

세계지방자치동향



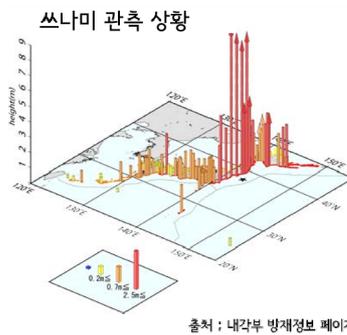
자치행정

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

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

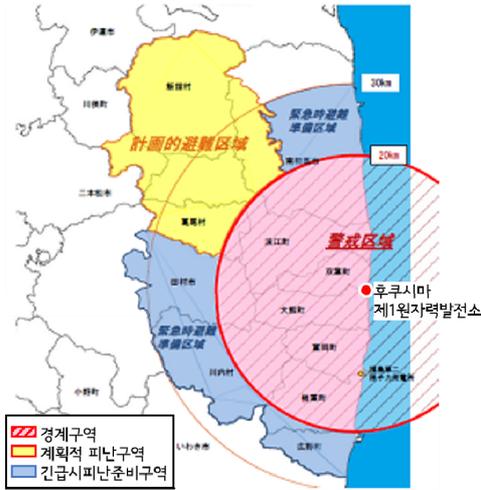
3) 復興庁 (2021) 「東日本大震災からの復興に向けた道のりと見通し」

- 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

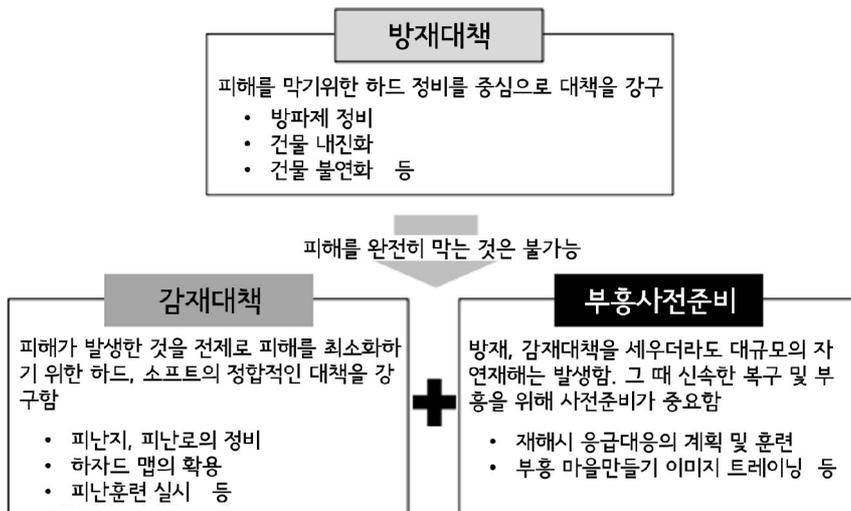
- 이처럼 피해 지자체에서는 정부의 피난지시해제 방침에 유유낙낙 따르지 않고, 피해 지역의 실정과 지역 주민의 목소리에 귀를 기울여 판단하였음

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