

Issue Brief on Foreign Laws  
최신외국법제정보

---

# 일본의 재해(재난) 및 안전관리 관련 법령과 주요 내용

▶ 손현진 히로시마시립대학교 교수



Issue Brief on Foreign Laws

최신외국법제정보

---

# 일본의 재해(재난) 및 안전관리 관련 법령과 주요 내용

▶ 신청기관 중소기업연구원

Korea Legislation Research Institute

---

2017

# Global Issue Paper

※ 최신외국법제정보는 정부기관 등으로부터 외국의 입법례 조사를 의뢰받아 한국법제연구원 글로벌법제연구실에서 발간합니다.  
※ 게재된 내용은 필자의 개인적인 견해이며, 한국법제연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다.

---

## Contents:

04	I 서론
05	II 일본의 방재체제
09	III 일본의 재해대책기본법 및 방재·복구 대책
27	III 시사점
28	참고문헌

## I. 서론

- 자연재해 및 재난 발생으로 인한 피해와 영향을 최소화하기 위해서는 사전대비, 예방, 대응, 복구 등 일련의 재난관리 체계구축이 무엇보다도 필요함. 또한, 효율적인 재난관리를 위해서는 관련 법령 정비와 함께 신속한 복구를 위한 관·민 협력체계 또한 중요함.
- 우리와 가까이 위치하고 있는 일본은 빈번하게 발생하는 자연 재해(재난)에 대해 정부를 중심으로 지방과 연계 대응을 위한 법·제도적 체계를 구축하고 있으며, 이를 지속적으로 발전시켜오고 있음.
- 일본은 지진, 화산활동이 활발한 환태평양지진대에 위치하고 있어 지진발생의 횟수나 활화산 분포수가 세계에서 가장 높은 지역에 속함. 또한 지리적, 지형적 조건이 지진이나 쓰나미를 비롯한 태풍, 호우 등 자연재해가 빈번한 국토로 되어 있음. 이러한 이유로 일본은 매년 자연재해로 인해 많은 인명피해와 재산손실이 발생하고 있음. 1950년대 초반까지 대형 태풍 및 대규모 지진에 의한 수천 명의 사망 피해가 발생하였지만, 이후 방재체제의 정비·강화, 국토보전 추진, 기상예보의 향상, 재해정보 전달 수단의 발달 등을 통한 재해대응 능력 향상으로 자연재해에 의한 피해가 감소하고 있음.
- 그러나, 1995년에 발생한 한신·아와지 대지진에 의해 6,400여명이 희생되었고, 또한 2011년에는 동일본 대지진으로 인해 18,000명 이상이 사망 또는 행방불명(실종)이 되었음. 또한, 난카이 드래프트 지진, 수도 직하 등 대지진의 긴박성이 지적됨에 따라 자연재해는 국가 및 국민의 안전에 관한 큰 위협이 되고 있음.
- 일본은 2011 동일본 대지진 이후 「동일본대지진복구기본법」, 「동일본대지진복구특별구역법」, 「쓰나미 대책 추진에 관한 법률」, 「쓰나미 방재지역 조성에 관한 법률」, 「대규모 재해복구에 관한 법률」등 재해대책 및 복구에 관한 법률을 제정하였음. 특히, 이러한 자연 재해를 대비하여 국토의 안전 및 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호하기 위해 국가 최대 중요과제로서 「재해대책기본법」을 제정하여, 재해 예방, 긴급대응, 복구 등 재해의 모든 국면에 대응하고 있음.
- 본 보고서는 일본의 재해대책기본법을 중심으로 재해 및 안전에 관한 법령을 주요 내용을 살펴보고, 이를 분석함으로써 향후, 우리나라에 발생할 수 있는 지진을 포함한 자연재해, 재난에 대비하고 효율적이고 신속한 재해 복구 및 예방, 방재 대책을 세우는 것이 본 보고서의 목적이라 할 수 있겠음<sup>1)</sup>.

1) 内閣府、平成29年 防災白書、1-1 (2017年).

## II. 일본의 방재체제

### 1. 일본의 재해대책 관련 법률체계

분류	개별법
종합재해대책	재해대책기본법
재해예방대책	지진방재대책특별조치법, 활화산대책특별조치법, 하천법, 기상업무법, 산림법, 건축기준법 등
재해응급대책	재해구조법, 소방법, 수방법, 자위대법, 폐기물처리법 등
피해자생활복구	이재민생활재건지원법, 재해장의금지급법, 중소기업신용보험법 등
재해복구사업	피해시가지복구특별조치법, 격진재해법, 공공토목시설복구사업비국고부담법 등

- ▶ 일본의 재해대책을 포함한 재해방재에 관한 법제의 특징은 재해구조, 복구, 재건에 중점을 두고 있지만, 특히, 재해를 예방한다는 의미에서 방재행정을 위한 시책에 비중을 두고 있는 것이 특징임. 한신·아와지 대지진 이전에는 재해에 관한 법률이 방재에 관한 법률이 대부분이었으며, 복구에 관한 법률은 거의 존재하지 않았음. 재해대책기본법에서도 제1조에 목적조항으로 방재시책을 중심으로 되어 있는 등 일본의 재해에 관한 법률체계는 방재중심주의라고 할 수 있음<sup>2)</sup>.
- ▶ 일본의 재해대책은 평상시 국가차원에서의 중앙방재회의를 중심으로 운영되고 있으며, 재해시에는 비상재해대책본부, 긴급재해대책본부가 설치되어 운영되고 있음. 또한 지방차원에서는 평상시에 도도부현방재회의 및 시정촌방재회의가 재해시에는 재해대책본부가 설치되어 운영이 되도록 구성되어 있음<sup>3)</sup>.

### 2. 일본의 재해관리체제

#### ① 내각부

- ▶ 일본은 2001년 중앙성청 개편에 따라 방재에 관한 행정각부의 시책 통일을 도모하는 특명담당대신으로 '방재담당대신'이 신설됨.
- ▶ 또한, 광범위한 분야에 있어서 범정부 차원으로 관련 행정기관의 연계 확보를 위하여 내각부에 '정책총괄관(방재담당)'이 방재에 관한 기본적인 정책, 대규모 재해발생시 대처를 위한 기획입안 및 총괄조정을 담당하고 있음.

2) 津久井進, 「大災害と法」, 2012.7, 岩波新書, p.24.

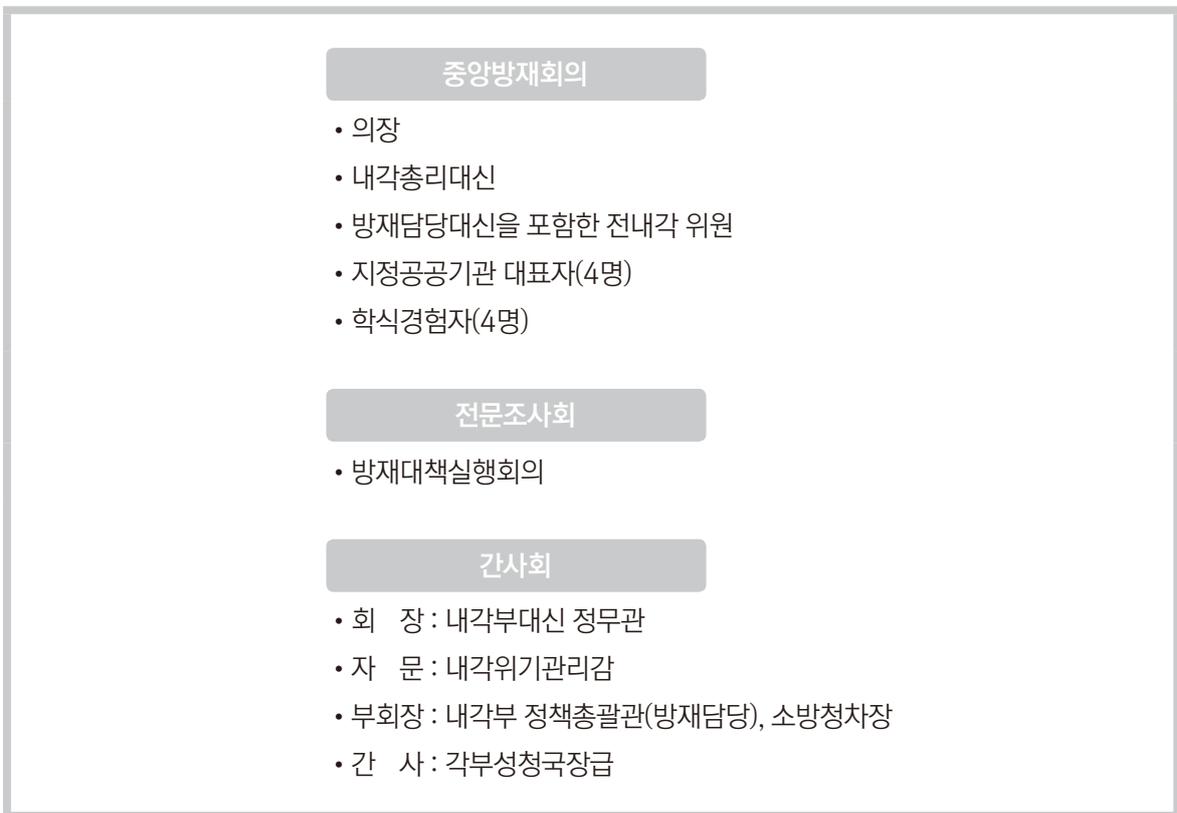
3) 内閣府, 日本の災害対策, 2015.3, p.6.

- ▶ 평시에 있어서 내각총리대신이 의장으로서 전 각료 등을 구성원으로 하는 중앙방재회의 등에서 정부의 방재대책을 결정하고, 각 부성청에서 관계시책을 실시·추진하고 있음.
- ▶ 대규모 재해 발생시에는 정확한 정보를 신속하게 수집, 전파하고 총리대신에게 보고·정부 재해대책 본부 설치 등 긴급대책 활동체제의 확립, 광역적 재해 긴급대책 실시와 관련 종합조정을 실시하고 있음<sup>4)</sup>.

② 중앙방재회의

- ▶ 중앙방재회의는 내각의 중요 정책에 관한 회의의 하나로 재해대책기본법에 의거 내각부에 설치되어 있음.
- ▶ 회의는 내각총리대신이 의장으로 전각료, 주요 공공기관의 장 및 학식경험자로 구성되어 있으며, 방재기본계획의 작성, 방재기본방칙 책정 등을 작성하는 동시에 내각총리대신, 방재담당대신의 자문에 응해 방재에 관한 중요사항을 심의하는 등 종합적인 재해대책을 추진하는 역할을 담당하고 있음.

[중앙방재회의의 조직도]



③ 방재계획의 체계

- ▶ 일본의 방재기본계획은 「재해대책기본법」 제34조에 의거하여 중앙방재회의가 작성하는 방재기본계획을 중심으로 이루어지고 있음. 동 계획에 따라 지정행정기관 및 지정공공기관은 방재업무계획을 작성하고, 지방공공단체는 지역방재 계획을 작성하도록 되어 있음<sup>5)</sup>.

4) 内閣府、日本の災害対策、p.7.

5) 「災害対策基本法」第36条.

## [방재체제 개요]

	내각총리대신	의장
국가차원	중앙방재회의	방재기본계획 책정, 실시추진
	지정행정기관 지정공공기관	방재업무계획 책정, 실시
도도부현차원	지사	
	도도부현방재회의 지정지방행정기관 지정지방공공기관	도도부현 지역방재계획 책정, 실시추진
시정촌차원	시정촌장 시정촌방재회의	시정촌 지방방재계획 책정, 실시추진
주민차원	거주자 및 사업자	지역방재계획 책정, 실시추진

## 지정행정기관

24개 국가 행정기관이 지정되어 있음

## 지정공공기관

일부 독립행정법인, 일본적십자사, NHK 등 공공기관, 전력회사, 가스회사, NTT 등 공익사업을 영위하는 법인 66개 기관이 지정되어 있음

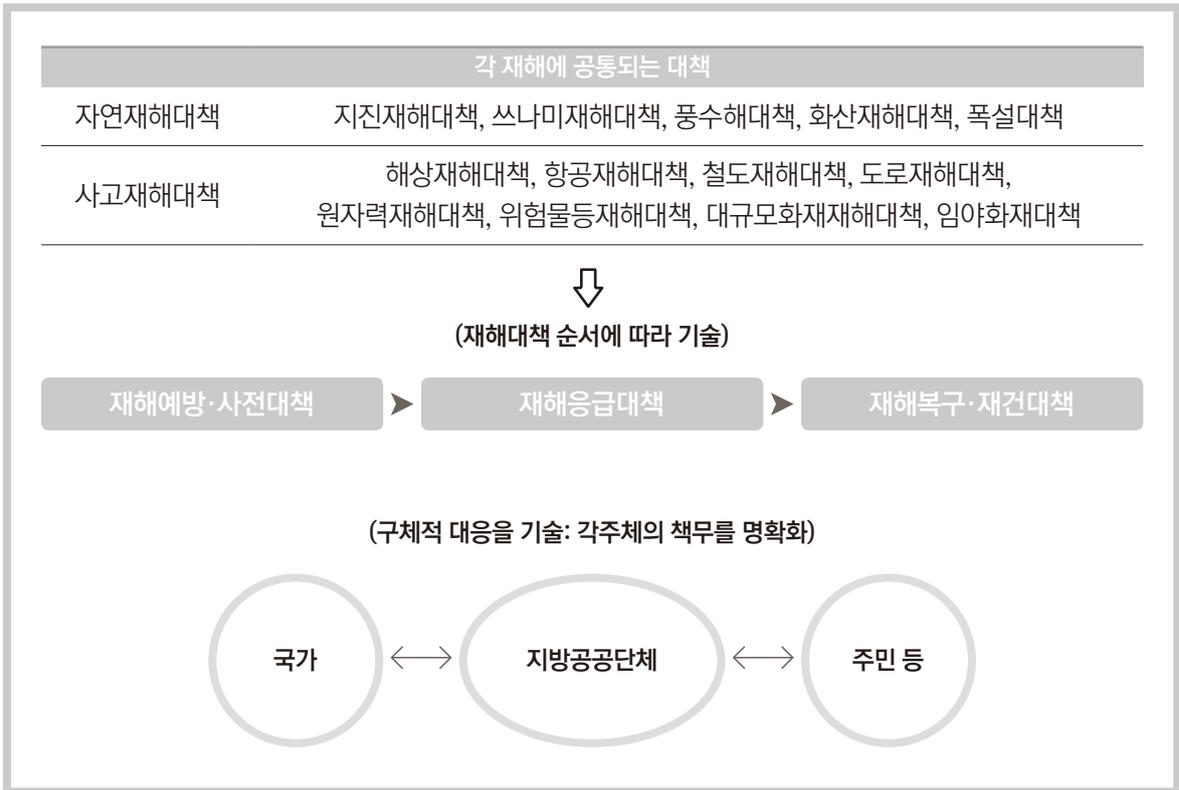
## [방재계획 체계]

방재기본계획	일본의 재해대책의 근간이 되는 방재분야의 최상위 계획으로 재해대책 기본법에 따라 중앙방재회의가 작성하는 계획(의장: 내각총리대신)
방재업무계획	방재기본계획에 따라 지정행정기관 및 지정공공기관이 작성하는 계획
지역방재계획	방재기본계획에 따라 도도부현 및 시정촌 방재회의가 지역실정에 맞게 작성하는 방재계획
지구방재계획	시정촌 내 지역구 내에 거주하는 자 및 사업자가 자발적으로 공동 커뮤니티 차원에서 작성하는 계획

- ▶ 방재기본계획은 방재업무계획, 지역방재계획의 기본이 되는 방재대책의 종합적·장기적 계획으로 방재체제의 확립, 방재사업 촉진, 재해복구의 신속 적절화, 방재에 관한 과학기술 연구의 추진 등을 정하고 있음.
- ▶ 특히, 한신·아와지 대지진의 경험으로 1995년 전면적 수정을 거쳐 국가, 지방공공단체, 공공기관 등이 실시하는 시책에 대해서 각각의 책무를 명확히 정하는 동시에 재해 종류별로 예방, 응급, 복구·재건 등 각 단계별로 강구 대책을 기술하고 있음.

- ▶ 또한, 동일본 대지진을 교훈을 바탕으로 2011년 12월 「쓰나미 재해대책편」을 신설하는 동시에 2012년 9월, 2014년 1월에는 「재해대책기본법」 개정과 원자력규제위원회의 검토를 거쳐 수정이 되었다. 그리고 2014년 11월에는 방치차량 대책 강화에 관한 수정, 2015년3월에는 원자력방재체제의 충실·강화에 관한 수정이 이루어짐<sup>6)</sup>.

[방재기본계획의 구성]



6) 内閣府、日本の災害対策、p.9.

### III. 일본의 재해대책기본법의 주요 내용 및 방재·복구대책

#### 1. 재해대책기본법

##### 1) 개요

- ▶ 「재해대책기본법」은 국토 및 국민의 생명, 신체 및 재산을 재해로부터 보호하기 위하여 국가, 지방공공단체 및 그 밖의 공공기관이 방재에 관한 필요한 체제를 정립하고, 책임의 소재를 명확하게 하는 동시에 방재계획의 작성, 재해예방, 재해응급대책, 재해복구 및 방재에 관한 재정금융조치, 그 밖의 필요한 재해정책의 기본을 정함으로써 종합적이고 계획적인 방재행정의 정비 및 추진을 도모하고, 사회 질서유지와 공공의 복지를 확보하기 위한 목적으로 제정됨<sup>7)</sup>.
- ▶ 동 법률의 대상이 되는 재해에는 자연재해뿐만 아니라 원자력 사고, 콤비나트 화재 등도 넓게 포함하고 있으며, 재해와 관련된 계획의 입안과 실무적인 대응 등 구체적인 실시계획까지도 포함하고 있음.
- ▶ 「재해대책기본법」을 기본으로 한 일본의 재해대책법제에는 재해발생 전의 「재해예방」, 재해발생 직후의 긴급사태대응 및 응급대책에 관한 「재해응급」, 그리고 재해발생 이후 복구를 위한 「재해복구·재건」이라는 재해의 모든 국면에 대응한 국가, 지방공공단체 등의 권한과 책임이 명확화 되어 있으며, 관민(官民)관계의 주체가 연대하여 대처하도록 규정되어 있음<sup>8)</sup>.
- ▶ 일본의 「재해대책기본법」은 제정 이후에도 대규모 재해를 경험하며 수정되었으며, 최근 2011년 동일본대지진을 교훈을 삼아 지방공공단체 상호간의 대응에 관한 조치 등을 확대하였음. 또한 주민의 원활하고 안전한 피난로 확보, 피해자 보호대책 등을 개선하는 조치를 하며 발전되었음. 아울러, 2014년에는 긴급차량 통행 루트를 신속히 확보하기 위해서 방치차량대책 등 강화를 조치함.

##### 2) 재해대책기본법의 구조

- 제1장 총칙
- 제2장 방재에 관한 조직
- 제3장 방재계획
- 제4장 재해예방
- 제5장 재해응급대책
- 제6장 재해복구
- 제7장 피해자 원호를 도모를 위한 조치
- 제8장 재정금융조치
- 제9장 재해긴급사태
- 제10장 잡칙
- 제11장 부칙

7) 「災害対策基本法」第1条(목적).

8) 生田長人, 『防災法』, 信山社, 2013년11월, p.27.

### 3) 재해대책기본법의 주요 내용

#### ① 방재에 관한 책무의 명확화

- ▶ 방재에 관한 책무의 명확화에 대해서는 제1장 총칙 및 제2조의 2에서 재해대책에 대한 기본이념에 나타나 있음. 또한, 제3조부터 제7조까지 국가, 도도부현, 시정촌, 지정공공기관 및 지정지방공공기관, 주민 등의 책무가 규정되어 있음. 그리고, 국가 및 지방 공공단체 시책에 있어 방재상의 배려<sup>9)</sup>, 방재에 관한 정부의 조치 및 이에 대한 국회<sup>10)</sup>에 대한 보고에 대해 규정되어 있음.

국가, 도도부현, 시정촌, 지정공공기관 등의 책무 - 방재에 관한 계획이념의 작성·실시, 상호협력 등  
 주민 등의 책무 - 스스로 재해에 대비, 생활필수품 비축, 자발적 방재활동 참가 등

#### ② 종합적 방재행정의 정비

- ▶ 종합적 방재행정의 정비에 대해서는 제2장 방재에 관한 조직, 방재활동의 조직화, 계획화를 도모하기 위한 종합 조정기관으로서 국가는 내각총리대신을 의장으로 하고, 방재담당대신 및 국무대신을 위원으로 하는 중앙방재회의를 내각부에 설치하도록 규정<sup>11)</sup>되어 있음. 동시에 지방에 있어서도 도도부현 지사를 의장으로 하는 도도부현, 국가 선출기관(지정지방행정기관), 시정촌, 소방기관 및 지정공공기관, 지정지방공공기관의 장 또는 직원, 자주방재조직을 구성하는 자 또는 학식경험이 있는 자 등을 위원으로 하는 도도부현 방재회의를 설치하며, 시정촌에도 동일한 시정촌 방재회의를 설치하도록 되어 있음<sup>12)</sup>.
- ▶ 또한, 재해발생시 이를 종합적이고 유효한 재해응급대책 등의 실시를 위해 국가는 비상재해대책본부 및 긴급재해대책본부<sup>13)</sup>, 도도부현 및 시정촌에는 재해대책본부<sup>14)</sup> 제도를 두도록 규정되어 있음. 이는 재해대책기본법 제정전에 이미 규정되어 있는 것을 법률상 제도화 한 것이며, 긴급재해대책본부는 한신·아와지 대지진의 교훈을 삼아 설치요건을 완화하여 재해긴급사태 선포가 내려지지 않을 때도 내각총리대신이 각의에 설치할 수 있도록 제2장에 규정한 것임<sup>15)</sup>. 나아가, 재해시 전문기술 직원의 부족에 대처하기 위해 도도부현 및 시정촌에 대해 직원 파견규정을 두고 있음<sup>16)</sup>.

**국가:** 중앙방재회의, 비상(긴급)방재대책본부  
**도도부현·시정촌:** 지방방재회의, 재해대책본부

9) 「災害対策基本法」第8条.  
 10) 「災害対策基本法」第9条.  
 11) 「災害対策基本法」第2章 第1節(中央防災会議) 第11条~第13条.  
 12) 第2章 第2節(地方防災会議) 第14条~第23条.  
 13) 第2章 第3節(非常災害対策本部及び緊急災害対策本部)  
 14) 第23条及び第23条の2.  
 15) 防災行政研究会編集、「災害対策基本法」, 2017.7. p.60.  
 16) 第4節 第29条~第33条.

### ③ 계획적 방재행정의 정비

- ▶ 계획적 방재행정의 정비에 대해서는 제3장 방재계획에 있어서 중앙방재회의는 방재기본계획을 작성하고 방재에 관한 종합적이고 장기적인 계획을 정하는 동시에 방재업무계획 및 지역방재계획에 있어 중점을 두어야 할 사항 등을 명확히 하고 있음<sup>17)</sup>. 또한 지정행정기관 및 지정공공기관은 방재기본계획에 따라 해당 사무 또는 업무에 관한 방재업무계획을 작성하여야 한다고 규정하고 있음<sup>18)</sup>.
- ▶ 도도부현 방재회의는 당해 도도부현의 지역에 관한 도도부현 지역방재계획을 작성하여야 함. 또한 그 계획은 방재기본계획에 따라 작성되어야 하고, 방재업무계획에 저촉되어서는 안 된다고 규정되어 있음. 동 계획을 작성하거나 수정할 시에는 신속하게 내각총리대신에 보고해야 함<sup>19)</sup>.
- ▶ 시정촌방재회의도 동일하게 당해 시정촌의 지역에 관한 시정촌지역방재계획을 작성하여야 하며, 이러한 계획은 방재기본계획에 따라 작성되어야 함. 동 계획은 방재업무계획 및 도도부현 지역방재계획에 저촉되어서는 아니됨. 또한 동 계획을 작성하거나 수정할 시에는 신속하게 도도부현 지사에게 이를 보고 하여야 함<sup>20)</sup>.
- ▶ 이렇듯 국가, 도도부현, 시정촌을 통한 종합적, 유기적인 방재행정이 계획적으로 추진되도록 규정되어 있음.

- 중앙방재회의 : 방재기본계획
- 지정행정기관·지정공공기관 : 방재업무계획
- 도도부현·시정촌 : 지역방재계획
- 시정촌 거주자 등 : 지역방재계획

### ④ 재해대책 추진

- ▶ 재해대책 추진에 대해서는 방재활동을 재해예방, 재해응급대책 및 재해복구라고 하는 단계로 나눠 각각 제4장, 제5장 및 제6장에서 국가, 지방공공단체 등의 권한과 책임이 규정되어 있음.
- ▶ 제4장에서는 방재조직의 정비, 방재계획의 책정, 방재훈련의 실시, 시설·설비의 정비, 물자·자재의 비축·관계자와의 연대가 재해대책예방 통칙으로 규정되어 있음<sup>21)</sup>.
- ▶ 시정촌장에 대해서는 지정긴급피난장소 및 지정피난소의 지정<sup>22)</sup> 등, 피난행동요지원자 명부 작성 등의 의무가 부여됨<sup>23)</sup>.

17) 「防災対策基本法」第34条及び第35条.

18) 「防災対策基本法」第36条及び第39条.

19) 「防災対策基本法」第40条.

20) 「防災対策基本法」第42条.

21) 「災害対策基本法」第4章 第1節 第46条～第49条の3.

22) 「災害対策基本法」第4章 第49条の4～第49条の9.

23) 「災害対策基本法」第4章 第49条の10～第49条の13.

- ▶ 제5장에서는 재해응급대책의 실시책임자, 정보수집·전달, 국민에 대한 주지, 피해상황 등의 보고가 통칙으로서 정해져 있으며<sup>24)</sup>, 발견자 통보의무, 도도부현 지사의 통지의무, 시정촌장의 경보 전달·경고<sup>25)</sup>, 시정촌장 등의 출동명령과 사전조치, 피난지시<sup>26)</sup>, 경계구역의 설정, 재해파견·구조요구, 도로재개, 응급공용부담, 피난소·의료시설·매장 및 화장·폐기물처리 특례 등 응급조치<sup>27)</sup>, 생활환경의 정비, 일시적 체제, 피난자 이송, 안부정보 제공 등 재해피해자 보호<sup>28)</sup>, 물자 등 공급 및 운송<sup>29)</sup>이 각각 규정되어 있음.
- ▶ 제6장 및 제7장에서는 재해복구대책으로서 재해복구사업의 실시<sup>30)</sup>, 재해복구사업비 결정<sup>31)</sup>, 국가 부담금 또는 보조금의 조기교부<sup>32)</sup>가 규정되어 있으며, 재해 피해자의 원호를 도모하기 위해 이재증명서 교부에 관한 사무<sup>33)</sup>, 피해자 수첩에 관한 사무<sup>34)</sup>가 시정촌장에 의무로서 정하고 있음.

- 재해대책, 재해응급대책, 재해복구의 단계별로 각 실시책무 주체에 주어진 역할과 권한을 규정 (방재훈련의무, 시정촌장의 경계구역설정권, 응급공용부담, 재해시 교통 규제 등 규정)
- 요지원자 명부 사전작성
- 피해시에 있어 피난소, 피난시설에 관한 기준 명확화
- 이재증명서, 재해 피해자수첩 작성을 통한 피해자 지원책 확충
- 광역대피·물자수송 체제의 법정화

⑤ 막대한 재해에 대처하는 재정원조

- ▶ 제8장 재정금융조치에 있어서는 방재시 비용부담 등에 관한 규정으로, 원칙적으로 실시책임자가 부담하도록 하면서도 별도 법령에 정해진 바에 따라 국가부담 및 보조 등의 예외 규정을 두고 있음. 특히, 현저하고 극심한 재해(대규모 재해)에 대해서는 별도의 법률에 정해진 바에 따라 재해복구를 행하는 지방공공단체에 국가 특별 재정원조, 재해피해자에 대한 조성 등을 하도록 되어 있음<sup>35)</sup>.
- ▶ 이 규정에 따라 대규모 재해에 대처하기 위한 특별 재정원조 등에 관한 법률(1962년9월6일 법률 제150호)이 정해짐. 이 법에 의해 종래 재해 때마다 특별입법이 이루어지던 폐해가 개선됨<sup>36)</sup>.

24) 「災害対策基本法」第5章 第1節 第50~第53条.  
 25) 「災害対策基本法」第5章 第2節 第54~第57条.  
 26) 「災害対策基本法」第5章 第3節 第58~第61条.  
 27) 「災害対策基本法」第5章 第4節 第62~第86条の5.  
 28) 「災害対策基本法」第5章 第5節 第65条の6~第86条の15.  
 29) 「災害対策基本法」第5章 第6節 第86の16~第86の18.  
 30) 「災害対策基本法」第87条.  
 31) 「災害対策基本法」第88条、第89条.  
 32) 「災害対策基本法」第90条.  
 33) 「災害対策基本法」第90条の2.  
 34) 「災害対策基本法」第90条の3.  
 35) 「災害対策基本法」第97条、第99条.  
 36) 防災行政研究会編集、p.62.

- 법 실시에 관한 비용은 실시책임자 부담
- 막대한 재해에 관한 국가에 의한 재정상의 조치

#### ⑥ 재해긴급사태에 대한 조치

- ▶ 재해긴급사태에 대한 조치에 대해서는 제9장 재해긴급사태에 있어 국가경제 및 사회질서 유지에 중대한 영향을 미치는 대규모 재해가 발생한 경우에는 내각총리대신은 재해 긴급사태 선포를 할 수 있으며<sup>37)</sup>, 이러한 선포가 발령되었을 때 정부는 대처기본방침을 정하도록 규정되어 있음<sup>38)</sup>.

#### [대처기본방침 주요 사항]

- 재해긴급사태 대처에 관한 전반적 방침
- 재해응급대책에 관한 중요사항 및 중요 과제 대응에 관한 사항
- 국가 경제 질서유지에 관한 중요사항 및 이를 수행하기 위한 정부체제에 관한 중요사항

- ▶ 국가 경제 및 사회질서를 유지하거나 공공복지 확보를 위해 긴급을 요하는 경우에는 국회가 폐회 중 또는 중의원이 해산 중, 임시회 소집을 결정하고 참의원 긴급소집을 요구하여 조치를 기다릴 여유가 없을 때에는 내각은 금전채무지불 연기 등에 대하여 정령으로 필요한 조치를 정할 수 있음<sup>39)</sup>.

- 특히, 공급이 부족한 생활필수물자 배급, 양도 및 인도의 제한 또는 금지
- 재해응급대책 또는 재해복구 및 국민생활의 안정을 위해 필요한 물품의 가격과 역무 그 밖에 급부에 대한 대가의 최고액 결정
- 금전채무의 지불(임금, 재해보상 급부금 그 밖의 노동관계에 의한 금전채무 지불 및 그 지불을 위한 은행 그 밖의 금융기관의 예금 등 지불은 제외)의 연기 및 권리 보존기간의 연장

- ▶ 또한, 재해긴급사태시 법률 규정에 의해서 재해 피해자 원조에 대해 해외로부터의 지원을 긴급하고 원활하게 받아들일 수 없을 경우에는 국회가 폐회 중 또는 중의원 해산 중으로 임시회 소집을 결정하여 참의원의 긴급소집을 구해 그 조치를 기다릴 겨를이 없을 시에는 내각은 당해 지원에 대해 정령에 의해 필요한 조치를 정할 수 있음<sup>40)</sup>.

37) 「災害対策基本法」第105条.

38) 「災害対策基本法」第108条.

39) 「災害対策基本法」第109条.

40) 「災害対策基本法」第109条の2.

- 재해긴급사태 선포 ⇒ 정부방침(대처기본방침) 각의 결정
- 긴급조치(생활필수물자 배급 등 제한, 금융채무 지불유예, 해외로부터 지원에 관한 긴급정령 제정, 특정비상재해법 자동발동)

## 2. 재해 발생시 긴급 대책

### 1) 피난소 설치

- ▶ 피난소의 개설은 재해구조법에 의해 원래 도도부현에서 실시하는 것으로 되어 있으나, 현실적으로 시정촌에 위탁하여 시정촌에서 개설하는 것으로 하고 있음. 시정촌장은 사전에 피난소를 지정하여야만 하고<sup>41)</sup>, 피난소의 생활환경 정비노력을 하는 등 대규모 자연재해 발생 시 보다 원활하고 쾌적한 환경의 피난소가 설치되도록 하여야 함<sup>42)</sup>.
- ▶ 피난소는 ‘재해구조법 사무취급요령’에 의해 원칙적으로 공공시설로 규정되어 있지만, 내각총리대신과의 연락 조정하에 민간의 여관, 호텔 등을 임차하여 설치하는 것도 가능함. 또한 피난소의 장애인을 위한 가설공사나 간이화장실 등 설치, 가설전화, 가설욕실, 가설세탁장 등 프라이버시 확보를 위한 간이시설 설비 등 보조대상으로 포함되어 있음.
- ▶ 복지피난소에 대해서는 법령상 규정이 없지만, ‘재해구조법 사무취급요령’에 의하여 특별요양 노인홈, 노인 단기입소시설 등의 입소대상자는 당해 시설의 긴급입소 등 대응하도록 규정되어 있음. 이러한 피난소는 원래 고령자, 장애자 외에 임신부, 유아, 병약자 등 피난소의 생활에 지장이 있는 특별 배려를 필요로 하는 자를 대상으로 하고 있음.

### 2) 광역피난

#### ① 시정촌·도도부현을 넘어선 광역피난 실시

- ▶ 동일본 대지진 당시 시정촌을 초월한 대규모 피난 주민이 발생함. 게다가 향후 대규모 자연재해시 시정촌을 초월한 피난이나 도도부현의 범위를 초과한 주민피난이 발생할 경우도 상정하고, 또한 이러한 정비 기능을 해야 하는 시정촌이나 도도부현이 기능하지 못할 것도 상정하여 필요한 조정 규정이나 대체 규정의 필요성이 요구되고 있음.
- ▶ 동일 도도부현 내에서 다른 시정촌과의 협의는 상호 협의하여 동일한 재해를 입는 등 다른 정당한 이유가 없는 한, 이재민을 받아야 함<sup>43)</sup>.
- ▶ 도도부현의 범위를 초월한 경우는 지사간 협의를 하여 동일한 재해를 입는 등 다른 정당한 이유가 없는 한 협의를 받아들여 이재민을 받아들여야만 함<sup>44)</sup>.
- ▶ 한편, 시정촌이 광역피난 협의를 하지 못할 상황일 경우에는 도도부현 지사가 협의를 대행하거나, 시정촌 및 도도부현이 재해를 입어 협의를 할 수 없는 경우에는 내각총리대신이 광역피난 대행을 하여야 함<sup>45)</sup>.

41) 「災害対策基本法」第49条の7.

42) 「災害対策基本法」第86条の6.

43) 「災害対策基本法」第86条の8.

44) 「災害対策基本法」第86条の9.

45) 「災害対策基本法」第86条の11~「災害対策基本法」第86条の13.

- ▶ 이러한 협의를 대규모 자연재해 응급대책으로 원활하게 시행하기 위해서 재해가 예상되는 시정촌 및 도도부현은 상호 사전 협의를 통해 이재민 보호체제 및 이재민 보호 시설 등 준비를 해두는 것이 중요함.
- ▶ 대규모 자연재해가 발생한 경우에는 각 시정촌장은 자신의 행정구역에서만 이재민을 수용하려는 경향이 있기 때문에 피해 규모에 따라 내각방재는 광역피난을 적극적으로 시행되도록 지원하여야 함. 또한, 사전에 각 시정촌과 협정이 체결되어 있는 경우에는 협정에 따라 광역피난을 지원하여야 하며, 사전협정이 없는 경우에 내각방재는 소방청과 같이 연대하여 다른 도도부현 등에 광역피난을 유도하여야 함.

## ② 광역피난을 위한 이재민 이송

- ▶ 동일본 대지진시에는 원활하게 실시되지 않았지만, 대규모 자연재해로 인해 광역피난을 해야 하는 상황이 발생하면, 시정촌이나 도도부현에서 준비한 버스로 집단이동이 될 수 있도록 권장하고 있음. 이러한 경우 도로의 피해상황이나 이재민 규모, 이재민의 고령화 비율 등의 상황에 따라 버스로 집단이동이 우선시 됨.
- ▶ 이를 위해 버스 회사는 지정공공기관(국가) 및 지정지방공공기관(도도부현)으로 지정되어 있음. 즉, 도도부현 지사는 이재민 이송을 위해 버스회사에 이를 요청할 수 있으며, 문서로 이재민 이송을 지시할 수 있음<sup>46)</sup>. 또한, 버스회사 및 그 종업원에 대해 이재민 이송에 종사하도록 명령할 수 있음<sup>47)</sup>. 버스회사 등 운송업자의 이재민 이송에 따른 경비는 재해구조법의 보조대상이 되며, 국가와 도도부현이 이를 부담함. 그러나, 자위대나 소방, 경찰 등에 의한 이재민 이송은 각각의 고유 업무에 해당되기 때문에 재해구조법의 보조 대상이 되지 않는다는 것이 원칙임.

## 3) 재해 피해지 물자 등 공급 및 운송

- ▶ 동일본 대지진시 물류망에 있어서도 큰 피해를 입어 재해 피해지에 가솔린, 식료 등의 물자가 부족하는 사태가 발생함. 이를 위해 국가, 도도부현, 시정촌은 비축하고 있던 물자, 자재를 공급하였고, 이러한 물자공급을 위해 택배사업자와의 연대 등 임기응변적 대응의 중요성이 대두됨.
- ▶ 물자 등 운송에 대해서 각 대신, 지방지부국장, 도도부현 지사는 트럭 사업자 등 운송업자에 대해 운송을 요청하고, 지시할 수 있도록 규정되어 있음<sup>48)</sup>.
- ▶ 국가는 재해 발생에 대비하여 필요한 물자나 자재를 비축하고, 가솔린 등 연료 공급에 대해서는 석유연맹이나 지방 석유공급업자와의 협정을 체결해 재해 발생시 연료 확보에 만전을 기해야 함.
- ▶ 한편, 종사명령이나 수용에 관계되는 규정에 대해서는 재해구조법과 재해대책기본법이 나뉘어져 있으며, 실제 피난 여부를 판단하는 시정촌에 강제권이 없는 등 향후 법적 정비 과제로 남아 있음.

## 4) 이재민 등 안부정보 제공

- ▶ 대규모 자연재해가 발생한 경우에는 많은 피난자가 발생하여 그 생사여부를 확인에 있어서 이재민의 성명 그 밖의 개인정보 취급에 대한 제한을 이유로 원활한 생사확인 정보의 제공을 할 수 없는 상황이 발생함.
- ▶ 이러한 배경으로 도도부현 지사 및 시정촌장은 개인정보 보호조례 규정에 의하지 아니하고, 이재민의 안부정보 제공을 위해 이재민의 성명, 성별, 재해에 따른 부상 정도 등 이재민의 안부와 관련된 정보를 수집할 수 있음. 또한, 이러한 이재민의 안부에 관한 정보제공을 관련 도도부현 지사나 시정촌장, 소방기관, 경찰 등에게 필요한 정보를 요청할 수 있음<sup>49)</sup>.

46) 「災害対策基本法」第86条 第1項, 第2項.

47) 「災害救助法」第7条 第1項.

48) 「災害対策基本法」第86条の18.

49) 「災害対策基本法」第86条の15.

- ▶ 향후, 대규모 자연재해가 발생하였을 때, 피해자의 친척 등 관계자로부터 안부확인 전화 등이 쇄도할 것으로 예상되기 때문에 사전 훈련에 있어서도 NHK나 Google의 사람찾기 등 민간사업 주체에 의한 안부확인 체제와 연계를 도모하고, 생존자 구출이나 피해자 생명 유지, 생활환경 확보에 만전을 기할 수 있도록 필요한 역할 분담을 해두는 작업이 필요한 것으로 지적되고 있음<sup>50)</sup>.

[NHK, 전화회사, Google에 의한 안부정보제공]

- 대규모 재해발생시 NHK는 동경과 오사카에 전용 전화 창구를 설치하여 안부정보를 데이터 방송 (E 테레)으로 검색이 될 수 있도록 하고 있음.(<http://www3.nhk.or.jp/anpi>)
- NTT 그룹은 재해용 전신 다이얼 171로 안부정보 제공을 가능하도록 하고 있음.([http://www.ntt.co.jp/saitai/sumi\\_htm103.html](http://www.ntt.co.jp/saitai/sumi_htm103.html))
- 또한, 동일본 대지진에 있어서 Google person finder가 Google의 우수한 검색기술과 이재민으로부터 피난자 정보 입력 대응 결과, 안부제공 확인에 공헌함. <https://www.google.org/personfinder/japan>)

[이재민 수첩 정비]

재해 직후 안부정보의 확인에 이어 피해응급단계에서부터 재해복구, 재건단계에 이르기까지 이재민의 지원에 있어서도, 필요한 지원조치가 이재민에 대해 실시되도록 배려가 필요함. 이를 위해 시정촌장은 개인정보보호조례 등의 예외로서 이재민 개개인의 피해상황이나 지원조치의 실시 상황, 지원에 있어 배려 상황 등을 일원적으로 집약한 피해자 수첩을 정비할 수 있음. 또한, 개인정보보호조례 등의 예외로서 이재민 본인에 대한 정보제공뿐만 아니라 재해를 당한 시정촌의 관계부국이나 다른 지방공공단체와도 정보 공유를 할 수 있음<sup>51)</sup>.

### 5) 재해시 도로교통 규제 및 자동차 이동

- ▶ 한신·아와지 대지진 시에 적절한 교통 통제가 이루어지지 않아, 긴급 차량의 통행에 지장이 발생하여 이후, 재해시 교통 통제 규정이 제정됨. 또한 자동차의 이동에 대해서는 당시 경찰관에게만 권한이 있었지만, 이후 폭설 등 상황에서 도로관리자 등이 자동차를 이동해야 할 필요가 있을 경우에 도로관리자 및 항만관리자가 자동차를 이동할 수 있는 권한도 추가됨.

50) 内閣府(防災計画担当)、防災計画について、平成25年12月4日、pp.24~26.

51) 「災害対策基本法」第90条3, 第90条の4.

- ▶ 이에 따라 도도부현 공안위원회는 재해가 발생하였을 때나 발생 예상시에 긴급통행 차량을 제외한 차량 통행을 금지할 수 있음. 또한 경찰관 및 도로관리자 등은 스스로 차량을 이동할 수 있으며, 이러한 경우 어쩔 수 없는 범위에 한하여 차량을 파손할 수 있음<sup>52)</sup>.
- ▶ 재해시 교통규제에 있어서 긴급통행 차량으로 취급되는 차량을 도도부현 지사 또는 도도부현 공안위원회가 정하도록 되어 있음<sup>53)</sup>. 특히, 도도부현 지사는 미리 긴급통행 차량으로 지정할 차량을 지역방재계획에 규정해 두는 동시에 연료부족에 대응하여 탱크로리 차량 등 피해 상황에 맞게 적절하게 긴급통행 차량의 추가를 할 수 있음.

## 6) 이재증명서 교부

- ▶ 시정촌장은 재해가 발생한 경우에 지체없이 이재증명서를 교부하여야 함<sup>54)</sup>. 이 이재증명서에 기재된 주택 피해상황에 따라 이재민생활재건지원법이나 재해구조법에 의거해 응급보수 및 응급 가설주택 입주 등의 요건이 됨.
- ▶ 이재증명서의 주된 내용인 주택 피해상황 인정기준은 국가가 제시한 '재해 피해인정기준' 및 '재해에 관한 주택 피해인정기준 운용지침'에 의해 이루어짐.
- ▶ 주요 내용으로 주택의 전파는 「주택의 손괴, 화재 또는 유실된 부분의 면적이 주거 면적의 70% 이상 해당되고, 주택의 주요한 구성 요소의 경제적 피해가 주거주택 전체 차지하는 비율 대비, 그 손해비율이 50%이상에 달할 것」에 해당되며, 반파는 위의 구분에 의해 각각 20%이상 70% 미만, 20%이상 50% 미만에 해당됨.
- ▶ 이재증명서에 기재되는 주택 피해상황 조사결과는 이재민 지원에 큰 영향을 미치기 때문에 이재민이 시정촌에 재조사를 의뢰할 수도 있으며, 이재민에 대해 충분한 설명과 주지가 필요함<sup>55)</sup>.

### [건축물의 응급위험도 판정]

응급위험도 판정은 긴급하고 잠정적인 2차 피해(주택으로 돌아와 여진으로 피해를 입는 등)를 방지하기 위하여 행정직원 및 민간 건축사 등 응급위험도 판정사로 등록이 되어 있는 자가 행함. 판정 후에는 적색 위험이나 황색 요주의 등의 종이를 건물에 표시하도록 되어 있음. 그러나 위의 이재증명서에 표시된 주택 피해인정과는 별도로 주의를 요함.

## 7) 응급가설주택의 건설 및 제공

- ▶ 대규모 자연재해로 인해 많은 주택을 이재민들의 일시적 주거 안정을 도모하기 위해 도도부현의 지사 또는 시장은 응급 가설주택을 건설함. 또한 응급가설주택 건설에는 토지확보 및 건설기간(2~3주간)의 시간이 필요하기 때문에 기존의 민간임대 주택을 임대하여 제공할 수 있음<sup>56)</sup>.

52) 「災害対策基本法」第76条~第76조条の8.

53) 「災害対策基本法」施行令 第33条.

54) 「災害対策基本法」 第90条の2.

55) 生田長人、防災法、p.210.

56) 「災害救助法」 第4条 第1項 第1号.

- ▶ 재해구조법의 기준에 의거해 주택이 전파 또는 전반파(특례에 의해 반파도 포함)되고, 스스로 자력으로는 주택을 지을 수 없는 자에 대해 도도부현 지사 또는 시장은 가설주택을 건설하여 제공함.
- ▶ 응급가설주택의 기준은 내각총리대신 고시에서 「재해구조법에 의해 구조 정도, 방법 및 기간과 실비변상 기준」에 정하고 있지만, 재해 규모나 재해 정도에 따라 유연하게 운영되고 있음.
- ▶ 예를 들어, 동일본 대지진시 한 가옥당 550만 엔에서 650만엔 정도, 규모도 20㎡부터 40㎡ 정도로 됨. 또한 보온재 및 단열재 등도 보조대상으로 됨.
- ▶ 각 도도부현 및 정령으로 지정된 도시 관계자는 사전에 재해 발생시 응급가설주택 건설예정지를 확보하는 동시에 재해공영주택과의 토지 분쟁이 발생하지 않기 위해 사전 복구계획 책정을 촉진해야 함.

### 8) 응급대책과 관련된 법령상 특례, 규제완화조치

- ▶ 대규모 자연재해 발생하였을 때 정부는 그러한 재해를 정령으로 지정한 경우에는 피난소에 관한 소방법 특례, 임시 의료 시설에 관한 의료법·소방법 특례, 매장 및 화장 특례, 폐기물처리 특례를 강구할 수 있음<sup>57)</sup>.
- ▶ 즉, 대규모 자연재해가 발생할 경우에는 피난소나 의료시설에 대해 통상 소방법이나 의료시설 기준에 미치지 않더라도 설치를 필요로 함. 또한 사망자가 다수 발생하였을 경우 매장 기준이나 대량 폐기물을 처리하기 위한 특례조치도 필요로 함. 이를 위해 전쟁사태를 상정한 「무력공격사태 등에 있어 국민을 보호하기 위한 조치에 관한 법률」(이하, 「국민보호법」이라 함)을 모방하여 미리 관계 법률의 특례를 정하고 있음.
- ▶ 특례의 내용으로 피난소에 대해서는 소방설비 설치의무를 적용제외로 하거나, 의료시설 개설에 대해서는 의료법 절차 불필요와 동시에 소방설비 설치의무를 적용제외 시킴. 또한 매장에 대해서는 사망 등 신고서를 받지 아니하고 시정촌장이 허가를 할 수 있으며, 폐기물처리 기준에 대해서도 환경대신이 지정한 구역을 완화하는 동시에 폐기물 사업자 이외의 자도 폐기물 처리를 할 수 있도록 하고 있음<sup>58)</sup>.

[특정비상재해 이재민의 권리이익의 보호 등을 위한 특별조치에 관한 법률의 개요]

#### 특정비상재해로서 정령으로 지정된 경우에는 다음의 특별조치가 강구됨.

- ① 행정상 권리이익에 관한 만료일 연장(제3조)  
예: 운전면허증(도로교통법 제92조의2)
- ② 기한내 이행되지 않은 의무에 관한 면책(제4조)  
예: 약국의 휴폐지 등 신고의무(약사법 제10조)
- ③ 채무초과를 이유로 하는 법인 파산절차개시 결정의 특례조치(제5조)
- ④ 민사조정법에 의한 조정 신청 수수료 특별조치(제7조)
- ⑤ 건축기준법에 의한 응급가설주택 존속기간 특별조치(제8조)
- ⑥ 경관법에 의한 응급가설주택 존속기간 특별조치(제9조)

57) 「災害対策基本法」第86条の2～第86条の5.

58) 2015년 「災害対策基本法」의 개정으로 환경대신이 폐기물 처리의 대행을 할 수 있도록 하고 있다.

[동일본 대지진시 법률 운영상 완화된 조치]

**국토교통성** : 비행기로부터의 물자 투하에 대한 포괄적 신고운영

**후생노동성** : 병원간 의약품 유통, 사회복지시설 정원 완화

**문부과학성** : 매장문화재 보호절차 완화 등이 강구됨<sup>59)</sup>

## 9) 국가, 도도부현에 의한 응급대책의 대행

- ▶ 응급대책을 실시하는데 있어 시정촌이 대응할 수 없을 경우에는 원칙으로 도도부현 지사가 대행하며, 도도부현 지사가 대응을 할 수 없을 경우에는 원칙으로 지정행정기관의 장(대신) 또는 지정지방행정기관의 장(지방지부국장)이 대행함<sup>60)</sup>. 한편, 응급조치의 내용에 따라 대행하는 방법은 다를 수 있음.

### ① 피난지시 및 안전 확보조치 지시

- ▶ 시정촌장이 지시할 수 없을 경우에는 도도부현 지사가 지시를 하여야 함<sup>61)</sup>. 또한 시정촌장의 권한을 행사하는데 시정촌 직원이 없을 경우 또는 시정촌장의 의뢰가 있는 경우에는 경찰관 또는 해상보안관도 이를 지시를 할 수 있음.

### ② 경계구역의 설정

- ▶ 시정촌장이 경계구역의 설정을 할 수 없는 경우에는 도도부현 지사가 대행함<sup>62)</sup>. 시정촌장의 권한을 행사하는 데 시정촌 직원이 없는 경우에는 경찰관 및 해상보안관 또는 자위관이 그 직무를 집행함<sup>63)</sup>.

### ③ 소관 사무에 관한 응급조치

- ▶ 도도부현 지사는 재해가 발생하거나 또는 발생하려고 할 때에는 법령 또는 지역방재계획에 정하여진 바에 따라 응급조치를 신속하게 강구하지 않으면 안 됨<sup>64)</sup>. 국가 지정행정기관 또는 지정지방행정기관의 장은 재해가 발생하거나 또는 발생하려고 할 때에는 법령 또는 방재계획에 따라 그 소관사무에 관한 응급조치를 신속하게 강구하여야 함<sup>65)</sup>.
- ▶ 위의 ①과 ②에 대해서 국가 기관(성청)간의 담당에 대한 이의가 발생하지 않지만, ③의 경우에는 담당성청이 불명확하여 아무런 조치를 취할 수 없거나 반대로 중복되어 과잉 대응이 될 수 있는 가능성도 있음.
- ▶ 원칙으로 각 성청의 설치법에 따라 소관사무를 판단해야 하지만, 이의가 생길 수 있는 사례에 대해서는 미리 방재업무계획 등에 명확하게 하는 동시에 재해발생시에는 내각총리대신의 지시에 따르는 것이 중요함<sup>66)</sup>.

59) 内閣府・総務省「東日本大震災に関連した各府省の規制緩和等の状況」(2012年)  
 (http://www.cao.go.jp/sasshin/kiseiseido/publication/241212/item241212.pdf)

60) 「災害対策基本法」第60条、第63条、第73条、第77条.

61) 「災害対策基本法」第60条.

62) 「災害対策基本法」第73条.

63) 「災害対策基本法」第63条.

64) 「災害対策基本法」第70条.

65) 「災害対策基本法」第77条.

66) 佐々木晶二、「最新 防災・復興法制：東日本大震災を踏まえた災害予防・応急・復旧・復興制度の解説」、第一法規、2017.2、73頁.

### 3. 재해복구·재건대책

#### 1) 생활재건지원

##### ① 이재민생활재건지원금

- ▶ 이재민생활재건지원법에 따라 자연재해로 인해 생활의 기반을 잃은 이재민에 대해 도도부현의 기금을 활용하여 지원금을 지급함<sup>67)</sup>.
- ▶ 동 지원금 지급의 배경은 한신·아와지 대지진으로 인해 주택을 잃은 이재민에 대한 지원이라는 관점에서 1998년 5월 의원입법으로 제도가 됨. 이후, 토토리 서부지진 등을 계기로 2004년 3월 지원금의 액수가 최대 300만 엔으로 증액되었고, 2004년 10월 니가타 지진과 2007년 3월 노도반도지진을 계기로, 2007년 11월 개정으로 소득요건이 제외되었으며, 또한 정액전달 방식으로 됨.
- ▶ 동 지원금의 대상이 되는 재해로 자연재해에 있어서 10세대 이상 가옥이 전파된 시정촌을 대상으로 하고 있음.(소규모 재해는 도도부현 또는 시정촌이 독자적으로 지원한다는 명분에서 일정규모 이상의 자연 재해만을 대상으로 함)
- ▶ 동 지원금 혜택의 대상이 되는 이재민으로는 ▲ 주택이 전파된 세대, ▲ 주택이 반파, 또는 주택부지에 피해가 발생하여 주택을 해체해야만 하는 세대, ▲ 재해에 의해 위험한 상태가 지속되고, 주택에 거주불능의 상태가 장기적으로 지속되고 있는 세대, ▲ 주택이 반파되어 대규모 보수를 하지 않으면 거주가 곤란한 세대(大規模半壊世帯)

#### [지원금의 지원액]

##### ▲ 주택의 피해정도에 따라 지급하는 지원금

주택 피해정도	전괴	해체	장기피난	대규모반괴
지원액	100만엔	100만엔	100만엔	50만엔

##### ▲ 주택 재건방법에 따라 지급하는 지원금

주택 재건방법	건설·구입	보수	임대(공공주택이외)
지원액	200만엔	100만엔	50만엔

- ▶ 비용분담은 국가가 원칙으로 2/1(동일본대지진시에는 5/4)을 부담, 나머지는 도도부현이 부담함.

##### ② 재해조의금, 재해장해위로금

- ▶ 일정규모 이상의 자연재해의 인해 사망한 생계유지자에 대해서 500만엔, 중도 장애를 입은 생계유지자에 대해서는 250만 엔을 시정촌이 지급함<sup>68)</sup>.
- ▶ 당초 재해조의금은 일정규모 재해에 의해 사망한 생계유지자에 대해 50만 엔을 지급한다는 내용으로 1972년 제정되어, 이후 지급액이 확대되어 운전후겐산분화재해로 인해 1991년에 500만엔까지 인상됨. 이후 1982년에는 재해장해위로금 제도로 생김.
- ▶ 동 제도의 대상이 되는 자연재해로 한 시정촌에 있어 주거가 5세대 이상 멸실된 시정촌 등이 그 대상이 됨.

67) 「被災者生活再建支援法」 第3条.

68) 「災害弔慰金等の支給に関する法律」 第3条、第8条.

- ▶ 동 지원금의 수급자로 조의금의 경우에는 ▲ 배우자, 자, 부모, 조부모, 형제자매(사망한 자와 동거 또는 동일한 생계를 유지한 자에 한함)
- ▶ 장해위로금의 경우에는 중도 장해(양눈 실명, 상시개호를 요하는 자, 양팔꿈치 이상절단 등)를 입은 자
- ▶ 지급액에 있어 장의금의 경우에는 생계유지자가 사망한 경우 500만엔, 그 밖의 자가 사망한 경우에는 250만엔을 지급
- ▶ 장해위로금의 경우 생계유지자의 경우 250만엔, 그 밖의 자에 경우에는 125만엔을 지급함<sup>69)</sup>.
- ▶ 비용분담에 있어서는 국가가 2/1, 도도부현 4/1, 시정촌4/1

#### [구마모토 지진 생계유지자 해석변경 통지 관련]

2016년 4월 구마모토 지진이후, 생계유지자의 해석에 대해서 이 외에 103만 엔 이상의 소득이 있는 자가 세대에 있더라도 실태에 맞게 생계유지자로 판단된다고 해석이 변경됨. 그 결과, 세대 중 A의 소득이 1,000만엔, B의 소득이 103만엔, C가 소득이 없는 경우 A가 사망한 경우에 만액 500만엔이 지급되는 것으로 됨. 이 통지의 취지를 향후 재해에서도 철저히 적용해야 할 것임<sup>70)</sup>.

- ▶ 또한 재해관련 사망 판단은 시정촌 또는 도도부현에 설치된 심사회가 심사를 하는 것으로 되어 있으나, 각 심사회의 판단이 제각각 되지 않도록 국가가 판단사례의 공표나 심사기준을 명확하게 해야 할 것임.
- ▶ 재해장의금의 판단을 하는 주체는 원칙으로 시정촌에서 하며, 심사회도 시정촌에 설치하는 것이 원칙임. 어쩔 수 없이 체제 등 정비되지 않은 경우에 도도부현에 그 사무를 위탁할 수 있기 때문에 그 취지에 따라 적절하게 심사사무를 하여야 할 필요가 있음.

## 2) 국가 재건체제

### ① 국가 재건조직

- ▶ 재해발생 직후 재해대책기본법 제28조2 제1항에 규정된 긴급재해대책본부가 설치된 재해(이하, '특정 대규모 재해'라 함)에 대해서는 내각총리대신은 각의에 내각부 재건대책본부를 설치할 수 있음<sup>71)</sup>.
- ▶ 재해발생 직후, 긴급대책에 대해서는 재해대책기본법에 의해 긴급재해대책본부 등의 조직이 명기되어 있으나, 재건대책과 관련해서는 동일본대지진 단계에서는 조직체제가 정해지지 않음. 그러한 이유로 대규모재해재건법에서는 재건대책 조직에 대해 미리 법정화함.
- ▶ 내각부 특별 조직을 설치하기 위해서는 평시에는 법률 제정이 필요하지만, 특정 대규모 재해가 발생한 경우에는 재해시 마다 법령에 의하지 아니하고, 각의결정에 의해 내각부에 '재건대책본부'를 설치할 수 있음. 또한 국가 지방분국을 설치하기 위해서는 사전에 국회의 승인이 필요하지만, 재해시에는 사후 국회보고로 재건 현대대책 본부를 설치할 수 있음.
- ▶ 그리고, 재건대책본부를 내각부에 설치한 경우에는 재건에 관한 중요사항을 조사심의하기 위해서 '재건대책위원회'를 설치하도록 되어 있음.

69) 松岡勝美編, 『災害復興の法と法曹—未来への政策的課題—』, 成文堂、pp.36~37.

70) 재해장의금 등의 지급에 있어서 생계유지자의 판단에 대해서는 종래에는 가족 중 103만엔 이상의 소득이 있는 경우에는 인정되지 않았지만, 구마모토 지진 당시 내각방재통지(2016.6.1.)에 따라 형식적으로 103만 엔의 소득 있는 자가 있는 가 여부를 따지지 않고, 실질적으로 생계유지자가 여부를 판단하여 결정하였다.

71) 「大規模災害復興法」第2条 第1号、第4条~第7条.

- ▶ 향후, 대규모 자연재해가 발생한 경우에는 응급대책으로서 긴급재해대책본부를 우선 설치함과 동시에 국민에 대한 정부 메시지를 정확하게 전달하기 위해서도 신속하게 재건대책본부의 설치 준비를 하는 것이 필요함.
- ▶ 또한, 도도부현 지사 및 시정촌의 총장 및 직원은 인명을 최우선으로 응급대책을 실시함과 동시에 이재민의 생활재건, 산업재건을 신속하게 하기 위해 재건대책 준비를 진행하여야 함.

② 내각총리대신의 조사권한

- ▶ 재건대책본부의 본부장으로서 내각총리대신은 관계대신, 관계지방지국장, 관계 도도부현 지사, 시정촌 총장에 대해서 한 단계 높은 입장에서 종합 조정을 하는 권한을 가짐<sup>72)</sup>.
- ▶ 동일본 대지진시 재건대책 추진조직이 제도화되어 있지 않았고, 당연히 재건대책에 대한 관계대신이나 지방공공단체의 장에 대한 권한도 정리되어 있지 않았기 때문에 동 권한을 제정하게 됨.
- ▶ 이에 따라 내각총리대신을 본부장으로 한 재건대책본부는 도도부현의 재건 방침과 시정촌의 재건계획의 전제가 되는 ‘재건 기본방침’을 정함. 또한 관계대신, 도도부현 지사, 시정촌장에 대해서는 한 단계 높은 위치에서 종합조정을 하며, 재건 실시를 위한 정책을 추진함.
- ▶ 향후, 응급단계시 긴급재해대책본부는 각대신, 도도부현 지사, 시정촌장에 대한 지시권이 재해대책법에 명기되어 있지만, 이러한 규정이 재건단계에서도 원활한 종합조정을 위해서 필요한 부분에 대한 검토가 필요함.
- ▶ 또한 대규모 자연재해 발생 후, 재건단계에서 국가 조직의 출범과 동시에 도도부현, 시정촌에 대해서도 재건대책본부나 재건 대책위원회와 유사한 기능을 가지는 조직을 신속하게 설치해야 한다는 점이 중요함.

[동일본 대지진시 재건청의 평가 및 권한]

동일본대지진 재건을 위해 설치된 재건청은 재건청설치법 제4조에 따라 기본방침작성 등의 조정업무 외에 예산의 일괄 요구, 확보, 공공사업의 실시에 관한 계획의 작성 등 실시업무 권한을 가지고 있음.

3) 재건 방침

① 국가·도도부현 재건 방침

- ▶ 특정 대규모 재해가 발생한 경우에 정부는 인구 현황 및 장래 예측과 토지이용의 기본방침을 정한 재건기본방침을 정함과 동시에 이에 근거한 도도부현 지사도 동일한 내용의 도도부현 재건방침을 정함<sup>73)</sup>.
- ▶ 동 방침은 특정 대규모 재해가 발생한 경우에는 정부가 재건의 의의 및 목표, 재건을 위한 시책, 인구현황 및 장래 예측 등을 내용으로 하는 재건기본방침을 공개함. 특히, 인구의 향후 예측에 대해서는 사회보장제도가 전제로 하는 사회보장·인구문제연구소의 시정촌별 인구추측을 참고로 함.

72) 「大規模災害復興法」第6条.

73) 「大規模災害復興法」第8条、第9条.

- ▶ 나아가, 도도부현 지사도 도도부현 재건방침을 정하는데 있어서 국가와 동일하게 사회보장·인구문제연구소의 시정촌별 인구추측을 참고로 하여 정하도록 함.
- ▶ 향후, 난카이 거대지진, 수도직하 지진 등 특정 대규모 재해가 예상되는 대규모 재해에 있어서 인구 현황 예측을 포함하여 사전에 재건기본방침 책정이 시급함.
- ▶ 또한 정부가 사전 재건기본방침을 정함과 동시에 재해지역으로 상정(예상)되고 있는 도도부현 지사는 사전에 도도부현 재건 방침을 정해야 함.

## ② 국가 재건 지원을 위한 직할조사

- ▶ 특정비상재해가 발생한 경우에는 재건계획의 책정주체가 되는 시정촌의 행정능력 저하가 예상되기 때문에 동일본 대지진의 경우와 같이 국가가 재건지원을 위한 직할조사를 실시함<sup>74)</sup>.
- ▶ 동일본 대지진에 있어서 타카다시 등 행정기능이 마비된 시정촌이 다수 발생하여, 국토교통성 도식국이 중심으로 된 재해지 현황조사, 재해지 재건계획 책정지원을 내용으로 하는 직할조사를 실시하였음.
- ▶ 직할조사의 실시자체는 예상 조치로 향후 거대 재해 발생한 경우 반드시 실시하는가에 대해서는 법률로서는 확정되어 있지 않음. 그러나 난카이 거대지진이나 수도직하 지진의 경우에는 동일본 대지진 이상의 재해 시정촌의 행정능력의 저하가 예상되기 때문에 정부가 직할조사를 실시해야 할 필요성이 높음.
- ▶ 동일본 대지진 직할조사에 있어서 현지사무소 설치를 요건으로 하는 등 재해지의 실정을 배려하여 설치 요건을 설정하였음. 반면에 도시국의 토지구획정리사업이나 방재집단 이전촉진사업과 주택국의 재해공영주택 직할조사, 나아가 농림수산성 직할조사 등이 병행하여 실시되었음. 향후, 재건사업의 연계를 위해서 내각방재가 주도적으로 직할조사 예산요구나 집행 관리를 해야 할 필요가 있음.
- ▶ 이러한 재해시 직할조사는 지역 주민의 실정에 맞게 정확하고, 신속한 조사를 위해 노력하여야 함.

## 4) 주택 대책

### ① 이재도시법의 폐지

- ▶ 한신·아와지 대진시 이재도시법(罹災都市法) 이 적용되었지만, 이전 임차인이 우선적으로 임차권을 취득하는 등 임차권을 과잉 보호한다는 지적이 있었음. 이후, 동일본 대지진에서는 이재도시법은 적용되지 않았고, 이후 동 법은 폐지되었음.
- ▶ 이재도시법은 재해를 입은 주택의 임차인은 임차주택이 새로 건설된 경우 우선적으로 임차권과 임지권이 취득되었음. 그러나 2013년 제정된 ‘대규모 재해 피해지에 있어 임지임가에 관한 특별조치법’에 있어 이재도시법은 폐지되었고 동시에 우선적으로 적용된 임차권 등도 폐지되었음.
- ▶ 동 법에 있어 임대주택을 건설한 경우에 재해를 입은 종전의 임가인에 대하여 재해 발생 후 3년 이내는 임가인의 권유시 통지하도록 됨.

### ② 재해재건공영주택

- ▶ 이재민용의 재해재건공영주택의 건설 또는 임대에 대해서는 보조율을 높이거나 임대보조가 실시됨<sup>75)</sup>.

74) 직할조사와 관련하여서는 법령상 근거가 없다.

75) 「公営住宅法」第8条、第10条.

- ▶ 이는 이재민의 생활재건 차원에서 도도부현 또는 시정촌이 건설한 공영주택에 대해서는 공영주택법 제8조 등에 의해 항구적인 제도로서 보조율을 높이는 조치가 강구되고 있음. 또한 이재민의 소득요건이 완화되어 일정의 재건사업에 의해 이전이 필요하게 된 경우에는 ‘재해시가지재건특별조치법(被災市街地復興特別措置法)’ 제21조의 규정에 따라 수입기준 요건이 3년간 폐지됨. 또한 동일본 대지진시에는 토지취득비의 보조가 인정되는 동시에, 재해공영주택을 용도폐지 및 처분할 수 있는 기간을 단축함.
- ▶ 재해공영주택 건설비 및 임대공영주택의 개량비 등에 대해서는 3분의 2까지 보조율을 높이고, 특별히 지정된 경우에는 4분의 3까지 보조율을 높게 책정함.
- ▶ 동일본 대지진의 특례로서 강구된 용지비 보조 및 용도폐지 등을 할 수 있는 기간 단축조치는 항구조치로서 제정된 것은 아님. 향후 대규모 자연재해가 발생한 경우에는 동일본 대지진과 동일한 조치가 필요한 것으로 검토되어야 함.

### ③ 재해재건주택융자

- ▶ 주택금융지원기구는 이재민의 주택 재건에 대하여 장기 저리로 융자를 실시한다고 규정하고 있음<sup>76)</sup>.
- ▶ 주택이 재해를 입은 경우, 이재민생활재건지원금을 지급하고, 또한 주택 재건에 자금이 부족한 경우에 항구적 제도로서 주택금융지원기구의 장기저리융자제도를 활용할 수 있음.
- ▶ 주택이 전파된 경우(또는 전파파 또는 반파로 보수는 대응이 곤란한 경우)에는 이재증명서 발급을 받은 후에 주택금융 지원기구의 장기(최대 35년)로 저리 주택의 건설 또는 취득융자를 받을 수 있음.
- ▶ 금리 수준은 해당 시점에서 다를 수도 있으며, 낮은 이자로 국가 보조를 받기 때문에 통상 시장의 금리보다 낮음.
- ▶ 향후, 피해 주택이 기존 주택 대출이 남아 있는 경우에도 ‘자연재해에 의한 이재민 채무정리에 관한 가이드라인’을 활용함으로써 새로운 주택 융자를 받을 수 있다는 사실을 이재민에 적극 알리는 것이 필요함.

## 4. 시가지 정비

### 1) 토지구획 정리사업

- ▶ 재해시가지재건 토지구획정리사업에서는 한시 특례로 정산금에 대신하여 주택의 급부가 될 수 있는 특례가 설정되어 있음. 또한 특정 대규모 재해 시에 재건계획에 의해 조합시행 토지구획정리사업은 시가지 조정구획에서도 시행이 가능하게 되어 있음<sup>77)</sup>.
- ▶ 토지구획 정리사업은 관동대지진이나 전쟁 복구사업으로 실시되어 한신·아와지 대지진 복구사업이나 동일본대지진 복구 사업에서도 중심이 되는 사업 중에 하나임. 제도면에서도 한신·아와지 대지진에서는 재해시가지재건특별조치법이 제정되어 특례가 적용되었으며, 동일본 대지진 이후 대규모재해복구법에서 특례가 추가됨.

76) 「独立行政法人住宅金融支援機構法」第13条第1項第5号.

77) 「被災市街地復興特別措置法」第15条、「大規模災害復興法」第15条.

[재해시가지복구특례조치법에 의한 특례]

- 복구공동주택지 환지 특례
- 청산금 대신 주택을 지급하는 특례
- 공영주택 등을 위한 동의보류지

[대규모재해복구법에 의한 특례]

- 조합시행 토지구획정리사업이 시가지 조정구획에서 시행가능한 특례
- 복구주택 등 건설지역의 환지 특례

- ▶ 토지구획 정리사업은 지진화재의 복구사업에서 구획도로, 방재공원 등을 정비하는 기반적인 사업으로서 매우 중요하며, 쓰나미 피해지에서는 동일본 대지진 시 복구교부금과 같은 성토비용이 보조대상이 됨으로써 토지구획 정리사업의 의의가 있음. 이러한 토지구획 정리사업의 효과를 바탕으로 쓰나미 피해지에는 성토 비용을 보조 대상화를 실시하는 것이 필요함.
- ▶ 또한 토지구획 정리사업 특례 중에 아직 사용하지 않은 청산금을 대신하여 주택을 급부하는 특례에 대해서는 토지구획 정리사업과 일체화하여 주택건설까지 유효하게 하는 등 구체적인 활용 촉진을 도모하는 정책이 요구됨.

## 2) 방재집단이전촉진 사업

- ▶ 방재집단이전촉진사업은 주민의 생명 등을 재해로부터 보호하기 위해, 주민의 거주가 적당하지 않다고 인정되는 구역 내에 있는 주거를 위험이 적은 고지대로 이전하여 등 재해로부터 주민을 보호하기 위한 제도임. 동 사업은 재해예방 및 재해 복구 단계에서 모두 활용이 가능함<sup>78)</sup>.
- ▶ 동 사업은 방재를 위한 집단이전촉진에 관한 국가 재정상 조치 등에 관한 법률(이하 ‘방집법’이라고 함)에 의해 실시되며, 동일본 대지진 시 쓰나미 피해지인 저지대로부터 고지대로 주택단지를 이전할 때 활용됨.
- ▶ 이전촉진구역은 주민의 생명, 신체 및 재산을 재해로부터 보호하기 위해 주거의 집단이전을 하는 것이 적당하다고 인정되는 구역을 말함<sup>79)</sup>. 이러한 주택단지의 규모는 10호 이상(이전하려고 하는 주거수가 20호를 초과한 경우에는 그 반의 호수)의 규모로 필요로 함.

78) 「防災集団移転促進事業法」第6条.

79) 사업구역을 건설기준법 제39조의 재해위험구역으로 지정하여 건축금지를 조례로 정하고 있다.

[제도의 개요]

- **사업주체** : 시정촌
- **절 차** : 시정촌이 방재집단이전촉진사업계획을 책정하고 국토교통대신이 승인함.
- **보조대상** : 종전 주택 매수비, 이전지 주택단지 취득비 등 조성비, 이전지 주택단지 도로, 공원, 집단 시설 등 공공시설 정비비, 이전자의 이전비용, 이전자의 주택취득 대출 이자 보조
- **보 조 율** : 국가에 의해 4분의 3 보조
- 국가보조 기본 총액은 1호당 1,700만 엔으로 제한

▶ 이러한 방재집단이전촉진사업은 계획적으로 이전하는 시설이 필요함으로써 동일본 대지진 시 대상이 된 공동작업소 이외에 공영주택부지, 학교용부지 등 사전에 계획적으로 확보하는 것이 필요함.

## VI. 시사점

- ▶ 일본은 지진, 쓰나미 등의 대규모 자연재해가 빈번하게 발생하기 때문에 일본 정부는 국민의 생명과 재산을 보호하기 위해 방재 관련 법제도 및 체제를 국가의 최우선 과제로 선정하여 추진하고 있음.
- ▶ 일본의 도도부현 및 시정촌은 이러한 대규모 자연재해 등 재난이 발생시마다 관련 법을 개정하며, 특별법 또는 긴급(응급) 조치 등 대책을 세우기 때문에 일본의 재해, 방재, 피해 복구 등 관련 법제 및 정책은 매우 복잡하고 검토해야 할 사항이 많음.
- ▶ 일본의 재해 복구와 안전관리와 관련된 법과 정책은 비상시를 상정하여 보다 실천적, 경험적인 지식을 염두에 두고 발전시켜 왔음. 특히, 구체적인 시행이나 정책은 국가와 도도부현, 시정촌의 연계를 두고, 관련 법, 정책이 피해지 또는 이재민에게 신속하게 적용되고, 전달하는 것을 목표를 두고 있음.
- ▶ 따라서, 재해 이전의 단계에서부터 복구단계에 이르기까지 일본의 대응체제를 분석하고, 이를 바탕으로 우리의 법제도 및 정책에 적극 활용하는 작업이 필요로 하고 있음.
- ▶ 특히, 1961년에 제정되어 현재까지 개정을 거듭한 「재해대책기본법」은 재해응급대응, 복구, 재건에 이르기까지 일본의 재해, 재난 관련 기본법이라 할 수 있음. 국가를 중심으로 한 중앙방재회의와 도도부현 및 시정촌의 지역방재회의 긴급 재해대책 및 복구대책과 관련한 유기적 상호관계는 우리가 주목하여 적극 활용할 수 있는 부분이 될 것임.
- ▶ 자연재해에 있어서 복구는 정확한 곳에 신속하게 이루어지도록 하는 것이 무엇보다도 중요함. 이를 위해서 특례나 예외 규정을 적극적으로 활용하고 있다는 점이 일본의 재난 및 안전관련 법제의 특징 중에 하나라고 할 수 있음.
- ▶ 아무리 완벽한 법제도를 마련하고 있더라도 그 시행에 있어 원활하지 못한다면 의미가 없는 것으로, 특히, 재난 및 안전 관리와 관련된 법제도는 법제도 및 정책 상호간의 연계 관계가 중요함. 법상호간 충돌, 국가와 지방자치단체간의 법 규정 관계 연계성 등을 염두에 두고 관련 제도, 정책을 입안하는 것이 무엇보다도 중요함.
- ▶ 또한, 복구의 중심은 국가나 지방자치단체가 역할을 하고 있지만, 어디까지나 복구의 주체는 지역주민인 것을 명심해야 함. 따라서, 우리나라의 경우에도 자연재해에 대한 피해복구를 상정할 때 국가뿐만 아니라 지역주민의 차원에서 중심이 되어 운영이 될 수 있도록 법제도적, 정책적 과제를 생각해야 할 것임. 재난을 효율적으로 관리하기 위해서는 국가주도만으로는 한계가 있기 때문에 중앙부처간 상호 협조는 물론 국가와 지방자치단체간, 공공부분과 민간부분간의 유기적 협조체제가 무엇보다도 중요하다고 할 수 있겠음.
- ▶ 무엇보다도 잠재적인 재해 리스크를 식감하기 위해서는 될 수 있으면 사전사후 준비조치와 함께 무엇보다도 도시계획이나 건설 관련 정책 입안 초기에 재해 리스크가 적은 곳에 주택을 건설하고, 재해에 대비한 도시 구조 정비 정책 또한 필요함.

---

## 참고문헌

---

- 生田長人、防災法、信山社（2013年）
- 津久井進、大災害と法、岩波新書（2012年）
- 佐々木晶二、最新 防災・復興法制、第一法規（2017年）
- 松岡勝美篇、災害復興の法と法曹—未来への政策的課題—、成文堂（2016年）
- 内閣府、平成29年版 防災白書（2017年）
- 内閣府、日本の災害対策（2015年）
- 内閣府（防災計画担当）、防災計画について(2013年)
- 防災行政研究会篇集、災害対策基本法、ぎょうせい（2017年）
- 内閣府・総務省、東日本大震災に関連した各府省の規制緩和等の状況（2012年）

# 맞춤형 외국법제정보 신청안내

한국법제연구원 글로벌법제연구실에서 정부부처, 공공기관 및 기업을 대상으로 신청받아  
외국의 법제와 관련한 정보를 무료로 제공하여 드립니다.

## 제공 대상 정보

- 주요 국가(미국, 영국, 캐나다, 호주, 독일, 프랑스, 일본, 중국 등) 법령 제·개정 정보, 입법적 쟁점, 제·개정 법령의 주요 내용
- 국내 현안에 대한 국가별 법제 현황 및 내용
- 정부 입법 정책 수립에 필요한 외국 법령정보
- 정부 부처 관련 업무에 대한 법령정보 제공
- 개인적인 연구(예 : 학위논문 작성) 관련 신청 및 단순 법령 번역을 제외됩니다.  
※ 내용이 지나치게 광범위하거나 모호한 범위의 정보제공은 불가능할 수 있습니다.

## 신청방법

- 한국법제연구원 홈페이지의 「맞춤형 외국법제정보 신청하기」를 이용하여 신청하실 수 있습니다.  
※ 신청 시 신청대상 국가 법령 및 제도의 명칭 등을 구체적으로 명시하셔야 합니다.

## 신청기한

- **수시** (신청 접수 후 정보수집, 집필, 교정 및 감수기간 약 2개월 소요)

## 접수 및 문의

- 한국법제연구원 글로벌법제연구실
- 전화번호 : 044-861-0482, FAX : 044-868-9919
- E-mail : hphong@klri.re.kr, <http://www.klri.re.kr/>

## 배 포

- 비정기간행물 형식으로 발간되고 있으며, 정부부처, 공공기관, 기업 등에 배포 중입니다.
- 신청하시는 경우 ‘최신외국법제정보’를 무상으로 보내드립니다.



ISSN 1976-0760

