



발/표/자/료/집

3개 기관 공동 학술회의

동일본 대재난과 일본의 진로

장 소

국회입법조사처 대회의실
(국회도서관 421호)

주 최

한일의원연맹/국회입법조사처/현대일본학회

2011. 6. 10.

FRI. PM 1:00

현대일본학회/국회입법조사처/한일의원연맹 공동주최 학술회의 동일본 대재난과 일본의 진로

- 장소: 국회입법조사처 대회의실(국회도서관 421호)
- 일시: 2011년 6월 10일(금) 13:00~
- 13:00-13:30 등 록
- 13:30-14:00 개회식
 - 개회사: 김기석(현대일본학회 회장)
 - 환영사: 심지연(국회입법조사처장)
 - 축 사: 이상득(한일의원연맹 회장)
- 14:00-15:15 제1세션: 동일본 대재난의 정치경제
 - 사회: 윤정석(한국의회발전연구회 이사장)
 - 주제발제(각 10분)
 - ① 대재난과 위기관리, 정치 리더십의 역할(양기웅, 한림대)
 - ② 대재난의 국제정치와 한일관계(이원덕, 국민대)
 - ③ 대재난과 일본의 시민사회(정미애, 국민대일본학연구소)
 - 토론(각 5분): 양기호(성공회대), 김준섭(국방대), 신정화(동서대)
- 15:15-15:30 휴 식
- 15:30-16:45 제2세션: 동일본 대재난과 새로운 일본의 모색
 - 사회: 이정복(서울대 명예교수)
 - 주제발제(각 10분)
 - ④ 대재난과 동아시아 경제협력의 향방(김도형, 동서대 객원교수)
 - ⑤ 원자력 안전 확보와 국제협력의 거버넌스(전진호, 광운대)
 - ⑥ 한일 재난방송 시스템 비교(문연주, 방송통신심의위원회)
 - 토론(각 5분): 마키노 요시히로[牧野愛博](아사히신문),
김웅희(인하대), 이유진(숙명여대), 윤경민(YTN)
- 16:45-17:45 종합토론
 - 진행: 김영작(국민대 명예교수)
 - 종합토론:
전여옥(한나라당의원), 강창일(민주당의원), 최은봉(이화여대),
김기석(강원대), 나가히사 도시오[永久寿夫](PHP연구소)

개 회 사

꽃의 향연을 뒤로 하고 어느덧 초록의 무성함과 함께 여름이 성큼 다가왔습니다. 초하를 맞이하면서 한일의원연맹, 국회입법조사처, 현대일본학회가 공동으로 학술회의를 주최하게 되어 매우 영광으로 생각합니다.

금번 학술회의의 주제는 “동일본 대재난과 일본의 진로”입니다. 발생 이후 3개월이 경과한 동일본 대지진과 후쿠시마 원전사태는 재난의 규모나 심각성 그리고 중첩성 때문에 일본사회에 심대한 타격을 입혔으며, 전후 일본사회를 지탱하던 중요한 가치 및 제도들에 대해서도 근본적인 문제를 제기하고 있습니다.

금번 학술회의는 이번 사태가 향후 일본사회의 패러다임 변화와 연계될 가능성이 있다는 인식을 토대로 그 현황, 그에 대한 일본의 대응, 그 과정에서 의 문제점 및 그것이 향후 일본사회에 미칠 영향 등을 정치·경제·사회문화의 전반적인 분야에서 체계적으로 분석하고, 나아가 한국 사회, 한일관계 및 국제정치경제에의 함의 등을 찾아보는 자리가 될 것입니다.

애정과 관심으로 참석하셔서 격려해 주심을 감사드리며 고견을 들려주시기를 삼가 부탁드립니다. 바쁘신 가운데에도 이 자리에 참석해 주신 귀빈 여러분, 그리고 발표자, 사회자 및 토론자 선생님들께 다시 한번 감사드리며 인사말씀을 대신합니다.

감사합니다.

2011년 6월 10일

현대일본학회회장 김 기 석

환영사

안녕하십니까?

국회입법조사처장 심지연입니다.

오늘 ‘한일의원연맹’과 현대일본학회, 그리고 국회입법조사처가 공동으로 ‘동일본 대재난과 일본의 진로’라는 주제로 세미나를 개최하게 된 것을 대단히 뜻깊게 생각합니다.

오늘의 세미나는 최근 일본이 겪은 자연재해와 뒤이은 원자력발전소 방사능 유출 등으로 인해 발생한 일련의 사태들이 일본 사회 뿐만 아니라, 한국을 비롯한 주변국들과 국제사회에 커다란 영향을 미치고 있다는 문제의식에서 준비되었습니다.

지구촌 안전을 위협하는 자연재해를 비롯한 각종 위협에 대응하기 위해서는 개별국가 수준의 위기관리에서 벗어나, 지역 및 국제 수준에서의 협력을 강화할 필요가 있습니다.

얼마 전 개최되었던 G20 국회의장회의에서도 지구촌의 안전이 주된 이슈였던 점을 감안하면, 일본의 재난과 그에 대한 대응은 우리에게도 많은 시사점을 줄 것이라고 생각합니다.

이러한 측면에서 동일본 대재난에 대한 일본의 대응과 극복과정 뿐만 아니라, 대재난이 일본의 정치·경제·사회에 미친 영향에 대한 면밀한 분석은 한국사회에도 많은 교훈을 줄 것으로 봅니다.

이 자리를 빌어 세미나를 공동 개최해 주신 ‘한일의원연맹’의 이상득 회장님과 현대일본학회의 김기석 회장님께 심심한 감사의 말씀을 드립니다.

잘 아시다시피 한일의원연맹의 이상득 회장님께서서는 오랫동안 정치현장에서 한일의원간의 두터운 교류와 협력을 주도해오셨습니다. 의원의교의 중요성이 어느 때보다 강조되는 이 시기에 이상득 회장님을 비롯

한 한일의원연맹의 보다 큰 역할을 기대해 봅니다.

또한 바쁘신 와중에도 기꺼이 토론을 맡아주신 전여옥 의원님과 강창일 의원님께도 감사드립니다.

두 분은 자타가 공인하는 일본문제 전문가로 그동안 한일관계 발전에 크게 기여해 왔습니다.

아울러 오늘의 세미나에 사회와 발표, 토론을 맡으신 교수님들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 참석하신 선생님들께서는 현대일본학회에서 오랫동안 일본 연구를 해 오신 최고의 권위자들이십니다.

이처럼 정계와 학계의 대표적인 전문가들께서 참여하셨기 때문에, 오늘의 이 자리에서 일본이 직면한 대재난과 그 시사점에 대해 충분한 논의가 이루어질 것으로 기대합니다.

끝으로 세미나에 참석하기 위하여 귀중한 시간을 내주신 모든 분들께 다시 한번 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2011년 6월 10일

국회입법조사처장 심지연

한일의원연맹, 국회입법조사처, 현대일본학회 공동주최 세미나
(2011. 6. 10(금). 13:30. 입법조사처 대회의실)

축 사

오늘 “동일본 대재난과 일본의 진로” 라는 제목으로 세미나를 개최하게 된 것을 진심으로 축하드리며, 행사를 주관하신 국회입법조사처 심지연 처장과 현대일본학회 김기석 회장께 감사드립니다.

아울러 바쁘신 가운데에도 불구하고 귀한 시간을 내주신 국회의원, 학자, 언론인 여러분께 심심한 감사의 말씀을 드립니다.

지난 3월 11일 유래없는 동일본 대지진피해는 일본 뿐 아니라 전세계의 불행으로써 특히, 이웃인 우리에게는 너무나 가슴아픈 재앙이었습니다.

우리 한일의원연맹도 성금을 모아 전달하였습시다만, 우리 국민들의 일본을 돕기위한 자발적 참여는 전세계를 감동시켰습니다.

21세기 중심지역인 동북아에서 특히 한일 양국은 세계질서를 이끄는 중심축이 된지 오래입니다.

따라서 양국 간의 협력과 컨센서스 형성은 향후 지역질서와 세계질서에도 많은 영향을 미칠 수 있을 것이라고 생각합니다.

이러한 측면에서 동일본 대지진 피해에 대해 우리가 보여준 관심과 성원은 향후 양국관계발전의 큰 전기가 될 것으로 보이며, 이러한 시기에 동일본의 대재난과 일본의 진로에 대해 함께 논의하는 자리를 갖게 된 것은 매우 시의적절한 것이라고 생각합니다

특히 한일 간의 문제에, 최고의 전문성과 식견을 갖고 계신 여러분들

께서 한자리에 모여 폭넓고 수준 높은 토론을 통해 한일관계의 변화와 발전을 모색한다는 점에서 큰 성과가 기대됩니다.

오늘 학술회의의 성과는 학문적 의미뿐만 아니라 우리 한일의원연맹의 향후 활동에도 많은 시사점을 줄 것으로 믿고 있습니다.

일의원연맹이 보다 밝은 한일관계를 열어갈 수 있도록 학계와 언론계 전문가 여러분들의 관심과 조언을 부탁드립니다.

끝으로 바쁘신 가운데서도 발제와 토론에 참여해 주신 전문가 여러분께 거듭 감사의 인사를 드리며, 행사 준비를 위해 애써주신 관계자 여러분의 노고에 치하의 인사를 드립니다.

감사합니다.

한일의원연맹 회장
이 상 득

대재난과 위기관리, 그리고 정치 리더십의 역할

양기웅 (한림대)

3월 11일 발생한 동일본 대지진-쓰나미-원전사고는 말 그대로 '대재앙'이다. 이는 일본 역사상 최대의 재난이며 앞으로 일본의 정치, 경제, 대외관계는 물론 한일관계와 국제사회에도 큰 충격과 영향을 미칠 것이다.

1854년 11월 11일 에도 지역에서 발생한 안세이(安政) 대지진은 러시아 푸차친 사절단의 함선을 좌초시키고 1853년 페리 제독 내항 이후 개국을 추진하던 막부와 제번의 근대화를 촉진시키는 계기가 되었다고 한다. 이 지진의 진도는 6.9로 추정된다.

1923년 9월 1일 도쿄지역에서 관동대지진이 발생했다. 사망자 9만 1천명, 실종자 1만3천명, 부상자 10만4천명, 도쿄 가옥 피해 68만채 그리고 무고한 중국인 700명과 조선인 6천명 이상이 학살되었다. 이 지진의 피해는 당시 일본 GDP를 전년 대비 약 4%(6억엔) 감소시켰고 회복까지 2년이 걸렸다. 이 대지진 이후 경제불황, 서민 빈곤화 상황에서 군부가 영미 중심의 국제질서에 도전, 국제연맹에서 탈퇴하고(1933), 워싱턴 및 런던 군축회의를 이탈하였다(1934-36). 최고 진도 7.8을 기록했는데 이번 동일본 대지진(진도 9.0)의 1/30 정도의 강도라고 한다.

그러면 이번의 대재앙 이후 일본과 국제사회는 어떻게 변화할 것인가? 첫째, 국제 에너지 질서와 정치가 변화할 것이다. 아사히 신문의 보도에 따르면 향후 일본은 14개의 원자력 발전소 신설 혹은 증설 계획을 보류하거나 연기할 전망이라고 하고, 미국과 중국 또한 기존의 원자력 발전소 증설계획을 재검토하기 시작했다고 한다. 이렇게 되면 국제 에너지 시장에서 대체 에너지에 대한 수요는 폭증할 것이다. 이미 천연가스 가격은 10% 올랐고 천연가스 최대 매장국인 러시아, 이란 등의 국제적 영향력 증대가 점쳐지고 있다. 이번 원전 사고로 석유와 천연가스를 둘러싼 국제정치경제는 더욱 복잡해지고 가열될 것이다.

둘째, 미일동맹은 강화될 것이다. 미국정부는 이번 대지진 직후부터 대규모 지원을 아끼지 않았다. 3월 12일 150명의 수색구조팀을 파견했고 도모다치 작전이라는 이름으로 주일미군, 항공모함 등 함정 20여척, 항공기 140기, 무인정찰기 등 다양한 지원을 전개했다. 이 대재앙은 일본인으로 하여금 대미관계 공고화의 필요성을 더욱 강하게 느끼게 만들 것이다.

셋째, 그러나 한일관계는 정체되거나 더욱 어려워질 것이다. 이번 대지진-쓰나미 사태에서

보여준 일본 시민들의 성숙한 질서의식은 '인류정신의 진보'라는 국제적 찬사까지 받고 있다. 하지만 일본 시민의 질서 의식 못지않게 관동대지진과 조선인학살의 정치적 기억을 가지고 있는 한국시민들이 보여준 선린과 인류애적 사랑 또한 진정한 '인류정신의 진보'라고 평가되어야 마땅하다. 낙관적인 사람들은 갈등과 마찰의 한일관계가 이번 사태를 계기로 새로운 선린의 관계로 발전할 것이라고 희망을 말한다. 하지만 현실의 한일관계에는 봄이 오기에는 아직 겨울이 길다는 느낌이 든다. 이번 사태로 일본사회는 대외관계에서 더욱 배타적이면서 소극적인 사회로 변할 수도 있다. 이렇게 될 경우 한일관계에서 역사문제나 영토 문제를 타협하거나 양보할 수 있는 정치적 공간은 더욱 좁아질 것이다.

그런데 이번 재난을 위기관리, 정치 리더십의 관점에서 바라보면 여러 가지 의문들이 떠오른다. 그 첫 번째 의문은 이재민 문제와 관련이 있다. 세계 3위의 경제대국 일본에서 상당 기간 동안 왜 그토록 많은 이재민이 추위와 배고픔 그리고 의약품 부족으로 고통을 받았는가? 이재민들의 고난의 행렬은 위기 발생 2주가 지나도록 계속되고 있었는데 왜 일본 정부는 세계에서 가장 많은 석유 비축량과 물자를 가지고 있으면서도 자위대의 헬기나 수송함으로 이를 신속하게 수송하지 않는가?

두 번째 의문은 핵 위기 대응과 관련이 있다. 일본 정부의 대응은 왜 이렇게 무기력해 보이는가? 3월 11일 발생한 후쿠시마 핵 위기는 아직도 계속되고 있고 초기 상당 기간 동안 동맹국들조차도 자국민을 일본에서 철수시켰고 지금도 전 세계가 방사능 공포를 느끼고 있다. 원전을 운용하고 있는 도쿄전력은 원자로의 온도를 낮추기 위한 바닷물 주입 결정을 미루다가 초기의 수습 시점을 놓쳐버렸다. 정부 관료 조직들의 움직임도 둔하기 그지없다. 총리도 원전 폭발이 발생한 후 1시간이 지나도록 보고를 받지 못했고, 자위대는 원자로 4곳이 손상된 지난 16일까지 냉각 작업에 참여하지 않았다.

이 의문들의 해답을 일본의 과도하게 매뉴얼화된 관료제에서 찾는 사람들이 많다. 매뉴얼에 벗어나는 상황이 발생하면 일본의 관료제는 상황 대응을 제대로 하지 못하기 때문에 이런 사태가 발생했다고 한다.

하지만 사태의 본질은 더 깊은 곳에 있어 보인다. 만약 매뉴얼이 문제라면 위기 상황에서 매뉴얼을 변경하면 된다. 진짜 문제는 매뉴얼을 쉽게 변경하지 못하는 정책결정 시스템이다. 이른바 '품의제'(bottom-up system)가 문제인 것이다. 품의제란 정부 혹은 기업 관료제의 말단에서 기안된 결재서류가 밑에서부터 계통적 조직 구조를 따라서 순차적으로 상급자에게 회람되어 최종 결재권자에게 도달되는 일본식 의사결정 방식이다. 가령 일본 정부 부처의 정책은 기안된 결재서가 계원, 계장, 과장보좌, 과장, 부장, 국장, 사무차관, 정무차관, 대신으로 이어지는 내부결재 계통을 따라 회람되면서 점진적으로 결정된다.

품의제에는 말단 조직이 권한과 책임을 공유한다는 장점도 있다. 후쿠시마 원전 현장에서 한 팀장이 목숨을 걸고 폭발을 막았고 퇴직을 앞 둔 기술자, 중간관리자들이 현대판 사무라 이라고 칭송 받으면서 현장을 문자 그대로 '사수'하고 있는 것도, 말단과 중간관리들이 '열사 봉공'과 '살신성인'의 의연한 자세를 보여주는 것도 품의제에 기반을 둔 일본 관료제의 무서운 힘이다.

하지만 품의제에는 결정적인 단점이 있다. 위기상황이 닥치면 신속한 의사결정을 할 수 없고 최고 의사결정자의 얼굴이 잘 보이지 않는다는 것이다. 비꼬기 좋아하는 사람들은 지금 일본 관료들은 '아주 열심히 책상 위에서 문서를 기안하고 있을 것'이라고 말한다. 총리가 제때 보고를 받지 못한 것이나 도쿄전력 사장의 얼굴이 잘 보이지 않는 것도 우연한 일이 아니다.

과거 자민당 체제에서는 관료-재계-정치가의 철의 삼각동맹이 작동했고 관료제의 경직성은 자민당 정치가 완화시켜주었다. 그런데 지금의 민주당 정권은 관료와 불편한 긴장관계를 만들었고 관료 통제가 과거보다 더 안 되는 상황에서 이번의 국가적 재난에 직면했다. 대지진과 쓰나미라는 자연 재난에 정책결정의 시스템적 재난이 더해져서 위기를 증폭시킨 것이다.

위기 속의 일본과 간 총리에게 지금 필요한 것은 민영화된 공공서비스 부문이나 정부 조직의 관료들을 통제하기 위한 정치적 결단력과 위로부터의 신속한 의사결정력이다. 위기상황에는 관료주의적 품의제를 대체하는 톱 다운(top-down) 시스템이 가동되어야 하는데 이 연구에서는 앞으로 일본의 위기관리의 리더십과 정책결정 시스템의 강점, 한계 그리고 대안을 모색해보고자 한다.

이 연구는 다음과 같은 소주제를 포함한다.

첫째, 간 나오토 정권 등 정치 수뇌부 및 정부의 초동 대응과 재난대응 리더십

둘째, 긴급구조, 물자보급, 자위대 파견

셋째, 내각, 성청, 지방자치체의 협조 시스템

넷째, 사회, 재계, 미디어의 리더십에 대한 평가

<총리 관련 일지>

0311 일본총리 일본 총리는 도호쿠 지역의 원자력발전소들은 지진피해가 없다고 말했다.

0312 일본총리 간 총리는 이날 피해 규모가 어느 정도인지는 밝히지 않았다. 일본 정부는 "현재로서는 피해 상황을 예상하기도 어려울 정도"라고 했다.

- 0313 일본총리 간 나오토(菅直人) 총리가 후쿠시마(福島) 제1원자력발전소의 폭발에 따른 방사능 유출과 관련해 “우려해야 할 상황이 계속되고 있다”고 밝혔다.
- 0313 일본총리 이대통령과의 전화에서 이번지진은 “체르노빌과는 다르다”고 말하고 한국에 도움에 는 감사를 표했다.
- 0314 일본총리 기자회견에서 울먹이며 “전후 65년 만에 최대 위기”라며 국민의 단합을 호소했다.
- 0315 일본총리 간 총리의 때늦은 격노에 대한 일본 국민들의 불만의 소리가 나오고 있다.
- 0316 일본총리 간 나오토(菅直人) 일본 총리는 지난 13일 최대 야당인 자민당의 다니가키 사다카즈(谷垣禎一) 총재를 만나 일본식 '뉴딜(New Deal·대형 기반시설 건설을 통한 경기 부양)'방식의 재건과 경기 부양책을 만들기로 합의했다. 이를 위해 '재해 복구와 피해자 구제를 위한 특별 조치법'을 제정하기로 했다.
- 0317 일본총리 3·11 일본 대지진·쓰나미로 각종 인프라가 마비되고 원자력발전소 폭발 사고는 해결의 기미가 보이지 않는 상황에서 '정치적 리더십 부재'가 도마 위에 오르고 있다.
- 0317 일본총리 간 나오토(菅直人) 총리는 지난 12일 오후 3시 관저에 7개의 야당 당수 및 간부를 불러 3·11 대지진 관련 회의를 열었다.
- 0318 일본총리 간 나오토(菅直人) 총리는 자위대의 1인당 허용기준 50밀리시버트(mSv)로는 작업이 불가능하다고 보고 이날 인명구조 등 긴급 상황시에는 100밀리시버트(mSv)에서 작업할 수 있도록 기준을 높였다.
- 0318 일본총리 간 나오토(菅直人) 일본 총리가 대지진 1주일 째를 맞아 “일본이 제2차 세계대전 이후 최악의 위기를 극복할 수 있을 것으로 자신한다”고 밝혔다.
- 0321 일본총리 간 나오토(菅直人) 일본 총리가 21일 정부 긴급재해대책본부에서, “후쿠시마(福島) 제1원자력 발전소 위기 해결 희망이 보인다”고 밝혔다. 다만 이날 간 총리는 아직 위기 상황에서 확실히 빠져나왔다고 말할 단계는 아니라고 밝히며 앞으로도 원전 위기 대응에 만전을 다할 것을 주문했다.
- 0402 일본총리 일본총리가 대지진 발생 3주만에 쓰나미 피해지역과 후쿠시마 원전 인근 현장을 처음 찾았다.
- 0409 일본총리 간 나오토(菅直人) 일본 총리가 일본 대지진 사태 후 세계로부터 각종 지원이 쇄도한 것과 관련, 각국의 신문들을 통해 감사의 메시지를 전할 계획이라고 일본 정부 소식통들이 9일 밝혔다.
- 0410 일본총리 간 나오토(菅直人) 일본 총리는 10일 오전 자위대 특별기로 미야기현에 도착해 이시노마키(石巻)시 등을 시찰하고 무라이 요시히로(村井嘉浩) 미야기현 지사와 회담하고 “임시 주택 7만 가구 건설을 당면 목표로 최대한 빨리 진행하겠다”고 밝혔다.
- 0410 일본총리 간 나오토(菅直人) 일본 총리가 10일 방사성 오염수를 방출하는 것을 주변국에 미리 설명했어야 했다면서 유감을 표명했다.
- 0411 일본총리 간 나오토(菅直人) 일본 총리가 관료들을 제쳐놓고 자신이 직접 후쿠시마(福島) 제1원자력발전소 사고 대응 일선에 나선 '통치 방식 실험'에 대해 논란이 일고 있다고 미국 일간 월스트리트저널(WSJ)이 11일 보도했다.

- 0415 일본총리 간 나오토(菅直人) 일본 총리가 2차 대전 이래 최악의 재해인 도호쿠(東北)대지진 대처를 위해 초당적인 협력을 모색하고 있으나 여야의 퇴진 요구가 거세져 오히려 사면초가에 몰리고 있다.
- 0417 일본총리 간 나오토(菅直人) 일본 총리는 16일 발간된 해외 유력지 기고문을 통해 전 세계를 핵공포에 떨게 한 후쿠시마(福島) 제1원전 사고에 대해 “깊은 유감”을 표명했다.
- 0419 일본총리 일본의 간 나오토(菅直人) 총리가 원자력발전소의 증설계획 동결을 시사
- 0423 일본총리 일본의 간 나오토(菅直人) 총리가 3·11 일본 대지진 참사 이후 한국이 보여준 성원과 관심에 “감사하다”는 내용의 편지를 대한적십자사에 보냈다.
- 0430 일본총리 일본 국민 10명 가운데 7명 이상이 동일본 대지진과 후쿠시마(福島) 원전사고 대응 과정에서 간 나오토(菅直人) 총리의 리더십이 부족했다고 생각하는 것으로 나타났다.
- 0503 일본총리 간 나오토(菅直人) 일본 총리의 재일한국인 정치헌금 수수 문제가 형사사건으로 비화했다고 산케이신문이 3일 보도
- 0503 일본총리 간 총리는 3일 낮 부인 노부코(伸子) 여사와 모친 등 가족과 함께 총리 관저 근처에 있는 한 호텔의 중국 요리점에서 오붓한 점심 식사를 즐겼다.
- 0506 일본총리 간 나오토(菅直人) 일본 총리는 6일 시즈오카(静岡)현 하마오카 원자력발전소의 모든 원자로를 가동중단하라고 원전 운영주체인 주부(中部)전력에 지시했다.
- 0509 일본총리 간 나오토(菅直人) 일본 총리가 대규모 지진으로 인한 피해가 우려된다는 하마오카(浜岡) 원전 가동 중단을 선언하면서 시민단체·재계·정부 간 갈등이 증폭되고 있다. 도쿄 시부야 등지에서는 시민 1만5000여명이 주말인 7일 원전반대 시위를 벌였다.
- 0515 일본총리 일본의 간 나오토(菅直人) 총리와 자연에너지 예찬자인 손정의 소프트뱅크 사장이 장시간 회동해 에너지정책을 논의했다고 현지언론이 15일 보도했다.
- 0515 일본총리 지난 3월 17일 후쿠시마(福島) 제1원자력발전소의 원자로와 사용후 연료 냉각을 위해 일본 정부가 처음으로 헬리콥터로 공중에서 냉각수를 투하한 뒤 간 나오토(菅直人) 총리가 버락 오바마 미국 대통령에게 이렇게 ‘보고’했다고 아사히신문이 15일 보도했다.
- 0516 일본총리 일본의 간 나오토(菅直人) 총리가 후쿠시마(福島) 제1원자력발전소의 정상화 일정을 유지하겠다는 입장을 밝혔다.
- 0522 일본총리 간 나오토(菅直人) 일본 총리가 후쿠시마(福島) 제1원자력발전소 사고 직후 1호기 원자로를 냉각하기 위한 바닷물 주입을 중단하라고 지시했다는 야당과 일부 언론의 주장을 총리관저와 도쿄전력이 부인했다.
- 0526 일본총리 한·중·일 3국 정상이 지난 21일 일본 후쿠시마(福島) 원자력발전소 인근지역에서 오이 등을 시식한 것과 관련, 일본 니가타 주재 중국 총영사관에 근무하는 한 직원이 이를 일본측의 ‘외교적 무례’라고 비판해 논란이 일고 있다.
- 0602 일본총리 사임 의사 표명, 중의원에서 내각 불신임 결의안 부결

대재난의 국제정치와 한일관계

이원덕(국민대학교)

1. 대재난과 일본정치

○ 전후 국가시스템에 대한 비판 제기

- 이번 재난을 계기로 일본의 전후국가 시스템의 취약성이 드러남에 따라 일본 정치는 위기에 처하게 되었으며 그 파장은 전 영역으로 확산될 것으로 전망.
- 지진-쓰나미의 규모 자체가 워낙 상상을 초월한 규모(想定外)였고 원전사고 까지 겹쳤기 때문에 정부로서도 어쩔 수 없는 측면이 있지만 일본정부의 초동 대응, 원전사고의 대처 등에서 심각한 문제가 발생한 것으로 평가됨.
- 긴급구조 활동의 전개 및 피난민에 대한 긴급물자 보급 등의 초동대응이 적절하게 이뤄지지 못해 피해민의 고통이 배가됨.
- 원전사고 초기단계에 일본정부와 동경전력 간의 정보소통이 제대로 이뤄지지 않음으로써 일본정부는 국가적 대재난에 따른 신속한 대응책의 강구에 실패.

○ 간 나오토 정권의 대응과 평가

- 일본 국민과 사회는 질서 있고 차분한 대응을 보임으로써 국제사회의 찬사를 받은 바 있으며 심지어는 ‘인류정신의 진보’라는 평가를 받기도 함. 실제로 일본인은 대재난 속에서도 극도의 절제와 양보의 미덕을 발휘하였고 성숙한 시민 정신을 발휘했음.
- 시간이 지남에 따라 간 정부의 대응에 대해서는 일본 국민들 사이에도 불만이 고조되고 있음. 간 정권의 필사적 대처에도 불구하고 정부에 대한 불신과 불만은 확산일로에 있어 그렇지 않아도 취약했던 간 정권의 기반은 상당히 약해짐.
- 간 정권은 국가적 위기에 정치권의 총력으로 사태에 대처하기 위해 자민당과의 대 연립을 제안했으나 타니가키 총재는 이를 거부. <지진재해 복구구상회의>를 구성하여 부흥계획 추진.

○ 재난 후의 정국 혼미

- 4월 통일지방선거에서 민주당은 완패함. 자민당이 얼마만큼의 반사이익을 얻었으나 그렇다고 자민당이 정권을 탈환할 수 있는 것도 아님. 단기적으로는 일본 정국은 혼미한 상황이 지속되는 가운데 정치활동이 재난 대응에 매몰되어 정치적 변화를 추구하기가 어렵게 될 것임.

- 간 정권의 재난에 대한 미숙한 대응에 대해 민주당내 및 야당의 정치공세는 더욱 강화되어 마침내 6월3일에는 간 정부에 대한 불신임안이 중의원에 제출되어 표결이 이뤄짐. 야당 이외에도 민주당 내의 오자와-하토야마 그룹이 간 정부에 대한 불신임안 찬성의사를 표명함으로써 간은 위기상황에 직면했으나 표결직전에 하토야마와의 긴급회동을 통해 조만간 총리직 사퇴를 약속함으로써 가까스로 위기를 모면함.(재난 수습의 전망이 보이는 시점에 사퇴하기로 공언)

○ 향후 정국 전망

- 간 나오토가 사임한다면 민주당 내의 에다노, 다루도코, 오카다, 센고쿠, 마에하라 등 타 리더의 등장이 예상될 수 있으나 민주당 정권의 지지기반 침하 및 당내의 그룹 간 심각한 알력(현 주류파와 오자와 그룹의 갈등은 심각)으로 인해 정치적 안정은 기대하기 어려울 것임.
- 자민당을 비롯한 야당에서 요구하는 중의원 해산과 총선거의 실시는 민주당 정권이 결단하지 않는 한 2013년까지는 실현되기 어려울 것으로 전망됨. 다만 민주당의 일부세력과 자민당과의 정치적 연대가 이뤄진다면 총선없는 정권 교체의 가능성도 배제하기 어려움.
- 한편으로 이번 재난을 계기로 위기극복을 명분으로 하는 대연립 구성이나 정당 간의 이합집산 등 정계재편의 움직임이 가속화될 수 있으나 현재 단계에서 뚜렷한 방향성을 예단하기는 쉽지 않음.

2. 대재난의 국제정치

○ 동아시아 미중 양강(G2) 시대의 도래를 더욱 촉진

- 2010년 중일의 GDP 규모의 逆轉, 센카쿠사태에서의 굴복에 이어 이번 대재난은 국제정치적으로 일본의 힘의 쇠퇴 및 상대적 국력 저하를 상징하는 사건으로 각인.
- 재난에 대한 일본정부의 미숙하고도 느린 대응은 전후 일본형 시스템의 실패, 매뉴얼 사회의 한계, 정치적 리더십의 부재를 여실히 드러냄으로써 일본의 국제정치적 위상 저하를 초래함.
- 중국의 상대적 대국화가 가속화되고 있는 가운데 원전사고 등 대재난으로 인해 일본의 총체적 ‘컨트리 리스크’는 커짐으로써 중일 간 힘의 역전현상을 가속화시킴으로써 동아시아에서의 미중 양강 구도가 더욱 선명하게 부각됨.

○ 일본의 대외정책 영향력의 축소

- 대재난을 복구, 부흥시키기 위해서는 대규모의 재원이 필요하나 그렇지 않아도 재정적자의 심화, 심각한 국가채무(GDP의 약 두배)로 고전하고 있는 일본정부로서는 추가재원을 확보하기 위해 소비세 인상 혹은 부흥세 신설, 추가 국채발

행 등을 추진해야 함.

- 이러한 상황은 불가피하게 경제력 저하를 촉진할 것이고 이는 일본의 대외경제 정책의 자원(수단)을 제약함으로써 결과적으로 대외정책의 영향력 감소를 초래할 것임. 외무성은 3월24일 올해 ODA 실시보류를 결정.
- 올 6월로 약속했던 TPP(환태평양경제 동반자협정)에의 가입결단을 11월 이후로 연기. 사실상 TPP 조기 가입은 물 건너 간 것으로 볼 수 있음.
- 경제난의 심화, 재정적자의 심화 및 국가신용 등급의 하락 등으로 일본의 대외 영향력은 당분간 축소 지향적으로 작동할 것으로 전망됨.

○ 원전사고로 인한 국제사회의 風評 피해는 막대

- 원전사고에 대한 동경전력과 정부의 대처 및 공식발표를 불신하는 풍조가 일시적으로 퍼졌으나 점차 수습-안정화 대책의 청사진이 발표(4월17일)됨에 따라 다소 평온을 찾아 가고 있음.
- 미국을 비롯한 국제사회와 근린 국가들로부터도 후쿠시마 원전사고로 인한 방사성 오염 물질에 대한 두려움이 확산됨.
- 저농도 오염수의 해양유출에 대한 국제적 비판(한국, 러시아 등)은 일본의 국가위신을 저하시킴.
- 대지진의 재도래 가능성 등 일본의 국가리스크 증대로 인해 동아시아의 주요 브랜치 및 산업시설의 거점 이전 움직임도 서서히 나타나고 있음(탈 동경).
- 경제적 피해 추산 약 16조엔-25조엔(GDP 대비 손실액수 3% 이상), 지진직후 동북지역 주요 산업의 가동 일시중단, 전력의 심각한 부족으로 향후 수도권 산업 생산에도 차질 발생 우려.

○ 국제협력의 중요성에 대한 일본인의 인식제고

- 한편으로 이번 재난은 일본으로 하여금 국제사회와의 협력, 근린제국과의 협조의 중요성을 깨닫게 하는 계기가 됨.
- 일본의 개방, 국제화를 촉진하는 데는 이번 재난은 플러스 효과를 초래할 것으로 보임.
- 일본의 재난사태에 대한 세계 각국에서 보내온 구조대, 의연금 모금활동, 인도주의적 지원 움직임은 사상 유래를 볼 수 없는 대규모.(구조대 파견 20개국, 128개국 지원금)
- 일본정부는 세계 주요 미디어에 일본에 대한 세계 각국의 적극적인 지원에 감사하는 메시지를 전달한 바 있음.

○ 애국주의, 내셔널리즘 확산의 조짐

- 위기상황이 지속되면서 한편으로 국민들 사이에는 일본 국민의 결속 및 단합을 강조하는 사회적 분위기도 확산되고 있음. 후쿠시마 원전사고 수습에 투입되는

요원들은 위기에 처한 일본을 구하는 ‘가미가제 특공대’ 혹은 ‘구국 결사대’로 묘사되고 있음.

- 그러나 사회 전체가 심각한 배외주의, 폐쇄적 민족주의로 흘러가고 있다고 볼 있는 징후는 현재 없음.

○ 대미 동맹 관계의 토대 강화

- 특히 재난의 초기단계에서부터 보여준 미국의 적극적 협력은 향후 일본의 대미 의존 외교를 심화시키는 역할을 수행할 것으로 보임. 일본국민은 대미동맹의 중요성을 피부로 절감하게 되었음.
- 일본각지에 주둔하고 있는 재일미군은 ‘도모다치 작전’으로 초기단계부터 피재지 지원활동을 적극적으로 전개함. 센다이 공항의 복구작업 외에도 원자력 항모 로널드 레건 등에서 피재지 식량, 음료수, 의약품, 모포 등의 물자를 헬기로 수송함.
- 후쿠시마 원전사고에 대한 대처에도 미국은 초기단계에서부터 깊숙이 관여하여 공조 대응을 전개하고 있음.
- 특히 하토야마 정권 시기에 후텐마기지 이전 문제를 둘러싸고 나타났던 대미관계의 혼란 및 갈등상황은 이번 재난을 계기로 완전히 해소 되었으며 오히려 미일 동맹 관계는 재난 이후 훨씬 강화, 심화되는 결과를 초래함.
- 일본정부 및 국민은 대미동맹이야말로 일본을 안전하게 지켜주는 최후의 보루라는 인식을 갖게 됨으로써 미일동맹은 더욱 공고화 됨.

○ 자위대에 대한 높은 평가

- 이번 재난사태 직후 일본 육해공 자위대는 헬기, 항공기, 함정은 물론 총인원 10만명에 이르는 병력을 출동시켜 대대적인 긴급구조 및 복구지원 작전에 나섬.
- 사실상 전후 최대의 작전을 수행하고 있는 자위대는 일본국민들로부터 전폭적인 지지와 칭송을 받고 있음.
- 이번 재난을 통해 자위대는 최고의 평가를 받음으로써 획기적인 위상제고의 기회를 맞이하게 됨.
- 사회 내 진보세력으로부터 위헌 시비에 시달려 왔던 자위대는 보통 군대로 탈바꿈할 수 있는 기반을 확보하게 됨.

3. 대재난과 한일관계

○ 한국의 일본 돕기 무드의 전 국민적 확산

- 대재난 사태에 대해 한국정부 및 국민은 일본인이 겪고 있는 고통과 충격의 아픔을 공유하고 사상자 및 피재민에 대한 위로, 지원 위한 활동에 최대한의 노력

을 보임으로써 기존의 한일관계 패러다임 전환의 가능성을 보여줌.

- 언론사, 사회 경제 단체, 시민조직, 기업, 학교 등에서 의견금 모금운동이 광범위하게 이뤄짐.
- 관동대지진 시 조선인의 무고한 학살행위 등에 대한 아픈 기억에도 불구하고 이번 재난에 대해 한국인들이 보여주고 있는 일본 돕기 운동은 인류애적인 발로로 기록될 것임.
- 이러한 움직임은 역사문제, 독도문제를 둘러싼 갈등과 마찰로 악순환의 고리에서 벗어나지 못해 온 그간의 한일관계 패러다임을 전환하는 계기로 발전할 수도 있는 것으로 한일이 진정한 선린관계로 한 단계 전진할 수 있는 가능성을 보여준 것으로 평가됨.

○ 일본정부의 교과서 검정발표(3월30일)에 따른 대일정서 급냉각

- 3월30일 문부과학성은 독도 영유권 교육 강화의 내용을 담은 중학교 교과서 검정발표를 강행함으로써 한국인의 대일 불신 및 배신감을 초래함.
- 이번 검정은 2008년 7월 학습지도요령 해설서에서 명시한 독도영유권 교육 방침에 따라 제작된 사회과 교과서(역사, 지리, 공민)의 첫 검정인 만큼 독도의 일본 영유권을 명시하는 기술이 다수 포함되었음. 더욱이 역사교과서의 경우 8종 중 2종의 우익교과서(지유사, 이쿠호사)의 역사기술이 개악되었음.
- 문부과학성이 주도하는 검정발표는 사실상 ‘비결정의 결정’ 혹은 ‘매뉴얼대로의 진행’으로 파악할 수 있음. 즉, 문부과학성이 주도하는 검정발표 강행에 대해 민주당 정권의 지도자들은 이를 제지하려는 정치판단을 하지 않았음. 교과서 검정발표가 한일 관계에 미칠 악영향이나 파장에도 불구하고 지도부는 ‘비결정의 결정’을 했음.
- ‘비결정의 결정’ 배경: 미증유의 재난대처에 혼신의 힘을 쏟고 있는 상황에서 일본정부가 한일외교에까지 섬세한 배려를 할 수 있는 여유가 없었을 것임. 또 국가적 위기 상황 속에서 영토 및 역사 문제에 대한 양보로 비취질 행동에 어떤 정치인도 나서기는 어려웠을 것임. 최근 북방영토, 센카쿠를 둘러싼 갈등에서 민주당 정권은 리, 중에 대해 형편 없이 약한 모습을 보이는데 대한 국민적 분노에 직면에 있는 상황임.

○ 대일외교 고차 방정식 풀기(지진-츠나미, 독도-교과서, 원전 사고)

- 대지진-츠나미 사태에 대한 정부 및 국민의 전폭적인 지원 및 원조는 인류애적인 차원의 행위이며 동시에 가까운 선린의 도리를 다한 것으로 국제사회에서의 한층 높아진 국격을 보여준 것으로 높이 평가됨. 향후 대일관계에서 한국의 외교적 위상을 제고하는데도 크게 기여할 것임. 파워 폴리틱스 차원에서 보면 수준 높은 소프트 파워의 발휘로 대일 외교의 자원 확보로 볼 수 있음.
- 재난상황 속에서 벌어진 교과서-독도 분쟁의 재현은 이번 사태와는 별개로

오래 전부터 반복되어온 양국 간 갈등 사안으로 이미 예정되었던 수순으로 봐야 할 것임. 이 문제는 영토주권과 역사인식과 관련된 이슈인 만큼 결코 일본에게 양보하거나 타협할 수 있는 사안은 아님. 정부는 교과서 검정발표에 대해서는 재난과는 별도로 국민정서를 고려할 때 단호하고도 원칙적인 외교 대응을 할 수 밖에 없음.

-수습에 어려움을 겪고 있는 후쿠시마 원전사태는 동아시아 및 전세계적 차원의 원자력 발전의 안정성 문제와 에너지 문제에 대한 근본적인 대처를 요구하는 엄청나게 큰 과제가 될 것임. 원전의 안전관리 및 방재문제는 일국차원의 대응으로는 한계가 있는 만큼 좁게는 한중일, 더 넓게는 글로벌 차원의 공동대처를 위한 긴밀한 협력과 공조시스템을 강화하는 방향으로의 노력이 요구됨. 5월 한중일 정상회담 시 원자력 안전협력문제는 이미 긴급의제로 다뤄진 바 있고 향후에도 지속적인 정보교환 및 협력의 틀을 만들어가기 위한 노력이 요구됨.

동일본대지진에 대한 일본 시민사회의 대응

정미애(국민대학교 일본학연구소)

I. 들어가며

2011년 3월 11일, 눈으로 화면을 보면서도 믿기 어려울 정도의 대재해가 일본의 동북지역을 덮쳤다. 이번 재해는 진도 9.0의 대지진과 뒤이어 닥친 거대한 쓰나미에 원전사고까지 겹친 복합재난이었다. 재해 발생 직후 전 세계의 언론들은 그 어마어마한 참상을 전달하는데 급급했다. 그런데 이틀, 사흘이 지나면서 세계의 눈이 대재앙 앞에서 믿기 어려울 정도로 침착하고 질서정연한 일본국민들에게 쏠리기 시작했다. 일본에서는 대재해가 휩쓴 나라들에서 오래 나타났던 무질서와 약탈 같은 건 찾아볼 수 없었다. 이를 두고 전세계의 마스크들은 인류정신의 진화, 일본의 재발견, 일본은 있다와 같은 찬사를 보냈고, 어떻게 저 상황에서 저럴 수 있을까 하는 의문으로 그 이유가 무엇인지에 관심을 갖기 시작했다.

그 이유를 긍정적인 측면과 부정적인 측면으로 나누어 생각해 볼 수 있다. 가장 먼저 꼽고 싶은 긍정적인 이유는 일본이 발달된 민주주의 국가이고, 그 구성원인 일본인들은 성숙한 민주 시민의식을 갖고 있다는 것이다. 그들은 무질서가 발생할 수밖에 없는 재난상황 속에서 민주시민으로서의 자세가 무엇인지를 세계에 보여 주었다. 잃어버린 20년에도 불구하고 마르지 않은 일본의 '사회적 자본'이 힘을 발휘했다는 것이다.

이에 더해 일본인들의 침착한 대응의 이유를 역사적, 문화적 전통에서 찾는 시각도 많이 있다. 예를 들면 자기 자신보다 사회 전체를 중시하는 집단주의 의식, 이웃이나 동료와 함께 기쁨과 아픔을 나누는 동료(나카마) 의식, 남에게 폐를 끼치지 않으려고 노력하는 이른바 '메이와쿠(迷惑)' 문화 등이 그것이다.

그러나 역사적·문화적 전통은 동전의 양면과도 같다. 그것은 긍정적으로 보면 긍정적이지만 부정적으로 보면 얼마든지 부정적으로 평가할 수도 있기 때문이다. 일본에는 에도시대부터 촌락공동체의 규칙이나 질서를 어긴 자에 대해 '공동체교'하는, 즉 마을 전체가 그를 따돌리는 무라하치부(村八分)라고 하는 풍습이 있어왔다. 1909년 일본 대심원은 무라하치부는 협박 혹은 명예훼손이라는 판결을 내렸지만, 실제로 공동체의 규범을 어긴 자가 제재를 당하는 암묵적 규범은 여전히 일본사회에 강하게 자리하고 있다. 재난을 당해 모두가 어려운 때에 나만 잘 살려고 하다가는 결국 공동체의 일원으로 살아갈 수 없다는 것을 일본인들은 너무나 잘 알고 있다. 역설적이지만 일본사회에서 공동체의 일원으로 살아가기 위해서는 이타주의야말로 이기주의와 맞닿아 있다.

그러나 대재난 앞에서 일본인들이 보여준 침착함과 질서는 공동체에서 이탈되면 안 된다는 두려움 때문이 결코 아니다. 슈퍼마켓 앞에, 주유소 앞에, 피난소의 배급대 앞에 줄을 서는 것과 같은 놀라운 질서의식과 인내심은 사회 전체가 유지되기 위해서는 사회 구성원으로서 규범을 준수해야 하고 그렇게 함으로써 모두가 함께 살 수 있다는 것을 일본인들이 잘 알고 있기 때문이다. 따돌림으로서의 공동체주의가 아니라 공생·공존의 공동체주의가 자발적으로 발현된 것이다.

공생·공존의 공동체주의는 재해복구를 지원하기 위한 적극적 움직임으로도 나타났다.

1995년 발생한 한신·아와지 대지진(阪神・淡路大震災) 이후 일본에서는 자연재해가 발생하면 다수의 볼런티어가 신속하게 피해지역으로 달려가 이재민을 돕고 피해지역의 복구를 지원하는 것이 시민문화로 자리잡아왔다.

이번 동일본대지진에서도 일본 시민사회의 성숙한 문화는 어김없이 발휘되었다. 중앙정부가 위기상황에서 위기대응능력의 한계를 보여준 반면, 시민사회는 중앙정부보다 조직적이고 신속하게 움직였다.

이하에서는 3월 11일 동일본대지진 발생 이후에 나타난 시민사회의 대응상황을 살펴보고 이에 대한 시사점과 한계를 고찰함으로써 동일본대지진 이후의 일본사회의 변화를 전망해본다.

II. 시민사회의 대응 양상

2011년 5월 30일 내각부 긴급재해대책본부 발표¹⁾에 의하면 동일본대지진의 피해상황은 다음과 같다.

- | | |
|-------------|----------------|
| • 인적 피해 | • 건축물 피해 |
| 사망자 15,270명 | 전괴 107,696호 |
| 행방불명 8,499명 | 반괴 62,842호 |
| 부상자 5,363명 | 일부 손괴 297,206호 |

볼런티어와 관련한 정보는 피해지역 현지의 사회복지협의회 홈페이지를 비롯하여 이하의 관련 홈페이지에서 정보를 제공하고 있다.

- 전국사회복지협의회 「피해지 지원·재해정보 볼런티어 정보」²⁾
- 다스케아이(助けあい) 재팬: 내각관방 진재 볼런티어 연계실과 민간의 연계 프로젝트³⁾
- 동일본대진재지원 전국네트워크: 동일본대지진 피해자지원을 위해 결성된 시민단체의 전국적 네트워크 조직⁴⁾

1. 정부와 시민사회의 협력: 재해 볼런티어 센터

동일본대지진 이후 피해주민을 지원하고 피해지역을 복구하기 위해 <표 1>에서와 같이 79개의 ‘재해 볼런티어 센터’가 설치되어 재해복구의 중심적 역할을 하고 있다.

‘재해 볼런티어 센터’는 교토(京都)부, 사가(佐賀)현, 지바(千葉)현과 같이 상설조직으로 설치하고 있는 지자체도 있지만, 주로 재해 발생시 자원봉사활동을 효율적으로 추진하기 위해 조직된다.

‘재해 볼런티어 센터’는 1995년 한신·아와지 대지진, 1997년 러시아 선적의 나호토카호에

1) 「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について」
(<http://www.kantei.go.jp/saigai/pdf/201105301700jisin.pdf>)

2) <http://www.saigaivc.com>

3) <http://tasukeaijapan.jp>

4) <http://www.jpn-civil.net>

의한 중유유출사고에서 활동한 볼런티어의 대부분이 자원봉사 경험이 거의 없는 초심자였다는 점에 주목하고, 자원봉사활동을 효율적으로 하기 위해서는 이를 조정할 조직이 필요하다는 판단 하에 만들어졌다.

‘재해 볼런티어 센터’는 설치자와 운영자에 따라 다음의 세 가지 유형이 있다.

- ①행정기관·공적기관이 설치하고 운영(공설공영)
- ②재해 볼런티어나 NGO가 설치하고 운영(민설민영)
- ③행정기관·공적기관이 설치하고, 재해 볼런티어나 NGO가 운영(공설민영)

최근 설치되는 것은 대부분이 공설민영의 형태를 취하고 있다.

<표 1> 재해 볼런티어 센터 설치상황(5월 30일 현재)

설치 현	수
青森県	1
岩手県	22
宮城県	12
仙台市	3
福島県	30
茨城県	8
栃木県	2
長野県	1
계	79

자료: <http://www.saigaivc.com>

2. 시민사회

각 시정촌에 설치된 ‘재해 볼런티어 센터’를 경유하여 활동한 볼런티어수는 <표 2>와 같다. 이외에도 센터를 경유하지 않고 시민단체 등에서 활동한 볼런티어도 다수 있으므로 전체 자원봉사활동 참가자수는 이보다 훨씬 더 많을 것으로 예상된다. 5월 30일 현재 이와테현, 미야기현, 후쿠시마현 3현에서 활동한 볼런티어는 연인원 36만 6000명을 넘었다. 특히 주목할 것은 지진 발생 이후 시간이 지날수록 볼런티어수가 지속적으로 증가하고 있다는 것이다. 자원봉사를 희망하는 사람이 너무 많아 일본정부는 일본 최대의 연휴인 이른바 ‘골든 위크’가 시작되는 4월 29일부터 5월 8일까지의 열흘간 볼런티어가 급증할 것으로 전망하고, 내각의 ‘진재 볼런티어 연계실’은 4월 28일 자원봉사활동을 하기 위해 자가용으로 피해 지역을 방문하는 것은 극심한 정체를 초래하므로 삼가해달라고 당부하기까지 했다.⁵⁾

5) 《朝日新聞》2011/04/28

<표 2> 재해 볼런티어 센터에서 접수한 볼런티어수의 추이(5월 30일 현재)⁶⁾

월별 볼런티어 수

	이와테현	미야기현	후쿠시마현	3 현 합계
3월	11,900	26,500	15,700	54,200
4월	34,800	92,500	20,400	147,800
5월	46,500	88,000	29,800	164,200
누계	93,200	207,200	65,900	366,300

주별 볼런티어 수(각각 월요일부터 일요일까지)

	이와테현	미야기현	후쿠시마현	3 현 합계
3월 11일~3월 13일	200	0	300	500
~ 3월 20일 (일)	3,000	5,600	3,400	12,000
~ 3월 27일 (일)	5,400	12,600	9,700	27,600
~ 4월 3일 (일)	6,200	17,400	4,700	28,300
~ 4월 10일 (일)	6,900	19,100	4,900	30,900
~ 4월 17일 (일)	8,600	22,900	4,400	36,000
~ 4월 24일 (일)	8,000	20,200	3,300	31,500
~ 5월 1일 (일)	10,600	27,000	7,400	45,000
~ 5월 8일 (일)	13,200	28,700	11,800	53,600
~ 5월 15일 (일)	9,300	19,200	6,000	34,500
~ 5월 22일 (일)	9,900	17,300	5,800	33,000
~ 5월 29일 (일)	10,100	16,000	4,200	30,300

재해 발생으로부터 1개월 단위의 누계

	이와테현	미야기현	후쿠시마현	3 현 합계
4월11일(월)	23,000	57,000	23,400	103,500
5월11일(수)	41,400	102,900	28,400	172,800

<동일본대진재지원 전국네트워크>⁷⁾

‘재해 볼런티어 센터’가 반관반민의 형태를 띤 조직인 데 반해 시민사회의 자발적 조직으로서 ‘동일본대진재지원 전국네트워크’(이하 ‘전국네트워크’로 줄임)가 있다.

한신·아와지 대지진 이래 시민단체는 피해자 지원에서 큰 힘을 발휘해왔다. 일본 시민사회는 동일본대지진의 피해가 너무나 커서 각 단체의 개별적 행동으로는 지원이 닿지 않는 지역이 나오는 등 시민단체의 지원이 효과적으로 발휘되지 않을 가능성이 있다고 판단하고 재해지원에 관련된 NPO·NGO를 비롯한 민간단체를 연계한 전국적 네트워크를 설립했다.

‘전국네트워크’는 지진 발생 사흘 뒤인 3월 14일에 재해 볼런티어 관련 단체들이 먼저 회합을 가진 뒤 3월 30일 설립총회를 개최하고 정식으로 출범했다. ‘전국네트워크’는 동일본 대지진의 피해자를 지원하기 위해 결성된 전국 재해지원관련 NPO·NGO 등 민간단체 네트

6) <http://www.saigaivc.com/ボランティア活動者数の推移/>

7) <http://www.jpn-civil.net/>

워크로 참가단체는 5월 30일 현재 526단체에 이른다.

526개 참가단체의 리더 역할을 하는 대표단체는 다음의 세 단체가 맡고 있다. ① <Rescue Stock Yard>(1995년 설립, 나고야시 소재)⁸⁾, ② <일본NPO센터>(1996년 설립, 도쿄 소재)⁹⁾, ③ <퍼저라 볼런티어(広がれボランティアの輪) 연락회의>(1994년 결성, 도쿄 소재, 사무국은 전국사회복지협의회 전국볼런티어·시민활동진흥센터가 담당).

‘전국네트워크’는 이하의 8개팀으로 구성되어 활동한다.

- ① 자금팀: 기부금이 효과적·효율적으로 활용될 수 있도록 단체간 연계
- ② 지역 네트워크팀: 피해자 지원활동을 하는 각 지역의 지원단체·개인 네트워크의 창구
- ③ 제도팀: 규제완화 및 재해관련 제도 요망 등 정부와의 연계
- ④ 가이드라인팀: 자원봉사를 하거나 지원물자를 보내는 등의 활동에서 지켜야 하는 일정의 공통 규칙을 작성·제공
- ⑤ 정보팀: 재해지원을 하고자 하는 자·단체에 필요한 현황 정보 등을 제공
- ⑥ 청년팀(Youth team): 학생·청년이 활동하기 쉬운 환경정비
- ⑦ 국제팀: 일본국내의 NGO, 재일 외국NGO 등에 정보제공
- ⑧ 홍보팀: 기자회견, 취재 대응, 미디어 대응 정보수집 등

‘전국네트워크’는 지원방식을 ①자원봉사, ②지원물자 보내기, ③기부의 세 가지로 나누어 대응하고 있으며, 전국의 지원상황을 홈페이지의 <지원상황 map>을 통해 알기 쉽게 제공함으로써 봉사활동 지원자들이 자신의 상황과 형편에 따라 지원방식 및 활동지역, 시기 등을 결정하는 데 필요한 다양한 정보를 제공하고 있다.

이번 재해 볼런티어의 활동방식에서 특히 주목할 만한 것은 ‘볼런티어 버스’이다. ‘전국네트워크’는 ‘볼런티어 버스 일람’을 출발지별로 정리하여 홈페이지에서 제공하고 있다.¹⁰⁾ ‘볼런티어 버스’란 볼런티어 개인이 비용을 부담하는 형태로 피해지역의 요망에 따라 필요로 하는 활동내용 및 인원수 등을 공개하면 봉사활동을 지원한 일정 인원의 볼런티어가 버스로 피해지역을 방문, 혹은 숙박하면서 활동한다. 버스의 수배를 비롯하여 활동에 필요한 도구를 준비하는 것 등은 물론 모두 볼런티어의 몫이다. 피해지역의 재해 볼런티어 센터 및 행정관청은 ‘볼런티어 버스’가 도착했을 때 효율적으로 활동할 수 있도록 버스 주차장, 집합장소, 해산시간·장소, 작업분담 등에 대한 사전준비를 해둔다.

8) <http://rsy-nagoya.com/rsy/>

9) <http://www.jnpoc.ne.jp/>

10) http://www.jpn-civil.net/support/volunteer/post_4.html

<그림 1> ‘동일본대진재지원 전국네트워크’ 홈페이지의 「볼런티어 버스 일람」

■ ボランティアバス一覧(出発地別)

2011年6月6日 08:10更新 東日本大震災支援全国ネットワーク調べ

北海道

- ・ [株式会社日本旅行北海道\(札幌=岩手県各所\)](#):募集中

秋田県

- ・ [秋田県社会福祉協議会\(秋田=岩手県沿岸部\)](#):募集中

山形県

- ・ [山形ボランティア隊・山形観光株式会社\(山形=石巻\)](#):募集中

岩手県

- ・ [岩手県社会福祉協議会\(岩手=岩手県各地\)](#):募集中

宮城県

- ・ [宮城県災害ボランティアセンター\(ボランティアバスバック募集\)](#):随時募集・調整
- ・ [連合みやぎ\(岩手県奥州市=気仙沼市、仙台市内=多賀城市、仙台市内\)](#)
構成組織内のボランティアのみで活動中

福島県

- ・ [福島県社会福祉協議会\(福島市=相馬郡新地町\)](#):募集中
- ・ [福島県社会福祉協議会\(郡山=いわき市\)](#):募集終了

栃木県

- ・ [日光市社会福祉協議会\(日光市=福島県相馬市\)](#):募集中
- ・ [那須塩原市社会福祉協議会\(那須塩原市=宮城県石巻市\)](#):募集中
- ・ [那須町社会福祉協議会\(那須町=宮城県東松島市\)](#):募集中
- ・ [鹿沼市社会福祉協議会\(鹿沼市=宮城県石巻市\)](#):募集中
- ・ [とちぎボランティアネットワーク\(栃木=各所\)](#):募集中

茨城県

- ・ [NSK\(有\)関東筑波ツーリスト・茨城県社会福祉協議会\(守屋=宮城県各地\)](#):募集中
- ・ [株式会社トラベルセンター竜ヶ崎・茨城県社会福祉協議会\(茨城県各地=宮城県山元町\)](#):募集中
- ・ [石塚サントラベル株式会社](#):募集中
- ・ [茨城交通バスリレーによる岩手ボランティアツアー](#):募集中
- ・ [認定NPO法人 茨城NPOセンター・コモンズ\(水戸市・つくば市=いわき市\)](#):募集終了
- ・ [レーベン コーポレーション\(つくば=気仙沼\)](#):募集中

<그림 2> 볼런티어 버스 모집 광고의 일례

2011年6月11日・17日
3泊4日札幌発着

ボランティア大募集!!

さっぽろ発！東北復興支援・ボランティアバス
～さっぽろ災害ボランティアレインボー号～

※天候の事情により2日間ともボランティア活動を行えない可能性もございます。ご了承の上お申込みください。

ご旅行代金 大人お一人様	学生2等(カーペット大広間)利用 21,900円	2等(カーペット大広間)利用 23,700円	学生2等寝台(2段ベット)利用 25,960円	2等寝台(2段ベット)利用 27,760円
-------------------------	--	--	---	---

日本旅行北海道札幌支店では甚大な被害を受けた被災地へお力をお届けするために、札幌市社会福祉協議会様との共同企画でボランティアツアーを実施致します。多くの力を被災地にお届けできればと考えます。お1人でも多くのご参加をお待ちしております。

■ボランティア主催 社会福祉法人札幌市社会福祉協議会 ■旅行企画・実施 (株)日本旅行北海道札幌支店

活動場所 岩手県各所(予定)
1班:大槌町 2班:陸前高田市

◇◇◇旅行日程◇◇◇

【1日目】 食事 朝:× 昼:× タ:×

リンケージプラザ前 18:30発
札幌市中央区南1区9 20:00頃 21:15発
川崎近海汽船 シルバークライン ～(船中泊)

【2日目】 食事 朝:× 昼:○ タ:○

～青森港 == 災害ボランティアセンター == ホテル(泊)
4:45着 10:00～10:30頃 16:00頃 18:30頃

【3日目】 食事 朝:○ 昼:○ タ:×

ホテル == 災害ボランティアセンター == 青森港 ～川崎近海汽船 ～(船中泊)
6:00発 9:00頃 16:00頃 21:00頃 22:00頃
はちのへ

【4日目】 食事 朝:× 昼:× タ:×

～苫小牧港 == リンケージプラザ前
7:00着 7:45頃 9:15頃

活動内容 主に泥のかき出し、家財運び出し、瓦礫撤去、掃除等。
数人のグループにわかれて班ごとに活動予定。

■旅行期間 1班 6月11日(土)～14日(火)
2班 6月17日(金)～20日(月)

■募集人員 各班 40名

■船船会社 川崎近海汽船(株)

■宿泊施設 八幡平ロイヤルホテル

■最少催行人数 各班35名

■食事条件 朝1回 昼2回 タ1回
同席いたします。

■旅費に含まれるもの
往復フェリー代金、宿泊代金(朝食)、昼食代金、貸切バス代金
添乗員経費

■締切日 1班 6月3日 2班 6月10日(金)

※ホテル～人部屋追加代金 10,000円

【注意事項】①ホテルの客室は男女別の相部屋(4名様1室)となります。
②ホテルのお部屋は相部屋の為、禁煙となります。
※日程表はご出発の7日前までにお届けいたします。
※学生の方はお申し込みの際、学生証のコピーをご提出ください。

<일본생협연합회(JCCU)>¹¹⁾

일본 최대의 소비자조직이며 전국 조합원이 2500만 가구가 넘는 일본생협연합회(JCCU) 및 회원 생협은 지진 발생 후 30분 만에 대책본부를 마련하고 피해지역의 상황에 관한 정보수집과 지원물자 공급준비를 개시했다. 가장 먼저 실시한 것은 긴급지원물자 수송이다. JCCU는 재해 당일 밤에 우선 필요하다고 생각되는 물자를 사이타마현 물류센터로부터 10톤 트럭 4대분을 보냈다. 물자는 다음날인 12일 아침 7시 40분에는 미야기 생협 물류센터에 도착했다. 이를 시작으로 JCCU가 4월 1일까지 보낸 물자수송 트럭 수는 1407대, 지원물자는 약 1017만여점, 직원 파견인원은 2802명에 이른다.

재해지역에 들어간 생협 직원들은 피난소 취사 활동, 고립지역에 생활물자를 제공하기 위한 이동판매차량 운행, 지역 주민의 생활 안정을 위한 신속한 생협매장 재건, 조합원 안부 확인 활동에 나섰다. 특히 후쿠시마 제1원전 사고의 영향으로 생활물자 공급이 부족해진 원전에서 가까운 하마도리 지역의 노인요양홈, 복지시설, 어린이집 등에는 생협이 먼저 연락을 넣어 부족 물자를 파악하여 4월 3일까지 시설 403곳에 쌀, 생수, 음료, 채소 등을 공급했다. 의료복지생협연합회는 3월 말까지 의사 109명을 비롯한 529명의 직원을 파견하여 피난소 순회진찰, 가설진료소 설치, 후쿠시마 제1원전에서 가까운 의료생협의 입원환자 대피를 서둘렀다.

11) 日本生活協同組合連合会「東日本大震災における生協の支援及び復旧状況のまとめ」2011년 4월 6일 (http://jccu.coop/info/pressrelease/pdf/press_110406_01_01.pdf)

일본생협의 신속한 대응은 한국 신문에서도 보도. 《한겨레신문》 2011/04/27

<표 3> JCCU의 지원물자 내역

分類	点数	単位	分類	点数	単位
食品	1,715,447	個	電池	43,812	バック
飲料	1,612,421	本	ボンベ	42,380	セット
日用雜貨	938,045	個	インナー	30,016	枚
カップめん	705,944	個	冷凍食品	29,123	個
パン	690,793	袋	マスク	26,260	バック
菓子	675,321	個	米	26,159	袋
常温日配	553,154	個	もち	25,282	袋
バナナ	531,100	本	毛布	23,598	枚
缶詰	527,992	缶	ミルク	13,716	缶
水	439,740	本	ブルーシート	13,599	枚
お茶	297,586	本	オムツ	12,343	バック
スープ	289,931	個	寝具	11,580	枚
レトルト	166,566	個	ポケットティッシュ	8,820	バック
カイロ	149,667	バック	ベビー用品	5,088	個
めん	78,663	バック	諸々	2,760	個
ジュース	77,114	本	コンロ	1,588	個
ごはん	75,992	個	野菜	1,350	箱
ラップ	74,978	個	化粧品	567	個
衣類	73,920	枚	ポスター	550	枚
ティッシュ(箱)	67,778	セット	テント	100	張
パスタ	57,243	袋	ストーブ	53	台
トイレトペーパー	55,688	袋	ガソリン缶	24	個
			總計	10,173,851	

자료: http://jccu.coop/info/pressrelease/pdf/press_110406_01_01.pdf

JCCU가 대지진이 발생하자마자 이처럼 신속하게 대응할 수 있었던 배경에는 전국적인 조직망 외에도 두 가지 협정이 유효하게 작용했다.

첫째, 한신대지진 이후 전국의 생협은 대형 재난에 대비해 각 지방자치단체와 ‘재해시 응급지원물자제공협정’을 체결했는데, 체결 지자체 수는 2010년 9월 현재 광역지자체 46곳, 기초지자체 310곳에 이른다.

둘째, JCCU는 납품 가공업체 72사와 재해 발생 시 긴급지원 생활물자(음료수, 컵라면, 통조림, 휴대용 난방용품, 휴지, 기저귀, 생리대 등 231품목)를 우선적으로 JCCU에 납품한다는 ‘지진 등 대규모 재해 발생시 상품의 우선공급에 관한 협정’을 체결하고 있다.

한편 JCCU는 이상의 협정을 실제 상황에서 어떻게 활용할 것인지에 관한 예상연습을 매년 조직적으로 벌여왔기 때문에 이번 재해 때 신속하고 조직적으로 대응할 수 있었다.

한신대지진 이후 자연재해 발생 시마다 신속하게 대응해 온 생협의 역할을 상징하듯 일본에는 <재해 있는 곳에 생협이!>라는 조어가 생겨났다고 한다.

이외에도 도쿄도청에는 피해지역으로 지원물자를 보내고 싶다는 요구가 쇄도하여 도청까지 직접 갖고 오는 것만 접수했는데도 3월 23일까지 12,860건이 모여 불런티어 약 150명이 분류·발송작업을 해야 하는¹²⁾ 등 일본 전국 각지, 각 분야에서 유·무형의 지원이 밀려들었다.

12) 《朝日新聞》2011/03/23

3. 국제협력

2011년 5월 30일 내각부 긴급재해대책본부 발표¹⁴⁾에 따르면 동일본대지진에 대한 외국의 지원상황은 다음과 같다.

- | | |
|-----------------|--------------------------------|
| • 미군에 의한 지원 | • 외국에 의한 지원 |
| 항공모함·함선 약 20척 | 해외지원 159개 국·지역 및 43개 기관이 지원 표명 |
| 항공기 약 160기 | 구조대 28개 국·지역·기관 ¹³⁾ |
| 인원 약 20,000명 이상 | 구조물자 55개 국·지역·기관 |
| | 기부금 80개 국·지역·기관으로부터 수령 |

재팬플랫폼: 정부-재계-NGO에 의한 삼위일체의 즉시대응체제¹⁵⁾

동일본대지진이 발생하자 한국은 다음날인 3월 12일 구조대원 5명과 구조견 2마리를 보냈고, 이틀 뒤인 14일 119 구조대원 102명을 추가로 지원했다. 국제사회의 대응 중 가장 빠른 지원이었다.(싱가포르도 3월 12일 구조요원 5명, 구조견 5마리 파견) 그러나 솔직히 일본의 반응은 한국의 신속한 지원에 감사를 표하면서도 첫 번째 지원규모가 워낙 적은 탓에 딱히 할 말이 없었던 면도 없지 않다.

지금 지구촌은 수많은 분쟁과 자연재해로 몸살을 앓고 있다. 앞으로는 분쟁지역이나 재해 지역에서 각국 정부에 의한 평화구축활동이나 인도지원활동이 보다 적극적으로 추진될 것이다. 분쟁지역·재해지역에서의 평화구축활동, 인도적 지원활동은 자국을 국제사회에 알리는 매우 유효한 외교수단이기 때문이다.

일본은 외국에서 재해가 발생했을 때 가장 먼저 구호팀과 구호물자를 보내는 나라로 잘 알려져 있다. 2008년 중국 쓰촨성 지진, 2009년 아이티 지진과 칠레 지진 당시에도 일본은 신속하게 지원에 나섰다. 더욱이 UN 아이티 특별대사사무소(OSE)에 따르면 아이티에 재건 비용을 기부하기로 약속했던 국가들 중 상당수가 약속을 제대로 이행하고 있지 않은 가운데 1억 달러를 내겠다고 한 일본이 9천 160만 달러를 전달해 91.6%로 이행률이 가장 높았다고 한다.(브라질 70.9%, 스페인 62.6%, 캐나다 55.9% 순)¹⁶⁾

일본이 이처럼 이른바 ‘재해외교’에서 두각을 드러낼 수 있는 것은 인프라가 구축되어 있기 때문이다. 한국은 OECD 회원국이며 G20 의장국을 지낸 나라로서 이제 지구촌의 분쟁과 재해로 인한 평화구축과 인도적 지원에 적극적으로 나서야 하는 위치에 있다. 이에 대한 인프라의 예로 <재팬플랫폼(JPF)>을 소개하고자 한다.

JPF는 자연재해나 국제분쟁으로 인해 난민이 발생했을 때 긴급원조를 보다 효율적이고 신속하게 실시하기 위한 토대(platform)로써 2000년에 설립된 국제인도지원조직이다. NGO, 경제계, 외무성이 각각의 특성과 자원을 살려 협력·연계하여 삼위일체의 파트너십을 형성

13) 2011년 5월 30일 현재 2개국 1기관이 활동 중이다. 태국의 의료지원팀 2명×2팀(5월 6일 일본도착), 스리랑카 복구지원팀 15명(5월 12일 일본도착), 미국 원자력규제위원회 전문가 11명.

14) 「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について」
(<http://www.kantei.go.jp/saigai/pdf/201105301700jisin.pdf>)

15) 상세는 www.japanplatform.org 참조.

16) 《연합뉴스》 2011/06/02

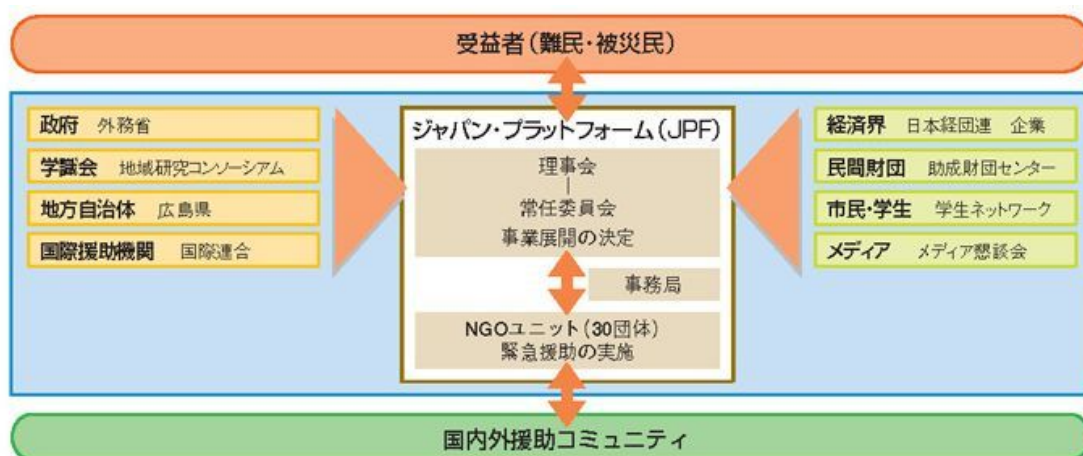
한다. 즉 JPF는 일본 ODA의 대응체제를 강화하기 위해 만들어진 조직이다. JPF에는 2008년 8월 현재 일본의 NGO 30단체가 참가하고 있고, 경제계도 ‘일본게이단렌 1%클럽’¹⁷⁾이 중심이 되어 JPF를 지원하고 있다.

JPF 발족의 배경이 된 것은 1999년 코소보 분쟁에 의한 난민사태이다. 코소보에서는 1999년 4월에 시작된 NATO의 공습을 계기로 알바니아계 주민의 학살에 대한 학살이 격화되어 약 50만 명의 난민이 주변 국가로 유출되었다. 그 직후 일본의 몇몇 NGO단체가 코소보 난민지원을 검토하기 시작했다. 난민캠프를 운영하기 위해서는 피난소 설치부터 식량배포, 의료, 쓰레기 처리, 위생관리, 사회서비스 제공과 같은 다양한 부분에 걸친 지원활동을 포괄적이면서 또한 긴급하게 하지 않으면 안 된다. 그러나 일본의 NGO에게는 그 정도의 지원을 단독으로 할 수 있을 만큼의 재정적 기반이 충분하지 않고 현장에서 경험을 쌓은 인력이 부족한 상황이라 NGO 단독으로는 효과적인 지원활동을 실시할 수 없다는 것을 깨닫게 되었다. 이에 따라 일본의 NGO 4 단체가 합동으로 알바니아에 「캠프 재편」이라는 코소보 난민을 위한 캠프를 설치하고 긴급인도원조를 실시하기로 계획했다. 이 계획은 공습 종료에 따라 난민들이 코소보로 귀환함으로써 실현되지 못했다. 그러나 「캠프 재편」계획의 경험으로부터 긴급원조실시에 관한 몇 가지 교훈을 얻을 수 있었다.

「캠프 재편」계획에서는 위기발생 직후 NGO가 현지에 들어가 수요조사 및 캠프 운영준비를 할 수 있었기 때문에 구체적인 계획을 신속하게 작성할 수 있었다. 이는 정부기관에 비해 외교적·정치적 제약이 적은 민간단체인 NGO이기 때문에 가능했던 것이다.

또한 복수의 NGO 및 정부가 협력함으로써 서로의 약점을 보완하는 방법이 모색되었는데, 그 과정에서 국제적으로 통용되는 지원활동을 하기 위해서는 NGO와 정부 간의 협력뿐만 아니라 경제계, 언론, 지식인 등 서로 다른 분야의 행위자들과의 협력이 필수불가결하다는 것을 인식하게 되었다.

<그림 3> 재편플랫폼의 구조



자료: 外務省 『2008年版政府開発援助(ODA)白書』

17) 게이단렌은 1986년, 1989년 2회에 걸쳐 구미에 사회공헌조사단을 파견하여 미국에 ‘1%클럽’, ‘3%클럽’ 등 이른바 ‘퍼센트 클럽’이라는 것이 있는 것을 보고 1990년 11월에 176사의 법인회원으로 ‘1%클럽’을 정식으로 설립했다. 법인회원은 경상이익의 1% 이상, 개인회원은 가처분소득의 1% 이상을 사회공헌활동을 위해 거출한다. 2010년 5월 현재 법인회원 234사, 개인회원 940명이 있다. (<http://www.keidanren.or.jp/japanese/profile/1p-club/index.html>)

이상의 「캠프 재팬」 계획의 교훈으로부터 JPF가 탄생한 것이다. JPF에서는 난민의 대량 발생과 대규모의 자연재해에 대비해서 NGO·민간기업 등 각 분야의 노하우와 자원을 활용하여 긴급지원 계획 작성, 긴급원조물자의 비축과 같은 대비태세를 갖추고 있다. 또한 외무성의 ODA자금에 의한 기금설치 및 민간의 기부모집을 통해 재정적인 기반이 취약한 일본의 NGO에게 자금을 지원하는 것도 중요한 목적의 하나이다. <그림 3>은 JPF의 구조를 도식화한 것이다.

Ⅲ. 자원봉사활동의 효율성을 높이기 위한 기반정비: 수원력(受援力)

자원봉사를 하는 것도 중요하지만 볼런티어를 적재적소에 배치(coordinate)하고 그들의 활동을 지원(support)하는 것도 매우 중요하다. 일본에서는 이를 ‘수원력(受援力)’이라고 부르는데 내각부에서는 「방재 볼런티어 활동의 다양한 지원활동을 받아들이는 지역의 ‘수원력’을 높이기 위하여」라는 팸플릿¹⁸⁾을 별도 제작하여 배포할 정도다. 이처럼 자원봉사가 원활하게 이루어지기 위해서는 활동자·활동단체뿐만 아니라 이를 받아들이는 측의 체제정비가 매우 중요하다.

더욱이 동일본대지진에서는 ‘재해 볼런티어 센터’에는 피해자로부터의 요청이 쇄도하는데도 불구하고 센터 홈페이지에는 「현재는 시내에 거주하는 볼런티어만 접수», 「가솔린, 식료품 등을 지참한 자에 한함」이라고 되어 있는 경우가 많았다. 한편 현외로부터도 볼런티어를 받아들였던 지역의 경우, 볼런티어 희망자가 너무 많아 조정력이 한계에 달해 현내 거주자로 제한한 센터도 있었다.

피해가 큰 지역일수록 볼런티어의 손길을 간절하게 기다리지만, 현실은 정반대로 피해가 큰 지역일수록 볼런티어를 받아들일 태세가 되어 있지 않은 곳이 많다. 쓰나미의 피해가 컸던 게센누마(気仙沼)시의 사회복지협의회 사무국장은 “자원봉사를 지원하는 사람도, 지원을 필요로 하는 사람도 많은 것은 알고 있지만, 남아있는 많은 건물들이 붕괴 위험이 있는 상태에서 볼런티어를 받아들일 수는 없다”면서 괴로운 심경을 털어냈다.¹⁹⁾

이와테현의 경우는 미야기현에 비해 현외의 볼런티어를 받아들일 기반정비가 이루어지지 않아 지진 발생으로부터 거의 한 달이 되어가도록 볼런티어를 받아들이지 못하는 지역도 있었다.²⁰⁾

한편 ‘골든 위크’ 첫날인 4월 29일에는 일본 정부가 볼런티어의 급증을 우려하여 ‘자원봉사활동을 자제해 줄 것을 당부’했음에도 불구하고 미야기현의 경우 너무 많은 볼런티어가 몰려 ‘재해 볼런티어 센터’에서는 45명의 스태프가 볼런티어에 대응하다 결국 4월 29일 ‘골든 위크’ 기간 중의 자원봉사 신규 접수를 중지할 정도였다. 반면에 이와테현과 후쿠시마현의 볼런티어 센터에서는 일손이 부족해 볼런티어의 참가를 호소하기도 했다.²¹⁾

18) <http://www.bousai-vol.go.jp/juenryoku/juenryoku.pdf>

19) 《朝日新聞》 2011/03/28

20) 《朝日新聞》 2011/04/04

21) 《朝日新聞》 2011/04/30

IV. 동일본대지진 이후의 일본사회의 변화

동일본대지진에서는 세계 각국의 언론들이 앞다투어 칭찬했듯이 일본 시민사회의 성숙함이 돋보였다. 특히 기술한 바와 같이 일본의 시민단체들은 위기 상황을 맞아 신속하게 움직였고, 적재적소에서 피해지역과 피해주민의 수요에 맞는 활동을 제공함으로써 시민섹터의 가능성을 보여주었다.

문제는 다음이다. 위기 상황 속에서 사람들은 보수화한다. 위기 극복을 위해 ‘일치단결’을 외치는 일본인들을 보며, ‘단결해서 최선을 다하라’는 것만이 용인되는 사회 분위기 속에서 일본사회의 내셔널리즘의 부활을 걱정하는 목소리도 들린다.²²⁾

문부과학성은 전국의 국·공·사립대학에 대해 학생이 동일본대지진에 볼런티어로 참가한 경우 자원봉사활동을 대학의 단위로 인정하도록 요청했다. 그밖에 자원봉사활동을 위해 휴학하는 학생에 대해 수업료를 면제할 것, 볼런티어 보험에 가입하여 부상 등에 대비하도록 학생에게 철저히 주지시킬 것 등을 내용으로 하고 있다.²³⁾ 아울러 간 나오토 내각은 직원들이 보다 자유롭게 재해복구 자원봉사활동에 참여할 수 있도록 ‘볼런티어 휴가’를 적극 도입해 줄 것을 재계에 요청하기도 했다. 이에 대해 《산케이신문》은 기업의 지원 필요성을 역설하기도 했다.²⁴⁾

자원봉사활동을 대학에서 단위로 인정하고, 볼런티어 휴가를 기업에서 인정하는 것이 무엇이 문제인지 의문을 제기할 수도 있다. 시민사회에서 가장 중요한 것은 자발성과 자율성이다. 시민사회의 제도화는 필연적으로 이를 훼손시킨다. 동일본대지진 이후 보여준 일본 시민사회의 힘은 내셔널리즘으로 부활할 것인가, 시민사회 발전의 밑거름이 될 것인가 주목하지 않을 수 없다.

22) 여성주의 저널 일다(www.ildaro.com) “대지진 이후 부활한 일본의 내셔널리즘: 日 여성신문 <페민>이 전하는 현지상황과 여성들 목소리”(2011/05/03)

23) 《朝日新聞》 2011/03/31

24) 《産経新聞》 2011/05/12

(동일본 지진 이후) 일본-동아시아간 Supply Chain 변화와 한일 협력 가능성

김도형(동서대 객원교수)

I. 머리말

- 80년대 후반 이후 일본 국내 제조업 Supply Chain의 고도화, 지역산업집적지 형성과 동시에 동아시아 진출 일계기업 중심으로 생산네트워크 구축, 환율 등 거시적 요인과 진출국 소득수준 증가, 기업입지요인 변화 속에서 동아시아 생산네트워크는 점차 고도화.

. 그 결과 일본기업의 해외 최적입지선택에 따라 일본의 동아시아 Supply chain은 일본은 물론 동아시아 기업 성장에 크게 기여.

- 그러나 동일본 지진, 해일, 원전사고로 수 천 개 규모의 자동차, 전자부품 관련업체가 피해를 입고 서프라이 체인 일각이 붕괴, 분단. 기계가공부품, 전자제거부품, 전용반도체, 화학재료분야 피해가 컸고 그 영향을 전 세계로 파급.

. 그 결과 일본의 소재, 부품, 최종재 생산은 일시 중단, 생산재개 이후에도 가동율은 그대로. 해외생산에 미치는 양향도 수송 중인 재고가 바닥을 치게 되는 시점에서 심각성을 더할 것으로 예상.

- 2011. 4. 26 정부조사 결과 피해기업 복구가 지속되고 있는 것으로 알려져 있지만 다수의 중소부품업체를 포함하여 생산의 완전복구 시점은 여전히 불투명. 예컨대 자동차, 전자부품 생산이 곤란한 만큼 인건비, 기계리스 등에 따른 고정비부담에 시달릴 수 밖에 없는 중소부품업체 증가, 지역산업경제 성장잠재력 쇠락 등의 위험이 내재.

- 현재 일본기업은 금후의 제조업과 제조지원 서비스업의 리스크 요인을 고려하여 국내는 물론 아시아 인근국으로 새로운 입지를 모색하고 이를 위한 해외기업과의 연대를 강화하려 하고 있음.

- 2007년 리만 쇼크가 금융 파생상품의 무국경적 확산에 따른 리스크였다면 2011년 동일본 거대지진 쇼크는 일본 제조업 Supply Chain 복잡성은 물론 동아시아의 대일부품소재의 과도 의존과 생산네트워크에 대한 무지에서 오는 리스크를 의미. 자연재해 시 동일지역, 동일공장에서 집중생산, 중간재의 과도한 일국 의존에서 오는 리스크 헛지의 필요성에 대한 인식과 함께 동아시아 역내 광역인프라 및 네트워크 전략을 근본적으로 재검토 해야 할 시점에 와 있음.

- 지금까지의 지진피해는 물적 인적 피해에 국한되어 있어 Supply Chain 이라고 하는 네트워크의 훼손에 대한 시각에서의 피해와 대책 검토가 소홀. 지진피해 복구, 부흥 이후의 재생은 그야말로 새로운 네트워크의 구축작업이라 볼 수 있음. 이런 의미에서 본 연구에서는 첫째, 일본기업의 주요 업종별 SCM과 비즈니스 전략의 특징, 둘째, 지진 전후 일본기업의 국내 업종별(소재, 부품, 일렉트로닉스) Supply Chain 비교, 셋째, 일본과 동아시아 Supply Chain(한국을 포함한 동아시아 주요 거점 중심)과의 관계 변화, 넷째, 한일 주요 산업클러스터간 Supply Chain 변화 가능성과 새로운 네트워크 구축 방향을 검토한다.

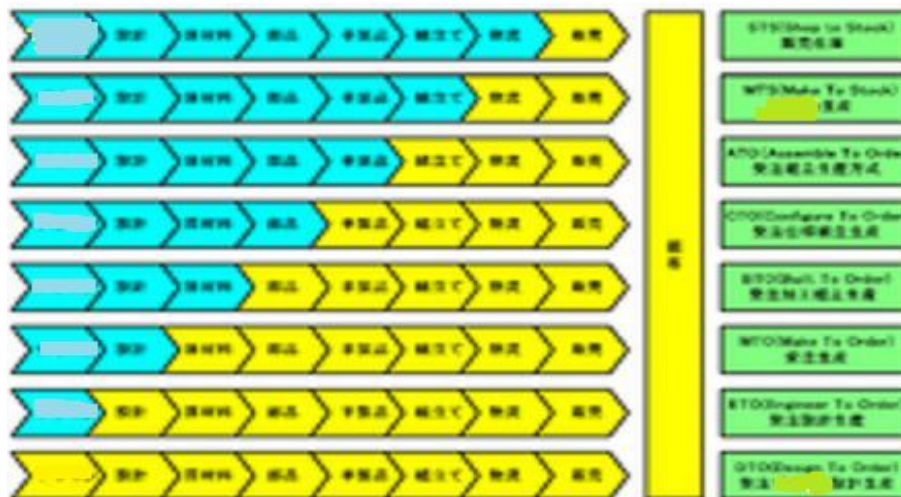
II. 일본기업의 주요 업종별 SCM과 비즈니스 전략

1. SCM과 비즈니스 모델

- SCM(공급연쇄관리)은 물류시스템을 특정기업내부에 한정하지 않고 복수 기업간을 통합한 하나의 시스템을 구축하여 경영성과를 제고하기 위한 Logistics 경영에서 유래. 종래의 모기업 자회사와 같은 기업그룹내에 국한하지 않고 대등한 기업간에 구축되는 복수기업간의 물류시스템을 의미.

- 1980년대부터 중간재고를 어느 단계에서부터 보유할 것인가에 따라 기업의 비즈니스 모델을 분류하기 시작. DELL은 부품단계에서 재고를 보유, 고객주문에 따라 조립, 불량재고를 삭감, 고객만족도 향상에 성공. Build to Order (BTO) 일반화. 현재는 모든 제조업에서 일반화. 제조업에서 SCM에 의한 비즈니스 모델 구축은 상식.

- SCM과 Business Model



· 고객 주문을 디자인-설계-원재료-부품-반제품-조립-물류-판매 어느 단계에서 관리하는 가에 따라 비즈니스 모델과의 관계 성립(<그림 1>: 그림의 황색부분 신규비즈니스 영역)

- ① 주문생산: 주문의 개별사양에 따라 설계단계에서부터 고객에 대응
- ② 계획생산: 주문을 완제품 재고단계에서 대응: MTS (Make to Stock).
- ③ 계획생산: 주문을 재공품 재고와 생산계획 즉 가공·조립설계에서 동시 대응: CTO (Configure to Order), BTO (Build to Order)

2. 주요 업종별 SCM 전략

- Supply Chain 구축 시 관리 포인트: 가공공정 등의 제조장치 특성, 수요특성 등이 좌우.¹

· **소재산업**: 원재료 투입하면 가공장치의 말단에서는 수 종류의 제품이 파생적으로 생성. 서프라이 체인 주요관리 포인트는 이익율이 높은 제품의 가공생산을 우선하는 생산배분 기능.

· **조립산업**: 재료 투입에서 최종조립까지 조립라인이나 셀 생산방식 등이 채용되는 同期 일관 생산시스템. 서프라이 체인 관리포인트는 완성품의 라인오프 혹은 포장출하 순서를 고객우선도, 긴급도에 따라 관리.

· **유통소매업**: 유통 재고관리가 검토 대상이며 소매 POS 정보와 유통 재고량과의 PSI(Purchase-Sale-Inventory) 즉 구매 재고 판매관리, 생산자측과 同期化, PSI 정보공유 등이 요점.

- 이상은 단순한 일반론에 지나지 않음. 최근에는 특정산업 고유의 서프라이 체인에 구매됨이 없이 短納期化를 추진, 경합타사와의 차별화에 주력. SCM 구축의 목적은 ROA 개선. 이를 위해 Inbound SCM에서 재고삭감, 고객에 대한 단납기 대응을 목적으로 한 Outbound SCM에서

1 石川和幸「図解 SCMのすべてがわかる本」日本実業出版社 2008年

즉납체제 정비로 대별. 그러나 반드시 특정솔루션 패키지가 존재하는 것은 아님. 오히려 경영목표에 부합한 가설검증형 현상 업무분석을 통해 장래 기업경쟁우위 확보를 위한 바람직한 업무프로세스를 정형화하고 이를 위한 업무개혁, 의식개혁, 조직개혁 과제를 적출하는데 있음.

III. 지진 전 후 국내 업종별(소재, 부품, 일렉트로닉스) Supply Chain 비교,

1. 지진 직후 Supply Chain 영향 조사²

1) 정부 경제산업성 공식 조사(2011. 4. 26)

- 지진발생 직후 생산중단 시설이 대부분 5 월 중순 까지 조업 재개, 대체생산을 계획 중. 공급에는 별 문제가 없는 것으로 판단.
- 그러나 Supply chain 의 복잡성과 해외와의 관계 등으로 여전히 안심할 수 없는 상황. 정부 조사 이후 특히 원전사고 수습의 장기화로 인해 일본기업은 중장기 입지전략 재검토 시작

2) 주요 업종별(半導体, 電機・電子, 自動車, 鉄鋼, 食品, 소매, 電力, 金融보험, 旅行業界

중심) supply chain 영향

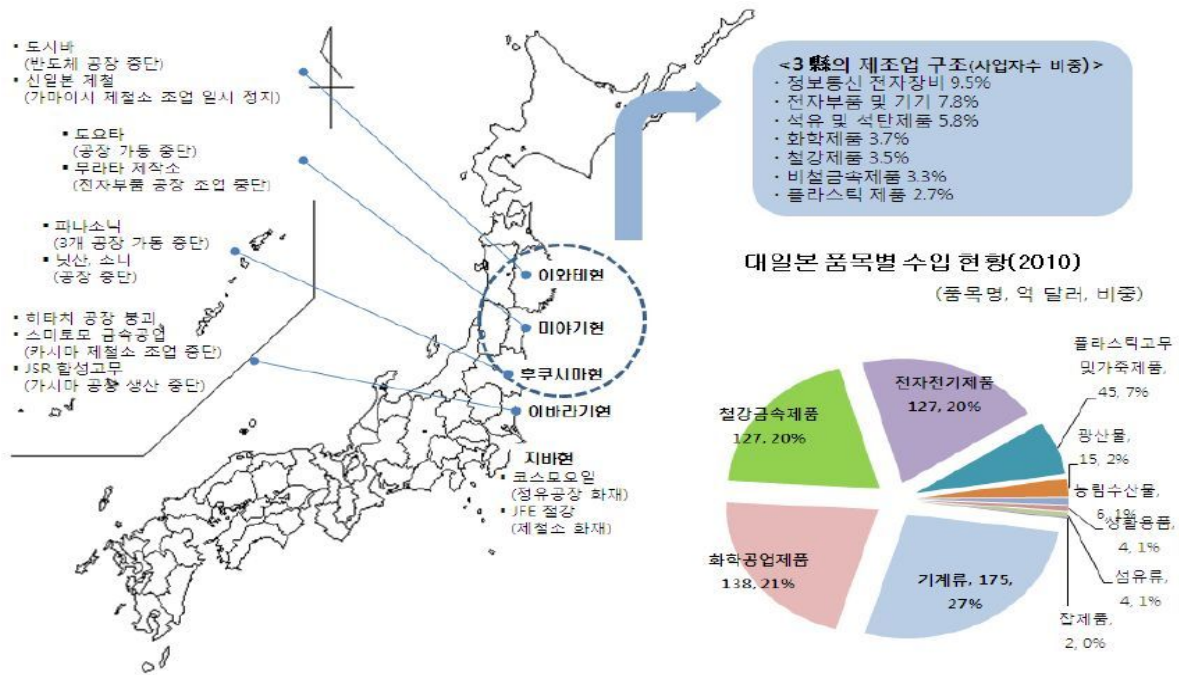
- 일본국내외 연구기관, 단체 조사 및 국내외 언론 보도자료에 의한 supply chain 피해 상황 종합.

. 최근 20 년간 세계경제에서 일본이 차지하는 역할은 상대적으로 축소. 그러나 일부 제조업의 서프라이 체인면에서는 여전히 중요한 역할 차지. 특히 소재, 자동차, 전자, 전기부품 등 up-stream 과 middle-stream. 세계생산량에서 차지하는 일본제품 비중: 디지털카메라, 스마트폰 용 플래시 메모리 약 30%, pc 용 DRAM 약 15%.

. 금융계는 물론 제조업계도 초국경 체인의 정확한 기능에 미지. 장래 전망도 어려운 실정. 근본적인 이유는 수많은 주요 제조업의 서프라이 체인이 국경을 넘나드는 회수가 점점 늘어나고 있기 때문임.

3) 한국기업에 미친 영향

2 揺らぐ世界のサプライチェーンー日本の大震災で Wall Street Journal, 2011年 3月 25日 20:30 JST

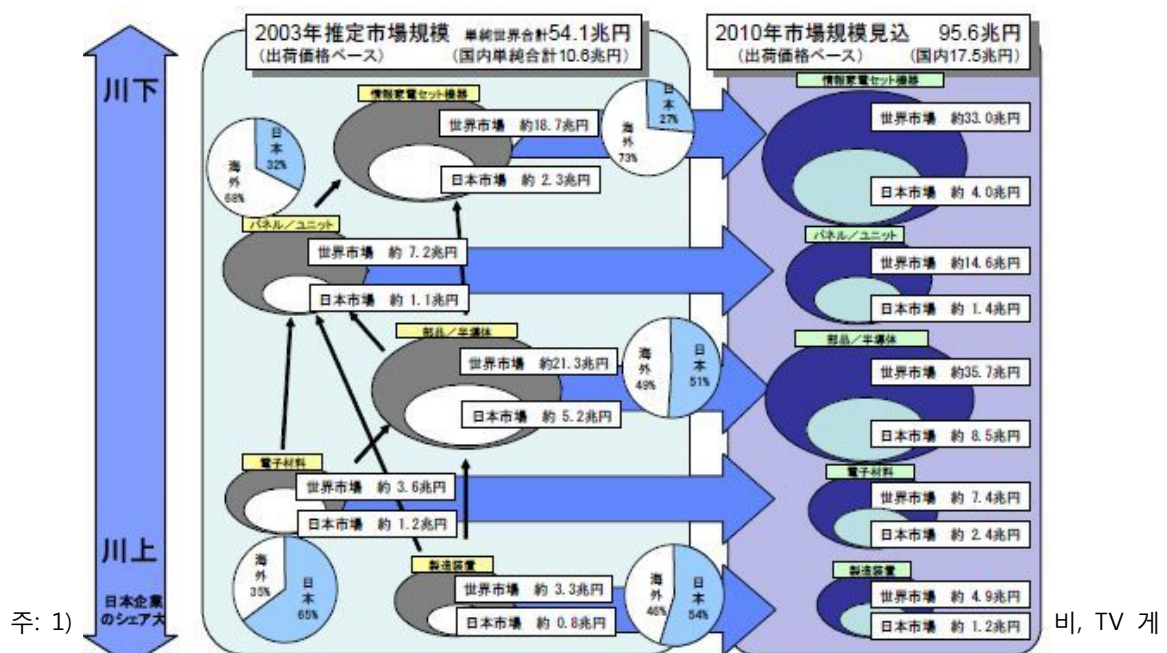


자료 : KITA.net, 각종 언론 보도 종합

2. 일본 제조업 Supply Chain 의 특징- 정보가전 업종

1) 시장과 산업조직 특성

- 2003년 약 10조엔으로 세계시장(54조엔)의 약 20% 차지. 2010년 18조엔(세계시장규모 96조엔), 세계시장 점유 20%는 그대로 유지. 분야별 세계시장 점유(2005년): 소재원재료(66%), 부품(32%), 제조설비(49%), 정보가전(25%)의 독과점 유지.
- 2010년(예상): 전자재료(세계 약 4.9조엔, 일본 약 1.2조엔), 제조장치(세계 약 7.4조엔, 일본



임패널/유니트, 액정패널, PDP 패널, 유기EL패널, HDD 유니트), 부품반도체(반도체, 薄型 패널부품, 實裝 재료), 전자재료(반도체재료, 薄型패널용재료, 휴대전화부품, 저장재료), 제조장치(반도체제조장치, 액정제조장치)시장의 단순합계

자료: 경제산업성

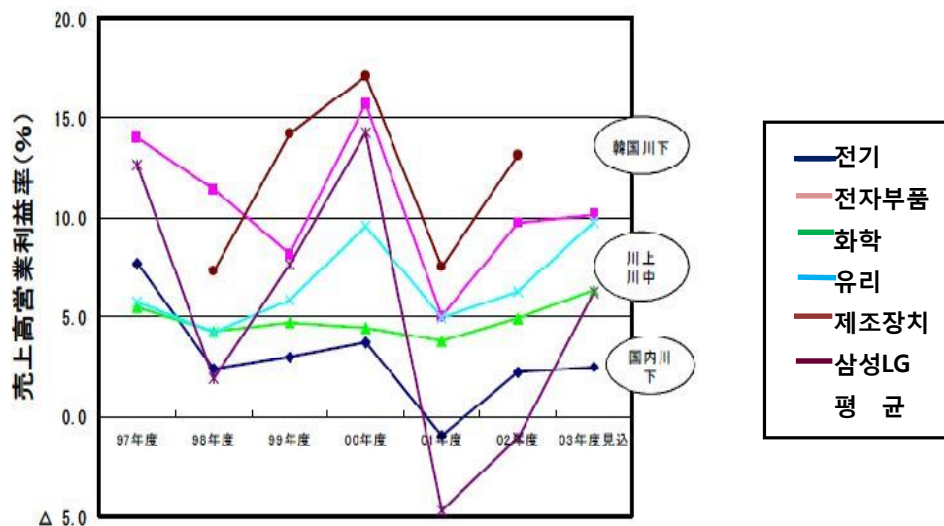
약 2.4조엔), 부품/반도체(세계 약35.7조엔, 일본 8.5조엔), 패널/유니트(세계 약14.6조엔, 일본 약 1.4조엔), 정보가전셋기기(세계 약 33.0조엔, 일본4.0조엔)

2) Supply Chain 특성

- ① 소재산업(Up-stream)에서 조립기기산업(Down-stream)에 이르기까지 관련산업이 전국에 광범하게 분포. 부품과 부품, 부품과 제품, 제품과 서비스간 인터페이스의 조율과정을 거쳐 신제품 신시장 창출하는 중견기업 존재. 소재인재료(쇼와덴코, 후지필름 등), 제조설비(동경일렉트론등), 부품(교세라, 롬 등), 최종제품(파나소닉, 샤프 등)
- ② 부품산업(Middle-stream)과 소재산업이 고도부품재료 산업집적을 형성함으로서 강한 첨단제품개발력 보유
- ③ 공정마다 수직계열의 장기안정적 거래관계(일본적 Keiretsu) 유지
- ④ 동아시아 조립기기산업은 대일 고도부품소재 수입을 통해 일본의 산업집적의 메리트를 활용하여 대당하고 신속한 투자결정으로 일본의 조립기기산업과의 경쟁력격차를 급속히 좁혀가고 있음. 이 결과 일본의 정보가전산업도 고수익 경영이 불가피.

- 소재(Up-stream)과 부품(Middle-stream)이 가전(Down-stream)보다 영업이익률이 높음.

. 그러나 한국의 가전은 일본보다 영업이익률이 더 높음.



3) 전망

- 정보가전제품에 대한 기능요구도 고도화, 다종다양한 기기와의 상호접속의 필요성 때문에 접속 소프트웨어요구도 고도화 복잡화. 금후 표준화를 본격화할 전망.
- 사업화 시나리오(로드 맵) 공유에 의해 Up-stream, Middle-stream, Down-stream 산업간의 수직연계 유지 강화, 표준화 과제 명시, 국제표준화 주도권 확보, 접속소프트웨어 개발 전담 고도인력육성, 이익률 개선, 신속한 의사결정을 위한 사업재편과 재 구축이 진행될 것으로 전망

3. 지진 후 정보가전업종의 국내 Supply Chain 변화

IV. 일본-동아시아 Supply Chain 변화

1. 일본의 지역산업집적지와 동아시아

1) 동아시아 경제집적지 다이네미즘

- 전후 일본이 고도성장 초기 태평양연안 중심으로 공장분산 배치, 태평양연안 공업벨트 형성. 동아시아경제도 경제수준 격차 축소와 함께 경제집적지도 성장. 연안부 중심으로 집중. 타이, 말레이시아, 중국의 연안부가 세계의 유력 집적지로 부상. 미국의 주요기업의 세계공장이 입지.
- 동시에 이들 집적지간 경쟁과 연대 강화. 생산과 판매 활동은 경쟁 속에서 기존도시 위상을 변화, 정보와 지적 활동 거점간 경쟁치열.
- 일계기업을 비롯한 구미기업이 동아시아 경제집적지에 진출. 일본과 동아시아 집적지와 연대강화. 이를 토대로 각 집적지간 분업 진전, 현재 각각 특색 있는 경제집적지로 진화 중.

2) 일본 지역산업집적지간 수평적 연대

- 특정 지역산업구조가 변모하면 일국전체의 산업구조가 변화하고 경제적 연대를 통해 주변국 지역산업과 국가의 산업구조가 변모하는 일련의 연쇄작용을 관찰할 수 있을 것임.
- 일본은 전후 두 차례의 산업구조, 지역경제구조 전환을 경험, 현재 전후 세 번째 사이클을 맞이하고 있다고 알려져 있음. 두 째 사이클 이후 일본기업의 활동은 국내만이 아니고 동아시아를 중심으로 해외로 파급(국제화), 동 지역의 경제집적지 성장을 촉진, 연대강화.
- 세번째 사이클은 일본국내, 동아시아, 구미지역을 시야에 넣고 초광역 차원에서 최적배분을 시도하는 과정에 있음. 3. 11 사태는 이 전환 사이클의 진폭에 영향을 주고 있는 것으로 상정.
- 일본의 경제집적지는 높은 다양성이 특징. 즉 단일산업군의 집적지가 아닌 대도시 중심의 다양한 산업과 기업군이 집적한 경제권 즉 산업클러스터를 형성. 더욱이 다양성 수준이 상승. 국내는 산업클러스터간 경쟁과 연대. 이업종간 지식파급 촉진, 산업구조전환에 의한 지속성장에 기여

3) 일본 국내 경제 집적지와 동아시아 집적지-Supply Chain

- 동아시아 산업집적지는 지리적 근접성, 경제발전의 격차, 경제적 보완성 차원에서 구미제국보다는 일본과의 연관성이 심화. 최종재보다는 중간재 의존성이 강함. 대신 일본은 다양성이익을 중시, 동아시아 경제집적과의 연대강화로 자국 지역산업구조 고도화를 실현

업종별 제품제조 공정분업(전기전자제품 업체)

제 품	주요 공정								
	제품컨셉	기초연구	상품개발	試 作	제 조	판 매	콜센터	수리 정비	기타 공정
네트워크용 LSI(주문용)	관동(일)	관동(일)	관동(일), 독	관동 규슈(일)	규슈(일, 前工程)독(後工程)	구 주			요소기술개발(일,포르투갈)
게임용 화상 LSI(주문용)	관동(일)	관동(일)	관동(일), 미	규슈(일)	규슈(일)	일 본			CPU요소기술개발(미)
AV용IC(범용)	관동(일)	관동(일)	관동(일)	규슈(일)	동북, 규슈(일, 前工程) 말레이	아시아			

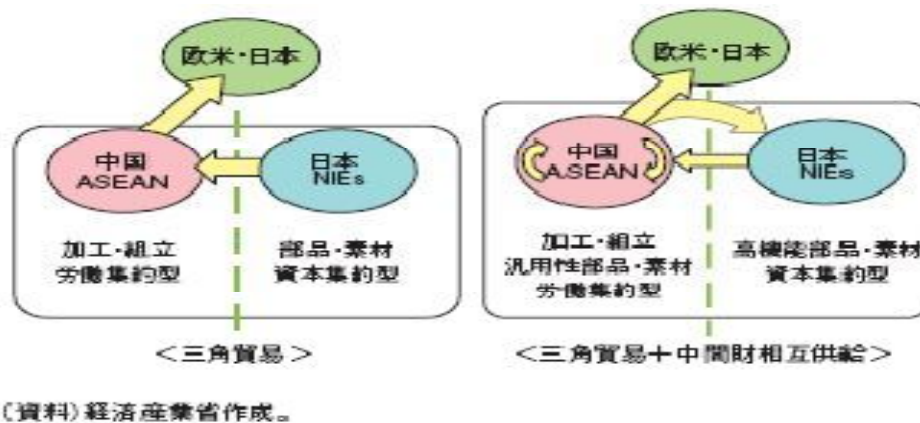
					시아(後工程)				
AV용 마이크 (반 주문용)	관동(일)	관동(일)	관동(일)	동북, 규슈(일)	규슈(일)	아시아			소프트웨어 화북, 화남 개발
모니터용 LSI(주문용)	관동(일)	관동(일)	관동(일)	동북, 규슈(일)	동북, 규슈 (일)	일 본			요수기술개 발(싱가포르)
휴대폰용 카메라모듈	관동(일)	관동(일)	관동(일)	동북, 규슈(일)	동북, 규슈 (일)	아시아			샤시 화북 (중) 제조
아나로그 TV 셋	관동(일)		싱가포르	싱가포르	화북(중), 자바(인도 네시아)	일 본, 아시아	일, 아시아	일, 아시아	
노트북PC	관동(일)	관동(일)	관동(일)	관동(일)	관동(일), 대만, 화북 (중), 필리 핀	일 본, 아시아	전세계	전세계	Mother Board 필리 핀
HDD	관동(일)	관동(일)	관동(일)	관동(일)	필리핀	전세계			
DVD롬(PC용)	관동(일)	관동(일)	관동(일)	동북, 규슈(일)	필리핀	전세계			요수부품 화 남(중) 제조

자료: 경제산업성 히어링 조사 자료(2003)

2. 동아시아 Supply Chain 특징- 중간재 상호공급

- 동아시아 3각 무역에서 3각 무역+중간재 상호공급으로 동아시아 Supply chain 고도화

· 일본(부품소재 자본집약형)-NIES(가공조립 노동집약형)-구미일 수출 구조 ➡ 일본(고기능부품
소재 기술집약형)-NIES(부품소재 자본집약형, 범용성 부품소재 가공조립)-중국·ASEAN(가공조
립 범용성 부품소재 노동집약형)-구미일·NIES 수출



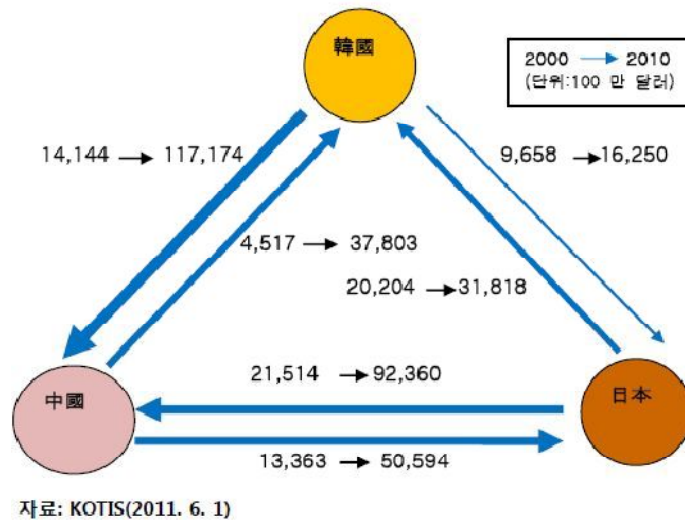
- 동아시아 역내 중간재 무역(1998~2008)

· 일본의 대 ASEAN, NIES 수출액은 거의 배증. 일본의 대중 수출은 208 억 달러에서 1005 억 달러로 약 5 배증, NIES 의 대 중국 수출은 224 억 달러에서 1593 억 달러로 약 7 배증. ASEAN 의 대중수출은 62 억 달러에서 586 억 달러로 약 9 배. 단일국가로서 일본의 대중 중간재 수출증가는 압도적. 즉 중국의 대일중간재 의존도는 절대적.

· 한편 중국의 대 NIES 수출도 285 억 달러에서 1575 억 달러로 약 5.5 배, 중국의 대 ASEAN 수출도 32 억 달러에서 355 억 달러로 약 10 배, 중국의 대일수출은 92 억 달러에서 504 억

달러로 약 5 배 증가. 각국지역 모두 중국과의 수출입 신장세가 두드러지고 있으며 동아시아 중에서 특히 중국이 생산거점으로서 위상 증가 일로

한중일의 무역액(중간재) 변화



- 한중일 역내 중간재 무역(1996~2008)

- . 일본의 대중수출액, 한국의 대중수출액 모두 2008 년 1000 억 달러를 상회, 각각 2.3 배, 3.1 배로 확대. 생산거점으로서의 중국의 위상 증대 일로
- . 일중간에는 2.4 배 증가한 데 비해 한중간에는 3.7 배 증가함으로써 한국은 생산기지로서의 중국을 일본에 비해 보다 적극적으로 활용하고 있으며 대일중간재 수입은 물론 중국의 중간재 수입에 대한 의존도도 높음.

3. 일본- Tohoku Corridor-동아시아 Supply Chain 위 상

- 금후 일계기업은 상류와 하류로 고도화, 수익율 개선을 지향, **Tohoku Corridor(IT, BT, 기반제조업, 환경특화)**와 동아시아간 역할 분담 재검토
- . 일본은 신흥국 시장 내수화 전략과 동시에 정보가전 등 고급품, 기능성부품소재의 연구개발기능은 통합형의 시제품과 조립공정과 완결형 입지전략 구사. 연구개발기능과 Monozukuri 기능의 분할은 일본제조업의 근간을 해치는 것으로 판단.
- . 한중일 3국간 합의적 분업을 둘러싼 마찰은 상존. 지진 후 일본의 지역산업클러스터 전략과 신산업의 공간전략의 향배에 주목
- 금후의 일본-동아시아간 분업은 일본(통합형)과 아시아(모듈형) 경쟁과 협력을 근간으로 전개
- . 조립업체는 예컨대 반도체 조립노하우를 소프트웨어로서 확보하며, 핵심부품업체는 기기와 소프트웨어를 여하히 절묘하게 조율하는 가에 따라 경쟁력이 결정. 예: AV 제품(광 pick-up---제어회로), 에어컨(컴프레서---인버터 회로), 자동차(엔진---제어회로), 디지털카메라(CCD---화상처리회로)

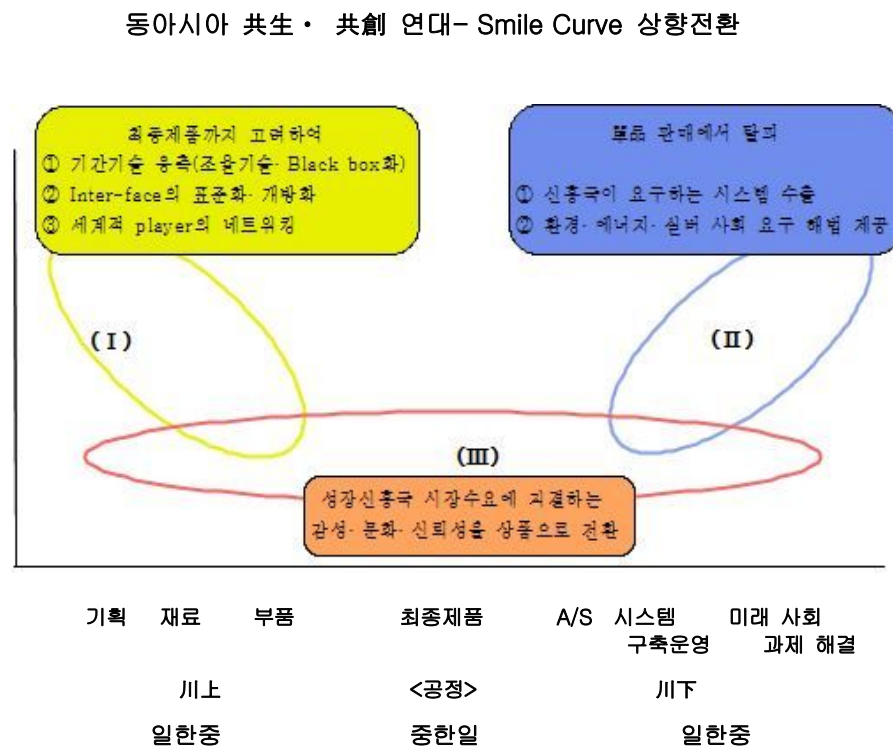
- 동아시아 Supply Chain은 일본을 제외한 경쟁국 라이벌 기업간의 모듈형과 조율형을 둘러싼 경쟁력 확보 전략을 반영하는 것에 불과

V. 한일 주요 산업클러스터간 Supply Chain 변화 가능성

1. 지진 전후 일본기업의 대한 투자 및 M&A 동향

- 일본기업 전용투자공단 및 주요 국내 산업클러스터에 대한 투자 및 M&A 타진 안건 증대
- 소프트뱅크와 KT 데이터센터 합작회사설립 합의
- 일본의 대한 직간접투자의 국내 5+2 광역경제권내 분산과 지역혁신 동향 파악, 경영성과 검증

2. 한중일 공동목표 지향 - 동아시아 공생연대(Smile Curve 상향 전환)



<그림 > 동일본 지진에 따른 Supply Chain 피해 및 복구 상황

공정	실 리 콘 웨퍼	화 학 품	일렉트로닉스 관련 部素材
소 			

중 간 부 소 재	M 사 ma 공장, mb 공장 세계웨어: 2 개 공장 공작기계용 NC 용 칩의 약 50% 생산상황: 모든 공장 생산능력 100% 복구, 통상 조절 재개	O 사 o 공장 재해로 생산정지. 3 월 말부터 조업재개	K 사 k 공장 생산상황: 上工程은 5 월 중순 생산개시 예정. 국내 및 해외 공장에서 대체 중. 下工程은 동북 이외 지역에서 아무런 문제없이 완전생산 중. 공급문제 없음. 일부 特注品 은 대체품으로 대응.
	자동차 국내생산: 약 57 조엔(출하기준) 국내종업원수: 약 100 만 명 생산상황: 동북지역 자동차 및 동 부품업체가 다수 피해. 생산축소, 정지. 일부가 생산재개. S 사: 4.18~6.3 차량생산 중단했던 모든 공장 생산재개 결정 T 사: 현재 일부 공장생산. 4.18 부터 국내 주요공장 생산개시 U 사: 4.11 부터 일부 4 른 완성차생산 재개, 국내 전공장 재 가동	산업기계 국내생산: 약 22 조엔(출하기준) 종업원수: 86 만 명 생산상황: 지진 후 많은 사업소 생산재개. 일부가 부재공급 차질로 생산조정 중 전설기계: 일부 생산중지 후 거의 모든 공장 생산재개 家電 일렉트로닉스 국내생산: 약 31 조엔(출하기준) 국내종업원수: 약 75 만 명 생산상황: 일부 생산 재개도 있지만 피해가 큰 사무소, 공장 다수	액정패널 중소형액정패널 P 사 p 공장 세계웨어: 약 6% 생산상황: 지진으로 생산정지 후 전면 조업 재개 Q 사 q 공장 세계웨어: 8%(회사전체) 생산상황: 지진 후 생산 정지, 일부 생산 재개. 4 월 말 전면가동 예정.

자료: 被災した企業によるサプライチェーンへの影響について 経済産業省、2011. 4. 26.

3. 한국의 대일투자 환경 개선을 위한 한일 공통과제

- 1) 거시적 요인: FTA/EPA, 노사관계, 환경에너지(원자력 등), 지역의 지속가능발전정책, 인프라 정비 등 정책조화와 일관성
- 2) 미시적 요인: 한일기업연대
 - 설계 개발 담당 기술계 인력 확보
 - 부품 원재료 조달 강화
 - 현지 Supplier 육성
 - 현지 일관생산체제 확립
 - 일계 재료 업체 현지진출
 - 일계 Supplier 현지진출
 - 현지 산관학 연대 확보, 제조업 지원 서비스 기능 완결 등
- 3) 기 타

원자력 안전확보와 국제협력의 거버넌스

전 진 호(광운대학교)

I. 서론

2011년 3월 발생한 일본 동북부 대지진과 쓰나미로 후쿠시마 제1 원자력발전소(이하 원전)가 정전되면서 1986년 발생한 구소련 체르노빌 원전사고¹⁾ 등급인 7등급에 해당하는 초대형 원전사고가 발생했다.²⁾ 일본정부와 해당 발전소 운영주체인 도쿄전력의 노력에도 불구하고 원전사고는 진정되고 있지 않다. 도쿄전력이 지난 4월 사고수습을 위한 로드맵을 발표했으며³⁾, 일본정부도 5월 사고수습 로드맵을 발표하였지만, 최근 후쿠시마 제1 원전 1-3호기의 노심용해로 인해 핵연료봉이 대부분 녹아내려 원자로 손상이 예상보다 심각한 것으로 보도되는 등(『朝日新聞』 2011/5/13), 사고수습은 로드맵의 계획처럼 진행되고 있지 않다.

사고수습 과정에서 일본의 원전사고 대응전반에 대한 다양한 문제가 제기되고 있다. 도쿄전력의 무성의한 대응 및 정보 은폐, 일본정부의 초기대응의 실패, 원전 안전관리의 부실, 원전확대정책에 대한 재검토, 정부와 관계기관과의 공조의 실패, 관계국들과의 협의의 부족 등이 대표적으로 지적되고 있다. 일본에서도 이러한 문제제기에 대해 다양한 방면에서 재검토가 이루어지고 있지만, 한국에서도 일본 원전사고와 관련하여 한국 원전의 안전성 문제, 원자력 안전규제의 적절성 문제 등이 제기되고 있다.

한편, 일본의 원전사고는 한국과 중국 등 많은 원전을 보유하고 있는 주변국가들에게는 공통된 과제를 던져주고 있으며, 이러한 관점에서 한중일의 원자력안전 협력문제가 제기되고 있다. 지난 5월 22일 개최된 한중일 정상회담에서도 원전의 안전관리에 대한 공동의 노력 등이 천명되었다. 원자력 사고는 해당 원전이 있는 국가의 국내문제가 아니라 국제문제인 것이다. 이러한 관점에서 원자력 안전협력 등에 대한 한중일의 그리고 더 나아가 동북아시아의 협력이 요구된다 할 수 있다.

이러한 관점에서 이 글은 후쿠시마 원전사고가 남긴 시사점과 한국에게 주는 교훈을 정리할 것이다. 또한 원자력의 안전관리를 위한 한중일 협력이 어떠한 형태로 진행되어 왔으며, 향후 어떠한 분야에서의 협력이 필요할 것인가를 한중일 원자력 협력이란 관점에서 정리할 것이다. 마지막으로 원자력협력 이외의 한일의 비전통적

-
- 1) 1986년 4월 구소련의 우크라이나 키예프 북방 약 104km에 위치한 체르노빌 원전에서 발생한 방사능 유출사고로서, 사고의 영향이 유럽까지 확산되는 등 원전 역사상 가장 큰 피해를 일으킨 사건.
 - 2) 국제원자력기관(IAEA)은 국제원자력사고등급(International Nuclear and Radiological Event Scale: INES)를 경미한 고장의 0단계에서 가장 심각한 대형사고의 7단계까지 8단계로 나누고 있다.
 - 3) 도쿄전력의 로드맵은 냉각, 억제, 모니터링 및 제염(除染)의 3분야를 각각 2단계로 나누어 사고수습을 한다는 것으로 1-3호기의 원자로를 안정적인 '냉온 정지상태'로 회복시키기까지 6-9개월이 소요될 것으로 예상하고 있다. 자세한 내용은 도쿄전력 홈페이지(<http://www.tepco.co.jp/cc/press/11041702-j.html>) 참조.

안보위협에 관한 한일협력 방향에 대해 검토하였다.

II. 후쿠시마 원전사고의 시사점

후쿠시마 사고 이후 일본정부(經濟産業省)는 원자력발전소에 대한 긴급안전대책을 발표했다. 경제산업성은 이번 사고의 핵심문제를 ① 긴급시의 전원확보의 실패, ② 원자로 냉각을 위한 해수 냉각시설(기능)의 상실, ③ 사용후 핵연료 저장시설에 대한 냉각기능의 실패로 정의하고, 이에 대한 구체적인 대책을 발표한 것이다.⁴⁾ 그러나 이번 사고는 경제산업성이 대책으로 내 놓은 원자력발전소의 운영, 관리 등 원전의 안전관리에 관한 사항 외에도, 일본의 국내외 원자력정책, 사고대응 매뉴얼의 문제, 정보의 공유와 전달문제 등 다양한 방면의 시사점을 남겼다. 이하에서는 후쿠시마 원전사고가 남긴 시사점을 점검해 본다.

1. 원자력정책의 전환

이번 사고는 일본의 원자력정책 전반을 재검토하는 계기가 될 것이다. 지난 5월 11일, 간 총리는 신규 원전건설을 백지화하고 ‘탈원전’ 정책으로의 정책변경을 천명한 바 있다(『讀賣新聞』 2011/5/11). 일본 국내의 원전의 경우, 정기검사 등으로 정지 중의 원전의 운전재개는 물론 건설 중인 원전의 경우도 상당한 기간 작업진척이 곤란할 것이며, 신규 원전의 건설은 더욱 곤란할 것이다. 또한 그 동안 일본이 추진해 왔던 핵연료 사이클 정책, 제2 재처리공장의 건설, 고속중수로 건설에 상당한 지장을 줄 것이다.

또한 세계 3위의 원전대국⁵⁾으로 원자력발전 진흥을 이끌어 왔던 일본의 원자력정책의 변화는 전 세계적인 파급효과를 가질 것으로 보인다. 사고 직후 이탈리아는 신규원전 건설계획의 무기한 유보를 결정하고, 새로운 에너지정책을 제시할 것이라고 밝혔으며, 독일은 노후 원전 7기의 운영을 중단하고, 전체 원전 17기의 가동중단 시기도 앞당기며, 향후는 재생 에너지로 전환할 계획이라고 밝혔다. 스위스 역시 3기의 신규 원전의 승인을 보류하였다.⁶⁾ 이러한 기존의 원전 운영국들의 변화는 물론, 원전도입 예정국에도 영향을 미쳐, 멕시코, 타이, 필리핀 등은 원전 이외의 대안을 검토하기로 하였다(『한겨레신문』 2011/4/21).

4) 經濟産業省 原子力安全・保安院 「福島第一・第二原子力発電所事故を踏まえた他の発電所の緊急安全対策の実施について」(2011/3/30).

5) 원전 54기를 가동 중인 일본은 2030년까지 원전 14기를 증설하여 원자력의 전력 의존도를 현재의 30%에서 50%로 끌어 올릴 계획이었다.

6) 한편, 이명박 대통령은 5월 17일 원자력안전기술원을 방문한 자리에서 “일본 원전사고 생겼다고 ‘원전 안 되겠다’고 하는 건 후퇴하는 것”이라며 “더 안전한 원전을 만들어야지, 포기하면 안 된다”고 말했다.

2. 원전의 안전관리

이번 사고의 영향으로 가장 비판받고 있는 분야의 하나는 원전의 안전관리이다. 경제산업성이 밝힌 것처럼 이번 사고의 출발점은 비상전원을 포함한 모든 전원이 상실된 것에 있으며, 이는 원전 안전의 중대한 실패일 수밖에 없다. 진도 9.0의 대지진과 15m가 넘는 쓰나미는 원전 안전의 “상정외(想定外)”라는 주장은 변명에 지나지 않는다는 주장도 있다. 또한 도로파괴나 정전, 발전기의 침수 등은 원전의 안전관리 매뉴얼에 반드시 포함되어 있어야 할 사항임에도 불구하고, 중요시되지 않았기에 이번 사태의 피해가 확산된 것이다. 이번 사태로 전원상실에 대한 대책은 반드시 보장되어야 할 것이다.

일본은 2008년 이래 물리적 보장조치(Safeguard), 원전의 안전(Safety), 핵안보(Security)의 3S를 원자력 평화이용의 중심적인 요소로 간주해 왔다.⁷⁾ 이번 사태는 원전의 안전문제(safety)로 발생한 위기이나, 일본의 국가적 안전보장(security)을 위태롭게 하는 사태로 발전하였고, 자위대의 절반 가까운 병력이 피해복구에 동원되었다. 원전의 안전과 국가안보는 긴밀히 연관되어 있다는 사실을 역설적으로 보여주고 있는 것이 이번 후쿠시마 원전사고라고 할 수 있다. 원전의 안전사고는 바로 국가의 안전보장에 위협이 된다는 것이다. 이런 점에서 향후는 원전 안전(Safety)의 재검토 과정에서 안보(Security) 관점이 반영되거나, 혹은 안보의 관점 안에 원자력 안전을 포함하는 새로운 사고가 요청된다 할 수 있다.

3. 원자력 안전관리 거버넌스

후쿠시마 원전사고의 초기 대응을 둘러싸고 일본정부 및 안전규제기관의 협력이 제대로 이루어지지 않았으며, 원전 안전규제기관이 제 역할을 하지 못했다는 비판이 강하게 일어났다. 원자력 안전규제 기관인 원자력안전보안원(原子力安全・保安院)이 원자력 진흥을 관할하는 자원에너지청(資源・エネルギー庁)과 같은 행정부처(經濟産業省)에 소속해 있는 것이 문제라는 것이다. 이런 점에서 원전에 대한 규제와 원자력 추진을 분리해야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있으며, 간 총리도 이러한 방안을 모색할 것이라고 밝힌 바 있다(『讀賣新聞』 2011/ 5/19).

일본의 경우 한국과 마찬가지로 원자력 진흥기관이 원전안전에 대한 규제책임을 동시에 맡고 있어, 객관적이고 실효적인 안전규제가 이루어지고 있지 않다는 비판이 과거에서부터 있어 왔다. 미국의 원자력규제위원회(NRC)와 같은 행정부에서 독립된 규제기관이 필요하다는 것이다. 또한 원자력 안전문제의 최고 심의, 의결기관인 내각부의 원자력안전위원회가 실질적인 역할을 담당하고 있지 못하다는 지적도 많아, 원자력안전위원회와 원자력안전보안원을 통합하여 독립행정기관으로 하는 것

7) 2008년 홋카이도(北海道) G8 정상회담에서 “3S에 입각한 원자력 에너지 기반정비에 관한 국제 주도권”이라는 성명에 합의하였다.

이 효과적인 안전규제가 가능하다는 주장이 설득력을 얻고 있다.

4. 초기대응 매뉴얼과 문제해결 로드맵

이번 사고의 초기대응 실패의 가장 큰 요인은 원전의 중대 사고에 대한 매뉴얼이 제대로 갖추어져 있지 않아, 원자로 격납용기를 수관하는 작업이 늦어지고, 전원상실에 대한 대비 등 긴급안전대책이 부실한 점이라고 할 수 있다. 특히 비상전원의 확보 및 수소폭발 방지 등의 초기대응이 가장 문제였다고 지적되고 있다. 이런 점에서 초기대응을 위한 ‘의사결정 프로세스’를 확립하는 것이 주요한 과제로 남았다.

또한, 해외에서의 제안 등이 신속히 수용되지 않았다는 점도 지적되고 있다. 사고 발생 직후, 미국이 적극적인 지원의사를 밝혔으나, 도쿄전력이 거절했고, 사태가 확산되자 뒤늦게 미국, 프랑스 등의 개별조언을 수용하게 되었다. 이는 도쿄전력과 일본정부의 자체적인 문제해결 의지로 인한 것이지만, 결과적으로 초기대응 부실을 가져왔다고 할 수 있다. 따라서 원전사고 시 즉각 가동될 수 있는 국제적인 네트워크가 향후 필요할 것으로 보인다. 미국과 러시아, 프랑스 등 다양한 원전사고의 경험을 공유하고, 즉각적인 초기대응을 위해서 이러한 국제적이고 종합적인 사고대응 네트워크(공식, 비공식)의 형성이 필요할 것이다.

5. 정보공개 및 발신

원전사고가 발생했을 때, 적절한 정보의 신속한 전달은 사고방지 및 수습에 불가결하다고 할 수 있다. 그러나 후쿠시마 원전사고의 경우, 적절한 정보의 신속한 전달이 원활히 이루어지지 않아 일본 국내 및 국제사회의 상당한 불신감을 조성하였다. 국제사회에 원전사고의 정보를 전달해야 할 일본 외무성도 필요한 정보를 신속히 전달받지 못했고, 이에 따라 국제사회에 대한 적절한 설명이 이루어지지 않았다.

한 예로 도쿄전력은 후쿠시마 제1원전 3호기에서 수소폭발이 일어나기 하루 전에 원자로 건물 내의 비정상적인 높은 방사선량을 확인하고도 이를 은폐했다고 한다. 『朝日新聞』에 의하면, 3호기 건물에서 수소폭발이 일어나기 전일에 시간당 300 밀리시버트가 검출되었고, 이는 원전작업자의 연간 피폭한도(250 밀리시버트; 1밀리시버트는 국제방사선방호위원회(ICRP)가 권한 일반인의 연간 노출 한도)를 감안할 때 매우 높은 수치이다(『朝日新聞』 2011/5/13).⁸⁾ 그러나 도쿄전력은 이러한 사실을 은폐했고, 결과적으로 정부의 대응이 늦어질 수밖에 없었던 것이다. 원전 내부의 방사선량 등 구체적 수치를 신속히 공개하고 원전 작업자와 국가가 원전상황을 공유해야만, 사고에 적절히 대응할 수 있을 것이다. 이번 사고의 경우, 정부의 정보전달이 불투명하고 사고의 영향을 과소평가한 측면이 많아, 초기대응의 부실을 불러

8) 『朝日新聞』은 또한 같은 날 원자로 건물 내에 수소가 고이고 있을 가능성이 높다고 인식했으나 이러한 사실을 외부에 공포하지 않고 원전 작업자들에게도 알리지 않았다고 보도했다.

왔다고 할 수 있다. 따라서 원전사고시의 정보제공 및 정보공유 네트워크를 확립할 필요가 있다.

6. 국제협력

이번 사고의 경우, 사고 직후에 일본정부가 주변국 및 관계국에 통보하고 필요한 협조를 요청하지 않았다. 앞서 지적한 것처럼, 사태가 걷잡을 수 없을 정도로 확대되고 나서 미국, 프랑스 등에 협조를 요청했으며, 사고등급을 7등급으로 올리고 오염수를 방류한 이후에야 한국, 중국 등 주변국에 원전 전문가를 보내 설명하고 협조를 요청했다. 사고발생 이후부터 국제사회에 대한 정보전달, 설명이 부족하여 국제사회의 불신을 초래했다고 할 수 있다.

다만, 미국의 경우는 미국이 일본에 원전을 공급한 공급국이며, 사고 원인규명 등에 일정한 책임을 공유하고 있기 때문에, 원전사고 직후부터 총리관저에 미국의 원전 전문가가 상주하며 미일 원전 공조팀⁹⁾이 발족할 때까지 원자력안전보안원의 전문가와 의견교환을 하였다고 한다(『朝日新聞』 2011/4/21).

그러나 사고 이전에 미국과의 협조는 적절히 이루어지지 않았다. 예를 들면, 후쿠시마 원전과 동형(110만 킬로와트의 마크 II)의 원자로에 대해 미국의 연구기관이 전원이 상실되었을 때의 시뮬레이션을 실시하여 보고서를 미 원자력규제위원회(NRC)에 제출한 적이 있었다. 시뮬레이션은 외부의 전원과 비상용 디젤발전기가 상실되고 비상용 건전지만 작동하는 것을 전제로 한 것이었으며, 비상용 건전지가 4시간 사용 가능한 경우, 5시간 만에 연료노출, 5시간 반 후에 수소발생, 6시간 후에 연료용융, 7시간 후에 격납용기가 손상되는 결과를 얻었다고 한다(『朝日新聞』 2011/3/30). 후쿠시마 원전의 비상용 건전지는 8시간 사용가능하지만, 후쿠시마 원전도 시뮬레이션과 거의 같은 순서로 사고가 발생하였고, 도쿄전력이 밝힌 바에 의하면 1호기의 경우 지진발생 16시간 만에 노심의 대부분이 용융했다고 한다.¹⁰⁾

이러한 미국의 경험이 일본의 원전관리에 적용되지 않았던 것은 전원상실이라는 사태를 상정하지 않았던 일본의 안전관리에 있다고 할 수 있다. 일본의 원자력안전위원회는 1990년 원전의 안전설계 심사지침을 결정할 당시, “송전선의 복구 및 비상용 교류전원의 복구가 가능하므로, 장시간에 걸친 전원상실은 고려할 필요가 없다”고 결론짓고(『朝日新聞』 2011/3/30), 미국의 경험을 무시한 것이다.

III. 한국에의 교훈

9) 미일 원전 공조팀 회의에는 미국 측에서 그레고리 야스코 원자력규제위원회(NRC) 위원장, 패트릭 월시 태평양함대 사령관, 존 루스 주일 미국대사가, 일본 측에서는 호소노 고시 총리 보좌관, 나가시마 아키히사 전 방위성 정무관, 후쿠야마 데쓰로 관방부장관 등이 참석.

10) 5월 16일 후쿠시마 원전문제를 총괄하는 호시노 고시 총리보좌관은 원자로내 연료봉의 노출시간을 1G호기는 14시간 9분, 2호기는 6시간 29분, 3호기는 6시간 43분이라고 밝혔다. 『朝日新聞』(2011/5/17).

1. 한국의 원자력 안전관리체계

한국의 원자력 개발이용과 안전규제를 위한 행정체계를 구축하고 있는 중심적인 법은 1958년에 제정된 ‘원자력법’과 2004년에 제정된 ‘원자력 시설 등의 방호 및 방사능 방재대책법’(방호 및 방재법)이다. 원자력법은 원자력의 이용개발 및 안전규제에 대한 기본사항을 규정하고 있으며, 9.11 테러 이후 원전에 대한 테러 대비와 방호, 방재를 위해 방호 및 방재법을 제정하였다. 또한 현재의 원자력 행정체계가 출범한 것은 2008년 3월 정부조직법 개정에 의해서이다. 정부조직법 개정에 의해, 교과부가 원자력정책, 연구개발, 국제협력 및 안전규제를 전체적으로 담당하고, 지경부가 원자력산업의 진흥을 담당하게 되었다.

즉, 교과부는 연구개발, 국제협력, 원전 및 방사성 폐기물 안전규제, 핵비확산, 사후 핵연료 관리 등 원자력행정을 종합적으로 관장하며, 교과부 원자력안전국은 원자력 안전규제 정책의 수립, 안전성 심사 및 평가, 허가의 발급과 취소에 이르는 원자력 안전규제 전반을 관장하고 있다. 또한 각 원전 현장에 교과부의 주재관이 파견되어 현장에서의 규제업무를 담당하고 있다. 즉 교과부가 원자력의 이용개발과 안전규제를 겸하고 있는 이중적 구조를 가지고 있다.¹¹⁾ 한편 지경부는 원자력발전을 통한 전력생산과 중저준위 폐기물 처분장 부지의 선정, 운영 등 원자력 이용의 일부분만 담당하며, 규제 면에서는 원전의 사업규제권을 가지고 있다.

한국은 원자력 이용개발에 관한 주요사항을 심의, 의결하는 최고의결기구로서 국무총리 소속의 원자력위원회¹²⁾를 두고 있으며, 원자력 안전에 관한 주요사항을 심의, 의결하는 기구로서 과기부 장관 소속의 원자력안전위원회¹³⁾를 두고 있다. 원자력안전위원회는 원자력안전에 관한 사항, 핵물질 및 원자로의 규제에 관한 사항, 방사성 폐기물의 안전관리에 관한 사항 등을 심의, 의결한다. 원자력 안전규제의 책임은 최종적으로 원자력안전위원회에 있지만, 현장에서의 안전규제 점검은 안전규제 전문기관인 한국원자력안전기술원이 수행하고 있다.¹⁴⁾

2. 한국에의 합의

(1) 21세기 에너지 담론과 원자력 담론의 모색

1958년 원자력법이 제정되어 원자력의 평화이용체제가 확립된 후 한국은 원자력 진흥 중심의 정책을 전개하여 왔다. 부존자원이 거의 없는 수출지향의 국가가 국제사회에서 생존하기 위해 원자력은 필수불가결한 에너지원이었다. 특히 1990년대 이

11) 이러한 이중적 구조가 된 것에는 원자력법에 원자력 진흥에 관한 사항과 원자력 안전관리에 관한 사항을 함께 규정하고 있기 때문이기도 하다.

12) 위원장은 국무총리이며, 위원은 위원장을 포함하여 9-11인으로 구성.

13) 위원장은 과기부장관이며, 위원은 위원장을 포함하여 7-9인으로 구성. 현재는 비상설위원회로 필요할 때만 위원회가 개최된다.

14) 한국원자력안전기술원은 1990년 한국원자력연구소의 내부조직인 “원자력안전센터”로부터 독립된 원자력 안전규제 전문기관으로 설립되어, 원자력 안전규제 업무의 일부를 과기부로부터 위탁받아 수행하고 있다.

후 친환경 성장, 지속가능한 발전이 강조되면서 원자력은 값싸고 안전한, 그리고 친환경적 에너지로서 전력생산의 중심에 위치해 왔다. 생산설비나 전력생산량에서 한국은 세계 5-6권에 위치하는 원자력 대국이며, 기술면이나 원전의 수출에 있어서도 일본과 경쟁하는 정도로 성장했다. 지난 50년간 한국은 친원전 담론이 주도하는 원자력의 르네상스를 맞았다고 할 수 있을 것이다.

한편, 시민사회와 반원전운동 그룹을 중심으로 성장해 온 탈원전 담론 역시 점차 지지기반을 넓혀 가고 있으며, 특히 후쿠시마 원전사고 이후 탈원전 담론은 급속히 확산되고 있다. 안전하고 깨끗한 에너지, 값싼 전력이라는 친원전 담론은 일시에 무너지고, 원자력은 인류의 생존을 위협하는 위험한 에너지라는 인식이 과거에 비해 설득력을 얻어 가고 있다. 이러한 현상은 과거부터 탈원전 담론이 강했던 유럽은 물론 한국과 일본 등 아시아 국가들에게도 급속히 확산되고 있다. 친원전 담론과 탈원전 담론이 첨예하고 대립하는 새로운 국면을 맞았다.

후쿠시마 사고 이후 두 담론의 대립이 격렬해질 것은 분명하며, 한국정부도 지금까지 해 왔던 방식으로는 신규원전이나 원자력 관련시설의 부지확보조차도 어려워질 전망이다. 더 나아가 원자력발전을 에너지정책의 중심으로 위치시켜 온 지금까지의 정책에 대해서도 상당한 반대와 저항에 부딪힐 것이다. 이러한 상황에서 기존의 원자력 확대정책을 고집하면 국민적 갈등과 대립을 심화시킬 것이며, 원자력산업 자체의 발전이나 원자력의 안전성 측면에서도 부정적인 영향이 있을 것으로 보인다.

따라서 이번 기회에 정부와 관련 부처는 국가의 원자력정책을 전면 재검토하여 국민의 이해와 동의 위에 원자력정책을 전개하는 것이 바람직할 것이다. 구체적으로 말하면, 기존의 전력수요를 고려하여 기존의 원전은 안전을 최우선 가치로 하여 계속 운영하되, 설계수명이 끝난 원전은 폐쇄하는 방향으로 정책을 전환하고, 신규원전의 건설은 에너지 수급전망을 총체적으로 고려하여 최소한으로 하는 것이다. 이와 동시에 원전 신규건설계획의 차질로 발생하는 전력손실을 담당할 수 있는 새로운 에너지원의 개발과 활용으로 정부의 에너지정책을 전환해야 할 것이다. 예를 들면, 이탈리아나 독일처럼 새로운 에너지 정책의 제시, 신재생에너지 사용의 확대, 천연가스 및 LNG의 활용 등을 통해 원전확대를 최대한 억제하는 한편, 에너지 및 자원의 절약, 열병합발전의 활용과 같은 효율적인 에너지 소비 등을 에너지정책의 중심에 놓아야 할 것이다.

다시 말해 필요한 만큼 에너지를 생산한다는 생산을 위한 에너지 담론이 아니라, 에너지 사용을 효율적, 경제적으로 하여, 필요한 에너지를 최소화한다는 효율과 절약의 친환경적 에너지 담론을 채택하여야 할 것이다. 원자력정책 역시 필요최소한의 발전을 통해 원자력 의존도를 점차 낮추어 나가는 것에 원자력정책의 무게중심을 두어야 할 것이다.

(2) 원자력 전략의 재검토: 성장에서 안전으로

마지막으로 원전의 안전을 최우선 가치로 위치시키는 원자력정책의 전환이 필요하다. 원전사고는 사고확률은 낮으나 사고발생시 대형사고로 발전할 위험성이 있으며, 경미한 사고라 하더라도 공공의 피해나 사회적 파급효과가 큰 만큼 원전의 안전 및 방호 관리에 우선적 가치를 부여해야 한다. 그러나 최근 한국은 원전의 안전의 확보보다는 원전 수출을 통한 성장이라는 가치에 비중을 두고 있다. 후쿠시마 사고 이후 원전 안전의 재검토 등을 하고 있지만, 원전 안전에 최우선 가치를 두는 정책변화는 보이지 않고 있다.¹⁵⁾ 이러한 정부의 방침은 원자력정책 입안이나 원자력행정 전반에 파급되어 안전보다 성장을 중시하는 정책이 다양한 원전안전의 문제를 유발할 가능성이 많다고 할 수 있다.¹⁶⁾

한국 정부도 일반과 같은 원자력정책의 전환을 적극적으로 검토하여, 설계수명을 마친 원전의 수명연장과 신규 원전의 건설계획을 재검토해야 한다. 현재 고리 1호기가 30년 설계수명을 마치고 10년의 연장운행이 결정됐고, 월성 1호기도 수명연장을 심사 중에 있다. 정부는 원전 수명연장 심사보고서를 정보를 공개하고 수명연장을 원점에서 재검토할 필요가 있다 전력의 30% 이상을 원자력에 의존하고 있는 현실에서 원전의 폐쇄는 불가능하지만, 열병합발전, 재생에너지 등의 비중을 높여 신규 원전 건설을 중지하는 발상의 전환이 필요하다.¹⁷⁾

(3) 행정조직의 개편

(3)-1 원자력 진흥과 안전규제의 분리

일본과 유사한 원자력 안전규제 시스템을 가지고 있는 한국은 후쿠시마 원전사고로부터 많은 시사점을 받을 수 있다. 특히 원자력 진흥을 담당하는 지식경제부가 원전의 안전규제를 맡고 있는 점, 원자력안전에 관한 최고 의결기관인 원자력안전위원회가 실질적인 안전규제의 중심기관으로 기능하지 못하는 점을 우선 지적할 수 있다. 따라서 원자력법을 개정하거나, ‘원자력 안전법’ 등을 신설하여 원자력의 이용개발과 안전규제를 분리할 필요가 있다. 또한, 원자력위원회와 원자력안전위원회를 대통령 직속의 독립 행정기관으로 위상을 격상하고,¹⁸⁾ 산하에 전문기관과 행정지원 부서를 확충하여 실질적인 정책수립 및 안전규제의 주도가 가능하도록 해야 할 것이다. 이는 현재의 한국의 원전 안전규제 시스템은 원자력 발전사업과 안전규제 기능의 분리, 독립을 의무화하는 국제규범에 역행하고 있기 때문이며,¹⁹⁾ 보다 개관적

15) 이명박 대통령은 원자력발전소 논란과 관련해 “일본 원전사고가 생겼다고 해서 원자력이 안되겠다고 하는 것은 인류가 기술면에서 후퇴하는 것”이라는 인식을 보여 원전 확대정책을 지속해 나가야 한다는 입장이다 (『경향신문』 (2011/5/18)).

16) 한 예로, 교과부가 간행한 원자력안전백서(2010)를 보면, 그 첫 페이지가 UAE 원전사업 계약서 서명식(2009/12/27)과 요르단 연구용 원자로수출 계약체결(2010/3/30) 사진으로 시작되고, 원자력안전에 관한 사진은 그 다음 페이지에 있다.

17) 독일은 재생에너지, 가스발전소 등으로 2017년까지 원자력을 완전히 대체하기로 결정하였다.

18) 현재 검토 중인 법안은, 대통령이나 국무총리를 위원장으로 하는 상설 독립 행정기관으로서, 교과부 소속인 한국원자력안전기술원과 한국원자력통제기술원도 원자력위원회 소속으로 이관된다.

19) IAEA의 ‘기본안전원칙’에 ‘원자력 안전규제 기관은 원자력 진흥조직이나 기구로부터 실질적으로 독립하여야 한다’고 규정하고 있으며, IAEA는 ‘원자력 안전협약’(1996년 발효) 제8조에서 ‘각 협약 당사국은 원자력 안전기관과 원자력 에너지의 이용 및 진흥과 관련된 기관과의 실질적 분리를 보증해야 한다’고 규정하고 있다.

인 안전규제를 위해서도 중요하다고 할 수 있다.²⁰⁾

이러한 변화를 통하여 미국의 NRC와 같은 독립 안전규제 기관을 만들어 안전규제 기관의 독립성, 자율성을 확보할 수 있으며, 원자력 행정의 구심력을 확보하면서도 현장 중심적 검사체제로 전환할 수 있을 것이다.

(3)-2 본부 중심체제에서 현장 중심체제로

한국은 과기부 본부가 현장 안전규제에 대한 대부분의 권한 및 책임을 갖고 있는 본부 중심의 규제체제이다. 이러한 경우 문제발생시 현장 중심의 필요한 조치 이행에 문제가 있을 가능성이 지적되고 있다. 예를 들어, 원전 현장의 정기검사 등도 본부에서 현장으로 출장을 가서 안전규제 업무를 수행하고 있는 실정이다. 후쿠시마 원전사고의 경우도 원전 현장과 도쿄 본부의 원활한 업무협력이 이루어지지 않았던 점이 문제로 지적되었다. 따라서 현장소장이 1차적인 책임을 지고 문제해결을 할 수 있도록 하는 제도의 보완이 필요할 것이다. 이러한 현장 중심체제로의 이행 위에서 규제당국, 원전사업자, 지방자치단체, 지역주민들 간의 의사소통 및 협조체제를 구축해야 할 것이다.

IV. 한중일 원자력안전 협력의 모색

1. 한중일 원자력안전 협력

현재 한중일이 시행하고 있는 원자력안전에 관한 3국간 협력은 "한중일 원자력안전규제책임자회의(Top Regulators' Meeting; TRM)"와 "한중일 원자력안전 정보교환회의"가 있다. TRM은 한중일 3국의 원전 안전부문의 대표적인 협력체로서, 한중일 원자력안전의 주요현안에 대한 의견교환 및 정보교환을 통해 동북아 지역의 원자력안전 능력을 향상하고 원자력안전 협력의 추진체제를 구축하기 위한 협의체로서 2008년 제1차 회의가 개최되었다.²¹⁾

2009년 서울에서 열린 제2차 회의에서 한국은 3국간 원자력 사고 및 고장정보의 조기통보 체제 구축 및 원자력 사고 및 비상대응 관련 정보, 전문가 교류 등을 제안하였으며, 한중일 사고정보 교환체제 시행의 필요성을 강조하였다(『원자력안전백서』, 2010, p. 380). 2010년 11월 베이징에서 열린 제3차 회의에는, 한국에서는 교과부 원자력안전과장 및 전문가 8인이 참가하여 한중일 3국의 원자력안전 주요이슈에 대한 의견 및 정보 교환을 통해 동북아지역의 원자력 안전역량 제고 및 협력체제 구축방안 등을 협의하였다.

20) 이러한 구조변화를 추진할 경우, 현재 원전의 안전규제를 담당하고 있는 교과부의 반발이 예상되며, 원자력안전위원회 등을 독립기관으로 할 경우 교과부와 지경부, 민간의 총괄, 조정이 되지 않을 경우 유명무실한 기관으로 위상이 추락할 가능성도 있으므로 이에 대한 적절한 조정도 필요할 것이다.

21) 한국은 교과부, 일본은 원자력안전보안원, 중국은 원자력안전국이 참여하고 있다.

한중일 원자력안전 정보교환 회의는 TRM 회의와 병행하여 개최되는 회의로서, 방사성 폐기물의 처분 및 관리, 지진 안전성, 규제와 관련한 정보공유, 원전의 피로 감시시스템 등에 대한 논의가 이루어진다. 원자력안전 정보교환 회의에는 TRM 회의에 참가하는 3국의 세 기관 이외에, 3국의 안전규제 기술지원 기관인 한국원자력안전기술원, 일본의 원자력안전기반기구, 중국의 원자력안전센터가 참여한다.

또한 한중일 참여하고 있는 “아시아원자력협력포럼(Forum for Nuclear Cooperation in Asia; FNCA)”의 국가조정관회의와 각료급회의가 있다. FNCA는 한중일 등 10개국이 참가하고 있으며, 아시아 지역 원자력의 평화적 이용에 관한 토의가 주목적이다. 최근은 원자력 개발도상국에 대한 지원을 목적으로 하는 아시아 원자력교육훈련프로그램에 대한 논의가 중점적으로 이루어지고 있다.

한편, 3국간 협력체 외에도 다양한 형태의 양국간 원자력안전 협력도 이루어지고 있다. 원자력협력협정²²⁾을 체결하고 있는 중국과는 양국간 공동위원회를 통한 정부간 협력이 이루어지고 있다. 한중 간의 대표적인 원자력 협의체인 한중 원자력공동위원회는 지난 2000년 1차 회의를 개최한 뒤 매년 양국에서 교대로 회의가 진행되어 왔다. 2010년 11월 중국 베이징에서 제9차 한중 원자력공동위에서는 원자력 발전 및 원자력 안전 등의 5개 분야에서 양국 간 협력 강화방안을 논의하였다. 한중 공동위원회는 원자력안전 분야를 주요 의제 중 하나로 하고 있어, 원전 운전경험의 정보교환, 원자력 비상관리 등도 논의되고 있다.

원자력협력협정이 아직 발효되지 않은 일본과의 원자력협력은 1990년에 체결된 ‘협력각서’²³⁾에 따라 격년으로 양국간 원자력협의회를 개최하고 있으며, 양국은 원자력안전을 담당하는 전문기관 간의 규제정보 교류회의를 2004년부터 개최하고 있다.²⁴⁾ 일본과의 규제정보 교환회의는 한국의 한국원자력안전기술원과 일본의 일본 원자력안전기반기구 간에 회의가 개최되고 있으며, 원자력발전 안전정보 및 검사, 조사연구 분야의 인적교류를 포함한 정보교환 등을 주요 협력내용으로 하고 있다. 또한 양국은 원자력 안전분야의 협력을 강화하기 위해 한일 원자력 안전회의를 개최하고 있다. 교과부 주관으로 개최되고 있는 안전회의는 제7차까지 원자력협의회와 병행하여 개최하다가 일본 측의 제안으로 별도로 개최하고 있다.

한편 교과부는 미국, 일본, 영국, 중국 등 7개국과 원자력 안전규제 협력에 관한 약정을 체결하여, 원자력안전 분야의 정보교환 및 공유, 전문가 방문 및 교환 등의 교류를 진행하고 있다. 정보교류 회의는 양국의 원자력 안전관리의 실효성을 제고하고, 원자력 안전분야의 협력을 강화하는 것을 주요 목적으로 하고 있다.²⁵⁾

그러나 앞서 살펴본 것처럼, 원자력 안전협력이 한중일 3국이 참여하고 있는 다

22) 중국과의 협정은 1994년 체결되어 1995년 발효되었다. 일본과의 협정은 2010년 12월 조인되었으나 아직 양국 국회의 비준을 거치지 않아 발효되지는 않았다. 일본과는 1990년에 원자력협정보다는 하위의 협력을 규정하고 있는 ‘협력각서’가 1990년에 체결되어 있다.

23) “원자력의 평화적 이용을 위한 협력각서”.

24) 한국은 일본과 스웨덴 등과 정례적으로 규제정보 교환회의를 개최하고 있다.

25) 2008년 5월에 서울에서 열린 제2차 한일 원자력안전규제 정보교류 회의에서는 원자력 비상시 비상대책 기술에 관한 정보교환 및 비상대책시스템의 최적운영방안도 논의된 바 있다. 교과부 보도자료(2009/5/21).

자간 협의체에서 중점적으로 논의된 바는 거의 없다. 다만 한중 공동위원회나 한일 원자력안전규제 정보교류 회의 등에서 논의가 이루어지고 있는 만큼 한중일의 원자력안전 분야의 협의체 구상은 실현 가능성이 있다고 할 수 있다. 최근 한중 양국은 총리회담을 통해 일본 후쿠시마 원전사태에 공동 대응하기로 하고, 비상시에 원전의 안전정보를 교환하고 방사능 확산방지를 위해 협력하기로 했다. 또한 한중일 3국 정부는 외교장관회의(3월 19일)에서 재난관리와 원자력 안전분야 협력을 강화하기로 합의하고, 올해 안에 중국 베이징에서 3국의 재난관리 기관장 회의를 열어 구체적인 협력방안을 모색하기로 했다(『한겨레신문』 2011/3/20).

2. 포스트 후쿠시마: 새로운 원자력 협력의 모색

(1) 원자력안전 협력 네트워크 구축

한국의 원자력 국제협력은 원자력법 제8조 2에 근거한 『원자력진흥종합계획』 26)에 따라 수립, 시행되고 있으며, 제3차 계획의 6개의 정책목표 중 ‘국가 원자력 위상강화를 위한 원자력 외교 및 국제협력 추진’이라는 정책목표에 근거하여 추진되고 있다. 국제협력의 추진을 위한 세 가지 추진과제가 설정되어 있는데 ‘원전의 안전협력’은 빠져 있다. 또한 2000년부터는 『원자력국제협력기반조성사업』을 시행하고 있지만, 이 사업은 원자력기술의 해외진출 조성에 우선순위를 두고 있어 원자력안전의 국제협력에 대해서는 중요시 하고 있지 않다.

한중일 3국이 맺고 있는 다자간, 양자간 협력관계를 보면, 원자력안전에 관한 협력 네트워크는 미약하다고 할 수 있다. 한중 공동위원회의 안전분야 협력, 한일 정보교류 회의에서의 안전분야 협력 등이 오히려 예외적으로 활발히 이루어지고 있다고 할 수 있다. 특히 중국과의 원자력 안전분야 협력은 1994년에 체결된 한중 원자력안전협력의정서에 따라 원자력시설의 안전검사, 검사기술교류, 방사선 방호 및 비상대책, 정보교류 등의 협력을 하고 있다. 중국은 다양한 노형을 도입, 건설하고 있으나, 이에 대한 규제제도가 충실히 갖추어져 있지 않은 상황이다. 따라서 중국은 한국이 다양한 노형을 보유하고 있다는 점에서 규제분야 협력강화를 희망하고 있다. 특히 원자력 비상관리 분야는 방사능 방재 기술능력을 높여 인접국가로서 원전 사고에 대비한 정보통신 및 기술지원체계를 구축하기 위한 것으로서, 비상통신망 체계구축과 주기적인 비상통신훈련 개최에 중국의 적극적인 참여가 기대되고 있다.

이러한 점에서 한중일 3국간의 협력 네트워크의 구축은 충분한 협력의 토대를 갖추고 있어, 3국 정상간 합의만 이루어지면 충분히 실효성 있는 협력이 가능할 것으로 보인다. 한일, 한중은 물론 중일도 양자간 원자력협정²⁷⁾을 체결하고 있으므로, 한중일 원자력 안전관리 협력이나 원자력 사고시의 공동 대응체계 구축 등의 실질적인 3국간 협력체를 구성하는 것이 가능할 것이다.

26) 현재는 제3차 원자력진흥종합계획(2007-2011)이 추진 중이다. 제3차 원자력진흥종합계획에 대해서는 교과부 홈페이지(<http://www.mest.go.kr/web/1006/ko/board/view.do?bbsId=83&boardSeq=18935>) 참고.

27) 중일은 1985년 원자력협력협정을 체결하여, 일본은 중국으로부터 천연우라늄을 공급받고 있으며, 중국은 원자로 관련기기를 일본으로부터 수입하고 있다.

(2) 양국간 협력을 넘어 지역협력체 구축

이번 후쿠시마 원전사고는 일본만의 피해로 그치지 않는 원전사고의 특징을 여실히 보여 주었다. 국경을 넘어선 방사성 피해, 오염수 방출에 의한 해양오염, 농산물 오염 등 주변국가에 영향을 미치고 있다. 따라서 한중일이 협력 가능한 여러 분야 가운데서 우선, 원자력시설의 안전과 사고시의 공동대응, 원자력시설에서 해양과 대기로의 방사성 물질의 방출에 따른 환경과 해양 오염문제의 공동대응 등의 협력을 우선적으로 추진해야 할 것이다. 현재 한중일 실시하고 있는 TRM에 더해 원전, 원자력사고에의 공동대응을 포함한 협력 네트워크의 신설이 시급하다고 생각된다. 이제는 양국간 협력을 넘어선 지역의 안전협력을 추진해야 할 단계이다.

후쿠시마 원전사고 이후 한중일 3국은 3국간 협력의 필요성을 강하게 느끼고 있을 것으로 보인다. 예를 들면, 한중일이 원전과 안전규제 등에 관한 정보공유 네트워크를 확립하고, 원전이나 원자력 관련사고시의 긴급대책 등에 관해 협력한다면, IAEA를 통한 협력보다 상대적으로 구체적인 협력이 가능한 지역간 협력이 이루어질 수 있을 것이다. 예를 들면 한중일 3국 중 어느 한 국가가 핵연료 운반과정에서 바다에 침몰했을 때 어떻게 협력할 것인가 등에 대해 현재는 아무런 대책을 가지고 있지 않으며, 후쿠시마 원전사고와 같은 사고시의 협력체계도 갖추고 있지 않다. 따라서 3국간 정보교류 및 사고시의 비상대응 네트워크의 형성은 필요하고도 중요한 협력이라고 할 수 있다.

한중일 원전안전 협력기구에 대해서는 지난 5월 3일 개최된 한중일 외무장관회담에서 원전안전에 관한 공동기구에 대한 논의가 있었으며, 이어 5월 22일 개최된 한중일 정상회담에서 원자력 안전협력에 대한 공동합의문이 채택되었다. 한중일 삼국이 재해나 테러, 사고 발생시의 방사능 유출 유무에 대해 통보하고 정보를 공유하는 시스템을 구축하자는 것이다

(3) 포스트 후쿠시마 시대의 주도와 핵안보 정상회담

그간 한일, 한중, 중일의 2국간 협력을 전반적으로 보면 안전협력보다는 원전의 수출이나 원자력이용을 위한 기술협력 등에 비중을 두어 온 것이 사실이다. 한중일 3국간에는 TRM이라는 의견교환, 정보교환 협의체가 최근 구성되어 있다. 이제는 이를 한단계 더 발전시킨 공동체 구성을 본격화해야 할 시점으로 생각된다.

원자력의 안전협력공동체 구상(원전정보 교환 등을 통한 안전협력, 사고시의 비상대응)에 일정한 어려움이 있는 것은 사실이다. 예를 들어, 원전정보나 비상시의 긴급대응 매뉴얼 등을 공개, 협의하게 되면 자국의 민감한 정보나 취약점을 노출할 수밖에 없으며, 이에 따라 국제적인 감시와 비판의 대상이 될 수도 있다. 또한 한일은 아시아의 원전시장에서 경쟁하는 입장에 있어 자국의 취약정보 공개에 소극적일 수 있으며, 안전규제에 취약한 중국 역시 3국간의 안전공동체 구상에 소극적일 수 있다. 그러나 원전에 안전문제가 발생하게 되면 자국뿐 아니라 주변국가에게 매우

큰 피해를 줄 수밖에 없는 원자력의 속성상 한중일의 원자력안전공동체가 필요하다는 것이 후쿠시마의 교훈이라고 할 수 있다. 따라서 한중일은 우선 원전 정보교류 및 원자로 비교연구, 안전성 평가 등 평상시에 가능한 협력체계 위에, 원전사고시 3국이 즉각 공동대응 할 수 있는 비상시의 협력체계를 결합시키는 것이 필요할 것이다. 이러한 공동체 구상이 포스트 후쿠시마 시대를 열어가는 주요한 출발점이 될 것이다.

특히 2012년에 핵안보 정상회담을 개최해야 하는 한국 입장에서는 국제적 이슈를 한국이 주도하고 합의를 이끌어 낼 수 있는 의제(agenda) 개발이 중요할 것이다. 이런 점에서도 다음의 세 가지 의제 설정이 가능할 것으로 생각된다.

먼저 기존의 핵안보(security)의 개념을 안전(safety)과 안보(security)로 확장시키는 국제적 합의를 이끌어 내는 것이다. 2008년 일본 G8 정상회담 이후 국제사회는 원자력의 물리적 방호(safeguard), 원전의 안전(safety), 핵안보(security)의 이른 바 3S 개념을 확립하였다.²⁸⁾ 그러나 후쿠시마 사고는 원전의 안전과 국가안보는 분리할 수 없는 문제임을 인식시켰고, 핵안보만큼 원전의 안전이 중요함을 지적했다. 또 다른 한편으로 원전에 대한 물리적 공격이 있는 경우, 이는 안전문제이면서도 동시에 안보문제가 된다는 점이다. 따라서 2010 워싱턴 핵안보 정상회담이 핵테러대책 등 핵안보에 초점을 맞춘 회의였다면, 2012 핵안보 정상회담은 핵안보와 원자력안전을 결합시키는 회의로 위치하는 전략이 필요할 것이다.

다음으로는 기존의 한중일 안전협력을 기반으로 전 세계적인 원자력안전공동체를 제안하는 것도 고려해 볼직하다. 후쿠시마 사건을 계기로 한중일이 원자력 안전관리 협력 및 원자력 사고시의 공동 대응체계 구축 등의 원자력안전공동체를 형성할 수 있다면 이를 토대로 전지구적인 원자력안전공동체 형성을 제안할 수 있을 것이다. 이 공동체는 IAEA와의 협력 위에서 IAEA의 상설기관으로 구성할 수 있다면 가장 실효성 있는 안전규제공동체로 자리잡을 수 있을 것이다.

마지막으로 포스트 후쿠시마 시대의 새로운 시도로서, 또한 핵안보 정상회담의 주요 의제로서 '사용후 핵연료 저장 및 처분을 위한 국제적 시설'도 고려할 만하다. 최근 언론을 통해 미국 에너지부와 일본의 경제산업성이 몽골에 세계 최초의 사용후 핵연료 저장 및 처분시설을 건설하기 위해 2011년 9월부터 몽골과 교섭해 온 사실이 알려졌다. 미국과 일본은 사용후 핵연료 국내 처분시설의 입지확보가 어려우며, 또한 몽골과의 이러한 협력은 자국의 원전 수출에도 기여한다는 판단에서이다.²⁹⁾ 또한 몽골은 150만 톤 이상의 우라늄 자원을 보유하고 있으며, 몽골과의 협력에 의해 미일은 우라늄 연료를 안정적으로 공급 받을 수 있는 장점이 있기 때문이었다. 한편, 몽골은 핵연료 처분시설을 건설하는 대가로 미일로부터 핵연료 가공기술 등에 관한 기술협력과 원자력 발전소 건설을 요구하여 자국의 이익을 극대화하

28) 3S는 G8 정상회담 당시 일본이 제안하여 국제적 동의를 얻었다. 일본은 원자력 개발이용의 가장 중요한 가치로 3S를 지향하고 있다.

29) 러시아, 프랑스 등은 원전수출을 용이하게 하기 위해 자국의 원전을 수입하는 국가의 사용후 핵연료의 회수를 세트로 하여 원전수출 경쟁력을 높이고 있음.

려고 한 것이다.

최근의 언론보도로 미국과 일본의 관계기관이 적극적 추진을 중단한 상태이나,³⁰⁾ ‘사용후 핵연료 저장 및 처분을 위한 국제적 시설’을 통해 각국들의 재처리를 억제하고, 국제적 시설을 국제사회의 공동책임으로 안전하게 관리한다면, 미국의 “핵없는 세상” 실현을 위한 정책과도 충분히 연계될 수 있을 것이다.

이러한 세 가지 새로운 의제의 설정은 2012 핵안보 정상회담에서 한국이 주도권을 발휘하고, 그리고 한국 대통령이 회담을 리드할 수 있는 동력이 될 수 있을 것이다.

V. 결론

후쿠시마 원전사고 이후 일본의 간 총리는 원전정책의 전면 재검토를 선언하였고, 독일 등 유럽국가도 안전을 최우선시하는 정책전환을 서두르고 있다. 그러나 한국 정부는 ‘원전 르네상스’라는 원전 확대정책과 원전수출에 집착하고 있다. 정부는 21기의 원자로를 보유하고 있는 상황에서 2024년까지 원전을 35기, 2030년까지 40기로 늘이고, 현재 34%인 발전비중을 2030년까지 59%로 늘리겠다는 구상을 유지하고 있다. 이렇게 되면 부산과 울산 사이에 12기의 원전이 가동되며, 이는 원전 밀집 지역 반경 30km 내에 320만 명의 인구가 거주하게 되는 상황을 초래할 수도 있다.

후쿠시마 원전사고 한국에게 주는 가장 큰 교훈은 한국도 중대 원전사고에 대한 대응 매뉴얼을 사전에 확립해 놓아야 한다는 점이다. 정부는 5월 최악의 자연재해가 발생하더라도 원전이 안전하게 운영될 수 있도록 50개의 장단기 안전대책을 내놓았다. 대책에는 쓰나미에 취약한 고리원전의 해안방벽을 2.5m 높이는 방안, 비상전력 공급시설에 방수문과 방수형 배수펌프 설치, 차량장착형 비상발전기 확보, 핵연료 손상으로 발생한 수소를 제거할 설비설치 등이 포함되어 있지만,³¹⁾ 테러공격에 대한 대책, 대형 정전사고 발생시의 대책 등은 빠져 있다. 특히 사용후 핵연료 저장소의 경우 일반 콘크리트 건물로 내진설계만 되어 있어, 로켓공격이나 폭격 등의 공격에 취약하다는 지적이 많다(『한겨레신문』 2011/5/6). 원전의 안전문제는 국가의 안전보장 문제에 직결되는 만큼 이러한 문제에 대한 철저한 대비책이 준비되어야 할 것이다.

후쿠시마 사고가 한국에게 주는 교훈을 정리하면, 전원상실 시의 원전의 안전태세 점검, 초기대응 매뉴얼(비상대응 체계 구축)의 작성, 정전상황 등 가혹한 조건하에서의 훈련, 국가 레벨의 긴급 시의 의사결정 프로세스의 확립, 기존 원전의 안전

30) 일본의 경우, 경제산업성이 외무성과 협의도 없이 교섭을 진행하였고, 서명직전에 이를 통보 받은 외무성 반대로 서명하지 못하게 되었다(『毎日新聞』 2011/5/9).

31) 비상발전기가 원전건물 1층에 위치하고 있으며, 수소가스를 제거하는 장치도 전기로 작동하므로 전기가 끊어지면 무용지물이 됨.

관리의 재점검, 원전사고시의 정보제공 및 정보공유의 방법 등 여러 가지가 있지만, 원전의 안전관리를 최우선으로 하는 국가의 정책전환이 가장 중요하다고 할 수 있다. 또한 원자력 안전규제의 독립성, 자율성과 원자력 행정조직의 구심점을 확보하는 행정체계의 변화가 필요할 것이다.

한국에서 원전의 비상사태가 발생하면, 현행법으로는 교과부장관을 본부장으로 하는 「중앙방사능방재대책본부」가 구성되게 되어 있다. 그러나 중대 사고가 발생할 경우, 본부장인 교과부장관이 관련 정부기관과 지방자치체와의 의견 조율을 하기에는 매우 힘들 것으로 판단된다. 대통령이나 총리를 본부장으로 하는 조직의 개편과 함께, 대응 매뉴얼과 로드맵을 사전에 작성해 두어야 할 것이다. 그렇지 않으면 후쿠시마 원전사고는 한국에게는 “강 건너 불구경”으로 끝날 수도 있다.

한중일 원자력협력공동체 구상은 민감한 정보의 공유, 각국의 산업보안문제 등의 과제를 안고 있으나, 포스트 후쿠시마 시대를 열어가기 위한 중요한 전진이 될 것이다. 특히 한중일이 원전 정보교류 및 원자로 비교연구, 안전성 평가 등 평상시에 가능한 협력체계를 만들고 이와 동시에, 원전사고시 3국이 즉각 공동대응 할 수 있는 비상시의 협력체계를 결합시키는 공동체 논의를 개시하여야 할 것이다.

또한 포스트 후쿠시마 시대의 한중일 협력과 국제협력을 한국이 주도하기 위해서는 2012년 핵안보 정상회담을 적절히 활용해야 할 것이다. 앞서 제기한 것처럼, 핵안보와 원자력안전을 결합시키는 문제, 한중일 안전협력을 기반으로 한 전 세계적인 원자력안전공동체의 제안, ‘사용후 핵연료 저장 및 처분을 위한 국제적 시설’ 건립 등의 의제설정을 통해 한국이 리더십을 발휘하는 2012 핵안보 정상회담이 되도록 하여야 할 것이다.

한일 재난방송 시스템 비교

문연주(방송통신심의위원회)

1. 들어가며

2011년 3월 11일 14시 46분, 산리쿠 앞바다(三陸沖)를 진원으로 하여 발생한 마그니튜드 9.0의 동일본대재난은, 지역에 따라서는 높이 10미터가 넘는 큰 해일을 동반하는 등, 동북 지방을 중심으로 하는 광범위한 지역에 걸쳐 사망자 및 행방불명자가 2만 7,000명을 넘는(3월 25일 현재) 막대한 피해를 가져왔다. 이번 대지진은 전 세계적으로도 보더라도 1900년 이후 발생한 지진 중에서 4번째로 규모가 큰 지진으로,¹⁾ 일본 국내적으로는 전후 최악의 규모를 기록했다.

이번 동일본대재난은 지진과 해일과 더불어 후쿠시마현(福島県)의 도쿄전력(東京電力) 제1 원자력 발전소 파괴로 방사성물질에 노출될 위험성, 정전으로 인한 대량 귀가난민의 발생, 광범위한 지역에 걸친 연이은 지진 발생으로 지금까지 경험해 보지 못한 “복합재해”의 양상을 띠었다.

이러한 총체적 재난 상황에서 NHK를 비롯한 일본의 재난방송은 재난에 신속하면서도 차분하게 대응함으로써 방재 기능에 충실한 안심보도를 수행하여 세계적인 주목을 받았다. 방송은 속보성이 뛰어나고, 현장의 영상을 생생하게 전달할 수 있다는 특성에 의해 재난발생 시 그 역할에 대한 기대치가 타 미디어에 비해 매우 높다고 할 수 있다.

한편, 국내의 경우 일본처럼 커다란 지진 피해에 노출될 가능성은 상대적으로 적지만, 각종 자연 재해나 인위적으로 발생하는 대형사건사고 등으로부터 결코 자유롭지 못하며, 그러한 사회적 위기와 재난 상황에서 국민의 안전을 지키기 위한 재난방송의 중요성 또한 적지 않음에도 불구하고 아직은 방송이 제 기능과 역할을 충분히 수행하지 못한다는 비판을 받아왔다.

게다가 이번 일본의 동일본대재난의 방송보도에서는 오히려 재난 당사국인 일본의 방송보다도 자극적인 표현의 사용, 과도한 시각적 요소의 중시, 보도의 선정성, 충격적인 재난 영상의 반복적 노출, 피해자의 인권 침해, 과도한 상업주의적 자세 등의 보도 양태를 보여 지적을 받았다.(지성우 2011, pp.18-20; 김춘식 2011, p.44)

이 글에서는 이번 동일본대재난을 계기로 드러난 일본의 재난방송의 현황과 시스템, 재난방송의 내용적 특성 등을 살펴보고 이를 한국의 그것과 비교검토함으로써, 국내 재난방송에 시사하는 점을 정리해보고자 한다.

1) 1960년 칠레지진(M9.5), 64년 알라스카지진(M9.2), 2004년 수마트라앞바다지진(M9.1), 1952년 캄차카지진(M9.0)

2. 동일본대재난의 재난 방송 현황

1) 일본 방송국의 재난방송 현황²⁾

공영방송 NHK는 재난 발생 직후부터 종합, 교육, 위성, 라디오 등 모든 채널이 재해보도로 전환되었다. 재난 발생시 NHK 종합TV의 초동 보도 태세를 NHK의 미디어연구부 프로그램연구 그룹은 다음과 같이 스케치했다.

(국회)중계 화면에 알람소리와 동시에 “미야기현(宮城県) 앞바다에서 강한 지진”이라는 긴급지진 속보가 전달되었다. 배경화면에서는 국회의 논의가 여전히 이어졌고 대지진의 긴장감은 아직 느껴지지 않았다. 그러나 얼마 지나지 않아 회의장도 진동을 느끼며 소란해졌고, 텔롭(Telop)이 “지진 속보”로 전환되었다. 지진 발생 2분 정도 만에 화면이 뉴스 스튜디오로 전환되어 지진-해일정보 보도 체제로 돌입했다. 각지의 진동 현황이 기상카메라로 전해진 후 해일경보가 발동, 중계화면을 통해 기센누마항(気仙沼港)의 영상이 비춰지고 카메라가 해일을 포착하는 체제가 정비되었다. 아나운서는 해일로부터 대피할 것을 반복적으로 호소했다.(『放送研究と調査 MAY 2011』, p.2)

이처럼 동일본대재난을 신속하게 보도한 NHK 종합TV의 뉴스프로그램은 연일 높은 시청률을 보였다. 비디오리서치(ビデオリサーチ)의 조사에 의하면, 재난 후 시청률이 가장 높았던 것은 후쿠시마 제1원자력 발전소의 방수작업 등이 보도된 19일 오후 7시 뉴스로, 관동지역에서의 시청률 29.8% 기록했으며, 이외에도 연일 평균 20%를 넘는 시청률을 유지했다. 이는 재해보도=NHK라고 하는 일본인의 보편적 의식과 NHK에 대한 신뢰를 보여준 한 예라 할 수 있을 것이다.

NHK의 발표에 의하면, 지진 발생 후 22일까지 12일 동안 종합TV에서 재해 관련 뉴스 및 프로그램을 방송한 시간은 총 254시간으로, 이것은 1995년 한신·아와지(阪神·淡路) 대지진 당시 한 달에 약 273시간 재난방송을 실시했던 것에 비하자면 단 12일 만에 그에 필적하는 분량의 재해 보도를 한 셈이 된다.³⁾ 이처럼 막대한 보도량만 보더라도 이번 재난의 규모가 일본 사회에서 얼마나 충격적이고 파괴적이었는지를 미루어 짐작할 수 있다.

NHK 종합TV뿐만 아니라 NHK의 다른 채널, 즉 교육TV, 위성방송, 라디오, NHK 월드TV 등 모든 채널도 재난 발생 후 전면적인 재해 보도로 전환되었다.(각 채널의 재난방송 현황은 <표 1> 참조)

또한 NHK는 국내에 거주하는 외국인에게 정보를 제공하기 위해 희망하는 CATV국에 프로그램을 제공했으며, 인터넷 동영상 사이트인 「유스트립」(3월 11일 PM6시)을 시발점으로 「니코니코동화(ニコニコ動画)」, 「야후」에 종합TV의 재해 보도를 제공하는 등 각종 미디어에 연동된 정보의 제공에 힘썼다. 방송과 인터넷의 연동은 이번 재난보도에서 처음으로 시도된 것으로, 방송을 수신할 수 없었던 지역에서 인터넷이 방송을 보완하는 역할을 했다는 점에

2) 이하 일본 방송국의 재난방송 현황은 NHK방송연구소에서 발행되는 『방송연구와 조사(放送研究と調査)』 2011년도 5월호와 6월호에 실린 기사 “동일본대재난발생시 TV는 무엇을 전달했는가(東日本大震災発生時テレビは何を伝えたか)”를 참조하여 정리함.

3) 교육TV의 경우, 안부 정보는 3월 18일 오후 7시 30분에 종료시점까지 약 52시간, 피난자 명부 방송은 22일의 종료시점까지 약 27시간 방송되었다고 한다.(メディア研究部番組研究グループ, 앞 기재,)

서 매우 고무적인 현상으로 평가받았다.

<표1> NHK의 재난방송 현황

종합TV		지진 속보 후 3월 11일 PM2:48 국회 중계가 긴급 뉴스로 전환됨 ~ 3월 18일 : 전면 재해 보도 실시 3월 19일~ : 아침연속TV소셜, 대하드라마 등 통상 프로그램이 중간 중간 재개됨
교육TV		재난 발생 직후 : 종합TV와 동일 내용 방송 3월 11일 PM6:45~ : 안부정보 방송 개시 3월 14일 : 생활정보+어린이 프로그램(AM7시~9시/PM4시~6시) 3월 15일~22일 : 수화뉴스 4회/일(통상 2회/일) 3월 19일~ : 통상 프로그램 방송재개 + 피난자 명부방송 3월 22일~ : 통상 프로그램으로 복귀
위성방송	BS1	재난 발생 직후 : 재해보도로 전환, 종합TV와 동일 내용 방송 3월 13일 AM 7:50~ : 재해보도 + 생활정보 3월 19일 : 통상 프로그램 방송 재개
	BS2	재난 발생 직후 : 재해보도로 전환, 종합TV와 동일 내용 방송 3월 14일~ : 교육TV와 동일 내용 방송 3월 19일 : 통상 프로그램 방송 재개
	BS하이비전	재난 발생 직후 : 재해보도로 전환, 종합TV와 동일 내용 방송 3월 14일~ : 아침연속TV소셜 방송 재개하면서 통상 프로그램 방송 재개
라디오	제1라디오	재난 발생 직후 : 재해보도로 전환, 종합TV와 동일 내용 방송 3월 11일 PM3:30~ 18일 : 독자방송으로 전환, 24시간 재난 관련 뉴스 방송
	제2라디오	재난 발생 직후 : 재해보도로 전환, 종합TV와 동일 내용 방송 3월 11일 PM2:50~ 13일 AM7:30 : 영어, 중국어, 한국조선어, 포르투갈어로 경보방송 3월 13일 AM8:00~ : 통상 프로그램 방송 재개
	FM	재난 발생 직후 : 재해보도로 전환, 종합TV와 동일 내용 방송 3월 11일 PM3:30~ : 제1라디오와 동일 내용 방송, PM6:45~ : 안부정보 방송 3월 16일 PM9:00~ : 피난자 명부 방송(피난자 명부 방송 외에는 제1라디오와 동일)
NHK월드TV		재난 발생 직후 : 재해보도로 전환, 재난 관련 뉴스와 프로그램을 방송

출처: 미디어研究部番組研究グループ(2011) “東日本大震災発生時・テレビは何を伝えたか” 『放送研究と調査 MAY 2011』 참조하여 작성

한편, 도쿄에 있는 각 민간방송국 역시 재난 발생 후의 재난보도에 신속하게 대응했다. 모든 민방이 지진 발생으로부터 단 10분 이내에 재난보도 체제로 전환되었다.(<표2>참조)

도쿄의 민방 각 국의 계열 BS디지털방송에서도 재해 발생 직후부터 키 스테이션의 재난보도를 광고 없이 그대로 방송했다.⁴⁾ BS디지털방송의 경우, 일부에서는 재해와 관련된 독자적인 프로그램을 방송하기도 했지만, 프로그램의 다양성 확보라는 면에서 보자면 존재감을 발휘하지 못했다는 평이다. 한편, 도쿄의 AM 민방라디오 역시 재해 발생 직후부터 재해 특별프로그램으로 전환하여 대체로 13일에서 14일까지 재난 관련 프로그램을 광고 없이 집중적으로 방송했으며, FM 도쿄(東京) 등 FM국을 포함한 도쿄와 간사이(関西)의 13개 민방 라디오국은 라디오 방송을 인터넷으로 전송하는 「radiko.jp」를 통해 13일부터 통상의 1도(都) 2

4) 단, 광고방송이 재개된 이후에도 광고 스폰서가 재해지를 배려하여 자사 광고의 자축을 요청하면서, 각 방송국은 사단법인 AC JAPAN¹⁾의 공공광고를 방송했다.

부(府) 10현(県)의 서비스 구역을 임시로 확대하여 전국에서 청취할 수 있도록 했다. 민방의 재난보도에서 특이할 사항으로는 위에서 언급한 바와 같이 광고가 일제히 제외되었다는 점이다. 민방 각국이 광고 없이 방송을 송신한 것은 일본 방송 역사상, 쇼와 천황 붕어와 한신·아와지 대지진 이래의 일이다. 단, 광고방송이 재개된 이후에도 광고 스폰서가 재해지를 배려하여 자사 광고의 자축을 요청하면서, 각 방송국은 사단법인 AC JAPAN⁵⁾의 공공광고를 방송했다. NHK와 마찬가지로 민방 중에서는 TBS, 후지TV, TV아사히가 「유스트림」, 「유투브」, 「니코니코동화」 등을 통해 자사 재난방송을 송신했다.

<표2> 민영방송국의 재해방송 현황

	日本テレビ	TBS	フジテレビ	テレビ朝日	テレビ東京
재해보도전환	3월11일 PM2:57	3월11일 PM2:51	3월11일 PM2:50	3월11일 PM2:51	3월 11일 PM2:54
통상방송재개	3월14일	3월16일 AM8:00	3월15일 AM0:35	3월16일	3월 12일 PM11:55
광고재개	3월14일 AM4:00	3월14일 AM5:21	3월14일 AM4:00	3월14일 AM4:53	3월 12일 PM11:55
통산편성복귀	3월19일				

출처: 미디어 연구部番組研究グループ(2011) “東日本大震災発生時・テレビは何を伝えたか” 『放送研究と調査 MAY 2011』 참조하여 작성

2) 한국 방송국의 재난방송 현황

한국의 지상파 방송 3사는 모두 동일본대지진 발생 직후 특별 편성을 통해 일본의 재난 소식을 전했다. <표3>과 <표4>에서 보는 바와 같이 지상파 3사 모두 뉴스 방송시간의 대부분을 할애하여 일본의 재난 뉴스를 집중적으로 전달했으며, 3월 11일부터 17일의 일주일간 뉴스의 평균 시청률은 KBS1이 25.26%, MBC가 14.02%, SBS가 15.2%를 기록하여 통상의 평균 시청률보다 3~7% 높은 수치를 보였다. 이처럼 국내의 지상파 방송사의 방송시간 및 방송아이템 수로부터 일본의 대재난에 대한 높은 관심을 확인할 수 있다.

<표3> 동일본대지진 발생 이후 국내 지상파 3사의 지진 관련 뉴스 방송시간

		3월11일(금)	3월12일(토)	3월13일(일)	3월14일(월)	3월15일(화)	3월16일(수)	3월17일(목)
KBS 1	지진관련 뉴스	40분 23초	50분 5초	46분 40초	41분 31초	41분 50초	39분 21초	41분 41초
	전체 뉴스	64분 53초	58분 33초	58분 10초	63분 48초	64분 57초	64분	64분 43초
MBC	지진관련 뉴스	102분 27초	52분 9초	47분 39초	46분 22초	47분 27초	46분 15초	48분 22초
	전체 뉴스	116분 34초	61분 31초	60분 32초	61분 13초	59분 36초	60분 53초	59분 06초
SBS	지진관련 뉴스	61분 46초	45분 26초	51분 51초	41분 52초	40부 53초	41분	41분 01초
	전체 뉴스	77분	62분 28초	61분 46초	55분 38초	55분 16초	55분 16초	54분 46초

<표 4> 동일본대지진 발생 이후 국내 지상파 3사의 지진 관련 뉴스 아이템수

	3월11일(금)	3월12일(토)	3월13일(일)	3월14일(월)	3월15일(화)	3월16일(수)	3월17일(목)
KBS1	28/42	33/38	29/36	26/40	23/35	24/37	25/37
MBC	66/70	31/35	27/31	26/32	26/31	27/32	27/31
SBS	40/45	30/37	34/37	27/32	25/31	26/32	27/32

5) 사단법인 AC JAPAN은 1971년에 탄생한 민간공공광고기구(1974년 전국조직으로 전환)로 일반기업, 미디어, 광고회사 등이 회원으로 가입하여 사회공익에 기여하는 공익광고캠페인을 전개해왔다.

3. 재난방송 관련 법제도의 한일 비교

1) 일본의 재난방송 관련 법제도

NHK는 재해대책기본법, 대규모지진대책특별조치법, 동남해·남해지진특별조치법에 의해 “지정공공기관”으로 규정되어 있는 유일한 보도기관이며,⁶⁾ 방송법에서도 재해 예방과 피해 경감에 도움을 줄 수 있는 방송을 하는 것이 의무화되어 있다.

NHK 및 각 지정공공기관(일본적십자사나 전기, 가스, 수송, 통신 등의 공익사업)은 재해대책기본법에 의거하여 “방재에 관련된 계획을 작성하고 실시하며, 그 업무에 관하여 도도부현(都道府県) 및 시정촌(市町村)에 협력할 의무” (제6조)를 가지며, “국가, 도도부현의 방재회의의 위원과 전문위원에 취임” (제12조, 제15조)해야 하며, “방재업무계획을 작성하여 매년 검토” (제39조)하도록 규정되어 있다.

또한 대규모지진대책특별조치법에 근거하여 재해대책의 기본방침인 “방재업무계획” (제6조)과 “지진방재응급계획” (제7조)을 작성해야 한다. 이러한 법체계의 근거하여 NHK는 1963년에 「NHK방재업무계획」을 작성했다.(<표 5> 참조)

<표 5> NHK의 방재업무계획의 주요 내용

▲방재시설·설비 등의 정비	재해 시의 방송 확보를 위해, 방송시설·설비의 피해를 미연에 방지하고, 그 피해를 최소화하기 위해 방재시설·설비의 정비 확충을 도모한다.
▲방송에 의한 방재사상의 보급	재해 시의 사회적 혼란 및 피해를 최소화하기 위해, 평상시부터 재해에 관련된 해설·캠페인 프로그램 등을 적극적으로 편성하여 시청자의 재해예방, 응급조치, 피난 등 방재에 관한 인식 향상에 노력한다.
▲방재훈련	재해 시에 직원이 신속하고 정확하게 방재업무를 수행할 수 있도록 각종 방재 훈련을 실시한다.
▲방송대책 「재해 시의 프로그램 편성 방침」	재해 시의 방송 프로그램은, 재해의 종별·상황에 따라 긴급경보방송, 재해 관계 정보, 경보, 주의보, 뉴스 및 공지사항, 재해방어·재해대책을 위한 해설·캠페인 프로그램 등, 유효하고 적절한 관련 프로그램을 기동적으로 편성하고, 재해시의 혼란을 방지하여 민심의 안정과 재해의 복구에 이바지하도록 한다. 또한 외국인, 시청각 장애인 등에도 배려하도록 노력한다.
▲요청에 근거한 예보, 경보, 경고 등의 방송	지방공공단체 및 관계기관의 장으로부터 재해에 관한 예보, 경보, 경고 및 기타 긴급을 요하는 공지사항의 방송에 관한 요청이 있을 경우, 미리 협의하여 정한 수속에 의해 임기의 조치를 강구하여 관계 지역에 대한 주지 철저에 노력한다.
▲수신 대책	재해를 입은 수신설비의 취급에 대해서는, 수신설비응급복구반을 조직하여 수신 상담, 재해수신설비의 복구를 실시한다. 피난소 기타 유효한 장소에서의 재해관련 방송의 수신을 확보하기 위해 수신기의 대여·설치 등의 대책을 강구한다.

* 출처:小嶋富男(2002) 「「NHKの災害報道」の現状と課題について」 (일본 내각부 중앙방재회의 “방재정보의 공유화에 관한 전문조사회” 발표 자료)

이러한 방재업무 기본계획을 바탕으로 방송국은 「재해대책규정」과 더불어 방송시설·영업 관리 등 각 부문의 「재해대책실시세목」을 작성하여 활동의 체계화를 도모하고 있으며, 각 부국별로 행동요령과 재해대책핸드북 등 필요한 매뉴얼을 정비하고 있다.

2) 한국의 재난방송 관련 법제도

6) 민방의 경우는 NHK와 같은 전국방송이 아니기 때문에 각 현(県) 단위에서 지정하는 공공기관으로 되어 있다.

국내의 경우 헌법⁷⁾, 재난및안전관리기본법⁸⁾, 자연재해대책법⁹⁾에 의해 재난 대응 체계의 구축과 국가가 수행해야 할 구체적인 의무를 부여받고 있다. 한편 방송의 경우, 방송통신발전기본법¹⁰⁾에 의해 재난시 지상파·종합편성·보도전문 방송채널사용사업자에게 재난방송의 책무를 부여하고 있으며(제1항), 방송통신위원회는 재해 또는 재난이 발생하거나 발생이 예상될 때 방송사업자에게 재난방송을 요청할 수 있도록 규정하고 있으며(제2항), 한국방송공사(KBS)를 재난방송의 주무기관으로 지정하고 있다(제3항). 이 외에도 방송법시행령, 방송법시행에관한방송통신위원회규칙, 재난방송실시에관한기준 등이 재난방송에 대한 규정을 담고 있다.

이상과 같은 법 규정에 의하면, 재난방송 시 방송통신위원회의 역할과 책무가 중요한 것으로 보인다. 방송통신위원회는 재난 및 안전관리 관련 주요 계획의 심의 및 조정관련 사안이 발생했을 경우 소집되는 중앙안전관리위원회의 일원으로 참가하여 재난방송의 실시와 감독 책임을 지게 되며, 방송사업자를 대상으로 재난방송을 요청할 수 있는 권한을 가지고 있다. 더불어 실질적인 감독업무를 수행하기 위해 재난종합상황실을 운영하여 방송통신위원회와 방송사간의 의사조정역할을 수행하도록 규정하고 있으며, 재난시 방송사의 역할을 제시하고 조정해야 하며, 재난방송 매뉴얼을 제시하여야 한다. 또한 각 방송사업자들 역시 매뉴얼을 기준으로 자율적으로 재난방송을 실시해야 한다.(지성우 2011, pp.16-17)

4. 공영방송의 재난방송 시스템의 한일 비교

1) NHK의 재난방송

(1) 재난방송 시스템

NHK는 재난발생 시, 가장 신속하게 그리고 가용한 모든 전파채널을 이용하여 대처할 수 있는 효율적인 취재시스템을 갖추고 있다. NHK는 2003년부터 재해대책 업무창구를 신설, 기상재해센터로 일원화하여 체제를 강화했다. 재해대책에 만전을 기하기 위해 도쿄본부와 각 지역의 방송국별로 「재해대책종합위원회」가 상설되어 있으며, 이를 중심으로 재해대책 업무

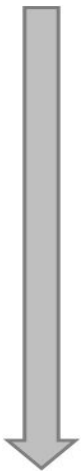
-
- 7) 제34조 제6항 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력해야 한다.
- 8) 제4조 국가와 지방자치단체는 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난을 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 하며, 발생한 재난은 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다.
- 9) 제3조 국가는 당해 법률의 목적에 따라 자연현상으로 인한 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산과 주요 기간시설을 보호하기 위하여 자연재해의 예방 및 대비에 관한 종합계획을 수립하여 시행할 책무를 지며, 그 시행을 위한 최대한의 재정적·기술적 지원을 하여야 한다.
- 10) 제75조(재난방송) ① 종합편성 또는 보도전문편성을 행하는 방송사업자는 자연재해대책법 제2조의 규정에 의한 재해 또는 재난및안전관리기본법 제3조의 규정에 의한 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에는 그 발생을 예방하거나 그 피해를 줄일 수 있는 재난방송을 하여야 한다. <개정 2004.3.11> ② 방송통신위원회는 재해 또는 재난이 발생하거나 발생이 예상되는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 방송사업자에 대하여 재해 또는 재난의 발생을 예방하거나 그 피해를 줄일 수 있는 재난방송을 행하도록 요구할 수 있다. 이 경우 방송사업자는 특별한 사유가 없는 한 재난방송을 하여야 한다. <개정 2008.2.29> ③ 방송통신위원회는 한국방송공사를 재난방송의 주무기관으로 지정할 수 있다. <개정 2008.2.29> ④ 재난방송에 관한 기준 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 방송통신위원회규칙으로 정한다. <개정 2008.2.29>
- 제108조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3천만원 이하의 과태료에 처한다. <개정 2009.7.31>
 11의2. 제75조제2항의 규정을 위반하여 특별한 사유 없이 재난방송을 하지 아니한 자

계획과 활동추진, 체제·설비를 정비하고 있다. 비상재해시 이 종합위원회가 곧바로 「재해대책본부」로 이행되는 시스템을 정비하고 있다.(『NHKポケット事典』2006, p.275)

(2) 재난방송 단계 및 역할 분담

NHK 재난방송의 대응은 재해 상황에 따라 달라질 수 있으나 재해의 발생을 신속하게, 널리 전달하기 위해 NHK의 8개 채널과 전국 네트워크를 유효하게 사용하도록 구성하고 있다.

<표6> 지진발생 이후의 재난방송 흐름

대지진 발생		
긴급 진도정보 들어옴		자막/임시뉴스(진도 6약(弱)이상)
해일정보 들어옴		긴급 경보방송(해일경보) 대규모 지진이 경계선언 및 재해대책기본법 57조에 의해 지사 등으로부터 방송요청이 있을 경우에도 방송
전국 7채널이 기간정보 방송(지진정보/피해정보/주요 교통정보/행정대응정보)		현지방송국으로부터 리포트(스킵백영상/CS중계/헬리콥터 영상 등)
매체 역할분담 (기간정보/안부정보/생활정보 등) 방송범위의 정리(전국/블록/현역방송)		피해지역으로부터의 보도 본격화(기재지원/스텝 파견)
		채널 역할분담

출처 : 김영덕 (2010). 일본 지상파방송의 재난방송 시스템과 현황. 『방송문화』 4월호, p.25

<표7> NHK의 소유매체별 역할분담

채널	역할
종합	• 긴급보도, 재해관련 뉴스/프로그램을 중심으로 기간정보전달
교육	• 안부정보전용 채널, 재해관련 생화정보 및 청력장애자 대상방송
위성 제1	• 내외종합정보채널, 위성방송의 특성을 살린 뉴스/프로그램
위성 제2	• 난시청 해소 채널, 종합채널 내용을 방송
하이비전	• 종합채널의 기간정보를 고화질 영상을 활용해 방송
라디오 제1	• 라디오의 기간 채널, 긴급보도, 재해관련 뉴스
라디오 제2	• 외국인 대상, 시청각 장대자 대상 재해관련 생활정보 등
FM	• 안부정보전용채널, 재해관련 생활정보 등
국제방송	• 해외대상 재해정보를 방송, 22언어
데이터, 인터넷, 문자방송	• 뉴스, 안부정보, 재해관련 생활정보 등을 방송

출처 : 김영덕 (2010). 일본 지상파방송의 재난방송 시스템과 현황. 『방송문화』 4월호, p.24

앞의 <표1> NHK의 재난방송 현황에서 보았던 바와 같이, 재해 발생 초기에는 8개 채널을 모두 사용하여 재난방송을 개시, 각지의 진도나 해일 정보, 주된 피해나 주요 교통기관 상황,

국가와 자치체 등의 대응, 전기·가스·수도 등 라이프라인의 전체 상황 등의 기간 정보를 입수하여 속보로 전달한다(<표6> 참조). 이후 전체적인 상황이 거의 판명되고 일정한 시간이 경과한 단계에서는 8개의 채널이 각각 역할 분담을 실시하며, 방송 범위도 전국·블록·현(県)역 방송으로 전환하여 보다 세분화된 정보를 전달하도록 하고 있다(<표7> 참조).

(3) 기술적 노력

NHK는 재난시 취재송출연락운송 등을 지원하는 주요 기재 및 설비의 정비에도 힘쓰고 있다.(<표8> 참조) 하이비전방송과 데이터방송으로의 재해보도에 중점을 두고 기재와 설비 정비를 추진하고 있으며, 전국의 로봇카메라 영상을 ADSL회선 등으로 연결하는 모니터링 시스템 등 재해대책의 시스템화를 추진함과 동시에 하천카메라를 관리하는 국토교통성 등 외부 방재기관과의 연대도 시야에 넣어가며 다원적인 재해대책을 도모하고 있다.(『NHKポケット事典』2006, p.274)

<표8> NHK의 재난 지원 기재 및 설비 현황

기재·설비	용도
헬리콥터	전체적인 재해상황을 파악하기 위해 헬리콥터 취재를 강화. 2011년 현재 전국에 14대의 헬리콥터를 준비, 도쿄, 오사가 나고야에선 조종사 및 카메라맨이 24시간 대기. 7대는 하이비전 카메라로 곧바로 수신기지로 전송되어 생방송 가능. 방진(防振)장치를 갖추고 있다.
긴급지진속보 시스템 구축	일본에서는 2006년 8월 1일부터 긴급지진속보(Earthquake Early Warning, 약칭:EEW) 시스템을 구축, 실행하고 있다. EEW는 기상청이 중심이 되어 제공하는 지진경보시스템의 하나로, 지진발생 직후에 진원에 가까운 지진계로 파악한 관측 데이터를 분석하여 진원과 지진의 규모를 곧바로 추정, 이를 바탕으로 주요 진동의 도달 시각과 진도를 예측하여 가능한 한 신속하게 알리기 위한 예보·경보시스템이다. 기상청이 발표한 지진·해일정보가 통신회선을 통해 NHK에 전달되면 컴퓨터에 의해 '지진진도화면, 해일화면, 해일도달예상화면' 등이 자동으로 만들어진다. 또한 아나운서가 읽게 되는 지진정보도 기상청 정보를 토대로 '지진원고지원시스템'에서 자동적으로 작성된다.
무인로봇카메라	지진발생후 해일상황을 보다 빨리 파악하고 알리기 위해 전국의 주요 항만 공항 등 460개소 이상에 무인로봇 카메라를 설치. 방송국에서 원격조정 가능
긴급탁(緊急卓)	1992년에 긴급뉴스 송출을 신속하게 하기 위해 긴급탁(緊急卓) 도입. 사전에 예정된 프로그램 표를 변경하기 위한 절차와 작업시간을 대폭 단축시키는 효과가 있다. 긴급탁은 곧바로 13매체에서 긴급경보방송에 돌입하는 준비를 완료하고 개시버튼을 누르면 방송이 개시된다.
스킵백 레코더	지진발생 순간의 영상을 기록하는 장치로 NHK의 진도계와 연결해 지진이 발생하기 직전부터의 영상을 재현할 수 있다.
CSK(위성전송차)/CSP(가반형 위성전송장치)	전파를 수신할 중계기가 없는 산간벽지, 대도시 빌딩군 사이에서도 적도상의 통신위성을 이용해 생중계가 가능하며, 이것들의 개발로 생중계할 수 있는 범위가 대폭 확대되었다.
긴급백	배낭크기의 영상전송장치로 어깨에 메고 이동할 수 있다. CSK/SCSP가 들어갈 수 없는 현장에서도 중계가 가능하다.
안부정보방송시스템	시청자로부터 받은 전화 내용을 직접 PC에 입력하면 이것이 TV와 라디오 방송화면 및 원고가 되는 시스템으로 도쿄와 오사카텔레마 서비스에서 전화를 받아 PC에 입력하고 도쿄본부의 스튜디오에서 방송할 수 있다.
재해대책지원차량	차량에는 화장실, 식기 씻는 곳, 소파, 베드, 작업용 책상 등이 탑재되어 있다. 또한 위성을 이용한 전화가 설치되어 있고 전선의 취재지휘 및 후방지원차량으로 활용(도쿄본부 2대, 센다이 삿포로에 각 1대 배치)할 수 있다.

출처 : NHK気象・災害センター長 小嶋富男 「『NHKの災害報道』の現状と課題について」

<http://www.bousai.go.jp/jishin/johokyoyu/4/04-02shiryo05-nhk.pdf> (검색일:2011.3.15) 참조하여 작성함.

(4) 비상재해대책훈련

NHK는 재해시의 긴급초동체제와 광역지원체제의 확립을 위해, 대규모 피해를 상정하여 정보 연락, 동원, 취재, 방송 송출, 시설방재, 시청자 대응, 후방지원, 직원가족보호 등 대책 전반에 대한 비상재해대책종합훈련을 매년 실시하고 있다.(『NHKポケット事典』2006, p.275) 도쿄의 본부에 근무하고 있는 재해관련책임자들은 본부로부터 반경 5km이내에 상주하고 있으며 비상시에는 도보로 걸어들 수 있도록 훈련하고 있다. 또한 지진이나 해일이 발생했을 경우를 대비하여 기재 및 설비의 사용법에서 현지 정보를 수집하기 위한 전화 거는 법, 긴급초동중계와 비디오폰을 사용한 기자의 리포트 등을 훈련하고 있다.

진도 5이상일 경우에는 지진원고지원시스템에 의해 방송원고가 자동으로 작성되어 이를 읽도록 되어 있는데, 평상시에 과거의 재해영상을 화면에 담아 재해를 대비한 훈련을 실시하고 있다.

(5) 재난방송 가이드라인

2006년 3월에 작성된 NHK의 「신방송 가이드라인(新放送ガイドライン)」은 NHK 방송의 취재와 프로그램 제작의 기본자세이자 지침이라 할 수 있다. 신방송 가이드라인에는 재해보도의 역할과 의의를 다음과 같이 규정하고 있다.<별첨> 참조

- 지진발생과 쓰나미 경보를 신속, 정확하게 전달하고, 태풍이나 폭우에 의한 피해발생의 우려가 예상되는 방송을 하여 피해를 조금이나마 방지한다.
- 재해대책기본법에 근거한 피난지시, 피난권고, 지역방재계획에 기초한 피난준비정보를 가능한 많이 전달하고, 특히 자력으로 피난하지 못하는 고령자나 장애자의 피난이나 방재에 역할을 한다.
- 피해상황을 보다 빨리 전달하여 국가, 지방자치단체 등의 행정기관, 의료기관, 자원봉사를 포함한 광범위한 구원의 역할을 다한다.
- 피해자에게 필요한 정보를 전달하여 생활의 재건에 보탬이 되고, 피해자가 처한 상황을 계속 반복함으로써 부흥을 위한 장기적인 지원을 촉진한다.
- 재해 당시뿐만 아니라 방재의 과제를 적극적으로 다루어 안전한 사회의 구축에 기여한다.

이처럼 지정공공기관으로서 NHK는 재난방송시, ①신속하고 정확한 정보를 제공하고(보도), ②방송을 통한 직접적인 피해의 경감과 사회적 혼란 등 2차적 재해의 방지(방재), ③피해자 원조·보호와 재해지역 부흥(복구)에 이바지해야 한다는 사명을 부여받고 있다고 정리할 수 있다(NHKポケット事典, 2006).

신방송가이드라인에는 “재해” 및 “원자력사고”에 관한 방송 가이드라인이 별도의 항목으로 명시되어 있는데, 우선 재해방송 가이드라인의 경우, 위에 소개한 재해보도의 역할과 의의 이외에도 지정공공기관, 긴급지진속보, 지진·해일속보, 특별조치법과 국가의 지진대책 대강, 태풍과 집중호우, 화산분화, 재해예측지도, 재난피해자에 대한 취재, 속보 기준, 재해 정보홈페이지의 11개 항목으로 구성되어 있으며, 각각의 항목을 통해 재난의 종류별, 단계별 보도지침이 자세히 명기되어 있다. 그 내용에서 볼 수 있는 주요 관점은 ①재난에 대한 신속하고 정확하고 전면적인 정보의 제공과 함께 ②재난 피해를 최소화하기 위한 방재감제

의 기능을 강조하고 있다는 점, ③평상시의 방송을 통한 방재지식 보급에도 주력하고 있다는 점, ④취재시 피해자의 시점을 충분히 고려하도록 배려한 점 등을 들 수 있다. 원자력사고의 경우, ①신속하고 정확한 정보의 전달, ②국민의 안전, ③취재자의 안전을 고려한 가이드라인이 작성되어 있다.

2) KBS의 재난방송

(1) 재난방송 시스템

NHK의 경우 365일 체제로 운영되는 재난전담 조직과 10여명 내외의 전담 인원이 운용되고 있는 것과는 달리, KBS의 경우 별도의 재난전담 조직이 설치되어 있지 않으며 전담 인원도 배치되어 있지 않다. 따라서 재난이 발생했을 경우 재난방송단이 구성되는데, 재난방송단은 대규모의 피해가 예상되는 3단계¹¹⁾에서 구성, 운용된다. 이때 보도본부장이 재난방송단을 지휘하며, 편성본부장, 제작본부장, 기술본부장이 공동으로 참여한다.(김대식, 2010)

지난 2011년 4월 8일 KBS1에서 방송된 특별 프로그램 ‘가상재난방송 쓰나미가 온다’에서는 NHK와 KBS의 재난방송 체계를 극명하게 비교한 한 표를 제시했는데, 이 표에 의하면 국내의 경우 법제도가 마련되어 있음에도 불구하고 공영방송국의 시스템 상으로는 재난방송에 대처하기에는 매우 미흡한 부분이 많이 남아 있음을 확인할 수 있다.

<표9> NHK-KBS의 재난방송 체계 비교

	NHK	KBS
헬기 보유	14대(도쿄본사 3대, 그 외 지역11대)	1대(본사)
원격조정카메라	460개소	32개소
인력	10명 내외의 전담조직(365일 체제 운영)	전담조직, 인원 없음(재난시 보도국에서 운영)
재난방송 예산	2,890억 원(전체 예산의 3%)	5억 원(전체 예산의 0.03%)

(2) 재난방송 가이드라인

KBS는 국가 재난방송주관방송사로서 재난으로 인한 피해상황의 보도와 함께 예상되는 재난의 유형과 대처 요령 등을 국민들에게 적극적으로 알려 피해를 최소화하기 위해 「비상방송 지침」을 마련하고, 그에 따른 재난방송의 원칙과 운용체계를 정하기 위해 구체적인 실행 매뉴얼을 마련해두고 있다. 「KBS 재난방송 매뉴얼」은 총 5개의 장으로 구성되어 있으며, 그 내용 구성은 다음과 같다.

- 제1장 총칙(재난방송 매뉴얼의 목적, 용어의 정리, 기본운용방침, 재난방송 보도준칙)
- 제2장 재난방송본부의 조직
- 제3장 상황별 운용계획(재난방송 결정 절차, 재난방송 종류, 재난 종류에 따른 재난방송의 기준, 재난 방송 단계에 따른 팀별 역할, 재난방송 실무 업무분장, 야간과 휴일 당직자별 재난방송 담당 역할, 라디오 재난방송, 재난방송 가상 큐시트)
- 제4장 지역 재난방송 매뉴얼

11) 재난방송은 피해정도가 비교적 경미한 상황의 1단계, 상당한 피해가 예상되는 2단계, 대규모 피해가 예상되는 3단계로 구분된다.

- 제5장 주요 연락처, 상황별 자막 스크롤 문안, 상황별 전화연결 중계자 방송문안, 분야별 재난방송 실무 업무 요령, 재난방송에 필요한 기(既)제작된 재난 상황별 대처 요령 영상자료 목록, 재난 관련 부처 및 방재 전문가 연락처, 지역별 전화연결 가능자 연락처, 지역별 취재 포인트, 재난 현장 취재 시 유의사항, 기상 관련 일반 지식, 당직국장석 방재정보 시스템 활용법

5. 재난방송의 보도내용 및 태도의 문제점

1) 일본의 재난방송의 문제점

1995년 한신·아와지 대지진의 재난보도에서 드러났던 공영방송의 역할과 문제점을 점검한 야마다 겐지(山田賢一)는 재난보도의 문제점을 다음과 같이 제기했다(2003).

첫 번째는 미디어의 취재태도에 대한 문제로, 보도기관의 경우 취재상의 주의사항을 정리한 소책자를 배부하여 그 사항을 주지시키고, 이른 아침이나 심야에 피난소 취재를 자제시키거나 피해자를 대상으로 무리한 인터뷰를 강요하지 않도록 하는 등 피해자의 관점에 선 취재를 지도하고 있으나, 실제로 재난 상황을 맞이했을 때에는 그러한 취재태도, 피해자에 대한 배려가 지켜지지 않는 경우가 있다는 점이다. 특히 피해지역 이외의 지역에서 파견된 취재자의 경우, 재난 피해자의 고통과 심적 스트레스에 대한 배려가 부족했다는 지적을 받았다. 이처럼 재난지역에서의 무신경한 취재태도는 보도기관과 취재자의 보도 윤리의식 결여라는 비판으로부터 자유롭지 못하다.

두 번째는 자극적인 보도 양태에 대한 문제제기이다. 재난보도 특히 영상을 다루는 방송미디어의 경우, 피해가 큰 장소나 지역을 중점적으로 보도하거나 피해자의 비참한 상황을 강조하는 등 임팩트가 강한 영상을 보도하는 경향을 보인다. 특히 영상의 특성상 강렬한 충격을 안겨주는 영상의 반복적 노출과 감성에 호소하는 센세이셔널한 장면 및 코멘트, 효과음까지 사용하는 연출 기법 등은 “보도” 라기 보다는 “와이드쇼”에 가까운 구성이었다고 할 수 있다. 재난시의 뉴스가치에 대한 판단 등에 대해서는 여러 논의가 있을 수 있으나, 재난 피해에 관련된 자극적인 영상중심의 편집과 반복적 노출은 시청자의 불안감을 조성하고 재난에 대한 객관적 파악을 저해한다는 점에서 많은 비판을 받았다. 재난보도에서는 재난에 의한 피해정보를 정확하고 신속하게 알려주는 것이 중요하지만, 이후에 발생할 여지가 있는 재난을 방지하고 재난 피해를 최소화하기 위해 재난 피해자의 안부정보, 의료·피난소·라이프라인 등 각종 피난대책과 생활정보 등 방재와 복구의 기능을 가져야 한다는 점을 늘 염두에 두어야 한다.

마지막으로 일과성 보도 양태에 대한 문제이다. 재난방송의 경우 재난 발생시기부터 막대한 양의 보도를 쏟아내지만 그 정보가 매우 단락적이며 또한 단기적으로 끝나는 경향이 있다. 재난방송은 재난발생 시기에 당연히 큰 역할을 수행하지만, 재난 발생 이후 복구의 과정에서도 지속적으로 재난에 관련된 심층적이고 장기적 계획을 가진 프로그램을 지속적으로 방송으로써 방재와 복구에 기여할 수 있어야 한다는 것이다.

이상과 같은 1995년 재난보도에 대한 비판과 반성은 이번 동일본대지진의 방송 보도에서 많

은 부분 시정되고 보도에 있어서 재해지의 재난 피해자를 배려한 보도에 유의했던 것으로 보인다. 특히 NHK의 경우 지진 발생 초기 해일이 논밭과 주택 등 삶의 터전을 휩쓸어가는 충격적 장면을 공중에서 촬영한 영상을 방송하여 해일의 공포를 심분 전달하기도 했으나, 점차 충격적인 영상을 줄여나가고 “재난 피해자의 생생한 목소리에 중점을 두는 방침”으로 옮겨갔다는 평가를 얻었다.(朝日新聞, “テレビ被災者の声重視”, 11년 3월 23일자)

하지만 이번 동일본대지진에서도 외부에서 모여든 보도진의 재난 피해자에 대한 배려 부족이 지적을 받기도 했으며, 특히 “산처럼 쌓인 물자를 비추며 재난 피해지에 전달되지 않는다는 보도를 하기보다는 그 원인을 찾아 밝혀주었으면 했다”는 의견이 제출되는 등 영상의 임팩트에 치중하기보다 현상과 원인에 대한 심층적 분석 보도가 필요함을 지적하는 목소리도 있었다.(朝日新聞, 앞 게재)

한편, 11일 밤부터 본격화된 후쿠시마 제1원자력 발전소 사고에 대한 보도의 경우 초반에 정확한 정보를 전달하지 못해 사회적 혼란을 야기하기도 했으며 무엇보다 현장 취재가 제한적인 상황에서 전력회사나 정부의 발표에 의존한 보도가 시청자의 불신을 사는 등 원자력 재해보도의 한계와 문제점을 드러냈다고 볼 수 있다.

2) 한국의 동일본대지진 방송 보도의 문제점

앞에서도 언급한 바와 같이 이번 동일본대지진에 대한 국내 시청자의 높은 관심은 다량의 뉴스를 생산케 했다. 그러나 봇물처럼 쏟아져 나온 국내의 재난보도에 대해서는 특히 NHK의 보도와 비교되며 많은 비판이 제기되었다. 대부분의 신문 기사가 NHK 재난보도의 정확성, 신속성, 안심감, 침착함 등을 특징으로 꼽으며 일본 재난방송시스템의 선진성을 배워야한다는 논조를 보이고 있었으며, 국내 보도의 내용적 문제점으로는 다음과 같은 지적이 많았다.

“한국의 일부 TV보도가 오히려 현지 방송보다 흥분된 어조를 사용하거나 객관적이지 못한 표현을 동원했다”(연합뉴스, “신속차분한 재난방송...한국은?”, 3월 13일), “한마디로 일본의 TV들은 개인보다 전체적인 분석에 집중하는 형식으로 국가적 재난 앞에서 국민의 마음을 하나로 모으는 중심축이 되고 있었다. 오히려 그러한 일본을 ‘총체적 위기’ ‘일본 열도 침몰하는가?’라는 과격한 제목으로 떠들어대는 우리 방송이야말로 말 그대로 재난방송이었다.”(조갑제닷컴, “쓰나미를 통해 본 한일 언론의 차이”, <http://www.chogabje.com/>(검색일자 3월 13일)), “한국방송들은 어떤가? NHK 등 일본방송 화면과 뉴스를 그대로 받고 전하고 있는 KBS, MBC, SBS, YTN 등은 대형 쓰나미에 휩쓸려가는 장면을 하루에도 수십 전식 반복적으로 틀어대고 있다. 영화 <해운대>의 장면인지 실제 상황인지 헷갈릴 정도다. 충격적 영상의 반복적 보도는... 거듭해서 보다 보니 무감각해지거나 현실감이 떨어진다.”(한겨레, “재난방송의 수호신 NHK”, 3월 15일)

재난 발생 후 3월 11일부터 25일까지 KBS와 NHK 뉴스를 내용분석한 김춘식은 “KBS가 NHK보다 재난의 발생원인이나 배경과 같은 맥락적 정보를 상대적으로 덜 다루”었으며 “우리 언론의 관심 수준은 대단했지만 관심 수준에 어울리는 뉴스를 생산하지 못했다”고 지적했다(2011, p.44)

6. 마치며 : NHK의 동일본대재난 방송의 시사점

1) 일본의 재난방송의 제도와 시스템

“재해열도”라고 할 수 있을 만큼 크고 작은 자연재해가 수없이 발생하는 지리적 특성을 지닌 일본은, 자연재해로부터 국민의 생명과 재산을 지키고 그 피해를 최소화하기 위해 오랫동안 시행착오를 겪어왔으며, 그러한 경험을 바탕으로 수없이 많은 커다란 대가를 치른 결과, 현재와 같은 세계 최고 수준의 재난대책시스템을 갖추게 되었다고 볼 수 있다.

일본의 방송은 국민의 생명과 재산을 지키기 위해 방송 미디어가 지닌 기능을 최대한 발휘할 것을 요구받고 있으며, 실제로 재난방송과 관련된 법제도는 물론이거니와 행정기관과의 연계, 긴급속보시스템을 포함한 방송국의 재난방송 시스템 구축과 재해대책 매뉴얼 등이 세세하게 준비되어 있음을 확인할 수 있었다.

한편 이번 동일본대재난에서 보여준 일본 재난방송의 안정된 진행과 침착함은 재난이 발생하기 전부터 즉 평상시부터 재난보도 시스템에 대한 “철저한 안전점검”과 “반복적인 훈련”에서 비롯된 것으로 사료된다. 재난방송 시스템의 철저함과 방송관계자의 방송지침에 대한 깊은 이해, 매뉴얼 숙지 등 “준비된 시스템”, “준비된 전문 인력”이야말로 일본 재난방송의 우수성의 기반이 되고 있는 것으로 판단된다.

2) 일본의 재난방송의 내용적 특성

일본이 겪어온 수많은 자연재해 및 재난방송의 경험을 통해 이번 동일본대재난에서는 보다 안정되고 개선된 보도 양태를 볼 수 있었다. 이번 일본의 재난방송에서 볼 수 있는 내용적 특성으로는 첫째, 피해보도 중심에서 방재보도 중시로의 중점 이동을 들 수 있다. 즉 이번 동일본대지진에 관련된 NHK의 재난방송의 내용은 피해정보를 정확하게 전달하는 것은 물론이지만, 의료·피난소·라이프라인 등 각종 피난대책과 생활정보 등 방재 중심의 보도가 비중 있게 진행되었다. 둘째, 안심보도의 중시이다. 이번 동일본대지진에 관련된 NHK의 재난방송은 긴급속보와 재난대책 시스템, 각종 재난대비 장비를 활용하여 신속하고 정확하며 생생한 피해정보를 전달하는 데 성과를 보이며 신뢰할 만한 ‘지정공공기관’으로서의 역할을 다하였다. 한편, 피해상황 및 피해규모의 데이터 산출 및 발표에 있어서 소극적으로 보일 정도로 신중함을 보였다. 이는 과장 보도와 추측성 보도가 일절 없는 절제된 보도 자세를 견지하고 있었다고 표현할 수 있을 것이다. 한편, 피해상황 보도에서는 해일의 충격적 영상과 지진 및 해일로 폐허가 된 모습 등 객관적 피해 상황에 대해서는 사실적으로 또한 정확하게 보도에 반영하고 있으나, 피해자 특히 사망자에 대한 영상을 자제하고 보도를 하더라도 원거리 촬영 영상을 보여줌으로써 시청자를 자극하는 일이 없도록 유의하는 자세를 보여주었으며, 재난 피해자 또는 일반 시민의 안정되고 질서 정연한 모습을 중점적으로 보도했다.

이상과 같은 일본 재난방송의 특징은 원자력발전소 사고와 같은 복합재난으로 인한 지금껏 경험해보지 못한 사회적 불안과 강도 높은 여진이 지속되는 위기상황, 또한 국제사회의 일본을 바라보는 안타까움과 불안한 시선 속에 일본 사회의 불투명한 미래가 염려되는 가운데, 우선은 사회 전체의 안전과 질서를 도모한다고 하는 보도자세가 철저하게 관철되었음을 들

수 있을 것이다.

또한 이번 동일본대지진에서 주목 받고 있는 일본 시민의 질서 의식과 침착한 대응에 대해서는 여러 분석이 있지만, 일본 재난방송의 역할이 평상시의 재난보도 즉 재난 전의 방재지식 확산을 도모해왔던 하나의 성과로도 해석할 수 있을 것이다.

앞서 소개한 NHK의 「방재업무계획」에서 “방송에 의한 방재사상의 보급”을 주요 골자로 삼고 있음을 확인한 바와 같이, 평상시의 재난방송을 통해 방재지식을 확산시킴으로써 실제 재난이 발생했을 때 피해를 최소화할 수 있을 것으로 기대된다.

국내의 경우 법제도적 정비는 충분히 갖춰져 있다고 할 수 있으나 실효성 있는 재난방송시스템을 안착시키기 위해 보완해야 할 과제들이 산재해 있는 상황이다. 또한 재난방송의 가이드라인 등도 이미 마련되어 있기는 하지만 이것이 실제 취재와 보도를 담당하는 저널리스트들에게 충분히 내재화되었다고는 보기 어렵다. 이러한 문제점들이 이번 동일본대지진의 재난방송을 계기로 개선되어야 할 것으로 보인다.

<참고문헌/참고자료>

- 김대식, 2010, 재난 주관방송사의 위상과 기능, 『방송문화』 4월호
- 김영덕, 2010, 일본 지상파방송의 재난방송 시스템과 현황, 『방송문화』 4월호
- 김춘식, 2011, 일본의 ‘東北部大震災’에 관한 신문(한국일본미국)과 텔레비전(한국일본) 뉴스 내용분석, 한국 언론진흥재단 주최 <글로벌 시각에서 본 한국 언론의 재난보도> 발제문
- 방송통신심의위원회, 2011, 국내외[한일영] ‘재난방송가이드라인’ 비교자료집
- 이연, 2006, 위기관리와 매스미디어, 서울:학문사
- 지성우, 2011, 재난방송의 올바른 역할과 책무; 국가적 위기상황시 바람직한 재난방송의 형성과 내용, 방송통신 위원회·방송통신심의위원회 주최 <재난관련방송의 올바른 방향모색을 위한 토론회> 발제문
- 日本放送協会, 2008, NHK 新放送ガイドライン2008
- メディア研究部番組研究グループ, 2011, “東日本大震災発生時・テレビは何を伝えたか(1)” (全文), 『放送研究と調査 MAY 2011』, NHK放送文化研究所
- _____, 2011, “東日本大震災発生時・テレビは何を伝えたか(2)” (要約), 『放送研究と調査 JUNE 2011』, NHK放送文化研究所
- 山田賢一, 2003, “NHK災害報道の歩みと現況”, 『テレビ50年災害報道と放送の公共性~公共放送の責任と役割~』, NHK放送文化研究所
- NHK広報局(部内用), 2006, NHKポケット事典

<별첨> NHK신방송가이드라인 중 “재해” 및 “원자력사고” 부분 발췌

6. 재해

① 재해보도의 역할과 의의

- 지진발생과 쓰나미 경보를 신속, 정확하게 전달하고, 태풍이나 폭우에 의한 피해발생의 우려가 예상되는 방송을 하여 피해를 조금이나마 방지한다.
- 재해대책기본법에 근거한 피난지시, 피난권고, 지역방재계획에 기초한 피난준비정보를 가능한 많이 전달하고, 특히 자력으로 피난하지 못하는 고령자나 장애자의 피난이나 방재에 역할을 한다.
- 피해상황을 보다 빨리 전달하여 국가, 지방자치단체 등의 행정기관, 의료기관, 자원봉사를 포함한 광범위한 구원의 역할을 다한다.
- 피해자에게 필요한 정보를 전달하여 생활의 재건에 보탬이 되고, 피해자가 처한 상황을 계속 반복함으로써 부흥을 위한 장기적인 지원을 촉진한다.
- 재해 당시뿐만 아니라 방재의 과제를 적극적으로 다루어 안전한 사회의 구축에 기여한다.

② 지정공공기관

- NHK는 재해대책기본법에서 일본적십자사나 전기, 가스, 수송, 통신 등의 공익사업과 함께 지정공공기관으로 지정되어 있으므로 재해시에는 상황을 신속정확하게 전달할 책무가 있다.
- 방송법에도 피해를 경감하기 위해 도움이 되는 방송을 의무화하고 있다.

③ 긴급지진속보

- 긴급지진속보는 강력한 흔들림이 오기 전에 큰 지진의 발생을 알리는 것을 목적으로 한 방재정보로서 기상청이 2007년 10월부터 널리 일반에게도 정보제공을 개시했다. 진원지에서 가까운 지역에서는 시간적으로 늦을 수 밖에 없다는 기술적 한계도 있지만, 피해의 경감에 도움이 될 수 있다는 기대를 하고 있다.
- NHK는 TV, 라디오에서 동일한 내용을 전국으로 속보하기 때문에 전자동으로 송출하는 시스템을 처음으로 도입한 외에도 고령자 등의 모든 사람들이 듣기 쉬운 차임벨을 독자적으로 만드는 등, 방재, 감재의 관점에서 접근하고 있다. 긴급지진속보는 새로운 방재정보로서 실제로 발표되었을 때 어떠한 행동을 취해야 하는지 등에 대해 시청자에게 주지시키기 위해 노력한다.
- 최대 진도 5약 이상이 예측되어 긴급지진속보가 발표되면, 전국방송(텔레비전은 지도+자막, 라디오는 자동 합성음성으로 통상프로그램을 중단)을 실시한다.
- 2008년 4월 28일 오전 2시 32분경 미야코지마(宮古島) 부근 해역을 진원지로 하는 지진이 발생, 기상청은 오키나와현(沖縄県)의 미야코지마 지방과 야에야마(八重山) 지방에 운용 개시 후 처음으로 긴급지진속보를 발표. NHK는 약 1초 후에 중지중인 라디오 제2방송을 제외한 TV라디오 총 11채널로 속보를 전달했다.

④ 지진, 해일의 속보

- 강한 지진이 발생되었을 때 진원이 해저일 경우 해일이 발생할 우려가 크다. 이 때문에 지진, 해일의 속보는 신속하게 이루어져야 한다.

- NHK의 속보기준

(지진의 경우)

긴급지진속보가 발표되면 TV라디오로 속보가 발표된다.

진도 3 이상은 전국방송(TV는 문자자막, 라디오는 음성 추가)을 개시하고, 진도 6약 이상이 되면 정규방송을 중단하고 임시뉴스를 전한다.

단, 상황에 따라 진도 5강, 5약이라도 뉴스를 개시하는 경우가 있다.

(해일의 경우)

해일의 경우, 해일(대해일) 정보로 정규방송을 중단하고 긴급경보방송을 개시한다. 해일주의보이더라도 광범위한 지역에 발표된다면 뉴스로 전환하는 경우가 있다.

⑤ 특별조치법과 국가의 지진대책 대강(생략)

⑥ 태풍과 집중호우

- 일본열도에는 1년 평균 10개정도의 태풍이 접근하고 그 중 2-3개가 상륙하여 큰 피해를 주고 있다. 태풍이 일본에 접근하거나, 상륙할 우려가 있는 경우에는 가능한 TV와 라디오에서 특집 뉴스를 방송한다.
- 태풍의 특집뉴스는 태풍 중심에 가까운 장소의 상황과 피해유무, 그리고, 태풍의 예상 진로, 방재상 경계해야 할 점 등에 대해 방송한다.
- 집중호우는 비가 언제 어디에 집중하는지 예측하는 것이 현재의 예보기술로는 지극히 어려워 주민의 피난이 늦어지는 경우가 발생하기 때문에 각별한 주의가 필요하다

⑦ 화산분화

- 화산의 분화는 갑자기 시작되어 급격하게 활발화하며 넓은 범위에 피해를 가져오는 일이 적지 않다. 주변 주민의 신속한 피난이 요구되며 피난생활이 장기화되는 일도 종종 있다.
- 화산의 활동은 화산별로 특징이 있다. 전조가 거의 없으며 대분화를 일으키는 화산, 사전에 지각변동이 일어나 분화하는 화산, 소규모 분화를 반복하여 대분화에 이르는 화산 등이 있다. 주요 현상도 제각각으로 폭발적 분화, 화쇄류(火砕流), 용암류, 게다가 화산 가스 등 화산에 따라 다르다. 이러한 특징을 파악한 후 주민의 방재에 도움을 주는 방송을 할 필요가 있다.

⑧ 재해예측지도(Hazard Map)

- 화산분화와 수해, 해일 등의 피해가 미치는 범위를 예측한 재해예측지도와, 주변 시정촌(市町村)이 책정하

고 있는 방재계획 등의 정보를 평소부터 방송하여 방재지식의 보급에 노력할 필요가 있다.

⑨ 재난 피해자에 대한 취재

- 재난 피해자는 가족과 재산을 잃고 위축되어 있는 상태에 놓인 경우가 적지 않다. 취재나 방송에 있어서는 피해자가 처한 상황과 입장을 충분히 고려해야 한다.
- 피해자의 취재는 재해의 비참함을 전달하는 것뿐만 아니라 행정이나 자원봉사 단체 등에 대해서 필요한 지원을 촉진하고자 하는 의도도 있다.
- 취재와 방송은 피해자에 대한 기본적인 매너를 지키지 않으면 안된다. 재해로 가족을 잃은 유족의 슬픔을 생각하고, 피난처의 취재에서 피해자의 프라이버시를 배려하는 것은 기본이다. 이밖에 불쾌한 느낌을 주는 취재태도를 취해서는 안된다.

⑩ 속보의 기준

- TV는 자막, 라디오는 음성을 추가하여 속보를 전한다. 단, 뉴스 방송 중에는 아나운서가 속보를 읽어 전하고 자막을 내보내지 않는 경우도 있다. 긴급지진속보에 대해서는 TV는 지도 포함, 라디오는 자동합성음성으로 정규방송을 중단하고 방송한다.

정보의 종류	발표관청	방송의 구분
긴급지진속보	기상청	- 전국방송 - 최대진도 약 5이상 예측시 방송
진도 정보	기상청	- 진도 3이상이 관측된 경우 전국방송
해일(대해일)경보, 해일주의보	기상청	- 전국방송 - 경보발령 시 긴급경보방송도 실시
분화경보 (분화경보와 화구주변경보)	기상청	- 분화경보는 전국방송 - 화구주변 경보는 지역방송 원칙
기록적 단시간 집중호우 정보	기상청	- 지역방송 - 수년 동안 1번 정도의 호우가 단시간에 관측 또는 그렇게 해석되었을 때
폭풍, 폭설, 큰비, 고조(高潮), 홍수 정보	기상청	- 지역방송
대설, 파랑 정보	기상청	- 지역방송에서 가능한 한 속보
파랑경계정보, 파랑위험정보	국토교통성 또는 도도부현과 기상청	- 지역방송에서 가능한 한 속보 - 수위와 우량 등으로 특정 하천에서 홍수위험이 높아졌을 때
토사재해경계정보	기상청과 도도부현	- 지역방송에서 가능한 한 속보 - 토사재해가 발생할 위험성이 높아졌을 때
피난지시 피난경고 피난준비정보	시정촌	- 지역방송에서 가능한 한 속보

긴급경보방송

- 대재해의 위험이 있을 경우, 방송국으로부터 특별한 신호를 송신함으로써 전용 수신 설비가 내장된 TV·라디오에서는 스위치가 자동적으로 들어가 긴급시 방송이 수신가능하다. 실시기준은 다음과 같다.
 - 대규모 지진의 경보선언이 발표된 경우
 - 해일(대해일)경보가 발표된 경우
 - 재해대책기본법에 근거하여 도도부현(都道府県) 지사 등으로부터 요청을 받은 경우
- NHK에서는 1985년부터 전국운용을 개시, 2007년까지는 긴급경보방송을 15회 실시했다. 모두 해일(대해일)경보의 경우였다.

⑩ 재해정보 홈페이지

- 태풍이 일본에 접근하거나 강한 지진이 발생하여 임시뉴스와 특설뉴스를 방송할 경우, NHK의 홈페이지 상에 재해정보 사이트를 개설하여 방송한 내용을 문자정보로 공개한다.
URL은 <http://www.nhk.or.jp>로 각 방송국의 홈페이지에도 링크하고 있다.

7. 원자력 사고

【원자력 사고의 보도】

- 원자력발전소나 원자력시설에서의 사고는 인간의 오감으로는 직접 감지할 수 없는 「방사능」의 위험이 있으므로 정확한 정보를 신속하고 알기 쉽게 전달할 필요가 있다.

- 원자력 사고는 사태가 시시각각 변화해가기 때문에 방사성물질의 외부 방출, 주민의 피난 또는 옥내대피 권고와 같은 정보는 가능한 한 리얼타임으로 전한다.
- 피난과 옥외대피가 권고된 구역(방호대책구역)에 들어가는 취재는 원칙적으로 금지한다.
- 사고시설 주변의 취재는 포켓선량계(線量計)를 휴대하고 행하는 등 안전에 충분히 유의해야 한다.

【원자력 재해대책 특별조치법】

- 1999년에 이바라키현(茨城県) 토카이무라(東海村)에서 발생한 임계사고를 계기로 원자력 재해대책 특별조치법이 시행되어, 원자력의 중대사고가 발생했을 경우에는 내각총리대신이 「원자력긴급사태」를 선언하고 국가가 주도적으로 대응하도록 정해져 있다.

- 이상(異常)사태

원자력시설의 부지경계에서의 방사선량이 일정 기준을 넘을 경우 국가와 자치체는 경계태세에 들어간다. 기준을 초과하는 사태가 발생하고 있다는 사실이 확인되면 바로 자막속도로 전달한다.

- 긴급사태

이상사태가 더욱 확대되어 「원자력긴급사태」가 선언되면, 총리대신 혹은 관방장관이 기자회견을 한다. 해일 경보에 준하여 「긴급대책구역」과 「옥내대피」 「음식물섭취제한」 등 필요한 조치, 주의사항 등을 전한다.