



이슈와 논점



이슈와 논점 | 제 1112호 | 2016년 1월 18일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 임성호 | www.nars.go.kr

사전재해영향성검토 협의제도의 현황과 개선방안

배재현*

1. 들어가며

도시화·산업화에 따른 개발로 인한 재해를 예방하기 위하여, 1996년 6월 「자연재해대책법」을 개정하면서 택지·도시개발 등 180만㎡가 넘는 대규모 개발사업을 시행하는 경우, ‘재해영향평가’를 받도록 제도화하였다. 하지만 기존 재해영향평가제도의 대상사업 범위는 6개분야 24개 사업으로 대상의 범위가 모든 개발에 대한 방재계획을 포함하기에는 부족하였으며, 개발 사업만을 대상으로 포함하였을 경우 개발계획 전반에 대한 체계적인 방재계획을 수립하기에는 부족한 점이 많았다.

이에 따라 1996년부터 시행해 오고 있는 재해영향평가의 한계점을 보완하고자, 2005년 1월 27일 「자연재해대책법」을 개정함으로써 사전재해영향성검토 협의제도를 마련하였다. 하지만 현재의 협의제도가 과거 재해영향평가제도에 비해 구속력이 약한 측면이 있고, 관련 지방자치단체(이하 ‘지자체’) 및 발주처는 단지 인·허가를 위한 절차로 인식하고 있어 부실한 사전재해영향성 검토서가 작성되고 있으며, 실제 개발사업시 검

토서의 결과를 잘 반영하지 못하고 있다는 문제점들이 제기되고 있다.¹⁾

이 글에서는 사전재해영향성검토 협의제도의 주요내용과 문제점을 살펴보고, 개발계획 전반에 대한 체계적인 방재계획 수립 및 이행관리를 위한 사전재해영향성검토 협의제도의 개선·보완점을 모색해 보고자 한다.

2. 주요내용

‘사전재해영향성검토 협의제도’란 자연재해에 영향을 미치는 각종 행정계획 및 개발사업으로 인한 재해유발요인을 예측·분석하고 이에 대한 대책을 강구하는 것을 말한다. 근거법령은 「자연재해대책법」 제4조부터 제7조로 사전재해영향성검토 협의의 대상, 협의기관, 협의 이행의 관리·방법, 사전허가 금지 등 관련내용을 규정하고 있다.

(1) 협의대상

사전재해영향성검토협의의 대상은 주요 국가정책인 행정계획(도시관리계획, 산업단지 지정 등 49개 계획)과 개발사업(택지개

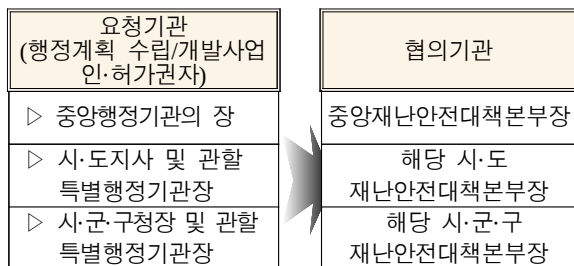
1) 윤철수, 「사전재해영향성 검토협의 ‘요식절차’?...공사 중엔 “나 몰라라”」, 『헤드라인 제주』, 2015년 5월 1일자.

발사업, 도로공사, 철도건설 등 62개 사업)으로, 총 111개 개발계획에 대하여 협의하도록 하고 있다.²⁾

(2) 협의 대상기관

행정계획 수립 및 개발사업 인·허가권자는 해당 사업의 사전재해영향성검토를 위하여 관할 협의기관에 협의를 요청하여야 한다. 그러므로 관계행정기관의 장³⁾이 중앙 및 해당 사업이 위치한 지역재난안전대책본부장에게 협의를 요청하게 된다.

<그림 1> 협의 대상 기관



(3) 협의 실적 및 이행실태

중앙행정기관의 행정계획과 개발사업에 대한 협의기관인 국민안전처(중앙재난안전대책본부장)는 2014년 102건을 포함하여 최근 5년간(2010~2014) 총 388건의 사전재해영향성검토 협의를 실시하였다. 이 중 ‘국토·지역계획 및 도시의 개발’분야가 192건으로 약 50%를 차지하고 있으며,⁴⁾ 이는

2) 이를 분야별로 나누어보면 ①국토·지역계획 및 도시의 개발, ②산업 및 유통단지조성, ③에너지 개발, ④교통시설의 건설, ⑤하천의 이용 및 개발, ⑥수자원 및 해양개발, ⑦산지개발 및 골재채취, ⑧관광단지 개발 및 체육시설, ⑨기타 대통령령이 정하는 계획 및 사업 등이다.

3) 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사, 시장·군수·구청장 및 특별지방행정기관의 장

4) 중앙행정기관의 경우 최근 5년간 총 388건의

지자체의 경우도 마찬가지이다.⁵⁾ 그 외에는 ‘산업 및 유통단지조성’, ‘교통시설의 건설’, ‘하천의 이용 및 개발’, ‘산지개발 및 골재채취’ 등을 중심으로 지자체의 지역적 특성 및 수요에 따른 협의가 이루어지고 있다.

<표 1> 사전재해영향성검토협의 관련 현황

구분	최근 5년간 현황(2010~2014)			
	협의건수	이행실태 조치건수	미이행건수	제재조치
계	682	367	0	0
국민안전처	388	274	0	0
경기도	271	83	0	0
서울	23	10	0	0

자료: 해당 기관 내부자료, 2015.

3. 문제점

(1) 사전재해영향성검토 협의제도 운영의 내실화 미흡

최근 5년간의 협의제도 운영현황(<표 1> 참조)을 살펴보면, 우선 수백건의 협의와 이에 따른 이행실태조치가 있었음에도 불구하고 적어도 최근 5년동안 제재조치나 미이행건수가 하나도 없는 것으로 나타났다. 이러한 이유가 공사완료전 이행실태조치가 모두 완료되었기 때문이라고 하지만, 지자체의 이행실태점검결과⁶⁾나 감사원 감사결과⁷⁾ 등을

협의건수 중 ‘국토·지역계획 및 도시의 개발’(192건, 49.5%), ‘교통시설의 건설’(93건, 24%), ‘에너지개발’(78건, 20%)의 3가지 분야가 93.5%로 대부분을 차지하고 있다(국민안전처 내부자료, 「사전재해영향성검토 협의 관련 현황」 2015).

5) ‘국토·지역계획 및 도시의 개발’분야가 경기도의 경우, 총 271건 중 182건으로 67%, 서울시의 경우, 총 23건 중 23건으로 100%이다.

6) 38개 사업장에서 80건의 지적사항 적발(최병

고려해 볼 때, 제재조치 한번 없었다는 것은 사전재해영향성검토 협의제도가 형식적으로 운영되고 있다는 의문을 제기할 수 있다.

특히 감사원 감사결과에서는 사전재해영향성검토 협의결과의 미이행부분에 대한 지적과 함께, 협의결과에 대한 조치계획을 법률이 정한 기간내에 수립하지 않아 협의결과가 개발사업에 반영되지 않은 채로 공사가 진행되어 사전에 재해를 방지하지 못할 우려가 제기되었다. 이는 2011년 발생한 우면산 산사태 사고⁸⁾와 같이 공사 중 폭우, 장마 등이 발생할 경우, 위험한 상황이 발생할 수 있게 된다.

(2) 행정계획과 개발사업 검토의 차별성 미흡

행정계획과 개발사업 모두 동일하게 예상 재해저감 대책부분을 중심으로 논의되고 있어, 행정계획과 개발사업 검토가 해당 사업의 특성에 따라 효과적인 논의가 이루어지지 못하고 있다는 지적이 있다.⁹⁾ 행정계획은 개발사업과는 달리 입지에 대한 논의가 보다 더 중요하므로 이와 관련된 부분¹⁰⁾에 대한 비중이 높아야 하지만, 그렇지 않아 차별성을 보이지 못하고 있다.

(3) 검토위원회의 미비한 운영

근, 「도내 대규모 개발사업장 가보나...안전은 어디에?」, 『제주도민일보』, 2015년 5월 1일자.)

7) 감사원, 「재난관리 및 재해대비실태 감사결과 처분요구서」, 2010, pp.51~55.

8) 충분한 배수시설이 확보되지 않은 상황에서 집중호우가 발생한 부분 등에 대하여 우면산 산사태의 원인 중 하나로 논의되었다(서울연구원, 「우면산 산사태 원인 추가·보완조사 최종보고서(요약본)」 p.26)

9) 강성준·조성환 「경기도 사전재해영향성검토 협의제도 운영 개선방안」, 경기개발연구원 2012, pp.67~68.

10) 주변지역에 대한 재해영향 검토, 예정용지의 재해영향적 적정성 검토 등에 관한 논의

지역대책본부에서 사전재해영향성검토위원회를 구성하고도 위원회의 검토를 거치지 않고 실무담당자로 하여금 협의요청사항을 검토하도록 하거나, 그 이후에는 검토위원회조차 구성하지 않는 경우도 있다. 이럴 경우 개발단계별 혹은 외부상황에 따른 적절한 검토의견 반영이 어렵고, 재해방지를 위해 필요한 검토의견이 빠질 수 있다는데 문제가 있다.

(4) 협의내용 미이행 사업장에 대한 제재수단의 실효성 부족

사업자의 협의내용 미이행 시 현재의 조치방안으로는 「자연재해대책법」 제6조 규정에 의거 공사 중지를 요청할 수 있으나, 개발이 진행 중인 상황에서 현실적으로 공사 중지를 요청하는 데에는 어려움이 존재한다. 이러한 상황에서 협의내용 이행실태 점검은 실효성을 갖기 어려울 것이다.

4. 개선방안

(1) 행정계획 검토서 및 검토의견 작성 기준 보완

행정계획과 개발사업의 차별성 있는 검토서 작성과 검토의견 수렴을 위해서는 행정계획에서 논의되어야 할 검토내용에 대한 보다 명확한 가이드라인이 필요하다. 가급적 준공검사 시 이루어지는 세부적인 공학적 논의보다는 사전재해영향성 검토에서 가능한 토지이용 및 입지 등 전체적인 논의가 이루어지도록 유도하는 게 필요할 것이다.

(2) 스코핑(Scoping) 제도 도입

스코핑(scoping) 제도란 사업자가 환경영향평가서를 작성하기 앞서 평가해야 할 항목과

범위를 미리 정하는 절차를 말한다. 같은 종류의 사업이라 할지라도, 주변의 환경 등을 고려하면 평가항목이 달라질 수 있으므로 대상사업별로 중점평가항목을 정하여 평가의 효율성과 효과성을 높일 수 있을 것이다.

그러므로 스코핑 제도를 통해 사전재해영향성 검토 시 모든 항목을 평가하는 현행 방식에서 탈피하여, 사업 및 지역특성을 고려한 중점 평가항목과 범위 설정을 통해 평가의 질적 향상과 사업자의 시간적·경제적 부담을 경감시킬 수 있을 것이다.¹¹⁾

(3) 검토위원회 운영 활성화

제도적으로는 검토를 위한 회의개최가 가능하나,¹²⁾ 대다수의 지자체가 서면심사 위주로 시행하고 있다. 검토위원 개개인이 서면검토를 할 경우, 개인적인 시각에서의 검토로만 한정되고, 해당계획 및 사업의 전반적인 내용에 대한 다양한 시각과 논의가 이루어지긴 어렵다. 따라서 서면의견제시보다는 대면회의를 통한 폭 넓은 문제제기 및 대안제시로 충실한 검토서 작성의 여건을 마련하는 것이 선행되어야 할 것이다.

(4) 이행상황 관리 강화

최근 국회에서는 이행상황 관리를 강화하기 위하여 ‘사업시행자로 하여금 검토협의

내용 관리책임자를 지정하도록 하고, 관리대장에 검토협의내용의 이행상황을 기록, 관리대장을 공사현장에 비치하도록’ 하는 「자연재해대책법」 개정안을 의결(2015.12.31.)하였다. 관리책임자가 지정되어 이행상황을 기록하게 되면 협의제도의 이행상황 관리는 현재보다 훨씬 책임있게 이루어질 수 있을 것으로 보인다.

하지만 이를 확인하기 위해서는 현재의 실태점검방식과 마찬가지로 현장을 직접 찾아가야 하는데, 소수의 담당공무원이 여러 사업장들을 모두 감독하긴 어려울 것이다. 그러므로 소수의 인원으로 다수의 관할지역을 효율적으로 관리하기 위해서는, 사업장별로 관리대장을 비치하기 보다는 전자정부시대에 걸맞게 온라인관리시스템을 통한 실시간 관리체계를 구축할 필요가 있을 것이다.

5. 나가며

사전재해영향성검토 협의제도는 개발사업으로 발생할 수 있는 재해발생요인을 미리 검토하여 차단하려는 것으로, 사후 교정적인 재해예방대책에서 사전 예방적인 재해대책으로 전환하는 정책이다. 따라서 이는 개발사업을 막고자 하는 규제가 아니라 사전재해예방을 통하여 국민의 생명과 재산을 재해로부터 보호하기 위한 것임을 분명히 인식함으로써 본 제도가 실효성을 확보할 수 있도록 충실히 실행하도록 하여야 할 것이다.

□ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 수시로 발간되는 최신 국내외 동향 및 현안에 대한 정보 소식지입니다.

11) 강상준 조성한, 「경기도 사전재해영향성검토 협의제도 운영 개선방안」, 경기개발연구원 2012, pp.76~77.

12) 「사전재해영향성검토협의 실무지침서」에 따르면 ‘중앙본부장은 일정규모 이상의 사업(면적 150,000㎡, 연장 10km이상) 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우, 지역본부장은 일정규모 이상의 사업(면적 100,000㎡, 연장 5km 이상) 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우 검토위원회 회의를 소집한다’고 명시되어 있다.