



신상영

서울연구원 연구위원/  
도시안전연구센터장  
syshin@si.re.kr

# 서울시 안전관리 기본계획

2014년 5월 서울시는 도시안전에 관한 중장기 종합계획인 「서울특별시 안전관리 기본계획」을 수립하였다. 이 계획은 서울에서 발생 가능한 거의 모든 재난과 안전관리영역을 망라하여 종합적으로 다루고 있으며, 안전문제에 대하여 개별 지방자치단체인 도시 차원에서 본격적으로 다룬 사실상 전국 최초의 중장기 종합계획이라고 할 수 있다. 본고에서는 서울시 안전관리 기본계획의 수립배경과 성격, 계획의 구조와 내용, 의의와 한계, 앞으로 발전방향 등을 살펴보고자 한다.

## 1. 계획의 수립배경과 성격

서울시 안전관리 기본계획이 수립되기 이전까지는 도시안전에 관한 중장기적인 비전과 목표, 종합적인 장단기 전략과 시책들을 담은 기본계획이 없었기 때문에 전체적인 시각에서 도시안전에 관한 균형되고 체계적인 정책집행이 어렵고, 단기적·단편적인 계획과 사업만으로는 지속적이고 일관성 있는 정책추진 또한 어려웠다. 「재난 및 안전관리 기본법」에 의해 매년 수립되는 ‘안전관리계획’은 분야별·부서별 업무계획들을 취합한 집행계획에 불과하였다. 도시안전에 관한 중장기 계획적 사안의 일부는 하천기본계획, 하수도정비계획, 풍수해저감종합계획, 시설물 관리계획, 도시기본계획 등 관련분야의 각종 법정·비법정 계획에서 각각의 분야와 목적에 따라 분산되어 다루어지는데, 안전문제에 대하여 종합적이고 체계적인 접근이 어렵고, 각 소관부처 또는 분야별 계획과 사업들이 상충될 우려가 있으며, 일부 중요한 도시안전문제가 소극적으로 다루어지거나 누락되는 문제도 있었다. 또한 도시안전과 직접적인 관련성이 높은 하천, 하수도, 도로 등 시설물 중심의 구조적 대책이 주류를 이루었으며, 도시계획, 주택·건축, 복지, 교통 등의 분야에서의 도시안전을 위한 대책은 특히 취약하여 도시안전에 대한 균형적인 접근에 한계가 있었다.

이에 안전관리 기본계획은 기존의 안전관리 추진체계의 한계를 극복하고자 서울에서 발생 가능한 거의 모든 재난 및 사고를 다룸으로써 안전사각지대 해소를 위한 ‘종합계획’, 도시안전에 관한 중장기 비전과 목표, 추진전략을 제시하는 ‘중장기 기본계획’, 도시안전과 관련되는 분야의 정책과 계획들을 총괄하는 컨트롤타워(control tower) 기능을 하는 계획으로서 수립되었다. 도시안전과 관련되는 각종 계획과 사업들의 종합적·체계적 추진을 도모하고자 하며, 관련분야에서 계획수립 시 도시안전과 관련되는 사항에 대하여는 본 안전관리 기본계획을 반영토록 함으로써 지침적 성격을 갖는 계획이다.

안전관리 기본계획에서 대상으로 하는 재난(자연재난, 사회재난, 도시기반체계 마비) 및 안전사고의 범위는 총 66종으로서, 이는 「재난 및 안전관리 기본법」에 의한 재난의 종류, 지방자치단체 차원에서 매년 수립되는 ‘안전관리계획’, 재난분야 위기관리 매뉴얼(현장초치 행동매뉴얼) 등에서 다루는 재난 및 사고를 종합하여 설정되었다.

안전관리 기본계획의 수립대상기간은 5년(당시 목표연도는 2020년)인데, 이는 ‘국가 안전관리 기본계획’의 수립대상기간인 5년과의 일치문제를 고려하였고, 미국의 지방정부들이 수립하는 ‘Hazard Mitigation Plan’ 등의 계획기간 사례를 참고한 것이다.

한편, 안전관리 기본계획의 수립근거는 2012년 5월 서울시의 「재난 및 안전관리 기본조례」가 개정되면서 제34조에 ‘도시안전 기본계획’ 조항이 신설되면서 마련되었다.

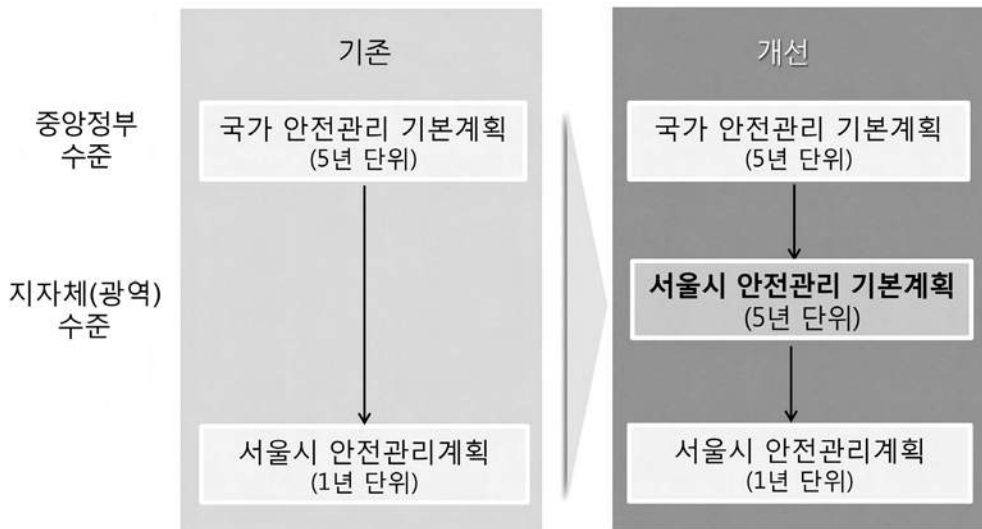


그림 1. 「재난 및 안전관리 기본법」에 의한 계획체계에서의 서울시 안전관리 기본계획의 위상

## 2. 계획의 구조와 내용

서울시 안전관리 기본계획은 기본적으로 5가지 부분으로 구성되어 있는데, 첫째, 계획의 개요 부분에서는 계획의 수립배경, 계획의 목적, 성격, 수립대상 및 범위, 수립기간, 추진경위 등을 설명하고 있다.

둘째, 도시안전 현황 및 평가 부분에서는 서울에서 발생하는 각종 재난 및 사고의 발생특성, 도시안전 여건변화 전망과 도시안전에 대한 영향, 도시안전에 대한 시민 및 전문가 인식 분석, 기존의 서울시 안전관련 시책 및 관련계획 평가, 해외 대도시의 안전관리 사례 및 동향분석, 그리고 이를 종합하여 주요 이슈와 해결과제를 도출한 도시안전 종합진단 등으로 구성되어 있다.

셋째, 도시안전 목표 및 추진전략 부분에서는 도시안전의 장래 비전과 목표, 계획수립의 기초 등을 설정하고, 안전관리에 있어 예방, 대비·대응·복구, 참여·소통 등 공통적이고 핵심적인 과제에 대한 추진전략을 제시하고 있다.

넷째, 분야별 안전관리대책 부분은 재난 및 사고 유형별 대책을 제시하고 있는데, 위험도와 중요도를 고려하여 분류된 ‘중점관리대상’ 17종과 ‘일반관리대상’ 49종에 대한 대책들을 담고 있다.

다섯째, 실행계획 부분에서는 앞서 제시된 추진전략과 대책들에 대한 단계별 추진계획과 소요예산, 집행관리를 위한 핵심성과지표 설정 및 모니터링방안, 계획관리를 위한 관련계획에의 반영체계, 조직 및 인력 등에 관한 사항을 다루고 있다.



그림 2. 서울시 안전관리 기본계획의 구성체계



그림 3. 서울시 안전관리 기본계획의 주요 골자

### 3. 계획의 의의와 한계

서울시의 안전관리 기본계획은 이전까지는 단년도 집행계획인 안전관리계획만 존재하던 지방자치단체에서 기본계획을 도입하여 수립함으로써 도시안전에 관한 기본방향을 설정하고 중장기 종합계획을 수립하는 계획체계를 마련했다는 점에서 의의가 있다. 기본계획을 통해 도시안전 관련 정책과 사업을 총괄·조정하는 컨트롤타워 기능 확보의 토대를 마련하였으며, 소관부서별로 분산되어 수립되고 있는 안전관련 계획의 한계를 해소하고 안전관리 분야 간 불균형, 과잉·과소투자의 문제, 중복·상충의 문제 등을 해소할 수 있는 장치를 마련하였다.

또한 안전관리 기본계획이 수립됨으로 인해 정책결정자와 관련분야 공무원, 시민 등으로 하여금 도시안전에 대한 관심과 정책적 우선순위를 높이는 계기가 되었다.

그리고 도시안전에 관하여 사실상 지방자치단체 최초의 중장기 종합계획으로서 하나의 모범사례가 되기도 하였다. 특히, 세월호 참사 이후 중앙정부와 많은 지방자치단체에서 안전에 관한 중장기 마스터플랜을 수립하게 되면서 벤치마킹하는 사례가 되었다.

그러나 서울시 안전관리 기본계획은 긍정적인 시도에도 불구하고 도시안전에 관한 중장기 종합계획으로서 많은 부족한 점과 한계를 지적할 수 있다.

첫째, 시민의 관점이 아닌 공무원 관점의 계획이라는 것이다. 계획의 수립대상을 서울시(본청) 차원에서 직접적으로 관장하는 재난·사고 및 안전관리 영역을 중심으로 하고 있어 시민들의 도시안전과 관련한 주요 관심사와는 괴리되는 문제를 안고 있다.

예컨대, 도시안전과 관련하여 시민들이 가장 두려워하고 중요도를 가장 높게 부여하는 범죄나 서울에서 인명피해가 가장 많은 도로교통사고 등은 계획대상에 제외되어 있거나 소극적으로 다루어지고 있다. 범죄나 교통안전의 경우, 전통적으로 감시와 단속을 중심으로 하는 경찰청의 업무영역이라는 인식이 깔려있음은 물론, 서울시 내부적으로 안전관리 기본계획을 관장하는 총괄부서는 제2행정부시장 소속에 있지만, 범죄안전(CPTED: Crime Prevention through Environmental Design), 여성안전, 교통안전 등의 분야는 제1행정부시장 소관으로 다루어지고 있기 때문에 여전히 전통적인 부서주의 장벽을 극복하지 못하는 한계를 안고 있다.

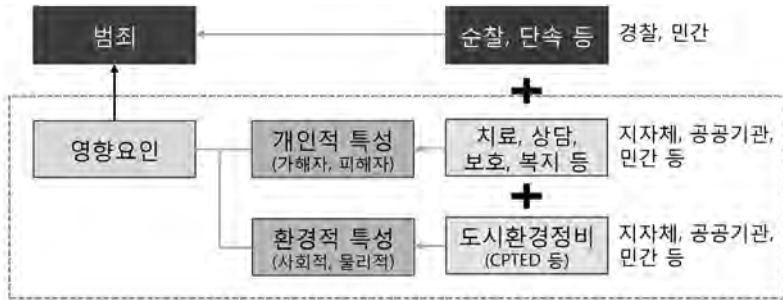


그림 4. 범죄예방을 위한 문제지향적(Problem-Oriented) 접근방법과 지방자치단체의 역할

행정기관의 안전관리활동과 관련하여 시민들의 입장에서는 어떤 재난 또는 사고가 어느 기관(부서)이 관장하며, 누구의 책임 하에 있는가를 알 수도 없고, 알고 싶지도 않으며, 다만 가장 중요한 관심사는 결과적으로 나(시민)의 안전이 확보되어 있는가 여부이다. 그러나 행정기관인 서울시의 입장에서는 서울에서 발생하는 재난이나 사고라 하더라도 서울시의 통제나 책임의 정도는 다양하며, 다양한 소관부서 또는 기관으로 분업화되어 있다는 점이다. 오늘날 어떤 재난이나 사고에 대해서도 행정기관이 책임에서 자유로울 수도 없고, 외면할 수 없는 것이 현실이라는 점에서 이러한 시민의 안전요구와 행정기관의 권한 또는 책임 간의 괴리(gap)는 해결해야 할 어려운 과제이다.



그림 5. 서울시의 도시안전관리의 다양한 제약사항

둘째, 계획의 성격이 모호하다. 기본계획이라 하더라도 방향제시적·지침적 계획인지, 사업 중심의 계획인지 모호하여 양쪽을 모두 놓치는 결과를 가져왔으며, 계획수립과정에서 많은 혼란과 시행착오를 야기하였다. 다만, 계획대상기간이 명시적이지는 않지만 대략 5년 정도로 설정됨에 따라 지방자치단체의 중기재정계획을 고려할 때 사업 중심의 계획의 성격이 강하다. 따라서 기본계획이지만 계획의 철학과 방향제시적 측면은 크게 부족한 측면이 있다.

셋째, 다양한 유형의 수많은 재난 및 사고에 대한 계획과 대책들이 백화점 나열식으로 제시됨으로 인해 집중과 선택이 부족하다. 66종의 재난 및 사고에 대해 중요도와 위험도를 고려하여 ‘중점관리대상’과 ‘일반관리대상’으로 구분하고 있기는 하나, 지나치게 범위가 넓어 내용적 부실을 초래하였으며, 특히 ‘일반관리대상’ 재난 및 사고에 대한 대책들은 함량미달이라고 할 수 있다.

넷째, 민간부문 안전관리에 대한 대책이 부족하다. 민간부문의 사업장, 공사장, 건축물 등에 대한 안전관리가 취약한 상황에서 재난이나 사고가 가장 많이 발생하는 부문임에도 불구하고, 규제행정이 외에 공공이 민간부문 안전관리에 개입하는 데에는 많은 한계가 있다는 이유로 등한시되고 있다.

다섯째, 안전사각지대 및 안전취약계층에 대한 대책이 부족하다. 소규모의 시설물, 건축물, 공사장 등 안전관리 사각지대에 있는 시설물에서 재난이나 사고가 빈번히 발생하지만 대책은 예산과 인력부족을 이유로 여전히 소극적이다. 또한 최근 발생한 구의역 스크린도어사고나 강남역 ‘묻지마’ 살인사건에서 보듯이, 저소득층, 여성, 노인, 비정규직, 실업자 등 안전취약계층에서 발생하는 재난이나 사고는 피해규모에 관계없이 사회적 파장이 매우 클 수 있지만 대책은 미흡한 실정이다.

여섯째, 신종 대형재난에 대한 대책이 부족하다. 최근 지진, 테러, 감염병 등 저빈도 고피해(low-probability, high-impact) 또는 불확실성(uncertainty)이 높은 재난에 대한 대책들은 지금까지 발생하지 않았거나 발생빈도가 낮다는 이유로 최소한의 수준에서만 다루어지고 있다.

여섯째, 직접적인 안전관리대책은 아니지만 안전에 영향을 미치는 도시계획, 경관관리, 주택정책 등의 영역에서의 안전에 대한 고려와 관리대책이 부족하다. 예컨대, 의정부 도시형 생활주택 화재사고는 소형주택 건설촉진 및 건설비 부담완화를 위한 주차장 설치기준 완화와 건물 간 이격거리 완화가 대규모 피해에 직접적인 영향을 미친 점이 있다. 최근 발생한 태풍 차바(Chaba)에 의한 부산 마

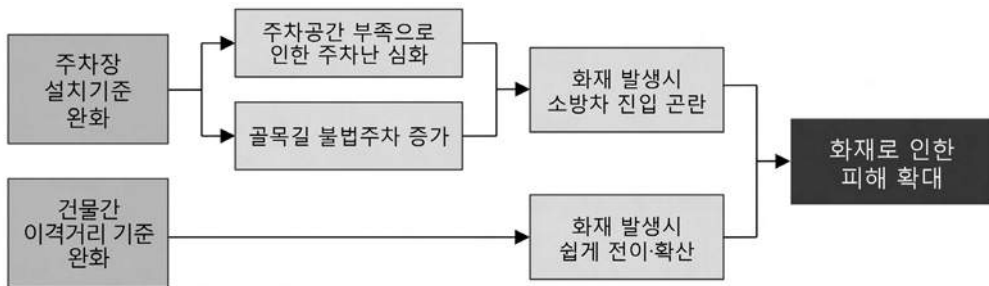


그림 6. 건축기준 완화가 화재피해를 확대시키는 과정 예시



린시티의 피해도 안전을 도외시한 도시정책이 한 몫을 하고 있다.

끝으로, 계획수립 과정에 시민들의 다양한 목소리를 수렴하는 노력이 부족하다. 시민 설문조사 등 최소한의 절차만 거치고 있고, 사실상 행정관료와 전문가 관점에서 수립된 계획이라고 할 수 있다.

#### 4. 앞으로의 발전방향

최근 서울시는 2017년까지 「안전도시 서울플랜」수립을 추진하고 있다. 이 계획은 2014년 수립된 「안전관리 기본계획」을 보완하는 성격의 계획으로서, 최근의 변화된 여건을 반영함은 물론, 기존 계획의 한계를 극복하고 공무원이 아닌 시민과 현장 근로자, 전문가 등이 주도하는 '아래로부터의 안전대책'을 마련할 계획이다. 새로이 수립되는 계획에서는 앞서 지적한 한계와 문제점을 극복하고자 하는 점에서 바람직한 방향이라고 할 수 있다.

안전관리 기본계획이 수립된 이후, 세월호 참사, 메르스(MERS) 확산, 최근의 경주지진 등은 시민들의 안전에 대한 관심과 요구수준을 더욱 높이는 계기가 되었고, 안전관리정책에 대한 재정비의 필요성을 높이고 있다. 2016년 5월에 발생한 구의역 승강장 사고를 계기로 노동안전 및 비정규직 등이 사회적으로 큰 이슈화되어 그동안의 시설물위주의 안전정책에 더하여 평등한 안전과 최소한 이 시민안전 보장 등 인문사회화적인 시각이 보강된 안전패러다임 재정립 필요성도 높아졌다. 인구구조의 변화, 사회경제적 여건변화, 도시공간의 노후화, 재난의 글로벌화 등 최근 서울의 정책환경 또한 크게 달라져 도시안전에 대한 영향을 분석하여 반영할 필요가 있다.

표 1. 최근 국내 주요 재난 및 사고 사례

- 세월호 참사 (2014. 4)
- 정릉천 고가도로 톨던 파단 (2016. 2)
- 지반함몰(땅거집) (2014.7 ~)
- 강남역 묻지마 살인사건 (2016. 5)
- 판교 환풍구사고 (2014.10)
- 구의역 스크린도어사고 (2016. 5)
- 의정부 도시형 생활주택 화재 (2015. 1)
- 경주 지진 (2016. 9)
- 인천 영종대교 106중 추돌사고 (2015. 2)
- 태풍 차바(Chaba) (2016.10)
- 메르스(MERS) 유행 (2015. 5~)

새로이 수립되는 계획에서는 다음과 같은 점이 강조되어야 할 것으로 보인다.

첫째, 리스크거버넌스(risk governance)의 확대이다. 공무원과 전문가가 주도하는 안전정책수립에서 탈피하여 정책의제 설정, 실행, 평가 등 안전관리 전반의 과정에서 시민 각계각층의 참여를 확대할 필요가 있다.

둘째, 시민과 행정기관 간의 인식격차 해소이다. 생활 속의 안전문제를 중요시하는 시민과 시설물 관리 등에 중점을 두는 행정기관 간의 안전문제 인식격차를 해소할 필요가 있다.

셋째, 현장중심의 안전관리이다. 즉, 선진국 수준의 법령과 제도가 갖추어져 있음에도 실제 현장에서 제대로 운영되고 있지 못하여 동일한 사고가 재발하는 문제의 원인을 해소할 필요가 있다.

넷째, 평등한 안전의 확보이다. 안전취약계층 및 안전사각지대 해소, 비정규직과 정규직 간 불평등한 안전의 문제를 해결하기 위한 노동안전 강화, 시민이 누려야 할 기본권으로서 ‘안전권(Right to Safety)’ 보장 등을 들 수 있다.

다섯째, 노후화되는 도시공간의 안전관리에 대한 보다 적극적인 대책이 필요하다. 급속도로 집단적으로 노후화되고 있는 도시기반시설 및 건축물에 대한 안전관리 및 성능개선이 필요하며, 특히 안전관리 사각지대에 있는 소규모 노후 건축물 및 시설물에 대한 안전관리를 대폭 강화해야 한다.

여섯째, 신종재난위험에 대한 대처이다. 그동안 상대적으로 소홀히 했던 지진, 테러 등 신종재난 위험에 대한 대책이 강화되어야 한다.

일곱째, 리스크커뮤니케이션(Risk Communication)을 보다 중요하게 다루어야 한다. 도시안전에 대한 지속적인 모니터링 및 체계적이고 정확한 정보기반 구축, 시민 및 관련주체 간에 정확하고 신속한 정보공유와 신뢰할 수 있는 소통체계가 마련되어야 한다.

끝으로, 국제협력 네트워크 강화이다. 메르스, 지카바이러스 등 감염병과 황사, 미세먼지 등 도시와 국경을 초월한 재난위험에 대처하기 위한 안전정책의 지역적 범위 확대와 국제적인 협력노력이 필요하다.

## 참고문헌

서울특별시, 「서울특별시 안전관리 기본계획: 재난 및 안전사고 종합대책」, 2014.

서울특별시, 「서울시 최초 전 과정 시민주도 ‘안전도시 서울플랜’ 수립」, 2016.12. 1자 보도자료