

세계지방자치동향



자치행정

- (한국) 특별지방자치단체 설립 동향과 검토과제
- (일본) 동일본 대재해 10년 경과와 지역사회의 변용
- (일본) 동일본대지진 10년, 후쿠시마 현민의 피난 생활 및 부흥 과정



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

특별지방자치단체 설립 동향과 검토과제

I. 특별지방자치단체 설립 동향

- 지방자치단체 간 통합, 특히 광역지방자치단체 간 통합논의가 2020년 폭발적으로 증가하면서, 2021년 현재 이에 대한 입법적 보완조치가 준비되고 있는 상황임
 - 대구-경북, 광주-전남 간 행정통합논의는 물론, 부산-울산-경남 간 광역연계 등이 논의되면서,
 - 행정통합의 경우 입법적 절차에 대한 검토가, 광역연계의 경우 개정 지방자치법에 포함된 특별지방자치단체의 조직화에 대한 제도적 보완조치가 본격적으로 검토되고 있음
- 현재 조직 및 예산 관련 운영장치에 대한 세부 사항이 검토되고 있는 특별지방자치단체는 지방자치단체 간 협력장치의 하나이지만 지방자치단체로서의 법적 지위가 부여된다는 점에서 종래의 여타 협력장치와는 특징적인 차이를 가지며, 이 때문에 여타의 협력장치와는 다른 차원의 접근이 요구됨
 - 또한 효율적 측면의 성과제시만큼이나 문제점에 대한 지적 역시 아울러 존재하는바, 세부사항을 마련하는 과정에서는 이러한 문제제기에 대한 보완점 검토 역시 간과할 수 없는 중요한 과제가 될 것임
- 이러한 점은 우리나라에서 특별지방자치단체에 대해 논의를 하면서 가장 많이 인용되고 그 성과적 측면이 강조되고 있는 일본의 간사이광역연합(關西廣域聯合) 역시 예외가 아님
 - 이하에서는 간사이광역연합의 성과적 측면 뒤에 숨겨져 있는 문제점을 통하여, 우리의 특별지방자치단체 운영에도 필연적으로, 또 사전적으로 고민해야 할 검토과제들을 살펴보고자 함

II. 특별지방자치단체 운영의 검토과제

- 특별지방자치단체에 대한 설계는 상당 부분 그 성과를 전제로 하여 만들어지고 있는데, 특별지방자치단체가 법적 취지에 맞게 유효한 성과를 거두기 위해서는 일본의 경험에서 볼 때, 크게 두 가지 측면의 문제점을 사전적으로 검토할 필요가 있음
 - 하나는 특별지방자치단체의 문제점들에 대하여 이를 상쇄할 보완책이 함께 고려되고 있는가 하는 점이고,

- 다른 하나는 보다 근본적인 문제로 '특별'지방자치단체가 지방자치단체로서의 자리매김할 수 있는가의 하는 점임
- 먼저, 일본의 특별지방자치단체 운영에서 나타났고, 현재도 진행형인 문제점들을 간과해서는 안 된다는 것임
 - 특별지방자치단체가 행정협력을 위한 만능의 수단이 아님은 일본의 특별지방자치단체(광역연합) 운영에 대한 평가에서도 잘 알 수 있음
 - 때문에 간사이광역연합과 같은 경우도 설립과정에서부터 내부적인 진통을 겪었는데, 일례로 구성 자치단체 중 하나인 나라현의 경우 2010년 설립 당시에는 회원으로 가입하지 않았음
 - 그 이유는 광역연합의 효과에 대한 인식의 차이 때문이었는데, 나라현의 경우 광역연합이 보여주는 책임소재의 불 명료화, 권한 조정이나 경비증대 등 새로운 지자체 설치에 따른 폐해, 주민 가까이에서 이루어져야 할 행정이 오히려 주민과 거리감 증대, 각 구성 자치단체마다 중점을 두고 있는 관심 정책의 차이(공통의 이익 하에 각각 자치단체의 개성이나 특성 반영 불가) 등을 지적
 - 이러한 이유로 나라현은 참여를 보류하다가 2015년에 가입하였지만, 간사이광역연합의 7개 사무분야 중 2개 사무분야에 대해서만 가입한 상황이며, 나라현이 제기했던 문제점은 여전히 특별지방자치단체의 성과를 저해하는 요인이 되는 실정임
- 다음, 보다 근본적인 문제로 특별지방자치단체에 지방자치단체로서의 법적지위가 부여되어 있지만, 운영상 제반 측면에서 볼 때, 과연 '자치단체'로서의 위상을 가지고 있는가 하는 점임
 - 일본의 간사이광역연합 운영결과 제기되는 문제점 중 하나는 간사이광역연합이 과연 주민을 대표하는 지방자치단체로서의 위상을 가지고 있는가 하는 점인데, 이는 광역연합이 지방자치단체의 일종에서의 법적 지위를 가지고 있지만, 조직운영의 독자성과 안정성은 물론, 지방자치단체가 가져야 할 주민대표성 역시 확보하지 못하고 있다는 비판에서 제기됨
 - 첫째, 특별지방자치단체는 '특별'한 목적(사무)에 대해서는 지방자치단체로서의 독립성을 가지고 안정적으로 운영되어야 하지만, 일본의 사례에서 볼 때 예산 대부분이 구성단체의 분담금에 의하고(국가보조금 역시 구성단체에 지급되는 것을 이전받아 충당), 구성 자치단체장들의 협의시스템, 수행사무별로 구성단체의 단체장이 1분야씩 담당위원으로서 책임을 맡고, 해당 단체장의 단체공무원이 주관이 되어 운영하는 시스템에서 특별지방자치단체의 독립성을 확보한 계획의 수립 및 집행은 쉽지 않은 실정이며, 이 때문에 일부 전문가들의 경우 자치단체로서 독자성을 확보하기 위하여 과세권 부여 등 분담금 중심의 재원구조개편 필요성을 제기하고 있는 실정임

- 둘째, '특별' 지방자치단체는 지방자치단체임에도 주민대표성을 상실하고 있다는 지적인데, 이는 일본 지방자치법에서 광역연합장의 선출과 광역연합의회를 구성함에 있어 주민직선이 가능(직선과 간선 모두 가능한 것으로 규정)하다는 규정에도 불구하고 비용절감 등의 이유로 간사이광역연합을 포함한 116개 전체 광역연합에서 단 한 곳도 직선에 의한 집행부 구성이 없다는 점에서 주민과는 유리된 행정의 집합체라는 비판이 그것임
- 우리나라의 특별지방자치단체에 대한 구성이나 절차가 일본과는 일정부분 차이가 있고, 앞으로의 세부적인 조직구성, 사무관계, 예산 등의 설계 역시 분명한 차이를 가지고 만들어지게 될 것임
 - 그럼에도 불구하고 제도의 기본틀에서 상당 부분 유사성을 가지는 일본 광역연합의 운영에서 제기된 문제점을 보면, 우리도 동일한 문제 제기로부터 자유로울 수 없을 것임은 쉽게 예측 가능함
 - 따라서 조직의 세부적 설계에서부터 발생 가능한 역기능적 요소들에 대한 사전적 검토를 통해, 문제적 상황의 발생을 최소화할 수 있도록 해야 함은 물론,
 - 특별지방자치단체의 목적과 법적 지위에 맞춘 새로운 '자치단체'로서의 자리매김과 구성 자치단체들이 목적하는 행정효율/경제성에 초점을 둔 새로운 '행정협력 수단'의 역할을 어떻게 조화시켜나갈지 할 것인지의 문제 역시 사전적으로 검토되어야 할 근본적인 과제가 아닐 수 없음

권오철

(한국지방행정연구원 자치분권제도실 선임연구위원)

동일본 대재해 10년 경과와 지역사회의 변용

개요

- 2011년 3월로 동일본 대재해가 발생한 지 10년이 경과됨. 대재해 발생 10주년에 즈음하여 재해가 발생한 지역사회가 어떻게 변용되었는지를 짚어보고자 함
- 동일본 대재해로부터 재난 발생 시 중앙정부, 지방정부, 커뮤니티, 주민의 관계에 있어 각각의 역할 분담이 어떻게 이루어져야 할 것인지에 대한 사전 대비 필요성이라는 교훈을 얻을 수 있음

동일본 대재해 개요 및 피해 규모

- 2011년 3월 11일 북서 태평양 앞바다에 속하는 일본 미야기현(宮城県) 동쪽 130km 부근에서 매그니튜드(M) 9.0이라는 거대한 지진이 발생하여 엄청난 재산 및 인명 피해를 가져왔음
- 이 대지진은 최대 40.5m에 이르는 쓰나미(津波: 해일)를 동반하여 도로, 철도, 항만 등의 사회 기반시설은 물론 사무실, 주택, 농지 등의 생활 터전을 파괴하였을 뿐만 아니라 후쿠시마(福島) 원자력 발전소 폭발이라는 원전(原電) 사고로까지 이어져 그 재산 피해는 상상을 초월할 정도였음
- 세계은행(World Bank)은 그 피해 규모가 2,350억 달러(당시 환율 1,335원/달러로 환산하여 314조 원)에 이를 것이라 추산한 바 있음¹⁾
- 대재해로 인한 인명 피해는 사망자·행방불명자 22,192명(사망 19,666명, 행방불명 2,526명)에 이르렀고 현재(2021년 3월)도 41,241명이 피난 생활을 하고 있음²⁾

재해 발생 당시의 정치·경제·사회 배경

- 일본이 제2차 세계대전에서 패하고 나서 미국의 지배를 거친 다음 현재까지 대부분의 기간 동안 1955년 결성된 자유민주당(자민당)에 의한 통치가 이루어져 왔으나 대재해가 발생했던 2011년은 민주당 정권기(2009년 9월~2012년 12월)였음

1) Los Angeles Times, 2011.3.21.

2) 아사히 신문, 2021.3.12.

- 민주당 정권에서는 정치가가 관료를 압박하는 추세였으며 동일본 대재해 대처에 있어서도 정치인과 관료와의 알력이 가시지 않던 시기였음
- 대재해 발생 이전에는 경제적으로 지방 산업의 쇠퇴나 인구 유출이 진행되고 있었으며 2000년대 중반에는 대규모 시정촌(市町村: 기초자치단체) 합병이 있었던 시기였고 지역 커뮤니티(공동체)의 결속도 흔들리던 때였음
- 지방재정에서는 중앙정부가 시정촌 합병을 유도하기 위한 수단으로 합병을 하는 지역에 보조금을 더 많이 배정하는 방식을 취하였기 때문에 지방자치단체는 중앙정부의 보조금에 의존하는 쪽으로 경도되고 있었음
- 일본은 1868년 메이지(明治)유신으로 에도(江戸) 막부 시대를 끝내고 근대화 과정을 거치게 되는데, 재해 피해가 심했던 동북 지방은 신정부 편이 아닌 막부 편에 섰다는 배경도 있어 근대화 과정에서 각광을 받지 못하였고 수도권으로의 인재나 자원 공급지로서 역할을 하던 곳이었음

지역 주민의 행동과 중앙정부의 부흥 계획

- 대재해가 발생하자 결속·이어짐·유대감(기즈나: 絆)을 내세웠는데, 이를 역으로 짚어보면 대재해로 인한 지역사회의 분단을 깊이 우려하고 있었다는 것을 짐작할 수 있음
- 일본은 다양한 지역에서 마을 축제가 시행되고 있을 정도로 지역 커뮤니티 활동이 활발한 곳이 많으나, 원전 폭발 사고까지 겹쳐 재해 피해가 가장 심했던 후쿠시마 지역에서는 원전 찬성파와 반대파 간에 대립하는 ‘분단’도 있었음
- 대재해가 발생하고 나서는 재해의 교훈을 잊지 않고 풍화(風化)시키지 않겠다는 노력으로 ‘기억(記憶)’을 강조하며 기록물을 많이 남기려 힘써 왔음
- 대재해 이후 중앙정부의 부흥(復興) 정책은 ‘과학적 근거로 대재해에 대비한다’라는 ‘국토강인화(国土強靱化)’라는 명목하에 ‘근대 부흥’을 도모하였으나, 해안가 대규모 콘크리트 방조제 건설 등이 우선되어 지역 특성이 살려지지 못하는 부작용을 초래함

대재해 발생 시의 일본인들의 행동 경향과 커뮤니티 형성

- 대재해가 발생하였을 때 정책 당국의 대처 부족이 있었다 하더라도 일본인들은 정책 당국을 크게 책망하려는 행동은 잘 보이지 않음
- 예를 들어 원전 사고를 일으킨 도쿄전력이나 감독관청에 대한 강한 항의보다는 자신이 제대로 대처하지 못한 데 대해 “부끄럽다”라고 자책하는 쪽으로의 행동을 보임

- 그와 같은 태도를 취하는 데에는 역사적으로 '주어진 자리에서 목숨을 걸고 자신의 역할을 충실히 한다'라고 하는 '일소현명(一所懸命)'을 미덕으로 삼아 왔다는 배경이 자리하고 있다고 할 것임
- 지역 커뮤니티 안에는 함께 지내는 소규모 마을 단위, 생업 범위, 신앙 등에 따라 여러 작은 집단이 존재하고 있어 커뮤니티 내에서의 분단도 동시에 내재되어 있음
- 같은 장소에서 장기간 함께 생활하면서 커뮤니티가 형성되고 이어져 왔으나, 대재해와 같은 외적 충격으로 '집단 이전(移轉)'과 같은 조치가 있게 되자 다시 새로운 커뮤니티가 만들어지기도 함
- 재해는 물자, 정보, 인력이 부족한 가운데 즉석에서 대응해야 하는 성격을 띠. 이 점에서 재해 그 자체는 '일시적'이라는 성격을 띠게 되지만, 재해로부터의 회복은 긴 과정을 필요로 하게 됨

이전의 대재해와 구분되는 특징 및 하드웨어·소프트웨어 면에서의 변용

- 역사적으로 2011년 3.11 대지진으로 인한 쓰나미만이 아니라 쇼와(昭和) 시대(1926~1989년)인 1933년에도 대규모 쓰나미가 발생하였음
- 1933년 쇼와 쓰나미 발생 이후 쓰나미가 미치지 않을 정도의 고지대로 주거지 이전이 있었고, 그로 인한 각 세대의 거주 지역 선택, 생업 영위, 지형 등에 따라 소집단이 형성됨
- 2011년 동일본 대재해에서는 이에(家: 가족 형태) 구성을 고려하지 않은 획일적인 건축물로서 '가설주택 단지'가 대거 등장하였고 이는 이전의 생활과는 다른 거주 형태를 제공하였음
- 대재해 발생 후 '과학적' 데이터를 앞세운 쓰나미 대비 차원의 대규모 방조제 재정비로 인해 지역의 하드웨어 기반은 크게 변용되었음
- 소프트웨어 면에서도 중앙정부가 설계한 법제도·규칙 및 행정절차에 지역 주민이 따라야 하는 상황이 발생하여 지역 특징 살리기가 어려운 쪽으로 작용하였으며 그로 인해 전통적으로 지켜왔던 지역 경관도 크게 바뀌게 되었음

대재해로 인한 지역사회의 변용

- 일본에는 아직도 '마을(村: 무라)'이라고 하는 촌락 단위로 운동회, 축제, 학교 교육 등이 이루어져 오고 있는 지역이 많음
- 하나의 생활 터전 공동체로서 역할을 해 온 마을이 많았던 지역에서 발생한 동일본 대재해는, 기존의 마을 공동체를 해체하거나 다른 마을과의 합병을 유도했고 대재해 이전의 공동체 유대를 약화시켜 지역 특성을 잃어지게 하는 결과를 초래함

- 3.11 대재해 이후 새로운 지구부흥위원회, 농업협동조합과 같이 이전의 공동체를 일시적으로 대체하는 조직이 나타나기도 하였으나 결속력이 약하여 계속되지 못함
- 그렇다고는 하나 지역 주민에 의한 새로운 재편 형태의 동향도 감지되고 있음. 그 일례로 ‘지역 농업과 소비자 식도락(食道樂)과의 연결’을 들 수 있는데, 이는 ‘전통적 마을이라는 공간 영역을 넘어선 지역 활동’이라 할 수 있음
- 한편 지방의 고령화 진전과 함께 의료나 복지가 중시되면서 지역 의료나 복지를 중심으로 한 재편이 이루어지는 상황이 전개되기도 함

평가

- 한정된 장소 내에서의 집단성을 증시하는 일본인들로서 동일본 대재해로 인한 지역 공동체(커뮤니티)의 해체는 주민의 주체성 발휘 여지를 쇠퇴시키는 쪽으로 작용하였음
- 대재해에 따른 다른 지역으로의 집단 이주는 정주성(定住性)이 강한 일본인들에게 소속 의식을 혼란시켰고 국가(중앙정부)가 설계한 쪽으로 따르는 수동적 태도가 가미되면서 지역 특색도 퇴색되는 결과를 초래함
- ‘지방의 일은 지방이 결정’하는 것이 지방자치가 건전하게 이루어지기 위한 조건임에도 동일본 대재해는 풀뿌리 지방자치를 어렵게 하는 쪽으로 영향을 미쳤음

시사점

- 대재해와 같은 외적 충격에 대한 중앙정부 차원의 대처와 주민자치에 따른 지역활성화를 어떻게 조화시킬 것인가를 고민하여야 할 것임
- 동일본 대재해는 재난 발생 시 각각의 사회 주체 역할 분담이 어떻게 이루어져야 할 것인지에 대한 사전 대비 필요성을 호소하고 있음.
- 예를 들어 중앙정부는 자원·인력 지원 철저, 지방정부 및 커뮤니티·주민은 지역 특색을 살리는 지방자치 실현을 위한 합의 도출 노력을 들 수 있을 것임

국중호 통신원

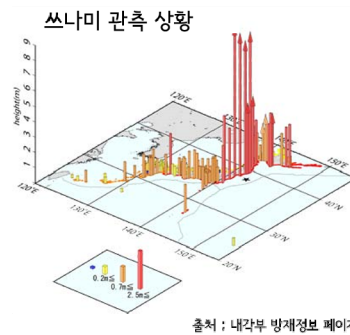
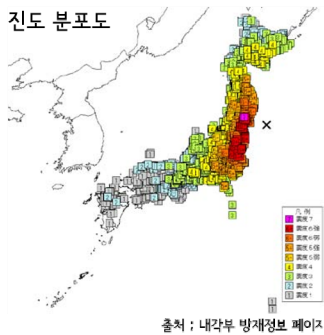
(요코하마시립대 경제학 교수)

kook@yokohama-cu.ac.jp

동일본대지진 10년, 후쿠시마현민의 피난 생활 및 부흥 과정

개요

- 2011년 3월 11일, 일본 사상 최대 규모(지진 규모 9.0)의 대지진이 동일본을 관통하였고, 이로 인해 후쿠시마 제1 원자력 발전소에서 방사성 물질이 유출되는 사고가 발생했음
- 동일본대지진 발생으로부터 10년이 지난 현시점에서 후쿠시마현민의 피난 상황과 지역의 부흥 과정을 되돌아보고자 함



동일본대지진 피해 개요

인적 피해	총 24,583 명
사망자	15,899 명
실종	2,525 명
부상자	6,157 명

건축물 피해	총 1,135,304 건
전파	121,992 건
반파	282,920 건
일부 파손	730,392 건

출처: 경찰청 조사 2021년 3월 5일 기준

| 그림 1 | 동일본대지진 개요

피난 생활의 장기화와 그로 인한 누적 피해

- 종래의 자연재해와는 달리, '지진 + 쓰나미 + 원자력 사고'라는 복합 재해로 인해 장기적, 광역적 피난이 불가피하였음
- 재해 발생 직후, 약 16.5만 명의 후쿠시마현민이 피난했고, 2020년 11월 시점에도 약 3.7만 명이 피난 생활을 이어가고 있음³⁾
- 피난의 형태는 크게 '강제 피난'과 '자주 피난'으로 나눌 수 있음

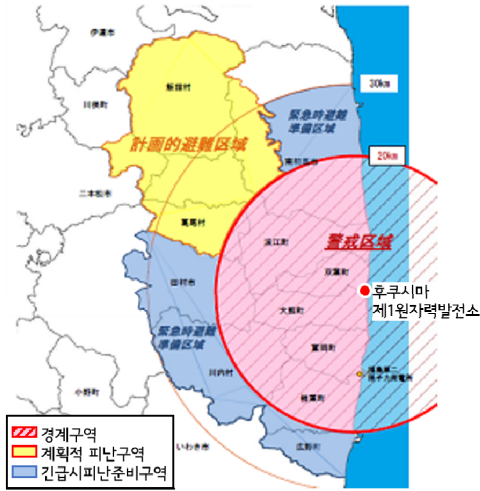
3) 復興庁 (2021) 「東日本大震災からの復興に向けた道のりと見通し」

- 강제 피난 : '경계구역, 계획적 피난 구역, 긴급 시 피난 준비구역' 등 정부의 위험 지역 지정 및 피난 지시에 따라 피난
- 자주 피난 : 피난 지시구역 외의 구역, 피난 지시가 해제된 구역에서 방사능 피복의 우려를 비롯한 의료, 복지, 취업과 같은 생활환경 불안 등 다양한 이유로 자발적으로 피난
- 피난의 형태는 고정적인 것이 아니라, 국가의 지정구역 재검토, 응급가설주택 공여 기간 종료 등에 따라 강제 피난에서 자주 피난으로 바뀜
- 실질적인 건강 피해, 피난 생활의 끝이 보이지 않는다는 정신적 고통, 고령화, 세대 분리, 아동의 교육 문제, 이혼, 가정 폭력, 생활 곤궁, 지역사회의 차별 등 피난 생활이 장기간에 걸쳐 이어지면서 다양한 문제점들이 복층화, 심각화되어 피해가 누적되고 있음

정부의 피난 지시 해제와 지자체의 판단

- 2015년, 일본 정부는 '원자력 재해로부터 후쿠시마 부흥의 가속을 위해(후쿠시마 부흥지침)' 개정판을 각의 결정하여 기존의 피난 지시구역(① 경계구역, ② 계획적 피난 구역, ③ 긴급 시 피난 준비구역)을 재편함
- 피난지시구역의 재편 내용 : ① 귀환곤란구역-5년간 경과하여도 연간적산선량이 20mSv 이하가 되지 않을 가능성이 있는 지역, ② 거주제한구역-피난지시구역 중 연간적산선량이 20mSv를 초과할 우려가 있고, 주민의 피복량을 저감을 위해 피난을 계속해야 하는 지역, ③ 피난지시 해제준비구역-피난지시구역 중 연간적산선량이 20mSv 이하가 될 것이 확인된 지역
- 정부의 피난지시해제의 세 가지 요건 : ① 공간선량률로 추정된 연간적산선량이 20mSv 이하인 것이 확실할 것, ② 전기, 가스, 상하수도, 주요교통망, 통신 등 생활 필수 인프라와 의료, 개호, 우편 등의 생활 서비스가 복구되었을 것, ③ 현, 시정촌, 주민과 충분히 협의할 것
- 이로 인해 후쿠시마현은 일부 귀환곤란구역을 제외하고 많은 지역에서 피난 지시가 해제됨
- 정부의 피난지시해제에 대해 '귀환 정책 중심'이라는 비판이 있었고, 이에 많은 피해 지자체는 주민이 안심할 수 있도록 정부의 피난지시해제 요건 이상의 지자체 독자적 검증을 거치는 등 주민의 시선에서 신중히 대처하는 모습을 보였음
- 2016년 피난지시구역이 전면적으로 해제된 카와우치 마을(川内村)에서는 마을 독자적인 '피난지시해제 검증위원회'를 설립하고, 국가 기준 이상의 상세한 공간방사선량을 측정하고, 제염의 진척 상황, 생활환경의 개선 등의 관점에서 검증을 시행하였고, 일부 방사선량이 높은 주택지를 새롭게 발견하여 이에 대해 추가 제염을 요청하는 등 정부의 피난지시해제에 대해 신중히 대응하였음

피난지시구역 재편 전 (2011년 4월 기준)



피난지시구역 재편 후 (2020년 3월 기준)



| 그림 2 | 피난지시구역의 변천

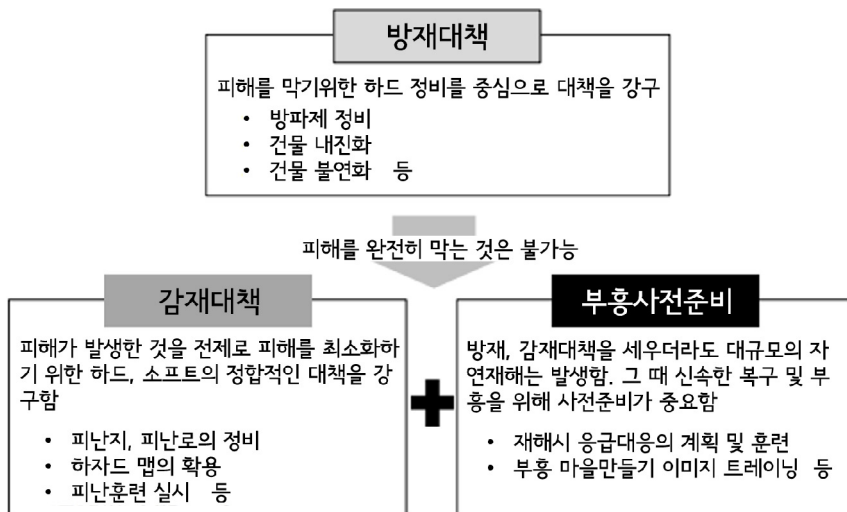
- 이처럼 피해 지자체에서는 정부의 피난지시해제 방침에 유유낙낙 따르지 않고, 피해 지역의 실정과 지역 주민의 목소리에 귀를 기울여 판단하였음

주민 생활 재건 그리고 지역 부흥

- 후쿠시마현은 원자력 재해로 인해 출입이 제한된 지역이 많아 피해 상황의 확인 작업조차 어려워 구체적인 복구 및 부흥 계획을 책정하는 것에 제한이 많음
- 복구 및 부흥의 시기적 전망을 예상할 수 없는 특수한 상황에서, 후쿠시마현 피해 지자체의 부흥 계획은 피해자의 생활 재건(사람의 부흥)을 우선시하고, 서서히 지역의 부흥(마을의 부흥)을 추진하는 것이 특징적임
- 나미에 초(浪江町)는 장기간에 걸쳐 전국각지에서 피난 생활을 이어가고 있는 주민의 생활 재건을 급선무로 인식하고, 나미에 초 부흥 비전의 첫 번째 축을 ‘모든 주민의 생활을 재건한다; 어디에 살고 있더라도 나미에 초 주민’으로 책정하고, ‘지금 어디에 살고 있더라도, 이후에 어디에 살더라도 모든 주민의 생명이 보호받는 행복한 일상으로 되돌아갈 수 있음’을 추구함
- 후쿠시마현의 많은 지자체의 부흥 기본 개념은 ‘귀환’ 또는 ‘귀환하지 않음’이 아니라 한 사람 한 사람의 피해자가 생활을 재건할 수 있는 ‘사람의 부흥’과 나아가 ‘마을의 부흥’의 양립임

시사점

- 동일본대지진에 의한 후쿠시마 제1원자력 발전사고는 언제 끝날지 모르는 장기간 피난 생활, 정확한 완료 시기를 예측할 수 없는 지역의 부흥 계획 등으로 그 피해는 10년이 지난 지금까지도 현재진행형임
- 정부에서도 피해 지역의 생활거점 및 인프라 정비, 산업 부흥 등 지역 부흥을 위해 다양한 지원을 시행하고 있지만, 이는 하드 중심의 기반 정비사업에 머물러 있다고 할 수 있음
- 장기 광역 피난이 불가피한 원자력 사고의 특수성에 따라 종래의 자연재해를 상정한 하드 중심의 부흥사업뿐만 아니라 주민의 생활 재건에 보다 힘을 쏟아야 한다는 판단 아래, 지자체에서는 주민 생활의 관점에서 ‘사람의 부흥’을 강조하고, 주민과 부흥의 기본이념을 공유해나가고 있음
- 또한 동일본대지진을 겪으면서 하드 중심의 ‘방재 대책’만으로는 피해를 완전히 막기 힘들다는 것을 깨닫게 되었고, 일정한 피해가 발생하는 것을 전제로 최소한 목숨은 지킬 수 있도록 대응하는 ‘감재 대책’, 그리고 대규모의 재해가 발생해도 신속히 복구, 부흥을 추진할 수 있도록 사전에 부흥을 준비하는 ‘사전부흥준비’에 대한 필요성을 인식하게 되었음
- 우리나라도 2016년 경주지진, 2017년 포항지진을 겪으면서 자연재해에 대한 경각심을 갖게 되었지만, 구체적인 방재, 감재, 사전부흥준비 등의 대책은 미흡한 상황임
- 동일본대지진을 교훈 삼아 우리나라도 재해가 발생하기 전에 충분한 사전/사후 대책을 세워야 함



출처 : 국토교통성, 제1장 부흥사전준비와 부흥마을만들기 이미지 트레이닝에 대해서

| 그림 3 | 부흥사전준비의 필요성

참고문헌

- 復興庁 (2021) 「東日本大震災からの復興に向けた道のりと見通し」
- 山下雄介 (2013) 「東北発の災害論周辺から広域システムを考える」ちくま新書
- 内閣府防災情報のページ 「特集 東日本大震災」(<http://www.bousai.go.jp>)
- 福島県避難区域の変遷について - 解説 (<https://www.pref.fukushima.lg.jp/>)
- ひょうご震災記念21世紀研究機構 (2021) 「総合検証 東日本大震災からの復興」, 岩波書店
- 国土交通省, 第1章復興事前準備と復興まちづくりイメージトレーニングについて

김지윤 통신원

(도쿄대학 도시공학전공 박사과정)

jiyoon-k@iis.u-tokyo.ac.jp