

논문

CAUSE 모델을 적용한 일본의 민관협력 도시재생사업 사례연구: 도시재생 안전확보계획제도를 중심으로

A Case Study on Urban Regeneration Project through Public-Private Cooperation in Japan Applying the CAUSE Model: Focusing on Urban Regeneration Safety Plan System

최준호* · 이동관** · 최충익***

Choi, Junho · Lee, Dongkwan · Choi, Choongik

Abstract

This study aims to explore the urban regeneration safety plan system in Japan which is known as one of the successful urban regeneration cases through public-private cooperation. This study utilizes the CAUSE model, which is one of the systematic methods of the consensus formation process. We found that 1) public-private cooperation does not have much difficulty in applying disaster prevention urban regeneration through the urban regeneration project carried out in Japan in the credibility process. 2) In the awareness and understanding process, the Urban Regeneration Emergency Management Council proposed disaster risks according to regional characteristics as well as reviewed, evaluated, and shared local issues. 3) Local public organizations have established local networks by inviting the heads of corporate and regional disaster prevention councils to cooperatively implement the Urban Rehabilitation Safety Planning Program. 4) The solution and enactment process show that Local public organizations have established local networks by inviting the heads of corporate and regional disaster prevention councils to cooperatively implement the Urban Rehabilitation Safety Planning Program. Also, the Urban Regeneration Emergency Management Council effectively operates the Urban Rehabilitation Safety Planning System by designating the subjects who are not legally recognized in the plan as observers.

주 제 어: 도시재생 안전확보계획제도, 동일본대지진, 합의형성, CAUSE 모델, 일본

Keyword: Urban Regeneration Safety Plan System, Great East Japan Earthquake, Consensus Building, CAUSE Model, Japan

* 강원대학교 행정학과 박사후연구원(주저자: smolts80@gmail.com).

** 강원대학교 행정학과 박사후연구원(공동저자: brightlee9@gmail.com).

*** 강원대학교 행정학과 교수(교신저자: choich@kangwon.ac.kr).

I. 서론

우리의 도시재생사업에서 현재 활발히 논의되고 있는 화두 중 하나는 효과적인 민관협력에 대한 방안마련이다. 이를 위해서 해외관련 사업 중 10년 이상 실시되고 그에 준하는 경험을 축적하여 사업의 지속가능성에 대한 참고가 될 수 있는 사례연구가 필요한 시점이다. 일본의 도시재생사업의 경우 우리와 지리적으로도 가까울 뿐만 아니라 도시재생사업의 제도적인 측면 등에서 양국이 유사성이 있다(송혜승 외, 2016).

이러한 이점이 있기 때문에 우리나라에서 일본의 도시재생에 관한 연구가 많이 이루어지고 있다. 그러나 사업의 쟁점과 특징 등 합의된 내용에 대한 분석연구가 대부분을 차지하고 있다. 도시재생사업의 합의형성에 이르기까지의 과정에 대해 세부적으로 논의한 연구는 거의 없다. 본 연구는 일본의 민관협력 도시재생사업 중 도시재생 안전확보계획제도를 CAUSE 모델에 적용하여 분석하고 시사점을 도출하고자 한다. 이 도시재생 안전확보계획제도는 일본이 동일본대지진 이후 민관협력에 대한 실증적 전략을 바탕으로 수립한 도시재생사업이기 때문이다

CAUSE 모델은 Rowan(1994)이 제창한 리스크커뮤니케이션 수법으로서 합의형성의 과정을 분석하는 데 널리 쓰이고 있다. CAUSE는 합의형성의 단계를 말하며 각각 Credibility(신뢰의 형성), Awareness(문제의 인식), Understanding(인식을 통한 이해), Solution(해결책의 모색), Enactment(실행)의 앞 글자를 따온 것이다. Credibility의 단계는 합의형성의 최초단계로서 신뢰의 형성이 중요하다. 이때 이해관계자 간 가치관의 공유를 통해 신뢰를 확인하는 것이 핵심이다. 다음 단계는 리스크에 대해 인식하는 Awareness이다. 이러한 신뢰와 인식을 바탕으로 지역에 존재하는 리스크에 대해 Understanding을 확립하는 것이다. 이후 이해관계자 간에 검토된 해결책을 주지하여 해결을 위한 Solution 과정을 거친 후 합의된 사항을 실천(Enactment)한다는 것이다.

본 연구는 일본 도시재생 안전확보계획제도의 합의형성과정을 CAUSE 모델을 통해 명확하게 분석하고자 한다.

II. 일본 도시재생 안전확보계획제도의 수립배경과 특징

2011년 3월 발생한 동일본대지진은 일본 지진관측 역사상 최대 규모의 지진이다. 규모는 M9.0이었으며, 사망자는 15,893명, 부상자 6,152명, 행방불명자는 2,553명이었다(警察庁, 2016). 일본 국토지리원의 조사에 따르면 이 지진으로 인해 일본 토후쿠(東北)지방은 액상화의 피해를 입어 해당지역의 지반이 약해졌으며 동반된 쓰나미로 인해 침수된 면적은 약 561 Km^2 으로 나타났다. 동일본대지진은 물리적

피해뿐만 아니라 일본 전체적으로 약 16.9조엔(한화 약 169조원)의 경제적 피해를 가져온 소위 ‘미증유의 대재난’이었다(内閣府, 2011). 이는 동일본대지진의 명칭으로도 잘 알 수 있다. 일본 내각부에서의 공식 명칭은 도호쿠지방 태평양연안 지진(東北地方太平洋沖地震)이지만 동일본 지역에 인명과 재산 등의 막대한 피해를 입혔다고 하여 동일본대진재(東日本大震災)라고 부르기 때문이다.

동일본대지진 발생 이후 일본 내각에 동일본대지진 부흥대책본부가 설립되어 2011년 7월 부흥 기본방침이 수립되었다. 이 기본방침을 요약하면 부흥은 단순히 이전상황으로 복구하는 것을 목표로 하는 것이 아니라 향후 재난으로 인명피해가 발생하지 않도록 하는 것을 최우선 목표로 하며 감재(減災, disaster risk reduction)의 철학을 바탕으로 재난에 강한 지역 만들기를 추진한다는 것이다. 이러한 기본방침의 실현을 위해 일본에서는 시가지 정비사업 등이 실시되었고 각 지역마다 부흥 수요에 적합한 대응을 위해 필요한 제도를 수립 및 개정하게 되었다(MLIT, 2014).

표 1. 일본 방재적 도시재생 관련정책 주요동향

년도	주요사항	핵심내용
2011.3	동일본대지진 발생	규모 M9.0 사망자는 15,893명, 부상자 6,152명, 행방불명자 2,553명
2011.7	부흥 기본방침 수립	‘동일본대지진 부흥대책본부’를 설립하여 수립
2011.7	도시재생 특별조치법 일부개정	도시재생사업에서의 방재관점 도입
2011.10	도시재생 기본방침 재검토	고층빌딩 및 역세권의 대책추진
2012.7	도시재생 안전확보계획제도 시행	도시재생 안보계획 및 에어리어 방재계획으로 구성 1. 도시재생 안보계획: - 도시재생 특별조치법에 의거 - 도시재생 긴급정비지역을 대상으로 함 - 도시재생 긴급정비협의회가 작성 2. 에어리어 방재계획: - 도시재생 긴급정비지역으로 지정되지 않은 주요 역세권(승하차 인구 하루 평균 30만명 이상)을 대상으로 함 - 귀가곤란자 대책협의회가 작성

출처: 최준호·최충익, 2018 재구성.

이러한 부흥방침과 함께 일본 전역의 도시재생에 대한 방향성도 동일본대지진의 교훈을 기반으로 이행해야 한다는 논의가 활발히 이루어졌다. 즉, 도시재생사업에서의 방재관점을 도입하기 위해 2011년 7월 도시재생 특별조치법을 일부개정하게 되었다. 2011년 10월에 도시재생 특별조치법에 따른 도시재생 기본방침의 재검토가 실시되어 고층빌딩과 역세권 등의 인구 및 기능이 집중되는 지점에 그 지역 전체를 아우르는 대책추진의 필요성이 논의된 것이다. 이에 따라 2012년 7월부터 ‘도시재생 안전확보계획제도’가 시행되었다. 도시재생 안전확보계획제도는 인구와 도시의 기능이 집중된 대도시 역세권이 재난으로 인해 혼잡해지고 기능이 마비되는 것을 방지하는 것을 목적으로 한다. 도시재생 안전확보계획제

도는 도시재생 특별조치법에서 규정한 ‘도시재생 긴급정비지역’을 대상으로 하는 ‘도시재생 안전확보계획’과 그 외 주요지역을 대상으로 하는 ‘에어리어 방재계획’으로 구성되어 있다(CAO, 2017). 에어리어 방재계획은 일본 내각관방(内閣官房)의 도시재생 추진에 관한 지식인회¹⁾에서 활발히 논의된 것이 계기가 되었다. 이 계획은 하루평균 승하차 30만명 이상의 주요 역세권을 대상으로 하는데, 핵심은 재난대응을 위해 구조적과 함께 비구조적 대책을 실시하고 이를 행정과 지역주민과의 협력으로 종합적 계획을 수립하고 대응을 강화한다는 것이다(都市再生の推進に係る有識者ボード, 2011).

Ⅲ. CAUSE 모델을 적용한 도시재생 안전확보계획제도의 시사점

1. Credibility: 시대별 요구에 대응한 다년간 사업추진으로 신뢰 형성

일본의 도시재생 안전확보계획은 비록 동일본대지진이 발생한 2011년 이후 추진되기 시작하였으나 일본의 도시재생에 관한 사업은 2002년 도시재생특별조치법이 제정되기 전부터 경제 활성화를 통한 지방도시 활력 도모 등을 위해 다양한 분야에서 사업이 추진되어 왔다. 즉, 일본은 도시재생 안전확보계획이 수립되고 추진되기 전부터 도시재생사업을 꾸준히 실행하였으며, 시대에 따라 변하는 사회적 문제의 해결을 위해 여러 차례 법률개정을 통해 도시재생사업의 목표와 방향성을 개선하고 확대하였다(송혜승 외, 2016). 일본 내각부 지방창생추진사무국 발표에 따르면 2019년 10월 기준 일본의 도시재생 특별정비지역은 55지역(약 9,092ha), 특별 도시재생 긴급정비지역은 13지역(약4,110ha)이다.

2012년 도시재생 안전확보계획제도의 도입 이전의 주요 동향을 살펴보면²⁾ 도시재생법 제정 초기인 2002년에는 지역의 경제활성화가 도시재생의 주된 목적이었다. ‘도시재생 긴급정비지역’을 지정하여 규제완화 및 자금지원 등을 통해 소위 말하는 ‘읽어버린 20년’을 벗어나기 위한 노력을 기울였다. 특히 일본의 도시재생은 토지를 양질의 채권으로 전환하여 국가경제의 자금줄인 은행과 최전선에서 분투할 수 있는 기업의 체질을 개선하기 위한 것을 목표로 하였다. 2012년에는 올림픽의 유치를 국가경쟁력 강화의 매개체로 삼아 ‘특정도시재생 긴급정비지역’을 지정하여 지역의 국제경쟁력을 위한 도시재생을 집중적으로 추진하였다(이명훈 외, 2013).

이렇듯 일본에서는 도시재생 안전확보계획제도를 도입하기 전에도 도시재생과 관련된 사업이 추진되어 시대별 요구에 대응해 왔다. 이는 민간이 참여하는 도시재생사업의 운영 노하우가 시간적 경과에 따라 축적되어 왔다고 할 수 있다. 이러한 시간적·내용적 노하우를 통해 도시재생 안전확보계획제도를 추진하기 위한 민관협력의 신뢰의 기반이 쌓였다고 할 수 있다. 도시재생특별조치법의 개정은 민관협력을 위한 기반을 지속적으로 개선한 과정이라고 할 수 있다. 2차부터 4차의 개정은 기초자치단체장의

1) 2011년 6월부터 7월에 실시.

2) 2014년에는 인구밀도 유지를 위한 거주유도구역 및 도시기능 유도구역을 지정하여 도시의 공간구조를 전반적으로 계획하는 입지적정화계획을 도입하였다.

권한을 확대하여 민관협력을 효과적으로 도모하였고 동일본대지진 발생 후에는 국가, 지자체, 민간이 현안을 공유하여 도시재생 안전확보계획을 작성하였기 때문이다(장민영 외, 2015).

2. Awareness·Understanding: 지역사회 리스크 상정 및 현안검토와 평가를 통한 공유

도시재생 안전확보계획의 목적은 재난발생 시 역세권에서의 혼잡 및 기능마비를 방지하기 위해 사전준비(preparedness)를 하는 것이다. 이 계획을 실행하기 위한 다양한 주체들은 각자가 처해 있는 입장에서 연유한 자원뿐만 아니라 방재를 위한 현안(concern)이 제각기 다를 수밖에 없다. 따라서 방재를 위한 도시재생이라는 공통의 목표를 이루기 위해서는 상호 간 다름을 이해하며 협조적으로 역할을 실행하기 위한 방안이 필요하다(최준호·최충익, 2018). 먼저 도시재생 긴급정비 협의회에서는 우선 재난 발생 시 리스크로 이어지는 인구 및 도시기능의 집적상황과 이해관계자의 자원을 공간적, 경제적, 사회적, 인적 등의 관점으로 시간과 공간에 따라 정리한다. 즉, 재난발생 경과에 따라 지도상에 상황을 표시하여 이해를 촉진시킨다. 이런 과정을 통해 도시재생 안전확보계획의 입안이 수월해지는 것이다. 주목해야 하는 것은 이러한 과정의 목적이 해당지역의 이해관계자 간 정보 공유를 통해 상호 다른 자원을 보유하고 있음을 이해하는 것만이 아니라는 것이다. 더 큰 목적은 지역사회가 협력적으로 종합적인 대응을 도모하는 것이 사업운영에 있어 효용성이 더 크다는 것을 이해하는 과정이라고 할 수 있다(国土交通省, 2012).

이렇게 지역의 특성에 따른 재난 리스크를 상정하고 재난 시에 발생하는 현상을 근거로 지역자원을 검토하고 평가하는 과정을 통해 귀가곤란자 대책, 일시 대피를 위한 물품마련, 이를 위한 비축창고 정비문제 등이 인식될 수 있다. 또한 이를 이해하는 과정을 통해 참여한 주체는 다음과 같은 인센티브를 얻게 된다. 민간사업자는 전문가 그룹으로부터 안전성을 검증받아 부가가치가 높아질 수 있다. 보유기술이 재난발생 시 자원으로 활용되므로 가치가 상승되는 것이다. 건물 소유자는 재난발생 시 과도유입을 방지하여 사업운영의 편의성을 확보할 수 있으며, 행정기관은 정상업무를 위한 조기복구 활동에 집중할 수 있다. 이렇듯 지역사회 주체 간 효용증대는 지역사회 전체의 효용에 영향을 미칠 수 있다(최준호·최충익, 2018).

3. Solution·Enactment: 계획의 협조적 실행을 위한 지역 내 네트워크를 구축

도시재생 안전확보계획은 민간사업자를 포함한 지역주민과 지역 관련단체, 행정 등으로 구성된 도시재생 긴급협의회가 작성한다. 2012년 7월부터 도시재생 긴급협의회가 도시재생 안전확보계획을 위한 정부예산을 받게 되어 그 중요성을 인정받게 되었다 할 수 있다.

이 과정에서 도시재생 긴급협의회에서의 주체 중 하나인 지방 공공단체가 주도적인 역할을 한다. 지방 공공단체가 가지고 있는 지역 관련자료를 통해 다양한 주체들의 참가를 선정하고 인재를 확보하여 참여자들끼리 네트워크를 구축하는 데 일종의 퍼실리테이터(facilitator)역할을 한다. 평상시에 구축된 관계자 간의 네트워크는 재난 시에 효과를 발휘 할 수 있다. 즉, 지방 공공단체는 계획 작성을 위한

필요한 주체를 응집시키는 데 중요한 역할을 하는 것이다. 지역의 방재협의회장이나 평소 재난대응에 기여한 전문성을 가진 기업 등 지역의 실정을 보다 정확히 파악하고 있으며 방재를 위한 자본과 인력동원에 대한 핵심적 역할을 완수할 수 있는 주체를 찾아내고 참여시키는 것이다((国土交通省, 2012). 한편 도시재생 긴급정비협의회는 산하 부회의 구성원 임명 및 참관인 지정 등의 방법을 통해 도시재생 안전확보계획에 속하지 못한 이해관계자를 배려하고 있다. 도시재생 안전확보계획을 작성하는 도시재생 긴급정비협의회는 도시재생 특별조치법에서 도시재생 긴급정비지역에 한하여 규정하고 있기 때문이다(CAO, 2014; 최준호·최승익, 2018). 즉, 도시재생 안전확보계획의 작성은 도시재생 긴급정비협의회가 주도하지만 이 계획의 사업은 지역사회 전체가 합의하고 책임과 의무를 같이한다고 할 수 있다(CAO, 2017).

IV. 결론

지금까지 일본의 도시재생 안전확보계획제도를 CAUSE 모델을 통해 살펴보았다. 내용을 정리하면 다음과 같다. 우선 신뢰의 형성(Credibility)과정에서는 일본의 다년간 수행된 도시재생사업을 통해 민관협력이 방재적 도시재생사업에 적용되는 데 큰 어려움이 없음을 알 수 있었다. 현안에 대한 인식과 이해(Awareness and Understanding) 과정에서는 다양한 주체로 구성된 도시재생 긴급정비협의회가 지역특성에 따라 재난리스크를 상정하고 이를 근거로 지역의 현안을 검토·평가·공유하는 과정을 거치고 있음을 알 수 있었다. 문제해결 및 실행(Solution, Enactment)의 과정에서는 앞의 과정을 통해 수립된 도시재생 안전확보계획제도의 협조적 실행을 위해 지방 공공단체가 기업 및 지역방재협의회장을 참여시키고 지역 내 네트워크를 구축하며, 도시재생 긴급정비협의회는 위 계획에서 법률상 인정받지 못하는 주체들을 참관인(observer)으로 지정하는 등의 방법으로 도시재생 안전확보계획제도를 효율적으로 운영하고 있음을 알 수 있었다.

일본의 도시재생 안전확보계획제도는 민관협력 도시재생사업의 핵심이라 할 수 있는 합의형성의 단계별 과정이 체계적으로 함축되어 있다고 할 수 있다. 이러한 도시재생 안전확보계획이 우리에게 주는 시사점은 다음과 같다

첫째, 의사결정과정에서 배제된 이해관계자에 대한 배려이다. 법률상 배제되는 이해관계자를 참관인으로 포함시켜 의사결정에 영향을 미치게 함으로써 수립될 계획이 지역사회 특정 집단의 목표달성을 위한 수단으로 활용되지 않도록 하는 것이다.

둘째, 공평한 의사결정을 위한 사전 현안의 공유이다. 지역사회 재난리스크와 자원에 대한 현안을 사전에 전체적으로 공유하는 것은 계획이행에 따른 결과에 대한 책임을 공유하게 되고 나아가 무책임한 계획이 되는 것을 방지하게 된다.

셋째, 목표달성을 위한 지역사회의 총체적 대응방안 마련이다. 앞서 말한 과정이 이행되는 것을 통해 지역사회가 종합적으로 대응하는 것이 효과적임을 인지하게 된다.

본 연구에서는 일본의 도시재생사업 중 방재분야의 사업제도를 분석하였다. 우리와 사업의 내용적 측면에서는 유사성이 있으면서도 관리적 측면에서 상당 부분 다를 수 있다. 바로 접목시키기에는 시간의 축적에 따른 경험도 필요할 수 있다. 그러나 일본의 사례를 민간협력 도시재생의 합의형성 관점으로 분석하고 방향성을 제시하였다는 점에서 본 논문은 의의가 있다고 할 수 있다.

인용문헌

- 송혜승·장민영·이명훈, 2016. “일본 도시재생사업의 계획 체계 및 사업 특성 변화에 관한 연구: 삿포로시(札幌市) 도시재생사업 사례를 중심으로”, 「국토계획」, 51(6): 127-151.
- 이명훈·김수연·조미정·황지욱, 2013. “한·일 도시 재생 특별법 비교를 통한 개선방향 연구”, 「국토계획」, 48(6): 495-520.
- 장민영·송혜승·이명훈, 2015. “일본 지역활성화 정책의 관리체계 및 추진방향에 대한 고찰”, 「국토계획」, 50(6): 89-101.
- 최준호·최충익, 2018. “방재적 도시재생사업 활성화 방안연구: 주민참여를 중심으로”, 「한국방재학회논문집」, 18(6): 79-85.
- CAO(Cabinet Office, Government of Japan), 2014. “Guideline of Safety Management Plan for Urban Regeneration”. (in Japanese)
- CAO, 2017. “Revised Guideline of Safety Management Plan for Urban Regeneration”. (in Japanese)
- MLIT(Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, 2014. “Basic Policy of Urban Regeneration”. (in Japanese)
- Rowan, K.E., 1994. “Why Rules for Risk Communication Are Not Enough: A Problem Solving Approach to Risk Communication”, *Risk Analysis*, 14: 365-374.
- 警察庁, 2016. 東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置.
- 国土交通省国土地理院 <https://www.gsi.go.jp/>
- 国土交通省, 2012. 都市再生安全確保計画作成の手引き.
- 都市再生の推進に係る有識者ボード, 2011. “人口・機能集積エリアにおけるエリア防災のあり方”.
- 内閣府, 2011. 東日本大震災における被害額の推計について.
- 内閣府地方創生推進事務局ホームページ, <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/>

<투고 2019.11.11, 심사 2019.12.01, 게재확정 2019.12.19.>