한국위기관리논집 제9권 제9호 2013. 09 85~100쪽

동일본 대지진 이후 일본재해부흥정책 변화에 대한 탐색적 고찰*

이주호**, 배정환***

재난복구에 대한 인식의 변화는 각 국가별로 대규모 재난의 경험 이후 활발히 전개되고 있으며, 단순히 지역의 시설과 모습을 복원하는 차원을 넘어서 지역의 정체성을 새롭게 발견하는 차원으로 전개될 것이 강조되고 있다. 이에 본 연구에서는 재난복구에 대한 이론적 논의와 선행연구를 고찰하는 한편, 동일본 대지진 이후 일본의 재해부흥대책에 대한 논의의 전개과정을 탐색적으로 고찰하고 대형재난에 대비한 우리나라 재난복구정책의 발전을 위한 시사점을 도출하고자 하였다. 이를 위해 본 연구에서는 일본 재해부흥대책에 대한 문헌분석과 한국의 재난구호 및 재난복구 비용 부담기준 등에 관한 법률, 그리고 우리나라 재난복구사업의 내용에 대한 실태분석을 실시하였다. 이에 따라 본 연구에서는 첫째, 재난이 더 이상 국소적·국지적 차원에 머무르지 않고 있음을 직시하여 국가와 각 지방자치단체 간에 재난복구에 대한 상호협력체계를 사전에 마련할 필요가 있으며, 둘째, 재난복구 개념에 대한 명확한 정의와 유형화가 필요하다는 점, 마지막으로, 전문화된 조직에 의한 재난복구계획의 수립과 시행을 위한 정책적 개선이 필요함을 제안하였다. 이러한 시사점은 단순히 재난복구에 한정되기보다는 재난관리 연구 영역의 전반에 있어서 미래 대규모 재난에 대한 연구의 확대와 단기적 응급 복구와 복원 수준에서 지역의 쇠퇴를 방지하고 지속적인 도시패러다임을 갖는 방향으로 전환될 수 있도록 재난복구에 대한 정책적 개선이 필요함을 의미한다.

주제어: 동일본 대지진, 대형재난, 재난복구정책, 재해부흥정책, 지속가능성

Ⅰ. 서론

21세기 미래에 대한 새로운 희망과 발전에 대한 기대는 2003년 12월 이란 밤시 지진, 2004년 12월 남아시아 지진해일, 2005년 8월 미국 허리케인 카트리나 등의 대형재난으로 인해 미래에 대한 불확실과 우려로 변해가고 있다. 특히, 최근 2010년 1월 아이티 지진과 2월 칠레 지진은 세계적인 이목을 집중시켰으며, 이웃 나라 일본에서 2011년 3월 발생한 동일본 대지진과 이에 따른 후쿠시마 원전사고는 세계적으로 극도로 대형화된 거대 재난의 피해에 대한 심각한 경각심을 불러일으키면서 한 지역의 인

* 본 연구는 2013년 한국지방정부학회 춘계학술대회 발표 원고의 일부를 수정·보완한 것임을 밝힙니다.

** 제1저자, *** 교신저자.

명·재산 피해를 넘어 정부의 재난복구대책에 대한 미증유의 곤란성으로 이어질 수 있음을 각인시켰다.

미국은 2005년 카트리나 피해 이후 'major disaster(Stafford Act, 1988)' 개념으로부터 한발 더 나아가 'catastrophic incidents(Post-Katrina Act, 2006)'를 사용하면서 향후의 재난이 단순히 '피해'라는 수준을 넘어서 지역의 붕괴로 이어질 수 있음을 직시하고 있다. 즉 과거의 대형재난은 경험적 측면에서 허리케인, 폭풍, 범람, 태풍, 해일, 쓰나미, 지진, 화산분출, 산사태, 토석류, 폭설, 가뭄, 지진 등 재난 자체의 규모에 초점을 두었으나, 카트리나 이후에는 재난이 사회와 갖는 인과관계 측면에서 재산, 인명, 그 밖의 물리적 피해는 물론 국가기반, 환경, 경제, 국가에의 충성도, 정부기능의 혼란, 문화의 파괴를 가져오는 놀라운 수준의 사고로 인식하고 있다.

한편, 2011년 동일본 대지진 이후 일본 또한 대형 재난에 따른 복구정책의 방향과 논의의 화두가 변화하고 있다. 최근 일본의 많은 피해지역 두드러진 논의는 '부흥의 상징' 만들기라 할 수 있다(야마요시유키, 2012: 63). 일본은 이전부터 재해복구[1]와 재해부흥의 개념을 함께 사용하여 왔으나, 종래의 부흥이 복구 이후에 지역의 복원 결과로부터 오는 플러스 요인에 관한 논의라면, 동일본대지진 이후 부흥에 대한 논의는 복구의 개념과는 다른 차원에서 상징적 논의로 피해 이전보다 더 좋은 상태에 도달했다는 단순한 의미를 넘어서고 있다(야마 요시유키, 2012: 67-68)[2]. 이런 가운데 일본과 인접한 지역으로 해마다 계속되는 자연재난을 경험하는 우리나라의 경우도 대규모 재난으로부터 안전지대라 할 수는 없다.

우리나라는 2003년 이후 재난관리에 대한 중요성이 강조되면서 재난의 예방·대비·대응·복구와 그 밖에 재난 및 안전관리에 대한 제도적 시스템을 정비하는 노력이 활발히 이루어져 왔다.

그러나 현대 재난에 대한 심각성과 피해 최소화를 위한 예방 중심의 재난관리체제 마련과 논의는 역으로 전 정부 차원의 재난관리체제와 대다수 연구들에서 재난의 예방과 대비, 그리고 재난 발생 시의 효율적 대응에 집중되어 온 것이 사실이다(Rosenfeld, 1998; 조아라, 2012: 702). 이에 따라 우리 현실에서 나타나는 재난복구활동에 대한 비판은 주먹구구식 피해조사와 임기응변식 복구, 엉터리 복구, 지역성을 고려하지 않은 수방시설, 복구의 지연, 피해 재발 등의 문제점으로 나타나고 있다는 지적이 따르고 있다(유현정 외, 2009; 이재은, 2011: 268).

또한 국내에서 소개되는 재난복구에 대한 연구들은 동일본 대지진 전후에 와서야 국내적으로 증가하고 있다고 할 수 있으며(정우영 외, 2009; 심재현, 2009; 이재은·양기근, 2010; 이재은, 2011; 마루야마 시게키, 2011; 이상윤, 2011; 조아라, 2012; 이호상, 2012), 더욱이 동일본 대지진 이전까지는 재난복구정책으로서 개선복구사업에 대한 방향과 제도적 정비에 대한 논의가 대부분이다.

1) 일본의 경우 '재난' 대신 '재해' 용어를 사용하고 있어, 본 연구에서는 각 해당 국가에 대한 정책적 논의에 있어 '재해'와 '재난'의 개념을 구분하지 않고 혼용하여 사용하였음.

2) 마루야마 시게키(2011)는 동일본 대지진과 후쿠시마 원전 참사 이후 일본에 있어 복구로부터 부흥에 이르는 길에 대한 논쟁은 "어떠한 미래의 경제와 생활과 사회를 구성하고 실천할 것인가?"의 격렬한 사회적 선택이 이루어지는 분기점(마루야마 시게키, 2011: 125-126)으로 설명하기도 하였다.

www.kci.go.kr

그러나 현대 사회가 갖는 지역적 의미를 고려할 때 재난발생에 따른 복구사업의 중요성과 그 방향에 대한 새로운 인식이 요구된다. 지역은 공간적 상호작용을 통해 다층적 생활권을 형성하면서 사람, 물자, 자본, 서비스 정보, 문화 등이 내제하고 대규모 재난에 의한 지역의 공간적 붕괴는 복구가 불가능하거나 장기화 될 가능성에 놓여 있으며, 거시적 차원에서 새로운 지역·국토개발계획의 수립을 요구하기도 한다(이호상, 2006). 따라서 대규모 재난 발생 시 피해지역의 복구는 단순히 공간의 회복이 아닌 지역사회의 복원과 새로운 가능성을 발견하는 중대한 정책으로 인식될 필요가 있다.

이에 본 연구에서는 재난복구에 대한 이론적 논의와 선행연구를 고찰하는 한편, 동일본 대지진 이후 일본의 재해부흥대책에 대한 논의의 전개과정을 탐색적으로 고찰하고 대형재난에 대비한 우리나라 재난복구정책의 발전을 위한 시사점을 도출하고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 일본 재해부흥대책에 대한 문헌분석과 한국의 재난구호 및 재난복구 비용 부담기준 등에 관한 법률, 그리고 우리나라 재난복구사업의 내용에 대한 실태분석을 실시하였다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 재난복구 개념과 범위

국내적으로 재난관리 단계에 대한 논의는 관리적 측면에서 예방·대비·대응·복구의 4단계 과정으로 이해하고 있으며(Petak, 1985; McLouighlin, 1985; Mushkatel & Weschler, 1985; 이재은, 2000; 류상일, 2007; 최희천, 2010), 이들 단계들은 시간 국면에 따라 구분하고 있다. 이에 따라 재난관리는 지역사회에서 발생하는 극한 사고를 다루기 위한 과학, 기술, 계획과 관리를 활용하는 것(Drabek, 1985)으로 오늘날에 와서는 재난의 피해를 줄이거나 회피할 수 있는 재난 발생 이전의 예방적 단계를 강조하고 있다. 특히 이러한 예방적 측면의 강조로 인해 재난관리의 초점은 실제하는 잠재적 위험요소들로부터 제기되는 위험을 줄이는 것(Alexander, 2002)으로 이해되기도 한다.

그러나 오늘날 재난관리의 대상이 되는 위험요소들, 즉 그것이 자연재난이든, 인적재난이든, 사회적 재난이든 혹은 국가핵심기반이나 신종재난이든 할 것 없이 그 범위는 사회가 갖는 취약성에 대한 관리까지를 포함할 것을 요구한다.

재난을 중심으로 시간 국면에서 관리적 측면을 강조해 온 재난관리에 대한 논의는 재난을 지극히 물리적이고 가시적인 것으로 이해하게 하는 원인(최희천, 2010: 204)으로 자리하고 있다. 즉 재난은 사건과 비한정적인 부분까지 포함한 영향으로 구성된다는 점에서 재난이전 단계인 예방과 대비 단계에서는 사건의 발생을 방지하는 데 초점을 두기 위해 실제 하는 위험요인들 혹은 가시적·물리적인 재난 취약성에 초점을 두는 것이 자연스러우나 재난 발생 이후 단계에서는 재난의 포괄적 영향을 고려한 접근이 필요하다고 할 수 있다(최희천, 2010: 204-206).

이러한 결과는 Petak(1985)이 제시하는 위기관리 4단계 개념이나 McLoughlin(1985)의 재난관리 4단계 활동에서도 찾아볼 수 있다. Petak(1985)은 재난 복구(Recovery)를 피해지역이 원상복구를 하는데 필요한 원조 및 지원활동으로 전형적인 배분정책의 영역에 속하는 활동(Petak, 1985: 6; 이재은, 2011: 268)으로 초기 복구 기간 중 필수적 생명 지원 시스템을 최소한 운영 수준까지 복귀시키는 데 필요한 즉각 지원을 제공하는 것과 지역사회가 정상적 상태로 복귀할 때까지 지원의 제공을 유지하는 것으로 정의한다(Petak, 1985: 6). 한편, McLoughlin(1985: 166)은 복구(Recovery)를 최소한의 운영수준을 위한 필수적 생명 지원 시스템을 복구하는 단기 활동들과 보통의 삶으로 복귀하는 장기적인 활동들로 정의한다(최희천, 2010: 203).

이들 연구에서 제시하는 복구의 개념은 종국적으로는 재난발생 이전의 원상태로 회복까지를 재난복구활동으로 보고 있으나 그 구성적 측면에서 단기적 재난복구활동과 장기적 재난복구활동으로 이원화하고 있다.

이에 따라 단기적 재난복구 단계의 필요한 활동과 내용이 가시적·물리적 피해에 대한 원상회복으로 구체화되는 반면, 장기적 재난복구 단계로 바라보는 지역사회의 원상복구 내지 정상적 상태로의 복귀에 대한 구체적 활동 내용과 범위를 단정적으로 규정하는 데는 어려움이 있다.

다만, 그럼에도 재난관리 단계는 순환적 관계에 놓이면서 재난 발생 이후 불확실한 재난에 대한 피해재발 방지를 포함하는 활동(이재은 외, 2006; 최희천, 2010: 209)이라는 측면에서 예방활동의 과제를 포함한다고 할 수 있다.

이에 Hass, *et. al.*(1977)는 복구 단계를 비상대책기간, 복원기간, 재건기간(대체재건기간과 개발재건기간으로 다시 구분)으로 구분하면서(May, 1985; Canton, 2007; 이재은, 2011: 269-270), 대체재건기간까지는 피해 지역의 파괴된 시설과 건물들 그리고 주식자본의 새로운 설립, 사회·경제적 활동을 재난 이전 수준의 복귀활동으로 그리고 개발재건기간을 주요 재건과 미래 성장을 가능하게 하는 기간으로 다루고 있다(이재은, 2011: 269-270).

또한 일본 방재계획에서는 재해응급대책과 재해복구·부흥 대책을 구분함으로써 재해응급대책을 재해 발생에 따른 비상적 조치활동까지 포함하는 반면, 재해복구·부흥은 사회경제활동의 조기회복, 재해재발방지, 방재도시 만들기 등을 위한 활동들이 이루어지는 단계로 구분하고 있다.

그러나 이러한 개념적 논의에도 불구하고 재난복구에 대한 기존 연구의 가정적 전제는 피해 발생 지역이 재난 발생 이전의 완전한 모습으로 복귀할 수 있으며, 더 나은 현재는 미래의 불확실한 재난에 대한 예방적 강화를 의미한다는 것이다. 실제 동일본 대지진과 같은 대규모 재난이 발생하는 경우 파괴된 지역을 원래 모습 그대로 복원하는 것은 사실상 불가능할지도 모른다(야마 요시유키, 2012: 63). 따라서 오히려 더 좋은 계획들로 지역의 새로운 구상을 모색하는 과정이 복구 단계에서 이루어져야 할 과제의 하나임을 인식할 필요성이 여기에 있으며, 따라서 재난복구 단계의 활동에 대한 재논의가 필요한 시점이라 할 수 있다.

www.kci.go.kr

2. 선행연구 검토

기존의 재난관리 4단계 개념을 토대로 확장되어 온 재난복구에 대한 연구들의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다[3].

오금호(2007)는 재난복구 시 재난관리 주체의 의사결정에 대한 비대칭정보 문제의 적용 연구를 통해 재난복구 과정에서 나타나는 국내적 문제점으로 중앙정부와 지방정부 간의 비대칭정보 문제에 따라 복구활동 과정에서 피해시설의 복원과 재발방지 차원의 사업보다는 주민숙원사업 등의 해결이라는 도덕적 해이 현상이 나타나고 있음을 문제점으로 지적하였다. 이와 함께 해마다 반복되는 자연재난의 특성으로 인해 복구사업이 효율적으로 이루어지지 못하고 있음을 주장하였다. 아울러 복구사업의 과정에서 예방차원의 활동이 함께 포함되어야 하는 것으로 이해하고 있다.

심재현(2009)은 자연재해 복구정책의 재조명을 통해 국내의 자연재해 복구정책의 진행형으로서 수요자중심 구호체계 확립과 자연재난 피해조사의 선진화 및 복구지원체계 개선, 복구비 관련 제도 도입 등이 이루어지고 있음을 밝힘과 동시에 추가적인 개선과제로서 단순복구 위주가 아닌 개선복구사업의 확대 필요성, 복구사업의 종합조정 및 관리제도 도입, 그리고 재난관련 재원운영의 통합운용, 복합피해발생 시 예방개념을 도입한 지구단위 종합복구제도 마련을 제안하고 있다.

정우영 외(2009)는 개선복구계획 수립기준 및 효과측정 연구를 통해 기존 재난구호 및 재난복구 비용 부담기준 등에 관한 규정에서 정의하는 개선복구 개념과는 차별화되고 개선된 복구비 지원기준과 과학적 복구활동 계획 수립의 필요성을 적시하였다. 특히 기존의 기능복원 측면의 개선복구 사업과의 개념적 구별로서 변화하는 재난환경에 대한 예방적 측면의 강화와 이에 대한 효과성 측정방안이 개선복구계획에 수립될 것으로 제안하고 있다.

최희천(2010)은 재난관리 단계의 기존인식에 대한 비판적 고찰을 통해 가시적·물질적 위주의 재난관리 단계 논의의 진행이 재난복구 활동의 이슈를 흐리고 있다고 지적하면서, 복구단계는 한정할 수 없는 재난의 영향들이 긴 시간을 두고 지속적(혹은 분절적)으로 나타나고 있으며 복구의 사회적 과정에 대한 축적된 지식이 없는 상태에서 복구단계의 확장이 요구된다고 보았다.

또한 이러한 관점에서 최희천(2010)은 허베이 스피리트호 유류유출 사고의 복구 단계 이슈분석을 통해 장기복구 분야의 이슈로서 지역사회 자생력 회복, 사고재발 방지, 지역발전 논의가 함께 포함되어야 할 것을 주장하고 있다.

이재은(2011)은 현실의 재난복구 활동의 문제점과 그럼에도 불구하고 재난복구에 초점을 둔 연구가 거의 이루어지지 않고 있는 점에서 재난복구의 유형화와 사전복구 계획에 대한 이론적 고찰을 토대로 복구계획의 방향을 제시하였다. 이 연구에서는 재난복구를 피해지역이 정상적 상태로 돌아올 때까지

3) 본 연구에서는 재해구호에 대한 선행연구는 제외하였다. 이는 학자에 따라 보는 관점에 차이가 있겠으나 재해구호활동과 재난복구활동은 활동의 내용과 전개기간 측면에서 차이가 있으며, 재해구호활동이 대체적으로 응급대책에 초점을 두면서 시설복구 등이 중심적 활동이 되는 재난복구 개념과는 차이가 있기 때문이다. 재해구호에 대하여는 이주호(2005)의 연구와 재해구호복지론(2012)을 참조.

의 지원을 제공하는 지속적 활동으로 이해하면서 Hass, *et. al.*(1977)의 선행연구를 토대로 복구 단계에 대한 세분화 필요성을 수용하고 있다.

이상윤(2011)은 재난복구 관련법제 개선방안 연구를 통해 동일본대지진 이후 일본의 대응법제의 특징과 부흥기본법 제정과정의 주요 쟁점을 토대로 한국의 재난복구 관련법제의 개선방안을 제시하고 있다. 이 과정에서 재난복구의 개념적 확장의 필요성과 그 방안을 제시하고 있으며, '재생' 개념의 도입과 '(가칭)재생기본법' 제정을 제안하고 있다.

마루야마 시게키(2011)는 후쿠시마 원전 참사와 일본 시민사회의 분기점이라는 주제로 정부의 '부흥구상회의'의 이슈를 토대로 지역경제 활성화를 위한 시민사회의 대안, 책임과 보상의 문제, 정부 에너지정책의 수정 필요성, 그리고 시민사회의 적극적인 역할을 강조하였다.

박성현 외(2011)는 복합복구자립지수를 활용한 동일본 대지진 피해지역의 평가와 특정 연구를 통해 피해지역의 복구·부흥계획 수립단계에 있어서 피해지역의 복구 자립기반의 수준을 우선 진단할 필요성과 이를 위한 지표를 개발하였다. 이 과정에서 사회적 자본 요소가 복구 자립기반지수의 요인으로 작용할 수 있음을 제시하는 한편, 이러한 복구 자립기반지수에 의한 평가는 재난에 대한 지역격차를 해소하는 요소로 작용할 수 있음과 복구과정에서의 정치적 의사결정의 문제를 해결하는 컨트롤 타워의 필요성을 함께 제시하고 있다.

야마 요시유키(2006; 2012)는 2006년 발표한 '상징적 부흥이란 무엇인가?'의 연구를 2012년 국내에 수정·보완 발표하면서 기존 일본의 재해복구·부흥은 부흥을 복구의 연장선상에서 논의하면서 토목공학적인 지식과 기술에 의한 물리적 복원과 경제적 지원으로 이루어지는 복구 결과의 플러스 혹은 마이너스적 요인으로 이해해 온 문제점이 있음을 지적하였다. 이에 따라 인류학과 상징연구 성과들을 토대로 부흥이 반드시 피해 이전의 상태보다 더 좋은 상태에 도달했다는 것을 의미하지는 않으며, 원래 모습으로의 회복된 것이 아니지만, 문자 의미대로 상징적인 의미 체계의 레벨에서 회복된 것으로 느껴지는 상태로 보았다. 즉 대규모 재난 이후의 복구는 토목공학적인 생각에 기초한 복구·부흥만이 아니라 커뮤니티 정체성(문화)인 상징적 자원의 정비를 적극적으로 진행하고 시민들이 부흥감을 느낄 수 있도록 하는 것까지를 포함하는 것으로 보았다.

조아라(2012)는 동일본 대지진과 재해부흥의 공간적 쟁점을 통해 예방으로부터 대응의 방재중심의 정책 한계를 적시하면서, 재난 발생 시 드러나는 지역개발시스템의 취약성을 직시하고 재해부흥이 지역개발에 있어서 하나의 전환점이 되어야 할 것으로 보았다. 이에 따라 재해부흥 과정에서 나타나는 도시의 공간적 쟁점으로 고밀도 도시와 재난 저감, 중심시가지 재생의 지역차, 공간의 구조조정, 그리고 지속가능한 도시패러다임 전환에 대한 논의가 요구되는 것으로 보았다.

김도균·박재묵(2012)은 허베이 스피리트호 기름유출사고 이후 재난관리 거버넌스 구축 실패와 재난 복원력의 약화 연구를 통해 재난 이후 지역 내외부 관련 행위자 간의 갈등 심화, 피해주민들에 대한 삶의 복원이 재난복구 의제의 중심에 놓이지 못하고 오히려 토호세력들의 계급적 이익이 반영된 지역개발사업 중심의 지역의제로 왜곡되는 문제점을 지적하면서, 이러한 재난 피해지역의 현상들이

www.kci.go.kr

재난 복원력을 약화시키고 있는 것으로 설명하고 있다.

이호상(2012)은 동일본 대지진으로 인한 도시시스템 변화와 지역부흥전략에 관한 연구를 통해 일본의 도호쿠지방 미야기현에 대한 지역붕괴의 결과로서 생산인구 감소와 지역산업 기반의 붕괴로서 인명피해, 지역주민의 무기력증 현상, 지속적인 인구유출, 이로 인한 상대적 고령화, 지역기반기업 피해, 이로 인한 지역 및 국가 차원의 디플레이션 압박, 1차 산업기반의 상실과 환경피해, 지반의 액상화, 지반침하, 염수피해, 재해쓰레기 문제 등이 발생하고 있음을 지적하였다. 이와 함께 지역의 공간적 상호작용이 대지진 이전 수준으로 회복되는 것이 현실적으로 매우 어려운 상황임을 지적하였다. 이에 따라 도시 회복을 위한 방안으로서 장기적인 부흥전략으로서 단기적 복구거점지역 설정과 장기적인 도시의 신성장축 개발로 지역부흥을 효율적으로 추진할 필요성을 제시하고 있다.

이상의 최근 선행연구들로부터 대규모 재난 이후 재난복구단계의 활동 과제로서 부각되는 이슈는 다음과 같다.

첫째, 대규모 재난 발생 이후 재난복구 개념에 대한 인식의 변화 필요성이 제시되고 있다. 즉 개념적으로 재난복구는 재난 발생 이전의 정상적 상태로 복귀할 때까지의 활동으로 재난복구 활동의 내용은 피해지역에 대한 지원과 물리적 공간의 시설복구 차원에 그치는 단순한 사업이 아니라 공동체의 정상성을 회복하는 것이 포함되어야 한다는 점이다.

둘째, 단기적 재난복구 활동이 기존의 재난복구사업들의 정당성을 인정하고 있으나, 장기적 재난복구 활동은 재난예방 관점을 포함하며 이를 구체적으로 실현하는 평가체계와 기제가 마련되어야 함을 강조하고 있다.

셋째, 대규모 재난 발생에 따른 지역의 피해결과에 대한 개념적 확장이다. 기존의 재난 피해는 인명, 재산, 국가기반시설, 문화재 등 현실공간에 실제 하는 대상에 대한 피해로 지극히 가시적·물질적 피해에 주목하여 왔다[4]. 그러나 대규모 재난 발생 경험으로 인해 지역이 상실하게 되는 것은 지역 자체의 붕괴라는 단순히 공간적 의미에 그치지 않으며, 사회적 인과관계를 통해 확장되며 시간적으로도 지속된다는 점이다.

넷째, 지역사회의 붕괴에 이르는 대규모 재난에 대한 재난복구는 단순히 재난복구계획의 범위 안에서 다루어질 것이 아니라 새로운 도시계획 내지 국토계획에 의해 이루어질 필요가 있으며, 재난예방의 관점이 포함된 전혀 새로운 의미의 계획을 요구한다는 점이다.

선행연구로부터 도출되는 이상의 이슈를 토대로 다음에서는 현행 우리나라의 재난복구 관련 규정과 사업계획의 한계를 우선 밝히고, 동일본 대지진 이후 일본의 재해부흥대책 과정에 나타나는 이슈의 결과를 분석하여 향후 재난복구정책의 개선을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

4) 외상후스트레스와 같은 피해지역 주민의 심리적 문제에 대한 논의가 이루어지고 있으나, 국내 많은 연구들은 여전히 지역의 물리적 피해에 초점을 두고 있는 경향이 있는 것으로 판단된다.

Ⅲ. 한국의 재난복구정책의 현황과 문제점

1. 한국의 재난복구정책 현황

우리나라는 재난 발생 시 지역재난안전대책본부를 구성하여 재난 상황에 대한 종합과 피해조사가 이루어지며, 지방정부의 자체정밀조사 또는 중앙합동조사에 의해 최종 복구계획이 수립된다. 이후 중앙재난안전대책본부의 복구계획에 대한 확정·심의를 거친 이후 국무회의를 통한 예비비 심의와 대통령 재가를 거쳐 최종적으로 복구에 착수한다.

이에 따른 재난복구의 대상과 범위는 「재난 및 재난복구 비용 부담기준 등에 관한 규정」을 토대로 확인할 수 있다.

우선 재난복구의 대상은 이 법 제4조에 의거하여 이재민 구호를 위하여 첫째, 사망자 및 실종자의 유족과 일상생활에 지중을 줄 정도의 부상을 당한 사람에 대한 구호, 둘째, 주택이 50퍼센트 이상 파손되거나 유실된 사람의 생계안정을 위한 구호비 지원, 주생계수단인 농업·어업·임업·염생산업에 재해를 입은 사람의 생계안정을 위한 생계 지원과 고등학생의 학자금 면제, 셋째 영농·어업경영·산림경영·가축사육·염생산 자금의 융자 지원 및 상황 연기와 그 이자의 감면, 주택복구자금의 융자지원, 지방세 등의 조세 감면 등 간접지원을 명시하고 있다.

다음으로 재난복구사업에 대하여는 동조 2항에서 주택복구, 농경지 및 염전복구, 농림시설·농작물 및 산림작물의 복구, 축산물 증식시설의 복구와 가축 등의 입식, 어선과 어망·어구의 복구, 수산물의 증식 및 양식 시설의 복구와 수산생물의 입식, 공공시설의 복구, 기타 중앙재난안전대책본부의 본부장이 필요하다고 인정하는 피해의 복구로 범위를 한정하고 있다.

한편, 동조 3항에서 재난대책을 위하여 필요한 비용 지원 규정을 두어 가뭄지역의 각종 용수 공급 등 가뭄대책 비용, 법 제64조제1항에 따른 손실보상금, 중앙재난안전대책본부장이 재난의 예방 및 복구 등을 위하여 필요하다고 인정하는 쓰레기 등의 처리 비용, 그 밖의 중앙재난안전대책본부회의에서 결정된 지원 사항을 규정하고 있다.

아울러 이 법에서는 기능복원사업과 개선복구사업을 구분함으로써 복구사업의 범위를 유형화하고 있다. 이 법에 따를 때 기능복원사업은 피해시설의 본래 기능을 유지할 수 있도록 현지 여건에 맞추어 피해시설을 복원하는 사업을 의미한다. 반면, 개선복구사업은 피해 발생의 원인을 근원적으로 해소하거나 피해시설의 기능을 개선하기 위하여 복구하는 사업으로 정의함으로써 상호 구분되는 복구활동으로 구분하고 있다.

이에 따라 제10조(재난복구 비용의 산정 등)에서는 복구비를 사용할 수 있는 범위를 다음과 같이 세분화하고 있다.

첫째, 피해가 발생한 일정지역의 하천·도로·수리시설 등을 총괄하여 복구계획을 수립할 필요가 있는 시설 등이다.

www.kci.go.kr

둘째, 대규모 산사태지역 또는 절개지 등 기능복원사업을 하여도 근원적으로 피해 발생의 원인이 해소되지 아니하거나 안전에 문제가 있는 시설 등이다.

셋째, 경제적 파급효과가 크고 주민편익증진을 동시에 도모할 수 있는 시설 등이다.

넷째, 하천의 홍수 부담을 줄이기 이하여 유수지 설치 등 홍수 저류대책이 필요한 시설 등이다.

다섯째, 자연재해대책법 제16조에 따른 풍수해저감종합계획 반영되어 있는 시설 등이다.

이상의 재난복구 대상과 범위를 토대로 한 재난복구사업은 자연재해대책법상의 재난복구, 재난 및 안전관리기본법에 의한 재난구호 및 재난복구비용 부담기준 등에 관한 규정, 재해대책기금운영관리조례, 자연재해조사 및 복구계획수립지침, 재해대책업무편람 등에서 재난복구 관련 법령규정 및 지침이 혼재하고 있다.

또한 소관부처별로 산재되어 있어 시설물별 소관부처별로 복구사업을 실시하도록 하고 있다. 이에 따라 관계기관에서는 피해 조사를 토대로 복구계획을 수립하여 중앙재난안전대책본부와의 복구계획을 확정하여 예산조치요구로 지방예산을 편성 받아 복구를 실시한다.

2. 재난환경 변화를 고려한 현행 재난복구정책의 문제점

최근의 재난은 그 규모와 피해가 과거의 경험을 뛰어넘는 대형 재난으로 전개되는 양상이 빈번해지고 있다. 그럼에도 불구하고 현행 재난복구정책은 여전히 지역의 물리적·가시적 피해에 대한 단기적 해결에 초점을 맞추고 있으며 개선복구사업은 그 범위와 경계를 어디로 해야 할 지 가늠하지 못하고 있는 실정에 있는 것으로 보인다.

이와 같은 현행 우리나라의 재난복구 관련 법제도 및 사업에 나타나는 문제점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 재난복구계획 수립과정에 나타나는 1차적인 문제점은 재난복구계획수립의 기준이 피해조사 결과에 의존하고 있다는 것이다. 특히 피해조사의 범위와 대상은 시설별, 시군별 피해물량, 피해금액을 기준으로 조사된 피해시설을 범위로 하고 있어 사실상 지역의 피해를 포괄하고 있다고 보기도 어렵다.

둘째, 재난복구계획이 달성하고자 하는 복구사업의 범위의 문제이다. 현행 복구계획 수립은 원상복구인지, 개선복구인지에 대한 명확한 구분이 없는 상황에서 피해조사결과를 토대로 복구계획이 수립되는 만큼 사실상 피해시설에 대한 기능복원과 복원과정에서 시설물에 대한 기능적 개선에 대해서만 제한적으로 이루어지고 있다.

셋째, 재난복구에 대하여 재난구호 및 재난복구 비용 부담기준 등에 관한 규정을 통해 기능복원사업과 개선복구사업 등의 용어를 사용하고는 있으나 사실상 복구계획 수립에 대한 실체적인 법제도 기반을 갖추고 있다고 보기 어렵다.

넷째, 복구계획 수립 과정에서 국가와 시설물 관리주체의 비용부담 기준만을 다루고 있어 피해조사

제외 대상에 대비하여 피해조사 대상에 대한 명확한 범위를 규정하고 있지 않으며, 필요한 복구방법 및 기술에 대한 기준 또한 마련되지 못해 사실상 피해액을 중심으로 한 예산조치에 의거하여 복구사업이 이루어지고 있다. 특히 일반적인 원상복구라 할 수 있는 기능복원사업은 계획수립 과정에서 복구방법, 공종별 기준단가 등에 대한 기준을 제시하고 있으나, 개선복구 및 지역사회의 정상화를 위한 세분화는 이루어지지 않고 있다.

마지막으로 무엇보다 대형 재난으로 인한 지역사회의 붕괴가 지방자치단체의 행정기능 상실을 포함할 가능성이나 개연성에 대한 고려를 전혀 하지 못한 채, 여전히 지역의 재난 피해에 대한 해결주체를 지방자치단체로 한정함으로써 중앙정부와 인접 지방자치단체와의 역할관계 및 협력 등 복구과정에서의 상호협력에 관한 사항을 정의하지 못하고 있는 한계가 있다.

IV. 일본 재해부흥정책의 변화와 특징

1. 동일본 대지진 이전의 일본의 재해복구 · 부흥정책

일본의 재난관리는 재해대책기본법과 관련 개별 법률들에 의하여 이루어져 왔다. 일본은 다양한 자연재해와 인적재난에 대비하고 대응하기 위하여 관련 기본법을 제정하였다. 초기에는 재해대책기본법을 제정하여 일본 방재체계의 근간을 확립하였으며, 이후 재난의 유형이 다양해짐에 따라 효율적인 방재체계를 수립하기 위하여 각 유형별로 기본법을 제정하였다.

이에 따라 '재해대책기본법(1961년 법률 제223호, 내각부, 소방청)', '석유콤비나트 등 재해방지법(1970년 법률 제136호, 소방청, 경제산업성)', '해양오염 및 해상재해 방지에 관한 법률(1970년 법률 제136호, 해상보안청, 환경성)', '대규모지진대책특별조치법(1978년 법률 제73호, 내각부, 소방청)', '원자력재해대책특별조치법(1999년 법률 제73호, 문부과학성, 경제산업성, 국토교통성)', '동남해·남해지진에 관련된 지진방재대책 추진에 관한 특별조치법(2002년 법률 제92호, 내각부, 소방청)', '일본해구·천도해구 주변 해구형 지진에 관련된 지진방재대책 추진에 관한 특별조치법(2004년 법률 제27호, 내각부, 소방청)'이 마련되어 있다.

이 가운데 일본은 재해대책기본법에 기초하여 재난 발생 시 복구와 부흥에 대한 기본적인 방향을 정비·추진하여 왔다. 이 법 제8조 제3항에서는 국가 및 지방공공단체는 재해가 발생한 경우에는 신속하게 시설의 복구와 피재자의 원호를 도모하고, 재해로부터의 부흥에 노력해야 한다고 규정하면서 동법 제97조에서 매우 격심한 재해가 발생한 경우 응급조치 및 재해복구가 신속하고 적절하게 행해지도록 조치를 함과 동시에 피재자의 재해부흥의 의욕을 진작시키기 위하여 필요한 시책을 강구하도록 함으로써 복구와 부흥의 개념을 구분하여 왔다. 즉 법률상의 용어 사용을 고려할 때 일본은 재해복구에 대하여 신속하게 행하여야 하는 것으로서 '시설의 복구'와 '피재자의 원호'를 규정하고 있으나, 부흥

www.kci.go.kr

에 대하여는 재해로부터의 부흥 노력과 피재자의 재해부흥 의욕의 진작으로 정의하여 양자의 개념을 구분하여 사용하고 있다.

한편, 재해대책기본법 제34조에 기초하여 중앙방재회의가 책정하는 방재기본계획에서는 관리적 측면에서 재해복구·부흥을 재해응급대책 이후에 이루어지는 과정으로 기술하면서 보다 명확하게 복구와 부흥을 구분하고 있다. 방재기본계획에 따를 때 복구는 '신속한 원상회복'인 반면, 부흥은 '중장기적 과제의 해결을 도모하는' 것으로 되어 있다(이상윤, 2011: 76-77).

이에 따른 일본의 재해복구·부흥은 다음과 같은 활동을 내용으로 하고 있다(백민호 외, 2009: 263).

재해복구·부흥의 기본방침은 민생안정, 사회경제활동의 조기회복, 재해재발방지, 방재도시만들기 등을 위해 신속하고 적절한 재해복구·부흥 또한 복구·부흥사업과 함께 시행할 필요가 있는 시설의 신설 또는 개량 및 복구·부흥자재의 원활한 공급 등에 대한 계획으로 하고 있다. 이를 위해 ①재해복구·부흥에 필요한 금융 기타 자금계획에 관한 사항, ②차지차가제도(임차제도)의 특례 적용에 관한 사항, ③피해 중소기업의 진흥, 기타 경제부흥 지원에 관한 사항, ④피해자 생활 확보, 생활재건 등에 대한 지원에 관한 사항 등이 주된 활동의 내용이었다.

2. 동일본 대지진 이후의 재해복구·부흥정책의 변화와 이슈

동일본 대지진 이후 일본은 2011년 6월 24일 「동일본대진재부흥기본법」을 제정함으로써 부흥의 방향과 과제를 새롭게 제시하고 있다. 2011년 4월 11일 일본 각의 회의는 "미증유의 피해를 초래한 동일본 대진재로부터 부흥을 꾀하기 위해서는.....단순한 복구가 아닌, 미래를 향한 창조적 부흥을 지향하는 것이 중요하다고" 설명하며 전문가로 구성된 '동일본대진재부흥구성회'의 개최를 결정하여 같은 해 6월 25일에 이르러 동일본대진재부흥구상회의에서 '부흥제언'을 보고하였다(Reconstruction Design Council, 2011; 조아라, 2012: 703). 이 보고서에 따를 때 부흥제언은 감재(減災)라는 키워드를 통해 재난 피해 지역에 대한 재해복구와 부흥의 방향을 제안하고 있다. 즉 피해지역에 대한 새로운 마을만들기는 '재해가 있을 수 있다'는 발상에서 출발해야 한다는 점이다(조아라, 2012: 703-704).

또한 동일본대진재부흥구상회의 부흥제언에는 과거 일본의 부흥체제가 한신아와지대진재에 따라 마련됨으로써 국소적인 피해를 고려한 발상이었으나 동일본 대지진의 경우 피해가 광범위한 지역에 걸쳐 발생하였으며, 행정기능이 상실된 지방정부도 존재한다는 점에서 지방정부의 자력에 의한 부흥계획 작성이 곤란하다는 점을 인식할 필요가 있다는 점을 포함하고 있다.

한편, 이러한 논의가 진행되는 가운데 제정된 동일본재해부흥기본법(2011년 6월 24일 공포)은 제2조에서 부흥의 기본 이념을 다음과 같이 제시하고 있다(동일본재해부흥기본법, 2011; 이상윤, 2011: 79).

첫째, 국민일반의 이해와 협력 하에 피해를 입은 시설을 원형으로 복구하는 것 등의 단순한 피해복구에 그치지 않는 것, 둘째, 근본적인 대책 및 개개의 인간이 피해를 극복하도록 하기 위하여 이루어지는 것이다. 특히 부흥 시책의 추진은 새로운 지역사회를 구축함과 동시에 21세기 중반 일본의 바람직한 모습을 목적으로 하여 행해질 것을 강조하고 있다.

이를 위해 국가와 지방공공단체의 적절한 역할분담 및 상호연계협력과 전국 각지의 지방공공단체의 상호연계협력이 확보됨과 동시에 피해지역 주민의 의향이 존중되어야 하며, 여성·어린이·장애자 등을 포함하는 다양한 국민의 의견이 반영되어야 할 것으로 규정하고 있다.

부흥시책의 추진 과정에서는 저출산·고령화, 인구의 감소, 국경을 초월한 사회경제활동의 진전에 대한 대응, 식료문제, 전력, 그 밖의 에너지 이용의 제약, 환경에 대한 부하 및 지구온난화 문제 등의 인류공통의 문제해결에 도움이 될 선도적인 시책을 시도해야 한다고 함으로써 현재의 재해를 넘어 국가적 차원의 재난관리계획이 반영된 부흥시책이 추진될 것을 강조하고 있다. 이 외에도 지진, 그 밖의 천재지변에 의한 재해방지의 효과가 크고, 모든 사람이 앞으로 안심하고 살 수 있는 안전한 지역만들기를 추진하기 위한 시책, 피재지역에서의 고용기회의 창출과 지속가능한 활력 있는 사회경제의 재생을 도모하기 위한 시책, 지역의 특성을 고려한 문화를 진흥하고 지역사회 연대감의 유지 및 강화를 도모하며, 공생사회의 실현에 도움이 되는 시책이 포함되도록 함으로써 지역의 정체성과 문화, 커뮤니티의 복원을 함께 제시하고 있다.

Ⅴ. 재난복구정책의 개선방향

현대 재난의 대형화, 복합화, 다양화 추세 속에서 그간 논의되어 온 재난관리체제에 대한 개선은 재난에 대한 효율적 예방과 대응이 커다란 과제로 인식되어 온 것으로 보아야 할 것이다. 특히 재난관리의 핵심적 목표를 고려할 때 이러한 예방 차원의 재난관리 전략이 부정될 수 없음 또한 사실이다.

그러나 동일본 대지진 이후 일본의 재해복구·부흥에 대한 인식 변화는 단순한 재난의 대형화를 넘어서 재난이 가져올 끔직한 결과와 피해를 실감하면서 재난복구정책에 있어서도 정책 정비와 개선의 필요성을 보여주고 있다.

무엇보다 최근 몇 년간 나타난 대규모 재난들로서 미국의 허리케인 카트리나, 아이티 지진, 동일본 대지진은 재난의 결과가 지역의 기능상실과 붕괴를 가져올 수 있음을 확인하여 주고 있다.

이에 따라 재난복구정책의 향후 발전방향을 위한 고려사항을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 재난이 더 이상 국소적·국지적 차원에 머무르지 않고 있음을 직시하여 국가와 각 지방자치단체 간에 재난복구에 대한 상호협력체계를 사전에 마련할 필요가 있다. 일본의 경우 동일본 대지진 이후 재난의 유형적 구분에서 동일본대진재부흥기본법을 통해 '격심재해(미증유의 재난)'에 대한 전국가적 차원의 상호협력을 강조하고 있다. 서두에 밝힌 바와 같이 미국 역시 Post-Katrina Act(2006) 제정으로 'catastrophic incidents' 개념을 도입함으로써 기존 스태포드법에서 정의한 'major disaster' 개념과 구분하여 재난의 결과에 주목하여 재난관리 정책의 방향을 수정하여 왔다[5].

5) 일본은 동일본대지진 이후 방재시스템의 전면적 수정을 논의하면서 미국의 카트리나 이후 재난관리시스템 변

www.kci.go.kr

둘째, 재난복구 개념에 대한 명확한 정의와 유형화이다. 이재은(2011)이 현행 재난복구 과정의 문제점으로 제시한 바와 같이 현행 재난복구는 주먹구구식 피해조사와 임기응변식 복구, 그리고 피해재발방지대책으로 이루어지고 있으며, 재난복구계획의 수립 과정 역시 원상복구인지 개선복구인지의 경계조차 모호한 가운데, 기능복원과 재발방지를 위한 개선복원에 대한 과학적 방법과 기술조차 제시되지 못하고 있는 실정이다. 이러한 가운데 재난 복구의 개념에 있어 원상태로의 회복이라는 '정상성'의 논의는 재난복구 활동의 경계를 명확히 규정하지 못하는 한계로 나타나고 있다. 따라서 일본과 같이 '부흥'이라는 복구와 다른 차원의 개념적 도입을 통해 대규모 재난 이후 지역사회의 정상적 기능 회복을 위한 범위와 재난복구를 위한 과제를 명확히 할 필요가 있다.

마지막으로 전문화된 조직에 의한 재난복구계획의 수립과 시행이다. 그동안의 재난 피해 발생 시 복구계획의 수립은 가시적·물리적 피해에 초점을 둔 피해조사에 근거하여 복구계획이 수립되어 왔을 뿐만 아니라 어떤 의미에서 지역의 '정상성' 회복은 지방정부의 과제로 인식된 측면이 없지 않다. 그러나 실제 재난 피해에 따른 결과는 시설물은 물론 커뮤니티의 붕괴, 개인의 심리적 피해, 경제적 파급영향으로 확대되며 경우에 따라 지방자치단체의 행정기능 상실까지도 우려되고 있다. 따라서 단순히 시설물을 회복하는 토목공학적 측면의 기술과 평가체계로는 한계가 있으며 다학문적인 전문가들의 집단적 의사결정에 의해 이루어질 필요가 있다. 이를 위해 보다 전문화된 복구 조직을 설정하고 그 구성주체를 다양화할 필요가 있다. 또한 근본적인 계획의 수립은 피해결과에 따라 단기적인 시설 복구와 함께 장기적 차원에서 지역이 갖고 있는 정체성을 회복하거나 그 피해가 극심한 경우에는 새롭게 지역이 거듭날 수 있도록 계획되어야 할 것이다.

VI. 결론

본 연구에서는 2011년 동일본 대지진 이후 일본의 재해부흥정책의 변화에 주목하여 재난복구에 대한 이론적 논의와 선행연구를 토대로, 재난복구의 의의를 재검토하고, 동일본 대지진 이후 일본의 재해부흥대책의 변화와 현행 우리나라 재난복구사업 정책의 현황을 분석함으로써 향후 미래 대규모 재난을 고려한 재난복구정책의 정비방향과 과제에 대한 시사점을 도출하고자 하였다.

재난복구에 대한 인식의 변화는 각 국가별로 대규모 재난의 경험 이후 활발히 전개되고 있으며, 단순히 지역의 시설과 모습을 복원하는 차원을 넘어서 지역의 정체성을 새롭게 발견하는 차원으로 전개될 것이 강조되고 있다.

이에 따라 본 연구에서는 현행 재난복구체계의 문제점에 대한 개선과제로 다음과 같이 세 가지 차원에서 과제를 제시하였다.

화의 근본적 이유와 방향 그리고 변모된 시스템에 주목하였으며, 국내에서는 허준영(2012)이 미래 재난에 대비한 재난관리시스템 개선 과제로 '초대형 중대 재난' 개념을 제시하기도 하였다.

첫째, 재난이 더 이상 국소적·국지적 차원에 머무르지 않고 있음을 직시하여 국가와 각 지방자치단체 간에 재난복구에 대한 상호협력체계를 사전에 마련할 필요가 있다. 둘째, 재난복구 개념에 대한 명확한 정의와 유형화이다. 셋째, 전문화된 조직에 의한 재난복구계획의 수립과 시행이다.

이러한 시사점은 단순히 재난복구에 한정되기보다는 재난관리 연구 영역의 전반에 있어서 미래 대규모 재난에 대한 연구의 확대와 단기적 응급 복구와 복원 수준에서 지역의 쇠퇴를 방지하고 지속적인 도시패러다임을 갖는 방향으로 전환될 수 있도록 재난복구에 대한 정책적 개선이 필요함을 의미한다.

본 연구는 일본의 재해부흥정책의 변화와 한국의 재해복구사업의 문제점을 분석함에 있어서 일본의 경우 동일본대진재부흥기본법 상의 기본이념과 용어 개념을 다루고 있어 일본의 재해부흥정책에 따른 복구사업이 실제 어떻게 전개되었는가에 대한 결과나 기존 사업과의 차이를 밝히지는 못하고 있다. 같은 차원에서 한국의 재난복구사업에 대하여 법제도적인 측면만을 분석하고 있어 실제 재난복구사업의 결과나 문제점 또한 명확히 밝히지는 못하고 있는 한계에 있다.

따라서 향후 연구에서는 이러한 점에 주목하여 실체적으로 나타나는 일본의 재해부흥의 성격과 지역의 미래상에 대한 접근이 어떠한 사업으로 전개되었는지를 실증적으로 분석할 필요가 있다. 또한 국내의 경우도 재난 사례에 대한 경험적 연구를 통해 재난복구사업의 문제점을 보다 구체적으로 적시하는 노력이 연구과제로 남아 있다.

참고문헌

김도균, 박재묵. 2012. 허베이 스피리트호 기름유출사고 이후 재난관리 거버넌스 구축 실패와 재난 복원력의 약화: 관련 행위자들 간의 이해와 대응을 중심으로. ECO. 16(1): 7-43.

류상일. 2007. 한국의 지방자치단체 재난대응체계: 정책네트워크 이론의 호혜성과 확장성을 중심으로. 충북대학교 박사학위논문.

마루야마 시게키. 2011. 후쿠시마 원전 참사와 일본 시민사회의 분기점: 공생사회의 길인가, '악마의 맷돌'로 가는 길인가(김영환 역). 동시대 논점. 1(1): 124-135.

박성현, 소다 오사무, 최승영. 2011. 복합복구자립지수를 활용한 동일본대지진 피해지역의 평가와 특징. 한국지적학회지. 27(1): 47-63.

백민호, 권건주, 김경남. 2009. 방재계획론. 서울: 소방방재청.

심재현. 2009. 자연재해 복구정책의 재조명. 경남발전연구원. 104: 45-54.

야마 요시유키. 2012. '상징적 부흥'이란 무엇인가?. 일본연구. 8: 63-81.

오금호. 2007. 재난복구 시 재난관리 주체의 의사결정에 대한 비대칭정보 문제의 적용. 한국위기관리논집. 3(1): 75-86.

www.kci.go.kr

유현정, 이재은, 노진철, 김겸훈. 2009. 재난을 바라보는 다섯 가지 시선. 서울: 대영문화사.

이상윤. 2011. 재해복구 관련법제 개선방안 연구. 서울: 한국법제연구원.

이재은. 2000. 한국의 위기관리정책에 관한 연구. 연세대학교 박사학위논문.

이재은. 2011. 재난복구의 유형과 사전 계획에 대한 이론적 고찰: 미국의 재난복구를 중심으로. 한국콘텐츠학회논문지. 11(10): 267-273.

이재은 외. 2006. 재난관리론. 서울: 대영문화사.

이재은 외. 2012. 재해구호복지론. 서울: 대영문화사.

이주호. 2005. 재해구호 정책네트워크 모형에 관한 연구: 재난피해지역에서의 집행과정의 상호작용을 중심으로. 충북대학교 석사학위논문.

이주호. 2013. 지속가능한 발전을 위한 지방정부의 재해복구사업의 개선과제: 일본의 재해부흥대책과 한국의 재해복구사업의 비교를 중심으로. 한국지방정부학회 2013 춘계학술대회 발표논문집. 361-375.

이호상. 2012. 동일본대진재로 인한 도시시스템 변화와 지역부흥전략에 관한 연구: 도호쿠지방 미야기현을 중심으로. 국토연구. 74: 265-281.

정우영, 정상만, 최현규, 이상문. 2009. 개선복구계획 수립기준 및 효과측정 연구. 한국방재학회. 9(2): 31-37.

조아라. 2012. 동일본대지진과 재해부흥의 공간적 쟁점: 미야기현 세 도시를 중심으로. 대한지리학회지. 47(5): 700-717.

최희천. 2010. 재난관리 단계의 기존인식에 대한 비판적 고찰: 대응단계와 복구단계의 비교를 중심으로. 한국위기관리논집. 6(1): 201-218.

최희천. 2010. 허베이 스피리트호 유류유출 사고의 이슈 분석: 복구분야를 중심으로. 국가위기관리학회보. 2(2): 52-68.

한국방재협회. 2008. 예방복구계획 수립기준 및 효과측정 연구. 서울: 한국방재협회.

허준영. 2012. 초대형 중대재난 시나리오의 발굴 및 사전 대응체계의 마련. 서울: 한국행정연구원.

동일본대진재기본법(2012.06.24).

재난구호 및 재난복구 비용 부담기준 등에 관한 규정(2013.03.23).

A. H. Mushkatel and Louis F. Weschler. 1985. Emergency Management and Intergovernmental System. *Public Administration Review*. 45: 49-56.

D. McLoughlin. 1985. A Framework for Integrated Emergency Management. *Public Administration Review*. 45: 165-172.

Hass, J. E., R. W. Kates, and M. J. Bowden. 1997. *Reconstruction Following Disaster*. Cambridge, MA: MIT Press.

Canton, L. G. 2007. *Emergency Management: Concepts and Strategies for Effective Programs*. NJ: John Wiley and Sons, Inc.

May, P. J. 1985. *Recovering from Catastrophes: Federal Disaster Relief Policy and Politics*. CT: Greenwood Press.

Reconstruction Design Council in Response to the Great East Japan Earthquake. 2011. *Towards Reconstruction Hope beyond the Disaster*.

Petak, W. J. 1985. Emergency Management: A Challenge for Public Administration. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan.): 3-7.

李朱赫: 충북대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 지방정부 재난관리 예산결정과정의 지대추구행태 분석: 기대-불일치 이론을 중심으로, 2010), 현재 충북대학교 국가위기관리연구소 선임연구원으로 활동하고 있다. 주요관심분야는 조직이론, 재무행정, 위기관리, 재난관리 등이며, 주요 논문으로는 “지방정부 재난관리 예산과정의 지대추구 분석: 기대-성과 불일치 연구방법의 적용을 중심으로(2012)”, “재난 피해지역에서의 재해구호 정책네트워크 분석: 태풍 에위니아 사례를 중심으로(2012)”, “위기극복 과정에서의 조직의 구조적·행태적 변화가 조직몰입 및 조직역량에 미친 영향: 보령화력발전소의 화재사고를 중심으로(2013)”, “부산지하철 안전문제 뉴스프레임 분석: 2003년부터 2012년까지의 ‘네이버 뉴스캐스트’ 활용을 중심으로(2013)” 등이 있으며, 주요저서로는 “소방행정학개론(2012), ”재해구호복지론(2012)”이 있다(ejuho@chungbuk.ac.kr).

裵貞煥, 충북대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 도시공공서비스의 효율성 측정에 관한 연구: DEA기법에 의한 지방정부 성과를 중심으로, 2010), 현재 한서대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요관심분야는 공공정책, 지역개발, 위기관리 등이며, 주요 논문으로 ″글로벌 경제체제 하에서의 지역R&D 효율화 방안(2010)″, ″지역산업과 지방대학 협력 활성화연구(2011)″, ″협력 상생을 위한 노사문화 형성 요인 연구(2012)″ 등이 있으며, 주요저서로는 ″지방행정론(2010)″, ″지역경쟁력 강화와 로컬거버넌스(2006)″가 있다(baejh4637@naver.com).

투 고 일: 2013년 08월 09일
수 정 일: 2013년 09월 18일
게재확정일: 2013년 09월 20일

www.kci.go.kr

An Exploratory Study on the Disaster Reconstruction Policy after Great East Japan Earthquake

Ju Ho Lee, Jeong Hwan Bae

Recently, several countries have experienced large-scale disaster. As a result, countries are changing their approach to disaster. Disaster recovery for physical damage anymore does not mean just to recover. In other words, the result of a disaster, brought to society involves solving. This study investigated previous studies on recovery. At the same time, Japan's disaster reconstruction policy changes were investigated by exploratory after Great East Japan Earthquake. Thus, the development of Korea's disaster recovery policy is proposed. First, the disaster is not a problem confined to the affected areas. Thus, between central and local government cooperation should be made in advance. Second, the concept of recovery to solve the social impact of disasters should be included. Finally, the organization for the disaster recovery plan should have expertise. What's more, disaster recovery should be a new trial to bring sustainable urban development.

Key words: large scale disaster, Great East Japan Earthquake, disaster recovery policies, disaster reconstruction policy in japan, sustainability

www.kci.go.kr