방재적 도시재생사업 활성화 방안연구: 주민참여를 중심으로

Development and Application of Participatory Urban Regeneration for Disaster Prevention

최준호* · 최충익**

Choi, Junho*, and Choi, Choongik**

Abstract

This paper aims to explore the development strategies of participatory urban regeneration for disaster prevention in Japan, and to suggest implications for their application in Korea. It should be noted that citizen participation can play a key role in the enhancement of coordination between stakeholders in the development of urban regeneration-indeed, citizen participation for urban regeneration after disasters cannot be emphasized enough. The urban regeneration safety plan system in Japan, to which the Great East Japan Earthquake offered some lessons in coping with disasters, particularly in the main transportation node of the metropolitan area, was fully and positively considered for its implications. The results show that the urban regeneration safety plan in Japan would be able to provide places for evacuation, evacuation routes, and resources and facilities for dealing with disasters. In particular, the plan has been drawn up and is being implemented systemically by forming a consultative council that consists of building owners and concerned citizens from local associations, and members of the group have been receiving incentives-particularly credibility and sustainability-for their participation.

Key words : Urban Regeneration, Disaster Prevention, Citizen Participation, Great East Japan Earthquake, Japan

요 지

본 연구는 방재를 위한 도시재생사업의 활성화방안을 주민참여의 관점으로 접근하였다. 방재적 도시재생에 있어 이해관계자 간의 협력은 반드시 필요하며, 주민참여는 이를 추진하기 위한 핵심적 요소이다. 사례연구로써 동일본대지진의 교훈을 통해 일본의 주요 역세권에서 집중적으로 추진되고 있는 도시재생 안전확보 계획제도의 동향 및 특징을 살펴보았다. 분석결과, 도시재생 안전확보계획은 재난대응을 위한 대피소, 대피로 등과 같은 자원 및 시설에 대한 협의를 위해 주민참여를 활용하고 있는 것으로 나타났다. 특히 관여된 건물의 소유주와 지역단체 협의회 등을 구성원으로 하는 협의체를 구성하여 계획의 작성과 추진을 진행하며, 협의체 참여자들에게 인센티브를 부여하는 등의 체계적인 방법으로 방재적 도시재생사업을 추진하는 것을 알 수 있었다.

핵심용어 : 도시재생, 방재, 시민참여, 동일본대지진, 일본

1. 서 론

최근 연이어 발생한 경주, 포항 등지에서의 지진은 우리에게 자연재난에 대한 경각심을 불러일으켰고 여러 지자체에서 이와 관련된 대응방안을 마련하는 계기가 되었다. 기성

시가지가 보유하고 있는 방재성능이 재난시 효율적으로 작동하기 위해서는 다각적인 검토가 필요하다. 도시조성 초기에 설치된 기반시설이 도시구조 및 환경의 변화, 기후변화 등으로 인해 재난에 대한 사회적 취약성을 드러내고 있기 때문이다(Wisner et al., 2004).

*정회원, 강원대학교 행정학과 박사후 연구원(E-mail: smolts80@gmail.com)

Member, Post-DOC, Department of Public administration, Kangwon National University

**교신저자, 정회원, 강원대학교 행정학과 교수(Tel: +82-33-250-6813, Fax: +82-33-259-5606, E-mail: choich@kangwon.ac.kr)

Corresponding Author, Member, Professor, Department of Public administration, Kangwon National University

본 논문은 기성 시가지의 방재를 위한 도시재생사업 추진 활성화 방안을 모색하는 것에 있다. 즉, 도시재생과 방재가 본 논문의 핵심이다.

우리나라에서도 ‘쇠퇴하는 도시를 활성화시킨다’는 의미를 갖고 있는 도시재생(urban regeneration)이 각광을 받고 있다. 2013년 12월부터 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법이 시행되고 있으며 정부는 지역사회 커뮤니티(communitiy) 단위의 소규모 생활밀착형 도시재생 정비사업을 중점적으로 추진하겠다고 밝혔다. 그 일환으로 2017년부터 전국 500곳에 5년간 해마다 10조원을 투입하여 낙후된 도심을 되살리는 ‘도시재생 뉴딜 사업’이 진행 중에 있다.

정부는 지역중심으로 도시재생 사업을 추진할 수 있도록 광역자치단체에 권한을 상당부분 위임하기로 하였는데 주민 참여는 소기의 목적을 달성할 수 있는 유용한 방법이 될 수 있다. 주민은 그 지역의 특성을 잘 알고 있을 뿐만 아니라 주민의 의견반영은 도시재생 사업추진을 위한 지속적인 관심을 유도하는데 매우 중요한 역할을 한다(Ryu and Park, 2010; Chae et al., 2011; Kwon et al., 2013; Sung et al., 2015; Jun et al., 2017; Lee and Ahn, 2017; Shin and Kang, 2017).

한편, 방재에서는 지역사회 기반 재난관리(communitiy based disaster management)가 국제적으로 방재대책의 주류가 되고 있다. 국제방재정책의 기조라고 할 수 있는 WCDRR¹⁾에서 168개국의 만장일치로 채택된 효고행동강령(Hyogo Framework for Action 2005-2015)을 살펴보면 ‘재난에 강한 커뮤니티 만들기’가 전체테마의 중심에 있다(Choi and Yoon, 2017). 즉, 주민참여는 지역사회 방재대책을 위한 중요한 역할을 한다(Ronan and Johnston, 2005; Matsuda and Okada, 2006; Na et al., 2009; Yamori, 2012; Okada et al., 2013; Samaddar et al., 2015).

정리하면 도시재생사업을 효과적으로 추진하고, 재난에 대한 실질적인 대응 마련을 위한 중요한 공통적 키워드는 지역주민의 참여이다.

최근 포항 홍해읍 등지에서 방재에 도시재생을 접목한 사업들이 추진되고 있다. 초기단계에 있는 국내 도시재생사업의 안정화를 위해서는 사례를 통한 운영전략연구가 우선적으로 요구된다 하겠다(Song et al., 2016). 많은 지자체가 사업경험이 미흡하여 운영과 관리에 대한 방향성을 제시할 필요성이 있기 때문이다.

본 연구는 일찍이 도시재생을 추진해 왔으며 여기에 지역사회 기반 재난관리의 개념을 접목한 일본의 사례를 분석하여 우리가 나아갈 방향을 살펴보고 시사점을 이끌어 내고자 한다.

우리나라에서 일본의 도시재생에 관한 연구가 많이 이루어지고 있지만 방재적 사업에 대해 세부적으로 논의한 연구가 많지 않다는 점에서도 본 연구가 가지는 의의는 크다고

할 수 있다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 제2장에서는 도시재생과 방재계획에서의 주민참여의 필요성과 유용성에 대해 살펴본다. 제3장에서는 일본의 방재적 도시재생사업의 동향과 특징을 분석하고, 제4장에서는 본격적인 방재적 도시재생제도인 도시재생 안전확보계획에서의 주민참여 방안과 특징을 도출하며 결론을 맺는다.

2. 도시재생과 방재

정부는 2017년 도시재생 지원방침을 통해 커뮤니티 공동체 단위의 주민생활 밀착형 소규모 정비사업을 중점적으로 추진하겠다고 하였다. 커뮤니티는 주민이 지리적인 특성을 공유하며 일상적인 생활을 함께 영위하는 공간인데 연대감이 줄어들면 재난 취약성이 증가한다는 지적이 있다(Matsuda and Okada, 2006). 따라서 커뮤니티의 도시재생과 방재를 유기적으로 조합할 수 있는 요소가 필요한데 이들은 다음과 같은 연관이 있다.

첫째, 도시재생사업의 목표 및 주민 생활권 보장 등이 추진과정에 명백하게 제시되어야 한다. 이를 대변할 수 있는 이해관계자는 어느 주체보다 주민이라 할 수 있다. 주민참여의 정당성은 주민의 거주성뿐만 아니라 주권자로서의 의사결정 의무와 권리를 가진다는 것에도 있다. 즉, 주민이 참여를 통해 정책결정 및 집행에 대한 개입의 기회를 제공받고 영향을 미치는 것은 도시재생사업에 있어 중요한 과정이다(Lee and Shim, 2012).

둘째, 커뮤니티 방재계획의 전체적인 구조는 재난예방과 대비, 대응, 복구가 핵심이며 이를 위한 사전 준비(preparedness) 방안을 포함해야 한다. 그러나 커뮤니티마다 지역적 특성과 취약성, 사회구조, 인적·물적자원 등이 다르기 때문에 방재계획의 세부적인 사항은 지역별로 차이가 있다. 재난대책이 효과적으로 작용하기 위해서는 무엇보다 대처방안에 대해 공동으로 협력하여 대비하는 것이 중요하다(J. Choi and Choi, 2018). 주민참여는 방재계획 수립을 위한 핵심적 정보를 제공하는 역할을 한다. 기존의 전문가 중심으로 수립되던 것에서 벗어나 주민과 전문가의 상호 의견교환을 통해 방재계획이 형성 및 보완되는 것이다. 방재 전문가와 주민들의 양방향 의사소통을 통해 보다 나은 계획으로 개선되고²⁾ 향후 이행이 지속된다.

이상을 종합하면 도시재생사업과 방재계획의 성패는 주민참여가 핵심적인 역할을 한다는 것을 알 수 있다. 따라서 방재적 도시재생사업은 주민참여를 통해 직면한 재난 리스크(disaster risk)를 경감시키고 주민의 안전 및 안심을

1) World Conference on Disaster Risk Reduction

2) 이는 National Research Council (이하, NRC)이 정의한 리스크 커뮤니케이션과도 부합된다. NRC (1989)는 방재계획을 위한 합리적인 리스크 커뮤니케이션을 ‘개인, 집단, 조직 간에 위험에 대한 정보와 의견의 상호 교환과정’이라고 하였다.

도모하는 것을 목표로 해야 한다.

3. 일본 방재적 도시재생사업 동향 및 특징

일본이 본격적으로 도시재생사업에 관심을 쏟게 된 것은 2000년대 국정정책으로 채택되고 나서 부터였다(Choi et al., 2016). 일본은 당시 ‘잃어버린 20년’으로 불리는 사회경제적 불황이 지속되는 가운데, 쇠퇴하는 도시의 재활성화와 다가올 거대지진³⁾에 대한 대비라는 두 가지 상충되는 이슈를 해결해야 하는 상황이었기 때문이다.

3.1 도시 재활성화와 방재를 위한 정책동향

일본 정부는 2001년 5월 도시재생사업을 강하게 추진하려는 의욕을 가지고 내각부에 ‘도시재생본부’라는 도시재생 담당 총괄부서를 설립하였다. 도시재생본부는 2001년 5월 방재, 환경 등의 관점의 도시재생을 목표로 도시재생에 관한 시책을 종합적이고 체계적으로 추진하기 위하여 내각에 설치되었는데, 본부장을 총리로, 장관급 관료들을 부분부장 및 본부원으로 한다(CAO, 2001). 총리를 비롯한 내각각료를 본부의 조직원으로 구성한 것은 도시재생 사업추진을 위해서 모든 중앙정부 부서가 총체적으로 동원되어야 하는 일본의 중요한 정책임을 역설하는 것이다.

2002년 4월에는 도시재생 사업추진을 위해 ‘도시재생 특별조치법’과 ‘도시재생 기본방침’의 제정을 통해 법률적 제도를 정비하였다(MLIT, 2015c). 먼저, 도시재생 특별조치법은 도시의 활성화, 방재기능 확보, 주거환경 개선 등을 주요 목적으로 제정되었다. 이에 따라 전국에 ‘도시재생 긴급정비지역’을 지정하여 ‘도시재생 프로젝트’ 등의 이름으로 사업을 추진하고 있다. 도시재생 프로젝트는 두 가지 목적이 있다. 첫째, 쇠퇴하는 도시에 대한 국제 경쟁력을 갖추고, 지속가능한 사회를 실현하는 ‘21세기 새로운 도시창조’를 위한 것이다. 둘째, 거대지진 등과 같은 재난 리스크에 취약한 시가지의 ‘20세기 부(負)의 유산’에 대한 해결이다(MLIT, 2015b).

2002년 7월에 수립된 도시재생 기본방침은 ‘재난에 강한 도시구조 형성’이 도시재생 중점분야⁴⁾의 한 축을 차지하고 있다(Nemoto and Moon, 2010). 즉, 일본의 도시재생사업은 자연재난으로부터 안전하고 안심할 수 있도록 도시를 재정비하고 도시방재기능을 확보하여 주민생활의 향상에 기여하는 것을 주요 목적으로 한다(MLIT, 2014a). 더욱이 동일본 대지진 발생이후인 2011년 7월부터는 도시재생 특별조치법의 일부개정을 통해 도시재생과 방재를 본격적으로 접목한 ‘도시재생 안전확보계획제도’를 시행하고 있다(Table 1).

Table 1. The Main Policy Trends of Urban Regeneration in Japan (MLIT, 2014b, 2015a, 2015b; MIC, 2016)

Year	Agenda	Main contents
May, 2001	Establishment of an Urban Regeneration Headquarter	Establishment of a head office to promote urban regeneration
April, 2002	Establishment of the Urban Regeneration Special Measures Act	Establishment of the legal basis to promote urban regeneration
July, 2002	Establishment of a Basic Policy on urban regeneration	Establishment of a legal plan to promote urban regeneration systematically and intensively
July, 2012	Enforcement of the Urban Regeneration Safety Plan	Enforcement of the Urban Regeneration for Disaster Prevention Plan at the main “station influence areas” raised problems such as congestion after the Great East Japan earthquake

* Great East Japan Earthquake occurred in March, 2011

3.2 우리나라와의 비교

우리나라와 일본은 법률에 기반하고 지역의 정체성을 살리기 위해 노력한다는 점에서는 추진방향이 유사하다. 우리나라는 2013년 12월에 ‘도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법’을 제정하여 도시재생사업 추진에 관한 법제도적 근거를 마련하였다. 그러나 우리나라는 법제도 마련 후 시범사업이 주로 진행되었던 것에 반해 일본은 15년 이상의 지속적인 추진을 통해 운영전략을 축적해 왔다. 즉, 일본은 다년간의 도시재생 추진으로 축적된 운영전략을 통해 사업대상지를 시대의 흐름에 맞춰 대응방식을 변화시키고 사업전개의 구심점이 되는 요소를 개발한다는 것을 특징으로 한다(Song et al., 2016).

우리나라는 노후건물, 인구감소 등의 문제점을 지닌 쇠퇴지역을 주된 도시재생사업 대상지로 하고 있다. 목표를 사회경제적 활성화 및 여건개선에 집중하고 있어 재난감소 효과로 직접 연계된다고 볼 수 없다. 또한 방재적 도시재생사업은 커뮤니티를 대상으로 하여 지구단위의 특성과 재난 취약성을 파악하고 대응책을 마련하는 것이 필요하다(Han et al., 2018). 그러나 우리나라에서는 아직 이러한 움직임이 미흡하다고 볼 수 있다. 일본은 방재적 도시재생의 일환으로 도시재생 안전확보계획을 통해 전국 주요 역세권을 사업대상지로 한다. 지구단위인 역세권에 초점을 두고 이곳의 자연재난 리스크를 경감시켜 제2차 피해를 최소화하는 대응방안을 마련한 것이다.

2018년 3월 지진 피해지역을 지원할 수 있는 ‘도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 개정안’이 우리나라 국회 본회의를 통과하여 포항 홍해읍 등 지진피해지역을 특별재생지역으로 지정하고 특별재생계획을 본격적으로 시행할

3) 난카이(南海) 트러프(trough) 대지진과 수도직하지진(首都直下地震) 등

4) 다른 중점분야는 1. 활력있는 도시활동의 확보, 2. 다양하고 활발한 교류와 경제활동의 실현, 3. 지속가능한 사회구축, 4. 누구나 능력을 발휘할 수 있는 안심 및 쾌적한 도시생활의 실현 등이다.

수 있게 되었다.⁵⁾ 특별재난형 도시재생사업을 본격적으로 추진하기 시작했다는 점에서 큰 의의가 있으나 아직은 계획의 구성면에서 초기단계에 있어 지속성과 효율성이 요구된다 할 수 있다.

4. 방재적 도시재생사업 추진을 위한 주민참가 방안

본 장에서는 2011년 동일본대지진을 계기로 새롭게 마련된 ‘도시재생 안전확보계획 제도’의 운영전략 중 주민참여 방안을 집중적으로 살펴본다. 위 제도는 일본의 도시재생사업 운영전략이 축적된 본격적인 방재적 도시재생제도라는 점에서 의의가 크다.

4.1 연구사례: 도시재생 안전확보계획 제도의 특징

2011년 동일본대지진을 계기로 일본은 도시재생사업 내에서도 대규모 재난에 대한 방재의 필요성을 인식하게 되었고, 재난시 ‘도시재생 긴급정비지역’ 내 체류자의 안전확보를 모색하기 위해 도시재생 특별조치법을 일부 개정하고 ‘도시재생 안전확보계획 제도’를 창설하였다. 대상 사업지는 주요 역세권인데 2011년 동일본 대지진으로 인해 수도권에만 약 515만명의 귀가 곤란자가 발생하여 역세권에 큰 혼잡을 빚고 2차 피해를 가중시켰기 때문이다. 도시재생 안전확보계획제도는 대도시의 역세권이 혼잡 및 마비가 되는 것을 방지하고 주변 건물붕괴 등으로 인한 피해로부터 안전을 확보하는 것을 주요목적으로 한다(CAO, 2014).

도시재생 안전확보계획 제도의 특징은 민관협력을 통한 대책을 추진한다는 것이다. 재난 발생이후 역세권의 혼잡과 2차 피해를 방지하기 위해서는 건축물의 소유자관리자·체류자 등의 협동 및 협조에 관한 구체적인 방재계획이 필요하기 때문이다. 이러한 계획의 수립추진을 위한 제도적 장치의 부재도 제정이유 중 하나이다(Choi et al., 2016). 따라서 일본에서는 2012년 7월부터 ‘도시재생 안전확보계획 제도’를 실시하고 있다. 위 제도는 도시재생 특별조치법에 의거한 ‘도시재생 긴급정비지역’을 대상으로 도시재생 긴급정비협의회가 작성하는 ‘도시재생 안보계획’과 도시재생 긴급정비지역으로 지정되지 않은 주요 역세권⁶⁾을 대상으로 귀가곤란자 대책협의회가 작성하는 도시재생 안전확보계획에 준하여 작성되는 ‘에어리어 방재계획’ 두 가지로 구성된다(CAO, 2017). 구체적으로 살펴보면 대규모 지진 발생시 안전확보를 위해서 필요한 대피경로, 대피시설, 비축창고 기타 시설의 정비 등에 대해 다루고 있다(Table 2). 4.2절 부터는 도시재생 특별조치법에 의거한 도시재생 안전확보계획의 주민참여방안을 구체적으로 살펴본다.

Table 2. Composition of an Urban Regeneration Safety Plan System (CAO, 2014, 2017)

	Urban Regeneration Safety Plan	Areas Disaster Prevention Plan
Object	Urgent urban regeneration areas	Main station influence areas not designated as urgent urban regeneration areas (average daily users of above 300,000)
Preparation subjects	Urgent Urban Regeneration Council	Council for people who are unable to return home after disasters
Drawn up Areas (by Dec. 2017)	19 areas (5 in preparation)	12 areas (4 in preparation)

4.2 사례를 통한 시사점 및 주민참여 방안

도시재생 안전확보계획은 주요 교통집결지를 대상으로, 인구유동이 적은 시간대뿐만 아니라 혼잡이 예상되는 출퇴근 시간과 계절 및 기후까지도 고려하여 다양한 상황에 적합한 대응책을 수립하고 있다. 이를 위해 행정에서는 인구집적상황 등의 기초 데이터를 분석하고 지역 리스크와 보유자원의 평가를 통해 지역실정에 맞는 효과적인 대책을 마련하고 있다(CAO, 2017). 상술하였듯이 이것은 방재를 적절히 대응할 수 있는 계획이 되기 위한 충분조건이 아니다. 이 계획의 적용성과 현시성을 확보하기 위한 주민참여방안을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(Table 3).

4.2.1 현안 공유를 위한 협의회 구성

도시재생 안전확보계획을 작성하는 도시재생 긴급정비협의회는 지역의 사정을 지역관련 단체뿐만 아니라 국가 및 지방 공공단체, 도시개발 사업자, 경찰, 소방 등의 재난관련 정부기관 그리고 계획지 주변의 건물 소유자, 임대업자, 철도 및 정보통신 사업자(공익사업자), 수도 및 전기 등의 라이프라인 사업자, 의료기관등 다양한 이해관계자로 구성된다(CAO, 2017). 하지만 각각의 이해관계자는 관심, 권한, 능력, 자원, 지식이 다양하다. 따라서 공통의 행동계획을 입안 및 실시하기 위해서는 이해관계자가 상호 다름을 이해하며 협조적으로 행동을 할 수 있는 방안이 필요하다(C. Choi and Choi, 2018a, 2018b). 이를 위해 도시재생 긴급정비협의회는 해당지역의 재난 취약성과 대응력(capacity) 등에 대한 현안을 협의회 구성원들과 공유하고, 각 구성원의 자원을 파악하여 재난시 행동 가능한 역할에 대해 상호 논의하여 대응책을 마련하고 있다. 특히 위 협의회가 2012년 7월부터 일본정부의 예산을 지원받게 됨으로써 역할의 중요성을 인정받게 되었다고 볼 수 있다.

5) 주택과 기반시설 정비 및 공급, 피해주민의 심리적 안정대책, 지역공동체 활성화 등을 주요 목적으로 한다.

6) 하루 평균 승하차 인원이 30만명 이상의 주요 역세권을 대상으로 한다.

Table 3. Developing an Urban Regeneration Safety Plan System through Citizen Participation (CAO, 2014, 2017)

Section	Main contents
Designated damage scale	<ul style="list-style-type: none"> • Designate large-scale earthquakes, which are acknowledged in the existing disaster prevention plan • Consider daytime peaks on weekdays, night-time peaks on weekdays, or peaks during weekends or holidays • Evaluate local risks and resources due to congestion
Main Discussing Content	<ul style="list-style-type: none"> • Securing safe evacuation guides and evacuation routes for emergency • Securing evacuation places • Arranging for evacuation routes and evacuation places • Securing warehouse for supporting necessary goods • Services to provide disaster and traffic information
Members of the council, other than related government officials, share concerns	<ul style="list-style-type: none"> • Private sector city developers • Building owners (including tenants and occupants) • Public utilities operators such as lifelines, railways, and information and communications • Local consultative council and others
Incentive according to participation	<ul style="list-style-type: none"> • Private sector city developers: Ensure the project's stability is recognized by the government • Building owners (including tenants and occupants): Prevent the risk of evacuees swarming the building they own and ensure the plan's continuity • Public utilities operators: Enhance their corporate value by using their technology and demonstrating their disaster-response capabilities. • Local consultative councils: Obtain rights and information about the decision-making process and promote the plan's continuity with assigned responsibilities • Government agencies and others: Reduce secondary damage and promote early restoration to return to normal work
Non-members and actions	<ul style="list-style-type: none"> • Non-members: Experts, media organizations, local business groups, and other non-members of the council under the Urban Regeneration Special Measures Act • Actions: Meetings under the Urgent Urban Regeneration Council (designated meetings by members or observers of the council)

4.2.2 계획작성 및 사업 참여에 대한 인센티브

도시재생 안전확보계획은 역세권에서의 귀가곤란자를 위한 대책마련이 주요한 목적이다. 따라서 재난 발생시 대피 경로 및 시설, 필요물품을 공급하는 비축창고 등의 정비가 필요하다. 이에 대한 결정은 정부의 하향식 통보로 할 수 있는 것이 아니다. 역세권 내 다양한 이해관계자의 참여가 필수적이기 때문이다. 그러나 이해관계자가 순조롭게 방재 계획에 참여한다는 보장이 없다.

따라서 도시재생 안전확보 계획의 작성에 참여하는 이해관계자에게는 참여에 대한 인센티브를 다음과 같은 방식으로 도모하고 있다. 민간도시 개발 사업자는 해당 지역이 정부의 인정을 받은 안전성을 갖추었다고 하여 사업의 부가가치를 높일 수 있다. 공익 사업자는 지역연계를 통해 자사의 기술을 이용한 재난대응을 시연하여 기업의 브랜드가치를 알린다. 대피공간과 비축창고를 제공하는 건물 소유자는 협정을 통해 재난시 피해자들이 본인 소유건물로 과도하게 유입되는 리스크를 방지하여 재난시 사업운영에 편의성을 제공받는다. 지역단체는 참여를 통해 계획 결정과정에 따른 권리를 공유하고 관련 정보를 입수한다. 결과에 대한 책임을 부여받는 것은 계획지속을 위한 동기부여가 된다(Lee, 2012; C. Choi

and Choi, 2018a, 2018b). 마지막으로 정부 및 지자체 행정기관에서는 이 계획을 통해 교통마비 등과 같은 리스크를 감소시켜 2차적인 피해를 경감시킬 수 있으며, 정상업무를 위한 조기복구에 집중할 수 있다(CAO, 2017).

4.2.3 비구성원에 대한 조치

도시재생 특별조치법은 협의회의 구성원을 제한하고 있다. 여기에 속하지 못한 전문가나 언론기관, 해당지역 상인협의회 등의 이해관계자가 존재하는 경우가 있다. 따라서 이들을 도시재생 긴급정비 협의회 산하부회 등의 구성원으로 참여시키거나 협의회의 참관인(observer)으로 지정하도록 하고 있다. 협의회의 구성원은 계획 작성이후 논의된 협정대로 사업을 실시한다. 예를 들어 건물소유자는 대피경로와 대피시설, 비축창고의 물품 등을 지속적으로 관리한다. 행정기관은 정보통신 사업자가 재난정보제공에 대한 협력을 협정대로 이행할 수 있도록 도모한다. 재난발생시 역세권 내 피해자가 누가될지 사전에 정확히 예측할 수가 없기에 도시재생 안전확보계획에 참여한 이해관계자들의 역할이 더욱 중요하다 할 수 있다(CAO, 2017).

5. 결 론

지금까지 주민참여를 통한 효과적인 방재적 도시재생 사업의 추진을 위해 일본의 사례를 살펴보았다. 일본은 도시재생관련법을 2000년대 초반에 제정하고 관련사업을 15년 이상 지속해 오고 있으며 이러한 운영전략의 노하우를 통해 2011년 동일본대지진 이후 본격적인 방재적 도시재생사업인 도시재생 안전확보계획 제도를 추진하고 있다.

본 논문에서는 이 도시재생 안전확보계획의 작성과정에서 주민참여가 이루어지고 있는 것을 확인하였다. 그리고 이를 ‘현안 공유를 위한 협의회 구성’, ‘계획작성 및 사업 참여에 대한 인센티브’, ‘비구성원에 대한 조치’ 등으로 구분하여 어떠한 방식으로 주민참여가 반영되는 지 분석하였다.

일본 도시재생사업의 지속적인 운영은 2000년대 초반부터 도시재생사업을 국가경쟁력 향상의 핵심전략으로 추진한 일본 정부의 축적된 노하우에서 비롯되었다는 견해가 있다. 하지만 주민참여를 통한 현안의 반영이 이루어지지 않는다면 사업의 성공을 도모하기 어렵다.

이러한 일본의 방재적 도시재생사업이 주는 시사점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 목표와 대상을 명확히 해야 한다. 일본은 도시재생 안전확보계획을 추진할 때 귀가곤란자의 피해경감이라는 목표를 명확히하고 대상을 주요 역세권으로 하여 역량을 집중시켰다. 둘째, 주민참여에 대한 인센티브를 부여해야 한다. 인센티브는 단기적인 경제적 혜택만이 아니다. 참여에 따라 계획을 지속하고 관리할 수 있는 오너쉽획득과 같은 인센티브를 부여해야 한다. 셋째, 도시재생의 실증적 활용이다. 일본은 이미 지역방재계획과 재난행동 매뉴얼 등의 방재계획이 수립되어 있었으나 동일본 대지진시 그 효과가 미치지 못한 주요 역세권에 대해 도시재생의 개념을 실증적으로 도입하였다.

우리나라도 2013년 12월에 ‘도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법’을 제정하고 사업추진을 위한 공청회 등을 통해 주민참가를 도모하는 노력을 기울이고 있다. 다만, 일본의 도시재생관련 협의회가 다년간의 운영노하우를 바탕으로 전문성을 갖춘 조직인 것에 비해 우리는 아직은 초기단계라고 할 수 있다. 앞으로 우리나라도 명목적인 주민참여가 아니라 이해관계자로서 조직적인 의견을 제시할 수 있도록 주민참여의 경험을 지속적으로 축적할 필요가 있다. 그런 의미에서 일본의 사례는 연구가치가 있으며 이는 우리나라의 더욱 유용한 방재적 도시재생 활성화 방안마련을 위해 시사하는 바가 크다고 하겠다.

감사의 글

본 연구는 2017년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행되었습니다(NRF-2017S1A3A2066149).

References

- CAO (Cabinet Office, Government of Japan). (2001). *About establishment of urban regeneration Headquarters*. (in Japanese)
- CAO. (2014). *Guideline of safety management plan for urban regeneration*. (in Japanese)
- CAO. (2017). *Revised guideline of safety management plan for urban regeneration*. (in Japanese)
- Chae, J., Kim, S., and Yang, B. (2011). A study on regional revitalization effects of street improvement projects through comparison of the types of citizen participation. *Journal of the Korean Institute of Landscape Architecture*, Vol. 39, No. 2, pp. 52-64.
- Choi, C., and Choi, J. (2018a). Development and distribution of risk governance framework in terms of socially viable solutions. *The Journal of Asian Finance, Economics and Business*, Vol. 5, No. 3, pp. 185-193.
- Choi, C., and Choi, J. (2018b). Distribution and application of community-based disaster risk information: Lessons from Shiga prefecture in Japan. *Journal of Distribution Science*, Vol. 16, No. 6, pp. 15-23.
- Choi, J., and Choi, C. (2018) The development of earthquake disaster prevention education for schools and its application. *J. Korean Soc. Hazard Mitig.*, Vol. 18, No. 4, pp. 57-64.
- Choi, J., and Yoon, D. (2017). A study on the international cooperation strategies of Korea for disaster prevention through the analysis of Japan's official development assistance (ODA) cases. *J. Korean Soc. Hazard Mitig.*, Vol. 17, No. 5, pp. 67-74.
- Choi, Y., Lim, S., and Seok, J. (2016). *A study on the improvement of Daegu city planning for disaster prevention*. Daegu Gyeongbuk Development Institute Report 2016-43.
- Han, S., Park, H., and Jung, J. (2018). Enhancing natural hazard prevention function in urban regeneration project. *J. Korean Soc. Hazard Mitig.*, Vol. 18, No. 4, pp. 65-72.
- Jun, B., Song, H., and Lee, M. (2017). A study on the improvement of citizen participatory education program for effective urban regeneration. *Journal of the Korean Regional Development Association*, Vol. 29, No. 4, pp. 155-182.
- Kwon, Y., Lee, J., Kim, H., and Oh, J. (2013). Comprehensive urban regeneration design strategy of abandoned railroad area through citizen-participation: Focused

- on the case of Gwangyang Si abandoned railroad park. *Journal of the Urban Design Institute of Korea*, Vol. 14, No. 5, pp. 47-63.
- Lee, B., and Shim, J., (2012). A study on regeneration of derelict urban areas throughout resident's participation: Focusing on the comparison of case studies from Japan, England and the US. *Journal of the Korean Cadastre Information Association*, Vol. 14, No. 2, pp. 183-206.
- Lee, J. (2012). *Crisis management*. Seoul: Daeyoung Publication.
- Lee, N., and Ahn, J. (2017). 'General type of neighborhood regeneration' urban regeneration project and promotion of resident-participation: Focusing on Garibong-dong, Guro-gu, Seoul. *Journal of the Korean Urban Geographical Society*, Vol. 20, No. 3, pp. 63-78.
- Matsuda, Y., and Okada, N. (2006). Community diagnosis for sustainable disaster preparedness. *Journal of Natural Disaster Science*, Vol. 28, No. 1, pp. 25-33.
- MIC (Ministry of Internal Affairs and Communications). (2016). *Great East Japan earthquake damage state*. (in Japanese)
- MLIT (Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism). (2014a). *Basic policy of urban regeneration*. (in Japanese)
- MLIT. (2014b). *The application of support project of urban functions relocation*. (in Japanese)
- MLIT. (2015a). *Action of the urban reconstruction by the public-private cooperation*. (in Japanese)
- MLIT. (2015b). *Revised act on special measures concerning urban reconstruction*. (in Japanese)
- MLIT. (2015c). *Urban regeneration improvement (The former community renovation grants)*. (in Japanese)
- Na, J.I., Okada, N., and Fang, L. (2009). A collaborative action development approach to improving community disaster reduction using the Yonmenkaigi System. *Journal of Natural Disaster Science*, Vol. 30, pp. 57-69.
- NRC (National Research Council). (1989). *Improving Risk Communication*. The National Academies Press.
- Nemoto, M., and Moon, S. (2010). Attaining social value from urban renaissance project in Japan: Case study of regional revitalization support program. *Journal of the Korean Cadastre Information Association*, Vol. 12, No. 2, pp. 191-213.
- Okada, N., Na, J.I., Fang, L., and Teratani A. (2013). The Yonmenkaigi System Method: An implementation oriented group decision support approach. *Group Decision and Negotiation*, Vol. 22, No. 1, pp. 53-67.
- Ronan, K., and Johnston, D. (2005). Promoting community resilience in disasters: The role for schools, youth, and Families. New York: Springer.
- Ryu, D., and Park, W. (2010). Activation of harbor city renovation projects based on residents participation: Case study of Busan north harbor redevelopment project. *Journal of the Economic Geographical Society of Korea*, Vol. 13, No. 3, pp. 381-397.
- Samaddar, S., Choi, J.H., Misra, B.A., and Tatano, H. (2015). Insights on social learning and collaborative action plan development for disaster risk reduction: Practicing Yonmenkaigi System Method (YSM) in flood-prone Mumbai. *Natural Hazards*, Vol. 75, No. 2, pp. 1531-1554. doi:10.1007/s11069-014-1380-4
- Shin, H., and Kang, M. (2017). Level of community participation in urban regeneration: Focusing on Haebangchon case, Yongsan-gu, Seoul. *Journal of the Korean Regional Development Association*, Vol. 29, No. 3, pp. 25-46.
- Song, H., Jang, M., and Lee, M. (2016). A study of changes in structure and characteristic of urban regeneration projects in Japan: Focusing on urban regeneration projects in Sapporo. *Journal of Korea Planning Association*, Vol. 51, No. 6, pp. 127-151.
- Sung, S., Oh, H., and Hwang, H. (2015). Analysis of the impact of residents participation activities on continued motivation in an urban regeneration project: Focused on Sajik-dong, Cheongju-si. *Journal of the Korean Geographical Society*, Vol. 50, No. 4, pp. 393-406.
- Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T., and Davis, I. (2004). *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. NY: Routledge.
- Yamori, K. (2012). Using games in community disaster prevention exercises. *Group Decision and Negotiation*, Vol. 21, No. 4, pp. 571-583.

Received	June 27, 2018
Revised	July 2, 2018
Accepted	October 8, 2018