

재난관리 시스템 및 보험의 역할



정 홍 주

성균관대 보험문화연구소장,
경영학부 교수

1. 머리말

지난 2004년 말 세계 10대 뉴스를 뒤바꾼 동아시아의 지진해일(일명 쓰나미)은 10만명 이상의 귀중한 인명을 일시에 거두어 간 대형 자연재해였다. 사스(SARS)와 조류독감 등 괴질로 전전긍긍했던 동아시아 지역은 다시 한번 세계의 주목과 동정을 받아야 했다. 글로벌화되는 사회경제구조로 인해 재해와 재난은 국경을 넘나드는 광대역 사건으로 확대되고 있다.

거듭되는 사고에도 불구하고 안전불감증이 감소하지 않은 우리나라에서 재해와 재난관리체계에 획기적인 변화가 생긴 것은 2003년 재난 및 안전관리기본법이 입법되고 통합적 국가재난 관리조직으로 소방방재청이 등장한 이후이다. 그 덕분인지 몰라도 2004년 국내는 다른 해에 비해 태풍피해 등의 자연재해나 붕괴, 화재, 폭발 등 인위적 재난이 별로 많지 않은 해로 기록될 수 있었다.

한편 한국화재보험협회 등을 중심으로 포괄적 형태의 재난보험 도입을 위한 많은 논의가 진행되어 오고 있으나, 아직 재난보험은 도입되지 않고 있다. 이는 재난보험과 관련된 여러 이해 당사자간 입장이 조정되지 않은 탓도 있지만, 재난보험 고유의 특성에 기인하는 면도 없지 않다.

본 고에서는 재난관리시스템 및 재난보험의 의의와 한계, 그리고 앞으로의 발전방향에 대해 기존의 문헌들을 중심으로 살펴보기로 한다.

2. 재난관리 시스템의 기능

가. 재난의 개념

좁은 의미의 재난(disaster)과 재해(catastrophe)는 흔히 전자는 인위적인 것으로 후자는 자연적인 것으로 구분된다. 즉, 태풍 루사 등은 재해(natural catastrophe)로 구분되고, 대구지하철 화재사고는 재난(man-made disaster)으로 구분할 수 있다. 이런 맥락에서 ‘재난관리법’(제2조 제1호)은 재난을 ‘화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화생방사고, 환경오염사고 등 국민의 재산에 피해를 줄 수 있는 사고로서 자연재해가 아닌 것’으로 구분한다.

이런 분류기준에서 본다면 재난과 재해는 차이가 있다. 첫째, 자연재해는 원인제공자의 개입 없이 불가항력적인 자연현상에 의해 발생하므로 피해자 자신(First Party)이 책임져야 하는데 비해, 인위적 재난은 자신의 신체 및 재물에 대한 손해발생과 더불어 제3자(Third Party)에게도 신체 및 재산상의 손해가 수반되므로 배상책임의 문제가 발생한다. 둘째, 자연재해는 통제가능성이 낮고 발생시 손실의 규모가 재난에 비해 크고 넓다는 점이다. 소위 일반 위험(General risk)에 보다 근접한 것이 자연재해라고 할 수 있고, 이런 측면에서 일부에 국한하여 손실이 발생하는 특정위험(Particular risk)과는 거리가 더 멀다고 하겠다.

한편 넓은 의미에서 재난은 좁은 의미의 재난과 재해를 모두 포괄하는 개념이다. 이에 따라 2003년 제정된 ‘재난과 안전관리기본법’에서 재난은 전통적 재난, 자연적 재해는 물론 사회적 재난도 포함하는

개념으로 구성되어 있다. 구체적으로 재난은 다음과 같이 세분된다.¹⁾

자연재난 : 태풍, 홍수, 호우, 폭풍, 해일, 폭설, 가뭄, 지진, 황사 등 기타 자연현상

인적재난 : 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화생방사고, 화생방오염사고 등

사회적 재난 : 에너지, 통신, 교통, 금융, 의료, 수도, 전염병 확산 등

이런 관점에서 본다면 재난의 개념은 점점 확대되고 있는 추세라고 하겠다. 다시 말해서 과거 좁은 의미의 인위적 재난에서 자연재해를 포함하는 개념으로, 다시 사회적 재난을 포함하며 더욱 확대되었다는 점을 알 수 있다. 마찬가지로 재난의 개념 확대처럼 재난관리 시스템도 더불어 확대되어 왔다.

나. 재난관리 시스템의 변화

우리나라에 국가재난관리체제가 공식적으로 등장한 것은 1990년대 중반이다. 성수대교 붕괴(1994년), 대구지하철 가스폭발(1995년), 삼풍백화점 붕괴(1995년) 등 연이은 대형참사 이후 재난관리법이 1995년 7월 제정되고 이와 더불어 정부조직법이 개정되어 재난관리조직이 보강되었다.

즉, 중앙부처 차원에서 국무총리실 산하에 국가재난관리업무 총괄 조정하는 ‘안전관리심의관실’이 설치되고, 통상산업부에 가스안전심의관실, 건설교통부에 건설안전심의관실, 내무부에 재난관리국 등이 신설되었다. 중앙부처에 이어 지방자치단체에도 재난관리기구가 보강되어 시도에 재난관리과 신설, 시군구에 재난관리계와 안전지도계 신설 등이 이루

1) 이재은 (2004), 국가위기관리시스템의 발전방향, RM Report 2004-11/12, TRC Korea, pp.2-11.



어졌다. 이런 조직개편과 함께 각종 재난관리장비도 보강되고 각종 시설물에 대한 안전점검도 강화되었다. 그 후 국무총리를 위원장으로 하는 중앙안전대책위원회, 지방자치단체장과 경찰서장 그리고 지역군부대장, 소방관서장이 참여하는 지역안전대책위원회 등이 운영되고, 행정자치부 내에 재난종합상황실 및 중앙·지역사고대책본부 등이 설치·운영되었다.

그러나 1997년 말 불어 닥친 소위 IMF금융외환위기 및 경제난으로 재난관리투자가 위축되고 관심이 소홀히 되어, 기업에서는 안전관리담당자가 해고되고 정부에서는 재난관리부서가 축소 조정되었다. 이에 따라 1998년 2월 김대중정부 출범 과정에서 중앙부처의 재난관리부처가 일부 축소되었다. 즉, 국무총리실의 안전관리심의관실이 폐지되고 행정자치부 재난관리국이 민방위재난관리국(2개과)으로 축소 조정되었다. 한편 이 과정에서 각 부처에 산재한 재난관리기능을 통합하여 별도의 기구를 신설하자는 논의도 있었다.

그 후 매미와 루사 등 대형 태풍의 피해가 발생하고 2003년 노무현 정부가 들어서면서 '재난 및 안전관리기본법'이 입법되고 재난관리전담조직으로 소방방재청이 조직되었다. 동 법의 특징은 다음과 같다.

- 재난의 개념에 기존의 자연재해와 인적재난 및 에너지, 통신, 교통, 금융, 의료, 수도 등 국가기반체계 마비와 전염병 확산으로 인한 피해를 포함함.
- 현행 중앙안전대책위원회와 재해대책위원회를 통합하여 중앙안전관리위원회로 통합하는 등 국가안전관리기구를 일원화함.
- 각종 재난 발생시 주무부처에 설치되었던 중앙

사고대책본부를 행정자치부로 일원화하여 중앙안전대책본부로 개칭하고 주무부처에는 수습지원본부를 설치하는 등 국가안전관리체계를 개편함.

- 재난관리법, 시설안전관리에관한특별법, 자연재해대책법에 의거 소관부처 및 지자체에서 점검하던 주요시설에 대한 안전점검을 신설청장에게도 점검권한과 시정명령권을 부여함.

- 재난관리법상의 특별재난지역과 자연재해대책법상의 특별재해지역을 통합하여 특별재난지역으로 일원화하고 지원기준은 자연재해와 기타재해로 구분, 별도 규정토록 개선함.

- 국민의 자기책임과 노력으로 재해에 대비할 수 있도록 보험 및 공제를 개발 보급할 수 있고, 국가는 보험료 또는 공제료의 일부를 지원해 줄 수 있도록 함.

한편 최근 기상이변, 도시화, 산업화, 재해 위험요인 증가로 대규모 자연재해가 빈발하는 추세에 대비하여 자연재해관리제도 전반을 재검토하고 보완한 자연재해대책법개정법률이 공포(법률 제7359조, 2005년 1월 27일)되었다. 자연재해대책법개정법률은 재난 및 안전관리기본법 제정시 흡수통합된 중앙대책본부응급대책 등에 대한 조문을 재정리하고 사전재해 영향성 검토 협의, 비상대처계획, 자연재해저감 연구개발, 복구비 선지급 등 근원적 재해예방 및 복구제도 개선을 위한 29개의 신규제도를 획기적으로 도입하여 예방위주의 과학적 선진 방재정책을 적극 추진하기 위한 토대를 마련한 것이다.

새롭게 도입되는 제도 중 근원적 재해예방 및 자연재해저감 연구진흥 분야를 세부적으로 살펴보면 - 예방분야에는 행정계획개발사업 등의 허가 전에

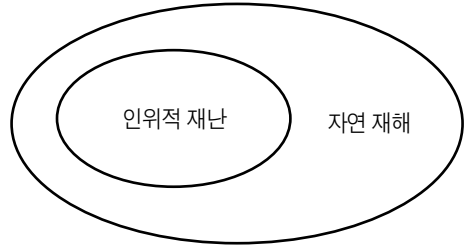
재해유발 요인을 사전 검토하기 위한 사전 재해영향성 검토 협의, 지하공간 침수방지기준, 지구단위 홍수방어기준 등 재해경감을 위한 각종 기준 제정·활용, 지진재해 경감대책, 상습 가뭄지역 해소대책 등 재해 유형별 종합대책 수립, 국가긴급지원체계, 비상대책계획 수립을 통한 사전대비체제 구축 등을 의무화 하고, 연구분야로는 자연재해예방방법 개발 등에 관한 연구개발사업 및 관련산업을 육성하고 자연재해저감시설을 설치하는 공공기관으로 하여금 자연재해저감 신기술을 우선 활용할 수 있도록 한다.

또한, 복구분야에서는 재해복구사업 실시계획을 인가받아 공고하는 경우 다른 법에 의한 인허가 등이 있는 것으로 보며 주택 등 사유 피해시설의 원활한 복구사업 추진을 위해 복구비를 선지급하고 복구비, 구호비 또는 위로금 등의 반환사유 발생시는 반환토록 하였다. 앞으로 소방방재청에서는 자연재해대책법개정법을 시행령, 시행규칙과 지하공간 침수방어기준, 중앙합동조사단 운영규정 등 후속 규정의 제정 등 자연재해대책법개정법률 시행을 위하여 필요한 절차를 신속하게 이행할 계획이다.

3. 재난보험의 기능

가. 재난보험의 개념과 현황

재난보험은 앞서 구분한 바와 같이 재난을 좁게 정의하느냐 또는 넓게 정의하느냐에 따라 그 개념이 달라진다. 즉, 좁은 의미의 재난보험은 인위적 재난으로 인한 손실을 보상하는 보험인 한편, 넓은 의미의 재난보험은 자연재해로 인한 손실도 포함하는 개념이라고 하겠다.



[도표 1] 좁은 의미의 재난과 넓은 의미의 재난

현재 우리나라에서 운영중인 좁은 의미의 재난관련 보험제도는 법률로 가입이 강제화된 의무보험과 계약자의 자유의사로 가입하는 임의보험, 그리고 상호부조의 성격을 지닌 공제제도가 있다. 재난관련 보험제도는 그 성격상 시설재난, 산업재난, 교통재난, 화재재난 등으로 구분될 수 있다.

한편 자연재해를 담보해주는 독립된 보험상품이 우리나라에는 아직 없으며, 화재보험 및 가정종합보험의 풍수재위험담보 특별약관으로 풍수재위험을 담보하고 있을 뿐이다. 그나마도 자연재해위험의 이례성과 대규모성으로 손해보험회사들이 보험인수를 기피하여 보험가입률은 매우 저조한 편이며, 특히 상습 침수지구에서는 보험가입이 거의 없는 실정이다.

이런 상황에서 자연재해로 인한 국민의 피해에 대해 정부가 이재민 구호, 공공시설 복구비, 사유시설물 복구비 등을 지원하고 있으나 그 규모가 충분하지 못하여 자력갱생으로 피해복구를 하고 있는 실정이다. 그 중 이재민 구호지원과 공공시설 복구비는 국민의 생존권 보장과 공공시설 유지 관리 차원에서 그 필요성이 인정되지만, 사유시설물에 대한 복구비 지원은 외국에도 유례가 없고 지원 대상 및 규모 확대 요구 및 손실방지 의지 축소 등 도덕적 해이 등의



문제점이 지적되고 있다.

이와 관련 2001년부터 농림부는 농업인을 대상으로 태풍, 우박, 서리 등 자연재해로 인한 사과, 배 등의 농작물 피해를 보상하는 농작물재해보험제도를 실시하고 있고, 해양수산부도 양식업자 등을 위한 수산물재해보험제도를 도입한 바 있다.

나. 재난관련 보험의 평가

현행 좁은 의미의 재난관련 보험의 문제점은 제도적 문제점, 보험상품 운영상의 문제점, 사고예방 및 안전진단기능의 문제점 등으로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 제도상의 문제점으로는 기존 ‘재난관리법’에서의 책임부과원칙을 먼저 들 수 있다. 대형 재난 사고 발생시 재난 유발자에게 법률적 책임을 부과하더라도 책임이행능력이 없어서 사회문제화 되고, 결국 중앙정부 또는 지방자치단체가 최종적인 책임을 지는 경우가 많다. 또한 재난관리법상 대다수 재난 시설이 의무보험대상에서 제외되어 보험사각지대가 적지 않다는 점도 문제점으로 지적된다. 예를 들어 도로, 지하철, 철도, 댐, 상하수도 등 기간시설, 열공급시설, 산업단지시설, 대형광고물, 석유비축시설 등 산업시설에 대한 의무보험이 없는 형편이다.

둘째, 상품운용상의 문제점으로는 기존 보험상품의 담보범위가 상당히 제한적이라는 점이다. 현행 영업배상책임보험 및 지방자치단체배상책임보험과 같은 임의보험은 보험구매력이 낮고, 가스배상책임보험 및 체육시설업자배상책임보험 의무보험은 일부 시설로 한정되어 있다. 이는 보험수요자의 경제적 능력과 수요 그리고 보험공급자의 인수 및 보유 능력과도 연결되어 있다. 또한 협정요율체제로 인한

인센티브 부족 및 보험가입대상에 대한 통합관리시스템 부족 등도 문제점에 속한다.

셋째, 사고예방 및 안전진단기능의 문제점으로 보험회사가 보험판매 및 인수에 급급하여 예방, 진단, 관리 기능이 부족하다는 점을 들 수 있다. 또한 보험회사의 위험관리서비스가 화재보험 등 일부 분야에 국한되어 있고, 전문인력의 확보 및 육성이 미흡하다는 점도 문제점에 속한다.

한편 자연재해와 관련된 보험(예 : 농작물재해보험)에 있어서는 손해율의 불안정에 따른 민영보험의 참여의지 부족, 피해규모 확인 등 도덕적 해이에 대한 통제력 부족, 해외 재보험시장의 접근성 등이 문제점으로 지적될 수 있다. 각종 재해로부터 국민의 생명과 재산을 보호하는 것이 국가의 기본 책무이기는 하지만 사유재산 피해에 대한 복구지원의 범위와 수준을 계속 확대하는 데는 한계가 있다. 또한 국가 예산이 공공의 복리보다는 피해를 입은 이재민들에 대한 피해보상 차원에서 지출되는 것에 대하여 형평성 시비도 일고 있다.

특히 최근에는 피해보상 성격의 지원방식으로 인해 재해에 대해 국민 스스로가 자발적 방재대책을 세우기보다 정부지원에만 의존한다는 도덕적 해이 현상에 대한 우려의 목소리 또한 높다. 매년 수십 배의 편차가 발생하는 복구지원 소요예산으로 인해 예측을 통한 국가예산의 안정적 운영에도 문제가 있다. 이러한 사유재산 복구체계에 대해 이미 미국, 일본 등 선진국에서는 자연재난 보험제도를 도입하여 운영하고 있다. 국가가 운영하는 정책보험과 함께 민간부분의 보험제도도 매우 발달해 있다.

하지만 국내 현실은 그렇지 못하다. 민영보험은

명목상 존재할 뿐 보험회사의 자연재난에 대한 위험 인수 거절로 화재보험 관련법에 보장된 몇몇 특수건 물 등을 제외하고는 농어민 등 일반개인은 가입의사가 있더라도 현실적으로 가입 자체가 어려운 실정이다. 이에 소방방재청에서는 풍수해 부분의 자연재난을 다루는 정책보험의 도입을 추진하려고 한다.

4. 재난관리 시스템 및 보험의 과제

먼저 국내 재난관리시스템의 문제점 및 향후 발전 방향은 다음과 같이 생각해 볼 수 있다.

첫째, 조직적인 측면에서 국무총리실 비상기획위원회, 행정자치부 안정정책관실, 소방방재청 등으로 재난관리시스템이 분산 관리되고 있다. 분산되고 연계성이 불충분하게 운영되는 재난관리시스템에 대한 조정이 필요할 것으로 보인다.

둘째, 국가핵심기반 보호관련 법체계의 정비이다. 금융, 교통, 수송, 전력, 정보통신 등 국가 핵심기반 시설 보호를 위한 별도의 관리 특성을 감안한 법률 정비가 필요하다. 또한 새로운 유형의 출현에 대비한 유연한 법적 토대 마련도 필요하겠다.

셋째, 민간 또는 공공부문으로부터의 방재교육 및 연구가 활발해질 필요가 있다. 이를 통해 방재전문가 육성, 자치단체의 재난 피해조사 지원, 방재용 장비의 지원 등이 가능할 것으로 보인다.

넷째, 재난관리시스템의 구축이다. 재난관리계획 및 매뉴얼의 작성, 각종 재난에 대한 위험분석, 재난 관련 보험제도 정비 및 도입, 담당 공무원에 대한 교육용 교재 개발, 재난 영향성 평가, 관련 데이터베이스 구축, 그리고 방재투자 활성화를 위한 동기부여

등을 들 수 있다.

다음으로 재난보험 도입에 따른 문제점과 발전방향이다. 재난보험제도의 도입이 검토된 이후 아직까지 입법화되지 않는 이유는 재난위험의 거대성, 잠재적인 보험료 규모, 보험가입 가능성에 대한 불확실성 때문이다. 이에 따라 매년 반복되는 인위적 사고에 대해 자연해재 및 재난보험 등의 활성화를 위한 정부의 정책적 지원이 필요하다는 것이 보험업계의 지적이다. 특히 의무보험화, 보상한도 현실화, 가입대상 확대 등이 관건인 가운데 보험업계는 보험료의 일정 부분을 국가가 보조하고 보험사의 담보력을 감안해 정부가 최종 재보험자가 되며, 보험료에 대한 세제혜택을 부여하는 등의 정책적 뒷받침이 필요하다고 한다.

한편 보험료의 일부 부담, 재보험으로의 역할, 세제혜택 등 정부가 재난보험에 대해 여러 가지 역할을 하는 경우, 재난보험제도를 통해 정부와 국민이 얻는 혜택이 무엇인가를 보험업계가 분명히 설명할 수 있어야 한다. 즉, 재난보험이 없는 상태에서 유사시 정부가 직접적인 손실복구자금을 지원하는 방식과 재난보험제도는 무엇이 다른지 확인되어야 할 것이다. 극단적인 재난보험제도의 경우 모든 보험료를 정부가 부담하고 모든 보험금을 정부가 내주는 방식의 재난보험제도는 기존의 시스템과 같게 되고 이 과정에서 민간보험회사들의 역할에 대한 평가가 애매모호해질 수 있다. 소위 보험의 기능이라고 하는 위험집중(risk pooling)과 위험이전(risk transfer)이 정부를 통해 일어난다는 점에서 민간보험회사와 구분이 잘 되지 않는 상황에서 굳이 보험이라는 제도를 통해 얻게 되는 추가적 이득이 무엇인지 분명



해져야 할 것이다.

모름지기 보험제도를 통해 얻을 수 있는 강점은 위험의 정확한 분석, 도덕적 해이의 통제, 손실의 예방 및 억제 등 기술적 부분이 될 수 있을 것으로 보인다. 그 중 특히 중요한 것은 도덕적 해이의 통제와 손실예방 및 억제로서 전자는 피보험자들의 손실공유를 통한 동기부여를 통해 이루어지고(즉, 보험가입을 축소하여), 후자는 보험회사의 기술적 수준 및 이익동기에 의해 달성된다. 도덕적 해이의 통제는 국가보상제도에서도(손실복구지원을 하지 않음으로써) 가능한 것인 만큼, 결과적으로 보험회사의 손실예방 및 억제가 재난보험제도를 통해 얻게 되는 가장 큰 강점이 될 것으로 보인다. 이를 위해서는 위험관리기술이 고도화되고 또한 그를 통해 민간 보험회사의 이익이 창출될 수 있도록 경쟁체제의 도입 및 동기부여가 가능해져야 할 것이다. 그렇지 않다면 재난보험제도의 도입은 정부로부터 민간보험사로의 단순한 수권돌리기 놀이에 불과하다는 평가를 받을 위험이 있다.

5. 맺음말

1990년대 중반 이후 국민소득의 증대와 대형재난의 발발로 등장한 재난관리 시스템과 태풍 ‘매미’를

계기로, 정부는 각종 재난에 대비하여 보험 및 공제를 개발해 지원하고 국가가 지원하는 방안을 포함한 재난 및 안전관리기본법 제정안을 입법했다. 이로 인해 재난 개념에 자연재해와 인적재난 및 사회재난(에너지, 통신, 교통, 금융, 의료, 수도 등 국가 기반체계 마비와 전염병 확산으로 인한 피해)이 추가되었다.

사회경제의 발전에 따라 각종 재난의 위험이 확대되는 가운데 경제여건의 변동과 무관하게 재난위험의 관리에 대한 관심과 투자는 계속해야 할 것으로 보인다. 냄비문화라고 하는 우리 사회에서 대형 재난의 발생 직후에만 관심과 투자가 이루어지는 체제 자체가 바로 재난을 불러일으키는 원인이 될 수 있다는 점을 인식해야 한다.

또한 도입이 검토 중인 재난보험제도는 정부가 피해국민들에 대한 책임을 보험회사에게 전가하고, 보험회사는 그 대가로 수익을 창출하는 시스템이 아니라 궁극적으로 보험의 강점이 작동하는 시스템으로 고안되어야 한다. 물론 자기부담제도, 보험료의 할인할증을 통해 위험관리주체인 주민 스스로 피해에 방황동에 노력하도록 하는 기능도 작동되어야 한다. 그러나 보험회사들도 전문적인 위험관리 기술을 적극 개발하고 활용할 수 있도록 구조적인 틀이 마련되어야 재난보험을 도입하는 실질적인 이득이 사회경제에 발생할 것으로 보인다. ☞

참고 문헌

1. 보험개발원(2003), 재난보험제도의 도입방향, 공청회 자료, 2003. 7. 3
2. 배진환(1998), 우리나라 재난관리체제의 문제점과 개선방향, 월간 손해보험 10월호, 대한손해보험협회
3. 양희산(2003), 한국의 대재해·재난피해 보험대책, 대형 리스크의 대응방안과 처리대책, 한국화재보험협회 창립 제30주년 기념 세미나 발표자료집
4. 김혁수(2001), 재난보험에 대한 일고찰과 외국사례, 손해보험 2001년 제11호, 대한손해보험협회
5. 권 옥(2004), 소를 잃어도 외양간은 고쳐야 한다, 내일신문 칼럼, 소방방재청장
6. 이재은(2004), 전계논문 참조
7. 보험매일 2003년 7월 16일자