

알아두면
유익한 코너(2)

River & Culture



허철 | (주)삼인 수자원사업본부 부사장
(hc5321@naver.com)

하천기본계획은 사전재해영향성검토협의 대상이 아니며, 하천공사시행계획을 수립하여 시행하는 하천공사는 사전 환경성검토 대상이 아니다.

다음은 「법제업무운영규정」 제26조 및 「법제업무운영규정 시행규칙」 제22조에 의해 법제처에서 “하천기본계획이 사전재해영향성검토협의 대상인지?”에 대한 법령 유권해석(안건번호 2009-0335, 2009. 11. 13)과 “하천공사시행계획을 수립하여 시행하는 하천공사가 사전환경성검토 대상인지?”에 대한 법령 유권해석(안건번호 2009-0376, 2009. 12. 24)의 내용이다.

1. 하천기본계획이 사전재해영향성검토협의 대상인지?

(「자연재해대책법」 제4조 등 관련)

■ 질의요지

「하천법」 제25조에 따른 하천기본계획이 「자연재해대책법」 제4조·제5조 및 같은 법 시행령 제6조제1항 및 별표 1에 따른 사전재해영향성검토협의의 대상인지?

■ 회답

「하천법」 제25조에 따른 하천기본계획은 「자연재해대책법」 제4조·제5조 및 같은 법 시행령 제6조제1항 및 별표 1에 따른 사전재해영향성검토협의의 대상이 아닙니다.

■ 이유

「자연재해대책법」 제4조에 따르면, 관계중앙행정기관의 장, 시·도지사, 시장·군수·구청장 및 특별지방행정기관

의 장(이하 “관계행정기관의 장”이라 한다)은 자연재해에 영향을 미치는 행정계획을 수립·확정하거나 개발사업의 허가·인가·승인·면허·결정·지정 등(이하 “허가 등”이라 한다)을 하고자 하는 경우에는 해당 행정계획 및 개발사업의 확정·허가 등을 하기 전에 「재난 및 안전관리기본법」 제14조의 규정에 의한 중앙재난안전대책본부의 본부장 또는 같은 법 제16조의 규정에 의한 지역재난안전대책본부의 본부장과 재해영향의 검토에 관한 사전협의(이하 “사전재해영향성검토협의”라 한다)를 하여야 한다고 규정하고 있습니다.

그리고 같은 법 제5조에 따르면, 사전재해영향성검토협의를 실시하여야 하는 행정계획이나 허가 등의 하나로 “하천의 이용 및 개발”을 들고 있고(제1항제5호), 같은 조 제1항에 따라 사전재해영향성검토협의를 하여야 할 행정계획 및 개발사업의 범위·시기 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있으며(제3항), 같은 법 시행령 제6조 별표 1에서는 관계행정기관의 장이 사전재해영향성검토협의를 요청하여야 하는 행정계획 등을 규정하고 있으나,

같은 표에는 「하천법」 제25조에 따른 하천기본계획에 대하여 관계행정기관의 장이 사전재해영향성검토협의를 요청하여야 하는 행정계획으로 명시되어 있지 않습니다.

우선, 「자연재해대책법」 제4조·제5조 및 같은 법 시행령 별표 1의 규정들을 종합하면, 관계행정기관의 장이 자연재해에 영향을 미치는 행정계획을 수립·확정하고자 하는 경우, 해당 행정계획을 하기 전에 중앙재난안전대책본부의 본부장이나 지역재난안전대책본부의 본부장과 사전재해영향성검토협의를 하여야 하고, 이러한 행정계획에 “하천의 이용 및 개발”과 관련된 행정계획이 포함되나, 같은 법 제5조 제3항에서 사전재해영향성검토협의를 하여야 할 행정계획 및 개발사업의 범위·시기 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있으므로, 모든 “하천의 이용 및 개발”과 관련된 행정계획이 사전재해영향성검토협의를 대상이 되는 것이 아니라 같은 법 시행령 별표 1에서 구체적으로 규정하고 있는 행정계획이 그 협의의 대상이 되는 행정계획이라고 보아야 할 것이고, 따라서 같은 표에 규정되어 있지 않은 「하천법」 제25조에 따른 하천기본계획은 사전재해영향성검토협의를 대상이라고 보기 어렵습니다.

또한, 법령의 연혁을 보면, 「자연재해대책법 시행령」 별표 1이 2008. 9. 26. 대통령령 제21044호로 개정되면서 “하천의 이용 및 개발”과 관련한 사전재해영향성검토협의 대상 중 현행 「하천법」에 따른 하천기본계획에 해당하는 종전의 하천정비기본계획과 「소하천정비법」에 따른 소하천정비중기계획이 삭제되었는데, 현행 「하천법」에 따른 하천기본계획이 비록 “하천의 이용 및 개발”과 관련된 행정계획에 해당한다고 하더라도 이와 같은 입법조치에 의하여 사전재해영향성검토협의 대상에서 제외되었으므로, 현행 자연재해대책법령상 사전재해영향성검토협의의 대상으로는 보기 어렵다고 할 것입니다.

더욱이 위 「자연재해대책법 시행령」 개정을 위한 입법절차로서 관계기관의 의견을 수렴하는 과정에서 「하천법」에 따른 종전의 하천정비기본계획은 그 자체가 자연재해의 경감을 위한 계획이어서 별도의 사전재해영향성검토협의가

필요하지 아니하므로 삭제가 필요하다는 의견(국토해양부)이 제시되었고, 이에 대하여 소방방재청은 종전의 「하천법」에 따른 하천정비기본계획 수립시 종합적인 유역배수계획을 하천관리위원회의 심의를 거쳐 수립하고 있으므로 위 부처의견을 반영하여 하천정비기본계획을 사전재해영향성검토협의 대상에서 제외하기로 한 사정이 관련 공문 등 입법자료를 통하여 확인되는데, 현행 「하천법」 제25조에 따른 하천기본계획에 해당하는 종전의 하천정비기본계획을 「자연재해대책법」에 따른 사전재해영향성검토협의 대상에서 제외하려는 입법의도가 명확하다 할 것입니다.

따라서, 「하천법」 제25조에 따른 하천기본계획은 「자연재해대책법」 제4조·제5조 및 같은 법 시행령 제6조제1항 별표 1에 따른 사전재해영향성검토협의 대상이 아닙니다.

2. 하천관리청이 하천공사시행계획을 수립하여 시행하는 하천공사가 사전환경성검토 대상인지?

(「환경정책기본법」 제3조제7호 및 제25조의2 등 관련)

■ 질의요지

하천관리청이 「하천법」 제27조에 따라 하천공사시행계획을 수립하여 시행하는 하천공사로서, 면적이 10,000제곱미터 이상이고 하천중심길이가 10킬로미터 미만인 하천공사가 「환경정책기본법」 제25조의2에 따른 사전환경성검토 대상인지?

■ 회답

하천관리청이 「하천법」 제27조에 따라 하천공사시행계획을 수립하여 시행하는 하천공사로서, 면적이 10,000제곱미터 이상이고 하천중심길이가 10킬로미터 미만인 하천공사는 「환경정책기본법」 제25조의2에 따른 사전환경성검토 대상이 아닙니다.

■ 이유

「환경정책기본법」 제3조제7호에 따르면, “사전환경성

검토"라 함은 환경에 영향을 미치는 "행정계획"의 수립 또는 "개발사업(행정계획의 수립이 요구되지 아니하는 개발사업을 말한다. 이하 같다)"의 허가·인가·승인·면허·결정·지정 등(이하 "허가등"이라 한다)을 함에 있어서 해당 행정계획 또는 개발사업에 대한 대안의 설정·분석 등 평가를 통하여 미리 "환경측면의 적정성 및 입지의 타당성 등"을 검토하는 것을 말한다고 하고 있고, 같은 법 제25조의2제1항에서는 사전환경성검토는 "「환경영향평가법」 제4조제1항의 규정에 의한 환경영향평가대상사업을 내용으로 하는 행정계획"과 "보전이 필요한 지역 안에서 시행되는 개발사업"을 대상으로 하도록 하고 있습니다. 또한, 「환경정책기본법」 제28조에서는 "환경에 영향을 미치는 개발사업"에 대하여 "해당 사업이 환경에 미치는 영향을 최소화하기 위한 저감방안 등을 마련"하기 위하여 환경영향평가를 하도록 하고 있고, 「환경정책기본법 시행령」 제7조제3항제1호에서는 「환경영향평가법」 제4조 및 제5조에 따른 환경영향평가의 대상이 되는 개발사업은 사전환경성검토 대상에서 제외하도록 하고 있습니다.

우선, 위 규정에서 사전환경성검토의 대상이 되는 개발사업을 "행정계획의 수립이 요구되지 아니하는 개발사업"으로 한정할 취지는 개발사업의 입지에정지 등을 포함한 행정계획에 대하여 환경측면의 적정성 및 입지의 타당성 등에 대하여 사전환경성검토를 한 경우에는 해당 행정계획에 따라 실시되는 개발사업에 대하여는 중복해서 사전환경성검토를 하지 않기 위한 것입니다. 또한, 위 규정에서는 환경에 미치는 영향이 큰 개발사업인 환경영향평가대상사업의 입지의 타당성 등을 미리 검토하기 위하여 "환경영향평가대상사업을 내용으로 하는 행정계획"에 대하여 사전환경성검토를 실시하도록 하고, 해당 행정계획에 따라 입지가 확정된 개발사업에 대하여는 환경에 미치는 영향을 줄이는 방안 등을 강구하기 위한 환경영향평가만을 받도록 하고 있으므로, 사전환경성검토의 대상이 되는 "보전이 필요한 지역 안에서 시행되는 개발사업"이란 별도의 행정계획의 수립 없이 행정청으로부터 허가 등을 받아 바로 시행함으로써 해당 입지의 타당

성 등에 대하여 사전환경성검토의 필요가 있는 사업으로서, 환경영향평가대상사업이 아닌 사업을 말한다 할 것입니다.

「환경정책기본법」 제25조의2제2항의 위임에 의하여 사전환경성검토의 대상을 정하고 있는 「환경정책기본법 시행령」 별표 2에서는 "「하천법」 제17조(현행 제25조를 말함)에 따른 하천정비기본계획"을 사전환경성검토 대상 행정계획으로 정하고 있는바, 이 사안에서 「하천법」 제27조에 따라 하천관리청이 하천공사시행계획을 수립하여 시행하는 하천공사가 사전환경성검토 대상인지의 여부를 판단하기 위해서는 해당 하천공사가 하천기본계획에 따라 실시되는 개발사업인지, 아니면 별도의 행정계획의 수립 없이 행정청으로부터 허가등을 받아 시행하는 개발사업인지의 여부에 대하여 살펴보아야 할 것입니다.

우선, 「하천법」 제25조에서는 하천관리청이 하천의 이용 및 자연친화적 관리에 필요한 기본적인 사항 등을 내용으로 하는 하천기본계획(이하 "하천기본계획"이라 한다)을 수립하도록 하고 있고, 같은 법 시행령 제24조에서는 해당 하천기본계획에 하천의 개황, 제방 등 홍수방어시설의 홍수방어계획, 기본홍수량·계획홍수량·계획홍수위·계획하폭 및 그 경계 등 하천공사의 시행에 관한 사항 등을 포함하도록 하고 있으며, 같은 법 제27조에서는 하천관리청이 하천공사를 시행하려는 때에는 하천공사의 시행에 관한 계획(이하 "하천공사시행계획"이라 한다)을 수립하도록 하고 있고, 해당 하천공사시행계획은 "하천기본계획의 범위 안에서" 수립하도록 하고 있으며, 같은 법 시행령 제26조에서는 하천공사시행계획에 하천공사시행지역의 위치, 공사구역별로 작성한 시설계도서, 하천시설의 관리에 관한 사항 등을 포함하도록 하고 있습니다.

위 규정에 따르면, 하천기본계획은 하천의 이용 및 관리에 관한 기본계획으로서, 해당 기본계획에는 제방 등 홍수방어시설의 홍수방어계획, 기본홍수량·계획홍수량·계획홍수위·계획하폭 및 그 경계 등 하천공사의 시행에 관한 사항을 포함하도록 함에 따라 하천공사의 대부분을 차지하는 제방 등 홍수방어시설의 설치위치 및 면적, 제방간의 거리와 면

적·높이 등이 표시된 하천공사의 계획하폭 및 그 경계에 관한 사항 등을 확인할 수 있다 할 것인바, 이러한 하천기본계획에 대한 사전환경성검토를 통하여 해당 하천공사로 인한 환경측면의 적정성 및 입지의 타당성 등을 충분히 검토할 수 있다 할 것이므로, 해당 하천기본계획의 범위 안에서 수립되는 하천공사시행계획에 따른 하천공사는 하천기본계획에 따라 실시되는 개발사업으로 보아야 할 것이고, 해당 하천공사에 대하여 또다시 사전환경성검토를 거처도록 하는 것은 중복검토라 할 것입니다. 또한, 중복검토를 피하기 위하여 하천공사시행계획에 따른 하천공사에 대해서는 환경영향을 저감하는 방안 위주로 사전환경성검토를 운용한다면 이는 사전환경성검토와 환경영향평가의 항목과 중점평가사항이 다름에도 불구하고 사전환경성검토라는 형식을 빌려 사실상 환경영향평가를 행하는 것으로서 사전환경성검토라는 제도의 취지에 부합하지 않는다 할 것입니다.

한편, 「환경정책기본법 시행령」 별표 2에서는 사전환경

성검토 대상인 행정계획에 「유통산업발전법」에 따른 “유통산업발전기본계획” 및 “유통산업발전시행계획”, 「소하천정비법」에 따른 “소하천정비종합계획”, “소하천정비시행계획” 등을 규정하고 있는바, 이 사안에서 하천기본계획과는 별도로 하천공사시행계획에 대하여도 사전환경성검토를 시행하고자 한다면, 이를 행정계획에 명시적으로 포함하여 입법적으로 해결하여야 할 것인데, 이러한 입법조치 없이 하천관리청이 시행하는 하천공사를 개발사업의 범주에 포함하여 사전환경성검토 대상이 된다고 해석하는 것은 문언중심의 해석 범위를 넘어선다 할 것입니다.

따라서 하천관리청이 「하천법」 제27조에 따라 하천공사시행계획을 수립하여 시행하는 하천공사로서, 면적이 10,000제곱미터 이상이고 하천중심길이가 10킬로미터 미만인 하천공사는 「환경정책기본법」 제25조의2에 따른 사전환경성검토의 대상이 아니라 할 것입니다. ●