

災害에 대한 緊急對應政策과 法制

- 理論과 事例 -

1995. 8

연구자 : 박영도(수석연구원)

한국법제연구원

目 次

I . 災害에 관한 一般理論	7
1. 災害의 定義와 種類	7
2. 現代災害의 特徵的 傾向	8
(1) 災害의 人災化	8
(2) 災害와 防災의 矛盾化	8
3. 災害의 原因과 構造分析	9
4. 災害對策構造	10
II . 災害에 대한 緊急對應	12
1. 意義	12
2. 災害에 대한 緊急對應方法	13
(1) 摩擦斗 鎮靜	13
(2) 緊急活動障害要素의 除去	14
(3) 防災豫防과 緊急防災體制의 構築	14
3. FEMA의 緊急防災政策의 理論	15
(1) 意義	15
(2) 問題解決의 綜合性과 對應活動의 統合性	18
(3) 緊急對應政策의 手順	20
4. 緊急對應에 대한 對應能力의 完備	20
III . 日本의 阪神·淡路大震災에 따른 緊急災害對策과 關聯立法	22
1. 復興·復舊를 위한 體制樹立	22
(1) 兵庫縣南部地震非常對策本部의 設치	22

(2) 阪神·淡路復興委員會의 설치	23
(3) 阪神·淡路復興對策本部의 설치	23
2. 災害地域에 대한 緊急問題의 對應	25
3. 地震關聯特別立法의 制定과 各種措置의 施行	29
(1) 阪神·淡路大震災의 被災者 등과 관련한 國稅關係法律의 臨時特例에 관한 法律	34
(2) 阪神·淡路大震災復興의 基本方針 및 組織에 관한 法律	41
(3) 被災市街地復興特別措置法	45
(4) 阪神·淡路大震災에 對處하기 위한 特別財政援助 및 助成에 관한 法律	62
(5) 阪神·淡路大震災에 對處하기 위한 1995년도 公債發行의 特例等에 관한 法律	66
(6) 1994年度分 地方交付稅의 總額의 特例等에 관한 法律	69
(7) 阪神·淡路大震災에 수반한 許可等의 有效期間延長等에 관한 緊急措置法	70
(8) 阪神·淡路大震災를 입은 地域에 被災失業者의 公共事業에 대한 就勞促進에 관한 特例措置法	74
(9) 阪神·淡路大震災에 수반한 地方公共團體議會議員 및 長의 選舉期日等의 臨時特例에 관한 法律	77
(10) 阪神·淡路大震災에 수반한 民事調停法에 의한 調停申請의 手數料特例에 관한 法律	79
(11) 阪神·淡路大震災에 수반한 法人の 破産宣告 및 會社의 最低資本金의 制限特例에 관한 法律	80
(12) 被災區分所有建物의 再建等에 관한 特別措置法	82
4. 向後課題와 復興을 위한 後續措置의 實行	85
(1) 政府의 危機管理體制의 不備와 對應策	86
(2) 防災計劃과 防災豫防의 未備點과 補完策	88
(3) 自衛隊의 災害派遣問題	90
(4) 地震豫測體制의 改善	91
(5) 기 타	93

IV. 우리나라의 災害關聯立法의 改善方向	96
1. 意義	96
2. 災害에 대한 法的 定義의 不明確	97
3. 災害關聯法制相互間의 統一性과 綜合性의 缺如	98
4. 災害에 대한 自發的 參加의 活性化 · 制度化 補完	99
5. 災害補償 · 賠償體系의 補完	100
6. 災害影響評價制度의 導入檢討	102

I. 災害에 관한 一般理論

1. 災害의 定義와 種類

災害의 종류와 정의는 학문적으로 明確하게 정립된 것은 없으나, 넓은 의미로 사용하는 경우와 좁은 의미로 사용하는 경우가 있다. 前者의 경우에는 「災」와 「害」의 단어에 해당하는 모든 현상으로서 예를 들면 地震, 火災, 水害, 冷害, 病蟲害 및 豪雨, 颱風, 噴火 등 기타 地學現象과 관계되는 것부터 公害, 전쟁, 餓餓, 전염병, 교통사고 등 사회상태와 관계가 강한 것까지 포함한 人間에게 해를 주는 모든 현상을 의미한다. 그러나 後者의 의미로 사용하는 경우에는 自然의 급격한 변화와 관계된 이른바 自然災害를 말한다. 그러나 「災害」라는 것은 인간에게 어떠한 害를 초래하는 현상이며 무엇이 일어나더라도 被害를 받는 주체가 없으면 피해자도 피해도 없고 그곳에는 단지 자연의 변화만이 있는 것으로 災害를 自然災害 또는 人爲災害로 구분하여 파악하는 것은 별로 의미가 없다.¹⁾ 따라서 災害를 사회적 현상으로서 파악하고, 그와 같은 災害觀에 입각하여 防災와 실천적으로 결부하는 관점이 종합적인 災害把握이 될 것이다. 또한 災害의 정의에 관해서는 土木技術關係의 입장에서는 표현의 차이는 다소 있으나 「자연력에 대해서 인간의 저항력이 패배한 경우에 일어나는 生活의 파괴」라고 보기도 한다.

한편 災害의 분류에 관해서는 확정된 방법이 없으나 발생의 場의 자연현상에 따라 氣象災害(냉해, 설해, 호우, 태풍, 낙뢰 등)와 地盤災害(지진 등), 지리적 환경에 따라 河川災害, 海岸災害, 山林災害, 農業災害, 都市災害(가스폭발, 주택 붕괴, 공해, 교통사고)로 분류하기도 하며, 두가지 이상의 災害가 중복된 복합災害도 있다.

1) 木村春彦, 「災害總論 - 綜合科學的 災害論の構造化の試み」, 法律時報 臨時增刊(現代と災害), 1977.3., 6面.

2. 現代災害의 特徵的 傾向

오늘날의 災害現象은 그 원인·종류·성질·규모에서 과거의 災害와는 비교할 수 없을 정도로 그 양상이 다르다. 그리하여 오늘날의 災害는 災害의 종류와 차이에 관계없이 몇 가지의 특징적 경향을 띠고 있다.

(1) 災害의 人災化

資本主義가 고도로 발달하면서 대량생산과 대량소비가 보급되고 그로 인하여 필연적으로 생산수단의 대규모집중화현상에 따른 被災物의 증대, 이윤추구에 급급한 나머지 安全性의 경시가 나타나게 되었다. 이 점은 災害에 있어서 인위적 요소가 차지하는 비중이 증대함을 의미한다. 이것이 災害의 이른바 人災化의 한 측면이며, 피해의 확대구조가 公害와 유사하게 전개되고 있다(災害의 公害化). 또한 災害自體는 공해가 아니더라도 2차적으로 공해가 발생하는 것도 많으며 이러한 경우에는 災害를 공해와 엄격히 구분하기도 어렵다. 災害의 人災化의 또하나의 측면은 현대의 災害는 가해요인이 과거보다는 적어도 피해는 매우 크다는 점이다. 災害의 人災化의 진전에 의해 災害에도 가해자가 존재하는 것이 점차 명료하게 됨과 동시에 災害가 일어나는 때에는 公害와 동질의 주민운동의 다발경향이 나타나기 시작하고 있다. 이러한 현상은 우리나라에서도 예외가 아니며 특히 고도경제성장정책에 따른 災害에 대한 人爲的 加害構造 - 濫開發에 따른 水害의 다발, 도시의 과밀화에 의한 災害의 격화, 災害와 公害의 복합화현상 등 - 가 급증하고 있는 실정이다.

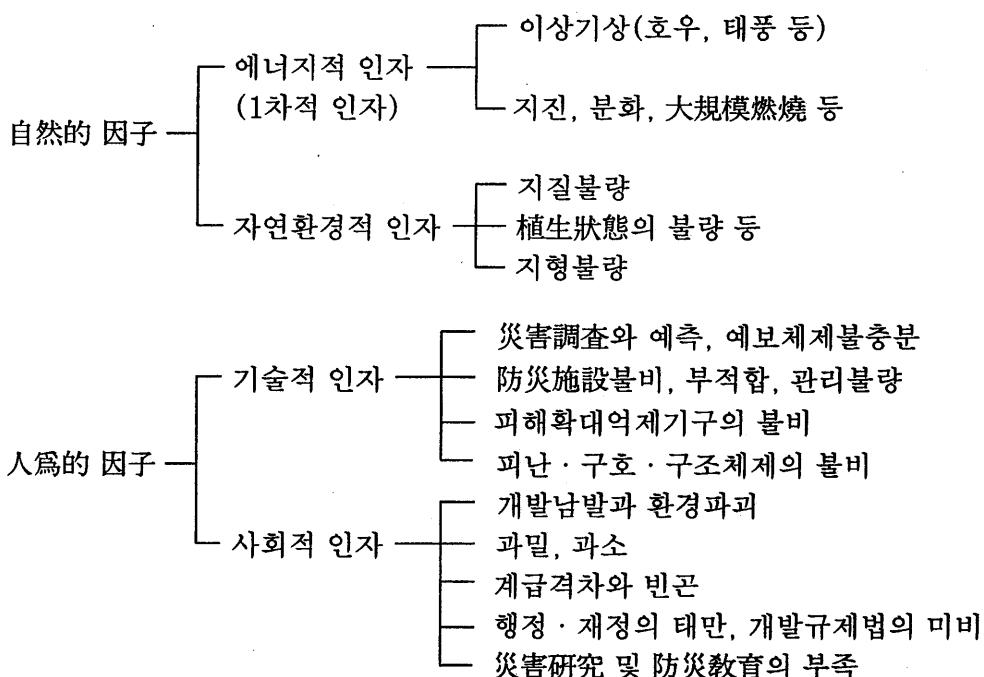
(2) 災害와 防災의 矛盾化

災害의 발생과 防災는 災害發生과 災害對策의 모순, 防災施設의 災害發生因子로의 轉化가 지적되고 있다. 이중 前者は 다분히 사회심리학적인 문제를 포함하고 있으며, 그에 대해 後者は 사회생태학적인 문제를 내포하고 있다. 이것은 오늘날의 防災시설이 자연의 진화를 인공적으로 고정화함으로써 일어나는 모순

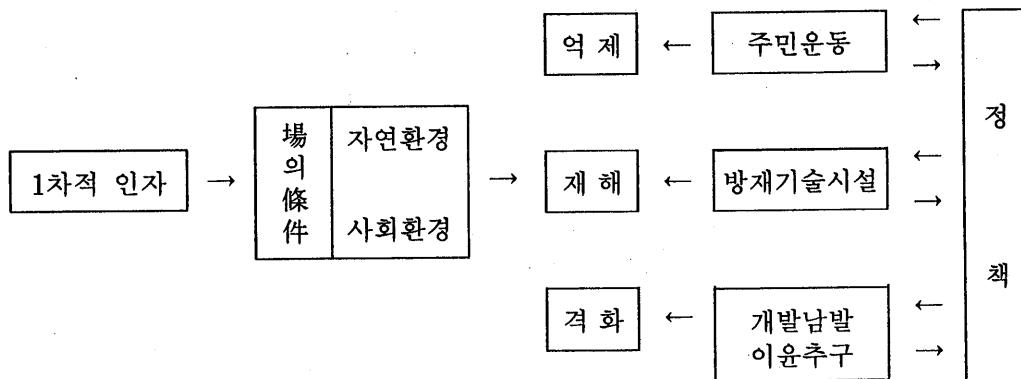
이며, 장기적으로 보면 몇 가지는 大災害를 발생하게 하는 菲연성을 내포하게 된다. 사회적 요청에 따라 防災施設이 완비되는 만큼 防災施設의 효력 및 범위만큼 생활이나 토지이용이 확대되어 과거에는 예측하지 못한 형태의 규모의 피해가 발생한다. 이러한 현상은 防災施設이 災害를 발생한다는 防災와 災害의 矛盾現象을 나타내는 것이다.

3. 災害의 原因과 構造分析

災害의 원인과 발생·피해·대책을 포함한 構造를 종합적으로 명확히 하는 것은 災害에 관한 인식정도를 심화시켜 防災對策을 효과적으로 실시하기 위해서 매우 중요하다. 우선 災害의 원인을 명확히 하기 위해서는 災害의 발생조건이 되는 自然과 社會의 관계를 상세히 분석하여야 하나, 이 점은 그를 연구하는 자의 專門部門에 따라 다양하게 제시되기 때문에 이를 전부 언급하는 것은 매우 어렵다. 따라서 여기서는 일반적인 관점에서 제시되고 있는 요인을 살펴보면 다음과 같다.



이러한 災害原因에 따른 피해의 構造를 제시한다면 다음과 같다.



4. 災害對策構造

災害對策에 있어서 가장 근본적이자 기본적인 것은 「安全性」의 추구에 있다. 안전성의 실현을 위한 오늘날의 災害對策은 종합적·先見的·계획적·지역적이어야 하나, 원인의 인위적 범위를 명확히 하면 할 수록 그만큼 이러한 對策의 실현이 가능하게 된다. 災害의 원인분석에서 살펴본 自然的 因子, 예를 들면 호우나 지진 등은 현존의 기술로서는 그를 제거할 수는 없다. 따라서 나머지의 人爲的 因子를 거꾸로 파악하면 그것이 바로 災害對策이 되는 것이다. 이러한 災害對策에는 기술적 단계와 사회적 단계가 있다. 前者は 현실로 災害에 직면하는 때의 대책으로서 직접적인 대책이며 어떠한 시설과 조직을 수반하는 이른바 「하드웨어」라고 할 수 있다. 후자는 當面災害의 유무에 관계없이 일상적으로 계속하여 행하는 간접적 대책으로서 기술적 대책을 보다 유효하게 행하기 위하여 기초가 되는 이른바 「소프트웨어」라고 할 수 있다. 이를 도표로 살펴보면 다음과 같다.

〈災害對策의 構造〉

유형	세부 대책	주요 내용
技術的 對策	사전 대책	<ul style="list-style-type: none"> ○조사·관측체제강화 ○防災시설의 설비 및 정비 ○被災物의 구조강화

유형	세부대책	주요내용
		<ul style="list-style-type: none"> ○ 防災조직의 정비와 연습훈련 ○ 예측·예보의 확실·신속화
	응급대책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정보전달의 확실신속화 ○ 확대방지(위험물의 보강 또는 제거, 2次災害 방지) ○ 피난, 구호, 구원
	사후대책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 피해의 추적조사 ○ 피해의 復舊·復興 ○ 防災시설의 개량
사회적 대책	정치적 대책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재정적 대책(防災投資, 사회자본증대, 계급 격차의 해소) ○ 법적 대책(개발남용규제, 위험물규제)
	지역계획론적 대책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 생활, 생산수단의 방호, 환경보전 ○ 과밀, 과소방지 ○ 위험물의 공표, 홍보
	운동론적 대책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 災害研究, 防災教育의 진흥 ○ 防災住民運動(防災計劃에의 주민참가, 소송 제기)

〈防災主體와 對策段階의 關係〉

防災의 主體	기술적 대책	사회적 대책
피해자, 주민단체	응급적	운동적
방재조직, 자치체	응급적 + 사전·사후적	지역방재계획적 + 운동적
국가(소관부처, 출선기관)	사전·사후적 + 응급적	정치적 + 지역방재계획적
개발관계기업	사전적	

II. 災害에 대한 緊急對應

1. 意義

災害의 발생은 대개의 경우 거의 예측할 수 없으며 예상외의 사태로 확산된다. 여기에 大規模 災害의 경우에는 앞서 지적한 防災事業, 消防, 각종예방조치가 한순간에 무력화되고 만다. 이에 대해 緊急對應이라는 방식으로 피해를 줄이고 확대를 방지하는데 주력하지만 대개 피해가 예상을 넘어 對應策도 별다른 효과를 거두지 못하는 경우가 많다. 그리하여 緊急時에는 피해의 확대방지와 災害地에 대한 구조와 조난자구조 및 復舊策이 절실하게 요구된다. 지방자치단체나 중앙정부에서는 이러한 피해의 방지와 구조에 관하여 대비를 할 필요가 있으며, 현재 대책도 마련하고 있으나 그것이 불충분한 것도 있으며 실제의 효과면에서도 많은 문제를 내포하고 있다. 특히 사태발생이 돌발적이거나 불가피한 天災現象인 것이 많고 예상외의 규모의 災害를 야기하기 때문에 事前對策의 효과는 자주 예상이 벗나간다. 물론 對策이 효과를 거두는 점도 있으나 대개는 어느 것도 의도를 벗어나며 예상외적인 요소가 집적되어 소기의 效果를 거둘 수 없다.

그러나 行政體系는 이러한 위기발생에 대하여 가능한 한 피해의 防止에 대비하는 역할을 담당하여야 하며, 나아가 발생후 피해의 擴大防止와 救助와 재난자와 재난지에 대한 구원에 종사하고 이에 對應策을 도모하여 실시하는 활동조직을 구비하여야 한다. 한편 이러한 역할과 활동조직에 관해서는 각종 재해관련법에서 공식적으로 규정하고 있으며, 그곳에는 대비된 對策의 실행과 예측하지 못한 사태발생에 對應한 임기응변적인 緊急活動과 措置가 규정되어 있다. 그러나 그러한 制度的 裝置는 특히 위협이 다수이어서 대책을 실현하는 제도나 인원이 전혀 결여된 상황중에는 효과적으로 對應하기 곤란한 점이 많다. 물론 그와 같은 긴급한 상황하에서는 평시와는 달리 災害나 사고의 對應方式과 활동방식이 다르나, 그렇다고 하여 그러한 결함의 방치가 허용된다는 의미는 아니다. 災害가 불가항력적으로 발생하더라도 행정체계는 臨機應變的 對應을 임무로 하여 미비된

응급적 시정책을 강구하여야 하는 것이다.

2. 災害에 대한 緊急對應方法

(1) 摩擦과 鎮靜

災害發生時의 순간적인 마비상태로부터의 행동개시나 피해의 구조는 불측의 사태로 발생한 혼란중에서 가장 기초적인 활동이다. 그러나 광범한 도시지역일면으로 나아가 분산상태로 災害가 발생하고 국지적으로 심각한 지점에서는 구조활동이 매우 곤란하다. 이러한 심각한 災害發生의 경우에도 즉각적인 구원이 緊急하게 필요하며 그를 위해 緊急對應計劃의 재구축정책이 불가결하다. 이 경우 緊急政策에는 두 가지의 대비가 필요하다. 하나는 事前對策이며 防災計劃과 緊急對應의 절차를 상세히 검토한 매뉴얼이다. 그리고 이 사전준비와 그 연습 및 사전점검에 의한 防災基準의 실시가 災害發生시 피해를 미연에 방지하고 경감하며, 復舊를 촉진하게 한다. 또 하나는 緊急對應計劃의 실행활동이며 재난직후부터 復舊着手의 對應이다. 이것은 緊急對應매뉴얼의 운용이기도 하나 실제의 장면에서는 불측의 사태가 연발하여 예상이 대폭 빗나가거나 지휘가 혼란하거나 정보가 전달되지 않거나 2차災害가 발생하여 수습할 수 없는 국면도 발생한다. 아울러 매뉴얼의 수순이 빗나가거나 미지의 위협이 닥쳐오거나 구원이 지체되거나 대책논의가 지연되어 혼란이 초래되어 실책을 초래하는 경우도 있다. 따라서 事前緊急對應의 매뉴얼은 반드시 절차나 행동기법이라는 기술면만을 중요시 할 것이 아니라, 기재나 물자, 수송도구, 인원의 준비와 실시는 물론 나아가 그때그때의 임기응변적 상황판단과 중점화에 의한 기민한 對應과 災害지역에서의 자원봉사활동의 적절한 배려와 결단과 조직적인 연관성이 결여되어서는 아니된다. 그러한 현장적응력을 널리 채용하는 탄력적인 매뉴얼이 아니면 기계적으로 되어 마찰이 발생한다. 하물며 災害를 목전에 두고, 災害를 政爭의 도구로서 緊急時의 효과적 對應을 저해하는 것은 그만큼 중대한 장해이며 불안적인 선동이라 할 수 있으므로 무엇보다도 마찰을 해소하는 것이 과제이다.

(2) 緊急活動障害要素의 除去

災害의 緊急對應은 사전의 防災計劃이나 대책매뉴얼의 검토와 그에 따른 활동과 임기응변의 조치가 있으나, 특히 평시의 위기를 규정하고 있지 아니한 關聯法規의 기계적 운용은 緊急事態에서는 불합리하며 때로는 무의미하다. 救援을 위한 緊急活動이나 의약품 등의 수입대책·구급이 의료법위반이 되거나 일상적인 무역절차로 정체시키는 것은 국민의 구제를 제지하는 부당한 행위이다. 緊急시에 주무부처의 탄력성이 결여된 판단이나 자치단체사무당국에 의한 구원에 역행하는 처치는 緊急對應의 장해가 된다. 이것은 災害에 대한 위기의식의 결여와 밀접한 관련이 있다. 緊急對應의 매뉴얼에는 防災政策의 일환으로서 구조활동을 저지하는 마찰의 발생을 災害로서 제거할 필요가 있다. 災害發生時의 緊急한 구조체제에는 구조와 災害擴大防止 및 改良的 復舊를 첫번째의 목적으로 하는 조직적 행정활동이 중요시되는 것이다. 이 緊急救援體制에서는 緊急現場의 미시적인 구원, 復舊와 중추조직의 거시적인 구원, 改良復舊의 경영과의 체계화가 이론적 과제이다. 환언하면 直後로 부터의 현장에서 自助나 자원활동 및 구원과 改良復舊를 조직적으로 진행하는 현지자치단체와 중앙정부, 관련부처의 조직을 유효하게 결부시키는 과제가 대두된다.

(3) 防災豫防과 緊急防災體制의 構築

不測의 災害가 엄습하여 상상을 초월한 돌발적인 커다란 피해가 발생한 때에는 다소간의 대비가 있었더라도 혼란상태는 피할 수가 없다. 行政은 이 충격에 처해진 시점에서 모든 일상과 다른 組織的 對應이 요구된다. 일상적 행정에서는 보통 法의 사무적 집행체제로서 엄밀하고 정확을 기하는 절차를 거쳐 決定되며, 문서나 회의가 교섭에 의하여 정리된다. 이는 그 자체 합법체계하에서의 활동으로서 意義를 지니고 있으나, 緊急事態때에는 기민하게 행동할 수 없고 시기를 지체시켜 유용한 것이 되지 못할뿐 아니라 사태를 커다란 혼란으로 이끌기조차 한다. 災害에 따른 緊急體制下의 행정에서는 우선 卽應을 위한 신속성, 과단성, 비상적 경계와 통행제한, 인명구조의 동원 등 임시적 행동이 필수이다. 緊急對應에

필요한 행정활동으로 日常的 行政에 편입되어 있는 것으로는 소방행정, 구급활동, 구조활동, 전염병구제, 격리나 緊急防衛上의 경계나 정지명령의 활동이다. 이러한 평시로 부터의 경계체제와 緊急發進의 활동은 국지적인 防災部署에서 전담하고 있다. 그러나 大災害가 발생하게 되면 그러한 일상의 緊急活動으로는 對應할 수 없다. 오히려 災害地域에서는 행정을 조기에 전면적으로 緊急即應行政으로 전환하여 緊急對應機構와 더불어 임시체제를 발동시키지 않으면 안된다. 緊急對應의 체제에서는 단지 그 때마다의 대응이나 평시적 행정사무의 일상본위의 형식적 활동은 더욱 대혼란을 파생하게 되며 혼란을 초래한다. 정전, 단수, 도로파손이나 화재, 식료의 부족이나 전화불통, 교통중단, 전복, 인명위기나 주거파손, 붕괴와 빌딩의 파손이라는 이상상태에서 행정은 무엇이 우선인가를 사전에 충분히 검토할 필요가 있다.

3. FEMA의 緊急防災政策의 理論

(1) 意義

극심한 災害가 엄습하여 커다란 被害가 발생하는 사태에 대하여 공공기관에서 실제의 「緊急對應」의 정책을 수행하는 것은 불가결한 역할이다. 그를 위해 정부·공공단체 및 공적 기관이 事前에 緊急對應의 政策과 그 실현을 위한 각종 계획을 수립하여 직접 그것을 실행할 것이 필요하다. 그곳에는 災害의 事前計劃을 수립하여 직후로 부터 事後對應策으로 예상할 수 있는 것, 예상외의 사태발생도 포함하여 일관된 對應活動을 수행할 수 있도록 체계적으로 방침과 그 실시가 고려되어야 한다. 그러나 그 정책을 수립하기 위하여 기초가 되는 理論을 우선 정리하는 것이 불가결하며, 그 대표적인 실례를 災害對應政策을 오랜기간에 걸쳐 실제경험과 이론에 의하여 수립한 미국의 연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency : FEMA)이 1979년 제도화 한 것에서 찾을 수 있다.²⁾ 그것은 연방정부의 각관계기관의 災害對應의 점차적 재편화의 집

2) 聯邦災難管理廳의 기구와 조직에 관한 것은 金瑛洙, 「國家災難對備 行政體制의 構築方案」, 연구보고 92-8(한국지방행정연구원), 1993, 83~96面 참조.

대성을 지향한 政策임과 동시에 지방자치단체나 郡과 州의 다양한 災害對應의 실제를 통하여 협력체제를 集積한 정책의 획기적 산물이라 할 수 있다. 이 이론은 당초 시행할 당시에는 각종 문제점을 내포하였으나, 1980년이후 체제를 점차 정리하여 현재 몇 가지의 對應成功事例도 제시되고 있다.³⁾

우선 災害對應의 활동은 應急對應으로서는 災害발생이후로 부터 시작하나, 실제로는 對應에 대비하여 이미 事前豫防活動이나 防災計劃의 수립부터 사전의 방제준비와 損害의 분산책의 착수단계에서 시작한다. 그리고 事後의 응급활동과 復舊 및 改善을 위한 「復興」이 개시된다. 즉 災害時의 피해경감책과 豫防(mitigation, prevention), 準備(preparedness), 緊急對應(response), 復興(recovery)의 네 가지 국면의 활동이 災害對應의 「기관」으로 된다. 특히 사전준비와 예방조치가 널리 행해짐으로써 災害時點으로부터 以後의 활동의 효능을 높이고 있다.

① 輕減策 · 豫防

被害는 미리 무엇이 발생하면 그 피해의 상정을 엄밀하게 조사하여 피해의 최소화를 위하여 가능한 것을 施策으로 한다. 耐震基準의 설정, 방화대책, 방수대책중에서 防災基準을 엄격하게 적용하여 설계나 시공할 것을 요구하며, 그러한 방지책외에 위험을 분산하고 손실을 방지하기 위한 防災土地利用計劃의 책정의 재검토와 실시를 한다. 아울러 만전의 대비를 위해서 技術水準의 향상이나 災害經驗의 활용을 도모하며, 그와 관련하여 막대한 費用負擔을 보전하기 위한 자주재정과 국가의 재정지원을 우선으로 한다. 또한 이를 위하여 市民으로부터의 공공적 관심을 유도한다.

② 準備

防災에 있어서는 무엇보다도 事前準備의 여하가 피해의 확대방지에 거두는 효과가 크다는 점을 인식하여, 計劃과 그를 뒷받침하는 備蓄과 緊急救助體制, 긴

3) William J.Petak, 「Emergency Management : A Challenge for Public Administration」, Public Administrative Review Vol.45, 1985, p.3.

급대응조직의 준비에 중점을 둔다. 나아가 災害의 감시와 정보수집, 전달과 그 상황파악(判定), 교신망의 사전준비 및 훈련실시에 만전을 기한다. 특히 구조는 災害現地에서의 자주 내지 조직적 시동과 중앙차원으로부터의 광범한 조직적 활동에 의해서 행한다. 이 때 지역주민활동과 현지자치단체의 조직적 활동, 광역적 자치단체의 활동과 국가차원의 정부 및 각부처의 행정적 緊急對應活動이 다양하게 교차하게 된다. 여기에서 행정부문의 대립·중복, 각차원에서의 정부간의 조정·분담, 시민과 행정의 혼란 등이 介在한다. 이러한 각기관, 각부서의 제활동을 緊急時에 통제하고 정보나 작업을 일원화하여 분산된 활동의 상호연락을 도모하기 위하여 사전에 미리 「임무의 흐름과 역할분담과 지령계통」의 수순을 확정해두는 매뉴얼화작업을 충분히 준비하여야 한다. 그곳에는 災害發生時에 긴급한 전력·음료수·통신·수송의 異常事態에 대비한 電源操作, 용수활용·무선망·도로의 확보를 도모하는 緊急對應매뉴얼, 구원을 위한 소방·구조·구급의료매뉴얼, 정보연락·조직활동매뉴얼, 자원봉사시민의 행정협력지원매뉴얼 등이 책정되어 검토되고 연습되어야 한다. 긴급구조대를 방해하지 않도록 緊急時에는 行政對應發動에 대한 일제전환이 행해지는 계획이 필요하다.

③ 緊急對應

災害의 발생과 동시에 비상상황이 災害현地로 부터 전달되면서 구조개시와 중앙기관에 대한 전달이 행해지며, 그곳으로부터의 指示로 매뉴얼을 작동한다. 그러나 생각지 않은 사태가 계속되기도 하며, 定石대로 되지도 않고 구조의 손길이 미치지 않기도 하는 무력상태는 충분히 있을 수 있다. 또한 피난이나 消火, 구제, 의료체계가 제대로 발동되지 않기도 하며, 거대도시일수록 局地災害가 크며, 구조가 지연된다. 특히 2차災害는 전혀 예상외로 일어난다. 그를 방지하고 被害를 줄이는데는 현지의 자주판단과 활동과 緊急연락밖에 없다. 그곳에는 매뉴얼보다 실지훈련시의 경험이나 상황중에서 터득한 임기응변적 對應, 자발적 시민활동이 보다生生한 효과를 발휘하기도 한다. 中央政府의 災害對策本部는 현지자치단체의 본부와 연락하여 구조조직을 가동하여 피해조사와 내용파악에 들어간다. 現地本部가 그 총지휘를 취하게 되나, 그곳에 부처간의 권한의식의 충돌을 억제하고 자치단체 등에서의 각부서를 정비한다. 이 행정의 실행 시점에서의 緊急調整活動이 災害防止와 復興의 관건이라 할 수 있다. 對應활동은 주로 구조,

의료, 피난으로 시작되어 이어 구원·봉사, 사체처리, 현금, 주거 등의 지원이 불가결하게 된다.

④ 復舊 · 復興

緊急時에는 당면의 復舊로 물, 전력, 도로개통의 교통재개가 단기적으로 시급하다. 식료품확보도 救援과 流通의 면에서 도모할 필요가 있으며, 또한 假設住宅이나 전화회선도 시급하다. 잔여의 정리, 철거, 소각장의 문제를 해결할 필요성이 발생한다. 다만 장기적으로 본 復興을 시야에 넣을 필요가 있으며 그곳에는 防災計劃에 준한 주택가나 빌딩가의 재건이 결여되어서는 아니된다. 高速道路·鐵道 및 항만시설도 보다 강도있는 시공, 설계를 요하며 地下와 臨海地도 내진성을 도모하는 재건을 전제를 한다. 密集地域에서는 녹지와 공간을 확보하여야 한다. 이러한 市街地基盤助成에서 나아가 방제적 우회로에서의 교통확보와 취약지 반의 보강, 병원, 복지시설의 부활과 내진강화 및 정보처리센터의 분산배치나 정보네트워크의 정비 등이 불가결한 강화책이다. 이는 災害都市再復興의 과제일뿐 아니라 전국의 도시에 대한 防災計劃의 재검토로서 시급한 과제이다. 이 復興計劃이나 防災再建計劃은 災害地域 및 각종자치단체가 입안, 행동하고 국가적 차원에서 지원할 필요가 있다. 국가의 緊急防災管理는 기획과 실현에 즈음하여 종합성, 통합성으로부터 협력·지도하는 것이 필수적이다. 즉 종합성의 면에서는 防災施策의 전체적 시야의 지도를, 또한 統合性의 면에서는 각차원이나 단위기관의 상호적 일체적 협력이 요구된다.

(2) 問題解決의 綜合性과 對應活動의 統合性

위에서 언급한 재해대응의 활동중 경감책과 준비는 「사전계획」이며, 긴급대응과 부흥·복구는 「사후의 緊急을 요하는 계획과 緊急조치」라 할 수 있다. 그리하여 이 두 가지의 점은 綜合性(comprehensiveness)과 統合性(integratedness)의 면에서 상호 보완되고 있다.

종합성이란 災害自體가 피해를 종합적으로 영향을 미치며, 부문별로 손해가 計上되더라도 손해는 각부문에 걸치며, 각지역에 걸쳐 발생한다는 의미에서 그 대책도 개별적 對應으로는 해결책이나 復興의 포괄적 취지에 부합하지 않게 되

므로 문제해결형으로서 모든 면으로부터의 폭넓은 검토가 필요하다는 것이다. 그리고 통합성이란 災害에 대한 對應이나 즉시의 반응에 즈음하여 특히 다양한 차원에서의 결정과 각부문이나 부서의 판정이 교차하는 가운데 통일적인 활동을 진행하지 않으면 안된다는 것을 의미한다. 즉 제1차적으로 對應할 책임과 역할을 지닌 현지의 자치단체의 활동과 제2차적으로 州와 聯邦에 의한 광역차원의 광범한 對應이 一體性을 지닌 활동을 전개하여야 하며, 그와 동시에 자치단체정부중에서도 또한 주정부와 연방정부중에서도 각부문이나 담당청간의 상호 긴밀한 협력이 직접 발휘되어야 한다는 것이다.

이 점은 직후의 救援活動에서도 중요하며, 事前의 예방체제의 준비나 사후의 정보장악활동, 復興體制의 확보의 일체성의 형성에 있어서도 발휘되어야 한다. 종합성과 통합성의 합성에 의한 각 차원의 협조관계의 成否가 정책과 계획의 효과의 발휘를 좌우한다. 미국의 FEMA는 이러한 각차원의 정부간·부처간·부문간의 이기주의와 정보의 교체의 혼선을 극복하면서 집적한 성과의 산물인 것이다. 나아가 그 배경에는 大災害의 결과의 대손해와, 그를 보전하기 위한 거대한 公的支出, 투자부담을 가능한 한 절감하고 사전에도 사후에도 경감하려는 防災政策의 충실성이 있었으며, 災害住民의 인고통을 지원하며, 자립적 재건을 지원하려는 봉사하는 自願市民團體의 강한 요청이 뒷받침이 되었다.

이러한 緊急對應의 통합성은 IEMS(統合緊急管理시스템 : Integrated Emergency Management System)으로서 발휘되고 있다. 이 체계는 원래 各災害마다의 對應에 즉응하여 전개된 개별긴급대응책과 개별공적활동의 통합적인 시도를 통하여 이루어졌다. 즉 종래에는 지진대책과 수해대책, 독극물누출, 풍해나 설해 등 災害의 種類에 상응하여 對應方式에 차이가 있었으나, 이를 극복하여 모든 災害에 공통되는 방지책을 중심으로 損失輕減, 준비, 직후구원, 復興에 걸친 대책에 관하여 각차원의 정부와 각기관의 일체적 對應을 계획하는 체계를 발달시켰다. 특히 情報의 緊急處理에 대해서는 공통된 장악체제가 필요하며 또한 보조나 구원에 관해서도 공통된 지출이나 동원의 제도화, 합성화가 도모되는 것이 급선무였다. 이러한 災害에 대한 緊急對應 공통대책의 제도화 필요에서 聯邦政府 중 통합부문으로서의 FEMA가 CEM(Comprehensive Emergency Management)을 채용하였으며, 그것과 아울러 효과적對應을 위한 통합성의 견지에서 IEMS를 채용하여 이를 제도화한 것이다.

(3) 緊急對應政策의 手順

이 緊急對應의 정책은 이론적으로 네 가지의 단계로 구성되어 있으며, 각 차원의 정부마다 행해진다. 그리고 각국면별로 체정되어 운용되고 연결적으로 실시되게 된다. 政策의 네 가지의 단계적 순서는 形成(Formulation), 採擇(Adoption), 遂行(Implementation), 評價(Evaluation)로 이루어 진다. 그리고 그 내용으로서는 각종 個別災害에 관한 공통된 대책, 조치에 관하여 검토하며, 정책을 취급하는 범위는 당해정책의 영역과 타와의 연관성, 제반활동과 자원에 관해서이다.

우선 형성단계에서는 災害發生을 상정하여 정책의 원안작성을 행한다. 이 작성은 두 가지의 작업으로 이루어지며, 하나는 정보의 수집, 분석이며, 하나는 계획화(Planning)의 검토이다. 특히 災害對應에 관한 정보수집은 우선 정보망·전달망의 형성·구축으로 시작하며 그 네트워크의 구성을 도모한다. 그것은 決定機關마다 방식이 다소 다르나, 정보의 보고(발신)와 수신기관의 확정, 그를 점검하는 기관 등의 명세를 정한다. 그리고 국면마다 정보의 취급방법도 다르므로, 사전이나 직전의 정보교환, 사후교환, 특히 災害발생직후의 수집망이나 분석장악의 방식을 미리 규정한다. 이러한 정보중에서 緊急對應으로서 필수불가결한 요구나 수요를 추출하여 그에 상응하는 조직적 방법을 수순으로 정비하는 것이 계획화가 된다. 아울러 그곳에서는 災害와 救濟의 공통된 對應을 파악하고 실시할 수 있게 하며, 緊急時의 매뉴얼화도 그 가운데 작성된다.

그리고 채택단계에서는 그러한 計劃이나 정보전달체계구축의 채택이 행해지며, 그것은 많은 선택중에서 가장 효과적이고 무리없는 수법을 채택한다. 그 후 실제의 수행이 행해진다. 이 단계에서는 災害前이라도 준비와 사전방지책과 위험의 경감책을 진행한다. 또한 발생이후에는 탄력적인 임기응변적인 운용을 도모한다. 마지막으로 정책의 실시를 점검하고 평가하며, 이 단계에서는 효과면 및 실시상의 면에서 정책의 현실의 성과의 유무를 평가대상으로 한다.

4. 緊急對應에 대한 對應能力의 完備

돌발적인 大災害가 발생한 때에는 평시와는 전혀 다르게 양상이 변화한다. 따

라서 緊急時에는 大災害로 인하여 인명이나 지역이 커다란 위험에 직면하는 대 혼란에 대하여 가능한 한 시급히 復舊를 도모할 것이 요구된다. 즉 大災害地域에서는 평시행정은 그 기능을 상실하며 화재방지, 교통정리, 구호도 일시적으로 혼란상태에 빠지게 된다. 따라서 빠른 시간내에 구조를 진행하기 위하여는 일상성의 회복을 위한 질서의 수립이 필요하며, 그를 위한 계획을 평상시부터 충분히 준비하고 예습되어야 한다.

우선 災害對應의 計劃에는 평시행정의 對應과 다른 緊急時의 對應의 특성을 명확히 하는 것이 전제조건이다. 즉 災害時에는 시설이나 조직의 파손 등에 의하여 그 기능이 극단적으로 열악화하는데 주목할 필요가 있다. 따라서 破壞나 損害나 위험이 매우 대규모이며 종합적인 손실이 크고 방지나 구조 등이 담당부서만으로는 도저히 감당하기 어렵고 사회생활이나 행정체계에 위기가 발생하는 경우에는 대규모적인 구원의 동원이나 復舊作業, 위해방지가 대책으로 수립될 필요가 있다. 그리고 緊急時의 방지, 구원, 전달은 당연히 일상활동과는 달리 기능도 행동도 특별한 비상용의 방식으로 행해져야 하므로 그 명시를 위하여 緊急防災 시스템이 평시부터 사전에 결정되지 않으면 안된다. 긴급시에는 피해방지, 구원, 연락, 교통제한, 復舊作業 등의 면에서 평시의 역량(capacity)를 초과하는 緊急能力이 요구되며 악조건하에서의 對應ability이 요구된다.

이러한 緊急對應에서의 防災活動은 두 가지의 단계로 나누어 검토할 필요가 있다. 즉 災害發生前의 防災準備段階와 災害發生直後를 시작으로 하는 防災實行活動의 단계로 각각 구별된다. 준비단계에서는 災害를 어떻게 방지하며 또한 자연발생으로 방지할 수 없는 災害의 때에도 被災의 규모를 적게 방지하여 피해를 가능한 한 최소화하는 것을 사전경험으로 터득하고 예측을 통하여 검토되어야 한다. 그곳에서는 우선 災害時에 발생할 수 있는 행정기능의 정지나 마비상태, 설비, 시스템의 파괴상태중에서 기능의 열악화를 전제로 상정한다. 이 준비중에서는 실제로 발생할 수 있다고 상정되는 피해의 발생지점이나 넓이, 재난자의 출현에 대한 피해방지책, 구조나 구원의 예측 및 행정시스템의 열악화의 상황상정과 그 시스템의 회복가능성을 미리 모색하여야 한다. 따라서 평상시의 규칙은 기본적으로 확보되어야 하나, 그 비상의 경우하에서는 평상화회복에 향하여 非常對應의 규칙이 우선하며 행정의 평시의 방식이나 수순은 일시 정지될 필요가 있다. 나아가 緊急事態에서는 이미 상정된 상황을 넘어서 혼란하거나 부족하거나

회복이 지연되거나 지휘소가 파괴되는 최악의 사태下에서 행정을 발동하는 것이며 통상적인 對應은 허용되지 않는다. 특히 행정기관은 緊急관리조직, 緊急처리계획, 緊急對應 제수단의 관리, 지시와 제어, 緊急전달, 변경과 감시, 緊急공적정보, 정부능력의 존속, 피난소보호, 피난, 보호의 기준, 緊急지원서비스, 緊急상황보고, 緊急對應처리의 교육 훈련, 매뉴얼의 연습 등 緊急時의 對應能力에 관한 조사·측정·점검·평가를 수시로 행하여 행정대응능력집중화를 도모하여야 한다.

III. 日本의 阪神·淡路大震災에 따른 緊急災害對策과 關聯立法

지난 1월 17일에 日本에서 발생한 대지진은 阪神·淡路地域에 막대한 피해를 가져왔으며, 지진이 발생한지 6개월이 경과한 현재에도 재난에 대한 복구가 진행되고 있으며 다수인이 피난소생활을 영위하고 있는 등 그 후유증에 시달리고 있다. 평소 日本은 자연재난을 당하기 쉬운 國土條件下에서 재난의 예방이나 재난시 응급대책 등 종합적인 방재계획수립과 관련법제를 완비하고 있음에도 불구하고, 이번의 阪神·淡路大震災에서 행정의 危機管理體制의 불비, 피해자에 대한 구제 방법 및 생활기반의 부흥 등이 문제로 지적되고 있을 정도로 이번 지진은 매우 심각한 것이었다. 여기에서는 최근 발생한 日本의 阪神·淡路大震災에 즈음하여 그 구원·부흥을 위하여 일본정부가 강구한 기존의 법령에 의한 각종 支援措置와 아울러 입안·제정한 다수의 긴급특별입법에 관한 내용소개를 통하여 정부의 구원·부흥에 대한 對應過程과 결과를 살펴보기로 한다. 일본의 이러한 긴급관리대책은 앞으로 우리나라에도 많은 교훈이 될 것으로 생각되며, 이를 경험으로 삼아 우리도 향후 보다 충실한 災害對策을 위한 참고로 삼아야 할 것으로 본다.

1. 復興·復舊를 위한 體制樹立

(1) 兵庫縣南部地震非常對策本部의 설치

일본정부는 大震災發生당일 災害對策基本法 제2조에 의해 재해의 응급대책

을 강력히 추진하기 위해 총리부에 국토청장관을 본부장으로 하는 「1995년 兵庫縣南部地震非常對策本部」를 설치하고, 神戶市에는 그 현지 대책본부를 설치하였다. 또한 1월 19일에는 긴급히 정부로서 一體的이고 종합적인 대책을 강구하기 위하여 내각에 「兵庫縣南部地震緊急對策本部」를 설치하여 본부장에 내각총리대신, 부본부장에 국토청장관 및 내각관방장관, 본부원에는 다른 모든 국무대신이 취임하였다. 그리고 1월 27일에는 부흥대책에 관해 긴급한立法措置가 필요한 사항에 관한 검토를 수행하기 위하여 내각에 「兵庫縣南部地震對策緊急立法檢討 프로젝트팀」을 설치하여 긴급입법의 기획입안의 추진을 도모하였다.⁴⁾

(2) 阪神·淡路復興委員會의 설치

법령조치로서 우선 政令으로 대응할 수 있는 것을 우선적으로 실행하여 2월 10일에는 總理本部組織令의 일부개정에 의해 내각총리대신의 자문에 응하여 1995년의 兵庫縣南部地震에 따른 재해에 관하여 관계지방공공단체가 행하는 부흥사업에 대한 국가의 지원 기타 관계행정기관이 강구할 부흥을 위한 시책에 관하여 綜合調整을 요하는 사항을 조사심의하고, 당해자문에 관련하는 사항에 대해 내각총리대신에 의견을 진술하는 것을 소관사무로 하는 「阪神·淡路復興委員會」를 설치하여 동위원회는 즉시 활동을 개시하였다. 이 委員會는 내각총리대신이 임명하는 위원 7인으로 조직되어 특별한 사항에 관하여 국가적 견지에서 의견을 진술하는 특별고문을 두었다.⁵⁾

(3) 阪神·淡路復興對策本部의 설치

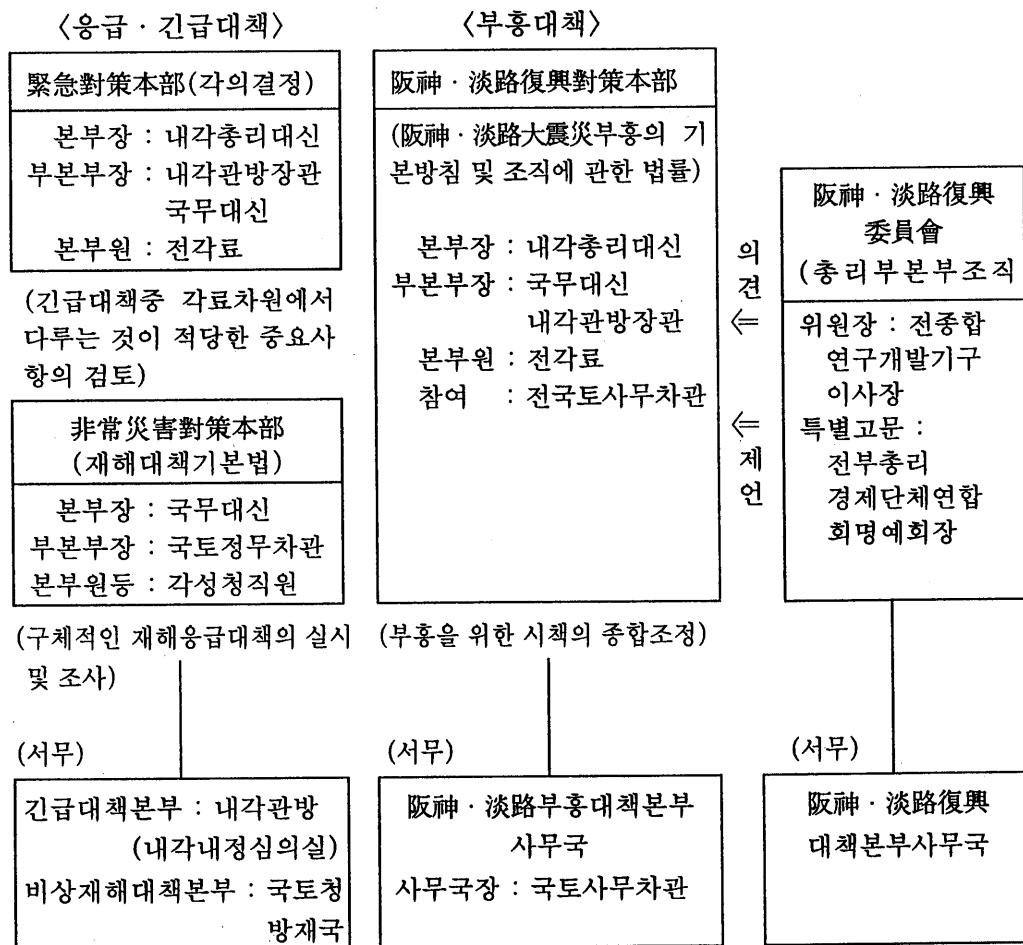
지진발생 4일후에는 제132회 국회가 소집되어 「阪神·淡路大震災復興의 기본방침 및 組織에 관한 法律案」이 제출되어 1월 22일 성립하였다. 이 법률에 의

4) 구체적인 대응으로는 激甚災害의 지정, 生活援護資金의 대부제도확충, 稅制上의 조치, 고용 대책 등 각종대책의 충실, 解體를 포함한 오물처리의 실시, 中小企業에 대한 저리융자 등의 특례조치, 應急假說住宅의 건설 등이다.

5) 復興委員會는 2월 16일에 제1회위원회를 개최하여 현재 활발한 심의를 하고 있다. 지금까지의 심의에서는 復興計劃의 책정, 부흥주택의 건설, 汚物 등의 처리, 양호한 대우, 神戶港의 조기부흥, 경제부흥과 고용, 건강·의료·복지 등의 제언을 하였다.

하여 총리본부에 阪神·淡路地域에 대해 관계지방공공단체가 행하는 부흥사업에 대한 국가의 지원 기타 관계행정기관이 강구할 부흥을 위한 시책에 관한 종합조정 등을 행하는 「阪神·淡路復興對策本部」를 5년기한으로 설치하여, 그 본부장에 내각총리대신, 부본부장에 국무대신으로 임명하여 사무국조직을 정하는 등 阪神·淡路復興對策本部組織令이 제정되었다.⁶⁾

〈阪神·淡路大震災對策에 관한 政府組織〉



6) 復興對策本部의 사무국에는 關係省廳의 중견간부를 파견하여 구성하고 있으며 현재 27인으로 운영되고 있다. 부흥대책본부는 특히 法人稅와 固定資產稅 등의 세제상의 특례조치, 被害된 맨션의 재건에 관한 특례조치 등을 행하였다.

2. 災害地域에 대한 緊急問題의 對應

지진발생직후 災難地域 25개 市町에 재해구조법이 적용되었다. 災害救助法에 의한 구조는 재해에 즈음하여 식료품 기타 생활필수품의 결핍, 주거의 상실, 부상 등의 피해를 입은 피해자에 대응하는 응급적인 것이며, 피해자의 보호와 사회질서의 보전을 목적으로 하고 있다. 구조는 國家의 책임아래 행해지나, 都道府縣知事에 전면적으로 위임되어 있으며 都道府縣知事는 국가기관으로서 그것을 실시한다. 구조에 요하는 경비는 都道府縣의 地方稅稅收額에 상응하여 국고부담 할당이 규정되어 있으며 이번의 경우에는 그 1/2을 국고부담으로 하였다. 재해 구조법에 의한 구조의 정도, 방법 및 기간은 다음과 같다.

구조종류	대상	구조한도액	기간	비고
응급가설 주택공여	주택이 전소 또는 유실하거나 거주하는 주택이 없는 자로서 자력으로 주택을 얻을 수 없는 자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1호당 평균 26.4제곱미터(8평)기준 ○ 1호당 1,390,000엔 이내 ○ 세대인원에 응하여 준면적·한도액의 특별 기준설정 	재해발생일로부터 20일이내 착공(연장가)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 기준면적은 평균 1호당 26.4제곱미터면 양호함. 또한 실정에 따라 市町村 상호간에 의해 설치호수의 융통이 가능 2. 공여기간은 최고 2년 이내 3. 縣外로부터의 수송비는 별도로 한다.
피난소의 설치	현재 피해를 받았거나 받을 우려가 있는 자를 수용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 100인 1일당 13,000엔 이내 ○ 가산액 동절기 별도로 정하는 액 	재해발생일로부터 7일이내 (연장가)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 비용은 피난소설치, 유지 및 관리를 위한 인부임금, 소모기재비, 건물등사용요금, 연료비 및 가설변소등 설치비 포함 2. 수송비는 별도계상

구조종류	대상	구조한도액	기간	비고
급식 기타 식품급여	피난소에 수용된 자 全半壞(燒), 유실침수로 취사 할 수 없는 자 침수로 자택에 서 자취불가능 한 자	○ 1일 1일 달 850엔이내 ○ 원격지의 연고지에 일 시피난시 3일분 지급 가 (대인, 소인차별 없음)	재해발생 일로부터 7일이내 (연장가)	식품급여를 위한 총경비 를 연급식인원으로 공제 한 금액이 한도액이내면 양호함
음료수 공급	현재 음료수를 얻을 수 없는 자 (음료수 및 취사 를 위한 물일 것)	○ 당해지역의 통상의 실비	재해발생 일로부터 7일이내 (연장가)	수송비, 인건비는 별도 계상
피복침구 기타 생활 필수품의 급여 또는 대여	全半壞(燒), 유 실, 침수로 인해 생활상 필요한 피복, 침구 기타 생활 필수 품을 상실, 훼손하여 직접 일상생활 을 영위하기 곤 란한 자	○ 전피, 전소, 유실 하계 : 1인(16,800) 2인(21,500) 3인(31,700) 4인(38,000) 5인(48,200) 6인 이상(7,000 1인 증가마다 가산) 동계 : 1인(27,700) 2인(35,800) 3인(49,900) 4인(58,500) 5인(73,400) 6인 이상(10,000 1인 증가마다 가산) ○ 반피, 반소, 침수 하계 : 1인(5,500) 2인(7,400) 3인(11,200) 4인(13,500) 5인(17,300) 6인 이상(2,300 1인 증가마다 가산)	재해발생 일로부터 10일이내 (연장가)	1. 비축물자의 가격은 연 도당초의 평가액 2. 현물급부에 한함

구조종류	대상	구조한도액	기간	비고
		동계 : 1인(8,800) 2인(11,700) 3인(16,600) 4인(19,700) 5인(24,900) 6인이상(3,200 1인 증가마다 가산) ※ 단위(엔), 하계(4~9월) 동계(10~3월)		
의료	의료수단을 상실한 자 (응급처치)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 구호반사용약제, 치료재료 등 실비 ○ 병원, 진료소 : 사회보장진료보수액이내 ○ 시술자 : 협정요금액 이내 	재해발생일로부터 14일이내 (연장가)	환자 등의 이송비는 별도계상
조산	재해발생일이전 또는 이후 7일이내 분만한 자로 재해로 조산수단을 상실한 자(출산, 사산, 유산을 포함한 현재 조산을 요하는 상태에 있는 자)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 구호반 등 : 사용한 위생재료 등의 실비 ○ 조산부 : 관행요금의 2할인하 이내액 	분만한 일로부터 7일이내 (연장가)	일부 등의 이송비는 별도계상
재해관련자의 구출	현재 생명, 신체가 위험한 상태에 있는 자 생사불명인 상태에 있는 자	○ 당해 지역의 통상의 실비	재해발생일로부터 3일이내 (연장가)	1.기간내에 생사가 명확하지 않은 경우에는 이후 사체수색으로 취급 2.우송비, 인건비는 별도계상
재해관련 주택의 응급수리	주택이 半壞(燒)하여 자력으로 응급수리 불가능한 자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 거실, 취사장, 변소 등 일상생활에 필요최소한도의 부분 1세대당 295,000엔 이내 	재해발생일로부터 1개 월 이내	실정에 따라 시정촌상호간에 대상수의 유통이 가능

구조종류	대상	구조한도액	기간	비고
학용품의 급여	住家의 全壞(燒), 유실, 半壞(燒) 또는 침수에 의 해 학용품을 상 실, 훼손한 취 학상 지장 있는 소학교 아동 및 중학교 생도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교과서, 교과서 이외 교재로 교육위원회에 신고 또는 승인을 받 아 사용하는 교재실비 ○ 문구류, 통학용품 소학교 아동 1인당 3,900엔 중학교 생도 1인당 4,100엔 	재해발생 일로부터 1개월 이내 (교과 서) 재해발생 일로부터 15일이내 (문방구, 통학용품)	1. 비축물자는 평가액 2. 진학시의 경우는 개개 의 실정에 상응하여 지급
매장	재해로 사망한 자 실제로 매장을 실시하는 자에 지급	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1인당 대인(12세이상) 149,000엔이내 소인(12세미만) 119,200엔이내 	재해발생 일로부터 10일이내	재해발생일이전에 사망 한 자도 대상이 됨
사체수색	행방불명 상태 에 있거나 주변 사정으로 보아 이미 사망한 것 으로 추정되는 자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 당해지역의 통상의 실비 	재해발생 일로부터 10일이내 (연장가)	1. 수송비, 인건비는 별도 계상 2. 재해발생후 3일을 경 과한 자는 일단 사망 한 것으로 추정
사체처리	재해시 사망한 자에 대해 사체 에 관한 처리 (매장제외)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세정·청소 등 1인당 2,800엔이내 ○ 일시보존 현존건물은 통상실비 기존건물이외는 1채 당 5,000엔이내 검색은 구호반 이외 는 관행요금 	재해발생 일로부터 10일이내	1. 검색은 원칙으로 구호 반 2. 수송비, 인건비는 별도 계상
장해물 제거	자력으로 제거 할 수 없는 자 거실, 취사장, 현	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1세대당 134,100엔 이내 	재해발생 일로부터 10일이내	실정을 감안하여 시정촌 상호간에 대상수의 유통 이 가능

구조종류	대상	구조한도액	기간	비고
	관 등에 장해물이 있기 때문에 생활에 지장이 있는 자		(연장가)	
수송비 인부비	피재자의 피난 의료 · 조산 피재자구출 음료수공급 사체수색 사체처리 구제용물자의 정리 배분	○ 당해 지역의 통상실비	구조의 실시가 인정되는 기간이내	
법 위	비용한도액	기간		
실비변상	재해구조법시행 령 제10조제1호 부터 제4호에 규 정된 자 의사, 치과의사, 약사 보건부, 조산부, 간호부 토목기술자, 건 축기술자 인부, 미장공, 잡직	1인당 ○ 의사, 치과의사 17,000 엔 ○ 약제사 11,700엔 ○ 보건부, 조산부, 간 호부 11,200엔 ○ 토목기술자, 건축기 술자 16,900엔 ○ 인부, 미장공, 잡직 20,300엔	구조의 실시가 인정되는 기간이내	시간외근무수당 및 여비 는 별도로 인정하는 금 액

3. 地震關聯特別立法의 制定과 各種措置의 施行

이번의 阪神 · 淡路大震災와 관련하여 약 17여개의 法律이 제정 또는 개정되었으며 현재에도 다수의 법률을 제정 또는 개정하기 위하여 準備와 檢討作業을 진행하고 있다. 여기서는 6월 30일 현재 제정 또는 개정된 법률을 중심으로 그 주요내용과 전문을 소개하기로 한다.

〈阪神・淡路大震災關聯 法令一覽〉

○法 律

법 률 명	주 요 내 용	공포일/번호
地方稅法의 一部를 개정하는 法律	재해피해지역의 주민세에 관하여 국세에 따른 잡손공제의 특례를 규정함	1995.2.20. 법률 9호
災害被害者에 대한 租稅減免, 徵收猶豫 등에 관한 法律의 一部를 개정하는 法律	1994년도분의 소득세를 소급하여 감면할 수 있도록하는 특별조치를 규정하고 감면 의 적용을 받는 소득요건을 600만엔에서 1,000만엔으로 인상하는 조치를 규정함	1995.2.20. 법률 10호
阪神・淡路大震災의 被災者 등 과 관련한 國稅關係法律의 臨 時特例에 관한 法律	재난피해자의 부담을 경감하기 위해 소득 세법 기타 국세관계법의 특례를 정함	1995.2.20. 법률 11호
阪神・淡路大震災復興의 基本 方針 및 組織에 관한 法律	阪神・淡路지역의 부흥에 관한 기본이념 및 부흥대책본부의 설치를 규정	1995.2.24. 법률 12호
被災市街地復興特別措置法	대규모의 재해에 의해 건축물이 멸실하고 토지이용 등의 동향에 보아 불량지구환경 이 조성될 우려가 있는 지역을 被災市街 地復興推進地域으로 지정하여 각종 건축 제한 등을 규정	1995.2.26. 법률 14호
阪神・淡路大震災에 대처하기 위한 特別財政援助 및 助成에 관한 法律	지방공공단체에 대한 특례의 재정원조와 被災者에 대한 조성을 행하는 특별조치를 규정	1995.3.1. 법률 16호
阪神・淡路大震災에 대처하기 위한 1994년도 公債發行의 特 例 등에 관한 法律	1994년도분의 소득세감면과 대지진에 수 반한 법인세의 누락 등의 세입감소 내지 재해구조등관계경비 등의 세출증가에 대 응하기 위한 특별공채의 발행을 규정	1995.3.1. 법률 17호
1994년도분 地方交付稅의 總 額의 特例 등에 관한 法律	1994년도분의 지방교부세의 총액(특별교 부세)에 300억엔의 가산 등을 규정	1995.3.1. 법률 18호
阪神・淡路大震災에 수반한 許可 등의 有效期間의 延長 등	被災者 등에게 1월 17일 이후에 만료하는 허가 등의 유효기간 등을 고시에 의해 6월	1995.3.1. 법률 19호

법률명	주요내용	공포일/번호
에 관한 緊急措置法	30일 한도로 연장할 수 있는 등의 조치를 규정	
阪神·淡路大震災를 입은 지역의 被災失業者의 公共事業就勞促進에 관한 特別措置法	被災地域의 다수의 실업자발생에 대해 공공사업의 실업자고용비율을 원칙 40%로 정하여 被災地의 고용확보를 도모	1995.3.1. 법률 20호
阪神·淡路大震災에 수반한 地方公共團體의 議會議員 및 長의 選舉期日 등의 臨時特例에 관한 法律	阪神·淡路大震災에 의해 피해를 입은 지역의 1995년 4월 통일지방선거일을 연장하는 등의 조치를 규정	1995.3.13. 법률 25호
公害健康被害의 補償 등에 관한 法律의 一部를 개정하는 法律	공해의 영향에 따른 보상급부와 관련한 인정의 개선에 관하여 재해 등의 경우의 특례조치를 규정	1995.3.17. 법률 26호
阪神·淡路大震災에 수반한 民事調停法에 의한 調停申請手續의 特例에 관한 法律	대진재에 기인하는 민사분쟁의 신속하고 원만한 해결에 이바지하기 위하여 당해 분쟁과 관련한 민사조정법에 의한 조정신청수수료의 특별면제조치를 규정	1995.3.17. 법률 31호
阪神·淡路大震災에 수반한 法人の 破産宣告 및 會社의 最低資本金의 制限特例에 관한 法律	대진재의 피해에 의해 채무경과가 된 법인에 관하여 파산선고를 일정기간 유보하는 특례 및 진재발생시에 대판부와 병고 현구역내에 등기된 본점이 소재한 주식회사 및 유한회사의 최저자본금의 제한에 관한 경과조치기간을 연장하는 특례를 규정	1995.3.24. 법률 42호
被災區分所有建物의 再建 등에 관한 特別措置法		1995.3.24. 법률 43호
阪神·淡路大震災의 被災者 등과 관련한 國稅關係法律의 臨時特例에 관한 法律의 一部를 개정하는 法律	被災者와 被災企業의 피해에 대한 조속한 대응을 도모하기 위하여 법인세의 환부와 지가세의 감면 등을 규정	1995.3.27. 법률 48호
地方稅法의 一部를 개정하는 法律	진재로 멸실·훼손된 가옥 등에 대신하여 취득한 가옥 등에 고정자산세 등의 감경 조치의 창설 등을 규정	1995.3.27. 법률 49호

○政令

법령명	공포일/번호
1995년兵庫縣南部地震에 관한 激甚災害의 지정 및 이에 적용하여야 할 조치의 지정에 관한 정령	1995.1.24. 정령 11호
罹災都市借地借家臨時處理法 제25조의2의 재해 및 동조의 규정을 적용하는 지구를 정하는 정령	1995.2.6. 정령 16호
總理府本部組織令의 일부를 개정하는 정령	1995.2.15. 정령 23호
地方稅法施行令의 일부를 개정하는 정령	1995.2.20. 정령 27호
阪神·淡路大震災의 被災者 등과 관련한 국세관계법률의 임시특례에 관한 법률시행령	1995.2.20. 정령 29호
阪神·淡路大震災에 수반한 郵便貯蓄法施行令 및 1992년 8월 17일부터 1994년 2월 28일까지 예입된 특정예금자와 관련한 정기우편저금의 이율결정에 있어서 시장금리의 감안방법에 관한 郵便貯金法施行令의 特例를 정하는 정령의 특례를 정하는 정령	1995.2.22. 정령 30호
阪神·淡路復興委員會令의 일부를 개정하는 정령	1995.2.24. 정령 33호
阪神·淡路復興對策本部組織令	1995.2.24. 정령 34호
被災市街地復興特別措置法施行令	1995.2.26. 정령 36호
阪神·淡路復興對策本部組織令의 일부를 개정하는 정령	1995.3.1. 정령 39호
阪神·淡路大震災에 대처하기 위한 특별재정원조 및 조성에 관한 법률 제2조제1항의 特定被災地方公共團體인 市町村을 정하는 정령	1995.3.1. 정령 40호
1995년의 兵庫縣南部地震에 관한 激甚災害의 지정 및 이에 대해 적용하여야 할 조치의 지정에 관한 정령의 일부를 개정하는 정령	1995.3.1. 정령 41호
阪神·淡路大震災에 대처하기 위한 特別財政援助 및 助成에 관한 법률의 후생성관계규정의 시행 등에 관한 정령	1995.3.1. 정령 42호

법령명	공포일/번호
阪神·淡路大震災에 대처하기 위한 특별재정원조 및 조성에 관한 법률에 따른 農業者年金의 保險料追納의 特례와 관련한 가산액을 정하는 정령	1995.3.1. 정령 43호
阪神·淡路大震災에 대처하기 위한 특별재정원조 및 조성에 관한 법률의 通商產業省關係規定의 시행에 관한 정령	1995.3.1. 정령 44호
阪神·淡路大震災에 대처하기 위한 특별재정원조 및 조성에 관한 법률에 따른 神戶港의 外務埠頭 등의 재해복구사업에 대한 보조의 대상이 되는 시설 등을 정하는 정령	1995.3.1. 정령 45호
阪神·淡路大震災에 대처하기 위한 특별재정원조 및 조성에 관한 법률 제76조의 도시시설을 정하는 정령	1995.3.1. 정령 46호
阪神·淡路大震災에 대처하기 위한 특별재정원조 및 조성에 관한 법률 제77조제1항의 규정에 따른 貸付金의 금액한도 등을 정하는 정령	1995.3.1. 정령 47호
阪神·淡路大震災에 대처하기 위한 특별재정원조 및 조성에 관한 법률 제79조의 消防施設을 정하는 정령	1995.3.1. 정령 48호
阪神·淡路大震災를 입은 지역의 被災失業者の 공공사업에 의 취로촉진에 관한 특별조치법 제2조제2항제1호의 법인을 정하는 정령	1995.3.1. 정령 49호
勞動省組織令의 일부를 개정하는 정령	1995.3.1. 정령 50호
雇傭保險法施行令의 일부를 개정하는 정령	1995.3.3. 정령 51호
阪神·淡路大震災에 수반한 지방공공단체의 의회의원 및 장의선거기일 등의 임시특례에 관한 법률시행령	1995.3.13. 정령 54호
勤勞者財產形成促進法施行令의 일부를 개정하는 정령	1995.3.17. 정령 61호
住宅金融公庫法施行令 등의 일부를 개정하는 정령	1995.3.17. 정령 65호
特定優良賃貸住宅의 공급촉진에 관한 법률시행령의 일부를 개정하는 정령	1995.3.23. 정령 76호
被災區分所有建物의 재건 등에 관한 특별조치법 제2조제1항의 재해를 정하는 정령	1995.3.24. 정령 81호

법령명	공포일/번호
公立義務教育學校의 학급편제 및 교직원정수의 표준에 관한 법률시행령의 일부를 개정하는 정령의 일부를 개정하는 정령	1995.3.27. 정령 94호
阪神·淡路大震災의 被災者 등과 관련한 국세관계법률의 임시특례에 관한 법률시행령의 일부를 개정하는 정령	1995.3.27. 정령 99호
災害被害者에 대한 조세의 감면, 징수유예 등에 관한 법률의 시행에 관한 정령의 일부를 개정하는 정령	1995.3.27. 정령 100호
地方稅法施行令의 일부를 개정하는 정령	1995.3.27. 정령 101호
阪神·淡路大震災에 수반한 건설공사분쟁심사회에 의한 분쟁처리와 관련한 신청수수료의 특례에 관한 정령	1995.3.29. 정령 136호
豫算決算 및 會計令의 일부를 개정하는 정령	1995.3.31. 정령 156호

(1) 阪神·淡路大震災의 被災者 등과 관련한 國稅關係法律의 臨時特例에 관한 法律

이 법률은 阪神·淡路大震災로 인한 피해가 일본의 경제사회전체에 미치는 영향 등을 고려하여 被災者 等, 被災企業의 재해에 대한 조속한 대응 및 被災地에 있어서 생활·사업활동의 복구 등에 대한 대응을 도모하기 위하여 임시로 이례적인 조치로서 所得稅·法人稅 등의 특례를 정한 것이다.⁷⁾ 이들 特例의 주요 내용으로는 우선 所得稅의 특례관계로서 ①雜損控除의 1994년도분 적용의 특례, ②災害減免法에 의한 소득세의 감면조치의 1994년도분 적용의 특례, ③被災事業用資產의 손실의 1994년도분 소득세의 필요경비산입에 관한 특례, ④財產形成住宅貯蓄契約 등의 요건에 해당하지 않은 사실이 발생한 경우의 과세특례, ⑤最低資本金을 충족하기까지의 이익 등의 자본편입과 관련하는 것으로 간주하는 배당의 비과세 등의 적용기한의 특례, ⑥被災給與所得者 등이 주택자금의 무이자

7) 同法의 자세한 내용해설은 鳴島安雄, 「阪神·淡路大震災の被災者等に係る國稅關係法律の臨時特例に關する法律」, 法律のひろば 1995.7., 47~53面 참조.

대부 등을 받은 경우의 과세특례, ⑦被災市街地復興土地區劃整理事業에 의한 환지처분에 수반한 대체주택 등을 취득한 경우의 양도소득의 과세특례, ⑧被災市街地復興土地區劃整理事業 등을 위하여 토지 등을 양도한 경우의 양도소득 특별공제의 특례 등, ⑨住宅取得 등을 한 경우의 소득세액의 특별공제의 적용기간에 관련한 특례, ⑩기타 被災者名義의 우량임대주택의 할증상각, 被災代替資產 등의 특별상각, 특정사업용자산의 환매 등의 경우의 양도소득세 과세특례 등을 규정하였다.

그리고 法人稅의 特例關係로서 ①震災損失의 반복으로 인한 법인세액의 환부, ②법인이 받는 이자·배당 등과 관련한 원천소득세액의 환부, ③被災者名義의 우량임대주택의 할증상각, ④被災代替資產 등의 특별상각, ⑤被災市街地復興土地區劃整理事業 등을 위하여 토지 등을 양도한 경우의 소득특별공제의 특례 등, ⑥一般土地讓渡收益 추가과세제도의 적용제외의 특례, ⑦특정사업용자산의 환매 등의 경우의 과세특례 등, ⑧환매자산의 取得基幹 등의 연장특례, ⑨중간보고서제출에 관한 특례 등을 규정하고 있다. 아울러 相續稅 및 贈與稅의 特例關係로서 ①특정토지 등 및 특정주식 등에 관련한 과세가격의 계산특례 등, ②상속개시전 3년이내에 취득한 土地 등과 관련한 과세가격의 계산특례를 정하고 있으며, 地價稅의 特例關係로서 ①멸실건물 등의 사용에 제공된 지가세의 면세, ②被災된 토지 등의 지가세의 면제, ③損壞建物 등과 관련한 토지 등의 지가세의 면제, ④被災된 경제활동기반시설과 관련한 토지 등의 지가세의 경감, ⑤응급가설주택과 관련한 土地 등의 지가세의 면제 등을 규정하고 있다. 登錄免許稅의 特例關係로서 ①被災代替建物과 관련한 소유권의 보존등기 및 이전등기의 면세, ②被災代替建物과 관련한 저당권의 설정등기의 면세, ③商法 등의 일부개정에 수반한 주식회사 등의 增資登記 등의 세율의 경감조치와 관련한 적용기한의 특례를 규정하는 한편 消費稅의 特例關係로서 ①과세사업자선택신고서 등의 제출과 관련한 특례와 ②중간보고서제출에 관한 특례를 규정하고, 公的貸付機關 등이 행한 특별대부와 관련하여 소비대차계약에 관한 계약서의 印紙稅의 특례관계 등도 규정하고 있다.

●法律全文

제1장 總 則

제1조(趣旨) 이 법률은 阪神·淡路大震災의 被災者 등의 부담의 경감을 도모하기 위하여 소득세법 기타 국세관계법률의 특례를 정한다.

제2조(定義) ①제2장에서 다음 각호에 열거하는 용어의 의의는 당해각호에 정하는 바에 의한다.

1. 거주자 소득세법 제2조제1항제3호에 규정하는 거주자를 말한다.
2. 확정신고자 소득세법 제2조제1항제37호에 규정하는 확정신고서를 말한다.
3. 부동산소득, 사업소득, 산림소득 또는 잡소득 각각 소득세법 제2편제2장제2절 제1관에 규정하는 부동산소득, 사업소득, 산림소득 또는 잡소득을 말한다.
4. 사업소득의 금액 소득세법 제27조제2항에 규정하는 사업소득의 금액을 말한다.

②제4장에서 다음 각호에 열거하는 용어의 의의는 당해각호에 정하는 바에 의한다.

1. 구원품 關稅定率法 제15조제1항제3호에 규정하는 구원을 위하여 기증된 금여품을 말한다.
2. 보세지역 관세법 제29조에 규정하는 보세지역(동법제30조제2호의 규정에 의해 세관장이 지정하는 장소를 포함)을 말한다.
3. 증명서류 관세법 제102조제1항에 규정하는 증명서류를 말한다.
4. 보세장치장 관세법 제42조제1항에 규정하는 보세장치장을 말한다.
5. 보세공장 관세법 제56조제1항에 규정하는 보세공장을 말한다.
6. 보세전시장 관세법 제62조의2제1항에 규정하는 보세전시장을 말한다.
7. 제조공장 관세정율법 제13조제1항에 규정하는 제조공장을 말한다.

제2장 所得稅法의 特例

제3조(雜損控除의 특례) ①거주자 또는 그 자와 생계를 같이 하는 배우자 기타 친족으로 정령이 정하는 자가 가지는 소득세법 제72조제1항에 규정하는 자산에 관하여 阪神·淡路大震災에 의해 발생한 손실금액(당해진재에 관련하는 그

거주자의 부득이한 지출로서 정령으로 정하는 금액을 포함하며, 보험금, 손해배상금 기타 이와 유사한 것으로 보전되는 부분의 금액을 제외)에 관해서는 그 거주자의 선택으로 1994년에 발생한 동항에 규정하는 손실의 금액으로서 동법의 규정을 적용할 수 있다. 이 경우 동항의 규정에 의해 공제된 금액과 관련하는 당해 阪神·淡路大震災에 의해 발생한 손실금액은 그 거주자의 1995년 분의 소득세와 관련한 동법의 규정의 적용에 관해서는 동년에 발생하지 않은 것으로 본다.

②전항의 규정은 1994년분의 확정신고서에 동항의 규정의 적용을 받으려는 취지의 기재가 없는 경우에는 적용하지 아니한다. 다만 당해신고서의 제출이 없거나 당해기재가 없는 것에 관해 세무서장이 부득이 한 사유가 있다고 인정하는 때에는 그러하지 아니하다.

제4조(被災事業用資產의 損失의 必要經費算入에 관한 特例等) ①거주자가 가지는 봉어자산(소득세법 제2조제1항제16호에 규정하는 봉어자산을 말한다)에 관해 阪神·淡路大震災로 발생한 손실금액(당해진재와 관련하는 부득이 한 지출로서 정령으로 정하는 금액을 포함)에 관하여는 그 자의 선택으로 1994년에 발생한 것으로서 그 자의 동년분의 사업소득금액의 계산상 필요경비에 산입할 수 있다. 이 경우 당해사업소득금액의 계산상 필요경비에 산입된 당해阪神·淡路大震災로 발생한 손실금액은 그 자의 1995년분 소득세와 관련한 동법규정의 적용에 있어서 동년에 발생하지 않은 것으로 본다.

②거주자가 영위하는 부동산소득, 사업소득 또는 산림소득을 발생할 수 있는 사업에 사용되는 고정자산(소득세법 제2조제1항제18호에 규정하는 고정자산을 말한다) 기타 이에 준하는 자산으로서 정령으로 정하는 것에 관하여 阪神·淡路大震災로 발생한 손실금액(당해진재와 관련하는 부득이 한 지출로서 정령으로 정하는 금액을 포함하며, 보험금, 손해배상금 기타 이와 유사한 것에 의해 보전된 부분의 금액을 제외)에 관해서는 그 자의 선택으로 1994년에 발생한 동법 제51조제1항에 규정하는 손실금액으로서 동법의 규정을 적용할 수 있다. 이 경우 동항의 규정에 의해 필요경비에 산입된 당해阪神·淡路大震災로 발생한 손실금액은 그 자의 1995년분 소득세와 관련한 동법규정의 적용에 있어서 동년에 발생하지 않은 것으로 본다.

③거주자가 가지는 산림에 관하여 阪神·淡路大震災로 발생한 손실금액(당해

진재와 관련하는 부득이 한 지출로서 정령으로 정하는 금액을 포함하며, 보험금, 손해배상금 기타 이와 유사한 것에 의해 보전된 부분의 금액을 제외)에 관하여는 그자의 선택으로 1994년에 발생한 소득세법 제51조제3항에 규정하는 손실금액으로서 동법의 규정을 적용할 수 있다. 이 경우 동항의 규정에 의해 필요경비에 산입된 당해阪神·淡路大震災로 발생한 손실금액은 그자의 1995년분 소득세와 관련한 동법규정의 적용에 있어서 동년에 발생하지 않은 것으로 본다.

④거주자의 부동산소득 또는 잡소득을 발생할 수 있는 사업에 사용되거나 이를 소득의 기인이 되는 소득세법 제51조제4항에 규정하는 자산에 관하여 阪神·淡路大震災로 발생한 손실금액(당해진재와 관련하는 부득이 한 지출로서 정령으로 정하는 금액을 포함하며, 보험금, 손해배상금 기타 이와 유사한 것에 의해 보전된 부분의 금액 및 제2항 또는 전조제1항에 규정하는 자산과 관련한 손실금액을 제외)에 관해서는 그자의 선택으로 1994년에 발생한 동법 제51조제4항에 규정하는 손실금액으로서 동법의 규정을 적용할 수 있다. 이 경우 동항의 규정에 의해 필요경비에 산입된 당해阪神·淡路大震災로 발생한 손실금액은 그자의 1995년분 소득세와 관련한 동법규정의 적용에 있어서 동년에 발생하지 않은 것으로 본다.

⑤전각항의 규정은 1994년분의 소득세에 관하여 소득세법 제140조제1항의 규정의 적용을 받는 경우에는 적용하지 않는 것으로 하며, 동항의 규정은 전각항의 규정을 적용함으로써 동년에 동법 제2조제1항제25호에 규정하는 순손실금액이 발생하게 되는 경우에 동년분의 소득세에 관하여는 적용하지 아니한다.

⑥제1항부터 제4항의 규정은 1994년분의 확정신고서에 이를 규정의 적용을 받으려는 취지 및 이를 규정에 의해 필요경비에 산입되는 금액의 기재가 없는 경우에는 적용하지 아니한다. 다만 당해신고서의 제출이 없거나 당해기재가 없음에 관해 세무서장이 부득이 한 사정이 있다고 인정하는 때에는 그러하지 아니하다.

제5조(非居住者에 대한 適用) 전2조의 규정은 비거주자(소득세법 제2조제1항 제5호에 규정하는 비거주자를 말한다)에 부과하는 소득세의 과세표준 및 소득세액을 계산하는 경우에 준용한다.

제6조(政令에 대한 委任) 전2조에 정하는 것이외에 이 장의 규정의 적용이 있는

경우에 소득세법 기타 법령의 규정에 관한 기술적 바꾸어 읽음 기타 이 장의 규정의 적용에 관한 필요한 사항은 정령으로 정한다.

제3장 災害被害者에 대한 租稅減免, 徵收猶豫等에 관한 法律의 特例

제7조(災害被害者에 대한 所得稅의 減免의 特例) ①阪神·淡路大震災에 의해 주택 또는 가재에 심대한 피해를 받은 자에 관하여는 그자의 선택으로 당해피해를 1994년에 받은 것으로 재해피해자에 대한 조세감면, 징수유예 등에 관한 법률 제2조의 규정을 적용할 수 있다. 이 경우 1994년분의 소득세에 관하여 동조의 규정을 적용받은 자와 관련한 1995년분의 소득세에 관한 동조의 규정의 적용에 관해서는 당해진재에 의한 피해를 동년에 받지 않은 것으로 본다.
②전항의 규정을 적용받는 경우에 재해피해자에 대한 조세감면, 징수유예 등에 관한 법률 제3조규정의 적용 기타 동항의 규정의 적용에 관해 필요한 사항은 정령으로 정한다.

제4장 關稅法等의 特例

제8조(申請等 期限의 年長等) ①阪神·淡路大震災로 상당한 손해를 받은 지역으로서 大藏大臣이 지정하는 지역(이하 이장에서 「지정지역」이라 한다)에 당해진재의 발생시에 주소 또는 거소를 가진 당해진재의 피해자와 관련한 관세법 또는 다른 관세에 관한 법률에 의한 신청, 청구, 신고 기타 서류의 제출, 납부 또는 징수(이하 이조에서 「신청 등」이라 한다)에 관한 기한으로 1995년 1월 17일부터 대장대신이 당해진재의 상황을 감안하여 별도로 정하는 일(이하 이 항 및 제4항에서 「지정일」이라 한다)까지 도래하는 것에 관해서는 당해 기한을 지정일의 익일까지 연장한다.

②전항의 규정의 적용에 관해 필요한 사항은 정령으로 정한다.
③세관장은 阪神·淡路大震災에 기인하는 부득이 한 이유로 제1항의 규정에 따라 연장된 신청 등에 관한 기한까지 그 신청 등을 할 수 없다고 인정되는 자가 있는 때에는 정령이 정하는 바에 의해 그 이유가 발생한 날로부터 2월이내에 한하여 그 자와 관련한 당해연장된 기한을 연장할 수 있다.

④ 세관장은 阪神·淡路大震災에 기인하는 부득이 한 이유로 1995년 1월 17일 이후에 도래하는 신청 등(제1항에 규정하는 被災者와 관련한 신청 등으로 지정일까지 그 기한이 도래하는 것을 제외, 이하 이항에서 같다)에 관한 기한까지 그 신청 등을 할 수 없다고 인정하는 자가 있는 때에는 정령으로 정하는 바에 의해 그 이유가 발생한 날로부터 2월이내에 한하여 그 자와 관련한 당해기한을 연장할 수 있다.

⑤ 전각항의 규정에 의해 관세를 납부하여야 할 기한을 연장한 경우에는 그 관세와 관련한 연체세증 그 연장을 한 기간에 대응하는 부분의 금액은 면제한다.
제9조(手數料還付, 輕減 또는 免除) ① 세관장은 다음에 열거하는 화물과 관련한 관세법 제19조, 제33조(동법 제36조에서 준용하는 경우를 포함) 또는 제69조 제2항(동법 제75조에서 준용하는 경우를 포함)의 허가 또는 동법 제98조제1항의 승인(이하 이조에서 「허가 등」이라 한다)을 받은 자가 동법 제100조제1호 또는 제4호의 규정에 의해 납부한 수수료에 관해서는 필요하다고 인정되는 때에는 정령으로 정하는 바에 의해 당해수수료액에 상당하는 금액을 환부할 수 있다.

1. 구원품에 해당하는 화물로서 阪神·淡路大震災의 被災者에게 지원하기 위한 것
2. 지정지역에 소재하는 보세지역에 阪神·淡路大震災의 발생시에 보관된 화물로서 화물의 보전 기타 이유로 긴급하게 당해보세지역으로부터 반출할 필요가 있다고 세관장이 인정한 것 기타 이에 준하는 화물이라고 세관장이 인정한 것

② 세관장은 전항각호에 열한 화물과 관련한 허가 등의 받은 자가 관세법 제100조제1호 또는 제4호의 규정에 의해 납부하는 수수료에 관해서는 당해허가 등을 하는 경우에 필요하다고 인정되는 때에는 정령으로 정하는 바에 의해 이를 면제할 수 있다.

제10조 ① 세관장은 다음에 열거하는 증명서류의 교부를 청구한 자가 관세법 제102조제2항의 규정에 의해 납부한 수수료에 관해서는 필요하다고 인정되는 때에는 정령으로 정하는 바에 의해 당해수수료액에 상당하는 금액을 환부할 수 있다.

1. 전조제1항제1호에 열거한 화물과 관련한 증명서류

2. 지정지역에 소재하는 보세지역에 阪神·淡路大震災의 발생시에 보관된 화물의 당해진재에 의한 피해와 관련한 증명서류
3. 증명서류 또는 세관장의 행정처분을 통지하는 서류로서 阪神·淡路大震災의 被災자가 당해진재의 발생전에 교부받은 것을 당해진재에서 분실, 화실 또는 현저히 손상함으로써 당해被災者에게 필요한 당해증명서류와 동일내용의 증명서류 또는 당해행정처분에 관한 증명서류

② 세관장은 전항 각호에 열거한 증명서류의 교부를 청구하는 자가 관세법 제102조제2항의 규정에 의해 납부하여야 할 수수료에 관해서는 당해교부를 하는 경우에 필요하다고 인정되는 때에는 정령으로 정하는 바에 의해 이를 면제할 수 있다.

제11조 세관장은 지정지역에 소재하는 보세장치장, 보세공장 또는 보세전시장, 제조공장(이하 이조에서 「보세장치장 등」이라 한다)이 阪神·淡路大震災에 의해 손상되어 그 업무수행에 지장이 발생하고 있다고 인정되는 때에는 정령으로 정하는 바에 의해 그 발생한 지장의 정도에 사용하여 당해보세장치장 등과 관련한 관세법 제42조제1항, 제56조제1항 또는 제62조의2제1항의 허가 또는 관세정율법 제13조제1항의 승인을 받은 자가 관세법 제100조제3호 또는 관세정율법 제13조제8항의 규정에 의해 납부한 수수료액에 상당하는 금액의 전부 또는 일부를 환부하거나 이들 규정에 의해 납부하여야 할 수수료를 경감하거나 면제할 수 있다.

부 칙

제1조(시행기일) 이 법률은 공포일로 부터 시행한다.

제2조(시행일전에 확정신고서를 제출한 자등과 관련한 경정의 청구) 생략

제3조(1994년분소득세의 특별감세를 위한 임시조치법의 일부개정) 생략

(2) 阪神·淡路大震災復興의 基本方針 및 組織에 관한 法律

阪神·淡路大震災로 재난을 당한 지역에 있어서 대책은 첫째로, 災害時의 피해자의 구조 등 긴급대책이 중심이며, 정부로서도 재해대책을 종합적으로 행하기 위하여 1월 17일에 비상재해대책본부를, 19일에는 내각총리대신을 본부장으

로 하고 전각료로 구성된 긴급대책본부를 설치하여 被害者救助體制의 정비, 의료체제의 충실, 긴급식료의 공급 등 필요한 대책을 강구하여 왔으나 금후에는 당해지역의 본격적인 부흥을 위한 시책의 전개가 중요성을 더하고 있다. 이에 한정된 기간내에 집중적으로 施策을 강구하여 신속한 부흥을 도모할 필요가 있다. 그를 위하여 부흥에 즈음한 기본이념을 정하고 국가가 그 기본이념에 따라 필요한 시책을 강구함과 동시에 정부가 강구할 부흥시책의 종합조정을 도모하기 위한 기관을 두는 것으로 한 것이며 이 법률은 두가지 점으로 구성되어 있다.

① 基本理念

법 제2조에서는 「阪神·淡路地域의 부흥은 국가와 지방공공단체가 적절한 역할분담하에 지역주민의 의향을 존중하면서 협동하여 阪神·淡路地域에 있어서 생활의 재건 및 경제의 부흥을 긴급히 도모함과 아울러 지진 등의 재해에 대하여 장래에 걸쳐 안전한 지역조성을 긴급히 추진하며 나아가 활력있는 關西圏의 재생을 실현하는 것」을 기본이념으로 정하고 있다. 이 기본이념에 의거하여 「阪神·淡路地域의 부흥을 위하여 필요한 별도로 법률이 정하는 조치 기타 조치를 강구」하는 것이다(법 제3조). 별도로 법률로 정하는 조치로서 所得稅의 잡손공제의 전도적용등세제의 특례를 정한 「阪神·淡路大震災의 被災者 등과 관련한 국세관계법률의 임시특례에 관한 법률」, 「재해피해자에 대한 조세감면, 징수유예 등에 관한 법률의 일부를 개정하는 법률」, 「지방세법의 일부를 개정하는 법률」, 被災시가지부흥추진지역내에 있어서 토지구획정리사업의 특례를 정한 「被災市街地復興特別조치法」외에 阪神·淡路大震災에 대처하기 위한 재정상의 특례조치 등을 정한 「阪神·淡路大震災에 대처하기 위한 특별재정원조 등에 관한 법률」 등이 이미 제정된 바 있다. 이외에 阪神·淡路大震災로 부터의 부흥을 도모하기 위한 필요한 조치가 계속 강구중에 있다.

② 阪神·淡路復興對策本部의 設置

阪神·淡路지역의 부흥에 관한 시책에 관해서는 관계되는 행정분야가 다기에 걸쳐있으며, 이들 시책을 종합적이며 집중적으로 행하여 가능한 한 단기간내에 부흥의 효과를 거두기 위해서는 종합적인 조정을 수행하는 기관이 필요하다. 이를 위하여 우선 부흥에 관한 시책중 종합조정을 요하는 사항에 관하여 조사심의

를 행하고, 内閣總理大臣에게 의견을 진술할 기관으로서 阪神·淡路復興委員會를 2월 15일에 설치하였다. 이 위원회는 학식경험자, 兵庫縣知事, 神戶市長 등 7명의 위원과 특별고문으로 구성되어, 위원회에서의 제언·의견은 부흥에 관한 시책에 반영하도록 하였다. 나아가 이를 토대로 정부내부에서 구체적인 시책의 종합조정을 행하는 기관으로서 총리부에 國家行政組織法 제8조의3에 정하는 특별기관인 阪神·淡路復興對策本部를 설치하였다.

이 본부는 阪神·淡路지역에 관한 관계지방공공단체가 행하는 부흥사업에 대한 지원 기타 관계행정기관이 강구하는 부흥을 위한 시책에 관한 綜合調整에 관한 것, 법령의 규정에 의해 본부에 소속되는 사무를 소장한다(법 제4조). 여기에서 「法令의 規定에 의해 本部에 소속되는 事務」란 구체적으로 阪神·淡路復興委員會의 서무이며, 총리부내정심의회실 및 국토청대도시권정비국의 협력을 얻어 실시된다. 동 본부장은 阪神·淡路復興對策本部長으로서 내각총리대신으로 보하며 동본부장이 본부의 사무를 총괄하며(법 제5조), 소관직원을 지휘감독한다(법 제5조제2항). 또한 동본부에는 阪神·淡路復興對策本部副本部長을 두어, 본부장의 직무를 보조하도록 되어 있다(법 제5조제3항, 제4항). 부본부장은 國務大臣으로 보하도록 되어있으며, 본규정이 정하는 바에 따라 内閣官房長官, 阪神·淡路大震災對策擔當大臣이 취임하고 있다. 동본부에는 본부원으로서 본부장 및 부본부장 이외의 모든 국무대신이 참석하게 된다(법 제5조제5항, 제6항).

본부의 사무를 처리하기 위하여 事務局이 설치되며, 사무국장은 국무를 장리하게 된다(법 제5조제7항, 제8항, 제9항). 나아가 사무국장을 보조하기 위하여 사무국차장을 둘 것을 정령으로 정하고 있다(법 제5조제10항). 사무국장 및 사무국차장은 법 제5조제10항에 의거한 政令에 의하여 관계있는 타의 직을 차지하는 자로 보하도록 되어 있으며, 사무국장은 國土事務次官이, 사무국차장은 各地國土廳長官 官房審議官이 그 직에 취임한다. 그외에 본부장의 자문에 응하고 의견을 진술하는 자로서 참여가 규정되어있다. 이 법률은 공포일로부터 직접 시행되며 부흥과 관련한 사무를 한정된 기간내에 집중적으로 실시하려는 취지에서 법률의 공포일로부터 계산하여 5년을 경과한 날에 효력을 상실하도록 되어있다.⁸⁾

8) 杏澤隆司, 「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」, 法律のひろば 1995. 6., 52面.

●法律全文

제1조(目的) 이 법률은 阪神·淡路大震災에 의한 현저한 피해를 입은 지역(이하 「阪神·淡路地域」이라 한다)에서 그 진재피해가 미중유의 것임에 비추어 阪神·淡路地域의 부흥에 관한 기본이념을 명확히 함과 아울러 阪神·淡路復興對策本부의 설치 등을 정함으로써 阪神·淡路지역의 부흥을 신속하게 추진함을 목적으로 한다.

제2조(基本理念) 阪神·淡路地域의 부흥은 국가와 지방공공단체가 적절한 역할을 분담하에 지역주민의 의향을 존중하면서 협동하여 阪神·淡路地域에 있어서 생활의 재건 및 경제의 부흥을 긴급히 도모함과 아울러 지진 등의 재해에 대하여 장래 안전한 지역조성을 긴급히 추진하며 나아가 활력있는 관서권의 재생을 실현함을 기본이념으로 한다.

제3조(國家가 講究할 措置) 국가는 전조의 기본이념에 의거하여 阪神·淡路地域의 부흥에 필요한 별도의 법률로 정하는 조치 기타 조치를 강구한다.

제4조(阪神·淡路復興對策本부의 設置) ①총리부에 阪神·淡路復興對策本부(이하 「본부」라 한다)를 둔다.

②본부는 다음에 열거하는 사무를 담당한다.

1. 阪神·淡路地域에 관한 관계지방공공단체가 행하는 부흥사업에 대한 국가의 지원 기타 관계행정기관이 강구하는 부흥을 위한 시책에 관한 종합조정에 관한 것

2. 전호에 열거한 것이외에 법령의 규정에 의해 본부에 속하는 사무

제5조(阪神·淡路復興對策本부의 組織) ①본부장은 阪神·淡路復興對策本部長(이하 「본부장」이라 한다)으로 하며, 내각총리대신이 된다.

②본부장은 본부의 사무를 총괄하며 소부의 직원을 지휘감독한다.

③본부에 阪神·淡路復興對策副本部長(이하 「부본부장」이라 한다)을 두며, 국무대신이 된다.

④부본부장은 본부장의 직무를 보조한다.

⑤본부에 阪神·淡路復興對策本부員(이하 「본부원」이라 한다)을 둔다.

⑥본부원은 본부장 및 부본부장이외의 모든 국무대신이 된다.

- ⑦ 본부에 본부의 사무를 처리하기 위하여 사무국을 둔다.
- ⑧ 사무국에 사무국장 기타 직원을 둔다.
- ⑨ 사무국장은 본부장의 명을 받아 국무를 장리한다.
- ⑩ 전각항에 정하는 것이외에 본부의 조직에 필요한 사항은 정령으로 정한다.

부 칙

제1조(시행기일) 이 법률은 공포일로 부터 시행한다.

제2조(법률의 실효) 이 법률은 시행일로 부터 5년을 경과한 날에 효력을 상실한다.

제3조(총리부설치법의 일부개정) 생략

(3) 被災市街地復興特別措置法

이 법률은 阪神·淡路大震災에 의한 被災市街地의 부흥을 실현하기 위하여 현행 법제도와 시가지정비를 위한 사업제도 등을 최대한 활용하기에는 被害地域이 광범하고 막대하여 종래의 都市計劃制度로는 한계가 있다는 지적이 대두되어, 비상사태에 대처하기 위하여 긴급하게 제정된 것이다. 이 법은 大規模災害로부터의 부흥이라는 제정의 동기 및 被災地에 있어서 토지구획정리사업의 事業手法의 특례를 정한 점에 그 특색이 있다.⁹⁾ 우선 이 법은 대규모적인 災害, 震災 기타 災害를 입은 시가지의 긴급하고 건전한 부흥을 위하여 被災市街地復興推進地域의 결정, 지역내의 건축규제, 토지구획정리사업, 제2종시가지재개발사업의 특례, 被災者를 위한 주택공급의 특례 등 특별조치를 규정하는 한편, 이에 대한 국가와 지방공공단체의 책무와 시책을 위한 배려 등을 규정하고 있다.

① 被災市街地復興推進地域

도시계획지역내에 시가지의 토지구역에서 대규모적인 灾害에 의해 상당수의 건축물이 멸실한 경우, 不良家口의 환경이 형성될 우려가 있는 경우 및 토지구획

9) 建設省都市局都市計劃課, 「被災市街地復興特別措置法」, 法律のひろば 1995.7., 43面.

정리사업, 시가지재개발사업을 실시할 필요가 있는 경우에는 도시계획에 被災市街地復興推進地域을 정할 수 있도록 하였다. 또한 被災市街地復興推進地域과 관련한 도시계획은 도시계획법 제15조 및 제19조의 규정에 의해 市町村이 道都府縣知事의 승인을 받아 결정하게 된다. 被災市街地復興推進地域내에서는 市町村에 대해 토지구획정리사업과 지구계획 등 시가지의 부흥을 위한 필요한 도시계획의 결정과 사업시행의 責務를 부과하여, 토지형질변경 또는 건축물신축, 개축, 증축 등을 하려는 자는 道都府縣知事의 허가를 받도록 하였다. 아울러 건축제한 등에 의해 不許可가 되어 토지이용에 현저한 지장을 발생한 경우에는 권리제한의 대상으로서 토지를 매입하는 것으로 하였다.

② 被災市街地復興推進地域내의 事業制度의 特例等

공공시설이 충분하지 않고 방치하면 災害에 대해 취약한 시가지가 다시 형성될 우려가 있는 지역에서 面積整理事業으로서 토지구획정리사업이 기본적인 수법이며, 이 법에서는 그 被災地에 있어서 시행이라는 특성에 상응하여 주택건설을 일체적으로 추진하기 위한 각종 特例制度로서 부흥공동주택구, 청산금에 대신하는 주택 등의 급부, 공영주택 등 및 거주자의 공동복지 또는 편리를 위한 필요한 시설의 용지 등을 규정하고 있다. 또한 被災市街地復興推進地域내에 있어서 제2종시가지재개발사업의 특례와 도시개발자금의 대부에 관한 특례 등도 규정하고 있다.

③ 復興에 필요한 住宅等의 供給을 추진하기 위한 措置

상실된 생활기반인 주택공급을 촉진하기 위한 조치로서 주택을 상실한 被災者 등에 대해 수입 등의 기준에 관계없이 被災後 3년간 공영주택 등의 입주자격을 인정함과 아울러 被災市町村의 요청에 의거 주택·도시정비공단 및 지방주택공급공사의 능력을 주택공급 등에 활용하도록 규정하고 있다.¹⁰⁾

10) 자세한 내용은 五十風敬喜, 「阪神・淡路大震災と都市計劃」, 法律時報 1995.6., 78~87面 참조.

●法律全文

제1장 總 則

제1조(目的) 이 법률은 대규모의 화재, 震災 기타 災害를 입은 시가지에 관해 그 긴급하고 건전한 부흥을 도모하기 위하여 被災市街地復興推進地域 및 被災市街地復興推進地域內에 있어서 시가지의 계획적인 정비개선과 시가지의 부흥에 필요한 주택공급에 대한 필요한 사항을 정하는 등 특별조치를 강구함으로써 신속하고 양호한 시가지의 형성과 도시기능의 更新을 도모하고 나아가 공공복지의 증진에 기여함을 목적으로 한다.

제2조(定義) 이 법률에서 다음 각호에 열거하는 용어의 의의는 각각 당해각호에 정하는 바에 의한다.

1. 시가지개발사업 도시계획법 제4조제7항에 규정하는 시가지개발사업을 말한다.
2. 토지구획정리사업 토지구획정리법에 의한 토지구획정리사업을 말한다.
3. 시가지재개발사업 도시재개발법에 의한 시가지재개발사업을 말한다.
4. 借地權 차지차가법 제2조제1호에 규정하는 차지권을 말한다.
5. 공영주택 등 지방공공단체, 주택·도시정비공단, 지방주택공급회사 기타 공법상 법인으로서 정령으로 정하는 자가 본인이 거주하기 위해 주택을 필요로 하는 자에 대해 임대하거나 양도할 목적으로 건설하는 주택을 말한다.

제3조(國家와 地方公共團體의 責務) ①국가와 지방공공단체는 대규모의 화재, 震災 기타 灾害가 발생한 경우에 이를 灾害를 입은 시가지의 긴급하고 건전한 부흥을 도모하기 위하여 토지구획정리사업, 시가지재개발사업 기타 시가지개발사업의 시행, 도로, 공단 등 공공의 이용에 제공하는 시설정비, 건축물의 不燃堅固화 기타 도시의 방재구조의 개선에 관한 사업실시 등에 따른 당해시가지의 정비개선 및 공영주택 등의 공급에 관한 사업실시 등에 의한 당해시가지의 부흥에 필요한 주택공급을 위해 필요한 조치를 강구하는데 노력하여야 한다.
②국가와 지방공공단체는 전항에 정하는 것이외에 동항의 灾害를 입은 시가지의 정비개선에 관한 사업과 당해시가지의 부흥에 필요한 주택공급에 관한 사업을 촉진하기 위하여 그 사업을 실시하는 자에 대해 필요한 조언, 지도 기타

원조를 하는데 노력하여야 한다.

제4조(施策에 있어서 配慮) 국가 및 지방공공단체는 이 법률에 규정하는 대규모의 화재, 震災 기타 災害를 입은 시가지의 긴급하고 건전한 부흥을 도모하기 위한 시책의 책정과 실시에 즈음하여 지역에 있어서 창의공부를 존중하고 주민의 생활안정과 복지향상 및 지역경제의 활성화에 배려함과 아울러 지역주민, 민간사업자의 이해와 협력을 얻도록 노력하여야 한다.

제2장 被災市街地復興推進地域

제5조(被災市街地復興推進地域에 대한 都市計劃) ①도시계획법 제5조의 규정에 의해 지정된 도시계획구역내에 시가지의 토지구역으로 다음에 열거하는 요건에 해당하는 것에 관해서는 도시계획에 被災市街地復興推進地域을 정할 수 있다.

1. 대규모의 화재, 震災 기타 灾害에 의해 당해지역내에 상당수의 건축물이 멸실한 것
2. 공공의 이용에 제공하는 시설정비의 상황, 토지이용의 동향으로 보아 불량한 가구의 환경이 형성될 우려가 있는 것
3. 당해구역의 긴급하고 건전한 부흥을 도모하기 위해 토지구획정리사업, 시가지재개발사업 기타 건축물 또는 建築敷地의 정비 또는 그와 병행하여 정비되어야 할 공공의 이용에 제공하는 시설의 정비에 관한 사업을 실시할 필요가 있는 것

②被災市街地復興推進地域에 관한 도시계획에서는 도시계획법 제10조의4제2항이 정하는 사업외에 긴급하고 건전한 부흥을 도모하기 위한 시가지의 정비 개선의 방침(이하 「긴급부흥방침」이라 한다)과 제7조의 규정에 의한 제한이 행해지는 기간의 만료일을 정한다.

③전항의 일자는 제1항제1호의 灾害가 발생한 날로 부터 기산하여 2년이내로 하여야 한다.

제6조(市町村의 責務等) ①市町村은 被災市街地復興推進地域에 있어서 시가지의 긴급하고 건전한 부흥을 도모하기 위하여 긴급부흥방침에 따라 가능한 한 신속하게 도시계획법 제12조의4제1항제1호에 열거한 지구계획 기타 도시계획의 결정, 토지구획정리사업, 사기지재개발사업 기타 시가지개발사업의 시

행, 시가지의 긴급하고 건전한 부흥에 관련하여 필요한 공공의 이용에 제공되는 시설의 정비 기타 필요한 조치를 강구하여야 한다.

②被災市街地復興推進地域내의 도시계획법 제12조제2항의 규정에 의해 토지구획정리사업에 관한 도시계획에 정해진 시행구역의 토지에 대해서는 市町村이 당해토지구획정리사업을 시행한다. 다만 당해토지에 대한 토지구획정리법 제3조제1항, 제2항 또는 제4항의 규정에 의해 토지구획정리사업이 시행되는 경우에는 그러하지 아니하다.

③전항본문의 경우 道都府縣은 당해 市町村과 협의후 당해토지구획정리사업을 시행할 수 있다. 당해토지구획정리사업이 주택·도시정비공단, 지역진흥정비공단 또는 지방주택공급공사가 시행할 수 있는 때에는 그 자에게도 마찬가지로 한다.

④被災市街地復興推進地域내의 도시계획법 제12조제2항의 규정에 의해 시가지재개발사업에 대해 도시계획에 정해진 시행구역의 토지에 대해서는 市町村이 당해시가지재개발사업을 시행한다. 다만 당해토지에 관해 도시재개발법 제2조의2제1항 또는 제2항의 규정에 의해 제1종시가지재개발사업이 시행되는 경우에는 그러하지 아니하다.

⑤전항 본문의 경우 道都府縣은 당해市町村과 협의한 후 당해시가지재개발사업을 시행할 수 있다. 당해시가지재개발사업이 주택·도시정비공단, 지역진흥정비공단, 수도고속도로공단, 판신고속도로공단 또는 지방주택공급공사가 시행할 수 있는 때에는 그 자에 대해서도 마찬가지로 한다.

⑥被災市街地復興推進地域중 건축물과 건축부지의 정비 및 공공의 이용에 제공하는 시설정비를 일체로서 행하여야 할 토지의 구역으로서 적합한 상당규모의 토지(국가 또는 지방공공단체가 소유하는 토지로서 공공의 이용에 제공하는 시설의 사용에 제공되는 것을 제외)에 관하여 소유권 또는 차지권(임시설비 기타 일시사용을 위해 인정된 것이 명확한 것을 제외)을 가지는 자는 그 전원의 합의에 의해 당해被災市街地復興推進地域의 긴급부흥방침에 정해진 내용에 따라 그 토지의 그역에서 건축물과 건축부지의 정비 및 공공의 이용에 제공하는 시설의 정비에 관한 사항을 내용으로 하는 협정을 체결한 경우에, 당해 협정에 의한 계획적인 토지이용을 촉진하기 위해 필요한 조치를 강구할 것을 市町村에 요청할 수 있다.

제7조(建築行爲等의 制限) ①被災市街地復興推進地域내에서 제5조제2항의 규정에 의해 당해被災市街地復興推進地域에 관한 도시계획에 정해진 날까지 토지의 형질변경 또는 건축물의 신축, 개축 또는 증축을 하려는 자는 건설성령에 정해진 바에 의하여 道都府縣知事의 허가를 받아야 한다. 다만 다음에 열거하는 행위에 관해서는 그러하지 아니하다.

1. 통상의 관행행위, 경미한 행위 기타 행위로서 정령으로 정한 것
2. 非常災害(제5조제1항제1호의 災害를 포함)를 위해 필요한 응급조치로서 행하는 행위
3. 도시계획사업의 시설로서 행하는 행위 또는 이에 준하는 행위로서 정령으로 정한 행위

②道都府縣知事는 다음에 열거하는 행위에 대해 전항의 규정에 의한 허가신청이 있은 경우에는 허가를 하여야 한다.

1. 토지의 형질변경으로 다음에 해당하는 것
 - 가. 被災市街地復興推進地域에 관한 도시계획에 적합하는 0.5헥타이상의 규모의 토지형질변경으로서 당해被災市街地復興推進地域의 다른 부분에 관한 시가지개발사업의 시행 기타 시가지의 정비개선을 위하여 필요 한 조치의 실시를 곤란하게 하지 않는 것
 - 나. 차호 나에 규정하는 건축물 또는 자기의 업무에 이용에 제공하는 공작 물(건축물을 제외)의 신축, 개축 또는 증축의 사용에 제공할 목적으로 행하는 토지형질변경으로 그 규모가 정령으로 정하는 규모미만인 것
 - 다. 차조제4항의 규정에 의해 매입하지 않는 취지의 토지가 있는 토지에 있어서 동조제3항제2호에 해당하는 토지의 형질변경
2. 건축물의 신축, 개축 또는 증축으로 다음에 해당하는 것
 - 가. 전항의 허가(전호에 열거한 행위에 대한 허가를 제외)를 받아 토지의 형질변경이 행해진 토지의 구역내에 행하는 건축물의 신축, 개축 또는 증축
 - 나. 자기의 거주용에 제공하는 주택 또는 자기의 업무사용에 제공하는 건축 물(주택을 제외)로서 다음에 열거하는 요건에 해당하는 신축, 개축 또는 증축
 - (1)층수가 2이상이며 지하층을 가지지 않은 것

- (2) 주요구조부(건축기준법 제2조제5호에 규정하는 주요구조부를 말한다)가 목조, 철골조, 콘크리트블록조 기타 이와 유사한 구조인 것
- (3) 용이하게 이전, 제거할 수 있는 것
- (4) 부지의 규모가 정령으로 정하는 규모미만인 것
- 다. 차조제4항의 규정에 의해 매입하지 않는 취지의 통지가 있은 토지에 동 조제3항제1호에 해당하는 건축물의 신축, 개축 또는 증축
- ③ 제1항의 규정은 다음 각호에 열거하는 고시, 공고 등이 있은 날에는 각각 당해각호에 정하는 구역 또는 지구내에 적용하지 아니한다.
1. 도시계획법 제4조제5항에 규정하는 도시시설 또는 시가지개발사업에 관한 도시계획에 대한 동법 제20조제1항(동법 제21조제1항에 준용하는 경우를 포함)의 규정에 의한 고시(이하 이호부터 제5호까지 단순히 「고시」라 한다) 당해고시와 관계된 도시시설의 구역 또는 시가지개발사업의 시행구역
 2. 도시계획법 제20조의4제1항제1호에 열거한 지구계획에 관한 도시계획에 대한 고시 당해고시와 관계된 지구계획의 구역 중 동법 제12조의5제2항에 규정하는 지구정비계획으로 정해진 구역
 3. 도시계획법 제12조의6제2항제2호에 열거한 사항으로 정한 동법 제12조의4제1항제2호에 열거한 주택지고도이용지구계획에 관한 도시계획에 대한 고시 당해고시와 관계된 주택지고도이용지구계획의 구역 중 동법 제12조의6제2항제3호에 규정하는 주택지고도이용지구정비계획으로 정해진 구역
 4. 도시재개발법 제7조의8의2제2항제2호에 열거한 사항으로 정한 도시계획법 제12조의4제1항제3호에 열거한 재개발지구계획에 관한 도시계획에 대한 고시 당해고시와 관계된 재개발지구계획의 구역 중 도시재개발법 제7조의8의2제2항제3호에 규정하는 재개발지구정비계획으로 정해진 구역
 5. 도시계획법 제12조의4제1항제4호에 열거한 연도정비계획에 관한 도시계획에 대한 고시 당해고시와 관계된 동법 제2조제4항에 규정하는 시행지구
 6. 토지구획정리법 제76조제1항제1호 또는 제2호에 열거한 공고 당해공고와 관계된 동법 제2조제4항에 규정하는 시행지구
 7. 도시재개발법 제60조제2항제1호에 열거한 공고 당해공고와 관계된 동법 제2조제3호에 규정하는 시행지구
 8. 시가지개발사업에 준하는 사업으로서 건설성령으로 정하는 것의 실시에 필

요한 인가 기타 처분에 대한 공고, 고시 등으로 건설성령으로 정하는 것 당해공고, 고시 등과 관계된 구역

④제1항의 허가에는 긴급하고 건전한 부흥을 도모하기 위한 시가지의 정비개선을 추진하기 위하여 필요한 조건을 달 수 있다. 이 경우 그 조건은 당해허가를 받은 자에 부당한 의무를 과하는 것이어서는 아니된다.

⑤道都府縣知事는 제1항의 규정에 위반한 자 또는 전항의 규정에 의해 조건부에 위반한 자가 있는 때에는 그 자 또는 그 자로부터 당해토지 또는 건축물 기타 공작물에 관한 권리를 승계한 자에 대해 상당한 기한을 정하여 긴급하고 건전한 부흥을 도모하기 위한 시가지의 정비개선을 추진하기 위하여 필요한 한도에서 당해토지의 원상회복 또는 당해건축물 기타 공작물의 이전 또는 제거를 명할 수 있다.

⑥전항의 규정에 의해 토지의 원상회복 또는 건축물 기타 공작물의 이전 또는 제거를 명하는 경우, 과실없이 그 원상회복 또는 이전 또는 제거를 명하여야 할 자를 확인할 수 없는 때에는 道都府縣知事는 그 자의 부담으로 그 조치를 스스로 행하거나 명한 자 또는 위임한 자에게 이를 대행시킬 수 있다. 이 경우 상당한 기한을 정하여 이를 원상회복하거나 이전, 제거하여야 할 취지와 그 기한까지 원상회복, 이전 또는 제거하지 않는 때에는 道都府縣知事 또는 그 명한 자 또는 위임한 자가 원상회복, 이전 또는 제거할 취지를 공고하여야 한다.

⑦전항의 규정에 의해 토지를 원상회복하거나 건축물 기타 공작물을 이전, 제거하려는 자는 그 신분을 나타내는 증명서를 휴대하여 관계인의 청구가 있는 때에는 이를 제시하여야 한다.

제8조(土地의 買入等) ①도도부현, 市町村 기타 정령으로 정하는 자는 道都府縣知事에 대해 제3항의 규정에 의한 토지의 매입신청의 상대방으로서 정할 수 있음을 신청할 수 있다.

②道都府縣知事는 전항의 규정에 의한 신청에 의해 다항의 규정에 의한 토지의 매입신청의 상대방을 정하는 때에는 건설성령으로 정하는 바에 의해 그 취지를 공고하여야 한다.

③道都府縣知事(전항의 규정에 의한 토지매입신청의 상대방으로 공고된 자가 있는 때에는 그 자)는 被災市街地復興推進地域내의 토지소유자로 부터 다음에 열거하는 행위에 관하여 전조제1항의 허가가 내려지지 않은 때에는 그 토

지의 이용에 현저한 지장을 발생하게 되는 것을 이유로 당해토지를 매입하여야 할 취지의 신청이 있는 때에는 특별한 사정이 없는 한 당해토지를 시가로 매입한다.

1. 전조제2항제2호나(1) 부터 (3)까지 열거한 요건에 해당하는 건축물의 신축, 개축 또는 증축
 2. 전호에 규정하는 건축물의 신축, 개축 또는 증축의 사용에 제공할 목적으로 행하는 토지의 형질변경
- ④ 전항의 신청을 받은 자는 지체없이 당해토지를 매입하는 취지 또는 매입하지 않는 취지를 당해토지의 소유자에게 통지하여야 한다.
- ⑤ 제2항의 규정에 의해 토지의 매입신청의 상대방으로서 공고된 자는 전항의 규정에 의해 토지를 매입하지 않는 취지의 통지를 한 때는 바로 그 취지를 道都府縣知事에게 통지하여야 한다.
- ⑥ 제3항의 규정에 의해 토지를 매입한 자는 당해토지가 공영주택 등 공공의 사용에 제공하는 시설 기타 被災市街地復興推進地域의 주민 등의 공동복지 또는 편리를 위하여 필요한 시설의 사용에 제공되도록 노력하여야 한다.

제9조(大都市等의 特例) 전2조의 규정 또는 그 규정에 의한 정령으로 道都府縣知事が 처리, 관리하거나 집행하는 사무는 지방자치법 제252조의19제1항의 지정도시(이하 이조 및 제24조에서 「중핵시」라 한다)와 동법 제252조의22제1항의 중핵시(이하 이조에서 「中核市」라 한다)에서는 지정도시 또는 중핵시(이하 이조에서 「지정도시 등」이라 한다)의 장이 행한다. 이 경우 전2조의 규정 또는 그 규정에 의한 정령中 道都府縣知事에 관한 규정은 지정도시 등의 장에 관한 규정으로 지정도시 등의 장에게 적용한다.

제3장 市街地開發事業 등에 관한 特例

제10조(被災市街地復興土地區劃整理事業) 被災市街地復興推進地域內의 도시 계획법 제12조제2항의 규정에 의해 토지구획정리사업에 관한 도시계획으로 정한 시행구역의 토지에 대한 토지구획정리사업(이하 「被災市街地復興土地區劃整理事業」이라 한다)에 대해서는 토지구획정리법과 차조로 부터 제18조까지에 정하는 것으로 한다.

제11조(復興共同住宅區) ①주택률량이 현저한 被災市街地復興推進地域에서 시

행되는 피재시가지부흥토지구획정리사업의 사업계획에서는 건설성령으로 정하는 바에 의해 당해被災市街地復興推進地域의 부흥에 필요한 공동주택의 사용에 제공하여야 할 토지의 구역(이하 「부흥공동주택구」라 한다)을 정할 수 있다.

②부흥공동주택구는 토지의 이용상 공동주택이 집단적으로 건설되는 것이 바람직한 위치에 정하며 그 면적은 공동주택의 사용에 제공되는 목적을 고려하여 상당하다고 인정되는 규모로 하여야 한다.

제12조(復興共同住宅區에 대한 換地申請等) ①전조제1항의 규정에 의한 사업계획에서 부흥공동주택구가 정해진 때에는 시행지구(토지구획정리법 제2조제4항에 규정하는 시행구를 말한다. 이하 이조, 차조 및 제15조부터 제17조까지 같다)내의 택지(동법 제2조제6항에 규정하는 택지를 말한다. 이하 이조부터 제17조까지 같다)로서 그 지적이 공동주택을 건설하는데 필요한 지적의 환지를 정할 수 있는 것으로서 규준, 규약, 정관 또는 시행규정으로 정하는 규모(차조에서 「지정규모」라 한다)의 소유자는 다음 각호에 열거하는 구분에 상응하여 각각 당해각호에 정하는 공고가 있은 날부터 60일이내에 被災市街地復興土地區劃整理事業을 시행하는 자(이하 이조, 차조 및 제15조부터 제17조까지 「시행자」라 한다)에 대해 건설성령으로 정하는 바에 의해 환지계획에서 당해택지에 관한 환지를 부흥공동주택구내에 정할 수 있는 취지의 신청을 할 수 있다. 다만 당해신청과 관계된 택지에 관하여 공동주택의 소유를 목적으로 하는 차지권을 가지는 자가 있는 때에는 당해신청에 관해 그자의 동의가 있어야 한다.

1. 사업계획이 정해진 경우 토지구획정리법 제76조제1항각호에 열거한 공고 또는 주택·도시정비공단 또는 지역진흥정비공단이 시행하는 토지구획정리사업의 사업계획의 인가의 공고(사업계획의 변경공고 또는 사업계획의 변경에 관한 인가공고를 제외)
2. 사업계획의 변경에 의해 새로이 부흥공동주택구가 정해진 경우 당해사업계획의 변경공고 또는 당해사업계획의 변경에 관한 인가공고
3. 사업계획의 변경에 의해 종전의 시행지구외의 토지가 새로이 시행지구에 편입된데 수반하여 부흥공동주택구의 면적이 확장된 경우 당해사업계획의 변경공고 또는 당해사업계획의 변경에 관한 인가공고

② 시행자는 전항의 규정에 의한 신청이 있는 경우에 당해신청과 관계된 택지가 다음에 열거하는 요건에 해당한다고 인정되는 때에는 지체없이 당해신청과 관계된 택지를 환지계획에서 그 택지에 관한 환지를 부흥공동주택구내에 정하여야 할 택지로서 지정하고, 당해신청과 관계된 택지가 다음에 열거하는 요건에 해당하지 않는다고 인정되는 때에는 당해신청에 상응하지 않는 취지를 결정하여야 한다.

1. 건축물(주택을 제외) 기타 공작물(용이하게 이전, 제거할 수 있는 것으로서 건설성령으로 정하는 것을 제외)이 존재하지 않을 것
2. 지상권, 영구소작권, 임차권 기타 당해택지를 사용, 수익할 수 있는 권리(공동주택의 소유를 목적으로 하는 차지권 및 지역권을 제외)가 존재하지 않을 것
3. 시행자는 전항의 규정에 의한 지정 또는 결정을 한 때에는 지체없이 제1항의 규정에 의한 신청을 한 자에 대해 그 취지를 통지하여야 한다.
4. 시행자는 제2항의 규정에 의한 지정을 한 때에는 지체없이 그 취지를 공고하여야 한다.
5. 시행자가 토지구획정리조합인 경우에는 최초의 임원이 선거되거나 선임되기 까지 제1항의 규정에 의한 신청은 토지구획정리법 제14조제1항의 규정에 의한 인가를 받은 자가 수리한다.

제13조(宅地의 共有化) ① 제11조제1항의 규정에 의해 사업계획에서 부흥공동주택구가 정해진 때에는 시행지구내의 택지로 그 지적이 지정규모로 충족되지 않은 소유자는 전조제1항의 기간내에 시행자에 대해 환지계획에서 당해택지에 관한 환지를 정하지 않고 부흥공동주택구내의 토지의 공유지분을 부여할 수 있게 하는 취지의 신청을 할 수 있다. 다만 당해신청과 관계된 택지에 타인의 권리(건축물 기타 공작물을 사용, 수익할 수 있는 권리에 한한다)의 목적이 되는 건축물 기타 공작물이 존재하는 때에는 당해신청에 관한 그자의 동의가 있어야 한다.

② 전항의 규정에 의한 신청은 건설성령으로 정하는 바에 의하여 당해택지의 지적의 합계가 지정규모가 되도록 수인공동으로 하여야 한다.

③ 시행자는 제1항의 규정에 의한 신청이 있는 경우에 당해신청절차가 전항의 규정에 위반하지 아니하고 당해 신청과 관계된 택지가 다음에 열거하는 요건

에 해당한다고 인정되는 때에는, 지체없이 당해신청과 관계된 각택지를 환지 계획에서 환지를 정하지 않고 부홍공동주택구내의 토지의 공유지분을 부여할 수 있도록 하는 택지로서 지정하고, 당해신청절차가 동항의 규정에 위반한다고 인정하는 때 또는 당해신청과 관계된 택지가 다음에 열거하는 요건에 해당하지 않는다고 인정되는 때에는 지체없이 당해신청에 상응하지 않는 취지를 결정하여야 한다. 전조제3항 및 제4항의 규정은 이 경우에 준용한다.

1. 건축물(주택을 제외) 기타 공작물(용이하게 이전, 제거할 수 있는 것으로서 건설성령으로 정하는 것을 제외)이 존재하지 않을 것
2. 지상권, 영구소작권, 임차권 기타 당해택지를 사용, 수익할 수 있는 권리(지역권을 제외)가 존재하지 않을 것

④전조제5항의 규정은 제1항의 규정에 의한 신청에 준용한다.

제14조(復興共同住宅區에 대한 換地等) ①제12조제2항의 규정으로 지정된 택지에 대해서는 환지계획에서 환지를 부홍공동주택구내에 정하여야 한다.

②전조제3항의 규정으로 지정된 택지에 대해서는 환지계획에서 환지를 정하지 않고 부홍공동주택구내의 토지의 공유지분을 부여하도록 정하여야 한다.

③전항의 규정으로 환지를 정하지 않고 부홍공동주택구내의 토지의 공유지분을 부여하는 경우의 청산에 관해서는 토지구획정리법 제94조(지역진흥정비공단법 제21조의2에서 준용하는 경우를 포함. 차조제4항에서 같다)중 「또는 그 택지에 대하여 존재하는 권리의 목적인 택지, 그 부분 및 환지 또는 환지에 관하여 정한 권리의 목적이 되어야 할 택지 또는 그 부분은 제91조제3항의 규정에 의해 공유가 되어야 할 것으로 정하는 토지」는 「 및 被災市街地復興特別措置法 제14조제2항의 규정으로 수인이 공유가 되어야 할 것으로서 정하는 토지」로 한다.

④제2항의 규정에 의해 환지계획에서 부홍공동주택구내의 토지의 공유지분이 부여되도록 정한 택지의 소유자는 토지구획정리법 제103조제4항(지역진흥정비공단법 제21조의2에 준용하는 경우를 포함. 차조제5항 및 제17조제3항에서 같다)의 규정에 의한 공고가 있은 날의 익일에 환지계획에서 정한 바에 의해 그 토지의 공유지분을 취득한다. 토지구획정리법 제104조제6항후단의 규정은 이 경우에 준용한다.

제15조(清算金에 대신하는 住宅 等의 紿付) ①시행자(토지구획정리법 제3조제

3항 또는 제4항, 제3조의2제1항 또는 제2항, 제3조의3제1항 또는 제2항 또는 제3조의4의 규정에 의한 시행자에 한한다. 이하 이 조부터 제17조까지 같다)는 시행지구내의 택지소유자가 그 택지의 일부에 관하여 환지를 정하지 않은 것에 대해 동법 제91조(지역진흥정비공단법 제21조의2에 준용하는 경우를 포함. 차항 및 제3항에서 같다)의 규정에 의한 신청 또는 동의를 한 경우, 그자가 당해신청 또는 동의에 병행하여 당해택지에 교부되어야 할 청산금에 대신하여 당해택지에 관한 환지시행자가 건설하는 주택(자기거주용에 한한다. 이하 이조 및 차조에서 같다)을 부여하여야 할 취지를 신청한 때에는 환지계획에서 당해택지에 관한 환지를 정하는 외에 당해택지를 부여하도록 정할 수 있다. 다만 당해택지에 관한 소유권이외의 권리(지역권을 제외) 또는 처분의 제한이 있는 때에는 그러하지 아니하다.

②시행자는 시행지구내의 택지소유자가 그 택지의 전부에 관하여 환지를 정하지 않은 것에 대해 토지구획정리법 제90조의 규정에 의한 신청 또는 동의를 한 경우, 그자가 당해신청 또는 동의에 병행하여 당해택지에 교부되어야 할 청산금에 대신하여 차조제1항의 규정에 의해 시행자가 건설 또는 취득하는 주택 등(주택과 그 부지 또는 건물의 구분소유 등에 관한 법률 제2조제1항에 규정하는 구분소유권의 목적인 건축물의 부분으로 주택용도에 제공하는 것(동조제4항에 규정하는 공용부분의 공유지분을 포함) 및 그 건축물의 부지에 관한 권리를 말한다. 이하 이조 및 차조에서 같다)을 부여하여야 할 취지를 신청한 때에는 환지계획에서 당해택지에 관한 환지를 정하는 외에 당해택지를 부여하도록 정할 수 있다. 다만 당해택지에 관한 선취특권, 질권 또는 저당권, 가등기, 전매의 특약 기타 권리의 소멸에 관한 사항을 정한 등기 또는 처분제한의 등기와 관계된 권리(차항에서 「선취특권 등」이라 한다)가 있는 때에는 그러하지 아니하다.

③시행자는 토지구획정리법 제90조의 규정에 의해 환지를 정하지 않은 택지 또는 그 부분에 관하여 차지권을 가지는 자가 있는 경우에 그자가 동조후단의 규정에 의한 동의에 병행하여 당해차지권에 교부되어야 할 청산금에 대신하여 차조제항의 규정에 의해 시행자가 건설 또는 취득하는 주택등을 부여하여야 할 취지를 신청한 때에는 환지계획에서 당해차지권에 관한 당해주택 등을 부여하도록 정할 수 있다. 다만 당해차지권에 관한 선취특권 등이 있는 때에는

그러하지 아니하다.

④ 전3항의 규정으로 주택 또는 주택 등을 부여하는 경우의 청산에 관해서는 토지구획정리법 제94조후단중 「전조제1항, 제2항, 제4항 또는 제5항의 규정에 의해 건축물의 일부 및 그 건축물에 존재하는 토지의 공유지분」은 「被災市街地復興特別措置法 제15조제1항부터 제3항까지의 규정에 의해 주택 또는 주택과 그 敷地 또는 건물의 구분소유 등에 관한 법률 제2조제1항에 규정하는 구분소유권의 목적인 건축물의 부분으로 주택용도에 제공하는 것(동조제4항에 규정하는 공용부분의 공유지분을 포함) 및 그 건축물의 부지에 관한 권리」로, 「당해건축물의 일부 및 그 건축물에 존재하는 토지」는 「당해주택 또는 건축물의 부분으로 주택용도에 제공하는 것 및 당해주택 또는 건축물의 부지」로 한다.

⑤ 제1항부터 제3항의 규정에 의해 환지계획에서 주택 또는 주택 등이 부여되도록 정한 택지의 소유자 또는 차지권자는 토지구획정리법 제103조제4항의 공고가 있는 날의 익일에 환지계획에서 정한 바에 의해 그 주택 또는 주택 등을 취득한다.

⑥ 토지구획정리법 제108조제2항의 규정은 전항의 규정에 의해 주택 또는 주택 등을 취득시킨 경우에 준용한다.

⑦ 시행자는 제2항 또는 제3항의 규정에 의해 주택 등을 부여하도록 정한 환지계획을 정하거나 변경한 때에는 당해택지 등의 소재지를 관할하는 등기소에 건설성령으로 정하는 사항을 신고하여야 한다.

제16조(施行區域外에서 住宅의 建設 等) ① 시행자는 토지구획정리법 제2조제1항의 사업으로 시행지구외에서 전조제2항 또는 제3항의 규정에 의해 주택 등을 부여할 수 있는 취지의 신청을 한 자를 위하여 필요한 주택 등의 건설 또는 취득(주택 또는 주택용도에 제공하는 건축물을 건설하기 위하여 필요한 토지를 취득하거나 그 토지를 택지로 조성하는 것을 포함)할 수 있다. 이 경우 동법 제2조제4항중 「토지구획정리사업을 시행하는 토지」는 「토지구획정리사업을 시행하는 토지(被災市街地復興特別措置法 제16조제1항전단에 규정하는 주택 등의 건설 또는 취득을 행하는 토지를 제외)」로 한다.

② 전항의 경우 동항전단에 규정하는 주택 등의 건설 또는 취득에 관한 사업에 대한 토지구획정리법 제107조제2항부터 제4항의 규정(지역진흥정비공단법 제21조의2에 준용하는 경우를 포함)의 적용에 관해서는 토지구획정리법 제

107조제2항 및 제3항중 「토지 및 건물」로 하며, 동조제4항중 「토지 및 그 토지에 존재하는 건물」은 「토지 및 건물과 被災市街地復興特別措置法 제16조제1항의 규정에 의해 시행자가 건설 또는 취득한 주택 등」으로 한다.

③시행자가 제1항의 규정에 의해 시행지구의 주택 등의 건설 또는 취득을 행한 경우는 당해주택 등의 건설 또는 취득에 관한 사업에 관해서는 토지구획 정리법 제72조, 제73조, 제79조, 제81조 및 제82조의 규정은 적용하지 아니 한다.

제17조(公營住宅 등 및 居住者의 共同福祉 또는 便宜를 위한 필요한 施設用途)

①토지구획정리법 제3조제3항 또는 제4항, 제3조의2제1항 또는 제2항, 제3조의3제1항 또는 제2항, 제3조의4의 규정에 의해 시행하는 被災市街地復興土地區劃整理事業의 환지계획에서는 다음에 열거하는 시설의 사용에 제공하기 위하여 일정토지를 환지로 정하지 아니하고 보류지로 정할 수 있다. 이 경우 당해보류지의 지적에 관해 시행지구내의 택지에 관한 소유권, 지상권, 영구소작권, 임차권 기타 택지를 사용, 수익할 수 있는 권리를 가진 모든자의 동의를 얻어야 한다.

1. 공영주택 등

2. 제5조제1항제1호에 규정하는 災害를 입은 시가지에 거주하는자의 공동복지 또는 편의를 위해 필요한 시설로서 국가, 지방공공단체 기타 정령으로 정하는 자가 설치하는 것(토지구획정리법 제2조제5항에 규정하는 공공시설을 제외)

②토지구획정리법 제104조제11항 및 제108조제1항의 규정은 전항의 규정에 의한 환지계획에서 정한 보류지에 관하여 준용한다. 이 경우 동법 제104조제11항중 「제3조제1항부터 제3항」은 「제3조제3항, 제3조의2제1항 또는 제2항, 제3조의3제1항 또는 제2항」으로, 동법 제108조제1항중 「또는 제3조의4」는 「제3조의2제1항 또는 제2항, 제3조의3제1항 또는 제2항, 제3조의4」로 본다.

③시행자는 제1항의 규정에 의해 환지계획에서 정한 보류지를 처분한 때에는 토지구획정리법 제103조제4항의 규정에 의한 공고가 있은 날에 종전의 택지에 관한 소유권, 지상권, 영구소작권, 임차권 기타 택지를 사용, 수익할 수 있는 권리를 가진 자에 대해 정령으로 정하는 기준에 따라 당해보류지의 지가에 상당하는 금액을 교부하여야 한다. 동법 제109조제2항의 규정은 이 경우에 준

용한다.

제18조(土地區劃整理法의 準用等) ①토지구획정리법 제85조제5항의 규정은 제12조부터 전조의 규정에 의한 처분 및 결정에 준용한다.

②被災市街地復興土地區劃整理事業에 관한 토지구획정리법 제123조부터 제126조, 제127조의2, 제129조와 제144조의 규정의 적용에 관하여 제12조부터 전조의 규정은 동법의 규정으로 본다.

제19조(被災市街地復興推進地域內에 있어서 제2종시가지재개발사업의 시행구역의 특례) 被災市街地復興推進地域內의 토지의 구역에 대해서는 당해구역이 도시재개발법 제3조의2의제2호가와 나에 열거하는 조건에 해당하지 않더라도 이를 동호에 열거한 조건에 해당하는 토지구역으로 보며, 동법의 규정을 적용한다.

제20조(都市計劃施設區域內에 있어서 建築規制의 特例) 被災市街地復興推進地域內의 도시계획시설의 구역내에서 행하는 건축물의 건축에 관한 도시계획법 제55조제1항의 규정의 적용에 대해서는 동항중 「구역내의 토지로 그 지정한 구역」은 「구역」으로 한다.

제4장 住宅의 供給等에 관한 特例

제21조(公營住宅 및 改良住宅의 入住者資格의 特例) 제5조제1항제1호의 災害에 의해 상당수의 주택이 멸실한 市町村으로서 멸실한 주택의 호수 기타 주택의 피해정도에 관하여 건설성령으로 정하는 기준에 적합한(이하 「住宅被災市町村」이라 한다) 구역내에서 당해災害에 의해 멸실한 주택에 거주한 자와 住宅被災市町村의 구역내에서 실시되는 도시계획법 제4조제15항에 규정하는 도시계획사업 기타 건설성령으로 정하는 시가지의 정비개선 및 주택공급에 관한 사업의 실시에 수반한 이전이 필요한 자에 대해서는 당해災害發生日로 부터 3년을 경과하는 날까지 공영주택법 제17조제3호(주택지구개량법 제29조에 준용하는 경우를 포함)에 열거한 조건을 구비한 자를 공영주택법 제17조각호(주택지구개량법 제29조에 준용하는 경우를 포함)에 열거하는 조건을 구비한 자로 본다.

제22조(住宅·都市整備公團法의 特例) 생략

제23조(地方住宅供給公社法의 特例) 생략

제5장 雜 則

제24조(監視區域의 指定) 道都府縣知事 또는 지정도시의 장은 被災市街地復興推進地域중 지가가 급격하게 상승 또는 상승할 우려가 있으며 이로 인하여 적정하고 합리적인 토지이용의 확보가 곤란할 우려가 있다고 인정되는 구역을 국토이용계획법 제27조의2제1항의 규정에 의한 감시구역으로 지정하도록 노력한다.

제25조(政令에 대한 委任) 이 법률에 정하는 것 외에 이 법률의 실시를 위하여 필요한 사항은 정령으로 정한다.

제26조(經過措置) 이 법률의 규정에 의한 정령 또는 건설성령을 제정, 개폐하는 경우에는 각각 정령 또는 건설성령으로 그 제정, 개폐에 수반한 합리적으로 필요하다고 판단되는 범위내에 소요의 경과조치를 정할 수 있다.

제6장 罰 則

제27조 제7조제5항의 규정에 의한 명령에 위반하여 토지의 원상회복이나 건축물 기타 공작물의 이전 또는 제거하지 않은 자는 6월이하의 징역이나 20만円 이하의 벌금에 처한다.

제28조 법인의 대표자 또는 법인, 대리인, 사용인 기타 종업원이 그 법인 또는 인의 업무 또는 재산에 관해서 전조에 규정하는 위반행위를 한 때에는 행위자를 처벌하는 외에 그 법인 또는 인에 대하여 동조의 벌금형을 과한다.

附 則

제1조(시행기일) 이 법률은 공포일로 부터 시행한다.

제2조(중핵시에 관한 경과조치) 생략

제3조(토지구획정리법의 일부개정) 생략

제4조(도시개발자금의 대부에 관한 법률의 일부개정) 생략

제5조(도시계획법의 일부개정) 생략

제6조(도시재개발법의 일부개정) 생략

제7조(건설성설치법의 일부개정) 생략

(4) 阪神・淡路大震災에 對處하기 위한 特別財政援助 및 助成에 관한 法律

이 법률은 阪神・淡路大震災에 의한 피해발생에 대해 지방공공단체 등에 대한 특별재정원조와 사회보험의 가입자 등에게 부담을 경감하고 中小企業者와 住宅喪失者 등에 대하여 금융상의 지원 등을 특별조성조치로 행하는 것이다. 1994년도 2차보정에 관련있는 재정관계조치를 망라한 일괄법이며, 阪神・淡路大震災 관계 16개법중 중심적 역할을 하는 법률중의 하나라고 할 수 있다.¹¹⁾ 이 법률은 기준의 「激甚災害에 對處하기 위한 特別財政援助等에 관한 法律(激甚災害法)」에 의한 조치이외의 조치로서 이번의 災害에 의한 피해의 심대성 등을 감안하여 특히 필요한 것에 관한 措置를 하는 법률이며, 激甚災害法과 아울러 阪神・淡路大震災의 복구・부흥에 이바지하기 위한 것이다.

① 被災地方公共團體 등에 대한 補助

特定被災地方公共團體에 대해 激甚災害法에 의한 도로, 항만 등의 공공토목 시설, 공립학교 등의 災害復舊事業과 관계된 국고부담율의 인상 등의 규정을 특별히 적용한다. 이에 따라 공공토목시설에 관해서는 통상 대략 6~8할의 국고부담율이 대략 7~9할로 높아지게 된다. 市町村이 시행하는 전염병예방사업에 관한 부담의 특례규정을 특별히 적용한다. 이에 따라 一般市町村이 시행하는 전염병예방사업의 국고부담율이 1/3에서 2/3로 높아지고, 一般市町村의 부담분은 1/3에서 0이 된다. 母子 및 寡婦福祉法에 의한 국가의 대부특례규정을 특별히 적용한다. 이에 따라 縣의 被災者貸付를 위한 재원에 대한 국가대부액이 증액되는 결과 대부재원이 증가하게 된다. 또한 이외에도 정령에 의해 特定被災地方公共團體에 대해 激甚災害法에 의한 공립사회교육시설의 재해복구사업에 대한 보조규정이 적용된다(사업의 2/3가 국고보조가 됨). 小災害債(공공토목시설, 공립학교의 災害復舊事業중 그 비용이 소액이어서 국고부담의 대상이 되지 아니하

11) 자세한 내용은 御手洗潤, 「阪神・淡路大震災に對處するための特別の財政援助及び助成に關する法律」, 法律のひろば 1995.7., 62面이하 참조.

는 사업에 충당하기 위해 발행되는 지방채)와 관계된 원리상환금의 기준재정수요액에의 산입 등의 규정을 특별히 적용한다. 아울러 이들 조치는 「阪神·淡路大震災에 관한 激甚災害의 指定 및 이에 대해 적용하여야 할 措置의 지정에 관한政令(1995.1.25. 정령11호)」에 의해 阪神·淡路大震災에 대해 이미 적용된 조치이나 이번에 적용지방공공단체의 범위를 넓힐과 동시에 조기에 적용지방공공단체를 확장함으로써 조기재정집행에 이바지하기 위하여 이 법 및 이에 의한 정령에 의해 特定被災地方公共團體에 대해 이들 조치를 적용토록 한 것이다.

阪神·淡路大震災에 의해 피해를 입은 이하에 열거하는 시설의 災害復舊事業에 관하여 국가가 보조 등을 한다. 또한 이들 시설의 灾害復舊事業에 관계된 국고부담율에 관해서는 激甚災害法에 의거하여 동법의 대상시설의 국고부담율과의 균형에서 결정하고 있다.

- 가. 特定被災地方公共團體가 설치하는 公共土木施設關係
- 特定被災지방공공단체가 설치하는 공원·가로·도시배수시설의 재해복구사업에 관하여 국고부담율을 1/2에서 8/10로 인상
- 特定被災지방공공단체가 설치하는 개량주택 등의 재해복구사업에 관하여 국고부담율을 1/2에서 8/10로 인상. 예산상의 조치로서 特定被災지방공공단체이 외의 被災地方公共團體에 대한 국고부담율도 1/2에서 2/3로 인상
- 特定被災지방공공단체가 설치하는 상수도, 간이수도등시설의 재해복구사업에 관하여 국고부담율을 1/2에서 8/10로 인상
- 特定被災지방공공단체가 설치하는 공업용수도시설의 재해복구사업에 관하여 새로이 국고부담을 하며, 그 부담율은 8/10로 함. 예산상의 조치로서 特定被災지방공공단체 이외의 被災地方公共團體에 대한 국고부담율을 1/2로 함
- 特定被災지방공공단체가 설치하는 일반폐기물 처리시설의 재해복구사업에 관하여 국고부담율을 1/2에서 8/10로 인상
- 特定被災지방공공단체가 설치하는 신호기, 도로표시등 교통안전시설의 재해복구사업에 관하여 국고부담율을 1/2에서 8/10로 인상
- 特定被災지방공공단체가 설치하는 사회복지시설로서 노인서비스센터, 정신박약자의 치료 등의 激甚災害法에 의한 보조율인상의 대상외인 灾害복구사업에 관하여 국고부담율을 1/2에서 2/3로 인상

나. 社會福祉法人이 설치하는 社會福祉施設關係

- 사회복지법인이 설치하는 사회복지시설로서 노인서비스센터, 정신박약자의 치료 등의 激甚災害法에 의한 보조율인상의 대상외인 災害복구사업에 관하여 국고부담율을 1/2에서 2/3로 인상

다. 特定被災지방공공단체가 설치하는 공공시설관계

- 특정피재지방공공단체가 설치하는 경찰시설의 재해복구사업에 관하여 국고부담율을 1/2에서 2/3로 인상
- 특정피재지방공공단체가 설치하는 소방시설의 재해복구사업에 관하여 새로이 국고부담을 하며, 부담율을 2/3로 함
- 特定被災지방공공단체가 설치하는 병원의 재해복구사업에 관하여 국고부담율을 1/2에서 2/3로 인상
- 특정피재지방공공단체가 설치하는 화장장의 재해복구사업에 관하여 국고부담율을 1/2에서 2/3로 인상
- 특정피재지방공공단체가 설치하는 畜場의 재해복구사업에 관하여 국고부담율을 1/2에서 2/3로 인상
- 특정피재지방공공단체가 설치하는 소방시설의 재해복구사업에 관하여 새로이 국고부담을 하며, 부담율을 2/3로 함

라. 民間施設關係

- 兵庫縣과 大阪府가 그 복구사업비의 3/4이상을 보조하는 상점가진홍조합 등의 공동시설의 재해복구사업에 관하여 총사업비의 1/2의 국고부담을 함
- 日赤 등의 공적의료기관인 민간병원 및 긴급의료병원 등의 정책의료기관인 민간병원의 재해복구사업에 관하여 1/2의 국고부담을 함

마. 기타

神戶埠頭公社가 관리하는 岸壁 等의 시설의 災害복구사업에 관한 국고보조를 동공사가 관리하는 크레인, 야드 등의 施設災害복구사업에 무이자융자를 함

② 社會保險加入者 등에 대한 負擔輕減

건강보험 등 의료보험에 있어서 일부부담금의 면제, 입원시의 식사요양과 관계된 표준부담액의 면제 등을 행한다. 이 조치의 대상자는 재해시에 災害救助法의 適用市町村에 거주한 자 등이며, 주택이 全半壞, 全半燒한 자 또는 주된 생계유지자가 사망·중상 등의 피해를 입은 자에 해당하면 보험자 또는 市町村에 인정된 자이다. 면제기간은 1995년 5월 31일까지이나 저소득자에 대해서는 입원시의 식사요양을 제외하고 동년 12월말까지로 되어 있다. 또한 이러한 조치가 적용되는 의료보험제도는 건강보험, 선원보험, 국민건강보험, 노인보험, 국가공무원등공제, 사립학교교직원공제, 농림어업단체직원공제, 지방공무원공제 및 자위관 등의 의료비와 관련되는 것이다.

건강보험 등의 의료보험, 후생연금보험 등의 연금제도 등에 있어서 표준보수의 개정의 특례, 보험료의 면제 등을 한다. 이 조치를 하는 구역은 災害救助法의 適用市町村이며 면제기간은 최장 1995년 12월말이다.

③ 中小企業者 및 住宅喪失者 등에 대한 金融上의 支援

중소기업신용보험법에 의한 중소기업자에 대한 중소기업신용보험의 특례로서 무담보·무보증보험의 일정한도설정, 保険料率의 인하조치를 하며, 중소기업 설비근대화자금의 신규차입금에 관계된 상환기간을 5년이내에서 7년이내로 연장하고 있다. 그리고 상공조합중앙금고가 행하는 災害復舊貸付의 특례로서 대부 한도액인상 등을 하며, 국민금융금고 및 중소기업금융금고가 행하는 災害復舊貸付에 대해서도 이 조치와 같은 조치를 하고 있다. 또한 주택금융금고가 행하는 災害復舊住宅資金의 융자에 대해서도 조치기간을 연장하거나 災害復興宅地制度를 도입하고 있으며, 피해가 현저한 일정시정에서 被災者 양친(60세이상)의 주택을 자식이 재건하는 때에 이용하는 효행론제도를 도입하고 있다.

④ 기타

1994년도에 더하여 1995년도에도 稅入缺損 등을 위한 지방채발행, 선원보험의 피보험자에 대해서 災害에 의해 사업소의 휴업으로 인하여 피보험자가 보수

를 받을 수 없는 경우에 실업하는 것으로 간주하여 失業保險金을 지급하며, 내정자에 대해 사업주가 능력개발의 원조를 행한 경우에 직업능력개발의 조성금을 지급하는 등 내정자를 고용보험의 피보험자로 보아 고용안정사업 등의 대상으로 한다.

(5) 阪神・淡路大震災에 對處하기 위한 1995년도 公債發行의 特例等에 관한 法律

정부는 阪神・淡路大震災에 대한 재정면에서의 대응으로서 1994년도 제2차補正豫算을 편성하여 2월 24일 국회에 제출하였다. 이 보정예산은 중·참의원의 심의를 거친 후 2월 28일에 성립하였다. 제2차보정예산에서는 세출면에서 阪神・淡路大震災에 대응하기 위한 당면긴급히 필요한 경비를 추가하는 한편 大震災에 의해 발생한 피해를 감안하여 稅收의 감소를 예상한 것이다. 이 세출추가액 약 1조円 및 세수감소액 약 600억円의 합계 약 1조6000억円중 세외수입의 증가 약 340억엔을 제외한 부분에 관해서는 현재의 엄격한 재정사정과 年度末이라는 사정에서 부득이 한 조치로서 공채발행에 의한 것이다. 제2차보정예산에서 발행을 예정하고 있는 공채(15,900억엔)중 災害復舊등 사업비의 세출증가액에 대응하는 부분에 관해서는 財政法 제4조제1항 단서규정에 의한 公債(건설공채)를 발행하도록 하였으나, 세출액증가중 건설공채 및 기타 수입으로 조달할 수 없는 부분 및 세수감소에 대응하는 부분에 관해서는 부득이하게 특례법에 의한 공채를 발행하게 되어 본 법률을 제정하게 된 것이다.¹²⁾

이 法律의 취지는 제1조에서 명시하고 있는 것처럼 「阪神・淡路大震災에 대처하기 위하여 필요한 財源을 확보하기 위해 1994년도 공채발행의 특례에 관한 조치를 정함과 아울러 財政法 제4조제1항 단서의 규정에 의해 동년도에 추가적으로 발행되는 공채발행시기 및 회계연도소속구분의 특례에 관한 조치」를 정하려는 것이다. 법 제2조는 特例公債의 발행에 관하여 우선 동조제1항은 정부는 1994년도 제2차보정예산에서 예상되는 조세수입의 감소를補正하고 당해보정예산에 의해 추가되는 세출재원에 충당하기 위하여 재정법 제4조제1항 단서규

12) 総理府, 「特輯 阪神・淡路大震災復興對策」, 時の動き 1995.5., 23~24面.

정에 의한 公債와 1994년도 당초예산 및 제1차보정예산에서 발행한 減稅特例公債외에 1994년도 제2차보정예산으로서 국회의 의결을 거친 금액의 범위내에서 공채를 발행할 수 있도록 하고 있다. 이 國會의 議決을 거친 때에는 본법 제2조 제3항의 규정에 의해 이 공채의 상환계획을 국회에 제출하도록 되어 있다. 또한 법 제2조제2항의 규정에 의해 이 법에 따른 特例公債의 발행은 1995년 6월 30일까지 안정하고 있다(출납정리기간발행의 특례). 이는 특례공채의 발행은 이를 억제하여 필요최소한으로 하여야 할 것이므로 稅收動向 등을 최대한 확인 할 필요가 있다는 점, 제2차보정예산 및 본법률의 시점에서 보아 연도내에 특례 공채를 전액발행하는 것은 곤란한 점 등으로 부터 설정된 것이다. 마지막으로 이 법률의 규정에 의해 발행된 공채상환에 관하여 제2조제4항에 「政府는 …신속한 감채에 노력하여야 한다」라고 규정되어 있다. 이는 특례공채에는 부담을 남기는 등 커다란 문제가 있으며, 따라서 그 발행의 회피에 전력을 다할 필요가 있음과 아울러 설사 발행하지 않을 수 없는 경우라도 가능한 한 신속하게 감채에 노력할 필요가 있다는 기본적인 인식을 제시한 것이다. 또한 이 특례공채도 포함한 복구에 소요되는 비용부담의 방식에 관하여는 2월 17일에 발표된 財政制度審議會의 담화에서도 「급변의 1994년도 제2차보정예산에서 공채발행에 의한 것도 포함하여 震災에 대처하기 위한 비용과 관련된 국민전체로서의 부담방식에 관하여 금후의 재정운영을 행하는데 즈음하여 다양한 관점에서 진지한 검토가 행하여 지지 않으면 안된다」라고 하고 있다.

그리고 建設公債의 출납정리기간발행의 특례에 관하여, 1994년도 제2차보정 예산에서 추가적으로 발행할 것을 예정하고 있는 建設公債(7,794억엔)에 관해서는 당해보정예산의 시점에서 볼 때 연도내에 전액발행하는 것이 곤란하므로 본법 제3조에 의해 이 법률에 의하여 발행되는 特例公債와 마찬가지로 출납정리 기간발행의 특례를 두고 있다. 건설공채에 관하여 출납정리기간발행의 특례를 두는 것은 이번이 처음이다.

●法律全文

제1조(趣旨) 이 법률은 阪神·淡路大震災에 대처하기 위하여 필요한 재원을 확보하기 위해 1994년도 공채발행의 특례에 관한 조치를 정함과 아울러 재정법

제4조제1항 단서의 규정에 의해 동년도에 추가적으로 발행되는 공채발행시기 및 회계연도소속구분의 특례에 관한 조치를 정하는 것이다.

제2조(特例公債의 發行等) ①정부는 재정법 제4조제1항 단서의 규정, 1994년도 분 소득세의 특별감세의 실시 등을 위한 공채발행의 특례에 관한 법률 제1조의 규정 및 소득세법과 소비세법의 일부를 개정하는 법률의 시행 등에 의한 조세수입의 감소를 보정하기 위한 1994년도부터 1996년도까지의 공채발행의 특례 등에 관한 법률 제1조제1항의 규정에 의해 발행하는 공채외에 1994년도의 일반회계보정예산(제2호)에서 예상되는 조세수입 등의 감소를 보정하고, 당해보정예산에 의해 추가되는 세출의 재원에 충당하기 위하여 당해보정예산으로 국회의 의결을 거친 금액의 한도내에서 공채를 발행할 수 있다.

②전항의 규정에 의한 공채발행은 1995년 6월 30일까지 행할 수 있다. 이 경우 동년 4월 1일이후 발행되는 동항의 공채와 관련한 수입은 1994년도 소속의 세입으로 한다.

③정부는 제1항의 의결을 거치려는 때에는 동항의 공채상환계획을 국회에 제출하여야 한다.

④정부는 제1항의 규정에 의해 발행한 공채에 관해서는 그 신속한 감체에 노력한다.

제3조(財政法 제4조제1항 단서의 규정에 의한 公債와 관련한 發行時期 및 會計年度所屬區分의 特例) 재정법 제4조1항 단서규정에 의해 1994년도의 일반회계보정예산(제2호)로서 국회의 의결을 거친 금액의 범위내에서 발행하는 공채중 동항단서의 규정에 의해 동년도의 일반회계보정예산(제1호)로서 국회의 의결을 거친 금액을 초과하여, 동항단서규정에 의해 동년도의 일반회계보정예산(제2호)로서 국회의 의결을 거친 금액에 달하기까지의 분의 액에 상당하는 액의 공채발행은 1995년 6월 30일까지 행할 수 있다. 이 경우 동년 4월1일이후 발행되는 동항단서의 공채와 관련한 수입은 1994년도소속의 세입으로 한다.

附 則

이 법률은 공포일로 부터 시행한다.

(6) 1994年度分 地方交付稅의 總額의 特例等에 관한 法律

阪神·淡路大震災에 따른 제2차 보정예산에서는 大震災에 대응하기 위한 필요한 대책을 신속하게 취하기 위하여 필요한 災害救助 등 관계경비를 추가계상하였다. 지방재정에 관해서도 국세의 감액보정에 수반한 地方交付稅의 감액이 발생함과 아울러 지방세에 관하여 被災地方團體 등에서의 지방세 등의 감면조치에 의한 감수가 예상되고 있다. 한편 당면긴급하게 필요한 災害救助 등 관계경비의 추가에 수반한 재정수요의 증가가 예상되어 이에 대한 조치로서 지방교부세의 總額(특별교부세)에 300억엔을 가산하는 조치를 한 것이 이 법률의 취지이다. 이 조치에 의한 증가상당액은 지방재정 등의 상황을 감안하여 그 운영에 지장이 발생하지 않도록 별도로 법률이 정하는 바에 의하여 1996년도이후의 各年 度分으로서 교부하여야 할 지방교부세의 총액에서 감액하도록 하고 있다. 또한 국세의 減額補正에 수반한 지방교부세에 대한 영향액 1772억8천만엔에 관하여 일반회계로 부터 교부세특별회계로의 편입특례를 규정하였다. 이 결과 1994년도분의 지방교부세의 총액은 당초의 地方財政計劃에 計上된 액에 300억엔을 가산한 액을 확정하였다.

●法律全文

제1조(地方交付稅의 總額特例) ① 1994년도분으로 교부하여야 할 지방교부세의 총액과 관계된 지방교부세법 제6조제2항의 규정에 의한 금액산정에 대해서는 1994년도 소득세, 법인세 및 주세의 수입예상액, 소비세(소비양여세와 관계된 것을 제외, 이하 이조 및 차조제1항에서 같다)의 수입예상액과 담배세의 수입예상액은 동년도의 일반회계보정예산(제1호)에 의한 보정후의 일반회계 예산에 계상된 소득세, 법인세 및 주세의 수입예상액, 소비세의 수입예상액과 담배세의 수입예상액(차조제1항에서 「소득세, 법인세 및 주세, 소비세과 담배세의 1994년도 제1차보정후수입예상액」이라 한다)으로 한다.
② 1994년도분의 지방교부세의 총액에 관해서는 지방교부세법 및 전항의 규정에 의해 산정된 액에 300억엔을 가산한다.

제2조(交付稅 및 讓與稅配付金特別會計에 대한 編入의 特例) ① 1994년도분의 교부세 및 양여세배부금특별회계법 제4조의 규정에 의한 일반회계로 부터 교부세 및 양여세배부금특별회계에 대한 편입금액의 산정에 관해서는 1994년도분 소득세, 법인세 및 주세의 수입예상액, 소비세의 수입예상액과 담배세의 수입예상액은 소득세, 법인세 및 주세, 소비세과 담배세의 1994년도 제1차보정후수입예상액으로 한다.

② 1994년도분의 일반회계로부터 교부세 및 양여세배부금특별회계에 대한 편입금액은 교부세 및 양여세배부금특별회계법과 전항의 규정에 의해 산정한 액에 300억엔을 가산한 액으로 한다.

제3조(普通交付稅 및 特別交付稅의 總額의 特例) 1994년도에 한하여 동년도분으로서 교부하여야 할 보통교부세의 총액은 동년도분으로 교부하여야 할 지방교부세의 총액(지방교부세법 및 이 법률의 규정에 의해 교부하여야 할 지방교부세의 총액을 말한다. 이하 이조에서 같다)에서 지방교부세법 제20조의3제2항의 규정에 의해 동년도분의 지방교부세의 총액에 산입된 액(이하 이조에서 「반환금 등의 액」이라 한다)과 300억엔의 합산액을 공제한 액의 94/100에 상당하는 액으로 하며, 동년도분으로서 교부하여야 할 특별교부세의 총액은 동년도분으로서 교부하여야 할 지방교부세의 총액에서 반환금 등의 액과 300억엔의 합산액을 공제한 액의 6/100에 상당하는 액에 반환금 등의 액과 300억엔의 합산액을 가산한 액으로 한다.

附 則

1. 이 법률은 공포일로 부터 시행한다.
2. 제1조제2항의 규정에 의해 가산하도록 된 액에 상당하는 액에 대해서는 법률이 정하는 바에 의해 1996년도이후의 각연도분으로서 교부하여야 할 지방교부세의 총액에서 감액하는 조치를 강구한다.

(7) 阪神·淡路大震災에 수반한 許可等의 有效期間延長等에 관한 緊急措置法

이 法律은 阪神·淡路大震災로 인하여 阪神·淡路地域에서 다수의 소중한 인

명과 생활이나 경제활동의 기반이 상실된 피해자 등에 대하여 행정상의 권리이익의 회복 또는 보전을 위하여 기간의 延長에 관한 조치, 법령상의 의무가 기한내에 이행되지 않은 경우의 責任免除에 관한 조치를 정한 것이다. 법령에 의하여 1995년 1월 17일이전에 행한 행정청의 허가 등으로서 동일이후 그 유효기간이 만료된 것(이미 만료되어 있는 것을 포함) 등에 관하여 各省廳의 大臣 등이 고시에 의하여 지역을 단위로 대상자를 지정하여 그 유효기간 등을 동년 6월 30일까지 일정기일 연장하는 조치를 할 수 있도록 하고 있다. 이 연장조치외에 행정청 또는 행정기관은 피해자 등의 서면신고에 의하여 1995년 6월 30일까지의 기일을 지정하여 연장조치를 할 수 있다.

법령에 의하여 1995년 1월 17일부터 4월 27일까지 이행되어야 할 義務(신고, 보고 등)가 진재에 의해 이행되지 못한 경우에도 그 의무가 동년 4월 28일까지 이행되면 행정상 또는 형사상의 책임이 면제된다. 또한 1995년 4월 29일이후에도 이 조치를 계속하여 실시할 필요가 있는 것에 관해서는 政令에 의하여 그 기한을 별도로 정하여 연장할 수 있도록 하고 있으며, 證券去來法에 의한 유가증권보고서의 제출과 관련한 기한이 동년 5월 31일까지 연장되고 있다. 아울러 특례법은 개별법령에서 천재 기타 부득이 한 사유가 있는 경우에 許可 等의 유효기간 등에 관한 조치 및 법령에 의한 申告 等의 의무가 기한까지 이행되지 못한 경우의 조치가 규정되어 있는 것에 관해서는 그 정하는 바에 의하도록 하였다.

이 特例法은 법령에 의한 권리익, 의무 등을 대상으로 하고 있으므로 법령에 의한 것인 한 그 사무가 지방공공단체에 위임되어 있는 것에 관해서도 적용되나, 다른 한편 地方公共團體가 條例 등에 의하여 행하는 사무와 관련되는 것은 지방자치를 존중하는 취지에서 적용대상에서 제외하였다. 이 때문에 지방공공단체가 조례에 의하여 행하는 固有事務와 관련한 것에 대해서는 특례법과 같은 조치가 필요한 경우에는 조례 등으로 대응할 필요성이 있으며 현재 4개 府縣市가 조례를 제정하고 있다.¹³⁾

13) 大森政輔, 「阪神・淡路大震災についての救援・復興に関する特別立法について」, 法律時報 1995.7., 95~96面.

① 許可等 有效期間延長에 관한 措置

특정권리이익	회복 · 보전필요성	존속기간연장	
<p>법령에 의한 행정청의 처분(1995년 1월 17일이전에 행해진 것에 한함)에 의해 부여된 권리 기타 이익</p> <p>법령에 의해 어떠한 이익을 부여하는 처분 기타 행위를 당해행위와 관련한 권한을 가진 행정기관에 요구할 수 있는 권리</p>	<p>존속기간이 1995년 1월 17일이후에 만료</p>	<p>재난피해자 의 특정권리 이익의 회복</p> <p>재난피해자 의 특정권리 이익의 보전</p>	<p>만료일을 1995. 6. 30을 한도로 연장</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 국가의 행정 기관의 장 등이 고시로 지정 ○ 행정청 또는 행정기관이 서면신청을 받아 결정
(개별법령의 적용을 받는 것)			
재해 기타 부득이 한 사유가 있는 경우에 특정권리이익과 관련한 기간에 관한 조치에 있어서 개별법령에 규정되어 있는 것			

② 法令에 의한 申告等의 義務가 기한까지 이행되지 않은 경우의 免責에 관한 措置

법령상의 의무	기한내불이행	이행기일	책임면제
법령에 의해 1995.1.17부터 동년 4.27까지 이행되어야 할 의무	진재에 의해 당해기간내에 이행되지 않는 경우	1995.4.28까지 의무가 이행된 때	행정상 · 형사상 책임면제
(개별법령의 적용을 받는 것)			
의무가 재해 기타 부득이 한 사유에 의해 기한까지 이행되지 않은 경우에 대하여 개별법령에 규정되어 있는 것			

●法律全文

제1조(趣旨) 이 법률은 阪神·淡路大震災의 피해자 등에 관하여 행정상의 권리 이익의 회복 또는 보전을 위한 기간의 만료일의 연장 및 법령상의 의무가 기한 내에 이행되지 않은 경우의 책임면제에 관하여 정한다.

제2조(定義) ①이 법률에서 「法令」이란 법률, 정령 또는 국가행정조직법 제12조 제1항 또는 제13조제1항의 명령 또는 동법 제14조제1항의 고시를 말한다.
②이 법률에서 「행정기관」이란 국가행정조직법 제3조제2항에 규정하는 국가 행정기관으로서 설치된 기관 또는 이들에 설치된 기관 또는 지방공공단체의 기관을 말한다.

제3조(特定權利利益과 관련한 期間의 延長에 관한 措置) ①법령에 의한 행정청의 처분(1995년 1월 17일이전에 행해진 것에 한함)으로 부여된 권리 기타 이익이거나 법령에 의해 어떠한 이익을 부여하는 처분 기타 행위를 당해행위와 관련한 권한을 가진 행정기관에 요구할 수 있는 권리로서 그 존속기간이 동일 이후에 만료되는 것(이하 「특정권리이익」이라 한다)에 관하여 이들 법령의 시행에 관한 사무를 소관하는 국가행정기관(국가행정조직법 제3조제2항에 규정하는 위원회를 제외한다)의 장 및 동법에 규정하는 위원회는 阪神·淡路大震災(이하 「진재」라 한다)에 의해 피해를 입은 자의 특정권리이익으로서 그 존속기간이 이미 만료된 것을 회복시키거나 그 존속기간이 만료전에 있는 것을 본전하기 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 그 만료일을 동년 6월 30일을 한도로 연장하는 조치를 대상이 되는 특정권리이익마다 지역을 단위로 한 당해조치의 대상자 및 연장후의 만료일을 고시에 의하여 지정할 수 있다.

②전항의 규정에 의한 연장조치외에 동항에 규정하는 행정청 또는 행정기관은 진재에 의해 피해를 입은 자로서 이유를 기재한 서면에 의해 그 특정권리이익과 관련한 만료일의 연장신고를 행한 것에 관하여 1995년 6월 30일까지의 기일을 지정하여 그 만료일을 연장할 수 있다.

③제2항의 규정에 불구하고 재해 기타 부득이 한 사유가 있는 경우에 특정권리이익과 관련한 기간에 관한 조치에 있어서 다른 법령에 별도의 규정이 있는 때에는 그에 의한다.

제4조(期限内에 이행되지 않은 義務와 관련한 免責에 관한 措置) ①법령에 의해 1995년 1월17일부터 동년 4월 27일까지에 이행되어야 할 의무가 震災에 의하여 이행되지 않은 경우에 당해의무가 동월 28일까지 이행된 때에는 당해의무가 이행되지 않은 것에 관하여 행정상 또는 형사상의 책임(과료와 관련된 것을 포함)을 묻지 아니한다.

②진재의 영향 때문에 전항에서 정한 조치를 1995년 4월 29일 이후에도 계속하여 실시할 필요가 있는 때에는 동항에 규정하는 의무마다 그 기한을 정령으로 정할 수 있다.

③제2항의 규정에 불구하고 제1항에 규정하는 의무가 재해 기타 부득이 한 사유로 기한까지 이행되지 않은 경우에 다른 법령에 별도의 규정이 있는 때에는 그에 의한다.

附 則

이 법률은 공포일로 부터 시행한다.

(8) 阪神·淡路大震災를 입은 地域에 被災失業者의 公共事業에 대한 就勞促進에 관한 特別措置法

이 법률은 阪神·淡路大震災의 발생에 수반하여 피해지의 일부에서 다수의 실업자가 발생하고 있는 상황에 대처하기 위하여 조속히 고용의場을 확보하기 위하여 마련된 것이다. 被災地에서의 민간사업소에서의 고용에 관해서는 산업이 부흥하기까지 당분간 기대하기가 곤란한 실정이나, 공공사업에 관해서는 도로, 항만, 도시의 복구 등 부흥사업의 수요가 예상되므로 공공사업에 대한 노동수요가 증가할 것으로 기대되기 때문에 공공사업에 피해실업자를 고용하는 비율을 설정함으로써 피해실업자에게 고용의장을 제공하려는 것이다. 우선 勞動大臣은 阪神·淡路大震災를 입은 지역중 다수의 실업자가 발생하거나 발생할 우려가 있는 지역을 特別地域(노동성고시 제11호)으로 지정하여 그 특별지역에서 계획실시되는 공공사업에 대해서는 사업종별에 따라 직종별로 당해사업에 사용되는 勞動者의 數와 그중 피해실업자의 수의 비율을 정할 수 있도록 하였다. 아울러 공공사업을 계획실시하는 국가 등의 기관과 지방공공단체는 公共職業安定所의 소

개에 의해 항상 피재실업자의 고용비율에 해당하는 수의 피재실업자를 고용하도록 의무화하였다. 다만 피재실업자를 고용함으로써 당해사업주체 등이 현재 고용하고 있는 단순노동자를 解雇하는 불합리가 발생하므로, 단순노동자로 필요한 무기능자를 확보할 수 있는 경우에는 공공직업안정소장의 단순노동자인정을 받으면 그 한도에서 雇用義務가 경감되도록 하고 있다(고시 제10호).¹⁴⁾

●法律全文

제1조(目的) 이 법률은 阪神·淡路大震災를 입은 지역에서 다수의 실업자발생에 대처하기 위하여 당해지역에서 계획실시되는 공공사업에 가능한 한 다수의 실업자를 흡수하여 그 생활의 안정을 도모함을 목적으로 한다.

제2조(被災失業者の 公共事業에의 就勞促進) ① 노동대신은 阪神·淡路大震災를 입은 지역으로서 격심재해에 대처하기 위한 특별재정원조 등에 관한 법률 제25조제1항본문의 정령으로 정하는 지역 중 다수의 실업자가 발생하거나 발생할 우려가 있는 지역으로서 노동대신이 지정하는 지역(이하 「특별지역」이라 한다)에서 계획실시되는 공공사업에 관하여 그 사업종별에 따라 직종별로 당해사업에 사용되는 노동자의 수와 그 중의 피재실업자의 수와의 비율(이하 이조에서 「흡수율」이라 한다)을 정할 수 있다.

② 이 조에서 다음 각호에 열거하는 용어의 의의는 당해각호에 정하는 바에 의한다.

1. 공공사업 국가 및 특별법에 의해 특별한 설립행위로서 설립된 법인(그 자본금의 전부 또는 대부분이 국가의 출자에 의한 법인 또는 그 사업운영을 위하여 필요한 경비의 주된 재원을 국가로 부터 교부금 또는 보조금을 받는 법인으로서 정령으로 정하는 것에 한함. 차항에서 「국가 등」이라 한다) 또는 국가의 부담금을 받거나 국고보조에 의해 지방공공단체 등이 계획실시하는 공공적인 건설 또는 복구사업을 말한다.
2. 피재실업자 다음에 열거하는 실업자로서 1995년 1월 17일이후에 실업한

14) 勞動省職業安定局 高齢・障礙者對策部企劃課、「阪神・淡路大震災を受けた地域における被災失業者の公共事業への就労促進に関する特別措置法」, 法律のひろば 1995.7., 66面。

자를 말한다.

가. 특별지역내에 거주하는 실업자

나. 가에 열거한 실업자이외의 실업자로서 특별지역내에서 행해지는 사업
에 종사한 자

③흡수율이 정해진 공공사업을 계획실시하는 국가 등의 기관 또는 지방공공단체 등(그와 청부계약 기타 계약에 의하여 그 사업을 시행하는 자를 포함. 차항에서 「공공사업의 사업주체 등」이라 한다)은 공공직업안정소의 소개에 의해 항상 흡수율에 해당하는 수의 피재실업자를 고용하여야 한다.

④공공사업의 사업주체 등은 전항의 규정에 의해 고용을 필요로 하는 수의 피재실업자를 공공직업안정소의 소개에 의해 고용하는 것이 곤란한 경우에는 그 곤란한 수의 노동자를 공공직업안정소의 서면에 의한 승락을 얻어 직접 고용할 수 있다.

⑤제1항의 규정에 의한 지정은 동항에 규정하는 조치를 강구하여야 할 기간을 설정한다. 이 경우 당해기간을 연장할 필요가 있다고 인정되는 때에는 당해기간은 연장할 수 있도록 한다.

⑥전각항에 정하는 것이외에 흡수율이 정해진 공공사업에 대한 피재실업자의 흡수에 관해 필요한 사항은 노동성령으로 정한다.

제3조 ①고연령자 등의 고용안정 등에 관한 법률 제22조의 규정 및 지역고용개발등촉진법 제19조의 규정은 특별지역인 지역에서는 적용하지 아니한다.

②특별지역이 고연령자 등의 고용안정 등에 관한 법률 제2조제4항에 규정하는 특정지역인 경우에 전조의 규정의 적용에 대해서는 동조제2항제2호중 「실업한 자」는 「실업한 자(고연령자 등의 고용안정 등에 관한 법률 제2조제2항에 규정하는 중고연령실업자 등을 포함)」로 한다.

附 則

제1조(시행기일) 이 법률은 공포일로 부터 시행한다.

제2조(육아휴업 등에 관한 법률의 일부를 개정하는 법률의 일부개정) 생략

제3조(노동성설치법의 일부개정) 생략

제4조(이 법률의 실효) 이 법률은 이 법률의 시행일로 부터 5년을 경과한 날에 효력을 상실한다.

(9) 阪神·淡路大震災에 수반한 地方公共團體議會議員 및 長의 選舉 期日等의 臨時特例에 관한 法律

1995년은 統一地方選舉의 해이며, 이미 1994년 1월 18일에 「지방공공단체의 의회의원 및 장의 선거기일등의 임시특례에 관한 법률」이 제정되어 1995년 3월 1일부터 동년 5월 51일까지 임기가 만료하게 되는 地方公共團體의 議會議員 및 長의 임기만료에 의한 선거기일은 당해선거를 2월 28일이전에 행하는 경우를 제외하고 ①道都府縣 및 정령지정도시의 의회의원 및 장의 선거는 1995년 4월 9일, ②지정도시이외의 市, 町村 및 특별구의 의회의원 및 장의 선거는 동월 23일로 하도록 정해졌다. 이 법률은 1995년 3월 1일부터 동년 5월 31일까지 임기가 만료되는 지방공공단체로서 그 구역의 전부 또는 일부가 「阪神·淡路大震災에 대처하기 위한 特別財政援助 및 助成에 관한 법률」 제2조제2항에 규정하는 特定被災區域內에 있는 지방공공단체중 위의 통일지방선거일에 선거를 적정하게 하기가 곤란한 指定村으로서 자치대신이 지정하는 市町村 및 그 구역을 포함하는 府縣의 의회의원 및 장의 임기만료로 인한 선거기일은 1995년 6월 11일로 하며, 그 지방공공단체의 의회의원 또는 장의 임기는 1995년 6월 10일까지 연장하도록 규정한 것이다. 이 法律은 3월 8일에 성립, 동월 10일에 동법시행령이 제정되어 선거인명부의 등록·열람기간의 특례 등 필요한 절차의 특례를 정하였다. 또한 자치대신은 兵庫縣選舉管理委員會의 의견을 들은 후 통일지방선거 기일에서는 선거를 적정하게 수행하는 것이 곤란하다고 인정되는 市町村으로서 神戶市, 西宮市 및 芦屋市를 지정하였다. 그 결과 兵庫縣, 神戶市, 西宮市의회의 원선거, 芦屋市의회의원 및 장의 선거가 6월 11로 연기되었다.

이 법률의 입안에 즈음하여 이것이 헌법 제95조에 규정한 地方特別法에 해당하며 주민투표를 요하는 것이 아니라는 문제가 신중히 검토되었다. 이 지방특별법의 범위에 관한 의견은 나누어졌으나 정부의 견해는 다음과 같다. 즉 憲法 제95조의 규정은 지방자치를 존중하는 입장에서 特定地方公共團體에 관한 법률의 제정에 관하여 입법자의 자의를 견제하는 취지이며, 동조의 「하나의 地方公共團體만에 적용되는 특별법」이란 하나 또는 수개의 특정지방공공단체의 조직, 운

영, 기능 등에 관하여 특례를 정하는 법률로 이해될 수 있다고 한다.¹⁵⁾

●法律全文

제1조(選舉期日等) ①1995년 3월1일부터 동년 5월31일까지 임기가 만료하게 되는 지방공공단체(그 구역의 전부 또는 일부가 阪神·淡路大震災에 대처하기 위한 특별재정원조 및 조성에 관한 법률 제2조제2항에 규정하는 특정피재 구역내에 있는 지방공공단체중 지방공공단체의 의회의원 및 장의 선거기일 등 의 임시특례에 관한 법률(이하 이조에서 「통일지방선거특례법」이라 한다) 제1조제1항에 규정하는 선거기일에서는 선거를 적정하게 수행하는 것이 곤란하다고 인정되는 市町村으로서 자치대신이 지정하는 市町村(이하 「지정市町村」이라 한다) 및 지정市町村의 구역을 포함하는 府縣(이하 「지정府縣」이라 한다)에 한한다)의 의회의원 또는 장의 임기만료에 의한 선거기일은 공직선거법 제23조제1항 및 통일지방선거특례법 제1조제1항의 규정에 불구하고 1995년 6월 11일로 한다.

②指定市町村 또는 指定府縣의 의회의원 또는 장에 관하여 임기만료에 의한 선거이외의 선거를 수행하여야 할 사유가 발생한 경우에 공직선거법 제33조 제2항 또는 제34조제1항의 규정에 의해 당해선거를 행하여야 할 기간이 1995년 4월1일이후이며, 당해기간이 제3조각호에 열거하는 선거구분에 상응하여 당해각호에 정한 일 전10일까지 개시하는 때에는 당해선거기일은 동법 제33조제2항 또는 제34조제1항 및 통일지방선거특례법 제1조제2항 또는 제3항의 규정에 불구하고 동년 6월 11일로 한다.

③제1항의 규정에 의한 지정을 한 때에는 자치대신은 바로 그 취지를 고시하여야 한다.

④제1항의 규정에 의한 지정에 있어서는 자치대신은 사전에 당해府縣의 선거 관리위원회의 의견을 청취하여야 한다.

⑤전항의 규정에 의해 당해府縣의 선거관리위원회가 자치대신에 의견을 진술하는 경우에 사전에 당해市町村의 선거관리위원회의 의견을 청취한다.

15) 大森政輔, 前掲論文, 67面.

제2조(任期의 特例) 전조제1항의 지방공공단체의 의회의원 또는 장의 임기는 지방자치법 제93조제1항 또는 제140조제1항의 규정에 불구하고 1995년 6월 10일까지의 기간으로 한다.

제3조(告示의 期日) 제1조의 규정에 의해 수행되는 선거기일은 공직선거법 제33조제5항 또는 제34조제6항의 규정에 불구하고 다음 각호에 열거하는 선거의 구분에 사용하여 당해각호에 정한 날에 고시하여야 한다.

1. 府縣知事의 선거 1995년 5월 25일
2. 지정도시(지방자치법 제252조의19제1항의 지정도시를 말한다. 차호 및 제4호에서 같다)의 장의 선거 1995년 5월 28일
3. 府縣 및 지정도시의 의회의원의 선거 1995년 6월 2일
4. 지정도시이외의 시의회의원 및 장의 선거 1995년 6월 4일
5. 町村의 의회의원 및 장의 선거 1995년 6월 6일

제4조(同時選舉) ①제1조의 규정에 의해 수행하는 지정府縣의 의회의원선거 및 지정府縣의 지사선거 또는 지정市町村의 의회의원선거 및 지정市町村의 장의 선거는 각각 공직선거법 제119조제1항의 규정에 의해 동시에 선거한다.
②제1조의 규정에 의해 수행하는 지정市町村의 의회의원 또는 장선거 및 당해 지정市町村구역을 포함하는 지정府縣의 의회의원 또는 장선거는 공직선거법 제119조제2항의 규정에 의해 동시에 선거한다.

제5조(政令에의 委任) ①전3조에 정해진 것 이외에 제1조의 규정에 의해 수행하는 선거와 관계된 공직선거법 기타 법령의 규정에 관한 기술적 바꾸어 읽음 기타 이 법률의 규정의 적용에 관해 필요한 사항은 정령으로 정한다.
②그 구역의 전부 또는 일부가 제1조제1항에 규정하는 특정피재구역내에 있는 지방공공단체의 의회의원 또는 장의 동조의 규정에 의해 행해지는 선거이외의 선거에 관해 공직선거법의 규정으로 어려운 사항은 정령으로 특별히 정할 수 있다.

(10) 阪神·淡路大震災에 수반한 民事調停法에 의한 調停申請의 手數料特例에 관한 法律

이 법률은 阪神·淡路大震災에 수반한 민사에 관한 분쟁이 다수 발생할 것으로

로 예상되어 그 신속하고 원만한 해결을 이바지 하기 위하여 마련한 것이다. 현재의 民事訴訟費用 등에 관한 法律에 의하면 민사조정신청수수료는 조정을 요구하는 사항에 상응하여 그 가액이 30만엔까지의 부분은 그 가액5만엔까지마다 300엔, 그 가액이 30만엔을 초과하여 100만엔까지의 부분은 그 가액5만엔까지마다 250엔, 그 가액이 100만엔을 초과하여 300만엔까지의 부분은 그 가액10만엔마다 400엔 등으로 규정되어 있으며 신청사항의 가액이 다액이 되는 경우에는 납부하여야 할 수수료도 상당한 액에 이르므로 이를 면제하는 것은 被災者의 부담을 경감하고 나아가서는 조정에 의한 분쟁의 신속하고 원만한 해결에 이바지 한다는 측면에서 이 법이 제정된 것이다.

●法律全文

이 법률의 시행일에 阪神·淡路大震災에 관하여 罷災都市借地借家臨時處理法 제25조의 2의 규정이 적용되는 지구에서 1995년 1월 17일에 주소, 거소, 영업소 또는 사무소를 가진 자가 阪神·淡路大震災에 기인하는 민사에 관한 분쟁에 있어서 동일부터 1995년 3월 31일까지 민사조정법에 의한 조정신청을 하는 경우에는 민사소송비용 등에 관한 법률 제3조제1항의 규정에도 불구하고 그 신청수수료의 납부를 요하지 아니한다.

附 則

이 법률은 공포일로 부터 시행하며, 1995년 1월 17일부터 적용한다.

(11) 阪神·淡路大震災에 수반한 法人の破産宣告 및 會社의 最低資本의 制限特例에 관한 法律

이 법률은 題名에서도 나타나고 있는 것처럼 법인 또는 회사에 관해 성질이 다른 두 가지의 특례를 정하는 것이다. 우선 파산선고에 관해서는 阪神·淡路大震災에 의해 그 재산으로 채무를 완납할 수 없게 된 法人에 대해 청산중인 경우, 지불불능인 경우 또는 자기파산신청을 한 경우를 제외하고 1997년 1월 16일까지 파산선고를 할 수 없도록 하고 있다. 그리고 會社의 최저자본금에 관해서는

1990년 상법 등의 일부개정에 의해 주식회사에 대해서는 1,000만엔 이상, 유한회사에 대해서는 300만엔 이상으로 하는 최저자본금제도를 두었으나, 그 시행일인 1991년 4월 1일에 이미 존재하였거나 동일전에 정관의 認證을 받아 그 후에 성립한 것에 관해서는 시행일로 부터 5년간의 유예기간이 설정되어 그 기간에 증자 또는 다른 회사에 조직변경을 하도록 하였다. 그러나 阪神·淡路大震災에 의해 이를 보전하는 것이 일시적으로 곤란하게 되는 회사도 있음이 예상되어 大阪府 및 兵庫縣의 구역에 등기된 본점이 소재하는 주식회사 및 유한회사에 대해서는 일률적으로 위의 집행유예기간을 1년연장하도록 규정하고 있다.

●法律全文

제1조(債務超過를 이유로 하는 破産宣告에 관한 特例) ①阪神·淡路大震災에 의한 피해로 그 재산으로 채무를 완납할 수 없게 된 법인에 대해서는 1997년 1월 16일까지 파산선고를 할 수 없다. 다만 그 법인이 청산중인 경우 지불을 할 수 없는 경우 또는 파산신청을 한 경우에는 그러하지 아니하다.

②법원은 법인에 대해 파산신청이 있는 경우에 전항의 규정에 의해 그 법인에 대해 파산선고를 할 수 없는 때에는 파산선고를 유보하는 결정을 하여야 한다.

③법원은 전항의 결정과 관계된 법인이 지불을 할 수 없게 된 때 기타 동항의 결정을 하여야 할 제1항에 규정하는 사정에 관하여 변경이 있는 때에는 신청에 의하거나 직권으로 그 결정을 취소할 수 있다.

④전2항의 규정에 의한 결정에 대해서는 불복신청을 할 수 없다.

⑤민법 제70조제2항(다른 법률에서 준용하는 경우를 포함)의 규정은 제1항에 규정하는 날까지 동항본문의 법인에 대해서는 적용하지 아니한다.

제2조(株式會社 및 有限會社의 最低資本金의 制限에 관한 經過措置의 特例)

1995년 1월 17일에 大阪府 및 兵庫縣의 구역내에 등기된 본점이 소재한 주식회사 및 유한회사에 관한 상법 등의 일부를 개정하는 법률 부칙 제5조제1항과 제18조제1항의 규정의 적용에 대해서는 그 규정중 「이 법률의 시행후 5년간」은 「이 법률의 시행후 6년간」으로 한다.

附 則

이 법률은 공포일로 부터 시행한다.

(12) 被災區分所有建物의 再建等에 관한 特別措置法

이 法律은 대규모 화재, 진재 기타 화재에 의해 멸실한 구분소유건물재건 등을 용이하게 하고 被災地의 건전한 부흥을 위하여 일반법으로서 제정된 것이므로서 阪神·淡路大震災로 부터의 부흥을 당면목적으로 하려는 것이다. 현행 「建物區分所有 등에 관한 法律」에 의하면 구분건물의 가액의 1/2이하에 상당하는 부분이 멸실한 경우에는 각구분소유자가 멸실한 공동부분 및 자기의 전유부분을 복구할 수 있으며, 그 이외의 일부멸실의 경우에는 管理組合의 집회에서 구분소유자와 의결권의 각 3/4이상의 다수에 의한 결의로 멸실한 공동부분을 복구할 수 있다. 또한 노후, 손상, 일부 멸실 기타 사유로 인하여 건물이 그 효용을 유지, 회복하기 위하여 과다비용을 요하는 때에는 구분소유자 및 의결권의 각 4/5이상의 다수결의로 다시 건축할 수 있다. 그러나 이번의 大震災에 의해 다수의 사례가 발견된 구분건물의 전괴의 경우에는 원래 구분소유관계가 멸실하고 그 부지권의 공유관계가 남는데 그친다. 따라서 그 敷地權이 소유권인 경우에도 공유자전원의 동의가 없으면 그 지상에 건물을 재건할 수 없게 된다. 이 법률은 이러한 사태에 대처하고 災害에 의해 멸실한 구분소유건물의 재건 등을 용이하게 하기 위하여 그 요건의 완화를 도모하는 법적인 조치라 할 수 있다.¹⁶⁾

●法律全文

제1조(目的) 이 법률은 대규모 화재, 진재 기타 재해에 의해 멸실한 구분소유건물의 재건 등을 용이하게 하며 나아가 피재지의 건전한 부흥에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(再建의 集會) ①대규모 화재, 진재 기타 재해로 정령으로 정하는 바에 의해 건물의 구분소유 등에 관한 법률(이하 「구분소유법」이라 한다) 제2조제

16) 弁田 純, 「概説・被災マンジュン法」, ジュリスト 제1067호, 1995.6.1., 82面.

3항에 규정하는 전유부분이 속하는 1동의 건물(이하 「구분소유건물」이라 한다)의 전부가 멸실한 경우에, 그 건물과 관계된 동조제6항에 규정하는 부지이용권이 수인이 가지는 소유권 기타 권리인 때에는 그 권리(이하 「부지공유지분등」이라 한다)를 가지는 자는 차조제1항의 결의를 하기 위한 집회를 개최할 수 있다.

②전항의 규정에 의한 집회(이하 「재건집회」라 한다)에서 부지공유지분 등을 가지는 자(이하 「부지공유자등」이라 한다)의 각자의 결의권은 부지공유지분등의 가격비율로 한다.

③재건집회는 의결권의 1/5이상을 가지는 부지공유자 등이 소집한다.

④재건집회의 소집절차에 관해서는 구분소유법 제35조제1항본문, 제2항과 제5항 및 제36조의 규정을, 의사와 의결권의 행사에 관해서는 구분소유법 제39조와 제40조의 규정을, 의장에 관해서는 구분소유법 제41조의 규정을, 의사록작성에 관해서는 구분소유법 제42조제1항과 제2항의 규정을, 의사록과 이 항에서 준용하는 구분소유법 제45조제1항의 서면(이하 「의사록등」이라 한다)의 보관 및 열람에 관해서는 구분소유법 제33조제1항본문과 제2항의 규정을, 서면결의에 관해서는 구분소유법 제45조제1항의 규정을 준용한다. 이 경우 구분소유법 제33조제1항본문중 「관리자」는 「부지공유자 등으로 재건집회의 결의로 정하는 자」로, 고분소유법 제35조제1항본문, 제36조, 제42조제2항과 제45조제1항중 「구분소유자」는 부지공유자 등으로, 구분소유법 제35조제2항과 제40조중 「전유부분이 수인의 공유에 속하는 때」는 「하나의 전유부분을 소유하기 위해 부지이용권과 관계된 부지공유지분 등을 수인이 가지는 때」로, 구분소유법 제35조제5항중 「경우에 회의의 목적인 사항이 제17조제1항, 제31조제1항, 제61조제5항, 제62조제1항 또는 제68조제1항에 규정하는 결의사항인 때」는 「경우에」로, 구분소유법 제39조제1항중 「이 법률 또는 규약에 별도의 규정이 없는 한 구분소유자 및 의결권의 각과반수」는 「이 법률에 별도의 규정이 없는 한 부지공유자 등의 의결권의 과반수」로, 구분소유법 제41조 중 「규약에 별도의 규정이 있는 경우 및 별도의 결의한 경우를 제외하고 관리자 또는 집회를 소집한 구분소유자의 1인」은 「별도의 결의를 한 경우를 제외하고 재건집회를 소집한 부지공유자 등의 1인」으로, 구분소유법 제45조제1항 중 「이 법률 또는 규약에 의해」는 「이 법률에 의해」로 본다.

제3조(再建의 決議等) ①재건집회에서 부지공유자 등의 의결권의 4/5이상의 다수로 멸실한 구분소유건물과 관계된 구분소유법 제2조제5항에 규정하는 건물의 부지에 주된 사용목적을 동일로 하는 건물을 건축하는 취지의 결의(이하 「재건결의」라 한다)를 할 수 있다.

②재건결의에는 다음 사항을 정하여야 한다.

1. 새로이 건축하는 건물(이하 「재건건물」이라 한다)의 설계개요
2. 재건건물의 건축에 요하는 비용개산액
3. 전호에 규정하는 비용분담에 관한 사항
4. 재건건물의 구분소유권의 귀속에 관한 사항

③전항제3호와 제4호의 사항은 각부지공유자 등의 형평을 저해하지 않아야 한다.

④재건결의를 한 재건집회의 의사록에는 그 결의에 관한 각부지공유자 등의 찬부를 기재하여야 한다.

⑤재건결의는 그 구분소유건물의 멸실과 관계된 재해를 정하는 전조제1항의 정령의 시행일로부터 3년이내에 하여야 한다.

⑥재건결의가 있는 경우에 구분소유법 제63조제1항부터 제3항, 제4항전단, 제6항과 제7항 및 제64조의 규정을 준용한다. 이 경우 구분소유법 제63조제1항부터 제3항, 제4항전단과 제64조중 「구분소유자」는 「부지공유자 등」으로, 구분소유법 제63조제1항과 제3항, 제4항전단과 제64조중 「건체」는 「재건」으로, 구분소유법 제63조제4항전단중 「구분소유권 및 부지이용권」으로, 구분소유법 제63조제6항과 제64조중 「구분소유권 또는 부지이용권」은 「부지공유지분등」으로, 구분소유법 제63조제6항과 제7항중 「건물해체공사」는 「건물재건공사」로, 구분소유법 제64조중 「건체를 행한다」는 「재건을 행한다」로 본다.

제4조(敷地共有持分等과 관계된 土地등의 分割請求에 관한 特例) 제2조제1항의 정령으로 정하는 재해에 의해 전부가 멸실한 구분소유건물과 관계된 부지공유자 등은 민법 제256조제1항본문(동법 제264조에서 준용하는 경우를 포함)의 규정에 불구하고 그 정령의 시행일로부터 1월을 경과하는 날의 익일이후 당해시행일로부터 3년을 경과하는 날까지 부지공유지분 등과 관계된 토지 또는 이에 관한 권리에 대해 분할청구를 할 수 없다. 다만 1/5을 초과하는 의결권을 가지는 부지공유자 등이 분할청구를 하는 경우 기타 재결결의를 할 수 없다고

인정되는 현저한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

제5조(建物의一部가滅失한 경우의復舊 등에 관한特例) 제2조제1항의 정령으로 정하는 재해에 의해 구분소유건물의 일부가 멸실한 경우에 관한 구분소유법 제61조제8항의 규정의 적용에 관해서는 동항중 「건물의 일부가 멸실한 날로부터 6월이내에」는 「그 멸실과 관계된 재해를 정하는 피재구분소유건물의 재건 등에 관한 특별조치법 제2조제1항의 정령의 시행일로부터 1년이내」로 한다.

제6조(過料) 다음 각호에 해당하는 경우에는 그 행위를 한 자는 10만엔이하의 과료에 처한다.

1. 의사록 등을 보관하는 자가 제2조제4항에 준용하는 구분소유법 제33조제2항의 규정에 위반하여 정당한 이유가 없이 의사록 등의 열람을 거부한 때
2. 재건집회의 의장이 제2조제4항에 준용하는 구분소유법 제42조제1항 또는 제2항의 규정에 위반하여 의사록을 작성하지 아니하거나 의사록에 기재하여야 할 사항을 기재하지 않거나 허위기재한 때

附 則

이 법률은 공포일로 부터 시행한다.

4. 向後課題와 復興을 위한 後續措置의 實行

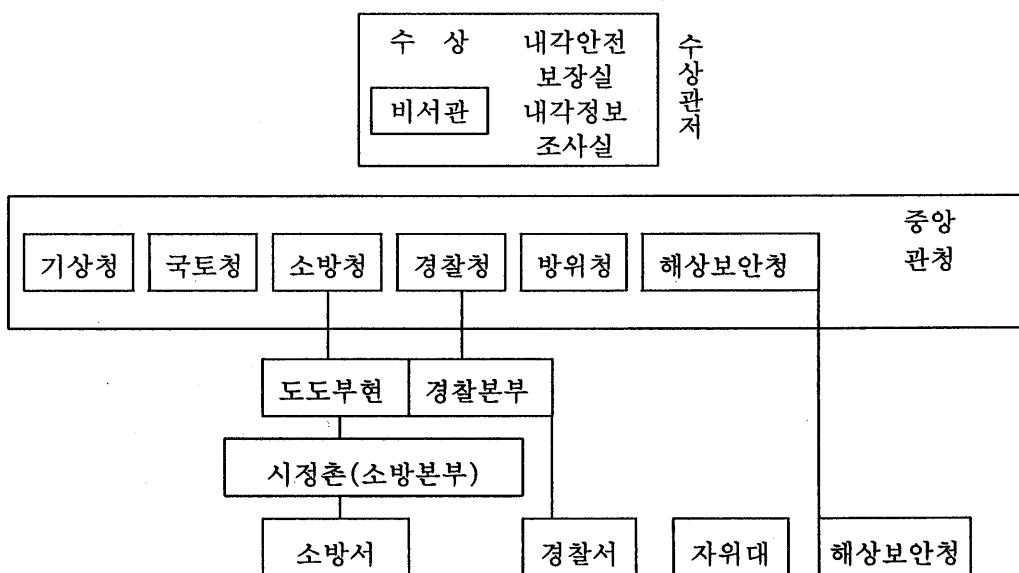
사망·행방불명자 5,504인, 부상자 41,648인이라는 人的大慘事와 가옥·건물·도로 등에도 막대한 物的被害를 자져온 阪神·淡路大震災는 자연의 파괴력을 다시 인식시켜준 계기가 되었으나, 그와 함께 日本에서는 이 지진에 대한 행정의 대응, 위기관리체제의 불비가 지적되고 있으며 나아가 피해자의 구제방법, 생활기반의 부흥 등이 문제가 되고 있다. 여기에서는 이번의 阪神·淡路大震災를 통하여 노출된 몇가지 문제점을 지적하고 그 대응책에 대한 법제적 검토를 어떻게 진행하고 있는가를 중점적으로 살펴보기로 한다.¹⁷⁾

17) 大震災에 따른 法的問題에 관한 상세한 내용은 松本恒雄, 「被災者の法的救済に向けて」, 法學セミナ 1995.5., 12~17面 참조.

(1) 政府의 危機管理體制의 不備와 對應策

현재 일본의 危機管理體制는 기본적으로 관계행정기관이 그 소관사항에 관하여 대처하도록 되어 있으며, 필요에 따라 내각관방, 종합조정관청이나 省廳對策本部와 같은 조직으로 연락조정을 실시하도록 되어 있다. 대규모의 지진이나 태풍과 같은 자연재해에 대한 체제도 기본적으로 마찬가지이며, 國土廳이 필요한 조정을 하고, 재해의 규모 등에 따라서는 국무대신을 본부장으로 하는 「비상재해대책본부」를 설치하고 각 행정기관의 조정을 행하여 종합적인 재해응급대책의 추진에 임하고 있다. 또한 필요에 따라 조사단을 파견하여 실태에 사용한 조치를 강구하고 있다. 그러나 이번의 阪神·淡路大震災에 대해 정부가 이러한 대응을 실시한 것은 주지하는 바이나, 문제는 신속하고 정확한 조치를 하였는가라는 점에서 政府의 危機管理能力이 문제점으로 지적되고 있다. 특히 지방자치체로 부터 요청주의를 원칙으로 하는 현행 일본의 재해긴급대책의 실시에 즈음하여 국가의 재해정보의 수집·집약·연락 등의 체제에 상당한 미비점이 지적되고 있다.¹⁸⁾

〈災害時의 政府의 情報傳達體系〉



18) 자세한 내용은 朝日新聞 1995년 5월 22일자 참조.

이에 政府는 2월 21일 「대규모재해발생시의 제1차정보수집체제의 강화와 내각총리대신 등에 대한 정보수집체제의 당면조치에 관하여」를 閣議決定하였다. 그 중에서 24시간당직체제를 보지하는 内閣情報調査室을 정보전달창구로 하고, 관계성청으로부터 연락을 받은 경우 신속하게 내각총리대신, 내각관방장관 및 내각관방부장관에게 보고하는 체제를 결정하였다. 이와 아울러 政府 등의 현지 조사에 있어서 신속한 정보의 수집과 집약, 확실한 연락전달방법의 확보, 정확한 정보의 분석·평가방법도 중요한 과제로 지적되었다.

그리고 内閣機能, 行政組織의 관점에서 재해시에 내각총리대신의 지휘권강화에 관해서도 논의되고 있다. 현재 日本法制에 의하면 내각총리대신의 권한에 관하여 「행정권은 내각에 속하며(헌법 제65조)」, 「内閣이 그 직권을 행하는 것은 각의에 의한다(내각법 제4조)」, 「内閣總理大臣은 각의에 부의하여 결정한 방침에 의거하여 행정각부를 지휘감독한다(동법 제6조)」라고 규정되어 있다. 또한 각의결정은 관례로서 전원일치로 되어 있다. 그 때문에 内閣總理大臣의 행정각부에 대한 지휘감독권은 각성청대신을 통하여 간접적으로 밖에 행사되지 않고 있다. 이러한 현상에서 내각총리대신의 권한은 제약적이며 긴급시의 기동적 대응에는 한계가 있다는 지적이다. 아울러 대재해시에는 통일적인 指揮權을 확립하여 내각총리대신의 직접적인 지휘권을 확보하는 것이 필요하다는 것이다. 이번의 阪神·淡路大震災에서도 관계성청의 판단을 무시할 수 없어서 결국 즉응체제가 지연되었으며, 또한 현지에서 소방, 경찰, 자위대 등의 혼란이라는 상황에서 설득력이 있다. 그러나 이 문제에 대해서는 制度의 문제와 運用의 문제를 혼동하고 있다는 비판도 제기되고 있다. 즉 신속하고 정확한 정보가 없으면 설사 非常大權을 부여하여도 政府의 초동단계의 지연은 피할 수 없으며, 또한 당사자의 위기의식이나 지휘감독능력도 이 문제를 고려하는데 중요한 요소라 한다.¹⁹⁾

그리고 内閣總理大臣의 권한강화와 연대하여 총리의 보좌기관이 되어야 할 内閣官房의 기능강화의 논의도 높아지고 있다. 内閣官房에 관해서는 지난 1986년에 그 기능강화가 도모되어 안전보장실·정보조사실·내정심의실·외정심의실·공보관실 등 5실체제가 확립되었으나, 이 체제에서도 이번의 大震災에 대해 정확한 정보와 조언을 할 수 없었다는 지적이 많다. 그리고 자연재해에 관

19) 橫關洋一, 「見直し迫られる政府の危機管理體制」, 立法と調査 1995.7., 26面.

해서 내각관방적인 기능을 거두는 곳은 國土廳防災局이라 할 수 있다. 이 방재국에서도 방재당국의 의식결여가 비판되고 있으며, 인적구성의 弱體性과 지방과의 독자적인 정보연락망이 없다는 점, 권한이 조정권만 부여되고 지휘권이 없다는 점, 경찰·소방 등을 지닌 관청과의 관계도 희박하여 재해긴급대책관청으로 부적당하다는 주장이 강하다.²⁰⁾

이러한 재해즉응체제의 미비점에 대한 보완책으로 현재 일본에서 검토되고 있는 것은 美聯邦緊急災難管理廳(FEMA)과 같은 재해구조전문조직의 창설이다. 그 이유로는 내각총리대신의 비상시의 권한을 강화하기 위해 총리에 대한 신속·적절한 조언을 행하는 것이 필요하다는 점, 재해응급대책은 고도의 정치적 판단을 요하는 것이라기 보다는 신속하게, 효과적이며 효율적으로 추진하는 전문·기술적인 성격이 강하다는 점, 이러한 조직에 의해 消防, 警察, 自衛隊 등의 일원적 운용이 가능하다는 점 등이다. 그러나 정부와 연립여당이 위기관리를 검토하기 시작한 단계에서는 FEMA와 같은 독립기관을 일본에도 설치하자는 의견이 강하였으나, 2월 하순의 정부조사단을 FEMA에 파견하여 실태를 파악한 결과 인력운용과 예산확보의 어려움으로 인하여 조직구성에는 이르지 않고 단지 그 재해에 대한 위기관리체제의 경험을 배우는 것으로 하였다.

(2) 防災計劃과 防災豫防의 未備點과 補完策

이번의 震災는 국가·지방자치단체의 진재대책, 특히 진재대책의 기본이 되는 방재계획에도 많은 문제점이 노출되었다. 이와 관련하여 현행 「災害對策基本法」은 국민의 생명, 신체 및 재산을 수호하기 위하여 방재체제를 확립하고 책임 소재를 명확화하며, 방재계획의 작성, 재해예방 및 재해응급대책 등의 기본적인 재해대책을 규정하고 있다. 이를 위하여 中央防災會議는 방재기본계획을 작성·공표하며(동법 제34조), 그 방재기본계획에 의거 후생성과 소방청 등 지정행정기관 및 전력회사, NTT 등 지정공공기관은 방재업무계획(동법 제36조·제39조)을, 그리고 道都府縣과 市町村의 방재회의는 지역방재계획(동법 제40조·제42조)을 책정한다. 도도부현의 지역방재계획은 방재업무계획에, 시정촌지역

20) 近藤眞, 「災害と憲法」, 法と民主主義 1995.6., 43面.

방재계획은 방재업무계획·도도부현지역방재계획에 저촉될 수 없다. 이러한 방재계획에서는 기본적으로는 災害豫防과 災害應急對策에 관한 사항 등을 정하고 있다. 이 가운데 중요한 위치를 가진 지역방재계획을 책정하는 때에는 일정한 피해상정을 작성하고 그 결과를 이용하여 지역방재계획의 내용을 결정하는 것이 필요하도록 되어있다. 예상되는 地震의 규모를 상정하고 그에 상응하여 지진에 의한 화재, 건축물의 붕괴, 도로·파이프라인의 손상 등에 대한 예방과 피해자수를 예상하여 피난소의 개수·면적과 긴급물자조달량의 산출 등 응급대책의 작성이 요구되고 있다. 그러나 지진발생의 가능성이 적다거나 豫算措置가 곤란하다는 이유로 이러한 피해상정을 작성하지 않은 자치단체도 있었으며, 또한 현재의 방재계획은 도시의 直下型地震을 상정하지 못하였다는 지적이 있다.²¹⁾

그리하여 政府에서는 국가의 방재기본계획, 지방자치단체의 지역방재계획의 재검토를 하는 한편 이와 병행하여 방재계획의 작성의무화, 재해의 조직, 계획, 응급대책, 예방대책 등을 규정하는 현행 災害對策基本法에 대한 개정작업에 착수하게 되었다. 그 결과 지난 7월 18일 정부는 阪神·淡路大震災를 교훈으로 전면개정작업을 진행한 새로운 방재기본계획을 결정하였다. 이는 1963년 방재기본계획이 수립된 이래 처음으로 전면적인 개정으로서, 재해의 예방, 응급대책, 복구·부흥의 각단계에서 국가와 공공기관, 지방자치단체, 그리고 주민이 각각 무엇을 하여야 할 것인가에 대해 구체적으로 명시하고 있다.²²⁾ 新計劃은 초기의 교통통제가 의도한대로 되지 않아 긴급수송의 장해가 되었으며, 海外로부터의 지원과 자원봉사의 요청에 대한 혼란 등 阪神·淡路大震災에 대한 반성을 계기로 다음의 사항을 규정하고 있다. ①정보수집과 인명구조를 위한 自衛隊의 자주파견, ②大規模地震의 경우 경찰청, 소방청, 방위청, 해상보안청의 4청으로부터 수상관저에 직속하는 情報의 수집·연락체계구축, ③住民의 자주적인 방재활동의 중요성강조, ④地震情報시스템과 지진감시시스템을 이용한 재해규모의 조기평가 ⑤災害時의 국가, 공공단체, 지방자치단체의 상호응원체제정비, ⑥海外로부터의 지원에 대한 지원기관의 조정도모, ⑦災害弱者에 대한 보호, ⑧구조물·시설 등에 대한 耐震設計의 확보 등이다. 그러나 이러한 개정은 어디까지나 현행

21) 下山憲治, 「兵庫縣南部地震と國・地方の對應」, 法學セミナ 1995.4., 8~9面.

22) 朝日新聞 1995년 7월 18일자 참조.

재해대책기본법의 범위내에서 행해진 것이기 때문에 「긴급의 경우에는 道都府縣뿐 아니라 市政村에도 자위대의 파견요청을 인정하여야 할 것」, 「국토청방재국의 기능을 수상관제에 통합하여야 할 것」이라는 방제체제에 대한 근본적인 논의는 반영되지 않고 있다는 지적도 있으며,²³⁾ 또한 「지역계획의 전제로서 최대, 어느 정도의 地震을 상정하고 있는가가 불분명하며, 避難所로서의 학교의 역할을 어떻게 위치지우며 피난시설로서 무엇을 비치할 것인가가 명시되지 않고 있으며, 자원단체의 기부금에 대한 稅制上의 우대조치, 자원봉사활동중의 사고에 대한 補償制度등의 불비」 등도 지적되고 있다.²⁴⁾ 어떻든 首相의 자문기관인 방재문제간담회가 9월 재해대책기본법의 개정을 포함한 근본적인 검토를 提言할 예정으로 되어있어 장래 동법이 개정되면 防災基本計劃도 또한 재검토될 것으로 예상된다.

(3) 自衛隊의 災害派遣問題

이번의 震災發生으로부터 4시간 이상후에 兵庫縣知事が 자위대에 災害派遣要請을 하여 진재발생시로 부터 약 7시간여만에 자위대가 神戶市에 도착하였다. 이를 둘러싸고 일본에서는 縣의 재해파견요청이 지체된 경우에는 自主派遣을 하여야 할 것이 아닌가, 자위대의 출동이 지연된 이유는 무엇인가, 자위대의 정보수집·관리체계에 불비가 있는 것이 아닌가 등의 각종 문제점이 제기되었다. 이에 대해 현행 自衛隊法 제83조에서는 도도부현지사는 天災事變 기타 災害에 즈음하여 인명 또는 재산의 보호를 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 附帶 등의 파견을 방위청장관 또는 方面總督에게 요청할 수 있도록 규정하고 있다(동조 제1항). 제도상 원칙으로 장관은 知事의 요청이 있고 사태가 부득이 하다고 인정되는 경우에 부대 등을 구조를 위해 파견할 수 있으며, 예외적으로 그 사태에 비추어 특히 緊急性을 요하여 지사의 요청을 기다릴 수 없다고 인정되는 때에는 그 요청이 없더라도 附帶 등을 파견할 수 있도록 되어있다(동조 제2항). 자위대의 災害派遣을 요청하는 경우 재해의 상황 및 파견을 요청하는 사유, 파견을 필요로

23) 朝日新聞 1995년 7월 18일자.

24) 讀賣新聞 1995년 7월 19일자 사설 참조.

하는 기간, 파견을 희망하는 인원·선박·항공기 등의 수, 파견을 희망하는 구역 및 활동내용 등을 道都府縣知事는 문서로 명시하여야 하나, 사태가 급박하여 문서에 의할 수 없는 경우에는 전화 등으로 요청할 수도 있다(동법시행령 제106조). 그러나 단순히 요청이 있으면 파견된다는 것이 아니라 防衛廳長官이 사태를 부득이 하다고 인정하여 비로소 파견이 실시된다. 이와 같이 自衛隊의 재해파견에는 엄격한 절차를 요한다. 이는 자위대의 주된 임무가 「日本國의 평화와 독립을 수호하며 국가안전을 보지하기 위하여 직접침략 및 간접침략에 대해 日本國을 방위하는(동법 제3조)」데 있으며 재해파견이 종된 임무인 점, 자위대의 합헌성이 논의되고 있는 점 등도 고려한 것이다.²⁵⁾

어떻든 이번의 震災와 관련한 자위대의 재해파견문제는 현법의 이념에서 그 활동이 제한되어야 할 自衛隊가 원리의 대상이 아닌 국내의 긴급성을 요하는 인명구조 등의 재해파견이라는 중요한 임무에 어떻게 대처하여야 할 것인가라는 법적 문제점을 남겼다. 그리하여 防衛廳에서는 지난 3월 금후의 재해파견활동의 문제점을 정리하여 재해파견검토회의를 설치하여 검토를 하여, 정부는 5월 23일 재해시의 자위대긴급차량의 통행을 확보하기 위해 自衛官에게 주차차량의 강제 철거의 권한을 부여하는 등을 내용으로 하는 災害對策基本法의 일부개정안을 제출하여 6월 9일에 성립, 6월 16일에 이를 공포하였다.

(4) 地震豫測體制의 改善

日本의 지진예측에 관해서는 1964년 文部省測地學審議會가 심의한 제1차지진예측연구계획이래 7차에 걸친 地震豫測計劃의 취지에 의거하여 각성청 및 대학 등의 관계기관이 각각 협력하여 관측연구를 행하였다. 그동안 1969년에는 제2차지진예측계획에 의거하여 관계기관의 정보교환을 통하여 그를 토대로 지진 예측에 관한 종합적인 판단을 수행하기 위한 地震豫測連絡會(학식경험자 및 관계기관의 직원으로 구성)가 건설성국토지리원에 설치되었다. 한편 1976년에는 駿河灣地域에 대규모지진이 발생할 우려가 있다고 지진학회의 발표를 계기로 지진예측에 관한 중요한 시책에 관하여 관계기관상호간의 긴밀한 연락을 도모하는

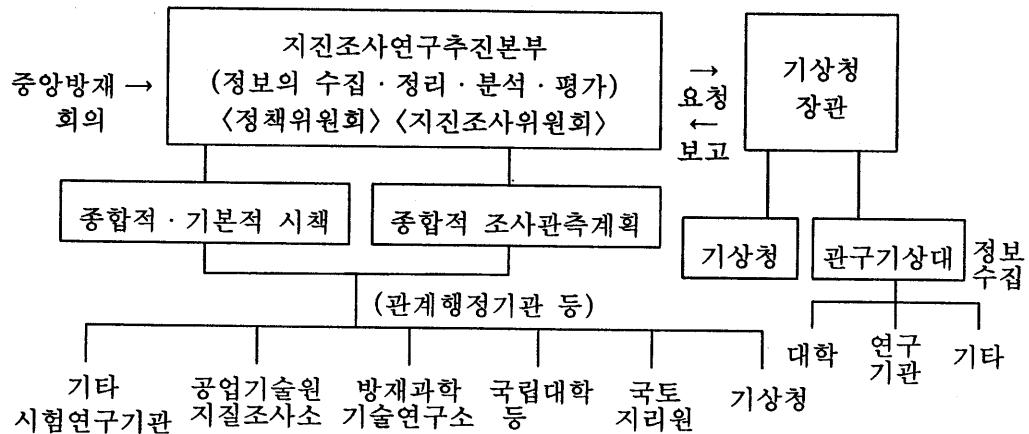
25) 岡留康文, 「自衛隊の災害派遣」, 立法と調査 1995.7., 29面.

종합적·계획적인 시책을 추진하기 위하여 地震豫測推進本부가 설치되었다. 그리고 1978년에는 대규모의 지진발생의 예측정보가 제시된 경우의 방재체제의 정비강화를 주된 내용으로 하는 大規模地震對策特別措置法이 시행되어 이듬해에는 이 법률에 따라 동해지역의 170市町村이 지진방재대책강화지역으로 지정되었다. 이 강화지역에서는 기상청장관이 지진예측정보를 총리대신에게 보고하여, 總理大臣은 이를 각의에 회부, 경계선언을 발하도록 되어있다. 이 때문에 관측데이터에 이상이 인정되는 경우에 그것이 대규모지진의 징후인가의 여부에 관하여 긴급하게 판정하기 위하여 地震防災對策強化地域判定會가 기상청에 설치되었다.

그러나 이러한 지진예측계획이 개시된 이래 30여년에 걸친 지진예측에 대한 노력에도 불구하고 일본에서는 지금까지 地震豫測은 아직 실현되지 않고 제7차 지진예측계획도 실용적인 예측의 일반적인 수법의 완성에 이르지 않고 있다. 그리하여 대규모지진의 발생에 의한 피해의 중대성을 고려하여 人的, 物的被害를 감소할 수 있는 지진예측에 대한 요청은 한층 강하게 요청되고 있으며, 그 실현을 위한 지진예측체제의 충실강화의 필요성을 제기하고 있다. 아울러 현재 일본의 地震豫測體制가 다양한 省廳의 관계기관으로 나누어 추진되고 있어서 지진청과 같은 조직이 필요하다는 지적도 있으며, 이와 아울러 전국적인 관측망의 정비 필요성, 지진예측관계예산의 검토 등도 논의되었다.

이를 위하여 국가의 支援으로 도도부현에 「地震防災緊急事業 5개년계획」을 책정하여 防災施設의 정비를 진행과 아울러 지진에 관한 정보를 일원화하고 예측과 방재대책의 강화를 도모하기 위한立法이 추진되어 6월 9일 「地震防災對策特別措置法」을 의원입법으로 제정, 6월 18일 이를 공포하였다. 동법에는 總理府에 「지진조사연구추진본부」를 설치하여 地震에 관한 정보수집과 평가를 일괄적으로 수행하여 국가가 정보를 일원화하여 대책을 수립하는 체제를 마련하고 道都府縣知事의 지진방재긴급사업 5개년계획의 작성과 이에 의거한 사업과 관계된 국가의 재정상 특별조치를 규정하고 있다.

〈特別措置法에 의한 地震調査研究 推進體系〉



(5) 기타

기타 이번의 지진으로 인한 많은 法的인 檢討를 현재에도 진행하고 있으며, 장기간피난주민에 대응하는 災害救助法의 검토, 외국의 지원의사의 국내의 治療行爲에 관련하는 의사법 등의 검토, 토목·건축구조물의 내진성과 강화에 관한 建築基準法令, 설계기준의 검토 등 진재대책의 강화에 수반한 관련법령의 검토가 현재에도 행해지고 있다. 앞으로 예상되는 防災關聯法令의 검토사항을 살펴보면 다음과 같으며, 이중에는 앞에서 살펴본 것처럼 이미 입법조치가 완료된 것도 있다.

항 목	검 토 사 항
방재대책기본법령관계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방재기본계획 재해정보수집과 전달 ○ 광역통신망 광역응원체계 ○ 광역교통규제 자위대재해파견 ○ 초기소화 재해약자 ○ 자원봉사제도의 도입 외국지원의 도입 ○ life line 등의 문제의 검토
자위대법령관계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재해출동(제83조2항) ○ 재해파견시의 자위관의 권한검토(제94조)

항 목	검 토 사 항
건축기준법령관계	○ 내진기준의 검토
재해구조법령관계	○ 장기피난소의 피난주민의 생활보호대응 검토
외국지원의 도입관계법령의 정비	○ 외국의사의 의료행위 등의 검토
자원봉사법령관계	○ 자원봉사법안의 제정검토

① 震災被害者에 대한 法的 救濟措置의 補完

이번의 지진으로 입은 피해자의 個人被害를 보전하여야 할 것인가의 여부가 논의되고 있다. 이 個人被害의 보전에 관해서는 재해대책기본법의 국회심의단계에서 논의된 문제이다. 재해에 의한 個人的 財產被害는 국가와 공공단체의 활동에 기인하는 것을 요하는 국가보상에 해당하지 않고 自助가 원칙이기 때문에 국가에 의한 충분한 개인보상은 지금까지 실시되지 않고 있다. 현행법상 피해자의 개인피해의 보전수단으로서는 地震保險이나 一定災害가 발생한 경우에 재해조의금의 지급 등에 관한 법률에 의한 재해조의금이나 재해장해위문금이 지급되고, 일정소득 이하의 세대주에 대해 생활의 유지를 위한 재해원호자금의 대부정도가 있을 따름이다. 그리하여 여기에서 언급한 재해조의금 등은 그 명칭이 어떠하든 生活回復을 위한 社會保障給付로서의 성질을 가지고 있으며, 그 의미에서 피해자의 개인피해에 있어서 「自助」의 원칙이 수정되어야 할 것이라는 지적이 있다. 즉 피해자의 개인피해는 개인보상이라는 관점에서가 아니라 사회보장이라는 관점에서 다른 社會保障과의 균형에서 피해자의 생활회복을 도모하는 입법조치를 강구하여야 한다는 점이다.²⁶⁾

② 災害와 관련한 生活基盤關聯法制의 整備

현행 災害對策基本法 자체는 재해발생후에 어떻게 대응하는 가에 중점을 두고 있으며, 어떻게 재해발생을 방지할 것인가는 다른 법률에서 규정하고 있다. 예컨대 급경사지의 붕괴에 의한 재해의 방지에 관한 法律이나 지반침하방지법 등의

26) 자세한 내용은 下山憲治, 前揭論文, 12面 참조.

방재관련법에서는 豪雨에 의한 붕괴를 주안으로하여 지진대책으로서의 의미는 별로 없다. 택지조성규제, 도시계획이나 건축기준 등에 관한 다른 法律도 방재상 중요한 위치에 있다. 그리하여 현재 재해대책와의 관련에서 이러한 生活基盤關聯法制를 포함한 전반적인 검토작업을 수행하고 있다.

③ 借地借家人의 保護問題

이번의 震災 및 그에 수반한 화재로 인하여 다수의 건물이 붕괴, 소실한 지역에 대해 「罹災都市借地借家臨時處理法」을 적용하는 政令이 공포, 시행된 바 있다. 이 법률은 災害에 의해 건물이 멸실한 때 借家人과 借地인이 원상대로 거주할 가능 등을 확보할 수 있도록 하는 권리를 보전하는 것으로 다음의 특징이 있다. 첫째, 借家가 멸실한 경우의 借家人의 보호로서, 통상 건물이 멸실하면 대차의 目的物이 상실되어 계약도 종료하는 것을 멸실시의 借家人은 일정요건하에서 그 敷地에 건축된 건물을 다른 자에게 우선하여 상당한 借家조건으로 임차할 수 있으며, 멸실시의 借家人이 자력으로 건물을 부흥시킨 경우에는 일정요건하에서 그 토지를 다른 자에게 우선하여 상당한 차지조건으로 賃借할 수 있도록 한 것이다. 두번째는 借地上의 건물이 멸실한 경우의 차지인의 보호로서, 차지권의 등기 또는 건물의 登記가 없고 차지권의 제3자대항력이 상실되는 것을 건물이 멸실하여도 5년간은 대항력을 상실하지 않으며, 차지권의 존속기간이 10년미만인 경우에는 10년으로 연장할 수 있도록 한 것이다.

일반적으로 대도시에는 차지, 借家가 상당수 존재하고 있는 것으로 추측되며 다수인이 동시에 생활의 본거지를 상실하고 지역전체로서 住宅確保가 곤란한 상황에 비추어 차지인, 借家人의 권리보호의 특례를 적용하는 것이다. 이 臨時處理法은 大正12년의 關東大地震時의 응급입법으로서 마련된 것이며, 현행법은 태평양전쟁으로 전재를 입은 도시의 부흥을 촉진하고 罷災者의 주택난을 완화하기 위하여 종전직후에 제정된 것이다. 그 후 1947년의 개정으로 화재, 진재, 풍수해 등의 대재해로 건물이 전부 멸실한 경우에도 同法의 규정을 적용할 수 있도록 하였으며, 1956년에는 정령으로 적용재해를 정하도록 개정되어 지금까지 27번의 大災害에 적용되어 왔다.²⁷⁾

27) 弁田 純, 「罹災都市借地借家臨時處理法」, 法學教室 1995.4., 46面.

그러나 그 내용은 당시 그대로이며, 현대의 대도시재해에서 실제상 기능할 수 있는가에 대해 의문이 제기되고 있다. 이 법은 당시의 실태에서 主戶 1호건물에서의 소규모건물을 염두에 두고 구성되어 있으며, 集合建物이나 아파트 등은 본래 적용이 예정되어 있지 않다. 집합주택의 경우에는 다수의 借家人 등에 의한 권리행사와 구체적 실현방법 등은 매우 복잡하며, 應急의 경우 신속하게 대응하기에는 매우 곤란하다는 지적이 제기되고 있다. 그리하여 적절한 권리보호를 위해서는 民事調停制度와 법률상담 등의 체제강화를 도모하고 있다.²⁸⁾

IV. 우리나라의 災害關聯立法의 改善方向

1. 意義

현재 우리나라의 災害關聯立法으로는 국가의 재해예방의무를 규정한 憲法 제34조제6항의 규정을 필두로 재해관련기본법으로서 자연재해에 대해서는 「風水害對策法」, 인위적 재해에 대하여는 최근 제정된 「災難管理法」이 마련되어 있으며, 기타 약 70여건의 법률에서 각종 재해와 관련한 사항을 규정하고 있다.²⁹⁾ 오늘날과 같이 복잡한 환경요소의 상호관계속에서 災害를 미연에 방지하는 재해방지대책, 災害가 발생한 경우의 긴급대책·복구대책 및 被害者의 신속·완전한 구제를 위한 각종조치 등이 종합적인 견지에서 실시되기 위해서는 각종 災害關聯法體系가 완비될 필요가 있으며, 그에 따라 다수의 법률이 제정·시행되고 있다. 그런데 災害의 종류, 구체적 상황 등의 사정을 고려하여 시행되고 있는 현행 재해관련법제가 재해의 時期에 상응하여 「事前(예방)」, 「進行中(정지)」, 「事後(복구)」라는 법리에 대응하여 형식적으로는 완비되어 있으나, 법제상호간의 統一性과 綜合性이 결여되어 효율적인 재해관리가 곤란하다는 지적이 많다. 물론

28) 日高清司, 「罹災都市借地借家臨時處理法の適用」, 法學セミナ 1995.6., 32~34面.

29) 현행 재해관련 법체계에 대해서는 國會事務處 法制豫算室, 「災難管理法令體系分析」, 법제 예산정책현안 95 특별호, 1995.7.10. 및 韓國法制研究院, 「安全關係法令의 現況과 改善方案」, 1994.12. 참조.

재해의 본질을 파악하고 災害의 전체체계를 기술과학적 관점과 사회과학적 관점을 종합하여 이를 실천적으로 결부시키는 綜合科學的인 研究가 제대로 정립되어 있지 않은 실정에서 法制의 미비와 종합성의 결여를 지적하는 것은 문제가 있다. 따라서 災害의 전과정에서 필요로 하는 基礎的 知識과 각종 전문자료를 분석·검토하는 전문적 지식을 축적하고 연구하는 體系를 수립하는 것이 매우 중요하며, 그와 아울러 현재 각 재해유형별로 운용·관리되고 있는 法體系를 종합적이고 통일적인 견지에서 재검토하는 작업을 진행하여야 할 것으로 본다. 그러한 의미에서 여기서는 현행 재해관련법제에서 나타나고 있는 몇가지 보완사항을 지적하여 본다.

2. 災害에 대한 法的 定義의 不明確

현행법상 災害의 概念에 관해서는 재해를 기본적으로 자연적 재해과 인위적 재해로 구분하여 정의하고 있다. 즉 현행 風水害對策法에서는 재해를 「홍수·호우·폭풍 또는 해일 기타 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 피해」(동법 제2조제1호)라고 규정하여 自然的 灾害만을 동법의 대상으로 규정하고 있다. 그리고 人爲的 灾害에 대해서는 최근 성립한 災難管理法에서 「화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 등 국민의 생명과 재산에 피해를 줄 수 있는 사고」(동법 제2조제1호)라고 규정하고 있다. 이와 같이 現行 法制는 재해를 인위적 재해와 자연적 재해로 구분하여 각각 별도의 법이 적용되도록 하고 있으나, 이러한 방식은 災害를 「사회적 현상의 일종」으로 보는 경우에 문제가 있다. 즉 自然的 灾害의 직접적인 원인은 이상한 자연현상에 의하나 그것이 커다란被害를 발생케하는 것은 都市의 구조나 방재대책 등 인위적인 원인에 의한 것이며 또한 灾害의 내용과 피해의 정도는 사회발전과 더불어 변화하는 것이므로 현행 법제상의 재해의 정의에는 다소 문제가 있다. 自然的 灾害를 자연현상의 일종으로 人爲的 灾害와는 질적으로 다르므로 그 대책도 다를 수 밖에 없다는 인식은 재해를 자연적 인위적 재해를 총괄하는 개념으로서 파악하는 오늘날의 灾害觀念과 상응할 수 없으며, 나아가 현실의 구체적인 災害對策을 유효한 것으로서 활용할 수 없게 하는 것이다.

따라서 현행법상 自然的 災害에 대응한 「풍수해대책법」과 人爲的 灾害에 대응한 「재난관리법」이라는 이원적 법체계는 다소 문제가 있으며, 실제로 풍수해 대책법과 재난관리법에 규정된 救助·救護措置 등을 보더라도 별다른 차이가 없기 때문에 향후 재해의 관념을 재정립하여 이를 單一法으로 일원화하는 것이 바람직하다.³⁰⁾

3. 災害關聯法制相互間의 統一性과 綜合性의 缺如

현행 재해관련법제를 살펴보면 각개별법마다 灾害의 예방 및 사후수습을 위한 각종 규정을 두고 있으나, 이들 법제상호간의 연계성이 부족하고 특히 多數部處가 관련한 경우에는 부처간의 협조체제가 매우 미흡하다는 지적이 많다. 일반적으로 灾害管理의 過程은 사전관리과정으로서 緩和, 準備計劃段階와 사후관리로서 應急對應, 復舊段階가 있는데 현행 재해관련법체계를 살펴보면 특히 緩和와 準備計劃段階에서 법제상호간의 통일성과 종합성이 결여되고, 중복되는 사례가 많다. 灾害管理는 그 속성상 종합적이고 체계적인 접근을 하여야만 效率的 運營이 가능함에도 불구하고 법제상호간의 체계성과 통일성이 부족하여 종합적인 사고예방조치가 곤란하게 되어 있는 실정이다. 이러한 재해관련법제 상호간의 體系性과 統一性의 결여는 재해예방·수습을 위한 기구가 일원화되어 있지 못한 현실에서 당연한 귀결로 받아들일 수 있으나, 그동안 體系的으로 재해대비를 위한 제반정책의 개발 및 재해요소에 대한 전반적인 검토·분석을 통한 法令制·改正作業을 소홀히 한 결과라고 볼 수 있다. 따라서 실질적이고 유용한 재해관리가 되기 위해서는 현행 災害關聯法體系의 전반적인 재검토와 분석을 통하여 이를 대폭 보완·정비하는 작업을 무엇보다도 우선하여야 할 것이다. 이 경우 현행 재해관련법체계중에서 각분야별 災害豫防에 관한 모범적인 입법례로서 1990년

30) 國會事務處 法制豫算室, 前掲資料, 8面. 또한 우리와 법체계가 유사한 日本에서도 재해대책기본법에서 재해관념을 人爲的 灾害와 自然的 灾害를 포함하는 것으로 정의하고 있다. 다만 「公害」를 재해대책기본법상의 재해관념에 포함할 것인가에 대한 논의가 있을 때이다. 자세한 것은 室井 力, 「災害と行政法」, 法律時報 臨時增刊(現代と災害), 1977.3., 44~45面 참조.

에 제정된 「産業安全保健法」의 규정내용이 많은 참고가 될 것이다.³¹⁾ 아울러 최근에 성립한 「災難管理法」에서 재난관리체제의 총괄·조정을 위한 中央安全對策委員會를 설치하고 있는 만큼 이 위원회의 기능을活性化하여 각개별법제에 산재하고 있는 각종 재해관련규정을 전반적으로 재검토하여 비현실적인 각종 災害關聯 시설·자격기준의 정비, 재해유발행위에 대한 制裁手段의 강화 등 재해 예방의 실효성을 거둘 수 있는 각종 규정을統一的이고 체계적인 관점에서 보완·수정하도록 하여야 할 것이다. 災害豫防을 위한 관련법제의改善은 목전의 현실적인 문제점을 개선하는 것으로 그치지 아니하고 국민의 생명·신체·재산의 보호를 위하여 재해를未然에防止한다는 측면에서 이루어져야 할 것이다.

이러한 災害關聯法制의 개선과 관련하여 한 가지 유의하여야 할 사항은 재해 예방을 위한 각종 권리규제를 강화함으로써 생활환경의 유지와 災害로부터의 안전을 확보할 수 있다는 점에 대해서는 신중한 판단을 요한다. 최근 재해관련법제의制定과改正은 세간의 관심을 모은 대형재해를 계기로 이루어지고 있으며, 그 내용도 대형재해가 예상되는 시설물의 설치·관리의 엄격한統制, 재해발생 사업주체에 대한 강력한 制裁手段의 도입 등으로 각종규제권한을 강화하는 방향으로 나아가고 있다. 물론 재해로부터 국민의 生命·身體 및 財產을 보호하기 위해서는 안전을 침해하는 행위에 대해서는 권력적으로 강력하게 규제하는 것은 적정한 조치라고도 할 수 있다. 그러나 이러한 사후적인 規制措置의 전제문제로서 法制가 부여하고 있는 규제권한과 재해예방에 관한 행정수요의 차이는 무엇인가, 法制에서 예정되고 또한 가능한 규제권한행사의 범위와 정도 및 한계는 어디까지인가, 法制에서 규정하고 있지 않은 재해상황이 발생하는 경우에 어떻게 하여야 하는가라는 등의 法理上의 問題를 사전에 충분히 분석하고 검토하는 것도 인식하여야 할 것이다.

4. 災害에 대한 自發的 參加의 活性化·制度化 補完

최근에 발생한 삼풍백화점붕괴사고에서도 본 바와 같이 災害에 대한 지역주

31) 동법상의 災害豫防體系에 관한 상세한 것은 韓國法制研究院, 「安全關係法令의 現況과 改善方案」, 32~35面 참조.

민, 자원봉사단체 등의 자발적이고 헌신적인 구조활동은 특히 緊急時에는 매우 유용한 구조·구원조직으로서 활용될 수 있음을 제시하였다. 災害로 인한 피해를 극복하고 그 나아가 그 발생을 사전에 예방하는 제활동은 어느 특정부문의 활동만으로서는 소기의 목적을 달성하기 어렵고 行政體制이외에 民間部門의 지원과 협조가 필요하며 이들이 상호 유기적으로 작동할 때 災害管理가 효과를 거둘 수 있는 것이다. 그러한 의미에서 재해에 직면하여 민간단체 등의 지원활동은 재해관리상의 緊急對應과 復舊에 있어서 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 특히 이들 團體는 각종 응급조치장비와 인적 자원을 동원하여 직접적으로 災害管理에 도움을 주기도 하고 재해에 대한 대국민 홍보활동을 통하여 재해예방에 대한 교육적 역할을 거두는 등 매우 중요한 역할을 하고 있다. 따라서 이러한 民間部門에서의 재해에 대한 자발적 참가제도를 활성화할 필요가 있으며, 이를 위해서는 국가·지방공공단체의 災害管理에 대한 적극적인 참여제도를 제도적으로 명시하여 재해피해의 責任의 主體가 국가만이 아니라 국가와 국민, 지역주민의 공동 책임이라는 인식을 제고할 필요성이 있다. 따라서 현행 風水害對策法이나 災難管理法에 규정되어 있는 각종 지역방재계획이나 지역재난관리계획 등에 당해지역의 주민이 참가할 수 있는 장치를 마련하여야 할 것이다. 아울러 地域住民은 현재 각 자치단체에서 시행하고 있는 行政情報公開制度를 적극 활용하여 재해발생의 우려가 있는 위험요소에 대해서는 관련자료의 공개·열람 등을 통하여 이의 是正과 위험요소의 철거·제거를 요구하는 등 住民參加制度를 활성화하여야 할 것이다. 行政이 정보를 공개하고 그에 의거하여 市民이 전문적인 자료를 제시하여 상호 공통점을 모색하여 문제점을 시정하는 제도적 장치와 현행 제도의 보완·활성화가 요구된다. 이를 위해서는 災害關聯 民間團體에 대한 세제우대조치, 자원봉사자에 대한 배려 및 자원봉사종 부상을 당한 자에 대한 보조 등을 재해관련 기본법에서 明文化하는 것도 바람직할 것이다.

5. 災害補償·賠償體系의 補完

자연현상에 의한 災害 또는 인위적인 원인에 의한 災害를 불문하고 재해가 발생한 경우에는 피해의 확대를 방지하고 재해의 복구를 도모하고 被害者를 구제하여야 하는 것은 국가의 중요한 정치적·사회적·법적 책무임은 말할 것도 없

다. 國民의 입장에서는 방재나 피해자보호를 위한 적절한 立法이나 行政措置의 활동을 요구할 수 있으며, 또한 단순히 復舊事業의 실시나 補助金交付를 사실상 요구할 뿐아니라 특히 被災者로서 재해발생의 원인이 되는 施設이나 자연물의 설치관리자인 국가 등을 상대방으로 그 법적 책임을 추궁하는 수단으로서 우선 國家賠償法과 民法에 규정된 손해배상청구를 할 수 있다. 災害의 피해자가 제기하는 손해배상청구소송에서는 피고로서 어떠한 의미에서 加害者가 존재한다. 가해자의 민사책임을 추궁하는데에는 그 有責性, 즉 비난가능성이 전제가 된다. 非難可能性의 근거는 어떤 경우에는 고의·과실 또는 위법성이며, 어떤 경우에는 瑕疵라는 형태로 표현되나, 이러한 유책성을 차단하여 그 책임을 회피하기 위하여 「天災」 또는 「不可抗力」이라는 관념을 주장하게 된다. 문제는 무엇이 불가항력 내지 피할 수 없는 것이라는 점이다. 이는 時代에 따라 또한 領域에 따라 달라지는 매우 상대적인 개념이라 할 수 있으나, 防止를 기대할 수 있는 灾害는 적어도 불가항력이 아니며, 이 防止에의 期待가 시기에 따라 문제가 다를 수 있으므로 동일한 사정에 대해서도 이 기대가 높다면 이전에는 불가항력으로 되었던 것이 회피가능한 것으로서 책임을 추궁할 수 있게 된다. 그리하여 灾害를 둘러싼 민사소송의 제기나 그 수행은 필연적으로 灾害의 人災的側面을 강조하고 이를 해명하여야 한다. 소송 등을 통하여 시설이나 관리자 등의 민사책임을 추궁하기 위해서는 被告側의 不可抗力의 항변을 배척하여 灾害의 방지가 가능하며 일정한 자가 이를 방지할 의무를 부담하고 있음을 명확히 하여야 할 것이다. 被告側에서 주장하는 예산상의 제약 기타 재정적 이유에 의한 불가항력의 주장에 대해서도 개개의 事案에 있어서 영조물 등의 설치·관리의 실정, 예산실태, 그곳에서 요구되는 방지책 등에 비추어 구체적으로 판단할 필요가 있다. 물론 灾害防止措置에 요하는 비용을 전혀 고려하지 않아야 할 것은 아니라, 그 시기의 경제발전의 정도에 상응하여 또한 豫測되는 위험이나 요구되는 안전의 정도와의 관련에서 일정한 出資를 수반한 일정한 방지조치가 당연히 기대되어야 할 것에 실행되지 않은 경우에 防止義務의 태만을 이유로 한 책임추궁의 근거가 된다. 이는 결국 司法府가 豫防司法의으로 국가·지방자치단체는 위험물의 지배자로서의 입장외에 국민 내지 주민에게 생활을 수호하여야 할 包括的義務의 主體임을 강조한다는 의미에서 재해방지의무의 강화와 명확화를 위하여 노력함으로써 灾害에 대한 안전을 확보할 수 있다는 신뢰를 國民에게 심어주는 역할이 매우 중요하다고 할 수

있다.

그리고 災害의 人災性을 고발하고 被害者保護의 필요성의 측면에서 재해발생 시의 손해배상법리에 있어서 과실책임주의 보다는 안전유지의무준수강화와 피해자에 대한 실질적 구제강화를 위하여 無過失責任原則을 도입하는 견해도 신중하게 검토해 보아야 할 단계에 있으며, 이 경우 주로 위험한 施設이나 사업의 소유자, 운영자 등에 엄격한 책임을 과하는 個別的立法을 통하여 부분적으로 해결하는 방안도 검토되어야 하겠다. 나아가 災害에 대한 사후지원·복구조치보다는 재해의 위험으로 부터 물질적·심리적으로 해방될 수 있는 항구적인 제도적 장치로서 災害關聯 각종 보험제도를 개발·육성하는 방안도 적극 검토되어야 할 것으로 본다. 이를 위해서는 災害關聯統計의 정비와 개선, 보험전문인력양성, 관리체계의 완비 등을 면밀하게 검토한 후 단계적으로 이를 도입하는 것이 바람직 할 것이다.³²⁾

6. 災害影響評價制度의 導入檢討

災害로 인하여 발생한 각종 시설물 등의 파괴에 대해서는 이를 복구하는데 많은 시간과 비용이 소요되며, 復舊하더라도 이를 본래의 상태로 복구하기에는 불가능하다. 따라서 事前에 각종 개발사업 등을 수립하는데 있어서 그것이 재해에 미치는 영향을 평가하여 그 발생가능성 및 피해의 정도를 최소화할 수 있도록 하여야 한다. 즉 開發行爲를 원하는 事業主體가 사업계획을 수립하면서 계획사업의 시행에 따라 재해에 미치는 영향을 사전에 예측·평가하고 그 결과에 따라 災害를 최소화하도록 사업계획을 수정·변경하거나 최선의 대안을 선택하게 하는 계획과정의 일환으로서 災害影響評價制度를 도입하는 방안을 적극 검토하여야 할 것으로 본다.³³⁾ 이 制度의 도입으로 사업시행자에게는 번거로운 節次가 되지만 장기적으로는 災害를 사전에 예방하고 감소시킬 수 있을 뿐 아니라 재해발생

32) 자세한 내용은 韓國地方行政研究院, 「災害保險制度 施行方案」, 연구보고 94-15, 1995.2 참조.

33) 재해영향평가제도에 관한 자세한 내용은 韓國地方行政研究院, 「災害影響評價制 施行方案」, 연구보고 94-14, 1995.2 참조.

시에 소요되는 처리 및 복구비용을 절감해주는 효과가 있다. 이러한 災害影響評價制度의 도입에 있어서는 현행 환경영향평가법의 보완·개정을 통하여 이루어 질 수도 있으나, 환경영향평가법 자체는 生態環境에 대한 영향으로 한정되어 있기 때문에 어려움이 제기될 수 있다. 따라서 현행 風水害對策法의 개정을 통하여 이 제도를 도입하거나 또는 새로운立法을 통하여 이를 법제화하는 방안이 바람직할 것으로 본다.

현안분석 95-2 災害에 대한 緊急對應政策과 法制

1995년 8월 15일 印刷

1995년 8월 20일 發行

發行人 白 南 辰
發行處 **한국법제연구원**
印刷處 (주) 한국컴퓨터산업

서울특별시 종로구 신문로2가 1-103
전 화 : (722)2901~3, 0163~5
등록번호 : 1981. 8. 11 제1-190호

本院의 承認 없이 轉載 또는 譯載를 禁함. ©

원 4,000 원

