



제 422회 국회 (임시회)  
제2차 농림축산식품해양수산위원회

# 연안관리법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈 도로공사 등에 대한 연안침수·침식 사전 검토 제도 도입 〉  
■ 임미애의원 대표발의(의안번호 제2206342호)

2025. 2.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 최 선 영

## 목 차

|                                         |   |
|-----------------------------------------|---|
| I . 제안경위 .....                          | 1 |
| II . 제안이유 및 주요내용 .....                  | 1 |
| III . 검토의견 .....                        | 3 |
| 1. 도로공사 등에 대한 연안침수·침식 사전 검토 제도 도입 ..... | 3 |

## I. 제안경위

1. 제 안 자 : 임미애의원 등 11인
2. 제 안 일 : 2024. 12. 10.
3. 회 부 일 : 2024. 12. 11.

## II. 제안이유 및 주요내용

연안은 바다와 호수, 하천 등과 접해 있는 육지 부분으로서 우리나라 전체 인구의 약 28%가 거주하고 있고 국가 기반시설과 산업시설이 밀집해 있으며 해수면 상승이나 태풍으로부터 배후지를 보호하는 등 사회적·경제적·환경적으로 중요한 가치를 지니고 있음.

그런데 과도한 연안개발로 인하여 연안 경관이 훼손되는 문제뿐만 아니라 연안 침수 및 침식 위험이 나날이 증가하고 있어 연안을 보호하여야 한다는 목소리가 높아지고 있는 실정임.

현재 연안 보호를 위한 제도적 장치로서 연안개발사업을 실시하는 경우 「해양환경관리법」에 따라 연안침식에 대한 검토를 실시하고 있으나, 이는 여러 가지 평가사항 중 일부로서 연안침식에 대한 정밀한 검토가 이루어지지 못한다는 문제점이 있음.

이에 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장으로 하여금 연안에서의 도로 공사 등에 대하여 협의 또는 승인·허가·인가 등을 하려는

경우 해당 공사 또는 사업이 연안의 침수 및 침식에 미치는 영향을  
사전에 검토하도록 함으로써 연안환경 보전 및 지속가능한 연안개발을  
도모하려는 것임(안 제34조의8 신설).

### Ⅲ. 검토의견

#### 1. 연안침수·침식 사전 검토

##### 가. 개정안의 요지

□ 개정안은 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 연안에서 도로공사, 사방사업 등 연안개발사업에 대하여 협의·승인·허가·인가 등을 하려는 경우에 해당 개발행위가 연안의 침수·침식에 미치는 영향을 사전에 검토하도록 하고, 필요시 이를 전문기관·단체에 의뢰할 수 있도록 하려는 것임(안 34조의 8 신설).

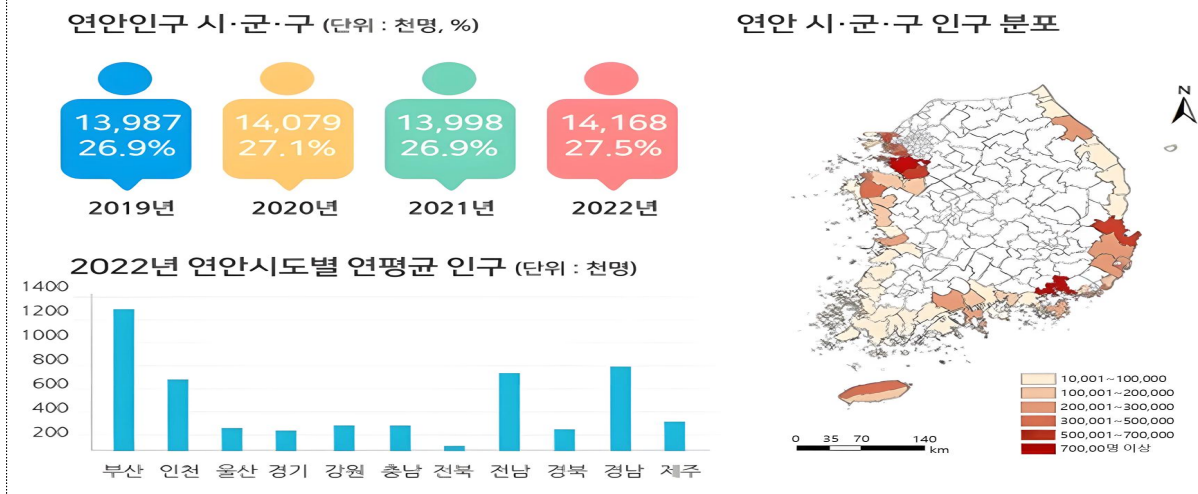
| 현행   | 개정안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <신설> | <p>제34조의8(연안침수·침식사전검토)</p> <p>① <u>관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 연안에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공사 또는 사업에 대하여 협의 또는 승인·허가·인가 등을 하려는 경우 해당 공사 또는 사업이 연안의 침수 및 침식에 미치는 영향 사전에 검토(이하 “연안침수·침식검토”라 한다)하여야 한다.</u></p> <p>1. 「도로법」 제2조제7호에 따른 도로공사</p> <p>2. 「사방사업법」 제2조제2호에 따른 사방사업</p> <p>3. 「소하천정비법」 제2조제4호에 따른 소하천등 정비사업</p> <p>4. 「어촌·어항법」 제2조제6호에 따른 어항개발사업</p> |

| 현행 | 개정안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | <p>5. 「철도산업발전기본법」 제3조 제6호에 따른 철도시설의 건설사업</p> <p>6. 「하천법」 제2조제5호에 따른 하천공사</p> <p>7. 「항만법」 제2조제7호에 따른 항만개발사업</p> <p>8. 그 밖에 연안의 침수 또는 침식 등에 영향을 미칠 우려가 있는 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업</p> <p>② 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 효율적이고 전문적인 연안침수·침식검토를 위하여 인력, 시설·장비 등 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 전문기관 또는 단체에 연안침수·침식검토를 의뢰할 수 있다.</p> <p>③ 제1항에 따른 연안침수·침식검토의 대상이 되는 공사 또는 사업의 구체적인 종류·범위, 연안침수·침식검토의 기준·방법 및 제2항에 따른 연안침수·침식검토기관 지정 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> |

## 나. 점토의견

□ 바다와 호수, 하천 등과 접해 있는 육지 부분인 연안은 우리나라 전체 인구의 약 28%가 거주하고 있고, 해수면 상승이나 태풍으로부터 배후지를 보호하는 등 사회적·경제적·환경적으로 중요한 가치를 지니고 있음.

## < 연안인구 현황 >



※해양수산부

□ 그런데, 최근 연안침수·침식 등으로 인한 연안재해가 빈번하게 발생하고 있고, 이로 인하여 연안침식이 점차 가속화하고 있는데, 해양수산부에 따르면 기후변화 및 해안구조물 건설에 따른 연안표사<sup>1)</sup> 교란 등이 연안침수·침식의 주요 원인으로 작용하고 있다는 설명임.<sup>2)</sup>

## [ 연안지역 자연재해 피해 현황 ]

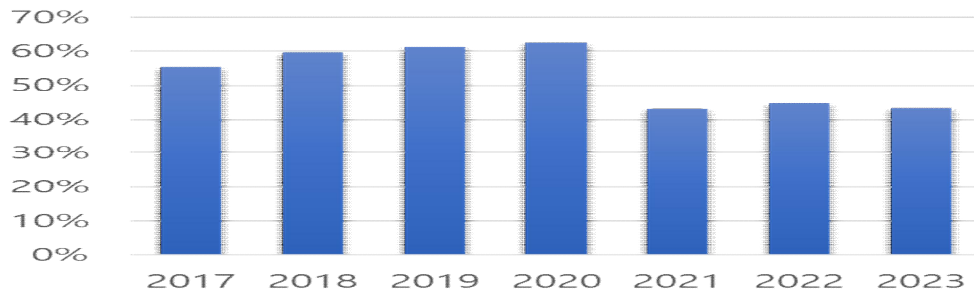
(단위 : 억원)

| 구분 | '13   | '14   | '15 | '16   | '17   | '18   | '19   | '20    | '21 | '22   | 합계             |
|----|-------|-------|-----|-------|-------|-------|-------|--------|-----|-------|----------------|
| 호우 | 1,563 | 1,413 | 13  | 378   | 1,035 | 538   | 17    | 10,952 | 406 | 3,326 | 19,641 (63.8%) |
| 강풍 | 9     | 1     | 40  | -     | -     | -     | -     | 3      | 4   | -     | 318 (0.2%)     |
| 태풍 | 17    | 53    | 139 | 2,261 | -     | 642   | 2,128 | 2,225  | 211 | 2,440 | 19,875 (32.8%) |
| 지진 | -     | -     | -   | 116   | 866   | -     | -     | -      | -   | -     | 983 (3.2%)     |
| 합계 | 1,588 | 1,466 | 192 | 2,755 | 1,902 | 1,180 | 2,144 | 13,180 | 622 | 5,766 | 30,795         |

※해양수산부

- 1) 비교적 일정하게 해안과 평행하게 흐르는 바닷물을 따라 이동하는 모래.
- 2) 해양수산부에 따르면, 지난 35년('89~'23)간 연안의 평균 해수면이 매년 3.06mm씩 높아지고 최근 10년간('14~'23)은 연 3.88mm 올라 해수면의 높이가 빠르게 상승하는 중이라는 설명임.

### [ 연도별 우심률<sup>3)</sup> 변화 ]



※해양수산부

- 특히, 연안침식은 하천상류의 개발에 의한 공급토사 감소, 준설 및 해사채취, 항만·어항 건설, 해안도로 건설 등의 개발이 주요 원인으로 분석되고 있음.<sup>4)</sup>

□ 이에 개정안은 관계 중앙행정기관의 장 등이 연안에서 이루어지는 개발사업에 대해 승인·허가·인가 등을 하는 경우 연안침수·침식 사전 검토를 하도록 하고, 필요시 전문기관에 검토를 의뢰할 수 있도록 하여 연안침식피해를 사전에 예방하고 복구비용을 절감하려는 취지로 이해됨. 개정안에 따르면 연안환경 보전 및 지속가능한 연안개발을 도모할 수 있을 것으로 보임.

3) 우심률은 해안 침식의 우려나 심각 단계 침식이 발생한 비율을 뜻함.(※해양수산부)

$$\text{※ 우심률} = \frac{(\text{C등급} + \text{D등급}) \text{ 지역갯수}}{\text{전체 조사 지역 갯수}} \times 100$$

□ 2023년 우심률 산정 예)

| 구 분   | 양호(A) | 보통(B) | 우려(C) | 심각(D) | 총개소 | 우심률(%) |
|-------|-------|-------|-------|-------|-----|--------|
| 2023년 | 25    | 179   | 138   | 18    | 360 | 43.3   |

$$\text{예)우심률} = \frac{\text{C}(138) + \text{D}(18) \text{ 지역갯수}}{\text{전체}(360)} \times 100 = 43.3\%$$

4) 개발사유로 인한 연안침식 : 강원도 90.2%, 경북도 100.0% 분석(※해양수산부)

- 참고로, 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」에서도 건설공사의 인가·허가 등을 담당하는 행정기관으로 하여금 역사문화환경 보존 지역에서 시행하는 ‘건설공사에 관한 인가·허가 등을 하기 전’에 해당 건설공사의 시행이 지정문화유산의 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위인지에 대한 검토(「국가유산영향진단법」 제17조에 따른 약식 영향진단)를 하도록 하는 입법례가 있음.<sup>5)</sup>

□ 다만, 개정안과 관련하여 다음과 같은 사항을 검토할 필요가 있어 보임.

첫째, 공사 등의 개발사업이 ‘연안개발’과 관련된 경우에는 현재 「해양이용영향평가법」에 따른 해양이용협의·해양이용영향평가 또는 「환경영향평가법」의 환경영향평가를 받도록 되어 있고, 각각의 평가항목 중 일부는 연안침수·침식에 대한 검토가 수행되고 있으므로, 대통령령으로 정하도록 한 연안침수·침식 검토 기준의 평가항목이 중복되는지에 대해 검토할 필요가 있어 보임.

- 5) 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」(「문화유산법」으로 약칭) 제13조(역사문화환경 보존지역의 보호) ② 건설공사의 인가·허가 등을 담당하는 행정기관은 지정문화유산의 외곽경계(보호구역이 지정되어 있는 경우에는 보호구역의 경계를 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 외부 지역에서 시행하려는 건설공사로서 제1항에 따라 시·도지사가 정한 역사문화환경 보존지역에서 시행하는 건설공사에 관하여는 그 공사에 관한 인가·허가 등을 하기 전에 해당 건설공사의 시행이 지정문화유산의 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위에 해당하는지 여부를 검토하여야 한다. 이 경우 해당 행정기관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 관계 전문가의 의견을 들어야 한다.

< 「문화유산법」 2024.2.13.개정, 2025.2.14. 시행예정 >

역사문화환경 보존지역 내 문화유산 보존 영향검토 사항을 「국가유산영향진단법」에 따른 진단으로 일원화  
제13조(역사문화환경 보존지역의 보호) ② 건설공사의 인가·허가 등을 담당하는 행정기관은 지정문화유산의 외곽경계(보호구역이 지정되어 있는 경우에는 보호구역의 경계를 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 외부 지역에서 시행하려는 건설공사로서 제1항에 따라 시·도지사가 정한 역사문화환경 보존지역에서 시행하는 건설공사에 관하여는 그 공사에 관한 인가·허가 등을 하기 전에 「국가유산영향진단법」 제17조에 따른 약식영향진단을 실시하여야 한다. 다만, 「국가유산영향진단법」 제9조에 따른 영향진단을 실시한 경우에는 그러하지 아니하다.

- 「해양이용영향평가법」에 따라 연안개발사업에 대해 현재 실시되고 있는 해양이용협의·해양이용영향평가 등의 평가절차<sup>6)</sup>에서도 연안침식에 대한 검토가 일부 수행되고 있는데, 이는 평가대상항목 중 ‘해양지형·지질’, ‘해양퇴적물’ 등과 관련된 사항으로 보임.
- 「환경영향평가법」에 따르면 항만의 건설사업과 토석·모래·자갈·광물 등의 채취사업을 하려는 사업자는 환경영향평가를 실시하도록 하고 있고, 해당 평가대상항목 중 ‘수환경분야(해양환경)’는 연안침식과 관련된 사항으로 보임.
- 이에 대해 해양수산부는 대규모 연안개발 시 환경영향평가<sup>7)</sup>, 해양이용협의<sup>8)</sup> 등을 통해 연안침식 등에 대비한 저감대책을 마련하도록 하고 있지만, 연안침식은 해양생태계 등 타 분야 및 항목과 종합적으로 검토될 필요가 있는 사항으로 환경영향평가 및 해양이용협의 등의 제도만으로는 연안침식의 저감방안의 적정성 등에 관한 세부적인 검토가 어려운 실정이라는 의견임.

6) 「해양이용영향평가법」 제9조에 따른 해양이용협의, 제13조에 따른 해양이용영향평가 등

7) 「환경영향평가법」 제22조(환경영향평가의 대상) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업(이하 “환경영향평가 대상사업”이라 한다)을 하려는 자(이하 이 장에서 “사업자”라 한다)는 환경영향평가를 실시하여야 한다. 4. 항만의 건설사업 17. 토석·모래·자갈·광물 등의 채취사업 (환경영향평가: 항만의 건설사업) 외곽시설 300m이상 또는 공유수면 매립 3만㎡ 이상 등

8) (해역이용협의: 항만의 건설사업, 공유수면 매립시) 계류·외곽시설 150m 이상 또는 공유수면 점·사용 3천㎡ 이상 등(「해양이용영향평가법」 제9조제1항, 같은 법 시행령 제2조제1항 별표 1)

[ 환경영향평가·해양이용협의등과 연안침식·침식 사전검토 비교 ]

| 구분    | 환경영향평가                                                                                   | 해양이용협의/해양이용영향평가                                                                        |                                                                                                | 연안침식·침수검토                                                                                                     |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 근거 법령 | ○「환경영향평가법」 제22조부터 제34조까지                                                                 | ○「해양이용영향평가법」 제9조부터 제20조까지                                                              |                                                                                                | ○ 안 제34조의8(연안 침수·침식사전검토)                                                                                      |
| 실시 주체 | ○ 개발사업의 승인 등을 하려는 승인기관의 장<br>* 평가대행자 대행                                                  | ○ 해양이용·개발사업에 대한 면허, 허가, 협의, 승인 또는 지정 등을 하려는 행정기관의 장                                    | ○ 해양이용·개발사업을 하려는 사업자<br>* 평가대행자 대행                                                             | ○ 개발사업의 승인 등을 하려는 행정기관 및 지방자치단체의 장<br>* 전문기관에 의뢰                                                              |
| 평가 대상 | ○ 도시의 개발사업, 산업단지 및 산업단지의 조성사업, 에너지·항만·도로·수자원·철도·공항·하천의 이용·관광단지·산지의 개발사업 등 환경에 영향을 미치는 시설 | ○ 골재채취 예정지의 지정, 공유수면 점용·사용허가 및 매립면허, 어업면허, 양식업 면허                                      | ○ 바다골재채취사업·단지의 지정이 필요한 사업, 공유수면 점용·사용허가 및 매립면허, 신에너지·재생에너지 설비를 공유수면 설치, 해양심층수 이용·개발, 해저광물 채취 등 | ○ 대통령으로 정하는 연안에서 실시하는 도로공사, 사방사업, 소하천 등 정비사업, 어항개발사업, 철도 건설, 하천공사, 항만 개발 및 그 밖에 대통령으로 정하는 연안침수·침식에 영향을 미치는 사업 |
| 평가 항목 | ○ 자연생태환경, 대기환경, 수환경(수질, 해양환경 등), 토지환경, 생활환경, 사회환경, 경제환경 등 평가항목별 평가 실시                    | ○ 「해양이용영향평가법 시행규칙」 별표1<br>해양물리, 해양수질 및 퇴적물, 해양지형, 부유·저서·유영 생태계, 해양환경위해 요인              |                                                                                                | ○ 안 제34조의8: 대통령으로 정하는 연안에서 공사·사업에 대한 승인 등 하려는 경우에 연안의 침수 및 침식에 미치는 영향을 충분히 검토하도록 함                            |
|       | * 동 평가항목에서 연안침식 검토를 명시하고 있지는 않으나, 「수환경분야」 등에 따라 연안침식 관련 검토 수행 중                          | * 동 평가항목에서 연안침식 검토를 명시하고 있지는 않으나, 일부 평가항목(「해양지형」, 「해양수질 및 퇴적물」 등)에 따라 연안침식 관련 검토를 수행 중 |                                                                                                | * 하위법령 개정 시 세부 평가항목 마련 예정                                                                                     |

※해양수산부

둘째, 연안침수·침식사전검토 대상지역을 대통령령으로 정하도록 포괄 위임하고 있는데, 개정안은 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 연안개발사업에 대하여 협의·승인 등을 하려는 경우 해당 개발행위가 연안의 침수·침식에 미치는 영향을 사전에 검토하되 필요시 전문기관·단체에 의뢰할 수 있도록 하려는 것으로,

개정안의 사전검토 절차가 추가되면 예산이 수반될 수 있다는 점, 사업자에게는 해당 절차가 규제로 작용할 수 있다는 점을 고려할 때, 개정안이 적용되는 연안지역의 대상을 보다 명확히 할 수 있도록 보완이 필요해 보임.

- 예컨대, 「문화유산법」에서는 시·도지사가 국가유산청장과 협의하여 조례로 역사문화환경 보존지역을 정하도록 하는 등 역사문화환경 보존지역의 대상의 범위를 법률에서 명확히 규정하고 있음.<sup>9)</sup>

□ 개정안과 관련하여 해양수산부는 연안개발사업에 따른 침수·침식 영향을 사전에 검토하도록 하여 피해를 사전에 예방하고 복구비용을 절감하고자 하는 개정안의 취지에 동의한다는 의견이고, 산림청은 사전검토 대상사업에서 해안사방사업의 적용을 제외할 필요가 있으며, 경상북도는 연안침수·침식 사전검토 전문기관 의뢰 시 소요되는 예산확보의 어려운 점등을 감안할 필요가 있다는 의견을 다음과 같이 제시하고 있음.

| 구분    | 개정안에 대한 의견                                                                                                                |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 해양수산부 | 연안개발사업에 따른 침수·침식영향을 사전에 검토하도록 하여 피해를 사전에 예방하고 복구비용을 절감하고자 하는 개정안의 취지에 동의                                                  |
| 산림청   | 「사방사업법」 제2조2항의 사방사업 중 연안에서 시행되는 해안사방사업(해안방재림 조성, 해안침식 방지사업)은 「연안관리법」 제20조의5 관리구역에서의 행위제한에 적용되지 않는 사업으로 사전검토 대상 사업에서 제외 필요 |

9) 「문화유산법」 제13조(역사문화환경 보존지역의 보호) ① 시·도지사는 지정문화유산(동산에 속하는 문화유산을 제외한다. 이하 이 조에서 같다)의 역사문화환경 보호를 위하여 국가유산청장과 협의하여 조례로 역사문화환경 보존지역을 정하여야 한다.

| 구분   | 개정안에 대한 의견                                                                      |
|------|---------------------------------------------------------------------------------|
| 경상북도 | 연안침수·침식 사전검토 전문기관 의뢰에 소요되는 예산 확보의 어려운 점을 감안하여 신청자(사업시행자)가 전문기관 또는 단체에 직접 의뢰할 필요 |

문 의 처

02)6788-5419