

# 재해영향평가제 개선 및 방재사전심의제도 도입방안

심재현 (국립방재연구소 연구관)

이종설 (국립방재연구소 연구관)

김종수 (행정자치부 방재연구담당)

## I. 시작하면서

최근 사회적 이슈로 대두된 바 있는 난개발 문제는 7월 22일부터 7월 23일까지 경기남부지역에 발생한 시간당 최대 100mm이상의 집중호우가 가장 큰 원인이었으나 개발사업을 시행하면서 토지의 형질이 변경되어 수해의 가중요인이 됨에도 불구하고 이에 대한 대책마련이 법적·제도적으로 미흡했던 것 또한 하나의 요인이었다고 생각된다.

물론 이번 호우시 용인시의 경우 주요 피해원인은 피해발생지역 대부분이 시우량 103mm의 집중호우로 인한 홍수량이 도시가 형성되고 있는 하류지역에 비해 상류지역의 소하천을 중심으로 발생하였고, 설계빈도를 초과한 홍수량이 하천 및 하수관거로 유입되어 발생한 것으로 판단된다.

따라서 개발에 의한 영향이 신문이나 언론을 통해 나타난 것 처럼 가장 커다란 문제라고 생각하지 않을 수도 있으나 인근 지역인 오산, 평택, 화성 지역 등을 현장조사한 결과 대부분의 피해는 외수범람에 의한 피해라기보다는 내수배제불량으로 인한 침수피해였음을 상기할 때, 개발에 의한 재해가중요인은 택지개발 및공단조성사업과 같은 도시개발사업지역에서는 항상 내재되어 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

올해 경기남부의 피해발생 직후 정부에서는 국무총리의 지시에 의해 관련 부처회의(행정자치부, 건설교통부, 환경부 등)가 있었으며, 여기에서는 수해발생 이전에 제시되었던 건설교통부의 난개발대책(지

속적인 개발과 환경보전의 조화가 주 기조였음)을 보완하여 방재측면을 고려한 세 가지 개선방안을 협의하게 되었다.

여기서 제시된 세 가지 개선방안은 지난 해 대통령 비서실 수해방지대책기획단에서 제시한 안과 동일한 것으로서 본 주제의 내용이 되는 재해영향평가제의 대상규모 및 종류의 개선과 방재사전심의제도의 도입에 관련된 사항이다.

따라서 본고에서는 향후 2001년부터 시행될 것으로 예상되는 재해영향평가제의 개선방안과 새롭게 도입·시행될 예정인 방재사전심의제도의 정의와 내용을 중심으로 살펴보고자 한다.

## II. 통합영향평가제의 방향과 재해영향평가제의 개선

### 가. 통합평가 추진현황

현재 시행되고 있는 재해영향평가, 환경영향평가, 인구영향평가, 교통영향평가 등 각종 영향평가가 각각 시행됨에 따라 평가항목의 중복, 평가시기의 불일치, 협의기간의 장기화, 절차의 복잡성 등의 문제점이 발생되고 있기 때문에 이들에 대한 제도적 개선의 필요성이 제기되어 왔다.

이에 따라 규제개혁위원회는 1999년 2월 26일, 4개 평가 관련 법령의 관련 조항을 폐지하고, [환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법]을 제정하여 통합하는 방안을 의결하였으며, 규제개혁위원회에서 결

정된 주요 사항은 다음과 같다.

- 현행 『환경영향평가법』 등 4개 관련법령을 폐지하고 『환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법』을 제정하여 통합·일원화
- 평가대상사업범위를 상향조정하고 제외되는 규모는 시·도 조례로 통합평가대상으로 확대할 수 있도록 함
- 개별시설에 대한 교통영향평가는 평가대상을 축소하고 건축심의제도를 보완한 간이영향평가제도를 도입
- 평가항목을 자연환경, 생활환경, 재해, 교통, 인구의 5개 분야로 조정하고, 통합평가서 작성체계방향을 마련
- 평가심의기간을 45일로 조정하고 주민의견수렴 절차를 확대
- 사업승인기관이 통합평가서를 직접 제출받아 평가기관에 협의하고 결과통보

이러한 기본 방침에 의거, 1999년 12월 31일 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법(법률 제 6095)」이 제정·공포되었고, 2000년 12월까지 관련부처에서 동법 시행령을 제정하여 2001년 1월부터 시행할 예정이며, 주요골자는 다음과 같다.

- 1) 도시의 개발, 산업입지 및 산업단지의 조성 등 환경·교통·재해 등에 영향을 미치는 사업을 영향평가대상사업으로 규정(제4조)
  - 대상사업의 구체적인 범위는 대통령령으로 정하되, 시·도의 조례로 평가의 대상사업을 확대할 수 있도록 함
- 2) 영향평가는 사업의 시행으로 영향을 받게 될 분야에 대하여 실시(제5조)
  - 분야별 평가항목은 환경부, 행정자치부, 건설교통부 등이 공동부령으로 정하도록 규정
- 3) 사업자는 대상사업을 하고자 할 때에는 영향평가에 관한 서류를 작성하도록 함(제8조)
- 4) 평가서를 작성하고자 하는 경우에는 설명회·공청회 등을 개최하여 주민의 의견을 수렴(제9조)
  - 교통분야만을 평가하는 사업의 경우에는 주민

의견수렴을 생략할 수 있는 근거 규정

- 5) 사업자는 평가서 및 평가서초안 등의 작성을 영향평가대행자에게 대행하게 할 수 있음(제10조)
- 6) 평가대행자는 그 업무범위에 따라 소관부처(환경부, 행정자치부, 건설교통부)에 등록하도록 함(제11조)
- 7) 평가서 작성의 내실화를 도모하기 위하여 사업자 및 평가대행자의 준수사항을 규정하고, 이를 위반한 경우 500만원이하의 과태료를 부과할 수 있도록 함(제13조 및 제45조 제2항)
- 8) 평가서가 작성규정에 따라 작성되지 않은 경우 보완 또는 재작성을 요구할 수 있도록 하고, 재작성하는 경우에는 1,000만원 이하의 과태료를 부과할 수 있도록 함(제21조 및 제45조 제1항)
- 9) 관계부처는 협의내용을 사업승인기관에 통보하고 사업승인기관이 이를 사업자에게 통보하도록 함(제23조)
  - 관계부처의 협의내용 상호간에 모순·충돌이 있는 경우에는 영향평가조정협의 회의 조정을 거쳐 사업승인기관에 최종협의내용을 통보
- 10) 대상사업의 착공후 발생될 수 있는 환경영향으로 인한 피해를 예방하기 위하여 사후환경영향조사를 실시토록 규정(제31조)
  - 사후환경영향조사를 실시하지 아니하거나 환경피해를 방지하기 위하여 필요한 조치를 취하지 아니한 자에게 1,000만원이하의 과태료를 부과할 수 있도록 규정(제45조 제1항)

나. 재해영향평가제도의 개선내용

통합영향평가제 시행령 및 공동부령 작성시 개선되어야 할 사항으로 올해 7월 말에 부처간의 협의에 의해 확정된 것 재해영향평가제 관련 개선내용은 다음과 같은 것으로, 지난 해 대통령비서실 수해방지대책기획단의 안을 반영하여 실질적인 예방차원의 대책강구를 위한 재해영향평가로의 입지기반 조성을 위한 개선안이 도출되었다고 할 수 있다.

### 1) 대상사업의 조정

현재 6개 분야 16개 사업에서 6개 분야 24개 사업으로 대상사업을 확대할 계획이다. 이는 개발사업의 분야를 도시개발, 산업단지, 관광단지, 체육시설, 산지개발, 우수지의 매립사업은 그대로 유지하되, 도시화 관련 사업을 10개 추가하기로 하였다. 또한 개발사업으로 인하여 가중되는 요인에 대한 철저한 사업지구내 저감방안을 수립하고 사업시행시 협의내용 이행여부에 대한 철저한 검토가 수반될 것으로 생각된다.

### 2) 대상사업규모의 조정

개발사업으로 인한 유출 및 토사량 증가에 대응한 실질적인 재해저감대책으로서의 재해영향평가제도 위상을 수립할 수 있도록 대상사업을 현행 10, 30, 180만㎡에서 10, 30만㎡로 대폭 조정하였다. 즉, 도시 및 산업입지 개발사업 등 도시개발사업은 현행 180만㎡에서 체육시설 및 산지개발사업과 동일한 30만㎡ 이상의 사업으로 조정하게 되었다.

이를 통해 타 영향평가제도의 대상사업 규모와의 통일성을 부여하고, 1993년 초기 재해영향평가제 계획 당시의 대상사업규모로의 전환이 가능하게 되었다.

### 3) 세분화 및 단계화 등의 편법개선

또한 평가대상에서 제외하려고 사업을 세분화 단계화하는 등 편법적인 사업시행에 대한 근본적인 대책을 수립할 계획이다. 과거 재해영향평가의 적용 대상사업이 되어도 사업의 차수나 연차별 계획을 통해 적용규모 이하의 연속 사업을 통해 재해영향평가를 회피하려는 사업에 대해서는 반드시 재해영향평가제를 적용하도록 조정할 계획이다.

즉, 초기 사업 인허가시 재해영향평가 대상사업이 하로 사업을 시행하더라도 계속 사업이 시행되어 평가제 적용규모 이상으로 확대되는 경우 재해영향평가제를 적용하도록 하게 되었다는 의미이다.

이러한 계획은 통합영향평가제를 운영하면서 평가제 적용 대상사업 규모이하에 대해서도 자치단체의 조례로서 간이심의를 받도록 법적 근거가 마련되어

있어 과거와 같은 무분별한 사업에 의한 재해가중요인을 근원적으로 해소할 수 있을 것으로 기대된다.

다음의 표는 향후 개선할 재해영향평가 대상사업의 종류와 범위를 법적 근거와 함께 나타낸 것으로 밑줄친 내용이 이번 부처간 협의된 대상사업 규모가 조정되거나 신설 대상사업으로 선정된 사업을 의미한다.

## Ⅲ. 방재사전심의제도의 도입방안

### 가. 방재사전심의제도 도입 배경

최근 수해요인은 설계빈도 이상의 국지적인 강우 현상에도 있으나 토지의 불투수층 증가에 따른 침투홍수량 증가가 더 큰 요인으로 대두되고 있고, 향후 더욱 가중될 전망이다. 그러나 이러한 상황에서 도시 및 공업단지 등 각종 개발계획 시행단계부터 방재관련부서의 충분한 사전심의를 거쳐야 하나 현행 규정상 제도적 장치가 미비되어 있는 것 또한 현재 상황에서 커다란 문제라고 생각된다.

현재 토지개발과 관련된 법률이 건설교통부, 농림부, 해양수산부 등 소관부처별로 약 80여개에 이르며, 국토이용계획심의회, 토지이용심사위원회, 도시계획위원회 등이 있으나 하천 및 방재전문가 참여가 없어 수해방지대책에 대한 사전 검토가 미흡하고, 유일한 개발사업에 대한 재해가중요인 사전검토제도인 재해영향평가제의 경우도 평가대상에서 제외하려고 사업을 세분화·단계화하는 등 편법적으로 시행하기 때문에 많은 개발사업들이 재해영향평가가 없이 시행되어 재해위험이 상존하고 있다고 할 수 있다.

### 나. 방재사전심의제도의 정의

#### 1) 예방적 방재대책의 적극적 수립

방재사전심의제도는 개발계획이 수립, 입안되는 과정에서 해당 개발행위가 유역의 치수방어능력에 미치는 영향을 사전에 평가하고, 홍수피해원인을 분석하여 그 요인을 근원적으로 제거하고자 하는 제도로서, 그 성격상 현행 재해영향평가제도와 유사한 개념을 가지고 있다.

**특집**

재해영향평가제 개선 및 방재사전심의제도 도입방안

**재해영향평가 대상업체 비교표**

(단위 : m<sup>2</sup>)

구분	사 업 명	환경영향평가	재해영향평가 (현행)	재해영향평가 (개정)	비고 (사업명 또는 관련법 변경)
총괄		17개분야 62사업	6분야 16사업	6분야 24사업	
도 시 개 발	- 토지구획정리사업	30만	180만		* 주거, 상업의 기능을 가지는 단지 또는 시가지 조성사업 (도시개발법)
	- 아파트지구개발사업	25만	180만	30만	
	- 대지조성사업	30만	180만	30만	
	- 택지개발사업	30만	180만	30만	
	- 도시재개발사업	30만		30만	
	- 도시개발사업(시가지조성사업, 일단의주택지조성사업, 일단의공 업용지조성, 토지구획정리사업 등)*	30만	180만	30만	
	- 도시계획사업(유통업무설비)**	15~20만		30만	** 도시계획시설사업
	- 유통단지조성사업	20만		30만	
	- 여객자동차터미널	20만			
	- 화물터미널	20만		30만	
	- 학 교	30만		30만	
	- 하수종말처리시설	10만m <sup>2</sup> /일			
	산 업 단 지	- 국가산업단지	15만	180만	30만
- 지방산업단지		15만	180만	30만	
- 농공단지		15만	180만	30만	
- 중소기업단지		15만		30만	
- 수출자유지역		15만		30만	
- 공 장		15만		30만	
- 일단의 공업용지 조성사업* (도시계획법)		15만	180만		
관 광 건 설	- 관광사업	30만	30만	30만	
	- 관광지 및 관광단지	30만	30만	30만	
	- 온 천	30만	30만	30만	
	- 자연공원 (집단시설지구, 공원시설)	10만			
	- 유원지시설(도시계획법)	10만		30만	
	- 도시공원시설	10만		30만	
체 육 시 설	- 체육시설	30만	30만	30만	
	- 경륜·경정	25만			
	- 청소년수련시설	30만			
	- 청소년수련지구	30만			
	- 경 마 장	25만			
산 지 개 발	- 묘 지	25만	30만	30만	
	- 초 지	30만			
	- 토석 및 광물채취	35만	30만	30만	
유수지 매립			10만	10만	
특정지 역개발	- 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률에 의한 위의 사업				

주) 1. 밑줄( )은 규모변경사업, 2. 진한글씨는 신설대상사업

그러나 방재사전심의제도는 무조건적으로 개발사업을 억제하는 규제라기보다는 보호적 성격을 가지고 있다. 즉, 유출량을 가중시키는 일부 개인이나 기업 및 자치단체에 대해 재산권의 행사나 행동의 자유를 억제함으로써 반사적으로 바다에 이르기까지 지속적으로 미치는 하류부 지역의 주민 및 자치단체의 피해발생 가중요인을 사업지구내에서 저감하여 더 많은 주민과 지역을 재해로부터 보호하는 예방적 성격과 보호적 규제정책으로서 일본과 미국에서 시행하고 있는 유역종합치수대책과도 그 개념을 같이하는 제도이다.

## 2) 경제성 개념이 도입된 사회적 규제

도시 및 공업단지 등 각종 개발계획 시행단계부터 방재관련부서의 충분한 사전심의를 거쳐 그 대안을 마련하여야 하나 현행 규정상 제도적 장치는 미비되어 있다. 또한 재해영향평가제의 경우에도 평가대상에서 제외하려고 사업을 세분화·단계화하는 등 편법적으로 시행하기 때문에 많은 개발사업들이 재해영향평가없이 시행되고 있어 재해위험이 상존하고 있고, 도시 및 공업·산업단지 조성사업(180만㎡ 이상), 체육시설, 온천개발사업(30만㎡ 이상) 등 대규모 사업에 대해 적용되도록 규정되어 있어 그 실효성을 확보하는데 국민들의 적극적인 동참없이 어려운 상황이다. 따라서 해마다 평균 7천억원의 직접적 재해피해와 1조 2천억원의 복구비를 투자하고 있는 현 시점에서 근원적인 치수방재대책이 수립되기 위해서는 내수증가의 요인이 되는 개발사업에 대한 규제가 필요하며, 이는 경제적 규제의 완화와 사회적 규제강화의 논리에서 방재사전심의제도가 사회적 규제로서 강화될 당위성을 가지고 있다.

## 3) 국민들의 적극적 방재의식 유도

일본 및 미국의 사례에서도 알 수 있듯이 국가 전반에 걸친 치수방재대책이 그 효율성을 발휘하기 위해서는 국가만의 노력에 의해서는 이루어지지 못하며, 일반 국민들의 방재에 대한 중요성 인식과 적극적인 동참이 필요하다. 현재 대국민 참여의식 고취를

위하여 방재 교육·훈련, 방재의 날(5.25) 행사 등이 시행되고 있으나 관주도로 이루어지고 형식적인 경향이 있어 주민참여가 미흡하며, 정부기관에서 주관하는 각종 방재관련 행사에 시민단체의 참여가 소극적인 상황이다.

또한 현행 자연재해 복구비 지원은 이재민 구호비 등 생계구호형 지원, 공공시설 복구비 지원 및 농경지, 주택 등 사유시설 피해에 대한 보상적 성격지원 등 3가지 유형으로 지원하고 있으나, 사유재산 피해 지원은 지원대상·기준 확대 및 보상액 증액 요구에 따른 국고부담 가중과 민원이 증대되고 있고, 국가의 지원에도 피해당사자의 불만은 계속 잠재하고 있는 등의 문제가 상존하고 있다.

따라서 방재사전심의제도를 도입하는 과정에서 제도도입의 필요성과 국가와 국민의 역할분담 등을 명시함으로써 국민이 동참하는 새로운 개념의 방재대책을 수립할 필요가 있고, 대규모 사업 뿐만 아니라 소규모 사업의 증가도 홍수피해 가중요인이 됨을 인식토록 유도하는 방안이 필요한 것이다.

## 다. 방재사전심의제도 운영방향

이러한 기본방향을 설정하여 향후 방재사전심의제도는 현행 재해영향평가제와 연계하여 다음과 같이 운영방향을 설정하였으며, 2001년부터 지방자치단체 조례로서 그 지역의 특성을 고려하여 대상사업의 규모를 조정하여 시행될 예정이다.

1) 재해영향평가제도와 연계하여 심의대상 및 규모결정

(1) 현행 재해영향평가 심의대상 규모 이하 사업에 대해서는 방재사전심의제도 적용

- ▶현행 재해영향평가제 적용대상규모를 타 영향평가제 대상사업과 외국의 규제대상규모 등을 고려하여 수해유발방지를 위한 적정규모로 재조정
- ▶개발사업 유형중 평가제 대상규모 이하 사업과 평가제 대상이 아니면서도 재해를 유발할 우려가 있는 사업에 대해서는 방재사전심의제도 적용

(2) 사업을 세분화하여 대상규모를 축소하는 사업도 심의제 또는 평가제 적용

- ▶ 사업을 세분화하여 평가시 적용대상에서 제외되더라도 일차적으로 방재사전심의제도를 적용하여 재해가중요인 제거
  - ▶ 방재사전심의제에 의해 심의 통과되더라도 단계적으로 사업을 확대 시행하여 재해영향평가제도 적용대상 이상 사업에 대한 재해영향평가제 적용
  - ▶ 사업목적이 동일할 시에는 사업의 단계적 구분없이 전체 사업계획에 대한 평가 및 사전심의 적용
- (3) 시·군·구가 접치는 사업은 광역에서, 시도  
가 접치는 사업에 대해서는 중앙에서 심의
- ▶ 중앙, 광역 및 지방자치단체에 각각 관계 부서를 중심으로 심의위원회 구성

2. 방재사전심의제도 운영에 관한 규정

- (1) 수해와 관련되는 모든 개발사업에 대해 방재사전심의 기능강화를 위한 법제화 방안 강구
- ▶ 도시개발, 산업 및 공업단지 조성, 체육시설, 산지개발 및 연안개발, 유수지 매립 사업 등 각종 재해유발요인을 내포한 개발사업에 대한 방재사전심으로 재해요인 사전제거 방안 도입
  - ▶ 방재사전심의제도는 원칙적으로 지방자치단체에서 심의토록 함
- (2) 재해영향평가제 적용사업에 대해서는 정밀심의, 방재사전심의제 적용사업에 대해서는 일선 자치단체 공무원들이 쉽게 심의토록 간이심의제 도입
- ▶ 일선 공무원들이 쉽게 적용토록 재해가중요인의 산정 및 재해저감시설에 대한 심의기준 및 지침

을 마련, 제공하여 간이심의토록 함

Ⅳ. 맺으면서

이번 난개발사업과 관련하여 정부 부처간 협의에서 확정된 근원적인 개발사업에 의한 수해가중요인 저감대책은 지금까지 법적인 근거가 미흡하고 편법에 의한 운영으로 무시되거나 취지와 상이하게 운영되어 왔던 현행 제도에 대한 과감한 개선대책으로 향후 인위적인 개발사업에 의한 수해가중요인은 대부분 해소될 것으로 예상된다.

이러한 대책은 1990년대부터 우리 학회 전문가들과 방재관련 공무원들이 지속적으로 주장하여 왔던 수해예방대책이 비로소 제자리 매김을 할 수 있는 법적, 제도적 근거가 마련되었다는 점에서 큰 의미를 갖는다고 할 수 있으며, 향후 행정자치부와 국립방재연구소에서는 인위적인 개발에 의한 재해가중요인의 정량화 연구와 재해영향평가제와 방재사전심의제도 운영시 발생가능한 각종 문제점과 대안을 지속적으로 연구, 파악하여 그 개선방안을 계속적으로 도출, 시행할 계획이다.

이러한 관점에서 향후 운영상의 문제점이나 개선방안에 대해서는 우리 학회 회원 여러분들의 지속적인 관심과 아낌없는 조언이 절대적으로 필요하다고 생각하며, 이에 대해 적극적인 지원을 부탁드립니다. ●