

현안분석 2011-11

재해복구 관련법제 개선방안 연구

이 상 윤

Korea Legislation
Research Institute



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

현안분석 2011-11

재해복구 관련법제 개선방안 연구

이 상 윤



재해복구 관련법제 개선방안 연구

A Regal Research on Disaster Relief

연구자 : 이상윤(부연구위원)
Lee, Sang-Yoon

2011. 10. 31.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요약문

I. 배경 및 목적

- 이 연구에서는 우선 동일본대지진에 대한 법제적 대응과 문제점 및 과제를 분석하여 시사점을 제시함
- 이를 기초로 우리나라 자연재해 대책법제가 대규모 자연재해에 제대로 작동할 수 있는 지 등에 대하여 비교·검토함
- 끝으로 자연재해로 인한 피해의 최소화 및 신속한 복구 및 재건을 위한 관련법제 개선방안을 제시함

II. 주요내용

- 제2장에서는 우리나라 재해복구 관련법제의 이론과 주요내용에 대하여 분석함으로써 재해복구의 법적 요청 및 개념을 명확하게 하고, 관련법제의 한계를 제시함
- 제3장에서는 동일본대지진 대응법제의 내용 및 과제를 분석함으로써 시사점을 발견함
- 제4장에서는 재해복구 관련법제의 개선방안으로서 재해복구의 개념적 확장, 재해주민·지역재생기본법의 제정방안을 제시함

Ⅲ. 기대효과

- 관련법제의 개선방안을 제시함으로써 재해복구의 사각지대를 해소하기 위한 입법정책적 방향성의 제시
- 일본의 대응법제를 조사·분석함으로써 재해복구 관련정책의 수립 및 시행에 기초자료를 제공

▶▶ 주제어 : 재해복구, 재난관리, 재난관리체계, 재난 및 안전관리 기본법, 자연재해대책법

Abstract

I . Backgrounds and Purposes

- First this study aims to suggest some problems from analyzing the legislative management for the great earthquake of east Japan.
- And this study aims to presents improvement plans of korean legal systems on the disaster relief from the comparative study on Japanese law system.

II . Main Contents

- In chapter 2, we cleared up the legal request and concept from analyzing korean legal systems and theories on the disaster relief.
- In chapter 3, we suggested some problems from analyzing the legislative management in Japan.
- In chapter 4, we suggested the extension of the legal concept and the framework law on the disaster relief.

III. Expected Effect

- This study removes the blind spot of the disaster relief by suggesting some improvement plans of the legal system.
- This study contributed to establish the direction of legislative policies by suggesting the unitary bill.

▶▶ **Key Words :** Disaster Relief, Disaster Management, Disaster Management System, Framework Act on the Management of Disasters and Safety, Countermeasures Against Natural Disasters Act

목 차

요 약 문	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	9
제 1 절 연구의 필요성 및 목적	9
1. 연구의 필요성	9
2. 연구의 목적	11
제 2 절 연구의 범위 및 방법	12
1. 연구의 범위	12
2. 연구의 방법	15
제 2 장 재해복구 관련법제의 한계분석	17
제 1 절 재해복구의 법적 요청	17
1. 헌법적 요청	17
2. 법률적 요청	18
제 2 절 재해복구의 법적 개념	19
1. 재난과 재해의 개념	19
2. 재해복구의 법적 개념	24
제 3 절 재해복구 관련법제의 분석	28
1. 재해복구 관련법제의 개요	28
2. 재해복구 관련법제의 한계	42

제 3 장 동일본대지진 대응법제의 분석	45
제 1 절 정부의 대응과 입법조치	45
1. 정부의 정책적 대응	45
2. 기존법제와 입법조치	47
제 2 절 대응법제의 개요와 과제	50
1. 피해자의 생활지원	50
2. 지진폐기물처리의 과제	55
3. 피해자에 대한 주택대책	59
4. 피해지인프라시설의 복구	62
5. 피해지의 부흥체제	65
제 3 절 대응법제의 특징과 시사점	67
1. 부흥기본법의 제정	67
2. 대응법제의 시사점	72
제 4 장 재해복구 관련법제의 개선방안	75
제 1 절 재해복구의 개념적 확장	75
1. 개념적 확장의 입법례	75
2. 재해부흥의 특징과 개념	80
3. 개념적 확장의 구체적 방안	84
제 2 절 재해주민·지역재생기본법의 제정	90
1. 재생기본법의 제정의의	90
2. 재생기본법의 주요내용	96
참 고 문 헌	101

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

1. 연구의 필요성

최근 많은 나라에서는 태풍·호우·홍수·강풍·풍랑·해일·대설·가뭄 등의 자연재난, 화재·붕괴·폭발사고·환경오염사고 등의 인위 재난, 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비와 신종인플루엔자나 전염병의 확산 등의 사회적 재난으로 인하여 대규모 인명 및 재산피해가 발생하고 있다. 우리나라의 경우도 1990 년대에 접어들면서 청주 우암상가 붕괴사고(1993. 1)를 비롯하여 성수 대교 붕괴사고(1994. 10), 충주호 유람선 화재사고(1994. 10), 대구지하철공사장 가스폭발사고(1995. 4), 서울 삼풍백화점 붕괴사고(1995. 6) 등의 대형사고와 2002년의 “루사”나 2003년의 “메미” 등과 같은 강력한 태풍 등으로 인한 대규모 자연재해가 지속적으로 발생하고 있다. 특히 2011년 7월의 게릴라성 폭우로 인하여 막대한 인명피해(사망 35 명, 실종 5명)와 총 3,480세대 4,566명의 이재민이 발생하고, 주택 1,375 동과 농경지 645ha(540ha 퇴수)의 침수피해가 발생하였다. 이와 같이 현대사회의 재난은 일반적 행정환경과는 달리 불확실성, 상호작용성, 복잡성이라는 특징을 가지고 있으며,¹⁾ 이로부터 재난사고는 상대적으로 인명피해 등이 큰 대규모 양상을 보이고 있다.

이와 관련하여 2011년 3월 11일에 발생한 동일본대지진(東日本大地震)은 14,723명의 사망자, 10,807명의 행방불명자, 5,278명의 부상자(2011년 5월 2일 현재)라는 일본 최대의 자연재해로 간주되고 있다. 일본의

1) Louis K. Fomfort, Designing Policy for Action : The Emergency Management System, L. K. Comfort(ed.), Managing Disaster (Durham, North Carolina : Duke Univ. Press, 1988), pp. 6-8.

경우, 재해대책기본법, 재해구조법, 폐기물처리법, 격심재해에 대처하기 위한 특별한 재정원조 등에 관한 법률, 방재집단이전촉진법, 피해자생활재건지원법, 재해조의금지급법, 재해감면법 등의 재해대책 관련 법제를 통하여 대규모 재해에 대처하고 있다. 다만, 동일본대지진과 같은 대규모 재해는 피해의 심각성 및 지역적 광범위성 등으로 인하여 재해대책의 수립 및 집행에 있어서 미증유의 곤란성을 초래하였다. 이로부터 동일본대지진 등 대규모 재해로부터의 부흥을 위한 제도정비 등 재해복구의 기본이 되는 사항을 규정하기 위하여 「東日本大震災復興基本法」(2011年 6月 24日, 法律 第76号)을 제정하여 정부적 차원에서 재해로부터의 복구를 도모하고 있다.

대규모 재해의 안전지대라고 할 수 없는 우리나라에서도 재난의 예방·대비·대응·복구와 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정하기 위하여 재난 및 안전관리기본법이 제정되어 있다. 또한 태풍, 홍수 등 자연현상으로 인한 재난으로부터 국토를 보존하고, 국민의 생명·신체 및 재산과 주요 기간시설을 보호하기 위하여 자연재해의 예방·복구 및 그 밖의 대책에 관한 사항을 규정하기 위하여 자연재해대책법이 제정되어 있다. 이와 함께 지진과 지진해일로 인한 재해로부터 국민의 생명과 재산 및 주요 기간시설을 보호하기 위하여 지진과 지진해일의 관측·예방·대비 및 대응, 내진대책, 지진재해를 줄이기 위한 연구 및 기술개발 등에 필요한 사항을 규정하기 위하여 지진재해대책법이 제정되어 있다. 이와 함께 2004년 6월 1일에는 국민의 생명과 재산보호를 위한 재난의 총체적인 전문기구로서 소방방재청이 출범하여 재난관련 법령정비와 운영시스템의 일원화, 새로운 재난관련 조직운영과 민간조직의 참여, 재난안전대책본부의 상설화, 분야별 행동 메뉴얼 등 많은 재난관리 관련시책이 수립·시행되고 있다.

그럼에도 불구하고 아직 재난관리의 정책적 대안이나 시스템 구축의 불충분이 지적되고 있으며, 이로부터 재해대책 관련법제에 관한

연구의 필요성을 찾을 수 있을 것이다. 최근의 자연재해로 인한 피해의 대규모화 경향은 재난의 특성상 현대사회의 다양성과 복잡성에 기인하는 것으로서, 현대사회에 있어서 적절한 재난관리 및 신속한 재해복구 대책의 수립 및 시행을 요구하고 있다. 즉, 장기적인 안목에서 재난발생의 잠재력 증가를 사전에 제거 또는 억제하는 예방적 대책과 사후 신속하고 효율적인 수습·복구 대책을 더욱 선진화·과학화함으로써 국민의 “삶의 질 향상”을 위한 새로운 대안을 모색하기 위한 관련법령의 연구가 필요한 것이다.

2. 연구의 목적

최근에는 지구온난화에 따른 기상이변 및 지진으로 인한 쓰나미 등과 같이 지구환경의 급격한 변화로 인한 자연재해 발생이 증가하고 있고, 발생한 자연재해로 인한 피해가 대규모화되고 있다는 점에서 피해의 최소화나 신속한 복구를 통하여 재해복구의 사각지대를 해소할 필요성이 강조되고 있다. 이러한 점에서 전술한 일본의 동일본대지진에 대한 입법적 조치는 기존의 다양한 재해대책 관련법제의 운용을 보완·개선하기 위한 것으로서, 이러한 관련법령의 문제점 및 그 해결책으로서의 입법적 조치에 관한 연구는 우리나라에도 일정한 시사점을 제공할 수 있을 것으로 보인다. 따라서 이 연구에서는 동일본대지진에 대한 법제적 대응과 문제점 및 과제를 분석하여 시사점을 제시하고, 이를 기초로 우리나라 자연재해 대책법제가 대규모 자연재해에 제대로 작동할 수 있는 지 등에 대하여 비교·검토함으로써, 자연재해로 인한 피해의 최소화 및 신속한 복구 및 재건(재생)을 위한 관련법제 개선방안을 제시하고자 한다. 이러한 개선방안을 제시함에 있어서 필요한 경우에는 자연재해로부터 피해를 입은 주민의 권익보호와 피해지역의 재건(재생)을 위한 관련정책의 기본이념 및 주요시책

등을 규정하는 기본법으로서, “재해주민·지역재생기본법(가칭)” 제정안을 제시함으로써, 향후 재해복구 관련입법의 추진에 있어서 입법모델을 제시하고자 한다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

우리나라의 재난 및 재해 관련법제는 크게 자연재해 관련법률, 인위재해 관련법률, 소방 관련법률 등으로 구분할 수 있으며, 그 중에는 자연재해와 인위재해 등을 포괄하는 법률도 있다. 이러한 재난 및 재해 관련법제의 전체현황을 표로 나타내면 다음과 같다.

【표-1】 우리나라 재난 및 재해 관련법제

법령분야	개별법령 및 주요내용	
자연재해 관련법률	재난 및 안전관리기본법	각종 재난으로부터 국토를 보존하고, 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, <u>예방·대비·대응·복구</u> 와 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정
	자연재해대책법	태풍, 홍수 등 자연현상으로 인한 재난으로부터 국토를 보존하고, 국민의 생명·신체 및 재산과 주요 기간시설을 보호하기 위하여 <u>자연재해의 예방·복구</u> 및 그 밖의 대책에 관하여 필요한 사항을 규정
	지진재해대책법	지진과 지진해일로 인한 재해로부터 국민의 생명과 재산 및 주요 기간시설을 보호하기 위하여 <u>지진과 지진해일의 관측·예방·대비 및 대응</u> , 내진대책과 지진재해를 줄이기 위한 연구 및 기술개발 등에 필요한 사항을 규정

법령분야	개별법령 및 주요내용	
	재해구호법	<u>이재민의 구호</u> 와 <u>의연금품의 모집절차</u> 및 <u>사용방법</u> 등에 관하여 필요한 사항을 규정
	급경사지 재해예방에 관한 법률	<u>급경사지 붕괴위험지역의 지정·관리</u> , <u>정비계획의 수립·시행</u> , <u>응급대책</u> 등에 관한 사항을 규정
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재해경감을 위한 기업의 자율활동 지원에 관한 법률 ○ 재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법 ○ 저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률 ○ 소하천정비법 ○ 하천법 	
인위재해 관련법률	재난 및 안전관리기본법	상동
	민방위기본법	<u>적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕 질서를 위태롭게 할 재난</u> 으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 민방위에 관한 기본적인 사항과 민방위대의 설치·조직·편성과 동원 등에 관한 사항을 규정함을 목적으로
	위험물안전관리법	<u>위험물의 저장·취급 및 운반</u> 과 이에 따른 <u>안전관리</u> 에 관한 사항을 규정
	유선 및 도선사업법	유선사업 및 도선사업에 관하여 필요한 사항을 정하여 <u>유선 및 도선의 안전운행</u> 과 <u>유선사업 및 도선사업의 건전한 발전</u> 을 도모함으로써 <u>공공의 안전</u> 과 복리의 증진에 이바지함
소 방 관련법률	소방기본법	화재를 예방·경계하거나 진압하고 화재, <u>재난·재해</u> , 그 밖의 위급한 상황에서의 <u>구조·구급활동</u> 등을 규정
	소방시설공사법	소방시설공사 및 소방기술의 관리에 필요한 사항을 규정…… <u>화재로부터 공공의 안전</u> 을 확보하고 국민경제에 이바지함을 목적으로 함

법령분야	개별법령 및 주요내용	
	소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률	화재, 재난·재해 그 밖의 위급한 상황으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 소방시설 등의 설치·유지 및 소방대상물의 안전관리에 관하여 필요한 사항을 규정
	다중이용업소 안전관리에 관한 특별법	화재 등 재난 그 밖의 위급한 상황으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 다중이용업소의 소방시설·안전시설 등의 설치·유지 및 안전관리와 화재위험평가에 관하여 필요한 사항을 규정

이러한 재난 및 재해대책 관련법제는 재난 및 재해의 예방·대비·대응 및 복구라는 전제 하에서 각종 사항을 규정하고 있으나, 복구나 이재민에 대한 지원보다는 재해응급대책과 공공시설의 피해회복에 중점을 두고 있다고 하겠다. 또한 종래의 이에 관한 연구는 재난안전관리체제 또는 재난관리체계에 관한 것이 대부분이고, 재난 및 안전관리기본법에서 규정하고 있는 “재난의 예방·대비·대응·복구”를 위한 재난관리 중 “예방·대비”를 중심으로 하고 있다. 이 연구에서는 재난 또는 재해의 “대응 및 복구”라는 점에 초점을 두고, “재생” 또는 “재건”이라는 점을 고려하면서, 재해 중 자연재해를 중심으로 하여 재해복구 관련법제 중 자연재해 복구지원 관련법제의 주요내용과 체계를 분석함으로써 그 개선방안을 제시하고자 한다. 따라서 이하에서는 “재해복구 관련법제”를 “자연재해 복구지원 관련법제”라는 의미로 사용하며, 구체적인 연구대상 법률은 자연재해 관련법률 중에서 재난 및 안전관리 기본법, 자연재해대책법, 재해구호법, 재난구호 및 재난복구비용 부담기준 등에 관한 규정이다.

2. 연구의 방법

이 연구는 문헌연구 및 비교법적 연구, 실태조사연구, 전문가회의 및 워크숍 개최 등의 방법론은 활용하고자 한다. 즉, 문헌연구를 통하여 관련법령 및 제도에 관한 국내 및 외국의 문헌을 분석하고, 비교법적 연구를 통하여 관련법령의 입법론적 시사점 및 과제를 도출하고자 한다. 실태조사연구를 통해서서는 관련법제의 입법연혁 및 현행법제의 운영실태를 분석함으로써 현장성 있는 연구성과의 도출을 도모하였다. 또한 관련전문가회의 또는 워크숍을 통하여 부처공무원이나 학계 등 전문가의 다양한 의견을 수렴하고, 필요한 경우 유관기관과의 정책간담회를 통하여도 의견을 수렴함으로써 연구보고서의 실무적 가치를 제고하고자 하였다. 이상에서 서술한 연구방법론을 정리하면 다음과 같다.

연구 방법	주요 내용
1. 문헌연구 및 비교법적 연구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관련법령 및 제도에 관한 국내 및 외국의 문헌을 분석 ○ 비교법적 연구를 통하여 관련법령의 입법론적 시사점 및 과제 도출
2. 실태조사연구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현행법제의 분석 ○ 제도도입 관련 입법연혁 등 분석 ○ 각 부처 담당관계자와의 면담 및 의견수렴 등
3. 전문가회의 및 워크숍 등 개최	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관련 전문가회의(부처공무원, 학계 등) 개최 ○ 유관기관 정책간담회 개최 ○ 워크숍 및 전문가회의 개최하여 다양한 의견을 반영함으로써 연구보고서의 실무적 가치를 제고

제 2 장 재해복구 관련법제의 한계분석

제 1 절 재해복구의 법적 요청

1. 헌법적 요청

헌법 제34조에서는 인간다운 생활을 할 권리(제1항)의 일반조항 또는 총칙적 성격의 규정과 함께 객관적인 국가목적조항으로서 사회보장 및 사회복지의 증진에 노력해야 할 국가의 의무(제2항)에 관한 규정을 두고 있다. 또한 여성의 복지와 권익향상(제3항), 노인과 청소년의 복지향상(제4항), 생활능력이 없는 국민의 보호(제5항) 및 재해예방과 그 위험으로부터의 국민보호(제6항) 등 일련의 개별적·구체적인 사회적·정책적 지침을 제시하고 있다. 이 헌법 제34조는 인간다운 생활을 할 권리를 정점에 두고, 사회복지 및 사회보장의 증진에 노력해야 한다는 국가목적에 관한 조항으로서, 사회정의의 이념을 지향하는 우리 헌법체제의 핵심임과 동시에, 앞으로 우리 국가와 사회의 당위적인 발전방향과 그에 필요한 제도적·현실적 조건을 점검하여 구체적인 실천과제를 확인함에 있어서 유용한 규범적 지침과 단서로 이해되고 있다.²⁾

이와 같이 헌법은 재해의 예방과 그 위험으로부터 국민을 보호하는 것을 국가목적의 실현을 위한 사회적·정책적·규범적 지침임을 명확하게 하고 있다. 따라서 국가는 재해가 발생하기 전에는 재해발생의 가능성을 줄이고 그 정도를 완화시키는 모든 조치를 취해야 하며, 재해가 발생한 후에는 신속하게 대응하여 재해로부터 발생하는 피해를 최소화시키기 위하여 노력해야 한다.³⁾ 또한 국가는 재해로부터의 위

2) 법제처, 헌법주석서Ⅱ(제2판), 2010, 361, 364면 참조.

3) 김평섭, 국민의 안전을 위한 국가재난관리의 방향, 세계헌법연구 제7호(2002), 287-288면 참조.

기상상황이 지난 후에는 국민, 특히 이재민이 정상적인 생활을 할 수 있도록 빠른 시일 안에 이를 복구해야 한다. 여기에서 말하는 재해에는 자연재해도 포함되며, 재해의 예방 및 그 위험으로부터의 국민보호는 복구까지 포괄하는 개념이다. 결국 헌법은 그 특성상 자연재해로부터 발생하는 피해를 최소화하고, 빠른 시일 안에 복구해야 할 국가의 의무를 명문화하고 있다.

2. 법률적 요청

이러한 재해복구의 헌법적 요청을 구체화하기 위하여 재해복구 관련법제의 기본법인 재난 및 안전관리 기본법은 각종 재난으로부터 국토를 보존하고, 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하며, 재난의 예방·대비·대응·복구와 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정하고 있다(제1조). 특히 재난 및 안전관리 기본법에서는 재난을 예방하고, 재난이 발생한 경우에 그 피해를 최소화하는 것이 국가와 지방자치단체의 기본적 의무임을 확인하고 있으며, 모든 국민과 국가·지방자치단체가 국민의 생명 및 신체의 안전과 재산보호에 관련된 행위를 할 때에는 안전을 우선적으로 고려함으로써 국민이 재난으로부터 안전한 사회에서 생활할 수 있도록 하는 것이 기본이념임을 명확하게 하고 있다(제2조).

또한 자연재해대책법은 태풍·홍수 등 자연현상으로 인한 재난으로부터 국토를 보존하고, 국민의 생명·신체 및 재산과 주요 기간시설을 보호하기 위하여 자연재해의 예방·복구 및 그 밖의 대책에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있다(제1조). 그리고 재해구호법에서도 태풍·홍수·호우·강풍·풍랑·해일·대설·낙뢰·가뭄·지진·황사·적조 등의 자연현상으로 인하여 발생하는 재해로 인하여 피해를 입은

이재민의 구호와 의연금품의 모집절차 및 사용방법 등에 관하여 규정함으로써, 이재민의 보호와 생활안정을 도모하고 있다(제1조). 이와 같이 재해복구 관련법률에서도 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 재해가 발생하였을 경우에 그러한 재해를 신속하게 복구하여 피해를 최소화하고, 이재민을 보호하여 사회질서를 유지하고자 하는 기본적인 요청을 담고 있다.

제 2 절 재해복구의 법적 개념

1. 재난과 재해의 개념

(1) 분석의 의의

현행법상 기본법은 정책입법·프로그램입법으로서의 기능과 성격을 가지는 독특한 입법형식, 즉 해당 정책의 이념이나 기본이 되는 사항을 정하고, 그에 의거하여 시책을 추진하거나 제도의 정비를 도모하는 입법유형이라 하겠다.⁴⁾ 이러한 기본법의 기능으로는 국가정책의 방향제시와 추진기능, 제도·정책의 체계화 및 종합화 기능, 정책의 계속성·일관성 확보기능, 행정의 통제기능, 국민에 대한 정책메시지 발신기능을 들 수 있다.⁵⁾ 이러한 점에서 보면, 재난 및 안전관리기본

4) 박영도, 입법학입문, 한국법제연구원, 2008, 127면 참조.

5) 박영도, 기본법의 입법모델연구, 한국법제연구원, 2006, 19-20면 ; 황승흡, 기본법 체계에 대한 법학적 이해, 공법학연구 제11권 제1호(2010), 243면 이하 ; 조정찬, 법령상호간의 체계에 관한 연구, 법제 제268호(1989), 17면 이하 참조. 다만, 기본법 제정·운용의 현실적 상황을 고려하면, 기본법이 제정되어도 정책메뉴가 망라적으로 제시되는 데 그치고, 제도·정책의 종합화나 체계화와 거리가 있는 경우도 발생하고 있다. 또한 기본법이 부처의 예산·인원이나 권익의 획득·확보를 도모하는 수단으로서 사용되고 있는 사례도 있으며, 기본법의 제정을 둘러싼 부처 간의 이해관계로 인하여 제도·정책의 종합화 내지 체계화를 도모하지 못하는 사례도 발생하고 있다. 이로부터 당초 기본법이 규정한 이념·원칙·지침이 해당 기본법을 소관하는 부처 외의 부처소관 법령에까지 영향력을 발휘하지 못함으로써, 그 효과가 한정적인 것에 그치는 상황도 발생하고 있다. 나아가 기본법의 증가에 따라 기본법간

법은 재난에 관한 기본법으로서 재난 및 안전관리에 관하여 다른 법률의 입법을 지향하거나 해석지침으로 기능하고 있다고 할 수 있을 것이다. 이로부터 재난 및 안전관리 기본법에서 규정하고 있는 용어는 관련법령의 용어를 지도해야 할 뿐만 아니라, 관련법령에서 사용되고 있는 용어의 정합성을 유지할 필요가 있다.⁶⁾ 이하에서는 용어의 정합성을 유지하고, 이 연구에서 다루는 재해의 법적 개념을 명확하게 하기 위하여 재난 및 안전관리 기본법 등 현행법제에서 사용되고 있는 재해와 재난 등 유사개념을 비교·분석하기로 한다.

(2) 재난의 개념

재난의 실정법상 정의를 살펴보면, 우선 재난 및 안전관리 기본법 제3조 제1호에서는 재난을 다음과 같이 정의하고 있다. 즉, 재난이란 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서, 태풍·홍수·호우·강풍·풍랑·해일·대설·낙뢰·가뭄·지진·황사·적조 및 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해(가목), 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 및 그 밖에 이와 유사한 사고로 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해(나목), 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해(다목)로 정의하고 있다.⁷⁾ 이와 같이 재난은 “국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것”으로서 피해발생의 원인이라는 의미로 사용되고 있으나,

의 규정사항의 중복이나 미조정·미정비의 사태도 발생하고 있으며, 그 관계나 정합성이 문제로 되는 경우가 있다.

6) 이순태, 국가위기관리시스템으로서의 재난관리법제의 연구, 한국법제연구원, 2009, 151면 참조.

7) 또한 「민방위기본법」 제2조 제1호에서는 민방위를 적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕질서를 위태롭게 할 **재난**으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 정부의 지도하에 주민이 수행해야 할 할 방공, 응급적인 방재·구조·복구 및 군사 작전상 필요한 노력 지원 등의 모든 자위적 활동으로 정의하고 있다.

각 목에서 정하고 있는 재난의 구체적인 내용을 보면, 재해 내지 피해를 예시하고 있다. 따라서 재난 및 안전관리 기본법에서는 개념상 재난과 재해가 혼용되고 있음을 알 수 있다.

(3) 재해의 개념

재해의 실정법상 정의를 살펴보면, 우선 자연재해대책법 제2조 제1호에서는 재난 및 안전관리 기본법 제3조 제1호의 규정에 따른 재난으로 인하여 발생하는 피해로 정의하고 있다. 또한 급경사지 재해예방에 관한 법률 제2조 제3호에 따르면, 재해를 재난 및 안전관리 기본법 제3조 제1호 가목의 재난으로 급경사지에서 발생하는 피해로 정의하고 있다. 그리고 재해구호법 제2조 제1호에서는 이재민을 재난 및 안전관리 기본법 제3조 제1호 가목에 따른 재해로 인하여 피해를 입은 자로 정의하고 있다. 이상에서 살펴본 바와 같이 자연재해대책법과 급경사지 재해예방에 관한 법률에서는 재해를 재난을 원인으로 하여 발생하는 피해로 사용하고 있음을 알 수 있다. 이상에서 검토한 내용을 기초로 재해와 재난의 구체적인 범위를 나타내면 아래의 【표-2】와 같다.

【표-2】 재해와 재난의 구체적 범위

법 률	구 분	내 용
재난 및 안전관리 기본법 (제3조 제1호)	재 난	태풍·홍수·호우·강풍·풍랑·해일·대설·낙뢰·가뭄·지진·황사·적조 및 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해 (가목)
		화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 및 그 밖에 이와 유사한 사고로 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해 (나목)

제 2 장 재해복구 관련법제의 한계분석

법 률	구 분	내 용
		에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가 기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해 (다목)
자연재해대책법 (제2조)	재 해	재난 및 안전관리 기본법 제3조 제1호에 따른 재난 <u>으로 인하여 발생하는 피해</u> (제1호)
	자 연 재 해	재해 중 태풍·홍수·호우·강풍·풍랑·해일·조수·대설·낙뢰·가뭄·지진(지진해일을 포함)·황사 및 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해 (제2호)
	풍수해	태풍·홍수·호우(豪雨)·강풍·풍랑·해일·조수(潮水)·대설 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해 (제3호)

이상에서 살펴본 바와 같이 재난과 재해는 피해발생의 원인과 결과로 구분되는 것 같은 측면이 있으나, 실질적인 측면에서 구체적으로 제시된 유형을 보면 상호 유사한 것임을 알 수 있다. 또한 법적으로 재난과 재해가 피해발생의 예방·대비·대응·복구에 대한 행정활동의 대상이 된다는 점에서 보면, 특별히 구별할 실익도 적으며, 개념의 포괄성과 배타성을 확보하기 어렵다는 것을 알 수 있다. 즉, 국민의 생명, 신체 및 재산 등을 보호하기 위한 국가의 기본권보호의무 내지 객관적 질서보호라는 재난 및 안전관리행정의 이념으로부터 국가의 의무 내지 권한이 발동될 수 있으므로 이를 예시하여 구별할 실익이 적다는 것이다.⁸⁾ 이러한 점에서 보면, 법령에 재해 및 재난을 예시하는 내용을 추가하거나 삭제하는 경우에도 실질적으로 재난 및 안전관리행정에는 영향을 미치지 않는 것으로 보인다.

8) 이순태, 국가위기관리시스템으로서의 재난관리법제의 연구(전계), 153-154면 참조.

(4) 자연재해의 개념

이상과 같이 재해와 재난의 실정법적 개념을 구분할 실익은 크게 없으며, 이 연구에서는 포괄적인 개념으로서 재해라는 용어를 사용하기로 한다. 지금까지 재난은 다양한 기준에 따라 분류될 수 있으며, 예컨대 재난발생의 원인과 재난현상을 기준으로 자연재난과 준자연재난 및 인위재난으로 구분하거나, 자연재난(기후성 재난, 지진성 재난)과 인위재난으로 구분한 후, 인위재난을 사고성 재난과 계획적 재난(테러, 폭동, 전쟁 등)으로 세분하는 경우를 들 수 있다.⁹⁾ 현행 법체계에 있어서도 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조 제1호와 같이 재난은 발생원인을 중심으로 자연재난, 인위재난, 사회재난으로 구분되고 있다. 이하든 재해·재난의 분류 및 관련법령과 담당부처를 나타내면 다음과 같다.

【그림-1】 재해·재난의 분류



9) 이종열·최미옥·문인수, 재난관리 단계별 도시방재 특성 분석, 지역사회연구 제 18권 제1호(2010), 105-106면 참조.

실정법상 재해를 재난과 구별할 실익이 없는 포괄적인 개념으로 볼 경우, 위에서 말하는 자연재난을 자연재해로 볼 수 있을 것이다. 이로 부터 이 연구의 대상에 해당하는 자연재해와 관련해서는 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조 제1호 가목과 이를 준용하고 있는 「자연재해대책법」 제2조 제2호를 기초로 정의할 필요가 있다. 즉, 자연재해란 “국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서, 태풍·홍수·호우·강풍·풍랑·해일·조수·대설·낙뢰·가뭄·지진·황사·적조 및 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해”로 정의할 수 있을 것이다. 자연재해를 이와 같이 정의한 후, 이러한 자연재해를 복구한다는 것의 의미와 관련하여 재난관리의 단계와 주요내용을 중심으로 재해복구의 법적 개념에 대하여 살펴보기로 한다.

2. 재해복구의 법적 개념

(1) 재난관리의 단계

자연재해 또는 자연재난은 그 특성상 피해규모를 축소할 수는 있으나 근본적으로 예방할 수 없다는 불가항력적 특징이 강하며, 재해상황이 발생하는 시점에서 대응활동과 통제가 극히 제한적으로 진행될 수밖에 없다. 또한 지진과 해일 등의 자연재해는 단기간에 걸쳐 많은 재산과 인명피해를 집중적으로 발생시키고 있으며, 후쿠시마 원전사고와 같이 자연재해로 인한 방사능 누출사고 등은 광범위한 지역에 걸쳐 장기간 진행된다. 일반적으로 자연재해를 비롯한 재난의 관리는 재난으로 인한 피해의 최소화를 위하여 재난의 완화, 대비계획, 응급대응, 복구에 관한 정책의 개발과 집행과정을 총하여 행해지며, 유사 용어로는 재해관리, 재앙관리, 비상관리, 위기관리, 위협관리 등이 사용되고 있다. 자연재해의 극복을 위한 재난관리의 과정은 발생시점을

중심으로 예방과 완화, 대비, 대응, 복구의 4단계로 구분되고 있다.¹⁰⁾ 이러한 단계는 자연재해의 관리를 염두에 두고 분류한 것으로서, 완화단계와 대비단계는 재난의 발생이전, 대응단계와 복구단계는 재난의 발생이후의 상황에 해당한다. 각 단계별 주요활동을 나타내면 【표-3】 과 같으며, 이하에서는 각 단계별 주요활동의 내용과 이를 기초로 한 재해복구의 법적 개념에 대하여 살펴보기로 한다.

【표-3】 재난관리의 단계와 각 단계별 주요활동¹¹⁾

구 분		주요활동
재난발생 이전단계	완화단계 (mitigation)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 위험성 분석 및 위험지도 작성 ◦ 건축법 제정과 정비 ◦ 조세유도 재해보험 ◦ 토지이용관리 ◦ 안전관련 법규제정 및 정비 등
	대비단계 (preparedness)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 재난대응계획 수립 ◦ 비상경보체제 구축 ◦ 비상통신망 구축 ◦ 유관기관 협조체제 유지 ◦ 비상자원의 확보 등
재난발생 이후단계	대응단계 (response)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 재난대응계획 시행 ◦ 재해의 긴급대응과 수습인명구조·구난 활동의 전개 ◦ 응급의료체제 운영 ◦ 환자의 수용과 후송 ◦ 의약품 및 생필품 제공 등

10) 이종열·최미옥·문인수, 재난관리 단계별 도시방재 특성 분석(전계), 106-107면 참조. 또한 여기(107면)에서는 재난관리의 과정은 모든 단계별 과정이 하나의 관리체제 속에서 각각의 고유한 기능을 지니고 있는 하위체제로서 상호작용하게 되며, 4단계의 과정이 통합관리 될 때 효과적인 재난관리가 이루어 질 수 있다고 지적하고 있다.

11) 김종환, 재난대응체제 확립을 위한 재난관리 협력체제에 관한 연구, 법학연구 제 20집(한국법학회, 2005), 626면에서 재인용.

구 분		주요활동
	복구단계 (recovery)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 잔해물 제거 ◦ 전염병 예방 및 방역활동 ◦ 이재민 지원 ◦ 임시거주지 마련 ◦ 시설복구 및 피해보상 등

(2) 재해복구의 개념

첫째, 완화단계는 위험감소계획을 결정·집행하고, 재난으로부터 인간의 생명과 재산에 대한 위험의 정도를 감소시키는 장기적인 활동으로서, 재난이 실제로 발생하기 전에 발생요인을 제거하거나 표출되지 않도록 억제·예방하는 단계이다. 자연재해의 완화활동으로는 대책의 수립, 재난피해 감소방안의 마련, 재난영향의 예측과 평가 등을 들 수 있다. 구체적인 활동으로는 취약시설의 주기적 점검과 규제, 방재시설에 대한 관리계획의 수립, 방재전담요원의 확보, 개발사업에 대한 사전재난영향평가, 재난영향의 감소를 위한 규제방안의 마련, 기상정보와 재난취약요인의 분석 등이 있다.¹²⁾

둘째, 대비단계는 재난발생 시에 대응활동을 사전에 대비하기 위한 대응능력개발의 활동단계로서, 자연재해 관리활동으로는 사전훈련, 협조체제의 유지, 대응자원의 확보와 비축, 재난경보체제의 구축이 있다. 구체적인 활동에는 재난유형별 사전교육·훈련, 자재의 비축과 장비의 가동준비, 자원수송과 통제계획의 수립, 자원의 긴급지원대책의 수립, 재난예·경보시설 및 체제의 구축, 주민대피 홍보업무의 체계화, 재난관련 비상방송 협조체제의 구축 등이 있다.

셋째, 대응단계는 재난발생 시에 재난관리기관의 임무와 기능을 실제로 적용하는 활동으로서, 대응은 완화단계와 대비단계의 활동과 연

12) 심재진, 선진국의 재난관리를 통해 본 우리나라의 재난관리 개선방안, 위험관리지 제3호(국립방재연구소, 1999), 77-86면 참조.

계하여 추가적 손실발생의 가능성을 줄이고, 복구단계에서 발생할 문제들을 최소화시키는 단계에 해당한다. 자연재해 관리활동으로는 기관 간의 협조와 조정, 환자의 보호와 구호조치, 피해상황의 파악과 응급복구 등을 들 수 있다. 구체적으로는 현장지휘소와 상황실의 운영, 기관별 활동목표와 역할의 설정, 이재민 수용시설의 확보와 관리, 희생자 구조와 응급의료의 지원, 구호물자 전달체계의 확정 등이 여기에 해당한다.¹³⁾

넷째, 복구단계는 재난으로 인한 혼란상태가 상당히 안정되고 응급적인 인명구조와 재산의 보호활동이 이루어진 후에 재난 이전의 정상상태로 회복시키기 위한 지원을 제공하는 지속적인 활동단계를 의미한다.¹⁴⁾ 구체적인 활동으로는 향후 복구계획의 수립, 복구우선순위의 결정, 장비와 예산 확보방안 마련, 재난 복구지원을 위한 기관 간의 협조, 피해의 집계, 지원물품의 제공, 피해자 보상·배상관리, 복구의 문제점과 개선방안의 마련을 통한 유사재난의 재발방지책 마련, 재난 관련 책임자와 기관에 대한 법적 처리 등을 들 수 있다. 특히 이 복구단계는 복구관리에 투자되는 막대한 재원이 어떠한 기준에 따라 어디에, 누구에게 지원되는가라는 “가치의 권위적 배분”이라는 측면에서 정책적 중요성이 높은 것으로 평가되고 있다.¹⁵⁾

이상에서 살펴본 재난관리의 과정으로부터 보면, 재해복구란 재난으로 인한 혼란상태가 상당히 안정되고 응급적인 인명구조와 재산의 보호활동이 이루어진 후에 재난 이전의 정상상태로 회복시키기 위한 지원을 제공하는 지속적인 활동으로 정의할 수 있다. 이와 관련하여 2011년 3월 11일에 동일본대지진이 발생한 이후, 일본에서는 각종 매체를

13) 대비단계와 대응단계에 대한 서술은 김종환, 재난대응체계 확립을 위한 재난관리 협력체계에 관한 연구(전계), 624-625면 참조.

14) 김형렬, 정책집행에 있어서 위기관리에 관한 연구, 사회과학논집 제18호(연세대학교 사회과학연구소, 1987), 402-403면 참조.

15) 김종환, 재난대응체계 확립을 위한 재난관리 협력체계에 관한 연구(전계), 623면 참조.

통하여 복구와 부흥이라는 용어가 자주 등장하여 주목을 받고 있다.¹⁶⁾ 즉, 일본의 경우에는 재해 이전의 정상상태로 회복시키는 재해복구 외에도 재해부흥에 관한 논의가 법적 개념으로 등장하고 있는 것이다. 우리나라의 재해복구 관련법제를 검토함에 있어서도 재해복구 외에 재해부흥이라는 개념을 염두에 둘 필요성이 있으며, 이러한 점에서 일본에서 논의되고 있는 재해부흥의 법적 개념에 관해서는 후술하기로 한다.

제 3 절 재해복구 관련법제의 분석

1. 재해복구 관련법제의 개요

(1) 재난 및 안전관리 기본법

첫째, 안전관리기구 등의 설치에 관한 사항으로서, 재난 및 안전관리 기본법에서는 안전관리에 관한 중요정책의 심의 및 총괄·조정, 안전관리를 위한 관계 부처 간의 협의·조정, 그 밖의 안전관리에 필요한 사항을 시행하기 위하여 국무총리 소속으로 중앙안전관리위원회를 설치하도록 하고 있다(제9조 제1항). 중앙안전관리위원회 회의에 부칠 의안의 검토, 재난의 대비·대응·복구를 위한 관계부처 간의 협의·조정 사항 중 대통령령으로 정하는 경미한 사항의 협의·조정 등을 위하여 중앙안전관리위원회에 행정안전부장관을 위원장으로 하는 조정위원회를 두도록 하고 있다(같은 조 제3항).¹⁷⁾ 중앙안전관리위원회는 안전관리에 관한 중요정책의 심의 및 총괄·조정, 국가안전관리기본계획(제22조) 및 집행계획(제23조)의 심의, 중앙행정기관이 수행

16) 岡田豊, 過去の震災時の教訓から考える「復興」のあり方-迅速な復興の難しさ-, みずほ総研論集 2011年 III号, 14頁 참조.

17) 이 중앙위원회의 위원장은 국무총리가 되고, 위원은 대통령령으로 정하는 중앙행정기관 또는 관계 기관·단체의 장이 되며(같은 조 제2항), 중앙위원회와 조정위원회에 각각 간사위원 1명을 두되, 중앙위원회 간사위원은 행정안전부장관이, 조정위원회 간사위원은 행정안전부의 재난업무를 관장하는 차관이 된다(제4항).

하는 재난 및 안전관리업무의 협의·조정, 국가기반시설의 지정(제25조의2)에 관한 사항의 심의, 재난사태 선포(제36조제1항) 및 특별재난 지역 선포에 관한 건의사항(제59조)의 심의와 재난사태 선포(제36조제3항)에 대한 승인, 다른 법령에 따라 중앙안전관리위원회의 권한에 속하는 사항의 처리 등의 사무를 처리한다(제10조 제1항).

또한 지역별 안전관리에 관한 중요정책의 심의 및 총괄·조정, 지역별 안전관리업무의 협의·조정, 그 밖의 지역별 안전관리에 필요한 사항을 시행하기 위하여 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하“시·도지사”라 함) 소속으로 시·도 안전관리위원회를, 시장·군수·구청장(자치구 구청장) 소속으로 시·군·구 안전관리위원회를 두도록 하고 있다(제11조 제1항).¹⁸⁾ 시·도 안전관리위원회와 시·군·구 안전관리위원회(이하“지역위원회”라 함)의 회의에 부칠 의안을 검토하고, 관계기관 간의 협조사항을 정리하는 등 지역위원회를 효율적으로 운영하기 위하여 지역위원회에 실무위원회를 둘 수 있도록 하고 있다(같은 조 제3항). 지역위원회는 해당 지역에서의 안전관리정책의 심의 및 총괄·조정, 해당 지역에서의 안전관리계획안의 심의, 해당 지역을 관할하는 재난관리책임기관(중앙행정기관과 상급 지방자치단체는 제외)이 수행하는 안전관리업무의 협의·조정, 다른 법령이나 조례에 따라 해당 지역위원회의 권한에 속하는 사항의 처리 등의 업무를 수행한다(제12조).

한편, 대통령령으로 정하는 대규모 재난¹⁹⁾의 예방·대비·대응·복구 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위하여 행정안전

18) 시·도안전관리위원회의 위원장은 시·도지사가 되고, 시·군·구안전관리위원회의 위원장은 시장·군수·구청장이 된다(제11조 제2항).

19) 여기에서 “대통령령으로 정하는 대규모 재난”이란 재난 중 인명 또는 재산의 피해 정도가 매우 크거나 재난의 영향이 사회적·경제적으로 광범위하여 주무부처의 장 또는 재난 및 안전관리 기본법 제16조 제2항에 따른 지역대책본부의 본부장의 건의를 받아 같은 법 제14조 제2항에 따른 중앙재난안전대책본부의 본부장이 인정하는 재난, 이에 준하는 것으로서 중앙본부장이 재난관리를 위하여 같은 법 제14조 제1항에 따른 중앙재난안전대책본부의 설치가 필요하다고 판단하는 재난을 의미한다(재난 및 안전관리 기본법 시행령 제13조).

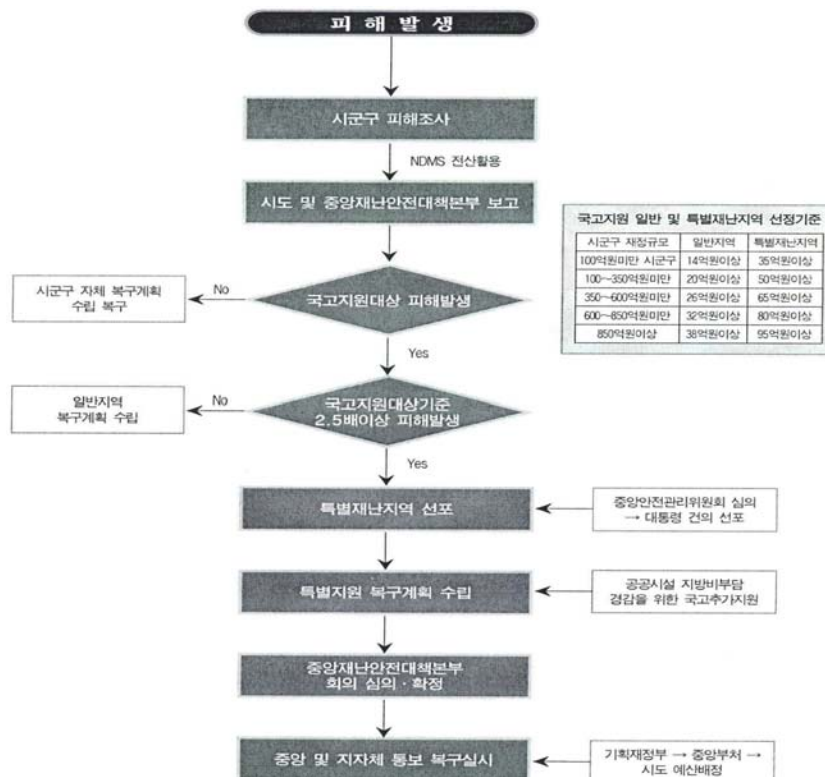
부에 중앙재난안전대책본부를 두도록 하고 있다(제14조 제1항). 중앙재난안전대책본부의 본부장은 행정안전부 장관이 되며, 본부장은 중앙재난안전대책본부의 업무를 총괄하고, 필요한 경우 중앙재난안전대책본부회의를 소집할 수 있다(같은 조 제2항). 위의 대규모 재난으로 인하여 중앙재난안전대책본부를 둘 때에는 주무부처의 장 소속으로 중앙사고수습본부를 두도록 하고 있다(같은 조 제3항). 또한 해당 관할 구역에서 재난관리에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위하여 시·도지사는 시·도 재난안전대책본부를 둘 수 있으며, 시장·군수·구청장은 시·군·구 재난안전대책본부를 둘 수 있도록 하고 있다(제16조 제1항).

둘째, 재해복구의 기본구조와 관한 것으로서, 재난 및 안전관리 기본법 제7장에서는 재난의 복구에 대하여 규정하고 있으며, 이를 살펴보면 다음과 같다. 중앙재난안전대책본부의 본부장은 대통령령으로 정하는 재난²⁰⁾의 발생으로 인하여 국가의 안녕 및 사회질서의 유지에 중대한 영향을 미치거나 그 재난으로 인한 피해를 효과적으로 수습 및 복구하기 위하여 특별한 조치가 필요하다고 인정하면 중앙안전관리위원회의 심의를 거쳐 해당 지역을 특별재난지역으로 선포할 것을 대통령에게 건의할 수 있도록 하고 있다(제59조). 이에 따라 특별재난지역의 선포 건의를 받은 대통령은 해당 지역을 특별재난지역으로 선포할 수 있으며(제60조 제1항), 특별재난지역이 선포되면 재난관리책임기관의 장은 재난복구계획을 수립·시행할 수 있도록 하고 있다(같은 조 제2항). 전술한 특별재난지역에 대하여 국가나 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 응급대책 및 재난구호와 복구에 필요

20) 여기에서 말하는 “대통령령으로 정하는 재난”이란 자연재난으로서 별표 4의 기준에 따른 재산의 피해가 발생한 재난, 재난 및 안전관리 기본법 제3조 제1호 나목 또는 다목의 재난 중 재난이 발생한 해당 시·도의 행정능력이나 재정능력으로는 재난의 수습이 곤란하여 국가적 차원의 지원이 필요하다고 인정되는 재난, 그 밖에 재난 발생으로 인한 생활기반 상실 등 극심한 피해의 효과적인 수습 및 복구를 위하여 국가적 차원의 특별한 조치가 필요하다고 인정되는 재난을 의미한다(재난 및 안전관리 기본법 시행령 제68조).

한 행정상·재정상·금융상·의료상의 특별지원을 할 수 있도록 하고 있다(제61조). 이와 관련하여 재난 및 안전관리 기본법 시행령에서는 특별재난지역으로 선포한 지역에 대한 특별지원의 내용으로서, 재난 구호 및 재난복구비용 부담기준 등에 관한 규정 제7조에 따른 국고의 추가지원, 같은 규정 제4조에 따른 지원(산불로 인하여 특별재난지역으로 선포된 지역에 한정), 의료·방역·방제(防除) 및 쓰레기 수거활동 등에 대한 지원, 의연금품의 특별지원, 농어업인의 영농·영어·시설·운전자금 및 중소기업의 시설·운전자금의 우선용자·상환유예·상환기한 연기 및 이자감면과 중소기업에 대한 특례보증 등의 지원을 규정하고 있다(제70조 제1항). 이상의 내용을 중심으로 한 자연재해 보고 및 복구계획의 수립과정은 다음과 같다.

【그림-2】 자연재해 보고 및 복구계획수립 절차²¹⁾



21) 소방방재청, 자연재난 복구지원 관련 질의응답 사례집, 2008. 12, 13면에서 재인용.

셋째, 재해복구의 지원내용에 관한 것으로서, 재난 및 안전관리 기본법에서는 재해복구를 위한 국고보조와 관련하여, 국가는 재난관리를 원활하게 실시하기 위하여 필요하면 그 비용의 전부 또는 일부를 국고에서 부담하거나 지방자치단체 및 그 밖의 재난관리책임자에게 보조할 수 있도록 하고 있다(제66조 제1항). 이러한 재난복구사업의 재원은 재난의 구호 및 재난의 복구비용 부담기준에 따라 국고의 부담금 또는 보조금과 지방자치단체의 부담금·의연금 등으로 충당하되, 지방자치단체의 부담금 중 시·도 및 시·군·구가 부담하는 기준은 행정안전부령으로 정하도록 하고 있다(같은 조 제2항). 국가와 지방자치단체는 이재민의 생계를 안정시키기 위하여 이재민의 구호, 중학생 및 고등학생의 학자금 면제, 농업·임업·어업 자금의 상환기한 연기 및 그 이자의 감면, 정부양곡의 무상지급 등의 지원을 할 수 있다(같은 조 제3항).

(2) 자연재해대책법

첫째, 재해복구의 기본구조와 관련하여, 자연재해대책법에서는 우선 재해복구계획의 수립·시행에 관하여 규정하고 있다. 즉, 재난관리책임기관의 장에게 소관시설 또는 업무에 관계되는 자연재해가 발생하였을 경우, 이 법 또는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 즉시 재해복구계획을 수립·시행하도록 하고 있다(제46조 제1항). 중앙재난안전대책본부의 본부장은 재해복구계획을 수립한 후, 재난 및 안전관리 기본법 제14조 제2항에 따른 중앙재난안전대책본부의 심의를 거쳐 확정하고, 지방자치단체의 장에게 통보하도록 하고 있다(같은 조 제2항). 지방자치단체의 장은 재해복구계획을 통보받으면 즉시 재해복구를 위하여 필요한 경비를 지방자치단체의 예산에 계상하여야 한다(같은 조 제3항).

지방자치단체의 장과 관계행정기관의 장은 소관 시설·재산 등에 관한 피해 상황 등을 재해대장에 기록하여 보관하여야 한다(제46조의 2). 중앙재난안전대책본부의 본부장은 필요한 경우 관계 중앙행정기관과 합동으로 중앙합동조사단을 편성하여 자연재해 상황에 관한 조사를 하고, 재해복구계획을 수립하여야 한다(제47조 제1항). 중앙재난안전대책본부의 본부장은 중앙합동조사단의 편성을 위하여 관계 중앙행정기관의 장에게 소속 공무원의 파견을 요청할 수 있으며, 요청을 받은 관계 중앙행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따르도록 하고 있다(같은 조 제2항). 그 밖에도 재해조사 담당공무원의 육성(제48조), 재해복구사업 실시계획의 작성·공고 등(제49조) 등에 대하여 규정하고 있다.

특히 대규모 재해복구사업 등의 시행과 관련하여 자연재해대책법 제46조에 따라 확정된 지방자치단체 소관 재해복구계획 중 대규모이거나 전문성과 기술력이 요구되는 재해복구사업은 소방방재청장이나 관계 중앙행정기관의 장이 직접 시행할 수 있도록 하고 있다(제49조의2 제1항). 이에 따른 재해복구사업으로는 2개 이상의 행정구역에 걸친 도로·교량 또는 하천 등에 대한 일괄정비가 필요한 대규모 사업, 특정 지방자치단체에 피해가 집중되었거나 전문적인 기술 검토 및 지원이 필요한 사업, 상습피해지역으로 근본적인 재해원인의 분석이 필요한 사업 등을 들 수 있다(같은 조 제2항). 그 밖에도 복구공사 발주 계약방법 등과 관련하여 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 신속한 자연재해 복구를 위하여 필요한 경우에는 일괄입찰²²⁾ 방식으로 발주·계약을 할 수 있도록 하고 있다(제50조 제1항).

둘째, 재해복구의 지원내용에 관한 것으로서, 우선 자연재해대책법 제51조에서는 재해복구의 지원을 위한 복구비의 선지급에 대하여 규

22) 여기에서 말하는 “일괄입찰”이란 재해복구사업의 시행청이 제시하는 지침에 따라 입찰할 때 공사의 설계서, 시공에 필요한 도면 및 서류를 작성하여 입찰서와 함께 제출하는 설계·시공 입찰을 말한다.

정하고 있다. 즉, 시장·군수·구청장은 자연재해의 신속한 구호 및 복구를 위하여 필요한 경우, 재난 및 안전관리 기본법 제66조 제1항 및 제2항에 따라 재난의 구호 및 복구를 위하여 지원하는 비용 중 대통령령으로 정하는 항목에 대하여는 복구이전에 미리 복구비를 지급할 수 있도록 하고 있다(제1항). 이에 기초하여 재난구호 및 재난복구 비용 부담기준 등에 관한 규정에서는 복구이전에 미리 복구비를 지급할 수 있는 대상으로서, 사망자 및 실종자의 유족과 일상생활에 지장을 초래할 정도의 부상을 당한 자에 대한 구호, 주택이 50퍼센트 이상 파손되거나 유실된 자의 생계안정을 위한 구호비와 주생 계수단인 농업·어업·임업·염생산업에 재해를 입은 자의 생계안정을 위한 생계지원과 고등학생의 학자금 면제를 들 수 있다. 그 밖에도 재난복구 사업을 위한 주택복구, 농경지 및 염전복구, 농림시설·농작물 및 산림작물의 복구, 축산물 증식시설의 복구와 가축 등의 입식, 어선과 어망·어구의 복구, 수산물의 증식 및 양식시설의 복구와 수산생물의 입식을 들 수 있다.

또한 복구예산의 정산 등과 관련하여, 지방자치단체의 장은 재해복구 사업별로 발생한 재해복구보조금의 집행잔액을 국가재정법 제45조, 제47조 제1항부터 제3항까지 및 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제22조에도 불구하고, 중앙재난안전대책본부의 본부장의 승인을 받아 사업비가 부족한 다른 재해복구사업에 충당할 수 있도록 하고 있다(제52조 제1항). 복구용 자재 등의 우선 공급 등과 관련하여, 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 재해복구사업에 필요한 각종 자재에 대하여 다른 사업에 우선하여 조달·공급하도록 하고 있다(제53조 제1항). 복구비 등의 반환과 관련하여, 시장·군수·구청장은 복구비, 구호비 또는 위로금 등을 받은 자로부터 부정한 방법으로 복구비 등을 받은 경우, 복구비 등을 받은 후 그 지급 사유가 소급하여 소멸된 경우에 해당하는 경우 등에는 반환하도록 통지하도록 하고 있다(제54조 제1항).

복구사업의 관리와 관련해서는 중앙재난안전대책본부의 본부장에게 재해복구사업이 효율적으로 추진될 수 있도록 지도·점검·관리하고, 필요하면 시정명령(현지 시정명령을 포함한다)을 할 수 있도록 하고, 시정명령을 받은 관계기관의 장은 특별한 사유가 없으면 명령에 따르도록 하고 있다(제55조 제1항). 또한 지역재난안전대책본부의 본부장이 일정 규모 이상²³⁾의 재해복구사업을 시행할 때에는 실시설계와 공사 준공 이전에 중앙재난안전대책본부의 본부장 등의 사전심의를 각각 거치도록 하고 있다(같은 조 제2항). 중앙재난안전대책본부의 본부장 및 시·도 재난안전대책본부의 본부장은 이러한 사전심의를 위한 위원회를 구성·운영할 수 있도록 하고 있다(같은 조 제3항). 재해복구사업을 시행하는 재난관리책임기관의 장은 중앙재난안전대책본부의 본부장에게 그 추진 상황을 통보하도록 하고 있다(같은 조 제5항).

(3) 재해구호법

첫째, 재해구호의 기본구조와 관련하여, 재해구호법에 따른 구호는 이재민과 일시대피자를 대상으로 하며(제3조), 구호의 종류로는 임시주거시설의 제공, 급식이나 식품·의류·침구 또는 그 밖의 생활필수품 제공, 의료서비스의 제공, 전염병 예방 및 방역활동, 위생지도, 장사(葬事)의 지원 등을 들 수 있다(제4조 제1항). 또한 구호기관은 필요한 경우 이재민에게 현금을 지급하여 구호할 수 있다(같은 조 제2항). 재해구호법에서는 임시주거시설의 사용과 관련하여, 구호기관이 재해

23) 자연재해대책법 시행령 제40조에서는 사전심의를 받아야 하는 재해복구사업을 자연재해대책법 제46조 제2항에 따라 확정·통보된 재해복구계획(용지보상비 제외)을 기준으로 복구비가 10억원 이상인 지방자치단체 소관 공공시설의 사업 등으로 규정하고 있다(제1항). 다만, 국가차원의 주요행사 등과 관련한 지역에 대규모 피해가 발생하여 긴급복구 등이 필요한 경우, 피해원인에 대한 정밀분석이나 어려운 복구공법이 필요하지 아니한 단순한 기능복원에 해당하는 경우, 그 밖에 이에 준하는 것으로 중앙본부장 또는 시·도본부장이 정하는 경우에는 사전심의를 생략할 수 있도록 하고 있다(같은 조 제2항).

로 주거시설을 상실하거나 주거가 사실상 불가능한 상황에 처한 이재민 또는 일시대피자의 구호를 위하여 임시주거시설로 사용할 수 있는 것으로서 다음과 같은 것을 들고 있다(제4조의2 제1항). 즉, 정부조직법에 따른 중앙행정기관이 운영하는 숙박시설 또는 교육훈련시설·연수시설 내의 숙박시설, 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률에 따른 정부출연연구기관이 운영하는 숙박시설 또는 교육훈련시설·연수시설 내의 숙박시설, 공공기관의 운영에 관한 법률에 따른 공공기관이 운영하는 숙박시설 또는 교육훈련시설·연수시설 내의 숙박시설, 지방자치단체가 운영하는 숙박시설 또는 교육훈련시설·연수시설 내의 숙박시설 등이 그것이다.

재해구호계획의 수립과 관련하여 재해구호법에서는 소방방재청장에 대하여 매년 구호기관 및 구호지원기관의 재해구호업무에 관한 계획(이하 “재해구호계획”이라 함)의 수립지침을 작성하여 구호기관 및 구호지원기관의 장에게 통보하도록 하고 있다(제5조 제1항). 시장·군수·구청장은 통보받은 수립지침에 따라 지역실정을 고려하여 매년 시·군·구 재해구호계획을 수립하여 시·도지사에게 제출하여야 한다(같은 조 제2항). 시·도지사는 제출받은 시·군·구 재해구호계획에 따라 지역실정을 고려하여 매년 특별시·광역시·도·특별자치도 재해구호계획을 수립하여 시장·군수·구청장에게 통보하고, 그 결과를 소방방재청장에게 제출해야 한다(같은 조 제3항). 구호지원기관의 장은 통보받은 수립지침에 따라 해당 구호지원기관의 재해구호계획을 수립하여 소방방재청장에게 통보하여야 한다(같은 조 제4항).

둘째, 재해구호의 주요내용과 관한 사항으로서, 우선 재해구호법에서는 구호비용의 부담과 관련하여 구호에 필요한 비용은 구호기관이 부담하도록 하고 있으며(제13조 제1항), 정부에 대하여 구호기관이 재해구호를 위하여 부담한 비용의 전부 또는 일부를 국고 등으로 보조할 수 있도록 하고 있다(같은 조 제2항). 또한 재해구호기금의 적립

등과 관련하여 재해구호법에서는 시·도지사에게 대하여 구호비용을 부담하기 위하여 매년 재해구호기금을 적립하도록 하고 있다(제14조 제1항). 이 재해구호기금은 이재민의 구호 등 다음과 같은 용도 외에는 사용할 수 없도록 하고 있으며(같은 조 제2항), 재해구호법 시행령 제8조에서는 재해구호기금의 구체적인 용도로서 다음과 같은 것을 들고 있다. 즉, 재해구호법 제6조 제1항에 따른 재해구호물자의 구입 및 보관창고의 설치·운영, 재해구호법 제7조에 따른 응급구호, 재해구호법 제9조 제3항 및 제11조 제2항에 따른 보상, 재난구호 및 재난복구 비용부담기준 등에 관한 규정 별표 1에 따른 재난복구비용 등에 대한 부담기준 중 사망자의 유족이나 실종자의 가족 및 부상자에 대한 구호금 등과 같은 일정한 지원에 필요한 비용의 사전 집행, 재해구호물자의 조달·운송, 재해구호에 참여하는 자원봉사자 등 구호 관계인에 대한 재해구호 교육 및 급식 등이 그것이다.

(4) 재난구호 및 재난복구비용 부담기준 등에 관한 규정

첫째, 재난복구비용 등의 부담기준에 관한 사항이다. 재난구호 및 재난복구비용 부담기준 등에 관한 규정(이하 이 절에서 “부담기준규정”이라 함)은 재난 및 안전관리 기본법 제3조 제1호 가목의 규정에 따른 자연현상으로 인하여 발생하는 재난에 대하여 적용되므로(제2조), 이 연구에서 말하는 자연재해의 복구비용 등의 부담기준에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있다. 이 부담기준규정에서는 재난복구비용 등의 부담기준과 관련하여, 재난 및 안전관리 기본법 제66조 제1항의 규정에 따라 재난구호 및 재난복구비용 등에 대하여 국고나 지방비 등을 지원하는 경우로서 다음과 같은 것을 규정하고 있다(제4조 제1항).

① 이재민의 구호를 위한 지원으로서 사망자 및 실종자의 유족과 일상생활에 지장을 초래할 정도의 부상을 당한 자에 대한 구호, 주택

이 50퍼센트 이상 파손되거나 유실된 자의 생계안정을 위한 구호비와 주생 계수단인 농업·어업·임업·염생산업에 재해를 입은 자의 생계안정을 위한 생계지원과 고등학생의 학자금 면제, 영농·영어·영림·양축(養畜)·염생산 자금의 용자지원 및 상환연기와 그 이자의 감면, 주택복구자금의 용자지원, 지방세 등의 조세감면 등 간접지원을 규정하고 있다. ② 재난복구사업을 위한 지원으로는 주택복구, 농경지 및 염전 복구, 농림시설·농작물 및 산림작물의 복구, 축산물 증식시설의 복구와 가축 등의 입식, 어선과 어망·어구의 복구, 수산물의 증식 및 양식시설의 복구와 수산생물의 입식, 공공시설의 복구 등을 규정하고 있다. ④ 그 밖의 재난대책을 위하여 필요한 지원으로서, 가뭄지역의 각종 용수공급 등 가뭄대책 비용, 재난 및 안전관리 기본법 제64조 제1항에 따른 손실보상금, 재난 및 안전관리 기본법 제14조 제2항의 규정에 따른 중앙재난안전대책본부의 본부장이 재난의 예방 및 복구 등을 위하여 필요하다고 인정하는 쓰레기 등의 처리비용 등을 규정하고 있다. 이러한 재난구호 및 재난복구비용 등의 지원을 위한 재월별 부담액 및 부담률 등의 기준에 대하여는 별표 1에서 이재민의 구호를 위한 지원, 재난복구사업을 위한 지원, 그 밖의 재난대책을 위하여 필요한 지원으로 구분하여 상세하게 규정하고 있다.

둘째, 국고의 부담 및 지원대상에 관한 사항으로서, 부담기준규정에서는 이와 관련하여 최근 3년간의 보통세·조정교부금 및 재정보전금을 합산한 금액의 연평균액(이하 이 절에서 “보통세등연평균액”이라 함)을 기준으로 한 시·군·구(자치구)의 동일한 재난기간에 발생한 피해액(농작물·동산 및 공장의 피해액은 제외)이 다음과 같은 기준금액 이상에 해당하는 경우에 한하여 국고의 부담 및 지원을 하도록 하고 있다(제5조 제1항). 즉, 보통세등연평균액이 100억원 미만인 시·군·구는 14억원, 100억원 이상 350억원 미만인 시·군·구는 20억원, 350억원 이상 600억원 미만인 시·군·구는 26억원, 600억원 이상 850억

원 미만인 시·군·구는 32억원, 850억원 이상인 시·군·구는 38억원으로 하고 있다(제1호부터 제5호까지).²⁴⁾ 이상에서 서술한 사항을 기초로 피해규모별 복구비 지원기준과 규모를 나타내면 다음과 같다.

【그림-3】 피해규모별 복구비 지원기준 및 규모²⁵⁾

구분	대상 기준		지원 규모		
			공공시설	사유시설	
경미한 피해	시군구 재정규모별	선정 기준	· 시설물관리자 자체 복구	· 지자체 부담지원 또는 시설물 소유자 직접복구	
	100억원 미만 시군구	피해액이 14억원 미만			
	100억원이상~350억원미만	피해액이 20억원 미만			
	350억원이상~600억원미만	피해액이 26억원 미만			
	600억원이상~850억원미만	피해액이 32억원 미만			
850억원이상 시군구	피해액이 38억원 미만				
일반 지역	시군구 재정규모별	선정 기준	<ul style="list-style-type: none"> · 국가 관리시설 : 국고 100% <ul style="list-style-type: none"> - 국도, 국가하천, 철도, 국유림, 국립공원, 항만, 국가어항 시설, 쓰레기 처리 등 · 지자체 관리시설 : 국고 50%, 지방비 50% <ul style="list-style-type: none"> - 지방도로, 지방하천, 소화천, 수리시설, 시·도립공원, 도유림, 지방어항시설 등 · 소규모 시설 : 지방비 100% · 한국농촌공사 수리시설 : 국고 70%, 지방비 30% 	<ul style="list-style-type: none"> · 국고 및 지방비 지원 · 일반 및 특별재난지역 관계없이 동일기준 지원 	
	100억원 미만 시군구	피해액이 14억원 이상 35억원 미만			
	100억원이상~350억원미만	피해액이 20억원 이상 50억원 미만			
	350억원이상~600억원미만	피해액이 26억원 이상 65억원 미만			
	600억원이상~850억원미만	피해액이 32억원 이상 80억원 미만			
850억원이상 시군구	피해액이 38억원 이상 95억원 미만				
특별 재난 지역	· 일반지역 피해액의 2.5배이상 피해 발생시		<ul style="list-style-type: none"> · 지방비 부담경감을 위한 국고추가지원 · 공공 및 사유시설별 국고 지원기준은 일반지역과 같음 	<ul style="list-style-type: none"> · 지원 방식 · 개인별 총피해사항을 합산 250개 재난등급화 일괄 지원(최고 2억원) <ul style="list-style-type: none"> ※ 2010년부터는 최고 5천만원 · 소관부처 · 소방방재청 <ul style="list-style-type: none"> ※ 지원기준 단가는 매년 소관부처에서 고시 	
	시군구 재정규모별	선정 기준			지방비 부담경감을 위한 국고 추가지원 기준
	100억원 미만 시군구	피해액이 35억원 이상			(지방비 총부담액 - 35억원) × 국고 추가지원율(50~80%)
	100억원이상~350억원미만	피해액이 50억원 이상			(지방비 총부담액 - 50억원) × 국고 추가지원율(50~80%)
	350억원이상~600억원미만	피해액이 65억원 이상			(지방비 총부담액 - 65억원) × 국고 추가지원율(50~80%)
	600억원이상~850억원미만	피해액이 80억원 이상			(지방비 총부담액 - 80억원) × 국고 추가지원율(50~80%)
	850억원이상 시군구	피해액이 95억원 이상			(지방비 총부담액 - 95억원) × 국고 추가지원율(50~80%)
※ 국고 추가지원율 = 재정력지수에 의한 추가지원율 + 재해예방노력지수에 의한 추가 지원율 + 재해대책평가 결과 지수 ※ 시군구 재정규모 = 최근 3년간 보통세 · 조정교부금 및 재정보전금을 합산한 금액의 연평균					

24) 부담기준규정 제5조 제2항에서는 국고부담 및 지원대상이 되는 시·군·구를 포함하여 2개 이상의 시·군·구에 걸쳐 공공시설에 피해가 발생한 경우로서 중앙재난안전대책본부의 본부장이 그 복구를 위한 지원이 필요하다고 인정하는 경우 등에 해당하는 때에는 부담기준규정 제5조 제1항에 불구하고 국고지원대상에서 제외되는 시·군·구에 대하여 해당 피해에 대한 복구비용을 지원할 수 있도록 하고 있다.

25) 소방방재청, 자연재난 복구지원 관련 질의응답 사례집(전계), 16면에서 재인용.

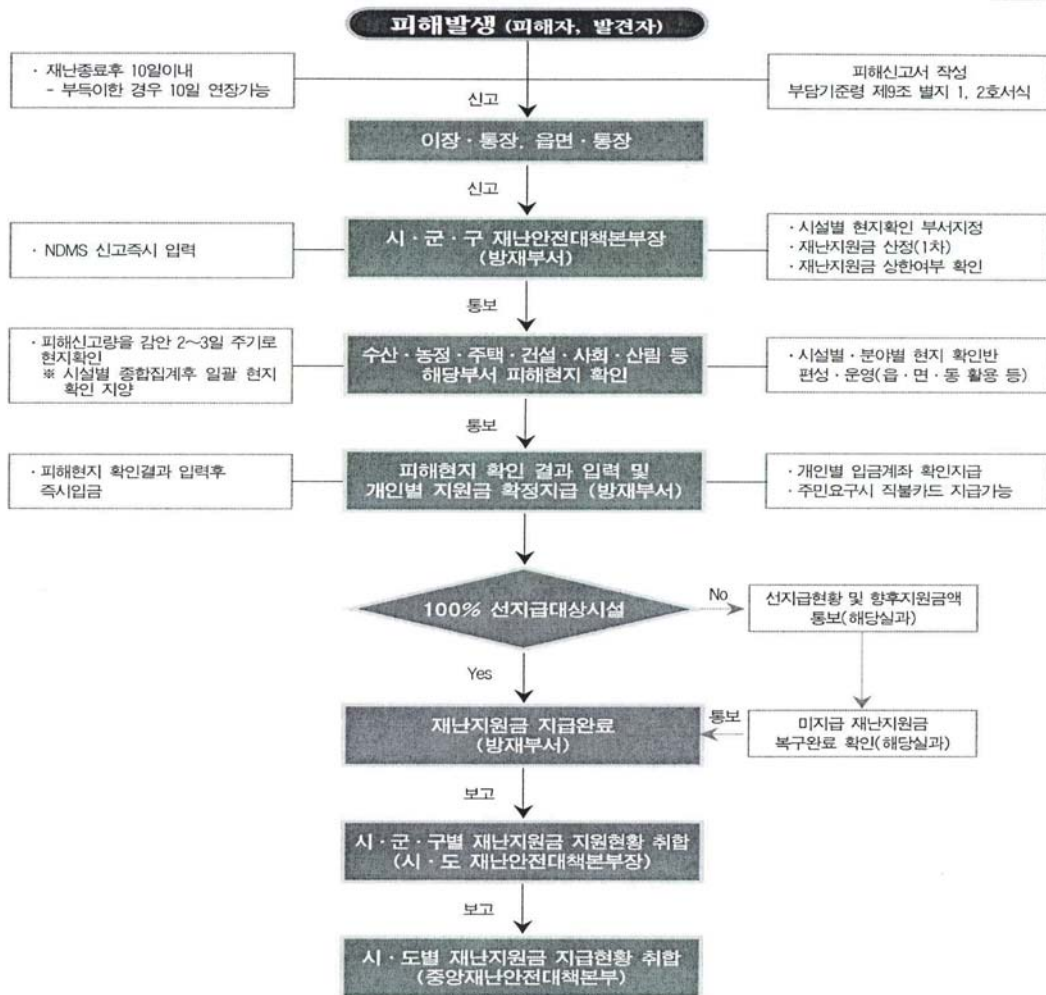
셋째, 국고지원에서 제외되는 비용에 관한 사항으로서, 부담기준규정에서는 국고지원에서 제외되는 재난복구비용 등과 관련하여 해당 재난의 복구비용 등에 대한 국고지원을 하지 않는 경우로서 다음과 같은 것을 규정하고 있다(제6조). 즉, 공사 중인 건축물과 공작물 및 그 밖의 시설물(이하 이 절에서 “건축물 등”이라 함)에 재난이 발생한 경우, 국가·지방자치단체·공공기관의 운영에 관한 법률 제5조에 따른 공기업·지방공기업법에 따른 지방공사와 지방공단 및 그 밖의 공공기관이 공공사업 등을 위하여 수용한 지역에서 발생한 피해, 법령에 의한 각종 사업시행계획이 확정된 지구 안에서 건축물 등에 피해가 발생하였으나 그 복구의 필요성이 없는 경우, 적법하지 아니한 건축물 등에 재난이 발생한 경우(적법하게 복구하는 주택의 경우는 제외), 다른 법령에 의하여 국가·지방자치단체·공기업·지방공사 등 및 그 밖의 공공기관으로부터 복구비와 보상비 등이 지원되는 경우, 재난 및 안전관리 기본법 제36조·제40조 또는 제42조에 따른 대피명령 등 재해예방을 위한 조치에 따르지 아니하거나 본인의 고의 또는 중대한 과실로 인하여 피해가 발생되거나 확대된 경우, 하천법 제33조에 따라 하천의 점용허가를 받아 경작하던 중 피해(폭설·지진·가뭄 또는 강풍으로 인한 피해는 제외)가 발생한 농업시설 및 농작물, 재난지수 300 미만의 경미한 피해가 그것이다(같은 조 제1호부터 제8호까지).

넷째, 재난지원금의 지원에 관한 사항으로서, 부담기준규정에서는 재난지원금의 지원 등에 관하여 규정하고 있으며(제9조), 이를 살펴보면 다음과 같다. 재난지원금은 부담기준규정 제4조 제1항 제1호 가목·나목 또는 같은 항 제2호 가목 내지 바목에 해당하는 재난구호 및 재난복구에 대하여 지급하되, 지원금액은 각각의 재난구호 및 재난복구 사업에 대한 총 재난지수를 산정하여 재난등급별 재난지원금

기준표(별표 3)에 따라 산정하도록 하고 있다(제1항). 이러한 재난지원금의 지원을 받으려는 자는 재난이 종료한 날부터 10일 이내에 자연재난피해신고서(서식 제1호)에 따라 재난으로 인한 피해사실을 시장·군수·구청장 또는 읍·면·동장에게 신고하도록 하고 있다(제2항). 다만, 양식어업(해조류의 양식어업은 제외)의 피해에 대하여 지원을 받으려는 자는 위 자연재난피해신고서 외에 양식품종 및 종묘의 입식량과 출하·판매량을 기재한 어류 등·패류·종묘 입식 및 출하·판매신고서(서식 제2호)에 매매전표, 종묘 구입·생산 관련 서류 등을 첨부하여, 입식신고는 매 입식시 입식일부터 5일 이내에, 출하·판매신고는 매달 말일을 기준으로 다음 달 5일 이내에 각각 시장·군수·구청장에게 신고하도록 하고 있다(제2항 단서). 또한 장기여행 등 소방방재청장이 정하는 부득이한 사유로 각각의 신고기간 내에 신고를 하지 못한 자는 해당 사유가 종료한 날부터 10일 이내에 신고를 하도록 하고 있다(제3항).

시장·군수·구청장 또는 읍·면·동장은 재난의 성질·규모 또는 재난지역의 교통·통신 등을 고려하여 필요하면 신고기간을 연장할 수 있으며, 이 경우 읍·면·동장은 미리 시장·군수·구청장의 승인을 얻어야 한다(제4항). 신고를 받은 시장·군수·구청장 또는 읍·면·동장은 신고내용을 기초로 지체 없이 피해사실을 확인한 후 재난지원금을 지급하되, 주택피해가 확인된 이재민에 대해서는 별표 1 제 1호 및 제2호 가목의 재난지원금을 우선하여 지급할 수 있으나, 어선과 어망·어구 및 수산물 증식·양식시설 등 중앙재난안전대책본부의 본부장이 복구를 완료한 후에 지급할 필요가 있다고 인정하는 사업에 대하여는 우선 지급할 수 없도록 하고 있다(제5항). 이상에서 서술한 것을 중심으로 사유재산피해에 대한 재난지원금 지급과정을 나타내면 **【그림-4】**와 같다.

【그림-4】 사유재산피해에 대한 재난지원금 지급과정²⁶⁾



2. 재해복구 관련법제의 한계

전술한 바와 같이 재난 및 안전관리 기본법에서는 재난관리를 재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 행하는 모든 활동으로 정의하고 있다(제2조). 이로부터 재난관리체계는 재난의 예방, 대비, 대응, 복구와 관련된 정책들을 개발·집행하는 단계로 구성되는 것으로 파악

26) 소방방재청, 자연재난 복구지원 관련 질의응답 사례집(전계), 14면에서 재인용.

되고 있으며,²⁷⁾ 대부분 이러한 단계구별에 입각하여 논의를 전개하고 있다. 특히 이러한 논의에 있어서는 당초 재난의 예방이 아니라 복구에 초점이 맞추어졌으나, 재난관리의 중요성이 증가함에 따라 최근에는 재난의 예방 및 통합관리의 중요성이 강조되고 있다. 이러한 점에서 보면, 자연재해의 경우도 자연재해의 예방, 대비, 대응, 복구의 단계로 구성되며, 각 단계의 통합관리가 중요하다는 것은 말할 필요도 없을 것이다. 전술한 바와 같이 여기에서 말하는 자연재해의 복구는 자연재해가 발생한 이후부터 피해지역이 원상으로 회복되는 장기적인 과정이자 초기 회복기간으로부터 해당 지역이 정상상태로 돌아올 때까지 지원을 제공하는 지속적인 과정으로 이해되고 있다.²⁸⁾ 이로부터 전술한 재해복구 지원법제에서도 각 단계의 통합적 관리를 지향하면서 재해복구의 지원에 관하여 규정하고 있다.

다만, 인위재난이나 사회재난과는 달리 자연재난에는 피해의 규모를 축소시킬 수는 있으나, 근본적으로 예방할 수 없는 불가항력적 특징이 있으며,²⁹⁾ 이러한 점에서 자연재해의 경우는 다른 재해에 비하여 예방과 대응의 단계보다 오히려 대응 및 복구의 단계가 더욱 중요한 의미를 가질 수도 있다. 이와 관련해서는 재난관리의 단계를 시간적 측면을 기준으로 피해영향의 평가, 대응, 복구, 개선, 예방, 대비, 예측 및 사전경고 등으로 구분하는 견해도 있다.³⁰⁾ 즉, 재난발생 이후의 단

27) William J. Petak, *Emergency Management : A Challenge for Public Administration*, *Public Administration Review* Vol. 45(Special Issue), 1985, p. 3 ; 이재은, 우리나라 위기관리 대응기능 개선방향에 관한 연구 : 위기관리 조직과 법규분석을 통해, 한국정책학회보 제7권 제2호(1998), 231면 참조.

28) William J. Petak, *op. cit.*, p. 3 ; 이재은, 우리나라 위기관리 대응기능 개선방향에 관한 연구 : 위기관리 조직과 법규분석을 통해(전계), 232면 ; 남궁근, 재해관리 행정체계의 국가간 비교 연구 : 미국과 한국의 사례를 중심으로, 한국행정학회보 제29권 제3호(1995), 968면 등 참조.

29) 자연재난의 이러한 특징에 대하여는 이종렬·최미옥·문인수, 재난관리 단계별 도시방재 특성 분석(전계), 106면 참조.

30) Donald A. Wilhite, *Drought Preparedness and Response in the Context of Sub-Saharan Africa*, *Journal of Contingencies and Crisis Management* Vol. 8 Issue 2 (2000), pp. 84-85.

계로서, 재난이 발생하면 재난에 대한 각종 피해상황을 수집하게 되는 피해영향의 평가라는 단계를 시작으로, 대응과 복구의 단계를 거치게 되고, 재건의 단계를 통하여 재난발생 이전으로 원상복구를 하게 된다. 또한 재난발생 이후 동일한 재난에 대한 보호단계로서, 재난의 예방과 대비를 통한 사전예측과 재난에 대한 경고를 하게 되는 예측 및 사전경고의 단계 등의 단계를 거치게 된다는 것이다.³¹⁾

이러한 지적에서 중요한 것은 대응과 복구의 단계에 더하여 재건의 단계를 통한 재난발생 이전으로의 원상복구라는 재해복구의 개념적 확장이다. 즉, 일반적으로 구분되고 있는 재난관리의 각 단계, 즉 완화단계, 대비단계, 대응단계, 복구단계에 더하여 재건단계를 추가하고 있는 것이다. 전술한 바와 같이 일본의 경우도 재해의 복구단계 외에도 부흥이라는 단계를 법적 개념으로 도입하고 있으며, 이는 우리나라 재해복구 관련법제의 한계를 나타내는 것이기도 하다. 따라서 우리나라 재해복구 지원법제의 경우도, 자연재해의 특수성을 고려한다면, 기존의 4개 단계에 있어서 복구의 단계를 확장하여 재건의 단계라는 이념 내지 개념을 포섭할 필요가 있을 것이다.

31) 류상일, 한국의 재난관리 기능과 조직별 역할, (재)희망제작소 재난관리연구소·충북대 국가위기관리연구소, 재난관리의 수요자 중심 접근과 재난 및 안전관리에 대한 인식도 조사, 2007. 7. 31, 22면 참조.

제 3 장 동일본대지진 대응법제의 분석

제 1 절 정부의 대응과 입법조치

1. 정부의 정책적 대응

(1) 동일본대지진의 개요

주지하는 바와 같이 2011년 3월 11일(금) 14시 46분경에 일본의 동북부에 있는 미야기(宮城)현 앞바다로부터 약 150Km 지점을 진앙지로 하여 진도(Magnitude) 9.0의 일본사상 최대의 거대지진이 발생하였다.³²⁾ 이 동일본대지진으로 배출된 에너지는 한신(阪神)·아와지(淡路)대지진(진도 7.3)의 약 1,000배 이상에 달하는 것으로서, 896년에 발생한 쇼간(貞觀)지진(진도 8.3~8.6)과의 유사성이 지적되고 있다. 또한 동일본대지진의 여진도 발생하고 있으며, 2011년 5월 2일까지 5차례에 걸쳐 진도 7.0 이상의 여진이 발생하였고, 여진 중 최대의 규모는 진도 7.7을 기록하였다. 특히 지진에 의하여 거대한 쓰나미(津波)가 발생하고, 이 쓰나미는 이와태(岩手)현과 미야기(宮城)현 및 후쿠시마(福島)현을 중심으로 심각한 피해를 초래하였다. 동북부 지방을 강타한 쓰나미의 높이는 1896년에 발생한 쇼와산리쿠(昭和三陸) 지진보다 높은 38.9m에 달하였다.³³⁾

전술한 바와 같이 동일본대지진으로 인한 피해는 이와태(岩手)와 미야기(宮城) 및 후쿠시마(福島)를 중심으로 하고 있으나, 홋카이도(北海

32) 일본의 경우, 진도 7을 넘는 다수의 지진 진원지가 존재하여 과거에도 큰 지진이 발생하였으나, 이 번에 발생한 동일본대지진은 896년에 발생한 쇼간(貞觀)지진(진도 8.3~8.6)과 쇼와산리쿠(昭和三陸)지진(진도 8.2~8.5)보다도 큰 규모로서 일본사상 최대의 지진이라 하겠다.

33) 緊急災害對策本部, 平成23年(2011年) 東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について(2011年 5月 2日 現在) <<http://www.kantei.go.jp/saigai/pdf/201105021700jisin.pdf>>, 5-6頁 참조.

道)와 코치(高知) 등 21개의 都道縣에 걸쳐 나타나고 있다. 동일본대지진 및 그 여진에 의하여 사상자, 건축물붕괴, 산사태, 지반침하 등의 직접적 피해가 발생하였다. 또한 지진으로 인하여 대형 쓰나미, 화재, 전기·전화·상하수도 등의 각종 인프라와 철도 등의 공공교통기관의 정지, 동경전력의 후쿠시마 제1원자력발전소사고 등이 발생하였다. 2011년 5월 2일 현재, 지진 및 쓰나미에 의한 사망자는 14,723명, 행방불명자는 10,807명, 부상자는 5,278명, 피난자는 126,066명으로 나타나고 있다. 건축물 피해를 살펴보면, 절반이상 및 전체붕괴가 각각 29,654동과 78,841동이며, 일부손상이 229,815동으로 나타나고 있다. 내각부에 의하면, 사회자본·주택과 민간기업의 설비에 대한 직접적인 피해액은 16~25조円으로 추정되고 있다.³⁴⁾ 이와 같이 동일본대지진에 의한 직·간접적인 피해와 영향은 일본사회 전체에 미치고 있으며, 계획정전의 영향이나 자숙에 의한 소비행동의 저하를 포함하면, 아직 전체적인 파악이 곤란한 상황에 있다.

(2) 정부의 대응

일본정부는 동일본대지진이 발생한 직후에 내각총리대신을 본부장으로 하는 “긴급재해대책본부”를 설치하고, 같은 날인 2011년 3월 11일 15시 27분에 자위대에 대하여 최대한의 활동을 할 것을 지시하였으며, 이와테(岩手)·미야기(宮城)·후쿠시마(福島)·아오모리(青森)현 및 동경(東京)도에 대한 재해구조법의 적용을 결정하였다. 3월 12일에 정부는 동경대지진에 의한 재해를 격심재해로 지정하였으며,³⁵⁾ 3월 15

34) 内閣府, 東北地方太平洋沖地震のマクロ経済的影響の分析(月例 經濟報告等に関する関係閣僚会議震災対策特別會合 資料, 2011. 3. 23)

<<http://www5.cao.go.jp/keizai/bousai/pdf/keizaitekieikyoku.pdf>> 참조.

35) 격심재해는 平成二十三年東北地方太平洋沖地震による災害についての激甚災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令(2011. 3. 13, 政令 第18号)

<<http://www.bousai.go.jp/oshirase/h23/110312-2kisyu.pdf>>에 의하여 지정되었다.

일에는 정부조직 외에 구조나 복구대책을 가속화하기 위하여 각 정당의 간사장과 정부의 실무자가 참가하는 “각당·정부震災대책합동회의”의 설치를 결정하였다. 또한 3월 20일에는 피해자에 대한 생활지원을 위하여 방재담당대신을 본부장으로 하는 “피해자생활지원특별대책본부”를 긴급재해대책본부에 설치하여 물자조정 등의 업무를 담당하게 하였다. 재해에 대응하기 위한 2011년도 제1차 보정예산은 4월 중에 국회에 제출되었으며, 규모는 4조円 정도에 달하고 있다. 한편, 쓰나미에 의하여 발생한 동경전력 후쿠시마 제1원자력발전소사고(이하 “후쿠시마 원자력발전소사고”라 함)에 대응하기 위하여 내각총리대신을 본부장으로 하는 “원자력재해대책본부”가 설치되었으며, 3월 13일에는 전력공급의 부족에 대응하기 위하여 관방장관을 본부장으로 하는 “전력수요긴급대책본부”가 설치되었다. 3월 15일에는 정부와 동경전력이 공동으로 후쿠시마 원자력발전소사고에 대응하기 위하여 “福島원자력발전소사고대책통합본부”가 설치되었다.³⁶⁾

2. 기존법제와 입법조치

(1) 재해복구 관련법제

일본의 재해복구 관련법제 중 기본법에 해당하는 것으로는 1961년에 제정된 재해대책기본법을 들 수 있다. 이 법률은 기본법으로서 국가 및 지방공공단체의 방재대책에 관한 책무, 방재조직, 재해대책본부, 재정조치를 비롯한 재해복구의 대응 등에 대하여 규정하고 있다. 또한 응급구호 관련법제로는 1947년에 제정된 재해구조법(1947), 1970

36) 외국에 의한 지원과 관련해서는 우리나라를 비롯하여 136개의 국가·지역 및 39개의 국제기관이 지원의도를 표명하고, 24개의 국가·지역·국제기관으로부터 구조대·전문가팀이 파견되어 활동하였으며, 지금도 국제원자력기구(IAEA) 등 3개의 팀이 활동하고 있다. 또한 44개의 국가·지역·국제기관으로부터 다수의 원조물자를 공급받고 있으며, 66개의 국가·지역·기관으로부터 기부금이 접수되고 있다.

년에 제정된 폐기물관리법을 들 수 있다. 재해구조법에서는 피난소의 설치, 음용수 등의 공급, 피복·침구 등의 대여, 구호의료, 재해로부터의 구출, 사체수습 등에 대하여 규정하고 있다. 폐기물관리법에서는 시·정·촌의 재해폐기물의 처리책임과 국고보조 등에 대하여 규정하고 있다. 지역기반의 재건에 관한 법률로는 1962년에 제정된 격심재해법, 1951년에 제정된 공영주택법, 1972년에 제정된 방재집단이전촉진법 등이 있다. 피해자의 생활재건에 관한 법률로는 1998년에 제정된 피해자생활재건지원법, 1973년에 제정된 재해조의금지급법, 1947년에 제정된 재해감면법 등이 있다. 이러한 재해복구 관련법제의 주요내용을 나타내면 다음과 같다.

【표-4】 일본의 재해복구 관련법제

법령분야	법률명	주요내용
기본법	災害對策基本法 (1961)	기본법으로서 국가 및 지방공공단체의 방재대책에 관한 책무, 방재조직, 재해대책본부, 방재계획, 자치단체 등의 응급조치와 규제, 재정조치를 비롯한 재해복구 대응 등에 대하여 규정
응급구호	災害救助法 (1947)	피난소설치, 음용수 등 공급, 피복·침구 등의 대여, 구호의료, 재해로부터의 구출, 사체수색·처리·매장, 학용품 지급, 가설주택 제공 등을 규정
	廢棄物處理法 (1970)	시·정·촌의 재해폐기물의 처리책임과 국고보조 등을 규정
지역기반 재 건	激甚災害法 (1962)	격심재해지정의 자치체의 재해복구사업에 대한 국고부담, 중소기업에의 보증특례 등 재정특례조치 등을 규정
	公營住宅法 (1951)	주택상실 저소득자 등에 대한 보조율, 월세저렴화로 인한 공영주택의 공급·이용 촉진을 규정

법령분야	법 률 명	주요내용
	防災集團移轉促進法 (1972)	자연재해의 발생지역 또는 재해위험구역 중 집단이전을 함에 있어서 국가의 재정특례조치(보조 : 3/4)를 규정
피 재 자 생활재건	被災者生活再建支援法 (1998)	○ 2007년 11월의 개정으로, 경비(經費)방식·소득제한을 폐지하고, 주택재건에 최고 300만円, 대규모반괴의 보수에 최고 150만円을 일괄 지급하는 방식으로 변경 ○ (재)도도부현회관이 피재자생활재건지원법인으로서 도도현으로부터의 거출금과 국가로부터의 보조금을 관리하고, 지급절차사무를 실시함을 규정
	災害弔意金支給法 (1973)	사망자(한도 500만円), 장애자(한도 250만円)에 대한 지원, 재해구호자금의 대부 등을 규정
	災害減免法 (1947)	주택 등의 손해가 평가의 1/2 이상으로 소득 1,000만円 이하의 경우, 소득세 감면조치, 지진재해손실이 있는 법인에 대한 지원 등을 규정

(2) 대표적인 입법조치

이상에서 서술한 기존의 재해복구 관련법제 외에도, 동일본대지진에 관한 대표적인 입법적 조치로는 다음과 같은 것을 들 수 있다. 첫째, 2011년 3월 18일에는 피재지의 지방자치단체에서 2011년 4월에 예정되어 있었던 통일지방선거의 기일을 연기하는 등의 조치를 마련하기 위한 법률(平成二十三年東北地方太平洋沖地震に伴う地方公共團體の議會の議員及び長の選舉期日等の臨時特例に関する法律, 2011년 법률 제 2호)이 제정되었다. 둘째, 3월 31일에는 피재지의 복구·부흥을 위하여 국회의원의 세비월액의 삭감 등에 관한 법률(平成二十三年東北地

方太平洋沖地震等による災害からの復舊復興に資するための國會議員の歳費の月額削減特例に関する法律, 2011년 법률 제11호)이 제정되었다. 셋째, 피해자의 지원, 피해지의 복구·부흥을 위한 다양한 법안들이 검토되어 4~5월 중에 제출되었다. 예컨대 4월 19일에는 피해자에 대한 세제상의 감면조치를 강구하는 국세·지방세의 세제개정 법률안이 국회에 제출되었다. 또한 부흥의 기본방침이나 조직에 관한 법률안이 제출되었다. 즉, 내각총리대신은 4월 28일에 수상관저에서 민주당 간사장 등과 회담을 하고, 동일본대지진으로 인한 재해의 부흥을 담당하는 조직의 존재방식을 정한 “부흥기본법안(가칭)”³⁷⁾의 최종안을 확정하였으며, 전술한 바와 같이 동일본대진재부흥기본법(이하 “부흥기본법”이라 함)으로 제정되었다. 기타 공공토목시설 복구공사의 국가 등에 의한 대행, 시가지의 건축제한의 특례, 소유자불명의 토지의 취급, 피해 시가지부흥의 특례조치 등에 관한 법률안이 5월 이후 제출되어 성립되었다.

제 2 절 대응법제의 개요와 과제

1. 피해자의 생활지원

(1) 현행제도의 개요

被災者(재난피해자)에 대한 지원의 대표적인 법률로는 災害救助法(1947년 법률 제118호)와 被災者生活再建支援法(1998년 법률 제66호)를 들 수 있다. 災害救助法은 재해가 발생한 경우에 국가가 지방공공단체, 일본적십자사, 그 밖의 단체 및 국민의 협력 하에 응급적으로 필요한 구조를 하고, 피해자의 보호와 사회질서의 보전을 도모함을

37) 이 부흥기본법안은 내각총리대신을 본부장으로 하는 “부흥대책본부”에 야당의원과 민간전문가 등도 참가할 수 있도록 함으로써 여야일체의 부흥추진체제를 도모하고 있으며, 5월초에 국회에 제출하였다.

목적으로 하고 있다(제1조). 재해구조법은 인구 5,000명 이상인 시정촌(市町村)에서 30세대 이상 주택전부붕괴의 피해가 발생한 경우 등과 같이 재해규모가 일정한 정도 이상인 때에 적용되고(제2조), 구조는 현물로 행해진다. 구조는 수용시설(피난소)의 설치, 긴급가설주택의 공급, 식료·음료수·침구 및 그 밖의 생활필수품의 공급, 의료의 제공, 주택의 긴급수리 등의 유형으로 행해진다(제23조). 구조는 도도부현(都道府県)이 하고, 시정촌이 이를 보조하지만, 그 비용은 도도부현이 지출한다. 100만円 이상의 비용이 지출되는 경우에는 그 금액이 해당 도도부현의 보통세수입예정액에서 점하는 비율에 대응하여 50~90%를 국가가 부담한다.

한편, 被災者生活再建支援法은 재해에 의하여 주택의 전부붕괴 등과 같이 현저한 피해를 입은 자에 대하여 도도부현이 거출한 기금을 활용하여 생활의 재건을 지원함을 목적으로 한다(제1조). 대상이 되는 재해의 범위는 시정촌에서 10세대 이상의 주택전부붕괴의 피해가 발생한 경우 등과 같이 재해구조법보다 광범위하게 설정하고 있다(제3조). 주택이 전부 붕괴된 세대 및 대규모의 보수를 하지 않고는 거주가 곤란한 세대에 대하여 주택의 피해정도, 세대인원, 주택의 재건방법에 대응하여 최대 300만円까지 지원금이 지급되며, 그 지원금의 2분의 1을 국가가 보조한다.

(2) 재해구조법의 과제

첫째, 피난소의 정비에 관한 사항이다. 재해구조법에서는 피해자의 안전확보를 위하여 피난소의 설치가 규정되어 있다. 재해구조법에 의한 구조는 응급적인 것으로서 피난상황은 원칙적으로 7일간을 예정하고 있으며, 이를 넘는 경우에는 후생노동대신과 협의하도록 하고 있다.³⁸⁾ 다만, 동일본대지진의 경우에는 피해지의 복구에 많은 시간이

38) 平成23年(2011) 東北地方太平洋沖地震に係わる災害救助法の弾力運用について(2011年 3

필요하고, 피난생활의 장기화가 예상되고 있다. 이러한 장기간의 피난 생활은 프라이버시가 없는 생활로 인한 강한 스트레스를 유발하고, 열악한 환경에 의한 지진재해관련사(지진재해에 따른 지병악화나 과로로 인한 사망)³⁹⁾를 증가시킬 우려가 있다. 또한 한신(阪神)·아와지(淡路)대지진에서는 개호가 필요한 자 등에 대한 지원의 부족이 현저하게 나타난 바 있다. 이로부터 각 시정촌은 노인복지시설 등과 협정을 체결하고, 고령자나 장애인 등 일반적인 피난소에서의 생활이 곤란한 자를 위한 복지피난소를 정비하여 왔으나, 복지피난소를 지정하고 있는 시정촌은 전국적으로 전체의 34%에 불과한 실정이다. 2010년 3월 31일 현재, 동일본대지진에 의하여 피해를 입은 미야기(宮城)현에서는 40%였으나, 이와테(岩手)현에서는 14.7%, 후쿠시마(福島)현에서는 18.6%로 나타나고 있다.⁴⁰⁾ 후생노동성에서는 각 도도부현에 대하여 요원호자(要援護者)의 파악, 시설정원의 완화 등을 요청하고 있으나, 피해가 광범위하여 다수의 피난소가 지진피해를 입는 등 피난소가 매우 부족한 상황이다. 피난소의 일부를 복지피난소로 지정하여 개호원(介護員)을 배치하는 등 지원체제를 강화할 필요가 있을 것이다.

둘째, 현외피난자의 파악과 지원에 관한 사항이다. 한신(阪神)·아와지(淡路)대지진에서는 현(県)외피난자의 미파악과 정보제공의 불충분으로 인하여 가설주택의 입주나 민간주택의 월세보조, 생활부흥자금의 대부, 부흥공영주택에의 응모 등에서 불공평한 상황이 발생하였다.⁴¹⁾ 동일본대지진의 경우도 피해자가 다른 현으로 피난하는 상황이

月 19日 社援總發 0319 제1호)에 따라 동일본대지진의 경우에는 피난소의 개설기간을 2개월로 하고 있다.

39) 阪神・淡路大地震에서는 약 900명에 달하였으며, 동일본대지진에서는 이미 282명이 지진재해관련사의 의심이 있고, 앞으로 더욱 증가할 것으로 예상되고 있다.

40) 厚生労働省 社會・援護關係主管課長會議資料(2011년 3월 3일 개최), 福祉避難所の指定状況について<[http://www.wam.go.jp/wamappl/bb16GS70.nsf/0/a24a627a1e204d7f49257849000fcecac/\\$FILE/20110303_2shiryoul_3.pdf](http://www.wam.go.jp/wamappl/bb16GS70.nsf/0/a24a627a1e204d7f49257849000fcecac/$FILE/20110303_2shiryoul_3.pdf)>, 35頁.

41) 塩崎賢明・西川榮一・出口俊一・兵庫県震災復興研究センター, 大震災15年と復興の備え, クリエイツかまがわ, 2010, 64-65頁 참조.

발생하고 있으며, 피해자의 빈번한 거주장소의 변경이 예상되고 있다. 이와 같이 각 지역으로 분산된 피해자에 대하여는 지원의 정보가 확실하게 제공될 필요가 있으며, 이를 위해서는 피난자대장의 정비가 시급하다고 하겠다.

셋째, 현물지급과 현금지급에 관한 사항이다. 재해구조법 제23조 제1항에서는 구조의 종류로서 수용시설, 식품·음료수 등과 함께 “생업에 필요한 자금, 기구 또는 자료의 공급 또는 대여”를 규정하고 있다. 그러나 실무상으로는 현금지급은 행해지지 않고 있고, 현물지급이 원칙으로 되어 있다. 재해가 장기화된 1991년의 운젠·후젠다케(雲仙·普賢岳)분화재해에서는 재해구조법만으로 대응할 수 없다고 하여 나가사키(長崎)현에 의한 식사공급사업이 실시되었다. 1인당 1일 1,000円の 현금지급 또는 조식·중식·석식의 현물공급이 실시되었으며, 국가가 비용의 2분의 1을 보조하였다.⁴²⁾ 피해자생활재건지원법의 성립으로 장기피난자에 대하여도 지원금이 지급될 수 있도록 되었으나, 이러한 피난 중의 생활지원은 “재해구조법의 본질적 역할”⁴³⁾이라 할 수 있을 것이다. 이로부터 장기피난자에 대한 생활비를 어떻게 지원할 것인가가 재해구조법의 과제로 강조되어 왔으며,⁴⁴⁾ 이에 관한 긍정적인 측면에서의 구체적인 검토가 필요한 상황이라 하겠다.

(3) 피해자생활재건지원법의 과제

첫째, 대규모재해에 대한 대응과제이다. 피해자생활재건지원법이 규정하고 있는 피해자생활재건지원제도에서는 도도부현이 거출하는 기금에서 지원금을 지급하고 있다. 현재 약 540억円을 보유하고 있지만,

42) 또한 200년의 우스잔(有珠山)분화재해나 2000년의 미야케지마(三宅島)분화재해의 경우에도 홋카이도(北海道)와 도쿄도(東京都)가 생활지원을 위한 현금지급이 실시된 바 있다. 山中茂樹, いま考えたい 災害からの暮らし再生, 岩波書店, 2010, 20-22頁 참조.

43) 山中茂樹, いま考えたい 災害からの暮らし再生(전계), 23頁.

44) 大塚路子·小澤 隆, 被災者生活再建支援, 調査と情報 第437号(2004), 4-5頁.

기금의 감소에 의한 제도유지의 곤란성이 지적되어 왔으며, 대규모재해에 대한 지원의 실현가능성에 대하여도 의문이 제기되어 왔다. 현재의 기금규모로 대응할 수 있는 재해의 한계는 1948년의 후쿠이(福井)지진(전부붕괴 4만호, 대규모 붕괴 2천호)과 같이 총 지원금지급액 1,027억円(기금부담액 514억円)이 한계로 지적되고 있다.⁴⁵⁾ 이로부터 보면, 동일본대지진의 피해는 현재의 기금으로는 대응할 수 없는 규모이며, 특별입법 등에 의한 국가적 대응이 요청되고 있다.

셋째, 소규모피해 등에 대한 대응과제이다. 피해자생활재건지원제도에서는 전체붕괴·대규모반괴(半壊)로 해체·재건하는 경우에 300만円이 지급되지만, 반괴의 경우에는 전혀 지급되지 않는다. 특히 이 격차는 중산간지재해에 있어서의 근린관계에 미묘한 영향을 미치고 있으며, 자치단체의 피해인정결과에 대한 불만의 원인이 되고 있다.⁴⁶⁾ 이로부터 2010년 12월 31일 현재 25개의 도도부현에서 독자적인 지원제도를 설정하고 있다. 따라서 피해자생활재건지원제도의 대상이 되지 않는 피해규모, 예컨대 전체붕괴 10세대 미만 등인 시정촌의 피해자에 대하여 지원하는 도도부현은 22개, 반괴세대에 대하여도 지원하는 도도부현이 17개이다.

셋째, 피해인정에 관한 것으로서, 주거의 피해인정은 자치단체의 직원이 조사하여 그 결과를 증명서로 교부하며, 연면적에 접하는 손피 비율 또는 주요 구조부분의 경제적 피해의 비율로 판단한다. 다만, 실제로 피해인정의 기준을 적용하는 것은 곤란한 작업이고, 재해로 인한 피난소의 운영 등 재해대응에 분주한 자치단체의 직원에게 과대한 부담이 되고 있다. 이로부터 건축사, 토지가옥조사사 등 민간의 전문직을 활용해야 한다는 견해가 제시되고 있다.⁴⁷⁾ 동일본대지진에서는

45) 全國知事會災害對策特別委員會, 被災者生活再建支援基金に関する検討状況中間報告 (2010. 1. 21) <<http://www.nga.gr.jp/news/shiryout11-1hisaisya.PDF>> 참조.

46) 山中茂樹, いま考えたい 災害からの暮らし再生(전개), 10-12頁 참조.

47) 塩崎賢明・西川榮一・出口俊一・兵庫県震災復興研究センター, 大震災15年と復興の

가옥의 외관을 눈으로 확인하여 판정하거나 항공사진이나 위성사진으로 확인하고, 유실된 경우에 전체붕괴로 하는 등, 피해인정의 간소화 방침에 입각하여 추진되고 있다. 그럼에도 불구하고 해당 자치단체의 적절·신속한 조사의 실시를 기대하는 것은 곤란한 상황이고, 이로부터 피해인정조사의 추진방식 등의 경험을 가진 다른 자치단체에 의한 전국적인 대응체제가 요청된다고 하겠다.

넷째, 피해자생활재건지원제도의 재검토이다. 피해자생활재건지원법은 주거가 생활재건의 최우선이라는 점에서 주택손괴의 정도를 중심으로 하는 법률이기는 하지만, 주택피해가 없는 중상자나 실업자 등 피해자의 종합적인 생활지원을 규정하는 법률은 아니다. 이로부터 가옥의 손상정도보다는 실직, 생업의 폐지, 부상 등의 생활의 붕괴정도에 착안하여 지원하는 것이 더욱 현실적이라고 지적되고 있다.⁴⁸⁾ 또한 피해자생활재건지원제도는 주택지원으로 특화하고, 장기피난, 생업지원, 지진재해장해 등에 대하여는 별도의 제도를 구축해야 한다는 견해도 제기되고 있다. 이러한 점들을 종합적으로 고려하여 보다 합리적·실효적인 법제도적 정비가 필요할 것이다.

2. 지진폐기물처리의 과제

(1) 지진폐기물처리의 현황

동일본대지진으로 인하여 이와테(岩手)와 미야기(宮城) 및 후쿠시마(福島) 3개의 현에서 발생한 지진폐기물(기와와 자갈 등)의 양은 총 2,490만 톤에 달하는 것으로 추산되고 있다. 즉, 환경성에 따르면, 이와테(岩手)현이 600만톤, 미야기(宮城)현이 1,600만톤, 후쿠시마(福島)현이

備え(전계), 107頁.

48) 塩崎賢明・西川榮一・出口俊一・兵庫県震災復興研究センター, 大震災15年と復興の備え(전계), 106頁.

290만톤으로 추산되고 있다.⁴⁹⁾ 이것은 붕괴된 가옥이나 건물 등에 의한 기와와 자갈의 양을 나타내는 것으로서, 그 밖에 자동차, 선박, 진흙이나 도로·제방의 폐기물 등을 포함하면, 지진폐기물의 발생량은 더욱 증가할 것으로 예측되고 있다. 여하튼 이러한 추산은 한신(阪神)·아와지(淡路)대지진으로 발생한 1,477만 톤의 1.7배에 달하는 것이다. 미야기(宮城)현에서는 3개의 현 중 가장 많은 1,600만 톤이 발생하였으며, 이것은 같은 현에서 2010년도에 발생한 일반폐기물배출량인 82.5만 톤(2010년도)의 약 20년분에 해당한다. 이로부터 피해지의 복구·부흥을 위한 초기단계로서 막대한 지진폐기물의 조기처리가 요청되고 있다.

지진폐기물의 처리에 있어서는 우선 소유자 등과 연락이 되지 않는 건물, 자동차, 선박, 그 밖의 동산의 취급이 문제로 된다. 정부는 긴급처리의 필요성을 고려하여 소유자 등의 승낙을 받지 않고도 사유지에 일시적으로 출입하여, 건물의 붕괴로 발생한 폐기물을 처리하고, 효용의 가치가 없다고 인정되는 자동차나 선박의 철거할 수 있도록 하는 지침을 책정하였다.⁵⁰⁾ 또한 이 지침은 유가물은 일시적으로 보관한 후 요청에 대응하여 소유자에게 인도하고, 위패(位牌)나 앨범 등 소유자에게 가치가 있다고 인정되는 것에 대하여는 일률적으로 폐기하는 것이 아니라 별도로 보관한 후 소유자에게 인도할 기회를 가질 방침을 정하고 있다.

지진재해로 인하여 발생한 폐기물은 재해를 입은 시정촌이 처리하는 것으로 되어 있지만, 동일본대지진으로 피해를 입은 시정촌에는 지진폐기물 운반차량이나 인원이 부족한 곳이 많아 단독으로 처리하는 것이 곤란한 상황이다. 이러한 경우 현이 시정촌에 대신하여 처리

49) 災害廃棄物2500万トン, 朝日新聞 2011年 4月 6日, 5面.

50) 宮城県震災復興基本方針(2011. 4)

<<http://www.pref.miyagi.jp/seisaku/sinsaihukkou/kihonhousin/kihonhousinsoan.pdf>>에 따르면, 1년 이내에 제1차 처리장으로 철거하고, 약 3년 이내에 제2차 처리장으로 이동 및 처리할 방침을 정하고 있다.

할 수 있도록 되어 있고(지방자치법 제252조의14), 정부도 이를 인정할 방침을 정하고 있다. 예컨대 이와테(岩手)현은 민유지의 지진폐기물을 9개의 시정촌으로부터 요청을 받아 관계기관과 연계하여 처리하고 있으며,⁵¹⁾ 미야기(宮城)현도 시정촌에 의한 처리가 곤란한 경우에는 현이 대행하여 처리할 방침을 정하고 있다. 또한 지진폐기물을 일시적으로 반입할 가처리장의 부족이 문제로 되고 있고, 가처리장으로 이용될 공용지의 대부분이 가설주택의 건설후보지라는 점에서 가처리장의 이용이 장기화되는 경우 가설주택의 건설지연으로 이어질 우려가 확산되고 있다.

지진폐기물의 최종처분량을 줄이기 위해서는 가능한 한 재활용이 가능한 것을 분리할 필요가 있을 것이다. 환경성은 효용의 가치가 없는 가전제품 및 자동차에 대하여 각각의 리사이클법, 즉 特定家庭用器機再商品化法(1998년 법률 제97호)과 使用 후 自動車の 再資源化 등에 관한 法律(2002년 법률 제87호)에 기초한 인도절차 등을 제시하고 있다. 이에 따르면, 시정촌이 가전제품을 제조사에 인도하는 경우, 그 처리비용은 시정촌이 부담하지만, 국고보조의 대상이 되므로 큰 문제는 없다. 또한 자동차의 리사이클요금은 거의 대부분의 경우 이미 예탁되어 있으므로 인도시에 처리요금을 지불할 필요가 없다. 그 밖에도 지진폐기물에 포함되어 있는 콘크리트나 철근 등도 리사이클의 가능성이 있을 것이다. 다만, 동일본대지진으로 인한 폐기물은 해수 등에 포함되어 있는 불순물로 인하여 리사이클에 악영향이 발생할 우려가 있으므로 리사이클로 처리되는 양이 다른 경우보다 줄어들 가능성이 있다.

폐기물의 처리 및 청소에 관한 법률(1970년 법률 제137호) 제22조와 같은 법 시행령(1971년 政令 제300호) 제25조에 따르면, 재해 및 그

51) 岩手県県土整備部, 平成23年東北地方太平洋沖地震及び津波発生に伴う県土整備部の対応状況(4月 3日 17:00時 現在)

<<http://www.pref.iwate.jp/download.rbz?cmd=50&cd=31783&tg=3>>, 5頁 참조.

밖의 사유로 인하여 특별히 필요한 경우 폐기물 처리비용의 2분의 1을 국가가 시정촌에 보조할 수 있도록 하고 있다. 다만, 손괴가옥의 해체는 개인의 재산권 행사와 관계가 있고, 해체가 “처리”의 개념에 포함되지 않는다는 점에서 보조의 대상에서 제외되고 있다. 한신(阪神)·아와지(淡路)대지진에서는 특별조치로서 해체도 국고보조의 대상으로 인정함과 동시에 국고보조에 관한 지방부담액에 대하여는 재해대책채권의 발생을 허가하고, 그 원리상환금의 95%를 특별교부세로 조치하였다.⁵²⁾ 동일본대지진의 경우, 환경대신은 2분의 1 이내로 되어 있는 국고보조의 비율을 인상하고, 지방부담액의 전액을 재해대책채권으로 처리하며, 원리금상환의 100%를 교부세로 조치할 방침을 제시함으로써 모든 비용을 국가가 부담할 것이 예상되고 있다.⁵³⁾

(2) 지진폐기물처리의 과제

이상에서 서술한 바와 같이 지진폐기물처리는 현(縣) 차원에서의 대응을 중심으로 검토되고 있으나, 지진폐기물처리의 지연을 방지하기 위해서는 현외(縣外)에서의 처리방안도 고려할 필요가 있을 것이다. 이와 관련하여 한신(阪神)·아와지(淡路)대지진에서는 효고(兵庫)현에서 발생한 주택·건축물 등 지진폐기물의 약 10%는 철도나 선박으로 운송하여 현외에서 처리된 바 있다. 이와 같이 국가의 조정·지원 하에 현을 초월한 광역적인 처리체제를 구축할 필요가 있을 것이다. 또한 지진폐기물처리로 발생하는 분진이나 석면 등을 흡입하는 경우에는 건강에 대한 피해의 우려가 있다. 지진폐기물의 철거를 기다리지 않고 현장에서 소각하는 사례로 발생하고 있으나, 대규모의 화재로 이어질 우려가 있다. 이를 예방하기 위한 홍보체계의 강화가 필요한

52) 總理府 阪神・淡路復興對策本部事務局 編, 阪神・淡路大地震復興誌, 大蔵省印刷局, 2000, 26頁.

53) 環境省, 松本大臣記者會見録(2011. 2. 29)

<http://www.cao.go.jp/minister/1009_r_matsumoto/kaiken/2011/0329kaiken.html> 참조.

실정이다. 특히 동일본대지진의 특수성으로 인하여 원자력발전소의 주변지역에는 방사성 지진폐기물이 존재하며, 이에 대하여는 어떠한 법령에 기초하여 어떻게 처리할 것인가가 명확하지 않아 앞으로 해결해야 할 과제라 하겠다. 또한 바다로 대량의 지진폐기물이 표류하고 있고, 선박의 항해나 어업의 장애가 될 우려가 발생하고 있으나, 철거에는 특별한 대책이 없다는 것도 과제로 남는다.

3. 피해자에 대한 주택대책

(1) 개 관

동일본대지진으로 생활기반으로서의 주택이 붕괴되어 피난생활을 하는 피해자는 최대 약 47만명에 달하고, 지진발생으로부터 1개월이 지난 시점(2011년 4월 11일 현재)에도 미야기현(52,498명), 이와테현(45,319명) 및 후쿠시마현(24,809명)을 중심으로 하여 18개의 도도현(都道県)에서 145,565명에 달하고 있다. 피난소 등에서의 피해자에 대한 안정된 거주공간의 제공이 현안으로 제기됨으로써, 정부에서는 국토교통성을 중심으로 한 관계성정으로 이루어진 “피해자에 대한 주택공급의 촉진 등에 관한 검토회의”가 설치되어 구체적인 대책이 검토되고 있다. 일반적으로 대규모재해로부터의 복구·부흥과정에서의 주택대책은 피해 직후의 피난생활로부터 벗어나 안정된 거주를 회복할 때까지의 응급·일시적인 주택제공과 부흥 후를 고려한 항구적인 주택정비라는 2단계로 구별할 수 있을 것이다.

(2) 응급·일시적인 주택제공

피해자에 대하여 응급·일시적으로 주택을 제공하기 위한 방책으로는 응급가설주택의 건설, 기존공영주택 등의 제공, 민간임대주택의 활용 등이 있으며, 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 응급가설주

택은 재해구조법 제23조에 근거하여 제공되는 수용시설로서, 가옥이 전괴(全壞), 전소 또는 유실되어 거주할 가옥이 없는 자로서, 자력으로 가옥을 가질 수 없는 자를 수용하는 시설을 말한다. 후생노동성고시에 따르면,⁵⁴⁾ 응급가설주택은 1호당 29.7m²를 표준규모로 하고, 설치에 관한 지출액은 2387,000円 이내에서 하며, 2년 이내의 기간으로 제공된다. 동일본대지진은 피해의 심각성 및 광범위성으로부터 과거 최대의 가설주택이 필요한 것으로 예상되고 있으나,⁵⁵⁾ 최종적으로 공급해야 할 가설주택의 수와 관련해서는 난항을 겪고 있다. 즉, 4월 8일의 시점에서 6,054호가 착공되었을 뿐, 쓰나미피해를 피할 수 있는 고지대 용지취득의 곤란, 지역생산공장의 파괴로 인한 합판·단열재 등 건설주택용 자재수요의 부족, 석유공급의 부족, 도로교통사정의 악화 등으로 건설은 난항을 겪고 있다.⁵⁶⁾

한편, 가설주택의 입주에 있어서는 피해자, 특히 고령자가 안심하고 거주할 수 있도록 지역공동체의 유지라는 점을 배려할 것이 요청되고 있다. 阪神·淡路대지진의 경우, 피해지 내의 가설주택건설용지가 한정되어 있었기 때문에 사설주택을 교외에 건설하였으며, 입주자의 선정도 추첨을 원칙으로 하고, 고령자나 장애인 등에게 우선권을 부여하여 조기입주를 촉진하였다. 그 결과 입주자 구성이 편향적으로 행해지고, 공동체가 해체되어 가설주택에서의 독거사(獨居死) 등의 문제가 발생하였다. 이러한 선례로부터 집락단위의 입주, 공동체 활동이나

54) 災害救助法による救助の程度, 方法及び期間並びに実費弁償の基準(2000年 厚生労働省告示 第144号) 제2조 참조.

55) 지진발생 3일 후인 3월 14일 국토교통성대신은 (주)주택생산단체연합회에 대하여 약 2개월 동안 30,000호의 가설주택의 공급을 요청하였고, 4월 5일에는 그 후의 3개월 동안 30,000호의 추가공급(총 60,000호)을 지시하였다. 4월 중에 편성될 예정인 2011년도 제1차 보정예산에서는 가설주택 70,000호의 정비비 등으로서 3,620억 원이 계상되었다.

56) 阪神·淡路대지진의 경우도 가설주택건설용지의 확보가 과제로 대두되었지만, 지진으로부터 7개월 후에 모든 가설주택(48,300호)이 완성되었다.

고령자에 대한 생활지원활동이 가능한 공간을 가설주택용지로 확보하는 것 등이 검토과제로 제기되었다.

둘째, 전국의 자치단체가 피해자의 일시거주용으로서 비어 있는 공영주택 등을 제공하고 있고, 4월 4일 현재 제공된 약 20,000호의 입주가 결정되었다. 또한 독립행정법인 도시재생기구의 임대주택 약 2,600호도 제공되었으며, 그 중 570호의 입주가 결정되었고, 그 밖에도 비어 있는 25,000호의 국가공무원 숙소 등도 제공되었다. 국토교통성은 3월 22일 광역적으로 확보된 공영주택 등의 정보를 일원적으로 제공하고, 신청의 원활화를 도모하기 위하여 “피해자용 공영주택 등 정보센터”(이하 “공영주택 정보센터”라 함)⁵⁷⁾를 설치하였다. 그러나 지역을 떠나는 것에 저항감을 가지는 피해자도 많고, 지역 밖으로의 이주는 수도권으로의 이주를 제외하고는 순조롭지 못하였다. 또한 자치단체 별로 거주시설의 제공 외의 지원내용이 다르기 때문에 침구, 가전제품, 일용품 등을 입주한 피해자가 스스로 조달해야 하는 상황이 발생하였다.

셋째, 민간임대주택의 활용으로서, 민간임대주택에의 입주를 희망하는 피해자가 원활하게 정보를 입수할 수 있도록 3월 28일부터 공영주택 정보센터에서 비어 있는 민간임대주택 정보를 제공하기 시작하였다. 또한 각 현에서 재해구조법에 기초한 응급가설주택으로서 정부임대대상이 되는 민간임대주택에 대하여는 순차적으로 시정촌에 배분하도록 하였다.

(3) 항구적인 주택정비

동일본대지진 직후의 응급·일시적인 대책에서 중·장기적인 부흥과정으로 이행한 후에도 피해자의 생활재건의 근간이 되는 주택대책

57) 센터 홈페이지는 <<http://www.sumaimachi-center-rengoukai.or.jp/saigai/>>.

은 중요한 위치를 점하므로 항구적인 주택제공이 과제로 부각되었다. 4월 11일에 설치된 동일본대지진부흥구상회의의 제언 등에 기초하여 이러한 항구적인 주택제공이 실시될 예정이다. 阪神·淡路대지진의 부흥과정에서는 1995년 8월에 兵庫현이 책정한 “兵庫주택부흥3개년계획”에 기초하여 재해부흥공영주택, 재해부흥준공영주택(특정 우량임대주택제도를 이용한 민간임대주택), 공단·공사주택 등 공적 주택이 정비되었다. 그 중에서 재해부흥공영주택의 공급에 있어서 격심재해에 대처하기 위한 특별한 재정원조 등에 관한 법률(1962년 법률 제150호) 제22조 제1항에 기초하여 건설비보조 및 임대수입보조의 비율이 인상되었다. 또한 피해시가지부흥특별조치법(1995년 법률 제14호) 제21조에 기초하여 수입 등의 기준에 관계없이 피해 후 3년 동안 공영주택 입주자격이 인정되었으며, 동일본대지진에서도 이러한 조치가 취해졌다. 그 밖에도 아파트재건축을 원활하게 하기 위하여 구분소유자에 의한 재건축 결의요건의 완화를 내용으로 하는 피해구분소유건물의 재건축 등에 관한 특별조치법(1995년 법률 제43호)이 제정되었다. 이 법률은 피해구분소유건물의 재건축 등에 관한 특별조치법 제2조 제1항의 재해를 정하는 정령(1995년 정령 제81호)에 따라 지정된 대규모화재, 지진재해 등에 한하여 적용되고 있다.⁵⁸⁾

4. 피해지인프라시설의 복구

(1) 기존의 법제도·대책

동일본대지진에 의하여 도로·항만·하수도 등 많은 공공토목시설이 피해를 입었으며, 그 복구비용과 관련하여 자치단체의 재정부담을 어떻게 경감시킬 것인가가 중요한 과제로 제기되었다. 일반적인 재해

58) 總理府阪神·淡路大震災復興對策本部 編, 阪神·淡路大震災復興誌(전계), 209, 220頁 참조.

에서는 공공토목시설재해복구사업비국고부담법(1951년 법률 제97호)에 따라 공공토목시설이 피해를 입은 경우 국가는 복구사업에 대하여 비용의 약 60-80%를 보조한다. 또한 격심재해에 대처하기 위한 특별한 재정원조 등에 관한 법률(1962년 법률 제150호, 이하 “격심재해법”이라 함)에 따라 격심재해의 지정이 있으면, 이 국고보조의 비율이 10-20% 인상된다(특별재정원조). 공공토목시설만이 대상이 되는 것이 아니라 공립학교시설이나 생활보호시설 등 다른 복구사업에 대한 비용을 합산한 금액을 기초로 계산되고, 일괄적으로 인상된다.⁵⁹⁾ 다만, 농지나 농림수산업 공동이용시설의 복구에 대하여는 별도의 계산에 따른다.

격심재해의 지정에는 지역을 특정하지 않고 재해 그 자체를 지정하는 이른바 “本激”과 시정촌 단위로 지정하는 이른바 “局激”이 있으며, 동일본대지진의 경우 3월 13일에 전자가 지정되었다. 다만, 본격적으로 지정되었다고 해도 현행 제도상으로는 대상사업별 지방분담의 합계액이 표준세수의 일정비율 이상(도도부현에서 10% 이상, 시정촌에서 5% 이상)이 아니면 인상의 대상이 되지 않고, 인정으로 인하여 사무부담이 발생한다. 이와 관련하여 阪神·淡路대지진에서는 阪神·淡路대지진에 대처하기 위한 특별한 재정원조 및 조성에 관한 법률(1995년 법률 제16호, 이하 “특별재정원조법”이라 함)이라는 특별법을 제정하고, 兵庫현 등의 특정피재 지방공공단체에 대하여는 부담액의 산정을 거치지 않고 특별재정원조의 대상이 되도록 하였다. 또한 이 특별재정원조법에 따라 당시 국고보조의 대상 외였거나 격심재해법의 인상 대상 외인 사업에 대하여도 국고보조가 행해졌다.⁶⁰⁾

59) 이러한 공공토목시설복구사업 등에 관한 특별한 재정원조의 상세한 내용에 대하여는 災害對策制度研究會 編, 必携激甚災害制度の手引き, 大成出版社, 2003, 17-23頁 참조.

60) 河野久, 阪神·淡路大震災の特別立法, ジュリスト 第1070号(1995), 193-199頁 참조.

(2) 정책대응의 가능성 · 논의

특별재정원조법에 관한 국회심의에서는 상수도나 폐기물처리시설이 규정되어 있지 않는 등, 원래 격심재해법의 내용 자체가 불균형적 요소를 내포하고 있다는 질의, 상수도가 격심재해법의 대상 외인 이유가 수익성에 있다는 견해에 대하여 수익성이 있다는 이유로 공익성이 있는 사업에 보조를 하지 않는다는 사고방식은 문제가 있다는 질의 등이 있었다.⁶¹⁾ 후자에 관해서는 항만에 대하여 손해를 회수하기 위하여 이용료를 인상하면 다른 것과 경쟁할 수 없게 된다는 견해가 있다. 또한 특별재정원조법이 성립된 후에는 완성 직전에 전파한 복지시설에 대한 보조나 구급병원이 보조대상이 된 것과 관련하여 초과진료소에 대한 보조의 시비가 논의의 대상이 되었다.⁶²⁾

동일본대지진에 대하여는 특별법을 제정함으로써 격심재해법의 대상 외인 공립병원, 상수도, 사회복지시설, 폐기물처리시설, 공항건물 등의 복구사업에 보조금을 증액하는 방안이 검토되었다. 현행 격심재해제도를 포함한 재해부흥제도의 존재방식에 대하여는 동일본대지진 직전인 2011년 1월 20일에 개최된 전국지사회의 재해대책특별위원회가 문제점과 개선방안을 제시하고 있다. 즉, 재해부흥제도의 존재방식과 관련하여 격심재해제도는 신속한 대응이 불가능하고, 성청종단적·종합적인 관점이 희박하다는 등의 문제점이 있고, 피해 자치단체의 재량권의 확대가 필요하다는 점에서 재해대응일괄교부금의 제도화를 제시하고 있다.⁶³⁾ 전술한 바와 같이 보조의 대상으로 해야 할 인프라·공익시설의 범위에 대하여는 판단이 곤란한 부분도 있으므로, 일부를 피해 자치단체의 재량에 위임하는 방법도 고려할 필요가 있을

61) 第132回国會 參議院災害對策特別委員會會議錄 第6号(1995. 2. 27), 2-11頁.

62) 阿部泰隆, 大震災の法と政策, 日本評論社, 1995, 64-68頁.

63) 全國知事會 홈페이지 <http://www.nga.gr.jp/news/h230120saigaitokui_shiryo.PDF>.

것이다. 또한 동일본대지진에 대하여는 국가가 용도를 정하지 않은 기금의 창설이나 일괄교부금의 재해대책으로의 확충, 부흥교부금의 창설 등이 필요할 것이다.

5. 피해지의 부흥체제

(1) 부흥체제의 동향

정부는 동일본대지진이 발생한 후 1개월인 4월 11일에 내각총리대신이 표명하고 있었던 동일본대지진부흥구상회의의 설치를 결정하였다. 동일본대지진부흥구상회의의 제언을 기초로 시책을 실시하는 조직으로는 모든 각료가 참가하는 부흥본부가 설치되었으며, 부흥본부의 사무국으로서 부흥청이 설치되었다. 동일본대지진의 부흥사업을 총괄하는 부흥청설치법안은 2011년 12월 9일 참의원 본회의에서 가결됨으로써 성립되었다. 정부는 동일본대지진으로부터 1년이 되는 3월 11일까지 부흥청을 발족시킬 방침을 정하고 있으며, 설치기간은 2021년 3월까지로 하고 있다. 현재 17명의 각료정수를 1명 증원하여 전임 부흥대신을 신설하였으며, 2명의 부대신도 증원되었다.

(2) 과거의 부흥체제

첫째, 관동대지진의 제도(帝都)부흥원에 관한 것으로서, 1923년 9월 1일에 발생한 관동대지진에서는 東京이나 横浜 등 관동 일원에서 심각한 재해가 발생하였다. 정부는 즉시 부흥을 위하여 움직이기 시작하여 같은 해 9월 19일 부흥에 대하여 심의할 제도부흥심의회를 설치하였으며, 9월 27일에는 부흥계획을 책정하였다. 부흥사업의 집행을 위한 조직으로서 내각총리대신 소속으로 제도부흥원을 설치하였으며, 이것은 1924년 2월 23일에 폐지되었다. 제도부흥사업의 집행기관은 제도부흥원으로부터 내무대신의 관리 하에 부흥국으로 이관되었고, 그

권한이나 부흥에 관한 사무는 각 성의 소관으로 귀속되었다. 제도부흥사업에 대하여 사업규모는 축소되었지만, 東京이나 横浜의 근대화나 도시정비가 촉진되었다는 점에서 긍정적으로 평가되고 있다.

둘째, 阪神·淡路대지진의 부흥위원회·부흥대책본부에 관한 사항으로서, 1995년 1월 17일에 발생한 阪神·淡路대지진의 부흥·복구단계에서 채용된 국가의 체제는 국가의 부흥지원책의 심의기관인 阪神·淡路부흥위원회(2월 15일 설치) 및 이 위원회의 제언 등의 실행조직이었던 阪神·淡路부흥대책본부(2월 24일 설치)가 중심이 되어 진행되었다. 유식자와 兵庫縣지사 등으로 구성되는 阪神·淡路부흥위원회는 1년간의 한시조직으로서, 총 14회의 회합을 개최하여 정력적으로 심의를 진행하였다. 또한 阪神·淡路부흥대책본부는 5년간의 한시조직으로 설치된 것으로서, 2000년 2월 23일에 해산하였다. 이러한 阪神·淡路부흥위원회나 阪神·淡路부흥대책본부의 방식에 대하여는 관동대지진의 제도부흥원과 같은 국가 주도의 부흥이 아니라, 피해지가 부흥계획을 작성하는 등 피해지 중심의 부흥을 정부가 지원하는 형태로 진행된 것이 지방분권이라는 관점에서 의의가 있는 것으로 평가되고 있다.⁶⁴⁾

(3) 부흥체제의 과제

부흥구상회의에서는 2011년 6월을 기준으로 제1차 제언을 정리하였으며, 거기에서는 지역적 피해를 입은 피해지가 희망을 가지고 모든 국민이 부흥재생의 목적을 공유할 수 있도록 청사진을 제시하는 것을 기본방침으로 하고 있다. 또한 국소적인 피해가 중심이 되었던 阪神·淡路대지진과는 달리 동일본대지진은 피해가 광범위한 지역에 걸쳐 발생하고 있으며, 행정기능이 상실된 자치단체도 존재한다는 점에

64) 당초 阪神·淡路부흥위원회나 阪神·淡路부흥대책본부의 방식이 아니라, 부흥에 관한 권한을 집중시킨 부흥청과 같은 새로운 조직이 필요하다는 논의가 있었으나, 행정개혁과 해당 지방자치단체의 자주성 존중에 반하게 된다는 등의 이유로 받아들여지지 않았다.

서, 피해 자치단체가 자력으로 부흥계획 등을 작성하는 것이 곤란한 경우가 발생할 수 있다. 이러한 상황에서 국가는 단순한 피해 자치단체를 지원함에 그치지 않고, 주체적으로 부흥방침의 책정이나 부흥시책의 실시를 검토할 필요가 있다는 점에서 부흥청의 설치라는 형태를 취하게 된 것이다. 이로부터 앞으로 부흥청의 권한이나 역할을 명확하게 하여 효과적인 부흥체제의 구축이 과제로 남게 되는 것이다.

제 3 절 대응법제의 특징과 시사점

1. 부흥기본법의 제정

(1) 제정과정

동일본대지진이 발생한 후 약 3개월이 지난 2011년 6월 20일의 참의원 본회의에서 통과됨으로써 동일본대진재부흥기본법(2011년 6월 24일 법률 제76호)이 성립되었다. 이 부흥기본법의 성립과정을 제출된 다양한 법률안을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 당시 菅내각은 2011년 5월 13일 동일본대진재부흥의 기본방침 및 조직에 관한 법률안(이하 “내각법안”이라 함)을 중의원에 제출하였다. 내각법안에서는 내각총리대신을 수장으로 하여 모든 각료가 참가하는 부흥대책본부가 정책의 기획입안이나 성청 간의 조정을 담당하고, 피해지역에는 현지 대책본부를 설치하여 국가의 파견기관이나 해당 자치단체와의 연계를 강화하는 것으로 되어 있었다. 또한 부흥대책본부에 본부장의 자문에 대응하여 피해지역의 부흥에 관한 중요사항의 조사심의 등을 하는 동일본대진재부흥구상회의를 설치하는 것으로 되어 있었다. 이것은 阪神·淡路대지진 당시의 구조를 그대로 답습하고 있는 것이었다.

둘째, 자민당은 2011년 5월 18일에 동일본대진재부흥재생기본법안(이하 “자민당안”이라 함)을 중의원에 제출하였다. 이 자민당안에서는

부흥에 관한 기본계획을 일원적으 책정하고, 시책을 실시하는 조직으로서 내각에 동일본부흥재생원(이하 “부흥재생원”이라 함)을 설치하는 것으로 되어 있었다. 부흥재생원의 장에는 담당 대신을 두고, 각 성청의 부흥관련 권한이나 인원을 차출하여 부흥재생원에 집중시키도록 하고 있었다. 부흥재생의 재원확보를 위하여 부흥재생채의 발행에 관해서도 규정하고 있었다. 내각법안과 자민당안의 차이점은 부흥의 주체가 되는 조직의 위치로서, 자민당안에서는 부흥재생원으로 되어 있는 반면, 내각법안에서는 阪神·淡路대지진부흥대책본부를 모델로 한 부흥대책본부가 기획·입안하도록 하고 있었다. 이와 관련해서는 정치주도에 집착하는 내각법안과 관료의 힘을 결집시키려는 자민당안의 차이가 명확하게 나타나고 있다고 지적되고 있다.⁶⁵⁾ 5월 18일에 민주당·자민당의 국회대책위원장 회담이 개최되었고, 5월 19일의 중의원 본회의에서 법안의 취지설명과 질의를 마치고, 동일본대진재부흥특별위원회를 설치하여 내각법안과 자민당안의 실질심사에 착수하였다.

셋째, 공명당은 자민당과 일정한 거리를 두면서 5월 18일에 부흥에 관한 시책을 일원적으로 실시하는 부흥청의 설치와 피재지의 규제완화나 세제특례조치 등을 규정한 부흥특구제도 등을 포함한 독자의 부흥기본법안(이하 “공명당안”이라 함)을 제시하였다. 공명당안의 부흥청은 자민당안의 부흥재생원과 역할은 거의 유사하지만, 전임 담당 대신의 임명을 법안에 명기하고 있는 점이 특징이다. 내각법안은 대책본부와 부흥청 모두 그 역할을 기획입안과 종합조정에 한정하고 있음에 대하여, 자민당안과 공명당안은 시책의 실시까지 더욱 강력한 조직을 구상하고 있었던 것이다. 부흥청의 신설에 대하여 관동대지진 후에 제도부흥원이 단기간에 부흥계획을 작성한 경위로부터 새로운 조직을 두어야 한다는 사고방식이었다. 이에 대하여 기존의 府·省과의 이중행정에 빠질 가능성이나 새로운 조직의 인사나 권한을 둘러싼

65) 岩崎 忠, 東日本大震災復興基本法の成立過程, 自治總研 第394号(2011. 8), 49頁.

부·성 간의 대립 등의 문제점도 제기되었다. 이상에서 서술한 3개의 법안을 비교하면 다음과 같다.

【표-5】 내각법안·자민당안·공명당안의 비교

법안 구분	내각법안	자민당안	공명당안
조직	○ 수상이 본부장으로 되고, 모든 각료가 참가하는 부흥대책본부	○ 성청의 기능을 집약한 부흥재생원 을 10년간 설치	○ 부흥담당 대신을 장으로 하는 부흥청 설치
권한	○ 부흥책의 기획·입안	○ 부흥책의 기획·입안 ○ 부흥책의 실시	○ 부흥책의 기획·입안 ○ 부흥책의 실시
기타 특징	○ 부칙에서 부흥청 설치의 검토 를 명기 ○ 원자력발전시설 의 사고에 의한 재해를 입은 지역의 부흥에 관한 합의제 기관 의 설치	○ 부흥의 재원확보를 위하여 부흥재생채 를 발행	○ 부흥을 신속하게 하는 부흥특구제도 를 창설

菅 정권은 5월 31일에 내각법안의 수정안을 자민당·공명당에 제시하였다. 수정안에서는 자민당의 요청을 받아들여 수상을 장으로 하는 부흥본부의 역할을 새로운 조직으로 설치되는 부흥청으로 이행된다는 것을 법안의 부칙이 아니라 본칙에 명기하였으며, 이러한 부흥청이 부흥책의 기획입안·조정·실행을 담당하도록 하였다. 또한 재원의 측면에서는 4월 29일의 3당합의에 따라 복구·부흥에 필요한 재원을 공채발행에 의해 조달한다고 하고, 부흥채를 종래의 공채와 구분·관리하는 방침과 상환방책을 명확하게 하는 것으로 변경하였다. 공명당안에 있었던 부흥특구도 창설하기로 하였다. 이 수정안에 대하여는 6월 1일에 민주당, 자민당, 공명당이 합의하였다.

그 후 내각제출법안인 동일본대진재부흥의 기본방침 및 조직에 관한 법률안 및 자민당 의원제출법안인 동일본대진재부흥재생기본법안을 각각 2011년 6월 9일에 철회하였다. 같은 날 자민당, 공명당의 주장을 받아들여 합의한 동일본대진재부흥기본법안을 동일본대진재부흥특별위원장이 중의원에 제출하였다. 이 동일본대진재부흥기본법안에 대하여는 부흥재원이라는 명목으로 증세를 의도하는 증세기본법안이라거나, 지역주권형 도주제의 선례가 되는 동북주로 이행한다는 진재부흥 후의 목적이 숨어 있다는 점 등을 근거로 반대하는 의견이 제시되었다. 결국 6월 20일에 개최된 참의원 본회의에서도 공산당 등의 반대가 있었으나, 민주당·자민당·공명당의 찬성다수(투표총수 : 236, 찬성 : 219, 반대 : 17)로 가결되어 성립되었다.

(2) 주요내용

첫째, 입법목적과 기본이념에 관한 것으로서, 우선 부흥기본법은 동일본대지진피해의 심각성과 광범위성, 지진 및 쓰나미와 이에 따른 원자력발전시설의 사고에 의한 복합적인 대규모 재해(미증유의 국난)라는 점을 고려하여 제정된 것으로서, 동일본대지진으로부터의 부흥에 대한 기본이념, 동일본대지진으로부터의 부흥을 위한 자금의 확보, 부흥특별구제도의 정비에 관한 기본사항, 동일본대진재부흥대책본부의 설치 및 부흥청의 설치에 관한 기본방침을 정함으로써 원활하고 신속한 부흥을 추진하는 것을 목적으로 하고 있다(제1조). 또한 부흥의 기본이념으로는 국민일반의 이해와 협력 하에 피해를 입은 시설을 원형으로 복구하는 것 등의 단순한 재해복구에 그치지 않는 근본적인 대책을 수립·추진하는 것, 부흥에 관한 국가와 지방자치단체와의 적절한 역할분담과 상호협력의 중요성, 피해지역 주민의 의향존중 및 여성과 장애인 등 다양한 국민의 의견반영 등을 규정하고 있다(제2조).

둘째, 기본적인 부흥시책으로서, 부흥기본법에서는 동일본대진재로부터의 부흥에 관한 시책을 신속하게 실시할 의무를 국가에 부여하고 있다(제6조). 또한 자금의 확보를 위한 조치로서 부흥 및 이에 관한 시책 외의 시책에 관한 예산을 철저히 재검토하여 해당 시책에 관한 세출의 삭감을 도모할 것, 재정투·융자에 관한 자금 및 민간자금의 적극적인 활용을 도모할 것을 규정하고 있다(제7조). 부흥기본법 제8조에서는 부흥에 필요한 자금의 확보를 위하여 공채(부흥채)를 발행하도록 하고 있으며(제1항), 부흥채에 대하여는 다른 공채와 구분하여 관리하고, 상환의 방도를 명확하게 함을 규정하고 있다(제2항). 그 밖에 부흥에 관한 국가 자금흐름의 투명화(제9조), 부흥특별구역제도의 정비(제10조) 등에 관하여도 규정하고 있다.

셋째, 동일본대진재부흥대책본부의 설치에 관한 것으로서, 부흥기본법 제10조에서는 내각에 동일본대진재부흥대책본부를 두도록 하고 있으며, 이 본부는 부흥기본방침에 관한 기획 및 입안과 종합조정에 관한 사무, 부흥시책의 실시추진과 이에 관한 종합조정에 관한 사무를 담당한다. 본부장은 내각총리대신으로 하며, 본부의 사무를 총괄하고, 부원을 지휘·감독한다(제13조). 동일본대진재부흥대책본부에 동일본대진재부흥구상회의를 두고(제18조 제1항), 이 구상회의는 대책본부장의 자문에 대응하여 부흥에 관한 중요사항을 조사·심의하고, 필요한 경우 건의하는 것, 부흥을 위한 시책의 실시상황을 조사·심의하고, 필요한 경우 본부장에게 의견을 진술하는 것을 담당한다(제18조 제2항). 또한 부흥기본법에서는 원자력발전시설의 사고에 의한 재해를 입은 지역의 부흥에 관한 합의제 기관에 대하여도 규정하고 있다(제19조). 그 밖에도 자료의 제출과 협력의 요청(제21조), 사무국(제21조), 주임대신(제22조), 정령에의 위임(제23조) 등에 관하여 규정하고 있다.

넷째, 부흥청의 설치와 관련하여 부흥기본법 제24조에서는 부흥청 설치의 법적 근거로서, 별도의 법률에 따라 내각에 부흥청을 설치하

도록 하고 있다(제1항). 부흥청은 한시조직으로 설치하며(제2항), 주체적·일체적으로 행하여야 하는 부흥에 관한 국가의 시책에 관하여 기획입안 및 종합조정, 시책의 실시, 기타 부흥에 필요한 사무를 수행한다(제3항). 동일본대진재부흥대책본부는 부흥청의 설치로 폐지되는 것으로 하고, 동일본대진재부흥대책본부 및 지역대책본부 등의 기능은 부흥청과 관련조직으로 이양하도록 하고 있다(제4항). 부흥청은 가능한 한 빨리 설치하도록 하고, 정부는 부흥청의 설치를 위하여 필요한 조치를 검토하며, 가능한 빨리 법제상의 조치를 강구하도록 하고 있다(제5항).

2. 대응법제의 시사점

이상에서 서술한 바와 같이 일본에서는 자연재해로 인한 피해지역의 외형적 개선이 아니라 취약한 계층을 다시 받아들일 수 있는 피해지역의 질적 개선이라는 점에서 재해부흥이라는 이념이 법제화되어 있다. 특히 재해부흥기본법의 제정을 통하여 재해의 복구뿐만 아니라 부흥에 관한 국가 및 지방자치단체의 역할과 기능에 대하여 명확하게 하고 있으며, 이것인 동일본대지진 대응법제의 가장 큰 특징이자 시사점이라고 하겠다. 재해부흥기본법이 상정하고 있는 부흥의 이념은 재해의 복구·부흥·개량복구·창조적 복구 등의 개념을 포함하고 있으며, 공사(公私)를 불문하고 국토 및 구조물 등·경제·문화·산업·노동환경·지역사회·시민의 생명과 신체 및 재산·생활전반 등에 대한 피해를 신속하게 회복하고, 그러한 것들의 재생 내지 활성화를 도모하는 것으로 정의되고 있다. 부흥의 헌법적 근거로는 일본국헌법 제29조에서 규정하고 있는 국가의 일정정도의 공적 지원, 제13조의 개인의 존중·자기결정권 등을 들 수 있으며, 가장 핵심적인 것은 피해지역 주민의 인권보호에서 발견하고 있다.

이와 같이 재해부흥기본법은 자연재해로 인하여 국가의 각종 법제 도적 지원 등으로부터 배제되기 쉬운 소수자로서의 피해지역 주민의 기본적 인권, 생존권, 행복추구권을 보호함에 기본적인 취지가 있는 것이다. 최근 국내·외적으로 잦은 기상이변으로 자연재해가 매년 급증하고 있고, 그 규모 또한 대형화·다양화되어 가고 있으며, 우리나라도 더 이상 안전지대라고 할 수 없는 상황에 있다. 특히 자연재해와 같은 거대위험은 광범위한 지역에 걸쳐 복합적·동시다발적으로 대규모재해를 유발시키므로, 피해지역 및 피해지역 주민의 자력으로 복구하여 재생·활성화시키는 데 한계가 있다. 이러한 점에서 보면, 일본의 재해부흥기본법은 이러한 한계를 극복하기 위한 하나의 방책으로 볼 수 있으며, 우리나라 관련법제의 정비에 있어서도 재해부흥의 이념과 구체적 시책의 법제화의 필요성이라는 중요한 시사점을 제공하고 있다.

제 4 장 재해복구 관련법제의 개선방안

제 1 절 재해복구의 개념적 확장

1. 개념적 확장의 입법례

(1) 재해대책기본법과 부흥

일본의 경우, 정책으로서의 복구와 부흥은 기본적으로 종합적인 방재행정의 정비·추진을 도모하고 있는 재해대책기본법에 기초하여 행해지고 있다. 재해대책기본법에서는 제8조 제3항과 제97조에서 부흥이라는 용어를 사용하고 있으며, 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

【표-6】 재해대책기본법상 재해부흥

조항 및 조명	규정내용
제 8 조 제 3 항 (시책에 있어서의 방재상의 배려 등)	국가 및 지방공공단체는 재해가 발생한 경우에는 신속하게 시설의 복구와 피해자의 원호를 도모하고, 재해로부터의 <u>부흥</u> 에 노력해야 한다.
제97조 (격심재해의 긴급 조치 및 재해복구에 관한 경비의 부담구분 등)	정부는 매우 격심한 재해(이하 “격심재해”라 한다)가 발생한 경우에는 별도로 법률로 정하는 바에 따라 응급조치 및 재해복구가 신속하고 적절하게 행해지도록 조치와 동시에, 격심재해를 입은 지방공공단체 등의 경비부담의 적정성을 도모하거나 또는 피해자의 <u>재해부흥</u> 의 의욕을 진작시키기 위하여 필요한 시책을 강구한다.

재해대책기본법에서 사용하고 있는 부흥이라는 용어를 분석해 보면, 복구와 부흥의 정책적인 의미를 알 수 있다. 첫째, 제8조 제3항에서는

“신속하게” 행해야 하는 것으로서 “시설의 복구”와 “피재자의 원호”를 규정하고 있다. 여기에서 말하는 시설이란 기본적으로 공공시설을 의미한다. 또한 “신속한 피재자의 원호”는 별도로 재해구조법에서 규정되어 있으며, 구체적으로는 피난소·응급가설주택의 설치, 식품·음료수의 공급, 피복·침구 등의 공급, 의료·조산, 피재자의 구출, 주택의 긴급수리, 학용품의 공급, 매장, 사체의 수색 및 처리, 거주 및 그 주변의 토석 등 장애물의 제거에 관한 물적·인적 지원을 들 수 있다. 가설주택의 건설이 중요한 정책적 과제로 제기되는 것도 재해구조법에서 명기되어 있기 때문일 것이다. 결국 복구는 국가가 신속하게 행하는 것이 매우 구체적으로 정해져 있다고 할 수 있다.

둘째, 제8조 제3항의 “재해로부터의 부흥에 노력해야 한다”는 부분에 국가의 부흥에 관한 사고방식, 즉 복구는 시설이라는 구체적인 대상이 정해져 있지만, 부흥은 노력하는 것이므로 내용이 정해져 있지 않다는 것이 명확하게 나타나고 있다. 이러한 점은 제97조에서도 명시되어 있으며, 재해복구는 법률에 기초하여 신속하게 조치되어야 하지만, 부흥은 지방자치단체의 경비부담의 적정성을 도무하거나 또는 피재자의 재해부흥의 의욕을 진작시키기 위하여 필요한 시책을 강구하도록 하고 있는 것으로부터 잘 알 수 있다. 여기에서 의욕을 강조하고 있는 것은 부흥은 자주적으로 행해지는 것이고, 국가는 그것을 도우려는 입장에 있음을 의미하며, 복구에 비하여 부흥에 대한 국가의 소극적 자세를 엿볼 수 있다.

(2) 방재기본계획과 부흥

방재기본계획은 국가의 재해대책에 관한 기본적인 계획으로서, 재해대책기본법 제34조에 기초하여 중앙방재회의가 책정한다. 이 방재기본계획은 국가와 지방자치단체의 역할분담, 재해예방·사전준비, 재해응급대책, 재해복구·부흥이라는 재해대책의 시간적 순서에 따라 기

술하고 있는 것이 특징이다. 방재기본계획에 부흥이라는 개념이 재해 대책기본법에 비하여 명확한 형태로 등장하는 것은 阪神·淡路대지진의 교훈을 살리기 위하여 1995년에 전면적으로 수정되었기 때문이다. 방재기본계획에서 기술하고 있는 부흥에 관한 부분을 표시하면 【표-7】 과 같다. 이와 같이 방재기본계획에서는 복구와 부흥의 차이에 대하여 명확하게 기술하고 있다. 즉, 복구는 “신속한 원상회복”이고, 부흥은 “중장기적 과제의 해결을 도모하는” 것으로 되어 있는 점에서 복구와 부흥은 목적과 시기가 다른 것임을 알 수 있다.

【표-7】 방재기본계획상 재해부흥

장	규정내용	
제3장 재해복구·부흥	피해지의 복구· 부흥 은 피해자의 생활재건을 지원하고, 재해재발의 방지를 배려한 시설의 복구 등을 도모하며, 더욱 안전성을 배려한 지역진흥을 위한 기초적 조건조성을 목적으로 한다. 또한 재해에 의하여 지역의 사회·경제활동이 저하되는 상황을 고려하여 가능한 한 신속·원활한 복구· 부흥 을 도모한다.	
	제1절	○ 지방공공단체는 피해의 상황, 지역의 특성, 관계 공공시설관리자의 동의 등을 감안하면서, 신속한 원상복구를 목적으로 하거나 또는 더욱 재해에 강한 지역조성 등의 중장기적 과제의 해결을 도모하는 계획적 부흥 을 목적으로 하는가에 대하여 시급하게 검토하고, 복구· 부흥 의 기본방향을 정한다. 필요한 경우에는 이에 기초하여 부흥 계획을 작성한다.
	○ 피해지의 복구· 부흥 은 지방공공단체가 주체가 되어 주민의 의향을 존중하면서 협력하여 계획적으로 행하고, 국가는 그것을 지원한다. ○ 피해지방공공단체는 재해복구· 부흥 대책의 추진을 위하여 필요에 대응하여 국가 및 다른 지방공공단체 등에 대하여 직원의 파견 및 그 밖의 협력을 요청한다.	

(3) 피해시가지부흥특별조치법과 부흥

부흥이라는 말을 사용하고 있는 법률로는 阪神·淡路대지진 직후에 제정된 피해시가지부흥특별조치법을 들 수 있다. 이 법률에서는 대규모의 피해를 입은 시가지를 부흥시키기 위하여 토지구획정리사업이나 시가지재개발사업 등 이른바 평상시의 마을만들기 관련법에 대한 특례를 규정하고 있다. 구체적으로는 피해지에 특별히 장기간에 걸친 건축제한을 한 후, 마을만들기협의회를 만들어 주민의 의견을 반영한 마을만들기계획을 작성하는 것을 목적으로 하고 있다. 부흥이라는 용어를 사용하고 있는 부분을 예시하면 다음과 같다.

【표-8】 피해시가지부흥특별조치법상 재해부흥

조 항	규정내용
제 1 조 (목적)	이 법률은 대규모의 화재·진재(震災), 그 밖의 재해를 입은 시가지에 대하여 그 긴급·건전한 부흥 을 도모하기 위하여 피해시가지 부흥 추진지역 및 피해시가지 부흥 추진지역 내 시가지의 계획적인 정비·개선 및 시가지의 부흥 에 필요한 주택의 공급에 대하여 필요한 사항을 정하는 등 특별한 조치를 강구함으로써, 신속·양호한 시가지의 형성과 도시기능의 갱신을 도모하고, 이를 통하여 공공의 복지증진에 기여함을 목적으로 한다.

이 법률에 있어서 부흥의 핵심요소는 “긴급·건전한 부흥”이며, 동일본대지진의 경우에도 핵심요소의 하나로 되어 있는 “신속한 부흥”과 유사한 측면이 있다. 대규모의 피해를 입은 지역은 단순한 복구가 아니라 앞으로의 마을만들기를 예측한 부흥이 필요하며, 각각의 피해자가 자주적으로 재건하게 되는 경우 무질서한 마을만들기가 되어 버린다는 점을 고려하여, 최장 2개월이었던 건축제한을 최장 2년간으로 하여 서서히 마을만들기를 하도록 규정하고 있다. 여기에서 문제가

되는 것은 “2년간”에 대한 평가로서, 국가는 최장 2년간 정도라면 크게 길지 않다고 생각하고 있었으나, 피해 지방자치단체에서는 너무 길다는 견해를 견지하고 있었던 것이다. 이와 같이 이 법률은 신속한 부흥에 관한 국가와 지역 간 사고방식의 차이를 잘 나타내고 있다고 하겠다.

(4) 재해부흥기본법과 부흥

전술한 바와 같이 재해부흥기본법은 동일본대지진으로부터의 부흥을 위하여 만들어진 법률로서, 2011년 6월 24일에 공포되었다. 복구와 부흥에 대하여는 【표-9】와 같이 규정하고 있다. 재해부흥기본법에서도 부흥은 단순한 복구에 그치지 않는다고 하여 명확하게 복구와의 차이를 지적하고 있으나, 구체적이지 않다는 점에서는 재해대책기본법이나 방재기본계획과 크게 다르지 않다. 즉, 전술한 방재기본계획에서 중장기적인 과제에 대한 대응이 부흥의 특징으로 규정되어 있었으나, 재해부흥기본법에서는 저출산·고령화나 인구감소 등 상세한 용어로 대신하여 사용하고 있으므로, 이로부터 구체적인 시책을 도출하기는 어렵다.

【표-9】 동일본대진재부흥기본법상 재해부흥

조 항	규정내용
제 2 조 (기본이념)	동일본대진재로부터의 부흥 은 다음 각 호의 사항을 기본이념으로 하여 행한다. 1. ……국민일반을 이해와 협력 하에 피해를 입은 시설을 원형으로 복구하는 것 등의 단순한 피해복구에 그치지 않는……근본적인 대책 및 개개의 인간이 피해를 극복……있도록 하기 위하여 행해지는 부흥 을 위한 시책의 추진을 추진함으로써, 새로운 지역사회를 구축함과 동시에 21세기 중반 일본의 바람직한 모습을 목적으로 하여 행해질 것

조 항	규정내용
	<p>2. 국가와 지방공공단체의 적절한 역할분담 및 상온 연계협력과 전국 각지의 지방공공단체의 상호 연계협력이 확보됨과 동시에 피해지역 주민의 의향이 존중되어야 하며, 여성·어린이·장애인 등을 포함하는 다양한 국민의 의견이 반영되어야 할 것</p> <p>3. <생략></p> <p>4. 저출산·고령화, 인구의 감소, 국경을 초월한 사회경제활동의 진전에 대한 대응, 식료문제, 전력, 그 밖의 에너지 이용의 제약, 환경에 대한 부하 및 지구온난화 문제 등의 인류공통의 문제해결에 도움이 될 선도적인 시책을 시도할 것</p> <p>5. 다음에서 열거하는 시책이 추진될 것</p> <p>가. 지진, 그 밖의 천재지변에 의한 재해방지의 효과가 크고, 모든 사람이 앞으로 안심하고 살 수 있는 안전한 지역만들기를 추진하기 위한 시책</p> <p>나. 피해지역에서의 고용기회 창출과 지속가능한 활력 있는 사회경제의 재생을 도모하기 위한 시책</p> <p>다. 지역의 특성을 고려한 문화를 진흥하고, 지역사회 연대감의 유지 및 강화를 도모하며, 공생사회의 실현에 도움이 되는 시책</p> <p>6. <생략></p>

2. 재해부흥의 특징과 개념

(1) 재해부흥의 특징

이상에서 서술한 바와 같이 복구와 부흥에 관한 제도를 살펴보았으나, 특징적인 것으로는 부흥의 개념적 불명확성을 지적할 수 있다. 또한 피해자의 지원은 현금의 급부를 제외하면, 재해구조법 등에서 구체적으로 규정되어 있는 경우가 많다. 한편, 방재기본계획이나 동일본대진재부흥기본법에서는 종래와는 달리 부흥에 초점을 두고 있으나,

구체적으로 어떻게 부흥을 추진할 것인가에 대하여 규정하고 있지 않아 부흥의 구체성을 약화시키고 있다. 이러한 점에 기초하여 몇 가지 부흥의 개념적 특징을 지적하면 다음과 같다.

첫째, 방재기본계획에서는 “과제의 해결”로 규정하고 있고, 피해의 발생 후에는 우선 복구를 목적으로 한 후에 부흥을 목적으로 하고 있다. 결국 방재기본계획에서는 단계적인 복구나 부흥을 예정하고 있는 것이다. 그러나 동일본대지진에서 나타난 바와 같이 대규모재해의 피해지에서는 지역의 대부분이 피해에 휩싸이고, 지역을 형성하는 사람이나 기업이 피해 전의 상태로 돌아갈 가능성은 희박하다. 이로부터 단순하게 공공시설 등의 인프라시설을 복구하는 것의 의미가 상실되어 버린다. 예컨대, 인구가 크게 감소한 후에 이전의 인구를 전제로 한 동일한 시설은 필요하지 않을 것이다. 또한 동일본대지진에서는 많은 지역에서 지반침하가 발생하고, 동일한 장소에서 재건하는 것이 곤란한 시설이 적지 않다. 그러나 공공시설은 동일한 장소에 재건하는 것이 복구이고, 다른 장소에 재건하는 것은 복구가 아니라 새로운 지역의 모습을 고려한 후의 부흥이 되어 버린다. 공공시설의 복구라면 국가의 재정적 지원이 명확하게 규정되어 있으나, 부흥에는 그러한 규정이 없다. 결과적으로 피해지에서는 건물잔해 등 폐기물의 처리가 진행될 수 밖에 없으며, 공공시설의 잔여물만이 방치되어 있는 상황이 발생하게 된다. 이와 같이 동일본대진과 같은 거대재해의 피해지의 대부분은 복구라는 과정을 거치지 않고 부흥을 목적으로 한 시책의 추진이 필요하지만, 국가의 정책은 이에 적절하게 대응하지 못하고 있다.

둘째, 방재기본계획에서 부흥의 목적으로 하고 있는 “신속한 과제의 해결”이 나타내는 의미에 대한 문제점을 지적할 수 있다. 재해부흥기본법에서도 약간의 차이점은 있으나, 부흥을 중장기적인 과제를 해결하는 것으로 규정하고 있다고 할 수 있다. 결국 방재기본계획과 재해부흥기본법은 모두 원자력발전소 문제 등 동일본대지진만의 특수적

요인을 제외하면, 부흥을 지역이 포함하고 있는 중장기적 문제를 해결하고, 지역의 잠재력을 최대한 발휘하여 지속가능한 지역을 형성하는 것으로 규정하고 있는 것이다. 이와 관련하여 동일본대지진의 피해지 대부분은 인구가소가 계속되고 있으며, 이러한 지역의 인구감소에 있어서는 저출산 이상으로 젊은 층의 전출증가가 큰 영향을 미치고 있다. 이러한 젊은 층의 전출을 줄이기 위한 충실한 대책이 필요하지만, 재정력이 약한 지방자치단체는 젊은 층에 대한 대책과 고령자에 대한 대책을 양립시킬 여유가 없으며, 지역은 어려운 선택을 하지 않을 수 없게 된다. 이로부터 원래 지역이 피해 전부터 내포하고 있던 장기적인 과제는 쉽게 해결할 수 없게 된다. 대부분의 지역에 존재하는 공통적인 중장기적 과제도 피해로 인하여 부각된 과제라고 하기보다는 피해 전부터의 과제이고, 그 중에는 이미 다양한 정책이 추진되었음에도 일정한 문제로 인하여 성공적으로 해결되지 못하고 있는 경우가 많다.⁶⁶⁾ 이와 같이 부흥은 신속성이 요구되는 복구나 피해자의 생활지원과는 큰 차이가 있다. 따라서 동일본대지진의 부흥에서 신속한 부흥을 도모해야 한다는 주장이 제기되고 있지만, 중장기적인 과제의 해결이 쉽지 않은 이상, 신속한 부흥은 어려운 것으로 생각해야 할 것이다.

셋째, 부흥의 비용부담과 주체에 관한 것이다. 부흥에 대한 재정적 지원과 관련하여 국가의 제도상 기본적으로 부흥의 주체는 지역이지만, 그 지역은 재정적으로 여유가 없고, 스스로 가능한 것은 한정되어 있다. 특히 부흥은 국가나 지방자치단체의 의무가 아니라 노력으로 되어 있어 국가의 동의 없이는 실시할 수 없다. 즉, 국가가 부흥을 위

66) 예컨대 거리의 다양한 기능을 중심시가지로 집중시킴으로써 그러한 기능의 활성화를 도모하는 콤팩트시티 정책은 인구감소로 고심하는 지역에서는 이미 피할 수 없는 정책으로 되어 있는 경우가 많다. 이러한 정책을 추진하기 위하여 정부는 1990년대 후반부터 다양한 시책을 추진해 왔으나, 실제로 활성화에 성공한 지역은 많지 않으며, 회계검사원 등으로부터 비용 대 효과가 좋지 않은 정책으로서 개선의 필요성이 있는 것으로 지적되었다.

하여 어디까지 지원해 줄 것인가에 대하여 아무것도 법률적으로 결정된 것이 없으며, 국가에 의한 정치적 결단에 맡겨져 있는 것이다. 이러한 상황에서 지방자치단체는 극히 한정적인 범위 내에서 움직일 수밖에 없는 것이다.

넷째, 주민의 의향의 취급에 관한 것이다. 방재기본계획에서는 지방 공공단체가 주체가 되어 주민의 의향을 존중하면서 협동하여 계획적으로 행하도록 하고 있으며, 주민의 의향을 파악하고, 주민과 함께 부흥계획을 작성할 것이 요구되고 있다. 그러나 피해 후에는 다수의 주민이 전출하여 전국 각지로 분산되어 버린다. 예컨대 동일본대지진의 피해지방자치단체는 해당 주민이 어디에 살고 있는가조차도 파악하기 어려운 상황에 있다. 이러한 상황에서는 어떠한 방법으로 주민의 의향을 파악해야 하는가가 문제로 되며, 부흥에 있어서도 각각의 주민이 가지는 서로 다른 의향을 어떻게 집약해갈 것인가가 문제로 되는 것이다. 또한 주민은 무엇을 판단재료로 부흥에 대한 의향을 표명할 것인가도 문제가 된다. 재정적 측면에서의 제약으로부터 부흥은 국가에 의존할 수밖에 없다고 한다면, 주민은 무엇을 가지고 각 사업의 요불요나 우선순위를 판단할 것인가에 관한 것이다. 특히 기본적인 생활 등이 어려운 상황에서 주민은 중장기적인 앞으로의 지역의 모습을 판단할 수는 없을 것이다.

한편, 신속한 부흥이 주장되는 가운데 부흥계획은 피해 후 1년 이내에 수립되는 경우가 많으며, 결국 신속한 부흥을 위하여 신속한 부흥계획이 요구되고 있는 것이다. 그러나 주민에게 부흥의 판단에 필요한 다양한 정보나 대체안 등이 명확하게 준비되어 있고, 주민이 자신의 유·불리뿐만 아니라 앞으로의 지역의 모습을 냉정하게 생각하여 지금까지 내포하고 있었던 중장기적인 과제를 직시함으로써 스스로 가능한 것과 불가능한 것을 준별하여 국가에 지원을 요청하는 등의 주체적인 움직임은 기대하기 어려울 것이다. 이러한 것을 피해 후 1

년 이내라는 짧은 기간에 실현한다는 것은 비현실적인 발상이라고 할 수밖에 없을 것이다.

(2) 재해부흥의 개념

최근 위험사회에 직면하고 있는 일본에서는 거대재해가 발생한 경우에 복구 이상으로 부흥이 중요시되며, 이것은 국가가 동일본대지진에 있어서 부흥구상회의를 설치한 것으로부터도 잘 알 수 있다. 그러나 일본정부의 정책은 아직 복구 중심으로 행해지고 있으며, 부흥에 적절하게 대응하지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다. 2011년 3월에 발생한 동일본대지진 이후에 신속한 부흥을 요구하는 목소리가 높은 상황에서 전술한 정책적으로 모순을 내포한 부흥을 주장하는 것은 현실도피를 위한 발상이라 하겠다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 부흥의 법적 개념을 명확하게 할 필요가 있으며, 일본의 논의로부터 부흥이라는 개념을 정의하면, 부흥이란 지역이 내포하고 있는 중장기적인 과제를 정부의 지원을 받아 주민의 의향을 반영하면서 지역이 주체적으로 해결하는 것이라 하겠다. 다만, 부흥의 경우 재정적인 측면 등 제약이 많고, 단기간에 부흥을 이룩하기 어렵다는 점을 고려하여, 복구중심이 아닌 구체적인 부흥의 개념 및 국가 등의 책무, 구체적인 시책을 법제도적으로 확립할 필요가 있을 것이다. 이러한 관점에서 이하에서는 현행 재해복구 관련법제에 재해복구의 확장된 개념으로서 도입할 수 있는 방안에 대하여 살펴보기로 한다.

3. 개념적 확장의 구체적 방안

(1) 재난 및 안전관리 기본법

첫째, 재난 및 안전관리 기본법 제1조의 목적규정에서는 “각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위

하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다”고 하고 있다. 이와 같이 재난 및 안전관리 기본법에서도 재난의 복구까지 규정하고 있으며, 재생·재건·활성화 등을 포괄하는 복구의 개념적 확장을 위해서는 목적규정을 다음과 같이 개정할 필요가 있을 것이다.

현 행	개선안
<p>제 1 조(목적) 이 법은 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p>	<p>제 1 조(목적) 이 법은 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구 <u>및 재난으로부터의 재생과</u> 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p>

둘째, 재난 및 안전관리 기본법은 재난을 예방하고, 재난이 발생한 경우 그 피해를 최소화하는 것이 국가와 지방자치단체의 기본적 의무임을 확인하고, 모든 국민과 국가·지방자치단체가 국민의 생명 및 신체의 안전과 재산보호에 관련된 행위를 할 때에는 안전을 우선적으로 고려함으로써 국민이 재난으로부터 안전한 사회에서 생활할 수 있도록 함을 기본이념으로 하고 있다(제2조). 이와 같이 재난 및 안전관리 기본법에서는 재난의 예방과 재난으로 인한 피해의 최소화만을 국가와 지방자치단체의 기본적 의무로 규정하고 있다. 재해복구의 개념적 확장을 위해서는 다음과 같이 재난과 안전관리 기본법의 기본이념에 재난으로 인한 피해의 최소화뿐만 아니라 재난으로부터의 재생·재건이라는 이념이 포함되어야 할 것이다.

현 행	개선안
<p>제 2 조(기본이념) 이 법은 재난을 예방하고 재난이 발생한 경우 그 피해를 최소화하는 것이 국가와 지방자치단체의 기본적 의무임을 확인하고, 모든 국민과 국가·지방자치단체가 국민의 생명 및 신체의 안전과 재산보호에 관련된 행위를 할 때에는 안전을 우선적으로 고려함으로써 국민이 재난으로부터 안전한 사회에서 생활할 수 있도록 함을 기본이념으로 한다.</p>	<p>제 2 조(기본이념) 이 법은 재난을 예방하고 재난이 발생한 경우 그 피해를 최소화하며 재난으로부터의 재생을 도모하는 것이 국가와 지방자치단체의 기본적 의무임을 확인하고, 모든 국민과 국가·지방자치단체가 국민의 생명 및 신체의 안전과 재산보호에 관련된 행위를 할 때에는 안전을 우선적으로 고려함으로써 국민이 재난으로부터 안전한 사회에서 생활할 수 있도록 함을 기본이념으로 한다.</p>

셋째, 재난 및 안전관리 기본법 제4조에서는 국가 등의 책무와 관련하여 국가와 지방자치단체는 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난을 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 하며, 발생한 재난을 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행하도록 하고 있다(제1항). 여기에서도 재난의 예방과 피해의 최소화 및 신속한 대응·복구라는 개념을 도입하고 있으나, 복구의 개념적 확장을 위해서는 다음과 같이 재해의 복구에 더하여 재생이라는 개념이 포함되어야 할 것이다.

현 행	개선안
<p>제 4 조(국가 등의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난을 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 하며, 발생한 재난을 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다.</p>	<p>제 4 조(국가 등의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난을 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 하며, 발생한 재난의 신속한 대응·복구 및 재난으로부터의 재생을 위한 계획을 수립·시행하여야 한다.</p>

넷째, 재난 및 안전관리 기본법 제7장에서는 재난의 복구와 관련하여 규정하고 있다. 즉, 특별재난지역의 선포 건의와 관련하여 중앙재난안전대책본부의 본부장은 재난의 발생으로 인하여 국가의 안녕 및 사회질서의 유지에 중대한 영향을 미치거나 그 재난으로 인한 피해를 효과적으로 수습 및 복구하기 위하여 특별한 조치가 필요하다고 인정하면 해당 지역을 특별재난지역으로 선포할 것을 대통령에게 건의할 수 있도록 하고 있다(제59조). 또한 이에 따라 특별재난지역의 선포를 건의받은 대통령은 해당 지역을 특별재난지역으로 선포할 수 있으며(제60조 제1항), 재난관리책임기관의 장은 특별재난지역이 선포되면 재난복구계획을 수립·시행할 수 있도록 하고 있다(같은 조 제2항). 여기에서도 수습 및 복구하기 위한 특별한 조치, 재난복구계획의 수립·시행에 대하여만 규정하고 있어, 다음과 같이 재난으로부터의 복구개념을 도입할 필요가 있을 것이다.

현 행	개선안
<p style="text-align: center;">제 7 장 재난의 복구</p> <p>제59조(특별재난지역의 선포 건의) 중앙본부장은 대통령령으로 정하는 재난의 발생으로 인하여 국가의 안녕 및 사회질서의 유지에 중대한 영향을 미치거나 그 재난으로 인한 피해를 효과적으로 수습 및 복구하기 위하여 특별한 조치가 필요하다고 인정하면 중앙위원회의 심의를 거쳐 해당 지역을 특별재난지역으로 선포할 것을 대통령에게 건의할 수 있다.</p>	<p style="text-align: center;">제 7 장 재난의 복구 및 재난으로부터의 재생</p> <p>제59조(특별재난지역의 선포 건의) 중앙본부장은 대통령령으로 정하는 재난의 발생으로 인하여 국가의 안녕 및 사회질서의 유지에 중대한 영향을 미치거나 그 재난으로 인한 피해의 효과적인 수습·복구 및 재난으로부터의 재생을 위하여 특별한 조치가 필요하다고 인정하면 중앙위원회의 심의를 거쳐 해당 지역을 특별재난지역으로 선포할 것을 대통령에게 건의할 수 있다.</p>

현 행	개선안
<p>제60조(특별재난지역의 선포 등) ① <생략> ② 재난관리책임기관의 장은 제1항에 따라 특별재난지역이 선포되면 재난복구계획을 수립·시행할 수 있다.</p>	<p>제60조(특별재난지역의 선포 등) ① <생략> ② 재난관리책임기관의 장은 제1항에 따라 특별재난지역이 선포되면 재난복구계획 및 재난으로부터의 재생계획을 수립·시행할 수 있다.</p>

(2) 자연재해대책법

첫째, 자연재해대책법은 태풍, 홍수 등 자연현상으로 인한 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산과 주요 기간시설을 보호하기 위하여 자연재해의 예방·복구 및 그 밖의 대책에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다(제1조). 이와 같이 자연재해대책법 또한 “자연재해의 예방·복구 및 그 밖의 대책”이라고 하여 재해로부터의 재생이라는 개념을 명확하게 포섭하고 있지 못하다. 따라서 다음과 같이 자연재해로부터의 재생이라는 개념을 목적규정에서 명확하게 할 필요가 있을 것이다.

현 행	개선안
<p>제 1 조(목적) 이 법은 태풍, 홍수 등 자연현상으로 인한 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산과 주요 기간시설(基幹施設)을 보호하기 위하여 자연재해의 예방·복구 및 그 밖의 대책에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p>	<p>제 1 조(목적) 이 법은 태풍, 홍수 등 자연현상으로 인한 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산과 주요 기간시설(基幹施設)을 보호하기 위하여 자연재해의 예방·복구와 자연재해로부터의 재생 및 그 밖의 대책에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p>

둘째, 자연재해대책법 제3조에 따르면, 국가는 기본법 및 이 법의 목적에 따라 자연현상으로 인한 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산과 주요 기간시설을 보호하기 위하여 자연재해의 예방 및 대비에 관한 종합계획을 수립하여 시행할 책무를 지며, 그 시행을 위한 최대한의 재정적·기술적 지원을 하도록 하고 있다(제1항). 여기에서도 자연재해의 예방 및 대비를 중심으로 한 종합계획의 수립에 대하여 규정하고 있어, 자연재해로부터의 재생이라는 개념이 포섭되어 있지 못하다. 따라서 다음과 같이 자연재해의 예방과 대비 및 자연재해로부터의 재생이라는 개념을 포함시킬 필요가 있을 것이다.

현 행	개선안
<p>제 3 조(책무) ① 국가는 기본법 및 이 법의 목적에 따라 자연현상으로 인한 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산과 주요 기간시설을 보호하기 위하여 자연재해의 예방 및 대비에 관한 종합계획을 수립하여 시행할 책무를 지며, 그 시행을 위한 최대한의 재정적·기술적 지원을 하여야 한다.</p> <p>②-⑥ <생략></p>	<p>제 3 조(책무) ① 국가는 기본법 및 이 법의 목적에 따라 자연현상으로 인한 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산과 주요 기간시설을 보호하기 위하여 자연재해의 <u>예방과 대비 및 자연재해로부터의 재생</u>에 관한 종합계획을 수립하여 시행할 책무를 지며, 그 시행을 위한 최대한의 재정적·기술적 지원을 하여야 한다.</p> <p>②-⑥ <생략></p>

(3) 개념적 확장의 의의

이상에서는 자연재해로부터 피해를 입은 지역주민의 기본적 인권을 보장하고, 해당지역의 재건을 위하여 재난 및 안전관리 기본법과 자연재해대책법에 자연재해로부터의 재생이라는 개념의 도입을 시도하였다. 이러한 시도는 어디까지나 자연재해의 불가항력적 특징, 자연재

해로 인한 피해규모의 대형화 및 피해형태의 다양화에 따른 신속한 재해복구 및 재해로부터의 재생에 단편적인 개선방안의 하나에 불과할 수도 있다. 이러한 시도는 자연재해로부터의 재생이라는 개념을 법제상 도입함에 그치고 있으나, 구체적인 검토를 통한 다양한 규정의 개정은 앞으로의 과제로 남기기로 한다. 자연재해로부터의 재생이라는 개념에 대한 구체적 검토에 있어서는 자연재해의 복구와 자연재해로부터의 재생을 동일한 개념이 아니라는 점을 충분히 인식해야 할 것이다. 이러한 재해복구의 개념적 확장의 시도에 더하여, 보다 충실한 재해지역의 재건 및 피해주민의 권익보호를 위해서는 재해복구로부터의 재생을 위한 기본법을 제정하는 방안도 검토할 필요가 있을 것이다. 이러한 관점에 입각하여 이하에서는 “재해주민·지역재생기본법(가칭)”(이하 “재생기본법”이라 함)의 제정방안에 대하여 살펴보기로 한다.

제 2 절 재해주민·지역재생기본법의 제정

1. 재생기본법의 제정의의

(1) 기본법의 의의와 유형

현행법상 기본법은 정책입법·프로그램입법으로서의 기능과 성격을 가지는 독특한 입법형식, 즉 당해 정책의 이념이나 기본이 되는 사항을 정하고, 그에 의거하여 시책을 추진하거나 제도의 정비를 도모하는 입법유형이라 하겠다.⁶⁷⁾ 이러한 기본법은 일반적으로 다음과 같은 의미로 사용되고 있다. 첫째, 사회에 있어서 기본적인 원칙이나 준칙 내지 일정한 법분야의 제도·정책 등에 관한 기본과 원칙·기준 등에

67) 박영도, 입법학입문, 한국법제연구원, 2008, 127면 참조. 이하에서의 논의는 이상윤, 원자력 관련법령 체계개편에 관한 연구, 한국법제연구원, 2011, 370-377면을 기초로 작성하였다.

관하여 정한 법률을 지칭하는 경우이다. 이러한 용례는 “실질적인 의미의 기본법”이라고 할 수 있으며, 기본법이라는 제명을 가진 법률인가와는 관계가 없다.⁶⁸⁾ 둘째, 법령의 제명에 기본법이라는 명칭을 지닌 법률을 지칭하는 경우이며, 이를 “형식적 의미의 기본법”이라고 할 수 있다. 이러한 기본법은 주로 국정의 중요분야에 있어서 제도·정책의 방향성과 대강을 천명·지시하는 법률로서 이해되고 있다. 그 외에도 국가의 기본조직을 정하는 법규범을 지칭하는 의미로 사용되는 경우가 있으며, 이 경우의 기본법은 헌법과 거의 같은 의미라고 할 수 있고, 독일연방공화국기본법이나 사우디아라비아의 통치기본법 등을 예로 들 수 있다.⁶⁹⁾

이와 같이 기본법은 국가의 기본조직을 정하는 법규범이라는 의미를 제외하면, 형식적 의미의 기본법과 실질적 의미의 기본법으로 구분할 수 있으며, 형식적 의미의 기본법에도 제1유형과 제2유형이 있다. 이 형식적 의미의 기본법과 관련하여 일정한 기준이 없이 법률의 제명에 기본법이라는 용어를 사용함으로써 발생하는 혼란을 방지하기 위하여 법제처에서는 제명에서 기본법이라는 명칭의 사용에 관하여 다음의 표와 같은 일정한 기준을 마련하고 있다. 즉, “○○기본법”이라는 제명을 사용하고 있는 법률의 내용 및 개별적 법률과의 관계에 관한 유형을 【표-10】과 같이 구분하고, 그 구분에 따라 제1유형에 속하는 법률군을 제명에 기본법으로 사용하도록 하고 있다. 이러한 유형 중 재생기본법은 관련법제와의 관련성 등을 고려하여 제1유형의 형식을 취할 필요가 있을 것이다.

68) 예컨대 교육기본법이 교육에 관한 기본법, 지방자치법이 지방자치에 관한 기본법, 근로기준법과 노동조합 및 노동관계조정법이 노동분야에 관한 기본법, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률이 경제법분야에 관한 기본법이라고 하는 경우가 이러한 용례에 해당한다.

69) 박영도, 기본법의 입법모델연구, 한국법제연구원, 2006, 19-20면 참조. 그 외에도 황승흠, 기본법체계에 대한 법학적 이해, 공법학연구 제11권 제1호(2010), 243면 이하 ; 조정찬, 법령상호간의 체계에 관한 연구, 법제 제268호(1989), 17면 이하도 참조.

【표-10】 형식적 의미의 기본법의 유형⁷⁰⁾

유 형	특 징	입법례
제 1 유형	<p>규율하고자 하는 제도의 기본이념 및 기본방향, 국민의 기본적인 권리의무, 동제도의 운영을 위한 기본계획 및 국가 등의 책무, 동제도의 목적을 달성하기 위한 관련 개별법률의 해석·적용의 기준 및 제정·개정시 기본법의 취지존중, 기본법에서 규정하고 있는 동 제도를 시행함에 있어서 다른 개별법률에서 도입할 운영 등에 관한 기본적인 사항 등 동 제도의 운영에 있어서 총괄적이고 포괄적인 사항 등을 정하고, 기본법에서 구현하고자 하는 제도의 구체적이고 세부적인 사항 등에 대하여는 관련 개별법을 만들어 운영하도록 하고 있는 법률의 유형</p>	<p>고용정책기본법, 관광기본법, 교육기본법, 국세기본법, 기금관리기본법, 건설산업기본법, 국가표준기본법, 전기통신기본법, 농업·농촌기본법, 문화산업진흥기본법, 보건의료기본법, 사회보장기본법, 여성발전기본법, 영상진흥기본법, 자격기본법, 전기통신기본법, 전자거래기본법, 정보화촉진기본법, 정부투자기관관리기본법, 중소기업기본법, 청소년기본법, 해양개발기본법, 행정규제기본법, 환경정책기본법 등</p>
제 2 유형	<p>법률에서 “○○기본법”이라는 제명을 사용하면서 규율하고자 하는 제도의 기본이념·기본계획 등 기본적인 사항과 구체적이고 세부적인 제도의 운영을 자체 완결적으로 규정하고 있어 동 기본법을 구체화·세부화 하는 다른 개별법률이 없는 법률의 유형</p>	<p>민방위기본법, 재난 및 안전관리 기본법 등</p>

70) 박영도, 기본법의 입법모델연구(전계), 345-346면. 여기에서 박영도 선임연구위원은 기본법의 성격과 기능을 일관되게 유지하려는 경우에는 순수한 조직법적인 통상의 법률로서의 의미가 있는 기본법은 그 제명에서 기본법이라는 명칭을 삭제할 필요가 있음을 주장하고 있다.

(2) 기본법의 일반적 기능

일반적으로 기본법의 기능에 대하여는 일반적으로 다음과 같이 설명되고 있다.⁷¹⁾ 첫째, 국가정책의 방향제시와 추진기능을 들 수 있다. 기본법의 기능은 일반적으로 해당 정책의 기본이 되는 사항을 정하고, 그에 의거하여 시책을 추진하거나 제도의 정비를 도모함에 있다. 즉, 기본법의 제정은 국가차원에서 그 분야의 정책이 중요하고, 중점적으로 추진한다는 인식을 제시하고, 그 책무나 결의를 명확하게 함과 동시에 거기에서 제시된 방향성과 지침에 따라 계획적·종합적·장기적으로 정책을 추진하는 데에 있는 것이다. 또한 사회상황의 변화에 따라 그 분야의 정책을 크게 변화시킬 필요가 있는 경우에 기본법의 제정·개정으로 새로운 이념과 방향성을 명확하게 제시하고, 그에 의거하여 순차적으로 개별법의 정비나 정책의 변경을 도모해 가는 방법을 채용하기도 한다. 이 경우에 기본법은 새로운 정책이나 개혁의 방향성·근간 등을 제시하고, 정책전환이나 개혁을 유도하는 역할을 수행한다.⁷²⁾

둘째, 제도·정책의 체계화 및 종합화 기능을 들 수 있다. 기본법에 의하여 일정한 분야의 제도·정책의 기본적 방향을 정하고, 관계되는 제도·정책을 정비하며, 그것의 종합화·체계화를 도모하는 것은 사회의 복잡화 및 국가역할의 비약적 증대를 특징으로 하는 현대사회에서는 일정한 의미를 가질 수 있을 것이다. 특히 입법수·법령수의 증대, 무계획적인 입법, 법제도의 고도화·복잡화 등에 따라 법률 간의 모순·충돌도 다수 발생하므로 그것을 기본법에서 제시하는 이념·지침·조감도에 의하여 기본적 방향과 전체상을 명확하게 하는 것은 제

71) 박영도, 기본법의 입법모델연구(전계), 24-34면 참조.

72) 그 밖에도 사회보장기본법 등과 같이 헌법을 보완하거나 헌법규정을 개별법과 관련시키는 형태로 구체화하는 역할을 수행하기도 한다.

도·정책의 통일성·체계성의 확보나 국민에 대한 이해증대라는 점에서 높이 평가될 수 있다. 또한 기본법에 의하여 제도·정책의 종합화를 도모하는 것은 종합적·기동적인 대응의 방해, 권한쟁의 등의 원인이 되어 온 부처이기주의행정의 폐해를 완화·시정하는 역할도 기대할 수 있다. 특히 기본법에서는 관련되는 시책을 횡단적·체계적으로 규정할 뿐만 아니라 종합조정을 도모하는 구조로서 기본계획의 제도, 관계부처의 공무원 등으로 구성되는 위원회·심의회 등에 관하여도 규정하고 있으며, 이러한 것에 의한 조정이나 연대를 통하여 정책의 전체적·종합적 체계를 기대할 수도 있다.

셋째, 정책의 계속성·일관성의 확보기능을 들 수 있다. 기본법은 단기적이고 좁은 시야에서 형성되기보다는 현실의 정책을 장기적·종합적인 시야·전망에 입각하여 방향을 제시하고, 국회의 구성이나 내각이 변경되더라도 기본법에 규정된 정책이 유지됨으로써 정책의 계속성·일관성·안정성의 확보에 이바지할 수 있는 기능을 가진다. 그러나 최근에는 일부 기본법이 빈번히 개정되는 사례가 나타나고 있지만, 기본법이 제정되었다고 하여 반드시 그 제도·정책이 장기적·안정적인 것이 된다는 보장도 없다. 또한 반대로 기본법의 존재가 제도나 정책을 고정화하여 기득권의 옹호와 연관되거나 상황의 변화에 대응할 수 없는 사태를 초래하고 있다는 비판도 제기될 수 있다.

넷째, 행정의 통제기능을 들 수 있다. 즉, 현대국가에서는 국가의 역할이 확대됨에 따라 행정부가 거대화되고, 이에 권력이나 정보가 집중되는 이른바 행정국가현상이 현저하며, 이러한 상황 하에서 기본법은 국회가 행정에 대하여 일정한 틀을 제시함으로써 이를 감시·통제하는 기능을 수행할 수 있다는 것이다. 그러한 경우 기본법은 국회가 법률이라는 형식으로 행정부에 대하여 그 분야의 제도·정책에 관한 이념·방향성·대강을 제시함으로써 일정한 틀을 형성함과 동시에 이에 의거한 조치를 강구할 것을 명하는 의미를 가지게 된다. 그리고

이러한 점은 행정부가 정책형성에서도 중심적인 역할을 담당하고 있다는 것을 인정하면서도 국회에는 기본법의 제정 등을 통하여 정책의 기본적 방향을 결정하고, 행정에 대한 감시 · 통제를 기대할 수 있다는 생각에 입각하는 것이며, 이러한 행정에 대한 감시 · 통제기능은 현대행정국가에 있어서 의회의 주요한 기능으로 인식되고 있음은 주지의 사실이다.

다섯째, 국민에 대한 정책메시지 발신기능을 들 수 있다. 기본법의 제정을 통하여 그 분야 · 사항의 정책에 관한 국가의 기본인식을 제시함과 아울러 그 이념이나 방향성을 명확하게 하는 것은 국민에 대한 메시지도 될 수 있다. 기본법은 국가가 국민에게 메시지를 발신하고, 촉구하기 위한 유력한 수단이 되고 있으며, 특히 사회에 있어서 새로운 이념이나 제도의 형성 · 정착을 도모하려는 경우에는 그 제정을 통하여 사회의 이해와 인식, 의식개혁 등이 추진되도록 하는 것도 있으며, 그곳에서는 국민에 대한 교육효과를 의도하기도 한다. 그리고 그러한 경우에는 그 내용도 인식시키므로 그에 관하여 기본법이 제정된다는 사실이 중요한 의미를 가지게 된다.⁷³⁾

(3) 재생기본법의 역할 · 기능

이상에서 서술한 바와 같이 기본법의 기능으로는 국가정책의 방향 제시와 추진기능, 제도 · 정책의 체계화 및 종합화 기능, 정책의 계속성 · 일관성 확보기능, 행정의 통제기능, 국민에 대한 정책메시지 발신

73) 그 외에도 지방분권의 추진기능을 들 수 있으며, 기본법에 의하여 각각의 행정분야에 있어서 국가와 지방자치단체의 역할분담을 명확하게 할 수 있다는 점에서 기본법이 지방분권을 추진하는 하나의 수단이 될 수도 있다. 현재의 사회시스템을 전망하고, 분권형의 사회를 형성하기 위해서는 보충성의 원리를 염두에 두면서 국가와 지방자치단체의 역할과 그 분담에 관하여 명확하게 하는 것은 중요하며, 현행 지방분권특별법에서도 “국가는 지방자치단체가 행정을 종합적 · 자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간의 사무를 주민의 편의증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분”(제6조 제1항) 하도록 규정하고 있다.

기능을 들 수 있다.⁷⁴⁾ 이러한 기능을 가지는 기본법의 제정여부는 결국 입법자의 몫이지만, 기본법의 순기능을 고려하여 자연재해를 비롯한 재해의 복구에 그치지 않는 근본적인 재건·재생을 위한 기본법, 즉 재생기본법을 제정하는 것은 우선 재해로부터의 재생이라는 이념을 확인함에 그 의의를 발견할 수 있을 것이다. 이러한 이념의 확인에는 재해복구·재해로부터의 재생에 관한 헌법적 이념을 확인하여 구체화한다는 의미도 포함될 것이다. 또한 재생기본법에서 제시된 재해로부터의 재생이라는 이념을 국민에 대하여 발신하고, 입법에 대하여는 입법지침으로서, 행정에 대하여는 해석·운용지침으로서, 사법에 대하여는 해석지침으로서 기능할 수도 있을 것이다. 특히, 재생기본법을 제정함으로써 현행 재해복구 관련법제의 불충분한 부분을 보충하는 역할도 기대할 수 있을 것이다. 이러한 의의와 필요성에 입각하여 이하에서는 재생기본법을 제정하는 경우, 모델이 될 수 있는 주요내용을 제시하기로 한다.

2. 재생기본법의 주요내용

(1) 입법목적과 국가 등의 책무

재생기본법은 자연재해로 인하여 피해를 입은 재해주민과 재해지역의 재생을 염두에 두고 있는 것으로서, 재생의 목적에 관한 규정에서

74) 다만, 기본법 제정·운용의 현실적 상황을 고려하면, 기본법이 제정되어도 정책 메뉴가 망라적으로 제시되는 데 그치고, 제도·정책의 종합화나 체계화와 거리가 있는 경우도 발생하고 있다. 또한 기본법이 부처의 예산·인원이나 권익의 획득·확보를 도모하는 수단으로서 사용되고 있는 사례도 있으며, 기본법의 제정을 둘러싼 부처 간의 이해관계로 인하여 제도·정책의 종합화 내지 체계화를 도모하지 못하는 사례도 발생하고 있다. 이로부터 당초 기본법이 규정한 이념·원칙·지침이 해당 기본법을 소관하는 부처 외의 부처소관 법령에까지 영향력을 발휘하지 못함으로써, 그 효과가 한정적인 것에 그치는 상황도 발생하고 있다. 나아가 기본법의 증가에 따라 기본법간의 규정사항의 중복이나 미조정·미정비의 사태도 발생하고 있으며, 그 관계나 정합성이 문제로 되는 경우가 있다.

는 우선 자연재해로 상실된 것을 재건함에 그치는 것이 아니라, 인간의 존엄과 생존기반을 확보하고, 피해지역의 사회기능을 재생하여 활성화시키는 것에 있다는 점을 명확하게 해야 할 것이다. 또한 재생의 대상과 관련해서는 공공의 구조물 등에 한정되는 것이 아니라, 재해를 입은 주민은 물론 생활 · 문화 · 사회경제 등 피해지역에서 상실 · 손상된 모든 유 · 무형의 것을 포함하도록 규정해야 할 것이다. 그리고 재생의 주체를 피해를 입은 자, 즉 피해자로 하고, 국가 및 지방자치단체에 대하여 피해자의 자립과 기본적 인권을 보장하기 위하여 필요한 시책을 수립 · 추진할 책무가 있음을 명확하게 해야 할 것이다. 이러한 사항을 조문화하면 다음과 같다.

제 정 안
<p>제 ○ 조(목적) 이 법은 「자연재해대책법」 제2조제2호에 따른 자연재해로 인하여 발생하는 <u>공 · 사적 토지 및 시설, 경제 · 문화 · 산업 · 노동환경, 주민의 생명 · 신체 및 생활전반 등에 대한 피해를 신속하게 회복하여 재건 또는 활성화</u>(이하 “재생”이라 한다)하기 위한 국가와 지방자치단체 및 그 밖의 공공기관의 책무를 명확하게 하고, 재생계획과 재정상 · 금융상의 조치 및 그 밖의 재생대책 등에 관한 기본적인 사항을 정함으로써, 종합적 · 계획적인 재생대책의 수립 및 추진을 도모함과 동시에 재해지역 및 재해주민의 인권을 보장하는 것을 목적으로 한다.</p>

(2) 국가 등의 책무

재생기본법에서는 국가 및 지방자치단체에 대하여 재해주민의 인권 보장하기 위하여 재생에 관한 계획의 수립 · 실시의무를 부과할 필요가 있을 것이다. 또한 국가 및 지방자치단체는 재생에 관한 연구와 그 성과의 실현에 관한 사항, 국토의 안전 · 재생에 관한 사항, 공적 · 사적 건물, 구조물의 재생에 관한 사항, 교통 · 정보통신 등의 도시기

능의 재생에 관한 사항, 지방자치단체의 상호지원에 관한 협정의 체결에 관한 사항 등에 대한 재정적·기술적 지원을 하도록 할 필요가 있을 것이다.

제 정 안
<p>제 ○ 조(국가 등의 책무) ① 국가는 국민의 인권보장의 중요성을 고려하여 재해 주민과 재해지역의 재생에 필요한 재정적·기술적 조치를 강구하여야 한다.</p> <p>② 지방자치단체는 해당 주민의 인권을 보장하기 위하여 관계기관 및 그 밖의 지방자치단체 등의 협력을 얻어 해당 지역의 재생에 관한 계획을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>③ 국가 및 지방자치단체는 다음 각 호의 사항에 관하여 배려하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 재생에 관한 연구와 그 성과의 실현에 관한 사항 2. 국토의 안전·재생에 관한 사항 3. 공적·사적 건물, 구조물의 재생에 관한 사항 4. 교통, 정보통신 등의 도시기능의 재생에 관한 사항 5. 지방자치단체의 상호지원에 관한 협정의 체결에 관한 사항 6. 시민단체, 자원봉사자에 의한 재생활동환경의 정비·지원에 관한 사항 7. 재해주민에 대한 정보제공에 관한 사항 8. 재생에 필요한 교육 및 훈련에 관한 사항 9. 재생의식의 보급에 관한 사항

(3) 재해주민의 결정권

재해주민이 목적으로 하는 것은 헌법이 규정하고 있는 자율적 인권(자기결정권을 행사할 수 있는 권리의 주체가 되는 것)의 회복이고, 자율적 인권을 확보하기 위하여 스스로 인간의 존엄을 회복하고, 생활 그 자체를 회복할 필요가 있다. 이로부터 재생기본법에서는 재생의 방식을 결정할 권리, 즉 재생시책의 정당성의 원천이 재해주민 자신에게 있다는 점을 명확하게 해야 할 것이다.

제 정 안

제 〇 조(재해주민의 결정권) 자연재해로 인하여 피해를 입은 재해주민은 스스로의 존엄과 생활의 재생을 통하여 자율적 인격의 회복을 도모해야 하고, 재생의 방식을 스스로 결정할 권리를 가진다.

(4) 재생의 절차

재생기본법에서는 민주주의적 절차를 기본으로 하여 재생의 추진절차를 규정해야 하며, 신속성과 합리성이 요구되는 복구단계와는 달리 재생에 관한 계획의 책정단계에서 주민의 의견반영에 관한 사항이 규정되어야 할 것이다. 또한 복잡 · 불투명한 재생의 절차가 아니라, 간소하고 투명한 절차에 따라 추진될 수 있도록 해야 할 것이다.

제 정 안

제 〇 조(재생의 절차) 재생에는 재해지역 주민의 의견반영과 소수자에 대한 배려가 필요하고 재생의 절차는 양자의 조화를 도모하면서 간소하고 투명하게 추진되어야 한다.

(5) 기타 규정사항

이상에서는 기본법의 특성상 이념적 규정을 중심으로 구체적인 제정안을 제시하였으며, 그 밖에도 다음과 같은 사항을 규정할 필요가 있을 것이다. 우선 재생기본법에서는 재생의 과제가 결코 재해를 입은 재해주민이나 그 재해지역 만의 문제가 아니라 전체 국가나 국민 및 지역이 공유해야 하는 과제라는 것을 명확하게 해야 할 것이다. 또한 재생에 관한 조직으로서 지역재생계획의 작성과 공표 등을 담당하는 지방자치단체의 재생회의와 이 재생회의의 조직과 임무 등에 관한 사항이 규정되어야 할 것이다. 그리고 재생계획에 관한 것으로서,

제 4 장 재해복구 관련법제의 개선방안

자연재해 발생 전의 재생기본계획의 작성 및 공포, 자연재해 발생 후의 지역재생계획의 작성 등에 관한 규정도 필요할 것이다. 그 밖에도 재정적·금융적 조치에 관한 규정으로서, 재생에 관한 비용의 부담, 재생을 위한 국가의 재정적 조치, 지방자치단체의 재생기금, 재생용자 등에 관한 것이 필요할 것이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 권건주, 지역재난대응조직의 현장지위체계 개선방안, 국가위기관리 연구 제12권 제1호(2008).
- 김중성, 지방재난관리조직의 바람직한 구축방안, 지방행정연구 제22권 제1호(2008).
- 김중환, 재난대응체제 확립을 위한 재난관리 협력체계에 관한 연구, 법학연구 제20집(한국법학회, 2005).
- 김태운, 국가재해재난관리체계의 구조와 기능, 서울행정학회 춘계학술대회 발표논문집(2003).
- 김형렬, 정책집행에 있어서 위기관리에 관한 연구, 사회과학논집 제18호(연세대학교 사회과학연구소, 1987).
- 김평섭, 국민의 안전을 위한 국가재난관리의 방향, 세계헌법연구 제7호(2002).
- 남궁근, 재해관리 행정체계의 국가간 비교 연구 : 미국과 한국의 사례를 중심으로, 한국행정학회보 제29권 제3호(1995).
- 류상일, 한국의 재난관리 기능과 조직별 역할, (재)희망제작소 재난관리연구소·충북대 국가위기관리연구소, 재난관리의 수요자 중심 접근과 재난 및 안전관리에 대한 인식도 조사, 2007. 7. 31.
- 박영도, 입법학입문, 한국법제연구원, 2008.
- 박영도, 기본법의 입법모델연구, 한국법제연구원, 2006.
- 법제처, 헌법주석서Ⅱ(제2판), 2010.

참고문헌

- 소방방재청, 자연재난 복구지원 관련 질의응답 사례집, 2008. 12.
- 심재진, 선진국의 재난관리를 통해 본 우리나라의 재난관리 개선방안, 위험관리지 제3호(국립방재연구소, 1999).
- 이순태, 국가위기관리시스템으로서의 재난관리법제의 연구, 한국법제연구원, 2009.
- 이재은, 우리나라 위기관리 대응기능 개선방향에 관한 연구 : 위기관리 조직과 법규분석을 통해, 한국정책학회보 제7권 제2호(1998).
- 이종열 · 이영철, 자연재해의 원인과 관리전략에 관한 연구, 위기관리 와 안전문화 제1호(2007).
- 이종열 · 최미옥 · 문인수, 재난관리 단계별 도시방재 특성 분석, 지역 사회연구 제18권 제1호(2010).
- 조정찬, 법령상호간의 체계에 관한 연구, 법제 제268호(1989).
- 채경석, 지방정부의 재난관리체제에 대한 국가간 비교, 지방정부연구 제8권 제4호(한국지방정부학회, 2004).
- 황승흠, 기본법체계에 대한 법학적 이해, 공법학연구 제11권 제1호(2010).

2. 외국문헌

- Louis K. Fomfort, Designing Policy for Action : The Emergency Management System, L. K. Comfort(ed.), Managing Disaster (Durham, North Caroliana : Duke Univ. Press, 1988).
- William J. Petak, Emergency Management : A Challenge for Public Administration, Public Administration Review Vol. 45(Special Issue), 1985.

Donald A. Wilhite, Drought Preparedness and Response in the Context of Sub-Saharan Africa, Journal of Contingencies and Crisis Management Vol. 8 Issue 2 (2000).

岡田豊, 過去の震災時の教訓から考える「復興」のあり方-迅速な復興の難しさ-, みずほ総研論集 2011年 III号(2011).

内閣府, 東北地方太平洋沖地震のマクロ経済的影響の分析(月例 経済報告等に関する関係閣僚会議震災対策特別會合 資料, 2011. 3. 23.

塩崎賢明・西川榮一・出口俊一・兵庫県震災復興研究センター, 大震災15年と復興の備え, クリエイツかまがわ, 2010.

山中茂樹, いま考えたい 災害からの暮らし再生, 岩波書店, 2010.

大塚路子・小澤 隆, 被災者生活再建支援, 調査と情報 第437号(2004).

總理府 阪神・淡路復興対策本部事務局 編, 阪神・淡路大地震復興誌, 大蔵省印刷局, 2000.

災害対策制度研究会 編, 必携激甚災害制度の手引き, 大成出版社, 2003.

河野久, 阪神・淡路大震災の特別立法, ジュリスト 第1070号(1995).

阿部泰隆, 大震災の法と政策, 日本評論社, 1995.

岩崎 忠, 東日本大震災復興基本法の成立過程, 自治総研 第394号(2011. 8).