

## 일본의 피해자생활재건지원법 (被災者生活再建支援法)의 개정논의

박 광 동 (한국법제연구원 부연구위원)

### I. 들어가며

1998년에 의원입법으로 제정된 피해자생활재건지원법(被災者生活再建支援法)은 법제정 후에도 주택재건지원의 필요성에 의해 2004년에 개정을 하였다. 이 개정에서는 거주안정지원제도가 창설되었지만, 해체·철거비 등의 주변경비만이 지원대상으로 여겨졌다. 그러나 이러한 개정후에도 주택본체경비가 지급대상에서 제외되

어 있는 것, 연령·연수입 요건이 너무 엄격한 것 등의 문제가 있어, 토토리현(鳥取縣)<sup>1)</sup>, 효고현(兵庫縣)<sup>2)</sup>, 후쿠이현(福井縣)<sup>3)</sup>, 니가타현(新潟縣)<sup>4)</sup> 등을 시작으로 한 많은 지방자치단체(이하 자치체)가 국가의 제도를 보충하는 독자적인 제도를 창설하고 있다. 즉, 자치체의 독자시책에 있어서의 지원제도의 보충은 ① 대상재해·대상지역의 확대 ② 연령·연수입 요건의 완화 ③ 피해요건의 완화 ④ 대상경비의 확대(주택본체의 건축·

- 1) 토토리현(鳥取縣)은, 2000년 토토리현서부 지진에 즈음해, 피해자의 주택재건에 공적 비용을 투입하는 제도를 처음으로 창설하여, 다음 해, 조례 11에 의해 항구적 제도로 정비하였다. 또한 피해 정도나 소득에 관계없이, 주택재건에는 한도액 300만엔, 보수에는 한도액 150만엔을 보조하는 것인 12조례라고 하는 법형식을 취해, 주택 재건에의 지원금지급에 대해, 「지역의 유지와 재생」이라고 하는 공익목적을 들고 있다. 그리고, 전괴(全壊), 반괴(半壊)의 재해판정이 아닌, 복구·재건의 방법에 의해 보조한도액을 결정하고 있다.
- 2) 효고현(兵庫縣)은 2004년 4월, 거주안정지원제도의 창설에 따라 「거주안정지원제도 보완사업」을 창설했다. 구체적으로 국가의 제도가 적용되지 않는 소규모의 재해도 대상이 되도록, 보완사업을 확충했다. 또한 연수입 요건은 800만엔 이하로 하고, 연령요건은 철폐했다. 2005년 9월부터는 「주택재건공제제도」를 출발시키고 있다.
- 3) 2004년 후쿠이(福井) 호우재해에 즈음하여, 주택문제를 시급하게 해결하지 않으면, 지역의 연대나 커뮤니티가 붕괴할 우려가 있다고 하여, 「피해자주택재건보조금」을 창설했다. 연령·소득 요건은 없고, 주택 본체의 건축·보수비도 대상이 된다.
- 4) 니가타현(新潟縣)에서는, 2004년 니가타현 나카고(中越)의 지진에 즈음해, 피해자의 생활불안을 불식해 현의 주민생활의 조속한 부흥을 도모하기 위해, 현 독자제도를 창설했다. 국가의 제도와는 차이는, 주택 본체의 개축보수비도 대상인 것, 수입요건을 철폐한 것, 반괴세대도 대상이 되는 것 등이다.

보수비 등) ⑤ 지급금액의 추가 등이 행해지고 있다. 이에 대해 부대결의(附帶決議)를 근거로 해 내각부(內閣府)가 설치한 유식자(有識者)에 의한 검토회에서, 2007년 7월에 본법의 개정방향에 관한 중간보고<sup>5)</sup>를 발표하였다<sup>6)</sup>. 그리고 이에 근거해 동년 11월 16일 본법의 일부개정을 단행하였다. 따라서 이하에서는 피해자생활재건지원법에 대한 중간보고와 본법의 일부개정된 법령에 대해서 검토해 보기로 하겠다.

## II. 개요

### 1. 제정과정

1995년에 일어난 한신(阪神)·아와지(淡路) 대지진으로 인해 피해자<sup>7)</sup>의 생활재건에 대한 새로운 지원제도에 대한 여러 가지 논의가 대두되었다. 이에 6개 정당의 공동제안으로 제142회 일본국회에서 피해자생활재건지원법안이 제출되어 1998년 5월 15일에 성립, 동년 11월부터 시행되

고 1999년 4월부터 적용되었다.

피해자생활재건지원법 제정에 의해 토도부현(都道府縣)이 상호부조의 관점에서 출연(據出, 거축)한 기금을 활용하여 일정 규모 이상의 자연재해<sup>8)</sup>에 의해 주택이 전괴(全壞)된 세대에 대해 이사경비나 가재도구의 구입에 필요한 경비를 대상으로, 최고 100만엔의 피해자생활재건지원금이 지급되게 되었다. 또한 동법 부칙으로 “자연재해에 의해 주택이 전괴(全壞)·반괴(半壞)된 세대에 대한 주택재건지원의 본연의 자세에 대해서는, 종합적인 입장에서 검토를 실시하는 것으로 해, 그것을 위해 필요한 조치가 강구되어 지는 것으로 한다”라는 규정 이외에 부대결의에서는 “이 법률의 시행후 5년간을 목표로 해서, 이 법률의 시행상황을 감안해, 종합적인 검토를 하여 그 결과에 근거한 필요한 조치를 강구할 것”을 천명하였다.

### 2. 2004년 개정과정

피해자생활재건지원법 제정 후에도 주택재건

5) 이하 중간보고의 내용에 대해서는 「被災者生活再建支援制度見直しの方向性について－被災者生活再建支援制度に…する, 中間報告－」平成19年7月 (<http://www.bousai.go.jp/hou/kentou/tyukan/honbun.pdf>) 참조(2007.11.5).

6) 민주당은 2007년 9월 27일, 「피해자생활재건지원법의 일부를 개정하는 법률안」을 참의원에게 제출했다. 한편, 여당은, 동년 10월 12일, 「피해자생활재건지원법의 일부를 개정하는 법률안」을 중의원에게 제출했다. 여당안도 민주당안도, 주택본체의 건축·보수비의 지급을 가능하게 하였다. 여당안에서는, 지원금의 용도를 규정하지 않고, 피해정도와 거주확보책에 응한 정액을 지급하게 되어 있다. 한편, 민주당안에서는, 법률본문으로 주택의 건축·보수비를 지급대상경비로 해서 명시하고 있다. 그 밖의 주된 차이는, 최대지급액, 반괴세대를 대상으로 하는지 아닌지, 국고보조의 비율, 적용대상시기 등이 있다. 최대지급액은, 여당안이 300만엔, 민주당안이 500만엔을 제시하고 있다.

7) 자연재해로 생활기반에 현저한 피해를 받은 자를 의미한다.

8) 폭풍, 호우, 폭설, 홍수, 고조(高潮), 지진, 해일, 분화(噴火) 그 외의 이상(異常)한 자연현상에 의해 발생한 피해를 말한다(동법 제2조 제1호).

지원에 대해서는 문제점으로 남아있었다. 동법 부칙에 의해, 국토청에 설치된 「피재자의 주택재건지원의 실정에 관한 검토위원회」에서는, 2000년 12월에 행해진 보고에서, “주택은 개인자산이지만, 한신(阪神)·아와지(淡路) 대지진과 같이 대량의 주택이 광역에 걸쳐서 무너졌을 경우에는, 지역사회의 부흥과 깊게 연결되어 있기 때문에, 지역은 어떤 종류의 공공성을 가지고 있는 것이라고 생각된다”라고 하여, 주택재건의 공공성을 인정했지만, 지원의 구체적인 방법에 대해서는 명확한 결론을 제시하지 못했다. 그 후, 중앙방재회의 방재기본계획전문조사회는 2002년 7월에 행한 제언(提言)에서, 주택재건에 대해 “행정은 피재자의 생활재건을 지원한다고 하는 입장에서, 주택의 소유·비소유에 관계없이, 실제로 지원이 필요한 사람에 대해, 주택의 재건·보수, 임대주택에의 입주 등과 관련되는 부담경감 등을 포함한 종합적인 거주확보를 위한 지원을 해 나가는 것이 중요하다”라고 하여, 주택재건의 시책에 대한 요건으로서 자조노력을 기본으로 한 대상자에 한해 인정을 해야 한다는 입장이다. 또, 전국지사회(知事會)는 2003년 7월에 토도부현이 새롭게 자금을 거출하는 주택재건지원제도의 창설을 요구하는 긴급결의를 채택했다. 이것들을 근거로 해 2004년도 정부예산안에는 거주안정지원제도 창설을 포함한 피재자생활재건지

원제도 확충이 포함되었고 이를 기반으로 제159회 국회에서 “피재자생활재건지원법의 일부를 개정하는 법률안”이 제출되었다.

동법안의 심의에서는 주택본체경비가 적용대상이 아닌 것이 주된 논점이 되었다. 중의원 재해대책 특별위원회에서는 야당 공동제안으로 제출된 주택본체경비를 대상으로 하는 수정안에 대해서 내각은 개인의 주택은 자유롭게 배타적으로 처분할 수 있는 대신에 개인책임 하에서 유지되는 것이 원칙이다. 이번 개정안은 재해를 당한 개인주택의 지원에 관한 여러 가지 논의 중에 가능한 한 공조(公助)로서 지원의 충실을 도모하는 것이다라는 견해를 표시하였다. 피재자생활재건지원법의 일부를 개정하는 법률은 2004년 3월에 가결되었고, 같이 개정된 피재자생활재건지원법 시행령 및 동법 시행규칙과 함께 동년 4월 1일부터 시행되었다.

### 3. 현행제도의 개요

일정규모 이상의 자연재해에 대해 토도부현이 상호부조의 관점으로부터 출연한 기금을 활용하여 일정한 요건에 해당하는 피재세대<sup>9)</sup>에게 피재자생활재건지원금을 지급함으로써, 자립할 수 있는 생활재건을 지원하고 있다. 이때 국가는 지급하는 지원금의 2분의 1에 상당하는 액수를 보조한다.

9) 정령으로 정하는 자연재해에 의해, 그 거주하는 주택이 전파한 세대 그 밖에 이것에 준하는 정도의 피해를 받았다고 인정되는 세대로서 정령으로 정하는 것을 말한다(동법 제2조 제2호).

## (1) 개정 전

### 【목적】(법 제1조)

이 법률은 자연재해에 의해 그 생활기반에 현저한 피해를 받은 사람에게 경제적 이유 등에 의해 자립생활을 재건하는 것이 곤란한 것에 대해, 토도부현이 상호부조의 관점에서 출연한 기금을 활용해 피해자생활재건지원금을 지급하기 위한 조치를 정하는 것으로 그 자립한 생활의 개시를 지원하는 것을 목적으로 한다.

### 【대상 자연재해】(법 제2조 제2호, 시행령 제1조)

- ① 재해구조법시행령 제1조 제1항 제1호 또는 제2호에 해당하는 피해가 발생한 시·읍·면에 있어서의 자연재해
- ② 10세대 이상의 주택이 전피되는 피해가 발생한 시·읍·면에 있어서의 자연재해
- ③ 100세대 이상의 주택이 전피되는 피해가 발생한 토도부현에 있어서의 자연재해
- ④ 5세대 이상의 주택이 전피되는 피해가 발생한, ①~③에 인접하는 시·읍·면(인구 10만명 미만에 한정한다)에 있어서의 자연재해

### 【지급대상세대】(법 제2조 제2호, 시행령 제2조)

- ① 전피된 세대
  - 주택이 전피된 세대

- 주택이 반피되어 도괴(倒壊) 등의 불가피한 사유에 의해 주택을 해체한 세대
- 재해가 계속되어 장기에 걸쳐 거주불능인 상태가 계속될 것이 전망되는 세대

### ② 대규모 반피세대

- 주택이 반피되어 대규모 보수를 실시하지 않으면 거주가 곤란한 세대

각 경비의 대상품목은 시행령 제3조, 시행규칙 제1조, 제2조, 제4조에 정해져 있다. 생활관계 경비는 ① 생활에 필요한 물품의 구입비 또는 수리비 ② 자연재해에 의해 부상 또는 질병에 걸린 사람의 의료비 ③ 주거의 이전비 또는 교통비 ④ 주택을 임차하는 경우의 사례금이 대상이 된다. 거주관계경비는 ① 민간임대주택의 집세·임시거처를 위한 경비 ② 주택의 해체(제거)·철거·정지비(整地費) ③ 주택의 건설, 구입을 위한 차입금 등의 이자 ④ loan 보증료, 그 밖에 주택의 교체(建替, 재건축)등에 소요되는 제경비가 대상이 된다.

## (2) 개정 후<sup>10)</sup>

1) 제1조 중 “경제적 이유 등에 의해 자립해서 생활을 재건하는 것이 곤란한 것”이라는 부분을 삭제하였다. “자립한 생활의 개시를 지원한다”를 “생활의 재건을 지원하고, 주민생활의 안정과 피해자의 조속한 부흥에 이바지한다”로 개정하였다.

10) 國立印刷局, 官報 號外第2643, 2007.11.16, 3面.

2) 제2조 제2호 중 “그 거주하는 주택이 전파한 세대 기타 이에 준하는 정도의 피해를 입었다고 인정되는 세대로서 정령으로 정한다”를 “피해를 입은 세대로 다음과 같다”로 고쳐 동호에 다음과 같이 추가한다.

- ㄱ. 해당 자연재해에 의해 그 거주하는 주택이 전파한 세대
  - ㄴ. 해당 자연재해에 의해 그 거주하는 주택이 반파되거나 또는 그 거주하는 주택의 부지에 피해가 생겨 해당 주택의 도피에 의한 위험을 방지의 필요가 있는 것, 해당 주택에 거주하기 위해서 필요한 보수비 등이 현저하게 고액이 되는 것, 기타 이것들에 준하는 불가피한 사유에 의해 해당 주택을 해체하거나 또는 해체되기에 이른 세대
  - ㄷ. 해당 자연재해에 의해 화재류 등에 의한 피해가 발생할 위험한 상황이 계속되는 것, 기타의 사유에 의해 그 거주하는 주택이 거주불능이 되는 한편 그 상태가 장기에 걸쳐 계속될 것이 예상되는 세대
  - ㄹ. 해당 자연재해에 의해 그 거주하는 주택이 반파되고 기초, 벽, 기둥 등이며 구조상 주요한 부분으로서 정령으로 정하는 것의 보수를 포함한 대규모 보수를 실시하지 않으면 해당 주택에 거주하는 것이 곤란하다고 인정되는 세대(ㄴ 및 ㄷ에 해당하는 세대를 제외한다. 다음조에 있어서 “대규모반파세대”라고 한다)
- 3) 제3조 중 “중 다음의 각 호에 해당하는 것”을 삭제했다. 또한 “자립한 생활을 개시하기 위

해서 필요한 경비로서 정령으로 정하는 것에 상당하는 것으로서, 해당 각 호에 정하는 액을 넘지 않는 액의”를 “해당 세대주의 신청에 근거하고”로 개정하고, 동조 각호를 삭제하고 동조에 다음의 4항을 더한다.

2. 피해세대(피해세대이며 자연재해의 발생시 그에 속하는 사람의 수가 1인 세대(제5항에서 “단수세대”라고 한다)를 제외한다. 이하이 조에 있어서도 같다)의 세대주에 대한 지원금의 액수는 100만엔(대규모반파세대에 있어서는 50만엔)에, 해당 피해세대가 다음의 각 호에 해당하는 세대일 때는 해당 각 호에 정하는 액을 더한 액으로 한다.
  - ㄱ. 그 거주하는 주택을 건설하거나 또는 구입하는 세대 200만엔
  - ㄴ. 그 거주하는 주택을 보수하는 세대 100만엔
  - ㄷ. 그 거주하는 주택(공영주택법 제2조 제2호에서 규정하는 공영주택을 제외하다)을 임차하는 세대 50만엔
3. 전항의 규정에 관계없이 피해세대가 동일한 자연재해에 의해 동항 각 호중 2이상에 해당할 때의 해당 세대의 세대주에 대한 지원금의 액수는 100만엔(대규모반파세대에 있어서는 50만엔)에 해당 각 호에 정하는 액수의 가장 높은 것을 더한 액으로 한다.
4. 전2항의 규정에 관계없이 전조 제2호 ㄷ에 해당하는 피해세대로서 정령으로 정하는 세대의 세대주에 대한 지원금의 액수는 300만엔을 넘지 않는 범위내에서 정령으로 정하

는 액으로 한다.

5. 단수세대의 세대주에 대한 지원금의 액수에 대해서는 전3항의 규정을 준용한다. 이 경우 제2항 및 제3항 중 「100만엔」은 「75만엔」으로, 「50만엔」은 「37만5천엔」으로, 제2항 중 「200만엔」은 「150만엔」으로, 전항 중 「300만엔」이라고 있는 것은 「225만엔」으로 한다.

제5조 중 「액의 산정기준」을 「신청기간, 지급방법」으로 고친다.

제7조 제1호 중 「제3조」를 「제3조 제1항」으로 고친다.

#### 4) 부칙

제1조(시행기일) 이 법률은 공포일로부터 1월을 넘지 않는 범위내에서 정령으로 정하는 날로부터 시행한다.

제2조(지원금의 지급에 관한 경과조치) 이 법률에 의한 개정 후의 피해자생활재건지원법(다음 조에 있어서 「신법」이라고 한다) 제3조 제1항의 규정은 이 법률의 공포일(이하 「공포일」이라고 한다) 이후에 생기는 자연재해에 의해 피해세대가 된 세대의 세대주에 대한 지원액의 지급에 대해서 적용하고, 공포일 전에 발생한 자연재해에 의해 피해세대가 된 세대의 세대주에 대한 지원액의 지급에 대해서는, 종전의 예에 의한다.

### Ⅲ. 재검토에 대한 논의

#### 1. 내각부의 검토회 및 전국 지사회

내각부는 피해자생활재건지원제도에 대해 종합적인 검토를 실시하기 위해 학식있는 경험자나 자치체관계자로부터 「피해자생활재건지원제도에 관한 검토회」를 설치했다. 동검토회는 2007년 3월부터 검토를 실시해 동년 7월 중간보고를 발표했다. 중간보고는 제도개정의 기본적인 방향을 제시함과 동시에 제도의 개선방법을 그 문제점과 함께 제시한 것이다. 제도재검토에 있어서 목표로 해야 할 기본방향은 ① 피해자가 보고 알기가 쉽고 피해자의 자립의식 및 생활재건의 욕을 높이는 제도 ② 비상체제상황의 피해자치체(被災自治體)에서 과중한 사무부담을 주지 않는 제도 ③ 공적 비용에 대한 부담을 줄이게 하는 것에 기여하는 제도여야 한다고 한다.

전국 지사회는 2007년 7월에 「피해자생활재건지원제도의 재검토에 관한 긴급요망」을 발표하였다. 여기에는 ① 주택본체의 건축·보수비의 지급 ② 전피세대의 보수비의 지급 ③ 동일 재해의 전재해구역(全災害區域)에의 적용 ④ 연령·연수입 요건 등의 완화 ⑤ 대규모 반피세대에게 생활관계경비의 지급 ⑥ 자택을 재건하지 않는 경우나 부지 이외에서 재건하는 경우의 해체철거·정지비의 지급 ⑦ 지반 복구가 필요한 세대에의 지원 ⑧ 생활관계경비의 물품제한의 완화 ⑨ 대규모 재해 발생시의 국가의 필요조치 ⑩ 법 개정 4년 후를 목표로 한 제도의 재검토를 요망

하고 있다. 또한 이시카와현(石川縣), 니가타현(新潟縣)등이 요구한 지급액수의 인상이나 반피세대에의 지원에 대해서는 “재정상황이 어려운 추가 거출은 곤란” 하다가나 “지속가능한 제도로 하기 위한 범위의 확대는 신중하게 하여야 한다” 등의 의견이 다수를 차지하여 본 요망사항에는 포함되지 않았다.

## 2. 개정 재검토 사항에 대한 논점

### (1) 주택본체에 대한 지원

주택본체에 대한 지원은 2004년 개정 후에도 국회에서 몇번이나 다루어졌으며, 피해자치체도에 대해 강하게 요구하였다. 이에 대한 종래의 논의를 보면 정부는 사유재산제도 하에서 정부가 개인재산의 형성에 관여하지 않는 것을 대원칙으로 하고 있으나, 개개의 주택을 재건하는 것은 지역의 유지·재생에 연결되며 이는 개인재산의 형성을 넘은 강한 공익성이 있기 때문에 주택이 가지는 공공적 성격에 주목해야 한다는 입장이 있다<sup>11)</sup>. 또한 국가는 한계가 있는 재원의 효율적인 운용이라고 하는 관점으로부터 개인재산에 대한 지원을 부정적으로 생각해 온 면

도 있고 다액을 필요로 하는 주택본체의 건축비를 지원대상으로 하면 상한액수의 증액이 요구되어 대규모 재해시에 거액의 재정부담이 된다는 것을 염려하고 있는 것은 아닌가라는 견해 등 다양한 견해가 있었다<sup>12)</sup>. 이점에 대해 중간보고에서는 주택본체에 대한 지원의 취지·이점으로서 ① 커다란 재해로부터 지역사회가 부흥하기 위해서는 피해자의 거주지의 재건이 불가결하므로 주택재건의 공공성을 인정해 주택본체에 대한 지원을 실시해야 하는 것이 필요하고 ② 피해자지원의 목적 달성에는 주택본체에 대한 지원이 필요하며 ③ 이미 독자적으로 제도화하고 있는 자치체가 있다는 것 등을 제시하고 있다<sup>13)</sup>.

### (2) 피해자생활재건지원금의 지급

#### 【피해자생활재건지원금의 지급】(법 제3조)

토도부현은 해당 토도부현의 구역내에 있어 피재세대가 된 세대 중 다음의 각 호에 해당하는 세대주에 대해 자립한 생활의 개시를 위해 필요한 경비를 정령으로 정하는 것에 충당하는 것으로서 해당 각 호에 정하는 액을 넘지 않는 액의 피해자생활재건지원금(이하 「지원금」)의 지급을 실시하는 것으로 한다.

11) [http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/data/2004\\_64.pdf](http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/data/2004_64.pdf)(2007. 11. 5)

12) <http://web.pref.hyogo.lg.jp/contents/000039309.pdf>(2007. 11. 5)

13) 한편, 문제점으로서 ①주택은 전형적인 개인 재산이며, 그 보전도 자기책임에 의해야 하는 것으로서, 세급에 의한 지원을 실시해서는 안된다는 생각과 모순이 생기는 것, ②재해발생 후의 지원조치를 과도하게 하면, 자조노력을 저해할 우려가 있는 것, ③주택소유자에게만 자금제공이 되어, 주택비소유자와의 사이에 불공평을 일으키는 것, ④대규모 재해 발생시에, 개개인의 주택본체에 까지 지원수당을 제공할 수 있을까는 의문이다 라는 것을 들고 있다.

1. 해당 세대에 속하는 사람의 내각부령으로 정하는 것에 의해 산정한 수입의 합계액(다음호에 대해 「수입합계액」이라 함)이 5백만엔 이하인 세대 3백만엔.
2. 수입합계액이 5백만엔을 초과해 800만엔 이하인 세대로 그 세대주의 연령이 60세 이상일 것(수입합계액이 5백만엔을 초과해 7백만엔 이하인 세대에서는 그 세대주의 연령이 45세 이상 60세 미만인 세대를 포함) 또는 내각부령으로 정하는 요원호세대(要援護世帯)인 경우 150만엔

#### 1) 연령·연수입 요건의 완화

중간보고에서는 연령·연수입 요건의 완화의 취지·이점으로서 ① 주택용자나 육아 등의 부담을 안은 연령대층은 지출도 많기 때문에, 지원을 확대할 필요가 있고 ② 개개의 생활 곤궁자에 대한 지원이라는 발상으로부터 지역부흥을 위해 고액소득자 이외에는 지원대상으로 해야 한다는 발상의 전환이 필요하다는 것 등을 제시하고 있다<sup>14)</sup>.

#### 2) 지급한도액의 인상

중간보고에서는 지급한도액의 인상의 취지·이점으로서 주택이 전과한 피재자의 생활재건에는 300만엔으로는 충분하지 않고 주택본체

에의 지원을 실시하는 것과 동시에 금액도 인상해야 한다고 한다<sup>15)</sup>.

#### (3) 정령으로 정하는 세대

##### 【정령으로 정하는 세대】(시행령 제2조)

법 제2조제2호의 정령으로 정한 세대는 다음과 같다.

1. 그 거주하는 주택이 반과, 해당 주택의 도괴에 의한 위험을 방지하기 위한 필요가 있을 것, 해당 주택에 거주하기 위해서 필요한 보수비 등이 현저하게 고액이 되는 것, 기타 이것들에 준하는 부득이한 사유에 의해 해당 주택을 해체하거나 또는 해체되기에 이른 세대
2. 화쇄류(火碎流) 등에 의한 피해가 발생하는 위험한 상황이 계속하는 것, 기타 사유에 의해 그 거주하는 주택이 거주불능의 것이 되는 한편 그 상태가 장기에 걸쳐 계속할 것이 전망되는 세대
3. 그 거주하는 주택이 반과하여 구조내력상 주요한 부분(건축기준법시행령 제1조 제3조에 규정하는 구조내력상 주요한 부분을 말한다)의 보수를 포함한 대규모 보수를 실시하지 않으면 해당 주택에 거주하는 것이



14) 한편, 문제점으로서 ①생활재건은 어디까지나 자기책임이며, 아무래도 곤란한 경우에만 지원하는 것이 공적 비용에 의한 지원의 본연의 자세인 것, ②현재의 요건에서도, 이미 국민의 6할 이상이 지원대상이 되고 있는 것, ③거출금 및 국가의 예산의 증액 요인이 되는 것을 들고 있다.

15) 한편, 문제점으로서 ①거출금 및 국가의 예산의 대폭적인 증액이 필요한 것, ②자조 노력에 의한 사전대책에 대한 의욕을 저해할 우려가 있는 것을 들고 있다.



곤란하다고 인정되는 세대(전(前) 제2호에 해당하는 세대는 제외)

## 1) 반과세대 지원

중간보고에서는 반과세대에의 지원의 취지·이점으로서 재해구조법의 시행요건이나 응급수리에서는 반과세대까지 대상으로 하고 있으므로 반과에 대해서도 피해자에 대한 지원이 필요하다고 한다<sup>16)</sup>.

## 2) 지반재해(地盤災害)

일본의 현행제도에서는 재해정도를 주택의 피해판정만으로 판단하기 때문에 지반재해가 심대하여도 지원대상이 되지 않는 경우가 있다. 중간보고에서는 지반재해에 대한 지원의 취지·이점으로서 주택에 직접 피해가 없더라도 그대로는 거주할 수 없는 경우나 인접지에 악영향을 미치는 경우가 있는 경우에 생활재건을 위해서는 지반피해에 대해서도 지원대상으로 해야 한다고 한다<sup>17)</sup>.

## (4) 정령으로 정하는 경비

**【정령으로 정하는 경비】(시행령 제3조 제1항)**

대규모반과세대 이외의 피해세대(이하 「전과세대」)의 세대주에 대한 지원금과 관련되는 법 제3조의 정령으로 정하는 경비는 자립한 생활을 개시하기 위해서 필요한 경비로 다음과 같다.

1. 피해세대의 생활에 통상 필요한 물품으로 내각부령으로 정하는 것의 구입비 또는 수리비
2. 재해세대에 거주하는 지역 또는 피해세대에 속하는 사람의 특별한 사정에 의해 해당 피해세대의 생활에 필요한 물품으로 내각부령으로 정하는 것의 구입비 또는 수리비
3. 제1조 각 호에서 정한 자연재해에 의해 부상당하거나 또는 질병에 걸린 사람의 해당 부상 또는 질병의 치료를 위한 의료에 필요한 비용으로 해당 자연재해가 발생한 날로부터 기산해 내각부령으로 정하는 기간을 경과하는 날까지의 사이에 지불되는 것
4. 주거의 이전에 통상 필요한 이전비(다음호에 해당하는 것은 제외)
5. 피해세대에 속하는 사람의 주거의 이전을 위한 교통비
6. 주택을 임차하는 경우에 있어서의 해당 주택의 차가권(借家權)의 설정의 대가
7. 주택(공영주택법 제2조 제2호에 규정하는 공영주택은 제외. 다음 항의 제1호에 있어서도 같다)을 임차하는 경우에 있어서의 해당 주택의 가임(家賃)
8. 주택의 재건설(전과세대가 종전 거주하고 있던 주택(이하 본호에 대해 「종전주택」이

16) 한편, 문제점으로서 ①생활 기반으로 현저한 손해를 받은 사람을 지원한다라는 제도의 생각을 일탈하는 것, ②대상 세대가 큰폭으로 확대해, 거출금 및 국가의 예산의 대폭적인 증액이 필요한 것을 들고 있다.

17) 한편, 문제점으로서 ①지반은 사유의 토지 그 자체이며, 주택 이상으로 개인 자산에의 세금투입의 문제가 발생한다는 것, ②토지 피해의 인정기준에 대한 미정비로 이에 대한 인정이 곤란한 것을 들고 있다.

라고 함)이 존재하던 토지(토사(土砂)재해의 발생의 우려, 기타 부득이한 사유에 의해 해당 토지에 주택을 건설할 수가 없는 경우에 있어서는 해당 토지 이외의 토지)의 전부 또는 일부에 새롭게 주택을 건설하는 것을 말한다) 때문에 필요한 종전 주택의 해체, 종전 주택으로부터 발생한 폐기물의 철거 및 정지에 필요로 하는 비용

9. 주택의 건설 또는 구입을 위한 차입금 기타 채무와 관련되는 이자 및 채무보증료
10. 주택의 건설이 완료하거나, 또는 주택을 구입 할 때까지 일시적인 거주용으로 제공되는 가설주택 기타 물건 또는 시설의 이용료
11. 제6호로부터 전호까지 해당하는 이외의 주택의 임차, 건설 또는 구입에 필요한 경비이면서 내각부령으로 정하는 것

#### 1) 전괴주택의 보수에 대한 지원

전국 지사회의 조사에 의하면 2004년 개정 이후에 지원금의 신청을 한 세대로 자기소유주택이 전괴라고 인정된 약 4,000세대 가운데 약 1,300세대(약 33%)가 보수(補修)에 의해 주택을 재건하고 있다. 그러나 이 경우에는 보수와 관련되는 철거비나 loan 이자는 지급대상에서 제외된다. 이에 대해 전국 지사회에서는 전괴

주택의 보수를 지원하는 것에는 의미가 있으며 보수비를 지급대상으로 하는 것이 타당하다는 입장을 표시하고 있다. 중간보고에서는 전괴주택의 보수에 대한 지원의 취지·이점으로서 전괴판정(全壊判定)에 대해서는 기본적으로 경제적 가치로 판단되기 때문에 구조적인 면에서 볼 때 보수로 구조되는 경우가 있을 수 있다고 한다<sup>18)</sup>.

#### 2) 해체·철거비의 지급요건완화(시행령 제3조 제1항 제8호 관계)

경제적 이유 등에 의해 자택을 재건하지 않는 경우에는 재해주택의 해체·철거비용은 지급 대상이 되지 않지만 저소득세대에 있어서, 해체비는 고액인 것이 지적되고 있다<sup>19)</sup>. 중간보고에서는 주택을 재건하지 않는 경우의 재해주택의 해체·철거에의 지원을 실시하는 취지·이점으로서 재해주택이 철거되지 않으면 지역의 부흥에 지장이 생긴다는 등의 견해를 제시하고 있다<sup>20)</sup>.

#### (5) 대규모 반괴세대의 생활관계경비

##### 【정령으로 정하는 경비】(시행령 제3조 제2항)

대규모반괴세대의 세대주에 대한 지원금과 관련되는 법 제3조의 정령으로 정하는 경비는 자립한 생활을 개시하기 위해서 필요한 경비로 다음의 것으로 한다.

18) 한편, 문제점으로서 보수로 대응이 가능한 주택을 전괴라고 말하는 것이 적절한가에 대해 의심이 생길 가능성이 있고, 피해인정 자체의 실정에 영향을 줄 가능성이 있는 것을 들고 있다.

19) <http://www.bousai.go.jp/hou/kentou/kentou2/sityo.pdf>(2007. 11. 5)

20) 한편, 문제점으로서 ①해체·철거비는 해체·철거 그 자체의 지원이 목적은 아니고, 주택재건에 연결되지 않는 경우에는 그 목적에 위배되게 되는 것, ②토지매각의 준비 중인 경우에는, 세급에 의한 지원은 부적당한 것을 들고 있다.

1. 주택을 임차하는 경우에 있어서의 해당 주택의 가임(家賃)
2. 주택의 보수를 위해 필요한 해당 주택의 일부의 제거 해당 주택으로부터 발생한 폐기물의 철거 및 정지에 필요로 하는 비용
3. 주택의 보수, 건설 또는 구입을 위한 차입금 기타 채무와 관련되는 이자 및 채무보증료
4. 주택의 보수 또는 건설이 완료하거나 또는 주택을 구입할 때까지 일시적인 거주용으로 제공되는 가설주택 기타 물건 또는 시설의 이용료
5. 전(前) 각 호로 정한 것 이외의 주택의 임차, 보수, 건설 또는 구입에 필요한 경비로서 내 각부령으로 정하는 것

중간보고에서는 대규모 반피세대에 대한 생활관계경비의 지급의 취지·이점으로서 가재도구의 피해의 정도는 주거의 피해정도와는 반드시 관련이 있는 것은 아니고 생활관계경비의 지원을 전피세대에 한정해서는 안되는 것을 들고 있다<sup>21)</sup>.

## (6) 국고부담비율의 인상

【국가의 보조】(법 제18조)

국가는 제7조 제1호의 규정<sup>22)</sup>에 의해 지원법인이 교부하는 액수 및 동조 제2호의 규정에 의해 지원법인이 지급하는 지원금의 액수의 2분의 1에 상당하는 액수를 보조한다.

중간보고에서는 국고부담비율의 인상의 취지·이점으로서 현재의 기금은 그 감소가 계속되고 있으므로 국고부담비율의 인상을 요구하는 것이 타당하다고 한다<sup>23)</sup>.

## (7) 제도의 간소화

현행제도는 연령·연수입 요건이나 용도제한 등에 의해 매우 복잡한 제도로 되어 있기 때문에 피재자가 이를 쉽게 이해하기 어렵고 또한 신청 절차의 부담도 크다. 그리고 자치체에 있어서는 피재자에 대한 설명이나 신청서류의 확인 등 방대한 사무량이 발생하기 때문에 제도의 간소화가 요구된다. 이에 대해 지원금의 정액화(定額化), 위로금화(慰勞金化)에 대한 논의가 있다. 중

- 21) 한편, 문제점으로서 ①생활관계경비는 가재도구의 손실보충은 아니고, 어디까지나 생활기반으로 현저한 피해를 받은 사람의 새로운 생활 재건을 지원하는 것인 것, ②거출금 및 국가의 예산의 증액요인이 되는 것을 들고 있다.
- 22) 지원법인은 지원금을 지급하는 토도부현(제4조 제1항의 규정에 의해 지원금의 지급에 관한 사무의 전부를 지원 법인에 위탁한 토도부현은 제외)에 대해, 해당 토도부현이 지급하는 지원금의 액수에 상당하는 액수의 교부를 실시하는 업무를 하는 것으로 한다.
- 23) 한편, 문제점으로서 ①토도부현이 상호부조의 관점으로부터 거출한 기금에 의한 지원이라고 하는 것이 제도의 근간이며, 국고 부담이 1/2를 넘으면, 그 근간이 변질하는 것, ②국가예산의 대폭적인 증액이 필요한 것을 들고 있다.
- 24) 한편, 문제점으로서 ①표준적인 금액산출이 곤란한 것, ②현실에 드는 금액이 지원금액을 밑돌았을 경우 등에는 일반국민의 이해를 받는데 문제가 있는 것, ③용도가 한정되고 있는 이상, 어떠한 용도 확인은 필요하고, 인정되지 않은 용도에 이용되었을 경우에는 반환의 문제도 발생한다는 것을 들고 있다.

간보고에서는 지원금의 정액화의 취지·이점으로서 피재자·재해 시·읍·면에 사무부담이 생기는 현상을 개선하기 위해 연수입 연령요건 및 거주지의 재건방법의 확인만으로 피재자에게 거주지 재건을 위해서 통상 필요한 금액을 정액으로 지급하는 것에 대한 논의가 있었다<sup>24)</sup>. 또한 지원금의 위문금화의 취지·이점으로서 용도제한이 불필요하고 사용하기 편리한 지원이 된다고 한다<sup>25)</sup>.

#### IV. 마무리

이와 같이 일본의 피해자생활재건지원법은 주택본체경비가 지급대상에서 제외되어 있는 것, 연령·연수입 요건이 너무 엄격한 것 등과 같은 여러 가지 문제로 개정논의가 있어왔고, 일부 자치체에서는 국가의 제도를 보충하는 독자적인 제도를 창설하고 있었다. 이에 내각부가 설치한 유식자에 의한 검토회에서 그에 관련한 중간보고를 하게 되었고, 이러한 제약요건을 완화하는

방면으로 논의가 이루어졌다. 또한 이에 멈추지 않고 이런 완화된 기준에 입각하여 구체적인 적용에 있어서는 차이가 있지만, 이와 관련하여 각 정당에서는 피해자생활재건지원법에 관한 개정안을 제출하였고, 2007년 11월에 이에 기한 본법의 개정이 이루어졌다.

본법의 목적조항에서 본다면 앞에 적용기준에 대한 완화가 타당하다고 보여진다. 다만 개정법은 중간보고에 대한 각 개정에 대한 의견항목을 전부 수용하지 못하였고, 동 개정에 따른 이점과 문제점이 발생하리라는 것이 예상되기 때문에 이에 대한 적절한 대응이 필요하다고 보인다. 이러한 일본의 피해자생활재건지원법의 개정에 대한 논의와 그 논의에 따른 일부개정은 우리나라의 재해구호법 및 동법 시행령·시행규칙이나 재해위험개선사업 및 이주대책에 관한 특별법 및 동법 시행령·시행규칙에 대한 합리적 운영 방안이나 개선방향에 대한 하나의 참고자료로서 역할을 할 수 있을 것이다.

25) 한편, 문제점으로서 ①공적 비용의 지출 목적으로는 부적절한 것, ②생활재건에 도움이 되지 않는 용도에 이용될 우려가 있어, 법의 취지를 일탈하는 것, ③장해를 입었을 경우의 재해위문금에 비교해 액수가 적정한 것으로 되어야 하는데, 300만엔은 과다하다는 점, ④위문금은, 연수입 요건과는 부합하지 않는다는 것을 들고 있다.