

A Study on the Status and Improvement of  
the Support System for Disaster Victims  
in Goyang City

# 고양시 재난피해 지원 제도 현황 분석 및 개선방안 연구

이 정 철  
조 동 익

A Study on the Status and Improvement of the Support System for Disaster Victims in Goyang City

## 고양시 재난피해 지원 제도 현황분석 및 개선방안 연구

연구책임자

이정철(고양시정연구원 시민정책연구실, 부연구위원)

공동연구자

조동익(고양시정연구원 시민정책연구실, 위촉연구원)

발 행 일 2021년 10월 00일

저 자 이정철, 조동익

발 행 인 이재은

발 행 처 고양시정연구원

주 소 10393 경기도 고양시 일산동구 태극로 60 빛마루방송지원센터 11층

전 화 031-8073-8341

홈페이지 [www.gyri.re.kr](http://www.gyri.re.kr)

S N S <https://www.facebook.com/goyangre/>

I S B N 979-11-91726-22-0

이 보고서의 내용은 연구진의 개인적인 견해로서, 고양시정연구원의 공식 견해와는 다를 수 있습니다.  
해당 보고서는 고양시서체를 사용하여 제작되었습니다.

## 목 차

<b>제1장 서론</b>	<b>1</b>
제1절 연구 배경 및 목적	3
1. 연구 배경	3
2. 연구 목적	6
제2절 연구 내용 및 방법	7
<b>제2장 재난관리에 관한 이론적 논의</b>	<b>11</b>
제1절 재난관리체계의 개요	13
1. 재난의 개념 및 유형	13
2. 재난관리체계와 재난 구호	14
제2절 재난 구호 및 피해 지원 관련 법제도	19
1. 개요	19
2. 직접 지원 관련 내용(재난지원금 등)	20
3. 간접 지원 관련 내용	26
<b>제3장 재난피해 관련 직접 지원 제도 운영 사례 및 논의</b>	<b>31</b>
제1절 직접 지원(이재민 구호) 활동의 내용과 범위	33
제2절 이재민 구호 사례 분석: 2017년 포항 지진 사례	39
1. 사례의 개요	39
2. 복구 지원 및 수습 과정	41
제3절 직접 지원(이재민 지원) 활동에 대한 문헌 분석 및 소결	51

## **제4장 재난 보험 정책 관련 운영 사례 및 논의 ..... 53**

### **제1절 재난 보험 제도 관련 법제도 ..... 55**

1. 자연재난 보험지원(풍수해 보험) ..... 55
2. 사회재난 보험지원(재난배상책임보험, 생활안전보험·시민안전보험) ..... 59

### **제2절 국내외 재난안전보험 제도 현황 ..... 62**

1. 국내 재난안전보험의 유형 및 현황 ..... 62
2. 해외 재난안전보험 제도 현황 ..... 63
3. 재난안전보험(시민안전보험 등) 현황 ..... 66
4. 재난안전보험 운영 현황의 시사점 진단 및 소결 ..... 67

## **제5장 고양시 재난 피해 복구·수습 지원 제도 현황 ..... 71**

### **제1절 고양시 재난 발생 및 수습·지원 현황 ..... 73**

1. 고양시의 재난 발생 현황 ..... 73
2. 고양시의 재난관리 주요 사례 ..... 79

### **제2절 고양시 재난 발생 및 수습·지원 사례 ..... 83**

1. 고양터미널 화재 사고 ..... 83
2. 고양시 내 재난 대응·복구 사례 ..... 88

### **제3절 고양시 재난 보험 운영 현황 ..... 89**

1. 풍수해 보험 ..... 89
2. 시민안전보험 ..... 93
3. 자전거 보험 ..... 98
4. 고양시 시민안전보험에 시민 인식 조사 ..... 100

## **제6장 결론 및 제언 ..... 111**

제1절 구호 활동 및 구호 서비스 개선 측면 .....	113
1. 소상공인 및 취약계층 대상 재난피해 지원서비스 개발 .....	113
2. 구호 물품 지원 및 심리회복 지원 측면에서의 지원 서비스 개선 .....	115
3. 재난기본지원금 신설 등 법·제도적 보완 방안 .....	117
제2절 재난 보험 정책 개선 측면 .....	119
1. 풍수해 보험 관련 개선 사항 논의 .....	119
2. 시민안전보험 관련 개선 사항 논의 .....	120
제3절 협력적 거버넌스를 통한 복구 역량 강화 측면 .....	123
1. 물적·인적 자원 관리 등의 개선 측면 .....	124
2. 협력체계 강화를 위한 법·제도 개선 및 지역사회 자원 활용 측면 .....	125
3. 지자체 권한 강화 측면 .....	128
 <b>참고문헌</b> .....	 <b>131</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>133</b>
<b>붙임 자료(설문조사지)</b> .....	<b>135</b>

## 표 목차

[표 2-1] 재난관리단계별 특징과 주요 내용 .....	15
[표 2-2] 재해구호법상 구호기관 및 구호지원기관의 정의 .....	17
[표 2-3] 이재민 구호 활동의 범위와 내용 .....	18
[표 2-4] 재난피해 보상 제도의 유형 및 예 .....	20
[표 2-5] 사유 재산 피해 재난지원금 지급 체계도 .....	21
[표 2-6] 사유 시설 피해 지원 내용(자연재난) .....	22
[표 2-7] 사유 시설 피해 지원 내용(사회재난) .....	22
[표 2-8] 의연금 지원 기준 및 내용 .....	23
[표 2-9] 이재민 재해 구호 물품 및 심리지원 기준 및 내용 .....	24
[표 2-10] 시·도 재난심리 회복 자원센터 현황 .....	24
[표 2-11] 재난관리자원 통합 관리 시스템 구축 사업 개요 .....	25
[표 2-12] 피해 주민 대상 원스톱 서비스 내용(자연재난) .....	27
[표 2-13] 피해 주민 대상 원스톱 서비스 내용(사회재난) .....	28
[표 3-1] 각 기관별 이재민 지원 가능 내용의 예 .....	36
[표 3-2] 이재민 구호 및 재난복구 지원 가능 내용 .....	38
[표 3-3] 피해 조사 및 복구 계획 수립 흐름도 .....	43
[표 3-4] 일반재난지역과 특별재난지역에 대한 정부 지원 대책 내용 .....	44
[표 3-5] 이재민 대상 위생·복지 지원 내용 .....	46
[표 3-6] 재난 심리 상담 지원 비교(경주 지진 사례 대비) .....	47
[표 3-7] 포항 지진 사고 당시 의연금 지원 경과 .....	49
[표 4-1] 풍수해보험 상품 종류 .....	57
[표 4-2] 2021년 풍수해보험 지원 변화 내용 .....	57
[표 4-3] 2014~2018년 풍수해보험 가입 현황 .....	58
[표 4-4] 사회재난 보험 제도의 유형별 내용 비교 .....	60

[표 4-5] 지자체별 시민안전보험 제도 내용 비교 .....	61
[표 5-1] 고양시 풍수해 발생 및 피해 추이 .....	73
[표 5-2] 고양시 사회재난사고 발생 및 피해 추이 .....	74
[표 5-3] 2011-2017년 고양시 화재 발생 추이 .....	78
[표 5-4] 2019년 고양시 주요 재난 발생 및 수습 현황 .....	80
[표 5-5] 2020년 고양시 주요 재난 발생 및 수습 현황 .....	81
[표 5-6] 연도별 전국 풍수해보험 지급 내역 .....	89
[표 5-7] 2017년 광역·시·도별 풍수해보험 지급 내역 .....	90
[표 5-8] 유사 지자체 풍수해보험 예산 .....	92
[표 5-9] 고양시 풍수해보험 지원 실적(단위: 건수) .....	92
[표 5-10] 지자체별 시민안전보험 지출 규모 .....	93
[표 5-11] 고양시 시민안전보험의 연도별 운영 내용 .....	94
[표 5-12] 고양시 시민안전보험 지원 실적 .....	96
[표 5-13] 성남시 시민안전보험 보장 내용 .....	97
[표 5-14] 고양시 자전거 보험 운용 실적 .....	98
[표 5-15] 설문조사 응답자의 인구통계학적 특성 .....	101
[표 5-16] 재난안전보험 제도에 대한 인지도 조사 결과(단위: 명, %) .....	102
[표 5-17] 재난안전보험 제도에 대한 만족도 조사 결과(단위: 명, %) .....	103
[표 5-18] 재난안전보험 제도에 대한 필요성 조사 결과(단위: 명, %) .....	103
[표 5-19] 고양시 시민안전보험 보장 내용별 필요성 인식 조사 결과(단위: 명, %) .....	104
[표 5-20] 고양시 시민안전보험 보장 내용별 지원 규모의 적절성 인식 조사 결과(단위: 명, %) ..	105
[표 5-21] 시민안전보험의 내용별 신규 보장 필요성 인식 조사 결과(단위: 명, %) .....	107
[표 5-22] 시민안전보험의 내용별 신규 보장시 보장 규모 정도 인식 조사 결과(단위: 명, %) .....	109

## 그림 목차

[그림 3-1] 화재 피해주민 복구 지원 제도의 운영 체계 .....	35
[그림 3-2] 경주지진(2016년)과 포항지진(2017년) 사례의 피해 비교 .....	40
[그림 3-3] 포항 지진 사고 당시 정부 대응 및 재난 구호·복구 활동 경과 .....	50
[그림 4-1] 2014~2018년 풍수해보험 가입률(주택) .....	59
[그림 5-1] 고양시 2011년~2017년 사회재난 피해액 추이(단위: 백만원) .....	74
[그림 5-2] 2011년~2017년 고양시 교통사고 발생 추이 .....	76
[그림 5-3] 2011년~2017년 교통사고로 인한 인명 피해 현황(단위: 명) .....	76
[그림 5-4] 2011년~2017년 고양시 화재 발생 건수 및 피해액 추이 .....	77
[그림 5-5] 2019년 고양시의 유형별 재난 발생 현황 .....	79
[그림 5-6] 2020년 지역 주민 및 공무원 대상 교육 훈련 제공 실적 .....	82
[그림 5-7] 긴급구조통제단 운영 및 지휘 체계 운영 현황 .....	87
[그림 5-8] 2017년 광역시·도별 풍수해보험 지급 내역(금액 기준) .....	91
[그림 5-9] 자전거 보험 운영 사례(리플렛) .....	99
[그림 6-1] 공동체 회복 프로그램 사례 .....	127



## 요 약

### 1. 서론

- 최근 전세계적으로 자연재난 등 재난재해의 규모가 대형화되고 불확실성이 높아지는 가운데 사회문제들의 복잡성이 심화되면서 현대인들은 더욱 다양한 재난에 노출되고 있음. 우리나라 또한 매년 주기적으로 발생하는 풍수해 재난이 점차 대형화되는 가운데, 폭염·한파, 사회재난과 신종재난 등으로 인한 경제적, 인적 피해 우려 또한 지속적으로 발생하고 있음
  - 침수해, 폭염 등 자연재난뿐만 아니라 2014 세월호 사건, 2017 제천 스포츠센터 화재 사고 등 사회재난 또한 대형화되고 그에 대한 우려가 확산됨에 따라 재난안전에 대한 시민들의 관심이 확대되고 있으며, 최근에는 코로나19와 같은 신종·사회재난의 국제적 확산으로 인하여 안전에 대한 국민들의 수요(needs)와 관심도가 크게 높아지고 있음
- 이러한 측면에서 우리나라의 재난관리와 관련된 각종 제도는 재난사고 발생에 따른 대응책 마련을 중심으로 발전하여 왔으며, 국가와 지방자치단체가 이재민 등에 제공하는 재난피해 지원 제도에 대한 관심 또한 증대하고 있음. 특히, 재난피해 지원 제도에는 주택피해 등에 대한 손실 지원 등 직간접적인 금전적 지원이 포함되어 있어 국가 및 지방자치단체의 재정 소요와도 밀접하게 연관되어 있는 동시에 피해를 입은 시민들의 조속한 생활 안정을 위한 정부의 책임성 확보 측면에서도 강조되는 만큼 재난피해 지원에 대한 체계적인 현황 분석을 바탕으로 한 효과적인 지원 체계 마련 노력이 강조됨
- 따라서 본 연구는 자연재난과 사회재난의 피해 지원과 관련하여 고양시에서 운영되고 있는 재난피해 지원 제도의 전반에 관한 운영 현황 분석과 진단을 바탕으로 재난의 피해 수습·복구 지원 측면에서 제도적 효과성을 제고할 수 있는 제도의 개선점을 제언하는 데에 목적을 두고 있음

## 2. 재난관리에 관한 이론적 논의

### □ 재난 및 재난관리의 개념과 특징

- ‘재난’이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 자연재난과 사회재난으로 분류됨
- 재난관리의 가장 기본적인 목적은 사람의 생명을 위험으로부터 보호하는 것으로, 재난의 발생시기를 기준으로 사전적 노력으로서의 예방과 대비, 사후적 관리 노력으로서 대응 및 복구와 관련하여 행하는 모든 활동을 의미함
  - 상기한 네 가지의 재난관리 단계는 각 과정은 개별적으로 이루어진 것이 아니라 시간적 활동 순서를 의미하며 상호 의존적임. 즉, 각 과정의 결과 및 내용은 다음 단계의 활동에 영향을 미치며 최종 복구활동의 결과 및 노력 그리고 경험은 최초의 완화 단계의 활동으로 환류됨. 따라서 네 가지 과정이 통합적, 유기적으로 이루어질 때 효과적인 재난관리가 가능함

### □ 재난관리체계상 재난복구의 의의와 특징

- 재난복구는 사회·경제 시스템의 붕괴, 환경오염, 재산 및 기반시설 손실, 육체적·정신적 피해 등 재난으로 인하여 발생한 일정 부분의 손실을 재건, 수리, 복원해 피해지역 공동체의 기능 상태를 재난 이전으로 회복하고 장래에 발생할지도 모르는 유사한 재난의 위험성을 저감시키기 위한 제반 활동으로서의 의의를 지님
  - 재난복구 및 지원에 관한 법적 근거라 할 수 있는 재해구호법상 이재민 구호의 1차적 책임은 지자체에 있음(구호 대상자(이재민 등)의 거주지 또는 재해 발생지를 관할하는 시·도지사 및 시장·군수·구청장). 구체적으로 임시주거시설, 급식 및 생활필수품의 제공 등 구호상황 지원, 재해구호 관련 단체에 구호물자·인력·장비 등의 지원 요청, 응급의료기관·보건소를 통한 의료지원 및 민간의료단체 대상 지원 요청, 감염병 예방 및 방역활동 실시·재해 지역의 위생점검 등 오염 예방 조치 등의 기능을 수행함

### 3. 재난피해 관련 직/간접 지원 제도, 재난 보험 운영 사례 및 논의

#### □ 재난피해 지원 관련 법제도 및 정책분석

- 재난피해 지원 관련 법제도 및 정책은 직접지원, 간접지원, 재난 보험으로 구분 가능함
  - 직접지원 제도: 「재해구호법」 등 법률에서 정하고 있는 규정에 따라 일정 수준의 현금이나 물품의 직접 지원
  - 간접지원 제도: 재난 피해자, 이재민 등의 고정 지출을 줄이고 피해 복구를 원활히 할 수 있도록 간접 지원
  - 재난 보험 제도: 국가(또는 지자체)에서 관장하고 보험회사 및 공제사가 운영하는 보험으로 재난 피해를 입은 국민(또는 지역사회 주민)이 일상생활로 복귀할 수 있도록 지원해주는 보장제도
- 재난피해 직/간접지원의 사례로 2017년 포항 지진 사례의 대응, 복구 과정에서의 구호 활동 내용을 분석하고 직/간접 지원 측면에서 발생하는 제도적 한계점과 시사점에 대하여 논의함
- 미국, 일본, 유럽(스페인, 독일 등) 국가들의 재난 보험 운영 현황을 분석하고 이에 대한 차별적 비교를 통해 우리나라 재난 보험 운영상의 특징과 시사점을 논의함
  - 특히 국내 지자체 중심의 시민안전보험의 경우 스쿨존 교통사고 부상치료비 보장의 경우 교통사고에 취약한 어린이들에게 꼭 필요한 부문이지만 보험 혜택 대상을 만12세 미만, 부상 등급 1~5급으로 한정하는 등(부상 등급이 1~14급까지 되어있는 점을 고려하면 중상 이상의 교통사고를 당해야만 혜택을 받을 수 있음을 의미), 시민안전보험에 가입한 전국 지자체 대부분이 면밀한 검토 없이 보험사에 유리하게 돼 있는 보장내용에 가입했다는 지적 등이 존재함

## 4. 고양시 재난 피해 복구·수습 지원 제도 현황

### □재난 발생 및 복구 지원 현황

- 고양시의 최근 재난 발생 및 지원 현황을 정리하면, 풍수해 관련 피해가 상대적으로 감소하고 있는 한편, 화재, 교통사고 등의 재난 사고들이 지속적으로 발생함
  - 이는 농촌 중심의 재난 사고 문제에서 도시형 재난 사고 중심으로 변화하고 있는 것을 시사하며, 사회재난 중심의 지원 제도의 미흡한 사항들을 보완하고 피해 주민들에게 신속한 지원이 가능할 수 있도록 대비할 필요성을 시사함

### □재난 피해 지원 사례 분석

- 고양터미널 화재 당시의 사고 대응과 수습·복구 지원 활동에 대하여 사례 분석함
  - 원인 제공자 피해 비용 부담 원칙에 따라 고양시는 사고 보상과 수습 처리에 대한 중재자, 조정자로서의 역할을 주로 수행한 것으로 진단됨
  - 그러나 지자체가 피해 지역의 1차적 대응과 수습 권한을 지니고 있는 만큼 재난안전관리체계상 복구 단계에서 필요한 일련의 제도적 대응들을 개선할 필요성이 제기됨

### □재난 보험 운영 현황 분석

- 고양시의 풍수해 보험, 시민안전보험, 자전거보험 운영 현황을 진단, 분석함
  - 풍수해보험의 경우 행정안전부를 중심으로 관리되고 있기 때문에 권한 등의 한계상 고양시의 풍수해보험 운영 현안은 홍보 강화와 상대적으로 부족한 예산에 대한 보완 노력이 요구된다고 할 수 있음
  - 고양시 시민안전보험의 경우 2019년 최초 시행일부터 현재까지 누적 액수 약 4억 3,900만 원의 예산이 투입되었으며, 2021년 8월까지 시민들이 시민안전보험을 통해 수혜받은 규모는 약 8,790만 원 수준인 것으로 확인됨
  - 고양시 자전거 안전 보험은 2018년 이후 매년 4~5억 규모의 계약을 갱신

하고 있으며(누적 총계 약19억 원), 2021년 5월까지 누적 총 4억 4,000여만 원의 보험금 혜택이 자전거 관련 사고 피해 주민들에게 지급됨

## 5. 결론 및 정책 제언

### □ 구호 활동 및 구호 서비스 개선 측면

- 재난피해 발생시 정부 차원의 적극적인 보호와 지원 차원에서 재난 발생시, 생활을 영위하기 어려운 소상공인이나 취약계층 등에 대한 지원 필요성을 논의함. 이러한 예로 소상공인 대상 재난피해 지원 서비스 개발, 취약계층 대상 주택화재보험 가입 지원 사례 등을 논의하고 그 밖에도 대형유통업체 등 업무협약(MOU)을 통한 지원, 재난심리 피해자 심리지원 서비스 개발 방안 등을 논의함

### □ 재난 보험 정책 개선 측면

- 고양시의 풍수해보험과 재난안전보험과 관련하여 홍보 강화를 통한 시민들의 인지도 제고 노력을 전개하는 한편, 시민안전보험의 경우 수요조사, 효과성 검토 등을 통한 시민안전보험 적용 대상 범위에 대한 면밀한 검토 필요성에 대하여 논의함

### □ 협력적 거버넌스를 통한 복구 역량 강화 측면

- 지역사회 중심의 재난관리 역량을 동원하고 시민들이 참여하여 재난관리에 필요한 다양한 주체들이 적극적으로 참여하도록 유도하기 위하여 협력적 거버넌스를 통한 지역사회 차원의 복구역량 강화 노력 필요성에 대하여 논의함
- 이를 위하여 물적 자원 관리, 인적 자원 관리, 법/제도적 기반 강화 측면에서의 과제를 논의하고 세월호 사고 당시 안산시 운영 프로그램 사례와 같이 지역사회 중심의 재난 피해 지원 및 복구 프로그램에 대하여 논의함
- 또한 향후 중장기적인 과제로서 사고 현장에 대한 1차적인 대응과 수습 책임을 지니는 만큼 기초 지자체 중심의 신속하고 효과적인 재난 대응, 복구 지원이 이루어질 수 있도록 지자체 수준의 재난관리 권한 확대 필요성에 대하여 논의함



# 제 1 장 서 론

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 연구 내용 및 방법





## 제절 연구 배경 및 목적

### 1. 연구 배경

최근 전세계적으로 자연재난 등 재난재해의 규모가 대형화되고 불확실성이 높아지는 가운데 복잡한 사회문제들이 급증하면서 현대인들은 더욱 다양한 재난에 노출되고 있다. 우리나라 또한 매년 주기적으로 발생하는 풍수해 재난이 점차 대형화되는 것뿐만 아니라 폭염·한파, 사회재난과 신종 재난 등 다양한 재난 발생으로 인한 경제적, 인적 피해 우려가 지속적으로 대두되고 있다.

우리나라의 재난은 침수해, 폭염 등 자연재난뿐만 아니라 2014년 세월호 사건, 2017년 제천 스포츠센터 화재 사건 등과 같이 화재, 교통사고 등의 사회재난 또한 지속적으로 확대됨에 따라 재난안전에 대한 시민들의 관심이 확대되고 있으며, 2017년 포항 지진이나 최근의 코로나19와 같은 신종 재난의 확산, 대형화로 인하여 안전에 대한 국민들의 수요(needs) 및 정부에 대한 기대가 크게 높아지고 있다.

이러한 측면에서 우리나라의 재난관리와 관련된 각종 제도는 재난사고 발생에 따른 대응책 마련을 중심으로 발전하여 왔으며, 국가와 지방자치단체가 이재민 등에 제공하는 재난피해 지원 제도에 대한 관심 또한 증대하고 있다. 특히, 재난피해 지원 제도에는 주택피해 등에 대한 손실 지원 등 직·간접적인 금전적 지원이 포함되어 있어 국가 및 지방자치단체의 재정 소요와도 밀접하게 연관되어 있는 동시에 피해를 입은 시민들의 조속한 생활 안정을 위한 정부의 책임성 확보 측면에서도 강조되는 만큼 재난피해 지원에 대한 체계적인 현황 분석을 바탕으로 한 효과적인 지원 체계 마련 노력이 강조된다.

따라서 재난피해에 대한 고양시 차원의 전반적인 제도적 운영 현황 점검과 이에 대한 진단을 바탕으로 고양시민들에 대한 재난 피해 복구와 지원 개선을 위한 정책적 제언이 요청된다.

이러한 측면에서 재난피해 지원 제도 전반에 대한 제도적 현황을 살펴보면 재난 피

해에 대한 지원 유형은 크게 직접 지원과 간접 지원, 재난 보험 등으로 정리할 수 있다.

먼저, 직접 지원 형태의 재난피해 지원은 사유시설 피해를 입은 자나 이재민 등을 대상으로 국가나 지방자치단체, 관련 민간단체가 관련 법률 및 규정 등에 근거하여 일정 물품이나 금액 등의 지원을 제공하는 방식을 의미한다. 자연재난의 경우 이재민 구호, 재난지원금, 의연금 등의 사례가 재난 피해에 대한 직접 지원 제도의 예에 해당한다(이미연, 2019).

두 번째로, 간접 지원 형태의 재난피해 지원은 이재민 등 피해를 입은 대상이 재난피해로부터 본래의 삶으로 신속하게 복귀하고 안정된 삶을 영위할 수 있도록 지원하기 위하여 국세 납부 유예나 지방세의 감면, 전가·수도 등 공과금의 면제, 복구 자금 용자 등의 지원을 제공하는 개념을 의미한다.

마지막으로 재난 보험은 재난관리체계 혁신의 일환으로 사후적·경제적 보완장치로서 기능하기 위한 목적으로 도입된 개념이다. 재난 보험 제도의 경우 자연재난에 대한 보험 제도로 풍수해 보험 등이 대표적인 가운데, 특히 최근에 전국 지자체들 사이에서 지역사회 내 안전망을 강화하기 위한 목적으로 가입·운영 사례가 확대되고 있는 시민안전보험 등의 사례를 살펴볼 수 있다. 일례로 2019년 7월 행정안전부 보도자료에 의하면 지자체 안전보험은 243개 지자체 가운데 95개 지역에서 도입·운영하고 있으며, 이는 2018년 4월(26개)과 비교하여 2배 이상 증가한 결과로 살펴볼 수 있다.

고양시 또한 민선7기 출범과 함께 6대 신속 추진과제인 ‘고양시민께 드리는 6가지 행복한 약속’ 중 하나로 105만 고양시민안전보험을 제시한 바 있으며 2018년 12월 「고양시 시민안전보험 운영 조례」 제정에 이어, 2019년 11월 자연재해·강도·상해·대중교통 사고 등에 대한 시민안전보험 가입을 완료하였다. 고양시 시민안전보험은 2019년 11월 27일부터 2020년 11월 26일까지 최초 가입되어 매년 1년 단위로 갱신되는 형태로 운영되고 있으며, 2021년 현재에도 2020년 11월 갱신된 내용을 바탕으로 운영중에 있다.

시민안전보험은 일상생활의 위험요소로부터 발생할 수 있는 우발적 사고나 재해에 의한 시민들의 신체적·경제적 피해를 보상 지원하고, 우연한 사고나 범죄로부터 피해를 입은 시민들이 행복한 삶을 영위할 수 있도록 경제적 지원을 통한 적극적 복지 실현을 목적으로 한다(고양시, 2020a).

그러나 한편으로는 보장 내용이 제한적이고 지자체마다 확실적인 보장 내용으로 인하여 보험 수혜율 등 정책 효과성 측면에서 회의적이며 효율성 측면에서도 예산 비효율성이 초래된다는 비판적 의견 또한 제기되고 있다.

이러한 예로 성남시의 경우 2019년 1억 2,600만 원, 2020년 1억 3,200여만 원의 보험료를 지급하며 1건당 최대 1천만 원의 보험금을 받는 시민안전보험에 가입·운영하고 있으나 2020년 5월 기준 보험 혜택을 수혜한 시민은 전무한 것으로 지적되었다. 수원시의 경우에도 2019년 4억 7천만 원의 보험금을 지급하고, 올해 1월부터는 시민 자전거보험과 시민안전보험을 통합해 9억여 원의 보험료를 내고 계약을 갱신하였으나 한편으로는 수원시민들의 수혜 내역을 살펴보면 2020년 3월 기준 77건, 2,800여만 원 수준에 그치고 있는 것으로 보고되고 있다.

한편, 자연재해 지원 제도와 관련하여서도 최근 기후변화 등 재난환경의 변화로 인해 폭염과 폭설, 홍수 등 자연재해가 빈번해지고 그 규모가 확대되고 있는 추세로 진단할 수 있다. 이에 따라 자연재해로 발생한 피해에 대하여 국가나 지자체 차원의 보상과 지원 필요성이 강조되는 가운데, 풍수해보험 등 현재 관련 제도가 실행되고 있으나 지원 규모 측면에서도 부족하고 절차도 복잡하여 일각에서는 지원 제도로서의 실효성에 대한 부정적인 평가가 제기되고 있다.

이러한 측면에서 고양시 또한 재난피해 지원 제도를 효율적으로 운용하고 시민들이 체감할 수 있는 수준의 효과성을 제고하기 위하여 고양시의 재난안전상의 특성이나 사회적 수요 등을 면밀하게 분석하고, 이에 기반한 지원 체계 마련이 요구된다.

따라서 본 연구는 자연재난과 사회재난의 피해 지원과 관련하여 고양시에서 운영되고 있는 재난피해 지원 제도 전반에 관한 운영 현황 분석과 진단을 바탕으로 재난 피해의 수습·복구 지원 측면에서 제도적 효과성을 제고할 수 있는 제도상의 개선점을 제언하는데에 목적을 두고 있다.

## 2. 연구 목적

본 연구의 목적은 자연재난과 사회재난 등 재난관리와 관련하여 고양시의 재난 피해 지원 제도에 대한 운영 현황을 정리·분석하고 이를 바탕으로 고양시민들에 대한 재난피해 지원상의 효과성을 제고하기 위하여 요구되는 개선 과제들을 제언하는 데에 있다.

구체적으로 본 연구의 세부적인 목적은 다음과 같다. 첫째로 고양시의 재난피해 지원 제도 운영 현황 측면에서 현재 어떠한 제도들이 운영되고 있으며, 어떻게 집행되고 있는지를 분석한다. 이를 위하여, 자연재난과 사회재난 각각의 유형과 관련하여 이러한 재난 피해를 지원하기 위한 법제도는 어떠한 체계로 이루어져 있는지, 그리고 고양시 내에서는 어떠한 정책 및 제도를 운영하고 있는지에 대해서 분석한다. 이러한 예로 직·간접 지원·재난 보험 등 이와 관련된 재난지원 제도 운영 현황은 어떠한지에 대하여 분석한다.

둘째로, 이러한 현황 분석을 바탕으로 고양시 차원에서 재난피해 지원 제도의 효율성과 효과성을 제고하기 위하여 요구되는 제도적 개선 방향 및 정책적 대안은 무엇이 있는지에 대하여 논의하고자 한다.

## 제2절 연구 내용 및 방법

본 연구의 대상 및 공간적 범위는 고양시가 도입·운영하고 있는 재난피해 지원 관련 제도들을 대상으로 하며 연구의 시간적 범위는 2021년 현 시점에서 운영되고 있는 관련 제도 현황을 기준으로 하였다. 본 연구의 내용적 범위는 다음과 같다.

첫째, 재난피해 지원 제도에 대한 문헌 분석을 통해 자연재난과 사회재난 등 재난에 대한 이론적 검토를 통해 개념을 정립하고 재난피해 지원과 관련된 법제도 체계를 전체적으로 정리·분석하였다. 그리고 이와 관련된 선행연구 분석 등을 바탕으로 재난피해 지원 관련 법체계 및 재난 보험 제도에 대한 이론적 논의를 전개하였다.

둘째, 재난피해 지원 제도와 관련하여 직·간접 지원 제도, 재난 보험 제도 등에 대한 국내외 정책 동향 및 운영 지원 사례를 조사하였다. 구체적으로 미국, 일본, 유럽 등의 지자체 단위에서 운영되고 있는 지원 사례를 비롯하여 국내 지자체의 운영 사례들을 분석하였다.

셋째, 고양시에 효과적인 지원 제도 운영 방안 모색을 위해 고양시의 재난안전사고 관련 각 유형별 발생 현황과 현안 진단, 자연재난 및 사회재난 등 재난유형별 직·간접 지원 제도, 재난 보험 제도 등 관련 지원 제도 운영 현황과 집행 성과 등을 파악·분석하였다. 이러한 고양시의 법제도적 현황 분석에 있어서는 제도 운영의 현황, 성과 측면뿐만 아니라 피해 지원 서비스의 전달체계 측면에서의 진단분석 등을 수행하였다.

마지막으로, 분석 결과를 바탕으로 고양시 환경적 특성과 시민들의 수요 등에 대응할 수 있는 재난피해 지원 제도 운영을 위한 보완 및 개선 방안을 제언하였다. 그리고 자연재난과 사회재난의 피해 지원 및 구호 측면에서 고양시민들의 재난으로 인한 피해 보호 및 손실 지원을 보다 효과적으로 지원할 수 있는 정책 방안에 대하여 제언하였다.

본 연구는 상기한 연구 목적을 달성하기 위하여 다음과 같은 연구 방법을 수행하였다. 첫째로, 재난피해 지원 제도와 관련된 선행연구 및 문헌 분석을 실시하였다. 본 연구는 고양시 재난피해 지원 제도의 운영 및 지원체계를 개선하기 위한 방안을 마련하는 것을 주요 연구 목표로 하고 있으며, 이를 위하여 재난피해 지원 및 수습복구 측면에서 자

연재난과 사회재난 각각의 재난피해 지원과 관련된 법제도 및 정책 동향을 조사하고, 고양시 재난안전사고 현황 및 지원 실태 진단 등을 문헌 분석에 기반하여 수행하였다.

둘째로, 타 지자체 사례 조사, 해외 사례 조사 등 사례 분석을 통한 비교 분석을 실시하였다. 재난 구호제도 측면에서 직·간접 지원 제도, 재난 보험 제도 등과 관련된 국내외 정책 동향 및 운영 지원 사례 등을 조사하였으며, 특히 본 연구는 고양시 재난피해 지원 제도의 운영상 한계점 진단 및 구체적 개선 방향 등을 논의하기 위하여 해외 사례와 타 지자체 등의 국내외 사례를 수집, 분석하였다. 또한 국내 사례 분석에 있어서는 고양시에 적용 가능한 구체적인 시사점을 도출할 수 있도록 경기도 및 기초지자체 등 행정적, 인구통계학적 유사성을 지니는 지역들을 우선적으로 분석 대상으로 선정하여 실시하였다.

셋째로, 사회재난 피해지원 제도의 경우 시민들의 기대 및 수요를 파악하고 이를 제도 운영 현황과 비교하기 위하여 설문조사를 실시하고, 실태 조사를 바탕으로 전문가 자문, 실무 관계자 인터뷰 등을 수행하여 고양시 재난피해 지원 제도의 개선을 위해 요구되는 제도적 보완 방향에 대하여 논의하였다. 이를 통해 자연재난과 사회재난 피해지원 제도의 운영상의 한계를 진단하고, 재난발생시 지역사회에 대한 1차적 책임기관으로서 지자체의 초기 대응 강화 방안을 논의하였다.

재난피해 지원과 관련된 기존의 선행연구들을 살펴보았을 때, 재난 보험과 관련하여 자연재해 분야의 경우 이미 국가에서 보험료를 지원하는 풍수해보험과 재해복구비 등을 비롯하여 그동안의 시행착오를 통한 지속적인 제도 보완·개선 노력이 이루어진 것으로 진단할 수 있는 것과 비교하여, 인적 재난이나 사회재난을 중심으로 한 재난피해 지원이나 시민안전보험 제도에 대한 논의에 대해서는 그동안 제한적으로 이루어져 온 것으로 진단할 수 있다.

또한 시민들이 예기치 못한 재난사고를 경험하였을 때 보다 더 신속하게 일상생활로의 복귀를 지원하고 사회적으로 안전한 생활환경을 향유할 수 있도록 시민안전보험의 필요성이 대두되는 한편, 정부 차원에서 전체 시민들을 대상으로 제공하는 제도라는 점에서 시민안전보험 적용 대상의 범위, 재정 여건 등을 면밀히 검토하여 제도를 설계할 필요성이 요구된다.

이러한 측면에서 본 연구는 고양시의 재난피해 지원 제도의 현황을 종합적으로 분석

하고 제도적 개선 방안을 논의하기 위한 목적으로 사회재난 구호 및 재난피해 지원의 측면에서 시민안전보험의 운영 현황을 분석하고 풍수해 보험 등 자연재난 지원 제도에 대한 재정 소요 분석, 시민안전보험 제도에 대한 설문조사 등을 통해 고양시민들의 재난피해를 지원하고 제도적 효과성을 제고할 수 있는 정책적 개선 방향을 구체적으로 제시하고자 하였다.





## 제 2 장

### 재난관리에 관한 이론적 논의

제1절 재난관리체계의 개요

제2절 재난 구호 및 피해 지원 관련  
법제도



## 제절 재난관리체계의 개요

### 1. 재난의 개념 및 유형

재난은 사회적·기술적 측면 등 환경 변화에 따라 그 개념과 범위가 변화할 수 있으나, 재난관리와 관련된 우리나라의 법적 근거라 할 수 있는 「재난 및 안전관리 기본법(이하 ‘재난안전법’)」에 의하면 재난이란 “국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것”을 의미하며 자연재난과 사회재난 등의 유형으로 구분할 수 있다(「재난 및 안전관리 기본법」 제3조)

재난안전법에서는 제3조(정의)를 통해 자연재난의 경우 “태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 소행성·유성체 등 자연 우주 물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해”로 설명하고 있으며, 사회재난의 경우 “화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 국가 핵심 기반의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따른 미세먼지 등으로 인한 피해”로 개념을 정의하고 있다(「재난 및 안전관리 기본법」 제3조 제1항).

그 밖에도 재난안전법은 해외재난을 “대한민국의 영역 밖에서 대한민국 국민의 생명·신체 및 재산에 피해를 주거나 줄 수 있는 재난으로서 정부 차원에서 대처할 필요가 있는 재난”으로 정의하여(「재난 및 안전관리 기본법」 제3조 제2항), 재난의 유형을 크게 자연재난과 사회재난으로 구분하는 가운데, 해외재난까지 재난관리 영역의 범주를 고려하고 있는 것으로 그 특징을 설명할 수 있다. 또한 사회재난의 경우 화재·교통사고·건물 붕괴 등 인적 재난 사고 외에 국가 기반 시설 마비 등의 사회 인프라 재난·안전사고, 미세먼지 등의 신종재난 유형들까지 포함하고 있는 개념으로 정리할 수 있다.

## 2. 재난관리체계와 재난 구호

### 1) 재난관리의 개념

재난안전법에서는 ‘재난관리’에 대하여 재난을 관리하기 위하여 행하는 활동으로서 “재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 하는 모든 활동”을 의미한다고 정의하고 있다(재난안전법 제3조 제3항). 이러한 재난관리의 개념은 광의적 측면과 협의적 측면에서 논의할 수 있다.

먼저, 협의적 측면의 재난관리의 개념은 피해의 최소화와 질서 유지를 위하여 일상적인 비상대응 기관들이 자원을 관리하고 조직 간 의사소통체계를 구성하는 일련의 과정을 의미한다(이재은, 2018). 이러한 측면에서 협의적 측면의 재난관리는 재난발생 후의 과정에 집중하는 개념으로서 재난 발생에 대한 초동 단계와 긴급 조치 단계에 초점을 두고 있다는 데에 그 특징을 살펴볼 수 있다(이종열 외, 2014).

이와 비교하여 광의적 측면의 재난관리의 경우 위험을 인지하고 통제하려는 관리적 활동의 개념으로서 정리할 수 있다. 이러한 측면에서 광의적 재난관리는 재난관리의 전 기간을 대상으로 예방, 예지, 경보, 긴급사태 대처, 응급 복구, 개선, 예방이라는 각 단계를 모두 포함하는 개념으로 살펴볼 수 있다(이종열 외, 2014). 정리하면, 재난으로 인한 피해를 최소화하기 위하여 예방, 대비, 대응, 복구에 관한 정책 개발과 함께 집행 과정을 총칭하는 것으로 살펴볼 수 있다.

이러한 관점에서 재난관리는 재난에 대한 예방과 대비, 대응, 복구라는 4가지 단계로 구성되는 것으로 설명되고 있으며, Petak(1985)이 이론적으로 제시한 틀을 바탕으로 현재는 미국의 FEMA(Federal Emergency Management Agency, 연방 재난관리청)에서도 재난관리 실무에 적용하여 운영하는 등 이론과 실제 차원에서 활용되고 있는 것으로 진단할 수 있다. 이때 재난관리에 대한 예방과 대비, 대응, 복구 단계가 의미하는 바를 살펴보면 재난발생을 기점으로 사전적인 측면에서 요구되는 관리적 노력들을 ‘예방’과 ‘대비’단계로 구체화하고, 재난 발생 이후 수반되는 관리 활동들을 ‘대응’과 ‘복구’단계로

구분하여 구체화한 개념으로 정리할 수 있다. 먼저, 예방 단계의 경우 위험으로부터 잠재적인 손실 경감을 위한 예방 대책을 수립·시행하는 것을 의미한다. 둘째로, 대비 단계는 재난의 발생가능성을 예측하고 사전적으로 대비 시스템을 구축하는 활동을 의미한다. 셋째로, 대응 단계는 재난 발생시 피해자를 신속하고 적절하게 지원하고 대응체계를 통해 피해를 최소화하기 위하여 행하는 활동들을 의미한다. 마지막으로 복구 단계는 최대한 빠르고 항구적인 복구를 통해 피해를 입은 지역이 제 기능을 회복할 수 있도록 지원하고 향후 재난의 재발 가능성을 방지하기 위한 노력들이 요구된다.

[표 2-1] 재난관리단계별 특징과 주요 내용

구분	단계	세부 내용
(재난발생에 대한) 사전적 측면	예방(완화)	위험으로부터 잠재적인 손실 경감을 위한 예방대책 수립·시행 등의 노력 (예) 재난발생요인의 제거·억제·예방 활동, 위험도 분석 및 위험지도 작성, 안전 관련 법제도 제정·정비 등
	대비(준비)	재난 발생가능성의 예측 하에 대비 시스템의 사전적 구축 (예) 재난유형별 대응 훈련, 매뉴얼 수립, 재난대비·대응계획 수립, 비상 자원의 확보, 유관기관 간 재난관리 협력·협조체계 구축 등
(재난발생에 대한) 사후적 측면	대응	발생한 재난·안전사고에 대한 신속한 대응과 처리, 지원을 통한 사고 피해의 최소화 노력 (예) 대응기관 간 협조·조정, 현장 수습 및 관리, 재난대응계획의 실제 집행, 긴급 대응과 수습, 구조·구난 등
	복구	피해를 입은 지역이나 이들이 본래의 상태로 빠르게 복구·회복할 수 있도록 지원하고 향후 재발 가능성을 방지하기 위한 노력 (예) 이재민 지원, 시설 복구, 피해 보상, 수습 이후의 재건 활동, 복구 우선 순위 결정 및 사회 기능 회복을 위한 수습 활동 등

〈자료〉 이종열 외, “재난관리론”, 2014. 및 이재은, “위기관리학”, 2018. 참조.

Petak(1985)이 강조한 바와 같이, 이러한 재난관리의 대표적인 4가지 단계는 각각이 분절적으로 존재하는 것이 아니라 생애주기적 접근 방식(life cycle)에 근거하여 상호 연관적이며 각각의 단계에서 요구되는 관리적 노력들이 효과적으로 달성되었을 때 성

공적이고 선순환적인 재난관리체계의 구축에 기여할 수 있다는 점에서 그 중요성을 강조할 수 있다. 또한 총체적 관리모형(Comprehensive Emergency Management Model, CEM)으로서 각 과정의 결과 및 내용이 다음 단계의 활동에 영향을 미치며 최종 복구 활동의 결과 및 노력은 예방 단계의 활동으로 환류되는 등 통합적, 유기적 관점에서 설명하고 있다는 데에 그 특징을 지닌다.

우리나라는 재난안전법을 통해 각각의 재난관리 단계에 대하여 구체적인 개념을 정의하고 있지는 않지만 재난관리에 대하여 예방, 대응, 대비, 복구를 총칭하는 관리 활동으로 정의함에 따라 이러한 관점을 기반으로 재난관리체계에 대한 설계와 운영에 대하여 접근하고 있는 것으로 진단할 수 있다. 일례로 우리나라는 지자체의 재난관리 대응 부서 운영이나 개별법에 따른 관리 소관 차원에서는 재난 유형별 대응 방식을 취하고 있으나, 기본적으로 각 재난에 대한 공통적인 계획 수립과 대응·대책에 있어서는 통합재난관리 방식 하에 재난안전법을 근거로 육상재난에 대한 재난대응조직은 소방청, 해상재난에 대한 총괄적 대응은 해양경찰청을 중심으로 일원화되어 있는 것으로 정리할 수 있다. 그리고 이러한 재난관리에 대한 총괄·조정 조직으로서 행정안전부가 그 역할을 수행하고 있는 것으로 정리할 수 있다.

## 2) 재난 구호의 개념

지금까지 논의한 바와 같이 재난안전법에서 정의하고 있는 우리나라의 재난관리체계는 재난의 발생과 관련하여 사전적 단계에서의 예방과 대비 노력을 비롯하여, 발생 이후의 대응 및 복구 노력에까지 총체적인 모든 관리 활동을 의미하는 것으로 살펴볼 수 있다. 또한 이러한 관점을 바탕으로 재난 사고에 신속하게 대응하여 그 피해를 최소화하고 본래의 상태로 복귀할 수 있도록 지원하는 활동으로서 재난 구호 활동은 재난 복구 단계에 해당한다고 볼 수 있다. 이러한 재난 구호 활동을 뒷받침하는 법적 근거는 「재해 구호법」이다.

「재해구호법」은 이재민(罹災民)의 구호와 의연금품(義捐金品)의 모집절차 및 사용방법 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 이재민 보호와 그 생활안정에 이바지하

는 것을 목적으로 제정되었다(「재해구호법」 제1조). 「재해구호법」은 제2조(정의)를 통해 이재민과 일시대피자 등 재난의 발생으로 인해 피해를 입거나 보호·지원이 필요한 이들에 대하여 개념적으로 정의하여 제시하고 있으며, 이들을 지원하기 위한 구호기관과 구호지원기관 등에 대하여 정의하고 있다.

「재해구호법」상 이재민은 재난안전법에서 정의하고 있는 재난에 의하여 피해를 입은 사람으로서 주거시설의 손실 정도 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당되는 재해를 입은 사람을 의미한다(「재해구호법」 제2조 제1항). 또한 「재해구호법」에서는 재해가 예상되어 일시대피한 사람을 일시대피자로 정의하며, 이들을 지원하기 위한 구호기관과 구호지원기관의 개념에 대해 다음과 같이 제시하고 있다.

[표 2-2] 재해구호법상 구호기관 및 구호지원기관의 정의

재해구호법	
[시행 2020. 7. 30.] [법률 제16881호, 2020. 1. 29., 일부개정]	
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2014. 5. 14., 2016. 1. 7.>	
3. “구호기관”이란 제3조에 따른 구호 대상자(이하 “이재민등”이라 한다)의 거주지 또는 재해 발생지를 관할하는 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 및 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)을 말한다.	
4. “구호지원기관”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관 또는 단체를 말한다.	
가. 「대한적십자사 조직법」에 따른 대한적십자사	
나. 제29조에 따른 전국재해구호협회	
다. 그 밖에 구호기관의 업무를 지원하기 위하여 필요한 인력·시설 및 장비를 갖춘 기관 또는 단체로서 대통령령으로 정하는 기관 또는 단체	

<출처> 「재해구호법」 제2조.

[표 2-2]와 같이 정부 및 지자체는 이재민 등 구호가 필요한 이들을 대상으로 구호기관으로서의 역할 수행이 요구되며, 이를 지원하는 기관으로서 대한적십자사, 전국재해구호협회, 지역자율방재단 및 전국자율방재단연합회, 새마을운동조직 등이 포함된다. 이때 재난 구호의 대상이 되는 이들은 「재해구호법」에 근거하여 이재민, 일시대피자, 대통령령에 따라 심리적 안정과 사회적인 지원을 필요로 하는 이들이 포함되며(「재해구호법」 제3조), 이재민 등 구호 대상자에게는 임시주거시설, 급식이나 식품·의류·침구

또는 그 밖의 생활필수품, 의료서비스, 감염병 예방 및 방역 활동, 위생지도, 장사(葬事), 심리회복, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항 등이 제공될 수 있다(「재해구호법」 제4조). 그 밖에도 구호기관은 필요가 인정될 경우 이재민 등에게 현금 지급 등의 구호 활동 또한 가능하며, 구호지원기관인 대한적십자사의 구호운영규정에서는 구호 활동에 대해 ‘식량·침구·의류·취사도구 제공과 수용 구호, 인명구조 및 응급처치, 의료 및 간호, 아동 복지, 재난심리 회복 지원, 그 밖의 필요 활동’으로 정의하고 있다(박종술, 2020). 정리하면, 재난 구호 활동은 재난관리체계상 재난 피해에 대한 복구 지원과 이전의 상태로의 회복과 복귀를 지원하기 위한 복구 단계에 해당하는 활동으로서, 임시주거시설을 비롯하여 의·식·주상의 생활 필수 서비스 지원, 의료 서비스 및 심리 지원 서비스 등을 종합적으로 고려하여 제공할 수 있는 지원 활동으로 볼 수 있으며, 각 부문별 주요 지원 내용을 정리하면 다음의 [표 2-3]과 같이 제시할 수 있다.

[표 2-3] 이재민 구호 활동의 범위와 내용

구분	현장활동 내용	지원활동 내용	대상
대피소 운영 (임시주거시설)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이재민 수용</li> <li>- 의료서비스 지원</li> <li>- 의식주 지원</li> <li>- 심리회복 지원</li> <li>- 감염병 예방 및 위생지도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대피소 지정</li> <li>- 대피소 구호 물자 비축 관리</li> <li>- 시설 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이재민</li> <li>- 임시대피자</li> <li>- 재난목격자 등</li> </ul>
의연금품 모집 및 배분	- 의연금품 현장 접수 및 배분	- 의연금 대피소 지정	
구호물자 관리	- 구호물자 지급	- 구호물자 제작, 비축	
재난 관련 교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현장 자원봉사자 모집 및 교육</li> <li>- 현장 구호활동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육과정 개발</li> <li>- 구호관계자 교육</li> <li>- 자원봉사자 교육 및 등록 관리</li> </ul>	
재난심리회복 지원	- 재난심리 및 상담	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 유관기관 협업체계 구축</li> <li>- 상담가 양성 및 관리</li> </ul>	
ICT 기반 재난상황실 운영	- 현장 지휘, 모니터링	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 유관기관 정보 공유</li> <li>- 재난정보 수집, 분석</li> </ul>	

〈출처〉 이주현, “재난관리체계 운영 현황과 이재민에게 실질적 도움을 위한 개선방안 연구”, 2020, p.20, 재인용.



## 제2절 재난 구호 및 피해 지원 관련 법제도

### 1. 개요<sup>1)</sup>

재난으로 인해 피해가 발생하였을 때 공공시설(하천, 수도, 도로 등)의 피해는 국가 또는 지자체에 의해 복구가 진행되지만 사유시설의 경우 공공에서 모든 피해 금액을 부담할 수 없기 때문에 방식에 따라 직접 지원, 간접 지원, 보험 제도 등 다양한 형태로 구분하여 피해 복구를 지원한다.

직접 지원의 경우 현금을 직접 지원하는 재난지원금, 물품을 지원해주는 구호 물품 지원으로 구분되며 「재난 및 안전관리 기본법」 제66조, 「자연재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정」, 「재해구호법」에 따라 지원이 이루어진다. 직접 지원의 경우 법률에서 정하고 있는 규정에 따라 일정 수준의 금액, 물품 등이 직접적으로 지원되며 피해액의 대부분을 지원하는 것이 아니라 최소한의 금액을 지원해주는 방식으로 이루어진다.

간접 지원의 경우 「자연재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정」 제4조 및 제12조에 근거하여 연금 보험 납부 유예, 공과금 감면 등으로 구성되어 있다. 또한 일반재난지역과 특별재난지역으로 구분하여 지원이 이루어지며 특별재난지역의 경우 기존의 세금 납부 유예, 상하수도 요금 감면, 복구 자금 융자와 같은 기본적인 지원과 함께 건강보험료 경감, 전기 요금 감면, 통신 요금 감면, 예비군 훈련 면제 등 추가적인 지원이 이루어진다.

재난 보험 제도의 경우 자연재난 관련 보험과 사회재난 관련 보험으로 구분할 수 있다. 자연재난 보험의 경우 풍수해보험이 대표적이며 「풍수해보험법」이 별도로 제정되어 있고 행정안전부에서 직접 관장하고 있다. 사회재난 관련 보험에 대해서는 별도의 법

<sup>1)</sup> 중앙재난안전대책본부, “자연재난 피해주민 조기 생활안정을 위한 정부지원 종합안내서”, 2020.

률이 제정되어 있지 않으나 「재난 및 안전관리 기본법」 제76조에 의거하여 재난배상책임보험이 행정안전부 하에서 시행되고 있다. 또한 각 지자체 단위에서 동법 제4조와 제 76조에 근거하여 사회재난 피해 지원을 중심으로 한 생활안전보험·시민안전보험이 운영되고 있다.

[표 2-4] 재난피해 보상 제도의 유형 및 예

구분	자연재난	사회재난	재원
직접지원	재난지원금	생활안정지원	국비·지방비
	이재민 구호	이재민 구호	
	의연금(적립방식)	기부금	민간(국민 성금)
간접지원	세금 납부유예, 상하수도 감면, 복구자금 융자, 농기계수리지원 등		-
재난 보험 정책	풍수해보험 등	재난배상책임보험, 시민안전보험	국비·지방비 보조

〈출처〉 이미연, “재난피해 지원 제도 현황과 재정소요 분석”, 2019, p.15.

## 2. 직접 지원 관련 내용(재난지원금 등)

중앙정부 및 지자체에서는 재난발생시 피해자를 직접적으로 구제해주고 재난 피해로부터 최소한의 생계를 유지할 수 있도록 현금 지원 성격의 제도(재난지원금, 의연금지원)와 물품 지원 제도(이재민 재해구호물품 지원)를 시행하고 있다. 현금성 제도는 재원에 따라 국비·지방비로 이루어진 재난지원금과 국민 성금으로 이루어진 의연금 지원으로 나누어지며, 물품 지원 제도는 지원 주체인 중앙정부와 지자체로 구분된다.

우선, 국비·지방비로 이루어지는 재난지원금<sup>2)</sup>의 경우 자연재해로 인명 피해, 주택 피해, 생계 피해를 입은 국민을 대상으로 피해 규모 및 대상에 따라 최소 44만원에서 최

<sup>2)</sup> 코로나 19로 인한 긴급재난지원금은 제외

대 1,000만 원까지 지원하고 있으며 각 지자체에서 신청받아 지원이 이루어진다. 지급체계는 [표 2-5]와 같으며 재난 발생 후 피해 신고가 접수되면 NDMS(국가재난안전관리 시스템)를 거쳐 중앙대책본부까지 전달되며 회의 및 심사를 거쳐 재난지원금이 확정된다.

[표 2-5] 사유 재산 피해 재난지원금 지급 체계도



〈출처〉 중앙재난안전대책본부, "2018년 자연재난조사 및 복구계획수립 지침", 2018, p.97.

[표 2-6] 사유 시설 피해 지원 내용(자연재난)

구분	대상		단위	지원 금액 (만원)	비고
인명 피해	사망·실종		명	1,000	- 본인의 귀책 사유에 의한 경우 대상에서 제외 - 장해등급에 해당되는 경우
	부상	장해등급 1~7급	명	500	
		장해등급 8~14	명	250	
생계 피해	주생계수단인 농업·어업·임업·엽생산업에 피해를 입은 경우		1인 가구	44	- 총 소유량의 50%이상 피해를 입은 농·어 가 및 주택 전파(유실), 반파 피해를 입은 자는 생계 지원비 및 고등학교 학자금 지 원·가구구성원이 7인 이상인 경우, 1인 증 가시마다 227,500원씩 추가 지급
			2인 가구	75	
			3인 가구	97	
			4인 가구	119	
			5인 가구	141	
			6인 가구	163	
주택 피해	전파·유실		동	1,300	
	반파		동	650	
	침수, 소파(小破)		동	100	- 소파(小破)의 경우 지진에 한함

※ 재난이 종료된 날부터 10일 이내에 「자연재난 피해신고서」 제출 (사·군·구/읍·면·동)

〈출처〉 중앙재난안전대책본부, “자연재난 피해주민 조기 생활 안정을 위한 정부지원 종합 안내서”, 2020, p.1.

[표 2-7] 사유 시설 피해 지원 내용(사회재난)

구분	지원 대상	지원 내용
구호금	가구구성원이 사망·실종한 유족	1,000만원 (세대주), 500만원 (세대원)
	장해 등급 7급 이상 부상자	500만원 (세대주), 250만원 (세대원)
생계비	주생계수단 농·어업 시설 50% 피해	113만원 (4인가구 기준)
	주소득자 사망·부상 또는 휴폐업·실직	
주거비	주택 피해(전·반파) 및 세입자 보조	900만원 (전파), 450만원 (반파) 세입자 300만원 이내
	기타 주거 불가능, 정부 이주 요구 등	150만원 이내
구호비	주택 피해(전·반파)	8,000원 / 1일 / 1인 (전파 60일, 반파 30일, 기타 15일 등)
	재난 영향으로 거주지 생활 곤란	
교육비	생활 안정 지원 대상 가구의 고등학생	73만원 (서울 기준)

〈출처〉 국민안전처, “앞으로는 한 번의 신고만으로 도시가스요금 감면·온라인을 통한 사회재난 간접지원 원스톱서비스 최초 시행”, 보도자료, 2016, p.4.

의연금 지원은 재난지원금과 같이 인명 피해, 주택 피해, 생계 피해로 구분되며, 피해 규모와 대상에 따라 지원 금액을 최소 100만원에서 최대 1,000만원까지 나누어 지급한다. 다만, 재난지원금의 경우 국비·지방비로 지원되기 때문에 중앙대책본부에서 지원 여부가 결정나지만 의연금 지원의 경우 「재해구호법」 제25조 및 26조에 따라 배분위원회가 구성되고 배분위원회에서 지원 여부가 결정된다.

[표 2-8] 의연금 지원 기준 및 내용

구분	대상		지원 금액 (만원)	비고
인명 피해	사망·실종자의 유족		1,000	- 본인의 귀책 사유에 의한 경우 대상에서 제외 - 장해 등급에 해당되는 경우
	부상	장해 등급 1~7급	500	
		장해 등급 8~14	250	
생계 피해	주생계수단인 농업·어업·임업·염생산업에 50% 이상 피해를 입은 경우		100	- 세대당 지급
주택 피해	전파·유실		500	
	반파		250	
	침수, 소파(小破)		100	- 소파의 경우 지진에 한함

※ 배분위원회 심의의결을 거쳐 의연금 지원 금액 결정

〈출처〉 중앙재난안전대책본부, “자연재난 피해주민 조기 생활 안정을 위한 정부지원 종합 안내서”, 2020, p.2.

이재민 재해 구호 물품 지원은 자연재난으로 인해 주택 피해를 입게 되어 이재민이 발생하거나 재난이 발생할 것으로 예상되는 위험 지역의 주민들을 대피할 수 있도록 지원해주는 제도로 중앙재해대책본부 및 지자체에서 응급구호세트, 취사구호세트 등을 지급한다. 이러한 직접 지원은 물질적인 지원뿐만 아니라 심리적인 부분에서도 함께 이루어진다. 전국 대한적십자사 지역 지부에 센터 및 팀으로 구성되어 있는 ‘지역 재난심리회복 지원센터’는 심리회복을 위한 상담 및 심리적 응급 처치, 심리 회복 지원을 위한 교육·홍보, 유관기관과의 네트워크 구축 등의 활동을 통해서 재난피해 주민의 정신 건강을 회복할 수 있도록 지원이 이루어진다. 그러나 지역 재난심리회복센터가 광역시·도 단위로

설립되어 있어 전국 17곳에서만 운영되고 있으며, 경기도의 경우에도 수원에 1개소 위치·운영되고 있는 만큼 그 수가 매우 제한적인 것으로 볼 수 있다.

[표 2-9] 이재민 재해 구호 물품 및 심리지원 기준 및 내용

구분	대상	지원 내용
주택 피해	전파·유실, 반파, 침수, 소파(小破)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 응급구호세트: 남·여 개인별 1세트</li> <li>- 취사구호세트: 1세대 1세트</li> <li>※ 1세대는 4인 기준으로 세대원 수 등을 고려하여 추가 지원도 가능</li> <li>- 그 밖에 이재민의 피해 상황 등을 감안하여 생활필수품(분유세트, 기저귀, 모기약 등) 지급 가능</li> </ul>
심리 피해	재해로 인한 심리적 안정과 사회 적응 지원이 필요한 사람	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역 재난심리회복지원센터 상담전문가의 상담을 통해 외상 후 스트레스 장애를 발굴, 진료 기관에 연계*하여 정신적·심리적 충격을 완화함으로써 일상 생활로 복귀할 수 있도록 지원</li> <li>(정신·신경 의학적 치료 분야는 보건·의료 분야로 연계)</li> </ul>

〈출처〉 중앙재난안전대책본부, “자연재난 피해주민 초기 생활 안정을 위한 정부지원 종합 안내서”, 2020, pp.3-4.

[표 2-10] 시도 재난심리 회복 지원센터 현황

구분	지역	담당 기관 현황
1	서울	대한적십자사 서울특별시지사 재난안전센터 (서울특별시 양천구 중앙로 345)
2	부산	대한적십자사 부산광역시지사 구호복지팀 (부산광역시 부산진구 동성로 144)
3	대구	대한적십자사 대구광역시지사 구호복지팀 (대구광역시 중구 태평로 7)
4	광주	대한적십자사 광주지사 구호복지팀 (광주광역시 북구 매곡로 117)
5	인천	대한적십자사 인천광역시지사 구호복지팀 (인천광역시 연수구 연수동 함박외로 220)
6	울산	대한적십자사 울산광역시지사 구호봉사팀 (울산광역시 중구 성안8길 71)
7	대전	대한적십자사 대전·세종지사 재난안전센터 (대전광역시 중구 선화서로 19)
8	세종	대한적십자사 대전·세종지사 재난안전센터 (대전광역시 중구 선화서로 19)
9	경기	대한적십자사 경기도지사 구호복지팀 (경기도 수원시 권선구 권광로 129)

구분	지역	담당 기관 현황
10	강원	대한적십자사 강원도지사 구호복지팀 (강원도 춘천시 중앙로 17)
11	충북	대한적십자사 충청북도지사 구호복지팀 (충청북도 청주시 흥덕구 가로수로 1000)
12	충남	대한적십자사 충남지사 구호복지팀 (충청남도 홍성군 홍북면 충남대로 118)
13	전북	대한적십자사 전라북도지사 구호복지팀 (전라북도 전주시 덕진구 혁신로 463)
14	전남	대한적십자사 목포봉사관 (전라남도 목포시 양율로 220번길 7-3)
15	경북	대한적십자사 경상북도지사 구호봉사팀 (경상북도 안동시 풍천면 도청대로 489)
16	경남	대한적십자사 경상남도지사 구호복지팀 (경상남도 창원시 의창구 용지로 226)
17	제주	대한적십자사 제주특별자치도지사 재난안전팀 (제주특별자치도 제주시 전농로 7)

〈출처〉 행정안전부, “재난 극복부터 마음 회복까지 정부가 함께 해요.”, 보도자료, 2020b, p.5.

한편, 2020년 7월 행정안전부에서는 재난관리자원 관리체계를 혁신하기 위하여 재난관리자원 통합 관리 시스템을 구축하기로 하였다. 현재 재난관리자원은 각 지자체에서 개별적으로 비축하고 있기 때문에 타 지자체와 자원이 공유되지 않고 불필요한 자원은 불용 처리됨에 따라 재난관리자원의 비효율적인 사용이 지적되어 왔다.

[표 2-11] 재난관리자원 통합 관리 시스템 구축 사업 개요

구분	사업 기간	총 사업비	수행 방식	사업 내용
세부 내용	2020~ 2021년	285억원	정부 지원(70%) 지자체(30%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도별 지역 재난관리자원 통합 관리 센터 구축 및 지원</li> <li>- 유통·물류 ICT 기술을 도입한 재난관리자원 통합 관리 시스템 구축</li> </ul>

〈출처〉 행정안전부, “재난관리자원 관리체계 혁신한다.”, 보도자료, 2020a, p.3.

이에 따라 한국판 뉴딜 종합계획의 세부 추진과제로 ‘디지털 기술’을 도입한 재난관리자원 통합 관리 시스템을 구축하고 재난관리자원을 비축하는 물류 창고를 규격화하여 재난관리자원의 관리를 체계적이고 효율적으로 개선하고자 하였다. 시스템이 구축되면

자원의 공급망·입출고·재고 및 현황 등을 실시간으로 추적·관리할 수 있으며, 재난관리자원을 급하게 필요로 하는 지역에 타 지자체의 자원을 제공·활용할 수 있도록 함으로써 신속한 피해 지원과 자원의 낭비를 예방할 수 있다.

이에 대한 세부 사업 내용으로는 ① 지역 재난관리자원 통합 관리 센터 구축·운영 지원, ② 재난관리자원 통합 관리 정보 시스템 구축이 있다. 통합 관리 센터 구축·운영은 지자체가 중심이 되며 광역거점센터(3300m<sup>2</sup>) 17개소, 개별비축창고(50m<sup>2</sup>) 229동을 설치하고 이에 대한 비용의 70%를 행정안전부에서 지원한다. 통합 관리 정보 시스템 구축은 행정안전부가 주체가 되며 민간의 자원관리시스템(ERP)을 도입하고 빅데이터 분석을 통해 재난관리자원의 비축 및 수송 수요에 대한 예측력을 강화하는 사업이다. 또한 재난관리자원 정보를 일원화하여 체계적으로 분류하고, 자원의 관제 기능을 고도화하여 관계기관 간 시스템 연계를 강화하여 인접 지역 간 물자 이동이 원활하게 이루어질 수 있도록 지원할 예정이다.

### 3. 간접 지원 관련 내용<sup>3)</sup>

간접 지원은 「재해구호법」 제26조를 근거로 한 ‘피해주민 원스톱 서비스’ 정책을 통해서 자연재난 및 사회재난으로 피해를 입은 국민들에게 세금 감면, 군 훈련 연기 및 면제, 국민연금 납부 면제 등 고정 지출 부담을 경감시켜주고 원활한 피해 복구에 기여한다는 측면에서 의의를 지닌다. 특히 특별재난지역으로 선포될 경우에는 전기 요금 감면, 도시가스 요금 감면 등을 통해 실생활에 연관된 지원이 추가적으로 가능하다. 이러한 간접 지원은 피해 발생 신고 이후 시·군·구에서 피해 사실을 확인하고 피해 정보 시스템에 입력하고 지원 결정을 확정하는 과정을 거쳐 최종적인 지원이 이루어진다.

3) <출처> 국민안전처, “앞으로는 한 번의 신고만으로 도시가스요금 감면 온라인을 통한 사회재난 간접지원 원스톱서비스 최초 시행”, 보도자료, 2016, p.1.



[표 2-12] 피해 주민 대상 원스톱 서비스 내용(자연재난)

구분	대상	지원 내용
일반 재난 지역	국세 납세 유예	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 징수 유예, 납기 연장, 체납 처분 유예</li> <li>- 소득세, 법인세, 부가세 등 최장 9개월 연장</li> <li>* 체납 처분은 최장 1년 유예</li> <li>* 특별재난지역 중소 기업 최장 2년 유예</li> </ul>
	지방세 납세 유예 및 감면	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 감면, 면제, 납기 유예 등</li> <li>- 재산세 등 일괄 감면 및 납기 연장(6개월~최대 1년)</li> <li>* 특별재난지역 납세자 최장 2년 유예</li> <li>- 대체 취득시 취·등록세 면제</li> </ul>
	상하수도 요금 감면	• 평균 사용량의 초과분 지원 또는 전액 면제
	국민연금 납부 예외	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최장 12개월 보험료 납부 면제</li> <li>※ 면제된 기간은 가입 기간에 산정되지 않음</li> </ul>
	보훈 대상 위로금 지원	• 자연재해로 피해를 입은 국가보훈대상자에게 재해 위로금 지급 (30~500만원)
	복구 자금 융자	• 농경지, 어선, 주택 등 피해 시설의 복구 자금 융자 (연이율 1.5~2.0%)
	지적 측량 수수료 감면	• 복구에 필요한 부지 조성의 지적 측량 수수료 50% 감면
	농기계 수리 지원	• 농기계 수리 비용 지원
특별 재난 지역	병역 의무 이행 기일 연기	• 60일내 병역 판정 검사, 재병역 판정 검사, 현역병(사회복무요원 포함) 입영 (소집)일자 연기
	지역 난방 요금 감면	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역난방 기본요금 감면 지원</li> <li>- 기계실 열실·파손·침수로 사용 불가한 경우</li> <li>- 열공급 중지 해당월 열요금 기본요금 전액 감면 지원</li> <li>* 지역난방업체 상황에 따라 달라질 수 있음</li> </ul>
	전기 요금 감면	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건축물 피해 전기요금 감면</li> <li>- (열실) 피해가 발생한 1개월분 요금 면제</li> <li>- (침수) 1개월분의 50% 면제</li> </ul>
	도시가스 요금 감면	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주택 피해 유형별 (전파, 반파, 침수) 1개월분 정액 감면 지원</li> <li>- (취사용) 전파·반파·침수 1,680원</li> <li>- (취사·난방용) 전파 12,400원, 반파·침수 6,200원</li> </ul>
	통신 요금 감면	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세대당 1회선 1개월, 최대 12,500원 (기본 원칙)</li> <li>* 통신사 상황에 따라 협의·조정될 수 있음</li> </ul>

구분	대상	지원 내용
	건강보험료 경감	<ul style="list-style-type: none"> <li>재난 등급(소상공인은 피해 금액)에 따라 건강보험료 30~50% 경감(3개월)</li> <li>* 인적·물적 피해 동시 발생시 6개월</li> </ul>
	예비군 훈련 면제	<ul style="list-style-type: none"> <li>특별재난지역 내 피해를 입은 예비군은 당해 연도의 예비군 훈련 면제(연도 아월 훈련은 제외)</li> </ul>

〈출처〉 중앙재난안전대책본부, “자연재난 피해주민 조기 생활 안정을 위한 정부지원 종합 안내서”, 2020, pp.15~16.

한편 2013년에 시작된 기존의 피해 주민 원스톱 서비스는 자연재난에만 적용되었으나 2016년부터 사회재난에도 적용되었다. 사회재난 부문의 원스톱 서비스는 「사회재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정」에 의거하여 서비스 시행을 위한 정보 수집, 관계기관 대상 피해 사실 제공 등의 과정을 거쳐 간접 지원이 이루어진다. 자연재난의 경우와 마찬가지로 건강보험료 경감, 국민연금 보험료 납부 예외, 전기요금 감면 등의 지원이 이루어지지만 사회재난의 경우 특별재난지역으로 선포된 경우에만 지원을 받을 수 있기 때문에 자연재난보다 지원대상의 범위가 한정적인 점을 살펴볼 수 있다.

**[표 2-13] 피해 주민 대상 원스톱 서비스 내용(사회재난)**

지원 항목	지원 내용
건강보험료 경감	<ul style="list-style-type: none"> <li>피해 정도에 따라 건강보험료 30~50% 경감(3개월)</li> <li>* 인적·물적 피해 동시 발생시 6개월</li> </ul>
국민연금 납부 예외	<ul style="list-style-type: none"> <li>최장 12개월 연금보험료 납부 예외</li> </ul>
국세 납세 유예	<ul style="list-style-type: none"> <li>징수 유예, 납기 연장, 체납 처분 유예</li> <li>- 소득세, 법인세, 부가세 등</li> <li>- 최장 9개월 연장</li> </ul>
지방세 감면 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>감면, 면제, 납기 유예</li> <li>재산세 등 일괄감면 및 납기 유예 (최장 6개월)</li> <li>대체 취득시 취득등록세 면제</li> </ul>
전기요금 감면	<ul style="list-style-type: none"> <li>건축물 피해 전기요금 감면 등</li> <li>- (멸실) 1개월분 요금 면제</li> <li>- (파손) 1개월분의 50% 감면</li> </ul>

지원 항목	지원 내용
도시가스 요금 감면	<ul style="list-style-type: none"> <li>주택 피해 유형별(전파, 반파, 침수) 1개월분 정액 감면 지원 (취사용) 1,680원 (취사난방용) 전파 12,400원, 반파침수 6,200원</li> </ul>
지역난방 요금 감면	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역난방 기본요금 감면 지원</li> <li>기계실(열사용시설) 멸살파손침수로 사용 불가한 경우 열공급 중지일 ~ 재개 전일 기본요금 전액 감면 지원</li> </ul>
상하수도 요금 감면	<ul style="list-style-type: none"> <li>상하수도 요금 감면 지원</li> <li>평균 사용량의 초과분 감면 등</li> <li>* 지자체 조례에 따름</li> </ul>
보훈대상 위로금 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>보훈대상자 재해위로금 지원</li> <li>사망주택전파: 500만원</li> <li>재산 1천만원 초과 피해 시 50만원 등</li> </ul>
병역의무 이행기일 연기	<ul style="list-style-type: none"> <li>특별재난지역 거주 병역 의무자의 징병 검사, 재징병 검사, 입영 소집 등 기일 연기(60일 범위 내)</li> </ul>
동원훈련 면제연기	<ul style="list-style-type: none"> <li>피해를 입은 예비군: 면제</li> <li>부모가 피해를 입은 예비군 연기</li> </ul>

〈출처〉 국민안전처, “앞으로는 한 번의 신고만으로 도시가스요금 감면 온라인을 통한 사회재난 간접지원 원스톱서비스 최초 시행” 보도자료, 2016, p.5.



## 제 3 장

### 재난피해 관련 직접 지원 제도 운영 사례 및 논의

제1절 직접 지원(이재민 구호) 활동의  
내용과 범위

제2절 이재민 구호 사례 분석: 2017년  
포항 지진 사례

제3절 직접 지원(이재민 지원) 활동에  
대한 문헌 분석 및 소결



## 제절 직접 지원(이재민 구호) 활동의 내용과 범위

재난관리에 있어서 재난 수습·복구 단계를 뒷받침하는 대표적인 법적 근거는 「재해구호법」이라고 할 수 있다. 재해구호법은 제1조(목적)에서 “이재민(罹災民)의 구호와 의연금품(義捐金品)의 모집 절차 및 사용 방법 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 이재민 보호와 그 생활 안정에 이바지함을 목적으로 한다.”고 명시하고 있으며, 제2조(정의)에서는 이재민에 대해 “「재난 및 안전관리 기본법」 제3조 제1호에 따른 재난으로 인한 피해를 입은 사람”이라고 정의함으로써 재해구호법이 재난 피해자들에 대한 지원과 구호 활동에 초점을 두고 있음을 명시하고 있다. 재해구호법에 의해 구호지원기관으로 분류되는 대한적십자사의 「대한적십자사 조직법」의 내용을 살펴보면 제7조(사업) 제3호에 “수재(水災), 화재, 기근(饑饉), 악성 감염병 등 중대한 재난을 당한 사람에 대한 구호 사업”을 명시하고 있다. 이러한 측면을 고려하였을 때 자연재난이나 사회재난 등 재해로 인해 피해를 입은 이들을 지원하고, 이들이 본래의 상태나 삶의 모습으로 신속하게 복귀하거나 이를 영위할 수 있도록 구호 서비스를 제공하는 일체의 활동들을 이재민 구호 활동이라고 정리할 수 있다. 보다 더 구체적으로, 재해구호법에서는 제3조(구호의 대상)를 통해 구호의 대상으로서 이재민, 일시대피자, 그 밖에 심리적 안정과 사회적응(심리 회복 등)이 필요한 이들을 제시하고 있으며, 이에 해당하는 대상의 예로는 「재해구호법 시행령」에 근거하여 재난을 직접 목격한 사람, 재해 현장에서 구호·자원봉사 또는 복구 활동에 참여한 사람, 그 밖에 행정안전부의 심리적 안정과 사회적응 지원 대상 기준을 충족하는 이들이 포함된다(「재해구호법」 제3조, 「재해구호법 시행령」 제1조의4),

「재해구호법」 제4조에 근거하여 이러한 재해를 입은 이들이 제공받을 수 있는 지원 사항 및 구호의 종류로는 임시주거시설의 제공, 급식이나 식품·의류·침구 또는 그 밖의 생활필수품 제공, 의료서비스의 제공, 감염병 예방 및 방역 활동, 위생 지도, 장사(葬事)의 지원, 심리회복의 지원 등이다(「재해구호법」 제4조). 그 밖에도 필요시 이재민에게 현금 지급을 통한 구호 활동 또한 가능하며, 이러한 구호체계를 바탕으로 각 기관별로

구체적으로 이루어지는 구호 활동의 범위를 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

먼저, 「재해구호법」에 명시되어 있는 바와 같이, 이재민 등에게 구호 서비스를 제공해야 하는 의무를 지니는 구호기관은 제2조에 의해 시·도 및 시·군·구, 각 지자체라고 할 수 있다. 각 지자체에서는 앞서 논의한 바와 같이 「재해구호법」 제3조와 「재해구호법 시행령」 제1조의4에 의거하여 구호의 대상으로 분류되는 이재민 등을 대상으로 임시주거시설 제공 등을 비롯한 각종 구호 활동을 제공할 수 있다. 그리고 이러한 구호 활동의 기본적인 근거 및 기준은 행정안전부의 가이드라인 및 기준을 준용한다.

각 지자체는 「재해구호법」 제4조제1항 제2호에 의하여 급식이나 식품·의류·침구 또는 그 밖의 생활필수품을 제공하는 데 있어서 「재해구호법 시행령」 [별표 1]에서 제시하는 급식·생활필수품의 지급 기준에 따라 각종 물품을 지원하고 있다. 해당 기준에 의하면 주택이 침수되었거나 반파 이상의 피해를 입은 경우 등 단기적인 구호가 필요한 경우 재해를 입은 날부터 최초 7일간 급식을 제공하며, 주택의 피해가 장기적 구호를 요하는 경우 주택의 반파에 대해서는 1개월 간, 전파 또는 유실된 데 대해서는 2개월 간 급식을 제공하도록 규정하고 있다(「재해구호법 시행령」 [별표 1]). 또한 의류·침구류·식품 등 생활필수품의 제공과 관련하여서는 피해의 정도 및 가족 수 등을 고려하여 구호기관이 지급하도록 규정하고 있다.

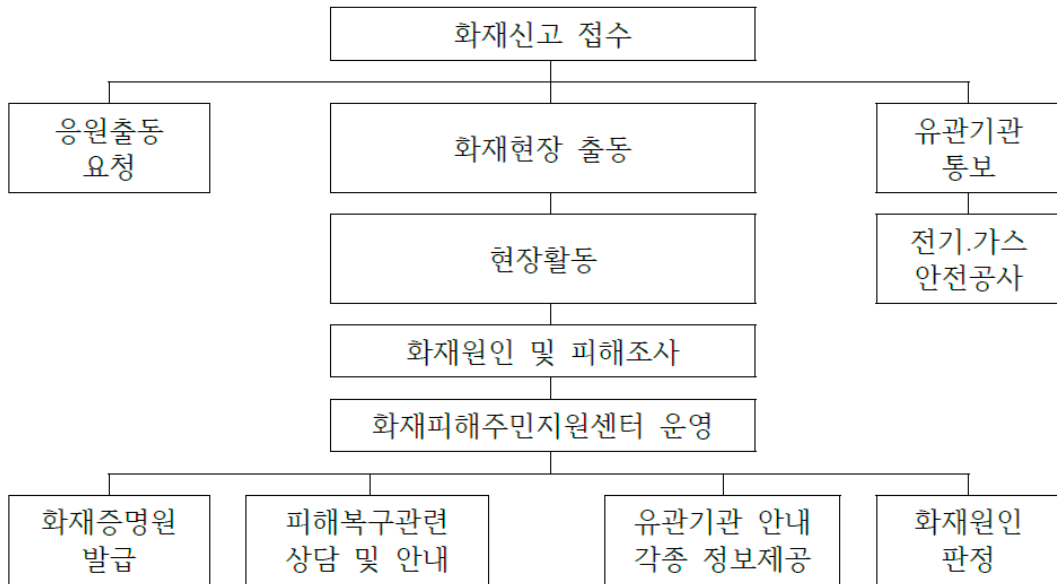
둘째로, 「재난 및 안전관리 기본법」상 긴급구조기관으로서 역할을 수행하며 중앙과 지방에 긴급구조통제단을 운영하는 소방기관의 경우 재난안전법상 정부에서 제공하는 구호 활동 외에 무한돌봄사업의 일환으로 저소득층 피해주민 등 재난취약계층을 대상으로 피해 복구 및 구호 활동을 제공하고 있다.

무한돌봄사업이란, 위기상황을 겪고 있지만 기초생활보장법, 차상위지원법 등 현재 운영되고 있는 법제도상의 기준에 부합하지 않아 보호받지 못하고 있는 위기 계층의 생활 안정을 지원하고 기본 생활을 보장하기 위해 운영되고 있는 지원 제도의 개념으로 살펴볼 수 있으며(김희연 외, 2015) 이러한 예로 경기도의 긴급복지제도 등이 해당된다. 각 지방소방본부 및 소방서는 화재 발생 신고 접수시 화재진압 및 인명 구조를 위한 긴급출동, 화재 피해 조사 및 원인 조사 실시뿐만 아니라 화재 피해를 입은 이재민들을 지원하는 활동들을 전개하고 있다. 구체적인 사례로 화재 피해 발생 시, 소방조직은 읍·면·동



사무소 사회복지사에게 피해 사실을 알려주고 소방조직과 협력체계를 구축하고 있는 유관단체(대한적십자사 등 구호단체, 의용소방대 등의 봉사단체, 푸드뱅크 자원봉사센터 등)와 연계하여 구호 물품 지원 활동 등을 전개하고 있다(이주현, 2020: 23).

[그림 3-1] 화재 피해주민 복구 지원 제도의 운영 체계



〈출처〉 최진호, “화재피해주민지원제도에 대한 소방공무원 만족도에 대한 연구”, 2015, p.26.

셋째로, 「재해구호법」에 의해 대표적인 구호지원기관으로서 대한적십자사의 지원 활동을 살펴볼 수 있다. 대한적십자사는 「대한적십자사 조직법」에 근거하여 수재나 화재, 감염병 등으로 중대한 피해를 입은 이재민들을 대상으로 생명 보호와 피해 최소화를 위하여 종합적인 구호 활동을 제공하고 있다. 이러한 구호 활동은 「대한적십자사 조직법」 제7조(사업), 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조(정의) 및 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」 제3조(중앙행정기관 및 지방자치단체 외의 재난관리책임기관)와 제4조(긴급구조지원기관), 「재해구호법」 제2조(정의), 「긴급구조대응활동 및 현장지휘에 관한 규칙」 제11조(긴급구조지원기관 등의 역할), 「자연재해대책법 시행령」 제25조의 3(관계 중앙행정기관의 긴급지원 업무), 「민방위기본법 시행령」 제14조(지정행정

기관의 장의 범위), 「수난구호법 시행령」 제2조(수난구호협력기관의 범위), 「비상대비자원관리법」 제11조(중점관리대상자원의 지정) 등에 근거하고 있다(대한적십자사, 2021)<sup>4)</sup>. 대한적십자사의 구호 활동의 예로는 기본 생활에 필요한 긴급 구호품 제공 등의 구호품 지원 및 이재민 대피소 설치, 심리적 안정과 회복을 위한 심리·사회적 지지 및 재난 심리 회복 지원 등이 있으며 재난 구호 요청 및 확인 절차가 이루어진 뒤에는 담요·의류·일용품(수건, 칫솔, 베개, 양말, 비누, 화장지 등)·구호품 상자 등의 긴급구호세트(개인 기준), 생수·즉석죽·컵밥 등의 비상식량세트(세대 기준) 제공이 이루어진다(대한적십자사, 2021). 또한 감염병 재난의 경우 생활용품세트와 비상식량세트를 개인별로 지급하는 가운데 마스크·손소독제·손소독티슈 및 장갑 등의 응급구호품의 제공이 이루어진다(대한적십자사, 2021). 이 밖에도 대한적십자사는 안전 구호 활동을 위해 혹서기·혹한기 물품 지원, 재난취약계층(노인, 장애인, 아동·청소년 등) 지원, 화재감지기·가스누설경보기 설치 등의 활동을 전개하고 있다.

지금까지 논의한 사항 외에도 기관별로 소관 업무에 따라 재난 피해를 입은 이재민들을 대상으로 세금의 감면이나 피해 지원이 이루어지는 것을 [표 3-1]과 같이 살펴볼 수 있다. [표 3-1]의 내용은 재난으로 인해 피해를 입은 이들에 대한 지원 가운데 화재 피해를 중심으로 각 공공기관별로 지원 가능한 업무 예시이다.

[표 3-1] 각 기관별 이재민 지원 가능 내용의 예

구분	처리 기관	지원 내용
화재증명원	소방서	- 증명서 발급(화재 사실)
생활	소방서	- 화재와 관련 민형사상 책임, 제조물 책임법(PL법) 관련 정보 제공
	대한적십자사	- 구호 물품 지급(쌀, 담요, 세면도구 등) - 조의금 지급(사망시 30만원)
	사도/사군·구	- 구호 물품 지급(재해 정도에 따라 물품 지급)
	사·군·구 및 보건복지부	- 생계의료·주거 및 사회복지시설 이용 지원

4) 대한적십자사 홈페이지, “구호활동지원”, [https://www.redcross.or.kr/voluntary/rescue\\_support.do](https://www.redcross.or.kr/voluntary/rescue_support.do) (검색일: 2021.10.01.)

구분	처리 기관	지원 내용
의료	국민건강보험공단	- 건강보험증 재발급 - 건강보험 혜택
공무원	공무원관리연금공단	- 공무원의 재해 부조금(보수월액의 2~6개월분)
의사상자 (義死傷者)	보건복지부 (시·군·구)	- 의사상자의 보호(보상금, 의료, 자녀 교육, 취업, 장제 보호)
국세	세무부서	- 납세 연장 및 납세 담보 면제 - 징수 유예 - 체납 처분 유예 - 가산세의 감면 - 재해 손실 세액 공제 - 상속 재산 재해 손실 공제
지방세	시·군·구 (세무·세정 담당 부서)	- 지방세 감면(재산세, 종합토지세 등 15종) - 지방세 징수 유예(재산세, 종합토지세 등 15종) - 대체 취득에 대한 비과세(취득세, 등록세, 면허세)
화폐	한국은행	- 소손화폐 교환
기타	보험사	- 화재가스사고 배상책임보험 지급, 가지급금 지급
	경찰서	- 운전면허증 재발급
	읍·면·동	- 주민등록증 재발급
	차량등록사무소	- 차량등록증 재발급
	시·군·구	- 재해 구호비 신청(농어업, 소상공인) - 풍수해 보험 신청

〈출처〉 이주현, “재난관리체제 운영 현황과 이재민에게 실질적 도움을 위한 개선방안 연구”, 2020, p.29, 재인용.

한편, 이러한 이재민 등에 대한 재난 구호 활동과 재난 복구로 인하여 소요되는 비용에 대하여 사회재난에서는 기본적으로 원인 제공자의 부담 원칙을 준용하는 가운데, 자연재난 등에 대해서는 「자연재난 구호 및 복구비용 부담기준 등에 대한 규정」을 따르고 있다. 해당 규정의 제3조(정의)에서는 ‘재난지원금’이라는 개념을 통해 “자연재난으로 인하여 사망하거나 실종된 사람, 부상을 당한 사람, 주택이나 주생계수단인 농업·어업·임업·소금생산업에 재해를 입은 자에 대하여 재난복구 및 이재민 구호를 위하여 지원”할 수 있도록 명시하고 있다(「자연재난 구호 및 복구비용 부담기준 등에 대한 규정」 제3조). 또한 이러한 재난지원금의 지원 비용 부담에 대하여 제4조(재난복구 비용 등의 부

담 기준)에서는 이재민 구호 활동과 재난 복구 사업, 그 밖에 지원 가능한 비용의 유형을 제시하여 정부 차원에서 구체적인 구호 및 복구 활동이 가능하도록 규정하였다. 「자연 재난 구호 및 복구비용 부담기준 등에 대한 규정」에서 제시하고 있는 비용 부담 가능 사항들에 대하여 정리하면 [표 3-2]의 내용과 같다. 또한 이러한 지원을 위한 재원별 부담액 및 부담률 등의 기준은 「[별표1] 재난복구 비용 등에 대한 부담 기준」에 따른다.

[표 3-2] 이재민 구호 및 재난복구 지원 가능 내용

구분	지원 내역
이재민 구호 목적의 지원 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사망자 및 실종자의 유족과 일상생활에 지장을 줄 정도의 부상을 당한 사람에 대한 구호</li> <li>- 주택이 소파(小破, 地震被害에 의한 파손에 한정. 이하의 내용 또한 동일)·반파(半破)·전파(全破)되어 사용이 불가능하거나 침수·유실된 사람의 생계안정을 위한 구호비 지원과 주택이 반파·전파·유실된 피해를 입은 세대(세입자 포함)에 속한 고등학생의 학자금 면제</li> <li>- 주생계 수단인 농업·어업·임업·소금 생산업에 재해를 입은 사람의 생계 안정을 위한 생계 지원과 고등학생의 학자금 면제</li> <li>- 자금의 융자, 보증, 상환 기한의 연기, 그 이자의 감면 등 관계 법령에서 정하는 금융 지원</li> <li>- 관계 법령 등에서 정하는 바에 따라 국세·지방세, 건강보험료·연금보험료, 통신 요금, 전기 요금 및 도시가스 요금 등의 경감 또는 납부 유예 등의 간접 지원</li> </ul>
재난 복구 사업 목적의 지원 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택 복구</li> <li>- 농경지 및 염전 복구</li> <li>- 농림시설·농작물 및 산림 작물의 복구</li> <li>- 축산물 증식 시설의 복구와 가축 등의 입식(시설에 새로운 가축 등을 들여놓는 것을 의미)</li> <li>- 어선과 어망·어구의 복구</li> <li>- 수산물의 증식 및 양식 시설의 복구와 수산생물의 입식</li> <li>- 공공시설의 복구</li> <li>- 그 밖에 중앙재난안전대책본부의 본부장이 필요하다고 인정하는 피해의 복구</li> </ul>
기타 지원 가능 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가뭄 지역의 각종 용수(用水) 공급 등 가뭄 대책 비용</li> <li>- 「재난 및 안전관리 기본법」 제64조 제1항에 따른 손실 보상금</li> <li>- 중앙대책본부장이 재난의 예방 및 복구 등을 위하여 필요하다고 인정하는 쓰레기 등의 처리 비용</li> <li>- 제설 비용</li> <li>- 그 밖에 「재난 및 안전관리 기본법」 제4조 제3항에 따른 중앙재난안전대책본부회의에서 결정된 지원 사항</li> </ul>

〈출처〉 「자연재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정」 제4조.

## 제2절 이재민 구호 사례 분석: 2017년 포항 지진 사례

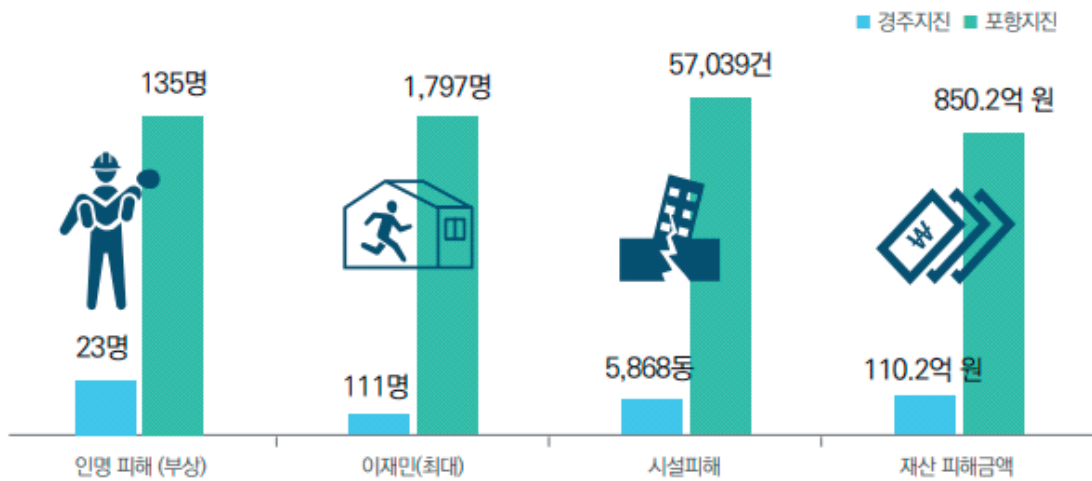
### 1. 사례의 개요

본 장에서는 앞서 이론적·개념적으로 살펴본 우리나라의 재난 구호 활동이 실제로 재난이 발생하였을 때에 어떻게 이루어지고 있는지를 구체적으로 살펴보기 위하여 2017년 포항 지진에 대한 구호 활동을 사례로 선정하여 분석·논의하였다. 포항 지진은 2017년 11월 15일 14시 29분 포항구 북구 북쪽 8km 지역에서 규모 5.4 지진이 발생한 사례로 2016년 5.8 규모의 지진이 발생한 경주 지진과 비교하여 단순 수치상으로는 0.4 작지만 상대적으로 더 인구밀집도가 높은 포항시 흥해읍에서 발생함에 따라 135명의 부상자와 1,700여 명의 이재민, 550여억 원의 피해액이 발생하고 1,400여억 원의 재난 복구비용이 투입된 사례이다(행정안전부, 2018). 2016년 9월에 발생한 경주 지진 당시 23명의 부상자와 111명의 이재민, 110여억 원의 피해액이 발생한 것과 비교하면 포항 지진이 야기한 재난 피해의 정도가 매우 심각한 수준임을 확인할 수 있다.

사고 당시 2017년 11월 15일 14시 29분 지진이 최초 발생한 데 이어 14시 43분 중앙재난안전대책본부(이하 ‘중대본’) 1단계가 가동되었으며, 15시에는 피해 지역에 대한 현장 파악 및 조사 등을 위하여 현장상황관리관이 급파되는 등 대응이 이루어졌다. 포항 지진 직후 지진 감지와 관련된 신고는 총 5,973건이 접수되었으며 2018년 2월 11일 발생한 여진을 포함하여 총 135명의 부상자가 발생하였다(행정안전부, 2018: 65). 풍수해나 대설 등 발생 빈도가 높은 자연재난에 대응하는 중대본의 경우 3~4일동안 운영되는 것이 일반적이지만, 지진의 경우 피해 수습까지 필요한 시간이 오래 소요되고 국민들에게 미치는 영향이 큰 만큼 장기간의 대응이 요구되어, 포항 지진 당시 중대본은 11월 15일부터 12월 8일까지 총 24일간 운영되었다(행정안전부, 2018: 66). 또한 피해 발생 지역인 경상북도는 14시 32분 지역재난안전대책본부(이하 ‘지대본’)를 가동하여 긴급대책회의를 개최하였으며 14시 37분과 14시 44분, 2회에 걸쳐 지진 발생 안내 방송

을 전파하였다. 경북 지대본은 11월 15일 14시 32분부터 2018년 12월 13일 24시까지 29일간 운영되었으며(행정안전부, 2018: 67), 이후에는 지진 사고에 대한 초기 대응의 마무리에 이어 피해 복구를 위한 지속적인 관리 차원에서 수습·복구 단계로 전환되었다.

[그림 3-2] 경주지진(2016년)과 포항지진(2017년) 사례의 피해 비교



<출처> 행정안전부, “2017 포항지진 백서”, 2018, p.144.

포항시 지진으로 부산시, 대구시, 울산시, 경북 지역에서 135명의 부상자가 발생하였으며 시설물 피해로 인한 재산 피해액은 총 850억 원으로 사유 시설 56,622개소, 529억 원 및 공공시설 417개소, 268억 원의 피해가 발생하였다(행정안전부, 2018: 144-145). 지진 피해 응급 조치를 위하여 공무원, 군인, 경찰 등 총 17만 5천여 명이 투입되었고, 덤프 트럭 등 중장비가 동원되어 응급 복구를 시행하였다(행정안전부, 2018: 145). 2018년 4월 기준 철거 대상 239동 중 103동을 철거 완료하였고 폐기물 6,949톤을 처리하였으나 응급 복구 과정에서 발생하는 다량의 폐기물로 인하여 이에 대한 수집·운반·처리에 대한 지자체 부담이 가중되는 문제가 발생하는 등 포항 지진 사고를 계기로 재난·사고로 인한 건설폐기물 등에 대한 신고 절차 및 처리에 대한 법·제도 정비 필요성이 제기되기도 하였다(행정안전부, 2018: 145-146).

## 2. 복구 지원 및 수습 과정

먼저, 민간 차원에서는 포항 지진 현장에 대한 신속한 복구 지원을 위하여 경북자원봉사센터 및 포항자원봉사센터가 2017년 11월 15일부터 2018년 3월 7일까지 포항 흥해 실내체육관에 현장상황실을 설치하고 자원봉사활동에 대한 지원과 관리 업무를 총괄 관리하였다(행정안전부, 2018: 152). 이를 통해 구호 물품 지원, 피해 지역 복구 활동 등이 전개되는 가운데 대한적십자사 경북지사 등 재난안전 지원 단체들을 통해 이재민 주택 긴급 수리, 구호 물품 전달, 급식 및 간식 지원 등 지역사회 피해 복구 활동과 이재민 지원 활동이 전개되었다.

이 밖에도 전국 단위 자원봉사자 모집을 통해 2017년 11월 15일부터 2018년 3월 5일까지 3,215개 단체 3만 8,788명이 자원봉사자로 모집되어 무료 급식, 물품 정리, 환경 미화, 주택 보수, 심리 상담 등의 활동을 전개하였다(행정안전부, 2018: 153).

사고 대응 당시 현장 자원봉사센터를 설치하고 자원봉사 사무 관련 접수 창구를 일원화하는 등의 조치는 포항시 자원봉사센터, 경북도청, 포항시청, 한국 중앙자원봉사센터 간 역할을 조정하고 효율적인 대응이 이루어지도록 조치하였다는 점에서 수범 사례로 평가되고 있다(행정안전부, 2018: 155). 또한 한편으로는 향후 재난 대응에 있어서 자원봉사 및 자원봉사자 운영·지원과 관련하여 중앙과 광역, 기초 단위 센터 간 역할 정립 및 매뉴얼을 통한 명확한 업무 분장이 요구되는 과제를 시사하는 계기로 작용하기도 하였다.

이러한 민간협력활동 및 자원 봉사를 통한 지원 외에도 정부는 2017년 11월 16일 교육부, 국토교통부 등 12개 부처의 관계 부처 장관이 참여한 긴급대책회의를 개최하여 대학수학능력 시험 연기에 대한 후속 대책, 지진 현장 의료 지원, 심리 회복 지원 방안 마련, 시설물 안전 조치 대책 등에 대한 현안을 논의하였다. 특히 지진 등 재난에 대한 주관 부서라고 할 수 있는 행정안전부는 재난 수습과 관련된 모든 상황을 총괄하여 특별교부세 등 긴급 지원 대책 및 이재민 구호 대책에 대한 계획을 발표하였다(행정안전부, 2018: 187). 또한 11월 20일 2차 관계 장관 회의에서는 포항 지역에 대한 특별재난지역

선포 심의를 비롯하여 이재민에 대한 주거 지원 대책, 소상공인의 피해 지원 및 안전 대책에 대한 논의가 이루어졌다. 당시 논의를 통해 행정안전부는 포항 지진 피해 규모 예비 조사에 따라 피해액이 선포 기준액인 90억을 초과할 것으로 예상됨에 따라 중앙 차원의 피해 규모 조사가 완료되기 전 특별재난지역을 우선 선포하여 포항 주민들이 추가적인 지원을 받을 수 있도록 ‘선(先)지원, 후(後)복구’의 원칙에 입각해, 재난대책비 국비 10억 원을 바로 교부하기로 발표하였다(행정안전부, 2018: 224).

이때에 특별재난지역이란 「재난 및 안전관리기본법」 제60조와 제61조에 근거하여 운영되고 있는 제도로 대규모의 국가적 재난이 발생한 경우 이에 대한 수습을 지원하기 위해 지방자치단체에 국비를 추가로 지원하는 것을 의미한다. 특별재난지역은 자치단체 국고 지원 기준 대비 피해액의 규모를 기준으로 선정되는데, 시·군·구의 경우 국고지원기준(18~42억) 피해액의 2.5배(45~105억)를 초과할 경우, 읍·면·동의 경우 4.5~10.5억 초과할 경우 선포된다(행정안전부, 2020c). 선포 절차는 「재난 및 안전관리기본법 시행령」 제69조에 의거해 피해조사 및 중앙안전관리위원회 심의, 대통령 재가를 통해 선포가 이루어진다(행정안전부, 2020c).

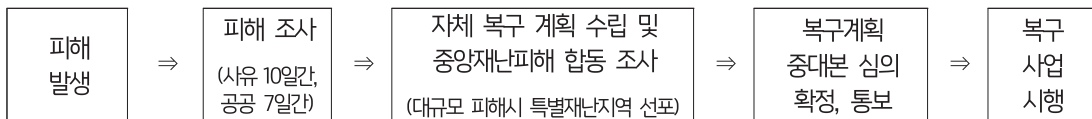
포항 지진 사고 당시 행정안전부는 피해액이 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」 제69조 제1호에서 규정하고 있는 ‘특별재난지역 선포 기준’에 충족하는지 예비 조사를 즉시 실시하였으며 「재난 및 안전관리 기본법」 제9조 및 제60조에 따라 중앙안전관리위원회 심의를 거쳐 대통령에게 건의, 11월 20일 포항시를 특별재난지역으로 우선 선포하여 적극적인 지원이 가능하도록 하였다(행정안전부, 2018: 184). 이와 같이 특별재난지역으로 선포됨에 따라 포항시는 지진 사고 피해와 관련하여 일반 재난 지원 외에 응급 대책 및 재난 구호와 복구에 필요한 행정상, 재정상의 추가적인 지원을 받게 되었다(행정안전부, 2018: 185).

재난특별지역의 우선 선포를 통해 보다 더 폭넓은 재난 복구 지원이 이루어지도록 추진한 가운데 정부는 11월 22일부터 27일까지 6일간 중앙합동조사단을 운영하여 피해조사 및 복구 계획 수립을 추진하였다. 복구 계획 수립 당시 544세대에 1,392명의 이재민이 발생한 것으로 파악되었으며 재산 피해액은 총 550억 5,700만 원이었다. 사유 시설은 총 27,000개소에서 피해가 발생하였는데 이 가운데 대부분(25,362개소)이 주택의 소



과 형태인 것으로 파악되었다. 「재난 및 안전관리 기본법」에서는 제7장 재난의 복구와 관련하여 제1절 피해조사 및 복구 계획과 제2절 특별재난지역 선포 및 지원에 대하여 구체적으로 규정하고 있다. 재난 복구 중 재난 피해 조사 및 복구 계획 수립과 관련된 재난안전법 제58조와 제59조, 제59조의2를 비롯하여 「자연재해대책법」 제46조와 제47조에 근거하여 지자체장은 지대본의 본부장으로서 피해 조사를 실시할 수 있다. 한편, 국고 지원 대상의 피해는 중대본 주관 하에 중앙재난피해합동조사단이 지자체의 조사 결과를 확인한다(행정안전부, 2018: 244).

[표 3-3] 피해 조사 및 복구 계획 수립 흐름도



〈출처〉 행정안전부, “2017 포항지진 백서”, 2018, p.244.

중앙재난피해합동조사단의 피해조사 결과를 토대로 복구 계획안을 작성한 이후 중앙대책본부회의의 심의를 거쳐 복구 계획이 최종 확정되면 시행이 이루어지며, 공공시설의 경우 일정 규모(피해액 3천만 원, 복구액 5천만 원) 이상 피해에 대해서만 중앙에서 지원하고, 근원적 피해 원인 해소가 필요할 시에는 개선 복구를 실시한다(행정안전부, 2018: 244). 공공시설 복구와 관련하여서는 국가 시설의 경우 전액 국비가 투입되며, 지방 시설의 경우에는 국비와 지방비가 50%씩 투입된다. 또한 지자체에서 관리하는 소규모 시설에 대해서는 전액 지방비로 복구가 이루어진다. 사유 시설에 대한 복구 지원에 대해서는 주택과 농경지 등에 대한 지원금, 피해자에 대한 구호 및 생계비 등이 대표적이며, 재원 분담은 국비 70%와 지방비 30%, 세대당 최대 5천만 원까지 지원이 가능하다(행정안전부, 2018: 244). 그리고 재난 지원금의 경우 피해자의 안정된 생활을 영위하는데 도움을 줄 수 있도록 선지원이 가능하며, 지자체에서는 필요시 재난지원금의 지급에 앞서 재해 구호 기금을 우선적으로 활용할 수 있다. 아래의 [표 3-4]는 포항 지진 사고 당시 재난 피해 대비 정부 지원 대책에 대한 내용으로, 일반재난지역 지원 사항과의 차이점 및 특징을 정리한 것이다.

[표 3-4] 일반재난지역과 특별재난지역에 대한 정부 지원 대책 내용

구분		일반재난지역			특별재난지역		
		정부지원	융자	의연금	정부지원	융자	의연금
		(단위: 만원)			(단위: 만원)		
주택피해	전파	900	1,800	500	900	6,000	500
	반파	450	900	250	450	3,000	250
	소파	1,00	-	-	100	-	100
	세입자	전/반파 300	-	전파 250 반파 125	전/반파 3,000	-	전파 250 반파 125
인명피해	사망	세대주 1,000	-	세대주 1,000	-	세대주 1,000	
		세대원 500		세대원 500		세대원 500	
	부상	세대주 500	-	세대주 500	-	세대주 500	
		세대원 250		세대원 250		세대원 250	
이재민 구호		1인당 8일 (소파 7일, 반파 30일, 전파60일)			1인당 8일 (소파 7일, 반파 30일, 전파60일)		
간접 지원		(9개 항목) 국세 납세 유예, 지방세 감면, 복구 자금 융자, 국민 연금 납부 예외, 상하수도 요금 감면, 지적 측량 수수료 감면, 보훈 대상 위로금 지원, 농기계 수리 지원, 병역 의무 이행 기일 연기			(9개 항목 + 추가 6개) 건강 보험료 감면, 전기 요금 감면, 통신 요금 감면, 도시가스 요금 감면, 지역 난방 요금 감면, 병력 동원 및 예비군 훈련 면제		
주요 피해 공공시설 공공지원		- (학교) 국립(국고 100%), 공립(국고 50%, 지방비50%), 사립(지방비50%, 자부담 50%) - (여항) 국가(국고100%), 지방(국고 50%, 지방비 50%) - 상수도시설(국고50%, 지방비 50%)			일반 재난 지역 국고지원 + 국고 추가지원(복구에 소요되는 지방비 부담액의 일부를 국고에서 추가 지원)		

〈출처〉 행정안전부, “2017 포항지진 백서”, 2018, p.245.

포항 지진 당시 정부와 지자체는 2018년 2월 여진 피해까지 포함하여 인명 및 재산 피해가 발생한 2개 시도, 9개 시군구의 피해 지역에 총 1,800억 2,300만 원의 복구비를 투입하여 사유 시설 및 공공 시설 등의 복구를 지원하였다.

## 1) 이재민 구호 활동 등 직접 지원 사항

### (1) 이재민 구호소 운영, 구호 물자 제공 및 의료·복지 서비스

2017년 11월 15일 지진 발생 첫 날 1,316명의 일시대피자들이 포항 흥해 실내 체육관 등 5개소의 대피소에 피신하였으며 대피자의 규모가 점진적으로 증가하여 17일에는 최대 1,797명이 9개의 구호소에 분산·대피하였다(행정안전부, 2018). 일시대피자의 증가세는 11월 19일 국토교통부에서 LH임대주택 지원을 발표한 이후 임대주택을 통한 이주가 이루어지면서 11월 22일부터 점차 감소하기 시작하였다. 포항 지진 당시 이재민 구호소의 운영은 11월 15일부터 19일까지 군소 규모의 구호소들이 운영되던 지원 초기(5개~49개 구호소 지원)와 구호소 운영 시스템이 개선되고 체계적인 관리가 이루어지기 시작한 11월 20일부터 12월 23일까지의 정비기(6개~8개 구호소 운영) 등으로 구분할 수 있다. 12월 24일부터는 그 규모가 축소되어 임시 숙소 및 구호소들의 운영이 종료됨에 따라 2018년 3월 1일 이후에는 흥해 실내 체육관 1개소만이 이재민 구호소로 운영되었으나, 2018년 2월 여진 발생의 여파로 이재민이 413명으로 일시 증가하기도 하였다. 또한 구호소로 운영 중인 흥해 실내 체육관의 시설 점검 결과 안전상 우려사항이 발견되었으나, 구호소 이전에 대한 이재민들의 반대로 인해 천장 스피커 제거, 안전모 지급 등의 응급 조치 하에 구호소 운영이 지속되기도 하였다.

구호소를 이용하는 이재민들에게는 당시 간이침대·침낭·모포·텐트 등의 침구류, 칸막이, 보온 매트, 생수 등의 식음료, 응급구호세트 등이 지급되었으며 CJ그룹, GS리테일, BGF리테일 등 협약을 체결한 민간기업을 통해서도 총 5,000만원(1,800명 지원분) 상당의 물자가 지원되었다(행정안전부, 2018).

그리고 흥해 실내 체육관, 흥해 공고 등 이재민 구호소 내에 이재민들을 대상으로 한 위생 지원 측면에서 세탁·목욕·이동식 화장실·실내 슬리퍼·내의 등의 지원이 이루어졌으며 복지 지원 측면에서는 긴급 복지 지원 상담소, 어린이 돌봄센터, 기초생활수급자 지원 서비스 등이 제공되었다. 포항 지진 당시 제공된 위생 지원 및 복지 지원 서비스의

구체적인 예는 다음의 [표 3-5]와 같다.

[표 3-5] 이재민 대상 위생·복지 지원 내용

구분	주요 내용
위생 지원	(세탁) 빨래 트럭 3대 운행 및 자활 연계 세탁방 운영 (목욕) 목욕티켓 3,450매 제공(1차 1,700매, 2차 1,200매, 3차 550매) (실내 슬리퍼내의) 슬리퍼 1,500개, 내의 1,500벌 지급 (이동식 화장실) 9개소(홍해 공고, 홍해 실내 체육관) 설치 (기타) 구호소 청소 정기 실시, 손소독제(1,872개) 및 마스크(7,950개) 지급
복지 지원	(긴급 복지 지원 상담소) 구호소별 현장상담소 운영(31명) (어린이 돌봄센터) 4개소 운영(홍해 실내 체육관, 홍해 공고, 포스코 수련관, 독도 체험 연수원) (기초 생활 수급자 지원) 이재민 중 기초 생활 수급자에 대한 개별 상담 및 방한복 등 지급

〈출처〉 행정안전부, “2017 포항지진 백서”, 2018, p.273.

또한 구호소 내에 현장 의료 지원반을 운영하여 손소독제, 마스크 지급 등의 지원을 비롯하여 청소·방역, 예방접종 실시 등과 같은 방역 위생, 겨울철 호흡기 감염성 질환 예방 지원을 실시하였다(행정안전부, 2018: 273). 이러한 의료·방역 지원 활동에는 홍해 실내 체육관을 포함하여 총 11개 구호소에 대해 보건소, 지역 병원, 의사회, 약사회 등 의료·보건계 관계자들이 266개 기관에서 1,562명이 투입되어 지원하였다.

그 밖에도 구호소 내 집단 생활로 인해 발생할 수 있는 감염병 예방을 위한 모니터링 및 관리 활동 등이 이루어졌으며, 이동식 치과 진료, 이재민 통학 버스 및 무료 택시 지원, 휴대폰 충전소를 비롯한 물품 보관소 등의 편의 시설이 제공되었다.

## (2) 심리 회복 지원 및 주거 지원

포항시는 재난안전법 제66조 제5항에 “국가와 지방자치단체는 재난으로 피해를 입은 사람에 대하여 심리적 안정과 사회 적응을 위한 상담 활동을 지원할 수 있다.”는 조항에 근거하여 피해 시민들을 대상으로 한 심리 상담 지원 활동을 제공하였으며, 직접적으로 피해를 입은 주민들의 심리적인 외상 치유와 외상 후 스트레스 장애(PTSD)를 예방하

는 활동을 전개하였다(행정안전부, 2018). 이러한 심리회복 지원을 위한 구체적인 예로 포항시는 재난심리회복지원센터 상담 활동가, 정신건강복지센터 실무자 등 보건의료계 주요 주체 및 전문가들을 중심으로 포항재난심리지원단을 구성하고 각 구호소별 심리 지원 상담 부스 설치 및 심리 지원 전문 인력의 상주 운영, 찾아가는 심리 지원 서비스 등을 제공하였다. 지진 피해 이재민들을 대상으로 한 심리 상담 지원은 2016년 경주 지진 사고 당시와 비교하였을 때보다 더 적극적이고 체계적으로 이루어진 것으로 평가되고 있으며 구체적인 지원 성과는 다음과 같다.

[표 3-6] 재난 심리 상담 자원 비교(경주 지진 사례 대비)

구분	포항 지진(2017.11.17.-2018.02.25.기준)	경주 지진(2016.09.16.-10.24.)
심리지원체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙재난심리회복지원협의회 개최 후 행안부, 복지부 등 관계 기관과의 협업을 통해 포항재난심리지원단 구성 및 운영(11.18)</li> <li>- 협력체계: (행안부) 재난심리회복지원센터, (지자체) 보건소, (복지부) 정신건강복지센터, 국립부곡병원, (교육부) Wee센터, (여가부) 건강가정지원센터 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 협의회 미구성</li> <li>- 행안부, 복지부 등 부처별로 각각 심리 지원 서비스를 제공하여 행정 혼선 등의 문제점 발생</li> </ul>
상담실적	실적 9,086건 / 지원 인력 1,917명	실적 2,498건 / 지원 인력 415명

〈출처〉 행정안전부, “2017 포항지진 백서”, 2018, p.281.

특히 재난심리지원단은 장애인이나 노인 등 재난의 발생으로 인해 피해를 입은 안전 취약계층을 중심으로 찾아가는 심리지원 서비스를 제공하였으며, 지역 주민이나 이재민 등을 대상으로 심리 상담 자원봉사활동을 통해 지원하였다. 또한 PTSD, 스트레스, 우울 등 기초정신건강에 대한 진단 검사지를 통해 425명의 고위험군을 선별하여 이들을 기초 정신건강복지센터 및 병원에 연계하는 등 중점적인 관리·지원 서비스를 제공하였다. 그 밖에도 재난심리지원단은 야간 심리상담 지원이나 지역별 ‘찾아가는 심리 지원 서비스’, ‘마음건강버스’ 등을 운영하여 병원이나 정신건강복지센터에 방문하기 어려운 노인이나 지역 주민들 또한 심리 회복 상담을 받을 수 있도록 지원하였으며, 교직원 및 학생 등을 대상으로 심리 안정화 교육 실시 및 심리 상담 지원 가이드북 제공 등을 지원하였다.

구호소 및 편의시설 제공, 심리 회복 지원 외에도 정부는 국민임대주택, 매입임대주

택 확보 노력 등을 통해 이재민에 대한 주거 지원을 실시하였다. 이러한 노력의 일환으로 한국토지주택공사, 국토교통부 등과의 협업을 통해 총 652가구를 확보하였으며 임대 보증금 및 임대료 감면 또는 면제 등의 혜택을 제공하였다.

또한 정부는 국민임대 주택만으로 전체 이재민을 수용하는 데 제한적인 문제를 해결하기 위하여 이재민들의 기존 주거 지역에 임시주거용 조립 주택을 지원하였다. 2018년 4월 기준 임시주거용 조립 주택은 컨테이너형 주택 45동(42세대), 창고용 컨테이너 19동, 이주 단지 27동(26세대) 제공되었다(행정안전부, 2018). 임시주거용 조립 주택 등 주거 지원과 함께 국토교통부는 현장수습지원단을 구성하여 임시 주거 지원에 관한 사항들을 지원하도록 운영하였다.

### (3) 의연금 모금 지급 및 의료급여 지원 등 기타 지원

의연금이란 호우, 홍수, 태풍, 대설, 지진 등 자연재난으로 인해 피해를 입은 이재민들을 구호하기 위하여 반대급부 없이 제공하는 금전적 지원으로, 이재민들을 돕기 위한 목적으로 모금하는 국민 성금의 개념으로 볼 수 있다(행정안전부, 2018). 의연금은 「재해구호법」 제3장(의연금품의 모집)과 제26조(의연금품의 배분 및 사용 등), 「의연금품 관리·운영 규정」(행정안전부 고시) 등에 근거하여 운영되고 있다. 포항 지진 사고 당시 희망브리지 전국재해구호협회 등을 중심으로 의연금 모금을 실시하였으며 11월 16일부터 12월 31일까지 총 3만 1,512건, 377억 원의 모금이 이루어졌다(행정안전부, 2018: 276).

의연금의 지급은 피해 규모에 따라 2018년 2월 14일 기준 총 265억 원이 이재민들에게 지급되었으며 전파의 경우 세대당 500만 원(세입자 250만 원), 반파의 경우 세대당 250만 원(세입자 125만 원), 소파의 경우에는 소유자·세입자 구분 없이 세대당 100만 원이 지급되었다(행정안전부, 2018: 277). 의연금을 통한 지원 외에도 경상북도와 포항시 등 지자체 차원에서도 재해구호기금과 재난관리기금을 통한 구호 물품 지원, 전세 자금 및 이사비 지원 등의 지원이 제공되었다.

[표 3-7] 포항 지진 사고 당시 의연금 지원 경과

구분	지원 대상	세대 수	배분 금액(백만원)
계		24,564	26,509
1차 지원(2017.12.22.)	전파, 반파 피해 대상	724	2,553
2차 지원(2018.01.08.)	소파 피해 대상	16,980	16,980
3차 지원(2018.01.17.)	소파 피해 대상	5,570	5,570
4차 지원(2018.01.31.)	전파·반파·소파, 부상자	1,221	1,334
5차 지원(2018.02.14.)	전파·반파·소파 피해 대상	69	72
6차 지원(2018.03.09.)	전파·반파·소파 피해 대상	484	489
7차 지원(2018.03.30. - 04.06.)	전파, 소파 피해 대상	101	103

〈출처〉 행정안전부, “2017 포항지진 백서”, 2018, p.277.

의연금 지원을 통한 구호 외에도 특별재난지역에 선포된 지역에 대해서는 피해 조사 결과 재난 지수 300 이상의 피해를 입은 가구에 대해서는 재난 부상 치료비 등의 의료비 지원이 가능하다(행정안전부, 2018). 이에 포항 지진 사고 당시 시·군·구 피해 조사 결과를 통해 재난지수가 300을 상회하는 가구에 대해서는 재해 발생일로부터 6개월 간 의료급여 1종 자격이 부여되어 의료급여 진료비 지원 및 건강보험료 납부 제외 등이 이루어졌다.

그 밖에도 특별재난지역 선포에 따라 각 부처에서는 피해 지원 업무와 관련하여 지진 피해 가구 학생에 대한 등록금 전액 지급 및 학생 대상 심리치료 및 심리상담 지원(교육부 등), 전파 사용료 감면(과학기술정보통신부), 우체금 연금 취급 수수료 면제 및 구호 우편물 무료 취급(우정사업본부), TV 수신료 감면(방송통신위원회), 국민연금보험료 납부 예외 적용 및 건강보험료 경감(보건복지부), 피해 복구 장비 지원(국방부) 등의 지원이 제공되었다.

이하의 내용은 지금까지 논의한 포항 지진 사고 당시의 정부의 대응 및 재난 구호·복구 활동의 내용을 시간 경과순으로 정리한 것이다.





### 제3절 직접 지원(이재민 지원) 활동에 대한 문헌 분석 및 소결

본 연구는 정부의 재난 구호 활동 및 지원 서비스에 대한 만족 수준과 개선 방향에 대한 구체적인 의견 등을 조사하는 가운데 재난 피해 지원을 받은 이재민에 대한 직접적인 조사가 어려운 한계를 보완하기 위하여 앞서 논의한 바와 같이 포항 지진 사례를 비롯하여 화재 사고 이재민 구호와 관련된 선행 연구들을 중심으로 문헌 분석을 실시하였다.

분석 결과, 지금까지 살펴본 바와 같이 구호소 운영, 생활필수품 제공 등의 구호 서비스를 제공받는 것 외에 이재민들이 실질적으로 필요로 하는 요구 사항이나 법·제도적인 차원에서의 개선 의견 등 현 구호 제도상의 한계점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 주거시설 제공 측면에서 한계점이 존재하였다. 화재 발생 등으로 인해 주거지에 피해가 발생하였을 때에 일반적으로 임시주거시설 제공 등의 구호가 이루어지는데, 일부 사례에 따라서는 노인정을 임시 주거시설로 이용하는 경우도 존재하는 등 지자체 차원에서 제공할 수 있는 임시 주거시설의 한계점이 노출되었다(이주현, 2020). 화재 등으로 손실된 주택을 정리하는 데 있어서 폐기물 처리 등의 과정상 일반적으로 1~2개월 정도 기간이 소요되는 것을 감안하면, 임시 주거시설을 제공받고 이를 기반으로 생활하는 것이 주된 불편한 점으로 지적되었으며, 모텔이나 호텔 등 숙박업소를 임시 주거시설로 이용하는 방안 또한 이에 대한 협조를 구하기 어렵거나 금전적 한계점이 존재하는 것으로 지적되었다. 또한 임시 주거시설 지원과 관련하여 사·군·구 등 지자체에서 지원하는 사항은 소득을 기준으로 부동산 85,000천 원, 동산 5,000천 원 등의 조건이 정해져 있기 때문에 실질적인 지원을 제공받는 데 있어 한계가 존재하였으며, 이에 따라 코로나19 당시 제공되었던 재난기본소득의 예와 같이 화재 등 재난으로 인한 피해가 발생하면 소득 기준에 상관없이 가구 인원수에 따라 일정 금액을 생활 안정화 목적으로 3~6개월 가량 지원하는 방안 등에 대한 의견이 존재하였다(이주현, 2020).

둘째, 학생 자녀가 있는 경우 학생 지원과 관련하여 교재·교복 등 물품 지원에 대한 필요 의견 역시 제기되었다. 화재가 발생할 경우 교복이나 책 등 학교 생활에 필요한 물품들을 반출하였더라도 화재로 인한 냄새 등으로 인해 온전히 사용하기 힘든 경우가 대

부분이며, 교재나 교복 등을 중고 또는 신규로 구하는 데에도 한계가 존재하였다. 물자 구호와 관련하여 대한적십자사의 이재민 구호품 등을 통해 생활필수품들이 요긴하게 활용되는 측면이 존재하였으나, 학생들의 경우 당장 학교 생활을 지속하기 위하여 교복이나 교재 등이 필요함에도 불구하고 이를 수월하게 구비할 수 있는 방안이 충분하지 않아 교복 및 교재에 대한 구입처, 수량 확보 등의 지원을 요청하는 의견 등이 존재하였다(이주현, 2020).

마지막으로, 화재 피해로 인한 집 정리와 폐기물 처리 등의 어려움이 제도적으로 개선되어야 할 부분으로 지적되었다. 화재 발생 이후 손실된 주거지를 정리하는 데 있어서 물에 의한 수손이나 잔해물 처리 등을 피해 가구의 대응만으로 대처하기에는 인력이나 역량 등의 면에서 한계가 존재하고, 그로 인하여 폐기 용역업체에 위탁할 경우 대금 지급 등의 금전적 지출이 부가적인 부담으로 작용하는 것을 확인하였다. 이러한 측면에서 지자체 내 자원봉사단체나 의용소방대 등 자원봉사자들이나 전문적 역량을 지닌 인력 지원 필요성 등이 강조되었다. 또한 폐기물 처리와 관련하여 현 제도상으로는 지자체 차원의 지원이 부재하기 때문에 폐기물 처리에 대한 비용이나 장비 지원 등 지자체 차원의 지원을 요청하는 의견들 또한 존재하였다.

그 밖에도 아파트 화재 피해의 경우 단체 보험을 통해 일부 지원받을 수 있는 측면이 존재하지만 이와 비교하여 다가구 주택이나 주거용 비닐하우스 등에 대해서는 개인 보험에 대해서 가입이 난해하고 가입 조건이 복잡하다는 어려움 등이 존재하기 때문에 제도 정비를 통해 보험 가입을 유도하거나 보험 가입자에 대한 세금 혜택 및 지원 등의 대안에 대한 의견이 존재하였다(이주현, 2020).

## 제 4 장

### 재난 보험 정책 관련 운영 사례 및 논의

제1절 재난 보험 제도 관련 법제도

제2절 국내외 재난안전보험 제도 현황



## 제절 재난 보험 제도 관련 법제도

### 1. 자연재난 보험지원(풍수해 보험)

재난 보험은 풍수해보험, 농어업 재해보험, 어선원 및 어선재해보상보험으로 3개의 보험이 운용중이지만 농업과 어업을 제외하고 일반 시민에게 적용되는 보험으로는 풍수해보험만이 해당된다. 풍수해보험은 재난피해 발생시 자연재해로 인해 생활 터전을 잃은 국민들의 생존권을 보장하고 직접 지원 제도의 운용과정에서 발생하는 국가 재정 운영의 부담을 줄이고자 2006년 3월 3일 「풍수해보험법」의 제정을 통해 시행되었다. 우선적으로 2006년 5월부터 시범사업이 실시되었으며 2008년부터는 전국으로 확대되었다.

「풍수해보험법」에는 풍수해보험의 목적, 정의, 대상 시설물, 보험가입자 등 풍수해보험에 대한 범위 및 정의를 설정하고 풍수해보험 사업의 운영 및 지원에 대한 내용을 담고 있다. 해당 법률에서 정의하는 풍수해란 「자연재해대책법」에서 정의하는 자연재해 중 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 지진을 포함하는 자연재해를 의미한다.

풍수해보험의 관리는 행정안전부에서 담당하고 있으며 국가와 지방자치단체에서 정한 예산의 범위 내에서 보험계약자가 부담하는 보험료의 일부를 지원할 수 있다. 보험가입은 법으로 정해진 보험사업자를 통해 가입이 이루어지지만 사업 방법서, 보험 약관, 보험료 및 책임 준비금 산출 방법서 등과 같이 보험 사업과 관련한 운영 사항은 행정안전부의 승인을 거쳐야 한다.

보험상품의 종류는 주택·온실 풍수해보험, 단체가입 주택 풍수해보험, 실손비 주택 풍수해보험, 실손보상 온실 풍수해보험, 실손보상 소상공인 풍수해보험 등 5가지 상품으로 되어있으며 종류에 따라 가입 대상 및 방법이 다르게 설정되어 있다. 종류에 따라 약간의 차이는 존재하지만 개별 가입의 경우 개별적으로 보험사에 가입해야 하며 단체 가입은 지자체를 통해 가입이 이루어진다. 보상의 종류는 정액보상형과 실손보상형으로 구분되며 보험기간은 1년을 기본 단위로 하여 2~3년까지 장기 계약이 가능한 보험도 있다.

### 풍수해보험법

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “풍수해”란 「자연재해대책법」 제2조제2호에 따른 자연재해 중 태풍·홍수·호우(豪雨)·강풍·풍랑·해 일(海溢)·대설·지진(지진해일을 포함한다)으로 발생하는 재해를 말한다.
2. “풍수해보험”이란 풍수해로 발생하는 재산 피해에 따른 손해를 보상하기 위한 보험을 말한다.
3. “보험가입금액”이란 피보험자의 재산 피해에 따른 손해가 발생한 경우 보험에서 최대 보상할 수 있는 한도액으로서 보험계약자와 보험사업자 간에 약정한 금액을 말한다.
4. “보험료”란 보험계약자와 보험사업자 간의 약정에 따라 보험계약자가 보험사업자에게 지불하여야 하는 금액을 말한다.
5. “보험금”이란 피보험자에게 재산 피해가 발생한 경우 보험계약자와 보험사업자 간의 약정에 따라 보험사업자가 피보험자에게 지급하는 금액을 말한다.
6. “손해평가”란 풍수해로 발생하는 재산 피해에 따른 손해액 및 보험금을 사정(査定)하는 것을 말한다.
7. “손해평가인”이란 제16조의2에 따라 손해평가인 자격을 취득한 사람을 말한다.

제3조(보험사업의 관장) 이 법에 따른 풍수해보험사업은 행정안전부장관이 관장한다.

제6조(보험사업자) ① 풍수해보험사업을 할 수 있는 자는 다음 각 호와 같다.

1. 「보험업법」에 따른 보험회사

2. 그 밖에 다른 법률에 따라 풍수해 관련 보험 또는 공제사업(共濟事業)을 할 수 있는 기관이나 단체

② 제1항에 따른 보험사업자가 풍수해보험사업을 하려면 다음 각 호의 서류를 행정안전부장관에게 제출하고, 행정안전부장관과 풍수해보험사업에 관한 약정을 체결하여야 한다.

1. 사업방법서, 보험약관, 보험료 및 책임준비금 산출방법서(이하 “기초서류”라 한다)

2. 그 밖에 정관, 법인등기부등본 등 대통령령으로 정하는 서류

③ 행정안전부장관은 제2항에 따라 약정을 체결하려면 기초서류의 적정성에 대하여 금융위원회와 협의하여야 한다.

- ④ 제2항에 따른 풍수해보험사업에 관한 약정에 관하여 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다.

제7조(국가 등의 재정지원) ① 국가와 지방자치단체는 예산의 범위에서 보험계약자가 부담하는 보험료의 일부를 지원할 수 있다. 다만, 보험목적물이 「농어업재해보험법」에 따른 농어업재해보험에 가입되어 있는 경우에는 지원을 하지 아니한다.

- ② 제1항 본문에 따른 보험료의 지원에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

〈출처〉 「풍수해보험법」 제2조, 제3조, 제6조.

[표 4-1] 풍수해보험 상품 종류

구분	가입대상	가입방법	보상방식
주택·온실 풍수해보험(Ⅰ)	주택·온실	개별·단체	정액보상
단체가입 주택 풍수해보험(Ⅱ)	주택	단체	
실손비례보상 주택 풍수해보험(Ⅲ)	주택	개별·단체	실손비례보상
실손보상 소상공인 풍수해보험(Ⅵ)	상가·공장	개별·단체	실손보상

〈출처〉 행정안전부, “2021부터 총 보험료의 70%를 지원하는 풍수해보험” 리플릿, 2021a.

2021년부터는 풍수해 보험료의 자부담률을 줄이기 위해 보험료의 정부 지원이 늘어났다. 기존의 보험료의 정부 지원율은 최소 52.5%에서 최대 92%까지였으나 정부 지원을 대폭 상향하여 정부가 부담하는 최소 지원율이 70%까지 상승하였으며 취약 지역에 대해서는 최소 87%까지 지원하는 방식으로 변경되었다. 이는 지구 온난화로 인하여 자연재난의 위험과 빈도가 높아짐에 따라 사전 대비를 철저히 하기 위한 정책적 노력의 일환이자, 풍수해 보험료의 부담을 경감시켜 풍수해보험의 가입률을 높이기 위한 목적으로 추진되었다. 또한, 최근 5년간 풍수해·지진으로 재난지원금을 수급한 주택, 재해예방사업을 실시한 지역, 침수 흔적도 작성 지역 등을 집중 가입 대상으로 선정하고 일반지역보다 많은 보험료를 지원하는 방향으로 운영하였다.

[표 4-2] 2021년 풍수해보험 지원 변화 내용

구분	2020년		2021년	
	정부 지원	자부담	정부 지원	자부담
주택·온실	52.5% (최대92%)	47.5%	70% (최대92%)	30%
소상공인	59% (최대92%)	41%	70% (최대92%)	30%
취약 지역	일반지역과 동일		87% (최대92%)	13%

〈출처〉 행정안전부, “2021부터 총 보험료의 70%를 지원하는 풍수해보험” 리플릿, 2021a.

풍수해보험 재해취약지역 대상 선정 기준

- ① 풍수해·지진으로 재난지원금을 수급한 주택(최근 5년, '16.1.1. 이후)
  - 대상: 주택복구(전파·반파·소파·유실·침수·세입자보조) 재난지원금 수급 주택
  - 방법: NDMS상 재난지원금을 수급한 대상자를 추출하여 가입 추진
- ② 재해예방사업 실시 지역('20년까지 지정 완료 기준)
  - 방법: 재해예방사업 담당부서에서 사업별 기준범위 내에 포함되는 가입대상 주택 리스트를 작성하여 풍수해보험 담당부서에 제공
- ③ 침수흔적도 작성 지역(최근 5년, '16.1.1. 이후 작성완료 기준)
  - 대상: 최근 5년 이내 작성된 침수흔적도 범위 내 포함된 주택
  - 방법: 지자체 담당자가 풍수해관리시스템 권한을 승인받아 해당 지역의 침수흔적도 범위에 포함된 건물(주택)주소 추출하여 활용

〈출처〉 행정안전부, “내년부터 풍수해보험료 70% 이상 정부에서 지원한다. 주택·온실·소상공인·재난취약지역 대상으로 최대 92%까지 지원”, 2020e, p.4.

한편 주택의 풍수해보험 가입률은 2014년부터 2017년까지 증가하여 2014년 17.2%에서 2017년 24.9%까지 증가하였으나 2018년에는 4% 정도 감소하여 20.2%를 기록하였다. 온실(비닐하우스)의 경우 2014년 대상 면적의 4.2% 가입 이후 2018년에는 7.6%까지 가입률이 상승하였다. 한편, 2018년 시범사업이 진행되었던 상가·공장의 풍수해보험 가입 건수는 가입 대상 207,432건 중 319건만 가입하여 1%를 넘기지 못하여 보다 많은 홍보가 필요한 상황이다.

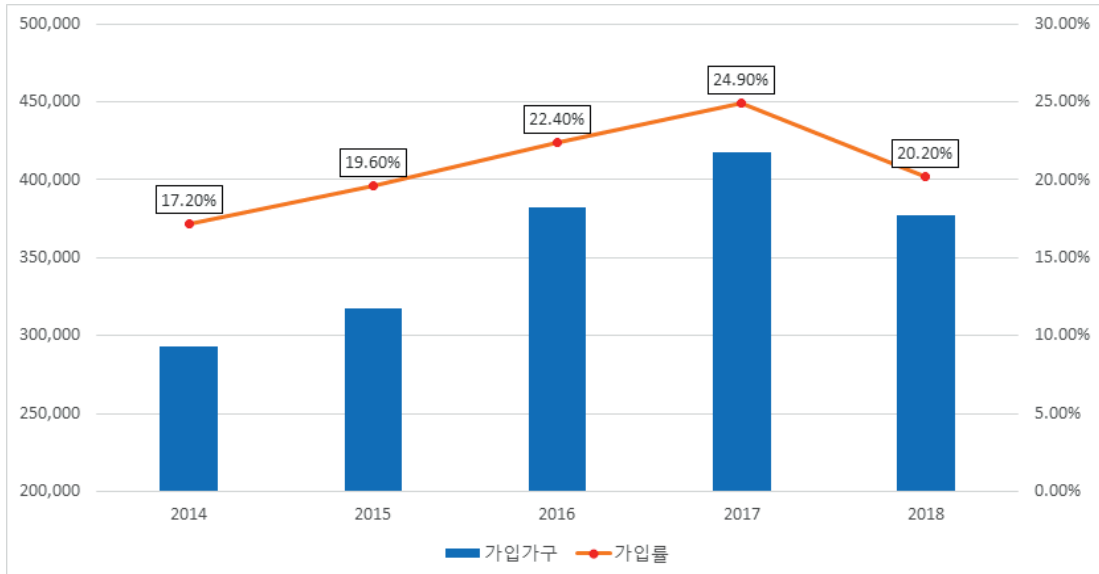
[표 4-3] 2014-2018년 풍수해보험 가입 현황

년도	주택			온실(비닐하우스)		
	대상가구	가입 가구	가입률	대상면적	가입 면적	가입률
2014	1,698,754	292,647	17.2%	301,145,179	12,621,267	4.2%
2015	1,619,078	317,230	19.6%	217,732,208	8,000,823	3.7%
2016	1,709,418	382,423	22.4%	203,361,451	8,514,192	4.2%
2017	1,681,849	418,029	24.9%	227,213,885	16,384,991	7.2%
2018	1,869,718	376,966	20.2%	250,107,356	18,889,641	7.6%

〈출처〉 행정안전부, “풍수해보험 가입실적(최근 5년)”, 2019, p.1.



[그림 4-1] 2014~2018년 풍수해보험 가입률(주택)



## 2. 사회재난 보험지원(재난배상책임보험, 생활안전보험·시민안전보험)

사회재난 관련 보험은 「재난 및 안전관리 기본법」 제4조와 제76조를 근거로 시행되고 있으며, 그 유형으로는 행정안전부에서 관리하고 있는 재난배상책임보험과 지자체에서 각기 시행하고 있는 생활안전보험·시민안전보험<sup>5)</sup>(이하 시민안전보험)로 구분된다. 다만, 재난배상책임보험의 경우 동법 제76조5에 의거하여 음식점 등 20개 업종 시설에 대해 화재, 폭발, 붕괴 등 제3자의 피해보상을 위해 의무적으로 직접 가입해야 하는 보험인 데 반해, 시민안전보험은 지자체에서 가입하고 해당 지역에 주민등록을 둔 모든 주민들은 보장받도록 운영한다는 점에서 차이가 있다. 또한 재난배상책임보험은 화재·폭발·붕괴와 같이 사회재난에만 보험금이 지급되지만 시민안전보험의 경우 지자체가 가입하는 계약 내용에 따라 자연재난과 사회재난 모두 지원 가능하며, 이에 따라 지자체별로도

5) 생활안전보험과 시민안전보험의 두 가지 명칭으로 지자체마다 다르게 운영되고 있으나 두 보험 모두 「재난 및 안전관리 기본법」 제4조(국가 등의 책무)와 제76조(재난안전 관련 보험·공제의 개발·보급 등에 근거하여 시행되고 있는 보험이기 때문에 같은 성격으로 볼 수 있다.

가입 보장 내용이나 지원 한도 등의 범위가 서로 상이한 특징을 지닌다.

#### 재난 및 안전관리 기본법

제4조(국가 등의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난이나 그 밖의 각종 사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 하며, 발생한 피해를 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 안전에 관한 정보를 적극적으로 공개하여야 하며, 누구든지 이를 편리하게 이용할 수 있도록 하여야 한다.

③ 제3조제5호나목에 따른 재난관리책임기관의 장은 소관 업무와 관련된 안전관리에 관한 계획을 수립하고 시행하여야 하며, 그 소재지를 관할하는 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)와 시(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시를 포함한다. 이하 같다)·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)의 재난 및 안전관리업무에 협조하여야 한다.

제76조(재난안전 관련 보험·공제의 개발·보급 등) ① 국가는 국민과 지방자치단체가 자기의 책임과 노력으로 재난이나 그 밖의 각종 사고에 대비할 수 있도록 재난안전 관련 보험 또는 공제를 개발·보급하기 위하여 노력하여야 한다.

② 국가는 대통령령으로 정하는 바에 따라 예산의 범위에서 보험료·공제회비의 일부 및 보험·공제의 운영과 관리 등에 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있다.

〈출처〉 「재난 및 안전관리 기본법」 제4조, 제76조

**[표 4-4] 사회재난 보험 제도의 유형별 내용 비교**

구분	재난배상책임보험		시민안전보험
주관 기관	행정안전부		지자체
보장 항목	화재·폭발·붕괴 등 사회재난		자연재해 사망*, 폭발·화재·붕괴 상해 사망 및 후유장애, 대중교통이용 중 상해 사망 및 후유장애 등 (지자체마다 보장 내용 및 보장 한도 서로 상이)
보험 기간	(단기) 3년 이내, (장기) 3년 이상		1년
가입 대상	숙박시설, 과학관, 물류창고 등 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」 제2조에 따른 시설물 및 특정관리대상시설 중 대통령령으로 정하는 시설		지자체에 주민등록을 두고 있는 모든 시민
가입 방법	보험회사를 통한 직접 가입(의무)		지자체를 통한 자동가입
보장 금액	대인	(사망) 1인당 1억 5천만원 (부상) 50만~3천만원 (후유장애) 1천만~1억 5천만	보장항목에 따라 1,000만원에서 1,500만원 등 (보장 수준, 지자체 가입 수준에 따라 차이)
	대물	1사고당 10억원	

\* 자연재해의 경우 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제6호가목에서 규정한 자연재난에 의한 피해를 의미

〈출처〉 행정안전부, “재난배상책임보험”, <https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b11/disasterGuarantee/screen.do> (검색일: 2021.09.26.)

시민안전보험은 「재난 및 안전관리 기본법」 제4조에 따라 ‘지방자치단체가 재난이나 그 밖의 안전사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무’를 다하기 위해 만들어진 보험으로 2015년 충남 논산시가 처음 도입한 이후 전국 지자체의 90%에서 운영하고 있다. 또한, 지자체에서는 시민안전보험에 대한 조례를 지정하고 각 조례를 근거로 보험사 및 공제회와 계약을 체결한다. 시민안전보험이 가입되어 있는 지자체에 주민등록을 두고 있는 주민들은 별도의 절차 없이 시민안전보험에 자동으로 가입되며, 보험료 납입은 지자체 예산을 통해 일괄적으로 납부된다.

[표 4-5] 지자체별 시민안전보험 제도 내용 비교

구분	가입연월	보장 항목	보험·공제사명	담당 부서
서울특별시	2020.01. ~ 2020.12.	자연재해, 화재, 폭발, 붕괴, 대중교통, 강도상해, 스쿨존	NH농협화재보험 외 4개사 컨소시엄	안전지원과
수원시	2021.01. ~ 2021.12.	폭발, 화재, 붕괴, 산사태, 대중교통, 강도, 자연재해, 자전거상해사고(사망, 후유장해, 진단·입원위로금), 의료비 등	한화손해보험 등 5개사	시민안전과
성남시	2021.02. ~ 2022.01.	자연재해, 화재, 폭발, 붕괴, 대중교통, 강도상해 스쿨존, 의료사고, 아동성폭력	흥국화재	재난안전관
용인시	2019.03. ~ 2020.03	자연재해, 화재, 폭발, 붕괴, 대중교통, 스쿨존, 의료사고, 성폭력피해, 농기계	DB손해보험 5개사	시민안전 담당관
고양시	2020.11. ~ 2021.11.	자연재해 사망, 폭발·화재·붕괴 상해 사망 및 후유장해, 대중교통이용 중 상해 사망 및 후유장해, 강도 상해 사망 및 후유장해, 스쿨존 교통사고 부상 치료비	한국지방재정 공제회	재난대응과

<출처> 국민재난안전포털, “시민안전보험”,

<https://www.safekorea.go.kr/idsiSFK/neo/sfk/cs/contents/insurance/sbscrbSttus.html?menuSeq=842> (검색일, 2021.09.26.)

## 제2절 국내외 재난안전보험 제도 현황

### 1. 국내 재난안전보험의 유형 및 현황

국내에서 제도적으로 운영되고 있는 재난안전보험의 유형을 살펴보면 임의 보험과 의무 보험으로 구분할 수 있다. 이때에 임의 보험은 당사자의 자유 의사에 따라 계약 및 계약 내용이 체결되는 형태를 의미하며, 사회재난 대상 재난안전보험의 예로 배상책임보험, 상해보험, 재물보험 등을 제시할 수 있다. 이와 비교하여 의무 보험의 경우 각종 재난 사고 발생 가능성에 대비하여 시설 관리나 업무 수행에 있어서 의무적으로 배상책임손해를 담보하는 보험을 가입하도록 운영하는 제도를 의미한다.

앞서 살펴본 바와 같이, 임의 보험의 종류로는 배상책임보험 등이 속하며, 이에 대한 대표적인 예로 화재보험 등을 살펴볼 수 있다. 배상책임보험은 주로 시설의 소유자 또는 관리자가 시설을 운영·관리하는 과정에서 발생할 수 있는 사고나 재물 손해에 대하여 배상책임을 담보하는 형태를 의미하며, 이러한 예로 화재보험의 경우 화재 발생으로 인한 시설물, 주택, 상가 등의 손해를 담보하는 보험의 형태를 의미한다.

또한 임의 보험의 유형 중 재물 보험은 화재 보험, 선박 보험, 적하 보험 등이 포함되며, 화재·폭발·붕괴 등으로 인해 발생하는 상해 위험에 대한 상해 보험 또한 임의 보험에 포함된다(신동호, 2015).

이와 비교하여 의무 보험은 1970년대 이후 산업화·도시화의 영향으로 화재·붕괴 등 도시 안전사고 문제가 급격하게 발생함에 따라 시설 관리나 운영에 있어서 배상책임 등을 담보하는 보험 가입이 의무화됨에 따라 확대되고 있는 것으로 진단할 수 있다. 일례로 우리나라는 1970년대 대형 인적 사고의 대표적인 예라 할 수 있는 대연각 호텔 화재 사고(1973년)를 계기로 특수 건물에 대한 화재 보험 가입이 법률적으로 의무화되었으며, 서해 훼리호(1993년) 사고를 계기로 유선 및 도선 사업법 개정, 씨랜드 화재사고(1995년)를 계기로 청소년 기본법 개정이 이루어지면서 각 영역에 대한 안전 보험 가입이 의

무화된 바 있다. 이러한 의무 보험은 2019년을 기준으로 어린이집 및 사회복지시설(보건복지부), 어린이 놀이시설(행정안전부), 생활체육시설(문화체육관광부) 등 사고 발생시 대규모 인명 및 재산 피해를 야기할 수 있는 영역에 대하여 30종의 재난 관련 의무 보험이 운영되고 있다(손기천, 2019: 43).

## 2. 해외 재난안전보험 제도 현황

### 1) 미국

미국은 재난 보험 정책과 관련하여 일부 영역에 대해서 의무 보험으로 운영되는 가운데, 주로 임의 보험을 중심으로 운영되는 특징을 지닌다. 미국에서 의무 보험을 운영하고 있는 사례로는 자동차 사고(자동차 사고 배상책임보험), 산업재해(산업재해보상보험), 원자력 사고(원자력손해배상책임 보험) 등에 대한 예를 살펴볼 수 있다(신동호, 2015).

그러나 한편으로는 미국의 경우 재난 안전사고에 대한 피해자 발생 및 사고 피해를 예방하기 위하여 가해자에게 피해자에 대한 손해배상 책임 의무를 부여하고 있으며 시설 관리나 건설 등의 계약 체결, 허가 과정에서 사고 발생으로 인한 배상책임을 담보하는 손해 보험 가입을 요구하는 제도와 관습이 정착되어 있다는 점을 특징으로 진단할 수 있다(손기천, 2019: 55).

이러한 예로 미 연방 재난관리청(FEMA, Federal Emergency Management Agency)이 운영·지원하는 대표적인 재난 보험 정책으로서 홍수 보험 제도는 임의 보험 형태로 운영되고 있지만 홍수 위험에 대한 특별관리지역에 대해서는 해당 지역의 건물 건축, 지원 등에 대해서 보험 가입을 의무화하고 있다. 또한 미국에서의 대부분의 건축물과 시설물은 재난 사고에 대한 재물보험 및 영업배상책임보험에 가입하여 사고 발생 시 손해배상제도가 이루어지도록 철저하게 관리되고 있는 사회·문화적 특징을 살펴볼 수 있다(신동호, 2015).

그리고 미국에서는 사회재난의 대표적인 유형이라고 할 수 있는 화재, 여객선 및 항공기 사고, 건설 사고, 가스폭발 사고, 해상 유류 오염 사고 등에 대한 보험 제도가 임의 보험 형태로 운영되고 있으나, 화재 사고에 대비하여 개인 및 사업체가 주택 자금 또는 사업 자금 대출 요청 시 배상책임보험과 재물보험 가입을 필수 조건으로 규정하는 등 미국의 민법 및 관습법을 통해 재난 안전 보험(손해배상책임 보험 등)에 의무적으로 가입하도록 운영되고 있으며, 건물주나 관리자의 사고 피해자 대상 손해배상책임에 대해 엄격하게 집행하고 있다는 점을 특징으로 진단할 수 있다.

## 2) 일본

일본은 우리나라와 유사하게 많은 정책 영역에서 재난 관련 보험이 의무적으로 운영되고 있다는 특징을 지닌다. 이러한 예로 일본은 원자력 사고에 대한 배상책임보험, 선박 유류 사고에 대한 손해배상보험, 근로자 재해 사고에 대한 보상 보험 등을 의무화하고 이에 대한 보상 한도를 법적으로 규정하고 있다.

또한 의무 보험이 운영되지 않더라도 보건·의료, 교통·도로, 복지 시설, 체육 시설, 문화 시설, 교육 시설 등 재난이 발생할 시 대규모 인명 및 재산 피해를 야기할 수 있는 시설 관리 등에 대해서는 보험 가입이 일반화되어 있다는 점을 특징으로 살펴볼 수 있다(손기천, 2019: 58).

일례로 일본은 자동차 사고와 관련하여 자동차손해배상보장법을 통해 자동차배상책임보험에 가입하지 않으면 운행할 수 없도록 규정하여 책임 보험 가입을 의무화하고 있다. 또한 자동차의 등록, 검사 등의 행정 처분 과정에서도 보험가입증명서 제출을 의무화하는 등 배상책임보험 가입에 대한 관리를 엄격하고 규정하고 있다.

그리고 가해자 불명의 사고에 대해서는 정부가 지원할 수 있는 지급 규모 측면에서 1인당 보상 한도를 설정하여 지원하는 한편, 사고당 보상 한도에 대해서는 무제한으로 하여 피해자의 보호를 강화하고자 하였다(신동호, 2015). 이와 함께 각 지자체 단위에서 가입하는 배상책임보험의 경우 임의보험 형태로 발달하였다는 특징을 지닌다(손기천, 2019: 59).

### 3) 스페인, 독일 등 유럽 사례

스페인과 독일 등 유럽 주요 국가들의 경우 재난안전사고에 대비하여 정책 영역별로 의무 보험 가입을 적극적으로 확대하는 동시에 이에 대한 집행을 엄격하게 적용하고 있다는 특징을 지닌다.

먼저, 스페인은 정책 영역별로 의무 보험을 폭넓게 활용하고 있다는 점에서 우리나라와 유사한 측면이 존재한다. 스페인은 국영보험회사(CCS)의 운영을 통해 자연재난이나 사회재난 등의 위험 요인들에 대하여 적극적인 보험 가입을 추진하고 있으며 세금을 재원으로 활용하고 있다. 스페인은 적극적인 지방 분권의 기초 하에 중앙 정부 내에 324개, 지방 정부 내에 385개의 의무 보험 담보 범위를 규정하여 약 700여 개 이상의 사항들을 의무 보험 형태로 담보하고 있다(손기천, 2019: 44). 이러한 의무 보험의 예로 자동차 보험, 산업재해보험, 주택 담보 등에 대한 재물 보험, 대중교통 이용에 대한 상해 보험 등을 살펴볼 수 있다.

스페인의 경우 1930년대 내전을 경험한 이후 신속한 피해 복구의 필요성과 전쟁 피해로부터 국민들을 지원·보호할 책임이 강조되었으며, 내전 이후에도 테러 등의 위험으로부터 사회적 질서와 안전을 확보하기 위하여 적극적인 재난안전보험 운영 필요성이 대두되었다. 이를 위하여 자연재난, 사회재난, 안보·테러 위험 등 사회 기저에 잠재적으로 존재하는 다양한 재난 및 위험 요인들에 대하여 국가적인 차원에서 적극적으로 대비하기 위하여 국영보험기관을 운영하게 되었으며, 이는 테러 위험 등까지 담보하는 유일한 국영보험기관이라는 점에서 특징을 지닌다.

스페인은 국영보험기관(CCS)을 운영하는 한편, 민영 보험 회사 차원에서도 자연재난에 대한 재해보험을 운영할 수 있도록 제도화하고, 국영 보험과 민영 보험을 중복적으로 수혜받을 수 없도록 규정하고 있다. 스페인의 국영보험기관(CCS) 운영을 통한 재난 보험정책 특징을 정리하면 민간 보험 회사보다도 더욱 적극적으로 다양한 위험 요인들에 대한 보험 범위를 보장하여 적극적으로 위험에 대비하는 한편, 전국적인 의무 보험 운영을 통해 보험료 부담을 낮추고 사회적 연대감을 형성하도록 하였다는 점을 살펴볼 수 있다. 또한 민간 부문의 자유 경쟁 체제를 허용하는 한편, 민간 보험 회사에서 보장하기 부

담스리워 하는 적극적인 위험·사고 범위를 국영보험회사 차원에서 보장하는 등 상호 간 협력 원칙을 기본으로 하여 운영되고 있다는 특징을 지닌다(손기천, 2019).

스페인과 유사하게 프랑스의 경우에도 화재 보험, 자동차 보험, 가정종합보험 등의 가입자에 대하여 의무적으로 자연재해 특별약관에 가입하도록 함으로써 규모의 경제 논리를 통해 낮은 보험료 적용이 가능하도록 유도하고 있다(신동호, 2015).

또한 독일의 경우 대부분의 배상 책임을 민법에 의해 과실책임원칙에 입각하여 대응하고 있는 가운데, 일부 분야에 대해서는 배상책임 보험 가입을 의무화하고 있다는 특징을 지닌다. 그리고 독일은 연방 정부 차원뿐만 아니라 주정부 차원에서 다양한 의무 보험 제도를 운영하고 있어 지역의 특성에 따라 의무 보험 가입의 범위가 차별적으로 존재한다는 특징을 지닌다(손기천, 2019).

독일의 재난 관련 의무 보험의 예를 살펴보면 철도·가스·전기·상하수도 등에 대한 피해, 원자력 사고, 환경 오염 사고 등에 대비한 배상책임보험을 의무적으로 가입하도록 운영하고 있으며 지자체 및 산하기관의 건물·시설물 관리에 대해서는 지자체 차원의 배상 책임기금 운영을 통해 위험 및 사고에 대비하도록 운영하고 있다(신동호, 2015).

### 3. 재난안전보험(시민안전보험 등) 현황

시민안전보험 등 재난안전보험이란 재난이나 범죄, 안전 사고 등으로 인해 재해나 피해를 입은 시·도민들의 생명과 물적 피해를 보다 더 적극적으로 보호하고 지원하기 위한 목적으로 지자체 단위에서 자율적으로 조례에 근거하여 보험사·공제회 등과 계약하여 이에 대한 피해 지원을 보장하고 있는 보험 형태를 의미한다. 지자체 재난안전보험은 지자체 차원에서 지역사회 주민들의 안전을 담보하기 위하여 가입하는 형태로 보험 가입시 해당 지자체에 주소를 두고 있는 시·도민들은 자동적으로 일괄 가입되어 보호·지원받는다는 특징을 지닌다.

지자체의 재난안전보험은 일반적으로 화재·폭발·붕괴 등의 사고, 대중교통 이용 중 사고, 스쿨존 내 교통사고로 인한 사망·후유장애 보상 등과 관련된 항목들을 보장하고



있다는 점을 특징으로 제시할 수 있다(행정안전부, 2021b). 이러한 재난안전보험은 2015년 충남 논산시가 최초로 시민안전보험을 가입한 사례를 시작으로 지속적으로 확대되어 2021년 기준 현재 전국 지자체 가운데 약 90%가 시민안전보험 등의 재난안전보험에 가입하고 있는 것으로 확인되고 있으며 2020년 한 해동안 총 1,643건, 63억원의 보험금이 지급된 것으로 나타났다(행정안전부, 2021b). 이러한 지원 실적은 2019년 대비 1.5배 증가한 규모로 진단할 수 있다.

지자체 차원에서 지역사회 주민들을 재난 피해로부터 적극적으로 보호·지원하기 위한 제도로써 의의를 지닌다는 점과, 실제로 매년 그 수혜 규모가 확대되고 있다는 점에서 지자체 차원의 재난안전보험 제도 운영은 긍정적으로 평가할 수 있는 측면이 존재한다. 그러나 한편으로는 보험 계약의 지속 가능성 측면에서의 현실적 어려움과 홍보 부족 등의 문제점이 제기되고 있는 실정이다. 일례로 용인시 등의 경우 보험금 지급 실적 저조와 매년 계약 갱신 및 보험금 상승에 따른 예산 부담으로 인하여 2020년 이후 3년동안 유지 하였던 시민안전보험을 포기한 바 있으며, 여러 지자체 사례에서 홍보 부족으로 인하여 투입·지원되는 예산에 비하여 그 지급 실적이 저조하다는 공통적인 한계점이 노출되고 있는 실정이다. 이러한 한계점을 보완하기 위하여 일각에서는 대시민 홍보 강화 방안을 추진하고, 보장 항목의 재설계를 위한 협의체 구성이 필요하다는 의견 등이 제기되기도 하였다(행정안전부, 2021b).

#### 4. 재난안전보험 운영 현황의 시사점 진단 및 소결

우리나라의 재난안전보험 정책의 운영과 해외 사례를 비교해 보았을 때, 유럽이나 일본의 경우 의무 보험 가입의 영역을 확대하고 있다는 점에서는 유사한 측면이 존재하였으나 미국, 유럽, 일본 등 대부분의 선진 국가 사례에서는 공식적인 법률이나 관습법 등을 통해 시설 관리 등 안전이 강조되는 영역에 대해서는 사회·문화적인 측면에서도 보험의 의무적인 가입이 강조되는 한편, 사고 유발자에 대한 보상 책임 등 이에 대한 관리가 엄격하게 이루어지고 있다는 점을 특징으로 살펴볼 수 있다.

또한 미국이나 독일, 스페인의 예와 같이 지방 분권 기조의 강조 하에 각 지역사회가 직면하고 있는 위험 요인에 대한 차별성과 특수성을 고려하여 지방정부 차원에서 지역사회에 내재하는 위험 요인들에 대비하여 차별적인 보험 제도들을 발굴·운영하고 있다는 점 또한 주목할 수 있는 특징으로 제시할 수 있다. 나아가, 스페인의 경우에는 국영보험 회사의 운영을 통해 재난 위험 요인들에 대비한 보험 제도를 운영하고 있다는 점에서 자연재난과 사회재난, 안보·테러 요인에 대한 보험 대비에까지 적극적인 지원을 제공하고 있다는 점을 특징으로 살펴볼 수 있다.

이와 비교하여 우리나라의 경우 사고를 유발한 자가 책임지고 피해자에게 손해를 배상하도록 하는 법제와 문화가 제한적으로 정착하여 피해 복구 및 수습·지원에 한계점을 지니고 있다(손기천, 2019: 68). 우리나라 재난안전법상 제66조 6항에서는 “사회재난에 대하여 그 원인을 제공한 자가 따로 있는 경우에는 그 원인 제공자에게 국가 또는 지방자치단체가 부담한 비용의 전부 또는 일부를 청구할 수 있다.”고 명시하고 있으나, 원인 제공자가 배상 능력을 지니지 아니한 경우에는 이에 대한 부담 비용을 회수할 방법이 존재하지 않기 때문에, 우리나라의 재난 복구·수습 제도상에서는 배상책임 강화와 피해자에 대한 수습 비용을 담보할 수 있는 보험 제도 운영이 제한적으로 이루어지고 있는 것으로 진단할 수 있다.

현대사회에 이르러 지속적으로 확대되고 있는 도시화와 인구 과밀화 등의 문제로 인하여 우리 사회에서는 화재, 교통 사고, 붕괴 등의 인적 재난 및 사회재난이 다양하게 발생하고 있으며 기후 변화 위기 등으로 인하여 예측 불가능한 자연재난 발생가능성에도 항상 노출되어 있는 시점으로 진단할 수 있다.

따라서 이러한 위험 가능성 하에서 지역사회의 안전과 주민들의 인적·물적 피해를 법·제도적인 차원에서 보다 더 적극적으로 보호하기 위한 노력의 일환으로 각 지자체별로 현재 제공하고 있는 재난안전보험(시민안전보험 등) 운영의 사례는 긍정적으로 평가할 수 있는 측면이 존재한다.

그러나 앞선 논의에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 현재 운영되고 있는 재난안전보험 정책의 한계를 보완하기 위해서는 다음과 같은 문제점들에 주목하여 이를 개선할 필요성이 제기된다(손기천, 2019: 70-71). 첫째는 각 지자체별로 지역사회에 차별적으로 존재

하는 재난 및 위험 요인에 대응하고 대비한다는 측면에서는 긍정적이지만 실제로는 지자체별 보험 보장 내용이 상호 간에 매우 유사하게 운영되고 있으며 다양한 재난·안전사고 유형과 비교하였을 때 실질적으로 보장받을 수 있는 지원 사항이 많지 않다는 점을 한계점으로 지적할 수 있다. 또한 고양시의 시민안전보험 보장 내역 중 스쿨존 내 교통사고에 대한 지원의 예를 살펴보면 보험 혜택 대상을 만12세 미만으로 한정하고 부상 등급에 대해서도 1~5급(부상등급은 1~14급까지 존재)까지만 제한하고 있다는 점에서 볼 수 있는 바와 같이 수혜받을 수 있는 실질적인 조건이 까다로운 측면이 존재한다는 점을 지적할 수 있다.

둘째로, 보험료의 산정에 있어서도 피해요율에 따른 보험사 측의 산정 결과에 의존하고 있어 지자체 입장에서는 매년 갱신 과정에서 상승할 수밖에 없는 보험료 규모로 인해 예산에 대한 부담뿐만 아니라 투입 대비 효과성 측면에서도 회의적인 의견이 제기될 수밖에 없는 측면이 존재한다.

따라서 이러한 한계점을 극복하기 위한 노력의 일환으로 지역사회 중심의 수요 조사에 기반한 보험 보장 항목과 규모·범위에 대한 재설계, 홍보 강화 및 활성화를 통한 수혜 성과의 확대 노력이 요구된다고 할 수 있다.



## 제 5 장

### 고양시 재난 피해 복구·수습 지원 제도 현황

제1절 고양시 재난 발생 및 수습·지원  
현황

제2절 고양시 재난 발생 및 수습·지원  
사례

제3절 고양시 재난 보험 운영 현황



## 제절 고양시 재난 발생 및 수습·지원 현황

### 1. 고양시의 재난 발생 현황

고양시의 재난발생 현황을 검토하기 위하여 2018년 고양시 통계연보를 활용하였다. 고양시 통계연보에 의하면 2011년부터 2017년까지 고양시의 자연재난으로 인한 피해는 2017년을 제외하고 피해액이 지속적으로 감소하고 있다. 2011년에는 400mm가 넘는 집중호우가 발생하여 성사천 제방이 붕괴된 사고로 인해 약 20억원 수준의 피해액이 발생한 것으로 나타났다. 이러한 풍수해 피해를 감소시키기 위해 고양시는 풍수해 취약지역을 대상으로 민·관·군·경 협력 훈련을 실시하고, 풍수해보험 관리, 지역 자율방재단 운영, 자연재난 표준매뉴얼 작성 등 풍수해 피해를 방지하기 위해 노력하였다. 그 결과 2011년 대비 풍수해로 인한 피해액은 지속적으로 감소하였고, 2017년에는 2011년의 약 20억 700만 원과 비교해 약 6,100만여 원 수준으로 큰 폭으로 감소한 것을 확인할 수 있다. 또한, 동기간 동안 풍수해로 인한 인명피해나 이재민 또한 발생하지 않은 것을 확인할 수 있다. [표 5-1]은 2011년부터 2017년까지 고양시의 풍수해 발생 및 피해 현황을 정리한 내용이다.

[표 5-1] 고양시 풍수해 발생 및 피해 추이

구분	사망 및 실종			이재민			침수면적	피해액(천원)
		남	여		남	여		계
2011	-	-	-	-	-	-	-	2,078,340
2012	-	-	-	-	-	-	-	855,233
2013	-	-	-	-	-	-	-	207,069
2014	-	-	-	-	-	-	-	-
2015	-	-	-	-	-	-	-	-
2016	-	-	-	-	-	-	-	16,200
2017	-	-	-	-	-	-	-	61,651

〈출처〉 고양시, “2018 고양통계연보”, 2018, p.474.

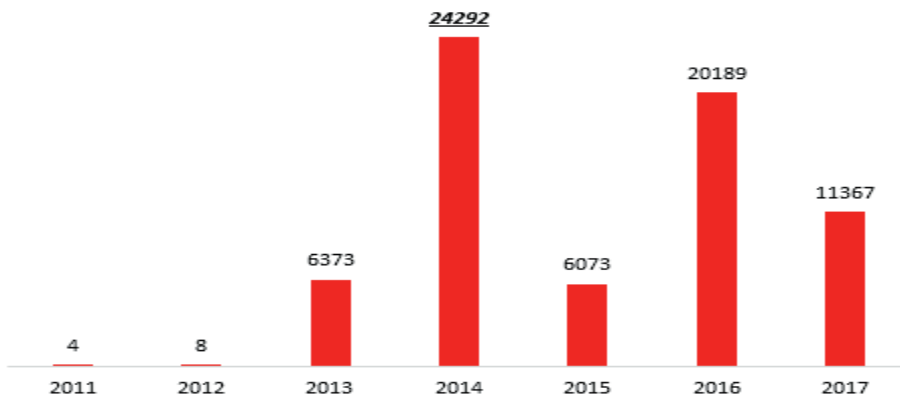
사회재난의 경우 상기한 자연재난과는 다소 다른 양상을 보이고 있다. 2018년 고양시 통계연보에 의하면, 2011년에서 2017년까지 고양시 사회재난 사고 발생 건수는 총 29,255건으로 집계되었다. 2017년의 경우 사회재난 사고의 발생 건수가 4,130건으로, 전년도인 2016년 4,185건에 비해 발생 건수는 감소하였지만, 인명피해의 경우 5,416명에서 5,494명으로 증가한 것으로 나타났다. 또한, 2011년과 비교했을 때에도 3,973건으로 집계되던 발생 건수가 2017년 4,130건으로 157건 증가하였다.

[표 5-2] 고양시 사회재난사고 발생 및 피해 추이

구분	합계		화재		산불		붕괴		폭발		도로교통사고	
	건	인원	건	인원	건	인원	건	인원	건	인원	건	인원
2011	3973	5,435	637	5,435	-	36	1	11	-	-	3,324	5,378
2012	4052	5,431	537	5,431	1	79	...	...	...	...	3,514	5,352
2013	4022	5,288	499	5,288	1	29	6	3	4	1	3,512	5,255
2014	4430	6,043	567	6,043	2	210	6	3	-	-	3,855	5,880
2015	4463	5,851	555	5,851	5	55	4	1	-	-	3,899	5,795
2016	4185	5,416	558	5,416	3	63	7	-	5	-	3,612	5,353
2017	4130	5,494	565	5,494	1	34	6	1	3	2	3,555	5,457

〈출처〉 고양시, “2018 고양통계연보”, 2018, pp.472-473.

[그림 5-1] 고양시 2011년-2017년 사회재난 피해액 추이(단위: 백만원)



〈출처〉 고양시, “2018 고양통계연보”, 2018, p.474.



재산 피해의 경우에도 2011년 430만원으로 집계되던 피해액이 2017년에는 113억 여 원으로 증가했다. 조사 기간 중 가장 많은 사회재난 피해액이 발생한 시점은 2014년이며 고양시의 사회재난 사고 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 유형은 도로교통 사고와 화재인 것으로 나타났다. 2017년 기준 도로교통 사고는 총 3,555건, 화재는 565건 발생하였으며, 이는 전체 사회재난 사고 중 99%에 해당한다. 화재와 교통사고 다음으로 붕괴사고 6건, 폭발사고 3건, 산불 1건 순으로 많이 발생하였다.

상기한 바와 같이 고양시의 경우 자연재난으로 인한 피해 발생 건수와 피해액은 지속적으로 감소하고 있는 것으로 살펴볼 수 있다. 이와 비교하여 사회재난으로 인한 피해는 조사 기간인 2011년에서 2017년 동안 다소 차이는 있으나, 자연재난으로 인한 피해와 비교해 보았을 때, 상대적으로 더 심각한 것을 확인할 수 있다. 이는 고양시의 사회재난 피해주민을 대상으로 한 피해복구 지원 및 구호를 위한 제도가 논의되어야 할 필요성을 시사한다.

## 1) 교통사고

고양시 사회재난 사고 중 발생 건수 기준으로 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 교통사고이다. 2011년도 기준 고양시의 등록 차량은 총 32만여 대로 집계되었다. 차량 등록 대수는 해마다 증가하는 추세이며, 2017년에는 총 39만여 대로 나타났다. 2007년부터 2017년까지 10년 동안 고양시의 교통사고는 평균 3,562건으로 나타났으며, 2015년까지 차량 등록 대수와 유사하게 고양시 교통사고 발생 건수도 지속적으로 증가하였다. 2016년부터는 교통사고 발생 건수가 하향하는 추세를 보이고 있다. 2016년의 경우 총 발생 건수는 3,612건이었으며, 2017년도의 경우 지난 10년 간 평균 건수 더 7건 적은 3,555건으로 집계되었다.

[그림 5-2] 2011년-2017년 고양시 교통사고 발생 추이



〈출처〉 고양시, “2018 고양통계연보”, 2018, p.21.

한편, 교통사고로 인한 인명피해의 경우 지난 10년간 사망자는 57명, 부상자는 5,473명으로 집계되었다. 분석 기간 중 2015년이 사망자 수 63명, 부상자수 5,732명으로 가장 높은 것으로 나타났다.

[그림 5-3] 2011년-2017년 교통사고로 인한 인명 피해 현황(단위: 명)



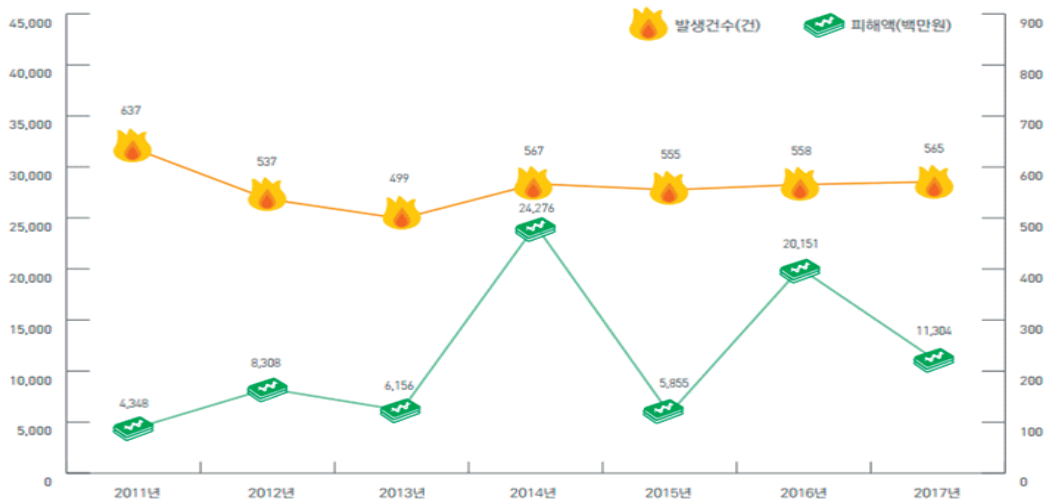
〈출처〉 고양시, “2018 고양통계연보”, 2018, p.21.

2015년 이후 인명 피해는 2016년의 경우 사망자수 51명, 부상자 수 5,302명, 2017년은 사망자 수 37명, 부상자 수 5,420명으로 지난 10년간 평균 인명 피해 수치보다 감소한 것으로 나타났다. 고양시의 경우 교통사고로 인한 사회재난 발생 건수와 인명 피해가 2015년 대비 감소하고 있는 추세이나, 2018년 기준 자동차 1,000대당 교통사고 발생 건수가 전국 평균치인 8.1건(경기도 평균 8.3)보다 높은 8.5건으로 나타났으며, 사회재난 피해 발생 건수 중 가장 많이 차지하고 있다는 점을 고려하였을 때 향후 이에 대한 정책적 개선 방안이 논의되어야 할 필요성을 제기할 수 있다.

## 2) 화재

고양시의 사회재난 발생 건수 중 두 번째로 많이 차지하고 있는 것은 화재이다. 고양시 통계연보에 의하면 고양시 내 화재사고는 2011년부터 2017년까지 총 3,918건 발생하였다.

[그림 5-4] 2011년-2017년 고양시 화재 발생 건수 및 피해액 추이



〈출처〉 고양시, “2018 고양통계연보”, 2018, p.22.

해당 기간동안 발생 건수는 평균적으로 559건이었으며, 피해액은 평균 114억 8천만 원으로 나타났다. 2017년의 경우 2011년부터 2017년동안 평균 화재 발생 건수보다 6건 더 증가한 565건으로 집계되었다. 화재로 인한 피해액은 약 114억원으로 다소 감소하였다. 발화 요인별로는 실화(失火)로 인한 화재 발생 건수가 총 3,360건으로 가장 많았고, 이는 전체 화재 발생 사고의 약 86%를 차지하는 수준이다. 실화를 제외하고는 방화가 11건, 자연적 요인 및 원인 미상의 화재를 포함한 기타 요인이 446건으로 나타났다. 기타 요인 중 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것은 원인 미상에 따른 화재로, 2011년에서 2017년 동안 총 378건이며, 기타 요인 중 86%, 전체 화재 사고의 9.6%를 차지하였다.

[표 5-3] 2011-2017년 고양시 화재 발생 추이

연별		발생			
		실화	방화	기타	원인미상
2011	637	502	29	106	79
2012	537	465	13	59	55
2013	499	413	17	69	53
2014	567	487	23	57	49
2015	555	500	8	47	40
2016	558	493	11	54	50
2017	565	500	11	54	52

<출처> 고양시, “2018 고양통계연보”, 2018, pp.464-466.

고양시의 화재로 인한 피해는 경기도 내 기초 지자체 중에서도 높은 것으로 나타나고 있다. 2019 경기도 화재발생 현황 분석에 따르면, 2019년 상반기 기준 경기도 내 화재 발생 건수로는 화성시(369건) 다음으로 가장 많은 283건으로 나타났다.

또한, 피해 액수에 있어서도 고양시는 60억여 원으로 집계되어, 화성 167억 원, 안성 117억 원, 용인 90억 원, 김포 69억 원, 남양주 66억 원에 이어 경기도에서 6번째로 화재 피해액이 가장 높으며, 화재로 인한 인명 피해도 17명으로 파주시 24명과 수원시 18명에 이어 경기도에서 3번째로 가장 높았다.

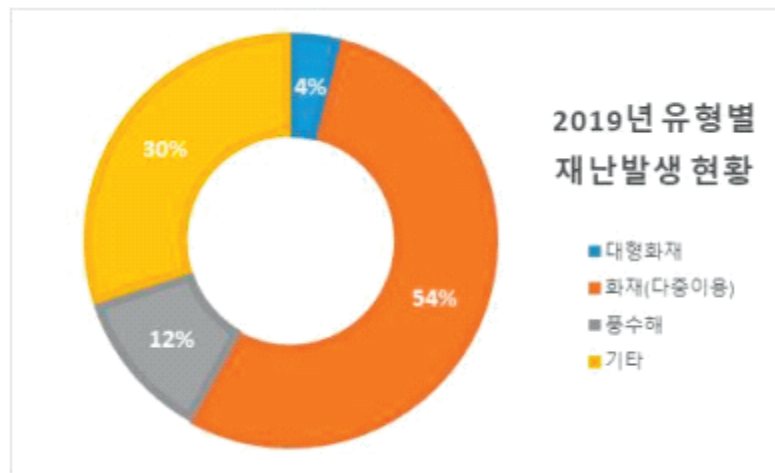
상기한 바와 같이 경기도 내의 다른 기초 지자체와 비교하였을 때, 고양시는 화재가

상대적으로 더 많이 발생하며, 이에 따른 피해도 큰 편인 것으로 진단할 수 있다. 특히 고양시 화재 사고는 원인 미상의 화재가 차지하는 비율이 적지 않은 것으로 살펴볼 수 있다. 이러한 원인 미상의 화재는 현행 사회재난 구호 및 복구 제도의 원인자 책임 부담을 원칙으로 인해 효과적인 구호 및 지원에 어려움이 존재한다. 이러한 측면에서 재난피해 주민들의 지원을 보다 실질적으로 제고하기 위하여 고양시의 재난 구호 제도에 대한 개선 필요성이 제기된다고 할 수 있다.

## 2. 고양시의 재난관리 주요 사례

2019년과 2020년 최근 고양시의 재난관리 실태를 중심으로 살펴보면 2019년도에는 재난이 총 50건 발생하였다. 재난 유형별로 살펴보면, 대형 화재 2건, 화재(다중이용) 27건, 교통사고 0건, 붕괴 0건, 풍수해 6건, 기타 15건으로 2018년 재난 발생 49건에 비해 1건 증가하였다. 2019년 기준 고양시의 재난 발생 현황은 화재 재난이 가장 빈도 높게 발생(29건)하였고, 태풍으로 인한 피해가 가장 큰(재산 피해 8억 4,300만 원)것으로 나타났다.

[그림 5-5] 2019년 고양시의 유형별 재난 발생 현황



<출처> 고양시, “고양시보 제1656호”, 2020b, p.4.

2019년에는 「재난 및 안전관리 기본법」 제67조에 따라 재난관리 기금 적립과 관련하여 당해연도 확보 기준액 53억 4,200만 원을 확보하여 최근 5년간 평균 63억 5,800만 원보다 10억 1,600만 원 감소하였고, 2018년보다는 4억 1,100만 원 증가하였다. 확보된 재난관리기금을 5년 평균 31억 1,600만 원 사용하였으며, 2019년에는 18억 4,000만 원으로 지난해보다 6억 9,900만 원 적게 지출되었다. 「재난 및 안전관리기본법」 제34조의5에 따라 재난을 효율적으로 관리하기 위하여 재난유형별 현장조치 행동매뉴얼을 발생 가능한 재난유형별 우선 순으로 정립하고 폭염·한파가 자연재난으로 지정되어 행동매뉴얼을 제정하는 등 유관기관과 협업을 기반으로 체계적 대응이 가능하도록 재난현장 대비·대응·수습에 신속하게 대처할 수 있도록 행동 매뉴얼 정비 등이 이루어졌다.

[표 5-4] 2019년 고양시 주요 재난 발생 및 수습 현황

일시	재난 (피해 원인)	피해 내용	복구 내용
2019.04.04.	강풍	• 사유 시설 (비닐하우스 1개동)	• 사유 시설 (재난지원금 지급 500천 원)
2019.07.15.	호우	• 사유 시설 (주택침수 11개동)	• 사유 시설 (재난지원금 지급 11,000천 원)
2019.07.24. ~ 07.28.	호우	• 사유 시설 (주택침수 7개동)	• 사유 시설 (재난지원금 지급 7,000천 원)
2019.07.31.	호우	• 사유 시설 (농작물 피해 0.045ha) (주택침수 11개동)	• 사유 시설 (재난지원금 지급 11,104천 원)
2019.09.07.	태풍	• 사유 시설 (농·산림작물 35.76ha) (비닐하우스 50개동)	• 사유 시설 (재난지원금 지급 225,108천 원)
2019.09.10	호우	• 사유 시설 (주택침수 9개동)	• 사유 시설 (재난지원금 지급 9,000천 원)
2019.08.12	대형 화재	• 사유 시설 (주택 3개동)	• 사유 시설 (재난지원금 해당없음)
2019.12.14	대형 화재	• 사유 시설 (건축물 1개동)	• 사유 시설 (재난지원금 해당없음)

〈출처〉 고양시, “고양시보 제1656호”, 2020b, p.6.

2020년에는 재난이 6건(강풍 1건, 호우 3건, 태풍 2건) 발생하였고 복구 비용으로

1억 5,727만여 원이 소요되었다. 구체적으로는 강풍에 의한 농작물 피해 1개소, 호우에 의한 주택 침수 55개동, 농림 시설 피해 19개소, 태풍에 의한 주택 침수 2개동, 농림 시설 피해 23개소였다.

「재난 및 안전관리 기본법」 제67조에 따른 재난관리 기금 적립은 당해연도 확보 기준액 84억 900만 원으로 최근 5년간 평균 72억 3,400만 원보다 11억 7,500만 원 증가하였고, 지난 해보다 30억 6,700만 원 증가하였다. 확보된 재난관리기금을 5년 평균 38억 1,200만 원 사용하였으며, 2020년에는 124억 8,400만 원으로 지난 해보다 106억 4,400만 원 많이 지출되었다. 그 밖에 기존 공공시설물 내진 보강과 관련하여 282개소의 공공시설물 중 236개소의 시설이 내진 성능 확보 또는 내진 보강 완료되어 83.68%의 내진율을 보이는 것으로 진단되었으며, 공공시설물의 내진 보강에 대한 중·장기 계획 수립이 추진되었다.

[표 5-5] 2020년 고양시 주요 재난 발생 및 수습 현황

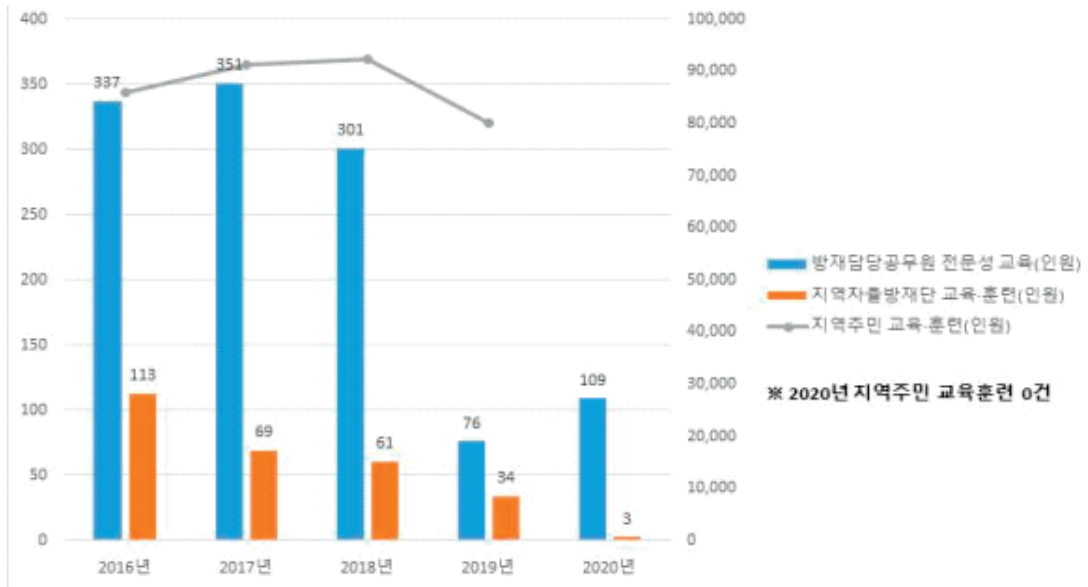
일시	재난 (피해 원인)	피해 내용	복구 내용
2020.04.20.	강풍	• 사유 시설 (농작물 피해 1개소)	• 사유 시설 (재난지원금 지급 140천 원)
2020.07.23.	호우	• 사유 시설 (주택 침수 1개동)	• 사유 시설 (재난지원금 지급 2,000천 원)
2020.07.28. ~ 08.11.	호우	• 사유 시설 (주택 침수 49개동) (농작물, 농림 시설 피해 19개소)	• 사유 시설 (재난지원금 지급 125,503천 원)
2020.08.22.	호우	• 사유 시설 (주택 침수 5개동)	• 사유 시설 (재난지원금 지급 10,000천 원)
2020.08.27.	태풍	• 사유 시설 (농작물, 농림 시설 피해 15개소)	• 사유 시설 (재난지원금 지급 8,217천 원)
2020.09.03. ~ 09.07.	태풍	• 사유 시설 (주택 침수 2개동) (농작물, 농림 시설 피해 8개소)	• 사유 시설 (재난지원금 지급 11,417천 원)

〈출처〉 고양시, “고양시보 제1754호”, 2021b, p.199.

한편 코로나19로 인하여 지역자율방재단 교육 및 훈련과 관련하여 작년 대비 참여 인원이 감소하였으며 코로나19 확산 방지를 위하여 지역 주민에 대한 교육 및 훈련(민방

위 대원 교육, 시민 안전 체험 교실 등)은 모두 취소되었다.

[그림 5-6] 2020년 지역 주민 및 공무원 대상 교육 훈련 제공 실적



<출처> 고양시, “고양시보 제1754호”, 2021b, p.204.



## 제2절 고양시 재난 발생 및 수습 지원 사례

### 1. 고양터미널 화재 사고

#### 1) 사례의 개요 및 피해 발생 요인

본 장에서는 고양시의 대형 재난 사고에 대한 대응 및 피해 복구 활동에 대한 분석을 위하여 2014년 발생한 고양터미널 화재 사고에 대한 수습·지원 활동 경과를 분석하였다. 고양터미널 화재 사고는 2014년 5월 26일 일산동구 백석동에 위치한 고양 종합터미널에서 발생한 대형 화재 사고로, 오전 8시50분에서 9시 사이 지하 1층의 방화구획 변경과 반자 철거 등 대수선 공사가 이루어지던 중 용접 불티가 원인이 되어 화재가 발생한 것으로 추정되고 있다. 고양 종합터미널 화재 사고는 사망 9명, 중상 4명, 경상 111명 등 124명의 사상자가 발생하고 약 600억 원 상당의 물적 손실(11억 5,000만 원 상당의 수리비와 486억 원 상당의 영업 손실 등)이 발생한 대형 재난 사례로 진단되고 있다.

화재 당시 지하 1층에서 가스 배관 용접 작업을 진행하던 도중 누출된 가스가 작업 중인 배관 사이로 새어 나와 용접 불꽃에 발화된 후 천장에 도포된 우레탄에 옮겨 붙어 화재가 발생한 것으로 추정되고 있으며, 이러한 가스 누출의 원인으로는 제연 경계벽 설치 공사를 하던 작업자의 부주의 및 실수인 것으로 확인되었다(고양시, 2015). 또한 이러한 대형 인재(人災)가 발생하게 된 원인으로는 필요 서류 제출 미비와 대수선 착공 신고 등이 지연되었음에도 불구하고 지하 1층 푸드코트 영업 개시일을 맞추기 위하여 허가 이전 공사를 서둘러서 개시하고 무리하게 공사 기간을 단축하여 가스 공사, 소방 공사 등의 각종 공사가 동시다발적으로 진행되면서 화재 발생에 취약한 환경을 야기한 것으로 진단되었다(고양시, 2015: 199).

화재 사고 발생 당시 9시 2분경 화재 발생 신고를 접수받고 일산소방서는 유관기관

에 통보하는 한편, 9시 4분에 백석대가 현장에 도착하고 9시 29분에 화재를 완전히 진압하는 등 신속한 대응 및 진압에 노력을 기울였다. 그 결과 건물 내부에 있던 인원 총 342명을 구조하고 300여 명을 대피 유도하는 등 인명 구조 성과를 거두었으나 결과적으로 124명의 많은 수의 사상자가 발생하였다. 이러한 많은 수의 사상자가 발생한 데에는 지상 2층 터미널 매표소 공간이 유리벽으로 구분·설치되어 있어 유독 가스에 의한 질식사 피해가 컸던 것으로 진단되었다(고양시, 2015). 또한 지하 1층 공사 당시 가스 밸브를 차단시키지 않아 결과적으로 작업자의 부주의 및 실수로 인해 중간 밸브가 개방되는 사고가 발생하였으며, 화재가 발생한 이후에도 화재연동장치를 수동으로 전환시켜 놓아 경보나 대피방송이 이루어지지 못한 점, 1층 전체의 전원을 차단하고 스프링클러 물을 퇴수시켜 놓아 차단벽과 스프링클러가 전혀 작동하지 않은 점 등이 복합적으로 작용하여 신속한 대응 및 대피에 악영향을 미친 가운데 지상 2층 매표소 공간까지 유독 가스들이 순식간에 퍼진 것 또한 대규모 인명 피해를 야기한 원인으로 지적되었다.

## 2) 피해 복구·수습 과정의 개요 및 진단

화재 사고 당시 재난안전법에 근거하여 일산소방서가 긴급구조통제단을 운영하였으며, 현장 지휘소 운영을 통해 긴급구조지원기관 상황 전파 및 동원 자원 역할 분담 등의 기능을 수행하였다(고양시, 2015: 28). 또한 응급의료소 운영 및 보건소 등 긴급구조지원기관 지원을 통해 재난 의료 지원이 이루어졌다.

고양시 재난관리팀은 5월 26일 화재 사고가 접수된 이후 즉시 재난안전대책본부를 설치하였으며 별도 전담반을 구성하여 24시간 유가족 및 부상자 지원이 이루어지도록 전담 지원 조직을 운영하였다. 또한 5월 30일부터는 재난안전대책본부를 사고수습대책본부로 전환하여 본격적으로 사고 수습 및 협의체 구성·지원을 추진하였다. 당시 사고수습대책본부는 총괄 상황 지원반, 환자 지원반, 시설 정상 지원반, 협의체 지원반, 보상 지원반, 총 5개 반으로 구성되었다(고양시, 2015: 56). 사고수습대책본부 중 총괄 상황 지원반은 총괄 진행사항 보고·관리 등의 역할을 수행하였으며, 환자 지원반은 3개 보건소와 명지병원과 일산병원, 동국대병원 등 보건·의료 기관을 연계하여 운영하였다. 그 밖

에 시설 정상 지원반은 상가 운영 지원 및 운영 정상화를 위한 시설 안전 확인, 협의체 구성반은 중재 역할 및 중앙사고수습대책본부(당시 소방방재청)와의 협의체 구성 협조, 보상 지원반은 보상 협의 관련 지원 사항들을 총괄 관리하는 역할을 수행하였다(고양시, 2015: 57).

고양시는 사고 수습을 위한 협의체 구성 및 지원·보상 사항 관련 중재·조정 역할을 수행하는 동시에 유가족 및 부상자 본인, 가족 등에 대한 지원이 원활히 이루어질 수 있도록 사고수습지원반에 대한 교육을 실시하였으며 피해자 및 가족들을 대상으로 재난심리 지원 서비스 등을 제공하였다. 이러한 심리 상담 및 심리 지원 활동은 고양시 정신건강증진센터, 아동·청소년 정신건강증진센터 등을 중심으로 제공되었으며, 학생 및 교사, 학부모 및 보호자 등을 대상으로 심리 치료 등의 활동이 이루어졌다.

또한 고양시는 합동 분향소 설치, 유가족 대기 공간 마련 등의 장례 지원 외에 원인 제공자(CJ푸드빌) 측과 피해자 및 유가족들 간의 피해 보상 및 비용 지원 문제를 중재·조정하는 역할을 주로 수행하였다. 이를 위하여 피해자 합동위원회 지원 TF팀을 구성하여 피해자 측을 비롯하여 관계자 간 상시 연락 체계가 가능하도록 하고 무료 법률 상담 등을 지원하는 한편, 중앙사고수습본부 차원에서의 지원을 요청하는 등 보상 협의체 조기 구성을 추진하였다. 보상 협의체 구성을 위한 고양시의 중재·조정 과정을 통해 원인 제공자 측과 피해자 측 사이의 입장 차이와 갈등이 존재하였음에도 불구하고 6월 3일 1차 회의가 진행된 이후 지속적인 논의 과정을 통해 6월 17일 공동대책위원회 구성이 이루어졌으며 6월 25일 피해자 합동위원회와 공동대책위원회 면담을 통해 피해보상 계획 및 그에 따른 기준에 대한 협의가 이루어졌다(고양시, 2015: 86-87).

이후 3차에 걸친 보상 협의를 통해 원인 제공자 측에서 피해자 측에 대한 보상금 합의가 이루어졌으며 고양시는 안전불감증 등에 기인하여 발생한 대형 사고를 반성하고 희생자들을 기리기 위한 목적으로 추모비 건립 등의 추모 사업 등을 진행하였다.

지금까지 살펴본 바와 같이 고양 종합터미널 화재 사고 당시 진행된 일련의 복구·수습 지원 과정을 돌이켜 보면, 재난 피해의 지원과 복구에 있어서 고양시의 역할을 둘러싼 몇 가지 쟁점 사항들이 존재하였던 것을 진단할 수 있다. 첫째는 화재 사고 당시 피해자 측은 고양시에서 ‘선 보상, 후 구상권 행사’의 입장을 취할 것을 요구한 바 있다. 이러한

정부의 선제적 지원 사례는 과거 서해 훼리호 침몰 사고나 화성 씨랜드 화재 사고 등 대규모 사회재난의 피해 지원 사례에서도 살펴볼 수 있다. 그러나 고양시는 검토 결과 대위 변제할 수 있는 법적 근거가 존재하지 않고 추후 구상권을 청구하더라도 배상금 전액을 회수하는 데에 절차적 문제점들이나 한계들이 존재하기 때문에 원인자 측의 직접적인 보상이 이루어지도록 중재 역할을 수행하는 것으로 입장을 정리하였다(고양시, 2015). 이러한 내용은 앞서 해외 분석을 통한 시사점에서도 살펴본 바와 같이 우리나라의 재난 복구·수습 제도상의 한계점과도 연관되는 부분으로 다시 한번 진단할 수 있다. 이러한 한계점을 고려하였을 때, 현대사회에 이르러 도시 재난 안전 사고가 다양하게 발생하고 있는 현 시점에서 정부 차원의 적극적인 보호 및 지원에 대한 사회적 요구가 확대되고 있는 만큼 사회재난 부문에 대해서도 재난 피해 주민에 대한 지자체 차원의 적극적이고 세부적인 구호 활동과 관련된 법적 근거 마련 노력이 요구된다.

둘째는 사고 대응 당시, 재난에 대한 종합 컨트롤 타워로서의 역할이 미흡하였다는 점을 지적할 수 있다. 화재 사고에 대한 신속하고 효과적인 대응, 진압을 위하여 재난대책본부의 운영 및 대응이 중요하게 강조되었으나 당시 고양시 재난대책본부장(시장)이 부재하여 대책 마련에 대한 의사결정과정에서 지연이 발생하는 등 한계점이 노출되었으며 사상자에 대한 의료 대응 및 수습 과정에 있어서도 수동적이고 소극적인 대처가 문제점으로 지적되었다(고양시, 2015: 106). 또한 원인 제공자 측으로 분류되는 7개 업체의 책임 전가 등에 대해 초기에 적극적으로 중재·조정하지 못하였다는 한계점 등이 문제점으로 지적되었다.

셋째는 수습 과정에서 한계점을 노출하였다는 점이다. 우선 신속한 수습방안 기준을 마련하는 과정이 지연되어 피해자 측의 항의가 발생하였으며, 피해자 측의 민원 대응에 있어서도 소통 창구 마련이 지연되어 대응성 측면에서 비판이 제기되었다.

마지막으로 재난 안전 사고 대응과 관련하여 법·제도적 차원의 개선 필요성을 제기할 수 있다. 「재난 및 안전관리 기본법」에 근거하여 고양시는 재난 현장 통합지휘소를 설치·운영할 수 있으나, 기초 지자체로서 경찰조직이나 소방조직에 대한 권한을 지니지 못한 가운데 소방서 중심의 화재 사고 진압·대응, 경찰서 중심의 현장 통제가 이루어지는 것이 화재 사고에 대한 대응 현실이라고 할 수 있다. 이러한 일련의 절차는 고양시가 재

난현장통합지휘소를 설치·운영하더라도 현실적으로 그 실효성을 지니는 데에 한계점으로 작용한다고 볼 수 있다. 또한 재난안전법에 근거하여 현재 소방서를 중심으로 긴급구조통제단이 운영되는 것과 관련하여서도 현행 기준상 단계별 책임지휘자가 달라 신속하고 효율적인 대응에 장애 요인으로 작용한다는 한계점을 지적할 수 있다(고양시, 2015). 따라서 대규모 재난 사고에 대한 신속한 대응과 효과적인 대처·통제를 실현하기 위하여 법·제도적인 측면에서 이러한 한계점을 보완하기 위한 개선이 이루어질 필요성이 강조된다.

[그림 5-기] 긴급구조통제단 운영 및 지휘 체계 운영 현황



〈출처〉 고양시, “고양종합터미널 화재사고 백서”, 2015, p.109.

## 2. 고양시 내 재난 대응·복구 사례

자연재난에 대한 대응 및 피해 복구 노력과 관련하여 구산동 용오름 피해 대응 사례를 다음과 같이 살펴볼 수 있다. 2014년 6월 10일 구산동 1379번지 일원에서 용오름(회오리 바람) 현상이 발생하여 주변 화훼농가 10개소(32,340㎡)의 농업 시설이 파손되고 농작물이 고사하는 등의 자연재해가 발생하였다(고양시, 2015: 132). 고양시는 신속한 복구 및 지원을 위하여 분야별로 복구지원반을 구성하여 총 5개반이 각각 역할을 분담하여 피해 시설 철거 및 농지 폐기물 처리 지원, 현장 장비 지원, 현장 보건소 운영, 식사 지원 등의 지원 활동을 제공하였다. 이러한 과정에서 총 2,683명(공무원 260명, 군인 2,221명, 자원봉사자 202명)의 인력이 투입되어 민관 협력 체계에 기반한 재난 복구 지원이 이루어졌으며, 시 차원에서는 시설 복구 지원 등 시설 정상화를 위한 지원이 제공되어 신속한 복구 인력 투입과 초기 대응으로 빠르게 피해를 복구한 사례로 평가되었다.

화재 등 사회재난에 대한 대응과 관련하여서는 2014년 11월 30일 발생한 일산 오피스텔 화재 사고 지원 사례를 살펴볼 수 있다. 당시 오피스텔 지하층에서 화재가 발생하여 화재는 인명 피해 없이 진화되었으나 80여 명의 일시대피자가 발생하였다. 당시 일시대피자 등 이재민들에 대한 숙식 제공 등의 문제가 발생하였으며, 고양시는 부서별 협업과 대응 프로세스에 기반하여 복지 1촌 나눔 단체와 연결하여 임시 숙소비를 해결하였다(고양시, 2015).

이러한 사례는 기초 지자체로서 재난 대응 및 관리에 있어서 권한상의 한계를 지니는 만큼 정부의 단독적인 노력만으로는 재난 피해를 입은 이재민들의 피해를 효과적으로 수습·지원하는 데에 제한적이므로 공공기관, 민간 단체 등과의 유기적인 협업 하에 재난 관리 협력체계를 구축할 필요성을 시사한다. 또한 재난이 발생하기 이전의 상태로 보다 더 신속하게 복귀할 수 있도록 효과적인 재난 피해 지원·구호가 이루어지기 위해서는 초기 대처의 중요성이 강조되는 가운데, 이를 실현하기 위해서 지자체 차원에서 폭넓고 다양한 구호 서비스를 적극적으로 제공하기 위한 구체적인 법적 근거 마련이 이루어질 필요성을 시사한다고 할 수 있다.

## 제3절 고양시 재난 보험 운영 현황

### 1. 풍수해 보험

2010년부터 2019년까지 전국적으로 풍수해 보험금이 지급된 건수는 한 해 평균 1,752건으로 가장 많은 지급이 이루어진 해는 2019년으로 3,883건의 보험금이 지급되었다. 또한 보험 지급액은 한 해 평균 약 92억 원이었으며 2012년에 232억 원의 가장 많은 보험금이 지급되었고 2019년에도 약 203억 원의 보험금이 지급되어 두 번째로 많은 보험금이 지급되었다.

주택과 관련한 보험금 지급 건수는 한 해 평균 494건인 것으로 나타났으며 2012년에 1,456건으로 가장 많은 지급이 이루어졌다. 또한 온실 풍수해보험의 경우 한 해 평균 1,254건의 보험금 지급이 이루어졌으며, 2019년에 3,136건으로 가장 많은 보험금 지급이 이루어졌다.

[표 5-6] 연도별 전국 풍수해보험 지급 내역

연도	합계		주택		온실		소상공인	
	건수	금액(천원)	건수	금액(천원)	건수	금액(천원)	건수	금액(천원)
2010	628	1,534,086	430	766,110	195	645,628	* '18~'19년 시범사업 - '18년 22개 시군구 - '19년 37개 시군구	
2011	1,055	3,159,240	641	1,115,688	414	2,043,552		
2012	3,681	23,220,392	1,456	8,169,099	2,225	15,051,293		
2013	887	4,057,792	309	868,783	578	3,189,009		
2014	904	5,025,299	138	552,821	766	4,472,478		
2015	792	3,558,677	51	92,924	741	3,465,753		
2016	1,949	12,169,830	355	2,078,815	1,594	10,091,014		
2017	1,060	4,286,793	365	2,033,353	695	2,253,441	* '20년 전국 시행	



연도	합계		주택		온실		소상공인	
	건수	금액(천원)	건수	금액(천원)	건수	금액(천원)	건수	금액(천원)
2018	2,679	15,064,707	477	5,934,266	2,201	9,129,836	1	605
2019	3,883	20,396,138	720	3,497,316	3,136	16,581,489	27	317,333
평균	1,752	9,247,295	494	2,510,918	1,254	6,692,349	-	-

〈출처〉 행정안전부, “연도별 풍수해 보험금 지급액”, 2020d, p.1.

광역시·도별 풍수해보험 지급 건수는 강원도가 236건으로 가장 많았으며 그 다음으로 경기도(140건), 충청남도(112건) 순으로 나타났으나 지역의 특성에 따라 주택과 온실의 보험금 지급 건수 차이가 많은 것으로 나타났다. 주택 피해의 경우 인천, 경기도와 같이 상대적으로 도시가 형성되어 있는 지역에서 지급 건수가 높았으나 온실의 경우 서울, 대구, 광주, 울산 지역에서는 지급 실적이 전무하였으며, 강원, 충남과 같이 농업 시설의 비중이 높은 지역에서는 온실로 인한 보험금 지급 건수가 많은 것으로 나타났다.

다음으로 보험금 지급이 가장 많이 이루어진 지역은 경북(약 9억 2천만 원) 지역이었으며, 그 다음은 제주도(약 8억 9천만 원) 등의 순으로 나타났다. 지급 건수와 마찬가지로 농업 시설의 비중이 낮은 서울, 인천, 울산 등에서는 온실로 인한 보험금이 없거나 적었으나 경남, 제주와 같이 농업 시설이 다수 분포하고 있는 지역에서는 온실 보험금이 높은 것으로 확인되었다. 이러한 측면에서 주택과 온실 풍수해보험 가입률이 각각 24.9%와 7.2%로 차이를 보이고 있으나 지역에 따라 피해가 발생하는 건수와 규모가 다르기 때문에 지역의 특성을 고려한 정책적 지원이 이루어질 필요성이 강조된다.

[표 5-7] 2017년 광역시·도별 풍수해보험 지급 내역

구분	전체 지급 건수	주택* 지급 건수	온실** 지급 건수	전체 보험금 (단위: 천원)	주택 보험금 (단위: 천원)	온실 보험금 (단위: 천원)
서울	25	25	0	42,483	42,483	0
부산	26	19	7	72,062	41,428	30,634
대구	0	0	0	0	0	0
인천	71	68	3	124,262	122,354	1,908
광주	0	0	0	0	0	0



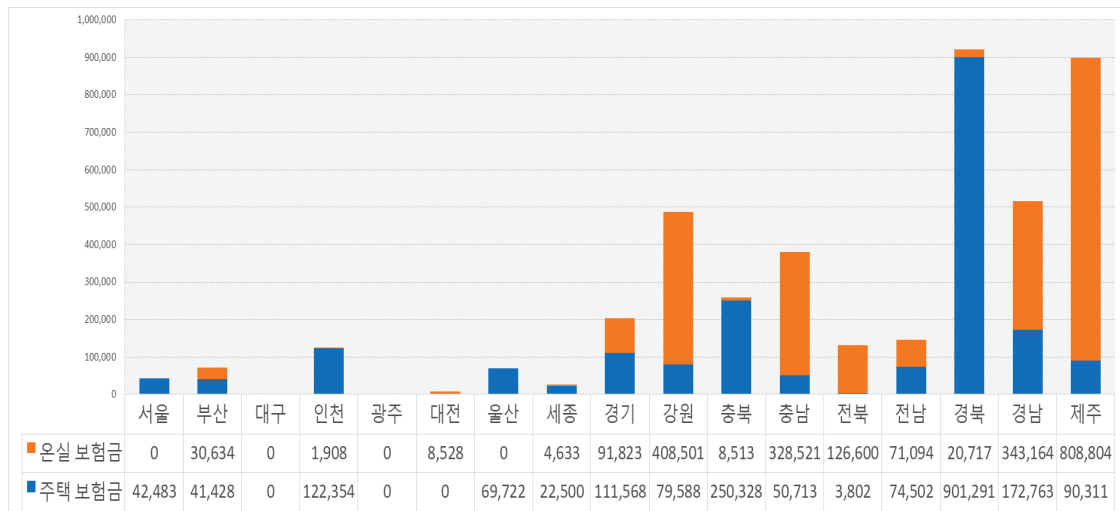
구분	전체 지급 건수	주택* 지급 건수	온실** 지급 건수	전체 보험금 (단위: 천원)	주택 보험금 (단위: 천원)	온실 보험금 (단위: 천원)
대전	5	0	5	8,528	0	8,528
울산	15	15	0	69,722	69,722	0
세종	6	4	2	27,133	22,500	4,633
경기	140	68	72	203,391	111,568	91,823
강원	236	12	224	488,089	79,588	408,501
충북	69	67	2	258,841	250,328	8,513
충남	112	21	91	379,234	50,713	328,521
전북	31	2	29	130,402	3,802	126,600
전남	58	12	46	145,596	74,502	71,094
경북	53	29	24	922,008	901,291	20,717
경남	123	17	106	515,927	172,763	343,164
제주	90	6	84	899,115	90,311	808,804

\* 2017년 주택 풍수해보험의 가입률은 24.9%로 기록됨

\*\* 2017년 온실 풍수해보험의 가입률은 7.2%로 기록됨

<출처> 공공데이터포털, “행정안전부 - 2017년 풍수해보험 지급현황”, <https://www.data.go.kr/data/15052707/fileData.do> (검색일: 2021.10.05.)

[그림 5-8] 2017년 광역·시·도별 풍수해보험 지급 내역(금액 기준)



<자료> [표 5-7]의 내용을 재구성

[표 5-8] 유사 지자체 풍수해보험 예산

(단위: 천원)

연도	고양시			수원시			용인시			창원시		
	전체	도비	시비	전체	도비	시비	전체	도비	시비	전체	도비	시비
2017	6,000	1,800	4,200	5,000	1,500	3,500	6,000	1,800	4,200	72,000	36,000	36,000
2018	12,500	1,250	11,250	19,500	1,500	18,000	9,000	900	8,100	35,800	17,900	17,900
2019	12,500	3,750	8,750	15,000	1,500	13,500	320,000	32,000	288,000	35,800	17,900	17,900
2020	12,520	3,756	8,764	19,000	1,900	17,100	37,600	3,760	33,840	35,800	17,900	17,900

〈자료〉 각 지자체 세출예산서

한편, 풍수해보험은 개인이 직접 가입하지만 보험료를 정부에서 지원하고 있으며 도와 시에서 각각 나누어 부담하고 있다. 고양시, 수원시, 용인시의 경우 약 10%의 금액을 경기도에서 지원하고 있으며 나머지 금액을 시에서 지원하고 있다. 반면에 창원시의 경우 약 50%의 금액을 경상남도에서 지원하고 있으며 나머지 금액을 시에서 지원하는 형태로 운영되고 있다. 이에 따라 용인시의 2020년 풍수해보험 예산은 3,760만원으로 창원시의 3,580만원과 비슷한 예산이 책정되었지만 시에서 부담하고 있는 금액은 3,384만원으로 창원시의 1,790만원과 1,500만원의 차이가 있는 것으로 나타났다.

2021년 9월 기준으로 고양시 풍수해보험 지원 건수는 아래의 표와 같다. 2020년부터 소상공인 지원에 관한 항목이 신설되어 전체적인 예산 활용 범위는 확대된 것으로 진단되고 있으며 지자체 차원에서는 풍수해 피해에 대한 지원과 함께, 가입 및 혜택 확대를 위해 홍보 활동 등에 주력하고 있는 것으로 나타났다.

[표 5-9] 고양시 풍수해보험 지원 실적(단위: 건수)

구분	온실 손실 지원	주택 손실 지원	소상공인 지원
2018년	15건	201건	-
2019년	15건	89건	-
2020년	13건	135건	(신설) 29건
2021년 9월	20건	137건	135건

〈출처〉 고양시 내부자료

## 2. 시민안전보험

시민안전보험은 지자체가 자율적으로 보험사와 공제회를 통해서 가입·계약한 보험 제도이기 때문에 각 지자체마다 보험 회사 및 보험료가 다르게 책정되어 있다. 이 가운데 고양시와 유사한 성격을 지니는 경기도 수원시, 성남시, 용인시와 비교하면 수원시의 3회차 보험료가 가장 높게 나타났으며, 총 15억원의 규모의 시민안전보험을 가입한 것으로 나타났다.

타 지자체와 비교하여 수원시의 가입 규모가 가시적으로 크게 나타나는 원인으로는 보장 범위의 차이에서 기인하는 부분도 존재하지만, 수원시의 경우 시민안전보험 내용에 자전거 보험을 결합하여 시민안전보험에서 생활안전사고에 대한 지원 보장과 자전거 사고 등에 의한 보장 내용 등을 모두 통합적으로 지원하고 있다는 점에서 기인하는 것으로 진단할 수 있다. 이와 비교하여 고양시의 경우 생활안전사고 등에 대한 피해 지원은 시민안전보험의 운영을 통해서 보장하고 있으며, 자전거 보험에 대해서는 별도의 안전 보험을 가입·운영함으로써 자전거 안전사고에 대해서만 보다 더 구체적이고 다양한 지원이 이루어질 수 있도록 운영하고 있다.

[표 5-10] 지자체별 시민안전보험 지출 규모

(단위: 천원)

연도	고양시*	수원시	성남시	용인시
1회차	289,000	700,000	335,072	360,000
2회차	150,000	1,000,000	150,000	300,000
3회차	(2회차 진행중)	1,500,000	200,000	2020년 이후 미가입

\* 2019년 11월부터 가입하여 2020년 11월에 재가입

〈자료〉 각 지자체 세출예산서

수원시의 가입 규모가 가장 크게 나타나는 가운데, 가장 적은 지출이 이루어진 사례

를 살펴보면 가입 2회차 시기의 성남시와 고양시로, 1억 5천만 원의 규모인 것으로 나타났다. 고양시의 경우 1회차에 민간 보험사와 시민안전보험을 계약하여 2억 8천여만 원 정도의 예산을 투입하였으나 이후 2회차에는 공제회에 가입을 하면서 1회차보다 적은 비용으로 보험금을 지불하였다. 한편, 용인시의 경우 시민안전보험의 가입으로 투입되는 예산 및 예산의 부담과 비교하여 수혜 실적 등 기대할 수 있는 혜택이 적다고 판단하여 2019년 이후 시민안전보험의 갱신을 포기한 것으로 나타났다.

고양시의 경우 2019년과 2020년 2회에 걸쳐 시민안전보험을 갱신·유지함에 따라 현재까지 약 4억 3,900만 원 수준의 예산이 투입된 것을 확인할 수 있다. 이와 비교하여 2021년 8월 기준 현재까지 고양시민들이 생활안전사고 등 시민안전보험에서 보장하고 있는 피해 경험으로 인해 지원받은 수혜 규모는 누적 액수로 약 8,790만 원 정도인 것으로 나타났다. 이는 투입된 예산 대비 수혜 규모로 살펴보면 약 20% 수준인 것으로 진단할 수 있다. 주된 지원 내용으로는 화상 수술비 등 화재 사고 관련 보장과 대중교통 이용 관련 보장으로 보험금 지원이 이루어졌으며 강도 상해나 자연재해 사망과 같은 보장에 대해서는 지원 실적이 존재하지 않았다.

[표 5-11] 고양시 시민안전보험의 연도별 운영 내용

구분	항목	보상 내용	보상 금액
2019	폭발, 화재, 붕괴, 산사태 상해 사망	고양시민이 폭발, 화재, 붕괴, 산사태 사고로 상해 사망한 경우(만15세 미만 제외)	1,500만원
	폭발, 화재, 붕괴, 산사태 상해 후유장해	고양시민이 폭발, 화재, 붕괴, 산사태 사고로 상해 후유장해가 발생한 경우(만15세 미만 제외)	1,500만원 한도
	대중교통 이용중 상해사망	고양시민이 대중교통 이용중 상해 사망한 경우(만 15세 미만 제외)	1,500만원
	대중교통 이용중 상해후유장해	고양시민이 대중교통 이용중 3~100% 상해 후유장해가 발생한 경우(만15세 미만 제외)	1,500만원 한도
	강도 상해 사망	고양시민이 강도에 의해 발생한 사고로 직접적인 결과 사망한 경우(만15세미만 제외)	1,000만원
	강도 상해 후유장해	고양시민이 강도에 의해 발생한 사고로 직접적인 결과 3~100% 상해 후유장해가 발생한 경우(만15세 미만 제외)	1,000만원 한도

구분	항목	보상 내용	보상 금액
	자연재해 사망 (일사병, 열사병 포함)	고양시민이 자연재해(일사병, 열사병 포함)로 인해 사망한 경우(만15세 미만 제외)	1,500만원
	화상 수술비	고양시민이 상해로 화상을 입고 병원 또는 의원 등에서 수술을 받은 경우	수술1회당 150만원 한도
	스쿨존 교통사고 부상 치료비	고양시민 만12세인 자가 보험기간 중에 어린이보호구역에서 교통사고로 상해를 입은 경우	1,500만원 한도 (1급-14급 차등지급)
	의료사고 법률비용 지원	고양시민이 의사의 진단에 따른 치료중 또는 그 치료의 직접적인 결과로 의료사고가 발생하여 법원에 소를 제기한 경우	1심에 한하여 1사고당 1,000만원 한도 (변호사 착수금의 80%)
	의사상자 상해 보상금	고양시민이 직무 외 행위로 타인의 생명, 신체 또는 재산의 급박한 피해를 구제하다가 신체에 상해를 입어 의사상자로 판정되는 경우	1,000만원 한도
2020	폭발, 화재, 붕괴, 산사태 상해 사망	고양시민이 폭발, 화재, 붕괴, 산사태 사고로 상해 사망한 경우(만15세미만 제외)	1,500만원
	폭발, 화재, 붕괴, 산사태 상해 후유장해	고양시민이 폭발, 화재, 붕괴, 산사태 사고로 상해 후유장해가 발생한 경우(만15세미만 제외)	1,500만원 한도
	대중교통 이용중 상해사망	고양시민이 대중교통 이용중 상해 사망한 경우(만15세미만 제외)	1,500만원
	대중교통 이용중 상해후유장해	고양시민이 대중교통 이용중 3~100% 상해 후유장해가 발생한 경우(만15세미만 제외)	1,500만원 한도
	강도 상해 사망	고양시민이 강도에 의해 발생한 사고로 직접적인 결과 사망한 경우(만15세미만 제외)	1,000만원
	강도 상해 후유장해	고양시민이 강도에 의해 발생한 사고로 직접적인 결과 3~100% 상해 후유장해가 발생한 경우(만15세미만 제외)	1,000만원 한도
	자연재해 사망 (일사병, 열사병 포함)	고양시민이 자연재해(일사병, 열사병 포함)로 인해 사망한 경우(만15세미만 제외)	1,500만원
	스쿨존 교통사고 부상 치료비	고양시민 만12세인 자가 보험기간 중에 어린이보호구역에서 교통사고로 상해를 입은 경우	1,500만원 한도 (1급-14급 차등지급)

〈자료〉 연구진 재구성(고양시 보도자료 참조)

[표 5-12] 고양시 시민안전보험 지원 실적

(단위: 천원)

연도	사고유형	지급유형 및 지급액			
		계	사망	후유장해	기타
2019년	화상 수술비	1,500			1,500
	화재사고 사망	15,000	15,000		
	대중교통 이용중 상해후유장해	2,250		2,250	
	스쿨존 교통사고 부상 치료비	150			1500
	화상수술비	1,500			1,500
	화재사고 사망	15,000	15,000		
	화상 수술비	3,000			3,000
	화상 수술비	4,500			4,500
	화상 수술비	6,000			6,000
	화재사고 사망	15,000	15,000		
	화상 수술비	3,000			3,000
	화상 수술비	1,500			1,500
	화상 수술비	1,500			1,500
	대중교통 이용중 상해후유장해	1,500		1,500	
	소계	71,400	45,000	3,750	22,650
2020	대중교통이용중 상해사망	15,000			
	대중교통이용중 상해후유장해	1,500			
	소계	16,500			
합계		87,900			

〈자료〉 고양시 내부자료.

한편, 보장 범위 측면에서 수원시의 경우 화재 사고, 강도 상해 사고 등에 대한 지원 외에도 단순 골절 사고 등에 대한 치료비도 지원하고 있다는 특징을 살펴볼 수 있다. 또한 성남시의 경우에는 성폭력 범죄 보상금이나 의료사고 법률지원 등의 항목들을 보장하고 있다는 점에서 차별적으로 나타났다.

[표 5-13] 성남시 시민안전보험 보장 내용

구분	보장 내용	보장 금액
자연재해 사망	성남시민이 자연재해(일사병, 열사병 포함)로 인해 사망한 경우	1,000만원
폭발, 화재, 붕괴, 상해사망	성남시민이 폭발, 화재, 붕괴사태 사고로 상해 사망한 경우	1,000만원
폭발, 화재, 붕괴 상해후유장해	성남시민이 폭발, 화재, 붕괴사태 사고로 3%~100%의 상해 후유장해가 발생한 경우	1,000만원 한도
대중교통 이용중 상해사망	성남시민이 대중교통 이용 중 상해 사망한 경우	1,000만원
대중교통 이용중 상해후유장해	성남시민이 대중교통 이용 중 3%~100%의 상해 후유장해가 발생한 경우	1,000만원 한도
강도상해사망	성남시민이 강도에 의해 발생한 사고의 직접적인 결과로 사망한 경우	1,000만원
강도상해 후유장해	성남시민이 강도에 의해 발생한 직접적인 결과로 3%~100%의 상해 후유장해가 발생한 경우	1,000만원 한도
스쿨존 교통사고 부상 치료비	성남시민 만12세 이하인 자가 보험기간 중에 어린이보호구역으로 지정한 지역에서 교통사고로 자동차 사고 부상등급표 1~14등급의 상해를 입은 경우	1,000만원 한도
의료사고 법률 지원	성남시민이 의사의 진단에 따른 치료 중 또는 그 치료의 직접결과로 의료사고가 발생하여 법원에 소를 제기한 경우(2020년 2월 1일 이후 적용)	1,000만원 한도
성폭력 범죄 발생 보상금	성남시민(만18세 미만 아동)이 형법 등에서 정하는 성폭력 범죄로 피해를 입은 경우	100만원
성폭력 범죄 상해 의료비	성남시민(만18세 미만 아동)이 성폭력 범죄의 피해로 발생한 신체 상해 치료 및 정신 치료비	100만원 한도

〈출처〉 성남시 홈페이지, “시민안전보험 - 계약안내”, <https://www.seongnam.go.kr/city/1001556/11054/contents.do> (검색일: 2021.10.09.)

## 수원시 보험금 지급 사례 (사고치료비 지원)

- ① 4.26일 팔달산 약수터 부근 언덕길에서 미끄러져 좌측 손바닥 골절로 인한 부상을 입은 A씨(70대 남성)는 많은 치료비가 나왔지만 5.3일 시민안전보험을 청구하여 1인당 지급액 50만원중 5만원을 제외하고 45만원을 5.10일에 지급 받음
- ② 2019.4.23일 수원시 율레 작은도서관에서 문을 열고 나오다가 문이 세게 닫히는 바람에 발뒤꿈치를 다쳐 5.16일 보험사에 신청하여 보험료 12만원을 받음
- ③ 사고자는 2019.7.11일 화성행궁에서 넘어져 우측 허벅지부분 골절로 치료비중 본인부담금 500,000원을 지원받음.

〈출처〉 수원시 홈페이지, “수원시민안전보험 - 보험금 지급사례 모음”, [https://www.suwon.go.kr/web/board/BD\\_board.list.do?seq=&bbsCd=1302&pageType=&showSummaryYn=N&delDesc=&q\\_ctgCd=&q\\_currPage=1&q\\_sortName=&q\\_sortOrder=&q\\_rowPerPage=10&q\\_searchKeyType=TITLE\\_\\_\\_1002&q\\_searchKey=&q\\_searchVal=](https://www.suwon.go.kr/web/board/BD_board.list.do?seq=&bbsCd=1302&pageType=&showSummaryYn=N&delDesc=&q_ctgCd=&q_currPage=1&q_sortName=&q_sortOrder=&q_rowPerPage=10&q_searchKeyType=TITLE___1002&q_searchKey=&q_searchVal=) (검색일: 2021.09.26.)

### 3. 자전거 보험

고양시는 2018년 6월부터 고양시 전시민을 대상으로 자전거 보험을 가입하여 운영하고 있으며, 시민안전보험과 유사하게 매년 갱신하는 방식으로 이루어지고 있다. 보험으로 보호받는 자전거 사고는 자전거를 직접 운전(탑승)하던 중에 일어난 사고, 자전거를 운전하고 있지 않은 상태로 자전거에 탑승 중에 일어난 사고, 도로 통행중의 피보험자가 자전거로부터 입은 급격하고도 우연한 외래의 사고 등이 포함된다.

[표 5-14] 고양시 자전거 보험 운용 실적

구분	(‘20년) 6월	7월	8월	9월	10월	11월
건수	60	70	34	50	62	53
보험금(a)	28,840,224	31,710,379	16,114,600	24,948,400	34,500,000	30,494,273
배상(구상)금 (b=d-c)	4,621,232	2,891,236	3,380,300	12,551,921	0	36,934,220
최종(e) 보험금 (a+b)	33,461,456	34,601,615	19,494,900	37,500,321	34,500,000	67,428,493
누적 건수	60	130	164	214	276	329
누적 보험금(c) (a+a1+..)	28,840,224	60,550,603	76,665,203	101,613,603	136,113,603	166,607,876
최종 누적(d) 보험금 (기존d+e)	33,461,456	68,063,071	87,557,971	125,058,292	159,558,292	226,986,785
구분	12월	(‘21년) 1월	2월	3월	4월	5월
건수	47	26	20	21	28	38
보험금	34,017,715	20,445,708	8,655,470	13,657,437	22,260,000	19,207,513
배상(구상)금	49,239,983	9,045,025	3,055,085	27,837,352	355,094	9,172,019
최종 보험금	83,257,698	29,490,733	11,710,555	41,494,789	22,615,094	28,379,532
누적 건수	376	402	422	443	471	509
누적 보험금	200,625,591	221,071,299	229,726,769	243,384,206	265,644,206	284,851,719
최종 누적 보험금	310,244,483	339,735,216	351,445,771	392,940,560	415,555,654	443,935,186

〈출처〉 고양시 내부자료



2020년 6월부터 최근 1년간 지급된 자전거 보험 수혜 금액은 [표 5-14]와 같다. 표의 내용과 같이 누적 보험금은 시민들에게 지급된 보험금액을 의미하며, 최종 누적 보험금은 대인배상(1인당 300만원 한도, 피해자 치료비 등)과 시민들에게 지급된 보험금이 가산된 금액이다. 결과를 살펴보면 2021년 5월까지 누적 총 4억 4,000여만 원의 보험금 혜택이 지급된 것을 살펴볼 수 있다.

[그림 5-10] 자전거 보험 운영 사례(리플렛)

**고양시 시민이라면**

# 자전거 보험이 자동 가입!

**보험계약사항**

보험기간 | 2021년 6월 1일~2022년 5월 31일 (1년간, 청구시효 3년)  
 피보험자 | 고양시에 주민등록을 둔 고양시민      가입절차 | 별도 가입절차 없음

**보험금 청구 문의·신청**

피보험자(피해시민) | 청구사유 발생 시 관련 증빙서류 첨부, 보험사에 청구  
 보험사 | KB손해보험    접수·문의처 | T. 02-6900-5103    F. 0505-137-0051    고양시콜센터 | 031-909-9000

**보장범위 및 내용**

고양시에 주민등록을 둔 고양시민으로 지역에 상관없이

- 자전거를 운전하고 있지 않은 상태로 자전거 탑승중 사고
- 자전거를 직접 운행중(탑승자포함) 사고
- 도로 통행중 자전거로부터 입은 급격하고도 우연한 외래사고

구분	보장내용	보장금액
사망시	고양시민이 자전거 운전 중 사망한 경우	1,000만원 (15세미만자 제외) / 1인당
사고후유장애	자전거 운전 중 3%~100%의 후유장애가 발생한 경우	1,000만원 한도 / 1인당
상해진단위로금	4주이상의 치료를 요한다는 진단을 받은 경우 진단일에 따라 지급 (최초 진단기준, 1회) ※4주 이상 진단자중 6월이상 입원시 15만원 추가 지급	진단 4주이상~ 진단 8주이상 15만원~55만원
자전거사고 별금	자전거 운전 중 타인을 사상에 하여 확정판결로 별금을 부담하는 경우 (14세미만자 제외)	2,000만원 한도 (14세미만자 제외)
자전거사고 변호사선임 비용	자전거 운전 중 타인을 사상에 하여 구속되거나, 검찰 공소제기된 경우 (14세미만자 제외)	200만원 한도 (14세미만자 제외)
자전거사고 처리지원금	고양시민이 자전거 운전 중 타인(가족제외, 동승자포함)을 사상에 하거나 중상해를 입혀 형사합의를 봐야할 경우 (14세미만자 제외)	3,000만원 한도 (14세미만자 제외)
자전거사고 배상책임(대인배상)	타인의 신체에 대하여 피해를 입혔을 경우 배상책임	300만원 한도 / 1인당 (자기부담 20만원)

<출처> 고양시, “고양시 시민이라면 자전거 보험이 자동가입”, 고양소식 7월호, 2021a, p.1.

#### 4. 고양시 시민안전보험에 시민 인식 조사

본 연구는 민선 7기 고양시의 시민 안전 정책의 일환으로 적극적으로 추진되어 2019년부터 본격적으로 운영되고 있는 고양시의 재난안전보험 정책(시민안전보험, 자전거 보험)에 대하여 고양시민들의 인식을 조사하기 위하여 2021년 10월 설문조사를 실시하였다.

설문조사의 내용은 ① 고양시 시민안전보험과 자전거 보험 제도의 인지도와 만족도, 필요성에 대한 인식, ② 수원시, 성남시 등 고양시와 유사한 기초 지자체 사례들과 비교하였을 때에 고양시가 현재 운영하고 있는 시민안전보험 보장 사항들에 대한 필요성과 적절성, ③ 타 지자체 사례들과의 비교를 통한 신규 항목 보장 필요성과 적절성, ④ 기타 의견 수렴을 위한 개방형 질문 등으로 구성되었다. 본 설문조사는 재난대응과 사회재난 팀과 39개동 행정복지센터의 협조 하에 고양시에서 활동 중인 시민안전지킴이 대원들을 대상으로 배부·조사되었다. 따라서 본 조사 결과는 시민안전지킴이 대원들이 구성하고 있는 인구사회학적 특성에 따라 연령별, 성별 등의 표본 대표성 확보에 한계가 존재하므로 고양시민의 일원으로서 조사 참여자들이 재난안전보험 정책에 대해 지니고 있는 인식을 조사하는 참고자료의 용도로 활용되었다. 설문조사에 대한 주요 결과는 다음과 같다.

먼저, 응답자들의 인구통계학적 특성을 살펴보면 39개동 시민안전지킴이 대원들을 대상으로 조사가 이루어진 가운데, 일부 동(洞)에 따라서는 시민안전지킴이 미구성 등의 한계로 인하여 최종적으로 덕양구 내 16개동, 일산동구 내 10개동, 일산서구 내 7개동이 조사에 참여하였다. 또한 조사 참여자들 가운데 응답이 누락된 사례 등을 제외하여 본 조사에서는 최종 264명의 응답 사례를 바탕으로 분석이 이루어졌다.

지역별로 그 특성을 살펴보면 137명이 응답하여 덕양구 지역 응답자가 가장 많았으며 일산동구, 일산서구의 순으로 나타났다. 또한 성별을 기준으로 하였을 때에는 응답자들 가운데 여성의 비율(약 73%)이 상대적으로 높게 나타났으며, 연령별로 살펴보았을 때에는 시민안전지킴이 대원들의 구성 특성상 50대와 60대의 응답 비율이 높은 것으로 나타났다.

[표 5-15] 설문조사 응답자의 인구통계학적 특성

구분		사례 수(명)	비율(%)
지역	덕양구	137	51.9
	일산동구	80	30.3
	일산서구	47	17.8
성별	남성	72	27.4
	여성	191	72.6
연령	20대	11	4.2
	30대	6	2.3
	40대	16	6.1
	50대	98	37.3
	60대	109	41.4
	70대 이상	23	8.7
혼인 여부	미혼	22	8.4
	기혼	240	91.6
가구 수	1인 가구	14	5.3
	2인 가구	87	33.1
	3인 가구	69	26.2
	4인 가구	69	26.2
	5인 가구 이상	24	9.1
학력	고졸 이하	125	47.7
	2,3년제 대학	63	24.0
	4년제 대학	65	24.8
	대학원 이상	9	3.4
고양시 거주 기간	1-5년 미만	10	3.8
	5-10년 미만	21	8.0
	10-20년 미만	57	21.7
	20년 이상	175	66.5
소득	100만원 미만	27	10.8
	100-200만원 이내	35	14.0
	200-300만원 이내	54	21.6
	300-400만원 이내	59	19.6
	400-500만원 이내	38	15.2
	500만원 이상	47	18.8
보유 중인 보험의 유형 (복수 응답)	질병	150	25.3
	자동차	174	29.3
	실손의료	180	30.3
	노후 연금	73	12.3
	기타	17	2.9

본 조사에서는 먼저, 참여자들을 대상으로 고양시의 자전거 보험과 시민안전보험 제도의 내용을 소개하고 이에 대하여 인지하고 있었는지 인지도를 조사하는 한편, 각각의 제도에 대한 만족도와 필요도에 대한 인식을 조사하였다.

[표 5-16] 재난안전보험 제도에 대한 인지도 조사 결과(단위: 명, %)

구분	부정			긍정		
	전혀 모른다	잘 모른다		대략 알고 있다	자세히 알고 있다	
시민안전보험	38 (14.4)	81 (30.8)	119 (45.2)	111 (42.2)	33 (12.5)	144 (54.8)
자전거보험	37 (14.1)	61 (23.2)	98 (37.3)	118 (44.9)	47 (17.9)	165 (62.7)

조사 결과, 고양시의 시민안전보험과 자전거보험 각각에 대해서 모두 ‘알고 있다(대략 알고 있다+자세히 알고 있다)’는 응답이 ‘모른다(전혀 모른다+잘 모른다)’는 응답에 비해 그 비율이 높게 나타나는 것을 확인할 수 있다.

그러나 한편으로는 자전거 보험과 시민안전보험의 인지도에 대하여 긍정적 응답자와 부정적 응답자의 비율이 각각 63:37, 55:45 수준으로 나타남에 따라 제도에 대해 인지하고 있는 이들만큼 모르고 있는 이들의 규모 또한 적지 않은 것으로 진단할 수 있다. 특히 시민안전보험에 대해서는 자전거 보험 제도와 비교하였을 때 모르고 있다는 응답자들의 비율이 상대적으로 더 높게 나타났으며, 자세히 알고 있다(매우 긍정)는 응답자들의 비율에 비해 전혀 모른다(매우 부정)는 응답자들의 비율이 더 높게 나타나는 점 등은 고양시민들이 시민안전보험 제도에 대해 잘 인지하고 있지 못할 가능성을 시사하는 결과라고 할 수 있다.

각 보험 제도에 대한 인지도 조사에 이어 두 번째로 각각에 대한 만족도를 조사하였다. 각 보험 제도에 대한 만족도 조사는 앞선 인지도와 관련된 질문에서 제도에 대해 ‘알고 있다’ 또는 ‘자세히 알고 있다’고 응답한 집단에 한하여 실시하였다. 그 결과 시민안전보험의 경우 총 144명이 조사 대상으로 분류되었으며, 자전거 보험에 대해서는 총 165명이 해당되었다.

[표 5-17] 재난안전보험 제도에 대한 만족도 조사 결과(단위: 명, %)

구분	부정 응답 전체			보통	긍정 응답 전체		
	매우 부정	부정			긍정	매우 긍정	
시민안전보험 (총 144명)	4 (2.8)	8 (5.5)	12 (8.3)	62 (43.1)	48 (33.3)	22 (15.3)	70 (48.6)
자전거 보험 (총 165명)	5 (3.0)	8 (4.8)	13 (7.8)	58 (35.2)	64 (38.8)	30 (18.2)	94 (47.0)

조사 결과, ‘보통’ 수준이라고 응답한 이들을 제외할 경우 매우 만족하지 않거나 만족하지 않는다고 응답한 부정 응답자의 비율은 시민안전보험과 자전거 보험 모두 10% 미만으로 나타나, 긍정 응답자(긍정+매우 긍정)의 비율이 약 47% 이상 차지하는 것과 비교하여 큰 차이가 존재하였다.

[표 5-18] 재난안전보험 제도에 대한 필요성 조사 결과(단위: 명, %)

구분	부정 응답 전체			보통	긍정 응답 전체		
	매우 부정	부정			긍정	매우 긍정	
시민안전보험	4 (1.5)	11 (4.2)	15 (5.7)	48 (18.3)	122 (46.3)	78 (29.7)	200 (76.0)
자전거 보험	4 (1.5)	8 (3.0)	12 (4.5)	51 (19.4)	118 (44.9)	82 (31.2)	200 (76.1)

마지막으로 시민안전보험과 자전거 보험의 운영 필요성에 대하여 조사한 결과 앞서 조사한 인지도와 만족도 결과와 비교하였을 때에도 긍정 응답자(긍정+매우 긍정)의 비율이 가장 높게 도출된 것을 확인할 수 있다. 앞선 만족도 조사 결과와 비교하였을 때에도 ‘보통’ 수준으로 인식하는 응답자나 부정 응답자의 비율이 모두 감소하였으며 긍정 응답자의 비율이 모두 약 76%를 상회하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 조사에 참여한 시민안전지킴이 대원들이 고양시민의 인식을 대표할 수는 없으나, 응답자들 또한 고양시민의 일원으로서 재난 안전 피해 지원과 구호에 있어서 고양시 차원의 적극적인 보호와 지원 필요성에 공감하고 있는 결과로 살펴볼 수 있다.

두 번째 조사는 고양시에서 현재 제공하고 있는 시민안전보험 제도의 보장 내용과 보장 금액을 수원시, 성남시 등 유사 지자체 사례와 비교한 후 보장 내용의 필요성과 적절성을 조사하였다. 구체적으로 2021년 현재 고양시 시민안전보험 제도상 지원하고 있는 자연재해 사망, 폭발·화재·붕괴·산사태 상해 사망 및 후유장애, 대중교통 상해 사망 및 후유장애, 강도 사망 및 후유장애, 스쿨존 교통사고 부상 치료비 부문에 대한 인식을 조사하였다.

[표 5-19] 고양시 시민안전보험 보장 내용별 필요성 인식 조사 결과(단위: 명, %)

구분	부정 응답 전체			보통	긍정 응답 전체		
	매우 부정	부정			긍정	매우 긍정	
자연재해 사망	2 (0.8)	13 (4.9)	15 (5.7)	44 (16.7)	112 (42.4)	93 (35.2)	205 (77.6)
폭발·화재·붕괴·산사태 상해 사망 및 후유장애	2 (0.8)	9 (3.4)	11 (4.2)	38 (14.4)	112 (42.4)	103 (39.0)	215 (81.4)
대중교통 상해 사망 및 후유장애	3 (1.1)	10 (3.8)	13 (4.9)	37 (14.0)	119 (45.1)	95 (36.0)	214 (81.1)
강도 상해 사망 및 후유장애	1 (0.4)	10 (3.8)	11 (4.2)	43 (16.3)	112 (42.4)	98 (37.1)	210 (79.5)
스쿨존 교통사고 부상 치료	1 (0.4)	8 (3.0)	9 (3.4)	37 (14.0)	102 (38.7)	116 (43.9)	218 (82.6)

조사 결과, 응답자들은 자연재해, 폭발·화재·붕괴·산사태 피해, 대중교통 사고, 강도 사고, 스쿨존 교통사고 각각에 대하여 그 지원 필요성에 공감하는 이들의 비율이 70% 이상으로 대부분 긍정적으로 인식하는 것으로 나타났다. 스쿨존 교통사고, 폭발·화재·붕괴 등의 안전 사고, 대중교통 사고 등에 대한 긍정적 인식이 상대적으로 더 높게 나타난 것과 비교하여 자연재해 사망과 관련하여서는 긍정 응답자의 비율이 가장 낮게 나타난 것을 확인할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 다양한 재난안전 사고에 대비하여 고양시 차원에서 지원을 제공하는 데 대해서는 대다수의 응답자들이 그 필요성에 공감하고 지지하는 결과로 해석할 수 있다.

[표 5-20] 고양시 시민안전보험 보장 내용별 지원 규모의 적절성 인식 조사 결과(단위: 명, %)

구분	부정 응답 전체			적절	긍정 응답 전체		
	대폭 하향	소폭 하향			소폭 상향	대폭 상향	
자연재해 사망 (총 203명)	4 (2.0)	5 (2.4)	9 (4.4)	94 (46.3)	40 (19.7)	60 (29.6)	100 (49.3)
폭발·화재·붕괴·산사태 상해 사망 및 후유장애 (총 214명)	3 (1.4)	4 (1.8)	7 (3.2)	80 (37.4)	47 (22.0)	80 (37.4)	127 (59.4)
대중교통 상해 사망 및 후유장애 (총 213명)	2 (0.9)	4 (1.9)	6 (2.8)	73 (34.3)	46 (21.6)	88 (41.3)	134 (62.9)
강도 상해 사망 및 후유장애 (총 210명)	2 (1.0)	3 (1.4)	5 (2.4)	74 (35.2)	54 (25.7)	77 (36.7)	131 (62.4)
스쿨존 교통사고 부상 치료(총 215명)	1 (0.5)	5 (2.3)	6 (2.8)	65 (30.2)	63 (29.3)	81 (37.7)	144 (67.0)

[표 5-20]은 앞서 고양시 시민안전보험에서 보장하고 있는 내용들의 필요성에 대해 조사한 것과 관련하여, 필요성에 긍정적으로 응답한 이들만을 대상으로 보장 금액의 적절성을 분석한 결과이다. 이에 따라 자연재해 부문은 총 203명, 폭발·화재·붕괴 사고 부문은 총 214명, 대중교통 사고 부문은 총 213명, 강도 사고의 경우 총 210명, 스쿨존 교통사고의 경우 총 215명의 응답 결과만을 기준으로 적절성 인식을 조사하였다. 또한 적절성에 대한 인식 조사 과정에서는 고양시와 유사한 수원시와 성남시의 보장 내용 및 지원 규모 정보를 제공하여 재난 피해의 중대성에 대한 측면과 타 지자체 운영 측면을 종합적으로 고려하여 보장 금액의 적절성을 평가하도록 하였다.

조사 결과, 필요성 측면에서 각각의 부문에 대해 대부분 긍정적으로 인식한 결과와 비교하여 항목별 적절성에 대한 평가에서는 상대적으로 편차가 존재하는 것으로 나타났다. 예를 들어 대중교통 사고와 강도 사고, 스쿨존 교통사고 사례에 대해서는 타 지자체와 비교하였을 때에도 보다 더 적극적으로 보장 금액을 상향할 필요성이 있다고 60% 이상 응답하였으나, 폭발·화재·붕괴 사고, 자연재해에 대해서는 각각 약 59%, 약 49% 수준

의 응답자들만이 상향할 필요성이 있다고 응답하였다. 자연재해 부문에 대해서는 현재 적절한 수준이라고 응답한 이들의 비중 또한 약 46%를 차지하여 긍정적으로 응답한 이들의 비중과 유사하게 나타났다.

현재 고양시 시민안전보험에서 제공하고 있는 보장 금액 규모를 살펴보면 강도 상해 사망 및 후유장애에 대해서만 1,000만 원 이내의 지원이 보장되는 한편, 자연재해, 폭발·화재·붕괴 사고, 대중교통 사고, 스쿨존 교통사고에 대해서는 1,500만 원 이내의 범위에서 지원이 이루어진다는 측면에서 유사하다. 따라서 앞선 [표 5-19]에서의 필요성 인식 조사와 [표 5-20]의 보장 금액 적절성 인식 조사 결과를 종합적으로 고려하였을 때에 스쿨존 교통사고에 대한 지원과 대중교통 사고에 대한 지원의 중요성이 상대적으로 더 강조되는 결과로 해석할 수 있으며, 이러한 결과는 안전취약계층으로 분류할 수 있는 아동·청소년에 대한 안전 확보 및 보호 필요성에 대부분의 응답자들이 공감하는 동시에, 일상 생활에서 흔히 이용하는 대중교통의 특성을 고려하였을 때 그 지원 필요성을 강조하는 결과로 해석할 수 있다.

세 번째 조사 항목은 고양시 시민안전보험에서는 그 피해에 대한 지원을 보장하고 있지 않으나, 전국 단위의 타 지자체 사례들을 종합하였을 때 차별적으로 발견되는 사례들을 제시하고 고양시 차원에서도 이러한 항목들에 대하여 추가적으로 보장 노력을 기울일 필요성이 있는지를 조사한 내용이다.

이러한 예에 해당하는 사례는 의료사고 법률 지원, 폭력범죄 보상/의료비, 뺑소니/무보험차 상해, 강력범죄 상해, 농기계 사고 상해, 익사 사망, 가스 상해 위험, 전세버스 이용중 상해, 미아찾기 지원금, 청소년 유괴·납치·인질 사고에 대한 항목이다. 또한 [표 5-21]의 최하단에서 제시하고 있는 감염병으로 인한 사망·상해, 구제역, 조류독감 등으로 인한 기축 등의 피해, 유해 화학 물질 유출 등 환경 오염 사고 사망 및 후유장애, 야생동물로 인한 사고 또는 농작물 피해 부문의 경우 타 지자체에서도 운영되고 있는 사례는 현재 존재하지 않지만 코로나19 등과 같이 향후 신종 재난 발생 가능성을 고려하였을 때 추가적으로 보장이 필요한지에 대하여 조사한 항목이다.

조사 결과, 다양한 범위의 재난 안전 사고 피해를 지원한다는 점에서 모든 항목에서 지원 필요성에 대해 긍정적이었으나, 의료사고 법률 지원 부문이 가장 높게 나타났다.



[표 5-21] 시민안전보험의 내용별 신규 보장 필요성 인식 조사 결과(단위: 명, %)

구분	부정 응답 전체			보통	긍정 응답 전체		
	매우 부정	부정			긍정	매우 긍정	
의료사고 법률지원	3 (1.1)	20 (7.6)	23 (8.7)	33 (12.5)	118 (44.7)	90 (34.1)	208 (78.8)
성폭력범죄 보상/의료비	8 (3.0)	31 (11.8)	39 (14.8)	34 (12.9)	92 (34.8)	99 (37.5)	191 (71.3)
뺑소니/ 무보험차 상해	8 (3.0)	33 (12.5)	41 (15.5)	31 (11.8)	89 (33.7)	103 (39.0)	192 (72.7)
강력범죄 상해	8 (3.0)	34 (12.9)	42 (15.9)	33 (12.5)	87 (33.0)	102 (38.6)	189 (71.6)
농기계 사고 상해	9 (3.4)	53 (20.1)	62 (23.5)	41 (15.5)	93 (35.2)	68 (25.8)	161 (61.0)
익사 사망	12 (4.5)	60 (22.8)	72 (27.3)	41 (15.5)	95 (36.0)	56 (21.2)	151 (57.2)
가스 상해 위험	10 (3.8)	37 (14.0)	47 (17.8)	46 (17.4)	100 (37.9)	71 (26.9)	171 (54.8)
전세버스 이용중 상해	11 (4.2)	45 (17.0)	56 (21.2)	45 (17.0)	98 (37.1)	65 (24.7)	163 (61.8)
미아찾기 지원금	9 (3.4)	39 (14.8)	48 (18.2)	41 (15.5)	88 (33.3)	87 (33.0)	175 (66.3)
청소년 유괴, 납치, 인질 사고	10 (3.8)	34 (12.9)	44 (16.7)	37 (14.0)	83 (31.4)	100 (37.9)	183 (69.3)
(신규) 감염병으로 인한 사망, 상해	12 (4.6)	44 (16.7)	56 (21.3)	36 (13.7)	102 (38.8)	69 (26.2)	171 (65.0)
(신규) 구제역, 조류독감 등으로 인한 가축 등의 피해	12 (4.6)	49 (18.6)	61 (23.2)	36 (13.7)	103 (39.1)	63 (24.0)	166 (63.1)
(신규) 유해화학물질 유출 등 환경오염사고 사망 및 후유장애	14 (5.3)	46 (17.5)	60 (22.8)	40 (15.2)	87 (33.1)	76 (28.9)	163 (52.0)
(신규) 야생동물로 인한 사고 또는 농작물 피해	15 (5.7)	51 (19.4)	66 (25.1)	41 (15.6)	91 (34.6)	65 (24.6)	156 (59.2)

긍정(긍정+매우 긍정) 응답자의 비중을 중심으로 살펴보았을 때에는 상대적으로 의료사고 법률 지원 부문에 이어 뺑소니·무보험차 상해, 성폭력 범죄 보상·의료비, 강력 범죄 상해에 대한 지원 필요성을 지지하는 이들이 상대적으로 높게 나타났다. 그 다음 순으로 미아 찾기에 대한 지원금이나 청소년 유괴·납치·인질 사고 등에 대한 필요성에 대해서도 상대적으로 높게 나타남에 따라, 다수의 응답자들이 현재 시민안전보험 제도상 강도 상해에 대해서만 보장되고 있는 범죄·치안 부문과 관련하여 성폭력 범죄나 강력 범죄, 미아·청소년 사고 등 보다 더 다양하게 피해를 지원할 필요성에 대해 강조하고 있는 결과로 해석할 수 있다.

마지막으로 본 조사에서는 [표 5-21]과 같이 신규 보장 항목의 필요성에 조사한 데 이어, 각각의 항목들에 대해 필요하다고 응답한 이들을 대상으로 보장 금액의 규모에 대해서는 어떻게 인식하는지에 대하여 조사를 실시하였다. 보장 금액의 적절성에 대해서는 각 항목과 관련하여 현재 지원 제도를 운영 중인 타 지자체 사례들의 정보를 제공하여, 이러한 타 지자체의 운영 수준과 비교하였을 때 고양시는 어느 정도 수준으로 보장해야 한다고 인식하고 있는지 조사하였다. 따라서 해당 조사에서는 타 지자체에서 운영된 사례가 존재하지 않는 감염병, 구제역·조류 독감, 유해 화학 물질 유출 사고, 야생동물 사고로 인한 피해 지원에 대한 항목은 제외하고 10개의 신규 항목에 대해서만 인식 조사를 실시하였다.

조사 결과, 앞선 필요성 조사에서 가장 긍정 응답자의 비중이 높게 나타난 의료사고 법률 지원과 관련하여서는 현재 이에 대한 지원을 제공 중인 성남시 사례와 유사한 수준으로 설정할 필요가 있다는 응답자 비율이 가장 높게 나타났다. 이 밖에도 앞서 긍정 응답자의 비중이 상대적으로 높게 나타났던 항목들 중 뺑소니·무보험차 상해, 미아 찾기 지원금, 청소년 유괴·납치·인질 사고 등에 대해서도 타 지자체의 운영 사례와 유사한 수준으로 보장 금액을 설정하는 것을 지지하는 이들의 비중이 가장 높게 나타났다.

이와 비교하여 성폭력 범죄 보상·의료비, 강력범죄 상해에 대해서는 성남, 증평 등 현재 지원을 제공 중인 타 지자체 사례와 비교하였을 때에도 보다 더 상향된 수준의 보장 금액 필요성을 지지하는 이들의 비중이 가장 높게 도출되어, 성폭력 등 강력 범죄 위협에 대한 적극적인 보호와 지원 필요성을 강조하는 결과로 해석할 수 있다.

[표 5-22] 시민안전보험의 내용별 신규 보장시 보장 규모 정도 인식 조사 결과(단위: 명, %)

	타 지자체 사례	(타 지자체 사례 대비)		
		낮게 설정	같이 설정	높게 설정
의료사고 법률지원 (총205명)	(성남) 1,000만원 이내	4 (2.0)	114 (55.5)	87 (42.5)
성폭력범죄 보상/의료비 (총189명)	(성남) 보상: 100만원/ 치료: 100만원 이내	4 (2.1)	90 (47.6)	95 (50.3)
뱅소니/ 무보험차 상해 (총190명)	(단양) 1,500만원 이내	6 (3.2)	98 (51.5)	86 (45.3)
강력범죄 상해 (총187명)	(증평) 400만원	4 (2.1)	84 (45.0)	99 (52.9)
농기계 사고 상해 (총158명)	(청주) 1,300만원 이내	5 (3.2)	103 (65.2)	50 (31.6)
익사 사망 (총148명)	(충주) 1,000만원	3 (2.0)	104 (70.3)	41 (27.7)
가스 상해 위험 (총168명)	(단양) 2,000만원 이내	4 (2.4)	114 (67.8)	50 (29.8)
전세버스 이용중 상해 (총161명)	(인천) 1,500만원 이내	4 (2.5)	106 (65.8)	51 (31.7)
미아찾기 지원금 (총169명)	(논산) 170만원	3 (1.8)	91 (53.8)	75 (44.4)
청소년 유괴, 납치, 인질사고 (총177명)	(논산) 10만원/일 (최대 90만원 이내)	2 (1.1)	91 (51.4)	84 (47.5)

5점 척도나 3점 척도 등 객관식 조사에 기반한 설문 조사 외에 본 조사는 개방형 질문을 통해 고양시에 그 밖에도 필요하다고 생각하는 보장 내용이나 제도의 운영 개선 사항에 대한 의견을 조사하였다. 조사 결과, 총 264명의 조사 참여자들 가운데 46건의 서술식 의견이 조사되었으며, 취합된 의견들의 내용을 분석한 결과 ‘시민들의 안전과 피

해 지원을 위해서 고양시 차원의 적극적인 지원 제도가 뒷받침될 필요성이 있다’는 의견과, ‘시민안전보험과 같은 지원 제도가 현재 운영되고 있었는지 잘 몰랐다, 시민안전보험에 보장받고 있는 재난의 피해를 입은 시민들이 적극적으로 활용할 수 있도록 홍보가 강화되어야 한다’는 의견들이 대부분인 것으로 확인되었다. 이러한 응답 결과는 앞선 사례 분석의 소결에서도 진단한 바와 같이 지자체 차원에서 지역사회 주민들에 대한 적극적인 피해 지원과 구호 노력의 일환으로 시민안전보험이 활성화되고 있음에도 홍보 부족 등으로 인하여 그 효과성이 반감되고 현실적 한계를 다시 한번 확인할 수 있는 지점이라고 할 수 있다.

또한 ‘강도 상해사망 및 후유장애 부문의 사망자 피해 지원과 관련해 만 15세 미만 제외 조건이 있어 사실상 실효성이 부족하다, 어린이·청소년들의 사고를 더 위로해 줄 수 있는 방도가 필요하다.’는 의견 등이 제시되어 앞선 현황 진단에서 논의한 바와 같이 제도의 실효성 측면에서 보험사에만 유리할 수 있는 보장 내용을 경계할 필요성을 다시 한번 확인할 수 있다. 그 밖에도 구체적인 의견으로 ‘도로나 시설 파손에 의한 상해시에 대비한 보장 필요성’, ‘미아 찾기를 비롯하여 치매 노인 등에 대한 지원 필요성’, ‘금융 사기에 대한 지원 필요성’, ‘감염병으로 인한 사고 및 야생동물로 인한 사고, 농작물 피해 등에 대한 지원 필요성’, ‘청소년 관련 사건이나 성범죄에 관한 치료나 상담 등의 지원 필요성’ 등 추가적으로 지원을 필요로 하는 부문들에 대한 의견이 제시되었다. 이러한 의견들을 통해 살펴보았을 때 앞서 강조한 바와 같이 현행 시민안전보험 제도가 지니고 있는 한계점을 보완하기 위하여 지역사회 및 시민들을 중심으로 수요 조사에 바탕을 둔 보장 항목들의 재설계 방안 등을 향후 정책적 과제로 제시할 수 있다.

## 제 6 장

### 결론 및 제언

제1절 구호 활동 및 구호 서비스 개선  
측면

제2절 재난 보험 정책 개선 측면

제3절 협력적 거버넌스를 통한 복구 역량  
강화 측면



## 제절 구호 활동 및 구호 서비스 개선 측면

본 연구는 예방·대비·대응·복구로 대표되는 재난관리체계 가운데 재난 복구 단계에 초점을 맞추어 「재난 및 안전관리 기본법」을 중심으로 재난 복구 및 재난 피해 구호 활동 등 재난 피해 지원 제도 현황에 대하여 분석하였다. 그리고 고양시의 재난 안전 사고 대응 및 수습 현황, 고양종합터미널 화재 사고를 중심으로 한 재난 대응·수습 과정의 분석 등을 통해 지자체 차원에서 보다 더 적극적인 재난 피해자 지원과 구호 활동을 위하여 요구되는 시사점을 논의하였다. 이러한 논의를 위하여 종합터미널 화재 사고에 대한 사례 분석 외에도 재난 구호와 관련된 직·간접 지원 제도의 운영 현황, 재난안전보험 운영 현황 등을 개념적으로 정리하고, 고양시 차원의 구체적인 사례로서 풍수해보험, 시민 안전보험, 자전거 보험 등의 운영 사례를 분석하였다. 그리고 이러한 정책의 실제 수혜 대상이자 고객이라고 할 수 있는 시민들의 인식 정도를 분석하기 위하여 표본의 대표성 측면에서 한계점이 존재하지만 260여 명의 시민안전지킴이를 대상으로 한 설문조사를 통해 고양시민의 입장에서 시민안전보험 등에 대하여 인식하고 있는 의견들을 조사하고 시사점을 도출하고자 하였다. 지자체 차원의 재난 복구 및 피해 지원과 관련하여 이러한 일련의 문헌 분석과 사례 분석, 설문조사 등을 통해 논의할 수 있는 향후 개선 과제 및 정책 제언 사항은 크게 구호 서비스 및 활동 체계 자체에 대한 개선 측면, 재난안전보험 운영의 개선 측면, 재난 복구 체계에 대한 네트워크 강화 측면, 재난 대응·수습 기관으로서의 지자체 권한 강화 측면 등으로 살펴볼 수 있다. 먼저, 구호 활동 및 서비스의 개선 측면에서 살펴볼 수 있는 논의점은 다음과 같다.

### 1. 소상공인 및 취약계층 대상 재난피해 지원서비스 개발

현대사회의 재난은 예측불가능하고 복잡하여 그 발생가능성을 예측하고 대비하기 어려운 가운데, 한번 발생할 경우 사회의 다양한 요소에 영향을 미침으로써 대규모 재난

으로 확대될 위험성을 내재하고 있다. 이러한 측면에서 재난으로 인한 지역사회의 인적·물적 피해에 대하여 중앙정부와 지자체 등 정부 차원의 적극적인 보호·지원 노력 필요성이 지속적으로 강조되고 있으며, 복지 서비스의 확대, 인간 생명에 대한 존엄성 차원 등에서도 보편적 복지의 한 개념으로 안전 복지의 개념이 대두되고 있다. 특히 이러한 안전 복지의 논의에 있어서 최우선적으로 논의되는 대상은 장애인, 노인, 아동·청소년 등 안전 취약계층이라고 할 수 있다. 해외 재난관리 사례들에서도 재난 구호 활동의 일환으로 취·창업 지원이나 장애인·노인 지원, 영유아 돌보미 지원 등의 지원 서비스들이 제공되는 예를 살펴볼 수 있으며, 우리나라 또한 앞선 논의를 통해 다양한 영역에서 구호 및 지원 활동이 이루어지는 것을 살펴볼 수 있다. 그러나 여전히 한편으로는 재난 구호 서비스의 내용과 대상 측면에서 한계점이 존재하며 특히 피해가 발생한 지역사회를 터전으로 삼고 있는 소상공인 등에 대해서는 재난 피해에 대한 지원과 보호가 부족한 실정이다. 현재 재난 피해를 입은 소상공인에 대하여 「재해구호법」 등을 통하여 지원 방법이 규정되어 있으나, 이에 대한 세부적인 지침 마련에는 충분하지 않아 지자체 차원의 지원에 있어서는 제한적으로 작용되고 있는 한계점을 지적할 수 있다. 또한 풍수해보험이나 재해구호법 등을 통해 현재 소상공인을 대상으로 생계비 지원, 저리의 융자 제공 등의 지원이 이루어지고 있으나 재난으로 인한 피해로부터 기존의 상태로 신속하게 복귀하는 데에는 금전적(융자) 지원과는 별개로 구체적이고 실효성 있는 지원 대책이 요구되는 실정이라고 할 수 있다(박상현 외, 2019: 109).

일례로 시장 화재 피해를 입은 상인들을 대상으로 구호 서비스에 대한 인식을 조사한 결과, 구호 물품 지원 등에 대해서는 고마움을 표시하면서도 구호 서비스 전반에 대해서는 불만족하는 인원이 전체의 약 42%로 상당수 존재하는 것으로 나타났으며, 상가 활성화 등을 위한 경영 지원 필요성을 요청하는 의견들이 존재하였다(박상현 외, 2018).

현재 재난 피해에 대한 소상공인 지원은 재난지원금이나 풍수해 보험 외에는 구체적으로 이들을 지원할 수 있는 제도적 기반이나 정책이 마련되어 있지 않은 상황이기 때문에 소상공인들의 재난으로 인한 피해를 복구하고 재난 발생 이전의 상태로 복귀하는 데 소요되는 시간을 단축할 수 있도록 컨설팅 상담이나 지원, 피해자들의 수요 조사에 기반한 경영 지원 방안을 발굴할 필요성이 제기된다.



둘째로, 재난이 발생하였을 때 일상생활을 영위하는 데 있어서 가장 큰 어려움이 발생하는 계층이 노인·장애인 등 안전취약계층이라고 할 수 있다. 특히 고양시와 같이 대부분의 지역에서 도시화가 이루어지고 100만 이상의 시민들이 거주하는 대도시에서는 화재 등과 같은 사회재난 발생 가능성이 항상 잠재하고 있는 것으로 진단할 수 있으며, 이러한 사고가 발생할 때마다 안전취약계층은 생명에 대한 위험뿐만 아니라 사회적·경제적 위기에 직면할 가능성이 훨씬 높을 것으로 예상할 수 있다. 이러한 측면에서 주택 화재를 예방하기 위한 측면에서 주택화재보험 운영 방안 등을 고려할 수 있다. 아파트의 경우 관리사무소에서 단체 보험을 가입하는 경우가 일반적이지만, 연립주택 등 일반 주택의 경우 보험 의무가 없어 보험 등의 대비가 적극적으로 이루어지지 않고 있는 실정으로 진단할 수 있다.

이러한 한계를 보완하기 위한 지자체 차원의 대응의 예로 경남 하동은 2014년 지자체 중 최초로 화재 발생 시 개인 손실을 최소화하고 신속한 복구를 위하여 취약계층 1,600가구 대상 주택화재보험 지원 사업을 실시한 이후 관련 사업을 지속하여 2019년 기준 저소득 취약계층 1,578세대를 대상으로 주택화재보험 가입을 지원한 바 있다. 이와 유사하게 2021년 울산시 또한 저소득 소외계층 1,100세대에 주택화재보험 가입을 지원하였으며 부여시도 화재 취약계층 175가구를 선정해 주택화재보험 가입 지원 사업을 실시한 바 있다. 이러한 사례들을 살펴보았을 때 지자체 차원의 화재 사고 대비 지원 측면에서 취약계층 대상의 주택화재보험 지원 방안 등을 하나의 대안으로서 고려할 수 있다.

## 2. 구호 물품 지원 및 심리회복 지원 측면에서의 지원 서비스 개선

현재 재난관리체계 하에서는 화재 피해 등 재난 사고로 인해 이재민이 발생할 경우 현지 조사 및 유관 부서 간 정보 공유 등을 바탕으로 동 행정복지센터를 통한 임시 주거 지원 등의 지원이 이루어진다. 그리고 이러한 지원보다 더 폭넓은 규모의 지원이 요구되는 경우 시·도 단위로 대응이 확대되며, 시·도 차원의 대응만으로도 한계가 존재할 경우 대한적십자사, 자원봉사센터 등 민간단체 및 구호지원기관들을 통해 구호 물품 지원 등

이 이루어지고 있다. 이러한 구호 물품 지원은 식료품 등에 대한 지원이 대부분으로, 피해 이재민의 입장에서는 구호 물품 수단 측면에서 보다 더 다양한 지원을 필요로 하는 만큼 고양시 차원에서 대형유통업체 등과 협약(MOU)을 체결하여 현금 지원이 곤란할 시 포인트 지급을 통해 이재민이 대형유통업체 등을 통해 필요한 물품들을 적절하게 사용할 수 있는 방안 등에 대해서도 고려할 수 있다(이주현, 2020). 또한 피해 이재민을 지원하는 대형유통업체에 대해서는 세제 혜택 등의 인센티브를 통해 참여를 유도하는 방안을 고려할 수 있다.

또한 「재난 및 안전관리 기본법」 상 정부 차원에서 제공할 수 있는 구호 활동 및 서비스의 범위로는 구호소나 구호 물품의 지원 등 물적 자원의 지원 외에도 심리적·정신적 건강을 회복하기 위한 상담 지원 등이 포함된다. 우리나라의 경우 재난 구호 활동에 대한 법·제도적인 개선을 추진하는 데 있어서 물적 자원의 지원 범위 등을 제고하고자 노력하는 것과 비교하여 재난 피해 심리나 정신 건강의 회복을 지원하는 데에는 상대적으로 후순위에 놓여 있는 것으로 진단할 수 있어, 구호 활동 서비스를 제고하기 위한 노력의 일환으로서 이에 대한 중요성이 강조된다.

본 연구에서 분석한 2017년 포항 지진 사례를 비롯하여, 최근 2019년 강원도 동해안 산불 피해 사례 등의 대응 과정을 살펴보면 우리나라의 경우 재난 발생시 행정안전부, 보건복지부 등 유관 부처 간 협력 하에 재난심리회복지원단이 구성되어 피해 이재민들을 대상으로 심리 지원 활동이 이루어지는 것을 살펴볼 수 있다.

이와 비교하여 일본의 경우 재난 심리 회복 등에서 있어서 우리나라의 지자체 단위라고 할 수 있는 시·정·촌을 중심으로 1차적인 지원이 이루어지며 자율방재조직 등 민관 협력체계가 적극적으로 활용된다는 특징을 지닌다(이동훈 외, 2016). 또한 일본의 각 지자체는 재난 피해자 및 이재민들을 대상으로 재난 경험 후 일어나는 심리적 변화 등을 스스로 진단·관리하는 ‘마음 케어’ 기능과 재난 피해 상황을 극복해 나갈 수 있는 대처요령 등을 숙지할 수 있도록 기능하는 안심 수첩을 배부하고, 재난 발생 직후와 반년 후 시점, 1년 후 시점 등 관리 시기를 구체적으로 구분하여 체계적으로 심리 지원 서비스를 제공하고 있다는 특징을 지닌다.

따라서 재난 발생 시 지역사회 중심의 신속한 대응과 대처를 위하여 지자체의 역할

이 강조될 수밖에 없으며, 재난 사고 이후 재난 피해자에 대한 지속적이고 체계적인 관리·지원을 위한 측면에서 고양시 정신건강복지센터 등의 기반 시설을 활용하여 재난 피해자들에 대한 심리 회복 지원이 이루어질 필요성이 강조된다. 또한 이러한 심리회복 지원 활동에는 재난 피해자들이 스스로 본래의 일상으로 복귀 가능하도록 재난 사고 이후의 대처 요령 등을 숙지할 수 있도록 지속적인 교육, 심리 지원 등을 제공하고 구체적인 시기별 관리 지원이 이루어지는 등의 체계적인 접근 필요성이 강조된다.

### 3. 재난기본지원금 신설 등 법·제도적 보완 방안

2020년은 전세계적 감염병 재난이라고 할 수 있는 코로나19가 사회 전역에 장기간 영향을 미침에 따라 경제적 위기에 직면하였던 시기로 진단할 수 있다. 이에 중앙정부 및 각 지자체는 재난기본소득을 일시적으로 신설하여 가구별 경제적 지원과 소비 진작 등을 위해 4인 가구 기준 가구당 100만 원의 긴급재난지원금을 지급한 바 있다. 이러한 측면에서 재난기본지원금을 신설하여 현금 또는 카드 포인트, 지역 화폐 등의 형태로 지원하는 방안에 대하여 제도를 신설하는 방안을 검토할 수 있다.

화재 사고 등으로 인해 이재민이 발생하였을 경우 이에 대한 지원을 담당하는 공무원이 적극적으로 지원을 제공하는 경우도 존재하나 실무적인 차원에서 일부 기준을 충족하지 않아 구호나 보상이 매우 제한적으로 이루어지는 사례들 또한 존재하며, 고양 종합터미널 화재 사고의 구호 과정에서도 살펴볼 수 있는 예와 같이 지자체 차원에서 보다 더 적극적으로 피해자 및 이재민들을 지원할 수 있도록 규정하고 있는 법적 근거가 충분하지 않아 구호 활동 및 지원에 장애 요인으로 발생하는 사례들 또한 실제 현장에서 발견할 수 있다.

따라서 자연재난에 대한 구호 지원 사례와 같이 사회재난에 대해서도 보다 더 구체적이고 명시적인 법적 근거를 통한 지원이 이루어질 필요성이 강조되며, 적극적인 구호 지원 측면에서 지자체가 기본적으로 보장하는 지원 내용을 「재해구호법」 뿐만 아니라 고양시 조례 차원에 구체적으로 제시할 수 있도록 규정하는 방안을 고려할 수 있다. 이러

한 예로 ‘고양시 사회재난 구호 및 복구 지원에 관한 조례’ 등에 재난기본지원금 개념을 적용하여 ‘1인당 20만 원/3개월’과 같은 지원의 예를 명시적으로 규정하는 방안 등을 고려할 수 있다. 이러한 접근 방식은 최근 확대되고 있는 지자체별 시민안전보험의 예산 부담 문제와 비교하였을 때 예산 투입의 비효율성 문제를 보완하고, 보편적 복지 및 안전 복지의 차원에서 보다 더 적극적이고 효과적으로 재난 피해의 지원을 필요로 하는 시민들에게 활용될 수 있다는 점에서도 그 효과를 기대할 수 있다. 또한 법·제도 개선 측면에서 고양시의 조례뿐만 아니라 재난 구호와 관련된 최상위법이라 할 수 있는 「재해구호법」 상에도 보다 더 적극적인 지원 내용을 명시할 수 있도록 구호 활동 및 범위에 관한 내용 개정을 추진하는 방향까지 중장기적으로는 추진할 필요성이 강조된다.

## 제2절 재난 보험 정책 개선 측면

### 1. 풍수해 보험 관련 개선 사항 논의

고양시 재난 발생 현황에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 고양시 내에서도 집중호우나 태풍 등 예측하기 어려운 자연재난 발생의 영향으로 인하여 침수 등 크고 작은 풍수해 사례들이 발생하고 있으며, 이로 인해 소상공인이 운영하는 상가·공장을 비롯하여 농작물, 온실 등의 재산 피해가 발생하고 있는 실정이다. 앞서 재난 보험과 관련하여 논의한 바와 같이 각종 풍수해로부터 국민의 재산 피해를 보호하기 위하여 운영되고 있는 지원 제도의 예가 풍수해보험이라고 할 수 있다. 풍수해보험은 2006년 처음 도입된 이후 지속적인 보완·개선 노력을 통해 2020년부터는 소상공인 대상 피해 지원으로까지 범위가 확대되었으며, 2021년부터는 주택·온실과 소상공인의 (상가 및 공장) 피해에 대하여 정부 지원 보험료를 70%에서 최대 92%까지 지원 가능하도록 확대·운영되고 있다(행정안전부, 2020e). 그러나 가입 현황에서도 살펴볼 수 있는 바와 같이, 재난지원금 등 무상 지원액이 계속하여 증가함<sup>6)</sup>에 따라 국가 무상 지원에 대한 기대 심리, 지역사회 내의 낮은 인지도와 홍보 부족 등으로 인하여 가입률 측면에서 저조하다는 한계를 지니고 있다.

기후 변화 위기 등으로 자연재난의 발생가능성이 상존하는 가운데, 그 발생 빈도나 영향력 측면에서도 항상 위험 요인이 잠재하고 있다는 측면에서 자연재난으로 인한 재산 피해에 대비하기 위하여 풍수해 보험에 대한 인식 및 인지도 제고, 홍보 강화 등의 노력이 요구된다.

따라서 풍수해 보험에 대한 인지도 제고, 홍보 강화 측면에서는 다음과 같은 방안들을 고려할 수 있다. 첫째로, 최근 찾아가는 행정 서비스, 수요자 중심의 행정 서비스 등이

<sup>6)</sup> 행정안전부(2021)에 의하면 주택 전파 피해에 대한 재난지원금 규모는 2017년 900만원, 2018년 1,300만원, 2020년 1,600만원으로 지속적으로 확대되어 왔다.

강조되는 것과 같이 복지 시설이나 동센터 등 주민들의 지역 거점들을 중심으로 ‘찾아가는 풍수해 보험 관련 교육’ 등을 통해 풍수해 보험 제도를 소개하고 현행 제도에서 보장하고 있는 다양한 영역과 구체적인 혜택, 장점 등에 대해 충분히 내용 전달이 이루어져 풍수해 보험 제도에 대한 숙지가 이루어질 수 있도록 접근할 필요성이 강조된다. 둘째로, 시민들이 일상생활 환경에서 친숙하게 접할 수 있는 버스나 지하철 벽면 등의 배너 광고, 거리 캠페인 등을 비롯하여 고양시 홈페이지(팝업 등), 동 센터별 게시판이나 마을 소식지 등의 수단들을 활용하여 인지도를 제고하기 위한 노력이 요청된다. 세 번째로 이러한 지역사회 단위의 홍보가 적극적으로 이루어지기 위해서는 정부 주도의 인지도 제고 노력뿐만 아니라 소상공인 관련 단체, 시민안전지킴이 등의 방재·안전 관련 시민 주도의 자주 조직, 주민자치회, 통장협의회 등과 같은 지역사회 내 민간 조직·단체 등과의 협업을 통해 보험 모집·안내 경로를 확대하기 위한 노력 등이 요구된다. 그 밖에도 최근 소상공인 지원 범위가 풍수해보험에 신규 확대된 것과 같이, 자연재해에 취약한 전통시장의 가입 확대 추진을 위하여 전통시장 관련 부서나 단체 등과도 협업이 이루어질 필요성이 강조된다.

이러한 홍보 강화 및 인지도 제고 노력 외에도 가입률을 제고하기 위한 노력의 예로, 주택이나 온실 등 담보가 가능한 대출을 신청할 때에 풍수해 보험 증권을 제출할 경우 이율을 할인해주는 방안과 같은 인센티브 부여 방안에 대해서도 고려할 수 있으며, 해외 사례 분석에서 외국의 경우 보험 의무 가입이 강조되는 것과 같이 최근 3년 이내 피해 이력이 존재할 경우 풍수해 보험 증권 제출을 의무화하도록 운영하는 방안 역시 추가적으로 고려할 수 있다. 그 밖에도 수요자 중심의 행정 서비스 측면에서 자연재난 피해 차원에서 지역사회 내 주민들이 필요로 하는 보장 범위와 보장 내용에 대한 의견을 수렴하여 이에 대한 항목들이 지원될 수 있는 제도 설계 노력이 향후 요구된다.

## 2. 시민안전보험 관련 개선 사항 논의

재난 보험에 대한 현황과 진단 등에 대하여 앞서 논의한 바와 같이, 시민안전보험은

풍수해 보험이나 「재해구호법」 등을 통해 상대적으로 자연재난으로 인한 피해의 경우보다 더 구체적이고 체계적인 지원이 이루어지고 있는 것과 비교하여 사회재난의 경우 원인 제공자의 부담 원칙 등으로 인하여 정부 차원에서의 피해에 대한 지원을 기대하기 어려운 가운데, 사고를 야기한 원인 제공자 또한 부담 능력이 없거나 책임 소재가 불분명할 경우 구제받기 어려운 피해자의 손실을 지원하기 위한 측면에서 마련된 제도의 예로 볼 수 있다. 또한 최근 재난·안전 사고의 확대로 인하여 인간의 존엄권과 생명권 차원에서 안전에 대한 정부의 적극적인 역할이 계속적으로 강조됨에 따라 정부 차원의 적극적인 지역사회 안전 보장 측면에서도 시민안전보험이 부각되고 있는 것으로 진단해 볼 수 있다. 이러한 측면에서 시민안전보험은 국내외 자연재해보험과 비교하여 건물이나 재산 피해의 복구비 지원의 개념으로 지원이 이루어지는 것이 아니라 (사회재난을 중심으로) 사망이나 상해·후유장애 등 인적 피해 손실에 대한 지원 측면에서 이루어진다는 특징을 지닌다. 그러나 한편으로는 앞선 논의에서 살펴본 바와 같이 매년 갱신되는 보험 제도 운용 방식에 따라 지자체 차원에서 부담해야 할 예산 문제가 수반되며, 이와 비교하여 실제 지원 혜택을 수혜받은 이들의 규모는 상대적으로 매우 제한적인 것으로 평가되고 있어 예산 대비 효과성 측면에서 한계점으로 지적되고 있다. 또한 시민들이 필요로 하는 재난·안전 사고 영역에 대해서 충분히 보장·보호하고 있는가의 측면에서도 비판적인 의견이 제기되고 있는 실정이라고 할 수 있다. 따라서 이러한 측면들을 고려하였을 때 시민안전보험이 본래 목표로 하였던 바를 효과적으로 달성하기 위해서는 이에 대한 홍보 강화와 보험 항목에 대한 체계적이고 면밀한 분석 하의 재설계 노력이 요구된다.

먼저, 홍보 측면에서 살펴보면 시민안전보험에 투입되는 예산 대비 효과성이 낮은 원인으로는 실제 수혜를 받기 위한 조건이 까다로운 측면도 존재하지만 고양시에 주민등록을 둔 모든 시민들이 자동 가입되어 있는 제도임에도 불구하고 시민들 차원에서 이에 대한 충분한 숙지가 이루어지지 않은 측면 또한 존재한다. 실제로 시민안전지킴이들을 대상으로 한 설문조사 결과에서도 나타난 것과 같이 재난안전 부서와 협력하여 평소에 지역사회 안전 활동을 수행하는 이들만을 대상으로 인지도 조사를 하였음에도 불구하고 약 45% 수준이 시민안전보험 운영에 대해 잘 모른다고 응답할 정도로 고양시민들 내에서는 이러한 제도와 혜택에 대해서 인지하고 있지 못한 이들이 상당수일 것으로 예상할



수 있다. 실제로 시민안전지킴이 설문조사의 개방형 의견 조사 결과에서도 이러한 제도가 있는지 몰랐다는 의견이나 홍보가 강화되어야 한다는 의견들이 다수 존재하였으며, 제도 내용을 살펴보니 수해를 받을 수 있는 피해 사례를 경험한 바 있었음에도 제도 운영 사실을 몰라 지나쳤다는 의견 등이 존재하였다. 이러한 측면에서 자연재난 피해 지원과 관련하여 풍수해보험에 대해서도 논의한 것과 같이 찾아가는 교육이나 지역사회 주민들이 참여할 수 있는 지역 거점들을 중심으로 주민자치·도시재생 등 관계 부서 간 협력과 지역사회 자치 조직이나 단체 등과의 협업을 통해 홍보 및 안내를 강화하기 위한 노력이 요구된다. 또한 재난안전 사고 지원과 관련하여 접점이 존재하는 보건소를 비롯한 의료·보건 시설, 소방, 경찰, 동 센터 등과 연계하여 시민안전보험을 적극 홍보하기 위한 노력 또한 강조된다.

두 번째로는 시민들이 필요로 하는 보장 내용이나 범위에 대해 조사·분석하고 이를 바탕으로 제도를 재설계할 필요성이 강조된다. 매년 보험료가 상승함에 따라 고양시 차원의 예산 부담이 가중될 가능성을 고려할 때에 예산 대비 효율성, 효과성을 제고하기 위하여 시민안전지킴이 대상 설문조사에서도 나타난 바와 같이 지역사회 및 시민들의 입장에서 상대적으로 더 필요로 하는 사항들은 무엇인지에 대하여 조사·분석하고, 실제 통계상으로 객관적인 수치상 고양시에 위협 요인으로 작용할 수 있는 요소들은 무엇이 존재하는지를 면밀하게 분석하여 재난 대비 차원에서의 우선순위 설정 및 이를 기반으로 한 제도 설계 필요성이 강조된다. 그 밖에도 보험 내용의 설계를 신중하게 검토·진행하는 한편 청년창업보험 등 특수 정책 목적의 이행 촉진을 위한 보험 개발 방안에 대해서도 고려할 수 있다. 이러한 예로 대구시의 경우 재정이 가능한 범위에서 청년 창업을 촉진하기 위해 창업 관련 리스크를 추가로 위험군에 포함함으로써 청년이 벤처 또는 협동 조합 설립 후 사업 운영과 관련하여 손해배상책임을 질 경우 대구시가 일정 부분을 대신 부담하는 책임보험을 도입하는 방안에 대해서 논의가 이루어진 바 있다(김대철·김광석, 2018). 이러한 특수 정책 목적의 보험 또한 적용 대상자와 보장 범위를 적정 수준에서 제한함으로써 중장기적으로 시에 재정 부담이 되지 않도록 설계하는 한편, 지역사회 내 다양한 위협 요인들을 시 차원에서 보장해 주기 위한 노력의 일환으로 고려할 수 있다.



### 제3절 협력적 거버넌스를 통한 복구 역량 강화 측면

「재난 및 안전관리 기본법」과 「재해구호법」에 근거하여 재난 구호 등 이재민·재난 피해자들에 대한 지원 주체는 중앙정부 및 지자체가 책임을 지는 한편, 대한적십자사 등을 비롯한 지역사회 NGO 등의 역할이 강조되는 것으로 살펴볼 수 있다. 또한 최근 도시 방재 및 도시 안전 측면에서 강조되고 있는 회복탄력성(레질리언스, resilience) 기반의 재난관리 개념에서도 이러한 회복력 있는 도시를 구현하기 위해서는 복구 및 예방 중심의 재난관리, 지역사회 중심의 재난관리와 함께 대표적인 요소로 공공·민간·NGO와 시민사회 등 지역사회 내에 존재하는 안전관리 관련 다양한 주체들의 역할 분담과 배분, 자원의 동원 필요성이 강조되는 것으로 정리할 수 있다. 이러한 측면에서 재난의 예방과 대비, 신속한 대응·복구를 위하여 재난관리과정에서 각 주체들 간의 적극적인 참여와 협조체계의 마련이 강조된다. 따라서 고양시 차원에서는 정부와 민간 부문 간의 협력적 네트워크를 구축하기 위한 노력이 요구되는 것과 함께, 지역사회 내 시민단체나 NGO 등에게는 재난 구호를 위한 지원 주체이자 조정자로서의 역할이 요청된다고 할 수 있다.

실제로 해외 사례에서도 미국의 경우 이러한 협력체계 구축 및 운영의 중요성이 과거에서부터 강조되어 정부 차원의 재난관리 노력뿐만 아니라 자원봉사 조직 등을 활용한 지원 체계가 제도적으로 지속 발전해왔으며, 사회·문화적으로도 자원봉사 프로그램 등이 지역사회의 안전에 중요한 역할을 수행하는 것으로 평가되고 있다(하규만·안지영, 2009). 일본의 경우에도 지진이나 태풍 등 대형 재난의 경험을 통해서 방재 기관의 대응만으로 효과적인 재난 관리가 불가능하다는 점을 인지하고 지역사회 중심의 자조(自助), 공조(共助), 공조(公助)의 3원칙을 강조하며 자주적인 방재 활동을 생활화하는 방향으로 운영된다는 특징을 지닌다(라정일, 2012).

이러한 측면에서 우리나라의 재난관리체계의 운영에 있어서도 민관 협력체계에 기반한 재난관리 및 재난 구호가 이루어지는 데에 요구되는 관리적 과제를 다음과 같이 논의하였다.

## 1. 물적·인적 자원 관리 등의 개선 측면

민관 협력체계 및 네트워크 기반 강화와 관련된 과제로서, 첫 번째는 구호 물자 등 물적 자원의 관리 측면에서 개선 과제들을 논의할 수 있다. 재난 구호 물자는 일반적으로 정부의 비축 물자와 민간 단체의 비축 물자, 재난 발생시 전달되는 기부 물품으로 구분되며, 지자체의 경우 일부를 제외하면 대부분은 관리의 편의성을 위해 전국재해구호협회에 위탁 운영하고 있다(김용상, 2017).

정부는 재난 구호 물자의 확보에 있어서 과거 이재민 발생 최고 5년 평균치와 15년 평균치의 평균을 고려하여 비축하고 있으나, 실제로 대규모 재난이 발생하였을 때에 이러한 자원이 적재적소에 활용되었는가에 대해서는 제한적으로 이루어지는 한편, 지역별 편차가 존재하였던 것으로 진단할 수 있다. 예를 들어 2002년 태풍 ‘루사’ 당시 경북 지역의 경우 목표치 대비 초과 수량의 자원이 비축되었던 반면, 전남 지역은 대비가 전혀 이루어지지 않았으며 서울의 경우 구입한 지 20년이 지난 천막, 담요 등을 보관 중이어서 구호물자로서 활용하기 어려운 실정이었다(감사원, 2003; 김용상, 2017). 이러한 한계는 2014년 세월호 사고 당시에도 이어져 당시 정부의 구호 물자는 거의 배포되지 못하였으며, 대부분 대한적십자사와 전국재해구호협회의 비축 물자 공급을 통해 구호가 이루어진 것으로 진단되고 있다(김용상, 2017: 192). 그리고 민간 차원의 구호 물자 비축 및 관리에 있어서도 대표 기관이라고 할 수 있는 대한적십자사 등을 제외한 기타 일반 단체에 대해서는 구호 비축 물자에 대한 수량 파악이 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

이와 비교하여 미국의 경우 미국적십자사가 구호 활동의 중간지원조직으로서 적극적인 역할을 수행하여 물과 담요 등 구호 물품에 대한 비축·관리, (재난 발생시) 기업들과 연계한 지원 활동 전개 및 음식·생필품 쿠폰 등의 지급 등의 지원을 수행하는 것으로 살펴볼 수 있다. 일본의 경우에도 정부를 중심으로 지역별로 물자들을 분산 비축하여 재난 발생시 지역사회를 중심으로 신속한 대응·구호 지원이 이루어질 수 있도록 운영되고 있는 것으로 진단할 수 있다.

이러한 측면에서 전국적인 조직망을 지닌 대한적십자사와 대형물류창고를 보유하고

있는 전국재해구호협회에 대해 재난 구호와 관련된 전문기관으로 발전시키는 한편, 재난 발생시 지자체 차원의 신속한 대응이 이루어질 수 있도록 정부 구호 물품에 대한 비축 물자 관리, 이에 대한 정보 연계를 통한 데이터 관리 등이 이루어질 수 있도록 고양시 등 지자체에 관리 권한을 확대할 필요성이 강조된다. 또한 미국의 구호 물자 관리 시스템(Aid Matrix)의 예와 같이, 이러한 정보 관리 기능을 기부 물품 관리 측면과도 연계하여 기부자 및 기부 물품에 대한 정보 관리까지 가능하도록 기능을 확대·발전시킬 필요성이 강조된다.

두 번째로 민관 협력체계를 강화하기 위한 자원 관리상의 개선 노력으로, 인적 자원의 관리 노력이 요구된다. 2014년 세월호 사고나 2017년 포항 지진 사고를 비롯하여 최근 코로나19에 대한 대응 등 대규모 재난 발생시 많은 수의 자원봉사자들이 참여하여 지역사회의 재난 피해를 최소화하고 신속한 복구를 위하여 지원이 이루어지는 것을 살펴 볼 수 있다. 미국의 경우 재난관리, 특히 재난 구호와 관련된 정책 결정이 이루어지는 데 있어서 시민사회 등 민간의 참여가 활발하게 이루어지는 것으로 평가되는 반면, 우리나라의 경우 세월호 사고 등의 사례에서도 참여 정도는 적극적으로 이루어졌으나 실질적인 정책의 결정이나 협의 과정에 있어서는 보조적인 단계에 머물러 있었던 것으로 평가되고 있다. 따라서 이러한 한계를 보완하기 위하여 재난안전과 관련된 자원봉사자들의 전문성을 함양하고 차별화할 수 있는 지원 전략이 요구된다. 예를 들어, 다년간의 재난 안전 현장에서의 지원 경험이 있고 관련 교육·훈련을 수료한 경험이 있는 전문 봉사자에 대해서는 재난 현장 지원시, 자원봉사자들과 재난관리 부서 사이에서의 중재자이자 코디네이터 역할을 수행할 수 있도록 전문 봉사자 양성을 위한 프로그램이나 교육 방안 등을 고려할 수 있다. 또한 다회차, 다년간의 재난 사고 현장에서의 봉사 경험이 있는 이들을 위한 인력풀 관리, 봉사자의 부상과 관련하여 일회성 봉사자와 다년간의 봉사 참여자 간의 차별화된 보험체계 운영 등의 인센티브 부여, 자원봉사자들을 위한 봉사자 쉼터 등 복지 지원 측면에서의 개선 노력 역시 고려할 수 있다.

## 2. 협력체계 강화를 위한 법·제도 개선 및 지역사회 자원 활용 측면

지역사회 중심의 재난관리 협력체계를 보다 더 활성화하기 위한 노력으로는 앞서 논의한 자원 관리 노력 외에도 이에 대한 법적 근거를 강화하기 위한 측면에서 「재난 및 안전관리 기본법」, 「재해구호법」 등에 민관 협력 기반 조성을 위한 노력과 관련하여 규정을 구체화하는 방안을 제시할 수 있다.

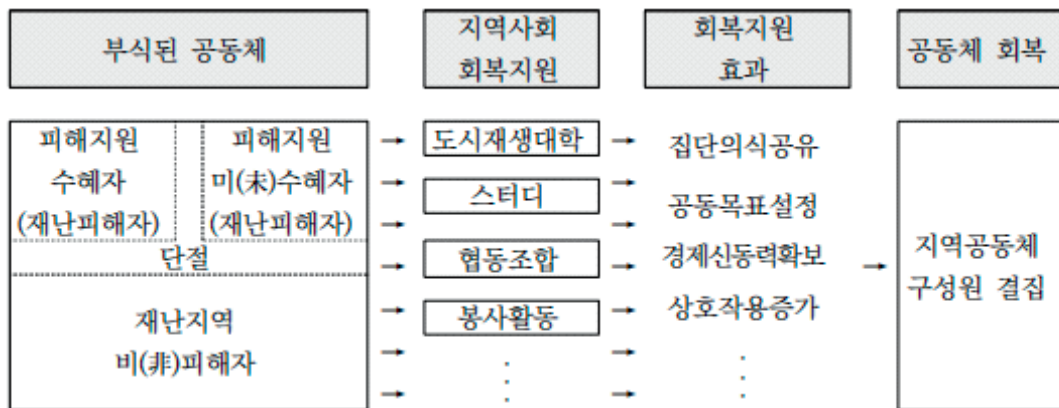
현재 민관 협력 기반의 재난관리와 관련하여 「재난 및 안전관리 기본법」 제5조에서는 ‘국민의 책무’로서 “국민은 국가와 지방자치단체가 재난 및 안전관리 업무를 수행할 때 최대한 협조하여야 하고, 자기가 소유하거나 사용하는 건물·시설 등으로부터 재난이나 그 밖의 각종 사고가 발생하지 아니하도록 노력하여야 한다.”고 규정하고 있다(「재난 및 안전관리 기본법」 제5조). 또한 제12조의2에서 안전관리 민관협력위원회의 운영과 관련하여 민관 협력관계를 원활히 하기 위해 중앙과 지자체 단위에 각각 중앙안전관리 민관협력위원회와 지역안전관리 민관협력위원회를 구성·운영할 수 있다고 명시하고 있다(재난 및 안전관리 기본법 제12조의2). 재난 복구 및 구호 활동의 대표적인 법적 근거라 할 수 있는 「재해구호법」에서도 제12조에서 중앙정부 및 지자체 등 “구호기관은 재해 구호를 원활하게 수행하기 위하여 구호지원기관 및 자원봉사단체 등과 적극 협력하여야 한다.”고 규정하고 있다(「재해구호법」 제12조). 이러한 예에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 재난관리에 있어서 민관 협력이 이루어져야 함을 강조하는 규정들은 존재하나, 실제 협력이 이루어지기 위한 기반 조성이나 지원 체계에 대해서는 구체적인 조항이 존재하지 않기 때문에 이러한 협력체계를 보다 더 강화할 수 있는 구체적인 근거 마련을 위한 노력이 요구된다고 할 수 있다.

또한 미국의 경우 국가 사고 관리 시스템(NIMS) 하에 재난 현장 지휘 체계(ICS, Incident Command System)가 일원화되어 있으며, 일본의 경우에도 지방재난대책본부를 중심으로 일원화되어 재난관리가 이루어지는 것과 비교하여, 우리나라의 경우 재난안전법상의 구호 조직과 재해구호법상의 구호 조직이 명확하게 일치하지 않아 실제 재난 발생 시 재난안전법상에 명시된 대응반별 활동이나 재해구호법상의 대응반별 활동이 규정과 같이 운영되지 않거나 지자체가 조정해서 운영하고 있는 문제점 및 한계가 발생하고 있다(김용상, 2017: 189-190). 민간 조직들과의 연계 협력 또한 별도의 부서별 협력 과정을 통하여 이루어지고 있는 한계를 지니는 만큼 법·제도상의 혼선을 개선하는 동시

에 재난 구호 분야의 중간지원조직으로서 민간 단체를 육성하고 연계·협력을 강화하기 위한 노력이 이루어질 필요성이 강조된다.

이러한 측면에서 세월호 사고 당시 안산시의 지역사회 기반 구호 활동은 지역사회의 자원 활용 기반 하에 이루어진 대표적인 지원 사례로 평가되고 있다. 앞서 회복탄력성 기반의 재난관리와 관련하여 지역 중심의 재난관리 및 대응이 강조되었던 것과 같이, 최근 국제 사회에서는 재난관리와 관련하여 UN 결의를 통해서 지자체 중심의 회복력 있는 도시를 만들기 위한 방재·안전관리 노력으로서 ‘센다이 프레임워크’가 채택된 바 있다. 미국의 경우에도 이러한 관점에 기반하여 하향식 안전관리 정책개발이 아닌 지역사회의 기대와 수요에 기반하고, 시민들의 참여가 이루어질 수 있도록 상향식 정책 개발 관리 노력이 이루어지고 있으며 이와 유사하게 우리나라 역시 세월호 사고와 포항 지진 사고 당시 안산시, 포항시 두 지역에서 공동체 회복프로그램을 아래와 같이 운영한 바 있다.

[그림 6-1] 공동체 회복 프로그램 사례



〈출처〉 박상현 외, “재난피해자 재난 이후 삶의 변화와 재난 구호 서비스 개발”, 재난안전연구원, 2019, p.216.

[그림 6-1]과 같이 지역사회 내의 다양한 주체가 참여하는 등 지역사회 내 자원들을 적극적으로 활용하여 재난 구호가 이루어지는 공동체 회복 프로그램의 예는 지역사회 전 영역의 회복에 기여할 뿐만 아니라 구호·지원의 지속성 확보 측면에서도 그 중요성을 강조할 수 있다(박상현 외, 2019: 220). 그러나 한편으로는 포항과 안산 등 우리나라에서 현재까지 진행된 지역사회 기반 공동체 회복 프로그램은 모두 특별법에 의해 이루어

졌으며 재난 구호 대상으로서 개인에 초점을 맞춰 이루어졌다는 한계점을 지닌다. 이에 따라 법적 근거 측면에서도 제한적일 뿐만 아니라 재난 피해가 발생한 지역사회나 지역 사회의 구성원이라는 관점에서 공동체 회복 노력이 전개되었는가 진단한다면 이에 대해서도 한계점을 지적할 수 있다.

따라서 재난 안전 사고 발생 초기에는 고양시를 중심으로 신속하고 적극적인 복구 지원 및 구호가 이루어지는 한편, 민간 단체나 지역주민들의 참여 등 참여 주체를 다양화하기 위한 노력이 요구되며 재난 피해에 대하여 단순히 경제적 손실 등에 국한하는 것이 아니라 지역사회 전체의 회복 측면에서 교육적, 심리적, 문화적 회복 등이 함께 고려될 필요성이 강조된다(박상현 외, 2019). 이러한 측면에서 재난 피해 지원을 위한 지역사회 내 안전 네트워크를 구성하는 데 있어서 교육 단체, 봉사 단체, 민간 기업, 의료 기관, 종교 단체 등 다양한 기관들의 참여가 고려될 필요성이 강조된다.

### 3. 지자체 권한 강화 측면

지금까지 논의한 바와 같이 고양시는 기초 지자체로서 중앙 정부나 광역 지자체와 비교하여 「재난 및 안전관리 기본법」 상 부여되는 권한 측면에서도 한계가 존재하여 정부의 단독적인 노력만으로는 지역사회 내 다양한 재난 발생에 적극적으로 대응하는 데에 한계점이 존재한다. 이러한 권한상의 한계뿐만 아니라 재난이 지니고 있는 불확실성과 복잡성의 특성을 고려하였을 때에도 보다 더 적극적인 재난 대비와 대응을 위하여 지역사회 내 안전관리와 관련된 역량과 자원을 지니고 있는 다양한 주체들과의 협력체계 구축에 기반한 안전 거버넌스의 구현 노력이 강조된다고 할 수 있다.

그러나 한편으로는 이러한 노력과 동시에 재난안전 거버넌스를 주도적으로 이끌고 지역사회 내 재난 발생시 1차적인 대응과 수습 책임을 지고 있는 재난관리 주체로서의 역할이 강조된다는 점에서 중장기적으로는 고양시 차원의 재난 대응과 수습 등에 관한 권한을 강화하고 확대하기 위한 노력이 요구된다.

일본의 경우 우리나라의 재난안전법과 같은 기능을 하는 「재해대책기본법」에 근

거하여 대규모 재난 발생시 긴급재해대책본부를 구성하는 가운데, 긴급재해대책본부장은 지자체의 장에게 재난 사고에 대한 정보의 제공, 의견 표명 및 필요한 협력을 요구할 수 있도록 규정하고 있어 직접적인 지휘·통제보다는 1차적으로 지자체장에게 대응·수습 권한을 부여하는 한편, 이에 대한 협조적인 위치에서 운영하는 것으로 그 특징을 살펴볼 수 있다.

고양시는 최근 2018년에 화전동 인근 대한송유관공사 고양저유소 휘발유 탱크에 풍등으로 인한 실화가 발생하여 12시간 넘게 진화 작업이 이루어질 정도로 대형 화재 사고를 경험한 바 있다. 불행중 다행으로 해당 사고로 인한 인명 피해는 발생하지 않았으나 사고 지역이 경의선과 한국항공대학교 등 지역사회 기반 시설과도 인접하여 위치하고 있었으며 휘발유를 저장하는 유류 저장 시설인 만큼 대규모 인적·물적 손실을 초래할 수 있었던 사고로 진단할 수 있다. 그러나 고양시 지역사회 내에 막대한 피해를 야기할 수 있는 사고였음에도 불구하고 당시 소방기관을 통해 대응 3단계가 발령되고 통제가 이루어졌을 뿐 권한의 한계로 인하여 당시 고양시 차원에서 이루어진 조치는 재난문자 정도에 머물렀던 것으로 진단되고 있다.

이러한 측면을 고려하였을 때 지역사회의 안전과 신속한 대응·복구 등 책임성을 강화하기 위한 측면에서 중앙재난안전대책본부(이하 ‘중대본’)와 수습본부가 구성될 경우 중대본부장과 수습본부장의 권한을 지자체장이 위임받아 1차적으로는 지역사회 차원에서 재난에 대한 대응과 진압, 통제 등이 신속하기 이루어질 수 있도록 법·제도적 개정이 이루어질 필요성이 강조된다.

또한 현재의 재난안전관리체계 하에서는 재난안전법에 근거하여 안전관리계획을 수립하도록 의무화되어 있다. 그러나 실제로 안전관리계획이 수립되는 과정을 살펴보면 중앙정부 차원에서 먼저 국가안전관리 기본계획이 수립되고, 이러한 계획이 시·도 단위로 하달되어 광역 지자체 단위에서 안전관리계획이 수립되며, 이후 다시 시·군·구 단위로 전달되어 각 지역의 안전관리계획이 수립되는 방식으로 이루어지고 있다. 이러한 절차로 운영되는 한계로 인하여 재난안전법에 근거해 매년 의무적으로 안전관리계획이 수립되고 있으나 안전관리상 지역사회가 직면해 있는 안전 현안에 대응하거나 이를 관리하기 위한 차원의 계획 수립보다는 국가와 시·도 단위의 방침을 준수하는 형태에서 계획 수립



이 머무르는 한계를 노정하고 있으며, 이로 인하여 실제로 시민들이 체감하는 안전관리의 제고 노력 측면에서는 제한적으로 작용하고 있는 실정이다.

따라서 중장기적으로는 지방 분권과 지방 자치의 본래 취지를 고려하여 안전관리와 관련해 지자체장에게 자율적인 계획수립권을 부여할 수 있는 방향으로 개선 노력을 추진하는 한편, 현재의 한계 속에서도 보다 더 안전관리에 관한 명확한 목표와 비전을 수립하고 이를 바탕으로 한 체계적인 안전관리 정책 추진 노력이 이루어질 수 있도록 고양시는 시 차원의 재난안전관리 기본계획 수립 등의 노력이 요구된다고 할 수 있다. 또한 앞선 사례 분석과 정책 제언 논의에서 강조된 바와 같이 이러한 재난안전관리 정책을 수립하는 데 있어서는 지역사회 내에 존재하는 다양한 안전관리 관련 주체들과 시민사회 주체들이 참여하여 안전 거버넌스를 추구하는 가운데, 보다 더 적극적으로 지역사회에 기반한 안전 정책이 수립될 수 있도록 참여와 협력에 기반한 안전관리 노력이 이루어질 필요성이 강조된다.



## 참고문헌

### 1. 국내 문헌

- 감사원(2003). 「자연재해 대비실태 감사결과」, 감사원.
- 고양시(2015). 「고양종합터미널 화재사고 백서」, 고양시청.
- 고양시(2018). 「2018 고양통계연보」, 고양시청.
- 김대철·김광석(2018). 「시민안전보험 도입방안 검토」, 대구경북연구원.
- 김승우·정재훈·권준화·이영근·정민수·옥영석(2020). 「재난피해자 복구지원 모델」, 국립재난안전연구원.
- 김용상(2017). 「협력적 거버넌스를 통한 재난 구호체계 활성화 방안」에 관한 연구, 동국대학교 행정학과 박사학위논문.
- 김희연·민소영·성은미(2015). 「무한돌봄사업 분석 및 발전방안」, 경기연구원.
- 김진선·이영욱(2020). 「재난피해자 복구지원 실태 분석」, 국립재난안전연구원.
- 라정일(2012). 「재난환경 변화에 따른 과학적 재해관리체계 강화를 위한 법제 연구」, 한국법제연구원.
- 박상현·이지향·권진석·손명찬(2018). 「재난피해자 모니터링 및 생활밀착형 구호장착 기술 개발(Ⅳ)」, 국립재난안전연구원.
- 박상현·김진선·손명찬·이효정·이영욱(2019). 「재난피해자 재난 이후 삶의 변화와 재난 구호 서비스 개발」, 국립재난안전연구원.
- 박종술(2020). 「대한적십자사 이재민 구호활동 역량 제고 방안 연구: 비교 분석」, 한양대학교 공공정책대학원 석사학위논문.
- 신동호(2015). 「사회재난 정책보험 도입 및 재난 보험 관리·운영체계 개선방안 연구」, 국민안전처.
- 손기천(2019). 「재난안전 정책보험 사례분석을 통한 문제점 및 개선방안 연구: 생활안전보험의 제도적 개선방안을 중심으로」, 중앙대학교 건설대학원 석사학위논문.
- 송유진(2020). 「시군 특색에 맞는 도민안전보험 항목 조사」, 충북재난안전연구센터·충북연구원.
- 이동훈·조용래·유성은·최태산·김동알·김현철·한운선·이숙·천성문·유주형·송연주·신혜진(2016). 「재난 분석을 통한 심리지원 모델링 개발」, 국민안전처.
- 이미연(2019). 「재난피해 지원 제도 현황과 재정소요 분석: 재난지원금과 풍수해보험을 중심으로」, 국회예산정책처.
- 이재은(2018). 「위기관리학」, 고양: 대영문화사.
- 이종열·이종영·최진식·정지범(2014). 「재난관리론」, 고양: 대영문화사.
- 이주현(2020). 「재난관리체계 운영 현황과 이재민에게 실질적 도움을 위한 개선방안 연구: 화재 이재민 구호 중심으로」, 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위논문.
- 임상규·여은태·김지유·서경민(2020). 「사회재난 수습 지원 가이드라인 개발」, 국립재난안전연구원.
- 조용준(2016). 「안전한 시민생활을 위한 보험 연구」, 수원시정연구원.
- 중앙재난안전대책본부(2018). 「2018년 자연재난조사 및 복구계획수립 지침」, 행정안전부.
- 중앙재난안전대책본부(2020). 「자연재난 피해주민 조기 생활 안정을 위한 정부지원 종합 안내서」, 행정안전부.
- 최진호(2015). 「화재 피해 주민 지원 제도에 대한 소방공무원 만족도에 대한 연구」, 경기대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 하급만·안지영(2009). 「미국의 재난관리 자원봉사 활동의 특징과 함의」, 정부학 연구, 15(2): 107-132.
- 행정안전부(2018). 「2017 포항지진 백서: 포항지진 발생에서 복구까지, 그리고 남은 과제」, 행정안전부.
- 행정안전부(2021). 「2021년 풍수해보험사업 추진계획」, 행정안전부.

### 2. 해외 문헌

- Petak, W. J. (1985). Emergency management: A challenge for public administration. Public Administration Review, 45, 3-7.

### 3. 정부 문건 및 보도자료 등

- 고양시(2020a). “고양시, 108만 시민의 든든한 지원자 ‘시민안전보험(공제)’ 가입 갱신”, 고양시 보도자료(2020.12.03.).
- 고양시(2020b). “고양시보 제1656호”, 고양시보(2020.03.31.).
- 고양시(2021a). “고양시 시민이라면 자전거 보험이 자동가입”, 고양소식 2021년 7월호(2021.07.08.).
- 고양시(2021b). “고양시보 제1754호”, 고양시보(2021.03.30.).
- 국민안전처(2016). “앞으로는 한 번의 신고만으로 도시가스요금 감면 온라인을 통한 사회재난 간접지원 원스톱서비스 최초 시행”, 국민안전처 보도자료(2016.05.23.).
- 대한적십자사(2021). “재난 구호요청서 및 확인서”, 대한적십자사 자료.
- 행정안전부(2019). “풍수해보험 가입실적(최근 5년)”, 행정안전부 정책자료(2019.03.25.).
- 행정안전부(2020a). “재난관리자원 관리체계 혁신한다.”, 보도자료(2020.07.30.).
- 행정안전부(2020b). “행정안전부, “재난 극복부터 마음 회복까지 정부가 함께 해요.”, 행정안전부 보도자료(2020.08.04.).
- 행정안전부(2020c). “안성·철원·충주제천·음성·천안·아산 7개 시·군 특별재난지역 선포”, 행정안전부 보도자료(2020.08.07.).
- 행정안전부(2020d). “연도별 풍수해 보험금 지급액”, 행정안전부 정책자료(2020.09.03.).
- 행정안전부(2020e). “내년부터 풍수해보험료 70% 이상 정부에서 지원한다. 주택·온실·소상공인·재난취약지역 대상으로 최대 92%까지 지원”, 행정안전부 보도자료(2020.12.31.).
- 행정안전부(2021a). “2021년부터 총 보험료의 70%를 지원하는 풍수해보험”, 행정안전부 정책안내 리플릿 자료(2021.04.09.).
- 행정안전부(2021b). “시민안전보험 실효성 제고 위한 제도개선 지속 추진”, 행정안전부 보도자료(2021.07.30.).

## Abstract

### A Study on the Status and Improvement of the Support System for Disaster Victims in Goyang City

Jungchul Lee\*, Dongik Jo\*

Recently, as the scale of disasters, such as natural and social disasters, around the world has become larger and more uncertain, our society has been exposed to various catastrophes . In Korea, the once periodic storm and flood disasters that have been periodically are gradually increasing, and concerns about economic and human damage caused by heat or cold waves continue to arise. Korea's disaster management-related system has developed around the preparation of countermeasures for disaster accidents, and interest in the disaster damage support system provided by the central and local governments to victims continues to increase.

Therefore, policy suggestions to recover from disaster damage and improve support from Goyang citizens are requested based on the overall institutional operation status inspection and diagnosis of disaster damage at the city level.

In this respect, the purpose of this study is to analyze the operation status of disaster damage support and disaster insurance to comprehensively organize and evaluate the operation status of disaster damage and recovery in Goyang city .

This study theoretically discussed the significance of the disaster and disaster

---

\* Goyang Research Institute, Goyang, Korea

management system and disaster recovery stage . In addition, the current status of disaster occurrence and support and management in Goyang city were analyzed.

The characteristics of disaster recovery and damage support in Korea are as follows: the natural disaster-oriented damage support system is relatively systematic, such as the comprehensive manual on natural disaster victims' support and storm and flood damage insurance cases. In line with the safety welfare stance and the active demand for safety security from the government, policy efforts, such as civil safety insurance, are being produced to overcome this .

This study made policy suggestions in four main aspects through the analysis results . First, developing disaster damage support services for small business owners and housing fire insurance for vulnerable groups was proposed to improve the policy effectiveness and satisfaction of victims.

Second, in terms of improving the operation of disaster insurance policies, the need to strengthen the promotion of storm and flood damage and disaster safety insurances and investigate effective insurance item design was discussed.

Third, to strengthen recovery capacity through cooperative governance, measures to improve material and human resources were reviewed. Additionally, methods to recover from disaster damage based on community participation and resources, such as residents' associations, were proposed.

Finally, discussions were conducted at the mid-term to long-term task level on the need to strengthen authority at the local government level as it has the primary responsibility and authority to respond to and deal with disaster sites and establish disaster safety management plans.

## 붙임 자료

고양시 시민안전보험 인식 관련  
설문조사지



## 고양시 시민안전보험 인식 관련 설문조사

안녕하십니까,

고양시정연구원에서는 금년도『고양시 재난피해 지원제도 현황분석 및 개선방안』에 대한 연구를 수행하고 있습니다. 이에 본 조사는 고양시에서 재난피해 지원제도로 운영 중인 시민안전보험에 대한 고양시민 분들의 의견 수렴을 목적으로 실시되었습니다.

응답해주시는 모든 사항들은 **통계법 제33조(비밀의 보호)**와 **제34조(통계종사자의 의무)**에 의하여 엄정히 보호되오니, 안심하시고 조사에 적극적으로 참여하여 정확하고 솔직한 응답을 부탁드립니다. 조사 결과는 개인 정보는 철저히 블라인드 처리된 가운데 본 연구를 위한 분석 자료로만 사용됩니다.

바쁘신 가운데 본 조사에 적극적으로 협조해 주셔서 대단히 감사합니다. 설문을 **완료**하신 분들에 한해 소정의 답례품을 드리오니 모쪼록 많은 협조 부탁드립니다.

※ 단, 응답의 충실성(대다수 질문에 무응답, 3,3,3,3,3...으로 기재하는 사례 등)이나 신뢰성에 문제가 있을 경우 응답자료로 활용할 수 없어, 사례 대상에서 제외되실 수 있사오니 끝까지 성심성의껏 응답 부탁드립니다.

2021년 10월

문의 및 연구책임자: 이정철 부연구위원 (고양시정연구원)  
(☎: 031-8073-8353 / Email: jclee@gyri.re.kr)

■ 다음은 통계분류를 위한 **응답자 정보**에 관한 질문입니다. 지문을 보시고 해당되시는 보기에 ○ 이나 v 체크를 해주시기 바랍니다.

1. 귀하의 거주지는 어디입니까? (                      )구 (                      )동
2. 귀하의 성별은 무엇입니까?              ① 남성                      ② 여성
3. 귀하의 출생연도를 기입해주시시오      출생연도: 1 9 □ □ 년
4. 귀하께서는 혼인을 하셨습니까?      ① 미혼                      ② 기혼
5. 현재 함께 거주 중인 가족 수는 몇 명입니까?(본인 포함)

① 1인 가구 ② 2인 ③ 3인 ④ 4인 ⑤ 5인 이상

6. 귀하의 최종학력을 표시해주십시오

① 고졸 이하 ② 2,3년제 대학 졸업 ③ 4년제 대학 졸업 ④ 대학원 이상

7. 고양시에 거주하신 기간은 어느 정도인지 표시해주십시오

① 1년 이내 ② 1-5년 미만 ③ 5-10년 미만 ④ 10-20년 미만 ⑤ 20년 이상

8. 귀하의 가구 소득은 어느 정도인지 표시해주십시오 (월 소득 기준)

① 100만원 미만 ② 100-200만원 이내 ③ 200-300만원 이내

④ 300-400만원 이내 ⑤ 400-500만원 이내 ⑥ 500만원 이상

9. 귀하께서 가입 중인 개인보험의 종류를 모두 체크해주십시오(복수 체크)

① 질병·중신포함 생명보험 ② 자동차·상해 등 건강보험

③ 실손의료보험 ④ 노후 대비 연금보험 ⑤ 기타 보험 (종류: )

■ 다음은 고양시에서 운영중인 안전보험 제도에 대한 내용입니다. 내용을 확인해주시고 아래의 문항에 답변해주시기 바랍니다.

\* **고양시 자전거보험:** 고양시 주민등록을 둔 고양시민은 지역에 상관없이 자동가입되어, 자전거 탑승중 사고·운행중사고·자전거에 의한 외래 사고 등에 대해 보장

\* **고양시 시민안전보험:** 고양시 주민등록을 둔 고양시민은 개인보험 가입여부에 상관없이 자동가입되어, 일상생활에서 발생할 수 있는 재난이나 각종 사고로부터 피해를 입은 시민에게 보험금 지급(자연재해 사망, 폭발·화재·붕괴 상해 사망, 대중교통이용중 사망, 강도상해 사망 등)

1. 고양시에서 현재 시행하고 있는 다음의 안전보험 제도에 대해 알고 계십니까?



	전혀 모른다	잘 모른다	대략 알고 있다	자세히 알고 있다
시민안전보험	①	②	③	④
자전거보험	①	②	③	④

2. 현재 고양시에서 시행하고 있는 안전보험 제도에 대해 만족하고 계십니까?

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	만족한다	매우 만족한다
시민안전보험	①	②	③	④	⑤
자전거보험	①	②	③	④	⑤

3. 현재 고양시에서 시행하고 있는 안전보험 제도에 대해 필요하다고 생각하십니까?

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	필요하다	매우 필요하다
시민안전보험	①	②	③	④	⑤
자전거보험	①	②	③	④	⑤

■ 아래의 내용은 고양시에서 시민안전보험 제도의 보장 내용과 보장 금액에 대한 내용입니다. **각 항목의 필요성과 적절성을 함께 평가**해주시시오

1. 자연재해 사망 부문

보장내용 설명: (일사병, 열사병, 한파 포함) 사망자에게 지급(만 15세 미만 제외)



4. 강도 상해 사망 및 후유장애 부문

보장내용 설명: 강도에 의해 발생한 사고로 인한 사상자에게 지급(사망자는 만 15세 미만 제외)

단위: (만원)	현재 보장한도		① 보장 내용의 필요성					② 보장 금액의 적절성				
	사망	후유장애	전혀 필요 없음	필요 없음	보통	필요 함	매우 필요 함	대폭 하향	소폭 하향	적절	소폭 상향	대폭 상향
고양	1,000	1,000이내										
수원	500	1,000이내	(공란)									
성남	1,000	1,000이내										

5. 스쿨존 교통사고 부상 치료비 부문

보장내용 설명: 만12세 이하 어린이가 스쿨존에서 교통사고를 당할 경우 지급

단위: (만원)	가입현황 (보장 한도)	① 보장 내용의 필요성					② 보장 금액의 적절성				
		전혀 필요 없음	필요 없음	보통	필요 함	매우 필요 함	대폭 하향	소폭 하향	적절	소폭 상향	대폭 상향
고양	1,500이내										
수원	미가입	(공란)									
성남	1,000이내										

6. 아래의 내용은 고양시는 보장하지 않지만, 타 지자체에서 시민안전보험 내역으로 운영중인 사항들의 예시입니다. 고양시의 적용 필요성과 금액 설정의 적절성을 평가해주시오

항목	가입·운영중인 타 지자체 사례	① 보장 내용의 필요성					② 보장 금액 의견 (필요하다면)		
		전혀 필요 없음	필요 없음	보통	필요 함	매우 필요함	타 지자체 사례 대비		
							낮게 설정	갈게 설정	높게 설정
의료사고 법률지원	(성남) 1,000만원 이내								
성폭력범죄 보상/의료비	(성남) 보상: 100만원/치료: 100만원 이내								
뺑소니/ 무보험차 상해	(단양) 1,500만원 이내								
강력범죄 상해	(중평) 400만원								
농기계 사고 상해	(청주) 1,300만원 이내								
익사 사망	(충주) 1,000만원								
가스 상해 위험	(단양) 2,000만원 이내								
전세버스 이용중 상해	(인천) 1,500만원 이내								
미아찾기 지원금	(논산) 170만원								
청소년 유괴, 납치, 인질사고	(논산) 10만원/일 (90만원 이내)								
(신규) 감염병으로 인한 사망, 상해							-	-	-

항목	가입·운영중인 타 지자체 사례	① 보장 내용의 필요성					② 보장 금액 의견 (필요하다면)		
		전혀 필요 없음	필요 없음	보통	필요 함	매우 필요함	타 지자체 사례 대비		
							낮게 설정	갈게 설정	높게 설정
(신규) 구제역, 조류독감 등으로 인 한 가축 등의 피해							-	-	-
(신규) 유해화학물질 유출 등 환경 오염사고 사망 및 후유장해							-	-	-
(신규) 야생동물로 인한 사고 또는 농작물 피해							-	-	-

7. 현재 고양시에서 시행하고 있는 안전보험 제도에 대해 기타 추가로 필요한 보  
장항목이나 제도 운영에 관한 구체적인 의견이 있으시면 기입해주시기 바랍  
니다.

--