



‘사전재해영향성검토협의제도’ 소개

글 | 신상대
대통합민주신당 심재덕 국회의원 보좌관





1. 제도의 의의

인류의 역사를 되돌아 볼 때 재해는 어느 시대 어느 사회나 존재했음을 알 수 있다. 지진이나 해일, 홍수, 폭풍 등의 자연현상 때문에 하루아침에 도시가 사라지고 많은 사람들이 목숨을 잃었다는 사실을 우리는 과거 흔적을 통해 보아왔고, 현재에도 뉴스를 통해 보고 있다. 우리의 경우도 역사 이래 많은 자연재난으로 고난을 겪어 왔고 지금도 완전히 자유롭지는 못하다. 그때마다 느끼는 것은 인간존재의 허약함이나 재해의 두려움 보다 어떻게 하면 효율적으로 재해를 예방하여 안전한 생활을 영위하느냐 하는 것이다.

인간사회에 큰 영향을 미치는 재해의 원인은 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 하나는 자연적인 것이고, 다른 하나는 인위적인 것이다. 전자의 경우 기후나 자연환경 때문에 발생하는 것이고, 후자는 개발사업 등 인위적 행위로 인해 발생하는 것이다. 이들 두 가지 원인이 중첩될 때 그 결과는 상상을 초월할 정도로 대단히 위협적이다. 따라서 각종 대책은 이들 두 가지 요소를 모두 고려한 것이어야 할 것이다.

기존의 우리나라 각종 재해대책도 기후 등 자연조건의 변화와 개발 등 인위적 환경의 변화에 대응하는 것이었다.

새로이 도입된 ‘사전재해영향성검토협의제도’도 바로 기후변화에 따라 집중호우 등의 발생시 적어도 인위적 개발 때문에 피해가 발생하거나 증가하는 경우를 최대한 방어하자는 것이라 볼 수 있다. 제도의 목적이 개발과 관련된 계획 및 사업의 확정·허가 등을 하기 전에 재해영향을 사전 검토하고 저감대책을 수립하도록 하는 것에 있기 때문이다.

2. 도입 배경

가. 범지구적 자연환경 변화에 따른 재해의 증가

급속한 산업화와 도시화에 따른 개발로 인해 지구는 몸살을 앓고 있다. 그러나 보다 중요한 문제는 개발의 여타에 따른 환경의 변화이다. 무분별한 자연훼손과 환경오염으로 인한 지구온실효과는 ‘엘니뇨현상’이나 ‘라니냐현상’에 의한 가뭄·이상 홍수의 원인으로 얘기되고 있다. 이미 동남아 지역이나 미국의 태평양 연안지역에도 집중호우에 따른 피해가 빈번하는 양상을 보이고 있다. 아울러 지구온난화로 인해 남극 빙하가 녹아내리고 이에 따라 해수면이 상승해 일부 저지대 지역은 침수과정이 진행되고 있다는 보고도 있다.

지구환경의 변화에 따른 재해의 증가는 우리나라도 예외가 아니다. 집중호우와 태풍이 빈번하고 이에 따른 피해도 대형화·다양화되고 있다. 피해규모가 1조 원 이상 되는 피해가 1998년 이후 집중적으로 발생하고 있으며, 이상기후의 영향으로 홍수피해 양상이 변화되어 집중호우의 발생이 급격히 증가하는 추세이다. 아울러 연간 강우일 수는 줄어드는 반면 강우의 강도는 크게 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다.

나. 난개발 및 환경파괴의 증대

우리나라 전국 어디를 가나 대형 공사장을 쉽게 볼 수 있다. 농지나 산지는 줄어들고 대신 각종 시설들이 하루가 다르게 들어서고 있다. 전 국토가 개발의 몸살을 앓고 있는 것이다. 이러한 많은 개발사업들이 경제성에 치중하고 있어, 재해 유발 측면은 사실상 간과되고 있다. 개발 단계에서 재해영향평가를 받는다고는 하나 평가대상도 대형사업에만 치우쳐 있는 편이다.

이러한 개발사업은 사업과정에서 재해의 취약성을 갖고 있을 뿐만 아니라 이후 건설후의 결과도 재해예방 측면에서는 부정적인 요소를 가지고 있다. 이른바 '불투수(不透水)면적'을 늘려 홍수피해 가능성을 증가시킨다는 것이다. 강우가 별다른 장애 없이 바로 하천으로 유입되기 때문이다.

다. 자연재해에 취약한 국내의 자연환경

우리나라는 대륙성 기후와 해양성 기후의 영향을 동시에 받고 있어 계절별·지역별 기상조건의 편차가 매우 심하여 재해 유발 가능성이 높다. 특히 강우의 계절별 집중도가 높아 여름철인 6월에서 9월에 연 강수량의 3분의 2가 집중되고 있다.

한편, 전 국토의 70%가 산지인 우리나라는 남북으로 뻗어 있는 태백산맥의 영향으로 동고서저의 지형을 이루고 있어 대부분의 하천이 유로연장이 짧고 경사가 급한 것도 재해에 취약한 원인이 되고 있다. 이러한 특성 탓에 단시간의 집중호우에도 일시에 많은 유량에 빠른 유속으

로 하천범람과 붕괴의 위험성이 높고, 산지 및 산림지대의 지반이 대부분 화강암과 편마암으로 구성되어 있어 산사태 유발의 가능성이 높다.

3. 외국의 유사 제도

'사전재해영향성검토협의제도'는 미국의 '개발사업에 따른 유출증가량 대처방안'이나 일본의 '하천관리자 및 재난관리자의 협의제도' 등에서 유사성을 찾을 수 있다. 미국의 개발사업에 따른 유출증가량 대처방안은 '홍수터 관리'와 '도시 호우 관리' 등 주로 수난 재해 예방을 목적으로 한다. 홍수터 관리는 토지소유자에게 개발행위로 인한 홍수재해의 위험 가능성을 최소화하는 방안을 강구토록 하는 규제, 자치단체장은 해당 개발계획이 홍수위험에 안전한지 검토 후 개발행위를 승인해 주고, 위반할 경우에는 이행공탁금을 부과하도록 하는 것이다.

도시 호우 관리제도는 연방정부 차원의 규제보다는 주로 지방자치단체장의 책임 하에 지역특성을 고려한 대처방안을 강구하는 것으로서 지방자치단체의 호우관리 조례에 근거한다. 즉, 호우유출을 적절하게 관리함으로써 공공 및 사유재산의 피해를 최소화하고 기능적 배수시스템을 확립하며, 개발에 따른 토지 및 유로 침식의 영향을 경감시키는데 목적을 두고 있다.

일본의 경우 도시계획법에 의한 개발행위의 규제 조항이 우리의 사전재해영향성검토협의제도와 유사하다. 즉, 개발행위의 규모가 1,000㎡이상일 경우는 시도지사의 허가를 받아야 하고, 개발구역 및 그 주변지역에 홍수 등에 의한 피해가 발생하지 않도록 재해예방 및 저감계획을 수립하도록 하고 있다. 아울러 개발행위의 허가 신청을 위해서는 하천관리자, 재난관리자, 공공시설 관리자와 사전 협의를 하도록 규정되어 있다. 한편 각 지방자치단체 조례에도 일정 면적 이상의 개발 시 주변지역에 미칠 수 있는 배수시설 및 저감계획을 수립토록 하거나 침수위험지역에의 행위제한 규정을 두고 있다.

4. 재해영향평가제도와 사전재해영향성검토협의제도

인구증가·도시화·산업화 등은 필연적으로 기존 자연자원에 대한 개발을 수반한다. 새로운 택지는 물론 산업시설이나 레저타운의 개발은 끊임없이 이루어지고 있다. 이런 대규모 시설은 기존 환경에 변화를 가져오고 이는 재해의 원인이 되기도 한다.

이러한 문제점을 예방하기 위하여 1996년 6월, 자연재해대책법을 개정하면서 택지·도시개발 등 180만㎡가 넘는 대규모 개발사업을 시행하는 경우 재해영향평가를 받도록 제도화한 바 있으며, '환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법'에도 도시개발·산업단지 조성·도로건설 등의 경우에 환경이나 교통은 물론 재해영향에 대한 평가를 하도록 제도화하고 있다. 이들 제도들은 개발사업 등이 홍수 등 재해의 가능성과 재해의 정도 및 규모 등에 미치는 영향을 예측 분석하고 이에 대한 대책을 강구하고자 하는 것, 즉 재해의 발생가능성을 사전에 검토하여 효율적인 대책을 세우라는 것이다.

사전재해영향성검토협의제도는 기존 재해영향 평가제도에 비해 진일보한 것이다. 우선 평가(협의)내용면에서 보면 재해영향 평가가 개발계획이 확정된 후 개발대상지를 대상으로 하는 것이나, 사전재해영향성검토협의제도는 개발계획 확정 전에 하는 것이다. 아울러 평가(협의)대상도 재해영향 평가제도는 30만㎡이상 6개 분야 24개 개발사업이나, 사전재해영향성검토협의제도는 8개 분야 95개 개발계획 및 사업을 대상으로 한다. 때문에 재해영향평가대상이 연간 1백50여 건 정도였으나 사전재해영향성평가협의제에 의한 경우는 연간 5천 내지 6천여 건이 대상이 된다.

5. 주요 내용

관계중앙행정기관의 장이나 지방자치단체장은 자연재해에 영향을 미치는 행정계획을 수립·확정하거나 개발사업의 허가·인가·승인·면허·결정·지정 등을 하고자 하는 경우, 해당 행정계획 및 개발사업의 확정·허가 등을 하기 전에 중앙재난안전대책본부장이나 지역대책본부장과 재해영향의 검토에 관한 사전협의를 해야 한다.

〈표〉 재해영향평가제도와 사전재해영향성검토협의제도의 비교

구 분	재해영향평가	사전재해영향성검토협의
소관법령	환경·교통·재해 등에 관한 영향 평가법	자연재해대책법
제도목적	개발사업으로 인하여 증가되는 유출량을 개발이전 상태로 유지하기 위한 시설기준(저류지·침사지)을 제시하고 평가하기 위한. ⇒ 소방방재청장이 평가	각급 행정기관에서 개발과 관련한 계획 및 사업을 수립·허가 전에 재해영향을 사전 검토하고 저감대책을 적절하게 수립하도록 하기 위한. ⇒ 중앙, 시도, 시군구 재난안전 대책본부장과 협의
평가내용 (협의내용)	개발계획이 확정된 후 개발대상지에 대한 홍수유출, 토사유출, 사면안정성 해석을 통하여 저류지 설치 및 규모 등의 적정성을 심의·평가	당해 개발계획 확정 전에 산사태, 침수 등에 대하여 방재 계획의 수립 및 적정성 여부를 검토하여 의견을 제시함.
평가방법 (협의방법)	별도의 절차규정에 따라 사업자가 제출한 평가서를 소방방재청에서 평가위원회를 개최, 심의하여 동의·보완·반려 조치함	별도의 절차 없이 개별법에 따라 관계기관과의 협의시에 재난안전대책본부장이 전문가 검토를 거쳐 의견을 제시함.
평가대상 (협의대상)	30만 ㎡이상 6개 분야 24개 개발사업 ⇒ 연간 150여건	8개 분야 95개 개발계획 및 사업 ⇒ 연간 5천~6천여 건
평가절차 (협의절차)	별도의 평가절차를 규정 ⇒ 6개월~10개월 정도 소요	별도의 절차 없이 기관간 협의시 이행 ⇒ 1개월 이내 처리
향후조치	제도 폐지 예정('08. 3월) · '07. 12월 정기국회시 처리 예정 (환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법 전부개정)	신규제도 시행에 따른 지속적 보완발전 필요

(※ 자료 : 소방방재청)



사전재해영향성검토협약에는 1) 사업의 목적·필요성·추진배경·추진절차 등 사업계획에 관한 내용 2) 배수처리계획도·침수흔적도·사면경사 현황도 등 재해영향의 검토에 필요한 도면(행정계획의 수립·확정 등 상세검토가 필요 없는 경우는 제외) 3) 행정계획의 수립시 재해예방에 관한 사항 4) 개발사업의 시행으로 인한 재해영향의 예측 및 저감대책에 관한 사항 5) 중앙본부장이 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 행정계획 또는 개발사업에 따라 중점적으로 검토하여야 할 항목 및 검토방법 등에 관해 고시한 내용의 검토사항 등이 포함되어야 한다.

사전재해영향성검토협약을 실시하여야 하는 행정계획 및 개발사업은 국토·지역계획 및 도시의 개발, 산업 및

유통단지조성·에너지 개발·교통시설의 건설·하천의 이용 및 개발·수자원 및 해양개발·산지개발 및 골재채취·관광단지 개발 및 체육시설 등이다.

협약결과를 통보받은 관계행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이를 해당 행정계획 또는 개발사업에 반영하기 위하여 필요한 조치를 하여야 하며, 조치한 결과나 향후 조치계획을 중앙본부장 등에 통보해야 한다. 중앙본부장 또는 지역본부장은 협의내용의 이행관리를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 사업자 또는 승인기관의 장에게 협의내용의 이행을 위하여 공사중지 등 필요한 조치를 요청할 수 있다. 이 경우 사업자 또는 승인기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

6. 기대효과

사전재해영향성검토협약의 제도는 택지개발·산업단지 및 관광단지조성·산지개발 등 각종 개발사업에 대하여 계획수립 단계부터 근원적으로 재해 유발요인을 사전 검토할 수 있게 하는 제도이다. 이 제도의 시행으로 인한 기대효과는 크게 두 가지로 요약할 수 있다.

첫째는 각종 개발사업의 계획수립단계부터 사전심의기능의 강화로 무분별한 개발억제와 재해발생요인을 사전에 차단할 수 있다는 것이다. 사후교정적인 재해 예방대책에서 사전 예방적인 재해대책으로 전환하는 중요한 제도중의 하나이다. 둘째, 각급 행정기관에서 재해영향성 검토가 가능한 매뉴얼을 작성·활용함으로써 방재에 관한 사전 심의기능을 강화할 수 있다는 것이다.

사전재해영향성검토협약의 제도의 큰 의의는 개발사업으로 발생할 수 있는 재해의 근원부터 따져 차단하는 것이다. 이는 개발사업을 막고자 하는 규제가 아니라 개발사업으로 인해 혹시라도 발생할 수 있는 재해의 원인을 사전에 차단함으로써 국민의 생명·신체와 재산을 재해로부터 안전하도록 보호하자는 데 보다 중점을 둔 제도라 할 수 있다. (☞)