

# 우리나라에서의 영향평가

Impact Assessment in Korea



김동진 한국보건사회연구원 선임연구원

현재 우리나라에서는 건강한 공공정책 수립을 위한 건강영향평가제도 도입을 추진하기 위한 논의가 진행되고 있다. 그러나 그 이전에 우리나라에는 다른 형태의 영향평가제도가 존재하고 있었는데, 「환경정책기본법」에 의한 사전환경성검토, 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」에 의한 환경영향평가, 「수도권인구정비계획법」에 의한 인구영향평가, 「도시교통정비촉진법」에 의한 교통영향평가, 「여성발전기본법」에 의한 성별영향평가, 「행정규제기본법」에 의한 규제영향분석 등이 그것이다. 이 중 사전환경성검토, 환경영향평가, 성별영향평가, 규제영향분석 등이 대표적이라고 할 수 있는데 본고는 이러한 제도를 몇 가지 틀 내에서 비교·분석하였으며, 이를 통해 건강영향평가 도입에 대한 시사점 도출에 활용하고자 하였다.

## 1. 서론

건강한 공공정책 수립을 위한 건강영향평가는 현재 우리나라에서 도입을 추진하는 단계에 있으나 건강영향평가 이전에 우리나라에는 다른 형태의 영향평가제도가 존재하고 있었다. 우리나라에서 실시하고 있는 대표적인 영향평가제도의 대상은 크게 환경, 교통, 재해, 인구, 성별, 규제 등으로 나눌 수 있다<sup>1)</sup>.

이중 환경영향평가제도가 가장 먼저 도입되어 1981년부터 제도가 실시되었고, 인구영향평가

가 1984년, 교통영향평가 1987년, 그리고 자연재해대책평가는 1996년부터 도입되었다. 법적으로는 환경영향평가법(환경영향평가), 수도권정비계획법(인구영향평가), 도시교통정비촉진법(교통영향평가), 자연재해대책법(자연재해대책평가) 등 각각의 별도 법에 근거하고 있었으나, 2001년 1월 1일부터 4개의 영향평가를 통합한 ‘환경·교통·재해등에관한영향평가법’이 제정된 후 통합·시행되었다.

그러나 통합법 제정의도와는 달리 실질적인 통합시행이 이루어지지 않아 다시 개별법으로

1) 이 외에도 우리나라에서 실시되고 있는 영향평가의 종류로는 토양환경보전법에 따른 토양환경평가(environmental site assessment), 유해화학물질관리법에 따른 위해성평가(risk assessment) 등이 있음.

회귀되는 법안이 제정되었는데, ‘환경·교통·재해등에관한영향평가법’에서 교통·재해·인구 등은 제외하고 환경영향만을 다룬 ‘환경영향평가법’이 2008년 3월 28일 제정되었고<sup>2)</sup>, 환경유해인자의 인구에 대한 건강영향을 평가하는 ‘환경보건법’이 2008년 3월 21일 제정되었다.

특히 ‘환경보건법’에서는 사전환경성검토 및 환경영향평가의 대상이 되는 계획·사업으로 인해 발생한 환경유해인자가 국민의 건강에 미치는 영향을 추가하여 평가할 수 있도록 하였다. 이 법에 따르면 2010년부터는 행정계획이나 개발사업으로 인한 주민의 건강영향을 평가할 수 있도록 하였는데, 평가는 환경영향평가대상사업 중 건강영향이 클 것으로 예상되는 일부 사업에 대하여 실시되며 평가절차는 환경영향평가시 동시에 추가하여 평가받도록 하였다.

여성부에서 주관하는 성별영향평가는 중앙행정기관, 광역지자체, 기초지자체에서 실시하고 있는 정책을 주요 평가대상으로 정하는데, ‘여성발전기본법’을 근거로 2002년 12월부터 성별영향평가를 실시하기 시작하였다. 2007년 현재 46개 중앙행정기관과 16개지방자치단체가 의무적용기관으로 지정되었으며, 시도별 기초지방자치단체는 자발적 참여에 의하여 성별영향평가를 실시할 수 있다.

우리나라에서 실시되고 있는 규제영향분석 제도는 1997년 제정된 ‘행정규제기본법’을 근거로 1998년 6월부터 신설·강화하고자 하는 모든 규제에 대하여 실시되고 있다.

본고는 이상과 같이 우리나라에서 실시되고 있는 대표적인 영향평가제도인 환경영향평가제도, 환경보건법 내 건강영향평가제도, 성별영향평가제도, 규제영향분석제도에 대한 비교·분석을 첫번째 목적으로 한다. 각 제도에 대한 비교는 제도의 근간을 이루고 있는 법적근거, 평가대상 및 범위, 평가시기, 평가실적, 그리고 평가결과 활용 등의 요소별로 실시하고자 하며, 본고는 이러한 비교를 통해 최종적으로는 현재 도입을 추진 중인 건강영향평가제도에 대한 시사점 도출을 위해 활용되고자 한다.

## 2. 환경영향평가제도

환경영향평가(Environmental Impact Assessment) 제도는 법에서 정한 사업들에 대하여 영향평가를 실시함으로써 예측되는 환경영향을 사전에 예방하거나 피해를 줄이는 것이 목적이다. 환경영향평가제도는 오염자가 오염·훼손의 방지와 오염·훼손된 환경을 회복·복원할 책임을 지며 이 때 발생하는 비용에 대해서는 오염원인자가 부담하는 오염원인자 책임을 기본원칙으로 한다. 특히 이 제도는 환경과 경제를 통합적으로 고려하여 지속가능한 발전을 유도하기 위한 전략의 일환으로서 그 의미를 가지고 있다.

환경영향평가의 범위는 “자연환경”과 “생활환경”을 포함하는데, “자연환경”은 지하·지표(해양을 포함함) 및 지상의 모든 생물과 이들을

둘러싸고 있는 비 생물적인 것을 포함한 자연의 상태(생태계 및 자연경관 포함)를 말하며, “생활환경”은 대기, 물, 폐기물, 소음·진동, 악취, 일조 등 사람의 일상생활과 관계되는 환경을 말한다.

환경에 대한 영향평가는 사전환경성검토와 환경영향평가제도의 두 가지 제도로 나눌 수 있는데, 사전환경성검토는 주로 환경에 영향을 미치는 행정계획이나 소규모의 개발사업이 대상이고, 환경영향평가제도는 대규모 개발사업을 대상으로 실시된다. 여기서는 이 두 가지 제도에 대해 좀 더 자세히 살펴보고자 한다.

### 1) 환경영향평가

#### (1) 개요

환경부에서 주관하고 있는 “환경영향평가”는 「환경·교통·재해등에관한영향평가법」 ‘제4조의 규정에 의한 영향평가대상사업의 사업계획을 수립함에 있어서 사업의 시행으로 인하여 자연환경, 생활환경 및 사회·경제환경에 미치는 해로운 영향을 예측·분석하고 이에 대한 대책을 강구<sup>3)</sup>’하는 것을 목적으로 시행되는 제도를 말한다.

#### (2) 절차

환경영향평가의 과정은 평가서 초안을 작성

하여 공람·공고 또는 설명회 개최 등을 통한 주민의견을 수렴하는 초기단계와 주민의견이 수렴되어 작성된 최종평가서를 사업승인기관에 제출하여 환경부와 협의하는 단계, 협의내용에 대한 이행여부 확인 및 사후환경영향을 조사하는 3단계로 구분되며, 세부적인 절차는 [그림 1]과 같다.

[그림 1]에서 보는 바와 같이 환경영향평가서 초안은 사업시행 전에 사업자가 작성하게 되는데, 작성된 평가서 초안에는 개발사업에 따른 3개 분야 23개 항목에 대한 평가대상지역의 설정과 환경현황조사, 대안의 분석평가, 환경영향에 관한 각 항목별 개략적 예측 및 저감방안, 개발로 인한 환경에 미치는 불가피한 영향 등을 개략적으로 분석한다. 작성된 초안은 주민들의 의견수렴과정을 거치게 되며 최종평가서에는 주민들로부터 수렴된 의견이 충분히 반영되어야 한다. 사업자에 의해 작성된 최종평가서는 사업승인기관에 제출되어 환경부(또는 지방환경관서)에 협의 요청되는데, 환경부는 평가서를 협의함에 있어서 필요시 수정·보완 등의 조치를 한 결과(협의내용)를 사업승인기관에 통보한다<sup>4)</sup>.

#### (3) 대상범위

우리나라의 환경영향평가의 대상은 positive list 방식을 취하고 있으며, 「환경·교통·재해등에관한영향평가법」 제4조 및 시행령 제2조의

2) 2009년 1월 1일부터 시행 예정.

3) 환경·교통·재해등에관한영향평가법 제2조 제1항

4) 환경부(2006). 전략환경평가제도 도입에 따른 환경영향평가제도의 개선방안 연구.



규정에 의해 총 17개 분야 74개 사업이 정해져 있는데, 여기에 해당되는 사업들은 대체적으로 대규모 사업인 동시에 환경에 중요한 영향을 미칠 가능성이 큰 사업들이다<sup>5)</sup>.

(4) 협의실적 및 결과의 활용

환경영향평가 협의 건수는 대체적으로 증가하는 경향을 보이는데, 주로 도시개발, 사업단지조성, 체육시설조성, 도로건설, 토석광물채취 등의 사업이 주류를 이루고 있었다.

환경영향평가의 실효성 확보를 위해서는 협의내용이 사업자에 의해 충실히 이행되어야 하는데, 협의내용 이행을 확보하기 위하여 사업승인기관은 사업장 현지조사 등을 통하여 공사중지 명령 등 필요한 조치를 강구하여야 하며, 지

방환경관서는 사업자나 사업승인기관에 공사중지명령 등 필요한 조치를 요청할 수 있다.

2) 사전환경성검토

(1) 개요

사전환경성검토란 환경에 영향을 미치는 행정계획의 수립 또는 개발사업(행정계획의 수립이 요구되지 아니하는 개발사업)의 허가·인가·승인·면허·결정·지정 등을 함에 있어서

표 1. 환경영향평가 협의실적

구분	~1986	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006
계	185	73	210	115	151	121	181	214
도시개발	46	12	38	17	18	17	30	35
산업단지조성	16	12	26	18	12	5	6	25
에너지개발	72	20	59	11	12	3	7	1
항만건설	3	1	5	8	10	5	16	7
하천수자원	7	0	3	2	3	0	3	0
산지개발	0	0	0	5	5	0	4	1
매립 및 개간	8	5	16	1	5	2	1	1
체육시설	0	7	23	3	7	5	7	29
관광지개발	17	7	11	6	18	4	8	13
공항건설	1	1	4	0	1	0	1	0
철도건설	3	1	9	4	5	13	8	4
도로건설	3	2	8	29	39	57	62	61
폐기물, 분뇨, 축산시설	9	5	8	11	13	8	0	6
국방군사시설	0	0	0	0	3	1	0	2
토석광물채취	0	0	0	0	0	1	28	25
특정지역	0	0	0	0	0	0	0	4

주: 국방군사시설은 1997년부터, 토석광물채취 2000년부터, 특정지역이 2002년부터 환경영향평가 대상에 추가되어 실시되었음.  
자료: 환경부(2007), 환경통계연감 2002.

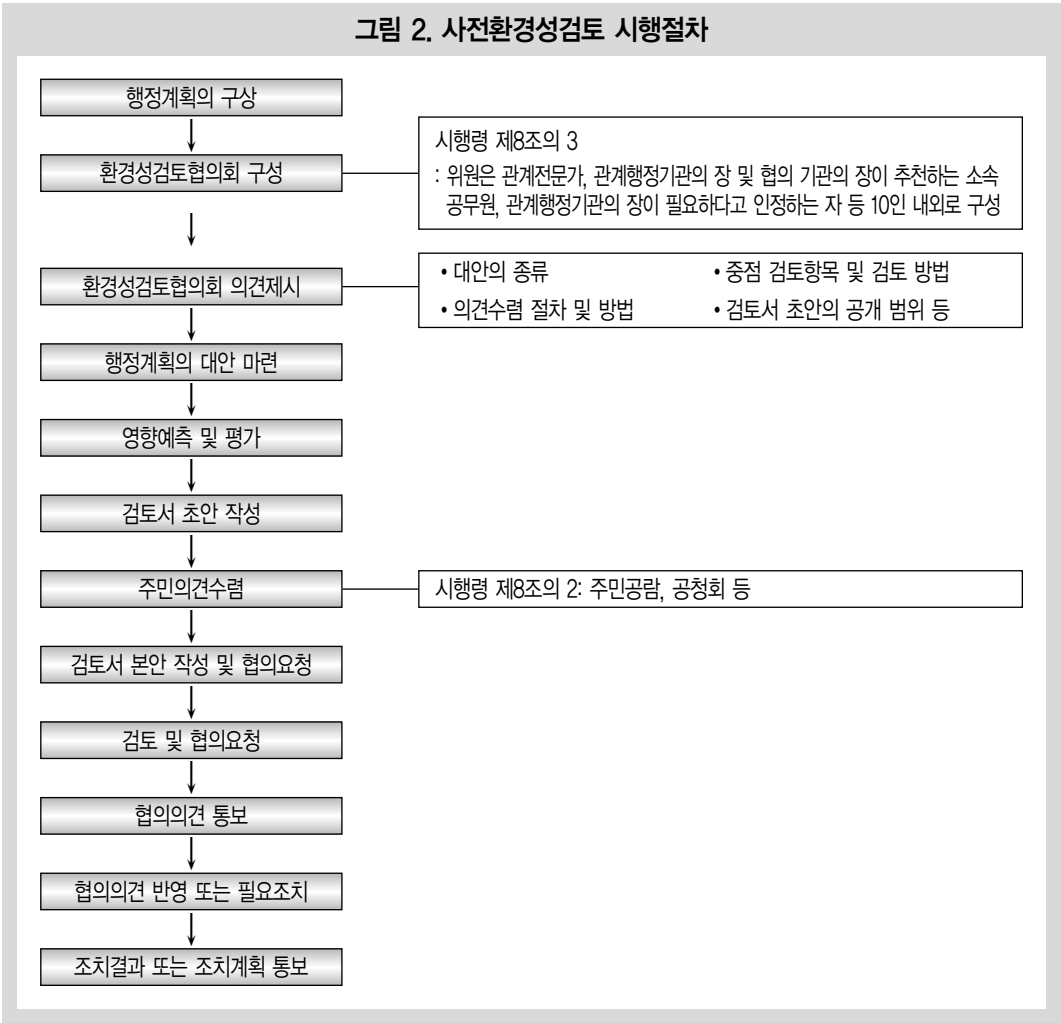
5) 환경부(2006), 전략환경평가제도 도입에 따른 환경영향평가제도의 개선방안 연구.

해당 행정계획 또는 개발사업에 대한 대안의 설정·분석 등 평가를 통하여 미리 환경측면의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하는 것을 말한다<sup>6)</sup>. 사전환경성검토의 대상이 되는 사업은 환경정책기본법에 협의 근거가 있는 행정계획, 협의근거는 개별법에 있으나 환경정책기본법의 구비서류 조항을 따르는 행정계획, 그리고 환경

정책기본법에 의한 개발사업으로 나눌 수 있다.

(2) 절차

사전환경성검토의 시행절차는 크게 환경성검토협의회 구성, 초안 작성 및 주민의견 수렴, 본안 작성 및 협의 등으로 구분할 수 있다(그림 2 참조).



6) 환경정책기본법 제3조 제7항.

사전환경성검토는 행정계획 구상단계에서 해당 정책이나 계획 혹은 프로그램을 수립하는 기관에서 사전환경성검토 수행을 위한 환경성검토협의회를 구성함으로써 시작된다. 환경성검토협의회는 사전환경성검토서 작성과정에서 계획수립기관이 고려해야 하는 사항에 대하여 전반적인 자문을 실시한다. 사전환경성검토서 초안이 작성되면 주민의견수렴기간을 거쳐야 하고 최종적으로 작성된 검토서 본안에는 의견수렴과정에서 제안된 사항에 대한 반영여부, 대안별 환경영향 예측 및 평가결과, 최종대안 등과 같은 내용을 담고 있어야 한다.

(3) 대상범위

사전환경성검토의 대상사업은 환경정책기본법 제7조 제1항 및 별표 2에 의해 규정된 환경에 영향을 미치는 행정계획(16개 분야 83개 계획) 및 보전용도지역 내 소규모 개발사업으로 지정되어 있다.

(4) 협의실적 및 결과의 활용

사전환경성검토는 2000년 8월 환경정책기본법으로 명시하기 전까지는 총리훈령 및 개별법령에 의하여 실시되었는데, 환경정책기본법에 의하여 전국적인 단위에서의 법적 의무를 부과한 2000년 8월 이후, 그 이전에 비하여 협의건수는 4~5배 정도 증가하였다.

사전환경성검토와 환경영향평가제도의 관

표 2. 사전환경성검토 협의 현황

구분	연도	건수
개별법령 및 총리훈령 시행시기	소 계	4,726
	1994	480
	1995	616
	1996	894
	1997	881
	1998	724
	1999	758
	2000. 1. 1.~8. 16.	373
환경정책 기본법 수립 이후	소 계	21,062
	2000. 8. 17.~2000. 12. 31.	250
	2001	2,307
	2002	2,995
	2003	3,618
	2004	3,778
	2005	3,999
2006	4,115	

주: 1994~2000.8.16은 개별법령 및 총리훈령에 의한, 2000.8.17이후는 환경정책기본법에 의한. 자료: 환경부(2007). 환경백서.

계는, 사전환경성검토 단계에서 당해 사업의 환경적 측면에서의 입지의 타당성, 규모의 적정성 등이 검토되고 이후 진행되는 환경영향평가 단계에서는 이미 결정된 입지 내에서 개발사업으로 인한 환경훼손을 방지하기 위한 저감방안에 대한 검토가 중점적으로 이루어지게 하였다<sup>7)</sup>. 현재는 행정계획 및 환경적으로 보전이 필요한 지역의 소규모 개발사업에 대한 사전환경성검토와 대규모 개발사업에 대한 환경영향평가로 이원화된 환경평가제도를 하나로 통합하는 「환경영향평가 등에 관한 법률」이 입법예고 단계에 있다<sup>8)</sup>.

7) 환경부(2006). 전략환경평가제도 도입에 따른 환경영향평가제도의 개선방안 연구.

### 3. 환경보건법 내 건강영향평가 제도

#### 1) 개요

기존의 “환경·교통·재해등에관한영향평가법” 대신 제정된 “환경영향평가법”에서 삭제된 인구에 관한 영향평가를 위해 환경부에서는 “환경보건법(안)”을 2007년 10월 국회에 제출하였으며, 2008년 3월 21일자로 제정·공포되었다. 환경보건법 중 관심의 대상이 되는 부분은 법 제13조 건강영향항목의 추가·평가 등에 관한 내용으로 “사전환경성검토와 환경영향평가의 대상이 되는 행정계획이나 개발사업 중 대통령령으로 정하는 행정계획이나 개발사업에 대하여는 검토·평가 항목에 환경유해인자가 국민의 건강에 미치는 영향을 추가”하도록 명시하고 있다<sup>8)</sup>.

#### 2) 절차

2010년부터 시행예정<sup>10)</sup>인 건강영향에 대한 평가는 기존의 사전환경성검토나 환경영향평가제도에 건강영향을 평가할 수 있는 항목을 추가하는 방식으로 진행되기 때문에 기존 제도의 절차와 크게 다르지 않을 것으로 예상된다. 즉, 환경영향평가법에 따른 환경영향평가서에 대한 협의 요청 시 건강영향평가서도 함께 협의

요청하도록 하고 있다. 건강영향평가의 대상이 되는 사업계획을 수립하거나 시행하고자 하는 사업자는 환경보건법시행령 제12조의 건강영향평가서를 작성하여, 환경영향평가서에 대한 협의요청 시 환경부장관 또는 지방환경관서의 장에게 요청하여야 한다. 협의요청을 받은 환경부장관 또는 지방관서의 장은 건강영향평가서에 대하여 검토를 하면서 환경보건법시행령 제15조에 따라 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 한국환경정책·평가연구원 또는 한국보건사회연구원 등 건강영향의 검토·평가와 관련된 분야의 전문기관이나 전문가의 의견을 들을 수 있다.

#### 3) 대상범위

건강영향 검토·평가의 대상은 처음 도입되는 제도임을 감안하여 환경영향평가 대상사업 중 건강영향이 클 것으로 예상되는 일부 대규모 사업만 대상으로 하고 있는데, 총 8개 분야 14개 사업<sup>11)</sup>이 이에 해당된다.

#### 4) 결과의 활용

환경보건법 내에서 실시되는 건강영향평가는 기존의 사전환경성검토나 환경영향평가제도가 가지고 있는 규제로서의 성격을 그대로 가

진다. 때문에 계획이나 사업의 실시 전에 평가서가 작성되어야 하고, 평가서에 명시된 대로 이행되지 않을 시 사업승인기관은 공사중지 명령 등 필요한 조치를 강구할 수 있을 것으로 생각된다.

### 4. 성별영향평가

#### 1) 개요

성별영향평가(Gender Impact Assessment)란 성인지적 정책<sup>12)</sup>을 실천하기 위한 수단의 한 가지로서, 정책과정에서 여성과 남성의 특성과 사회·경제적 격차 등의 요인들을 분석·평가함으로써 양성평등 한 정책이 개발·집행되도록 하는 도구이다<sup>13)</sup>.

성별영향평가는 특정 정책 또는 제도에 의해 영향을 받는 여성과 남성의 삶의 현실을 보다 구체적으로 이해하기 위한 도구로 자원·책임 및 권한에 있어서의 성별 불평등 현상을 분석하고, 이러한 관계가 자원의 분배와 활동에 어떠한 영향을 미치며 제도 속에 어떻게 반영되어 있는지 밝히는 데 활용된다. 성별 영향평가는 정보를 체계화하는 방법의 하나로 정책의 형성, 시행 및 평가과정에서 생산되는 각종 자료를 재

구성함으로써 각 단계에서 성 관련 쟁점이 어떻게 다루어졌는지 검토하는 데 의의가 있다고 할 수 있다<sup>14)</sup>.

#### 2) 절차

성별영향평가는 2002년 12월 개정된 「여성발전기본법」을 근거로 여성부가 제도 운영 및 지원을 담당하고 있는데, 평가 지침 및 안내서 개발 및 보급, 교육과정 운영 관련 연구 추진 그리고 관련 규정 개정 및 평가결과에 따른 인센티브 지급 등을 포괄하고 있다.

중앙행정기관 및 지방자치단체<sup>15)</sup>는 자체 평가를 수행하는데, 평가 담당부서 및 담당자를 지정하여 운영하고 있으며, 평가담당부서에서 연도별 평가추진 계획 수립 및 결과보고서를 작성하고 평가결과 환류를 통한 정책개선, 자체 성별영향평가 교육을 실시한다.

여성부가 추진하고 있는 성별영향평가는 자체평가와 심층평가로 나누어 추진되는데, 자체평가는 각 기관 혹은 담당공무원이 소관 업무에 대해 추진하는 것이고 심층평가는 여성부가 핵심정책이나 사회적 이슈가 되는 정책을 연구용역 형태로 추진하는 것이다.

8) 환경부 공고 제2008-295호.  
9) 환경보건법(안) 입법예고(환경부 공고 제2007-192호).  
10) 법 제13조(건강영향 항목의 추가·평가 등)를 제외한 나머지 항목은 2009년 3월 22일부터 시행예정임.  
11) 환경보건법시행령 별표 1, 환경부 공고 제2008-275호.

12) 성인지적 정책(gender sensitive policies)이란 정책과정에 양성의 동등한 참여를 보장하고 여성과 남성의 요구와 관점을 고르게 통합함으로써 의도하지 않은 성차별을 초래하는 일이 없도록 하며 궁극적으로 양성평등에 기여하는 정책을 말함(여성가족부(2007), 2007년 성별영향평가지침).  
13) 여성가족부(2007), 2007년 성별영향평가지침  
14) 강남식, 성별영향평가와 성인지 예산, 재인용(<http://will.uparty.or.kr/renew/pds/filepds/read.php?seq=361&boardtype=4&topMenu=pds>)  
15) 광역자치단체는 기초자치단체의 평가추진(지침시행, 평가종합 등)을 관리함.

그림 3. 성별영향평가 추진과정

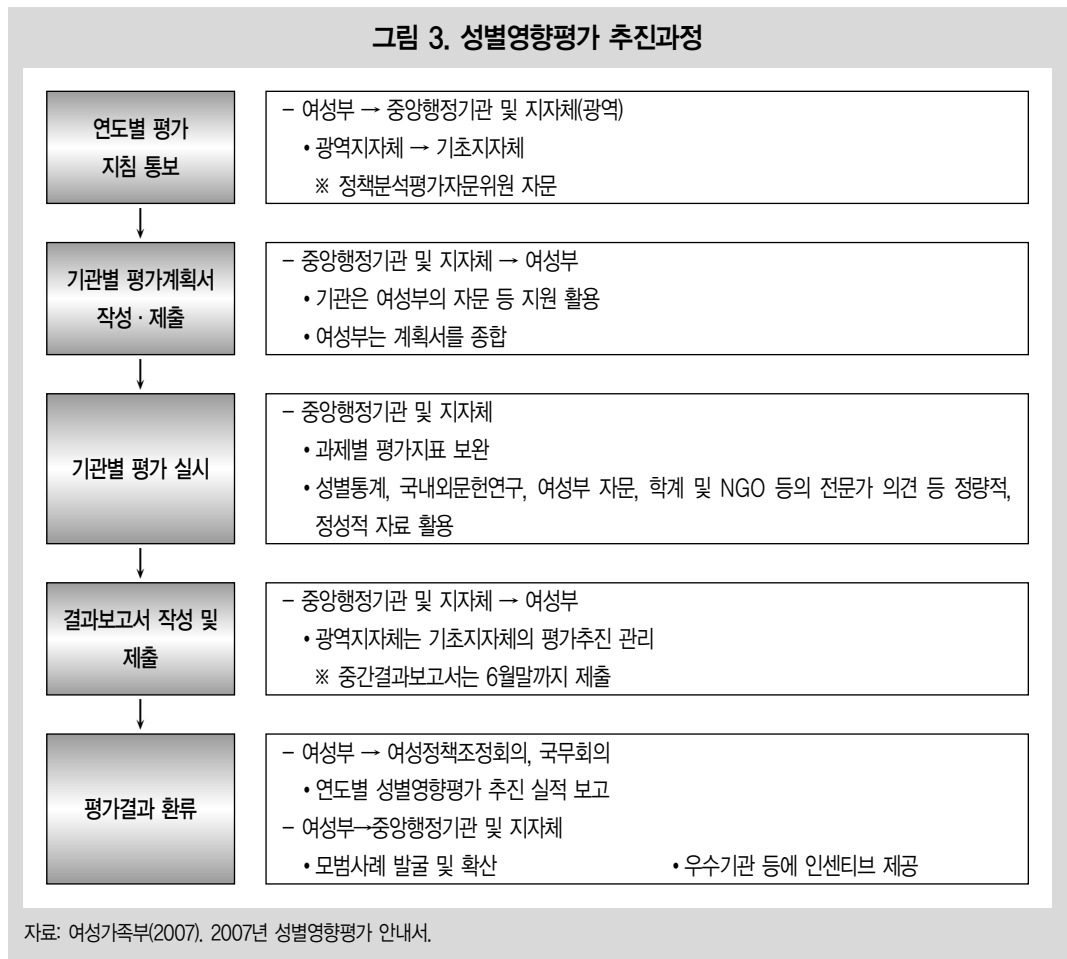
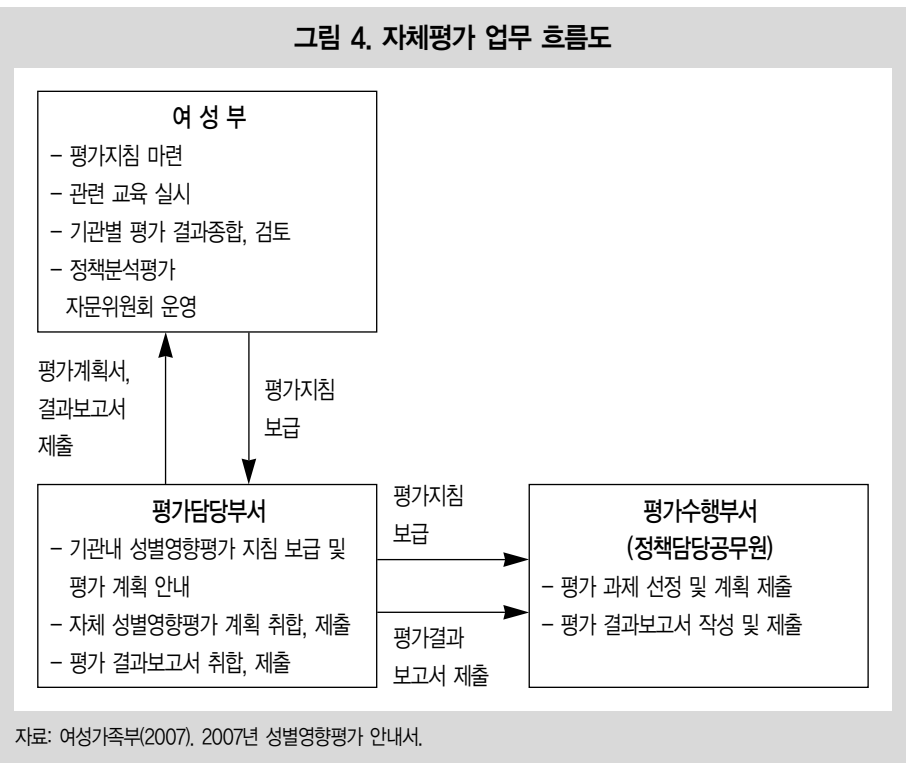


그림 4. 자체평가 업무 흐름도



통해 분석하고 대안을 마련하여 정책을 개선하려는 목적으로 실시된다. 심층평가 대상 과제는 중앙 및 지자체의 신청, 관계 전문가 의견 수렴, 여성부 자체 발굴 등을 통해 마련되고 기관별 협의를 통해 확정되는데, 주로 규모가 크고 중장기적으로 추진되는 정책이 주요 대상이 된다. 심층 평가의 추진체계는 [그림 5]와 같다.

3) 대상범위

성별영향평가의 적용범위는 2007년의 경우 중앙행정기관 및 지방자치단체로서, 46개 중앙행정기관 및 16개 광역지방자치단체가 의무 적용기관으로 지정되었다. 또한, 시도별 기초지방

자치단체 중 1개 기관 역시 의무 적용기관으로 지정되며 그 외 나머지 기초지방자치단체 중 자발적 참여를 원하는 기관은 참여가 가능하다.

평가대상 정책은 성별영향평가에 참여하는 기관별로 평가과제를 2개 이상 선정하여야 하며, 우선 선정 기준은 다음과 같다.

- 관련 통계상 정책 수혜도의 성별 격차가 발생하고 있는 정책 또는 향후 성별 격차 발생 우려가 있는 정책
- 수혜 대상 범위가 넓으며 파급효과가 큰 중요 정책
- 특히, 여성권한척도(GEM) 등 양성평등 관련 국제 지표에 영향을 주는 정책
- 예산 규모가 크며 국민적 관심사항이 되고

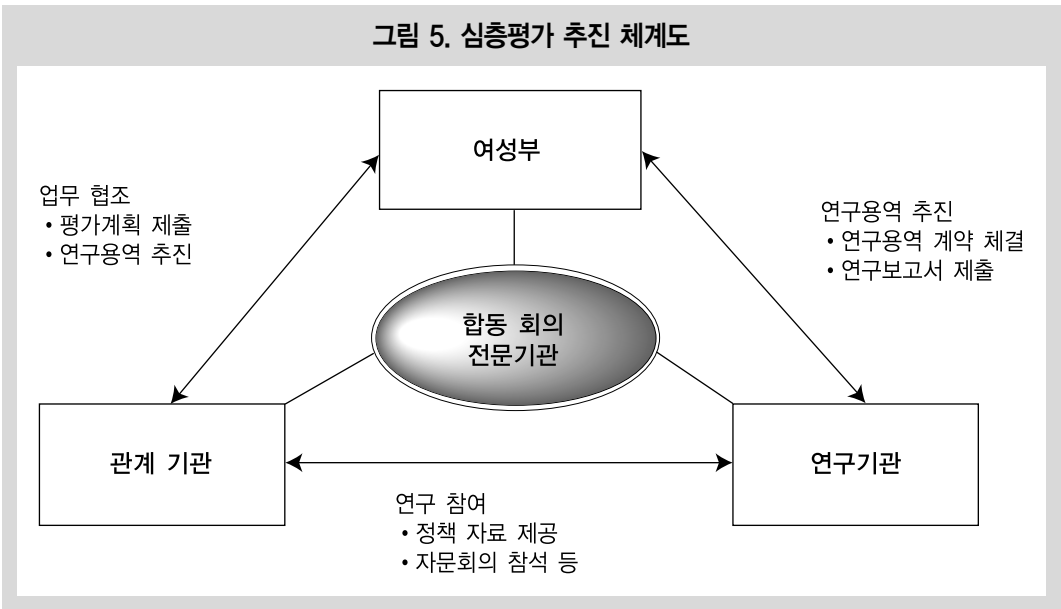
(1) 자체평가

자체 평가는 정책 담당자가 직접 소관 정책을 양성평등 관점에서 평가하는 기회를 가짐으로써 당해 정책의 개선 뿐 아니라 양성평등 한 정책 생산 능력을 배양한다는 의의를 가지고 있는데, 기관 내, 외부 전문가, 고객 등의 의견을 통해 과제를 발굴하는데, 특히, 기관별 과제 선정위원회(예: 위원장 차관, 위원: 국장급, 민간위원)를 구성하여 확정·제출하여야 한다. 확정

된 과제에 대해서 평가 중간보고서와 결과보고서를 작성하여 제출하게 되는데, 정책의 특성상 평가 지표를 그대로 적용하기 어려운 경우에는 변형이 가능하다. 구체적인 자체평가 업무 흐름도는 [그림 4]와 같다.

(2) 심층평가

심층평가는 일상생활에 밀접하고 사회적 파급효과가 큰 주요 정책의 성별 영향을 연구를



있는 정책. 단, 여성만을 대상으로 하는 정책이나 이미 양성평등 한 정책 효과를 위해 계획·시행되고 있는 정책은 제외(예: 여성취업 지원, 모성보호 정책 등)

**4) 평가실적 및 결과의 활용**

성별영향평가는 2004년 10개 과제에 대한 시범분석을 시작으로 2005년도에는 55개 기관(중앙부처 39개, 광역 16개)의 85개 과제가 분석되

었으며, 2006년부터는 기초자치단체까지 확대 실시됨으로 해서 양적으로 급격히 성장하였다.

성별영향평가는 이와 같이 양적인 성장은 이루고 있으나, 결과의 환류 측면에서는 아직 만족할 만한 수준은 아니다. 사전환경성검토나 환경영향평가제도가 규제로서 작용하는 것과는 달리 성별영향평가제도는 제도 개선을 위한 권고적 성격이 강하기 때문에 실제 관련규정을 개정하거나 제도 개선을 위한 예산을 반영한 사례가 거의 없다. 주된 이유는 성별영향평가 결과

**표 3. 성별영향평가 수행 실적**

	2004	2005	2006	2007
참여기관 수(개소)	9	55	187	271
평가대상 과제 수(개)	10	85	314	676
참여기관 당 평균 과제 수	1.1	1.5	1.7	2.5

자료: 김경희(2007). 성인지예산과 성별영향평가.

에 따른 제도개선의 내용이 구체적이지 않거나 실제로 담당공무원이 추진할 수 있는 개선방안으로 연결되지 않기 때문이다<sup>16)</sup>.

**5. 규제영향분석**

**1) 개요**

규제를 만드는 방식을 개선하기 위한 하나의 수단인 규제정책결정의 도구로서<sup>17)</sup> 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis)<sup>18)</sup>은 1997년 8월 제정된 「행정규제기본법」을 기반으로 하고 있으며, 동법에 의해 신설된 규제개혁위원회를 중심으로 1998년 6월 1일부터 제도가 실시되었다.

규제영향평가는 1980년 후반부터 정부의 과도한 규제가 오히려 자원배분의 효율성을 저하시키고 민간의 자율성과 창의성을 위축시켜 국가경쟁력을 저해하는 결과로 작용한다는 인식 하에 정부 스스로 규제 완화를 통한 비효율성을 치유하기 위해 도입된 것이라 할 수 있다. 즉, 정부규제가 사회적 비용을 유발하기 때문에 규제 개혁의 한 측면으로 규제영향분석의 도입이 대두되었다. OECD에서는 이러한 인식 하에 1995

년 5월 규제개혁의 필요성과 경제에 미치는 효과에 관한 연구가 시행되었으며, 우리나라도 이러한 추세에 따라 1990년대 이후 고도성장 정책으로 인한 각종 문제의 원인이 강력한 규제정책에 의한 것이라는 인식과 OECD의 권고에 의하여 규제완화의 관점에서 규제개혁을 실시하여 오고 있다<sup>9)</sup>.

이와 같은 규제영향분석은 합리적인 의사결정으로서 규제기관에게 규제가 피규제자에게 미치는 영향을 분석하고, 그 타당성을 평가하도록 의무화하는 책임을 강조하고 있다.

**2) 절차**

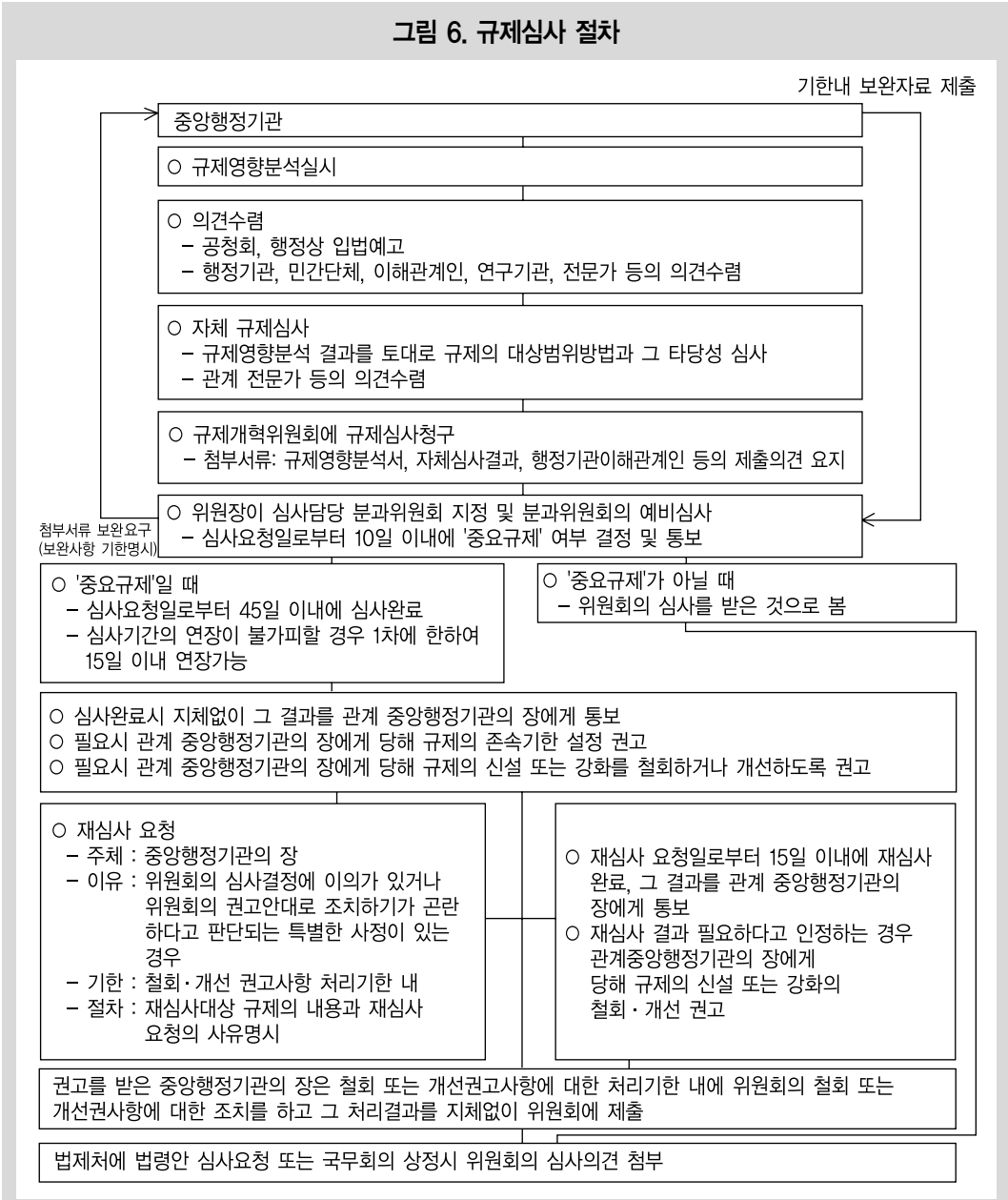
규제심사절차는 자체규제심사와 규제개혁위원회의 규제심사로 나뉘어 지는데, 규제영향분석서는 자체 규제심사 과정에서 규제를 신설 또는 강화하고자 할때 행정규제기본법 제7조 제1항에 의해 담당 행정기관의 장이 직접 작성하여야 하고, 동법 제7조 제2항에 의해 국민들에게 공표하여야 한다. 자세한 절차는 [그림 6]과 같다.

위의 그림은 일반적인 규제심사 절차이며, 긴급한 규제를 신설 또는 강화하여야 할 특별한 사유가 있을 때는 자체심사나 의견수렴 등의 절

16) 김양희 외(2007). 성별영향평가 중장기 로드맵 개발 연구. 여성가족부.  
 17) 김정렬·김태운·노현중(1998). 규제영향분석제도 성공을 위한 조건과 과제. 정책학회보, 7(3); 김명환(2006). 규제영향분석 표준사례 작성, 재인용.  
 18) 규제영향분석의 정의는 다음과 같음.  
 행정규제기본법 제2조제1항에서 "규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 제반영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것"이라고 정의하고 있음.  
 OECD에서는 "정부의 규제로 인하여 발생이 예상되는 영향을 사전에 체계적·실증적인 방법으로 분석하여 정책결정자에게 규제정책 결정의 객관적 근거를 전달하는 일련의 과정으로, 분석과 의사소통의 측면이 그 결정적인 요인이다"라고 정의하고 있음.  
 19) 김명환(2006). 규제영향분석 표준사례 작성.

차를 거치지 않고 곧바로 규제개혁위원회에 심 사요청이 가능하다<sup>20)</sup>.

그림 6. 규제심사 절차



자료: 규제개혁위원회(2007). 규제영향분석 및 자체심사업무 매뉴얼. 국무조정실.

20) 규제개혁위원회(2007). 규제영향분석 및 자체심사업무 매뉴얼. 국무조정실.

3) 대상범위

규제개혁위원회의 업무매뉴얼에 따르면 규제영향분석서 작성대상 규제를 ‘중요규제’와 ‘중요규제가 아닌 규제(비중요규제)’로 구분하였다. 중요규제는 비용·편익분석 등에 의해 외부전문가의 자문(또는 용역)을 거치는 등 각 평가요소에 대해 충분한 분석을 실시하고, 비 중요 규제도 3개 평가항목 8개 평가요소<sup>21)</sup>에 대하여 분석하되, 특별한 사유가 있는 경우 일부 평가요소는 사무국과 협의하여 생략가능하고 ‘규제의 비용과 편익의 비교’ 등의 분석에 있어 계량적인 분석에 따른 비용과다, 분석기간 장시간 소요 등 어려움이 있는 경우 서술적인 분석으로 대체할 수 있도록 되어 있다.

이때 중요규제라 함은, 행정규제기본법 제11조 제1항에 의해 국민의 일상생활 및 사회·경제활동에 미치는 파급효과를 고려하여 규제개혁위원회가 결정한 규제로서 그 기준은 ① 규제영향비용이 연간 100억원 이상인 규제, ② 피규제자의 수가 연간 100만 명 이상 되는 규제, ③ 명백하게 경쟁제한적인 규제, ④ 국제기준에 비해 규제정도가 과다하거나 불합리한 규제, ⑤ 기타 관계부처 또는 이해당사자간 이견이 있거나 사회·경제적으로 상당한 부작용이 우려되는 규제 등이다<sup>22)</sup>.

21) 3개 평가항목 및 8개 평가요소는 다음과 같음.

- 1) 규제의 필요성 및 목표: ① 규제의 신설 또는 강화의 필요성, ② 규제 목표 및 기대효과, ③ 규제 외 대체수단의 존재 및 기존 규제와의 관계
- 2) 규제의 비용편익분석 및 비교
- 3) 규제내용의 적정성 및 실효성: ① 경쟁에 미치는 영향, ② 규제의 명료성, ③ 이해관계자 협의, ④ 집행상 예산 문제점

22) 규제개혁위원회(2007). 규제영향분석 및 자체심사업무 매뉴얼. 국무조정실.

4) 결과의 활용

행정규제기본법 제7조 1항에 의해 “규제를 신설 또는 강화(규제의 존속기한 연장을 포함한 다. 이하 같다)하고자 할 때에는.....규제영향분석을 하고 규제영향분석서를 작성하여야 한다”라고 하였으며, 또한 “규제개혁위원회의 심사를 받지 않고는 규제를 신설 또는 강화하여서는 아니된다”고 하여, 규제영향분석은 법적으로 강제되어 있기 때문에 이를 거치지 않고서는 규제의 신설 또는 강화절차가 진행되지 않도록 되어 있다.

6. 결론

이상에서 개괄적으로 살펴본 사전환경성검토, 환경영향평가, 환경보건법 내에서의 건강영향평가, 성별영향평가, 그리고 규제영향분석을 몇 가지 틀로 나누어 비교해보면 다음과 같다.

1) 평가대상 및 범위

사전환경성검토와 환경영향평가 그리고 환경보건법 내 건강영향평가는 모두 도시개발, 도로건설과 같이 환경에 영향을 미치는 행정계획이나 개발사업 등을 대상으로 평가를 실시하고



있으며, 다만 사전환경성검토와 환경영향평가는 그러한 계획이나 사업이 환경에 미치는 영향에 대해 평가를 하고, 건강영향평가는 인구의 건강에 미치는 영향을 평가한다는 데 차이가 있다. 이러한 제도들은 특정 개발사업을 그 평가 대상으로 하는 것과는 달리 성별영향평가와 규제영향분석은 원칙적으로 정부의 모든 정책이나 규제를 그 평가대상으로 한다는 데에 차이점이 있다.

평가대상의 경우 사전환경성검토와 환경영향평가 그리고 환경보건법 내 건강영향평가는 그 평가대상이 법적으로 규정되어 있는 반면, 성별영향평가는 평가대상기관이나 대상정책이 법에 의해 한정되어 있지는 않다.

## 2) 평가시기 및 평가실적

사전환경성검토나 환경영향평가<sup>23)</sup>의 경우 부정확에 따라 개발사업이 증가하면 실적도 그에 비례하여 증가할 수밖에 없다. 다만, 환경에 대한 관심이 증가하면서 평가대상도 증가하는 경향이 있다. 예를 들어, 국방군사시설의 경우 1997년도부터, 토석광물채취가 2000년부터 평

가대상에 편입되었다. 성별영향평가는 2006년부터 지자체까지 확대 실시 됨으로써 중앙정부에서의 평가보다 지방정부에서의 자체평가 건수 증가가 두드러졌다.

사전환경성검토 및 환경영향평가는 사업 실시 이전 또는 계획단계에서 실시되어야 하고, 규제영향분석 또한 법률로서 제정되기 이전에 실시되어야 하는 사전적 성격이 강하다. 성별영향평가는 정책수행이전 혹은 수행단계 등 전 과정에서 실시되고 있다.

## 3) 평가결과 활용

사전환경성검토의 경우 2000년 「환경정책기본법」에 명시되기 이전까지는 총리훈령 및 개별법령에 의해 실시되었으나, 현재는 환경영향평가제도와 함께 규제적 조치로서 작용하고 있다. 때문에 평가에 대한 승인을 받지 못하면 사업을 실시할 수 없게 된다<sup>24)</sup>. 규제영향분석 또한 법적으로 강제되어 있다. 이에 반해 성별영향평가는 2004년 시행 첫 해 시범사업을 한 후, 두 번째 해부터 제도화되었으나 규제적 성격보다는 권고적인 성격이 더 강하다고 할 수 있다. 본문  
복사

23) 2007년의 경우 전체 행정계획의 12%가 환경영향평가 대상이었음.

24) 2000년 8월부터 2006년도 12월까지 실시된 사전환경성검토 총 21,062건 중 승인을 받지 못한 경우는 전체의 4%를 차지함.