

日本危機管理法制의 體系와 示唆點

金致煥*

차 례

- I. 서
- II. 위기와 위기관리
 - 1. 위기의 개념
 - 2. 위기의 '관리'
- III. 일본위기관리법제의 체계
 - 1. 위기관리조직법
 - 2. 위기관리작용법
- IV. 일본위기관리법제의 시사점

* 韓國法制研究院 副研究委員, 法學博士

I. 서

‘위기’라는 표현은 구성원들에게 경각심을 일깨우고 주의를 환기하여 조직사회의 단합을 조성하기 위하여 사용될 수 있는 저널리즘적 용어로서의 특성을 일부 지닌다.¹⁾ 그런 관계로 본래적 의미에서의 ‘위기’로 분류될 수 없는 정도의 사태나 상황에 관하여도 ‘위기’라는 강도의 표현을 사용하여 사회의 관심을 집중시키고자 하는 경우가 있을 수 있다. 단순한 사건이나 사고, 재난이나 재해, 재앙, 위협 등이 위기(crisis)개념과 뚜렷이 구별되지 않고 혼용²⁾되고 있는 데에는 이러한 이유도 있을 것이다.

‘위기’의 개념은 간단히 풀이하면 “어떠한 사회에 있어서 그 사회의 존립을 위태롭게 할 정도의 긴급하고도 중대한 비상상황”이라고 정의할 수 있다. 당장의 대처 시기(時機)를 일실하면 그 회복이 매우 곤란하게 된다는 점에서 긴급성의 특징이 발견되고, 위기를 극복하지 못하면 궁극적으로 조직의 붕괴가 초래된다는 점에서 중대성의 특징이 인정된다. 예를 들어 어떠한 기업이 경쟁기업의 도전에 의하여 그 존립이 위협받게 된다면 ‘위기’로 표현될 수 있는 상황에 처하는 것이며, 학교사회에 있어서 교사와 학생간의 위계질서가 파괴되고 교육이 제대로 이루어질 수 없는 정도의 상황에 이르면 역시 위기라 표현할 수 있는 상황이 발생하는 것이라고 할 수 있다.

한편 국가사회에 있어서는 전쟁과 같이 외부로부터의 무력침략으로 인하여 국가의 안위가 위협받는 상황이 국가의 존망을 좌우하는 가장 고전적인 요인이라고 할 수 있으므로, 전통적으로 국가사회에 있어서의 ‘위기’라고 하면 전쟁을 원인으로 하는 것만을 상정하였고, 재해나 대규모 사고 등과 같은 단순한 국내적 요인만으로는 위기라는 개념아래에 인식하는데 있어 인색하였던 것으로 보인다.

그러나, 전쟁으로까지는 볼 수 없는 경우라 할지라도, 또는 단지 국내적 요소에 지나지 않는다고 하는 경우에도, 예를 들어 다양한 군소 사건이나 재해가 일정한 경향을 가지고 다발하며 동시에 장래에도 발생할 우려가 있다고 한다면 개개의 사건만으로는 국가의 안위에 영향을 미치는 상황을 초래하기 어려운 경우에도, 그들 사건들이 복합적으로 작용하여 국가의 존립을 위협하는

1) 이 경우에는 정치적인 목적에서 ‘위기’표현을 남용하는 경우도 예상된다.

2) 이재은, “국가위기관리체계 현황과 발전방향,” 『재해·재난관리 체계의 문제점과 개선방향』 바른사회를 위한 시민회의 제11차 정책 심포지엄책자, 2002, 23면, 각주 1).

상황 즉 위기를 자아낼 수 있다. 뿐만 아니라, 단일 사건이나 재해인 경우에도 그것이 용이하게 종결되지 아니하고 장기간 지속될 우려가 있거나, 또는 그 발생규모가 통상 예측할 수 있는 정도를 월등히 초월하는 거대한 것이거나 하여 그로 인하여 사회의 중대한 혼란과 무질서가 야기될 수 있다고 한다면 역시 ‘위기’관념에 합치하는 상황이 형성되는 것이라 이해할 수 있다.

일본에서는 최근에 와서 위기와 위기관리에 관한 관심이 매우 고조되고 많은 논의가 이루어지고 있다.³⁾ 관련 문헌들이 1995년 이후에 집중적으로 양산되고 있는 것은 1995년 1월 17일에 발생한 이른바 한신(阪神)·아와지(淡路)대지진⁴⁾이 그 직접적인 촉발제가 되었다는 것을 의미한다. 그러나 동 대지진이 일어난 지 약 두 달 후에 발생한 지하철 독가스테러사건,⁵⁾ 그리고 동년 6월에 발생한 全日本 항공기 납치사건 등, 일련의 중대사건들이 설새 없이 거듭되면서 점차 이들 사태나 사건을 단순한 단발적이고 국지적인 상황으로 종결해 버리고 마는 시각에서 벗어나 사회질서 나아가 국가질서를 교란시키고 혼란케 하는 중대한 위기상황으로 확대 규정하여 체계적으로 대처하려는 인식의 변화가 있게 된다. 그리고 이와 같은 인식은 O157균 집단감염사건(1996년),⁶⁾ 나호토카호 중유유출사고(1997년),⁷⁾ 토카이무라(東海村) 임계사고(1999년),⁸⁾ 컴

3) 特集危機管理-テロ対策を中心に, 『法律のひろば』2002년3월호, ぎょうせい; 中郵章編著·(財)行政官吏研究センター監修, 『行政の危機管理システム』, 2000, 中央法規; 多賀谷一照, “危機管理と行政システム(一)~(七),” 『自治研究』76권2,4,6,10호,77권1,6,9호, 2000~2001; 山口祥義, “國の危機管理と地方公共團體,” 『自治研究』74권8호, 1998, 75頁이하; 森英樹, “なぜ憲法は『危機管理』法制を拒否するのか,” 『法學セミナー』1996년8월호, 74頁이하; 阿部泰隆, “危機管理と地方分權,” 『法學セミナー』1998년7월호, 106頁이하; 吉川弘之編著, 『防災』, 東京大學公開講座63, 東京大學出版會, 1996; 高寄昇三, 『阪神大震災と自治体の對應』, 學陽書房, 1996; 京都大學防災研究所編, 『地域防災計劃の實務』, 鹿島出版會, 1997, etc.

4) 진도 7.2, 사망자만 6,400명을 넘는 2차대전후 최대의 재해로 기록되고 있다.

5) 이른바 ‘지하철 사린사건’. 1995년 3월 20일에 발생. 12명 사망, 5,700명 이상 중경상.

6) 1997년 7월경 오오사카에 있는 한 초등학교에서 발단이 된 병원성대장균 O157에 의한 대규모의 집단식중독 사건으로 1997년 한 해에 전국적으로 12명의 사망자와 9,451명의 감염자를 내었다(<http://www.whakusyo.mhlw.go.jp/mhlw/>).

7) 1997년 1월 2일 러시아선적의 유조선 나호토카호가 일본근해에서 침몰, 다량의 난방용 중유가 유출되어, 해조류와 인근주민의 생활에 막대한 피해를 초래한 사건이다.

8) 1999년 9월 30일 일본 이바라기현(茨城縣) 토카이무라 소재 핵연료가공회사인 JCO 사업소에서 종업원의 과실로 제한치의 약 7배에 달하는 양의 우라늄을 침전조에 주입하여 우라늄의 핵분열반응이 계속되는 임계에 달하여 발생한 방사능누출사고이다. 이로 인하여 작업중이던 3인의 종업원이 방사능에 피폭되고(이들 가운데 후에 2인이 사망) 사고지점으로부터 반경 10km이내의 주민 약 31만명에 대하여 옥내대피의 권고, 각급 학

퓨터 2천년문제(1999~2000년)등 커다란 사건들이 계속되면서 더욱 확고해졌다고 보여진다.⁹⁾ 이와 같이 볼 때, 일본에서 최근에 논의되고 있는 위기와 위기관리의 관념은 전쟁과 같은 국외적인 위협이 아닌 주로 순수 국내적인 사건이나 사고를 배경으로 하여 형성되어 왔음을 알 수 있다.

그러나 이상의 사건이나 사고들이 모두 그 각각으로서 과연 '위기'라는 관념 아래 다루어야 할 정도의 긴급성과 중대성을 내포하고 있는지는 의문이다. 게다가 이들 사건들은 그 원인이나 태양, 지역이나 규모 등이 각기 다른 것이어서 그들에 대한 대책은 당연히 동일한 것일 수가 없다. 다시 말해서 이들 모든 사건이나 사고 또는 사태를 '위기'라는 단일 관념 속에 포괄하여 획일적 일반적으로 논하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 그렇다고 하면 이들 논의를 각 분야별로 나누어 살펴보는 것이 보다 적절하다고 할 것이다. 다만 그 모두를 이곳에서 다루기는 어려우므로 이하에서는 대규모 자연재해를 중심 소재로 하여 일본의 대응 법체계를 정리해 보는 것으로 한다. 왜냐하면 자연재해는 어느 나라를 막론하고 그 발생이 항상 우려되고 있고, 또한 일단 발생하였을 경우 극심한 피해를 종종 초래해 왔기 때문이다.

이하에서는 먼저 위기의 개념을 정리하고(Ⅱ), 그 가운데 자연재해를 중심으로 한 대응법제를 조직법(Ⅲ-1)과 작용법(Ⅲ-2)의 두 관점에서 정리해 보기로 한다. 이어서 최근에 들어 미처 예측하지 못한 집중호우 등이 빈발하고 그로 인한 피해가 무시할 수 없는 정도에 이른 우리의 현실에 비추어 보아 우리의 재해관련 대응법제와의 관계에서 시사점을 모색해 보는 것으로 한다(Ⅳ).

Ⅱ. 위기와 위기관리

1. 위기의 개념

모두에서 위기의 개념에 관하여 긴급성과 중대성이라고 하는 두 가지의 개념징표를 사용하여 당장의 정의를 내려보았지만 위기의 개념정의와 관련하여서는 보다 다양한 견해들이 주장되고 있다.

우선, 고전적 의미에서 위기라고 하면, 군사적 영역에서의 위기를 의미한다. 비군사적 영역을 배제한 이러한 위기관념을 '협의의 위기'라고도 한다. 이에 의하

교에 있어서의 임시휴교 등의 조치가 취해졌던 대규모사고였다.

9) 中邨章편저, 앞의 책, 33頁 참조.

면 “군사력의 물리적·군사적인 사용에 의하여 개시되는 전쟁을 유발할 위험이 있는 분쟁상태의 급변”을 위기로 본다.¹⁰⁾ 일본에 있어서 이런 의미에서의 위기 관념이 인식되고 그에 대한 대처방안이 본격적으로 연구된 것은 1962년 10월의 쿠바를 둘러싼 미소간의 군사대결에서 비롯되었다. 그러나 오늘날 이런 의미에서의 위기관념은 그 빛이 많이 퇴색되고 있다. 국제적인 평화유지노력에 의하여 군사적인 무력에 의한 문제해결의 위험성이 그 만큼 감소했기 때문이다. 따라서 오늘날 ‘위기’라고 하면 많은 경우에 비군사적 영역에서의 위기를 의미하고 있다.

다음으로 위기란 중증(重症)의 재해라고 보는 견해가 있다. 즉 재해의 정도가 지나칠 때에 위기의 단계에 진입하게 된다고 이해하는 것이다.

‘재해’에 관하여는 재해대책기본법에 그 정의가 있다. 그에 의하면 재해란, “폭풍, 호우, 홍수, 고조(高潮), 지진, 해일, 분화 기타 이상한 자연현상¹¹⁾ 또는, 화재 또는 폭발 기타 그 끼치는 피해의 정도에 있어서 이들에 비견되는 것으로 정령에서 정하는 원인으로 발생하는 피해”를 의미한다(동법 제2조 제1호).¹²⁾ 이를 이어 받아 정령에서는 방사성물질의 대량방출, 다수의 조난을 수반하는 선박의 침몰 기타 대규모의 사고를 재해개념을 형성하는 또 다른 원인으로 규정하고 있다(재해대책기본법시행령 제1조). 이와 같은 개념정의에 의할 때, 재해는 자연재해만을 가리키지 아니하고 사고와 같은 인위적인 요인에 의한 것도 그 개념 속에 포함하고 있음이 주목된다.¹³⁾ 그렇다고 하면 재해개념의 중추에 위치하는 것은 재해를 발생시키는 원인이 아니라 그 결과로서의 피해인 것이며, 자연현상에 의한 것이든 인위적인 요인에 의한 것이든 인간의 생명이나 신체 또는 재산에 피해가 발생하게 되면 그것이 곧 ‘재해’라고 이해하게 된다. 다만 이 정도의 해석만으로는 아직 재해의 개념이 명확히 되지 아니한다. 결과로서 인간의 생명이나 신체 또는 재산에 피해를 발생시키는 형태는 형사

10) 近藤三千男, “危機管理の意義と課題,” 『國際問題』1980년7월호. 日野宗門, 危機管理講座第1回, http://www.isad.or.jp/cgi-bin/hp/index.cgi?ac1=IS02&ac2=&Page=hpd_view에서 재인용.

11) 기타 이상한 자연현상으로는 냉해, 가뭄, 상해(서리), 토사붕괴, 토지융기와 침해 등이 있다.

12) 다만, 법률에 따라서는 그 입법취지에 따라 재해의 개념범위를 자연재해에 한정하기도 한다. 예를 들어 재해조위금의지급등에관한법률(昭和48년9월18일 법률 제82호)에 의하면 “폭풍, 호우, 호설, 홍수, 고조, 지진, 해일 기타 이상한 자연현상에 의하여 피해가 발생한 경우”를 재해로 규정하고 있다(동법 제2조).

13) 일반적으로 ‘재해’라고 하면 자연재해만을 의미하고 인위적인 요인에 의한 피해와 구별하는 경우도 있으므로 주의가 필요하다.

범죄를 비롯하여 무수히 많은 종류가 있는 것이기 때문이다. 여기서 위의 개념범위를 한 단계 더 좁힐 필요가 있다. 그리고 이러한 관점에서 볼 때 위의 재해개념의 정의에는 결과로서의 ‘피해’ 이외에도 피해의 ‘정도’라는 개념요소가 내재되어 있음을 추출해 낼 수 있다. ‘폭풍, 호우를 위시하여 들고있는 몇 가지의 자연현상의 예’와 ‘화재 또는 폭발 기타 피해의 정도에 있어서 이들에 비견되는 원인’이라고 명시하고 있는 점으로 비추어 보아, 재해로 인식될 수 있는 피해란 그 규모가 폭풍, 호우 등에 의하여 통상 야기되고 있는 것과 같은 정도의 상당한 것을 가리키고 있음을 알 수 있다. 예를 들어 재해조위금의 지급등에관한법률의 적용을 받아 조위금의 지급을 받을 수 있는 재해로 되기 위해서는 ‘1개 시정촌 내에서 주거가 멸실된 세대가 5이상인 경우’와 같은 요건을 충족하여야 하는 것이기 때문이다.¹⁴⁾

그럼에도 불구하고 이와 같은 재해의 보다 심각한 형태를 ‘위기’라고 이해하는 위의 견해에 의하면 재해와 위기간에는 그 영향이 미치는 범위 및 시간의 관점에서 다음과 같은 차이점이 있다고 지적된다. 우선 재해관념 자체가 기본적으로 상당한 정도의 피해를 예정하고 있는 것이기는 해도 그 경우의 피해는 국소적이고 일시적인 것이라는 점이다. 이것은 피해가 시간적 장소적으로 한정되어 있는 것을 의미하므로 시간이 흐름에 따라 순조로이 회복될 것을 기대할 수 있다. 이에 반하여, 위기란 그러한 피해가 광역에 걸치며, 복수의 지역에서 동시다발적으로 발생하거나, 또는 시간적으로 일과적이지 아니하고 계속된다는 특징을 지닌다고 지적한다. 따라서 넓은 지역에 걸쳐 다수의 피해자가 발생하게 되고 그들 피해자가 일거에 구조를 요청함으로써 행정기관이 그에 즉시 대응하기가 곤란한 상황에 이르는 재해는 위기에 해당한다.¹⁵⁾ 이 견해에 의하면 단일 재해라고 하더라도 그것이 복수의 행정구역에 걸쳐 발생하는 경우, 또는 가령 단일 행정구역에 국한되는 경우에도 그 피해가 수주일에 걸쳐 지속되는 경우에 재해는 위기에 가까운 것이 되게 된다. 따라서 지진이나 홍수 등 예측을 초월하는 자연현상에 의하여 발생하는 피해가 광범위한 지역에 걸쳐있거나 또는 그러한 지진이나 홍수가 그치지 않아 피해가 상당한 기간 계속된다고 하면 위기로 인식할 수 있는 재해가 존재하는 것이 된다.¹⁶⁾

14) 재해조위금의지급등에관한법률시행령 제1조 제1항 및 宇賀克也, “防災と法,” 吉川弘之編著, 앞의 책, 261頁 참조.

15) 多賀谷一照, 앞의 논문(一), 21~22頁.

16) 주의할 것은 이 견해에 의할 때, 피해의 정도란 피해의 시간적 공간적 규모를 의미하

셋째로, 위기의 특성에 착안하여 위기개념을 정의하는 견해가 있다. 위기란 “그 발생의 예지가 곤란하고, 예측한 것보다도 피해규모가 초월해 있으며, 평시의 사고기준으로서는 대응하기 곤란한 사태”라고 이해하는 것이다.¹⁷⁾ 이러한 주장에 대하여는 이들 세 가지의 특성 가운데에서도 최후의 특성, 즉 평시의 사고기준으로서는 대응하기 곤란한 점에 위기의 본질이 있다고 하는 신중한 견해도 있다.¹⁸⁾ 왜냐하면 사태발생의 ‘예지’가 곤란하다고는 해도 예를 들어 지진과 같은 경우에 경험법칙에 의하여 어느 정도 그 예측이 가능하며, 그에 따라 피해의 회피를 위한 대응이 가능한 것이고, 설령 예측이상의 피해가 초래되었다고 하는 경우에도 그것은 단지 예측의 실패에 불과한 것이기 때문이라고 한다.

한편 법령에서는 위기관념을 어떻게 이해하고 있는지 주목할 필요가 있을 것이다. 일본의 경우 본문에서 위기라는 표현을 사용하고 있는 법령은 무수히 많이 있다.¹⁹⁾ 주로 에너지, 금융, 재정 그리고 재해와 관련하여 위기라는 표현이 등장하고 있다. 그럼에도 불구하고 그 의미를 법적으로 정의하여 놓은 법령은 발견되지 아니한다. 이것은 법령에 있어서도 위기개념을 통상의 사전적인 용례로 사용하고 있다는 의미로 이해되기도 한다. 다만 간접적이기는 하지만 내각법에서 위기개념에 관한 약간의 단서를 찾아볼 수 있다. 내각법 제 15조 제2항은 내각위기관리감의 책무에 관하여 규정하면서 ‘위기관리’에 관한 설명을 두고 있다.²⁰⁾ 그것은 위기관리에 관한 풀이인 것이지만, 그로부터 법에서 이해하는 위기의 개념을 연역해 내는 것은 가능하다. 이에 의하면 위기란 “국민의 생명, 신체 또는 재산에 중대한 피해가 발생하거나 또는 발생할 우려가 있는 긴급한 사태”를 말한다.

이상의 여러 견해들을 분석하여 보면 다음과 같은 정리가 가능하다.

협의를 위기개념에 관하여는 이미 언급하였듯이 국제평화가 구가되고 있는 오늘날에 있어서 그 의의가 적잖이 상실되어 있으며, 다만 일본의 경우를 예로 든다면 자위대의 권한강화를 뒷받침할 명분으로서 관심의 대상이 될 소지가 있을 뿐으로 생각된다.²¹⁾ 따라서 위기의 개념과 관련하여서는 나머지의 세 견해에 주

는 것이지 피해액의 다과를 직접 의미하는 것은 아니라는 점이다.

17) 志方俊之, “危機管理の理念と實際,” 『新防衛論集』23권2호, 1995, 5頁.

18) 森英樹, 앞의 논문, 75頁.

19) 일본 총무성 행정관리국에서 제공하는 법령데이터정보에 의하면 본문에서 위기라는 용어를 사용하고 있는 법령은 125개에 이른다.

20) 괄호 속에 기술하는 방법으로 풀이하고 있다.

21) 森英樹, 위의 논문, 75頁.

목할 필요가 있다. 우선 두 번째의 견해와 네 번째의 법령상의 풀이개념을 대조해 보면 양자간에는 ‘피해’를 중심으로 위기관념을 포착하고 있는 점에서 공통점을 찾을 수가 있다. 그러나 두 견해는 피해 가운데에서도 어떠한 측면을 강조하는가에 따라 각각의 독자적인 특징을 보이고 있다. 이미 언급하였듯이 두 번째의 견해는 피해의 규모와 정도를 중시하고 있다는 특징을 지닌다. 따라서 시간적으로 장기간 지속되고 공간적으로 광역에 걸치는 심각한 피해가 위기이고 그에 미치지 못하는 정도의 피해이면 재해라고 하는 태도를 취하고 있다. 그러나 이것은 다분히 상대적인 관점이라고 하지 않을 수 없다.²²⁾ 이에 대하여 네 번째의 입장도 ‘중대한 피해’라고만 하고 있을 뿐 피해의 정도에 대한 특별한 기준을 제시하고 있는 것은 아니므로 두 번째의 견해와 마찬가지로의 난점을 안고 있다. 다만, 네 번째의 견해는 현실적으로 피해가 발생한 경우뿐만 아니라, 장래에 ‘피해가 발생할 우려가 있는 경우’까지도 위기의 개념 속에 포함시키고 있는 점에서 그 특징이 발견된다. 예를 들어 피해가 아직 현재화하고 있지 아니하다고 하더라도 그것이 머지 않아 발생할 것이 높은 확률로 예상되는 것이라고 하면 위기 상황으로 파악할 수 있게 된다. 이와 같은 관점은 위기에 대하여 예방적 차원에서의 접근을 용이하게 하는 장점을 지닌다고 할 수 있다.

다음으로 세 번째의 견해는 위기상황이 내포하는 특성에 착안하고 있다는 점에서 특기할 만하다. 이 견해에 의하면 위기란 ‘예지할 수 없기 때문에 회피할 수 없는 것’을 본질로 한다고 한다. 위기는 고도의 불확실성으로 특징 지워지는 것이며 돌연 찾아오기 때문에 비로소 위기인 것이라고 하는 주장²³⁾도 같은 맥락에서 이해된다. 위기와 그것을 제어한다는 관리의 개념이 상호 양립할 수 없다는 지적²⁴⁾은 이런 의미에서 이해될 수 있다. 그러나 이와 같은 관점에 입각한다면 무릇 위기에 대하여 그 관리를 논하는 것 자체가 불가능한 노력으로 되고 만다. 이것은 세 번째의 견해 즉 내각법에서 ‘피해가 발생할 우려가 있는 경우’도 위기로 인식하고 있는 것과 정면에서 배치된다. 그렇다고 하면 앞서 이 견²⁵⁾이 있는 것과 마찬가지로 위기의 본질을 그의 돌발성, 예측불가능성에서 찾는 것은 적어도 실정법이 인식하는 위기개념은 될 수 없는 것으로 보인다. 여기서 다시금 세 번째의 견해가 제시한 위기의 세 특성 가운데 마지막의 점을

22) 다만, 위기와 재해의 구별은 상대적일 수밖에 없다고 생각된다.

23) 中邨章編著, 앞의 책, 4頁, 47頁.

24) 中邨章編著, 위의 책, 4頁.

25) 각주 18)참조.

주시하게 된다. 즉 ‘평시의 사고기준으로서는 대응하기 곤란한 상황’이라고 하는 점이다. 이 관점은 두 번째의 견해가 제시한 피해의 규모 및 정도 관념과 상통하는 부분이 있다. 피해가 통상 예견되는 범위를 월등히 능가하는 탓에 정상적인 사고기준에 의하여서는 그에 대한 대응에 곤란을 겪는 것이기 때문이다.

이와 같이 보면 위기의 개념은 다음과 같이 정의될 수 있다. 즉 “그 발생원인을 불문하고 통상 예견할 수 없는 막대한 인적·물적 피해가 현실적으로 발생하거나 또는 가까운 장래에 발생할 우려가 있어 정상적인 사고기준에 의하여서는 그에 대한 대처가 매우 곤란하고, 나아가 그에 대한 대응이 지연되는 경우 해당 사회에 심각한 혼란을 야기할 수 있는 상황”이라고 하는 것이다.²⁶⁾ 이 경우 그의 발생 여부는 확률적으로 고도의 불확실성 하에 지배되어 있다고 하여도, 그러한 상황이 발생하였을 경우에 야기될 혼란과 혼돈, 피해성향이나 유형 등은 기왕에 이루어진 유사한 경험을 통하여 어느 정도 예측할 수가 있는 것이며,²⁷⁾ 이와 같이 보았을 때 위기와 그에 대한 관리라는 관념은 상호 모순됨이 없이 양립 가능하다는 결론에도 도달할 수 있다.

2. 위기의 ‘관리’

위기의 ‘관리’란 위기상황을 인위적으로 제어하여 해소하는 작용이다. 다른 말로 하면, “사태가 파국과 수습과의 분기점에 있을 때에, 안정·수습의 방향으로 대응책을 조작하는 일”이라고 할 수 있다.²⁸⁾ 위기관리에 관한 일반적인 개념과 행태에 관하여는 이미 많은 연구가 행하여져 어느 정도 보편적인 인식기반이 이루어져 있다고 생각된다. 이른바, mitigation, preparedness,

26) 이 정의 속에는 서두에서 제시한 긴급성과 중대성의 두 개념정표가 역시 내포되어 있다. 이 때, 긴급성이란 시간적 긴급성을, 중대성이란 사항적 긴급성을 의미한다고 할 수 있다. 위기관 단지 심대한 피해가 발생하고 있거나 머지 않은 장래에 발생할 것이 어느 정도 확실시되고 있어 당해 사회의 존립이 위협받고 있을 때에 개시되고, 그러한 위협이 소멸할 때에 종료하게 된다. 이 경우 위협이 소멸하는 유형으로는 위기의 극복에 따른 위기상황의 종료가 있음과 동시에, 위기에의 대처에 실패함으로 인하여 사회의 혼란과 질서의 붕괴가 진행되어 더 이상 정상적인 질서에 대한 위협이 존재하지 않게 되는 경우도 있을 수 있다.

27) 이 점에서 각주 18)의 森英樹의 견해와 조금 다른 점에 주의가 필요하다. 왜냐하면 森英樹는 위기의 발생여부에 대한 예측이 경험칙상 어느 정도 예측이 가능하다는 반론을 제기한 것이었지 그 위기로 인하여 야기된 피해의 태양이나 정도를 예측가능하다고 하는 입장은 아니었기 때문이다.

28) 일본의 대표적 국어사전인 廣事苑의 풀이. 이렇게 볼 때, 위기관, 파국과 수습의 분기점에 위치해 있는 상황을 의미하는 것이기도 하다.

response, recovery라고 하는 위기관리 4단계론이 그것이다.²⁹⁾ 따라서 이곳에서는 이들에 관하여 간단히 언급하는데 그친다.

mitigation은 완화, 예방, 감재(減災) 등 다양하게 번역되고 있는데, 위기를 질적 양적으로 감소시켜 주는 모든 조치를 포괄한다. 위기발생의 예지, 위기에 대비한 건축과 토지이용에 관한 규제조치, 내진기준의 강화, 재해위험지역에 관한 정보공개, 홍보활동, 재해발생 메커니즘에 대한 연구 등이 이 단계에 분류된다.³⁰⁾ 그러나 mitigation조치만으로 위기상황을 저지·해소하기란 기대하기 어려운 것이므로 현실적으로 위기상황이 발발하여 피해가 발생하는 경우에 대한 대비책이 필요하게 된다. 이것이 preparedness 즉 준비단계이다.³¹⁾ 예를 들어 위기대응체제의 구축과 정비, 정기적인 위기대응훈련의 실시, 통신시스템 등의 정비, 시설이나 설비·물자의 정비와 비축 등이 이 단계에 분류된다. mitigation과 preparedness는 개념적으로 이상과 같이 구분된다고 하여도 양자는 모두 위기가 발생하기 이전의 사전적 조치로서의 의의를 공통적으로 지니며 따라서 그 준별은 때때로 용이하지 아니하다. 유효 적절한 preparedness는 mitigation에도 직결된다고 생각할 수 있기 때문이다.

세 번째의 response는 응답, 대응 등으로 번역되고 있으나 위기가 발발한 직후 preparedness단계에서 마련해 놓은 제반 제도와 장치를 최대한 활용하고 동시에 미처 예측하지 못한 부분에 대하여는 상황판단에 따라 적절한 대응을 행함으로써 피해의 확산을 저지하고 회복을 용이하게 하는 단계로 이해된다. 이것은 위기의 발발과 시간적으로 매우 근접한 그 직전과 직후에 이루어지는 조치인 것이므로 ‘응급’이라는 번역어가 보다 적절할 수 있다.³²⁾ 재해대책본부의 설치, 구명활동의 실시, 방재계획의 발동, 피난의 지시, 피해상황 파악 등

29) David Mcloughlin, "A Framework for Integrated Emergency Management," *Public Administration Review* Vol.45, special issue, 1985, pp.165~172; 우리 나라에도 소개되어 있다. 이재은, 앞의 논문, 30면 이하 참조.

30) 위기관리, 앞서 보았듯이 막대한 피해가 현재화한 경우는 물론이고 머지 않아 발생할 우려가 있는 상황도 포함하는 개념이므로, mitigation이라고 하는 것도 위기발생의 전후에 걸치는 위기관리국면이라고 볼 여지가 있다. 다시 말해서 mitigation은 위기가 발발하기 이전에 위기의 발생을 사전에 예지하고 그것을 방지하는 사전적 조치로서의 의의를 가질 뿐만 아니라, 위기가 현재화한 경우에 대비하여 그의 확산을 최소한에 그치게 할 수 있는 사전적인 규제와 연구를 행하는 의미(위기발생 후의 정황을 예상한 사전적 대응)도 내포하고 있다고 볼 수 있다.

31) 이 역어에 관하여는 ‘준비’라고 번역하는데 대체로 일치한다.

32) 中邨章, 앞의 책, 37頁.

의 다양한 조치들이 여기에 포함된다. 일반적으로 위기관리라고 하면 response 단계와 preparedness 단계를 의미한다. 응급조치를 통하여 피해의 확산이 더 이상 진행되지 않게 되면 다음으로 위기가 발발하기 이전의 안정된 상태로 회복하는 조치가 요구되게 된다. 이것이 마지막의 recovery 단계이다. 복구단계에서는 무엇보다도 생활에 필요한 기본적인 시설 예를 들어 전기, 가스, 수도, 통신이나 도로, 제방 등의 시설에 대한 복구가 행하여지며, 파괴되거나 침수된 주택의 개축이나 수선 등도 이루어진다. 뿐만 아니라 대규모 사태로 인하여 정신적인 충격을 받은 사람들에게 대한 상담 등 심리적인 치료도 중요한 복구조치로 인식되어야 한다. 복구와 관련하여서는 단순히 피해 이전의 상황 즉 원상을 회복하는데 그치는 것이 아니라, 재차 동일한 재해가 발생하였을 경우에 대한 대비가 추가로 고려될 것이 요구된다.³³⁾ 복구에는 피해의 규모와 정도에 따라서 장기간이 소요될 수 있고, 경우에 따라서는 위기 이전과 동일한 상황으로의 복구가 불가능한 경우도 있을 수 있다. 실정법상으로는 긴급한 사태에의 대처 및 당해 사태의 발생을 방지하는 행위가 위기관리로 규정된다(내각법 제15조 제1항). 따라서 실정법상으로도 위기관리에는 사전적인 관리와 사후적인 관리가 존재한다. 만약 강도의 재해를 위기라는 입장에서 보면 위기관리란 재해대책기본법이 규정하는 대로 방재계획의 작성, 재해예방, 재해응급대책, 재해복구 및 방재에 관한 재정금융조치 기타 필요한 재해대책을 추진하는 것이라고 할 수 있을 것이다(재해대책기본법 제1조).

Ⅲ. 일본위기관리법제의 체계

일본에 있어서 모든 위기상황에 대처할 목적으로 제정된 일반법은 엄밀하게 보아 존재하지 아니한다. 다만 여러 개별법률의 규정을 적절히 조합·운용하여 위기의 극복에 임하고 있다. 이미 언급하였듯이 분야별로 위기의 발생원인과 그 태양이 다른 것이므로 이들을 일괄해서 단일법으로 규율하는 데는 자연히 한계가 있기 때문이다. 따라서 예를 들면 일반적인 사회질서의 유지와 관련하여 소방법(1948년7월24일 법률제186호), 경찰법(1951년6월8일 법률제162호), 자위대법(1954년6월9일 법률제165호), 원자력이 야기하는 재해와 관련하여 원자력재해대책특별조치법(1999년12월17일 법률제156호), 핵원료물질·핵연료

33) 宇賀克也, 앞의 논문, 263頁.

물질및원자로의규제에관한법률(1957년6월10일 법률제166호), 지진과 관련하여 대규모지진대책특별조치법(1978년6월15일 법률제73호), 홍수와 관련하여 하천법(1964년7월10일 법률제167호), 산림법(1951년6월26일 법률제249호), 사방법(砂防法, 1897년3월30일 법률제29호)과 같은 치수 3법, 수난구호법(1899년 3월29일 법률제95호), 수해예방조합법(1908년4월13일 법률제50호) 등이 있고, 석유로 인한 화재나 폭발 등의 재해에 대비하여 석유콤비나트등재해방지법(1975년12월17일 법률제84호) 등 수많은 위기(재해)관련 개별법률이 존재한다. 더하여 앞서 본 mitigation단계를 상정한다면, 건축물의내진개수의촉진에 관한법률(1995년10월27일 법률제123호)이나 건축기준법(1950년5월24일 법률제201호) 등까지도 위기관리관련규정을 담고 있는 법제로 분류할 수 있다. 이와 같이 보면 위기관리와 관련한 법률은 분야별로 광범위하게 산재하고 있다고 할 수 있다. 그러나 위기라고 하면 정의부분에서 살펴본 것과 같이 필연적으로 막대한 피해를 수반하거나 수반할 우려가 있는 것이므로 그와 같이 해서 발생한 또는 발생할 피해라고 하는 것은 분야별로 그다지 커다란 차이를 보이지 않을 것이다. 이렇게 볼 때 그러한 인적·물적 피해를 시야의 중심에 두고 그에 대한 대처 즉 예방 및 준비와 응급 그리고 복구조치를 강구하는 것은 위기를 초래한 발생원인을 묻지 아니하고 가능하다고 할 것이다. 이러한 관점 위에 제정된 것이 재해대책기본법(1961년11월15일 법률제223호)³⁴⁾인 것이다. 동법은 명실공히 일본에 있어서 재해대책에 관한 가장 기본이 되는 법률이다. 재해와 관련하여서는 이 외에도 극심재해에대처하기위한특별한재정원조등에관한법률(1962년9월6일 법률제150호), 재해구조법(1947년10월18일 법률제118호), 피해자생활개선지원법(1998년5월22일 법률제66호) 등이 있다.

위기의 개념정의에서 보았듯이 재해는 결국 위기관념 속에 흡수되는 것이고 사회의 존립을 위협하는 혼란을 초래한다는 측면을 제외하면 재해와 위기는 기본적으로 동질적이라고 이해할 수 있으므로 이하에서는 지진이나 홍수 등 자연재해를 주로 염두에 두고 재해대책기본법을 중심으로 하여 조직법과 작용법의 관점에서 일본위기관리법제의 체계를 살펴본다.³⁵⁾

34) 1959년 9월 26일에 발생한 이른바 伊勢灣 태풍을 계기로 재해에 대비한 기본법의 필요성이 인식되어 제정된 법이다. 이 태풍은 5천명을 넘는 사망자 및 행방불명자를 초래한 대규모 재해였다.

35) 따라서 재해대책기본법의 용어례에 따라 이하에서는 ‘재해’라는 표현을 기본적으로 사용하지만 그 용어 속에는 경우에 따라 위기의 의미도 함축되어 있다고 전제한다.

1. 위기관리조직법

위기관리의 주체는 국가, 지방자치단체, 지정기관, 주민, 자원봉사자로 나누어 볼 수 있다. 특히 국가와 지방자치단체의 경우에는 위기관리활동을 효과적인 것이 되게 하기 위하여 전담조직이 별도로 구성되고 또한 회의체가 설치·활용된다.

(1) 위기관리주체의 직무와 권한

일본재해대책기본법의 특징으로서 각급 방재주체의 책임을 명확히 선언하고 있는 점이 들어진다.

1) 국 가

국가는 국민의 생명, 신체 및 재산 그리고 국토를 재해로부터 보호할 사명을 가지므로 조직 및 기능의 모든 면에 있어서 방재에 관한 조치를 강구할 책임을 진다(제3조 제1항). 이를 위하여 재해의 예방, 응급 및 복구의 기본이 되는 계획을 작성·실시하고, 지방자치단체 및 지정기관(지정공공기관, 지정지방공공기관) 등이 처리하는 방재관련사무 또는 업무의 종합조정 및 경비부담의 적정화에 관한 조치를 행한다(제2항).

재해대책과 관련한 국가의 종합조정역할과 관련하여 특징적인 것에 1998년 4월에 설치된 '위기관리감'이 있다(내각법 제15조). 위기관리감은 내각관방 부장관에 준하는 지위가 부여되어 긴급사태에 관한 한 내각으로서의 필요한 조치를 1차적으로 판단하고, 초동조치에 관하여 관계중앙관청과 신속하게 종합 조정을 행하는 내각총리대신의 보좌기관이다.³⁶⁾ 이와 같이 지휘감독권은 부여되지 않고 부처간의 조정권만이 인정되는 것이나 관계부처가 보다 밀접하게 협력할 수 있는 체제가 정비되어 복잡한 긴급사태에의 신속한 대응이 가능하게 되었다고 평가되고 있다.³⁷⁾

2) 도도부현(都道府縣)

지방자치단체는 도도부현과 시정촌에 따라 각각의 책임이 명확히 선언되고 있다. 도도부현은 당해지역 내에서의 방재에 관한 책임을 부담하며, 지역방재

36) 阿部泰隆, 앞의 논문, 108頁.

37) 中邨章, 앞의 책, 137頁.

계획을 작성하고 실시한다. 또한 시정촌 및 지정지방공공기관이 수행하는 방재업무를 지원하고 조정하는 역할을 수행한다(제4조 제1항). 따라서 시정촌의 장의 요청이 있을 경우에 도도부현지사는 시정촌장을 응원하고 구조조치를 실시해야 한다(제68조). 도도부현지사는 그 구역내의 시정촌이 실시하는 응급조치가 적확하고 원활하게 실시될 수 있도록 노력해야 하고(제70조 제1항), 특히 필요한 경우에는 시정촌의 장의 응급조치에 대하여 지시를 할 수 있다(제72조). 만일 시정촌 전체가 피해를 입어 시정촌이 그의 사무의 대부분을 수행할 수 없게 된 경우에는 도도부현지사는 당해 시정촌장이 행하여야 할 조치를 대행하여야 한다(제73조). 또한 시정촌의 응급조치의 지원을 위하여 필요한 경우에는 후술하는 지정행정기관의 장 또는 지정지방행정기관의 장 또는 당해 도도부현의 다른 집행기관에 대하여 응급조치의 실시를 요청하거나 요구할 수 있다(제70조 제3항).

도도부현지사는 재해직후의 응급조치와 관련해서 종사명령, 협력명령 및 보관명령을 발할 수 있다(제71조). 즉 재해를 입은 아동 및 학생의 교육에 관한 사항, 시설 및 설비의 응급복구에 관한 사항, 청소·방역 기타 보건위생에 관한 사항, 범죄의 예방·교통통제 기타 재해지에 있어서의 사회질서의 유지에 관한 사항, 긴급수송의 확보에 관한 사항(제50조 제1항 제4호 내지 제9호) 등에 관하여 응급조치를 실시하기 위하여 필요한 경우에 종사명령을 발할 수 있다. 종사명령은 자연인에 대하여 발하는 것으로, 예를 들어 의사, 간호사, 토목 및 건축기술자, 자동차운송사업자, 항만운송업자 등에 대하여 행하여진다(재해구조법시행령 제10조). 이러한 종사명령에 응한 자에 대하여는 실비변상조치가 마련되어 있고(제82조 제2항), 불응한 경우에는 벌칙이 가해진다(제113조, 제117조). 협력명령은 응급조치를 필요로 하는 자 및 그 인근의 자에 대하여 발할 수 있고 협력명령에 위반한 때에도 벌칙의 적용이 있다(제113조, 제117조). 그러나 협력명령에 대하여는 보상규정이 없다. 보관명령(재해구조법 제26조)은 물자의 생산, 집하, 판매, 배급, 보관 또는 수송을 업으로 하는 자에 대하여 그가 취급하는 비축물자, 구원물자 등을 타에 위탁할 것을 명하거나, 또는 현재 업자가 보유하고 있는 물자를 타에 유통시키지 아니하고 그대로 보유해 있을 것을 명하는 조치이다. 이는 응급구원에 필요한 물자의 적시조달에 기여하기 위한 것이다. 보관명령에 복종하여 입은 손실에 대하여는 보상이 마련되어 있으며(제81조) 불응한 경우에는 여타 명령의 경우와 마찬가지로의 제재조치가 가하여진다.

3) 시정촌(市町村)

우리의 기초지방자치단체에 해당하는 일본의 시정촌은 해당 시정촌구역에 있어서 관계기관 및 다른 지방자치단체의 협력을 구하여 방재계획을 수립·실시할 책무를 진다(제5조 제1항). 이를 위하여 시정촌장은 소방기관, 수방단 등의 조직을 정비하고, 당해 구역 내의 방재에 관한 조직 및 주민의 자발적인 방재조직의 충실을 꾀하여 시정촌이 보유하는 모든 권능을 충분히 발휘할 수 있도록 노력하여야 한다(제2항). 주민의 자발적인 방재조직이란 예를 들어 자치회, 부락회 등을 구성단위로 하는 자주방재조직³⁸⁾을 말한다. 이들은 시정촌의 제도내의 조직이 아니면서 사실상 시정촌과 주민간의 의사소통에 기여하고 있는데, 재해발생시에는 경보의 전달, 피난의 지시, 물자의 배분 등의 재해응급대책에 있어서 뛰어난 활약을 인정받고 있다.³⁹⁾ 시정촌장에게 자발적인 방재조직의 육성이 의무지워지고 있는 이유이다.

시정촌은 재해대책의 제1차적인 권한을 가지고 있었다. 이것은 개정전 지방자치법 제2조 제4항, 제3항 제1호 및 제8호의 규정에서 도출되고 있다. 즉 지방자치단체는 해당 지역의 질서를 유지하고, 체재자의 안전, 건강 및 복지를 보호·유지하는 임무(제1호)와 방재, 이재민의 구호의 임무(제8호)를 수행해야 하는데, 동조 제4항의 규정에 의하여 이러한 임무는 1차적으로 시정촌에게 부여되어 있기 때문이다. 이에 따라 재해대책기본법도 시정촌이 1차적으로 재해에 대처하는 책임을 부담하는 것을 기조로 하여 입법되고 있다.⁴⁰⁾ 도도부현 지사가 발령할 수 있는 종사명령 등의 대상을 앞서 본 것처럼 법 제50조 제1항 제4호 이하에 한정하고(법 제71조) 동항 제1호에서 제3호까지의 경우를 제외한 것은 시정촌에 의한 1차적인 대응에 보다 적합하다고 본 때문이다. 경보의

38) 이들은 지역주민들이 자신들의 지역은 자신들 스스로가 지킨다는 연대감에 기초하여 자주적으로 결성한 조직인 점에서 지역적인 연고와 관계없이 활동하는 자원봉사대와 구별되며, 재해시에 재해에 의한 피해를 방지하고, 경감시키기 위하여, 초기소화, 피난유도, 식사지원 등의 활동을 행한다. 구자료이기는 하나 1996년도의 경우, 자주방재조직은 전국적으로 7만6천 가량의 조직이 존재했으며, 그의 대원만도 1,484만명에 달했다. 防災行政研究會編集, 逐條解説 災害對策基本法(改訂版), 1997, 41頁.

39) 한신·아와지 대지진 발발시에 고베시 나가다구(長田區) 마노지구(眞野地區)에서는 지원부대가 도착하기 전에 주민들의 활동으로 피해를 최소화한 사례로 유명하다. 阿部泰隆, 앞의 논문, 107頁.

40) 防災行政研究會編集, 앞의 책, 39~40頁.

발령·전달 및 피난의 권고와 지시(제50조 제1항 제1호), 소방이나 수방 기타 응급조치(제2호), 피재자의 구난과 구호(제3호)등의 사항은 재해발생 후 지체 없이 취해져야 하는 조치이므로, 이와 같은 현장에 밀접한 재해응급활동은 시정촌에게 있어서 비로소 가능하다.⁴¹⁾ 이러한 관념에 기초하여 시정촌장에게는 구체적으로 다음과 같은 광범위한 권한과 의무가 부여되어 있다. 즉 정보의 수집과 전달(제51조), 피해상황 등의 보고(제53조), 재해에 관한 통보의 전달(제54조), 경보의 전달 및 경고(제56조), 통신설비의 우선이용(제57조), 출동 명령(제58조), 사전조치(제59조), 피난의 지시(제60조) 등이 그것이다.

시정촌장은 소방, 수방, 구조 기타 재해의 확대를 방지함에 필요한 응급조치를 실시하여야 한다(제62조). 응급조치의 실시를 위하여 필요한 경우에는 구역내의 타인의 토지와 건물 기타의 공작물을 일시 사용하는 것이 가능하고, 토석이나 수목 기타의 물건을 사용, 수용하거나 주민 등에게 업무종사명령을 발하는 등의 응급공용부담을 부과할 수 있다(제64조, 제65조). 또한 경계구역을 설정하여 출입을 제한 금지하고 퇴거를 명할 수 있다(제63조). 이와 같은 금지나 하명에 대하여는 불복할 수 없다. 그 위반에 대하여는 벌금, 구류의 제재가 가해지기 때문이다(제116조 제2항).

4) 지정기관

지정기관에는 지정행정기관, 지정지방행정기관, 지정공공기관, 지정지방공공기관의 4종이 있다(제2조 제3호 내지 제6호). 지정행정기관은 내각부설치법, 궁내청법, 국가행정조직법에서 규정하는 기관으로 내각총리대신에 의하여 지정된다.⁴²⁾ 지정지방행정기관은 지정행정기관의 지방지분부국, 즉 우리의 특별지방행정관청에 해당하는 것인데, 그 가운데 지방의 방재행정상 중요한 역할을 가지는 것은 내각총리대신의 지정을 받는다.⁴³⁾ 지정공공기관은 공공적 기관 및 공익적 사업을 영위하는 법인으로 업무자체가 공공적 활동을 목적으로 하거나, 영리를 목적으로 하여도 공중의 일상생활과 밀접한 관계에 있는

41) 防災行政研究會編集, 위의 책, 297頁 참조.

42) 2000년 12월 15일자 총리부고시 제62호에 의하면 내각부, 국가공안위원회, 경찰청, 방위청, 금융청, 총무성, 원자력안전·보안원, 국토지리원을 위시하여 총 24개의 성청이 지정되어 있다.

43) 2002년 4월 24일자의 지정상황을 보면, 관구경찰국, 방위시설국을 포함하여 23개의 기관이 지정되어 있다.

업무를 수행하는 법인이므로 재해시에 중요한 역할이 기대되며 따라서 내각총리대신의 지정을 받아 재해대책활동에 참여하게 된다.⁴⁴⁾ 끝으로 지정지방공공기관은 해당지역에 활동의 근거를 둔 공공적 시설의 관리자 및 공익적 사업 법인으로서 당해 지역의 방재활동상 필요하다고 인정되는 경우에 지정된다. 이 경우 해당 도도부현지사에 의하여 지정되는 점이 앞의 3종의 지정기관과 구별되며, 각 도도부현의 실정에 따라 지정이 이루어지게 된다.⁴⁵⁾

지정행정기관 및 지정지방행정기관은 국가의 방재시책이 충실하게 이루어질 수 있도록 각각의 소관사무에 관하여 상호간에 협력해야 할 의무를 진다(제5조 제2항). 이것은 이른바 세로분할행정이라고 부르는 일본관청사회의 뿌리깊은 부처이기주의의 폐해로 인하여 발생할 수 있는 방재시책의 차질을 예방하기 위한 것이다. 지정행정기관의 장 및 지정지방행정기관의 장은 그들의 소관사무에 관하여 도도부현 및 시정촌이 원활하게 지역방재계획을 작성하고 실시할 수 있도록 권고, 지도, 조언을 행하고 기타 적절한 조치를 취해야 할 책무를 진다(제3항). 다만, 이러한 의무는 재해대책기본법에서 창설적으로 부여한 것이 아니며, 이미 지방자치법상 국가의 행정기관에 대하여 부여되어 있는 권한에 불과하다.⁴⁶⁾

지정공공기관과 지정지방공공기관의 경우에는 자신의 업무에 관련하여 독자적으로 방재계획을 작성하여 실시할 책무를 짐과 동시에 국가와 도도부현 그리고 시정촌이 방재계획을 작성하고 실시함에 있어서 그것이 원활하게 이루어질 수 있도록 협력해야 할 의무를 진다(제6조 제1항, 제80조).⁴⁷⁾ 이들 공공

44) 여기에는 전기, 가스, 수송, 통신 등에 종사하는 공익적 법인외에 1999년말에 제정된 독립행정법인통칙법에 따라 개편·설치된 독립행정법인 기타 공공적 기관으로서 내각총리대신의 지정을 받은 기관이 포함된다. 2002년 3월 31일자 내각부고시 제4호에 의하면, 일본은행, 일본적십자사, 일본방송협회, 일본도로공단 등을 비롯하여 60개의 기관이 지정되고 있다. 독립행정법인이란, “국민생활 및 사회경제의 안정 등의 공공상의 견지에서 확실하게 실시될 것이 필요한 사무 및 사업으로, 국가가 스스로 그 주체가 되어 직접 실시할 필요가 없는 것 가운데 민간주체에게 위탁하게 되면 실시되지 않을 우려가 있는 것 또는 일개 주체에게 독점적으로 행하게 할 필요가 있는 것을 효율적이고 효과적으로 행하게 할 목적으로 설립된 법인”을 말한다(독립행정통칙법 제2조 제1항). 독립행정법인으로서 재해대책법상의 지정공공기관의 지정을 받은 것은 소방연구소, 방재과학기술연구소, 건축연구소 등 11개 기관이 있다.

45) 동경도의 예를 보면, 철도, 버스, 택시, 의사회, 방송 등의 분야에서 총 36개의 기관이 지정되고 있다. 東京都地域防災計劃-火山・風水害等編(2002년도) 제1편 제6절 참조. <http://www.metro.tokyo.jp/SAIGAI/SAITAI/SHOUSAI/XOC5N100.HTM>.

46) 지방자치법 제245조 참조.

47) 구체적으로 보면, 구호의무(일본적십자사), 예보·경보의 통지방송(일본방송협회), 중

기관이 방재와 관련하여 이상과 같은 법정의 책무를 부담하는 것은 그 업무의 공공성과 공익성이 유독 강한 데에 기인한다는 점은 이미 언급이 되었다.

5) 주 민

재해대책기본법은 주민에 대하여도 그가 준수해야 할 책무에 대하여 선언하고 있다. 주민들은 직접 재해에 직면하는 최소단위인 것이므로 평상시에 스스로가 재해에 대비한 수단을 강구해야 할 필요가 있다(제7조 제2항). 또한 재해 발발시에는 자발적으로 방재활동에 참여하여 피해의 확대방지와 복구에 기여하도록 노력해야 한다(제3항). 예를 들면 방재훈련에의 참가, 재해발견시의 통보, 피난이나 응급조치 등에의 협력 등이 그러하다. 따라서 자주방재조직에 적극 참여하는 것도 요구된다고 하겠다.

6) 자원봉사자

자원봉사자란 그 취지 그대로 외부적으로 강제됨이 없이 자발적으로 자신의 노력 등을 제공하려는 자이므로 그에 관하여는 아무런 법적 근거를 필요로 하지 않는다. 그러나 한신·아와지 대지진참사를 경험하면서, 자원봉사자에 의한 자주적인 구조활동이 재해대책의 신속하고 정확한 전개를 실시함에 있어 매우 중요한 역할을 담당하고 있다는 사실이 새삼 인식되게 되었다. 이에 따라 1995년 7월에 개정된 정부의 ‘방재기본계획’에서는 ‘방재자원봉사자활동의 환경정비’ 및 ‘자원봉사자의 수입’에 관한 항목이 개설되고, 동년 12월에 개정된 재해대책기본법에서는 자원봉사자에 관한 규정이 처음으로 두어지게 되었다. 즉 재해대책기본법 제8조는 국가와 지방자치단체가 재해대책을 시행함에 있어서 배려해야 할 항목의 하나에 ‘자원봉사자에 의한 방재활동에 관한 환경정비, 기타 국민의 자발적인 방재활동의 촉진에 관한 사항’(제2항 제12호)을 추가로 규정하고 있다. 나아가 1997년 2월에는 재해시에 봉사활동으로 순직한 자에 대한 포상제도를 각의결정의 형식으로 창설하고 있다.⁴⁸⁾

참고로 지방자치단체의 차원에서, 자원봉사자에 관하여 수입창구의 정비, 사전등록제도의 정비, 재해자원봉사자와의 연락회의 등의 설치, 강습회의 실시 등의 다양한 조치들이 강구되고 있다.

요통신의 확보(일본전신전화주식회사), 통화의 원활한 공급확보(일본은행), 도로기능확보(일본도로공단) 등이 있다.

48) 2002년도 防災白書 제1부 제3장 제4절 참조.

(2) 위기관리본부의 설치와 회의체의 운영

위기 내지 재해에 대하여 보다 조직적이고 강력하게 대응하기 위하여는 단일 행정기관에 대하여 위기(재해)관리의 책임과 의무를 부여하는 것만으로는 충분하지 아니하다. 관련기관의 재해대책관련 지혜와 역량을 한 데 결집하는 것이 필요할 것이다. 재해대책을 보다 강력하게 추진·실행하는 조직으로서의 재해대책본부와 각급 방재회의의 설치가 정당화되는 이유이다.

1) 재해대책본부

재해대책기본법이 인정하는 재해대책본부에는 설치주체를 기준으로 하여 지방자치단체가 설치하는 것과 국가가 설치하는 것의 두 가지가 있고, 국가가 설치하는 재해대책본부는 다시 당해 재해의 규모와 정도에 따라 비상재해의 경우와 긴급재해의 두 가지가 있다. 이들 대책본부의 특징은 모두 비상설의 한시적 기구라고 하는 점과 그의 설치가 의무가 아닌 설치권자의 재량사항이라고 하는 점이다. 이것은 재해(위기)라고 하는 것이 정상적이 아닌 비정상적인 일시적 상황⁴⁹⁾이라고 하는 점과 재해상황에 대한 인식, 즉 재해인가의 여부, 또한 어느 정도의 재해인가의 문제에 관하여는 절대적인 기준이 있는 것이 아니므로 그에 따른 당연한 결과라 하겠다.

가. 재해대책본부

재해대책본부는 지방자치단체에서 설치되는 것이다.⁵⁰⁾ 그 설치와 조직의 구성은 각 지방자치단체의 장의 권한에 속하며, 각 지방자치단체의 장이 본부장이 된다(제23조). 재해대책기본법이 그 설치근거를 두고 있으나 재해대책본부는 본래 실정법에 규정되기 이전에도 사실상 조직되고 운영되어 왔다. 그의 설치와 조직, 소관사무 등에 관하여 재해대책기본법이 대강을 법정하고 있지만 구체적인 설치와 폐지는 지역방재계획이 정하는 기준, 절차 등에 의거하고 있다.

재해대책본부의 권한은 재해예방과 재해응급대책에 국한되어 있는 점에 주의가 필요하다(제23조 제4항). 즉 재해대책본부는 재해의 발생과 시간적으로 매우 근접한 직전과 직후의 재해대책에 투입되는 것이고, 재해응급처방이 끝난 후의

49) 비록 기간의 장단의 차이는 있다고 하여도 종국적으로는 종식되고 평시로 회귀할 것이기 때문이다.

50) 따라서 도도부현에서 설치되는 것과 시정촌에서 설치되는 것이 있다.

재해복구는 재해대책본부의 권한밖에 있다. 따라서 재해대책본부는 재해응급대책이 종료하면 해산되는 것이 원칙이며, 그 후에도 계속해서 존속하며 재해복구의 임무에 임하고 있다고 하는 경우에는 종전과 같은 사실상의 조직으로서 활동하는 것에 불과하고 재해대책기본법이 인정하는 재해대책본부는 아니다.

재해대책본부는 후술하는 지방방재회의와의 관계가 어떠한 것인지 문제된다. 왜냐하면 양자는 모두 지방자치단체의 장을 정점으로 하는 재해관리조직이기 때문이다. 이에 관하여 지방방재회의는 평시를 중심으로 한 방재에 관한 종합적인 상설조정기관인데 대하여 재해대책본부는 방재활동에 기동적으로 임하기 위하여 부내의 전 조직을 들어 한시적으로 구성되는 재해시의 기관이라는 차이점이 있다.⁵¹⁾ 그러나, 지방방재회의는 재해시에도 그의 활동을 중단하지 않으므로 재해시에는 지방방재회의와 재해대책본부의 활동이 병존하게 된다. 여기서 재해대책본부는 지방방재회의와 긴밀한 연락관계를 유지하면서 재해예방 및 응급조치대책을 실시하게 된다. 다만, 현실적으로 재해발발시에는 사태의 긴급성으로 인하여 양자의 연락관계가 단절될 수 있으므로 재해대책본부의 세부활동을 규정하는 지역방재계획의 역할이 증대된다. 재해대책본부는 필요시에 재해발생지에 현지재해대책본부를 설치할 수 있다(제23조 제5항).⁵²⁾

나. 비상재해대책본부

비상재해의 경우 내각총리대신이 내각부에 설치하는 임시기관으로 국가가 재해응급대책을 추진함에 있어 중추가 된다(제24조 제1항). 비상재해라 함은 대규모의 재해로서 도도부현의 단계에서는 충분한 대응이 곤란한 정도를 말하는데 구체적인 상황에 따라 판단된다.⁵³⁾ 본부장은 국무대신이 맡는다(제25조). 2001년 1월의 중앙정부조직개편 이전에는 국토청장관이 본부장의 직에 임하

51) 防災行政研究會編集, 앞의 책, 102頁.

52) 이와 같은 현지본부는 법적 근거 없이 과거에도 설치된 예가 있었으나, 한신·아와지 대지진을 경험한 후 그 중요성과 효용이 새로이 인식되어 1995년의 재해대책기본법의 개정시에 명문으로 규정되게 된 것이다. 이것은 지방자치단체의 재해대책본부에 한정되지 아니하고 국가가 설치하는 재해대책본부(비상재해, 긴급재해)의 경우에도 같다(제25조 제6항, 제28조의3 제8항).

53) 과거의 예에 의할 때 피해의 정도가 다음과 같을 때 설치되고 있다. ① 풍수해의 경우 사망자 및 행방불명자의 수가 100명 이상이고, 또한 전손 및 유출된 가옥의 수가 100호 이상인 경우, ② 사망자 및 행방불명자의 수가 100명 미만이 경우에도, 전손 및 유출된 가옥의 수가 상당수에 달하는 경우, ③ 행방불명자의 수색의 필요성 등 재해응급대책의 실시를 위하여 특히 필요한 경우 등이 그러하다. 防災行政研究會編集, 위의 책, 109~110頁.

였는데 조직개편 후 국토청이 국토교통성에 흡수되고,⁵⁴⁾ 종전의 총리부가 폐지되고 새로이 설치된 내각부에 특명담당대신제도가 채택되면서, 내각총리대신으로부터 재해대책의 명을 받은 특명담당대신⁵⁵⁾ 이른바 방재담당대신이 본 부장의 직을 수행한다. 비상재해대책본부는 그 법적 성격에 있어 내각부설치법 제4조 제2항에서 규정하는 특별기관에 해당하는 것이면서도 동규정의 적용이 배제되어 법률에 근거함이 없이 설치할 수 있다(제24조 제1항). 다른 특별기관의 설치의 경우와 마찬가지로 대책본부의 설치를 법률에 근거하게 하는 경우 긴급을 요하는 재해대책에 신속하게 대응하기 어렵기 때문이다. 뿐만 아니라 한신·아와지 대지진을 경험한 후인 1995년의 재해대책기본법의 개정에서는 내각총리대신이 비상재해대책본부를 설치함에 있어서 후술하는 중앙방재회의의 자문을 구하고(구법 제11조 제3항), 또한 ‘각의에 부처’ 결정하도록 하고 있던 구법의 조항(구법 제24조 제2항)들을 삭제함으로써 비상재해대책본부의 설치를 보다 용이하게 하고 있다. 비상재해대책본부의 설치에 관한 경험이 충분히 축적되어 있어 내각총리대신이 그의 책임과 판단 하에 적절하게 설치할 수 있다는 기대도 잠재되어 있다.

비상재해대책본부는 지방자치단체의 장 기타 집행기관 및 앞서 본 4종의 지정기관에 있어서 그의 장이 각각의 방재업무계획, 지역방재계획에 기초하여 재해응급대책을 실시함에 있어서 그들간의 종합조정을 행한다. 내각총리대신이 비상재해의 경우에 일시적으로 필요하게 되는 긴급조치의 대강을 작성하여 중앙방재회의에 자문하게 되면(제11조 제4항 제3호), 중앙방재회의는 그 대강에 기초하여 비상재해시의 긴급조치에 관한 계획을 수립하게 되는데(제11조 제2항 제2호), 그 계획의 실시는 비상재해대책본부의 임무이다. 또한 비상재해대책본부는 비상재해대책본부장의 권한에 속하는 사무를 수행한다(제26조 제3호). 비상재해대책본부의 본부원에게 위임된 사항(제27조 제1항), 종합조정권한(제28조 제1항), 관계지정행정기관 등에 대한 지시권(동조 제2항)⁵⁶⁾ 등이 여기에 해당한다.

54) 단, 국토청 내의 방재국은 내각부로 이관이 되었다.

55) 특명담당대신이란, 내각총리대신을 도와 그의 명을 받아 내각의 중요정책에 관한 기획 입안 및 종합조정을 강력하고 신속하게 추진해가기 위하여 내각부에 설치되는 기관이다. 특명담당대신은 국무대신으로 보하여진다. 내각부설치법 제9조 참조.

56) 관계자 또는 관계기관에 대한 작위, 부작위, 취소, 철회, 정지, 원상회복 등의 지시를 말한다.

다. 긴급재해대책본부

긴급재해대책본부는 국가의 총력을 들어 대응해야 할 정도의 재해상황 즉 비상재해보다도 더 극심한 재해가 발생하였다고 인정되는 경우 내각총리대신에 의하여 내각부에 설치되는 임시기관이다(제28조의2). 긴급재해대책본부의 설치하는 본래 재해긴급사태의 포고(제105조)가 발하여지는 경우에 한하여 설치될 수 있는 것이다(제107조).⁵⁷⁾ 즉 당해 재해가 국가의 경제 및 공공의 복지에 중대한 영향을 미칠 정도로 비상상황이고 격심한 경우에 경제통제를 통한 사회경제정세의 혼란을 진정시키기 위한 목적으로 설치되는 것이었다.⁵⁸⁾ 그러나 한신·아와지 대지진을 경험하고는 재해긴급사태의 포고를 행할 사태가 아니더라도 재해응급대책의 추진을 위하여 긴급재해대책본부의 설치필요성이 인식되게 되고, 이것이 1995년의 법개정에 반영되었다.

비상재해대책본부가 국무대신을 본부장으로 하는데 반하여 긴급재해대책본부는 사태의 중대성이 인정되므로 내각총리대신이 직접 그 본부장에 취임하고 재해응급대책에 관하여 종합조정 등의 역할을 수행한다.⁵⁹⁾ 특히 비상재해대책본부의 경우에, 국무대신이 본부장이므로 그의 지시권한은 지정행정기관의 장에게는 미치지 못하고 권고나 요청 등의 강제력을 수반하지 않는 방법에 의한 종합조정을 행할 수 있을 뿐이었지만, 긴급재해대책본부의 경우에 본부장의 지시권한은 지정행정기관의 장에게도 미친다.⁶⁰⁾

2) 방재회의

방재회의에는 중앙정부에 설치되는 중앙방재회의와, 지방자치단체에 설치되

57) 재해긴급사태의 포고 없이 법 제28조의2에 기한 긴급재해대책본부의 설치하는 설치권자의 재량사항임에 반하여, 재해긴급사태의 포고를 이유로 한 긴급재해대책본부의 설치하는 의무적이다(제107조).

58) 中邨章編著, 앞의 책, 133頁. 이와 같이 볼 때 긴급재해대책본부의 설치요건이 되는 재해상황은 서두에서 정의한 '위기'관념에 가장 합치하는 상황이라고 할 수 있고, 따라서 긴급재해대책본부야말로 진정한 의미의 위기에 대응하기 위한 기관으로 볼 수 있다.

59) 다만, 내각총리대신이 긴급재해대책본부장의 직무에 계속해서 전념하기가 곤란할 수 있으므로 그의 권한의 전부 또는 일부를 부분부장 또는 긴급재해현시대책본부장에게 위임할 수는 길이 열려 있다(제28조의6 제3항, 제4항).

60) 본래 내각제도 하에서 내각총리대신이 행정각부를 지휘감독하기 위해서는 각의에 부쳐 결정된 방침에 따라 해야 하고, 행정사무는 주무대신이 분담관리하도록 되어 있는 것인데, 재해대책기본법의 개정으로 긴급재해대책본부가 설치된 경우에는 본부장인 내각총리대신은 각의에 부치지 않고도 직접 주무대신에게 지시를 행할 수 있어 내각총리대신의 조정력이 강화되었다고 평가된다(제28조의 제2항). 阿部泰隆, 앞의 논문, 108頁.

는 지방방재회의 그리고 지방자치단체 상호간에 설치되는 지방방재회의협의회의 3종이 존재한다.

방재에 관한 사무가 여러 기관의 소관으로 분산되어 있는 경우 재해대책은 종합성과 통일성을 추구하기가 곤란하다. 방재회의는 이들 기관들을 한 데 묶어 상호간의 연락과 조정을 용이하게 하고 이를 통하여 재해대책이 종합성과 계획성을 유지하도록 돕는다.

가. 중앙방재회의

이미 언급되었듯이 일본은 2001년 1월 대규모의 중앙정부조직개편을 단행하여 총리부가 폐지되고 내각부가 탄생하였다. 이 과정에서 중앙방재회의는 내각부에 새로이 설치되는 ‘중요정책에 관한 회의’⁶¹⁾의 하나로 위치지워지고 있다.⁶²⁾ 내각총리대신을 회장으로 하고, 방재의 기본방침, 방재에 관한 시책의 종합조정에 관한 것으로 중요한 사항, 비상재해시에 일시적으로 필요하게 되는 긴급조치의 대강, 재해긴급사태의 선포 등에 관한 내각총리대신의 자문, 그리고 방재담당대신의 자문에 답신한다(제11조 제3항, 제4항). 그러나 중앙방재회의는 순수한 자문기관에 그치지 않으며 제한된 범위에서 실시기관으로서의 성격도 지니고 있다고 지적된다.⁶³⁾ 왜냐하면, 방재기본계획을 작성하고 그것에 기초하여 스스로 방재대책의 실시를 추진하기도 하기 때문이다(제11조 제2항 제1호).

중앙방재회의는 그의 소관사무에 관하여 관계행정기관의 장을 비롯하여 지방자치단체장 및 그 집행기관, 지정기관 등에 대하여 자료의 제출을 구하거나 의견을 개진하고, 그 외에도 필요한 협력을 구할 수 있다. 또한 지방방재회의 또는 지방방재회의협의회의에 대하여 권고권을 갖는다(제13조).⁶⁴⁾

나. 지방방재회의

도도부현과 시정촌에는 각각 도도부현방재회의와 시정촌방재회의가 설치된다. 이들은 각기 해당 지방자치단체의 장이 그 회장에 취임하여 회의를 주재한다.

도도부현의 구역내에서의 방재에 관한 사무는 도도부현, 국가의 특별지방행정기관, 일본적십자사 등 공공적 기관에 의하여 처리되고 있는데, 종전에는

61) 중요정책에 관한 회의에는 이 외에도 경제재정자문회의, 종합과학기술회의, 남녀공동참여회의 등이 있다.

62) 중앙정부의 조직개편시에 방재는 내각의 중요정책으로 위치지워졌다.

63) 防災行政研究會編集, 앞의 책, 58頁.

64) 종전에는 지시권도 법정되어 있었으나 현행법에서는 삭제되고 있다.

이들 상호간의 연락조정이 충분하지 못하였다. 이러한 결함을 보충하기 위하여 국가가 중앙방재회의를 설치하여 관계행정기관간의 연락조정을 꾀한 것과 마찬가지로 도도부현에 있어서도 관계기관간의 연락조정을 행하고, 종합적이고 계획적인 방재행정을 수행하기 위하여 방재회의가 설치되었다. 시정촌방재회의도 동일한 취지에서 설치되고 있다.

지방방재회의는 지방자치법 제138조의4 제3항에서 규정하는 지방자치단체의 부속기관에 해당하지만, 단순히 조사만을 행하지 아니하고, 지역의 방재계획을 수립한 뒤에 스스로가 그 실시를 추진한다는 점에서 순수한 자문기관의 틀을 벗어나 실시기관으로서의 성격을 띠고 있음은 중앙방재회의의 경우와 마찬가지로이다.

지방방재회의는 해당 지역에서 재해가 발생한 경우에 재해에 관한 정보를 수집한다. 특히 도도부현방재회의의 경우에는 재해응급대책 및 재해복구에 관하여 관계지정지방행정기관, 관계시정촌, 관계지정공공기관과 관계지정지방공공기관 상호간의 연락조정을 도모하여야 한다. 시정촌방재회의의 사무에 관하여는 당해 시정촌의 규모 및 태양에 따라 조례로 정하여지는데(제16조 제6항), 소관사무를 수행함에 있어 필요한 경우에 관계행정기관의 장 등에 대하여 자료 또는 정보의 제공을 구하는 등 필요한 협력을 구할 수 있다(제21조).

지방자치단체는 지역방재계획을 수립함에 있어 당해 도도부현 또는 시정촌 구역의 전부 또는 일부에 걸쳐 도도부현상호간지역방재계획 또는 시정촌상호간지역방재계획을 수립하는 것이 필요하고 효과적이라고 판단할 때에는 협의를 통하여 규약을 정하여 도도부현방재회의의 협의회 또는 시정촌방재회의의 협의회를 설치할 수 있다(제17조).

2. 위기관리작용법

(1) 방재계획

방재계획에는 방재기본계획을 필두로 하여 방재업무계획과 지역방재계획이 있다.

방재기본계획은 재해대책의 근간을 이루는 것으로 중앙방재회의에 의하여 수립된다(제34조). 이 계획은 방재분야에 관한 최상위의 계획이며 재해의 실정을 고려하여 재해의 미연방지, 피해의 경감 및 재해복구를 위한 제반 시책

에 관하여 국가차원의 방침을 제시한다. 이것에 기초하여 방재업무계획과 지역방재계획이 세부적으로 작성된다. 따라서 이들 3종의 방재계획은 방재기본계획을 중심으로 하고, 지정행정기관 및 지정공공기관이 작성하는 방재업무계획(제36조, 제39조)과 도도부현 또는 시정촌의 방재회의가 작성하는 지역방재계획(제40조, 제42조)을 각각 경도와 위도로 하는 유기적이고 종합적인 방재체제를 형성하고 있다고 비유된다.⁶⁵⁾ 중앙방재회의는 당시의 방재관련과학기술의 발달과 재해의 경향에 맞추어 방재기본계획을 매년 정기적으로 검토해야 하고 필요한 경우에는 개정을 하여야 한다. 방재업무계획과 지역방재계획도 이에 따라 개정이 의무 지워져 있다. 방재기본계획은 한신·아와지 대지진 참사의 교훈을 발판으로 1995년과 1997년의 2회에 걸쳐 전면적인 개정이 이루어졌는데 이후에도 현재까지 개정을 거듭하면서 보다 사태에의 적응성이 높은 계획으로 발전해가고 있다. 방재업무계획 및 지역방재계획도 그러하다.⁶⁶⁾

(2) 명령, 규제와 행정지도

재해 내지 위기에의 대처는 기본적으로 재해상황에 처한 개개의 피해주민의 자주적이고도 순발력 있는 대응을 필요로 한다. 그러나 이들 개개의 자주적인 재해대처노력을 보다 효과적인 것이 되게 하기 위하여서는 피해상황의 전체를 조망하는 위치에서 다소 강제적이더라도 일정한 질서를 부여하고 개개의 재해 내지 위기극복역량이 유기적으로 결합하여 체계적인 대응능력을 발휘할 수 있도록 해야 할 필요성이 매우 높다. 이와 같은 목적에 부합하기 위하여 관계기관에게는 강력한 규제권한이 부여될 필요가 있다. 재해대책기본법은 다양한 명령, 금지, 지시, 권고 등에 관하여 규정하고 있다. 이미 본 도도부현지사의 종사명령, 협력명령, 보관명령이라든지, 경찰관에 의한 차량통행금지 기타의 명령(제76조의3), 시정촌장에 의한 경계구역의 설정과 경계구역에의 출입제한, 금지 또는 퇴거명령(제63조), 시정촌장에 의한 피난의 권고 또는 지시(제60조), 내각에 의한 물자의 공급제한, 가격통제, 지불연기조치(제109조) 등이 그러하다.

(3) 자위대의 재해파견

자위대는 체계적인 조직과 장비를 갖춘 실력단체로 재해 등 위기극복시에

65) 防災行政研究會編集, 위의 책, 155頁.

66) 지역방재계획의 실태와 문제점에 관해서는 中邨章編著, 앞의 책, 제4장 참조.

중요한 역할이 기대된다. 따라서 재해대책기본법에서도 자위대의 재해파견규정을 두고 있다. 이에 의하면 직접 자위대의 출동을 요청할 수 있는 자는 도도부현지사이다(제68조의2 제1항, 자위대법 제83조 제1항). 시정촌장이 자위대의 출동을 희망하는 경우에는 도도부현지사를 경유하여 도도부현지사가 출동요청을 해야 한다.⁶⁷⁾ 즉 재해의 상황을 현장에서 가장 신속하고 정확하게 파악할 수 있는 지위에 있는 시정촌장이 직접 자위대의 출동요청을 행할 수 없는 간접적인 체제가 기본적으로 이루어져 있다. 이러한 데에는 여러 시정촌장의 무분별한 요청으로 지휘체통이 혼란스럽게 될 것을 염려한 이유가 있다.⁶⁸⁾ 그러나 재해규모가 커서 도도부현 지휘부도 심각한 타격을 입은 경우나 통신두절 등 도도부현지사가 시정촌장의 자위대파견요청을 수리·검토할 수 없는 상황이 초래될 수도 있다. 이와 같은 경우를 예상하여 재해대책기본법은 ‘요청’이라는 형식을 피하면서 ‘통지’의 형식을 빌려 자위대의 자주파견을 유도할 수 있는 길을 열어놓고 있다(제68조의2 제2항). 즉 시정촌장은 도도부현지사에 대하여 자위대의 파견요청을 하도록 요구할 수 없는 경우에는 그 취지 및 관할지역의 재해상황을 곧바로 방위청장관 또는 그가 지칭하는 자에게 통지할 수 있고, 이러한 통지를 받은 방위청장관 등은 사태의 긴급성으로 인하여 도도부현의 자위대파견요청을 기다릴 여유가 없다고 인정될 때 국민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 도도부현의 파견요청을 기다리지 않고 자위대의 파견을 결정할 수 있다(제68조의2 제2항, 자위대법 제83조 제2항).

(4) 응급응원

응급조치를 실시하기 위하여 필요한 경우 시정촌장 기타 집행기관은 다른 시정촌장이나, 도도부현지사 기타 도도부현의 집행기관에 대하여 응원을 요청할 수 있다(제67조 제1항, 제68조 제1항). 도도부현지사 기타 그의 집행기관의 경우도 재해응급조치를 실시하기 위하여 필요하다고 판단될 때에는 다른

67) 본래 도도부현지사가 자위대의 출동요청을 하는 경우에는 파견을 필요로 하는 기간, 파견 희망인원, 선박, 항공기의 개략적인 수를 명확히 하여야 했다. 그러나 재해규모가 거대한 경우에 현장에서의 큰 혼란으로 상황판단이 어려우므로 파견기간, 파견희망인원 등을 비록 개략적인 수일지라도 그것을 결정한 후에 요청하게 하여서는 자위대의 적시의 출동이 저해되고 신속한 재해대처에 차질이 염려된다. 따라서 한신·아와지대지진을 경험한 후인 1995년 10월 자위대법시행령의 개정으로 ‘파견을 필요로 하는 기간’을 ‘파견을 희망하는 기간’으로 개정하고 기타의 요건은 삭제함으로써 자위대에 대한 재해파견요청이 매우 용이하게 되었다.

68) 阿部泰隆, 앞의 논문, 107頁.

도도부현에 대하여 응원을 요청할 수가 있다(제74조 제1항). 또한 지정공공기관, 지정지방공공기관은 소관사무에 관한 응급조치를 실시하기 위하여 특히 필요한 경우 법령 또는 방재계획에 따라 지정행정기관의 장, 지정지방행정기관의 장, 도도부현지사, 시정촌장 등에 대하여, 노무, 시설, 설비 또는 물자의 확보에 관하여 응원을 요청할 수 있다(제80조 제2항). 이들 응원의 요청을 받은 경우에는 정당한 이유 없이 이를 거부할 수 없다. 이 경우 응급조치의 실시를 위하여 응원에 종사하게 된 자는 원칙적으로 응원을 요청한 기관의 지휘명령에 복종하여야 한다(제67조 제2항, 제74조 제2항).

(5) 직원의 파견

재해응급대책 또는 재해복구를 위하여 필요한 때에는 도도부현지사 기타 도도부현의 집행기관은 지정행정기관 또는 지정지방기관의 장에게, 시정촌장 기타 시정촌의 집행기관은 지정지방행정기관의 장에게 직원의 파견을 요청할 수 있다(제29조). 파견의 요청이 수용되지 아니하거나 파견을 위한 책임자가 존재하지 아니한 경우에는 도도부현지사 등은 내각총리대신에 대하여, 시정촌장 등은 도도부현지사에 대하여 파견의 알선을 요구할 수가 있다(제30조). 지정행정기관 또는 지정지방행정기관의 장, 도도부현지사 등 및 시정촌장 등은 요청 또는 알선이 있는 때에는 소관사무에 관하여 현저한 지장이 없는 한 직원을 파견하여야 한다(제31조). 본래 지방자치단체 상호간에 있어서는 이미 지방자치법 제252조의17의 규정에 따라 직원의 상호파견의 길이 열려 있다. 그러나 그것만으로는 신속하고도 적절한 재해대책을 행함에 있어서 어려움이 있을 것이라는 판단 아래 국가의 직원도 지방자치단체에 파견할 수 있도록 하는 제도적 장치가 재해대책기본법에 마련된 것이다.

IV. 일본위기관리법제의 시사점

서두에서 언급하였듯이 이상의 고찰은 위기관리법제에 관한 것이라고는 하여도 실제로는 일본의 재해대책기본법을 중심으로 한 것이다. 위기와 재해는 기본적으로 구별되는 상황개념이지만 대다수의 구성원들에게 생명이나 재산에 대한 위협과 공포심을 주고 이로 인하여 당해 사회의 혼란을 야기할 정도의 극심한 재해는 위기에 가까워진다. 특히 재해대책기본법에 기초하여 내각부에

설치되는 긴급재해대책본부는 긴급재해를 상정하고 있는데 이것은 위기와 매우 근사한 상황이라고 이해할 수 있다. 더욱이 기술한 것처럼 일본의 재해대책기본법은 자연재해의 경우만을 시야에 두고 있지 아니하고 대규모의 화재나 폭발 등과 같은 사고를 원인으로 하는 인위적인 재해의 경우에도 재해대책기본법이 규율하는 재해의 개념범주에 포함시켜 동법의 적용을 예정하고 있다. 이것은 우리의 경우 유사한 내용을 담고 있는 자연재해대책법이 범명 그대로 자연재해만을 규율대상으로 하는 것과 크게 다르다. 이러한 점들을 볼 때, 일본의 재해대책기본법은 위기일반에 대한 대처를 가능하게 하는 체제를 다소간 갖추고 있다고 생각할 수 있으며, 재해대책기본법을 중심으로 하여 일본의 위기관리법제를 고찰한 것이 위기관리에 관한 단일법제가 존재하지 아니하는 상황에서 논제를 크게 이탈하는 것으로는 되지 않을 것이다.

한편으로 본문만 117개조에 이르는 방대한 법률에 대하여 그 전체를 체계적으로 고찰한다는 것은 단편의 논문에서는 어려운 일이며 본고에서는 그 가운데 골격이 된다고 생각되는 몇 가지부분을 중심으로 조직법과 작용법의 두 부문으로 나누어 소개위주의 정리를 하였다. 이곳에서는 그 과정에서 느낀 특징적인 점을 기술함으로써 우리의 위기관리법제를 정비함에 있어서의 시사점으로 삼고 싶다.

우선, 일본은 잦은 대규모의 재해와 사건, 사고를 경험하면서 그들 사건과 사고를 단순히 일과적인 현상으로 경시하지 아니하고 위기라고 하는 한 차원 높은 관점에서 보다 진지하게 총체적으로 대응하려고 하는 자세를 취하게 되었다는 점을 지적할 수 있다. 1998년에 내각위기관리감이라고 하는 내각총리 대신의 보좌기관이 마련되고, 중전의 내각안전보장실이 내각안전보장 및 위기관리실로 확대개편된 것은 그러한 의지의 제도적 반영이었다. 이미 언급하였지만 이러한 경향은 1995년의 한신·아와지 대지진 참사를 전환점으로 하여 무르익기 시작했다. 개개의 사건이나 사고들에 대한 대중적인 문제해결에 안주하는 대응태세에 의하여서는 당장의 사태를 모면할 수는 있어도 장래의 사태에 대한 사전적인 예방 및 대비와, 예기치 않은 중대한 사태에 대한 관계조직간의 유기적인 대응을 이끌어 내기에는 역부족이기 때문이다.⁶⁹⁾

다음으로, 직접 위기 내지 재해의 발생현장에 있는 주체를 기본적으로 위기관리 또는 재해대책의 1차적인 담당자로 이해하고 있는 점도 중요하다. 즉 기

69) 우리의 자연재해대책이 사전적인 예방책보다는 사후적인 응급조치와 복구에 치우쳐 있어 피해의 복구에 다대한 예산이 소요되고 있다는 논자들의 지적을 회상하면 이와 같은 일본의 대응태도는 참고로 될 수 있다.

초지방자치단체보다는 그 구성원인 개개의 주민들이, 광역지방자치단체보다는 기초지방자치단체가 보다 위기관리 또는 재해대책의 중심에 위치되워지고 있다. 이와 같은 하위조직단위에 대하여 위기나 재해를 근본적으로 극복할 역량을 기대할 수는 없으나 상황발생에 시간적으로 근접한 직전과 직후에 있어서 피해의 확대를 억제할 수 있는 응급대응을 기대할 수는 있다. 신속하고 적절한 응급대응이 사태의 악화를 저지할 수 있다고 보면 하위조직단위의 역할은 중시되지 않을 수 없다. 본문에서 보았듯이 기초지방자치단체인 시정촌의 장에게 많은 권한을 부여하고 각 지역의 주민들로 구성된 자주적인 방재조직의 활성화가 지방자치단체의 차원에서 적극 추진되고 있는 것도 이와 관련하여 이해될 수 있다.

셋째로, 일본의 경우 방재 주체간의 상호협력체제가 잘 갖추어져 있는 점도 주목해야 할 사항으로 지적할 수 있다.⁷⁰⁾ 즉 일본은 앞서 보았듯이 지방자치단체가 공동으로 사태에의 대처를 위한 계획을 수립할 수 있는 길을 열어 놓고 있으며 또한 응급조치를 실시함에 있어서 여타 지방자치단체 등에 대하여 응원을 요청할 수 있고 정당한 이유가 없는 한 그러한 요청을 거부할 수 없도록 법제화하고 있다. 우리의 경우 지방자치제도에 대한 이해 부족으로 자기 지역의 당장의 이익을 우선하여 인접 지방자치단체와의 사이에 협력관계의 형성이 용이하지 않음을 지적하는 주장이 행하여지기도 하는데 재해 내지 위기시의 상호협력체제는 재해에의 대응력을 강화함에 있어서 불가결한 요소라고 이해할 수 있다.

넷째로, 일본의 경우 그 때 그 때의 재해의 경험을 토대로 재해대책을 끊임 없이 재고하고 수정해 나가는 모습을 평가할 수 있다. 물론 재해 내지 위기의 발생태양이나 피해양상을 정확하게 예측하고 나아가 그 발생여부까지도 확실하게 탐지할 수 있다면 그러한 사전적인 예방책이 우선해야 하고 재해를 경험한 후의 사후적인 개선은 때늦은 감이 있다. 그러나 사후에 대한 예측에 완전성을 기대하는 것은 사실상 불가능에 가깝고 재해의 태양과 위기의 양상도 항상 고정적인 것이 아니라고 하면 그에 맞추어 재해 내지 위기의 관리체제도 수시로 재검토되고 수정되어가지 않으면 안되게 된다. 1995년의 한신·아와지 대지진은 일본의 당시의 재해대책법제가 조금도 상상하지 못한 대규모의 재해였고 따라서 위기의식, 위기관리관념이 강하게 대두하고 연구도 활발하였던 것이다. 재해대책기본법은 한신·아와지 대지진의 교훈을 반영하여 1995

70) 본문 III-1-(2)-나-2)의 지방방재회의협의회 및 III-2-(4)의 응급응원 참조.

년도 한 해에만 두 차례의 개정이 행하여지기도 하였다.⁷¹⁾ 또한 재해발생시 그 활동의 방침 내지 지침을 정해 놓은 방재계획도 수시로 재검토되고 수정이 이루어지고 있다.⁷²⁾

재해에 대한 사전적인 예방책이 정적인 성격을 갖는다면 사후적인 응급조치와 복구는 동적인 특성이 강하다고 할 수 있다. 본문에서 고찰한 조직법과 작용법의 이원적 관점에서 볼 때 조직법적 체제는 사전적이고 정적인 특성으로 이해될 수 있으며 작용법적 수단은 방재계획을 제외하고는 사후적이고 동적인 특성을 갖는다고 볼 수 있다. 다만, 정적인 체제가 평시를 염두에 두고 책정되어서는 비상시의 동적인 활동을 효과적으로 지원할 수가 없으므로 얼마만큼 비상시에 대한 예측과 시뮬레이션을 거친 정적인 체제를 준비하는가는 사태해결의 중요한 요소가 된다. 재해 내지 위기에 대한 효과적인 복구와 극복은 이와 같은 정적인 면과 동적인 면이 효과적으로 결합함으로써 비로소 가능하게 될 것이다.⁷³⁾

71) 몇 가지의 주요개정내용들은 본문 속에서 소개되고 있다.

72) 다만, 훌륭한 방재계획을 수립해 놓았다고 하여도 실제 재해상황에 처하게 되면 혼란의 와중에 계획대로의 실사가 용이하지 않다. 계획의 수립에 만족하지 아니하고 그에 대한 꾸준한 이해와 훈련이 요구된다고 할 것이다.

73) 또한 재해 내지 위기에 대한 대응은 집중과 분산, 집권과 분권의 조화 속에서 보다 효과적일 수 있다. 피해지역의 정보가 신속하게 중앙에 집중되어야 하고 최선의 판단에 따른 조치가 다시 역으로 신속하게 관계기관에게 분산·전달되어 재해대책이 실시되어야 하는 것이다.

Crisis Management Law in Japan

Kim, Chi-Hwan*

Interest in crisis management is now growing.

We would find ourselves exposed to many natural disasters and accidents these days, such as earthquakes, volcanic eruptions, floods, terrors, hijacking, computer hacking, etc. These disasters or accidents inflict damages to our lives and properties. But we cannot foretell exactly the outbreaks of disasters or accidents in spite of their dangerousness. The impossibility of precognition and the perilous dangerousness of disasters and accidents make us uneasy and, when outbroken, can drive our society into crisis. This is the reason why we have to prepare and study Crisis Management Law System.

This study focuses on the Crisis Management Law of natural disaster department only. The purpose of the study is to introduce the Crisis Management Law System of Japan - especially the Countermeasures against General Disasters Act - which, I think, is an advanced one to our country and from which I find out some helpful suggestions so as to be able to review and develop our own Crisis Management Law System.

Japan suffered a big disaster in 1995, what they call the Great Hanshin-Awaji Earthquake', which severely damaged Kobe area near Osaka province. This disaster brought Japan to amend the above-mentioned Countermeasures against General Disasters Act several times and became the fuse leading to a large scale review of crisis management law system. So it is very useful and necessary to understand the discussions on the crisis management law system of Japan. This study summaries about four points as suggestions.

* Associate Research Fellow, Korea Legislation Research Institute, Ph. D in law