

[기술보고]

해양환경관리법상 해역이용영향 검토기관의 발전방향

이대인 · 엄기혁 · 김귀영 · 장주형[†]

국립수산과학원 해양환경영향평가센터

Improvement of Review System on Sea Area Utilization-Impact by Marine Environmental Management Law

Dae-In Lee, Ki-Hyuk Eom, Gui-Young Kim and Ju-Hyoung Jang[†]

Marine Environmental Impact Assessment Center, National Fisheries Research & Development Institute,
Shirang-ri, Gijang-up, Gijang-gun, Busan, 619-705, Korea

요 약

본 논문에서는 현재 시행되고 있는 우리나라의 해양관련 환경영향평가와 협의제도의 현황과 문제점을 파악하여 관련 제도의 개선방향을 연구하였다. 또한 해양환경관리법상 해역이용영향 검토기관(이하 검토기관이라 함)의 기능과 역할 및 수행실적을 조사하여 SWOT 분석을 실시하였고, 나아가서 운영상 개선사항과 발전방향을 제안하였다. 2007년 검토기관에서 수행한 실적은 총 358건으로, 해역이용협의서가 165건(46.1%)으로 가장 많았고, 환경영향평가서 104건(29.0%), 그리고 사전환경성검토서가 89건(24.9%)이었다. 해역이용협의의 내용별로는 공유수면점·사용, 공유수면매립과 바다골재채취 관련이 각각 41%, 32%와 21%를 차지하였다. 그러나 이러한 제도시행으로 해역이용개발 행위가 해양환경에 미치는 악영향을 최소화하고 있지만, 사전예방기능으로서의 한계와 여러 가지 내용적 그리고 제도상·운영상 측면에서 보완하고 개선해야 할 문제점이 지적되었다. 검토기관의 전문성, 공정성과 효율성을 확보하는 것이 매우 중요하고, 이를 위해서는 고유 기능과 역할을 극대화시킬 수 있는 제도적 개선과 운영상 지원이 필요하며, 동시에 자체적으로 적극적인 발전전략을 수립함으로써 전문적인 검토기관으로서의 정체성 확보와 위상을 정립시켜야 할 것이다. 연안관리의 실효성을 확보하기 위해서는 효율적인 해역이용협의제도를 지향하고, 주무부처의 해양환경관리에 대한 구동력과 능동성을 강화·확립해 나가야 할 것이다.

Abstract – This study investigated the status and problems of marine-related environmental impact assessment and a utilization-consultation system in Korea and suggested improvement of the review organization. Also, it conducted SWOT analysis based on evaluation of functions, roles and performance of the marine environmental impact assessment center and proposed development strategies of the center through introduction of expert opinions and advanced systems. The performance statement-review by the center in 2007 included 358 cases in total; 165 (46.1%) for consultation on utilization of sea area, 104 for environmental impact assessment (29.0%), and 89 (24.9%) for prior environmental review. The consultation on utilization of sea area can be divided into that for public water surface-use (41%) and reclamation (32%), and sea aggregate extraction process (21%). Although bad impacts on marine environment are reducing under the current system, there are some limits and problems to supplement it in terms of content, system and operation. Review system on sea area utilization-impact(marine environmental impact assessment center) by marine environmental management law needs to obtain expertise, fairness and efficiency and, to do so, have operational supports and institutional improvement to maximize its own functions and roles. At the same time, it is necessary for the center to establish identity and the status as a professional review organization by setting active development strategies inside the center. Finally, it should strengthen an consultation system of marine environmental impact assessment led by the related ministry to achieve effective coastal management.

[†]Corresponding author: jangjhy@hanmail.net

Keywords: environmental impact assessment(환경영향평가), consultation on utilization of sea area(해역이용협의), review system on sea area utilization-impact(해역이용영향 검토기관), effective coastal management(효율적 연안관리)

1. 서 론

최근 연안역(Coastal Area)에서의 이용과 개발 수요가 증가함에 따라 환경보전과 관리를 위한 계획 및 행위와의 충돌이 빈번해졌으며, 관련 당사자 사이의 이해 상충과 마찰 그리고 환경오염이 심화되었다. 이러한 갈등을 조절·완충하면서 지속가능한 발전을 지향하며, 그리고 인위적 활동에 따른 피해를 최소화하기 위한 적절한 제도와 정책적 수단의 중요성은 한층 부각되고 있다(이 등 [2007]; 한국환경정책평가연구원[2001]). 주지하는 바와 같이 연안환경은 한번 훼손되거나 오염되면 쉽게 회복되지 않고 그 기능을 원상태로 복원시키는데 경제적, 사회적 그리고 생태학적 비용이 매우 크므로 이것에 영향을 줄 수 있는 모든 활동과 정책에 대해서는 충분한 검토 후에 신중하게 결정해서 시행여부를 판단해야 하는 것이 올바른 방향일 것이다. 이러한 배경하에서 환경영향 평가 관련 제도의 필요성과 중요성이 더욱 강조되고 있다.

환경영향평가(Environmental Impact Assessment, EIA)제도는 개발활동으로 인한 자연 및 생활환경상 등의 변화를 사전에 예측 평가해서 환경에 미칠 악영향을 규명하고 그 저감과 제어방안을 선택함으로써 환경보전대책을 강구하는 절차로서 1969년 미국에서 「국가환경정책법」(National Environmental Policy Act)이 처음으로 법제화되었고, 현재 많은 국가에서 적극적인 환경보호장치로 활용하고 있다(강 등[1997]). 우리나라에서는 「환경보전법」(1977년)에 의해 사전협의 근거 정도로 시작되었지만, 1981년 「환경영향평가서 작성 등에 관한 규정」을 보완하면서 본격적으로 시행된 후, 1993년에 「환경영향평가법」을 제정하여 효율적인 평가 제도로 정착시키는데 노력을 기울여 왔다(한 등[1996]). 현재는 2000년에 제정된 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」(이하 통합영향평가법이라 함)에 근거해서 실시하고 있는데, 이러한 환경영향평가가 사업계획이 확정된 이후 시행단계에서 이루어지기 때문에 계획의 변경·취소가 필요할 경우 사회적 갈등과 비용부담이 증가하는 문제점이 있다. 이를 개선하기 위해 2000년에 「환경정책기본법」에 근거한 사전환경성검토제도를 실시하여 해당 행정계획 등의 수립단계부터 검토하여 효율적 계획 추진과 환경보전과의 조화를 도모할 수 있도록 하였다(박[2007]; 정[2001]).

이러한 환경영향평가와 사전환경성검토제도에서 해양부문의 대상사업과 계획에 대해서는 관련 주무부처((구)해양수산부)의 의견을 반영하고 있는데, 무분별한 이용과 생태계오염이 가중되는 연안환경의 현 실태와 다양한 개발계획의 증가를 고려할 때, 관련 제도들의 발전과 환경에 미치는 긍정적 측면에도 불구하고 그 의미와 취지를 충분하게 반영하지 못한 측면이 나타나고 있는 상황이다. 대부분 개발과 보전의 조화에서 단기간에 가시적인 효과를 볼 수 있는 개발측면에 비중이 더 크게 나타나고 환경영향평가는

이의 합리화를 위해 면죄부를 부여하는 과정으로 이용되고 있다는 지적도 나오고 있는 상황이다. 한편 (구)해양수산부 차원에서 연안에서의 이용과 개발에 대해서는 사전환경성검토제도와 유사한 해역이용협의제도가 「해양오염방지법」 제4조의 8의 규정에 근거해서 1999년부터 시행되어 왔고, 더욱이 바다골재채취에 관한 환경문제가 사회적 현안이 되면서 그 기능이 더욱 강조되고 있다. 최근에는 기존 「해양오염방지법」의 다양한 문제점을 보완·개선한 「해양환경관리법」이 2007년 1월 19일에 제정, 2008년 1월 20일부터 시행되고 있으나 여전히 개선해야 할 문제를 내포하고 있고, 그리고 향후 변해가는 해양문제와 정책들을 능동적으로 흡수해야 할 것이다.

특히, 이러한 관련 제도하에서 해양부문의 환경영향평가서와 해역이용협의서에 대한 의견반영과 전문적인 검토에 대해서는 (구)해양수산부의 관련 부서에서 자체적으로 제한된 외부전문가들의 자문으로 운영을 해 오다가, 전문적인 상설 검토기관의 필요성이 제기되어 2006년 2월에 국립수산과학원내에 T/F팀을 구성 운영하였고, 2007년 1월부터 공식적으로 「해양환경영향평가센터」(이하 센터라 함)에서 그 역할과 기능을 수행해 오고 있다. 더욱이 2008년 1월 20일부터 바다골재채취 등에 관해서는 해양부문의 본격적인 환경영향평가제도라 할 수 있는 「해역이용영향평가제도」가 실시됨에 따라서 센터의 역할이 더욱 커질 전망이다. 그러나 주지하는 바와 같이, 현재 시행되고 있는 관련 제도의 개선과 검토기관의 발전방향에 대해서 충분한 토론과 전략적 제안이 필요한 상황이다. 이것은 향후 연안의 지속 가능한 발전방안과 국가차원의 효과적인 해양관리대책 마련을 위해서 해양환경에 영향을 줄 수 있는 모든 행위에 대한 체계적이고 과학적인 연구검토와 법적근거를 뒷받침하는 차원에서 매우 중요한 문제이다.

따라서 본 논문은 변화되는 해양환경관리 시스템상에서 우리나라 해양부문 환경영향평가와 해역이용협의 등 관련 제도의 현황을 분석 평가하고, 해양환경관리법상 해역이용영향 검토기관(이하 검토기관이라 함)의 제도상·운영상 문제점 및 개선방향에 대해서 정책제언을 제시하였다.

2. 연구방법

본 논문에서는 현재 시행되고 있는 우리나라의 해양관련 환경영향평가와 협의제도의 현황과 문제점을 선행문헌 등(김 등[2004]; 박[2007]; 정[2001]; 정[2007]; 최[2000]; 한국해양수산개발원[2004a], [2004b], [2005], [2006]; 한국해양연구원[2002]; 한 등[1996])을 중심으로 종합·분석하여 관련 제도의 개선사항과 방향을 연구하였다. 또한 검토기관의 기능과 역할 및 수행실적을 조사하여 SWOT 분석을 수행하였고, 전문가 의견수렴과 선진제도의

Table 1. The comparison of marine-related environmental impact assessment and utilization-consultation system in Korea

제도 세부사항	환경영향평가	사전환경성검토	해역이용협의	해역이용영향평가
관련 근거	통합영향평가법(2000년)	환경정책기본법(2000년)	해양환경관리법(2008년)	해양환경관리법(2008년)
주관·운용	환경부→(구)해양수산부 협의요청	환경부→(구)해양수산부 협의요청	처분기관→(구)해양수산부 처분기관→(구)해양수산부 협의요청	처분기관→(구)해양수산부 협의요청
의의	사업시행으로 환경에 미치는 행정계획과 개발사업으로 환경을 해로운 영향을 예측분석에 미치는 영향을 사전에 평가해 하고 이에 대한 대책 강구	연안의 이용과 개발에 관한 사전환경성검토제도와 유사	(구)해양수산부 주체의 환경영향평가제도	(구)해양수산부 주체의 환경영향평가제도
해당사업 (positive list)	<ul style="list-style-type: none"> 대통령이 정하는 사업에 대하여 해양수산부장관의 신항만건설촉진법에 의한 신항 의견을 들어야 하는 사업, 환경부장관이 해양환경에 중대한 영향을 미친다고 인정하는 사업(9개 분야 19개 정도 단위사업) 	<ul style="list-style-type: none"> 항만법에 따른 항만기본계획, 대상사업의 신항만건설촉진법에 의한 신항 의견을 들어야 하는 사업, 환경부장관이 해양환경에 중대한 영향을 미친다고 인정하는 사업(9개 분야 19개 정도 단위사업) 	<ul style="list-style-type: none"> 공유수면관리법의 공유수면 점 사용의 허가 공유수면매립법에 따른 공유수면관리법에 따른 해수면매립의 면허 수산업에 따른 어업의 면허, 기본계획, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 따른 공유수면매립, ··· 면매립법에 따른 공유수면매립, ··· 기본계획, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 따른 공유수면매립, ··· 면매립법에 따른 공유수면매립, ··· 면허와 같은 행정계획 등 	<ul style="list-style-type: none"> 공유수면관리법에 따른 준설토의 해양투기 공유수면관리법에 따른 해양투기 양자원의 이용개발 모 이상 바다골재채취 바다골재채취 바다골재채취단지 지정
평가서·협의서 작성주체	사업자	사업자	처분기관	사업자
시기	사업확정 후 실시단계	대상사업의 실시계획 승인 전	면허·허가·지정시	면허·허가·지정신청 이전
협의기간	초안 30일 본안 45-60일	30-40일	20-30일	45-60일 예정
비고	사후환경영향평가 실시	전략적 환경영향평가 도입	필요한 경우 해양환경영향조사 실시	해양환경영향조사 실시

도입방안 검토를 통해 검토기관의 발전방향을 제안하였다.

3. 결과 및 고찰

3.1 해양환경영향평가 관련 제도와 문제점

우리나라의 해양환경 관련 평가와 협의제도의 주요사항과 특징을 요약하면 Table 1과 같이 크게 환경부 주관의 환경영향평가 및 사전환경성검토제도와 (구)해양수산부 주관의 해역이용협의 및 해역이용영향평가 제도로 구분될 수 있다. 환경영향평가제도는 「통합영향평가법」에 근거해서 사업의 종류, 면적과 규모 등을 고려해서 총 17개 분야 74개 단위사업을 대상으로 하고 있고, 그 중에서 해양부문은 도시개발, 에너지개발, 항만건설, 수자원개발, 하천개발, 개간과 매립, 폐기물과 분뇨처리시설, 국방과 군사시설, 토석 등 채취 등을 포함해서 9개 분야 19개 정도의 사업에 국한해서 사업확정 후 실시단계에서 시행되고 있다. 사전환경성 검토제도는 「환경정책기본법」에 근거하고 검토대상은 「항만법」에 따른 항만기본계획, 「신항만건설촉진법」에 의한 신항만건설기본계획 및 예정지역의 지정, 「어촌·어항법」에 의한 어항의 지정과 어항기본계획, 「공유수면매립법」에 따른 공유수면매립기본계획, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시관리계획 등을 포함한 83개의 행정계획과 보전이 필요한 지역안에서 시행되는 19개의 개발사업이 해당하고, 대상사업의 실시계획 승인 전에 이루어지고 있다. 한편, 해역이용협의제도는 「해양환경관리법」에 근거하고 대상으로는 「공유수면관리법」의 공유수면점·사용의 허가, 「공유수면매립법」에 따른 공유수면매립의 면허, 「수산업법」

에 따른 어업의 면허와 「골재채취법」에 따른 일정규모 이하의 바다골재채취의 허가와 예정지의 지정이 포함되고, 협의서의 작성주체는 면허·허가·지정 등을 하고자 하는 행정기관의 장(이하 처분기관이라 함)이다. 특히, 준설토의 해양투기, 해양자원 이용개발, 바다골재 채취와 바다골재 채취단지 지정에 대해서는 해역이용영향평가서를 제출해서 승인과정을 거치는 등 (구)해양수산부 주관의 해역이용영향평가제도를 실시하게 되어서 해양환경에 대해서 적극적으로 그리고 능동적으로 대처하는 길을 열어나가게 된 것이 좀 더 진일보된 과정이라 할 수 있다.

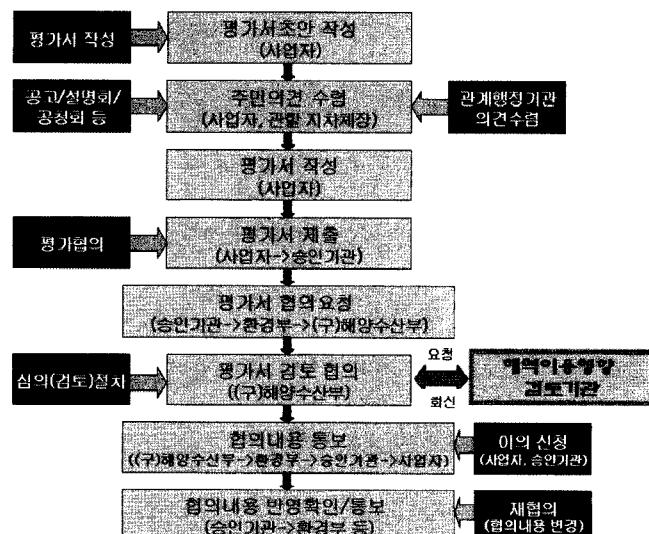


Fig. 1. Consultation processes of marine environmental impact assessment.

환경영향평가제도에서 해양부문에 대한 협의절차는 Fig. 1과 같이 사업자가 작성한 최종평가서는 승인기관에 제출되어 환경부에 협의요청 되며, 해양환경특성을 반영해서 환경부에서 다시 (구)해양수산부로 협의요청을 하게 되고, (구)해양수산부에서는 검토기관 및 전문가의견 등을 종합하여 환경부로 회신하는 과정을 거치게 된다. 해양부문을 제외한 환경영향평가서는 대부분 한국환경정책평가연구원(KEI)에서 검토 역할 등을 수행하고 있다. 또한 해역이용협의제도에서는 사업자가 제출한 협의서는 처분기관에서 (구)해양수산부로 협의요청을 하면 (구)해양수산부(지방해양수산청) 자체검토 또는 검토기관의 의견을 고려하여 회신하고 있다.

그러나 이러한 제도시행으로 해양환경상의 긍정적인 효과가 나타나고 있지만, 여러 가지 내용과 제도상 운영상 측면에서 보완해야 할 문제점이 지적되고 있다(박[2007]). 우선 환경영향평가와 사전환경성검토제도에 관해서는 첫째, 해양부문의 평가항목과 기준이 구체적이지 않아 평가의 일관성 확보가 어려워서 해양환경의 특성을 충분히 반영할 수 있는 평가지침의 개발(체크리스트 포함)이 필요하다고 사료된다. 둘째, 협의대상사업의 여부를 일차적으로 환경부가 판단해서 해양환경에 미치는 영향이 중대함에도 불구하고 일부 협의누락사례가 발생하는 등 부적정성이 지적되고 있는데, 대표적 사례는 군장국가산업단지 장항지구 개발사업, 시화호 조력발전소 건설사업과 동해 고래 5광구 유전개발 등이 있다. 또한 해양부문의 협의대상사업이지만 내용상 해양과의 연관성과 영향성이 구체적으로 기술되지 않는 평가서도 협의되고 있는 실정이다. 셋째, 「환경정책기본법」에서는 「통합영향평가법」 상 환경영향평가제도와의 관계에 대해 규정을 보완했지만, 해역이용협의제도와 중복되는 문제, 즉 해양보호구역 및 습지보호지역 등 (구)해양수부장관이 지정·관리하고 있는 보전지역 내에서 개발사업을 하는 경우에는 해역이용협의와 사전환경성검토를 중복해서 받게 됨으로써 이중규제의 적용성을 내포하고 있다는 것이다. 넷째, 환경부장관이 해양환경에 대해서도 협의기관의 장의 지위를 갖도록 해서 (구)해양수산부의 검토의견이 반영되는데 제한적이다.

한편, 해역이용협의제도의 문제점에 대해서는 첫째, 협의대상과 기간에 대해서만 규정하고 세부적인 협의서 작성기준, 항목과 작성방법 등에 대한 규정이 보완되고 있지만, 여전히 해역이용영향에 대한 과학적인 평가와 검토를 할 수 없거나 원론적인 악영향 저감방안을 포함한 협의서가 제출되고 있고, 일반해역이용협의서 9개 중요평가항목 시행에 대한 명확한 규정이 필요하다. 둘째, 해역이용협의제도가 「통합영향평가법」에 의한 환경영향평가 대상사업의 범위에 포함되는 경우에는 환경영향평가의 실시 전에 이루어져야 한다고 규정하고 있지만, 시점이 불명확하고 대부분 평가서 작성단계에 이루어져서 협의제도의 효력을 갖기 어려운 점이 지적되고 있다. 셋째, 「공유수면관리법」 상 일반해역이용협의와 간이해역이용협의의 대상사업 구분에서 일부 누락된 사항이 내포되어 이에 대한 보완이 필요한 실정이다. 넷째, 검토기관에서 해양환경보전의 중요성을 감안하여 사업시행 전에 일부사항을 보완·검토하거나 철저한 대책수립을 요구하는 조건부 동의의견을 제출

했을 시 이에 대한 정확한 반영여부 확인 등 사후관리가 부족한 측면이 존재한다. 또한, 관련 제도상에서 평가대행자의 여건이 미흡한 측면도 지적되고 있는데, 실제 평가서와 협의서를 검토할 때 제시한 데이터의 객관성과 실험 분석의 정도관리 측면에서 오류 등 허술하거나 비과학적인 측면이 나타나는 등 작성과정 전후의 관련 지침에 의거한 규정준수와 세밀한 확인과정의 부족이 지적되고 있는 상황이어서 평가서와 협의서 자체의 quality를 향상시켜 신뢰성을 확보해야 한다고 판단된다.

3.2 해역이용영향 검토기관의 기능과 수행실적 및 문제점

상기에서 언급한 바와 같이 해양부문에 대한 환경영향평가서와 해역이용협의서에 관한 전문적인 검토업무는 「해양환경관리법」 상 해역이용영향 검토기관인 국립수산과학원의 해양환경영향평가센터에서 수행하고 있다. 본 센터의 구체적인 기능은 「통합영향평가법」에 의한 해양부문 사전환경성 검토대상의 EIA, 해역이용협의 업무 중 일정 사업에 대한 EIA 등 평가서와 협의서 검토에 대한 고유 업무와 EIA의 제도적 운영방안 및 체계정립, 해양의 EIA 평가기법 개발, EIA 전문가 집단 구성 및 운용과 관련 자료의 정리 등이 있다. 또한, 센터 자체적으로 사회·경제, 예측저감, 해양생물, 수질환경과 퇴적물 환경 등 5개 분야 분과위원회를 구성하고, 각 분과위원회에 현재 15명의 전문검토위원을 구성해서 총 75명의 자문위원 pool로부터 검토의견을 종합해서 협의요청에 회신하고 있다. 검토절차는 협의서 및 평가서가 접수되면 필요시 검토위원 선정 및 검토의뢰, 현지조사 및 중요 사안시 검토회의, 검토위원 의견 취합 및 종합분석, 그리고 검토의견의 작성 및 회신을 하고 있다.

2001년부터 2004년까지 (구)해양수부장관이 검토한 환경영향평가 실적은 총 66건으로 전체 영향평가서의 9.7%를 차지하였고, 연평균 약 23.6%의 증가추세를 보였다(한국해양수산개발원 [2005]). 최근 본 센터의 검토실적을 보면 T/F팀 활동시기인 2006

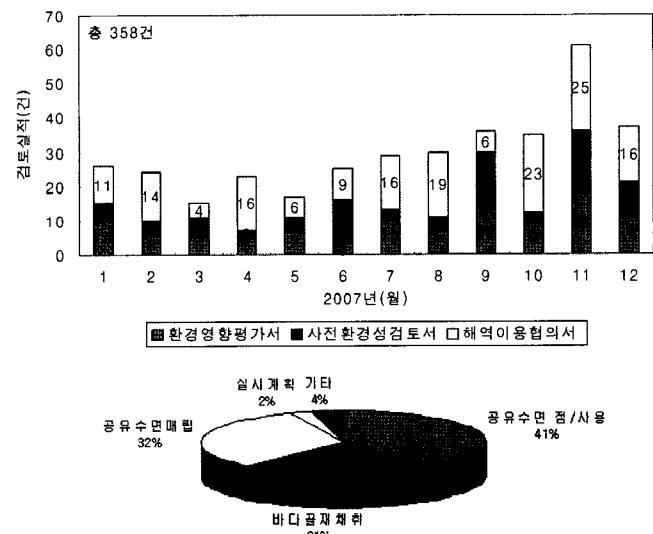


Fig. 2. The annual report of statement-review of marine environmental impact assessment center in 2007.

<ul style="list-style-type: none"> ● 해양수산·환경분야 연구메카의 위상 ● 국립연구기관으로서의 책임성 ● 관련분야 전문가 활용 폭 넓고 인적자원 풍부 ● 공신력 있는 관련 데이터 축적과 해양 현장감각 풍부 ● 해양환경관리법상 해역이용영향 검토기관 ● 전문검토의 Knowhow 축적 	<ul style="list-style-type: none"> ● 환경영향평가사와 사전환경성검토서 검토업무에 대한 법적 근거 ● 제정지원 ● 센터의 전담인력 부족 ● 관련 법/제도/정책지원의 전문인력 부족 ● 연구기관 활성화 						
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center; padding: 2px;">Strength</th> <th style="text-align: center; padding: 2px;">Weakness</th> </tr> <tr> <th style="text-align: center; padding: 2px;">Opportunity</th> <th style="text-align: center; padding: 2px;">Threat</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: left; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> ● 해양환경영향평가와 전문 검토기관의 필요성 및 중요성에 대한 인식 증가 ● 검토실적 증가로 센터의 역할 증대 ● 관련 법의 지원과 제도개선 필요성 제기 ● 연안문제 해결하기 위한 해양 중심/능동적 관리와 대처 인식 증가 </td> <td style="text-align: left; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> ● (구)해양수산부와 연관 부처와의 관계에서 위상과 입장 ● 검토량 증가로 인한 과도한 업무처리와 검토미비 가능성 ● 검토기준과 평가지침 등의 부재 ● 홍보부족/위상정립 미흡 ● (구)해양수산부 주관의 사업추진시 공정성 의문 제기 </td></tr> </tbody> </table>	Strength	Weakness	Opportunity	Threat	<ul style="list-style-type: none"> ● 해양환경영향평가와 전문 검토기관의 필요성 및 중요성에 대한 인식 증가 ● 검토실적 증가로 센터의 역할 증대 ● 관련 법의 지원과 제도개선 필요성 제기 ● 연안문제 해결하기 위한 해양 중심/능동적 관리와 대처 인식 증가 	<ul style="list-style-type: none"> ● (구)해양수산부와 연관 부처와의 관계에서 위상과 입장 ● 검토량 증가로 인한 과도한 업무처리와 검토미비 가능성 ● 검토기준과 평가지침 등의 부재 ● 홍보부족/위상정립 미흡 ● (구)해양수산부 주관의 사업추진시 공정성 의문 제기 	
Strength	Weakness						
Opportunity	Threat						
<ul style="list-style-type: none"> ● 해양환경영향평가와 전문 검토기관의 필요성 및 중요성에 대한 인식 증가 ● 검토실적 증가로 센터의 역할 증대 ● 관련 법의 지원과 제도개선 필요성 제기 ● 연안문제 해결하기 위한 해양 중심/능동적 관리와 대처 인식 증가 	<ul style="list-style-type: none"> ● (구)해양수산부와 연관 부처와의 관계에서 위상과 입장 ● 검토량 증가로 인한 과도한 업무처리와 검토미비 가능성 ● 검토기준과 평가지침 등의 부재 ● 홍보부족/위상정립 미흡 ● (구)해양수산부 주관의 사업추진시 공정성 의문 제기 						

Fig. 3. SWOT analysis of marine environmental impact assessment center.

년에는 총 270건 중 사전환경성검토서가 9건(3.3%), 환경영향평가가 62건(23.0%) 그리고 해역이용협의가 199건(73.7%)으로 나타났고, 공식적으로 검토를 수행한 2007년에는 Fig. 2와 같이 총 358건으로, 해역이용협의서 검토가 165건(46.1%)으로 가장 많았고, 환경영향평가서 검토가 104건(29.0%), 그리고 사전환경성검토가 89건(24.9%)이었다. 월별로는 하반기 이후 지속적으로 증가하였고, 해역이용협의 내용별로는 공유수면점·사용, 공유수면매립과 바다골재채취 관련부분이 각각 41%, 32%와 21%를 차지하여 이 세 가지에 대한 협의가 대부분이었다. 이러한 결과와 향후 이용과 개발계획의 추세 및 해역이용영향평가제도의 시행으로 센터의 검토량은 점점 증가하리라 판단된다.

그러나 현 상황에서 검토기관의 제도적 그리고 운용상에서의 몇 가지 문제점이 나타나고 있다. 운용상으로는 첫째, 센터의 상근 전문인력이 매우 부족한 상태이다. 각 분과의 검토위원은 관련 대학과 연구소 등에서 어느 정도 확보할 수 있지만 센터 자체에서 현재 4명(연구관 1, 연구사 2, 사무직 1)의 인력으로는 고유 업무를 효과적으로 수행하는데 어려움이 많다. 이러한 전담인력의 부족은 다른 문제와 근본적으로 연계되어 있는 상황이다. 한국환경정책·평가연구원은 지난 5년 9개월간 43명의 전담인력이 7,022 건의 협의서 및 평가서를 검토해서 1인당 약 28.4건을 검토하였고, 대부분 자체 인력에 의해 검토의견을 작성하며 특성사안에 따라 필요한 경우 외부 전문가에 검토의뢰를 하고 있는 상황과 비교하면 본 센터의 인력이 부족하고 그에 따른 업무가 과중하고 검토위원의 의존도가 커질 수 밖에 없을 것이다. 물론, 국립연구기관에서 전문인력을 쉽게 확보할 수 없는 조직상 어려움이 있지만, 본 관련 제도의 취지와 중요성을 고려해서 검토기관의 발전을 도모하자면 우선적으로 그리고 지속적으로 해결되어야 할 문제점으로 사료된다.

둘째, 협의의견에 대한 검토시간과 검토의견의 회신기간 등 소요되는 시간이 불규칙하고 단기간내로 제한적이다. 특히, 평가서와 협의서는 절차에 따라 여러 단계와 기관(유역환경청, (구)해양수산

부 연안계획팀과 해양보전팀 등)을 거치기 때문에 실제적으로 센터에 접수되었을 때는 협의관련 시간이 상당히 경과된 후가 대부분이고 이에 따라서 짧은 시간에 검토회신을 요구하므로, 일부 관련 평가가 인력이 부족한 상황에서 자체적으로 또는 미진하게 이루어질 가능성이 있다.셋째, 평가서에 관한 검토기준이 마련되지 않고, 외부의 각 분야별 전문가들의 판단기준이 달라 평가서에 대한 검토의 객관성과 일관성이 미흡하다는 점이 지적되고 있다. 넷째, 해역이용과 개발계획 등이 전국의 연안에서 광범위하게 이루어지기 때문에 검토시 관련된 기본적인 자료 등이 부족한 편이다. 다섯째, 검토내용에서도 평가서와 협의서의 질이 과거에 비해 향상되었다고 하지만, 여전히 관계기관에 제출하기 전에 세밀한 검토를 거치지 않거나, 또는 과학적으로 판단하기에 매우 미비한 내용을 포함한 협의의견이 요청되고 있다. 따라서 일부는 사업계획서 수준의 내용이기에 장래 해양환경의 변화를 면밀하게 검토하는데 한계점이 나타나고 있는 상황이다. 여섯째, (구)해양수산부에서 시행하는 사업에 대해 정확하고 공정한 협의의견을 제시할 수 있는 기에 대한 우려가 제기되고 있다.

제도적으로는 첫째, 조직의 안정화와 위상정립이 미흡하다는 것이다. 조직의 안정화는 인력과 예산 그리고 법적 지원에 의해 이루어질 수 있는데, 그 중에서 센터의 법적 근거가 아직 미약한 상태이다. 현재는 해양환경관리법 시행령 제67조와 바다골재채취 해역이용협의 업무처리규정 제8조에 의해 해역이용영향 검토기관으로 뒷받침되고 있지만 환경영향평가서 및 사전환경성검토서에 관한 검토업무의 근거는 미약한 상황이다. 그리고 센터의 기능과 역할에 대해서 비록 공식적인 설립과 업무수행이 약 1년 정도 경과된 것을 감안하더라도 홍보부족 등으로 인해 대내·외적으로 인식도가 약하다고 평가되고 있다.

이러한 배경하에서 검토기관의 발전전략을 세우기 위해서는 현 상태의 장·단점을 분석할 필요가 있고, 이에 따라서 SWOT 분석을 실시한 결과를 Fig. 3에 제시하였다.

3.3 해양환경향평가 관련제도의 효율성 및 검토기관의 발전방향

해양관련 환경영향평가서와 해역이용협의서의 검토는 각 분야의 다양하고 세부적인 전문지식과 더불어 개발사업과 이용계획 및 정책상의 큰 흐름까지 어느 정도 이해해야 하는 매우 어려운 과정이다. 따라서 검토기관은 전문성, 공정성과 효율성을 확보하는 것이 매우 중요할 것이다. 이를 위해서는 검토기관의 고유 기능과 역할을 극대화시킬 필요가 있다. 즉, 검토기관의 존재의미와 중요성을 적극적으로 홍보하고 전문적인 검토기관으로서의 정체성 확보와 위상을 정립시켜야 할 것이다.

검토기관의 전문성과 효율성 강화를 위해서는 운용체제를 개선 강화시켜야 할 것으로 사료된다. 첫째, 실제 검토하고 있는 해양 분야의 내용을 어느 정도 담당할 수 있는 전문적인 전담인력의 확보와 검토를 지원할 수 있는 인적 네트워크(검토위원 포함)를 체계적으로 구성함으로써 분야 최고의 Think tank로 발전해야 할 것이다. 검토량과 검토분야 등을 고려해서 단계적 그리고 지속적으로 상근인력의 확충이 필요하고, 현재 각 분과별로 15명의 전문검토위원 pool을 실제 검토참여, 의견개진사항과 회신 응답률과 세부전공 등을 고려하여 적절하게 그리고 균형있게 검토위원들을 선정하여 검토위원의 전문화 및 역량강화가 필요하다고 판단된다. 좀 더 구체적으로는 5개 각 분과를 조절하고 혹은 내용을 전문적으로 검토할 수 있는 인원과 전체적인 총괄 업무를 담당하는 인력 그리고 관련 제도를 지원하고 관련 부처와의 협력을 전담할 수 있는 인원 등 단기적으로 최소 7명 이상의 전문인력이 확보되어야 하고 향후 점진적으로 보강되어야 할 것으로 사료된다. 둘째, 평가와 검토지침의 개발이 필요한데, 일반적으로 평가서의 기본요건(대상사업의 범위, 협의 요청시기 적정성, 관계법령에 의한 선행 절차 이행여부, 평가서 적합 작성, 주민의견 반영, 사업별 중점 평가항목 및 주요 평가사항 선정의 적정성 여부)과 평가서 내용의 충실성(평가대상지역 범위, 대안비교, 불가피한 환경영향분석, 현황조사, 예측평가 및 저감대책, 사후환경영향 조사계획, 활용 정보, 데이터의 과학적인 정확성과 객관성, 예측모델의 신뢰성 여부)을 면밀하게 검토해야 한다. 평가 세부분야와 항목별로 Check list를 마련해서 효율적이고 일관적인 검토가 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 특히, 평가내용의 검증을 위해서 심층적·학술적 평가도 중요하지만, 사업과 계획의 전체적인 흐름과 특성 및 세부분야와의 구체적 관련성과 논리성에 대해 조화를 이루면서 타당성 여부와 환경에 미치는 영향에 대해서 꼭 넓게 검토하는 것이 중요할 것이다. 특히, 현재까지 평가서와 협의서에 대한 검토의견을 사업과 계획별로 세분화시키고 그 중에서 중점적으로 다루어졌거나 보완된 내용을 근거로 평가서 검토의 가이드라인을 만들어서 협의의 형평성과 합리성을 증진해야 할 것이다.셋째, 심도있는 검토를 위해서는 정성·정량적인 데이터가 필요한데, 국가해양환경정보 통합시스템과 연계해서 관련 측정 데이터와 해역의 관리해역, 보호구역 등 지정사항을 포함하는 네트워크 구축이 필요하다. 넷째, 평가관련 주체들의 역량을 강화시키기 위해 교육 프로그램의 개

발·운영과 환경영향평가정보지원시스템과 같은 평가와 검토를 지원할 수 있는 시스템을 구축함이 필요하다. 나아가서 대학교 등 교육과정에서 해양환경평가 관련 전문인력의 양성을 적극적으로 추진해야 할 것이다. 다섯째, 제도와 정책의 개선을 위해서 평가 모델과 해역환경기준 등에 관한 기초적인 연구가 지속적으로 수행되어야 할 것이다. 여섯째, 면밀한 검토를 위해 협의요청에 대한 회신시간을 고려해서 담당부서가 공문발송, 접수 및 검토의뢰 시간 등에 관한 사항을 효율적으로 조절·관리함이 필요하다.

공정성 확보를 위해서는 첫째, 각 분야별로 검토자가 어떠한 편견이나 선입견 없이 전문적인 지식을 일관성있고 논리적으로 견지하는 것이 중요하다. 평가서와 협의서의 성격과 검토위원의 전문분야를 고려해서 검토위원들을 적절하게 선정해서 개발과 보전의 시각이 조화를 이루면서 결론을 도출하는 과정도 중요하다. 둘째, 검토기관의 독립성문제가 중요하게 지적되고 있다. 즉, (구)해양수산부와 관련 기관에서 주관으로 추진하는 계획과 사업에 대해 직속기관인 센터가 공정하게 검토할 수 없다는 이유로 향후 제3기관으로 독립함이 필요하다는 의견도 어느 정도 설득력이 있다. 그러나 본 센터는 기본적으로 두 가지 측면의 중요한 기능을 수행하고 있다는 것을 인식해야 할 것이다. 먼저, 환경부가 주관이 되어 운영하는 환경영향평가제도 관련법상 해양부문의 협의요청에 대해서 (구)해양수산부장관의 의견을 들어야 하기 때문에 그 직속기관이 전문적인 검토를 해서 회신하는 것이 가장 적절하고 효율적일 것이다. (구)해양수산부가 주관이 되어서 시행하는 사업에 대해서는 직속 검토기관의 장점을 살리면서 문제점을 보완·개선하는 방식으로 접근해야 할 것이다. 우선, 해역이용영향평가제도에서 (구)해양수산부는 능동적인 사업주체가 아니고 사업자가 해역이용을 신청할 때 (구)해양수산부가 그 영향을 평가하는 환경영향평가제도이고, 해역이용협의제도 또한 대부분이 (구)해양수산부가 주체적으로 사업을 추진하지 않는다. 특히, 항만개발이나 어항개발 등 (구)해양수산부가 주관하는 사업계획에 대해서는 (구)해양수산부 차원에서 사전에 다양한 의견조율과 개발과 보전의 시각을 가진 부서간 협의를 거치게 된다. 즉, (구)해양수산부가 사업주체가 될 경우에는 환경부가 검토의견에 대한 객관성을 판단하거나, 공람과 설명회 강화 및 관련 심의위원회 또는 협의회를 구성해서 공정하게 심사하는 제도를 운영하는 방안도 적극적으로 고려할 수 있을 것이다. 만약 이러한 점도 공정성을 충분히 담보할 수 없다면 별도의 독립적인 검토기관을 운영할 수 있을 것이다. 환경영향평가제도에서 한국환경정책·평가연구원은 환경부 소속이 아닌 국무총리 산하 별도의 기관이지만, 그 구성조직의 성격과 업무관계는 환경부의 정책자문 기능측면이 강하다는 차원에서 완전한 독립성을 보장받고 있다고 할 수 없을 것이다. 즉, 조직의 하드웨어적인 독립이 중요한 것이 아니라 얼마만큼 그 분야에 전문성을 가지고 객관적으로 일을 처리하느냐가 더욱 중요하고, 공정성을 강화하기 위한 다양한 제도적인 장치를 고려·선택할 필요가 있을 것이다. 만약, (구)해양수산부 직속 연구기관이 아니고 해양관련 다른 기관에 그 기능을 맡긴다 해도 그것 또한 주관부처와

다양한 상호협력과 인력을 교류하는 상황에서 완전한 독립을 보장받을 수는 없을 것이다. 따라서 검토기관의 독립은 하드웨어적인 독립이 중요한 것이 아니고 관련 기관의 SWOT분석을 통해 현재의 역량과 역할에 대한 장점을 충분히 살리면서 평가의 내용적 공정성을 확보할 수 있는 시스템을 구축하는 것이 중요하다고 판단된다.

한편 운영상의 보완과 더불어 제도적인 개선과 뒷받침이 필요하다고 판단된다. 첫째, 현재 검토기관의 법적 지위와 근거를 보완해야 할 것이다. 최근 개정된 「해양환경관리법」에서 해역이용협의와 해역이용영향평가제도의 검토기관에 대한 근거는 마련했지만, 환경영향평가와 사전환경성검토제도상에서 환경부의 협의 요청시 (구)해양수산부에 있어서 검토기관에 대한 근거는 실제 검토업무를 수행함에도 불구하고 관련법에 근거가 없는 상황이다. (구)해양수산부장관의 의견을 센터의 검토의견 등을 종합해서 회신한다는 조항을 「통합영향평가법」 또는 「환경정책기본법」보다는 「해양환경관리법」의 시행령 등에 명시할 방안을 모색할 필요가 있을 것이다. 둘째, 환경영향평가에서 해양부문 사업대상을 현재 실태를 반영해서 재설정하거나 강화·확대해야 할 것이다. 사업대상여부를 환경부 자체에서 판단하거나 사업대상이 명확하지 않아서 해양환경에 미치는 영향이 있더라도 누락되는 경우가 발생되는 것을 방지해야 할 것이다. 즉, 「통합영향평가법」에서 해양환경에 영향을 미치는 대상사업 중 대통령이 정하는 사업에 대하여 (구)해양수산부장관의 의견을 듣도록 하고 있으나, 그 범위 선정이 환경부 판단에 의해 결정되어서 (구)해양수산부의 의견반영이 힘들기 때문에 해양환경에 영향을 미치는 사업의 구체적 판단기준과 주요사업을 법률에 명문화할 필요가 있다. 「연안관리법」에 따라 설정된 연안에서 이루어지는 사업과 계획은 해양환경 영향평가의 대상으로 고려하는 방안도 검토해 볼 필요가 있을 것이다. 셋째, 해역이용협의제도와 해역이용영향평가의 적용대상을 항만, 어항개발과 폐기물의 해양투기 등까지 적용하는 등 대상을 확대하는 방향으로 정비되어야 할 것이다(박[2007]). 넷째, 해양과 육상의 점이지대(하구·해역 등)에 대해서는 환경부와 해양수산부의 협의절차를 신설함이 필요하다. 다섯째, 평가제도와 협의제도간의 중복문제 등 관련성을 파악해서 재정비함이 필요하다고 판단된다. 사전환경성검토와 환경영향평가와의 관계는 명확한 반면, 사전환경성검토제도는 해역이용협의제도와의 관계를 규정하고 있지 않다(박[2007]). 여섯째, (구)해양수산부가 전문적인 검토를 통해 협의의견을 환경부에 통보하더라도 승인기관과 사업자는 협의의견의 이행여부를 환경부에만 통보하는 것을 개선하여 (구)해양수산부가 협의의견을 제출한 평가대상사업에 대해서는 의견의 반영여부를 확인할 수 있는 관련규정을 개정해서 평가와 검토의 책임성을 부여하는 등 평가의 환류시스템의 정비가 필요하며, 사후환경 영향평가의 내실화도 중요한 문제이다. 마지막으로 해역이용영향 평가제도에서도 최근 「통합영향평가법」에서 반영한 스크리닝과 스코핑제도를 채택할 필요가 있을 것이다. 즉, 현재는 대상사업이 positive list 방식에 의해 명확히 규정된 장점이 있지만, 해양에 미

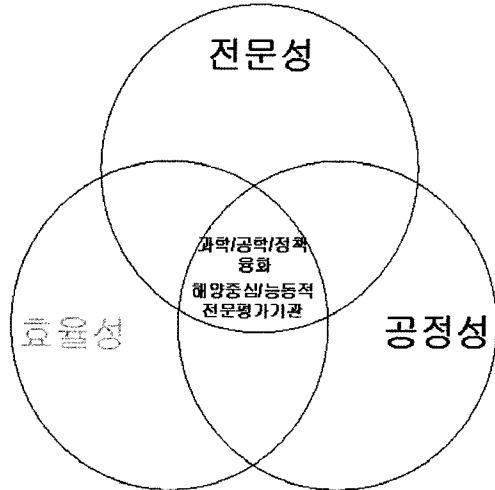


Fig. 4. Development strategy and direction of marine environmental impact assessment center.

치는 환경영향 가능성이 큰 일부사업이 제외되거나 협의누락 될 가능성이 있는데, 이것을 해결하기 위해 스크리닝제도의 도입이 필요하고 또한, 전문가 집단을 중심으로 사업·계획의 규모와 성격에 따라 평가항목을 선정해서 평가의 효율성을 높이는 스코핑제도의 도입도 적극적으로 검토해야 할 것이다. 또한 정책, 계획과 프로그램의 수립단계에서 환경적·영향에 대해 사전에 평가를 실시하는 전략환경평가의 도입도 검토해볼 필요가 있을 것이다.

이와 같은 상황에서 검토기관의 발전방향은 상기에서 언급한 기능의 강점을 강화하고, 약점을 보완하는 방법으로 수립되어야 할 것으로 사료된다(Fig. 4). 앞서 언급했듯이 연안관리법에 의해 설정된 연안역에서 이루어지는 모든 계획과 사업에 대해서 스크리닝과 스코핑 제도를 도입해서 집중적으로 평가·관리하고, 해양환경관리 주무부처에서는 해역관리의 주체성과 능동성을 강화하거나 확립해 나가야 할 것이다. 연안오염 가능성을 최소화하고 지속적인 연안발전과 해양가치보전을 위해서는 순수한 해양관리 입장에서 과학·공학적인 근거자료와 연안이용에 대한 시스템 분석학적 판단과 조율 및 합리적인 의견수렴을 바탕으로 정책적 결정이 뒤따라야 하는 것이 타당할 것이다.

4. 결 론

본 논문은 우리나라 해양부문 환경영향평가와 해역이용협의 등 관련제도의 현황, 문제점을 분석·평가하고 해양환경관리법상 해역이용영향 검토기관(해양환경영향평가센터)의 발전방향에 대해 고찰하고 정책제언을 제시하였다. 2007년 검토기관의 실적은 총 358 건으로 해역이용협의서가 165건(46.1%), 환경영향평가서 104건(29.0%), 그리고 사전환경성검토서가 89건(24.9%)이었고, 해역이용협의의 내용별로는 공유수면점·사용, 공유수면매립과 바다골재 채취 관련이 각각 41%, 32%와 21%를 차지하였다. 그러나 이러한 제도시행으로 해양환경상의 긍정적인 효과가 나타나고 있지만,

여러 가지 내용적 그리고 제도상·운영상 측면에서 보완하고 개선해야 할 문제점이 지적되었다. 검토기관은 전담인력확보, 검토지침과 기준 마련, 자료와 전문가 네트워크구축, 법적·제정적 지원, 관련 연구활성화 등을 통해 전문성, 공정성과 효율성을 강화하는 것이 매우 중요하고, 또한 존재의미와 중요성을 적극적으로 홍보해서 위상을 정립하고, 고유기능과 역할을 극대화시켜야 할 것이다. 효율적인 연안관리를 위해서는 해양환경관리 주무부처에서 연안역에서 이루어지는 계획과 사업에 대해서 철저하게 분석 평가하는 주체성과 능동성을 강화해서 연안오염 최소화와 지속가능한 발전체제를 구축해 나가야 할 것이다.

사 사

본 연구는 국립수산과학원(해양보호지역관리, RP-2008-ME-005)의 지원에 의해 수행되었으며, 자료협조와 조언을 해 주신 (구)해양수산부 해양보전팀과 한국해양수산개발원 관련 분들께 감사드립니다.

참고문헌

- [1] 강현, 박석순, 이무춘, 이장훈, 이주삼, 이태관, 이한섭, 이현동, 임재명, 전의찬, 조용진, 한상욱, 1997, 환경영향평가, 동화기술, 642p.
- [2] 김임순, 김윤신, 문정숙, 한상욱, 손부순, 2004, “전략환경평가를 통한 환경영향평가제도 개선에 대한 인식도 조사 연구”, 환경영향평가, 13(3), 125-135.
- [3] 박수진, 2007, “해양부문 환경영향평가 관련제도의 문제점 및 개선방향에 관한 연구”, 월간 해양수산, 통권 제 270호, 18-36.

- [4] 이대인, 조현서, 조은일, 이영철, 2007, “연안통합관리계획의 효과적 실행을 위한 지역 Network 시범모델 연구”, 한국해양환경공학회지, 10(1), 44-52.
- [5] 정연만, 2001, “환경영향평가법의 체계정립에 관한 연구”, 환경영향평가, 10(3), 195-209.
- [6] 정 용, 2007, “환경영향평가의 도전: 환경적으로 건전한 지속가능발전에서의 환경영향평가”, 환경영향평가, 16(3), 229-239.
- [7] 최준규, 2000, “우리나라 환경영향평가제도의 현주소와 발전 방향에 관한 연구”, 환경영향평가, 9(2), 155-161.
- [8] 한국해양수산개발원, 2004a, 해양부문 환경영향평가 제도의 개선 방안 연구, 한국해양수산개발원, 기본연구 2004-05, 115p.
- [9] 한국해양수산개발원, 2004b, “해양환경영향평가서 검토를 위한 전담기구 설치운영”, 해양수산동향, ISSN 1739-158X, vol. 1155, 10p.
- [10] 한국해양수산개발원, 2005, “해양부문 환경영향평가제도의 합리적 개선 필요”, 해양수산동향, ISSN 1739-158X, vol. 1184, 1-7.
- [11] 한국해양수산개발원, 2006, “해양환경영향평가 협의조직의 기능제고 방안”, 월간 해양수산, 통권 제 257호, 20-28.
- [12] 한국해양연구원, 2002, 환경영향평가서 해양부분 검토 지침서, 한국해양연구원, BSPM 129-00-1439-4, 220p.
- [13] 한국환경정책평가연구원, 2001, 환경영향평가의 객관성 확보를 위한 평가절차 개선연구, 한국환경정책평가연구원, 138p.
- [14] 한의정, 이재운, 방규철, 1996, “환경영향평가와 환경성검토”, 환경영향평가, 5(1), 87-94.

2007년 12월 21일 원고접수

2008년 2월 14일 수정본 채택