

한국의 대재해 · 재난피해 보험대책

재해 · 재난의 피해현황과 재해 · 재난피해에 대한 보험현황 및 문제점을 살펴보고 그 방안으로서 자연재해보험과 재난보험을 개발, 운영할 것을 제안하고 있다.

I. 머리말

우리나라는 최근 2년간 자연재해(natural catastrophe)와 인위재난(man-made disasters)에 있어서 미증유의 엄청난 피해에 직면하였다. 자연재해로는 2002년도에 중부 내륙을 강타하여 막대한 인적 · 물적 피해를 발생시킨 태풍 루사(Rusa)를 들 수 있는데, 태풍 루사의 피해는 중앙재해대책본부에 의하면 재산피해는 약 5조 4천억 원에 이르고, 인명피해는 실종자 33명을 포함하여 246명으로 확인되었다.

인위재난의 예로는 금년도 2월 18일자 전 국민을 경악케 한 대구지하철 화재사고를 들 수 있다. 대구지하철화재는 실어증과 우울증의 증세가 있는 한 중풍장애자가 자신의 신체에 대한 비판과 사회에 대한 불만으로부터 야기된 방화가 직접적 원인이 되었고 이 화재로 인하여 지금까지 알려진 피해는 인명피해가 사망 191명, 부상 146명에 달하고 물적 피해도 수 백억 원에 이르는 것으로 밝혀지고 있다.

자연재해는 최근 들어 오존층의 파괴와 엘니뇨, 라니냐와 같은 잦은 기상이변으로 그 피해가 매년 증가하고 있으며, 형태 및 규모 면에서도

다양화, 대형화 되어 가고 있는 실정이다. 자연재해의 발생요인은 크게 기상적 요인, 지형적 요인, 인위적 요인으로 나누어 살펴볼 수 있는데 기상적 측면에서 우리나라는 반도국가로서 대륙성 기후와 해양성 기후의 영향을 동시에 받아 계절별, 지역별로 기상조건의 편차가 극심하여 풍수해 유발가능성이 매우 큰 편이다. 또한 여름철인 6월과 8월 사이에 대륙과 태평양을 지나는 몬순의 영향으로 연간 강수량의 약 2/3가 이 시기에 집중적으로 내려 피해가 가중되고 있다.

우리나라는 지형적으로 전국토의 70%가 산지이고, 소위 동고서저(東高西低)의 지형 특성을 가지고 있어서 대부분의 하천의 유로 연장이 짧고 경사가 급해 단기간의 집중호우에도 홍수가 발생하며 피복토가 취약하여 산사태가 빈발하고 있다. 인위적인 측면에서도 자연재해에 의한 피해를 가중시키고 있는데, 우리나라는 60년대 이후 개발위주의 성장정책으로 도시화가 촉진되어 아스팔트 등 불투성 면적이 증가되었고, 저지대 경사지의 무분별한 토지이용으로 토사 유출량이 많아져 홍수 도달시간 단축 등 홍수의 잠재력을 가중시키는 요인으로 작용하고 있다.

인위재난은 현대사회가 산업화되고, 도시집중

화가 급속히 진전되면서 시설물의 대형화, 고층화, 밀집화와 인구의 집중화가 심화됨에 따라 피해 유형의 다양화는 물론 사고의 규모도 대형화되고 있는 추세이다. 재난 사고를 일으키거나 증가시키는 원인은 Hardware적 위태¹⁾, Software적 위태²⁾, Liveware적 위태³⁾가 있는데, 요즘 가장 두드러진 사회적 현상이라고 할 수 있는 저비용·고효율의 지향, 최저낙찰가 실시 등으로 Hardware적 위태가 증가하고, 구조조정 및 실업률 증가 등으로 인한 사회 안전망의 파괴에 따라 Liveware적 위태가 심화되고 있다.

우리나라는 자연현상과 인위적인 여러 요인으로 인하여 재해·재난이 빈발하고 그 피해가 대형화되고 있는 것과는 달리 재해·재난에 대한 대비체계가 낙후되어 있고, 안전의식이 결여되어 있어 경제규모에 걸맞지 않게 후진국 수준을 벗어나지 못하고 있으며, 보험제도 등 재해·재난에 대한 합리적인 대응책이 마련되어 있지 못함으로써 국가재정의 운영에 큰 걸림돌로 작용하고 있다.

따라서 여기서는 재해·재난피해 현황과 재해·재난피해에 대한 보험 현황 및 문제점을 살펴보고, 이에 대한 하나의 방안으로서 보험대책을 개선하고자 한다.

II. 재해·재난피해 현황

1. 재해·재난의 정의 및 관리체계

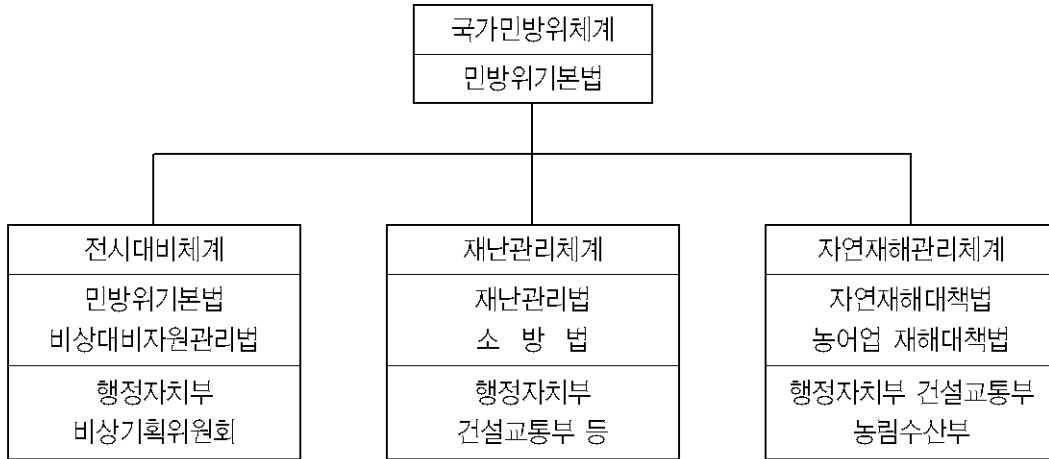
1) Hardware적 위태는 기계적 결함, 기술적 낙후, 공정제어, 방호대책을 말한다.
2) Software적 위태는 관리 및 경비시스템, 처리방법 및 절차, 각종 법규 및 제도 등을 말한다.
3) Liveware적 위태는 인간의 태도, 부주의 및 무관심, 고의 및 과실 등을 말한다.

가. 정의 및 유형

재해와 재난을 포괄하는 말로서 재난을 사용하는 경우에는 재난(disaster)을 이상적인 자연현상이나 인간의 행위가 원인이 되어 생활환경이 불리한 방향으로 급작스럽게 변화하거나 그 영향으로 인하여 인간의 생명과 재산에 단기간 동안 많은 피해를 주는 현상이라고 일반적으로 정의할 수 있다. 그럼에도 불구하고 재난은 보는 관점에 따라 다양하게 정의되고 있고, 그 유형도 여러 가지 기준에 따라 다르게 분류되고 있다.

우리나라의 관련 법률에서는 우선 재해와 재난을 구분하여 정의하고 있다. 자연재해대책법에서는 재해를 “태풍·홍수·호우·폭풍·해일·폭설·가뭄 또는 지진(지진해일을 포함), 기타 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 피해”로 정의하고 있으며, 재난관리법에서는 재난을 “화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화생방사고, 환경오염사고 등 국민의 생명과 재산에 피해를 줄 수 있는 사고”로 정의하고 있다. 재난관리법상 재난은 전체 재난에서 자연적 재해를 제외한 재난으로 정의하고는 있으나 이 법에서 말하는 재난은 인위적 재난으로 일상적이고 개인적인 차원을 벗어난 즉, 사회적으로 심대한 영향을 미치는 일정 규모 이상의 사고를 의미한다.

자연재해와 인위재난의 유형은 자연재해의 경우는 근본적으로 서로 다른 자연현상에 근거함으로써 분류 유형에 있어 큰 차이가 발생하지 않으나 인위재난의 경우는 그 발생원인 및 발생장소, 재난위험대상, 피해의 직·간접성, 급격성 여부 등에 의하여 여러 가지로 분류할 수 있다. 일반



<그림 1> 국가 민방위체계의 기본구성

적으로 재난의 유형은 시설 및 건축물의 결합에 의한 물리적 재난과 기계류에 의한 기계적 재난, 모든 물질을 화학적으로 원형을 변화시키는 화학적 재난, 인간의 생활환경에 위험을 가하는 환경재난, 그 밖의 특수재난으로 구분된다. 현실적으로 SWISS RE는 인위재난을 7개 유형으로 구분하고 있고, 우리나라는 안전관리 분류체계상 시설재난, 산업재난, 교통재난, 화재 등 재난의 4개 영역으로 분류하고 있다.

나. 관리체계

우리나라의 국가민방위체계는 유형별 관리체계로서 크게 3원화 되어있다. 홍수, 태풍, 해일 등 자연재해에 대해서는 건설교통부와 행정자치부가 전담하고 있고, 화재, 교통사고, 폭발, 붕괴 등 재난에 대해서는 각 주관부처가 재난관리법을 근간으로 하여 전담하고 있으며, 전쟁이나 이에 준하는 사태에 대해서는 군과 민방위가 이를

담당하고 있다.

재해·재난관리방식은 그 발생원인에 대해서 다른 특성을 가지고 있는 자연재해와 인위재난을 구분하여 관리하는 유형별 관리방식과 모든 재해 재난을 종합 관리하는 통합관리방식으로 나누어진다. 우리나라의 자연·재난 관리는 국민 민방위체계 하에서 3유형으로 구분되어 관리되고 있다. 이와 같이 재해·재난 관리는 민방위의 범위에 포함시키고 있으나, 민방위 업무는 실질적으로는 전시 사태에 대한 역할이 중시되고, 자연재해와 인위재난에 대해서는 독립된 부서로 하여금 유형별로 전담케 하고 있다

2. 주요 재해·재난 유형별 피해 현황

가. 자연재해 피해 현황

세계적으로 엘니뇨, 라니냐와 같은 잦은 기상이변으로 자연재해는 매년 증가하고 있으며, 그

<표1> 연도별 자연재해 발생 현황

(단위 : 백만원)

구 분	계	사망(인)	이재민(인)	침수면적 (ha)	건 물	농경지	공공시설	기 타
10년합계	가 6,810,575	1,058	146,780	490,679	132,287	440,112	4,585,823	1,762,352
10년평균	가 681,057	106	14,678	49,068	13,228	33,011	458,582	176,235
1992	가 32,175	40	965	13,968	130	1,859	20,112	10,074
	나 24,059				97	1,390	15,039	7,533
1993	가 259,639	69	13,779	58,489	1,544	13,259	202,064	42,772
	나 197,114				1,172	10,066	153,404	32,472
1994	가 196,738	72	11,852	6,276	714	14,033	111,208	70,782
	나 153,375				557	10,940	86,697	55,181
1995	가 736,311	158	30,408	79,254	6,075	74,767	532,019	123,551
	나 601,152				4,959	61,034	434,301	100,858
1996	가 573,388	77	18,686	47,967	17,768	64,202	397,071	94,346
	나 483,050				14,969	54,087	224,512	79,482
1997	가 218,162	38	6,296	45,773	2,148	12,695	167,194	36,125
	나 190,914				1,880	11,109	146,312	31,613
1998	가 1,611,756	384	30,308	91,624	39,323	107,217	1,249,813	215,403
	나 1,582,810				38,617	105,291	1,227,367	211,535
1999	가 1,268,337	89	26,656	75,948	42,176	25,160	983,142	217,859
	나 1,219,674				40,558	24,195	945,421	209,500
2000	가 657,802	49	3,665	53,438	11,596	6,559	540,602	99,045
	나 645,451				11,378	6,436	530,452	97,185
2001	가 1,256,168	82	4,165	20,012	10,813	10,361	382,598	852,396
	나 1,256,168				10,800	10,361	382,598	852,396

주 : 가) 줄의 피해액은 2001년도 환산가격,
나) 줄의 피해액은 당해년도 가격기준

자료 : 2002년도 행정자치부 통계연보 자료

형태 및 규모에 있어서도 다양화, 대형화되어 가고 있는 추세이다 최근 들어서 자연재해피해의 경우 피해건수 자체가 과거에 비하여 늘었을 뿐만 아니라 인구의 집중 및 산업화의 영향으로

1960년대와 비교하여 보면, 발생건수는 약 3배 가량 증가하고, 경제적 손실은 건수 증가율을 훨씬 상회하여 약 8배가 증가함으로써 세계 경제에 커다란 부담이 되고 있다. 한편 동 기간의 보험손해는 그 몇 배에 달하여 손해보험회사의 수익 악화 요인으로 작용하고 있다.

우리나라의 경우도 예외는 아니어서 자연재해로 인한 피해가 극심하게 발생하고 있다. 최근 10년 간(1992~2001년) 연평균 인명피해는 사망·실종이 106명, 재산피해는 약 6,811억 원이 발생함으로써 자연재해 피해의 심각성을 단적으로 보여주고 있으며, 우리나라도 자연재해 위협의 안전지대가 아님을 알 수 있다.

지난 과거를 살펴보면 태풍 등 자연재해가 대규모로 발생한 사례가 많았으나 특히 2002년도

에는 태풍 '루사'의 피해가 5조 4696억 원에 달해 상상하기도 어려운 대형 자연재해 피해가 발생하였다. 다행히 루사의 피해가 산간 지대나 인구가 비교적 적은 지역 그리고 산업시설이 그다지 많지 않은 지역에서 발생하였기 때문에 그 정도였지 만일 그 피해가 서울, 부산 등 대도시에 집중적으로 발생하였더라면 국가 위기상황으로까지 확대되었을 것임은 명약관화한 일이다.

나. 인위 재난 피해현황

세계적으로 볼 때 그 동안의 대규모 피해가 폭풍 및 태풍 등 자연재해에 의해 발생했다면 2001년도는 인위재난에 의해 사상최대 규모의 손실이 발생한 해였다. 미중유의 9.11테러 참사

<표2> 과거 대규모 재해현황

재 해 명	발 생 기 간	우 심 피 해 지 역	기 상 상 황 최 대 일 강 우 량	피 해 내 용	
				인 명 (명)	재 산 (억 원)
태풍 '사리'	1959. 9. 15~9.17	영동, 영남, 호남	168.1mm(제주)	849	2,504
태풍 '셀마'	1987. 7. 15~7.16	서울, 경기, 강원	216.8mm(속초)	345	6,081
영호남 호우	1989. 7. 25~7.27	충남, 충북, 전남, 전북, 경북, 경남	335.6mm(광주)	128	4,388
태풍 '재니스' 및 호우	1995. 8. 19~8.30	서울, 경기, 강원, 충북, 충남	439.0mm(보령)	65	5,588
대홍수	1998. 7. 31~8.18	전국(제주 제외)	481.1mm(강화)	324	12,703
집중호우 태풍 '올가'	1999. 7. 23~8.4	전국	280.1mm(철원)	67	10,910
'폭풍설'	2001. 1. 7~1.9	전국	98.2mm(대관령)	4	6,590
태풍 '루사'	2002. 8. 31~9.1	강원, 충북, 영동, 경북	246.1mm(철원)	54	54,696

<표3> 연도별 재난발생 현황

구 분	계	화 재	산 불	붕괴	폭발	도로교통	환경오염	유도선	해 난	기 타	
'98	발생건수 (건)	275,467	32,664	266	100	165	239,721	112	2	659	1,779
	인명피해 (명)	354,519	2,284	15	81	401	349,621	6	6	172	1,930
	재산피해(백만원)	828,692	159,721	2,561	1,128	10,583	417,496	189		24,201	212,813
'99	발생건수 (건)	314,517	33,856	315	50	142	275,938	88		803	3,325
	인명피해 (명)	418,552	2,370	4	68	249	412,320	2		151	3,388
	재산피해(백만원)	757,873	166,425	666	837	42,333	462,758	166		46,216	38,472
'00	발생건수 (건)	330,393	34,844	729	54	113	290,481	82		657	3,433
	인명피해 (명)	444,215	2,384	30	37	376	437,220	3		562	3,603
	재산피해(백만원)	794,499	151,972	65,242	1,964	5,814	503,651	1		47,970	17,885
'01	발생건수 (건)	301,663	36,169	785	41	82	260,579	81		614	3,312
	인명피해 (명)	400,158	2,376	20	80	212	394,636			168	2,666
	재산피해(백만원)	706,029	169,750	2,717	1,769	116	471,005			43,570	17,102

자료 : 재난연감, 행정자치부

로 뉴욕 세계무역센터가 완전 붕괴되었고, 3,000여 명 이상의 사상자가 발생하였다. 테러리즘의 피해가 과거에도 있었으나, 9.11 테러는 국제적 테러 행위가 엄청난 규모의 위협과 잠재적 손실을 야기할 수 있다는 사실을 조명하는 계기가 되었다.

2001년도가 세계적으로 Liveware적 위태의 심각성을 깨닫게 해주었다면 2003년도는 국내에서 발생한 대구 지하철 화재사고가 인간의 고의적 행위에 의한 결과의 참담함을 뼈저리게 느끼게 한 해로 기록될 것 같다.

전체적으로 볼 때 2001년도에 발생한 재난은 총 301,663건으로 400,158명의 인명피해와 706,029백 만원의 재산피해가 발생하였다. 최

근 몇 년간의 연도별 재난 발생추이를 보면 인위적인 사고 개연성이 큰 화재, 산불, 교통사고 등의 발생건수는 계속 증가 추세를 보이고 있으며, 붕괴, 폭발, 환경오염의 발생건수는 재난에 대한 지속적인 대 국민 홍보 및 예방활동으로 감소 추세를 보이고 있다. 점유율 면에서는 전체 재난 중 도로교통사고가 260,579건으로 86%를 차지하였고, 그 다음으로 화재가 36,169건으로 12%를 차지하여 재난의 주종을 이루고 있다.

한편 2001년도 유형별·장소별 재난발생 현황을 보면 화재의 경우 주거용 건물과 다중 이용시설이 큰 비중을 차지하고 있어 이들에 대한 대비책이 강구되어야 할 것으로 나타났다.

<표4> 2001년도 유형별·장소별 재난발생 현황

(단위 : 건)

구 분	계	화 재	산불	붕괴	폭발	도로교통	환경오염	유도선	해난	기 타
합 계	301,663	36,169	785	41	82	260,579	81		614	3,312
주거용 건물	10,751	10,204		4	61					482
다중이용시설	3,595	3,480		1			4			110
공공청사	139	100		1			6			32
대형건물	117	56					1			60
공 장	3,047	2,890		2	7		23			125
기타 건축물	5,126	5,037		8			3			78
도로	261,687	861		3		260,579	6			238
유원 시설	61									61
호수/하천	396	4					25			367
바다	878	39							614	225
산	1,374	162	785	1						426
공사장	1,260	829		11			2			418
기 타	13,232	12,507		10	14		11			690

자료 : 재난연감, 행정자치부

Ⅲ. 재해·재난피해에 대한 보험현황 및 문제점

1. 자연재해 보험현황 및 문제점

가. 현 황

우리나라에서 자연재해위험을 담보해 주는 독립된 보험상품은 아직까지 없으며, 화재보험 및

가정 종합보험의 풍수재위험담보특별약관으로 풍수재위험을 담보하고 있을 뿐이다. 그나마도 자연재해위험의 이례성과 대규모성으로 손해보험회사들이 적극적인 영업활동을 꺼려 보험 가입율은 매우 저조한 편이며, 특히 상습침수지역에서는 보험가입이 거의 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

<표5> 연도별 피해액 및 복구비 현황

구분	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	평균
피해액 (억원)	321	2,596	1,967	7,364	5,734	2,182	16,118	12,683	6,578	12,562	6,811
복구액 (억원)	443	3,030	2,951	10,621	7,754	3,369	22,719	21,668	15,624	18,649	10,770

※ 복구액은 2001년도 환산가격 기준임.

자료 : 재난연감, 행정자치부

이러한 상황에서 자연재해로 국민들이 피해를 입을 경우 정부의 피해복구비에 주로 의존하고 있는 형편이나 정부지원금은 그 규모가 충분하지 못한 상황이며, 피해자들은 주로 자력갱생으

로 피해복구를 하고 있는 실정이다. 지난 10년간(1992~2001년) 정부가 지원한 평균복구비는 1조 770억 원으로 나타났다.

<표6> 정부의 재해복구비 지원 현황

구분	세부 지원 내용
이재민의 구호를 위한 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 사망실종, 부상지 위로·생계보조 - 이재민 구호 및 생계지원
공공시설 복구비 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 댐, 석축, 콘크리트, 철근가공조립 등 - 도로 및 교량 - 하천제방 - 농업시설 - 학교시설 - 환경시설 - 소규모시설 - 문화재시설 - 상·하수도시설 - 항만·어항시설 - 산림시설 - 철도시설 - 군시설 - 우정시설
사유시설 복구비 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 주택복구 - 농경지복구 - 농림시설 및 농작물복구 - 축산시설복구 및 가축입식 - 선박 및 어망·어구복구 - 수산증양시설 및 수산생물입식

현행 정부의 피해복구비 지원형태는 첫째, 이 재민의 구호를 위한 지원, 둘째, 공공시설 복구비 지원, 셋째, 사유시설물에 대한 복구비 지원 등으로 구분되며, 각각의 세부지원내용은 <표6>과 같다.

정부의 재해복구비 중 이재민 구호를 위한 비용과 공공시설복구비의 지원은 국민의 생존권 보장 및 공공시설 유지·관리 차원에서 그 당위성이 인정되나 사유시설물에 대한 피해복구비 지원은 과거 60, 70년대 영세 농어민의 경제적 자립을 돕기 위해 시행된 때와는 달리 경제규모가 커지고 도시와 농어촌간의 소득격차가 줄어든 현재에는 그 타당성을 인정받기가 어렵다고 할 것이다. 또한 현재 사유시설물 피해에 대해 무상복구비 지원금을 지급하는 나라는 우리나라 외에는 그 예를 찾아보기가 어렵고 아울러 다음과 같은 문제점이 있는 것으로 지적되고 있다.

첫째, 정부의 사유시설물 피해복구 지원대상 시설물은 주택, 농경지 등 총 226종으로 비교적 그 범위가 넓으나, 지원규모(금액)는 복구를 위한 최소한의 비용 수준으로 실제 피해액에 비하여 현저히 부족한 실정이다. 따라서 피해 주민들에게 현행 제도는 자연재해로 인한 피해를 복구해 주는 제도로서의 효용성에 문제점을 드러내고 있다.

둘째, 피해주민들의 요구에 따라 지원대상 및 지원규모 확대 요구가 빈발하며, 이에 따라 확대하는 경우, 정부의 재정부담을 가중시키게 될 우려가 있다.

셋째, 정부의 무상복구비 지원으로 개인 소유 사유시설물에 대한 재해예방 노력을 소홀히 할

뿐만 아니라, 피해발생시 무조건 정부 지원에만 의존하는 등 손실방지 노력을 덜 하게 되는 도덕적 해이(moral hazard) 현상을 초래함으로써 위험관리 시스템상 허점을 노출할 소지를 내포하고 있다.

다행히도 2001년부터 농업인이 농사를 짓는 과정에서 발생된 태풍, 우박, 동상해 등 자연재해로 인하여 사과, 배 등 농작물에 피해가 발생하였을 때 보험금을 지급하는 농작물재해보험제도가 실시되어 정부의 재해복구비 지원이 무상보상방식에서 간접지원방식으로 일부 전환되고 있다. 이러한 보험제도는 아직까지 초보 수준이기는 하나 직접적인 정부의 무상지원 복구에 의존하던 방식에서 진일보한 형태라고 하지 않을 수 없다.

농작물재해보험 가입율은 과수 농가들이 스스로 기후 온난화와 냉해 등의 잦은 자연재해에 대비하려는 의식과 필요성이 제고되고 있고, 보험 가입대상이 사과, 배에서 포도, 단감, 복숭아, 감귤 등으로 확대됨에 따라 증가하고 있는 추세이다.

2. 인위재난 보험 현황 및 문제점

가. 현황

우리나라에서 운영하고 있는 재난관련 보험제도는 법률로서 가입이 강제되어 있는 의무보험과 계약자의 자유의사에 따라 가입하는 임의보험으로 구분되며 유사제도로써 상호부조의 성격을 지닌 공제제도가 있다. 행정자치부의 안전분

<표7> 재난 유형별 보험(공제)의 종류

	의 무 보 험	임 의 보 험	공 제 제 도
시설재난	· 체육시설업자배상책임보험 · 가스사고배상책임보험	· 영업배상책임보험 · 지방자치단체배상책임보험	· 지방자치단체배상공제
산업재난	· 건설공사, 조립보험 · 승강기보수업자보증보험 · 산업재해보상보험 · 신원근로자재해보상보험	· 건설공사, 조립보험-민간발주 · 도급업자특약부영업배상책임보험 · 근로자재해보장보험	· 선원공제
교통재난	· 유, 도선사업자배상책임보험 · 자동차손해배상책임보험 · 항공보험	· 선주배상책임보험 · 자동차종합보험 · 선박보험 등	· 선주배상공제 · 여객공제 · 택시공제 · 버스공제 · 화물자동차공제 · 낚시어선재해공제
화재 등 재난	· 유류오염손해배상책임보험 · 신체손해배상특약부화재보험 · 원자력보험 · 수렵보험	· 재산종합보험 등 (특수건물 제외)	· 유류오염손해배상책임공제 · 재해복구공제

류체계에 의한 재난유형은 관리대상 시설 및 위험에 따라 시설·산업·교통 및 화재 등의 4개 분야로 구분되며 이들 분야의 재난유형별 보험(공제) 종류는 <표7>과 같다.

나. 문제점

(1) 재난유발자의 책임이행 수단 불비

「재난관리법」 및 재난분야별 관련 법률상의 재난 유발자에 대한 엄격한 책임부과 원칙규정과 달리, 구체적인 책임 이행수단을 제시하지 않음으로써 대형 재난 사고 발생시 재난 유발자에게 법률적 책임을 부과한다고 하더라도 책임이

행능력, 즉 변제능력이 거의 없어 사회 문제화되는 경우가 다발하고 중국에는 정부 또는 지방자치단체가 피해자에 대한 보상과 현장복구의 책임을 지고 있는 실정이다. 그 결과 「재난유발자 책임부담원칙」이 사실상 적용되지 못하거나 약화되고 있다.

(2) 의무보험의 한계 및 보험사각지대의 발생

신속한 피해복구와 원활한 피해자 보상을 위해 여러 형태의 의무보험제도가 도입되었으나 제한된 손인에 대하여 한정된 대상을 위주로 시행되고 있기 때문에, 주요 재난시설에 대한 여타 재난위험에 대해서는 보험사각지대가 발생하여 포

<표8> 현행 의무보험제도와 주요 보험사각지대

시 설 구 분		현행 의무보험제도	주요 보험사각지대
기간 시설	도로, 지하철, 철도	부재	교량, 터널 등의 붕괴사고
	항공시설	신체손해배상특약부화재보험	터미널 등 건물의 화재, 붕괴 및 폭발
	댐, 하천, 상하수도 등	부재	댐, 하천의 붕괴, 상하수도 파열 등
교통 시설	삭도, 궤도	부재	케이블카, 리프트 등의 추락 등
	유·도선	유도선사업자배상책임보험	-
	항공기	항공보험	-
산업 시설	전력시설 - 원자력발전소 - 화력발전소 등	- 원자력손해배상책임보험 - 부재	- 전력중단사고 등
	다중이용전기시설	신체손해배상특약부화재보험 (특수건물 화재위험)	붕괴나 특수건물 외의 전기누전 화재 등
	열공급시설	부재	열공급시설의 화재, 폭발 등
	산업단지시설	부재	공단시설의 화재, 폭발 등
	대형광고물	부재	대형광고물 붕괴, 낙하 등
	가스취급시설	가스사고배상책임보험	-
	광산시설	산업재해보상보험	-
	석유비축시설	부재	비축기지 화재, 폭발 등
대형공사장	건설공사/조립보험 (정부발주공사)	- 민간발주공사의 건설 중 사고 - 공사완료 후의 시공하자로 인한 사고 (정부 및 민간발주 공히 해당)	

괄적인 재난복구대책이 이루어지지 못하고 있다. 따라서 거대 재난 발생 시 실제 보험을 통한 완벽한 피해복구 및 피해자 보상이 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

또한 현행 실시되고 있는 의무보험의 최저가입 금액(보상한도액)과 책임법리 등이 개별 보험법 별로 상이하고 피해보상액이 현실적이지 못한 경우가 많다.

(3) 보험 운영상의 미흡

보험약관 측면에서 볼 때 현행의 영업배상책임 보험, 지방자치단체배상책임보험과 같은 임의보험은 비록 보험약관이 구비되어 있다고 하더라도 보험구매력이 낮고, 가스사고배상책임보험, 체육시설업자배상책임보험 등 의무보험은 법적 강제력은 있으나 일부 관련시설에 한정되어 있다는 문제 등이 상존하고 있다.

보험요율 측면에서 기존의 배상책임보험군의

의무보험과 임의보험 중 상당부분은 협정 요율 체계로 운영되고 있는데, 대상 위험시설에 대하여 안전설비의 설치, 운용이나 안전관리상태에 따라 보험가격 차별화가 용이하지 못하다. 세분화된 위험에 따라 보험요율에 이를 반영하여 차별화 시키는 방법이 없고, 과거 손해율을 개별 반영하는 할인·할증제도 등 인센티브제도가 실시되지 못하고 있다. 또한 보험요율을 산정하기 위해서는 과거사고전수와 금액 등 사고자료통계와 위험을 정확히 평가할 수 있는 관련자료가 필요한데, 일부 재난사고에 대해서는 관련 통계와 자료가 미비하여 요율 산정이 매우 어려운 실정이다.

보험관리시스템 측면에서도 보험가입대상이나 미가입자에 대한 통합관리시스템이 완벽히 구비되어 있지 못하여 미가입자에 대한 제재조치가 어렵고, 보험가입내역, 손해상황 등의 자료가 집적 관리되지 아니함으로써 우량업체에 대한 인센티브 부여 등 후속 조치도 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

(4) 사고예방 및 안전진단기능의 미흡

보험회사의 위험관리서비스는 주로 화재분야를 중심으로 한 재물보험 위주로 실시되고 있으며, 대부분 보험가입금액의 규모가 큰 대형산업시설이 주 대상이 됨으로, 상대적으로 규모는 작지만 재난위험이 큰 대상물이 제외되는 경우가 많다. 또한 보험사고 예방과 피해의 경감을 위한 안전진단 기능보다는 보험판매나 인수를 위한 점검에 치중하고 있는 형편이다. 특히 보험업체의 위험관리 서비스 부문이 그 중요성에도 불구하고

경비절감차원에서 축소되는 경향이 나타나고 있어 재난보험이 제도화될 경우 위험관리인원의 확보가 시급한 과제로 등장할 가능성이 높다.

IV. 재해·재난피해에 대한 보험대책

1. 재해·재난 통합관리 시스템 구축

재해·재난관리방식은 통합형 관리방식과 유형별 관리방식이 있으며 이들 방식은 각기 장·단점을 가지고 있다. 유형별 관리방식은 조직이 비대화되지 않아 위급한 상황에 대하여 긴밀하게 대응할 수 있다는 장점에도 불구하고 긴급상황의 경우 대처해야 할 사항이 다양하게 혼재되는 일이 많아 어느 한 기관이 독립적으로 처리할 수 없는 경우가 흔히 발생한다. 또한 지휘체계에 있어서 수평적인 기관끼리의 업무협력은 일정한 한계를 가지고 있다. 따라서 우리나라와 같은 현실에 있어서는 재해·재난의 민생관련성을 감안하여 대통령직속의 통합관리기구를 설치하는 것이 타당한 방안이라고 할 것이다.

그러나 재해·재난에 대하여 통합관리기구가 설치되더라도 이 통합기구가 모든 재해·재난을 취급하는 데는 일정한 한계를 가지고 있다. 그럼으로 이 통합기구의 주요 기능은 전체적인 재해·재난의 관리계획 수립, 업무의 총괄 조정, 지휘 등이 되어야 하며, 일정 규모 이상의 긴급상황을 직접 처리하고, 특정 재해·재난에 대한 보험플랜을 수립, 집행하는 것이다. 이를 위하여 관련법을 제정하고 취급할 긴급상황을 명확하게 정의하고, 보험플랜을 구체화하여야 한다. 또한 이 기구가 재해·재난 이외에 도로, 철도, 해양,

항공 등 교통사고 중 일정 규모이상의 관리를 담당해야 할 것인가에 대한 검토도 병행되어야 할 것이다.

2. 자연재해 피해에 대한 보험대책 : 자연재해 보험 도입

가. 기본 방향

자연재해보험은 그 동안 정부가 재해피해복구비를 지원하였기 때문에 사유시설물 소유자가 자발적인 의사에 따라 가입하기를 기대하기는 곤란하다. 따라서 정부가 개인이 보험의 필요성을 충분히 인식하기까지는 매년 정부가 지원하는 복구비를 하회하지 않는 범위 내에서 보험료의 상당부분을 부담하고 최종 재보험자로서의 역할을 수행하도록 하여야 한다. 또한 동 보험가입을 자유의사에 맡길 경우 위험지역만이 가입하여 역선택 될 가능성이 있으므로 보험상품 구성에 있어 이 점이 반영되어야 하고 상당기간은 의무보험체제로 운영되어야 한다.

나. 보험운영 구도

자연재해보험은 앞에서 언급한 기본방향에 따라 담보위험, 보험대상, 보험조건, 보험요율수준 등을 결정하여야 한다. 자연재해보험은 현행 자연대책법상의 위험을 우선 포함하되 대상물에 따라 약간씩 달라질 수 있는 위험을 고려하도록 해야 한다. 보험대상은 당연히 공공시설물을 제외한 사유시설물로 한정하여야 하는데 공공시설물의 경우는 정부에서 본질적으로 책임져야 할

것이기 때문이다. 또한 이들 사유시설물⁴⁾ 중 과거 통계자료, 피해평가 가능 여부, 보험의 실효성 등을 고려하여 우선 순위를 정하여 단계적으로 확대해 나가도록 할 것이다.

보험요율은 일단 전체 지역을 행정구역과 위험도에 따라 Mapping하고 이에 따라 차등요율을 적용하되 도입초기에는 자료의 불비 등을 고려하여 위험도가 아주 높은 지역을 제외하고는 평균적인 보험요율을 적용하도록 함이 자연재해보험의 도입을 앞당길 수 있는 방안이 될 것이다. 또한 요율을 산정할 때 일부 자기부담금제를 실시하여 위험을 사전에 방지하고 손해방지의무를 성실히 이행하도록 유도함이 바람직하다.

손해사정의 합리적 운영을 위해서 보험회사의 손해사정조직과 정부의 행정조직을 연계하여 효율적인 보상시스템을 구축하고 시설물별로 관련 전문 surveyor와 손해사정인을 양성하여야 한다.

다. 기대효과

첫째, 현재는 정부에서 지원하는 복구비가 실제 피해액의 약 10~20%로 현저히 낮은 수준을 보이고 있으나 자연재해보험제도를 활용하는 경우 주민 스스로 사유시설물의 위험도에 적합한 보험가입이 용이해져 실질적이고 신속한 피해보상이 가능할 것으로 기대된다.

둘째, 보험 대책 없이 현행대로 유지한다면 매년 불규칙한 피해 발생으로 인하여 정확한 정부 예산 규모 예측이 불가능하여 합리적인 예산집

4) 사유시설물은 주택, 농경지, 농림시설 및 농작물, 축산시설 및 가축입식, 어선 및 어망·어구, 수산증양시설 및 생물입식 등 총 6개로 대분류되고, 단가기준으로는 총 226종으로 분류된다.

5) 연간 2,000억 ~ 3,000억원 가량 지원될 것으로 예상된다.

행에 지장을 초래할 여지가 큰 반면 자연재해보험제도를 도입하면 상당규모의 사유시설물 피해 복구를 민간차원에서 해결하여 정부의 재정부담을 완화할 수 있을 것이다.⁹⁾

셋째, 자연재해보험이 도입되면 정부, 주민, 보험회사 등 관련 주체들이 상호 유기적으로 협조하는 전국적인 재해예방시스템 구축이 가능할 것이다.

3. 인위재난 피해에 대한 보험대책 : 재난보험 도입

가. 기본방향

재난보험의 개발이나 개선은 「재난유발자 책임

부담원칙」이라는 기본적인 법원칙을 이행하기 위한 하나의 수단으로서 이루어져야 한다. 재난 피해에 대한 신속한 복구와 보상을 위해 60여 개의 개별법에서 규정하고 있는 의무보험과 중·소규모의 다중이용시설과 지하철 등 보험미개발 대상분야 그리고 「화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률」상의 특수건물 등을 아우르는 종합 재난보험의 개발이 이루어져야 하고, 동 보험은 새로운 통합관리기구에서 영위하는 것이 바람직하다고 본다. 물론 의무보험에 있어서는 개별적으로 운영할 것과 종합재난보험에 소속시켜야 할 것을 구분해야 하고 현재까지 미개발된 분야 중에서도 선별하는 과제가 남아있으며 기존 기관들의 역할 재정립과 법률제(개)정이 부수적으로 따라야 한다.

<표9> 주요 의무보험 법규별 보험내용 현황

의 무 보 험 법 규	가 입 대 상	최 고 보 상 금 액	책 임 범 리
화재로인한재해보상과보험가입에 관한법률	특수건물	신체손해배상책임 - 사망, 후유배상 : 8천만원 - 부상 : 1천 5백만원	무과실책임
체육시설의설치및이용에관한법률	골프장, 수영장, 스키장, 썰매장 등	법규정 없음	법규정 미흡
· 고압가스안전관리법 · 액화석유가스의안전및사업관리법 · 도시가스사업법	가스사업자 충전사업자 용기제조자 일정규모 이상의 가스사용자 등	대인배상책임 - 사망, 후유장해 : 6천만원 - 부상 : 1천 5백만원	과실책임 (법규정 미흡)
자동차손해배상보장법	자동차 소유자	대인배상책임 - 사망, 후유장해 : 8천만원 - 부상 : 1천 5백만원	중간책임 (상대적 무과실책임)

나. 보험운영 구도

현행 「화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률」만 보더라도 담보위험이 화재로 국한되어 있어 일반적인 재난위험인 폭발, 붕괴 등이 빠져있는 바, 새로운 재난보험에서는 담보위험을 총체적으로 검토하여 열거하고, 보상한도를 정부의 보상수준에 맞추어 현실에 맞게 설정하여야 하며 책임법리를 분명히 하여야 한다. 동 보험은 특히 사전예방차원에서 안전관리가 중요한 요소가 되고 있으므로 일반적인 안전진단을 의무화하는 이외에도 보험회사 및 전문기관을 활용한 언더라이팅 서비스가 적극 실시되어야 하며, 그 결과가 보험요율에 반영되도록 하여야 한다.

또한 보험회사와 보험계약자가 일정비율을 상호 분담하는 손해분담제도에 대한 규정을 약관에 삽입하여야 할 것이다. 현행 의무보험제도에서 문제점으로 나타나고 있는 미가입자에 대처하기 위하여 보험가입대상과 가입여부 그리고 손해상황 등에 대한 통합관리시스템을 구축하는 것이 크게 요망된다. 한편으로 의무보험에서 제외되는 분야에 대해서도 보험계약자가 선택하여 추가로 가입할 수 있도록 상품설계를 종합적으로 하여야 할 것이다.

다. 법률 제·개정 방안

재난은 일반재난과 특수재난으로 구분할 수 있다. 일반재난은 화재, 폭발, 붕괴 등의 재난을 일컫고, 특수재난은 시공하자 및 환경오염에 의한 재난을 말한다. 특수재난을 제외한 일반재난에

대한 법제화 방안은 다음과 같다

첫째, 현행 각 부처별 개별법을 개정하여 보험조항을 신설하거나 기존 내용을 현실에 맞게 개정하는 방안이 있을 수 있다. 이 방안은 해당 부처별로 입법을 추진함으로써 이해 조정이 용이하다는 장점은 있으나 다수의 의무보험 법 조항을 신설해야 한다는 부담이 있고 법규간의 형평성과 체계성이 흔들릴 가능성이 있다는 단점이 있다.

둘째, 현행 「화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률」을 「재난으로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률」로 확대 개편하여 적용대상 위험을 확대하고 적용대상시설물을 추가하는 방안이다. 이 방안은 기존 법률의 부분 개정임으로 법 개정이 비교적 용이하다는 장점이 있으나 각 부처별 이해조정과 포괄적 규정이 어렵다는 단점이 있다.

셋째, 국가재난관리계획 등에 의한 재난관리대상을 통합하여 보험제도를 마련하는 통합적 법률을 제정하는 방안이다. 이 방안은 재난보험제도의 포괄성, 일관성 확보와 효율적 운영이라는 측면에서는 가장 효과적인 방안이나 대대적인 법률의 정비가 선행되어야 하고 각 부처의 공감대가 있어야 한다는 단점이 있다.

본고에서는 셋째 방안을 채택할 것을 제안한다. 그 이유는 재해·재난을 통합적으로 관리할 필요가 있고, 재난의 경우도 각 부처별로 별도 관리를 전제로 하되 특정 비상상황 하에서의 사고의 관리 및 보상에 대해서는 포괄적으로 관리함이 국가 재난관리에 있어 효율성을 배가시킬 수 있을 것이기 때문이다.

V. 맺는 말

오늘날의 재해·재난의 형태와 규모는 과거에 볼 수 없었던 매우 이례적인 양상을 띠고 있다. 자연재해로 폭우가 한꺼번에 쏟아져 하천이나 배수구가 처리할 수 있는 용량을 초과하여 도심 한가운데서도 물의 홍수를 이루어 막대한 피해를 야기 시키고 있고, 인위재난에 있어서도 테러리즘과 고의적인 악행에 의하여 상상할 수 없는 피해가 발생하고 있는 실정이다. 따라서 국민 누구도 각종 재해·재난으로부터 벗어날 수 없는 지경에 이르게 되었고, 언제 피해 당사자가 될 지 모르는 처지에 놓이게 되었다.

우리 사회는 자연재해로부터 발생하는 피해이건, 인위재난으로부터 발생한 피해이건 간에 지방자치단체나 중앙정부에 대하여 막무가내로 무리한 피해배상 또는 보상을 요구하는 것이 상례가 되었다. 이러한 사회적 현상은 책임부담원칙을 원천적으로 붕괴시켜 사회질서를 깨뜨릴 뿐만 아니라 정부의 재정부담을 가중시키게 되고 결국에는 당사자 관계에 있지 않은 국민 모두의 부담으로 전이되는 부작용을 초래하고 있다.

자연재해보험과 재난보험제도가 도입되어 제대로 정착하기만 하면 사회적 불합리성을 시정하고 정부예산의 건전성을 확보할 수 있음은 물론이고, 피해자에게는 충분한 보상방안이 될 것이다. 자연재해보험이나 재난보험 모두 그 시행에는 여러 가지 해결해야 할 과제가 산적해 있어 보다 심층적인 연구가 필요하다. 그러나 여기에서 지적하고자 하는 것은 실시 초기에는 관련 통계자료가 집적되어 있지 않은 관계로 완벽을 기

할 수 없기 때문에 일단 시범적으로 실시하면서 점차 발전시켜 나가는 것이 옳은 접근방법이라고 할 것이다.

또한 상당기간 동 보험을 의무보험으로 유지하여 국민들의 보험에 대한 인식을 제고시킨 연후에 임의보험으로 전환시키도록 해야 한다. 최근 2년 동안 발생한 재해·재난피해사태를 계기로 통합적인 관리시스템을 구축할 수 있는 법률제정과 보험제도 시행에 필요한 구체적이고 기술적인 사항 등을 조속히 연구 검토하여야 할 것이다. 재난보험제도와 관련하여 본고에서는 시공하자 및 환경오염 등 특수재난의 시행방안에 대해서는 구체적으로 언급하지 않았으나 이에 관한 배상책임 문제도 가까운 장래에 중요한 이슈가 될 것으로 전망된다.

재해·재난보험의 시행을 위해서는 정부, 보험회사, 안전점검 또는 관리 전문기관의 밀접한 협력체제 구축이 무엇보다도 중요하다고 하지 않을 수 없다. ☞

— 전주대학교 교수 양희산