

사전재해영향성검토협의제도 개요



홍철 >>>
소방방재청 평가관리팀 도목사무관
h5501@nema.go.kr

1. 머리말

우리나라의 최근 10년간 자연재해 피해현황을 보면, 사망 1,367명, 이재민 266,373명, 건물, 농경지, 공공시설 피해 등으로 인한 재산피해가 16조 7천억원(연평균 1조 7천억원)에 이르고 있다. 재해발생 원인별 재산피해 발생비율은 태풍으로 인한 피해가 59%, 호우 23%, 호우·태풍 11% 등으로 풍수해에 의한 피해가 93%에 달하고 있다.

풍수해 피해의 근본적인 원인은 우리나라의 기상학적 및 지형학적 특성에 기인하지만, 이외에도 도시화와 산업화에 따른 개발사업으로 인하여 재해 위험성이 고조되고 있다. 이러한 개발사업에 따른 재해위험성은 지속적인 경제성장과 생활수준의 향상에 따라 더욱 가중될 것이 자명하므로 개발로 인한 재해의 영향을 최소화할 수 있는 방안이 확립되어야 한다. 이를 위해서 개발로 인해 발생 가능한 재해영향요인을 개발사업 시행 이전에 예측·분석하고 적절한 저감방안을 수립·시행토록 하여야 한다.

이에 따라 정부에서는 작년도 자연재해대책법의 개정을 통하여 각종 개발과 관련된 계획 및 사업에 대하여 방재에 대한 종합적이고 체계적인 예방대책을 수립·이행할 수 있도록 사전재해영향성검토 협의 제

도를 도입하게 되었다.

2. 협의제도의 주요내용

2.1 제도개요

관계중앙행정기관의 장, 시·도지사, 시장·군수·구청장 및 특별지방행정기관 장(이하 “관계행정기관의 장”이라 한다)은 자연재해에 영향을 미치는 행정계획을 수립·확정 하거나 개발사업의 허가·인가·승인·면허·결정·지정 등을 하고자 하는 경우에는 해당 행정계획 및 개발사업의 확정·허가 등을 하기 전에 재난 및 안전관리 기본법 제14조 및 제16조의 규정에 의한 중앙 또는 지역재난안전대책본부장과 재해에 미치는 영향과 대책에 관하여 사전협의를 하는 제도이다.

2.2 협의기관

- 관계행정기관의 장이 중앙행정기관의 장인 경우에는 중앙재난안전대책본부장
- 관계행정기관의 장이 시·도지사 및 시·도를 관할구역으로 하는 특별지방행정기관의 장인 경우에는 해당 시·도재난안전대책본부의 본부장
- 관계행정기관의 장이 시장·군수·구청장 및 시·군·구를 관할 구역으로 하는 특별지방행정기관의 장인 경우에는 해당 시·군·구 재난안전대책본부의 본부장

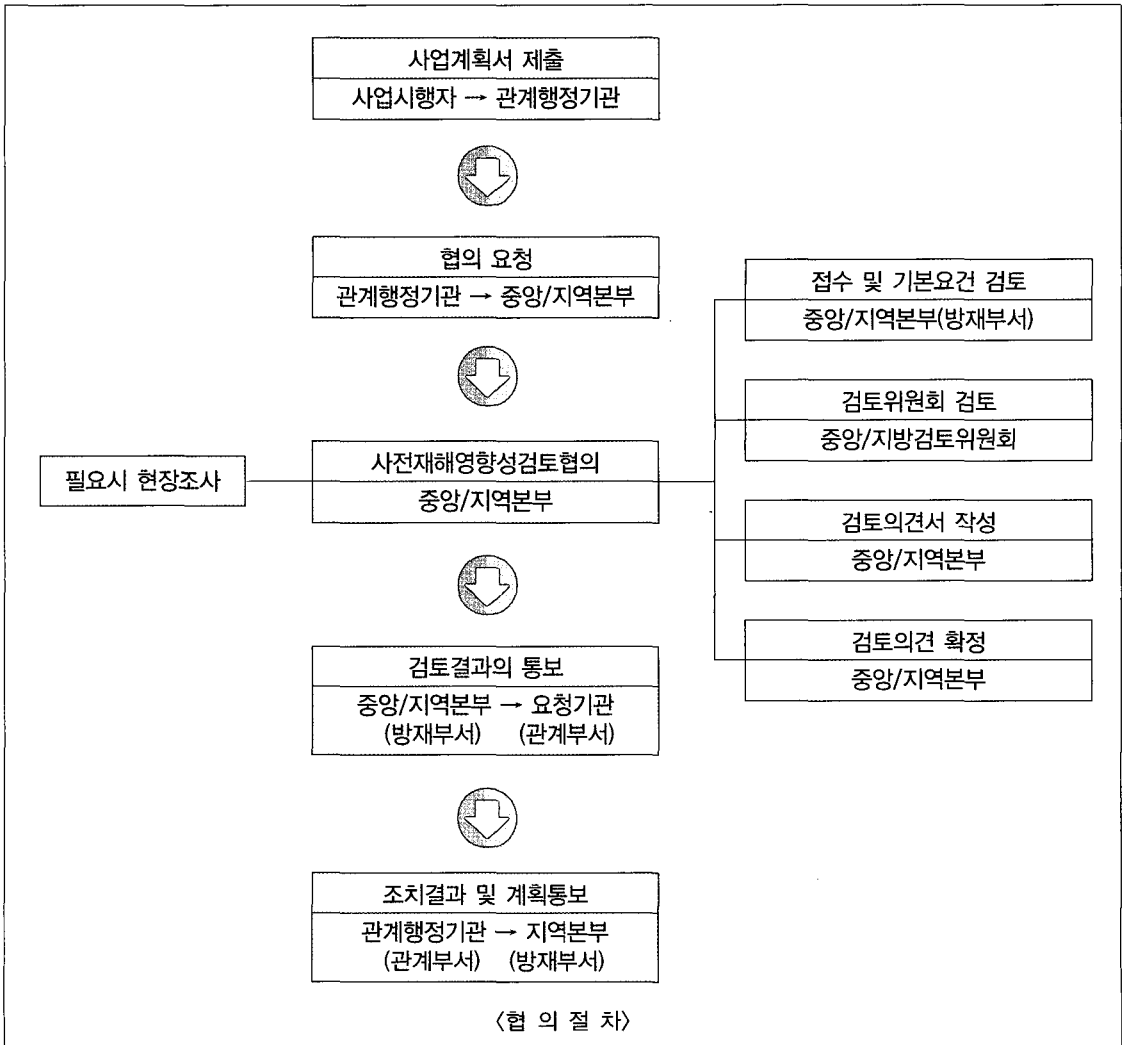
2.3 협의절차

개발사업을 하고자 하는 행정기관 또는 사업자는 재해에 관한 영향을 검토한 내용이 포함된 해당 사업계획서를 승인기관에 제출하면 행정기관 또는 사업자로부터 사업계획서를 접수받은 사업승인기관의 장(관계중앙행정기관의 장, 시·도지사, 시장·군수·구청장 등)은 자연재해에 영향을 미치는 행정계획을 수립·확정(지역·지구·단지 등의 지정 포함)하거나 개발사업을 허가·인가·승인·면허·결정·지정 등을 하기 전에 중앙재난안전대책본부장 또는 지역재난

안전대책본부장에게 협의를 요청한다.

2.4 검토위원회의 구성·운영

중앙 또는 지역본부장은 사전재해영향성검토 협의 요청 행정계획 및 개발사업에 대한 효율적이고 전문적 검토를 위하여 방재관련 분야 전문가를 위원으로 위촉하는 사전재해영향성검토위원회를 구성·운영한다. 사전재해영향성검토위원회의 위원장은 자연재해 업무를 담당하는 부서의 본부장 또는 국장급 공무원을 위원장으로 하고, 부위원장 각 1인을 포함한 40



인 이상 80인 이하(지방위원회의 경우 20인 이상 40인 이하, 필요시 추가) 위원으로 구성한다.

검토위원회의 위원은 소방방재청의 자연재해 업무를 담당하는 부서의 장 중에서 소방방재청장(지방위원회의 경우 지역본부장)이 지명하는 자와 방재에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 소방방재청장(지방위원회의 경우 지역본부장)이 위촉하는 자가 되며, 공무원이 아닌 위원의 임기는 2년으로 하고 검토위원회의 운영은 서면검토를 원칙으로 하며, 위원장이 회의개최가 필요하다고 인정하는 경우 회의를 소집할 수 있다.

2.5 협의결과 이행의 관리 및 감독

중앙본부장 또는 지역본부장으로부터 협의결과를 통보받은 관계행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 통보를 받은 날로부터 30일 이내에 해당 행정계획 또는 개발사업에 대한 조치결과 또는 조치계획을 중앙본부장 또는 지역본부장에게 통보하여야 하며, 관계행정기관의 장은 통보받은 사전재해영향성검토협의 결과를 반영하기 곤란한 특별한 사유가 있을 때에는 지체없이 그 내용 및 사유를 중앙본부장 또는 지역본부장에게 통보하여야 한다. 또한 중앙본부장 및 지역본부장은 필요하다고 인정하는 경우에는 협의내용의 이용을 위하여 공사중지 등 필요한 조치를 요청

할 수 있다.

3. 사전재해영향성검토 대상

사전재해영향성검토협의 대상은 기존의 재해영향평가 대상과 현재 개발사업과 관련이 있으면서 재해영향평가제도의 대상사업으로 포함되어 있지 않은 개발관련 사업을 선정하여 제도의 취지에 맞는 사업을 우선적으로 고려하여 관계 행정기관과 협의하여 최종 결정 하였으며, 개발과 직접적인 관련이 없는 사업에 대해서는 대상에서 제외되었다. 사전재해영향성검토협의 대상은 자연재해대책법에 아래 8개 분야로 규정 하였으며 동법 시행령에 95개 행정계획 및 개발사업(표 1, 표 2)으로 확정하였다.

- 1) 국토·지역계획 및 도시의 개발
- 2) 산업 및 유통단지의 개발
- 3) 에너지 개발
- 4) 교통시설의 건설
- 5) 하천의 이용 및 개발
- 6) 수자원 및 해양개발
- 7) 산지개발 및 골재채취
- 8) 관광단지개발 및 체육시설

표 1. 협의대상 유형별 검토항목 분류(행정계획)

협의대상	유형별분류	행정계획 범위	관계법령
국토·지역 계획 및 도시개발	국토계획 (P1)	(1) 국토종합계획	국토기본법
		(2) 도종합계획	
	지역 및 도시개발 (P2)	(3) 도시기본계획	국토의계획및이용에관한법률
		(4) 도시관리계획	
		(5) 개발촉진지구개발계획	지역균형개발및지방중소기업육성에 관한 법률
		(6) 특정지역개발계획	
		(7) 폐광지역진흥개발계획	폐광지역개발지원에관한특별법
		(8) 택지개발예정지구의 지정	택지개발촉진법
		(9) 도시개발구역에 대한 개발계획	도시개발법
	농어촌 소도읍	(10) 농업생산기반정비계획	농어촌정비법
	도서 및 오지개발 (P3)	(11) 농어촌생활환경정비사업개발계획	농어촌정비법
		(12) 지방소도읍융합육성계획	지방소도읍육성지원법

<표 계속>

표 1. 협의대상 유형별 검토항목 분류(행정계획)

협의대상	유형별분류	행정계획 범위	관계법령
국토·지역 계획 및 도시의개발	농어촌 소도읍 도시 및 오지개발 (P3)	(13) 도서개발사업계획	도서개발촉진법
		(14) 농어촌주거환경개선 지구의 지정	농어촌주택개발촉진법
		(15) 오지개발지구의 지정	오지개발촉진법
산업 및 유통단지 조성	산업 및 유통단지 조성 (P4)	(1) 국가산업단지의 지정	산업입지및개발에관한법률
		(2) 지방산업단지의 지정	
		(3) 농공단지의 지정	산업집적활성화및공장설립에관한법률
		(4) 산업집적활성화기본계획	
		(5) 유치지역의 지정	
		(6) 유통단지지정	유통단지개발촉진법
		(7) 민간투자시설사업기본계획	사회기반시설에대한민간투자법
		(8) 자유무역지역의 지정	자유무역지역의지정및운영에관한법률
에너지개발	에너지시설 (P5)	해당없음	
교통시설의 건설	철도 및 도로건설 (P6)	(1) 철도건설기본계획	철도건설법
		(2) 도시철도기본계획	도시철도법
		(3) 도로정비계획	농어촌도로정비법
	공항건설 (P7)	(4) 공항개발기본계획	항공법
		(5) 신공항건설기본계획	수도권신공항건설촉진법
하천의이용 및 개발	댐 건설 (P8)	(1) 댐건설기본계획	댐건설및주변지역지원등에관한법률
	하천정비 (P9)	(2) 하천정비기본계획	하천법
		(3) 소하천정비종합계획	소하천정비법
		(4) 소하천정비증기계획	소하천정비법
수자원 및 해양개발	어항 및 항만개발 (P10)	(1) 어항개발계획	어항법
		(2) 항만배후단지개발종합계획	항만법
		(3) 신항만건설기본계획	신항만건설촉진법
	공유수면매립(P11)	(4) 공유수면매립기본계획	공유수면매립법
산지개발 및 골재채취	산지개발 (P12)	(1) 산촌진흥기본계획	임업및산촌진흥촉진에관한법률
		(2) 시·도산촌진흥계획	
		(3) 시·군산촌진흥계획	산림법
		(4) 자연휴양림조성계획	
		(5) 시·도 묘지 등의 수급계획	장사등에관한법률
		(6) 시·군·구 묘지 등의 수급계획	
	광산개발 (P13)	(7) 채광계획	광업법
		(8) 광업개발계획	
골재 및 토사채취(P14)	해당없음		
관광단지 개발 및 체육시설	관광개발 (P15)	(1) 관광개발기본계획	관광진흥법
		(2) 관광단지 지정	관광진흥법
	수련 및 체육시설 (P16)	(3) 청소년수련지구의 지정	청소년활동진흥법
		(4) 수련지구조성계획	청소년활동진흥법
온천개발 (P17)	해당없음		

표 2. 대상사업 유형별 검토항목 분류(개발사업)

협의대상	유형별분류	개발사업 범위	관계법령
국도·지역 계획 및 도시개발	국도계획 (D1)	해당없음	
	지역 및 도시개발 (D2)	(1) 개발행위의 허가	국도의계획및이용에관한법률
		(2) 도시계획시설 사업실시계획	
		(3) 개발촉진지구개발사업실시계획	지역균형개발및지방 중소기업육성에관한법률
		(4) 특정지역개발사업실시계획	
		(5) 도시개발사업실시계획	도시개발법
		(6) 택지개발사업실시계획	택지개발촉진법
		(7) 국민임대주택단지조성사업실시계획	국민임대주택건설등에관한특별조치법
		(8) 학교의 설치공사	고등교육법
		(9) 도시공원조성계획	도시공원법
	농어촌 소도읍 도시 및 오지개발 (D3)	(10) 농업기반정비사업시행계획	농어촌정비법
		(11) 농어촌생활환경정비사업시행계획	농어촌정비법
		(12) 지방소도읍개발사업	지방소도읍육성지원법
		(13) 농어촌주거환경개선사업계획	농어촌주택개량촉진법
(14) 오지개발계획		오지개발촉진법	
산업 및 유통단지 조성	산업 및 유통단지 조성 (D4)	(1) 국가산업단지실시계획	산업입지및개발에관한법률
		(2) 지방산업단지개발실시계획	
		(3) 농공단지개발실시계획	
		(4) 공장설립	산업집적활성화및공장설립에관한법률
		(5) 단지조성사업의 실시계획	중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률
		(6) 복합화물터미널사업	화물유통촉진법
		(7) 유통단지개발실시계획	유통단지개발촉진법
		(8) 공동집배송센터 조성사업	유통산업발전법
		(9) 민간투자시설사업실시계획	사회기반시설에대한민간투자법
에너지개발	에너지시설 개발 (D5)	(1) 전원개발사업실시계획	전원개발촉진법
		(2) 집단에너지공사계획	집단에너지사업법
교통시설의 건설	철도 및 도로건설 (D6)	(1) 철도건설사업실시계획	철도건설법
		(2) 도시철도사업계획	도시철도법
		(3) 도로사업계획	농어촌도로정비법
		(4) 도로공사	도로법
	공항건설 (D7)	(5) 공항개발사업실시계획 (부지조성이 수반되는 경우에 한함)	항공법
		(6) 신공항건설사업실시계획 (부지조성이 수반되는 경우에 한함)	수도권신공항건설촉진법
하천의이용 및 개발	댐 건설 (D8)	해당없음	
	하천정비 (D9)	(1) 소하천정비시행계획	소하천정비법
수자원 및 해양개발	어항 및 항만개발 (D10)	(1) 어항시설사업계획	어항법
		(2) 항만공사실시계획	항만법
		(3) 신항만건설사업실시계획	신항만건설촉진법
	공유수면매립 (D11)	(4) 공유수면매립실시계획	공유수면매립법

〈표 계속〉

표 2. 대상사업 유형별 검토항목 분류(개발사업)

협의대상	유형별분류	개발사업 범위	관계법령
산지개발 및 골재채취	산지개발 (D12)	(1) 임도의 설치(4km 이상)	산림법
		(2) 산촌개발사업계획	임업및산촌진흥촉진에관한법률
		(3) 공설묘지의 설치	장사등에관한법률
		(4) 사설묘지의 설치	
	광산개발 (D13)	(5) 탄광지역진흥사업계획	석탄산업법
	골재 및 토사채취 (D14)	(6) 골재채취 허가(하천골재에 한함)	골재채취법
		(7) 토사채취허가	산지관리법
관광단지 개발 및 체육시설	관광개발 (D15)	(1) 관광단지 조성계획	관광진흥법
		(2) 관광사업계획	
	수련 및 체육시설(D16)	(3) 등록체육시설사업계획	체육시설의설치·이용에관한법률
	온천개발 (D17)	(4) 온천개발계획	온천법

4. 중점검토 항목

협의요청대상에 대하여 사전재해영향성검토를 할 때 중점적으로 검토하여야 할 사항을 제시하였다. 사전재해영향성검토협의제도의 기능은 각종 개발사업에 대하여 계획수립 초기단계에서부터 재해유발요인의 사전검토를 통하여 재해에 미치는 영향을 최소화 하는데 있으므로, 방재담당공무원이 재해유발요인을 검토하는데 지침이 되도록 검토협의 시 고려해야 할 항목을 제시하였다.

다양한 유형의 행정계획 및 개발사업에 대하여 검토를 수행해야 하고, 대상 범위가 넓으므로 현행 재해영향평가제도와 같은 수준의 검토를 시행할 수는 없다. 또한, 과도한 규제 및 사업자의 업무 중복과 과중에 대한 부작용이 있을 수 있기 때문에 방재담당공무원 및 전문가의 경험에서 기초하여 공간적인 차원에서 정성적인 검토를 수행하는 것을 원칙으로 한다.

우선 다양한 유형의 사전재해영향성검토 대상에 대하여 일반적으로 적용될 수 있는 공통 검토사항을 설정하였고, 개발이 이루어지게 되는 지역의 입지적 특성에 따라 도시 지역, 해안·도서지역, 산지지역, 농촌지역, 하천·호소지역 등 5개 입지유형별로 제시하였으며, 또한 제도의 적용 대상인 95개의 행정계획 및 개발사업의 유사성을 고려하여 17개 분야로 분류하여 각 협의대상유형별 검토항목을 제시 하였다.

4.1 공통사항 검토

- 기존 지형여건 등 주변환경에 따른 재해위험요인 검토
- 당해 개발사업으로 인하여 인근지역이나 시설에 미치는 재해영향 및 예방에 관한사항
- 대상지역에 자연재해위험지구 등의 포함 여부
- 대상사업지역내 침수위험지구 현황 파악 및 침수가능성 분석
- 주변지역의 토지이용 및 개발계획 현황
- 재해저감을 고려한 토지이용계획이나 시설물의 배치
- 과도한 지형변형으로 인한 재해발생 여부
- 대상사업지역 내 하천 및 소하천의 불합리한 유로변경 및 복개여부
- 대상사업지역내 우수유출 저감대책 검토
- 자연재해저감시설 현황 및 재해예방에 관한 사항

4.2 입지유형별 검토

4.2.1 도시지역

- 저지대에 인구밀집시설이나 인구유인시설의 계획을 지양
- 기존 도심지가 저지대 지역이라면 저지대를 벗어난 지역에 역할 분담이 가능한 지구를 개발

하도록 유도

- 저지대가 아닌 신규 개발지역에 택지개발 또는 관공서 유치 등의 계획을 수립하여 기존 저지대 지역의 인구를 유치하도록 유도
- 재해위험지구, 침수위험지역, 위험시설지역 등으로 부터 안전성 확보
- 자연재해 유발요인으로 부터 안정성 확보 등 예방을 위한 재해저감시설의 설치 계획
- 투수성 공간 확보 대책수립 여부 및 공원, 녹지 등의 효율적 활용방안 검토

4.2.2 해안· 도서지역

- 상습해일 등의 피해우려지역에 대한 대처계획이 있는지 검토
- 매립지의 경우 해수면 상승이 미치는 영향에 대한 검토를 실시했는지 여부
- 지반이 낮은 지역에서는 방류구가 낮아 조위 상승 시 우수배제 가능시간이 짧아 내수침수의 원인이 되므로 방류구의 위치변경, 우수지 설치 및 확대, 펌프 등의 기계식 배제계획, 해수역류방지시설계획 등 하수체계를 정비하는 등의 재해예방대책이 수립되었는지 검토
- 해수범람 예상 저지대는 다목적 우수지, 공원, 체육시설 등을 조성하여 조위 상승에 따른 내수배제 불량 시 우수기능을 높이도록 유도
- 개발로 인한 해안선 침식, 백사장 파괴 등에 대한 검토 여부
- 신규 건축물에는 옥상 또는 지하저류시설을 설치하도록 유도
- 해안도로 주변의 국공유지를 활용하여 범람해수의 집수·저류시설을 지하에 설치하는 방안, 펌프장을 이용하여 강제 배수하도록 하는 방안 등의 방재 시설물 설치계획 수립여부
- 개발대상지역은 개발로 인한 재해영향성을 충분히 검토하고 해수범람의 피해를 예방할 수 있는 부지고 상승 등의 대책을 수립한 후에 개발하도록 유도

- 연약지반 침하 등에 의한 피해 가능성에 대비하도록 검토

4.2.3 산지지역

- 절·성토면의 토사유출 및 사면붕괴 방지대책을 수립하였는지 검토
- 절개지에 인접한 곳은 건축물 등 시설물의 배치계획을 가급적 지양
- 급경사지역은 개발을 가급적 지양하고, 보존하는 방안을 검토하였는지 여부
- 개발로 인한 토사유출이 하류하천 등에 미치는 영향을 예측하고 이에 대한 저감대책을 수립하였는지 여부
- 개발로 인한 대규모 사면 발생을 억제하고, 절·성토 규모 최소화를 위한 방안이 검토되었는지 여부

4.2.4 농촌지역

- 개발사업으로 인해 인근 농경지 및 농가의 침수예상구역을 사전에 파악하고 피해방지를 위한 대책을 강구했는지 검토
- 재해취약요인 분석 및 피해방지대책을 수립했는지 검토
- 배수펌프장과 연계하여 효율적으로 저류를 할 수 있는 우수지를 확보하고 우수지의 확보가 어려운 경우 유희 농경지를 임시로 활용할 수 있는 방안검토 여부

4.2.5 하천· 호소지역

- 저지대 및 지내력이 적은 지역에는 범람 및 내수침수방지를 위한 배수처리방안 검토 여부
- 침수위험지역에 인구 및 시설이 밀집되지 않도록 토지이용계획을 수립하도록 유도
- 상습 월류 지역에 대한 재해예방계획이 수립되었는지 검토
- 교량 등 하천횡단구조물 공사 계획 시 수리학적 특성을 고려했는지 여부

- 하천으로의 직접토사유출에 따른 저감방안 검토 여부
- 하천변 양안 완충지나 습지대 등을 매립 지양
- 하천환경관리계획 및 저류지 계획과 관련하여 폐천부지 및 고수부지 활용에 따른 수리학적 특성을 고려했는지 여부

4.3 협의대상 유형별 검토

앞에서 언급한 공통사항 및 입지유형 외에 유형별에 따른 사업대상도 아래와 같이 분류하여 필요한 검토항목을 제시하였다.

즉 국토계획 분야, 지역 및 도시개발 분야, 농어촌, 소도읍, 도서 및 오지 개발 분야, 산업 및 유통단지조성 분야, 에너지 시설 개발 분야, 철도 및 도로건설 분야, 공항건설 분야, 댐건설 분야, 하천정비 분야, 어항 및 항만개발 분야, 공유수면매립 분야, 산지개발 분야, 광산개발 분야, 골재 및 토사채취 분야, 관광개발 분야, 수련 및 체육시설 분야, 온천개발 분야이다.

5. 맺음말

국가재난전담조직인 소방방재청 개청에 이어 자연재해대책법의 전부 개정을 통해 사전재해영향성검토제도가 도입된 것은 재해예방에 대한 그 의미가 매우

크다고 할 수 있다. 중앙재난안전대책본부 뿐만 아니라 전국의 시도·시군구 재난안전대책본부가 중앙 및 지방의 각급 행정기관에서 수행하는 각종 개발계획(사업)에 대하여 사전에 재해대책 여부를 검토 하므로서 그동안 소홀하였던 재해예방대책을 앞으로는 비중 있게 관리할 수 있게 되었다.

그러나 제도 도입보다 더욱 중요한 것은 바로 운영이다. 아무리 필요한 제도라 할지라도 그 운영주체가 누구냐에 따라 효과는 다양한 형태로 나타날 수 있다. 특히 사전재해영향성검토협의제도가 말로 전국의 재난안전대책본부 담당공무원과 관계위원들이 운영 주체가 되고, 또한 각급 행정기관의 개발관련 부서에서 동 제도에 대한 충분한 이해와 재해예방에 대한 각별한 마인드를 가질때 실효성을 거둘 수 있는 제도다.

이를 위하여 관계공무원들에 대한 지속적인 업무연찬과 워크숍 등을 통하여 효율적인 운영을 유도하고 사전재해영향성검토 요청서를 직접 작성하는 기술자에 대하여는 전문교육 등을 실시하여 동제도의 조기정착을 뒷받침 할 수 있도록 하며, 협의대상 관계기관에서는 동제도의 취지와 중요성을 인식할 수 있도록 해야 한다. 이제 사전재해영향성검토협의 제도가 시행한지 일년이 지나고 있다. 그동안 신규제도에 대한 알림과 정착에 많은 시간을 할애하였으나 앞으로는 보다 효율적 운영에 주안을 두어 동제도가 재해예방대책으로서의 중요한 자리매김을 할 수 있도록 노력하여야 할 것이다. 🍷