

사전재해영향성검토협의제도의 효율성 제고를 위한 연구

A Study on the enhancement of Effectiveness of the Pre Disaster Impact Assessment Review Deliberation System

박인찬* · 조원철** · 서정표*** · 홍철****

Park, Inchan · Cho, Woncheol · Seo, Jungpyo · Hong, cheol

Abstract

As the procedure of the close examination of disaster impact at the initial stage of the beginning of development plans, the newly established Pre Disaster Impact Assessment Review Deliberation (PDIARD) system which have been introduced through the revision of the Natural Disaster Countermeasure Act-revised at August, 2005 is enforced for the purpose of the disaster prevention which caused during a development projects. From that time down to this day, the PDIARD system have been reviewed about 6,000 cases totally. However, the current the PDIARD system at the uppermost limit in the aspect of every Acts and operational problems is in need of sustaining supplementation at the present situation. To cope with this operational remedy related to the PDIARD system, this study deals in 3 major concerns. First, it is required to fix a criterion in detail because of a wide range of the subject plans of deliberation. Second, there is some ambiguity according to the area or length of the subjected administrative and development plans. So it should be excepted of the targeted plans which has few probability in disaster potential or vulnerability. Finally, the subjected plans need to be added as to the continuous urbanization and industrialization and the enactment or revision of the Acts related.

This study focuses on the investigation and analysis to find out the improvement way about the main problem pending of the PDIARD system, consequently suggests a effective remedy and new categories, including future directions and detailed plans for operation.

key words : Pre Disaster Impact Assessment Review Deliberation system ; Remedy ; Criterion in detail ; Effectiveness

1. 서 론

2005년 8월 자연재해대책법 개정을 통하여 도입된 「사전재해영향성검토협의제도」는 개발계획 수립 초기 단계에서 재해영향성에 대한 검토를 받는 절차로써 개발로 인하여 발생할 수 있는 재해를 예방하는 목적을 위해 시행되었으며, 협의대상은 1996년 6월 자연재해대책법에 근거한 재해영향평가제도의 대상과 재해영향평가제도의 대상사업으로 포함되어 있지 않은 개발과 관련된 사업으로 34개 법령에 의한 48개 행정계획과 40개 법령에 의한 47개 개발사업의 총 95개 계획 및 사업으로 구성되어 개발계획 전반에 대한 종합적이고 체계적인 방재계획 수립을 도모하고 있다. 즉, 재해에 영향을 미치는 행정계획 또는 개발사업이 확정·시행되기 이전에 재해영향성을 고려토록 함으로써 지속가능한 개발계획이 구현될 수 있도록 하는 것이다. 이를 위해 개발계획의 최상위 기본계획에 대하여 입지의 타당성, 주변지역 재해이력 등을 검토함으로써 개발계획의 초기단계에 재해영향성 검토 및 분석이 가능하여 계획을 합리적으로 변경 또는 조정할 수 있도록 유도할 수

* 연세대학교 대학원 토목공학과 박사과정 · 공학석사 · E-mail : icpark@yonsei.ac.kr - 발표자
** 정희원 · 연세대학교 사회환경시스템공학부 교수 · 공학박사 · E-mail : woncheol@yonsei.ac.kr
*** 연세대학교 대학원 토목공학과 박사과정 · 공학석사 · E-mail : sjp1234@nema.go.kr
**** 소방방재청 · 공학석사 · E-mail:hongcheol@nema.go.kr

있게 된다.

사전재해영향성검토협의제도가 도입된 이후 현재까지 총 6천여건의 검토협의를 실시해오고 있으나, 관련된 개별 법률 및 운영상의 측면에서 일정한 한계점이 있으므로 제도의 지속적인 보완이 필요한 시점이다. 동 제도의 운영상 보완사항으로 첫째, 협의 대상사업의 범위가 광범위하므로 계획(사업)의 규모 및 특성에 따른 세부적인 기준의 설정이 요구된다. 즉, 현재 광범위하게 제시되어 있는 대상사업의 구체적 세부기준을 마련하여 불필요한 협의 대상을 배제함으로써 단일 사업의 추진 중 발생할 수 있는 중복협의의 발생을 제거해야 한다. 둘째, 재해유발 가능성이 적은 대상사업을 제외함으로써 사업의 규모에 따른 협의 대상의 여부를 분명히 제시하여 협의 요청자 및 검토협의 담당자간의 혼선을 제거하고 행정력을 제고하여 실효성 있는 제도로 거듭날 수 있도록 유도할 필요가 있다. 셋째, 각종 여건의 변경과 법령 제·개정에 따라 대상사업을 추가 및 보완할 필요성이 있다. 동 제도의 도입 이후에 신설된 개발계획을 포함하는 법령의 경우 대상사업에 추가될 필요가 있으며, 최근에 빈번히 발생하는 자연재난의 유형을 고려하여 대상사업을 추가적으로 보완하여야 한다. 이와 같은 주요한 사전재해영향성검토협의제도의 현안을 조사 분석하여 동 제도가 종합적이고 효율적인 방제제도로 거듭날 수 있도록 제안하는 것이 본 연구의 주요한 목적이다.

2. 대상사업의 세부기준 정립

2.1 행정계획과 개발사업 간의 범위 조정

행정계획과 개발사업 간의 대상범위 조정이 필요하다고 조사된 결과는 표 1과 같이 크게 4개의 계획(사업)의 범위이며, 계획(사업)의 성격에 부합하도록 대상범위 조정을 실시하였다. 여기서 수련지구조성계획, 자연휴양림조성계획, 그리고 채광계획은 개발사업의 성격을 가지고 있으나 행정계획에 포함되어 있으며, 오지개발계획은 행정계획의 성격을 가지고 있으나 개발사업에 포함되어 있는 것으로 나타났다.

표 1 행정계획과 개발사업 간의 범위 조정

협의대상	계획(사업)의 범위	대상범위 조정	
		현행	개정
사.(3)	「청소년활동진흥법」 제47조의 규정에 의한 청소년수련지구의 지정	행정계획	행정계획
사.(4)	「청소년활동진흥법」 제48조의 규정에 의한 수련지구조성계획	행정계획	개발사업
바.(4)	「좌산림문화·휴양에 관한 법률」 제14조의 규정에 의한 자연휴양림 조성계획	행정계획	개발사업
바.(7)	「광업법」 제42조의 규정에 의한 채광계획	행정계획	개발사업
가.(15)	「오지개발촉진법」 제4조의 규정에 의한 오지개발지구의 지정	행정계획	삭제
가.(14)	「오지개발촉진법」 제7조의 규정에 의한 오지개발계획	개발사업	행정계획

행정계획과 개발사업 간의 대상범위 조정과 다르게 행정계획 내에서의 중복 협의로 인하여 조정이 필요한 사업을 조사 분석되었다. 표 2에 제시된 바와 같이 소하천정비종합계획과 소하천정비중기계획의 경우 두 개의 사업이 모두 행정계획이므로 보다 구체적인 사업인 소하천정비중기계획만 행정계획의 범위에 포함시키는 것이 바람직 할 것으로 판단된다.

표 2 행정계획 중에서 중복 협의에 따른 조정

협의대상	계획(사업)의 범위	대상범위 조정	
		현행	개정
라.(3)	「소하천정비법」 제6조의 규정에 의한 소하천정비종합계획	행정계획	삭제
라.(4)	「소하천정비법」 제7조의 규정에 의한 소하천정비중기계획	행정계획	행정계획
마.(1)	「소하천정비법」 제8조의 규정에 의한 소하천정비시행계획	개발사업	개발사업

2.2 개별법령 개정에 따른 수정사항

개별법령의 개정에 따라서 행정계획의 범위 변경이 필요한 경우 표 3과 같이 어항개발계획과 자연휴양림 조성계획으로 나타났으며, 개별법령의 개정에 따라서 개발사업의 범위 변경이 필요한 경우는 도시공원조성계획, 어항시설사업계획, 입도의설치(4km이상), 그리고 운천개발계획으로 조사되었다.

표 3 개별법령 개정에 따른 사전재해영향성검토협의대상 행정계획 범위의 변경

구 분	행정계획의 범위		비 고
	현 행	변 경	
마. 수자원 및 해양개발	(1) 「어항법」 제7조의 규정에 의한 어항개발계획	(1) 「어촌어항법」 제19조의 규정에 의한 어항개발계획	<ul style="list-style-type: none"> 어항법 폐지 어촌어항법 제정
바. 산지개발 및 골재채취	(4) 「산림법」 제31조의 규정에 의한 자연휴양림조성계획	(4) 「산림문화·휴양에 관한 법률」 제14조의 규정에 의한 자연휴양림 조성계획	<ul style="list-style-type: none"> 산림법 폐지 산림문화·휴양에 관한 법률」 제정

3. 협의대상의 최소규모 기준 설정

본 연구에서는 「사전재해영향성검토협의」와 유사한 법령인 「사전환경영향성검토」와 「재해영향평가」, 「환경영향평가」등을 전반적으로 고려하여 타 법령에서의 동 사업의 범위에 대한 규모기준을 조사 및 검토하여 사전재해영향성검토협의제도에 도입하는 방안이 필요하다고 판단된다. 그리고, 정부에서는 각종 규제가 가해지는 관리지역 등의 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제13조의 규정에 의한 공장설립」규제를 대폭 완화하는 기업환경개선 대책을 위해 종합적으로 노력하는 중에 있으므로, 이에 본 사전재해영향성검토협의제도의 경우 정부의 일관성 있는 정책을 따르고 관계부처의 의견을 수렴하기 위하여 사업으로 인한 재해 영향이 미미할 것으로 판단되는 경우에는 사전재해영향성검토협의 대상을 축소하여 불필요한 규제를 완화하는 방안이 절실하다.

3.1 협의대상 운영실적 현황조사 및 분석

조사에 이용된 운영실적 자료의 범위를 명확히 하기 위해서 자연재해대책법 시행령 제6조 별표1 서식에 따른 협의대상 행정계획 및 개발사업의 범위별 협의 건수를 살펴본 결과를 총 394건(A도 327건, B시 67건)이었다. 총 394건의 협의대상 중에서 행정계획은 116건, 개발사업은 278건으로 행정계획보다는 약 3배 많은 실적을 나타내고 있는 실정이다.

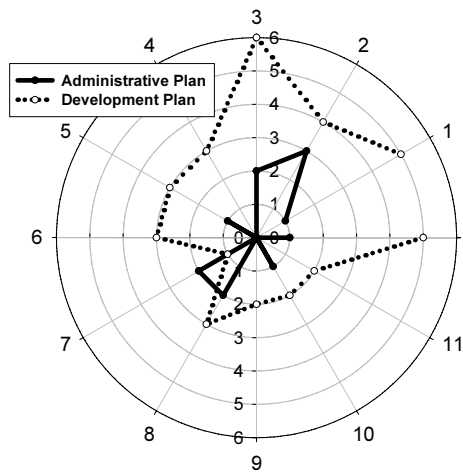


그림 1 B시의 월별 협의실적(2006)

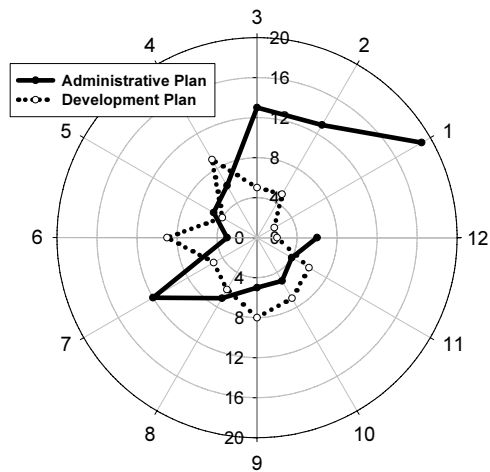


그림 2 D도의 월별 협의실적(2006)

D도의 검토협의 결과 자료의 경우 A도 도·시·군 및 B시의 현황자료와는 다르게 검토협의를 실시한 사업의 규모에 대한 항목을 수집하지 못하여 협의운영 현황조사 분석을 위한 자료로만 활용하였다. 총 198건의 협의운영 실적 중에서 행정계획은 118건, 개발사업은 80건으로 B시의 결과와는 다르게 행정계획의 협의운영 실적이 더 많은 것으로 나타났으며, 이는 지역적인 특수성으로 인한 요인이 크게 작용한 것으로 판단된다. 2006년과 2007년 3월까지 행정계획과 개발사업의 월별 협의운영 실적을 분석한 결과는 그림 1과 그림 2에 제시하였다.

3.2 협의 운영 실적에 따른 재해영향성 분석 결과

협의에 대한 검토항목 중에서 재해영향에 대한 정량적 평가 분석하기 위해서 1만㎡ 이하의 면적개념의 개발계획에 따른 홍수재해 영향성을 검토한 결과 입지적인 재해취약성을 배제할 경우 하류부 또는 입지예정지의 홍수재해위험성은 매우 작은 것으로 나타났다. 선개념의 도로공사 계획은 일반적으로 공사 예정구간을 포함하는 유역을 대상유역으로 하는 것보다는 전체 구간을 재해유형별로 분할한 후 각 소규모유역에 대한 재해의 예측 및 평가를 수행하기 때문에 면적개념과 같은 방법으로 재해취약성을 평가하기에 어려움이 따르므로 선개념의 최소연장을 설정하기 위해서는 타 법률과의 형평성과 실질 공사 수행 실적 등을 바탕으로 하는 것이 바람직할 것으로 판단되었다.

3.3 최소규모 기준 설정을 위한 제언

협의대상에 대한 최소규모 기준 설정을 위해서 타 법령과의 형평성, 지금까지의 사전재해영향성검토협의 수행실적, 협의 실적자료의 정량적 정성적 재해영향 예측 분석 결과 등을 바탕으로 최소규모 기준 설정의 근거를 마련하였다. 특정 지자체에서 지금까지 사전재해영향성검토협의 대상 중에서 면적개념의 개발계획에 대한 운영 결과를 분석한 결과 총 대상사업 중 5,000㎡ 이하의 사업이 약 18%를 차지하고 있고, 선개념 중 도로공사의 2000년 이후의 수행실적을 분석한 결과 2km 이하의 도로신설 사업이 전체의 37%(1km 이하가 17%)를 차지하고 있는 것으로 나타났으며, 확포장사업은 2km 이하가 9%, 이를 포함하는 4km 이하는 17%로 나타났다. 그리고, 사전재해영향성검토협의 수행실적 중에서 일정규모이하의 개발계획에 대한 홍수재해영향의 정량적 검토 결과를 조사분석한 결과 1만㎡ 이하 사업의 경우 홍수재해에 미치는 영향이 극히 작은 것으로 조사되었다. 이와 같이 최소규모를 설정하여 해당 개발계획을 대상에서 제외할 경우 전반적으로 약 20% 정도의 행정력 부담을 줄이는 효과가 발생하며, 이를 계기로 협의 대상에 포함되는 사업에 대하여 실효성있는 검토를 유도할 수 있을 것으로 판단된다.

4. 결 론

본 연구에서는 사전재해영향성검토협의제도 운영상 실효성 제고라는 중요한 목적을 위해서 시행령 별표 서식1의 개정(안) 적용시 최소규모 기준 설정을 검토하였다. 이를 위해 기타 영향평가제도의 대상범위를 면밀히 조사하여 동제도와 타 법령과의 형평성을 평가하였고, 최근까지 수행된 6천여 건의 검토협의 실적 중에서 대표 지방자치단체의 협의 운영결과를 수집한 후 통계분석을 실시하였으며, 이를 바탕으로 한 월별 수행 실적과 최소규모 이하의 대상사업을 제외할 경우를 상대적으로 비교하였다. 또한 이들 수집된 사례 중에서 일정규모 이하의 정성적, 정량적 재해영향도 평가에 대한 결과를 검토 분석하였다. 조사 결과 분석을 바탕으로 행정계획 및 개발사업의 대상에 대한 최소규모를 면적개념의 개발계획을 포함하는 대상사업은 5천㎡, 선개념의 개발계획을 포함하는 대상사업은 2km로 제안하였다. 이상과 같은 연구 결과를 바탕으로 사전재해영향성검토협의제도의 운영상 행정력 제고, 예산 절감 효과 및 집중적으로 검토협의를 받아야 하는 대상사업에 대하여 효과적인 관리가 가능하여 동 제도의 지속적인 발전이 가능하도록 유도하였다.

참고문헌

1. 소방방재청 (2005). “사전재해영향성검토협의 실무지침서” .
2. 소방방재청 (2005). “환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법 및 관련 규정집” .
3. 환경부 (2000). “사전환경성검토 업무편람” .