

현안분석 2006-
비교법제연구사업 2006-15

일본의 재해지원물자 등의 비축 및 물류에 관한 법제연구

이 순 태

일본의 재해지원물자 등의 비축 및 물류에 관한 법제연구

A Study on the Japanese Legislation concerning the
Saving of Commodities and Materials for Disaster

연구자 : 이순태 부연구위원
Yi, Sun-Tae

2006. 12. 17.

국문 요약

국가, 지방자치단체, 국민 모두는 방재에 대해 의무를 부담하고 있으며, 이러한 의무를 이행하기 위해 필요한 것 중에 하나가 이재민에 대한 재해지원물자의 지원이다. 이재민에 대해 재해지원물자가 신속하고 적절하게 공급되지 못하면 재해로부터 이재민의 생명, 신체, 재산을 보호할 수 없다. 재해지원물자가 신속하고 적절하게 지원되기 위해서는 평상시에 재해지원물자를 비축·조달해 두어야 하며, 이를 위한 법시스템이 구축되어 있어야 한다.

이러한 법시스템은 기본적으로 방재에 대한 각 주체들의 역할분담 및 협력체계를 명확히 하여야 하며, 비축·조달되어야 하는 물자의 종류 및 확보기준과 비축·조달의 방법이 사전에 설정되어 있어야 한다.

일본의 재해지원물자의 비축 및 조달은 『재해대책기본법』에 의해 통합적으로 규율되고 있다. 특히 지방자치단체 차원에서의 비축 및 조달에 관해서는 비축·조달협정을 체결함으로써 대처하고 있다. 이러한 협정은 행정의 행위형식을 통합하며, 방재행정에 대한 주민의 참여를 확대하며, 방재에 관한 시민홍보기능을 한다는 점에서 재해지원물자의 비축에 관한 수단으로 활용될 수 있다. 비축대상이 되는 재해지원물자의 종류와 확보기준이 우리 법제에 있어서의 종류나 기준보다 다양하며, 특히 노약자나 장애인 등과 같은 요원호자에 대해서는 사전에 방재카드를 작성하도록 하는 등, 요원호자에 대한 배려조치가 특히 주목할 만하다.

이러한 재해지원물자의 비축·조달에 관한 일본 법제는 우리 법제에 시사점을 주고 있다고 생각된다.

※ 키워드 : 재난및안전관리기본법, 재해구호법, 재해대책기본법, 재해지원물자, 재해구호물자, 재해복구물자, 방재행정, 행정협정, 비축협정, 방재카드

Abstract

The State shall endeavor to prevent disasters and to protect citizens from harm therefrom. And the State, local governments and the citizen have basic obligation to prevent disasters and, if any disaster occurs, to minimize damages from such a disaster, and to ensure that the people shall live in the society that is safe from any disasters, by preferentially taking account of safety when all the people and the State and local governments take acts relating to the safety of lives and bodies of people and to the protection of their property.

It is necessary to competent their duties that the commodities and materials required for carrying out the relief of victims of a disasters be stocked and procured. And the legal system concerning the stock and procurement of commodities and materials for emergency shall be integrated and regulate the roll of the state, local government and people clearly.

The stock and procurement of commodities and materials for emergency in the Japan is regulated by Framework Act on The Countermeasures against the Disasters. It is particularly noteworthy in the Japan`s legislation to make agreement with the local governments and the citizen. This Stock Agreement have the merit of the promoting citizen`s participation in the activities of the disaster prevention and provide information on the disaster prevention.

The types and the standards for stocking necessary matters of disaster relief supplies of Japanese legislation are more various and wider than those of Korean. Especially considerations for the aged and infirm are carried out with the Disaster Prevention Card.

Such a Japanese legislation is suggestive to the Korean legislation concerning the Saving of Commodities and Materials for Emergency.

※ Key Words : Framework Act on the Management of Disasters and Safety, Disaster Relief Act, Framework Act on the Countermeasures against the Disasters, Commodities and Materials for Emergency, Administration of the disaster prevention, Stock Agreement, Disaster Prevention Card

목 차

국문요약	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	11
1. 연구의 목적	11
2. 연구의 범위	11
제 2 장 일본의 재해 및 방재행정과 재해대책법제	13
제 1 절 재해 및 방재행정	13
1. 재해의 의의와 특성	13
2. 방재행정의 의의와 법률관계	17
제 2 절 재해대책법제의 주요내용	21
1. 재해대책기본법의 제정배경 및 방재체제의 구조	21
2. 방재에 관한 각 주체의 책무	25
3. 방재에 관한 조직	29
4. 방재에 관한 계획	31
5. 재해예방	32
6. 재해응급시의 국가와 지방자치단체의 책무와 권한	32
7. 재해복구	38
8. 재정금융조치	39
9. 재해긴급사태	41
제 3 절 재해지원물자의 비축에 관한 법제	42

1. 비축에 관한 일반규정 및 그 취지	42
2. 관련규정 및 계획	43
3. 소 결	45

제 3 장 일본 재해지원물자 등의 비축·조달에 관한 대응체제

제 1 절 평상시의 지역대응체제

1. 주민·사업소 등의 비축·조달체제	47
2. 지방자치단체의 비축 및 조달체제	48
3. 재해지원물자의 비축을 내용으로 하는 협정체결	50
4. 재해지원물자의 비축·조달협정의 법적 성질	52
5. 요원호자를 위한 물자확보	73
6. 재해발생시의 비축 및 조달체제에 관한 주요과제 및 대응책	77

제 2 절 재해시의 광역대응체제

1. 긴급물자 등의 관리에 있어서의 과제	89
2. 긴급물자 등의 관리시스템 구축	92

제 4 장 한국의 재해지원물자 등에 관한 법제와 시사점

제 1 절 재해지원물자 등에 관한 법제

1. 방재행정의 기본이념과 각 주체의 책무	97
2. 방재계획	98
3. 재해지원물자의 비축에 관한 법제	100

제 2 절 재해지원물자의 비축에 관한 법제에 대한 시사점

1. 비축대상 재해지원물자의 확대와 법체계의 정비	105
-----------------------------------	-----

2. 재해지원물자의 비축 등에 관한 협약체결의	107
활용과 법적 근거의 정비	107
3. 요원호자(要援護者)보호를 위한 방재카드의 작성	108
4. 재해지원물자의 비축에 관한 기초자치단체의 의무	109

참 고 문 헌	111
---------------	-----

【 부 록 】

〈일본의 유통재고비축에 관한 협정서(안)〉	115
〈일본의 방재카드〉	119

제 1 장 서 론

1. 연구의 목적

자연재해의 종류에 따라 상황은 다르지만 특히 폭설, 결빙, 홍수와 같이 자주 발생하는 자연재해나 SARS·조류독감 등과 같은 전염병의 발생의 경우에는 도로유실 및 교통두절, 라이프라인의 기능부전, 통행 제한 등으로 외부로부터 고립되어 재해발생지의 물류·유통기능 등이 정지되는 상태가 발생한다. 따라서 재해가 발생한 후 외부로부터의 지원활동이 본격화되기까지는 재해지역에서의 비축물자 및 지역에서의 조달물자로 피난생활을 보낼 수 있고 자립해야 할 것이다.

재해로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위해서는 사전에 재해 지원물자를 비축·조달하는데 있어서의 각 주체들의 역할분담 및 협력체계를 명확히 하고, 비축·조달되어야 하는 물자의 종류 및 확보 기준을 정비하여야 할 것이다.

본 연구는 특히 지진, 화산활동, 폭설, 태풍 등 자연재해가 빈번하게 발생하는 일본에서의 재해지원물자의 비축·조달과 전달에 관한 제도와 사례를 연구하여, 한국법제에서의 시사점을 통해 재해지원물자의 비축·조달에 관한 제도개선을 목적으로 정책제안 및 법제개선방안을 연구하고자 한다.

2. 연구의 범위

이 연구는 재해지원물자에 대한 비축 및 조달에 관한 것이지만, 특히 재해지원물자 중에서도 재해발생 후 재해지원물자가 외부로부터 도달하기까지의 생명유지에 긴급한 물자의 비축 및 조달에 관해 중점을 두고자 한다.

또한 재해의 규모가 국가의 영토 전반에 영향을 미치는 대규모재해의 경우에는 비상사태가 발생한 것으로 간주될 수 있고, 그러한 경우에는 다른 법률의 적용이 고려될 수 있다. 따라서 본 연구에서는 최근 다발하고 있는 집중호우, 폭설 등과 같은 국지적으로 큰 영향을 미치는 재해에 있어서의 재해지원물자의 비축 및 조달에 관해 중점적으로 다루고자 한다. 다만, 재해지원물자의 비축 및 조달에 관한 대책의 수립은 이 연구가 상정하고 있는 범위를 벗어나는 재해가 발생한 경우라 하더라도, 즉각적이며 효율적이고 합리적인 재해대책을 가능하게 할 수 있다는 점에서 동일한 효과를 창출할 것으로 생각된다.

그리고, 재해지원물자의 비축 및 조달에 관한 문제는 모든 국가의 과제라고 할 수 있지만, 본 연구에서는 태풍, 분화, 지진, 해일 등과 같은 자연재해가 다발하는 일본에서의 재해지원물자의 비축 및 조달에 관한 법제와 그 운영에서 시사점을 얻고자 한다.

제 2 장 일본의 재해 및 방재행정과 재해대책법제

제 1 절 재해 및 방재행정

1. 재해의 의의와 특성

(1) 재해의 의의

일반적으로 재해라고 하는 용어는 자연현상과 같은 외부의 힘으로 인간의 사회생활이나 인명이 급격하게 혼란되거나 피해를 입는 경우의 원인과 결과를 합친 의미로 사용되고 있다. 자연현상 등의 힘이 인간의 삶, 사회경제적 활동 등에 영향을 미치는 경우에 재해가 되는 것이지, 절해의 무인도에 태풍이 몰아치더라도 재해라고는 하지 않는다.

일본의 재해관계법령에서는 재해에 대해 다양한 규정이 있지만, 추상적 의미로 사용되고 있거나 지진, 태풍 등과 같이 구체화된 특별한 현상을 가리키는 것으로 사용되고 있다.

재해관계법령을 포괄하는 성격을 가지고 있는 재해대책기본법은 재해를 ‘태풍, 호우, 홍수, 고조, 지진, 해일, 분화 그 밖의 이상한 자연현상 또는 대규모의 화재나 폭발 그 외 그 피해의 정도가 이와 유사한 정령에서 정하는 원인으로 발생하는 피해를 말한다’고 정의하고 있다(동법 제2조 제1호).

여기서 ‘그외 이상한 자연현상’으로서는 추위, 가뭄, 우박, 서리, 회오리, 산사태, 토지의 융기, 토지의 침몰 등이 있다. 또 정령에서 정하는 원인으로서는 재해대책기본법시행령 제1조에서 ‘방사성물질의 대량 방출, 다수자의 조난을 수반하는 선박의 침몰 그 밖의 대규모 사고’라고 규정하고 있다(동법시행령 제1조).¹⁾ 그 밖의 대규모 사고로서는 여

1) 災害対策制度研究会編著, 新日本の災害対策, ぎょうせい, 2002, 3頁 참조.

객열차의 충돌전복, 항공기의 추락, 극단적인 혼잡 등이 있을 수 있다.

또한 테러에 의해 발생하는 재해에 대해서도, 재해대책기본법의 적용이 배제되는 것은 아니라고 여겨진다.²⁾ 따라서 테러사건에 기인하여 발생한 재해에 대해서도 재해대책기본법이 상정하는 경보의 전달, 대피지시, 응급공용부담 그 밖의 재해응급대책 등이 유효하다고 생각되는 경우에는 동법을 근거로 하여, 당해 재해응급대책을 실시할 수 있을 것으로 생각된다.

그리고 재해대책기본법의 적용대상이 되는 재해의 규모, 즉 피해 정도의 기준에 대해서는 명확하지 않지만, ‘폭풍’, ‘호우’, ‘호설’ 또는 ‘대규모화재’ 등의 표현을 보자면, 국토 및 국민의 생명, 신체 또는 재산에 상당한 피해가 발생하는 경우를 상정하고 있다. 말하자면, 자연현상은 그것만으로 재해를 초래하는 것은 아니다. 인간의 행위와 그 자연현상이 상호복합적으로 작용해서 재해가 발생한다. 그러한 의미에서 재해는 사회현상이라고 할 수 있다.³⁾

또, 홍수, 지진, 해일 등과 같이 ‘대규모’라고 하는 수식이 없는 경우에도, 규모의 대소를 묻지 않는다는 취지가 아니라 사회통념에 의해 상당한 피해를 발생시키는 정도의 현상을 가리키는 것이라고 이해되어야 한다.⁴⁾

(2) 재해의 지역성·계급성·역사성

재해는 어디서나 동일하게 발생하는 것이 아니라 지역성을 가지고 있다고 할 수 있다. 즉, 재해위험지대가 존재한다는 것이다.

2) 米国における同時多発テロを契機とする国内におけるテロ事件発生時の対応について (2001年9月26日消防災第152号・消防救第273号・消防特第144号 各都道府県消防防災主管部長あて消防庁防災課長・消防庁救急救助課長・消防庁特殊災害室長通知), 참조.

3) 下山憲治, 兵庫県南部地震と国・地方の対応, 法学セミナー, 484号(1995.4) 8頁.

4) 防災行政研究会編集, 逐条解説災害対策基本法 [第二次改訂版], ぎょうせい, 2005, 52-53頁.

재해는 동일 지역내의 주민이 동일하게 받는 것이 아니라 계급성을 가지고 있다. 농촌에서는 냉해, 수해의 경우라도 생산성이 높고 입지조건이 좋은 곳에 다수의 농지를 보유하며 안전한 지역에 거주하고 있는 상층의 부농과 수해를 받기 쉽고 생산성이 낮은 농지를 보유하며 하천이나 위험지대에 거주하고 있는 빈농은 피해의 정도 및 그 후의 복구에 있어서도 차이가 있다.

이는 공업지대에서도 동일하다. 예를 들면, 1959년 일본의 이세만 태풍으로 나고야 시내에서만 사망·행방불명자 1,909명, 중경상자 약 4만명으로 사망자의 99%가 남구, 향구, 중천구, 열전구의 남부 4구에 집중되어 있었다. 이 4구에는 나고야시의 주요공장의 전 종업원의 80%가 거주하고 있었다. 따라서, 사망자·부상자의 대부분은 이런 공장노동자와 그 가족이었다. 즉, 가난한 농민이나 노동자는 재해를 계기로 점점 더 가난해진다.

그리고, 재해는 역사성을 가지고 있다. 예를 들면, 수해는 토지이용의 변화와 관련하여 역사적으로 변화한다. 일본의 60년대 고도경제성장의 결과, 대하천의 범람은 줄어들었지만 농촌의 과소지대와 대도시 인근의 인구급증지역에 피해가 집중되었다. 1972년판 ‘건설백서’에 의하면 일본의 홍수범람방어대상지역의 면적은 전국토의 약 10%, 약3.6만평방미터로 인구는 5,400만명이 거주하고 있지만, 1965년부터 1970년의 5년간에 각종의 일반자산 및 공공자산은 58조엔에서 110조엔으로 배가되었다. 인구와 자산의 집중으로 수해의 위험이 증대된 것을 알 수 있다.⁵⁾

(3) 재해의 특성

① 재해의 확대위험성

재해는 한번 발생하면 확대위험이 있고 방치하면 점점 악화되는 특성을 가지고 있다.

5) 大屋和恵, 災害救助と福祉, ジュリスト, 537号(1973. 6. 25), 283頁 이하 참조.

예를 들면, 화재는 초기 단계에서는 소화기 등의 물로 소화할 수 있지만 방치하면 소방차로도 진화할 수 없다. 또 지진이나 산사태에 의한 매몰사고에 있어서도 재해 직후의 신속한 대처로 그 확대를 용이하게 막을 수 있지만, 시간이 경과함에 따라 재해가 확대될 위험성이 강하다.

따라서 재해 발생시의 재해구조활동은 재해의 확대를 저지하는 것이 가장 중요하다. 즉, 차선책이라도 즉시 실시할 수 있는 방법이 유효하며, 기민하고 유연한 대응이 요구되고 때로는 행동하면서 결단하는 경우도 있을 수 있다.

② 우발성

집중호우에 따른 홍수나 해일 등의 재해는 그 발생시각이 어느 정도 예상되고 방재대책도 추진할 수 있지만, 지진이나 화재, 산사태 등은 예고없이 발생한다.

③ 부정성

지진에 의한 인적 피해는 지진이 언제, 어디서 어느 정도로 발생할 것인지 예측할 수 있다면, 그 90%는 경감할 수 있다.

그 중에서도 어디에서 발생할 것인지를 예상하여 『대규모지진대책특별조치법』⁶⁾이 제정되어, 동해지방(東海地方)의 지진대책이 추진되고 있다.⁷⁾ 따라서 방재활동은 재해가 어디에서 발생하더라도 원활하게 대응할 수 있도록 방재지식의 함양과 거듭되는 훈련을 통해 이루어져야 한다.

(4) 재해와 재해대책

재해현상을 과학적으로 정확하게 이해하고, 재해대책을 수립하지 않으면 국민과 국토를 재해로부터 지킬 수 없다. 그런데, 재해를 전통적

6) 大規模地震対策特別措置法(1978年6月15日法律第73号)

7) 대규모지진대책특별조치법의 내용에 관해서는 한귀현·김치환, 자연재해대책법의 개선방안연구, 한국법제연구원, 2003, 163면 이하 참조.

으로 태풍이나 지진과 같은 자연현상에 결부지우고, 그 원인을 모호하게 이해하면 재해대책을 정확하게 수립할 수 없다.

재해현상은 인간의 힘으로는 어쩔 수 없는 것이라고 하더라도, ‘재해’는 인간의 힘으로 경감할 수 있는 가능성이 있다. 재해를 재해의 ‘원인’이 되는 태풍이나 지진과 같은 자연현상과는 구별하여, 그 ‘원인’을 현실화하는 ‘필수요인’(예를 들어, 결합이 있는 제방)을 제거하고, ‘확대요인’(예를 들어, 피해를 확대하는 지반침하, 과밀도시)을 줄여 나가는 노력을 재해대책의 기본으로 삼아야 할 것이다. 동시에 이러한 노력을 거듭하더라도 발생하는 재해의 피해자에 대해서는 긴급한 구호 및 그 피해복구에 노력해야 한다.⁸⁾

2. 방재행정의 의의와 법률관계

(1) 방재행정의 의의

재해의 발생을 미연에 방지하고, 실제로 재해가 발생한 경우에는 그 확대를 회피하기 위한 조치를 실시하며, 피해자의 구조나 원조 그리고 피해자의 복구에 노력하며, 재해에 대비하는 방재계획을 세워서 치산치수사업이나 도시계획 등의 사업을 하는 일련의 행정과정이 방재의 개념에 포함될 것이다.

재해대책기본법에서는 ‘방재’를 세 가지 범주로 나누어서 정의하고 있다. 하나는 ‘재해’를 미연에 방지하는 것(재해예방), 둘째는 ‘재해’가 발생한 경우에 그 피해의 확대를 막는 것(재해응급대책), 셋째는 ‘재해’의 복구를 도모하는 것(재해복구)이다. 일상적인 용어로서 ‘방재’라고 할 때에는 ‘재해’를 미연에 방지하는 재해예방과 ‘재해’가 발생한 경우에 피해의 확대를 저지하는 재해응급대책에 한정해서 사용하는 경우가 많다. 말하자면, 일상적인 용어법에서는 재해가 발생한 후에 복구

8) 大屋和恵, 前掲論文, 284頁.

를 도모하는 재해복구는 ‘방재’의 개념에 포함되지 않지만, 재해대책기본법에서는 재해복구도 ‘방재’의 개념에 포함해서 사용하고 있다.⁹⁾

방재행정에 관한 법제는 이러한 일련의 방재행정을 규율하며, 방재행정의 실시기준을 부여함으로써, 국민의 생활을 재해로부터 방위하고자 하는 범영역으로 인식될 수 있다. 그러나 그 밖에도 현대국가는 궁극적으로는 국민의 생존권보장을 의무로 하고 있기 때문에, 불가피한 재해로 국민이 입은 불이익 및 손실의 전보에 관한 법시스템(방재행정구제법)도 방재행정법제의 중요한 부분이라 할 수 있다.

따라서 방재행정을 다루는 법제를 세분하자면 재해예방행정법, 재해응급대책행정법, 재해복구행정법, 재해구제행정법으로 구분할 수 있을 것이며, 이러한 방재행정의 각 과정은 분절되어 있는 것이라기 보다는 방재행정목적의 달성을 위해 상호 유기적으로 연계되어 있는 일련의 과정으로 이해되어야 할 것이다.

(2) 방재행정의 법률관계

방재행정의 목적은 ‘필요한 재해대책의 기본을 규정함으로써 종합적이고 계획적인 방재행정의 정비 및 추진을 도모함으로써, 사회질서의 유지와 공공의 복지를 확보하는데 이바지하는 것’(재해대책기본법 제1조)이다. 이는 예측불가능한 재해의 발생으로부터 국민의 생명, 신체, 재산을 지키는 것을 국가의 당연한 책무로 하는 것이다. 법률은 국가 및 지방자치단체에 대해 국토·지역 및 국민·주민의 생명, 신체, 재산을 재해로부터 보호하기 위해 모든 조직 및 기능을 다해 방재에 관해 만전을 기할 것을 책무로 하고 있고(동법 제3조 제1항, 제4조 제1항, 제5조 제1항), 방재행정은 공공의 안전과 질서유지를 목적으로 한다고 규정하고 있다. 특히 재해가 발생한 경우에 행정은 주민에 대해 경계구역으로의 출입금지, 당해 구역으로부터의 퇴거명령, 공

9) 宇賀克也, 防災と法, 東京大学公開講座63, 防災, 東京大学出版会, 1996, 247頁 참조.

용부담, 교통금지 및 제한, 수용, 통신설비의 우선적 사용 등의 강력한 규제권한을 행사한다.¹⁰⁾

재해의 종류나 규모에 따라 그 규제의 정도는 달라질 것이지만, 재해로부터 벗어날 때까지 이러한 규제상태가 계속될 것이다. 더구나 재해의 예측불가능성으로부터 국가나 지방자치단체와 같은 행정주체의 권한행사만으로는 방재행정의 목적을 달성할 수 없다. 따라서 “지방자치단체의 주민은 방재에 기여하도록 노력해야 한다”(동법 제7조 제1항)고 하며, 재해의 복구·구조에 있어서도 “국가가 지방자치단체, 일본적십자사 그 밖의 단체 및 국민의 협력하에 응급적으로 필요한 구조를 하고, 재해를 입은 자의 보호”를 도모한다고 규정하고(재해구조법 제1조), 규제조치와 동시에 재해원조와 방재사업(재해구조법, 활동화산대책특별조치법), 재정금융조치(재해대책기본법 제7장) 등의 급부조치를 함께 규정하고 있다. 방재행정에 있어서는 국민들도 재해의 방지와 재해의 복구에 노력해야 할 의무를 지고 있으며, 행정과 국민은 협력관계에 있다고 할 것이다. 이는 재해규모가 크고 장기화되면 될수록, 행정과 국민사이의 기본적인 법률관계가 될 것이다.

(3) 방재행정과 법률유보의 범위

재해지원물자의 비축은 재해가 발생할 경우에 국민이 입게 될 생명, 신체와 재산의 피해를 방지하기 위한 것이다. 이는 재해예방행정에 포함되는 것(재난및안전관리기본법 제26조 제6호, 재해구조법 제5조)이기는 하나 재해응급대책을 위한 전제조건(동법 제35조)이 된다는 점에서 재해응급대책 및 재해복구와 긴밀한 연관성을 가지는 사항이라 할 것이다.

재해지원물자를 비축하고, 재해발생시에 국민에게 이러한 비축물자를 제공하는 행정활동은 일반적으로 급부행정의 영역에 속하는 것으로 이해될 수 있다.¹¹⁾ 일반적으로 급부행정에 있어서의 법률유보의

10) 각종 규제권한에 대해서는 제2장 제2절 이하 참조 요망.

11) 비상재해시에 있어서는 비상재해대책본부가 설치되고(재해대책기본법 제24조 이

범위는 침익행정에 있어서의 범위와는 다른 것으로 이해되어 왔으나, 방재행정에 있어서의 급부작용은 그 보호하고자 하는 법익의 중대성에 비추어, 일반적인 급부행정이론에 있어서의 법률유보의 범위와는 달리 이해되어야 할 것이다. 말하자면, 생명과 신체와 같은 중요한 법익을 보호하기 위해서는 급부에 관한 법률관계가 법률에 명확히 규정되어 있어야 하고, 행정은 다른 급부행정 영역과는 달리 법률에 의해 강한 구속을 받게 된다는 것이다. 특히, 이재민의 응급적 구조를 목적으로 하는 재해응급대책에서는 생존권보장의 긴급성이라는 점에서, 행정의 응급대책은 법적 의무가 된다는 점에서 일반적 급부행정의 법률관계보다 한층 명확하다.¹²⁾

한편, 법익보호의 긴급성이라는 면에서는 재해응급대책과 같은 방재행정에는 법률유보의 예외를 한층 넓게 인정해야 하는 부분도 있을 수 있다. 법익침해의 발생이 목전에 도달한 경우, 행정권한이 법률에 유보되어 있지 않다고 하더라도 행정이 긴급조치나 긴급피난조치를 취할 수 있을 것이다. 그러한 경우에는 사후적으로 의회에 보고하도록 하든지, 개입에 이른 이유를 공표하도록 하는 절차의 정비가 필요할 것이다. 행정의 귀책사유로 법률의 수권없이 권한을 행사하였다면, 긴급한 사정을 고려한다고 하더라도, 개입행위에 대해서는 위법한 평가가 내려질 여지는 존재할 것이다.¹³⁾

하), 당해 재해의 정보에 따라 국토교통성이 관계 성청에 필요한 구조를 요청한다. 이러한 원조는 국가나 도도부현의 부담으로 이루어지고, 가설주택 등의 시설제공, 급식 그 밖의 식품의 급여 및 음료수의 공급, 의류, 침구 그 밖의 생활필수품의 급여, 의료 및 조산, 이재민의 구출, 피해주택의 응급수리, 생업에 요하는 자금·기구 또는 재료의 급여나 대여, 학용품의 급여, 매장 등이 이루어진다(재해구조법 제23조, 제33조, 제36조). 또한 이재민의 국세·지방세 그 밖의 징수금에 대한 경감 내지는 면제나 징수유예 등과 필요한 조치가 취해지는데(재해대책기본법 제85조 내지 제86조), 이와 같은 행정활동은 급부행정에 속하는 것이라 할 수 있을 것이다.

12) 재해응급대책행정 이외에 재해예방행정, 재해복구행정, 재해구조행정의 각 법관계에 대한 자세한 내용은 村上武則編, 応用行政法[第2版], 有信堂, 2001, 54-61頁 참조 요망.

13) 大橋洋一, 行政法現代行政過程論, 有斐閣, 2001, 38-39頁 참조.

제 2 절 재해대책법제의 주요내용

1. 재해대책기본법의 제정배경 및 방재체제의 구조

1959년 이세만(伊勢湾) 태풍을 계기로 1961년에 11월 15일 법률 제 223호로서 제정되어 이듬해인 1962년 7월 1일부터 시행된 재해대책기본법은 일본 방재체제의 기본구조를 규정한 법률이다. 재해대책기본법은 재해대책에 관한 일반법이고, 방재에 관한 국가나 지방자치단체 등의 책무나 조직·각종 방재계획·재해예방·재해응급대책·재해복구·재정금융조치·재해긴급사태 등, 재해대책의 기본이 되는 골격을 규정하고 있다. 이하에서는 재해대책기본법을 비롯한 방재관련법률을 간략히 소개하고, 재해대책기본법에서의 국가나 지방자치단체 및 주민 등의 역할을 소개하고자 한다.

(1) 재해대책기본법의 제정배경

일본은 그 토지의 특징으로 인해 재해를 입기 쉽고¹⁴⁾ 전쟁 중에 산림을 남벌하는 등, 국토가 심하게 황폐되어 있었기 때문에, 제2차 세계대전 이후 지진이나 태풍 등의 재해에 의한 피해가 계속되었다.¹⁵⁾ 전후에 전쟁으로 황폐화된 국토의 부흥을 제대로 하지 못했고, 재해에 대해서 유효하게 대처하지 못했다. 또 제도적으로도 재해관계의 법률이 일체화되어 있지 않았고, 사무적으로도 각 성청에 분산되어 있어서 책임소재도 불명확했고, 종합적이고 유기적인 제도로서 가동

14) 大屋和恵, 前掲論文, 283頁: 防災行政研究会編集, 전게서, 1頁에 재해를 입기 쉬운 일본의 국토의 특징에 관해 설명되어 있다. 참조요망.

15) 제2차 세계대전이 끝난 1945년 이후, 일본의 주요한 자연재해의 상황에 대해서는 武田文男, 日本の防災と国際協力(上), 自治研究, 第82卷第4号(2006), 83頁 참조. 특히, 1945년에서 1959년까지는 지진, 태풍, 호우 등의 자연재해로 거의 매년 1천명이상의 사망자·행방불명자가 발생되고 있음을 알 수 있다.

되지 못했다.

(2) 방재체제의 구조

재해대책기본법의 목적은 국토 및 국민의 생명, 신체를 재해로부터 보호하기 위해 국가, 지방자치단체 및 그 외 공공기관을 통해 필요한 체제를 확립하고, 책임의 소재를 명확히 함과 동시에 재해대책의 기본을 정함으로써, 종합적이고 계획적인 방재행정의 정비 및 추진을 도모하고, 사회의 질서유지와 공공의 복지를 확보하는데 이바지하는 것이다. 재해대책기본법을 중심으로 재해대책과 관련되는 법률은 다수 있고, 이런 법률들이 유기적으로 방재시책을 강구하고 있다. 이런 관련법률 중에서 주요한 것을 대략적으로 분류하면 다음과 같이 정리할 수 있다. 여러 가지 성격을 가지는 법률도 있으나, 주요한 성격이라고 생각되는 분류에 열거하고자 한다.

1) 재해대책의 기본적 구조와 관련되는 주요한 법률

- ① 재해대책기본법(내각부, 소방청)
- ② 대규모지진대책특별조치법(내각부, 소방청)
- ③ 원자력재해대책특별조치법(문부과학성, 경제산업성, 국토교통성)
- ④ 동남해·남해지진과 관련하는 지진방재대책의 추진에 관한 특별조치법(내각부, 소방청)
- ⑤ 일본해구·천도해구주변해구형지진과 관련되는 지진방재대책의 추진에 관한 특별조치법(내각부, 소방청)
- ⑥ 석유콤비나트등 재해방지법(소방청, 경제산업성)
- ⑦ 해양오염 및 해상재해의 방지에 관한 법률

2) 재해예방관련의 주요한 법률

- ① 하천법(국토교통성)

- ② 특정도시하천침수피해대책법(국토교통성)
- ③ 해안법(농림수산성, 국토교통성)
- ④ 사방법(농림수산성, 국토교통성)
- ⑤ 산사태등방지법(농림수산성, 국토교통성)
- ⑥ 급경사지의 붕괴에 의한 재해의 방지에 관한 법률(국토교통성)
- ⑦ 산림법(농림수산성)
- ⑧ 특수토양지대 재해방제 및 진흥임시조치법(총무성, 농림수산성, 국토교통성)
- ⑨ 토사재해경계구역 등에 있어서의 토사재해방지대책의 추진에 관한 법률(국토교통성)
- ⑩ 활동화산대책특별조치법(내각부, 농림수산성)
- ⑪ 대설지대대책특별조치법(총무성, 농림수산성, 국토교통성)
- ⑫ 지진방재대책특별조치법(내각부, 문부과학성)
- ⑬ 태풍상습지대에 있어서의 재해의 방지에 관한 특별조치법(내각부)
- ⑭ 건축기준법(국토교통성)
- ⑮ 건축물의 내진개수의 촉진에 관한 법률(국토교통성)
- ⑯ 밀집시가지에 있어서의 방재지구의 정비촉진에 관한 법률(국토교통성)
- ⑰ 기상업무법(기상청)

3) 재해응급관련의 주요한 법률

- ① 소방법(소방청)
- ② 수방법(국토교통성)
- ③ 재해구조법(후생노동성)

4) 재해복구·부흥, 재정금융조치관련의 주요한 법률

- ① 격심재해에 대처하기 위한 특별재정원조 등에 관한 법률(내각부)
- ② 방재를 위한 집단이전촉진사업에 관한 국가의 재정상의 특별조

치 등에 관한 법률(국토교통성)

- ③ 공공토목시설재해복구사업비국고부담법(농림수산성, 국토교통성)
- ④ 농림수산업시설재해복구사업비국고보조의 잠정조치에 관한 법률
(농림수산성)
- ⑤ 공립학교시설재해복구비국고부담법(문부과학성)
- ⑥ 공영주택법(국토교통성)
- ⑦ 천재에 의한 피해농림어업자등에 대한 자금의 융통에 관한 잠정
조치법(농림수산성)
- ⑧ 지진방재대책강화지역에 있어서의 지진대책긴급정비사업에 관한
국가의 재정상의 특별조치에 관한 법률(내각부)
- ⑨ 철도궤도정비법(국토교통성)
- ⑩ 공항정비법(국토교통성)
- ⑪ 피재시가지부흥특별조치법(국토교통성)
- ⑫ 피해구분소유건물의 재건 등에 관한 특별조치법(법무성)
- ⑬ 특정비상재해의 피해자의 권리이익의 보전 등을 도모하기 위한
특별조치에 관한 법률(내각부, 총무성, 법무성, 국토교통성)
- ⑭ 피해자생활재건지원법(내각부)
- ⑮ 농림어업금융공고법(농림수산성)
- ⑯ 농업재해보상법(농림수산성)
- ⑰ 산림국영보험법(농림수산성)
- ⑱ 어업재해보상법(농림수산성)
- ⑲ 어선손해등보상법(농림수산성)
- ⑳ 중소기업신용보험법(농림수산성)
- 소규모기업자 등 설비자금조성법(중소기업청)
- 주택금융공고법(국토교통성)
- 지진보험에 관한 법률(재무성)

□ 재해조위금의 지급 등에 관한 법률(후생노동성)

5) 재해대책의 조직에 관한 주요한 법률

- ① 소방조직법(소방청)
- ② 해상보안청법(해상보안청)
- ③ 경찰법(경찰청)
- ④ 자위대법(방위청)
- ⑤ 일본적십자사법(후생노동성)

2. 방재에 관한 각 주체의 책무

재해대책기본법에서는 방재에 관한 국가, 지방자치단체 등의 책무를 다음과 같이 정하고 있다.

(1) 국가의 책무

국가는 국토 및 국민의 생명, 신체 및 재산을 재해로부터 보호하는 사명을 지고 있음에 비추어, 조직 및 기능의 전부를 동원하여 방재에 관해 만전의 조치를 강구할 책무를 진다(제3조 제1항).

또, 국가는 재해예방, 재해응급대책 및 재해복구의 기본이 되어야 하는 계획을 작성하고, 법령에 근거하여 이를 실시함과 동시에 지방자치단체, 지정공공기관 등이 처리하는 방재에 관한 사무 또는 업무의 실시하고 그 종합적인 조정을 하고, 재해에 관련된 경비부담의 적정화를 도모해야 한다(제3조 제2항).

나아가, 국가는 도도부현 및 시정촌의 지역방재계획의 작성 및 실시가 원활하게 이루어지도록, 도도부현 또는 시정촌에 대해 권고, 지도, 조언 그 밖에 적절한 조치를 취해야 한다(제3조 제4항).

(2) 도도부현의 책무

도도부현은 당해 도도부현의 지역 및 당해 도도부현의 주민의 생명, 신체 및 재산을 재해로부터 보호하기 위해, 관계기관 및 그 밖의 지방공공단체의 협력을 얻어, 당해 도도부현의 지역에 관련된 방재에 관한 계획을 작성하고, 법령에 근거하여 이를 실시함과 동시에, 그 구역내의 시정촌 및 지정지방공공기관이 처리하는 방재에 관한 사무 또는 업무의 실시를 돕고, 그 종합조정을 할 책무를 진다(제4조 제1항).

(3) 시정촌의 책무

시정촌은 기초적인 지방자치단체로서 당해 시정촌의 지역 및 당해 시정촌의 주민의 생명, 신체 및 재산을 재해로부터 보호하기 위해, 관계기관 및 그 밖의 지방공공단체의 협력을 얻어, 당해 시정촌의 지역에 관련된 방재에 관한 계획을 작성하고, 법령에 근거하여 이를 실시하는 책무를 진다(제5조 제1항).

또 시정촌장은 소방기관, 수방단 등의 조직의 정비 및 당해 시정촌의 구역내의 공공적 단체 등의 방재에 관한 조직 및 주민의 상호협동 정신에 근거한 자발적인 방재조직(‘자주방재조직’이라 한다)의 충실을 도모하고, 시정촌이 가지는 모든 기능을 충분히 발휘하도록 노력해야 한다(제5조 제2항).

(4) 지정공공기관의 책무

지정공공기관이란 공공적 기관 및 공익적 사업을 하는 법인으로 내각총리대신이 지정하는 것이고, 지정지방공공기관이란 공공적 시설의 관리자 및 공익적 사업을 하는 법인으로 도도부현지사가 지정하는 것을 말한다.

지정공공기관 및 지정지방공공기관은 그 업무와 관련된 방재에 관한 계획을 작성하고, 법령에 근거하여 이를 실시함과 동시에, 국가, 도도부현 및 시정촌의 방재계획의 작성 및 실시가 원활하게 이루어지도록, 그 업무에 대해 당해 도도부현 또는 시정촌에 대해 협력할 책무를 진다(제6조 제1항).

또 지정공공기관 및 지정지방공공기관은 그 업무의 공공성 또는 공익성에 비추어, 각각 그 업무를 통해 방재에 기여하여야 한다(제6조 제2항).

(5) 주민 등의 책무

지방자치단체의 구역내의 공공적 단체, 방재상 중요한 시설의 관리자 그 외 법령의 규정에 의한 방재에 관한 책무를 지는 자는 법령 또는 지역방재계획이 정하는 바에 의해, 성실하게 그 책무를 다해야 한다(제7조 제1항).

또 지방자치단체의 주민은 스스로 재해에 대비하기 위한 수단을 강구함과 동시에, 자발적인 방재활동에 참가하는 등 방재에 기여하도록 노력해야 한다(제7조 제2항).

(6) 국가·지방자치단체의 시책에 있어서의 방재상의 배려 등

국가 및 지방자치단체는 그 시책이 직접적 또는 간접적인 것을 불문하고, 일체로서 국토 및 국민의 생명, 신체 및 재산의 재해를 없애는 것에 기여하는 것이 되도록 유념해야 한다(제8조 제1항).

또, 국가 및 지방자치단체는 재해의 발생을 예방하고, 재해의 확대를 방지하기 위해 특히 다음에 열거하는 사항의 실시에 노력해야 한다(제8조 제2항).

- ① 재해 및 재해의 방지에 관한 과학적 연구와 그 성과의 실현에 관한 사항
- ② 치산, 치수 그 밖에 국토의 보전에 관한 사항

- ③ 건물의 불연건고화 그 밖에 도시의 방재구조의 개선에 관한 사항
- ④ 교통, 정보통신 등의 도시기능의 집적에 대응하는 방재대책에 관한 사항
- ⑤ 방재상 필요한 기상, 지상 및 수상의 관측, 예보, 정보 그 밖의 업무에 관한 시설 및 조직과 방재상 필요한 통신에 관한 시설 및 조직의 정비에 관한 사항
- ⑥ 재해의 예보 및 경보의 개선에 관한 사항
- ⑦ 지진예지정보(대규모지진대책특별조치법 제2조 제3호의 지진예지정보를 말한다)를 주지시키기 위한 방법의 개선에 관한 사항
- ⑧ 기상관측망의 충실에 대한 국제적 협력에 관한 사항
- ⑨ 태풍에 대한 인위적 조절 그 밖의 방재상 필요한 연구, 관측 및 정보교환에 대한 국제적 협력에 관한 사항
- ⑩ 화산현상 등에 의한 장기적 재해에 대한 대책에 관한 사항
- ⑪ 수방, 소방, 구조 그 밖의 재해응급조치에 관한 시설 및 조직의 정비에 관한 사항
- ⑫ 지방공공단체의 상호응원에 관한 협정의 체결에 관한 사항
- ⑬ 자주방재조직의 육성, 자원봉사자에 의한 방재활동의 환경정비 그 밖에 국민의 자발적 방재활동의 촉진에 관한 사항
- ⑭ 고령자, 장애인, 영유아 등 특히 배려를 요하는 자에 대한 방재상 필요한 조치에 관한 사항
- ⑮ 해외로부터의 방재에 관한 지원의 접수에 관한 사항
- ⑯ 이재민에 대한 정확한 정보제공에 관한 사항
- ⑰ 방재상 필요한 교육 및 훈련에 관한 사항
- ⑱ 방재사상의 보급에 관한 사항

나아가 국가 및 지방자치단체는 재해가 발생한 때에는 신속하게 시설의 복구와 이재민의 원호를 도모하고, 재해복구에 노력해야 한다(제 8조 제3항).

3. 방재에 관한 조직

(1) 국가의 조직

국가에 있어서는 각 성청이 전술한 각종 법률 등에 근거하여, 각각의 방재에 관한 시책을 기획입안하고, 업무를 실시하는 것으로 하고 있지만, 종합적인 방재체제를 확립하는 것이 재해대책의 추진상 불가결하다고 생각되기 때문에, 중앙성청등개혁기본법에 의해 신설된 내각부가 국가의 방재에 관한 종합조정을 담당하게 되었다.

또 재해대책기본법에 있어서는 각 행정기관을 연락조정하는 특별한 조직으로서, 내각부에 중앙방재회의를 두는 것으로 하고 있고, 내각총리대신을 회장으로 하여, 또 방재담당대신을 위시한 각 국무대신 및 지정 공공기관의 대표자와 학식경험자로부터 내각총리대신이 임명하는 자를 위원으로 하여 중앙방재회의를 구성하고 있다(제11조 제1항, 제12조).

중앙방재회의의 소관사무는 다음과 같다(제11조 제2항).

- ① 방재기본계획의 작성과 그 실시
- ② 비상재해에 있어서 긴급조치에 관한 계획의 작성과 그 실시
- ③ 내각총리대신의 자문에 응하여 방재에 관한 중요사항을 심의
- ④ 전호에 규정하는 중요사항에 관해 내각총리대신에게 의견제시
- ⑤ 내각부설치법 제9조 제1항에 규정하는 특명담당대신(이하, ‘방재담당대신’이라 한다)의 소관사무에 대한 자문에 응하여 방재에 관한 중요사항을 심의
- ⑥ 방재담당대신이 명령을 받아서 소관하는 사무에 관련된 전호의 중요사항에 관해 당해 방재담당대신에게 의견제시
- ⑦ 전 각호 이외에 법령의 규정에 의해 그 권한에 속하는 사무

또한 대규모재해로서 도도부현 차원에서 충분한 대책을 강구할 수 없는 비상재해가 발생한 경우에, 재해응급대책을 추진하기 위한 특별한

필요가 있다고 인정할 때에는 내각총리대신은 임시로 내각부에 비상재해대책본부를 설치할 수 있다(제24조 내지 제28조). 또한, 한신·아와지대진재의 경험을 바탕으로 비상재해현지대책본부를 둘 수 있다.

나아가, 현저하게 격심한 비상재해가 발생한 경우에 재해응급대책을 추진하기 위한 특별한 필요가 있다고 인정할 때에는 내각총리대신은 임시로 내각부에 긴급재해대책본부를 설치할 수 있다(제28조의2 내지 제28조의6). 이 경우에도 긴급재해현지대책본부를 설치할 수 있다.

(2) 지방자치단체의 조직

도도부현의 구역에 있어서의 방재에 관한 사무는 도도부현, 국가의 지방지분부국, 공공적 기관 등에 의해 처리되고 있지만, 국가에 있어서 중앙방재회의를 설치하고 있는 것과 마찬가지로, 도도부현에 있어서도 관계기관을 연락조정하고, 종합적이고 계획적인 방재행정을 하기 위해, 도도부현에 지사가 회장이 되는 방재회의를 설치하고 있다(제14조 제1항).

도도부현 방재회의는 다음에 열거하는 사무를 관장한다(제14조 제2항).

- ① 도도부현 지역방재계획의 작성과 실시
- ② 당해 재해에 관한 정보의 수집
- ③ 재해응급대책 및 재해복구에 관해, 당해 도도부현 및 관계지정지방행정기관, 관계 시정촌, 관계 지정공공기관 및 관계지정지방공공기관 상호간의 연락조정
- ④ 비상재해시의 긴급조치에 관한 계획작성과 실시
- ⑤ 전 각호에 열거하는 것 이외에 법률과 정령으로 그 권한에 속하는 사무

또 시정촌에 있어서도 당해 시정촌의 지역에 관련된 지역적 방재계획의 작성 및 그 실시를 위해, 원칙적으로 시정촌 방재회의를 설치하는 것으로 되어 있다(제16조).

또한 도도부현 또는 시정촌의 지역에 대해 재해가 발생하고, 재해가 발생할 우려가 있는 경우에, 방재의 추진을 도모하기 위해 필요가 있다고 인정할 때에는 도도부현 지사 또는 시정촌 장은 도도부현 지역 방재계획 또는 시정촌 지역방재계획이 정하는 바에 따라 재해대책본부를 설치할 수 있는 것으로 되어 있다.

4. 방재에 관한 계획

방재계획에는 중앙방재회의가 작성한 방재기본계획, 지정행정기관 및 지정공공기관이 작성하는 방재업무계획(제36조, 제37조), 도도부현 방재회의가 작성하는 도도부현 지역방재계획(제40조, 제41조), 시정촌 방재회의(시정촌 방재회의를 설치하지 않는 시정촌에 있어서는 시정촌의 장)가 작성하는 시정촌 지역방재계획(제42조) 및 도도부현 방재회의의 협의회 및 시정촌 방재회의의 협의회가 작성하는 도도부현 상호간 방재계획(제43조) 및 시정촌상호간 방재계획(제44조)이 있다.

이처럼, 국가, 공공기관, 지방자치단체가 재해의 발생을 예방하거나 재해의 발생의 경우에 그 피해를 가능한 한 경감시키기 위해 평상시부터 면밀한 방재계획을 작성하고, 관계기관, 단체의 긴밀한 연락조정을 확보하고, 적시적절한 대책을 강구할 수 있는 방재계획의 전국 네트워크를 형성하고, 이에 근거하여 종합적이고 계획적인 재해대책을 실시할 수 있는 것으로 하고 있다.

이러한 방재에 관한 계획의 근간이 되는 것이 중앙방재회의가 작성하는 방재기본계획이다.

방재기본계획은 최근에 있어서의 재해의 실정에 비추어서, 재해의 예방, 응급, 복구, 부흥을 위한 제 시책에 대해서 그 기본을 정하고, 방재업무계획 및 지역방재계획의 작성 또는 수정을 위한 기준 등을 정한 것이다.

따라서, 지정행정기관, 지정공공기관 및 지방자치단체는 이 계획의 기본방향 및 기준에 따라서 각각 방재계획을 작성하거나 수정해야 한다.

중앙방재회의는 재해 및 재해의 방지에 관한 과학적 연구의 성과 및 발생한 재해의 상황과 이에 대해 이루어진 재해응급대책의 효과를 감안해서 매년 방재기본계획에 추가하고, 필요가 있다고 인정할 때에는 이를 수정해야 한다.

5. 재해예방

재해예방은 재해의 발생을 미연에 방지하고, 재해의 확대를 방지하는 등을 위해 하는 것으로, 구체적으로는 다음과 같은 사항이다(제46조).

- ① 방재에 관한 조직의 정비에 관한 사항
- ② 방재훈련에 관한 사항
- ③ 방재에 관한 물자 및 자재의 비축, 정비 및 점검에 관한 사항
- ④ 방재에 관한 시설 및 설비의 정비 및 점검에 관한 사항
- ⑤ 전 각호에 열거하는 것 이외에 재해가 발생한 경우의 재해응급대책을 실시하는데 지장을 초래하는 상태의 개선에 관한 사항

이러한 재해예방에 대해, 지정행정기관의 장 및 지정지방행정기관의 장, 지방자치단체의 장 그 외 집행기관, 지정공공기관 및 지정지방공공기관 그 외 법령에 의해 재해예방의 실시에 대해 책임을 지는 자는 법령 또는 방재계획이 정하는 바에 따라 재해예방을 실시해야 한다고 되어 있다.

6. 재해응급시의 국가와 지방자치단체의 책무와 권한

재해응급대책은 재해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에 재해의 발생을 방어하거나 응급적 구조를 하는 등 재해의 확대를 방지하기 위해 하는 것으로 구체적으로는 다음과 같은 사항이다(제50조 제1항).

- ① 경보의 발령 및 전달과 피난의 권고나 지시에 관한 사항
- ② 소방, 수방 그 외 응급조치에 관한 사항

- ③ 이재민의 구호, 구조 그 외 보호에 관한 사항
- ④ 재해를 받은 아동 및 학동의 응급교육에 관한 사항
- ⑤ 시설 및 설비의 응급복구에 관한 사항
- ⑥ 청소, 방역 그 외 보건위생에 관한 사항
- ⑦ 범죄의 예방, 교통의 규제 그 외 재해지에 있어서의 사회질서의 유지에 관한 사항
- ⑧ 긴급수송의 확보에 관한 사항
- ⑨ 전 각호에 열거하는 것 이외에 재해의 발생의 방어 또는 확대의 방지를 위한 조치에 관한 사항

이러한 재해응급대책에 대해서 지정행정기관의 장 및 지정지방행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 그 외 집행기관, 지정공공기관 및 지정지방공공기관 그 외 법령의 규정에 의해 재해응급대책의 실시의 책임을 지는 자는 법령 또는 방재계획이 정하는 바에 의해, 재해응급대책을 실시해야 하는 것으로 되어 있다(제50조 제2항).

재해대책기본법은 방재에 관한 조직, 방재계획의 작성, 재해예방, 재해응급대책, 재해복구 등의 기본을 정하여 두고, 이러한 시책의 종합적인 추진을 도모하고 있지만, 그 가운데 특히 많이 논의되고 있는 재해응급대책에 있어서의 시정촌, 도도부현, 국가 각각의 주요한 책무·권한을 열거하자면 다음과 같다. 괄호안에는 특별히 다른 법률의 기재가 없는 한 재해대책기본법의 조문이다.

(1) 시정촌

1) 책 무

- ① 재해에 관한 정보의 수집 및 전달(제51조)¹⁶⁾

16) 재해에 관한 정보란 다음과 같은 사항을 포함하는 것이다. ①재해의 발생일시, 장소, 구역, 재해의 발생원인, 진행과정, 특질, ②강우, 강설, 하천수위, 댐, 호수의 수위상황, ③주민의 생명재산에 관한 상황 및 주민의 피난상황, ④사람과 가축, 건물, 농지, 산림, 어항, 하천, 해안, 도로, 철도, 공항 등의 피해상황, ⑤수도, 가스, 전

- ② 재해의 상황 및 이에 대해 취한 조치의 개요에 대한 보고(제53조)
- ③ 재해에 관한 예보나 경보의 전달(제56조)¹⁷⁾
- ④ 소방기관, 수방다넝 대한 출동준비, 출동명령(제58조)
- ⑤ 경찰관, 해상보안청에 대한 출동 등의 요청(제58조)
- ⑥ 소방, 수방, 구조 그 외 재해의 발생방어·확대방지에 필요한 응급조치(제62조 제1항)
- ⑦ 다른 시정촌장으로부터의 응급조치실시의 응원요구에 응할 의무(제67조 제1항).

2) 권한

- ① 재해대책본부 및 현지재해대책본부의 설치(제23조)
- ② 지정지방행정기관 또는 지정공공기관에 대한 직원파견의 요청(제29조 제2항)
- ③ 통신설비의 우선적 이용, 경찰·소방무선 등의 사용, 방송사업자 등에 대해 재해에 관한 방송을 하도록 요구(제57조, 제79조)
- ④ 재해를 확대할 우려가 있는 설비·물건의 제거, 보안 그 외 필요한 조치의 지시(제59조 제1항)

기, 통신 등의 피해상황, ⑥소방, 수방 등의 응급조치의 상황, ⑦식량 그 외 긴급하게 보급해야 할 물자 및 수량, ⑧위생환경, 질병발생의 상황 및 그 구호조치의 요부, ⑨의약품 그 외 위생재료의 보급의 필요, ⑩그외 법령에 규정이 있는 것(예를 들면, 대규모지진대책특별조치법 제9조에서의 경계선언). 정보전달의 수단으로서 방재행정무선, 위성통신, 유선방송, 사이렌, 구두전달 등이 있고, 복수의 전달수단을 확보해 두는 것이 바람직하다. 그 중에서도 방재행정무선은 재해에 관한 정보를 동시에 다수의 주민 등에게 전달하기 위한 유효한 수단이기 때문에, 그 준비를 촉진할 필요가 있다.

17) 예보나 경보의 전달수단에는 신호(사이렌, 경적), 표식(깃발 등), 수기신호, 방송(라디오, 텔레비전, 유선방송, 가두방송), 인터넷, 홍보차량을 사용한 순회방송, 유선전화, 휴대전화, 방재행정무선 등의 무선, 회람판, 게시판 및 구두전달의 수단이 있다. 또한 동법 제57조에서는 도도부현의 지사 또는 시정촌장의 재해에 관한 통지, 요청, 전달 또는 경고가 신속하고 확실하게 이루어지도록 하기 위해, 전기통신설비의 우선적 이용, 유선전기설비나 무선설비의 사용 또는 방송을 요구할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

- ⑤ 대피를 위한 퇴거의 권고, 지시(제60조 제1항)
- ⑥ 경계구역의 설정에 의한 출입제한·금지·퇴거명령(제63조 제1항)
- ⑦ 시정촌 구역내의 토지, 건물 등의 일시사용·수용(제64조 제1항)¹⁸⁾
- ⑧ 응급조치의 실시에 지장이 되는 공작물 등의 제거(제64조 제2항)
- ⑨ 시정촌내의 주민 또는 현장에 있는 자 등에 대한 응급조치업무에 대한 종사명령(제65조 제1항)¹⁹⁾
- ⑩ 다른 시정촌장 등에 대한 응원요구(제67조 제1항)
- ⑪ 도도부현 지사 등에 대한 응원요구 및 응급조치실시의 요청(제68조 제1항)
- ⑫ 도도부현 지사에 대한 자위대의 재해파견을 요청할 것을 요구(제68조의2 제1항)²⁰⁾

18) 시정촌장은 제62조에 의해 응급조치를 실시해야 하는 책무를 지게 되는데, 그 담보로서 물적 공용부담의 권한 및 장애물의 제거 등의 권한을 인정하고 있다. 재해시에 공용부담의 권한은 소방법(제29조), 수방법(제21조), 수해구조법(제26조) 등에 규정되어 있지만, 본 항의 규정은 이러한 법률에 규정되어 있는 응급공용부담의 권한과 비교해서 일반적인 권한이다. 본항의 응급공용부담의 직권을 행사할 수 있는 요건은, 당해 시정촌의 지역과 관련되는 재해일 것, 재해가 발생하거나 발생하려고 하는 경우일 것, 응급조치를 실시하기 위해 긴급한 필요가 있다고 인정될 것이다. 이 직권의 행사에 있어서는 타인의 재산에 중대한 제한이 가해지는 것이기 때문에 그 목적달성에 필요한 최소한도에 있어서 행사하도록 유의해야 한다.

19) 이 조항은 시정촌장에게 인적 공용부담의 권한을 인정하고 있는데, 이 권한은 제64조 제1항의 물적 공용부담의 권한과 마찬가지로, 시정촌장이 하는 응급조치를 담보하기 위해 규정된 것이고, 물적 공용부담과 함께 재해대책기본법을 제정할 때에 지방자치법 제160조에 규정되어 있었던 것을 이동시킨 것이다. 재해시에 있어서의 인적 공용부담의 권한은 소방법(제29조 제5항), 수방법(제17조), 수해예방조합법(제50조 제2항), 재해구조법(제24조), 수난구조법(제6조) 등에 규정되어 있지만, 본 항의 규정은 이러한 법률의 규정에 대한 일반법으로서의 성격을 가지는 것이고, 시정촌의 종합적인 방재책임자인 시정촌장이 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한, 지역내의 모든 재해에 대한 응급조치에 있어서, 시정촌내의 주민 또는 현장에 있는 자에 대해 행사할 수 있는 것이다.

20) 자위대의 파견에 대해서는 자위대법 제83조의 따라 도도부현 지사 등의 요청에 근거하거나 요청을 기다릴 여유가 없을 때에는 자위대의 자주적 판단으로 실시되는 바이다. 그러나 피해지에 있어서 재해의 상황을 가장 신속하고 정확하게 파악할 수 있는 상황에 있는 시정촌장에 대해서도 이에 준하는 권한을 인정하는 것이 필요하기 때문에, 도도부현 지사에게 요청하도록 요구할 수 있도록 하고, 도도부현

- ⑬ 방위청장관에 대한 재해상황의 통지(제68조의2 제2항)
- ⑭ 공유재산의 무상대부(제86조 제2항)²¹⁾

(2) 도도부현

1) 책 무

- ① 재해에 관한 정보의 수집 및 전달(제51조)
- ② 재해의 상황 및 이에 대한 조치의 개요에 대한 보고(제53조)
- ③ 재해에 관한 예보 또는 경보의 통지(제55조)
- ④ 시정촌장으로부터의 응급조치실시의 응원요구나 실시요청을 받을 의무(제68조 제2항)
- ⑤ 재해의 발생방어·확대방지에 필요한 응급조치의 실시(제70조 제1항)²²⁾
- ⑥ 시정촌이 실시하는 응급조치가 적확하고 원활하게 이루어지기 위한 조정(제70조 제1항)
- ⑦ 시정촌이 사무를 할 수 없게 된 때의 응급조치의 대행(제73조 제1항)

지사에 요구할 수 없는 경우에는 방위청장관 등에 그 취지 및 재해의 상황을 통지할 수 있도록 한 것이다.

- 21) 지방자치법 제237조 제2항은 “보통지방공공단체의 재산은 조례 또는 의회의 의결에 의하는 경우가 아니면, 이를 교환하거나, 출자의 목적으로 하거나, 지불수단으로 사용하거나, 적정한 대가없이 이를 양도하거나 대부하여서는 아니된다.”고 규정하고 있다. 이처럼, 지방공공단체의 재산이나 물품에 대해서도 국유재산이나 물품과 마찬가지로, 원칙으로서 이를 대부하거나 사용하게 하는 경우 ‘적정한 대가’ 즉, 시가에 의하지 않으면 안된다. 따라서 지방공공단체는 응급조치를 실시하기 위해, 그 대부 또는 사용의 대가를 무상이나 시가보다 낮게 정하기 위해서는 조례 또는 의회의 의결을 필요로 한다. ‘달리 법률에서 정하는 바’란 이 지방자치법 제237조 제2항을 가리킨다.
- 22) 응급조치의 예로서 다음과 같은 것이 있다. 재해구조법에 근거한 구조(수용시설의 공여, 의료, 식품·피복 등의 공여, 생업에 필요한 자금의 급여·대여·매장 등), 하천법에 근거한 홍수시 등에 있어서의 긴급조치(토지나 차량 등의 일시사용, 종사명령 등), 도로법·토지개발법에 근거한 재해시에 있어서의 토지나 차량의 일시사용, 감염증예방법에 근거한 방역조치, 자위대법에 근거한 재해출동요청 등이 있다.

- ⑧ 다른 도도부현 지사로부터의 응급조치실시의 응원요구에 응할 의무(제74조 제1항)

2) 권 한

- ① 재해대책본부 및 현지재해대책본부의 설치(제23조)
- ② 지정행정기관, 지정지방행정기관 또는 지정공공기관에 대한 직원 파견의 요청(제29조 제1항)
- ③ 통신설비의 우선이용, 경찰·소방무선 등의 사용, 방송사업자 등에 대해 재해에 관한 방송의 요구(제57조, 제79조)
- ④ 지정행정기관 등에 대한 응급조치의 실시요청(제70조 제3항)
- ⑤ 종사명령, 협력명령, 보관명령(제71조)
- ⑥ 시정촌장에 대한 응급조치의 실시에 대한 지시 및 다른 시정촌장을 응원하도록 하는 지시(제72조 제1항)
- ⑦ 다른 도도부현 지사 등에 대한 응원의 요구(제74조 제1항)
- ⑧ 자위대에 대한 재해파견요건(자위대법 제83조 제1항)
- ⑨ 공유재산의 무상대부 등(제86조 제2항)

(3) 국 가

1) 책 무

- ① 도도부현 및 시정촌으로부터의 요청에 따른 직원의 파견의무(제31조)
- ② 응급조치의 실시 및 지방자치단체의 응급조치에 대한 시책강구(제77조 제1항)²³⁾

23) 국가는 그 조직 및 기능을 전부를 동원하여 방재에 관해 만전의 조치를 취할 책무를 지고(제3조 제1항), 지정행정기관 및 지정지방행정기관은 재해대책을 실시함에 있어서는 국가의 책무가 충분히 이행되도록 상호 협력해야 한다(제3조 제2항)고 규정되어 있고, 또 지정행정기관의 장 및 지정지방행정기관의 장은 도도부현이나 시정촌에 대해 재해대책에 대해 전문적인 입장에서 권고, 지도, 조언 등을 해야 하는 것(제

③ 재해에 관한 정보의 수집 및 전달(제51조)

2) 권 한

- ① 비상재해대책본부 및 비상재해현지대책본부의 설치(제24조 제1항, 제25조 제6항)
- ② 긴급재해대책본부 및 긴급재해현지대책본부의 설치(제28조의2 제1항, 제28조의3 제8항)
- ③ 비상재해대책본부장에 의한 지방자치단체의 장 등에 대한 지시(제28조 제2항)
- ④ 긴급재해대책본부장에 의한 지방자치단체의 장 등에 대한 지시(제28조의6 제2항)
- ⑤ 지정행정기관의 장 등에 의한 재해응급대책상의 요청·지시(제77조 제2항)²⁴⁾
- ⑥ 지정행정기관의 장 등에 의한 물자의 보관명령, 물자의 수용 등(제78조)
- ⑦ 지정행정기관의 장 등에 의한 통신설비의 우선사용(제79조)
- ⑧ 국유재산의 무상대부 등(제86조 제1항)

7. 재해복구

하천, 도로, 항만 등의 공공토목시설 등이 재해에 의해 피해를 받은 경우는 공공의 복지의 확보를 도모하는 관점에서 그 신속한 복구가 필요하게 된다.

3조 제4항)으로 규정되어 있지만, 이 조항은 지정행정기관의 장 등에 대해 응급조치의 실시를 구체적으로 의무지우고 지방자치단체 등과의 관계를 명확하게 하고 있다.

24) 도도부현 지사 등 관계기관에 대한 ‘지시’의 권한은 창설적으로 인정된 것이 아니라, 그 소관사무에 대해 현행 법령 아래에서 인정되고 있는 권한을 행사하는 것이다. 구체적으로는 소방조직법 제24조의3에 근거한 소방청장관이 도도부현 지사에 대해 하는 응급요청조치, 수방법 제24조에 근거한 국토교통대신이 도도부현 지사에 대해 하는 지시, 재해구조법 제31조에 근거한 후생노동대신이 도도부현 지사에 대해 하는 응원의 지시 등이 있다.

지정행정기관의 장 및 지정지방행정기관의 장, 지방자치단체의 장 그 외 집행기관, 지정공공기관 및 지정지방공공기관 그 밖에 법령의 규정으로 재해복구의 실시에 대해 책임을 지는 자는 법령이나 방재계획이 정하는 바에 의해 재해복구를 실시해야 하는 것으로 되어 있다(제87조). 또한 일정한 요건에 해당하는 재해복구사업에 대해서는 국가가 그 경비의 일부를 부담하거나 보조하는 제도가 만들어져 있다. 국가가 직할이나 지방공공단체 등에 대해 부담하거나 보조하여 실시하는 재해복구사업의 대상이 되는 시설 등에는 ①공공토목시설, ②농림수산업시설 등, ③문교시설 등, ④후생시설 등, ⑤그 밖의 시설이 있다. 이러한 재해복구사업에 대해서 주무대신이 당해 복구사업비를 결정함에 있어서는 도도부현 지사의 보고 그 밖에 지방공공단체가 제출하는 자료, 실지조사의 결과 등에 근거하여 적정하고 신속하게 하여야 하는 것으로 되어 있다.

또 재해대책기본법에 있어서는 주무대신이 이 재해복구사업비를 결정함에 있어서 재해의 방지를 위해 재해복구사업과 함께 시행하는 것이 필요한 시설의 신설 또는 개량에 관한 사업이 원활하게 실시되도록 충분한 배려를 해야 하는 것으로 되어 있고, 이는 원형복구주의로부터 개량복구주의로의 방향을 나타내고 있는 것이다.

8. 재정금융조치

(1) 국가의 부담과 보조

재해대책기본법에서는 재해대책에 요하는 비용은 그 재해대책의 실시에 대해 책임을 지는 자가 부담하는 것으로 하는 실시책임자부담원칙을 분명히 하고 있다(제91조).

다만, 그 예외로서 법령에 특별한 규정이 있는 경우 또는 예산의 범위내에서 특별한 조치가 고려되고 있는 경우에는 그러하지 아니한 것

으로 하고 있고, 지방자치단체 등이 실시하는 재해응급대책, 재해복구사업 등에 대해 그 실시를 조성하고, 촉진하는 등의 관점에서 실시책임자부담원칙의 예외로서 각종의 국고부담제도 등이 규정되어 있다.

즉, 재해응급대책이나 재해복구사업 그 밖의 재해에 관련해서 이루어지는 사업에 요하는 비용은 법령에서 규정하는 바에 의하거나 예산의 범위안에서 국가가 그 전부 또는 일부를 부담하고 보조할 수 있는 것으로 규정되어 있다(제94조).

(2) 격심재해에 대한 특별한 재정원조

재해대책기본법에서 정부는 현저하게 격심한 재해(이하, ‘격심재해’라 한다)가 발생한 때에는 달리 법률로 정하는 바에 따라, 응급조치 및 재해복구가 신속하고 적절하게 이루어지도록 조치함과 동시에, 격심재해를 받은 지방자치단체 등의 경비부담의 적정을 도모하기 위해, 또는 피해자의 재해복구의 의욕을 진작시키기 위해 필요한 시책을 강구하는 것으로 하고 있다(제97조).

국가에 있어서는 응급조치, 재해복구가 신속하고 적절하게 이루어지기 위한 규정들과 그러한 재해대책에 요하는 경비에 대한 보조, 부담을 규정한 제도를 다수 두고 있고, 통상적으로 발생하는 정도의 재해에 관한 국가의 재정원조제도는 갖추고 있다.

그러나 현저하게 격심한 재해가 발생하면, 피해자는 괴멸적인 타격을 입고, 응급조치나 재해복구에 요하는 경비는 지방자치단체에 있어서 현저하게 과중할 뿐만 아니라, 피해자도 복구의 의욕을 상실할 정도로 피해를 보는 경우가 종종 있었기 때문에 특히 피해가 큰 재해에 대해서는 국가에 의한 보다 큰 재정조치 등이 있어야 하는 것으로 하고 있다.

이 별도의 규정을 두고 있는 법률에 대해서는 가능한 한 격심재해가 발생할 때마다 이를 제정할 것이 아니라, 재해에 따른 국가의 부담에 관련된 제도의 합리화를 도모하고 격심재해에 대한 시책이 원활

하게 이루어지도록 해야 하는 것으로 되어, 재해대책기본법 제정의 약 1년 후에 ‘격심재해에 대처하기 위한 특별한 재정원조 등에 관한 법률’²⁵⁾이 제정되었다.

격심재해에 대처하기 위한 특별한 재정원조 등에 관한 법률에서는 격심재해를 위한 시책으로서 특별한 재정원조 및 조성조치를 필요로 하는 경우의 기준, 격심재해의 복구사업 그 밖의 당해 재해에 관련하여 이루어지는 사업이 적절하게 실시되기 위한 지방공공단체에 대한 국가의 특별한 재정원조, 격심재해의 발생에 따른 피해자에 대한 특별한 조성이 규정되어 있다.

또한 구체적으로는 이 격심재해에 대해서는 국민경제에 현저한 영향을 미치고, 당해 재해에 의한 지방재정의 부담을 완화하고 피해자에 대한 특별한 조성을 하는 것이 특히 필요하다고 인정되는 재해를 정령으로 격심재해라고 규정하는 것으로 하고 있다.

9. 재해긴급사태

재해대책기본법은 관동대진재와 같은 격심재해에 의한 비상사태에 대처하기 위해, 재해긴급사태에 관한 규정을 두고 있다.

즉, 국가의 경제 및 공공의 복지에 중대한 영향을 미치는 격심한 재해가 발생하고, 재해응급대책을 추진하기 위해 특별한 필요가 있다고 인정되는 경우에는 내각총리대신은 각의에 부쳐서, 관계지역의 전부 또는 일부에 대해 재해긴급사태의 포고를 발할 수 있고, 그 포고가 있었던 경우에는 긴급재해대책본부를 설치하는 것으로 하고 있다(제106조, 제107조).

재해긴급사태에 있어서, 국가경제의 질서를 유지하고, 공공의 복지를 확보하기 위해 긴급한 필요가 있는 경우에, 국회가 폐회중이거나 중의원이 해산중이고, 동시에 임시회의 소집을 결정하거나 참의원의 긴급집

25) 激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律

회를 요구하여 그 조치를 기다릴 여유가 없을 때에는 내각은 금전채무의 지불연기 그 밖의 특정사항에 대해, 정령으로 필요한 조치를 취할 수 있는 것으로 하고 있고, 법률의 규정에 의해서는 피재자의 구조에 관련된 해외로부터의 지원을 긴급하고 원활하게 접수할 수 없는 경우에 있어서도 국회가 같은 상황에 있을 때에는 내각은 당해 접수에 대해 정령으로 필요한 조치를 취할 수 있는 것으로 하고 있다(제109조).

제 3 절 재해지원물자의 비축에 관한 법제

1. 비축에 관한 일반규정 및 그 취지

(1) 비축에 관한 일반규정

제2절에서는 일본의 재해대책법제의 주요한 내용을 살펴보았으나, 제3절에서는 재해지원물자의 비축에 관한 법제의 내용을 살펴보고 우리나라 법제에 대한 시사점을 얻고자 한다.

재해대책기본법 제46조는 재해지원물자의 비축 등(제3호)을 재해예방에 관한 사항으로 들고 있다. 이러한 재해예방을 위한 책임을 지는 책임자는 “법령 또는 계획이 정하는 바에 의해 그 소관사무 또는 업무와 관련되는 재해응급대책 또는 재해복구에 필요한 물자 및 자재를 비축하고, 정비하거나 점검하고 또는 그 관리에 속하는 방재에 관한 시설 및 설비를 정비하거나 점검해야 한다.”(제49조)고 규정하여 재해예방책임자에 대해 재해응급대책 또는 재해복구에 필요한 물자 및 자재를 비축하도록 의무지우고 있다.

(2) 일반규정의 취지

제49조의 규정취지는, 재해시에 재해응급대책 또는 재해복구에 필요한 물자 및 자재를 조달하는 것이 매우 곤란하다는 점에 비추어 재해

예방책임자에게 평상시에 재해응급대책 또는 재해복구에 필요한 물자 및 자재를 비축하거나 정비하고 점검할 것을 의무지우고, 또한 방재에 관한 시설 및 설비를 정비하거나 점검해 두는 것이 방재상 매우 중요하다는 점에 비추어 그 관리에 속하는 방재에 관한 시설 및 설비를 정비하거나 점검할 것을 의미지우는 것이다.

2. 관련규정 및 계획

(1) 재해대책기본법상의 그 밖의 규정

방재에 관한 시설의 정비에 대해서는 재해대책기본법의 제49조에서 규정하는 것 이외에, 국가 또는 지방자치단체에서의 방재상의 중점사항으로서 기상관측 등에 관한 시설, 통신에 관한 시설, 수방, 소방, 구조 등 재해특별조치에 관한 시설정비를 규정하고(제8조 제2항), 또한 지역방재계획에서 정해야 할 계획사항으로서 물자, 자재, 시설, 설비의 정비 등에 대해 규정하고 있다(제40조, 제42조).

(2) 다른 법령 및 계획

방재에 필요한 물자 및 자재의 비축 등에 관한 ‘법령 또는 계획이 정하는 바’로서는 다음과 같은 것이 있다.

① 소방법

방화관리자의 소방용설비 등의 점검(제8조), 학교 등 관계자의 소방용설비 등의 설치, 유지(제17조), 시정촌의 소방수리의 설치, 유지(제20조)

② 재해구조법

도도부현 지사의 구조용시설 등의 정비(제22조)

③ 방재기본계획

구조·구급, 의료 및 소화활동관계(제1장 제2절)

④ 방재업무계획

㉠ 총무성

소방시설, 설비 등의 정비, 소방정보통신시설 등의 정비, 구급·구조
용시설설비 등의 정비 및 확보

㉡ 방위청

방재관계기자재 등의 충실, 보육상황의 파악, 점검

㉢ 국가공안위원회, 경찰청

도도부현경찰의 재해경비용장비기자재의 정비충실, 재해경비에 관한
경찰통신시설 및 기자재의 정비충실

㉣ 문부과학성

기상관측설비, 방사선측정기 등의 설비 및 기재의 정비
학교, 대학부속병원 등에 있어서의 음료수, 식료, 긴급의료용기자재
등의 비축 및 구조설비, 피난설비의 정비

㉤ 국토교통성

재해대책용기계의 정비, 응급복구용기자재의 비축

㉥ 해상보안청

선박, 항공기, 정보통신시설, 방재거점, 기자재, 청사 등의 정비

㉦ 기상청

관측망, 통신망의 정비

3. 소 결

일본의 재해지원물자에 관한 법제는 재해대책기본법에 일반적인 규정을 두면서, 재해물자 및 재해복구물자를 통합적으로 규정하고 있다. 그 외 소방법 등에서 소화나 구조용설비 등의 비축이나 각종 방재계획에서 지정행정기관이 비축 및 정비해야 하는 재해지원물자를 규정하고 있다.

제 3 장 일본 재해지원물자 등의 비축·조달에 관한 대응체제

제 1 절 평상시의 지역대응체제

1. 주민·사업소 등의 비축·조달체제

자연재해의 종류에 따라 상황은 다르지만, 특히 지진재해의 피해지에서는 도로의 단절이나 정보의 단절, 라이프라인의 작동불능 등을 이유로 재해지역내의 물자·유통기능 등이 정지되고, 재해발생일로부터 3일간 정도(광역적인 지진재해에 있어서는 3일간 이상)는 재해지역 밖으로부터의 지원활동이 본격화되기까지 재해지역내의 비축물자 및 지역에 있어서의 조달물자로 피난생활을 충당하고, 자립할 수 있어야만 국민의 생명과 신체를 재해로부터 보호할 수 있다.

피난생활에 필요한 물자를 확보하기 위해서는 자조·공조의 이념에 따른 역할분담이 불가결하고, 재해대응에 있어서는 주민, 사업소, 지역공동체, 지방자치단체 등과의 공통인식이 필요하다.

본 절에서는 대전제로서 피난생활에 필요한 물자는 기본적으로 자조·공조의 이념에 따라 확보되어야 하는 것으로 한다. 그러한 바탕위에, 지방자치단체는 자조·공조의 이념에 근거한 물자의 확보에 대해, 주민, 사업소, 지역공동체 등으로 보급·계몽활동을 하고, 공조의 이념에 따라, 재해발생에 대비한 보완적이며 광역적인 비축·조달체제를 구축하는 것을 그 역할로 한다.

이하, 주민, 사업소, 지역공동체, 지방자치단체의 비축·조달 체제에 관한 기본적인 방침을 살펴보고자 한다.

(1) 주민 등의 비축·조달체제

주민에 의한 비축은 비상물품으로서 준비하고 있는 것 이외에도 가정에서 구입해 두는 식료나 생활필수품으로 재해시에 휴대할 수 있는

물자도 포함하는 것으로 한다. 주민조직에 의한 공동비축에는 지역내의 쌀집, 소매점 등으로부터 조달하는 것으로 하는 물자도 포함하는 것으로 한다. 기초자치단체는 주민조직이 지역내에서 물자를 조달하는 경우에도, 미리 협정 등을 체결하여 비용부담 등에 대해 결정해두는 것이 바람직하다는 점을 홍보·계발하는 것으로 한다.

주민 및 주민조직이 비축하는 물자의 종류는 생명을 유지하기 위해 최소한 필요하다고 여겨지는 물품으로 하지만, 주민 개인 및 주민조직 등의 판단으로, 피난생활의 장기화가 우려되는 경우에는 필요한 물품을 추가하도록 하고, 국가 및 지방자치단체는 재해에 있어서의 사례소개 등의 정보제공에 노력한다.

주민 및 주민조직이 비축하는 물자의 보관장소는 내진성이 확보되는 건물 등으로 하고, 해일이나 수해 등에 의한 침수의 영향을 받지 않는 장소를 기본으로 한다.

개인이 매일 복용하는 상비약 등에 대해서는 개인 차원에서 대응하는 것을 원칙으로 한다.

(2) 사업소의 비축 및 조달체제

사업소가 종업원용으로서 비축하는 물자의 보관장소는 내진성이 확보된 건물 등으로 하고, 해일이나 수해 등에 의한 침수의 영향이 적은 장소를 기본으로 한다.

2. 지방자치단체의 비축 및 조달체제

(1) 기초자치단체와 광역자치단체의 명확한 역할분담

기초자치단체 및 광역자치단체가 공조하여 비축·조달하는 물자에 대해서는 광역자치단체에서 기본적인 방침을 통일하여, 실현가능한 계획을 책

정하는 것으로 하고, 널리 주민, 사업소 등에 홍보하는 것이 바람직하다.

기초자치단체의 비축, 조달물자는 지역의 실정이나 재해특성을 고려한 비축·조달체제를 정비하는 것으로 하고, 도도부현은 광역적인 시점, 기초자치단체간의 조정, 기초자치단체의 부족분의 확보 등을 고려한 비축, 조달체제를 정비하는 것이 바람직하다.

(2) 공적 비축

재해시의 긴급대책요원용의 물자에 대해서는 3일분 이상을 확보한다.

물자의 보관장소는 내진성이 확보된 건물 등으로 하고, 해일이나 수해 등에 의한 침수의 영향을 받지 않는 장소를 기본으로 한다. 또 대피소가 되는 건물의 인근에 가능한 한 분산비축되도록 한다.

재해시 원호가 필요한 자의 피난생활에 필요한 물자 등에 대해서는 자조·공조의 역할을 기본으로 하지만, 스스로 비축·조달하기 어려운 물자 등에 대해서는 공조의 역할로서 비축·조달체제를 확보한다.

가설 화장실이 필요한 장소에 대해서는 지정피난소에 한하지 않고, 자택의 화장실을 사용할 수 없게 된 피재자(특히 아파트 주민 등)에 대한 대응도 고려하여, 설치가 필요한 장소에 대해서는 이러한 관점에서 미리 상정해 두는 것이 바람직하다.

(3) 유통재고비축

공적비축을 유통재고비축으로 보충하는 경우에는 비축하기 어려운 것(소비기간이 짧고, 보관에 넓은 장소가 필요) 등에 유의하여, 검토할 필요가 있다.

협정 등은 매년 연락창구 등을 확인하고, 그 내용을 점검하여 정기적으로 개정하는 것이 바람직하다.

협정내용에 관해서는 비용부담, 손해보상, 물자의 반송주체, 협정 등의 갱신 등에 대해서도 미리 결정해 두어야 한다.

광역자치단체는 기초자치단체와 민간사업소 등과의 유통재고비축에 관한 협정 등 체결에 대해, 그 추진을 도모함과 동시에 가능한 한 협정 상대방의 알선 등을 하는 것으로 한다.

광역자치단체는 평상시부터 각 협정 등의 일원관리에 노력하고, 피해상정 등을 참고로 재해발생시에 있어서의 우선적인 배분처 등에 대해서도 검토해 두어야 한다.

3. 재해지원물자의 비축을 내용으로 하는 협정체결

(1) 자주방재조직의 재해지원물자의 비축·조달에 협정 - 練馬区豊玉南小避難拠点運営連絡会の 활동사례(東京都練馬区)

자주방재조직이 재해시의 대응업무를 위해, 민간기업과 물자 등의 제공에 관한 협정을 체결하고, 자주방재조직에 의한 조달체제를 정비한 사례이다.

1) 협정의 목적

재해시의 음료등의 제공등에 관해, [동경 기린 비버리지 서비스 주식회사(東京キリンビバレッジサービス) 練馬営業所](이하 갑이라 한다)와 豊玉南小避難拠点運営連絡会(이하 을이라 한다), 練馬区立豊玉南小学校(이하 병이라 한다)의 3자간에 있어서, 지진, 태풍 그 밖의 재해가 발생하여, 을, 병이 재해응급업무 그 밖의 업무를 실시하는 때에 갑은 협정에 따른 협력을 하는 것을 목적으로 한다.

2) 협정의 개요

① 협력의 내용 및 협력요청

재해시에 갑이 보유하는 음료류를 을 및 병에 대해 가능한 범위에서 제공하고, 재해시에 갑이 사용하고 있는 차량 등을 인명구조활동

등, 을의 요청에 응해 제공하는 것을 협력의 내용으로 한다.

을 및 병이 갑에 협력을 요청할 때에는 갑과 협의하고, 음료의 종류, 수량 등 필요한 사항을 명확하게 정하여 요청하고, 필요한 사항을 기재한 수령증 등을 갑에게 제공하는 것으로 한다. 또 차량 등의 제공에 관해서는 원칙으로서 갑 혹은 갑이 지명한 자가 차량을 운전하는 것으로 하고, 을은 활동장소의 안내인 등을 제공하는 것으로 한다.

② 협력의 이행

갑은 요청을 받은 사항에 관해 원칙적으로 성의를 가지고 필요한 업무를 한다. 또 음료류 등의 운반은 원칙적으로 을 또는 병이 하는 것으로 하지만, 이 경우에 차량 등의 제공 등을 갑에게 요청할 수 있다.

③ 비용부담 및 협정기간 및 그 갱신

갑은 원칙적으로 이 업무에 관해 비용을 청구하지 않는 것으로 하고, 이 협정의 유효기간은 2004년 9월 1일부터 2005년 3월 31일까지로 한다.

전항의 기간만료의 3개월 전까지 갑과 을 및 병이 이 협정을 해제하거나 개정하는 의사표시를 하지 아니할 경우에는 1년간 유효기간을 연장하는 것으로 하고, 이하 같다.

④ 練馬区와의 관계

갑이 이 협정에서 정하는 바에 따라 을 또는 병을 통해 하는 협력의 내용은 練馬区가 하는 재해대책업무의 일환이기 때문에, 이 협정을 체결한 練馬区長에게 보고한다.

⑤ 협 의

이 협정에서 정하지 아니한 사항 및 이 협정의 해석에 대해서 이의가 발생할 때에는 갑을병이 협의하여 결정한다.

(2) 유통재고비축과 관련된 협정의 상대방과 내용

지방자치단체의 유통재고비축과 관련된 주요한 협정상대방과 협정 내용을 정리하면 다음과 같다.²⁶⁾

주요한 협정상대방	협정내용
미곡판매·도매업 업자, 식품류판매업자 등	응급식료의 조달에 관한 협정 (미곡, 건빵, 분유류, 우유, 된장, 간장, 생선식품 등)
각종 판매업자 등	생활필수품 등의 조달에 관한 협정 (모포, 침구세트, 텐트, 셔츠, 속옷류, 작업복, 타올, 장갑, 우비, 일회용기저귀, 생리용품, 비누, 세제, 화장실 휴지, 냄비, 주전자 등)
의약품판매업자	의약품 등의 조달에 관한 협정
건축관계업자 등	응급복구기자재 등의 조달에 관한 협정 (목재, 철재 등의 건축관계자재 등)
택시업자, 버스업자, 렌트카업자 등	차량 등의 조달에 관한 협정
석유판매 관계업자 등	각종 연료 등의 조달에 관한 협정 (자동차용연료, 항공연료 등)
각종 물류관계단체 등	물자 등의 수송업무에 관한 협정
편의점 등	재해시의 귀가곤란자에 대한 지원에 관한 협정

4. 재해지원물자의 비축·조달협정의 법적 성질

이미 살핀 바와 같이 방재행정관련법제에서는 국가 등과 같은 행정주체에 대해서만이 아니라, 국민에 대해서도 방재행정에 협조하고 재

²⁶⁾ 유통재고비축과 관련된 협정서안에 대해서는 보고서의 부록을 참조하기 바람.

난을 예방할 책무를 부여하고 있다. 방재행정에 있어서는 모든 주체가 의무를 부담하고 있다. 말하자면, 방재행정에 있어서는 행정과 국민이 협동적 내지는 계속적인 법률관계를 맺고 있다. 이러한 각 주체 간의 협동적 법률관계는 행정으로 하여금 행정행위와 같은 공권력의 행사가 아니라 협조를 요청하도록 하는 규정을 보아서도 알 수 있다. 행정협정의 체결은 국민의 동의를 도출하고, 이러한 협조의 요청과 같은 내용을 사전에 각 당사자가 주지하도록 하며, 역할분담을 명확하게 한다는 점에서 이용되고 있는 것으로 이해된다. 이하에서는 이러한 비축·조달협정에 관해 기존의 공해방지협정, 건축협정, 녹지협정과 같은 각종 협정 및 행정이 일방당사자가 되는 행정계약에 관한 논의와 재판례를 살펴보면서 시사점을 얻고자 한다.

(1) 협정과 행정행위

행정은 행정활동을 수행하면서 권력적 수단인 행정행위라고 하는 행위형식을 사용하는 것이 일반적이다. 그러나 현대 행정활동에 있어서 이러한 행정행위만이 아니라, 비권력적 수단도 많이 사용하고 있다. 아래에서는 협정과 행정행위를 살펴보고자 한다.

① 相違와 공통점

행정행위의 효력은 법령의 수권에 의하지만, 협정의 법효과는 협정 당사자간의 합의에 근거한다. 따라서 상대방의 동의를 얻지 못하면 협정은 성립되지 못한다.

한편으로 행정행위와 협정은 공통점을 가지고 있다. 즉 행정의 관여를 이유로, 행정활동에 따른 법적 구속이 협정에도 미치게 된다는 점이다. 학설 중에도 유효한 행정계약의 요건으로서 합의의 임의성, 공서양속 등의 강행법규·평등원칙·비례원칙의 준수, 의무의 구체성·특

정성, 목적의 타당성(예를 들면 적절한 환경수준의 달성), 필요하고 합리적인 범위, 자유의사에 의해서도 처분할 수 없는 법익의 침해를 수반하지 않을 것을 요청하는 것이 있다.

협정 중에서 사인과 사인간의 협정은 민사계약과 같이 당사자간의 자치의 문제이고, 예를 들면 협정내용을 타인에 공개해야 할 성격은 아니다. 그러나 협정 중에서 행정이 당사자가 되는 행정협정에 있어서는 행정은 계약체결에 이른 이유를 협정당사자가 아닌 제3자 국민에 대해서도 설명하고(설명책임), 그 내용을 공개할 의무를 지게 된다(투명성의 원칙).

또 공정성을 담보하기 위해 협정의 체결절차가 법령 등으로 규정되기도 한다. 예를 들면 계약안에 대한 제3자 시민의 의견서제출 등과 같은 참가절차, 계약체결기준의 설정·공표, 계약상대방의 선정이나 자격요건의 설정 등이다.²⁷⁾ 이와 같이 행정협정의 체결절차정비(규제규범의 충실)는 금후의 중요과제이다.

② 행정협정에서의 행정재량

일반적으로 행정재량은 오로지 행정행위에 대해서 논해져 왔다. 이하에서는 행정협정에 있어서의 행정재량을 고찰해 보고자 한다.

규제적인 조치를 내용으로 하는 행정행위의 경우, 적법하게 성립하기 위해서는 법률의 근거(수권규범)가 필요하다. 또 그 성립의 절차 등을 정한 규범(규제규범)이 있으면 이에도 따라야 한다. 이러한 두 가지 유형의 법률은 행정행위의 발령에 있어서 행정의 판단에 수권을 행하고, 여기에 행정재량의 기반이 있다.

행정협정의 경우에는 그 효력은 당사자의 합의에 근거하기 때문에 근거규범은 필요없다. 그러나 행정협정에 대해서도 예를 들면 협정체

27) 건축협정에 관한 건축기준법상의 규정, 제3장 제1절 이하의 건축협정에 관한 부분 참조

결을 정한 법률(규제규범)은 존재할 수 있다. 따라서 가령 협정체결 절차 및 체결방식에 다양한 선택가능성을 법률이 행정에 부여하고 있다면, 그 절차 및 방식의 선택에 행정재량(입법권에 의한 행정에 대한 판단수권)을 긍정할 수 있다. 이와 같이 행정재량은 행정협정에도 존재할 수 있다.

(2) 행정행위와 행정협정의 선택관계
- 입법선택에 근거한 법적 구조론 -

행정의 행위형식은 각각의 행위형식이 선택관계에 있다고 할 수 있다. 행정행위와 행정협정은 양자의 정의로서는 전혀 다른 것처럼 생각될 수 있으나 입법자가 제도설계를 하는데 있어서는 양자는 선택관계에 선다. 바꾸어 말하자면, 어떤 정책목적을 달성하기 위해서 행정행위로서 제도설계를 할 것인지, 행정협정으로 할 것인지에 관해 입법자는 선택권을 가지고 있다.

따라서 재해지원물자의 비축 등에 관해 입법자는 법률에서 행정행위방식과 행정협정방식을 선택적으로 선택할 수 있다는 것이다.

(3) 행정협정의 허용여부 - 법률적 근거의 요부 -

① 법률근거필요설

행정협정은 공권력의 행사는 아니라 하더라도 민사계약과는 달리 공법상의 법효과라는 특수한 법효과의 발생을 목적으로 하는 이상, 공법상의 계약체결에는 특히 이러한 종류의 협정을 용인하는 법률의 규정을 필요로 한다. 계약에 있어서의 동의는 법률의 수권을 대신할 수 없다. 그리고 행정계약이 공법상의 법효과라고 하는 특수한 법효과의 발생을 목적으로 한다는 점을 논거로 한다.

② 법률근거불필요설

‘합의는 법을 만든다’(Consensus facit legem, A contract is law between the parties agreeing to be bound by it)는 것을 논거로 법령의 문언, 취지나 목적에 비추어 계약이 허용되지 않는다는 뜻으로 인정되지 않는 한 법률의 명시적 근거를 필요로 하지 않는다고 한다.

③ 개별구체적으로 결정

계약이 이루어지는 행정영역의 성질이나 그 존재이유 및 현실적 기능 등을 고려되어야 한다. 특히, 국공유재산의 대부분 매도계약에는 법률의 근거가 필요할 것이다.

(4) 행정협정의 기능

① 행정행위 대체기능

행정협정이 행정행위대체적 기능을 가지는 예로서 보상계약을 들 수 있을 것이다. 이는 전기회사 내지 가스회사가 그 영업지인 시정촌과 체결한 쌍무계약이다. 기원은 1902년의 오사카시와 오사카순항합자회사간의 계약, 다음해 1903년의 동시와 오사카가스간의 계약이다. 이 계약에 있어서 시정촌은 장기에 걸친 독점적 경영권, 도로 등의 점유권, 그 사용료·점유료·특별세의 면제를 회사에 약속하고, 회사는 정액의 보상금의 납부, 요금(특히 그 인상)·공급조건에 대해 시정촌의 감독을 받을 것, 장래 시정촌의 매수에 응할 것을 승낙했다. 보상계약의 내용을 분석적으로 보자면, 도로점용허가를 부여한 허가계약, 점용료 등의 면제를 내용으로 하는 면제계약, 독점적 경영권을 보장하는 특허계약 등, 허가·면제·특허와 같은 행정행위를 대체하는 계약이다. 그 후, 1954년에 가스사업법이 사업에 대한 규제를 정한 특허제도를 완비했기 때문에 계약형식에 의한 규제의 필요성은 감소되

었고, 보상계약은 그 사회적 사명을 다했다.

보상계약의 예에서 알 수 있는 바와 같이 행정협정은 행정행위로 대체될 수 있다는 점에 의의를 인정할 수 있다. 일본에서는 그런 협정이 인정될 수 있는지는 행정행위를 규정한 행정법규가 행정계약에 의한 규율을 허용하고 있는가라고 하는 해석문제에 달려있다고 한다. 예를 들면, 일본 판례에서는 조세의무의 면제를 내용으로 하는 계약은 무효라고 하여 왔다.²⁸⁾ 조세의 면제만이 아니라, 조세의 연납 등의 부담경감조치도 무효라고 한다.²⁹⁾

② 행위형식 통합기능

그러나, 행정협정의 의의가 단순히 행정행위의 대체라고 하는 것에만 있다고 하면, 행정협정은 그다지 의미를 가질 수 없을 것이다. 왜냐하면, 행정행위를 사용하면 되기 때문이다. 행정협정의 또 하나의 기능은 어떤 지방자치단체가 대규모 개발을 위해 가로정비나 시설정비에 관해 포괄적으로 어떤 개발업자와 계약을 체결하는 경우에 인정된다. 이러한 정비에 있어서는 개개의 행위형식을 사용하는 것이 아니라, 다양한 행위형식을 포괄하여 통합할 수 있다는 점에서 행정협정의 특성이 인정될 수 있다. 이처럼, 행위형식의 통합화를 유연하게 해낼 수 있다는 점은 행정협정의 중요한 기능이다.

③ 시민참가 촉진기능

공해방지협정 속에는 제3자 주민도 당사자로서 참가하는 유형의 협정이나 주민이 입회인으로서 참가하는 유형의 협정이 보인다. 이처럼, 협정은 시민참가의 기회를 제공하는 기능을 가진다.

28) 行政裁判所判決1935年12月24日行政裁判所判決録46輯1160頁. 현재로도 最判1974年9月2日民集28卷6号1033頁, 京都地判1984年3月30日行集35卷3号353頁.

29) 福岡地判1950年4月18日行集1卷4号581頁.

나아가, 다수의 시민 사이의 협정체결과정이 합의형성·시민참가의 의미를 가지고, 그것을 행정계획책정으로 연결해 가는 구조가 발견된다. 이는 협정과 계획의 결합형식이다.

④ 행정지도 및 계몽 기능

후술하는 바와 같이 행정협정에 대해 법적 구속력을 부정하는 견해는 행정협정을 행정지도의 일종이라고 본다. 이처럼 행정협정은 비권력적 행위형식을 취하면서 국민에게 정보를 제공하거나 조언 및 조성을 하는 기능을 하고, 국민 등에 대해 행정에 관련된 사항을 계몽하는 기능을 한다.

이러한 행정지도 및 계몽기능은 특히 방재행정에 있어서의 국민의 안전의식을 높이고 일상생활에서 안전문화를 실천할 수 있도록 지도하거나 계몽하는 기능을 하게 될 것이다.

(5) 협정의 효력

행정계약에 대해서도 법치주의의 일반원칙이 적용된다는 것은 이미 서술한 바와 같다. 계약당사자가 계약체결을 할 때에 신사협정의 성격을 갖는 것으로 하고자 하는 주관적 의도를 가지고 있었다고 하더라도, 행정의 관여, 계약내용의 공정성, 계약의 효력 등에 착안하여 객관적인 계약해석의 방법으로 그 구속성을 긍정할 수 있는 가능성은 있다. 공해방지협정에 관한 판결 가운데에는 협정의 해석을 통해 협정에 명기되어 있지 않는 철거청구권을 도출한 것이 있다. 이렇게 하여 계약의 이행을 행정에 소송으로 청구하는 것도 가능하게 된다.

(6) 대표적 행정계약

이하에서는 재해지원물자의 비축·조달협정과 유사한 각종 협정을 살펴보고자 한다.

1) 공해방지협정

① 공해방지협정의 의의

공해방지협정이란 공해의 방지 또는 공해발생후의 사후처리를 목적으로 지방자치단체나 주민이 기업과 체결하는 약속을 말한다. 그 내용은 기업 측의 의무를 일방적으로 정하는 것이 통상적인데, 대별하자면 다음과 같다. 즉 ①법령상의 규제기준보다도 강한 규제를 과하거나 일정한 공해방지시설의 설치에 관한 조항, ②협정의 실효성을 담보하기 위한 출입조사권이나 환경영향평가를 의무지우는 조항, ③협정상 의무위반에 대한 조항(예를 들면, 조업정지 등의 중지청구, 손해배상, 위약금의 몰수 등), ④그 밖에 양당사자가 성의를 가지고 대화한다라고 하는 ‘성실협의조항’ 등의 추상적 조항이 존재한다.³⁰⁾

이러한 공해방지협정은 새로운 수법이라고는 할 수 없다. 그 연혁은 일본에서 1952년 3월에 島根縣이 펄프공장(山陽パルプ江津工場) 및 방직공장(大和紡績益田工場)과 체결한 ‘공해의 방지에 관한 각서’(公害の防止に関する覚書)로 거슬러 올라간다. 다만, 동 각서에 대해서는 종합적인 공해예방대책의 협정은 아니었다라고 하는 견해도 있고,³¹⁾ 그 평가는 다양하다. 그러나 그 후, 동경전력회사가 그 회사용지로서 매입한 요코하마시 根岸灣의 매립지 일부를 (주)전원개발에 양도할 때에 요코하마시가 매립지의 분양주로서 동의권을 가지고 있음을 이유로 양사와 구체적인 공해방지조치를 강구한다라고 하는 내용의 협정을 체결했다.³²⁾ 협정의 내용은 기업의 의무를 일방적으로 정한 것으로서, 원연료의 규제, 매연규제, 배수규제, 소음·진동규제, 악취규제, 산업폐기물

30) 阿部泰隆, 公害防止協定と住民の救済方法, 判例時報, 988号(1981, 2), 18頁. 松村弓彦, 環境法, 成文堂, 1999, 33頁 이하 참조.

31) 原田尚彦, 環境法[補正版], 弘文堂, 1994, 166頁.

32) 鳴海正泰, 企業と公害防止協定—横浜方式, ジュリスタ, 458号(1970. 8), 279頁. 阿部泰隆·淡路剛久編, 環境法[第2版], 有斐閣, 1998, 58頁.

규제 외에도 출입조사권, 협정위반의 경우에 대한 조업정지 등의 규정도 있었다.³³⁾ 이 요코하마시의 공해방지협정이 ‘요코하마방식’(横浜方式)으로서 전국적으로 받아들여져서 급속하게 보급되기에 이르렀다.

그렇지만 당시는 법률이나 조례에 의한 공해규제(규제적 수법)가 불충분하였고, 그러한 점을 보충하는 것으로서 공해방지협정이 등장했다. 그래서 법률이나 조례가 정비되면, 협정은 필요없게 될 것이라고 생각되었다. 그러나 법률 등의 규제적 수법이 정비된 오늘날에도 공해방지협정은 증가하고 있다.³⁴⁾

공해방지협정이 다용되는 이유로서 이 협정은 행정에 대해서는 ① 공해규제에 관한 법제의 불비를 보충하고, ②확실적인 법령에 의한 공해규제보다도 당해지역의 특성이나 대상이 되는 공해에 대응한 상세한 대책을 가능하게 한다. 달리 말하자면 공해방지협정은 법령에 의한 공해규제방법이나 기준에 구속되지 않고서 그것을 탄력적으로 설정할 수 있고(최신의 과학적 지식이나 기술에 의한 규제를 포함한다), 법령으로 규제하기 곤란한 대상을 규제할 수 있다.³⁵⁾ 한편 기업이 계약을 체결하는 목적은 구체적으로는 ③협정을 맺음으로써 앞으로 있을 규제조치를 예방하고 예측할 수 있고, ④행정과 공해방지협정을 체결한 사실로 인해 인근주민의 사업활동에 대한 동의를 얻을 수 있고, 행정과의 관계에서도 공해방지에 노력하고 있다라는 인상을

33) 阿部泰隆·淡路剛久, 전제서, 58頁.

34) 1998년판 일본의 『環境白書各論』에 의하면, 1996년 1월부터 1997년 3월까지 체결된 공해방지협정의 수는 약1200건이고(229-230頁), 그후 1999년판에서는 약1200건(1997년 4월~1998년 3월, 環境白書各論231頁), 2000년판에서는 약1000건(1998년 4월~1999년 3월, 環境白書各論185頁)으로 되어 있다. 다만 2001년판 『環境白書各論』에서는 1999년 4월부터 2000년 3월까지의 공해방지협정체결수는 약 755건으로(286頁) 약간 감소하고 있으나, 그 배경에는 경제불황에 의한 기업진출 자체가 감소했기 때문이라고 생각된다. 野澤正亮, 公害防止協定の私法的効力, 環境法学の挑戦, 日本評論社, 2002 注5) 참조.

35) 浅野直人, 協定, 公害·環境に係る協定等の法学的研究, 環境法研究14号, 有斐閣, 1981, 36頁 이하. 또한 공해방지협정은 충분한 공해규제권한을 부여받지 못한 지방자치단체, 특히 기초자치단체의 권한을 보충하는 측면도 가지고 있다.

줄 수 있는 점에 있다.³⁶⁾ 또 협정체결이 공적 용자의 조건이 되거나, 허인가권을 가진 행정기관의 행정지도에 의해 요청되기도 한다.

② 공해방지협정의 법적 성격

㉠ 서 설

공해방지협정의 법적 성질을 둘러싸고는 두 견해가 대립하고 있다. 즉 공해방지협정은 기업의 도의적 책임을 선언한 것에 불과하고, 법적으로는 효력이 없다고 하는 신사협정설(내지는 행정지도설³⁷⁾)과 계약으로서의 효력을 인정하는 계약설이다. 그리고 후자의 계약설은 나아가 그 성질을 사적자치가 통용되는 사법상의 계약이라고 이해하는지, 민사상의 재산계약과는 다른 행정상의 계약이라고 하는지에 따라서 민사계약설³⁸⁾과 행정계약설³⁹⁾로 구분된다.

그렇지만, 공해방지협정의 법적 성질은 협정 중의 모든 조항에 관해서 일률적으로 논할 수는 없고, 개개의 조항에 대해서 판단해야 할 것이고, 추상적·일반적 조항에 법적 구속력을 인정하지 않는 점에서 는 다툼이 없다. 문제가 되는 것은 기업의 구체적인 의무를 정한 조항의 법적 구속력의 유무이다.⁴⁰⁾

㉡ 신사협정설과 그 문제점

우선 신사협정설의 논거는 다음과 같다. ①공해방지협정이 법적 제재를 수반하지 않는다는 점, ②당사자도 협정체결시에 법원에 소를

36) 일본 2001년판 環境白書各論, 287頁. 또 기업에 있어서는 협정을 체결함으로써, 공해방지·환경보호에 대한 의욕과 실적을 사회에 어필할 수 있다는 선전효과도 있다고 한다(北村喜宣, 自治体環境行政法[第2版], 良書普及会, 2001, 58頁).

37) 成田頼明, 公害行政の法理, 公法研究, 32号, 1970, 97頁 이하.

38) 野村好弘, 公害防止協定の民事法的側面, 判例タイムズ, 248号(1970. 8), 2頁 이하.

39) 原田尚彦, 公害防止協定の法律上の問題点, ジュリスト, 458号(1970. 8), 274頁 이하.

40) 芝池義一, 行政法における要綱および協定, 基本法学 4, 岩波書店, 1983, 294-295頁.

제기해서라도 강제이행을 시도하려고 의식하지 않는다는 점, ③협정이 입법부의 규제법보다도 강한 규제를 기업에 가한다고 하면, ‘법률에 의한 행정의 원리’에 모순된다고 하는 점이다.

그 가운데 ①의 논거를 살펴보면, 현실의 공해방지협정 중에 추상적이며 일반적인 규정이 존재하고, 이런 규정들은 신사협정이라고 이해하지 않을 수 없다는 점을 지적할 수 있다. 그러나 협정 가운데에는 구체적인 의무에 관한 조항도 존재하고, 이런 것들에 대해서는 계약으로서 구속력이 인정될 수 있다. 그리고 후술하는 것처럼, 현실의 재판례도 그 구속력을 인정하고 있다. 또 당사자가 공해방지협정을 근거로 사법적 구제를 요구하고 있다고 하는 점에서도 ②의 논거는 설득력이 없다.

나아가 ③에 대해서는 그 배후에 공법관계를 권력관계로 보는 ‘전통적인 가치관이 잠재되어 있다’고 지적할 수 있다. 즉 ‘공해규제는 공권력의 발동으로써 처리해야 하는 본래적 공법관계에 속하는 것이기 때문에, 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이를 계약으로 임의로 처리하는 것은 공법관계의 본질에 맞지 않는다’고 하는 관념이 존재한다.⁴¹⁾ 그러나 이런 견해에 대해서는 현행법에서는 ‘공법상의 생활영역에 있어서도 당연히 행정주체가 국민에 대해서 우월적인 입장에 서있는 것이 아니라, 법률에서 허용된 한도에서 권력적인 행위형식을 취하는 경우를 제외하고는’, 국가 내지 지방자치단체와 국민을 대등한 법주체라고 이해할 수 있다.⁴²⁾ 이러한 주장에 의하자면, 지방자치단체와 기업이 체결한 공해방지협정도 임의의 합의에 따라 공서양속 그 밖의 강행규정에 위반하지 않고, 동시에 평등원칙이나 비례원칙에 반하지 않는 한, 구체적인 작위 및 부작위의무를 규정한 때에는 계약으로서의 구속력이 인정되게 된다.⁴³⁾

41) 原田尚彦, 전계논문, 275頁.

42) 原田尚彦, 전계논문, 275-276頁.

43) 原田尚彦, 전계논문, 276頁.

그리고 이상의 이유에서 예전에는 신사협정설이 다수설이었지만, 최근에는 계약설이 다수설이 되어가고 있다고 할 수 있다.⁴⁴⁾

또한 신사협정설의 입장에서는 공해방지협정에는 법적 효력이 없다고는 하더라도, 협정의 내용에 위반자나 위반사실의 공표제도를 포함함으로써 사회적 신용을 중시하는 기업에게는 협정이 매우 유효한 수단으로서 기능하고 있다고 지적되고 있다.⁴⁵⁾ 그러나 실제로는 공해가 아니라 도시경관보전에 관한 사례에서 법적 효력을 수반하지 않는 신사협정이 유효하게 기능하지 못했던 사례도 소개되고 있다.⁴⁶⁾ 그렇다고 한다면, 협정의 실효성을 확보하기 위해서는 유효하게 합의된 협정에 법적 효력을 인정해야 할 것이다. 그리고 실제로도 후술의 재판례에서 보는 바와 같이 기업은 협정의 조항에 구속되기 때문에 계약설이 적절한 것으로 생각된다.

㉔ 민사계약설과 행정계약설

공해방지협정이 계약이라고 하더라도 그것이 민사계약인지 행정계약인지 문제가 된다.

우선 공해방지협정을 민사계약이라고 하는 견해는 공공단체가 기업과 대등한 입장에서 합의하는 점, 대개의 협정은 손해배상이나 매매계약의 해제 등과 같은 조항을 두고 있다는 점을 그 근거로 한다. 그러나 행정계약설의 입장에서도 사법상의 손해배상에 관한 조항이나 매매계약의 해제에 관한 조항은 계약 일반에 관한 내용이라고 이해되

44) 高橋信隆, 環境保全の『新たな』手法の展開, ジュリスト増刊環境問題の行方, 1999, 49頁.

45) 松浦寛, 環境法概説[改訂新版], 信山社, 1997, 211-212頁.

46) 中村英夫編, 都市と環境, ぎょうせい, 1994, 214頁 [榊原和彦執筆] 에 의하면 필라델피아의 센터시티에서는 1949년 이래 20년 이상에 걸쳐 신사협정에 따라 시티호텔의 타워정상에 있는 윌리엄 펜의 동상 기단보다 높은 건물을 세우지 않도록 하여 왔지만, 최근에는 이 신사협정이 지켜지지 않고 초고층빌딩이 세워지게 되었다. 그리고 이 예는 ‘결국 토지의 고도이용을 요구하는 경제이론에 대해, 법적 규제를 수반하지 않는 신사협정이 최종적으로는 유효하게 기능하지 못하고 있다는 것을 보여주고 있다’라고 한다.

고 있기 때문에, 후자는 민사계약설의 근거가 되지 못한다. 그래서 민사계약설의 근거는 행정이 기업과 대등한 입장에서 협정을 체결하는 점에서 구할 수 있겠다.

한편, 행정계약설은 공해방지협정이 계약당사자의 사적 이익에 관한 것이 아니라, 지역전체의 환경보전이라고 하는 오로지 공적 이익을 보호법익으로 하는 행정목적에 위해 설정된 것이라고 하는 점에서 그 근거를 찾는다. 그리고 이러한 입장을 밝히는 재판례도 존재한다.⁴⁷⁾ 그러나 후술하는 바와 같이 공해방지협정 가운데에도 주민과 기업간에 체결된 것이 민법상의 계약이라는 점은 이론이 없다. 그리고 주민과 기업의 협정이 공공성·공익성을 추구하는 내용을 갖추고 있는 경우가 있다는 점은 충분히 상정될 수 있다. 그렇다면 행정계약설의 본질은 행정이 당사자의 일방으로서 공해방지협정을 체결하고 있는 점에 있다. 달리 말하자면 행정계약설에 있어서는 행정이 ‘권력주체 또는 배타적 공익추구주체로서의 고유성이 있는 것으로 이해되고, 이러한 행정이 주민·사업자와 일종의 대항관계 속에서 이해되고 있다’라고 할 수 있다. 그러나 이러한 견해에 대해서는 공법과 사법의 구별이 완화 내지 의미를 상실하고 있는 오늘날에는 공해방지협정이 공법상의 계약인지 사법상의 계약인지는 문제가 되지 않는다고 하는 주장이 타당할 것이다.

㉔ 신사협정 내지 행정지도설(법적효력부인설)

협정의 법적 구속력을 부정하고, 협정을 행정지도의 일종이라고 보는 견해이다(신사협정이라고 설명하는 견해도 같은 취지이다). 이 견

47) 名古屋地判1978年1月18日判時893号25頁는 기초자치단체인 정(町)의 동의가 없다면 발전소의 주요시설을 증설할 수 없다고 하는 공해방지협정에 대해, 그것이 ‘행정주체인 정을 한편의 당사자로 하여, 오로지 지역의 공해를 방지하고 주민의 건강보호, 지역전체의 생활환경의 보전이라고 하는 공공의 복지실현을 목적으로 하여 체결된 바, 분명하게 공공적 목적을 가진 것’이기 때문에, ‘공법상의 계약으로 이해하는 것이 상당하다’라고 판시했다.

해에 의하자면 계약의 법적 구속력은 부정되고, 계약당사자가 소송에 의해 채무의 이행을 요구할 수는 없다.

㊸ 계약설(법적효력승인설)

협정을 계약이라고 이해하고, 그 법적 구속력을 인정하는 견해이다. 이 경우에는 계약의 이행은 소송의 방법으로 구할 수 있게 된다. 예를 들면, 출입검사의 실시와 같은 강제집행에 대해서는 행정예의해서만 집행을 인정한다라는 명문규정이 없는 한, 민사집행의 방법에 의한다. 또 오늘날 산업폐기물시설에 대해 소유권·인격권 등에 근거해서 중지청구를 인정하는 판결이 증가하고 있지만, 공해방지협정이 존재하는 경우에는 중지청구로 통상 요구되어지는 피해의 고도의 개연성등의 입증 없이 협정의 당사자는 협정위반을 주장하여 조업정지 등의 가처분을 신청할 수 있다.

판결 중에는 공해방지협정을 ‘공법상의 계약’이라고 보는 견해가 있다. 그러나 ‘공법’계약이라고 하는 수식은 필요없다. 왜냐하면 계약상의 채무의 이행을 구하는 경우에 민사계약설에서는 일반적으로 민사소송에 따르는 것임에 대하여 공법계약설에서는 ‘공법상의 당사자소송’을 사용하게 된다. 이 두 가지의 소송유형은 거의 차이가 없기 때문이다.

③ 재판례의 검토

㉠ 주민이 당사자가 되는 협정의 사법적 효력

공해방지협정의 효력에 관한 소수의 재판례 중에서 그것이 ‘매우 유효한 공해대책수단이 될 수 있는 하나의 모범을 보였던 것’이 高知地裁1981年12月13日 판결(判時1056号233頁)이다. 그 사안은 양계사업을 하는 Y농업조합과 부근주민X(173명) 사이에 체결된 약취에 대한 공해방지협정에 근거해서, X가 Y의 협정위반을 이유로 위약금의 지불을

요구한 것이다. 판지는 본건협정이 ‘계약자유의 원칙이 지배하는 사인 간에서 합의된 것’이고, 악취방지법이나 소음규제법 등의 ‘법률에 준거하지 않으면 효력이 생기지 않는다고 하는 근거는 발견할 수 없다’고 하여 X의 청구를 인용했다.

공해방지협정에 근거하여 위약금의 지불을 인정한 이 판결에 대해서는 다음 두 가지 점을 지적할 수 있다. 첫째로 본건협정에 있어서는 악취의 확산을 방지하기 위한 구체적인 의무가 규정되어, 그 이행을 확보하기 위해 위약금조항(협정 제8조) 및 중지조항(협정 제11조)이 있었다. 그 내용의 구체성으로부터 이 협정이 단순한 신사협정이 아니라, 사법적 효력을 가지는 것이라 이해될 것이다. 둘째로 공해방지협정이 지방자치단체와 기업 사이에서 체결된 경우에는 협정에 근거한 의무의 이행을 제3자인 주민이 청구할 수 있는지 문제가 된다. 그런데 본건에서는 주민과 기업이 직접 협정을 체결했기 때문에 기업이 그것에 위반한 경우에 계약당사자인 주민이 위약금을 청구할 수 있다고 하는 특색을 가지고 있다. 달리 말하자면, 주민과 기업이 체결한 공해방지협정에는 사법적 효력이 인정되게 된다.

그럼, 주민과 기업 사이의 공해방지협정을 제3자가 원용할 수 있는가. 이 문제에 대해 주목할 만한 판결로 東京地裁八王子支部1996年2月21日判決⁴⁸⁾이다. 사안을 단순화하자면, 다음과 같다. 동경의 지역폐기물조합(東京都三多摩地域廃棄物処分組合)(X)이 폐기물최종처분장(西多摩郡日の出町에 입지)을 설치할 때에 주민자치회와 공해방지협정을 체결했다. 동 협정에는 처분장에 관한 자료의 열람을 주변주민이 요구할 경우, X는 자료를 제공해야 한다는 내용의 조항(12조(4))이 규정되어 있었다. 그 후 본건 처리장으로부터 오수가 누출되고 있다는 의심이 있다고 하여, 자치회의 구성원이 아닌 Y가 X에 대해 자료의 열람등사가처분신청

48) 人見剛, 時の判例, 法学教室191号(1996. 8), 104頁.

을 했다. 이에 대해 X가 자료열람등사청구권이 Y에 없음의 확인을 구하면서 제기한 것이 본건 소송이다. 쟁점이 된 것은 X와 공해방지협정을 체결한 제3자치회의 구성원 이외의 제3자인 주민(Y)에게 동 협정에 근거한 자료열람청구권이 인정될 것인지의 문제이다. 이 점에 대해 東京地裁八王子支部는 동 협정의 규정이 ‘주변주민을 제3자로 하는 제3자를 위한 계약이라고 할 수 있다’고 하여 자료의 열람등사에 대해 Y의 ‘수익의 의사표시가 있었던 것으로 인정할 수 있다’라고 했다.

이 판결은 주민(제3자치회)과 사업자로서의 지자체(Y) 사이에 체결된 공해방지협정을 민사계약이라고 이해하고, 계약당사자인 제3자치회의 구성원이 아닌 주민에 대해서도 제3자를 위한 계약의 법리에 따라 그 자료열람등사청구권을 긍정했다.

이처럼 주민이 당사자가 되는 공해방지협정에 대해서는 사법상의 계약으로서 효력이 인정되고, 민법의 규정이 적용 내지 유추적용된다고 하는 것이 재판례의 경향이라고 할 수 있다.

㉠ 행정과 기업 사이의 협정의 효력

한편, 공해방지협정을 기업과 행정(지자체)이 체결한 경우에 당사자가 아닌 주민이 협정을 원용하여 지자체의 권리를 행사할 수 있을까? 이 점이 문제가 된 유명한 소송이 이른바 다테화력발전소소송(伊達火力発電訴訟)(札幌地判1980年10月14日判時988号37頁)이다. 즉 동 소송에서는 다테시 및 인근 5개의 기초자치단체(町村)와 기업(北海道電力)이 체결한 공해방지협정에 대해 주민이 협정의 준수를 기업에 직접 청구할 수 있는지가 쟁점의 하나가 되었다. 보다 구체적으로는 ①주민이 협정에 근거한 지방공공단체의 기업에 대한 권리를 대위행사 할 수 있는가, ②협정을 주민을 수익자로 하는 제3자를 위한 계약이라고 할 수 있는가의 문제가 된다. 판결은 공해방지협정의 법적 성질에 대해 다음과

같이 판시하여 ①②를 전부 부정했다. 즉 공해방지협정은 “일반적으로는 공해를 방지하여 공공의 이익을 도모한다고 하는 행정목적을 달성하기 위해, 행정활동의 수단으로서 사용되는 특수한 법형식이고”, “공해방지협정에 근거하여 지방공공단체가 취득하는 권리는 당해 지방자치단체에 전속되며, 이를 양도할 수 없고, 행정주체가 아닌 다른 법주체가 대신하여 행사할 수도 없는 성질의 것이라고 이해하는 것이 상당하다”. 그리고 본건 협정도 그 예외는 아니고, “오로지 행정영역에 있어서 법적 효과가 발생하는 여지가 있음에 불과한 성질의 것”이며, ①주민은 “공해방지협정에 근거하여 지방자치단체가 가지고 있는 권리를 스스로 대위행사할 수 있는 지위”에 있지 않고, 또 ②“공해방지협정을 제3자를 위한 계약이라고 할 수 있는 여지는 없음이 명백하다”고 판시했다.

이 판결은 공해방지협정을 사법상의 계약이 아니라 행정목적을 위한 ‘특수한 법형식’이라고 하고, 민법상의 제도의 적용을 부정했다. 그리고 학설도 이러한 사법적 수법은 “환경보전이라고 하는 공적 이익의 확보를 목적으로 하는 계약에는 그대로 적용할 수 있는 기반을 결한다”고 한다.⁴⁹⁾ 다만 기업이 공해방지협정에 위반했다라고 하는 사실은 주민의 중지청구에 있어서 (수인한도)판단의 중요한 요소가 된다고 이해되고 있다.⁵⁰⁾

④ 약간의 검토

이상과 같이 재판례 및 학설은 공해방지협정의 당사자에 따라 그 법적 성질 내지 이행확보를 위한 법적 수법을 구별한다. 즉, 주민과 기업의 협정은 민사계약이고, 기업이 협정을 준수하지 않는 경우에는 민법의 규정이 적용 내지 유추적용된다. 이에 대해 행정(지방자치단

49) 阿部泰隆, 公害防止協定と住民の救済方法, 判例時報, 988号(1981, 2), 19頁.

50) 阿部泰隆, 전계논문, 19-20頁, 松本恒雄, 伊達火力発電所事件, 公害·環境判例百選, 別冊ジュリスト, 126号, 1994, 21頁.

체)과 기업사이의 협정에 대해서는 이러한 사법상의 수법이 타당하지 못하다. 그래서 공해방지협정의 체결에 있어서는 주민이 스스로 당사자가 되도록 노력해야 한다고 주장되고, 실제로도 주민이 행정과 함께 당사자가 되는 사례(3자협정)가 상당수 존재한다.⁵¹⁾

그런데 행정과 기업의 공해방지협정에 민법의 법리가 적용되지 못하는 이유로서는 협정 그 자체가 공익을 목적으로 하고 있기 때문이라고 한다. 그러나 환경보전이라고 하는 공익을 목적으로 하는 점에서는 주민과 기업이 체결하는 공해방지협정도 같은 것이고 이러한 관점에서 양자를 달리 구별할 이유는 없다. 그럼에도 불구하고 행정과 기업 사이의 협정에 사법의 적용을 부정하는 것은 행정을 권력주체로서 이해하는 행정관에 근거한 것으로 생각된다. 그러나 공법과 사법의 구별이 큰 의미를 가질 수 없게 된 오늘날에 있어서는 공해방지협정에 사법의 법리가 적용되는지 아닌지는 보다 실질적인 관점에서 재검토되어야 할 것이다.

이러한 관점에서 본다면, 가령 伊達화력발전소소송에서의 채권자대위권의 적부는 동 제도가 본래의 목적을 넘어서, 특정채권의 보전을 위해 전용되고 있다고는 하더라도, 주민의 지자체에 대한 ‘특정채권’이 존재하지 않기 때문에 부정적으로 이해된다. 그러나 보다 유연하게 채권자대위권의 범의를 살릴 길은 남아있을 것이다.⁵²⁾ 또 공해방

51) 芝池義一, 전계논문, 291頁 이하 참조. 최근에도 일본의 2000년판 『環境白書各論』에 의하면, 1998년 4월부터 1999년 3월까지 체결된 약 1000건의 공해방지협정 가운데, 주민도 당사자로서 참가한 협정이 73건, 또 주민이 입회인으로서 참가하고 있는 협정도 54건 존재한다(185頁). 그리고 2001년판 『環境白書各論』에서도 건수는 조금 줄었지만 1999년 4월부터 2000년 3월까지 약 755건의 공해방지협정 가운데, 주민이 당사자로서 참가하고 있는 것이 23건, 주민이 입회인으로서 참가하고 있는 것이 13건 존재한다(287頁)라고 보고하고 있다.

52) 가령, 공해방지협정을 ‘지방자치단체가 주민으로부터의 신탁에 근거해서 주민의 환경권을 옹호하기 위해 체결하는 것이라 이해한다면, 수탁자인 지방자치단체가 의무에 충실하지 않은 경우에는 이를 대위하여, 신탁자로서의 주민이 기업에 대해 협정상의 의무이행을 요구하는 것도 검토할 가치가 있다’라고 하는 지적도 있다. 原

지협정을 주민을 ‘제3자’로 하는 ‘제3자를 위한 계약’이라 이해하는 것도 그다지 부당하다라고는 생각되지 않는다.

⑤ 공해방지협정의 계약법적 측면

공해방지협정이나 환경관리협정 등의 이른바 ‘합의적 수법’은 규제적 수법을 보완하는 목적으로 등장한 것이기 때문에, 규제적 수법의 중요성은 변함이 없을 것이다. 그러나 대화를 중시하는 합의적 수법이 규제적 수법에는 없는 많은 역할을 하고 있고, 두 가지 수법의 구별을 모호하게 해서는 안된다. 달리 말하자면 협정이 법적 효력을 가지는 것은 바로 그것이 양당사자의 ‘합의’에 근거한 것이기 때문이라는 점을 재확인해야 한다.⁵³⁾ 그리고 이러한 계약법적 관점에서 협정의 실효성은 무엇보다도 합의의 임의성, 내용의 타당성·구체성 및 체결과정의 적정함이 요청되는 것이라 생각된다. 즉 ‘협정은 어디까지나 쌍방의 임의의 의사에 합의로써 법적 권리의무를 형성해 가는 비권력적 작용이고, 개별적으로 더 효율적인 공해방지조치를 창조적으로 만들어나가는 점에 그 특성이 있기 때문에 협정의 공정을 기하기 위해서는 오히려 그 체결의 과정을 공정하게 하는 것이 중요’하고, ‘기업측에 승낙을 강요하는 자세는 타당하지 않다’라고 하는 지적이 적절하다. 그리고 협정의 체결과정의 공정을 기하기 위한 구체적 수법으로서는 체결을 의회의 승인에도 불구하고, 체결의 프로세스 및 협정의 내용을 공개하

田·前掲注4) 175-176頁.

53) 高橋信隆, 전제논문, 51頁은 협정을 규제적 수법에 속하는 것으로 위치시키고, ‘협정의 법적 구속력은 그것이 계약으로서의 법적 성격을 가지고 있기 때문에 생기는 것이 아니라, 전체로서의 규제행정의 법적 시스템 그 자체로부터 생긴다고 이해할 수도 있다라고 한다.’ 그 배경에는 사업자에 있어서 협정의 내용이 ‘결코 원하는 것이’라고는 할 수 없다’라고 하는 인식이 있고, 협정의 체결과정에 있어서 사업자의 임의성에 대해 의문을 품고 있는 듯 하다. 그러나 이러한 문제는 공해방지협정에 한하지 않고, 일반의 계약에서도 마찬가지고(가령, 증여 등의 편무계약을 상정하다), 그것만으로 바로 당사자의 합의에 임의성이 없고, ‘규제적 수법과 공통의 기반을 가진다’라고 할 수는 없을 것이다.

고, 제3자의 체크를 가능하게 하는 것 등이 생각되어진다.

그렇지만, 공해방지협정이 ‘계약’이라고 해도, 사법의 모든 규정이 적용 내지 유추적용되는 것은 아니다. 그러나 그 적용이 배제되는 것은 협정이 ‘행정’계약이기 때문에서가 아니라 공해방지협정에 포함된 개개 조항의 취지 및 내용과 민법의 개별규정의 취지를 신중하게 감안해서 결정해야 할 것이라고 생각된다.

2) 건축협정

건축협정이란 건축기준법 제69조 이하에 규정된 법정의 협정이고, 이 협정의 체결요건, 절차, 효과는 이하와 같다.

① 요 건

- ㉠ 협정을 체결할 수 있다는 취지를 정한 시정촌 조례의 존재를 전제로 하여(동법 제69조),
- ㉡ 토지소유자, 건축물소유를 목적으로 한 지상권자, 토지의 임차권자 등이(동법 제69조),
- ㉢ 전원의 합의로(동법 제70조 제3항)
- ㉣ 일정한 ‘구역내의 건축물의 부지, 위치, 구조, 용도, 형태, 의장 또는 건축설비에 관한 기준’에 대해 협정을 체결하고자 하는 경우(동법 제69조)

② 절 차

- ㉤ 상기의 ㉠의 자는 건축협정구역, 건축물에 관한 기준, 협정의 유효기간, 협정위반에 대한 조치를 규정한 건축협정서를 작성하고(동법 제70조 제1항)
- ㉥ 제출을 받은 시정촌의 장은 20일 이상의 상당 기간내에 관계자에 대한 협정서의 열람하게 하고(동법제71조), 관계인으로부터의

공개에 의한 의견청취 등을 거친 후에

㉔ 특정행정청(건축주사를 두고 있는 지방자치단체의 장)의 인가를 받아야 한다(동법 제70조 제1항).

③ 효 과

㉕ 인가의 공고 이후, 이 협정의 효력은 협정체결자만이 아니라, 협정구역내의 토지소유자 등이 된 자에 대해서도 미친다(대세효, 동법 제75조).

이처럼 협정의 체결로서 양호한 주거환경에 대한 약속을 체결하고, 환경을 유지할 수 있게 된다. 이 협정은 민사계약과 비교해서 세 가지의 특색을 가지고 있다. 첫째로, ㉑과 같이 시정촌 조례의 존재를 전제로 하고 있고, 둘째로 ㉕와 같은 협정체결 절차의 규정이 있고 투명성이나 참가가 중시되고 있으며, 셋째로 ㉔의 인가를 조건으로 하여 제3자효가 미친다. 이 협정은 ㉕에서 보여지는 바와 같이 요식계약이다.

3) 녹지협정

일본에서는 녹지가 풍부한 거리조성을 위해 녹지협정의 수법을 사용하고 있다. 녹지협정은 도시녹지보전법 제14조 제1항 내지 제20조 제1항에 근거한 것으로, 토지소유자 등의 전원합의를 조건으로 시정촌장의 인가를 받아서 공고된다(동법 제16조 제1항, 제2항). 계약은 시민상호간에 체결되고, 행정은 계약당사자가 아니다. 계약의 내용은 녹화사항이 중심이 되고, 구체적으로는 식재하는 식목의 종래, 식재장소, 담장이나 울타리의 구조, 수목의 보존·육성의무 등이다. 협정의 유효기간은 10년으로 하는 경우가 많다. 협정의 위반자에 대한 제재로서는 문서에 의한 시정요구, 위약금의 징수, 원상회복명령, 운영조직이 정한 조치 등 다양하다. 건축협정과 마찬가지로 녹지협정도 제3자효를 가진다(동법 제18조).

5. 요원호자⁵⁴⁾를 위한 물자확보⁵⁵⁾

(1) 재해시 요원호자에 대한 지원대책

① 평상시의 대책

재해시 요원호자 및 그 가족에게 비상 지참품으로서 최저 3일간분 정도의 식량이나 음료수 그 밖에 필요한 수발용품, 분유, 의약품 등을 준비하도록 주지시킨다. 사회복지시설 등에 있어서는 재해시에 최저 3일간의 시설운영이 유지되도록 물자의 비축이 필요하다.

시정촌이 재해시에 긴급하게 요원호자의 수용을 의뢰하는 시설에 있어서는 재해발생시를 위해 식료, 음료수, 생활필수품 등 그 외 개호용품이나 의약품 등의 비축을 확보하도록 한다.

대피시설에서는 재해시에 요원호자를 배려한 생활환경을 제공하기 위해 가능한 한 장애물을 제거(barrier free)하도록 노력하고, 식료나 음료수, 생활필수품 등의 필요물자의 비축에 있어서도 재해시 요원호자에게 배려하는 것으로 하고, 죽이나 분유 등의 비상식이나 일회용기

54) 재해시 원호가 필요한 자, 또는 ‘요원호자’란 필요한 정보를 신속하고 정확하게 파악하여 재해로부터 자신을 지키기 위해 안전한 장소에 피난하는 등의 행동을 취하는데 있어 지원을 요하는 사람을 말한다. 일반적으로 고령자, 장애인, 외국인, 영유아, 임산부 등을 들 수 있다. 요원호자는 새로운 환경에 대한 적응능력이 충분하지 않기 때문에, 재해에 의한 거주환경의 변경이나 대응, 피난행동, 대피소에서의 생활에 곤란을 초래하지만, 필요한 때에 필요한 지원이 적절하게 이루어지면 자립적으로 생활할 수 있다.

55) 이하에서는 재해시요원호자지원대책매뉴얼(災害時要援護者支援対策マニュアル)(2004년 3월 徳島県)을 참고한다. 토쿠시마현(徳島県)에서는 2004년 3월에 상기의 매뉴얼을 책정하여 재해시 요원호자에 대한 지원대책을 수립했다. 그리고 각 시정촌에서 지역실정에 맞는 구체적인 재해시요원호자지원대책매뉴얼을 책정하도록 하였다. 그후 내각부에 설치된 『災害時要援護者の避難対策に関する検討会』는 2006년 3월에 『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』을 책정하여 국가, 각 지방자치단체에 가이드라인의 취지에 따른 피난지원체제를 정비하도록 촉구했다. 그 밖에 이와 관련하여 검토회의 최종보고 및 피난대책에 관한 선진적·적극적 사례에 관한 별첨자료도 참고하기 바란다. 위 자료는 www.bousai.go.jp 참조.

저귀, 휠체어, 간이화장실 등의 필요물자가 비축이나 협정 등으로 신속하게 조달되도록 체제를 정비해야 한다.

② 재해발생시의 대응

대피자의 수요에 대응하기 위해 식료품은 가능한 한 부드러운 것을 제공하거나, 유아에게는 분유를 준비하는 등, 개개의 재해시요원호자의 수요에 대응한 공급이 가능하도록 노력한다. 또 휠체어나 간이화장실 등의 개호용구, 기저귀 등의 생활용품에 대해서도 가능한 한 확보하도록 노력하도록 한다.

시정촌은 신속하게 사회복지시설 등의 재해상황에 관한 정보를 수집하고, 재해를 입은 시설 등과 연락·조정하여, 미리 시설 등에서 비축하고 있는 물자로는 부족할 경우의 필요물자의 조달 등의 지원을 한다.

(2) 요원호자가 비축해야 하는 물자에 대한 계몽

이하 재해시 요원호자나 그 원호자에 대한 물자와 관련하여 주요한 보급·계몽내용에 대해 요점을 정리하고 소개한다.

① 일상의 비축

재해시에 즉시 필요한 것, 도움이 되는 것을 비상휴대품으로서 준비하고, 릿색(양손을 사용할 수 있도록) 등에 넣어서, 언제라도 가지고 나올 수 있도록 알기 쉬운 장소에 보관한다. 또 야간에도 보일 수 있도록 형광테이프 등을 붙여두도록 한다.

비상휴대품의 주요한 예로서는 방재두건이나 헬멧, 식료, 음료수, 상용의약품, 회중전등, 건전지, 휴대라디오, 호루라기, 우의, 생활용품(의류, 타올, 화장지, 일회용기저귀, 생리용품 등), 라이터, 장갑, ‘방재카드’,⁵⁶⁾ 건강보험증, 장애수첩 등의 사본, 현금, 필기용구 등으로 하고,

56) ‘방재카드’에 기재하는 항목으로서는 주소, 성명, 생년월일, 혈액형, 장애의 종류

각각의 장애에 따라 필요한 물품을 준비한다.

음료수는 1인 1일 3ℓ를 기준으로 하고, 최저 3일분 정도를 상시 준비한다. 초코렛, 건빵, 통조림밥, 레토르트 식품, 건조식품 등의 식료품을 최저 3일분 준비하고, 정기적으로 교체한다.

약을 복용하고 있는 경우는 3일분 정도의 약을 준비하고, 의사와 상담하여 가능한 한 약이 떨어지는 일이 없도록 한다. 또 약의 명칭과량, 복용방법 등을 ‘방재카드’에 적어 둔다.

② 장애자별 평상시 준비해야 하는 것과 관련한 보급 및 계몽내용

재해시요원호자 종별	주요한 보급 및 계몽내용
노환 등 고령자	고령자의 침실은 넘어지거나 떨어지는 물건이 없도록 안전한 거주공간을 확보하고, 가능한 한 피난하기 쉬운 장소를 선택한다. 가족 등 평소, 수발하고 있는 사람이 외출하는 때의 재해발생에 대비하여, 인근에 있는 사람에게 만일의 경우에 대비하여 협력이나 수발을 의뢰한다. 호루라기나 부저 등, 자신이 도움을 청하거나, 안전을 확보하기 위해 필요한 것을 몸에 지니도록 한다. 비상휴대품으로서 일회용기저귀, 휴대변기, 비닐시트를 준비한다. 피난시의 이동에 대비하여 휠체어나 모포 등을 준비한다.
시각장애가 있는 자	집의 물건배치를 항상 일정하게 한다. 만일 가족이 변경한 때에는 즉시 확인하고, 특히 비상휴대품이 있는 장소는 반드시 확인한다. 안경, 지팡이, 점자판, 음성시계나 촉지식시계 등, 예비를 준비하고, 비상휴대품으로서 준비한다. 유리 등이 깨어지는 경우도 있기 때문에, 슬리퍼나 장갑 등을 준비한다. 호루라기나 부저, 긴급시의 연락처점자메모, 메모용녹음기 등, 자신이 도움을 청하거나, 안전을 확보하기 위해 필요한 물건을 몸에 지닌다. 정보입수수단으로서 라디오를 이용할 수 있도록 한다. 가족이 외출하여 본인이 혼자인 경우에 대비하여, 인근에 있는 사람에게 협력을 의뢰한다.

및 정도, 긴급시의 연락처(자택, 가족, 친척, 의료기관 등), 치료의 내용이나 복용하고 있는 약의 종류, 필요한 지원의 내용 등. 부록참조.

제 3 장 일본 재해지원물자 등의 비축·조달에 관한 대응체제

재해시요원호자 종별	주요한 보급 및 계몽내용
(맹도견사용자)	<p>사료는 반드시 다수 구매해 둔다. 자주 다니는 동물병원이나 급부단체의 연락처와 함께, 그 밖의 동물병원이나 각 맹도견협회의 연락처도 파악한다.</p>
시각장애, 언어장애 가 있는 자	<p>보청기는 항상 가까운 곳에 두고, 정확한 정보를 수집하기 위해, 긴급연락처표나 필담에 필요한 메모, 필기용구 등을 몸에 지닌다. 보청기나 전용전지는 예비를 준비하고, 비상휴대품으로서 준비한다. 휴대용 회화보조장치를 사용하고 있는 경우는 건전지의 예비를 비상휴대품으로서 갖춘다. 호루라기나 부저 등 도움을 청하거나 안전을 확보하기 위해 필요한 물건을 몸에 지닌다. 가족이 외출하여 본인이 혼자있는 경우에 대비하여 인근에 만일의 경우에 대비하여 협력을 의뢰하고, 수면중의 정보전달을 어떻게 할 것인지 가족 등과 정해둔다.</p>
지체장애가 있는 자	<p>침실은 물건이 넘어지거나 떨어지지 않는 안전한 거주공간을 확보하고, 가능한 한 피난하기 쉬운 장소를 선택한다. 보행보조구는 넘어진 가구에 깔리지 않도록, 항상 안전한 일정한 장소에 보관하고, 어두워져도 알 수 있도록 한다. 호루라기나 부저, 긴급시의 연락처점자메모, 메모용 녹음기 등, 자신이 도움을 청하거나, 안전을 확보하기 위해 필요한 물건을 몸에 지닌다. 가족이 외출하여 본인이 혼자인 경우에 대비하여, 인근에 있는 사람에게 협력을 의뢰한다. 비상휴대품으로서 일회용기저귀, 휴대변기, 비닐시트를 준비한다. 유아나 고령자의 대피시의 이동에 대비하여, 휠체어나 모포 등을 준비한다.</p>
(휠체어 사용자)	<p>휠체어가 다닐 수 있는 넓이를 확보해 두고, 타이어의 공기압은 정기적으로 점검한다. 휠체어를 사용할 수 없게 된 때를 대비하여, 대체할 수 있는 지팡이 등을 준비한다. 우천이나 한랭시에 대비하여 휠체어에서도 사용가능한 우비를 준비한다.</p>
(전동휠체어 사용자)	<p>전동휠체어의 건전지는 사용 후 반드시 충전하고, 실온으로 보관한다. 전동휠체어에 내장되어 있지 않는 충전기는 넘어진 가구에 깔리지 않도록 안전한 장소에 보관한다.</p>
내부장애가 있는 자	<p>지진 등 긴급시의 대응에 대해서는 의료기관과 상담해 둔다. 평상시 복용하고 있는 약의 처방전의 명세서나 약국에서의 투약설명서를 복사하고, 비상휴대품으로서 준비한다. 가족에게도 의료기관으로부터의 지시나 긴급시의 대처법을 잘 설명하고, 이해해 두도록 한다. 또 '방재카드'에는 치료방법이나 수발의 방법을 가능한 한 상세하고 알기 쉽게 기재한다.</p>

재해시요원호자 종별	주요한 보급 및 계몽내용
(신장기능장애)	통원할 수 없는 경우를 대비하여, 평상시 관계 단체나 의료기관 과 재해시의 대책을 구체적으로 상담해 둔다. 통원하는 병원 이외의 의료기간에서 투석을 받을 경우에 대비하 여, 자신의 '투석조건'을 '방재카드'에 기입하고, 비상휴대 품으로서 준비한다.

6. 재해발생시의 비축 및 조달체제에 관한 주요과제 및 대응책

(1) 재해발생시의 비축 및 조달체제에 관한 주요과제와 대응책⁵⁷⁾

1) 공적 비축에 관한 주요과제와 대응책

㉠ 독자비축에 관한 주요과제와 대응책

㉡ 주요과제

독자비축과 유통재고비축의 병용은 광역과 기초자치단체에서 가장 많이 사용하는 방법이지만, 기초자치단체에서는 독자비축만의 사용하 기도 한다. 독자비축에는 구입·갱신·보관비용면등에서 수량적인 한 계가 있다. 독자비축에 있어서의 보관장소는 수송량삭감이나 피재리 스크 경감의 관점이 필요하다.

㉢ 대응책

금후는 유통재고비축방식 등과의 적절한 병용을 추진할 것이 중요 하다. 대피소가 되는 시설 등에 분산비축을 추진하는 것이 필요하다.

57) 이하에서는 『震災時の緊急救援物資等防災支援の確保・提供方策に関する調査研究 報告書』(2000年3月消防庁震災対策指導室)의 내용을 정리하여 소개하고자 한다. 보고서는 주로 兵庫縣을 중심으로 한신·아와지 대진재의 피해를 입은 관계 지방자 치단체의 사례를 검증하고, 47개 도도부현청 및 宮城縣, 埼玉縣, 千葉縣, 静岡縣, 兵 庫縣, 佐賀縣내의 각 시정촌(454개)에 대한 앙케이트 조사결과를 바탕으로, 금후의 긴급물자의 확보방책이나 긴급물자소송에 대해 정리한 것이다.

② 유통재고비축에 관한 주요과제와 대응책

㉠ 주요과제

피재지에서는 통신·수송수단, 점포·창고가 재해를 입을 우려가 있다. 유통형태가 합리화되어서, 갑자기 다량의 물자를 확보하는 것이 어렵게 되었다. 유통재고비축방식을 도입하고 있는 기초자치단체 중 약 반수가 협정을 체결하고 있지 않다.

㉡ 대응책

각 기초자치단체에서는 당해 지역 내에서의 유통재고만이 아니라, 인접지역도 포함하여 유통재고를 확보하도록 검토할 필요도 있다. 유통재고에 대해서는 그 확보가능량에 대해 정기적으로 파악할 필요가 있다. 유통재고를 확보하기 위해 업자에게 일정한 재고를 의무지우는 등 보조금으로 재고확보를 도모하는 대책을 실시하고 있는 예도 있고, 이러한 방식에 대한 검토도 필요하다. 재해발생후의 혼란 중에, 신속한 대응을 도모하기 위해서는 계약 혹은 협정이라고 하는 형식을 취해, 그 중에서 주요품목, 표준단가, 재해시의 비용부담·보상 혹은 수송수단을 정해 둘 필요가 있다. 협정 등을 계기로 정기적으로 정보교환이나 훈련을 하는 것이 대단히 중요하다.

③ 지방자치단체의 연계에 관한 주요과제와 대응책

㉠ 주요과제

유통재고에 의한 물자확보에 비해 지방자치단체가 연계하여 비축을 실시하고 있는 예는 대단히 적다.

광역과 기초자치단체 모두 다른 자치단체와 협정 등을 체결하고 있는 것은 반 수 정도이다. 나머지 지방자치단체에 대해서도 그 필요성을 검토할 필요가 있고, 응원협정 등의 체결이 중요하다.

㉞ 대응책

지방공공단체가 단독으로 필요량을 확보하기 곤란한 경우, 인근 기초자치단체나 광역연합 등의 단위로 확보함으로써, 신속하고 확실성이 높은 물자확보를 기대할 수 있다. 이러한 연계는 일상적인 관계를 깊이 함으로써 재해 발생시에도 유효하게 기능할 수 있게 하는 대책의 하나라고 생각된다.

도시부에서는 인근 농촌과의 연계도 효과적일 것이다.

다만, 인근 지방자치단체간의 협정 등은 대규모지진에서는 각각이 스스로의 피해상황, 상대의 피해상황을 파악하고 나서, 대응할 필요가 있다. 이러한 대응이 신속하게 이루어질 수 있도록 정보연락·공유방법의 검토, 혹은 자주적인 출동을 가능하게 하는 협정 등을 검토할 필요가 있다.

지원하는 지방자치단체에 있어서는 지원의 공평성·타당성이 문제되는 경우가 있다. 그러한 의미에서도, 사전의 계획적인 협정 등의 체결이 요구된다. 협정 등의 내용에는 경비부담, 연락창구, 자료교환, 자주출동, 보상비용, 연락조정담당 등에 대해 정해 둘 필요가 있다.

④ 광역적 대응에 관한 주요과제와 대응책

㉟ 주요과제

대규모재해를 상정한 경우, 유통재고나 각 지방자치단체의 연계에 의한 비축대책에 대해, 광역지방자치단체 단위를 넘는 광역적 대응을 검토할 필요가 있다.

㊱ 대응책

특히 광역자치단체가 중심이 되어 다루어야 할 중요한 과제라고 여겨진다. 또한 원격지의 지방공공단체에 대한 요청에는 수송거리 등의

면에서의 심리적 압박, 시간적 지체에 대한 우려 등이 발생할 것으로 생각된다. 이러한 것을 극복하기 위해서는 담당자가 평상시부터 교류하고 있거나, 수송비용의 명확화(예: 응원측 부담으로 하는 등)가 유효할 것으로 생각된다.

⑤ 비축품목별로 보는 주요과제와 대응책

㉠ 주요과제

식량의 독자비축은 건빵이 중심이었지만, 고령자 등의 증가를 고려하여 바꾸고, 약자에 대한 배려가 과제이다.

식료의 공급에 대해서는 얼마나 신속하게 민간의 협력을 얻으면서 이러한 체제·시스템을 구축할 것인지 중요한 과제이다.

그 밖에 식품위생확보, 취사제공 대책, 대피생활이 장기화하는 경우의 급식내용개선 등, 다양한 식량관계의 과제가 발생했다.

㉡ 대응책

고령자, 병약자 등 일상적으로 식사에 대한 배려가 필요한 사람들에 대한 대응은 점점 중요해진다. 식료의 비축은 종래의 건빵 중심에서, 고령자, 병약자 등에 대응한 품목으로 전환할 것이 바람직하다.

아토피, 알레르기가 있는 이주민 등의 특수한 식량수요에 대해서는, 각 지방자치단체가 비축이나 조달면에서 그러한 상세한 대응을 도모하는 것이 어려운 면이 있고, 관련되는 자원봉사자 등의 활동을 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다.

민간에 의한 공급체제의 조기구축방안에 대해 검토하는 것이 중요할 뿐만 아니라, 피해상정 등을 참고로 어떠한 대응이 필요하게 될지를 지역 밖의 업자의 협력을 얻어서 검토해 둘 필요가 있다.

식량의 비축, 공급에 있어서는 식품위생확보라는 측면도 중요하다. 특히 여름철에는 식중독이 발생할 우려가 있기 때문에, 식량공급계획

에는 이에 대한 대응을 지침서에 명확하게 하고, 감시·지도체제도 검토할 필요가 있다.

현장에서 음식을 만들어 제공하는 것은 영양면이나 위생면에서 중요한 식량공급형식이고, 필요한 용구의 비축·조달, 물·식재의 제공 대책, 메뉴의 제시 등을 추진해야 할 것이다.

대피생활이 장기화될 것으로 예상되는 경우에는 급식내용에 대해서도 상세한 대응이 필요하다. 나물이나 야채의 배급 등, 영양의 균형을 고려한 급식메뉴, 고령자 등을 위한 메뉴의 제공방법 등에 대해 검토할 필요가 있다.

⑥ 의약품비축 등에 관한 주요과제와 대응책

㉠ 주요과제

의약품 등에 대해서는 광역자치단체에 비해 기초자치단체의 확보대책실시가 낮은 수준에 있다.

재해발생 후, 상처를 입은 사람의 대부분이 소방서, 학교, 보건소 등, 치료가 가능하다고 생각되는 모든 시설에 쇠도하지만, 의료기관에서는 라이프라인의 정지로 치료활동에 큰 지장을 받게 된다.

재해발생 후 3일째 이후부터는 필요한 의약품의 종류는 크게 바뀌었다.

민간으로부터 대량의 의약품 등이 모이지만, 접수, 보관, 배송, 이재민에 대한 배포에는 많은 곤란이 있었다.

㉡ 대응책

의약품은 보관방법·기한의 문제로 비축에는 곤란한 면이 있지만, 지역의 의료관계기관, 의약품 도매업자 등과 연계하면서 각 의료기관에서의 정상재고(running stock)나 유통재고의 증가를 도모하는 대책이 필요하다.

의료기관 만이 아니라, 소방서, 학교, 보건소 등에서의 비축도 포함해서 검토할 필요가 있다.

라이프라인의 정지에 대비한 필요 기자재의 비축을 검토하고, 물의 확보, 급식의 실시방책을 검토해 둘 필요가 있다.

만성질환 등으로 치료중인 사람들에 대한 처방약의 제공, 또는 일반 약의 제공에 대해서는 비교적 조기에 양적인 확보는 가능하다고 생각된다. 다만, 지병이 있는 사람에게는 의약품명을 적어두거나, 피난시에 지참하도록 홍보할 필요가 있다.

역병·감염증의 만연방지, 발생시 대응은 재해시 의료의 큰 과제이고, 그러한 관점에서 검토할 필요가 있다.

대량의 의약품 등의 접수 담당, 집적·보관장소의 사전검토가 필요하다. 또한 그러한 검토에 있어서는 약제사나 도매업자 등, 전문업자의 협력을 얻을 필요가 있다.

이재민에 대한 배포에 대해서는 약제사의 배치, 보관용의 기자재 확보대책도 검토해 둘 필요가 있다.

㉑ 생활필수품비축 등에 관한 주요과제와 대응책

㉒ 주요과제

생활필수품에 있어서는 다양한 품목을 비축하는 것이 바람직하다. 이재민이 바라는 것은 물품은 시간의 경과에 따라 대단히 다양화되었다.

㉓ 대응책

생명유지에 직결되는 물·방한·정보·연료관련을 중심으로, 긴급하게 대량으로 필요한 품목, 혹은 지역에서의 유통재고가 부족한 것, 또는 통상으로는 입수가 곤란하고 가정비축 등에서의 비축도 적어서 상호부조를 기대할 수 없는 것 등에 대한 확보대책을 검토할 필요가 있다.

특히, 고령자, 병약자 등에 대한 피난장소 등에 대해서는 모포의 비축만이 아니라, 난방의 확보라고 하는 관점에서의 대응도 필요하다.

비축품목이 너무 다양화되면 비축량이 증가하고, 관리하는 노력도 증가하기 때문에, 본래 필요한 품목을 비축할 수 없게 될 수도 있다. 지역의 재해특성·환경에 따라서, 최소한 필요한 것을 신속·확실하게 확보하는 것에 중점을 둔 검토가 바람직하다. 이런 것들에 대해서는 지방자치단체가 전부 대응하기 어렵고, 소매업자의 영업이 조기에 재개됨으로써 공급시스템이 정상화됨으로써 해결될 것이고, 그 지원방책을 검토할 필요가 있다. 또 이재민에 대한 상세한 대응에는 자원봉사자 등의 협력이 불가결하다. 자원봉사자 등의 활동을 지원하는 방안을 검토해 둘 필요가 있다.

⑧ 기자재 그 외의 비축 등에 관한 주요과제와 대응책

㉠ 주요과제

분산비축을 추진할 필요가 있다.

가설화장실·간이화장실에 대해서는 비축만이 아니라 설치대책도 필요하다. 응급활동용으로는 각종 연료확보가 불가결하고, 재해 발생시부터 필요하였다.

관의 확보나 드라이아이스, 향 등, 유체를 처리하는데 관련되는 물자는 재해발생일 직후부터 필요하고, 이재민 유족에 대한 상세한 배려가 요구된다. 그 밖에 텐트, 깔개 등의 수요도 많았다.

㉡ 대응책

비교적 비중·용적이 있는 것은 재해 발생 후에 수송하기가 어렵고, 이런 것들을 분산하여 비축하는 것이 하나의 과제이다. 또 조달이 필요한 수량에 대한 접수장소를 검토해 둘 필요가 있다.

간이화장실은 고령자가 이용하기 쉬운 것을 선택하고, 비축을 늘리는 조치가 필요하다. 또 고령자나 병자가 있는 가정 등에서는 휴대용 변기도 필요했다. 비축 또는 조기의 조달방책을 검토해 둘 필요가 있다.

가설화장실을 설치하는 장소는 대피소에 한정되지 않고, 자택의 화장실을 사용할 수 없는 이재민(특히 아파트 등)에 대한 대응도 필요하고, 설치가 필요한 수량을 이러한 관점에서 상정한다. 또 확보에 있어서는 설치업자의 검토도 같이 할 필요가 있다.

연료 등의 위험물비축은 일부 캔형식의 보관용제품도 있지만, 원칙적으로는 어렵기 때문에 유통재고비축의 활용을 검토할 필요가 있다.

주변의 석유저장고를 파악해 두고, 주유소 등과 협정을 체결하는 등의 확보대책이 필요하다. 각종 거점시설에서는 설비를 운전하는데 필요한 연료를 항상 일정수량이상 유지해 둘 필요가 있다. 또 탱크로리 등의 수송체계를 검토하고, 수송거점 등에 연료보급시설을 설치하는 것도 바람직하다.

기자재 그 밖의 비축, 조달 등에 관해서는 전문의 민간사업자의 협력을 얻으면서, 대응책을 검토해 둘 필요가 있다.

텐트나 대형 비닐시트는 대피소에서의 물자 등의 커버 그 밖에 다양한 용도로 사용되기 때문에 각 대피소 등에 분산하여 비축할 필요가 있다.

2) 지역 내의 비축·조달체제의 과제와 대응책

① 주민, 사업소, 기초자치단체, 광역자치단체의 역할분담에 관한 주요과제와 검토사항

㉠ 주요과제

기초자치단체, 광역자치단체가 역할을 분담을 하여 비축에 관한 대책을 추진하고 있는 곳은 6개 광역자치단체에 불과했다.

각 광역자치단체가 유통재고비축을 계획하는 경우에 기초자치단체에서의 중복이 문제가 되었다.

각 가정·민간사업소 등에서의 자주적 비축의 실태를 파악하고 그 비축의 성질을 어떻게 이해해야 할 것인지 정리할 필요가 있다. 비축에 관한 역할분담이나 비축량에 관해서는 정확한 기준이 없는 실정이다.

민간사업소의 비축대책은 한신·아와지 대진재 후에 일정한 진척을 보였지만, 예를 들면 관동지역에서는 높고, 관서지역에서는 낮은 등, 지역차도 컸다.

㉠ 대응책

대규모재해의 경우에는 기초자치단체 차원에서의 비축대책은 그 유효성에 한계가 있으며, 광역자치단체로부터의 지원은 불가결하다.

기초자치단체는 물자조달의 용이성, 신속성을 담보할 수 있기 때문에 그 지역에 있는 민간사업소 등과 협정을 체결할 필요가 있다.

광역자치단체는 지역 내의 민간사업소와 협정 등을 체결하고, 기초자치단체와 중복되는 경우에는 기초자치단체로의 제공을 우선하도록 한다. 이로써 중소기업의 재해에서는 광역자치단체는 그 구역 내에 있는 재해를 입지 않은 기초자치단체에 소재하는 사업소로부터의 조달로 재해를 입은 기초자치단체를 지원할 수 있다.

각 광역자치단체는 시정촌과의 역할분담(각 가정과의 역할분담도 포함하여)에 대한 일정한 방침을 정해 둘 필요가 있다.

많은 지방자치단체에서는 주민계몽의 일환으로서 가정 등의 비축을 유도하고 있지만, 그것을 구체적인 형태로 지역방재계획상의 확보수량에 포함하고 있는 예는 적었다.

각 가정에서의 비축은 지역차, 세대차도 커고, 각 지방자치단체가 그 실태를 파악하고, 계몽할 필요가 있다. 주민에 대해 평상시부터 1주간의 식량을 비축하고, 그 가운데 3일분은 비상 지참이 가능하도록 할

것을 지역방재계획에 명기하고, 계몽을 추진하는 지방자치단체도 있다.

사업소의 비축대책은 보다 충실되어야 할 것이다. 가령, 귀택곤란자 대책을 지역방재계획에 포함하여, 물·식료에 대해서 사업소에 대해 종업원용으로서 3일 분의 비축을 유도하고 있는 지방자치단체도 있다. 특히, 도시부에서는 주야간 인구의 차이가 많고, 행정대응도 곤란할 것으로 예상되기 때문에, 사업소가 부담하는 사회적 책임의 일환으로서 사업소의 비축대책을 추진할 필요가 있다.

② 지방자치단체의 확보수량을 상정하는데 관한 주요과제와 대응책

㉠ 주요과제

재해시에 확보해야 할 긴급물자의 양에 대해서는 특히 기준은 없고, 각 지방자치단체는 독자적으로 대책을 세우고 있다. 그러나, ‘예산이 없다’, ‘이해가 되지 않는다’ 등의 이유로 비축을 실시하고 있지 않는데, 또는 ‘예산이 허용하는 범위에서 갱신’하고 있는 예가 있는 등, 예산의 확보 등에 고민하고 있는 지방자치단체도 많다.

㉡ 대응책

비축대책에 관한 명확한 목표설정이 없는 점이 대책실시의 약점이 되고 있다.

지역방재계획에 있어서 확보가 필요한 수량을 명기하고, 그 실현방책을 검토함으로써 비로소 독자비축 등에 대해서도 수량적인 목표의 설정이 가능하게 된다. 그러한 검토는 대책의 유효성, 적정비용이라고 하는 면에서도 본래 불가결하다고 생각된다.

근년, 지진에 관해서는 피해상정기법도 발전해서, 거의 대부분의 광역자치단체가 피해상정을 실시하고 있다. 금후 이러한 결과에 따라 긴급구호물자확보대책을 실시할 필요가 있다. 또한 라이프라인의 정지와 소매점의 피해는 식량공급에 크게 영향을 미치기 때문에, 필요

수량의 검토에 있어서는 이러한 요인도 반영시켜야 한다.

(2) 니이가타현 츠에츠(新潟県中越) 지진에서의 비축 및 조달체제에 관한 주요과제⁵⁸⁾

① 부족물자와 그 이유

부족물자의 종류	이유
식료	수송수단을 확보할 수 없었다.
음료수	도로교통망의 단절로 수송에 시간이 걸렸다. 대량으로 필요한 물자의 조달이 곤란했다.
따뜻한 음식물	가스, 전기복구가 지체되었다.
알레르기 체질자를 위한 식료	특히 분유 등의 재고가 부족했다.
간이화장실	운반, 설치에 시간이 걸렸다.
발전기	설비가 없었다.
난방기	정전으로 사용할 수 없었다.
라디오·텔레비	
가설텐트	상비하지 않았다.
연료	정전으로 주유소를 사용할 수 없었다.

② 개인으로 준비해야 할 문자와 그 이유

개인적으로 준비해야 하는 물자의 종류	이유
보존식품	급식을 개시할 때까지 자력으로 생활하기 위해
음료수	
화장지	간이화장실의 휴지가 부족하기 때문에
상비약품	가벼운 상처(찰과상, 화상 등)를 치료하기 위해 병원의 폐쇄 등으로 약을 입수하기 곤란하기 때문

58) 이하에서는 『災害支援物資の備蓄・物流計画に関する調査研究報告書』(2005년3월)를 정리하고 소개한다. 이 보고서는 新潟県中越地震에서 피해를 입은 지방자치단체에 대한 히어링 결과를 정리한 것이다.

제 3 장 일본 재해지원물자 등의 비축·조달에 관한 대응체제

개인적으로 준비해야 하는 물자의 종류	이유
휴대용 버너	따뜻한 식사를 제공하기 위해
라디오	정보수집을 위해
분유	비상시에도 사용하던 제품을 선호하기 때문에
생리용품·일회용기저귀	

③ 물자에 관한 주요의견과 사례

물자의 종류	주요의견과 사례
식재음료수와 관련해서	식료에 관해서는 3일분은 충족하고 있었지만, “따뜻한 음식을 먹고 싶다”, “부식이 없다”, “빵만 먹는다”와 같은 불만이 있었다.
	라이프라인의 복구가 늦어서 취사가 늦어졌다.
	재해 발생 직후에는 물을 끓일 수 없다, 깡통타개가 없다는 등의 이유로, 인스턴트 음식이나 통조림을 사용할 수 없었다.
	분유는 있었지만, 물을 끓일 수 없어 사용하지 못했다.
생활필수품과 관련해서	생리용품, 일회용기저귀는 통상 사용하던 제품이 아니면 발진이 생길 우려가 있다.
의료기자재와 관련해서	이번 재해에서는 들것, 휠체어 등은 거의 필요없었다.
	집에서 약을 지참할 수 없었고, 심신에 악영향이 있었다(고혈압, 정신장해 등)
	인공투석환자에 대해 긴급하게 투석치료를 할 필요가 있고, 병원이 소유하고 있는 환자리스트에서 대상자를 픽업해서 대피소나 자택으로부터 주변 지역의 병원으로 수송했다.
대피소의 기자재와 관련해서	화장실에 관해서는 이하와 같은 문제가 있었다. ①간이화장실이 적다 ②취급방법을 숙지하지 못해, 오물을 처리하는데 어려움을 겪었다.

물자의 종류	주요의견과 사례
대피소의 기자재와 관련해서	<p>③대형 화장실은 대형 트럭이 아니면 운반할 수 없었고, 지역의 여러 곳에 설치할 수 없었다.</p> <p>④응급 간이화장실과 장기사용할 수 있는 가설화장실의 두 가지 종류가 필요했다.</p> <p>⑤분뇨의 처리시설도 피해를 받아, 기능이 마비될 것도 상정하여 대책을 세울 필요가 있다.</p> <p>⑥화장지의 부족이 큰 문제가 되었다.</p> <p>정전된 경우는 주유소에서 급유를 받을 수 없었다.</p> <p>발전기는 병원이 아니면 갖추고 있지 않았다.</p>
그 외 물자 등과 관련해서	<p>지진의 영향으로 건물내에 들어갈 수 없었다.</p> <p>원래 공적 비축을 하지 않았다.</p> <p>농가가 많았고, 쌀 등은 비축되어 있었다.</p> <p>주민들 사이에 긴급물자에 대한 의존증이 보였다.</p> <p>공급이 공평하지 못하다는 의견이 있었다.</p> <p>7월 13일의 수해로 비축물자를 사용해 버린 후에 발생한 재해였다.</p> <p>최초로 필요하게 된 물자는 모포, 물, 식료였다.</p> <p>대피자 수가 가장 많았던 때는 5만명분이나 필요해서 조달에 곤란을 겪었다.</p> <p>재해시간이 저녁무렵이었기 때문에, 조달처였던 쇼핑센터의 식재에 재고가 없었다.</p> <p>집에는 물자가 있었지만, 여진이 무서워 들어가지 못하는 상황이었다.</p>

제 2 절 재해시의 광역대응체제

1. 긴급물자 등의 관리에 있어서의 과제

재해발생시 도로연결작업의 본격화나 정보통신망의 응급복구에 따라, 피해지 밖으로부터 서서히 물자 등의 지원이 이루어질 것이 상정

된다.

피해지 밖으로부터 보내오는 긴급물자 등으로서는 대가가 발생하는 것(조달물자)과 그렇지 않은 것(의연물자)으로 분류된다.

(1) 긴급물자 등의 관리에 있어서의 과제

1) 조달물자

재해발생 직후, 재해를 입지 않은 지방자치단체로부터 물자제공의 의사가 전달되지만, 재해를 입은 지방자치단체 중에는 필요로 하는 물자의 종류나 수량을 정확하게 제공할 수 없는 상황이 다수 있었다.

다른 지방자치단체로부터 제공된 조달물자에는 유통기간이 얼마 남지 않은 식료 등이 많았고, 물자 등의 조달이 종료된 시점에서 그 잉여분의 관리가 큰 문제가 되었다.

2) 의연물자

개인으로부터 지원된 소량의 의연물자는 특히, 헌옷이 많았고, 이러한 물품은 피재민이 필요로 하지 않는 것도 있으며, 날 것과 같은 것은 보관과 배포에 지장이 있는 경우가 많았다. 또, 그 포장에 대해서는 내용물이 명기되어 있지 않는 경우나 하나의 상자에 다수의 품목이 같이 들어 있는 경우가 많았으며, 재해를 당한 지방자치단체에서 구분작업을 하는데 다수의 인력이 필요했다.

민간사업소가 지원한 물자 중에는 양복이나 구두 등과 같은 물자도 있고, 긴급성이라고 하는 관점에서 보자면, 그다지 필요하지 않는 것도 있었다.

이러한 과제를 해결하기 위해서는 광역적인 지원활동이 이루어지는 때의 긴급물자 등의 관리에 대해 전국적인 기본 방침을 정하고, 의연물자에 대해서는 그 관리에 대해 널리 주민 등에 홍보할 필요가 있다.

(2) 긴급물자의 관리에 관한 기본 방침 책정

1) 긴급물자를 조달하는 지방자치단체

긴급물자를 조달하는 지방자치단체에 대해, 발송처, 필요물자의 종류 및 수량, 발송방법 등의 정확한 전달을 하도록 하고, 접수물자관리표 등을 작성하고, 물자의 종류 및 수량의 정확한 파악에 노력한다.

2) 긴급물자를 제공하는 지방자치단체

제공물자관리표 등을 작성하여, 재해를 당한 지방자치단체에 물자의 종류 및 수량 등의 정확한 전달에 노력한다(식료에 관해서는 유통기간 등에 대해서도 유의한다).

현장에서의 구분작업 간소화를 고려하여, 물자는 종류별로 분류해서 발송하고, 물자를 포장한 상자에는 라벨 등을 붙여서, 물자의 종류 등을 알기 쉽도록 배려한다.

(3) 의연물자 및 의연금의 관리

1) 의연물자의 관리

의연물자의 관리에 대해서는 재해지역의 혼란을 최소화하기 위해, 피해 지방자치단체는 필요한 물자의 종류, 수량, 접수처의 후보, 발송방법, 접수기간 등에 관해 가능한 한 명확하게 홍보할 필요가 있다.

불필요한 물자(헐 옷, 중고전기제품, 낱 것 등) 및 소량의 의연물자의 발송은 피하도록 하고, 의연금에 의한 지원을 유도한다.

이러한 홍보를 위해 지방자치단체는 홈페이지 등에 정보제공을 하고, 매스 미디어 등의 협력을 얻어 적시·적확한 홍보에 노력하고, 재해지역의 수요변화에 따라 정보를 상세하게 갱신해야 한다. 또, 개인 등이 재해지역에 관해 발신하는 정보에는 본질적인 것과 개별적인 것

이 혼재되어 있어서, 혼란을 초래할 우려가 있다. 따라서 매스 미디어 등의 협력을 얻어, 개인 등이 정보를 발신하는 경우에 그 정보의 정확성 및 갱신 등에 대해 책임있는 행동을 하도록 홍보한다.

2) 의연금의 관리

의연금의 관리에 대해서는 관계기관의 협력을 받아, 모집기관, 관리창구, 구좌명의, 구좌번호 등을 정확하게 홍보한다.

(4) 잉여분의 관리

피재 지방자치단체는 긴급물자 등의 수량관리 등에 노력하고, 잉여분이 발생하지 않도록 최대한 노력해야 한다.

잉여분의 관리에 관해서는 그 활용방법 등에 따라서, 큰 비용부담이 발생할 경우가 있다. 따라서 사전에 그 활용을 위한 비용(처분비용도 포함)에 대해서도 파악해 둘 것이 필요하다.

2. 긴급물자 등의 관리시스템 구축

(1) 긴급물자 등의 관리에 있어서의 문제점

재해지역 밖에서 전달되는 대량의 긴급물자를 재해지역에 원활하게 전달되도록 하기 위해서는, 접수에서 공급까지의 각 단계를 체계적으로 정비하고, 단계별로 간이하고 합리적인 수량관리를 해야 한다.

긴급물자 등의 접수에서 공급까지의 각 단계에 관해서는 종전의 재해로부터 이하와 같은 과제와 교훈을 얻을 수 있었다.

① 접수

재해가 발생한 직후, 피재지역 밖의 지방자치단체가 재해지역의 광역자치단체에 물자를 공급할 의향을 전했을 때, 재해지역의 광역자치

단체는 피해 기초자치단체의 정보를 얻을 수 없었기 때문에, 정확한 요청을 할 수 없었다. 광역자치단체는 재해발생시, 기초자치단체로부터 정보발신이 없는 경우를 상정하여, 평상시에 물자 등에 관한 정보 수집이나 관계기관 등과의 조정·관리 등, 기초자치단체와는 다른 역할을 담당할 필요가 있다.

② 구분·보관

접수물자가 무질서하게 보관되어 있는 장소가 많고, 대피소로의 물류에 혼란이 생겼다.

③ 운 반

긴급지원물자의 운반을 맡은 운송업자가 사전에 연락도 없이 야간에 피해지에 도착한 경우, 피해 지방자치단체의 공무원이 물자하역 작업을 담당하게 되어 매우 큰 부담이 되었다.

재해지역까지의 도로정보, 재해지역의 대피소까지의 도로사정이 긴급물자 등을 제공하는 측에 정확히 전달되지 못했기 때문에, 물자가 도착하는데 많은 시간과 노력이 들었다.

④ 공 급

긴급물자나 각종 정보 등을 대피소에 수용되어 있는 대피 주민에게만 제공했기 때문에, 대피소에 대피하지 않은 피해민은 정보로부터 차단되는 경우가 발생했다. 물자가 공평하게 배포되기 위해서는 대피자의 수보다 물자의 양이 부족한 경우에는 대피자 등에 대한 물자를 공급할 수 없었던 경우가 있었다.

(2) 긴급물자 등의 관리시스템구축

긴급물자 등 관리시스템의 정비에 있어서는 피해 지방자치단체가 독자적으로 체결하고 있는 물자조달에 관한 협정에 따른 지원활동이

방해되지 않는 범위에서 검토할 필요가 있다.

긴급물자 등 관리시스템에 대해서는 재해발생 직후의 혼란상태가 해소되고, 전체의 피해를 파악하고 우선적인 재해대응의 진척을 판단하고 나서 가동하는 것이 바람직하다. 이 경우, 기초자치단체는 피해 실태에 따른 응급적 대응과 정보수집을 최우선으로 하고, 당해 광역자치단체에 보고하며, 광역자치단체는 재해발생 직후부터 긴급물자 등 관리시스템에 전담자를 두어 기초자치단체로부터의 정보를 집약하고 조정하며 시스템 운영에 관한 준비를 해야 한다.

광역자치단체 및 기초자치단체는 재해발생 직후부터 재해지역에서 필요한 물자의 종류와 수량을 신속하고 정확하게 정보발신하기 위해 평상시부터 정기적으로 지역 내의 비축물자 등의 종류와 수량을 조사하고, 무엇이 얼마만큼 부족한지 파악해 두어야 할 것이다.

국가는 평상시에 정기적으로 각 광역자치단체 내의 비축물자 등의 종류와 수량을 조사·파악해 두고, 물자제공에 대한 조달체제를 정비해 두어야 할 것이다.

긴급물자 등 관리시스템을 검토함에 있어서는 광역자치단체가 주체가 되고, 기초자치단체와 협의하여 광역자치단체 내에 위치하는 전문물류·유통업자 등의 협력과 노하우를 활용하는 것도 고려하여 검토하는 것이 바람직하다. 그 경우, 재해규모에 따른 물자의 흐름에 대해서도 유의하는 것이 바람직하다. 재해시의 물자집적 장소 등에 대해서는 평상시에 주민 등이 주지할 수 있도록 한다.

(3) 긴급물자 등의 관리시스템을 운영하는데 있어서의 유의점

① 접수 및 구분·보관 체제

접수체제에 대해서는 피해 지방자치단체에서 협의하여, 접수창구를 명확하게 해야 한다.

구분·보관체제에 대해서는 조달물자와 의연물자로 구분하여 물자를 종류별로 구분하고, 보관해야 한다. 또 광역과 기초 자치단체는 전문물류·유통업자의 협력을 얻어서, 구분·보관장소가 가지는 기능에 대해 그 실효성을 고려하여 사전에 협의하고, 구분장소, 일차 보관장소, 트럭동선 등의 구체적인 기능을 확보하는 점에도 유의해야 한다.

② 운반체제

운반체제에 대해서는 다음과 같은 점을 유의해야 한다.

육로에 의한 수송이 곤란한 경우도 상정하여, 특히 재해발생 직후에 있어서의 구명·구조·소화 등에 필요한 물자 등의 수송에 대해서는 항공기 등을 활용하는 것도 검토해 둔다.

재해발생시 광역과 기초 자치단체는 각 도로관리자, 경찰 등과 밀접한 연계를 도모하면서, 조속히 긴급수송 루트를 확보하고, 대피소까지의 도로정보 등도 포함하여 정보를 공유한다. 또 인터넷 등을 통해 재해지역 외의 긴급물자 등의 제공처나 관계 기관 등에 대해서도 적시적절하게 정보를 발신할 수 있는 체제를 구축한다.

피재지내에서의 운반체제에 대해서는 전문적 물류업자 등의 협력을 얻으면서 적절한 운반수단 등이 확보되도록 노력한다.

③ 분배·공급 및 수량관리 체제

필요한 물자는 대피소로 배송하는 것을 원칙으로 하고, 대피소 이외의 장소에 대피하고 있는 이재민이 물자를 필요로 하는 경우에는 대피소에 등록하고, 대피소에 물자를 받으러 오지 않으면 물자의 공급을 받을 수 없음을 홍보하는 등, 공평성을 배려하여 대응해야 한다.

재해시 요원호자에 대해 우선적으로 물자를 공급하는 경우에는 대피한 시설에서 자원봉사자를 통해 공급하는 체제를 검토할 필요가 있다. 물자의 공급에 관해서는 단순히 도시락 등을 공급하는 것만을 생

각할 것이 아니라, 대피생활이 장기화되는 경우에는 이재민 스스로가 취사할 수 있도록 하여 조기의 자립을 돕는 것도 고려해서 대응해야 한다. 물자의 접수에서 공급에 이르는 각 단계에서 간편하고 합리적인 수량관리를 하는 것이 바람직하다.

제 4 장 한국의 재해지원물자 등에 관한 법제와 시사점

제 1 절 재해지원물자 등에 관한 법제

1. 방재행정의 기본이념과 각 주체의 책무

헌법 제34조 제6항은 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”고 규정하여 방재행정에 있어서의 국가의 책무를 규정하고 있다.

이러한 헌법의 규정에 따라 재난및안전관리기본법을 위시하여, 자연재해대책법, 재해구호법, 비상대비자원관리법 등이 재해 및 재난의 예방, 대비, 대응, 복구 등에 관한 사항을 규정하고 있다.

재난및안전관리기본법 제2조는 그 기본이념으로 “재난을 예방하고 재난이 발생하는 경우 그 피해를 최소한으로 줄이는 것이 국가 및 지방자치단체의 기본적 의무임을 확인하고, 모든 국민과 국가·지방자치단체가 국민의 생명과 신체의 안전과 재산보호에 관련된 행위를 하는 때에는 안전을 우선적으로 고려함으로써 국민이 재난으로부터 안전한 사회에서 생활”할 수 있도록 하는 것으로 하고 있다.

그리고 동법 제4조 및 제5조에서는 국가 등과 국민의 재난 및 안전관리의 책무를 규정하고 있는데, 제4조 제1항에서는 “국가 및 지방자치단체는 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난의 예방과 피해경감을 위하여 노력하여야 하며, 발생한 재난을 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행”할 책무를 규정하고 있으며, 제5항에서는 “국민은 국가 및 지방자치단체의 재난 및 안전관리업무 수행에 최대한 협조하여야 하고, 자기가 소유하거나 사용하는 건물·시설 등으로부터 재난이 발생하지 아니하도록 노력”할 책무를 부여하고 있다.

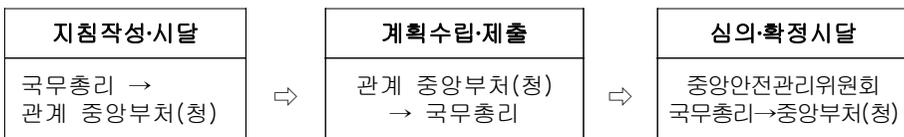
2. 방재계획

(1) 안전관리계획

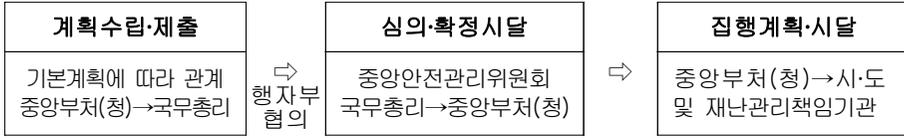
재난및안전관리기본법 제4조에서는 국가 및 지방자치단체와 재난관리책임기관은 장은 재난에 신속하게 대응·복구하기 위하여 계획을 수립하고 시행하도록 하고 있다. 이에 따라 재난및안전관리기본법에서는 국가 및 지방자치단체의 안전관리업무에 관하여 계획을 작성하도록 있다(동법 제3장). 이러한 방재계획에는 ①국무총리가 관계 중앙행정기관의 장이 작성하여 제출하는 기본계획을 종합하여 매 5년마다 작성하는 국가안전관리기본계획(이하 “기본계획”이라 한다. 제22조), ②확정된 기본계획에 따라 중앙행정기관이 그 소관업무에 관하여 작성하여 행정자치부장관과 협의한 후 국무총리의 승인을 얻어 확정하는 집행계획(제23조 제1항), ③시·도지사가 행정자치부장관으로부터 시달받은 수립지침(기본계획과 집행계획에 따라 행정자치부장관이 수립하는 지침)과 재난관리책임기관의 장이 수립하여 제출한 안전관리업무에 관한 계획을 종합하여 정하는 시·도안전관리계획(제24조), ④시·군·구의 장이 시·도지사로부터 시달받은 수립지침과 재난관리책임기관의 장이 수립하여 제출한 안전관리업무에 관한 계획을 종합하여 작성하는 시·군·구안전관리계획(제25조)이 있다.

〈 계획수립 절차 〉

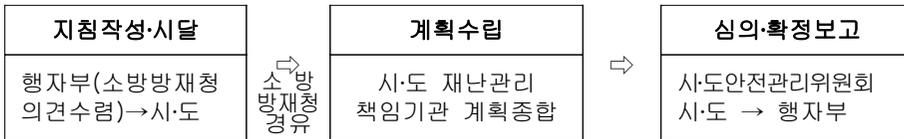
○ 국가안전관리기본계획(5년)



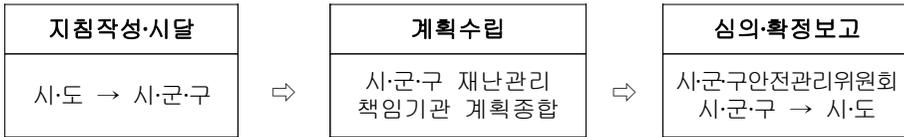
○ 국가안전관리집행계획(1년)



○ 시·도안전관리계획(1년)



○ 시·군·구안전관리계획(1년)



(2) 재해구호계획

재해구호법 제3조는 이재민의 거주지를 관할하는 시·도지사 및 시·군·구청장에게 구호의 책무를 지우고, 자연재해대책법 제2조 제1호의 규정에 의한 재해⁵⁹⁾로 인하여 피해를 입은 이재민을 대상으로 한 구호계획을 수립·시행하도록 규정하고 있다(동법 제3조 제2항).

59) 자연재해대책법 제2조 제1호의 규정에 의한 “재해”라 함은 재난및안전관리기본법 제3조 제1호의 규정에 의한 재난으로 인하여 발생하는 피해를 말한다. 재난및안전관리기본법 제3조 제1호의 규정에 의한 재난이란 태풍·홍수·호우(豪雨)·강풍·풍랑·해일·조수(潮水)·대설·가뭄·지진(지진해일을 포함한다)·황사 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해, 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 그 밖에 이와 유사한 사고로 대통령령이 정하는 규모 이상의 피해, 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해를 말한다.

시·도지사는 매년 4월말일까지 시·도의 재해구호계획을 세우고, 이를 시·군·구청장에게 통보하여야 한다(동시행령 제2조 제1항). 시·군·구청장은 시·도의 재해구호계획에 따라 지역실정을 고려하여 매년 5월말일까지 시·군·구의 재해구호시행계획을 세우고, 이를 시·도지사에게 제출하여야 한다(동시행령 제2조 제2항).

재해구호계획 및 재해구호시행계획에는 재해구호조직과 그 운영체계에 관한 사항, 재해구호에 대한 교육 및 훈련에 관한 사항, 응급구호·의료·전염병관리 및 위생 등 보건의료에 관한 사항, 재해구호를 위하여 필요한 인력·시설·물자 등의 조달 및 비축·수송에 관한 사항, 그 밖에 재해구호에 관하여 필요하다고 인정하는 사항이 포함되어야 한다(동시행령 제3조).

3. 재해지원물자의 비축에 관한 법제

우리나라의 방재행정법제에서는 재해복구물자 및 재해구호물자의 비축을 관한 규정을 구분하여 규정하고 있다. 이하에서는 재해복구물자의 비축에 관한 규정과 재해구호물자의 비축에 관한 규정을 나누어서 살펴보고자 한다.

(1) 재해의 대비 및 복구를 위한 자재의 비축에 관한 규정

재해의 대비 및 복구에 필요한 자재의 비축 등에 관해서는 재난및 안전관리 기본법 제22조는 제1항에서 “국무총리는 대통령령이 정하는 바에 의하여 국가의 안전관리업무에 관한 기본계획(이하 “국가안전관리기본계획”이라 한다)의 수립지침을 작성하여 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 시달”하여야 하는 것으로 규정하고 있고, 제8항에서는 국가안전관리기본계획의 구체적 내용에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 이에 따라 동법시행령 제26조의 제1항에서는 국가안전관리기본계획을 5년마다 수립하는 것으로 하고 있으며,

제2항에서는 국가안전관리기본계획은 총칙과 각호의 대책⁶⁰⁾으로 구성 되도록 하고 있다.

동법시행령 제26조 제3항 제2호에서는 제2항 각호의 대책에는 시·도안전관리계획, 시·군·구안전관리계획의 지침에 관한 자재의 비축·수급과 장비 및 시설의 확보(제2호 가목)와 재난구조 및 응급구조 장비·시설의 확보(제2호 아목)에 관한 사항이 포함되어야 하는 것으로 규정하고 있다.

또한 동법 제26조는 재난관리책임기관의 장은 소관 관리대상업무의 분야에서 재난의 발생을 사전에 방지하기 위하여 제35조의 규정에 의한 물자 및 자재의 비축, 재난방지시설의 정비와 장비 및 인력의 지정(제6호)에 관한 조치를 취하도록 하고 있다. 동법 제35조 제1항은 재난관리책임기관의 장으로 하여금 재난복구에 필요한 물자 및 자재를 비축하도록 하고 있고, 동법시행령 제43조 제2항은 제35조 제1항에 의해 비축하여야 하는 물자 및 자재를 규정하고 있는 바, 예를 들면 포대류·묶음줄 등 수방자재, 시멘트·철근·하수관 및 강재 등 건설자재와 같은 재난복구에 필요한 자재들이다.

이러한 규정들은 재해구호물자의 비축과 일정한 연관성은 있으나, 재해 및 재난의 대비 및 복구를 위한 물자 및 자재의 비축·수급과 장비 및 시설의 확보에 관한 규정이라 할 수 있다.

(2) 재해구호물자의 확보 및 비축에 관한 규정

재해발생시의 이재민 구호를 위한 재해구호물자의 확보 및 비축에 관해서는 재해구호법이 규정을 두고 있다. 재해구호법 제5조 제1항은

60) 동법시행령 제26조 제2항에서 정하는 각호의 대책은 다음과 같다. 1. 풍수해대책, 2. 설해대책, 3. 가뭄재난대책, 4. 지진재난대책, 5. 해일대책, 6. 항공재난대책, 7. 철도재난대책, 8. 도로재난대책, 9. 해상재난대책, 10. 방사능방재대책, 11. 전기·유류·가스재난대책, 12. 폭발·대형화재대책, 13. 건축물·통신 등 시설물재난대책, 14. 독극물·환경오염사고대책, 15. 국가기반체계 보호대책, 16. 산업재해대책

“구호기관은 지역별 재해발생현황 및 지역실정 등을 감안하여 필요한 재해구호물자를 상시 확보하여 응급지원할 수 있는 체제를 갖추어야 한다”고 규정하고 있으며, 제5항에서는 “제1항의 규정에 의하여 확보하여야 할 재해구호물자의 종류 및 확보기준 등에 관하여 필요한 사항은 행정자치부령으로 정하도록 하고 있다.”

재해구호물자의 확보에 관한 동법시행규칙 제8조 제1항은 “시·도지사는 최근 10년간의 지역별 재해발생상황을 감안하여 당해 관할지역내의 재해에 대비할 수 있도록 재해구호물자를 충분히 비축하여야 한다”고 규정하여 시·도지사에게 비축의 의무를 부과하고 있다. 시·도지사가 확보하여야 할 재해구호물자의 종류 및 확보기준은 별표 2에서 정하고 있는데 다음과 같다.

〈 재해구호물자의 종류 및 확보기준 〉

구 분	품 목	비 고
1종	침구 1장, 수건 2장, 치약 1개, 칫솔 2개, 간소복 남·여 각 1벌, 속내의 남·여 각 1벌, 세면비누 2개, 화장지2롤, 면도기 1개, 생리대 1조, 생수	
2종	휴대용가스렌지 1개, 부탄가스 4개, 코펠 1세트, 샴푸 1통, 세탁비누 2장, 주방세제 2통, 수세미 4개, 고무장갑 2개, 쌀 10kg, 고추장된장·간장	
3종	분유 1통, 기저귀 1조, 분유병 2개, 체육복 1벌, 속내의 1벌, 모기약 1개 등	

(비 고)

1. 1종 구호물품은 성인남녀 2인을 기준으로 하여 지급하는 품목
2. 2종 구호물품은 임시주거시설이나 친척집에서 이재민생활을 하는 경우에 세대별로 지급하는 품목
3. 3종 구호물품은 개별적으로 지급해야 하는 품목

4. 구호물품 중 부탄가스, 생수 또는 분유 등 위험하거나 부패하기 쉬운 품목은 재해발생 이전에 구매처를 확보하여 재해발생시 즉시 조달 될 수 있도록 준비체계를 갖출 것
5. 위 품목 중 일부 품목은 구호기관이 최근에 발생한 재해규모 및 피해정도 등을 고려하여 구비하지 아니할 수 있음

시·도지사는 재해구호물자를 비축하기 위한 창고가 협소한 경우에는 시장·군수 및 구청장의 창고를 사용하거나 민간재해구호관련 단체의 창고를 임차하여 사용할 수 있고(동법시행규칙 제8조 제2항), 재해구호물자를 이재민의 구호에 사용하였거나 보관상의 이유 등으로 처분한 때에는 구호에 필요한 물자를 다시 비축하여 제1항의 규정에 의한 비축수준을 항상 유지하여야 하는 것으로 규정하고 있다(동법시행규칙 제8조 제3항).

재난관리업무의 통합적 관리를 위해 소방방재청이 신설됨에 따라 재해구호법은 2004년 12월 30일 법률제7261호로 일부개정되어 보건복지부소관에서 행정자치부소관으로 변경되었다.

법률개정 이후, 재해구호물자의 비축에 관한 행정자치부령은 아직까지 정해진 바 없고, 구 보건복지부령에서 정하는 바에 의하고 있다. 게다가 소방방재청은 행정자치부령으로 정하지 않고 소방방재청의 통보나 지침과 같은 행정규칙으로 구호물자의 확보에 관한 기준을 제시하고 있다.⁶¹⁾

(3) 재해구호를 위한 권한 등

① 토지·건물 등의 사용

구호기관은 구호를 행하기 위하여 특히 필요하다고 인정하는 때에는 타인 소유의 토지 또는 건물을 사용할 수 있고, 사용하는 경우에

61) 통보나 지침으로 재해구호물자의 비축 등을 규율하는 있는 상황은 중앙재난안전대책본부·소방방재청, 2006년도 재해구호사업지침, 2006. 1. 18 참조.

는 미리 그 소유자 또는 점유자에게 통지하여 승낙을 얻어야 한다.

그리고 그 사용으로 소유자 등에게 손실이 발생한 경우에는 그 손실에 대하여 정당한 보상을 하여야 한다(재해구호법 제7조). 손실보상의 범위에 관해서는 동법시행령 제4조에 규정하고 있다.

② 시설·물자의 우선사용 등

구호기관은 구호를 위하여 특히 필요하다고 인정하는 때에는 의료·방역·급식 또는 물자의 취급을 업으로 하는 자에게 시설 또는 물자의 우선 사용 또는 판매에 관한 협력을 요청할 수 있으며, 구호업무에 협력하는 자에게 정당한 보상을 하여야 한다(동법 제9조).

(4) 긴급안전점검대상시설·지역관리카드

재해구호물자의 비축과는 직접적 관련이 없으나, 일본의 사례에서 본 바와 같이 요원호자 등을 위한 방재카드의 작성과 관련하여 우리나라 법제에서도 카드작성이라고 하는 일반적 수단이 인정되고 있다는 점을 소개하고자 한다.

재난및안전관리기본법 제30조는 재난예방을 위한 긴급안전점검 등에 관해 규정하면서, 그 제3항에서 긴급안전점검의 절차 및 방법, 긴급안전점검결과의 기록·유지 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 대통령령 제38조 제4항은 행정자치부령으로 정하는 바에 의하여 긴급안전점검대상 시설 및 지역의 관리에 관한 ‘카드’에 긴급안전점검 결과 및 안전조치사항 등을 기록·유지하도록 하고 있다. 카드에 관해서는 보건복지부령 제7조에서 별지 제9호 서식에 의하도록 하고 있다.

제 2 절 재해지원물자의 비축에 관한 법제에 대한 시사점

1. 비축대상 재해지원물자의 확대와 법체계의 정비

(1) 재해지원물자의 비축에 관한 법규정의 통합 - 재난및안전관리기본법으로의 통합 -

방재행정은 재해예방, 재해응급대책, 긴급구조와 같은 단계로 구분할 수는 있지만, 그 단계들은 분리되어 있는 것이 아니라 상호연계되어 있는 일련의 과정으로 이해되어야 하고, 재해지원물자의 비축 등에 관한 법체계에서 방재행정의 특성이 반영되어 있어야 할 것이다.

일본에 있어서의 재해지원물자의 비축에 관한 사항은 재해대책기본법에서 규정하고 있는데, 이는 방재행정의 각 단계가 하나의 법률로 통합관리되고 있다는 점을 보이고 있다.

우리나라의 재해지원물자의 비축에 관한 법규정을 보자면, 재해구호물자의 비축과 재해복구물자의 비축은 각각 재해구호법과 재난및안전관리기본법에서 규정되어 있으며, 그 비축대상물자의 종류도 구별하고 있다.

이러한 법체계를 정비하여 재해로부터 국민의 생명과 재산을 보다 실효적으로 보호하기 위해서는 재해지원물자를 비축하는 근거법률을 재난및안전관리기본법으로 통합해야 할 것이다.

(2) 비축대상 재해지원물자의 확대

재해대책기본법의 규정 및 그에 따른 각 지방자치단체에서의 운영에서 보자면, 일본의 재해지원물자의 비축대상은 한국에서의 비축대상보다 그 범위와 종류가 다양하다는 것을 알 수 있었다.

우리나라의 재해구호법 제5조는 재해구호물자의 확보 및 보관을 규정하고 있고, 제4조 제1항 각호는 재해가 발생하였을 때에 피해자에게 실시하는 구호의 종류를 규정하고 있으며, 제5조 제5항은 확보되어야 할 재해구호물자의 종류 및 확보기준 등에 관해 필요한 사항은 행정자치부령을 정하도록 하고 있다.

보고서 제4장 제1절에서 살핀 바와 같이 우리나라의 재해구호물자로서 지급되는 것은 급식 또는 생활필수품에 한정되어 있고, 그 종류 및 확보기준은 개별지급기준, 성인남녀 2인 기준, 임시주거시설 등에서 생활하는 세대별 기준 등으로 한정되어 있으나, 그 밖에도 급식장비나 노약자 등 요원호자(要援護者)를 위한 물자, 의료용품과 물자의 수송 및 상하차를 위한 물자 및 기자재도 재해구호물자에 포함되어야 할 것이다.

(3) 재해지원물자의 비축에 관한 사항의 범규로의 편입

재해구호법 제5조는 구호기관으로 하여금 재해구호물자를 상시 확보하여 응급지원할 수 있는 체제를 갖추도록 하고(제1항), 확보하여야 할 재해구호물자의 종류 및 확보기준 등에 관하여 필요한 사항은 행정자치부령으로 정하도록 하고 있다(제5항).

재해재난업무의 일원화 방침으로 소방방재청이 설립됨에 따라 보건복지부 소관의 재해구호에 관한 업무를 소방방재청으로 이관하고, 재해구호법의 소관을 보건복지부에서 행정자치부로 변경하고자 하는 이유로 재해구호법이 일부개정(2004년 12월 30일 법률 7261호)되었다. 개정전에는 재해구호물자의 종류 및 확보기준 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정하도록 되어 있었으나, 개정후에 행정자치부령으로 정하도록 되었다.

그러나 현재까지 행정자치부령으로 이를 정한 바가 없고, 실무상으로는 구재해구호법하에서의 보건복지부령 별표1과 2에서 정하고 있었

던 ‘급식 또는 생활필수품의 종류와 한도’와 ‘종류 및 확보기준’를 방
치한 채, 소방방재청에서 고시를 통해 정하고 있다.

방재행정에 있어서의 재해지원물자의 비축과 재난시의 물자의 지급
은 국민의 최소한의 생존을 보장하기 위한 조치로서, 국민은 이러한
물자의 지급을 요구할 수 있는 권리가 있는 것으로 보아야 할 것이
며, 이러한 국민의 권리를 정한 사항이 법규가 아닌 행정규칙에 의해
정해지고 있는 것은 헌법 및 법률에 의한 행정의 원리에 비추어 볼
때 문제가 있는 부분이라 생각된다.

따라서 재해지원물자의 비축이라는 사항의 성질상 이에 관해서는
최소한 행정자치부령으로 규정하여 권리에 대한 개관가능성 및 행정
의 개관가능성을 확보해야 한다.

2. 재해지원물자의 비축 등에 관한 협약체결의 활용과 법적 근거의 정비

재해구호법 제7조 및 제9조에서 구호를 위해 필요할 경우에는 토지
나 건물의 소유자 등에게 사전에 그 사용을 통지하고 승낙을 얻도록
하고 있거나 물자의 취급을 업으로 하는 자에게 시설 또는 물자의 우
선 사용 또는 판매에 관한 협력을 요청하도록 하고 있으나, 재해가
발생한 후에 이러한 협력의 요청 등에 대한 주민이나 업자의 협력을
보장하기 위해서는 사전에 협약을 체결하여 두고, 물자를 비축·조달
하는 방법을 사용해야 할 것이다.

일본의 각 지방자치단체는 재해예방행정의 일환으로 지역내의 사업
소와 재해지원물자의 비축 등에 관한 협정을 체결하고 있음을 살펴
보았다. 이러한 협정은 방재행정에 있어 행정행위를 대체하는 기능,
행정의 각종 행위형식을 통합하는 기능, 국민의 안전의식을 높이고
일상생활에서 안전문화를 실천할 수 있도록 지도하거나 계몽하는 기
능을 할 뿐만 아니라 사전에 재해지원물자의 비축 등을 위한 수단으

로 활용될 수 있다.

일본의 각종 협정에 관한 학설과 판례에서 살핀 바와 같이 협정이 체결되었다고 하여 내용의 여하를 불문하고 법적 구속력을 가지는 것이라고는 할 수 없기 때문에, 협정내용이 구속력을 가지기 위해서는 협정이 상대방이 되는 행정협정의 경우에는 비례원칙·평등원칙이나 공서양속에 반하는 사항을 내용으로 하는 계약은 무효가 될 것이며, 또한 계약의 내용이 명확해야 하고, 실현가능성도 있어야 하는 등 객관적인 계약해석의 방법으로 그 효력을 인정할 수 있는 것이어야 한다.

따라서 재해지원물자의 비축·조달에 관한 행정협정을 체결하는 경우에 이러한 계약해석의 일반적 기준뿐만 아니라 행정의 상대방이 됨으로써 받아야 하는 행정법 일반원칙의 구속을 고려하여 협정을 체결해야 할 것이다.

또한 협정체결의 공정성 및 투명성을 확보하고, 나아가서는 협정에 제3자효를 인정하기 위해서는 건축기준법이나 도시녹지보전법과 같은 일본의 입법례서와 같이 협정내용을 공개하고, 제3자의 체크를 가능하게 하는 협정체결의 절차를 규제하는 규정을 재난및안전관리기본법에 두는 것도 하나의 방법이라 할 것이다.

3. 요원호자(要援護者)보호를 위한 방재카드의 작성

일본의 한신·아와지 대진재, 미국 루이지애나주를 강타한 태풍 카트리나에 의한 도시침수 등과 같은 재해에서는 특히 노약자나 장애인 등의 보호가 재해구호에 있어 큰 문제가 되었다. 일본의 한신·아와지 대진재의 경우 대피소생활이 장기화되면서 고령자의 사망이 100명을 넘어섰고, 미국의 루이지애나 주에서 사망한 약 900명의 희생자들은 대부분 양로원에 기거하는 노인들이었고 이들에게는 대피명령조차 전달되지 않았다고 한다.⁶²⁾

62) 홍규덕, 비상대비·위기관리체계에 대한 중앙행정기관과 지방자치단체의 역할 모

이러한 실정을 감안할 때, 재해구호에 있어 특히 요원호자에 대한 배려가 중요하다고 할 수 있다. 전술한 바와 같이 재해구호법시행규칙 별표2에서 정하고 있는 현행의 재해구호물자의 비축에 관한 종류와 확보기준을 현행의 성인남녀 2인 지급기준이나 임시주거시설에 거주하는 세대별 지급기준 그리고 개별적 기준에 의한 것에 더하여 노약자나 장애자과 같은 요원호자를 위한 구호물자의 종류 및 확보기준을 마련해야 할 것이고, 나아가 평상시에 지역의 요원호자의 소재 파악 및 재해시의 수요를 파악하는 방재카드 등을 작성하여 평소에 개인별 특성에 맞는 물자를 자주적으로 비축·준비하도록 하고, 재해 발생시에 요원호자에게 정보가 전달되도록 하고, 기초 및 광역자치단체 차원에서 필요한 물자를 지원하는 체제를 갖추도록 해야 한다.

4. 재해지원물자의 비축에 관한 기초자치단체의 의무

방재에 관한 의무는 모든 주체가 지고 있는 것이라 할 수 있으나, 재해의 각 단계 및 지역의 특성에 따라 방재에 있어서 각 주체의 역할분담은 차이가 있을 수 있다.

평상시의 재해예방의 단계 및 과소지역에서의 재해지원물자의 비축은 기초자치단체의 일차적인 책무라고 할 것이다. 재해로 인해 외부와 단절되는 경우에 외부와 소통되기까지는 지역 내의 비축물자로 주민의 생명과 재산을 지키지 않으면 안되기 때문이고, 이러한 책무는 주민과의 근접성이 높은 기초자치단체에 보다 강하게 부과되어 있다고 할 수 있기 때문이다. 재해지원물자의 비축에 관한 책무를 주민과 근접성이 낮은 행정주체에게 부과할 경우에는 결정의 단계를 많이 만들게 됨으로써 그에 따른 수직적 비용(hierarchy cost)을 지불해야 하고, 이는 즉각적이고 적절한 대응을 방해하게 될 수도 있다.

델 발전방안, 비상기획위원회 주최 세미나 “전시 비상대비체제와 평시 위기관리체제의 연계 및 발전방향”(2006. 10. 30) 발표문 68면 참조.

이러한 관점에서 보자면, 일본의 기초자치단체 및 주민조직이 재해 지원물자의 비축에 관한 다양한 노력을 하고 있는 것은 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

우리나라의 경우, 재해구호법은 제5조에서 재해구호물자의 확보 및 응급지원체제의 정비를 재해구호기관에게 의무지우고, 필요한 사항을 행정자치부령으로 정하도록 하고 있다. 법률의 규정에 따른 동법시행령 제8조는 재해구호물자의 확보를 시·도지사에게 의무지우고 있다.

집중호우 등과 같은 재해는 지역을 고립시키기 때문에 기본적으로 기초자치단체가 신속하게 지역의 주민을 지원할 수 있는 물자를 지역 내에 확보해 두어야 할 것이다. 또한 지역의 사정에 따라 비축해야 하는 구호물자의 종류 및 확보기준도 달라질 수 있다는 점을 감안하자면 기초자치단체에 비축에 관한 의무를 부과하는 것이 원칙일 것이다. 따라서 재해구호물자의 확보의무를 원칙적으로는 기초자치단체에 부과하고, 교통망이나 라이프라인이 정비되어 있는 대도시의 경우에는 예외적으로 광역자치단체가 의무를 부담하는 것으로 해야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김선기, 미국 지방정부의 재난위기관리, 지방자치단체국제교류, 6월호, 1996.
- 김영수, 지방자치단체의 재난통합관리체제의 구축에 관한 연구, 지방정부연구, 2권 2호, 1999.
- 박영도, 災害에 대한 緊急對應政策과 法制-理論과 事例-, 한국법제연구원, 1995.
- 이상훈·김선희, 우리나라와 일본의 재해대책 비교연구, 국토연구 18, 국토개발연구원, 1997.
- 이재원, 지방정부의 이재민 구호품 전달체계 개선방안 - 수해이재민 구호를 중심으로 -, 부경대학교 논문집, 제5권, 2000.
- 임송태, 재난종합관리체제에 관한 연구, 한국지방행정연구원, 1996.
- 정익재·정창무, 재난의 유형과 재난관리, 한국행정학보, 30권 1호, 1996.
- 중앙재난안전대책본부·소방방재청, 2006년도 재해구호사업지침, 2006. 1. 18.
- 한국언론연구원, 고베지진, 일본사회 및 일본의 대응, 1995.
- 한국행정연구원, 행정의 위기관리능력 제고방안, 1996.
- 한귀현·김치환, 자연재해대책법의 개선방안연구, 한국법제연구원, 2003.
- 행정자치부, 2006년 국가안전관리 집행계획(Ⅱ) - 자연재난·인적재난-, 2005.

참고문헌

홍규덕, 비상대비·위기관리체계에 대한 중앙행정기관과 지방자치단체의 역할 모델 발전방안, 비상기획위원회 주최 세미나 “전시 비상대비체계와 평시 위기관리체계의 연계 및 발전방향”(2006. 10. 30) 발표문.

浅野直人, 協定, 公害・環境に係る協定等の法学的研究, 環境法研究14号, 有斐閣, 1981.

阿部泰隆, 公害防止協定と住民の救済方法, 判例時報, 988号(1981. 2).

阿部泰隆, 防災・災害法制の現況と問題点—阪神・淡路大震災を中心として, ジュリスト, 1070号(1995.6.20).

阿部泰隆・淡路剛久編, 環境法[第2版], 有斐閣, 1998.

大橋洋一, 行政法現代行政過程論, 有斐閣, 2001.

大屋和恵, 災害救済と福祉, ジュリスト, 537号(1973. 6. 25).

北村喜宣, 自治体環境行政法[第2版], 良書普及会, 2001.

京都大学防災研究所編, 地域防災計画の実務, 鹿島出版会, 1997.

国民保護法制研究会編集, 逐条解説国民保護法, ぎょうせい, 2005.

災害時要援護者の避難対策に関する検討会, 災害時要援護者の避難対策に関する検討会検討報告(2006. 3).

災害時要援護者の避難対策に関する検討会, 災害時要援護者の避難支援ガイドライン(2006. 3).

災害時要援護者の避難対策に関する検討会, 災害時要援護者の避難対策に関する先進的・積極的な取組事例(2006. 3).

佐藤一雄, 阪神大震災の災害救助にあたって, 法学セミナー, 484号(1995.4).

- 芝池義一, 行政法における要綱および協定, 基本法学 4, 岩波書店, 1983.
- 下山憲治, 兵庫県南部地震と国・地方の対応, 法学セミナー, 484号(1995.4).
- 総務省消防庁, 緊急物資等の備蓄・調達に係る基本的な考え方(2006. 3).
- 高寄昇三, 阪神大震災と自治体の対応, 学陽書房, 1996.
- 竹内吉平, 災害救助[改訂増補版], 近代消防社, 2004.
- 武田文男, 日本の防災と国際協力(上・中・下), 自治研究, 第82巻第4号, 6号, 7号(2006).
- 徳島県, 災害時要援護者支援対策マニュアル(2004. 3).
- 鳴海正泰, 企業と公害防止協定—横浜方式, ジュリスト, 458号(1970. 8).
- 成田頼明, 公害行政の法理, 公法研究, 32号, 1970.
- 新潟大学地域連携フードサイエンス・センター編, これからの非常食・災害食に求められるもの—災害からの教訓に学ぶ—, 光琳, 2006.
- 野澤正充, 公害防止協定の私法的効力, 環境法学の挑戦, 日本評論社, 2002.
- 野村好弘, 公害防止協定の民事法的側面, 判例タイムズ, 248号(1970. 8).
- 日高清司, 罹災都市借地借家臨時処理法の適用, 法学セミナー, 486号(1995.6).
- 原田尚彦, 環境法[補正版], 弘文堂, 1994.
- 原田尚彦, 公害防止協定の法律上の問題点, ジュリスト, 458号(1970. 8).
- 藤原精吾, 大震災と高齢者・障害者, ジュリスト, 1070号(1995.6.20).
- 防災行政研究会編集, 逐条解説災害対策基本法[第2次改訂版], ぎょうせい, 2005.
- 松浦寛, 環境法概説[改訂新版], 信山社, 1997.

참고문헌

松村弓彦, 環境法, 成文堂, 1999.

松本恒雄, 被災者の法的救済に向けて, 法学セミナー, 485号(1995. 5).

真山達志, 地方自治体の危機管理システム, ジュリスト, 1070号(1995.6.20).

水谷武司, 自然災害と防災の科学, 東京大学出版会, 2002.

村上武則, 応用行政法[第2版], 有信堂, 2001.

山岸健一, 都市型災害に対する法の間隙—全壊分譲マンションの再建, 立法と調査, 187号(1995.5).

吉川弘之編, 防災, 東京大学公開講座63, 東京大学出版会, 1996.

立法と調査編集部, 特集阪神・淡路大震災(上), 187号(1995.5).

부 록

〈 일본의 유통재고비축에 관한 협정서(안) 〉

재해시의 □□□의 제공에 관한 협정서

재해시의 응급식료로서 □□□의 제공에 관해, ○○시(이하 갑이라 한다)와 △△△주식회사(이하 을이라 한다) 사이에 다음과 같은 협정을 체결한다.

제 1 조(목적)

이 협정은 ○○시내에 태풍·호우 그 밖의 재해가 발생하거나 발생할 우려가 있을 경우에, 갑만으로는 충분한 대응조치를 실시할 수 없을 때에, ○○시 지역방재계획에 따른 응급식료확보의 일환으로서 △△△주식회사의 적극적인 협력을 얻음으로써 시민에 대한 응급식료의 확보 및 원활한 급여를 도모함을 목적으로 한다.

제 2 조(제공요청)

갑은 을에 협력을 요청하는 경우는 업무의 내용, 일시, 장소, 그 밖에 필요한 사항을 명기하여 요청하는 것으로 한다.

제 3 조(협력의 내용)

을은 전조에 열거하는 갑의 요청을 받았을 때에는 특별한 사유가 없는 한 이에 협력하는 것으로 한다.

전항의 협력의 범위는 다음과 같다.

- (1) □□□급식에 관한 원재료의 제공
- (2) □□□급식에 관한 설비기기의 제공
- (3) □□□급식에 관한 노무의 제공

제 4 조(지시)

을의 협력에 관련된 지시 및 연락조정에 대해서는 ○○시총무 부방재과장 또는 대행하는 자가 한다.

제 5 조(비용변상 및 경비부담)

갑은 을이 제공한 원재료 및 설비기기 등과 관련된 실비를 변상하는 것으로 한다.

갑은 을이 원재료 및 설비기기 등을 수송하는데 소요된 비용을 부담하는 것으로 한다.

제 6 조(청구 및 지불)

을은 업무가 종료된 때, 신속하게 갑에게 보고하고 전조에서 정하는 비용 및 경비를 갑에게 청구하는 것으로 한다.

갑은 전항에 의한 을의 청구가 있는 때에는 그 내용을 확인하고 지불하는 것으로 한다.

제 7 조(손해보상)

이 협정에 따른 업무에 종사한 자가 당해 업무로 사망하고, 부상을 당하거나, 질병 또는 신체에 장애가 있는 상태가 된 경우, 또는 을이 사용한 기재나 상품 등으로 손해가 발생한 경우에는 갑은 다음에 열거하는 경우를 제외하고, 그 손해를 『재해대책업무에 종사한 자의 재해보상에 관한 조례』의 규정에 따라, 갑이 보상하는 것으로 한다.

- (1) 당해 업무에 종사한 자의 고의 또는 중대한 과실에 의한 경우
- (2) 당해 손해에 대해, 을 또는 당해 업무에 종사하는 자가 체결한 보험계약 또는 노동자재해보상보험 등에 의해 보험금부를 받을 수 있는 경우
- (3) 당해 손해가 제3자의 행위에 의한 것으로서, 당해 제3자로부터 손해배상을 받을 수 있는 경우

제 8 조(보고)

을은 이 협정의 체결에 있어 갑의 요청으로 응급급식에 제공될 수 있는 원재료 및 설비기기의 수량 등을 갑에게 보고하는 것으로 한다.

을은 이 협정체결 후, 매년 4월에 전항의 수량 등을 보고하는 것으로 한다.

제 9 조(협정기간 및 자동갱신)

이 협정의 기간은 협정체결일로부터 당해 연도말의 3월 31일을 초년도의 최종일로 하고, 이후는 4월 1일부터 다음해 3월 31일까지로 한다. 다만 기간만료일의 1개월 전까지 갑과 을이 협정 해제 또는 변경을 신청하지 않은 때에는 1년 연장하는 것으로 하고, 이후는 이와 같은 것으로 한다.

제10조(협의)

이 협정에 규정이 없는 사항 및 이 협정의 해석에 대해서는 갑을의 협의로 결정하는 것으로 한다.

상기 협정체결의 증거로서 본 협정서를 2통 작성하여, 쌍방 기명 날인하고 1통씩 보유한다.

2×××년 ××월 ××일

갑

○○현 ○○시 ○○번지

대표자 ○○시장



을

○○현 ○○시 ○○번지

△△△주식회사 대표



< 일본의 방재카드 >

<u>방재카드</u>			
성 명		남 녀	생년월일 년 월 일
주 소			
전화/FAX		혈액형	A · B · O · AB
의료보험	1. 건보 2. 국보 3. 공제 4. 그 외()		
장애자수첩	1. 신체장애수첩(중 급) 2. 3. 정신장애자보건복지수첩(급) 4. 수첩없음		
긴급시의 연락처 ①	성 명		관 계
	주 소		
	전화 · FAX		
②	성 명		관 계
	주 소		
	전화 · FAX		
메 모			