

The Direction of Recovery for Large-scale Complex Disasters in Korea

- The Case of Disaster Recovery Strategy in Japan -

Young Ho Eom[#], Kwang Ho Eom, Seung Hye Han, Sung Yeol Choi⁺

Disaster Prevention Safety Institute, Inc. C-428 Sigma2, 164 Tancheonsang-ro, seongnam-si, 463-741, Korea

Abstract

For the purpose of reviewing the Korean government's direction of disaster recovery for large-scale complex damages and making policy recommendations for the disaster recovery strategy in Korea, we analyzed the recovery and revival strategies of the Japanese government against the Great East Japan Earthquake in 2011. At the core of Japan's response to the damage is the establishment of a new organization to maximize disaster management capabilities, revise the taxation system to secure budget stability and classify special laws under the basic law. In Korea, disaster-related laws are not redundant or typified, and budgetary measures are limited to special support by the central government. Therefore, it is necessary to readdress the basics such as the establishment of a dedicated organization for disaster management and the planning for stabilizing budget and enacting laws.

Key words: the large-scale complex disasters, the east Japan earthquake, disaster recovery strategy

1. 서론

2011년 3월 11일 발생한 동일본 대지진은 일본지진 관측 사상 최대의 모멘트 규모 9.0을 기록하였다. 동일본 대지진은 파고 10m 이상, 최대 높이 38.9m에 달하는 쓰나미를 동반하여 일본 동북지역 태평양 연안 지역은 치명적인 피해를 초래하였으며, 센다이 도시를 비롯한 해변 도시에 침수 피해 및 건물 붕괴, 대형 화재 등의 후속적인 피해를 발생시켰다. 특히 초대형 쓰나미로 인해 후쿠시마현의 전원 공급이 중단되면서 발생한 원전의 가동 중지와 방사능 누출 사고 등 기존의 재난보다

피해의 복잡성과 규모가 매우 큰 대규모 복합피해로 이해된다. 이처럼 최근의 재난은 그 규모의 거대화, 자연재난과 사회재난의 구분이 모호한 복합화, 서로간의 연계가 중요한 네트워크화의 특징들이 다양하게 나타나고 있다.

또한 재난은 특정지역에 머무르지 않고 국가 전체 및 세계적인 이슈로 확장될 수 있다(French, 1991; Lee, 2004; Lee, 2016). 이러한 재난의 변화상황에서 정부의 전통적인 위기관리 대응체계는 현대적 재난을 예방하고 대응하는데 그 구조적 한계가 존재할 수밖에 없다(Lee, 2016). 이렇듯 현대 재난은 대규모 복합피해로

[#] The 1st author: Young Ho Eom, Tel. +82-2-2123-2955, e-mail, samkuri05@naver.com

⁺ Corresponding author: Sung Yeol Choi, Tel. +82-31-621-2119, Fax. +82-31-621-3119, e-mail, sixbong777@gmail.com

나타나게 된다. 우리나라 역시 그동안 다양한 재난 및 재해로부터의 피해에 대한 대응과 복구가 이루어져 왔다. 그러나 우리나라는 본 연구에서 정의하고 있는 대규모 복합피해에 대한 발생 전례가 없다. 즉, 높은 복잡성과 불확실성으로 그 피해가 가늠하기 힘든 대규모 복합피해의 발생이 국내에서도 발생할 가능성이 존재하므로 우리 정부에서는 경험해보지 않은 미래 상황에 대한 충분한 논의와 고민이 필요하다. 특히, 현재의 우리나라 자연재해를 비롯한 위기관리 시스템이 지닌 복구 대응이 도시의 기능복구 및 재설계라는 측면을 포괄하지 못한다는 한계를 고려한다면 더욱 그 대비가 필요하다고 할 수 있다.

우리나라 자연재해 및 사회재난의 복구체계에 따르면, 현지조사 및 중앙합동조사 실시 이후 복구계획(안)을 수립하여 각 기획재정부 및 지방정부 예비비 재원을 활용하여 예산을 확정한다. 이후 각 시설관리기관 등으로 배정되는 절차를 거치며, 이 과정에 사업 착수 시기가 부처별로 차이나며 동일지구 임에도 도로·교량, 하천 및 사방댐 등 그 피해복구가 시설별로 분산되어 시행되는 구조적 문제가 발생한다. 나아가 재난 관계기관 간의 의견조율에 따른 지연, 지원절차의 복잡성, 담당 공무원의 전문성 및 역량 문제, 지역사업체 위주의 복구로 인한 비효율성의 문제 등이 발생하고 있다. 나아가 재난 관계기관 간의 의견조율에 따른 지연, 지원절차의 복잡성, 담당 공무원의 전문성 및 역량 문제, 지역사업체 위주의 복구로 인한 비효율성의 문제 등이 발생하고 있다. 이로 인해 신속하고 종합적인 복구사업의 추진이 어렵다는 문제가 존재한다(Ahn, *et. al.*, 2008). 즉 신속한 재난복구가 우리나라 복구체계의 핵심이다.

재난 복구는 단기적으로 가시적, 물리적 피해의 원상복구와 장기적으로 지역사회의 원상복구 내지는 정상적 상태로의 복귀로 논의되어왔다(Lee & Bae, 2013). 이러한 재난 복구의 개념적 논의는 재난 발생 이전으로의 완전한 복귀를 가정하고 있다. 그러나 동일본 대지진과 같은 대규모 복합피해의 발생 시 파괴된 지역을

원래 모습 그대로 복원한다는 것은 사실상 불가능할 수도 있다(Yama, 2012; Lee & Bae, 2013).

따라서 본 연구에서는 재난 복구가 피해 이전 모습으로의 신속한 복구를 넘어 도시 기능의 재설계 즉, 도시 재창조의 관점에서 이루어져야 함을 전제로 동일본 대지진 복구 및 재건에 관한 부흥청의 운영 및 지원체계를 분석하고자 한다. 동일본 대지진 이후 일본은 대규모 복합피해 복구 및 부흥전략을 위한 부흥청 신설 등 복구를 넘어선 도시 재설계를 위한 대응체계를 구축하여 재난에 대비하고 있다(Lee & Bae, 2013). 대규모 복합피해 발생의 불확실성과 그 피해 규모의 예측 불가능성을 고려할 때, 우리 정부 역시 새로운 국가 위기관리 지원 체계에 대한 심도 있는 고민이 요구된다. 정부의 대처 능력 향상을 위한 법제도 개편 및 조직 설립, 예산 확보 등 국가대응전략의 계획 있는 준비가 필요하다. 2011년 일본의 동일본대지진 재건 사례는 우리의 미래 방향성을 고민하는데 중요한 함의를 제시해 줄 수 있으며, 본 연구는 기초연구로서 일본 재건 과정을 중점적으로 담고 있다.

II. 이론적 검토

1. 대규모 복합피해의 정의

대규모 복합피해란 미증유 및 격심한 비상재난으로 인한 생활기반 상실 등 극심한 피해의 효과적인 수습 및 복구를 위하여 국가적 차원의 특별한 조치가 필요하다고 인정되는 재난으로 규정할 수 있다. 보다 구체적으로 정의를 내리면, 대규모 복합피해란 ① 최소 시·군·구 단위 규모의 광범위한 지역에서 발생한 피해로서, 주된 원인은 태풍, 해일, 홍수 등과 같은 자연재난, ② 주요 기반시설이 파괴되어 도시기능 회복을 위한 도시 재설계 차원의 종합복구가 필요한 피해를 의미한다.

이러한 대규모 복합피해는 자연재난과 사회재난의 상호 전이가 가능하다는 점에서 재난대응을 위한 사건의 전개과정에 대한 이해가 필수적으로 수반되어야 한다. 즉, 연쇄피해를 최소화하기 위한 프로세스 중심의

재난관리 체제 개편과 물리적 요소들에 대한 재검토 및 대응체계의 시스템화가 요구된다(Kim, 2014; Kang, 2015).

이러한 대규모 복합피해는 기존의 대규모 재난과 달리 그 피해의 복구가 복구 자체에 머무르는 것이 아니라 파괴된 도시 기능을 회복하고 회복 이상의 도시기능 재설계에 방점이 있다.

2. 재난복구의 의미

재난 특히 현대의 재난은 자연발생적 빈도가 급증하고 예측불가능성이 심화되고 있다. 특히, 사회가 지닌 전통적 취약성과 새로운 위협 요소의 급증으로 전통적 위협과 새로운 위협의 복합화, 자연재난과 사회재난의 상호 연계를 통한 대규모화 등의 특징들을 지니고 있다(Boin, *et. al.*, 2006; Quarantelli, 2007; Eom, *et. al.*, 2016; Lee, 2016). 이러한 현대 재난의 가장 큰 특징은 월경성 위기(trans-boundary crisis)로 상호 연계적 효과의 자연스러운 증가라고 할 수 있다(Lee, 2016).

재난복구는 이론적 의미와 실무적 의미로 구분할 수 있다. 이론적으로는 재난의 발생을 예방하고 위협을 최소화시키며, 발생한 재난에 대해서는 신속하고 효과적으로 복구하는 것을 의미한다(Pickett & Block, 1991). 실무적으로는 각종 재난에 대비하기 위한 사전 조치 활동 및 재난 발생시 극복 및 수습하는 제반활동을 의미하고 있다(Kim, 1992).

재난복구의 패러다임이 피해지역의 신속한 원상복귀에서 도시기능 재설계로의 근본적이고 포괄적인 복구로의 전환을 강조한다(Lee & Bae, 2013). 재난관리 전체의 차원에서는 복구중심에서 피해를 최소화하고 선제적 대응과 효율적 예방중심의 관리가 중심이 되고 있다(Choi & Goo, 2010). 이는 단순한 복구가 아닌 도시 기능의 정상화 및 더 나은 모습을 위한 상호작용으로서 재난 복구 및 예방이 이루어져야 함을 의미하기도 한다. 따라서 이를 관리하는 정부의 역량에 대한 관심과 공공서비스서의 재난관리의 필요성이 증대하고 있

다(Jang, 2002; Lee, 2016).

우리나라는 재난 및 안전관리기본법에 근거하여 재난관리를 실시하고 있으나 그 법률적 특성에 따라 그 모호함과 추상적인 내용으로 재난에 대한 체계적인 논의가 부족한 것으로 나타난다(Lee, 2004). 특히 현대적 의미의 재난을 해결하기 위해서는 기존의 시스템으로 그 한계가 존재한다는 것이 드러나고 있다. 급변하는 외부환경에 대응하고 증가하는 위협에 효과적으로 대응하기 위해서는 문제 영역에 대한 새로운 접근이 필요하다. 그러나 여전히 재난관리 및 복구의 관점에서 핵심은 효과적이고 효율적인 문제의 해결이 중심이다.

3. 재난관리 및 복구의 문제점

재난관리 및 복구체계의 수립과정을 보면, 성수대교 및 삼풍백화점의 대형 붕괴사고 발생 후 1995년 재난관리법이 제정되었다. 그러나 재해 응급조치 및 복구 내용, 상설 전담기구 등에 대한 구체적인 내용 없이 형식적으로 구색만 갖춘 법으로 비판을 받았다. 또한 기존의 풍수해대책법 및 재해구호법, 시설물안전에 관한 특별법 등 다른 재난관련 법령 역시 유사법에 대한 검토 없이 도입되어 재난에 관한 체계가 정리되지 못한 전시 행정이라고 평가받아왔다. 2004년 재난관리 및 안전관리기본법의 제정으로 새로운 재난관리 역량이 시험대에 올랐으나, 2014년 세월호 침몰 사고시 정부는 재난대응시스템의 부재를 드러내면서 이 역시 각 부처 간 업무 경계의 모호성이 문제시되며 효율적 재난관리를 위한 대응체계가 되지 못하였다(Lee, 2016).

이렇듯 전반적으로 우리나라의 재난관리 및 복구는 재난의 발생에 따라 즉흥적인 사후대책으로 도입되어 왔다(Kang, *et. al.*, 2015). 재난관리 및 복구에 있어서 정부 역량은 중요한 문제로 지적되고 있다. 많은 연구에서 재난관리에 대한 총체적 접근을 통한 정부역량 증진을 주장하고 있다(Lee, *et. al.*, 2006). 특히, 지금까지의 단편적인 재난관리에서 벗어나 종합적 차원에서의 대안 마련이 필요하며(Lee, *et. al.*, 2003; Kim, 2003; Kim, 2003; Lee, *et. al.*, 2003; Lee, 2000),

해외의 재난관리 조직에 대한 면밀한 분석을 통한 조직 개편의 필요성이 제기되고 있다(Yang, 2004; Kim, 2004; Lee, 2005; Park, 2005; Kwon, 2005).

4. 재난관리 및 복구에 대한 선행연구

재난관리 및 복구에 대한 연구는 주로 사례연구를 중심으로 이루어지고 있으며, 과거의 재난에 대한 국가적 대응을 분석하여 국내 재난관리체계의 지향점을 제시하고 있다(Kang, *et. al.*, 2015; Lee, 2015). Kang, *et. al.*(2015)의 연구에서는 미국과 일본의 재난안전체계의 변화를 분석하여, 지금까지의 재난 경험을 바탕으로 지속적으로 제도를 보완하는 것이 매우 중요하다는 것을 지적하고 있다. 또한, 국내외의 재난사고들을 경험하고 학습하면서 거버넌스의 중요성이 강조되고 있다(Comfort, 1985; Comfort, *et. al.*, 2005; Lee & Yang, 2004; Choi & Lee, 2006; Lee, *et. al.*, 2008; Ryu, 2008; Cho & Chae, 2008). 더욱이 재난관리를 위한 전문인력의 부족 문제 역시 제시되고 있다(Eom, *et. al.*, 2016).

구체적으로 재난복구에 관한 기존 연구들을 살펴보면, 복구자체에 초점을 둔 연구와 단순 복구를 넘어선 도시기능 재설계의 필요성을 다룬 연구로 나눌 수 있다. 최근으로 올수록 종합적이고 지역사회를 포괄하는 복구에 대한 논의가 증가하고 있다. 이러한 연구경향에 비추어 볼 때, 재난 복구를 위한 필수적인 요소를 3가지 정도를 정리할 수 있다.

먼저, 재난 복구의 개념의 확장이다. Lee(2011)와 Lee(2012)는 각각 동일본 대지진 법제 개선방안 연구 및 동일본 대지진 이후 도시시스템 변화 및 부흥전략에 관한 연구를 통해 재난 복구의 개념을 확장하고 있다. Lee(2011)는 일본의 대응법 제정과 부흥기본법 제정과 정의 주요 쟁점에 기반하여, 재난 복구의 개념적 확장으로서 “재생” 개념을 도입하였다. 나아가 한국의 재난 복구 관련 법제의 개편과 재생기본법 등의 제정 필요성을 주장한다. Lee(2012)는 지역 붕괴 및 지역산업기반의 파괴로 지역 자체가 회복 불가의 상태에 놓였으며

이를 피해 이전으로 되돌리는 것은 불가능하다고 보고, 도시 회복을 위한 장기전 부흥전략의 필요성을 제기하였다. 또한 자연재해 복구정책에 관한 연구를 통해 단순복구를 넘어 지구단위 종합복구제도 마련에 관한 연구(Shim, 2009)와 물질적 복구를 넘어 재난의 영향이 장기적 혹은 지속적으로 나타나므로 복구단계의 확장이 필요함을 주장한 연구(Choi, 2010) 등이 제시된다. 특히, Choi(2010)는 지역사회 자생력 회복, 사고재발 방지, 지역발전 논의가 함께 포함된 복구의 필요성을 제기하였다.

다음은 지역을 넘나드는 재난 복구에 있어서 지역격차를 해소하고 복구과정에서의 정치적 의사결정 문제를 해결할 수 있는 컨트롤 타워의 필요성 즉, 조직의 문제이다. Park, *et. al.*(2011)은 동일본 대지진 피해지역 복구 및 부흥계획 수립을 위한 지표 개발 연구에서 사회적 자본 요소가 재난에 대한 지역격차를 해소하는 요소로 작용할 수 있음과 복구과정에서의 정치적 의사결정의 문제를 해결하는 컨트롤 타워의 필요성을 제시하고 있다.

마지막으로 지속가능한 도시 재설계를 위한 안정적인 예산 확보의 문제로 정리할 수 있다. 재난 관리의 문제는 궁극적으로 재정의 문제로 귀결되며, 현실적으로 재원 확보가 중요하다고 제기되는 연구(Lee, *et. al.*, 2009) 및 재난의 발생 시 지방정부는 중앙정부의 예산지원에 따른 전략적 행동으로 연성예산의 행태를 보이게 된다는 연구(Yoo & Eom, 2017), 예비비 지출에 따른 재난관리의 한계를 제한 연구(Lee, 2007) 등을 통해 궁극적으로 재난은 예산의 문제로 귀결되며, 안정적인 재원 확보가 필수적임을 주장한다.

따라서 본 연구는 복합피해 발생에 대한 보다 효율적인 도시 기능 재설계를 위한 방향성을 검토하고자 한다. 이를 위하여 2011년 3월 11일 모멘트 규모 9.0을 기록한 동일본 대지진을 대상으로 일본정부의 복구 과정을 분석하고자 한다. 본 연구에서는 자연재해에 대해서는 국고지원대상, 국고지원기준, 국고추가지원, 지방자치단체의 부담, 재난지원금의 지원에 대하여 「자연재난

조사 및 복구계획수립지침(National Fire Agency, 2014)의 자료를 활용하였으며, 특별재난지역에 대해서는 피해주민에 대한 지원에 대하여 검토하였다. 또한, 사회적 재해에 대해서는 긴급복지원법의 “긴급복지지원제도” 지원절차 및 항목을 중심으로 검토하였다.

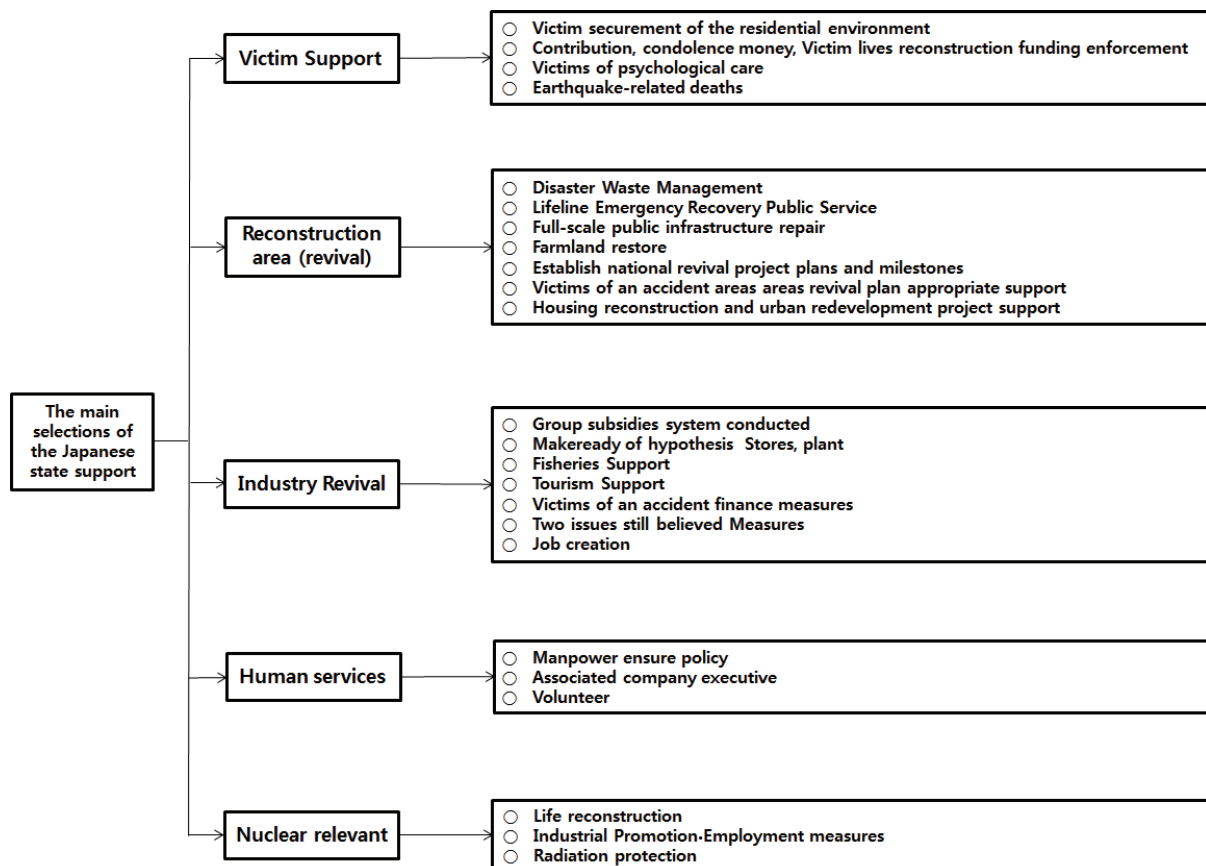
III. 일본의 재난복구 현황 및 주요전략

1. 일본의 국가지원체계 기본 방향

일본은 대규모 복합피해의 발생에 따른 피해지역 복구를 위하여 부흥청을 설립하였다. 피해지역의 조속한 부흥 및 복구를 위해 중앙정부는 예산의 구성 및 효과적인 부흥을 위한 지원에 중점을 둔다. 이 과정에서 핵심은 다수의 공공시설물의 복구가 아닌 일본의 지역사회 전반의 복구 및 부흥을 위한 지원이다. 구체적으로 일본정부의 지원항목 및 주요내용은 <Figure 1>과 같다.

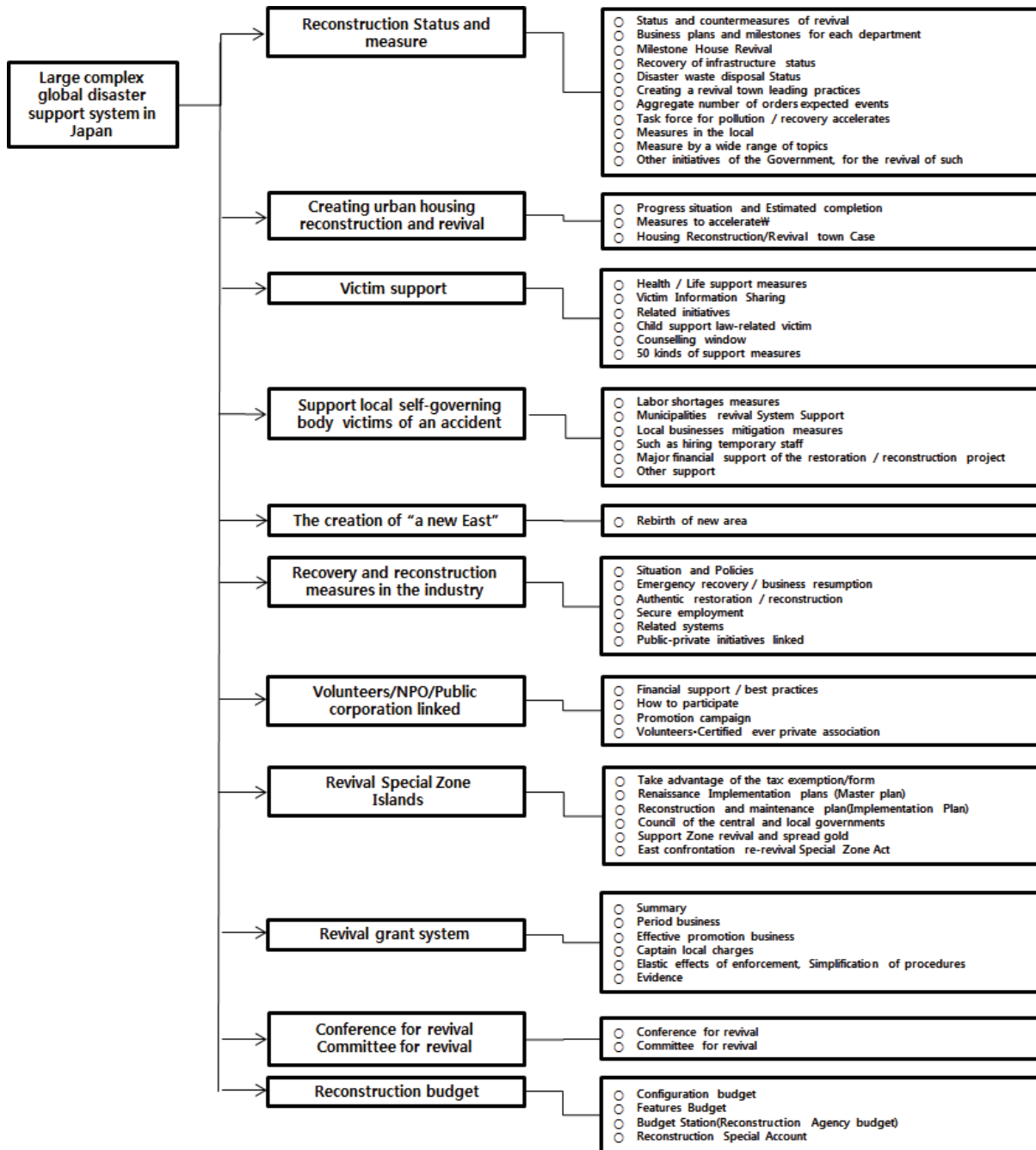
단순한 시설물의 복구가 아닌 지역사회의 재건이라는 의미에서 대규모 복합피해가 주는 그 피해의 강도와 범위를 예측할 수 있다. 일본은 지역사회를 복구하기 위하여, 단순히 한 부처, 한 분야에 대한 국가지원 항목을 제시하지 않았다. 사람, 조직, 산업, 지역으로 이어지게끔 국가 지원항목을 체계화하고 그 세부내용을 구체화하였다.

지역 재건을 위한 연쇄적인 복구를 위하여 지원항목과 더불어 지원체계를 보다 구체화하여 제시하였다. 지원체계는 <Figure 2>에서 제시된 바와 같으며, 그 내용을 보면 지원체계를 부흥현황과 대책, 주택재건 및 부흥도시 만들기, 피해자 지원, 피해 지자체 지원, 새로운 도시 전략, 산업의 복구 및 부흥대책, 부흥특별구역제도, 부흥교부금제도, 부흥예산 등의 항목으로 분류하여 그 지원을 검토하고 있다.



※ Source: Reconstruction agency(<http://www.reconstruction.go.jp/>)

Figure 1. The main selections of the Japanese state support



※ Source: Reconstruction agency(<http://www.reconstruction.go.jp/>)

Figure 2. Large complex global disaster support system in Japan

2. 재난복구의 핵심: 법, 조직, 예산

일본의 국가지원항목 및 지원체계를 보면, 조속하고 효과적인 복구를 위한 신설조직의 설립과 안정적 예산의 확보와 운영을 위한 법적 기반을 마련하고 특별 재정 프로그램을 운영한 것을 알 수 있다. 즉, 대규모 복합피해에 따른 일본 정부의 핵심적 대응 방안은 부흥청 조직 설립, 특별법 제정 및 재원확보를 위한 세제 개편, 부흥

특별구역 지정 및 특별교부금 제도의 운영으로 정리할 수 있다.

먼저, 특별법 제정을 통해 부흥청 조직 설립 및 특별 재난구역 지정을 우선적으로 실시하였다. 동일본대지진부흥기본법의 기본적인 골격 하에서 동일본대지진부흥특별구역법, 부흥청설치법을 제정하였다. 법 제정의 남발과 중복을 막기 위하여 총 45개 특별법안을 2011년

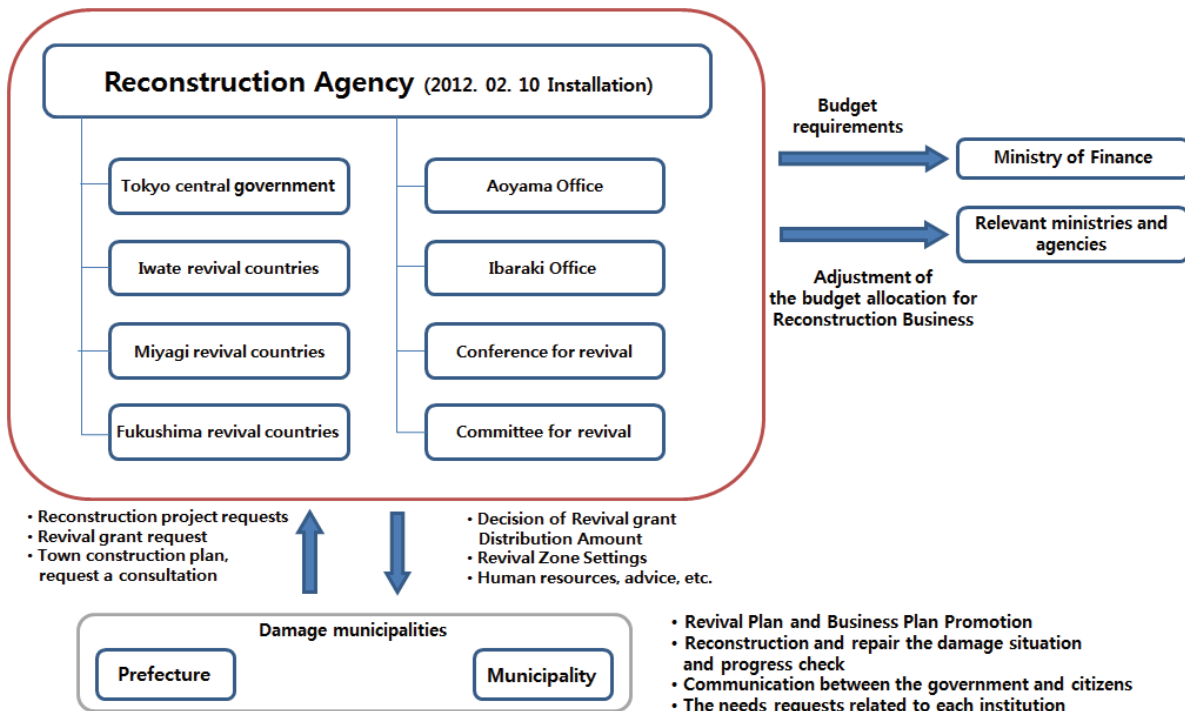
에서 2012년에 걸쳐 피해자지원, 복구사업마을 만들기 (도시재생), 사업재생, 자치단체 등 지원, 원자력재해, 부흥대책, 기타(재원확보, 선거특례 등)의 7개의 유형으로 구분하여 제정하였다. 입법의 유형화를 통해 재난 관리 및 복구를 보다 효과적이고 체계적으로 모니터 할 수 있는 기반을 만들었다.

다음으로 일본정부는 동일본대지진 발생 후 기존의 국가행정체계로는 복구·부흥이 어렵다는 인식하에 지역의 부흥을 지원하는 새로운 국가조직을 설립하였다. 연간 1~3조원 규모의 피해복구 외에도 200조원에 이르는 복구예산을 현행 복구체계로 운영하기에는 무리가 있다는 판단에 따라 신설 조직인 부흥청이 설립되었다. 부흥청 조직은 2011년 4월 14일에 동일본대지진부흥구상회의 제1회 회의가 개최를 시작으로, 6월 24일 동일본대지진부흥기본법이 공포·시행하게 되었고, 동년 6월 27일 동일본대지진부흥 대책담당대신이 임명되면서, 동년 12월 9일 부흥청설치법이 국회에서 통과되어, 조직 신설이 완료되었다.

일본의 부흥청은 설립 초기부터 부처별 칸막이 해소

를 염두에 두고 설립되었으며, 우리나라의 국무총리에 해당하는 내각관방대신을 필두로 부흥대신을 두고 있다는 특징을 지니고 있다. 또한 우리나라 기획재정부에 해당하는 대장성 장관을 구성요인으로 하고 있어 복구 예산의 원활한 운영을 도모하고 있다(〈Figure 3〉). 부흥청의 조직원은 일본 행정부 각 부처에서 재해복구와 관계되는 모든 국과실의 인원이 동원되어 구성된 재난 복구에 관한 “작은 일본”이라고 일컬어지며, 재난 거버넌스 컨트롤 타워로서의 강력한 역할을 시사한다.

부흥청의 역할은 일반적으로 부흥에 관한 국가시책의 기획, 조정 및 실시와 지방자치단체에 대한 중앙집중식 증식창구 지원 등의 역할을 수행하며 구체적으로는 부흥에 관한 국가시책의 기획, 조정 및 실시와 지방자치단체에 대한 중앙집중식 창구 지원 등을 담당의 역할을 수행한다. 먼저, 부흥에 관한 국가시책의 기획, 조정 및 실시에 있어서는 기본적인 방침 등의 기획·입안, 각성의 부흥시책의 종합조정·권고, 부흥예산의 일괄요구 및 각 성청에 배분, 사업실시에 관한 계획 책정의 역할을 수행하고 있다. 지방자치단체에 대한 중앙집중식 창



※ Source: Reconstruction agency(<http://www.reconstruction.go.jp/>)

Figure 3. Reconstruction agency organization

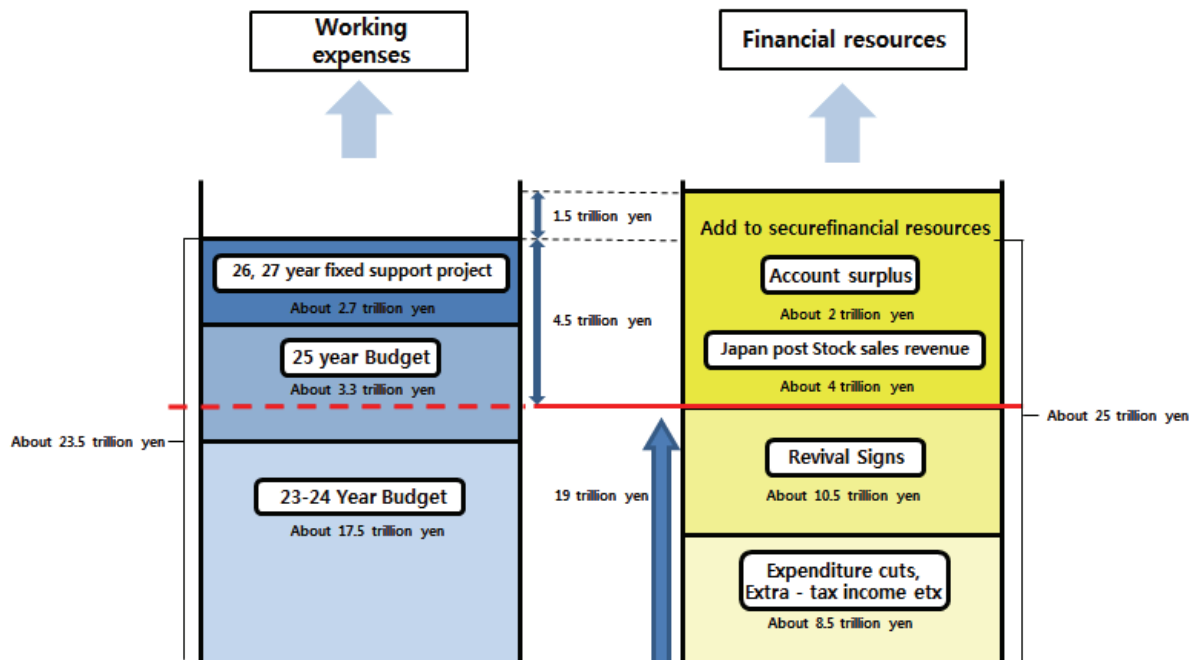
구 지원 등의 역할에 있어서는 부흥특구제도에 의한 부흥지원, 부흥교부금과 부흥조정비의 배분, 국가사업의 실시나 현·시정촌의 사업에 대한 지원에 관한 조정 및 추진을 담당하고 있다.

일본정부는 안정적 재원확보를 통해 복구의 추진을 목적으로 부흥 특별세 등의 세제 신설 및 개편과 부흥특별지역에 대한 부흥특별교부금 등의 제도를 운영하였다. 구체적으로 동일본대지진 피해지역 부흥을 위하여 부흥특별세, 세출삭감, 세외수입 및 추가재원 확보 등의 재원확보 방안을 마련하였다. 부흥특별세는 소득세, 주민세, 법인세에 더하여 징수하는 형태로 법인세는 2012년 4월 1일부터 시작되는 사업 년도부터 3년간 감세를 일단 실시한 후 세액의 10%를 추가 징수하며, 소득세는 2013년 1월 1일부터 25년간 세액에 2.1%를 증세하였다. 주민세는 2014년도부터 10년간 연간(급여에서 공제의 특별 징수에서는 6월부터 이듬해 5월) 1,000엔을 인상으로 10.5조엔을 확보하도록 계획하였다. 또한, 세금의 사용처는 재해지역으로 한정했으며 부흥 특별담배세 도입이 검토되었지만 무산되었다.

세출삭감 및 세외수입인 전매 납부금, 관업 수입, 정

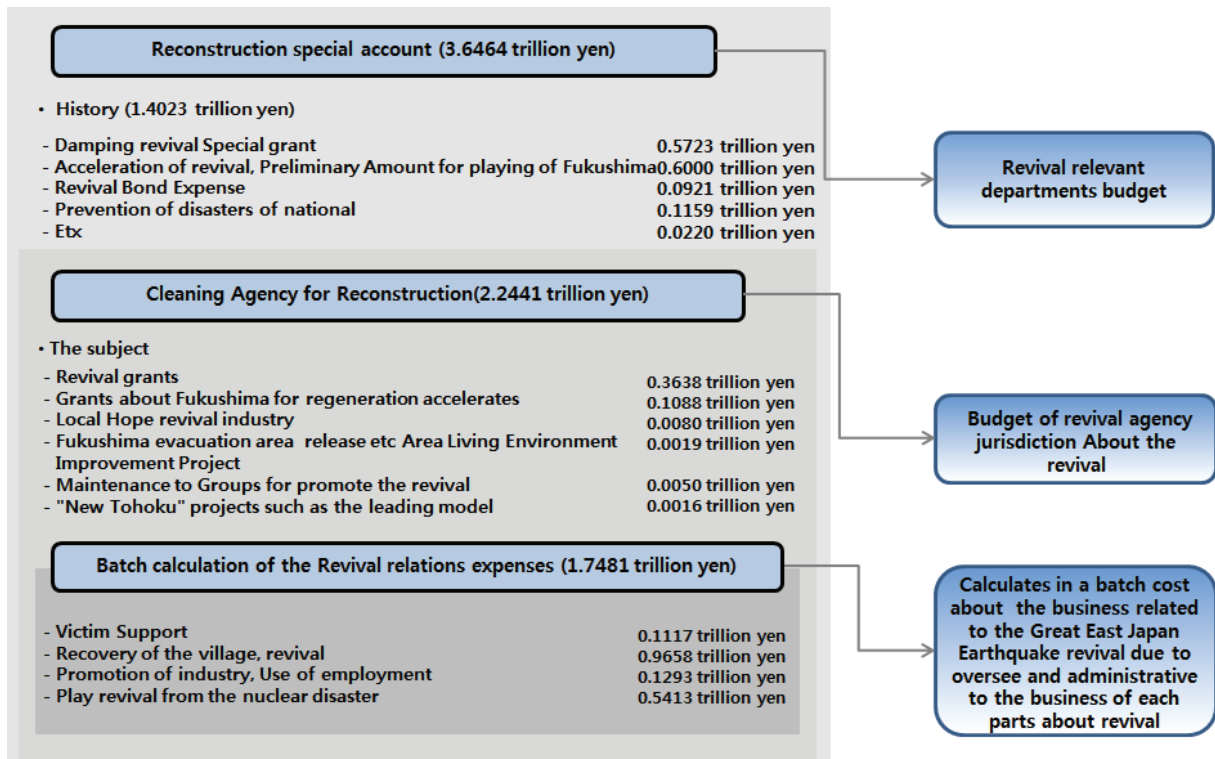
부 재산 정리 수입, 일본 은행납부금, 일본 중앙 경매회 납부금, 국유 재산 이용수입 등의 잡수입, 차입금 등을 통한 재원 확보와 추가재원으로 일본우정국 주식판매 수입 4조엔과 결정잉여금 등 2억엔 등을 확보 하였다 (<Figure 4>).

동일본대지진 피해지역의 부흥을 위한 부흥청의 2015년 예산 구성을 살펴보면, 주택재건/부흥도시 만들기, 산업/생업 재생, 피해자 지원(건강/생활 지원), 원자력재해로부터의 부흥/재건, “새로운 동북” 선도모델 사업, 동일본 대지진 부흥 추진 조정비 및 부흥청 일반 행정 경비 등으로 구성되어 있다. 주택재건/부흥도시 만들기에는 동일본대지진 부흥교부금과 재해복구사업, 재해관련 공공사업(인프라부흥사업), 재해폐기물 처리 등이 있으며 산업/생업 재생으로는 재해관련용자, 중소기업 지원, 입지보조, 농림수산업 지원, 부흥특구 지원 이자보조금이 있다. 또한 피해자 지원으로는 응급가설주택지원, 피해자 생활재건 지원금, 심리치료/지역사회재생, 간호/장애인지원, 장학지원이 있다 (<Figure 5>).



※ Source: Reconstruction agency(<http://www.reconstruction.go.jp/>)

Figure 4. East Japan earthquake disaster funding plan



※ Source: Reconstruction agency(<http://www.reconstruction.go.jp/>)

Figure 5. Great east japan earthquake budget execution

일본정부는 동일본대지진으로부터의 부흥을 원활하고 신속히 진행하기 위해, 지진 재해에 의해 일정한 피해가 생긴 지방자치단체에 규제·수속의 특례나 세제, 재정, 금융상의 지원을 동일본대지진 부흥 특별구역법에 따라 국가적으로 지원하기 위하여 부흥특별구역 제도를 시행하였다. 부흥특별구역에 대한 지원은 부흥정비계획에 대한 특별조치와 부흥추진계획에 대한 특별조치로 구분되어지며 세부사항은 부흥정비계획에 대한 특별 조치의 경우 부흥정비사업 관련 인허가 등의 특례, 토지 구획 정리 사업 등의 특례, 토지개량사업의 특례, 집단 이전 촉진 사업의 특례, 주택 지구 개량 사업의 특례, 어항 어장 정비사업의 특례, 지적 조사 사업의 특례 등이 있다. 또한 부흥추진계획에 대한 특별조치의 경우 규제의 특례, 과세 특례, 지방세 과세면제 및 불균일 과세에 따른 특례, 부흥특구지원 이자보조금의 지원, 재산차분 제한에 관련된 승인절차의 특례 등이 있으며 구체적으로 <Figure 6>과 같다.

부흥 교부금 제도는 「동일본대지진 부흥특별구역법」

에 근거한 동일본 대지진에 의해 현저한 피해를 입은 지역에서 재해복구만으로는 대응이 어려운 시가지의 재생 등 부흥지역 만들기를 하나의 사업계획 제출에 의해 일괄적으로 지원하는 제도이다. 부흥교부금 제도는 부흥지역 만들기에 필요한 사업의 폭넓은 일괄화, 자유도 높은 효과촉진사업, 모든 지방 부담에 대한 지원, 기금에 의한 집행의 탄력화 등 기존 교부금 운영 등의 한계를 넘은 매우 유연한 제도로 평가된다.

IV. 한국 재난복구의 방향

1. 한국의 국가지원체계 기본 현황

우리나라의 국가지원 관련법을 검토하기 위하여 법제처 국가법령정보센터의 우리나라 법령을 조사한 결과 2016년 2월 현재 4,976건의 법령이 있는 것으로 조사되었다. 그 중 국가지원과 관련된 법제를 검토한 결과, 크게 국고보조금(지방정부에서의 보조금 사업 관련) 9건, 국가 직접지원(재해를 입은 국민에게의 직접적인 지원) 11건, 국가 특별지원(특별한 재난을 대상으로 하

division	Main Content		
summary	<ul style="list-style-type: none"> Because it is difficult to regenerate disaster recovery significant damages by the Great East Japan Earthquake, support by one of the business plan submitting to revival region creating. Very Flexible system beyond the limits of existing grants operating is Tue large bulk of the business is required to revival region creating, To Effective promotion business of high Freedom, Support for all local burden, Executive elasticity by the Fund 		
Period business	<ul style="list-style-type: none"> The wide screen batch of hard work required to need the revival region creating of municipalities victims of an accident 	<ul style="list-style-type: none"> Secure housing Reconstruction of occupation 	<ul style="list-style-type: none"> The formation of city functions Organize of education environment
Effective promotion business	<ul style="list-style-type: none"> That conduct business in relation to the business Period business to independently or Subjective Hard / soft business requirements confrontation by use purpose of high freedom (Supporting rate of 80%, 35% upper limit of the period business expense) 	<ul style="list-style-type: none"> A revival regional Creating Initiative Business promotes new urban formation Propel town for local needs Playing lively area full of industry or tourism etc Victim assistance related to reconstruction of life about to revival region creating. Support to Producing of new life 	
Local burden	<ul style="list-style-type: none"> Period business and Effective promotion business is to promote Local burden is borne wholly State Shall bear to 50% of the Local Payments related to period business at government Local contribution is calculated by the total amount of local allocation tax allocation 		
Executive Elastic formalities simplification	<ul style="list-style-type: none"> Submitting to revival countries and revival Branch as a package to all revival grant business plan of municipality Streamline the process that Installation of fund/ grant / be carried forward / changing etc 		
Evidence	<ul style="list-style-type: none"> Great East Japan Earthquake Reconstruction Special Zones Act Great East Japan Earthquake reconstruction grant system, Summary, Fund Management Operational Regulations, Issuance tips 		

※ Source: Reconstruction agency(<http://www.reconstruction.go.jp/>)

Figure 6. Revival grant system

거나 특별한 지구를 대상으로 하는 국가지원) 2건, 국가 간접지원(재난지역의 농수산업, 소상공인, 문화·교육, NGO, 임대주택, 폐기물, 각종 보험 등에 관련한 간접적인 지원) 23건 등으로 분류하였으며 국가지원과 관련된 법령, 규칙, 보고서 등을 파악하였다.

현행 국가 지원 항목에 대한 내용 및 항목을 분석해 본 결과, 한국의 복구 및 지원에 관한 특징은 자연재해 및 사회·문화 등 사회 전반적인 부분에서 국가의 직·간접적인 지원이 이루어지고 있는 것으로 판단된다. 하지만 현행의 체계는 국가의 지원이 개인 혹은 지방자치단체를 통해 이루어지므로 여러 지방자치단체에 걸쳐 발생하는 대규모 복합피해에 대한 대비는 취약한 것으로 보인다. 지원항목의 경우, 자연재해, 특별재난지역, 사회적 재해로 구분되나, 관계부처별 지원항목 및 지원 내용이 법령별로 상이한 것으로 나타났다. 즉, 복합피

해에 관한 준비가 미흡한 것을 알 수 있으며, 재해 발생 시 체계화 된 국가지원체계의 발동이 어려울 것으로 예측된다.

우리나라의 국가지원체계는 신속한 피해조사와 복구비의 내사, 복구계획 수립 및 복구공사의 실시가 통일적 절차에 의해 진행되어 진다. 또한 우리나라의 기후적 특성과 주민의 정서로 인해 차년도 우기까지는 복구공사가 완료되어야 한다는 시간적 제약이 있어 재해 발생 조사에서 복구공사의 실시까지의 일련의 과정이 매우 단순화된 체계를 갖고 있다.

현재의 국가지원체계가 가지고 있는 문제점으로는 정확한 피해상황 조사를 통한 복구지원 계획이 정확히 책정되기 전에 대략적인 피해액만으로 복구예산이 짜여 진다는 점을 들 수 있으며, 이것이 우리나라 복구체계가 갖고 있는 문제의 시발점이 된다. 나아가 대규모

복합피해와 같이 여러 지자체에 걸쳐 발생하고 지자체의 자체 공공시설 복구능력 만으로는 조속한 지역사회 회복이 어려운 경우에는 지역사회 전반에 걸친 국가의 지원이 필수 불가결하다는 점을 확인할 수 있었다.

2. 한국의 재난복구 문제점과 개선 방향

대규모 복합피해에 관한 일본 정부 대응의 핵심은 기존 조직과 달리 재난관리 역량을 극대화 할 수 있는 신설조직의 설립과 안정적인 예산확보를 위한 세제개편 및 예산 프로그램의 운영, 법 제정의 중복과 남발을 막는 기본법 하의 특별법 유형화로 정리할 수 있다. 한국의 경우, 재난관련 법이 중복되어 운영되고 예산 확보 방안 등이 중앙정부에 의한 특별 지원 등으로 한정되어 있는 실정이다. 따라서 국가 지원항목 및 지원체계의 필수요소로 중앙정부의 전담조직 설립과 안정적 예산 확보를 위한 계획 수립, 법 제정 방안 등이 모색되어야 하며, 부가적으로 복구의 효과성을 높이기 위한 피해자 지원방안으로서 심리 케어 등이 요구된다.

우선적으로, 재난관리 전문조직으로서의 재난관리 컨트롤 타워의 설립이 필요하다. 우리나라의 현재 복구 지원체계는 중앙정부 중심의 신속복구 체제로 운영된다. 이는 긴급한 재난복구체제로 대규모 복합피해 발생 시 장기적이고 지역주민생활 전체를 아우르는 재난대책기구로는 부족함이 존재한다. 즉, 현 복구지원체계는 대규모 복합피해지역에 효과적인 대응이 어려울 것이다. 대규모 복합피해 관리 및 운영을 위한 전문조직은 상설조직의 신설 또는 기한제 조직의 신설이 제안될 수 있다. 그러나 불확실성이 높은 대규모 복합재난을 고려할 때, 업무의 효율성, 추진성, 계획성, 조직의 위상 등을 종합해보면, 국무총리실 산하의 기한제 조직의 신설이 합리적이라고 생각된다. 이는 조직의 권한이 증대되면서 부흥복구지원의 신속성이 확보 가능하며, 대규모 복합피해지역의 특징과 장점을 살린 업무 추진을 가능하게 할 수 있다. 또한 재난 대응의 체계화를 통해 타지역 재난 발생 시 조직연계 및 이동이 가능할 것이고, 상설조직에 비하여 조직 운영 및 유지비용이 절감된다

는 장점이 존재한다. 다만, 재건 이후의 지속적 관리의 문제와 책임성 및 법적 구속력 확보의 한계가 존재한다.

특히 대규모 복합 재난의 경우 전문학적인 비용의 재난복구비용과 인원이 동원되어야 하므로 충분한 재정적·전문적 능력을 보유하고 범부처적으로 협조를 요하는 만큼 법제화를 통한 안정적인 예산확보 등이 필수적이다. 대규모 복합피해 발생시 효율적인 복구, 중앙 및 지방정부의 원활한 협조, 법적 구속력, 신속한 지원을 위해서는 일본의 사례와 같이 특별법의 제정이 필요할 것으로 판단된다. 일본의 사례를 보면 동일본 대지진 부흥을 위하여 소득세 25년간 2.1% 증세, 법인세 세액의 10% 추가징수, 주민세 10년간 연간 1,000엔 인상 등의 증세계획을 수립하였으며, 국가 및 지자체의 세출삭감, 일본 우정국 주식판매 수입(4조엔), 결정 잉여금 등의 추가재원을 확보하였다. 대규모 복합피해 발생 시 피해지역의 재건을 위한 예산은 100조원 이상으로 추정되는 상황(동일본 대진의 경우 200조원 이상)에서 연평균 10조원 안팎의 예산을 확보할 필요성이 존재한다. 그러나 한정된 정부예산 속에서 10조원 이상의 예산 확보는 쉽지 않다. 따라서 대규모 복합피해 발생시 피해 발생연도에는 추가경정예산의 편성을 통하여 긴급재건예산을 확보하여 지원하고 피해 발생 다음연도부터 예산편성을 통해 원활한 지원이 가능하도록 해야 할 것이다.

피해 발생연도에는 한은잉여금, 세계잉여금 및 국채 발행 등의 재원마련 방법을 통하여 재건지원을 하도록 계획하였으며, 다음연도부터는 피해지역 재건을 위해 정부예산 편성시 소득세, 법인세, 주민세 등의 정부세입의 비중이 높은 세제의 증세를 통하여 재원마련이 필요할 것으로 판단된다. 또한 추가적으로 부족한 재원은 국채발행 등의 방안을 통해 마련되어야 할 것으로 사료된다. 세제의 증세 및 추가재원 마련의 경우, 정부의 세제 개편안을 통하여 개정되어야 하는 사항으로 대규모 복합피해 발생시 재건에 필요한 비용 및 재원 마련 방안을 면밀한 검토를 통하여 마련되어야 한다. 이를 위하여 재건특별지역의 재건교부금 제도의 신설이 필요하다.

V. 결론 및 함의

본 연구는 대규모 복합피해 발생에 대한 보다 효율적인 도시 기능 재설계를 위한 정부의 재난 복구 방향성을 검토하고 한국 재난복구 전략을 위한 정책적 제언을 제시하고자 하였다. 이를 위하여 2011년 일본의 동일본대지진을 대상으로 일본정부의 복구 및 부흥전략 등을 집중적으로 분석하였다.

동일본대지진에 대한 일본의 국가지원체계에 대한 분석결과, 대규모 재해 발생시 중앙정부는 전문전담조직 신설, 부흥 가이드라인 제시, 예산집행의 역할을 수행하며, 지자체 부흥조직은 부흥 가이드라인에 따른 계획 수립, 예산집행 및 현장중심의 사회전반에 대한 복구계획 추진 등의 역할을 수행하고 있는 것으로 분석되었다. 또한, 동일본대지진에 대한 특별법안의 입안을 유형화 하는 등 체계적인 지원시스템을 구축하여 부흥계획이 원활하게 진행될 수 있도록 하고 있다.

우리나라의 경우 대규모 복합피해가 발생한 이력이 없는 만큼 유례없는 대규모 복합 재해의 발생시 정부의 대처능력 부족과 법 제도의 한계로 인한 국가대응전략의 혼란이 예상된다. 전 세계적으로도 유례없었던 동일본 대지진의 복구체계 및 정부의 역할에 대한 분석을 실시하였다는 점에서 단일 사례이지만 복구의 방향성을 제시할 수 있다는 점에서 기존 연구를 보완하고 차별성을 지니고 실천적이고 정책적인 함의를 통해 기여할 수 있다. 또한 재난관리에 있어서 핵심적 요인을 조직, 예산, 법체제로 명확하게 제시 한 바 향후 재난관리 조직 및 운영의 가이드라인을 제시하고 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

그러나 여전히 일본에서 발생했던 하나의 재난 사례를 바탕으로 미래의 위험을 논의하였다는 점은 분석의 한계로 남는다. 이를 위하여 향후 후속연구에서는 일본 뿐 아니라 다른 국가에서 발생한 대규모 복합 재난의 대응을 분석하여 국내의 시사점 도출이 필요하다. 다만 일본의 동일본대지진 이후 기존의 재난관리체제의 문제점을 인식하고 종합적 관리체계를 구축하였다는 평

가를 받는다는 점에서(Lee, *et. al.*, 2016) 이를 분석하는 것은 국내의 재난대비에 시사하는 바가 크다.

이해관계자의 참여가 부족한 상태에서 중앙정부 중심의 복구시스템과 당해연도 복구라는 불가능한 미션, 안정적인 예산 확보가 안 되는 등의 문제점을 인식하고 보다 효과적인 대응을 위한 국가지원체계 전략 수립을 서둘러야 할 것이다.

감사의 글

본 연구는 정부(국민안전처)의 재원으로 재난안전기술개발사업단의 지원을 받아 수행된 연구임[MPSS-자연-2014-73].

References

- Ahn, Soen Bok, *et. al.* 2008. A Study on Comprehensive Restoration Techniques of District Unit in Complex Damaged Area. *Proceedings of Civil Expo 2008*. 2008(10): 2858-2861.
- Albala-Bertrand, J. M. 1993. *Political Economy of Large Natural Disasters: With Special Reference to Developing Countries*. Oxford: Clarendon Press.
- An, Shanfu, *et. al.* 2008. A Study on Comprehensive Restoration Techniques of District Unit in Complex Damaged Area. *Proceedings of Conference of Korean Society of Civil Engineers*. 2008(10): 2858-2861.
- Andrew, C. and M. Goldsmith. 1998. From Local Government to Local Governance - and Beyond? *International Political Science Review*. 19(2): 101-117.
- Birkland, T. A. 2006. *Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrophic Events*. Georgetown University Press.
- Boin, A., M. Ekengren, and M. Rhinard. 2006. Protecting the Union: Analysing an Emerging Policy Space. *Journal of European Integration*. 28(5): 405-421.
- Cho, Nam Hong and Won Ho Chai. 2008. Building the Governance System for the Effective Disaster Management of Local Government: Focusing Buchon City. *Korean Policy Sciences Review*. 12(4): 227-254.

- Choi, Hee Chun. 2010. An Study of Existing Assumptions of Disaster Management Phases: With Comparing over Response and Recovery Phase. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 6(1): 201-218.
- Choi, Soen Hwa and Shin Hoe Ku. 2010. *Analysis of the Disaster Map's Present Condition and Invigoration of Its Utilization*. National Disaster Management Institute.
- Choi, Sung Wook and Jae Yeol Yee. 2006. Exploring Safety and Risk Governance: A Case Study on the Risk Issue Related to Yeosu National Industrial Complex. *The Korean Association for Local Government Studies*. 10(4): 237-259.
- Comfort, Louis K. 1985. Integrating Organization Action in Emergency Management: Strategies for Change. *Public Administration Review*. 45: 155-164.
- Comfort, Louis K., M. Hauskrecht, and J. S. Lin. 2005. Dynamic Network: Modeling Change in Environments Exposed to Risk. *Proceedings of Annual Research Conference of Public Management Research Association, Los Angeles, California*. 576-585.
- Eom, Young Ho, Suk Jin Jang, and Sung Yeol Choi. 2016. A Study on Activation Plan of Professional Manpower in a Business Continuity Management System(BCMS). *Crisisonomy*. 12(8): 1-14.
- Jang, In Bong. 2002. A Study on the Development Plan of Local Disaster Management System in Korea. *Social Science Study(Anyang University)*. 9: 193-223.
- Kang, Sang Jun. 2015. Direction of Secondary Damage Management due to Large-scale Disaster. *Planning and Policy*. 406: 26-31.
- Kang, Uk, Jun Seok Park, and Jun Tack Jo. 2015. Innovation and Improvement of National Emergency Management System in Korea: Focused on All-Hazard Approach. *Korean Security Science Review*. 43: 7-35.
- Kickert, W. 1997. Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American Managerialism. *Public Administration*. 75: 731-752.
- Kim, Dong Wook. 2003. Disaster Emergency Management System Redesigning Plan. *Citizens Coalition for Better Government*. 1-15.
- Kim, Gye Jo. 2014. *New National Disaster Management System*. 2014 Policy Debate to Strengthen Disaster Safety Capacity. K-water.
- Kim, Joong Yang. 2004. Daegu Subway Tragedy and Disaster Management Plan. *KIPA FOCUS*. 2004(1/2): 38-86.
- Kim, Tae Yun. 2003. Search of National Disaster Emergency Management System in South Korea. *Citizens Coalition for Better Government*. 16-41.
- Kim, Young Soo. 1992. *Establishment of Administrative System for National Disaster*. Korea Research Institution for Local Administration.
- Kwon, Gun Ju. 2005. Improving Inspection of Specific Civil Management Organization of Local Government: Focusing on the Case of Samcheok City. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 1(2): 79-92.
- Lee, Chang Won, Je Sang Kang, and Won Hee Lee. 2003. *A Study on Reorganization Plan of National Disaster Management Organization*. The Korean Association for Public Administration. 1-37.
- Lee, Dong Kyu and Youn Kyoung Min. 2016. An Exploratory Study on Saliency of Policy Failure in Large-Scale Disaster: Focused on Analysis on the News of Natural • Social Disaster. *The Korean Association for Local Government Studies*. 19(4): 119-142.
- Lee, Ho Sang. 2012. A Study on Regional Reconstruction Strategy and Urban System's Change after the Great East Japan Earthquake: Focused on Miyagi in Tohoku Region. *The Korea Spatial Planning Review*. 74: 265-281.
- Lee, Jae Eun and Gi Geun Yang. 2004. Enhancing the Disaster Management Effectiveness. *Modern Society and Public Administration*. 14(3): 53-81.
- Lee, Jae Eun. 2000. Crisis Management Policy Effectiveness and the Implementation Structure Approach. *Korean Policy Studies Review*. 9(1): 51-77.
- Lee, Jae Eun. 2004. Development of Disaster Management and Critical Infrastructure Protection. *The Korea Policy Journal*. 4: 77-90.
- Lee, Ju Ho and Jeong Hwan Bae. 2013. An Exploratory Study on the Disaster Reconstruction Policy after Great East Japan Earthquake. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 9: 85-100.

- Lee, Ju Ho. 2016. Improving the Critical Infrastructure Protection against Catastrophic Disasters: Case of the U.S. National Infrastructure Protection Plan. *Crisisonomy*. 12(6). 1-14.
- Lee, Myung Suk, Soo Gil Oh, Jae Hyun Hae, and Se Jin Yang. 2008. Analyzing Governance of Emergency Response: With Emphasis on Civil Volunteer Networks. *Korean Policy Studies Review*. 17(3): 163-188.
- Lee, Sang Yoon. 2011. *A Regal Research on Disaster Relief*. Seoul: Korea Legislation Research Institute.
- Lee, Sun Hyang. 2016. Complex Disasters and Social Conflict in South Korea. *The 'Sacrificial System' and Process of Social Cleavage*. 19(2): 37-61.
- Lynn, Jr. L., C. Heinrich, and C. Hill. 2001. *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*. Washington. D.C.: Georgetown University Press.
- Namkoong, Keun. 1995. Comparative Study on Disaster Management System: The Cases of the USA and Korea. *Korean Public Administration Review*. 29(3): 957-979.
- Oliver-Smith, Anthony and S. M. Hoffman. 1999. *The Angry Earth: Disaster in Anthropological Perspective*. New York: Routledge.
- Park, Sung Hyun, Soda Osamu, and Seung Young Cho. 2011. Measuring and Identifying on the Disaster Areas of Great East Japan Earthquake Using Index of Multiple Recovery Self-reliance. *The Journal of Korean Society of Cadastre*. 27(1): 47-63.
- Pickett, John H. and Barbara A. Block. 1991. Emergency Management: Principles and Practice for Local Government. In Thomas, E. Drabek and Gerard J. Hoetmer(eds.). *Day-to-Day Management*. Washington, DC: International City Management Association.
- Quarantelli, E. L., P. Lagadec, and A. Boin. 2007. A Heuristic Approach to Future Disasters and Crises: New, Old, and In-Between Types. In Rodríguez, H., E. L. Quarantelli, and R. R. Dynes. *Handbooks of Disaster Research*. Springer US.
- Rhodes, R. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Bristol, PA: Open University Press.
- Rosenau, J. 1992. Governance, Order, and Changes in World Politics. In Rosenau, J. and E. Czempiel(eds.). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press.
- Ryu, Sang Il. 2008. Network Analysis of the Disaster Response Systems in Local Government. *Journal of Local Government Studies*. 20(1): 53-70.
- Shim, Jae Hyun. 2009. Review of the Natural Disaster Recovery. *The Gyeongnam Development*. 104: 45-54.
- Stoker, G. 1998. Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*. 50(1): 17-28.
- Yama, Yosiyuki. 2012. What Is 'Symbolic Revival'? *The Japanese Studies*. 8: 63-81.
- Yang, Gi Geun. 2004. A Case Study on Organizational Learning of Disaster Management: Focused on World Trade Center Collapse and Daegu City Subway Fire. *Korean Public Administration Review*. 38(6): 47-70.
- Yoo, Eun Ji and Young Ho Eom. 2017. What Is to Determine the Local Government's Disaster Management? *The Korean Journal of Local Government Studies*. 20(4): 89-113.
- 内閣府. 2014. 災害復興対策事例集.
- 復興庁. 2011. 東日本大震災復興特別区域法資料.

Korean References Translated from the English

- 강상준. 2015. 초대형 재해로 인한 2차 피해 관리방향. 국토. 406: 26-31.
- 강욱, 박준석, 조준택. 2015. 국가 재난관리 체계의 혁신과 발전 방향: 모든 위험 접근법을 중심으로. 한국경호경비학회지. 43: 7-35.
- 국가법령정보센터 홈페이지. <http://www.law.go.kr/>
- 권건주. 2005. 지방정부 재난관리조직의 효율화 방안: 삼척시 사례를 중심으로. 한국위기관리논집. 1(2): 79-92.
- 김계조. 2014. 새로운 국가재난관리시스템 구축·운영방안. 2014년 재난 안전 역량강화를 위한 정책토론회. K-water.
- 김동욱. 2003. 국가재해재난 관리체계 재정립 방안: 재해재난 관리체계 재정립 방안. 행정개혁시민연합. 1-15.
- 김영수. 1992. 국가 재난대비 행정체제의 구축방안. 한국지방행정연구원.
- 김중양. 2004. 대구지하철 참사수습과 재난관리대책. KIPA 행정포커스. 2004(1/2): 38-86.
- 김태윤. 2003. 우리나라의 국가재해관리체계의 모색. 재해재난 관리체계 재정립 방안. 행정개혁시민연합. 16-41.

- 남궁근. 1995. 재해관리 행정체제의 국가간 비교연구: 미국과 한국의 사례를 중심으로. *한국행정학보*. 29(3): 957-979.
- 류상일. 2008. 지방자치단체의 재난대응 네트워크 분석. *한국지방자치학회보*. 20(1): 53-70.
- 박성현, 소다 오사무, 최승영. 2011. 복합복구자립지수를 활용한 동일본대지진 피해지역의 평가와 특징. *한국지적학회지*. 27(1): 47-63.
- 법제처 홈페이지. <http://www.moleg.go.kr/>
- 심재현. 2009. 자연재해 복구정책의 재조명. *경남발전연구원*. 104: 45-54.
- 안석복 외. 2008. 복합피해지역 지구단위 종합복구기법 도입방안. *대한토목학회 학술대회*. 2008(10): 2858-2861.
- 야마 요시유키. 2012. '상징적 부흥'이란 무엇인가. *일본연구*. 8: 63-81.
- 양기근. 2004. 재난관리의 조직학습 사례연구: 세계무역센터 붕괴와 대구지하철 화재를 중심으로. *한국행정학보*. 38(6): 47-70.
- 엄영호, 장석진, 최성열. 2016. 재해경감활동관리체계 전문인력 활성화 방안에 관한 연구. *Crisisonomy*. 12(8): 1-14.
- 유은지, 엄영호. 2017. 지방정부간 재난관리의 차이는 왜 발생하는가?: 지방정부 재난관리기금을 중심으로. *지방정부연구*. 20(4): 89-113.
- 이동규, 민연경. 2016. 대규모 재난의 정책실패 현저성에 관한 탐색적 연구: 자연·사회재난의 언론보도를 중심으로. *지방정부연구*. 19(4): 119-142.
- 이명석, 오수길, 배재현, 양세진. 2008. 재난대응 거버넌스 분석: 민간자원봉사네트워크를 중심으로. *한국정책학회보*. 17(3): 163-188.
- 이상윤. 2011. 재해복구 관련법제 개선방안 연구. 서울: 한국법제연구원.
- 이선희. 2016. 복합재난과 사회갈등: 한국의 희생시스템과 사회균열 과정을 중심으로. *담론*. 201. 19(2): 37-61.
- 이재은, 양기근. 2004. 재난관리의 효과성 제고방안. *시민참여와 거버넌스. 현대사회와 행정*. 14(3): 53-81.
- 이재은. 2000. 위기관리정책 효과성 제고와 집행구조 접근법. *한국정책학회보*. 9(1): 51-77.
- 이재은. 2004. 재난관리와 국가핵심기반 보호체계 구축방안. *한국정책논집*. 4: 77-90.
- 이주호, 배정환. 2013. 동일본 대지진 이후 일본재해부흥정책 변화에 대한 탐색적 고찰. *한국위기관리논집*. 9(9): 85-100.
- 이주호. 2016. 대규모 재난에 대비한 사회기반시설(SOC)보호체계 발전방안: 미국의 국가기반시설 보호체계를 중심으로. *Crisisonomy*. 12(6): 1-14.
- 이창원, 강제상, 이원희. 2003. 국가 재해재난 관리조직의 개편방안에 관한 연구. *한국행정학회 특별기획세미나 발표논문*. 1-37.
- 이호상. 2012. 동일본대진재로 인한 도시시스템 변화와 지역부흥전략에 관한 연구: 도호쿠지방 미야기현을 중심으로. *국토연구*. 74: 265-281.
- 일본 내각부 홈페이지. <http://www.cao.go.jp/>
- 일본 부흥청 홈페이지. <http://www.reconstruction.go.jp/>
- 장인봉. 2002. 한국 지방재난관리체제의 발전방안에 관한 연구: 주요 선진국의 벤치마킹을 중심으로. *사회과학연구*. 9: 193-223.
- 조남홍, 채원호. 2008. 지방정부 재난관리 거버넌스 구축 연구: 부천시를 중심으로. *한국정책과학학회보*. 12(4): 227-254.
- 최선희, 구신희. 2010. 재해지도 현황분석 및 활성화방안. 국립재난안전연구원.
- 최성욱, 이재열. 2006. 지역사회와 위험 거버넌스 구축: 여수국가산업단지 사례를 중심으로. *지방정부연구*. 10(4): 237-259.
- 최희천. 2010. 재난관리 단계의 기존인식에 대한 비판적 고찰: 대응단계와 복구단계의 비교를 중심으로. *한국위기관리논집*. 6(1): 201-218.

Received: Jul. 12, 2017 / Revised: Aug. 8, 2017 / Accepted: Aug. 14, 2017

한국의 대규모 복합피해 재난복구를 위한 방향성 연구

– 동일본대지진 이후 일본의 복구 전략을 중심으로 –

국문초록 본 연구는 대규모 복합피해 발생에 대한 보다 효율적인 도시 기능 재설계를 위한 정부의 재난 복구 방향성을 검토하고 한국 재난복구 전략을 위한 정책적 제언을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 2011년 일본의 동일본대지진을 대상으로 일본정부의 복구 및 부흥전략 등을 집중적으로 분석하였다. 대규모 복합피해에 관한 일본 정부 대응의 핵심은 기존 조직과 달리 재난관리역량을 극대화 할 수 있는 신설조직의 설립과 안정적인 예산확보를 위한 세제개편 및 예산 프로그램의 운영, 법 제정의 중복과 남발을 막는 기본법 하의 특별법 유형화로 정리할 수 있다. 한국의 경우, 재난관련 법이 중복 및 유형화 되어 있지 않으며 예산 확보 방안 등이 중앙정부에 의한 특별 지원 등으로 한정되어 있는 실정이다. 따라서 국가 지원항목 및 지원체계의 필수요소로 전담조직 설립과 안정적인 예산 확보를 위한 계획 수립, 법 제정 방안 등 기본적인 사항부터 재점검이 필요하다.

주제어 : 대규모 복합피해, 동일본대지진, 재난복구, 도시 재설계

Profiles **Young Ho Eom** : He is Ph.D. Candidate in the Department of Public Administration, Yonsei University. His research focuses on organizational institutionalism, international development and cooperation, and local government studies. His journal publications have appeared in Journal of International Development, Korean Journal of Public Administration, Public Policy Review(samkuri05@naver.com).

Kwang Ho Eom : He is a master graduate in the Department of Civil Engineering, The University of Seoul. He is the researcher of the DPSI(Disaster Prevention Safety Institute, Inc. His research focuses on Urban flooding, City disaster and Disaster prevention(eomkh83@gmail.com).

Seung Hye Han : She is Ph.D. student in the Department of Public Administration, Yonsei University. Her research focuses on Information Transparency, and Alternative Regulation Policy. Her journal publication has appered in Korean Public Administration Review(shye4055@gmail.com).

Sung Yeol Choi : He is Ph.D. graduate in the Department of Civil Engineering, Yonsei University. He is the CEO of the DPSI(Disaster Prevention Safety Institute). His research focuses on Urban flooding, City disaster and Disaster prevention(sixbong777@gmail.com).