# 재난관리시스템과 보험

김 찬 오
서울산업대학교
안전공학과 교수

## 1. 국민 보호에 관한 국가의 책무

자유민주주의 체제에서 국가가 국민에 대하여 가지는 가장 기본적인 책임과 임무는 외세의 침략, 범죄와 테러, 그리고 재해 · 재난으로부터 국민의 생명과 건강 및 재산을 보호하는 것이며, 이와 더불어 경제 · 사회 · 문화의 발전을 통하여 국민의 삶의 질과 복지 향상을 위하여 노력하여야 한다는 책무가 부여되고 있다.

특히, 21세기에 들어와 선진국들은 국민의 안전과 보건 및 쾌적한 환경이 보장되는 국가가 진정한 선진국이라는 전제 하에, 이에 관한 새로운 패러다임을 설정하여 국가 정책을 운영하는 데에 주력하고 있다.

'재해(인명상해)를 예방하는 것은 일종의 선행을 의미하며, 재해에 대한 보상을 하는 것은 일종의 사죄를 의미한다.' 이 말의 기원은 확실하지 않으나 보험업계에서는 신뢰받고 있는 인용문이라고, 미국 The Travelers Insurance Company의 재해예방기술부서 책임자를 역임하였던 H.W.Heinrich가 그의 저서인 Industrial Accident Prevention(McGraw-Hill, 1931)의 첫머리에 그 내용을 기술하고 있다.

일반적으로 이러한 관점에서, 선진국에서는 국가가 국민 보호의 책무를 완수하지 못하는 경우, 사죄의 의미에서 피해에 대한 보상을 해야 한다는 것이 국가의 재해예방 책무와 보상과의 관계를 연결짓는 기본이 되어 왔다.

우리나라도 헌법 제34조 제6항에 '국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위해 노력하여야 한다.'는 규정을 두어 재해예방을 통한 국민의 생명 및 재산 보호의 책무를 명시하고 있고, 헌법 제36조 제3항에 '모든 국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다.'는 규정을 두어 국민 건강 보호에 대한 책무를 명시하고 있어, 재해 등으로부터 국민의 생명과 건강 및 재산을 보호하여야 하는 국가

의 책무를 포괄적으로 규정하고 있다.

그러나 국민의 생명, 건강 및 재산 보호에 대한 국가의 책무가 명시되어 있다고 하더라도, 재해 등으로 인하여 국민에게 인명상해나 재산손해가 발생한 경우 국민의 생존권 보호와 복지 차원에서 구호의 노력을 하는 것은 국가의 당연한 책무이지만, '한정된 국민의 세금으로 운영되는 국가가 그 책무와 관련하여 그 보상을 전적으로 책임져야 하는가' 라는 문제는 아직도 논란의 대상이 되고 있다.

물론, 개념적으로는 그렇다고 하더라도 정부에서는 재해를 당한 국민에 대하여 긴급구호와 복구의 명목으로 손해에 대한 지원을 하고 있으며, 그 금액이 보상에 버금갈 정도이기 때문에 법적으로 분명히 보상은 아니지만 피해 당사자인 국민들의 입장에서는 보상인지 지원인지가 명확하게 이해되지 않고 있는 현실이다.

이에 따라, 매년 재해가 발생할 때마다 재해 · 재난 관련 기금과 국가예산에서 출연하는 정부지원금 및 구호금 등으로 마련되는 복구비용을 놓고 행정부와 지방자치단체 및 피해지역 주민들 사이에 지원이 적다 또는 보상이 적다고 하는 갈등을 야기하는 사유가 되고 있다.

## 2. 재해의 종류

재해는 사람의 사망, 부상, 질병 또는 건강장해의 형태로 나타나는 인명상해와 재산상 손실이나 손상의 형태로 나타나는 재산손해가 있으며, 최근에는 유럽을 중심으로 재해의 개념에 환경훼손을 포함시키는 경향이 뚜렷이 나타나고 있다.

또한 재해는 사람에게 그 원인이 있는 인재(人災)와 자연현상에 의해 발생하는 천재(天災)로 구분된다.

인재는 안전사고에 의한 인적재해와 범죄행위에 의한 인위재해로 분류되며, 천재는 기상현상이나 또는 지질현상에 의한 자연재해를 말하는 것이다.

재난(disaster)이라 함은 재해로 인한 피해 규모가 커져서 국가적인 수습이 필요하게 되는 경우를 말하는데, 자연재해는 거의 재난으로 확대되며 인적재해는 경우에 따라 재난으로 되는데 자연재해로 인한 재난과 구분하여 이를 인적재난이라고 부른다.

인위재해는 범죄로 인하여 발생하는 재해이기 때문에 인적재해나 자연재해 차원의 안전 · 방재 문제가 아니라 범죄 차원의 방범 · 치안 문제에 해당하는 것이며, 타인의 범죄행위에 의해 피해를 입은 국민은 법률에 근거한 구조의 형태로 국가로부터 지원을 받을 수 있도록 하여 인적재해나 자연재해로 인한 피해와는 그 분야를 달리 하고 있다.

그러나 요즈음에는 생명보험회사의 여력이 충분해진 관계로 수익당사자와 관련이 있는 범죄를 제외한 우발적 범죄에 의한 피해보상을 보험에서 수용하고 있어 보험이 국민의 생명 보호에 대한 국가적 책무의 부담을 덜어주고 있는 상황이다.

산업재해, 교통재해, 전기 · 가스재해, 화재와 공중재해 등의 인적재해는 그 원인이 사람에게 있기 때문에, 사람에 의해서 만들어지는 인적이나 물적 불안전요인인 위험을 제거하면 예방이 가능하며, 예방을 중심으로 인적재해의 관리를 담당하고 있는 분야를 통틀어 안전관리분야라고 한다.

한편, 태풍 · 홍수 · 폭설 등에 의한 기상재해와 지

진 · 화산 등에 의한 지질재해로 구분되는 자연재해에 대해서는 그 원인이 되는 자연현상을 막을 수가 없기 때문에 예방차원이 아니라 피해 저감(mitigation)차원에서 관리가 이루어지는데, 저감과 대비(preparedness)를 중심으로 자연재해의 관리를 담당하고 있는 분야를 방재관리분야 또는 단순히 방재분야라고 부르고 있으며, 재난관리는 안전관리와 방재관리 및 응급대응을 위한 진압 · 구조 · 구급의 소방분야와 사후복구를 포함하는 전체적인 관리를 말하는 것이다.

## 3. 국가책무의 수행과 보험의 도입

정치이념으로 대립하던 냉전시대가 막을 내리고 시장경제체제라는 새로운 형태의 체제로 사실상 통합되고 있는 요즈음, 대부분의 국가는 작은 정부를 지향하는 정책을 추진해 나가고 있다.

이것은 국민과 기업의 세금으로 국가 재정을 운영하고 있는 정부가 비대해진다면 한정된 국가예산을 사용하여 더 나은 선진복지국가로 발전하는 데에 그만큼 비효율적이라는 이유와, 지역별 특성화 및 기업의 자율성 확대를 통한 국가경쟁력의 향상 및 민간부문의 육성 등 모든 면에서 비능률적이라는 이유에서 대부분의 국가가 채택하고 있는 정책방향이다.

그러나 물질문명의 발달과 잦은 기상이변, 그리고 급변하는 국제정세 및 사회환경으로 인하여, 세계 각국의 국민들은 전쟁과 테러 · 범죄 및 재해 · 환경 등에 의한 위협에 더 많이 노출되고 있고 이로 인한 피해도 점점 늘어만 가는 것이 현실이다.

그렇다고 이 모든 책무를 국가가 다 짊어진다면 예방 · 저감과 보상 · 지원 업무도 같이 늘어나서 작은 정부의 지향에 반하여 정부기구의 확대가 불가피하게 되며, 국민에 대한 세금 부담을 더욱 늘려야 하기 때문에, 결국 국가경쟁력은 후퇴하고 민간부담만 증대될 수밖에 없게 된다. 그 결과 정부규제의 최소화와 시장의 자율경쟁 극대화를 추구하는 시장경제체제와는 역행하여, 민간의 역할은 축소되고 정부기능이 비대해지는 부작용만 나타나게 된다.

또 한편으로는 재해나 범죄에 대한 예방과 피해에 대한 보상 등 모든 것을 정부가 국민의 세금으로 충당하여 집행한다면, 국민 스스로 자신을 보호하고 주의하는 의무감을 상실할 뿐만 아니라 모든 것을 정부에 의존하거나 심지어는 요구하게 되는 자유와 권리에 따르는 국민 스스로의 책임과 의무에 대한 도덕적 해이를 조장할 우려도 있다.

따라서 작은 정부를 지향하고 있는 모든 국가는 국민의 생명 · 건강 · 재산 보호와 상해 · 손해의 보상에 대하여, 국민 세수만이 아니라 별도의 재원으로 운영되는 시스템의 도입을 적극 고려하게 되는데, 그러나 이것은 결국 상해 및 손해에 대한 보상보험(이하 그냥 '보험' 이라 함) 제도를 통하여 해결하는 방향으로 귀착될 수밖에 없다.

## 4. 인명상해와 재산손해에 관한 보험의 현황

보험제도를 도입한다고 하더라도 국민이 입는 피해의 형태에 따라 차이가 나게 되며, 국민의 생명 · 건강과 관련이 있는 인명상해에 대한 보상과 국민의 재산과 관련이 있는 손해에 대한 보상은 그 격을 달리 할 수밖에 없다.

국민 생명과 연관되는 보호 및 보상을 전적으로

시장경제의 원리를 좇아 민간에게만 맡겨둘 수는 없으며, 또 이와는 반대로 국민의 재산과 관련한 보호와 보상에 정부가 과도하게 관여하게 되면 사유재산권을 보장하고 있는 자본주의국가에서 자칫 재산권의 침해 문제로 확대될 수도 있다.

따라서 정부는 재산손해에 대한 보호와 보상에 대해서는 민간보험의 참여를 적극적으로 유인하여, 보상을 전제로 한 보험을 통하여 안전관리나 방재관리의 일익을 담당하도록 유도하며, 또한 국민도 세금이 아닌 보험료의 형태로 일부나마 스스로 안전 및 방재에 대한 책임과 부담을 갖도록 하여, 정부의 부담을 줄이면서도 인적재해나 자연재해 등으로부터 국민의 재산을 보호하는 효과를 증대시키고, 부가적으로 민간에게 또 다른 하나의 시장을 제공한다고 하는 의미도 있다.

보험제도를 도입한다고 하더라도 도입초기부터 완전히 시장경제체제에 맞추어 100% 민간의 자본으로 운영되는 기업을 육성 · 정착시키는 것은 쉽지 않기 때문에, 초기에는 정부가 출연이나 투자 또는 지원의 형태로 하여 보상업무를 중심으로 운영할 수밖에 없다. 그리고 이러한 도입단계에서는 제도가 완전히 정착할 때까지 보험료나 보상금의 결정 및 가입자에 대한 안전 · 방재 · 건강관리 등 보험제도와 관련한 전반적인 문제에 대해 정부가 관여하게 된다.

우리나라에서 국민의 생명 보호 및 보상을 위해 도입된 민간의 생명 · 상해보험은 이미 도입단계를 거쳐 정착단계에 이르렀기 때문에, 이제는 건강 보호에까지 범위를 확대하여 국제경쟁력을 충분히 확보하게 되었으며, 외국 보험사에게 시장을 완전히 개방한 지금에도 충분히 경쟁할 수 있는 능력을 갖추게 되었다.

이러한 민간 생명 · 상해보험의 발전은 상대적으로 취약하여 국가가 직접 관여하지 않을 수 없는 공공보험인 국민건강보험이나 산재보험의 부족한 부분을 보완하고 있기 때문에 매우 성공적인 결과를 가져왔다고 평가할 수 있다.

그러나 이에 비하여 국민의 재산 보호와 보상을 전제로 시작부터 민간 자율경쟁체제로 도입한 손해보험의 경우는 아직도 많은 문제점이 존재하고 있으며, 그 결과 국민의 재산보호와 관련된 국가책무에 대한 정부부담은 줄어들지 않고 국민적인 불만은 점점 증대되고 있는 실정이다.

이것은 도입단계를 거치는 동안 정부가 보험감독 등을 통하여 충분한 국제경쟁력을 갖추도록 민간보험을 육성하지 못했기 때문인 것으로 분석되며, 결정적인 이유는 그동안 국민의 건강 및 안전관리에 상대적으로 큰 부담을 가지지 않고 발전해 온 생명 · 상해보험과는 달리 정부의 안전 및 방재관리에 큰 영향을 받지 않을 수 없는 손해보험의 특성 때문이라고 할 수 있다.

이와 관련하여서는 재난관리시스템의 개선을 통한 인적재해 및 자연재해의 피해를 저감시키지 못한 정부의 책임이 적지 않다고 볼 수 있으며, 현재와 같이 낙후된 재난관리시스템 하에서는 보험회사의 경쟁력 확보도 쉬운 일이 아니지만 복구비용에 대한 정부부담도 결코 줄어들지 않을 전망이어서 이에 대한 정부의 대책이 절실히 요구되는 시점이다.

## 5. 국가 재난관리시스템의 개선방향

2002년 9월 태풍 루사의 피해와 2003년 2월 대구 지하철 참사를 계기로, 국회의 요청과 대통령의 지시에 의해, 정부에서는 행정자치부에 국가재난관리시스템기획단을 설치하고 국가재난관리시스템을 획기적으로 개선하는 국가재난관리종합대책을 마련하여 2003년 8월 대통령과 국회에 보고하였다.

이 종합대책에서 제시하고 있는 주요 내용은, 첫째, 그동안 중앙정부의 관주도로 시행되어 왔던 재난관리체계를 지방현장 중심의 민관협력에 의한 재난관리체계로 전환하여 현장의 대응능력을 강화하며, 둘째, 자연재해대책법과 재난관리법에 의해 자연재해와 인적재난으로 이원화되어 있는 재난관리체계를 '재난 및 안전관리기본법' 제정을 통하여 통합·일원화하고, 셋째, 재난관리 전담기구인 소방방재청을 행정자치부의 외청으로 신설하며, 상위 조직인 행정자치부의 재난관련 조직을 정비하고, 국무총리실의 재난관련 각종 위원회를 중앙안전위원회로 통합하여 효율적인 재난관리가 이루어지도록 조직을 정비하며, 넷째, 재난관리에 효과적인 대응과 일사불란한 지휘체계를 위한 재난관리종합정보통신시스템 구축 등을 골자로 하고 있다.

이러한 새로운 국가재난관리시스템의 구축을 위하여 분야별로 총 115개의 세부실천과제가 신규로 선정되었으며, 기존 사업에 추가하여 향후 10년간 약 50조원의 예산을 투자하여, 10년 후에는 인명피해 발생율을 선진국 수준으로 끌어내린다는 야심적인 목표를 세워 놓고 있다.

세부실천과제 속에는 재난으로 인한 피해복구와 손해에 대한 보상 문제를 개선하기 위하여, 재난관련 기금을 통합하는 문제와 그동안 충분치 못하였던 재난관련 보험제도를 정비하는 문제가 포함되어 있다.

## 6. 맺음말 – 재난관련 보험제도의 정비

정부는 재난관련 보험제도를 정비하여 안정적인 예산 확보와 피해보상 수준의 적정성 확보를 통하여 사회구호 차원의 현행 국가지원 체계를 보완함으로써, 피해를 입은 국민에 대하여 실질적인 손실보전을 통해 자활의욕을 고취시키고 민간보험의 참여를 통한 재해예방 및 위험분산을 유도하려는 시도를 하고 있다.

또한 이것은 재난 때마다 지원 대상 및 규모의 확대 요구가 빈발하여 정부의 재정부담이 가중되는 것과 자발적인 재해예방 보다는 복구비를 정부의 지원에만 의존하려는 도덕적 해이현상의 개선을 위한 목적도 포함되고 있다.

현재 시행되고 있는 자연재해에 대한 보험으로는 사과, 배, 복숭아 등 6종의 농작물에 대한 농작물재해보험이 시범운영 중에 있으며, 어선원 및 어선재해보상제도가 시행되고 있고, 양식수산물피해보험제도는 도입이 검토되고 있는 단계이다.

이러한 제도는 영세농어민의 생계지원을 위해 최소한의 지원 규모로 시작되었지만, 매년 지원 대상 및 규모가 확대되어 국가재정 부담이 가중되고 있는 실정이다. 그 외 자연재해에 대한 일반건물, 공장, 주택, 주택내 가전제품·귀금속, 공장내 공업용·의

료용기기 등의 보호는 화재보험의 특별약관 형식으로 도입하여 시행 중에 있다.

대부분의 인적재해에 대해서는 피해자 보호를 위한 제도적 장치가 미비한 편인데, 자동차책임보험, 화재보험, 신체손해배상특약부화재보험, 가스사고배상책임보험 및 수련시설배상책임보험 등 일부 재난유형에 한해서만 법령상 보험가입이 의무화되어 있으며, 대형건물 위주의 특수건물에 한하여 의무보험은 시행하고 있으나 그 대상이 제한적이어서 보험의 사각지대가 존재하고 있다.

대구지하철사고의 경우에도 지하철공사가 지방자치단체배상책임보험에 가입하였으나 보상한도액이 사고당 10억원에 불과하여 피해 보전에는 크게 미흡하였는데, 기관 · 단체 중에는 그나마도 아예 보험에 가입하지 않는 경우가 많은 것으로 조사되었다.

따라서 대형재난 발생시에는 국가나 지방자치단체 차원에서의 보상 또는 배상 실시가 불가피하게 되는데, 국가나 지방자치단체가 우선 지원을 하여 보상이나 배상을 한 후 책임 기관 · 단체에 대해 구상권을 행사하는 경우에도 실제로 지원금의 회수는 거의 불가능한 실정이다.

2004년 3월 2일자로 제정된 '재난 및 안전관리기본법' 제75조(재난관련 보험 등의 개발 · 보급) 제1항은 '국가는 국민과 지방자치단체가 자기의 책임과 노력으로 재난에 대비할 수 있도록 재난관련 보험 · 공제의 개발 · 보급을 위하여 노력하여야 한다.' 라고 규정하고 있으며, 제2항에는 '국가는 예산의 범위 안에서 대통령령이 정하는 바에 의하여 보험료와 공제회비의 일부와 보험 및 공제의 운영 및 관리 등에 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있다.' 라고 규정하고 있어, 재난관련 보험의 운영 근거 및 보험재정에 대한 정부지원의 근거를 마련해 놓았다. 현재 정부에서는 이를 근거로 하여 재난관련 보험제도 도입에 대한 실행방안을 수립하고 있으며, 적용대상 재난의 유형, 보험가입 대상시설, 재물손해 포함여부, 보험료 부담체계(정부지원) 등에 대한 사항과 대형재난 위험시설은 의무가입으로 하고 기타시설물은 임의가입으로 유도하며 가입자에게는 보험료지원과 세제혜택 등의 인센티브를 제공하는 방안을 검토하고 있다.

또한 자연재해보험제도의 도입을 위하여 보험운영 주체 및 가입형태 등의 방향설정과 보상방법 및 수준, 보험가입 형태, 보험요율 산출 및 보험료 부담체계, 재보험 등 보험제도 운용방안에 관한 연구도 추진하고 있으며, 법적 근거가 완비되면 재해보험의 시범운영과 비닐하우스 등 일부시설을 대상으로 시범사업을 추진할 예정이다.

이러한 방향으로 재난관련 보험제도가 정비되면, 피해보상 수준의 적정성 확보와 안정적인 예산확보 및 집행이 가능해지며, 민간보험의 참여를 통하여 재난 위험지역에 대한 체계적인 안전 및 방재관리로 재해의 사전예방을 도모할 수 있다. 또한 보험금의 조기지급을 통해 재난에 대한 신속한 복구를 추진할 수 있으며, 주민들의 능동적인 안전 · 방재 활동 참여로 재해에 대한 피해를 최소화 할 수 있기 때문에, 안전관련 시장실패 영역에 대한 정부의 사회보장제도 강화로 국민의 삶의 질 향상을 도모할 수 있을 것으로 기대하고 있다.