

## 일본 지진피해 부흥사업 추진방안 고찰\*

- 한신·아와지 대지진 이후의 고베시 주택 부흥사업 활동을 중심으로 -

### Exploring a Restoration Progress for the Earthquake Victims in Japan

- Focused on Support for Housing Reconstruction in Kobe City after the Great Hanshin-Awaji Earthquake -

고주연\*\* · 이승일\*\*\* · 이명훈\*\*\*\*

Go, Joo-Yeon · Lee, Seungil · Lee, Myeong-Hun

#### Abstract

At the time of the Great Hanshin-Awaji Earthquake occurred on January 17, 1995, there were fatal damages to the collapse to the housing of Kobe city. Various 'restoration' plans were prepared without any legal basis by Kobe city. Kobe city was the center of their own local government. In order to respond to change of socio-economic situation and the progress of 'restoration', the PCDA cycle management system was adopted in Kobe city. To respond to a variety of disasters, Kobe city rebuilt their 'life rehabilitation' plan to help promote development and growth of the city. This plan executed help supply of Public Housing to disaster victims, and financial assistance for the construction of private housing. About the complex relationship between land rights and restrictions on building codes, reconstruction of housing counseling for a wide range of professional knowledge was operated. The result of this study, which reviewed the case of Kobe City, could be useful to develop the promotional measures of the stage of 'restoration' for the life rehabilitation. not only for Korea but also for the developing countries of East Asia.

키 워 드 · 부흥사업, 지진피해, 재해아파트 복구, 한신·아와지 대지진, 고베시

Keywords · Restoration Progress, Earthquake Victims, Housing Reconstruction for Earthquake Victims, the Great Hanshin-Awaji Earthquake, Kobe City

## I. 서 론

기후변화로 인한 지진, 해일, 폭우, 폭설 등의 자연 재해 발생에 따라 세계 각 국의 재난 대책은 재해의 종류별·규모별로 다양한 지원 방안을 마련하고 있다.

대규모 자연재해의 경우, 사회가 본래 갖고 있었던 취약성에 따라 피해정도가 광범위하고 복합적으로 나타나므로<sup>1)</sup>, 대규모 재해에 대응하기 위한 시책을 지역 사회 전체가 마련하여야 한다. 일본의 경우, 관동대 지진(1923.9.1.), 한신·아와지 대지진(1995.1.17.), 동

\* 이 논문은 2012년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2012S1A5B8A03045234)  
This work was supported by the National Research Foundation of Korea Grant funded by the Korean Government (NRF-2012S1A5B8A03045234)

\*\* 서울시립대학교 도시과학연구원 연구교수 (주저자: gojy@uos.ac.kr)

\*\*\* 서울시립대학교 도시공학과 정교수

\*\*\*\* 한양대학교 도시대학원 (교신저자: mhlee99@hanyang.ac.kr)

일본대지진(2011.3.11.)의 3대 대지진을 겪었으며, ‘부흥<sup>2)</sup>’ 단계의 지원에 대한 추진의지를 명확히 하였다. 1961년에 ‘재해대책기본법’을 제정하여 자연재해의 피해복구 지원을 위한 법률적 기반을 마련하였지만, 당시에는 ‘복구’에 대한 규정은 있으나, ‘부흥’이라는 용어에 대한 개념은 없었다. 그러나, 한신·아와지 대지진 이후, 주택의 붕괴에 의한 피해가 컸던 고베시를 중심으로 각 지방자치단체가 독자적인 ‘부흥’에 대한 행정계획을 책정하게 되었고, 정부가 지방의 부흥계획을 인정함으로써, 어떠한 근거법률도 없이, 운용의 형태로 시행되었다. 이 후, 정부는 방재기본계획에 ‘부흥계획의 책정’이라는 항목을 추가하여, 다양한 분야의 계획과 함께 지방정부가 책정하도록 규정하였다.

‘부흥’ 단계의 재해지원 대책에 대하여, 야마 요시유키(2012)는 피해자가 부흥이 완성되었다고 느끼는 것은 도로와 시설의 정비나 수입의 안정, 개개인의 인간관계 회복으로 가능 한 것이 아니라 상징적인 개념에서 다른 별개의 판단기준이 존재해야 한다고 하였다. 지진과 같이 대규모이면서 사전에 철저한 예방이 가능하지 않은 재해의 경우, 재해 이전의 예방단계의 정책으로는 대응이 불가능하다. 이로써 일본 정부는 자연재해만을 위한 정치 및 행정의 대응책을 별도로 책정하여야 하며, 재해에 대응하는 것은 정책이 만능이 아니며 ‘사람’에 의해 가능하다는 인식을 갖게 되었다.

1923년 관동대지진에 의한 대량 인명 손실과, 1995년 한신·아와지 대지진에 의해 대규모 주택손실의 피해를 입은 일본의 지방자치 단체는 법률에 의한 정부의 지원을 기다리는 대신, 독자적인 부흥계획을 책정하였다. 고베시에서 수립한 한신·아와지 대지진 부흥계획은 도시시설, 도시계획, 경제부흥, 생활재건, 안전도시 만들기, 주택재건의 총 6개 부문의 사업을 계획하고(그림 1 참조), 부흥의 진척상황을 지속적으로 평가하여 계획이 실현가능하도록 수정해나가면서, 각 분야의 전문가와 시민·사업자를 위원으로 간담회

를 설치하여 관리하였다.

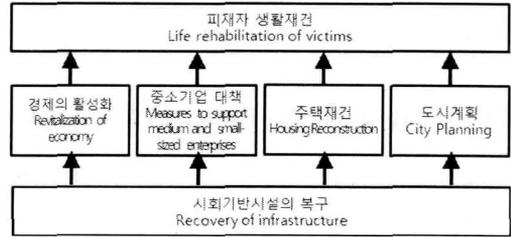


그림 1. 고베시 부흥사업 기본구조

Fig. 1. Basic Structure of Restoration Progress

출처 : 阪神·淡路大震災の概要及び復興, 2011

국내에서도 기후변화에 의한 자연재해의 피해규모가 점차 커지고, 발생빈도가 잦아지면서 일시적인 재정적 지원만으로는 재해 피해자가 이전 생활로 돌아가는 데 어려움이 발생하기도 한다. 본 연구는, 한신·아와지 대지진에 의해 붕괴된 아파트 재건축 추진계획 활동의 사례를 대상으로 그 추진과정을 검토함으로써, 국내는 물론 동남아 등의 저개발국에서 향후 재해에 의해 피해를 입은 주민들을 대상으로 하는 ‘부흥’단계의 추진 활동을 위한 가이드라인 구축에 지표가 될 것으로 기대된다.

## II. 재난 관련 법체계 현황

국내에서는 2003년 이후 재난관리에 대한 중요성이 강조되면서 재난의 예방·대비·대응·복구와 그 밖에 재난 및 안전관리에 대한 제도적 시스템을 정비하는 노력이 활발히 이루어져왔다(이주호, 2013). 2011년에는 도시계획 수립단계에서부터 자연재해에 선제적으로 대응하기 위해, 광역도시계획·도시기본계획 및 도시관리계획 수립시 「자연재해대책법」 제16조에 따른 풍수해저감종합계획을 반영하도록 의무화하였다(국토해양부, 국토계획법시행령 일부개정안 입법예고, 2011.10.28.). 이와 관련한 재난관련 국내법체계와 일본의 재해부흥 관련 법체계 수립과

정을 검토하여 ‘부흥’계획의 위상을 정립해보았다.

### 1. 국내 재난 관련 법률 현황

국내의 재해복구 관련 법 체계는 관리적 측면에서 재해발생 이전의 완화/대비 단계와 재해발생 이후의 대응/복구 단계로 크게 나뉘어 있다<sup>3)</sup>. 재해발생 이전 단계의 법률은 재해에 의한 피해를 최소화하거나 예방할 수 있는 안전관리기구의 설치나 지원내용, 복구 계획의 수립에 관한 사항들을 규정하고 있다(표1 참조).

재해 이후의 활동은 지역재난안전대책본부를 구성하여 피해 상황을 조사하고, 중앙재난안전대책본부의 복구계획에 대한 확정·심의를 거쳐 복구에 착수한다. 「재난구호 및 재난복구 비용 부담기준 등에 관한 규정」에 의하면, 복구사업을 기능복원사업과 개선복구 사업으로 구분하여, 재해이전의 본래 기능으로 되돌

리도록 시설복원을 하거나, 재해의 원인을 근본적으로 해소하는 개선사업으로 용어를 분리하여 사용하고 있으나, 복구계획에 대한 법제도적 기반은 갖추고 있지 않다.

또한, 복구계획 수립과정에 국가와 시설물 관리주체의 비용부담기준만을 서술하고 복구방법 및 기술에 대한 기준이 없어, 피해액을 기준으로 한 예산조치 결과에 따른 보상금액에 의거하여 복구가 이루어지고 있다(이주호, 2013).

이와 같이 국내 재난 관련 법률에서는 재해 이전 단계의 재해완화를 위한 조치에 관한 법률과 재해에 대비한 위험경감을 통해 예방하는 데에 초점이 맞추어져 있다. 서정표·조원철(2013)은 국내 재해구호 실태 조사를 통하여, 경제·사회·환경의 변화에 적합한 통합 재해구호 서비스 개선의 필요성을 제시하였으나, 이는 재난지원금의 지급체계에 대한

표 1. 국내 재해복구관련법제의 단계별 주요활동

Table 1. Main activities of the step-by-step disaster relief legislation in Korea

재해복구관련법제 Disaster relief legislation	주요내용 Main contents	재해이전 Before the disaster		재해이후 After the disaster	
		완화단계 mitigation phase	대비단계 preparedn ess phase	대응단계 response phase	복구단계 recovery phase
재난 및 안전관리기본법 Framework Act on the management of disasters and safety	안전관리기구등의 설치, 복구 기본구조, 지원내용 Setup of Safety management organization,, basic structure of recovery, support contents	○	×	×	×
자연재해대책법 Counter measures against natural Disaster Act	재해복구계획 수립·시행, 지원내용 disaster recovery plan supports for the establishment implementation	○	×	×	×
재해구호법 Disaster Relief Act	구호대상, 계획수립, 및 구호비용부담 plans for the relief cases and cover the relief cost	×	○	○	×
재난구호 및 재난복구 비용 부담기준 등에 관한 규정 Framework Act on Disaster Relief and Disaster Reconstruction Cost Support Criteria	국고나 지방비 등 복구비용 부담기준 burden criteria of the recovery cost	×	×	×	○

표 2. 일본의 재해복구관련법제의 주요내용  
Table 2. Main contents of the disaster relief legislation in Japan

재해복구 관련법제 Disaster relief legislation		주요내용 Main contents	재해 이전 Before the disaster	재해이후 After the disaster	
				복구단계 recovery phase	부흥단계 restoration phase
재해대책기본법 Act on Disaster Preparedness		방재대책, 재해대책본부, 응급조치, 재해복구대응 등 규정 prevention of disasters, central disaster relief center, an expediency, respond to disaster restoration	○	○	○
응급구호 Emergency aid	재해구조법 Disaster Relief Act	피난소설치, 가설주택제공, 생활필수품제공 place for disaster refuge, a temporary dwelling, necessities of life	×	○	×
	폐기물처리법 Waste disposal facilities	재해폐기물처리책임과 국고보조 규정 deal with responsibility for disaster wastes, state aid	×	○	×
시설복구 Recovery of infrastructure	격심재해법 Violent disaster Law	복구비용 국고부담, 재정특례조치 규정 state liability for rehabilitation expense, financial exceptions	×	○	○
	공영주택법 Public housing Act	저소득자보조, 공영주택 공급·아용 촉진 규정 assistance for a small income earner, promote supply of public housing	×	○	×
	방재집단이전촉진법 Prevention group relocation Promotion Act	재해지역으로부터의 집단이전시 재정특례조치 financial exceptions for group relocation from disaster area	×	○	×
피재자 생활재건 Life rehabilitation of victims	피해자생활재건 지원법 Life rehabilitation Support Act of victims	주택재건비지급, 국가보조금관리 provide the cost of housing reconstruction, management of the state aid	×	○	○
	재해조의금지급법 Disaster Condolence money payment Act	사망 및 장애자 지원, 재해구호자금대부 규정 supporting the dead and disabled person, regulations for a disaster relief fund	×	○	○
	재해감세법 Disaster Tax reduction Act	소득세감면조치, 재해법인에 대한 지원 등 규정 reduction income tax, support for the disaster corporate body	×	○	○
	재해부흥기본법 Basic Act on Disaster reconstruction	부흥기본개념, 자금확보, 부흥특별구제도 정비 basic concept of restoration, security of funds, spécial district system maintenance of restoration	×	×	○

개선안을 제안한 것이며, 피해자들이 재해 이전으로의 생활복구가 가능한 지원체계에 관한 연구는 아직 이루어지지 않고 있다.

## 2. 일본의 재해복구관련 법체계 현황

일본의 재해 이후의 지원활동은 「재해대책기본

법)에 '복구'와 '부흥'에 대한 기능을 구분하여<sup>4)</sup>, 재해복구 및 응급조치가 신속하게 이루어짐과 동시에 피해자의 생활재건을 위한 노력과 의욕을 진작시키기 위한 시책을 강구하도록 하고 있다. 이 법에 의한 '방재기본계획<sup>5)</sup>'에서 '복구'는 신속한 원상회복으로 목적으로, '부흥'은 재해에 강한 지역조성 등의 중장기적 과제 해결을 도모하는 것으로 구분하여 두 용어에서의 목적과 시간적 지원시기가 다르다(防災基本計画, 2012, 第3編 津波災害対策編, 第3章 災害復旧復興).

재해 발생 이후의 '복구'단계 활동에 더하여 '부흥'단계를 법적개념으로 도입하였고, 한신·아와지 대지진에 의해 붕괴된 지방자치의 아파트 재건축 추진 과정에서 그 기반이 마련되었다.

2011년 발생한 동일본대지진의 피해는 행정기능이 상실될 정도의 피해를 입은 지역도 존재하여, 지방자치단체의 지원에 그치지 않고 정부의 주도하에 「부흥기본법(2011.6.24)」이 제정되었다. 이 법에는 총리를 본부장으로 부흥대책특별본부를 내각에 두고, 부흥청을 설치하여 각종 대책을 기획·입안하도록 하고, '부흥'에 대한 기본이념, 자금확보, 부흥특별구역 정비, 부흥청의 설치에 원활하고 신속하게 추진하도록 규정하였다. 이외에도 피해자 생활재건에 관한 법률로는 「피해자생활재건지원법(1998)」, 「재해조의금지급법(1973)」, 「재해감면법(1947)」 등(이상윤, 2011).에 의해, 주택재건 비용 지급, 사망자와 장애자에 대한 지원, 소득세 감면조치와 재해손실 법인에 대한 지원 등을 규정하고 있어 피해자 생활재건을 위한 복구 이후의 부흥단계에 대한 다양한 지원 시책을 마련하고 있다(표2 참조).

대규모 재난으로 인한 피해자들에게는 생활재건의 근간이 되는 주택공급은 중요한 위치를 점하는 것으로, 재해 주택건설프로세스에 의해 재해지로부터의 피난소 생활에서 임시로 이주하여 안정된 거주지를 확보할 때까지 거주하는 응급가설주택제공

과, 영구주택 정비라는 두 단계로 구분할 수 있다.

'부흥'대책은 재해 피해자들의 주택공급대책의 두 번째 단계인 항구적인 주택정비를 위한 중장기적 시책으로써, 주민의 의견을 반영하여 중앙정부의 지원을 받은 지자체가 주체적인 계획수립과 실행을 하는 것이다. 그러나, 국내의 재난 관련 법률은 복구계획 관리주체의 비용부담기준과 피해액을 기준으로 한 보상금액의 지급에 머무르고 있어, 피해지역에서의 생활재건이 불가능하여 피해지 이외의 지역으로 전출함으로써 시가지 쇠퇴나 공동화로 이어지기도 한다.

### III. 고베시 지진주택 부흥사업 추진 절차

지진과 같은 대규모 재해의 발생은 사전에 완벽한 예방이 가능하지 않기 때문에 재해이후의 대응 활동이 정부·지방자치의 정치적·사회적 능력을 보여주게 된다. 과거에는 일본의 부흥계획은 물리적 계획에 대한 부흥방침을 조속히 설정하고, 재해에 강한 도시로 복구함으로써, 주민이 돌아오고 싶은 마을 만들기에 초점이 맞추어져 있었다.

그러나, 한신·아와지 대지진 발생시 재해지역 중 가장 자치능력이 강했던 고베시<sup>6)</sup>에서는 시민의 생활재건을 목적으로 광범위한 대상의 계획수립으로 부흥이 이루어져야만 시민의 복귀가 가능하다는 점을 인식하고 부흥계획에 반영함으로써, 과거의 재해 복구계획과 차별성이 있는 부흥계획을 추진하였다.

한신·아와지 대지진은 진도 7의 강력한 진동으로 사망자 중 61%가 고베시의 주택 붕괴에 의해 압사당한 것으로 조사되었으며, 민간주택의 15%인 79,300호와 공영주택 2,500호를 포함하여 약 82,000호가 붕괴되었다(고베시 자료, 2007.11). 주택의 붕괴는 목조 단독 주택 및 목조 공동 주택의 40%와 연립 주택은 물론, 철근 콘크리트 아파트와 임대 아파트 등에서도 발생하여, 주민들은 임시대피

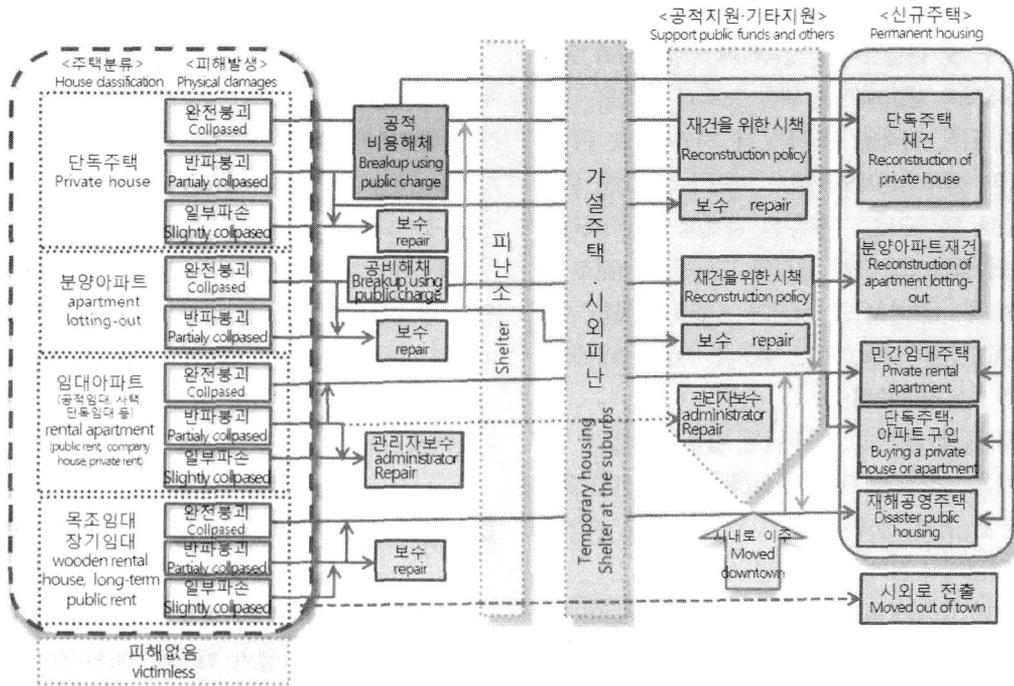


그림 2 주택건설의 프로세스  
Fig. 2. Process of Housing Reconstruction

출처 : 阪神·淡路大震災の概要及び復興, 2011

소나 가설주택 등에서 각각 생활재건의 노력을 하고 있었다.

주택재건 과정에서 재건이 가능한 경우도 있지만 재건이 불가능하여 다른 지역으로 전출해야하는 경우도 발생하였으며, 주택의 유형에 따라서 재해 이전과는 다른 형태의 재해공영주택을 선택해야만하거나, 개별적인 재건이 불가능하여 공동재건을 선택해야 하는 경우도 발생하였다. 따라서, 재해 이전과 같은 지역에서 같은 유형의 주택으로 재건할 수만은 없다는 현실에 국면하여 주택유형별로 주택재건 프로세스를 구축하였다(그림2 참조).

먼저, 임대 유형의 주택재건사업은 재해부흥공영주택, 재해부흥준공영주택, 공사·공단주택 등으로 정비되었고, 재해부흥공영주택의 공급에 있어서 건설비보조, 임대수입보조 비율을 인상하는 한편, 피

해 주민에 대해서는 수입과 관계없이 3년간 공영주택 입주자격을 부여하였다.

1. 주택부흥 시책과 주택공급 방식

부흥계획은 제1단계로 책정된 「부흥계획가이드라인」과 계획 본체인 「고베시부흥계획」의 두 단계로 추진되었으며, 각 담당국에서 분야별 계획을 책정하여 부흥계획에 포함하였다(그림 3 참조). 각 분야별 계획 중 부흥 도시계획, 주택 재건계획 및 항만 부흥계획의 일부는 도시 전체의 계획수립보다 조금 선행되어 도시 전체 계획의 진척에 따라 그 안에 포함되었다.

부흥단계의 생활재건의 최대 과제는 응급 가설주택에 살고 있는 피해자들에게 영구주택을 공급하는

것이다. 따라서 주택재건을 위한 시책으로 ①주택긴급정비3개년계획, ②고령자·장애자를 위한 주택공급, ③재건주택 정보거점 마련, ④피해자를 위한 융자제도, ⑤아파트 재건지원, ⑥부흥기금조성에 의한 주택대책, ⑦쾌적하고 안전한 부흥주택 정비, ⑧주택설계기준 마련 등을 책정하였다. 그 후 1년이 경과한 시점에서, 피해자의 주택재건 상황을 조사하여 부흥계획을 재검토하게 되었고, 고령자와 저소득자가 많은 점을 반영하여 특정우량주택과 공사·공단 주택 호수를 삭감하고, 공영주택 공급계획을 상황 조정하여 공급하였다.

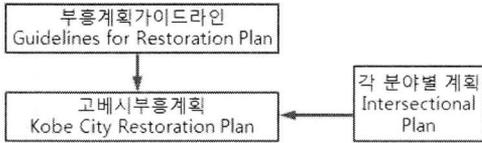


그림 3. 고베시 부흥계획의 구조  
Fig. 3. The Structure of Restoration Plan

출처 : 阪神・淡路大震災の概要及び復興, 2011

이와 같은 공영주택의 직접공급 방식은, 고령자, 저소득자와 같은 주택확보 곤란자에 대해 공공주택의 대량공급을 실행함으로써 비교적 성공적인 재해 주택 복지시책으로 평가된다. 또한, 확실적인 공영 주택공급의 제도적 틀에서 벗어나, 민간임대주택을 빌려 공영주택으로 공급할 수 있도록 「민간차입 임대주택제도」를 통해 사업자에 대한 지원과 입주자의 임대료 부담이 줄어들게 되었다. 이 밖에도 공동재건 주택을 시가 매입하여 시영주택이나 공영주택으로 공급하기도 하였다.

피해규모가 너무 커서 피해지에서 대량의 택지 확보가 불가능한 경우, 응급 가설주택에서 영구주택으로 이주하기 이전에 임시주택 공급방법으로 공영주택을 활용하였는데, 이러한 시책은 응급 복구에서 부흥단계에 도달하는 과정에서도 지속적인 주택지원 방안 수립이 필요하다는 점을 시사하고 있다.

## 2. 주택부흥의 구체적 추진 절차

‘부흥’단계의 지원 대책은 시간적으로 계획의 책정과 실행으로 구분되어 추진된다. 계획의 책정은 신속하고 안심하고 살 수 있는 마을 만들기를 목적으로 계획수립이 이루어지고, 계획의 실행단계에서는 계획목표의 실현이 가능하도록 ‘부흥’단계의 진척상황을 지속적으로 평가하여 시책을 수정해나가면서 실시하는 것이 무엇보다 중요하다.

### 1) 부흥계획의 책정

부흥계획의 1단계인 「부흥계획가이드라인」은 총괄국장 1인만 행정직으로 임용하고, 경제, 법률, 사회복지, 방재, 공학, 환경 등 광범위한 분야의 학자 27인으로 ‘검토위원회’를 구성하여 책정하였다. 검토위원들은 도시기반검토분과회, 시민생활검토분과회, 안전도시기준검토분과회의 3개 분과회로 나뉘어 50일만에 「고베시부흥계획가이드라인」을 발표하였고, 학자 13명을 추가로 시의원, 시민단체, 경제계, 노동계, 기관대표 등 총 100여명에 이르는 ‘고베시부흥계획심의회’를 설치하여 「고베시부흥계획」의 실행을 지원하였다. 「고베시부흥계획」에 의한 도시조성은 시민생활의 의식주 전반에 걸쳐 다음과 같은 4개의 목표를 설정하였다(그림4 참조).

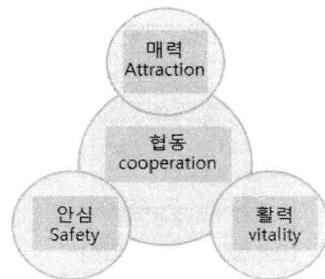


그림 4 고베시 부흥계획의 목표

Fig. 4. Goals of Restoration Plan in Kobe City

출처 : 阪神・淡路大震災の概要及び復興, 2011

- ① 안심 : 안심하고 거주, 활동, 학습, 휴식, 집회가 가능한 도시
- ② 활력 : 창조성이 뛰어난 활력의 도시
- ③ 매력 : 개성 있는 매력의 도시
- ④ 협동 : 시민, 행정, 사업자의 역할분담과 협동으로 만드는 도시

반면, 고베시 차원의 '부흥'계획 책정과는 별도로, 각 국에서는 분야별 계획이 서둘러 검토되었으며, 도시계획국 및 주택국에서는 지진발생 2주 만에 「재해부흥시기·주택긴급정비기본방침」을 발표하여, 무계획적인 시가지 재현으로는 문제가 있다고 판단되는 지역의 건축제한과 무질서한 재건축을 방지하기 위한 규제안을 수립하였다.

## 2) 부흥계획의 실행

대규모 재난에 의한 주택부흥계획은 중장기적 계획으로, 현재와 같이 급격한 사회변화가 발생하는 시점에서 10년 후의 경제정세를 정확히 예측하고 계획을 실현하는 것은 불가능하다. 사회경제 정세의 변화나 부흥 진행 상황, 시민의식의 변화에 유연하고 탄력적

으로 대응하기 위해 고베시는 PCDA사이클에 의한 진행관리체계를 채용하여 부흥계획을 관리하였다. PCDA사이클은, 계획(Plan), 실행(Do), 평가(Check), 개선(Action)이라는 목표에 의한 관리 실천 절차를 지속적으로 반복하는 것이다(고베시, 2011).

부흥사업의 진행상황에 대한 첫 번째 총괄·검증은 생활재건, 안전도시, 주택·도시재건, 경제·항만재건의 분야별로 구체적으로 검토되어, 그 결과를 토대로 지진 5년 후인 2000년에 부흥후기단계의 시책을 취합하여 「고베시부흥계획추진프로그램」을 책정하였다. 2003년에는 부흥계획의 최종년차인 2005년을 앞두고 두 번째로 '부흥의 총괄·검증'을 실시하여, 시민생활, 도시활동, 마을만들기, 안전도시의 4개 측면에서 그동안의 부흥과정과 완성도를 검증하였다.

검증결과를 반영하여 부흥계획 종료 시점인 2005년에는 그동안 발생했던 문제점들을 해결하고, 재해와 부흥과정의 경험이나 교훈을 기반으로 고베시 만들기의 지침인 「새로운 목표설정(중기계획, 목표연도 : 2010년)」을 책정하여, 부흥계획 종료 후에도 부흥과제로 남은 문제에 대해서는 일반시책으로 전환·반영하여 지속적으로 관리해나가고 있다(그림 5 참조).

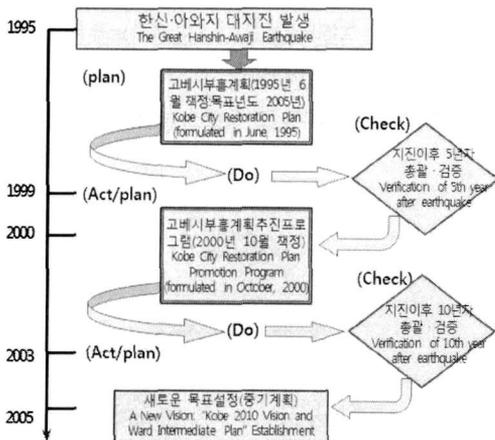


그림 5 부흥계획의 실행 관리체계

Fig. 5. Execution Management System of Restoration Plan

출처 : 阪神・淡路大震災の概要及び復興, 2011

## 3. 지진아파트 부흥 과정

고베시는 지진아파트 부흥계획의 책정에 앞서, 「고베시재해부흥긴급정비조례(1995년 2월 16일)」를 제정하여, '재해부흥촉진지구'와 '중점부흥지역'을 지정하였다. '재해부흥촉진지구'는 심각한 피해를 대상으로 구역을 지정하여, 각종 융자·조성 제도를 활용하여 양질의 주택건설과 가로 정비, 협동 건축을 촉진하기 위한 것이다. '중점부흥지역'은 심각한 피해 지역 중에서 긴급·중점적인 도시기능 재생, 주택공급, 도시기반정비를 촉진해야하는 지역을 대상으로 토지구획정리사업 및 시가지재개발사업 등의 법정사업 이외

에도, 주택시가지정비종합지원사업, 밀집주택시가지 정비촉진사업등의 각종 사업제도를 활용하여 마을 만들기를 적극적으로 지원하였다(고베시, 2011).

이 후 「고베시재해부흥주택정비긴급3개년계획(1995년 7월)」이 수립되어 1995년 4월부터 1998년 3월까지 3년 동안 72,000호<sup>7)</sup> 주택을 공급하여 목표를 달성하였다. 또한, 주택시장을 조속히 회복시키기 위한 복구와 재해에 강한 활력도시 만들기의 부흥을 목적으로 하는 다양한 시책을 결정하였다.

### 1) 공영주택의 공급

재해공영주택은 피해자중에서 저소득자를 대상으로 국가의 보조를 받아 지방공공단체가 공급하는 임대주택이다. 고베시는 단기간에 공영주택을 대량 공급 해야하는 상황이었기 때문에 다양하고 효율적인 공급방식을 채택하였다. 공급방식별로 보면, ① 시영주택으로 6,000호를 직접건설, ②공영주택법을 개정하여 도시기반정비공단 및 민간으로부터 6,000호를 임대 공급, ③토지구획정리, 도시재개발, 주택시가지 종합정비 등의 사업으로 종전 거주자용 주택을 건설하였다. 또한, 건설 비용 절감을 위해 부흥주택공급협의회를 활용하여 표준설계, 주택부품의 규격화, 표준화 등을 도모하였다.

「고베시재해부흥주택정비긴급3개년계획」의 수립 이후에는, 응급가설주택의 입주자 실태조사 등을 통해, 피해자 중 고령자와 저소득자가 많아 공영주택 등의 입주희망자가 계획 당시보다 증가한 점을 반영하여 계획을 수정하였다. 공영주택 수요는 26,100세대로 상향 수정하고, 공영주택 신규공급량을 당초 10,000호에서 16,000호로 수정하였다. 이 밖에, 공영주택 임대료에 대해 빈곤자의 국고지원, 보조금을 통해 단계적 입주부담금의 결정과 연금 수령중인 고령자의 임대료는 6,000엔까지 낮추도록 지원하였다.

특히, 주택 설계시 고령자를 배려하여 배리어프리카고, 1인가구가 많은 점을 고려하여 소규모 주택을 유형별로 공급하였다(S型 : M型 : L型 : O型 = 40㎡ : 50㎡ : 60㎡ : 70㎡ = 2 : 4 : 3 : 1). 이외에도 실버하우징, 코렉티브하우징, 애완동물주택 등을 공급하여 고령자가 살기 좋은 도시를 만들었다(고베시, 2011).

공영주택 입주자는 피해자의 편리성을 고려하여 효고현, 고베시, 주택공급공사의 입주자 모임을 일원화하였으며, 가설주택 거주자와 사회적 약자를 위해 입주 우선순위를 설정하고, 가설주택에서 형성된 커뮤니티를 유지하기 위해 그룹으로 모집하기도 하였다. 주택단지의 활성화를 위한 노력으로는 고령자 뿐 만이 아니라 젊은 세대의 입주를 촉진하여 소셜믹스를 도모하기도 하였다.

### 2) 민간주택의 재건 지원

민간주택의 '부흥'지원은 주택금융공고, 저리 융자, '한신·아와지 대지진 부흥기금'의 이자보급 제도 등의 지원이 있었지만, 보다 더 민간주택의 부흥을 지원하기 위해 제도의 개선을 통하여 대상사업의 추가나 보조요건의 완화 등의 확충조치를 실현하였다<sup>8)</sup>.

민간주택의 재건은 ①주택소유자의 자금 부족(특히, 이중대출을 안고 있는 케이스나 고령자의 주택 재건), ②토지의 복잡한 권리 관계 및 건축기준법상의 규제, ③주택재건에 대한 전문적인 지식의 부족 등이 과제로 존재함에 따라 다양한 지원이 필요하게 되었다(고베시, 2011).

금융지원 방법으로는, ①각종 금융 이자율 대폭 삭감, ②토지·건물의 부동산자산을 담보로 생활비를 빌려주고 사망시 담보부동산을 처분하여 차입금을 일괄 상환, ③구분소유자나 주택공급공사 등에서 아파트건축을 대행하고 그 구입자에 대하여 이자율을 감면, ④대규모 보수를 위해 융자를 받는 경우 이



그림 6 지진 아파트 부흥 지원 체계  
 Fig. 6. Restoration supporting system for the Earthquake Victims of Housing

출처 : <http://www.city.kobe.lg.jp>

자율 감면, ⑥아파트 공용부분에 대한 보수를 위해 용자를 받은 경우 이자율 감면 등을 활용하였다.

토지의 복잡한 권리 관계나 건축법상의 규제에 대해서도 해결책이 제시되었다. 도로가 협소하거나 도로에 접해있지 않은 등 건축기준법의 접도요건을 갖추지 못했거나 토지의 권리관계가 복잡한 경우에는, 인접한 부지 일부의 공동화·협조화를 통해 도로에 접하게 하여 재축할 수 있도록 지원하였다. 독자적으로는 재축 불가능한 경우에 해당하는 건축물이 재축가능하도록 하는 지원책을 쓴 것이다. 또한 도로에서 셋백 등의 일정 요건을 갖춘 경우는 건축기준법에서 정해진 용적율·건폐율이나 도로사선제한 등의 규제를 완화해 주었다.

노후 주택 밀집지역에서 부지가 협소하여 단독 재축이 어려운 경우에는, ①민간주택공동화지원이자보급(소규모, 부정형 부지를 협조·공동주택으로 건설하는 경우, 이자율감면, 민간용자 지원), ②소규모공동건축등사업보조(부지규모 요건이 국가보조에 미치지 못하는 경우, 공공 재개발을 유도하여 경비 일부를 보조)

방식으로 재축을 지원하였다(그림6 참조).

민간주택 소유자의 주택재건을 위한 자금부족이나 전문성 부족 등 여러 과제는 용자나 보조금과 같은 경제적인 지원뿐만 아니라 민간기업과도 연계된 다양한 정보제공이나 상담, 주택재건을 위한 법적 규제 완화 등 다양한 지원이 마련되어 진행되었다.

### 3) 아파트 부흥 사업의 추진 활동 전략

재해 아파트 부흥추진을 위한 법률제정과 사업방식의 개발, 금융지원에 관한 부흥계획들이 수립되었지만, 피해자가 부흥이 완성되었다고 느끼는 것은 건축적인 주택의 준공이나 도시기반시설의 정비로 가능한 것이 아니라 주민과의 협의와 약속을 지켜 나가는 신뢰관계로부터 가능하다. 이를 위해서 부흥추진 활동 과정에서는 시민들을 안심시키고 꾸준한 실태조사로 공급계획을 적절히 수정해나가는 것이 중요하다. 고베시에서는 아파트 부흥사업의 추진에 있어서 상담소의 설치·운영을 통해 ①피해 현황 파악과 진단, ②재건에 대한 주민의향 파악과 협의, ③합의 형성 활동과 검토, ④재건시나리오작성과 평가에 의한 제안의 과정으로 활동이 이루어졌다(<http://udit.sakura.ne.jp/town9>).

첫째, 피해상황의 조사와 진단은 물리적인 피해 정도의 파악과 개인이 처한 어려움에 따라 보수 또는 재건축에 대한 개인의 의사 및 담보 가능 여부를 중점으로 이루어졌다. 조사 결과를 토대로 자산 평가, 건설비 추정 등에 의해 현재 상황에서 나타날 수 있는 시나리오를 검토하고 처리 대책 방안을 정리함으로써, 구체적인 부흥 절차를 수립하였다.

둘째, 아파트 재건에 대한 주민의 의향 파악과 협의과정은 주택의 파손정도와 개별자산분석으로부터 가능한 다양한 시나리오를 제공하고, 조성을 위한 보완조치(취업, 소득, 가족구성, 채무, 상속, 친족으로부터의 지원 여부, 기타 생활환경 전반 개선)를

강구한 후에 현실적으로 가능한 범위를 좁혀나가는 방식으로 문제를 해결해 나가며 추진되었다.

재건 추진활동을 위한 최종 단계인 재건시나리오 작성은, 우선적으로 붕괴주택을 보수할 것인지 또는 재건축할 것인지를 선택에서부터 시작된다. 지역주민들의 주택부흥 방법에 대한 합의가 이루어지면, 전면재개발 또는 일부 보수와 재개발 혼합 등의 다양한 시나리오가 검토되고, 각 시나리오별 실시주체의 구체적 실행방향이 수립되었다. 실시주체의 운영 방식 시나리오는, 보수를 담당하는 관리조합과 재개발건축을 담당하는 건설조합 및 사업대행자가 각각 시공업자의 보수비 지원, 등가교환계약으로 재개발을 지원하고, 개발업자와 공동체 역할을 수행하는 방식을 검토하였다. 또 다른 시나리오는 관리조합, 건설조합의 연합과 보수·재개발 위원회의 운영 방식으로 지역 커뮤니티와 토지공동소유 및 자산가치 배분 조정을 통한 택지분할 등이 가능한 운영방식을 검토하여, 각 시나리오의 문제점과 처리방식에 관해 협의·결의함으로써 투명성과 객관성 있는 결정으로 유도하였다.

#### IV. 결론

본 연구는 국내의 재난관련 법체계 현황과 ‘부흥’ 단계를 포함한 일본의 재해복구 관련 법체계와 실행 추진 활동을 비교 검토하여, 피해자 지원을 위한 신속한 계획수립과 실행단계의 활동체계에 초점을 맞추어 국내 재난 관련 지원체계의 보완점을 시사 하였다.

지진과 같은 재해는 피해규모의 수집에서부터 복구기간의 설정과 복구내용의 수립 등에 있어서 피해규모와 재건가능성을 감안하여, 복구절차상의 지원내용과 복구비 및 생활재건을 위한 대책이 수립되어야 한다. 국내의 재해에 의한 주택복구대책은 복구비용의 일부 지원 및 세제의 감면에 국한되어

있으나, 복구비용 지원만으로는 주택의 재건축이 불가능한 경우가 많고, 이 후 정상적인 생활재건에 관한 지원은 전무한 실정이다.

일본은, 한신·아와지 대지진 이후 물리적인 복구만으로는 재해이전의 생활로의 복구가 불가능하고, 주민의 생활재건을 위한 ‘부흥’단계의 지원이 필요하다는 인식을 바탕으로, 법률적 지원체계를 만들기 시작하였다. 자연재해로 인한 피해지의 외형적 개선이 아니라 취약한 계층을 다시 받아들일 수 있는 피해지의 질적 개선이라는 이념을 법제화시킨 것이다.

대규모 재해 직후, 혼란 상황에서 시작된 고베시의 부흥 계획의 책정과 실행단계에서 주민을 위한 노력에 대하여 여러 가지 관점에서 평가 될 수 있다. 하지만, 가장 중요한 점은 재해에 대응하는 주관기관의 계획 수립 능력과 리더십 그리고 계획의 실행에서 주민이 느끼는 신뢰감일 것이다. 이러한 요소는 일시적인 선심적 지원으로 평가되는 것이 아니라, 지속적인 재해 대응 계획과 피해자 지원 노력에 대한 축적의 결과이다.

국내에도 기후변화에 의한 홍수, 지진 등의 대규모 재해의 특수성을 고려하여 각 지역의 취약성에 따라 발생하는 피해에 적절히 대응하고 재해 이후에도 재해 이전과 같은 생활이 가능할 뿐만 아니라 보다 더 안전한 환경에서 생활할 수 있는 ‘부흥’ 단계의 계획을 수립하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는, 중앙정부와 지방자치 단체의 정책설정과 계획수립에 대한 역할 분담이 기반이 되어야하며, 재해부흥기금의 조성을 위한 전략적 연구가 선행되어야 할 것으로 판단된다.

한신·아와지 대지진의 경우, 지방자치단체에서 수립한 부흥계획에 대하여 중앙정부에서 승인하여 협력하는 방식으로 추진되었다. ‘한신·아와지 대지진 부흥기금(가칭)’의 조성은 6천억엔 중 2천억엔은 고베시가, 4천억엔은 효고현(兵庫)이 무이자로 출자하여 재단법인을 설립하고 재단운용수익으로 사업

비를 충당하였다(林敏彦, 2007).

불가항력의 대규모 자연재해는, 물리적인 복구정책의 실행뿐 아니라, 중앙정부의 부흥관련 법제정과 지방자치의 자립적 의지가 기반이 되어야 한다. 재해 피해자에게 생활재건의 의지를 주고자하는 행정과 일상에서의 시민과의 신뢰 관계 축적 및 행정조직 간의 협력이 충분히 이루어져야만 재해로부터 안전한 도시 만들기가 가능하고, 피해자 주택시장의 재활도 가능하다고 판단된다.

본 연구의 결과는, 대규모 자연재해에 대응하기 위한 '국내 및 동남아 등의 저개발국을 대상으로 하는 '부흥'단계의 추진 시책 수립에 기여할 수 있다. 일본의 공영주택의 공급과 민간주택 건설을 위한 금융지원, 토지의 복잡한 권리 관계 및 건축기준법상의 규제 사항, 주택재건에 대한 전문적인 지식 상담 등의 다양한 '부흥' 시책의 수립필요성과 대책 마련의 계기가 될 것으로 기대된다.

주1. 일본에서는 1923년 관동대지진을 시작으로, 한산·아와지대지진, 동일본대지진의 3대 대지진을 겪으면서 피해자의 여건에 따라 최대규모의 피해유형이 다르게 나타났고, 이에 대응하여 복구구호에 관한 사회적·정책적 기틀을 마련하게 됨

구분	발생일시	피해규모
관동대지진	1923.9.1	105,385인 사망 및 행불 주로 화재에 의한 사망
한산·아와지대지진	1995.1.17	6,434인 사망 주택붕괴에 의한 사망/화생자가 대다수
동일본대지진	2011.3.11	15,870인 사망 2,814인 행불 공공기관의 피해와 직원의 희생이 많아 행정적 대처가 곤란

참조 : 渡邊公太(2013)에서 발췌하여 정리

주2. '부흥(復興)'이라는 용어에 대하여 영어로는 restoration, reconstruction, recovery 등의 단어가 혼용되지만, 일본에서는 원래의 상태로 되돌리는 건축적 의미의 '복구(復旧)'와는 확연하게 구분됨. '부흥'은 새롭게 창조하면서 회복해나가는 의미로, 대규모 재난의 경우에는 재해이전의 생활이 가능하기 위해서는 원형복구만으로는 어렵다고 판단하여, 동일본대지진 발생 후 「동일본대진재부흥기본법」을 제정하여 미래를 향한 '창조적 부흥'의 중요성을 중점으로 추

진하는 법체계가 마련됨

주3. 재난 및 재해관련법제는 자연재해 관련법률(재난 및 안전관리기본법, 자연재해대책법, 지진재해대책법, 재해구호법, 급경사지재해예방에 관한 법률)과 인위재해 관련법률(재난 및 안전관리기본법, 민방위기본법, 위험물안전관리법, 유선 및 도선사업법), 소방관련법률(소방기본법, 소방시설공사업법, 소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률, 다중이용업소 안전관리에 관한 특별법) 등으로 구분할 수 있지만, 재해응급대책과 공공시설 복구에 중점을 두고 있어, 본 연구에서는 재해복구관련 법률을 대상으로 정리함. 재해복구 각 단계의 용어는 다음과 같이 정의함

- ① 완화단계(mitigation) : 위험감소계획의 결정, 집행
- ② 대비단계(preparedness) : 대응능력개발 활동
- ③ 대응단계(response) : 자연재해 관리활동
- ④ 복구단계(recovery) : 회복을 위한 지원제공

주4. 일본의 재난관련법은 재해대책기본법과 방재체계를 수립하기 위한 기본법(석유コンビ나트 등 재해방지법, 해양오염 및 해상재해 방지에 관한 법률, 대규모지진대책특별조치법, 원자력재해대책특별조치법, 동남해·남해지진에 관련된 지진방재대책 추진에 관한 특별조치법, 일본해구·천도해구 주변 해구형 지진에 관련된 지진방재대책 추진에 관한 특별조치법)을 유형별로 제정하였으나, 본 연구에서는 재해복구와 관련한 기본법과 신규제정 법률을 중심으로 정리함

주5. 방재기본계획은 재해대책기본법 제34조에 의해 책정되는 국가 재해대책 기본계획으로, 국가와 지방자치단체의 역할분담, 재해예방, 응급대책, 재해복구·부흥의 시간적 지원순서로 기술되어 있으며, 한산·아와지대지진 이후 복구와 부흥을 명확하게 정의하여 수정·수록됨

주6. 부흥계획의 책정은 지방자치가 주체가 되며, 한산·아와지대지진의 부흥계획도 기본적으로 시·군 단위로 책정된 계획을 상위단체인 효고현에서 취합하였으며, 그 중 고베시는 10개 피해시 중 유일하게 「政令指定都市」로 높은 자치 능력을 갖고 있어, 시책의 전 분야를 독자적으로 수립하여 인정받음

주7. 전체 주택공급의 사업량 72,000호는 제 6차 5개년 계획(1991 ~ 1995년도)의 목표 호수 79,000호에 필적하는 규모였다고 함

주8. 예를 들면, 주택재건자에 대한 이자보급의 확충, 대규모 보수에 대한 이자보급의 창설, 민간임대주택의 임대조성제도창설 등

### 인용문헌

### References

1. 서정표, 조원철, 2013. “우리나라의 재해구호 실태

- 와 발전방안에 관한 연구”, 『한국방재학회지』, 13(5): 185-193.
- Seo Jung-Pyo, Cho Wonchul, 2013. “A Study on the Current Condition and Development Plan of Disaster Relief in Korea”, *Journal of KOSHAM*, 13(5): 185-193.
2. 야마 요시유키(山泰幸), 2012. “상징적 부흥이란 무엇인가?”, 고려대학교 일본연구센터 日本研究, 18:63-102.  
Yama Yosiyooki, 2012. “What is the symbolic reconstruction?”, *Center for Japanese Studies KUJC Japan Studies*, 18:63-102.
3. 이상윤, 2011. 재해복구 관련법제 개선방안 연구, 서울: 한국법제연구원.  
Lee Sang-Yoon, 2011. *A Regal Research on Disaster Relief*, Seoul: Korea Legislation Research Institute.
4. 이주호, 2013. “지속가능한 발전을 위한 지방정부의 재해복구사업의 개선과제:일본의 재해부흥대책과 한국의 재해복구사업의 비교를 중심으로”, 『한국지방정부학회 2013 춘계학술대회 발표논문집』, 부산광역시: 동아대학교.  
Lee Joo-Ho, 2013. “Improvement task of disaster recovery business of local government for sustainable development: Focusing on comparison of disaster recovery business and Korean disaster recovery measures in Japan”, *2013 Spring Symposium For The Korean Association for Local Government Studies*, Busan Metropolitan City: Dong-A University.
5. Haruno Hayashi, 2000. *Kobe City Earthquake Recovery Roundup and Verification/Life Reconstruction Sector Report*, Research Center for Disaster Reduction Systems: Disaster Prevention Research Institute, Kyoto University, Technical report.
6. Okada, Yutaka, 2011. *The Great East Japan Earthquake : lessons on reconstruction from Japan's past earthquakes*, Tokyo: Mizuho Research Institute.
7. The city of Kobe, 2012. *The Great Hanshin-Awaji Earthquake Statistics and Restoration Progress*, Kobe city.
8. Yuka Karatani, Haruno Hayashi, 2004. “Verification of Recovery Process under the Great Hanshin-Awaji Earthquake Disaster based on the Recovery Index”, *13th World Conference on Earthquake Engineering*, Vancouver, B.C., Canada: Paper No. 1381.
9. 神 市, 2011. 『阪神・淡路大震災の概要及び復興』, 神 市. Kobe City, 2011. *Reconstruction and an overview of the Great Hanshin-Awaji Earthquake*, Kobe city.
10. 中央防災会議, 2012. 『防災基本計画』, 日本. Central Disaster Prevention Council, 2012. *Basic Disaster Management Plan*, Japan.
11. 林敏彦, 2007. 阪神・淡路大震災復興基金とわが国立法府の役割, 安全安心社会研究所ワーキングペーパー: WP-2007-001-J.  
Toshihiko Hayashi, 2007. *The role of Japan's legislature and the Great Hanshin-Awaji Earthquake Recovery Fund*, Working Paper for Safety and Security Social Research Institute: WP-2007-001-J.
12. 渡邊公太, 2013. “大震災復興科程の比較研究~関東, 阪神・淡路, 東日本の三大震災を中心に~”, 21世紀文明研究セミナー, 兵庫 : ひょうご震災記念21世紀研究機構.  
Kota Watanabe, 2013. “Comparison research of the earthquake restoration progress- Focusing on the Great Kantō Earthquake, the Great Hanshin-Awaji Earthquake, the Great East Japan Earthquake”, *The 21st century civilization seminar*, Hyogo Prefecture: Hyogo Earthquake Memorial 21st Century Research Institute.
13. <http://udit.sakura.ne.jp/town9>
14. <http://www.bousai.go.jp>
15. <http://www.city.kobe.lg.jp>

Date Received 2014-06-20  
Date Reviewed 2014-07-08  
Date Accepted 2014-07-08  
Final Received 2014-07-10