

워크숍 자료집

안전도시 활성화 및 인증제도 도입방안 연구

- 제3차 워크숍 -

2014. 6. 27.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

워크숍 자료집

안전도시 활성화 및 인증제도 도입방안 연구 제3차 워크숍

2014 6. 27.

일 정

1. 일 시 : 2014년 6월 27일 (금) 15:00~18:00
2. 장 소 : 광화문 달개비
3. 주 제 : 안전도시 활성화 및 인증제도 도입방안 연구
4. 참석대상 (가나다순)
 - (1) 사 회 : 나채준 박사 (한국법제연구원 부연구위원)
 - (2) 발표자 :
 - 가. 김영진 교수 (인천대학교 법학과)
 - ▶ 미국, 유럽 국가의 사례
 - 나. 나정일 교수 (일본 돗토리대학교)
 - ▶ 일본의 사례
 - 다. 최철호 교수 (청주대학교 법학과)
 - ▶ 일본의 사례
 - (3) 토론자:
 - 김원중 교수 (청주대학교 법학과)
 - 김용훈 교수 (상명대학교 법학과)
 - 김재광 교수 (선문대학교 경찰행정법학과)
 - 오윤경 박사 (한국행정연구원)
 - 정지범 박사 (한국행정연구원)
 - 한상우 심의관 (법제처 경제법제국)
 - (4) 그 외 참석자: 이진원 연구보조원

목 차

제 1 주제 안전도시 관련사례 및 현황 -미국, 캐나다, 스웨덴 등의 경우	7
제 2 주제 일본의 안전·안심 도시만들기	23
1. 일본의 안전·안심 도시 만들기	25
가. 안전·안심 도시 만들기의 배경	25
나. 안전·안심 도시 만들기의 개념	28
다. 안전·안심 도시 만들기에 관한 현황과 과제	31
라. 안전·안심 도시 만들기를 위한 정책 전개의 방향성 ..	44
2. 일본의 안전도시 만들기 활동 등에서 보는 시사점 및 제언	55

제 1 주 제

안전도시 관련사례 및 현황:

-미국, 캐나다, 스웨덴 등의 경우

김영진(인천대 법과대학)

배경적 논의:무엇으로부터의 안전인가?

- ▶ I.자연(natural)재해/위기로부터의 안전:풍수해
- ▶ II.인적(man-made)재난/위기로부터의 안전:범죄, 테러
- ▶ III.공동체 안에서 발생하는 각종 사고(incident)와 손상(injury)으로부터의 안전: 교통사고, 집, 작업장

미국의 재난대응체계

- ▶ 연방재난관리청:
(Federal Emergency Management Agency, FEMA)
- ▶ 1979~2003:연방 차원의 독립기관으로 재난관리 컨트롤 타워 기능 수행
- ▶ 2003~현재: 9/11이후 창설된 국토안보부 (Department of Homeland Security, DHS) 산하 조직으로 흡수->재난의 유형 구분 없이 총괄조정 업무와 대응업무 중심의 통합관리체제로 운영

FEMA Region



FEMA의 주요 목표:FY2011~2014

- ▶ 첫째, 범국가적 차원에서 전체 공동체의 위기관리 능력의 증대
- ▶ 둘째, 재난에 대한 국가의 안정화 및 복구 능력 배양
- ▶ 셋째, 재난관리팀 간의 공통적 전략 이해와 활동의 통일성 구축
- ▶ 넷째, FEMA의 기관으로서의 학습 및 혁신 능력 제고

FEMA 활동 및 법적 근거

- ▶ 국가적 재난 관리 전략 및 정책 제공
- ▶ 주 정부만으로는 처리하기 힘든 재난에 대해 연방 차원에서 대응
- ▶ 재난 복구를 위한 현장 지원
- ▶ 주 정부에 대한 인력(전문가) 지원
- ▶ 복구와 구호를 위한 자금 모금

- ▶ Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act of 1988: FEMA로 하여금 연방정부 차원의 구호에 대한 계획과 조치를 수립하도록 법적 근거 부여

참고: 미국의 테러 관련 법령

- ▶ Omnibus Counterterrorism Act of 1995
- ▶ Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996
- ▶ Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools for Intercepting and Obstructing Terrorism Act of 2001 (USA PATRIOT Act)
- ▶ Homeland Security Act of 2002
- ▶ Support Anti-Terrorism by Fostering Effective Technologies Act of 2002 (SAFETY Act)
- ▶ Border Protection, Anti-terrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005
- ▶ Military Commissions Act of 2006

참고: 미국의 총기 관련 법령


- ▶ National Firearms Act (1934)
- ▶ Omnibus Crime Control and Safe Streets Act of 1968
- ▶ Gun Control Act of 1968
- ▶ Firearm Owners Protection Act of 1986
- ▶ Undetectable Firearms Act of 1988
- ▶ Gun-Free School Zones Act of 1990
- ▶ Brady Handgun Violence Prevention Act (1993)
- ▶ Protection of Lawful Commerce in Arms Act (2005)

미국의 안전도시 프로그램


- ▶ National Safety Council(NSC) : 1913년 설립, 미국민의 생명 보호와 건강 증진 활동을 위한 비영리, 민간 공익서비스 기관
- ▶ 안전 영역의 3분류
 1. 직장내 안전(Safety at Work)
 2. 가정내 안전(Safety at Home)
 3. 도로상 안전(Safety on the Road)



Safety at Work

- ▶ 안전관리 시스템(Safety management system)
 - ▶ 작업시간외 안전(Off-the-job safety)
 - ▶ 긴급상황 대처(Emergency preparedness)
 - ▶ 근로자 안전인식조사(Employee safety perception survey)
 - ▶ 작업장 안전훈련(Workplace safety training)
 - ▶ 응급구조훈련(First aid training)
 - ▶ 자문(Consulting)
- 

Safety at Home

- ▶ 가정/여가활동 안전(Home and Recreational safety)
 - ▶ 긴급상황 대처(Emergency preparedness)
 - ▶ 가족안전훈련(Family safety training)
 - ▶ 안전 대사 활동(Safety ambassador)
 - ▶ 처방약 과용방지(Preventing prescription drug overdoses)
- 

Safety on the Road

- ▶ 주 인증 방어운전(State certified defensive driving) 프로그램: New York 등 16개 주 실시
 - ▶ 주의산만운전(Distracted driving)에 대한 대처
 - ▶ 10대 운전자에 대한 Graduated driver licensing 프로그램
- 

Safe Communities America network



Safe Communities America network

▶ 24개 지역

: Alabama | Arizona | Arkansas | Connecticut | Delaware | District of Columbia | Georgia | Illinois | Iowa | Louisiana | Maine | Maryland | Massachusetts | Minnesota | Missouri | Montana | Nebraska | New Hampshire | New York | North Carolina | North Dakota | Ohio | Oklahoma | South Carolina | South Dakota | Tennessee | Texas | Utah | Vermont | Washington, DC | Wisconsin | Wyoming

Dallas, TX의 예

- ▶ Injury Prevention Center(IPC)
 - 1994년 설립: 지역 내 trauma-related deaths/injuries 증대
 - 1996년 WHO에 의해 International Safe Community로 미국 내 최초 지정
- ▶ 운영의 원칙:
 - 각종 데이터의 수집과 활용/지역공동체와의 협력/실증적 접근법의 활용/프로그램의 평가 반영

IPC 운영 프로그램

- ▶ 아동학대방지(Child abuse prevention) 프로그램
 - 가족 공동체 모임 강화
 - The Parents Anonymous® 프로그램 활성화
- ▶ 아동승객안전(Child passenger safety) 프로그램
 - 부스터 카시트 장착 및 설치 교육 등
- ▶ 가정안전(Home safety) 프로그램
 - smoke alarm 점검 방문 등

Madison-Dane County, WI의 예

▶ Safe Communities 프로그램

-약물중독방지(Drug poisoning prevention) 프로그램: 약물접근 억제/부적절한 약물처방 억제/약물남용 억제/초기 조정, 처방 및 회복/과잉처방 조정 및 위해 요소 제거

-노인낙상방지(Elder falls prevention) 프로그램: 운동 추천/시력 확인/복용약물 체크/가정 내 안전점검

-교통안전(Traffic safety) 프로그램: 자전거 사용자의 안전 계도

Madison-Dane County, WI의 예

▶ Safe Communities 프로그램

-보행자안전(Pedestrian safety) 프로그램: 주법에 따른 보행자 우선 준수/노약자의 경우 붉은색 깃발 소지 보도 횡단



-자살방지(Suicide prevention) 프로그램: 자살방지 task force 가동/QPR training

캐나다의 안전도시 프로그램

- ▶ Parachute: 2012년, 4대 비영리 민간 기관의 통합으로 탄생 (Safe Communities Canada/Safe Kids Canada/ThinkFirst Canada/SMARTRISK)
- ▶ 캐나다 내 64개의 안전도시 지정
- ▶ 자체적 인증을 위해 지역별 다양한 프로그램들을 검토
- ▶ 시민들의 자발적 참여와 재원의 독립성 강조

캐나다의 안전도시 프로그램

- ▶ 지역별 프로그램의 예: Brockville의 노인학대방지 프로그램/Richmond의 가정폭력방지 네트워크/Humboldt의 유년기 알코올 관련 트라우마 방지 프로그램/Bruce의 농장안전 프로그램
- ▶ 유형별 프로그램의 예: 마약 및 알콜 방지 프로그램 (Racing against DRUGS)/어린이 안전 프로그램 (Risk Watch: 초등학교 학생들을 대상으로 하는 자동차 안전, 화재와 화상에 대한 응급대처방안, 음식물 사고예방 등의 안전교육 위주)

스웨덴의 안전도시 프로그램

- ▶ 리드코핑: WHO 공인 최초(1989)의 안전도시
- ▶ Public Health Council 설치로 민,관 각계각층의 상호 협력 기반 마련
- ▶ 고위험 연령, 고위험 환경, 고위험 계층 등에 대한 특화된 안전프로그램 수행
- ▶ 연차보고서 등 정기적, 지속적인 프로그램 수행

스웨덴의 안전도시 프로그램

- ▶ 사고손상의 빈도나 원인을 규명할 수 있는 데이터 확보
- ▶ 사고손상예방 및 안전증진을 위한 프로그램의 효과 평가 시스템 확립
- ▶ 국제 안전도시 네트워크에 지속적 참여, 협력체계 구축

안전도시에 대한 다른 접근:유럽

- ▶ SafeCity project
- ▶ Video Surveillance, IT 기술 접목, 주요 유럽도시
에 공중 안전(Public safety) 확보
- ▶ 시범참가:마드리드
- ▶ 추가참가 대상도시(안):아테네/스톡홀름/헬싱키/
오비도스/부카레스트
- ▶ cf.팬옵티콘(Panopticon)의 문제

안전도시에 대한 다른 접근:UN-HABITAT

- ▶ Safer Cities Programme
- ▶ 1996년, 도시 범죄와 폭력에 대응하기 위한 프로
그램으로 론칭
- ▶ UN-HABITAT의 24개국 77개 도시 지원
- ▶ 도시범죄방지
- ▶ 도시안전에 대한 다차원적 접근
- ▶ 계획, 관리, 거버넌스를 통한 안전제고
- ▶ 지방정부와의 제휴

결어

- ▶ 각 국은 전체 또는 지역 공동체 안전을 위협하는 현대적 위기상황의 다양한 모습들에 대해 각각의 특성에 맞는 나름의 해석에 따라 그 대처방안을 창출하기 위해 계속 시도, 노력 중
- ▶ Hybrid emergency에 주목할 필요성
- ▶ Control tower문제가 언제나 등장하는 점 주목
- ▶ 민간주도기관들의 통합과 프로그램의 세분화 양상

보론: 연구에 대한 제언

- ▶ 현재 민간부문 아주대 지역사회안전증진연구소가 WHO의 안전도시 공인센터로 지정, 선점->각 지자체는 안전도시 만들기 사업 용역 등 의뢰 중
- ▶ 현재 연구과제명은 “안전도시 활성화 및 인증제도 도입방안 연구”임을 각성
- ▶ 법제로 인증화를 시도한다면 논리가 중요
- ▶ 민간영역주도를 국가주도 형식으로 이행할 때의 논리 구성
- ▶ 인증의 (법적)기준 확립문제

제 2 주 제

일본의 안전·안심 도시만들기

라 정 일

(일본 돗토리대학교 교수)

1. 일본의 안전·안심 도시 만들기 (安全·安心まちづくり計画)¹⁾

가. 안전·안심 도시 만들기의 배경

- 일본은 자연 조건으로 부터 지진, 태풍, 호우, 토사 재해, 쓰나미²⁾, 화산 분화, 호설 등에 의한 재해가 발생하기 쉬운 국토를 가졌다. 예를 들어 지진에 관해서 일본은 해양 플레이트와 대륙 플레이트의 경계에 위치하고 있어서 플레이트의 침식에 의해 발생하는 플레이트 경계형의 거대 지진 및 플레이트의 운동에 기인하는 내륙지역의 지각 내 지진이 발생한다. 21세기에 들어 와서 최대 진도 6 강³⁾ 이상의 지진이 이미 여러 차례나 발생하였

-
- 1) 도시 방재를 위한 안전·안심 도시 만들기 계획에서 "안전하고 안심하며 살 수 있는 지역 만들기 추진방책"에 대한 전문적 검토를 위해 2008년 9월에 사회자본 정비심의회 도시계획·역사적 풍토분과 도시계획부회에 안전·안심 지역 만들기 소위원회를 설치하여 추진방책을 2011년 2월에 공표하였다.
 - 2) 쓰나미(津波, TSUNAMI), 우리나라에서는 지진 해일(地震海溢)이라는 용어를 주로 사용하였으나, 2004년 스마트라 쓰나미 이후로, 미디어에서도 '쓰나미' 및 '지진 해일'을 혼용하고 있다. 동일본대지진 발생 후에는 쓰나미라는 용어를 직접적으로 사용하는 경우가 늘어나고 있으며, 국제적으로는 쓰나미(Tsunami)라는 용어로 불리고 있다
 - 3) 일본의 경우, 지진 발생 시 지진의 크기에 대해서 진원의 힘을 나타내는 M(매그니튜드, 리히터 규모)의 표기뿐만 아니라, 사람이나 건물 내/외의 상황에서 체감하는 정도에 따른 '진도'로 지진의 크기를 전파하고 있다. 진도 6강의 경우, 외부 건물의 경우 벽의 타일이나 유리창이 파손되어 낙하하는 건물이 많으며, 보강하지 않은 블록 담의 대부분이 붕괴되는 상황을 의미한다. 건물 내의 고정하지 않은 가구는 거의 쓰러진다. 사람의 체감으로는 서있는 것이 불가능하고 흔들림에 이리 저리 채여 움직일 수 없으며 날아가는 경우도 있는 흔들림이다.

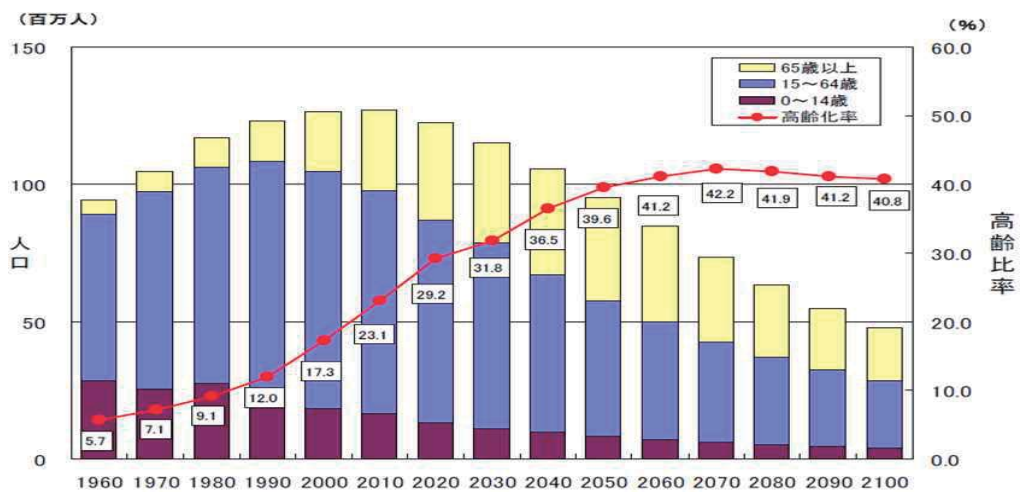
다. 또한 중장기적인 시점으로는 광대한 지역의 침수로 인한 심각한 피해가 예상되는 대규모 수해 피해가 우려되는 것에 더해, 최근 게릴라 호우 등으로 불리는 국지적인 큰 비로 기인되는 각 지역의 중소 하천 범람 및 저지대의 침수로 인한 수해 피해가 다발하고 있다.

- 한신아와지 대지진으로 인한 피해로 인해 자연 재해에 대해서 생활의 안전을 확보하는 것은 필수 불가결하며 특히, "방재"분야가 안전한 지역 만들기를 위해서는 반드시 고려해야 하는 필수요인이 되었다. 방재 지역 만들기는 재해에 대해 안전한 도시공간을 실현하는 것으로 물리적 환경의 계획 등 하드적인 면뿐만 아니라 도시에 생활하는 주민이 지역 커뮤니티를 기본으로 실시하는 활동, 재해 방지/대응을 위한 행정 등과의 체제 구축 등의 소프트면도 포함한다. 지금까지의 일본의 도시 만들기, 지역 만들기의 역사를 보면 도시 공간의 안전화에 대한 역사라고도 할 수 있다. 에도시대의 화재연소방지 터의 정비 및 흙담 창고에 의한 불연화, 메이지 시대의 긴자 벽돌 건물 거리 계획 등은 도시의 대화재를 대응하기 위한 지역 만들기 활동이었으며 관동대지진 이후의 동경 및 요코하마의 부흥 계획은 대규모 지진에 대한 방재 지역 만들기 사업이라고 할 수 있다.
- 근래의 도시 재개발 역사 또한 동일하며, "시가지 재개발법"은 도시의 대화재를 방지하는 것을 목적으로 "내화 건축물 촉진법"에 연결되며 종합 설계 제도 및 특정가구제도에 대해서도 그 목적에는 방재가 위치하고 있다.
- 다른 한편으로는 1980년대부터 도시 범죄가 증가함에 따라 '방법 지역 만들기'에 대한 관심이 높아졌고, 현재는 방법 및 교통안전 등의 일상의 안전·안심에 대해서는 방법활동의 지역 만들기 활

동 및 배리어 프리화에 의한 고령자 및 장애인 등의 이동 원활화 등의 안전/안심의 생활환경 확보 등이 과제가 되고 있다.

- 또한 저출산 고령화, 인구 감소 시대의 도래, 지구 온난화 문제 등에 대한 대응으로써 집약적인 도시 구조로의 전환 등은 향후 일본의 도시 계획과 시가지 정비의 기본적인 방침 변화에 따른 검토가 이루어지고 있다. 더불어 도시의 터미널, 역 주변 등에 있어서 고층 건축물 및 지하 시설물의 집약화가 진행되고 있어, 이러한 고도 이용 시가지에 있어서는 재해 발생 시의 안전 확보 및 1945년 이후 정비된 도로, 하천, 하수도 등 공공시설의 보수 시기를 맞이하여 효율적이고 효과적인 도시의 관리 및 보수가 안전 도시 유지를 위한 새로운 중요한 과제로 부상하고 있다.

그림. 일본의 장래인구 및 고령자 인구 비율4)



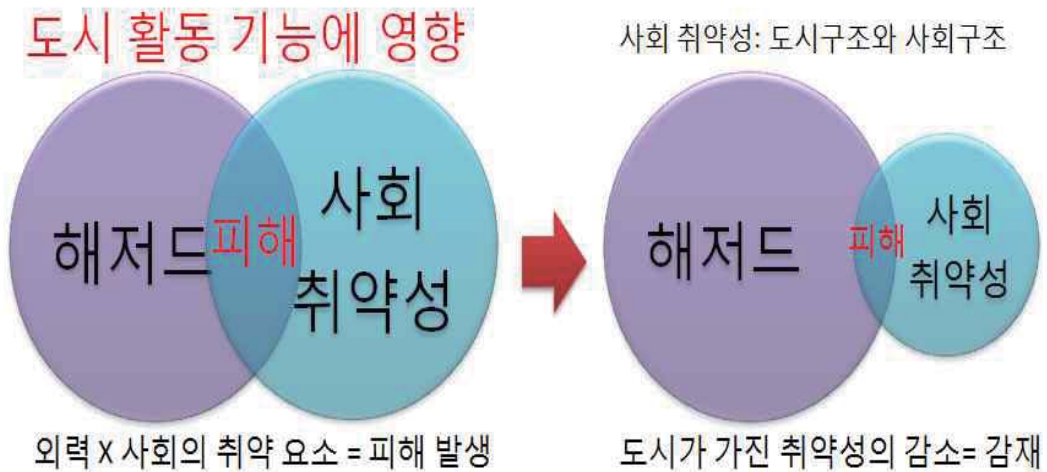
- 본 보고서에서는 도시 공간의 정비와 밀접하게 관련이 있는 재해 및 사고 등을 중심으로 안전·안심 도시 만들기를 설명한다.

4) 일본 국토교통성, 안전/안심마찌꾸쿠리 소위원회 중간보고 참고자료 제 2장, 사용된 데이터는 "국세조사, 국립사회보장인구문제연구소(2006년12월 추계)-일본의 장래 추계 인구(2010-2050년), 참고 추계(초장기 추계)(2060-2100)"을 근거로 작성.

나. 안전·안심 도시 만들기의 개념

- 시민들의 생활과 다양한 활동이 이루어지고 있는 도시에서는 재해·재난이나 사고 등의 다양한 위험이 존재하며 그로 인하여 피해 발생의 가능성이 언제나 존재한다. 피해에는 직접적인 피해로서는 인적 피해, 물적 피해가 있으며, 그 원인으로는 자연현상, 사회적 요인 등을 들 수 있다. 또한, 도시 활동을 지원하는 기능을 가지는 시설물의 피해는 도시 경제 활동의 침체, 생산 중지 등의 간접적인 피해로 파급될 수 있다.
- 도시에 있어서 피해는 그 원인이 되는 위험 (외력)과 취약성 (사회의 취약점)과의 관계로 설명될 수 있으며 "피해 = 해저드 × 취약점"이라고 표현이 가능하다. 해저드로서의 자연 현상은 인간의 힘으로 제어 할 수 없지만, 도시 구조와 사회 구조로 구성되는 취약성의 요인은 줄일 수 있다.

그림. 해저드와 사회의 취약성의 관계

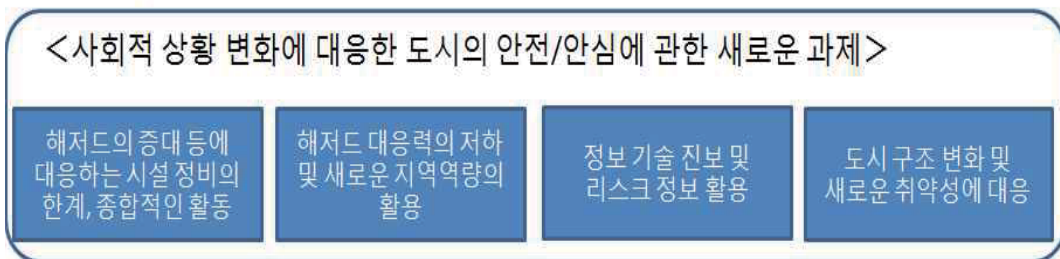


- 안전하고 안심하며 살 수 있는 도시 만들기의 실현을 위해서는 시가지의 방재 환경축의 정비 및 제방 정비 등의 하드면에 있어

서의 정비로 대응하는 방법과 위험도가 높은 지역의 택지 이용 제한 등의 도시 자체를 해저드의 취약 지역에서 이동시키는 방법 등에 따라 도시가 가지는 재해에 대한 취약성을 감소시킬 수 있다.

그림. 안전·안심 도시 만들기 비전의 개요

*안전/안심 도시 만들기 비전의 개요



자연재해리스크 증가, 인구 감소를 고려한 안전안심도시 만들기 추진

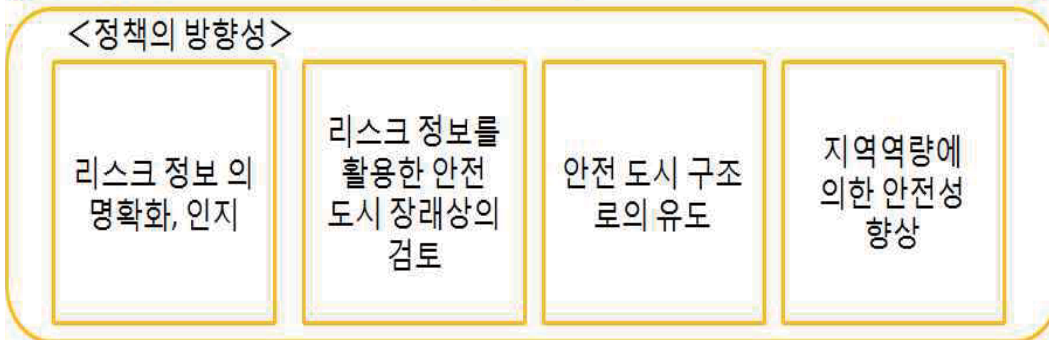
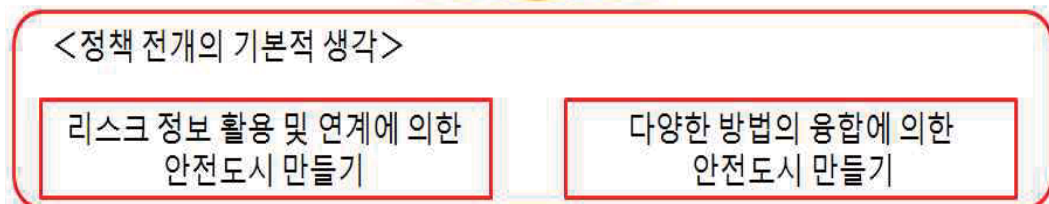


표. 해저드 및 리스크 관련 용어 설명

용어	용어의 정의 및 설명
해저드	자연현상 및 사회적 요인 등의 피해의 계기가 되는 외력
취약성	도시구조(밀집시가지의 존재, 오픈 스페이스의 부족, 내진성의 부족, 범람원의 기가화, 배수 능력의 부족, 무질서한 지하공간의 이용) 및 사회구조(고령화, 이웃관계의 희박화) 등의 해저드에 대한 취약성
피해	인적피해(생명, 신체, 정신) 및 물적피해(건물, 교통시설, 공급처리시설, 정보통신 시설)
리스크	피해가 발생하는 가능성
리스크정보	해저드, 취약성, 피해, 리스크에 관한 정보

- 방재에 관해서는 재해 발생 시간의 경과에 따라,
 1. 재해예방(재해 발생 전의 공공시설의 정비·점검 및 건물의 내진화·불연화, 방재 훈련의 실시, 해저드맵의 제공 등)
 2. 재해 긴급 대응(발화 직후의 구급, 구조 등)
 3. 재해복구·재해부흥 의 단계가 있어, 각각의 단계에 있어서 적절한 대응을 실시하는 것이 피해 경감으로 이어진다.
- 재해 예방은 도로와 제방 등 공공시설의 정비 및 내진화 등의 재해로 인한 피해를 방지하기 위한 대책과 아울러, 재해 발생 시 원활하게 피난 할 수 있도록 하기 위한 해저드맵의 제공이나 피난 장소의 정비, 복구·부흥을 원활하게 진행하기 위한 대응 계획 및 지원 제도의 정비 등의 재해 응급 대응 및 재해 복구·부흥의 단계를 위한 사전 준비도 중요하다. 또한 재해 복구·부흥은 다음에 발생할 수 있는 재해에 대한 예방활동으로도 이어진다.

다. 안전·안심 도시 만들기에 관한 현황과 과제

- 자연 재해에 대한 대응 및 사고 대책·방법 등의 일상적인 안전성 향상에 대한 활동은 다양한 분야에서 포함하나 본 보고서에서는 도시 계획 및 도시 정비 분야에 있어서의 활동을 중심으로 지금까지의 개황 및 과제에 대해서 기술한다. 먼저 일본의 자연 재해에 관련된 법률 및 제도를 설명한다.

▶ 일본의 재해 대책 기본법

- **방재 법제:** 방재법제는 재해 발생으로 인한 피해를 방지하고 또는 발생하는 재해 피해를 가능한 최소화하기 위해 국회에서 정한 법률 및 지방 공공 단체의 의회에서 정하는 조례 등의 법령에 의해 정해지는 법제도를 의미한다.
- 재해 법제의 중핵적인 역할을 하고 있는 ‘재해대책기본법’의 2조에서는 재해용어를 정의 하고 있다. ‘재해’라는 것은 ‘폭풍, 호우, 호설, 홍수, 해일, 지진, 쓰나미(지진해일), 분화 그 외의 이상 자연현상 또는 대규모 화재, 또는 폭발, 그 외 및 영향을 미치는 피해의 정도에 따라, 유사한 정령(政令)⁵⁾으로 정해진 원인에 따라 발생하는 피해를 의미함’이라고 되어있다.
- 재해대책기본법 역시, 다른 법률과 마찬가지로, 법 제1조에 목적을 정의하고 있다. 즉, 재해대책기본법은 ‘국토 및 국민의 생명, 신체, 재산을 재해로부터 보호하기 위해’서, ‘방재계획의 작성, 재해예방’, ‘재해응급대책’, ‘재해복구’등, ‘필요한 재해대책의 기본을 정해서’, 국가 및 지방공공단체 등의 사이에서 ‘책임소재를 명확히’하여 재원 등의 재해대책의 기본을 정하면서, ‘종합적 그

5) 정령(政令)이라는 것은 내각이 정한 명령(命令)을 의미함.

리고 계획적인 방재행정의 정비 및 추진을 도모'하는 것을 목적으로 하고 있다.

- 재해의 원인을 '자연현상'과 '정령으로 정해진 원인'으로 나누고 있으며, 후자에는 인위적인 원인에 의해 발생하는 '재해' 역시, 법제도 안에서의 정의된 용어으로써 '재해'안에 들어있다.
- 1945년 후의 일본의 방재 대책은 사회의 재해취약성 경감 추진에 의한 결과이며, 매년 발생하는 각종 재해를 통해 얻은 교훈을 기본으로, 방재 체제의 정비·강화, 국토 보전의 추진, 기상 예보 정도의 향상, 재해 정보의 전달 수단의 충실 등을 통하여 자연재해취약성의 경감 및 재해 대응 능력의 향상을 도모해 왔다.

▶ 지방 공공 단체의 방재 관리 체제

- 지진·풍수해 등의 재해로부터 국토 및 국민의 생명, 신체 및 재산을 지키기 위해 재해대책기본법은 국가에 '중앙방재회의', 도도부현(都道府県) 및 시정촌(市町村)⁶⁾에 '지방방재회의'를 설치한다.
- 재해 시에 응급대책 등의 필요가 있는 경우, 국가는 비상재해가 발생했을 때에 '비상재해 대책본부', 현저한 이상과 격심한 비상재해가 발생했을 때에 '긴급재해 대책본부'를 설치하며, 도도부현 및 시정촌은 '재해대책 본부'를 설치하여 재해대책을 추진한다.
- 재해가 발생하면 도도부현 및 시정촌은 주민의 생명, 신체, 재산을 지킴과 동시에 지역 안전을 확보하기 위해 필요한 응급조

6) 도도부현은 일본의 광역 자치 단체로써, 우리나라의 서울특별시(都) 및 각 도(県) 등에 해당하나, 인구대비(일본의 전체인구는 약 1억2천만 명)로 보면 약 60만 명(돗토리현, 鳥取県)부터 약 1250만 명(동경도, 東京都)까지 그 차이가 크다. 또한, 도도부현의 하부에는 기초 자치 단체인 시정촌이 설치되어 있는데, 우리나라의 시, 군, 읍에 해당한다고 할 수 있다.

치를 실시하며, 특히 시정촌은 기초적인 지방공공단체로서 피난지시와 경계구역 설정, 소방·수방 등에게 출동명령 등의 조치를 강구한다.

- 일본에서 가장 중요한 방재임무를 맡는 것은 시정촌이며 (재해대책기본법에 의거하여), 도도부현과 국가는 시정촌을 후원하고 지원하는 기관으로서 책무를 갖는다.

그림 일본의 중앙방재회의 조직도



- 도도부현 방재회의: 재해대책기본법 제14조에 의거하여, 도도부현의 방재대책에 일관성을 주기 위해 설치하며, 지역방재계획의 작성과 실시 및 재해가 발생한 경우 정보수집, 관계기관과의 연락조정, 긴급대책계획의 작성과 실시를 담당한다.

▶ 자연 재해에 대한 대응

- 자연 재해에 대한 취약한 일본의 도시 환경: 일본은 지진, 화산

활동이 활발한 환태평양 변동대에 위치하며 세계 육지 면적의 0.25% 밖에 안 되는 좁은 국토 면적에 비하여 진도6 이상의 지진 발생 횟수는 세계 전체 발생 수의 약 20%를 차지하고 있다. 또한 지리적, 지형적, 기상적 제반 조건에서 분화, 태풍, 호우, 폭설 등의 자연 재해가 다발하기 쉬운 구조이다. 이러한 상황 가운데 끊임없는 방재 관련 법령, 제도 및 시설의 정비 등을 실시하여 자연 재해에 대한 안전성은 향상되어 장기적으로는 사망자/실종자 수는 줄어들고 있다.

- 그러나 2011년의 동일본대지진과 같은 재해 대응력을 초과하는 외력이 인구가 밀집된 지역에서 발생하게 되면 막대한 피해가 발생한다. 또한 최근에는 지진 발생의 위험율이 높지 않다고 예상된 지역에서도 지진이 발생하였고, 일본의 3대 도시권에 대지진이 발생할 가능성은 점점 더 높아지고 있다. 수해에 대해서는 일본 인구의 약 50 %, 국가 자산의 약 75%가 국토의 약 10%인 홍수 범람 지역에 집중하고 있으며, 약 540 만 명이 해발 제로 미터 지역에 거주하고 있기 때문에 홍수가 발생할 경우 심각한 피해가 발생할 수 있다. 도시에서는 국지적 호우나 집중 호우에 의한 피해가 발생하고 있고, 향후 집중 호우 발생 횟수의 증가와 강우량 증가 등 지구 온난화에 따른 기후 변동에 의한 자연 재해 리스크는 더욱 높아져 피해가 커질 가능성이 있다.

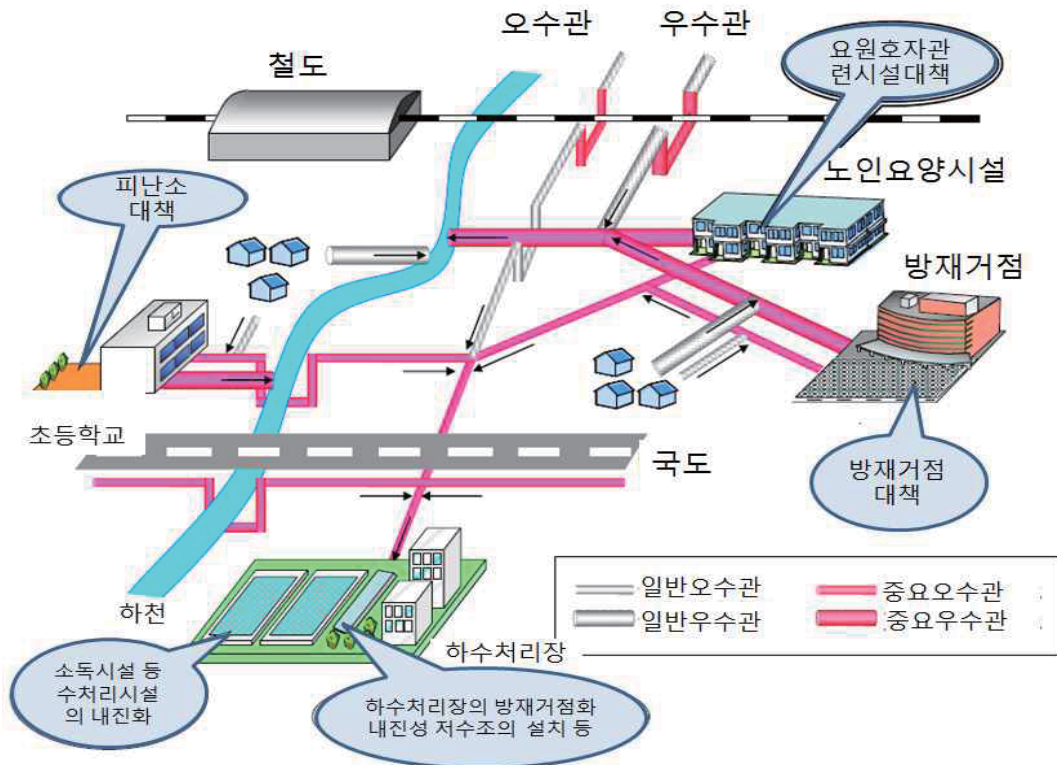
▶ 법 제도 정비에 따른 자연 재해에 대한 예방 활동

- **정보의 정비:** 근년 홍수 및 지진, 토사재해, 화산 등의 각종 해저드맵이 작성되고 있으며, 각종 재해에 의한 피해 상정 및 피난 장소 등이 지정되어 지역 주민에게 배부되고 있다. 이러한 재해 리스크 정보는 주로 피난을 위한 정보로써 활용되고 있으며, 도시의 취약성을 파악하여 예방 및 감재를 위한 기초자료로

써 안전한 도시 만들기에 활용하는 것이 가능하다.

- **진재(대규모 지진재해)의 대책:** 지금까지의 지진 재해 대책은 도시 계획 도로 및 도시 공원 등의 정비에 의한 피난 장소, 피난로의 정비, 시가지 재개발 사업 및 토지구획정리사업 등의 면 정비 사업, 피난로 연도의 건물 불연화, 더욱이 피난로에 매설된 하수도관 등의 도시 시설 및 건물의 내진화 등을 실시하여 시가지에 있어서 방재력 향상을 도모해 왔다.
- 특히, 밀집 시가지에 대해서는 2001년 도시 재생 프로젝트에 따라 밀집시가지 중 특히 대규모 화재 가능성이 높은 시가지(중점 밀집시가지)의 약 8,000ha에 대해서, 2011년도까지 최저한의 안정성이 확보될 수 있도록, 밀집시가지에 대한 방재지구(防災街区)의 정비 촉진에 관한 법률 및 개정과 함께 각종 지원 제도의 확충이 이루어지고 있다.
- 지진이 발생하여 하수도 시설의 피해가 일어나면 공중위생 문제 및 교통 정체가 유발되는 것뿐만 아니라 기본적으로 화장실의 사용이 불가능해지므로 하수도 시설 피해는 사회에 미치는 그 영향이 크다. 따라서 2005년 하수도법 시행령의 개정에 의하여 시설의 중요도에 따라서 하수도 시설의 내진 성능을 규정함과 동시에 지진 대책을 위한 지원 제도를 창설하였다. 그러나 이러한 내진화 활동에도 불구하고 하수도관의 내진화율은 2007년 말 현재 약 10%에 머무르고 있어서, 피해 발생을 전제로 한 태에서의 피해 최소화를 목적으로 하는 감재 개념을 고려한 지진 발생 시 대응 대책의 촉진이 필요하다.

그림. 하수도 종합 지진 대책 사업 (2009년도 창설)



○ 또한, 한신·아와지 대지진, 니카타현 추에즈지진 등에 있어서, 주택지구의 대규모 성토 조성지에서 지면 붕괴로 인한 피해가 다수 발생되었다. 지면 붕괴 구조의 규명 등의 기술적 진보를 통하여 2006년 택지 조성 등 규제법을 개정하여 내진성을 확보하기 위한 기준을 정하였다. 또한 변동 예측 조사나 활동 붕괴 방지에 대한 지원을 강구하고 있다. 그러나 동법 개정 후 도도부현과 정령 지정 도시 중 대규모 성토 조성지의 위치와 규모 등을 나타내는 택지 해저드맵을 공표하고 있는 지방 공공 단체는 2008년 말 현재 약 3%에 머물러 있기 때문에 택지 해저드맵의 활성화 및 보급화가 필요하다.

- 수해·토사 재해 대책: 도시의 침수 대책으로 하천이나 하수도의 정비, 쓰나미와 높은 파도에 대한 방파제 및 방조제의 정비 등을 실시하고 있으며, 토사 재해 대책으로서는 급경사지 등의 정비와 토사 재해 경계 구역 등의 지정에 의한 경계 피난 체제의 정비 및 건축·개발 규제 등을 실시해왔다.
- 도시 침수 대책의 진척으로써는 최근 방바닥 침수 피해를 입은 약 9 만 세 대 중 당시 재해 발생 시와 같은 정도의 강우에 대해서 하천 및 하수도의 정비에 의해 5년간 방바닥 침수 피해가 해소 된 세대는 약 3.5 만 세 대에 이른다. 또한 5년에 1회 또는 10년에 한 번 발생하는 폭우에 대해서도 하수도가 정비된 지역이 약 54%에 이르렀고 계속적으로 하천 및 하수도의 정비가 요구 되고 있다.
- 또한 집중 호우 다발과 도시화의 진전에 따른 하천 및 하수도의 우수 유출량의 증가와 기후 변화로 인한 강우 강도의 증가 등에 따라 증가하는 침수 위험에 대한 대응을 조속히 구축 할 필요가 있다.
- 증가하는 강우량과 유량에 대해서 하천도 개수 및 하수도 정비 등의 시설 정비만으로는 대응하는 것이 어렵기 때문에 하천 및 하수도 정비에 더해서 우수 유출 억제를 위한 저류⁷⁾·침투 기능의 확보 및 홍수 해저드맵의 작성 지원, 강우·수위 등의 실시간 재해 정보의 제공 등, 유역 관리를 통한 종합적인 침수대책의 추진이 필요하다.

7) 우수 저류 침투 시설은 빗물을 일시적으로 저장하여 지하에 흡수시키거나 하천 및 지하도로의 빗물 유출량을 제어하는 시설로써, 우수 저류 시설과 우수 침투 시설로 크게 나눌 수 있다. 우수 저류 시설에는 공원 및 주차장 등의 지표면에 저류시키는 타입과 건물 지하에 저류시키는 타입이 있다. 저류된 빗물을 펌프로 끌어올려 잡용수로써 이용하는 것도 가능하다. 우수 침투 시설에는 대표적으로는 투수성의 도로 포장에 있으며 수해를 방지할 뿐만 아니라 지하수의 확보에도 효과적이다.

- 안전 도시 구축을 위한 수해 대책으로는 크게 시가지의 침수를 방지하는 대책과 시가지의 침수로부터 인명과 재산을 안전을 확보하는 대책으로 나눌 수 있다.
- 시가지의 침수를 방지하는 대책으로는 시가지로부터 하천 및 하수도로의 빗물 유출량이 억제를 위해 보수·유수 기능의 향상을 도모하는 시책이 전개되고 있다. 사이타마현⁸⁾에서는 유역의 침수 피해 대책의 추진을 위해 빗물 유출을 억제하기 위한 조례를 제정하였다. 실제 강우량 및 치수 시설의 효과 능력을 베이스로 '잠수 상정 구역도'를 작성하여 하천에 유입하기 전의 빗물의 침투 및 일시적인 저류기능의 확보를 추진하고 있다. 하천 범람 시 홍수 발생이 예상되는 토지의 성토 행위는 주변의 홍수 지역의 확대 등 악영향을 미치기 때문에 성토에 의해 줄어드는 잠수 면적 과 동일한 양의 조정지 정비를 의무하고 있다.
- 시가지 침수로부터 인명과 재산의 안전을 확보하는 대책으로는 건물의 내수화, 침수 피해를 받기 쉬운 지역의 택지 이용의 회피, 안전한 피난 활동이 있다.
- **건물의 내수화:** 지방 공공 단체에 있어서 재해 발생 시 방재 거점이 되는 시청 이외에 피난시설, 병원, 경찰서, 소방서 등이 기능을 유지하기 위한 내수화 대책을 추진하는 것이 중요하다. 침수 위험성이 높은 지역에 대해 건축기준법 39조에 규정하는 '재해 위험 구역 지정에 의한 건물 구조 등의 제한' 외에도, '건물 바닥 높임에 대한 조성 조치' 등에 의해 안전성을 향상시킬 수 있다. 과거에 피해 경험이 없는 지역에 대해서는 침수 리스크에 관련된 정보 및 분석방법이 충분히 확립되지 않은 경우가 많고, 일반적으로 규제가 곤란한 경우가 많은 것을 감안하여 해저드맵의 작성 등으로 설득력 높은 정보를 축적하는 것이 중요하다.

8) 출처: 사이타마현 우수 유출 억제 시설의 설치 등에 관한 조례 팸플릿

후쿠이시의 키다 공민관이 경우, 노후화로 인한 시설 이전 시, 지역 커뮤니티의 방재 거점 기능을 갖는 시설로써 정비하기 위해 해저드맵에 상정된 침수 높이(50cm)에 대응할 수 있도록 택지를 높이고 출입구에 방수판을 설치하였다.

- 나고야시는 이세만 태풍(1959년)의 계기로 1961년에 건축 기준법에 근거한 "나고야시 임해부 방재구역 건축 조례"를 시행하여 재해 위험구역을 지정하고 있다. 재해 위험 구역으로 4 종류의 임해부 방재구역을 지정하여 각각의 1층 바닥의 높이, 건축물 등의 용도, 구조에 대해서 일정의 제한을 규정하고 있다.

표 나고야시 건축기준법제 39조 재해위험구역제도의 설정9)

	1층 바닥의 높이	구조제한
제1종구역 직접 높은 파도에 의한 위험 가능성이 있는 구역	나고야항 기준면 +4m 이상	목조금지. 단, 거실을 갖지 않는 건축물로 면적이 100 평방미터 이내의 경우에는 제한 없음
제2종구역 출수에 의한 위험 가능성이 있는 기성시가에 존재하는 구역(제3종 구역을 제외)	나고야항 기준면 +1m 이상	2층이상의 거실 설치. 단1),2),3)의 어느 것에 해당하는 경우는 완화. 1)1층에 1개 이상의 거실 바닥 높이가 3.5m 이상. 2) 동일 부지 내에 2층이상의 건축물이 있을 경우.3) 면적이 100 평방미터 이내의 경우 피난실, 피난설비의 설치
제3종구역 출수에 의한 위험 가능성이 있는 내륙무기성시가에 존재하는 구역	나고야항 기준면 +1m 이상	없음
제4종구역 시가화조정구역	나고야항 기준면 +1m 이상	2층이상의 거실 설치. 단 1)과2)의 어느 것에 해당하는 경우에는 완화. 1)1층에 1개 이상의 거실 바닥 높이가 3.5m 이상. 2) 동일 부지 내에 2층이상의 건축물이 있을 경우.

- **안전하고 확실한 피난 대책:** 침수에 대비한 피난소·피난로의 경로 선정 및 인지에 있어서 방재맵의 활용을 통해 안전한 피난 행동의 장애가 되는 침수 리스크를 회피할 수 있다. 재해 발생 전의 사전 대책으로써 일시적인 피난이 가능한 고지대의 정비 및 지역 커뮤니티 레벨에서의 협정 등에 의한 근린 고층 건축물로의 일시 피난을 실시하는 방법이 유효하다. 동경의 카츠시카구(東京都葛飾区)의 경우, 구의 전체지역이 침수될 가능성이 있기에 홍수에 대해서 광역피난을 기본으로 하고 있지만, 피난 활동이 늦은 주민들의 일시적 피난 장소가 될 수 있는 고지대로써 공원·대학 부지 등을 선정하고 정비 중에 있다(약 11ha).
- **설해 대책:** 설해 대책에 대해서는 하수처리수의 소용설용수(消融雪用水)의 활용 및 빗물의 배수로를 이용한 유설수로(流雪水路) 등의 정비 등에 의한 적설대책 및 적설 상황을 고려한 도시 내의 도로 정비 및 동계의 지진재해 발생 시에 피난소 등으로 활용 가능한 실내 활동시설을 구비하는 도시 공원 정비 등을 실시하는 것이 중요하다.
- 1998년부터 2007년까지의 10년간의 자연재해에 의한 희생자 중 약 40%가 대설 및 폭설로 인해 발생되었고, 152명의 사망자를 낸 2006년의 폭설에 있어서는 고령자를 중심으로 지붕의 눈치우기 작업 중의 사고가 다발하였다. 따라서 폭설에 의한 희생자를 감소시키기 위해서는 하드 정비뿐만 아니라 고령자가 무리 없이 제설할 수 있는 제설 체제의 정비 촉진이 필요하다.

9) 일본의 건축 기준법에서의 거실은, 거주, 집무, 작업, 집회, 오락, 그 외의 유의한 목적을 위해 계속적으로 사용되는 실을 의미한다. 거실이 아닌 공간으로는 주침의 현관, 계단, 복도, 화장실, 사무실의 창고, 기계실, 차고, 탈의실 등이 있다.

▶ 법 제도 정비에 따른 복구·부흥의 체계에서의 현황 및 과제

- 재해 발생 전의 대책에 더해서, 재해 발생 후의 공공시설의 복구, 퇴적토사의 배제, 화산재의 제거를 신속히 실시하기 위한 노력을 도모하고 있다. 또한 지역의 복구·부흥에 있어서 방재력이 높은 지역 만들기의 실현을 위해서, '피해시가지 부흥특별처치법'에 있어서 도시 계획에 피해 시가지 부흥 추진지역을 정하여, 무질서한 건축 행위 등을 제한하는 것이 가능하였다. 피해자의 생활 재건 지원에 더하여 최전한의 복구뿐만 아니라, 부흥에 의한 지역 활성화가 중요하다는 인식하에 부흥 지역 만들기에 대한 지원 제도를 창설하여, 부흥을 위한 활동을 도모하고 있다.
- 재해의 발생 및 그 피해에 대해서는 시기 및 규모 등의 예측이 어렵지만 가능한 한 혼란을 최소한으로 하고 원활하게 복구·부흥하기 위해서는 재해가 발생했다는 상황에서 대응의 순서 및 역할 분담, 피해 상황에 따른 복구·부흥의 방향성 등을 사전에 검토하는 것이 유효하므로, 지자체 상호간의 연계 및 마찌쓰쿠리(지역 만들기)에 노하우를 가진 공적 기관의 활용 등도 염두에 두어 두면서 활동을 추진하는 것이 필요하다.

▶ 일상의 안전성 향상을 위한 대응

- **사고 대책:** 도로에 대해서는 보도의 설치·폭의 확대 및 연속 입체 교차화에 의한 건널목 제거 등에 의한 안전성 향상을 추진하고 있다. 그러나 교통사고에 의한 사망자가 감소하고 있음에도 불구하고 보행중, 자전거 보행중의 사고 사망자 수에 있어서 고령자가 차지하는 비율이 약 70%에 이르고 있어 금후 누구나 안전하게 이동할 수 있는 도로 정비가 요구되고 있다.

- 또한 도시 공원의 유구시설에 의한 사고 및 하수도관로의 노후화에 의한 도록의 함몰이 발생되어 공원관리자에 공원 시설의 안전 확보 및 하수도관의 노후화 대책의 추진이 필요하다.
- **배리어 프리화¹⁰⁾**: 도시 공원 및 교통 결절점, 건물 등의 각종 시설의 배리어 프리화 추진에 의해 고령자 및 장애인 등의 이동 원활화를 도모하고 있다. 고령 사회의 도래에 의해 더욱 배리어 프리화의 추진이 요구되고 있으며 관광 및 노동 등으로 일본을 방문하는 외국인의 증가 등에서도 유니버설 디자인의 사고방식을 고려해야 한다. 평상시 및 비상시를 포함한 신체적 상황, 연령, 국적 등에 상관없이 가능한 한 모든 사람들이 안전하게 안심하며 이용 가능한 생활환경, 이동 환경의 정비·개선을 위해 안전 도시 만들기 활동을 추진해야 한다
- **방법 지역 만들기**: 형법 범죄 인지건수¹¹⁾는 최근 몇 년 동안 감소하고 있지만 여전히 1960년대의 1.5배를 넘는 높은 수준에 있으며 검거율도 30% 정도로 낮은 수준이다. 또한 많은 사람들이 어린이 범죄 피해의 불안을 느끼고 있다. 도시에 있어서 범죄 발생을 안전·안심 도시 만들기의 관점으로부터 범죄를 예방하기 위해, 시가지 정비 사업 등에서의 방법을 배려 한 설계와 지역에 있어서 통행이 적은 도로 등의 위험을 느끼는 장소의 점검, 방법 패트롤 등을 실시해, 안전하고 안심하며 살 수 있는 도시 만들기의 실현을 위해 노력하는 것이 중요하다.

10) 장벽(장애) 제거의 의미로, 장애인이나 고령자에게도 사용하기 편하게 장벽을 제거하는 일로써 구체적으로는 문턱의 제거, 복도의 손잡이 설치, 지하철 엘리베이터 설치, 다기능 화장실 등의 이동 자유의 배려 등으로 적용되고 있다.

11) 경찰 등 수사기관에 의해 범죄 발생이 인지된 건수를 의미한다. 인지건수는 실제의 발생건수와는 일치하지 않는 경우가 많다. 공적으로 인진된 발생 건수를 의미한다.

▶ 도시 구조 변화와 새로운 취약성에 대한 대응

- 2차 세계 대전 후 일본은 도시에 있어서 인구 증가 등에 의한 개발 압력에 의해 안전성이 높지 않은 지역의 택지화가 진행되었지만, 최근에는 중심 시가지의 공동화, 밀집 시가지 및 교외 주택지에 있어서 급속한 고령화 및 이주자의 감소 등이 발생하고 있다. 중심 시가지 및 교외 주택지의 쇠퇴는 방재 및 방범상에 문제가 되고 있다. 한 편, 택지 공급량은 감소 경향에 있고 빈 집의 수는 증가하고 있으므로, 금후 인구 감소에 의해 필요로 하는 택지 면적이 감소될 가능성이 있기 때문에, 새로이 비어지는 택지를 활용함으로써 과제 해결을 위해 도시 구조를 바꾸는 선택 사항이 논의될 가능성이 있다.
- 이러한 평면상의 확대 변화뿐만 아니라 지하부터 고층까지의 상하방향에의 공간의 확대 및 복수 건물이 지하에 이어지는 등, 공간의 연속화 등도 보여 진다. 대도시에 있어서 고층 건축물 및 지하 공간이 증가하고 특히 거점이 되는 역주변에서는 사업·업무 시설 및 철도역 등의 다양한 용도의 공간이 고밀도로 집적되고 연속되어 있다. 이러한 시설은 하나의 집합체로써 재해 발생 시의 원활한 피난 등의 안전성이 충분히 검토되어 있지 않기 때문에 재해에 대한 취약성의 증가가 우려되고 있다.
- 또한, 현대 사회는 경제 활동 등이 광범위하게 이루어지고 있기 때문에 일부 지역에 있어서의 물류 및 교통수단, 정보망 등의 단절, 기업 활동의 정지에 의해서, 그 영향이 국내외에 까지 미칠 가능성이 있다. 따라서 도시의 취약성 파악과 과제에 따른 대응이 필요하다.
- 더불어 저출산 고령화, 인구 감소 사회에 대응하여 확산형 도시 구조에서 집약형 도시 구조로의 전환의 움직임이 보여 지며, 사

회적 상황의 변화를 감안한 도시의 미래상을 계획해야 시기이다.

라. 안전·안심 도시 만들기를 위한 정책 전개 방향성

▶ 기본적인 생각

- 안전·안심 도시 만들기는 풍요로운 삶의 실현, 활력 있는 지역 만들기, 국제 경쟁력 강화 등 다양한 대책의 기반으로 안전하고 안심할 수 있는 상태가 일시적이지 않고 지속적으로 유지되는 것이 요구 된다. 따라서 리스크 정보를 고려하여 피해가 발생되지 않도록 대책을 강구할 뿐만 아니라, 만일 피해가 발생하였을 경우에도 심각한 피해로 이어지지 않도록 복구가 용이하도록, 재해 발생 전에 미리 사전 대책을 충분히 행하는 것이 중요하며, 행정·지역·기업·주민이 각각 리스크 정보를 활용하여 공공 시설의 정비와 아울러 토지 사용의 개선에 의한 안전성의 향상 등 다양한 대응의 조합에 의한 종합적인 대처를 실시하는 것이다.
- 리스크 정보 활용과 연계에 의한 안전·안심 도시 만들기: 행정, 지역, 기업, 주민 각각의 주체가 해저드 및 도시의 취약성을 인식하여 대응책을 생각하며 평상시부터 연계하여 활동해야 한다.
- 각 주체가 해저드 및 도시의 취약성에 대해서 인식하고 위기의식을 갖기 위해서는 근년 충실히 이행되고 있는 해저드맵 등의 지역적인 리스크 정보를 충분히 활용할 필요가 있다.
- 리스크 정보에 대해서는 지금까지 분야별로 정비된 해저드맵의 정비를 각 분야에서 진행함과 동시에 사용하는 목적에 따라 쉽게 알 수 있도록 정비하는 것이 중요하다. 안전·안심 도시 만들기를 위해서 다양한 리스크 정보를 횡단적으로 정리하여 안전

도시 만들기를 위한 도시 계획의 기초 자료의 하나로 활용하는 것이 효과적이다.

표 안전/안심 도시 만들기를 위한 각 주체의 평상시 역할

주체	평상시의 역할
행정	도시 계획등에 의한 도시의 미래상 명시 및 도시의 공공 시설 정비, 리스크 정보의 정비, 지역,기업,주민에 의한 소프트 및하드의 활동 지원 등
지역커뮤니티	위험개소의 점검 등 상세한 과제의 인식 및 대응, 재해 발생시의 피난 및 이웃주민의 안부 확인 방법 등의 확인 및 훈련 등
기업/주민	가구의 고정 및 건물의 내진화/불연화, 해저드맵의 확인 등

- 한 편, 기업 및 주민의 의식을 향상시켜 가구의 고정 및 건물의 진화·불연화, 사유지에 우수 침투조의 설치 등, 주민이 쉽게 실시할 수 있는 활동을 장려하기 위해서는 기업 및 주민이 '내 자신은 내 스스로가 지킨다'라는 의식이 중요함으로 따라서 행정기관은 재해에 관한 리스크 정보를 주민의 시점에서 알기 쉽게 제공함과 동시에 지역커뮤니티로부터 제안 등을 받을 수 있는 체제를 정비하는 것이 중요하다.
- 해저드맵 등의 리스크 정보의 정비는 행정기관이 실시해야할 역할이지만 지역 커뮤니티의 상세한 과제 파악까지 실시하는 것은 어렵기 때문에, 지역 커뮤니티는 타운워칭 등에 의한 지역의 안전·안심 점검을 실시하여, 지역 내의 과제에 대해서 상호간에 공유하고, 그 결과로써 중점 방법 순찰의 장소를 결정하는 등, 지역 커뮤니티 내의 대응책에 이어져, 상황에 따라서는 행정기

관에 안전·안심 활동에 대한 정보를 제공함으로써 지역 커뮤니티 주체의 활동에 따라 도시가 가진 안전·안심 취약성을 감소시키는 것이 가능하다.

▶ 안전·안심 도시 만들기 정책의 방향성

- **안전 도시 만들기를 위한 리스크 정보의 명확화** : 안전 도시 만들기의 실현을 위해서는 행정기관과 주민을 비롯한 다양한 주체가 충분한 리스크 정보에 기반 한 위기의식과 대응 대책을 강구할 필요가 있다. 그러기 위해서는 정비가 늦어지고 있는 내수 및 대규모 성토 조성지 분야의 해저드맵의 정비를 진행함과 동시에 지금까지의 분야별로 정비되어온 홍수 해저드맵 등을 통합적으로 정비하여, 지형·지질, 토지 이용, 시설의 배치 등의 토지 정보와 함께 종합적으로 도시 리스크를 분석해야 한다. 정보를 정비할 때에는 행정 기관 내부에서 공유할 수 있도록, 또한 주민에게 알기 쉬운 정보가 될 수 있도록 목적에 맞는 표현상의 개선이 필요하다.
- **지역의 리스크 정보 공유를 위한 주지**: 주민, 기업이 리스크 정비에 근거한 위기의식과 대응책을 마련하기 위해서는 방재 및 방법에 관한 교육을 실시하여 주민의 의식 및 대응력을 높이는 것 뿐만 아니라 특히, 관심이 없는 사람에 대해서도 정보가 전달 될 수 있도록 일상 생활 안에서 리스크의 가시화가 중요하므로 부동산 정보와의 연계 등을 생각해 볼 수 있다. 정보의 정확성이 충분하지 않은 경우라도 재빠르게 제공함으로써 대응에 대해 의논을 시작하는 것이 가능하기 때문에 불확실한 점을 명시하면서 필요에 따라 가능한 한 빨리 정보를 제공하는 것이 중요하다. 이러한 경우에는 주민과 기업에 혼란을 줄 수 있는 가능성이 있기에 충분한 배려가 필요하다. 또한, 재해 발생 시의 신속

하고 원활한 대응이 가능하도록 강우 정보 등의 실시간 정보의 제공도 충실히 할 필요가 있다.

- **미래 상황을 고려한 도시 구조로의 유도:** 자연 재해에 대해서는 지금까지 건물의 내진화, 밀집시가지의 해소 등, 사유지에 대한 대책도 추진해 왔지만 하천 사업, 하수도 사업에 의한 침수 대책, 지역 만들기에 의한 피난장소·피난로의 정비 등, 각각의 분야에 있어서 행정에 의한 시설 정비에 의한 대책이 중심이었다. 해저드가 일어나기 쉬운 고위험 지역에서는 택지 등의 이용을 피하는 것이 근본적인 대책이며 건물의 위치와 구조, 토지의 피복 상황에 따라 리스크가 변화한다. 토지의 이용방법에 따라 취약성이 변화되어 리스크의 변화가 가능하다는 것을 인식하여, 토지 이용개선을 위한 수법의 검토가 요구되고 있다. 금후, 개발 압력의 감소, 택지 면적의 수요 감소에 따라 새롭게 비게 되는 택지의 활용을 통해 취약성의 감소를 유도하는 것이 가능하다. 예를 들면, 침수 대책에 있어서 하도 및 하천에의 우수 유출량을 지금 이상 늘리지 않으며, 지하 공간과 같은 침투하기 쉬운 시설의 안전성을 확보하는 활동 등을 들 수 있다. 유출량을 증가시키지 않는 수업으로써는 개발과 함께 유출량이 증가분에 대한 대책을 실시하는 것 이외에, 농지 등에 의한 우수 기능의 보전이 효과적이다. 하천부국, 도시부국, 농림부국 등의 관계 기관의 인식을 공유화하여 효과적으로 토지 이용을 제어하는 것을 생각할 수 있다. 또한, 시가화 구역 내의 잔존 농지를 보전하는 것도 유효적이므로 농지 보전을 위해 방재의 시점을 고려한 생산녹지로의 지정 및 택지 수요 등의 상황을 고려한 시가화 조정 구역으로의 변경하는 등의 대응도 있다. 한 편, 시가지의 빗물 유출량을 감소 시키기 위해서는 학교 및 공원 등의 행정이 관리하는 시설에 있어서의 대책 뿐만 아니라, 사유지에 있어서도 빗

물의 저류·침투를 촉진할 필요가 있다. 이러한 경우, 건물이 있는 토지 뿐만 아니라 주차장 등의 비건축이용 토지에 대해서도 포장의 방법에 의해 빗물의 유출량이 변화기 때문에 저류·침투를 촉진하는 대책이 요구된다. 지하 공간에 대해서는 침수되지 않도록 지상 출입구에 유입방지를 개별의 지하 시설에서 실시하여도 지하 공간의 이어짐에 따라 연속하고 있는 다른 시설로부터 침수할 가능성이 있기 때문에 이어진 공간의 일체적인 대책이 요구된다. 또한, 공터, 빈집의 발생으로 인한 지역의 쇠퇴 및 방법상의 과제 등이 문제가 되고 있다. 이러한 문제의 원인이 되고 있는 공터, 빈집을 지역의 재편 및 재구축의 계기로 활용하여 도시의 안전성 향상을 도모하는 것도 유효하다. 예를 들면, 부지가 세분화되어 붕괴나 소실의 위험성이 높은 노후한 건물이 밀집한 지역에서는 빈집이 된 건물의 제거 등에 의해 잠정적인 방재 공간을 확보하고 일정한 공터가 확보된 단계에서 지역의 재편 및 재구성을 위한 기본 토지로서 시가지 정비에 활용하면서 부지의 재편 및 도로 기반을 정비하는 것이 유효하다고 생각한다. 또한, 교외 시가지의 경우, 공공 교통이 편리성이 낮아, 도시 기반도 취약한 지역에서는 공터의 녹지 등의 자연적 토지 이용으로의 전환 유도 및 택지의 집적화 등에 의한, 크게 생활환경을 악화시키는 것 없도록 저밀도화를 제어할 필요가 있다고 생각한다. 도로 등의 기반이 정비되어 있고 안정성이 높은 중심 시가지에 있어서 이러한 공터·빈집을 위험성이 높은 지역으로부터 이전 부지로써 활용하는 것도 유효하다 할 수 있다. 이러한 토지 사용 개선을 실현하는 방안으로서는 행정에 의한 사업실시, 법령에 의한 규제, 보조·세제·보험 등의 경제적 방안의 활용, 정보 제공에 의한 자조·공조의 촉진 등 다양한 가능성이 존재한다. 이러한 방안은 단독으로 사용 것뿐만 아니라

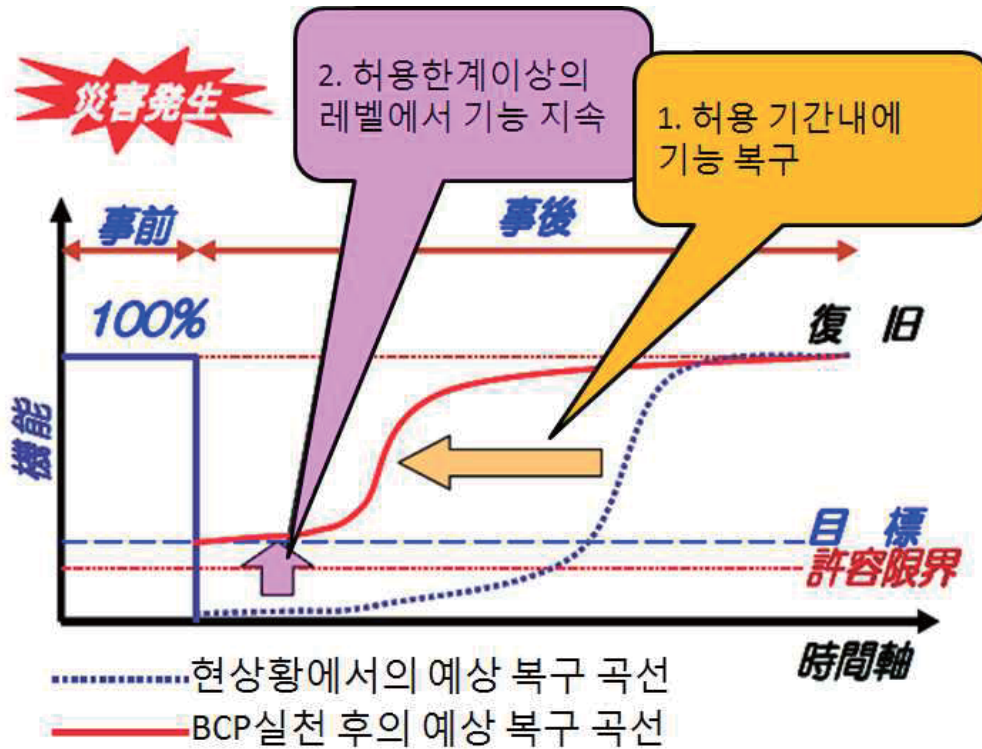
여러 구성에 의해 효과를 높일 수 있다. 주민·기업에 의한 자주적인 활동을 촉진하기 위해서는 보조·세제 등에 의한 인센티브를 통해 유도하는 것이 유효할 것이다. 도시의 안전성을 확보하기 위해서는 먼저 재해 발생의 가능성이 있는 범위 및 리스크를 명확히 하고, 리스크 정보를 공유하는 것이 우선적으로 실시되어야 한다.

- **민·관에 의한 시설 정비의 개선:** 공공시설은 도시의 활동을 지원하는 중요한 기반이므로 도시의 비전을 고려하여, 필요한 공공시설 정비, 유지·관리를 효율적으로 실시하는 것 중요하다. 이러한 행정의 시설 정비의 중요성과 더불어 민간 시설에 있어서도 재해에 대비하여 일시 거주 시설 등으로 제공 할 수 있는 공간, 비상 전원의 확보, 빗물 저류 침투 시설의 설치 등 지역의 안전성을 향상 시킬 수 있도록 유도하고 활용하는 것이 중요하다. 특히 민간 투자가 활발한 도시에서는 평상시부터 지역 내의 리스크 정보를 파악하고 상호간 공유하여 건물의 용도나 규모 등을 고려한 기능 분담을 협의하여 개발 시에 유도, 적용하는 등, 연계를 도모해야한다. 아울러 행정에 의한 정보 제공 및 재정 지원 등도 중요하다. 또한 피난 장소 등의 재해 시에 필요한 시설에 대해서도 익숙한 장소, 익숙한 시설이라면 당황함 없이 사용하기 쉽기 때문에 일상에서도 활용하는 것이 중요하다. 또한, 언제라도 사용할 수 있는 상태로 유지하는 것이 필요하기 때문에 정비뿐만 아니라 이후의 관리, 운용도 중요하다.
- **방재 및 일상생활에 있어 안전성 향상을 위해서는 종래의 시책을 지속적으로 추진할 뿐만 아니라 시책을 검증하여 제도 개선을 도모할 필요가 있다.** 특히, 아래와 같은 시책의 활동이 중요하다.
 - 1) 밀집 시가지의 개선 가속화를 위한 각 지구의 진행 상황 점

검을 통한 , 피난지·피난로의 정비, 건물의 불연화·공동화 촉진과 형성 경위 및 현황 등의 지역 특성을 고려한 대책의 실시

- 2) 지진 발생시 붕괴 위험이 있는 대규모 성토지 조성에 있어서, 조성 택 방재 구역의 지정 및 방지 대책을 실시하기 위한 행정 기관과의 적절한 연계·협력에 의한 택지 소유자의 원활한 합의형성 등의 추진방책의 검토
- 3) 피해 발생시 상부의 도로 공간 등의 막대한 피해가 발생할 수 있는 지하 공간의 내진성 확보 및 연속적으로 펼쳐져 있는 지하 공간의 일원적인 침수 방지 대책 등, 지하 공간의 안전성 확보를 위한 현황 파악 및 대책의 추진
- 4) 누구나 안전하게 안심하며 이용하기 쉬운 도로 정비를 위한 전봇대 지중화 및 건널목 대책 등의 추진
- 5) 평상시에 있어서 주민의 쾌적한 이용 확보와 동시에, 재해 응급 대책 시설의 대비, 비상시에 있어서는 지역 주민 및 귀택 곤란자를 위한 피난지, 복구·부흥활동의 거점으로서 기능하는 도시 공원 정비의 추진
- 6) 하수도관의 내진화, 노후화 대책의 추진 및 대규모 지진 발생시의 사회적인 영향을 최소한으로 하기 위한 BCP(사업 계속 계획)의 활동 추진
- 7) 학교, 공원 등의 공공 공간에 있어서 빗물의 저류·침투의 촉진 등의 행정 기관 간의 연계 강화 및 민간 사유지에 있어서의 빗물 저류 침투 시설 설치의 촉진, 해저드맵 등의 정보 제공을 융합하는 침수 대책의 추진

그림. BCP(사업 계속 계획) 이미지



▶ 지역 역량에 의한 안전성 향상

- 안전 도시 만들기를 적절하게 진행하기 위해서는 행정에 의한 공공시설 정비 등의 활동과 맞추어서 기업 및 주민 등 지역커뮤니티에 있어서 자조·공조의 노력이 필수불가결하다. 이러한 지역 역량에 의한 안전성의 향상을 위한 활동으로써는 방범활동, 교통안전활동의 활성화 및 상업지구 내의 사업자가 연계한 지역의 방재 대책 등 자주적인 안전·안심 활동이 이루어지고 있다. 한편, 인구감소·고령화 등 사회 상황 변화에 의한 지역의 자주적인 방재 활동의 후계자 부족 등에서 오는 지역의 재해 대응력 저하도 우려되고 있다. 또한, 전국적으로 전개되고 있는 지역

의 자주적인 안전·안심 활동은 현재에는 방법 패트롤 등의 소프트 시책이 중심이 되고 있지만, 지역의 특성을 고려한 과제를 행정기관과 더불어 정보 공유함으로써 자주적인 지역 만들기에 융합시켜, 지역커뮤니티와 행정이 연계한 도시 공간의 개선에 이어질 수 있도록 하는 것이 안전 도시 만들기 활동에 유효할 것이다.

그림. 지구 레벨에서 이루어지는 교통안전에 관한 활동



- 최근의 지역커뮤니티 활동에 대해서는 재해 발생 시의 피난행동, 방법, 교통안전, 배리어 프리 등의 관점에서 주민들의 타운워칭을 통해 지역 커뮤니티를 종합적으로 점검하고 지역의 안전 지도를 자주적으로 작성하거나, 지구 계획의 책정 시에 피난 안전성, 경관, 방법의 관점에서 담·울타리의 구조를 정하는 등, 다분야 횡단적인 활동이 실시되고 있는 지역 커뮤니티의 사례가 적지 않다. 그러나 행정의 각 분야의 담당자가 리스크에 관련된 정보 제공 및 활동 지원 등에 대해서 리스크 종류에 따라 대응

하기 때문에 행정에서 제공되는 정보가 알기 어렵고, 행정 측의 지역 전체에 대한 문제점 및 과제 인식이 충분치 못하여 지역 커뮤니티의 안전 지역 만들기에 관한 제안이 충분히 수용되지 못한다는 지적이 있다.

- 지역 역량을 통한 안전 도시 만들기를 위해 추진해야할 시책: 인재 확보를 위한 개선 활동으로 활동 참가자의 부족과 참가자의 고령화를 대응하기 위해 자치회 등이 기존형의 지역 커뮤니티뿐만 아니라, 마을 만들기 NPO 및 활동 의욕이 높은 퇴직자 등이 참가하기 쉬운 환경을 만들어 세대 간 교류를 도모하는 하는 것이 필요하다.
- 구체적인 사례로써 치바현의 이찌카와시(市川市)는 2004년부터 방범 지역 만들기 모델 사업을 통해 지역 커뮤니티와 지자체가 '방범 지역 만들기 검토위원회'를 설립하여 '방범 마을 만들기 계획'을 책정하였다. 관계단체가 지역 커뮤니티에서 연계, 역할 분담을 통하여 지속적인 방범 지역 만들기를 실시하고 있다.

표. 소야초등학교 주변 지구¹²⁾의 관계 주체에 따른 활동 연계/분담

기본방침	활동 내용	자치회	P T A	상점회	학교	경찰	시
정보공유를 위한 네트워크 형성	•지역의 안전 점검 지도 만들기 •방범등,가로등에 관한 정보 공유	○ ◎	◎		◎		◎
어린이 지킴이 체제의 충실	•등하교시 지킴이 활동의 지속 •야간 패트롤 활동의 지속	◎	◎		◎	○	
안전안심의 공공공간만들기 추진	•공원,주차장의 안전점검활동의 추진 •점포 오픈 스페이스의 안전확보 •안전 안심의 공공 공간만들기 보급	◎		◎			◎
쾌적하고 매력적인 지역만들기 추진	•어린이 주체의 그린 지도 만들기 •쓰레기,낙서 없는 지역 만들기	○ ◎	○	◎	◎		

◎실시주체 ○실시 협력하는 관계주체

- 또한, 지자체에서 지역 커뮤니티에 리스크 정보의 제공에 있어서 정보를 집약적으로 알기 쉽게 제공함과 동시에 지역 커뮤니티의 활동을 코디네이터 할 수 있는 인재 등의 육성 및 마찌즈쿠리협의회 (마을 만들기 협의회), 자치회 등에 재정적 지원, 지역의 과제 인식 및 안전 지역 만들기 제안을 지자체가 처리할 수 있는 시스템 등의 지역 커뮤니티의 역량을 발휘하기 쉬운 환경 정비가 필요하다. 또한, 도시 계획 마스터 플랜 등 도시의 비전을 작성할 때에는 지역 커뮤니티와 지자체의 연계 하에 도시 레벨의 비전과 통일성 있는 지구 레벨의 안전 지역 만들기 구상을 책정하여, 안전 도시 만들기의 구상 실현을 위한 진행 관리를 지역 커뮤니티와 지자체가 적절한 역할 분담을 나누어 협동으로 실시하는 연계체제를 구축하는 것도 유효하다. 재해 발생시에 요원호자 등을 포함하는 지역 주민의 안부 확인 및 정보 전달, 피난의 유도 등을 원활히 실행하기 위해서는 개인 정보를 관계자간에 원활하게 공유 할 수 있도록, 지방 공공 단체에 있어서 '개인 정보 보호 조례'의 해석운용에 대한 검토를 진행할 필요가 있다.¹³⁾

12) 이찌카와시는 동경과 치바현에 접한 시로 인구 약47만 명의 도시이다. 시의 북부, 중앙부, 남부로부터 1지구씩 모델 지구를 선정하여 방범 지역 만들기 모델 지구 사업을 실시하고 있다. 소야 초등학교 주변 지구는 이찌카와시 북부에 위치하며 면적 80ha의 주책 시가지로 단독주택 중심의 주택지와 농지 및 수림지, 저미이용지(주차장 및 자재창고) 등이 위치한다. 이찌카와시의 북부를 대표하는 시가지 이다.

13) 내각부에 설치된 재해시 요원호자의 피난 대책에 관한 검토회의가 2005년 3월에 책정(2006년 3월 개정)한 "재해 시 요원호자의 피난지원 가이드라인"에서는 요원호자의 피난 지원 체제의 정비 등을 진행해 나가기 위해 평소부터의 요원호자 정보의 수집/공부가 불가결하며 그 방법으로써 '개인정보 보호조례'에서 개인 정보의 목적 외 이용/제 3자 제공이 가능하다는 규정을 활용하는 방식을 예시하고 있다.

2. 일본의 안전도시 만들기 활동 등에서 보는 시사점 및 제언

- 2011년 동일본대지진은 2만 명이 넘는 사상자 및 큰 재산상의 피해가 발생하였고 무엇보다도 원자력 발전 사고는 안전 사회라고 불리던 일본 사회에게 큰 불안과 공포로 안겨주었으며 안전하고 안심하며 살아갈 수 있는 안전 도시 형성을 위한 시민의 요구 및 위기의식이 그 어느 때보다 높은 상황이다.
- 자연 재해 등의 해저드는 연속적으로 발생하는 것이 아니기 때문에 "방재"라는 하나의 키워드로는 일상적인 활동의 지속이 어렵다. 따라서 안전 도시 만들기는 방재, 방법, 복지, 환경의 범주를 포함하는 "종합적 생활 안전"의 시점과 개념을 가지고 안전 도시 만들기를 접근 및 실시해야 한다. 예를 들어 요원호자(재해 발생 시 보호를 필요로 하는 고령자, 장애인, 어린이 등)를 대상으로 하는 피난 활동 및 교육 등은 일상생활에서의 복지/양육의 활동 및 의식 개혁의 연장선에 위치한다. 또한, 재해 발생 시 우선 피난자의 선정이나 피난소에서의 집단 공동생활 등에 있어서 고려 사항 등 역시 평시의 살기 좋은 지역 만들기 활동과 관련이 있다 (장애에 대한 사회적 배려, 유니버설 디자인 등). 또한 환경에 대한 관심과 교육 등은 자연 재해의 발생 시의 원인 및 이유에 대한 관심 및 지식을 향상 시킬 수 있어 자연스레 자연 재해에 대한 바른 이해와 그에 따른 이성적이고 합리적인 대처 활동을 기대할 수 있다. 이러한 활동 사이클의 선순환을 이끌어 내는 종합적인 생활 안전 활동은 안전도시 형성을 위해 필요하다.
- 일본의 경우, 지방자치단체 및 지역 커뮤니티의 특수성을 고려한 소규모 활동과 소규모 조직을 중심으로 안전 도시 만들기 활

동 지원에 그 중점을 두고 있지만, 우리나라의 경우, 초기에는 국가가 주도하여 안전 도시 인증 프로그램의 기준 마련 및 실행 가이드라인의 제시, 평가 및 모니터링에 대한 지속적인 감독과 지원이 필요하다. 또한 적극적이고 다양한 수단의 안전 도시 홍보를 통해 안전 도시 개념의 조성 및 안전 도시 문화의 형성을 강구하며, 장래적으로는 지역 커뮤니티가 안전 도시 형성의 활동 주체가 될 수 있도록 안전 도시 실현을 위한 계획 작성 및 교육 활동 등의 지원 체계로 이행되어야 한다.

- 재난 형태에 따른 대비·대응 방식의 다양화를 구축하는 것이 필요하므로, 범용재난관리와 특정재난관리 방식의 혼용 능력을 배양이 필요하다. 특정재난관리 방식의 준비로서는 거대 재난이 될 수 있는 재난유형을 추출하고 관련되는 민간분야의 전문가 및 기관을 평소부터 조직화 및 연계화 시키는 노력이 필요하다. 태풍, 지진, 화산, 토사재해, 홍수, 게릴라호우 등의 다양한 재해에 대응하며 도시의 안전성을 확보할 수 있도록 대비 대응 대책을 세분화 해야 한다. 특히, 도시화율이 높은 우리나라는 인구·시가지 밀집, 지하 공간, 교통기관, 고층빌딩을 고려한 도시형 재해에 대한 안전 대비 인증 및 안전 활동의 실시가 필요하다.
- 기존의 안전·안심 지역 만들기에 대한 활동은 개별 시설 등의 분야별 대책이 중심이었다고 할 수 있지만, 앞으로는 재해 위험 증가, 인구 감소 등 최근의 도시를 둘러싼 정세 변화를 고려하면서 안전·안심의 관점에서 지역 만들기의 미래상을 가지고, 하드·소프트의 양면을 포함하여 분야를 통합하는 종합적인 계획 및 활동을 추진하는 것이 필요하다.
- 또한 안심 안전 도시 만들기의 실현을 위해서는 자조, 공조의 역할을 수행하는 시민의 역할이 중요해지고 있다. 예를 들면 지

역 주민에 의한 방재 또는 방법 상의 위험 장소의 리스트업을 통한 생활 안전 지도 만들기 활동은 형식적인 지도 작성에 그치는 것이 아니라 현실성 있는 지역 문제에 대해서 시민의 시각을 반영하여 생활 안전에 대한 다양한 정책 제안으로 발전해 나갈 수 있다. 시민 네트워크에 의한 재해시의 피해 경감 및 시민의 감시에 의한 범죄 감소는 지역의 큰 과제이며 이를 해결하는 데에는 시민의 힘이 큰 요소로 작용한다.

- 안전하고 안심하며 생활할 수 있는 도시 만들기는 도시의 행정기관만이 대응함으로써 가능한 것이 아니라 관련분야와의 종합적인 연계가 필요하다. 안전도시는 고용 및 복지, 방재, 사고 대책 등의 다양한 분야의 활동이 요구된다.
- 안전·안심 도시 만들기를 위해서는 도시 주변의 정세 변화를 파악하고 안전·안심의 관점을 고려한 안전안심 도시 비전과 함께, 행정뿐만 아니라 행정기관, 지역커뮤니티, 기업, 지역 주민이 각각의 역량을 발휘하여 각 주체가 연계되고 총력을 집결할 수 있는 체제를 구축하는 것이 '안전하고 안심하며 살 수 있는 도시 만들기'를 실현하는 것이다. 상호 협력적인 관계를 통해 안전도시 형성의 수준을 높여야 하며 그러기 위해서는 파트너쉽이 필요하다. 파트너쉽의 의미는 본래, 다른 복수의 주체가 특정된 공통의 목적을 달성하기 위해서 서로의 자원을 모아 활용하여 역할을 분담함으로써 협력하는 관계를 말한다. 공공과 민간이 공동출자하여 설립하는 제3 섹터 등은 전형적인 예라 할 수 있다. 그러나 최근에는 '행정과 시민의 파트너쉽'처럼 각각 대등한 입장에서 상호 존중하면서 협력하는 이념을 의미하는 경우가 많다. 또한 같은 의미의 단어로써 "협동"이라는 단순한 협력관계를 넘는 종속·의존의 관계에서 탈피하여 대등한 입장에서 책임을 부담하고 '같이 땀을 흘리는' 관계로써의 정립이 필요하다.

- 특히, 시민(주민)은 오늘날의 도시·지역 만들기에 있어 지역 만들기 활동의 주역이 되고 있다. 일본에서 이러한 상황이 이루어진 배경으로써,
 - 1) 일본의 경우 고도 성장기의 도시 만들기는 경제 성장을 실현하기 위한 도시 기능의 정비를 주요한 목적으로 했지만, 경제 성장에 따른 생활의 최저 수준이 달성된 현대사회에서는, 도시·지역 만들기의 주요한 목적은 삶의 질 향상으로 변화되고 있고, 삶의 질 향상을 이루기 위해서는 최종 사용자인 시민에 의한 도시·지역 만들기로의 참가 및 평가가 중요한 요소로 인식되고 있다. 따라서 계획 책정에 관해서는 주민 참가 워크숍 등을 통해서 주민에 대한 어카운터빌리티(설명 책임)를 높일 필요가 있다.
 - 2) 적극적인 시민의 참가(참획)를 가능하게 하는 시민 측의 성숙한 활동이 이루어졌다. 이미 기술한 것처럼 도시·지역 만들기 협의회는 지역 커뮤니티의 자율적인 조직으로써 지역 계획을 입안하고 활동에 참여하며 운영관리 하는 것을 기대하고 있다. 또한, 시민이 주체가 되어 구성된 비영리 민간조직(NPO)도 근래에 전국 각지에서 다수 설립되고 있어 지역 밀착형의 비영리활동 및 환경 등의 특정 테마에 관해서 광역적인 활동이 실시되고 있다.
- 민간 기업도 도시·지역 만들기의 중요한 주체 중 하나이다. 민간 기업은 지역의 산업을 담당하나 기존의 도시·지역 만들기에서는 상점가 등을 제외하고는 적극적인 참여가 적었다. 현재의 경제 상황에서는 지역안의 새로운 산업 창출은 도시·지역 만들기의 중요한 하나의 테마이며 따라서 민간 기업을 적극적으로 관여시킬 필요가 있다. 일본의 경우, 도시·지역 만들기 전문가를 크게 분류하면 행정 플래너, 민간 플래너, 학계 플래너로 나

눌 수 있다. 실무상의 계속성, 전문성, 중립·공평성 등 전문가에 요구되는 자질에 관해서는 현실적으로 각각의 장단점이 있기 때문에 지식 및 인재의 교류 등이 이루어 질 수 있도록 다양한 노력이 수반되어야 한다.

○ 안전하고 안심하며 생활할 수 있는 안전도시 만들기를 추진·검토하기 위해서는 다음과 같은 점에 유의하면서 실시해야 한다.

1) 먼저, 각 주체(이해관계대상자)의 역할과 연계에 대해서 유의해야 한다. 행정기관, 지역 커뮤니티, 기업·주민에 대해서는 각 주체가 각각의 역할을 인식하고 연계하여 활동해야 할 필요가 있지만, '내 자신은 내 스스로 지킨다'라는 인식이 아직 시민들에게 충분히 인식된 상황이 아니기 때문에 기업 및 주민의 안전 도시에 대한 의식 전환 및 행정 기관의 지원책의 충실화를 통하여 각각의 주체가 실시해야 할 역할과 책임에 대한 명확한 인식이 이루어져 계획과 활동을 추진하는 것이 중요하다. 한 편, 국가·도·시군구의 역할 분담에 대해서는 지방 분권에 의한 도시 계획, 도시 정비에 관한 시군구의 권한이 크겠지만, 해저드 및 리스크에 대한 정보의 정비 등 고도의 전문성이 요구되는 내용이 포함되므로 각 기관의 체제 및 재정 상황 등의 실태를 고려한 연계의 검토가 필요하다. 또한 도시 행정만으로 대응할 수 있는 것이 아니라 방재, 주택, 하천, 농림, 복지 등의 관계부국과 관련된 활동 및 과제이기도 하기에 행정기관 내부의 네트워크를 구축하는 것도 중요하다.

2) 자연 재해로 의한 리스크 등을 생각한다면 시설 정비만의 대책에는 한계가 있기 때문에 안전·안심의 도시 만들기 실현을 위해서는 토지 사용의 개선을 유도하는 것이 중요하다. 토지 사용의 개선은 상세한 검토가 필요한 사항이지만 고안

전성의 도시 공간을 형성하고 유지하기 위해서는 필수불가결한 것으로 생활환경의 변화 및 사권(私權)에의 영향을 배려하면서 구체적인 추진방책을 검토하는 것이 중요하다.

- 3) 복수의 재해 리스크를 고려하는 종합적인 시책 전개가 필요하다. 대규모 지진 발생 후의 복구·부흥 대책에는 일정 기간을 필요로 하나, 그 사이에 수해 등의 재해가 발생할 가능성도 있기에 복수의 재해 리스크를 고려해야 한다. 하나의 예로, 수해 대책으로서는 시가지의 우수 침투 시설의 정비를 검토하는 경우, 빗물의 침투가 지하수위를 상승 시킬 가능성이 있다. 그러나 지하수위 상승을 고려한 대책으로써의 대규모 성토 조성지 등은 지진 대책 시점에서는 거꾸로 지반 붕괴의 악영향을 미칠 수 있는 요소이다. 따라서 방재정보 지도 등을 활용하여 복수 재해 리스크 발생에 따른 영향을 사전에 조사, 분석하여 시책에 반영해야 한다.
- 4) 도시 레벨의 시책과 지구(지역 커뮤니티 등) 레벨의 시책과의 정합성 및 중장기적 관점으로 실시해야 할 시책과 단기적 관점에서 강구해야 할 시책간과의 정합성에 대해서도 유의하여 전개해야 한다.
- 5) 여러 가지 정책을 검토할 경우에는 지역의 특성에 맞춘 복수의 시책 메뉴가 존재할 경우가 있으므로 재해 리스크 정보 및 그 전제가 되는 조건, 시책 실시에 의한 효과 등을 주민에게 알기 쉽게 제시함으로써 지역의 합의형성을 지원하고 주민 의견을 반영한 지역 실정에 맞는 시책을 선정하는 것이 필요하다.
- 6) 공적기관, 대학, NGO 등의 이해관계가 없는 중립적인 기관이 '신뢰를 가진 제 3자'로서 행정 기관과 시민의 사이에 위치하여 안전 도시 인증에 관련된 다양한 조사 및 평가를 실시하

는 것도 안전 도시 활성화를 위한 하나의 방안이 될 수 있다.

- 7) 안전하고 안심하며 생활하기 위한 안전도시 형성은 재해 안전 및 방범 분야에 그치는 것이 아니라 복지 향상 및 고용 안정 등, 여러 분야의 통합이 필요하며, 안전 도시 형성을 위해 방재 및 방범 분야를 하나의 계기로 안전·안심에 관한 다양한 논의와 대응이 안전·안심이 기반이 된 활력이 넘치는 안전 도시의 실현에 이바지 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 文部科学省, 「安全・安心な社会の構築に資する科学技術政策に関する懇談会」報告書, 2004년 4월
2. 国土交通省, 安全・安心まちづくり小委員会中間とりまとめ, 2009년 6월 (<http://www.mlit.go.jp/common/000043181.pdf>)
3. 国土交通省, まちづくりを担う自治体職員のための地域力による都市の安全性向上の手引き, 2013년 3월
(<http://www.mlit.go.jp/crd/city/sigaiti/tobou/honpen.pdf>)
4. 平成26年度 全国都市防災・都市災害主管課長会議 자료, 2014년 5월
(<http://www.mlit.go.jp/toshi/tobou/pdf/katyoukaigizentai.pdf>)
5. 三船 康道, まちづくりコラボレーション, まちづくりキーワード事典第3版, 学芸出版社, 2009
6. 京都大学防災研究所 監修, 自然災害と防災の事典, 丸善出版株式会社, 2011
7. 内閣府, 国民生活選好度調査, 2012년 6월 22일 공표
8. 鍵屋一, 自治体の防災・危機管理のしくみ, 学陽書房, 2011
9. 二宮洗三, 防災・災害対応の本質がわかる本, 株式会社オーム社, 2011
10. 財団法人自治体国際化協会, 방재체제: 시정촌 방재체제와 동일본 대지진 때의 활동, 자치체국제화포럼시리즈, 2012

11. 内閣府, 平成24年版 防災白書(オンライン版), 2012
12. 内閣府, 日本の災害対策, 2011
13. 日本 災害対策基本法, 2014年 6月 17日現在、
(<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S36/S36HO223.html>)
14. 내각부 방재정보 홈페이지, <http://www.bousai.go.jp/>