

도시지역 내 방재지구 관리실태에 관한 연구

A Study on the Management Status of Disaster Prevention District in Urban Area

정우철* · 김태환**

Jeong, Woo-Cheol · Kim, Tae-Hwan

요약

본 연구는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 규정된 방재지구에 대하여 관련 연구 자료 및 통계를 통한 지구지정 현황과 운영제도의 문제를 검토한다. 건축물·인구밀도가 밀집된 지역으로서 시설 개선 등을 통하여 도시지역 내의 재해예방을 위해 지정이 필요한 시가지방재지구는 방재지구지정 의무화제도가 도입된 이후 서울시 등 여러 곳에서 지정되었으나 대부분 폐지되었고, 현재는 전국에서 전라남도에 5개 지구가 지정되어 있다. 지구지정 감소의 원인은 방재지구의 지정 및 관리제도가 현실적이지 못한데 기인한다. 시가지방재지구는 면적에 비해 인구가 밀집된 도시지역의 재해에 효율적으로 대응할 수 있는 방재계획이며, 활성화를 위하여 지원방안 및 인센티브가 포함된 구체적인 관리 운영 기준 마련이 필요하다.

Keywords : 도시계획, 방재계획, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 방재지구, 시가지방재지구

1. 서론

전 세계적 기상이변으로 매년 반복적인 태풍, 홍수, 가뭄, 폭염, 강풍, 폭설, 지진 등 자연재해가 증가하고 있으며, 특히 사람들의 밀집 거주지역인 도시지역으로 피해가 확대되고 있다. 도시지역은 재해취약지역의 무분별한 개발로 불투수 면적 증가, 지하공간의 활용 증대 등은 구조적인 취약성과 더불어 인구 및 산업이 집중되어 있어 재해 발생 시 대규모 직·간접 피해 증가가 예상된다. 이처럼 증가하는 자연재해에 안전한 도시공간을 만들기 위해서 도시계획 수립 시 도시방재 제도의 지속적인 강화가 요구되고 있다.

2. 본론

2.1. 법·제도 및 실태

우리나라 도시계획에서 방재계획은 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국계획법)’ 제19조에 의해 ‘도시·군기본계획’의 주요 내용 중 한 부분으로 규정하고 있고, 제37조 용도지구의 지정과 관련하여 방재지구, 방화지구의 규정이 있으나, ‘방재 및 안전에 관한 사항’은 관련 도시관리계획 수립 시 우선 고려되어야 향후 발생할 수 있는 재난에 충분히 대비할 수 있음에도 불구하고 공간구조나 토지이용 등에 관한 주요 사항이 결정된 이후에 고려되는 실정이다.

국계획법에 규정된 방재지구는 2005년 건축법상 재해관리구역이 폐지되고 일원화되었으며, 풍수해, 산사태, 지반붕괴 등 재해 예방을 위해 필요한 지구로 건축물·인구밀도가 밀집되어 있는 지역으로서 시설 개선 등을 통하여 재해 예방이 필요한 시가지방재지구와 토지의 이용도가 낮은 해안변, 하천변, 급경사지 주변 등의 지역으로서 건축행위 제한 등을 통하여 재해 예방이 필요한 자연방재지구로 구분된다. 도시지역 내의 재해 예방을 위해 지정이 필요한 시가지방재지구는 2013년 7월 방재지구지정 의무화 제도가 도입된 이후 서울시, 경기도, 전라남도, 경상남도에서 지정되었으나 대부분 폐지되었고, 현재는 전국에서 전라남도에 5개 지구(2,286,895㎡)가 지정되어 있다.

방재지구는 도시·군관리계획 입안 및 결정권자의 판단에 따라 지정할 수 있는 임의지정 대상지와 ‘국계획법령’ 제31조에 따라 ①연안침식관리구역으로 지정된 지역 ②풍수해, 산사태 등의 동일한 재해가 최근 10년 이내 2회 이상 발생하여 피해를 입은 지역 등에 지정하는 의무지정 대상지가 있으나, 선정기준에 해당하는 대상지가 거의 없고 토지이용의 제한에 따른 민원 발생과 재해저감대책을 마련하는 등 후속 조치가 필요하기 때문에 지구지정이 감소하고 있고 기지정된 지구는 방재지구 지정 목적을 달성하면서 해제되는 실정이다.

* 정회원 · 명지대학교 재난안전학과 박사과정 archi83@hanmail.net

** 종신회원 · 용인대학교 교수 twehwan@empal.com

2.2. 방재지구 문제점

방재지구 지정 감소 및 기지정지 폐지의 주요 원인은 지구지정 대상이 연안침식 피해지 등 특정지역 대상이고 지구지정 시 건축행위 불허 등에 따른 주민 민원이 발생할 수 있고, 방재지구 지원 사항이 법 조항에는 있으나 구체적인 지원내용이 없고 인센티브 제도가 비현실적이며, 대부분 지자체의 도시·군 도시기본계획에 구체적인 방재계획을 포함하는 조례제정이 미미하고, 방재지구에 대한 구체적인 관리 운영 기준 및 지원 방안이 마련되지 않았기 때문이다. 특히, 자연재해 위주의 재해정책으로 자연재해에 대한 저감대책이 어느 정도 반영된 도시지역은 자연재해 발생빈도가 낮아 시가지방재지구 지정에 어려움이 있다.

2.3. 시가지방재지구 개선사항

면적에 비해 인구가 밀집된 도시지역의 지속적인 개발사업 등에 따른 도시적 자연재해(열섬, 침수 등) 등에 대응할 수 있는 시가지방재지구의 활성화를 위하여 지원 방안 및 인센티브가 포함된 구체적인 관리 운영 기준을 마련하고 지구단위계획구역 및 정비구역 지정 시 시가지방재지구를 함께 지정하도록 하여 재해저감대책을 해당 계획에 반영하도록 하며, 이미 시가지인 주거지역, 상업지역, 공업지역에 지정되도록 풍수해, 산사태 등 자연재해 외에도 도시적 재해를 폭넓게 포괄하는 지구지정 대상지 기준을 확대할 필요가 있다.

3. 결론 및 제언

방재지구는 지정 및 관리기준이 구체적이지 않고, 자연재해위험개선지구 등은 지역·지구 간 공간적 위계가 부족하므로 계획 간 연계기능 및 유사개념의 통합적 운용 강화를 위하여 도시계획 수립 시 토지이용계획 절차 및 방재계획 수립에 대한 구체적 기준이 제시된 가이드라인 개발 및 제도 보완이 필요하며, 도시기본계획에 방재 및 안전계획을 구체적으로 반영하고, 도시지역 내 재해저감을 위한 시가지방재지구의 지정 및 시가지방재지구에 대한 정비계획을 도시관리계획에 포함시켜, 운용을 통한 계획의 실효성이 확보되도록 하여 시가지방재지구를 활성화하여야 한다.

참고문헌

국토연구원 (2016) 용도지구 제도의 합리적 운용을 위한 제도 개선 방안 연구, 국토교통부.