

장기개발계획상의 방재제도 개선

고 영 찬* · 오 남 선**

Improvement of Flood Disaster Mitigation on Long-term Development Plan

Y. C. Koh · N. S. Oh

Key Words : 장기개발계획(Long-term development plan), 국토계획(National plan), 도시계획(Urban plan), 방재(Disaster mitigation), 내수배제(Internal drainage)

Abstract

Disaster mitigation, especially as a concept similar to damage mitigation caused by heavy rainfalls and flood is closely related to long-term development plan. This plan of an harbor area where is located in lower region is established and carried under consideration of disaster mitigation concept such as internal drainage and so on. Flood damage is somewhat predictable in accordance with height, stream and rainfall characteristics of the region. Therefore it is necessary to establish national and urban plan under consideration of this fact. But this consideration of existing regulation and institution is insufficient and improvement of regulation and institution is needed. This consideration of disaster mitigation fields is regulated declaratively and inclusively in national plan which is established in broad region, and specifically and detailedly in urban plan which is established in narrow region. The program to improve regulation and institution is proposed in order to consider disaster mitigation fields as a level of this plan.

* 초당대학교 토목공학과 조교수

** 정회원, 목포해양대학교 해양시스템공학부 조교수

1. 서론

수해로 인한 피해를 경감시킨다는 개념의 방재(이하 여기에서 사용되는 '방재'의 개념은 특별한 의미를 추가적으로 규정하지 않는 이상 이 개념으로 사용함)는 각종의 장기개발계획과 밀접한 관련을 갖고 있다. 최근에 막대한 피해를 발생시킨 경기 북부 지역의 수해, 수도권 부근에서 발생하는 난개발로 인한 수해 그리고 해안에 위치한 도시지역의 침수 등은 장기개발계획 단계에서부터 방재가 고려되어야 하는 필요성을 분명하게 나타내는 예이다. 장기개발계획의 대표적인 형태인 국토 및 도시계획은 국토와 도시의 개발 및 보존에 대한 골격을 제시하는 것이므로 이 단계에서부터 방재가 고려되어 계획이 수립되고 시행된다면 향후 발생할 수 있는 수해로 인한 피해를 최소화시킬 수 있게 되는 것이다.

수해는 해당지역의 표고, 해수위 및 하천의 형상과 그 지역의 강우특성 등에 따라 어느 정도 예측이 가능하므로 이를 사전에 고려하여 국토 및 도시계획을 수립하는 것이 필수적이지만 현행의 법·제도는 이러한 고려가 미흡하므로 이에 대한 개선이 필요하다. 이와 같은 방재분야에 대한 고려는 매우 광역적으로 이루어지는 국토계획에서는 선언적이고 포괄적으로 규정될 수 있으며, 국토계획보다는 지역적으로 이루어지는 도시계획에서는 구체적이고 세부적으로 규정될 수 있으므로 이러한 계획의 수준에 맞도록 방재분야가 고려될 수 있도록 법·제도를 개선할 수 있는 방안을 현행 법제도안에서 살펴보았다. 특히 서해안에 위치한 도시지역은 고조시 저지대의 침수가 상습적으로 일어나고 있어 이들 지역의 장기개발계획은 반드시 내수배제 등과 같은 방재개념이 고려되어 수립되고 추진되어야 한다.

2. 국토 및 광역계획상의 방재제도 개선

국토계획이란 일정한 국가 목적을 달성하기 위하

여 국토 위에 공간적 질서를 수립하고 국토개발의 기본방향과 지침을 설정하는 종합적 공공계획이다. 우리 나라는 1963년에 제정공포된 「국토건설종합계획법」에 의해 국가의 장기발전계획으로서의 국토계획을 수립하고 있다.

1999년 5월 24일자로 일부 개정된 「국토건설종합계획법」의 제1조에 의하면 『이 법은 국토의 자연조건을 종합적으로 이용·개발 및 보전하며, 산업입지와 생활환경의 적정화를 기하기 위하여 국토건설종합계획과 그의 기초가 될 국토조사에 관한 사항을 규제함으로써 국토의 경제적·사회적·문화적 발전을 이룩하여 국민의 복리향상에 기여함을 목적으로 한다.』라고 동법의 목적을 나타내고 있다.

동법 제2조에서는 『이 법에서 "국토건설종합계획"이라 함은 전조의 목적을 달성하기 위하여 국가 또는 지방자치단체가 실시할 사업의 입지와 시설규모에 관한 목표 및 지침이 될 다음의 사항에 관한 종합적이며 기본적인 장기계획을 말한다. ①토지·물·기타 천연자원의 이용·개발 및 보전에 관한 사항, ②수해·풍해 기타 재해의 방지에 관한 사항, ③도시와 농촌의 배치 및 규모와 그 구조의 대강에 관한 사항, ④산업입지의 선정과 그 구성에 관한 사항, ⑤산업발전의 기반이 되는 중요 공공시설의 배치 및 규모에 관한 사항, ⑥문화·후생 및 관광에 관한 자원과 기타 자원의 보호·시설의 배치 및 규모에 관한 사항, ⑦기타 전 각호에 부대되는 사항』이라고 국토건설종합계획을 정의하고 있다. 여기에서 수해와 관련된 항목이 포함된 두 번째 항이 국토건설종합계획상에 방재분야가 포함되어야 하는 법적 근거를 제공한다.

그런데 「국토건설종합계획법」 상에 정의되어 있는 국토계획은 광역계획뿐만 아니라 시·군단위 지역계획도 포함하는데 그 내용은 동법 제3조에 명시되어 있다. 즉, 동법 제3조에서는 『①국토건설종합계획(이하 "국토계획"이라 한다)은 전국건설종합계획(이하 "전국계획"이라 한다)·특정지역건설종합계획(이하 "특정지역계획"이라 한다)·도건설종합계획(이하 "도계획"이라 한다)·도농복합형태의 시건설

종합계획(이하 "시계획"이라 한다)과 군건설종합계획(이하 "군계획"이라 한다)의 5종으로 구분한다. [개정 94·12·22] ②전국계획은 국가가 국토전역 또는 2도(특별시·광역시를 포함한다)이상에 편치는 광역지방을 대상으로 하여 작성하는 건설종합계획을 말한다. [개정 97·12·13] ③특정지역계획은 국가가 특정한 지역을 대상으로 하여 작성하는 건설종합계획을 말한다. ④도계획은 도가 그 관할전역 또는 그중 2군(시를 포함한다)이상의 지역을 대상으로 하여 작성하는 건설종합계획을 말한다. ⑤시·군계획은 시·군이 필요에 따라 시·군단위지역을 대상으로 하여 작성하는 건설종합계획을 말한다. [개정 94·12·22]」라고 국토계획을 구분하고 있다. 수해로 인한 피해를 경감시킨다는 의미의 방재는 공간적 규모에 따라 그 대응방식이 달라지게 된다. 따라서 본 연구에서는 전국계획, 특정지역계획, 도계획을 국토 및 광역계획으로 보고 이 계획상의 방재제도 개선점을 이 절에서 살펴보았으며, 시·군계획은 도시계획과 같이 지역적 차원의 계획이므로 다음에 있는 도시 및 지역계획상의 방재제도 개선에서 그 내용을 다루었다.

본 연구에서 국토 및 광역계획으로 보는 세가지 계획인 전국계획, 특정지역계획, 도계획의 작성에 대한 범조항은 다음에 있는 <Table 1>과 같다. 내용에서 알 수 있는 바와 같이 모든 계획의 주관부처는 법령의 주관부처인 건설교통부가 담당하고 있다. 방재를 담당하는 행정자치부가 각각의 계획에 참여할 수 있는 역할은 다음과 같다. 전국계획에 있어서는 중앙행정기관의 입장으로 건교부의 전국계획요구서 작성 요청에 따른 자료를 제출하는 역할을 수행한다. 특정지역계획에 있어서는 관계있는 사항에 대해서만 관계중앙행정기관으로 협의할 수 있는 역할을 수행한다. 마지막으로 도계획에 있어서는 작성된 도계획을 제출받아 건교부에 제출하는 경유의 역할을 수행한다. 따라서 행정자치부가 각각의 계획에서 방재를 반영할 수 있는 여건은 아주 제한적일 수밖에 없는 실정이다. 또한 표. 5.1의 내용을 보면 각각의 계획에서 국토계획과 국토조사에 관한 사항을 심의

하게 하기 위하여 대통령소속하에 설치되는 「국토건설종합계획심의회」(<Table 1>에서는 "심의회"로 표시됨)가 중요한 역할을 함을 알 수 있다.

따라서 국토 및 광역계획상의 미비된 현행의 방재제도를 개선하기 위해서는 두가지 측면에서 접근할 수 있다. 하나는 계획의 작성과정에서의 중앙행정기관으로서의 행정자치부의 역할을 강화하는 것이고, 또 다른 하나는 국토건설종합계획심의회에서 방재분야가 심도있게 다루어질 수 있는 기반을 마련하는 것이다.

중앙행정기관으로서의 행정자치부의 역할은 앞에서 설명한 바와 같이 전국계획과 도계획에서는 보장되어 있지만 특정지역계획에 있어서 관계중앙행정기관이 되지 않을 경우에는 역할을 수행할 수 없다. 따라서 특정지역계획에서도 행정자치부가 방재의 역할을 수행할 수 있기 위해서는 「국토건설종합계획법」 제16조 제2항이 행정자치부가 역할을 담당할 수 있도록 개정되어야 한다.

현재 수해방지를 포함하는 각종 방재업무의 소관부처는 행정자치부이다. 과거 91년 이전에는 각종 방재업무를 현재의 건설교통부의 전신이 건설부에서 관장하였는데, 90년 경기도 일산의 제방 붕괴로 대표된 90년 중부지방 대홍수 이후에 방재업무가 당시 건설부에서 내무부(현재의 행정자치부)로 이관되어 현재에 이르고 있다. 따라서 각종 장기개발계획의 주관부처인 건설교통부 및 지방자치단체들은 수해방지라는 개념을 별로 적용시키지 않으면서 개발을 추진해왔으며, 이로 인한 대표적인 수해가 임진강 유역 수해 및 용인 지역 난개발에 따른 수해이며, 다른 저지대에서도 아직까지 크게 문제화되지는 않았지만 지속적으로 크고 작은 수해가 발생하고 있다. 이와 같은 측면에서 장기적인 관점에서 수해로 인한 피해를 최소화하기 위해서는 각종 장기개발계획을 수립, 집행하는데 있어 수해방지를 담당하는 행정자치부의 역할이 강화되는 방향으로 충실하게 수행되어야 한다.

이렇게 전국계획, 특정지역계획, 도계획에서 확보된 중앙행정기관으로서의 역할을 행정자치부가 충

Table 1 Basis legal articles to established national and broadly regional plan

계획명	법조항	내용
전국계획	국토건설 종합계획법 제15조	① 중앙행정기관의 장은 대통령이 정하는 바에 의하여 전국계획으로 결정되어야 할 사업에 관하여 전국계획요구서를 작성하여 건설교통부장관에게 제출하여야 한다. [개정 97·12·13] ② 건설교통부장관은 전항의 규정에 의하여 전국계획요구서를 받은 때에는 대통령이 정하는 바에 의하여 이를 조정·총괄하고, 심의회의 심의를 거쳐 전국계획을 작성한다. [개정 97·12·13] ③ 전항에 의하여 작성된 전국계획은 국무회의의 심의를 거쳐 그 요지를 공고하여야 한다. [개정 63·12·16] ④ 제1항 내지 제3항의 규정은 이미 결정된 전국계획을 변경하는 경우에 이를 준용한다. ⑤ 특별시장·광역시장 또는 도지사는 그 관내에 관련된 전국계획에 관하여 행정자치부장관을 경유하여 건설교통부장관에게 의견을 제출할 수 있다. [개정 97·12·13]
특정지역계획	국토건설 종합계획법 제16조	① 제6조의 규정에 의하여 특정지역의 지정이 있을 때에는 건설교통부장관은 대통령이 정하는 바에 의하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 다음, 심의회의의 심의를 거쳐 특정지역계획을 작성하여야 한다. [개정 97·12·13] ② 전항의 경우에는 건설교통부장관은 관계 지방자치단체의 의견을 들어야 한다. [개정 97·12·13] ③ 전조제3항 내지 제5항의 규정은 특정지역계획에 이를 준용한다.
도계획	국토건설 종합계획법 제17조	① 도는 그 관할구역전역에 걸친 국토의 건설을 위하여 도계획을 작성한다. ② 도가 도계획을 작성한 때에는 당해 도지사는 행정자치부장관과 건설교통부장관을 경유하여 국무총리의 승인을 받아야 한다. [개정 63·12·16, 97·12·13] ③ 국무총리는 전항의 승인을 언고자 할 때에는 심의회의의 심의를 거쳐야 한다. [개정 63·12·16] ④ 도지사는 제1항의 승인을 받은 때에는 지체없이 이를 공고하여야 한다. ⑤ 제2항 내지 제4항의 규정은 도계획을 변경하는 경우에 이를 준용한다.

실히 수행하기 위해서는 이러한 업무를 담당할 수 있는 기구가 있어야 한다. 이러한 기구를 별도로 만드는 것보다는 현행 「자연재해대책법」의 재해영향평가를 심의하기 위해 구성되어 있는 「재해영향평가위원회」를 활용하는 것이 바람직하다고 판단되며, 이를 위해서는 「자연재해대책법」 제31조제1

항의 내용을 개정해야 한다. 앞에서 설명되어 있는 두 가지 사항에 대한 법률 개정이 이루어진다면 최소한도의 법적조치를 통하여 국토 및 공간계획상에 행정자치부의 중앙행정기관으로서의 역할을 통한 방재제도의 개선이 가능할 것이라고 판단된다.

국토 및 공간계획상의 방재제도를 개선하기 위해

Table 2 Improved devices of flood disaster mitigation on national and broadly regional plan

분 야	관련 법령 조항	개 정 내 용
중앙 행정 기관으로서의 행정자치부의 역할 강화	국토건설종합계획법 제16조제2항	현행 「전항의 경우에는 건설교통부장관은 관계 지방자치단체의 의견을 들어야 한다.」를 「 <u>전항의 경우에는 건설교통부장관은 방재업무를 담당하는 행정자치부장관 및 관계 지방자치단체장의 의견을 들어야 한다.</u> 」로 개정함
	자연재해대책법 제31조제1항	현행 「평가서의 적정성을 심의하기 위하여 행정자치부장관 소속하에 재해영향평가위원회를 둔다.」를 「 <u>평가서의 적정성을 심의하고 국토건설종합계획법에 의한 국토건설종합계획의 재해영향과 관련된 행정자치부 사항을 검토·자문하기 위하여 행정자치부장관 소속하에 재해영향평가위원회를 둔다.</u> 」로 개정함 참고사항 : 재해영향평가와 관련된 '자연재해대책법'의 제28조에서 제32조까지의 조문이 1999년 12월 31일부로 '환경교통해등에관한영향평가법'으로 통합되면서 법률이 시행되는 2001년 1월 1일부로 폐지되었기 때문에 앞에 설명되어 있는 내용이 제정중인 동법시행령에 포함되도록 하는 조치가 필요함
심의회에 하천 및 방재 부문 전문가가 참여할 수 있는 제도적 장치 마련	국토건설종합계획법시행령 제6조	현행 「법 제9조제3항제1호에서 “국토계획에 관한 학식·경험이 있는자”라 함은 공업·농업·수산·광업·건설 및 경제·사회·지리등의 각 부문의 전문적인 학식과 경험이 있는 자를 말한다.」를 「 <u>법 제9조제3항제1호에서 “국토계획에 관한 학식·경험이 있는자”라 함은 공업·농업·수산·광업·건설 및 경제·사회·지리·하천 및 방재등의 각 부문의 전문적인 학식과 경험이 있는 자를 말한다.</u> 」로 개정함

서는 각각의 국토계획에서 중요한 역할을 담당하는 「국토건설종합계획심의회」에서 방재분야가 심도 있게 다루어질 수 있는 법적 기반을 마련하는 것이다. 이러한 조치가 가능하기 위한 최소한의 방안은 「국토건설종합계획법시행령」 제6조의 위원자격에 '하천 및 방재' 부문을 추가적으로 명시하는 것이 필요하다. 이렇게 되면 「도건설종합계획심의회」를 규정한 동시행령 제12조 제3호의 '국토계획에 관한 학식·경험이 있는 자'에 '하천 및 방재' 부문 전문가가 자연적으로 포함되기 때문에 「국토건설종합계획심의회」 및 「도건설종합계획심의회」 모두에 하천 및 방재 부문 전문가가 참여할 수 있는 법적 토대가 마련되는 것이다. 여기에서 일반적인 용어인 '방재' 대신에 '하천 및 방재' 부문 전문가로 명기할 이유는 계획대상의 면적 크기에 상관없이

수해를 예방하기 위해서는 수직적인 관점에서 계획을 살펴볼 전문가가 필요한데, 이 분야를 정확하게 지정하기 위해서는 일반적인 용어인 '방재' 보다 '하천 및 방재' 부문 전문가로 명기하는 것이 바람직하기 때문이다. 즉, 일반적인 방재전문가(지진방재, 산사태방재, 구조물방재, 수해방재, 오염방재, 화재방재 등등 전문가)라는 용어를 사용하게 되면 너무 범위가 크기 때문에 "수해방지"를 할 수 있는 전문가가 포함되지 않을 가능성이 매우 높다. 따라서 여기에서는 "수해방지전문가"라는 것이 별도의 전문가 집단으로 아직까지는 인정을 받지 못하기 때문에 이와 가장 유사한 개념으로 "하천 및 방재 분야 전문가"라는 용어를 사용한 것이다. 사실 이 의미는 방재전문가 즉, 재해를 방지하는 전문가 중에서 수해를 방지하는 전문가를 의미하며, 수해를 방

지하는 전문가는 현재의 토목공학 전공체계에서는 토목공학중에서 수(水)공학, 수공학중에서도 하천을 공부한 전문가가 현재까지는 가장 적합하기 때문에 이 용어를 사용한 것이다.

이상의 두가지 측면에서 살펴본 국토 및 공간계획상의 방재제도 개선 방안의 내용을 개정이 필요한 법령 조항 및 개정내용을 다음에 있는 <Table 2>에 나타내었다.

또한 「도건설종합계획심의회」와 관련된 조례를 어떻게 개정해야만 하천 및 방재 부문 전문가가 심의회에 참여할 수 있는 가를 살펴보기 위하여 예로써 「전라남도건설종합계획심의회조례」를 <Table 3>에 수록하였다.

<Table 3>에 있는 「전라남도건설종합계획심의회

회조례」에서 심의회에 참여할 수 있는 위원의 분야와 관련된 조항은 제2조이다. 그런데 이 조항은 조례의 근거 법령인 「국토건설종합계획법시행령」의 제12조를 그대로 준용한 것이기 때문에 앞에 있는 <Table 2>상의 심의회와 관련된 항목에서 하천 및 방재 부문 전문가가 참여할 수 있도록 개정되면 이 사항은 자연스럽게 해결된다. 그렇지만 이 사항을 보다 분명히 하기 위해서는 「국토건설종합계획법시행령」의 제6조를 준용한 전문위원 위촉과 관련된 조례의 제8조제3항에 있는 「학식경험이 있는 자라 함은 공업·농업·수산업·광업·건설 및 경제사회·지리 등의 각 부분의 전문적인 학식과 경험이 있는 자를 말한다.」를 「학식경험이 있는 자라 함은 공업·농업·수산·광업·건설 및 경제사회·지리·

Table 3 Complex construction plan deliberative council regulations of Jeonranamdo

● 전라남도건설종합계획심의회조례(1964. 2. 21 조례 제184호)
최종개정 1998. 8. 31 조례 제2611호

제1조(목적) 이 조례는 국토건설종합계획법 제13조의 규정에 따라 전라남도건설종합계획심의회(이하 "심의회"라 한다)의 구성과 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(조직) ①심의회는 회장 1명과 16명의 위원으로서 조직한다. 다만, 군계획을 심의할 경우에는 관계 군수는 위원 정수에 불구하고 위원이 된다.

②회장은 도지사가 된다.

③행정부지사, 기획관리실장, 자치행정국장, 경제통상국장 및 건설교통국장은 당연직 위원이 되며 그 밖의 위원은 다음 각호의 자중에서 이를 도지사가 위촉한다.(개정 77. 4. 1, 89. 7. 3, 96. 10. 7, 98. 8. 31)

1. 도내의 건설관계 지방관서의장 3인이내
2. 국토계획에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 5인이내
3. 경제공업 및 경영학자와 공업기술자 각1인을 포함한 4인이내

④제3항제2호 및 제3호의 위원의 임기는 4년으로 한다. 다만, 최초에 위촉되는 위원 반수의 임기는 2년으로 한다.

제3조~제7조는 생략함

제8조(전문위원) ①국토계획에 관한 전문적 사항을 조사 연구하게 하기 위하여 회장은 학식 경험이 있는 공무원이나 민간인 중에서 전문위원을 위촉할 수 있다.

②전문위원은 심의회와 분과위원회에 출석하여 발언할 수 있다.

③제1항의 학식경험이 있는 자라 함은 공업·농업·수산업·광업·건설 및 경제사회·지리 등의 각 부분의 전문적인 학식과 경험이 있는 자를 말한다.

제9조(보고등) 심의회는 제2조 각항을 심의하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 관계행정기관에 대하여 의견을 진술하게 하거나 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.

제10조~제12조 및 부칙은 생략함

Table 4 Basis legal articles to established narrowly regional plan

계 획 명	법 조 항	내 용
시·군계획	국토건설 종합계획법 제18조	① 시(도농복합형태의 시에 한한다. 이하 제2항에서 같다)·군은 그 관할구역전역에 걸친 국토의 건설을 위하여 시·군계획을 작성하여야 한다. [개정 94·12·22] ② 시·군이 시·군계획을 작성한 때에는 당해 도지사의 승인을 받아야 한다. [개정 94·12·22] ③ 도지사가 전항의 규정에 의한 승인을 하고자 할 때에는 미리 도심의회의 심의를 거쳐야 한다. ④ 시장·군수가 제1항의 승인을 받은 때에는 지체없이 이를 공고하여야 한다. [개정 94·12·22] ⑤ 제2항 내지 제4항의 규정은 시·군계획을 변경하는 경우에 이를 준용한다. [개정 94·12·22]

Table 5 Improved devices of flood disaster mitigation on city and county plan

분 야	관련법령 조항	개 정 내 용
심의회에 하천 및 방재 부문 전문가가 참여할 수 있는 제도적 장치 마련	국토건설종합 계획법시행령 제6조	현행 「법 제9조제3항제1호에서 “국토계획에 관한 학식·경험이 있는자”라 함은 공업·농업·수산·광업·건설 및 경제·사회·지리등의 각 부문의 전문적인 학식과 경험이 있는 자를 말한다.」를 「법 제9조제3항제1호에서 “국토계획에 관한 학식·경험이 있는자”라 함은 공업·농업·수산·광업·건설 및 경제·사회·지리·하천 및 방재등의 각 부문의 전문적인 학식과 경험이 있는 자를 말한다.」로 개정함 ⇒ 이 내용은 앞에 있는 <Table 2>의 하단부와 동일한 내용으로써, 이와 같이 법안이 개정되면 시·군계획을 심의하는 기능을 갖는 「도건설종합계획심의회」에 하천 및 방재 전문가가 참여하여 시·군계획상의 방재분야를 충실하게 심의할 수 있음

하천 및 방재등의 각 부문의 전문적인 학식과 경험이 있는 자를 말한다.」로 개정하는 것이 필요하다.

최근의 난개발 문제와 관련하여 근본적인 개선요구를 받고 있는 개발지향적인 「국토건설종합계획법」이 「국토이용관리법」과 통합되면서 가칭 「국토계획·이용 및 관리에 관한 기본법」이란 명칭으로 개발과 보전이라는 새로운 패러다임을 갖는 기본법으로 제정이 추진중에 있다. 이와 같이 지금 시행되고 있는 기본법 제정시에 앞에 설명되어 있는 <Table 2>의 「국토건설종합계획법」 및 동시행령

상의 방재분야 개선방안이 반영된다면, 국토 및 공간계획 미비로 인한 수해는 상당부분 예방할 수 있을 것으로 판단된다.

3. 도시 및 지역계획상의 방재제도 개선

도시계획 및 지역계획으로 볼 수 있는 국토계획상의 시·군계획은 앞에서 설명한 바와 같이 국토

및 광역계획에 비하여 지역적으로 작은 공간을 대상으로 한 계획이다. 「도시계획법」에 의해 시행되는 도시계획이 일반시 및 읍지역을 대상으로 한다면 「국토건설종합계획법」에 의해 시행되는 시·군계획은 도농복합시와 군을 대상으로 한 지역계획이 되는 것이다.

도농복합시와 군에 대하여 작성되는 시·군계획의 근거 법조항은 다음에 있는 <Table 4>와 같다. 도시계획은 크게 세단계인 도시기본계획, 도시재정비계획, 사업시행계획으로 나누어지게 된다. 도시기본계획은 구상계획의 단계로서 국토계획이나 지역계획의 요청을 충분히 고려하여 도시의 장래 인구와 산업, 공간구조와 성장패턴 등 도시의 성격과 계획지표를 설정하여 미래상을 제시하는 종합적·장기적(20~30년)인 계획이다.

도시재정비계획은 법정계획의 단계로서 「도시계획법」이나 기타 관련법에 따라 상위계획의 적합성을 검토하고 조정하여 보다 실현가능한 구체적인 계획을 수립하고, 각종 도시계획의 시행을 위한 사업계획의 기본방향과 방침을 제시하는 계획인 것이다.

마지막으로 사업시행계획은 연차별 사업시행을 나타내는 계획으로서, 여기에서는 민간개발이나 해당 지방자치단체의 소관에 속하지 않는 다른 관청에 의한 개발을 포함하여 지구나 시설 등 각종 사업실시 기본계획을 작성하게 되며, 건설 및 운영방식도 제시되는데 자금조달계획에 따라 조정이 가능한 계획이다.

도시기본계획과 도시재정비계획이 입안되고 확정되는 절차를 살펴보면 각각 다음과 같다.

도시기본계획은 서울특별시, 광역시, 시의 도시계획구역 및 시의 도시계획구역 이외의 도시계획구역으로 건설교통부장관이 특히 필요하다고 인정하는 도시계획구역과 관계 군수의 신청에 의하여 건설교통부장관이 승인하는 도시계획구역에서 시행된다. 도시계획구역을 관할하는 시장·군수는 20년을 단위로 하여 장기 도시개발의 방향 및 도시계획 입안의 지침이 되는 도시계획을 입안하여야 한다.

건설교통부장관은 도시기본계획을 승인하고자 할

때에는 미리 관계 지방의회의 의견을 듣고(시장 또는 군수가 미리 해당 지방의회의 의견을 들어 신청한 경우는 제외함) 관계 중앙행정기관장과 협의한 후 「중앙도시계획위원회」의 의결을 거쳐야 한다. 건설교통부장관은 도시기본계획을 승인한 때에는 이를 시장 또는 군수에게 송부하고, 시장 또는 군수는 지체없이 이를 공고하고 일반에게 공람시켜야 한다. 시장 또는 군수는 건설교통부장관의 승인을 얻은 도시기본계획에 대하여 5년마다 그 타당성 여부를 검토하여 도시기본계획에 이를 반영하여야 한다. 도시기본계획의 내용은 도시특성과 성격, 계획의 목표와 도시지표 설정, 도시공간구조의 설정 등 17개 항목으로 구성되어 있다.

도시재정비계획은 다음과 같은 과정을 거쳐 입안되고 결정된다.

시장 또는 군수는 그 관할 도시계획구역 안에서 시행할 도시재정비계획을 도시기본계획의 내용에 적합하도록 입안하여야 한다. 다만, 건설교통부장관은 국가계획과 관련된 경우에는 직권 또는 관계중앙행정기관의 장의 요청에 의하여 관할 시장 또는 군수의 의견을 수렴한 후 스스로 입안할 수 있다.

시와 군 또는 2 이상의 시·군의 행정구역에 걸치는 도시계획을 입안하고자 할 때에는 관계 시장 또는 군수의 협의에 의하여 공동으로 입안하거나 입안할 자를 정한다.

건설교통부장관 또는 시·도지사는 이상의 협의가 성립되지 아니한 경우에는 다음 각호의 구분에 의하여 입안할 자를 지정하고 이를 고시하여야 한다. 다만, 제2호의 경우에는 지정전에 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.

① 대상구역이 같은 도(서울특별시 및 광역시를 포함한다. 이하 같다.)의 행정구역 안에 있는 경우 : 관할 시·도지사

② 대상구역이 2 이상의 도의 행정구역에 걸치는 경우 : 건설교통부장관

도시재정비계획은 건설교통부장관이 직권 또는 법령상 권한이 있는 도시재정비계획 입안자의 신청에 의하여 대통령령이 정하는 사항에 관하여 관계지

Table 6 Constituent situation of city plan committee on existing regulations

구 분	관련법령 조항	내 용
중앙 도시계획 위원회	도시 계획법 제78조	①중앙도시계획위원회는 위원장·부위원장 각 1인과 위원 20인 이상 25인 이내로 구성한다. ②위원장은 건설교통부장관이 되고 부위원장은 건설교통부차관이 된다. ③위원은 관계중앙행정기관의 공무원과 토지이용·교통·환경 등 도시계획에 관한 학식과 경험이 풍부한 자중에서 건설교통부장관이 임명 또는 위촉한다. ④공무원이 아닌 위원의 수는 7인 이상으로 하고 그 임기는 2년으로 한다. ⑤보궐위원의 임기는 전임자의 임기중 남은 기간으로 한다.
시·도 도시계획 위원회	도시 계획법 시행령 제82조	①시·도도시계획위원회는 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함한 20인 이상 25인 이내의 위원으로 구성한다. ②시·도도시계획위원회중 시도도시계획위원회의 위원장은 부시장이 되고, 시도도시계획위원회의 위원장은 부지사가 되며, 시·도도시계획위원회의 부위원장은 위원중에서 호선한다. ③시·도도시계획위원회의 위원은 다음 각호의 1에 해당하는 자중에서 시·도지사가 임명 또는 위촉한다. 이 경우 제3호에 해당하는 위원의 수는 전체 위원의 3분의 2 이상이어야 한다. 1. 당해 시·도 지방의회의 의원 2. 당해 시·도의 공무원 3. 토지이용·교통·환경·방재·정보통신 등 도시계획관련분야에 관하여 학식과 경험이 있는 자 ④제3항제3호에서 해당하는 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다. ⑤시·도도시계획위원회의 위원장은 위원회의 업무를 총괄하며, 위원회를 소집하고 그 의장이 된다. ⑥시·도도시계획위원회의 의사는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. ⑦시·도도시계획위원회에 간사 1인과 서기 약간인을 둘 수 있으며, 간사와 서기는 위원장이 임명한다. ⑧시·도도시계획위원회의 간사는 위원장의 명을 받아 사무를 담당하고, 서기는 간사를 보좌한다.
시·군· 구 도시계획 위원회	도시 계획법 시행령 제83조	①법 제85조제2항의 규정에 의한 시도도시계획위원회·군도시계획위원회 및 구도시계획위원회(이하 "시·군·구도시계획위원회"라 한다)는 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함한 15인 이상 25인 이내의 위원으로 구성한다. 다만, 2 이상의 시·군(광역시의 관할구역안에 있는 군을 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 구에 공동으로 시·군·구도시계획위원회를 설치하는 경우에는 그 위원의 수를 32인까지로 할 수 있다. ②시·군·구도시계획위원회의 위원장은 시장·군수(광역시의 관할 구역안에 있는 군의 군수를 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 구청장이 되고, 부위원장은 부시장·부군수(광역시의 관할구역안에 있는 군의 부군수를 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 부구청장이 된다. 다만, 2이상의 시·군 또는 구에 공동으로 설치하는 시·군·구도시계획위원회의 위원장 및 부위원장은 각각 인구가 많은 시·군 또는 구의 시장·군수 또는 구청장 및 부시장·부군수 또는 부구청장이 된다. ③시·군·구도시계획위원회의 위원은 다음 각호의 자중에서 시장·군수 또는 구청장이 임명 또는 위촉한다. 이 경우 제3호에 해당하는 위원의 수는 전체 위원의 3분의 2 이상이어야 한다. 1. 당해 시·군·구 지방의회의 의원 2. 당해 시·군·구의 공무원 3. 토지이용·교통·환경·방재·정보통신 등 도시계획관련분야에 관하여 학식과 경험이 있는 자 ④제82조제4항 내지 제8항의 규정은 시·군·구도시계획위원회에 관하여 이를 준용한다.

방의회의 의견을 듣고(신청인이 미리 해당 지방의회의 의견을 들어 신청한 경우를 제외한다.) 「중앙도시계획위원회」의 의결을 거쳐 이를 결정한다. 결정된 도시재정비계획을 변경할 때에도 또한 같다.

다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경에 있어서는 그러하지 아니하다. 건설교통부장관은 국방상 기밀(국방부장관의 요구가 있는 것에 한한다)을 요한다고 인정되는 경우에는 그 도시재정비계획의 전부 또는 일부에 관한 결정에 있어서 그 부분에 대하여 관계 지방의회의 의견과 「중앙도시계획위원회」의 의결 절차를 생략할 수 있다.

건설교통부장관은 도시재정비계획을 결정할 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 지체없이 이를 고시하고 결정된 도시계획도면을 시장 또는 군수에게 송부하여 일반에게 공람시켜야 한다. 도시재정비계획 입안자가 도시재정비계획의 결정을 신청하는 경우에는 건설교통부령이 정하는 서류와 도면을 첨부하여야 한다.

본 연구에서 지역계획으로 규정한 국토계획의 최하위 계획인 시·군계획상의 방재제도를 개선하기 위해서 해당 기초 지방자치단체가 법이나 제도로 개선해야 할 점은 없다고 판단된다. 왜냐하면 기초 지방자치단체에서 시·군계획을 수립하고 심의하는데 있어서는 상위단계의 국토계획이 가지고 있는 「국토건설종합계획심의회」 및 「도건설종합계획심의회」와 같은 기능을 하는 기초 지방자치단체 단위의 심의회에 대한 법적 근거가 없기 때문이다. 이와 같이 기초 지방자치단체 단위의 시·군계획에 대한 심의회를 구성하지 않은 것은 기초 지방자치단체의 규모라는 측면에서는 이러한 심의회를 구성하여 운영하는 것이 불필요하다는 판단에 따른 것으로 보인다.

그렇지만 법적으로 시·군계획을 심의할 수 있는 기능을 갖는 「도건설종합계획심의회」에서 시·군계획의 방재분야를 충실히 심의하게 되면, 시·군계획상의 방재제도 개선이라는 소기의 목적은 달성할 수 있게 된다. 즉, 앞의 국토 및 광역계획상의 방재제도 개선 방안에서 제시된 「도건설종합계획심의회」에 하천 및 방재 부문 전문가가 참여할 수 있는

제도적 장치를 갖추게 되면 시·군계획상의 방재제도 개선은 자연스럽게 이루어진다고 할 수 있다. 다음에 있는 <Table 5>은 이와 같은 시·군계획상의 방재제도 개선 방안을 요약한 것이다.

도시계획상의 방재제도를 개선하기 위해서는 세 가지 측면에서의 접근이 가능하다. 첫째, 도시계획을 심의하는 「중앙도시계획위원회」, 「시·도도시계획위원회」, 「시·군·구도시계획위원회」에 국토계획상의 개선안과 마찬가지로 하천 및 방재 부문 전문가가 필수적으로 있는 방안을 마련하는 것이다. 둘째, 도시계획안이 위원회의 심의를 받기 이전에 해당 지방자치단체 방재관련 부서와의 협의를 강제할 수 있는 법적 장치를 만드는 것이다. 셋째, 도시계획법에 의해 지정이 가능한 '방재지구'를 적극적으로 활용할 필요가 있다는 것이다.

현행 법령상의 「도시계획위원회」의 구성 현황을 정리하면 다음에 있는 <Table 6>과 같다. <Table 6>에서 알 수 있는 바와 같이 「중앙도시계획위원회」의 위원 자격에는 '토지이용·교통·환경 등 도시계획에 관한 학식과 경험이 풍부한 자'라는 조항을 명시하고 있으며, 「지방도시계획위원회」인 「시·도도시계획위원회」와 「시·군·구도시계획위원회」의 위원 자격에는 동일하게 '토지이용·교통·환경·방재·정보통신 등 도시계획관련분야에 관하여 학식과 경험이 있는 자'라는 조항을 명시하고 있다. 2000년 1월 28일부로 전문개정된 「도시계획법」과 그에 따라 2000년 7월 1일부로 전문개정된 「도시계획법시행령」 이전에 있어서 각급 「도시계획위원회」의 위원 자격은 동일하게 '도시계획에 관하여 학식과 경험이 있는 자'로 명시되어 있어서 도시계획 부문만이 강조되었다. 그런데 「도시계획법」과 동시행령이 전문개정된 이후에는 「중앙도시계획위원회」의 경우에는 '토지이용·교통·환경 등'으로 조항상의 지정된 범위가 확대되었고, 「지방도시계획위원회」의 경우에는 '토지이용·교통·환경·방재·정보통신 등'으로 조항상의 지정된 범위가 「중앙도시계획위원회」의 경우보다 더욱 확대되었다. 이러한 현상은 도시계획이 고려해야 할 사

Table 7 Improved devices of flood disaster mitigation on city plan to revise regulations of city plan committee

구 분	관련법령 조항	내 용
중앙 도시계획 위원회	도시계획법 제78조제3항	『위원은 관계중앙행정기관의 공무원과 토지이용·교통·환경 등 도시계획에 관한 학식과 경험이 풍부한 자중에서 건설교통부장관이 임명 또는 위촉한다.』를 『위원은 관계중앙행정기관의 공무원과 토지이용·교통·환경· <u>하천 및 방재</u> 등 도시계획에 관한 학식과 경험이 풍부한 자중에서 건설교통부장관이 임명 또는 위촉한다.』로 개정함
시·도 도시계획 위원회	도시계획법 시행령 제82조 제3항의3	『3. 토지이용·교통·환경·방재·정보통신 등 도시계획관련분야에 관하여 학식과 경험이 있는 자』를 『3. 토지이용·교통·환경· <u>하천 및 방재</u> ·정보통신 등 도시계획관련분야에 관하여 학식과 경험이 있는 자』로 개정함
시·군·구 도시계획 위원회	도시계획법 시행령 제83조 제3항의3	『3. 토지이용·교통·환경·방재·정보통신 등 도시계획관련분야에 관하여 학식과 경험이 있는 자』를 『3. 토지이용·교통·환경· <u>하천 및 방재</u> ·정보통신 등 도시계획관련분야에 관하여 학식과 경험이 있는 자』로 개정함

항이 과거보다 더욱 많아진 것을 반영한 결과라고 할 수 있다. 특히 본 연구와 관련하여 방재 부문이 「지방도시계획위원회」의 위원 자격에 명문으로 규정된 것은 바람직한 것으로 판단된다. 그렇지만 「중앙도시계획위원회」의 위원 자격에 방재 부문이 명기되지 못한 것과 수해 예방이라는 측면에서는 '방재'라는 용어보다는 '하천 및 방재'라는 용어를 사용하는 것이 좋을 것이라는 판단된다.

따라서 이와 같은 위원 자격 조항에 하천 및 방재 부문 전문가가 이상이 필수적으로 포함될 수 있도록 「도시계획법」 및 「도시계획법시행령」을 개정하면 해당 지방자치단체의 조례에도 자연스럽게 반영되므로 도시계획의 심의단계에서 방재제도를 개선할 수 있는 효과를 갖게 된다. 다음에 있는 <Table 7>는 이와 같은 개선안을 법조문으로 구체화한 것이다.

지방자치단체가 각종 도시계획의 수립 및 관련 인허가를 할 때, 이를 시행하는 부서가 사전에 해당 지방자치단체내의 방재관련 부서와 협의를 하는 정도는 각각의 지방자치단체별로 다르게 나타날 수 밖

에 없고 그 정도는 단체장의 의지에 달려있다. 민선 자치시대를 맞으면서 대부분의 단체장들은 개발 우선의 정책을 취하고 있으며, 단체장들에 의해 개발과 반대되는 개념으로 생각되기 쉬운 방재는 배척되기 마련이므로 대부분의 경우는 협의가 진행되지 않고 있는 실정이다. 따라서 이를 제도적으로 뒷받침하기 위해서는 이와 같은 사전 협의를 의무화하는 법적 장치를 만들고, 지방자치단체가 자신의 실정에 맞게 조례를 제정하는 방향으로의 법안 개정이 필요하다. 법안 개정은 내용상 「자연재해대책법」을 대상으로 하여야 하며, 「자연재해대책법」의 제4장 재해예방 제27조 이후에 제27조의2로 조항을 삽입하는 것이 필요한데 그 내용을 다음에 있는 <Table 8>에 제시하였다.

이상과 같은 방향으로 「자연재해대책법」의 개정이 이루어지면 해당 지방자치단체는 이 법을 근거 규정으로 조례를 제정할 수 있게 되는데, 다음에 있는 <Table 9>는 조례(안)을 나타낸 것이다. 제안된 조례(안)은 광역지방자치단체 및 기초지방자치단체

Table 8 Proposed regulations of Natural Disaster Counterplan Law to pre-consult with flood disaster mitigation departments on establishment, approval and permission of city plan

개정전	개정후(제27조의2 조항을 삽입함)
<p>제27조 (재해예방의 지도등) 행정자치부장관 및 관계중앙행정기관의 장은 제22조 내지 제26조의 규정에 의한 재해예방업무가 효율적으로 추진될 수 있도록 관계기관의 장에 대하여 필요한 지원과 지도·감독을 할 수 있다.</p>	<p>제27조 (재해예방의 지도등) 행정자치부장관 및 관계중앙행정기관의 장은 제22조 내지 제26조의 규정에 의한 재해예방업무가 효율적으로 추진될 수 있도록 관계기관의 장에 대하여 필요한 지원과 지도·감독을 할 수 있다.</p> <p>제27조의2(도시계획 관련 사항에 따른 사전협의 의무) 시·도 및 시·군·구가 도시계획법 제3조제3항에 규정된 도시계획의 수립 및 이와 관련된 인허가를 할 때, 이를 시행하는 부서는 사전에 방재관련 부서와 협의를 하여야 하며, 이에 필요한 사항은 당해 시·도 및 시·군·구의 조례로 정한다.</p>

Table 9 Proposed regulations to pre-consult with flood disaster mitigation departments on establishment, approval and permission of city plan

<p style="text-align: center;">◆지방자치단체명도시계획수립및관련인허가시방재관련부서와의사전협의등에관한조례</p> <p>제1조(목적) 이 조례는 자연재해대책법 제27조의2에 근거하여 지방자치단체명의 각종 도시계획 수립 및 관련 인허가시 시행부서가 사전에 방재관련 부서와 사전협의를 시행함으로써 수해로 인한 피해를 최소화 하는데 목적이 있다.</p> <p>제2조(사전협의 의무) 도시계획법 제3조제3항에 규정된 도시계획의 수립 및 이와 관련된 인허가를 할 때, 이를 시행하는 부서는 사전에 방재관련 부서와 협의를 하여야 한다.</p> <p>제3조(협의기간) 협의를 의뢰받은 방재관련 부서는 검토한 결과를 협의를 의뢰받은 날로부터 7일이내에 협의 결과를 의뢰부서에 송부해야 한다.</p> <p style="text-align: center;">부 칙</p> <p>이 조례는 공포한 날로부터 시행한다.</p>
--

에서 포괄적으로 사용할 수 있는 형태로 제안되었는데, 조례상의 방재관련부서는 해당 지방자치단체에 맞게 명시하는 것이 바람직하다.

4. 결 론

본 연구에서는 장기개발계획상에 나타나 있는 방재관련 제도를 살펴보고, 수해를 예방하기 위한 제도적 개선안을 제시하였다. 특히 서해안에 위치한 도시지역은 고조시에도 내수배제가 가능하도록 방재개념이 고려되어 수립되고 추진될 수 있도록 법안의 개정이 이루어져야 한다. 최근에는 지구온난화에 따른 해수면상승도 침수의 원인으로 지적되고 있어 이러한 분야에 대한 연구와 검토도 이루어져야 할 것이다.

첫째, 장기개발계획의 작성과정에서 방재기능을 수행하는 중앙행정기관으로서의 행정자치부 역할을 강화하는 방향으로 법안개정이 이루어져야 한다(<Table 2>의 제1분야 참조).

둘째, 장기개발계획 수립시 핵심적인 역할을 하는 국토건설종합계획심의회에서 방재분야가 심도있게 다루어질 수 있는 방향으로 법안개정이 이루어져야 한다(<Table 2>의 제2분야 참조).

셋째, 도시계획 수립시 핵심적인 역할을 하는 도시계획위원회에서 방재분야가 심도있게 다루어질 수 있는 방향으로 법안개정이 이루어져야 한다(<Table 7> 참조).

넷째, 도시계획의 수립 및 관련 인허가시 방재담당 부서와 사전협의의 의무화하는 방향으로 법안개정이 이루어져야 한다(<Table 8> 및 <Table 9> 참조).

참고문헌

- 1) 김영찬(1996), 방재기본계획 수립의 개선에 관한 연구, 한국지방행정연구원.
- 2) 김영찬(1997), 방재기본계획의 정책과제 및 추진시책에 관한 연구, 한국지방행정연구원.
- 3) 김태곤(1991), "손해보험요율 산정의 이론과 실무 (I)II", 보험개발연구, 제1호, 보험개발원, pp.

- 99-110.
- 4) 내무부·중앙재해대책본부(1996), 제5차(97~01) 방재기본계획, 내무부·중앙재해대책본부.
- 5) 대전광역시(1999), 2000년도 지역재난·방재계획, 대전광역시.
- 6) 대한민국토·도시계획학회(1997), 지역계획론:이론과 실제, 보성각.
- 7) 목포시(1999), 2000년도 지역방재계획, 목포시.
- 8) 서울시정개발연구원(1995), 도시안전과 위기관리 -서울시 위기관리체계 구축에 관한 연구자료집-, 서울시정개발연구원.
- 9) 심재현(1994), "도시지역내 개발행위에 따른 유출변화량의 산정", 지방행정연구, 제8권 제4호, 한국지방행정연구원, pp. 147-165.
- 10) 심재현·김동완(1996), "개발사업 규모에 따른 전국 주요하천의 홍수재해 위험성 증가분석", 지방행정연구, 제11권 제2호, 한국지방행정연구원, pp. 143-156.
- 11) 심재현 외 2명(1999), 각종 토지이용 및 개발계획 수립시 방재사전심의제도 도입방안 연구 (I), 행정자치부 국립방재연구소.
- 12) 임송태 외 3명(1996), 재난종합관리체제에 관한 연구, 한국지방행정연구원.
- 13) 정삼석(1998), 도시계획, 기문당.
- 14) 주성재 외 5명(2000), 방재형 국토구축 전략 연구, 건설교통부.
- 15) 행정자치부·중앙재해대책본부(1999), 2000년도 방재집행계획, 행정자치부·중앙재해대책본부.
- 16) Klemes, V.(1985), "Sensitivity of water resource systems to climate variations," World Climate Program, Report WCP-98, WMO.
- 17) Federal Emergency Management Agency(1999), Mitigation, Federal Emergency Management Agency.
- 18) 東京都(1997), 防災都市づくり推進計劃(整備計劃), 日本 東京都.
- 19) 今井 實 外 2名 編著(1982), 新時代の都市政策: 都市防災, 日本ぎょうせい.