

해양부문 환경평가제도에 관한 입법평가의 적용과 한계

박수진*

〈국문초록〉

해양에서의 이용·개발행위가 증가하면서 해양생태계의 파괴와 해양생물종의 감소가 가속화되고 있으며, 공유수면매립, 무분별한 과잉어획, 해양유류오염사고 등은 해양환경에 중요한 위협요인으로 작용하고 있다. 따라서, 해양환경을 보전하고, 이용·개발행위가 해양환경에 미치는 영향을 최소화하기 위한 환경영향평가제도의 제도적 가치는 더욱 높아지고 있는 상황이다. 해양환경에 있어서의 환경평가제도는 이용·개발행위가 해양환경에 미치는 해로운 영향을 사전에 조사·예측·평가함으로써, 영향을 최소화하기 위한 제도적 장치이다. 본 연구에서는 해양부문 환경평가제도와 입법평가를 비교하였으며, 현행 ‘해역이용영향평가제도’와 ‘해역이용협의제도’에 대한 입법평가를 통해 제도상 문제점과 향후 개선사항에 대해 살펴보았다. 또한 입법평가제도를 법제화함에 있어서 해결해야 할 과제와 개선방향을 제시하였다.

※ **주제어** : 해양부문 환경평가제도, 입법평가, 해역이용협의제도, 해역이용영향평가제도, 해양환경관리법

* 한국해양수산개발원 책임연구원, 법학박사

- I. 서론
 - II. 해양부문 환경평가제도의 주요내용
 - 1. 해양부문 환경영향평가제도의 의의
 - 2. 해양환경관리법상 해역이용영향평가제도
 - 3. 해양환경관리법상 해역이용협의제도
 - III. 입법평가제도의 개념 및 해양부문 환경평가제도와의 비교
 - 1. 입법평가제도의 개념 및 기준
 - 2. 입법평가제도의 기능 및 유형
 - 3. 해양부문 환경평가제도와 입법평가제도의 비교
 - IV. 해양부문 환경평가제도에 대한 입법평가
 - 1. 해양부문 환경평가제도의 주요 입법효과
 - 2. 해양부문 환경평가제도의 문제점
 - 3. 해양부문 환경평가제도의 개선방향
 - V. 입법평가제도의 한계 및 개선방향
 - 1. 규제심사제도와의 관계 정립 및 입법평가제도의 전문성 강화
 - 2. 법령안심사제도와의 중복여부 분석 및 차별화
 - 3. 입법평가모델개발 및 전문기평가기관의 타당성 분석
 - 4. 입법평가제도의 단계적 법제화
-

I. 서론

환경정책분야는 과학적인 전문성을 강하게 요구하지만, 상대적으로 불확실성이 매우 높은 분야이기 때문에 정부정책이나 규제가 피해가 발생한 이후에 이루어지는 경우가 많다.¹⁾ 따라서 환경보전을 위한 정책수단 개발은 매우 중요하며, 각국은 자신들의 사회적 여건에 맞는 다양한 수단들을 채택하여 발전시켜 나가고 있다.²⁾ 우리나라의 경우 국가환경종합계획을 비롯한 다양한 환경계획을 수립하여 추진하고 있으며, 환경보전이라는 목적달성을 위하여 환경기준을 설정하

1) 석인선, “환경영향평가절차상 주민참여 : 미국과 우리나라의 경우에 관한 비교법적 고찰을 중심으로”, 「환경법연구」 제30권제2호, 한국환경법학회, 2008, 137면.

2) 박균성·함태성, 「환경법」, 박영사, 2006, 66면.

여 세부 정책을 마련하는 것과 더불어, 사전환경성검토제도³⁾와 환경영향평가제도 등 환경보전을 위한 제도적 장치를 법제화하고 있다.

여기서 환경영향평가제도는 기준설정, 행정제재, 형사처벌과 같은 ‘명령 지시적 규제수단(regulation by directives)’이나 배출부담금, 환경개선부담금과 같은 ‘시장유인적 규제수단(regulation by market incentives)’과 달리 환경에 미치는 영향을 사전에 평가함으로써 지속가능한 개발을 도모하고, 개발로 인한 사회적 갈등요인을 최소화하기 위한 사전예방적인 정책수단이라고 할 수 있다.⁴⁾

우리나라의 해양이용·개발 현황을 살펴보면, 과거 1970~1980년대에는 연안 지역에 대한 점·사용과 매립, 어업 등이 주를 이루었으나, 1990년대 이후부터는 배타적 경제수역(EEZ), 공해, 심해저 등 광범위한 해역에 대한 이용·개발이 활발하게 진행되고 있다. 또한 이용·개발유형도 매립·간척, 항만, 해운, 수산 등 전통적인 해양이용형태에서 심층수·해수, 메탄 하이드레이트(Methane Hydrate), 망간개발 등 해양광물자원개발, 해양생물자원을 활용한 해양바이오산업, 해상풍력, 조력, 파력 등 첨단과학기술과 접목된 새로운 형태까지 해양에서의 이용·개발행위는 점차 다각화되고 있다.⁵⁾ 이와 같이 해양에서의 이용·개발행위가 증가하면서 해양생태계의 파괴와 해양생물종의 감소가 가속화되고 있으며, 공유수면매립, 무분별한 과잉어획, 해양유류오염사고 등은 해양환경에 중요한 위협요인으로 작용하고 있다.⁶⁾ 따라서, 해양환경을 보전하고, 이용·개발행위가 해양

3) 사전환경성검토제도는 환경에 영향을 미치는 행정계획의 수립 또는 행정계획의 수립이 요구되지 않는 개발사업의 허가·인가·승인·면허·결정·지정 등을 함에 있어서 해당 행정계획 또는 개발사업에 대한 대안의 설정·분석 등을 평가하여 사전에 환경측면의 적정성과 입지의 타당성 등을 검토하는 제도로서, 환경에 대한 배려를 도모하는 제도임. 「환경정책기본법」 제2조제7호.

4) 정준금, 「환경정책론」, 대영문화사, 2007, 155-204면.

5) 박수진, “해양부문 환경평가 관련제도의 문제점 및 개선방향에 관한 연구”, 「월간해양수산」 제270호, 한국해양수산개발원, 18-19면.

6) 지난 50년 동안 전세계 생물종의 10%가 이미 멸종하고 해양어류의 약 3분의 1이 감소되었으며, 지구상의 생물은 향후 50년 이내에 약 4분의 1이 멸종될 것으로 예측되고 있음. 또한 세계자연보호연맹(IUCN)에 의하면 전체 126종의 해양포유류 중에서 88종이 멸종위기종으로 분류되고 있음. 국토해양부, 「해양생태계의 보전관리 기본계획 수립연구」,

환경에 미치는 영향을 최소화하기 위한 환경영향평가제도의 제도적 가치는 더욱 높아지고 있는 상황이다.

협의를 환경영향평가제도는 사업실시단계에서의 환경영향평가로서 「환경영향평가법」상 환경영향평가를 의미하며, ‘사업을 시행함에 따라서 자연환경, 생활환경 및 사회·경제환경에 미치는 해로운 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 줄일 수 있는 환경보전방안을 강구하는 것을 말한다.’⁷⁾

그러나 해양환경 부문에 있어서의 환경평가제도⁸⁾는 이용·개발행위가 해양환경에 미치는 해로운 영향을 사전에 조사·예측·평가함으로써, 영향을 최소화하기 위한 제도적 장치로 이해하여야 할 것이다. 여기에는 「환경영향평가법」에 따른 환경영향평가제도, 「환경정책기본법」상 사전환경성검토제도와 「해양환경관리법」상 해역이용협의제도 및 해역이용영향평가제도를 포괄하는 개념이라고 보아야 할 것이다.⁹⁾

다만, 본 연구에서는 ‘해양부문 환경평가제도(Marine Environmental Assessment, MEA)’ 중 2007년 1월에 「해양환경관리법」이 제정되면서 새롭게 도입된 ‘해역이용영향평가제도’와 「舊해양오염방지법」당시 보다 실효성이 강화된 ‘해역이용협의제도’를 중심으로 그 주요내용과 개선방향에 대하여 분석해 보기로 하겠다. 또한 해역이용협의제도 및 해역이용영향평가제도와 ‘입법평가제도’를 비교해보

2008.2, 25-27면.

7) 「환경영향평가법」제2조제1호.

8) 김임순·한상욱(2003)의 경우, 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」상 환경영향평가제도(Environmental Impact Assessment)와 「환경정책기본법」상 사전환경성검토제도(Prior Environmental Review System, PERS)를 환경평가제도(Environmental Assessment :EA)라고 보았으나, 본 논문에서는 해양부문 환경평가제도(Marine Environmental Assessment : MEA)를 환경영향평가제도와 사전환경성검토제도와 더불어 「해양환경관리법」상 해역이용협의제도(Deliberation System on Marine and coastal area utilization : DSM), 해역이용영향평가제도(Environmental Impact Assessment on Marine and coastal area utilization : EIAM)를 포괄하는 개념으로 봄.

9) 박수진, “해양부문 환경평가제도 분석을 통한 입법평가의 발전적 방향에 관한 소고”, 「환경영향평가모델을 통한 입법평가제도의 도입방안」, 한국법제연구원, 2007.9, 14-15면.

고, 입법평가제도의 적용상의 한계와 향후 개선방향을 살펴보기로 하겠다.

II. 해양부문 환경평가제도의 주요내용

1. 해양부문 환경영향평가제도의 의의

우리나라의 해양환경법제도는 1977년에 ‘MAPOL협약’(International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973)의 국내이행입법 형태인 「해양오염방지법」이 제정되면서 본격적으로 정착하였다고 볼 수 있다. 해양환경법제도의 규제방식도 기존의 ‘사후지시·통제적 접근방식’(Command and Control Approach)에서 ‘사전예방적·통합관리적 접근방식’(Precautionary and Integrated Management Approach)으로 변화해 왔다. 그러한 ‘환경규제 패러다임의 변화’(Change of Environmental regulative Paradigm)는 해양에서의 이용 및 개발행위가 다양화·복합화되는 반면에, 해양환경에 대한 각종 오염원의 종류와 오염부하량은 증가하고 있는 현 시점에서 적절한 변화라고 판단된다.¹⁰⁾ 「해양환경관리법」상 해역이용영향평가제도의 신설도 그러한 환경규제 패러다임 변화의 대표적인 사례라고 할 수 있다.¹¹⁾

특히, 해역에서는 오염물질의 이동이 자유롭고, 물의 밀도가 커서 소음·진동 등이 대기 중에서 보다 훨씬 빠르게 전달되고 있으며, 해양생태계는 복잡한 의존관계를 가지고 있으므로, 이용·개발해위 상호간의 조정과 협의, 환경에 미치

10) 박수진·목진용, 「우리나라 해양환경법체계 정비에 관한 연구」, 한국해양수산개발원, 2007, 1-2면.

11) 舊해양수산부는 2005년 1월에 「해양오염방지법」을 전부 개정하는 형태의 「해양환경관리법제정법률안」을 입법예고하였음. 이후 2006년 11월 규제심사와 2006년 3월 법제처심사, 2006년 4월 차관회의 및 국무회의를 거쳐 2006년 5월 국회에 제출되어, 2007년 1월 19일에 법률 제8404호로 제정되었음. 동 법률은 공포한 후 1년이 경과한 시점인 2008년 1월 20일부터 시행되었으며, 2009년 6월 현재까지 10차례에 걸쳐 타법개정형태로 개정이 이루어졌음. 타법개정 내용은 법률명칭 변경이 대부분으로, 실질적인 부분에 대한 개정작업은 없었음.

는 영향에 대한 조사·예측 및 평가는 해양환경을 지속가능하게 이용하기 위해서는 필수적인 수단이다.

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

해양환경에 미치는 영향을 기준으로 ‘해역이용협의 대상사업’¹²⁾과 ‘해역이용영향평가 대상사업’으로 나누어 절차를 이원화함으로써, 과도한 규제부담과 국민 불편을 방지하였다. 즉, 바다골재 채취, 준설토의 해양투기, 해양자원의 이용·개발, 바다골재 채취단지의 지정 등 해양환경에 심각한 영향을 미치는 일정규모 이상의 사업인 경우에만 ‘해역이용영향평가서’를 작성하도록 하였다. 반면, 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도의 경우에는 각각 개별 법률에서 규율하고 있어 양 제도를 유기적으로 연계 운영하기 어렵다는 지적이 계속되고 있다.¹³⁾

또한 제도간 연계성 및 운영의 실효성 확보를 위하여 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도를 동일법 체계 내에서 규정하는 것이 환경영향평가의 본질과 원칙에 충실한 제도적 기반을 구축하는 것이라는 주장이 제기되어 왔다는¹⁴⁾ 점에서 해역이용협의제도와 해역이용영향평가제도를 하나의 법률에서 규정하고

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

13) 함대성, 「사전환경성검토제도의 법적과제」, 한국법제연구원, 2004. 11, 20면.

14) 김임순 외 5인, “전략환경평가의 제도화 동향과 국내 도입 방안”, 「환경영향평가」 제12권 제3호, 한국환경영향평가학회, 2003, 182면.

있는 「해양환경관리법」의 법체계는 발전적인 입법방향이라고 평가할 만하다. 미국의 경우에도 대상의 선정단계에서부터 최종평가까지 「국가환경정책법」(National Environmental Policy Act, NEPA)이라는 하나의 법체계 내에서 단계별로 평가가 이루어지고 있다.¹⁵⁾

2. 해양환경관리법상 해역이용영향평가제도

(1) 해역이용영향평가제도의 채택배경 및 경과

정책결정이나 의사결정과정에서 환경적인 요소를 고려하여 환경오염의 가능성을 원천적으로 억제하기 위해서는 제안된 사업계획이나 현재 진행되고 있는 사업이 환경에 미칠 영향을 종합적으로 평가할 수 있는 절차가 필수적이다.¹⁶⁾ 그러한 점에서 2007년 1월 「해양환경관리법」의 제정을 통해 신설된 ‘해역이용영향평가제도’는 해양환경정책 부문에 있어서 매우 의미있는 제도이다.¹⁷⁾

한편, 해역이용영향평가제도의 도입과정에서 「舊환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」상 환경영향평가와의 관계정립이 주요 쟁점사항이었으나, 적용대상을 서로 구분함으로써 중복규제 문제를 해결하였다.¹⁸⁾ 「해양환경관리법」상 해역이용영향평가제도의 신설은 해양환경보전 책무를 담당하고 있는 국토해양부가 해양환경에 대한 환경영향평가를 수행하게 되었다는 데 상당한 의미가 있다고 할 것이다.

15) 박수진, 전계논문, 한국법제연구원, 2007.9, 16-17면.

16) 정희성·변병설, 「환경정책의 이해」, 박영사, 2006, 210면.

17) 「해양환경관리법」은 기존 「해양오염방지법」을 폐지하고 제정하는 형태로 입법이 이루어졌음. 동 법률은 총 12개장 133개 조문으로 구성되어 있으며, 해양환경을 체계적이고 종합적으로 관리한다는 목표 아래 오염물질의 통합관리, 잔류성유기오염물질의 관리, 해역이용영향평가제도의 신설, 해양환경관리공단의 신설 등이 이루어졌음.

18) 「해양환경관리법」제85조 제1항.

(2) 해역이용영향평가의 대상사업

해역이용영향평가제도의 적용대상은 「해양환경관리법」 제85조에서 구체적으로 규정하고 있는바, i) 「공유수면관리법」 제5조 제1항 제7호에 따른 행위 중 준설토의 해양투기, ii) 「공유수면관리법」 제5조 제1항 제7호에 따른 행위 중 해양자원의 이용·개발, iii) 「골재채취법」 제22조에 따른 골재채취 중 바다골재 채취, iv) 「골재채취법」 제34조에 따른 바다골재 채취단지의 지정이다.

즉, 앞서 언급한 개별 법률에 근거하여 행정기관이 면허·허가 또는 지정 등을 하고자 하는 경우에는, 당해 행위가 대통령령이 정하는 규모 이상에 해당하는 때에는 그 행위로 인하여 해양환경에 미치는 영향에 대한 평가인 ‘해역이용영향평가’를 국토해양부장관에게 요청하여야 한다. 다만, 「환경영향평가법」 제4조제3항의 규정에 따른 환경영향평가 대상사업 중 대통령령이 정하는 사업을 제외함으로써 중복규제의 문제를 해결하였다.

구체적인 해역이용영향평가 대상사업의 규모는 시행령 제63조제1항 [별표 제16]에서 규정하고 있는 바, <표 2-1>과 같다. 이 때 대상사업의 범위 중 사업의 규모는 허가 또는 지정 등을 받으려는 사업의 규모를 말하며, 다른 법령에 따라 허가 또는 지정 등을 받은 것으로 의제되는 사업으로서 해역이용영향평가 대상사업의 범위에 해당되는 경우에는 해역이용영향평가를 실시하여야 하는 사업으로 본다. 또한 하나의 사업이 둘 이상의 해역이용영향평가 대상사업 범위에 해당되는 경우 평가서 제출 시기는 가장 먼저 허가 또는 지정 등을 받으려는 시기로 한다.

한편 해역이용영향평가는 ‘누적영향평가제도’를 도입함으로써, 대상사업 규모를 분할하여 평가를 회피하려는 탈법행위를 방지하였다. 즉, i) 동일한 사업자가 동일 영향권역에서 같은 종류의 사업을 시행하는 경우에 각 사업 규모의 합이 해역이용영향평가 대상규모에 달한 경우, ii) 사업의 허가 또는 지정 등의 당시에 해역이용영향평가 대상규모 미만이어서 이를 실시하지 아니한 사업이 동일 영향권역에서 사업계획의 변경 등으로 사업규모가 해역이용영향평가 대상

규모에 이르거나, 그 사업이 끝나지 아니한 시점에서 신규로 허가 등이 된 사업 규모와의 합이 해역이용영향평가 대상 규모에 이른 경우에는 그 사업 전체에 대하여 해역이용영향평가를 실시하여야 한다.¹⁹⁾

또한 동일 영향권역에서 「골재채취법」 제22조에 따른 골재채취 중 바다골재 채취사업을 2명 이상이 시행할 때에는 사업규모의 합이 해역이용영향평가 대상 규모에 이르면 해역이용영향평가를 공동으로 실시하여야 한다.

〈표 2-1〉 해역이용영향평가 대상사업

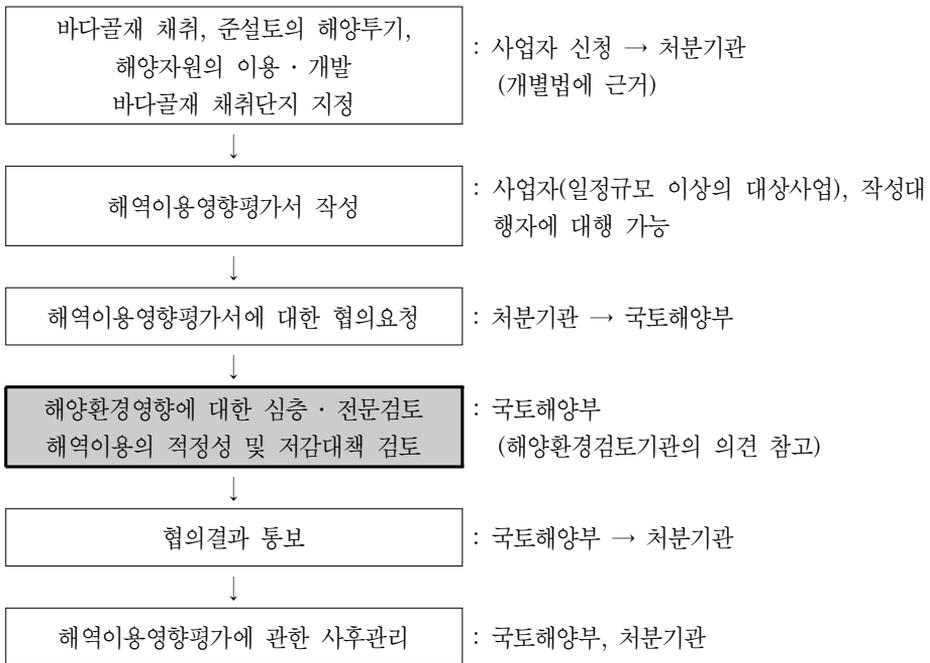
구분	대상 사업
준설토의 해양투기	「공유수면관리법」 제5조제1항제7호에 따라 토석(준설토를 포함한다)을 해양투기하는 행위로서 영해 안에서 투기량이 20만 ³ m ³ 이상인 경우 또는 배타적경제수역(EEZ)에서 투기량이 40만 ³ m ³ 이상인 경우. 다만, 국토해양부령으로 정하는 폐기물 배출해역에 투기하는 경우는 제외한다.
해양 자원의 이용·개발	<ol style="list-style-type: none"> 1. 「해저광물자원 개발법」에 따른 해저광물 개발을 목적으로 하는 해저광업 2. 「광업법」에 따라 광물을 채취하는 경우로서 영해 안에서 채취면적이 10만²m² 이상이거나 채취량이 20만³m³ 이상 또는 배타적경제수역(EEZ)에서 채취면적이 20만²m² 이상이거나 채취량이 40만³m³ 이상인 경우 3. 「해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률」 제4조에 따른 해양심층수기본계획에 따른 해양심층수의 이용·개발행위로서 취수량이 1일 5만³m³ 이상인 경우 4. 그 밖에 「공유수면관리법」 제5조제1항제9호에 따른 해양자원의 이용·개발행위로서 영해 안에서의 이용·개발면적이 10만²m² 이상이거나 이용·개발량이 20만³m³ 이상인 경우 또는 배타적경제수역(EEZ)에서의 이용·개발면적이 20만²m² 이상이거나 이용·개발량이 40만³m³ 이상인 경우
바다골재의 채취	<ol style="list-style-type: none"> 1. 「골재채취법」 제22조에 따라 바다골재를 채취하는 경우로서 영해 안에서 채취량이 20만³m³ 이상인 경우 또는 배타적경제수역(EEZ)에서 채취량이 40만³m³ 이상인 경우. 다만, 제2호의 대상사업에 해당되어 평가를 받은 경우는 제외한다. 2. 「골재채취법」 제34조에 따른 바다골재 채취단지의 지정

19) 「해양환경관리법 시행령」 제63조제1항 [별표 제16호]의 비고

(3) 해역이용영향평가의 절차

해역이용영향평가대상 사업에 대한 면허·허가 또는 지정 등을 하고자 하는 행정기관의 장(이하, 처분기관이라 함)은 해역이용영향평가를 국토해양부장관에게 요청하는 때에는 해역이용영향평가의 대상이 되는 사업을 하려는 자(이하, 평가대상사업자라 함)가 작성한 해역이용영향평가서를 함께 제출하여야 한다.

〈그림 2-1〉해역이용영향평가서의 작성절차



또한 평가대상사업자는 해역이용영향평가서를 작성하는 경우에 국토해양부령이 정하는 바에 따라 설명회 또는 공청회 등을 개최하고, 이해관계자의 의견수렴 등 필요한 절차를 거쳐야 한다. 이는 해당 지역주민 및 전문가 등의 참여를 통하여 해역이용영향평가 대상사업의 실시로 인한 해양환경영향을 최소화할 수 있는 합리적인 저감방안을 모색하고, 향후 당해 사업의 원활한 실시를 위한 절

차이다.

한편, 「해양환경관리법」은 평가대상사업자가 해역이용영향평가를 법 제86조제1항의 규정에 따라 등록된 평가대행자로 하여금 평가서 작성을 대행하게 할 수 있도록 하고 있다. 이는 평가대상사업자의 편의를 도모하는 동시에 평가서 작성의 전문성을 제고하기 위한 조치라 할 수 있다.

해역이용영향평가 대상사업자는 해역이용영향평가를 작성하는 경우에 국토해양부령이 정하는 바에 따라 설명회 또는 공청회 등을 개최하여 이해관계자의 의견을 수렴하여야 한다. 이는 해당 지역주민 및 전문가 등의 참여를 통하여 해역이용영향평가 대상사업의 실시로 인한 해양환경영향을 최소화할 수 있는 합리적인 저감방안을 모색하고, 향후 당해 사업의 원활한 실시를 위한 절차이다.²⁰⁾

(4) 해양환경영향조사 등 사후관리체계 정비

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

여기서 주목할 점은 제95조제3항의 규정에 따라 바다골재 채취단지 지정의 경우에는 지정일로부터 매년 해양환경영향조사를 실시하고 그 결과를 국토해양부장관에게 제출하도록 하고 있는 점이다. 이는 바다골재 채취단지에서의 개별적인 골재채취행위에 대해서는 별도의 해역이용영향평가를 실시하지 않도록 함으로써 골재수급이라는 국가경제적인 측면을 고려하는 동시에 매년 해양환경영향조사서를 제출하도록 함으로써 개발과 보전이 상호 조화를 이루게 하려는 정책적 고려의 산물이라고 볼 수 있다.²¹⁾

20) 목진용·박수진, 「해양환경관리법의 주요 신설제도의 평가와 입법과제 중간보고서」, 2009.5, 16면.

3. 해양환경관리법상 해역이용협의제도

(1) 해역이용협의제도의 개념

해양에서는 공유수면에서의 공작물 설치, 규사 또는 바다모래 채취, 선박의 항행, 어업행위, 준설토 투기, 폐기물 처리장, 관선·관로 설치 이용 등 다양한 이용행위를 합리적으로 조정하는 것이 필수적으로 요구된다. 예를 들면, 해역에 공작물을 설치하는 행위는 선박통항과 해양생태계에 영향을 미칠 수 있으며, 항계 내의 폐기물 배출지를 지정하거나 과도한 어업면허 허가처분은 수산자원을 둘러싸고 이해관계자간에 충돌을 야기할 수 있다. 또한 규사채취나 바다골재 채취행위는 선박통항, 관광, 어업행위와 서로 마찰을 초래할 수 있다.²¹⁾

그러한 점에서 해역이용협의제도는 해역에서의 이용·개발행위를 면허·허가·승인 등의 행정처분행위를 하기 이전에 이해관계가 상충될 수 있는 해역이용행위 상호간의 조정을 도모하고, 다양한 형태의 해역이용행위로 인한 영향을 평가하여 해양환경 및 해양생태계 훼손을 사전에 예방하며, 저감대책을 수립·추진하기 위한 제도적 장치라고 할 수 있다.

「해양환경관리법」은 기존 「해양오염방지법」상 해역이용협의 대상에서 「골재채취법」상 바다골재 채취예정지의 지정을 추가하였으며, 기존 해역이용협의제도가 안고 있었던 전문성 부족 문제를 개선하였고, 일반해역이용협의 대상사업과 간이해역이용협의 대상사업을 구분하여 해역이용협의제도의 실효성과 규제합리성을 개선하였다.

즉, 해양환경에 미치는 영향이 큰 사업에 대해서는 기존 해역이용협의제도를 강화하여 ‘일반해역이용협의 대상사업’으로 구분하고, 영향이 경미한 사업에 대해서는 ‘간이해역이용협의 대상사업’이라 하여 절차를 간소화하였다. 이는 사업

21) 목진용·박수진, 전계서, 16-17면.

22) 해역이용협의제도는 1996년에 舊해양수산부가 발족된 이후 해양이용·개발과 해양환경보전에 대한 법체계가 새롭게 정리되기 시작한 1999년에 「해양환경관리법」의 전신인 「舊해양오염방지법」 제4조의8에 근거하여 도입된 제도임. 자세한 사항은 해양수산부, 「환경관리해역 환경개선연구(Ⅲ)」, 2004. 10, 220-221면 참조.

자의 부담을 경감하기 위한 노력의 일환이라고 볼 수 있다.²³⁾

앞서 살펴보았던 해역이용영향평가제도와 해역이용협의제도의 가장 큰 차이점은 작성주체가 면허등의 행정처분을 하는 처분기관과 사업자로 구분된다는 점이다. 해역이용영향평가를 받는 사업에 대해서만 사업자에게 작성의무를 부과하였고, 대행기관을 통해 작성 가능하도록 하여 사업자의 불편을 줄이고 전문성을 강화하였다. 해역이용협의제도와 해역이용영향평가의 대상사업, 작성주체, 절차, 평가시기, 검토 등을 비교하면 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 해역이용협의제도와 해역이용영향평가제도의 비교

구 분	해역이용협의	해역이용영향평가
대 상 사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「공유수면관리법」상 공유수면 점·사용 ○ 「공유수면관리법」상 공유수면매립 ○ 「수산업법」상 어업면허 ○ 「골재채취법」상 일정규모 이하의 바다골재 채취 및 바다골재 채취예정지 지정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「골재채취법」상 일정규모 이상의 바다골재 채취 및 바다골재 채취단지 지정 ○ 「공유수면관리법」상 준설토의 해양투기 ○ 「공유수면관리법」상 해양자원의 이용·개발
작 성 주 체	○ 처분기관(사업자가 제출한 해역이용협의 서로 같음할 수 있음)	○ 사업자
절 차	○ 처분기관→해양수산부 장관→처분기관→사업자	○ 사업자→처분기관→해양수산부 장관→처분기관→사업자
시 기	○ 면허·허가·지정 등 처분 이전	○ 면허·허가·지정 등 처분 이전
작 성 방 법	○ 해역이용협의서와 개별법에 근거하여 제출한 서류 첨부	○ 해역이용영향평가서
주 요 내 용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업개요 및 해양환경현황 ○ 일반적 저감방안 ○ 해양환경영향조사(일반해역이용협의 대상 사업 중 일정사업에 한함) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업개요 및 해양환경현황 ○ 심층적·전문적 저감방안 ○ 해양환경영향 분석·예측 ○ 해양환경영향조사
검 토	○ 전문가, 필요시 해역이용영향검토기관	○ 해역이용영향검토기관
비 고	○ 간이해역이용협의의 대상사업은 점용 및 사용해역의 해양환경 개황을 생략하거나 간소화하여 작성 가능	

23) 장학봉·손규희, “해양환경관리법의 해역이용협의제도 개선방안”, 「현안과제」, 한국해양수산개발원, 2008.12, 3면.

(2) 해역이용협의의 대상사업

현행 「해양환경관리법」상 해역이용협의제도는 일반해역이용협의 대상사업과 간이해역이용협의 대상사업으로 구분되어 있다. 일반해역이용협의 대상사업의 범위와 규모에 대해 「해양환경관리법 시행령」제61조제2항 [별표 15]에서 구체적으로 규정하고 있으며, 간이해역이용협의 대상사업은 공유수면의 점용·사용 중 포락지·간석지의 토지조성사업, 준설토의 해양투기, 바다모래채취를 제외한 사업 중 소규모 사업을 의미한다.

다만, 간이해역이용협의 대상사업임에도 불구하고 해당 사업의 특성 및 주변의 환경적 여건을 고려할 때 수산자원과 해양환경에 중대한 영향을 미칠 것으로 예상되어 국토해양부장관이 인정한 경우에는 일반해역이용협의 절차를 거쳐야 한다.²⁴⁾

(3) 해역이용협의 절차

「舊해양오염방지법」상 해역이용협의는 해역이용협의의 대상과 협의기간에 대해서만 규정하고 있을 뿐 세부적인 협의서 작성기준, 항목, 작성방법 등에 대한 규정이 없었다. 또한 일선 지방자치단체에서도 해역이용협의제도를 개별법에 규정된 관계 기관간 협의제도와 동일한 것으로 인식하거나 형식적인 절차로 이해하는 경우가 많았다.²⁵⁾²⁶⁾ 그 결과, 개별 법률상 제출되는 대부분의 신청서 및 첨부서류에 해양환경 및 해양생태계에 미치는 영향이나 저감방안을 포함하여 작성하도록 규정하고 있지 않기 때문에, 상당수의 해역이용협의서가 서류미

24) 「해양환경관리법 시행령」제61조제2항 [별표 15] 비교.

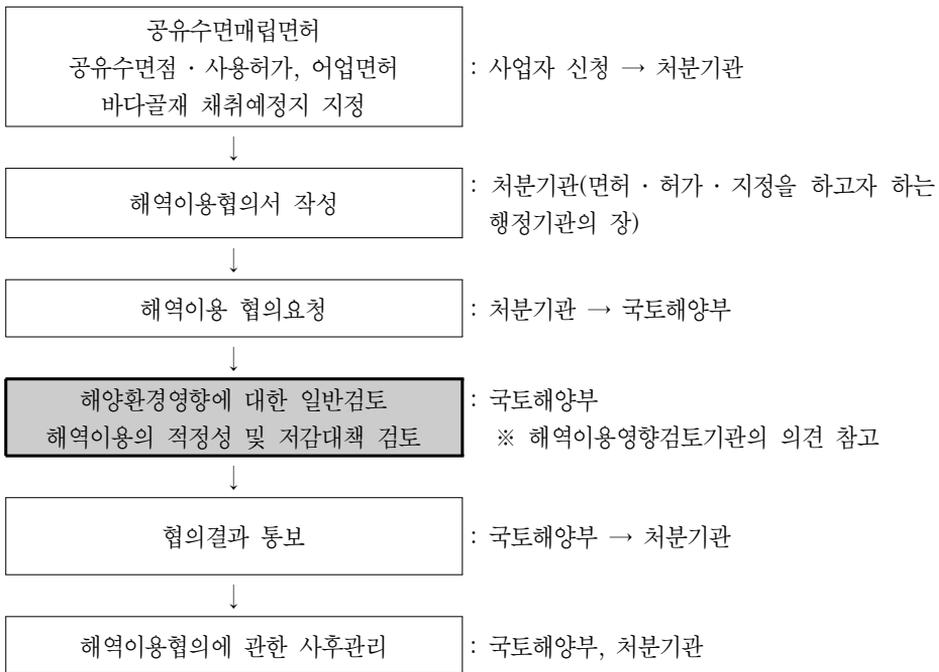
25) 장학봉·박수진, “해역이용협의제도의 문제점과 개선방향-해사채취를 중심으로”, 「월간 해양수산」 제240호, 한국해양수산개발원, 2004. 9, 40면.

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

비를 이유로 재협의 요청이 반복되었다. 이는 협의기간의 장기화에 따른 민원인의 불편, 해역이용협약에 대한 신뢰성 저하, 제도의 투명성 약화로 이어졌으며 해역이용협의업무를 담당하고 있는 지방해양수산청의 어려움으로 작용해왔다.²⁷⁾

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

〈그림 2-2〉 해역이용협의 절차



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

Ⅲ. 입법평가제도의 개념 및 해양부문 환경평가제도와 비교

1. 입법평가제도의 개념 및 기준

(1) 입법평가제도의 개념

1930~1970년대 복지국가는 자본주의 실패를 시정하기 위한 수단으로서 규제 강화와 사회에 대한 국가개입을 지향하였으나, 지나친 규제는 시장왜곡과 도덕적 해이라는 정부실패를 초래하였다. 따라서 오늘날 국가행위는 점점 더 목적지향성과 효과지향성이 강조되고 있으며, 정책의 중요한 형식인 입법의 중요성은 더욱 커지고 있다. 균형있는 규제를 위해서는 입법의 정당성 뿐만 아니라 실효성과 효율성이 확보되어야 한다는 점이 강조되고 있는바, 그 수단으로 도입된 것이 입법평가제도이다.

아직까지 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung, Evaluation von Gesetzen)의 개념에 대한 기본적인 합의가 이루어지지 않는바, 그 의미는 시대와 함께 확장되어 최근에는 어떠한 정책의 사전 기획입안단계부터 사후단계까지 각 각을 분석하는 활동 일반을 포함하는 것으로 이해되고 있다.

입법평가의 개념을 이해함에 있어서 가장 중요한 것은 평가대상으로, 협의의 입법평가는 입법의 결과 또는 영향에 대한 평가에 한정되나, 광의로는 입법의 필요성, 집행가능성 등을 포괄하는 개념으로 이해된다.²⁸⁾

요컨대 입법평가란 법률·명령·규칙 등 법규를 제정·시행함에 있어 입법이 국가나 사회에 미치는 영향의 범위·파급효과, 그리고 발생가능한 부작용등을 측정후 이를 비교衡量하여 공익과 사회편익을 위해 적절한 것인지를 평가함으로써 보다 실현성 높고 효율적인 법령을 제·개정하기 위한 제도라고 정의

28) 국회법제실 편, 「입법이론과 법제실무」, 2008, 217면.

할 수 있다.²⁹⁾

일반적으로 스위스나 독일 등 대륙법계 국가는 입법평가제도를 통해서, 영국이나 미국 등 영미법계 국가의 규제영향분석제도를 통해서 법규범의 양적 팽창에 따른 질적저하를 사전에 방지하고 사후에 효과적으로 억제하고 있으며 양자는 같은 개념으로 이해되고 있으나, 현재 우리나라에서 실시하고 있는 입법평가제도나 규제영향분석제도와 동일한 개념은 아니다. 입법평가의 대상은 각 국가의 입법환경에 따라 달라질 수 있으나, 헌법의 경우는 입법평가의 기준이지 대상이 아니며, 헌법을 제외한 법률 이하의 규범이 입법평가의 대상이 된다고 보아야 할 것이다.³⁰⁾

(2) 입법평가의 기준

입법평가는 입법의 효과와 관련이 있는바, 입법평가의 기준이 무엇인가에 대한 견해는 나뉘고 있다. 즉, 법경제성, 영향, 실효성(효과성), 비용, 유효성, 효율성, 친숙성(이해가능성), 집행가능성, 법합치성(법형식성) 등을 예로 드는 견해도 있고, 헌법적 가치와 함께 법의 일관성·통일성, 수용성·준수성, 정당성, 안정성, 효과성, 경제적 효율성, 접근성(명확성, 이해가능성) 등이라고 주장하기도 한다. 한편 입법의 필요성, 유효성과 효율성, 공평성, 참가성, 적법성을 예로 들기도 한다.³¹⁾

여기서 평가기준의 성격을 고려하여 입법평가의 일반기준을 입법의 필요성, 법경제성, 입법의 영향이나 비용, 효과성, 효율성, 공평성, 수용성(준수가능성), 집행가능성, 법적합성(법의 일관성, 통일성, 명확성, 이해가능성 등) 등을 일반기준으로 볼 수 있다.³²⁾

29) 박진현, “법안비용추계제도의 헌법적 의의 및 운영과 과제”, 「입법평가 전문가회의 자료집」, 2007.2.22, 15면.

30) 김수용, “입법평가의 의의와 평가기법”, 「전문가 자문회의 발표문」, 한국해양수산개발원, 2009.2, 3면.

31) 김대희·강현철·류철호, 「입법평가기준과 평가지침에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2008, 26면.

여기서 법경제성은 법령에서 의도한 목적과 그 목적달성에 필요한 수단의 상호관계에 비추어 법 시행과정이나 법령상 의무이행을 위해 소요되는 비용이 경제적이어야 함을 말한다. 효과성 또는 효율성이라는 척도는 전통적인 법률학에서는 큰 관심을 두지 않은 부분으로서, 법경제학적인 측면에서 검토가 이루어진 것이라 할 수 있다. 실효성은 입법을 통하여 예측되었던 효과와 실제 효과간의 관계를 분석하는 것이며, 유효성은 입법활동이 목표를 달성하였는가를 검토하는 것이다. 여기서 실효성은 유효성의 조건이나 반드시 보장되는 것은 아니기 때문에 유효성의 필요조건이지 충분조건은 아니다.³³⁾

효율성은 투입된 자원(input)과 그로부터 산출된 재화 및 서비스(output)의 관계를 말하는바, 입법활동의 비용과 편익 사이의 관계를 통해 법률의 타당성을 평가하는 것을 의미한다. 비용과 편익의 평가는 외부적으로 법률의 적용대상이 되는 집단의 관점에서 고려될 수 있으나, 주로 입법자의 관점에서 만들어진다. 그러나 화폐가치로 환산이 불가능하거나 곤란한 비용-편익분석의 경우에는 법률 집행에 의해 발생하는 사회적 편익은 무시하고 그 시행으로 발생하는 비용만을 기준으로 비용의 전체적 규모를 파악하거나 수단 간의 비용을 비교하기도 한다.³⁴⁾

입법평가제도는 법률의 실효성을 제고한다는 관점에서 법사회학, 비용편익기법을 입법에 도입하여 입법행위의 실시 및 효과에 관한 과학적 분석을 행하는 것이다.³⁵⁾ 따라서 개별 법률에 대한 입법평가시 적용할 수 있는 비용-편익분석 기법을 지속적으로 개발하는 것이 필요하다.

32) 김대회·강현철·류철호, 전게서, 27면.

33) 정호영, 「입법평가를 위한 법경제학적 접근방식에 관한 연구」, 중앙대학교 대학원 박사 학위 논문, 2004.2, 49-51면.

34) 정호영, 전게논문, 51-52면.

35) 정창화, “입법영향평가(GFA) 제도에 관한 연구”, 「유럽연구」제25권 제2호, 한국유럽학회, 2007, 98면.

2. 입법평가제도의 기능 및 유형

현대복지사회에서 국가의 역할이 증가하면서 각종 정책이 급증하고 있으며, 법률유보의 원리에 따라 정책을 실현하고 근거를 마련하기 위한 입법도 역시 늘어나고 있다. 이러한 상황에서 입법평가는 법규의 질적 저하와 정책실패를 사전에 방지하고, 행정편의에 따른 위임입법 증가를 통제하고, 법규의 결과를 사전에 예측하고 평가하는 동시에 국가재정의 건전성을 유지하기 위하여 필요한 장치라고 할 수 있다.

즉, 입법평가제도는 입법의 합리화를 위한 절차로써 과도한 규율을 제거하고 기본적으로 향상되고 간소하며 간단하게 이해할 수 있는 규율체계를 가능하게 하며, 결과와 집행에 대한 예견가능성을 측정하고 사후적 목적달성 여부를 확인함으로써 정부정책의 정당성과 타당성을 평가할 수 있다. 또한 입법평가제도는 입법과정을 투명하게 함으로써 입법자의 의사결정을 지원하는 동시에 비판적 수단으로 기능할 수 있다.³⁶⁾

우리나라에 입법평가제도가 본격적으로 소개된 것은 2000년 초부터이며, 2006년 12월에 한국법제연구원에 입법평가연구TF팀이 구성되면서 주요국가의 입법평가제도에 대한 사례분석과, 이론개발, 개별 법률에 대한 적용작업이 이루어지고 있다.

이러한 입법평가는 i) 사전적 법률결과 예측인 ‘사전입법평가’, ii) 병행적 법률결과 예측인 ‘병행입법평가’, 사후적 법률결과 평가인 ‘사후입법평가’의 3가지 유형으로 구분해 볼 수 있다.³⁷⁾

사전입법평가는 법률의 준비단계에서 이루어지는 것으로 입법의 필요성(불가피성), 문제-목표분석, 법체계분석, 규범영역, 대안분석 등을 한다.³⁸⁾ 이러한 사

36) 장병일, “입법평가제도와 법해석학의 관계”, 「한양법학」제19권 제3호, 한양법학회, 2008. 10, 203면.

37) 최윤철, “법률(입법)평가제도에 관한 고찰”, 「입법의 책임성과 공익성 향상을 위한 모색 - 입법평가제도를 중심으로」, 국회개혁연속토론 자료집, 2004.10.1, 6-10면.

38) 최윤철, 전계논문, 11-14면.

전입법평가는 규율대안의 개발과 규율결과를 평가하고 감정함으로써 최적의 규율가능성 도출에 기여할 수 있다. 즉 입법의 필요성 및 규율여부, 입법의 구체적인 규율방법이 불확실할 경우에 사전입법평가가 그것을 판단하는데 도움이 될 수 있다.³⁹⁾

병행입법평가는 전문가에 의해 작성된 법률초안에 대한 검토과정에서 수행되는 것으로 해당 법률의 집행가능성, 준수가능성, 이해의 용이성, 비용·편익분석, 제도적 기능성 등을 검토한다. 끝으로, 사후입법평가는 법률이 입법목적대로 시행되고 있는지를 검토하는 것으로 해당 법률의 개정, 폐지, 대체입법 등에 대한 검증을 위해서 반복적, 정기적, 최종적으로 수행된다.⁴⁰⁾

3. 해양부문 환경평가제도와 입법평가제도의 비교

해역이용협의제도 및 해역이용영향평가제도와 입법평가제도를 비교해 보면, ‘해역이용협의서’와 ‘해역이용영향평가서’는 입법평가의 대상인 ‘법령안’에 해당하고, 해역이용협의제도 및 해역이용영향평가제도상 사업자는 입법을 하고자 하는 관계부처에 해당한다고 볼 수 있다. 법 제85조제3항의 규정에 따라 평가서 작성시 거치도록 되어 있는 설명회, 공청회 등의 의견수렴과정은 사전입법평가의 전문가 및 수범자의 워크샵 절차와 유사하다.⁴¹⁾

현행 ‘규제심사’와 ‘법령안심사’는 ‘해역이용영향평가서에 대한 검토’에 해당한다고 할 수 있다. ‘해역이용영향평가에 대한 사후평가제도’중 이행여부에 대한 확인 및 조치명령은 사후입법평가 절차와 유사한 측면이 있다.

이와 같이 해양부문 환경평가제도와 입법평가제도는 목적과 대상, 기준이 서로 상이하나, 절차상 유사한 점이 상당히 있는 것을 알 수 있다.

그러나 해양부문 환경평가제도는 대상사업의 한정되어 있고, 세부적인 평가 기준 및 절차, 평가서 작성방법, 사후관리조치 등이 체계화되어 있으나, 입법평

39) 자세한 사항은 박영도·장병일 역, 「입법평가입문」, 한국법제연구원, 2007, 9-96면 참조.

40) 최윤철, 전계논문, 16-17면, *Ibid.*, 3면.

41) 김수용, 전계논문, 41면.

가제도는 아직까지 그 개념과 대상 법률, 방법에 대한 학문적 또는 사회적 합의가 도출되지 못한 상황이다.

따라서 향후 입법평가제도를 제도화하기 위해서는 우선적으로 입법평가의 개념과 목표, 그 기능에 대한 보다 면밀한 검토가 필요하다고 생각된다. 즉, 기존 사전환경성검토제도, 환경영향평가제도, 해역이용영향평가, 해역이용협의제도와 같은 환경평가제도 뿐만 아니라, 규제영향분석, 갈등영향분석, 부패영향분석 등과의 공통점과 차이점을 세밀하게 분석함으로써 입법적·정책적 시사점을 도출하는 노력이 필요하다.

IV. 해양부문 환경평가제도에 대한 입법평가

이하에서는 지금까지 살펴본 해역이용영향평가제도와 해역이용협의제도에 대하여 입법평가를 통해 기존 「해양오염방지법」에 따른 해역이용협의제도와 새롭게 제정된 「해양환경관리법」상 해역이용협의제도를 비교해보기로 하겠다. 또한 해역이용협의제도와 해역이용영향평가제도의 문제점과 향후 개선사항에 대해서도 살펴보기로 하겠다.

1. 해양부문 환경평가제도의 주요 입법효과

「해양환경관리법」의 제정을 통해 해역이용영향평가제도가 새롭게 도입되고, 기존 해역이용협의제도의 제도상 문제점을 개선한 것이 가장 큰 입법효과라고 볼 수 있다. 또한 해양환경에 미치는 영향에 따라 i) 간이해역이용협의 대상사업, ii) 일반해역이용협의 대상사업, iii) 해역이용영향평가 대상사업으로 구분하고 있다는 점은 규제의 수용성과 집행가능성을 고려한 것이라고 판단된다.

또한 기존 해역이용협의제도의 이행강제성과 해양부문 환경평가제도의 전문성과 규제합리성을 강화하기 위한 조치를 법제화하고, 사후관리체계를 정비하는 등 본래의 해양부문 환경평가제도 도입취지에 맞는 제도적 장치를 포함하고 있다.

(1) 해역이용협의제도의 이행강제성 강화

「舊해양오염방지법」상 해역이용협의제도의 운영상 문제점 중 하나는 「공유수면관리법」 제5조에 따른 공유수면의 점용 및 사용의 허가와 「공유수면매립법」 제9조에 따른 공유수면매립 면허에 대하여 개별법상 의제조항을 통하여 해역이용협의 절차를 거치지 않고 행정처분이 이루어지는 데 있었다. 소위 행정절차상 공유수면 점·사용허가와 공유수면매립면허에 대한 의제처리인데, 이를 근거로 「해양오염방지법」상 해역이용협의까지 생략하는 사례가 다수 발생하였다.

「해양환경관리법」은 이러한 문제점을 개선하기 위하여 법 제84조제2항에서 다른 법률에서 「공유수면관리법」에 따른 공유수면 점·사용의 허가 또는 「공유수면매립법」에 따른 공유수면매립 면허를 의제하는 경우에도 반드시 해역이용협의를 거치도록 명문화하였다.

다만, 「재난 및 안전관리기본법」 제37조의 규정에 따른 응급조치를 위한 사업, 국방부장관이 군사상의 기밀보호가 필요하거나 군사작전의 긴급한 수행을 위하여 필요하다고 인정하여 국토해양부장관과 협의한 것으로서 국토해양부장관이 정하여 고시하는 사업에 대해서는 해역이용협의서를 제출하지 않도록 하여 국민의 부담을 경감하기 할 수 있도록 하였다.

(2) 작성대행제도 도입을 통한 전문성 강화

「해양환경관리법」은 사업자가 작성해야 하는 해역이용영향평가서를 국토해양부령이 정하는 기술능력, 시설, 장비 등의 일정 자격을 갖춘 작성대행기관에서 대행할 수 있도록 하고 있다. 즉, 법 제86조에서는 제85조제4항의 규정에 따른 해역이용영향평가서의 작성을 대행하는 사업을 영위하려는 자(이하, 평가대행자라 함)는 국토해양부령이 정하는 기술능력·시설 및 장비를 갖추어 국토해양부장관에게 등록하여야 한다. 만약 해역이용영향평가서의 작성을 대행하는 사업의 등록을 한 자가 등록한 사항 중 대표자, 기술능력의 보유현황 등 중요사항을 변경하려는 때에도 동일한 절차를 거쳐야 한다.⁴²⁾

이는 해역이용영향평가서의 전문성 및 신뢰성을 확보하기 위한 제도적 장치라 할 수 있다. 또한 작성대행기관의 결격사유가 발생하는 경우에는 업무정지 또는 등록취소를 할 수 있도록 함으로써 작성대행기관의 해역이용영향평가서 작성대행업무를 엄격하게 관리하고 있다.

(3) 해역이용영향검토기관의 운용을 통한 신뢰성 강화

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

한편 해역이용협의 의견을 통보하기 전에 「골재채취법」상 바다골재 채취예정지가 해안선을 기준으로 육지 쪽으로 1km 이내의 지역과 바다 쪽으로 10km 이내의 구역을 포함하는 경우에는 환경부 장관과 미리 협의하여야 한다.⁴³⁾ 이는 부처간 협의를 통해 해역에서의 이용·개발행위가 육상환경에 미치는 영향을 최소화하기 위한 것이라고 판단된다.

(4) 사후관리체계 정비

해역이용사업자 또는 처분기관은 국토해양부장관으로부터 통보받은 의견에 대하여 이의가 있을 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 90일 이내에 국토해양부장관에게 이의신청을 할 수 있다. 한편 해역이용협의의 생략·누락 및 협의 의견의 미반영을 방지하기 위하여 「해양환경관리법」은 일련의 조치를 규정하고 있다.

즉, 해역이용협의와 해역이용영향평가를 거치지 아니하고 면허등을 하거나 해역이용협의등의 의견을 미반영한 경우에는 당해 면허등의 취소, 사업의 중지,

42) 자세한 사항은 「해양환경관리법 시행규칙」 제54조 참조.

43) 「해양환경관리법」 제91조제3항.

공작물의 철거 등을 처분기관에 요구할 수 있도록 하여 해역이용협의시 국토해양부장관의 협의의견의 이행강제력을 제고하였다.⁴⁴⁾

한편 해양환경영향조사의 경우에는 해역이용영향평가 대상사업과 해역이용협의의 대상사업 중 해양환경에 미치는 영향을 고려하여 대통령령에서 정하는 사업에 대해서만 작성의무를 부과하도록 규정함으로써, 단순점용이나 소규모 해역이용행위에 대하여는 해역이용협의서 작성부담을 주지 않도록 하였다.

2. 해양부문 환경평가제도의 문제점

(1) 해역이용영향평가제도의 문제점

현행 「해양환경관리법」상 해역이용영향평가제도는 평가항목 및 범위를 거의 획일적으로 규정하고 있어서, 사업자의 부담이 크고, 해역이용영향평가서를 작성한 대행기관에게 소요비용을 제대로 지급하지 못하는 경우가 발생하고 있다.

또한 당초 일반해역이용협의 대상사업이 규모가 확대되어 해역이용영향평가 대상사업으로 되는 경우에는 일반해역이용협의서의 내용을 해역이용영향평가서에 인용할 수 있도록 함으로써, 협의기간을 단축하고, 사업자의 부담을 경감시킬 수 있도록 개선하여야 한다.

현재 해역이용영향평가서 작성은 모든 대상사업에 대해 일률적으로 적용되므로, 문제가 있다. 행위유형별로 해양환경에 미치는 영향을 고려하여 특징에 맞게 중점평가항목을 선정하는 것이 필요하다. 또한 동해, 서해, 남해안의 해역특성에 따른 평가서 작성방법의 차별화에 대한 부분도 중기적으로는 검토할 필요가 있다.

(2) 해역이용협의제도의 문제점

「해양환경관리법」상 해역이용협의제도는 규제합리성을 확보하고, 국민의 부담을 경감시키려는 목적으로 대상사업이 해양환경에 미치는 영향과 규모를 기

44) 「해양환경관리법」 제93조.

준으로 하여, '일반해역이용협의 대상사업'과 '간이해역이용협의 대상사업'으로 구분하고 있다.⁴⁵⁾

다만, 일반해역이용협의 대상사업과 간이해역이용협의 대상사업의 구분이 모호하기 때문에, 일반해역이용협의 대상사업 중 규모가 작은 사업은 간이해역이용협의 대상사업으로 하는 제도적 개선이 필요하다.

해역이용협의도 해역이용영향평가와 마찬가지로 일반해역이용협의의 경우에는 유형별로 중점검토항목을 선정하여 사업자의 시간과 비용을 줄여주고, 실질적으로 중점검토항목에 대한 조사·분석에 집중하도록 하여 충실한 일반해역이용협의서 작성이 가능하도록 제도 개선이 필요하다.

3. 해양부문 환경평가제도의 개선방향

현행 해역이용영향평가제도는 2008년 1월 「해양환경관리법」의 제정을 계기로 하여 새롭게 도입된 제도이며, 해역이용협의제도는 기존 제도를 수정·보완하였다. 그러나 대상사업의 불명확성, 평가서 작성대행기관의 결격사유중 하나인 업무개시 시점 또는 업무실적의 유무에 대한 판단기준, 사후관리제도 등에 대한 재검토를 통해 규제의 합리성과 법적 타당성을 제고하여야 할 것이다.

이는 해역이용영향평가제도가 목표로 하는 해양환경의 효율적인 보전 및 관리와 더불어 지속가능한 해역이용행위를 촉진하기 위해서도 필요한 것이라고 판단된다.

(1) 스코핑제도를 통한 세부평가항목 및 범위 선정

현재 해역이용영향평가제도는 대상사업별로 세부 평가항목을 달리 규정하고 있지 않다. 이는 불필요한 평가항목까지도 조사하도록 함으로써, 평가서 작성과정에서 사업자의 비용과 시간이 많이 소요되게 된다. 이는 일반해역이용협의제도의 경우에도 마찬가지이다. 따라서 평가항목 및 범위 등을 결정하는 스코핑

45) 「해양환경관리법 시행령」 제61조 [별표15]

(Scoping) 제도를 도입하여 해역이용영향평가 대상사업에 대한 초안을 작성하기 전에 해당 사업에 적용해야 할 평가항목 및 그 범위를 미리 정하도록 하는 절차가 마련되어야 할 것이다.

이와 관련하여 환경부는 2008년 3월 28일 「환경영향평가법」의 개정을 통해, 모든 평가대상사업에 대하여 사업자가 평가항목 및 범위를 정하여 줄 것을 승인기관 또는 환경부장관에게 요청하는 경우에는 ‘평가계획서심의위원회’의 심의를 거쳐서 평가항목과 범위를 결정하도록 개정하였다. 기존에도 사업자의 신청에 따라 평가항목 및 범위 등을 정하도록 하였으나 운영주체인 승인기관은 업무부담 때문에 소극적이었고, 사업자는 오히려 평가기간 및 평가항목이 늘어날 것을 우려하여 신청을 기피하는 문제점이 제기되어 왔었다.

이러한 문제점을 개선하기 위하여 ‘평가계획서심의위원회’를 구성하고, 평가항목 및 평가범위가 정해지면 사업자가 환경영향평가서를 작성하도록 하였다.

해역이용영향평가의 경우에도 준설토의 해양투기, 바다골재채취단지의 지정, 바다골재채취, 해양자원의 개발은 공통적인 평가항목도 있으나, 달리 접근해야 할 평가항목도 있으므로, 스코핑제도 도입을 적극적으로 검토하여야 할 것이다.

(2) 해역이용영향평가 대상사업의 조정

현재 해역이용영향평가는 준설토의 해양투기, 해양자원의 개발, 바다골재채취단지의 지정, 바다골재채취에 대해서 실시하고 있다. 그러나, 2005년 당시 부처간 협의과정에서 ‘공유수면의 준설행위’가 해역이용영향평가 대상사업에 포함되지 못하였다. 준설토의 해양투기만을 대상사업으로 할 경우에는, 해양환경에 미치는 영향을 고려하여 전문가들과 지방청 실무자들 사이에서 형평성 문제가 제기되어 왔다. 따라서 해역이용영향평가 대상사업으로 「공유수면관리법」제5조 제1항제3호에 따른 ‘공유수면의 준설행위’를 추가하여야 할 것이다. 다만, 마을어업 및 협동양식어업의 어장유지준설의 경우에는 제외함으로써 어민들에 대한 지나친 규제를 방지하는 것이 필요하다.

(3) 해역이용협의 대상사업의 조정

현재 해역이용협의제도는 일반해역이용협의 대상사업과 간이해역이용협의 대상사업으로 구분되어 있다. 그러나 세부적인 작성방법을 규정하고 있는 「해역이용협의서 작성 등에 관한 규정」(국토해양부고시 제2008-913호)에 따라 일반해역이용협의서를 작성하는 것이 그리 용이하지는 않다. 따라서, 일반해역이용협의 대상 사업 중 마을어업 및 협동양식어업의 어장준설, 육상해수양식업을 위한 해수의 취·배수관 설치사업은 간이해역이용협의대상으로 완화시킴으로써, 어민들의 부담을 줄여주는 것이 필요하다.⁴⁶⁾

한편 「공유수면관리법」상 점·사용허가 또는 「공유수면매립법」상 공유수면매립면허를 받은 것으로 보는 규정이 있는 경우뿐만 아니라, 「항만법」, 「어촌·어항법」, 「농어촌정비법」과 같이 「공유수면관리법」을 적용배제하는 경우⁴⁷⁾에도 해역이용협의절차를 거치도록 명문화하여야 하는 것이 필요하다.⁴⁸⁾

(4) 의견수렴 절차의 간소화

「해양환경관리법 시행규칙」제51조와 제52조에 따라 각각 설명회와 공청회를 개최하도록 되어있는데, 원칙적으로 설명회 또는 공청회를 개최할 수 있도록 규정하고, 주민공람시 공청회 개최가 필요하다는 의견을 제출한 주민이 많은 경우와 평가서 초안에 대한 주민 의견이 많은 경우에는 예외적으로 공청회를 개최하도록 하는 형태로 개선하는 것이 필요하다.

해역이용영향평가서의 충실한 작성과 사전갈등예방 차원에서 이해관계자의 의견수렴 절차는 반드시 필요하나 사업자에게 지나친 부담으로 작용하는 것은 문제가 있다. 따라서 시행규칙과 「해역이용영향평가서 작성 등에 관한 규정」을 개정하여 의견수렴 절차를 합리적으로 조정하는 것이 필요하다.⁴⁹⁾

46) 국토해양부, 「해사채취의 친환경적 관리방안 연구(V)」, 2009, 767-768면.

47) 「공유수면관리법」 제3조.

48) 국토해양부, 전게서, 765면.

(5) 평가대행자의 등록취소기준 완화

「해양환경관리법」제89조에 따라 평가대행자로 등록한 후 2년 이내에 해역이용영향평가의 업무를 개시하지 아니하거나 계속하여 2년 이상 해역이용영향평가 업무실적이 없는 때에는 등록이 취소된다. 만약 등록이 취소될 경우에는 그 처분 전에 체결한 해역이용영향평가서의 작성에 관련된 업무에 한정하여 계속할 수 있다. 기존 「환경영향평가법」상 환경영향평가대행기관으로 등록한 업체 중 상당수가 해역이용영향평가대행자로 등록한 상태이지만, 해역이용영향평가 대상사업은 한 해에 10건 미만이기 때문에 기준을 5년으로 완화하는 조치를 검토할 필요가 있다. 「환경영향평가법」제39조제2항제8호에서도 해역이용영향평가 대행자와 마찬가지로 2년이라는 기준을 적용하고 있으나, 해역이용영향평가 대상사업이 많지 않다는 현실적인 한계를 감안하여 5년으로 완화하는 것이 규제합리성을 도모하는 것이라고 판단된다. 만약 상당수의 해역이용영향평가 대행자가 5년이라는 요건을 충족하지 못하여 등록취소될 경우에는 일부 대행기관이 독점하게 되어 사업자가 더 많은 작성비용을 부담하거나 부실한 평가서가 작성될 우려도 있기 때문이다.

V. 입법평가제도의 한계 및 개선방향

1. 규제심사제도와와의 관계 정립 및 입법평가제도의 전문성 강화

입법평가제도를 법제화하기 위해서는 현재 법률의 제·개정, 폐지과정에서 필수적으로 거쳐야 하는 규제개혁위원회의 ‘규제심사제도’와의 관계를 명확히 하는 것이 필요하다.

중앙행정기관의 장이 규제를 신설 또는 강화(규제의 존속기한 연장을 포함한

49) 국토해양부고시 제2008-914호.

다)하고자 할 때에는 필수적으로 「행정규제기본법」상 규제심사제도를 거쳐야 한다. 즉, i) 규제의 신설 또는 강화의 필요성, ii) 규제목적의 실현가능성, iii) 규제의 대체수단의 존재 및 기존규제와의 중복여부, iv) 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단 및 국민이 부담하여야 할 비용과 편익의 비교분석, v) 경쟁제한적 요소의 포함여부, vi) 규제 내용의 객관성과 명료성, vii) 규제의 신설 또는 강화에 따른 행정기구·인력 및 예산의 소요, viii) 관련 민원사무의 구비서류·처리절차 등의 적정여부 등에 대한 규제영향분석을 실시하고, 규제영향분석서를 작성하여야 한다.⁵⁰⁾

이러한 규제심사제도는 규제개혁위원회에서 담당하고 있는바, 정부의 규제정책을 심의·조정하고 규제의 심사·정비 등에 관한 사항의 종합적 추진을 위하여 1998년 4월에 대통령직속 위원회로 설치되었다.⁵¹⁾ 동 위원회는 i) 규제정책의 기본방향과 규제제도의 연구·발전, ii) 규제의 신설·강화 등에 대한 심사, iii) 기존 규제의 심사, 규제정비 종합계획의 수립·시행, iv) 규제의 등록·공표, v) 규제개선에 관한 의견수렴 및 처리, vi) 각급 행정기관의 규제개선실태에 대한 점검·평가 등의 기능을 수행하고 있다.⁵²⁾

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

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

50) 「행정규제기본법」 제7조.

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

52) 규제심사의 기본원칙, 항목별 검토사항, 체크리스트, 규제의 적정성 판단, 단계별 조치사항, 미흡사례 등에 세부적인 작성방법 및 절차에 대하여는 「규제심사 절차 매뉴얼」과 「규제심사 실무검토 매뉴얼」에서 규정하고 있음.

규제개혁위원회의 주요한 기능 중 하나인 기존규제의 심사, 규제개선에 관한 의견수렴, 규제정비종합계획의 수립·시행과 유사성이 인정되는 부분이 있다.

그러나 법률안에 대한 규제영향분석서를 각 부처가 작성하도록 하는 것은 규제영향분석의 질적 저하를 초래하고 영향분석서의 객관성이 떨어진다는 지적이 있다. 또한 잘 작성된 규제영향분석서가 규제개혁위원회에 제출되었다고 하더라도 안건의 심의를 담당하고 있는 규제개혁위원회와 국무조정실의 인력으로는 전문성있고 심도있는 심의를 기대하기 어렵다는 문제점이 지적되고 있는 것도 주지의 사실이다.⁵³⁾

따라서 입법평가제도를 별도의 제도로서 도입하기 위해서는 우선 규제심사제도와의 관계정립이 필수적으로 이루어져야 할 것이다. 그것은 입법평가제도를 제도화하는 과정에서 수요자 입장에 있는 부처입장에서도 입법평가제도의 실효성에 대한 근거를 요구할 것이기 때문이다. 그와 더불어 입법평가에 대한 전문성을 강화하기 위하여 법학 뿐만 아니라 법사회학, 법경제학, 공학, 자연과학 등 다양한 전공의 전문가가 평가서 작성에 참여할 수 있도록 하여야 할 것이다.

2. 법령안심사제도와 중복여부 분석 및 차별화

정부입법을 위해서는 규제심사와 함께 법제처의 '법령안심사제도'를 거쳐야 하며, 모든 입법 활동은 헌법과 법령에서 정한 절차에 따라 관련 부처간 충분한 협의를 거쳐 추진되어야 한다. 법제처는 「법제업무운영규정」⁵⁴⁾과 「법제업무운영규정 시행규칙」⁵⁵⁾을 통해 정부입법계획의 수립·시행, 입법과정에서의 기관간 협조, 입법예고, 법령안 심사 등에 대해 규정하고 있다. 한편 법령의 개선 및 정비를 법제처장의 의무로 규정하고 있으며,⁵⁶⁾ 이를 위해 법령정비위원회를 구성·운영하도록 하고 있으며,⁵⁷⁾ 동 위원회는 법령정비의 방향, 정비대상법령의

53) 전학선, "입법절차에서 효율성 제고를 위한 방안", 「세계헌법연구」제14권 제3호, 국제헌법학회, 2008, 457-458면.

54) 대통령령 제18864호.

55) 총리령 제792호.

56) 「법제업무운영규정」제24조.

심의, 법령정비계획의 조정, 부처간 협의 및 의견조정 등의 기능을 수행한다. 특히 재정부담이 연 10억원 미만이거나 한시성 경비로서 30억원 미만인 경우를 제외하고는 법률안과 대통령령안을 입안하는 경우 당해 법령안의 시행으로 인하여 예상되는 재정소요비용에 관한 추계서를 작성하도록 하고 있다.⁵⁷⁾

이와 같이 법령안심사제도는 법령안에 대한 병행입법평가와 함께 사후입법평가의 기능을 일부 수행하고 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 입법평가제도가 법제화되기 위해서는 법제처의 법령안심사제도와 입법평가제도가 병행적으로 운영될 수 있는가에 대한 분석과 차별성을 규명하는 작업이 뒷받침 되어야 한다.

3. 입법평가모델개발 및 전문기평가기관의 타당성 분석

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

한편 입법평가제도는 법률자체를 심사 및 평가할 수 있는 입법평가제도를 구축하여야 하며 규제가 형성되기 시작하는 규제설계단계(ex ante)부터 시작되어 규제법령이 작성되는 단계(unos actu)를 거쳐, 사후심사단계(ex post)까지 모든 단계에 걸쳐서 분석되어야 하며, 상호 정교하게 연계되어야 할 것이다.⁵⁹⁾

한편, 입법평가제도를 각종 환경영향평가제도와 마찬가지로 법정절차로 법제화하기 위해서는 '입법평가서'의 성격과 '한국법제연구원의 역할'에 대한 검토가 있어야 할 것이다. 「환경영향평가법」이나 「해양환경관리법」은 사업자 본인이나

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

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

59) 이에 대해서는 정창화, 전계논문, 109-114면 참조.

작성대행기관을 통해 평가서를 작성하도록 규정하고 있고, 한국환경정책·평가 연구원과 국립수산과학원이 각각 전문적인 평가서 검토기관으로 기능하고 있다.

한국법제연구원이 작성대행기관적 지위를 갖고 법령을 정비하고자 하는 중앙 행정기관의 ‘입법평가서’를 작성할 것인가, 아니면 입법평가서에 대한 전문적인 검토기관으로서의 역할을 담당할 것인가에 대한 논의가 필요하다고 판단된다. 이는 중앙행정기관-규제개혁위원회-법제처-한국법제연구원의 관계정립과도 연결되는 중요한 문제일 것이다.⁶⁰⁾

4. 입법평가제도의 단계적 법제화

1977년 「환경보전법」에 환경영향평가제도가 처음으로 도입된 이래, 환경영향평가제도가 본격적으로 시행된 지 25년이 지났다. 환경영향평가제도는 무분별한 개발로 인한 환경문제의 심화와 일반 국민의 환경의식 고취로 비교적 단기간에 많은 변화를 거쳤고, 규제위주의 개발단계 이후의 환경관리라는 환경영향평가제도의 내재된 문제점을 개선하기 위하여 2000년에 사전환경성검토제도가 새롭게 도입되었다.⁶¹⁾

또한 1991년 12월에 규제정비차원에서 환경, 교통, 재해영향평가를 단일법 체계로 구성하였던 「舊환경·교통·재해등에 관한 영향평가법」이 전문성을 강화한다는 측면에서 2008년 3월에 다시 교통, 재해영향평가와 분리하여 「환경영향평가법」으로 법제명을 변경하여 개정되었다는 점은 입법평가제도에 시사하는 바가 있다.

한편, 개별법률에 근거하여 규제영향분석(1994년), 기술영향평가(2001년), 성별영향평가(2002년), 부패영향평가(2005년), 갈등영향분석(2007년) 등이 이미 도입되어 실시되고 있으며, 건강영향평가, 저출산영향평가, 인적자원영향평가, 전자정부영향평가의 도입이 논의되고 있다.⁶²⁾ 특히 환경부는 개발사업에 대한

60) 박수진, 전계논문, 한국법제연구원, 2007. 9, 42면.

61) 최준규·서성철·주용준, “환경영향평가 문제의 원인 및 연계성 분석을 통한 제도개선 연구”, 「환경영향평가」 제17권 제1호, 한국환경영향평가학회, 2008, 11-12면.

환경영향평가와는 별도로 2010년에 건강영향평가⁶³⁾(Health Impact Assessment)를 시행하는 것을 목표로 입법을 준비하고 있는 상황이다.⁶⁴⁾

따라서 입법평가제도의 별도 실시에 대한 법리적인 공방은 크지 않을 것으로 예상된다. 이에 입법평가제도에 대한 도입필요성에 대한 사회적 공감대가 형성된다면 입법평가제도를 법제화할 수 있는 여건이 조성되고 있다고 볼 수 있다. 앞서 살펴본 규제개혁위원회의 규제영향분석과 법제처의 법률안심사와의 중복 내지 충돌을 방지하고 안정적인 전문적인 입법평가체계를 구축하기 위해서는 입법평가제도에 대한 제도적 근거를 마련하는 것이 시급히 필요하다.

한편 입법평가제도를 법제화하기 위해서는 충분한 연구와 구체적인 도입방안에 대한 면밀한 검토, 의견수렴 및 공론화작업, 시범실시 등 단계별 접근방법을 통해 제도화과정을 거치는 것이 필요하다.⁶⁵⁾ 왜냐하면, 입법평가개념과 그 필요성에 대한 논란이 아직까지 지속되고 있는 상황이고, 개별 법률에 대한 적용도 2007년 이후에 이루어졌기 때문에 입법평가의 적용상 문제점에 대한 분석이 진행과정에 있기 때문이다.

따라서 입법평가제도를 여타의 영향평가제도와 같이 법률상 필수절차로서 제

62) 김둘순·강민아, “성별영향평가의 제도적 정착조건 연구”, 「2008 한국정책학회 춘계학술대회 자료집」, 2008, 173면 ; 전자정부영향평가제도에 관한 사항은 안성경, “전자정부영향평가제도의 신설에 관한 탐색적 연구”, 「법학연구」 제18권 제3호, 연세대학교 법학연구소, 2008 참조.

63) 세계보건기구는 건강영향평가제도(Health Impact Assessment: HIA)를 일정한 정책이나 활동이 사람이나 특정장소 등에 미치는 영향을 판단하는 것으로서, 현재 또는 계획된 조치의 결과를 예측 또는 행동의 결과를 평가하는 것이라고 정의하고 있음. 건강영향평가는 특정의 조치가 구체적으로 행해지기 전의 정책의 입안단계에서 당해 정책이 건강에 미치는 긍정적인 영향을 최대화하고 부정적인 영향은 최소화하기 위하여 수행되는 “사전적 건강영향평가(prospective HIA)”와 계획, 정책, 방안 등이 완성된 이후 진행되는 사업에 대한 관련 정보의 제공 등을 위해 수행되는 “사후적 건강영향평가(Retrospective HIA)”를 포함하는 개념임. 한삼인·강홍균, “건강영향평가의 입법론적 고찰”, 「환경법연구」 제29권 제2호, 한국환경법학회, 2007, 611-614면.

64) 한삼인·강홍균, 전계논문, 613면.

65) 한상우·강현철·류철호, 「국민불편 법령 개폐 등을 위한 입법평가 적용에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2008, 163-167면.

도화하기 위해서는 입법평가의 개념과 효과에 대한 종합적인 분석과 더불어 개별 법률에 대한 '입법평가제도의 시범적용'을 통해 도출되는 문제점을 개선해 나가는 동시에 입법평가제도에 대한 국민과 정부부처, 국회에 대한 인식제고 작업이 지속적으로 이루어져야 한다. 이러한 철저한 준비과정을 거친 후에 입법평가제도에 대한 법제화작업을 본격적으로 진행하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

참고문헌

- 국토해양부, 「해양생태계의 보전관리 기본계획 수립연구」, 2008.
- 국토해양부, 「해사채취의 친환경적 관리방안 연구(V)」, 2009.
- 김돌순·강민아, “성별영향평가의 제도적 정착조건 연구”, 「2008 한국정책학회 춘계학술대회 자료집」, 2008.
- 김수용, “입법평가의 의의와 평가기법”, 「전문가 자문회의 발표문」, 한국해양수산개발원, 2009. 2.
- 김임순·한상욱·박주현, “유럽연합의 EA에 비취본 한국의 환경평가제도 개선 방안”, 「환경영향평가」제15권 제2호, 2006.
- 김임순·박주현·한상욱·이은영·김한선·이은주, “친환경적 항만계획을 위한 전략환경평가 기법의 적용에 관한 연구”, 「환경영향평가」제16권 제2호, 2007.
- 목진용·윤성순·박수진, 「해양환경영향평가제도 도입방안 연구」, 한국해양수산개발원, 2006.
- 목진용·박수진, 「해양환경관리법의 주요 신설제도의 평가와 입법과제 중간보고서」, 2009.5.
- 박균성·함대성, 「환경법」, 박영사, 2006.
- 박수진, “해양부문 환경평가 관련제도의 문제점 및 개선방향에 관한 연구”, 「월간해양수산」, 한국해양수산개발원, 2007. 3.
- _____, “해양부문 환경평가제도 분석을 통한 입법평가제도의 발전적 방향에 관한 소고”, 「환경영향평가모델을 통한 입법평가제도의 도입방안」, 한국법제연구원, 2007. 9.
- 박수진·목진용, 「우리나라 해양환경법체계 정비에 관한 연구」, 한국해양수산개발원, 2007.
- 박진현, “법안비용추계제도의 헌법적 의의 및 운영과 과제”, 「입법평가 전문가회의 자료집」, 2007. 2.
- 석인선, “환경영향평가절차상 주민참여 : 미국과 우리나라의 경우에 관한 비교법적 고찰을 중심으로”, 「환경법연구」제30권 제2호, 한국환경법학회, 2008.

- 안성경, “전자정부영향평가제도의 신설에 관한 탐색적 연구”, 「법학연구」제18권 제3호, 연세대학교 법학연구소, 2008.
- 전학선, “입법절차에서 효율성 제고를 위한 방안”, 「세계헌법연구」제14권 제3호, 국제헌법학회, 2008.
- 장병일, “입법평가제도와 법해석학의 관계”, 「한양법학」제19권 제3호, 2008. 10.
- 장학봉·박수진, “바다골재채취 관련 환경관리법제의 개선방향”, 한국해양학회 추계학술대회 발표논문, 2005. 11.
- 장학봉·손규희, “해양환경관리법의 해역이용협의제도 개선방안”, 「현안과제」, 한국해양수산개발원, 2008. 12.
- 정준금, 「환경정책론」, 대영문화사, 2007.
- 정창화, “입법영향평가(GFA) 제도에 관한 연구”, 「유럽연구」, 제25권 제2호, 2007.
- 정호영, 「입법평가를 위한 법경제학적 접근방식에 관한 연구」, 중앙대학교 대학원 박사학위 논문, 2004. 2.
- 정희성·변병설, 「환경정책의 이해」, 박영사, 2006.
- 최준규·서성철·주용준, “환경영향평가 문제의 원인 및 연계성 분석을 통한 제도개선 연구”, 「환경영향평가」제17권 제1호, 한국환경영향평가학회, 2008.
- 한삼인·강홍균, “건강영향평가의 입법론적 고찰”, 「환경법연구」제29권 제2호, 한국환경법학회, 2007.
- 한상우·강현철·류철호, 「국민불편 법령 개폐 등을 위한 입법평가 적용에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2008. 9.
- 함태성, 「사전환경성검토제도의 법적과제」, 한국법제연구원, 2004. 12.
- 해양수산부, 「환경관리해역 환경개선연구(Ⅲ)」, 2004. 10.
- 해양수산부, 「해사채취의 친환경적 관리방안 연구(Ⅱ)」, 2006.
- 해양수산부, 「해사채취의 친환경적 관리방안 연구(Ⅲ)」, 2007.
- 해양수산부, 「해사채취의 친환경적 관리방안 연구(Ⅳ)」, 2008.
- 환경부, 「2008 환경백서」, 2008.

〈Abstract〉

Evaluation of Legislation on the Marine Environmental Assessment

Park, Su Jin

(Senior Researcher, Korea Maritime Institute)

As the utilization and development activities in coastal and marine areas has been increasing, the destruction of the marine ecosystem and the decrease in the marine species has been accelerated and various events such as public water reclamation, indiscreet overfishing, oil pollution accidents has been major threats to marine environment. Accordingly, the environmental assessment system for conserving the marine environment and minimizing the impact of those activities on the marine environment has been taken on additional importance.

The Environmental Assessment System for marine environment is the measure to minimize the impact of the utilization and development activities by investigating, estimating and evaluating the adverse impact of those activities on the marine environment in advance. This paper compares Marine Environmental Assessment and Evaluation of Legislation and further analyzes the challenges to be tackled through Evaluation of Legislation for current 'Environmental Impact Assessment on Marine and coastal area utilization' and 'Deliberation System on Marine and coastal area Utilization'. Lastly, it also suggests problems and suggests recommendations in legislating the evaluation of legislation system.

※ **Keywords** : Marine Environmental Assessment(MEA), Evaluation of Legislation, Deliberation System on Marine and Coastal Area Utilization (DSM), Environmental Impact Assessment on Marine and Coastal Area Utilization(EIAM), Marine Environment Management Act

