

# 국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 630

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

## 안전도시 구현을 위한 다섯 가지 정책방안

김명수 국토연구원 도시연구본부장

### 요약

- 1 (도시관리의 핵심가치는 안전) 경제성장과 도시화로 우리 도시는 양적인 성장과 발전을 달성했지만, 안전 측면에서는 여전히 많은 과제를 안고 있음**
  - 안전에 대한 투자와 인식의 부족, 기존 인프라의 노후화 등으로 안전사고가 자주 발생하고 있어 안전을 최우선시 하는 도시관리 정책 필요
  - 도시안전정보의 공유, 도시안전정책의 통합과 연계, 도시안전 관련 계획의 정합성 유지, 도시안전 주체 간의 협력, 시민사회 역량강화 및 참여 등 5개 핵심이슈 측면에서 개선이 필요함
- 2 (핵심이슈별 문제점) 재난관리 책임기관 정보의 단순 취합, 과거 지향적인 정책으로 인한 예방기능 저하, 계획 체계의 혼란, 중앙부처 협력의 근원적 한계, 안전의식과 시민참여 부족 등의 문제가 지적됨**
  - 정보공개와 시민사회 역량강화를 통한 공공과 민간의 협력체계 구축이 중요한 과제로 대두

### 정책방안

- ① (도시안전정보의 공유를 통한 심리적 안전 확보) 도시안전정보의 공유를 통해 안전의식을 높이고, 이를 위한 과학적·객관적 '안전위험지도'의 생산 필요
- ② (도시안전정책의 통합과 연계를 통한 실효성 제고) 새로운 유형의 재해와 재난에 대비한 상황별 거버넌스를 구축하고, 재해와 재난 상황별 시나리오를 이용한 정책개발·연계가 시급
- ③ (도시안전 관련 계획의 정합성을 통한 일관성 유지) 안전 관련 계획수립기간을 일치시켜 정합성을 확보하고, 도시안전관리 집행계획의 개선과 도시별 위험특성을 반영한 안전계획 수립 필요
- ④ (도시안전 주체 간의 협력) 중앙정부는 행정적·재정적 지원에 치중하고, 실제적인 재해와 재난에 대한 대응은 지방정부 중심으로 운영하여 현장 대응성을 높이는 것이 중요
- ⑤ (시민사회 역량강화와 참여를 통한 안전한 공동체 실현) 시민중심의 의사결정체계를 구축하고, 이를 위해 시민사회 주체 간 협력체계 구축과 시민참여 확대를 위한 도시안전정보 제공 필요

## 1. 도시안전 확보의 필요성

지난 반세기의 우리 사회는 성장사회라고 정의할 수 있으며, 성장사회는 성장을 위한 효율성을 목표로 추구하고 과정보다는 결과를 중시함

- 성장사회 시스템은 소득의 불평등에 따른 사회적 양극화와 계층 간의 사회적 갈등문제, 사회적 합의보다는 권위주의적인 의사결정 등 많은 부정적인 결과도 가져옴
- 경제성장과 도시화로 우리 도시는 양적인 성장과 외형적인 발전은 달성했지만, 안전측면에서는 여전히 많은 과제를 안고 있음
- 안전이라는 가치를 공유하고 상호 연대를 통해 도시의 안전성을 강화해야 하며, 이를 위해서는 제도와 정책보다도 문화적 성숙이 선행되어야 함

도시안전정보의 공유, 도시안전정책의 통합과 연계, 도시안전 관련 계획의 정합성 유지, 도시안전 주체 간의 협력, 시민사회 역량강화 및 참여 등 5개 핵심이슈 측면에서 개선이 필요함

- 첫째, 사람의 생명이 최우선 정책목표가 되어야 하고, 둘째, 분야와 부처로 나누어져 있는 도시방재정책을 통합과 연계를 통해 효율성을 높이는 것이 필요하고, 셋째, 관련 법령에 의해 수립되는 많은 계획들의 실효성을 높여야 하며, 넷째, 거버넌스 측면에서는 분담과 협력이 필요하고, 다섯째, 안전을 위한 시민의 역할이 강화되어야 함
- 위에서 언급한 5개 핵심이슈의 해결을 통해 안전도시 구현을 위한 사회·경제적, 제도적, 문화적 인프라가 동시에 갖추어질 때 시민이 안심하고 살 수 있는 도시가 가능
- 기후변화로 인한 피해가 도시에 집중되어 나타나고 있고 자연재해뿐만 아니라 사회적 재난으로부터의 안전도 중요한 정책과제로 등장하고 있음
- 도시화율이 높은 한국적 상황과 국민들의 안전에 대한 인식도 높아지고 있는 점을 고려할 때 도시정책 차원에서 안전문제를 핵심 정책어젠다로 다루고 정책을 제시하는 것이 필요한 시점임

그림 1 안전도시 관련 5대 핵심이슈



## 2. 기존 도시안전정책의 문제점

안전한 도시를 만들기 위해 지금까지 많은 정책들이 만들어지고 집행되었지만 여전히 문제를 안고 있음

- 대형 사고가 발생하면 새로운 정책과 제도가 만들어지는 등 많은 변화를 겪어 왔지만, 여전히 도시안전 측면의 문제점과 정책과제들이 남아 있음

정보공개, 정책연계, 계획의 정합성, 주체 간 협력, 시민사회 참여 등 다섯 가지 핵심이슈의 관점에서 기존 도시안전정책이 갖고 있는 문제점을 요약하면 다음과 같음

그림 2 핵심이슈별 도시안전정책의 문제점

핵심이슈	정책의 문제점
도시 안전정보의 공개 · 공유를 통한 심리적 안전 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 재난관리 책임기관 정보의 단순 취합</li> <li>② 일부 정부의 내부망 이용 등 제한적 공개</li> <li>③ 광역자치단체 단위 정보공개 등 세부 정보 부족</li> </ul>
도시 안전정책의 통합과 연계를 통한 실효성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 과거지향적인 정책으로 예방기능 저하</li> <li>② 지표중심 분석과 진단의 한계</li> <li>③ 정책의 수단과 목표의 불일치</li> <li>④ 공간적 위계와 특성에 대한 고려 부족</li> </ul>
도시안전 관련 계획의 정합성을 통한 일관성 유지	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 계획체계의 혼란(우산기능 계획 부재)</li> <li>② 지방자치단체 도시계획과의 연계성 부족</li> <li>③ 계획의 실행력과 수단 미비(예산과 제도)</li> </ul>
도시안전 주체 간의 협력을 통한 역량 극대화	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 중앙부처 간 협력의 근원적 한계(컨트롤타워 기능 등)</li> <li>② 중앙정부-지방자치단체 간의 일방적 · 시혜적 관계</li> <li>③ 민 · 관 협력 시스템이 미흡</li> </ul>
시민사회 역량 강화와 참여를 통한 안전한 공동체 실현	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 하향식 사업참여</li> <li>② 홍보 · 교육을 통한 시민역량 강화 노력 부족</li> <li>③ 안전 예방과 대응 측면의 적극적 시민참여 미흡</li> </ul>

안전문제의 복잡성과 총체적 대응이 필요한 점을 고려할 때, 안전정보에 대한 비밀주의와 공공위주의 대응으로는 문제해결에 한계가 있음

- 안보적 필요에 의한 비공개와 개인정보 보호 필요성 등 몇 가지 기준 이외에는 정보공개를 적극적으로 추진하고, 안전도시 구현을 위한 공공과 민간의 협력 및 시민역량의 극대화와 적극적인 참여유도가 필요

### 3. 안전도시 구현을 위한 다섯 가지 정책방안

생명우선의 도시안전정책을 추진하고, 이를 위한 정보의 공유, 정책의 통합·연계, 계획의 정합성·일관성 유지, 도시안전 주체 간 협력, 시민역량 강화와 참여 등을 위한 실효성 있는 정책이 추진되어야 함

- 안전도시 구현을 위한 핵심가치는 시민의 생명을 최우선으로 하는 것이며, 시민의 생활 속에서 발생할 수 있는 안전사고를 줄이는 것이 중요함
- 안전복지의 개념을 도입하는 것도 중요하며 취약계층과 취약지역에 대한 안전성을 높이는 것에 정책의 우선순위를 두어야 함

그림 3 도시안전정책 5대 기본방향

핵심이슈	정책 기본방향
도시 안전정보의 공유를 통한 심리적 안전 확보	① 안전정보의 공유와 개방을 통한 안전의식 제고 ② 과학적·객관적인 안전위험지도의 생산
도시 안전정책의 통합과 연계를 통한 실효성 제고	① 상황별 거버넌스 구축 ② 시나리오를 이용한 정책 연계 ③ 위험원인 파악과 전파경로 전망을 통한 정책 개발
도시안전 관련 계획의 정합성, 일관성 유지	① 안전 관련 계획수립기간 조정 ② 도시안전관리 집행계획의 개선 ③ 도시별 위험특성을 반영한 계획 수립
도시안전 주체 간의 협력을 통한 역량 극대화	① 중앙 및 지방정부의 역할 정립 ② 중앙과 지방정부 간의 협력체계 구축
시민사회 역량 강화와 참여를 통한 안전한 공동체 실현	① 시민중심의 의사결정체계 구축 ② 시민사회 주체 간 협력체계 구축 ③ 시민참여 확대를 위한 도시안전정보 제공

#### 첫째, 도시안전정보의 공유를 통한 심리적 안전 확보

지금까지 안전에 대한 정보는 재산가치 하락 등의 이유로 공개하지 않거나 소극적인 공개로 국민이 재해와 재난에 신속하고 적극적으로 대응하기 어려웠음

- 정보의 공유와 체험을 통해 안전의식을 내재화하고 막연한 불안심리를 해소하는 것이 필요하며, 지역주민이 자발적으로 재해와 재난의 예방, 대비, 대응, 복구에 참여하도록 유도



도시별 안전정보의 공유를 통한 시민의 안전의식 제고와 정책수립을 위해 과학적·객관적 '안전위험지도'의 생산 필요

- ※ 안전위험지도는 도시 분야와 방재 분야 간 공간정보 연계를 통해 재난·재해 관련 위험요인을 사전에 감지하고 모니터링하여 신속한 대응과 선제적 예방대책 수립을 지원하기 위해 작성하는 지도로서 재난·재해위험도 및 취약요인 정보와 피해영향권 내에 위치한 인구집중시설, 방재시설, 방재취약시설, 방재거점시설 및 각종 위험지구 정보가 표시됨

## 둘째, 도시안전정책의 통합과 연계를 통한 실효성 제고

과거에 일어난 재해와 재난 위주의 대응으로 새로운 유형의 재해와 재난이 발생할 경우 체계적인 대응이 어려웠음

- 도시의 규모, 재해 유형별 도시 취약성 정도, 공간유형(도시확산 정도 및 밀도 등), 핵심 기반시설의 종류 등을 고려하여 대응 시나리오를 작성

평상시 상황과 재난 상황 등 상황별 거버넌스를 구축하고, 도시 유형별 시나리오를 이용한 정책개발·연계가 필요하며, 위험원인 파악과 전파경로 전망을 통한 정책개발도 중요함

## 셋째, 도시안전 관련 계획의 정합성, 일관성 유지

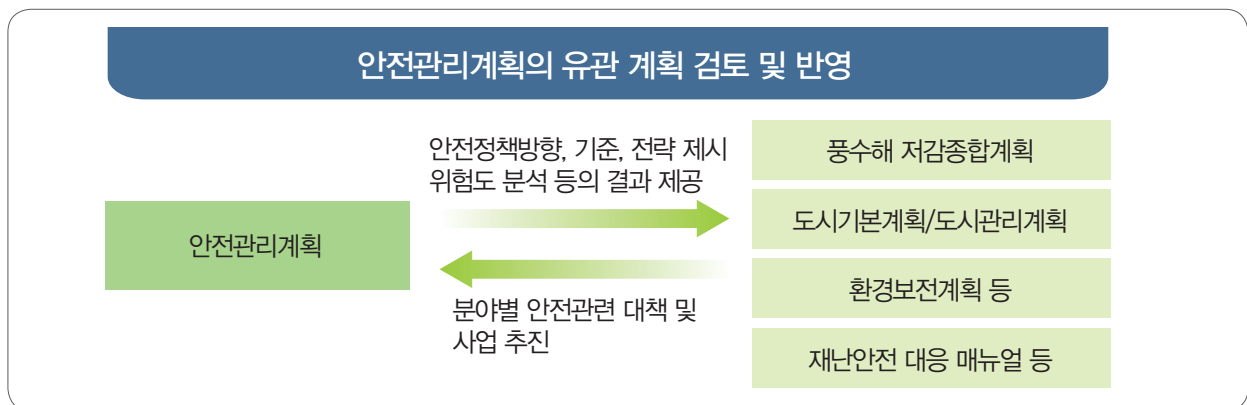
재해와 재난에 관련된 다양한 중앙부처에서 수립하는 국가계획들이 수립기간, 수립내용 등의 측면에서 일관성과 정합성이 부족했음

부처별 국가계획의 독자성은 인정하되 계획수립기간의 일관성 유지와 계획내용의 정합성 필요

- 중앙정부의 국가계획(국토종합계획, 환경종합계획 등)과 안전 관련 국가계획의 수립기간을 20년으로 일치시키고, 도시안전관리집행계획은 5년 단위로 수립하고 매년 수정하며, 도시별 위험특성을 반영한 도시계획 안전관리계획 수립이 필요

지자체 단위로 수립되는 안전관리계획은 안전정책의 방향과 기준, 전략을 제시하고, 이를 바탕으로 풍수해 저감종합계획과 도시계획, 환경보전계획 등을 수립하여 계획 간의 정합성을 확보하는 것이 필요

그림 4 지역 안전관리 관련 계획과의 연계방안



## 넷째, 도시안전 주체 간의 협력

중앙정부와 지방정부의 책임과 권한 등 역할분담이 모호하고, 민간의 참여와 협력적 거버넌스 구축을 통한 대응이 부족했음

중앙정부는 행정적·재정적 지원에 치중하고, 실제적인 재해와 재난에 대한 대응은 지방정부 중심으로 운영하여 현장대응성을 높이고, 중앙과 지방정부, 지방정부와 민간의 협력체계를 구축

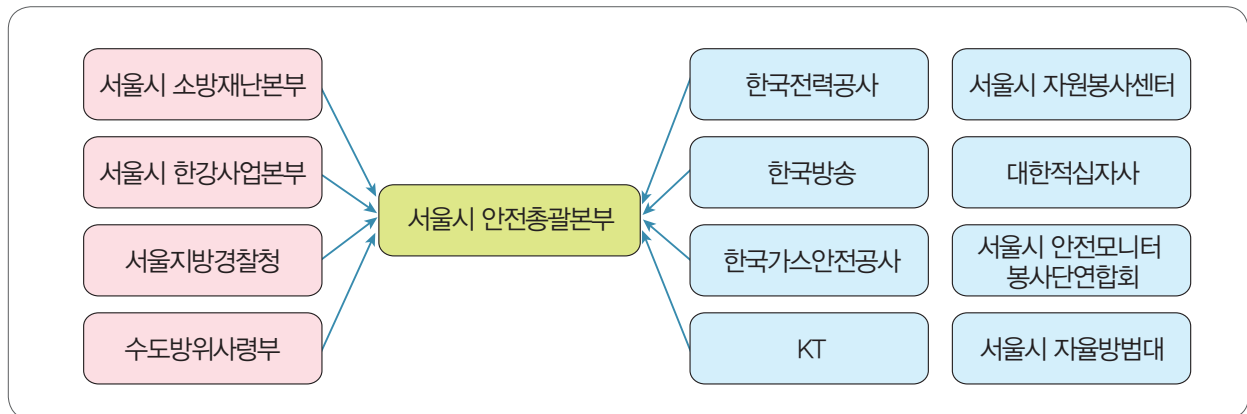
## 다섯째, 시민사회 역량강화와 참여를 통한 안전한 공동체 실현

예상치 못한 재해와 재난에 대응하기 위해서는 시민의 참여가 필수적이지만, 의사결정과정과 대응과정에서 시민들이 배제되거나 소극적인 참여에 그침

실질적인 시민참여를 통한 시민중심의 의사결정체계와 시민사회 주체 간 협력체계를 자율적으로 구축하고, 시민참여 확대를 위해 도시안전정보를 적극적으로 제공

서울시의 안전관리민관협력위원회는 시민사회의 역량을 최대한 활용하여 안전한 공동체를 실현하고자 하는 좋은 사례이며, 특히 민간단체와 자원봉사자를 잘 조직화하는 것이 얼마나 중요한지 잘 보여주고 있음

그림 5 서울시 협력사례(안전관리민관협력위원회 구성도)



\* 본 자료는 "김명수 외, 2016. 안전도시 구현을 위한 통합형 도시방재정책 연구. 국토연구원"의 내용을 발췌·정리한 것임.

김명수 국토연구원 도시연구본부장(mskim@krihs.re.kr, 044-960-0150)