

(사) 한국비교사법학회 - 창립 제20주년 기념 하계학술대회

The Korean Association of Comparative Private Law

Summer Conference Marking the Association's 20th Founding Anniversary

『 찾아가는 세미나 - 제주 』

재난 · 위험의 법적 대응

- 일 시 : 2014년 7월 16일 (수) ~ 17일 (목)
- 장 소 : 제주대학교 법학전문대학원 B102호
제주대학교 연수원
- 주 최 : (사)한국비교사법학회, 제주대학교 법과정책연구소
- 주 관 : 한국지방재정공제회, 제주특별자치도

차 례

● 인사 말	i
● 학술대회 일정	iii
● 장소 안내 / 학술대회 관련 문의	iv
■ 제 1주제 — 재산·시설물재난책임의 법리	3
사회자 : 박규용 교수 (제주대학교)	
발표자 : 최명구 교수 (부경대학교)	
토론자 : 김남근 안전총괄기획관 (제주특별자치도)	
안경희 교수 (국민대학교)	
양형우 교수 (홍익대학교)	
■ 제 2주제 — 자연재해보험과 Cat Bond(대재해채권)의 활용 가능성	27
사회자 : 하삼주 교수 (건국대학교)	
발표자 : 신영수 변호사 (법무법인 율촌)	
토론자 : 김연미 교수 (성균관대학교)	
정상근 교수 (영산대학교)	
원동욱 교수 (우송대학교)	
■ 제 3주제 — 지방재정공제회의 재난공제의 발전방향	47
사회자 : 김선정 교수 (동국대학교)	
발표자 : 김은경 교수 (한국외국어대학교)	
토론자 : 안철호 공제사업부장 (한국지방재정공제회)	
김지환 교수 (경남대학교)	
오영림 안전총괄기획실 주무관 (제주특별자치도)	
■ 제 4주제 — 지속가능성장과 재난 리스크 관리	65
사회자 : 임성권 교수 (인하대학교)	
발표자 : 장동한 교수 (건국대학교)	
토론자 : 윤영식 수석차장 (한국지방재정공제회)	
성승제 박사 (법제연구원)	
양병찬 교수 (서남대학교)	
◆ 종합토론 — “재난·위험의 법적 대응”	103
사회자 : 옥무석 교수 (이화여자대학교)	
토론자 : 권대우 교수 (한양대학교), 권 철 교수 (성균관대학교),	
김상일 교수 (이화여자대학교), 김태진 교수 (고려대학교),	
문성제 교수 (선문대학교), 송재일 교수 (명지대학교),	
전경근 교수 (아주대학교), 정영진 교수 (인하대학교)	

인 사 말

존경하는 한국비교사법학회 회원 여러분에게

안녕하십니까.

거듭되는 무더위와 장마 등으로 휴가가 기다려지는 7월의 날씨입니다. 먼저 바쁘신 일정에도 불구하고 오늘 사단법인 한국비교사법학회가 주최하는 창립 제20주년 하계학술대회에 참석해주신 발표자, 토론자 및 사회자, 한국지방재정공제회 및 제주특별자치도 관계자 분들 그리고 참석하신 모든 회원 분들에게 깊은 감사를 드립니다.

금번 학술대회에서는 “재난·위험의 법적 대응”이라는 주제로 이와 관련한 여러 주요한 쟁점을 다루어보는 자리를 마련하였습니다. 근래 사고나 자연재해가 계속되어 범국민적인 경각심을 갖게 하고 있고, 이에 대한 법적 고찰 및 대응이 필요한 시기입니다. 먼저 재산 및 시설물 재난책임의 법리를 고찰하고 관련 법령들의 해석에 있어서의 개선방안을 제시하려고 합니다. 그리고 세계적으로 발행량이 꾸준히 증가하고 있는 Cat Bond와 같은 자연재해보험 및 대해재채권에 관하여도 살펴보고 우리 법제에 대한 시사점을 분석해보려고 합니다. 다음으로는 지방재정공제회가 담당하는 재난공제제도에 관하여 분석하고 몇 가지 발전방향에 관하여 고찰하려고 합니다. 마지막으로는 지속가능성장과 재난 리스크 관리라는 주제로 재난에 따른 체계적이고 통합적인 위험 관리에 관하여도 살펴볼 것입니다.

이와 같은 쟁점들에 관하여 국내외의 법제 및 학설을 포함한 법리의 분석을 통하여 문제점을 도출하고 동시에 이를 심화시켜 논의함으로써 이들 현안에 대한 개선방안 역시 제시해보려고 합니다. 상기의 주제들에 관한 발표와 토론은 향후 관련 법제의 정비 및 정책 개발에 적절한 대안을 제시하는 심도 있는 논의의 장이 될 것으로 기대합니다.

아울러 이 학술대회가 학문적으로나 실무적으로 관련 주제의 발전에 기여할 수 있는 뜻깊은 토론의 장이 될 수 있도록 발표자 및 토론자뿐만 아니라 참석하신 관계자 및 회원 여러분들의 적극적인 의견 개진을 부탁드립니다.

끝으로 이번 창립 20주년 하계학술대회의 축사를 맡아주신 한국지방재정공제회 김홍갑 이사장님, 제주특별자치도 방기성 행정부지사님, 환영사를 해주신 제주대학교 법과정책연구소장 표명환 교수님과 발표와 토론 및 사회를 맡아주신 분들 그리고 참석하신 모든 관계자 및 회원 분들께 다시 한 번 깊은 감사의 뜻을 표합니다.

2014년 7월 16일
한국비교사법학회장 옥 무 석

학술대회 일정

1 일 차	공항집결 및 중식 [11:40~12:50]
	제주대 연수원 이동 [12:50~13:30]
	등 록 [13:30~14:00]
	개 회 식 [14:00~14:20] - 전체사회 : 손영화 교수 (충무이사, 인하대학교)
	- 개 회 사 : 옥무석 교수 (회장, 이화여자대학교) - 축 사 : 김홍갑 이사장 (한국지방재정공제회) - 방기성 행정부지사 (제주특별자치도) - 환 영 사 : 표명환 교수 (제주대학교 법과정책연구소장)
	제 1 주제 [14:20~15:10] - 재산·시설물재난책임의 법리
	- 사 회 자 : 박규용 교수 (제주대학교) - 발 표 자 : 최명구 교수 (부경대학교) - 토 론 자 : 김남근 안전총괄기획관 (제주특별자치도) - 안경희 교수 (국민대학교) - 양형우 교수 (홍익대학교)
	제 2 주제 [15:10~16:00] - 자연재해보험과 Cat Bond(대재해채권)의 활용 가능성
	- 사 회 자 : 하삼주 교수 (건국대학교) - 발 표 자 : 신영수 변호사 (법무법인 율촌) - 토 론 자 : 김연미 교수 (성균관대학교) - 정상근 교수 (영산대학교) - 원동욱 교수 (우송대학교)
	사진촬영(참석자 전원) 및 Coffee Break [16:00~16:20]
	제 3 주제 [16:20~17:10] - 지방재정공제회의 재난공제의 발전방향
	- 사 회 자 : 김선정 교수 (동국대학교) - 발 표 자 : 김은경 교수 (한국외국어대학교) - 토 론 자 : 안철호 공제사업부장 (한국지방재정공제회) - 김지환 교수 (경남대학교) - 오영림 안전총괄기획실 주무관 (제주특별자치도)
	제 4 주제 [17:10~18:00] - 지속가능성장과 재난 리스크 관리
	- 사 회 자 : 임성권 교수 (인하대학교) - 발 표 자 : 장동한 교수 (건국대학교) - 토 론 자 : 윤영식 수석차장 (한국지방재정공제회) - 성승제 박사 (법제연구원) - 양병찬 교수 (서남대학교)
	폐 회 [18:30]
2 일 차	종합 토론 [09:00~12:00] - “재난·위험의 법적 대응”
	- 사 회 자 : 옥무석 교수 (이화여자대학교) - 토 론 자 : 권대우 교수 (한양대학교), 권 철 교수 (성균관대학교), 김상일 교수 (이화여자대학교), 김태진 교수 (고려대학교), 문성제 교수 (선문대학교), 송재일 교수 (명지대학교), 전경근 교수 (아주대학교), 정영진 교수 (인하대학교)

장소 안내

- 제주대학교 법학전문대학원 지하 강당 B102호 / 제주대학교 연수원



학술대회 관련 문의

- 손영화 [총무이사, 인하대학교 법학전문대학원]
: drsonn2@inha.ac.kr / 010-5357-8079
- 이도국 [총무간사, 한양대학교 법학연구소 연구원 (민법)]
: afcd100@nate.com / 010-2025-6912
- 박건도 [총무간사, 한양대학교 법학연구소 연구원 (상법)]
: parkkd@hanyang.ac.kr / 010-9216-0990

[제 1주제]

재산·시설물재난책임의 법리

사 회 자 : 박규용 교수 (제주대학교)

발 표 자 : 최명구 교수 (부경대학교)

토 론 자 : 김남근 안전총괄기획관 (제주특별자치도)

안경희 교수 (국민대학교)

양형우 교수 (홍익대학교)

재난·시설물재난책임의 법리

최 명 구*

< 목 차 >

I. 들어가며	IV. 재산, 시설물재난책임의 법리(법적 책임을 중심으로)
II. 재산, 시설물의 개념과 범위	1. 민법상 법적 책임
1. 재산의 개념과 범위	2. 재난 관련법상 책임법리
2. 시설물의 개념과 범위	V. 재해전보에 관한 문제
III. 재난의 개념과 유형	1. 재해보상과 손해배상의 관계
1. 재난의 개념	2. 청구권경합의 문제
2. 재난의 유형	VI. 나가며

I. 들어가며

오늘날 과학의 발달로 사회는 유례없는 번영을 맞이하고 있지만, 무한의 위험도 함께 상존하고 있다. 이런 위험은 자연뿐만 아니라 사회에서도 그 원인을 찾을 수 있다. 즉, 급속한 환경변화에 따른 자연재해와 더불어 인위적 재해를 포함한 사회재해가 사회에서 간혹 발생하고 있다. 예를 들면 태풍, 폭우, 폭한, 혹서, 쓰나미, 홍수 등과 같은 자연재해와 와우아파트붕괴(1970년), 대연각호텔화재(1971년), 서해페리호침몰(1993년) 성수대교붕괴(1994년), 삼풍백화점붕괴(1995년), 대구지하철참사(2003년), 세월호침몰(2014년) 등 대형사회재난이 발생하였다. 이렇게 우리 사회는 대형재난뿐만 아니라 그 밖에 다양한 재난이 발생하였고 발생할 염려가 있다. 이러한 재난으로 국민의 재산과 국가시설물이 손상되고 파괴됨으로써 국민과 국가는 엄청난 정신적, 물질적 피해를 부담하게 된다.

한편 국가는 국민의 재산과 시설물 등 재산권을 적극적으로 보호(헌법 제23조)하고 국민의 환경권을 보호(헌법 제35조)할 의무를 부담하고 있다. 그리고 국가와 지방자치단체는 재난발생을 대비하기 위하여 준비, 대응, 조치를 할 의무를 부담한다(재난 및 안전관리 기본법 제1조). 아울러 시설물관리주체 특히 국가와 지방자치단체는 시설물의 안전점검과 적정한 유지, 관리를 통해 재해와 재난을 예방하고 공중의 안전확보와 국민의 복리증진에 기여할 의무를 부담한다(시설물의 안전관리에 관한 특별법 제1조 참조). 그 밖에 재산, 시설물재난과 관련된 많은 특별법의 다양한 규정으로 책무 및 책임을 규정하고 있다. 따라서 재산, 시설물재난의 책임법리를 살펴보기 위해서는 우선적으로 관련법의 내용

* 부경대학교 법학과 교수

및 그 책임을 검토할 필요가 있다.

그러므로 아래에서는 재산, 시설물의 개념과 범위, 재난의 개념과 유형, 재산과 시설물 재난책임의 법리(법적 책임을 중심으로), 재해전보의 문제로 나누고, 재산과 시설물 재난 책임의 법리에서는 민법상 책임과 재난 관련법상 책임 법리로 구분하며, 민법상 책임에는 다시 공작물책임과 공작물책임과 관련된 다른 법률상 책임(관련된 다른 법률이 많이 산재되어 있기 때문에 본 논문에서는 몇몇 주요 법률만을 중심으로 언급하기로 한다)으로 나누어 살펴보기로 한다.

II. 재산, 시설물의 개념과 범위

1. 재산의 개념과 범위

(1) 재산의 개념

적어도 민법상 “재산(property, Vermögen)”이란 용어는 그 의미와 내용이 경우에 따라 다르다(민법 제6조, 제22조, 제48조, 제180조, 제554조, 제695조, 제918조, 제916조 참조). 일반적으로 “재산”이란 어떤 주체를 중심으로 또는 일정한 목적 아래에 결합한 금전적 가치 있는 물건 및 권리와 의무의 전체를 일컫는다.¹⁾ 그러나 특별한 규정이 없는 한 재산에 대하여 독립성 또는 일체성을 인정하지 않는 것이 원칙이다.²⁾ 하지만 재산재난에 있어서 재난위험으로부터 보호되어야 하는 재산은 독립성 또는 일체성과 관계없이 존재하는 유형 또는 무형으로 존재하는 재화나 자산을 일컫는다고 해야 할 것이다. 왜냐하면 재난위험에서의 재산은 재난으로부터 보호되는 대상인가가 중요한 기준이 되기 때문이다. 따라서 적어도 여기에서 재산이라 함은 “유형, 무형과 관계없이 재난의 위험에서 보호되는 자산과 재화”를 가리킨다고 볼 수 있다.

아울러 상법에서도 다양한 의미로 “재산”이란 용어를 사용하고 있다. 예컨대, 영업상 재산(상법 제29조), 독립적 의미의 재산(상법 제46조), 금융리스물건으로서 재산(상법 제169조의2), 적극적 재산의 의미로서의 재산(상법 제212조) 등등을 거론할 수 있다. 상법 또한 민법상 재산과 같이 통일되지 않은 의미로 사용하고 있다.

이러한 사유재산 이외에 공유재산 및 국유재산은 소극적 재산도 포함하는 재산의 의미로 관련법(공유재산 및 물품관리법 제2조, 국유재산법 제5조)에 규정하고 있다.

(2) 재산의 범위

※ 부경대 법학과 교수

1) 박윤직/김재형, 민법총칙, 박영사, 2012, 216쪽.

2) 박윤직/김재형, 위의 책, 217쪽; 김상용, 민법총칙, 법문사, 2003, 291쪽.

사유재산에 관하여는 분명한 범위를 정하고 있지 않고 있다. 반면에 공유재산에 관하여는 각각 공유재산 및 물품관리법 제2조제1호에 따르면 “지방자치단체의 부담, 기부채납(寄附採納)이나 법령에 따라 지방자치단체 소유로 된 제4조제1항 각 호의 재산”으로 규정하고 있고, 공유재산의 범위를 “지방자치단체의 부담, 기부채납이나 법령에 따라 지방자치단체 소유로 된 완성된 또는 건설 중인 부동산과 그 종물(從物), 완성된 또는 건설 중인 선박, 부잔교(浮棧橋), 부선거(浮船渠) 및 항공기와 그 종물 그 밖에 대통령령이 정하는 공영사업 또는 공영시설에 사용하는 중요한 기계와 기구, 지상권·지역권·전세권·광업권과 그 밖에 이에 준하는 권리, 저작권·특허권·디자인권·상표권·실용신안권과 그 밖에 이에 준하는 권리, 주식, 출자로 인한 권리, 사채권·지방채증권·국채증권과 그 밖에 이에 준하는 유가증권, 부동산신탁의 수익권(공유재산 및 물품관리법 제2조제1호, 제4조)”으로 규정하고 있다.

국유재산에 관하여는 국유재산법 제2조제1호에 따르면 “국가의 부담, 기부채납이나 법령 또는 조약에 따라 국가 소유로 된 제5조제1항 각 호의 재산”으로 규정하고, 국유재산의 범위를 “국가의 부담, 기부채납이나 법령 또는 조약에 따라 국가 소유로 된 부동산과 그 종물(從物), 선박, 부표(浮標), 부잔교(浮棧橋), 부선거(浮船渠) 및 항공기와 그들의 종물, 「정부기업예산법」 제2조에 따른 정부기업이나 정부시설에서 사용하는 기계와 기구 중 대통령령으로 정하는 것, 지상권, 지역권, 전세권, 광업권, 그 밖에 이에 준하는 권리, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제4조에 따른 증권, 「특허법」·「실용신안법」·「디자인보호법」 및 「상표법」에 따라 등록된 특허권, 실용신안권, 디자인권 및 상표권, 「저작권법」에 따른 저작권, 저작인접권 및 데이터베이스제작자의 권리 및 그 밖에 같은 법에서 보호되는 권리로서 같은 법 제53조 및 제112조제1항에 따라 한국저작권위원회에 등록된 권리, 「식물신품종 보호법」 제2조제4호에 따른 품종보호권, 「지식재산 기본법」 제3조제3호에 따른 지식재산권(다만, 「저작권법」에 따라 등록되지 아니한 권리는 제외)”으로 규정하고 있다(국유재산법 제5조제1항). 또한 국유재산법 제5조제2항에 따르면, 국유재산법 제5조제1항제3호의 기계와 기구로써 해당 기업이나 시설의 폐지와 함께 포괄적으로 용도폐지된 것은 해당 기업이나 시설이 폐지된 후에도 국유재산으로 남는다.

이렇게 공유재산과 국유재산의 범위는 법으로 그 범위를 규정하고 있는 반면, 사법(적어도 민법과 상법)에서는 그 범위를 규정하고 있지 않아 재난 관련법에 규정된 “재산”에 대한 범위와 더불어 의미에 대한 해석의 여지를 남기고 있다.

2. 시설물의 개념과 범위

(1) 시설물의 개념

시설물의 안전관리에 관한 특별법 제2조제1호에 “시설물”이란 “건설공사를 통하여 만들어진 구조물과 그 부대시설로서 제2호와 제3호에 따른 1종시설물 및 2종시설물”로 규정하고 있다. 아울러 “1종시설물”이란 “교량·터널·항만·댐·건축물 등 공중의 이용편의와 안전을 도모하기 위하여 특별히 관리할 필요가 있거나 구조상 유지관리에 고도의 기술이 필요하다고 인정하여 대통령령으로 정하는 시설물(안전관리에 관한 특별법 제2조제2호)”을, “2종시설물”이란 “1종시설물 외의 시설물로서 대통령령으로 정하는 시설물(안전관리에 관한 특별법 제2조제3호)”을 말한다.

(2) 시설물의 범위

시설물의 안전관리에 관한 특별법 시행령 제2조에는 시설물의 범위에 관하여 아래와 같이 구체적으로 규정하고 있다.

시설물의 안전관리에 관한 특별법 제2조제2호와 제3호에서 규정하는 시설물을 크게 제1종시설물과 2종시설물로 나누어 규정하고 있다(동법시행령 제2조제1항 참조). 또한 재난 및 안전관리 기본법 제27조제1항에 따른 재난발생의 위험이 높거나 재난 예방을 위하여 계속적으로 관리할 필요가 있다고 인정되는 시설로서 시설물의 안전관리에 관한 특별법 시행령 별표 1에 해당되지 아니하는 시설의 구조적 안전성 및 결함의 정도를 판단한 결과 공중에 위해를 끼칠 우려가 있다고 인정되는 경우, 해당 시설을 관리하는 국가 또는 지방자치단체의 기관은 소속 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 장에게, 그 밖의 공공관리주체는 이를 지도·감독하는 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 장에게, 민간관리주체는 특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장에게 1종시설물 또는 2종시설물로 지정하여 주도록 하여 지정받은 시설물(동법시행령 제2조제2항)도 시설물의 범위에 포함된다. 그리고 재난관리책임기관은 재난 및 안전관리기본법(이하 “재난관리법”이라 한다)상 특정관리대상시설 및 지역을 지정하여 관리해야 한다(재난관리법 제27조제1항 및 동법시행령 제31조제2항).

이와 같이 두 법률에서 관리대상되는 시설물을 구분하여 규정함으로써 국가적으로 시설물의 안전관리에 관한 종합대책을 수립, 시행에 장애가 될 수 있다.

III. 재난의 개념과 유형

1. 재난의 개념

“재난”이란 사전적 의미로는 “날씨 등의 자연현상의 변화 또는 인위적인 사고로 인한 인명이나 재산의 피해”이다. 재난 가운데 자연현상과 관련된 천재지변을 재해(災害) 또는 재앙(災殃)이라고 부르기도 한다. 또한 사람의 실수 또는 부주의나 고의로 일어난 사고

도 재난으로 보아 인재(人災, 인재 사고)라고 표현하기도 한다.³⁾ 현재 우리나라에서는 재난의 법적 의미를 “국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 자연재난과 사회재난을 지칭한다(재난관리법 제3조제1호).”고 규정하고 있다. 아울러 “재해”란 “재난 및 안전관리 기본법 제3조제1호에 따른 재난으로 인하여 발생하는 피해(자연재해대책법 제2조제1호)”라고 한다.

2. 재난의 유형

“자연재난”은 “태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類)대발생, 조수(潮水), 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해(재난관리법 제2조제1호가목)”를, “사회재난”은 “화재붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해(재난관리법 제2조제1호나목)”를 말한다.⁴⁾ 아울러 “해외재난”을 별도로 규정하고 있다(재난관리법 제3조제2호). 따라서 재난 및 안전관리기본법상 재난의 법적 의미에 포함되는 유형은 자연재난과 사회재난이라고 할 수 있다. 그리고 “대한민국의 영역 밖에서 대한민국 국민의 생명·신체 및 재산에 피해를 주거나 줄 수 있는 재난으로서 정부차원에서 대처할 필요가 있는 재난”을 “해외재난”이라고 한다(재난관리법 제2조제2호).

한편 재난의 원인이 자연현상 또는 사람에 의한 것인가에 따라 자연재해와 인재(인적 재해)로 구분하고, 이런 구분은 책임과 관련하여 근거법이 다르기 때문에 법적 책임당사자 및 법적 책임의 내용에 큰 차이를 보인다.

IV. 재산, 시설물재난책임의 법리(법적 책임을 중심으로)

재산, 시설물재난이 발생한 경우, 재산과 시설물이 공작물인지 여부와 관계없이 재난관리법 제3조제1호의 재난에 해당한다면, 재난관리책임기관(재난관리법 제3조제5호)과 재난관리주관기관(재난관리법 제3조제5의2호) 그 밖에 국가 등의 책무(재난 및 안전관리 기본법 제4조)를 부담하고, 재난안전관리에 관하여 우선적으로 재난 및 안전관리기본법에 따르도록(재난관리법 제8조제2항) 규정하고 있기 때문에 민법상 공작물책임과 별개로

3) 위키백과사전(<http://ko.wikipedia.org>)에서

4) 자연재해감소를 위하여 UN에서는 “재해감소를 위한 전략기구(United Nations International Strategy for Disaster Reduction, UNISDR)”를 만들어 지진, 쓰나미, 홍수, 산사태, 화산폭발, 가뭄, 비행 등 자연재해로 인한 인명 피해와 재산 손해 및 사회적, 경제적 혼란을 경감시키기 위한 프로그램인 Disaster Risk Reduction(DRR)을 도입하여 시행하고 있다.

재해 및 안전관리기본법상 재해의 법적책임에 따라야 할 것이다. 아울러 재산, 시설물재해 등과 관련된 특별법이 존재하는 경우(예: 선박소유자 등의 책임제한절차에 관한 법률, 선박안전법, 선박평형수관리법, 해사안전법, 선박법, 선박관리법, 선박안전기준에 관한 규칙, 댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률. 지진대책법, 원자력손해배상법, 도로교통법 등등)에는 이 법에 의하여 우선적으로 법적 책임문제를 거론해야 할 것이다. 그리고 재난의 원인이 인간의 과실 또는 고의로 발생하는 경우(즉, 인재)에는 관리책임자의 책임에 따른 구상권과 원인제공자의 불법행위책임문제가 발생할 것이다.

그 밖에 재산, 시설물재난이 재난관리법상 재난에 해당하지 않는 경우에는, 재산, 시설물이 민법에 해당하는 공작물인가 아니면 관련특별법에 의하여 규정하는 재산, 시설물인가에 따라 적용법률이 다르기 때문에 법적 책임의 내용 또한 다를 것이다. 예컨대, 도로인 영조물인 경우(예: 일반국도)에는 국가배상법이 적용되고, 고속도로 등 유료도로인 경우에는 민법 공작물책임규정이 적용될 것이다.⁵⁾ 그러나 재산, 시설물이 민법 제758조 및 다른 특별법에 중첩 적용되는 경우, 해당 특별법에 의하여 우선 적용되어 보상을 받은 것은 손해배상제도의 취지와 목적과 다르기 때문에 공작물의 점유자 혹은 소유자가 부담해야 하는 손해배상액에서 공제되지 않는다.⁶⁾ 공작물의 설치·보존상의 하자과 자연재해의 경합에 의하여 피해를 입은 농·어민이 위 재해복구비를 지원받았다 하더라도 이를 위 공작물의 점유자 혹은 소유자가 부담하여야 할 손해배상액에서 공제할 것은 아니다.⁷⁾ 따라서 민법과 그 밖의 특별법상 책임요건이 존재하면 해당 규정에 의하여 책임을 부담할 것이다.

아래에서는 재산, 시설물재난에 대한 책임을 민법상 법적 책임과 재난 관련법상 책임법리(재난과 관련한 특별법이 매우 많지만, 여기에선 주요 문제가 될 수 있는 몇몇 관련법을 중심으로 살펴본다)로 구분하되, 민법상 법적 책임에서는 공작물책임과 공작물책임관련된 다른 법률상 책임으로 나누어 살펴보도록 한다.

1. 민법상 법적 책임

(1) 공작물책임

1) 공작물의 개념

“공작물”이란 “인공적 작업에 의하여 제작된 물건”이다. 민법 제738조에는 공작물이라고만 규정하고 있다. 공작물에는 지상 및 지하에 설치된 토지상 공작물,⁸⁾ 건물 내부 또

5) 대법원 2000.4.25. 선고 99다54998 선고 참조.

6) 공작물의 설치·보존상의 하자과 자연재해의 경합에 의하여 피해를 입은 농·어민이 위 재해복구비를 지원받았다 하더라도 이를 위 공작물의 점유자 혹은 소유자가 부담하여야 할 손해배상액에서 공제할 것은 아니다(대법원 2009.6.11. 선고 2006다13001 판결; 대법원 2005.4.29. 선고 2004다66476 판결).

7) 대법원 2005. 4. 29. 선고 2004다66476 판결 참조.

8) 대법원 1974.11.26. 선고 74다246 판결(건물); 대법원 1984.7.24. 선고 83다카1962 판결(인수로); 대법

는 일부의 건물이나 물적 시설,⁹⁾ 토지에 정착되지 않은 각종의 기계나 설비,¹⁰⁾ 각종 교통수단 그 밖에 토지에 정착된 수목¹¹⁾을 포함한다.¹²⁾

2) 공작물책임의 법리

민법 제758조에 의하면, 점유자의 책임은 과실의 입증책임의 전환이 인정되어 중간책임, 소유자의 책임은 무과실책임으로 해석된다.¹³⁾

한편 민법 제758조는 점유자에게 중간책임자로서 면책가능성을 인정하지만 소유자는 점유자가 면책되는 경우에 한하여 보충적 책임을 지우기 때문에, 점유자에게 면책사유가 없는 경우에는 소유자에게 책임을 물을 수밖에 없어, 소유자는 예비적 책임자에 불과하다. 또한 소유자는 면책사유도 인정되지 않는다. 또한 점유자가 여러 명 있는 경우(예: 간접점유자와 직접점유자¹⁴⁾)의 책임관계가 불분명하다.¹⁵⁾

이런 배경 아래에 민법개정시안 중 책임과 관련한 항목에는 첫째, 손해배상책임의 주체를 점유자로 단일화했지만 간접점유자를 포함시킴으로써 간접점유자인 소유자도 바로 책임을 지도록 하고 둘째, 점유자의 무과실 또는 무인과관계 입증시 면책시킴으로써 결과적으로 간접점유자인 소유자의 면책가능성을 규정하고 셋째, 점유자가 여러 명인 경우에는 연대책임을 지도록 하되, 구분점유에 있어서 손해원인이 된 점유부분이 불명확한 경우에도 연대책임을 지도록 하였고 넷째, 책임을 부담한 점유자의 구상권에 관한 근거를 마련하였다.¹⁶⁾ 그러므로 민법 제758조 개정시안에 따르면, 공작물연대책임은 공동불법행위의 연대책임과 같이 피해자를 두텁게 보호하는 취지(개정시안 민법 제758조제2항)이므로, 당사자들은 부진정연대책임을 부담할 것이다. 다만 배상의무자가 여러 명이거나 여러 점유자가 구분하여 점유하고 있는 부분으로 인한 손해인지 알 수 없어 연대하여 책임을 지게 되는 경우에는 자기의 부담부분 이상을 배상한 배상의무자가 다른 배상의무자에게 그 과실 정도에 따라 구상권을 행사할 수 있다.¹⁷⁾

(2) 공작물책임과 관련된 다른 법률상 책임

원 2012.2.9. 선고 2011다95267 판결(도로); 대법원 1997.11.28. 선고 97다38299 판결(수영장); 대법원 1995.10.13. 선고 94다11613 판결(전신주).

9) 대법원 2000.1.14. 선고 99다39548 판결(온풍기); 대법원 1994.7.29. 선고 93다32453 판결(가스통)

10) 대법원 2000.4.21. 선고 2000다386 판결(공장설비); 대법원 1996.2.13. 선고 95다22351 판결(지게차)

11) 대법원 1993.7.27. 선고 93다20702 판결(가로수).

12) 김중환/김학동. 채권각론, 박영사, 2006, 850쪽.

13) 박윤직, 채권각론, 박영사, 2000, 520쪽; 김중환/김학동, 채권각론, 박영사, 2006, 848쪽; 김상용, 채권각론, 법문사, 2003, 740쪽.

14) 판례에 따르면, 1차적 배상책임자인 점유자를 다시 직접점유자와 간접점유자로 구분하여, 먼저 직접점유자가 책임을 부담하고 직접점유자의 책임이 면책되는 경우에 한하여 간접점유자가 2차적으로 책임을 부담한다(대법원 1981.7.28. 선고 81다209 판결).

15) 김중환/김학동(주12), 856쪽.

16) 권영준, 2013년 민법개정시안 해설, 법무부, 2013, 319-320쪽.

17) 권영준, 위의 논문, 328쪽.

1) 국가배상법상 책임

재산, 시설물재난 발생 시 두 가지로 구분하여 책임을 언급할 수 있을 것이다. 첫째, 공무원 또는 위탁받은 사인(이하 “공무원”이라 함)이 직무상 불법행위(즉, 인위적 원인에 의한 재난)로 손해(여기선 재난에 의한 손해)가 발생한 경우(국가배상법 제2조) 둘째, 도로, 하천 그 밖의 공공의 영조물의 설치나 관리상 하자에 의한 손해가 발생한 경우(국가배상법 제5조)이다.

첫째의 경우, 공무원의 고의 또는 과실로 법령을 위반하여 타인에게 손해를 가한 경우에 국가 또는 지방자치단체가 손해배상의무를 부담한다. 이 경우 공무원에게 고의 또는 중대한 과실이 있으면 국가나 지방자치단체는 그 공무원에게 구상할 수 있다(국가배상법 제2조제2항). 그리고 이와 별도로 민법상 손해배상청구권도 행사할 수 있다(국가배상법 제2조제1항 단서).

둘째의 경우, 재산, 시설물이 도로, 하천 그 밖의 공공영조물로서 설치나 관리에 하자가 존재한 때에는 국가 또는 지방자치단체가 손해배상책임을 부담한다(국가배상법 제5조 제1항).¹⁸⁾ 그 책임은 무과실책임으로 가해자의 고의, 과실의 존재와 관계없이 피해자는 손해의 원인과 피해(손해) 사이의 인과관계만 주장하면 될 것이다. 물론 손해의 원인에 대하여 책임을 부담하는 자가 있으면 국가 또는 지방자치단체는 그 자에게 구상할 수 있다(국가배상법 제5조제2항).

2) 실화책임에 관한 법률상 책임

실화책임에 관한 법률(이하 “실화책임법”이라 함)에 의하면 실화로 인하여 재산, 시설물재난시 손해가 발생한 경우, 손해배상부분은 연소한 부분에 한정하고 있고(실화책임법 제2조), 실화가 중과실이 아닌 경우 손해배상의무자는 법원에 손해배상액의 경감청구를 할 수 있다(실화책임법 제3조제1항). 판례 또한 실화책임법 제3조제1항에 근거하여 손해배상액 경감 받을 수 있다고 한다.¹⁹⁾ 여기서 연소한 부분과 직접화재부분의 구별을 판례²⁰⁾와 학설²¹⁾은 계속 유지하고 있다. 판례는 직접화재부분의 인정범위를 점차 확대하는 흐름을 보이고는 있지만, 직접화재부분의 한계가 어떻게 결정되는가에 대한 문제는 존재하는데, 규범적으로 판단하자는 견해가 설득력이 있을 것이다.²²⁾

18) 대법원 1993.1.26. 선고 92다2684 판결.

19) 대법원 2013.3.28. 선고 2010다71318; 대법원 2012.6.28. 2010다58056.

20) 대법원 2009.4.9. 선고 2007다52386 선고; 대법원 2008.12.14. 선고 2005다56650; 대법원 2011.12.10. 선고 2001다9298 판결; 대법원 2000.5.26. 선고 99다32431; 대법원 1999.2.23. 선고 97다12082.

21) 채동현, “소방공무원의 화재진압과정에서 추가로 발생한 화재에 대하여 실화책임에 관한 법률의 적용 여부”, 대법원판례해설 제42호, 법원도서관, 2003, 211쪽; 허부열, “실화책임과 공작물책임의 관계” 재판과 판결 4집, 대구판례연구회, 1995, 242쪽 이하

22) 이상우, “실화책임과 공작물책임- 개정실화책임에 관한 법률의 적용범위 및 직접화재부분과 연소부분의 구별기준을 중심으로-”, 민사판례연구 34권, 박영사, 2012, 544쪽.

실화책임법상 책임과 민법상 손해배상책임의 규정을 살펴보면, 중대한 과실에 의하지 않는 연소한 부분이 발생한 경우에는 실화책임법 뿐만 아니라 민법 규정도 적용하여 손해배상책임을 부담하는 문제가 발생한다. 왜냐하면 실화책임법 제1조는 민법 제765조의 특례를 규정함을 목적으로 하고 있기 때문이다. 즉, 위의 경우에는 민법 제750조 불법행위에 의한 손해배상책임 또는 민법 제758조 공작물책임을 적용하는가 하는 문제가 발생한다. 이 구분은 입증책임 측면에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 공작물의 설치·보존의 하자로 발생한 실화의 경우, 민법 제750조를 적용하여 일반불법행위로 인한 손해배상청구권을 행사한다면, 피해자가 실화자의 고의 또는 과실을 입증해야 할 것이지만 민법 제758조의 공작물책임을 적용한다면 점유자는 자기 손해방지에 필요한 주의의무를 게을리하지 아니함을 입증하여 면책하고, 만약 점유자가 면책되면 소유자가 무과실책임을 부담하게 된다. 판례에 따르면, “실화책임법은 손해배상액의 경감에 관한 특례 규정만을 두었을 뿐 손해배상주의의 성립을 제한하는 규정을 두고 있지 아니하므로, 공작물의 점유자 또는 소유자가 공작물의 설치·보존상 하자로 인하여 생긴 화재에 대하여 손해배상책임을 지는지는 다른 법률에 달리 정함이 없는 한 일반 민법의 규정에 의하여 판단하여야 한다. 따라서 공작물의 설치·보존상 하자에 의하여 직접 발생한 화재로 인한 손해배상책임 뿐만 아니라 그 화재로부터 연소한 부분에 대한 손해배상책임에 관하여도 공작물의 설치·보존상 하자와 손해 사이에 상당인과관계가 있는 경우에는 민법 제758조제1항이 적용되고, 실화가 중대한 과실로 인한 것이 아닌 한 화재로부터 연소한 부분에 대한 손해의 배상책임은 개정 실화책임법 제3조에 의하여 손해배상액의 경감을 받을 수 있다”고 판시함으로써 위의 경우, 민법 제758조를 적용하고 손해배상액의 경감은 실화책임법 제3조에 의하도록 하고 있다.²³⁾ 생각건대, 화재의 대상이 공작물이고, 공작물의 화재에 의한 책임성립에 관하여 실화책임법이 규정하고 있지 않고 있으며, 실화책임법의 규정(실화책임법 제1조)이 민법의 (민법 제765조)특례규정으로 해석되기 때문에 민법 제758조의 공작물책임을 적용하고, 손해배상책임액의 경감은 실화책임법 제3조를 적용하면 될 것으로 해석된다.²⁴⁾

한편 화재의 단순한 연소작용이 아닌 화약·가스·제조물 등의 폭발로 인한 화재의 경우는 실화가 아니므로, '실화책임법'의 적용이 배제된다고 해석된다.²⁵⁾ 판례 또한 같은 취지로 보인다.²⁶⁾ 따라서 폭발로 인한 화재의 경우에 그 원인이 제조물결함에 의하면 제조물책임법상 제조물책임, 공작물하자에 의하면 민법상 공작물책임을 적용될 것이다.

3) 제조물책임법상 책임

제조물이란 “제조되거나 가공된 동산(다른 동산이나 부동산의 일부를 구성하는 경우를

23) 대법원 2012.06.28. 선고 2010다58056 판결.

24) 이상우(주22), 540쪽; 대법원 1996.6.25. 선고 96다16919 판결 참조.

25) 한삼인, “실화책임에 관한 법률을 둘러싼 판례의 동향과 입법론적 고찰”, 인권과 정의. 대한변호사협회, 2008, 167쪽.

26) 대법원 2004.03.25. 선고 2002다6043 판결 참조.

포함한다)”을 말한다(제조물책임법 제1조제1호).²⁷⁾ 따라서 제조물이 공작물인 경우도 있다. 왜냐하면 제조물도 공작물과 같이 인공적으로 제조된 물건도 있기 때문이다. 예를 들면, 각종 기계나 설비, 교통수단 등은 제조물이면서 공작물에 해당한다. 물론 제조물은 제조된 동산뿐만 아니라 가공된 동산도 포함하기 때문에 재산, 시설물의 범위에 속한 물건이다.

이런 제조물의 결함으로 인하여 손해가 발생하면 제조물책임법상 적용 범위 내에서 제조업자는 무과실책임을 부담하게 된다(제조물책임법 제3조제1항). 그리고 손해배상범위에 관하여는 순수재산손해배상을 포함하느냐에 대하여 논란이 있으나,²⁸⁾ 제조물책임법 제3조제1항에 “...제조물에 대하여만 발생한 손해는 제외...”라고 규정하여 제조물책임법의 적용을 배제하고 있기 때문에, 순수재산손해도 제조물책임법상 손해배상의 범위에 포함할 수 있을 것이다.²⁹⁾ 그리고 제조물에 대하여만 발생한 손해는 단기의 제척기간으로 인하여 다소 소비자보호에 미흡한 면이 있지만 하자담보책임 등 계약책임으로 구성하면 될 것이다.³⁰⁾ 아울러 제조물책임법상 손해배상액을 무한정 인정할 수 없기 때문에 어느 정도의 범위 내에서 인정할 것인가는 입법정책적으로 해결해야 할 것이다.

한편 제조물책임법상 적용에 의한 손해배상책임과 별개로 각각 민법상 불법행위요건이 성립되면 불법행위에 의한 손해배상책임(민법 제750조 이하), 제조물의 하자로 인한 경우에는 하자담보책임(민법 제580조) 또는 제조물이 공작물로서 하자가 존재하는 경우에는 공작물책임(민법 제758조)이 적용될 것이다(제조물책임법 제8조).

4) 선박안전법 등 관련법상 책임

선박사고재난에 따른 다양한 형태의 법적 책임을 살펴볼 수 있지만, 여기에서는 선박 하자에 의한 법적 책임, 선박검사에 관한 책임, 상법 해상편에서 선박소유자 등의 법적 책임으로 나누어 살펴보기로 한다.

첫째, 선박하자의 원인으로 재난피해가 발생한 경우, 그 책임은 선박을 수령하는 계약 형태에 따라 다르게 나타날 수 있다. 예컨대, 소유자가 발주자가 되어 건조자에게 재료공급 및 제작을 의뢰하여 선박을 수령한 경우에는 발주자와 건조자 사이에 “제조물공급계약(이 계약은 도급과 매매를 합한 계약으로 해석할 수 있다)”이 존재하기 때문에 건조자는 그 계약에 의한 채무불이행책임(민법 제390조), 매매에 의한 하자담보책임(민법 제580조) 그 밖에 제조물책임법상 무과실책임(제조물책임법 제2조)을 부담할 수 있다. 그리고 발주자의 재료제공(예: 선박철근, 기관제공 및 각종 부속품제공)으로 선박이 제조자

27) 제조물의 개념을 확대하여 1차 농수축산물을 포함하자는 견해도 있다(김천수, “제조물책임법상 제조물의 개념 - 미국 제조물책임 리스테이트먼트와 비교하여 -”, 성균관법학 제16권 제1호, 2004. 54쪽).

28) 박동진, “제조물책임법 개정방안의 연구”, 2012년도 법무부/공정거래위원회 연구용역과제보고서, 2013. 148쪽.

29) 위계찬, “제조물책임에서 순수재산손해의 배상에 관한 비교법적 고찰”, 경북대 법학논고 제42집, 2013. 299쪽; 대법원 1999.2.5. 선고 97다26593 판결 참조.

30) 박동진(주28), 143쪽 참조.

에 의하여 발주자로 인도된 경우에는 도급계약에 의한 수급인의 하자담보책임(민법 제 667조)을 부담할 수 있다.³¹⁾ 그 밖에 완성된 선박을 구입하는 경우에는 매도인 또는 제조업자는 매매에 의한 하자담보책임(민법 제580조)과 제조물책임법상 무과실책임(제조물책임법 제2조)을 부담할 수 있다. 이와 별개로 선박은 공작물이기 때문에 민법상 공작물책임(민법 제758조)을 적용하여 책임을 물을 수 있다. 위 책임 중 공작물책임 또는 제조물책임은 하자 또는 결함에 의하여 발생한 재난손해를 전보할 수 있지만, 매매 또는 도급에 의한 하자담보책임, 채무불이행책임에 의한 손해배상책임은 목적물 자체를 그대로 보유 활용해야 하는 상태에서 남게 되는 손해에 한정하는 견해도 있다.³²⁾ 그러나 판례는³³⁾ 하자로 인한 확대손해 즉 “하자확대손해”를 인정하고 있기 때문에, 위 모든 책임의 손해배상액에 차이가 존재할 수 있을지라도, 하자로 인한 재난손해를 전보할 수 있다고 해석된다.

둘째, 선박검사에 관한 책임의 경우, 선박검사를 선급검사(임의검사)와 법정검사로 구분한다면 선급검사는 민법상 책임, 법정검사는 국가배상법상 책임으로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저 선급검사의 경우에는 선박안전기술공단 및 선급협회(이하 “검사대행기관”이라 한다)가 독립적 검사기구로서 정부로부터 대행검사를 위임받아(위임관계), 선량한 관리자로서 주의의무(민법 제681조)를 다하여 선박검사업무를 부담한다. 즉, 검사대행기관은 선박소유자로부터 검사료를 지급받고 검사를 의뢰받았기 때문에, 선량한 관리자로서 주의의무를 다하여 검사할 의무를 부담한다. 그러므로 검사의뢰계약은 진료계약과 달리 위임계약이 아닌 도급계약으로 해석해야 할 것이다.³⁴⁾ 왜냐하면 검사대행기관은 검사의뢰를 받아 검사 후 선박의 안전이라는 검사결과를 보장할 의무를 부담하기 때문이다. 따라서 검사대행기관은 도급계약상 검사하자에 대한 채무불이행책임을 부담하게 될 것이다. 그리고 검수원의 부실검사로 검사사고재난이 발생한 경우에는 검사대행기관은 사용자책임을 부담할 것이다(민법 제756조). 그 다음 정부대행검사는 정부가 검사대행기관인 선박안전기술공단이나 선급협회에게 법정검사를 위임함으로써 이루어진다. 이 경우, 검사대행기관은 공무수탁사인으로서 법정검사를 대행한 것이기 때문에 검사사고재난이 발생한 때에는 국가는 국가배상법을 유추적용하여 선박소유자 또는 제3화주에게 손해배상책임을 부담하게 될 것이다. 선박안전법 제67조제1항에 따르면, 국가는 검사대행기관이 해당대행업무를 수행함에 있어서 위법하게 타인에게 손해를 입은 때에는 손해배상해야 한다고 규정하고 있다. 또한 검사대행기관에 고의 또는 중과실이 있는 경우에는 해당 검사대행기관에 구상권을 행사할 수 있다(선박안전법 제67조제2항).

셋째, 선박소유자 등(선박소유자, 정기용선자, 용선자(선박임차인) 및 항해용선자)에

31) 이정원, “선박건조계약상 발주자와 건조자의 법률관계에 관한 고찰”, 선진상사법률연구 제62권, 2013, 115쪽 이하 참조.

32) 김형배, 채권자론, 박영사, 2001, 356쪽 참조.

33) 대법원 2007.8.23. 선고 2007다26455,26462 판결; 대법원 2005. 11. 10. 선고 2004다37676 판결; 대법원 2004. 8. 20. 선고 2001다70337 판결 참조.

34) 김민중, “의료행위에서의 법률문제와 의사의 책임(상)”, 법조 40권3호, 1991, 76쪽; 김병일, “의료계약의 본질과 법적 성질”, 재산법연구 제21권제2호, 2005, 236쪽; 서광민, “의료과오책임의 법적 구성”, 민사법학 제8호, 1990, 329쪽; 대법원 2009.5.21. 선고 2009다17417 전원합의체 판결 참조.

관한 책임의 경우에, 원칙적으로 선박소유자 등은 유한책임을 부담하도록 상법 제769조에 규정하고 있다.³⁵⁾ 물론 유한책임을 배제하는 규정도 있다(상법 제773조). 그리고 선박소유자 등의 책임제한절차에 관하여 즉, 상법 제769조 내지 776조의 규정에 따른 선박소유자 등의 책임제한의 절차에 관하여 필요한 사항을 특별법인 “선박소유자 등의 책임제한절차에 관한 법률(법률 제9833호)”을 제정·시행하고 있다. 이러한 선박소유자 등의 유한책임규정은 불법행위책임에는 적용되지 않는다.³⁶⁾

그리고 선장과 선박소유자 등은 일반적으로 위임계약관계(당사자의 계약내용에 따라 위임 이외의 계약관계도 존재할 수 있음)가 존재하고, 선장은 수임으로서 선량한 관리자로서 주의의무를 부담한다고 할 수 있어서, 이를 위반하면 손해배상책임을 부담한다.³⁷⁾ 선장이 선박소유자 등에게 고용된 경우에는 피용자로서 또는 선박소유자 등과 화주 사이의 운송계약내용을 실행하는 자로서 선박을 직접 점유, 관리하는 지위에 있는 경우에는 이행보조자로서 지위를 갖는다. 상법에도 운송인으로서 선박소유자 등은 감항능력주의의무(상법 제794조)와 운송물에 관한 주의의무(상법 제795조제1항)를 부담하게 함으로써 이행보조자인 선장의 과실로 인한 손해발생의 경우에 손해배상책임을 부담하고, 항해과실 또는 선박화재의 경우에는 원칙적으로 손해배상책임을 부담하지 않는다(상법 제795조제2항). 선장의 불법행위에 인한 재난손해가 발생한 경우, 선장은 당사자로서 불법행위로 인한 손해배상책임을, 선박소유자 등은 사용자책임(민법 제756조제1항)을 부담한다. 선박소유자가 사용자책임을 부담하는 경우, 선장의 고의 또는 과실이 있는 경우에는 선장에게 구상권이 발생한다(민법 제756조제3항). 한편 선박소유자 등은 감항능력주의의무와 운송물에 관한 주의의무를 다하였음에도 불구하고 손해(재난손해)가 발생한 경우 즉, 불가항력 등의 손해(상법 제796조)는 책임을 부담하지 않는다.³⁸⁾ 따라서 선장의 직무상 주의의무 또는 선박소유자 등의 감항능력주의의무와 운송물에 대한 운송인으로서의 주의의무를 다하였음에도 불구하고 어쩔 수 없이 발생하는 손해는 선박소유자 등이 부담하지 않지만, 주의의무를 게을리 한 경우에는 손해배상책임을 부담한다. 이에 대하여 감항능력주의의무에 있어서 적하이해관계인의 이익보호를 위하여 감항능력주의의무에 의한 책임제한 배제사유로 “운송인 자신의 고의, 과실”을 인정할 필요가 있다는 지적이 있다.³⁹⁾

그러나 민법상 불법행위책임은 상법상 책임과 별개로 논할 수 있기 때문에 선박소유자 등 또는 선장은 민법상 불법행위책임에서 자유롭지 못할 것이다. 그리고 선장이 이행보조자로서 업무를 수행한 경우에는 선장의 주의의무와 관계없이 채무불이행으로 인한 손해배상책임을 선박소유자 등이 부담하며, 선박소유자 등은 선장에게 구상권을 행사할 수 없다.⁴⁰⁾

35) 백종실, “로테르담 규칙에서 해상운송인의 책임에 관한 연구”, 국제상학 제26권제4호, 2011, 84쪽 이하.

36) 대법원 1990.8.28. 선고 88다카30085; 상법 제769조단서 참조.

37) 김인현, 해상법연구, 삼우사, 2002, 245쪽.

38) 박세민, “해상법상 선장의 법적 권한과 책무”, 한양대 법학논총, 2006, 430쪽 이하 참조.

39) 권기훈, “해상법상 손해배상책임 제도의 문제점”, 한양법학 제36집, 2011, 79쪽.

40) 김증한/김학동, 채권각론, 박영사, 2006, 824쪽 참조.

5) 원자력손해책임법상 책임

원자력사고에 의하여 원자력손해가 발생한다. “원자력사고”란 원자력손해를 발생하거나 또는 발생하게 할 수 있는 중대하고도 긴박한 위험이 있는 사건을 말하며(원자력손해배상법 제2조제1항제3호), “원자력손해”는 핵연료물질의 원자핵분열과정의 작용 또는 핵연료물질이나 그에 의하여 오염된 것의 방사선 작용 또는 독성적 작용에 의하여 생긴 손해(중대한 환경손상으로 인한 환경이용관련 경제적 이익의 상실을 포함한다)와 일정한 사항의 비용을 말한다. 다만, 당해 원자력사업자가 받은 손해와 당해 원자력사업자의 종업원이 업무상 받은 손해를 제외한다(원자력손해배상법 제2조제1항제2호). 원자력사업자만이 원자로의 운전 등으로 인하여 원자력손해가 발생한 경우에는 원칙적으로 손해배상책임을 부담한다(원자력손해배상법 제3조제1항). 즉, 원자력사업자에게 집중적 법적 책임(leg channeling)을 부여하고 있다.⁴¹⁾ 이에는 제조물책임법이 적용되지 않아 제조물책임법에 의한 제조업자의 책임을 물을 수 없다(원자력손해배상법 제3조제4항).⁴²⁾ 이 손해배상액은 원칙적으로 한도가 정해져 있다(원자력손해배상법 제3조의2제1항). 예컨대 3억 SDR(계산단위)의 한도 내에서 배상책임은 1997년 비엔나협약 또는 원자력손해 추가배상 협약에서 예정된 최고금액이다. 다만, 원자력손해가 원자력사업자 자신의 고의 또는 그 손해가 발생할 염려가 있음을 인식하면서 무모하게 한 작위 또는 부작위로 인한 손해는 예외이다(원자력손해배상법 제3조의2제1항단서). 이렇게 원자력손해배상책임은 원칙적으로 무과실책임 및 집중적 법적 책임으로 일정한 한도 내에서 원자력사업자가 부담하는 것을 규정하고 있다(원자력손해배상법 제3조와 제3조의2 참조). 아울러 원자력사업자의 손해배상조치만으로 대응할 수 없는 부분은 국가가 법률(원자력손해배상법 제9조, 원자력손해배상 보상계약에 관한 법률)로 이를 보상하도록 하고 있으며, 이는 위험원의 지배관리에 근거한 것으로 볼 수 있다.⁴³⁾ 그리고 제3자의 고의 또는 중과실로 인한 원자력사고 발생 시 그 제3자에게 원칙적으로 구상권을 행사할 수 있다(원자력손해배상법 제4조 참조).

한편 원자력손해를 원자력손해배상법 제2조제1항제2호와 달리 인체와 재산에 관한 손해로 구분할 필요가 있고, 원자력사업자의 면책 범위를 완화할 필요가 있다는 지적이 있다.⁴⁴⁾

2. 재난 관련법상 책임법리

(1) 적용범위

41) 함철훈, 원자력법제론, 법영사, 2009, 361쪽.

42) 차성민, “원자력사고 책임 법리에 관한 비교고찰”, 법조 제684호, 2013, 228쪽 참조.

43) 양천수, “전문법의 책임으로서 환경책임과 환경민사책임-환경책임에 대한 법이론적 법사회적 접근-”, 현대사회와 민사법의 구조변동, 경인문화사, 2011, 90쪽.

44) 차성민(주42), 234쪽; 원자력손해배상법 제3조 참조

재산, 시설물재난이 발생한 경우, 재산과 시설물이 공작물인지 여부와 관계없이 재난의 원인이 인위적이든 자연에 의하든 재난에 의한 책임은 국가가 부담하는 것이 원칙이다. 그러나 현행 “재난 및 안전관리기본법(이하 “재난관리법“이라 한다)”에 따르면 인위적 원인에 의한 사회재난 중 국가 또는 지방자치단체 차원의 대처가 필요한 인명 또는 재산의 피해(재난관리법 시행령 제2조제1호)와 그 밖에 제1호의 피해에 준하는 것으로서 안전행정부장관이 재난관리를 위하여 필요하다고 인정한 피해(재난관리법시행령 제2조제2호) 이외의 경우에는 재난관리법에 적용되지 않기 때문에 국가나 지방자치단체의 책임을 물을 수 없다. 아울러 재산, 시설물재난 발생 시 재산, 시설물이 무엇인가에 따라 관련특별법이 존재하는 경우에는 관련법이 우선 적용될 것이다. 예컨대, 도로인 경우에는 도로법, 유료도로법, 고속국도법, 도로교통법, 선박인 경우에는 선박소유자 등의 책임제한절차에 관한 법률, 선박안전법, 선박평형수관리법, 해사안전법, 선박법, 선박관리법, 선박안전기준에 관한 규칙, 자동차인 경우에는 자동차손해배상보상법 및 국가손해배상법, 원자력시설인 경우에는 원자력손해배상법, 원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법, 원자력손해배상보상계약에 관한 법률, 원자력안전법, 제조물인 경우에는 제조물책임법, 저수지와 댐인 경우에는 저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률, 철도의 경우에는 철도안전법, 도시철도법, 초고층 및 지하연계 복합건축물인 경우에는 초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법, 시설물인 경우에는 시설물 안전관리에 관한 특별법이 적용된다.

그리고 재난원인에 따른 책임에 관한 관련법 중 환경재난에 관한 관련법으로는 자연환경보전법, 토양환경보전법, 해양환경관리법, 환경보전법, 환경분쟁조정법, 대기환경보전법, 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률, 지진재난에 관한 관련법으로는 지진재해대책법, 화재재난의 경우에는 화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률, 실화책임에 관한 법률, 가스재산의 경우에는 고압가스안전관리법, 액화석유가스의 안전관리 및 사업법 화학물질재난의 경우에는 유해화학물질관리법, 화학물질관리법 그 밖에 자연재해의 경우에는 자연재해대책법이 적용된다.

(2) 문제제기

위에서 언급한 바와 같이 재산, 시설물재난 시 법적 책임과 관련된 특별법이 재난유형과 재난이 존재하는 목적물에 따라 각각 개별적으로 존재하고 있다. 따라서 법적 책임 또한 관련법 마다 각각 규율하고 있다. 즉, 책무에 관하여 규율하고 있다. 그 책무 또한 국가, 지방자치단체 또는 사업자로 다양하게 규율하고 있다. 하지만 책임의 범위에 관하여는 구체적으로 명시하는 규정은 찾아보기 어렵다. 따라서 아래에서는 책임당사자와 그 책임내용에 대하여 살펴보기로 한다.

(3) 재난관리법상 책임당사자와 책임내용

1) 책임당사자

재난발생시 사고에 대하여 예방, 대비, 대응 및 복구 등의 업무를 주관하여 수행하는 기관인 재난관리주관기관과 재난관리업무를 담당하는 기관인 재난관리책임기관으로 구분하여 법으로 정의하고 있으며(재난관리법 제3조제5호, 제5의2호), 재난예방조치는 재난관리책임기관의 장이 담당한다(재난관리법 제25조의2제1항). 그리고 국가와 지방자치단체는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명 및 재산을 보호할 책무를 지고 있다고 규정하고 있다(재난관리법 제4조제1항). 그 밖에 국민은 자기가 소유하거나 사용하는 건물 시설 등으로부터 재난이나 그 밖의 각종 사고가 발생하지 아니하도록 노력해야 한다(재난관리법 제5조).

2) 책임내용

첫째, 재난관리에 필요한 비용은 원칙적으로 안전관리계획에서 정하는 바에 따라 그 시행의 책임이 있는 자(재난관리법 제29조제1항에 따른 재난방지시설의 경우에는 해당 재난방지시설의 유지, 관리책임자)가 부담하고 예외적으로 재난관리책임기관이 부담한다(재난관리법 제62조). 둘째, 손실보상비용은 국가나 지방자치단체가 부담한다(재난관리법 제64조제1항). 셋째, 특별재난지역의 재난복구비용은 국가가 부담한다(재난관리법 제66조). 이 경우, 국가는 재난(제3조제1호가목에 따른 자연재난과 제3조제1호나목에 따른 사회재난 중 제60조제2항에 따라 특별재난지역으로 선포된 지역의 재난으로 한정한다)의 원활한 복구를 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, 제39조제1항(제46조제1항에 따라 시·도지사가 하는 경우를 포함한다) 또는 제40조제1항의 대피명령을 방해하거나 위반하여 발생한 피해에 대하여는 그러하지 아니하다(재난관리법 제66조제1항).

재난관리법 시행규칙 제3조의2에는 재난상황의 보고대상을 구체적으로 규정하고 있고(재난관리법 제58조 참조), 재난상황을 조사한 시, 군 구청장은 지체 없이 각각 안전행정부장관, 소방방재청장, 재난관리주관기관의 장 및 시·도지사에게 보고하여야 한다(재난관리법 제20조). 이 경우 재난관리책임기관의 장이 자체복구계획을 수립하여 시행한다. 그 밖에 중앙대책본부장이 필요한 경우에는 중앙재난피해합동조사단을 구성하여 재난피해를 조사한 후(재난관리법 시행령 제67조), 중앙대책본부장으로부터 재난피해복구계획을 통보받은 후에 수립 시행할 수 있다(재난관리법 제58조제2항).

(4) 책임에 대한 법리

1) 보상책임

재난관리법상 보상책임은 고의, 과실과 관계없이 이익이 있는 곳에 손해도 귀속된다는 무과실 또는 위험책임의 근거로서 손해가 발생하면 배상을 해야 한다는 것이다.⁴⁵⁾ 국가 또는 지방자치단체는 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호할 책무가 있고(재난관리법 제1조, 제4조, 지진재해대책법 제3조), 재난은 자연적으로 발생하는 자연재난 뿐만 아니라 인위적으로 발생하는 사회재난도 재난의 범위로 규정하고 있기 때문에(재난관리법 제3조), 재난발생 시 손해를 부담하는 국가 또는 지방자치단체의 책임의 성질은 무과실책임에 근거한 보상책임으로 해석할 수 있다. 또한 국가가 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호해야 할 재난관리의무를 부담하는 것은 헌법상의무이기도 하다.⁴⁶⁾ 즉, 재산, 시설물의 재난이 국가 또는 지방자치단체의 차원에서 대처가 필요한 것이라면(재난관리법 시행령 제2조제1호) 당연히 국가는 국민의 재산권 및 환경권을 보장해야 하는 헌법상 의무로서 무과실책임을 부담할 것이고(헌법 제23조제1항, 제35조제1항), 지방자치단체 또한 주민의 재산권을 보장하기 위한 헌법상 의무로서 무과실책임을 부담할 것이다(헌법 제117조).

아울러 재산 또는 시설물이 위험물이라면, “위험이 있는 곳에 책임 있다”⁴⁷⁾는 법언과 같이 재난 발생시 재난관리책임자인 국가 또는 지방자치단체는 위험책임을 부담하게 될 것이다. 위험책임의 인정 근거에 관하여 보상책임설, 원인책임설, 구체적 공평설 등이 주장되고 있지만,⁴⁸⁾ 어느 설을 취하든 위험책임은 무과실책임에 근거한 것이다. 이는 피해자의 확실한 구제를 담보하기 위한 전보제도(Deckungsvorsorge)라고 할 수 있다.⁴⁹⁾

그러나 판례는 피해자 자신이 사고발생의 근본원인을 주어 결국 스스로 불러들인 재난이라고 인정되는 경우에는 그 피해자는 손해배상청구권이 없다고 판시하여,⁵⁰⁾ 재난이라고 하여도 자책에 의한 자신손해에 대한 책임을 국가 또는 지방자치단체가 부담하지 않아도 된다. 하지만 위험책임법리를 적용하면, 자신의 귀책에 의한 자신의 손해가 있어도 이것이 재난이고 또 재난관리책임자가 국가 또는 지방자치단체이기 때문에 책임을 면하기 어려울 것이다. 다만 귀책자에게 국가 또는 지방자치단체가 구상권 행사를 통하여 귀책의 정도에 따라 일정한 범위내에서 손해의 책임을 일부 부담하게 할 수 있을 것이다.

2) 책임주체

45) 김상용, 불법행위법, 법문사, 1999, 173쪽 참조.

46) 헌법전문 참조; C. Link, “Staatszwecke im Verfassungsstaat nach 40 Jahren Grundgesetz”, VVDSTRL 48, 1990, S. 27ff.

47) 김동희, 행정법I, 박영사, 2001, 547쪽.

48) 김상용, 불법행위법, 법문사, 1999, 361쪽

49) 윤용석, “환경오염의 민사책임에 관한 새로운 동향”, 재산법연구, 1994, 60쪽.

50) 대법원 1970.10.30. 선고 70다2010 판결.

재난관리법상 보상책임자는 국가 또는 지방자치단체이다(재난관리법 제2조). 재난관리법에서는 재난관리책임기관으로, “국가, 지방자치단체, 지방행정기관, 공공기관, 공공단체(공공기관 및 공동단체의 지부 등 지방조직을 포함) 및 재난관리의 대상이 되는 중요시설의 관리기관(재난관리법 시행령 제3조)”을 지칭한다. 그리고 국가는 재난관리법 및 이법의 목적에 따라 자연현상으로 인한 재난으로부터 국민의 생명, 신체 및 재산과 주요기간시설물을 보호하기 위하여 자연재해의 예방 및 대비에 관한 종합계획을 수립하여 시행할 책무를 지며, 그 시행을 위한 최대한의 재정적·기술적 지원을 해야 한다(자연재해대책법 제3조제1항). 재난관리책임기관은 일정한 소관업무에 해당하는 조치를 해야 한다(자연재해대책법 제3조제2항). 또한 시설물관리주체는 관계 법령에 따라 해당 시설물의 관리자로 규정된 자 또는 해당 시설물의 소유자로서, 이 경우 해당 시설물의 소유자와의 관리계약 등에 따라 시설물의 관리책임을 진 자는 관리주체로 보며, 관리주체는 공공관리주체와 민간관리주체로 구분한다(시설물의 안전관리에 관한 특별법 제2조제4호). 이런 관리주체는 안전점검의무(시설물의 안전관리에 관한 특별법 제6조제1항), 정기적인 정밀안전진단실시의무(시설물의 안전관리에 관한 특별법 제7조), 안전점검 또는 정밀안전진단 실시결과의 이행의무 등을 부담하기 때문에, 관리주체는 시설물재난에 의한 손해발생 시 손해배상책임을 부담하여야 할 것이다.

다만 국가와의 관계에서 시설물의 재난이 재난관리법에 적용되는 경우에는 국가와 관리주체가 연대하여 책임을 부담하는 것이 피해자를 두텁게 보호하게 되고, 정의관념에도 부합한다고 할 것이다.⁵¹⁾ 여기서 국가가 연대책임을 부담하는 근거는 재난으로부터 안전하게 시설물 및 재산을 지킴으로써 국민의 재산권을 보호할 책무에서 찾을 수 있을 것이다.

V. 재해전보에 관한 문제

재난재해에 따른 피해규모가 크고 넓기 때문에 관련 특별법에 의하여 재해 전부를 전보하는 것은 매우 어렵다. 일반적으로 재해발생시 관련 특별법에 의하여 재해보상 또는 보험급여를 통하여 손해를 전보받는다. 그러나 피해자는 재해 전부를 전보받을 수 없는 경우에는 국가 또는 지방자치단체에 재해보상 또는 손해배상청구를 통하여 구제를 받으려고 한다. 왜냐하면 우선적으로 재난예방 및 조치는 국가 또는 지방자치단체가 책무를 부담하기 때문이다(재난관리법 제4조, 자연재해대책법 제3조). 그러므로 재해보상과 손해배상에 의한 재해전보에 있어서 상호 관계의 조정이 문제가 된다.

그 밖에 피해자가 재해발생시 여러 청구권을 행사할 수 있는 경우에 상호 청구권의 관계문제가 발생한다. 예컨대, 시설물재난이 시설물관리담당자의 고의 또는 과실로 발생한 경우, 피해자는 가해자에게 불법행위로 인한 손해배상청구권(민법 제750조), 사용자에게

51) 박윤직, 채권총론, 박영사, 2009, 182쪽; 김상용, 채권총론, 법문사, 2004, 316쪽; 송덕수, 채권총론, 박영사, 2013, 298쪽.

대한 사용자배상책임(민법 제756조)(단, 가해자가 공무원인 경우에는 국가에 대한 국가배상책임), 시설물이 공작물인 경우에는 공작물책임(민법 제758조), 제조물인 경우에는 제조물책임법상 제조물책임 등에 관한 청구권경합문제가 발생한다.

따라서 이러한 문제를 위에서 살펴본 책임범위 내에서 아래에서 살펴보기로 한다.

1. 재해보상과 손해배상의 관계

국가 또는 지방자치단체는 재난으로부터 국민의 생명 및 재산을 보호할 책무를 부담하고 있기 때문에 재해보상책임이 있다(재난관리법 제4조제1항). 따라서 재난에 의한 손실보상비용은 국가 또는 지방자치단체가 부담하고(재난관리법 제64조제1항), 특별재난지역의 재난복구비용을 원칙적으로 국가가 부담한다(재난관리법 제66조). 이렇게 재난관리법상 보상책임은 고의, 과실과 관계없이 무과실 또는 위험책임에 근거한다고 할 수 있다. 이의 법적근거는 국가에 의한 국민의 재산권 및 환경권의 헌법상 보장 의무(헌법 제23조 제1항, 제35조제1항) 또는 지방자치단체에 의한 주민의 재산권의 헌법상 보장 의무(헌법 제117조)에 근거한다고 할 것이다.⁵²⁾ 그리고 위에서 언급한 바와 같이 시설물의 관리주체가 별도로 존재하는 경우에는 국가와 권리주체가 연대책임을 부담하는 것이 피해자를 두텁게 보호하고 정의관념에 부합할 것이다. 따라서 국가 또는 지방자치단체는 공무원 또는 공무를 위탁받은 사인의 직무집행에 있어서 고의 또는 과실이 있는 경우에는 프랑스법상 *illegalis*(영미법의 *illegal*과 유사)에 해당하는 불법행위책임(국가배상법 제2조제1항)뿐만 아니라, 공공시설 등의 하자에 대한 책임인 공역무(*services publics*) 운영상의 배상책임까지 포함하는 무과실책임을 부담한다고 할 수 있다.⁵³⁾ 아울러 국가배상책임을 완전보상주의로 해석하는 것이 자연스러운 것이다.⁵⁴⁾

한편 민법 및 다른 특별법상 재난, 시설물재난손해에 대한 책임은 관련 개별규정에 규정하고 있어서 손해배상의 내용을 다소 다르게 정하고 있다. 예컨대, 민법상 공작물책임에서 점유자의 책임은 과실의 입증책임의 전환이 인정되는 중간책임 및 소유자의 책임은 무과실책임, 국가배상책임은 공무원의 과실에 의한 국가의 무과실책임, 영조물 또는 공공영조물의 설치나 하자에 의한 무과실책임, 실화책임은 연소한 부분에 한정된 손해부분에 대한 경과실책임, 제조물의 무과실책임, 선박안전사고의 손해에 대하여는 각각의 관련 당사자의 법률관계에 따라 해당요건의 성립에 의하여 민법상 계약에 의한 채무불이행책임, 사용자책임, 수급인의 하자담보책임, 매매에 의한 하자담보책임, 공작물책임, 불법행위책임, 국가손해배상책임을 부담할 수 있다.

이렇게 재산, 시설물재난손해에 대하여 우선적으로 국가 또는 지방자치단체가 손해보상책임을 부담하면서, 해당 재난사안에 어떤 손해배상에 관한 법률관계가 존재하느냐에 따라 손해배상책임의 내용과 범위가 다르다. “손해가 있는 곳에 책임이 있다”는 법언에

52) 이광윤, “손실배상·손실보상과 위법성”. 고시계 1992.05, 102쪽 참조.

53) 김동희, “국가배상법에 있어서의 관리개념에 관한 일고”. 고시연구 1988.02, 960쪽 참조.

54) 이광윤(주52), 103

따라 원칙적으로 어떤 손해책임에 근거하든 손해 전부를 전보하는 것이 신의칙상 공평의 원칙과 정의관념에 부합할 것이다.⁵⁵⁾ 다만 특별법상 일정한 법률 적용을 배제하는 경우에는 예외적으로 해당 법률에 의한 책임으로 손해를 전보하지는 못할 것이다. 예컨대, 원자력사고손해의 경우, 원자력사업자에 대한 책임에 제조물책임을 부담할 수 없는 경우가 그러하다(원자력손해배상법 제3조제4항).

위에서 언급한 다양한 재해보상책임과 손해배상책임은 완전보상주의에 근거하여(적어도 상당인과관계설에 따르면) 재난손해를 전보하는 것이 원칙일 것이다. 따라서 재해보상과 손해배상 사이에 상호관계를 통하여 이를 실현할 필요가 있다. 왜냐하면 보상과 배상이 동시에 인정되는 경우에 이중지급에 따른 손해의 과다전보가 발생하거나 보상 또는 배상 어느 한쪽이 이루어진 경우 다른 한쪽을 배제함으로써 손해전부를 전보할 수 없는 경우가 발생하기 때문이다. 판례는 보상과 배상은 서로 성상, 요건, 범위를 달리하는 별개의 제도로써 양자는 서로 경합·병존하는 것이며, 보상이 먼저 이루어진 경우에도 배상과 사이에 보완관계를 인정하여 그 가액을 배상액에서 공제하여야 한다고 함으로써 상호보완관계성을 인정하고 있다.⁵⁶⁾

2. 청구권경합의 문제

청구권경합문제는 크게 두 가지로 나누어 살펴보기로 한다. 첫째, 국가배상청구권과 손해보상청구권의 경합문제 둘째, 국가배상청구권과 손해보상청구권 이외의 청구권경합의 문제로 나누어 살펴보기로 한다. 왜냐하면 재산, 시설물재난의 경우, 재난관리법상 또는 재난 관련법상 국가 또는 지방자치단체가 책무를 부담하기 때문에 국가 또는 지방자치단체의 배상 또는 보상책임이 발생하기도 하며 그리고 재산, 시설물이 사인의 관리영역에 있는 사물(私物)로서 사인의 불법행위 또는 사물의 하자로 인하여 재난이 발생한 경우에 국가 또는 지방자치단체의 책무와 더불어 사인의 책임(민법상 불법행위책임, 채무불이행책임, 사용자책임, 공작물책임, 실화책임법상 실화책임, 제조물책임법상 제조물책임 등등)이 발생하기 때문이다.

첫째, 재난보상은 재산권보상과 달리 헌법 제23조제3항에 의한 재산권보호가 아닌 공무원의 직무집행에 의한 불법행위에 의한 손해배상(헌법 제2조 참조)과 공공시설 등의 하자로 인한 무과실손해배상책임을 부담하는 것으로 볼 수 있다. 왜냐하면 재산, 시설물은 국민의 재산권으로 국가 또는 지방자치단체가 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호할 책무를 부담하고 있기 때문에(재난관리법 제4조), 직무집행에 의하든 또는 공공시설 등의 하자로 의하든 재난손해에 대한 책임을 부담해야하

55) 대법원 2001.1.19. 선고 2000다33687; 대법원 1996.4.9. 선고 95다52611 판결; 대법원 1994.12.13. 선고 94다17246 판결 참조.

56) 대법원 2010.12.9. 선고 2010다67319 판결; 대법원 2010.7.15. 선고 2010다2428,2435 판결; 대법원 2010.5.13. 선고 2009다96847 판결; 대법원 2008.12.11. 선고 2006다82793 판결; 대법원 2008.3.27. 선고 2006두1791 판결; 전광석, “국가배상법상 이른바 이중배상금지원칙의 위헌성”, 공법학의 제문제: 김영훈박사 화갑기념, 법문사, 1995, 541쪽 이하 참조.

기 때문이다. 국가배상법이 민법의 특별법으로서 사법에 해당한다는 판례⁵⁷⁾와 학설⁵⁸⁾이 있지만, 국가 또는 지방자치단체의 공행정작용에 의하여 국민에게 발생한 손해에 대한 배상책임을 규율하는 공법이라는 주장이 더 설득력이 있다.⁵⁹⁾ 그렇다면 재난 관련법상 손해배상책임과 국가배상법상 손해배상책임을 양청구권이 경합하는 경우에 양 관계는 어떻게 되는가? 법적 근거를 달리한다고 하여 양립을 인정하여도 종국적으로 양책임은 국가 또는 지방자치단체가 부담해야 하는 것이기 때문에, 양책임을 입법적으로 해결하지 않는 한 양책임의 조정문제로 해결하는 것이 필요하다. 왜냐하면 양책임이 입법적 근거, 성립요건 및 효력에 차이가 존재한다고 하여도 양책임을 인정함으로써 이중지급에 따른 재산권의 과잉보호가 발생하여 책임자의 가혹한 부담이 되고, 이는 종국적으로 국민의 세 부담의 증가를 초래하기 때문이다. 특히 보상을 손해전보배상으로서의 기능, 배상을 생활보장적 기능을 가지고 있다는 견해에 따르면,⁶⁰⁾ 보상도 손해전보의 기능을, 배상도 생활보장적 기능이 상호 서로 작용함을 인정할 수 있다.

아울러 위에서 살펴본 바와 같이 판례⁶¹⁾도 양책임의 상호보완관계를 인정하는 태도를 보이고 있기 때문에, 보상청구권과 배상청구권이 서로 성상, 요건, 범위를 달리하여도 양자는 서로 경합병존을 인정하여 상호보완관계를 인정하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 국가배상청구권과 손해배상청구권 이외의 청구권경합의 문제는 하나의 사실관계에 대한 여러 개의 청구권이 국가배상법과 보상규정이 존재하는 법률상 청구권 이외의 청구권의 문제로서, 주로 민법상 계약관계에서 발생하는 채무불이행청구권, 불법행위에 의한 손해배상청구권, 공작물책임상 손해배상청구권 및 실화책임법상 손해배상청구권, 제조물책임법상 손해배상청구권청구권 등의 경합에서 문제가 된다. 통설⁶²⁾과 판례⁶³⁾에 따르면, 청구권은 각각 독립하여 성립하며 서로 대립하지 않는다. 즉, 실체법상 청구권에 관하여는 청구권경합설을, 소송법상 소송물에 관하여는 구소송물론을 취하고 있다. 따라서 무효 또는 취소에 의한 부당이득반환청구권과 불법행위에 의한 손해배상청구권, 선원법상 재해보상청구권과 불법행위에 의한 손해배상청구권, 채무불이행에 의한 손해배상청구권과 불법행위에 의한 손해배상청구권, 국가배상법상 손해배상청구권과 유족연금청구권 등은 어느 하나의 청구권행사로 다른 청구권은 소멸하게 된다. 하지만 재산, 시설물재난이 공무원의 직무집행 이외에 사회재난 중 인위적 재난의 경우에는 공작물하자책임, 제조물 책임, 실화책임과 불법행위책임 등과 관련된 청구권경합이 발생하며, 이 경우 청구

57) 대법원 1972.10.10. 선고 69다701 판결.

58) 이상규, 신행정법론(상), 1993, 법문사, 590쪽.

59) 정하중, “국가배상법의 문제점과 개선방향”, 사강법학 제9권, 2007, 108쪽.

60) 荒木誠之, 勞災補償の研究, 總合勞動研究所, 1981, 186面 參照.

61) 대법원 2010.12.9. 선고 2010다67319 판결; 대법원 2010.7.15. 선고 2010다2428,2435 판결; 대법원 2010.5.13. 선고 2009다96847 판결; 대법원 2008.12.11. 선고 2006다82793 판결; 대법원 2008.3.27. 선고 2006두1791 판결 참조.

62) 김형배, 채권총론, 박영사, 1999, 200쪽; 김상용, 채권총론, 박영사, 1996, 162쪽; 박윤직, 채권각론, 박영사, 2000, 469쪽; 박윤직, 채권총론, 박영사, 2009, 93쪽; 이은영, 채권총론, 박영사, 2009, 376쪽 참조.

63) 대법원 1993.4.27. 선고 92다56087; 대법원 1988.4.11. 88다카11428 판결; 대법원 1987.6.23. 선고 86다카2228; 대법원 1983.3.22. 선고 82다카1533 판결; 대법원 1980.11.11. 선고 80다1813 판결.

권경합설에 따라 해결하는 것이 공평의 원칙에 부합할 것이다. 다만 하나의 사실관계로 보기 어려운 공작물하자과 자연재난의 중첩된 원인에 의하여 손해가 발생한 경우에는 공작물하자책임과 재해보상청구권 더 나아가 국가배상법상 국가배상청구권이 발생하고, 이 경우에는 청구권의 경합을 부정해야 할 것이다. 왜냐하면 각 청구권의 근거 법률의 취지나 목적을 달리하고, 손해발생에 기여한 원인이 각 청구권에 별개로 존재하기 때문이다.⁶⁴⁾ 하지만 손해배상범위는 가해자가 자연적 조건이나 위험정도를 미리 예상할 수 있었고 또한 과도한 노력이나 비용을 들이지 아니하고도 적절한 조치를 취하여 자연적 조건에 따른 위험발생을 사전에 예방할 수 있었다면 자연력의 기여분을 인정하여 손해배상범위를 제한할 수 없지만, 그렇지 않은 경우에는 자연력의 기여분을 인정하여 공제한 나머지부분으로 손해배상액의 범위를 정하는 것이⁶⁵⁾ 형평의 원칙에 부합한다.⁶⁶⁾ 아울러 재난손해가 가해자와 피해자 상호 과실에 의한 경우에는 당연히 손해배상산정에 있어서 과실상계에 따라야 할 것이다.⁶⁷⁾

VI. 나가며

재산, 시설물재해와 관련하여 많은 법률이 존재하고, 해당 법률마다 책임에 관하여 규정하고 있다. 따라서 그 책임법리에 관련하여서는 해당법률의 책임주체와 책임내용을 중심으로 살펴보았다.

이런 이유로 본문에서는 민법상 공작물책임, 국가배상법상 책임, 실화책임에 관한 법률상 책임, 제조물책임법상 책임, 선박안정법 등 관련법상 책임, 원자력손해배상법상 책임 그 밖에 재난 관련법상 책임으로 구분하여 책임당사자 및 책임내용을 중심으로 살펴보았다. 본 논문의 주요내용인 재해전보의 문제를 정리하면 아래와 같다.

첫째, 재산, 시설물재해의 경우, 재난관리주체인 국가 또는 지방자치단체가 국가배상법상 국가배상책임, 재난관리법과 자연재해대책법 및 그 밖의 재해관련법상 재해보상책임을 부담함으로써 책임청구권의 경합이 발생하는데, 이 청구권은 서로 상상, 요건, 범위를 달리하지만 양자의 병존하에 상호보완관계를 인정하여야 한다. 그렇게 함으로써 재난손해의 완전전보를 달성할 수 있을 것이다.

둘째, 민법과 그 밖의 재난 관련법상 책임청구권의 경합의 경우에는 통설과 판례에 따라 실체법상 청구권에 관하여는 청구권경합설을, 소송법상 소송물에 관하여는 구소송물론에 따라 어느 하나의 청구권행사를 통하여 다른 청구권이 소멸한다고 해석한다. 다만 하나의 사실관계로 보기 어려운 손해발생원인이 중첩되는 경우(예: 목적물의 하자과 자

64) 대법원 2009.6.11. 선고 2006다13001 판결.

65) 대법원 2009.6.11. 선고 2006다13001 판결; 대법원 2003.6.27. 선고 2001다734 판결; 대법원 2004.6.25. 선고 2003다69652 판결 참조.

66) 대법원 2009.6.11. 선고 2006다13001 판결; 대법원 2005.4.29. 선고 2004다66476 판결 참조.

67) 대법원 1991.5.14. 선고 91다513 판결.

연재해)에는 청구권경합을 부정하지만, 가해자의 위험정도 또는 자연조건을 미리 예상 또한 과도한 노력이나 비용을 들이지 않고 적절한 조치를 취하여 자연조건을 예방하는 경우 이외에는 자연력 기여분을 인정하여 손해배상책의 범위를 정하는 것이 형평의 원칙에 부합한다. 그리고 과실상계사유가 존재하는 경우에는 과실상계에 따라 손해배상액을 산정하는 것이 공평의 원칙에 부합한다.

물론 위 청구권경합의 경우는 청구권의 존재를 전제로 하기 때문에 원자력손해배상법 제2조제4항에 의하여 원자력사업자의 제조물책임을 부정하거나, 상법 제796조 운송인의 면책사유에 의한 운송인의 무책임, 제조물책임법 제4조 제조업자의 면책사유에 의한 제조업자 무책임 등 법률에 의하여 책임을 부정하는 경우에는 당연히 해당 청구권과의 경합은 발생하지 않는다.

[제 2주제]

자연재해보험과 Cat Bond(대재해채권)의 활용 가능성

사 회 자 : 하삼주 교수 (건국대학교)

발 표 자 : 신영수 변호사 (법무법인 율촌)

토 론 자 : 김연미 교수 (성균관대학교)

정상근 교수 (영산대학교)

원동욱 교수 (우송대학교)

자연재해보험과 Cat Bond(대재해채권)의 활용 가능성

신영수

법무법인(유) 율촌 변호사

I. 서론

1980년대 이후 허리케인, 태풍, 폭풍우, 홍수, 지진 등 자연재해가 급속도로 증가하고 있다. 이와 같은 자연재해는 그 발생빈도는 매우 낮은 편이나 그로 인한 손실규모는 막대하다. 미국의 경우 1992년 허리케인 앤드류(Hurricane Andrew)의 영향으로 약 170억 달러의 보험손실이 발생하였고, 이로 인하여 약 12개의 보험회사가 지급불능에 처하는 등 보험업계의 충격이 극심하였다.¹ 이와 같은 자연재해로 인한 전통적 보험시장의 위험을 자본시장으로 전가하기 위한 대체위험전가(Alternative Risk Transfer 또는 ART)의 하나로 대재해채권(Catastrophe Bond, 이하 “Cat Bond”라 한다)가 발행되기 시작하였는데, 1994년 독일 Hannover Re가 발행한 Cat Bond가 최초라고 한다.² 그 후 Cat Bond의 발행은 꾸준히 증가하여 2013년까지의 누적발행총액은 약 507억 달러이고, 2013년 현재 발행잔액은 약 175억 달러라고 한다.³

Cat Bond의 발행에 의하여 자연재해로 인한 보험시장의 위험을 자본시장에 전가할 수 있게 되었으며, 이에 따라 전통적 보험시장의 자연재해위험 인수능력이 엄청나게 증가하게 되었다. 또한 자본시장의 투자자들은 투자 포트폴리오(Portfolio)에 경기변동, 환율 및 인플레이션 등과 같은 자본시장의 위험요인과 상관관계가 거의 없는 Cat Bond를 편입시킴으로써 보다 안정적인 최적 포트폴리오를 구성할 수 있다.

¹ 류운중, “대재해채권을 이용한 대재해 위험관리에 관한 연구”, 한국과학기술원 금융공학 석사학위논문, 2002, 1면

² 박홍규, “국내 보험산업의 대재해채권 도입방안”, 손해보험(2012. 3.), 25면

³ 전성주, “대재해채권(Cat Bond)이 국내도입 필요성”, 보험연구원(2013. 10. 15.), 12면

우리 나라의 경우 그 동안 자연재해로 인한 위험에 대해서는 주로 정책성 보험⁴, 정부의 무상복구비지원, 국민성금 등에 주로 의존하고 있으며, 민영보험의 역할은 상당히 제한적이다.⁵ 본 고에서는 Cat Bond의 발행을 통하여 우리 나라 보험산업의 담보력을 증대시킴으로써 자연재해에 대한 민영보험의 역할을 증가시키고 또한 자본시장의 투자자들이 보아 안정적이고 분산화된 포트폴리오를 구성할 수 있는 방안에 관하여, 특히 Cat Bond를 국내에 도입할 경우에 발생할 주요 법률이슈에 관하여 검토하고자 한다.

II. Cat Bond의 세계시장동향 및 전망

1. Cat Bond의 세계시장동향

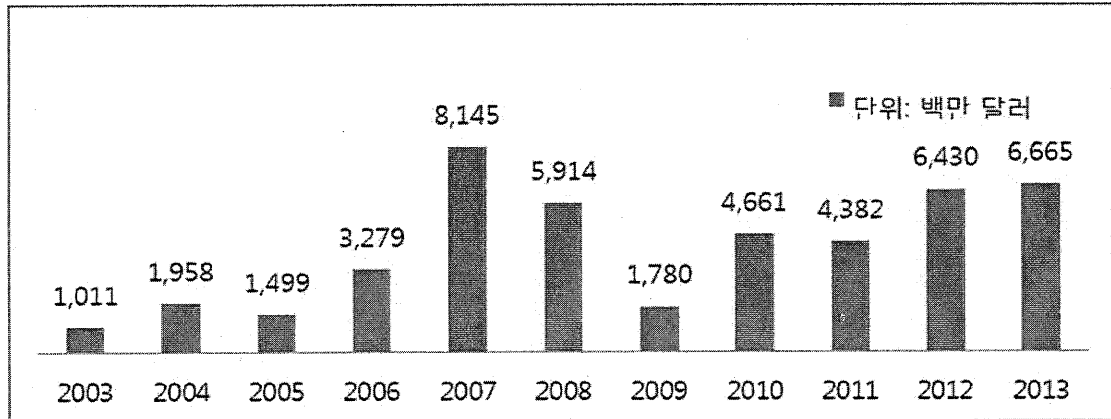
가. 발행규모의 지속적 증가

Cat Bond는 1994년에 8,500만 달러가 처음으로 발행된 후, 1997년에 약 6억 달러가 발행되었고, 그 이후에는 2005년까지 매년 약 10억 ~ 20억 달러가 발행되었다. <그림 1>에서 보는 바와 같이, 2006년 및 2007년에 그 발행규모가 급증한 다음에는 계속하여 매년 약 50억~70억 달러가 발행되고 있다.

⁴ 현재 정책성 보험으로는 농어업재해보험법에 따른 농작물재해보험, 가축재해보험 및 양식수산물재해보험 그리고 풍수해보험법에 따른 풍수해보험이 있다.

⁵ 민영보험의 경우 화재특종보험, 해상보험, 자동차보험 및 장기보험 등에서 지진 및 풍수재로 인한 자연재해를 기본담보 또는 선택담보로 제공하고 있다.

〈그림 1〉 글로벌 Cat Bond 발행 현황⁶



출처: Aon Benfield, 2013

특히, 2008년 미국의 서브프라임 사태로 인하여 기관투자자들은 경기변동, 환율변동, 인플레이션 등과 같이 자본시장의 위험과 상관관계가 없는 Cat Bond 투자에 대해서 관심 및 수요가 증가하였으나 공급이 충분하지 못하였다고 한다.⁷

나. Cat Bond의 주요 담보대상

그 동안 발행된 Cat Bond들이 담보하는 자연재해위험(Peril)이 종류를 살펴보면, 미국의 경우 주로 허리케인 및 지진이며, 유럽의 경우 주로 폭풍우, 그리고 일본의 경우 지진 및 태풍이다⁸. 하나의 위험을 하나의 Cat Bond에 의하여 담보하는 경우뿐만 아니라 여러 위험을 복합화하여, 예컨대 미국의 허리케인, 유럽의 폭풍우 및 일본의 지진위험을 포괄적으로 1개의 Cat Bond가 담보하는 경우도 있다.⁹

다. Cat Bond시장의 투자자

Cat Bond에 대한 투자자는 초기에는 보험회사가 대부분이었다. 그러나, 〈그림 1〉

⁶ 전성주, 앞의 발표자료(주 3), 13면

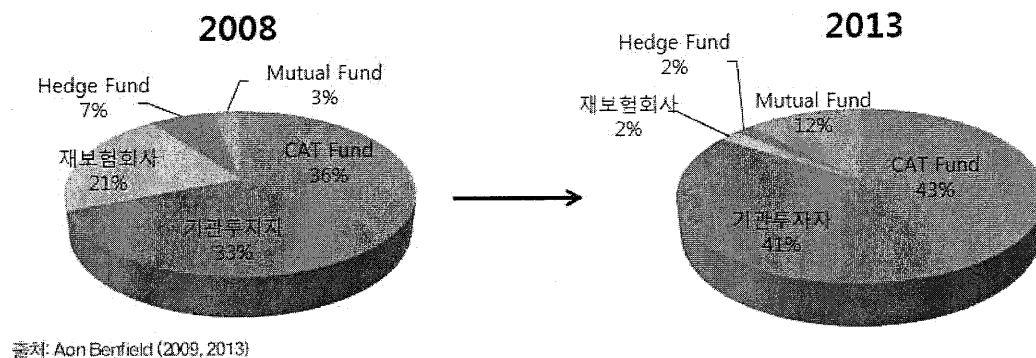
⁷ 신동호, “Cat-bond를 이용한 대재해 위험관리”, 손해보험(2008. 4.), 23면~24면

⁸ 김도연, “Cat Bond의 국내 도입가능성에 대한 연구”, 성균관대학교 무역학과 석사학위논문, 2008, 26면~27면

⁹ 신동호, 앞의 논문(주 7), 24면

에 나타난 바와 같이, 2008년에는 Cat Fund¹⁰(36%), 기관투자자(33%), 보험회사(21%), Hedge Fund(7%) 및 Mutual Fund(3%)로 순으로 되었고, 2013년에는 Cat Fund (43%), 기관투자자(41%), Mutual Fund(12%), 보험회사(2%) 및 Hedge Fund(2%)의 순으로 되었다.

〈그림 2〉 Cat Bond에 대한 투자자 현황¹¹



2. Cat Bond의 전망

가. 안정적이고 높은 수익률로 자본시장 투자자의 관심 증대

개별 Cat Bond의 신용등급은 보통 BB 또는 투자부적격등급(Non-Investment Grade)으로 매겨지나, Cat Bond들의 가중평균으로 구성된 Cat Bond Index의 경우에는 그 장기 투자수익률이 다른 투자지수들에 비하여 안정적으로 상당히 높게 나타난다. 즉, 2002년 이후의 연평균수익률을 살펴보면, 〈표 1〉에 나타난 바와 같이 다른 금융 투자지수들에 비하여 Cat Bond가 상대적으로 높은 수익률과 낮은 변동성을 제공하였다.¹² 이에 따라, 자본시장 투자자들의 Cat Bond에 대한 관심이 더욱 커질 것으로 기대된다.

¹⁰ Cat Fund라 함은 Cat Bond에 전문으로 투자하는 펀드를 말하며, 개인투자자들은 Cat Fund를 통하여 Cat Bond에 대한 투자가 가능하게 되었다(김도연, 앞의 논문(주 8), 30면).

¹¹ 전성주, 앞의 발표자료(주 3), 14면

¹² 전성주, “대체투자수단으로서 대재해채권(Cat Bond)”, 보험연구원, KiRi Weekly(2013. 2. 12.), 11면

〈표 1〉 Cat Bond의 연평균 수익률 및 변동성 비교(2002~2012)¹³

지수	연평균 수익률	연평균 변동성
Swiss Re Cat Bond Total Return Index	7.98%	2.97%
Dow Jones Credit Suisse Hedge Fund Index	6.38%	5.91%
S&P 500 Index	1.06%	16.24%
Dow Jones Corporate Bond Index	1.19%	6.70%
Private Equity Total Return Index	-2.26%	30.23%

출처: RMS, 2012. “Cat Bonds Demystified”

나. 발행규모의 소형화로 접근성과 활용도 증가

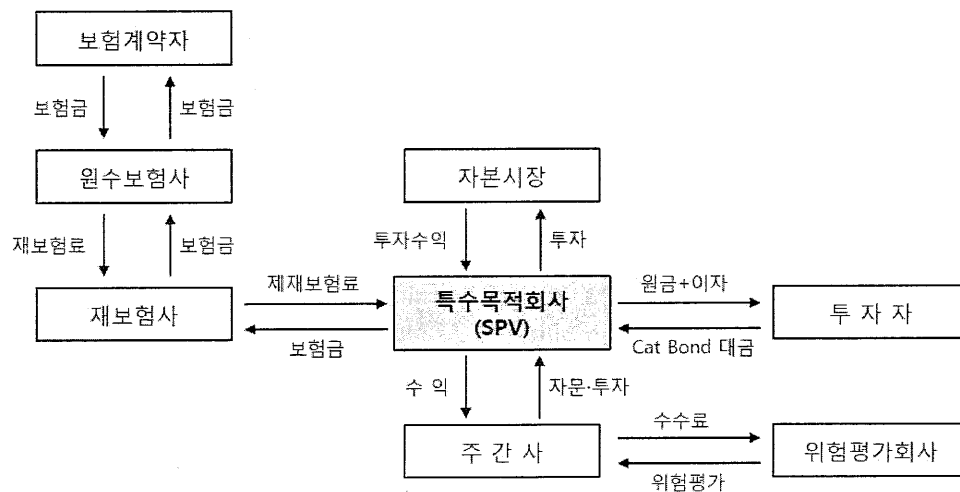
과거에는 Cat Bond의 건당 발행금액이 2억 달러 이상이 많았고, 그 발행비용도 건당 100만~200만 달러에 달하였으므로 소규모 보험회사가 Cat Bond를 발행하기 어려웠다. 그러나, 최근에는 1,195만 달러의 Cat Bond가 발행되는 등 발행규모가 소형화되고 있어 소규모 보험회사들이 Cat Bond를 발행하는 사례가 증가할 것으로 기대된다.¹⁴

¹³ 전성주, 앞의 발표자료(주 3), 15면

¹⁴ 전성주, 앞의 발표자료(주 3), 16면

III. Cat Bond의 발행구조¹⁵

〈그림 3〉 Cat Bond의 기본 구조



〈그림 3〉에 나타난 바와 같이, 원수보험사는 대재해위험을 담보하는 보험계약을 인수한 다음, 인수한 위험 중에서 일부는 자신이 직접 보유(Retention)하고, 그 나머지는 재보험사 또는 특수목적회사(Special Purpose Vehicle, 이하 “SPV”라 한다)와 재보험계약을 체결하여 출재(Reinsurance)한다.

재보험사는 원수보험사로부터 인수한 위험 중에서 일부는 자신이 직접 보유(Retention)하고, 그 나머지는 SPV와 재보험계약을 체결하여 출재(Retrocession)한다.

SPV는 자본시장의 투자자에게 Cat Bond를 발행하고, 재보험사로부터 받은 재보험료와 자본시장의 투자자로부터 받은 Cat Bond 발행 원금을 자본시장에 투자한다.

보험사고인 대재해가 발생하지 않을 경우, SPV는 재보험사에 보험금을 지급할 의무가 없으며, 자신이 보유하고 있는 자금(Cat Bond 원금, 재보험료 및 투자수익)으

¹⁵ 심준수, “국내 대재해보험시장 활성화 방안에 관한 연구 - 파생금융상품 및 대재해채권의 활용을 중심으로 -”, 건국대학교 국제무역학과 석사학위논문, 2002, 29면~31면

로 투자자에 대한 Cat Bond 원금 및 이자를 지급한다.

반대로, 보험사고인 대재해가 발생할 경우, SPV는 자신이 보유하고 있는 자금으로 재보험사에게 보험금을 지급한다.

IV. Cat Bond의 장점 및 단점¹⁶

1. Cat Bond의 장점

재보험과 비교할 때, Cat Bond는 다음과 같은 장점이 있다.

- (1) 재보험은 재보험회사의 파산이라는 신용위험에 노출되어 있으나, Cat Bond의 경우 그 발행대금이 SPV의 별도계정(Separate Account)에 예치되어 있기 때문에 보험사고 발생시 그와 같은 신용위험은 매우 적게 된다.
- (2) 재보험의 만기는 통상 1년의 단기이므로, 재보험시장이 공급자 중심의 경성시장(Hard Market)일 때에는 재보험인수를 거부당하거나 높은 재보험료로 인하여 위험전가가 어렵게 될 수 있다. 반면에, Cat Bond의 만기는 3년 내지 10년의 장기이므로 그와 같은 문제가 발생하지 않게 된다.
- (3) 재보험과 달리, Cat Bond는 경기변동, 환율 및 인플레이션 등과 같은 자본시장의 위험요인과 상관관계가 거의 없으므로 포트폴리오의 분산효과가 매우 크다.
- (4) 또한, 유사한 등급의 회사채와 비교해 볼 때 위험대비 수익률이 높다는 장점이 있다.¹⁷

¹⁶ 신동호, “홍수위험의 대재해채권화에 관한 연구”, 한국산학기술학회논문지, 2003, Vol. 4, No. 3, 189면~190면; 김도연, 앞의 논문(주 8), 10면~13면; 류운중, 앞의 논문(주 1), 49면~51면

¹⁷ Kieholtz, Walter & Alex Durrer, “Insurance Derivative and Securitization : New Hedging Perspective for the US Cat Insurance Market,” The Geneva Papers on Risk and Insurance Vol. 22, 3면~16면; 김도연,

2. Cat Bond의 단점

반면에, Cat Bond는 재보험계약에 비하여 다음과 같은 단점이 있다.

- (1) Cat Bond의 경우 보험사고인 대재해가 발생하게 되면 투자자는 기대한 예정 수익률을 달성할 수 없게 되는 기초위험(Basis Risk)이 존재한다.
- (2) Cat Bond의 발행에는 원수보험사, 재보험사, 투자은행, 브로커, 신용평가회사¹⁸, 위험(Peril)모델링 개발회사¹⁹ 및 법률회사 등 다수의 경제주체가 참여하게 되므로, Cat Bond 발행비용이 재보험의 2~3배에 이르고, 또한 Cat Bond 발행에 평균적으로 약 6~12개월 정도의 오랜 기간이 소요된다.

3. Cat Bond와 재보험의 비교

일반적인 재보험계약 형태인 대재해초과손해액재보험(Cat XOL Reinsurance)와 Cat Bond의 차이를 비교하면, <표 2>와 같다.

앞의 논문(주 8), 15면; Laura-Gabriela Constantin, "Portfolio Diversification through Structured Catastrophe Bonds amidst the Financial Crisis," Petroleum-Gas University of Ploiesti, Bulletin(Vo. LXIII, No. 3/2011), 83면~84면

¹⁸ 이러한 신용평가기관으로는 Moody's, Fitch, Duff & Phelps, S&P 등이 있다.

¹⁹ 이러한 위험모델링 개발회사로는 미국의 Risk Management Solution Inc. 및 Applied Insurance Research(AIR) 그리고 호주의 Risk Frontiers 등이 있다.

〈표 2〉 재보험(Cat XOL Reinsurance)와 Cat Bond의 차이²⁰

구분	재보험	Cat Bond
목적	보험시장에서 위험분산	자본시장에 위험전가
담보력	불안정 (대재해 발생 후 Capacity 감소, 보험요율 인상)	안정 (대재해 발생 후에도 기발행 Cat Bond의 조건 불변)
재보험금 지급의 안정성	신용위험의 존재로 불안정	보험금 지급재원이 미리 마련되어 있으므로 안정
기간	1년	3~10년 등 중장기 가능
시장참가자	원수보험사 또는 재보험사	자본시장 투자자
기타	시장상황에 따라 거래조건 변동	발행절차가 복잡하고, 발행에 많은 비용과 시간이 소요

V. Cat Bond의 국내 도입 필요성

1. 보험시장 측면에서의 필요성

우리 나라의 경우에도 지구 온난화 및 환경파괴 등으로 인하여 태풍, 홍수, 산사태, 지진 등의 자연재해가 빈발할 것으로 예상되며, 특히 태풍으로 인한 피해가 상당할 것으로 예상된다. 따라서 Cat Bond의 발행을 통하여 자본시장의 거대한 자본을 자연재해위험의 인수자금으로 활용함으로써 보험사의 인수능력을 크게 확대시킬 필요가 있다.

2. 자본시장 투자자 측면에서의 필요성

Cat Bond는 물가, 금리 등 자본시장의 환경요소나 주식, 채권 등 기존 투자자산과의

²⁰ 김도연, 앞의 논문(주 8), 12면; 금융감독원, “대재해채권(Cat Bond) 도입 여부 검토”, 보도자료(2001. 11. 20.), 6면

상관관계가 거의 없다. 따라서 국내 자본시장의 투자자들이 Cat Bond를 포트폴리오에 편입함으로써 보다 분산되고 효율적인 투자포트폴리오를 구성할 수 있도록 허용할 필요가 있다.

3. 정부 재정 측면에서의 필요성

우리 나라의 경우 그 동안 자연재해로 인한 손실의 대부분(약 80%)을 국가가 지원하여 왔다.²¹ 무상복구비 지원의 경우 정부 지출이 막대하며, 자연재해 피해자의 도덕적 해이(Moral Hazard)도 발생하고 있다. 따라서, 정부 지출을 줄이고 도덕적 해이를 방지하기 위해서는 무상복구비를 정책성 보험이나 민영보험으로 전환하는 것이 바람직한데, 이를 위해서는 Cat Bond의 도입 및 활성화를 통하여 민영보험의 인수능력 및 자본시장의 역할을 증대시킬 필요가 있다.

VI. Cat Bond 국내 도입시 고려할 주요 법률 이슈

1. SPV의 설립 관련 법률 이슈

가. 보험회사의 자회사 및 금융지주회사의 손자회사 설립에 대한 규제

보험회사가 재보험업을 영위하는 SPV를 설립하여 자회사로 편입하기 위해서는 사전에 금융위원회 승인을 받아야 하며(보험업법 제109조, 제115조 제1항 제1호), 이 경우 보험업감독규정에 규정된 “보험회사 자회사 소유 요건”을 모두 충족하여야 한다(보험업감독규정 제5-13조 및 별표 11-2).

또한, 금융지주회사의 자회사인 보험회사가 재보험업을 영위하는 SPV를 설립하여 손자회사로 편입하는 것에 대해서는 금융지주회사법 제19조 및 제25조 제1항의 규정이 적용된다.

²¹ 김도연, 앞의 논문(주 8), 51면

위와 같은 규제는 SPV가 국내에 설립되는지 아니면 버뮤다 또는 케이먼군도 등 해외에 설립되는지 여부와 무관하게 적용된다.

나. SPV에 대한 재보험업 허가

SPV가 국내에 설립되어 재보험업을 영위하고자 할 경우에는 금융위원회로부터 사전에 재보험업에 대한 허가를 받아야 한다(보험업법 제4조 제1항 제2호 나목). 다만, 이 경우 SPV에 대해서는 보험업법 제6조에 규정된 “허가 요건” 중 일부를 완화 또는 면제하도록 관련 법령을 개정할 필요가 있다.

또한, 보험업법 제13조 내지 제17조는 보험회사의 “임원자격 및 내부통제”에 관해서 규정하고 있는데, 마찬가지로 국내에 설립된 SPV의 경우에는 위 규정의 적용을 완화하거나 면제할 수 있도록 관련 법령을 개정하는 것이 바람직하다고 본다.

한편, 외국보험회사가 국내에서 보험업을 영위하기 위해서는 보험업법 제6조 제2항에 따라 보험업허가를 받아야 한다(보험업법 제6조 제2항). 그런데, 버뮤다 또는 케이먼군도 등 해외에서 재보험 인가를 받아 설립된 재보험회사인 SPV가 국내 보험회사와 재보험계약을 체결하기 위해서는 국내에서 별도의 재보험허가를 받아야 하는지가 문제될 수 있다. 특히, 보험업감독규정상, 외국보험회사는 (i) 우편, 전화, 모사전송, 컴퓨터통신을 이용하여 거주자와 보험계약을 체결할 수 있고(보험업감독규정 제1-6조 제1항), (ii) 대한민국에 소재하는 보험중개사를 통하여 재보험계약을 체결할 수 있으며(보험업감독규정 제1-6조 제2항 단서), (iii) 그 임원 또는 직원이 대한민국 안에서 보험계약의 체결 또는 모집과 관련된 업무를 하도록 하여서는 아니 되는바(보험업감독규정 제1-6조 제3항), 해외에 설립된 SPV가 국내 보험사와 재보험계약을 체결함에 있어서 국내에 소재하는 보험중개사를 통하여야 하는지가 문제될 수 있다. 그러나, SPV는 처음부터 재보험계약 체결 및 Cat Bond 발행을 목적으로 보험회사의 주도하에 설립된다는 점에서 해외에 설립된 SPV가 국내 보험회사와 재보험계약을 체결하는 것에 대해서는 별도의 규제를 할 실익이 없다고 볼 수 있으므로 국내에서 재보험업 허가를 받을 필요가 없도록 할 필요가 있으며 또한 국내 소재

보험중개사를 통하지 않고 해외 SPV가 국내 보험회사와 재보험계약을 체결할 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 본다.

다. 외국환거래법상 해외투자신고

외국환거래법상 국내 보험회사가 해외에 SPV를 설립하여 현지 감독당국으로부터 재보험업 인가를 받기 위해서는 사전에 금융위원회에 신고하여 수리를 받아야 한다(금융기관의 해외진출에 관한 규정 제3조 제1항).

2. 보험회사와 SPV 사이의 재보험계약 체결 관련 법률 이슈

가. 보험업법상 자회사와의 금지행위

보험업법상 보험회사가 그 자회사와 정상가격에 비하여 뚜렷하게 낮거나 높은 보험료를 지급하거나 지급받고 재보험계약을 체결하는 행위를 금지하고 있다(보험업법 제116조 제1호, 동법 시행령 제59조의2, 제57조 제1항 제5호). 따라서, 보험회사가 그 자회사인 SPV와 재보험계약을 체결함에 있어서 재보험료의 수준이 적절하게 결정되도록 유의할 필요가 있다.

또한, 보험회사가 그 자회사인 SPV가 발행한 Cat Bond를 매수하는 행위와 관련해서는, 위 행위가 보험업법상 금지되는 “보험회사가 그 자회사와 증권을 정상가격에 비하여 뚜렷하게 낮거나 높은 가격으로 매매하는 행위 또는 “보험회사가 그 자회사에게 정상가격에 비하여 뚜렷하게 낮은 가격의 자산을 대가로 신용공여를 하는 행위”에 해당하는지 여부가 문제될 수 있다(보험업법 제116조 제1호, 동법 시행령 제59조의2, 제57조 제1항 제2호 및 제4호). 그러나, SPV가 발행하는 Cat Bond는 통상 Cat Fund, 기관투자자, Mutual Fund, 보험회사 및 Hedge Fund 등에게 판매되는바, 보험회사가 위 투자자들과 동일한 가격으로 Cat Bond를 매수하는 것은 위 규정들에 위반되지 않을 것으로 보인다.

나. 보험업법상 대주주와의 거래제한

보험업법상 보험회사가 그 대주주와 정상가격에 비하여 뚜렷하게 낮거나 높은 보험료를 지급하거나 지급받고 재보험계약을 체결하는 행위를 금지하고 있다(보험업법 제111조 제1항 제2호, 동법 시행령 제57조 제1항 제5호). 또한, 보험회사가 그 대주주와 증권을 정상가격에 비하여 뚜렷하게 낮거나 높은 가격으로 매매하는 행위 또는 보험회사가 그 대주주에게 정상가격에 비하여 뚜렷하게 낮은 가격의 자산을 대가로 신용공여를 하는 행위도 보험업법상 금지된다(보험업법 제111조 제1항 제2호, 동법 시행령 제57조 제1항 제2호 및 제4호).

따라서, SPV가 국내에 설립되어 재보험업 허가를 받은 경우 SPV도 보험업법상의 보험회사에 해당하게 되므로, SPV가 그 대주주인 보험회사와 재보험계약을 체결하거나 보험회사에게 Cat Bond를 매도하는 행위와 관련하여 위와 같은 규정들이 적용될 수 있다.

3. SPV의 책임준비금 적립 및 재보험자산 감액 문제

보험회사는 보험금 등의 지급에 충당하기 위하여 책임준비금을 적립하여야 한다(보험업법 제63조 제1항). 보험회사 일정한 요건을 갖춘 재보험에 가입하는 경우 재보험을 받은 보험회사는 재보험금을 받은 부분에 대한 책임준비금을 적립하여야 하고, 이 경우 보험회사는 재보험사가 적립한 책임준비금을 재보험자산으로 표기하여야 하나, 다만 재보험사의 신용등급이 투자적격이 아닌 경우에는 재보험자산을 감액하여야 한다(보험업법 제63조 제2항 및 제3항, 보험업감독규정 제7-13조). 따라서, (i) SPV가 책임준비금을 적립해야 하는 문제가 발생하며, 또한 (ii) 해외 사례에 비추어 볼 때 SPV의 신용등급은 통상 BB 이하로서 투자부적격등급에 해당하므로, SPV와 재보험계약을 체결한 보험회사는 SPV의 책임준비금을 재보험자산에서 감액해야 하는 문제가 발생한다.

그러나, 미국의 NAIC(National Association of Insurance Commissioners)가 제정한 the

NAIC Model Law(the Insurance Holding Company System Regulatory Act)에서는 SPV로 하여금 Cat Bond의 판매대금을 특별계정(Separate Account)으로 분류하도록 하고, 대신에 책임준비금 적립의무를 면제하고 있다.²² 따라서, 우리 나라에 설립되는 SPV에 대해서도 Cat Bond의 원금을 특별계정(Separate Account)으로 분류하여 관리하도록 하는 대신에 책임준비금 적립의무를 면제하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 또한, Cat Bond의 발행대금이 SPV에 모두 납입되어 있어, 재보험계약에서의 재보험회사의 파산과 같은 신용위험이 거의 존재하지 않음에도 Cat Bond의 발행을 재보험계약 보다 불리하게 취급하는 것은 부당하므로, 적어도 재보험사인 SPV에 대해서는 그 신용등급에 불구하고 SPV가 적립한 책임준비금 전액을 재보험자산으로 표기할 수 있도록 관련 규정을 개선할 필요가 있다고 본다.

4. Cat Bond 발행 관련 법률 이슈

가. Cat Bond에 대한 자본시장법상 규제 문제

Cat Bond는 자본시장과 금융투자업에 관한 법률(이하 “자본시장법”이라 한다)상의 금융투자상품(자본시장법 제3조 제1항, 증권(자본시장법 제4조 제1항) 및 파생결합증권(자본시장법 제4조 제2항 제5호)에 각각 해당할 것으로 보인다.²³ 따라서, Cat Bond의 발행 및 유통과 관련해서는 적합성의 원칙(자본시장법 제46조), 적정성의 원칙(자본시장법 제46조의2), 설명의무(자본시장법 제47조), 모집 또는 매출의 신고(자본시장법 제119조) 등 자본시장법에 따른 규제를 받게 된다.

나. 보험회사의 Cat Bond에 대한 투자에 대한 규제

보험업법상 보험회사는 외국환 종류별로 정한 기준을 충족하는 외국환거래만을 할 수 있다(보험업감독규정 제5-2조. 별표 8 “보험회사의 외국환거래기준”). 그런데, 해

²² 권기욱, “대재해채권(Cat Bond)을 활용한 손해보험회사의 위험관리”, 고려대학교 경영학 석사학위논문, 2003. 6. 27., 37면

²³ 임재연, “자본시장법”, 박영사, 2014, 47면; 김정수, “자본시장법원론”, SFL그룹, 제2판, 2014, 88면

외에 있는 SPV가 발행한 Cat Bond는 그 신용등급이 투자적격등급에 미치지 못하여 위 기준을 충족하지 못할 것이므로 국내 보험회사가 해외에 설립된 SPV 발행의 Cat Bond를 매수하는 것은 허용되지 않는 것으로 보인다. 그러나, 저금리 등으로 인한 역마진 때문에 어려움을 겪고 있는 국내 생명보험사들이 장기의 안정된 고수익을 창출할 수 있는 해외 Cat Bond에 투자하는 것을 허용할 필요가 있다고 본다.

5. SPV에 대한 법인세 비과세 문제

SPV가 버뮤다 또는 케이먼군도 등 해외에 설립될 경우에는 SPV 단계에서의 법인세가 부과되지 아니한다. 그러나, SPV가 국내에 설립될 경우에는 SPV단계에서 법인세가 부과될 수 있다. 이와 같은 불균형을 해소하기 위하여, 국내에 설립된 SPV에 대해서도 법인세가 과세되지 않도록 법인세법 등 관련 법령을 개정할 필요가 있다.

VII. 결론

세계 시장에서는 Cat Bond의 발행 및 그에 대한 투자가 상당히 활성화되고 있다. 미국이나 유럽뿐만 아니라 일본의 경우에도 지진 위험²⁴ 및 태풍 위험²⁵을 담보하기 위하여 Cat Bond를 발행한 적이 있다. 우리 나라의 경우에도 Cat Bond의 발행을 통하여 보험시장의 인수능력을 확대함으로써 재보험시장이 공급자 중심의 경성시장(Hard Market)일 때에도 국내 보험회사들이 재보험인수를 거부당하거나 높은 재보험료로 인하여 위험전가가 어렵게 되는 상황이 발생하지 않도록 할 필요가 있다. 또한, Cat Bond의 발행을 허용함으로써 보험회사 등 기관투자자들에게 국내 자본시장에서 안정적이고 고수익의 금융투자상품에 투자할 수 있는 기회를 제공할 필요가 있다.

Cat Bond의 발행이 활성화되기 위해서는 먼저 자연재해보험이 보다 활성화될 필요

²⁴ 2008년 지진을 담보로 하는 2억 6,000만 불 규모의 일본 Midori Ltd. 지진 Cat Bond를 발행함(김도윤, 앞의 논문(주 8), 30면)

²⁵ 1998년 7월 일본지역의 태풍위험을 담보로 하는 8,000만 불 규모의 Yasuda Cat Bond를 발행함(김도윤, 앞의 논문(주 8), 36면)

가 있으며, 이를 위해서는 정부가 자연재해로 인한 피해에 대하여 무상복구비를 지원하는 제도 대신에 위 정책자금을 자연재해를 담보하는 정책성 보험 또는 민영보험을 활성화하는 데에 투입하여야 한다.

우리 나라에서 주로 발생하고 있는 자연재해는 풍수해, 즉 집중호우나 태풍 등에 의한 피해이다. 따라서, 풍수해로 인한 자연재해를 담보하는 풍수해보험상품 및 Cat Bond를 우선적으로 개발하는 것이 바람직하며, 이를 위해서는 우리 나라 풍수해위험을 적절하게 평가할 수 있는 홍수위험평가모델의 개발이 필수적이다. 이와 관련하여서는 독일의 Allianz사의 홍수위험평가모델 개발 및 Cat Bond 발행 사례에 주의를 기울일 필요가 있다.²⁶

²⁶ 신동호, 앞의 논문(주 16), 191면 : 독일은 홍수위험이 화재보험 등에서 임의보험으로 담보되며, 대부분의 상습침수지역은 보험회사의 인수거부로 인하여 보험보호를 받을 수 없었다. 이에 Allianz사는 1997년에 단독으로 독일 전역의 홍수위험평가모델을 개발하였다. 그 후 Allianz사는 전 독일 국토의 905 지역에서 호우위험을 인수할 수 있었다. Allianz사는 1998년 12월에 1억5천만 불 규모의 Cat Bond를 발행하여 홍수위험과 관련된 폭풍우 및 우박위험을 자본시장에 성공적으로 전가하였다.

토 론 문

원 동 욱*

1. Cat Bond 발행 배경

(1) 최근에 지구온난화로 인하여 갈수록 대규모화하고 있는 자연재해에 대비하기 위해서 자연재해보험에 가입하고 있으며, 원수보험사는 이에 대한 재보험에 가입하여 위험을 분산하고 있으며, 결국 재보험사들이 최종적인 보험금 지급책임을 부담하여야 하나, 재보험사의 자본규모를 고려했을 때, 최근에 발생했던 자연재해에 대한 책임을 모두 재보험사가 부담한다면 상당수의 재보험사는 지급능력을 상실하고 파산하게 될 것이다.

(2) 이에 대한 방안의 하나로 등장한 것이 Cat Bond이며, 금융선진국에서는 세계금융위기 이후 각광을 받으며 급성장하고 있다. Cat Bond를 발행하여 재보험사들이 부담하게 될 신용위험을 자본시장 투자자에게 이전하여 재보험사의 리스크를 안정화하면서 자본시장의 투자자에게는 고수익의 금융투자상품을 제공하여 양자 간에 Win-Win의 관계가 되도록 하였으며, 특히 투자자의 입장에서 경기변동과의 상관관계가 거의 없는 자연재해 위험과 관련된 금융투자상품에 투자함으로써 포트폴리오 구성에 적절한 상품에 투자할 수 있어서 투자의 다양화를 기하는데 크게 기여함.

2. Cat Bond의 유용성

(1) 일본에서 2011년 발생한 대지진 및 쓰나미로 인한 피해에 대해서 당시 17억\$의 Cat Bond 중 3억\$에 해당하는 하나의 Cat Bond만이 Trigger요건을 충족하여 피해를 보상하였을 뿐이고, 다른 Cat Bond의 경우는 경제 중심지인 도쿄에서 380Km 떨어진 지역에서 재해가 발생하여 Trigger 요건을 충족하지 못하여 재해보상을 하지 않으면서 재보험사의 자연재해발생으로 인한 리스크를 완화하려는 목적에 부합하지 않게 되었고 Cat Bond의 유용성에 의문을 제기하기도 하였음.

(2) 또한 최근 2014년 초기 4월간 Cat Bond의 발행총액은 사상 최고치인 47.5억\$을 기록하여 Cat Bond에 대한 투자자들의 관심이 지속적으로 상승하고 있는 반면, Cat Bond의 수익률은 5%를 겨우 넘어서는 수준으로 하락하여 불과 1-2년 사이에 수익률이 절반 수준으로 급락하고 있는 것으로 나타났음. 이는 최근에 연금펀드 등에서 Cat Bond 등 ILS에 대한 투자를 늘리면서 더욱 이와 같은 추세가 심화되고 있는데, 문제는 Cat

* 우송대학교 자산관리학과 교수.

Bond의 장점이 많이 희석화되고 있다는 점임. 즉, Cat Bond는 고수익 금융투자상품으로서 경기변동과의 상관관계가 거의 없기 때문에 포트폴리오 구성에 유용하고 자연재해발생률도 매우 낮아서(최근 15년 동안 발행된 Cat Bond 200여개중 단지 3개만이 Trigger 요건을 충족하여 보험사고에 대한 보험금을 지급한 것으로 나타남.), 투자자의 수익률이 지난 5년간 60%를 시현하였음.

(3) 그러나 최근 Cat Bond의 수익률이 하락하고 자연재해가 발생하여 Cat Bond의 원금의 손실이 발생한다면 Cat Bond의 인기는 급격하게 낮아지며 원금 손실에 따른 투자자 보호가 주된 이슈로 등장할 수 있을 것임.

(4) 따라서 Cat Bond의 국내 도입과 관련해서는 단지 고수익의 장점이나 재보험사의 신용위험 최소화에 따른 이점만을 논할 것이 아니라 우리나라 금융시장의 환경 및 투자자 보호와 관련 측면을 고려하여 Cat Bond 도입에 따른 위험관리, 투자자보호 등에 대한 논의도 동시에 논하여야 할 것이라고 생각함.

3. 질의 사항

(1) 30면(원고 p4) : 개별 Cat Bond의 신용등급은 BB 또는 투자부적격등급으로 매겨진다고 하였는데, 투자자현황을 보면 기관투자자 및 Mutual Fund의 비중이 매우 높은 것으로 나타남. 기관투자자의 대부분과 Mutual Fund의 경우 Junk Bond에는 투자하지 못하는 것으로 알고 있는데, Cat Bond의 경우는 특별한 예외에 해당하는지?

(2) 33면(원고 p7) : Cat Bond의 경우는 시장위험과 상관관계가 없다고 하면서 재보험과 다르다고 했는데, 재보험은 시장위험요인과 상관관계가 높다고 생각한 것이지?

(3) 41면(원고 p15) : 국내 생보사에 장기의 안정된 고수익을 창출하는 해외 Cat Bond에 투자하는 것을 허용해야 한다고 했는데, 최근의 상황에 비추어 Cat Bond에 의한 장기 안정적인 고수익 창출이 가능한지?

[제 3주제]

지방재정공제회의 재난공제의 발전방향

사 회 자 : 김선정 교수 (동국대학교)

발 표 자 : 김은경 교수 (한국외국어대학교)

토 론 자 : 안철호 공제사업부장 (한국지방재정공제회)

김지환 교수 (경남대학교)

오영림 안전총괄기획실 주무관 (제주특별자치도)

지방재정공제회의 재난공제의 발전방향

김 은 경*

< 목 차 >

I. 들어가는 말	1. 재해복구공제사업의 현황
II. 지방재정공제회의 지위	2. 재해 위력의 변화와 보험 및 공제에서의 패러다임의 변화
1. 공제의 의미	3. 위험분산의 방법의 다양화
2. 지방재정공제회의 법적 지위	4. 발전방향 내지 보완방안
3. 지방재정공제회의 재난관련 공제대상과 범위	IV. 맺는 말
III. 재난대응 관점에서 본 재난공제의 방향	

I. 들어가는 말

우리의 일상은 재난에 노출되어 있다. 그리고 최근 기후변화의 징조가 나타나면서 세계 곳곳이 자연재해 등에 고스란히 노출되어 있다. 재난이란 재난 및 안전관리기본 제3조에 따라 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 화재, 붕괴, 폭발, 환경오염 사고 등에 의한 사고를 말하는 것이다. 동법 제3조 제1호에 의하면 재난은 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사, 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해인 자연재난과 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해¹⁾와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해²⁾인 사회재난으로 나뉜다.

이에 대하여 재해란 자연재해대책법 제2조에 의거하여 재난으로 인하여 발생하는 피해로서 태풍·홍수·호우·폭풍·폭설·가뭄·지진·황사 등 자연현상으로 인하여 생기는 피해를 말한다. 자연재해는 발생원인에 따라 기상재해와 지질재해로 구분된다. 기상재해는 기상요인에 의해 발생하는 풍해, 수해, 설해, 해일, 뇌해, 한해, 냉해, 상해, 병충해가 있으며, 지반의 운동으로 발생하는 화산과 지진은 지질재해에 속한다. 또 다른 측면에서 재해는 자연현상이나 인위적인 원인으로 인하여, 자연재해와 인위재해로 구분되기도 한다. 자연재해는 인위적으로 이것을 완전히 근절하거나 피하기 어려운 불가항력적인 요소를 가지고

* 한국의국어대학교 법학전문대학원 교수.

1) 이를 인적재난이라고 한다; 김남근, 제주의 풍수해 대비 재정공제의 활용현황, 한국지방세학회·지방재정공제회 발표자료, 2013.11.29, 57면.

2) 이를 기반재난이라고 한다; 김남근, 전제자료, 57면.

있다. 인위재해는 인간의 부주의로 발생하는 사고성 재해와 고의적으로 자행되는 인위적 재해, 그리고 산업의 발달로 수반되는 공해나 수질오염과 같은 환경적 피해 등의 재난 등이다. 궁극적으로 재해는 사람의 사회생활이나 인명이 받는 피해, 폭풍우, 지진, 홍수 따위에 의한 재난으로 피해를 입는 것을 모두 포함한다. 그런데 최근 이러한 재난이 기후변화로 인하여 그 위험의 크기가 커지고 대응이 용이하지 않은 특징을 가지게 되었다. 이는 비단 우리나라만의 문제가 아닌 세계 전체가 직면하는 문제이다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 다양한 방법들이 모색되고 있다.

자연재해나 인위재해 또는 재난에 대한 대응체계는 여러 가지가 있다. 일종의 위험대비수단이 이에 해당될 것인데, 위험에 직면하는 당사자가 직접 장래에 불확실하게 조우할 위험의 실현을 극복하거나 예방하는 것으로 자가수단이 있을 것이다. 자연재해를 초래하는 어느 정도의 크기의 외력을 고려하여 시설물을 설계하고 이를 시공하며, 이에 덧붙여 방어시설물을 구축하는 방법이 그것이다. 더욱이 재해발생의 사전예측에 따른 예방조치와 재해발생시 신속한 복구대책을 스스로 수립하여 재해에 저항하거나 이를 최소화할 수 있다. 이 경우 예방부터 복구까지의 비용을 스스로 부담하여야 한다. 그러나 재해 등의 잠재적 위험에 노출된 자가 예방 및 사후조치를 스스로 다 처리하는 것은 현실적으로 어렵다. 그러므로 사회적인 제도로써 공제나 보험을 통하여 재해 등으로 인한 위험을 분산시킬 수 있다. 보험은 회사의 영리행위인 상행위로서 운영되는 반면 공제는 영리성이 배제된 부조의 특성을 유지하고 있다. 특히 자치단체, 공단, 공사 및 조합에 직면한 위험을 효율적으로 대처하고 관리하기 위한 지방재정공제회가 운영되고 있다. 이 공제회의 재난공제체계를 살펴보고 향후 재난의 특성의 변화에 어떻게 대응하여야 하는지와 그에 대한 발전방향은 무엇인지를 살펴보고자 한다.

II. 지방재정공제회의 지위

1. 공제의 의미

공제는 우리들의 생활을 위협하는 다양한 위험에 대비하여 부조정신에 입각하여 운영하는 사회안전망이다. 이를 조합공제³⁾라고도 부른다. 공제회가 회원에게서 받은 출자금을 자본으로 설정해 놓은 뒤 사고가 발생하면 공제금을 지급해 돕는 것을 공제사업이라고 한다. 공제가 부조정신에 입각하고 있다는 측면에서 보험의 본질적인 특징과 동일하다.

그러나 다음의 기준으로 보험과 공제는 차이가 있다. 보험은 동질의 위험에 처한 다수의 경제주체가 위험공동단체를 구성하여 일정률의 보험료를 통하여 마련한 공동 재산으로 위험을 분보하여 경제생활의 안전을 도모하는 것이고, 공제는 동일한 직업 또는 사업에 종사하는 다수의 주체가 상호구제를 위하여 보험료에 상당하는 금전을 납입하고 그

3) 양승규, 보험법, 삼지원, 2005, 25면; 최준선, 보험법해상법, 삼영사, 2008, 7면.

가입자에게 소정의 사고가 발생한 경우 공동의 구제를 하는 사회안전망이다. 보험이 동질의 위험에 처한 위험공동단체의 구성원으로 이루어진 데 반해, 공제는 동일한 직업 또는 사업에 종사하는 다수가 그 대상이므로 공제의 경우 가입자의 범위가 구성원 또는 지역적으로 한정된다는 측면에서 보험과 차이가 있다. 보험은 그 보험가입자의 대상범위가 공제의 가입대상범위에 비하여 현저히 넓다. 또한 보험의 가입규모에 비하여 공제가 그 가입규모가 크지 않아 위험의 충분한 평균화가 실현되기 어려운 측면이 있다. 보험은 가입대상자의 위험의 평가와 그에 따른 보험료의 산정에 대수법칙을 적용하여 수지상등의 원칙을 기본으로 하는 반면, 공제는 가입의 대상이 되는 집단이 포괄적이거나 광범위하지 못한 관계로 위험이 적절히 평가되지 못하거나, 평가자체가 불가능한 경우도 있다.

감독법적 측면에서 보험은 금융감독기관은 금융감독원의 감독과 규제를 받고 있지만, 공제는 실제 그 부처가 속한 정부부처가 감독을 하게 되므로 보험이 가지는 위험의 분산 원리에 대한 전문적인 감독을 받기 어려운 측면이 있기도 하다.⁴⁾ 이러한 문제는 공제가 감독 사각지대에 놓여 있다는 것을 의미하는 것으로 보험과 같은 금융서비스를 제공하지만 비전문기관이 감독을 함으로써 비효율적으로 운영될 여지를 안고 있는 것이다. 공제회 허가 업무가 각 부처에 분산돼 있고, 감독도 공제회 목적에 따라 해당 부처의 담당과가 다르기 때문에 이를 효율적으로 감독하는 게 현실적으로 용이하지 않다. 그러므로 경우에 따라서는 공제회가 금융서비스를 제공하면서 보험에서 하는 위험의 인수의 일종인 재난공제를 하지만 이를 비전문기관이 감독하고 있어서 감독사각지대에 놓여 있다는 비판도 있다.⁵⁾ 또한 민영보험과 상이한 재무건전성 규제 및 다원화된 감독체계로 인한 가입자보호 및 불공정경쟁문제가 제기될 수도 있다고 한다.⁶⁾

그럼에도 공제제도는 각 자치단체 및 자치단체가 설립한 공사, 공단, 조합과 같이 동일한 목적을 가진 회원들이 참여하는 공익적 사업이나, 보험은 불특정 다수인을 대상으로 판매되는 일종의 상품이라는 점에서의 차이로 사업의 성격이 다르다. 공제제도는 공제사업을 통하여 회원이 납부하는 기금을 적립하여 회원을 위한 사업에 지원되어 회원의 이익을 위하여 사용하지만, 보험은 보험상품 판매를 통하여 회사의 이익을 추구하는 영리행위이다. 그 외 구성원의 영향력이나 지배구조적인 측면에서 볼 때 공제제도는 회원이 직접 참여하여 회원의 혜택이 극대화 되도록 의사를 결정하는 방식의 운영을 하고 있으나, 보험은 회사의 경영진에 의하여 회사의 이익을 최대한 반영하는 의사결정을 통한 경영방침이 결정된다.

공제는 공제회의 설립 목적에 따라 그 성격이 완전히 다르다. 공제회는 특별법이나 민법 제32조의 비영리법인 설립 기준에 따라 관할 부처의 인가를 받아 설립해야 한다. 교직원, 군인, 경찰과 같이 특수 직종에 있는 자를 회원으로 하는 상당수 공제회는 정부의 특별법에 의해 설립됐다. 마찬가지로 공제회의 회원이 특별시, 광역시, 도, 특별자치도와

4) 한국지방재정공제회는 한국지방재정공제회법에 따라 안전행정부의 감독 및 규제하에 있다.

5) “아무도 모르는 공제회 통계, 이름만 비슷한 ‘짜통’ 판쳐”, MK뉴스, 2013.06.19일자.

6) 성승제, 새정부에서의 지방재정공제의 과제 및 발전방향, 2013년, 발제문, 2면.

특별자치시, 시, 군, 자치구와 지방자치법에 따라 설립된 지방자치단체조합과 지방자치단체가 출연하거나 출자한 법인 및 그 밖에 정관으로 정한 자를 회원으로 하는 한국지방재정공제회의 경우는 특별법에 의해 설립된 특별법인에 해당한다.

2012년 1월 말을 기준으로 하여 우리나라의 공제조직은 모두 60개로 파악되고 있다. 이들이 운영하고 있는 공제를 보다 체계적으로 분석하기 위하여 공제를 기능별로 분류하면, 보험형 공제와 상호부조형 공제로 구분할 수 있다.⁷⁾

보험형 공제는 ‘보험업법’에 따른 보험과 동일 또는 유사한 역할을 하는 공제이다. 보험형 공제는 다시 일반공제(협동조합 공제), 조합공제 및 정책성 공제로 세분화 될 수 있다. 그러나 공제는 대체로 공제조합이나 협동조합 또는 협회를 통해 운영되고, 그 구성원인 조합원이나 회원만을 대상으로 하고 있어 “조합공제”가 일반적이다. 농협, 수협, 신협 및 새마을금고의 경우는 준조합원 또는 준회원이라는 방식을 통해 일반인을 공제의 가입 대상으로 포함시키고 있으며, 이를 ‘일반공제’라고 한다. 정부나 지방자치단체는 정책적으로 정부지원금을 지원하여 소상공인 또는 일용근로자들의 퇴직급여 등을 보장하기 위한 공제제도를 운영하고 있고, 이를 ‘정책성 공제’라고 한다.

우리나라에서는 상호부조의 정신에 입각하여 산업별로 산업종사자들의 복지 또는 사망·퇴직급여를 보장하기 위하여 공제를 운영하고 있다. 이러한 공제는 상호부조형 공제라고 한다. 이 공제는 성격상 특별법에 근거를 두고 있지 않으며 운영기관도 ‘민법’에 따라 설립하고 있다.

<표> 우리나라 공제 분류⁸⁾

구분		공제상품	공제운영기관
보험형 공제	일반 공제	생명·손해 제3공제	수산업협동조합공제, 신용협동조합공제
	조합 공제	보증, 배상책임	한국공인중개사협회(공인중개사배상책임공제), 소프트웨어공제조합, 엔지니어링공제조합, 대한의사협회(의료사고배상책임공제), 한국선주상호보험조합, 직접판매공제조합, 한국특수판매공제조합, 상조보증공제조합, 대한건축사협회공제조합, 전국고용서비스협회, 대한건설폐기물공제조합, 한국의료폐기물처리공제조합, 한국산업폐기물공제조합, 한국폐기물재활용공제조합, 한국발포스티렌재활용협회, 한국금속캔자원협회, 한국종이팩자원순환협회, 한국골재협회공제조합
		손해공제 (보증 및	자본재공제조합, 한국조선공업협동조합(조선공제), 전국개인택시공제조합, 전국버스공제조합, 전국전세버스운송사업조합

7) 이하 김은경 외 3인 공저, 공제사업 등 생협의 건전성 확보방안에 대한 연구, 공정거래위원회, 2012. 7. 40면.

8) 이 표는 오영수 외 2인, 일반공제사업 규제의 합리화 방안, 2011.7, 보험연구원의 자료에 근거하여 최근 농업협동조합공제, 새마을금고공제 등의 손해보험으로 편입이라는 변동사항을 감안하여 옮겨온 것임.

	배상책임 포함)	연합회공제조합, 전국택시공제조합, 전국화물자동차운송사업 연합회공제조합, 한국해운조합, 대한설비건설공제조합, 소방산업공제조합, 건설감리공제조합, 한국상조공제조합
	손해공제, 제3공제	건설공제조합, 전기공사공제조합, 전문건설공제조합, 정보통신공제조합, 한국지방재정공제회, 교육시설재난공제회, 한국자원봉사공제회, 학원안전공제회, 학교안전공제중앙회, 어린이집안전공제회
	생명공제, 제3공제	한국교직원공제회
	퇴직금, 복지급여	건설근로자공제회, 중소기업중앙회(노란우산공제), 과학기술인공제회, 경기도사회복지공제회
상호 부조형 공제	사망 및 퇴직급여, 복지급여	<특별법> 경찰공제회, 군인공제회, 대한소방공제회, 대한지방행정공제회 <민법> 한국관세사회, 담배인삼공제회, 세우회, 철도공제조합, 전국교수공제회, 대한의사복지공제회, 교정공제회

2. 지방재정공제회의 법적 지위

한국지방재정공제회는 한국지방재정공제회법⁹⁾에 근거하여 재해복구사업, 공공청사정비사업, 지방관공선사업, 손해배상공제사업 및 회원지원사업을 하는 법인으로서 지방재정발전을 위해 설립된 특별법인에 해당한다. 설립근거는 특별법인 한국지방재정공제회법과 민법 제32조의 설립기준이다. 한국지방공제회의 설립목적은 동법 제1조에 나타난 바와 같이 따라 지방자치단체 등에 대한 효율적인 공제제도를 확립, 운영함으로써 지방자치단체의 건전한 재정운영과 지방재정 발전에 이바지하기 위함이다.

지방재정공제회에 의한 공제는 보험형공제로서 정책성 공제에 해당한다. 그러한 측면에서 지방재정공제회가 하는 공제는 보험의 특성과 공제의 특성을 다 가지고 있다. 그러나 달리 보면 보험의 완전한 특성이 결여되어 구조적인 측면에서 문제가 있을 수 있으나, 반면 보험이 가지지 아니하는 공제의 장점을 활용하고 있는 측면에서 반인반수와 같은 특징을 가지고 있다. 보험회사의 성립이나 그 지배구조에 관한 것은 보험업법에 의하지만, 공제회에 관한 것은 한국지방재정공제회법에 의하고 민법 중 사단법인에 관한 규정을 준용한다(법 제22조).

한국지방재정공제회의 구성원은 관련 회원으로 구성되는데 그 회원은 한국지방재정공제회법 제6조에 따라 특별시, 광역시, 도, 특별자치도와 특별자치시, 시, 군, 자치구와 지방자치법에 따라 설립된 지방자치단체조합과 지방자치단체가 출연하거나 출자한 법인 및 그 밖에 동 공제회 정관으로 정하는 자이다. 주로 지방자치단체, 지방공사 또는 공단을 회원으로 한다.

9) 법률 제6872호로 출발하여 2013년 3월 23일 법률 제11690호로 개정된 바 있다.

지방재정공제회는 한국지방재정공제회법 제1조의 목적을 달성하기 위하여 사업을 하는데 공유재산의 재해복구를 위한 공제사업, 영조물 또는 업무수행으로 인한 손해배상 공제사업, 회원의 공공청사의 정비, 지역개발사업 등을 위한 용자사업, 회원의 기금 위탁관리사업, 회원이 지방재정 발전을 위한 지원사업과 필요한 경우 목적달성의 범위에서 수익사업을 겸할 수 있다. 이 중에서 공유재산의 재해복구를 위한 공제사업, 영조물 또는 업무수행으로 인한 손해배상 공제사업이 특히 재난공제사업에 해당한다.

공제회의 운영은 동법 제18조에 따라 회원의 회비와 출연금 및 그 밖의 수입으로 하는데, 국가와 지방자치단체는 공제회의 보호, 육성을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 보조금을 교부할 수 있어서 결국은 공제회 회원인 지방자치단체, 지방공사 또는 공단의 회비와 국가보조금으로 운영된다. 공제회는 보험사와 마찬가지로 공제사업별로 준비금을 적립하여야 한다. 이는 동법 제20조에 의한 것으로 이 준비금은 공제사업의 종류별로 장래에 집행할 사업에 충당하기 위한 금액으로 사용될 수 있다. 또한 회계연도에 결산 후 순이익금이 발생한 경우에는 이를 적립하여야 하는 적립금의 용도는 동법 제21조 제2항에 따라 손실금의 보전, 공제회가 진행하는 사업(법 제16조)의 집행 및 준비금으로의 적립(법 제20조)에 사용하여야 한다. 그 외 용도로 사용하는 것은 허용되지 아니한다.

3. 지방재정공제회의 재난관련 공제대상과 범위

1) 공유재산의 재해복구를 위한 공제사업

건물, 시설물 재해복구사업이 동 공제회의 가장 주된 고유업무로 파악되고 있다. 즉 공제등록의 대상은 건물시설재해복구공제규정¹⁰⁾ 제3조에 따라 건물, 시설물 및 그 외 회원이 신청하고 공제회가 보상할 수 있는 공유재산이다. 여기에서의 건물이란 회원이 소유, 사용, 관리하고 있는 공유건물을 말하고, 시설물은 옥내외 구분없이 회원이 공제등록을 요청하는 집기비품, 기계설비 및 공기구 등을 말한다. 다만 이때 회원이 소유, 사용 또는 관리하는 자동차, 자전거, 경운기 및 트랙터 등 기동성 있는 물건, 박물관, 전시관 및 미술관 등에 있는 전시품, 진열품, 조각품, 건축물을 제외한 국보, 보물 및 지방문화재 등의 골동품, 광물, 식물, 동물류, 귀금속, 보석, 유가증권 및 미술품 등 그리고 설계서, 원고, 도안, 증서, 소프트웨어 등 및 교량, 도로, 댐, 저수조 등의 구축물 또는 완성토목물은 제외된다. 공제등록이 제한되는 경우로는 신청한 물건에 손해발생 위험이 현저하게 높은 경우로 이때에는 공제등록을 거부할 수 있다(동 규정 제11조).

공제회에 지방자치단체가 공제가입신청을 하면 공제회가 공제등록 및 회비납부청구를 하면 이어 지방자치단체가 회비납부를 하면 된다. 이 사업에서 납부하게 되는 회비부담은 보험대비 평균 65% 정도에서 정해진다. 담보내용은 기본담보, 특별담보 및 신체손해에 해당하는 담보이다. 기본담보는 건물구조 및 주용도에 따른 회비기준을 곱하여 산출하고, 특별담보는 기본담보 외에 회원이 추가로 공제등록을 요청한 가액에 각각의 담보

10) 2010. 12. 23. 개정

요율을 곱하여 산출하게 된다. 그 밖에 신체손해에 대하여는 연 면적 m²당 8원으로 회비가 정해진다.

공제금이 지급되는 보상하는 손해에는 동 규정 제12조에 따라 벼락을 포함하는 화재로 인한 손해¹¹⁾, 풍, 수, 설해로 인한 직접적 손해, 건물의 노후로 인한 자연도괴 및 붕괴로 인한 손해¹²⁾, 테러행위로 인한 손해¹³⁾ 및 국내에서 생긴 폭발 또는 파열로 인한 직접손해¹⁴⁾가 포함된다. 그러나 동 규정 제13조에서 보상하지 아니하는 손해를 열거하고 있는데 이에 따라 그 재해의 원인의 양태에 따라 보상하지 아니하는 경우가 많아 사실상 부보대상인지 여부를 진지하게 살펴야 할 것이다.

공제금 산정은 규정 제17조에 의하는데 이에 따르면 공제등록금액¹⁵⁾이 공제등록 1건의 재조달가액¹⁶⁾의 80%의 해당액 이상일 경우, 손해액을 공제금으로 한다. 다만 공제등록금액이 재조달가액보다 클 경우 재조달가액을 한도액으로 한다. 그러나 공제등록금액이 재조달가액의 80% 해당액 보다 작을 경우, 공제등록금액을 한도로 다음의 산출식에 의한다.

$$\text{공제금} = \frac{\text{공제등록금액}}{\text{손해액} \times \text{재조달가액의 80\% 해당액}}$$

다만 이 결과로 공제등록 1건의 손해액이 1천만원 이상이면서 공제금이 1천만원 미만으로 산출되면 지급공제금은 1천만원으로 한다. 그러나 공제등록 1건의 손해액이 1천만원 미만인 경우 공제등록물건의 경제적 가치가 증대되지 않는 범위에 한하여 공제등록금액 내에서 손해액을 공제금으로 지급하게 된다. 또한 동일한 계약의 목적과 동일한 손해에 관하여 공제금을 지급하는 다른 계약이 있고 이들의 공제등록금액의 합계액이 공제금액보다 클 경우 규칙에 의하여 공제금을 산정하게 된다.

2) 지방관공선재해복구 공제사업

한국지방재정공제회 정관 제28조 제3항의 규정에 의하여 지방관공선 재해복구 공제사

- 11) 이 경우 화재로 인한 직접손해 외에도 화재에 따른 소방손해(화재진압과정에서 발생하는 손해), 즉 손해방지비용도 포함된다(규정 제12조 제1항 1호 나목). 그러나 손해를 경감하거나 사고확산방지에 노력하지 않아 손해가 증가된 경우에 대해서는 그 증가된 손해를 보상하지 아니한다(규정 제14조).
- 12) 상법 제678조에 따라 보험의 목적의 성질, 하자 도는 자연소모로 인한 손해는 보험자가 이를 보상할 책임이 없는 것으로 보험자의 면책사유로 하는 것과는 다른 취지이다. 즉 건물의 노후로 인한 자연도괴는 일종의 자연소모로 인한 손해에 해당하므로 공제와 보험의 부보대상이 다른 측면이다. 다만 규정 제13조 제1항 4호에는 공제등록물건의 사용 중 고장 또는 노후로 인한 손해를 보상하지 아니하는 것으로 정하면서 건물의 노후로 인한 자연도괴 및 붕괴의 손해는 부보대상으로 하는 것이 특이하다.
- 13) 규정 13조 제1항 2호에 따라 전쟁, 혁명, 내란, 사변, 폭동, 소요, 노동쟁의 기타 이들과 유사한 사태로 생긴 손해는 보상하지 아니하는 손해로 열거하고 있다.
- 14) 급격한 산화반응을 포함하는 파괴 또는 그 현상을 말한다.
- 15) 이는 일종의 보험가액에 해당한다.
- 16) 이는 목적물의 교환가치를 의미한다.

업을 본 공제회는 운영하고 있다. 이에 대한 구체적인 것은 지방관공선재해복구공제규정¹⁷⁾에 의한다. 여기에서 지방관공선이라 함은 지방자치단체가 소유 또는 중앙행정기관의 장으로부터 관리권을 위임받아 보유하고 있는 선박을 말한다. 이는 주로 해상보험의 기본 원칙에 근거한다. 여기에서 공제등록 대상은 회원이 선박의 사고로 발생한 물적, 비용, 손해보상 및 승선자에 대한 배상을 보상받기 위해 등록하는 것으로써 선체, 기관 및 의장품을 포함하는 선박과 승선자로 한다. 여기에서 선박은 목조선(목강선)의 경우 진수 후 선령이 15년인 경우와 강선 및 F.R.P선과 기타 재질로 제작된 선박은 진수 후 선령이 25년을 초과한 경우에는 공제등록 할 수 없다. 다만 공인감정기관의 선령 연장평가지 또는 공제회가 인정하는 경우에는 예외로 하고 있다.

공제등록금액은 선박의 장부가액 또는 공인기관 및 공인감정사의 감정가액, 공제등록 당시의 시가를 기준으로 정한다(규정 제7조). 만일 전술한 시가를 기준으로 하는 방법으로 공제등록금액을 산정할 수 없을 때에는 별도로 정한 규칙인 공제등록금액의 평가기준에 의하여 산정하여야 한다. 공제회비는 공제회비요율표에 의한 수시등록의 경우라면 일할계산으로 한다(규정 제8조).

공제금을 지급하는 사고로는 침몰, 좌초, 충돌, 풍파의 이상한 작용 등의 해상고유위험에 의한 사고 또는 화재로 인하여 멸실, 손상되거나 구조시에 발생한 사고와 행방불명 등에 의한 손해의 경우이다. 그러나 공제금이 지급제한 되는 경우로 공제비 미납의 경우, 고의 또는 중대한 과실에 의한 손해, 전쟁, 폭동, 소요 및 이와 유사한 변란으로 인한 손해, 선박의 피격, 나포, 억류로 발생한 손해, 지진, 화산, 방사능 및 원자력으로 인한 손해, 선박의 자연소모 또는 하자로 인하여 발생한 사고, 선박운항에 관한 면허정지, 운항정지된 상태에서 이를 위반하여 운항함으로써 발생한 사고, 무자격 선장 및 기관장의 운전으로 인한 사고, 타선박과 충돌하여 타 선박에게 배상하여야 할 사고, 공제등록의 효력이 상실된 기간 중 발생한 사고 및 사고발생원인이 불명확한 사고의 경우이다. 그러므로 자연재해가 원인이 되어 선박 등에 사고가 발생한 경우는 공제대상이 된다고 해석된다.

지방관공선에 사고가 발생한 경우 회원은 손해방지의무가 있고 사고에 대한 신속한 통지의무가 있다(규정 제15조). 손해방지의무를 이행함에 있어 생겨난 비용인 손해방지비용과 구조비는 공제등록금액의 공제가액에 대한 비율에 따라 지급한다. 손해방지비용과 관련하여 이 비용과 보상액의 합계가 보험금액을 초과하는 경우에도 전부 보상하는 상법 제680조의 취지와는 다른 것이다. 더욱이 손해방지비용은 공제등록금액의 100분의 50을 초과하여 지급할 수는 없다(규정 제21조).

3) 그 외 공제사업

지방재정공제회가 하는 주요 공제사업 외에 영조물 또는 업무수행으로 인한 손해배상 공제사업도 있다. 지방자치단체가 소유, 사용, 관리하는 시설의 관리하자로 인하여 타인의 신체나 재물을 훼손시켜 법률상 배상책임이 발생하는 경우 손해보험사가 전담하여 손

17) 2010.12.23. 개정.

해를 신속하게 처리함으로써 지방행정의 효율성과 지방재정의 안정성을 도모하는 취지의 공제사업이 영조물로 인한 손해배상 공제사업이다. 반면 지방자치단체 공무원이 각종 민원서류 및 제증명 발급과정에서 부주의 또는 과실로 제3자에게 손해를 입혔을 때 공제회를 통하여 이를 보상하는 사업을 말한다. 이 공제사업은 일반적으로 지방자치단체 또는 소속 공무원의 손해배상책임과 관련된 것으로 재해와는 무관한 것이므로 이는 여기에서 논의하지 아니한다.

또한 공제사업으로 인하여 발생한 이익을 사회에 환원한다는 취지에서 재난 및 안전관리기본법에 의한 특별재난지역에 대한 재해복구를 위한 재정지원사업을 하고 있다. 이에 따르면 재해발생으로 재정적 지출이 급격하게 증가한 회원에 대하여 해당 지방자치단체 전년도 건물, 시설물 재해복구 공제회비의 30%선에서 지원하고 있다.¹⁸⁾ 그러나 이는 재난공제의 성질의 것에서 출발한 것이 아니고 사회부조적 성질에서 비롯된 회원지원강화와 고통분담의 차원에서 하는 지원사업이다. 그러므로 재난공제와 관련해서는 논외로 한다.

III. 재난대응 관점에서 본 재난공제의 방향

1. 재해복구공제사업의 현황

지방재정공제회의 대표적인 공제사업에 대한 현황은 아래 표에 보여주는 수치를 통하여 그 규모를 알 수 있다. 이는 주목적 사업에 해당하는 재해복구공제사업에 대한 2010년부터 2014년 현재까지의 상황을 공시한 자료이다. 재해복구공제사업만 놓고 보았을 경우 2010년과 2013년의 지표에는 큰 차이가 있다. 회비수입이 251억 16백만원에서 384억 86백만원으로 53% 증가한 것에 대하여, 등록물건은 74,523에서 86,263건으로 15% 증가하였고, 복구비 지급액은 65억 25백만원에서 253억 41백만원으로 288% 크게 상승했다. 복구비 지급건수는 289건에서 811건으로 180% 증가했다. 경영공시의 항목으로만 보아도 2010년 대비 2013년의 사고발생 및 지급건수가 급증했음을 알 수 있다. 복구비 지급건수 증가액과 복구비 지급액 증가액이 완전 비례적인 변동을 보이지는 않지만 어느 정도 비례적으로 증가된 면이 있음을 확인할 수 있다. 2012년 및 2013년은 태풍, 폭우, 강풍 등의 자연재해의 발생이 많은 해로 기록되고 있는데, 자연재해의 경우 보상하는 손해에 해당하므로 지급건수와 지급액이 이와 같이 급증한 것으로 판단된다.

2010년부터 2013년의 자료에 한정된 평균 복구지급액은 2250만원(2010년), 3500만원(2011년), 1289만원(2012년) 그리고 3124만원(2013년)으로 변동추이를 엿볼 수 있다. 2012년을 제외하면 전반적으로 해마다 복구지급액이 늘어나는 것으로 파악되는데 이는 자연재해의 피해규모가 건당 증가하고 있음을 알 수 있다. 그러므로 해마다 지급건수

18) http://www.lofa.or.kr/business/b_member03.asp.

가 급증하고 복구액 지급건당 평균지급액이 증가함으로써 공제회의 부담비중이 증가한다는 결론을 도출할 수 있다. 즉 아래의 표에서 보이는 바와 같이 원수손해율(사업비를 제외한 공제회비 대비 지급액의 비율)이 2010년 26%, 2011년 45%, 2012년 52%, 2013년 66% 등으로 매년 손해율이 증가하고 있다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 재해의 발생 및 보상할 위험의 크기가 점점 커지고 있는 것에 비하여 지방자치단체로부터의 회비수입은 변동이 없으므로 공제회와 등록대상 지방자치단체의 회비의 증액요인이 생겼다는 결론에 이르게 된다. 다만 이는 향후에 공제회가 자연재해에 대한 어떠한 위험관리체계를 갖추어 나가야 할 것인가의 문제와 연계되는 것이기도 하다. 그러므로 미래기후변화 전망을 비추어 자연재해가 대형화되거나 발생빈도수가 높아질 것을 예정하고 새로운 사업 모델을 만들어가야 할 시점으로 판단된다.

<주요사업 및 경영성과 공시>19)

재해복구공제사업

(단위 : 백만원,건)

구분	건물·시설물				관공선			
	회비수입	등록물건	지급액	지급건수	회비수입	등록선박	지급액	지급건수
2010년	25,116	74,523	6,525	289	3,263	410	243	4
2011년	32,906	77,041	14,674	419	3,429	417	182	8
2012년	35,569	81,072	18,452	1,431	3,700	446	152	3
2013년	38,486	86,263	25,341	811	3,719	468	90	5
2014년	42,124	87,591	2,583	68	3,793	508	24	1

※ 지급액은 경상비 등 사업비 제외 금액임

손해배상공제사업

(단위 : 백만원,건/명)

구분	영조물				업무배상			
	회비수입	등록건수	지급액	지급건수	회비수입	등록인원	지급액	지급건수
2010년	16,513	105,635	10,326	6,772	2,143	14,893	966	34
2011년	21,392	127,068	10,840	6,371	2,375	14,936	1,140	26
2012년	25,408	148,700	12,998	6,429	2,869	15,678	1,340	37
2013년	28,554	162,738	14,362	8,279	2,956	16,745	816	30
2014년	31,321	176,974	4,332	2,715	3,046	16,481	982	22

※ 지급액은 경상비 등 사업비 제외 금액임

2. 재해 위력의 변화와 보험 및 공제에서의 패러다임의 변화

지방재정공제회의 재난공제 대상인 공유재산에 발생하는 위험의 종류는 매우 다변화되는 추세이다. 공제제도는 일반적인 보험약관 및 제도를 기본으로 하여 운영되므로 보험

19) 한국지방재정공제회 홈페이지에서 참조: http://www.lofa.or.kr/mutualguide/m_important01.asp.

에 대한 위험이나 공제에 대한 위험이나 동일하다고 보아야 한다. 그런데 공제에 대한 위험의 기본 요소가 되는 것이 최근 기후변화 등이다. 기후변화에 의하여 보험사고 내지 공제사고로의 위험의 실현화가 다양하고 대형화되어가고 있다. 그러므로 이 기후변화문제에 따른 대형재해현상을 제대로 이해하고 이에 대한 장기적인 보완이 필요하다고 판단된다.

최근 60년 동안 세계적으로 자연재해 발생과 피해규모가 지속적으로 증가하는 추세에 있다. 자연재해로 인한 피해 중 32%가 지진 등 지구물리현상으로 인한 피해이며, 나머지는 기상현상으로 인한 피해가 대부분을 차지하고 있다.²⁰⁾ 기상현상으로 인한 재산피해는 태풍과 홍수로 인한 피해가 80% 이상 차지하는 것으로 분석된 바 있다.²¹⁾ 즉 기상현상인 기후변화로 예상치 못한 대형재해 앞에 있다는 것이다. 예상치 못하게 재해의 규모가 커진 구체적인 예로 공식적으로 허리케인 카트리나가 대표적이다. 이는 비정상적으로 확장된 형태의 태풍때문이었다. 기후변화로 인하여 온난화 현상이 가속화되고, 강수량에 차이가 극심했으며, 중위도 지역의 더 빈번한 집중호우 현상, 전 지구의 빙하 부피의 35%~85%의 감소가 예상되고 있어 기후변화가 사회에 미치는 영향이 지대할 것으로 보이고 있다.²²⁾ 주로 재해의 위력에 변화가 온 것이다. 이러한 것을 반영하는 것이 곧 날씨보험이나 기후보험 등의 필요성이 대두되는 현상이다. 이 필요성에 맞추어 보험의 경우라면 보험료의 산출, 공제의 경우라면 공제회비 등의 산출이 있어야 한다. 현실적으로 기후변화로 인하여 위험률계산을 새롭게 해야 하는데 이와 관련해서 위험률을 기후학에 서는 기준을 두고 있고, 그 기준이 바로 RCP(Representative Concentration Pathways, 대표농도경로)이다. 간단히 설명할 수 있는 개념은 아니지만, 온실가스 배출량에 따른 변화 시나리오라고 보면 된다. 온실가스 배출량을 0으로 줄일 때부터 현재 상태로 유지할 때 그리고 더 늘어날 때를 최소치와 최대치로 잡아 예상 시나리오를 데이터화한 것이다. 즉 온실가스 배출 시나리오의 시간에 따른 변화를 의미한다. 태풍을 예로 들자면 RCP 4.5 일 때와 8.5 일 때 태풍의 지름 변화를 예측하는데 지름이 확장 될수록 태풍의 풍속이 빨라지고²³⁾ 그 피해강도와 면적이 넓어지기 때문에 태풍의 지름은 무척 중요하다고 한다. 여름에 태풍은 늘 발생하지만 기후변화에 의해 생기는 초대형 태풍의 지름은 기후변화 보험의 대상이 되는 것이다. 즉 기존에 발생하던 지름대비 확장된 지름이 보험의 대상 영역이 되는 것이다. 그러므로 기존 풍수해보험²⁴⁾²⁵⁾의 보장영역과는 개념이 다르

20) Munich Re, 2010, 1950-2009 Great weather catastrophes Number en. pdf.

21) Torsten Jeworr 다 외 9인, Liability for climate change? - Experts views on a potential emerging risk, Munich RE Corporate Climate Centre, 2010, in 권원태, 기후변화 시나리오와 농업적 활용, 국립기상연구소, 2013, 1000면

22) 우리나라 기후변화시나리오에 의하면 해수면이 상승하고, 집중호우의 발생빈도와 강도가 증가하며, 강수량의 변화가 예상되며 태풍의 세기가 커질 것으로 내다보고 있다. 해수면의 상승으로 연안지역의 침수로 인한 영향이 나타날 것으로 본다; 권영태, 기후변화 시나리오와 농업적 활용, 국립기상연구소, 2013, 1020면 이하 참조.

23) 태풍발생지수를 분석하여 태풍위치와 빈도를 평가한 결과 전반적으로 미래에 태풍발생이 증가할 것으로 전망되며 특히 RCP8.5 시나리오에서 RCP4.에서보다 발생가능성이 2배 이상 클 것으로 전망된다고 한다; IPCC 5차보고서 대응을 위한 기후변화 시나리오 보고서 2011, 국립기상연구소, vii.

24) 풍수해보험은 풍수해보험법(법률 제11690호)에 의해 운영되는 정책성보험으로 풍수해로부터 국민의 재산을 보호하는 데 기여하고 있다.

고, 공제로는 담보할 수 있는 수준을 훨씬 넘어서는 규모의 위험을 계산하게 되는 것이다. 일반적인, 흔히 우리가 알고 있는 일상적인 태풍은 단순 재해보험으로 가능하고, 실질적으로 기후변화 보험은 기후변화로 인해 "확장되는 손해"만을 그 대상으로 하고 있다. 이것이 기후학에서 만든 기준인데, 재보험사를 필두로 하여 전면적으로 이 기준을 수용하여 상품을 개발 중인 것으로 이해하고 있다. 물론 원수보험에서도 기후변화와 관련하여 배상책임보험, 기업휴지보험, 상해보험 및 질병보험 등의 활성화가 예상되고 있다. 그러나 단연 기후변화와 손해보험 산업과의 상관관계가 그 어떤 것보다 크게 대두되는 것이 사실이다. 손해보험의 7대 위험 중 제1의 위험이 기후변화라는 것을 시작으로 하여 기후변화는 바꿀 수 있는 것이 아니라, 받아들이고 어떻게 살 것인가를 고민해야 하는 하나의 사실이 되어 버렸기 때문에 손해보험 등에서의 인수를 통해서 사회 안전망 시스템이 가동되어야 하는 부분이다. 그러한 측면에서 이러한 변화에 공제도 맞추어야 하는 측면이 있다. 특히 기후변화에 따른 재해의 크기변화보다는 재해발생 빈도수 증가가능성과 그간 예상치 못했던 새로운 양태의 재해가 나타날 것에 초점을 맞추어 공제사업을 재편성해야 할 여지를 인정하여야 한다.

다만 근본적으로 재해보험과 기후변화보험은 애초에 서로 보장대상이 다른 것이라는 것을 확인할 필요가 있다. 비슷한 것 같아 보여도 다르다. 기후변화보험은 풍수해보험과 같은 재해보험과는 달라서 담보할 위험 단계부터 차이가 있고, 공제와는 규모의 차이가 너무 심해서 공제와 기후변화보험과의 단순 비교는 어렵다고 본다. 그러므로 우리는 공제의 대상과 기후변화로 인한 보험의 대상이 다르므로 공제의 담보범위인 재해의 범위를 명확하게 확인할 필요가 있다고 본다. 만일 공제의 범위에 기후변화보험의 담보범위까지 포함시킨다면 현실적으로 운용상의 어려움이 있을 것이라는 것은 자명한 것이다. 이에 대한 수리적이고 기술적인 연구가 필요하고 그 실제적인 한계를 명확하게 하는 논리개발이 있어야 한다. 기후변화 전망에 입각하여 재해보험과 비교가 될 공제의 경우는 기후변화로 인한 재해의 크기변화보다는 재해발생 빈도수 증가가능성과 그간 예상치 못했던 새로운 양태의 재해가 나타날 것에 초점을 맞추어 공제사업을 재편성해야 할 여지를 인정하여야 한다.

우리는 동시에 향후에도 기후변화 등에 관련한 세계적인 연구결과보고서에 귀를 기울여야 한다고 본다. 정부가 기후변화위원회(Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC)²⁵⁾ 보고서²⁷⁾는 현재 5차까지 발표되었지만 현실적으로 보험시장이나 공제부분에서 이 5차분 보고서를 구체적으로 분석하여 적용하고 있는 것 같지는 않다. 최근에 활발

25) 최근의 위험의 변화에 따른 풍수해보험요율변화에 대한 소개로는 이희춘, 풍수해보험요율체계의 현황 및 개선방안, 손해보험, 2014, 06, 손해보험협회, 42면 이하.

26) IPCC는 기후변화와 관련하여 전 세계전문가들의 견해를 종합적으로 반영하여 기후변화문제를 과학적으로 평가하고 효과적으로 대응하기 위해 세계기상기구(WMO)와 유엔환경계획(UNEP)이 공동으로 설립한 정부간 협의체 기구이다. IPCC는 1998년 UN 총회의 승인을 거쳐 정식기구로 발족되었다; 김지혁, 과학과 기술, kofst, 2013.

27) 최근 IPCC에 '기후변화 적응을 위한 극한현상과 재해의 위험관리 특별보고서'가 발표되었는데 이에 따르면 20세기 후반에 폭염과 집중호우가 증가하고 해수면 상승추세가 나타나고 있으며, 21세기 후반에는 이러한 추세가 더욱 가속될 것이라고 평가하고 있다.

하게 진행되었던 각종의 보고서나 세미나에서는 그 수치 데이터 분석 보고서만 발표되고 있는 실정이다. 그러므로 기후변화가 미치는 영향이나 피해규모 예상 대응방안 등은 확인해야 할 것이다. 이와 관련해서 이미 최근 몇 년간 자연재해의 발생빈도가 높아지고 그 피해규모가 커지는 것이 확인된 바 있으므로 이를 바탕으로 원수손해율이 증가하는 추이를 기준으로 한 향후 예상 손해율을 고려한 새로운 위험관리체계 모형을 만들어 놓고 대비할 필요가 분명히 있다. 지구 전체적으로 온실가스 감축이 현실화되지 아니하는 한 자연재해의 발생빈도수의 증가와 피해규모의 지속적 증가는 단순히 가상 시나리오에 그치지 않고 현실화 될 가능성이 매우 농후하다. 공제만을 중심으로 이를 할 수 없다고 판단되면 유수의 보험사와의 연계연구를 통하여 재해의 위험관리 대상 중 보험 및 공제 대상이 되는 위험에 대한 실증적인 분석자료를 토대로 공제의 특성에 부합하는 장래 위험관리체계를 구축하여야 한다.

3. 위험분산의 방법의 다양화

위험의 대형화에 따른 위험분산의 방법으로서 가장 일반적인 것이 보험이고 공제이다. 보험제도나 공제를 통해 지역적 피해를 빠르게 분산할 수 있으며, 원수보험사와 공제에서 인수한 위험의 또 다른 분산의 방법은 재보험의 활용이다. 보험이나 공제의 매커니즘으로 이미 발생한 위험을 분산시킬 수 있으며, 특히 기후변화에 대응하는 대형위험의 문제를 재보험 등을 활용하여 재해보험이나 재난공제의 차원을 넘어 기후변화보험이나 기후변화에 따른 재난이 대상이 되는 재난공제로의 모색이 필요하다.

또한 재해의 대형화에 따라 보험제도를 공보험화하는 측면에서 재난공제의 의미는 커질 것이라고 판단된다. 기본적으로 방재체계가 잘 갖추어져있고, 인구밀집도가 낮으며 평균소득격차가 크지 않은 유럽의 경우에는 공보험인 사회보험이 잘 발달되어 공보험을 통하여 위험을 잘 분산시키고 있다. 그러나 공보험이 그다지 발달하지 못하고 저소득층의 인구밀도가 상대적으로 높고 방재체계도 그다지 우수하지 못한 미국의 뉴올리언즈의 지역적 피해²⁸⁾는 앞선 공보험이 발달한 유럽과의 비교를 가능하게 한다. 그러한 측면에서 공보험의 취지로 운영되고 있는 재난공제의 의미는 현실적인 존재이유가 있을 것이다. 그러한 측면에서 재해에 대한 새로운 시각이 필요하며 이를 재난공제와 연계할 경우 재난공제의 보장범위나 보장액에 대한 현실적인 접근이 필요하다고 본다.

4. 발전방향 내지 보완방안

공제는 보상하는 범위는 사보험보다는 넓으나 최근의 기후변화나 재해의 대형화에 따른 다변화현상을 잘 반영하고 있지는 못하다. 즉 위험의 모든 범위를 대비하기에는 한계

28) 2005년 허리케인 카트리나에 의해 도시 전체가 물에 잠겨 극심한 피해를 입었다. 2011년 미시시피강 홍수로 카트리나보다 더 큰 피해를 입을 뻔 했다;

<http://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%89%B4%EC%98%AC%EB%A6%AC%EC%96%B8%EC%8A%A4>.

가 있는 것으로 판단된다. 물론 공제가 현재 풍수설해, 태풍, 호우, 홍수, 해일 등 자연재해 중 지진을 제외한 모든 자연재해에 대해서 담보하고 있는 모양새를 가지고 있지만 구체적인 보상범위에 들어가면 실제 보장하지 아니하는 예외적인 손해범위가 너무 넓다. 더욱이 보상하는 손해와 보상하지 아니하는 손해 사이의 경계가 모호한 경우가 많아 그에 대한 해석의 분쟁여지마저 있어 보인다. 예컨대 재해복구공제규정 제12조 제1항 제2호는 풍수설해로 인한 직접적 손해를 보상한다고 하면서도 동 규정 제13조 제1항 제9호에서 원인의 직접 간접에 관계없이 풍재 또는 수재로 생긴 파열 또는 폭발의 손해를 보상하지 아니한다고 정하고 있다. 보상하는 손해와 보상하지 아니하는 손해 사이에서 직간접의 차이를 현실적으로 구분하기 어려운 점도 있지만 보상하지 아니하는 범위가 너무 클 수 있다는 문제점도 있다. 또한 제13조 제1항 제8호에서는 공제등록물건의 발효, 자연발화로 생긴 손해는 보상하지 아니하면서도 동 호 단서에서 그 결과로 생긴 화재손해를 보상한다고 정하고 있다. 과연 자연발화로 생긴 손해가 있고 그 결과 화재손해가 발생한 경우 그전 원인에 의한 손해를 공제하고 화재손해결과만을 공제대상으로 하여 손해액을 산정할 수 있겠는가에 대한 의문이 있다. 이미 화재로 그 원인이 소실될 여지가 있기 때문이다. 그 외에도 동항 제13호에서는 풍수설해에 의한 손해는 보상한다고 하면서도 바람, 비, 눈 우박 또는 모래먼지가 들어옴으로써 생기는 손해는 보상하지 아니한다고 규정함으로써 그 손해의 구분이 모호하여 손해원인의 해석과 관련하여 분쟁의 소지가 있어 보이기도 하다. 이는 모두 공제규정의 보상범위와 제외 범위에 대한 나열규정이 가지는 한계에서 출발하는 문제로 판단된다. 보상여부를 판단할 수 있는 완전한 구분기준을 제시할 수 없다면 차라리 공유재산의 복구라는 공제의 취지를 살려 포괄담보주의로 선회할 여지는 없는 것인지를 고민해볼 필요가 있다.

다변화하는 위험의 모든 범위를 보장한다는 것은 공제회비 부담이 상승한다는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고 보상범위를 확대할 필요가 있고 지방자치단체의 부담으로 가더라도 위험의 분산차원에서 이 공제를 의존하지 않을 수 없으므로 공제범위를 확대적용해야 할 것이다. 그러나 앞에서 제시한 바와 같이 공제회비는 일반 손해보험사 대비 65%에서 정해지고 이를 공제회가 이를 보험의 방식으로 운용하고 있는데 현실적인 회비 수입과 복구지출액의 차이를 보아 이로 인한 공제회의 운영이 현재로서는 안정적인 것으로 파악된다. 보상범위를 넓힌다고 하여 지나치게 공제회에 부담으로 작용할 것으로 보이지는 않는다. 다만 보상범위를 확대하는 만큼 전체적인 보험수리원리에 부합하는 공제회비의 비율적인 증액 방안도 함께 모색할 필요는 있다.

또한 앞서 살펴본 바와 같이 한국지방재정공제회의 주된 고유업무에 해당하는 재난공제사업인 건물, 시설물 재해복구사업과 지방관공선 재해복구 공제사업의 구체적 내용을 정한 건물시설재해복구공제규정과 지방관공선재해복구공제규정에 따르면 그 보장내용과 보장하지 아니하는 위험에 대한 것을 열거주의로 제시하고 있다. 이러한 열거주의에 의하면 보장의 한계가 있다. 피해갈 수 있는 미보장대상이 많다는 것이다. 그러므로 공제의 취지를 살려 포괄담보주의로 변경확대하여 공유재산에 대한 담보범위를 확대할 필요성을 제기한다. 이를 위하여 공유재산에 대한 일종의 패키지 형태의 종합담보체제로의 변환

필요성이 있다고 본다.

일반보험사의 경우 풍수재담보시 특정 위험지역의 인수를 제한하고 있으나 공제의 경우에는 일반보험사의 수지상등의 원칙에 따른 보험상품의 판매구조와는 다르므로 특정위험의 인수제한은 쉽지 않을 수 있다. 그렇다고 공제가 그 위험을 다 떠안을 수 있을 것인가의 문제는 다른 차원의 해결문제이다. 오히려 공제등록대상인 공유재산의 적극적인 가입유도로 자연재난시 신속한 복구를 강구해야 할 것이다. 더욱이 일반 보험사에 비하여 저렴한 공제회비로 위험관리기능을 함으로써 지방자치단체의 예산을 절감하는 데에 기여해야 할 것이다. 그러한 측면에서 효과적인 공유재산에의 위험관리 방안이 필요하다고 보이는데 이러한 측면에서 자연재해의 다변화로 인한 대형위험을 분산시키는 방안과 특정지역의 풍수재 담보의 경우에 이를 외부적인 보험으로 분산시키는 재보험형태의 위험분산에 적극적으로 방안을 모색하여야 할 것이다.

IV. 맺는 말

보험제도가 발달되어 있는 유럽선진국에서조차 사보험만으로 그 역할을 다 할 수 없으므로 공보험이 사보험의 공백을 채우고 있다. 우리나라의 경우도 공보험이 없는 것은 아니지만 그 역할의 일부를 공제가 담당하고 있다.

최근 이상기후에 따른 대규모 재해의 발생빈도 증가, 기존 공제시장으로의 민간보험회사 진입 활성화 등 여러 위험 요인에 직면해 있다는 진단이 나오고 있고 이를 극복하기 위해서는 먼저 공유재산을 소유, 사용, 관리하는 지방자치단체 회원의 입장에서 잠재 수요를 발굴해 신규 사업을 지속적으로 개발해 나갈 필요성이 있어보인다. 더욱이 최근의 논의에 의하면 영조물 배상, 업무수행에 따른 손해배상 공제인 행정종합배상 공제에 한하지 아니하고 한 번의 가입으로 자치단체가 직면한 모든 위험을 보장하는 '원스톱공제'를 추진하자는 견해가 나오고 있다. 주로 손해보험에서 통합보험의 형태로서 특정 범위에서 다양한 위험을 하나의 보험상품에 조합하여 통합적으로 운영하는데 이를 벤치마킹하면 될 것으로 보인다.

또한 보상되지 아니하는 손해의 범위를 축소하는 등 공제의 담보범위를 확대하는 방안이 모색되어야 한다고 보며 이를 위하여 공제회비를 인상하는 방법으로라도 미래의 재해를 대비할 필요성이 있다고 본다. 그러한 측면에서 담보범위에 대한 제한적인 열거보다는 포괄적인 담보로 전환할 필요성이 있다.

그 외 자연재해가 대형화되는 추세와 자연재해의 발생빈도수의 증가와 피해규모의 지속적 증가를 반영하여 공제의 담보범위가 확대될 가능성에 초점을 맞추어 위험관리체계를 구축하여야 한다. 이는 공보험적 특성을 가진 공제가 할 수 있는 국가적 사회안전망으로서의 역할에서 비롯된 것이라 판단된다.

[제 4주제]

지속가능성장과 재난 리스크 관리

사 회 자 : 임성권 교수 (인하대학교)

발 표 자 : 장동한 교수 (건국대학교)

토 론 자 : 윤영식 수석차장 (한국지방재정공제회)

성승제 박사 (법제연구원)

양병찬 교수 (서남대학교)

지속 가능 성장과 재난 리스크 관리



장 동 한, Ph.D., CPCU, ARM

건국대학교 상경대학

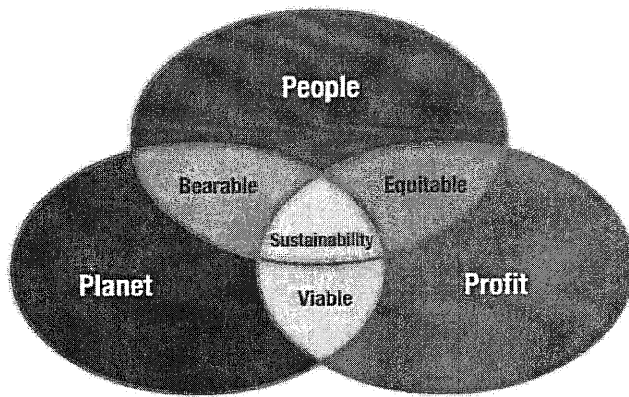
SUSTAINABILITY

지속가능경영

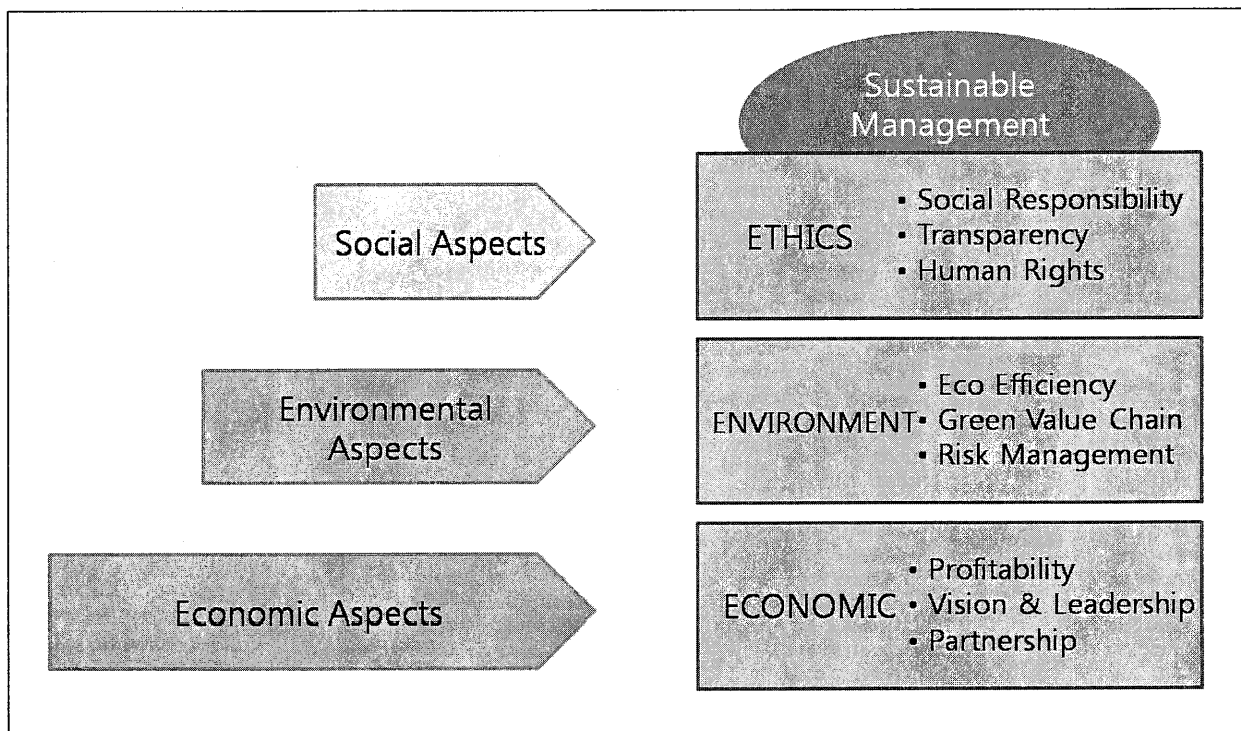
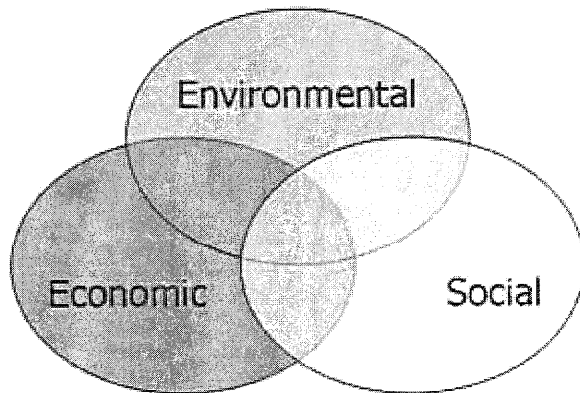
&

지속가능성장

지속가능경영



Triple Bottom Line





**Dow Jones
Sustainability Indexes**

DJSI

QUICK LINKS

- DJSI World Components
- DJSI STOXX Components
- DJSI North America Components
- DJSI Licensees
- Press Releases
- DJSI Monthly Update
- Index Factsheets
- DJSI Review 2009 - Results

DJSI NEWS

- SAM, Dow Jones Indexes and KPC launch Dow Jones Sustainability Korea Index
- SAM, Dow Jones Indexes and STOXX Ltd. commemorate 10 years of Sustainability Indexing
- SAM, Dow Jones Indexes and STOXX Ltd. announce results of Dow Jones Sustainability Indexes Review
- SAM and Dow Jones Indexes launch Dow Jones Sustainability Japan 40 Index
- Seligson & Co Fund Management Signs License for First Index Fund on the DJSI Asia Pacific
- SAM, Dow Jones Indexes and KPC Announce Plans To Launch Dow Jones Sustainability Korea Index
- SAM and Dow Jones Indexes launch Dow Jones Sustainability Asia/Pacific Indexes
- DJSI World Licensed for U.S.-Based Mutual Fund for the First

Sustainability Assessment Indexes Data Reviews News Publications

CRITERIA AND WEIGHTINGS

Corporate Sustainability Assessment Criteria

Dimension	Criteria	Weighting (%)
Economic	Codes of Conduct / Compliance / Corruption & Bribery	6.0
	Corporate Governance	6.0
	Risk & Crisis Management	6.0
	Industry Specific Criteria	Depends on Industry
Environment	Environmental Reporting*	3.0
	Industry Specific Criteria	Depends on Industry
Social	Corporate Citizenship/ Philanthropy	3.0
	Labor Practice Indicators	5.0
	Human Capital Development	5.5
	Social Reporting*	3.0
	Talent Attraction & Retention	5.5
	Industry Specific Criteria	Depends on Industry

*Criteria assessed based on publicly available information only

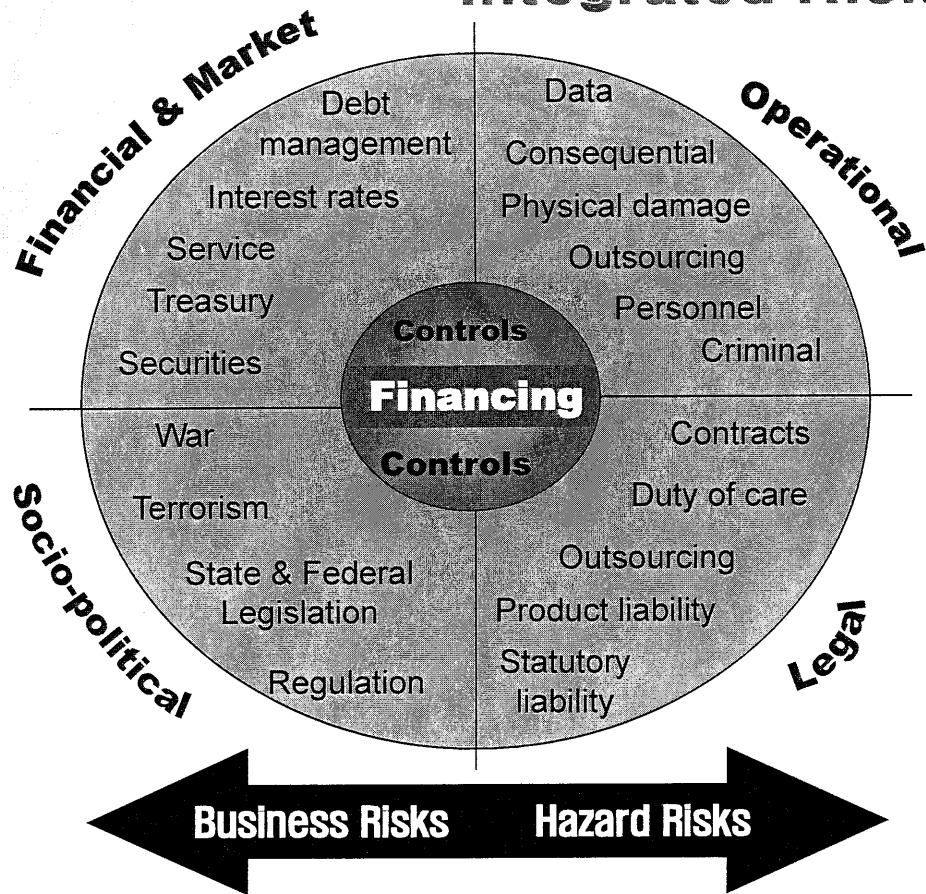
For more details about each individual criteria, please have a look at the SAM Questionnaire.



지속가능성장

- 우리는 계속 성장해야 함
- 성장과 함께 안정도 추구해야 할 것임
- ➔ **“안정 속의 성장”**
- 지속가능성장
- 지속가능성장의 핵심 전략으로서의 리스크 관리
- 경제적 효율성, 환경 보호, 사회적 책임을 아우르는
- 지속가능성장을 위해**
- 통합 리스크 관리 필요**

Integrated Risk Mgt.



리스크 관리

- 손실 발생에 따른 역효과를 최소화하기 위하여 조직의 제반 활동 및 자원을 계획하고, 분석하고, 이행하고, 관리하는 일련의 의사결정 과정
- 체계적 리스크 관리의 중요성
 1. 리스크 파악
 2. 리스크 분석
 3. 리스크 관리 수단 선택
 4. 이행/ 점검/ 개선

RISK MANAGEMENT PROCESS

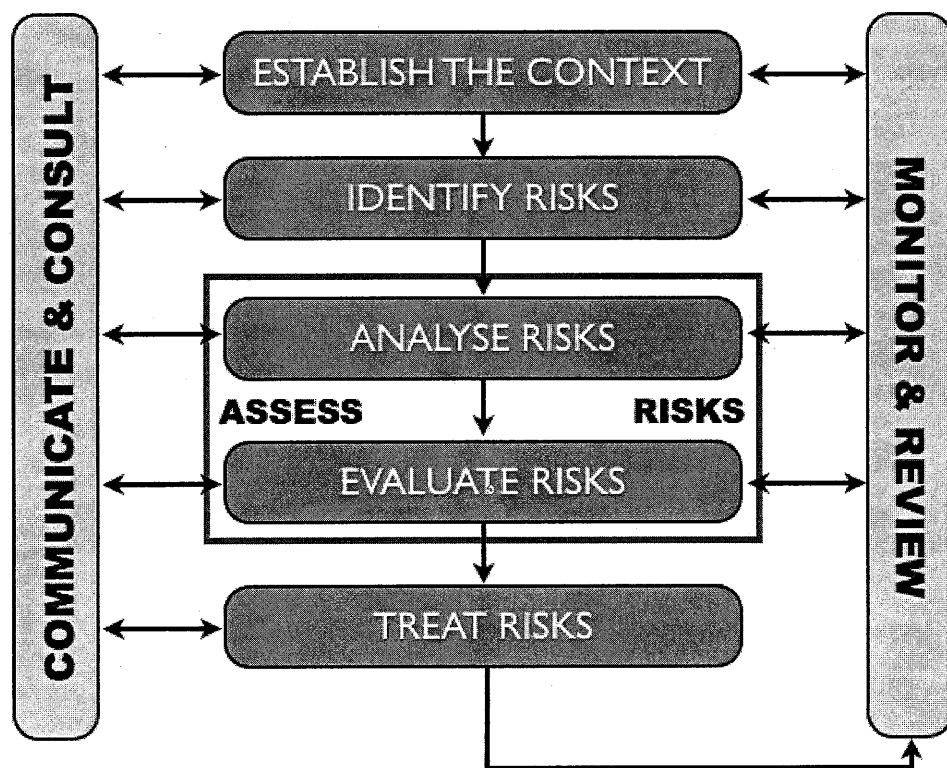
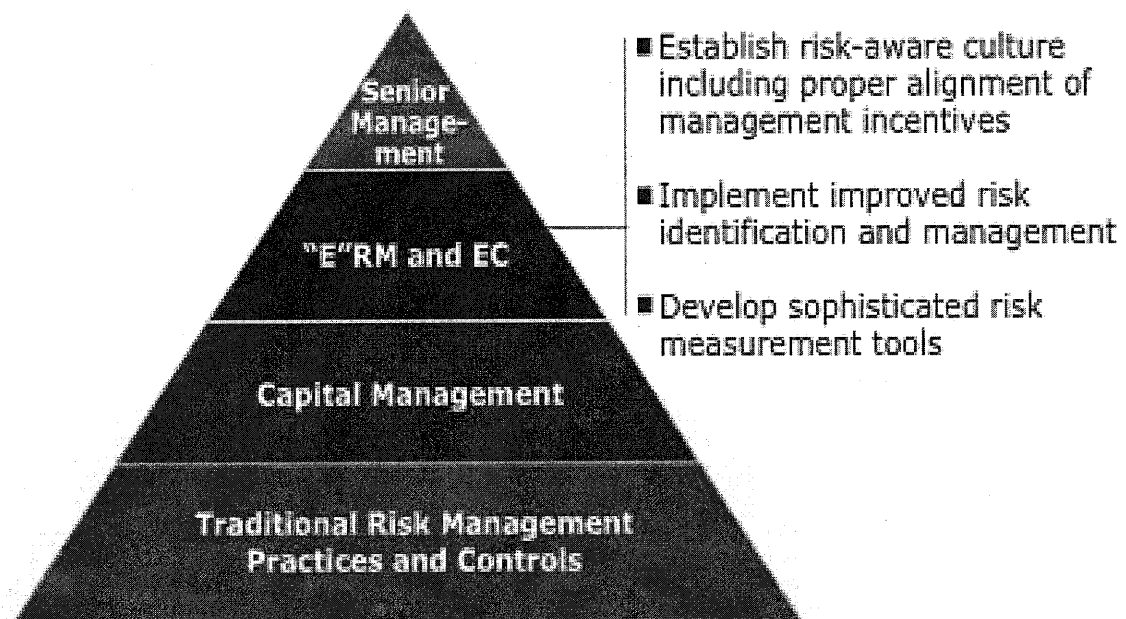


EXHIBIT 3 Enterprise risk management framework



Q. 왜 통합 리스크 관리인가 ?

- 세부적이고 분석적임
- 최적의 투자에 부합함
- 거래비용 최소화에 부응함
- 포괄적임
- 경제적임

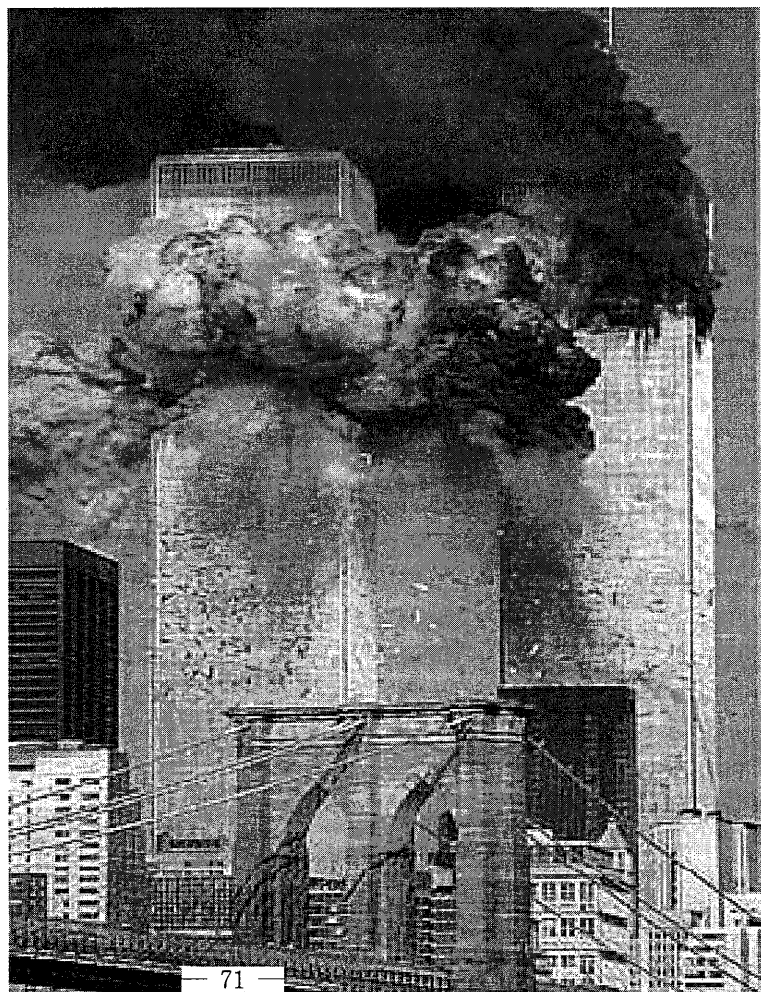
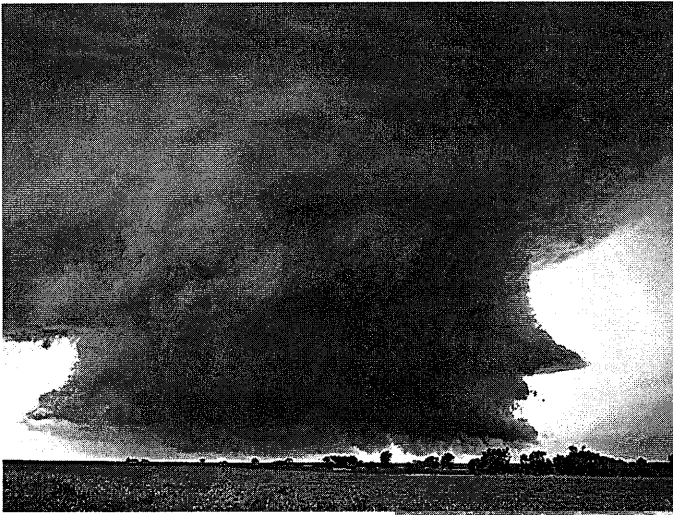
재난 災難 Catastrophe

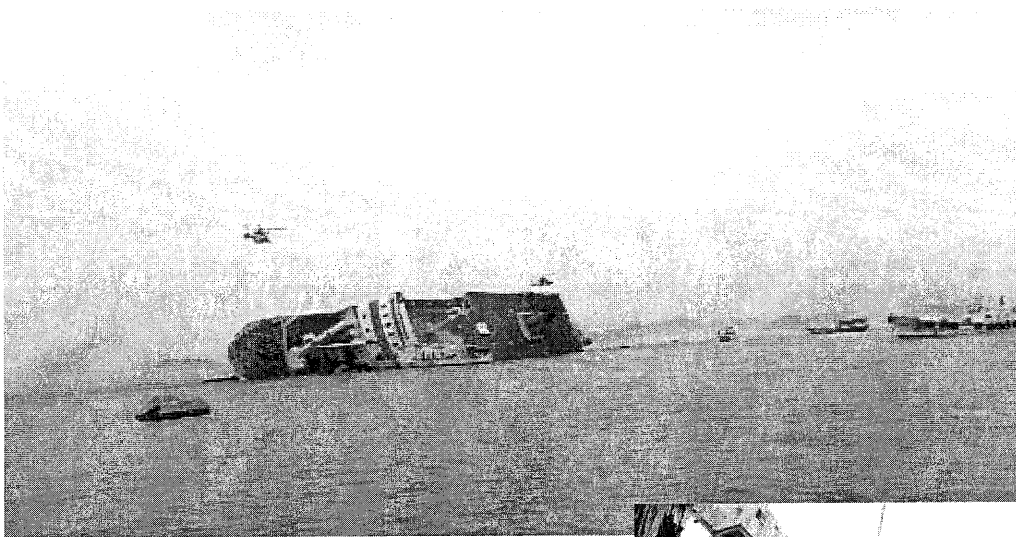
재난: 뜻밖에도 일어난 재앙과 고난

재해: 이상적인 자연현상 또는 인위적인 사고가 원인이 되어 발생하는 사회적·경제적 피해, 즉 재난으로 인한 피해

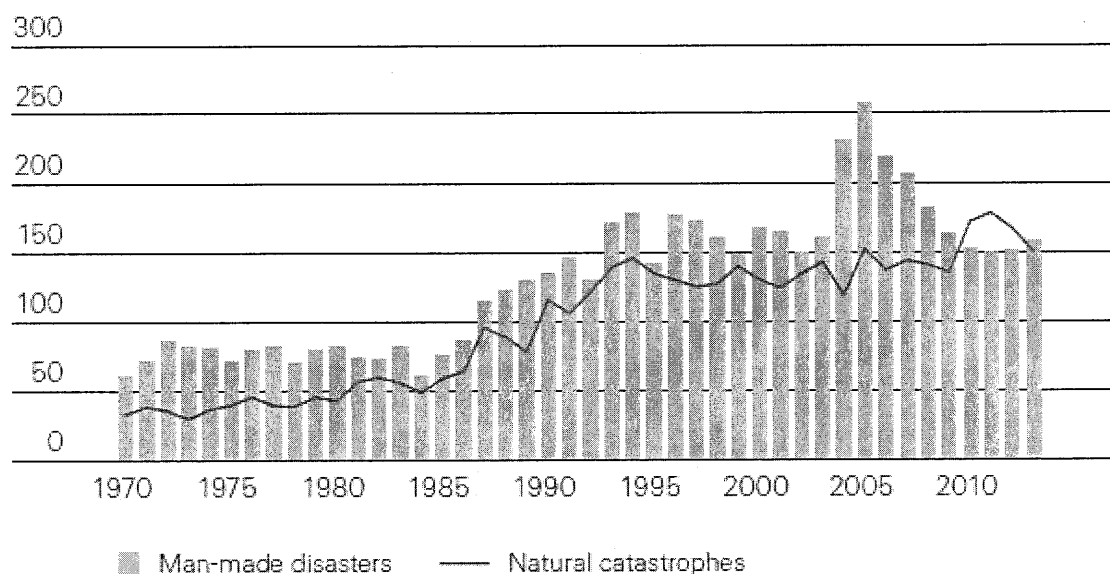
Catastrophe is an extremely large-scale disaster.

- 천재(天災 Natural Catastrophe)
- 인재(人災 Man-made Catastrophe)





Based on *sigma* criteria, there were 308 catastrophic events in 2013, down from 318 in 2012. Of the total, 150 were natural catastrophes, down from 167, and 158 were man-made, up from 151.



Source: Swiss Re Economic Research & Consulting

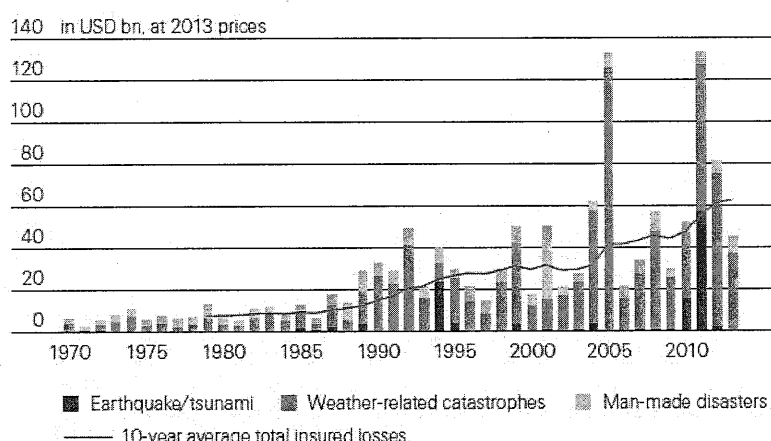
In *sigma* terminology, an event is classified as a catastrophe and included in the *sigma* database when insured claims, total economic losses or the number of casualties exceed a certain threshold. The following table details the thresholds.

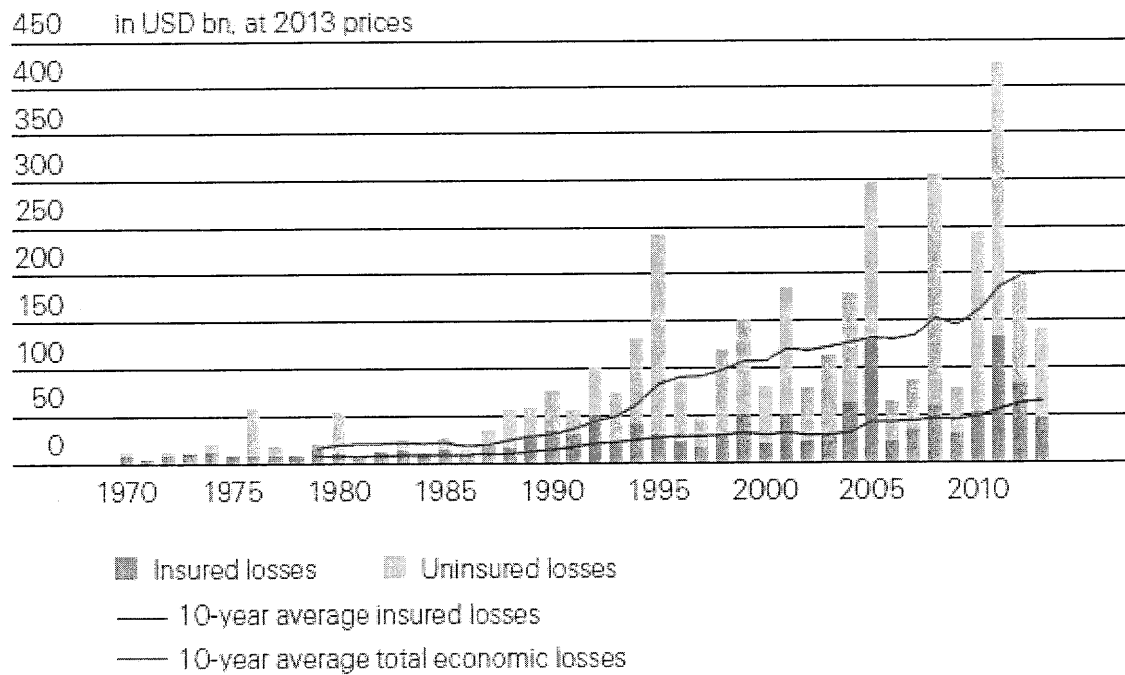
The sigma event selection criteria, 2013

Insured losses (threshold in USD m)	
Maritime disasters	19.3
Aviation	38.6
Other losses	48
or Total economic losses (threshold in USD m)	
	96
or Casualties	
Lost or missing lives	20
Injured	50
Homeless	2000

Figure 3
Insured catastrophe losses, 1970–2013

1992: Hurricane Andrew
1994: Northridge earthquake
1999: Winter Storm Lothar
2001: 9/11 attacks
2004: Hurricanes Ivan, Charley, Frances
2005: Hurricanes Katrina, Rita, Wilma
2008: Hurricanes Ike, Gustav
2010: Chile, New Zealand earthquakes
2011: Japan, New Zealand earthquakes, Thailand flood
2012: Hurricane Sandy



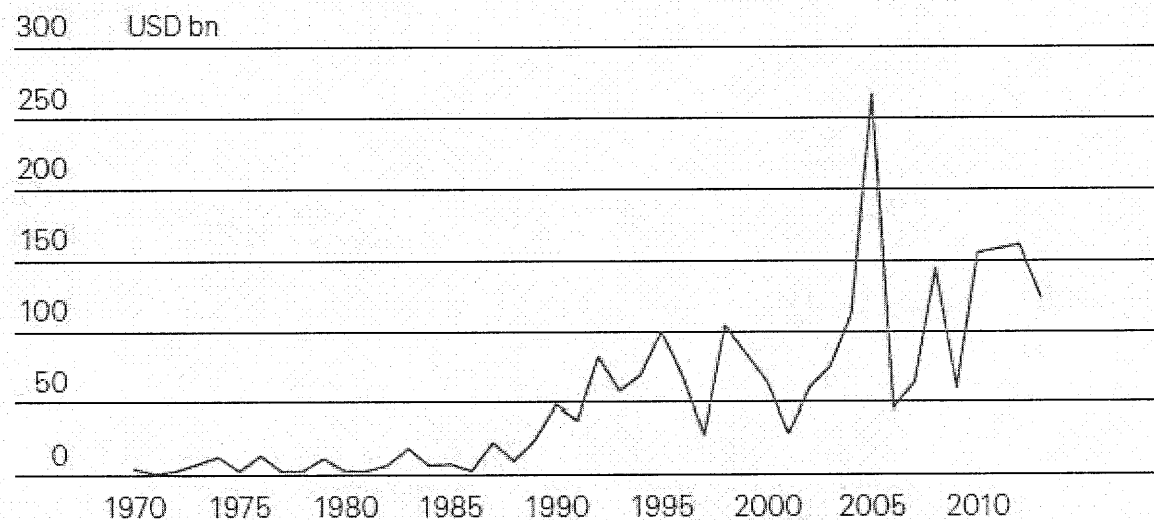


Economic loss = insured + uninsured losses

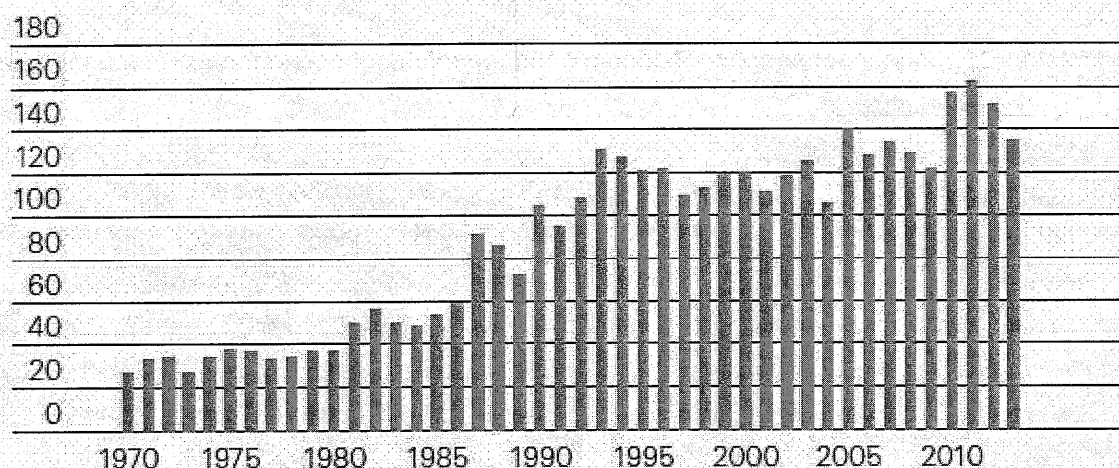
Source: Swiss Re Economic Research & Consulting

Extreme weather events: a history of rising losses

Total losses from natural catastrophes such as storms and floods and other weather-related events have risen significantly over recent decades.

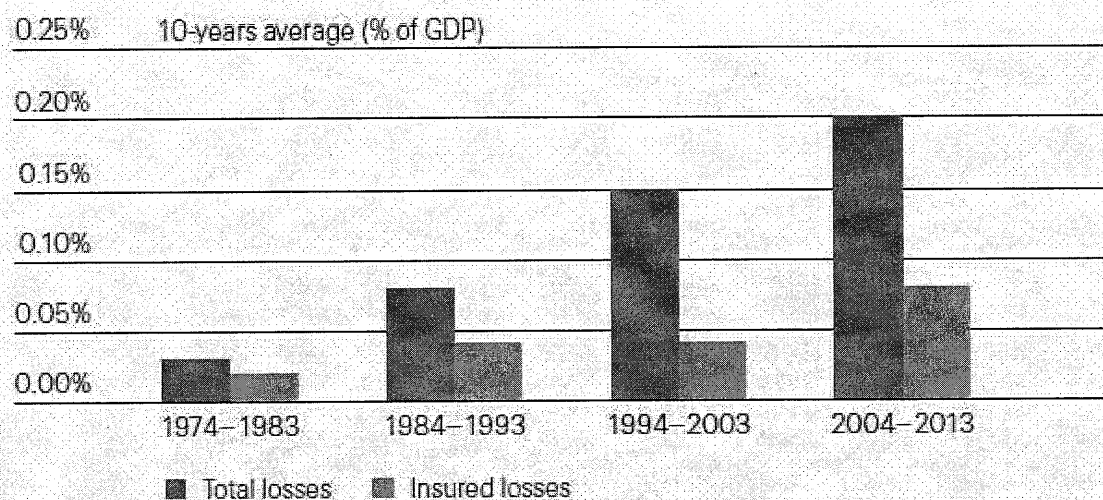


Source: Swiss Re Economic Research & Consulting



Source: Swiss Re Economic Research & Consulting

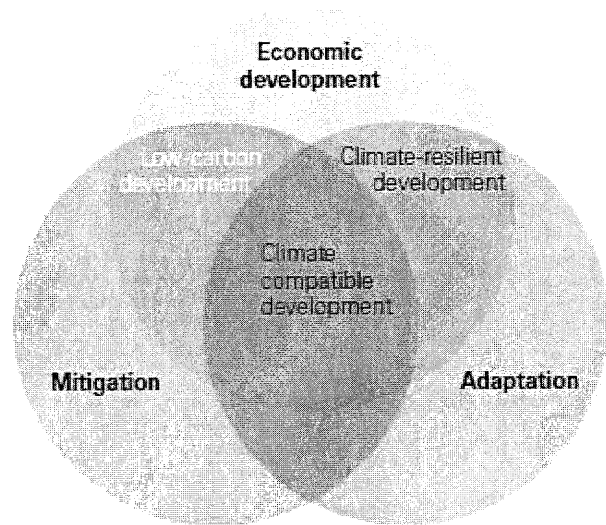
- **Rapid urbanization.** For the first time in history more people live in cities than in rural areas. Many of the growing cities are located in high-risk coastal or flood-prone areas.
- **Failure of infrastructure construction to keep pace with rate of urbanization.** People and assets have become increasingly concentrated in urban conurbations, often in disaster-prone regions. In emerging economies, rapid urban expansion



Source: Swiss Re Economic Research & Consulting

Figure 10

Climate-resilient development combines adaptation and economic development.



Source: Swiss Re. Our positions and objectives

재난 리스크의 특성

- 거대 손실
- 비상성으로 예측 어려움
- 사회에 미치는 부정적인 영향 막대
Killer Risk
- 리스크 인수 및 분산 어려움
- 부보 어려움
- 통합 리스크 관리 필요

KILLER RISKS

 NBC NEWS

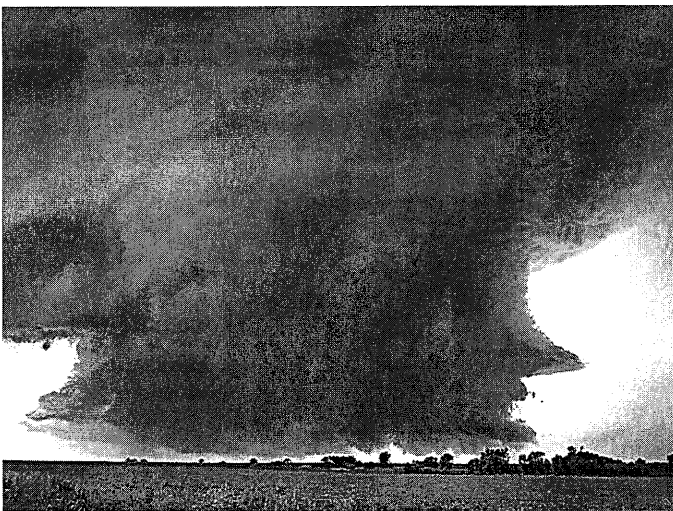


재난 리스크 관리

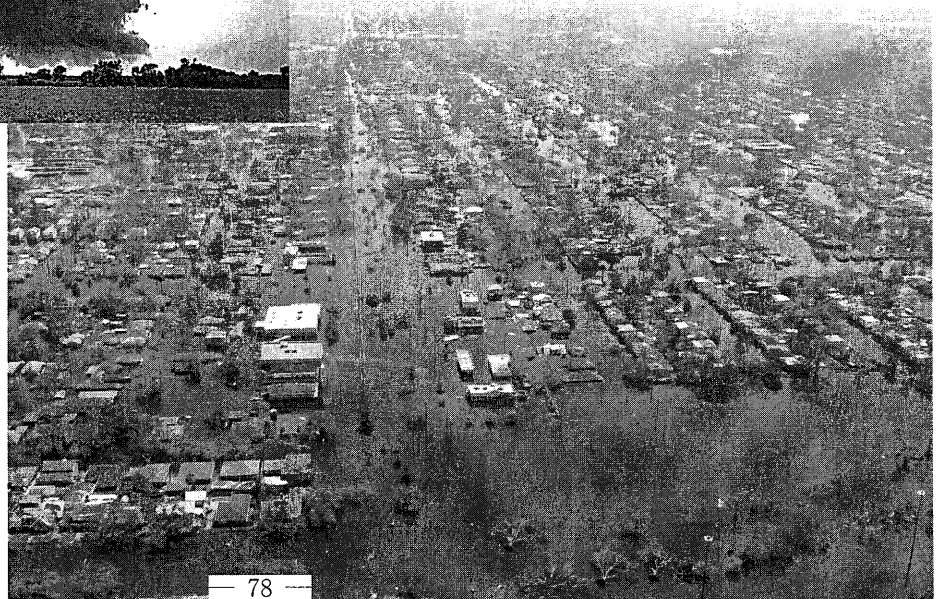
- 일상적인 리스크 관리가 아닌
위기관리(Crisis Management) 차원의
리스크 관리가 필요함

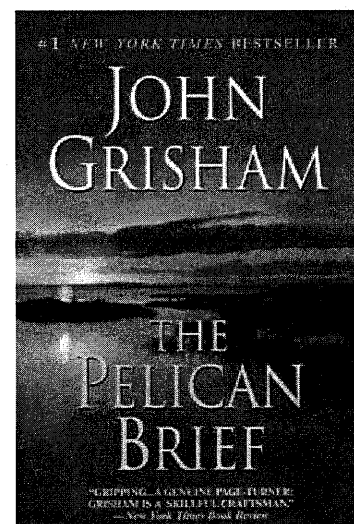
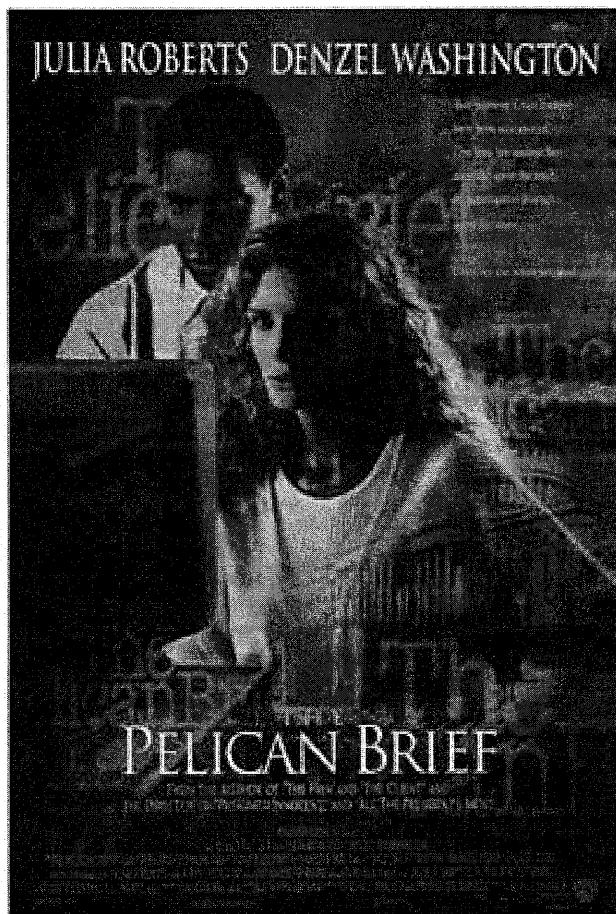
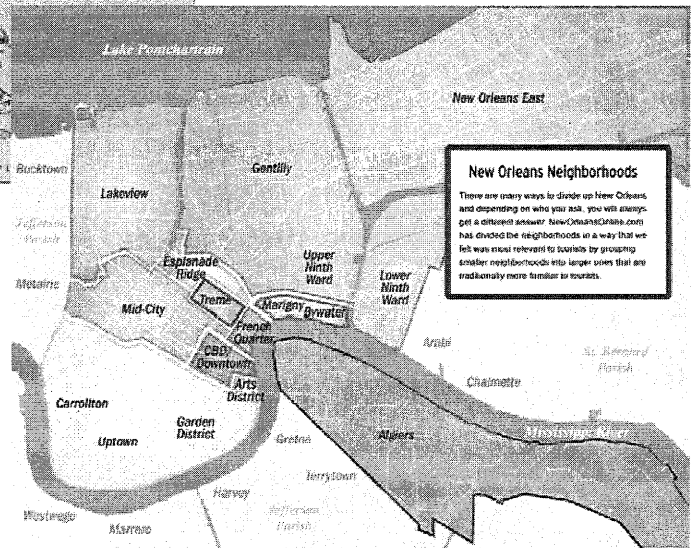
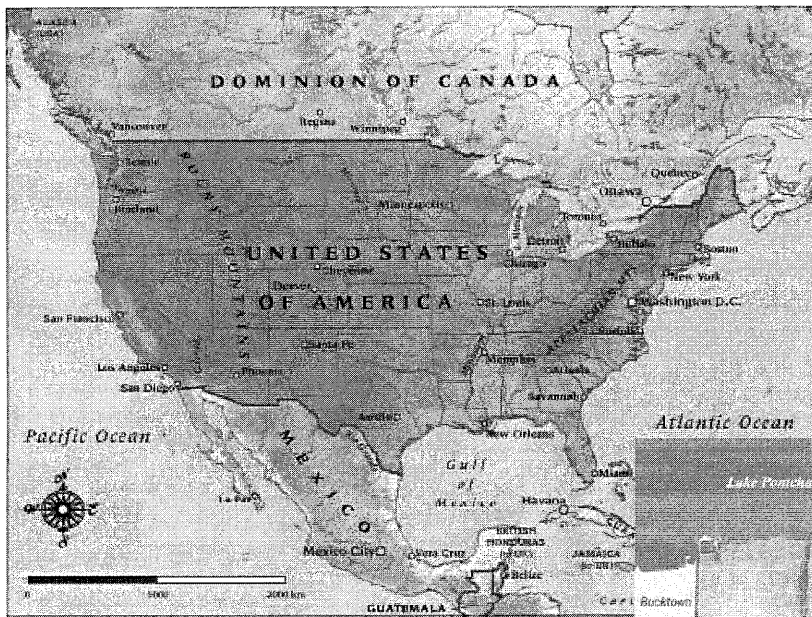
위기 관리

- 사고 발생 시 신속하고 효과적이고 가시적인 상황 관리
- 가능한 범위 내에서 손실 최소화
- 안전과 안정 복구
- 피해 내역 파악
- 상황 관리와 피해 보상 수단 확보
- 브랜드 가치 보존
- 책임 소재 분명히 할 것
- ‘정상 비즈니스’로의 복귀 목표 (사업의 연속성)



Hurricane Katrina (2005)





Morgan Stanley

Crisis Management Case @ 911

第一天一指,志在必得,出
師必勝
*이윤승가

북지보내기 | 모로탈보기

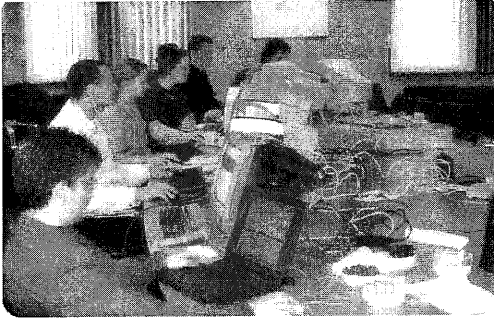
전체보기 (6000)

- Management
- Strategy / Planning
- Marketing
- Global Now!
- Innovation
- Wired
- Mobile
- Ubiquitous
- Self Development
- Golden Saving
- Book Review
- Relax Space
- Etc.

최근 1원기

제네럴리스트, 자기계발,
시내마, 라이프코치네마, I
ycos, 라이프코스, 서풍, 아
이폰, 애플컴퓨터, 휴대폰,
속도, 구글버디오, 경쟁,
유투브, 원천

모두보기



* [경영] IT강력한..
* [경영] 구글, '빅..

다년간 블로그 - 더보기

- ppyou님의 블로그
- dcng님의 블로그
- 광고 취업 연예 그..
- bhkim71님의 블로그
- 창업현트 블로그

이웃블로그

- 이웃
- 햇살같은이웃

today 307 total 1692011

성함 - 강력한 지도자
(1837)종에게 미루,
(5130-1)회 스크랩되었습
니다

사용중인 아이들 보기
깃고싶은 아이들 보기

ASS20 R55.10 R101.02

FORGOD BY
NAVER BLOG

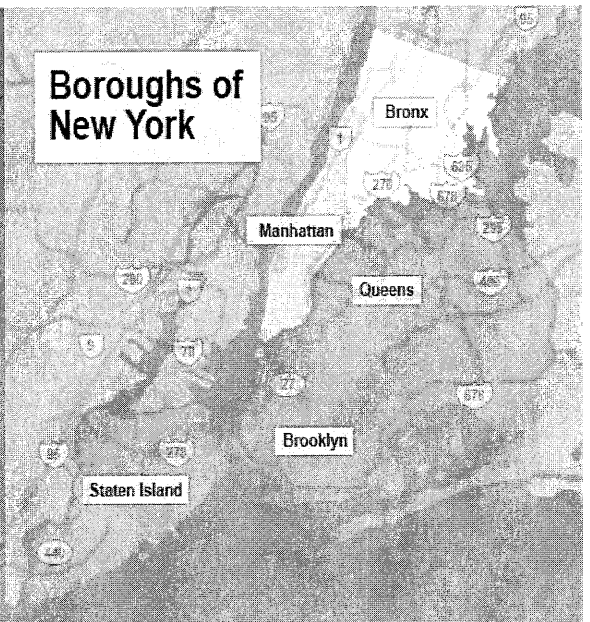
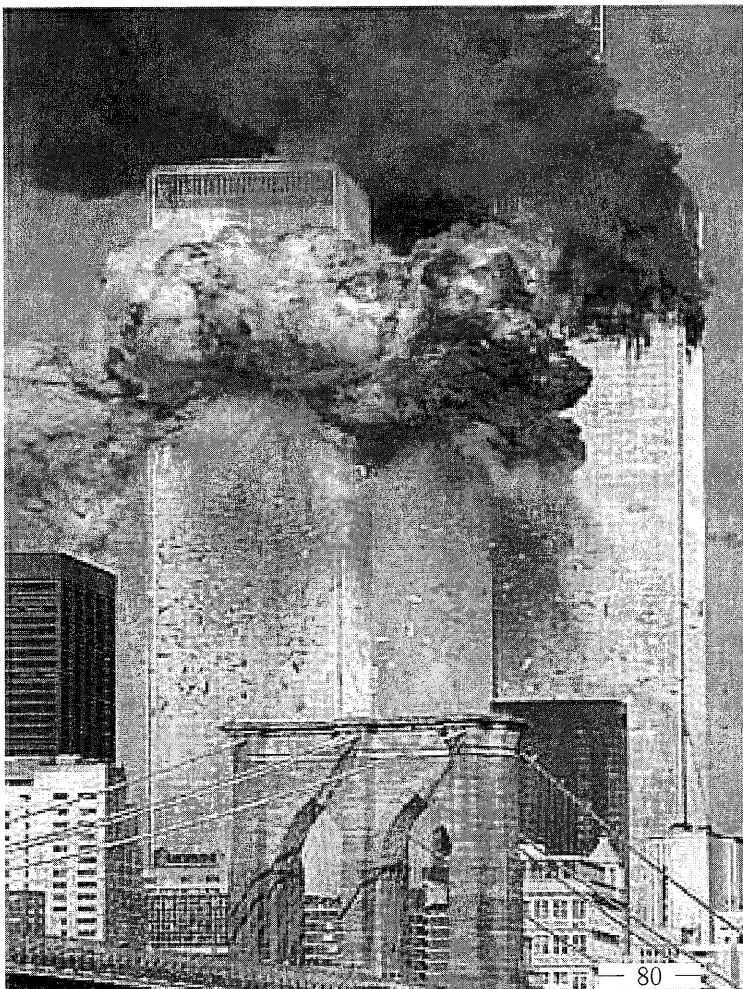
세계를 지배하는 월 스트리트의 숨겨진 힘, 모건 스탠리 Dean Witter (Morgan Stanley Dean Witter)

이 글에서는 모건스탠리 Dean Witter 사례를 통하여 위기관리시스템을 살펴본다. 본 사례는 위기관리 시스템의 교과서와 같은 내용이다. 목적, 기능, 세부 시스템, 학습효과에 대하여 전반적으로 알 수 있다. 이 강을 통하여 모건스탠리의 위기관리시스템 및 조직학습이 건물붕괴의 잣대미 속에서 어떤 효과를 발휘하였는지를 파악할 수 있다.

1. 재앙 (Disaster)

2001년 9월 11일 오전 8시 48분, 미국 뉴욕 맨하탄, 세계무역센터 110층의 광둥이 발당 폭죽 상층 부에 92명이 탑승한 여객기가 충돌했다. 그로부터 15분 후 다른 여객기가 바로 옆 건물로 충돌하였다. 잠시 후 건물에 박혀있던 여객기가 폭발하면서 2개 층은 순식간에 무너져 내렸다.

동과 각국 세계 언론의 조정은 가장 피해가 클 것으로 보인 모건스탠리 Dean Witter에게 집중되었다. 월 스트리트의 가장 마비와 함께 1929년 설립 이후 미국 최대 투자은행으로 자리잡고 있는 모건 스탠리 Dean Witter는 몰락의 계곡으로 떨어지고 있었기 때문이다.



Morgan Stanley Crisis Mgt. System

1. 전략적 기능: 기업의 목표 달성을 지원
 2. 사전적 예방 기능: 예상되는 위기를 사전에 파악해
위험을 제거하거나 손실을 최소화
 3. 사후적 대응 기능: 사고 발생 시 신속하게 대응할 수
있도록 지침이나 절차 마련
-

Morgan Stanley Case **교훈**

1. 긴급 대책(Contingency Plan)
 - 모의 훈련
2. 비즈니스 상시 운영 체계(Biz Continuity Planning)
 - Data BackUp 시스템
3. 위기 Communication
 - Communication 창구 일원화
 - 대 Media 전략
4. 재무 리스크 Hedging 및 보험
5. 조기경보시스템(Early Warning System)

300 29 1

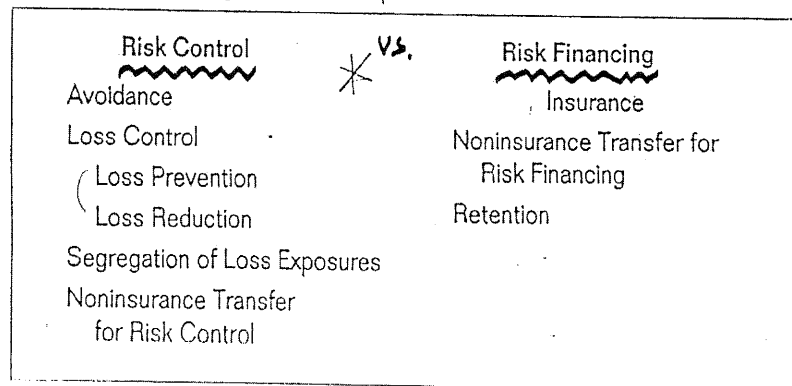
재앙을 예고하는 300번의 징후와 29번의 경고
하인리히 법칙

(Examining Alternative Risk Management Techniques)

* < risk management involves risk control and risk financing. Risk control deals with modifying the loss exposure before loss to prevent loss or modifying the conditions after loss to reduce the harmful effects of loss. Risk financing establishes who will pay for a loss should it occur. Exhibit 1-2 shows the various risk management techniques that apply under each of these categories.

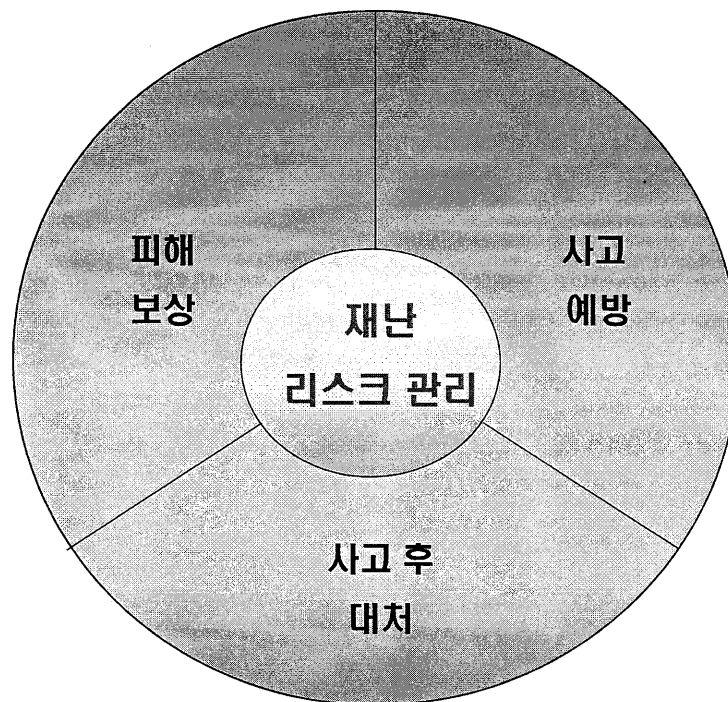
Exhibit 1-2

Risk Management Techniques



재난 리스크 관리

- Risk Control 의 중요성
- 최고의 리스크 관리로서
사고 예방의 중요성
- 사고 후의 효과적인 대처
- (제한적이긴 하나)보험 등의 피해 보상



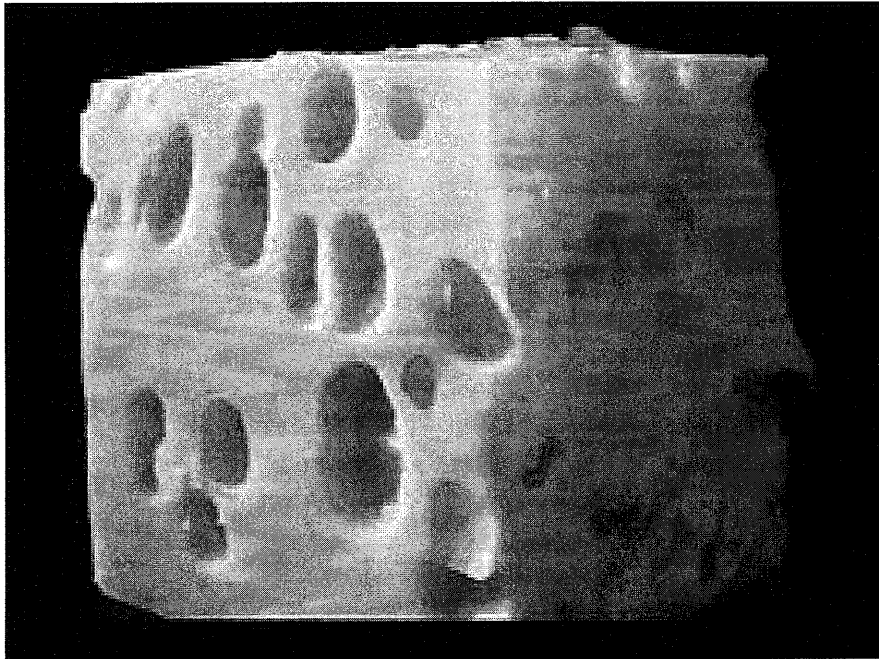
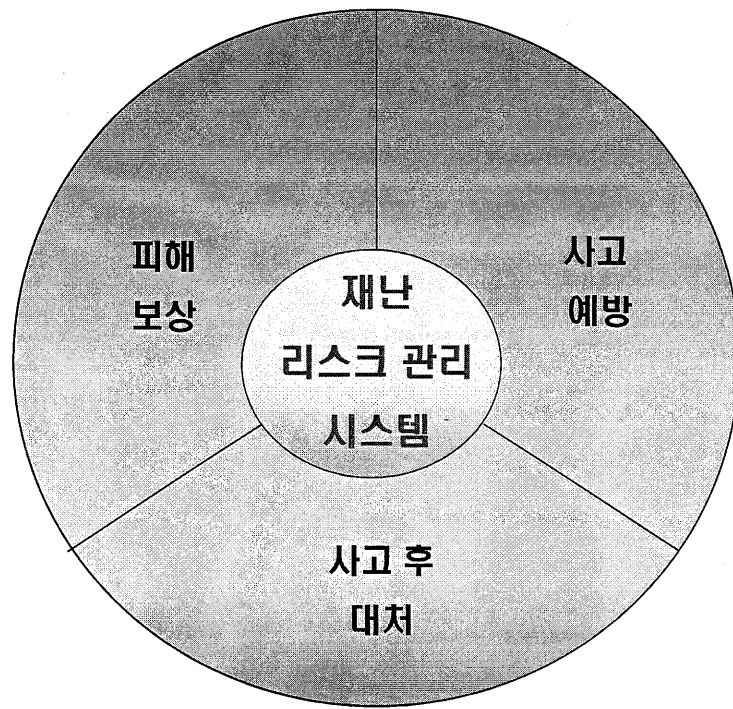
재난 Risk Financing

- 보험/ 재보험을 통한 재해 보상
- 재난보험 개발
Ex. 풍수해보험 등
- 재난파생상품 개발?
Ex. CAT Bond 등



**SF Earthquake & Fire
1906**





리스크 관리 사회를 만들자!

- Swiss Cheese 형 리스크 관리
 - 사회 전반의 리스크 관리 시스템 구축
 - 개인 및 가정 리스크 관리
 - 비즈니스 리스크 관리
 - 범 국가적 리스크 관리 컨트롤 타워 필요
 - 리스크 관리 인프라를 공고히
-

리스크 관리 문화를 조성하자!

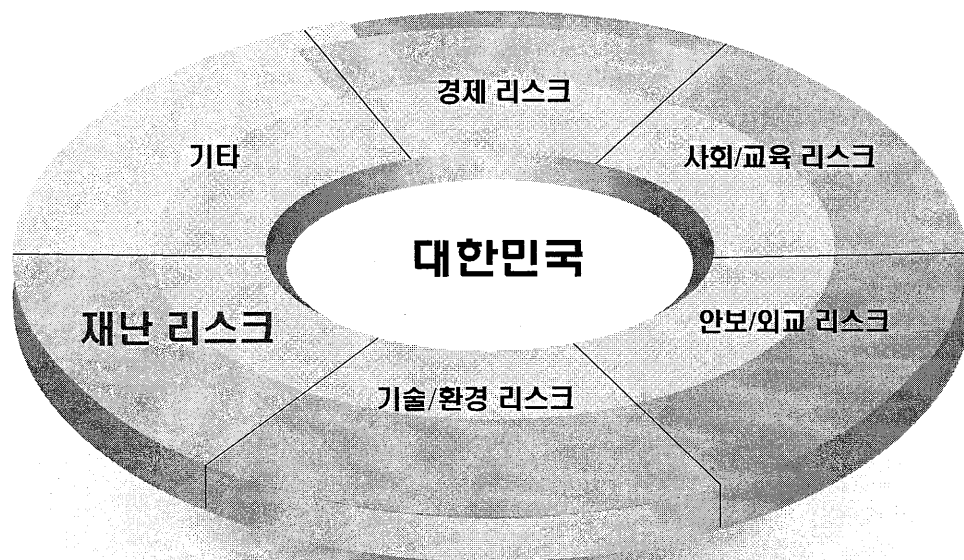
- 리스크에 대한 인식과 태도 변화 필요

리스크 관리를 생활화 하자!

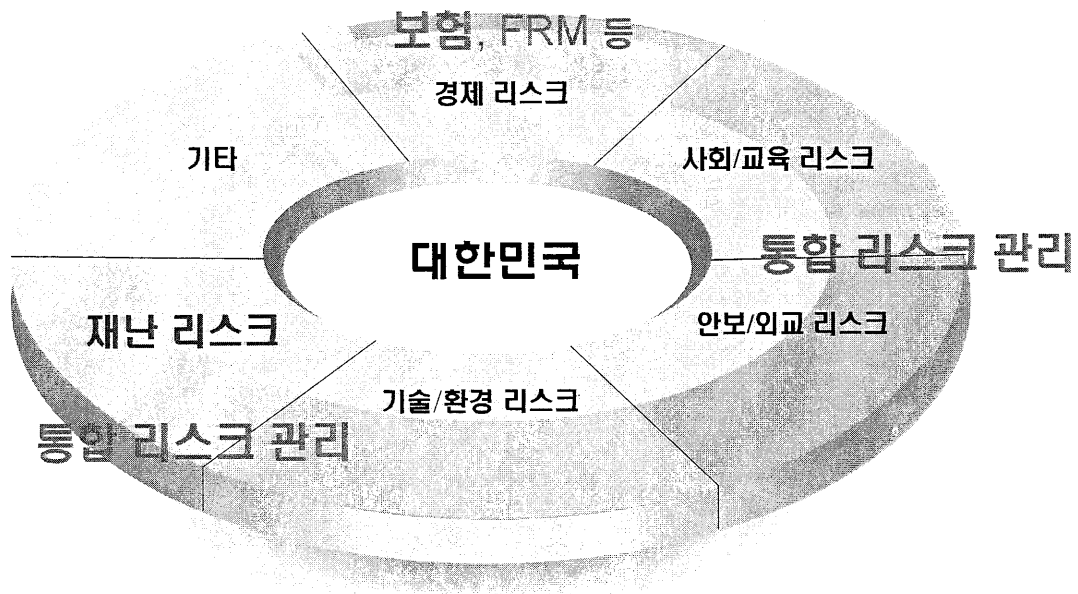
- 리스크 관리 관련 비즈니스 지원 필요
- 리스크 관리 교육의 중요성

- 리스크는 부정적인 면만 내포하는 위험과는 다르다.
리스크는 적절히 관리할 경우 긍정적인 결과 또한 기대할 수 있다.
- 리스크는 불가피한 대상이 아니라 관리할 수 있는 대상이다.
- 리스크 관리는 특별한 행위가 아니라 지극히 일상적인 행위이다.
즉 리스크 관리는 특별한 사람들만이 하는 것이 아니고
우리 모두가 하는 것이다.

우리 사회의 제반 리스크



통합 리스크 관리



REFERENCES

- 장동한, *보험과 리스크 관리*, 을곡출판사, 2014.
- Beck, Ulrich, *Global Risk Society*, 2007.
- Chen, Zhu Wu, *The Logic of Finance*, 2009.
- D. H. Chang, *Sustainable Management of Korean Insurance Business*, Korea Inst. of Finance, 2010.
- Doherty, Neil, *Integrated Risk Management*, McGraw Hill, 2000.
- Lam, J., *Enterprise Risk Management*, Wiley, 2003.
- Savitz, A. and Weber, K., *The Triple Bottom Line*, 2006.
- Shiller, Robert, *The New Financial Order*, Princeton Univ. Press, 2003.

토 론 문*

성 승 제**

당초 국제적인 환경 문제로부터 비롯하였던 지속가능한 발전은 개념의 불확정성에도 불구하고 정치, 사회 및 개별 학문분야로 폭을 넓혀가고 있다. 법학 분야에서도 지속가능한 발전이라는 개념은 당초 주로 국제환경법 분야에서 논의되던 것이었다. 현재는 소위 트리플 바텀 라인(Triple Bottom Line: TBL)으로서 경제성, 사회성 그리고 환경성이, 지속가능한 발전 개념의 필수적인 요소로 확인되는 과정을 거쳤다. 이 세가지 관념은 본래 별개의 관념으로 논의되던 것이지만 적지 않은 시간 동안 통합되는 과정을 통해 필수적인 요소로 파악하게 되었다. 지속가능한 발전에 비하여, 기업의 사회적 책임은 그것을 사용하는 용례는 매우 일찍이 발견할 수 있다. 하지만 오늘날 논의되는 기업의 사회적 책임은 과거 윤리적 또는 종교적 관점에서 어떤 특정 개인의 선심의 발로에 의존하는 기부나 자선을 행하는 원초적 형태의 기업의 사회적 책임과는 양태를 달리한다. J. Elkington이 선언한 소위 21세기 기업의 최소생존기준 세 가지는 경제성, 사회성 그리고 환경성이다. 이 3요소가 통합되어 기업의 사회적 책임을 정의하는 대표적인 표현으로 채택되었다.¹⁾ 지속가능한 발전과 기업의 사회적 책임은 당초 상당히 다른 분야의 것으로서 여겨지던 관념이었다. 양자의 관념 자체도 통합하는 과정을 겪었는데 이제는 양 관념 상호 간에도 통합되는 중에 있다고 볼 수 있다.

기업의 사회적 책임은 지속가능한 발전 개념에 비해 논의가 무척 오래된 것 같지만 오늘날과 같은 논의 내용을 지니게 된 것은 오래지 않다. 이는 기업이 양적·질적으로 사회의 상당 부분을 차지하고 역할하는 현대산업사회 때문에 출현하였다. 현대산업사회라는 신생 생태계에서 governance를 새롭게 구축하고자 하는思潮로서 나타난 것으로 본다. 그러한 의미에서 양자는 1950년대에 논의되기 시작하여 1970년대에 형상화의 과정을 거쳤다. 1990년대에 이론적·경험적인 논의가 집중되고 본격적으로 논의가 고조되었으며, 각국에서 2000년대부터 법적·제도화의 길을 걷고 있다. 우리나라도 법적 제도화의 길을 일부 답습하면서 걷고 있다. 상법 총칙 또는 회사편 중에 적어도 선언적 규정의 채택이 기대되는 시점이다.

* 이 토론문은 성승제, “‘지속가능한 발전’과 ‘기업의 사회적 책임’의 통합과 법적 쟁점”(Unification of ‘Sustainable Development’ and ‘Corporation Social Responsibility’ and Legal Issues), 증권법연구(14권 2호(통권 제30호)), 한국증권법학회, 2013.8. 내용의 일부를 전재/수정/요약 한 것입니다.

** 한국법제연구원 연구위원

1) 본고는 다루지 않지만 최근에는 환경, 사회, 지배구조(Environment, Social and Governance: ESG)로 요약하기도 한다. 사회책임투자(Social Responsibility Investment)의 슬로건 중 하나이기도 하다.

「지속가능한 발전」의 경제성·사회성·환경성

1. 「지속가능한 발전」 개념의 형성

(1) 경제발전과 환경보전의 결합

지속가능한 발전에 대한 개념의 형성은 적지 않은 시간을 소요하였으며, 종래 상이한 개념으로 여겨졌던 것들이 통합되는 과정을 거쳐야 하였다. 먼저 환경이 기본적 인권과 밀접하다는 정도의 관념은 1968년 국제연합 총회 결의안에서 처음 인정되었다.²⁾³⁾ 다음으로, 1971년 스위스 Founex에서 개최된 개발 및 환경에 관한 전문가패널(Panel of Experts on Development and Environment) 회의에서, 환경과 개발을 통합할 필요성이 논의되기 시작하였다.⁴⁾ 1971년 국제연합 총회는 ‘모든 국내 및 국제적 차원의 개발계획은 건전한 생태계와 양립할 수 있어야 한다’라고 결의하였다.⁵⁾ 1972년 스톡홀름(Stockholm)에서 하나뿐인 지구(Only One Earth)를 주제로 개최된 국제연합 인간환경회의(Conference on the Human Environment)에서의 소위 스톡홀름 선언은 전문에서 ‘환경은 기본적인 인권을 향유하기 위해 기본적으로 중요하다’고 밝히면서 그 원칙1은 ‘인간은 존엄과 복지를 유지할 수 있는 환경에서 자유, 평등 및 충분한 생활수준을 향유할 기본적인 권리를 가진다’라 규정한 바 있다. 같은 1972년 로마클럽(Club of Rome) 보고서⁶⁾도 환경상 제약 요인을 지구적 한계 안에서 인류의 수요를 충족시키는 균형상태를 발전시키기 위하여 미래에도 지속될 수 있는 생태적 안정성의 조건을 확립할 수 있다는 가능성을 제안하였다.

이러한 표현들은 우연한 발생에 의한 것이 아니라 1950년대 이후 폭발하기 시작한 환경오염의 폐해⁷⁾에 따른 경각심이 오랜 숙고를 거쳐서, 경제적 발전과 환경의 보전 양 측면이 조화를 이룰 것을 촉구한 것으로 보아야 할 것이다.

2) UNGA Res. 2398(X X II).

3) 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights, 1948), 경제, 사회, 문화 제권리에 한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1954), 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights, 1966), 미주인권협약에 관한 추가의정서(Additional Protocol to the American Convention on Human Rights, 1969) 등은 환경권을 간접적으로 인정하고 있다.

4) 1949년 자원보존 및 이용에 관한 제1차 UN회의(the First UN Conference on Conservation and Utilization of Resources)에서 이미, 보존과 개발 사이에 연계가 시작되었다고 보기도 한다.

5) UN G.A. Res. 2849(1971).

6) D.H. Meadows, et al, *The Limits to Growth*, Universe Books, 1972.

7) 예컨대 ① 1952년 12월 5~9일 런던의 짙은 스모그로 인하여 1주간 과잉사망수가 4,000인으로 추산되는 소위 런던 스모그 사건. ② 장시간 카드뮴 중독에 노출되어 발병하는 이타이이타이병 사건(일본에서 1955년 학회에 보고되어 1957년 중금속에 의한 것이라 가설이 발표되고 1961년 학계가 인정하였다. 일본 정부는 1968년에야 비로소 카드뮴에 의한 신장장애와 골연화증이라고 시인하였고 소송상으로는 1971년 확인된 공해사건(한국도 2006년 4월 경남 고성군에서 유사 환자 집단 발병 사례(<http://legacy.www.hani.co.kr/section-005100033/2004/06/005100033200406042036854.html>)). ③ 1956년 처음 보고되었으나 풍토병으로 인식되어 지역민을 차별하는 현상이 있었으나, 1959년 학계가 수은중독임을 밝혀내고 1968년 일본 정부가 시인하고 각각 1987년 지방법원, 2004년 최고법원에서 국가 등의 책임이 인정된 미나마타병 사건 등이 있다.

1989년 제44차 국제연합(UN) 총회는 스톡홀름 회의 20주년인 1992년 6월 리우데자네이루에서 환경정상회담을 개최할 것을 결의하였고, 이에 따라 UN환경개발회의(United Nations Conference on Environment and Development)가 개최되었고 이 회의에서 환경과 개발에 관한 리우선언(The Rio Declaration on Environment and Development)⁸⁾과 그 실천계획인 아젠다 21(Agenda 21)⁹⁾이 채택되었다. 그 핵심적인 용어로서 지속가능한 개발(sustainable development)이라는 개념이 현재 세대(the people of today)와 미래 세대(future generation) 모두를 위한 대안으로서 제시되었다. 리우 선언과 아젠다 21은 이론적 차원으로부터 법적·정치적 영역에 이르기까지 지속가능한 발전을 추진하려는 목적을 갖고 있다. 리우선언은 1972년 스톡홀름 인간환경회의의 의제와 연장선에 있으며 경제적 발전과 환경적 고려를 통합하는데 초점을 두고 있다.¹⁰⁾

(2) 브룬트란트 보고서

1987년 창설된 세계환경개발위원회(World Commission on Environment and Development: WCED)에 제출되었고, WCED가 출간한 브룬트란트 보고서(Brundtland Report)¹¹⁾ 또는 ‘우리 공동의 미래’ 보고서(Our Common Future)는, 지속가능한 발전에 대하여 “미래세대들의 수요를 충족시킬 수 있는 미래세대들의 능력을 손상시키지 아니하면서 현재세대의 수요를 충족시키는 발전¹²⁾” 이라고 정의¹³⁾하였다. 이 보고서는 정의 외에도 지속가능한 발전을 통하여 이루고자 하는 목표와 이를 유지하기 위하여 요구되는 세계 각국의 공동관심사와 이러한 관심사에 대한 공동의 도전 그리고 이러한 공동의 도전에 집중되어야 할 공동의 노력 등에 관련된 국제 사회 전반에 걸친 선행조건들을 제시하였는데, 이후로도 지속가능한 발전의 개념은 폭넓게 논의되어 왔지만 브룬트란트 보고서가 정의한 것보다 더 어울리는 개념상 정의는 찾기는 쉽지 않다.¹⁴⁾ 지속가능한 발전에

8) UNCED Doc A/Comf/151/5.

9) UNCED Doc A/Comf/151/4.

10) 이상 김진현, 「국제환경법상 지속가능한 개발원칙에 관한 연구」, 한국의국어대학교 대학원 박사학위논문, 2000.2; 김기순, “지속가능발전 개념의 법적 지위와 적용사례 분석”, 국제법학회논총(제52권 제3호); 박병도 “지속가능한 개발개념의 통합적 구조에 관한 연구”, 「국제법학회논총」(제43권 제2호), 1998; 이동승, “지속가능발전 이념의 회사법적 함의”, 「비교법학」(제35권), 2012.2, 698쪽 등

11) 보고서 명칭은 WCED의 의장이던 노르웨이 수상 G. H. Brundtland의 이름을 따른 것으로서, 지구환경에 대한 공동 관심사(Common Concerns), 공동의 도전(Common Challenges) 그리고 공동의 노력(Common Endeavours)로 이루어짐.

12) “...development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generation to meet their own needs...”

13) *Report of the World Commission on Environment and Development(the Brundtland Report)*, Our Common Future, Oxford University Press, 1987, p.43.

14) 그 밖에 “미래세대가 그들의 필요를 충족하는 능력을 해함이 없이 현재세대의 필요를 충족시키는 개발, 그리고 어떤 형태로든 국가주권을 침해하지 않는 방향의 개발”이라는 유엔환경계획(United Nations Environment Programme) 집행이사회(Governing Council)의 정의도 있다(김진현, 위 논문 5~6쪽). 아마도 지금도 마찬가지인 것 같다.

브룬트란트 보고서의 지속가능한 발전에 대한 개념에 대한 비판적인 견해는, 세계보존전략(World Conservation Strategy)을 계승한 Caring for the Earth의 견해로서, 브룬트란트 보고서의 정의가 모호하기 때문에 지속가능한 발전이란 ‘생태계유지의 수용능력 내에서 사는 동안 인간생활의 질을 증진하는 것’으로 보자고 한다.

대한 브룬트란트 보고서의 정의는, 종래 국제연합(UN)이 다양하게 이루어지는 개발로 인하여 환경을 해친다는 사실을 명료하게 조정하지 못하고 경제개발 문제와 환경 문제를 분리하여 취급하던 것을 전환시킨 계기가 되었다. 지속가능한 발전이란 용어가 그 돌과 구가 되었다.

지속가능 발전 개념은 일정한 한계를 지니고 있다고 비판되기도 한다.¹⁵⁾ 환경 보호를 고려하지 않는 경제적 발전이 지속가능하지 않다는 것은 확실하지만, 여전히 지속가능 발전 개념은 의미가 불확실하고 모호(vagueness)하다. 즉 지속가능성(sustainability)과 발전의 성격이나 기준, 미래 세대의 필요, 현재 세대와 미래 세대의 이익 배분의 기준 등을 설명하지 못하고 있다. 1992년 12월 유엔총회와 경제사회이사회(ECOSOC)가 설립한 유엔 전문위원회인 유엔 지속가능발전위원회(United Nations Commission on Sustainable Development: UNCSD)도 아젠다 21의 이행에 관한 국가보고서를 평가하고 각 국가의 이행을 점검하지만 지속가능한 발전의 개념의 기준을 결정하는 역할은 하지 않는다. 국제사법재판소(ICJ) 등 국제법원도 지속가능 발전의 필요성을 인정하지만 그 상세한 기준을 제시하지 않는다.

아무튼 브룬트란트 보고서 이후, 지속가능한 발전 개념은 경제적 고려와 환경에 관한 고려가 불가분임을 확인하는 것이 되었다.¹⁶⁾ 경제적 관점에서 환경과 발전은 종래 별개로 취급되었으나 점차 통합 과정 중에 있으며 오늘날 상보적인 관계에 놓여 있다. 발전 과정에서 삶의 수준이 높아지고 있으므로 환경을 이유로 발전이 침체되어서는 안 되고 반대로 환경을 침해하면서 발전이 이루어져도 안 되는 것으로서 개발과 환경보존은 통합(integrated)되어야 하며 그것이 지속가능한 발전의 진면목이라 할 수 있다.¹⁷⁾

2. 경제성·사회성·환경성 삼위일체: 「지속가능한 발전」

(1) 경제성·사회성·환경성 3대축 통합화

2002년 남아프리카공화국 요하네스버그에서 개최된 「지속가능발전 세계정상회의」(World Summit on Sustainable Development)에서의 요하네스버그 선언(Johannesburg Declaration)은 지속가능한 발전을 위한 국제사회의 실천의지를 재확인하고, 형평의 원칙과 빈곤퇴치, 공동의 그러나 차별화된 책임원칙(principle of common but differentiated responsibilities), 선린의 원칙 등을 담고 있다. 저개발국가들의 경제발전의 욕구를 보다 적극적으로 수용하여 사회적 형평, 환경보호, 경제성장이라는 3대 축을 아우르는 개념으로 지속가능한 발전의 개념을 확립하였다.¹⁸⁾

15) 김기순 윗 글 16쪽.

16) 박병도, 윗 글 82쪽(Experts Group on Environmental Law of WCED, *Environmental Protection and Sustainable Development*(Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1987, pp.ix-xi))

17) 김진현 윗 논문 6~7쪽 참조 작성(David Hunter, James Salzman, Durwood Zaelke, *International Environmental Law and Policy*, Foundation Press, New York, 1998, p.98.)

18) 김기순 윗 글 17쪽; 이동승 윗 글 699쪽.

지속가능한 발전 개념은 리우선언 원칙27과 아젠다21 제39장에서 “지속가능발전 분야”의 법적 지위를 강화할 것을 주문하고 있으며, 이에 따라 환경, 경제, 사회 등 다양한 분야의 국제협약과 문서에 수용되고 있는 바, 1992년 기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change)과 생물다양성협약(Convention on Biological Diversity) 등 많은 국제협약과 지역협정, 국제선언 등에서 많은 나라들과 많은 국제기구들이 주요 개념으로 채택하고 있다. 지속가능한 발전이라는 개념은 국제사회의 광범위한 지지를 받고 있으며, 국제협약, 국가관행, 국제기구의 활동 등 국제 판례에 반영되는 국제법 개념이라는 점에는 이론의 여지가 없다고 한다.¹⁹⁾

지속가능한 발전의 3대 축을 아우르는 것을 지속가능한 발전의 통합적 접근이라 칭하기도 한다.²⁰⁾ 예컨대 1982년 유엔총회가 채택한 세계자연헌장(World Charter for Nature)²¹⁾에서 보듯이 “자연의 보존이 경제적 및 사회적 개발활동의 계획과 실행에서 고려되어야 하며 경제개발을 위한 계획 형성에 자연체계의 장기적 능력을 고려하여야 한다”고 규정한 것, 1995년 유엔사무총장의 ‘개발에 관한 의제’(Agenda for Development)가 평화, 경제, 환경, 정의, 민주주의 등 5개 부문으로 되어 있어서 통합적 접근방법을 취한다는 것, 1990년 부흥과 개발을 목적으로 한 유럽은행의 설립과 운영이 민주주의, 법치주의, 시장경제를 통합하고 ‘건전한 금융원칙’(sound banking principles)으로 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 촉진하려는 것 등을 예시하고 있다. 한편 1987년의 브룬트란트 보고서도 전 세계 가난한 사람들의 기본적 필요에 압도적인 우위가 주어져야 한다고 강조하고 있다는 점에서 지속가능한 발전은 환경보호를 위해 경제적 활동을 제한할 뿐 아니라 형평(equity)을 강조하고 중요시하는 개념임을 확인할 뿐 아니라, 다시 필요와 한계의 의미를 포함한 지속가능한 발전 개념을 통해 세대내의 사회적 형평을 실현하고 미래 세대와 현재 세대의 필요를 충족시킴에 있어서 형평성을 고려하는데 중점을 두고 있어서, 선진국이든 개발도상국이든 경제적, 사회적 발전의 목표가 지속가능성의 관점에서 한정될 것을 요청하고 있다.²²⁾

통합의 원칙(Principle of Integration)은 지속가능한 발전 개념의 법적 요소 중 가장 중요한 것으로 평가되고 있다. 지속가능한 발전 개념의 법적 요소들은 일반적으로 통합의 원칙, 개발권의 원칙(Principle of the Right of Development), 지속가능한 이용의 원칙(Principle of Sustainable Use), 세대내 형평의 원칙(Principle of Inter-Generation Equity), 세대 간 형평의 원칙(Principle of Intra-Generation Equity; Principle of Equitable Use) 등의 요소로 구성된 것으로 보고 있는데, 이러한 요소들은 주로 리우선언의 원칙 3~8과 그리고 16에 명시되어 있다.²³⁾ 환경과 경제의 통합에 더하여 살펴본

19) 자세는 김기순 윗 글 18쪽 이하. 아울러 국제법상 인정된 일반원칙인가, 법적 구속력을 갖는 개념인지에 대해서는 학자들 간의 견해가 일치하지 않고 있다고 하면서 찬반론을 소개하고 있다. 그럼에도 불구하고 지속발전개념은 보편화되고 국내 및 국제 환경정책 적용과정에서 기준과 정의가 객관화되고 명확화 단계에 있으며 반대론자도 그 점은 부인하지 않다고 한다.

20) 김기순 윗 글 15쪽; 박병도 윗 글 84쪽 등.

21) UN GA Res.37/7, UN GAOR, 37th Sess., Supp. No.51, pmb., para3(a), at 17, UN Doc. A/37/51(1982).

22) 김기순 윗 글 14쪽.

바와 같이 2002년 요하네스버그 선언과 요하네스버그 회의(World Summit on Sustainable Development) WSSD 이행계획은 경제적 발전뿐 아니라 사회적 발전까지 지속가능 발전 개념으로의 통합 대상으로 삼고 있다.

요컨대 정리하면 지속가능한 발전은 본래 경제적 발전과 환경보전의 두가지 축이 조화될 것을 고려하는 관점으로부터 개념의 형성이 시작되었다. 하지만 1980년대 이후 사회적 측면을 검토하기 시작하면서 1990년대 이후 정리되기 시작하여 환경성, 경제성, 사회성의 3대축으로 통합하여 진화하였다고 본다.

(2) 경제·사회·환경 세 기둥론

우리나라에서 법률적 의미에서 지속가능한 발전을 받아들이는 범위는 현실적으로 제한적이고 소극적인 것이라 할 수 있겠지만, 한편으로 「지속가능발전법」은 지속가능한 발전에 대하여 “지속가능성에 기초하여 경제의 성장, 사회의 안정과 통합 및 환경의 보전이 균형을 이루는 발전”(지속가능발전법 제2조 제2호)으로 파악하고 있으며 지속가능성은 “현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것”(동조 제1호)로 정의하고 있다. 이 역시 브룬트란트 보고서의 범주를 벗어나지 않는 내용이다. 앞서서도 지속가능한 발전이라 함은 경제적 측면과 환경적 측면을 동시에 고려한 것이라 적었다. 물론 지속가능한 발전은 환경법 영역에서 논의되는 부분이 많다. 예컨대 국제환경법협회 지속가능발전법률위원회(CLASD)는 2002년 「지속가능한 발전에 대한 국제법 원칙에 대한 New Delhi 선언」에서 ① 자연자원의 지속가능한 이용을 보장할 국가의 의무, ② 형평(세대간 형평 및 세대내 형평)과 빈곤퇴치의 원칙, ③공통의 그러나 차별화된 국가 및 행위자들의 책임의 원칙, ④보건·자연자원 및 생태계에 대한 예방적 접근(precautionary approach)의 원칙, ⑤정보 및 정의에 대한 공중의 참여와 접근의 원칙, ⑥훌륭한 協治(good governance)의 원칙 등 7대원칙을 확인한 바 있다.²³⁾

하지만 다시 부언하면 지속가능한 발전은 환경에만 집중하는 것이 아니다. 여러 가지 UN의 문서 중에 특히 2005년 세계 정상회의 결과문서(World Summit Outcome Document)는 “상호의존적이고 상호증진적인 지속가능한 발전의 세 기둥(three-pillar approach)으로서 경제적 발전, 사회적 발전 및 환경보호”를 꼽고 있다.²⁵⁾

23) 자세한 것은 김기순 윗 글 21~28쪽 참조; 통합적 시각에 대해서는 박병도 윗 글 같이 참조.

24) 전재경, “지속가능발전과 녹색성장”, 「서강법학」(제11권 제2호), 2009.12, 30쪽.

25) “①경제적 진보, ②사회적 진보, ③자연자원과 환경의 보호”로 구성되는 지속가능한 발전의 3가지 정책 목표(3柱論(three-pillar approach))는 자연자원의 이용과 환경의 보호를 분리하여 ‘4가지’ 정책목표로 표현되기도 한다(전재경, 윗 글 28쪽(Jane Holder and Maria Lee, Environmental Protection, Law and Policy 2nd ed(Cambridge: 2007), p.244)).

「기업의 사회적 책임」의 경제성·사회성·환경성

1. 「기업의 사회적 책임」론의 등장

책임이란 그 성질상 유구한 역사를 갖는 어휘라 할 수 있으며, 소위 사회적 동물이라 하는 인간에게 있어서 사회적 책임의 시원을 찾자면 인류의 시작과 같다고 하여도 과언이 아닐 것 같다. 이 점, 경제적 발전과 환경적 보전이라는 서로 다른 길을 통합한 「지속가능한 발전」 개념이 등장한지 상대적으로 얼마 되지 않은 것과는 달리 보아야 할 것이다. 기업의 사회적 책임은 그 논의 시작을 계속 찾아 올라간다면 끝이 없을 것으로 보인다.

오늘날 기업의 사회적 책임은 윤리적 또는 종교적인 뿌리를 갖는 과거 기업의 사회적 책임론과는 혈연관계가 가깝지 않다고 본다. 과거와 달리 기업이 지배하는 새로운 사회적 생태계가 출현한지 오래지 아니하였다. 역사의 지평을 조금만 멀리 한다면 기업이 사회의 전부 또는 상당부분인 듯한 존재처럼 된 것은 언제나 그러했던 것이 아니고 최근의 사건에 불과하다. 기업활동의 영향력이 대폭 확대된 이 현상은 사회와 국가를 비롯한 인간생활 모든 부문에 일파만파의 영향을 미치게 되었다. 그 여파로 인하여 최초로 태동한 법적 제도적 반응은 소비자의 권리의 선언과 확립에 주목하여야 할 것으로 보인다. 이 글의 주제는 아니어서 기업의 양적·질적 역할 또는 모습이 오늘날과 같이 된 것이 오래지 아니하였다는 점을 상기하는 정도만 언급한다면, 미국에서 케네디가 1962년 의회에 보낸 특별교서를 통해 소비자의 4대권리²⁶⁾를 선언한 것은 당시 미국에서 산업고도화 및 그에 따른 기업활동에 의하여 세계최초로 삶에 필요한 모든 재화를 구매하여야 하는 소비자계층이 형성되었기 때문이다.²⁷⁾ 기업이 사회적으로 압도적인 역할을 담당한 것은 오래지 않은 일이며, 이 시기부터 기업의 사회적 책임이 많이 논의되기 시작한 것은 우연이 아니다. 이처럼 새로운 사회적 생태계 변화에 따른 사회적 인과관계를 재정립하려는 노력들이 다수 출현하는 중에, 기업의 사회적 책임론이나 지속가능한 개발이 대표적인 것이며 통합적 관념하에 나타난 이 양자는 다시금 서로 결합하는 모습을 보이고 있다.

기업의 사회적 책임은 대체적으로 1950년대부터 논의가 시작되어 1990년대 본격적인 이론적·경험적인 논의가 집중되었고, 2000년대에 들어와서는 각국에서 제도화의 길을 걷고 있다.²⁸⁾ 기업의 사회적 책임을 일의적으로 정의하기는 여전히 많은 어려움이 있으

26) 안전할 권리(the right to safety), 알 권리(the right to be informed), 선택할 권리(the right to choose), 의견 반영권(the right to be heard).

27) 소비자의 4대권리는 소비자기본법상 제4조에서 8대권리로 확장되었으며 오늘날 그렇게 확장되어진 규정도 예시적인 것에 불과한 것으로 이해하여야 한다. 미국에서는 이미 소비자의 권리를 헌법상 최상위 관념으로 이해하기도 한다.

28) 대별한다면 찬성론은 Carroll, Archie B., 'A History of Corporate Social Responsibility: Concept and Practices', in: Crane, Andrew ed., *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*, 2008, p. 19 - 46; Williams, Cynthia A./Aguilera, Ruth V., 'Corporate Social Responsibility in an Comparative Perspective', in: Crane, Andrew ed., *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*, 2008, p. 452 - 472. 기업의 사회적 책임관념에 대하여 비판적인 견해로는 Vogel, David, *The Market for*

나 이것은 기업의 경제적, 법적 그리고 윤리적 책임을 포괄하는 매우 폭넓은 개념으로 파악되고 있다. 대체로 기업의 사회적 책임이란 기업이 자신의 경제적·사회적 우월적 지위에서 유래하는, 사회와 사회구성원에 대하여 부담하여야 하는 공헌 및 기여의 의무를 내재하는 책임이라고 할 수 있다. 이와 같이 논의가 매우 활발해져도 연성규범(soft law)에 의존하는 것이 주된 흐름이긴 하지만, 기업의 사회적 책임은 적어도 이제는 법적 제도화의 길을 걸어야 할 때가 된 것으로 보인다. 후술과 같이 미국은 회사법의 경우 기업의 사회적 책임을 직접 규정하지 않고 있지만, 미국은 본래 자율적 준수프로그램으로 많은 법적 규정이 존재²⁹⁾하기 때문일 것이다.

기업의 사회적 책임은 기업이 윤리경영, 환경이나 인권의 보호, 사회공헌 등 그 가치를 높이는 행동을 행함으로써, 이해관계자뿐만 아니라 지역사회, 더 나아가 사회 전체에 이익이 되도록 하는 책임이라 할 수 있다. 기업이 다른 사회적 실체와의 관계에서 전체 사회의 이익을 위하여 행동하여야 할 의무를 부담한다는 의미이다.³⁰⁾ 즉 사회적 실체로서의 기업이 사회의 요구에 응해야 하며, 기업의 사회적 책임은 그러한 의무에 대한 행위 규범으로서의 책임이라는 것으로 보인다. 그런데 사회 이익이라는 의미에 대한 시각은 매우 광범위하며 포괄적이고 다양할 수 밖에 없다. 즉 소비자·노동자·협력기업·지역사회·국가 등 여러 사회적 실체들과의 관계에서 윤리·노동·복지·환경·경제질서 등 다양한 이익의 측면으로 기업의 사회적 책임이 발현될 수 있을 것이다.³¹⁾ 이는 종래의 기업의 사회적 책임에 대한 설명으로, 회사는 주주뿐 아니라 종업원, 소비자, 거래처, 지역주민 나아가 회사일반의 이익을 위하여 운영되지 않으면 안 된다는 것을 의미하는 것³²⁾으로만 보았던 것보다 확대된 시각이라 할 수 있다.

우리나라에서 기업의 사회적 책임은 조명되기 시작한지 얼마되지 않으며, 얼마 전까지도 기업의 사회적 책임은 윤리적 혹은 도덕적 책임이라는 의미로 사용될 뿐, 법적책임이 수반되지 아니하며 이행강제력이 없다고 보았다. 이러한 책임은 사회사업이나 기부 등과 같은 기업의 자발적 행동이나 봉사 혹은 서비스 영역으로 인식되었다. 흔히 기업의 사회적 책임을 말할 때 기업들이 문화예술회를 지원하는 메세나 활동이나 기부, 불우이웃돕기, 장학재단 설립과 같은 사회에 대한 공헌활동을 의미하는 것으로 이해하는 경우가 적지 않지만, 이러한 활동은 그 일부 또는 상당히 초보적인 수준인 기업의 사회적 책임 이행에 불과하다. 기업의 사회적 책임은 기업의 이해관계자들에 대한 책임의 총합이라고 하겠다. 그런데 생산요소제공자들과 그 외에 구매자가 이해관계자들이고 나아가서 간접적 의미에서건 직접적 의미에서건 간에 지역사회, 국가, 세계사회도 그에 포함될 수 있을 것

Virtue: The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility, Washington: The Brookings Institution, 2005.

29) 가령 각국이 법상 규정을 두고 있는 주식회사의 사외이사 및 그와 관련된 자세한 내용들이 미국은 증권거래소 상장규정으로 존재하고 있다.

30) 안택식, “기업의 사회적 책임의 실현방향”, *상사법연구* 제19권 제1호, 한국상사법학회, 2000, 149면.

31) 성승제 외 3인, 「중소기업의 사회적 책임 경영지원을 위한 법제연구」, 한국법제연구원(보고서), 2010.11, 15쪽.

32) 김건식, 「회사법연구 I」, 소화, 2010, 36쪽.

이다. 이처럼 이해관계자 집단에 대한 책임의 총합을 사회적 책임이라고 본다면, 그것은 또한 회사법의 핵심이면서 동시에 거의 전부라고 할 수 있는 기업지배구조(Corporate Governance) 문제와 접하게 된다.

오늘날 기업의 사회적 책임은 윤리적 책임인 동시에 소비자, 노동자, 국가사회복지, 환경과 공해방지, 지역사회 등의 다양한 이익을 충족하도록 하는 법적 책임으로 파악하자는 견해가 확산되고 있다.

토 론 문

양 병 찬*

한국에서 발생되고 있는 인위적 재난과 자연재난은 지속가능성장을 해치는 주요 요소가 되고 있습니다. 또한 최근의 재난들은 그 규모와 사상자 면에 있어 예측 밖의 피해를 발생시키고 있습니다. 이러한 시점에서 장동한 교수님의 통합리스크 관리의 중요성에 대한 발표는 재난에 대비해 현재 우리가 최우선시해야 할 것이 무엇인지 재차 깨닫게 만드는 소중한 내용이었다고 생각합니다.

재난의 특성들로는 ① 불확실성 ② 광범위성 ③ 누적성 ④ 상호작용성 ⑤ 복잡성 들을 들 수 있습니다. 이러한 특성들은 결국 재난 리스크 관리를 어렵게 만드는 요소들로 작용되게 됩니다. 따라서 적절한 재난관리체계의 모색이 필요하다 할 것입니다.

재난관리체계는 주로 ① 완화 및 대비단계 ② 대응단계 ③ 복구단계로 나누어지게 됩니다. 결국 재난관리체계가 제대로 준비되어 있다는 것은 앞의 전 과정을 어떻게 유기적으로 조직화하고, 각 단계마다 신속하고 적절하게 대응할 수 있는 지에 평가됨된다고 볼 수 있습니다. 최근 큰 충격을 준 세월호 사건에 비추어 볼 때 과연 한국의 재난관리체계가 제대로 구성 또는 유지되고 있는지에 의구심을 가질 수밖에 없습니다.

발표자가 말씀하신 것처럼 리스크를 적절히 관리할 경우 긍정적인 결과를 기대할 수 있으며, 리스크는 불가피한 대상이 아니라 관리 할 수 있는 대상이고, 리스크관리가 지극히 일상적인 행위라면 제대로 설정된 재난관리체계에 의해 충분히 관리가 가능할 것입니다.

개인적으로는 한국의 일련의 재난들을 봤을 때 대응과 복구도 중요시해야 하겠지만 재난이 발생할 수 없도록 하는데 더욱 관심을 두어야 할 것으로 보입니다. 재난발생을 방조하거나 심지어 유발하도록 보이는 한국의 재난관리체계는 큰 문제가 있어 보입니다. 현재 한국의 재난및안전관리기본법 제1조도 ‘재난의 예방, 대비, 대응, 복구와 안전문화활동’을 동법의 목적으로 하고 있습니다. 재난의 예방 측면에 있어서 과연 제대로 실천되고 있는지 다시금 우리는 생각해보아야 할 것입니다. 발표자께서 말씀하신 것처럼 리스크 관리사회를 조성하는 것은 시급해 보입니다.

마지막으로 말씀드리고 싶은 것은 잠재적 재난 유발자들에 대한 대처가 제대로 되어 있는지 확인해 볼 필요가 있을 것으로 보입니다. 물론 불법행위 등이 구성된다면 배상책

* 서남대학교 법·경찰학과 교수.

임을 부담하기는 하겠지만, 불확실한 사고의 손해를 담보하기 위해 마련된 보험제도가 잠재적 재난 유발자들로 하여금 위기관리에 대해 오히려 소홀하게 만들고 있지는 않은지 검토되어야 할 것으로 보입니다. 정부의 재난관리 시스템에 대한 개선과 함께 민간의 재난에 대한 경각심도 같이 일깨워야 할 것으로 보입니다.

[종합토론]

“재난·위험의 법적 대응”

사 회 자 : 옥무석 교수 (이화여자대학교)

토 론 자 : 권대우 교수 (한양대학교)

권 철 교수 (성균관대학교)

김상일 교수 (이화여자대학교)

김태진 교수 (고려대학교)

문성제 교수 (선문대학교)

송재일 교수 (명지대학교)

전경근 교수 (아주대학교)

정영진 교수 (인하대학교)

公法的 規制와 私法的 救濟의 통합

김 상 일*

1. 발표논문

- ① 민법과 그 밖의 재난 관련법상 책임청구권의 밀접한 관련성
- ② 자연재해에 대비한 cat bond의 도입의 필요성
- ③ 사보험 + 지방재정공제회와 같은 공보험의 상호보완 필요성
- ④ 재난위험 : 사고예방과 피해보상, 통합적인 재난리스크 관리의 중요성

2. 우리나라 법제의 특징 : 공법적 규제의 과잉 + 사법적 구제의 미약

우리나라에서는 법의 실현 내지 집행은 公的機關만이 할 수 있고, 私權의 행사는 오로지 사익실현에 관한 것이어서 사권의 행사여부에 국가가 전혀 관여할 필요가 없으며, 심지어는 사인의 소재기가 쉬워지면 소송이 남발될 것이고 이는 국가 전체로 보아 비경제적이며 변호사들의 배만 채워주게 될 것이라는 생각이 널리 퍼져있는 것으로 보인다.

그 결과 어떤 社會的 逸脫行爲에 대한 조정과 통제의 필요성이 있으면 우선 關聯行政部署가 나서 인·허가제도, 작위·부작위의무규정 등을 만들고 이에 위반되는 경우에는 각종의 행정조치 즉 중지명령, 인·허가의 정지나 취소, 과징금이나 과태료의 부과, 고발조치 등을 규정하는 특별법이 만들어지고 나아가 중대한 금지규정위반의 경우에는 징역이나 벌금 등 刑事的인 制裁를 가하는 규정을 두기도 한다. 그리고 그 특별법에 손해배상청구권 등 民事上의 救濟手段에 관한 규정을 두기도 하지만 그 경우에도 행정상의 조치가 끝나야만 민사상의 구제수단이 가능하게 하는 등 행정상의 수단의 우월성을 명시¹⁾하고 있는 경우도 있다.

그런데 민사상의 구제수단중 중요한 부분인 損害賠償制度를 보자. 우리나라를 비롯해 대륙법계의 손해배상법에서는 被害者가 손해발생요건을 모두 증명에 성공하는 경우에만 비로소 일정한 금전배상이나 원상회복을 얻을 수 있을 뿐이다(확신에 근접하는 개연성이 있어야 증명되었다고 보는 대륙법계 <-> 증거가 우월하면(preponderance of evidence) 승소한다는 영미법계). 그리고 우리와 같이 자신의 辯護士報酬는 대부분 자신이 부담해야하는 제도하에서는 피해자는 그 만큼 손해를 입게 될 뿐이다.

그런데 加害者의 立場을 보자. 가해자가 그 위법행위에 의하여 被害에 해당되는 만큼의 利益을 얻게 된다고 본다면 가해자는 피해자가 책임발생요건의 모든 사실에 대하여 증명한 경우에만 배상해주면 되는데, 그 증명이 용이하지 않아 피해자가 소송에서 패소할 수도 있다. 또한 소위 少額多數의 被害처럼 피해자개인의 입장에서 손해배상을 위한

* 이화여자대학교 법학전문대학원 교수

1) 독점규제법 제57조 ; 표시·광고의공정화에관한법률 제11조 등.

소를 제기하는 것은 배보다 배꼽이 더 커지는 불합리가 생겨남에 반하여 가해자는 피해자들의 訴提起 斷念으로 인하여 상당한 부당이익을 챙길 수 있다는 결과가 된다(집단소송 등 집단적 권리구제절차의 필요성).

이러한 민사상의 구제수단의 허약성은 재벌, 기업 등 공급자측의 구조적이고 반속적인 불법행위예의 유인으로 작용한다.²⁾ 그리하여 비양심적인 사업자가 양심적인 사업자를 시장에서 구축해버리는 것이다.

대규모의 재난을 초래하는 불법행위에 대하여 行政的 次元에서 이를 규제하고, 刑事的 次元에서 그 행위자를 처벌하며, 民事的 次元에서 그 행위로 피해 입은 자의 손해를 완전하게 배상하게 함으로써 그 불법행위로 인하여 발생한 모든 이익이 박탈될 수 있는 제도가 마련되지 않는다면 惡貨는 良貨를 驅逐하게 될 것이다. 파괴적인 재난야기행위도 豫防될 수 있을 것이며, 公正한 競爭秩序 또한 확보될 수 있을 것이다.

정보력과 교섭력이 대등한 자간의 1회적, 단발적 불법행위에 대한 사후구제가 아니라 정보의 양과 질 그리고 경제력에 있어 현격한 차이를 보이는 공급자와 소비자간에 발생하는 공급자의 구조적이고 반복적인 불법행위를 사전에 예방할 수 있는 제도 특히 節次上의 制度를 구비하고 그 내용을 소비자들에게 적극 알려서 보다 많은 소비자들을 법원으로 끌어들이는 것이 급선무라고 본다.

물론 공법적 규제가 비양심적인 사업자들에게 규제권한을 행사하여 공정한 경쟁질서를 확보할 수도 있다. 그러나 요즘 관피아 문제에서도 볼 수 있듯이 규제권한의 강화는 필연적으로 행정권의 비대화 및 부패로 연결된다. 그래서 오히려 규제 완화내지 그 철폐가 주창되고 있다. 또한 과징금이나 벌금, 과태료로 가해자가 부당하게 취득한 이익을 완전하게 박탈하기에는 일정한 한계가 있게 마련이다.

3. 民事的 救濟手段의 강화필요성

1) 행정권의 한계 극복을 위하여

행정기관의 예산이나 인력 그리고 조사권한에도 일정한 한계가 있게 마련이어서 행정기관만으로 관련법규의 적정한 執行力과 抑止力을 확보하는 것이 상당히 곤란한 경우가 있다. 아무래도 사회적 파장이 큰 사건에만 행정력을 쏟을 수밖에 없어 그 이외의 사건은 방치될 가능성이 많다. 그리고 형사상의 수단은 위법행위를 하더라도 그로 인하여 생기는 경제적 이익이 크면 그것이 계속될 것이며 전과자만 양성하는 길이 될 것이다.

여기서 경쟁당사자 등 시장에 참가하는 주체가 행정조치에 의존함이 없이 실효성있는 민사적 구제수단에 의하여 사법제도를 활용하면서 당사자간에 분쟁해결을 꾀하는 제도를 정비해나가는 것이 필요하다. 그래서 행정에 의한 범집행을 보완하기 위해서 사적 당사자에 의한 소송제도를 확충·강화시킬 필요가 있다. 그러면서 사인에 의한 공익실현을 위한 민사소송에서 증거수집이나 행정기관의 소송참가 등을 통하여 사인의 승소를 도와주는 제도를 마련하여야 할 것이다.

그리하여 범위반시 무과실손해배상책임을 규정하고, 행정적 구제수단의 우월성을 규정

2) 그래서 그런지 재벌들은 증권분야에 한정해서 도입하려는 집단소송에 결사반대하였다.

하는 조문을 폐지하며, 私人이 제기하는 訴訟의 範圍와 當事者適格을 擴大하고, 司法的 救濟手段에 의한 公益的 價値實現을 보충하기 위하여 소 제기를 장려하는 일정한 제도를 도입하여야 할 것이다.³⁾ 그러한 제도로는 소비자가 승소한 경우 그의 합리적인 범위내의 辯護士費用까지 상대방에게 구상할 수 있도록 하는 것이 우리 법체계에 가장 적합한 방법이며, 나아가서는 미국의 제정법상의 손해배상처럼 실제손해액에 일정금액을 더해주거나 그 2배 또는 3배배상을 명할 수 있는 규정을 두는 것도 한가지 대안이 될 수 있을 것이다.

2) 규제완화·철폐의 대안으로서의 사법적 구제수단

또한 공법적 규제의 과잉에 대한 반성에서 規制緩和 바람이 거세게 불고 있다. 재벌을 비롯한 업계에서는 규제 때문에 사업을 못하겠다고며 외국의 예를 들어가면서 규제완화를 외치고 있으며, 정부의 일각에서는 이에 호응하여 규제개혁위원회 등을 만들어 규제완화에 노력하고 있으나 정부의 다른 일각에서는 전혀 반대되는 소리가 강력한 것으로 보인다. 이를 공무원들의 권한약화로 인한 조직축소의 위험에서 비롯된 이기적인 주장이라며 아예 무시해버리는 소리도 있지만 행정상의 규제완화로 인하여 발생하게 될지도 모른 사회·경제상의 혼란상(재벌집중심화, 독과점심화 등)을 생각해보면 마냥 규제완화만을 주장할 것이 아니라 합리적인 대안을 생각해보아야 한다. 행정부에 의한 규제는 그로 인한 비효율이 문제된 영역에 규제를 이를 완화하되 완화된 영역에서 여전히 일정한 통제 내지 조정시스템이 필요한 경우 통제 내지 조정의 수단을 그 시장에 참여한 다른 일방 즉 소비자에게 주는 방법이다. 재벌 기타 기업으로 대표되는 공급자의 상대방인 소비자에게 공급자의 시장질서방해행위에 대한 일정한 구제수단을 용이하게 이용할 수 있는 제도를 마련해 줌으로써 행정의 손에 의한 조정이 아니라 시장의 손에 의한 조정이 가능하도록 관련법체계를 완전히 바꾸는 것이다.

自己責任原則과 市場原理에 입각한 自由롭고 公正한 經濟社會를 건설하기 위하여 자기 책임원칙의 확립에 필요한 정보공개 및 소비자를 위해 필요한 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 그럼으로써 비효율적이라 비판받았던 行政主導型的 事前規制에서 司法 back-up型的 事後救濟體制로 전환해가야 하는 것이다.

3) 規制와 救濟의 統合

미국에서는 실제상의 손해배상 이외에 制定法上の 損害賠償(statutory damages)이 인정되고 있는데, 앞서서도 보았듯이 원고가 승소한 경우 비록 아무런 실제상의 손해가 없더라도 일정한 제정법상의 손해배상을 받을 수 있으며, 나아가 그의 변호사보수와 소송비용도 상환받을 수 있다. 이러한 제도들은 원고의 경우 제소로 인하여 경제적인 손해가 나지 않도록 보장하여 소제기를 적극 장려하고 있다.

소비자 즉 私人的 손해배상청구로 재난야기자의 부당한 이익이 박탈되고 그로 인하여

3) 田中英夫·竹内昭夫, 法の實現における私人の役割, 1987.은 이러한 관점에서 미국법을 분석하고 있다.

무너진 법질서가 회복되고 부주의한 행위에 의한 재난의 반복이 억제될 수 있다면, 사인의 제소에 의하여 재난방지라는 公益的 價値가 구현된 것이 되므로 국가는 적극적으로 이러한 사인의 활동을 장려하여야 할 것이다.

그리고 또한 먼 장래의 일이겠지만 정반대의 경우도 생각해볼 필요가 있다. 즉 행정기관에 의한 사인의 사법상의 청구를 대행해주는 제도를 한번쯤 생각해볼 필요가 있다. 사법상의 구제수단은 이제 단순히 그 사인만의 관심사가 아니라 전체공동체의 관점에서 보아도 일정부분 공익적 가치의 실현과 관계되기 때문에 중요한 의미를 가진다. 그런데 사법상의 구제수단에는 사적자치의 원칙, 소송상 처분권주의, 변론주의 때문에 반드시 법원에서 사건화되고 당해 법의 이념이 실현된다는 보장이 없다. 우선 사법적 구제수단의 제기를 장려하는 조치를 취하는 것이 우선이겠지만 그런 경우에도 행정기관이 집단적인 피해 등의 경우 사인들의 대신하여 공익실현이라는 연장선상에서 사인들이 가지는 사법상의 청구권을 대신 행사할 수 있도록 당사자적격을 인정하는 문제도 장기적으로 검토해보아야 할 것이다.

즉 현대사회에서 공익과 사익의 구별, 공법과 사법의 구별은 점점 상대화되어 따로 떼어볼 수 없는 상태에 이르렀는데 한 측면만을 억지로 분리시켜 이 부분은 행정기관, 저 부분은 관련된 私人이 하는 식은 너무 고답적인 사고방식이라고 본다. 사법적 구제수단의 강화는 또한 공익적 가치의 실현수단의 강화에 다름 아니며, 행정기관에 의한 사법적 구제수단의 대행도 그에 포함된 공익적 가치를 실현하는 길이 됨은 물론이지만 동시에 사법상의 권리보호에 이바지하는 결과가 되는 것이다. 일정한 법적 가치의 실현에 공·사법상의 여러 수단들이 조화롭게 어우러져 동원될 수 있도록 하는 것이 바람직하지 않을까 한다.

4. 3권분립 및 법집행에 관한 새로운 접근

1) 종래의 3권분립사상과 행정부에 의한 법집행 : 행정부주도의 사전예방적 규제가 중심
→ 행정권의 비대화 및 부패, 행정객체로 전락한 국민

2) 민간 내지 능동적 시민에 의한 입법과정, 법집행과정, 법선언과정의 감시와 통제 필요성
→ 권리나 이익이 침해된 시민의 적극적 제소에 의한 법집행의 중요성

public enforcement of law → private enforcement of law
사법부백업형의 사후구제수단의 완비

시민사회의 자율성·능동성 제고에도 유리

* 미국의 *parens patriae*와 *Qui Tam action*

3) 권익구제를 위한 시민의 제소에는 권익침해로 인한 원상회복이라는 사익과 그로 인하여 무너진 법질서가 회복된다는 공익이 동시에 포함 → 시민의 적극적인 제소를 장려할

필요

4) 기존이론은 국가-국민이라는 2주체가 전제

항 목	臣民(신민)(subject)	市民(시민)(citizen)
권리의식?	권리에 대한 의식 부족	뚜렷한 권리 의식
의무의식?	납세와 부역의 의무가 강조	권리에 따른 의무 인식
행위의 자발성?	피지배층으로 복종 강요 받음	행위의 자발성과 적극성이 요구됨
정치, 경제 활동에 참여?	참여가 제한됨	주체적인 참여

현재의 상황 : 국가-국민 사이에 시민단체(NGO)가 존재하여 파편화된 개개인으로서의 아직도 신민의식에서 완전히 벗어나지 못한 국민이 아니라 단체화되고 집단화된 시민 즉 시민단체가 등장

5) 국민과 국가권력을 연결하는 통로

① 기존의 통로 : 정당

② 새로운 차원의 통로 : 시민 및 시민단체의 제소에 의한 기존제도의 변경이나 철폐 또는 새로운 내용의 제도형성, 특히 헌법재판소의 기능

국가와 사회의 별개독립 상호무간섭의 단계, 공익과 사익의 엄격한 분리가 특징인 사회 → 시민사회 시민운동을 매개로 국가와 사회의 밀접한 활동, 공익과 사익의 상호침투의 사회로 전환중

提訴(제소)는 공정한 경쟁질서와 조화로운 사회형성을 위한 수단이며 따라서 개인에게 부여된 제소권은 단순히 사익을 위한 것이 아니라 공익을 위한 것으로 재평가되어야.

“자연재해보험과 Cat Bond(대재해채권)의 활용 가능성” 및 “지속 가능 성장과 재난 리스크 관리”에 관한 종합토론문

김 태 진*

1. 서설

2014년 6월 26일 세계은행(World Bank)이 사상 처음으로 3000만 달러(약 304억 원) 규모의 캣본드(대재해채권 또는 재해연계증권: catastrophe bond)를 발행해, 앞으로 3년간 카리브해 지역 16개 국가에서 발생할 수 있는 지진·허리케인 등 재해 위험에 대비할 계획이라는 소식이 있었습니다.¹⁾ 세계은행이 캣본드 시장에 참여하게 된 이유로는 이미 재정 위기에 빠져 있는 카리브해 국가들이 자연재해로 인하여 입을 재정난을 해소해 주기 위해서라고 합니다. 이처럼 지구 온난화 및 환경 파괴 등으로 인하여 태풍, 홍수, 지진 등의 자연재해가 지구촌 곳곳에서 엄청난 규모로 발생하고 있어 피해복구에는 많은 재정적 지원이 필요한 현실입니다.

더불어 국내에서는 2014년 7월 10일 금융위원회에서 지난 4개월 간 관계기관과 공동 작업을 거쳐 ‘금융규제 개혁방안’을 금융발전심의회 등의 의견수렴을 거쳐 발표하였는데,²⁾ 그 중 금융업 규제개선방안으로서, 보험사에 자연재해·날씨 등 자연현상을 기초로 하는 보험상품(예:지수형 날씨보험)을 취급할 수 있도록 허용한다는 내용과 함께 과거 행정지도에 의한 불합리한 금융규제를 폐지하겠다는 내용이 있어 이번 발표문과도 관련이 있어 새삼 눈길이 갔습니다.

이처럼 금번 한국비교사법학회 하계 학술대회에서 선정한 주제들은 지구 온난화와 기후 변화에 직면한 시장 상황 하에서 매우 중대한 현안들로만 구성되어 있는 만큼 오늘의 학술대회가 가지는 의미는 학술적인 면 뿐만 아니라 향후의 정책적인 면에서도 매우 중요하다고 하겠습니다.

종합토론자 중 1인으로서, 특히 ‘자연재해보험과 Cat Bond(대재해채권)의 활용가능성’이라는 주제와 ‘지속가능성장과 재난리스크 관리’의 2가지 주제에 대하여 저의 생각과 함께 몇 가지 의문사항을 질문드리는 것으로 저의 토론에 갈음하고자 합니다.

2. “자연재해보험과 Cat Bond(대재해채권)의 활용 가능성” 관련 질문

* 고려대학교 법학전문대학원 부교수

1) 유창재, “저금리에 캣본드 열풍...세계銀, 3000만불 첫 발행” 2014년 6월 28일 한국경제신문 기사(원문은 <http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2014062785051>) (2014. 7. 11. 최종 방문).

2) 금융위원회, “금융규제 개혁방안 발표:현장 중심으로 속도감있게 추진”, 2014년 7월 10일자 보도자료 http://www.fsc.go.kr/info/ntc_news_view.jsp?bbsid=BBS0030&page=1&schl=&sword=&r_url=&menu=7210100&no=29906 (2014. 7. 11. 최종 방문).

(1) 대상 발표문은 자연재해보험을 기초자산으로 하여 발행되는 캐본드의 장점 및 단점을 분석하면서, (i) 보험사의 인수능력을 확대시켜 보험시장의 안정화에 도움이 되며, (ii) 자본시장 투자자들에게 효율적인 투자 포트폴리오를 제공하고, (iii) 정부 재정 측면에서도 정부지출을 늘이고 도덕적 해이를 방지할 수 있기 때문에 국내에 도입되어야 한다는 견해에서 논리를 전개하고 있습니다. 또한 국내 자본시장에 캐본드를 도입할 경우 캐본드 발행을 위한 SPV 설립단계부터 투자자 모집까지 보험업법, 금융지주회사법, 자본시장법, 외국환거래법 등 다양한 법역에 걸쳐 법률적으로 해결되어야 하는 쟁점을 잘 정리하고 있어 토론준비를 하면서 공부가 많이 되었습니다.

(2) 발표문에서 적시한 바와 같이, 캐본드는 투자자 입장에서 보면 자본시장의 환경요소나 주식, 채권 등 기존투자자산과의 상관관계가 거의 없기 때문에 이를 포트폴리오에 편입함으로써 보다 분산되고 효율적인 투자포트폴리오를 구성할 수 있는데다 일반적인 채권보다 분명히 표면금리가 높아 저금리 기조 속에서 높은 이자수익을 원하는 투자자들에게는 충분히 매력적인 투자상품이 될 수 있겠습니다.

그러나 캐본드는 만약 재해 요건이 충족된다면 이자는커녕 원금도 돌려받지 못하게 되므로 그 본질이 ‘고위험 금융투자상품’이라는 점에 주목할 필요가 있습니다. 특히 캐본드가 예정한 재해가 어느 한 지역의 특정한 종류의 재해로 범위가 제한되는 것(예컨대 플로리다 허리케인, 캘리포니아 지진 등)이 아니라 종류와 발생지역의 범위가 광범위하다면(예컨대 세계은행의 캐본드와 같이 16개 카리브해 국가들의 자연재해) 투자자들의 리스크는 훨씬 커질 것입니다. 따라서 도입 자체를 논의하기 이전에 캐본드를 발행할 때에는 다른 금융투자상품에 비하여 어떠한 특징이 있고, 투자자 보호나 업자 규제 측면에서 특히 어떠한 내용에 유의해야 하는지가 궁금합니다.

(3) 발표문에서는 “저금리 등으로 인한 역마진 때문에 어려움을 겪고 있는 국내 생명보험사들이 장기의 안정된 고수익을 창출할 수 있는 해외 Cat Bond에 투자하는 것을 허용할 필요가 있다고 본다”고 밝히고 있습니다만, 캐본드가 보험시장의 인수능력을 확대하기 위하여 도입하는 것이라고 하면서 다시 원리금손실의 위험이 큰 상품에 보험사들이 투자하는 것을 허용하게 되면 결국 보험사가 재해 발생시 그 투자원금까지 손실을 보게 되는 구조가 되는데, 이는 순환론적 구조가 되어 캐본드 도입의 의도에 반하여 보험시장의 안정적 위험인수능력에 부정적인 영향을 주는 것으로 귀결되는 것은 아닌가라는 의문이 듭니다. 이 점에 관한 발표자의 견해가 궁금합니다.

(4) 캐본드가 재해로 인한 손실을 자본시장에서 조달하겠다는 발상에 근거한 것이므로 보험사의 이익을 위하여 자본시장의 투자자에게 그 손해를 전가하는 것을 용인하는 결과가 되는 것입니다. 그럼에도 불구하고, 캐본드에 대하여 금융권에서는 마치 캐본드를 도입하게 되면 대체 투자를 강화하는 것이고 자본시장 투자자에게 새로운 투자기회가 부여되는 것이어서 선진위험관리기법인 것처럼 강조하고 있는데, 보험사들의 안위를 위하여

자연재해로 인한 위험을 자본시장의 다수 투자자에게 전가시키는 결과가 되는 것은 아닌지 우려됩니다. 캐본드 이외에도 보험 연계 증권으로서 선물옵션거래, ILW(Industry Loss Warranty), Contingent Capital 등 다양한 금융상품이 연구되고 있다고 하는데,³⁾ 이러한 유사한 보험연계증권에 대하여 종합적인 연구가 이루어질 필요가 있습니다.

(5) 캐본드 시장 규모가 성장하고 있고 자연재해의 피해규모가 막대해지고 있는 것도 현실입니다. 금융위에서 발표한 금융규제 개혁방안에서도 보듯이 자연재해보험이 가까운 시일 내에 허용된다면 캐본드 역시 피할 수 없는 논의과제가 될 것으로 생각됩니다. 그러나 채권 발행 이전에 먼저 기초자산에 관하여 제대로 된 가치 산정이 이루어져야 할 것인데 자연재해 위험에 대한 신뢰성 있는 통계나 평가능력에 대하여 아무런 기준 조차 마련되어 있지 않은 상태에서 도입만을 논의하는 것이 무슨 의미를 가질지 의문이 듭니다(물론 발표문에서도 ‘우리나라의 풍수해위험을 적절하게 평가할 수 있는 홍수위험평가 모델의 개발이 필수적’이라고 지적하고 있으면 저 역시 깊이 공감합니다)

따라서 캐본드 도입이라는 주제에 국한하기보다는, 보험시장의 위험을 자본시장의 위험으로 이전시키는 것이므로 보험사의 이익을 위한 법제가 아니라, 자연재해 위험을 합리적인 수준에서 측정하고 평가할 수 있도록 하여 허위 평가나 부실 평가로 인한 리스크를 가능한 줄이고 투자자 보호, 자본시장 보호의 관점에서 법제화될 수 있도록 노력할 필요가 있다고 생각합니다.

3. “지속 가능 성장과 재난 리스크 관리” 관련 질문

기업의 지속가능 성장을 위하여 리스크 관리가 중요하다는 견해에 깊이 공감합니다. 다만 발표문에서도 지적하고 있습니다만, 재난리스크의 경우는 그것이 피해 규모는 막대함에도 불구하고, 사전적으로 예측불가능하다는 한계가 있습니다. 따라서 일종의 위기관리시스템으로서 예방적인 측면과 사후의 효과적인 처리를 미리 정해 둘 필요가 있고 리스크 통제 측면에서는 기업의 경우에는 기업의 내부통제시스템과의 연계성을 설명할 필요가 있어 보입니다.

또 통합리스크 관리라는 것이 비용 절감의 측면에서 분명히 경제적이기는 합니다만, 성질이 다른 위험들을 통합하여 한 곳에서 집중적으로 관리하는 것은 오히려 위험의 성질에 따라서는 비전문가에게 일임하는 결과가 되어 비효율을 초래하는 것은 아닌가 의문이 듭니다. 위기관리시스템으로서 재난이나 인재 등 급박한 사유의 위험들과 상시적인 위험들을 구분, 분리하여 각각 해당 전문가(기관)에서 관리하는 것이 더 효율적인 것은 아닐까 싶은데 이 점에 관한 발표자의 견해가 궁금합니다. 또 발표문에서 언급된 통합리스크 관리를 실행하기 위하여 구체적으로 무엇을 어떻게 관리하여야 하는지가 궁금합니다.

3) 多田修, “活況を呈し始めた保険リンク証券への期待ーキャットボンドを中心とした動向ー”, 損保Japan総レポート 2012. 9. 28. 9-13면.

4. 결어

각 발표문의 주제에 대하여 이상과 같이 저의 생각과 의문점을 정리하는 것으로 저의 토론을 갈음하고자 하며, 오늘의 논의가 바탕이 되어 향후 이들 분야에 관하여 더 많은 연구가 이루어질 것이라 기대합니다.

한국 비교사법학회의 금번 하계 학술대회에 종합토론자로 참여할 수 있는 기회를 주셔서 진심으로 감사드립니다.

재난·위험의 법적 대응

문 성 제*

2013.5.28. 「박근혜정부 국정과제」 가운데에서 오늘의 주제인 「재난·위험의 법적 대응」에 관련한 국정과제의 내용으로는 “총체적 국가재난관리체계 강화”를 들 수 있을 것 같다. 이를 통하여 국민들이 각종 재난으로부터 안전한 삶을 구현하겠다는 것이 정부의 목표이다. 이 목표를 달성하기 위한 주요 추진계획을 살펴보면 첫째, 재난·안전 관리체계 강화 및 안전문화운동 확산을 위하여 (i) 예방적·선제적 재난관리 및 안전정책 컨트롤 타워로서의 역할강화를 위한 「국민안전 종합대책」 마련, 안전정책조정회의 신설, 재난 대응 훈련 및 생활안전 국민운동 추진 (ii) 재난·안전 R&D기능 강화 및 원스톱 재난안전통신망을 구축할 것을 제시하고 있다.

둘째, 유비쿼터스형 국민중심 안전망 구축을 위하여 (i) 모바일 기반 스마트형 재난관리체계 구축 및 재난안전 정보 ‘포털 앱’ 구축으로 맞춤형 안전서비스 제공 (ii) GPS 등을 이용한 신고자 위치확인 등 U-119 신고서비스 환경 개선, 현장 중심의 U-안전관리 시스템 구현 및 119구급차량의 이동병원화 시스템 구축 (iii) U-city서비스를 바탕으로 한 국민안전 구축 스마트형 위험기상 및 지진조기경보 정보 제공 등을 제시하고 있다.

셋째, 홍수·산사태 등 재해걱정 없는 안심국토 실현을 위하여 (i) 재해예방적 토지이용체계 확립, 도시하천유역 종합치수계획마련 및 강우레이더 구축, 홍수위험지도 제작, 비탈면 정비 등 (ii) 침수로부터 안전한 하수도 인프라 확충 및 산림재해 안전망을 구축하겠다는 등의 내용이다.

이를 위하여 박근혜정부는 출범과 함께 국민안전을 강조하면서 행정안전부를 안전행정부로 개편하여 재난안전 총괄부처로서의 역할을 수행하도록 하였다. 그럼에도 불구하고 2014년 4월 16일 세월호 참사를 통하여 나타난 대응과정에서 초기대응은 물론 수습에 이르기까지 중앙대책본부를 비롯하여 해양경찰 해양수산부 등 정부의 재난대응체계는 무능력 그 자체였음을 부정할 수 없다. 이 같은 종합대책의 내용을 살펴보면 재난위험 방지를 위한 근본적인 대책이라기 보다 임시방편적인 대책이라는 점을 지적하고 싶다. 따라서 제 외국에서의 재난관리 시스템과 법제의 고찰을 통하여 향후 우리나라에서의 재난관리체계를 수립하기 위한 방향성을 생각할 수 있을 것이라고 생각한다.

먼저 미국의 재난관리 관련법은 1974년 「재난구호법」(The Disaster Relief Act of 1974)을 제정하여 연방재난지원부(Federal Disaster Assistance Administration)를 설립하여 기존의 민방위주도 정책에서 비상프로그램 중심으로 전환하여 통합적 위기관리를 추진하였다.

특히 미국의 재난관리조직은 중앙연방정부 조직과 지방·주정부 조직으로 양분하여 각자의 역할과 임무가 명확하게 구분되어 있다. 미국의 연방재난관리조직은 1979년 창설한

* 선문대학교 법학과 교수

연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency)에서 모든 유형의 자연재난과 인적재난을 통합적으로 관리하고 있다. 2001년 9.11 테러사건 이후에는 각 부처에 분산되어있었던 대테러기능을 통합하기 위하여 2003년 국토안보법을 제정하여 '국토안보부'를 설립하면서 연방재난관리청은 국토안보부 산하에 통합되었다. 연방재난관리청은 국토안보부로 편입되면서 테러중심의 정책기조로 조직, 예산, 기능 등이 약화되었으나 2005년 허리케인 카트리나 사태 이후에 재난관리에 관한 권한과 책임이 확대, 강화되었다.

연방재난관리청의 본부는 워싱턴에 있으며 각 50개 주를 10개 광역권으로 묶어 통제하고 있는데 광역권마다 지방청을 두고 재난이 발생할 경우에 즉시 투입할 수 있는 약 5,000명 규모의 상시재난지원 요원이 근무하고 있는 가운데, 연방재난관리청은 재난, 재해 및 기타 비상사태의 피해경감, 대비, 대응 및 복구 등에 관한 비상관리프로그램을 통하여 국민의 생명과 재산 및 주요 기반시설을 보호하는 연방차원의 활동을 체계적, 종합적으로 수행하고 있다.

미국에서 재난에 대한 초기대응은 지방정부의 업무이며, 지방정부는 인근 지방자치단체, 주정부, NGO와 함께 재난대응 업무를 수행하고 있다. 지방정부의 재난대응 역량을 초과하는 재난이 발생한 경우에는 이를 지원하기 위하여 주정부 및 연방정부가 재난대응에 참여하게 된다. 즉 대규모 재해발생 시 주지사의 요청에 따라서 수색 및 구조, 전력, 음식, 물 대피소 기타 필요한 것은 연방정부의 자원으로 지원된다. 이 때 연방정부의 지원은 국토안보부의 연방재난관리청을 통하여 이루어진다.

독일에서의 재해 및 재난과 관련한 연방법률은 민방위법(Zivilschutzgesetz; ZSG)이다, 민방위법의 주요내용으로는 자력구조, 국민경보, 대피, 재난방지 및 대응, 재난관리기관의 사무, 의료 및 보건대책, 문화재보호 등에 관하여 규정하고 있는데, 주정부는 각자의 민방위(재난관리)관련 법률과 민방위본부조직을 구축하고 있다.

독일의 국가재난관리체계는 연방과 주정부 차원으로 구분된다. 연방차원의 국가재난관리를 위한 조직은 연방내무성 산하의 연방시민보호·재난지원청(Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe)과 기술지원단(Technisches Hilfswerk)으로 구성된다. 연방내무성은 모두 8개 국으로 조직되어 있으며 2004년 5월부터 연방시민보호·재난지원청을 신설하여 재난관리를 총괄하고 있다.

연방시민보호·재난지원청은 '위기관리', '응급구호', 기간시설위험·국제업무, 연구 및 기술·공중보건, 시민보호교육·위기관리 및 응급매뉴얼교육센터 등 4개 국을 중심으로 조직되어 있다. 기술지원단은 독일 연방재난대응 조직으로 조직의 대부분을 훈련된 자원봉사자들로 구성되어 있으며 전국 총 668개의 지역조직이 구성되어 범지역적으로 투입이 가능하도록 하고 있다. 독일은 전국에 걸쳐서 통일된 교육, 장비시설 구조를 구축하여, 구조, 구출, 건설, 철거, 폭파, 수도 및 전력의 공급 등 안전작업과 기술적 지원을 수행하고 있다. 나아가 독일 정부는 효과적 재난관리를 위하여 재난관련 기관간의 유기적 연계를 강화하고 있다.

재난의 총 관리는 주정부책임 하에 이루어지고 있으며, 각 주정부는 내무부에 소방 및 재난관리국을 두고 있는데, 이들은 독립적으로 재난 및 안전관리 계획을 수립하고 관련

업무 등을 조정해 나아간다. 지방단위의 안전관리 업무는 시·군 지방정부에서 담당하며 소방 당국과 긴밀한 협조 체계를 유지하고 있다. 각 주의 내무부는 민방위본부와 협의하여 재난발생 시 대응 계획을 수립하고 주의 민방위본부를 지원하고 있다. 민방위본부 산하에는 응급구조본부, 기술지원단 등 주 내무부의 인적·재정적 지원을 받아 운영되며 주는 이 같은 업무에 대한 지도·감독권한을 가지고 있다.

재난대응에 있어서 소방지휘부를 중심으로 지휘관리 체계를 일원화하여 재난 발생 시 단계별 투입대상을 지정하여 운영한다. 1단계 초기대응단계에서는 민방위대 지휘부 및 소방인력, 의료, 경찰 등이 투입되며 2단계에서는 민방위대 소방인력의 추가지원, 인접지역 기관과의 협력을 통하여 재난 대비 가용인력을 집중하고 3단계에서는 군부대지원이 이루어지도록 하고 있다.

이 같이 재난대응에서 가장 중요한 것은 신속성과 전문성이라 할 수 있으며, 효과적인 재난대응을 위해서는 재난대응체계는 단순하고 조직은 전문성을 갖추어야 한다. 이와 같이 제 외국의 경우에는 다양하고 전문적인 재난대응시스템을 구축하고 있다. 그 가운데 공통적으로 중요시하고 있는 재난구조시스템의 내용은 재난에 대한 1차적인 책임을 현장이 있는 지방에 두고 현장 책임자의 지휘권을 보장하고 있다는 점이다. 이 같이 대규모 재난 발생 시 구성되는 주, 연방차원의 재난대응 조직은 권한과 지휘권을 행사하기 위한 것이 아니라 지방정부의 현장재난 대응을 지원하기 위한 조직이다.

국가의 재난대응능력을 높이기 위해서는 효과적인 대응을 위한 재난관리조직도 중요하지만 무엇보다 신속성과 전문성을 확보해야 하며, 재난대응 업무 수행을 위한 실질적인 권한을 위임해주어야 한다는 점을 상기해야 한다.

“재난·위험의 법적 대응”에 대하여

송 재 일*

1. 먼저 2014년 4월 16일 세월호 침몰 사고 이후 우리나라가 전국가적인 차원에서 지속 가능한 국가사회 유지를 위해 패러다임 자체의 대전환을 모색하고 실질적이고 현대적인 법치(法治) 기능의 제대로 된 작동을 위한 근본적인 성찰이 필요한 시기에 “재난·위험의 법적 대응”이란 대주제로 한국비교사법학회에서 여러 발표자들께서 전문적인 견해를 심도 있게 전개하여 향후 우리나라에 주는 시사점을 도출한 발표를 흥미롭게 잘 들었습니다. 발표자 여러분의 수고에 깊이 감사드립니다.

2. 제가 민법을 담당하는 만큼, 특히 “재산, 시설물 재난책임의 법리”를 발표하신 최명구 교수님께서 쉽지 않은 주제를 잘 정리하고 새롭고 의미있는 논의를 많이 전개하여서 많이 배울 수 있었습니다. 몇 가지 코멘트 또는 질문으로 토론에 갈음하고자 합니다.

가. 헌법 제34조 제6항에서는 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”고 규율하고 있고, 이에 기초하여 헌법상 보장된 입법권(제40조)을 통해 각종 법률들을 제정·시행하고 있습니다. 재난 위험에 대한 책임의 헌법적 근거로서 명시적인 규정이 담긴 헌법 제34조 제6항도 언급하면 더 적확하지 않을까 합니다.

나. 헌법에 보장된 ‘안전권’에 기초하여 기본법으로서 재난 및 안전관리 기본법¹⁾이 제정되었고, 각 분야별로 많은 재해대책법과 재해보상 또는 손해배상 관련 특별법들이 제정되어 있습니다(발표자께서는 공을 들여 정리하고 각 법률들의 법리도 상세히 잘 분석해 주셨습니다). 특히 재난 및 안전관리 기본법에서는 “재난을 예방하고 재난이 발생한 경우 그 피해를 최소화하는 것이 국가와 지방자치단체의 기본적 의무임을 확인하고, 모든 국민과 국가·지방자치단체가 국민의 생명 및 신체의 안전과 재산보호에 관련된 행위를 할 때에는 안전을 우선적으로 고려함으로써 국민이 재난으로부터 안전한 사회에서 생활할 수 있도록 함을 기본이념으로” 하기에, 헌법 제34조 6항과 법체계상 잘 부합된다고 봅니다. 이 법에서는 자연재난과 사회재난으로 구분하는데(제3조 정의), 이는 자연재해(天災)와 인적 재해(人災)로 나누어 자연재해에는 손실보상을 적용하고, 인적 재해에는 손해배상이라는 이분법적으로 접근하는 것 같습니다. 이에 따라 국가 등에 대한 손실보

* 한국법제연구원 연구위원

1) 현행법률은 [시행 2014.2.7.] [법률 제11994호, 2013.8.6., 일부개정]. 재난관리법제의 연혁을 보면, 1995년 제정되어 시행되었던 구 재난관리법이 있었다. 2004년 제정된 재난및안전관리기본법[시행 2004.6.1.] [법률 제7188호, 2004.3.11., 제정]으로 폐지되었다. 구 재난관리법의 재난에는 자연재난은 제외되었는데, 재난 및 안전관리기본법에는 자연재난과 해외재난도 적용대상에 포함되어 포괄적인 기본법으로서 성격을 분명히 한 것으로 보인다.

상청구권과 가해자에 대한 손해배상청구권으로 대별합니다.

먼저 자연재해에서 피해 전보는 다음과 같이 해결되는 것 같습니다. 예컨대, 자연재해와 관련하여 농어업이 가장 피해를 많이 입는데 농어업재해는 자연재해의 성격이 큼니다. 이와 관련된 법률로 농어업재해대책법과 농어업재해보험법 2가지가 있습니다. 농어업재해대책법은 사회복지정책의 성격을 띠며, 일반국민의 세금으로 피해 농가를 무상으로 보상하고 그 내용은 재해구호와 생계보장입니다. 그러나 국가로서는 재정 부담이 커 예산상 제약이 있으며, 농가에게는 충분한 보상이 이루어지지 않는다는 문제가 있습니다. 농어업재해보험법은 사인(私人) 간의 보험(사회보험)이며, 보험가입자인 농어업인이 수익자부담의 원칙에 따라 일정한 보험료를 부담하게 된다는 점에서 그만큼 농업재해대책보다 정부로서는 재정 부담이 줄어든다는 이점이 있습니다. 농업인의 입장에서 농업재해대책으로는 농업재해에 대한 충분한 보상이 이루어지지 않는 점을 감안하면, 농어업재해보험의 확대 도입이 시급하다고 할 것입니다. 자연재해에서 보험이나 공제와 같은 수단의 확충 제안은 풍수해 등 자연재해로 인한 일반 시민에 대한 피해 전보에도 마찬가지로 봅니다.

다음으로 인적 재해의 피해전보에 관하여 살펴보면, 인재는 기본적으로 불법행위에 해당하기에 일반법으로서 민법 제750조 이하의 여러 가지 불법행위책임을 물을 수 있습니다. 특별법으로서는 행위주체에 따라 국가배상법(공무원이나 공무원으로 의제되는 가해주체), 행위영역에 따라 수산업법, 선박안전법, 원자력손해배상법 등으로, 행위태양에 따라 직무상 불법행위인지 설치 관리상 하자인지에 따라 나누어집니다. 발표문에서는 주로 이 부분의 어려운 쟁점들을 세밀하게 분석한 것으로 볼 수 있습니다. 발표문 16면{청구권경합의 문제}에서는 국가배상청구권과 손해보상청구권과의 경합문제라고 하여 판례에서 인정하는 상호보완관계를 원용하고 있는데, 조금 용어의 혼란이 있어 재난관련법상 손해보상책임을 손해배상책임으로 보아도 될지 궁금합니다.

실무상으로는 인재에 따른 사법적 구제에서 피해자 보호를 두텁게 하기 위해 일련의 특수한 법리가 발전하여 왔습니다. 첫째, 환경오염에서는 가해자의 고의, 과실의 정도에서도 '무과실책임'으로 경제적 약자인 피해자를 구제한다든지, 둘째, 위법성에 대하여는 '수인한도론(受忍限度論)', 셋째, 인과관계에서는 '개연성설(蓋然性說)'로 피해자의 입증책임을 완화하고 있는 것이 그러한 것입니다. 그럼에도 동일한 사고가 주기적으로 발생하고 규모도 더 커졌다는 점에서 재난·위험의 법적 대응에서도 피해자의 완전한 보호와 현대사회의 불가피한 위험창출 사이의 적절한 균형점을 찾는 것이 얼마나 어려운 점이라는 것을 인식하게 하고, 정의의 여신의 저울이 어느 쪽에 좀 더 보완해주어야 할 것인지가 과제라고 할 것입니다.

이와 관련 자연재해와 인적 재해는 혼합되어 있고, 이분법적으로 나누기 힘든 사례가 대부분인데다가, 설령 자연재해라 하더라도 실제로는 인재라고 볼 만한 대형사고가 많았습니다. 이에 비추어 피해자의 보호와 사후 동일한 재난의 예방을 위해 어떠한 점이 더 보강되어야 할 것인지 고견을 여쭙습니다. 예컨대 미국식의 집단소송이나 징벌적 손해배상과 같은 제도의 도입은 타당한지 궁금합니다.

3. 끝으로 공무원 등의 직무상 위반으로 인한 불법행위책임과 관련된 대법원 판결(대법원 2008. 4. 10. 선고 2005다48994 판결)에서 “구 소방법(2003. 5. 29. 법률 제6893호 소방기본법 부칙 제2조로 폐지)은 화재를 예방·경계·진압하고 재난·재해 및 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급활동을 통하여 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕질서의 유지와 복리증진에 이바지함을 목적으로 하여 제정된 법으로서, 소방법의 규정들은 단순히 전체로서의 공공 일반의 안전을 도모하기 위한 것에서 더 나아가 국민 개개인의 인명과 재화의 안전보장을 목적으로 하여 둔 것이므로, 소방공무원이 소방법 규정에서 정하여진 직무상의 의무를 게을리 한 경우 그 의무 위반이 직무에 충실한 보통 일반의 공무원을 표준으로 할 때 객관적 정당성을 상실하였다고 인정될 정도에 이른 경우에는 국가배상법 제2조에서 말하는 위법의 요건을 충족하게 된다. 그리고 소방공무원의 행정권한 행사가 관계 법률의 규정 형식상 소방공무원의 재량에 맡겨져 있다고 하더라도 소방공무원에게 그러한 권한을 부여한 취지와 목적에 비추어 볼 때 구체적인 상황 아래에서 소방공무원이 그 권한을 행사하지 않은 것이 현저하게 합리성을 잃어 사회적 타당성이 없는 경우에는 소방공무원의 직무상 의무를 위반한 것으로서 위법하게 된다.”고 판시하였습니다. 이는 소방공무원이 방염규정 위반에 대하여 시정초지를 명하지 않았다는 이유로 화재사자로 인한 사망 결과에 대한 상당인과관계를 인정한 것인데, 최근 세월호 침몰사건에서 선박운항에 대한 감독규정 위반이나 규제 완화와 관련하여 시사하는 바가 크다고 할 것입니다. 실제로 많은 법규정들이 공무원의 재량권을 보장하는 입법형식(“...해야 한다.”가 아니라 “...할 수 있다.”)으로 되어 있고 법치주의가 국민들의 기대수준보다는 상당히 형식적으로 실현되는 측면이 있기에, 위 판결은 국가배상책임을 묻는 데 원용할 수 있는 근거라고 봅니다.

이상 토론을 마치며, 최명구교수님뿐만 아니라 여러 발표자 그리고 이 자리에 모인 학자 여러분께도 집단지성으로서의 고견을 구합니다. 고맙습니다.

“재산·시설물재난책임의 법리”에 관한 토론문

전 경 근*

한국비교사법학회 제20주년 기념세미나에서 토론할 기회를 주신 옥무석 회장님을 비롯한 관계자 여러분께 감사드립니다. 발제자이신 최명구 교수님의 재산·시설물재난책임의 법리에 관한 발표는 잘 들었습니다. 세월호 침몰사고로 인한 재난책임의 소재가 문제되고 있는 이 시점에서 발제자의 발표내용은 많은 것을 시사하고 있는 것 같습니다.

제가 이해한 발제자의 발표내용은 크게 민사상의 손해배상 책임법리와 재난 및 안전관리기본법과 자연재해대책법에서 규정하는 책임법리에 관한 것으로 나눌 수 있을 것으로 생각되고, 발제자께서는 이들 책임법리가 서로 어떠한 관계에 있는가를 많은 법령의 내용을 인용하면서 정리해 주셨습니다. 발제자께서 발표하신 내용에 대해서 공감하지만 토론자로서의 소임을 다한다는 취지에서 미력하나마 저의 개인적인 의견을 덧붙이고자 합니다.

먼저 저의 짧은 소견으로는 재난에 대하여 국가 또는 지방자치단체의 차원에서 어떻게 대처해야 하는가를 규정하고 있는 법이 재난 및 안전관리기본법이라고 생각합니다. 재난관리법에서는 국가 등의 책무에 관하여 규정하고 있는데, 이는 재난으로 인하여 국민이 입은 손해에 대하여 국가가 민사상의 책임을 진다는 취지가 아니라, 국가가 재난으로 인한 피해에 대하여 이를 방지하기 위한 의무를 부담하고 있다는 취지라고 보아야 할 것입니다. 따라서 국민이 재산으로 인하여 피해를 입은 경우에도 국가는 국민이 입은 손실을 보상할 의무를 부담할 뿐이며, 이 때 부담하게 되는 보상의무도 재난을 방지하기 위한 조치로서 동원령에 따른 비용과 재난이 발생할 우려가 있는 경우에 응급조치에 종사하게 한 사람에 대한 비용의 부담을 의미할 뿐입니다(제64조). 나아가 피해자에 대한 지원에 있어서도 손해배상의 개념이 아닌 손실보상에 따른 것으로 피해주민에 대한 구호, 복구비의 지원, 고등학생의 학자금 면제 등 재난으로 인한 피해복구를 위한 지원을 할 뿐이므로(제66조), 재난관리법상의 국가의 책무는 민사상의 손해배상과 같은 위치에 있는 것으로 평가할 수 없을 것입니다.

재난관리법과 같은 취지의 규정은 자연재해대책법에서도 찾아볼 수 있는바, 자연재해대책법 제3조에서도 국가는 자연현상으로 인한 재난으로부터 국민의 생명 등을 보호할 대책을 수립하여 시행할 책무를 부담할 뿐이며, 재해가 발생한 경우 그로 인한 손해를 배상할 의무를 부담하고 있지는 않습니다. 특히 자연재해대책법은 재해복구비를 지원한 후에 이를 반환받을 수 있도록 하고 있습니다(제51조). 따라서 자연재해로 인하여 피해를 입은 국민들은 피해로부터 회복되기 위하여 복구비를 지원받기는 하지만 이를 반환해야 할 의무를 부담한다는 점에서 진정한 의미의 손실보상이라고 보기도 어렵습니다.¹⁾ 그

* 아주대학교 법학전문대학원 교수

리므로 재난관리법이나 자연재해대책법은 동법상의 책무를 다하지 못한 공무원의 과실로 인한 손해배상책임을 지을 수 있는 근거가 될 수 있을 뿐이며, 이 경우 국가배상법에 의한 손해배상책임을 물을 수 있게 된다고 할 것입니다.

한편 재난이나 자연재해로 인한 손해에 대하여 국가배상법이나 민법에 따른 배상책임을 묻기 위해서는 업무를 담당할 공무원 또는 가해자의 과실로 인한 위법행위와 손해의 발생 및 과실과 손해 사이의 인과관계가 피해자에 의하여 입증되어야 합니다. 자연재해의 경우 재해의 발생에 대하여 자연력이 기여한 부분과 공무원 또는 가해자의 과실이 기여한 부분의 비율을 판단하는 것은 사실심의 전권사항이지만, 가해자에게 어떤 과실이 있었는지는 이미 재해가 발생한 후에 확인해야 하는 것이기 때문에 가해자에게 결과책임을 묻는 것이 아니라면, 가해자의 과실을 입증하는 것은 그리 쉽지 않을 것으로 생각됩니다.²⁾ 또한 소송에 의하여 손해배상을 청구하는 것은 결론이 날 때까지 많은 시간을 필요로 하기 때문에 당장의 생계를 걱정해야 하는 피해자의 입장에서는 손해배상을 받을 때까지 많은 고통을 겪을 것으로 생각됩니다.

위와 같은 문제를 해결하기 위해서는 재난과 자연재해에 관하여 규정하고 있는 재난관리법과 자연재해대책법에서 국가나 지방자치단체가 피해를 입은 사람들에게 지원할 수 있는 구체적이고도 유용한 보상의 내용에 대해서 명확하게 규정할 필요가 있다고 생각되며, 아울러 국가나 지방자치단체가 재난으로 인하여 피해를 입은 사람들에게 손해배상 또는 손실보상을 한 경우에는 재난을 야기한 자에 대하여 구상할 수 있는 법적 근거를 마련할 필요가 있다고 생각합니다.

끝으로 재난관리법에 따른 손실보상과 민법 등에 의한 손해배상의 관계에 관하여 발제자에게 한 가지 질문을 하고자 합니다. 발제자께서는 손실의 보상과 손해의 배상이 병존할 수 있고 상호보완의 관계에 있다고 하셨는데, 이는 이론적으로는 전적으로 옳은 말입니다. 그렇다면 구체적으로 어떤 방법으로 손실보상을 산정하는 것이 타당한가를 여쭙고 싶습니다. 왜냐하면 손실을 보상한다는 것이 결국은 피해를 입은 국민들에게 그 손해를 전보해 주는 역할을 할 것으로 생각되기 때문입니다. 또한 손실보상은 재산 또는 자연재해로 인한 손해발생에 대하여 책임을 부담하지 않는 국가가 행하는 것이지만, 손해배상은 손해발생에 대하여 책임을 지는 국가가 행하여야 하는 것이기 때문에, 공무원 이외의

1) 이러한 의미에서 대법원 2009. 6. 11. 선고 2006다13001 판결에서는 “구 농어업재해대책법(2001. 4. 7. 법률 제6568호) 제4조 및 관련 법령인 구 농어업재해대책법 시행규칙(2001. 10. 29. 해양수산부령 제1404호) 등에 근거하여 국가 및 지방자치단체의 재원으로 자연재해를 입은 농가 또는 어가에 대하여 지급되는 지원금은 국가 및 지방자치단체가 재해로부터 농·어민을 보호할 책무를 다하기 위하여 제한적 범위 내에서 재해복구비용을 지원하는 것으로서, 급여자의 대위권을 인정하거나 급여의무의 면제규정 등을 두고 있지 않다. 위와 같은 제도의 목적 및 법령의 취지에 비추어 볼 때 위 재해복구비 지원제도는 국가가 농업 및 어업생산에 대한 재해의 사후대책을 강구함으로써 농업 및 어업의 생산력을 증진하고 경영의 안정을 도모한다는 사회보상적 성격의 사회보장제도에 속하는 것으로서 손해를 배상하는 제도와는 그 취지나 목적을 달리하는 것이므로, 공작물의 설치·보존상의 하자과 자연재해의 경합에 의하여 피해를 입은 농·어민이 위 재해복구비를 지원받았다 하더라도 이를 위 공작물의 점유자 혹은 소유자가 부담하여야 할 손해배상액에서 공제할 것은 아니”라고 판시하고 있다.

2) 자연재해로 인한 손해배상에 관한 판결에서는 관리자의 주의의무 위반을 인정하고 있는 예는 찾아보기 힘들다. 자세한 것은 대법원 2002. 11. 8. 선고 2000다46290 판결, 서울고법 2002. 5. 30. 선고 2001나15417 판결, 전주지방법원 2002. 3. 22. 선고 2000가합7461 판결 등 참고.

자에 의한 재난사고나 자연재해의 경우에는 손실보상의 문제만 있을 것이나, 공무원의 과실에 의한 재난에 있어서 손해의 발생이 공무원의 과실에 의한 것이냐 그렇지 않느냐에 의하여 손실보상 또는 손해배상이 행하여져야 할 것으로 생각되기 때문입니다. 발제하신 최 교수님의 가르침을 기대합니다. 감사합니다.

