

세계지방자치동향



자치행정

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



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 가지지 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