

재해예방적 도시공간 관리강화를 위한 법제연구

손 현

KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE



연구보고 2015-06

재해예방적 도시공간 관리강화를 위한 법제연구

손 현



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

**재해예방적 도시공간
관리강화를 위한 법제연구**
**The Legal Study on Strengthening
Disaster-preventive Management of Urban
Space**

연구자 : 손 현(연구위원)
Son, Hyun

2015. 10. 31.

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 최근 국·내외적으로 기후변화에 따른 홍수, 가뭄, 폭설 등의 대형 자연 재해의 발생빈도가 높고, 피해 규모가 대형화되고 있는 추세임. 특히 우리 삶의 공간 중 대부분을 차지하는 도시지역에서의 재해발생은 도시기능의 고도화, 토지 이용의 고밀·복합화로 인해 그 피해의 정도가 1차적인 재해(재난)의 범위를 넘어서 2차·3차로 확대될 가능성이 매우 높으며, 도시 기능의 마비라는 위험성을 가지고 있음.
- 이러한 도시재해에 대응하는 도시방재 대책은 재해유형별, 지역별 특성에 기초하여 다양한 조직 및 법률이 복합적으로 관여하고 있고, 재해의 사전 예방, 대비, 대응, 복구 등의 절차에 따른 추진 정책도 다양하게 나타나고 있는데, 이러한 사항들이 도시 공간에 대한 계획 수립 단계부터 함께 고려되어 하나의 도시 방재 시스템으로 유기적으로 연계되어 작동될 수 있어야 함.
- 즉, 재해에 안전한 도시 조성과 방재제도의 실효성을 높이기 위해서는 도시공간에 대한 계획 수립 단계부터 재해유형별, 지역별 특성을 고려하여 재해 예방형 도시 공간 관리 체계를 마련하는 것이 중요하며, 기존의 전통적인 방재 대책에서 벗어나 도시의 토지이용과 기반시설 등의 배치

등을 포함한 도시공간에 대한 근본적인 도시계획적 차원의 대책이 필요한 시점임.

- 이번 연구는 재해예방적 도시 공간 관리를 위해 도시공간 계획 즉, 방재도시 계획 측면에 초점을 맞추어 도시계획 과정에서 올바른 방재대책이 수립되고, 운영될 수 있도록 현행 도시 공간에 대한 방재계획 법제가 어떠한 체계로 운영되고 있는지 파악하고, 그 한계점을 지적함과 동시에, 향후 우리의 실정에 맞는 방재도시계획을 수립하기 위한 법제 개선방안을 제시함을 목적으로 함.

II. 주요 내용

- 국토의 공간계획상에서 도시의 방재와 관련된 모든 계획을 통칭하는 방재도시계획의 의의 및 필요성을 살펴보고 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 「자연재해대책법」, 「재난 및 안전관리기본법」 등 관련 법령체계 내에서 운영되고 있는 방재도시계획제도의 현황 및 문제점을 검토함.
- 또한 도시방재의 경우 해당 지역의 공간 특성 및 재해 유형에 따른 지방자치단체 중심의 도시방재계획 권한 강화와 책임 부여가 매우 중요하며, 중앙과 지방자치단체간의 유기적인 역할 분담이 필수적인 영역이므로, 현행 지방자치단체 중 서울, 부산의 방재도시계획운영 현황과 해외의 동경, 런던의 사례를 살펴보고 시사점을 도출함.

- 이를 바탕으로 재해예방적 도시공간 계획을 위한 법제 개선 방안으로, 도시계획에 관한 기본법인 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 중심으로 관련 법령 및 지침상의 개선 방향을 도출하고 구체적인 법령 개정시안을 마련함.
- 도시방재계획과 관련하여 정책 부서의 노력으로 도시계획 수립 시 재해취약성 분석제도를 도입하는 등 최근까지도 많은 입법적 개선 노력이 진행되어 왔기 때문에 법령 개정 사항은 방재도시계획의 개념 및 도시계획에 방재에 관한 사항을 추가하거나, 자연재해대책법상의 제도와의 연계 강화, 도시계획 수립 기준의 강화 등 부분적인 사항에 대한 개정시안을 마련하였음.
- 현행 법령 체계에서 방재계획의 중요성을 강조하고, 연계성 및 내용상의 구체화를 도모할 수 있는 법제 개선 방안을 제시하였지만, 도시의 개발에 초점이 맞추어져 있는 국토계획법 등에서 방재에 관한 사항을 하나의 부분계획으로서 지속적으로 강조·운영하는 것에는 분명 한계가 있음.
- 따라서 종합적·체계적인 도시방재체계를 구축·운영하기 위해서는 보다 근본적인 차원에서의 입법적 대책이 필요하다는 인식에 기초하여 새로운 법률로써 「(가칭)도시방재법」 제정방안을 제시하고 향후 입법을 제안함.

Ⅲ. 기대효과

- 도시방재에 관한 법리와 계획수립, 운용, 절차 등을 총괄적으로 파악할 수 있는 자료와 지방자치단체 및 외국의 도시방재 관련 제도 및 입법 현황의 기초자료를 제공함으로써 도시방재의 연구범위를 확대·발전시킬 수 있을 것임.

- 도시방재법 제정에 필요한 사항을 검토하고 방안을 제시함으로써 정책의 실효성을 확보할 수 있으며, 종합적인 도시방재체계를 구축함으로써 도시방재대책과 도시방재계획의 효율성 제고에 기여할 수 있을 것임.

▶ 주제어 : 도시재해, 도시방재계획(방재도시계획), 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 도시방재법

Abstract

I . Background and Purpose

- Recently, massive natural disasters such as floods, drought, heavy snow, etc. have been increased by climate change, the scale of disasters has been enlarged. In particular, in urban areas, the damage has been extended to bring the second and the third damage based on the advancement of urban functions and the high density of land use.
- Prevention measures against these urban disasters are related the organizations and legislations based on the type of disasters and the characteristics of the region. Because the various policies have been established on procedures, such matters should be established from planning phase to become organically one of the city's disaster prevention system.
- In other words, in order to increase the effectiveness of safe urban development and disaster prevention system, it is important to build urban space management systems for prevention of disasters considering the regional characteristics, and it is necessary to establish the fundamental urban measures including the deployment of land-use and infrastructure of the city beyond the traditional prevention measures.


- This study aims to examine the ways that the proper preventive measures focusing on the disaster prevention of the city are established and operated, and to analyze the limitations. In addition, it suggests the legislative improvements for the future of our urban situation.

II. Main Contents

- It examines the definition and necessity of disaster prevention planning based on the National Land and Utilization Act, the Countermeasures against Natural Disasters Act, and the Framework Act on the Management of Disasters and Safety.
- This study finds the implications and suggests a specified proposal of revision focused on the National Land Planning and Utilization Act. As for urban disaster prevention planning, a large amount of efforts has been taken, partial concepts and matters are added to the proposal.
- Therefore, based on the recognition that more fundamental level of legislations are needed to operate a comprehensive system for urban disaster prevention, it suggests an enactment of the 「Act on Prevention of Urban Disasters」.

III. Expected Effect

- By establishing legal principles and planning on urban disaster prevention, it can improve and extend the scope of researches on the urban disaster prevention.
- It reviews the legislations and suggests the directions for urban disaster prevention to ensure the effectiveness of policies, and it will contribute to improve the efficiency of urban disaster prevention measures by building a comprehensive systems.

 **Key Words : Urban Disasters, Urban Disaster Prevention Planning, the National Planning and Utilization Act, Act on Prevention of Urban Disasters.**

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	15
제 1 절 연구의 배경 및 목적	15
제 2 절 연구의 범위 및 방법	16
1. 연구의 범위	16
2. 연구의 방법	18
제 2 장 방재도시 계획법제 현황 및 문제점	21
제 1 절 방재도시계획의 의의	21
1. 주요 개념	21
2. 방재도시계획의 의의 및 제도적 근거	27
제 2 절 현행 법령상 방재도시 계획제도 운영 현황	30
1. 개 관	30
2. 도시 공간 계획 관련 법령상의 방재계획	32
3. 재난관리 관련 법·제도상의 방재계획	59
4. 개별 법령에서의 방재계획	65
제 3 절 문제점	73
1. 현행 법제상 방재도시 계획제도의 한계	73
2. 관련 법령 및 계획 상호간의 연계성 결여	74
3. 지역특성을 고려하지 않은 계획책정	75
4. 주민 및 지방의회의 의견 반영 불투명성	76

제 3 장 지방자치단체 및 해외 방재도시 계획제도 운영	
현황과 시사점	77
제 1 절 지방자치단체의 계획고권	77
1. 지방자치와 계획고권	77
2. 지방자치단체의 도시계획권한의 보장	78
제 2 절 지방자치단체의 방재도시계획제도 운영 현황	79
1. 서울시	82
2. 부산시	87
3. 평 가	89
제 3 절 해외의 방재도시계획제도 운영 현황	92
1. 일본 : 동경	92
2. 영국 : 런던	96
3. 시사점	99
제 4 장 재해예방적 방재도시 공간조성을 위한 법제	
정비 방안 연구	101
제 1 절 법제 개선 방향	101
1. 형식적 측면	101
2. 내용적 측면	102
제 2 절 방재도시 공간조성을 위한 법제 개선 방안	103
1. 현행 도시계획 관련 법령의 개선 방안	103
2. 현행 재난관리 관련 법령의 개선 방안	114
3. 기타 법률 개선 방안	114

제 3 절 방재도시 공간조성을 위한 법률 제정 방안	115
1. 입법 필요성	115
2. (가칭)도시방재법의 입법 체계	116
3. (가칭)도시방재법의 제정시안	119
제 5 장 결 론	127
참 고 문 헌	131

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

최근 국·내외적으로 기후변화에 따른 홍수, 가뭄, 폭설 등의 대형 자연 재해의 발생빈도가 높고, 피해 규모가 대형화되고 있는 추세이다. 특히 우리 삶의 공간 중 대부분을 차지하는 도시지역에서의 재해 발생은 도시기능의 고도화, 토지 이용의 고밀도·복합화로 인해 그 피해의 정도가 1차적인 재해(재난)의 범위를 넘어서 2차·3차로 확대될 가능성이 매우 높으며, 도시 기능의 마비라는 위험성을 가지고 있다.

재해발생을 원천적으로 예방하는 것은 현실적으로 불가능하지만, 도시의 방재력¹⁾ 강화를 통해 재난으로 인한 손실을 최소화시키고, 도시의 지속가능한 성장을 담보할 수 있는 도시방재 체계의 구축이 무엇보다도 중요하다. 특히 도시 방재의 경우, 재해유형별, 지역별 특성에 기초하여 다양한 조직 및 법률이 복합적으로 관여하고, 재해의 사전 예방, 대비, 대응, 복구 등의 절차에 따른 추진 정책도 다양하게 나타나고 있는데, 이러한 사항들이 도시 공간에 대한 계획 수립 단계부터 함께 고려되어 하나의 도시 방재 시스템으로 유기적으로 연계되어 작동될 수 있어야 한다.

즉, 재해에 안전한 도시 조성 및 방재체계의 실효성을 높이기 위해서는 도시공간에 대한 계획 수립 단계부터 재해유형별, 지역별 특성을 고려하여 재해 예방형 도시 공간 관리 체계를 마련하는 것이 중요하며,

1) 도시 방재력(Urban Resilience)은 도시의 물리적·사회적 요소가 재난에 신속하게 적응하고 더 나은 상태로 회복되는 능력을 의미하는 것으로 도시 방재력의 구성요소로 내구성(Robustness), 대체성(Redundancy), 신속성(Rapidity), 자원동원력(Resourcefulness), 지역경쟁력(Regional Competence) 등 5가지 요소가 주로 제시된다(김태현외, “재난 관리를 위한 도시방재력(Urban Resilience) 개념 및 기능적 목표 설정”, 『한국안전학회지』 제16권 제1호, 2011, p.67~68.)

재난·안전 관리체계와의 상호 유기적 연결도 계획 수립 단계에서 함께 고려되어야 한다. 이러한 인식에 기초하여 다양화되고 대형화되는 도시 재해를 사전에 예방하고 효율적으로 대처하기 위해서는 하수도, 저류장, 펌프장, 하천정비 등 기존의 전통적인 방재대책에서 벗어나 도시의 토지이용과 기반시설 등의 배치 등을 포함한 도시공간에 대한 근본적인 도시계획적 차원의 대책이 필요하다는 공감대가 형성되고 있다.²⁾

따라서 이번 연구는 재해예방적 도시 공간 관리를 위해 도시공간 계획 즉, 방재도시 계획 측면에 초점을 맞추어 도시계획 과정에서 올바른 방재대책이 수립되고, 운영될 수 있는 방안을 모색해보고자 한다. 현행 방재도시 계획의 경우 종합적이고 체계적인 공간 계획에 기초하여 수립·운영되는 것이 아니라 도시 계획 법령 및 재난·안전 관련 법령 속에서 각각 부분적, 개별적으로 진행되고, 내용적으로도 형식적인 경우가 많아 실질적으로 도시의 방재력 강화에 기여하지 못하고, 중앙정부 및 지방자치단체와의 유기적인 역할 분담도 잘 이루어지고 있지 못하고 있는 실정이다. 따라서 이번 연구는 재해에 안전한 도시조성을 위하여 현행 도시 공간에 대한 방재계획 법제가 어떠한 체계로 운영되고 있는지 파악하고, 그 한계점을 지적함과 동시에, 향후 우리의 실정에 맞는 방재도시계획을 수립하기 위한 법제 개선방안을 제시함을 목적으로 한다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

이번 연구는 재해예방적 도시 공간 관리를 위한 방재도시 체계 구축에 관한 법제 연구가 목적이다. 이를 위해 도시계획 차원에서 방재

2) 김규현, “재해예방을 위한 도시정책 방향”, 『국토』 제406호, 2015.8, p.20

도시 계획제도가 어떻게 운영되고 있는지 현황 및 문제점을 살펴보고, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 관련 법령상의 법제 정비 방안을 도출해보고자 한다.

제2장에서는 국토의 공간계획상에서 도시의 방재와 관련된 모든 계획을 통칭하는 방재도시계획의 의의 및 필요성을 살펴보고 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 「자연재해대책법」, 「재난 및 안전관리 기본법」 등 관련 법령체계 내에서 운영되고 있는 방재도시계획제도의 현황 및 문제점을 검토하였다. 제3장에서는 도시방재의 경우 해당 지역의 공간 특성 및 재해 유형에 따른 지방자치단체중심의 도시방재계획 권한 강화와 책임 부여가 매우 중요하며, 중앙과 지방자치단체간의 유기적인 역할 분담이 필수적인 영역이기 때문에, 현행 지방자치단체 중 서울, 부산의 방재도시계획운영 현황과 해외의 동경, 런던의 사례를 살펴보고 시사점을 도출하였다. 제4장에서는 이를 바탕으로 재해예방적 도시공간 계획을 위한 법제 개선 방안을 살펴보았다. 도시계획에 관한 기본법인 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 중심으로 관련 법령 및 지침상의 개선방향을 도출하고 구체적인 법령 개정시안을 마련하였다. 도시방재계획과 관련하여 정책 부서의 노력으로 도시계획수립 시 재해취약성 분석제도를 도입하는 등 최근까지도 많은 입법적 개선 노력이 진행되어 왔기 때문에 법령 개정 사항은 방재도시계획의 개념 및 도시계획에 방재에 관한 사항을 추가하거나, 자연재해대책법상의 제도와의 연계 강화, 도시계획 수립 기준의 강화 등 부분적인 사항에 대한 개정시안이 마련되었다. 한편, 종합적·체계적인 도시방재체계를 구축·운영하기 위해서는 보다 근본적인 차원에서의 입법적 대책이 필요하다는 인식에 기초하여 새로운 법률로써 「(가칭)도시방재법」 제정방안을 제시하였다.

2. 연구의 방법

이번 연구는 ① 문헌연구, ② 법령 및 자치법규 분석, ③ 실태조사, ④ 워크숍 및 전문가 자문 등의 형태로 연구를 진행하였다. 재난, 안전, 도시계획 등 도시방재와 관련된 다양한 국내·외 관련 문헌을 검토하여 효율적인 도시 방재 제도의 방향을 모색하였다. 또한 방재 도시 및 방재도시 계획과 관련한 관련 법령(행정규칙 포함) 및 자치법규 분석과 중앙 및 지방정부에서 운영하고 있는 방재도시 계획의 운영 실태조사 및 문제점을 고찰하였다. 특히 이번 연구에서 주력한 부분은 방재도시계획과 관련한 관련 전문가와의 협업 연구 및 자문을 중요시하였다. 방재도시 계획의 특징상 도시공학적 측면의 관점이 중요하고, 법령 보다는 내부 지침 등 행정규칙에 보다 전문적이고 구체화된 사항이 규율되어 있어 이에 대한 정확한 이해를 위해서는 관련 전문가들과의 협업 연구가 필요하였기 때문이다. 이처럼 연구의 질적 제고를 위하여 관련 부처, 학계 및 연구기관, 산업계 전문가들로 구성된 연구포럼 운영을 통하여 연구내용 및 결과에 대하여 상호 검토하고 실효성 있는 정책 및 입법 대안을 모색하기 위하여 노력하였다. 연구포럼은 총 4차례에 걸쳐 ① 연구 방향성 및 주요 쟁점 검토, ② 현행 법령 및 실제 운영과정에서 나타나는 도시방재계획의 문제점 분석, ③ 방재도시계획의 운영 실태와 개선방안, ④ 재해예방적 방재도시계획조성을 위한 법제 정비방안을 주제로 하여 진행하였다.³⁾

3) 이번 연구와 관련하여 운영된 연구포럼은 문채(성결대 도시계획·부동산학부 교수), 심우배(노아솔루션 부사장), 김명수(국토연구원 국가도시방재연구센터장), 이석민(서울연구원 안전환경연구실 연구위원), 정지범(한국행정연구원 안전통합연구부), 신진동(국립재난안전연구원 안전정책연구팀 시설연구사), 강상준(강릉원주대 도시계획부동산학과 교수), 김상태(순천향대 법학과 교수), 유지선(국민안전처 재난관리실 기후변화대책과 서기관) 등이 참여하여 현행 방재도시계획제도의 현황과 문제점, 개선방안에 대한 좋은 의견들을 많이 제시하여 주셨다. 그리고 해외사례에 대한 조사를 심우배 박사, 우민정 YUN도시문화연구소장님이 도와주셨다. 김남철(부산대 법

전원) 교수님은 이 과제에 대한 심의위원으로 연구과제의 내용과 방향에 대하여 중요한 의견들을 많이 제시하여 주셨다. 그리고 이 과제를 처음으로 제안하신 정명운(한국법제연구원 연구위원) 박사님은 이 연구에서 제안한 (가칭)도시방재법의 제정 시안을 마련하는데 큰 도움을 주셨다. 좋은 의견들로 연구 진행과정에서 많은 도움을 주신 이 모든 분들께 다시 한번 감사의 말씀을 드린다.

제 2 장 방재도시 계획법제 현황 및 문제점

제 1 절 방재도시계획의 의의

1. 주요 개념

(1) 재 해

실정법상 재해의 개념은 「재난 및 안전 관리기본법」에 따른 재난으로 인하여 발생하는 피해⁴⁾로 「재난 및 안전 관리기본법」에 따른 재난은 ‘국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 ① 자연재난과, ② 사회재난을 포함한다.’고 정의되어 있다. 구체적으로 자연재난은 “태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해”를 의미하며, 사회재난은 “화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고 포함)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상⁵⁾의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해”를 의미한다.⁶⁾ 자연재해의 경우 위 자연재난으로 인하여 발생하는 피해를 의미하게 된다. 일반적으로 방재도시계획에서 주로 고려하고 있는 사항은 기후 변화에 따른 폭우,

4) 「재난 및 안전관리기본법」 제2조(정의) 제1호.

5) 「재난 및 안전관리기본법 시행령」 제2조(재난의 범위)에 따라 1. 국가 또는 지방자치단체 차원의 대처가 필요한 인명 또는 재산의 피해 2. 그 밖에 제1호의 피해에 준하는 것으로서 국민안전처장관이 재난관리를 위하여 필요하다고 인정하는 피해를 의미한다.

6) 「자연재해대책법」 제3조(정의) 제1호.

가뭄, 폭염, 폭설, 강풍, 해수면 상승 등 6가지 자연재해를 주요 대상으로 하여 진행되고 있다.⁷⁾

자연재난과 사회재난이 개별적으로 발생하기도 하지만, 여러 재난이 동시에 발생하거나 1차 자연재난이 2차, 3차 사회재난으로 연결되어 대규모 피해가 발생하는 경우도 많이 발생하게 된다. 따라서 방재도시 체계를 구축하기 위해서는 자연재난 뿐만 아니라 사회재난으로 인한 피해에 대한 고려도 함께 이루어져서 도시 공간 계획이 설계되어야 할 것이다.

(2) 도 시

도시의 개념에 대한 합의된 개념은 없지만 일반적으로 “일정한 영역을 갖는 공간상에 많은 사람이 모여 경제활동을 하는 시를 이루면서 영위되는 인간의 고유 생활방식인 동시에 이렇게 형성된 지역자체”⁸⁾로 정의할 수 있다. 주로, 도시는 ① 농촌에 비해 일정한 지역에 인구가 대량으로 집중되어 있으며, ② 기능이 분화되어 있고, 행정기관이 집중되어 있으며, 도시 자체로서의 자치성을 가지고 있다. ③ 인구의 이질성, 익명성, 이동성이 높으며, ④ 2, 3차 산업의 종사자의 비중이 높고, 정보의 집중과 집적이 큰 특징을 가지고 있다.⁹⁾

실정법상 도시는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제6조에 따른 국토의 용도 지역¹⁰⁾ 구분에 따라 도시지역이 구분이 되는데 “인구와

7) 국토교통부, 「도시 기후변화 재해 취약성 분석 매뉴얼」, 2013.8, p.4에 따르면 재해 취약성 분석 대상 재해를 폭우(홍수·산사태), 폭염, 폭설, 강풍, 가뭄, 해수면 상승의 6가지 재해를 대상으로 하고 있다.

8) Lewis Mumford(김영기 역), 「역사속의 도시」, 명보문화사, 2001 및 이진수, “기후 변화와 재해에 대응하는 안전도시 구축을 위한 법제도”, 한국법제연구원, 2013. p. 34(재인용)

9) 이진수, 앞의 보고서, p.35

10) 용도지역이란 토지의 이용 및 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등을 제한함으로써 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위하여 서로 중복되지 아니하게 도시·군관리계획으로 결정하는 지역으로 도시지역, 관리

산업이 밀집되어 있거나 밀집이 예상되어 그 지역에 대하여 체계적인 개발·정비·관리·보전 등이 필요한 지역”¹¹⁾을 의미한다. 국토교통부 발표 자료에 따르면, 2014년 말 기준 우리나라 전체 인구 5,132만여 명 중 4,705만여 명이 도시지역에 거주하고 있는 것으로 조사되었으며, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 용도지역상 전국토의 면적은 106,102.2km²로, 그 중 도시지역 면적은 17,596.8km²로서 전체면적의 약 16.58%를 차지하는 것으로 나타났다.¹²⁾ 이처럼 우리나라의 경우 도시지역에 인구 및 기반시설이 집중되어 있으며, 도시재해 발생이 인적·물적 피해의 규모가 높을 수밖에 없는 구조를 갖추고 있다.

한편, 우리나라의 경우 「지방자치법」에 따라 광역지방자치단체와 기초자치단체로 구분하고, 그 밖의 도농복합시, 특별자치도, 특별자치시 등의 기준을 법에 명시하고 있다.¹³⁾

<지방자치법상 도시 구분>

도시 유형	설정기준
읍	- 인구 2만 이상 - 해당 지역의 시가지를 구성하는 지역 안에 거주하는 인구의 비율이 전체 인구의 40퍼센트 이상일 것 - 해당 지역의 상업·공업, 그 밖의 도시적 산업에 종사하는 가구의 비율이 전체 가구의 40퍼센트 이상일 것

지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 세분화된다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조 제15호 및 제6조).

11) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제6조(국토의 용도 구분).

12) 국토교통부 2015년 7월 23일자 보도자료, “지난해 인구 91.66%가 도시 지역에 거주 : 통계로 보는 ‘2014 도시계획현황’ 발간…전년보다 0.08% 증가”, 출처(국토교통부 홈페이지, <http://www.molit.go.kr> 2015. 10. 2. 방문)

13) 이진수, 앞의 보고서, p.36~37 “우리나라 지역공동체의 법제적 분류”를 참고하여, 지방자치법 제7조 및 시행령 제7조(시·읍의 설치기준), 특별자치시, 특별자치도에 관한 관련 규정을 반영하여 재정리함.

제 2 장 방재도시 계획법제 현황 및 문제점

도시 유형	설정기준
구	<ul style="list-style-type: none"> - 구에는 특별시와 광역시에 속하는 기초지방자치단체로서의 자치구 - 특별시 또는 광역시가 아닌 인구 50만 명 이상의 시에 속하는 하부 행정기관으로서의 일반구
시	<ul style="list-style-type: none"> - 인구 5만 이상 - 해당 지역의 시가지를 구성하는 지역 안에 거주하는 인구의 비율이 전체 인구의 60퍼센트 이상일 것 - 해당 지역의 상업·공업, 그 밖의 도시적 산업에 종사하는 가구의 비율이 전체 가구의 60퍼센트 이상일 것 - 1인당 지방세 납세액, 인구밀도 및 인구증가 경향이 행정자치부령으로 정하는 기준 이상일 것
도농 복합형 시	<ul style="list-style-type: none"> - 시와 군을 통합한 지역, 인구 5만 이상의 도시 형태를 갖춘 지역이 있는 군 - 인구 2만 이상의 도시 형태를 갖춘 2개 이상의 지역의 인구가 5만 이상인 군. 이 경우 군의 인구가 15만 이상으로서 대통령령으로 정하는 요건을 갖추어야 한다. - 국가의 정책으로 인하여 도시가 형성되고, 제115조에 따라 도의 출장소가 설치된 지역으로서 그 지역의 인구가 3만 이상이고, 인구 15만 이상의 도농 복합형태의 시의 일부인 지역 - 해당 지역의 상업·공업, 그 밖의 도시적 산업에 종사하는 가구의 비율이 군 전체 가구의 45퍼센트 이상일 것 - 다음의 식으로 계산한 해당 군의 재정자립도가 전국 군 재정자립도의 평균치 이상일 것 $\{(\text{지방세} + \text{세외수입} - \text{지방채}) \div \text{일반회계예산}\} \times 100$
특별시	<ul style="list-style-type: none"> - 일반도시와는 다른 특별한 지위를 인정하고 권한과 행정기구의 설치에 대해 특례를 인정한 도시로서 서울시가 이에 해당
광역시	<ul style="list-style-type: none"> - 수도의 지위와 구분하기 위해서 우리나라에서 쓰는 제도 - 1963년 부산, 1981년 대구와 인천을 직할시로 승격. - 1995년 일부 인근 시·군 지역을 편입하여 광역시로 개칭 - 현재 부산, 대구, 인천, 대전, 광주, 울산이 광역시

도시 유형	설정기준
특별 자치시	- 일반도시와는 다른 특별한 지위를 인정하고, 권한과 행정기구 의설치에 특례를 인정한 도시로서 세종특별자치시가 이에 해당
특별 자치도	- 일반도시와는 다른 특별한 지위를 인정하고, 권한과 행정기구 의설치에 특례를 인정한 도시로서 제주특별자치도가 이에 해당

(3) 도시 방재

방재는 본래 폭풍, 지진, 홍수 등과 같이 인간의 정상적인 관리능력 으로는 처리할 수 없는 재해에 대하여 이의 피해를 막거나 최소화하 고자 하는 일련의 활동을 말하는 것으로 자연재해의 방지라는 의미로 주로 사용되었다.¹⁴⁾ 그러나 오늘날 자연재해와 연계된 2차, 3차 재해 의 중요성이 증대하고 화재, 붕괴, 폭발과 같은 인위적인 재해가 늘어 남에 따라 방재의 의미도 이러한 모든 종류의 재난피해를 최소화하고 자 하는 일련의 활동을 포함하는 것으로 확대되고 있다.¹⁵⁾ 따라서 이 러한 관점에서 보면 ‘방재형 도시’ 또는 ‘방재도시’란 재난 피해규모 와 발생확률을 최소화시키는 방재능력이 확보된 도시라고 할 수 있 다.¹⁶⁾ 한편, 도시방재의 개념과 관련하여 ‘도시방재’란 도시의 방재능 력을 확보하기 위한 일련의 활동, 즉, 도시의 물리적·비물리적 구성 요소에 대한 방재성능 강화와 이를 구조적·비구조적 방안의 시스템 적 운영을 의미한다고 정의하기도 한다.¹⁷⁾ 전자의 정의가 도시 방재 에 관한 일반적인 정의라면, 후자는 도시방재 대책의 특징을 강조한 규정이라고 볼 수 있다.

14) 옥진아 외, 「도시방재정보 구축 및 활용방안」, 경기개발연구원, 2012. p.9

15) 옥진아 외, 앞의 보고서, p.9

16) 옥진아 외, 앞의 보고서, p.9

17) 신진동 외, “방재력 관점의 법률 분석을 통한 도시방재력 강화방안”, 대한국토·도시계획학회지 「국토계획」 제47권 제1호, 2012. 02. p.186

이번 도시 공간에 대한 재해대책은 도시계획 측면과 재난 및 안전 관리 측면에서 구분하여 관련 법률 및 조직, 제도가 운영되고 있어 도시 방재 외에 재난관리(재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 하는 모든 활동¹⁸⁾), 안전관리(재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 하는 모든 활동¹⁹⁾) 라는 개념이 많이 사용되고 있는데 도시 방재와 재난관리, 안전관리의 개념을 구분해서 이해하여야 할 것이다.

(4) 방재 도시계획

‘방재 도시계획’, ‘도시 방재계획’이라는 용어가 혼재되어 사용되고 있는데 넓은 의미로, 도시의 방재와 관련된 모든 계획을 통칭하는 것으로 볼 수 있다. 즉, 도시계획 법령 속에서 도시계획 차원으로 직접적으로 이루어지는 계획과, 도시계획과 직접적인 관련성은 없으나 재해대책 및 재난 관리 관련 법령 속에서 도시방재와 관련된 사항을 규정하고 간접적으로 도시계획과 연계되는 계획 등을 모두 포함하여 도시 계획이라고 할 수 있을 것이다. 좁은 의미의 ‘방재도시계획’, ‘도시 방재 계획’은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상의 도시계획 중 방재에 관한 부문별 계획, 또는 도시 계획에 포함되어 있는 방재와 관련된 계획 전체를 의미한다고 볼 수 있을 것이다. 우리 도시계획체계가 광역도시계획, 도시·군 기본계획, 도시·군 관리계획으로 구분된다고 하면, 방재도시계획도 방재광역도시계획, 방재도시·군 기본계획, 방재 도시·군 관리계획으로 유형화해볼 수 있을 것이다. 통상적으로 도시·군 기본계획과 도시·군 관리계획을 도시계획으로 칭하는 점을 고려한다면 도시 방재계획은 방재도시·군계획으로 방재도시·

18) 「재난 및 안전관리기본법」 제3조 제3호.

19) 「재난 및 안전관리기본법」 제3조 제4호.

군 기본계획, 방재 도시·군 관리계획만을 방재도시계획으로 볼 수도 있을 것이다.

한편, ‘재해예방형 도시계획’이라는 표현을 사용하기도 하는데 이는 재해에 안전한 도시공간 조성을 위하여 도시발전상을 고려한 재해취약지역 및 주변지역에 대한 토지이용배치, 기반시설의 입지와 설치, 대지조성 및 건축물 등을 종합적으로 고려하여 수립하는 시·공간적 적응전략계획을 의미한다²⁰⁾고 한다.

2. 방재도시계획의 의의 및 제도적 근거

(1) 방재도시계획의 법적 의미

방재도시계획에 대해서는 명확한 개념이 정립되어 있지 않다. 이는 방재도시계획이 어떠한 성격을 가지고 있는지 명확하지 않다는 것에 기인한다. 즉 방재도시계획을 방재라는 제도적 범위에서 성격을 파악해야 할 것인지, 아니면 도시계획이라는 계획에서 그것을 파악하여야 할 것인지 그 대상이 상이하다.

이러한 난의성에 의하여 방재도시계획을 법적으로 개념정의 하는 것은 그리 쉽지 않으나, 「구도시계획법」 제2조의 도시계획의 정의를 인용하여 방재도시계획의 법적 의미를 정의하면 다음과 같이 정립할 수 있을 것이다. 즉, 「구 도시계획법」 제2조에서는 도시계획을 “도시 계획구역안에서 도시의 건전한 발전을 도모하고 공공의 안녕·질서와 공공복리의 증진을 위한 토지이용·교통·위생·환경·산업·보안·국방·후생 및 문화 등에 관한 계획을 말한다”라고 정의하고 있는데, 이에 의하여 방재도시계획은 방재적 관점을 가미한 또는 재해시를 상정하여 도시계획을 추진하는 것이라 할 수 있겠다. 따라서 방재도시

20) 이병재, “재해취약성 분석을 통한 재해대비 도시방재방안”. 부동산 포커스, p.21, 2014.

계획이란 “재해로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위한 종합적인 대책을 수립하여 안심하고 살 수 있는 도시공간을 조성하는 계획”이라 하겠다.

(2) 방재도시계획의 법적·제도적 근거

방재도시계획의 법적·제도적 근거에 관해서는 방재도시계획관련 법령에 의한 분류, 계획에 의한 분류로 구분할 수 있으며, 또한 전자는 국토계획관련 법령에 의한 구분, 재해대책관련 법령에 의한 구분으로 세분화할 수 있으며, 후자는 국토계획의 하위계획으로서, 또한 부문별 계획으로 나누어 그 근거를 살필 수 있다.

먼저 국토계획 관련 법령에 의한 구분에 의하면 도시의 건전한 발전을 위한 토지이용에 중점을 두면서 부수적으로 방재라는 사항을 규정하고 있다. 이에 대한 예로서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 들 수 있다. 또한 재해대책관련 법령, 예를 들면 「재난 및 안전관리 기본법」, 「자연재해대책법」과 같이 국가의 재해대책 또는 방재계획을 책정하는 단계에서 간접적으로 도시계획과 연계시키는 방법이 있다.

둘째, 계획에 의한 분류로서 국토종합계획의 하위계획으로서의 성격을 가진다. 즉 도시계획은 협의로서 도시의 건전한 발전을 목적으로 형성되는 계획임과 동시에, 광의로서 효율적이고 유효한 토지이용을 통한 주민의 안녕과 공공복리의 향상을 목적으로 수립되는 계획이다. 이러한 의미에서 도시계획은 국토종합계획의 하위계획으로서의 성격을 가지며, 이는 방재도시계획을 강구함에 있어서도 동일하다고 하겠다.

이와 관련하여 방재도시계획은 부문별계획으로서의 성격을 가진다. 실제 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획에서도 부문별 계획으로서 방재도시계획이 규정되어 있다.

(3) 법적 성격

방재도시계획, 도시방재계획은 행정 계획의 일종으로, 성격, 대상 및 범위, 구속성 여부 등 다양하게 구분되며, 그 법적 성질도 계획주체·계획의 내용·구속력의 유무와 정도 등에 따라 ‘입법행위설’, ‘행정행위설’, ‘복수성질설’, ‘독자성설’ 등 다양하게 구분할 수 있다.²¹⁾ 도시방재계획도 도시·군 기본계획에 포함된 방재 계획과, 도시·군 관리계획에 포함된 방재계획이 그 법적 성질을 달리한다. 도시계획 중 광역도시계획과 도시·군 기본계획은 행정청을 구속하는 내부적 구속계획, 도시·군 관리계획은 국민을 구속하고 소송의 대상이 될 수 있는 외부적 구속계획에 속하는 것으로 볼 수 있다.²²⁾ 우리 판례²³⁾도 도시·군 기본계획은 도시의 장기적인 발전방향을 제시하는 예비적·지침적인 비구속적 계획으로서 행정행위 또는 처분이라고 보기 어렵다고 판시하고 있으나, 도시·군 관리계획의 경우 행정쟁송법상의 처분에 해당한다고 보고 있다.²⁴⁾

(4) 방재도시계획의 중요성

최근 집중호우, 우면산 산사태 등 도시 재해의 발생에 따른 대규모 피해를 겪은 후에 기존의 도시계획차원에서의 대응방법은 체계적으로 정립되지 못하였다는 반성과 함께 도시의 토지이용, 기반시설 등을 활용하는 도시 차원의 종합적인 방재대책의 추진이 필요하다는 공감대가 형성되어 있다.²⁵⁾ 즉, 이러한 관점에서 보면 기후변화 재해에 안

21) 김남철, 「행정법 강론」, 박영사, 2014, p.293~294.

22) 장교식·이진홍, “지방자치단체의 도시계획고권에 관한 고찰”, 「법학연구」 54. 한국법학회, 2014.6, p.197

23) 대판 1982.3.9., 80누105.

24) 김남철, 앞의 책, 박영사, 2014, p.294~295.

25) 김규현, 앞의 논문, 「국토」 제406호(2015.8), 국토연구원, p.20, 21

전한 도시 조성과 방재제도의 실효성을 높이기 위해서는 도시계획 수립 단계부터 재해취약지역을 고려한 재해 예방형 도시 계획 수립 체계를 마련하는 것이 가장 중요하다.

즉, 기후변화에 따라 대형화·다양화 되고 있는 재해에 효율적으로 대응하기 위해서는 기존의 전통적인 방재 대책 및 제도와 병행하여 도시의 토지이용, 기반시설, 건축물 등을 활용하여 재해위험을 분담하는 재해예방형 도시 계획 체계 시스템이 마련되어야 한다. 도시 계획에서 방재계획은 하나의 부문계획으로 실효성에 한계가 있지만, 최근 국토교통부에서 도시계획 수립 지침에서 도입되었던 재해취약성 분석 제도를 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 도입하여 재해취약성 분석 제도의 실효성을 높이게 된 것도 이러한 취지의 일환으로 볼 수 있다.

제 2 절 연행 법령상 방재도시 계획제도 운영 현황

1. 개 관

도시 개발 및 관리는 국토교통부를 총괄·조정 부처로 하여 「국토기본법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도시개발법」, 「도시 및 주거환경정비법」 등이 적용되며, 재난 및 안전관리의 경우 국민안전처를 총괄·조정부처로 하여 「재난 및 안전관리기본법」, 「자연재해대책법」 등이 주요 근거 법규로 기능하고 있다. 그러나 재난 및 안전관리의 경우에도 재난 및 사고 유형에 따라 국토교통부, 보건복지부, 산업통상자원부, 교육부, 미래창조과학부 등 다양한 정부 조직이 개별 근거 법령에 따라 관여하고 있다. 방재도시 계획도 도시 계획 차원의 방재 계획과, 재난 및 안전관리차원의 안전관리계획, 풍수해저감종합계획 등이 중첩적으로 연계되어 있다.

한편, 도시방재와 관련하여서는 전문·기술적인 내용이 많아, 실제 구체적인 방재 기준 등은 하위 행정규칙에 규정되어 운영되고 있다. 또한 도시 방재의 경우 지방자치단체의 역할과 기능이 매우 중요한 영역이다. 이와 관련하여 도시계획조례, 재난 및 안전관리기본 조례, 사전재해영향성검토위원회 구성 및 운영에 관한 조례, 자연재해위험 지구 안에서의 행위제한에 관한 조례, 자연재해 원인 조사·분석·평가 조례 등 다양한 자치법규가 지자체별로 제정되어 운영되고 있다.

이러한 도시 방재에 관한 법령들의 특성을 살펴보면, 단일의 법이 아니라 다양한 법령 및 자치법규, 행정규칙 등이 상호 유기적으로 연계되어 규율되고 있음을 알 수 있다.²⁶⁾ 또한 규율 형식적 측면에서 개별적·구체적 규율 대신에 일반적·추상적 또는 일반적·구체적 규

26) 구체적인 주요 행정규칙을 살펴보면 다음과 같다(출처: 신상영, “자연재해 저감을 위한 도시계획의 개선방향”, 『부동산포커스』, 2014 August Vol.75, P.8)

구 분	관련 규칙·지침 현황
도시계획 관련	<ul style="list-style-type: none"> · 광역도시계획수립지침 · 도시·군기본계획수립지침 · 도시·군관리계획수립지침 · 지구단위계획수립지침 · 저탄소 녹색도시 조성을 위한 도시계획수립지침 · 도시주거환경정비기본계획수립지침
개발사업 관련	<ul style="list-style-type: none"> · 지속가능한 신도시 계획기준 · 택지개발업무처리지침 · 도시개발업무처리지침 · 공공주택 업무처리지침 · 도시주거환경정비계획수립지침 · 개발행위허가 운영지침
도시계획시설 관련	<ul style="list-style-type: none"> · 도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙 · 우수유출저감시설의 종류·구조·설치 및 유지관리기준
단지조성 및 건축 관련	<ul style="list-style-type: none"> · 주택건설기준 등에 관한 규정 및 규칙 · 건축법
재해영향평가 관련	<ul style="list-style-type: none"> · 사전재해영향성검토협의 실무지침
자연재해 관련	<ul style="list-style-type: none"> · 풍수해저감종합계획 세부수립기준 : 시군, 도 · 지구단위홍수방어기준 · 지하공간 침수방지를 위한 수방기준

율의 형식이 선호되고 있음을 알 수 있다. 또한 규범구체화 법규명령, 분야·조정적 행정규칙 등이 구체적 수단으로 작용하고 있다.²⁷⁾

2. 도시 공간 계획 관련 법령상의 방재계획

행정계획 중 「국토기본법」에 따라 수립되는 국토계획과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 수립되는 도시계획을 일반적으로 공간계획이라고 하는데, 이러한 공간계획 부분에 방재에 관한 사항이 종합적·체계적으로 반영되어 공간 계획이 수립되어야 할 것이다. 현행 법령 체계상 이러한 공간계획에 방재계획이 어떻게 반영되어 있는지를 검토하면 다음과 같다.

(1) 「국토기본법」상의 방재계획

「국토기본법」에 따라 “국토를 이용·개발 및 보전할 때 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 발전 방향을 설정하고 이를 달성하기 위한 계획”을 수립하게 되는데 계획의 종류 및 체계는 다음과 같다.²⁸⁾

국토종합 계획	국토 전역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전 방향을 제시하는 종합계획
도종합계획	도 또는 특별자치도의 관할구역을 대상으로 하여 해당 지역의 장기적인 발전 방향을 제시하는 종합계획
시·군 종합계획	특별시·광역시·시 또는 군(광역시의 군은 제외한다)의 관할구역을 대상으로 하여 해당 지역의 기본적인 공간구조와 장기

27) 이는 위험행정에서 주로 나타나는 규범의 특징으로 볼 수 있다(정영철, “위험관리에 대한 행정법적 금지와 해제의 재검토”, 『공법연구』, 제43집 제4호, 2015.6. p. 278~279; Di Fabio, 김중권 옮김, “리스크행정에서 행정행위에 의한 개별사건규율에 관한 소고”, 『행정법기본연구 III』, 법문사, 2011. p.412~413)

28) 「국토기본법」 제6조

	발전 방향을 제시하고, 토지이용, 교통, 환경, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 후생, 문화 등에 관하여 수립하는 계획으로서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 수립되는 도시·군계획 ²⁹⁾
지역계획	특정 지역을 대상으로 특별한 정책목적을 달성하기 위하여 수립하는 계획
부문별계획	국토 전역을 대상으로 하여 특정 부문에 대한 장기적인 발전 방향을 제시하는 계획

시·군 종합계획은 도종합계획의 하위 계획, 도종합계획 및 시·군 종합계획은 국토종합계획의 하위 계획이 되어 지역계획과 부문별 계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야 한다. 국토종합계획이 우리나라 국토계획의 가장 상위계획으로 다른 법령상의 모든 국토에 관한 계획에 우선하는 가장 기본이 되는 계획이 된다.

이러한 국토계획에는 방재에 관한 사항을 포함하도록 되어 있는데, 국토종합계획의 내용에는 수해, 풍해, 그 밖의 재해의 방재에 관한 사항이 포함되며,³⁰⁾ 도종합계획의 경우에도 재해의 방지와 시설물의 안전관리에 관한 사항이 포함 된다³¹⁾. 또한 국토교통부장관이 실시하는 국토조사에도 방재 및 안전에 관한 사항을 포함하도록 규정되어 있다.³²⁾ 이에 따라 수립된 제4차 국토종합계획을 보면,³³⁾ 6대 추진전략의 하

29) 「국토기본법」에 따르면 시·군 종합계획을 지방자치단체에서 수립하는 도시·군 계획이라고 규정하고 있고, 또한 지역계획을 특정 지역을 대상으로 특별한 정책 목적을 달성하기 위하여 수립하는 계획으로 규정하면서 이를 국토계획의 한 종류로 설명하고 있는데. 이에 대하여 국토기본법의 규정에 의하면 지방자치단체의 계획도 국가계획이고, 지역계획도 국가계획인 것이 되어 이는 매우 비체계적인 분류로 국토계획을 국가계획, 광역도시계획은 지역계획, 도시·군계획은 지방자치단체의 계획으로 체계화하는 것이 바람직하다는 견해가 있다(김남철, 앞의 책, p.292)

30) 「국토기본법」 제10조 제10호

31) 「국토기본법」 시행령 제5조

32) 「국토기본법」 시행령 제10조

33) 대한민국정부, 「제4차 국토종합계획 수정계획 2011~2020」, 2011, p.29

나로 “자연친화적이고 안전한 국토공간 조성”을 제시하고 세부 추진 과제로 하나로 “선제적 방재능력 강화를 위한 방재도시계획 수립”을 제시하는 등 방재에 관한 사항을 국토계획에 반영하고 있다.

(2) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상의 방재계획

현행 도시계획체계에서 방재에 관한 사항은 기후변화로 인해 도시 재해의 중요성이 날로 커지면서 방재에 관한 사항이 강조되고 있으며, 다양한 정책 및 입법적 개선 노력이 진행되어 오고 있다. 초기 도시계획에서 방재 및 안전에 관한 사항이 도시계획의 부문별 계획으로 제도화되어 시행되어 왔었다. 물론 법적 근거가 법률이 아닌 시행령, 지침에 규정되어 있는 경우도 있었지만 현재 광역도시계획 이외에는 모두 법률로 상향 입법되어 법률에서 이에 관한 사항을 명시적으로 규정하고 있다. 그 외 최근의 가장 큰 변화는 재해취약성분석제도를 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 규정하여 도시계획수립시 이를 반영하도록 입법화하였다. 그 외 도시관리계획에서 용도지구로서 방재지구 지정을 의무화하고, 도시계획수립시 「자연재해대책법」에 따른 풍수해저감종합계획을 반영하도록 규정화하였다.

이러한 도시계획에서의 도시 방재 정책의 최근까지의 추진 흐름을 정리하면 다음과 같다.

<도시계획에서의 도시방재정책의 흐름³⁴⁾>

일 시	주요 제도변화의 내용
기 정	- 도시계획체계상 계획유형별 방재계획 수립 ● 광역도시계획 : 방재계획

34) 문 채, “우리나라 방재도시계획의 운용실태와 개선방안”, 제3차 연구포럼 자료 (미발간), p.20

일 시	주요 제도변화의 내용
	<ul style="list-style-type: none"> ● 도시기본계획 : 방재 및 안전계획 ● 도시관리계획 : 안전계획
2002년 2월	<ul style="list-style-type: none"> - 방재도시계획의 수립내용 강화 ● 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획 등 도시계획체 계상 도시계획 수립시 방재분야에 대한 심도있는 계획을 수립토록 함
2011년 12월	<ul style="list-style-type: none"> - 재해취약성분석 제도화 ● 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획 등 도시계획 수립시 재해취약성 분석을 하여 도시계획에 반영하도록 함
2012년 8월	<ul style="list-style-type: none"> - 기후변화 대응 및 풍수해 저감대책 요구와 풍수해저감종합 계획과 도시계획의 연계 의무화 ● 국토계획법에 국토이용 및 관리의 기본원칙에 기후변화 대응 및 풍수해 저감대책을 마련토록 하고, 국토계획법 시행령 개정에 의해 풍수해저감종합계획의 도시계획 반영을 의무화함
2013년 7월	<ul style="list-style-type: none"> - 방재지구 지정 의무화 ● 도시기본계획 수립시 재해취약성을 분석하고, 분석 결과 시가지지역의 재해취약지역에 시가지방재지구, 비시가지지역에 대해서는 자연방재지구를 지정토록 하는 등 방재지구 지정을 의무화함

1) 도시방재계획의 체계 및 내용

우리의 도시계획은 광역도시계획, 도시·군 기본계획, 도시·군 관리계획, 지구단위계획 등으로 위계를 갖추고 있으며, 각 위계별 도시계획에 방재에 관한 사항을 포함하고 있는데 내용을 살펴보면 다음과 같다.

<도시계획에서의 방재관련 내용³⁵⁾>

도시계획체계	방재도시계획의 내용
광역도시계획	- 방재계획 포함 - 기후변화 재해 취약성 분석 및 반영
도시기본계획	- 방재 및 안전계획 포함 - 토지이용계획, 환경보전 및 관리계획 등에도 방재관련 사항 일부 포함
도시관리계획	- 안전계획(방재 및 방법) 포함 - 용도지구로서 ‘방재지구’ 포함 - 용도지역계획, 공간시설계획, 환경성 검토 등에서 방재관련 사항 일부 포함 - 도시계획 사업 및 도시계획시설
지구단위계획	- 방재계획 포함 - 구릉지 절·성토면 처리 등 사면재해 관련 사항 포함
개발행위허가	- 개발행위허가 기준 지역별 차등화, 건축물의 입지·방재 기준, 절·성토면 처리 등 방재관련 사항 포함

광역도시계획의 내용으로 광역계획권의 공간 구조와 기능 분담에 관한 사항, 광역계획권의 녹지관리체계와 환경보전에 관한 사항, 광역시설의 배치·규모·설치에 관한 사항, 경관 계획에 관한 사항, 광역계획권의 교통 및 물류 유통체계에 관한 사항, 광역계획권의 문화·여가공간 및 방재에 관한 사항이 포함되어야 한다(법 제 12조 및 시행령 제9조). 방재에 관한 사항을 광역도시계획의 부분별 계획의 하나로 규정하고 있는데, 이에 관한 사항이 시행령상에 규정되어 있어 법률 규정으로 상향 입법을 강구할 필요가 있을 것이다. 한편 현행 수

35) 신상영, 앞의 논문, P.9의 내용을 일부 조정하여 게재함.

도권광역도시계획의 내용을 보면 방재에 관한 사항이 부문별 계획에서 명시적으로 나타나 있지 않다.

도시·군 기본계획에는 ① 지역적 특성 및 계획의 방향·목표에 관한 사항, ② 공간구조, 생활권의 설정 및 인구의 배분에 관한 사항, ③ 토지의 이용 및 개발에 관한 사항, ④ 토지의 용도별 수요 및 공급에 관한 사항, ⑤ 환경의 보전 및 관리에 관한 사항, ⑥ 기반시설에 관한 사항, ⑦ 공원·녹지에 관한 사항, ⑧ 경관에 관한 사항, ⑨ 기후변화 대응 및 에너지절약에 관한 사항, ⑩ 방재 및 안전에 관한 사항, ⑪ 도심 및 주거환경의 정비·보전에 관한 사항, ⑫ 경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥에 관한 사항, ⑬ 교통·물류체계의 개선과 정보통신의 발전에 관한 사항, ⑭ 미관의 관리에 관한 사항, ⑮ 범죄예방에 관한 사항, ⑯ 재정확충 및 도시·군기본계획의 시행을 위하여 필요한 재원조달에 관한 사항, ⑰ 위 사항의 단계별 추진에 관한 사항 등이 포함된다(법 제19조 및 시행령 제15조).

2) 도시계획 및 관련 계획간의 연계 및 조정에 관한 사항

도시계획상 방재에 관한 사항은 도시계획에 포함되어 하나의 부분별 계획으로 되어 있다. 따라서 국가계획 및 도시계획간의 연계 및 조정은 방재도시계획의 연계 및 조정을 포함하게 된다. 또한 도시계획상 다른 법률상의 각종 계획 등과 연계할 수 있는 규정을 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 시행령에 규정하고 있다. 이에 관한 규정은 국가계획, 광역도시계획 및 도시·군계획의 관계(제4조), 다른 법률에 따른 토지 이용에 관한 구역 등의 지정 제한(제8조), 광역도시계획의 승인(제16조), 광역도시계획의 조정(제17조), 광역도시계획협의회의 구성 및 운영(제17조의2), 시·군 도시·군기본계획의 승인(제22조의2) 등이다.

도시계획수립과정에서의 수립주체간의 관련 계획에 대한 협의, 보고 및 승인 제도는 계획 내용에 대한 통일성 확보 및 상호 연계성을 담보할 수 있는 장점도 있지만, 협의 제도의 경우 실효성 문제, 승인제도의 경우는 지방자치단체의 도시계획수립 권한을 제한한다는 문제점도 있다. 실제 행정기관간 협의제도 및 승인제도가 효율성을 담보하려면 입법적인 개선 노력보다는 추진 과정에서 내실 있는 협의가 이루어지고, 상호간의 권한을 부당하게 침해하는 형태가 되어서는 곤란할 것이다.

<국토계획법에서의 계획간의 연계 및 조정에 관한 규정>

법률명	근거조항	주요 내용
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	제 4 조 (국가계획, 광역도시계획 및 도시·군 계획의 관계)	① (생략) ② 광역도시계획 및 도시·군계획은 국가계획에 부합되어야 하며, 광역도시계획 또는 도시·군계획의 내용이 국가계획의 내용과 다를 때에는 국가계획의 내용이 우선한다. 이 경우 국가계획을 수립하려는 중앙행정기관의 장은 미리 지방자치단체의 장의 의견을 듣고 충분히 협의하여야 한다. ③ 광역도시계획이 수립되어 있는 지역에 대하여 수립하는 도시·군기본계획은 그 광역도시계획에 부합되어야 하며, 도시·군기본계획의 내용이 광역도시계획의 내용과 다를 때에는 광역도시계획의 내용이 우선한다. ④ 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 관할 구역에 대하여 다른 법률에 따른 환경·교통·수도·하수도·주택 등에 관한 부문별 계획을 수립할 때에는 도시·군기본계획의 내용에 부합되게 하여야 한다.

법률명	근거조항	주요 내용
	<p>제 8 조 (다른 법률에 따른 토지 이용에 관한 구역 등의 지정 제한)</p>	<p>① 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장은 다른 법률에 따라 토지 이용에 관한 지역·지구·구역 또는 구획 등(이하 이 조에서 “구역등”이라 한다)을 지정하려면 그 구역등의 지정목적이 이 법에 따른 용도지역·용도지구 및 용도구역의 지정목적에 부합되도록 하여야 한다.</p> <p>② 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장은 다른 법률에 따라 지정되는 구역등 중 대통령령으로 정하는 면적 이상의 구역등을 지정하거나 변경하려면 중앙행정기관의 장은 국토교통부장관과 협의하여야 하며 지방자치단체의 장은 국토교통부장관의 승인을 받아야 한다.</p> <p>③ ~ ⑦ (생략)</p>
	<p>광역도시 계획의 승인 (제16조)</p>	<p>① 시·도지사는 광역도시계획을 수립하거나 변경하려면 국토교통부장관의 승인을 받아야 한다. (단서 생략)</p> <p>② 국토교통부장관은 제1항에 따라 광역도시계획을 승인하거나 직접 광역도시계획을 수립 또는 변경(시·도지사와 공동으로 수립하거나 변경하는 경우를 포함한다)하려면 관계 중앙행정기관과 협의한 후 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다.</p> <p>③ ~ ④ (생략)</p> <p>⑤ 시장 또는 군수는 광역도시계획을 수립하거나 변경하려면 도지사의 승인을 받아야 한다.</p> <p>⑥ ~ ⑦ (생략)</p>
	<p>광역도시 계획의 조정 (제16조)</p>	<p>① 제11조제1항제2호에 따라 광역도시계획을 공동으로 수립하는 시·도지사는 그 내용에 관하여 서로 협의가 되지 아니하면 공동이나 단독으로 국토교통부장관에게 조정(調停)을 신청할 수 있다.</p> <p>② ~ ③ (생략)</p>

제 2 장 방재도시 계획법제 현황 및 문제점

법률명	근거조항	주요 내용
		④ 광역도시계획을 수립하는 자는 제3항에 따른 조정 결과를 광역도시계획에 반영하여야 한다. ⑤ 제11조제1항제1호에 따라 광역도시계획을 공동으로 수립하는 시장 또는 군수는 그 내용에 관하여 서로 협의가 되지 아니하면 공동이나 단독으로 도지사에게 조정을 신청할 수 있다. ⑥ (생략)
	광역도시계획 협의회의 구성 및 운영 (제17조의2)	① 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 제11조제1항제1호·제2호, 같은 조 제2항 및 제3항에 따라 광역도시계획을 공동으로 수립할 때에는 광역도시계획의 수립에 관한 협의 및 조정이나 자문 등을 위하여 광역도시계획협의회를 구성하여 운영할 수 있다. ② 제1항에 따라 광역도시계획협의회에서 광역도시계획의 수립에 관하여 협의·조정을 한 경우에는 그 조정 내용을 광역도시계획에 반영하여야 하며, 해당 시·도지사, 시장 또는 군수는 이에 따라야 한다. ③ (생략)
	제22조의2 (시·군 도시·군기본계획의 승인)	① 시장 또는 군수는 도시·군기본계획을 수립하거나 변경하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 도지사의 승인을 받아야 한다. ② 도지사는 제1항에 따라 도시·군기본계획을 승인하려면 관계 행정기관의 장과 협의한 후 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다. ③ ~ ④ (생략)

3) 방재도시계획의 수립 기준 및 타제도와의 연계에 관한 사항

도시계획의 수립 기준을 시행령에 명시적으로 규정하고, 구체적인 사항은 지침으로 규정하는 형태이다. 이러한 도시계획의 수립 기준 중,

각각의 부문별 계획간의 연계에 관한 사항, 「재난 및 안전관리 기본법」, 시·도안전관리계획과 시·군·구안전관리계획, 「자연재해대책법」 상의 풍수해저감종합계획의 고려 등에 관한 사항을 각각의 도시계획 수립기준에 명시적으로 규정되어 있다. 이를 명시적으로 규정하여 수립권자에게 계획 수립시 각각의 계획 및 제도를 검토하고, 상호 연계하여 정합성을 갖추도록 요구하는 것은 반드시 필요한 기준이다. 다만, 실질적으로 계획 수립과정에서 이러한 부문별 계획간의 연계 및 고려가 실질적으로 진행될 수 있는 방안을 고려해볼 필요가 있을 것이다.

<국토계획법에서의 방재도시계획의 수립 기준 및 타제도와의 연계 규정>

법률명	근거조항	주요 내용
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	영 제10조 (광역도시계획의 수립기준)	<p>국토교통부장관은 법 제12조제2항에 따라 광역도시계획의 수립기준을 정할 때에는 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 광역계획권의 미래상과 이를 실현할 수 있는 체계화된 전략을 제시하고 국토종합계획 등과 서로 연계되도록 할 것 2. 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군간의 기능분담, 도시의 무질서한 확산방지, 환경보전, 광역시설의 합리적 배치 그 밖에 광역계획권안에서 현안사항이 되고 있는 특정 부문 위주로 수립할 수 있도록 할 것 3. 여건변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 포괄적이고 개략적으로 수립하도록 하되, 특정부문 위주로 수립하는 경우에는 도시·군기본계획이나 도시·군관리계획에 명확한 지침을 제시할 수 있도록 구체적으로 수립하도록 할 것 4. 녹지축·생태계·산림·경관 등 양호한 자연환경과 우량농지, 보전목적의 용도지역, 문화재 및 역사문화환경 등을 충분히 고려하여 수립하

제 2 장 방재도시 계획법제 현황 및 문제점

법률명	근거조항	주요 내용
		<p>도록 할 것</p> <p>5. 부문별 계획은 서로 연계되도록 할 것</p> <p>6. 「재난 및 안전관리 기본법」 제24조제1항에 따른 시·도안전관리계획 및 같은 법 제25조제1항에 따른 시·군·구안전관리계획과 「자연재해대책법」 제16조제1항에 따른 시·군·구풍수해저감종합계획을 충분히 고려하여 수립하도록 할 것</p>
	<p>영 제16조 (도시·군기본 계획의 수립기준)</p>	<p>국토교통부장관은 법 제19조제3항에 따라 도시·군기본계획의 수립기준을 정할 때에는 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여야 한다.</p> <p>1. 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 토지이용·교통·환경 등에 관한 종합계획이 되도록 할 것</p> <p>2. 여건변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 포괄적이고 개략적으로 수립하도록 할 것</p> <p>3. 법 제23조의 규정에 의하여 도시·군기본계획을 정비할 때에는 종전의 도시·군기본계획의 내용중 수정이 필요한 부분만을 발췌하여 보완함으로써 계획의 연속성이 유지되도록 할 것</p> <p>4. 도시와 농어촌 및 산촌지역의 인구밀도, 토지이용의 특성 및 주변환경 등을 종합적으로 고려하여 지역별로 계획의 상세정도를 다르게 하되, 기반시설의 배치계획, 토지용도 등은 도시와 농어촌 및 산촌지역이 서로 연계되도록 할 것</p> <p>5. 부문별 계획은 법 제19조제1항제1호의 규정에 의한 도시·군기본계획의 방향에 부합하고 도시·군기본계획의 목표를 달성할 수 있는 방안을 제시함으로써 도시·군기본계획의 통일성과 일관성을 유지하도록 할 것</p> <p>6. 도시지역 등에 위치한 개발가능토지는 단계별로 시차를 두어 개발되도록 할 것</p>

법률명	근거조항	주요 내용
		<p>7. 녹지축·생태계·산림·경관 등 양호한 자연 환경과 우량농지, 보전목적의 용도지역, 문화재 및 역사문화환경 등을 충분히 고려하여 수립하도록 할 것</p> <p>8. 법 제19조제1항제8호의 경관에 관한 사항에 대하여는 필요한 경우에는 도시·군기본계획도시의 별책으로 작성할 수 있도록 할 것</p> <p>9. 「재난 및 안전관리 기본법」 제24조제1항에 따른 시·도안전관리계획 및 같은 법 제25조제1항에 따른 시·군·구안전관리계획과 「자연재해대책법」 제16조제1항에 따른 시·군·구풍수해저감종합계획을 충분히 고려하여 수립하도록 할 것</p>
	<p>영 제19조 (도시·군관리 계획의 수립기준)</p>	<p>국토교통부장관(법 제40조에 따른 수산자원보호구역의 경우 해양수산부장관을 말한다)은 법 제25조제4항에 따라 도시·군관리계획의 수립기준을 정할 때에는 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 광역도시계획 및 도시·군기본계획 등에서 제시한 내용을 수용하고 개별 사업계획과의 관계 및 도시의 성장추세를 고려하여 수립하도록 할 것 2. 도시·군기본계획을 수립하지 아니하는 시·군의 경우 당해 시·군의 장기발전구상 및 법 제19조제1항의 규정에 의한 도시·군기본계획에 포함될 사항중 도시·군관리계획의 원활한 수립을 위하여 필요한 사항이 포함되도록 할 것 3. 도시·군관리계획의 효율적인 운영 등을 위하여 필요한 경우에는 특정지역 또는 특정부문에 한정하여 정비할 수 있도록 할 것 4. 공간구조는 생활권단위로 적정하게 구분하고 생활권별로 생활·편익시설이 고루 갖추어지도록 할 것

제 2 장 방재도시 계획법제 현황 및 문제점

법률명	근거조항	주요 내용
		<p>5. 도시와 농어촌 및 산촌지역의 인구밀도, 토지이용의 특성 및 주변환경 등을 종합적으로 고려하여 지역별로 계획의 상세정도를 다르게 하되, 기반시설의 배치계획, 토지용도 등은 도시와 농어촌 및 산촌지역이 서로 연계되도록 할 것</p> <p>6. 토지이용계획을 수립할 때에는 주간 및 야간 활동인구 등의 인구규모, 도시의 성장추이를 고려하여 그에 적합한 개발밀도가 되도록 할 것</p> <p>7. 녹지축·생태계·산림·경관 등 양호한 자연환경과 우량농지, 문화재 및 역사문화환경 등을 고려하여 토지이용계획을 수립하도록 할 것</p> <p>8. 수도권안의 인구집중유발시설이 수도권외의 지역으로 이전하는 경우 종전의 대지에 대하여는 그 시설의 지방이전이 촉진될 수 있도록 토지이용계획을 수립하도록 할 것</p> <p>9. 도시·군계획시설은 집행능력을 고려하여 적정한 수준으로 결정하고, 기존 도시·군계획시설은 시설의 설치현황과 관리·운영상태를 점검하여 규모 등이 불합리하게 결정되었거나 실현가능성이 없는 시설 또는 존치 필요성이 없는 시설은 재검토하여 해제하거나 조정함으로써 토지이용의 활성화를 도모할 것</p> <p>10. 도시의 개발 또는 기반시설의 설치 등이 환경에 미치는 영향을 미리 검토하는 등 계획과 환경의 유기적 연관성을 높여 건전하고 지속가능한 도시발전을 도모하도록 할 것</p> <p>11. 「재난 및 안전관리 기본법」 제24조제1항에 따른 시·도안전관리계획 및 같은 법 제25조제1항에 따른 시·군·구안전관리계획과 「자연재해대책법」 제16조제1항에 따른 시·군·구풍수해저감종합계획을 고려하여 재해로 인한 피해가 최소화되도록 할 것</p>

4) 방재도시계획 수립과정에서의 주민참여 및 협의체 관련 제도

도시계획의 수립 및 변경에 있어서 주요한 사항 중 하나가 당해 지역을 삶의 터전으로 삼고 있는 주민의 의견이 충분히 반영될 수 있도록 제도적 장치를 강구하는 것이다. 또한 계획결정권자는 주민의 대표자로 구성된 지방의회의 의견을 도시계획의 수립 및 변경 등에 있어서 반영하도록 하여야 할 것이다. 이러한 제도적 장치가 현행 「국토계획법」의 광역도시계획, 도시기본계획의 수립·변경 및 도시관리계획의 입안에 있어서 공청회 개최(법 제14조), 지방자치단체의 의견 청취(법 제15조), 주민의 의견 및 지방의회의 의견청취(법 제20조, 제21조, 제28조), 도시·군관리계획 입안의 제안(법 제26조)에 관한 규정을 두고 있다.

<국토계획법에서의 주민의견 반영 절차>

법률명	근거조항	주요 내용
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	제14조 (공청회의 개최)	① 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 광역도시계획을 수립하거나 변경하려면 미리 공청회를 열어 주민과 관계 전문가 등으로부터 의견을 들어야 하며, 공청회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정하면 광역도시계획에 반영하여야 한다. ② 제1항에 따른 공청회의 개최에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
	제15조 (지방자치단체의 의견 청취)	① 시·도지사, 시장 또는 군수는 광역도시계획을 수립하거나 변경하려면 미리 관계 시·도, 시 또는 군의 의회와 관계 시장 또는 군수의 의견을 들어야 한다. ② 국토교통부장관은 광역도시계획을 수립하거나 변경하려면 관계 시·도지사에게 광역도시계획안

제 2 장 방재도시 계획법제 현황 및 문제점

법률명	근거조항	주요 내용
		<p>을 송부하여야 하며, 관계 시·도지사는 그 광역 도시계획안에 대하여 그 시·도의 의회와 관계 시장 또는 군수의 의견을 들은 후 그 결과를 국토교통부장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>③ 제1항과 제2항에 따른 시·도, 시 또는 군의 의회와 관계 시장 또는 군수는 특별한 사유가 없으면 30일 이내에 시·도지사, 시장 또는 군수에게 의견을 제시하여야 한다.</p>
	<p>제20조 (도시기본계획의 수립을 위한 기초조사 및 공청회)</p>	<p>① 도시·군기본계획을 수립하거나 변경하는 경우에는 제13조와 제14조를 준용한다. (단서 생략)</p> <p>② ~ ③ (생략)</p>
	<p>제21조 (지방의회의 의견청취)</p>	<p>① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 도시·군기본계획을 수립하거나 변경하려면 미리 그 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군 의회의 의견을 들어야 한다</p> <p>② 제1항에 따른 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 의회는 특별한 사유가 없으면 30일 이내에 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수에게 의견을 제시하여야 한다.</p>
	<p>제26조 (도시·군관리 계획 입안의 제안)</p>	<p>① 주민(이해관계자를 포함한다. 이하 같다)은 다음 각 호의 사항에 대하여 제24조에 따라 도시·군관리계획을 입안할 수 있는 자에게 도시·군관리계획의 입안을 제안할 수 있다. (단서 생략)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 사항 2. 지구단위계획구역의 지정 및 변경과 지구단위계획의 수립 및 변경에 관한 사항

법률명	근거조항	주요 내용
		② 제1항에 따라 도시·군관리계획의 입안을 제안받은 자는 그 처리 결과를 제안자에게 알려야 한다. ③ ~ ④ (생략)
	제28조 (주민 및 지방의회의 의견청취)	① 국토교통부장관(제40조에 따른 수산자원보호구역의 경우 해양수산부장관을 말한다. 이하 이 조에서 같다), 시·도지사, 시장 또는 군수는 제25조에 따라 도시·군관리계획을 입안할 때에는 주민의 의견을 들어야 하며, 그 의견이 타당하다고 인정되면 도시·군관리계획안에 반영하여야 한다. 다만, 국방상 또는 국가안전보장상 기밀을 지켜야 할 필요가 있는 사항(관계 중앙행정기관의 장이 요청하는 것만 해당한다)이거나 대통령령으로 정하는 경미한 사항인 경우에는 그러하지 아니하다 ② ~ ④ 생략 ⑤ 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 도시·군관리계획을 입안하려면 대통령령으로 정하는 사항에 대하여 해당 지방의회의 의견을 들어야 한다. ⑥ ~ ⑦ 생략

5) 재해취약성 분석제도

재해취약성 분석제도는 2012년 7월 1일부터 시행된 제도로써, “도시계획을 수립·변경하는 과정에서 기후변화에 따른 재해취약성 분석을 시행하고 이를 토지이용, 기반시설 등 각 부문별 계획에 반영하기 위한 제도”³⁶⁾이다. 즉 재해에 안전한 도시 조성을 위하여 재해 취약지역을 고려한 토지이용, 기반시설(도로, 공원, 녹지 등), 건축설계 대책 등

36) 국토교통부, 「도시 기후변화 재해취약성분석 매뉴얼」, 2013.8, p2

이 도시계획 수립단계부터 재해를 고려하여야 하며, 이를 위해 기후 변화에 따른 재해취약성을 분석하여 도시계획 수립의 기초자료로 활용할 필요가 있었기 때문이다.³⁷⁾ 이러한 필요성에 기인하여 도시계획 수립지침상 재해취약성 분석제도를 시행하였고, 2015년 1월 개정을 통하여 환경영향성 검토, 토지적성평가 검토 외에 세부 수립 지침에 포함되어 있던 재해 취약성 분석을 법률에 도입하여 7월부터 의무적으로 도입하였다. 앞으로 지자체에서는 도시계획수립시 반드시 재해취약성분석제도를 진행하고 이를 도시계획에 반영하여야 한다.

6) 방재지구

방재지구는 풍수해, 산사태, 기반의 붕괴, 기타 재해를 예방하기 위해 필요한 용도지구로서 2000년부터 도입되었으며, 2013년도부터 임의지구로 지정·운영되어 오던 것을 일정한 요건이 되면 당연히 지정하도록 의무화하였다.³⁸⁾ 한편, 방재지구의 지정을 도시·군 계획으로 결정할 때에는 해당 지구의 저해재감대책을 포함하여야 한다(법 제37조 제4항). 재해저감대책에는 토지이용대책, 기반시설대책, 건축물 대책이 포함된다. 이상 용도지구에 관한 사항을 정리하면 다음과 같다.

<국토계획법상의 방재지구에 관한 규정³⁹⁾>

주요 내용	관련조항	내 용
지정 목적	법 제37조 (용도지구의 지정)	① 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도지구의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결

37) 김규현, 앞의 논문, p.21; 국토교통부, 「도시 기후변화 재해취약성분석 매뉴얼」, 2013.8, p2

38) 김규현, 앞의 논문, p.23

39) 국토교통부, 「방재지구 가이드라인」, 2014.1 p.4~7페이지의 내용을 정리함.

주요 내용	관련조항	내 용
		<p>정한다.</p> <p>5. 방재지구: 풍수해, 산사태, 지반의 붕괴, 그 밖의 재해를 예방하기 위하여 필요한 지구</p> <p>② 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 필요하다고 인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항 각 호의 용도지구를 도시·군관리계획결정으로 다시 세분하여 지정하거나 변경할 수 있다.</p> <p>④ 시·도지사 또는 대도시 시장은 연안침식이 진행 중이거나 우려되는 지역 등 대통령령으로 정하는 지역에 대해서는 제1항제5호의 방재지구의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정하여야 한다. 이 경우 도시·군관리계획의 내용에는 해당 방재지구의 재해저감대책을 포함하여야 한다</p>
지구 구분	영 제31조 (용도지구의 지정)	<p>② 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 법 제37조제2항에 따라 도시·군관리계획결정으로 경관지구·미관지구·고도지구·방재지구·보존지구·시설보호지구·취락지구 및 개발진흥지구를 다음 각 호와 같이 세분하여 지정할 수 있다.</p> <p>4. 방재지구</p> <p>가. 시가지방재지구: 건축물·인구가 밀집되어 있는 지역으로서 시설 개선 등을 통하여 재해 예방이 필요한 지구</p> <p>나. 자연방재지구: 토지의 이용도가 낮은 해안변, 하천변, 급경사지 주변 등의 지역으로서 건축제한 등을 통하여 재해 예방이 필요한 지구</p>
지정 기준	영 제31조 (용도지구의 지정)	⑤ 법 제37조제4항에서 “연안침식이 진행 중이거나 우려되는 지역 등 대통령령으로 정하는 지역”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역을

제 2 장 방재도시 계획법제 현황 및 문제점

주요 내용	관련조항	내 용
		<p>말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 연안침식으로 인하여 심각한 피해가 발생하거나 발생할 우려가 있어 이를 특별히 관리할 필요가 있는 지역으로서 「연안관리법」 제20조의2에 따른 연안침식관리구역으로 지정된 지역(같은 법 제2조제3호의 연안육역에 한정한다) 2. 풍수해, 산사태 등의 동일한 재해가 최근 10년 이내 2회 이상 발생하여 인명 피해를 입은 지역으로서 향후 동일한 재해 발생 시 상당한 피해가 우려되는 지역
건축 행위 제한	영 제75조 (방재지구안에서의 건축 제한)	<p>방재지구안에서는 풍수해·산사태·지반붕괴·지진 그 밖에 재해예방에 장애가 된다고 인정하여 도시·군계획조례가 정하는 건축물을 건축할 수 없다. 다만, 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 지구의 지정 목적에 위배되지 아니하는 범위안에서 도시·군계획조례가 정하는 기준에 적합하다고 인정하여 당해 지방자치단체에 설치된 도시계획위원회의 심의를 거친 경우에는 그러하지 아니하다</p>
지원 (인센티브) 제도	영 제42조의2 (지구단위계획의 수립)	<p>② 국토교통부장관은 법 제49조제2항에 따라 지구단위계획의 수립기준을 정할 때에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다</p> <ol style="list-style-type: none"> 13. 제12호는 해당 지구단위계획구역 안의 기반시설이 충분할 때에는 해당 지구단위계획구역 밖의 관할 시·군·구에 지정된 고도지구, 역사문화환경보전지구, 방재지구 또는 기반시설이 취약한 지역으로서 시·도 또는 대도시의 도시·군계획조례로 정하는 지역에 기반시설을 설치하거나 기반시설의 설치비용을 부담하는 것으로 갈음할 수 있다.

주요 내용	관련조항	내 용
		<p>14. 제13호에 따른 기반시설의 설치비용은 해당 지구단위계획구역 밖의 관할 시·군·구에 지정된 고도지구, 역사문화환경보전지구, 방재지구 또는 기반시설이 취약한 지역으로서 시·도 또는 대도시의 도시·군계획조례로 정하는 지역 내 기반시설의 확보에 사용할 것</p>
	<p>영 제83조 (용도지역·용도지구 및 용도구역 안에서의 건축제한의 예외 등)</p>	<p>⑥ 방재지구안에서는 제71조에 따른 용도지역안에서의 건축제한 중 층수 제한에 있어서는 1층 전부를 필로티 구조로 하는 경우 필로티 부분을 층수에서 제외한다.</p>
	<p>영 제84조 (용도지역 안에서의 건폐율)</p>	<p>⑤ 법 제77조제4항제2호에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물의 경우에는 제1항에도 불구하고 그 건폐율은 다음 각 호에서 정하는 비율을 초과하여서는 아니된다.</p> <p>2. 녹지지역·관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역의 건축물로서 법 제37조제4항 후단에 따른 방재지구의 재해저감대책에 부합하게 재해예방시설을 설치한 건축물: 제1항 각 호에 따른 해당 용도지역별 건폐율의 150퍼센트 이하의 범위에서 도시·군계획조례로 정하는 비율</p>
	<p>영 제85조 (용도지역 안에서의 용적율)</p>	<p>⑤ 제1항에도 불구하고 법 제37조제4항 후단에 따른 방재지구의 재해저감대책에 부합하게 재해예방시설을 설치하는 건축물의 경우 제1항제1호부터 제13호까지의 용도지역에서는 해당 용적률의 120퍼센트 이하의 범위에서 도시·군계획조례로 정하는 비율로 할 수 있다.</p>

5) 도시·군 계획시설

도시관리계획으로 결정된 53개 도시계획시설을 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 절차에 따라서 설치하는 사업으로 도시계획시설 중 방재시설 8개는 하천(「하천법」, 「소하천기본법」), 저수지(「하천법」, 「댐건설 및 주변지역자원 등에 관한 법률」), 방풍설비, 방수설비, 방화설비(「소방법」), 사방설비(「사방사업법」), 방조설비(「항만법」, 「어항법」, 「방조제관리법」), 우수지설비(「하천법」)이 있다.

6) 방재계획관련 지침

① 광역도시계획수립지침상의 방재계획

광역도시계획의 수립지침에서는 부문별 계획으로 방재계획을 수립하도록 하고 있으며, 구체적인 내용에 관해서는 다음과 같이 6가지 항목을 정하고 있다.

-방재계획(광역도시계획수립지침 제3장 계획수립기준)⁴⁰⁾-

- (1) 광역계획권이 가지고 있는 방재상 취약점을 분석·정리하고 대책방안을 제시한다.
- (2) 해안·하천·지천 등은 홍수예방 등 방재기능을 확보하면서 친환경적인 수변공간으로서 이용가능성을 검토하여야 한다.
- (3) 구릉지성 산림은 도시화예정용지에서 제외하는 것을 원칙으로 하고, 불가피하게 지정할 때에는 「최소한의 개발, 최대한의 보전」 원칙에 따라 개발방향을 제시하여야 한다. 이 경우 구릉지 개발시 예측되는 재해 취약요소에 대한 대책을 제시한다.
- (4) 수변공간의 개발 및 녹지확충은 방재기능도 함께 고려하여 검토한다.
- (5) 상습수해지역 등 재해가 빈발하는 지역은 가급적 보전용도를 부여하고, 이미 개발용도로 지정된 경우 대체 지정하는 방안을 적극 강구하고, 저지대는 우수지로 지정하는 방안 등을 검토한다.
- (6) 방재를 위한 사업은 투자의 우선순위를 높게 책정한다.

(7) 연안침식이 심각하거나 우려되는 지역, 해수면 상승의 영향을 고려할 필요가 있는 지역은 방풍림 조성, 방조설비 설치 등 방재대책을 마련해야 한다.

이러한 내용을 중심으로 책정되는 방재계획은 계획의 수립에 있어서 포괄적이고 개략적으로 수립되고 있음을 파악할 수 있다. 또한, 이러한 체계는 광역도시계획이 장기적인 발전방향과 전략을 제시하는 도시계획체계상의 최상위 계획으로서 광역계획권내 시·군들의 도시기본계획·도시관리계획의 지침이 된다는 측면에서 본다면 내용의 충실성, 즉 지침으로서의 역할을 충분히 수행할 수 있는 구체적인 방재계획의 수립이 요구된다.

② 도시기본계획수립지침상의 방재계획

도시기본계획의 수립지침에서는 도시기본계획을 효율적이고 합리적으로 수립하기 위하여 부문별 계획으로서 방재 및 안전을 포함하도록 하고 있다. 또한 도시기본계획을 수립하기 위한 기초조사의 세부항목 및 조사내용으로서 하천·유수지·저수지의 위치 및 수량, 방화·방수·방풍·사방·방조설비에 관한 설비의 위치 및 개소를 파악⁴¹⁾하도록 하고 있다.

-방재 및 안전(도시·군기본계획수립지침 제4장 부문별 계획 수립기준)⁴²⁾-

1. 지역 주민이 항상 안심하고 생활할 수 있도록 각종 재해나 범죄의 위협으로부터 안전한 환경을 조성하고, 특히 기후변화, 고령화, 다문화, 정보화 등 도시환경의 여건변화로 인한 재해·범죄의 취약성에 대응할 수 있도록 한다.
2. 안전한 생활환경 조성을 위해 기성시가지에 존재하고 있는 재해위험요소와 범죄유발위험요소를 정비하고, 신규 도시개발 지역에서는 새로운 위험요소가 발생하지 않도록 하여야 한다.

40) 국토교통부 「광역도시계획수립지침」, 2015.8.13.

41) 국토교통부, 「도시·군기본계획수립지침」 별표(기초조사 세부항목 및 조사내용), 2015.8.13.

3. 방수·방화·방조·방풍 등 재해방지 계획과 피해발생을 대비한 방재계획을 수립한다. 이 경우 「재난 및 안전관리 기본법」 제24조제1항에 따른 시·도안전관리계획 및 같은 법 제25조제1항에 따른 시·군·구안전관리계획과 「자연재해대책법」 제16조제1항에 따른 시·군·구풍수해저감종합계획을 충분히 고려하여 수립하여야 한다.
4. 기반시설 및 토지이용체계는 지역방호에 능동적이고 비상시의 피해를 극소화하도록 계획한다.
5. 상습침수지역 등 재해가 빈발하는 지역에 대하여는 가급적 개발을 억제한다.
 - (1) 상습침수지역을 개발할 때에는 집중호우에 의한 배수유역에서 충분한 우수를 저류할 수 있는 우수지를 확보하거나 충분한 녹지를 확보하여 도시내 담수능력을 배양하도록 하는 등 재해에 대한 예방대책을 수립한다.
 - (2) 재해가 빈발하는 도시는 (1)의 재해예방대책을 구체적으로 제시하여야 한다.
6. 연안침식이 진행중이거나 우려되는 지역은 원칙적으로 시가화예정용지 대상지역에서 제외하되, 불가피하게 시가화예정용지로 지정하고자 하는 경우에는 해수면 상승, 연안침식에 따른 영향 등을 종합적으로 고려하여 방재대책을 수립하여야 한다.

이와 같은 지침에 따라 수립된 도시기본계획상의 방재계획은 상위 계획인 광역도시계획상의 방재계획과 연계되고 있지 않으며, 또한 방재계획의 수립시 중요한 사항으로 여겨지는 기초조사에 있어서도 방재시설의 위치 및 수량을 파악하는 정도에 머물고 있다. 따라서 도시 방재대책의 실현성을 저하시키고 있다고 할 수 있다.

③ 도시·군관리계획수립지침상의 방재계획

도시·군관리계획은 시·군의 제반기능이 조화를 이루고 주민이 편안하고 안전하게 생활할 수 있도록 하면서 당해 시·군의 지속가능한

42) 국토교통부, 「도시·군기본계획수립지침」, 2015.8.13.

발전을 도모하기 위하여 수립하는 법정계획이다. 따라서 도시·군관리계획의 수립기준 및 도시관리계획도서와 이를 보조하는 계획 설명서의 작성기준 및 방법을 정함에 있어서는 주민의 일상생활에 직접적으로 관련이 있는 방재계획을 수립하여야 한다. 이에 관하여 동 지침에서는 제6편 제2장에서 안전계획에 관한 일반원칙을 서술하고 있으며, 제2절에서 방재계획을 규정하고 있다.

-안전계획(도시·군관리계획수립지침 제6편 경관 및 안전계획)⁴³⁾-

○ 일반원칙

1. 기존에 발생한 재해의 재난유형별·지역별·시기별 발생특성을 조사하여 방재대책을 수립하기 위한 기초자료로 활용하고, 이를 토대로 수해·지진 등 위기상황에 대처하기 위한 방재계획을 수립한다.
2. 인구밀도·이용인구수·교통량 등에 따라 방재시설물의 최소설치기준을 마련하고 각 방재시설에 대한 정기적인 보수 및 관리체계를 확립하며 재해발생시 활용계획을 수립한다.
3. 화재·지진 등의 재해에 취약한 건물은 가급적 불연화·내진화되도록 하고, 효과적인 재해방지를 위하여 취약지구에 대한 재해예방, 시설물 관리와 함께 재해발생시 효과적인 통제를 위한 방재거점의 설정 및 활용계획을 수립한다.
4. 기후변화에 대한 선제적 적응 및 대응을 통해 국민의 생명과 재산을 보호하기 위해 도시·군관리계획수립시 「자연재해대책법」 제16조에 따른 풍수해 저감 종합계획을 고려하여 계획한다.

○ 방재계획

1. 시·군의 규모확대와 고밀화에 따라 재해발생시 피해규모가 확대되는 추세임을 감안하여 토지이용계획이나 기반시설계획시 도시·군기본계획 수립지침에 의한 방재계획을 구체화시키고 안전도를 높일 수 있도록 재해예방형 계획을 수립하여야 한다.
2. 수해·지진 등 발생가능한 재해에 대비하여 재해에 취약한 지역과 장소를 발견하고 이에 대비하여 다음 사항을 고려한 방재계획을 수립한다.

43) 국토교통부, 「도시·군관리계획수립지침」, 2015. 7. 7.

- (1) 저지대 및 지내력이 적은 지역에는 내수범람 및 침수방지를 위한 배수 및 방수시설을 충분히 설치하고, 취약지대에는 인구가 밀집되지 않도록 토지이용계획을 수립하여야 한다.
- (2) 저지대는 가급적 자연배수가 되도록 계획하고, 불가피한 경우에는 우수지를 충분히 확보하고 우수지의 기능이 최대한 발휘되도록 계획하여야 한다.
- (3) 수해상습지역에는 가급적 운동장·공원 등 공공용지를 많이 확보하여 재해로 인한 인명이나 재산의 피해가 최소화되도록 토지이용계획을 수립하여야 한다.
- (4) 하천이나 강변도로는 장기 강우빈도를 감안하여 계획하고(가능하다면 강우빈도는 100년 주기를 권장), 하천복개시에는 충분한 우수단면을 확보할 수 있도록 계획하여야 한다.
- (5) 지진·폭발·진동에 의한 건물붕괴 등이 우려되는 지역은 이에 대한 대책을 강구하여야 한다.
- (6) 화재발생시 그 피해가 주변지역으로 확대될 가능성이 큰 지역에 대하여는 피해가능성을 검토한 후 대책을 마련하여야 한다.

도시관리계획의 수립지침은 방재계획을 수립하도록 하고 있으나 별도의 수립기준을 구체적으로 제시하고 있지 않아, 그 실효성이 낮다고 할 수 있다. 또한 일률적으로 방재계획을 수립하도록 규정하고 있으므로 지역의 특성에 맞는 방재계획을 강구하는 데는 한계가 있다.

④ 지구단위계획수립지침상의 방재계획

지구단위계획의 방재계획은 부문별계획의 하나인 환경계획의 세부 방재계획으로 수립하도록 하고 있다.⁴⁴⁾ 다만, 지구단위계획의 유형 중 관광휴양형 지구단위계획에 한정하여 방재계획을 수립하도록 하고 있어 전체 지구를 아우르지 못하는 한계가 있다.⁴⁵⁾

44) 문 채, 앞의 글, p.25

45) 문 채, 앞의 글, p.25

-방재계획-

(지구단위계획수립지침 제6장 관광휴양형 지구단위계획 수립기준)⁴⁶⁾

- ① 방재계획은 입안대상지역안에서 발생 가능한 재해를 예방함으로써 구역내 거주자 또는 이용자의 안전을 도모하기 위하여 수립하는 계획을 말한다.
- ② 방재계획에는 구역안에서 중점적으로 방재시설을 설치할 필요가 있는 지역과 이를 위한 시설의 종류가 포함되어야 한다.

(3) 「도시개발법」 및 「도시·주거 환경정비법」 상의 방재계획

도시계획사업의 방재도시계획은 도시계획사업의 시행 과정에서 이루어지는 방재도시계획을 의미하는데, 주로 신개발사업을 전제로 추진하는 도시개발사업과 기성시가지를 대상으로 하여 추진하는 도시·주거환경정비사업 시행시 수립내용에 방재계획을 검토하도록 하고 있다.⁴⁷⁾ 도시개발사업의 경우 방재계획과 사전재해영향성검토의 형태로 이루어지고 있으며, 정비사업의 경우 환경 보전 및 재난방지에 관한 계획과 안전 및 범죄예방에 관한 사항으로 구성되어 있다.⁴⁸⁾ 다만 이러한 방재계획이 법령상에 규정되어 있는 것이 아니라 지침상에 규정되어 있다.

<개별 도시계획사업별 사업계획상의 주요 내용⁴⁹⁾>

사업명	주요 내용
도시개발사업	- 목표 및 전략의 설정, 주요 지표의 설정, 공간구성의 기본 골격, 인구수용계획, 토지이용계획, 교통처리계획, 환경보전

46) 국토교통부, 「지구단위계획수립지침」, 2015. 7. 7.

47) 문 채, 앞의 글, p.26

48) 문 채, 앞의 글, p.27

49) 국토교통부 「도시개발업무지침(2015.6.2.)」, 「도시·주거환경정비기본계획수립지침(2013.5.21.)」 상의 주요 내용 중 부문별 계획의 절 제목을 발췌하여 정리함.

사업명	주요 내용
	계획, 환경성검토, 방재계획, 사전재해영향성검토, 기반시설 계획, 문화재보호계획, 도시개발구역밖에 기반시설계획 등, 토지의 수용·사용 및 환지에 관한 계획, 자원조달 및 사업 시행계획, 사업성 및 개발효과 검토, 녹색도시개발계획의 수립 및 평가 등
도시·주거 환경정비 사업	- 기본원칙, 정비예정구역의 설정 요건, 정비예정구역의 개략적인 범위의 표시, 도심기능의 활성화 및 도심공동화 방지 방안, 주거지 관리 계획, 공공과 민간의 역할, 정비사업에 필요한 자원 조달에 관한 사항, 단계별 추진계획, 사업지구 내 거주민의 주거안정 대책, 정비예정구역의 관리, 토지이용계획, 정비기반시설계획 및 공동이용시설설치계획, 교통 계획, 환경계획, 사회복지 및 주민문화 시설 등의 설치 계획, 건폐율, 용적률 등에 관한 건축물의 밀도계획, 역사적 유물 및 전통건축물의 보존 및 활용계획 등

한편, 도시개발사업의 시행자나 시행자가 되려는 자는 도시개발구역을 지정하거나 도시개발구역의 지정을 요청 또는 제안하려고 할 때에는 도시개발구역으로 지정될 구역의 토지, 건축물, 공작물, 주거 및 생활실태, 주택수요, 그 밖에 필요한 사항에 관하여 기초조사를 수행할 수 있는데, 기초조사에는 ① 도시 또는 도시개발구역으로 지정하려는 지역과 생활권이 같은 지역의 인구변동 상황 및 추이, ② 도시개발구역의 인구, 토지이용, 지장물 및 각종 개발사업 현황, ③ 주변 지역의 교통 현황, ④ 풍수해, 산사태, 지반 붕괴, 그 밖의 재해의 발생빈도 및 현황, ⑤ 도시·군기본계획·광역도시계획 등 상위계획에 관한 사항, 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 사항 등이 포함된다.⁵⁰⁾

즉, 도시개발사업을 시행할 때 풍수해, 산사태, 지반 붕괴, 그 밖의 재해의 발생빈도 및 현황 등에 관하여 사전 조사를 하도록 하고 있으며, 관련 도시 공간 계획인 도시·군기본계획·광역도시계획 등 상위

50) 도시개발법 제6조 및 시행령 제10조

계획에 관한 사항을 검토하도록 되어 있다. 이를 바탕으로 도시개발 사업 시행시 수립내용에 방재계획과 사전재해영향성 검토 등이 진행되는데 이를 법령 수준으로 상향 입법하여 실효성 있게 진행될 수 있도록 고려해볼 필요가 있다.

3. 재난관리 관련 법·제도상의 방재계획

(1) 「재난 및 안전관리 기본법」상의 안전관리 계획

「재난 및 안전관리 기본법」은 각종 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 재해 및 재난 등으로 다원화되어 있는 재난관련 법령의 주요 내용을 통합함으로써 국가 및 지방단체의 재난에 대한 대응관리체계를 확립하고, 각 부처에 분산되어 있는 안전관리업무에 대한 총괄조정 기능을 보장하는 등 기존 제도의 문제점을 개선·보완하여 재난의 예방·수습·복구 및 긴급구조 등에 관하여 필요한 사항을 규정하기 위하여 2004년 제정되었다.⁵¹⁾ 이 법에 따라 자연재해대책법에 의한 방재기본계획과 재난관리법에 의한 재난관리계획 등 자연재해와 인적재난 분야로 각각 수립·시행되던 재난 및 안전관리 계획을 ‘안전관리계획’으로 통합하여 수립하게 되었다.⁵²⁾

재난 및 안전관리기본법에서는 국가의 재난 및 안전관리 업무에 관한 기본계획(이하 “국가안전관리기본계획”)을 수립하도록 하고 있다(법 제22조).⁵³⁾ 이러한 국가안전관리기본계획은 국가재난관리의 장기적인 마스터플랜으로서 재난의 예방·대비·대응 및 복구 등 재난 및 안전관리를 위한 기본방향을 5년마다 수립하며, 계획에는 재난에 관한 대책, 생활안전, 교통안전, 산업안전, 시설안전, 범죄안전, 식품안전,

51) 법제처 국가법령정보센터 「재난 및 안전관리 기본법」 2004년 제정 이유 참조
(<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=166249&efYd=20141230#0000>, 방문일자 2014. 10. 15)

52) 이진수, 앞의 보고서, p.76

53) 「재난 및 안전관리기본법」 제22조

그 밖에 이에 준하는 안전관리에 관한 대책이 포함된다(영 제26조 제 2항). 이에 따라 집행계획(법 제23조 및 영 제27조)과 세부집행계획을 작성하도록 하고 있다(법 제23조 및 영 제28조).

한편, 국가안전관리기본계획과 집행계획에 따라 시·도시자 및 시장·군수·구청장은 각각 시·도 안전관리계획, 시·군·구 안전관리계획을 수립하여야 한다(법 제24조, 제25조).

(2) 「자연재해 대책법」상의 방재계획

1) 종합계획

2005년 전부 개정된 자연재해대책법에서는 방재에 대한 국가 및 재난관리책임기관의 책무 등에 관하여 규정하고 있다. 이에 따라 국가는 자연현상으로 인한 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산과 주요 기간시설을 보호하기 위하여 자연재해의 예방 및 대비에 관한 종합계획을 수립하여 시행할 책무를 진다(법 제3조 제1항). 이에 따라 중앙행정기관, 지방자치단체 등 재난관리책임기관의 장은 자연 재해 예방을 위하여 다음 각 호의 소관 업무에 해당하는 조치를 하여야 한다.

< 방재에 대한 재난관리책임기관의 소관업무⁵⁴⁾ >

법령명 및 관련조항	주요사항	주요내용
자연재해 대책법 제3조(책무)	자연재해 경감 협의 및 위험지구정비	- 자연재해 원인조사 및 분석 - 자연재해위험지구 지정·관리
	풍수해 예방 및 대비	- 풍수해저감종합계획 수립 - 수방기준 제정·운영

54) 「자연재해대책법」 제3조(책무) 제2항.

법령명 및 관련조항	주요사항	주요내용
		<ul style="list-style-type: none"> - 우수유출저감시설설치기준 제정·운영 - 내풍설계기준 제정·운영 - 그 밖에 풍수해 예방에 필요한 사항
	지진대책	<ul style="list-style-type: none"> - 지진재해경감대책 - 내진설계기준 제정·운영 - 그 밖에 지진대책에 필요한 사항
	설해대책	<ul style="list-style-type: none"> - 설해예방대책 - 각종 제설자재·물자 비축 - 그 밖에 설해예방에 필요한 사항
	가뭄대책	<ul style="list-style-type: none"> - 상습가뭄재해지역 해소를 위한 중·장기대책 - 가뭄극복을 위한 시설관리유지 - 빗물모으기시설을 활용한 가뭄극복대책 - 그 밖에 가뭄대책에 필요한 사항
	재해정보 및 긴급지원	<ul style="list-style-type: none"> - 재해예방정보체계 구축 - 재해정보 관리·전달체계 구축 - 재해대비 긴급지원체계 구축 - 비상대처계획수립
	그 외	<ul style="list-style-type: none"> - 그 밖에 자연재해예방을 위하여 재난 관리책임기관의 장이 필요하다고 인정하는 사항

자연재해의 예방 및 대비와 관련된 사항으로서는 사전재해영향성검토협의(법 제4조)를 비롯한 자연재해위험지구지정(법 제12조) 등이 있으며, 시장·군수 및 구청장은 자연재해위험지구에 대하여 정비방향의 지침이 될 자연재해위험지구 정비계획을 수립하도록 하고 있다(법 제13조). 또한 풍수해의 예방 및 저감을 위하여 5년마다 시·군·구 풍수해저감종합계획을 수립(법 제16조)하도록 하고 있으며, 상습침수

지역, 홍수피해예방지역 그 밖의 수해지역의 재해경감을 위하여 필요한 경우에는 지구단위 홍수방어기준을 정하도록 하고 있다(법 제18조).

2) 사전재해영향성 검토협의 제도

사전재해영향성 검토협의 제도는 “자연재해에 영향을 미치는 행정계획을 수립·확정하거나 개발사업의 허가·인가·승인·면허·결정·지정 등을 하려는 경우에는 행정계획 및 개발사업의 확정·허가 등을 하기 전에 중앙대책본부장 또는 지역대책본부장과 재해 영향의 검토에 관한 사전협의(법 제4조)”를 하는 제도이다. 사전재해영향성 검토 협의제도에 따라 도시계획을 수립할 경우에도 반드시 사전재해영향성 검토협의를 진행하여야 하며, 협의 결과를 도시계획에 반영하고 이행하여야 한다. 도시공간과 관련된 공간계획 및 도시개발과 관련하여 협의의 대상이 되는 행정계획은 다음과 같다.⁵⁵⁾

구 분	대상 행정계획	협의 시기
국토·지역 계획 및 도시의 개발	「국토기본법」 제12조에 따른 국토종합계획	관계 중앙행정기관의 장과 협의 시
	「국토기본법」 제15조에 따른 도종합계획	관계 중앙행정기관의 장과 협의 시
	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제22조에 따른 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도의 도시·군기본계획	관계 행정기관의 장과 협의 시
	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제22조의2에 따른 시·군 도시·군기본계획	관계 행정기관의 장과 협의 시

55) 「자연재해대책법」 별표 1 사전재해영향성 검토협의 대상 행정계획 및 개발사업의 범위 및 협의 시기 중 국토·지역 계획 및 도시개발에 관한 부분만 발췌함.

구 분	대상 행정계획	협의 시기
	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 도시·군관리계획	관계 행정기관의 장과 협의 시
	「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」 제14조에 따른 개발촉진지구 개발계획	관계 행정기관의 장과 협의 시
	「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」 제26조의4에 따른 특정지역개발계획	관계 행정기관의 장과 협의 시
	「택지개발촉진법」 제3조에 따른 택지개발예정지구의 지정	관계 중앙행정기관의 장과 협의 시
	「도시개발법」 제4조에 따른 도시개발구역에 대한 개발계획	개발계획 수립 전 (다만, 같은 법 제4조제1항 단서에 해당하는 경우에는 도시개발구역 지정 전)
	「농어촌정비법」 제7조에 따른 농업생산기반 정비계획	정비계획 수립 전
	「농어촌정비법」 제54조에 따른 생활환경정비계획	정비계획 수립 전
	「지방소도읍 육성 지원법」 제4조에 따른 지방소도읍 종합육성계획	관계 중앙행정기관의 장과 협의 시
	「도서개발촉진법」 제6조에 따른 도서개발사업계획	사업계획 수립 전
	「농어촌주택개량 촉진법」 제4조에 따른 농어촌주거환경개선지구의 지정	관계 행정기관의 장과 협의 시
	「기업도시개발 특별법」 제11조에 따른 기업도시개발계획	개발계획 승인 전
	「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」 제12조에 따른 동·서·남해안권 또는 내륙권 개발계획	개발계획 승인 전

구 분	대상 행정계획	협의 시기
	「신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법」 제8조에 따른 신발전지역 발전촉진지구개발계획	개발계획 수립 전
	「친수구역 활용에 관한 특별법」 제 4조제2항에 따른 친수구역조성사업에 관한 계획	관계 중앙행정기관의 장과 협의 시
	「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제16조에 따른 공원조성계획	계획 결정 전

자연재해에 대한 대책은 「자연재해대책법」을 근거로 관련 조직들이 전문성을 가지로 종합적·체계적으로 추진하는 것이 바람직하며, 도시계획수립권자는 아무래도 도시의 개발에 초점을 맞추어 정책을 추진하다 보니 방재에 관한 사항은 소홀해질 수밖에 없는 측면이 있을 것이다. 따라서 도시 공간에 대한 계획 수립시 중앙대책본부장 또는 지역대책본부장과 사전재해 영향성 검토협의를 하고, 이에 대해 적극적으로 계획수립 과정에 반영하여 시행하는 것이 무엇보다 중요하다. 따라서 형식적인 협의가 아니라 실질적인 협의 진행 및 내용 반영이 될 수 있도록 제도 보완을 고려해볼 수 있다.

3) 풍수해저감종합계획

시·도지사 및 시장·군수는 풍수해의 예방 및 저감을 위하여 5년마다 지역별 풍수해저감종합계획을 수립하여야 한다(법 제16조). 광역도시계획, 도시·군기본계획 및 도시·군관리계획의 수립·변경권자가 광역도시계획, 도시·군기본계획 및 도시·군관리계획을 수립하거나 변경하는 경우에는 시·군 종합계획과 시·도 종합계획을 반영하여야 하도록 하고 있다. 개별 법률에 따라 진행되는 방재계획에 관한 사항들을 이렇게 상호 연계하여 활용하고 반영하도록 하는 입법적 지

원은 행정의 효율성을 위하여 바람직한 규정이라고 생각한다. 다만, 별도로 도시계획수립시 재해취약성 분석을 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 시행하도록 되어 있는데, 풍수해 부분의 경우 해당 풍수해저감종합계획의 내용을 재해취약성분석에 활용할 수 있도록 상호 데이터 공동 활용에 대한 입법적 보안을 고려해볼 수 있다.

4) 자연재해위험개선지구

시장·군수·구청장은 상습침수지역, 산사태위험지역 등 지형적인 여건 등으로 인하여 재해가 발생할 우려가 있는 지역을 자연재해위험개선지구로 지정·고시하여야 하고, 그 결과를 시·도지사를 거쳐 국민안전처장관과 관계 중앙행정기관의 장에게 보고하여야 한다(법 제 12조). 시장·군수·구청장은 자연재해위험개선지구에 대하여 정비 방향의 지침이 될 자연재해위험개선지구 정비계획(이하 “정비계획”이라 한다)을 5년마다 수립하고 시·도지사에게 제출하여야 하며, 정비계획에는 ① 자연재해위험개선지구의 정비에 관한 기본 방침, ② 자연재해위험개선지구 지정 현황 및 연도별 지구 정비에 관한 사항, ③ 재해 예방 및 자연재해위험개선지구의 점검·관리에 관한 사항, ④ 그 밖에 자연재해위험개선지구의 정비 등에 관하여 대통령령으로 정하는 사항이 포함되어야 한다. 시장·군수·구청장은 정비계획을 수립할 때에는 그 지역에 관한 개발계획등과의 관련성 등을 검토·반영하여야 한다(법 제13조).

4. 개별 법령에서의 방재계획

앞서 살펴본 법률 이외에도 도시계획 및 자연재해 관련한 개별 법률들이 많이 있다. 도시계획 및 개발과 관련한 「도시 및 주거환경정비법」, 「도시재정비촉진을 위한 특별법」, 「택지개발촉진법」, 「공공주택건설 등에 관한 특별법」, 「건축법」, 「주택법」, 「도시공원 및 녹지등에

관한 법률」, 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」, 「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」 등이 있다. 개별 방재시설과 관련하여서는 「하천법」, 「소하천정비법」, 「하수도법」, 「농어촌정비법」, 「댐 건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」, 「사방사업법」, 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」, 「항만법」, 「어촌·어항법」, 「연안관리법」, 「방조제관리법」, 「도로법」 등이 있다. 안전 및 재해관련해서는 「시설물 안전관리에 관한 법률」, 「풍수해보험법」, 「재해위험개선사업 및 이주대책에 관한 특별법」 등이 있다.⁵⁶⁾ 이러한 법률 전반을 검토해보면 방재에 관한 사항을 규정하고 있는 경우와 그렇지 않은 경우로 나누어 볼 수 있으며, 법률에서 방재에 관한 사항을 규정하고 있는 경우로 주로 규정 내용들을 분류해보면 다음과 같이 유형화시킬 수 있다.

(1) 법률에서 방재에 관한 사항을 규정하고 있는 경우 및 분류

1) 기초조사

개발을 효율적·효과적으로 수행하기 위해서는 계획에 따른 개발이 요구되고, 이러한 계획의 수립을 위해서는 기본계획의 수립에 필요한 기초조사가 필요하다. 이와 관련하여 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제7조에서는 공원녹지기본계획수립권자에게 공원녹지기본계획을 수립 또는 변경하고자 하는 때에는 미리 인구·경제·사회·문화·토지이용·공원녹지·환경·기후 및 그 밖에 당해 공원녹지기본계획의 수립 또는 변경에 관하여 필요한 사항을 조사하거나 측량하여야 한다고 규정하고 있으며, 동법 시행령 제7조에서 공원녹지기본계획의 수립을 위한 기초조사에 방재를 포함시키고 있다.

56) 신상영, 앞의 논문, p.8

2) 계획의 승인

계획결정권자가 사업계획의 타당성 여부를 검토하여 당해 계획의 수립이 적정하다고 판단되어 행하는 행위가 승인제도이다. 이러한 행정행위를 함에 있어서 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법 시행령」 제11조 및 「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」 제13조에서는 사업시행자가 개발계획의 승인을 얻으려 하는 경우 도시방재계획을 작성하여야 한다고 의무화하고 있다.

3) 구역지정

사업구역의 지정행위는 사업구역내의 사인의 재산권행사를 제한하는 행정행위가 수반되기 때문에 구역의 지정절차에 있어서는 지정의 필요성, 타당성 및 공정성이 요구된다. 이와 더불어 「건축법」 제71조에서는 특별건축구역의 지정 시 중앙행정기관의 장은 방재에 관한 사항을 검토하도록 하고 있다.

4) 허가의 제한

개발사업을 하거나 건축물을 건축하는 경우 금지행위의 해제에 해당하는 행정관청의 허가를 받도록 하고 있다. 「건축법」 제11조에서는 공익 목적 등 일정한 사유에 해당하는 경우 재량행위로서 허가를 거부할 수 있도록 하는 규정을 두고 있는데, 허가 제한 사유로 “방재지구 및 자연재위험개선지구 등 상습적으로 침수되거나 침수가 우려되는 지역에 건축하려는 건축물에 대하여 지하층 등 일부 공간을 주거용으로 사용하거나 거실을 설치하는 것이 부적합하다고 인정되는 경우”에는 허가를 하지 않을 수 있도록 규정하고 있다.

5) 계획 협의

계획을 수립하는 경우 관련 계획간의 유기적 연계가 중요하여 계획 수립시 관련 기관과의 행정협의 규정을 두는 경우가 있다. 「하천법」 제24조에는 국토교통부장관이 유역종합치수계획을 수립하거나 변경하려는 때에는 방재업무 관련 기관 등 관계 행정기관의 장과 협의하도록 하는 규정을 두고 있다.

<개별 법령에서의 방재에 관한 규정>

법률명	근거조항	방재계획 분류	주요내용
도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행령	영 제7조제1항제1호 (공원녹지기본계획의 수립을 위한 기초조사)	기본 조사	① 법 제7조제1항에서 “그 밖에 대통령령이 정하는 사항”이라 함은 다음 각 호의 사항을 말한다. 1. 경관 및 방재
도시개발법	법 제6조 및 영 제10조 (기초조사의 내용)		① 법 제6조제1항에 따라 시행자 또는 시행자가 되려는 자가 조사·측량할 수 있는 사항은 다음 각 호와 같다. 1. ~ 3. (생략) 4. 풍수해, 산사태, 지반 6 붕괴, 그 밖의 재해의 발생빈도 및 현황
공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한	제11조제4항제7호 (개발계획의 승인 등)	계획 승인	④ 법 제11조제3항제9호에서 “그 밖에 대통령령이 정하는 사항”이라 함은 다음 각 호와 같다. 1. ~ 6. (생략)

제 2 절 현행 법령상 방재도시 계획제도 운영 현황

법률명	근거조항	방재계획 분류	주요내용
특별법 시행령			7. 도시방재계획
도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법	제13조제2항제4호 (개발계획의 승인 등)		② 제1항에 따른 개발계획 에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. ~ 3. (생략) 4. 인구수용·토지이용·교 통처리 및 환경보전과 방재에 관한 계획
하천법	제24조제5항(유역중 합치수계획의 수립)	계획 협의	④ 국토교통부장관은 유역 종합치수계획을 수립하거나 변경하려는 때에는 방재업 무 관련 기관 등 관계 행정 기관의 장과 협의한 후 지 방하천관리위원회(유역이 2 이상의 시·도에 걸치는 경우에는 각각 해당 지방 하천관리위원회를 말한다) 의 자문 및 중앙하천관리 위원회의 심의를 거쳐야 한다.
건축법	제71조제2항(특별건축 구역의 지정절차 등)	구역 지정	② 국토교통부장관 또는 특별시장·광역시장·도지 사는 제1항에 따라 지정신 청이 접수된 경우에는 특 별건축구역 지정의 필요 성, 타당성 및 공공성 등 과 피난·방재 등의 사항 을 검토하고, 지정 여부를 결정하기 위하여 지정신청

제 2 장 방재도시 계획법제 현황 및 문제점

법률명	근거조항	방재계획 분류	주요내용
			<p>을 받은 날부터 30일 이내에 국토교통부장관이 지정 신청을 받은 경우에는 국토교통부장관이 두는 건축위원회(이하 “중앙건축위원회”라 한다), 특별시장·광역시장·도지사가 지정 신청을 받은 경우에는 각각 특별시장·광역시장·도지사가 두는 건축위원회의 심의를 거쳐야 한다.</p>
건축법	제11조제4항제2호 (건축허가)	허가 제한	<p>④ 허가권자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이 법이나 다른 법률에도 불구하고 건축위원회의 심의를 거쳐 건축허가를 하지 아니할 수 있다</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 생략 2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제37조제1항제5호에 따른 방재지구(이하 “방재지구”라 한다) 및 「자연재해대책법」 제12조제1항에 따른 자연재해위험개선지구 등 상습적으로 침수되거나 침수가 우려되는 지역에 건축하려는 건축물에 대하여 지하층 등 일부 공간을

법률명	근거조항	방재계획 분류	주요내용
			주거용으로 사용하거나 거실을 설치하는 것이 부적합하다고 인정되는 경우

(2) 법령에서 방재에 관한 사항을 규정하고 있지 않는 경우

도시계획을 수립·결정하기 위해서는 도시를 형성하기 위한 요소, 예를 들면 효율적인 토지이용 방안, 주택공급, 주택건설에 필요한 택지의 취득·개발·공급 및 관리, 도로의 건설 등 다양한 요소들에 대한 고려가 필요하다. 이러한 사항들을 규정하고 있는 현행 법령 중 방재계획에 관하여 규정하고 있지 않은 경우를 정리하면 다음과 같다.

<도시계획관련 법령에서 방재에 관한 규정을 정하지 않은 경우>

법률명	목적규정	방재계획
도시 및 주거환경정비법	이 법은 도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는 데 이바지함을 목적으로 한다.	X
도시재정비 촉진을 위한 특별법	이 법은 도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경의 개선, 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 위한 사업을 광역적으로 계획하고 체계적·효율적으로 추진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 도시의 균형 있는 발전을 도모하고 국민의 삶의 질 향상에 기여함을 목적으로 한다.	X

제 2 장 방재도시 계획법제 현황 및 문제점

법률명	목적규정	방재계획
택지개발촉진법	이 법은 도시지역의 시급한 주택난(住宅難)을 해소하기 위하여 주택건설에 필요한 택지(宅地)의 취득·개발·공급 및 관리 등에 관하여 특례를 규정함으로써 국민 주거생활의 안정과 복지 향상에 이바지함을 목적으로 한다.	X
주택법	이 법은 쾌적한 주거생활에 필요한 주택의 건설·공급·관리와 이를 위한 자금의 조달·운용 등에 관한 사항을 정함으로써 국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지함을 목적으로 한다.	X
주택건설기준 등에 관한 규정	이 영은 「주택법」 제2조, 제21조, 제21조의2부터 제21조의6까지 및 제35조부터 제37조까지의 규정에 따라 주택의 건설기준, 부대시설·복리시설의 범위·설치기준, 대지조성의 기준, 공동주택성능등급의 표시, 공동주택 바닥충격음 차단구조의 성능등급 인정, 공업화주택의 인정절차, 에너지절약형 친환경주택과 건강친화형 주택의 건설기준 및 장수명 주택 등에 관하여 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다	X
토지이용규제 기본법	이 법은 토지이용과 관련된 지역·지구등의 지정과 관리에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 토지이용규제의 투명성을 확보하여 국민의 토지이용상의 불편을 줄이고 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.	X
산업입지 및 개발에 관한 법률	이 법은 산업입지의 원활한 공급과 산업의 합리적 배치를 통하여 균형 있는 국토개발과 지속적인 산업발전을 촉진함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.	X

제 3 절 문제점

최근까지도 국토교통부를 중심으로 재해예방형 도시계획의 필요성을 바탕으로 도시계획 및 개발 관련 법령에 방재에 관한 사항을 꾸준히 강화해오고 있다. 즉, 앞서 살펴본 것처럼 광역도시계획, 도시·군기본계획, 도시·군관리계획, 지구단위계획에 방재에 관한 사항을 부문별 계획으로 포함하고 있고, 재해취약성분석제도를 도입하여 도시계획수립시 이를 반영하도록 하였으며, 방재지구 지정을 의무화하였고, 도시계획수립시 「재난 및 안전관리 기본법」상의 안전관리계획과 「자연재해대책법」상의 풍수해저감종합계획 등을 고려하여 수립하도록 시행령을 개정하는 등 많은 입법적 보완작업이 진행되어 왔다. 하지만 이러한 제도의 도입이 아직 초기단계여서 평가하기는 어렵지만, 토지이용, 도시기반시설 등 도시공간 계획과 연계하여 실효성 있는 도시공간에 대한 종합적인 방재대책이 수립·추진되고 있는지와 관련하여 여전히 많은 의문이 남는다. 이하에서는 이러한 점을 바탕으로 현행 방재도시 계획법제의 문제점을 검토해보도록 한다.

1. 현행 법제상 방재도시 계획제도의 한계

현행 방재도시 계획제도는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 도시계획의 부문계획으로 방재에 관한 사항이 수립·운영되고 있다. 이런 도시계획에서 방재에 관한 사항을 다루는 체계에서는 아무래도 방재에 관한 사항은 미흡할 수밖에 없는 한계가 있다. 개발입지, 토지이용, 기반시설 등 공간계획과 관련성을 가지면서 종합적·체계적인 재해예방형 방재도시계획제도가 수립·운영되어야 하는데, 아무래도 개발논리가 중심이 되는 상황에서 방재에 관한 사항은 중요성에서 밀릴 수밖에 없게 된다. 따라서 현행 법령체계에서 방재도시계획에 관한

사항을 다루는 것보다 「(가칭) 도시방재법」 제정을 통해 도시 공간에 관한 종합적·체계적인 방재도시계획 수립 및 운영체계를 갖추는 것도 고려해볼 수 있을 것이다.

2. 관련 법령 및 계획 상호간의 연계성 결여

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 규정을 살펴보면, 국가계획, 도시계획 상호간의 관계, 다른 법령상의 부문별 계획간의 관계 등 연계·조정을 위한 관련 협의, 보고, 승인 절차 등을 두고 있다. 그리고 방재도시계획과 관련하여 도시계획 관련 법령상에서 이루어지고 있는 방재도시계획과 재해대책 관련 법령상에 이루어지는 방재도시계획, 그 외 관련 개발 법령상의 계획들에 있어 이들 계획간의 연계·조정 에 관한 규정들을 많이 보완하고 있는 형태이지만 상호 연계에 관한 규정들이 실효성이 있기보다는 ‘~ 충분히 고려하여 수립할 것’ 등 선언적 규정의 형태이거나 협의제도의 형태로 되어 있어 내용상의 실질적인 연계가 이루어지고 있는지는 의문이다.

또한 도시계획관련법령에 포함되어 있는 도시계획에는 방재에 관한 사항들이 명시되어 있는데, 도시를 형성하는 데 필요한 개발사업 등과 관련된 「도시 및 주거환경정비법」, 「도시재정비촉진을 위한 특별법」, 「택지개발촉진법」, 「공공주택건설 등에 관한 특별법」, 「건축법」, 「주택법」 등의 법령에는 도시방재에 관한 사항들이 포함되어 있지 않고 있음을 발견할 수 있었다. 또한 도시의 방재계획이 각각 개별 법령에 의해 운영되고 있어 관련 법령간의 연계성을 갖추고 있지 못하다. 따라서 도시공간 전반에 대한 종합적·체계적인 방재대책 추진에 한계를 가지게 된다.

3. 지역특성을 고려하지 않은 계획책정

방재도시계획을 수립함에 있어 가장 중요하고 간과해서는 안 될 사항이 지역의 공간 특성, 지역 재해의 특성 등을 고려하여 지역에 맞는 방재도시계획의 수립이라고 할 수 있다. 이를 위해 도시기본계획 및 관리계획을 수립하는 지자체에서는 재해취약성 분석을 개별적으로 진행하여 이를 바탕으로 도시계획을 수립하도록 규정되어 있으나 재해취약성 분석제도가 각각의 지역에 대한 재해의 취약성 및 위험도 등에 대한 사전 조사 및 평가가 충분히 이루어지고 도시계획에 반영되는 형태로 진행될 수 있을지는 의문이다. 실질적으로 재해취약성 분석이 이루어지고 도시계획에 수립 과정에 잘 고려되어 반영될 수 있도록 하는 다양한 제도적 장치, 예를 들어 재해취약성 분석시 풍수해저감종합계획 및 다른 계획의 데이터를 활용할 수 있도록 하거나, 재해취약성 분석 자체의 질적 수준을 높일 수 있는 방안 등에 대한 고려가 이루어져야 할 것이다.

한편, 지역특성을 고려하여 방재도시계획이 수립될 수 있도록 하기 위해서는 도시계획수립과정에서 수립주체인 지역자치단체가 계획의 수립·승인·입안·결정 과정에서 실질적으로 권한과 책임을 가지고 참여할 수 있도록 지방자치단체의 계획고권을 강화하는 입법적 고려도 필요할 것이다.⁵⁷⁾

57) 일본 국토정책관계연구지원사업연구성과보고서(『平成22年度の国土政策関係研究支援事業研究成果報告書, 災害に強い国土の形成に向けた大都市圏政策のあり方に関する研究』, 2010.)의 내용을 살펴보면 전반적으로 지방자치단체 중심의 방재 대책 추진(권한과 책임)을 강조하고, 광역적 관점에서의 방재 계획 및 연계 추진의 필요성을 강조하고 있음을 참고적으로 살펴볼 수 있다.

4. 주민 및 지방의회의 의견 반영 불투명성

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 살펴보면 도시계획의 수립 및 변경에 있어 공청회, 지방의회 등을 통하여 계획결정권자에게 주민의 의견을 청취하도록 하거나 주민들에게 도시·군 관리계획의 입안을 제안할 수 있도록 하는 주민 참여에 관한 절차 규정들을 두고 있다. 이러한 의견이 형식적인 절차가 아니라 방재도시계획에 실질적으로 고려되고 반영될 수 있도록 하는 제도 보완도 필요할 것으로 본다.

제 3 장 지방자치단체 및 해외 방재도시 계획제도 운영 현황과 시사점

제2장에서 현행 법령상 방재도시 계획제도의 운영 현황 및 문제점을 살펴보았다. 도시공간계획의 기본인 도시계획은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 광역도시계획, 도시·군 계획으로서 도시·군 기본계획과 도시·군 관리계획으로 구분이 되는데, 광역도시계획의 경우 수립주체가 국토교통부 장관 또는 도지사인 이는 국가계획으로 볼 수 있다. 반면, 도시·군 계획으로서 도시·군 기본계획과 도시·군 관리계획은 수립주체가 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수로서 지방자치단체의 계획으로 주도적인 계획고권이 인정되어야 하는 부분이다. 실제, 도시방재 계획에 있어서 재해별·지역별 특성을 반영하여 방재대책이 수립되어 진행되기 위해서는 무엇보다도 지방자치단체의 독자적이고 주도적인 계획권한이 보장되어야 할 것이다. 실제 일본, 영국 등 해외의 경우 지방자치단체의 계획권한이 명확하게 보장되어 있고 지방자치단체의 사정에 맞는 독자적인 계획 수립이 이루어지고 있다. 이하에서는 서울, 부산의 방재도시 계획제도의 운영 현황과 해외의 사례를 중심으로 살펴보고 시사점을 도출해보도록 한다.

제 1 절 지방자치단체의 계획고권

1. 지방자치와 계획고권

우리 헌법 제117조 제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정하여 지방자치권을 헌법상으로 보장하고

있다. 이러한 지방자치단체의 자치권은 상이한 여러 종류의 고권으로 구성되어 있는데, 그 중 계획고권도 지역고권, 조직고권, 인적고권, 재정고권, 자치입법권, 행정고권, 협력고권과 함께 지방자치단체의 고유한 권한의 하나로 인정받고 있다.⁵⁸⁾ 계획고권이란 “지방자치단체의 영역 내에 들어오는 지역적인 계획임무를 권한의 범위 안에서 자신의 책임으로 수행하는 권리와 당해 지방자치단체와 관련을 갖는 상위계획 과정에 참여하는 권능⁵⁹⁾”을 말한다. 즉, 계획고권을 “지방자치단체의 구역 내에서 공간관련 행위의 전체질서를 능동적·형성적으로 발전시키고 구속적으로 행하는 지방자치단체의 권한⁶⁰⁾”이라고 한다면, 지방자치단체의 도시계획 수립에 관한 권한도 지방자치권의 하나로써 지방자치단체는 해당 지역에 대한 도시계획 수립권한을 독자적으로 보장받게 된다.

2. 지방자치단체의 도시계획권한의 보장

지방자치단체는 헌법에 따라 독자적인 계획권한을 가진다.⁶¹⁾ 그러나 실제로 이러한 계획고권이 절대 침해될 수 없는 자치행정권에 속하는지, 어느 범위까지 침해될 수 없는 것인지에 관해서는 논란이 있다.⁶²⁾ 실제, 도시계획권한의 경우 도시·군 기본계획을 승인할 때 행정기관의 장과 협의 한 후 지방도시계획위원회의 심의를 거치도록 하거나,⁶³⁾ 예외적으로 국토교통부장관에게 도시·군 관리계획의 입안 권한을 부여하는 등⁶⁴⁾ 국가에 의해 도시계획수립권한이 제한을 받고

58) 정태용, “지방자치와 도시계획”, 『지방자치법연구』, 제8권 제1호, 한국지방자치법학회, 2008. p.83

59) 홍정선, 『행정법원론(하)』, 박영사, 2011, p.118

60) 홍정선, 앞의 책, p.118

61) 장교식·이진홍, 앞의 논문, p.193

62) 홍정선, 앞의 책, p.118

63) 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제22조의2(시·군 도시·군 기본계획의 승인)

64) 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제24조(도시·군 관리계획의 입안권자)

있음을 확인 할 수 있다. 한편 국가와 광역자치단체 및 지방자치단체가 동일한 지역적 공간을 대상으로 계획수립권한을 가지는 특성 때문에 각각의 계획고권간에 충돌이 생기거나 제한을 받게 된다.⁶⁵⁾ 도시계획의 특성으로 인하여 지방자치단체의 도시·군 계획수립권한이 어느 정도 제한받을 수밖에 없지만, 지방자치단체의 계획고권을 본질적으로 침해하는 수준이 되어서는 안 될 것이며, 이를 입법적으로 명확하게 할 필요가 있을 것으로 본다.

제 2 절 지방자치단체의 방재도시계획제도 운영 현황

우리 헌법 제117조 제1항이 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정하고 있으며, 지방자치단체 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 규정하고 있는 「지방자치법」 제9조에서는 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리를 자치사무의 하나로 규정하고 있다.

앞서 살펴본 것처럼 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 법령에 따라 도시·군 계획을 수립하도록 되어 있으며, 헌법 및 지방자치법 규정에 따라 광범위한 계획형성의 자유와 관련 사무를 수행할 권한을 가진다. 이에 따라 각 지방자치단체는 도시·군 기본계획 및 관리계획을 수립하고 있다.⁶⁶⁾⁶⁷⁾ 2014년

65) 정태용, 앞의 논문, p.84

66) 연도별 도시·군 기본계획 수립 도시 현황 및 2014년도 도시·군 기본계획 수립 도시 구체적 현황(출처: 국토교통부 도시계획정보서비스(<http://www.upis.go.kr>), 방문일 2015. 10. 20)

연 도	계	시 급	군 급	미수립
2010	130	84	46	0
2011	131	84	47	0
2012	134	85	49	0

제 3 장 지방자치단체 및 해외 방재도시 계획제도 운영 현황과 시사점

연 도	계	시 급	군 급	미수립
2013	135	85	50	0
2014	131	85	46	114

시도별	계	시 급	군 급	미수립
특/광역시	7	서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산(7)		
세종특별자치시	1	세종		
경기도	31	수원, 성남, 고양, 용인, 부천, 안산, 안양, 남양주, 화성, 평택, 의정부, 시흥, 파주, 광명, 김포, 군포, 광주, 이천, 양주, 오산, 구리, 안성, 포천, 의왕, 하남, 여주, 동두천, 과천(28)	양평, 가평, 연천(3)	
강원도	18	춘천, 원주, 강릉, 동해, 태백, 속초, 삼척(7)	홍천, 횡성, 영월, 평창, 정선, 철원, 화천, 양구, 인제, 고성, 양양(11)	
충청북도	11	청주, 충주, 제천(3)	보은, 옥천, 영동, 진천, 괴산, 음성, 단양, 증평(8)	
충청남도	15	천안, 공주, 보령, 아산, 서산, 논산, 계룡, 당진(8)	금산, 부여, 홍성, 예산(4)	서천, 청양, 태안(3)
전라북도	14	전주, 군산, 익산, 정읍, 남원, 김제(6)	무주, 고창(2)	완주, 진안, 장수, 임실, 순창, 부안(6)
전라남도	22	목포, 여수, 순천, 나주, 광양(5)	담양, 화순, 해남, 영암, 무안, 함평, 장성(7)	곡성, 구례, 고흥, 보성, 장흥, 강진, 영광, 완도, 진도, 신안(10)
경상북도	23	포항, 경주, 김천, 안동, 구미, 영주, 영천, 상주, 문경, 경산(10)	군위, 청도, 고령, 성주, 칠곡, 예천, 울릉(7)	의성, 청송, 영양, 영덕, 봉화, 울진(6)
경상남도	18	창원, 진주, 통영, 사천, 김해, 밀양, 거제, 양산(8)	창녕, 남해, 하동, 함천(4)	의령, 함안, 고성, 산청, 함양, 거창(6)
제주특별자치도	2	제주시, 서귀포시(2)		

67) 연도별 도시·군 관리계획 수립 도시 현황 및 2014년도 도시·군 관리계획 수립 도시 구체적 현황(출처: 국토교통부 도시계획정보서비스(<http://www.upis.go.kr>), 방문일 2015. 10. 20)

년도별	계	시 급	군 급
2003	165	84	81
2004	166	83	83
2005	167	84	83
2006	165	84	81
2007	165	84	81

12월 말 현재, 국토교통부 도시업무 편람에 따르면 도시·군 기본계획 수립현황을 보면, 시급 84개, 군급 49개, 미수립 지역 30개 지역이다. 기본계획 수립 지자체 중 의무대상은 총 85개 지역이며, 임의대상 지역은 총 49개 지역이다.⁶⁸⁾ 또한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 「재난 및 안전관리 기본법」, 「자연재해대책법」 등 도시 공간 형성에

년도별	계	시 급	군 급
2008	165	84	81
2009	165	84	81
2010	163	82	81
2011	163	82	81
2012	163	84	79
2013	163	85	78
2014	162	85	77

시도별	도시수	시 급	군 급
특/광역시	7	서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산(7)	
세종특별자치시	1	세종(1)	
경기도	31	수원, 성남, 고양, 용인, 부천, 안산, 안양, 남양주, 화성, 평택, 의정부, 시흥, 파주, 광명, 김포, 군포, 광주, 이천, 양주, 오산, 구리, 안성, 포천, 의왕, 하남, 여주, 동두천, 과천(28)	양평, 가평, 연천(3)
강원도	18	춘천, 원주, 강릉, 동해, 태백, 속초, 삼척(7)	홍천, 횡성, 영월, 평창, 정선, 철원, 화천, 양구, 인제, 고성, 양양(11)
충청북도	11	청주, 충주, 제천(3)	보은, 옥천, 영동, 진천, 괴산, 음성, 단양, 증평(8)
충청남도	15	천안, 공주, 보령, 아산, 서산, 논산, 계룡, 당진(8)	금산, 부여, 서천, 청양, 홍성, 예산, 태안(7)
전라북도	14	전주, 군산, 익산, 정읍, 남원, 김제(6)	완주, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창, 고창, 부안(8)
전라남도	22	목포, 여수, 순천, 나주, 광양(5)	담양, 곡성, 구례, 고흥, 보성, 화순, 장흥군, 강진군, 해남군, 영암군, 무안군, 함평군, 영광, 장성, 완도, 진도, 신안(17)
경상북도	23	포항, 경주, 김천, 안동, 구미, 영주, 영천, 상주, 문경, 경산(10)	군위, 의성, 청송, 영양, 영덕, 청도, 고령, 성주, 칠곡, 예천, 봉화, 울진, 울릉(13)
경상남도	18	창원, 진주, 통영, 사천, 김해, 밀양, 거제, 양산(8)	의령군, 함안군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 함천군(10)
제주특별자치도	2	제주시, 서귀포시(2)	

68) 자세한 내용은 국토교통부, 「도시업무편람」, 2015, p.70 참조.

관한 관련 법률의 위임에 따라 조례 등 자치법규를 제정하여 시행하고 있다.

1. 서울시

(1) 자치법규 현황

서울시 공간 계획에 관한 자치법규는 서울시 도시·군 계획에 관하여 규율하고 있는 「서울특별시 도시계획 조례」 및 시행규칙, 서울시 안전관리계획에 관하여 규율하고 있는 「서울시 재난 및 안전관리 기본조례」 및 시행규칙 그 외 「자연재해대책법」에 위임받은 「서울특별시 사전재해영향성 검토위원회 구성 및 운영에 관한 조례」 등이 있다.

1) 법령에서 조례에 위임한 사항

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 지방자치단체의 조례 제정 사항으로 위임한 사항은 ① 주민의 의견 청취에 관한 사항 및 공청회의 개최 및 방법, ② 예외적인 용도지구에 지정 또는 변경에 관한 사항, ③ 도시·군 계획시설의 결정·구조 및 설치의 기준 등에 필요한 사항 및 도시·군 계획시설로서 지상·수상·공중·수중 또는 지하에 설치한 기반시설의 관리, ④ 공동구의 관리·운영, 점용료 및 사용료 납부에 관한 사항, ⑤ 도시·군 계획시설채권의 상한기간과 이율, ⑥ 주거지역·상업지역·공업지역에서 시행하는 개발행위 중 도시계획심의위원회의 심의를 생략할 수 있는 개발행위의 규모·위치 등에 관한 사항, ⑦ 개발행위허가의 이행 보증금 예치가 제외되는 개발행위의 대상, ⑧ 기반시설설치비용의 부과대상 및 산정기준기 관련하여 용지 환산계수, ⑨ 기반시설설치비용의 관리 및 사용에 관한 특별회계, ⑩ 용도지구에서의 건축물 등의 용도·종류·규모 등의 제한에 관한 사항, ⑪ 용도지역에서의 건폐율의 기준, ⑫ 용도지역에서의 용적율의 기준,

⑬ 지방도시계획위원회 및 분과위원회의 설치 및 운영에 관한 사항, 수당 및 여비 지급에 관한 사항, ⑭ 도시·군계획 상임기획단에 설치에 관한 사항, ⑮ 권한의 위임·위탁에 관한 사항 등이 있다.

이에 따라 서울시에서도 같은 법 및 시행령, 시행규칙에서 조례로 정하도록 한 사항과 시행에 필요한 사항을 조례로 규정하여 시행하고 있다.

2) 「서울시 도시계획 조례」의 주요 내용

「서울시 도시계획 조례」는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 조례로 위임한 사항 등을 중심으로 법령상 시장에게 직접 부과한 사무에 관한 내용을 중심으로 구성되어 있다. 주요 내용은 광역도시계획의 공청회 개최에 관한 사항, 도시기본계획의 입안에 관한 사항, 도시관리계획의 입안 절차 및 주민의견 청취에 관한 사항, 세분화된 용도지구의 지정에 관한 사항, 도시계획시설의 관리에 관한 사항, 지구단위계획의 수립에 관한 사항, 개발행위의 허가에 관한 사항, 용도지역·용도지구, 용도구역안에서의 행위제한에 관한 사항, 서울특별시 도시계획위원회의 운영에 관한 사항 등에 관한 사항을 규정하고 있다.

3) 서울시 도시계획 조례 중 방재에 관한 사항

서울시 도시계획 조례 중 도시 방재에 관한 사항은 방재지구에서의 건축제한, 방재전문가를 도시계획위원회 구성에 포함하는 사항 등에 관한 일부 규정만 두고 있다. 그 외 방재에 관한 사항을 서울시의 조례로 구체화된 내용은 찾아보기 힘들다.

한편, 서울시의 경우 재난 및 안전관리와 관련하여 조례에서 도시안전 전반에 대한 도시안전기본계획의 수립, 저소득층, 노약자, 장애인 등 재난취약계층에 대한 지원, 재난관리 정책의 연구·개발, 지역안전공동체 조성, 자원봉사 활동 등에 대한 내용을 구체적으로 규정하여

상위법인 「재난및안전관리기본법」의 내용에서 미흡했던 부분을 자체적으로 조례에서 규정하여 시행하고 있으며, 자체적으로 「도시안전 가이드라인」을 만들어 다양한 부문의 정책 및 계획에 재난저감 요소를 연계 및 반영하는 등의 내용을 규정하고 있다.⁶⁹⁾

「서울시 도시계획 조례」에서도 상위 법령에서 위임된 사항뿐만 아니라 도시·군 기본계획 및 관리 계획 수립시에 지역 상황에 맞는 방재 대책과 연계할 수 있는 구체적인 기준 및 절차에 관한 사항을 보완할 필요가 있을 것이다.

(2) 서울시 도시기본계획(서울플랜70))

1) 법적 성격

서울플랜은 서울시 도시기본계획으로 대도시 서울의 특성을 반영하여 주택, 교통, 공원녹지 등 물리적 공간 부문과 사회·경제 및 복지·교육 등 비물리적인 분야를 포함한 종합계획으로 서울시의 최상위 법적 계획적 위상이 부여되어 있다.⁷¹⁾ 서울 플랜은 다른 법률에 의한 토지이용·개발 및 보전 계획의 기본이 되며, 경제·산업, 주택, 교통·기반시설, 환경·에너지, 사회·문화·복지 등 부문별 법정계획과 시정운영계획 등 서울시 모든 계획 수립시 기본이 되고 방향성을 제시하는 역할을 수행한다.⁷²⁾ 서울시 모든 분야를 아우르는 최상위 법정계획이자, 20년 후 도시의 미래상 및 발전방향을 제시하는 장기 계획이며, 미래상과 핵심이슈를 공간구조와 토지이용으로 실현화하는

69) 이석민, “현행 법령 및 실제 운영 과정에서 나타나는 도시방재계획의 문제점 분석 - 서울시 사례”, 제2차 연구포럼 자료(미발간), p.19~23.

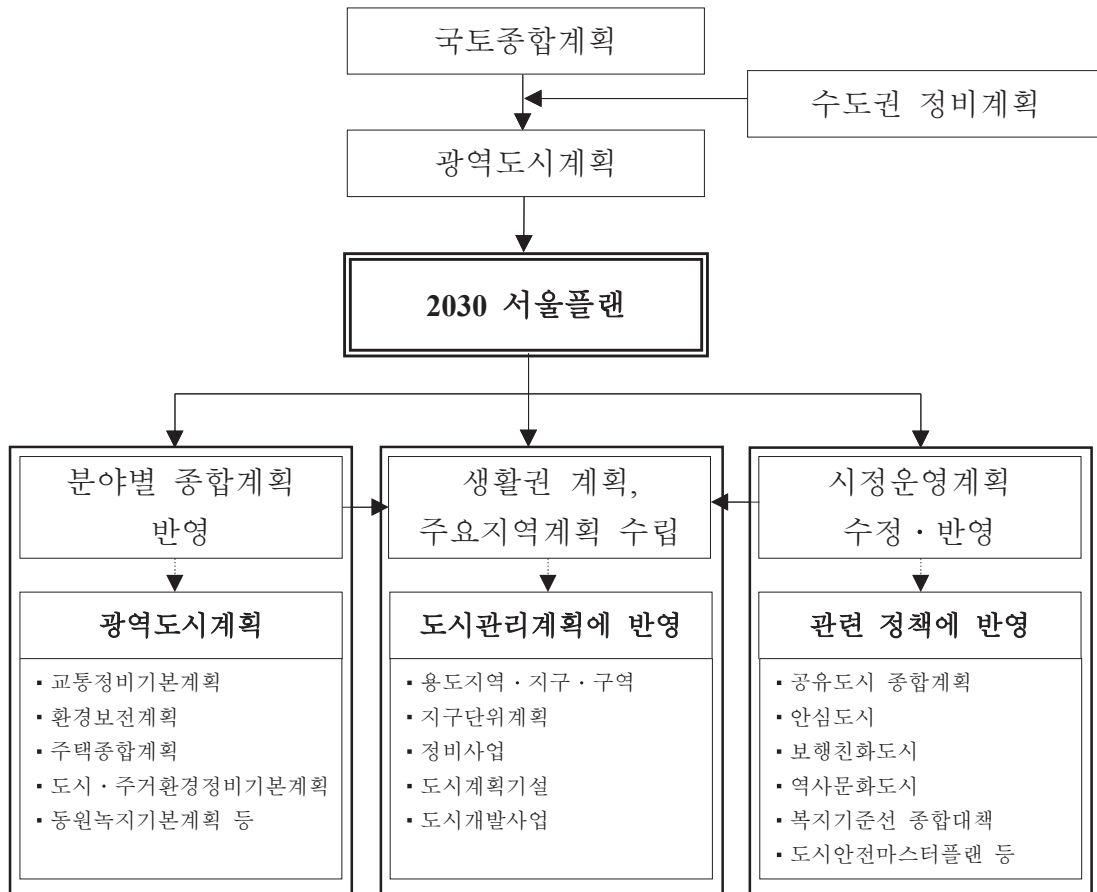
70) 서울플랜이란 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 근거한 도시기본계획을 대도시 서울의 특성에 맞게 재구성하여 시민과 함께 수립한 도시기본계획이라는 의미를 담은 서울도시기본계획의 별칭임(서울특별시, 「2030 서울도시기본계획」 본보고서, p.3)

71) 서울특별시, 「2030 서울도시기본계획」 본보고서, p.6

72) 서울특별시, 「2030 서울도시기본계획」 본보고서, p.6

공간계획이자, 정책의 우선순위를 설정하여 자원의 효율성을 강조한 전략적 계획이다.⁷³⁾

<서울플랜의 공간계획상 위상⁷⁴⁾>



2) 방재도시기본계획의 내용

서울플랜상 방재계획은 ① 통합적인 안전도시정보체계 구축, ② 위험 조기 대응 및 민간과 파트너십을 통한 도시방재역량 강화, ③ 시민 복지를 위한 맞춤형 안전·안심서비스 제공, ④ 기후변화에 대비하고

73) 서울시 홈페이지, 2030 도시기본계획 소개 자료(<http://citybuild.seoul.go.kr>, 방문일 2015.10.6)

74) 서울특별시, 「2030 서울도시기본계획」 본보고서, p.6

적응력을 갖춘 방재도시 조성을 계획방향을 제시하고 있다.⁷⁵⁾ 구체적인 시책은 다음과 같다.⁷⁶⁾

목 표	전 략	주요 시책
다함께 지켜주는 안전한 도시 만들기	위험정보의 획득 및 활용체계 고도화	- 위험인지 기반 구축 및 활용 - 도시공간 안전평가 기반 마련
	조기대응 신속성 확보 및 역량 증진	- 비상탈출 차선 관리방식 개발 및 적용 - 위험감지 시스템 신뢰성 확보 - 구난 역량 강화 프로그램 육성 및 지원
	도시 생활 안전 거버넌스 확대	- 민간의 역량을 활용한 시민교육 강화 - 민간조직 역할 활성화 - 범죄 예방을 위한 도시 환경설계 기법 (CPTED) 활용 - 안전서울 홍보 확대 - 고령화·저출산 사회 구조에 따른 맞춤형 정보제공 및 케어 - 생활안전 취약계층 및 지역 안전 프로그램 운영
	기상 재난의 예방 및 환경치수 역량 향상	- 기상이변으로 인한 풍수해 대응역량 확대 - 사면재해 예방 확대 - 도시물순화 회복을 위한 빗물관리 계획 도입 - 시민참여를 통한 지역단위의 분산형 빗물관리 추진

75) 서울특별시, 「2030 서울도시기본계획」 자료집2, p.203. 이 자료집은 도시·군기본계획 수립지침에 따른 부문별 계획으로 재구성한 자료이다.

76) 서울특별시, 「2030 서울도시기본계획」 자료집2, p.204.

2. 부산시

(1) 자치법규 현황

부산시도 서울시와 마찬가지로 도시공간 계획과 관련한 「부산광역시 도시계획조례」 및 규칙이 제정되어 운영되고 있다. 또한 재난 및 안전관리와 관련하여 「부산광역시 사전재해영향성검토위원회 조례」, 「부산광역시 지진피해 원인조사단 구성 및 운영에 관한 조례」, 「부산광역시 지진피해 시설물 위험도 평가 지원에 관한 조례」, 「부산광역시 저수지·댐안전관리위원회 구성 및 운영에 관한 조례」 등 다양한 조례가 제정되어 시행되고 있다.

부산시 도시계획 조례의 내용도 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 상에서 조례로 위임한 사항을 위주로 규정하고 있다 보니, 서울시와 거의 유사한 형태의 구성과 내용을 가지고 있다. 제1장 총칙으로 목적, 도시계획 및 관리의 기본방향, 적용범위에 대한 규정, 제2장 광역 도시계획에서는 공청회의 개최 방법, 주민의견의 반영에 관한 사항을 규정, 제3장 도시기본계획에서는 도시기본계획의 지위 및 준용 규정에 관하여 규정, 제4장 도시관리계획에서는 도시관리계획의 수립절차, 도시계획시설, 지구단위계획 등에 관하여 법령에서 위임한 사항에 관하여 구체적인 사항을 규정하고 있다. 제5장에서는 개발행위의 허가 등에 관한 사항, 제6장에서는 지역·지구·구역 안에서의 각종 행위 제한에 관한 기준을 제시하고 있다.

한편, 부산시 도시계획 조례도 서울시와 동일하게 도시 방재에 관한 사항은 방재지구에서의 건축제한, 방재전문가를 도시계획위원회 구성에 포함하는 사항 등에 관한 일부 규정만 두고, 그 외 독자적이고 구체화된 방재에 관한 사항은 찾아보기 힘들다.

(2) 부산시 도시기본계획

1) 법적 성격

“2030 부산도시 기본계획 보고서”는 부산시의 도시기본계획으로 국토종합계획, 부산권 광역도시계획 등 상위계획의 내용을 수용하여 바람직한 미래상과 장기적인 발전방향을 제시하는 정책계획이자, 토지이용, 기반시설, 공원·녹지 등 물적측면 뿐만 아니라 인구, 산업, 사회, 재정 등 사회·경제적 측면을 포괄하여 주민 생활환경의 변화를 예측하고 대비하는 종합계획이다. 또한 토지의 개발·보전, 기반시설의 확충 및 효율적인 도시관리전략을 제시하여, 하위계획인 도시관리계획 등 관련 계획의 기본이 되는 전략계획의 성격을 가진다.⁷⁷⁾

2) 방재도시기본계획의 주요 내용

“2030년 부산도시 기본계획 보고서” 제7장에 방재 및 안전계획에 관하여 규정하고 있다. 기본방향으로 ① 재난 유형별·단계별 재해관리 체계 확립, ② U-도시방재시스템 구축으로 통합적인 관리체계의 확립, ③ 광역적이고 통합적인 도시방재 종합행정체계 구축, ④ 도시방재관련 기금 구조체계의 확립 및 재해대책의 강화, ⑤ 도시계획을 통한 방재계획의 실효성 제고를 제시하고, 각각의 방향에 따른 구체적인 실천계획을 담고 있다.⁷⁸⁾ 그 외 보고서에는 추가적으로 풍수해저감종합계획의 수립에 관한 사항을 포함하고 있다.

77) 부산광역시, 「2030 부산도시 기본계획 보고서」, p.6

78) 부산광역시, 「2030 부산도시 기본계획 보고서」, p.415

방 향	전 략
재난 유형별·단계별 재해관리 체계 확립	<ul style="list-style-type: none"> - 유형별 재해관리를 통한 신속하고 체계적인 방재대책 수립 - 화재, 풍수해, 해일, 교통사고, 재난사고, 지진, 산사태, 황사, 선박유류오염사고별 시책 제시 - 지역단위의 자치구별 방재계획을 통한 단계별 재해관리 수립 - 구체적인 재난 예방, 응급, 복구 단계별 시책 제시
U-도시방재시스템 구축으로 통합적인 관리체계의 확립	<ul style="list-style-type: none"> - U-도시방재시스템의 통합 플랫폼 구축 - 해양도시 특성의 적합한 도시방재체계 구축
광역적이고 통합적인 도시방재 종합행정체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 종합적인 도시방재 행정체계 구축 - 광역적 방재활동체계의 정비와 시설의 내실화 및 방재인력의 전문화
도시방재관련 기급 구조체계의 확립 및 재해대책의 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 도시형 재난에 대한 예방체계 강화 - 안전·안심 교통체계 구축
도시계획을 통한 방재계획의 실효성 제고	<ul style="list-style-type: none"> - 공간구조 및 토지이용계획을 통한 방재계획 실현 - 시설물의 재해예방능력과 복구능력의 강화 - 민간참여의 확대를 통한 시민자율 도시안전문화 기반조성

3. 평 가⁷⁹⁾

서울시, 부산시의 도시계획 조례를 바탕으로 한 자치법규 현황, 실제 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 도시계획 조례에 근거하여 수립된 도시기본계획의 내용을 검토해보았다.

79) 이 부분은 서울시, 부산시의 홈페이지에 제공된 자료를 가지고 살펴본 내용을 바탕으로 한 필자의 개인적인 평가로 지방자치단체 상황에 대한 해당 공무원 인터뷰 등 심층조사와 분석에 기인한 것이 아니기 때문에 실제 운영 내용상 차이가 있을 수도 있음을 미리 밝혀둔다.

도시계획조례의 경우 규정 내용만을 살펴보면 단순히 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 위임된 사항을 중심으로 규정되어 있어, 서울시, 부산시가 독자적인 계획고권(권한과 책임)을 가지고 자기 지역의 전체적인 공간 질서를 적극적으로 형성·발전시키고, 계획수립과정에 주체적으로 참여한다고는 보기 어렵다. 특히 방재계획과 관련된 사항에 되어서는 지역의 공간 특성 및 재해 유형에 따른 독자적인 방재계획수립과 관련된 내용을 찾아보기 어렵다.

한편, 방재의 경우 도시계획 조례뿐만 아니라 재해대책 및 재난 관련 법령인 「재난 및 안전관리기본법」, 「자연재해대책법」상의 체계에 따른 관련 조례 즉, 예를 들어 「서울시 재난 및 안전관리 조례」에 따라 방재대책이 추진되는 이원화된 체계를 가지고 있어 오히려 도시계획조례보다는 방재에 관해서는 재해대책 및 재난 관리관련 법령 및 자치법규 체계가 중심이 되어 추진되고 있기도 하다. 그래서 「서울시 재난 및 안전관리 기본조례」의 경우 상위법인 「재난 및 안전관리기본법」에서 미흡했던 부분인 사항, 구체적으로는 “도시안전 전반에 대한 도시안전기본계획 수립, 저소득층, 노약자, 장애인 등 재난 취약계층에 대한 지원, 재난관리 정책의 연구·개발, 지역안전공동체 조성, 자원봉사 활동 등에 관한 내용”을 적극적으로 조례에 규정하여 시행하고 자체적인 도시안전 가이드라인을 제정하여 운영하는 등 자치역량을 강화하고 있다.⁸⁰⁾ 방재도시계획 부분에 있어서도 지방자치단체들의 이와 같은 적극적인 움직임이 필요하다고 할 것이다.

한편, 서울시, 부산시의 경우 수립된 도시기본계획의 내용을 살펴보면 방재에 관한 사항들이 규정되어 있으나 지방자치단체의 공간 특성 및 재해특성에 대한 정밀한 사전 조사 및 평가에 기인하여 수립되어 있다고 보기는 어려운 측면이 있다. 서울시의 경우 계획수립 과정에 주민을 적극적으로 참여시키는 등 ‘서울플랜’의 이름을 가지고 독자적인

80) 이석민, 앞의 글, p.17

형태의 기본계획을 수립하여 운영하고 있으나 방재계획부분에 대해서는 내용상 중요도 있게 수립되어 있다고 보기는 어렵다. 따라서 방재도시계획분야에 대한 지방자치단체의 자주적이고 내실 있는 역할과 책임을 강화될 필요가 있다.

제 3 절 해외의 방재도시계획제도 운영 현황⁸¹⁾

1. 일본 : 동경

(1) 개 관

일본의 도시와 관련된 계획은 크게 「지방자치법」에 의한 시총합계획⁸²⁾과 「도시계획법」에 의한 “도시계획구역의 정비, 개발 또는 보전의 방침(도시계획구역 마스터플랜)”, “시정촌⁸³⁾ 도시계획에 관한 기본방침(시정촌 도시계획마스터플랜)”, 그 밖의 개별법에 의해 규정되는 각종 부문별계획 등이 있는데, 이들 계획이 상호 연계성을 가지고 도시공간을 관리하고 있다고 할 수 있다.⁸⁴⁾ 한편, 방재계획의 경우는 도시계획제도 속에서 이루어지도 하지만, 「재해대책기본법」 등 재해관련 법령에 근거하여 지방자치단체를 중심으로 “지역 방재 계획”을 수립하여 구체적인 방재대책을 지방자치단체별로 운영하고 있다. 또한 이들 계획과는 별개 또는 하나의 부문별 계획 등으로 연계하여 도도부현이나 시정촌에서 필요시 임의계획의 형태로 “방재도시만들기 계획”을 수립하고 있다.

81) 해외사례의 경우 주요 국가의 도시방재계획체계에 대해서는 국내에 많은 소개가 있어 왔고, 전문적이고 기술적인 사항들이 많아 법학자의 관점에서 자세한 분석이 어려워, 이 부분에 대해서는 생략하고 기본적인 법령 체계 개관과 우리나라의 도시·기본계획의 내용과 유사한 형태로 수립되어 운영되고 있는 동경과 런던의 도시공간 계획 중심으로 살펴보았다.

82) 지방자치법에 의한 시총합계획은 일본 지방자치법 제2조 제4항 “시정촌은 그 사무를 처리하는데 있어 의회의 의결의 거쳐 그 지역에서의 종합적이고 계획적인 행정 운영을 위한 기본 구상을 정하고 정하고 이에 입각해서 하도록 하여야 한다”는 규정에 근거한 것이다.

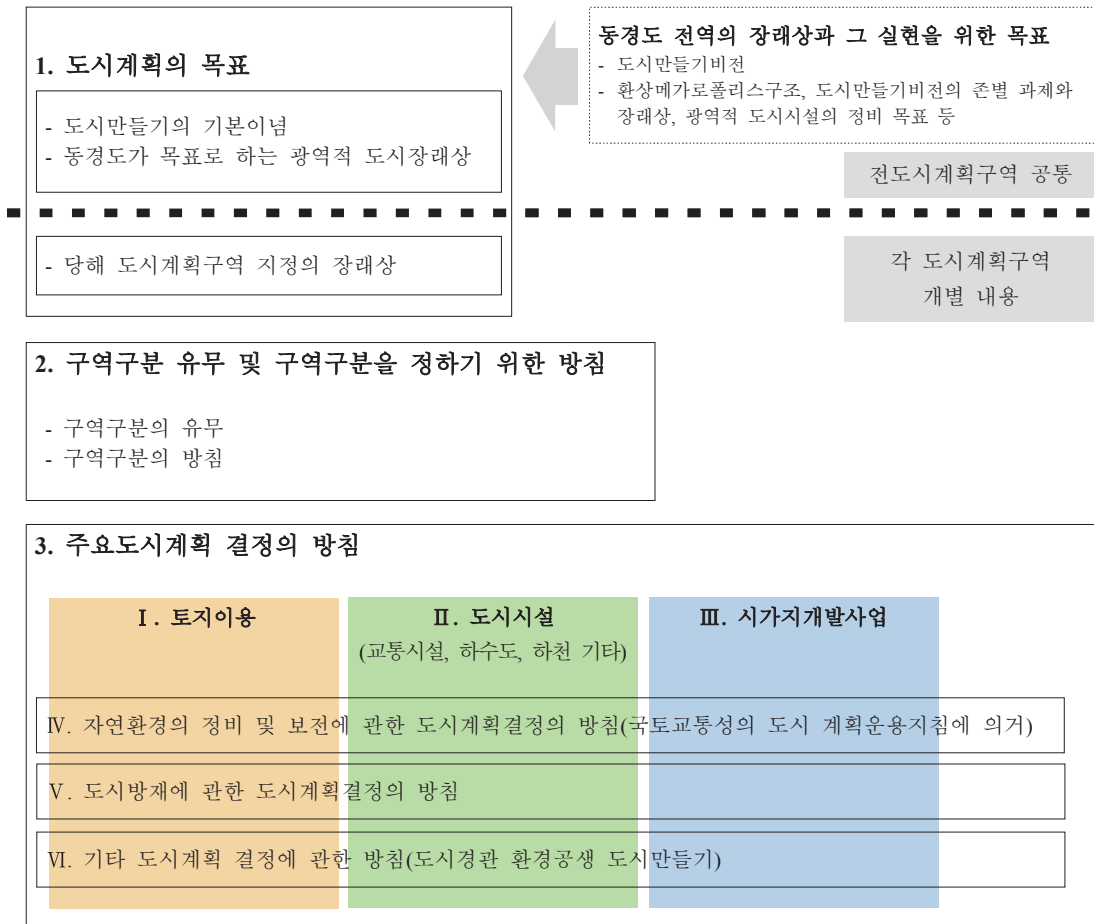
83) 우리나라의 기초 지방자치단체에 해당한다.

84) 심우배 외(a), “재해에 안전한 도시조성을 위한 방재도시계획 수립방안 연구”, p.55

(2) 동경의 사례

동경도의 경우 기존의 「정비, 개발 및 보전의 방침」이 갖고 있는 도시 계획으로서의 한계를 극복하기 위하여 구체적인 시가지상과 정비방향을 제시하는 계획으로서 “동경 도시만들기 비전(2009)”을 만들었고 이에서 제시한 도시상 및 정책방향을 포함하여 「도시계획 마스터플랜」을 동경의 기본계획으로서 수립하여 진행하고 있다.⁸⁵⁾

<도시계획구역 마스터플랜의 구조⁸⁶⁾>



85) 서울특별시, 「2030 서울도시기본계획」 자료집1, p.166

86) 서울특별시, 「2030 서울도시기본계획」 자료집1, p.164

동경 도시계획비전의 내용을 보면 서울시의 서울플랜과 비슷한 체계를 갖고 있는 것으로 볼 수 있다. 그 중 제5장 도시계획비전의 실현방안으로 ① 정책유도형 도시계획을 추진하는 기반 구축, ② 도시계획비전을 구체화하는 분야별 계획의 수립으로 관련 계획 즉, 「도시계획구역 마스터플랜」의 개정, 「다마 거점정비기본계획(가칭)」의 수립, 「시가지정비기본계획(가칭)」의 수립, 「방재도시만들기 추진계획」의 개정, 「녹지확보의 종합적인 방침(가칭)의 수립을 제시하고 있다. 또한 시구정촌 인접 지자체 등과의 연계 강화도 포함하고 있다.

<도쿄 도시계획비전의 구성⁸⁷⁾>

제 1 장 도시계획 비전의 개정	1. 개정의 배경 및 목적	
	2. 「도시계획비전」의 성격	
	3. 목표연도	
	4. 동경을 둘러싼 사회경제현황	
	5. 향후 도시계획의 과제	
제 2 장 동경을 한층 더 성숙하게 하는 도시계획	1. 도시계획의 기본이념과 목표	
	2. 환경첨단도시 창조를 향한 기본전략	
제 3 장 지향해야 하는 도시상	1. 동경이 지향해야하는 도시구조	
	2. 환상 메가로폴리스 구조의 구축	
	3. 콤팩트 시가지로의 재편	
	4. 지역상	1) 센터 코어 재생 존 2) 동경만 워터프론트 활성화 존 3) 도시환경재생존 4) 핵도시 광역 연계 존 5) 자연환경보전·활용 존
1. 도시활력의 유지·발전	1) 도시재생의 추진과 업무비즈니스 환경 등의 정비	

87) 서울특별시, 「2030 서울도시기본계획」 자료집1, p.165

제 4 장 도시상 실현을 위한 시책의 전개		2) 기능적인 교통네트워크의 실현 3) 물류의 효율화
	2. 환경과 공생하는 도시의 실현	1) 세계에서 가장 환경 부하가 적은 도시구조의 구축 2) 환경과 조화된 도시만들기
	3. 물과 녹지로 둘러싸인 운택한 도시의 실현	1) 물과 녹지 네트워크의 강화
	4. 도시문화의 창조·발신·계승	1) 아름답고 품격있는 경관의 형성 2) 도시관광 강화를 통한 활발한 교류 촉진
	5. 안전·안심하고 살 수 있는 생활환경의 실현	1) 성숙한 도시에 어울리는 풍부한 주거 생활의 실현 2) 도시의 안전성 확보
제 5 장 「도시계획비전」 의 실현방안	1. 정책유도형 도시계획을 추진하는 기반 구축	1) 도시개발의 체제도 등을 활용한 기반 구축 2) 동경의 독자적인 제도에 기초하는 기반 구축
	2. 도시계획 비전을 구체화하는 분야별 계획의 수립	1) 「도시계획구역 마스터플랜」의 개정 2) 「다마 거점정비기본계획(가칭)」의 수립 3) 「시가지정비기본계획(가칭)」의 수립 4) 「방재도시만들기 추진계획」의 개정 5) 「녹지확보의 종합적인 방침(가칭)」의 수립
	3. 시구정촌의 인접지자체 등과의 연계 강화	
부 록	1. 용어 설명	
	2. 도시상의 실현을 위한 시책일람표	

즉, 지역의 특성 강조, 각 부문별 계획 및 관련 지자체와의 연계 강화 등 방재계획을 지방자치단체를 중심으로 종합적·체계적인 운영을 강조하는 형태를 갖추고 있음을 알 수 있다. 또한 도시계획체계내에서도 방재계획이 포함되어 수립되고 있지만, 이러한 계획체계와 연계

하여 「동경도 방재도시만들기 추진 계획」을 별도 계획으로 수립하여 운영하고 있다. 이러한 방재도시만들기 계획의 경우 이 계획을 입안하기 위해 도시의 재해 위험도를 조사·판정하여 이 계획을 「도시레벨」, 「지구레벨」 계획에 반영하도록 하고 있다.⁸⁸⁾ 우리나라의 재해취약성분석제도와 유사한 제도이다.

2. 영국 : 런던

(1) 개 관

영국은 국토개발 및 지역개발은 “The Planning & Compulsory Purchase Act 2004”, “Localism Act 2011” 등에 근거하여 운영되고 있는 것으로 보인다. 영국은 2004년 “The Planning & Compulsory Purchase Act”의 개편에 따라 도시계획체계를 개편하였으며, 크게 국토 전반에 걸친 “국가 계획정책지침(NPPS: National Planning Policy Statements)⁸⁹⁾”, 광역권 차원의 “지역공간전략(RSS: Regional Spatial Strategies)”, 지방정부별 “지역개발구상(LDF : Local Development Frameworks)”의 구조로 되어 있다.⁹⁰⁾ “Localism Act 2011” 제6장(Planning)에 지역 개발 계획에 관하여 규정하고 있다. 계획정책지침에서 방재와 관련한 핵심적인 정책수단은 홍수위험관리수단으로 홍수위험평가방법, 의사결정수단으로 검증제도 등을 두고 있다.⁹¹⁾

88) 심우배 외(b), 「기후변화에 안전한 재해통합대응 도시 구축방안 연구(Ⅱ)」, 국토연구원, 2010. p.41, 42

89) 해당 원문은 Department for Communities and Local Government, 「National Planning Policy Framework」, 2012.3 (www.communities.gov.uk, 방문일자, 2015. 9.10)

90) 심우배 외(a), 앞의 보고서, p.82

91) 자세한 내용은 심우배 외(a), p.82~102 참조.

(2) 런던⁹²⁾

우리나라의 도시기본계획의 형태인 서울플랜과 유사한 지역 차원의 공간개발계획으로 런던시장이 수립하는 런던플랜(2009)이 있다. 런던플랜은 총 6개의 장으로 주제별, 이슈별, 권역별 3단 계획체계를 갖추고 있으며, 구체적인 구성은 다음과 같다.

<런던플랜의 구성⁹³⁾>

서 문	계획목표	1. 오픈스페이스의 침해 없는 런던의 성장 도모
		2. 시민들이 살기 좋은 런던 만들기
		3. 경제의 성장과 다양화를 통한 런던의 번영
		4. 사회적 포용을 통한 빈곤과 차별의 감소
		5. 런던의 접근성 향상
		6. 매력적이고 잘 디자인된 녹색도시 런던 조성
제 1 장 런던의 위상	세계 속 런던의 위치(London's place in the world)	
	런던의 과거와 현재(London-past and present)	
	런던을 변화시키는 힘(Forces driving change in London)	
제 2 장 전반적 개발전략	2A. 전반적 전략 (The overall strategy)	2A.1 지속가능한 개발
		2A.2 런던의 개괄적 공간정책
		2A.3 교통과 공간개발
		2A.4 런던의 권역
	2B. 공간전략 다이어그램(The Key Diagram)	
제 3 장 주제별 정책	3A. 런던에서의 삶 (Living in London)	3A.1 주택정책
		3A.2 런던의 다양한 인구
		3A.3 커뮤니티 서비스 제공
		3A.4 커뮤니티, 근린주구, 개발과정
	3B. 런던에서 일하기 (Working in London)	3B.1 경제적 문맥
		3B.2 사무실의 수요와 공급
		3B.3 제조업과 도매분포

92) 런던사례의 경우, 서울특별시, 「2030 서울도시기본계획」 자료집1, p.170~178에 자세하게 소개되어 있음.

93) 서울특별시, 「2030 서울도시기본계획」 자료집1, p.174~175.

제 3 장 지방자치단체 및 해외 방재도시 계획제도 운영 현황과 시사점

	3C. 접근 용이한 런던 (Connecting London)	3B.4 성장 섹터의 출현	
		3B.5 인력기술 향상과 고용기회의 확대	
		3C.1 공간개발과 교통시설의 긴밀한 연계	
		3C.2 지역, 국내, 국제적인 교통시설 연계 향상	
		3C.3 더 나은 런던의 공공교통	
		3C.4 혼잡 줄이기와 보행로 이용확대	
	3D. 런던에서 즐기기 (Enjoying London)	3C.5 화물, 상품, 서비스 운송 향상	
		3D.1 런던의 소비자	
		3D.2 런던의 문화와 스포츠	
		3D.3 방문객의 런던	
	제 4 장 핵심정책	4A. 런던의 메타볼리즘: 자연환경의 사용과 관리 (London's metabolism: using and managing natural resources)	3D.4 런던의 오픈된 공공 공간 향상
			4A.1 쓰레기 계획
4A.2 광물 계획			
4A.3 대기 질 향상			
4A.4 에너지사용 향상			
4A.5 효율적인 물 사용			
4A.6 소음 줄이기			
4A.7 기후변화 대책			
4A.8 토양오염			
4A.9 유해물질			
4B. 런던의 디자인 (Design on London)		4B.1 콤팩트시티 디자인을 위한 원칙	
		4B.2 콤팩트시티를 위한 구체적 디자인	
4C. 물길 네트워크 (The Blue Ribbon Network)		4C.1 물길 네트워크를 위한 원칙	
		4C.2 물길 네트워크의 정의	
		4C.3 자연자원과 힘 그리고 인류유적	
		4C.4 지속가능한 성장의 우선순위	
		4C.5 물결 네트워크 즐기기	
		4C.6 디자인	
	4C.7 런던의 수변 공간		
제 5 장 권역별 계획	5A. 권역계획의 전반적 접근방법(Overall strategy)		
	5B. 중앙런던 권역(Central London)		
	5C. 동부권역과 템즈 게이트웨이(East London and the Thames Gateway)		
	5D. 서런던 권역(West London sub-region)		
	5E. 북런던 권역(North London sub-region)		
	5F. 남런던 권역(South London sub-region)		
제 6 장	6A. 비전의 실현	6A.1 런던플랜의 영향범위	

실행계획	(Delivering the vision)	6A.2 주요 실행과정
		6A.3 주요 이해당사자와 이들의 역할
		6A.4 실행계획에 공헌할 전략들
	6B. 모니터링과 검토 (Monitoring and review)	6B.1 런던플랜의 수행을 위한 지표
		6B.2 모니터링 골격 초안
	6C. 런던의 미래 (Looking to the future)	6C.1 2020년 이후 런던
6C.2 런던플랜의 변경사항에 대한 검토		
부 록	런던의 전략적 타운센터 네트워크 (London's strategic town centre network)	
	전략적 고용창출 지역(Strategic employment locations)	
	조정 테이블(Reconciliation tables)	
	주차 표준(Parking standards)	
	물길 네트워크의 실행(Implementation of the Blue Ribbon Network)	
	부가계획문서 표(List of Supplementary Planning Network)	
	런던플랜의 부가적인 평가사항(Main requirements for additional assessments as a result of a London Plan)	
	런던플랜의 실행을 돕는 파트너쉽 (Partnerships that can help to deliver the London Plan)	
	실행의 도구(Implementation tools)	

3. 시사점

일본과 영국의 경우도 우리나라와 유사하게 도시공간계획 법제와 자연재해대책 관련 법제체계에서 방재에 관한 사항들이 함께 고려되고 있으며, 중앙과 지방정부의 역할 분담이 이루어지는 유사한 체계를 갖고 있다.

그러나 도시 계획 수립 시 효율적인 도시 공간 구분 및 공간계획을 정치하게 수립하고 있으며, 재해에 대한 평가 지표 및 모니터링 기법도 매우 정치하게 수립되어 있다. 또한 도시 계획에 있어서도 법정 계획 외에 지방정부를 중심으로 하는 비법정 계획 등을 통해 정확한 비전과 방향을 제시하고 있음을 알 수 있다.

무엇보다 중요한 시사점은 지방자치단체가 중심이 된 방재도시계획 제도의 운영과 방재대책의 중요성을 강조하고 있다는 부분이다. 특히 우리나라와 유사한 체계의 일본은 도시계획체계 외에 지방자치단체를 중심으로 한 ‘방재도시만들기’ 사업 추진을 통해 지방 상황에 맞는 독자적인 방재 대책을 적극적으로 진행해나가고 있음을 알 수 있다.

전체적으로 도시계획체계 내에서 도시공간 계획 간의 연계·조화, 지방정부 중심의 도시방재대책 추진, 기초, 광역, 중앙정부간의 유기적인 협력 관계, 법정·비법정 계획의 조화 등 향후 우리나라의 방재 도시계획체계 수립에 시사점을 가져볼 수 있는 부분이다.

제 4 장 재해예방적 방재도시 공간조성을 위한 법제 정비 방안 연구

제 1 절 법제 개선 방향

1. 형식적 측면

재해예방적 방재도시 공간 조성을 위한 법제 개선 방향을 모색하기 전에 앞서 살펴본 현황 및 문제점을 바탕으로 기존의 법률을 개정할 것인지, 아니면 새로운 법률을 제정할 것인지에 대한 형식적 측면에서 검토가 필요하다. 법제처에서 제시한 법령입안 심사기준을 살펴보면, 이에 대한 명확한 기준이 정립되어 있는 것은 아니지만, 기존의 법제도를 보완하거나 새로운 사항을 규율하더라도 유사한 분야를 규율하는 법률이 있어 그 법률을 개정함으로써 쉽게 반영할 수 있는 경우라면 기존 법률을 개정하고, 전혀 새로운 분야를 규율하거나 기존의 여러 법률에서 규율하고 있는 사항을 아울러 체계적·종합적으로 규율하려는 경우라면 새로운 법률을 제정하게 된다고 제시하고 있다.⁹⁴⁾

본 연구에서는 2가지 측면 즉, 기존 법령을 개정하는 방안과 새로운 법률을 제정하는 방안 2가지로 나누어 법제 정비방안을 검토하고자 한다. 도시계획차원에서 방재계획의 중요성 및 내용을 강화하고, 「자연재해대책법」, 「재난 및 안전관리기본법」 등 관련 법령상의 제도와 유기적으로 연계시키는 방안은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 동법 시행령, 관련 법령의 부분적인 개정만으로 달성할 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」은 도시 개발에 초점이 맞추어져 있는 법으로 현행 법령체계에서 도시 방재의

94) 법제처, 「법령입안심사기준」, p.11, 2006.

개념을 강화하고, 도시 공간 계획에 있어 종합적·체계적으로 방재 계획을 수립하고 추진하는 것에는 한계를 가질 수밖에 없기 때문에 추가적으로 「(가칭)도시방재법」의 제정을 검토하고자 하는 것이다.

따라서 방재도시공간 조성을 위한 법제 정비방안으로 ① 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 동법 시행령, 관련 법령 등 기존 법령 개정을 통한 방안과 ② 새로운 법률을 제정하는 방안으로 나누어 방안을 검토해본다. 신규 입법의 경우, 신규 입법에 따른 부담이 기존 법령 개정보다는 크지만, 다양한 법률 및 부처에서 각각 개별적으로 진행되고 있는 입법 체계상 나타나는 한계를 극복하고, 도시 방재역량을 강화하는 하나의 입법적 대안으로 고려해볼 수 있을 것이다.

2. 내용적 측면

재해예방적 방재도시 공간 조성을 위한 내용적 측면에서의 법제 개선 방향은 현행 방재도시계획과 관련한 법령 및 자치법규 운영 현황 분석에 기초하여, 재해예방적 방재도시 계획 수립을 위한 다양한 실체법적·절차법적 법제 개선방안을 제시하고자 한다. 구체적으로 ① 도시계획 및 재해 예방·재난관리 관련 법률, 조직, 계획, 개별 제도 간의 상호 연계성 강화, ② 중앙과 지방정부간의 유기적인 역할 분담 및 지방의 역할 강화, ③ 지역 및 재해별 특성을 고려한 실질적이고 구체적인 방재도시계획의 수립 및 운영, ④ 방재도시계획 수립 절차의 개선 등의 관점에서 법제 개선 방안을 검토해본다.

제 2 절 방재도시 공간조성을 위한 법제 개선 방안

1. 현행 도시계획 관련 법령의 개선 방안

(1) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 개정

앞서 검토해본 것처럼, 방재도시계획의 중요성에 대한 인식으로 최근까지도 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 개정을 통해 방재도시계획에 관한 제도개선이 적극적으로 진행되어 현행 법률 내에서 개정사안은 크게 많지 않다. 다만, 도시계획 수립 시 방재에 대한 적극적인 고려와 제도의 실효성을 높이기 위한 방안으로 ① 방재도시계획의 개념 신설, ② 도시계획의 내용에 방재에 관한 사항 추가 및 강조, ③ 재해취약성 분석의 효과와 경제성을 고려하여 지자체에서 수립한 다른 계획의 데이터를 활용할 수 있도록 하는 정도의 개정시안을 제시하였다.

<「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 개정시안⁹⁵⁾>

현행	개정시안	비고
제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1.~ 3. (생략) 4. “도시·군관리계획”이란 특별시·광역시·특별자치시·	제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1.~ 3. (현행과 같음) 4. “도시·군관리계획”이란 특별시·광역시·특별자치시·	- 도시·군관리계획의 부문별 계획에 방재를 추가적으로 명시하여 방재계획을 강조함.

95) 해당 법률 개정시안의 내용은 현행 방재도시계획상의 문제점 분석에 기초하여 이를 해결할 수 있는 방안에 대하여 구체적인 개정시안을 필자가 마련한 후, 연구포럼에서 전문가들의 검토를 받아 초안으로 제시하였다. 실제 입법에 반영한다면, 입법 정책적 판단, 관련 법령과의 관계를 고려하여 재검토되어야 할 것이다.

현 행	개정시안	비 고
<p>특별자치도·시 또는 군의 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지 이용, 교통, 환경, 경관, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 복지, 안보, 문화 등에 관한 다음 각 목의 계획을 말한다.</p> <p>가. ~ 바, (생략)</p> <p><신설></p> <p>5.~ 20. (생략)</p> <p><신설></p>	<p>특별자치도·시 또는 군의 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지 이용, 교통, 환경, 경관, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 복지, 안보, 문화, 방재 등에 관한 다음 각 목의 계획을 말한다.</p> <p>가.~ 바, (현행과 같음)</p> <p>사. 지역별·재해유형별 방재에 관한 계획</p> <p>5.~ 20. (현행과 같음)</p> <p>21. “방재도시계획”이란 도시재해를 방지하기 위하여 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 관할 구역에 수립하는 공간구조상의 재해대책에 관한 계획으로서 방재광역시계획, 방재도시·군 계획, 방재도시·군 관리계획을 포함한다.</p>	<p>- 방재도시계획의 개념정의를 신설하여 개념을 명확히 하고, 추후 방재도시계획에 관한 사항을 법률 개정을 통하여 추가함.</p>
<p>제12조(광역시계획의 내용)</p> <p>① 광역도시계획에는 다음 각호의 사항 중 당해 광역계획권의 지정목적에 달성하는 데 필요한 사항에 대한 정책방향이 포함되어야 한다.</p> <p>1.~ 4. (생략)</p> <p><신설></p> <p>5. (생략)</p> <p>② (생략)</p>	<p>제12조(광역시계획의 내용)</p> <p>① 광역도시계획에는 다음 각호의 사항 중 당해 광역계획권의 지정목적에 달성하는 데 필요한 사항에 대한 정책방향이 포함되어야 한다.</p> <p>1.~ 4. (현행과 같음)</p> <p>4의2. 광역계획권의 방재에 관한 사항</p> <p>5. (현행과 같음)</p> <p>② (현행과 같음)</p>	<p>- 시행령상의 규정을 상향입법함.</p> <p>- 광역도시계획에도 방재에 관한 사항을 추가하도록 함(방재광역시계획이 될 것임)</p>

현 행	개정시안	비 고
<p>제13조(광역도시계획의 수립을 위한 기초조사) ① 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 광역도시계획을 수립하거나 변경하려면 미리 인구, 경제, 사회, 문화, 토지 이용, 환경, 교통, 주택, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항 중 그 광역도시계획의 수립 또는 변경에 필요한 사항을 대통령령으로 정하는 바에 따라 조사하거나 측정하여야 한다.</p> <p>② ~ ③ (생략)</p>	<p>제13조(광역도시계획의 수립을 위한 기초조사) ① 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 광역도시계획을 수립하거나 변경하려면 미리 인구, 경제, 사회, 문화, 토지 이용, 환경, 교통, 주택, <u>풍수해·지진 그 밖의 재해의 발생현황 및 추이</u>, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항 중 그 광역도시계획의 수립 또는 변경에 필요한 사항을 대통령령으로 정하는 바에 따라 조사하거나 측정하여야 한다.</p> <p>② ~ ③ (현행과 같음)</p>	<p>- 시행령상의 규정을 상향입법함.</p>
<p>제19조(도시·군기본계획의 내용) ① 도시·군기본계획에는 다음 각 호의 사항에 대한 정책 방향이 포함되어야 한다.</p> <p>1. ~ 8의2. (생략)</p> <p>8의3. 방재 및 안전에 관한 사항</p> <p>9. ~ 10. (생략)</p> <p>② ~ ③ (생략)</p>	<p>제19조(도시·군기본계획의 내용) ① 도시·군기본계획에는 다음 각 호의 사항에 대한 정책 방향이 포함되어야 한다.</p> <p>1. ~ 8의2. (생략)</p> <p>8의3. 방재 및 안전에 관한 사항(<u>자연재해대책법 제18조에 따른 재해지도를 포함한다</u>)</p> <p>9. ~ 10. (현행과 같음)</p> <p>② ~ ③ (현행과 같음)</p>	<p>- 방재 및 안전에 관한 사항에 재해지도 등 구체적인 내용을 포함하도록 규정하거나, 하위규정 및 지침에 추가하는 방안 고려함,</p>
<p>제20조(도시·군기본계획 수립을 위한 기초조사 및 공청회) ① <생략></p> <p>② 시·도지사, 시장 또는 군수는 제1항에 따른 기초</p>	<p>제20조(도시·군기본계획 수립을 위한 기초조사 및 공청회) ① <현행과 같음></p> <p>② 시·도지사, 시장 또는 군수는 제1항에 따른 기초</p>	<p>- 토지적성평가에 관한 지침은 국토교통부 훈령(토지의 적성평가에</p>

현 행	개정시안	비 고
<p>조사의 내용에 국토교통부장관이 정하는 바에 따라 실시하는 토지의 토양, 입지, 활용가능성 등 토지의 적성에 대한 평가(이하 “토지적성평가”라 한다)와 재해취약성에 관한 분석(이하 “재해취약성분석”이라 한다)을 포함하여야 한다.</p> <p>③ 도시·군기본계획 입안일부터 5년 이내에 토지적성평가를 실시한 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 제2항에 따른 토지적성평가 또는 재해취약성분석을 하지 아니할 수 있다.</p> <p><u><신 설></u></p>	<p>조사의 내용에 국토교통부장관이 정하는 바에 따라 실시하는 토지의 토양, 입지, 활용가능성 등 토지의 적성에 대한 평가(이하 “토지적성평가”라 한다)와 <u>국토교통부장관이 정하는 바에 따라</u> 재해 취약성에 관한 분석(이하 “재해취약성분석”이라 한다)을 포함하여야 한다.</p> <p>③ 도시·군기본계획 입안일부터 5년 이내에 토지적성평가를 실시한 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 제2항에 따른 토지적성평가 또는 재해취약성분석을 하지 아니할 수 있다.</p> <p><u>④ 시·도지사, 시장 또는 군수는 제2항에 따른 재해취약성분석을 하는 경우 자연재해대책법 제16조에 따른 풍수해저감종합계획 등 타 계획에서 활용한 자료를 우선적으로 활용할 수 있다.</u></p>	<p>관한 지침, 국토교통부훈령 제569호)으로 제정되어 있으나 재해취약성 분석에 관한 지침은 현재 매뉴얼 형태로 운영되고 있어 이를 부령 내지 훈령(행정규칙) 수준으로 내용을 구체화하여 법적 지위를 상향함.</p> <p>- 지자체의 재해취약성분석에 대한 이중부담을 경감시키기 위해 「자연재해대책법」에 도시계획수립시 풍수해저감종합계획을 반영하도록 규정하고 있으나 이 법 규정에 풍수해저감종합계획의 내용을 재해취약성 분석에 활용할 수 있도록 하는 근거 규정을 신설함.</p>

제2 절 방재도시 공간조성을 위한 법제 개선 방안

현 행	개정시안	비 고
<p>제25조(도시·군관리계획의 입안) ① (생략)</p> <p>② 국토교통부장관(제40조에 따른 수산자원보호구역의 경우 해양수산부장관을 말한다. 이하 이 조에서 같다), 시·도지사, 시장 또는 군수는 도시·군관리계획을 입안할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 도시·군관리계획도서(계획도와 계획조서를 말한다. 이하 같다)와 이를 보조하는 계획설명서(기초조사결과·재원조달방안 및 경관계획 등을 포함한다. 이하 같다)를 작성하여야 한다.</p> <p>③ 도시·군관리계획은 계획의 상세 정도, 도시·군관리계획으로 결정하여야 하는 기반시설의 종류 등에 대하여 도시 및 농·산·어촌 지역의 인구밀도, 토지 이용의 특성 및 주변 환경 등을 종합적으로 고려하여 차등을 두어 입안하여야 한다.</p>	<p>제25조(도시·군관리계획의 입안) ① (현행과 같음)</p> <p>② 국토교통부장관(제40조에 따른 수산자원보호구역의 경우 해양수산부장관을 말한다. 이하 이 조에서 같다), 시·도지사, 시장 또는 군수는 도시·군관리계획을 입안할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 도시·군관리계획도서(계획도와 계획조서를 말한다. 이하 같다)와 이를 보조하는 계획설명서(기초조사결과·재원조달방안 및 경관계획, 방재계획 등을 포함한다. 이하 같다)를 작성하여야 한다.</p> <p>③ 도시·군관리계획은 계획의 상세 정도, 도시·군관리계획으로 결정하여야 하는 기반시설의 종류 등에 대하여 도시 및 농·산·어촌 지역의 인구밀도, 토지 이용의 특성 및 주변 환경, 지역별 방재에 관한 사항 등을 종합적으로 고려하여 차등을 두어 입안하여야 한다.</p>	<p>- 도시·군 기본계획과 마찬가지로 도시·군관리계획에도 방재에 관한 사항을 추가함 (방재도시·군계획이 됨.)</p>
<p>제27조(도시·군관리계획의 입안을 위한 기초조사 등) ① ~ ④ (생략)</p> <p><신설></p>	<p>제27조(도시·군관리계획의 입안을 위한 기초조사 등) ① ~ ④ (현행과 같음)</p> <p>⑤ 시·도지사, 시장 또는 군수는 제3항에 따라 재해취약성분석을 하는 경우 자</p>	<p>- 지자체의 재해취약성분석에 대한 이중부담을 경감시키기 위해 「자연재해대책법」에</p>

제 5 장 재해예방적 방재도시 공간조성을 위한 법제 정비 방안 연구

현 행	개정시안	비 고
	<p><u>연재해대책법 제16조에 따른 풍수해저감종합계획 등 타 계획에서 활용한 자료를 우선적으로 활용할 수 있다.</u></p>	<p>도시계획수립시 풍수해저감종합계획을 반영하도록 규정하고 있으나 이 법 규정에 풍수해저감종합계획의 내용을 재해취약성 분석에 활용할 수 있도록 하는 근거 규정을 신설함.</p>
<p>제61조(관련 인·허가등의 의제) ① 개발행위허가 또는 변경허가를 할 때에 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 그 개발행위에 대한 다음 각 호의 인가·허가·승인·면허·협의·해제·신고 또는 심사 등(이하 “인·허가등”이라 한다)에 관하여 제3항에 따라 미리 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 그 인·허가등을 받은 것으로 본다.</p> <p>1. ~ 19. (생략)</p> <p><u><신설></u></p>	<p>제61조(관련 인·허가등의 의제) ① 개발행위허가 또는 변경허가를 할 때에 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 그 개발행위에 대한 다음 각 호의 인가·허가·승인·면허·협의·해제·신고 또는 심사 등(이하 “인·허가등”이라 한다)에 관하여 제3항에 따라 미리 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 그 인·허가등을 받은 것으로 본다.</p> <p>1. ~ 19. (현행과 같음)</p> <p>20. 「자연재해대책법」에 따른 사전재해영향성검토협의</p>	<p>- 개발행위허가 및 변경허가를 받을 경우 「자연재해대책법」에 따른 사전재해영향성검토 협의를 받도록 하고 이에 대한 의제하도록 함.</p>

(2) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령 규정 개정

시행령에서는 국민의 권리·의무와 관련되는 실체적인 사항뿐만 아니라 총리령·부령보다는 상대적으로 보다 중요한 사항을 그 규율대상으로 정하고 있다.⁹⁶⁾ 따라서 법률에서 위임한 사항을 시행령에서는 구체적으로 열거하여야 하며, 그 대상·내용 및 기준을 정하여야 한다. 방재도시계획은 도시계획에 방재적 관점을 가미하여 도시주민의 안전을 도모함과 동시에 안전한 도시생활을 영위할 수 있도록 수립되는 계획이므로, 이에 관련된 보다 구체적인 사항은 시행령에 정하도록 하여 체계적, 종합적, 구체적인 운용 및 관리가 되도록 하여야 할 것이다. 이를 위해서 ① 도시계획의 수립 및 입안에서 방재, 방재계획 등을 추가하고, ② 도시계획의 수립 기준에 있어 지역별·재해별 특성이 고려되고 부문별 계획과 연계되도록 기준을 구체적으로 추가하며, ③ 도시계획 수립 절차에 있어 「자연재해대책법」상의 사전재해영향성 검토 협의의 내용을 반영하여 상호 연계할 수 있도록 하는 사항 등을 시행령에 추가하도록 하여야 할 것이다. 구체적인 개정시안을 제시하면 다음과 같다.

<「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 개정시안⁹⁷⁾>

현 행	개정시안	비 고
제10조(광역도시계획의 수립기준) 국토교통부장관은 법 제12조제2항에 따라 광역도시계획의 수립기준을 정할 때에는 다음 각 호의 사항을	제10조(광역도시계획의 수립기준) 국토교통부장관은 법 제12조제2항에 따라 광역도시계획의 수립기준을 정할 때에는 다음 각 호의 사항	- 광역도시계획 수립 기준에 지역별·재해유형별 특성이 반영되어 수립될

96) 법제처, 앞의 책, p.10.

97) 개정시안의 내용 중 앞서 제시한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 개정시안으로 상향 입법되어 시행령에 삭제되어야 하는 사항은 제외하고 제시하였다.

제 5 장 재해예방적 방재도시 공간조성을 위한 법제 정비 방안 연구

현 행	개정시안	비 고
<p>종합적으로 고려하여야 한다.</p> <p>1. ~ 6. (생략)</p> <p><u><신설></u></p>	<p>을 종합적으로 고려하여야 한다.</p> <p>1. ~ 6. (현행과 같음)</p> <p>7. 방재도시계획 수립시 지역별·재해유형별 특성이 잘 반영될 수 있도록 할 것</p>	<p>수 있도록 기준을 추가함.</p>
<p>제13조(광역도시계획의 승인)</p> <p>① 시·도지사는 법 제16조 제1항에 따라 광역도시계획의 승인을 얻고자 하는 때에는 광역도시계획안에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 국토교통부장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>1. ~ 5. (생략)</p> <p><u><신설></u></p> <p>② ~ ③ (생략)</p>	<p>제13조(광역도시계획의 승인)</p> <p>① 시·도지사는 법 제16조 제1항에 따라 광역도시계획의 승인을 얻고자 하는 때에는 광역도시계획안에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 국토교통부장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>1. ~ 5. (현행과 같음)</p> <p>6. 「자연재해대책법」에 따른 사전재해영향성검토협의 자료</p> <p>② ~ ③ (현행과 같음)</p>	<p>- 「자연재해대책법」에 따라 도시계획 수립 시 사전재해영향성 검토협의를 하고 이에 관한 사항을 반영하도록 되어 있으므로 이를 확인할 수 있는 자료를 제출 서류에 추가함.</p>
<p>제16조(도시·군기본계획의 수립기준) 국토교통부장관은 법 제19조제3항에 따라 도시·군기본계획의 수립기준을 정할 때에는 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여야 한다.</p> <p>1. 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 토지이용·교통·환경 등에 관한 종합계획이 되도록 할 것</p> <p>2. ~ 9. (생략)</p>	<p>제16조(도시·군기본계획의 수립기준) 국토교통부장관은 법 제19조제3항에 따라 도시·군기본계획의 수립기준을 정할 때에는 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여야 한다.</p> <p>1. 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 토지이용·교통·환경, 방재 등에 관한 종합계획이 되도록 할 것</p> <p>2. ~ 9. (현행과 같음)</p>	<p>- 부분별 계획에 방재를 추가하고, 방재도시·군·기본계획의 수립시 지역별·재해별 특성이 고려되고 부문별 계획과 연계되도록 기준을 추가함.</p>

현 행	개정시안	비 고
<p><u><신 설></u></p>	<p>10. 방재도시 군·기본계획의 경우 지역별·재해별 특성을 고려하여 구체적으로 수립하도록 하여야 하며, 각각의 부문별 계획과 연계·조화되도록 할 것</p>	
<p>제17조(시·군 도시·군기본계획의 승인) ① 시장 또는 군수는 법 제22조의2제1항에 따라 도시·군기본계획의 승인을 받으려면 도시·군기본계획안에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 도지사에게 제출하여야 한다.</p> <p>1. ~ 5. (생략)</p> <p><u><신 설></u></p> <p>② ~ ③ (생략)</p>	<p>제17조(시·군 도시·군기본계획의 승인) ① 시장 또는 군수는 법 제22조의2제1항에 따라 도시·군기본계획의 승인을 받으려면 도시·군기본계획안에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 도지사에게 제출하여야 한다.</p> <p>1. ~ 5. (현행과 같음)</p> <p>6. 「자연재해대책법」에 따른 사전재해영향성검토협의 자료</p> <p>② ~ ③ (현행과 같음)</p>	<p>- 「자연재해대책법」에 따라 도시계획 수립 시 사전재해영향성 검토협의를 하고 이에 관한 사항을 반영하도록 되어 있으므로 이를 확인할 수 있는 자료를 제출 서류에 추가함.</p>
<p>제19조(도시·군관리계획의 수립기준) 국토교통부장관(법 제40조에 따른 수산자원보호구역의 경우 해양수산부 장관을 말한다)은 법 제25조 제4항에 따라 도시·군관리계획의 수립기준을 정할 때에는 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여야 한다.</p> <p>1. ~ 11. (생략)</p> <p><u><신 설></u></p>	<p>제19조(도시·군관리계획의 수립기준) 국토교통부장관(법 제40조에 따른 수산자원보호구역의 경우 해양수산부 장관을 말한다)은 법 제25조 제4항에 따라 도시·군관리계획의 수립기준을 정할 때에는 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여야 한다.</p> <p>1. ~ 11. (현행과 같음)</p> <p>12. 방재도시 군·관리계획의 경우 지역별·재해별 특성을 고려하여 구체적으로 수립하도록 하여야 하며, 각각</p>	<p>- 방재도시 군·관리계획의 수립 시 지역별·재해별 특성이 고려되고 부문별 계획과 연계되도록 기준을 추가함.</p>

현 행	개정시안	비 고
	<u>의 부문별 계획과 연계· 조화되도록 할 것</u>	

(3) 방재에 관한 지침의 개선

현행 광역도시, 도시·군 기본 및 도시·군 관리계획의 수립에 관한 구체적인 사항은 지침에 의하여 운영되고 있다. 지침은 행정기관 내부의 규범이라는 성질과 그 내용이 지나치게 전문적이거나 순전히 기술적인 사항으로서 수시로 개정할 필요가 있다는 특색이 있다.⁹⁸⁾

그러나 현행 도시계획상의 수립지침에 있어 방재에 관한 사항은 전문적이거나 기술적인 내용을 포함하고 있지 않다. 또한 방재에 관한 사항은 해당 도시주민의 안전·안심한 생활의 보장과 밀접한 관계가 있고, 이를 보장하는 것이 국가의 책무이므로 행정내부의 규범으로 정하는 것은 타당성이 결여 된다고 하겠다. 따라서 중요한 내용들은 법령 단위로 상향시키고, ① 방재에 관한 기본적인 사항, ② 방재계획을 수립할 시 고려하여야할 사항을 지침에 규정하여야 할 것으로 본다.

< 방재에 관한 기본사항(안)⁹⁹⁾>

가) 방재기본계획 수립방침

- 국가재난 관리계획 및 지역재난 관리계획 수립지침, 지방행정기관 등의 재난관리 계획을 종합하여 계획 수립
- 단계별로 체계적인 방재계획이 이루어 질 수 있도록 예방, 대비, 수습 및 복구대책 등 계획 수립

98) 법제처, 앞의 책, p.11.

99) 이 안은 현행 도시계획수립지침상의 방재에 관한 사항에 대하여 지침을 개정할 경우 어떠한 사항이 규정되어야 하는지에 대한 전문가 자문(정명운 한국법제연구원 연구위원)을 통해 받은 의견으로, 해당 전문가의 허락을 얻어 게재하였음을 밝힌다.

- 계획의 실행 가능성을 높이기 위하여 재정 및 투자계획을 병행하여 계획 수립
- 도시개발시 재해저감방안 수립 및 방재시설 확충
- 기반시설 및 토지이용체계는 지역방재에 능동적이고 비상시의 피해를 극소화 하도록 계획 수립
- 주요 도로, 공원 등 공공시설의 정비와 이러한 방재공공시설과 일체가 되는 피난지, 피난로로써 기능을 확보하기 위한 방재공공시설 주변에서 건축물 등의 정비에 관한 계획의 개요
- 도시방재정보체계 및 종합행정체계의 구축
 - 민관합동의 재난관리시스템 통합 및 정보 공유를 통한 재난대처 능력 강화
 - 재해·재난 유형별 방재정보의 종합적 전산화를 통한 방재정보 시스템 구축
- 도시방재관련 긴급 구조체계 확립

나) 방재기본계획수립 시 고려사항

- 관계행정기관과의 조정

방재기본계획의 수립에 있어서는 지역방재계획과의 조정을 도모한다는 관점에서 지역방재계획 담당부서와 충분한 조정을 도모하여야 한다. 또한 방재기본계획의 수립에 있어서는 도시계획 측면 외에 토목, 건축, 소방 등 많은 부분의 내용을 포함하고 있다. 따라서 당해 지구를 관할하는 다른 행정기관과의 충분한 조정을 도모하는 것이 필요하다.
- 타 제도와의 병행

방재기본계획의 수립에 있어서는 구역의 방재기능의 확보라는 관점에서 필요에 따라 방재지역 등을 하나로 지정하는 것이 바람직하다. 또한 방재기본계획의 수립은 하나의 행정구역을 대상으로 책정되는 경우보다는 다른 행정구역과의 연계가 중요하며, 타 제도, 예를 들면 「자연재해대책법」에 의해 수립되어 오던 계획과 국토·도시계획의 방재 및 안전에 관한 계획과의 상호 연계와 통합이 이루어 져야 할 것이다.

2. 현행 재난관리 관련 법령의 개선 방안

이번 연구는 방재도시계획에 초점을 맞추어 법령 정비방안을 마련하는 것으로 기본적으로는 도시계획에 관한 기본 법률인 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 중심으로 개선 방안을 모색하는 것이다. 따라서 재난 관련 법령인 「자연재해대책법」과 「재난 및 안전관리기본법」에 대한 정밀한 분석과 이에 대한 개선방안은 본 연구에서 중심으로 다루는 내용은 아니어서 간단히 방재도시계획과의 연계성 강화 및 재해예방적 도시공간 조성의 관점에서 해당 법령에 대해 검토해보면, 재난 및 안전관리기본법상의 안전관리기본계획을 수립할 때 자연재해대책법상의 재해 대책들과의 고려 및 연계에 관한 사항이 명시적으로 규정되어 있지 않았다. 예를 들면 사전재해영향성 검토협회의 대상이 되는 행정계획에 안전관리계획은 제외되어 있다. 이는 수립주체의 동일성에서 제외된 것으로 판단되지만, 계획 등을 수립할 때 관련 계획 및 데이터의 활용 및 연계라는 측면에서 법률에서 연계 및 협의, 승인 등에 대한 명시적인 규정을 고려해볼 필요가 있다.

3. 기타 법률 개선 방안

앞서 문제점으로 지적한 것처럼, 도시계획 관련 법령에 포함되어 있는 도시계획에는 방재에 관한 사항들이 명시되어 있는데, 도시를 형성하는 데 필요한 개발사업 등과 관련된 「도시 및 주거환경정비법」, 「도시재정비촉진을 위한 특별법」, 「택지개발촉진법」, 「공공주택건설 등에 관한 특별법」, 「건축법」, 「주택법」 등의 법령에는 도시방재에 관한 사항들이 포함되어 있지 않다. 개별 관련 규정들에 이에 대한 사항을 추가하거나 추후 (가칭)도시방재법 제정을 고려한다면 제정법에 일괄적으로 방재에 관한 사항들을 연계하여 규정할 필요가 있을 것이다.

제 3 절 방재도시 공간조성을 위한 법률 제정 방안

1. 입법 필요성

다양한 선행 연구 및 정책 부서의 노력으로 국토의 공간 활용 및 계획에 관한 법률인 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 재해대책 관련 법령인 「자연재해대책법」, 「재난 및 안전관리기본법」 등 관련 법률이 수차례 개정을 통하여 방재도시계획 수립의 실효성을 높이기 위한 입법적 개선 노력이 지속적으로 추진되어 온 것으로 평가된다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 여전히 각 지방자치단체 등에서 수립·운영하고 있는 방재도시계획의 내용을 살펴보면, 형식적, 원론적인 내용에 그치는 경우가 많고, 지역별·재해별 특성에 맞는 적절한 도시방재계획 수립 및 운영이 잘 이루어지지 않고 있는 것으로 판단된다. 이는 집행 및 운영상의 문제로 여겨질 수도 있지만, 다양한 법률 및 부처에서 각각 개별적으로 진행되고 있는 입법 체계상 당연히 발생할 수밖에 없는 문제이기도 하다.

현행 법령 체계에서 방재계획의 중요성을 강조하고, 연계성 및 내용상의 구체화를 도모할 수 있는 법제 개선 방안을 제시하였지만, 보다 근본적인 해결책으로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 분법으로 도시방재에 관한 사항을 종합적·체적으로 규율하는 방재도시에 관한 별도 법률을 제정할 필요성이 있을 것으로 본다. 이는 도시 개발에 초점이 맞추어져 있는 국토계획법 등에서 방재에 관한 사항을 하나의 부분계획으로서 지속적으로 강조·운영하는 것에는 분명 한계가 있다. 「재난 및 안전관리기본법」, 「자연재해대책법」이 재해 예방에 관한 사항을 강조하고는 있지만 재난의 예방, 대응, 복구 등에 초점이 맞추

어져 있고, 도시의 공간 형성시 방재에 관한 사항이 적극적으로 고려되어 도시계획이 수립되어야 하기에 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 분법으로서 (가칭)도시방재법 제정을 제안하는 것이다. 따라서 도시방재계획도 도시계획의 하나의 부문별 계획으로 도시계획과 연계하지만 종합적·체계적인 방재도시계획을 수립하고, 방재도시를 구축·운영하기 위한 하나의 입법적 대안으로 (가칭)도시방재법 제정을 검토하기로 한다.

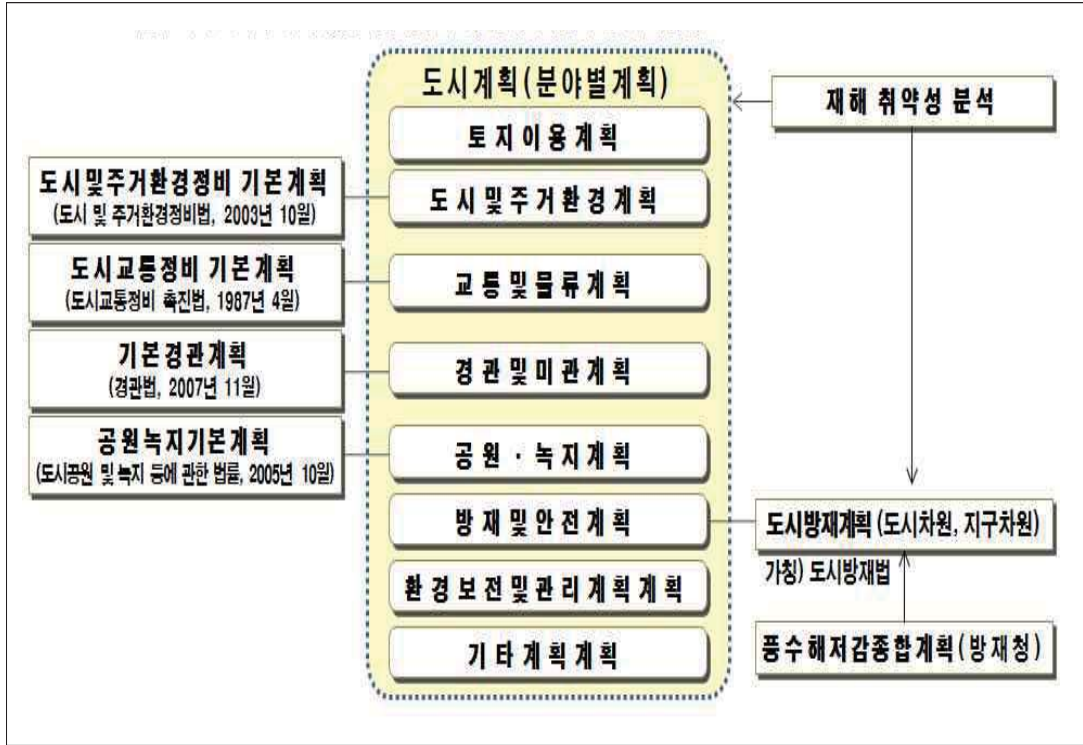
2. (가칭)도시방재법의 입법 체계

(1) 입법 모델

개별적인 행정수단에 대하여 입법모델을 모색할 경우 그 방법은 여러 가지, 예를 들면 일반법과 특별법, 한시법, 기본법, 조성법 등의 다양한 입법 모델이 있다. 이 중에서 방재도시계획은 문화적인 도시생활과 기능적인 도시 활동을 도모하기 위한 도시계획에 방재라는 사항을 접목시켜 안심하고 안전한 도시형성을 목적으로 한다. 따라서 도시방재법은 도시계획의 근간을 이루는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 분법으로서 방재도시의 기본이 되는 성격을 가지게 된다.

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따르면 토지이용계획, 도시 및 주거환경 계획 등 각각의 분야별 계획이 있다. 그 중 도시 및 주거환경계획, 교통 및 물류계획, 경관 및 미관계획, 공원·녹지계획과 관련하여서는 별도의 개별 법률에서 기본계획 수립에 관한 내용을 규정하고 이를 도시계획과 부합하도록 하고 있다. 이러한 관점에서 도시방재계획도 (가칭)도시방재법이라는 별도의 법률을 통해 종합적·체계적으로 수립하고 도시계획의 분야별 계획으로 연계될 수 있도록 하는 입법 모델을 생각해볼 수 있다.

<(가칭) 도시방재법의 입법 모델¹⁰⁰⁾>



(2) (가칭)도시방재법의 구성 체계

(가칭)도시방재법의 구성 체계를 다음과 같이 제안한다. 다만 이 외에도 시설별·재해유형별 방재도시계획 시설 기준, 개별 법률상의 계획·기준 등과의 연계 및 협의 규정, 평가 및 모니터링, 주민 참여 및 지원 등 추가적인 규정에 대한 보다 많은 고민과 논의가 필요할 것이다. (가칭)도시방재법의 자세한 규율 범위 및 규정 사항은 추후 입법 과정에서의 논의사항으로 미뤄두기로 하고 기초적인 초안을 다음과 같이 제시한다.

100) 이 입법 모델은 이번 과제와 관련해서 진행된 연구포럼에서 심우배 박사님(“방재관점의 도시계획 및 관련제도 현황과 문제점”, 제3차 연구포럼 자료(미발간), P.41 참조)이 제안해주신 내용이다.

제 5 장 재해예방적 방재도시 공간조성을 위한 법제 정비 방안 연구

규정순서	규정내용
제 1 장 총 칙	제 1 조(목적)
	제 2 조(방재도시계획의 기본원칙)
	제 3 조(정의)
	제 4 조(국가 및 지방자치단체의 책무)
	제 5 조(다른 법률과의 관계)
제 2 장 방재도시기본계획 등	제 6 조(방재도시기본계획의 수립권자 및 대상지역)
	제 7 조(방재도시기본계획 수립의 제안)
	제 8 조(방재도시기본계획의 수립을 위한 기초조사)
	제 9 조(방재도시기본계획의 내용)
	제10조(방재도시기본계획의 승인 등)
	제11조(방재도시기본계획과 국가계획의 관계)
	제12조(시·도 방재도시계획의 수립)
	제13조(시·군·구 방재도시계획의 수립)
	제14조(주민 및 지방의회의 의견청취)
제 3 장 방재도시정비사업	제15조(방재도시정비사업의 대상)
	제16조(방재정비사업 추진협의체)
	제17조(방재도시사업에 대한 재정지원 및 감독)
제 4 장 방재도시계획 시설	제18조(방재도시계획시설의 지정)
	제19조(방재도시계획시설의 관리 등)
	제20조(보고 및 검사 등)
제 5 장 보 칙	제21조(방재도시계획의 수립 및 운영에 대한 감독 및 조정)
	제22조(권한의 위임 및 위탁)
부 칙	제1조(시행일)
	제2조(다른 법령의 개정)
	제3조(경과조치)

3. (가칭)도시방재법의 제정시안

앞서 제시한 구성 체계에 맞추어 다음과 같이 제정시안을 마련해보았다. 제정시안은 초안적 성격으로 추후 논의과정에서 보다 많은 논의와 검토를 통해 보완이 되어야 할 것이다.

(가칭)도시방재법(시안)
제 1 장 총 칙
<p>제 1 조(목적) 이 법은 방재도시에 관한 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 방재도시의 계획과 시행에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 안심·안전한 도시생활에 이바지함을 목적으로 한다.</p>
<p>제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “방재도시계획”이라 함은 도시재해를 방지하기 위하여 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군(광역시의 관할구역 안에 있는 군을 제외한다. 이하 같다)의 관할구역에 대하여 수립하는 공간구조에 대한 계획을 말한다. 2. “방재도시기본계획”이라 함은 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 관할구역에 대하여 방재에 관한 기본적인 방향을 제시하는 계획으로서 지역방재도시계획의 지침이 되는 계획을 말한다. 3. “지역방재도시계획”이라 함은 일정 지역의 방재에 관한 계획으로서 다음 각목의 계획을 말한다. <ul style="list-style-type: none"> 가. “시·도 방재도시계획”이라 함은 시·도의 지역에서 해당 시장·도지사가 작성한 방재에 관한 계획으로서 시·군·구 방재도시계획의 수립지침이 되는 계획을 말한다. 나. “시·군·구 방재도시계획”이라 함은 시·군·구의 지역에서 해당 시장·군수·구청장이 작성한 방재에 관한 계획을 말한다. 4. “방재도시계획정비사업”이라 함은 도시재해를 방지하기 위한 사업으로서 도시의 방재기능의 확보와 토지의 합리적 이용 및 건전한 이용을 도모하기 위하여 건축물 및 건축물의 부지 정비, 방재도시계획시설 그 밖의 공공시설의 정비에 관한 사업 또는 이에 부대하는 시설의 정비에 관한 사업을 말한다.

(가칭)도시방재법(시안)
<p>5. “방재도시계획시설”이라 함은 도시의 방재기능을 확보하기 위하여 정비되어야 할 주요한 도로, 공원 및 그 밖의 대통령령으로 정하는 시설을 말한다.</p>
<p>제 3 조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 도시재해의 방지에 필요한 시책을 강구하여야 한다.</p> <p>② 국가 및 지방자치단체는 제1항의 시책을 강구함에 있어 국토에 관한 계획, 지역의 특성을 고려한 토지이용 및 국가안전관리계획 등과 연계된 방재도시계획을 수립·시행하여야 한다. 이 경우 방재도시계획의 수립·시행에 관하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정할 수 있다.</p>
<p>제 4 조(다른 법률과의 관계) 도시재해의 방지에 관하여 다른 법률에서 규정하고 있는 경우를 제외하고는 이 법을 적용한다.</p>
제 2 장 방재도시기본계획 등
<p>제 6 조(방재도시기본계획의 수립 등) ① 국토교통부장관은 도시재해의 방지를 위하여 10년마다 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제106조에 의한 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐 도시의 방재에 관한 기본계획(이하 “방재도시기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.</p> <p>② 국토교통부장관은 제1항에 따른 방재도시기본계획을 수립하고자 하는 때는 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 특별시장·광역시장·도지사 및 특별자치도지사(이하 “시·도지사라 한다)와 협의하여야 한다. 다만, 협의과정에서 시·도지사가 제출하는 의견에는 방재도시기본계획과 관련된 시장·군수 또는 구청장의 의견을 첨부하여야 한다.</p> <p>③ 방재도시기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 방재도시계획의 종합적·장기적인 정책방향에 관한 사항 2. 지역방재도시계획에서 중점을 두어야 할 사항 3. 방재상 필요한 시설 및 설비정비에 관한 사항 4. 그 밖에 도시재해를 예방하기 위하여 중앙도시계획위원회가 필요하다고 인정되는 사항
<p>제 7 조(방재도시기본계획의 변경 등) ① 국토교통부장관은 방재도시기본계획에 대하여 5년마다 그 타당성을 검토하고, 그 결과를 방재도시기본계획에 반영하여야 한다.</p>

(가칭)도시방재법(시안)
<p>② 제1항에도 불구하고 국토교통부장관은 방재도시기본계획을 변경할 필요가 있다고 인정되거나 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 시·도지사가 그 변경을 요청하는 때에는 이를 검토하여 변경할 수 있다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에 따른 방재도시기본계획의 변경에 관하여는 제6조의 규정을 준용한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 않다.</p>
<p>제 8 조(방재도시기본계획의 수립을 위한 기초조사) ① 국토교통부장관은 방재도시기본계획을 수립 또는 변경하려는 때는 미리 방재도시계획의 조성 및 개발 등에 필요한 사항에 관한 조사를 실시하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 기초조사에는 다음 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 기존에 발생한 도시재해의 유형별, 지역별, 시기별 발생특성 2. 인구, 토지이용, 산업, 교통 및 문화 등 인문·사회적 여건 3. 방재도시기본계획과 다른 계획 및 사업의 내용 <p>③ 제1항에 따른 기초조사의 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
<p>제 9 조(공청회 및 지방자치단체의 의견청취) ① 국토교통부장관은 방재도시기본계획을 수립 또는 이를 변경하고자 하는 때에는 미리 공청회를 열어 주민 및 관계 전문가 등으로부터 의견을 들어야 하며, 공청회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정하는 때에는 이를 방재도시기본계획에 반영하여야 한다.</p> <p>② 제1항의 규정에 의한 공청회의 개최에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>③ 국토해양부장관은 방재도시기본계획을 수립 또는 이를 변경하고자 하는 때에는 관계 시·도지사에게 방재도시기본계획안을 송부하여야 하며, 관계 시·도지사는 그 방재도시기본계획안에 대하여 당해 시·도의 의회와 관계 시장 또는 군수의 의견을 들은 후 그 결과를 국토교통부장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>④ 제3항의 규정에 의한 시·도의 의회와 관계 시장 또는 군수는 특별한 사유가 없는 한 30일 이내에 시·도지사에게 의견을 제시하여야 한다.</p>

(가칭)도시방재법(시안)
<p>제10조(방재도시기본계획의 고시 등) 국토교통부장관은 제6조 및 제7조에 따라 방재도시기본계획을 수립하거나 변경한 경우에는 국토해양부장관령으로 정하는 바에 따라 그 사실을 고시하여야 한다.</p>
<p>제11조(방재도시기본계획과 국가계획의 관계) ① 방재도시기본계획은 국가계획에 부합하여야 하며, 방재도시기본계획의 내용이 국가계획의 내용과 다를 때에는 국가계획의 내용이 우선한다.</p> <p>② 도시·군관리계획(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 도시·군관리계획을 말한다. 이하 같다) 중 도시방재에 관한 도시·군관리계획은 방재도시 기본계획에 부합되어야 한다.</p>
<p>제12조(시·도 방재계획의 수립 등) ① 시·도지사는 방재도시기본계획에 근거하여 당해 지역의 방재계획을 수립하여야 하며, 매년 시·도 방재계획을 검토하여 필요가 있다고 인정하는 때에는 변경하여야 한다.</p> <p>② 시·도 방재계획은 다음 사항을 포함하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 시·도의 전부 또는 일부를 관할구역으로 하는 관리책임자가 처리하여야 할 방재에 관한 계획 2. 방재시설의 신설 또는 개량, 도시방재를 위한 조사연구, 교육 및 훈련 그 밖의 재해예방에 관한 계획 3. 도시재해에 관한 예보, 경보의 발령 및 전달, 위생 그 밖의 응급대책 및 복구에 관한 사항 4. 그 밖에 도시방재에 관하여 시·도 의회가 필요하다고 인정되는 사항 <p>③ 시·도지사는 제1항의 규정에 따라 시·도 방재계획을 수립 또는 변경하려 하는 때는 미리 국토교통부장관과 협의하여야 한다. 이 경우 국토교통부장관은 중앙도시계획위원회 및 관계 중앙행정기관의 의견을 들어야 한다.</p> <p>④ 시·도지사는 제1항의 규정에 따라 시·도 방재계획을 수립 또는 변경하는 때는 그 취지를 공표하여야 한다.</p>
<p>제13조(시·군·구 방재계획의 수립 등) 제12조의 규정은 시·군·구 방재계획을 수립 또는 변경하는 경우에 이를 준용한다. 이 경우 “국토교통부장관 또는 시·도지사”는 “시장·도지사 또는 시장·군수·구청장”으로, “시·도 방재계획”은 “시·군·구 방재계획”으로 본다.</p>

(가칭)도시방재법(시안)

- 제14조(주민 및 지방의회의 의견청취)** ① 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 방재계획을 수립 또는 변경하려는 때에는 미리 공청회를 개최하여 주민 및 관계 전문가 등의 의견을 들어야 하며, 공청회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정하는 때에는 방재계획에 반영하여야 한다.
- ② 제1항에 따른 공청회 개최에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.
- ③ 시·도지사는 제13조에 따라 방재계획을 수립 또는 변경하려는 때에는 관계 시장·군수의 의견을 듣기 위하여 기한을 명시하여 방재계획안을 관계 시장·군수에게 송부하여야 한다.
- ④ 제3항에 따라 방재계획안을 송부 받은 시장·군수·구청장은 명시된 기한 이내에 그 방재계획안에 대한 의견을 시·도지사에게 제출하여야 한다.
- ⑤ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 방재계획을 수립 또는 변경하려는 때에는 해당 지방의회의 의견을 들어야 한다. 이 경우 지방의회는 특별한 사유가 없는 한 30일 이내에 의견을 제시하여야 한다.

제 3 장 방재도시계획정비사업

- 제15조(방재도시계획정비사업계획의 수립)** ① 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 방재도시계획정비사업(이하 “정비사업”이라 한다)을 시행하려는 때는 방재계획에 적합한 범위 안에서 도시방재상 필요하다고 인정되는 기능의 확보와 토지의 합리적·적절한 이용을 도모하기 위하여 방재도시계획정비사업에 관한 계획(이하 “정비사업계획”이라 한다)을 수립할 수 있다.
- ② 정비사업계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 정비사업의 명칭
 2. 정비사업의 대상 지역 및 그 면적
 3. 토지이용계획·교통계획 및 공원녹지계획
 4. 정비사업 시행기간
 5. 재원조달계획
 6. 그 밖에 정비사업에 필요한 사항으로서 당해 조례로 정하는 사업
- ③ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장 외의 자는 정비사업계획이 수립된 지역 안에서 그 정비사업계획을 수립한 시·도지사 또는 시장·군

(가칭)도시방재법(시안)
<p>수·구청장의 승인을 받아 정비사업을 시행할 수 있다. 이 경우 정비사업 시행의 승인을 받으려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 사업계획서를 제출하여야 한다.</p> <p>④ 제2항에 따른 승인신청을 받은 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 정비사업을 승인하기 전에 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다.</p>
<p>제16조(방재도시계획정비사업 추진협의체) ① 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 정비사업의 원활한 추진을 위하여 필요한 경우 지역주민·시민단체·전문가 등으로 구성된 방재도시계획정비사업 추진협의체(이하 “정비사업 추진협의체”라 한다)를 설치할 수 있다.</p> <p>② 정비사업 추진협의체는 사업계획의 수립, 정비사업의 추진 및 사후처리 등의 단계에 참여하여 정비사업이 일관성을 유지하도록 노력하여야 한다.</p> <p>③ 정비사업 추진협의체의 조직·운영 및 업무 등에 관하여 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.</p>
<p>제17조(방재도시계획정비사업에 대한 재정지원 및 감독) ① 지방자치단체는 제16조제1항 및 제2항에 따른 정비사업에 필요한 소요자금의 전부 또는 일부를 보조하거나 융자할 수 있다.</p> <p>② 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 때에는 정비사업을 시행하는 자에 대하여 감독상 필요한 보고를 하게 하거나 자료를 제출하도록 명령할 수 있다.</p>
제 4 장 방재도시계획시설
<p>제18조(방재도시계획시설의 설치 및 관리) ① 지상·수상·공중·수중 또는 지하에 방재도시계획시설을 설치하고자 하는 때에는 그 시설의 종류·명칭·위치·규모 등을 미리 방재도시계획으로 결정하여야 한다. 다만, 용도지역·기반시설의 특성 등을 감안하여 대통령령이 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 방재도시계획시설의 결정·구조 및 설치의 기준 등에 관하여 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다. 다만, 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법률에 의한다.</p> <p>③ 제1항의 규정에 의하여 설치한 방재도시계획시설의 관리에 관하여 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 국가가 관</p>

제 3 절 방재도시 공간조성을 위한 법률 제정 방안

(가칭)도시방재법(시안)
리하는 경우에는 대통령령으로, 지방자치단체가 관리하는 경우에는 해당 지방자치단체의 조례로 방재도시계획시설의 관리에 관한 사항을 정한다.
제 5 장 보 칙
제19조(방재도시계획의 수립 및 운영에 대한 감독 및 조정)
제20조(권한의 위임 및 위탁)
부 칙
제 1 조(시행일)
제 2 조(다른 법령의 개정)
제 3 조(경과조치)

제 5 장 결 론

세계적으로 태양과 지구의 관계변화나 화산활동 증가와 같은 자연적인 요인과 지표면 상태 변화, 온실가스 증가와 같은 인위적 요인에 의한 기후변화 현상이 나타나고 곳곳에서 나타나고 있다. 이러한 기후변화가 자연재해 증가를 비롯한 해양생태계의 파괴, 해수면 상승 등 많은 분야에 영향을 미치고 있는 것이다. 자연재해의 증가는 우리의 일상생활에 위협을 주는 존재임과 동시에, 국가의 안전과 발전을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 또한 사회가 복잡·기능적으로 형성되면서 자연재해와 더불어 인위재해, 그 밖의 이와 유사한 재해와 사회적 요인 등도 국가기반체계에 위협을 주는 요인이 되고 있다.

이러한 재해 및 재난의 특성은 1차적인 재해(재난)의 요인이 2차·3차적인 피해를 유발하며, 그 피해가 국가기반체계를 마비시키는 상황에 까지 확대된다는 것이다. 특히 도시인구의 지속적인 증가와 토지의 고밀도 이용을 추구하는 도시공간구조에서는 그 피해의 정도가 2차·3차로 확대될 가능성과 도시기능의 마비라는 위험성을 가지고 있다. 이와 같은 도시재해에 대비하고 피해를 미연에 방지하여 재해(재난)에 안전한 도시조성을 도모하기 위해서는 방재시스템의 구축은 물론, 도시계획의 계획책정에 있어서 방재를 염두에 둔 계획수립이 요구된다. 이러한 취지에서 이번 연구는 재해에 안전한 도시조성을 위하여 현행 법제가 어떠한 체계로 운영되고 있는지 파악하고, 그 한계점을 지적함과 동시에, 향후 우리의 실정에 맞는 방재도시계획을 수립하기 위한 개선방안을 제시하였다.

그동안 다양한 선행 연구 및 정책 부서의 노력으로 국토의 공간 활용 및 계획에 관한 법률인 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 재해대책 관련 법령인 「재난 및 안전관리기본법」, 「자연재해대책법」 등 관련 법률이 수차례 개정을 통하여 방재도시계획 수립의 실효성을 높

이기 위한 입법적 개선 노력이 지속적으로 추진되어 온 것으로 평가된다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 여전히 각 지방자치단체 등에서 수립·운영하고 있는 방재도시계획의 내용을 살펴보면, 형식적, 원론적인 내용에 그치는 경우가 많고, 지역별·재해별 특성에 맞는 적절한 도시방재계획 수립 및 운영이 잘 이루어지지 않고 있는 것으로 판단된다. 이는 집행 및 운영상의 문제로 여겨질 수도 있지만, 다양한 법률 및 부처에서 각각 개별적으로 진행되고 있는 입법 체계상 당연히 발생할 수밖에 없는 문제이기도 하다. 현행 법령 체계에서 방재계획의 중요성을 강조하고, 연계성 및 내용상의 구체화를 도모할 수 있는 법제 개선 방안을 제시하였지만, 보다 근본적인 해결책으로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 분법으로서 방재도시의 기본이 되는 성격을 가지는 별도의 법률을 제안하였다. 이는 국토의 개발에 초점이 맞추어져 있는 국토계획법 등에서 방재에 관한 사항을 하나의 부분계획으로서 지속적으로 강조·운영하는 것에는 분명 한계가 있기 때문이다. 「재난 및 안전관리기본법」, 「자연재해대책법」이 재해 예방에 관한 사항을 강조하고는 있지만 재난의 대응, 복구 등에 초점이 맞추어져 있고, 도시의 공간 형성시 방재에 관한 사항이 적극적으로 고려되어 도시계획이 수립되어야 하기에 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 분법으로서 (가칭)도시방재법을 제안하고자 하는 것이다. 실제로 도시계획의 분야별 계획으로 포함되어 있는 도시 및 주거환경계획, 교통 및 물류계획, 경관 및 미관계획, 공원·녹지계획 등은 각각 「도시 및 주거환경정비법」, 「도시교통정비 촉진법」, 「경관법」, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 등 개별 법률에서 기본계획 등을 수립하고 있고, 이를 도시 계획과 부합되어 연계될 수 있도록 규율을 하고 있다. 이러한 관점에서 도시방재계획도 도시계획의 하나의 부문별 계획으로 도시계획과 연계하지만 종합적·체계적인 방재도시계획을 수립하고, 재해 및 지역별 특성이 강화된 실질적인 방재도시 정책을

이 수립·운영되기 위해 (가칭)도시방재법 제정이 하나의 입법적 대안이 될 수 있을 것으로 생각된다. 제시된 입법시안은 초안적 성격으로 실제 입법 추진시 내용적 보완이 상당 부분 이루어져야 할 것으로 판단되며, 관련 법령들에 대한 재·개편 작업도 함께 추진되어야 할 것이다. 이에 대한 보다 구체화된 연구는 실제 입법 추진 과정의 몫으로 남겨두기로 한다.

참 고 문 헌

I. 국내 문헌

- 김남철, 「행정법 강론」, 박영사, 2014
- 홍정선, 「행정법원론(하)」, 박영사, 2011
- Di Fabio, 김종권 옮김, “리스크행정에서 행정행위에 의한 개별사건규율에 관한 소고”, 「행정법기본연구 III」, 법문사, 2011
- 김규현, “재해예방을 위한 도시정책 방향”, 국토 제406호, 국토연구원, 2015.8
- 김태현외, “재난관리를 위한 도시방재력(Urban Resilience) 개념 및 기능적 목표 설정”, 한국안전학회지 제16권 제1호, 2011
- 문 채, “우리나라 방재도시계획의 운용실태와 개선방안”, 제3차 연구포럼 자료(미발간), 2015
- 법제처, 「법령입안심사기준」, 2006.
- 신상영, “자연재해 저감을 위한 도시계획의 개선방향, 부동산포커스”, 2014 August Vol.75, 2014. 8
- 신진동 외, “방재력 관점의 법률 분석을 통한 도시방재력 강화방안”, 대한국토·도시계획학회지 국토계획 제47권 제1호, 2012. 02
- 심우배 외(a), 「재해에 안전한 도시조성을 위한 방재도시계획 수립방안 연구」, 국토연구원, 2008
- _____ 외(b), 「기후변화에 안전한 재해통합대응 도시 구축방안 연구(II)」, 국토연구원, 2010

참 고 문 헌

- _____ 외(c), “방재관점의 도시계획 및 관련제도 현황과 문제점”, 제3차 연구포럼 자료(미발간), 2015
- 옥진아 외, 「도시방재정보 구축 및 활용방안」, 경기개발연구원, 2012
- 이병재, “재해취약성분석을 통한 재해대비 도시방재방안”, 부동산포커스, 2014.8
- 이석민, “현행 법령 및 실제 운영 과정에서 나타나는 도시방재계획의 문제점 분석 - 서울시 사례”, 제2차 연구포럼 자료(미발간), 2015
- 이진수, 「기후변화와 재해에 대응하는 안전도시 구축을 위한 법제도」, 한국법제연구원, 2013
- 장교식 · 이진홍, “지방자치단체의 계획고권과 국가의 계획”, 법학연구, 한국법학회, 2014
- 정영철, “위험관리에 대한 행정법적 금지와 해제의 재검토”, 공법연구, 제43집 제4호, 2015.6
- 정태용, “지방자치와 도시계획”, 지방자치법연구, 제8권 제1호, 한국지방자치법학회, 2008
- Lewis Mumford(김영기 역), 「역사속의 도시」, 명보문화사, 2001
- 국토교통부, 광역도시계획수립지침, 2015.8.13
- _____, 도시개발업무지침, 2015.6.2
- _____, 도시·주거환경정비계획수립지침, 2013.5.21
- _____, 도시 기후변화 재해 취약성 분석 매뉴얼, 2013.8
- _____, 도시·군관리계획수립지침, 2015.7.7
- _____, 도시·군기본계획수립지침, 2015.8.13

- _____, 도시업무편람, 2015
- _____, 방재지구 가이드라인, 2014.1
- _____, 지구단위계획수립지침, 2015.7.7.
- 대한민국정부, 제4차 국토종합계획 수정계획 2011~2020, 2011
- 부산광역시, 2030 부산도시 기본계획 보고서, 2007
- 서울특별시, 2030 서울도시기본계획, 본보고서, 2015
- _____, 2030 서울도시기본계획, 자료집1,2, 2015

II. 해외 문헌

- Department for Communities and Local Government, 「National Planning Policy Framework」, 2012.3
- 廣井 悠 외, 「平成22年度の国土政策関係研究支援事業研究成果報告書, 災害に強い国土の形成に向けた大都市圏政策のあり方に関する研究」, 2010.

III. 참고 사이트

- 국토교통부 도시계획정보서비스 <http://www.upis.go.kr>,
(최종방문일 : 2015.10.20)
- 국토교통부 <http://www.molit.go.kr>, (최종방문일 : 2015.10.2)
- 법제처 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>, (최종방문일 : 2014.10.15)
- 서울시 <http://www.seoul.go.kr>, (최종방문일 : 2015.10.6)
- 서울시청 주택·도시계획·부동산·마곡사업 <http://citybuild.seoul.go.kr>,

참 고 문 헌

(최종방문일 : 2015.10.6)

부산광역시청, <http://www.busan.go.kr>, (최종방문일 : 2015.10.6)

<http://www.communities.gov.uk>, (최종방문일 : 2015.9.10)

※ 참고 판례

대판 1982.3.9., 80누105.