



## 도시방재



임승빈  
명지대학교  
행정학과 교수

도시는 여타의 커뮤니티와는 다른 특성을 보이고 있다. 도시에 대한 개념은 도시의 성격이 시대와 공간에 따라 다양하게 변하므로 특정 시각 및 개별 학문적 분야의 입장에서 다양한 개념이 정의되고 있다. 학문적 분야에 따라 사회학적 측면에서 보면 도시는 이질적인 개인들로 구성되어 있고, 상대적으로 광활하며, 조밀하고 영구한 정착지라고 정의할 수 있다. 경제학적인 측면에서 보면 도시는 일정한 지역 내에서 거주하고 있는 사람들에 의해서 그들의 생산, 소비, 문화 활동 등을 하는 데 필요한 것들이 모여 있어 필요로 하는 것을 얻는 곳이라 정의하고 있다. 행정학적 측면에서 보면 도시는 법규와 정부형태를 지방정부의 기능을 수행하는 정부의 단위로 보고 있다.

이를 중심으로 정의해 보면 도시는 일종의 문화적 장소이며, 도시의 상징인 도로, 광장, 공공건물 등 뚜렷한 건축물로 구성되어 있고, 높은 인구밀도와 주로 농업인구 이외의 경제 활동에 종사하는 거대한 집단 정착지로 보고 있다. 또한 문화적, 사회구조적, 구조적 차원에서 도시를 정의해 보면 다양하게 정의되고 있는데, 이들의 공통점을 찾아보면 다음과 같다. 첫째, 도시는 비교적 많은 인구가 한정된 지역에 정주(정착하여 거주)하는 지역적 단위이다. 둘째, 도시는 사회조직이다. 도시는 단순한 공간적 단위나 인구의 집합 이상의 것으로 사회관계의 조직적 현상이다. 사회조직은 일대일의 대면관계에서부터 거대한 정부관료제에 이르기까지 모든 인간관계와 규범의 짜임새를 말한다. 셋째, 도시는 유사한 가치, 신념, 목적을 가진 공동체이다. 이는 지역성과 사회관계의 유형을 초월한 문화적 차원을 말한다. 따라서 도시란 농촌 지역사회 정도의 동질성은 높지는 않지만 제한된 지역 내의 조밀하게 정착해 있는 인간과 이를 수용하고 있는 건축물의 집결체라는 특성 때문에 지역사회적인 특성 역시 가지고 있다고 볼 수 있다.

따라서 이러한 특성을 가진 도시의 역사는 인류문명의 역사이고 도시방재의 역사는 일종의 정치 역사라고도 볼 수 있다. 왜냐하면 고대에서부터 근세에 이르기까지의 도시방재는 주로 외적의 침입을 효과적으로 방어하기 위하여 동서양을 막론하고 해자(壕字)를 했으며, 근대에 이르러서는 자연재해에 대한 방재가 강조되었으나 현대에 이르러서는 자연재해뿐만 아니라 인적재난을 방재하기 위하여 개개인에 대한 통제까지 가능하도록 CCTV설치 등도 그 한 예라고 보기 때문이다.

따라서 우리나라 정부에서도 도시방재라는 개념을 새로이 도입하면서 그 과제로서 도시권 차원에서 계획 수립시 재해취약성 분석 수행, 재해취약지역 방재지구 지정 의무화 등 재해 예방적 토지이용체계를 통합적으로 구축 관리를 시도하고 있다. 구체적으로는 방재지구 지정 및 재해방지사설 설치시 견폐율, 용적률 등 인센티브 부여방안 구축, 상습도시침수지역에 대해 하수도-저류지-하천 등 도시 침수시설을 연계하는 유역종합 침수계획 구축, 집중호우에 대응할 수 있도록 유역내 침수시설 간 연계관리, 도시 물순환 촉진 등 통합수량 관리체계 법제화(수자원관리법 제정)등을 추진하고 있다. 또한, 지구온난화로 인한 강우량의 변동 폭이 매우 크므로 유원지, 광장, 공공시설 등 주요 도시계획시설에 분산형 빗물관리시스템\*을 적용하여 도시 저류능력 제고, 빗물을 유출하지 않고 침투 또는 저장할 수 있도록 빗물관리시설(도심형 인공습지, 침투도랑, 빗물 저류조 등)을 설치를 위하여 빗물 저류기능을 갖춘 도시공원을 구축하는 것도 매우 중요하다.

무엇보다도 중요한 점은 이러한 하드웨어적인 도시방재 인프라와 부처별로 추진하고 있는 재해취약지역 DB를 연계하여 도시방재 통합허브를 구축(UPIIS)하고, 지자체와 공유하는 도시방재시스템 구축이다. 예를 들어 산사태위험등급도는 산림청, 자연재해지도는 방재청, 홍수범람구역은 국토부 등으로 구분되어 추진되는 것은 관련법상 통합되기는 힘들다고 하나 이들의 정보와 방재정보 전달체계는 일원화될 필요성이 있다. 즉, 정부의 각종 CCTV 관제, 교통, 시설관리 등을 “00시U-City 통합운영센터”로 일원화되어 도시방재 관리가 가능하게 되어야 할 것이다. 그 사례로 인천 청라지구, 세종시 등 통합플랫폼 시험결과 1개 지구당 10억원 비용절감 성과를 이루고 있다고 한다.

세월호 사태를 보면서 선진국과 후진국의 차이는 제도의 유무가 아니라 집행과정에 있다는 점이 뼈아픈 교훈이다. 그 동안 우리 방재정책이 효율성을 강조하는 정책 생산에만 집중했지 안전이라는 가치를 중시하는 집행과정에 대해서는 소홀히 했던 것에 대해 통탄할 지경이다. 다시는 이와 같은 재난사고가 발생하지 않도록 만약 발생하더라도 초동대응 시 수직적 지휘·명령체계를 통한 신속한 의사결정과 그 대처를 강화하기 위해서는 도시방재 부문에서라도 통합화된 정보와 일원화된 정책결정과 방재서비스의 전달체계를 구축하여야 할 것이다.