

해역이용협의 제도 상 ‘재협의’의 개선방안에 대한 고찰

김혜진 · 오현택*

(국립수산과학원 해역이용영향평가센터)

A study of ‘Re-consultation’ on Marine Environment Impact Assessment

Hyejin KIM · Hyuntaik OH*

(National Institute of Fisheries Science, 97

Marine and Fisheries Environmental Impact Assessment Center)

Abstract

Re-consultation on Marine Environment Impact Assessment (MEIA) says that business operators are then licensed back from the disposition authorities undergoing a consultation process to change business plans. Marine Environment Management Act has provisions(Article 94) with respect to a case where the scale of business, the period of business, reflects the basic plan, including a plan to change a variety of reasons. But increasingly diverse types of businesses and projects which are the subject of MEIA, As it appears that the vulnerability issues and the problem of the re-consultation. In this study conducted an analysis of the literature review and comment on the re-consultation report four years. In addition, it presents a check to the problem through concrete examples related to the re-consultation and proposes improvement measures.

Key words : Re-consultation, Marine Environment Management Act, Marine Environment Impact Assessment System Improvement

I. 서론

해역이용협의는 국민 누구나가 이용할 수 있는 공유재인 해양의 이용, 개발행위의 증대(MLTM, 2013)에 따라 환경의 훼손과 자원 고갈을 막기 위해 해양환경영향을 예측하고 저감방안을 모색하여 해양환경영향의 최소화를 유도하는 사전예방적 수단으로(Lee et al, 2011; Lee et al. 2013). 해역이용협의의 시행 건수는 해마다 증가하고 있는 추세에 있다. 이러한 해역이용협의는 「해양환경관리법」 제9장, 총 12개 조문으로 구성되어 있고(MOF, 2015). 협의대상사업은 조항으로 보았

을 때는 불과 몇 개의 법 규정에 그치는 것으로 보여진다. 그러나 이는 공유수면 점· 사용에 관한 사항을 포함하고 있어 그 유형이 매우 다양하고 포괄적이다(Yoon and Park, 2011 ; Kim et al. 2012).

그 중 재협의와 관련해서는 「해양환경관리법 (이하 동법)」 제94조에서 사업의 규모, 기간, 기본계획의 반영 등 다양한 사유로 인해 기존 해역이용협의 시의 사업계획과 계획의 변경이 있는 경우에 대하여 규정하고 있는데(MOF, 2015), 해역이용협의의 대상 사업과 유형이 점차 다양해짐에 따라 재협의의 취약점과 미비점들이 드러나고

* Corresponding author : 051-720-2962, ohtek@korea.kr

* 이 논문은 2016년도 국립수산과학원 수산연구사업 어장환경모니터링(R2016053)의 지원으로 수행된 연구임.

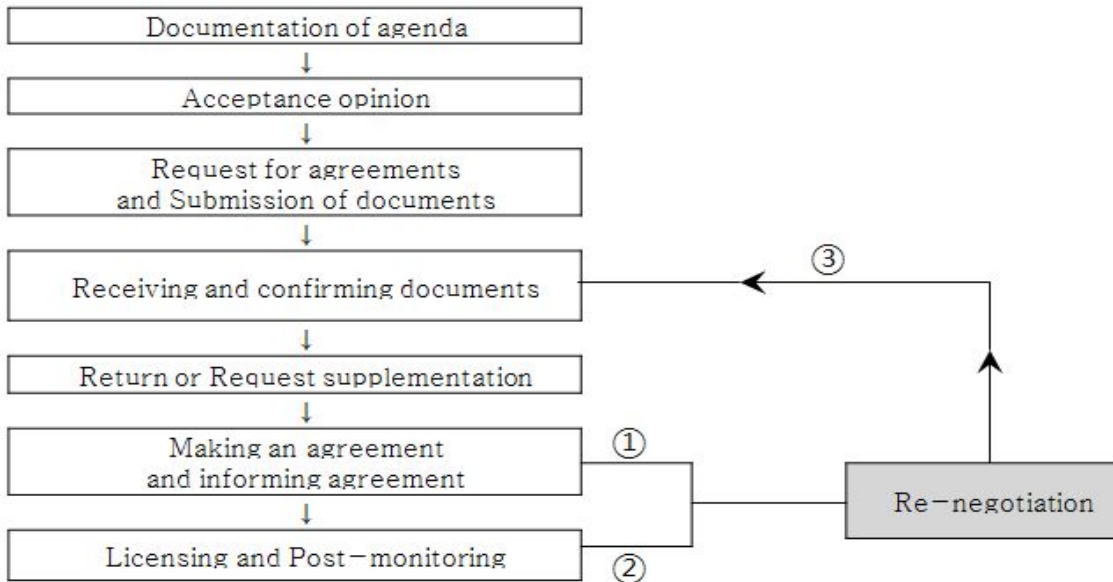
있다(Ahm, 2015). 먼저 재협의와 관련한 규정은 재협의의 형식에 대해 구체적으로 규정하고 있지 않아 작성되는 재협의 협의서의 형식이식이 일원화되지 않는 문제점이 있었다. 더불어 해역이용협의 시 재협의를 거치지 않아도 되는 경우로 규정한 해양환경관리법 시행령 제70조 제3호의 ‘경미한 경우’의 의미, 정도 등에 대하여 일관된 해석이 어려운 점, 사업에 일부사업을 추가하는 경우 추가 사업에 대해서만 새로운 해역이용협의를 실시할 것인가, 혹은 사업전체에 대한 재협의를 실시할 것인가의 문제, 사업이 재협의 대상에 해당 하는가 등 다양한 해석상의 문제점이 존재하는 것을 확인할 수 있었다.

따라서 본 연구에서는 동법에 따른 해역이용영향검토기관인 해역이용영향평가센터에서 최근 4년 간 검토한 해역이용협의서 중 변경 및 재협의 검토의견과 문헌자료의 분석 등을 통해 재협의의 실태를 살펴보고, 재협의와 관련한 구체적인 사례의 제시를 통해 문제점을 확인하고 재협의의 개선방안과 효율적인 제도의 운영방안을 모색하고자 한다.

II. 해역이용협의의 재협의 시행 현황

1. 재협의 관련규정 및 적용대상

해역이용협의의 재협의는 해역이용사업자 등이 처분기관으로부터 면허 등을 받은 후 사업계획을 변경하는 경우, 해역이용협의등의 절차를 다시 거쳐야 하는 것을 말한다. 이는 동법 제94조에 사업변경에 따른 해역이용협의에 대해 규정되어 있고, 동법 시행령 제70조에 따라 사업계획에 대한 면허 등을 받은 후 사업계획을 변경하는 경우를 그 적용대상으로 하고 있으며, 사업규모가 축소되는 경우, 변경된 사업규모가 간이해역이용협의사업에 해당하는 경우, 사업규모가 증가하지 아니하고 사업계획의 변경에 따른 영향이 경미한 경우를 그 대상에서 제외하는 것으로 규정하고 있다. 또한 동법 시행규칙 제59조의2에는 앞서 언급한 사업계획의 변경에 따른 해양환경에 미치는 영향이 경미한 경우에 대하여 규정하고 있다(MOF, 2015).



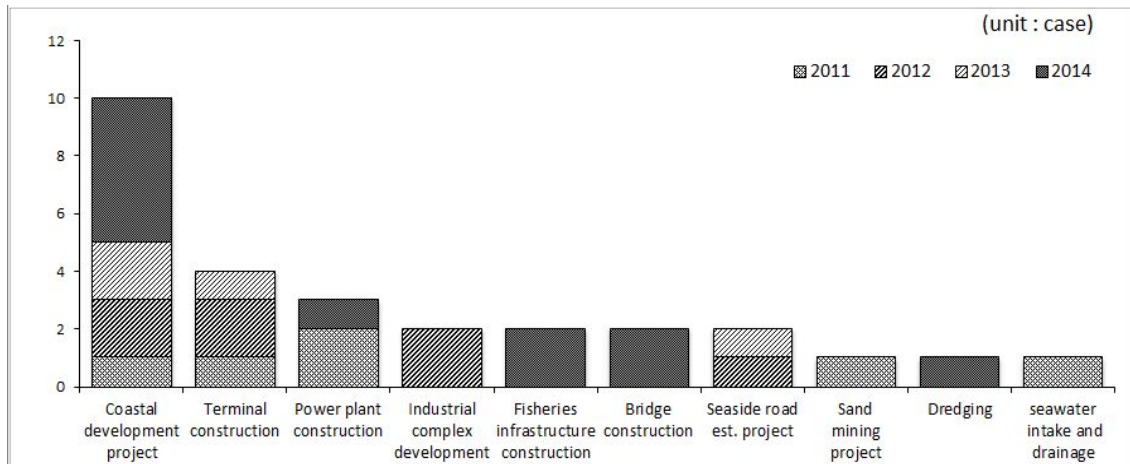
[Fig. 1] The procedure of Re-consultation on Marine Environment Impact Assessment(MEIA)

2. 재협의의 시행 절차

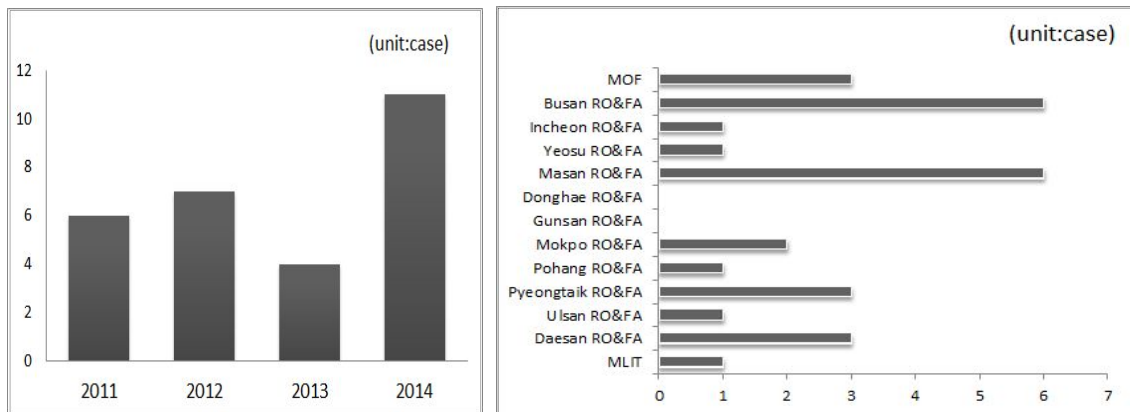
재협의 절차와 관련해서는 제94조 제2항에 따라 제84조 해역이용협의, 제85조 해역이용영향평가 그리고 제91조 의견통보, 제92조 이의신청, 제93조 사후관리의 규정을 준용하는 것으로 규정하고 있다. 재협의는 문서를 접수하고 의견을 요청하는 단계에서부터 시행되는 것이 일반적인데 ③, 사업의 시행 이전에 실시되는 경우①와 하나 사업 진행 중에 실시되는 경우②로 구분하여 볼 수 있다(Fig. 1).

3. 재협의의 시행 실태

최근 4년 간 해역이용영향평가센터에서 검토한 해역이용협의서 중 재협의 실태를 파악하기 위해 종전 사업과 사업명을 다르게 표기하여 접수한 건이나 동일한 이름으로 재차 협의한 경우 등은 제외하고, 협의서 상에 '변경' 및 '재협의'라고 명시되어 있는 경우의 검토의견을 분석하였다. 그 결과, 사업규모의 증가, 사업위치의 변경, 구조물 추가 설치, 사업기간의 연장 등과 같은 사업계획의 변경으로 인한 재협의를 실시하였고, 재협의를 실시한 사업의 유형은 다양하게 나타났으며 (Fig. 2), 협의기관별 재협의 시행 실태는 다음과 같았다(Fig. 3).



[Fig. 2] The types of re-negotiated project 2011-2014 reviewed by center for MEIA.



[Fig. 3] The number of MEIA re-consultation during 2011-2014 reviewed by center for MEIA.

해역이용영향평가센터에 접수된 사업별, 지방 해양수산청별 해역이용협의 재협의 실적은 전체 검토 건수 대비 많은 수가 확인되지는 않았다. 사업유형별로는 골재채취, 부두건설, 해수안·배수, 발전소 건설, 도로건설, 연안정비, 산업단지개발, 교량건설, 항로준설 등의 다양한 유형의 사업에서 재협회가 이루어졌고, 그 중 연안정비 사업의 재

협의 건수가 제일 많았으며, 그 뒤로 부두의 건설과 발전소 건설이 다수를 차지하고 있는 것으로 나타났다(Fig. 2). 연간 재협의 수는 2011년 6건, 2012년 7건, 2013년 4건, 2014년 11건으로 해마다 상이하게 나타났고, 지방청별로는 마산지방해양수산청과 부산지방해양수산청이 다른 지방청에 비해 재협의 시행건수가 많았다(Fig. 3).

<Table 1> Changed scale of MEIA re-consultation during 2011-2014 reviewed by center for MEIA

Change in dredging amount (m ³)					
Case No.	Project type	Project Scale (Original :A)	Project Scale (re-consultation:B)	Changed Scale (B-A)/A*100,%)	Changed volume (B-A, m ³)
Case 1	Dredging	11,000,000	17,500,000	+59.09	6,500,000
Case 2	Coastal development project	16,200	58,726	+262.51	42,526
Case 3	Industrial complex development	3,104,000	1,860,000	-40.08	-1,244,000
Case 4	Terminal construction	201,000	195,525	-2.72	-5,475
Case 5		192,207	193,566	+0.71	1,359
Case 6	Fisheries infrastructure	139,700	152,233	+8.97	12,533
Case 7	Coastal development project	15,138	22,980	+51.80	7,842
Case 8		0	38,968	add dredging	38,968
Case 9	Dredging	10,250,000	20,312,000	+98.17	10,062,000
Change in project area (m ²)					
Case No.	Project type	Project Scale (Original :A)	Project Scale (re-consultation:B)	Changed Scale (B-A)/A*100,%)	Changed area (B-A,m ²)
Case 1	Terminal construction	1,096,442	1,140,000	+3.97	43,558
Case 2	Industrial complex development	9,256	9,836	+6.27	580
Case 3	Bridge Construction	1,523	840	-44.85	-683
Case 4		8,887	10,541	+18.61	1,654
Case 5	Seaside Road est. project	3,847	6,334	+64.65	2,487
Case 6		4,829	41,658	+762.66	36,829
Case 7	Power plant construction	666,723	839,786	+25.96	173,063
Case 8		99,880	158,270	+58.46	58,390
Case 9		10,896	12,791	+17.39	1,895
Case 10	Fisheries infrastructure	455	617	+35.60	162
Case 11	Coastal development project	35,569	60,833	+71.03	25,264
Case 12		75,520	321,572	+325.81	246,052
Case 13		21,851	63,554	+190.85	41,703
Case 14		4,407	10,313	+134.01	5,906
Case 15		167,759	168,254	+0.30	495
Case 16		131,501	168,254	+27.95	36,753
Case 17		131,501	178,254	+35.55	46,753
Case 18	Seawater intake and drainage	45,992	48,141	+4.67	2,149

재협의를 시행한 변경원인으로는 공유수면 점·사용면적의 변경(증가 15건, 감소 2건), 매립면적의 변경(증가 2건, 감소 1건), 준설량의 변경(증가 6건, 감소 1건), 골재채취량의 변경(증가 1건)으로 확인되었다. 대부분의 사업에서 공유수면 점·사용 면적의 변경을 원인으로 재협의를 시행되었고, 연안정비, 산업단지조성, 부두건설 등에서는 준설량의 변경을 원인으로 한 재협의를 시행되었다.

또한 사업변경의 규모별로는 10% 이내 사업규모가 증가한 경우가 제일 많았으며, 30~50% 규모 증가한 경우가 다음으로 많았다. 또한 규모가 감소하였으나 기간 변경 등을 사유로 재협의를 시행된 경우는 3건으로, 대부분의 재협의를 사업의 규모가 증가하는 변경에서 시행되고 있음을 확인할 수 있었다. 그러나 다양한 사업에서 확인할 수 있는 바와 같이 전체 사업규모의 상이함으로 사업변경 비율과 그 면적이나 물량이 비례하여 증가하는 것은 아니었다(<Table 1>).

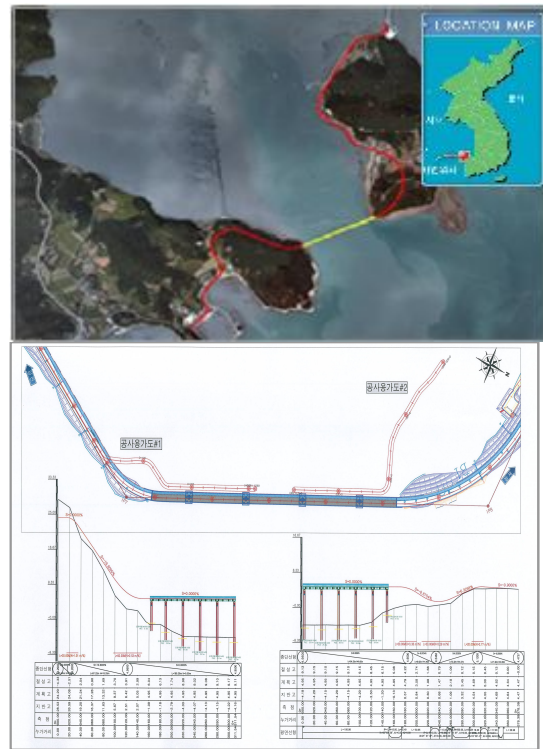
Ⅲ. 해역이용협의 제도 상 재협의의 규정 해석의 문제점

1. 사업 일부를 추가하는 경우

동법 시행령 제70조에서 규정하고 있는 재협의의 대상에는 사업규모가 축소되는 경우(제1호), 변경된 사업규모가 간이해역이용협의사업에 해당하는 경우(제2호), 사업규모가 증가하지 아니하고 사업계획의 변경에 따른 해양환경영향이 경미한 경우(제3호)를 제외한 사업변경에 대하여 재협의를 실시하도록 규정하고 있다. 그러나 기존 사업에 구조물을 추가하는 사업의 경우 사업의 규모가 증가하는 경우에는 해당하나, 추가되는 구조물 설치에 대한 독자적인 협의를 실시할 것인가, 혹은 사업전체에 대한 재협의를 실시할 것인가에 대해 해석의 논란이 발생하고 있다.

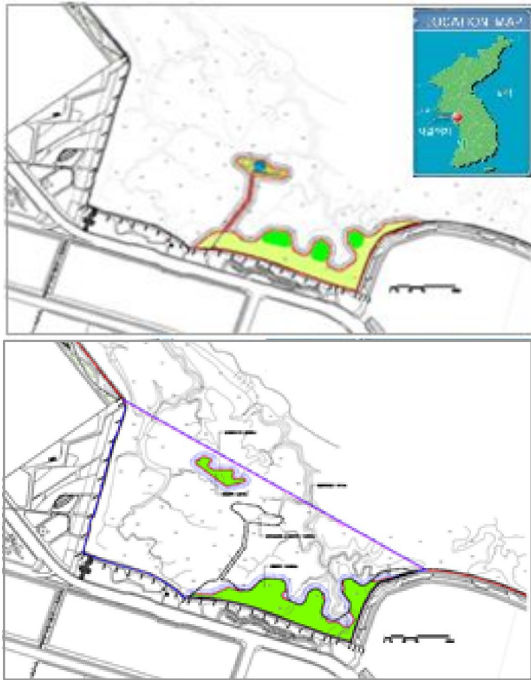
[Fig. 4]는 해역이용협의 완료 후, 사업에 포함

된 교량을 제외한 구역의 공사를 먼저 실시하였고, 교량 공사를 시행함에 따라 설치를 위한 임시 가도 및 가교(교량설치에 따른 임시구조물로, 교량공사가 완료됨에 따라 원상복구 예정)를 설치하고자 하는 경우 재협의 대상에 해당하는가 문제가 된 사례이다. 이러한 경우, 먼저 기존에 협의하였던 사업 내용 중 사업 목적과 규모 등의 변화가 없으며 가교, 가도 등은 임시구조물로 사업 공정 후에는 원상복구가 이루어지는 점을 고려하여 가도 및 가교 설치에 대한 간이해역이용협의를 통해 절차를 간소화 할 수 있는 것으로 볼 수도 있다. 그러나 종전 협의의 시 제시된 사업에 포함된 시설물을 설치하기 위한 임시 시설물을 설치하는 것이므로 전체적인 기존 사업의 재협의를 시행해야 하는 것으로 보아질 수도 있어 명확한 해석에의 어려움이 따른다.



[Fig. 4] Adding case of temporary structure for the original project set up

또한 [Fig. 5]와 같이 기존 협의 시 제시된 사업에 더하여 일부구조물의 설치나 일부 구간이 공사구역으로 추가되는 경우 또한 일부구조물의 설치 혹은 추가 구간에 대한 독립적인 해역이용 협의를 실시할 것인가, 재협의를 실시할 것인가에 대해 판단하기에도 어려움이 있었다.



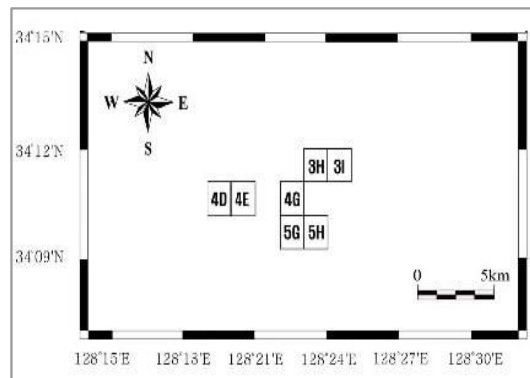
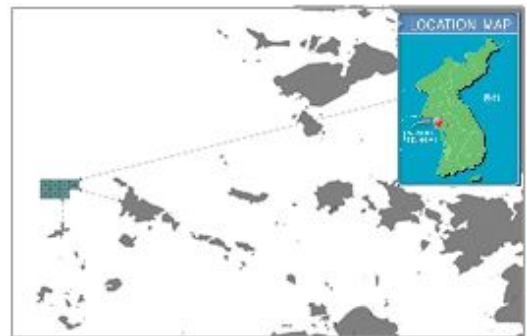
[Fig. 5] Adding case of some sections on to the original project

2. 경미한 사업계획의 변경

동법 제94조 단서에는 변경되는 사업규모가 해양환경에 미치는 영향이 경미한 경우에는 해역이용협의절차를 거치지 않아도 됨을 규정하고 있고, 동법 시행령 제70조 제3호에 명시된 '경미한 경우'에 대한 다양한 해석이 가능함에 따라 일관된 해석의 어려움이 따르고 있다. 여기에서 언급된 '경미한 경우'는 동법 시행규칙 제59조의2에서 사업계획의 변경으로 해양유입오염물질의 양 또는 농도가 증가하지 않은 경우(제1호), 확정측량에 따라 사업면적이 증감하는 경우(제2호), 협의

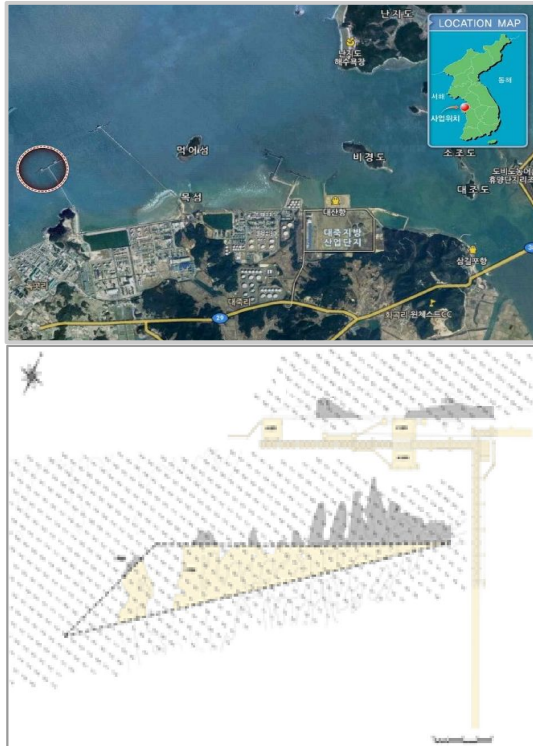
의의견의 변경을 초래하지 않는 범위에서 사업이 변경되는 경우(제3호)와 이 외에 해양수산부 장관이 해양환경영향이 경미하다고 인정하는 경우(제4호)로 규정하고 있다.

이와 관련해서는 기존 해역이용협의 실시 후 골채취 실시 중 물량, 면적, 채취기간의 변경(연장)없이 다음해에 채취할 물량을 일부 앞당겨 채취하는 형태로 사업계획을 변경하는 경우 재협의를 대상이 되는가의 문제가 등장한 바 있다 (Kim, 2009)([Fig.6]). 이러한 경우 사업의 규모 자체는 증가하지 않는 것으로 확인되나, 협의 결과와는 달리 연간 채취 물량을 변경하여 다음해의 채취할 물량을 앞당겨 채취하는 행위가 동법 시행령 제70조 제2항 제3호에서 규정하고 있는 '해양환경에 미치는 영향이 경미한 경우'에 해당하는지의 여부의 판단에 어려움이 있다.



[Fig. 6] Changing case of annual aggregate extraction volume ($m^3/year$)

또한 사업의 시행과정에서 있어 발생한 준설토를 해수욕장에 양빈의 용도로 사용하기로 하여 해역이용협의를 실시하였는데, 추후 발생한 준설토의 일부(소량)를 양식어장의 앵커제작 용도로 사용하고자 하는 경우 또한 동일한 문제점이 있었다(Fig.7). 이 경우에도 일부 준설토 사용 용도의 변경이 해양오염물질 및 농도를 증가시키지 않고, 협의의건의 변경을 초래하지 않으며, 해양수산부장관이 해양환경에 미치는 영향이 경미하다고 인정한다면 이는 해역이용협의 재협의대상에서 제외되는 것으로 보아지나 '경미한' 정도의 기준과 입증을 통한 제외의 판단 기준이 미비한 문제점이 있다.



[Fig. 7] Changing case of utilization on dredging sediments

동법과 동법 시행령, 시행규칙에서는 반복적으로 경미한 경우 혹은 경미한 사업계획의 변경 등 유사한 단어를 반복적으로 사용하고 있을 뿐, '경

미한' 정도의 기준이나 정도의 입증 방법 등을 규정하고 있지 않아 적용 및 해석상의 문제점이 있었다. 또한 재협의에 앞서 사업의 변경이 동법 시행규칙 제59조의2에서 규정하고 있는 해양유입 오염물질의 양 또는 농도가 증가되지 않고(제1호), 확정측량에 따라 사업면적이 증감하는 경우(제2호), 협의의건의 변경을 초래하지 않는(제3호) 경미한 사업계획의 변경에 해당한다면 그 여부의 입증필요나 입증책임이 사업자에게 있는지에 대해서도 전혀 언급하고 있지 않아 변경되는 사업이 재협의 대상에 해당하는지의 여부 확인에 어려움이 따랐다.

3. 형식의 미비

또한 연구를 위해 재협의에 해당하는 협의서를 분석하는 과정에서 재협의 협의서의 형식이 일정하지 않다는 형식상의 문제점을 확인할 수 있었다. 제출된 협의서에 해당 사업명과 재협의, 변경 등의 표기를 통해 재협의임을 밝히고 있는 경우도 있었으나, 동법 제94조에서 규정하고 있는 바와 같이 해역이용협의의 절차를 다시 거치는 과정에서 종전 제출되었던 협의서와 동일한 제목을 재차 기재하여 제출한 경우도 다수 있었으며, 재협의 여부와 상관없이 사업의 명칭 자체가 변경된 경우도 있어 협의서 자체가 재협의 협의서인지의 여부를 확인하는 데에도 어려움이 있었다.

더불어 동법 제94조에는 해역이용협의 등의 절차를 다시 거쳐야 함을 규정하고 있을 뿐, 기존 협의 시와 사업의 어떠한 부분에 변경이 있는지를 기재하도록 규정하고 있지 않다. 다만, 해역이용협의의 규정을 준용하여 재협의를 실시할 것을 규정하고 있을 뿐(MOF,2015), 이는 재협의 시행 시 협의서의 형식이나 작성방법 등에 대한 구체적인 기준이나 절차 등을 포함하지 않아 재협의 협의서를 작성하는 데에 용이하지 않고 기존 협의서의 작성과 검토와 중복되는 등 인적·물적 낭비를 초래할 우려가 있다(Park, 2009).

IV. 기타 환경관리제도 상 재협의와의 비교

1. 외국 환경영향평가 상의 재협의

환경영향평가 대상의 선정과 관련하여 네덜란드, EU의 경우에는 대상이 되는 사업의 리스트를 작성하고 사업이 그 리스트에 해당하는 경우 환경영향평가를 실시하고 있고(Seo, 2015), 미국은 대상의 종류를 특정하지 않고 모든 사업을 평가 대상으로 하는 환경영향평가를 실시하고 있으며(ME, 2008), 캐나다는 전자와 후자를 복합적으로 적용하는 제도를 채택하고 있다(Choi, 2013). 미국은 EPA(Environmental Protection Agency)의 연방사업국이 환경영향 심사에 관한 방침과 절차를 규정하고 있고(Siegel et al., 2003), 심사 후 후속 조치로 사후검토(Follow up)의 개념을 정의하고 있다(Morgan, 2012).

이러한 외국의 평가체제 상 재협의는 사업의 변경이 있는 경우, 의사결정 사후과정에 포괄적인 사후검토의 유형으로 재협의(redesign a project) 및 변경협의(modification a project)가 포함되어 있었고(Arts and Meijer, 2012; Morrison-Saunders and Arts, 2012), 이러한 사후검토는 의사결정 후에 변경된 사업 및 현상을 조사하는 것과 관련된 스크리닝, 스코핑, 평가서의 작성, 의견수렴, 의사결정, 사후조사의 순서로 이루어지는 모든 과정에서 고려되고 있었다(Glasson et al., 2013).

2. 「환경영향평가법」 상 재협의

「환경영향평가법」(ME, 2016)은 전략환경영향

평가의 경우 제20조, 환경영향평가의 경우 제32조에 ‘재협의’, 제33조에 ‘변경협의’와 관련한 규정을 두고 있다. 「환경영향평가법」은 사업계획 등을 승인하거나 확정된 후 대통령령으로 정하는 기간 내에 사업을 착공하지 않은 경우, 대통령령으로 정하는 규모 이상으로 대상사업의 면적이나 길이가 증가하는 경우 등을 재협의 대상으로 규정하고 있다.

먼저 「환경영향평가법」 제32조와 「환경영향평가법 시행령」 제54조에서는 ‘재협의’의 구체적인 대상을 규정하고, 사업의 확대 규모에 따른 구체적인 적용기준을 제시하고 있다. 특히, 제2항 제1호에서는 ‘협의 내용에 반영된 사업·시설 규모의 30퍼센트 이상 증가되는 경우(누적된 변경으로 증가한 규모가 법 제29조제1항에 따른 협의 및 법 제32조제1항에 따른 재협의 내용에 반영된 규모보다 30퍼센트 이상인 경우를 포함한다)’라 규정하여 전체 사업 규모를 기준으로 한 재협의 대상을 설정하고 있어 변경되는 사업이 재협의의 대상에 해당하는지 여부를 파악하기에 용이하다.

또한 「환경영향평가법」은 앞서 언급된 제32조의 재협의의 변경의 규모에는 해당하지 않으나 사업계획의 변경이 있는 경우에 대해서는 제33조에서 ‘변경협의’라 규정하고 있다. 변경협의를 환경정보전방안검토서를 협의(협의된 사업·시설 규모의 10%이상 증가), 통보(10%미만이나 경미한 사업계획변경 이상)하고, 환경정보전방안을 수립(경미한 사업계획인 경우)하는 방안으로 시행되는데, 이는 사업변경의 규모의 정도에 따라 구분되어 시행되고 있다(<Table 2>).

<Table 2> Procedure relating to the Environmental Impact Assessment by business plan change

Changing Scale		
0~9%	slight business change	make an environmental conservation plan
	the other	notice an environmental conservation plan report
10~29%	negotiate an environmental conservation plan report	
30%~	re-consultation	

V. 해역이용협의 재협의의 개선방안

1. 재협의 대상의 기준 정립

추가되는 사업을 포함한 전체 사업이 재협의를 통해 새로이 협의가 이루어지는 경우, 사업의 공사기한, 사업비 등을 고려하였을 때는 추가된 사업에 대해서만 독자적인 해역이용협의를 실시하는 것이 효율적인 것처럼 보여진다.

그러나 일부 구조물 설치나 추가되는 일부 구간에 대한 별개의 해역이용협의를 실시하는 경우, 전체사업은 일반해역이용협의이나 추가되는 사업만의 규모는 작아 간이해역이용협의로 진행되거나, 추가되는 사업만의 해양환경영향을 조사하게 되어 전체적인 사업의 해양환경영향을 파악하기에 어려움이 따른다.

따라서 추가되는 사업의 목적과 사업에서 변경되는 사업의 공종, 규모 등을 고려한 실질적인 재협의에 대해 구체적인 규정이 마련되어야 할 것이며, 사업의 일부뿐만이 아닌 전체가 해양환경에 미치는 영향을 파악할 수 있게 실시하여야 할 것이다.

2. '경미한' 영향의 해석과 입증책임 관련 규정의 마련

현재 육상을 대상으로 하는 환경영향평가의 경우, 「환경영향평가법」 제32조는 환경영향평가의 재협의를 규정하고 있고, 시행령 제28조 상에 사업의 증가의 정도와 변경된 사업의 총 면적에 대해서도 규정하고 있으나, 해양을 대상으로 하는 해역이용협의를 증가의 정도가 구체적으로 규정되어 있지 않아 「환경영향평가법」의 30%를 유추 해석하는 등 사업의 계획에 변경이 있는 경우 어느 정도의 규모증가 시 재협의의 대상에 해당하는지의 해석에 이견이 존재한다. 「환경영향평가법」의 경우 사업의 변경이 30% 이상 규모가 증가하는 경우에는 재협의, 10% 이상인 경우 변경협의를 따른 환경보전방안검토서의 협의, 10%

미만이며 경미한 경우를 초과하는 경우 환경보전방안검토서의 통보, 그리고 경미한 경우에 해당하는 경우에는 환경보전방안을 수립하는 것과 같이 규모별로 사업계획의 변경을 수용하는 방안을 마련하고 있다. 또한 '경미한 경우'에 대해서도 용도의 변경, 새로운 오염물질이 배출되지 않는 경우, 공사의 일부완료로 인한 저감시설의 폐쇄, 녹지의 확대 등 구체적인 배제대상을 규정하고 있다(ME,2016).

실제 기존 해역이용협의 실시 후 사업기간을 총 5년으로 하는 골재채취 사업 시행 중, 다음해에 채취할 물량을 일부 앞당겨 채취하는 형태로 사업계획을 변경하고자 한 경우가 있었다. 이러한 경우 전체 채취량을 사업규모로 보는가, 혹은 연간 채취량을 사업규모로 보는가에 따라 사업규모의 변경여부가 달라졌고, 이와 더불어 이러한 채취량 변경이 해양환경에 '경미한' 영향을 미치는 사업변경인지의 여부에 대해 처분기관과 사업자 간에 이견이 존재했다. 사업자는 이러한 변경을 '경미한' 사업계획의 변경이라 제시하였으나 사업계획 변경이 경미함을 입증할 책무나 구체적인 방법은 없었으며, 어업피해조사 등의 결과에 따라 피해 저감방안을 강구하고 어업인과의 갈등을 해소하는 방안이 제시되었을 뿐이었다.

해양의 특성상 사업의 변경이 해양환경에 미치는 영향의 증가 등을 파악하는 데에 어려움이 따르는 것은 현실이나, 사업의 변경을 규모나 기간 등 구체적인 상황을 반영하지 않고 단순히 '경미한'이라는 단어만을 사용하는 미온적인 규정은 재협의의 대상여부에 해당하는 지에서부터 혼란을 초래해 효율적인 운영이 어려운 것이 현실이다.

따라서 「해양환경관리법」 제94조, 동법 시행령 제70조, 시행규칙 제59조의2에서 언급하고 있는 '경미한' 경우는 구체적인 규모나 정도를 정하고 있지 않으므로, 「환경영향평가법」에서 규정하고 있는 바와 같이 구체적인 사업계획의 변경규모에 따른 재협의 대상 여부를 설정할 필요가 있고,

‘경미한’ 것이 어떤 기준에 따라 정해지는 것인지, 경미한 경우 재협의를 배제된다면 사업자가 부담해야 할 경미함에 대한 입증책임 등을 포함하는 방향의 규정이 마련되어야 할 것이다. 더불어 이는 사전예방적 수단으로 해역이용협의를 갖는 주요 목적이 연안 난개발의 방지, 해양환경과 생태계의 보호, 지속가능한 개발이 이루어질 수 있도록 하는데 있음을 고려하여야 할 것이다.

3. 재협의 형식의 마련

재협의라 함은 기존 실시된 협의의 대상사업이 변경된 경우에 실시하는 절차임을 고려하였을 때, 변경 이전 기 협의된 내용을 참고하여 사업에 대한 신속한 파악과 변경된 사안에 대한 해양환경영향을 집중적으로 분석하여 보다 효율적인 협의과정을 진행하기 위해서는 ‘재협의’ 혹은 ‘변경’ 등의 일관된 표기 형식이 필요하다.

더불어 재협의 과정에서 종전 제시되었던 협의서와 동일한 모든 조사항목 및 내용이 제시되고 이에 대해 재차 협의가 실시되는 것은 사업지체 등으로 불필요한 비용을 낭비를 초래할 수 있고 신속한 처리를 어렵게 하여 일반적으로 협의를 수행하는 비용과 지연에 대한 비용을 지불하는 사업자(Lee, 2014)로 하여금 재협의를 기피하게 하는 원인으로 작용하고 있다.

이를 위해서는 ‘해역이용협의서 작성 등에 관한 규정(해양수산부 고시 제108호)’ 제15조에 협의서의 형식과 작성에 대한 내용을 일부 추가하여 이를 개선할 수 있을 것이며, 사업의 변경 내용과 변경에 따른 해양환경영향에 중점을 둔 재협의 협의서가 작성되어야 할 것이다.

VI. 결론 및 요약

일반적으로 해역이용협의의 재협의의 실시는 사업에 착수하였거나, 사업 진행 중 불가피하게 실시하는 경우가 대부분이다. 즉, 사업 중 필요시

기존 해역이용협의서의 내용에 포함된 사업의 내용이 크게 변하지 않는 것이 다수인데, 현재 시행되었던 재협의의 실태를 살펴본 결과 설계 변경 등의 이유로 재협의를 진행할 경우에는 협의기간(해역이용협의의 경우 30일이 소요)이 상당히 소요되어 공사 기간 등 공정에 차질이 생길 가능성이 존재하여 재협의를 기피하는 실정이었다. 과거 해역이용협의 절차 간소화를 위해 영향이 경미한 사업에 대해 검토기관의 의견수렴에 대한 예외를 인정하거나 변경되는 사업규모의 해양환경영향이 경미한 경우 절차 생략 등이 시행된 바 있다(MLTM, 2010). 이와 유사하게 재협의에 대해서도 재협의 기간의 단축, 재협의 절차의 간소화 등을 통해 사업지체에 따른 사업기간의 소요, 사업비의 낭비를 줄이고 중복된 내용의 검토 및 처분으로 인한 행정력 낭비를 방지할 수 있다면 변경된 사업으로 인한 해양환경영향을 예측하고 이를 방지하고자 하는 재협의의 본질적 목적을 달성할 수 있을 것이다.

협의 항목의 경우, 사업 구역이 기존 해역이용협의의 범위 내에 있다면, 도면 및 사업규모 등 재협의에 꼭 필요한 내용만을 작성하고, 주변 환경에 대한 현황조사 및 내용 작성은 변경되는 사업에 해당하는 항목을 중심으로 작성하게끔 하여, 협의기관 및 검토기관에서의 검토절차를 간소화하고 검토기간을 단축하여 업무의 효율을 증대할 필요성이 있다.

또한 재협의 대상사업의 경우, 구체적으로 재협의 대상사업이 규정에 명시되어 있지 않아, 사업자, 관리청 및 협의기관 등에서 이에 대한 해석으로 혼란이 야기되고 있다. 기존 해역이용협의를 실시한 사업의 경우 공사 규모가 어느 정도 증가한 것이 해역이용협의의 대상인지를 확인하는 데에 어려움이 따르고, 규정에 명시되어 있는 ‘경미한’ 경우의 구체적 사업규모 등을 확인할 수 없어 재협의 대상이 되는 사업의 증가정도, 해양환경 영향의 경미함의 정도, 사업기간의 연장 정도 등에 대하여 절대적인 면적 및 규모를

그 근거로 할 것인지 혹은 기존 사업규모에 대한 변경 비율에 따른 대상으로 할 것인지가 명확하지 않아 이해 당사자들 사이에 발생하는 판단의 어려움을 해소하여야 할 것이며, 이는 현재 시행 중인 「환경영향평가법」이 재협의와 관련하여 변경의 규모를 구체적으로 조문에 명시한 규정 등을 참고하여 적용할 수 있을 것이다.

본 논문에서 살펴본 바와 같이, 해역이용협의 제도상 재협의는 기 협의된 사안 중 사업의 변경이 있는 경우, 이로 인한 해양환경 영향을 파악하고자 실시되는 절차이다. 따라서 사전예방적 수단으로 해역이용협회가 갖는 주요 목적이 연안 난개발의 방지, 해양환경과 생태계의 보호, 지속 가능한 개발이 이루어질 수 있도록 하는데 있음을 고려하여야 할 것이다.

이를 위해서는 구체적인 사업계획의 변경규모에 따른 재협의 대상 여부를 설정할 필요가 있고, '경미한' 것이 어떤 기준에 따라 정해지는 것인지, 경미한 경우 재협의에서 배제된다면 사업자가 부담해야 할 경미함에 대한 입증책임 등을 포함하는 방향의 규정이 마련되어야 할 것이다. 또한 사업의 변경으로 인해 발생 가능한 해양환경영향을 적절히 파악할 수 있도록 검토자와 행정기관이 동일내용에 대해 불필요하게 재차 검토를 시행하여 발생하는 인력과 경제적 낭비를 막고, 사업의 지체로 발생하는 사업자의 시간, 비용의 소모를 최소화 할 수 있도록 형식적, 절차적인 개선이 이루어져야 할 것이다.

References

- Ahn, G. S.(2015). Legal Research on administrative organization and legal system for conserving marine environment, The Graduate School of Korea University.
- Arts, Jos, and Johan Meijer(2012). "Designing for EIA Follow-up: Experiences from the Netherlands." Assessing Impact: Handbook of EIA and SEA Follow-up :63.
- Choi, C. H.(2013). "Study on the major contents of Marine Environment Management Act and it's improvement suggestions", Korea Legislation Research Institute.
- Glasson, John, Riki Therivel, and Andrew Chadwick(2013). Introduction to environmental impact assessment, Routledge.
- Kim, J. H. · Jang, C. H. · Kim, G. T.(2012). "Study on Linkng a Submerged Marine Litter Collection Project to a Marine Environment and Resources Investigation Project", Journal of the Korean Society for Marine Environment & Energy 15(1). 54~65.
- Kim, T. G.(2012). "Efficient Management of Marine Resources in Conflict: An Empirical Study of Marine Sand Mining, Korea", Journal of Environmental Management 91(1), 78~86.
- Lee, D. I. · Kim, G. Y. · Jeon, K. A. · Eom, K. H. · Yu, J. · Kim, Y. T. · Moon, J. H. and Kam M. J. (2011). "An Application Status and Consideration of System Improvement on the Sea Area utilization Conference and Impact Assessment", Journal of the Korean Society for Marine Environmental Engineering, 14(4), 239~248.
- Lee, D. I. · Kim, G. Y. · Jeon, K. A. · Eom, K. H. · Kang, S. K.(2013). "Improvements of Post-Project Environmental Management for the System of the Sea Aria Utilization Consultation", Journal of Korean Society for Marine Environment and Energy, 16(2), 121~129.
- Lee, J. H.(2014). A study on Linking BCA into the EIA system, Water engineering research, 47(9). 57~61.
- ME(Ministry of Environment)(2008). A study on Environmental Impact Assessment System of a foreign country.
- ME(Ministry of Environment)(2016). Environmental Impact Assessment Act.
- MLTM(Ministry of Land, Transport & Maritime Affairs)(2010). Improvement of Marine Management System, Press Release of MLTM, 12, Apr, 2010.
- MLTM(Ministry of Land, Transport & Maritime Affairs)(2013). The Continuous Increasing of Developments and utilizing Projects on Sea Area, Press Release of MLTM, 14, Feb., 2013.

- MOF(Ministry of Oceans and Fisheries)(2015). Marine Environment Management Act.
- Morgan, Richard K.(2012). "Environmental impact assessment: the state of the art." *Impact Assessment and Project Appraisal* 30(1), 5~14.
- Morrison-Saunders, Angus, and Jos Arts(2012). *Assessing impact: handbook of EIA and SEA follow-up*. Earthscan.
- Park, S. J.(2009). "Study on the Improvement of Marine Environment Assessment", *The Korean Society of Marine Environment & Safety*, 2009.11, 13~21.
- Seo, J. K.(2015). *A Study on the Issues and Improvement of the Existing Environmental Impact Assessment System*, The Graduate School of Dong Eui University.
- Siegel, Donald S. · David Waldman, and Albert Link(2003). "Assessing the Impact of Organizational Practices on the Relative Productivity of University Technology Transfer Offices: An Exploratory Study", *Research Policy* 32(1), 27~48.
- Yoon, S. S. · Park, S. J.(2013). "A Study on the Status and Improvement for Sea area Utilization Conference System", *Korea Maritime Institute(KMI)*, working paper 2013-10, 135~142.
-
- Received : 30 March, 2016
 - Revised : 11 May, 2016
 - Accepted : 23 May, 2016