

G!O!B!A! T!R!E!N!D

세계지방자치동향

일본 | 동일본 대지진 이후의 지역 커뮤니티 부흥

일본 | 재해 발생 시 지방재정을 통한 일본의 공동체 회복 노력

미국 | 미국 사회적 재난 대응 체계

독일 | 독일의 사회적 재난 사례를 통한 공동체 회복 대응

한국 | 사회적 참사와 공동체 회복: 세월호 참사 사례를 중심으로





일본 동일본 대지진 이후의 지역 커뮤니티 부흥

개요

- ▶ 2011년 3월 11일 발생한 규모 9.0의 동일본 대지진은 이와테·미야기·후쿠시마현을 중심으로 약 2만 명의 인명피해를 야기했음¹⁾[내각부]
- ▶ 집회소, 학교, 공민관 등 지역 거점시설이 모두 쓰나미에 휩쓸려가면서 피해지역은 물리적 복구를 넘어선 ‘커뮤니티 재생’이라는 근본적 과제에 직면했음
- ▶ 지역 커뮤니티는 상호부조의 관계망, 집단적 기억, 생업과 문화의 공유 등 오랜 시간에 걸쳐 형성된 사회적 자본(social capital)²⁾의 총체임
- ▶ 동일본 대지진은 이 무형의 자산을 한순간에 파괴했고, ‘주택과 도로가 복구되어도 삶의 터전은 돌아오지 않는다’는 현실을 드러냈음
- ▶ 본 고는 대규모 재난 이후, 지역 커뮤니티 부흥의 성공 사례로 꼽히는 이와테현과 미야기현의 커뮤니티 재생 지원 체계와 주민화합 형성 과정에 대해 고찰함³⁾

재난 이후 커뮤니티 붕괴의 메커니즘[스즈키 타카오(2021)]

- ▶ 동일본 대지진 이후 발생한 심각한 문제 중 하나는 지역 커뮤니티가 단계적으로 해체되었다는 점임
- ▶ 첫째, 대피 단계에서 거점시설 유실로 주민들이 친척 집이나 민간 임대주택 등으로 분산됨
- ▶ 둘째, 가설주택 입주 시 공정성 확보를 위한 추첨 방식이 집락 단위 재집결 기회를 박탈함
- ▶ 셋째, 방재집단 이전 촉진사업⁴⁾에서도 여러 이전 후보지 중 선택 방식이 커뮤니티의 재분산을 초래함
- ▶ 피해 정도의 차이에서 비롯된 주민 간 질투심과 상대적 박탈감, 형평성 문제 등도 커뮤니티 재생을 어렵게 하는 보이지 않는 장벽으로 작용함

1) 내각부의 방재정보페이지에 따르면, 동일본 대지진으로 인해 사망자 약 15,000명, 실종자 약 7,500명, 부상자 약 5,400명이 발생하였으며, 지진 발생 후 3개월이 경과한 시점에도 약 125,000명이 피난생활을 이어갔음[내각부]

2) 사회적 자본이란 사회 구성원 간의 관계 속에서 나타나는 무형의 자산으로서, 상호 신뢰와 네트워크, 호혜적 규범을 통해 구성원 간의 협력을 촉진하고 공동의 목표를 달성하도록 이끄는 관계적 자원을 의미함(Coleman, 1988; Putnam, 2000)

3) 후쿠시마현은 동일본 대지진에 따른 원자력 발전소 사고의 영향으로, 방사능 오염과 장기간의 피난 지시가 발령되는 등 복합적인 상황이 점철됨. 일반적인 지역 커뮤니티 부흥 과제와는 성격이 상이하므로, 본 고의 분석은 지진·쓰나미 피해 복구에 초점을 맞춘 이와테현과 미야기현 사례를 중심으로 기술함

4) 자연재해가 발생했거나 발생 우려가 있는 위험지역으로부터 지역 공동체의 집단 이주를 촉진하기 위해 주택단지의 조성, 주거 이주, 이전지 매입 등을 추진하는 시·군·구에 대해 사업비 일부를 보조함

미야기현의 지역 커뮤니티 재생 지원 체계 [미야기현 환경생활부(2021)]

(1) 비영리조직(NPO) 지원의 시작과 진화

- ▶ 미야기현은 동일본 대지진 발생 직후, NPO 등 민간 부문의 활력이 지역 커뮤니티 부흥으로 이어지도록 하기 위해 '새로운 공공(新しい公共)⁵⁾ 정책을 추진함
- ▶ 국가로부터 1억 5,700만 엔을 교부받아 2011년 4월부터 지원사업을 개시하고, 가설주택 커뮤니티 형성, 카쉐어링, 관광 투어 등 다양한 민간주도 사업을 채택함
- ▶ 이후 2013년부터 '지진·재해 피해지역 부흥을 위한 담당자 NPO 등 지원사업', 2016년부터는 'NPO 등의 유대력을 활용한 지진·재해 피해지역 부흥 지원사업'으로 계승되어 94개 단체를 지원함

(2) 지역 커뮤니티 재생 지원사업 보조금 신설(2015년~)

- ▶ 재해공영주택 입주가 진행되면서 커뮤니티 재생이 새로운 과제로 부상하자 미야기현은 2015년 '지역 커뮤니티 재생 지원사업 보조금'을 신설함
- ▶ 이 제도의 핵심은 현(県)이 자치회에 보조금을 직접 교부하는, 전국 유례없는 구조를 채택했다는 점임
- ▶ 행정 보조금에서 전례 없던 다과비, 음료비 등 모임 운영비를 활동경비로 인정하는 유연한 제도 설계도 도입함
- ▶ 보조 기간은 당초 3년에서 최장 5년으로 연장되었으며, 커뮤니티 지원기구를 현지에 배치하여 자치회의 신청 서류 작성과 상담을 지원함

(3) 마음 부흥 지원사업(心の復興事業)⁶⁾ 추진(2016년~)

- ▶ 물리적인 측면의 부흥이 진행되는 가운데 재난·재해 피해자 개개인의 '마음의 부흥'이 과제로 부각됨
- ▶ 미야기현은 2016년부터 2021년까지 132개 단체에 보조금을 교부하여 '마음의 부흥 지원사업'을 추진함
- ▶ 수공예품 제작, 선상 어업 체험, 음악 콘서트 등 피해자가 삶의 보람을 창출할 수 있도록 지원하는 사업들이 전개됨
- ▶ 동일본 대지진 발생 10년 후에도 여진이 있을 때마다 당시의 기억이 되살아나 패닉 상태가 되는 피해자 사례가 보고되고 있어 '마음의 부흥'은 여전히 현재 진행형의 과제임

5) '새로운 공공' 정책은 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 내각이 공식 국정 방침으로 채택한 정책 개념임. 정부 중심의 공공서비스 제공 방식에서 벗어나, 지역주민과 NPO, 기업 등 시민사회가 주도적으로 사회문제를 해결하고 공공서비스의 제안 및 제공에 참여하는 민관협치 모델을 의미함

6) 재해 피해 주민들의 정신적 회복과 커뮤니티 재건을 목적으로 한 '마음의 부흥' 지원사업을 의미함

[표 1. 미야기현 주요 커뮤니티 재생 지원사업]

사업명	실시 연도	주요 내용
새로운 공공 지원사업	2011~2012	NPO 민간 활력 활용, 다양한 피해자 지원
지진·재해 피해지역 부흥을 위한 담당자 NPO 등 지원사업	2013~2015	NPO 운영력, 역량 강화 지원
지역 커뮤니티 재생 지원사업 보조금	2015~	재해공영주택 자치회 직접 보조(최장 5년)
NPO 등의 유대력을 활용한 지진·재해 피해지역 부흥 지원사업	2016~	NPO 간 연대, 총 94개 단체 보조
NPO 등을 통한 마음의 부흥 지원사업	2016~	피해자 정신 회복, 삶의 보람 창출

출처: 미야기현 환경생활부 (2021)

이와테현과 미야기현의 주민합의 형성 성공 사례 [쿠니토모 미치루(2017)]

(1) 이와테현 미야코시 타로 지구: 맞춤형 합의 형성

- ▶ 타로 지구는 동일본 대지진 발생 6개월 후, 피해 규모에 따른 주민합의 형성 기구를 운영하기로 함
- ▶ 피해 규모 100호 이상 지구는 주민 주도의 워크숍 방식인 ‘부흥 마을만들기 검토회’를, 40호 미만 지구는 전체 협의 방식의 ‘의견교환회’를 추진함
- ▶ 주민합의 형성 기구는 총 7차례 회의를 거쳐 지구 부흥 계획안을 수립하였는데, 주목할 점은 주민이 제안한 3개소 이전 계획을 행정당국이 도시의 집약성과 지속가능성을 이유로 1개소로 통합하도록 설득 및 조정하여 합의를 이끌어 냈다는 점임
- ▶ 그 밖에도 ‘부흥 마을만들기 소식지’의 배포, 내람회(사전회의) 개최 등을 통해 회의에 참석하지 못한 주민의 정보격차 해소 노력을 병행함

(2) 이와테현 가마이시시 케로베 지구: 어업 공동체의 자치력

- ▶ 케로베 지구는 약 70세대로 구성되며, 대부분이 어업을 생업으로 하는 어촌 집락임
- ▶ 강력한 리더십을 갖춘 자치회장 주도로 지진 후 1개월 만에 피난소 생활을 종료하고, 3개월 후에는 거주지 이전 방침을 담은 요망서를 시에 제출함
- ▶ 가마이시시는 ‘토지권자 연락회’를 새롭게 설치하여, 연락회 협의를 거친 후 주민협의회를 개최하는 2단계 합의 형성 구조를 채택함
- ▶ 주민 스스로 이전 후보지를 제안하고 계획이 수립됨에 따라 2011년 12월 개최된 주민합의회에서 2014년 2월의 사업 완료에 이르기까지 약 2년 2개월이라는 단기간이 소요됨
- ▶ 재해공영주택에는 어업용 세척장과 어구 수납공간이 설치되는 등 어촌 생활에 부합하는 맞춤형 설계가 이루어졌으며, 2016년에는 세대수가 동일본 대지진 발생 이전 수준으로 회복됨

(3) 미야기현 이와누마시 타마우라니시 지구: 정밀한 제도 설계

- ▶ 이와누마시는 동일본 대지진 발생 직후 6개 지구 자치회장 등으로 구성된 ‘6지구 대표자회의’를 설치하고, 지구별 간담회, 개별 면담 조사, 3개 계층⁷⁾ 대상 설문조사 등 다층적 주민 접근을 전개함
- ▶ 이전지 결정 후에는 구장, 여성, 40대 이하 청년으로 구성된 ‘마을만들기 검토위원회’를 구성하고, 총 28차례 회의를 거쳐 지구 부흥 계획안을 수립함
- ▶ 특히 피난소 설치 단계에서부터 6개 지구 단위를 유지하고, 추첨 없이 가설주택에 입주하는 방식을 채택하여 이전 전 커뮤니티를 보전한 것이 이후 합의 형성의 기반이 되었음

[표 2. 주민합의 형성 성공 사례 비교]

지구	세대수	완료 기간	핵심 성공 요인
이와테현 미야코시 타로	553세대	4년	피해 규모별 맞춤 수법, 행정의 집약화 조정
이와테현 가마이시시 케로베	70세대	약 2년 2개월	강한 자치회장 리더십, 주민 주도 제안
미야기현 이와누마시 타마우라니시	471세대	약 5년	다층적 주민 접근, 지구 단위 일관 유지

출처: 쿠니토모 미치루(2017)

커뮤니티 부흥의 공통 성공요인

- ▶ 비전의 공유 : 단기 주거 확보를 넘어 ‘지속가능한 마을’이라는 공통 목표가 공유된 지역에서 자발적 참여율이 높음
- ▶ 주민 주체성의 인정 : 행정이 큰 틀의 방침을 제시하고 세부 사항은 주민과 협의하여 결정하는 방식이 세 사례 모두에서 공통으로 발견됨
- ▶ 소통의 질과 빈도 : 대표자 회의, 전체 간담회, 개별 면담, 설문조사 등 다층적이고 빈번한 커뮤니케이션이 합의 형성을 뒷받침함

남겨진 과제

- ▶ 동일본 대지진 발생 10년 이상이 경과하면서 NPO 활동에 대한 보조금 종료와 기부 문화 미정착으로 지역 커뮤니티 부흥 기구의 해산 상담이 잇따르고 있음[미야기현 환경생활부(2021)]
- ▶ “부흥은 이제 끝났다”는 사회적 인식 속에서 여전히 활동하는 NPO들은 적절한 평가를 받고 있지 못하다는 좌절감을 마주하고 있음[미야기현 환경생활부(2021)]
- ▶ 또한 재해공영주택의 추첨 입주 방식이 커뮤니티 해체를 조장했다는 반성도 있음[스즈키 타카오(2021)]

7) 타마우라니시 지구로의 이전 희망자, 지구 외 이전 희망자, 그리고 지구 인근 거주 주민의 3개 계층을 대상으로 설문조사를 실시하여, 향후 마을 만들기 및 커뮤니티 형성 방향과 지역에 필요한 시설 등에 관한 의향을 파악하고 이를 계획에 반영하였음

결론 및 시사점

- ▶ 동일본 대지진 이후의 경험은 재난·재해지역의 부흥이 주택과 도로 등의 물리적인 복구만으로 완성될 수 없다는 사실을 명확히 보여줌
- ▶ 주민 스스로 주체가 되어 ‘우리의 삶은 우리가 결정한다’는 인식과 책임감이 바탕이 되어야 진정한 커뮤니티 부흥이 가능함
- ▶ 일본의 경험에서 도출할 수 있는 주요 시사점을 정리하면 다음과 같음
 - » ① 평상시의 준비 : 협동 문화와 주민참가형 마을만들기 경험은 재난 후 빠른 합의 형성의 기반이 되므로, 평상시부터 지역 커뮤니티 역량 강화에 투자해야 함
 - » ② 제도의 유연성 : 모임비 인정, 자치회 직접 보조 등 현장의 필요에 맞게 제도를 지속적으로 개선하는 행정 대응이 중요함
 - » ③ 중간지원조직의 역할 : NPO와 행정 사이에서 현장의 목소리를 전달하고 부흥을 촉진하는 중간지원조직에 대한 안정적 재정 지원 체계가 필요함

참고문헌

- ▶ 내각부 방재정보 페이지, 「특집 동일본 대지진」, https://www.bousai.go.jp/kohou/kouhoubousai/h23/63/special_01.html
- ▶ 스즈키 타카오. (2021). 「커뮤니티 부흥의 10년을 되돌아보며」, 농촌계획학회지, Vol.39, No.4, pp.374-377
- ▶ 미야기현 환경생활부. (2021). 「지역 커뮤니티의 재생 지원 : 동일본대지진 이후 NPO 등 지원사업의 기록」
- ▶ 쿠니토모 미치루. (2017). 「동일본대지진 부흥 마을만들기에서 배우는 커뮤니티 형성의 방식」. 부흥(19호), Vol.8 No.1, pp.16-27.
- ▶ Coleman, James S. (1988). “Social Capital in the Creation of Human Capital”. American Journal of Sociology, 94: 95-120.
- ▶ Putnam, Robert D. (2000). 「Bowling Alone」: The collapse and revival of American community. New York, NY: Simon & Schuster Paperbacks.