

---

# 글로벌 현안으로서의 자연재해 보상에 관한 법제연구

---

나채준



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

글로벌법제 연구 12-22-②

# 글로벌 현안으로서의 자연재해 보상에 관한 법제연구

나 채 준

# 글로벌 현안으로서의 자연재해 보상에 관한 법제연구

Legal research on natural disaster  
compensation system as a global issue

연구자 : 나채준 (부연구위원)  
Na, Chae-Joon

2012. 11. 30.

## 요 약 문

### I. 배경 및 목적

- 기후변화 등 재난환경의 변화로 전 세계적으로 지진과 해일, 홍수와 가뭄, 폭염과 폭설 등 자연재해가 빈번해지고 강도에 있어서도 과거보다 강력해지고 있음. 그로인한 인적, 물적 경제적 손실도 증가하여 개인이나 한 지역의 문제가 아닌 전 국가적인 글로벌 현안이 되고 있음.
- 복지국가의 이념에 따라 자연재해로 발생한 피해에 대한 국가나 자치단체로부터의 보상과 지원이 필요하고 현재 관련 제도가 실행되고 있으나 그 액수도 부족하고 절차도 까다로워 실효를 거두지 못하고 있음.
- 따라서 관련법규를 보완해서 지원액과 절차를 현실화하여야 함. 자연재해보상은 개인과 지역을 넘어선 글로벌 현안이기 때문에 이를 해결하기 위해서는 전국가적 혹은 글로벌적 차원의 접근이 필요하고, 특히 대규모 자연재해가 빈발한 미국과 일본, 유럽국가들의 정책과 법률에 대한 연구를 수행할 필요가 있음.
- 2011년 3월의 동일본 지역의 원전사고를 동반한 강진(강도 9.0)과 쓰나미를 시작으로 7월에는 태국을 비롯한 동남아시아 지역의 대홍수, 12월 필리핀의 열대성 폭풍우가 발생하여 전 세계적으로 엄청난 경제적 손실이 생하였고, 국내적으로도 태풍 광화문 침수, 우면산 산사태 등 큰 혼란이 발생함. 특히 농작

물에 대한 피해와 그로인한 보상문제는 더 큰 사회적 문제로 비화되고 있어 이에 대한 대비책이 필요함.

- 우리나라는 자연재해의 발생으로 인한 피해에 대해서 자연재해대책법에 따라 농업재해 복구비용 등을 지원하고 있고, 농어업재해대책법, 재해구호법, ‘재난구호 및 재난복구비용 부담기준’ 등에 관한 규정 등의 관련법이 갖춰져 있으나 피해 보상은 현실과 너무 거리가 멀다는 지적이 일반적임.
- 정부는 기후변화에 따라 늘어나는 자연재해를 주민 스스로 대비할 수 있도록 하기 위해 2006년 ‘풍수해보험법’을 제정하고 풍수해보험을 도입<sup>1)</sup>하여 소방방재청이 관장하고 사업 약정에 따라 민간보험사가 풍수해보험 업무를 수행하고 있으나 예산상의 문제로 많은 어려움을 겪고 있음.
- 따라서 재해보상의 현실화를 위한 정책과 제도를 검토하고, 글로벌 이슈로서의 해결을 위한 국제사회의 노력과 협력을 이끌어 내기 위한 적극적인 해결방안의 제시를 목적으로 함

## II. 주요내용

- 글로벌 현안으로서의 자연재해보상의 현황 및 문제점
  - 자연재해보상의 필요성과 재해보상제도의 변화의 필요성

---

1) 풍수해보험은 보험 가입자가 부담해야 하는 보험료 일부를 국가와 지자체가 보조해 주고, 가입자는 풍수해에 따른 실질적인 피해 즉, 태풍·홍수·폭우·강풍·풍랑·해일·대설로 인한 피해 복구비에 대한 보험금을 받을 수 있는 제도임. 풍수해보험은 전체 보험료의 55~62%를 정부가 지원하므로 국민은 적은 비용으로 풍수해 피해를 대비할 수 있으며 특히, 기초생활수급자에게는 86%, 차상위계층은 76%까지 지원됨.

- 자연재해에 대한 보상이 각 국가마다 이루어지고 있으나 재정적인 한계와 법제도적인 부족으로 많은 문제점을 내포하고 있음.

## □ 주요 국가의 자연재해보상 제도

### ○ 미국의 자연재해보상 정책과 법률

- 미국의 자연재해보상 정책으로 자연재해보상과 관련된 업무를 담당하는 조직인 연방재난관리청(FEMA), 농무부 위험관리청(USDA Risk Management Agency), 농무부 연방농작물보험사 (Federal Crop Insurance Corporation), 환경보호청 국가대응팀(US Environmental Protection Agency National Response Team), 등의 역할에 대해 검토.
- 미국의 자연재해보상 법률은 사회적으로 큰 파장을 가져왔던 사건을 계기로 발전하여 왔음.
- ① Disaster Relief Act of 1974, ② Stafford Act of 1988, ③ Federal Disaster Preparedness and Response Act of 1993, ④ Disaster Mitigation Act of 2000, ⑤ Stafford Act, as amended, and related authorities 2007, ⑥ Disaster Recovery Act of 2011, 등 관련 법률의 내용 검토함.

### ○ 프랑스의 자연재해보상 정책과 법률

- 프랑스의 자연재해 보상현황 검토.
- 프랑스의 자연재해보상 정책과 법률검토.
- 프랑스의 경우에는 농업재해기금을 설치해서 축산물을 제외한 경종작물에 한정된 보험이 실시되고 있고 홍수, 침수, 서리, 가뭄, 폭풍, 허리케인, 전염병, 병해충 등으로 인한 재해가 보상 대상으로 되어 있음.

○ 일본의 자연재해보상 정책과 법률

- 일본의 자연재해 보상현황 검토. 東日本 대지진 발생으로, 2011년 자연재해에 의한 경제 손실은 상반기에만 추계 2650억달러(약 21조엔)로 사상 최대로 집계되 과거 최대의 손실이었던 2005년의 허리케인 카트리나(미국, 추계 1250억 달러)를 대폭 상회함. 2011년 상반기 경제 손실은 과거 10년 평균의 5배에 이룸.
- 일본의 자연재해 보상정책과 법률 검토. 일본은 재해복구를 위한 시책으로 재해응급대책, 재해복구사업, 재정금융조치, 재해부흥대책을 실시하고 있음. 이 중에 재정금융조치는 자연재해로 입은 손해를 보전하고 경영의 유지 및 안정을 도모하기 위한 것으로 재해용자, 재해보험, 지방채에 대한 대책을 추진하고 있음.

□ 우리나라의 자연재해보상 정책과 법률

○ 재해보상제도에 대한 법률과 정책 분석

- 재난 및 안전관리기본법, 자연재해대책법, 지진해일대책법, 재난 구호 및 재난복구 비용 부담기준 등에 관한 규정 등 현행 재해보상 관련 법령의 자연재해보상제도에 관한 내용을 검토함
- 현행 재해관리 단계 중 재해복구 및 보상단계에서의 정책과 프로그램을 검토함

○ 현행 법률과 정책의 문제점

- 현행 재해보상제도의 문제점을 법률의 내용적 측면, 정책적 측면에서 고찰함

○ 외국의 자연재해 보상제도의 시사점을 기초로 개선방향제시

- 미국과 프랑스, 일본 등 방재 선진국의 재해보상 정책과 법률의 검토를 통해서 과학적 재해관리 체계강화를 위한 시사점을 도출함

□ 결론 및 제안

### Ⅲ. 기대효과

- 선진국의 자연재해보상 정책 및 법률에 대한 연구를 통해서 우리나라의 자연재해보상제도에 대한 법제정비를 위한 학술적 이론구축을 위한 자료로 활용함.
- 글로벌 현안으로 제기된 자연재해보상에 대한 선진국의 법제와 정책에 대한 연구를 통해서 우리나라의 정책수립에 기여
- 현행 재해보상제도의 법률상의 문제점을 해결하고, 합리적 재해보상제도를 정착시키기 위한 정책의 추진 방향을 제시함.

▶ 주제어 : 자연재해보상, 재난 및 안전관리기본법, 자연재해대책법, 미국의 자연재해보상, 일본의 자연재해보상



---

---

# Abstract

---

---

## I . Backgrounds

- Under the changing conditions of disaster including climate change, natural disasters such as earthquake and tsunami, floods and droughts, heat wave and heavy snow are everywhere and their frequency and intensity has grown substantially. Subsequent loss of human life, economic and material benefits is also increasing, making it a global issue beyond individual, regional, and national level.
- Under the principle of welfare state, national or regional authorities are required to grant disaster relief for natural- disaster -incurred-damage and there are some implementations going on, however, they are not satisfactory due to insufficient amount of compensation and complicated administrative labyrinth.
- Therefore, it is required to complement relevant laws to make compensation and procedure more realistic. Natural disaster is a global issue beyond individual or regional level, and it requires a national or global approach to combat the situation. In particular, it is urgent to study the policy and legal framework of the U.S., Japan, and European countries that are suffering frequent natural disasters.

- Beginning with the intense earthquake in East Japan, March 2011(magnitude 9.0 on the Richter Scale) and tsunami wave, there was a great flood in the South East Asian region including Thailand, and tropical storm in December 2011 the Philippines. These catastrophes brought about a huge economic loss. Korea suffered a huge turmoil incurred by natural disasters such as submerge of the Gwanghwamun area, landslide of Woomyeonsan as well. In particular, the asset damage of economically vulnerable class is directly related to their very survival, aggravating national solidarity. Against this backdrop, Korea needs to come up with a countermeasure.
  
- In regard to the damage incurred by natural disasters, the Korean government is granting reconstruction relief for agricultural disasters in accordance with Framework Act on the Management of Disasters and Safety. In the mean time, there are laws in effect such as Act on the Prevention of and Countermeasures against Agricultural and Fisheries Disasters, Disaster Relief Act, Framework Act on Disaster Relief and Disaster Reconstruction Cost Support Criteria. However, many people point out the insufficiency of relief program claiming that it is unrealistic.
  
- The Korean government has adopted Storm and Flood Insurance Act in 2006<sup>1)</sup> to help its citizens to deal with increasing number

---

1) Storm and Flood Insurance Act is run by the central and local governments providing support for a certain fraction of insurance fees while policy buyers get compensation for reconstruction from material damage incurred by storm and flood such as typhoon, inundation, heavy rain, storm, heavy seas, tsunami, and heavy snow. The government

of natural disasters by themselves and has introduced the insurance in accordance with the legislation. The National Emergency Management Agency is running the insurance, and private insurance companies are providing insurance policies. However, there are many problems due to the lack of funding.

- Therefore, this paper tries to review policy and legal structure of Korea to make them more realistic, and to come up with more active solutions to coordinate concerts of the international community as a whole to deal with this global issue.

## II. Contents

- The Current Situations in Natural Disaster Relief as a Global Issue and its Problems
  - Reviewing disaster compensation policy and law that are currently discussed in international organizations such as the UNEP, UNFCCC, OECD, and World Bank.
  - Individual countries are providing relief for natural disasters, however financial restraints and the lack of efficient legal structures are making problems.

---

supports for 55-62% of the entire insurance costs allowing its citizens buy insurance policy with less burden. In particular, for the most underprivileged class the ratio amounts up to 86%, and for the underprivileged class the ratio is 76%.

## □ The Natural Disaster Relief Program in Some Countries

### ○ The United States

- In regard to the natural disaster relief policy, this paper will review the FEMA that is in charge of disaster compensation, the USDA Risk Management Agency, Federal Crop Insurance Corporation, the US Environmental Protection Agency National Response Team, Nevada Division of Insurance, the Red Cross, and Volunteers of America.
- The Natural disaster relief framework in the United States has been developed by critical events that had great social impacts.
- Relevant laws such as ① Fire Disaster Relief Legislation of 1803, ② Disaster Relief Act of 1974, ③ Stafford Act of 1988, ④ Disaster Mitigation Act of 2000, ⑤ Pets Evacuation and Transportation Standard Act, ⑥ Stafford Act, as amended, and related authorities 2007, ⑦ Laws and regulations related to Superfund, ⑧ Disaster Recovery Act of 2011, ⑨ Federal Disaster Preparedness and Response Act of 1993, ⑩ Federal Tort Claims Act, ⑪ the Childhood Vaccine Act, ⑫ California Legislature (Earthquake insurance policy and CEA) will be reviewed.

### ○ European Countries

- Reviewing the natural disaster compensation situations in Europe
- Reviewing natural disaster compensation policy and legal framework in France and other countries

- Farmers (who cultivate crop) in European countries including the United Kingdom usually purchase an insurance policy against specific natural disasters such as tsunami.
- In case of France, there is an agricultural disaster fund so as to provide insurance policy to farmers who cultivate crop (animal husbandry is excluded). Dangers covered by the policy includes flood, submerge, hoar, droughts, storm, hurricane, epidemic, and blight.

○ Japan

- Reviewing the natural disaster compensation situations in Japan. The tragic earthquake that hit East Japan in 2011 claimed an unprecedented economic loss, or estimated \$265 billion (roughly 2.1 trillion yen) just in the first half. The number far exceeds the highest figure until then, \$125 billion economic loss incurred by hurricane Katrina in 2005. The economic loss of the first half of 2011 amounts to five times of the past decade average.
- Reviewing the natural disaster compensation policy and law in Japan. Japan is implementing disaster emergency response, disaster recovery program, fiscal and financial program, and disaster rehabilitation program. Among them, the fiscal and financial program is designed to compensate the damage incurred by natural disaster and to sustain and stabilize businesses. Under this program, disaster financing, disaster insurance, local bonds are provided.

□ The Natural Disaster Compensation Policy and Law in Korea

- Laws on disaster management and scientific disaster management system in policy architecture

- Reviewing the existing disaster-related legal framework such as Framework Act on the Management of Disasters and Safety, Countermeasures against Natural Disasters Act, Countermeasures against Tsunami Disasters Act and the progress of scientific disaster management establishment.
- Problems of existing laws and policies
  - In the perspective of scientific disaster management, analyze the problems of the current system in terms of its contents, organizations, and policy architectures.
- Lessons from scientific disaster management system
  - Learn lessons from policy and legal structure of advanced countries in this field such as the U.S., European countries, and Japan so as to strengthen Korea's scientific disaster management system.
- Conclusions

### **III. Expected Effects**

- By conducting a research on the mechanisms and legal frameworks of advanced countries' disaster management system, this paper tries to come up with some materials that can be used to improve Korea's disaster management legal framework and to build a foundation for theoretical development.
- By conducting a research on the legal framework and policy of advanced nations in terms of natural disaster compensation that

has been raised to a global issue, make contributions to policy decision making in Korea.

- Mend the legal loopholes in the current compensation system and to make a policy suggestion to settle down a rational compensation system.

▶▶ **Key Words** : Natural disasters compensation, Disaster and Safety Management Act, Natural Disaster Preparedness Act, Natural disasters compensation in USA, Natural disasters compensation in Japan.

# 목 차

요 약 문 .....	3
Abstract .....	9
제 1 장 서 론 .....	19
제 1 절 연구의 필요성 및 목적 .....	19
제 2 절 연구의 방법과 범위 .....	20
1. 연구방법 .....	20
2. 연구 범위 및 기대효과 .....	21
제 2 장 자연재해 보상제도의 필요성 .....	23
제 1 절 자연재해의 변화와 자연재해 보상의 필요성 .....	23
제 2 절 자연재해 보상제도의 변화 필요성 .....	26
1. 재난환경의 변화에 따른 자연재해 보상체계의 한계와 문제점 .....	26
2. 합리적 자연재해 보상제도의 필요성 .....	28
제 3 장 외국의 자연재해 보상제도 .....	31
제 1 절 미국의 자연재해 보상제도 .....	31
1. 자연재해 현황 및 보상제도의 변천과정 .....	31
2. 자연재해 보상정책 및 법률 .....	35
3. 현행 자연재해 보상체계 .....	38
4. 시사점 .....	59



제 2 절 프랑스의 자연재해 보상제도 .....	62
1. 자연재해 피해현황 및 보상 .....	62
2. 자연재해 보상정책 및 법률 .....	64
3. 재해보상체계 .....	81
4. 시사점 .....	87
제 3 절 일본의 자연재해 보상제도 .....	89
1. 자연재해 현황 및 피해보상 .....	89
2. 자연재해 보상 정책 및 법률 .....	90
3. 자연재해 보상체계 .....	97
4. 시사점 .....	111
제 4 장 우리나라의 재해보상체계 .....	115
제 1 절 재해보상현황 및 체계 .....	115
1. 자연재해 피해현황 및 보상 .....	115
2. 자연재해 보상 정책과 법률 현황 .....	116
3. 자연재해 보상 체계 .....	119
제 2 절 현행 자연재해 보상제도 .....	124
1. 자연재해보상 법률분석 .....	124
제 3 절 재해보상체계의 문제점과 개선방향 .....	134
1. 법률의 문제점과 개선방향 .....	134
2. 정책의 개선방향 .....	137
제 5 장 결론 및 제안 .....	143
참고문헌 .....	147

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 필요성 및 목적

기후변화 등 재난환경의 변화로 전 세계적으로 지진과 해일, 홍수와 가뭄, 폭염과 폭설 등 자연재해가 빈번해지고 강도에 있어서도 과거보다 강력해지고 있다. 그로인한 인적, 물적 경제적 손실도 증가하여 개인이나 한 지역의 문제가 아닌 전 국가적인 글로벌 현안으로 부각되고 있다. 2011년 3월의 동일본 지역의 원전사고를 동반한 강진(강도 9.0)과 쓰나미를 시작으로 7월에는 태국을 비롯한 동남아시아지역의 대홍수, 12월 필리핀의 열대성 폭풍우가 발생하여 전 세계적으로 엄청난 경제적 손실이 생하였고<sup>1)</sup>, 국내적으로도 광화문 침수, 우면산 산사태 등 큰 혼란이 발생하였다. 특히 경제적 빈곤층의 재산상의 피해는 생존과 직결되어 더 큰 사회적 문제로 비화되고 있어 자연재해로 발생한 피해복구에 대한 대비책이 필요하다.

복지국가의 이념에 따라 자연재해로 발생한 피해에 대한 국가나 자치단체로부터의 보상과 지원이 요구된다. 우리나라도 자연재해의 발생으로 인한 피해에 대해서 자연재해대책법에 따라 농업재해 복구비용 등을 지원하고 있고, 농어업재해대책법, 재해구호법, ‘재난구호 및 재난복구비용 부담기준’ 등에 관한 규정 등의 관련법이 갖춰져 있으나 그 액수도 부족하고 절차도 까다로워 실효를 거두지 못하고 있다. 또한 정부는 기후변화에 따라 늘어나는 자연재해를 주민 스스로 대비할 수 있도록 하기 위해 2006년 ‘풍수해보험법’을 제정하고 풍수해보험을 도입<sup>2)</sup>하여

1) 일본은 지진과 쓰나미, 원전파괴로 28,680여 명이 사망 또는 실종되었고, 태국은 2011년 7월 말부터 시작된 대홍수로 381명이 사망하고, 경제적 손실은 무려 52조원에 달한 것으로 추산되고 있음.

2) 풍수해보험은 보험 가입자가 부담해야 하는 보험료 일부를 국가와 지자체가 보조해 주고, 가입자는 풍수해에 따른 실질적인 피해 즉, 태풍·홍수·폭우·강풍·풍랑·해일·대설로 인한 피해 복구비에 대한 보험금을 받을 수 있는 제도임. 풍수해보험은

소방방재청이 관장하고 사업약정에 따라 민간보험사가 풍수해보험 업무를 수행하고 있으나 예산상의 문제로 많은 어려움을 겪고 있다. 무엇보다 관련법규를 보완해서 지원액을 현실화하고, 절차도 간소화하여야 한다. 자연재해보상은 개인과 지역을 넘어선 글로벌 현안이기 때문에 이를 해결하기 위해서는 전국가적 혹은 글로벌적 차원의 접근이 필요하고, 특히 대규모 자연재해가 빈발한 미국과 일본, 유럽 국가들의 정책과 법률에 대한 연구를 수행할 필요가 있다.

따라서 본 연구에서는 주요 방재선진국의 자연재해 보상체계를 분석하여 재해보상의 현실화를 위한 정책과 제도를 검토하고, 우리나라에 적합한 보상체계의 구축을 목적한다. 또한 재난으로부터 발생한 피해를 복구하기위한 효율적인 보상시스템을 연구함으로써 현재 글로벌 현안으로 제기되는 자연재해 보상체계의 모델을 제시하여 우리나라가 방재선진국으로서 도약할 수 있는 계기를 마련하고자 한다.

## 제 2 절 연구의 방법과 범위

### 1. 연구방법

본 연구의 수행은 ① 문헌연구 및 인터넷을 활용한 자료수집, ② 과제관련 전문가 그룹과 인적 네트워크를 구축한 자문, ③ 특정 분야 전문가들로 구성된 워크숍 개최, ④ 미국, 프랑스, 일본 등 주요 방재 선진국의 자연재해 보상 시스템 모니터링, ⑤ 자연재해 보상관련 정부부처의 담당자와의 면담 등의 방식을 통해서 수행하였다. 본 연구의 수행에 있어서 기존의 선행연구에 대한 국내문헌의 검토와 최근의 자연재해 보상정책과 관련된 외국의 문헌검토를 바탕으로 법학과 소방행정학 등 여러 분야의 재해보상 전문가들로 구성된 워크숍을 활용

---

전체 보험료의 55~62%를 정부가 지원하므로 국민은 적은 비용으로 풍수해 피해를 대비할 수 있으며 특히, 기초생활수급자에게는 86%, 차상위계층은 76%까지 지원됨.

하여 보고서의 질과 정책 반영도를 높이려고 하였다. 그리고 재해보상 관련 정부부처 담당자와 소방방재청 공무원 등 실무를 담당자들과의 면담을 통해서 보고서의 현실적인 개선방향을 적용가능성을 제고하려고 하였다.

## 2. 연구 범위 및 기대효과

이 연구의 내용은 제2장에서 최근의 재난환경 변화에 따른 국내와 국외의 재해관련 피해현황의 심각성과 이를 복구하기위한 재해보상 정책의 변화의 필요성을 강조하고, 제3장에서 미국과 프랑스, 일본 등 주요 방재선진국의 자연재해 보상체계에 대한 조직과 정책, 법률을 고찰하고, 최근의 환경변화로 인한 자연재해 피해에 효과적으로 대응하기 위한 재해보상 정책과 법률을 살펴본다. 이와 관련하여 재해보상 수단으로 풍수해 보험과 농작물 보험 등 재해보상을 위한 정책개발과 효율적인 재해보상 체계의 구축현황을 조사·분석한다. 제4장에서는 우리나라의 자연재해 보상제도에 대한 검토로 재해보상관련 법률과 정책, 조직체계 등을 검토하고 재해보상 법제의 현황과 문제점에 대하여 고찰한다. 특히 외국의 사례를 바탕으로 변화된 재난환경에 따른 새로운 재해보상체계의 필요성을 강조하고 그에 대한 개선방향을 제시하고자 한다. 제5장 결론부분에서는 글로벌 스탠다드로서의 자연재해 보상법제의 마련의 중요성을 강조하고자 한다.

본 연구를 통해서 자연재해에 따른 피해를 신속하고 효율적으로 복구하기위한 재해보상 수단과 정책을 개발하고 신속하고 충분한 보장을 위한 절차와 기준을 마련하기 위한 법제정비 강화에 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

## 제 2 장 자연재해 보상제도의 필요성

### 제 1 절 자연재해의 변화와 자연재해 보상의 필요성

최근 세계적인 기후변화의 영향으로 자연재해는 종전과는 다른 형태로 나타나고 있다. 폭염과 초대형 태풍, 집중호우, 해수면 상승에 따른 침수와 범람, 농업생산량 감소와 물 부족 등 전 지구적으로 엄청난 피해를 보고 있다. 온실가스 증가 등에 따른 기후변화로 지구 평균기온과 해수면이 상승하고 있고, 지역적으로 지진과 해일, 폭염·가뭄·홍수와 같은 극한기후 현상의 발생빈도와 그 강도는 점점 증가하고 있다. 전 세계적으로는 2010년 1월 아이티 강진과 4월 중국 칭하이성 강진을 비롯해 간쑤성 산사태, 원난성 가뭄, 여름 러시아의 폭염 등 자연재해로 많은 인명과 재산상의 손실이 발생하였고<sup>3)</sup>, 2011년에도 3월의 동일본 지역에서 발생한 원전사고를 동반한 강진(강도 9.0)과 쓰나미를 시작으로 7월에는 태국을 비롯한 동남아시아지역의 대홍수, 12월 필리핀의 열대성 폭풍우가 발생하였다<sup>4)</sup>. 2011년 전 지구적 차원에서 발생한 자연재난으로 인해 발생한 피해액이 3천500억 달러(약 410조 원)에 달하는 것으로 집계됐다.<sup>5)</sup> 이러한 예측하지 못한

3) 2010년 1월 아이티 강진으로 무려 22만 2,500명 이상이 사망하였고, 2010년 여름 러시아의 폭염으로 인한 사망자도 5만 5,736명에 달했다. 중국에서는 2010년 4월 칭하이성 강진을 비롯해 간쑤성 산사태, 원난성 가뭄 등 자연재난으로 인해 4억 3천만 명의 이재민이 발생하였으며, 90조 4천억 원의 재산피해를 입었다.

4) 일본은 지진과 쓰나미, 원전파괴로 28,680여 명이 사망 또는 실종되었고, 태국은 2011년 7월 말부터 시작된 대홍수로 381명이 사망하고, 경제적 손실은 무려 52조원에 달한 것으로 추산되고 있다.

5) 2011년 3천500억 달러의 피해순위를 보면 ① 2011년 3월 11일에 발생해 3만 명의 인명피해를 발생시킨 진도 9.0 규모의 동일본 대지진이 350억 달러(41조원)로 가장 많고, ② 2위는 2011년 2월 22일 뉴질랜드를 강타한 진도 6.3규모의 지진으로 피해액은 120억 달러(14조 원), ③ 3위는 2011년 7월 태국 차오프라야강 유역과 수도 방콕에 밀어닥친 홍수로, 80~110억 달러(9조~13조 원)의 피해, ④ 4위와 5위는 4월과 5월에 미국 앨라배마주와 미주리주를 휩쓴 토네이도로 피해액이 각각 73억 달러(8.5조

자연재난이 주는 사회적 충격으로 자연재난에 대한 심각성과 그에 대한 대책마련의 필요성을 다시 한 번 인식시키는 계기가 되었다.

우리나라도 경제성장과 도시화, 지구온난화로 인한 기후변화로 자연재난에 의한 재난피해가 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 최근 10년('01~'10) 동안 태풍, 집중호우 등 자연재난으로 총 670명의 인명피해와 16조 6,172여억원의 재산피해가 발생하였다. 2011년 7월 중부지방에 내린 집중호우와 서울의 광화문침수와 우면산 산사태로 많은 손실이 발생하였다.<sup>6)</sup> 2012년에도 이상기온으로 인한 자연재해가 급증하면서 농작물피해가 급격하게 증가하고 있다. 2007년 보험개발원에 따르면, 자연재해로 인한 국내 연평균 피해액은 1970년대 362억원에서 2000년대 1조 7000억원으로 약 47배 증가했고, 2006년 스텐보고서(Stern Review)는 기상이변에 따른 경제적 피해가 2100년까지 세계 GDP의 5~20%에 달할 것으로 전망하였다.

문제는 자연재해가 발생할 경우 많은 농가들은 농작물의 판매가 불가능하여 농작물 재배비용이 모두 부채로 남게 되어 영농을 유지 못하는 재기불능 상태로 빠지게 된다는 점이다. 그 뿐만 아니라 주택이나 자동차 등 개인의 부동산과 동산 등의 재물의 침수로 인하여 막대한 재산상의 손실이 발생한다. 물론 이러한 개인 자산에 대한 재해피해는 개인의 사적 영역이므로 개인이 민간보험에 가입하는 등의 사적인 자구책으로 손해를 일부 보상받을 수도 있다. 그러나 그러한 대비책을 사전에 강구할 경제적 여력이 없는 계층이나 개인의 보상범위 한계를 초과하는 피해는 모두 개인에게 그 책임을 전가하는 것은 문제가 있다.

---

원)와 67억 달러(7.8조 원), ⑥ 2011년 8월에 미국에서 발생한 허리케인 아이린이 49억 달러(5.7조 원)의 피해를 기록했고, ⑦ 2011년 초 호주를 긴장시킨 홍수가 피해액 23억 달러(2.7조 원), 8~10위는 지난 4월 미국에서 발생한 폭풍우 3건으로 모두 합쳐 49억 달러(5.7조 원)의 피해를 입혔다.

6) 2011년 7월 중부지방에 내린 집중호우로 62명이 사망하고 9명이 실종되었고, 특히, 서울은 1907년 기상관측을 시작한 이래 104년 만에 처음이라는 도시홍수로 우면산 주변에 산사태가 발생하여 18명이 사망하고, 일부지역에 정전이 되고, 도로 침수로 교통마비를 초래하였다.

기존의 법체계에 따르면 대형 자연재해로 피해가 발생한 경우 이에 대한 국가배상을 청구하여 해결하거나 민사상의 불법행위 책임을 물어 손해배상을 청구하는 구제책이 존재한다. 그러나 이러한 구제책은 현실에 있어서 일반인이 청구하기에는 많은 어려움이 있다. 국가배상의 경우에는 동법 제2조 책임을 묻기 위해서는 청구 요건 상 공무원의 고의 및 과실을 입증하여야 하고, 동법 제5조상의 영조물 설치 및 관리상의 하자 책임을 묻기 위해서는 청구 요건 상 시설물의 하자를 입증하여야 한다. 또한 민법상의 불법행위 책임도 그 청구 요건 상 피해자가 상대방의 고의나 과실을 입증하고 인과관계를 증명하여야 하는 문제점이 있다. 따라서 자연재해로 발생한 피해구제를 개인의 책임과 영역에만 맡긴다는 것은 분명히 한계가 있다. 특히 농작물이나 가축의 피해, 양식장 등 수산물의 피해 등은 더더욱 그러하다. 물론 정부에서도 풍수해보험이나 농작물재해보험 등을 통해 피해농가에 대한 경영안정을 꾀하고 있지만 피해보상액의 현실성과 보상시기 등 실효성이 떨어진다는 문제가 있다. 태풍 등 천재지변으로 인한 농민들의 피해를 실질적으로 보상하기 위해서는 정부의 재난 지원금 지원을 대폭 늘리기 위해 재해보상법을 제정하는 등 대책마련이 시급하다. 특히 현행법 등에 의하면 태풍 등 자연재해로 인해 농민들이 피해를 입어도 정부의 재난 지원금은 피해보상은 고사하고 긴급 방역에 필요한 약값 수준에도 못 미치는 실정이다. 그나마 지원대상도 한정되어 있어, 중소농민의 경우 전혀 피해보상을 받지 못하고 있다.

이러한 피해를 보상하기 위해 정부에서 지난 2010년부터 재해보험을 만들고 농민들의 가입을 권유하고 있으나 이 역시 가입대상이 한정되어 있고, 보험료가 저렴한 편이 아니라 보험가입이 쉽지 않다. 게다가 피해본 것만큼 실질적인 보상을 받지 못해 개선이 시급하다는 지적이 제기된다.

사회적 복지국가의 측면에서도 자연재해로 발생한 피해를 국가배상이나 민사소송 등 현행 법제도를 통하여 1차적으로 전보하고, 부족한 부분이나 법적인 구제절차를 통해서는 불가능한 부분에 대해서는 국가가 이를 보상해주는 정책개발과 법률정비에 적극 나서야 한다. 이에 대해서는 자본주의가 일찍부터 발달한 미국이나 유럽 등에서는 재해로 발생한 피해를 국가가 보상해주기 보다는 재해보험을 통한 민간 영역에서의 보상을 원칙으로 한다. 그러나 이 경우에도 국가가 일정부분 재정적인 뒷받침을 하고 있고, 개별 법률로 충분한 재해보상을 하고 있다. 물론 일부에서 국가가 자연재해로 발생한 피해를 꼭 보상해 줄 필요가 있느냐에 대해 문제를 제기하고, 이를 모두 민간재해보험 시장에 맡겨야 한다는 주장도 있다.<sup>7)</sup> 그러나 이러한 주장은 우리나라의 현실을 고려하지 않은 것으로 타당하지 않다. 더구나 우리나라의 전통적인 관점에서는 국가가 이를 전적으로 민간에게 맡기고 보상을 하지 않겠다는 발상은 분명 문제가 있다. 따라서 현 시점에서는 국가가 자연재해로 발생한 피해에 대한 보상을 하고, 재해보험을 포함하여 현실적이고 충분한 보상을 위한 정책개발과 실효성 있는 보상절차를 마련하는데 적극적으로 나서야 할 필요가 있다.

## 제 2 절 자연재해 보상제도의 변화 필요성

### 1. 재난환경의 변화에 따른 자연재해 보상체계의 한계와 문제점

현재의 재해보상 및 재난복구체계는 기후변화 및 급격한 도시화 등 최근의 재난환경의 변화로 인해 많은 한계가 나타나고 있다. 첫째, 법령과 제도적인 측면에서 ‘재난 및 안전관리기본법’과 ‘자연재해대책법’ 등 재해보상관련 법령 간 재해보상업무를 담당하는 조직과 업무범위, 책

7) 신동호, EU 3개국(스페인, 프랑스, 독일)의 자연재해보험 비교 및 시사점 연구, EU 연구 제29호, 2011.9, 113-114면 참조.



임에 대한 규정이 흠결되어 있어 업무의 중복과 혼선이 발생하고 단일한 명령체계도 이루어지지 않고 있다. 현재 소방방재청을 신설하여 재해관리업무를 총괄하도록 하도록 하고 있으나 재해관리의 한 분야인 재해보상업무는 현실에 있어서는 부처 간 분산적 관리로 인하여 효율적인 통합적 관리체계가 이루어지지 않고 있다. 또한 재난보상 관련 기관간의 통합적 업무관리와 관련 정보의 공유가 미흡하고, 중앙정부와 자치단체는 물론 담당 부처 간의 업무상 협조체계가 미흡하다. 셋째, 재해의 피해를 현실적으로 보상하기 위해서는 다양한 보상정책에 대한 연구 및 개발이 필요한데 아직 부족한 실정이다. 게다가 기후변화로 인해 이전과는 다른 규모의 급속하게 진행되는 자연재해를 감당하기에는 기존의 재해보상 수단과 내용만으로는 부족하므로 전반적인 개선이 필요한 상황이다.

특히 최근에 문제가 되는 것은 태풍이나 수해로 인한 농작물에 대한 피해보상이다. 현행법 상 특별재해지역으로 선정하는 경우가 있으나 선정기준을 공공시설 및 사유재산으로 규정하고 있어 농작물 피해는 기준에 포함되지 않아 농작물 피해가 심각함에도 특별재해지역으로 선정되지 못하고 있다. 더구나 재난 및 안전관리 기본법의 특별재난지역 선포 기준을 최근 3년 동안의 평균재정지수로 변경해 선포 기준이 상향 조정됨에 따라 기존 기준으로 특별재난지역선포가 가능하던 지역이 현재는 포함되지 못하고 있는 상황이다. 또한 농업재해대책에 따르면 시설물은 피해액 산정과 보상에 포함되지만 낙과 등은 이에 포함되지 않는다. 농축산경영자금에 대한 상환연기와 이자 감면이 이루어지지만 피해 정도에 따라 50% 이상 농가는 2년간, 30% 이상 50% 미만 피해농가는 1년간만 지원된다. 이런 이유로 자연재해로 인해 피해를 입은 농가가 피해 복구를 위해 지원이나 용자를 받을 수밖에 없는 상황에서 오히려 농가부채의 증가 원인이 되고 있다.

또한 재난 지원금을 받으려면 재난지수(피해면적 × 지원기준지수)가 300점 이상이어야 하고, 피해면적도 과수낙과 피해의 경우 최소 6,000m<sup>2</sup> (1,815평)이상을 요구하고 있다. 때문에 본 전체 농가의 30%정도는 재난 지수가 300점이 되지 않아 재난 지원금도 받을 수 없는 실정이다. 설사 1,815평 이상이라 지원금을 받는다고 하더라도 정부에서 받을 수 있는 재난 지원금은 미미하다.<sup>8)</sup> 그리고 재해로 인한 피해로 지원되는 직접 지원은 대파대(220만원/ha), 농약대(10만원/ha)가 전부여서 이는 피해로 인한 지원에 매우 미흡하고 현실적이지도 않다는 비판이 제기된다. 자연재해로 발생한 피해보상은 법에 따른 기준이 아닌 현실적인 피해를 바탕으로 하여야 한다.

## 2. 합리적 자연재해 보상제도의 필요성

과거와는 다른 자연재해의 양상과 재난의 글로벌화로 인하여 재해보상의 문제가 현안으로 초미의 관심사가 되었다. 신속한 재해보상 체계 구축을 위해 미국, 일본, 유럽연합 등 재해분야 선진국들은 재해보상제도에 대한 정책개발과 법률제정을 활발히 추진한 바 있고, 본 연구에서도 제3장에서 미국과 프랑스, 일본에서의 재해보상제도에 관한 여러 정책과 법률을 고찰할 예정이고, 여기에서는 재해보상체계의 변화의 필요성에 대하여 서술한다.

현재 미국과 유럽, 일본의 자연재해보상제도를 보면 법률적인 측면에서는 재해대책을 규정한 개별 법률에서 재해복구 및 지원의 차원에서 재해보상을 실시하고 있다. 국가마다 차이가 있어서 상세하고 구체적인 복구지원대책을 규정한 국가도 있고, 개별법으로 재해보상에 대한 규정을 두지 않고 있는 국가도 있다. 정책적인 차원에서는 국가마다 차이는 있지만 대부분의 국가가 재해보상의 수단으로 재해보험을

---

8) 예컨대, 배농가에서 낙과피해를 당했을 경우 정부에서 받을 수 있는 재난 지원금은 30만원에 불과하다.

두고 있다. 미국·프랑스 등은 자연재해위험에 ‘국가재보험’을 제공하고 있고, 영국과 독일은 ‘국가 미개입’ 방침을 고수하고 있다. 단, 농작물보험은 국가별 차이는 있지만 민간에만 의존치 않고 국가가 직·간접 관여하는 정책성보험으로 운영된다. 이처럼 국가가 일정부분에 대한 재정적 지원을 하고 재해보상업무를 민간보험회사가 담당하도록 하고 있다. 우리나라의 경우에도 그 정도의 차이는 있지만 이와 유사하게 재해보상제도를 운영하고 있다.

문제는 이러한 재해보상제도가 최근 들어 자연재해가 일상화 되고 그 규모도 커짐에 따라서 현재의 재해보상제도로는 더 이상 제 기능을 하지 못한다는 점이다. 국가가 담당하는 공적 부분에서의 재해보상이나 지원도 문제지만 민간보험의 경우 거대재난(catastrophe)이 발생함에 따라 민영보험시장의 위험분산체계가 붕괴될 우려가 있어서 국가개입에 의한 법제도적 장치가 필요하다는 주장이 제기되고 있다. 또한 실질적으로 재해보상을 담당하고 있는 정부·감독당국-보험사-유관기관 등 각 기관의 부문별 전문성을 활용하여 상호간 기능적 강점을 살리는 협력체계를 구축하는 것이 필요하다. 또한 자연재해보험 활성화를 통한 일반 손해보험시장을 확대하고, 농작물재해보험은 ‘수익보상방식’으로 전환이 필요하며 풍수해보험은 주택서 소상공인 건물·동산까지 확대해야 할 필요성이 제기되고 있다.

또한 자연재해보상에 대한 정부의 지원이 부족한 것은 물론이고, 이를 만회하기 위해 농작물 재해보험에 가입한 경우에도 가입조건이 까다롭고 그나마 보험에 가입할 수 없는 경우가 많은가 하면, 보험에 가입했다 하더라도 피해본 만큼 보상을 받는 것이 아니라 가입조건 등에 따라 보상을 받고 최대 지원을 받을 경우에도 피해본 것에 대해 최대 80%까지 밖에 보상되지 않아 실질적 피해보상이 되지 않는다. 이러한 이유로 재해보험의 가입대상을 확대해야 한다. 현행법과 재해보험의

보상수준을 볼 때 자연재해를 입은 농민의 생존을 보호하기에 매우 부족하다. 재난 지원금을 현실화 하는 것은 물론이고 재해보험법을 대폭 손질해 농민들이 자연재해로 인해 입은 피해에 대해 보상을 받아 생업에 지장이 없게 하여야 한다. 재해보험에 가입해도 제대로 보상을 받지 못한다는 우려 때문에 농민들이 가입을 기피하는 측면도 있다. 농민들의 피해를 실질적으로 보상하기 위해서는 현행 농어촌 재해대책법을 전면 개정해 재해 보상법을 제정하여 실질적인 보상을 해야 한다.

최근 정치권에서는 이와 관련하여 농작물재해보험 자체 부담 완화 및 추가 재해 방지 대책을 마련하고, 관련 법률의 개정을 진행 중이다. 그 내용을 보면 농작물 재해보험 지원율을 현행 80%에서 90%로 상향 지원하고, 태풍 등으로 낙과한 과일의 수매, 대규모 과수 농가에 대한 신속한 피해조사, 피해보상의 조기집행 등 정산 등 피해 농가에 대한 일시적인 응급복구 지원보다는 농업인의 실질적인 피해보상이 이루어질 수 있도록 제도 개선을 추진하고 있다.

## 제 3 장 외국의 자연재해 보상제도

### 제 1 절 미국의 자연재해 보상제도

#### 1. 자연재해 현황 및 보상제도의 변천과정

##### (1) 자연재해 현황 피해<sup>9)</sup>

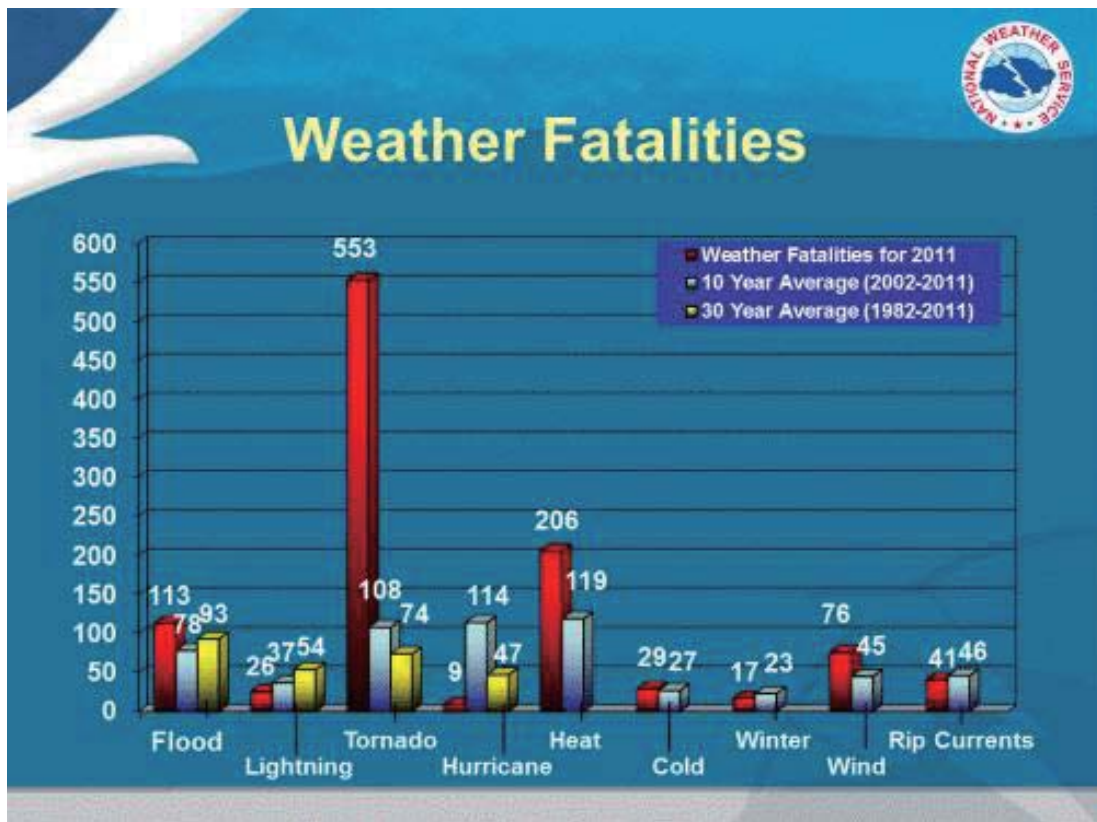
2012년에 들어서 미국은 잇따른 자연 재해로 막대한 인명 피해와 경제적 손실을 입고 있다. 2011년 최근 뉴욕타임즈가 발표한 미국 전역의 자연 재해 현황을 위험 수준에 따라 표시한 지도에 의하면 미국 전역에 걸쳐 다양한 자연 재해가 발생하며 그 재해의 빈도와 강도가 심해지고 있는 것으로 나타났다. 2011년 5월 미주리 주의 조플린에서 발생한 토네이도로 141명이 사망하고 60억 달러가 넘는 재산피해가 발생하였으며, 미중서부와 북부 지역에 내린 폭우로 1만2000km<sup>2</sup>의 농경지가 물에 잠겼고, 직접적인 피해 규모만 22억 달러가 넘는 피해가 발생하였다. 2012년에 들어서도 10월에 초대형 허리케인 샌디로 인하여 뉴저지를 비롯 펜실베이니아, 메릴랜드 등이 비상사태를 선포하였고, 뉴욕주에서는 주민대피명령이 내려졌다. 뉴욕의 버스와 지하철 운행이 중단되고 국제공항의 국제선 일부 노선도 운항을 연기 등의 피해가 발생하였고, 뉴저지주에서만 43명이상이 사망하는 등 약 200억 달러의 잠정적 경제적 손실이 발생하였다. 아래의 표로 미국에서 1980년에서 2010년까지 발생한 재해로부터 입은 인적 물적 손실에 관한 데이터를 정리하였다. 그리고 재해유형에 따른 재해발생빈도를 그림으로 정리하였다.

9) 미국의 자연재해 피해현황의 구체적 내용은 <http://www.colorado.edu/hazards/resources/web/statistics.html>를 참조할 것. 연도별(-2011)/주별/재해유형별 사망자, 부상자, 재산피해, 작물피해 현황은 <http://www.nws.noaa.gov/om/hazstats.shtml> 참조.

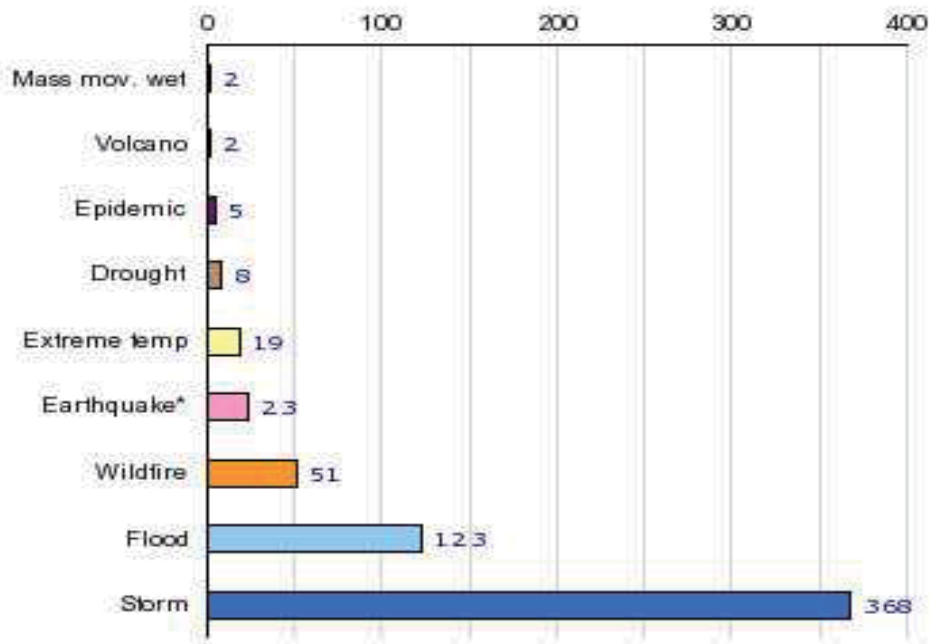
[표 1] 1980년-2010년까지의 자연재해

자연재해 횟수	640회
사망자	12,366 명
년 평균 사망자	399 명
부상자	26,889,582 명
년 평균 부상자	867,406 명
경제적 손실(US\$ X 1,000)	544,287,010
연 평균 경제적 손실(US\$ X 1,000)	17,557,645

[그림 1] 미국의 자연재해발생빈도



자료출처: <http://www.nws.noaa.gov/om/hazstats/resources/hazstat-chart12.gif>



(2) 자연재해 보상제도의 변천 과정

세계의 다른 지역과 마찬가지로 미국에서도 여러 차례 재난이 발생함에 따라, 재해 및 재난에 대한 복구 및 지원 체계가 정착하고 발전하게 되었다. 의회가 New Hampshire에서 Portsmouth 화재의 희생자들에게 재난 지원금을 제공하기로 결정했던 때인 1803년을 시작으로 이후에 많은 재해 및 재난관련 후속 정책과 법령들이 사회적으로 큰 영향을 미쳤던 중요 재해가 발생한 이후에 실시되었고 이를 바탕으로 미국의 재해지원체계가 정비되어 현재에 이르고 있다.

Franklin D. Roosevelt 대통령 재직 시부터 재난관리에 연방정부가 많은 관여를 하기 시작하였고,<sup>10)</sup> 재난 이후에 정부의 역할을 강화하는 것에 대한 법적 근거를 마련하였다. 재해보상지원체계와 관련하여 1950년

10) Roosevelt 대통령의 New Deal 정책은 재건축금융기업(Reconstruction Finance Corporation)을 만들어 재난으로 소실된 공공시설에 대한 재건축을 위한 대출금을 제공하였고, 1937년에 오늘날 중소기업청(Small Business Administration)의 전신이 된 재난대출기업(Disaster Loan Corporation)이 설립하였다.

에 ‘연방재난구조법(Federal Disaster Relief Act)’과 민방위법(Civil Defense Act)을 재정하여 재해지원체계를 확립하였다.<sup>11)</sup> 이후 몇 년 동안 정부의 재해 지원 프로그램이 연방정부에 의해 다수 만들어졌다. 1979년에 Jimmy Carter 대통령은 대통령령으로 연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency, FEMA)을 창설하여 연방정부가 긴급상황관리에 완화, 대비, 대응 및 복구 활동을 포함하도록 하였다. 1988년 이후 Robert T. Stafford 재난구조 및 긴급상황 지원법에 근거하여 FEMA는 재난에 대한 정부의 대응을 보다 체계적이고 효율적으로 조정하기 위한 수단으로 연방대응계획(Federal Response Plan)을 수립해 오고 있다.

1990년대 Clinton 행정부는 재해를 보다 중요한 국정과제로 다루어 행정부는 재해대비를 잘하는 공동체를 만들기 위해 기업들과의 협력체제인 Project Impact를 수립하였고, 연방 공무원들의 재해대비훈련을 늘리고 재난피해를 입은 지역에 대한 신속한 지원을 위한 노력을 기울였다. 이후 Bush 행정부는 2001년 9/11 사건으로 국토안보법(Homeland Security Act)을 통과시켜 국토안보부를 창설하고 국가재난을 對테러방지에 집중하였다. 이로 인하여 FEMA가 국토안보부의 산하로 들어가면서 FEMA의 기능은 축소되었다.

Obama 행정부가 들어서서 부시행정부의 지나친 테러리즘에 대한 정책과 재원의 집중으로 인하여 연방정부가 허리케인 Katrina 등 자연재해의 대비에 실패하였다고 판단하고, 자연재해에 대한 정책변화의 필요성을 인식하게 되었다. 對테러리에 대한 우선순위를 결코 포기하지는 않았지만 국토안보부의 도입 이후 행해진 많은 재해관련 정책의 오류를 시정하고 원상복구하려는 노력을 하고 있다.

---

11) 연방재난구조법은 재난 시 의회가 개별적인 재난에 대해 법률을 통과시키기 보다는 계속적으로 연방정부가 지원을 제공할 수 있는 능력을 보유하도록 하였고 대통령이 재난지원의 허가를 담당하도록 하였다. 민방위법의 제정으로 연방민방위청을 창설하여 미국의 영토에 대한 적국의 잠재적인 공격에 대비와 지원체계를 갖추었다.



## 2. 자연재해 보상정책 및 법률

### (1) 자연재해 보상정책

#### 1) 2007 Robert T. Stafford 재난구조법상의 긴급지원프로그램 (Emergency Assistance Programs)

2007년 개정된 Robert T. Stafford 재난구조법은 제5장에서 자연재해보상 정책과 관련하여 긴급지원프로그램(Emergency Assistance Programs)을 규정하고 있다. Sec. 501에서 긴급상황의 선포절차 (42 U.S.C. 5191)를 규정하고, Sec. 502에서 구체적인 연방의 긴급지원 (42 U.S.C. 5192)의 내용을 규정하고 있다. Sec. 503에서는 지원금액 (42 U.S.C. 5193)에 대한 내용을 규정하고 있다.

#### 가. 긴급상황의 선포절차

##### (가) 요청 및 선포

자연재해 등 긴급상황이 발생한 경우 긴급상황의 영향을 받는 주의 주지사는 대통령에게 긴급상황의 선포를 청구할 수 있다. 영향을 받는 주와 지방정부의 능력 범위를 벗어나는 상황에서 연방의 지원이 필요하다는 조사결과에 근거하여 선포요청이 이루어진다. 동법에 따른 긴급지원의 전제조건으로서, 주지사는 주 법에 따른 적절한 조치를 취해야 하고, 주의 긴급대책의 시행을 지시해야 한다. 주지사는 긴급상황을 완화시키기 위해 사용되었고 향후 사용될 주 및 지방의 노력과 자원의 상황에 대한 정보를 취합해야 하고, 요청하는 연방지원의 종류와 정도를 정해야 한다. 주지사의 이러한 요청에 근거하여, 대통령은 긴급상황의 존재를 선포할 수 있다.

(나) 연방의 일차적 책임을 수반하는 긴급상황

미국헌법이나 법률 하에서 미국이 배타적 혹은 보다 높은 책임과 권한을 보유하는 분야에서 긴급상황이 발생하였기 때문에 상황대처의 일차적 책임이 미국에 있다고 대통령이 판단하는 경우, 대통령은 긴급상황에 대한 대통령에게 부여한 권한을 행사할 수 있다. 이러한 긴급상황의 존재 여부를 결정할 때, 대통령은 가능한 경우 긴급상황에 영향을 받는 주의 주지사와 협의해야 한다.

나. 긴급상황 시 연방의 지원

긴급상황시, 대통령은 다음과 같은 조치를 할 수 있다. ① 변상(reimbursement) 여부와 관계없이 예방적 피난을 포함하여, 생명구조와 재산·공공보건·안전의 보호, 대참사 위험의 경감 및 회피를 위해 주와 지방이 제공하는 긴급원조의 도움을 받아, 연방기관이 연방법에 따라 제공받는 권한과 (인력, 장비, 보급품, 시설, 관리·기술·자문 서비스를 포함한) 자원을 사용하도록 지시할 수 있다. ② 연방기관과 민간단체, 주 및 지방 정부가 제공하는 (자발적 지원을 포함한) 모든 재해구호지원을 조정할 수 있다. ③ 긴급상황의 영향을 받는 주와 지방 정부에게 기술·자문 지원을 제공할 수 있다. 여기에는 필수적인 공동체 서비스의 수행, 위험에 대한 경보 발행, 정보의 배포를 포함한 공공보건 및 안전에 대한 정보, 보건 및 안전 조치의 제공, 공공보건 및 안전에 대한 직접적 위협에 대한 관리, 통제 등이 포함된다. ④ 연방기관을 통해 긴급원조를 제공할 수 있다. ⑤ 동법 sec.407의 조건에 따라 잔해를 제거할 수 있다. ⑥ 동법 sec.408에 따라 원조를 제공할 수 있다. ⑦ 의약품, 음식, 기타 소비용 보급품의 배급 및 긴급원조를 위해 주와 지방 정부를 지원할 수 있다.

긴급상황과 관련된 동법에 의한 연방지원이 부적절한 경우에도, 대통령은 예방적 피난을 포함하여, 생명구조와 재산·공공보건·안전의 보

호, 대참사 위협의 경감 및 회피를 위한 지원을 제공할 수 있다. 대통령은 긴급상황의 영향을 받는 주에 대한 지원의 유형 및 긴급상황 선포 요청의 대상이 되는 긴급상황에 대한 정의를 하여 주지사가 동법에 따른 긴급상황의 선포를 요청할 때 도움이 되는 지침을 공표하여야 한다.

#### 다. 연방의 지원금액

연방의 지원 분담분은 적정(eligible) 비용의 75% 이상이어야 하고, 하나의 긴급상황에 제공되는 총 원조금액은 5,000,000 달러를 초과할 수 없다. 일정한 경우 제한된 금액을 초과할 수 있다. ① 긴급상황 지원을 계속 지급하는 것이 당장 필요한 경우, ② 생명 및 재산, 공공보건, 안전에 대한 위협이 계속적이고 즉각적인 경우, ③ 다른 방법으로는 필요한 원조가 시의적절하게 제공되지 않는 경우 등이다. 지원금액의 제한을 초과하는 경우, 대통령은 항상 긴급상황 원조가 요청되는 상황의 성격과 정도에 대해 의회에 보고하여야 하고, 필요시 추가적인 법률을 제안해야 한다.

### (2) 자연재해 보상법률

미국에서의 재해보상에 관한 법제와 정책들은 사회적으로 커다란 이슈가 되었던 재해와 더불어 발전하게 되었다. 많은 법률의 제정과 개정이 있었으나 미국의 재해보상제도를 포함한 재해관리체계의 확립에 있어서 중요한 역할을 한 법률을 보면 다음과 같다. 1950년에 재난관리에 관한 두 가지 중요한 법률인 ‘연방재난구조법(Federal Disaster Relief Act)’과 민방위법(Civil Defense Act)이 제정되었고, 1974년 재난구조법(Disaster Relief Act)이 제정되었다.<sup>12)</sup> 1979년 대통령령으로 연방재난관리청(FEMA)을 창설하여 긴급상황관리에 완화, 대비, 대응 및 복구 활동을 포함하여 FEMA를 중심으로 한 재해 및 재난관리체계를 이루게 되었다. 1988년 Robert T. Stafford 재난구조 및 긴급상황 지원법(Robert T. Stafford Disaster

12) 동법은 대통령이 긴급상황과 재난에 대응하기 위해 지원을 요청할 수 있는 요건들을 규정하였다.

Relief and Emergency Assistance Act, Stafford Act)<sup>13)</sup>, 2000년 재난완화법 (Disaster Mitigation Act of 2000)<sup>14)</sup>, 2002년 국토안보법과 2003년 포괄적 국토안보법<sup>15)</sup>, 2005년 애완동물 피난 및 교통기준 법률(Pets Evacuation and Transportation Standards Act)<sup>16)</sup>, 2006년 긴급상황관리개혁법(Post-Katrina Emergency Management Reform Act)을 제정하였다.<sup>17)</sup> 최근 Obama 대통령은 대통령령 제13563호<sup>18)</sup>를 발령하여 국토보안부와 관련된 기존의 법령을 재검토하도록 지시하였다. 해당 법률의 구체적인 내용은 재해보상의 내용을 설명하면서 해당분야에서 분석한다.

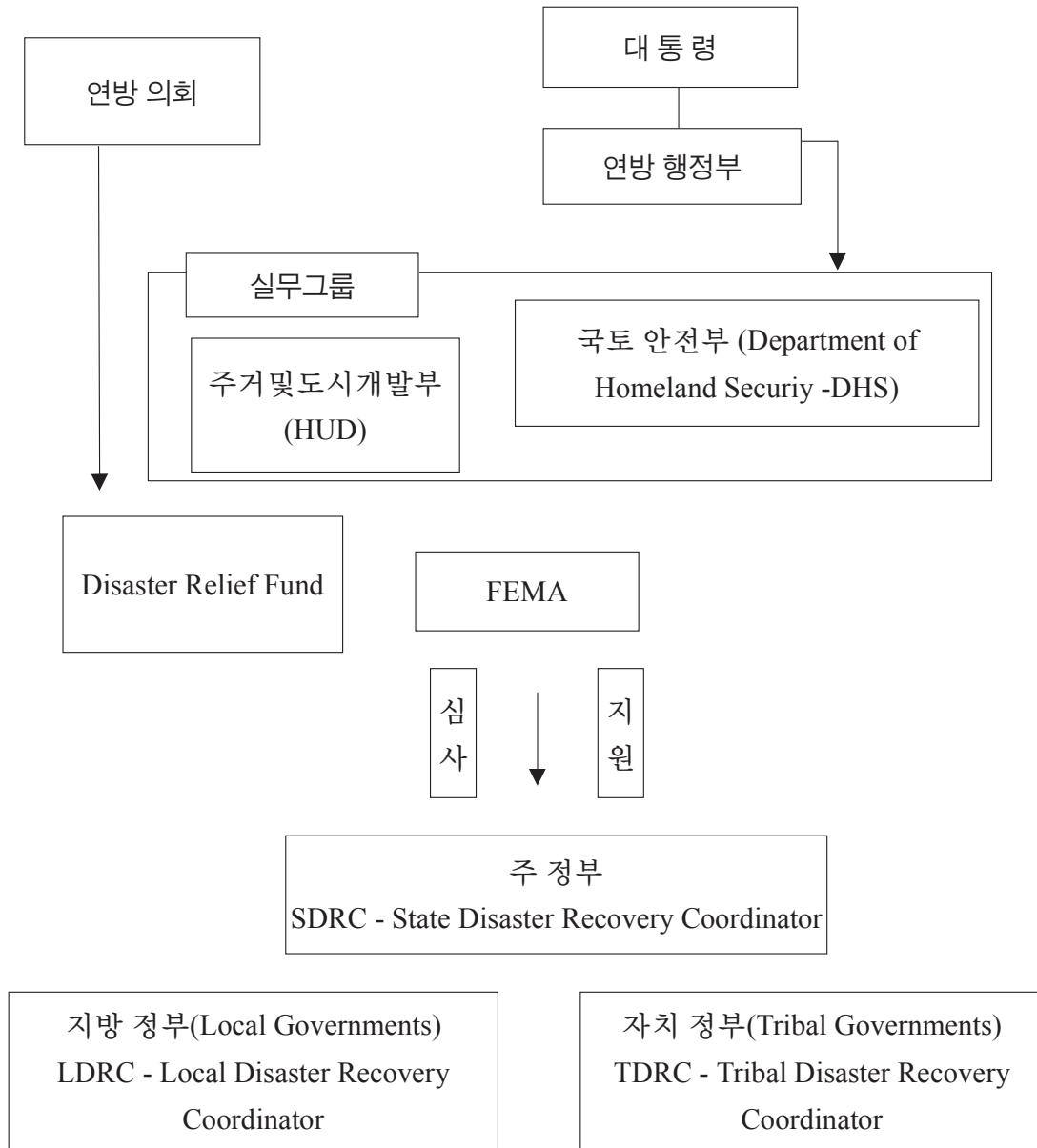
### 3. 현행 자연재해 보상체계

#### (1) 자연재해 보상조직

미국에서의 재해보상체계는 보상업무를 담당하는 구체적으로 지정된 기구들을 살펴봄으로써 검토될 수 있지만, 재해보상과 관련된 다른 조직도 다수 존재한다. 이러한 조직에는 공식적인 재해보상 기관, 비공식적인 네트워크 및 기타 민간분야의 관련 단체가 있다. 그 관계를 다음의 표로 표시하였다.

- 
- 13) 동법에 의하여 FEMA는 이후에 재난에 대한 정부의 대응을 보다 체계적이고 효율적으로 조정하기 위한 방편으로서 연방대응계획(Federal Response Plan)수립하여왔다. 연방대응계획은 28개의 연방기관들과 미국 적십자사의 관여를 포함하고 있다.
  - 14) 동법은 재난의 피해를 전보하기 위한 보험 적용범위의 확대를 장려하고 재난에 대한 위험 완화계획을 개선하는 내용을 담고 있었다.
  - 15) 동법에는 정보수집, 중요 기반시설 보호, 국경통제 및 대량살상무기의 확산에 관한 새로운 규율들이 규정되었다. 이러한 2002년 국토안보법과 2003년 포괄적 국토안보법은 오직 국가재난을 테러리즘에만 초점을 맞추고 있어서 재난관리측면에서 많은 비판을 받아왔다.
  - 16) 2005년에 의회는 허리케인 Katrina로 발생한 피해상화에 있어서의 문제점들을 방지하기 위해 ‘애완동물 피난 및 교통기준 법률(Pets Evacuation and Transportation Standards Act)’을 통과시켰다.
  - 17) 2006년에 ‘긴급상황관리개혁법’법의 제정으로 국가 재난관리에 있어서 FEMA의 역할이 강화되어 추가적인 재원과 및 인적지원을 FEMA에 제공하게 된다.
  - 18) Executive Order 13563 of January 18, 2011. “Improving Regulation and Regulatory Review”

[ 표 2 ] 미국의 재해보상조직도



미국의 재해 보상 역시 기본적으로는 당해 지방 정부, 자치 정부, 혹은 주 정부가 담당하고 있다. 다만 이것이 지방 정부의 수용 능력을 벗어나는 경우 연방 차원의 지원이 이루어진다. Stafford Act에 따르면, 대통령이 주요재해를 선포하는 경우에 연방 차원의 지원이 이루어질 수 있다.

다만 선포 자체를 제외한 대부분의 권한은 실제로는 대통령령에 의해 2003년부터 국토안전부(DHS-Department of Homeland Security)에 주어져 있다. 국토안전부 산하에는 연방재난관리청(FEMA)이 있다. 주요재해 선포에 의해 연방정부가 지원을 제공하는 경우 FEMA는 실질적으로 거의 모든 분야를 총괄한다. 이처럼, 기본적으로는 지방 정부에 의해 지원 및 보상이 이루어지고, 주요재해 선포 후 지원이 이루어지는 경우에는 DHS 산하의 FEMA가 지원 및 보상 전반을 관리하게 되는 것이다. 특히 중요한 것은 FEMA가 지원을 신청한 자가 지원 받을 자격이 있는지 여부에 대한 결정권을 가진다는 것이다.

FEMA가 이 경우 사용하는 보상의 재원은 재해 구호 기금(DRF-Disaster Relief Fund)이다. 이는 연방 의회가 평시 및 긴급 시의 재원 확충을 통해 적립해 놓은 기금으로써, 대통령령에 의한 주요 재해 선포 이후 이루어지는 지원에 한해서 사용된다. 또한, 기타 분야별 관련 부처 역시 지원 및 보상을 제공한다. 다만, 이는 당해 부처와 관련되는 분야에 한한 것이며 일반적인 지원 및 보상 대책이라고 보기는 어렵다. 예컨대 중소기업청에 의해 지원되는 부분이나, 농무부의 농작물 보험 관련 보상 등이 그것으로, 이는 분야별 특수 범주에 속한다고 보아야 할 것이다.

국가재해복구대강(NDRF-National Disaster Relief Framework)에 의거하여 이들 지원 및 보상은 재해 복구 조정기구(DRC - Disaster Relief Coordinator)에 의해 조율된다. 즉, 연방 차원의 FDRC를 비롯하여, 주 정부 차원의 SDRC, 지방 정부 및 자치 정부 차원의 LDRC 와 TDRC가 협력하도록 되어 있다. 또한 NDRF에 의하여, 주거 및 도시 개발부(HUD - the Secretary of Housing and Urban Development)와 국토안전부(DHS)는 실무 그룹(Working Group)을 형성하여 이들 활동을 조율하는데 있어 보조적인 역할을 하고 있다.

## (2) 재해보상 조직의 역할

### 1) 연방정부(Federal Government)

주정부나 자치정부의 가용 자원 한도를 넘어서는 규모의 재해가 발생하는 경우 연방정부는 국가 재해 복구 대강(National Disaster Recovery Framework)을 적용할 수 있고, 이를 통해 가용 상태의 부서나 기구나 지역 복구를 돕도록 할 수 있다. 연방정부의 역할은 이 같은 대규모 재해 복구 초기 과정에서 특히 중요한데, 이는 초동 대응 및 구호 단계에서 지역 정부들의 능력이 부족한 경우가 많기 때문이다. 연방 정부 지원의 기간과 수준은 부분적으로는 재해의 규모와 피해 정도에 입각해서 결정된다.

### 2) 주정부(State Government)

주정부는 복구 과정 전반을 관리 운영하며, 재정 및 기술 지원을 제공하는 것을 포함하는 복구 활동을 조율하는 것에 있어 중심적인 역할을 하고 있다. 주정부는 지역적 복구 활동 조율을 감독하며, 우선순위를 설정하고 원조가 필요한 곳에 원조를 제공한다. 주정부는 연방 정부가 제공하는 핵심 지원을 지역 및 자치 정부로 이어주는 연결고리역할을 한다. 연방 정부에서 제공된 자원을 관리하는 것뿐만 아니라, 주정부는 복구 과정을 재정적으로 지원하고 실행시킬 수 있는 자금을 확보하거나 프로그램을 개발해 낼 수 있다. 예컨대, 재해 발생 전에는 적절한 보험 체계를 마련할 수 있도록 도울 수 있고, 재해 발생 후에는 채권을 발행할 수 있다. 추가적 필요가 있는 경우에는 복구를 촉진하기 위해 이미 확보하고 있는 자원배분을 재조정하거나 주정부 차원에서 복구를 위한 새로운, 혹은 임시 위원회를 만들 수 있다.

### 3) 연방재난관리청(FEMA)

FEMA를 중심으로 한 재해지원 및 보상활동을 Stafford Act를 중심으로 분석한다. Stafford Act의 Title IV 및 Title V 에 의하면, 재해 생존자를

위한 대규모 구호, 파괴된 시설의 재건, 향후 재해 영향 완화, 잔해 청소, 보험이 제공되지 않는 부분에 있어 발생한 필수적 필요에 대한 지원 등이 DHS에 의해 관리되고, 연방 의회에 의해 적립되는 DRF를 통해 이루어진다. 또한 재해로 인해 수입이 현저히 감소한 경우, 재해에 의해 직접 유발된 실업에의 경우(노동부에 의한) 지원이 제공된다. 이 과정 전반에 있어 대통령에 의해 지명된 연방 조정관(Federal coordinating officer)이 효율성의 제고를 위해 지원을 조율하게 된다.<sup>19)</sup> 이하에서는 Stafford Act 및 개정안을 중심으로 지원 내용을 살펴본다.

#### 가. 1974년 Disaster Relief Act (개정 반영)

Stafford Act는 1974년 법안 및 이후 35년간의 각종 개정 법안을 포괄하고 있으며, 개정을 통해 제공되는 지원의 종류의 다양화, 특정한 비영리 기관에 대한 지원 자격 확대, Stafford Act에 의해 제공되는 지원과 연방 차원의 관련 기관 사이에서의 협력 강화를 추진하였다. 1974년 법안에 의해 대체된 1950년 법안 때부터, 다음과 같은 원칙이 지켜지고 있다. ① 연방 차원의 지원은 주 정부 및 지방 정부의 복구 노력을 보완하는 것이며, ② 이 같은 지원은 당해 지방 기관의 장애 의한 요청에 의한 대통령령 선포가 있는 경우에 한정된다.(1950년 법안 P.L. 81-875, 64 Stat. 1109-1111)

#### 나. 2006년 개정안

허리케인 카트리나 복구 과정에서 동 법안은 더욱 발전되었다. 이에 따라 FEMA의 지원 권한이 확대 되었고, 연방 관리에 의해 사전 대비의 효율성 확보 작업이 요구되었다. 주요한 개정 내용은 다음과 같다.

① 연방 지원의 속도가 빨라져서, 주 정부 관리에 의한 특정한 요청이 없는 경우라 하더라도 신속한 연방 지원이 이루어질 수 있게 되었다. ②

---

19) 이 조정관은 과거에는 여러 주에 걸쳐 발생한 재해의 경우 각 주마다 한 명씩 임명되었으나, 2006년 Stafford Act 개정안에 의해 현재는 통합된 한명의 조정관이 임명된다.



주거 지원에 있어 장애인에 대한 고려가 보장되었으며, 주거 지원 전반에 있어 연방 정부가 정하는 접근성 요건을 만족시킬 것을 규정하게 되었으며, 주거 수리 및 대체에 관한 보상 상한을 폐지하였다. 하지만 sec.408에 근거하여 개인 혹은 가정마다 지원되는 비용 한도인 25,000 달러 상한은 남아 있다. ③ 주거 지원에 있어 전화비를 제외한 다른 전기 및 수도 요금 등의 이용료 및 임대보증금 지원이 포함되었다.

#### 다. 지원의 종류와 수원 자격

Stafford Act는 주, 지방 정부, 비영리 시설로서 개인에 의해 소유된 것, 개인, 가족 등 광범위한 적용범위를 가지지만, 대통령령 선포가 있다고 해도 지원이 무조건 제공되는 것은 아니다. FEMA관리들이 지원의 필요성을 심사한 뒤에 지원이 이루어진다. 예컨대 충분한 보험이 있거나, 다른 주거가 있는 가족의 경우 지원 대상에서 제외된다. 지원 필요성에 의해 지원 정도도 달라진다. 예컨대 대규모의 피해가 광범위하게 발생한 경우에는 개인 지원(Individual Assistance - IA)이 이루어질 수도 있지만, 사회간접자본의 대규모 파괴에도 불구하고 개인 피해는 적은 경우 공적 지원(Public Assistance - PA)만이 이루어질 것이다. FEMA에 의한 개인지원에는 Community Services(상담, 실업 원조, 법률 원조), Housing, Child care; Mass Evacuation; Shelter 등이 있다. 공적지원에는 잔해 청소, 긴급 보호 조치, 수리, 대체 복구 등이 있다.

#### 4) 실무 그룹(DHS + HUD)

다음과 같은 역할을 한다. 첫째, 연방, 주, 자치 및 지방 정부의 효율적이고 통합된 재해 복구 노력을 위해 운용 지침을 제공한다. 여기에는 역할 및 책임 규정, 복구 관리 및 운용 협력 세부 조율, 대응 전략규정, 성공적인 조치 확보 등이 포함된다. 둘째, 재해 복구 프로그램 및 대가를 확인하고 문제점과 역할 중복, 역할 충돌 등을 확인하고 수정한다. 셋째, 더 나은 연방기관 간 계획수립 및 협조를 위해 노력한다. 넷째,

재해 복구와 사전 대비 모두에 있어 주 정부 이하 각급 관련 단체들이 재해 대응역량을 기를 수 있는 방안을 모색한다. 다섯째, 재해 복구 과정에서 얻은 교훈들, 특히 카트리나와 리타와 같은 대형 재해에서 얻은 교훈들을 연구한다. 이처럼, 실무그룹은 장기적 안목에서 연구를 하는 역할을 주로 맡고 있으며, 실질적 대응은 DHS 산하의 FEMA가 주도하고 있음을 알 수 있다.

### 5) 기타 분야별 관계부처

미국에는 위의 기관이외에도 다른 많은 기관 및 조직들이 재해관리업무를 담당하고 이들이 지원하는 프로그램의 종류는 72가지에 이르고 있다. 예를 들면, 재난에 대비하기 위해서 FEMA는 환경부, 국방부, 상무부 등 다른 많은 연방부서들과 함께 긴밀하게 업무를 수행한다. 주정부 역시 재난에 효과적으로 대응하기 위하여 교통부(Department of Transportation), 고속도로 순찰대(Highway Patrol) 및 공중보건부(Department of Public Health)와 함께 상호 교류한다. 지역 차원에서는, 건설부(Public Works), 기획부(Planning Department), 기술부(Engineering Department) 및 공원 및 휴양시설 관리부(Parks and Recreation)가 취약성을 최소화하기 위하여 협조하거나 재난이 발생하면 재건을 돕기도 한다.

더욱이 미국 긴급상황 관리체제에는 정부 측 당사자 이외에도 기업, 비영리기구 및 시민들이 중요한 역할을 수행한다. 기업들은 긴급상황 시의 의료치료, 미디어 관계, 잔해 제거, 보험금 제공 및 긴급상황 관리자들을 위한 상품과 용역의 판매를 포함하여 많은 필수적 재난대응 기능에 관여하고 있다. 미국 적십자사 또는 구세군과 같은 자선단체 또한 재해 발생 시 상당한 정도의 구호를 제공한다.<sup>20)</sup> 종교관련 단체들도 재난복구를 위해 많은 후원을 담당한다. 일반 시민들이 재난과 긴급상황 관리에 관련된 많은 중요한 업무들을 수행하고, 시민들은 재난 발생

20) 자세한 역할은 적십자 홈페이지(Red Cross [www.redcross.org](http://www.redcross.org))와 구세군홈페이지(Salvation Army [www.salvationarmyusa.org](http://www.salvationarmyusa.org))를 참조.

시 긴급활동에 깊이 관여한다.<sup>21)</sup> 시민들은 공동체 긴급대응팀의 구성원으로서 훈련을 받는다. 따라서 미국 긴급상황 관리체계는 거의 모든 정부부처와 민간과 비정부 분야의 조직 및 기관들에 의존하고 있다. 이러한 의미에서 미국의 긴급상황 관리는 분권화되어 있고 복잡하다.

## (2) 자연재해 보상의 내용

1988년에 제정되고 2007년 수정된 Robert T. Stafford 재난구조 및 긴급상황 지원법(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, Stafford Act)<sup>22)</sup>, 2000년 재난완화법(Disaster Mitigation Act of 2000)<sup>23)</sup>, 2011년 재해복구법(Disaster Recovery Act of 2011) 등에서 자연재해 보상과 관련한 법률의 내용을 검토하기로 한다.

### 1) Robert T. Stafford 재난구조 및 긴급상황 지원법(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, Stafford Act)

동법은 총 7장(title)으로 구성되어 있다. 그 중 자연재해보상과 관련하여 제3장에서 중요재해와 응급상황에 대한 지원행정체계(Major Disaster and Emergency Assistance Administration)에 대한 내용을 규정하고<sup>24)</sup>, 제4장에서 대형재해에 대한 지원 프로그램(Major Disaster Assistance Pro-

---

21) 이와 관련한 내용은 미국 자원봉사자 협회 홈페이지(Volunteers of America [www.voa.org](http://www.voa.org))를 참조.

22) 동법에 의하여 FEMA는 이후에 재난에 대한 정부의 대응을 보다 체계적이고 효율적으로 조정하기 위한 방편으로서 연방대응계획(Federal Response Plan)수립하여왔다. 연방대응계획은 28개의 연방기관들과 미국 적십자사의 관여를 포함하고 있다.

23) 동법은 재난의 피해를 전보하기 위한 보험 적용범위의 확대를 장려하고 재난에 대한 위험 완화계획을 개선하는 내용을 담고 있었다.

24) 동법은 sec.102. 정의규정에 의하면 중요재해를 태풍, 토네이도, 폭풍, 홍수, 해일, 지진 해일, 화산, 분화, 산사태, 진흙 사태, 눈보라, 또는 가뭄 등 모든 자연재앙을 포함하고, 그 원인에 관계없이 미국 내에서 발생한 화재, 홍수, 폭발 등을 포함한다. 또한 응급상황을 미국의 모든 영토내에서 생명을 구조하고 재산과 공공의 건강과 안전을 보호하거나 재난의 위험을 막고 피해를 줄이기 위하여 주와 지역에 대한 연방의 지원이 필요한 경우나 상황으로 대통령이 선포하는 중대재해로 정의하고, 대통령이 결정하는 것으로 규정하고 있다.

grams)을 규정하고 있다. 제7장 기타규정에서 재해보조금에 대한 규정을 두고 있다. 이하에서는 동법의 구체적인 자연재해 보상내용에 관한 내용을 분석한다.

가. Title 3 - Major Disaster and Emergency Assistance Administration

동법 제3장 주요재해와 응급상황에 대한 지원행정체계는 sec.301-sec.326까지 규정하고 있다.

나. Title 4 - Major Disaster Assistance Programs

동법 제4장은 sec.401- sec.427까지 규정하고 있다. 자연재해 보상에 대한 구체적인 내용을 규정하고 있다.

(가) sec.402. 일반적 연방지원 (42 U.S.C. 5170a)

(나) Sec. 403. 필수지원 (42 U.S.C. 5170b)

대통령의 지시에 따라 연방기관은 중대재해로 발생한 생명과 재산에 대한 즉각적 위협에 대처하기 위해 필수적인 다음과 같은 지원을 제공할 수 있다. ① 연방의 자원 일반적으로 대출연장을 제외한 연방의 장비, 보급품, 시설, 인력, 기타 자원을 동법의 목적에 따라 주 및 지방 정부가 사용 하거나 배급을 위해 활용하도록 제공한다.<sup>25)</sup> ② 의약품, 의료내구재, 음식 및 기타 소비재의 제공으로 주 및 지방 정부, 미국 적십자, 구세군, 메노재해서비스(Mennonite Disaster Service), 기타 구호 및 재해원조 단체를 통해 의약품, 의료내구재, 음식 그리고 기타 소비용 보급품과 서비스를 재해 희생자들에게 배급하거나 제공한다.<sup>26)</sup> ③ 인명구조 및 재산보호를 위한 업무와 서비스의 제공으로 공유지 혹은 사유

25) Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, Stafford Act, sec.403.(a)(1) 참조.

26) Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, Stafford Act, sec.403.(a)(2) 참조.

지나 수중에서 인명구조 및 재산, 공공보건, 안전의 보호를 위해 필수적인 업무나 서비스를 제공한다.<sup>27)</sup> ④ 기여활동의 제공으로 동 법에 의한 제공을 실행하는 목적으로 주 및 지방 정부, 민간비영리시설의 소유자나 운영자에게 기여를 할 수 있는 활동을 제공한다.<sup>28)</sup> 이러한 동법의 지원에서 연방의 지원분담은 지원비용의 75% 이상이 되어야 한다.

동법은 재해지원으로 군자원의 활용에 대해 규정하고 있다. 동법의 4장 및 5장에 따라 지원 대상인 사안(재해)이 발생하면 재해가 발생한 주의 주지사는 생명 및 재산의 보호에 필수적인 비상업무를 공유지 및 사유지에서 수행하기 위한 목적으로 대통령이 국방부 장관에게 국방부 자원을 활용하도록 지시해줄 것을 요청할 수 있다. 이 경우 이러한 요청이 생명 및 재산의 보호에 필수적이라고 판단하는 경우, 대통령은 실행가능하다고 판단되는 한도 내에서 주지사의 요청을 수용해야 한다. 이러한 군자원의 활용한 긴급지원은 10일을 초과하지 않는 기간 내에서 가능하다.<sup>29)</sup> 동법에 의한 이러한 군사적 지원활동에 사용되는 비용으로 재해구호기금이 사용되고, 연방의 지원분담은 지원비용의 75% 이상이 되어야 한다.

---

27) Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, Stafford Act, sec.403.(a)(3) 참조. 동 조항에 따르면 (A) 잔해 제거, (B) 수색 및 구조, 긴급의료, 긴급대규모의료(emergency mass care), 긴급피난처, 음식, 물 의약품, 의료내구재와 보급품이나 사람의 이송을 포함한 기타 필수적 사항의 제공, (C) 비상업무 및 필수적인 공동체 서비스의 실행에 필요한 도로 청소와 임시교각의 건설, (D) 학교 및 기타 필수적인 공동체 서비스를 위한 임시시설의 제공, (E) 대중에게 위험을 안기는 안전하지 않은 구조물의 파괴, (F) 추가적인 위험에 대한 정보, (G) 보건 및 안전 조치와 관련한 공지사항과 원조의 배포, (H) 주와 지방 정부에게 재해관리 및 통제에 관한 기술적 자문의 제공, (I) 생명, 재산, 공공보건, 안전에 대한 즉각적 위협의 경감, (J) 애완동물 및 서비스동물(service animal)이나 이를 보유한 개인에 대한 구조, 치료, 피난처 및 필수적 사항의 제공을 규정하고 있다.

28) Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, Stafford Act, sec.403.(a)(4) 참조.

29) Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, Stafford Act, sec.403.(c)(1) 참조.

(다) Sec. 406. 피해시설의 보수·복구·교체 (42 U.S.C. 5172)

동법 sec.406는 자연재해로 피해를 입은 시설물의 보수·복구·교체에 관한 내용을 규정하고 있다.<sup>30)</sup> 동조는 공공시설물과 민간비영리시설을 포함하여 규정하고 있어 본 연구의 대상이 아니다. 다만, 민간비영리시설물에 대한 지원은 관련성이 있어 민간비영리시설물의 지원요건에 대해 간략히 소개한다. 동조는 ① 민간비영리시설이 중대재해 발생시 (대통령이 정한) 중요서비스(critical service)를 제공하는 경우<sup>31)</sup>, ② 민간비영리시설의 소유자 혹은 운영자가 영세사업법(Small Business Act)에 따라 재해대출을 신청하였고, 그러한 재해대출에 부적격 판정을 받았거나, 혹은 영세사업행정처(Small Business Administration)가 그 시설에 대해 적격판정을 준 최대금액만큼 재해대출을 받았던 경우에 대통령이 민간비영리시설에 대한 지원을 행하도록 규정하고 있다.

(라) Sec. 408. 개인 및 가계에 대한 연방원조 (42 U.S.C. 5174)

가) 일반사항

동 법에 따라 대통령은 주지사와의 협의를 통해, 중요재해의 직접적인 결과로 필요한 경비지출이 생기고 심각한 지원수요(need)가 있으나 다른 수단으로는 그러한 경비 및 수요를 충당할 수 없는 개인 및 가계에 대해 재정원조를 제공하고 필요한 경우 서비스를 지원할 수 있다.

개인 및 가정은 영세사업행정처나 기타 연방기관으로부터의 대출이나 기타 재정원조를 받기 위한 신청을 하지 않았거나 지원받은 바가 없다는 이유만으로 지원을 거부당하지 않는다.

30) 연방시설물의 보수·복구·교체에 관해서는 동법 sec.405에서 규정하고 있으나 본 연구는 개인에 대한 보상을 대상으로 하므로 생략한다.

31) 동 조의 중요서비스에는 전력, (관개 목적의 단체 및 시설이 제공하는 물을 포함한) 물, 하수, 폐수 처리, 통신, 교육, 긴급의료를 포함한다.

## 나) 주거 지원

중요재해로 야기된 피해의 결과로 개인 및 가계가 재해 전의 주거지를 상실하거나 거주가 불가능하다고 간주되는 경우, 장애인의 접근이 불가능하거나 거주가 불가능하다고 간주된 경우 대통령은 해당 개인 및 가계의 주거대책을 위해 이들에게 동 법에 따른 재정 및 기타 원조를 제공할 수 있다.

대통령은 비용효율성 및 개인과 가계가 느끼는 편의성, 그리고 적절하다고 간주하는 기타 요소에 근거하여 해당 개인 및 가계에 대하여 본 절에 따라 제공되는 주거지원의 적절한 유형을 결정해야 한다. 특정 재해 상황에서 개인 및 가계의 필요를 만족시키기 위해 지원유형의 적합성과 이용가능성에 근거하여 동법에 따른 하나 혹은 그 이상의 주거지원을 할 수 있다. 주거지원의 유형으로 ① 임시주거(temporary housing)지원<sup>32)</sup>, ② 수리(repairs)<sup>33)</sup>, ③ 교체(replacement)<sup>34)</sup>, ④ 영구 혹은 반영구 주거 건설(permanent or semi-permanent housing construction)<sup>35)</sup> 등이 있다.

32) 임시주거지원에는 재정지원과 직접지원의 방법이 있다. 전자는 주거대체시설이나 기존 임대주택, 제조된 주택, 휴양용 승용차, 기타 기존주거(readily fabricated dwelling)를 임차하기 위한 목적으로 개인 및 가계에 대하여 재정지원을 하는 경우이다. 지원 금액에는 제공된 주거시설에 대한 임대료에 교통비, 공공서비스 설치비, 안전보관(security deposit)비용 등이 포함된다. 직접지원의 경우 주거시설의 부족으로 임시주거를 지원할 수 없는 경우 대통령이 직접 개인 및 가계에게 매매나 임대를 통한 임시주거시설을 제공할 수 있다. 직접원조기간은 대통령이 특별상황으로 인해 공공의 이해에 부합한다고 판단하여 원조기간을 연장하는 경우를 제외하고, 대통령이 중요재해를 선포한 일자로부터 18개월 이내에 하여야 한다. 이 경우 18개월이 지난 후에는 대통령은 제공된 각 임시주거에 대한 시장의 공정임대료를 징수할 수 있다.

33) 대통령은 다음 사항에 대한 재정적 지원을 제공할 수 있다. ① 중요재해로 안전하고 위생적인 삶이나 생활여건에 피해를 입은 소유주가 거주하는 주택 및 공공서비스, (개인 통로와 같은) 주거 기반시설의 보수, ② 주택 및 공공서비스, 기반시설에 대한 장애의 피해 가능성을 줄이기 위한 적절한 위험경감조치 등이다.

34) 대통령은 중요재해로 피해를 입은 소유주가 거주하는 주택의 교체를 위한 재정 지원을 제공할 수 있다. 이 경우 홍수보험 요건이 적용되어 연방재해원조의 수령 조건으로서 홍수보험의 구매를 요구하는 연방법규정이 적용된다.

35) 대통령은 다음의 경우에 미국 영토 밖의 섬 지역과 기타 장소에 영구 혹은 반영구 주거를 건설하기 위해 개인 및 가계에 재정원조나 직접원조를 제공할 수 있다.

주거지원에 관한 조건과 상황으로 장소(sites), 주거의 처분(disposal of units)을 규정하고 있다. 동법에 따라 주거시설을 제공하기 위해서는 주거시설물이 ① 공공서비스가 완비되고, ② 장애인을 위한 물리적 접근성 요건을 만족하며, ③ 주 혹은 지방 정부나 해당 장소의 소유주가 제공하는 장소이어야 한다. 다만, 대통령이 장소가 경제적이거나 보다 접근성이 높다고 판단하는 경우 대통령이 제공하는 장소의 주거시설물을 제공할 수 있다. 또한 재해피해자의 주거마련을 목적으로 대통령이 동법에 따라 구매한 임시주거는 개인이나 가계가 영구적으로 주거를 보유하지 않은 경우 해당 임시주거에 거주하고 있는 개인이나 가계에게 직접 판매할 수 있다. 임시주거의 판매는 공정하고 적절한 가격에 이루어지고, 판매수익은 재해구호기금(Disaster Relief Fund) 계정에 적립된다. 임시주거의 판매는 해당주거를 구매하는 개인이나 가계가 주거에 존재하는 위험 및 홍수 보험을 획득·유지하는 데 동의한다는 조건으로 이루어진다.

다) 그 외 다른 필요에 대처하기 위한 기타 재정지원

첫째, 의료, 치과, 장례 경비 등을 지원하고 있다. 대통령은 주지사와의 협의를 통해, 중요재해로 피해를 입은 해당 주의 개인 혹은 가계에게 재해와 관련된 의료, 치과, 장례 경비를 충당하기 위한 재배지원을 제공할 수 있다.<sup>36)</sup> 둘째, 개인용 재산, 교통수단, 기타 경비 등을 지원한다. 대통령은 주지사와의 협의를 통해, 개인 혹은 가계에게 개인용 재산 및 교통수단, 기타 필요경비 등 중요재해에 기인하는 심각한 필요를 충당하기 위해 재정지원을 제공할 수 있다.

① 대체 주거자원의 이용이 불가능하고, ② 위에 설명한 임시주거 지원이 이용가능성과 실현가능성이 떨어지고, 비용효율성이 낮은 경우에 해당한다.

36) Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, Stafford Act, sec.408.(e)(1) 참조.



## 라) 주의 역할

개인 및 가계에 대한 연방지원과 관련하여 주의 역할을 규정하고 있다. ① 기타 필요에 대처하기 위한 재정지원과 ② 기록에의 접근에 대해 규정하고 있다. 비용 분담을 조건으로, 주지사는 해당 주의 개인과 가계에게 재정원조를 제공하기 위해 대통령으로부터의 보조를 요청할 수 있다. 보조를 받는 주는 해당 주의 개인과 가계에게 재정지원을 제공하는 데 소요되는 행정비용으로 수령한 보조금의 5% 이상을 소비할 수 없다. 동법에 따라 개인과 가계를 지원하는 경우 대통령은 개인과 가계에 대한 주와 지방의 추가원조를 주가 이용할 수 있도록 하기 위해, 원조를 받는 개인과 가계에 대한 전자기록을 주가 열람할 수 있는 권한을 부여하고, 개인과 가계도 주의 실질적이고 지속적인 개입을 허용해야 한다.

## 마) 비용 분담

동법에 의해서 제공된 재정지원금으로 총당되는 비용 중 연방의 분담금은 100%이다. 기타 필요에 대처하기 위한 재정지원금의 경우 연방분담금은 75%이고, 나머지는 주가 조성한 기금에서 지급한다. 개인 혹은 가계에게 지급되는 지원금액은 단일 중요재해와 관련하여 최대 25,000 달러를 초과할 수 없다.<sup>37)</sup> 재정지원금의 제한은 노동부(Department of Labor)가 발표하는 전체 도시소비자의 소비자물가지수(Consumer Price Index of All Urban Consumers) 상의 변화를 반영하여 매년 조정된다.

(마) Sec. 410. 실업수당 (42 U.S.C. 5177)

## 가) 수당 지원(Benefit assistance)

대통령은 중요재해의 결과로 개인이 실직한 경우 그 당사자가 다른 실업보상이나 대기기간신용(waiting period credit)의 자격이 없는 경우,

37) Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, sec.408.(h)(1) 참조.

대통령은 개인의 수주에 걸친 실직기간 동안 적절하다고 판단하는 수당지원을 제공할 수 있다. 이러한 지원금은 중요재해로 야기된 실직이 계속되는 한 개인이 적합한 직책에 재취업될 때까지 제공된다. 다만, 대통령이 중요재해로 선포한 후 26주 이상은 제공될 수 없다. 실직기간 동안의 수당지원은 재해가 발생한 주의 실직보상 법에 따르고, 허가된 한 주당 최대금액을 초과할 수 없다. 대통령은 주의 기존 기관을 통해 주와의 합의를 토대로 수당을 제공해야 한다.

#### 나) 재취업 지원

주는 동법에 따라 수당을 받는 개인에게 주가 운영하는 다른 법률에 따른 재취업지원 서비스를 동법에 따라 제공되는 기금에의 변상 없이 제공할 수 있다. 연방의 지원을 보면 대통령은 중요재해의 결과로 실직한 개인에게 거주하는 주에서 재취업지원 서비스를 제공하지 않는 경우 다른 법률에 따른 재취업지원 서비스를 제공할 수 있다.

(바) Sec. 412. 음식쿠폰(Food Coupon)배부 (42 U.S.C. 5179)와  
Sec. 413. 식료품(Food Commodities) (42 U.S.C. 5180) 지원

#### 가) 음식쿠폰(Food Coupon)배부

중요재해의 결과로 저소득 가계가 적절한 영양을 갖춘 음식을 적정량을 구매할 수 없게 되었다고 판단되는 경우, 대통령은 자신이 정하는 조건에 따라 농무부 장관이나 기타 관계기관을 통하여 1964년 식량카드법 (Food Stamp Act of 1964) (P.L. 91-671; 84 Stat. 2048)과 7 U.S.C. 2011 et seq.에 준하는 쿠폰 할당량을 배부하고, 동법의 규정에 준하여 여분의 상품을 이용할 수 있게 하여야 한다.

중요재해가 가계의 경제력에 미친 결과 등을 포함하여 지원에 대한 적절한 고려요소를 고려하여 대통령은 농무부 장관이나 기타 관계기관을 통하여 필요하다고 판단하는 기간 동안 가계에 대하여 쿠폰 할당량

및 여분의 상품 지원을 할 수 있다. 이러한 지원은 중요재해로 영향 받는 지역에서 식량카드의 이용가능성에 관련된 경우를 제외하고, 1964년 식량카드법과 7 U.S.C. 2011 et seq.의 규정에 영향을 미치지 않는다.

나) 긴급대중급식(emergency mass feeding)

대통령은 중요재해나 긴급상황으로 고통 받는 미국의 모든 지역에서 긴급대중급식이나 배급을 위한 적정량의 식량을 확보할 권한과 의무가 있다. 또한 농무부 장관은 중요재해나 긴급상황 발생 시 미국의 모든 지역에 적절한 보급품을 제공하기 위해 필요한 식료품을 구매하여야 한다.

(사) Sec. 414. 이주(Relocation)지원 (42 U.S.C. 5181)

기타 법률의 규정에도 불구하고, 1970년 이주지원 및 부동산취득에 관한 통일정책법(Uniform Relocation Assistance and Real Property Acquisition Policy Act of 1970), P.L. 91-646, 42 U.S.C. 4601 et seq.에 따른 주택이전 지원금의 자격을 갖는 어떠한 자도, 대통령이 정한 중요재해로 인하여 위 법의 이용요건을 충족하지 못하였다는 이유로 이주지원을 거부당하지 않는다.

(아) Sec. 415. 법률 서비스 (42 U.S.C. 5182) 및 Sec. 416. 위기상담 및 훈련지원 (42 U.S.C. 5183)

동법이 허가하는 프로그램의 목표에 합치하고, 중요재해의 결과로 적절한 법률서비스의 이용이 불가능하다고 대통령이 판단하는 경우 저소득층 개인에 대하여 대통령은 관계 연방기관과 주 및 지방의 변호사협회의 자문과 지원을 받아 법률서비스 프로그램을 실시하도록 하여야 한다. 또한 대통령은 재해근로자에 대한 위기상담 및 훈련을 제공하기 위해 주 혹은 지방 기관 및 민간 정신건강 단체에 제공되는 재정지원과 중대요해와 그 이후 발생하거나 가중되는 정신건강 상의 문제를 완화하

기 위해 중대재해의 희생자에게 제공되는 재정지원을 포함하여 전문 상담서비스를 제공할 수 있다.

(자) Sec. 425. 개인 및 가정에 대한 운송지원 (42 U.S.C. 5189c)

대통령은 동법에 따라 사건으로 선포되면 재해 전 주거지에서 다른 주거지로 개인의 주거지를 이전하는 경우 교통 및 운송 지원을 제공 할 수 있다. 또는 동법 sec.403(a)(3) 혹은 502에 의하여 단기나 장기를 선택하여 수용시설로 이주하거나 재해 전에 거주했던 주거지로 이주하는 경우, 다른 주거지를 선택하는 경우에도 대통령의 결정으로 교통 및 운송지원을 할 수 있다.

(차) Sec. 426. 개별관리서비스 (42 U.S.C. 5189d)

대통령은 개별관리서비스를 제공하기 위해 주 혹은 지방 정부기관 및 자격을 갖춘 민간단체에게 제공되는 재정지원과 불충분한 부분을 해결하기 위해 중요재해의 희생자들에게 제공되는 재정지원을 포함한 개별 관리서비스를 제공할 수 있다.

2) 2000년 재난완화법(Disaster Mitigation Act of 2000:DMA 2000)

동법은 1988년 제정된 로버트 T. 스테포드 재해구호 및 긴급지원 법의 내용을 일부 개정한 것으로 사전재해완화프로그램의 권한을 창설하는 것, 재해구호행정을 정비하는 것, 연방 차원의 재해원조비용을 통제하는 것 등의 목적을 지닌다. DMA 2000 (Public Law 106-390)은 FEMA의 주와 지방에 대한 재해완화 계획을 수립하고, 상황에 따라 보조금을 제공하는 것에 대한 법적 근거를 제시하고 있다. DMA 2000은 이전의 로버트 T. 스테포드 재난구호 및 긴급지원 법상의 재해완화계획을 폐지하고, 완화계획 조항을 새롭게 규정하여 주, 지역, 그리고 인디안 부족 단체가 긴밀하게 완화계획에 참여하고 서로 협력할 수 있도록 하였다. 또한 DMA 2000은 지역완화계획에 대한 새로운 요구사항을 규

정하였고, 주가 주, 지방, 인디언 부족의 재해완화계획의 수립과 개발을 위해 HMGP 기금의 7%까지 사용할 수 있도록 승인하였다.

DMA 2000은 총 3장, 286개의 조문으로 구성되어 있다. 제1장은 재해 전(前) 위험완화(predisaster hazard mitigation)에 대한 규정을 두고, 제2장에서 정비 및 비용절감(streamlining and cost reduction)에 대한 내용을 규정하고 있다. 제3장에서 기타사항에 대한 내용을 규정하고 있다. DMA 2000은 사전적 재해완화에 대한 규정으로 자연재해로 발생한 피해를 복구하거나 지원하는 재해보상과는 직접적인 관련이 없다. DMA 2000의 내용 중 자연재해 보상제도와 관련된 부분을 분석하면 다음과 같다.

① sec.203은 공지(public notice)·평가(comment)·협의(consultation)의 요건규정에서 DMA 2000에 따라 선포된 중요재해 및 긴급상황에 관련된 피해를 해결하기 위해 마련된 공공지원프로그램 하에서 임시정책을 채택하려면 사전에 임시정책과 관련하여 지원대상자의 견해를 듣도록 규정하고 있다. 특히 중요재해 및 긴급상황 관련 지원대상자에 대한 지원을 상당부분 감소할 가능성이 있거나 중요재해 및 긴급상황과 관련하여 작성된 지원에 대한 서면합의 내용을 연방정부가 변경할 가능성이 있는 경우가 그러하다. 다만, 지원당사자가 어떤 조치를 취할 수 있는 법적 권리는 인정되지 않고 있다. 대통령은 공공지원프로그램의 시행과 관련한 정책에 대하여 일반의 접근성을 높이도록 하고 있다.

② sec. 205 피해시설의 보수·복구·재건축·교체 지원  
 재해보상과 관련하여 민간비영리시설에 대한 지원의 내용을 보면 대통령은 ① 민간비영리시설이 중요재해 발생시 (대통령이 정한) 중요서비스(critical service)를 제공하는 경우<sup>38)</sup>, ② 영세사업법(Small Business Act) 제7절(b) (15 U.S.C. 636(b))에 따라 재해대출을 신청

38) 동 규정의 ‘중요서비스’는 전력, (관개 목적의 단체 및 시설이 제공하는 물을 포함한) 물, 하수, 폐수 처리, 통신, 교육, 긴급의료를 포함한다.

하였고, 그러한 재해대출에 부적격 판정을 받은 경우에 있어서 민간비영리시설에 대한 지원을 한다.

- ③ sec.206 개인 및 가계에 대한 연방의 지원규정에서 로버트 T. 스탠포드 재해구호 및 긴급지원법 sec.408 (42 U.S.C. 5174)의 규정을 일부 수정하였다. 대통령은 주지사와의 협의를 통해, 중요재해의 직접적인 결과로서 필요한 경비지출이 생기고, 심각한 수요(need)가 발생하였으나 다른 수단으로는 그러한 경비 및 수요를 충당할 수 없는 개인 및 가계에 대해 재정지원을 제공하고 필요한 경우 서비스를 지정할 수 있도록 규정하였다.<sup>39)</sup> 주거 지원정책으로 으로서 중요재해로 발생한 피해로 개인 및 가계가 재해 전의 주된 주거지를 상실하거나 재해 전 주된 주거지에서 거주가 불가능하다고 간주된 경우 해당 개인 및 가계의 주거대책으로 대통령은 피해자에게 재정 및 기타 지원을 제공할 수 있도록 하였다. 주거지원에 관한 조건으로 장소, 주거의 처분에 대해 규정하고 있다. 주거지원으로 제공된 기성주거시설은 공공서비스가 완비되고, 주 혹은 지방 정부나 해당 장소의 소유주가 제공하는 장소에 위치해야 한다.
- ④ 기타 필요에 대처하기 위한 재정원조로 의료, 치과, 장례 경비지출<sup>40)</sup>과 개인용 재산, 교통수단, 기타 경비 등<sup>41)</sup>을 규정하고 있다.
- ⑤ 개인 및 가족 보조 프로그램의 제거하여 로버트 T. 스탠포드 재해구호 및 긴급원조 법 제411조(42 U.S.C. 5178)가 폐지된다.

---

39) Disaster Mitigation Act of 2000, sec.206.(a)(1) 참조.

40) 대통령은 주지사와의 협의를 통해, 중대재해의 부정적 영향을 받은 해당 주의 개인 혹은 가계에게 재해와 관련된 의료, 치과, 장례 경비를 충당하기 위한 본 절에 따른 재정원조를 제공할 수 있다.

41) 대통령은 주지사와의 협의를 통해, 개인 혹은 가계에게 개인용 재산 및 교통수단, 기타 필요경비, 중대재해에 기인하는 심각한 필요를 충당하기 위한 본 절에 따른 재정원조를 제공할 수 있다.

## 3) 2011년 재해복구법(Disaster Recovery Act of 2011)

2011 재해복구법은 재해 및 재난으로 발생한 피해복구를 규정한 법으로 동법은 총 3장으로 구성되어 있다. 제1절에서 중요재해 및 긴급상황 지원체계(Major Disaster and Emergency Assistance Administration)에 대한 내용을 규정하고, 제2절에서 중요재해지원 프로그램(Major Disaster Assistance Programs)에 대한 내용을 규정하고 있다. 제3장에서는 기타규정을 두고 있다. 이하에서는 동법의 개요 및 수정사항을 간략히 설명하고, 자연재해 보상과 관련 내용을 검토한다.

2011 재해복구법은 ① 스태포드 재해 구제 및 긴급사태 원조 법안(Stafford 법안)상 “중요 재해”의 정의를 개정하여, 모든 종류의 자연 재해(및 전염병 창궐), 테러 행위, 특정 요건을 만족하는 다른 종류의 인재를 포괄하도록 하였다. ② 스태포드법 및 2002 국토 안전 법(the Homeland Security Act of 2002 - HSA)상의 ‘복구’를 회복과 재건; 물리적, 사회적, 문화적, 경제적, 자연적 조건의 회복력을 제고하고 서비스 및 정부 기관의 개선 및 피해를 입은 사람들의 생활을 개선하는 과정으로 정의하였다.

2006 카트리나 이후 긴급사태 관리 개혁법을 수정하여 연방재난관리청(FEMA)이 자연재해, 테러 행위, 특정한 행위로 인한 다른 인재에 대한 연방 기구의 대처 및 지원 대비 상태를 확보하도록 하였다. 국가대응전략(National Response Framework - NRF) 혹은 국가재해복구 전략(National Disaster Recovery Framework - NDRF)하에서 주요한 책임을 갖는 연방조직들이 대응 및 복구 책임에 대비하고 FEMA와 재해대응 및 복구활동을 조율할 수 있도록 하였다.

스태포드 법안을 개정하여, ① 대통령이 일정한 조건하에서 치명적 재해(Catastrophic Disaster)의 발생을 선포할 수 있도록 하였고, 대통령으로 하여금 재해에 대한 연방 지원 목록을 만들도록 하고, ② 치명적인 재해 발생 후 재해 복구 지표를 평가할 수 있는 절차를 확보하도

록 하였다. ③ 또한 중요재해 발생시, 주 정부나 지방 정부가 승인된 복구 계획을 가지고 있는 경우에 한하여, 스테포드 법안에 의해 제공되는 연방 지원금을 10% 늘리도록 하였다.

스테포드 법안에 여러 가지 변화를 주어 아동과 장애인 혹은 다른 특별한 수요를 갖춘 이들의 구조, 보호, 피난처 및 여타 필수불가결한 필요에 상응하는 조항을 포함하도록 하였다. 대통령에게 권한을 부여하여 ① 긴급 피난처가 적절한 시한 내에 주거 지원으로 변환되는 것이 현실적이지 않은지 혹은 주요 재해 발생 후에 주택 수요에 대응하기 위해 더 많은 시간이 필요한지 여부를 결정하는 동안 긴급 피난처가 제공되는 기한을 늘리도록 하고, ② 주 정부 혹은 지역 정부가 긴급 구호 활동에 종사하는 종신계약 직원(permanent employees)을 위해 지급하는 급여 및 수당으로 인해 발생하는 비용을 보조하도록 하였다. ③ 특정된 상황 하에서 자원 봉사자들을 위한 임시 주거를 제공하고, ④ 여러 주체들을 하나의 그룹으로 포괄하고, 환경, 역사적 파급력에 대한 분석을 제공하며, 제시된 피해 감축 조치에 대한 비용 분담 요구 조건을 만족하는 능률적인 절차를 확보하도록 하였다.

또한 주요 재난 발생 시에 특정한 주가 영향을 받고 있고, 그 주 정부가 승인된 재건 계획을 적극적으로 실행하고 있을 경우, 대통령으로 하여금 해당 주에 대한 연방 지원 비율을 늘리도록 하고, 대통령은 어떤 개인 혹은 가족이 국내 소요(domestic violence)로 인해 재해 발생 전에 지원을 받았다는 이유로, 당해 개인 혹은 가족에게 지원을 거부할 수 없도록 하였다.

지원 결정에 대한 청원 기간을 늘리고, 대통령에게 FEMA 위원장과 보건복지부 장관(the Secretary of Health and Human Services), 주거 및 도시개발부 장관(the Secretary of Housing and Urban Development)을 조율하여 하나의 종합적인 재해 관리 체계를 만들어 주요 재해 생존자들이 필요한 자원과 서비스에 빠르게 접근할 수 있도록 할 것을 규정하였다.



대통령으로 하여금 ① 수혜요건 해당 여부에 관해 발생하는 분쟁을 해결하기 위해 해당인이 대안적인 분쟁해결절차를 이용할 수 있도록 하는 규칙과 규정을 만들도록 하고, ② 행정절차에 대한 안내와 치명적 재해 발생 시 수령 가능한 지원에 대한 안내를 제공하도록 하였다. ③ 더 이상 적합하지 않은 규정을 삭제하고, 치명적 재해 발생 시의 재해 복구 및 지원절차를 간소화하고 신속하게 하였다. FEMA 위원장이 주 및 지역 긴급 상황 대비 운용 계획을 승인함에 있어, 이 같은 계획이 아동, 장애인 및 다른 특수한 수요를 가진 이들의 필요를 고려하도록 스테포드 법안의 대인 및 행정 비용 지원에 관한 규정을 수정하였다.

#### 4. 시사점

미국은 재해보상과 관련하여 재해보험제도를 실시하고 있다. 프랑스와 일본도 재해보험제도를 가지고 있다. 홍수와 지진을 중심으로 미국은 가장 독립적인 자연재해 보험을 운영하고 있고, 그 외에 재해보험 지진보험, 폭풍우보험, 농작물보험 및 가정종합보험에서 자연재해위험을 담보하고 있다. 동시에 재해관련 법률에서 구체적이고 다양한 재해지원제도를 규정하고 있다. 따라서 재해피해자는 한건의 재해에 대해 보조금 형식의 보험과 재해피해보조라는 두 가지 형태의 정부 혜택을 누리고 있고 이러한 프로그램들을 지속적으로 유지하기 위하여 막대한 재정적 지원을 하고 있다. 정부는 농민들이 처하게 될 재난을 커버하기 위해 주 정부가 운영하는 보험회사 또는 민간 보험회사에 막대한 돈을 지출하고 가뭄이나 홍수 같은 자연재해로 피해를 입는 농민들에게 보험금의 대부분이 지출되고 있다. 이러한 미국의 농업정책으로 미국 농민들은 그들이 입은 피해액의 95%를 보상받을 수 있다.

미국의 자연재해 관련 보험제도로는 공영보험으로 운영되는 홍수보험 및 농작물보험과 민영보험으로 운영되는 지진보험이 있다. 홍수보

험은 전 세계적으로 유일하게 국가에서 주관하는 공영보험의 형태를 취하고 있다. 홍수보험은 홍수 위험지구에 있는 기존의 자산들에 대해 연방정부가 보험을 통해 지원하는 제도로 홍수터 관리와 연계하여 시행하고 있으며, 상대적으로 홍수위험구역을 지정하여 보험계약을 체결하도록 하고 있다.

홍수보험에 가입하기 위한 전제조건은 홍수에 취약한 지역사회들이 토지이용규제와 같은 홍수터 관리를 시행해야 한다. 또한 지진보험은 1906년 샌프란시스코 대지진 이후 시행되어 초기에는 가입자가 별로 많지 않았으나, 꾸준히 가입자가 증가하면서 1916년 상업 및 산업시설에 대한 지진보험의 가입은 일반화되었으며, 특히 캘리포니아 지역을 중심으로 활성화됐다.

현재는 민영보험회사에 의해 전국적으로 판매되고 있으며, 지진다발 지역인 캘리포니아 지역의 가입자가 전체 가입자의 1/3정도를 차지하고 있다. 지진보험의 구조는 다른 재산보험과 구조가 비슷하며, 민영보험회사는 큰 손실에 대비하여 위험을 분산시키기 위해 지진보험을 재보험하고 있다. 지진보험은 주정부의 보험감독관에 의해 조정·통제되고 있으며, 감독관은 보험과 재보험의 지불능력을 평가하고 보험율이 지나치거나 또는 불충분·불공정하지 않도록 하게 한다.

또한 신속하고 효율적인 재해복구를 위해 피해에 대한 재정지원과 빠른 복구에 치중되어 있으며 그러한 업무수행을 위해 재정적 차원에서 다양한 기금을 조성하고, 예산 및 정책지원 프로그램을 개발하여 실시하고 있다. 대표적으로 ① 공공안전프로그램을 통해 전략적 긴급의료 및 약품 지원을 위해 예산을 투입하고, ② 재난관리기금을 설립하여 \$1.8 billion 에 달하는 재난기금 중 약 90%는 이재민 지원, 공공시설 복구 등에 쓰이며 나머지는 재해예방 및 경감에 사용하고 있다. ③ 홍수지도현대화기금을 마련하여 현존하는 홍수지도를 전자화 하는 작업과 정확도를 증진하는데 사용되며 향후 지속적 편성 예정이다.

④ 재난관리 역량강화기금을 마련하여 지방정부와 주정부내에 있는 재해관리기구들의 인원 확충, 자원, 장비의 보급, 교육 등을 위해 사용하고 있다. 이를 복구단계에서 각 정부의 역할 및 책임을 정리하면 다음과 같다.

[표 3] 재난관리 단계별 각 정부의 역할 및 책임

구분	재해관리 단계	기능적 권한 (functional competencies)	행태적 보상 (behavioral incentives)	재난관리책임 및 활동 (disaster policy reality)
연방정부	복구	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부보조금 및 융자금</li> <li>개략적인 경제적 안정회복(복구)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>특정 지역사업에 대한 재정적 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>법률적 지원 및 위험요인 상담</li> <li>융자금 및 광범위한 유형적 지원</li> </ul>
주정부	복구	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회기간시설 복구</li> <li>공공서비스복구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>연방정부의 복구지원자금 확보</li> <li>사회기간시설복구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>구조(복구)자금마련 및 관리</li> <li>기술적 지원마련</li> </ul>
지방정부	복구	<ul style="list-style-type: none"> <li>피해잔해물 수거 및 사회기간시설 복구</li> <li>공공자산 및 개인재산 복구</li> <li>공공서비스(시설물) 복구</li> <li>경제개발 재개</li> <li>개인건강회복</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>연방정부 및 주정부 재정지원확보</li> <li>경제개발재건</li> <li>공공기간시설 회복 및 개량</li> <li>공공서비스 복구</li> <li>과세표준복구 및 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>재산피해시설복구</li> <li>사회기간시설복구</li> <li>공공서비스복구</li> <li>경제개발재개</li> <li>지역주민의 정신, 육체적, 건강회복</li> </ul>

자료: Donahue and Joyce (2001: 732), 강인호 (2008) 재인용

이처럼 미국은 재해로 발생한 피해를 정부의 다양한 복구지원과 독자적인 재해보험정책, 그리고 재해보상을 위한 기금제도를 통해서 충분하고 현실에 맞는 재해보상을 하고 있다. 아직 정부의 재해지원제도도 충분하지 못하고, 재해보상을 위한 기금마련도 충분치 못한 우리로서는 시사하는 바가 크다.

## 제 2 절 프랑스의 자연재해 보상제도

### 1. 자연재해 피해현황 및 보상

프랑스는 대규모의 심각한 자연재해가 빈번하게 발생하는 국가가 아니지만, 2010년 2월 Xynthia 폭풍, 1999년 크리스마스 폭풍, Somme, Languedoc-Roussillon 및 Var 지역에서의 홍수, 2008년 중부지방에서의 지진 등 최근에 심각한 인명과 재산상의 피해를 가져온 사건들이 일어난 바 있다. 연구보고서에 따르면 36,000개 시도의 3분의 2가 최소한 한 가지 이상의 자연재해를 당할 위험이 있고, 15,000개의 도시가 홍수의 위험에 노출되어 있다.<sup>42)</sup> 아래의 표로 최근 몇 년간의 자연재해와 그로 인한 피해상황을 표로 정리하였다.

[표 4] 프랑스 재해유형과 손실

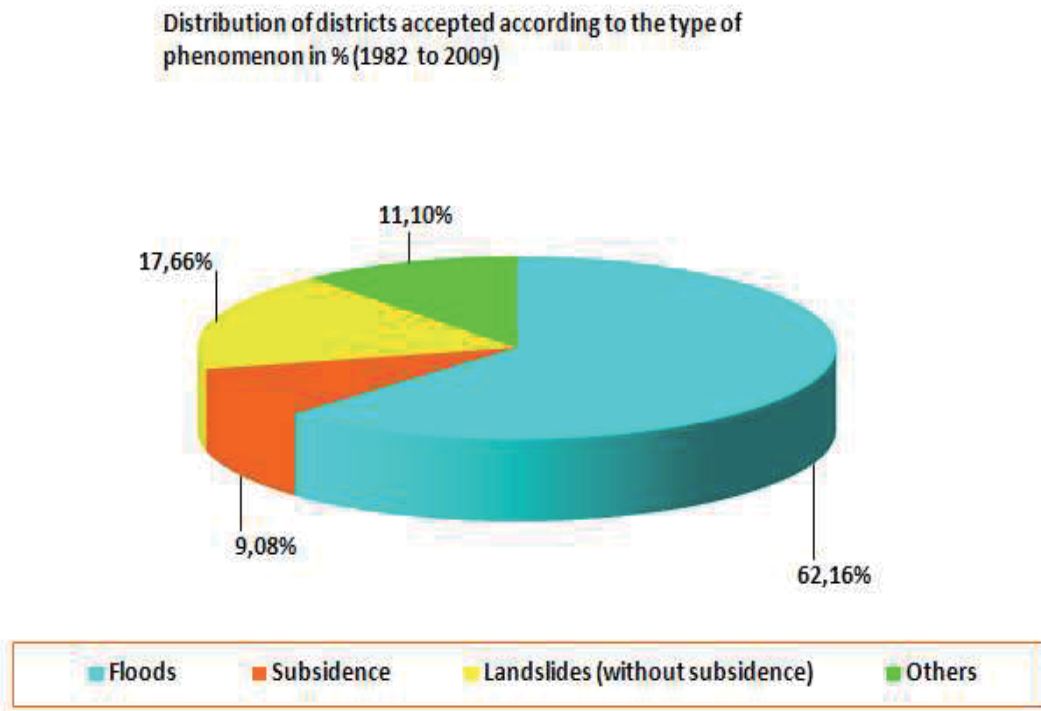
발생 연도	재해 유형	손실 액수
1989-2002	Subsidence (1)	2900 M€
1995	Floods August/Sept., hurricanes in the Carribbean (2)	110 M€
	Floods January/February	320 M€

42) Ministère de l'Écologie, French policy to reduce the risk from disasters, 2p.

발생 연도	재해 유형	손실 액수
1996	Earthquake July (Annecy)	60 M€
1999	Floods November (South)	300 M€
	Hurricanes José and Lenny (Carribeans)	50 M€
	Storm Lothar et Martin (2)	165 M€
2000	Floods September (Marseille)	55 M€
	Floods December (Britain)	70 M€
2001	Floods September (Somme)	100 M€
2002	Cyclone Dina January (Réunion)	100 M€
	Floods September (South)	665 M€
2003	Floods December (South)	740 M€
	Subsidence (1)	1000 M€
2004	Earthquake November (Guadeloupe)	60 M€
2005	Floods September (Gard/Hérault)	75 M€
2006	Floods October (Meurthe et Moselle)	85 M€
2007	Cyclone Dean August (Guadeloupe)	200 M€
	Earthquake November (Martinique)	50 M€
2008	Earthquake November (Middle East)	150 M€

또한 1982년부터 2009년까지의 프랑스의 재해유형별 발생빈도를 그림으로 표시하였다.

[그림 2] 재해유형별 발생빈도



## 2. 자연재해 보상정책 및 법률

### (1) 자연재해 보상정책 및 법률 현황 및 분석

프랑스, 영국, 스페인, 독일 등 유럽의 대부분의 국가에서는 자연재해 피해에 대해서 정부가 무상복구비를 지원해 주는 제도가 없는 것이 원칙이다. 다만, 자연재해피해로 인해 긴급히 필요한 이재민 구호비는 당연히 무상으로 지원하고 있다. 유럽국가들이 전통적으로 복지제도가 잘 되어 있다는 관점에서 보면 타당하지 않을 수도 있으나 국가가 무상복구비를 지원하지 않는 이유는 주민의 주택과 같은 사유재산은 스스로 보

험에 가입하여 위험을 보장받아야 한다는 원칙을 준수하기 때문이다. 따라서 유럽의 많은 국가에서 자연재해로 발생한 손실을 국가가 직접 보상하기 보다는 재해보험을 통해서 해결하고 있다. EU 국가 중에서 자연재해위험을 의무보험으로 운영하는 나라는 스페인, 프랑스, 덴마크, 터키이다. 이들 국가의 의무보험화 철학은 상호부조(solidarity)이다. 즉, 자연재해로 발생한 피해를 조금씩 서로 돕겠다는 연대책임 의식을 기반으로 하고 이에 대한 사회적 공감대도 형성되어 있다. 최근에는 지구 온난화 현상으로 재해로부터 안전한 지역은 있을 수 없고 어느 지역이나 자연재해 피해 대상이 될 수 있다는 점도 공감대 형성에 영향을 주고 있다.

프랑스는 자연재해손실보상법(1982)에 따라 재해보험프로그램을 운영하고 있다. 이에 따라서 화재보험, 재물보험, 기업휴지보험 및 자동차보험에 가입하는 보험계약자는 자연재해위험 특별약관에 의무적으로 가입해야 한다. 민영 보험회사는 자연재해위험을 인수하고 위험을 부담한다. 지방자치단체는 자연재해 피해조사에 협조하며, 법에 의한 자연재해임을 입증하는 역할을 수행한다.

프랑스 정부는 중앙재보험기금(CCR, Caisse Centrale de Réassurance)을 설립하여 보험회사가 의무적으로 인수한 자연재해위험에 대하여 무한대의 재보험 지급보증을 하고 있다는 점이 특징이다. 즉, 정부가 재보험자 역할을 수행한다는 점이 특징이다. 보험회사는 일반적인 민영 재보험회사와 국영 재보험자인 CCR 중에서 임의로 선택할 수 있다. 그러나 민영 재보험시장의 자연재해인수여력이 충분하지 않으며 재보험 보장한도가 제한적인 반면에 국영 CCR은 무한대의 지급보증을 하고 있기 때문에 대부분 국영 CCR을 재보험자로 선택하고 있다. CCR의 지급보험금이 기금의 재원을 초과할 경우는 정부가 최종지급보증을 하고 있다. 프랑스 정부는 CCR을 통해서 재보험자 역할을 수행하며, 보험계약자에게 직접적인 혜택이 될 수 있는 보험료 보조는 하지 않고 있다.

자연재해위험은 통제할 수 없는 거대위험이므로 정부, 기업, 주택소유자, 세입자, 담보주택 채권자 및 보험회사 모두가 상호부조의 정신으로 공동으로 대처해야 한다는 사회적 공감대가 형성되어 있다. 자연재해위험의 의무보험을 통하여 지역적, 시간적으로 위험분산이 가능하고 합리적인 재해보상이 가능하다. 이하에서는 자연재해 보상제도와 관련하여 자연재해손실보상법과 자연재해 보상계획을 중심으로 법제도를 검토한다.

## (2) 자연재해보상법

### 1) 개 설

프랑스의 경우 자연재해에 직면한 경우 국가적 연대를 헌법에 특별히 규정하고 있다. 즉, 국가적 재해로부터 발생하는 부담에 대해 모든 시민들이 평등과 연대의 정신으로 대응한다는 것이다. 이 같은 체제는 1982년 7월 13일 자연재해보상법이 도입되면서 마련되었는데, 이는 상호성(보험 체계의 기초)에 내재된 연대와 국가에 의한 보장이라는 국가적 연대를 결합하고 있다. 자연재해에 대한 보호를 제공하는 체계는 1982년 7월 13일 법령에 의해 마련되었는데, 동 법안은 1981년 Saone and Rhone 지방의 홍수가 발생한 뒤 입안되었다. 동 법안은 다음의 3가지 기본 요소를 포함하고 있다. ① 직접 보험을 통한 보장의 보편적 적용 정책, ② CCR(Caisse Centrale de Reassurance) 재보험 및 국가의 무제한 보장 정책, 그리고 ③ 자연재해 예방 정책이 그 것이다.

1982년 ‘자연재해보상법’의 제정으로 저렴한 비용으로 자연재해로부터 기인하는 재해에 대해 폭넓게 그 효력을 발휘하여왔다. 그러나 최근 몇 년간, 세계와 국내에서 두드러진 자연재해의 증가 상황 속에서 문제점이 드러났다. 제도의 투명성과 형평성에 해가 될 수 있는 불명확한 법률적 범위와 불충분한 예방이 그것이다. 그러한 문제점을 개선하기 위하여 2012년 4월 자연재해보상제도 개혁 관한 법률이 제정



되었다. 동 법률은 1982년 법을 개선하고, 자연재해에 대한 보상 제도를 지속적으로 현대화시키려는 목적하에 ‘보험법’과 ‘주택건축법’을 일부 수정하였다. 이하에서는 1982년 자연재해보상법의 내용을 중심으로 설명하고, 2012년 법의 내용을 소개한다.

## 2) 자연재해보상법이 적용되는 범위

### 가. 적용대상

동 법안은 피해(화재, 도난, 수재, 유리 파손 등) 보험에 포함된 것으로 통상적이지 않은 강도의 것으로서 통상적인 예방 조치에 의해 방지될 수 없었고, 내각령에 의해 자연 재해로 선포된 자연 현상에 의해 주로 유발된 직접적 물질 피해와 사업 차질(기본 계약에 포함된 경우)에 대한 보험을 제공하고자 한다. 이 같은 자연 현상은 기존 보험 체계에서 적용 대상 위험이 아니었기 때문이다. 또한 동 법안에 의해 보상되는 위험은 국가에 속하지 않은 것으로서, 개인 혹은 다른 법인에 의해 소유되는 재산에 대한 피해를 유발하는 것이다. 이 때, 피해는 통상적이지 않은 강도의 자연 현상에 의해 목적물에 대해 발생한 것이어야 한다.

기본적으로 보험 적용 대상 재산은 기본 계약에 규정된 재산으로서 일반 가정, 산업 및 상업 시설, 지역 공공시설, 농장(수확, 기계, 가축을 포함)을 포함할 수 있다. 또한 지상 동력 차량, 온실(내부 농작물은 제외), 울타리, 방벽 및 지지대, 산림(재산 피해 보험에 의해 보장된 경우)가 포함된다.

보험대상 위험에 대해서는 기본적으로 민간 보험에 의한 보상이 제공되고 있다. 따라서 국가 주도의 자연재해 보상 체계에서 더욱 중요한 것은 비보험대상 위험에 대한 보상 문제라 해야 할 것이다. 보험대상 및 비보험대상의 범주는 다음과 같다. ① 보험 대상 자연 재해로부터 발생하는 피해(폭풍, 우박, 눈의 무게, 냉해)의 경우 선택적인 것이든 의무적인 것이든 여부에 관계없이, 계약 보험에 의해 보장되며 따라서 자연

재해 보상 체계의 범주 안에 있지 않다. ② 수확되지 않은 곡물과 작물, 토양 및 방목 중인 가축에 대해 발생한 피해의 경우 우박과 종합적인 곡물 피해에 관련된 보험에 의한 보장이 제공되며, 그렇지 않을 경우 FNGRA(National Fund for the Management of Agricultural Risks - 농업적 위험의 관리에 관한 국가 자금)에 의해 보장된다. FNGRA는 농무부에 의한 결정에 의해 인정받은, 비보험대상 피해에 대해 적용된다. ③ 주요한 자연적 위험의 예방을 위한 자금(Fonds de Prevention des Risques Naturels Majeurs - FPRNM)은 국가가 토지 또는 재산을 수용한 결과로서 산사태, 눈사태 혹은 주요한 홍수의 위험이 발생하는 경우 보상을 제공한다. ④ 비보험대상 자연 작용에 의한 모든 피해는 1982년 7월 13일자 법안에 의한 보상 계획에 의해 보장 받는다.

#### 나. 적용제외 대상

다음과 같은 경우는 보험의 대상에서 제외 된다. ① 곡물 및 저장되지 않은 수확물(혹은 온실 내 농작물), 방목된 가축, 토지 및 플랜테이션 농장(단, 산림은 포함된다) ② 폭풍, 허리케인, 사이클론으로 인한 바람에 의해 발생한 것. 또는 눈, 우박, 혹은 눈의 무게에 의해 발생한 피해, ③ 공, 해, 담수 항행기의 동체에 발생한 피해, 혹은 이것이 운송하던 중이던 상품에 대한 피해, ④ “Work Damage” 의무 보험에 포함된 피해, ⑤ 해외 관리부(the Oversease Departments)에 위치한 재산에 대해 발생한 것으로서, 1990년 6월 25일 법안 통과 이후에 발생한 피해, ⑥ 기본 보험에서 제외된 항목에 대해 발생한 피해로서 구획을 나누기 위한 각종 시설물에 대해 발생한 피해, 채널링에 의한 피해, 저수지 관련 피해 등이다.

또한 사적 손실은 보험 대상이 아니며, 재해에 의해 간접적으로 발생한 피해(여행, 주거 조정, 임대 손실, 정전에 의한 피해, 보험 정산비 등) 역시 보험 대상이 아니다. 또한 기본 보험에 포함되어 있지 않았을 경우 사업의 차질 역시 보험 대상이 아니다. 하지만 재해 발생 기간

동안 구호나 구조 조치에 의해 발생한 피해, 재산의 유실(절도에 의한 것 제외)의 경우는 직접적인 물리적 피해로 간주되어 보험 대상이 된다. 예컨대 잔해 정리, 철거, 펌핑, 정화 및 방역 등 피해 복구에 직접 관련된 것들에 의한 피해가 그 것이다. 또한 자연 재해에 의한 피해를 복구하는 과정에서 필요한 지질학적 연구에 의해 발생하는 피해 역시 보험의 적용 대상이 된다.

### 3) 자연재해보호법 적용의 기본적 이해

현재로서, 동 법안에 의해 보장되는 위험의 종류가 명시된 것은 아니다. 동시에 제외되는 것을 규정한 명시적 목록도 없다. 따라서 아래와 같은 예시적 목록을 예상할 수 있다. ① 홍수(표층 유실, 범람, 수위 상승, 해수 상승), ② 泥石流, ③ 지진, ④ 지구 환경적 변동(가뭄으로 인한 이상 현상 포함), ⑤ 취약 지반 및 지하 공동으로 인한 지반 침하(고아산은 제외), ⑥ 조류, ⑦ 눈사태, ⑧ 높은 풍속의 폭풍 바람(10분간 평균 풍속 시속 145km 이상, 혹은 순간 최대 풍속 210km 이상) 등이다.

이 때 발생한 피해는 ‘직접적’인 것이어야 한다. 즉, 그 피해는 전적으로 통상적이지 않은 자연 현상에 의한 것으로서, 보장된 재산에 대해 발생한 것이어야 한다. 예컨대, 냉동고 안의 식량에 대한 손실은 냉동고 전력 손실이 아닌 그 자체의 파손으로 인해 발생한 것이어야 한다. 자연재해에 대한 법적 보상의 범주는 재산에 대해 발생한 물질적 피해에 관한 것이며, 이 때 재산의 가치는 보험의 정의에 의하며 재해가 처음 발생했을 당시 유효한 보험에 규정된 제한과 조건에 따른다.

### 4) 보상청구 및 보상

손실이 발생하는 경우 피 보험자는 보험 제공자에게 이와 관련한 청구서를 제출해야 한다. 이 때 청구서에는 피해 및 손실 정도가 포함되어야 하며, 피해 보험의 경우 내각령에 의해 자연 재해가 선포된 때로부터

터 10일 이내에, 사업 차질에 대한 보험인 경우 같은 기준으로부터 30일 이내에 제출되어야 한다. 피해 평가를 통해 적용 가능한 경우 보험자는 청구서가 제출된 때, 혹은 재해 상황이 선포된 때로부터 3개월 이내에 피보험자에게 보상을 제공한다. 2003년 6월 30의 Act No. 2003-699은 위와 같은 경우로부터 산정하여 2개월 이내에 보상 제공을 추진할 것을 규정하고 있다.

보상 수준은 기본 계약 조건에 의해 피해 재산의 총 가치에 상당할 수 있다. 이들 조건과 약관은 적용 가능한 경우 불완전보험에 대한 비례 보상에 있어 적용될 수 있다. 일반적으로 새 것으로 공제한다는 원칙이 적용되지만, 신품의 가치에 입각한 보상 지급은 이 같은 적용이 기본 계약에 의해 규정된 경우에 한한다. 사업 차질에 대해서는 계약상 조건에 따라 당해 기간 동안의 이윤 및 추가 운영비 총계 손실에 대한 보상이 제공된다.

피보험자가 손실 비용을 스스로 유발한 부분에 대해서는 의무 공제가 계약별, 사건별로 적용되는데 정부가 이에 대한 규칙을 정한다. 보상 수준은 보험 대상 재산의 종류에 따라 달라지고 현행 규칙은 다음과 같다. ① 지상 동력 차량, 직업적 목적을 위한 것이 아닌 재산, 가정용 재산의 경우 기본 계약의 내용과 관계없이 공제액은 380 유로이다. 피해가 풍화에 의한 것일 경우 공제는 최대 1,520 유로이며, 차량 및 직업적 사용을 위한 것일 경우 기본 계약과 법적 보험료율 중 높은 것이 적용된다. ② 직업적, 상업적 목적, 농장 혹은 공장의 용품, 혹은 지역 공공 재산에 대해서는 직접 피해의 10%가 매 시설 및 사건에 대해 적용되며, 최소 공제액은 1,140유로이다. 피해가 침하에 의한 것일 경우 최대 공제액은 3,050 유로 혹은 기본 계약 보험료율에 의한 보상액 중 높은 것이 적용된다. ③ 사업 차질에 관해서는 3 근무일 기준으로 공제되며, 최소 공제액은 1,140 유로다. 만약 기본 계약 보험료율에 의한 것이 더 높을 경우 그 것이 적용된다.

2001년 1월 1일부터 피해가 예측가능한 자연재해예방계획(Foreseeable Natural Risks Prevention Plan)이 없는 지역에서 발생하고, 최근 5년 동안 3번 이상 같은 종류에 대해 자연 재해 선포가 있는 경우 공제가 확대 적용(단, 지상 동력 차량은 제외)된다. 즉, 위 경우에는 공제액은 두 배가 되며, 재해 선포가 4번일 경우 공제액은 세 배가 되며, 재해 선포가 5회 이상일 경우, 공제액은 네 배가 된다.

### (3) 2012년 자연재해보상제도 개혁법

동 법률은 취약점을 개선하면서 자연재해에 대한 보상 제도를 지속적으로 현대화시키고자하는 열망 하에 『보험법』과 『주택건축법』에 수정을 가하고자 하는 것이다. 동법은 총 제4장 10개 조문으로 구성되어 있다.

제1장의 규정들은 자연재해 보상제도의 투명성과 형평성을 강화시키고 있다. 제1조는 ‘보험법’ 제L. 125-1조, 제L. 125-5조 및 제L. 125-6조의 개정에 관한 규정이다.<sup>43)</sup> 제도의 법률적 범위, 특히 그 개입 범위를 규정하고, 다른 편으로 자연재해가 발생한 상황을 재인식하는 과정의 기능과 투명성을 명확히 하고 있다.

보상제도에 적용할 수 있는 자연현상의 목록을 지정하고, 건조함과 수분 유입으로 인한 침식 지형의 이동으로부터 기인하는 피해에 대한 보상에 관해 자연재해의 영향에 대하여 건축보험의 개입과 보장에 대한 범위를 명확하게 한정하였다.<sup>44)</sup> 예상 가능한 자연의 위험에 대한 예방계획을 세움으로써 원상회복이 불가능한 것으로 분류된 토지에 건설된 부동산 자산 및 시행 사업을 위해 자연재해 피해에 대한 보장 조건을 현실화하였다.

43) 자연재해보상제도 개혁법 제1조 참조.

44) 자연재해보상제도 개혁법 제1조 제2항 b) 참조.

제2장(제2조-제5조)에서는 자연재해 보상제도에 포함된 예방을 권장하는 메커니즘을 강화시키고 있다. 제2조는 ‘보험법’의 제L. 125-2조를 개정하여 피해 예방을 강화시킬 수 있는 수단을 제공하는 지역 공동체 및 어느 수준 규모에 달하는 기업을 보장하면서, 자연재해의 피해 보상을 위해 피보험자가 불입한 보험료를 조정할 수 있는 가능성을 만들었다.

제3조는 ‘보험법’의 새로운 조항 제L. 125-7조를 신설하였다. ‘보험법’ 제L. 121-16조 및 제L. 121-17조 규정을 통합하여, 명확성을 고려하여 자연재해위험보험에 관한 장에 포함하였다. 재난을 당한 건물이 있던 자리에 재건축을 위해 보상금을 사용할 수 있도록 피보험자에 대한 모든 의무규정을 삭제하였다.

제4조는 제L. 112-25조에 새로운 제L. 112-20조를 추가하면서 ‘주택건축법’을 개정하였다. 건조함과 수분 유입으로 인한 차별침식 지형의 이동으로 인한 피해를 가능한 한 축소시키고 제거하기 위해 위험에 노출된 토지에 대한 건축 예방규칙을 규정하였다. 제5조는 ‘주택건축법’ 제L. 231-2조를 개정하여 건조함과 수분 유입으로 인한 차별침식 지형의 이동 현상으로 인한 위험을 예방하기 위해 토지에 시행하는 모든 공사를 위한 개인주택 건축계약서에 포함해야하는 사항을 규정하였다.

제3장의 규정은 자연재해 보상제도의 범위이외에 폭풍, 우박, 눈사태에 대한 법률적 보상 범위를 현대화하였다. 제6조는 ‘보험법’ 제L. 122-7조를 개정하여 개인이 처하는 위험의 경우, 우박과 눈사태를 동반한 폭풍의 피해에 대한 보험 보장을 의무적으로 확대하였다.

제4장 기타규정(제7조-제10조)에서는 은 도(道) 및 해외 프랑스령 지역 단체에 대한 법률의 적용을 다루고 있으며, 그러한 목적으로 필요한 조항을 정부가 명령으로 정하도록 권한을 부여하였다. 이와 아울러 법률의 현행 시행조건을 명시한다. 동법의 지침과 그 시행대책으로 보험사

에 적용하게 될 ‘보험법’, ‘사회보장법’, ‘상호부조법’ 및 ‘화폐 및 재무법’ 등의 일부가 수정되어 2012년 12월 31일까지 법률개정을 완료할 계획이다.

#### (4) 그 외 법률

##### 1) 1990년 6월 25일 법

1990년 8월 1일에 발효된 Law no 90-509 of 25 June 1990은 두 가지 차원에서 자연재해체계의 범위를 변화시켰다. 하나는 보험이 적용되는 위험의 종류이며, 다른 하나는 그것의 지리적 제한이다. 동 법은 폭풍, 허리케인, 사이클론에 의한 바람 피해에 대한 보험 적용을 의무화하였다.<sup>45)</sup> 오늘날 화재보험이나 프랑스에 존재하는 재산에 관한 기타 피해에 대한 보험을 구매할 경우 자동으로 위 보험의 혜택을 받을 수 있다.

이러한 조치는 보험자가 폭풍(windstorm)보험의 약속을 제공하는 1984년 이래의 과정의 결과이다. 하지만 이는 다수의 피보험자들, 특히 산업계가 이 보험의 구매를 거부하면서 불충분한 조치임이 드러났다. 1982년 법의 범위에서 바람에 의한 피해를 명확하게 분리시킴으로써 보험적용 위험(폭풍, 우박, 눈의 하중, 서리)을 보다 잘 정의하는 데 기여했다는 점에서 폭풍 보험의 일반화는 중요한 진전이었다.

1990년 7월 25일 법의 두 번째 부분은 1982년 법의 영역을 마르티니크(Martinique), 과델루프(Guadeloupe), 르유니온(Reunion), 가이아나(Guyana)와 같은 네 개의 해외지부 뿐만 아니라 생피에리미켈론(Saint-Pierre-et-Miquelon), 메이오투(Mayotte), 생마틴(Saint Martin), 생바르톨로뮤(Saint Bartholomew)의 지자체까지 포함하는 것으로 확장시켰다. 그 이래로 2000년 7월 1일 이후부터 적용이 가능해진 2000년 4월 19일의 정부판정은 1982년 법의 적용범위를 왈리스(Wallis)와 푸투나(Futuna) 섬에까지

45) Natural disasters in France, CCR, 2010.5, p.16.

확장되었다. 하지만 여타 해외 영역(신칼레도니아[New Caledonia], 프랑스 폴리네시아[French Polynesia] 등)은 여전히 법의 범위 밖에 머물러 있다.

나아가 2000년 12월 14일에 Official Journal에 실린 2000년 12월 13일의 해외영역기원법(orientation Law for Overseas Territories) 13항은 자연재해계획 보험이 표면의 최대풍속이 10분 동안의 평균 시속145km 혹은 시속 215km(in gusts)에 달하거나 이를 넘어서는 허리케인으로 발생하는 바람의 영향을 포함하도록 확대되었다. 하지만 법령에 근거한 계획과 보험증서 상의 폭풍 및 허리케인 보험의 구분된 형태는 보다 소규모의 사건들뿐만 아니라 프랑스 본토에서 발생하는 사건들에서도 유지되어야 한다.

## 2) Law no 92-665 of 16 July 1992

보험법 및 신용법을 유럽단일시장에 적합하게 변화시키는 Law no 92-665 of 16 July 1992의 일환으로서 법의 한계를 보다 명확히 하고 효율성을 높이기 위한 목적으로 1992년 7월 13일 법에 많은 수정이 가해졌다. 한편으로는 자연재해계획이 통상적인 보험의 대상이 되는 위험에 대해서도 보험을 제공해야 하는 상황을 지양하기 위해 당시까지만 해도 명료하지 않았던 “보험비대상”(uninsurable) 피해의 개념을 도입하였다.<sup>46)</sup>

나아가 부처 간 법령은 자연재해 상황을 선포하는 역할에 더해 재해의 영역 및 기간뿐만 아니라 재해의 결과로서 나타나는 피해의 속성까지 결정하는데, 이러한 부처간 법령의 역할을 정의하기 위해 같은 항의 마지막 문단을 개정하기도 하였다. 2001년 1월 1일 이래로는 PPR을 보유하지 않은 구역의 경우 1995년 2월 2일 이래 동일한 위험에 대해 발행한 법령의 수를 명시하고 있기도 하다. 마지막으로, 자연재해(특히 침하의 경우)의 영향을 받는 건물을 보수하는 데 요구되는 지리-기술적 연구의 비용은 향후에 법이 정한 계획으로 간주될 수 있게 되었다.

---

46) 위의 보고서, 16면 참조.



3) Law no 2002-276 of 27 February 2002

이 법을 통해 계획의 보험 범위는 지하 공동과 자연 및 인공 이회토 채취장(marl pits)에 의한 지반 붕괴로 야기되는 피해를 포함하는 것으로 확장되었다. 단, 현재 작업 중이든 폐쇄되었든 간에 등록된 광산의 경우는 여기에서 배제된다.

4) Law no 2003-699 of 30 July 2003

상기한 바 있는 피보험자, 지자체장 혹은 CCR 의장이 사안을 BCT에 회부하는 새로운 절차와 보험자의 의무에 관한 조항들에 더해, 이 법은 법으로 정한 자연재해계획의 보험적용을 받는 피해가 발생한 건물이나 부동산의 판매자나 임대자가 서면으로 구매자나 세입자에게 고지를 할 의무를 규정하고 있다. 만일 이러한 건물이나 부동산이 팔릴 경우, 이러한 정보가 판매사실이 공식적으로 기록되는 절차를 통해 언급되어야 한다.

5) Law no 2004-811 of 13 August 2004

국가안보현대화법 제11조 및 제12조는 다음 두 가지 수정사항을 도입하였다. 앞으로 자연재해 상황을 선포하는 부처 간 법령은 그러한 선포를 요구한 각 구역 장의 결정을 명시할 것이다. 적절한 정당화 사유를 동반한 그러한 결정은 이후 부에서 정부를 대표하는 당국에 의해 각 구역에 고지된다. 법령은 청구가 도(Prefecture)에 제출된 날로부터 3개월 이내에 Official Journal에 실려야 한다. 일부의 경우 만일 부의 국가 대리인이 요구하는 조사서가 2개월 이상 지연되면 법령은 국가안보를 담당하는 부가 청구 서류를 입수한 후 최대 2 개월 내에 발표되어야 한다. 보험증서에서 명확하게 언급된 바가 없는 어떠한 공제조항도 법으로 정한 자연재해계획에 의한 보상지급액에 적용될 수 없다. 공제조항은 모두 보험자가 제공하는 모든 문서에 명기될 수 있는데, 이 공제조

항을 통해 보상지급액의 조건을 정한다. 이러한 조건을 재확인시키는 서류는 피보험자에게 매년 송부되어야 한다.

6) Law no 2007-1824 of 25 December 2007

이 법은 자연재해 상황을 선포해줄 것을 청원함에 있어서의 시간제한을 도입하였다. 향후 “자연재해 상황을 선포해달라는 지역차원의 요구는 자연현상의 발생으로부터 18개월 이내에 이루어진 것에 한하여 부처 간 법령으로 자연재해 상황임을 선포하는 데 우호적인 결정으로 이어질 수 있다.” 이러한 시간제한은 2007년 1월 1일 이후에 시작된 자연현상에 대하여 적용된다. 2007년 1월 1일 이전에 발생한 자연현상의 경우 자연재해 상황의 선포를 요구하는 지역은 2008년 6월 30일 이전에 관련 지역의 장과 함께 청구를 제기해야 한다.

(5) 자연재해 보상계획 Natural Disaster Compensation Scheme

자연재해가 주는 위협과 피해가 여전히 프랑스의 중요 과제 중의 하나가 되고 있다. 현재 프랑스는 최소 네 가지 서로 다른 보상계획을 통해 자연현상으로 야기되는 모든 물질적 피해에 대한 보호체계를 구축하고 있다. 이러한 체계의 기원은 네 가지 계획에 있으며, 이들의 상호 보완적 성격을 토대로 그것이 보험대상이든 보험대상이 아니든 모든 유형의 피해에 대한 대책을 제공하고 있다. 첫째, 보험대상으로 간주되는 피해(폭풍, 우박, 눈의 하중, 서리)는 그것이 선택적인 것이든 의무적인 것이든 정책 보험의 적용에 의해 보상된다. 둘째, 1964년 7월 10일 법으로 설치된 국가농업재해보증기금(National Guarantee Fund for Agricultural Disasters)은 농업경작에서 기인하는 보험비대상 피해(경작되지 않은 작물, 축사 내에 보관하지 않은 가축)에 대한 보상을 제공한다. 셋째, 자연재해에서 기인하는 여타 非보험대상 피해는 1982년 7월 13일 법으로 형성된 재해보상계획의 범위 안에서 보상된다. 넷째, 1995년 2월

2일 법에 의해 창설된 주요자연위험예방기금(Fund for the Prevention of Major Natural Risks)은 산사태나 눈사태, 심각한 홍수로 인해 정부가 토지를 강제적으로 구매해야 할 때의 보상을 제공하게 된다. 이처럼 다양한 보상계획들을 통해 효율적인 손실보상체계를 형성하여 프랑스 국민들은 비교적 완비된 재해보상제도를 누려온 것으로 평가받고 있다.

### 1) 1982년 자연재해손실보상법 이전

자연현상(홍수, 지진, 해일, 화산분출 등)은 전통적으로 보험대상(insurance policies)에서 배제되어왔다. 보험대상에서 배제되어 온 이유는 ① 자연재해에 대한 신뢰할 만한 통계가 부재하고, ② 심각한 축적의 위험 (단 하나의 사건조차 수많은 피보험자에게 영향을 미칠 수 있고, ③ 오직 위험에 노출되는 피보험자만 보험에 가입한다는 역선택의 위험이 있었기 때문이다.

자연재해로 야기되는 손실에 대한 보상을 제공하는 프로그램의 시행을 처음 고려하기 시작한 것은 70년대부터이다. CCR이 여기에 참여한 바 있으나 해당 프로젝트는 폐기되었다. 그리고 80년대 초반 공공기금의 창설을 목표로 하는 프로젝트에 대한 심의가 다시 시작되고 이러한 취지로 몇 개의 법안이 의회에 제출되었다. 1981년 말 대규모 홍수가 사온(Saone)과 론(Rhone)계곡, 그리고 프랑스 남서부 지방에서 발생하였고, 이 시기에 심의를 거치고 있던 공공기금 프로젝트에 영향을 미쳐 국가와 민간보험이 공동으로 책임을 지는 형태의 복합적 체제가 등장하였다. 이 마지막 프로젝트의 결과가 1982년 7월 법으로 나타났다.

### 2) 보상체계의 운영방식

#### 가. 법률의 적용조건

1982년 법에 의한 모든 보상은 두 가지 사전조건이 충족되어야 한다. 첫째, 부처 간 법령(interministerial decree)에 의한 국가 자연재해 선포가

있어야 하고, 둘째, 재산피해보험증권(a “property damage” insurance policy)이 피해를 입은 재산에 적용되어야 한다. 법령이 선포한 재해와 피보험자가 입은 피해 사이에 인과관계도 당연히 존재해야 한다.

#### 나. 보험대상재산

화재나 기타 피해(절도, 수해 등)에 대해 보험을 들어놓은 건물과 동산(이륜차 포함)이 적용대상이다. 자연재해 보험은 프리미엄율과 공제조항 외에 별도의 특정요건을 요구하지 않으며, 주요 보험(대개의 경우 화재보험)의 규정을 따르기 때문에 통상 다음 사항이 적용된다. ① 국내의 재산 및 그 내용물, ② 산업 및 상업 시설과 그 내용물, ③ 지방 자치단체가 소유한 건물과 그 내용물, ④ 농업건축물(건물 내의 작물, 기계, 가축 포함), ⑤ 건물이나 장비로 간주되는 비닐하우스 (그하우스 내부 작물은 배제됨), ⑥ 수송수단, ⑦ 일반보험의 적용을 받는 자동차 부품 및 장치, ⑧ 보험적용의 대상이 되는 울타리, 지지벽 및 토대, ⑨ “재산피해” 보험의 적용을 받는 모든 삼림, ⑩ 잔해 제거 및 붕괴, 배수, 청소 등의 소요비용 등에 적용된다.

#### 다. 보험대상위험

입법자들은 보험대상인 자연재해의 목록을 만들어서 1982년 법의 적용을 제한하거나 보상이 배제되는 목록을 규정하는 것을 방식을 취하지 않았다. 대신 ‘보험이 배제되는 피해’(uninsurable damage)라는 개념을 통해 제한을 두었다. 이 개념은 1990년 6월 법 및 1992년 7월 법을 통해 구체화되었다. 보험대상이 되는 자연재해로 홍수 및 이류(mudslides), 지진, 산사태, 지리학적 지반침하, 해일, 물·진흙·용암의 범람, 얼음이나 눈의 대규모 이동 등이 포함된다. 이러한 자연재해로 발생한 피해는 직접적이어야 하며, 자연적 요소가 비정상적 강도로 피보험재산에 작용하여 피해가 발생한 것이어야 한다.

## 라. 보험범위의 확대

1982년 자연재해보상법은 표준조항으로 ‘보험적용은 보험증서에 기술된 위험이 처음 발생한 시기의 보험정책에 따른 기간과 조건에 따라 보험증서에서 인정한 가치한도까지 재산에 발생한 직접적인 물질적 피해의 비용을 대상으로 한다’고 규정하고 있다. 자연재해범위는 또한 모든 ‘사업 방해’를 포함하는데 까지 확대되었다. 이 경우 보험에서 특정한 보상기간 동안 발생하는 전체 이윤 및 추가적인 작업비용까지 보험대상에 포함된다. 보상청구는 보험증권 상의 피해에 대한 보험범위를 기초로 가장 넓은 범위에서 확정된다.

### 3) 보상절차

#### 가. 손실의 확정

자연재해선포 청원은 이를 ‘부’(department)의 지자체장에게 전달하는 시장(mayors)에 의해 이루어진다. 이 때 다음을 포함하는 부의 문서를 취합하는 데 한 달의 기간을 갖게 된다. ① 재해의 속성 및 강도에 관한 세부 보고서, ② 재해의 속성에 따라 적합한 기관(예를 들어, 홍수의 경우는 Meteo-France, 산사태의 경우는 BRGM 등)이 작성한 (특히 현상의 반복주기를 명시하는) 기술 보고서, ③ 가능한 경우, 재해지역을 보여주는 지도상에 영향을 받는 구역을 기술한 목록, ④ 경찰, 헌병대, 소방서 등의 보고서, ⑤ 일반적으로 사건의 비정상적인 강도를 보여주는 모든 문서 (신문기사, 사진 등) 등을 포함한다. 이러한 자료들은 법에서 정한 자연재해의 존부에 관한 의견을 표명하는 부처간 위원회에 의해 심사된다. 위원회는 내무부(Ministry for the Interior, Overseas Territories and Local and Regional Authorities), 경제산업고용부(Ministry for the Economy, Industry and Employment), 예산·공공회계·국가개혁부(Ministry for the Budget, Public Accounts and State Reform), 생태·에너지·지속가능발

전·해양부(Ministry for Ecology, Energy, Sustainable Development and the Sea), 시민안보사무소 (Office for Civil Security), 일반해외대표부 (General Overseas Delegation), 재무부 (Treasury Office), 예산청 (Budget Department), 위험예방사무소 (Office for Risk Prevention) 등의 대표로 구성된다. CCR은 사무국으로 기능한다. 부처간 위원회의 견해가 긍정적인 경우 관보(Office Journal)에 부처간 법령을 수록함으로써 이를 확인한다.

#### 나. 피보험자의 의무

피보험자가 손실을 인지한 직후 그리고 부처간 법령의 배포 후 10일 (직접재산피해) 혹은 30일(사업방해) 내에 청구에 관계된 모든 손실을 보험자에게 신고하여야 한다.

#### 다. 보험자의 의무

피보험자가 피해재산 목록을 작성한 일자와 법령 공포일 중 늦은 시기의 날짜로부터 3개월 내에 보상을 지급하여야 한다. 또한 Law no 203-699 of 30 July 2003은 양 일자 이후 2개월 내에 보험을 제공해야 할 보험자의 의무를 규정하고 있다.

### 4) 자연재해보상계획의 발전

자연재해계획의 전체적인 결과가 균형을 잘 이루고 있다는 평가를 받고 있다. 그럼에도 불구하고 이런 균형적인 상황도 중대한 사태 발생에 취약하다. 예를 들어, 오늘날 우리는 파리지역에서 100년 마다 발생하는 홍수의 직접적인 피해 비용이 약 110조 유로라고 평가한다. 코트 다주르(Cote d'Azur)에서 발생하는 지진은 150조 유로에 달한다. 예비금을 마련해두는 것은 위험예방 만큼이나 재정 면에서 필수적인 사전대책이기 때문에 자연재해 부서가 보통기금(ordinary underwriting reserves)과 함께 equalisation으로 알려진 특별기금을 보유하는 것이다. 보험회사와 재보험회사는 이 기금의 전체규모가 연간 수입의 300%를 넘지 않는 것을

조건으로 세금을 면제받으면서 매년 이윤의 75%까지 투입할 수 있다. 각 해의 기금은 10년 후에 풀리게 된다.

자연재해계획의 재정안정성은 최근 몇 년간 나타난 손실기록 상의 뚜렷한 악화로 불안정해졌다. 이러한 상황은 심각한 홍수의 발생과 맞물려 1989년 이래 나타난 침하 청구 비용의 지속적 증가에 기인한다. 남부 프랑스에서의 중대한 홍수피해와 이례적인 침하 사건이 특징적인 2003 회계연도에 기록적인 손실이 나타난 바 있다. 이러한 경향이 지속될 경우, 궁극적으로 자연재해보상계획의 장기 안정성을 위협할 것이다. 그러나 공공당국과 전문기관 및 CCR은 계획의 재정 안정성을 회복하기 위한 다양한 규정을 마련하고 비용을 통제하며 위험예방을 촉진하기 위해 협력하여 왔다. 2000년 발효 이래 이들 조치들을 통해 체계가 다시 균형을 되찾을 수 있었다.

현재 프랑스 정부는 자연재해보상계획을 개정하는 작업에 착수한 상태이다. 개정의 주된 목적은 과정의 투명성을 제고하고 보상지급의 신속성을 높이며 위험예방정책을 강화하는 데 있다.

### 3. 재해보상체계

#### (1) 재해보상체계의 일반적 이해

자연재해에 직면한 경우에 있어, 국가적 연대는 헌법에 특별히 규정되어 있다. 즉, 국가적 재해로부터 발생하는 부담에 대해 모든 시민들이 평등과 연대의 정신으로 대응한다는 것이다. 이 같은 체제는 1982년 7월 13일 자연재해보상법이 도입되면서 마련되었는데, 이는 상호성(보험 체계의 기초)에 내재된 연대와 국가에 의한 보장이라는 국가적 연대를 결합하고 있다. 프랑스의 재해보상체계는 1982년 자연재해보상법에 근거하고 있다. 동법은 기본적으로 재해로부터 발생하는 부담에 대해 모든 시민들이 평등과 연대의 정신으로 대응한다는 원칙을 담고

있다. 또한 동 체계는 민간 보험에 의한 사적 보장과 국가에 의한 보장이라는 국가적 연대를 결합하고 있다. 즉, 보험대상위험(폭풍, 우박, 눈의 무게, 냉해)에 대한 피해 보상은 민간 보험에 의해 이루어지며, 비보험대상위험에 대한 피해 보상은 민간 보험에 의거하되, 자연재해보상법에 의한 보상으로 보완된다. 여기에서 가교적 역할을 하고 있는 것이 바로 CCR(Caisse Centrale de Reassurance)이다.

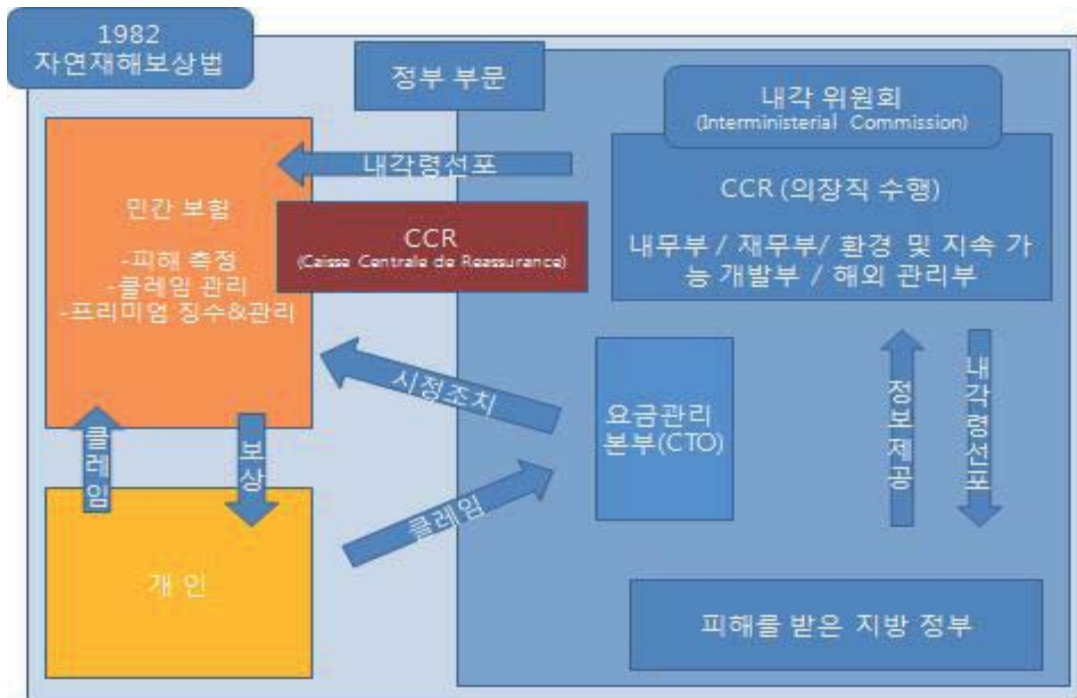
CCR은 민간 회사로 구분되어 있으나, 정부가 그 지분을 100% 소유하고 있으므로 사실상 정부 부문에 속하는 조직이다. CCR의 역할은 재보험을 제공하는 것인데, 여기에는 두 종류의 재보장이 존재한다. 하나는 소유지분 재보장으로서, 보험자가 피보험자로부터 받는 프리미엄을 일정부분 CCR에 지급하고, 이를 통해 피보험자가 손실을 입었을 때 CCR이 자신이 받은 프리미엄에 상당하는 부분을 피보험자에게 대신 지급하도록 하는 것이다. 다음은 연간 손실 초과분에 대한 재보장으로, 보험에 약정된 정도를 넘는 연간 손실이 발생한 경우, CCR을 통해 국가가 초과 손실분을 보상해 주도록 하는 것이다. 이를 통해, 자연재해에 대한 보험 시장에서 충분한 보험 상품이 공급되지 않는 시장실패를 극복할 수 있도록 하는 것이 CCR의 역할이다.

정부부문에서 중요한 기구는 내각 위원회(Interministerial Commission)이다. 이 위원회는 의장직을 수행하는 CCR 및 내무부, 재무부, 환경 및 지속 가능 개발부, 해외 관리부(해외 영토에서 재해가 발생한 경우)로 구성된다. 동 위원회가 내각령(Interministerial decree)을 선포하는 경우에만, 각종 피해 보상 메커니즘이 작동하기 시작한다. 따라서 1982년 법안과 CCR이 총신(銃身)이라면, 내각 위원회는 방아쇠와 같은 역할을 하고 있다.

요금 관리 본부(CTO - Central Tariffs Office)는 이 과정에서 보완적 역할을 담당한다. 즉, 민간 보험이 규정 약관을 제대로 지키지 않는 경우 개인의 클레임을 수용하고, 이를 평가한 뒤 민간 보험에 시정조치를 요



구하는 등 도덕적 해이를 방지하기 위한 역할을 수행하고 있는 것이다. 아래에서는 자연재해보상법이 적용되는 범주에 대해 간단히 살펴보고, 이 법이 적용되는 경우의 보상 메커니즘에 대해 알아보기 위해 보상 체계의 각 부분을 구성하고 있는 세부 항목을 그림으로 표시하였다.



## (2) 재해보상조직의 역할과 기능

### 1) 국가의 전반적 역할

1982년 재해보상법 체제하의 재해보상과 관련한 국가의 역할은 위험에 대한 추가적 프리미엄율(CCR에 의한 재보장을 제공하는 대가로 민간 보험이 국가에 지불하는 금액의 비율)을 결정하고 공제를 설정하며 자연재해 상태를 선포하는 것이다. 유사하게, 정부는 CCR을 지원하며 재해 방지 계획을 설정하고 적용한다. 국가는 국가적 연대를 촉진하고, 자연재해에 대한 보험 제공을 의무화하도록 하는 배경적 역할을 담당한다.

## 2) 내각 위원회

내각 위원회(an Interministerial Commision)는 관련 부서장의 요청을 검토하거나 법령에 의거하여 자연재해를 선포할 권한을 가지고 있다. 당 위원회는 내무부, 재무부, 환경 및 지속 가능 개발부, 그리고 해외 영토나 영역이 영향 받는 경우 여기에 해외 관리부를 더하여 각 부처 대표로 구성된다. 내각위원회장은 CCR이 맡게 된다. 당 위원회는 영향 받는 지역에 대한 재해 선포 권한을 자임하고 있을 뿐 아니라, 재해에 대한 보험이 제공되는 시기의 장단(長短), 보험 대상 재해의 종류를 설정할 수 있다. 또한 1982년 <자연재해보상법>이 적용될 사건은 어떤 것인지를 정한다. 이로 인해 법적으로 명확히 규정되지 않고, 내각 위원회의 재량이 적용될 여지가 일정 부분 남아 있는 것이 사실이다. 다만, 1990년 법령 No. 90/509는 폭풍, 허리케인, 사이클론 등은 보험 적용 대상 자연 재해 목록에서 명확하게 제외되었다.

내각 위원회에 의한 내각령 선포 절차는 다음과 같다. ① 피해 지역 자치단체가 정부 유관 단체장에 의한 승인을 요청한다. 피해의 다양성으로 서로 다른 부처의 업무 소관에 해당할 수 있다. ② 선포요청을 받은 관련 부서의 장은 부서 차원에서 다음의 내용을 포함하는 문서를 작성한다. 첫째, 재해의 성격과 강도에 대한 보고, 둘째, 일정한 요건을 갖춘 단체(예컨대 홍수의 경우 프랑스 기상청 혹은 지질 변동에 대해서는 프랑스 지질학 및 광업 연구소)에 의한 자연 현상의 강도에 대한 분석을 제공하는 기술적 보고<sup>47)</sup>, 셋째, 영향을 받는 지역의 목록, 넷째, 경찰 및 소방서의 보고, 다섯째, 당해 사건의 통상적이지 않은 강도를 입증할 수 있는 문서(신문 기사, 사진 등) 등이다. ③ 내각 위원회는 이들 정보에 근거하여 내각령 선포 여부를 결정한다. ④ 동 위원회가 특정 사건을 자연재해로 선포하고 각 부처 장관이 이를 승

47) 이것은 1982년 법상 자연재해의 정의는 ‘통상적이지 않은’ 자연 현상에 한정되기 때문에 이러한 내용의 문서가 요구된다.

인하면 내각령이 프랑스 관보에 선포된다. ⑤ 피보험자는 이후 보험에 대해 보상 지급을 요청할 수 있다.

### 3) 중앙재보험기금(CCR: Caisse Centrale de Reassurance)

1946년에 법률에 의해 창설된 중앙재보험기금은 프랑스 국영회사로 세계 20위권에 속하는 재보험사로서 세계 재보험시장에서 많은 사업에 참여하고 있다. CCR과 정부와의 합의에 근거하여 CCR은 보험의 특정 분야, 특히 자연재해 영역에 대한 정부보증이 부가된 재보험을 제공하고 있어 CCR은 자연재해보상계획 하에서 피보험자에게 지불능력과 안전에 대한 보증을 제공하고 있는 것이다.

CCR은 상업적 성격의 공공 기관이다. 1993년 1월 1일 유한회사로 변경되었으나 여전히 CCR은 100% 국가 소유이며, 시장 내에서 재보험자의 하나로서 활동하고 있다. 또한, 자연재해에 있어 국가에 의한 무제한 보험을 제공하는 본연의 역할도 계속하고 있다. CCR에게 자연재해 재보험에 대한 국영보험으로서의 독점적 지위를 부여하는 것은 아니지만 CCR은 프랑스에서 재보험 분야에서 무한대의 재보험을 제공하는 회사로서는 유일하다.

자연 재해의 규모와 자연 재해를 예측하는 것에 대한 어려움으로 인해, CCR은 이 같은 위험에 대한 보장을 위한 보상체계에 있어 가장 중요한 역할을 한다. 즉, 재해의 성격상 재해보상을 민간의 사적 시장 기능에 맡겨 두었을 경우에는 공급이 거의 없을 것이므로, 국가의 지원을 통해 보험 제공의 비용이 감당할 수 있을 수준이 되도록 돕는 것이다. CCR이 재보험 제공의 결과로 피해보상에 개입하려면 다음과 같은 조건이 요구된다. ① 내각령에 의해 자연 재해가 선포되었어야 한다. ② 자연 재해에 대해 제공되는 보장이 표준 약관을 따르고 있어야 한다. 또한 CCR은 내각위원회의 의장 역할을 담당할 뿐만 아니라, 뒤에서 설명할 CTO 에도 참여하고 있다.

#### 4) 요금 관리 본부(CTO - Central Tariffs Office)

자연 재해 CTO는 1982년 법안 5조에 근거하여 설립되었고, 다섯 개 CTO를 통합한 1992년 법령에 의해 조직이 일부 조정되었다. CTO는 재무부 포고에 의해 3년의 임기를 갖는 8명의 위원으로 구성된다. 의장 1인, 보험자 대표 3인, 피보험자 대표 2인, CCR 의장, 정부에 의해 임명되는 위원 1인으로 구성된다. 피보험자가 하나 또는 그 이상의 보험자로부터 보상을 제공 받지 못하는 경우 자연 재해 CTO에 청원서를 제출할 수 있으며, CTO는 이에 따라 관련 서류를 처리하여 피보험자에 의해 제기된 부분에 대해 보험자에 부과될 조치를 결정한다. 피보험자가 서류로 통고 받은 뒤, 보험자는 CTO에 조치를 취할 것을 요구할 수 있다. CTO는 관련 절차를 완료하고 공제를 늘릴 것인지 여부, 계약 내용 상 보호 대상에서 제외된 재산이 있는지 여부, 또는 이들 조치 모두를 취할 것인지를 결정한다. CTO 또는 CCR 의장 또한 특정한 사건에서 자연 재해에 대한 보장이 피보험자의 과실로 인해 정당하지 않거나 부적절하다고 생각되는 경우 CTO에 청원할 수 있다.

보험자는 자연 재해에 대해 보장하지 않는 보험 상품을 다음과 같은 두 가지 경우에는 CTO에 사전 통지하지 않고도 발행할 수 있다. ① 만약 약 보험이 PPR 발행 이후 건설로 인해 폐쇄된 지역 내의 재산 활동에 영향을 미치는 경우, ② 재산 또는 활동이 자연 재해를 방지하기 위한 현행 행정 기준에 대한 위반에 의해 성립된 경우이다.

2003년 법안에 따라 자연 재해 보험에 의해 보장된 부분에 대해 발생한 재산 손실에 대하여, 당해 재산의 판매자 또는 임대인은 구매자 혹은 임차인에게 서면으로 이 사실을 알려야 한다.

### 5) 민간 부문

손실이 발생하는 경우 피 보험자는 보험 제공자에게 이와 관련한 클레임을 제출해야 한다. 이 때 클레임에는 피해 및 손실 정도가 포함되어야 하며, 클레임은 피해 보험의 경우 내각령에 의해 자연재해가 선포된 때로부터 10일 이내에, 사업 차질에 대한 보험인 경우 같은 기준으로부터 30일 이내에 제출되어야 한다.

피보험자가 예상 재산 피해 규모를 제시한 날로부터 3개월 이내에, 혹은 그보다 내각령 선포가 뒤에 있는 경우 그로부터 3개월 이내에 보상을 지급한다. 보험자는 또한 두 날짜 중 어디에 의거하든 2달 이내에 보장 규정(provision)을 지급해야 한다. 보상 수준은 기본 계약 조건에 의해 피해 재산의 총 가치에 상당할 수 있다. 일반적으로 파손 기물은 새 것으로 공제한다는 원칙이 적용된다. 다만, 신품의 가치에 입각한 보상 지급은 이 같은 적용이 기본 계약에 의해 규정된 경우에 한한다. 사업 차질에 대해서는 계약상 조건에 따라 당해 기간 동안의 이윤 및 추가 운영비 총계 손실에 대한 보상이 제공된다.

## 4. 시사점

프랑스는 유럽에서 재해보상과 관련하여 의무보험제도를 실행하고 있는 대표적 국가이다. 따라서 이러한 관점에서 우리나라에의 시사점을 도출하고자 한다. 프랑스는 자연재해보상법(1982)에 따라 정부규제에 의한 CatNat 프로그램을 운영하고 있다. 이에 따라서 화재보험, 재물보험, 기업휴지보험 및 자동차보험에 가입하는 보험계약자는 자연재해위험 특별약관에 의무적으로 가입해야 한다. 또한 민영 보험회사는 자연재해위험을 인수하고 위험을 부담하고 있다. 지방자치단체는 자연재해 피해 조사에 협조하며, 법에 의한 자연재해임을 입증하는 역할을 수행한다.

특히 프랑스 정부는 중앙재보험기금(CCR)을 설립하여 보험회사가 의무적으로 인수한 자연재해위험에 대하여 무한대의 재보험 지급보증을 하고 있다. 즉, 정부가 재보험자 역할을 수행한다. 보험회사는 일반적인 민영 재보험회사와 국영 재보험자인 CCR 중에서 임의로 선택할 수 있으나 민영 재보험시장의 자연재해인수여력에 한계가 있고 반면에 국영 CCR은 무한대의 지급보증을 하고 있기 때문에 대부분의 보험회사는 국영 CCR을 재보험자로 선택하고 있다. 또한 CCR의 지급보험금이 기금의 재원을 초과할 경우는 정부가 최종지급보증을 하고 있다. 프랑스 정부는 CCR을 통해서 재보험자 역할을 수행하며, 보험계약자에게 직접적인 혜택이 될 수 있는 보험료 보조는 하지 않고 있다.

프랑스는 현재 네 가지 서로 다른 보상계획을 통해 프랑스는 자연현상으로 야기되는 모든 물질적 피해에 대한 보호체계를 구축하고 있다. 이러한 체계는 상호 보완적 성격을 토대로 그것이 보험대상이든 보험대상이 아닌 모든 유형의 피해에 대한 대책을 제공하고 있다. 보험대상으로 간주되는 피해(폭풍, 우박, 눈의 하중, 서리)는 그것이 선택적인 것이든 의무적인 것이든 정책 보험의 적용 하에 들게 된다. 또한 1964년 7월 10일 법으로 설치된 국가농업재해보증기금(National Guarantee Fund for Agricultural Disasters)은 농경작업에서 기인하는 보험비대상 피해(경작되지 않은 작물, 축사 내에 보관하지 않은 가축)에 대한 보험을 제공한다.

그리고 자연재해에서 기인하는 여타 보험비대상 피해는 1982년 7월 13일 법으로 형성된 자연재해보상계획에서 전보하고 있다. 마지막으로 1995년 2월 2일 법에 의해 창설된 주요자연위험예방기금(Fund for the Prevention of Major Natural Risks)은 산사태나 눈사태, 심각한 홍수로 인해 정부가 토지를 강제적으로 구매해야 할 때의 보상을 제공하게 된다. 이처럼 다양한 보상계획들을 통해 물론 효율적인 손실예방체제로 인하여 프랑스는 실질적인 재해로 인한 피해를 전보하고 있다.

## 제 3 절 일본의 자연재해 보상제도

### 1. 자연재해 현황 및 피해보상

일본은 지진 및 화산활동이 활발한 환태평양변동대에 위치하며, 전세계의 불과 0.25% 밖에 안되는 좁은 국토면적에 비하여 지진 발생 횟수와 활화산 분포수는 극히 높은 비율을 차지하고 있다. 또한 지리적, 지형적, 기상적인 제반조건으로 말미암아, 태풍, 집중호우, 대설 등 자연재해가 발생하기 쉽고, 해마다 자연재해로 인해 많은 인명과 재산상 피해를 보고 있다. 그동안 방재체제의 정비 및 강화, 국토보전 추진, 기상정보 발전, 재해정보의 전달 및 공유 등으로 재해대처 능력이 향상되었고 재해 취약성 보완으로 자연재해로 인한 피해가 감소되기도 하였으나 2011년 동일본지역의 쓰나미와 그로인한 원전사고의 피해로 막대한 손실을 입었다. 인적피해·물적 피해는 동북지방을 중심으로 동일본의 광범위에 달하는 등 피해지역이 확대되어 지진과 쓰나미, 원전파괴로 28,680여 명이 사망 또는 실종되었고<sup>48)</sup>, 피난자수는 최대 약 55만 명(2011년 3월15일 시점)을 넘었다가 현재도 다수가 피난생활을 하고 있다(70,077명, 2012년 1월 11일 현재). 일본 정부 발표(2012년 4월 현재)에 따르면, 인프라, 주택, 공장설비 등의 고정자산 피해액은 16.9조 엔에 다르고 있으며, 후쿠시마 원자력발전소 관련의 방사능 오염 및 처리 등에 관한 비용 등의 산출은 현재도 계속 증가 중에 있다.

48) 사망자 원인으로 쓰나미로 인한 익사가 92.4%, 압사 또는 붕괴사 등이 4.4%, 화재로 인한 사망이 1.1%, 원인불명이 2% 등으로 집계되었다.

## 2. 자연재해 보상 정책 및 법률

### (1) 자연재해 보상정책 현황 및 분석

일본에서는 대규모 자연재해나 사고의 경험을 계기로 하여 방재체제를 강화하고 발전시켜왔다. 재해관련 정책으로 방재계획이 있고, 방재기본계획과 방재업무계획, 지방방재계획이 포함된다.

재난관련 정책으로 방재기본계획이 있다. 전국적 차원의 유일한 재난 대비 기구인 중앙방재회의가 수립한 “방재기본계획”이 일본의 재난방지를 위한 기초제도에 해당되고 재난의 유형에 따라 그 내용이 나누어져 있다. 구체적인 사항은 각 재난에 관련된 법률에 규정되어 있고 각 법률은 다양한 정부부처의 소관으로 되어 있다. 방재기본계획은 총 15편으로 구성되어 있으나<sup>49)</sup> 방재기본계획에서 재해보상에 대한 구체적인 내용을 규정하고 있지는 않다. 최근 2011년 일본의 동일본 지역에서 일어난 대지진으로 인한 피해와 그에 대한 긴급대응 과정에서 드러난 여러 문제점들을 개선하기 위한 재해대책법제의 올바른 방향에 관한 연구가 진행되고 있다. 중앙방재회의는 막대한 피해를 가져온 동일본 대지진에서의 재해 응급대책 등을 통해 얻어진 교훈에 입각하여 언제 일어나는지도 모르는 차후의 대규모 재해를 대비하기 위하여 법제도를 조속히 정비할 필요가 있다고 보고 재해관련 전문가들로 구성된 연구회를 개최하고, 재해 대책 기본법을 위시한 재해 대책 법제의 바람직한 방향을 검토하고 동 연구회의 결과를 재해 대책 법제의 기획안에 반영하기 위해 노력하고 있다.

49) 방재기본계획은 제1편에서 총칙을 두고, 제2편-제6편까지는 재해대책, 풍수해대책, 화산재해대책, 설해대책, 해상재해대책 등 개별 재해항목별로 방재대책을 규정하고 있다. 제7편-13편까지는 항공재해대책, 철도재해대책, 도로재해대책, 원자력재해대책, 위험물 등 재해대책, 대규모화재대책, 임야화재대책 등 시설물에서 발생할 수 있는 인위재난에 관련한 규정을 두고 있다. 그리고 제14편에서는 기타 재해에 공통된 대책 규정을, 제15편에서 방재업무계획 및 지역방재계획에 있어서 중점사항을 규정하고 있다.



## (2) 자연재해 보상법률 현황 및 분석

일본은 재난방지와 무력공격에 대한 대비책을 구별하고<sup>50)</sup> 국가재난 사태와 같은 포괄적인 재해접근방식(all-hazard approach)보다는 자연재해 대비조치라는 관점에서 공적 안전과 관련된 논의가 방재(防災)라고 재난방지 영역에서 이루어진다. 현재는, 재해대책기본법 및 각종 관련 법률에 의거하여 재해대책이 추진되고 있다. 일본도 재해의 계별 상황에 따라 재해의 전반적인 사항을 규정한 기본법 관련규정이 있고, 재해 예방과 관련된 법률, 재해응급대책과 관련된 법률, 재해복구 및 지원 관련 법률 등의 법률체계를 이루고 있다. 아래에 표로 재해관련 법률을 표로 정리하였다.

---

50) 무력공격에 대한 대비책은 민간보호법에서 이를 규율하고 그 목적은 무력공격이 발생한 경우에 적절한 적시의 대응을 집행하기 위한 것이다. 2004년에 민간보호법을 시행함으로써 일본 정부는 지방의 비상사태 시 이에 대한 대비를 마련하는 것을 장려하였다.

[표 6] 자연재해관련 법률

기본법 관련	재해예방 관련	재해응급대책관련	재해복구 및 지원
1. 재해대책기본법 (1961년) 2. 해양오염 및 해상재해 방지에 관한 법률(1970년) 3. 석유컴비나트 등 재해방지법(1975년) 4. 대규모지진대책 특별조치법(1978년) 5. 원자력재해대책 특별조치법(1999년) 6. 도난카이·난카이 지진과 관련된 지진방재대책	1. 사방법(1897년) 2. 건축기준법(1950년) 3. 삼림법(1951년) 4. 특수토양지대 재해방제 및 진흥 임시조치법(1952년) 5. 기상업무법(1952년) 6. 해안법(1956년) 7. 산사태등방지법 (1958) 8. 태풍상습지대에있어서의재해방제에관한특별조치법 (1958년) 9. 대설지대대책 특별조치법 (1962년) 10. 하천법(1964년)	1. 재해구조법(1947년) 2. 소방조직법(1947년) 3. 해상보안청법(1948년) 4. 소방법 (1948년) 5. 수방법 (1949년) 6. 경찰법 (1954년) 7. 자위대법 (1954년)	1. 삼림국영보험법(1937년) 2. 이재도시 차지 차가 임시조치법 (1946년) 3. 농업재해보상법 (1947년) 4. 농림수산업시설 재해복구사업비 국고보조의 잠정조치에 관한 법률 (1950년) 5. 중소기업신용보험법 (1950년) 6. 공공토목시설 재해복구사업비 국고부담법(1951년) 7. 공영주택법(1951년) 8. 어선손해 등 보상법 (1952년) 9. 철도레도정비법 (1953년) 10. 국립학교시설 재해복구비용 국고부담법(1953년)

기본법 관련	재해예방 관련	재해응급대책관련	재해복구 및 지원
<p>추진에 관한 특별조치법 (2002년)</p> <p>7. 일본해구 · 치시마 해구 주변 해구형 지진과 관련된 지진방재대책 추진에 관한 특별조치법(2004년)</p>	<p>11. 급경사지의 붕괴로 인한 재해의 방지에 관한 법률 (1969년)</p> <p>12. 활동화산대책 특별조치법(1973년)</p> <p>13. 지진방재대책 강화지역에 있어서의 지진대책 긴급정비사업과 관련된 국가 재정상의 특별조치에 관한 법률 (1980년)</p> <p>14. 지진방재대책 특별조치법 (1995년 법률 제 111 호)</p> <p>15. 건축물의 내진개수 촉진에 관한 법률(1995년)</p> <p>16. 밀집시가지에 있어서의 방재 시가지 블록 정비 추진에 관한 법률 (1997년)</p>		<p>11. 천재로 인한 피해농림어업자 등에 대한 자금융통에 관한 잠정조치법 (1955년)</p> <p>12. 공항법 (1956년)</p> <p>13. 소규모기업자 등 설비도입자금 조성법(1956년)</p> <p>14. 극심재해에 대처하기 위한 특별 재정원조 등에 관한 법률(1962년)</p> <p>15. 어업재해보상법(1964년)</p> <p>16. 지진보험에 관한 법률 (1966년)</p> <p>17. 방재를 위한 집단이전촉진사업과 관련된 국가 재정상의 특별조치 등에 관한 법률(1972년)</p> <p>18. 재해조위금의 지급 등에 관한 법률(1973년)</p> <p>19. 재해 피해 시가지 부흥 특별조치법(1995년)</p>

기본법 관련	재해예방 관련	재해응급대책관련	재해복구 및 지원
	17. 토사재해경계구역 등에 있어서의 토사재해 방지대책추진에 관한 법률(2000년) 18. 특정도시하천침수피해대책법(2003년 )		20. 재해 피해 구분소유건물의 재건 등에 관한 특별조치법(1995년) 21. 특정비상재피해자의 권리의익 보전 등을 도모하기위한 특별조치에 관한 법률(1996년) 22. 이재민 생활재건 지원법(1998년) 23. 주식회사 일본정채금융공고법 (2007년)

일본의 재해방지는 재해대책기본법에 따라 이루어진다. 재해대책기본법의 구성을 보면 총 10장으로 구성되어 있고, 우리나라의 재난 및 안전관리기본법의 체계와 유사하다.<sup>51)</sup> 동 법은 세 가지 중요한 요소, 즉 ① 재난대책의 수립, ② 책임의 명확화, ③ 기본적인 대응계획으로 이루어져 있다. 첫 번째 재난대책의 수립은 전반적인 조직에 관련된 것이고, 두 번째 책임의 명확화는 중앙정부, 현, 지역 및 시민사회 단계에서의 책임을 명확히 하였다. 세 번째와 관련해서 중앙정부는 전체적인 재난관리체계에 대한 일차적인 책임을 가지고 재난대응과 복구계획 및 집행을 개발해야 한다. 이 계획은 재난대책기본계획이라고 불리는데 미국에서의 NIMS에 상응하는 것이다. 현(縣) 차원에서는 지방정부가 국가계획에 근거한 지역계획을 개발할 책임이 있다.

재해관련 법률들이 자연재해 보상과 관련된 내용을 일부 포함하고 있으나 보다 구체적인 내용은 재해복구·지원을 규정한 법률들이 규정하고 있다. 이하에서 자연재해보상 관련 개별법률에 대한 내용을 검토한다.

### 1) 어업재해보상법 (소화39년)

어업재해보상법은 총 7장으로 구성되어 있다. 제1장에서 총칙규정을 두고, 제2장 어업공제단체의 조직 및 감독에 관한 규정<sup>52)</sup>을 두고 있다. 제3장에서 통칙에 대한 규정을 두고, 제4장에서 어업공제조합연합회의 어업재공제사업 및 어업공제사업에 대한 규정을 두고 있다. 제5장에

51) 방재대책기본법은 제1장에 총칙규정을 두고, 제2장에서 방재조직에 관한 규정을, 제3장에서 방재계획에 관한 규정을 두고 있다. 제4장에서 재해예방에 관한 규정을, 제5 장에서는 재해응급대책에 관한 규정을 두고 있다. 제 6장에서 재해복구규정을 두고, 제7장 재정금융조치에 대한 규정을, 제8장에서 재해비상사태에 관한 규정을 두고 있다. 제9장에서 기타사항을 두고, 마지막 제10장에서 벌칙규정을 두고 있다.

52) 제2장은 다시 제1절 총칙, 제2절 어업공제조합 규정으로 조합원, 관리, 설립, 해산 및 정산 등에 대한 규정을 두고 있다. 제3절에서 어업공제조합연합회, 제4절에서 어업공제조합연합회와 어업공제조합의 합병, 제5절에서 감독규정을 두고 있다.

서 정부의 어업공제보험사업을 두고, 제6장에서 국가의 조성(助成) 등을 규정하고 있다. 그리고 제6장의2에서 독립행정법인인 농림어업신용기금의 어업재해보상관련의무를, 제7장에서 벌칙규정을 두고 있다. 그 외 어업재해보상법시행령(소화39년)과 어업재해보상법시행규칙(소화39년)이 있다.

### 2) 어선손해 등 보상법 (소화27년)

어업재해보상법은 총 7장으로 구성되어 있다. 제1장에서 총칙규정을 두고, 제2장 어선보험조합의 조직에 관한 규정<sup>53)</sup>을 두고 있다. 제3장에서 어선보험조합의 어선보험사업 등에 대한 규정을 두어 어선보험, 어선선주책임보험, 어선승조선주보험, 어선적하보험 등에 대하여 규정하고 있다. 제4장에서 어선보험중앙회 및 보통보험재보험사업 등을 규정하고, 제5장에서 정부의 특수보험재보험사업 등을 규정하고 있다. 제6장에서 보험료의 부담 및 보조금의 교부에 대한 규정을, 그리고 제6장의2에서 잡칙을 규정하고 있다. 제7장에서는 벌칙규정을 두고 있다. 제7장에서 벌칙규정을 두고 있다. 그 외 관련 규칙으로 어선손해 등 보상법시행령(소화27년), 어선손해 등 보상법시행규칙(소화27년), 어선승조원급여보험법(소화27년), 어선승조원급여보험의 재보험금액 비율에 관한 정령(소화48년), 어선승조원급여보험법시행규칙(소화27년) 등을 두고 있다.

### 3) 농업재해보상법 (소화22년)

농업재해보상법은 총 7장으로 구성되어 있다. 제1장에서 총칙규정을 두고, 제2장에서 농업공제단체의 조직에 관한 규정을 두어 공제단체의 조합원, 공제단체의 설립과 관리, 해산 및 정산, 그리고 등기에 관한 내용을 규정하고 있다. 제3장에서 조합 등의 공제사업에 대한 규

---

53) 제2장은 다시 제1절 총칙, 제2절 설립에 대한 규정을 두고 있다. 제3절에서 조합원, 제4절에서 관리, 제5절에서 해산 및 정산, 제6절에서 등기, 제7절서 감독규정을 두고 있다.

정을 두어 농작물공제, 가축공제, 과수공제, 밭작물공제, 원예시설공제, 임의공제 등 다양한 공제사업에 관한 규정을 두고 있다. 제4장에서 농업공제조합연합회의 보험사업을 규정하고, 제5장에서 정부의 재보험사업 및 보험사업 등을 규정하고 있다. 그리고 제5장의 2에서 농업공제단체와 공제단체의 공제사업에 대한 감독규정을 두고, 제5장의 3에서 독립행정법인 농림어업신용기금의 농업재해보상관계사무에 대한 내용을 규정하고 있다. 제6장에서 보칙과 제7장에서 벌칙규정을 두고 있다. 그 외 관련 규칙으로 농업재해보상법 제14조의 규정에 의한 사무비 국고부담금 교부규칙(소화23년), 농업재해보상법에 의한 농작물공제의 공제목적인 식량농작물을 지정하는 정령(소화23년), 농업재해보상법에 의한 밭작물공제의 공제목적인 농작물을 지정하는 정령(소화56년), 농업재해보상법에 의한 과수공제의 공제목적인 과수를 지정하는 정령(소화50년), 농업재해보상법시행령(소화22년), 농업재해보상법시행규칙(소화22년), 도도부현 농업공제보험심사회규정(소화16년), 도도부현 농업공제보험심사회규정시행규칙(소화16년) 등을 두고 있다.

#### 4) 그 외

동일본대지진 관련 특별법과 동일본대진해에 대처하기 위한 수확공제 및 밭작물공제의 공제금 지불 기한의 특례에 관한 성령(평성23년), 동일본대진해에 대처하기 위한 특별 재정원조 및 조성에 관한 법률 등이 있다.

### 3. 자연재해 보상체계

일본의 경우에도 자연재해로부터 국토 및 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호하는 일은 국가의 중요 과제이다. 막대한 피해를 저온 1959년의 이세완 태풍을 계기로, 종합적이고 계획적인 방재체제의 정비를 도모하기 위해, 1961년에 재해대책기본법이 제정되었고, 그 이후에도 한

신·아와지 대지진 등 대규모 재해의 교훈을 바탕으로 방재체제를 강화해 오고 있다. 일본의 방재체계에서는 예방, 대응, 응급, 복구 등 재해의 모든 국면에 따라 중앙정부와 지방공공단체 등의 권한과 책임이 명확히 정해져 있으며, 관과 민의 관련 주체가 연계하면서 대책을 강구하고 있다. 이미 검토한 바와 같이 재해대책기본법 등 재해관련 법률에서 자연재해 보상체계에 대한 구체적인 내용을 규정하고 있지 않다. 하지만 재해보상업무도 재해관리에 포함되므로 재해관련 조직을 중심으로 재해보상업무를 검토하기로 한다.

### (1) 재해보상 조직

#### 1) 중앙정부조직

##### 가. 중앙방재회의

중앙방재회의는 내각부 산하에 설치된 것으로서 총무성과 지정행정기관의 장을 위원으로 할 수 있으며, 총리대신을 회장으로 한다. 중앙방재회의의 기본적 업무는 사전방제작업이다. 즉, 재해대책기본법 제 11조에 따르면 중앙방재회의는 ① 방재기본계획을 작성하고 추진하며, ② 비상재해 시에 긴급조치 계획을 작성하고 추진하는 등의 역할을 맡고 있다. 이 회의는 총리대신의 자문에 따라 방재에 관한 중요사항을 심의할 수 있고 또 자문을 통해 재해긴급사태의 포고나 비상재해시 필요한 긴급조치의 대강을 다룰 수 있지만, 실제로 구호작업을 하는 것은 일선 기관들이며 중앙방재회의의 역할은 여러 주체들 간의 활동을 조율하고 대강의 원칙을 세우는 것에 초점을 맞추고 있는 것으로 보인다.

##### 나. 비상재해대책본부

비상재해가 발생한 경우 당해 재해에 관계되는 재해 응급대책을 추진하는데 특별한 필요가 있다고 인정될 경우 재해대책기본법 제24조에 의해 총리대신은 임시로 비상재해대책본부를 설치할 수 있다. 이



본부는 국무위원으로 하여금 충당되며, 재해대책기본법 제26조에 의해 지정행정기관 및 지정지방행정기관, 지정공공기관 및 지정지방공공기관이 방재계획에 의거하는 재해응급대책을 종합적으로 조정하고 긴급조치의 계획과 실시를 담당한다.

#### 다. 지정행정기관

재해대책기본법 제2조에 의하면 지정행정기관은 국가행정조직법 제3조 제2항에 규정하는 국가의 행정기관 및 동법 제8조 내지 제8조의3에 규정하는 기관으로 내각총리대신이 지정하는 것을 말하는데, 이를 좀 더 간단히 보자면 결국 지정행정기관이라는 것은 12성을 중심으로 하는 중앙 정부 기관이라 할 수 있다.<sup>54)</sup> 즉, 기본적으로 중앙행정기관을 의미한다고 볼 수도 있을 것이다. 이들은 각자의 분야에서 정부와 민간의 협력에 의해 제공되는 보험 관련 업무를 담당하거나, 혹은 자신의 소관 분야에서 발생한 피해에 대한 보상을 제공하는 역할을 맡고 있다. 다만, 이 중에서 내각부는 중앙방재회의의 구성 및 일본 내각 조직상 특수한 위치에 있는 것으로 보여 위에서 따로 설명하였으며 소방방재청 또한 방재 및 복구에 있어 전반적인 업무를 관장하는 위치에 있는 것으로 생각되므로 소방방재청은 아래에서 따로 다루도록 하겠다.

#### 라. 총무성과 소방방재청

총무성은 재해관련 업무에서 한국의 행정안전부와 유사한 역할을 맡고 있다. 총무성은 말 그대로 여러 가지 업무를 총괄하고 있고, 그 중에서도 시민 안전과 같은 문제를 함께 다루고 있다. 총무성 산하에 있는 것이 소방방재청이며 여기까지가 중앙정부에 의한 재해 관리 체계라 볼 수 있다.

54) 지정행정기관은 내각부, 국가 공안위원회, 경찰청, 금융청, 소비자청, 총무성, 소방청, 법무부, 외무성, 재무부, 문부 과학성, 문화청, 후생 노동성, 농림 수산성, 경제 산업성, 자원 에너지청, 중소기업청, 국토 교통성, 국토 지리원, 기상청, 해상 보안청, 환경부, 원자력 규제위원회, 방위성 등으로 구성된다.

소방방재청은 총무성 산하 기관으로 지역사회와 밀접하게 관련된 업무로부터 시작하여 일본의 공공 안전을 확보하기 위한 중요한 역할을 담당한다. 소방방재청은 구조 활동 및 소방 작업을 다루고 있으며 재해 관련 업무도 담당하고 있다. 소방방재청은 지방자치단체 기반의 방재 체계 및 지역적 방재 체계, 주민 소방대 등과의 긴밀한 협조를 추구하고 있다. 소방방재청의 재해 발생 시 업무는 방재 본부와 주민 소방대가 재난 상황에 신속하게 대응할 수 있도록 조정 역할을 발휘함으로써 피해를 최소화하는 것에 있다.

[표 7] 일본의 방재조직개요

	조직	담당 업무
국가차원	내각 총리대신 중앙방재회의 지정 행정기관 지정 공공기관	방재계획의 수립, 실시, 종합적 조정 방재계획의 수립, 실시 추진 방재업무계획의 수립, 실시
지자체(도도부현) 차원	지사 도도부현방재회의 지정 지방행정기관 지정 지방공공기관	
지자체(시정촌) 차원	시정 촌장 시정촌 방재회의	
주민차원		

## 2) 지방정부조직

지방정부 차원에서는 우리나라의 도에 해당하는 현을 의미하는 도도부현, 기초지방자치단체를 의미하는 시정촌 등이 방재 및 구호 활동의 1차적 책임을 담당하고 있다. 이외에도 지정지방행정기관이라는

것이 있는데, 이들은 지정행정기관의 지방지분 부족이므로, 외성 내지는 지방 사업소 등에 해당하는 것들이 속한다고 보아야 할 것이다.

가. 도도부현 및 도도부현 방재회의

재해대책기본법 제14조에 따르면 도도부현 방재회의의 역할은 관련 기관 상호간의 연락 조정을 도모하는 것이다. 이 회의의 장은 도도부현 지사이며, 위원은 관할 지정지방행정기관의 장, 당해 지역을 경비구역으로하는 육상자위대의 부대장, 당해 지역의 교육위원회의 장, 경찰본부 장 등이다.

나. 시정촌 및 시정촌 방재회의

재해대책기본법 제16조에 따라 설치되는 시정촌 방재회의의 소관사무는 도도부현 방재회의의 조직 및 소관사무의 예에 준하여 당해 시정촌의 조례로 정해진다. 따라서 시정촌 방재회의는 도도부현 방재회의의 하위 파트너 역할을 담당하고 실무적 역할을 맡고 있는 것이라 할 수 있겠다.

다. 재해대책본부

재해대책기본법 제23조에 의하여 도도부현 또는 시정촌 지역에서의 방재 추진을 도모하는데 필요하다고 인정할 때에는, 도도부현지사 또는 시정촌장은 지역방재계획이 정하는 바에 따라 재해대책본부를 설치할 수 있다. 재해대책본부는 당해 지역에서 재해예방 및 재해응급 대책을 실시할 수 있다.

3) 소결

일본의 재해 보상 구조는 기본적으로 지방자치단체의 역할에 많은 부분 의존하고 있다. 이 같은 보상이 과중한 부담을 야기할 경우에 한

하여 국가의 재정적 원조를 가능하게 하고 있는 것이다. 실제로 보상이 지급되고 있는 형태-피해자지원을위한각종제도 파일을 참고-를 보면, 각종 분야별로 보상 체계가 매우 복잡하다는 인상을 받을 수 있다. 즉, 주거 문제나 중소기업 지원 문제 등에 대해 각각 다른 창구가 이용되고 있으며 개별적 보험 등에 의해 지정공공기관이나 지정행정기관의 보상을 받는 경로가 주를 이루고 있다. 따라서 가장 기본적인 구조인 재해대책기본법 상의 구조를 따라 가더라도, 재해관리의 일반적인 역할 분담을 알 수 있을 뿐이다. 실질적 보상은 개별 보험의 내용에 따라 달라질 것이다. 이는 내각령에 의해 재해선포가 있을 경우 민간보험 및 CCR의 재보장에 의해 보상이 개시되는 프랑스와 같은 국가에 비해 통일되지 못하고, 재정력이 약한 기초자치단체에 지나친 부담을 전가하는 인상을 주고 있는 것이다.

## (2) 비용분담의 문제

### 1) 비용 부담의 원칙

일본의 재해대책기본법을 많은 부분 참고한 것으로 보이는 한국의 자연재해대책법에서 보듯이 재해대책기본법 제91조는 일반적인 재해예방 및 재해응급대책에 소요된 비용은 실시에 임하는 기관이 부담하도록 하고 있다. 동법 제101조에 따라, 지방공공단체는 별도의 법령이 정하는 바에 따라 재해대책에 필요한 임시 조치의 충당을 위해 재해대책기금을 적립하여야 한다. 기금 적립을 위한 재원은 동법 제102조를 참고할 수 있는데, 이는 지방세 및 기타 징수금을 포함하고 있다.

### 2) 국가의 원조

재해대책기본법 제94조에 따르면 별도로 법령이 정하는 바에 따라 국가가 비용을 전부 또는 일부 부담하거나 보조할 수 있다. 특히 제97조

에 따라, 격심한 재해가 발생한 경우에는 격심한 재해를 입은 지방공공단체 등의 비용을 적정화하기 위해 정부가 필요한 시책을 강구하도록 해야 한다. 또한 제103조에 따라, 국가보조가 없는 시 지방공공단체 등의 부담이 현저히 과중하다고 인정될 경우에는 정부는 재원 충당을 위한 특별조치를 강구할 수 있다.

### (3) 재해보상 내용

#### 1) 자연재해 복구 및 지원제도 개요

재해 피해로부터의 복구·부흥에 있어서는, 재해복구사업 등에 의한 공공적 시설의 복구 및 정비 등을 통한 단순한 원상회복에 머무는 것이 아니라, 보다 안전성에 배려한 지역 진흥을 위한 기초적 조건 마련과 더불어 재해 피해지역부흥의 계획적 실천, 이재민의 자립된 생활 재건대책, 이재민의 주거확보대책, 지역경제 부흥대책 등에 관하여 법률·세제·예산조치 등을 통해 각종 시책을 강구하도록 하고 있다. 이러한 재해복구 및 지원 대책을 신속하고 원활하게 추진하기 위해, 1995년의 한신·아와지 대지진에서는 내각총리대를 본부장으로하는 ‘한신·아와지 부흥 대책본부’를 설치하여 범정부 차원에서 종합적 부흥대책을 추진하였으며, 이 본부의 설치기간 만료 후에는 ‘한신·아와지 대지진 재해 부흥 관계부처 연락회의’를 설치하였다. 또한, 2000년의 우스산 분화 재해나 2004년의 니가타현 추에쓰 지진에 있어서도 관계부처로 구성된 재해복구·부흥 대책회의를 설치하였다. 재해복구·부흥에 대해서는 피해지역의 의견을 바탕으로 관계부처가 연계한 시책을 강구하고 있다.

#### 2) 이재민 생활재건 지원제도

이재민 생활재건지원제도는 1995년 발생한 한신·아와지 대지진이 계기가 되어 1998년에 제정된 ‘이재민 생활재건지원법’에 근거한 제도이며,

자연재해로 인해 생활기반에 현저한 피해를 입은 사람에 대하여 이재민 생활재건 지원금을 지급함으로써 생활 재건을 지원함과 아울러 안정된 주민 생활 회복과 피해 지역의 조속한 부흥에 기여할 것을 목적으로 하고 있다. 구체적으로는, 일정규모 이상의 자연재해로 인해 주택이 완전 붕괴되는 등 피해를 입은 세대에 대하여 이재민 생활재건 지원금(최고 300만엔)이 지급된다. 재해복구 및 지원의 구체적 내용은 다음과 같다.

- ① 재해복구 사업 - 피해를 입은 공공토목시설, 문교시설, 후생시설, 농림, 수산업 시설 등의 복구는 국가가 직접복구하거나 국가에서 지원을 받아 행한다.
- ② 재해용자 - 피해를 입은 농림어업자, 중소기업자, 저소득자 등에 대하여 통상보다도 완만한 조건으로 각종의 용자가 행하여진다.
- ③ 재해 보상 및 재해 보험- 피해 농림수산업자의 손실이 보상된다. 이와 관련하여 지진보험제도가 마련되어 있다.
- ④ 조세의 감면 등 - 피해자에 대하여 소득세, 주민세의 경감 및 면제, 징수유예 등의 조치가 취해진다.
- ⑤ 지방교부세 및 지방채 - 피해 지방 공공단체에 대하여, 특별교부세의 교부, 지방채의 허가 등의 조치가 취해진다.
- ⑥ 극심재해의 지정 - 자연재해로 인한 피해가 막대한 경우에는 우리나라의 특별재난지역지정과 유사하게 ‘극심재해’로 지정되고, 재해 복구 사업 등에 대한 각종 특례조치가 취해진다.
- ⑦ 계획적 부흥의 지원 - 피해를 입은 지방 공공단체의 복구계획의 신속·정확한 수립과 추진을 위하여 필요한 지원이 행해진다.
- ⑧ 생활재건의 지원 - 자연재해 피해자에 대하여 재해조위금, 재해장해위문금 및 피해자 생활재건 지원금이 지급된다. 재해원호 자금 및 생활복지 자금을 대부하여 자립적 생활재건을 지원한다.

### 3) 농업공제제도

#### 가. 개 설

농업공제제도는 농가가 자금을 출자하여 공동준비재산을 만들고, 재해가 발생했을 대에 공제금을 지불받아 농업경영을 지키는 상호부조(相互扶助)를 기본으로 한 ‘공제보험’ 제도이다. 농업재해보상법에 근거하고 있으며 담당조직은 농림수산성 산하 농업공제단체, 농업공제조합, 자치단체, 연합회, 정부(농업공제재보험특별회계)이다. 농업공제 홈페이지에를 참조하여 일반적인 조직도를 아래의 그림으로 작성하였다.<sup>55)</sup>



자료출처: <http://nosai.or.jp> 참조

#### 나. 농업공제제도의 내용

농업공제제도는 농지개혁에 따른 자작농민의 경영안정과 농업생산력의 발전을 위해 1947년부터 시행되고 있으며, 운영주체는 농림수산성 산하 농업공제단체에서 업무를 총괄하고 있다.

55) NOSAI 농업공제 <http://nosai.or.jp> 참조.

전국에 약 300만 가구로 추정되는 조합원(농민)은 공제료와 사무비의 일부를 농업공제조합 또는 시·정·촌 등의 자치단체에 납부하며, 농업공제조합은 연합회에 보험료를 납부하고 연합회는 정부에 재보험료를 납부하는 체계로 구성되어 있다.

공제조합의 주요기능은 계약인수, 손해평가 등의 업무를 담당한다. 농업공제조합이 결성되지 않은 시·정·촌에서는 직접 시·정·촌 등의 자치단체가 농업공제조합의 기능을 담당하고 있다.

농업공제조합에서는 약 10% 정도의 위험을 보유하고 나머지는 농업공제조합연합회에 재보험으로 처리하며, 전국 47개 도(都), 도(道), 부(附), 현(懸)에 설치되어 있는 농업공제조합연합회에서는 사고발생시 농업공제조합에서 집계한 피해액에 대한 손해조정(전체의 약 20~30%를 표본추출)을 실시하고 손해평가회의를 개최하여 손해액을 결정하며, 약 20~30%의 위험을 보유하고 나머지는 정부에 재보험을 가입한다.

정부의 역할은 순보험료의 50%에 해당하는 공제료를 보조하고, 농업공제조합과 농업공제조합연합회 사무비의 일부를 보조한다. 또한 연합회에서 실시한 손해평가결과를 재검토하여 최종적인 공제금의 결정과 계속적립식의 특별회계를 운용하여 최종적인 담보력을 제공하는 역할을 담당한다.

운영체계는 어업 및 어선공제조합과 매우 흡사하며, 담보하는 위험은 기상재해, 조수해, 화재, 지진, 분화 같은 자연재해와 한해, 냉해, 병충해 등 기상재해로 인한 모든 위험을 담보한다. 종류로는 농작물, 누에(잠령), 가축, 과수, 밭작물, 원예시설, 임의공제사업으로 7개가 있다.

가입방식은 규모에 따라 강제 또는 임의가입방식을 혼용하고 있으며, 지역과 규모에 따라 가입방식에 약간의 차이가 있다.

농작물공제의 경우 논벼의 경작면적이 20~40a(북해도는 30~100a)이상, 보리는 경작면적이 10~30a(북해도는 40~100a)이상이면 의무적으로 가입해야 하며, 이외에도 신청에 의해 논벼, 밭벼, 보리를 10a(북해도 30a)이상 경작하고 있는 농민은 임의적으로 공제에 가입할 수 있다. 2005년을 기준



으로 268만호가 농업공제에 가입하고 있는데, 공제총액은 2조 8,381억 엔이며, 그중 농작물공제가 49%, 가축공제가 26%를 차지하고 있다.

공제의 인수방식은 기준수확량의 100%를 인수하는 것이 아니라 기준수확량의 70%, 80%, 90% 보상방식 중에서 선택가입토록 되어 있으며, 공제료는 공제금액에 대한 공제요율을 곱하여 산출하며 농림수산성대신이 매년 고시한다. 공제율은 농림수산성대신이 과거 20년간의 피해율에 의해 산정하며 3년마다 요율을 조정한다.

손해사정 절차는 손해발생 즉시 농민이 농업공제조합에 통지하며, 통지를 받은 농업공제조합은 농림수산성대신이 손해인정준칙에 따라 공제조합이 직접 현지조사를 실시하고, 손해평가회의의 의견을 듣고 연합회에 보고하여 처리한다. 모든 업무를 조합에서 수행하는 것은 불가능하므로 약 20가구마다 공제부장(농민)을 임명하여 피해평가를 도와주고 있다.

#### 다. 농업재해보상법과 농업공제제도

##### (가) 농업재해보상법

농업재해보상법은 농업인이 불의의 사고에 의해 받은 손실을 보전(補填)하여 농업경영의 안정을 도모하고, 농업생산력의 발전에 이바지하는 것을 목적으로 1947년 제정되었다. 일본의 농업공제제도는 1947년 제정된 농업재해보상법 하에 기존의 가축보험(1929년 제정)과 농업보험(1938년 제정)을 통합하여 농민의 경영을 지원하기 위한 주요한 재해대책으로서 시행된 제도로서, 60여년의 오랜 역사와 경험을 갖고 있다.<sup>56)</sup> 농업은 다른 산업과 달리 자연조건에 대한 의존도가 크고, 농업재해가 예기치 않은 때에, 경우에 따라서는 아주 넓은 범위에 걸쳐 피해가 발생하는 특성이 있기 때문에, 국가도 함께 운영에 참여하고 있다.

56) 이런 점에서 볼 때 일본에서 재해보상과 관련하여 일찍부터 보험재도가 실시되었음을 알 수 있다.

(나) 농업공제조합과 NOSAI연합회 및 정부와의 관계

NOSAI조합 등(組合等, 농업공제조합과 공제사업을 행하는 시군의 총칭)은, 관할하고 있는 관내 농가의 NOSAI 제도 운영에 관한 모든 사무 처리와 피해발생시 신속한 대응을 행한다. NOSAI조합 등은 현재 전국적으로 283개의 조합(2007년 현재)이 있어, 전국의 거의 모든 시군이 속해 있다. 농업재해는 기상변동 등 넓은 지역에 피해를 입는 경우가 많기 때문에, 조합관내 농가의 보험금만으로는 농가피해의 손실을 보전할 수 없는 경우가 많다. 따라서 NOSAI조합 등은 각 도, 현에 설치되어 있는 NOSAI연합회와 보험관계를 맺고 있다. 조합 등은 보험료, 부과금을 지불하고 큰 재해가 발생했을 때 보험금을 지급받고, 각 연합회는 정부와의 사이에 재해보험관계를 맺고 있다. 이러한 조합·연합회·정부'에 걸친 3단계 재해보상역할에 대한 분담제는 NOSAI 제도의 특징으로 큰 재해가 있어도 충분히 농가에 공제금을 지불할 수 있도록 하고 있다.<sup>57)</sup>

4) 삼림국영보험제도

가. 개요

삼림국영보험제도는 화재를 비롯하여 기상상의 원인에 의한 풍해, 수해, 설해, 간해(干害), 동해(凍害), 조해(潮害) 및 분화(噴火)재해의 총 8개 재해에 의해 삼림이 입은 손실을 보험에 의해 보상하는 제도이다. 재해에 의해 임업의 재생산이 저해되는 것을 저지하고 임업경영의 안정을 도모하는 것을 목적으로 한다. 삼림국영보험법에 근거하고 있으며 농림수산성 임야청이 관련 업무를 담당하고 있다.<sup>58)</sup>

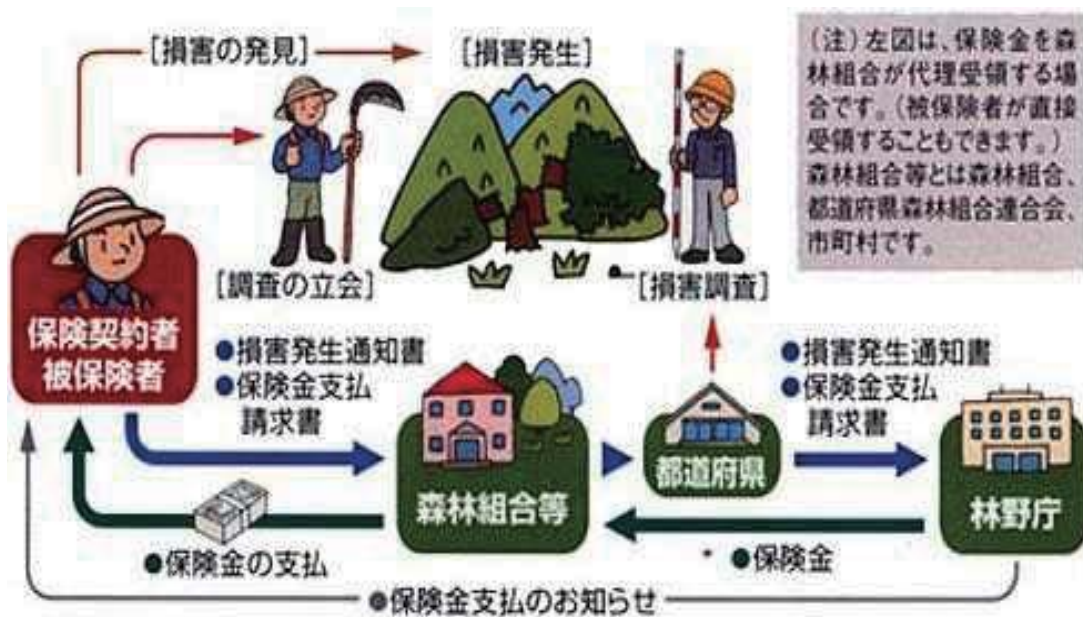
57) <http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=waterculture&logNo=100074254350> 참조.

58) 임야청 삼림국영보험 홈페이지 <http://www.rinya.maff.go.jp/j/hozen/kokueihoken/index.html> 참조

나. 재해보상 절차

임야청 삼림국영보험 홈페이지를 참조하여 절차를 아래의 그림으로 작성하였다.

[그림 4] 삼림국영보험 재해보상절차



5) 어업공제제도<sup>59)</sup>

가. 개요

어업재해보상제도로 어업공제제도가 있다. 어업공제제도는 1964년부터 어민 상호간 자주적인 상호부조와 어업경영의 안정을 도모할 목적으로 시행되었다. 현재는 ‘어업재해보상법’을 근간으로 운영되고 있으며, 어업재해보상법시행령, 어업재해보상법시행규칙 등 관련 법령이 있다. 운영주체는 바다에 접해 있는 39개의 도(都), 도(道), 부(附), 현(懸)에 설립된 어업공제조합과 그 연합체인 전국어업공제조합연합회이다.

59) 홈페이지: <http://www.jfa.maff.go.jp/j/hoken/gyogyouhoken.html> 참조.

어업공제조합에서는 어민 또는 어업협동조합으로부터 공제를 직접인수하며, 어업공제조합은 위험의 일부만을 보유하고 전국어업공제조합연합회에 개별비례 초과손해복합재보험방식으로 재공제함으로써 위험을 분산시키고 있다.<sup>60)</sup>

#### 나. 운영 절차 및 보상내용

어업공제제도는 크게 어획공제, 양식공제, 특정양식공제, 어구공제로 구분되며 태풍, 폭풍, 해일, 고수온에 의한 지정병해로 발생한 피해를 보상받는다. 어업공제의 가입은 어업협동조합 또는 어업권내의 조합원 2/3이상의 동의를 얻은 조합의 경우 조합원 전원이 가입하고, 어선어업 및 정치어업자는 의무적으로 가입해야 한다. 가입시 부담비율은 지역별로 다르고 같은 지역이라도 과거 경험데이터를 근거로 비율을 개별적으로 산출함으로써 개인별 부담비율이 다르다. 공제조합 또는 전국어업공제조합연합회가 공제료 또는 재공제료의 수입을 상회하는 지급 책임을 부담할 경우를 대비하여 ‘농림어업신용기금’을 운영하고 있다.

#### 다. 어선보험제도(어선손해등보상제도)

어선보험제도는 어업자 상호간의 자주적인 상호부조를 목적으로 1952년부터 ‘어선손해 등에 관한 법률’에 의해 시행되고 있는 비영리 공영보험제도이며 크게 ‘보통손해보험’과 ‘특수보험’으로 대별된다. ‘보통손해보험’은 침몰, 좌초, 화재 등으로 인한 선체, 기관, 설비 등에 발생한 손해와 어선을 구하는데 소요된 비용을 보상하며, ‘특수보험’은 전쟁, 변란, 습격, 포획 등으로 인해 발생한 손해를 담보한다.

가입형식은 임의가입, 의무가입, 집단가입방식이 있으며, 보험가입의 90%이상이 5톤 미만의 소형선박(중·대형 선박은 민영보험사의 선박보험에 가입)으로서 100톤 미만의 선박에 대해서는 의무가입을 규정하고

---

60) 전국어업공제조합연합회 홈페이지: <http://www.gyosai.or.jp/> 참조.

있으며 순보험료의 일정비율의 보험료를 국고로 보조해 주고 있다. 또한 일정구역 내에 선적을 두고 있는 어선 중 20톤 미만 어선의 50%이상이 보험에 집단으로 가입하는 경우에는 50%를 국고에서 지원해주고 있다.

위험분산방식은 어선보험조합에서 어민 또는 어협으로부터 인수한 위험의 일부를 어선보험중앙회와 정부에서 재보험처리하고 있고, 어선보험중앙회에서는 위험의 일부를 정부에 재보험을 가입하고 있으며 어선보험조합의 운영주체가 된다. 정부의 역할은 위험의 최종적인 보증자가 될 뿐만 아니라 순보험료의 17~39%를 지원해주고 있다.

#### 4. 시사점

일본의 재해보상제도는 우리나라와 유사한 형태를 띠고 있다. 그러나 구체적인 보상내용에 있어서는 그 다양성과 현실성에 있어서 차이가 있다. 자연재해의 피해자에 대한 지원에 있어서 첫째, 재해후의 생활을 지원하기 위한 지원제도로서 경제·생활면의 지원, 둘째, 주거 피해상황과 재건 의향을 위한 지원제도로서 주거의 확보·재건을 위한 지원, 셋째, 피해후의 사업·고용 상황 등 사업재건을 위한 지원제도로서 중소기업·자영업 지원, 넷째, 재해피해지역의 지역조성을 위한 지원제도로서 안전한 지역조성 지원, 다섯째, 그 외 재해피해자의 자립을 지원하기 위한 상담지원제도 등 다양한 재해보상 및 지원제도를 운영하고 있다.

첫째, 재해후의 경제·생활면의 지원과 관련해서는 ① 세대주 등의 사망으로 경제기반을 상실한 경우에는 재해조위금(災害弔慰金)을 지급하고, ② 부상·질병에 의한 장애발생한 경우에는 재해장애위문금(災害障害見舞金)을 지급한다. 또한 당면한 생활자금이나 생활재건자금이 필요한 경우에는 피해자생활재건지원제도(被災者生活再建支援制度), 피

해조위금의 지급 등에 관한 법률에 따라 재해원호자금(災害援護資金)을 지급한다. 또한 생활복지자금제도에 의한 대부를 받거나 모자과부복지대부금(母子寡婦福祉貸付金), 후생연금 등 담보대부, 산재연금담보대부(勞災年金擔保貸付), 연금담보대부(恩給擔保貸付)도 받을 수 있다. ③ 아동의 양육·취학 지원을 위해 유치원 취원(就院)장려자금, 재해구조법에 의한 교과서 등의 무상급여, 초등·중학생 취학원조조치, 고등학교·대학의 수업료 등 감면조치, 특별지원교육취학장려비, 긴급채용장학금, 아동부양수당 등의 특별조치 등이 지원된다. ④ 세금·보험료 등의 지불유예조치로 지방세·국세의 특별조치가 취해지고, 재해구조법에 따라 장례비가 지급된다. 또한 국민건강보험료, 건강보험료, 간호보험료 등이 감면·유예되고, 방송수신료가 면제되는 등 공공자금·사용료 등에 대한 특별조치가 취해진다. ⑤ 자력으로 생활유지가 어려운 경우 생활보호를 받게 된다. ⑥ 일시적 이직시의 생활 지원으로 고용보험의 실업으로 보아 실업급여를 지급한다.

둘째, 주거의 확보·재건을 위한 지원과 관련해서는 ① 피해자의 주거의 개축과 취득을 위해 독립행정법인 주택금융지원기구의 용자를 지원하고, 주택을 신축하거나 리스하는 경우 재해복구주택용자, 모자과부복지자금의 주택자금지원, 재해조위금의 지급 등에 관한 법률에 따라 재해원호자금을 지원한다. ② 주거의 응급수리를 위해 재해구조법에 따라 주택의 응급수리가 취해진다. ③ 이재민생활제건지원으로 민간임대주택으로 이주하거나 공공임대주택, 특정우량임대주택 등에 이주하도록 하고 있다. ④ 피해를 입은 택지 등의 복구를 위해 주택금융지원기구의 용자, 택지방재공사의 자금용자 등이 취해진다. ⑤ 그 외, 지방공공단체가 자주성과 창의성을 발휘하여 지역 내 주택에 대한 다양한 수요에 부응한 공적임대주택 등의 정비나 양호한 주거환경의 형성을 추진할 수 있도록 하는 제도로서 ‘사회자본정비종합교부금제도’가 있다.

셋째, 중소기업·자영업자의 사업재건을 위한 지원제도로써 ① 농림어업의 재건자금이 필요한 농림어업자에게 천재(天災)용자제도에 의한 용자와 일본정책금융공고(日本政策金融公庫)에 의한 자금대부를 해주고 있다. ② 중소기업의 재건자금이 필요한 중소기업자에게 재해복구대부를 해주거나 경영안정관련보증이나 재해관계보증을 서준다. ③ 재취직 지원을 위해 직장적응훈련비를 지급해 준다.

넷째, 재해피해지역에 대한 안전한 지역조성 지원제도로 ① 피해자용 공영주택 정비를 위한 재해공영주택의 정비지원, ② 기설 공영주택의 복구를 위한 기설공영주택 등의 복구지원, ③ 피해지역의 재개발을 위한 시가지재개발사업 추진, ④ 시가지의 방재능력을 제고하기 위한 도시방재종합사업의 추진, ⑤ 시가지의 기반정비를 위한 토지구획정리사업, 도로별 환경정비사업, 주택시가지기반정비사업, 주택시가지종합정비사업 등의 추진 및 지원, ⑥ 주거환경과 주택의 정비를 위한 주택지구개량사업, 소규모주택지구 등 개량사업, 우량건축물 등 정비사업의 추진, ⑦ 안전확보를 위한 이전을 지원하는 방재집단이전사업, 절벽인접지 등 위험주택이전사업의 추진 및 지원, ⑧ 절벽붕괴 방지를 위한 재해관련지역 방재절벽붕괴대책사업을 추진한다.

다섯째, 재해피해자의 자립을 지원하기 위한 상담지원제도로 ① 개인기업·중소기업, 농림어업자를 위한 용자제도나 신청수속 등에 대한 사업자금상담전화, ② 불안, 고민 등 정신건강에 대한 상담, ③ 법적 문제 해결을 위한 종합안내소 운영, ④ 차별이나 사생활침해 등의 인권문제에 대한 인권상담, ⑤ 국가행정에 관한 불만이나 의견·요망 등을 표시하는 행정불만 110번제도 등을 운영하고 있다.

이처럼 재해보상을 위해 구체적이고 다양한 보상제도를 규정하고 있어서 재해보상에 만전을 기하고 있다.

## 제 4 장 우리나라의 재해보상체계

### 제 1 절 재해보상현황 및 체계

#### 1. 자연재해 피해현황 및 보상

최근 10년간 자연재난으로 인한 전국 피해액은 총 21조 2,145억이고, 2011년 피해액은 7,942억 원에 이른다. 자연재해별 피해현황을 보면 최근 10년간 태풍으로 인한 피해가 총 13조 8,158억으로 가장 크고 전체 피해액의 65.1%를 차지한다. 호우로 인한 피해가 5조 6,087억으로 전체 피해액의 26.4%를 차지하고, 대설로 인한 피해가 1조 6,635억으로 7.8%에 해당한다.

소방방재청의 <2011 재해연보>를 통해, 실제의 지원 내역을 살펴보면 하겠다. 2011년도의 자연재해로 인한 전국 재산 피해 현황은 다음과 같다.

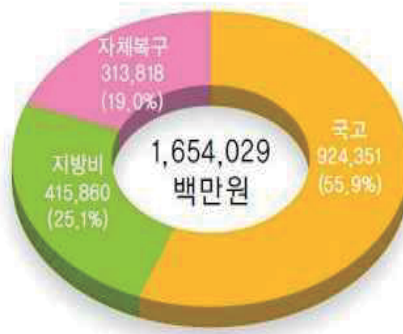
[그림 5] 2011 재해원인별 피해 현황





2011년에 발생한 자연재해로 인한 재산피해액은 약 8천억에 달하고 있다. 이에 대해 실제 사용된 복구비의 내역을 보면 다음과 같다.

가. 자원별



위의 통계에서 보듯이 피해액보다 복구비가 많다. 그 이유는 재산을 새로운 것으로 대체하는 과정에서 減價를 겪은 기존 재산보다 새로운 자산의 가치가 더 높은 경우도 있고, 재산피해액에 사유재산 피해만 산정되었고, 복구에는 사회간접자본의 재건을 위한 비용까지 포함된 경우도 있기 때문이다. 또한 인명피해는 재산피해에 들어가 있지 않고, 복구비용에는 인명피해에 대한 보상이 함께 산정되는 경우도 있기 때문이다. 다만 소방방재청의 ‘2011 재해연보’는 복구비용의 액수에 대해서만 표기하고 그 구체적인 세부적 내용에 대해서는 설명을 하고 있지 않으므로 이 자료만으로 실제 발생한 피해에 대해 얼마나 재해보상이 잘 이루어지고 있는지를 판단하기는 어렵다. 이러한 현상은 좀 더 자세한 항목별 자료를 살펴보아도 마찬가지이다. 즉, 피해액보다 복구액이 더 많다는 현상은 동일하게 나타나고 있다.

## 2. 자연재해 보상 정책과 법률 현황

재해보상에 대한 전반적인 사항을 규정한 일반법은 없고, 재해 및 재난관련 법률의 규정에서 재해보상에 대한 규정을 두고 있다. 우리나라의 재해 관련 규율은 크게 ‘재난 및 안전관리 기본법’과 ‘자연재해대책

법'에 의해 관장되고 있다. '풍수해보험법'이나 '지진피해대책법' 등이 존재하지만, 일반적인 사항은 위 두 가지 법에 의해 규율되고 있는 것이다. '재난 및 안전관리 기본법' 제 8조 2항에 따르면 동법 제3조상 자연재해와 관련한 재난의 예방 및 복구에는 이 법에서 정한 것 이외에는 '자연재해대책법'이 적용된다. 따라서 일반적인 내용은 '재난 및 안전관리 기본법'이 적용되고, 보충적으로 '자연재해대책법'에 의해 규율된다.

재난 및 안전관리 기본법은 재난 및 안전관리에 관한 기본법의 지위를 갖고 있다고 할 수 있으며, 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 규정하고 있다. 재난 및 안전관리 기본법은 총 10장, 82조에 부칙으로 구성되어 있다. 구체적으로는 제1장 총칙, 제2장 안전관리기구 및 기능, 제3장 안전관리계획, 제4장 재난의 예방, 제5장 응급대책, 제6장 긴급구조, 제7장 특별재난지역의 선포 및 복구, 제8장 재정 및 보상 등, 제9장 보칙, 제10장 벌칙, 그리고 부칙으로 구성되어 있다.

자연재해대책법은 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 규범으로, 1995년 12월 법률 제4993호로 제정되었다. 그리고 2005년 1월 27일 대폭 개정하였다. 개정된 자연재해대책법의 주요 제정이유는 다음과 같다. 첫째, 이전의 자연재해대책법의 재해 대비·대응 관련 조항의 많은 부분이 2004년 3월 새로 제정된 재난 및 안전관리 기본법에 흡수·통합됨에 따라 조문의 재정리가 필요하였다. 둘째, 최근 이상기상현상 등으로 대규모 자연재해가 빈발하는 추세에 대응하여 재해유형별로 근원적인 재해예방·체계적 복구 그 밖의 대책에 관한 제도적 장치의 강화가 필요하여 전문 개정되었다.

관계행정기관의 장은 자연재해에 영향을 미치는 행정계획을 수립·확정하거나 개발사업의 허가 등을 하고자 하는 경우에는 중앙재난안전대책본부의 본부장 또는 지역재난안전대책본부의 본부장과 사전재해영향성 검토협의를 하여야 하고, 관계행정기관의 장은 협의절차가 완료되기 전에 개발사업에 대한 허가 등을 하여서는 안된다. 중앙본부장 및 지역본부장은 필요시 자연재해발생지역에 대하여 재해원인을 조사·분석 및 평가할 수 있다. 시장·군수·구청장은 풍수해의 예방 및 저감을 위하여 5년마다 시·군·구풍수해저감종합계획을 수립하여 시·도지사를 거쳐 소방방재청장의 승인을 받아 이를 확정하여야 한다. 중앙본부장·지역본부장 및 관계 중앙행정기관의 장은 해일로 인한 피해를 경감하기 위하여 필요한 조사 및 연구를 하여야 한다. 재난관리책임기관의 장은 설해발생에 대비하여 설해예방대책에 관한 조사 및 연구를 하여야 하며, 설해로 인한 재해의 경감을 위한 대책을 강구하여야 한다. 재난관리책임기관의 장은 가뭄방재를 위하여 필요한 조사 및 연구를 하여야 한다. 재난관리책임기관의 장은 자연재해의 예방·대비·대응·복구 등에 필요한 재해정보의 관리 및 이용체계를 구축·운영하여야 하고, 중앙행정기관의 장은 자연재해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우 신속한 국가지원을 위하여 긴급지원계획을 수립하여야 한다.

농어업재해대책법은 농업 및 어업 생산에 대한 재해(災害)를 예방하고 그 사후(事後) 대책을 마련함으로써 농업 및 어업의 생산력 향상과 경영 안정을 도모함을 목적으로 한다.<sup>61)</sup> 농어업재해대책법은 농업 및 어업생산에 대한 재해의 예방과 그 사후대책을 마련함으로써 생산력을 증진하고 경영의 안정을 도모하기 위해 1967년 1월 16일 법률 제1874호로 제정되었다. 동 법률에 따르면, 국가 및 지방자치단체는 재해예방을 위한 사항, 재해발생시 농업용 시설·농경지·농작물 등의 복구에 관한 사항, 재해를 입은 농가 및 어가(漁家)의 지원에 관한 사항 등에

61) [법률 제10832호, 2011.7.14, 일부개정] [시행 2012.1.15]

관해 재해대책을 실시하여야 한다. 또한 국가 및 지방자치단체는 재해 대책에 드는 비용을 보조하고 재해를 입은 농가 및 어가에 대한 지원을 해야한다. 농림수산식품부에 농어업재해대책 심의위원회를 두어 재해에 관한 사항을 심의하도록 하고, 국가 및 지방자치단체는 해마다 재해대책에 필요한 자재(資材)를 확보해야 한다.

지방자치단체의 장(長)은 재해가 발생하거나 발생할 우려가 있어 응급조치가 필요할 경우에는 당해 지역의 주민을 응급조치에 종사하게 할 수 있으며, 당해 지역 안의 토지·가옥·시설 또는 물자를 사용 또는 수용하거나 제거할 수 있다. 또한 관계행정기관의 장(長)·공공기관의 장(長) 또는 자동차운송사업자에게 재해대책에 필요한 물자의 응급수송, 기타의 지원을 요구할 수 있다. 국가 및 지방자치단체는 필요한 경우 재해를 입은 농가 및 어가의 복구에 소요되는 자금의 일부를 복구 이전에 미리 지원할 수 있고, 농가 및 어가가 예방 및 관리를 고의로 게을리 하여 피해를 확대시킨 경우나 피해조사를 거부·방해 또는 기피하는 경우는 보조 및 지원을 제한할 수 있다.

재해구호법은 이재민(罹災民)의 구호와 의연금품(義捐金品)의 모집절차 및 사용방법 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 이재민 보호와 그 생활안정에 이바지함을 목적으로 한다.<sup>62)</sup>

### 3. 자연재해 보상 체계

#### (1) 자연재해 보상체계일반

재해보상도 원칙상 재해관리의 한 부분이므로 재난 및 안전관리법과 자연재해대책법 상의 내용을 중심으로 현행법상의 우리나라 재해보상 체계를 검토하고, 현행 재해관리체계 속에서 재해보상업무를 설명하는 것이 필요하다. 현재 자연재해 등을 포함하는 재난관리는 재난 및

62) [법률 제11038호, 2011.8. 4, 일부개정] [시행 2011.11.5]

안전관리기본법에 의해 4단계 과정에 따라 시행하고 있으며, 각 단계별로 즉, 예방, 대비, 대응 복구 및 보상의 단계별로 정부의 재난관리 역할을 다양하게 규정하고 있다. 자연재해대책법도 유사하게 단계별로 재해관리에 대한 규정을 두고 있다. 우리나라의 자연재난 대응체계는 재난 및 안전관리 기본법에 근거하여 지역특성 등을 고려한 중앙과 지방의 이원화된 대응체계를 갖고 있다. 이하에서는 재난 및 안전관리기본법과 자연재해대책법상의 구체적인 자연재해 보상체계를 고찰한다.

[표 9] 자연재해관리 체계

구 분	재 난	
대 상	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 인적재난: 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화생방사고, 환경오염 사고 등</li> <li>· 자연재난: 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 가뭄, 낙뢰, 지진, 황사, 적조 등</li> </ul>	
근거법	재난 및 안전관리 기본법	
수습 체제	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙안전관리위원회 (위원장: 국무총리)</li> <li>· 중앙재난안전대책본부 (본부장: 행정안전부 장관)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙사고수습본부 (본부장: 주무부처 장관)</li> <li>- 중앙긴급구조통제단 (단장: 소방방재청장)</li> </ul> </li> </ul> <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역안전관리위원회 (위원장: 시·도지사, 시·군·구청장)</li> <li>· 지역재난안전대책본부 (본부장: 시·도지사, 시·군·구청장)</li> <li>· 지역긴급구조통제단 (단장: 소방본부장, 소방서장)</li> </ul>	
복구 책임	인적재난	자연재난
	피해 원인자 (보상 및 배상)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 방재책임자</li> <li>- 국가시설: 국가</li> </ul>

구 분	재 난	
		- 지방시설 : 지방자치단체 - 개인시설 : 개인 * “재해구호 및 재해복구비용 부담 기준 등에 관한 규정”에 따라 국가 일부 보조 및 지원
대규모 재난 발생시	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재난사태 선포(재난 및 안전관리 기본법 제36조)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대통령령이 정하는 재난이 발생하거나 발생할 우려로 인하여 사람의 생명·신체 및 재산에 미치는 중대한 영향 또는 피해를 경감하기 위하여 긴급한 조치가 필요하다고 인정되는 경우 선포</li> </ul> </li> <li>※ 선포대상지역 3개 시·도 이상: 선포 → 국무총리</li> <li>    선포대상지역 2개 시·도 이하: 선포 → 중앙재난안전대책 본부장</li> <li>· 특별재난지역 선포(재난 및 안전관리 기본법 제59조 내지 제60조)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대통령령이 정하는 재난의 발생으로 인하여 국가의 안녕 및 사회 질서의 유지에 중대한 영향을 미치거나 당해 재난으로 인한 피해의 효과적인 수습 및 복구를 위하여 특별한 조치가 필요하다고 인정되는 경우 선포</li> </ul> </li> <li>※ 선포: 대통령</li> </ul>	

자료: 소방방재청(2011: 14), 「2010 재난연감」.

## (2) 재해복구 및 보상 조직

재해복구업무를 총괄하는 중앙행정기관은 재난유형에 따라 소방방재청, 농림수산식품부, 행정안전부 등 3개 중앙행정기관으로 구분된다. 소방방재청은 재난 및 안전관리기본법 제3조에 의해 자연재해와 인적 재난으로 인한 피해를 복구하는 업무를 담당하고, 농림수산식품부는 냉해, 동해, 폭염, 우박, 서리, 일조량부족 등 농업과 어업의 재해피해를

복구하는 업무를 담당하고 있다. 행정안전부는 에너지, 교통, 금융, 의료 등 국가기반시설과 관련된 사회적 재난의 복구업무를 담당하고 있다.

이중 자연재해 복구 사업은 소방방재청 및 산림청, 국토해양부, 교육과학기술부, 농림수산식품부 등 총 15개 부처에서 수행하고 있다. 구체적으로 보면 소방방재청은 자연재해 피해를 입은 사유시설 및 골골시설에 대한 지원 및 복구를 지원하고 있다. 산림청은 산사태를 복구하고, 영세한 임업업자가 자연재해를 복구하도록 지원하고 있다. 국토해양부는 국가하천에서 발생한 수해복구를 담당한다. 농림수산식품부는 자연재해로 인한 농경지, 농작물, 가축, 수산양식물, 농어업시설물 등에 발생한 피해 복구시 비용일부를 지원하고 있다. 행정안전부는 지방관리 도로시설의 복구사업을 담당하고, 문화재청은 자연재해로 문화재에 발생한 피해에 대하여 추가적인 문화재의 훼손이 없도록 복구작업을 담당하고, 환경부는 상하수도 시설피해에 대한 복구작업과 국립공원 대피소 등 공원시설 및 폐기물처리시설에 대한 피해복구를 담당한다. 문화체육관광부는 자연재해의 피해가 발생한 문화시설과 공공체육시설, 관광단지를 복구하고, 기획재정부는 이재민의 구호를 위한 자원봉사자 급식, 간식비와 재해구호물품 지원 등 이재민의 지원업무를 담당한다. 방송통신위원회는 방송 및 전기통신시설에 대한 복구를 담당하고, 중소기업청은 공설시장의 수해복구를 담당한다. 국무총리실은 정부출연 연구기관의 수해복구를 담당하고, 여성가족부는 청소년 수련시설의 수해복구를 담당한다.

### (3) 재해보상 기준 및 절차

자연재해에 따른 사유재산피해가 발생하면 지방자치단체의 자체 피해조사를 거친 뒤 행정자치부, 국토해양부, 농림식품수산부, 산림청, 소방방재청 등이 참여하는 중앙합동조사를 통해 피해 규모를 확정하게 된다. 이들 조사를 토대로 중앙재난안전대책본부 회의에서 최종 심의를

하게 된다. 사유재산피해신고제도에 따라 시·군·구에서 지역주민 피해신고를 확인하는 즉시 재난지원금을 계좌로 입금해주도록 되어 있다. 하지만 태풍이나 집중호우가 발생했을 때 재난사망 인정 등을 받아 지원을 받는 경우가 쉽지 않다. 피해가 태풍이나 집중호우, 지진, 해일 등 자연재해가 직접적인 원인이 되어 발생하였는지의 여부를 입증하기가 쉽지 않기 때문이다. 이로 인하여 재해사망 인정을 둘러싼 논란도 발생한다.

종전에는 태풍·호우 등 자연재해로 인한 피해가 발생되면 전화나 구두로도 신고가 가능했지만 현재는 서면 신고를 해야 한다. 이에 따라 피해가 발생하면 10일 이내에 읍·면·동사무소에 비치된 신고서나 이장이 소지하고 있는 신고서에 피해의 종류와 수량을 적어 관할 시·군 및 읍·면·동에 제출해야 한다.

신고서에는 또 주소, 성명, 주민등록번호, 세대원수 및 지원금을 수령하기 위한 통장계좌 번호를 기입하고 서명 또는 날인해야 한다. 고령자와 노약자는 이장 또는 담당 공무원의 도움을 받아 신고서를 작성할 수도 있고 장기출타 등에 의한 부재 시는 이웃이나 이장, 친인척이 대리인으로 피해신고를 대신 접수해줄 수도 있다. 다만, 양식어업 피해 지원을 받으려면 사전에 반드시 양식업 관련 내용을 신고해야 한다. 어류 또는 종묘의 입식 및 출하·판매상황을 평상시에 관할 시장·군수에게 빠짐없이 신고가 되어야 지원받을 수 있기 때문이다.

신고대상 시설은 주택, 비닐하우스, 축사, 어선, 수산 증·양식시설, 인삼·버섯재배시설, 가축 및 수산생물 등이며 현재는 피해를 시설별로 나눠 지원하지 않고 시·군·구의 한 부서에서 원-스톱 방식으로 개인별 피해내역을 통합, 재난등급에 따라 일괄지원을 하고 있다. 또한 지원대상 경영규모의 상한선 제한도 폐지됐다.

신고 대상자는 농업, 어업, 임업, 축산업, 염생산업이 주된 생계수단인 주민들이며 인명 및 양봉피해 신고는 주민등록 주소지, 어선은 선적지에 신고해야 한다.



## 제 2 절 현행 자연재해 보상제도

### 1. 자연재해보상 법률분석

우리나라의 재해 관련 규율은 크게 ‘재난 및 안전관리 기본법’과 ‘자연재해대책법’에 의해 관장되고 있다. ‘풍수해보험법’이나 ‘지진피해대책법’ 등이 존재하지만, 일반적인 사항은 위 두 가지 법에 의해 규율되고 있는 것이다. ‘재난 및 안전관리 기본법’ 제 8조 2항에 따르면 동법 제3조상 자연재해와 관련한 재난의 예방 및 복구에는 이 법에서 정한 것 이외에는 ‘자연재해대책법’이 적용된다. 따라서 일반적인 내용은 ‘재난 및 안전관리 기본법’이 적용되고, 보충적으로 ‘자연재해대책법’에 의해 규율된다. 따라서 아래에서는 특히 피해 보상에 대한 두 가지 기본법 상의 내용 차이가 있는지를 검토한다.

#### (1) 자연재해 정의 및 국가의 의무

자연재해대책법 제2조 1항에 따르면, 동 법과 ‘재난 및 안전관리 기본법’ 상 재해의 정의는 동일하다. 재난 및 안전관리 기본법 제3조 1항 이하에 따르면 ① 자연현상에 의한 재해, ② 人災로서 대통령령으로 정해진 규모 이상의 것, ③ 기타 전염병의 창궐 등이 재해로 정의되고 있다.

자연재해대책법 제3조 1항은 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 책무가 있음을 규정하고 있다. 재난 및 안전관리 기본법 제4조 1항은 국가와 지방자치단체는 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난을 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 하며, 발생한 재난을 신속히 대응·복구하

기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다고 규정하고 있다. 이를 통해 볼 때, 두 법은 기본적으로 국민의 안녕을 확보한다는 국가의 기본적 책무의 원칙 위에서 입안된 것임을 확인할 수 있다.

## (2) 피해 보상 관련 규정의 비교

### 1) 자연재해 대책법 상의 피해 보상 규정

자연재해대책법은 유책 기관은, 시설 또는 업무에 관계되는 자연재해가 발생하였을 때에는 이 법 또는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 즉시 자체복구계획을 수립·시행하여야 한다.<sup>63)</sup> 이 같은 일반 조항 토대 위에 보상에 관련하고 있는 조항은 동법 제51조<sup>64)</sup>, 제54조, 제56조가 주를 이루고 있다. 동법 제51조에 따르면, 피해자의 신고가 있으면 당해 지방자치단체장이 판단하여 복구비를 선지급 할 수 있도록 하였으며, 이 경우 주민의 생계 상황을 고려하도록 하고 있다. 동법 제51조 4항은 이러한 상황을 판단하기 위해 필요한 자료를 세무서, 국민연금공단 및 국민건강보험공단에 요청할 수 있음을 규정하고 있다.

동법 제54조는 이 같이 지급된 복구비의 지급이 ① 부당한 경우, ②

63) 자연재해대책법 제46조 참조.

64) 자연재해대책법 제51조(복구비의 선지급) ① 시장·군수·구청장은 자연재해의 신속한 구호 및 복구를 위하여 필요하다고 판단되면 기본법 제66조제1항 및 제2항에 따라 재난의 구호 및 복구를 위하여 지원하는 비용 중 대통령령으로 정하는 항목에 대하여는 복구 이전에 미리 복구비를 지급할 수 있다.

② 제1항에 따른 복구비를 선지급 받으려는 자는 피해 물량 등에 관하여 시장·군수·구청장에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 신고하여야 한다.

③ 제1항에 따른 복구비 선지급을 위하여 필요한 선지급의 비율·절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

④ 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 미리 복구비를 지급하기 위하여 관할 세무서, 「국민연금법」 제24조에 따른 국민연금공단 및 「국민건강보험법」 제13조에 따른 국민건강보험공단에 피해 주민의 주(主) 생계수단을 판단하기 위한 자료로서 세대주 및 세대원의 소득수준, 보험가입 유형 등에 대한 확인을 요청할 수 있다. 이 경우 관할 세무서, 국민연금공단 및 국민건강보험공단은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

지급 사유가 소멸한 경우, ③ 그 밖 대통령령에 의해 정한 상황에 해당하는 경우 환원될 수 있음을 규정하고 있다. 동법 제56조는 접근 방식에서 차이가 있다. 제 51조가 국가에 의한 지원을 규정하고 있다면, 제56조는 수용의 경우를 정의하고 있다. 제56조 제1항은 재해복구사업의 시행청이 재해복구사업을 시행하기 위하여 필요하다고 인정하면, 사업구역에 있는 토지·건축물 또는 그 토지에 정착된 물건이나 그 토지·건축물 또는 물건에 관한 소유권 외의 권리를 수용하거나 사용할 수 있다고 규정하고 있다.

자연재해대책법상 재해보상에 관한 규정은 이처럼 복구비 지급, 사유 소멸에 의한 반환, 복구를 위한 수용의 세 가지 측면에서 규정하고 있다.

## 2) 재난 및 안전관리 기본법상의 피해 보상 규정 일반

‘재난 및 안전관리기본법’은 재난관리를 재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 하는 모든 활동이라고 규정하고, 재난관리체계를 재난 예방 및 대비(동법 제4장), 재난대응으로서의 응급대책(동법 제5장) 및 긴급구조(동법 제6장), 재난의 복구(동법 제7장) 및 재난에 대한 보상(동법 제8장) 등으로 구분하고 있다. 재난의 사전예방단계로 예방 및 대비가 있고, 재난의 사후단계로 재난대응 및 복구가 이에 해당한다.

이 중 예방(mitigation)과 대비(preparedness) 단계는 재해이전의 단계이므로 재해보상과 직접적인 관련은 없다.<sup>65)</sup> 대응(response)은 재난의 사후단계로 재난이 발생하였을 경우 인명을 구조하고 재산을 보호하는 모든 활동을 말한다. 재난 및 안전관리 기본법은 재난응급대책(동법 제5장) 및 긴급구조(동법 제6장) 등을 규정하고 있다. 재난응급대책은 재난의 발생을 예방하거나 재난으로 인한 피해를 경감시키기 위한 것으로서 다음과

---

65) 예방(mitigation)단계는 재난이 실제로 발생하기 전에 그 발생을 예방하거나 또는 사전 조치를 취함으로써 피해규모를 최소화시키는 단계이고, 대비(preparedness) 단계는 재난의 대비단계는 위기발생시의 대응활동을 사전에 준비하기 위한 대응 능력을 개발하고 신속한 준비태세를 확립시키는 단계를 말한다.

같은 내용들이 포함되어 있다. ① 재난응급대책을 수립·시행, ② 재난 복구에 필요한 물자 및 자재의 비축, ③ 재난사태 선포, ④ 재난 발생을 예방하거나 피해를 줄이기 위하여 필요한 응급조치, ⑤ 재난 예보·경보의 발령, ⑥ 동원 및 대피명령, ⑦ 기타 재해의 발생을 예방하거나 재해를 경감시키기 위하여 필요한 사항이 그것이다. 재난의 긴급구조대책으로 ① 긴급구조활동의 역할 분담과 지휘·통제를 위해 중앙(소방방재청)과 지역(시·도의 소방본부)에 긴급구조 통제단을 두고, ② 긴급구조대응계획을 수립하도록 하고 있다. ③ 긴급 구조 활동에 대한 평가 및 긴급구조지원기관의 능력에 대한 평가를 규정하고 있다.

복구(recovery) 및 보상(compensation)은 재해관리단계의 마지막으로 피해지역이 재난발생 직후부터 재난발생 이전상태로 회복될 때까지의 장기적인 활동단계를 말한다. ‘재난 및 안전관리기본법’은 재난의 복구(동법 제7장) 및 재난에 대한 보상(동법 제8장) 등을 규정하고 있다. 복구 단계에서는 특별재난지역의 선포 및 지원, 재난합동조사단의 규정을 두고 있다. 재난으로 인한 피해를 효과적으로 수습 및 복구하기 위하여 특별한 조치가 필요하다고 인정하면 특별재난구역으로 선포되고, 재난관리책임기관의 장은 재난복구계획을 수립·시행할 수 있다. 또한 중앙본부장은 필요한 경우 관계 행정기관과 합동조사단을 편성하여 재난피해상황을 조사하고 재난복구계획을 수립한다.

재해 보상을 위한 재원은 동법 제62조에 의해 피해를 복구해야 하는 당해 기관에 의해 마련되어야 하며<sup>66)</sup>, 동법 제46조와 관련한 2개 이상의 자치단체가 공동으로 대응해야 하는 상황에 관해서는 제62조에 의해 비용 분담 협의가 가능하다. 이러한 자원 마련을 위해 동법 제67조에 의해

66) 재난 및 안전관리기본법 제62조 (비용의 부담) ① 재난관리에 필요한 비용은 이 법 또는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 이 법 또는 제3장의 안전관리계획에서 정하는 바에 따라 그 시행의 책임이 있는 자가 부담한다. 다만, 제46조에 따라 시·도지사나 시장·군수·구청장이 다른 재난관리책임기관이 시행할 재난의 응급조치를 시행한 경우 그 비용은 그 응급조치를 시행할 책임이 있는 재난관리책임기관이 부담한다. ② 제1항 단서에 따른 비용은 관계 기관이 협의하여 정산한다.

유책 기관은 재난관리기금을 적립할 의무가 있다. 이 때, 동법 제66조에 의해 대통령령으로 정하는 경우 국고에 의한 보조가 가능한 경우도 있다.

동법 제64조는 손실보상에 대한 규정을 두고 있다. 그러나 동 규정은 자연재해로 피해를 입은 대상자들에게 대한 보상규정이 아니라 응급조치에 동원된 사람이나 응급조치에 사용된 시설물에 대한 보상이다. 동 규정에 의하면, 국가나 지방자치단체는 동법 제39조(민방위 동원 등) 및 제45조(응급조치)<sup>67)</sup>에 따른 조치로 인하여 손실이 발생하면 보상하여야 한다.

또한 치료 및 보상 문제를 다루고 있는 동법 제65조 1항에 따르면, 재난 발생 시 긴급 구조 활동과 응급대책·복구 등에 참여한 자원봉사자, 동법 제45조에 따른 응급조치 종사명령을 받은 사람 및 동법 제51조 제2항에 따라 긴급 구조 활동에 참여한 민간 긴급구조지원기관의 긴급구조지원요원이 응급조치나 긴급 구조 활동을 하다가 부상을 입은 경우에는 치료를 실시하고, 사망(부상으로 인하여 사망한 경우를 포함한다)하거나 신체에 장애를 입은 경우에는 그 유족이나 장애를 입은 사람에게 보상금을 지급하도록 규정하고 있다. 다만, 다른 법령에 따라 국가나 지방자치단체의 부담으로 같은 종류의 보상금을 받은 사람에게는 그 보상금에 상당하는 금액을 지급하지 아니한다.

### 3) 재난구호 및 재난복구 비용 부담기준 등에 관한 규정

#### 가. 동 시행령의 법적 지위

‘재난구호및재난복구비용부담기준등에관한규정’은 재난 및 안전관리 기본법 시행령과 함께 재난 및 안전관리 기본법의 하위법으로서, 특

---

67) 재난 및 안전관리기본법 제45조 (응급부담) 시장·군수·구청장과 지역통제단장(대통령령으로 정하는 권한을 행사하는 경우에만 해당한다)은 그 관할 구역에서 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있어 응급조치를 하여야 할 급박한 사정이 있으면 해당 재난현장에 있는 사람이나 인근에 거주하는 사람에게 응급조치에 종사하게 하거나 대통령령으로 정하는 바에 따라 다른 사람의 토지·건축물·인공구조물, 그 밖의 소유물을 일시 사용할 수 있으며, 장애물을 변경하거나 제거할 수 있다.

히 재난 및 안전관리 기본법 제 66조에 따른 재난복구사업의 재원<sup>68)</sup> 등에 대한 국가 및 지방자치단체의 부담금과 재난지원금의 부담기준에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다(동 규정 제1조). 동 규정은 제2조에 의해 재난 및 안전관리 기본법 제3조 1호 가목 - 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사(黃砂), 적조(赤潮), 조수(潮水), 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해상 자연재해로 인해 발생한 재난에 대해서만 적용된다. 단, 동 규칙 제13조에 의하여 ‘가뭄’의 경우 일부 예외를 제외하고는 농어업 재해 대책법 등의 관계 법령이 우선 적용된다.

## 나. 구체적 내용

### (가) 지원대상

동 시행령은 지원대상과 관련하여 제4조에서 재난구호 및 재난복구 비용 등에 대하여 국고나 지방비 등을 지원하는 대상으로 이재민구호

#### 68) 재난 및 안전관리기본법 제66조 (국고보조 등)

① 국가는 재난관리를 원활하게 실시하기 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 비용(제65조제1항에 따른 보상금을 포함한다)의 전부 또는 일부를 국고에서 부담하거나 지방자치단체, 그 밖의 재난관리책임자에게 보조할 수 있다. 다만, 제39조 제1항(제46조제1항에 따라 시·도지사가 하는 경우를 포함한다) 또는 제40조제1항의 대피명령을 방해하거나 위반하여 발생한 피해에 대하여는 그러하지 아니하다.

② 제1항에 따른 재난복구사업의 재원은 대통령령으로 정하는 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 정한다.

③ 국가와 지방자치단체는 이재민의 생계를 안정시키기 위하여 다음 각 호의 지원을 할 수 있다.

1. 이재민의 구호
2. 중학생 및 고등학생의 학자금 면제
3. 농업·임업·어업 자금의 상환기한 연기 및 그 이자의 감면
4. 정부양곡의 무상지급
5. 그 밖에 중앙재난안전대책본부회의에서 결정한 사항

④ 국가와 지방자치단체는 재난으로 피해를 입은 사람에 대하여 심리적 안정과 사회 적응을 위한 상담 활동을 지원할 수 있다. 이 경우 구체적인 지원절차와 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [[시행일 2010.12.9]]

와 재난복구사업, 그 밖에 재난대책을 위하여 필요한 지원으로 구분하여 규정하고 있다.

첫째, 이재민에 대한 지원으로 ① 사망자 및 실종자의 유족과 일상생활에 지장을 줄 정도의 부상을 당한 사람에 대한 구호, ② 주택이 50 퍼센트 이상 파손되거나 유실된 사람의 생계안정을 위한 구호비 지원, 주생계수단인 농업·어업·임업·염생산업에 재해를 입은 사람의 생계안정을 위한 생계 지원과 고등학생의 학자금 면제, ③ 영농·어업 경영·산림경영·가축사육·염생산 자금의 융자 지원 및 상환 연기와 그 이자의 감면, 주택복구자금의 융자 지원, 지방세 등의 조세 감면 등 간접 지원 등이 있다.

둘째, 재난복구사업을 위한 지원으로 ① 주택 복구, ② 농경지 및 염전 복구, ③ 농림시설·농작물 및 산림작물의 복구, ④ 축산물 증식시설의 복구와 가축 등의 입식(入殖), ⑤ 어선과 어망·어구의 복구, ⑥ 수산물의 증식 및 양식 시설의 복구와 수산생물의 입식, ⑦ 공공시설의 복구, ⑧ 그 외 법 제14조제2항에 따른 중앙재난안전대책본부의 본부장(이하 “중앙본부장”이라 한다)이 필요하다고 인정하는 피해의 복구 등이다.

셋째, 그 밖에 재난대책을 위하여 필요한 비용 지원으로 ① 가뭄지역의 각종 용수(用水) 공급 등 가뭄대책 비용, ② 법 제64조제1항에 따른 손실보상금, ③ 중앙본부장이 재난의 예방 및 복구 등을 위하여 필요하다고 인정하는 쓰레기 등의 처리 비용, ④ 그 밖에 법 제14조제2항에 따른 중앙재난안전대책본부회의(이하 “본부회의”라 한다)에서 결정된 지원 사항 등이다. 그리고 이러한 사항에 대한 지원을 위한 재원별 부담액 및 부담률 등의 기준은 동 시행령 [별표 1]에서 규정하고 있다.

#### (나) 국고지원

동 규정 제5조는 재난 복구비용에 대한 국고 지원을 다루고 있다. 이에 따르면, 국고 지원 대상은 ① 동 규정 제4조상의 이재민 구호, ② 동 규정 제4조상의 재난 복구와 관련된 7가지 항목, ③ 동 규정 제4조

상의 기타 재난 대책 비용 등이다. 다만 위의 3가지 사항에 해당한다고 해서 국고 지원이 일괄적으로 이루어지는 것은 아니며, 동 규정 상 재정력 산출 방법에 따라 피해 금액이 지방 자치단체의 부담 능력을 뛰어넘는 것으로 판단될 경우에 국고가 지원된다. 즉, 최근 3년간의 재정력 지수가 높을수록 국고를 지원받기 위한 피해 금액의 최소 기준도 함께 높아지게 된다(제5조 1항).

하지만 제5조 3항에 따른 예외에 따라 국고 지원의 범위는 다시 넓어진다. 즉, 제4조 1항 1호 상의 이재민 구호, 제4조 1항 2호 상의 재난 복구 관련 7가지 항목 중 4가지 항목, 제4조 1항 3호 상 기타 재난 대책 비용 중 라 항목에 해당하는 것으로서 재난지원금 총액이 3천만원 이상이거나, 2개 이상의 시군에 걸쳐 발생한 피해로서 중앙본부장이 지원의 필요성을 인정한 경우에는 <제5조 1항>에도 불구하고 국고를 지원받을 수 있다.

여기에 더하여, 동 규정 제7조는 재난 및 안전관리 기본법 제60조 제1항에 따라 특별재난지역으로 선포된 지역에 대해, [별표 1]과 [별표 3]의 부담률에 따라 산출한 지방비 부담액이 동 규정 제5조상의 재정률에 따른 피해액 기준의 2.5배를 초과하는 경우 [별표 2]에 따른 추가적 국고지원이 가능함을 규정하고 있다.

#### (다) 국고지원 예외사유

동 규정 제6조는 국고 지원이 되지 않는 예외 사유를 규정하고 있다. 이에 따른 예외 사유는 열거적인 것으로 보이며, 다음과 같다. ① 공사 중인 건축물에 대한 피해, ② 공기관 또는 공기업이 공공사업 등을 위하여 수용한 지역에서 발생한 피해, ③ 건축물 등에 대해 발생한 피해로 복구할 필요가 없는 경우, ④ 불법 건축물에 대해 발생한 피해(단, 적법한 복구의 경우 예외를 둠), ⑤ 다른 법령에 의한 보상이 지원되는 경우, ⑥ 대피 명령의 위반, 혹은 본인의 고의 또는 중대한 과실에 의한 피해, ⑦ 하천법에 따라 하천 점용허가를 받아 경작하던 중



발생한 농업시설 및 농작물 피해, ⑧ 재난지수가 300미만인 경미한 피해 등이다.

(라) 방자치단체의 부담

동 규정 제8조는 지방자치단체의 부담에 관한 규정을 두고 있다.<sup>69)</sup> 동 규정에 따른 지방자치단체의 부담은 사실상 위 규정들에 의해 국고가 지원되지 않는 경우의 비용에 대한 부담을 의미한다. 즉, 동 규정은 사실상 보충적 조항의 성격을 띠고 있다.

(마) 재난 지원금 및 재난복구

동 규정 제9조에 의해, 재난지원금은 제4조상의 ① 이재민 구호 관련 규정 중 가, 나 항목<sup>70)</sup>, ② 재난 복구에 관한 7가지 항목 중 가~바 항목에 해당하는 재난구호 및 재난 복구<sup>71)</sup>에 대해 지원된다. 이 때, 지원

---

69) 제 8 조 (지방자치단체의 부담)

① 제5조에 따른 국고 지원에서 제외된 재난에 대해서는 법 제16조에 따른 특별시·광역시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)재난안전대책본부 또는 시·군·구재난안전대책본부의 본부장이 복구계획을 수립하여 시행할 수 있다. 이 경우 그 비용의 부담기준은 별표 1과 별표 3을 준용하되, 별표 1및 별표 3 중 국고는 지방비로 본다.

② 제1항에 따른 지방비 부담금 중 시·도 및 시·군·구가 부담하는 기준은 행정안전부령으로 정한다.

③ 지방자치단체의 장은 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 재난복구 비용 등을 지원하여야 한다. 이 경우 그 비용의 부담기준에 대해서는 제1항 후단 및 제2항을 준용한다.

1. 제5조에 따른 국고 지원 대상에서 제외된 재난 중 해당 시·군·구의 재난지원금 총액이 3천만원 미만인 경우로서 제4조제1항제1호, 같은 항 제2호가목부터 바목까지 및 같은 항 제3호가목의 어느 하나에 해당하는 경우

2. 제6조제8호에 따라 국고 지원 대상에서 제외되는 경우

3. 제9조제2항부터 제4항까지의 규정에 따른 신고기간 안에 신고를 하지 못하여 재난지원금을 받지 못한 경우

70) 가. 사망자 및 실종자의 유족과 일상생활에 지장을 줄 정도의 부상을 당한 사람에 대한 구호

나. 주택이 50퍼센트 이상 파손되거나 유실된 사람의 생계안정을 위한 구호비 지원, 주생계수단인 농업·어업·임업·염생산업에 재해를 입은 사람의 생계안정을 위한 생계 지원과 고등학생의 학자금 면제

금액은 제3조상의 재난지수를 산정한 뒤, [별표 3]에 따라 산정된다. 재난지원금을 받으려는 자는 재난이 종료된 날부터 10일 이내에 서식에 따른 피해 신고서를 작성하여, 시장 군수 구청장 또는 읍면동장에게 신고하여야 한다. 다만, 양식어업에 대해서는 동 규정 제9조 2항의 별도 규정이 적용된다. 당해 자치단체의 장은 상황을 고려하여 필요하다고 생각하는 경우 제9조 2항상의 신고기간을 연장할 수 있다.

동 규정 제10조는 재난복구비용의 산정 등에 대한 규정을 두고 있다. 이에 의하면 피해 저감 및 주민편익증진에 중요한 시설 등에 대해서는 개선복구사업에 드는 비용으로 할 수 있다. 이는 중요 시설에 대한 우선적 복구를 도모하기 위한 규정으로 보인다.

재난구호 및 재난복구비용 지원의 내용을 구체적으로 보면 다음과 같다. 집주인과 세입자 모두 주택관리에 과실 없이 자연재해 등 천재지변으로 침수피해가 발생한 경우 ‘재난 및 안전관리기본법’에 의해 재난지원금이 지급되고 ‘재난구호 및 재난복구비용 부담기준 등에 관한 규정’이 이를 세부적으로 규정하고 있다. 동 규정에 의하면 ① 주택침수의 경우 세대별로 조사해 재난등급에 해당되면 재난지원금이 세대당 100만 원이 지원된다. ② 피해 상황에 따라 주택반파는 450만원, 주택전파·유실은 900만원의 재난지원금을 지급한다. 단, 동일부지 내 1인 소유의 주거용 건물이 2동 이상인 경우에는 주된 주거용 건물 1동에 대해서만 지원한다. ③ 주택이 침수·반파·전파·유실되거나 상가·공장이 침수된 경우 수해지원금이 지급된다. 주택침수란 주택 및 주거를 겸한 건축물의 주거용 방의 방바닥 이상이 침수돼 수리하지 않고는 사용할 수 없는 경우를 말하고, 주택이 50% 이상 파손되어 수리

#### 71) 가. 주택 복구

- 나. 농경지 및 염전 복구
- 다. 농림시설·농작물 및 산림작물의 복구
- 라. 축산물 증식시설의 복구와 가축 등의 입식(입식)
- 마. 어선과 어망·어구의 복구
- 바. 수산물의 증식 및 양식 시설의 복구와 수산생물의 입식

가 필요할 경우가 주택반파이다. 또한 아예 개축이 필요할 경우는 주택 전파·유실로 보고 있다. ④ 영세상가나 공장에 대한 지원으로 광업·제조업·건설업 및 운수업 중 상시근로자 10인 미만 사업장과 그 외의 사업장은 상시근로자 5인 미만인 경우에 1백만원을 지원한다. 무등록 소상공인도 사실 확인을 통해 지원받을 수 있다. ⑤ 그 외에도 중소기업육성기금을 통해 업체당 5천만원에서 최대 5억원까지 3.0% 저금리를 적용하여 융자금을 지원한다.

### 제 3 절 재해보상체계의 문제점과 개선방향

#### 1. 법률의 문제점과 개선방향

##### (1) 재해보상규정의 정비

재난 및 안전관리 기본법은 자연재해를 포함한 재난 및 안전관리에 관한 기본법으로 각종 재해로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재해관리체제를 확립하고, 재해의 복구와 그 밖의 재해관리에 필요한 사항을 규정하고 있다. 또한 자연재해대책법은 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 규정하고 있다. 이처럼 두 법은 자연재해의 보상을 포함한 복구와 관련하여 중심이 되는 법률이다.

문제는 두 법이 이러한 이유로 모두 재해보상 관련 규정을 두고 있음에도 불구하고, 실질적으로 보상을 제공할 만한 규정은 존재하지 않는다는 것이다. 재난 및 안전관리 기본법 제65조에 따른 보상도, 국가의 명령에 의해 구호 활동에 종사하다가 부상을 입거나 사망 한 경우의 보상 문제를 다루고 있을 뿐이며, 자연재해대책법 제54조 4항을 통해 주민생활 지원을 위한 잠정적 근거를 찾아볼 수는 있지만, 이에 대한

추가적 규정이 존재하는 것도 아니다. 따라서 이 같은 규정은 자연재해가 늘어나고 있는 상황에서, 국민의 생명과 재산을 보호한다는 동 법률들의 기본 취지를 달성하기에 부족하다고 밖에 말할 수 없다. 농어업재해대책법도 마찬가지이다. 특히 태풍과 같은 자연재해에는 현행 농어업재해 대책으로 재해보상을 받는 것 자체가 극히 제한되어 있다.

정부는 대규모 피해가 발생한 지역을 특별재난구역으로 선포하고 복구액의 최대 70%까지를 국비로 지원한다고 하지만 재난구역에 대한 지원은 대부분 시설 복구에 국한되고 농작물 피해는 제외된다. 또한 재난구역지정도 제한적이라 농작물의 백수(벼가 쪽정이만 남는 현상)피해를 크게 입어도 시설 피해가 적다는 이유로 재난구역에 포함되지 못하는 실정이다. 따라서 미국이나 일본의 법률처럼 자연재해 피해자에 대한 보상규정을 명시적으로 둘 필요가 있다. 또한 농업과 식량을 지키는 기반 확보를 위해서도 농작물 피해 보상을 재해대책에 포함해야 한다. 현재는 재해보상의 대상과 내용의 일부를 ‘재난구호 및 재난복구 비용 부담기준’에서 규정하고 있으나 이는 법체계상 타당하지 않고, 자연재해보상의 기준과 내용에 대한 일반적 내용을 재난 및 안전관리기본법에서 규정하는 것이 타당하다.

## (2) 재해보상의 현실화

‘재난구호 및 재난복구 비용 부담기준’은 재난 및 안전관리기본법에 근거하여 동법 제 66조에 따른 재난복구사업의 재원 등에 대한 국가 및 지방자치단체의 부담금과 재난지원금의 부담기준에 관하여 필요한 사항을 규정하여 재해보상에 대한 내용을 규정하고 있다. 그러나 재해보상의 내용에 있어서 규정상의 문제점이 존재한다. 동 규정이 실제로 적용되는 것을 보기 위해서는 지원기준지수의 산정기준이 되는 별표를 살펴보는 것이 중요하다. 이 별표에 따르면 지원율은 대략 아래와 같다. ① 사망 실종 및 부상자 구호에 대한 지원율: 미정, ② 응급 구호

물품 지원에 대한 지원율 100%, ③ 양곡 5가마에 해당하는 생계 지원율 100%, ④ 주택 파손 및 유실에 대한 지원율 30%, 용자 60%, 자기 부담 10%, 주택 침수 100% 등이 그 것이다.

동 기준은 재난 및 안전관리 기본법을 재해보상의 측면에서 구체화하고 있지만, 다음과 같은 측면에서 충분하지 못하다. ① 자연재해대책법상의 규정을 구체화하고 있지 못하다. ② 재난 및 안전관리 기본법상의 제66조 1항 및 2항에 대해서만 적용되며, 피해 보상에 대한 다른 규정 에 대해 구체적 내용을 제시하고 않고 있다. ③ 지원율은 [별표1]에 의 해 규정되고 있으나 지원기준단가의 산정에 대해서는 별다른 규정을 두고 있지 않다. ④ 사망 실종 및 부상자 구호에 대한 지원율은 미정 된 상태로 남아 있다. ⑤ 주택 파손의 경우 사실상의 자기 부담률이 70%에 달하게 되어 실질적 보상수단이 되지 못하고 있다. ⑥ 생계 지원에 있어 충분한 금액을 지원하고 있지 못하고 있다. 즉, 재난 및 안전 관리 기본법의 위임을 받아 구체적인 재해보상의 내용을 규정해야 함에 도 불구하고 그렇게 하지 못하고 있다. 또한 보상 내용을 규정하고 있 다고 하더라도 현실로 발생한 손해를 충분히 전보하지 못하고 있다. 따라서 이미 살펴본 일본의 재해보상 내용처럼 손해보상액수도 현실화 하고, 보다 구체적인 내용을 규정할 필요가 있다.

또한 재해를 입은 농어민에게 실질적 도움이 되도록 ‘농어업재해대책 법’을 개정하여 복구지원 기준을 현실화하여야 한다. 신속한 피해복구 를 위해서 농수산물 피해액을 선 집행 후 손해의 차액을 정산하도록 하고, 피해액의 일정 비율은 직접 지불하도록 하여야 한다. 그리고 기존 에 작물·시설만 해당됐던 복구 지원 대상을 기자재와 정전에 의한 2차 피해까지 넓혀 실제 재해로 인한 피해를 받았음에도 보상에서 제외되었 던 부분을 최소화하여야 한다. 또한 실거래가액의 40~55% 수준에 불과 한 복구지원 단가도 현실화하여야 한다.

또 재해보험에서 일정 손해율 이상은 정부가 지원하는데, 올해 지급해야 할 금액은 300억원을 초과하고 있으나 책정한 예산은 80억원에 불과하다. 정부의 재해에 대한 대비가 안이한 수준에 머물고 있음을 알 수 있다.

## 2. 정책의 개선방향

### (1) 재해보험의 확대

우리나라는 자연재해 피해에 대해서 정부의 무사의 재해복구비 지원 제도와 정책보험인 농작물재해보험<sup>72)</sup>과 풍수해보험제도가 양립하고 있다. 문제는 자연재해로 발생한 농작물이나 축산물, 수산양식업에 대한 피해를 국가가 재해복구 지원의 차원에서는 이를 충분히 보상하지 못하고 있기 때문에 많은 문제가 발생한다. 이를 보충하기 위해 농작물보험과 풍수해보험 등 정책보험을 실시하고 있으나 이에 대한 홍보도 제대로 되어있지 않고, 주민들도 풍수해의 발생여부도 불투명하고 설사 발생하더라도 풍수해보험에 가입하지 않고 있어도 정부로부터 손실에 대한 지원을 받을 수 있다는 막연한 생각에서 농작물보험이나 풍수해보험에 가입할 필요성을 인식하지 못하고 있다. 또한 재해보험의 가입 조건이나 보상 기준이 까다롭다. 이러한 이유로 재해보험 가입률은 농작물의 경우 20%, 양식 수산물은 11% 수준으로 풍수해보험이나 농작물보험의 보험가입률이 낮다. 전체 농어가의 80~90%는 재해에 무방비 상태이다. 농

72) 농작물재해보험은 농림수산식품부가 관장하고 농협중앙회가 운영하는 정책보험으로 보험료 일부를 국가와 지방자치단체에서 보조해 주는 제도이다. 농업인이 태풍(강풍), 우박, 동상해, 집중호우 등 자연재해로 피해를 입었을 경우, 보험가입금액의 최대 70~85%까지 보장해주고 있다. 갑작스러운 자연재해로 피해를 보게 된 농업인들에게 큰 도움이 되고 있으며, 유해 조수나 화재피해도 보상받을 수 있다. 농작물재해보험에 가입하는 농업인이 전체 보험료의 20%만 납부하면, 나머지 80%를 정부에서 지원한다. 보험가입은 사과, 배, 포도 등 품목으로 가입하고, 보험가입은 농작물 재배지 관할 지역농협으로 신청 가능하다. 농작물재해보험 가입에 대해서는 군·읍·면사무소 및 지역농협에 문의하면 가입절차의 안내받을 수 있다.

어가 피해를 최소화하기 위해 재해보험 대상 품목을 확대하고 보상 기준을 현실화할 필요가 있다.

일부에서는 무상복구비 지원제도는 과거 빈곤한 시절의 산물이므로 OECD국가의 일원으로서 개인의 사유재산에 대한 무상 복구비제도를 빠른 시일에 철폐되어야 하고 의무적인 재해보험제도를 실시해야 한다는 견해가 제기되고 있다.<sup>73)</sup> 그러나 이러한 견해는 우리나라의 현실을 고려하지 않은 것으로 전적으로 동의하기 어렵다. 우리의 경우 독립된 풍수해보험과 농작물보험을 정부가 정책보험으로 실시하고 있다. 정부가 보험료의 일부를 보조하고, 민간보험회사가 이에 참여하는 있다. 보험가입여부도 임의적이다. 현재 정부가 직접 보험료 보조를 하고 적극적으로 개입하고 있기 때문에 정부의 의지에 따라서는 의무보험 도입이 가능하다. 그런데 이를 위해서는 전제 조건으로 기존의 무상복구비 지원에 익숙한 대다수 국민의 동의를 얻어야 하는 문제가 있다. 이것은 정부의 정치적인 결단을 필요로 하며 매우 민감한 문제이다. 따라서 현실적으로 의무적인 재해보험의 추진은 어렵고, 기존의 재해보험의 가입을 확대하고 재정적 지원을 강화하는 방안을 추진하여야 할 것으로 판단된다.<sup>74)</sup>

자연재해위험을 의무보험으로 운영하는 프랑스는 상호부조(solidarity)의 공감대를 형성하여 피해지역을 ‘십시일반’ 돕겠다는 연대책임 의식이 사회적으로 형성되어 있다. 최근에는 지구 온난화 현상으로 과거의 안전지역도 언제든지 자연재해 피해 대상이 될 수 있다는 점도 사회적 연대감 형성에 기여를 하고 있다.

---

73) 신동호, EU 3개국(스페인, 프랑스, 독일)의 자연재해보험 비교 및 시사점 연구, EU 연구 제29호, 114면 참조.

74) 풍수해보험 사업은 풍수해(태풍, 호우 등)로 발생한 사유재산 피해를 보상하기 위하여 동입된 풍수해보험의 보험료의 일부를 지원하는 사업이다. 동 사업의 2013년도 예산은 2012년보다 15억이 증액된 109억 6,600만원으로 책정되었다.

우리나라도 농작물보험과 풍수해보험을 활성화시키기 위해서는 독립된 자연재해보험 운영기관을 설립하여 재난기금을 직접 운영할 필요가 있다. 따라서 정부는 무상복구비 지원제도에서 농작물보험과 풍수해보험제도로 전환되는 로드맵을 제시할 필요가 있다. 최근 자연재해로 인한 농작물의 피해보상 문제가 국가적 이슈가 됨에 따라 농작물재해보험의 범위를 확대하거나 피해보상의 범위와 보상액수를 현실화하는 법률의 개정안이 2012년 정기국회에 제출되어 있다.

## (2) 재해보상기금의 확충

미국은 재해로 인한 손실을 일부는 국가의 재해복구지원으로 일부는 재해보험으로 담보하고 있다. 특히 신속하고 효율적인 재해복구를 위해 피해에 대한 재정적 지원을 위한 다양한 정책을 개발하고 재정적 차원에서 다양한 기금을 조성하고 있다. 재난관리기금을 설립하여 재난기금 중 약 90%를 이재민 지원, 공공시설 복구 등에 사용하고 있다. 또한 재해관리 역량강화기금을 마련하여 지방정부와 주정부내에 있는 재해관리기구들의 인원 확충, 자원, 장비의 보급, 교육 등을 위해 사용하고 있다.

프랑스도 재해로 인한 손실은 보험대상으로 간주되는 피해(폭풍, 우박, 눈의 하중, 서리)는 그것이 선택적인 것이든 의무적인 것이든 정책 보험에 의해 보상된다. 또한 자연재해에서 기인하는 여타 非보험대상 피해는 1982년 7월 13일 법률로 형성된 재해보상계획의 범위 안에서 보상된다. 그리고 이를 위해 1964년 법으로 국가농업재해보증기금(National Guarantee Fund for Agricultural Disasters)을 조성하여 농업경작에서 기인하는 보험비대상 피해)에 대한 보상을 제공한다. 1995년 2월에는 법률로 주요자연위험예방기금(Fund for the Prevention of Major Natural Risks)을 조성하여 산사태나 눈사태, 심각한 홍수로 인해 정부가 토지를 강제적으로 구매해야 할 때의 보상을 제공하고 있다.



이처럼 방재선진국에서는 자연재해 보상제도를 효율적으로 운영하기 위하여 재정적 지원을 위해 다양한 재해기금을 법률로서 설치하도록 하고 있으나 우리나라는 자연재해관리의 일반법인 재난 및 안전관리 기본법이나 자연재해대책법에서 재해보상기금에 대한 근거규정을 두고 있지 않으며, 재해보상기금조성을 위한 정책도 추진하지 못하고 있는 실정이다. 물론 재난 및 안전관리 기본법 제67조에서 재난관리기금의 적립에 대한 규정을 두고, 제 68조에서 재난관리기금의 운용에 관한 근거규정을 두고 있다.<sup>75)</sup> 또한 동법 시행령 제74조에서 재난관리기금에 관한 규정을 두고 있으나, 재난관리기금의 용도는 재난피해시설에 대한 것으로 응급복구 및 응급조치만 규정되어 있어 자연재해복구계획 수립에 따른 복구비용으로 재해보상을 위해 기금을 사용하는 것은 문제가 있다.<sup>76)</sup>

75) 제67조(재난관리기금의 적립) ① 지방자치단체는 재난관리에 드는 비용에 충당하기 위하여 매년 재난관리기금을 적립하여야 한다.

② 제1항에 따른 재난관리기금의 매년도 최저적립액은 최근 3년 동안의 「지방세법」에 의한 보통세의 수입결산액의 평균연액의 100분의 1에 해당하는 금액으로 한다.

제68조(재난관리기금의 운용 등) ① 재난관리기금에서 생기는 수입은 그 전액을 재난관리기금에 편입하여야 한다.

② 재난관리기금의 용도·운용 및 관리에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

76) 재난 및 안전관리기본법 시행령 제74조(재난관리기금의 용도)

법 제68조제2항에 따른 재난관리기금의 용도는 다음 각 호의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 것으로 한다. <개정 2012.8.23>

1. 법 제3조제1호가목 또는 나목에 해당하는 재난과 관련된 것으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 용도

가. 재난 및 안전관리를 위한 공공분야 재난 예방활동

나. 「자연재해대책법 시행령」 제55조에 따른 자연재해저감시설의 설치(같은 조 제9호에 따른 재난 예보·경보시설의 설치로 한정한다) 및 보수·보강

다. 재난피해시설(국가 또는 지방자치단체가 소유하거나 관리하는 시설로 한정한다)에 대한 응급복구 또는 긴급한 조치

라. 지방자치단체의 긴급구조능력 확충사업

마. 법 제40조부터 제42조까지의 규정에 따른 대피명령 또는 퇴거명령을 이행하는 주민에 대한 임대주택으로의 이주 지원 및 주택 임차비용 용자

바. 재난의 원인분석 및 피해 경감 등을 위한 조사·연구

사. 재난피해자에 대한 심리적 안정과 사회적응을 위한 상담활동

2. 법 제3조제1호다목의 재난 중 감염병 또는 가축전염병의 확산 방지를 위한 긴급 대응 및 응급복구

즉, 호우 등 자연재난은 자연재해대책법 제46조(재해복구계획의 수립시행), 재난 및 안전관리기본법 제66조(국고보조), 재난구호 및 재난복구비용 부담기준 등에 관한 규정<sup>76)</sup>에 의거, 재난관리책임기관의 장이 재해복구계획을 수립하고 이에 소요되는 경비를 예산에 계상하여야 하고 기금을 활용할 수는 없다. 또한 농작물재해보험법에서 정부가 재해보험에 관한 재보험사업을 하는 경우 농림수산식품부장관은 재보험사업에 필요한 재원에 충당하기 위하여 농어업재해재보험기금을 설치하도록 하고<sup>77)</sup>, 기금의 재원은 재해보험사업자가 정부에 내야 할 재보험료와 정부, 정부 외의 자 및 다른 기금으로부터 받은 출연금 등으로 조성하도록 하고 있다.<sup>78)</sup> 그러나 이 규정 또한 자연재해보상을 위한 재정마련을 위한 일반적 기금은 아니며, 농작물재해보험을 위한 제한적 역할만을 하고 있다. 따라서 재난 및 안전관리기본법이나 자연재해대책법에서 자연재해보상을 위한 기금이나 정책에 대한 규정을 둘 필요가 있다.

---

77) 농작물재해보험법 제21조 (기금의 설치) 농림수산식품부장관은 재보험사업에 필요한 재원에 충당하기 위하여 농어업재해재보험기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.

78) 농작물재해보험법 제22조 (기금의 조성)

① 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 제20조제2항제1호에 따라 받은 재보험료
2. 정부, 정부 외의 자 및 다른 기금으로부터 받은 출연금
3. 재보험금의 회수 자금
4. 기금의 운용수익금과 그 밖의 수입금
5. 제2항에 따른 차입금

② 농림수산식품부장관은 기금의 운용에 필요하다고 인정되는 경우에는 기금의 부담으로 금융기관, 다른 기금 또는 다른 회계로부터 자금을 차입할 수 있다.

## 제 5 장 결론 및 제안

2011년 지난해 기상 이변으로 자연재해가 속출하여 경제적 손실은 3천 700억 달러(444조원)에 이르렀고, 2012년 또한 아직 잠정적 통계조차 없는 상태지만 현재까지의 상황을 볼 때 막대한 손실을 입을 것으로 전망된다. 이처럼 자연재해로 인한 손실은 이제 전 글로벌적인 현안으로 등장하였다. 방재 선진국을 중심으로 자연재해로 발생한 피해를 복구하고 손실을 전보하기 위한 다양한 정책과 법률들이 마련되어 있다. 앞의 미국과 프랑스, 일본의 경우를 보면 자연재해보상과 관련하여 큰 틀에서는 유사한 체계를 이루고 있음을 알 수 있었다. 한 축은 재해관리단계에 따라 복구 및 보상단계에서 정부가 재해보상을 지원하고, 다른 한 축에서는 재해보험제도를 마련하여 특정분야에 대한 재해보상을 실시하고 있다. 정부가 재해복구의 차원에서 지원하는 경우에도 관련 법령에서 구체적이고 현실적인 보상내용을 규정하여 지원을 하고, 이를 재정적으로 지원하기 위하여 각종 재해기금을 마련하고 있는 것을 보았다. 재해보상을 함에 있어서도 관련 법령에서 재해보상계획을 수립하고 보상정책과 프로그램을 개발하고 발전시켜 나가는 것을 확인할 수 있었다. 그리고 공통적으로 재해보상을 위하여 재해기금을 마련하고, 재해보험을 적극 활용하고 있었다.

가까운 일본의 경우 재해대책기본법, 대규모지진대책특별조치법 등에 근거하여 방재계획을 수립하고 재해종류별 대책을 실시하는 동시에 각종 재해복구관련 용자 및 피해보상 보험 제도를 적극적으로 활성화하고 있다. 재해보험으로는 지진재해보험<sup>79)</sup>, 농림어업재해보험<sup>80)</sup> 등이 있고,

79) 지진재해보험은 「지진보험에관한법률」에 근거하여 정부가 일정금액의 재보험금을 지급한다. 2001년의 재보험금액한도는 3조 4,891억 엔이다.

80) 농림어업재해보상 등은 농림어업자의 재해손해를 보상하고 경영안정을 도모하기 위해 정부가 보험금 또는 재보험금을 지급한다.

화재보험의 특별약관 형태를 갖는 풍수해특약과 지진특약이 있다. 또한 관련 법률로는 농업재해보상법, 산림국영보험법, 어업재해보상법, 어선손해등보상법 등이 있다.

우리나라도 자연재해위험지역에 속해 있는 만큼 기후변화로 인한 자연재해는 지구의 온도가 과거와 같은 수준으로 회복되지 않는 한, 최소 20~30년 동안은 상당히 큰 경제적 손실을 가져올 것으로 판단된다. 이러한 상황에서 재해보상에서 사회적 약자라고 할 수 있는 빈곤층과 농어민이 자연재해 등으로 인한 위험에 더욱 취약할 수밖에 없다. 따라서 이에 대비하기 위해서는 공공목적의 재해보험을 확대하는 것이 사회안전망의 구축과 함께 매우 중요한 역할을 할 수 있을 것이라고 판단된다. 아직 시작단계에 불과하지만 이에 대한 많은 연구가 필요하고, 정부에서도 재해보험에 대해 적극적인 관심을 가지고 정책개발 및 예산배정을 추진하여야 할 것이다.

또한 강도 및 피해규모가 불규칙한 재해가 발생했을 때 보다 능동적이고 신속한 피해복구와 효과적인 피해보상을 위한 안정적인 재원을 마련하기 위해 재해기금을 마련하여야 한다. 실제로 중앙정부와 지방자치단체가 매년 일정액을 적립하여 재해발생 시에 신속하게 재해 복구사업을 추진하기 위한 재해복구기금을 설치·운영할 것을 소방방재청이 제안한바 있고, 이러한 기금마련에 적극 나서야 한다.

마지막으로 여기에 아직까지 우리나라에서는 기상재난으로 인한 경제적 손실의 추정과 실태조사가 매우 미흡하므로 이에 대한 지속적인 연구를 할 것을 제안한다. 물론 해마다 소방방재청이 재해연감을 통해서 자연재해로 입은 손실과 이에 대한 복구 및 지원에 대한 내용을 재해연감으로 작성하여 공개하고 있다. 그러나 그러한 통계자료를 통해 볼 때, 복구액 중 어느 정도가 피해 보상을 위해 직접적으로 사용되었는지는 알 수 없다. 또한 앞에서 언급한 것처럼 재난 및 안전관리기본법과 자연재

해대책법, 농어업피해대책법 등과 같은 많은 관련 법령이 존재하므로 각 법령에 따라 제공된 보상액수를 분류하여 통계를 잡을 필요가 있다. 이렇게 하는 것이 관련 법률들이 다양한 자연재해로 인한 피해에 대한 현실적인 구제책이 되고 있는지를 확인할 수 있기 때문이다.

## 참고문헌

### 국외문헌

- 감사연구원, 자연재해 상습수해지역 관리현황 및 문제점, 2009.
- 국회예산처, 자연재해보험재도의 운영현황 및 개선방안, 2005.
- 강인호, 미국 지방정부 재난관리체계와 정책시사점, 정책분석평가학회보, 제18권 제3호, 2008,10.
- 권건주, 지방정부 재난관리체계 실태분석 및 개선방안, 한국법제연구원 포럼 자료집, 2012.8.
- 류상일, 미국의 과학적 재난관리 시스템과 한국에의 시사점, 한국법제연구원 포럼자료집, 2012.7.
- 소방방재청, 소방방재 주요통계 및 자료, 2011
- \_\_\_\_\_, 2011 수해복구지침, 중앙재난안전대책본부, 2012.
- \_\_\_\_\_, 2011 재해연보, 2012.
- 신동호, EU 3개국(스페인, 프랑스, 독일)의 자연재해보험 비교 및 시사점 연구, EU연구 제29호, 2011.9
- 심재현, 기후변화와 미래재난에 대응한 지방자치단체 역량강화. 지방행정, 61(699), 2012.
- 안철현, 중앙정부 차원의 재난관리 체계 문제점과 대안, 한국법제연구원 연구포럼 자료집, 2012.8.
- 양기근, 외국 지방정부의 재난관리시스템 비교 및 시사점, 한국정책과학학회보 제9권제4호, 2005
- \_\_\_\_\_, 재난환경 변화에 따른 과학적 자연재난관리체계 구축 방향, 한국법제연구원 연구포럼 자료집, 2012.5.11

## 참 고 문 헌

- 오재호, 2007. 지구온난화에 따른 한국에서 자연재해 발생 전망. 한국  
위기관리논집. 3(2): 82-94.
- 이상윤, 재해복구 관련법제 개선방안 연구, 한국법제연구원, 2011.
- 이순태, 2009. 국가위기관리 시스템으로서의 재난관리법제의 연구, 한  
국법제연구원.
- 이재은, 위기관리학, 대영문화사, 2012.
- 전국재해구호협회, 2011. 전국재해구호협회 미래발전방안보고서: 희망  
브리지, 나아갈 50년. 전국재해구호협회 미래발전위원회.
- 하현선, 재해복구사업 집행실태 분석, 국회예산정책처, 2012.8
- 한영수·강현철, 2010. 국가위기관리 법제의 개선방향에 관한 연구, 한국  
법제연구원.
- 한국보험학회, 자연재해보험 활성화 방안 연구. 2006년 12월.
- 행정안전부, 국가안전관리기본계획(2010-2014), 행정안전부 중앙안전관리  
위원회, 2005.
- 허종완·이상현, 2011. 우리나라 주요 자연재난 대응 동향. 한국과학기술  
기획평가원.

## 외국문헌

- CCR, Natural disasters in France, 2010.5
- COMPENSATION SCHEME FOR NATURAL DISASTERS, 2011.11.
- European Union. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft. Nr. L 228/2.
- FEMA, Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act,  
as amended, and Related Authorities, 2007.7

- Francis X. McCarthy, Federal Stafford Act Disaster Assistance: Presidential Declarations, Eligible Activities, and Funding, CRS Report for Congress, 2011.7.
- Fukami, M., “An observation of Emergency Management in the United States” Dissertation, Graduate School of Economics, Kyoto University, 2008.
- Hofman, David and Brukoff, Patricia. “Insuring Public Finances Against \_\_\_\_\_, Natural Disasters-A Survey of Options and Recent Initiatives”. International Monetary Fund(IMF) Working Paper (WP/06/199), 2006.
- Irmak Renda-Tanali & François Mancebo, ‘French Emergency Management System: Moving Toward an Integrated Risk Management Policy’ in Emergency Management Institute, Comparative Emergency Management Book.
- Ministere de l’Ecologie, du Developpement durable, des Transports et du Logement, RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, French Policy to Reduce the Risk from Disasters, 2011.
- OECD. Policy Issues in Insurance, Catastrophic Risks and Insurance, Proceedings. No. 8 (2005), pp. 337-348.
- Paul, K. Freeman. “Government Natural Catastrophe Insurance Programs”. OECD Conference on Catastrophic Risks and Insurance (Nov. 2004).
- Stephen D. Sugarman, Roles of Government in Compensating Disaster Victims, 2006,



## 참 고 문 헌

Riedel, O. and Hofmann, K. “Bringt Klimaänderung die Elementar Pflichtdeckung mit Staatsgarantie?”. Versicherungswirtschaft. No. 7 (2004).

京都大学防災研究所 監修、自然災害と防災の事典、丸善出版株式会社、  
2011

二宮洸三、防災・災害対応の本質がわかる本、株式会社オーム社、  
2011

鍵屋一、自治体の防災・危機管理のしくみ、学陽書房、2011

財団法人自治体国際化協会, 방재체제: 시정촌 방재체제와 동일본 대지  
진 때의 활동, 자치체국제화포럼시리즈, 2012

東日本大震災復興特別区域法資料, 東日本大震災復興対策本部事務局,  
2011年12月

日本 内閣府, 피해자지원에 관한 각종제도의 개요, 평성23년10월.

\_\_\_\_\_, 방재백서, 평성24년 6월.

\_\_\_\_\_, 일본의 재해대책, 2011.2

\_\_\_\_\_, 피해자생활지원,

\_\_\_\_\_, 방재기본계획, 청성 24년 9월.

日本 消防廳, 소방방재청의 역할. 2009.

## 인터넷 홈페이지

국립방재연구원 홈페이지. <http://www.nidp.go.kr>

국토해양부 홈페이지. <http://www.mltm.go.kr>

법제처 홈페이지. <http://www.moleg.go.kr>

- 소방방재청 홈페이지. <http://www.nema.go.kr>
- 미국 연방재난관리청 홈페이지. [www.fema.gov](http://www.fema.gov)
- 미국 국토안보부 홈페이지. [www.dhs.gov](http://www.dhs.gov)
- 일본 내각부 홈페이지. <http://www.cao.go.jp/seisaku/seisaku.html>
- 일본 국토교통성 홈페이지. [www.mlit.go.jp](http://www.mlit.go.jp)
- 일본 농림수산업성 [www.maff.go.kr](http://www.maff.go.kr)
- 일본 소방청 홈페이지. <http://www.fdma.go.jp/>
- 일본 농업공제 홈페이지. <http://nosai.or.jp/>
- 일본임야청삼림국홈페이지. <http://www.rinya.maff.go.jp/j/hozen/kokueihoken/index.html>
- 일본 전국어업공제조합연합회 홈페이지. <http://www.gyosai.or.jp/>
- 일본 어선보험중앙회 홈페이지. <http://www.ghn.or.jp/>
- 일본 법령검색 e-Gov 홈페이지. <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/strsearch.cgi>
- e-나라지표(<http://www.index.go.kr>).
- [www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr) - [www.prim.net](http://www.prim.net)
- Ministere des Affaires etrangeres [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr)
- Ministere de l'Interieur [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr)
- Association francaise pour la prevention des catastrophes naturelles (AFPCN)  
[www.afpcn.org](http://www.afpcn.org)
- Association francaise du genie parasismique(AFPS) [www.afps-seisme.org](http://www.afps-seisme.org)
- Bureau de recherches geologiques et minieres(BRGM) [www.brgm.fr](http://www.brgm.fr)
- Bouclier bleu [www.bouclier-bleu.fr](http://www.bouclier-bleu.fr)

## 참 고 문 헌

Croix-Rouge française [www.croix-rouge.fr](http://www.croix-rouge.fr)

IFFO-RME [www.iffor-me.fr](http://www.iffor-me.fr)

Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)  
[www.ineris.fr](http://www.ineris.fr)

Institut de physique du globe de Paris [www.ipgp.fr](http://www.ipgp.fr)

Institut des risques majeurs (IRMA) [www.irma-grenoble.com](http://www.irma-grenoble.com)

Institut de radioprotection et de surete nucleaire (IRSN) [www.irsn.fr](http://www.irsn.fr)

Meteo-France [www.meteo.fr](http://www.meteo.fr)

<http://www.disaster-survival-resources.com/us-disaster-statistics.html>

<http://www.preventionweb.net/english/countries/statistics/?cid=185>

<http://www.dhs.gov/news/2009/10/28/hud-and-dhs-launch-disasterrecoveryworkinggroupgov-solicit-public-comments>

<https://www.fema.gov/library/viewRecord.do?fromSearch=fromsearch&id=3564>

<http://www.ccr.fr/blobs/com>.

<http://nosai.or.jp/>

## 기 타 자 료

### 1. 미국자료

미 농무부, 농가보상제도 평가자료, Emergency Disaster Programs Administered by the Farm Service Agency

\_\_\_\_\_, 재해보상프로그램자료, disaster\_payments\_state\_sheet

Disaster Mitigation Act of 2000 (Public Law 106-390)

Disaster Recovery Act of 2011.

Federal Disaster Preparedness and Response Act of 1993

Federal Tort Claims Act

Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, as amended, and Related Authorities as of June 2007

Stafford Act as amended, and Related Authorities 2007

## 2. 프랑스 자료

1982년 자연재해보상법

Law no 90-509 of 25 June 1990

Law no 92-665 of 16 July 1992

Law no 2002-276 of 27 February 2002

Law no 2003-699 of 30 July 2003

Law no 2004-811 of 13 August 2004

Law no 2007-1824 of 25 December 2007

2012년 자연재해보상제도 개혁법

자연재해 보상계획(Natural Disaster Compensation Scheme)

자연재해 예방계획(Foreseeable Natural Risks Prevention Plan)

## 3. 일본자료

농업재해보상법

어업재해보상법

피재자생활재건지원법(被災者生活再建支援法)