

실무자 입장에서 보는 사전재해영향성검토 협의제도 개선방안



김 군 태 |

세일기술(주) 수자원부 전문이사
taesankim@paran.com

1. 서론

우리나라의 자연재해에 의한 피해는 대부분 우기 시에 집중되는 태풍, 집중호우 등에 의한 것으로, 연평균 1조 7천억에 이르는 막대한 피해가 매년 발생하고 있다.

이러한 풍수해 피해의 근본적 원인은 우리나라의 기상학적·지형학적 특성에 기인하는 것이겠지만, 이외에도 도시화와 산업화에 따른 개발사업으로 인한 재해 위험 요인 유발도 큰 영향을 미치는 것이 사실이다.

이에 정부에서는 1996년 6월 자연재해대책법에 근거한 재해영향평가제도를 도입하여 6개분야 24개의 대규모 사업에 대하여 방재계획을 사업시행 이전 단계부터 수립할 수 있도록 하였다.

그러나, 이러한 제도에도 불구하고 편법적인 개발 행위 및 제도 자체의 한계로 인하여 보다 광역적인 방재제도 도입의 필요성이 절실하게 대두되었다.

이에 따라, 정부에서는 2004년에 소방방재청을 신설하고, 2005년 자연재해대책법 개정 및 동년 8월에 사전재해영향성검토 협의제도가 포함된 자연재해대책법 시행령을 공포하고 시행하기에 이르렀다.

이러한 사전재해영향성검토 협의제도는 재해영향평가제도와는 달리, 행정계획 34개 법령에 의한 48

개 사업, 개발사업 40개 법령에 의한 47개 사업 등 총 95개 사업을 행정계획 수립단계에서부터 개발사업에 이르기까지 사업시행 전반에 걸친 방재계획 도입을 의무화하여 시행하고 있다.

그러나, 이러한 제도를 시행함에 있어 실무자 입장에서 많은 문제점 또는 애로사항이 있어 그 개선방안에 대한 개인적인 의견을 제안해 보고자 한다.

2. 평가대행자 요건

사전재해영향성검토를 대행하기 위해서는 자연재해대책법 시행령 제32조2의 제2항 및 [별표3]에서 정하고 있는 「방재안전대책수립대행자」로 등록해야 한다.

사전재해영향성검토 분야에만 등록을 한다는 가정하에 해당 규정을 살펴보면, 수자원기술사 또는 토질 및 기초기술사 1인은 필수적인 사항이고, 그 외에도 고급, 석·박사급 인력이 1인 이상 있어야 할 뿐만 아니라, 사전재해영향성검토 분야 등록을 위해서 3인 이상의 추가적인 인력이 필요하다.

이러한 5인 이상의 인력은 결코 많은 수준은 아니지만, 제도에 있어서의 문제는 이러한 인력이 아니라 「방재분야 종사자 특수전문교육과정」을 이수하고 소방방재청으로부터 「방재전문인력 인증서」를 교부 받은 자에 한한다는 점이다.

방재분야 특수전문교육과정은 총 7주간의 교육으로 실시되며, 현재는 서울에서만 시행되고 있는데 이러한 제도의 시행은 서울지역 소재 업체가 아닌이상 업체 등으로부터 많은 시간적·재무적 투자를 강요하는 결과를 초래한다.

물론, 서울업체의 경우에도 크게 다를 바는 없겠으

표 1. 사전재해영향성검토 분야 등록 요건

구분	전공분야	자격 등	최소인원
필수인력	수자원개발 / 토질 및 기초	기술사	1인
	수자원 / 도질 및 기초공학	고급이상	1인
추가인력	토목시공학 외 5개 분야	고급이상	1인
	토목공학	중급이상	1인
	도시계획학	중급이상	1인

기술사 1인, 고급 2인, 중급 2인 : 총 5인 소요

나, 특히 지방업체의 경우에는 임직원의 교육을 위해 서울에 7주간 출장을 보내야하는데 따른 각종 경비, 교육비, 해당 임직원이 업무를 수행할 수 없음에도 지급해야할 급여, 교육에 따른 공백기간 동안의 기존 업무 대행자 선정 문제 등 실로 엄청난 출혈을 감수할 수 밖에 없다.

이러한 교육제도에 따른 문제점을 좀더 면밀히 파악하고 지방업체 등을 위한 지역거점지역에 교육기회를 마련한 이후에 제도를 시행하여야 한다고 본다.

한편으로는, 방재분야 특수전문교육과정이 평가대행을 위한 적절한 교육인 것임에는 의심의 여지가 없으나, 석·박사급 인력 등이 대학원에서 수강 또는 프로젝트 진행을 하면서 습득한 지식 또는 경험과 크게 다르지 않음에도 굳이 교육제도를 통해서 인증서를 교부하는 것은 또다른 국가기술사격을 요구하는 것과 다를 바 없는 것 같다.

따라서, 지방업체 등을 위한 교육기회 마련의 시급

성과 교육제도의 시행에 따른 전문가 및 실무자 등의 의견 수렴을 통한 제도 개선은 필수적이 아닌가 생각된다.

또한, 재해영향평가 제도 도입당시에는 없었던 『방재분야 전문인력 인증서』 규정이 왜 사전재해영향성검토 협의제도 등에서 신설되었는지는 명확하지 않으나, 전문인력이 아닌 자 등에 의해 무분별하게 대행되는 폐단을 막기 위해 필요에 의해서 생긴 제도라고 할지라도 기존 제도에 대한 보완으로 보기에는 실효성이 떨어지는게 아닌가 생각한다.

3. 개별법에 따른 협의대상

사전재해영향성검토 협의 제도는 행정계획 34개 법령에 의한 48개 사업, 개발사업 40개 법령에 의한 47개 사업 등 총 95개 사업에 적용되고 있다.

표 2. 사전재해영향성검토 대상사업의 종류

구분	협의대상	비고
행정계획 및 개발사업	국토 지역계획 및 도시개발	공통
	산업 및 유통단지 조성	공통
	에너지 개발	개발사업
	교통시설의 건설	공통
	하천의 이용 및 개발	공통
	수자원 및 해양개발	공통
	산지개발 및 골재채취	공통
	관광단지 개발 및 체육시설	공통

* 행정계획 : 34개 법령 48개 사업

* 개발사업 : 40개 법령 95개 사업

그러나, 개발사업의 경우 『환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법』 규정에 의한 재해영향평가 대상사업의 경우는 제외된다.

이러한 규정은 법령이나, 실무지침서 등에 명확히 기술되어 있으므로 문제가 될 것이 없으나, 문제는 개별법 규정에 의해서 협의대상이 되지 않는 사업 등에 대한 내용이 별도의 지침없이 각 사업(행정계획 및 개발사업, 이하 “사업”이라 함)에 적용된 개별법 규정에 따라야 한다는데 있다.

다시말해, 총 74개 법령에서 규정하고 있는 95개 “사업”의 승인 규정에 명시된 “관계기관의 장과 협의”, “사전 협의”, “OO위원회 심의” 등이 사전재해영향성검토 대상이 되는지 아닌지를 모호하게 하고 있으며, 개별법 규정에 의해 의제 처리되는 사업들의 경우는 특히 더 그러하다.

예를 들어, 주택사업 계획 승인시, 주택법 17조 규정에 의거 주택사업을 하면, 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 30조 규정에 의한 도시관리계획(지구단위계획)이 승인된 것으로 본다는 규정은 “주택법 17조 규정에 의해 의제처리되는 경우에 해당되어 사전재해영향성검토 협의를 받지 않아도 된다는 사례를 들 수 있을 것이다.

따라서, 개별법의 규정에 의한 협의 대상 예외 사업의 종류를 실무지침서 등에 명확히 수록함으로써, 사업을 시행하려는 민원인 또는 관계기관의 업무처리를 신속히 할 필요가 있을 것으로 생각한다.

4. 방재 표준품셈의 적용

사전재해영향성검토 협의 제도를 포함한 『방재안전대책 수립대행자』의 업무 대행비용 기준 마련이 시급하게 대두되었으나, 자연재해대책법 시행당시에는 없었기 때문에 많은 혼란이 가중됨에 따라 소방방재청에서는 2007년 4월에 소방방재청 고시를 통해 『방재분야 표준품셈』을 제정하기에 이르렀다.

이에 따라, 제도 도입 당시에 평가대행 비용문제로

혼란을 겪던 문제는 없어졌지만, 매우 작은 규모에 대한 비용이 과대 또는 과소하게 산정되는 문제나, 행정계획과 개발사업을 동시에 수행하는 경우에 대한 할인·할증율 규정이 없어 실무자 입장에서는 이에 대한 내용이 보완되는 것이 바람직하다고 생각된다.

실제로 설계비용이 1~2천만원인데, 사전재해영향성검토서 작성 비용이 1~2천만원으로 산정되는 경우가 있어 발주자의 항의가 있는 경우도 종종 있고, 행정계획과 개발사업을 함께 발주하는 경우에도 발주자 입장에서는 대행비용을 조절하고자 하는 의지가 강하다.

일례로 기본설계, 실시설계비용 산정시를 보면, 기본 및 실시설계로 발주하는 경우에는 적절한 할인·할증율을 적용하고 있는 점을 참고할 만 하다고 본다.

물론, 사전재해영향성검토 대행비용에 관한 방재 표준 품셈 자체는 무분별한 대행자 난립과 그에 따른 부실 평가서 작성의 폐단을 막고 전문가가 작성하는 내실있는 평가서 작성을 위해 전문가 등의 의견 수렴 하에 만들어 졌음에는 이견이 없다.

따라서, 10만㎡(또는 10km) 1가지로 기준을 삼을 것이 아니라, 규모별 사업에 따라 2~3개의 기준으로 품셈을 수정한다든가 또는 재해유발요인이 경미한 소규모 사업에 대하여는 대행비용 상하한선을 정액화하는 방안도 있을 것이다. 또한, 행정계획 및 개발사업을 동시수행하는 경우에 대한 규정의 도입도 의견 수렴 등을 통해 보완해 나가야 할 필요가 있다는 생각이다.

5. 평가내용의 표준화

재해영향평가 제도에 있어서는 평가서 작성에 관한 실무지침서가 존재하는 반면, 사전재해영향성검토 제도에서는 협의 실무지침서만이 존재한다.

물론, 사전재해영향성검토 내용 자체가 재해영향평가 실무지침서에 제시된 내용과 많은 부분이 중복되기 때문에 별도의 지침서를 만들 필요성은 없을 수도 있다.

그러나, 재해영향평가 제도 도입 후에 재해영향평가

서는 거의 표준화 단계에 있다. 이것은 실무지침서에서 항목별로 평가의 방법이나 내용에 대한 필수적인 항목 등을 상세히 수록하여 제시한 효과가 크다고 본다.

물론, 방재표준품셈에도 기본업무, 단위업무, 업무 내용에 대한 간략한 내용이 제시되어 있기 때문에 검토서 작성에는 문제가 없으나, 그렇게 작성할 경우 『사전재해영향성검토 협의 실무지침서』에 제시된 평가항목에 따라 재작성 해 달라는 요구가 많은 것이 현실이다.

따라서, 재해영향평가서의 경우와 같이 사전재해영향성검토서의 내용도 표준화하여 예시로 제공하고, 이를 지방자치단체 방재담당자에게 기준으로 삼도록 한다면 지방마다, 협의기관마다, 평가대행자마다 각기 다른 사전재해영향성검토서가 표준화에 이를 수 있을 것이므로, 평가대행자 입장에서는 업무처리가 한층 명확해 질 수 있고, 검토자 입장에서도 실무지침서에 제시된 문구에 얽매이지 않고 항목별 평가내용을 좀 더 쉽게 파악할 수 있으리라 생각한다.

6. 결론

사전재해영향성검토 협의제도는 기존의 재해영향평가 제도보다 좀 더 광범위한 뿐만 아니라 사업절차 전반에 걸쳐 방재계획을 수립할 수 있도록 하는 제도이다.

그럼에도 불구하고, 실무자 입장에서 보는 현행 제도의 문제점과 개선방안에 대한 주요내용을 다음 표와 같이 요약하여 제안하며, 이러한 개선방안은 다양한 계층의 심도있는 의견수렴을 통하여 확정될 수 있을 것이다.

이러한 제안이 현실화 될 경우, 지역 업체의 고충 해소, 석·박사급 인력의 엔지니어링 업체 활용도 증가를 통한 전문화, 모호한 법규정에 의한 업무추진 혼선의 최소화, 발주자와 수급자간의 대항비용 마찰 문제 최소화, 대행자별로 다른 평가내용의 표준화를 기대할 수 있으리라 사료된다. ☺

표 3. 사전재해영향성검토 제도 개선방안

항목	문제점	개선방안
대행 요건	<ul style="list-style-type: none"> 방재분야 특수전문교육과정이 현행 서울지역에 국한됨에 따른 지방업체의 투자 애로 문제, 교육 내용 및 인증이 대학원 과정 교육과 다를 바 없는 문제 	<ul style="list-style-type: none"> 지역거점을 선정하여 지방에 교육기회 부여 다양한 의견수렴을 통해 교육자체 또는 기간 조정 (석박사급 인력, 기존 재해영향평가 대행자 등)
협의 대상	<ul style="list-style-type: none"> 개별법에 따른 협의 대상과 예외 사업의 구분이 모호한 문제 	<ul style="list-style-type: none"> 실무지침서 등에 개별법에 의한 협의 예외 사업을 명확히 규정
품셈 적용	<ul style="list-style-type: none"> 소규모 사업의 비용문제와 행정/개발사업을 동시에 발주하는 경우의 비용 조정 요구발생 문제 	<ul style="list-style-type: none"> 품셈 적용기준 면적/연장을 규모별로 2원화하거나, 소규모 사업에 대한 비용은 정액화하고, 행정/개발 동시에 발주 사업은 비용조정
평가 내용	<ul style="list-style-type: none"> 품셈 등에 제시된 평가항목과 협의 실무지침서에 제시된 평가 내용 불일치로 인한 평가서 내용 비 표준화 문제 	<ul style="list-style-type: none"> 품셈에 제시된 평가항목을 기준으로 협의 실무 지침서에 제시된 평가내용 일치시키고, 표준화된 예시 보고서 배포 및 관련자 교육