

2013. 4. 19(금) 제 2 회의

제 2 분과

안전한 도시행정



# 한국 사회보험범죄의 양상과 대응방안\*

A Study on the Social Insurance Crime in Korea and Countermeasures

정 응(경찰대학교)

## 목 차

- I. 서 론
    - 1. 연구의 목적
    - 2. 연구의 방법 및 범위
  - II. 사회보험범죄의 범주와 특징
    - 1. 민영보험의 성장, 공보험의 확대와 범죄위험
    - 2. 사회보험범죄의 개념과 유형범주
    - 3. 사회보험범죄의 특징
  - III. 사회보험범죄의 양상
    - 1. 사회보험범죄의 개관과 동향
    - 2. 사회보험범죄의 단속사례
  - IV. 결 론: 사회보험범죄의 대응방안
- 참고문헌

## I. 서 론

### 1. 연구의 목적

보험은 보험료(premium)의 형식으로 미리 공통준비재산을 형성하고, 우발적 사고를 당한 사람에게 보험급부(insurance benefit)를 지급함으로써 경제적 안정을 확보하고자 하는 제도이다. 그러나 보험은 우연한 보험사고에 대한 현물급여 외에도 금전적(pecuniary) 급여라는 특성으로 말미암아 보험 관련자들이 그 제도를 악용하려는 불법위험의 부작용을 배태하고 있는바, 현재 전 세계적으로 거의 모든 보험 분야에서 이러한 불법행위가 사회적 문제로 되어 있고 우리나라 또한 다양한 영역에 걸쳐 보험범죄가 증가하고 있는 추세이다. 아울러 보험범죄 양상도 과거의 생계형이나 일회성 범죄에서 점차 전문화, 조직화 되고 있으며 그 피해규모도 막대하다.<sup>1)</sup>

\* 이 글은 정응의 연구보고서(2012) 중 일부 내용이 수정보완된 것임.

1) 우리나라 보험범죄 적발실적은 민영보험의 경우 2006년 1,781억원(전년대비 31.8% 증가), 2007년 2,045억원(14.9% 증가), 2008년 2,549억원(24.6% 증가), 2009년 3,305억(29.7% 증가), 2010년 3,467억원(전년대비 4.9% 증가)으로 매년 증가해 왔다(금융감독원, 2010.3, 2011.4). 이 같은 보험사기 적발

이러한 보험범죄의 빈번한 발생은 보험자의 경영수지를 악화시킴으로써 결국 전체 보험가입자의 보험료를 높이게 되는 상황을 낳게 된다.

한편 보험범죄의 전문화, 조직화 경향과 함께 최근 보험범죄에서 보이는 특징은 기존의 생명보험, 손해보험, 자동차보험 등 민영보험(private insurance) 뿐만 아니라 경제정책성 보험(우체국보험, 무역보험)과 사회보험(건강보험, 고용보험, 산업재해보상보험, 국민연금) 등 공영보험(public insurance) 분야에까지 보험범죄의 영역이 확산되는 추세에 있다는 점이다.

고의적 보험사고의 도덕적 위험(moral hazard)은 역사적으로 볼 때 민영보험에서 먼저 비롯되었고 여러 보험 종목 중에서도 특히 역사가 오랜 생명보험, 화재보험, 해상보험 분야에서 시작되었다. 그러나 산업구조의 고도화와 보험산업 발전에 따라 보험범죄는 자동차보험과 각종 배상책임보험, 유사보험 영역으로 확산되었고, 더 나아가 사회보장체계(social security system)의 정비와 함께 국민 대부분이 보험제도를 이용하는 전국민 보험시대에 접어들면서 보험범죄 영역이 공영보험 중에서도 특히 사회보험(social insurance) 영역까지 확산되고 있다.

국가의 정책성 보험제도 중에서도 사회보험제도를 악용하는 보험범죄는 보험가입자들이 사회적으로 극히 낮은 범죄의식 하에 그 탈법적 행동을 저위험 고수익(low risk-high return) 대상으로 인식하는 경향으로 나타나고 있으며, 나아가 건강보험·산재보험 등과 관련된 의료기관, 그리고 보험과 연관된 여타 단체와 사업자까지 사건에 연루되는 양상을 보이고 있다.

따라서 본 연구는 민영보험 범죄의 증가 외에 공영보험 특히 사회보험에서 보이는 범죄위험 및 그 방지대책 필요성의 문제를 제기하면서 최근 보험범죄에 대한 대응방향을 모색하는 것을 그 목적으로 하고자 한다.

## 2. 연구의 방법 및 범위

본 연구는 제도주의적인 시각에서 사회보험범죄의 개념과 그 범주유형 등을 정리하고, 사회보험범죄를 사전 예방함과 동시에 보험범죄에 대한 처벌의 실효성을 확보할 수 있는 대응방향을 마련해보고자 한다.

또한 본 연구는 보험범죄자의 범죄행동(criminal behavior)에서 합리적 선택(rational choice)을 가정하여 이를 제도적 틀 속에 도입함으로써, 범죄경제학(economics of crime)적 접근을 제도주의, 특히 신제도주의(new institutionalism) 시각에 결합하고 있다.

범죄경제학과 신제도주의 접근은 모두 인간행동에서 경제적 유인(incentive)에 대한 반응과 합리적 선택이론을 수용하고 있다. 따라서 이러한 접근은 한 개인의 보험범죄과정에서 비용-수익(cost-benefit)에 기초한 불법행동 기회(illegal behavior

금액이 총 보험범죄 규모 중 10% 정도인 것으로 추정하면, 2010년의 경우 보험사기로 인한 보험금 누수 규모는 약 3.5조 수준으로 추산된다(정웅, 2011). 금융감독원에서도 민영보험 부문(공제기관 포함)에서 연간 보험사기로 인해 누수되는 금액이 2010년 기준 약 3.4조원으로 추산하고 있다.

opportunity)의 선택 경향에 대한 분석을 진행하고, 나아가 처벌확률 및 처벌강도, 곧 처벌의 가능성 및 엄격성(probability and severity of punishment)이 확보된 제도설계(institution design)를 통해 보험범죄를 분석하고 억제하는 방안을 구상하는데 유용할 것으로 보인다.

즉 위의 시각에 따를 때 통상 범죄행위자들은 여타 일반인들과 똑같이 합리적으로 자신의 효용을 극대화하고자 행동하는 바, 이러한 범죄자들이 자신의 목적 달성 과정에서 합법적 행동(legal behavior)이 아니라 불법적 활동(illegal activity)을 선택하여 효용을 극대화하는 것을 억제하기 위해서는 적절한 경제적 유인체계가 갖추어진 제도가 설계(design)되어야 할 필요가 있다는 것이다.

범죄행동에서의 합리적 선택이라는 가정은 이미 베카리아(C. Beccaria, *On Crimes and Punishments*, 1764), 벤담(J. Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, 1789; *Principles of Penal Law*, 1843) 등에서 나타나고 있지만, 이러한 시각이 현대 범죄 연구에 본격적으로 도입되어 범죄경제학으로 등장하게 된 것은 1968년 베커(Becker)의 연구<sup>2)</sup>에서 그 맹아를 찾아 볼 수 있다. 즉 베커는 베카리아의 저서 *On Crimes and Punishments*에 담겨있는 인간의 합리적 행동이라는 시각을 이른바 *Crime and Punishment: An Economic Approach* 라는 제하의 논문을 통해 부활시켜 범죄연구에 대한 경제적 접근을 현대화하였던 것이다. 베커는 범죄행동분석을 위한 어떤 유용한 이론이라는 것이 기존의 아노미, 심리적 결함, 유전적 특질 등 특수한 이론에 의존하지 않고도 단순히 경제학자들이 쓰는 선택 분석 이론을 확장하는 것으로 가능하다고 주장하였다.<sup>3)</sup> 따라서 베커에 의하면 범죄라는 것은 일반적인 경제분석에서 벗어나 있는 경제외적 현상이 아니라, 오히려 경제적으로 중요한 활동 혹은 산업이다(crime is an economically important activity or industry).

나아가 베커는 범죄행동으로부터 얻어지는 결과가 불확실한 성격을 갖기 때문에 범죄자들은 그 ‘기대’ 효용을 최대화한다는 가정을 도입하고 그 기대효용은 소득의 증가함수라고 보았다. 이 같은 합리적 선택에 기초한 범죄경제학 모델과 이론들이 이후 다양한 형태로 발전되어 왔으나 그 기본적 분석모형은 아래 식 (1)과 같이 나타낼 수 있다.

$$(1) E[U]=P \cdot U(Y-f) + (1-P) \cdot U(Y)$$

즉 범죄행동은 범죄로부터 얻어지는 기대효용(Expected Utility)이 正(positive)의 값을 가질 때 이루어진다. 이 모형에서  $U(\cdot)$ 는 노이만(John von Newmann)과 모르겐슈테른(Oskar Morgenstern)의 기대효용이론에 입각한 효용함수이고  $P$ 는 체포,

2) Gary G. Becker, "Crime and Punishment: An Economic Approach," *Journal of Political Economy*, Vol. 76, No. 2, 1968, pp. 169-217.

3) 베커의 다음 언급을 참조. "a useful theory of criminal behavior can dispense with special theories of anomie, psychological inadequacy, or inheritance of special traits and simply extended the economists's usual analysis of choice." Gary G. Becker, 위의 논문, p. 170.

기소되어 유죄판결을 받을(처벌될) 주관적 확률,  $Y$ 는 범죄로부터 얻는 수익,  $f$ 는 화폐로 환산된 처벌크기(처벌액)이다. 여기서 범죄를 억제하기 위한 관건은 범죄경제학과 신제도주의 시각에서 볼 때 처벌될 확률( $P$ )을 높이고, 범죄수익( $Y$ )을 낮추며, 처벌액( $f$ )을 높이는 제도 등을 어떻게 마련할 수 있는가에 달려 있다.

이러한 기본 모형을 변형하여 Brown과 Reynolds(1973)는 베커가 해당 범죄 자체만의 수익과 비용을 고려했던 것과는 달리, 개인의 초기소득상황(individual's initial income position)을 강조한 모형을 내놓았다. 이 모형은 식 (2)와 같이 나타낼 수 있다.

$$(2) E[U]=P \cdot U(W-f) + (1-P) \cdot U(W+g)$$

위의 식 (2)에서  $W$ 는 현재(초기)소득,  $g$ 는 범죄로부터 얻는 이득(gain from crime)이다. Brown과 Reynolds의 모형을 따를 때, 범죄행동은 범죄로부터 기대되는 기대효용이 현재소득( $W$ )으로부터의 효용보다 클 때 이루어진다. 더 나아가, 때로 유죄판결을 받는 경우에서조차 범죄자가 범죄로부터의 이득( $g$ )을 보전하려한다는 가정을 제시한다.<sup>4)</sup>

Brown과 Reynolds의 모형은 해당 범죄로부터 수익, 비용만을 본 것이 아니라 범죄자의 초기 소득상황을 준거점으로 하여 범죄 발생 이후의 기대이익과 효용 개념을 보다 세련화 함으로써 범죄행동에 대한 설명의 타당성을 높여주고 있다. 그러나 Brown과 Reynolds의 모형에서도 기대처벌비용 즉, 처벌확률과 처벌의 강도(베커모형에서  $P, f$ )를 높여서 범죄행동에 영향을 미친다는 기본 골격이 유지되고 있기 때문에, 본 연구에서는 베커의 기본모형을 중심으로 논의를 진행하고자 한다.

이 글의 연구범위는 공보험 범죄 중에서도 사회정책적으로 중요한 4대 사회보험의 불법행위에 한정하려 한다. 따라서 우리나라의 공보험 중 무역보험 등이 경제정책적 목적에서 운용되고 있으나 본 연구에서는 무역보험사기 등은 논외로 하고 사회보험범죄만을 다루기로 한다.

민간보험의 영역에서는 보험사기로 대표되는 보험범죄의 심각성을 인식하고 이에 대처하기 위한 다양한 노력을 기울여 왔다. 반면 사회보험의 경우에는 사회보험 운영당국의 재정적자를 줄이기 위한 차원에서 사회보험범죄를 논의하기 시작하였고, 사회보험제도를 해치는 범죄행위에 대하여도 엄격한 형사제재를 가하기보다는 대부분의 경우 급여를 환수하거나 행정제재만 가하는 등 소극적인 태도를 보여 왔다. 최근에 와서야 일부 공단을 비롯한 유관기관 내에 조사 부서의 설치 등 비교적 적극적인 형사적 대응 움직임을 보이고 있을 뿐이다.

따라서 본 연구에서는 이러한 시대적 흐름에 맞추어 사회보험에 대한 종합적인 분석과 대응방안을 모색해보고자 한다. 이 글의 진행 순서는 II장에서 사회보험범죄의 범주와 특징, III장에서 사회보험범죄의 실태를 분석한 후 IV장 결론에서 사회보험범죄의 대응방안을 제시하는 것으로 한다.

4) 유죄판결을 받는 경우에도(즉 식 (2)에서  $P \cdot U(W-f)$ 의 경우) 범죄이득을 고려한다는 가정은, 유죄판결로 처벌액( $f$ )을 부담하더라도 범죄이득으로 말미암아 처벌 후 소득이 초기소득( $W$ ) 보다도 높아질 수 있는 상황을 감안한 것이다.

## Ⅱ. 사회보험범죄의 범주와 특징

### 1. 민영보험의 성장, 공영보험의 확대와 범죄위험

보험운영에서 공보험에 대비된 사보험(민영보험) 부문을 먼저 보면, 우리나라 보험산업은 1960년대 보험 관련 법제 정비와 경제성장에도 불구하고 일반시민의 인식 부족, 보험회사의 담보부족과 공신력 문제 등으로 1970년대 후반까지는 부진을 면치 못하였다.

그러나 1980년대에 들어 소득수준 향상과 의료기술 발전으로 노년인구의 비율이 증가하자 보험에 대한 수요가 높아졌으며, 일반인의 보험업에 대한 인식도 변화하기 시작하였다. 그 결과 1985년에 21개였던 보험회사(생명보험 6개회사, 손해보험 15개회사)는 이후 꾸준히 증가하여 1997년 말에는 생명보험 33개, 손해보험 17개 등 50개 회사로 늘어나다가, 외환위기 이후에는 합병 등을 통해 2001년에는 44개(생명보험 22개회사, 손해보험 22개회사)로 구조조정되는 과정을 거치기도 하였다(국내사 기준, 외국사 제외). 한편 보험업계의 총 자산 규모는 1977년에 4,300억원 수준에 불과하였으나 2001년도에는 171.4조원으로 1977년 대비 약 400배 가까이 증가하였으며 수입 보험료 역시 1977년의 2,700억원에서 2001년도에 약 60조원으로 약 222배 증가하였다.<sup>5)</sup>

최근 글로벌 금융위기로 잠시 위축되던 보험산업은 수입보험료 측면에서 생명보험과 손해보험 모두 양호한 성장세를 보이면서 2011년에 전년대비 10.0%의 높은 성장을 달성한 것으로 추정되고 2012년에도 유럽 재정위기 해결 가능성을 전제로 약 11.2%의 성장세를 보일 것으로 전망된다(<표 1>).

<표 1> 생·손보사 수입보험료 추이와 전망(2006-2012)

(단위: 조원, %)

연도 종목	FY2006	FY2007	FY2008	FY2009	FY2010	FY2011(E)	FY2012(F)
생명보험	66.5	75.1	<b>73.6</b>	77.0	83.0	88.1	95.7
	(8.1)	(13.0)	<b>(-2.0)</b>	(4.6)	(7.9)	(6.2)	(8.5)
손해보험	29.6	34.0	<b>37.5</b>	43.8	52.2	60.6	69.8
	(15.0)	(14.9)	<b>(10.3)</b>	(16.9)	(19.2)	(16.1)	(15.1)
합 계	96.0	109.1	<b>111.1</b>	120.8	135.3	148.8	165.5
	(10.1)	(13.6)	<b>(1.8)</b>	(8.8)	(12.0)	(10.0)	(11.2)

주: 1) ( )는 전년 대비 증가율.

2) 2011, 2012는 보험연구원 추정치(E) 및 전망치(F)임.

자료: 이진면 외, 2010년도 보험산업 전망과 과제, 보험연구원, 2009. 12; 윤성훈 외, 2012년도 보험산업 전망과 과제, 보험연구원, 2011. 12.

한편 보험산업 총자산 규모는 <표 2>에서 보듯이 보험료수입의 증가와 투자영역

5) 금융감독원, “최근 금융산업 발전의 현황 및 특징(보도자료)”, 2002. 3. 5; 최인섭 외, 한국의 금융범죄 실태와 사회적 대응방안, 형사정책연구원, 2002, 484-485면.

이익의 확대에 힘입어 2007년의 경우 전년 동기대비 12.5%의 양호한 성장세를 보였고 그 중 생명보험 총자산은 변액보험의 성장으로 인한 특별계정 자산이 빠르게 증가하면서 전년대비 11.8% 성장한 305.4조원을 기록하였다. 2008년 총자산 규모는 금융시장 불안에 따른 생명보험의 자산가치 감소에도 불구하고 전년 대비 8.3% 늘어나 400조를 돌파, 402.3조를 달성하였으며, 2009년에도 8.8% 증가를 기록한 것으로 나타나고 있다.

<표 2> 생·손보사 총자산 추이(2003-2009)

(단위: 조원, %)

연도 종목	FY2003	FY2004	FY2005	FY2006	FY2007	FY2008	FY2009(E)
생명보험	187.4	211.6	239.4	273.1	305.4	328.3	354.6
	(14.1)	(12.9)	(13.1)	(14.1)	(11.8)	(7.5)	(8.0)
손해보험	38.8	43.4	49.3	57.0	66.0	74.0	83.2
	(9.8)	(12.0)	(13.6)	(15.6)	(15.9)	(12.1)	(12.4)
합 계	226.2	255.0	288.7	330.1	371.4	402.3	437.8
	(13.3)	(12.7)	(13.2)	(14.4)	(12.5)	(8.3)	(8.8)

주: 1) ( )는 전년 대비 증가율.

2) 2009년은 보험연구원 추정치(E).

자료: 이진면 외, 2009년도 보험산업 전망과 과제, 보험연구원, 2009. 12.

또한 한 국가의 보험산업이 국가 경제에서 차지하는 위상을 가늠케 하는 지표인 보험침투도(insurance penetration)는 2005 9.9%에서 지속적으로 상승하여 2011년에는 11.6%로 추정되고 있으며 2012년에는 보험산업 수입보험료 증가율이 명목 GDP 성장률을 상회할 것으로 전망됨에 따라 12.0% 수준까지 상승할 것으로 전망되고 있다.

<표 3> 보험침투도 추이(2003-2012)

(단위: %)

연도 종목	FY2005	FY2006	FY2007	FY2008	FY2009	FY2010	FY2011(E)	FY2012(F)
생명보험	7.0	7.2	7.6	7.2	7.0	7.0	6.9	7.0
손해보험	3.0	2.9	3.4	3.7	4.0	4.4	4.7	5.1
합 계	9.9	10.4	11.0	10.9	11.0	11.3	11.6	12.0

주: 1) 보험침투도=총보험료/명목GDP

자료: 윤성훈 외, 2012년도 보험산업 전망과 과제, 보험연구원, 2011. 12.

이밖에도 한 국가의 보험 보급 및 보험산업발전 수준을 측정할 수 있는 지표인 국민 1인당 보험료 즉 보험밀도(insurance density)에서 보면 우리나라는 2012년에 337만 1,000원으로 2011년보다 11.0% 증가할 것으로 전망된다. 특히 2012년 생명보험밀도는 2011년에 비해 8.3% 증가한 194만 9,000천원인데 비해, 손해보험밀도는 14.9% 증가한 142만 2,000원을 기록할 것으로 예상된다.

<표 4> 보험밀도 추이(2005-2012)

(단위: %)

연도 종목	FY2005	FY2006	FY2007	FY2008	FY2009	FY2010	FY2011(E)	FY2012(F)
생명보험	1,277	1,376	1,550	1,513	1,579	1,698	1,799	1,949
손해보험	534	613	701	771	899	1,069	1,238	1,422
합 계	1,811	19,88	2,251	2,285	2,478	2,767	3,037	3,371

주: 1) 보험침투도=총보험료/명목GDP

자료: 이진면 외, 2010년도 보험산업 전망과 과제, 보험연구원, 2009. 12; 윤성훈 외, 2012년도 보험산업 전망과 과제, 보험연구원, 2011. 12.

민영보험의 성장과 함께 공영보험의 확대도 급속히 이루어져왔다. 우선 사회보장 개념에 기초한 사회보험이 빠른 제도적 안착을 이루고 있다. 공영보험 중에서도 사회보험은 1차적 사회안전망으로서 노령·질병·산업재해·실업 등의 사회적 위험으로부터 국민생활을 보호·안정시키기 위해 가입자부담 원칙에 기초하여 재원을 조달하는 보험이며, 법적으로 강제되는 보험이다.<sup>6)</sup>

우리나라는 1960년대 산재보험을 도입한 이후 사회보험의 확대를 지속적으로 추진해 왔으며, 1999년 4월 도시자영자까지 국민연금확대 및 2000년 7월에 이루어진 산재보험 대상의 전사업장 확대 적용 등으로 4대 사회보험에서 그 제도적 기반을 마련하였다(<표 5>).

<표 5> 4대 사회보험 추진 현황

	제도 도입	전국민(전사업장)으로 확대	보험 사각지대(2012년 현재)
건강보험	1977.6	1989.7 (도시 자영자까지 확대)	사각지대 없음. - 단, 보험료부담 이유로 지역가입/피부양가입 상존
국민연금	1988.1	1999.4 (도시 자영자까지 확대)	- 비경제활동인구, 실업자 - 지역가입자중 납부예외자 및 미납자 - 임금근로자중 미가입자
고용보험	1995.7	1998.10 (1인 이상 사업장까지 확대)	- 비임금근로자 - 임금근로자중 적용제외자 및 미가입자
산재보험	1964.7	2000.7 (1인 이상 사업장까지 확대)	사각지대 없음. - 재해발생시 가입여부와 관계없이 보상.

자료: 재정경제부, “한국의 사회보험 제도 현황(보도자료)”, 2005; 기획재정부, “사회보험 사각지대 해소사업(보도자료)”, 2012. 4. 5.

6) 사회보장(social security)에 대한 우리나라 법적 정의는 사회보장기본법에서 찾을 수 있다. 사회보장기본법 제3조 제1호에 의하면 “사회보장이란 질병·장애·노령·실업·사망 등 각종 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소하며 국민생활의 질을 향상시키기 위하여 제공되는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 관련 복지제도를 말한다” 라고 정의되어 있다. 따라서 사회보장은 1. 사회보험 외에도, 2. 공적 부조, 3. 사회복지서비스, 4. 기타 관련 복지제도의 네 가지 범주를 포괄한다.

우리나라의 사회보험은 1880년 의료보험을 도입한 독일 등의 선발 국가에 비해 제도화의 성숙시기가 늦었지만(<표 6>), 4대 사회보험이 전국민으로 확대된 2000년 당시 사회보험의 급여지출 금액이 13조 2천억에서 2003년에는 21조 6천억원으로 GDP대비 2.3%에서 3.0%로 높아졌고, 보험료수입 금액 역시 2000년 21조 5천억에서 2003년 33조 9천억원으로 GDP대비 3.7%에서 4.7%로 증가하였다.<sup>7)</sup> 이로써 우리나라의 사회보험은 점차 제도의 안착을 기하게 되었다.

<표 6> 주요 선진국의 사회보험 도입시기

구 분	한국	미국	영국	스웨덴	독일	프랑스
의료보험	1977	-	1948	1962	1880	1945
연금보험	1988	1935	1908	1913	1889	1905
산재보험	1964	1908	1897	1901	1884	1898
고용보험	1995	1935	1911	1934	1927	1905

자료: 재정경제부, “한국의 사회보험 제도 현황(보도자료)”, 2005 2. 7.

사회보험 중에서도 1988년 출범 당시 5천억 수준에 불과하던 국민연금은 그 기금액이 2009년 말 기준으로 약 313조 원에 이르러 300조원 대를 넘어섰다. 지난 2012년에는 기금 규모는 438조에 달하여 다시 3년 만에 400조 원대를 돌파하였다.<표 7>

<표 7> 국민연금기금 추이(1988-2012)

(단위: 10억원)

연도	국민연금기금	연도	국민연금기금
1988	528	2001	90,369
1989	1,240	2002	109,546
1990	2,260	2003	131,516
1991	3,539	2004	155,487
1992	5,202	2005	182,460
1993	8,425	2006	213,154
1994	12,766	2007	248,554
1995	18,160	2008	280,902
1996	25,028	2009	313,252
1997	33,191	2010	351,873
1998	44,852	2011	393,054
1999	58,361	2012	437,979
2000	73,662		

주: 각년도 12월말 기준.

자료: 국민연금공단, “월별통계자료(기금운용)”, [http://www.nps.or.kr/jsppage/info/resources/info\\_resources\\_03\\_01.jsp?cmsId=statistics\\_month](http://www.nps.or.kr/jsppage/info/resources/info_resources_03_01.jsp?cmsId=statistics_month) (2013. 3. 7 검색).

국민연금은 기금 규모뿐만 아니라 가입자 수에서도 역시 급증 추세를 보였다. 즉 1988년 443만명 수준에서 2012년에는 2천 33만명으로 약 5.58배 급증하였다(<표 8>). 특히 1999년 도시지역 자영자에 대한 국민연금 확대 적용(<표 5>)이 이루어진 이후에도, 정부는 다수의 납부예외자와 미납자 등으로 인해 여전히 상당한 규모의

7) 재정경제부, “한국의 사회보험 제도 현황(보도자료)”, 2005 2. 7.

연금 사각지대가 존재하고 있다고 인식하고, 영세사업장의 저소득 근로자 및 사용자에 대한 연금보험료 지원 등을 통해 이들을 국민연금 제도권 내로 적극 흡수하는 정책을 추진함으로써 연금 가입률을 높여 왔다.

<표 8> 국민연금 가입자 추이(1988-2012)

(단위: 개소, 명)

연도	구분 총 가입자	사업장가입자		지역가입자			임의 가입자	임의계속 가입자
		사업장	가입자	계	농어촌	도시		
'88.12	4,432,695	58,583	4,431,039	-	-	-	1,370	286
'92.12	5,021,159	120,374	4,977,441	-	-	-	32,238	11,480
'95.12	7,496,623	152,463	5,541,966	1,890,187	1,890,187	-	48,710	15,760
'96.12	7,829,353	164,205	5,677,631	2,085,568	2,085,568	-	50,514	15,640
'99.12	16,261,889	186,106	5,238,149	10,822,302	2,083,150	8,739,152	32,868	168,570
'02.12	16,498,932	287,092	6,288,014	10,004,789	2,007,196	7,997,593	26,899	179,230
'03.12	17,181,778	423,032	6,958,794	9,964,234	2,062,011	7,902,223	23,983	234,767
'04.12	17,070,217	573,727	7,580,649	9,412,566	2,009,142	7,403,424	21,752	55,250
'05.12	17,124,449	646,805	7,950,493	9,123,675	1,969,017	7,154,658	26,568	23,713
'06.12	17,739,939	773,862	8,604,823	9,086,368	1,972,784	7,113,584	26,991	21,757
'07.12	18,266,742	856,178	9,149,209	9,063,143	1,976,585	7,086,558	27,242	27,148
'08.12	18,335,409	921,597	9,493,444	8,781,483	1,940,510	6,840,973	27,614	32,868
'09.12	18,623,845	979,861	9,866,681	8,679,861	1,925,023	6,754,838	36,368	40,935
'10.12	19,228,875	1,031,358	10,414,780	8,674,492	1,951,867	6,722,625	90,222	49,381
'11.12	19,885,911	1,103,570	10,976,501	8,675,430	1,986,631	6,688,799	171,134	62,846
'12.12	20,329,060	1,196,427	11,464,198	8,568,396	1,956,215	6,612,181	207,890	88,576

자료: 국민연금공단, “월별통계자료(가입자현황)”, [http://www.nps.or.kr/jsppage/info/resources/info\\_resources\\_03\\_01.jsp?cmsId=statistics\\_month](http://www.nps.or.kr/jsppage/info/resources/info_resources_03_01.jsp?cmsId=statistics_month) (2013. 3. 7 검색).

건강보험의 경우에도 최근까지 매우 빠른 성장세를 보여 왔다. 예컨대 건강보험 재정 중에서 2001년 약 13조원 규모였던 건강보험 급여비가 지난 2011년에 약 36조원으로 확대되었다. 불과 10년 만에 급여비 규모가 3.71배 증가한 것이다. 이러한 건강보험 급여비를 충당하기 위하여 국민이 직접 부담하는 건강보험료 규모도 2011년에 약 33조원에 달하여 2001년 이후 지난 10년 동안 약 4.71배 증가하였다(<표 9>).

<표 9> 건강보험 재정 현황

(단위: 억원)

	보험급여비	보험료
2001	131,956	88,561
2002	138,236	109,276
2003	148,934	137,408
2004	162,653	155,788
2005	183,935	169,277
2006	215,879	188,105
2007	245,600	217,286
2008	266,543	249,730
2009	300,408	261,660
2010	337,493	284,577
2011	358,302	329,221

자료: 국민건강보험공단, “연도별 건강보험 재정현황(건강보험재정)”, [http://stat.kosis.kr/nsieu/view/tree.do?task=branchView&id=350\\_35001\\_C\\*MT\\_OTITLE&hOrg=350](http://stat.kosis.kr/nsieu/view/tree.do?task=branchView&id=350_35001_C*MT_OTITLE&hOrg=350) (2013. 3. 7 검색)

이러한 보험업의 양적 팽창 및 보험종목의 다양화, 사회보험의 확대 등은 보험범죄로부터의 기대수익(Y)을 높여왔으며 그에 뒤따르는 범죄발생 위험이라는 부작용을 갖게 하였다.

1997년의 IMF 경제위기상황 하에서는 소위 ‘생계형 보험범죄’가 심각한 사회문제로 대두되었고 노숙자를 이용한 보험범죄도 여러 차례 발생하였으며, 최근에는 여기에서 더 나아가 보험범죄가 전문화·흉포화되고 있을 뿐만 아니라 조직화·대규모화되는 위험성도 나타나고 있다. 그것은 범죄조직 등이 보험범죄를 통해 보험금을 편취하여 조직운영비로 사용할 가능성과 함께, 범죄수법 측면에서 고의적 차량사고 유발 및 방화 행위, 위장살인 등의 방식을 이용하여 보다 지능화되고 잔인해질 가능성이 있다.

아울러 이러한 보험화 시대에 있어서 보험범죄 영역은 최근 사회보험의 확대와 안착에 따라 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산업재해보험 등 사회보험 분야에까지 확산될 위험성이 높아지고 있다.

이처럼 최근의 보험범죄는 생계형 범죄에 그치지 않고 높은 범죄수익을 목적으로 조직화·전문화되고 범행방법도 점차 잔인해질 위험성이 증가하고 있을 뿐만 아니라, 그 발생위험 영역이 민영보험 외에 사회보험 등 공영보험까지 전 부문에 걸쳐 양산될 수 있다는 데에 문제의 심각성이 있다.

더욱이 향후에도 사회보험 영역에서는 공공의료비 확대(보장성 확대), 고용보험 사각지대 축소 등이 지속적으로 추진되어 사회보험의 재정운용기반과 가입자가 더욱 확대되어 갈 것이기 때문에 사회보험의 탈법 위험성은 더욱 높아질 수 있다.

## 2. 사회보험범죄의 개념과 유형범주

### 1) 보험범죄의 다의성과 사회보험범죄의 개념적 지위

통상 우리가 일컫는 보험범죄라는 용어는 주지하다시피 실정법상의 개념이 아니다. 즉 ‘보험범죄’는 법률상의 개념이라기보다, 언론 또는 정책 당국 등에서 다양한 보험 사건을 접하게 될 때 대체로 보험과 관련된 범죄 전반을 칭하는 용어로 쓰이고 있는 것이다.

여기에 더하여 보험과 관련된 탈법 또는 일탈 현상을 논할 때에 ‘보험범죄’ 뿐만 아니라 ‘보험사기’<sup>8)</sup>, ‘보험사고’, ‘도덕적 위험’ 등의 용어를 함께 사용하고 있다. 따라서 우리나라에서 발생하고 있는 사회보험범죄의 실태를 살펴보기 위해서는 먼저 보험범죄에 관한 개념을 정리해 볼 필요가 있다.

보험범죄와 보험사기의 용어는 먼저 이를 구별하지 않고 혼용하여 사용하는 견해

8) 법률상으로 보험범죄 달리 ‘보험사기’의 경우는 2008.6.15.일부터 시행된 보험업법[법률 제8902호, 2008.3.14. 일부개정] 제102조의2(보험계약자 등의 의무)에서 보험계약자 및 보험금을 취득할 자에게 보험사기행위를 하지 않도록 하는 의무조항을 신설하여 그 용어가 쓰여 왔고, 현행 보험업법[법률 제10394호, 2010.7.23. 일부개정] 제102조의2에도 “보험계약자, 피보험자, 보험금을 취득할 자, 그 밖에 보험계약에 관하여 이해관계가 있는 자는 보험사기행위를 하여서는 아니 된다”라고 하여 보험사기 금지조항을 두고 있다. 그러나 동법에도 보험사기의 용어만 있을 뿐 그 개념정의 및 처벌조항은 없다.

가 있다.<sup>9)</sup> 이에 따르면 보험사기 또는 보험범죄는 보험금을 사취하기 위하여 보험 제도를 악용하거나 남용하는 모든 부당한 행위라고 보아 양자를 동일시한다. 그 이유는 보험범죄자나 사기 행위자가 취하고자 하는 이익은 궁극적으로 보험회사에 의해 지불될 보험금에 있다는 데에 공통점이 있기 때문이다.

그러나 양 개념을 구별하는 견해에 따르면, 보험범죄란 보험업무와 관련하여 본인 또는 제3자의 재산상의 이익을 위해 보험회사에 대해 행하는 일체의 범법행위, 즉 형사처벌의 대상이 되는 행위를 의미한다.<sup>10)</sup> 그에 반해 보험사기는 재산적 이익을 얻을 목적으로 보험회사를 직접 기망하는 행위로, 형법상의 사기죄(제363조)의 한 유형을 의미한다. 예컨대 고지의무 위반, 허위의 사실에 의한 보험금 청구 등 기망을 수단으로 보험금 또는 보험료를 편취하는 것을 목적으로 하는 행위이다. 따라서 보험범죄는 보험업무와 관련된 일체의 범법행위라는 광의적 개념으로 이해되고 여기에는 사기 외에 다른 범법행위, 가령 살인, 방화, 상해, 보험 관련 문서위조 등도 포함한다.<sup>11)</sup>

보험사기 외에 여타 범죄행위까지를 포함한 보험범죄 개념은 사기에 한정된 경우보다 그 범주가 다소 넓어지고는 있으나 여전히 보험계약자(가입자) 측의 범죄만을 의미하는 것이다. 그러나 보험범죄 개념은 보험자(보험회사)와 관련된 범죄행위도 포괄할 수 있는 개념이어야 한다. 즉 보험자의 범죄행위는 예컨대 보험모집인이나 내부직원에게 의한 횡령행위 등을 들 수 있으며 이러한 경우도 보험범죄에 포함될 필요성이 있다. 그에 따라 보험범죄는 “보험계약자가 보험금이나 보험료를 편취할 목적으로 보험사고를 불법적인 방법으로 야기하거나 보험업자를 직접 기망하는 등의 고의적인 행위, 또는 보험사업자(보험회사)가 보험 관련 범죄를 행하는 행위”라고 정의되기도 한다.<sup>12)</sup>

한편 자본주의 성숙과 사회보장의 발달에 따라 민영보험(사보험) 외에 공영보험 영역에서의 범죄가 주목되고 있다. 이러한 공영보험과 관련된 범죄 추세에 따라, 국가 및 공공단체 또는 특별법에 의해 설립된 법인에 의하여 국민의 생활안정과 복리증진이라는 공적인 국가정책의 실현을 위하여 운영되는 보험과 관련하여 보험사고를 불법한 방법으로 야기하거나 보험자를 기망하여 보험금을 사취하는 것을 목적으로 행하는 범죄를 ‘공보험범죄’라고 보는 견해가 있다.<sup>13)</sup>

지금까지의 논의를 종합하여 민영보험, 공영보험을 포괄한 보다 일반적인 의미에서 보험범죄를 정의하면 보험범죄는 “민영·공영보험가입자가 보험금이나 보험료를 편취할 목적으로 보험사고를 불법적인 방법으로 야기하거나 보험자를 직접 기망하는 등의 고의적인 행위 혹은 보험자가 보험 관련 범죄를 행하는 행위”라고 정의할 수 있다.

9) 조해균·양왕승, “범 국가적 차원의 보험사기 대처방안에 관한 연구”, 보험개발연구, 제12권 제2호, 보험개발원, 1999, 169면; 탁희성, 보험범죄에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 2000, 33면.

10) 이병희, 보험사기범죄의 실태와 방지방안, 한국형사정책연구원, 2002, 16-17면.

11) 최인섭 외, 한국의 금융범죄 실태와 사회적 대응방안, 형사정책연구원, 2002, 519면.

12) 안경옥, “한국의 보험범죄의 실태 및 대책”, 형사정책연구, 제14권 제2호, 2003, 64-65면.

13) 황만성, 공보험범죄의 실태와 대책, 한국형사정책연구원, 2003, 32-33면.

보험범죄를 이처럼 광의로 정의하면 그 하위 개념범주로 민영보험범죄와 공영보험범죄가 있게 되고, 공영보험범죄는 다시 우체국보험과, 수출보험 등 일반 공영보험범죄와 건강보험 등 강제적 가입성격의 사회보험범죄를 하위 개념으로 두게 된다.

## 2) 사회보험범죄의 유형범주

사회보험범죄의 유형은 범죄의 대상이 된 보험의 종류에 따른 유형과 범죄자의 범죄수법에 의한 유형으로 분류하여 볼 수 있다.

### (1) 사회보험의 종류에 따른 범죄유형

공보험이란 운영의 주체와 목적이라는 기준에서 정의할 때, 국가 또는 공공단체(운영주체)가 국가정책 등 공공정책(운영목적)의 실현을 위하여 운영하는 보험을 말한다. 공보험 중에서도 특히 사회정책적인 면에서 사회보장제도의 핵심을 이루는 보험인 사회보험(社會保險)이 대표적인 공보험이라고 할 수 있다. 우리나라의 경우 국민건강보험, 국민연금, 산업재해보상보험, 고용보험이 대표적인 사회보험이며 이를 4대 사회보험이라고 한다.

국가 또는 공공단체가 운영하는 것만을 기준으로 한다면 4대 사회보험 외에도 공무원연금법, 군인연금법, 풍수해보험법, 우체국예금·보험에 관한 법률, 어선원 및 어선재해보상보험법, 무역보험법 등에 따른 보험범죄도 공보험에 포함된다고 할 것이나, 아래에서는 4대 사회보험법에 따른 범죄유형만을 살펴보기로 한다. 특히 4대 사회보험의 경우에는 각 개별 법률에 보험운영에서의 위반행위에 대하여 형사처벌규정을 두고 있다.

#### ① 국민연금보험범죄

현행[시행 2012.4.1] 국민연금법[법률 제11143호, 2011.12.31, 일부개정]에서는, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 급여를 받은 자는 3년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(동법 제128조 제1항). 또한 동법 제88조 제2항에 따른 부담금의 전부 또는 일부를 사업장가입자에게 부담하게 하거나 제90조 제1항에 따라 임금에서 기여금을 공제할 때 기여금을 초과하는 금액을 사업장가입자의 임금에서 공제한 사용자, 제95조 제2항에 따른 납부 기한까지 정당한 사유 없이 연금보험료를 내지 아니한 사용자, 제119조를 위반하여 근로자가 가입자로 되는 것을 방해하거나 부담금의 증가를 기피할 목적으로 정당한 사유 없이 근로자의 승급 또는 임금 인상을 하지 아니하거나 해고나 그 밖의 불리한 대우를 한 사용자, 제124조를 위반하여 업무를 수행하면서 알게 된 비밀을 누설한 자는 1년 이하의 징역 또는 5백만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(동법 제128조 제2항).

또한, 동법 제130조는 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제128조의 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과하는 양벌규정을 두고 있다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에

관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 않은 경우는 제외한다.

한편 사업장가입자의 사용자가 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 당연적용사업장에 해당된 사실, 사업장의 내용 변경 및 휴업·폐업 등에 관한 사항과 가입자 자격의 취득·상실, 가입자의 소득월액 등에 관한 사항을 국민연금공단에 신고하지 아니하거나 허위의 신고를 한 경우, 공단 또는 그 직원의 서류 기타 자료제출의 요구 또는 조사·질문을 거부·기피·방해하거나 허위의 답변을 한 경우, 현행법은 벌금(5십만원 이하)에 처하도록 한 규정(동법 제129조)을 삭제하는 대신, 현행법 131조에 동 위반사항에 대해서 과태료를 부과하는 것으로 개정되었다.

## ② 국민건강보험범죄

현행[시행 2011.5.19] 국민건강보험법[법률 제10682호, 2011.5.19, 타법개정]은 다음의 경우 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(동법 제94조 제2항). 즉 ① 요양기관은 요양급여비용의 지급을 공단에 청구할 수 있고(동법 제43조 제1항), 요양급여비용 심사청구를 대행하게 할 수 있으나(동법 제43조 제6항), 대행청구단체가 아닌 자로 하여금 대행하게 한 자, ② 고용된 근로자가 이 법에 의한 직장가입자로 되는 것을 방해하거나 그가 부담하는 부담금의 증가를 기피할 목적으로 정당한 사유없이 근로자의 승급 또는 임금인상을 하지 아니하거나 해고 기타 불이익한 조치를 한 사용자, ③ 업무정지처분 규정을 위반한 요양기관의 개설자, ④ 업무상 알게 된 비밀을 누설한 비밀유지 의무자(공단·심사평가원 및 대행청구단체에 종사하였던 자 또는 종사하고 있는 자) 등에 여기에 해당한다.

보건복지부장관은 요양기관에 대하여 요양·약제의 지급 등 보험급여에 관한 보고 또는 서류제출을 명하거나 소속공무원으로 하여금 관계인에게 질문을 하게 하거나 관계서류를 검사하게 할 수 있다(동법 제84조 제2항). 그러나 이에 위반하여 보고 또는 서류제출을 하지 아니한 자, 허위로 보고하거나 허위의 서류를 제출한 자 및 검사 또는 질문을 거부·방해 또는 기피한 자에 대해서는 1천만원이하의 벌금에 처할 수 있도록 규정하고 있다(동법 제95조).

한편 요양기관이 정당한 이유 없이 요양급여를 거부하거나, 요양을 실시한 기관이 보건복지가족부장관이 정하는 요양비명세서 또는 요양의 내역을 기재한 영수증을 요양을 받은 자에게 교부하지 않은 때에는 5백만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(동법 제96조).

건강보험과 관련하여 가장 전형적인 범죄유형인 허위·부정청구에 대하여는 건강보험법에서는 대행청구단체의 종사자로서 ‘거짓 그 밖에 부정한 방법’으로 요양급여비용의 청구를 한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있으며(동법 제94조 제1항), 건강보험재정건전화특별법에서도 대행청구단체 종사자로서 ‘사위 그밖의 부정한 방법’으로 요양급여비용을 청구한 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(동법 제19조). 이 규정은 대행청구 종사자가 허위청구한 경우만을 대상으로 있기 때문에 의사 등이 직접 허위 기타 부정한 방법으로 요양급여비용을 청구한 경우에는 형법상의 사기죄에 해당

하는 경우를 제외하고는 아무런 처벌규정이 없다는 문제점이 지적될 수 있다.

또 국민건강보험법은 위반행위를 한 때에는 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에 대하여도 각 해당조의 벌금형을 과하는 양벌 규정을 두고 있다(동법 제97조).

### ③ 고용보험범죄

현행[시행 2012.1.22] 고용보험법[법률 제10895호, 2011.7.21, 일부개정]은 ‘거짓이나 그 밖의 부정한 방법’으로 실업급여·육아휴직 급여 및 출산전후휴가 급여 등을 받은 자는 1년 이하의 징역 또는 3백만원 이하의 벌금에 처별도록 하고 있으며(동법 제116조 제2항), 또한 근로자가 피보험자격의 취득 등에 관한 확인의 청구를 한 것을 이유로 당해 근로자를 해고하거나 그 밖에 근로자에게 불이익한 처우를 한 사업주에 대하여 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(동법 제116조 제1항).

아울러 고용보험법은 제116조의 위반행위를 한 경우 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과하는 양벌 규정을 두고 있다(동법 제117조).

### ④ 산업재해보상보험범죄

현행[시행 2011.1.1] 산업재해보상보험법[법률 제9988호, 2010.1.27, 일부개정]에는 산재보험 의료기관이나 약국의 종사자로서 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 진료비나 약제비를 지급받은 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(동법 제127조 제1항). 또 보험급여를 받은 자도 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 급여를 받았을 경우 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다(동법 제127조 제2항).

근로복지공단의 임직원이나 그 직에 있었던 자는 그 직무상 알게 된 비밀을 누설해서는 안 되는 바(동법 제21조 제3항), 동 조항을 위반하여 비밀을 누설한 자는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처해진다(동법 제127조 제3항).

산업재해보상보험에서도 여타 사회보험법과 같이 양벌 규정을 두고 있다. 즉 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제127조 제1항의 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과한다(동법 제128조).

## (2) 범죄수법에 따른 범죄유형

### ① 보험사고를 고의적으로 유발하는 유형

악의적인 사회보험범죄 유형의 하나로서 보험금을 사취하기 위하여 고의적으로 보험사고를 유발하는 것이다. 방화행위, 살인행위, 자상행위, 자살행위, 자동차사고의 고의적 유발행위 등이 이러한 범죄유형에 속한다. 이러한 유형의 범죄자들은 사고 유발을 위해 다양한 범죄수단을 사용하고 범행방법도 조직화되어 나타날 수 있으며, 피보험자가 직접 고의적으로 보험사고를 유발하는 경우와 또는 제3자에게 범행을 교사하여 보험사고를 유발하도록 하는 경우가 있다.

② 보험사고를 위장·날조하는 유형

보험사고를 위장, 날조하는 것은 모든 보험분야에서 나타나는 전통적 보험범죄 수법이며, 사회보험의 경우에도 흔히 나타나는 수법 유형이라고 할 수 있다. 이러한 유형은 첫째, 보험사고가 발생하지 않았으나 발생한 것처럼 꾸미기 위하여 보험사고를 위장, 날조하는 유형, 둘째, 보험사고 범주에 해당하도록 사고경위, 사고일자 등을 기만적으로 진술하는 유형, 셋째, 사고를 과다한 내용으로 위장, 날조하는 유형으로 구분될 수 있다.

보험사고를 위장·날조하는 유형은 고의사고 유형과 같이 사고 유발을 위해 다양한 범죄수단을 사용할 수 있고, 특히 범행방법은 조직화되어 나타날 수 있다. 예컨대 건강보험, 산재보험을 목적으로 수급을 목적으로 이러한 수법을 이용하기 쉽다. 즉 병원, 브로커, 작업현장 직원 등과 결탁하여 이루어지는 경우, 그 적발이 쉽지 않은 반면 타 보험에 비해 훨씬 안정적이며 고액인 급여, 보상을 장기간에 걸쳐 받을 수 있어 병원, 환자, 브로커 모두 선호하는 수법이다.

③ 보험금 과다청구 유형

이러한 유형은 가능하면 보험금을 많이 지급받기 위하여 사기적으로 보험금을 허위, 과다청구하는 경우이다. 이러한 유형의 보험범죄는 일반적으로 민영보험의 경우에 전형적으로 나타나고 특히 실손보험분야에서 자주 볼 수 있다. 사회보험의 경우에도 보험사기자들은 가능하면 많은 보험금을 지급받기 위하여 보험사고 발생으로 인한 손해가 매우 큰 것처럼 보험자를 기망하는 것이다.

이러한 유형의 보험범죄는 자동차보험분야와 상해보험분야에서 매우 빈번하게 발생하고 있는데 이러한 행동이 사회보험분야에서 동조, 모방됨으로써 사회보험범죄가 확산될 우려가 있다.

### 3. 사회보험범죄의 특징

보험범죄가 합리적 계산에 의한 범죄행동에 기초한다고 할 때, 사회보험범죄 역시 본 연구모형에서 제시된 범죄로부터 기대수익(Y: monetary and psychic income from an offense), 적발되어 유죄판결을 받을(처벌될) 확률(P: probability of being arrested and convicted)<sup>14)</sup>, 처벌크기(f: monetary equivalent of punishment)와 관련하여 아래와 같은 특징을 정리해 볼 수 있다.

1) 지능적인 범죄수법과 적발의 곤란성

다른 민영보험범죄와 마찬가지로 공영보험범죄도 보험제도를 잘 알고 있는 상태에서 이를 악용하여 일정한 계획 하에 진행한다. 그중에서도 특히 사회보험의 경우에는 고지의무 不要제도를 악용할 가능성이 더욱 높다. 즉 사회보험은 다른 공보험

14) 여기서 확률은 범죄자가 예상하는 주관적 확률(subjective probability)이다.

과 달리 의무가입의 성격을 가지며 언더라이팅(underwriting)이라는 과정이 필요 없기 때문에 보험자는 가입자에 대해서 인수 위험과 관련된 정보가 결여되어 있어 범죄의 사전 예방 및 사후의 적발이 쉽지 않다.

## 2) 유죄 입증의 곤란성

수사기관과 보험자 간의 정보 공유가 쉽지 않은 상황에서 일반적으로 수사권이 없는 보험자가 사고의 고의성을 입증하는 것은 현실적으로 어렵다. 유죄 입증의 곤란성은 사회보험 영역에서도 동일하게 나타난다. 즉 건강보험공단, 근로복지공단 등이 고의를 입증하는 것은 현실적으로 어려우며, 특히 건강보험에 관하여는 치료행위 등에 대하여 전문가의 심사가 필요하지만 인력부족과 수사기관의 전문성 결여 등으로 인하여 범죄 혐의의 입증은 더욱 힘들게 된다.

## 3) 다수인에 의한 범죄

보험범죄는 단독 범행도 있기는 하지만 공범에 의해 행해지는 경우가 많다. 공범에 의한 사고는 보험사고를 위장하거나 범인을 범죄혐의로부터 벗어나게 함으로써 범죄자의 체포나 유죄판결에서 발생하는 기대처벌비용(expected cost of punishment)을 낮추게 하는데 유리하기 때문이다. 여기에는 복잡한 보험 내용을 잘 아는 보험 관계자(요양기관, 공단내부종사자, 브로커)의 묵인, 방조, 공모행위가 개입될 가능성이 높다.

## 4) 도덕적 해이

보험범죄자들은 살인이나 방화 등을 수단으로 하는 경우를 제외하고는, 다른 범죄와 달리 보험범죄에 대한 죄의식이 높지 않다. 보험금 사취가 궁극적으로 선의의 다른 보험가입자의 피해로 전가되지만 간접적인 피해이므로 그 피해의식이 심각하지 않기 때문이다.

도덕적 해이는 사회보험 부문에서 더욱 심각하다. 즉, 사회보험을 공적부조(公的扶助, public assistance)나 구호제도의 하나로 오해하면서, 그 급여를 받기 위하여 큰 죄의식 없이 불법적 수단을 사용한다. 이러한 도덕적 해이는 심리적 기대처벌비용(f)을 매우 적은 수준에 머물도록 함으로써 사회보험범죄로부터의 범죄수익을 겨냥한 범죄행동을 더욱 조장하는 여건을 조성한다.

## 5) 타 범죄의 수반성

사회보험범죄는 다양한 수법을 사용하기 때문에 보험금 사취뿐만 아니라 이에 동반하여 여러 범죄행위가 이루어지는 특징이 있다. 우선 보험관계가 성립된 이후에는 보험금을 획득하기 위하여 타인을 살해하거나 위장자살, 상해, 방화, 손괴 등과 같은 고의적 사고를 유발하고, 보험금을 청구함에 있어서도 각종 서류의 위조나 기망행위가 수반된다는 특징이 있다.

### Ⅲ. 사회보험범죄의 양상

#### 1. 사회보험범죄의 개관과 동향

##### 1) 사회보험범죄의 개관

경찰청에 의한 보험범죄의 검거현황을 통해 최근 사회보험범죄를 개관해 보면 2005년과 2006년, 2007년에 각각 102명, 135명, 111명에 머물던 사회보험범죄는 2008년 320명으로 약 3배 가까이 급증하였다. 특히, 경찰청 외에도 국무총리실, 법무부, 금융위원회, 금융감독원 등 보험범죄 근절을 위한 대책(관계부처 합동)이 수립되어 집중 단속이 적극 추진되던 2009년에는 전년 대비 무려 375% 증가한 1,200명 수준에 이르고 있다.

이 기간(2005-2009) 손해보험과 생명보험 부문에서 나타난 사기사건의 경우 그 검거인원이 2005년 각각 3,370명, 200명에서 2009년 12,726명, 1,461명으로 증가하여 민영보험 역시 사회보험과 같은 범죄 급증 추세를 보여주고 있다. 2010년에 들어서는 정부의 강력한 보험범죄 단속과 예방 노력으로 사회보험범죄의 검거인원이 559명으로 나타나 전년 대비 46.6% 수준으로 감소하고 손해보험 역시 7,188명으로 전년 대비 56.5% 수준으로 감소하는 양상을 보이고 있다.

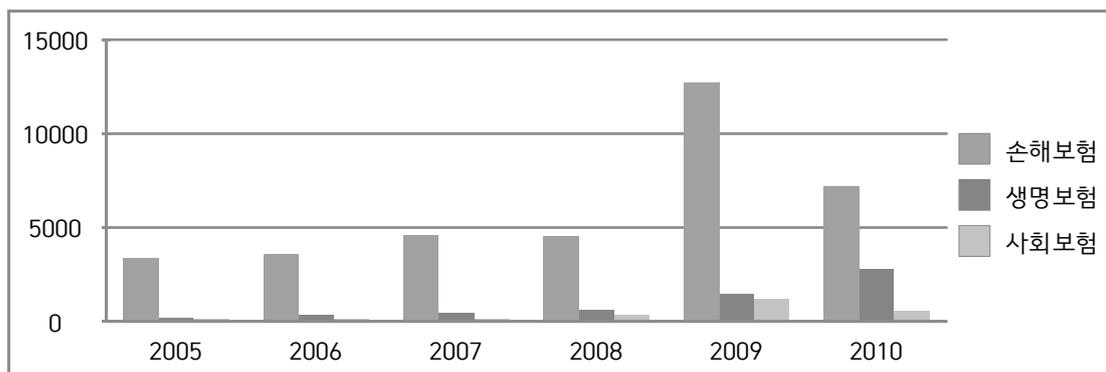
<표 10> 보험종별 검거현황(2005-2010)

단위: 검거인원

연도	계	손해보험	생명보험	사회보험
2005	3,652	3,370	200	102
2006	4,034	3,559	340	135
2007	5,134	4,580	443	111
2008	5,468	4,536	612	320
2009	15,387	12,726	1,461	1,200
2010	10,525	7,188	2,778	559

자료: 경찰청·금융감독원, 경찰청·금융감독원 업무협약 체결, 2009. 5. 4; 경찰청, 수사국 내부 자료, 2011.

<그림 1> 보험종별 검거현황(2005-2010)



## 2) 사회보험범죄의 법규위반 유형

### (1) 허위청구, 부정청구

우리나라의 4대 사회보험제도는 개별적으로 제정·운영되면서, 각 법률에서 허위청구, 부정청구 범죄행위에 대한 규정을 두고 있다. 우선 고용보험법에서는 ‘거짓이나 그 밖의 부정한 방법’으로 실업급여·육아휴직 급여 및 출산전후휴가 급여 등을 받은 자는 1년 이하의 징역 또는 3백만원 이하의 벌금에 처별도록 하고 있으며(동법 제116조 제2항), 건강보험법에서는 대행청구단체의 종사자로서 ‘거짓 그 밖에 부정한 방법’으로 요양급여비용의 청구를 한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있고(동법 제94조 제1항), 건강보험재정건전화특별법에서도 대행청구단체 종사자로서 ‘사위 그밖의 부정한 방법’으로 요양급여비용을 청구한 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(동법 제19조). 국민연금법에서는 ‘거짓이나 그 밖의 부정한 방법’으로 급여를 받은 자는 3년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있으며(동법 제128조 제1항), 산업재해보상보험법에는 산재보험 의료기관이나 약국의 종사자로서 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 진료비나 약제비를 지급받은 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(동법 제127조 제1항). 뿐만 아니라 산업재해보상보험법은 보험급여를 받은 자도 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 급여를 받았을 경우 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다(동법 제127조 제2항).<sup>15)</sup>

### (2) 사업주의 해고 등 불법행위

고용보험법은 근로자가 피보험자격의 취득 등에 관한 확인의 청구를 한 것을 이유로 당해 근로자를 해고하거나 그 밖에 근로자에게 불이익한 처우를 한 사업주는 대하여는 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(동법 제116조 제1항). 국민건강보험법은 고용된 근로자가 이 법에 의한 직장가입자로 되는 것을 방해하거나 그가 부담하는 부담금의 증가를 기피할 목적으로 정당한 사유 없이 근로자의 승급 또는 임금인상을 하지 아니하거나 해고 기타 불이익한 조치를 한 사용자에게 대하여 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(동법 제94조 제2항).

국민연금법에서는 제88조 제2항에 따른 부담금의 전부 또는 일부를 사업장가입자에게 부담하게 하거나 제90조 제1항에 따라 임금에서 기여금을 공제할 때 기여금을 초과하는 금액을 사업장가입자의 임금에서 공제한 사용자, 제95조 제2항에 따른 납부 기한까지 정당한 사유 없이 연금보험료를 내지 아니한 사용자, 제119조를 위반하여 근로자가 가입자로 되는 것을 방해하거나 부담금의 증가를 기피할 목적으로

15) 이처럼 각 법률은 거짓(허위), 사위, 부정청구의 용어를 사용하고 있어, 각 행위의 개념에 관하여 혼란이 있을 수 있다. 각 법률에서 ‘거짓’ 또는 ‘사위’의 방법은 ‘부정한 방법’에 포함되는 하나의 예로써 규정하고 있다. ‘허위’ 또는 ‘사위’는 형법상 사기죄의 기망행위에 해당하는 것으로 이해할 수 있을 것이다. 즉, 널리 거래관계에서 지켜야 할 신의칙에 반하는 행위로서 사람으로 하여금 착오를 일으키게 하는 기망행위라고 할 수 있다. 황만성, 공보험범죄의 실태와 대책, 한국형사정책연구원, 2003, 44-48면.

정당한 사유 없이 근로자의 승급 또는 임금 인상을 하지 아니하거나 해고나 그 밖의 불리한 대우를 한 사용자에 대하여 1년 이하의 징역 또는 5백만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(동법 제128조 제2항).

### (3) 보고·검사의 기피

건강보험법에서는 보건복지부장관은 요양기관(제44조의 규정에 의하여 요양을 실시한 기관을 포함)에 대하여 요양·약제의 지급 등 보험급여에 관한 보고 또는 서류제출을 명하거나 소속공무원으로 하여금 관계인에게 질문을 하게 하거나 관계서류를 검사하게 할 수 있다(동법 제84조 제2항). 이에 위반하여 보고 또는 서류제출을 하지 아니한 자, 허위로 보고하거나 허위의 서류를 제출한 자 및 검사 또는 질문을 거부·방해 또는 기피한 자에 대해서는 1천만원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 규정하고 있다(동법 제95조).

한편, 국민연금법은 사업장가입자의 사용자가 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 당연적용사업장에 해당된 사실, 사업장의 내용 변경 및 휴업·폐업 등에 관한 사항과 가입자 자격의 취득·상실, 가입자의 소득월액 등에 관한 사항을 국민연금공단에 신고하지 아니하거나 허위의 신고를 한 경우, 공단 또는 그 직원의 서류 기타 자료제출의 요구 또는 조사·질문을 거부·기피·방해하거나 허위의 답변을 한 경우에는 5십만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있었으나(동법 제129조), 현행법에서는 이를 삭제하여 동 위반 사항에 대해 과태료를 부과하는 것으로 개정하였다.

### (4) 연금보험료의 체납

국민연금법에서는 사용자가 동법 제95조제2항에 따른 납부 기한까지 정당한 사유 없이 연금보험료를 내지 아니한 경우에는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(동법 제128조 제2항).

### (5) 요양급여 거부 등

건강보험법은 요양기관이 정당한 이유 없이 요양급여를 거부하거나, 요양을 실시한 기관이 보건복지가족부장관이 정하는 요양비명세서 또는 요양의 내역을 기재한 영수증을 요양을 받은 자에게 교부하지 않은 때에는 5백만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(동법 제96조).

### (6) 비밀의 누설

건강보험법은 업무상 알게 된 비밀을 누설한 비밀유지 의무자(공단·심사평가원 및 대행청구단체에 종사하였던 자 또는 종사하고 있는 자) 등에 대해 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(동법 제94조 제2항). 또 산업재해보상보험법에서는 근로복지공단의 임직원이나 그 직에 있었던 자는 그 직무상 알게 된 비밀을 누설해서는 안 되는 바(동법 제21조 제3항), 동 조항을 위반하여 비밀을 누설한 자는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처해진다(동법 제127조 제3항).

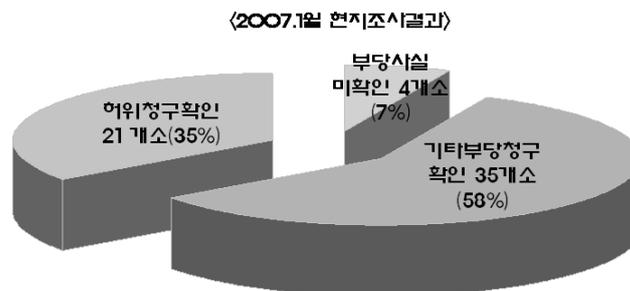
### 3) 사회보험범죄의 동향

#### (1) 국민건강보험범죄

건강보험 허위·부당청구에 대하여는 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단 등 관계기관의 지속적인 관리, 감독, 조사가 요구되고, 특히 보건복지부에서는 주기적으로 현지확인심사를 실시하고 있다. 현지확인심사는 부적정한 청구, 과잉진료에 대한 사전예방 기능으로 요양기관의 부당청구행위에 대한 견제 및 현지에서의 적절한 제도로 적정진료 및 청구 유도하고, 심사과정에서의 의사(약사)의 면담 및 진료(조제)내역, 시설·인력·장비 확인을 통한 요양급여비용 심사의 합리성과 전문의학적 타당성 등의 직접 확보 가능하도록 하며, 요양급여비용명세서 위주로 심사하는 서류심사의 한계성을 보완하여 요양급여의 적정여부 및 사실청구 확인을 가능하게 한다는 장점이 있다. 또한 서면심사에서 확인할 수 없는 전문의학적 판단이 요구되는 사안에 대해서도 효과적인 심사가 가능하며, 요양기관의 인식부족으로 인한 착오청구에 대하여 즉시 시정할 수 있다.<sup>16)</sup>

보건복지부와 건강보험심사평가원 조사 사례를 보면, 2007년 1월중 부당청구 의심이 가는 60개 병·의원 및 약국 등에 대하여 현지조사를 실시하여 이중 56개소(93.3%)에서 허위·부당 청구행위를 적발하였으며, 특히 허위청구 의심 요양기관에 대해서는 특별·긴급현지조사를 실시하는 등 요양기관의 허위청구행위에 강력하게 대처해 오고 있다.

〈그림 2〉 건강보험 허위·부당청구 조사 사례 (2007)



자료: 보건복지부, “건강보험 허위청구 요양기관 강력대처(보도자료)”, 2007. 4. 12.

2007. 1월에 실시한 현지조사 대상 60개 요양기관은 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 금융감독원, 경찰청 등으로부터 의뢰되거나 비위사실이 제보된 기관들인 바, 전체 60개소에 중 미확인 4개소를 제외한 56개 기관에서 허위·부당청구 행위를 적발하였다(<표 11>). 전체 부당금액은 14억6천6백만원, 기관당 평균 부당금액 2천6백만원으로 나타났다. 또 조사 기관당 평균 조사대상 청구기간이 14.1월로 전년의 10.2월에 비해 38.2%가 증가하였으며, 기관당 적발 부당금액도 26,178천원으로 전년 대비 17.2%가 증가하였다.

16) 황만성, 공보험범죄의 실태와 대책, 한국형사정책연구원, 2003, 62면.

<표 11> 건강보험 허위·부당청구 조사 결과(2007)

(단위 : 개소, 천원, 월)

구 분	조사기관수	부당확인 기관수	총부당금액	기관당 부당금액	기관당 조사 월수
2006	851	628(73.8%)	14,022,759	22,329 (100.0)	10.2 (100.0)
2007.1	60	56(93.3%)	1,465,971	26,178 (117.2)	14.1 (138.2)

주: 2006년의 조사결과는 2006.12월말 기준임.

자료: 보건복지부, “건강보험 허위청구 요양기관 강력대처(보도자료)”, 2007. 4. 12.

이중 32개소에 대하여는 2007년 신설된 특별현지조사(1개소는 긴급조사반)를 실시하여 이중 21개소에서 허위청구 행위를 적발하였고, 9개소에서 부당청구 행위를 적발했다.

보건복지부는 허위청구행위 근절을 위해 특별·긴급현지조사를 강화하고, 2007년 3월 진료분부터 허위청구행위를 하다가 적발되는 요양기관의 명단을 공개하고 허위청구의 정도가 심할 경우에는 행정제재뿐 아니라 형법상의 사기죄로 검찰에 고발하는 등 처벌 수위를 대폭 강화토록 하였다.

국민건강보험 요양기관의 불법 허위청구 외에 가입자에 의한 불법행위도 확산되고 있다. 국민건강보험은 전국민을 가입대상으로 하고 있지만, 국적상실이나 이민 등의 사유로 건강보험 가입자격을 상실하거나 주민등록 직권말소 등으로 인해 건강보험의 자격을 상실한 사람들이 존재한다.

그러나 이렇게 건강보험 자격을 상실한 무자격자들이 불법으로 건강보험을 이용하고 있어 민영보험의 경우와 같이 여타 성실한 가입자들에게 피해를 주고 있다.

2007-2011년간 건강보험 무자격자 이용 현황을 분석한 결과, 건강보험을 이용할 자격이 없음에도 불구하고 불법으로 이용한 무자격자가 지난 5년간 총 32,845명이 나 됐던 것으로 나타났다(<표 12>). 이들은 건강보험을 불법으로 총 244,788건 이용했고, 이용에 따른 금액만 해도 66억 5천만원에 달한 것으로 나타났다.

<표 12> 건강보험 무자격자 이용 현황(2007-2011)

(단위: 명, 건, 백만원)

	계	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
적발인원	32,845	576	692	13,791	7,374	10,412
적발건수 (1인당 적발건수)	244,788 (7.5건)	9,636 (16.7건)	11,854 (17.1건)	85,962 (6.2건)	60,498 (8.2건)	76,838 (7.4건)
적발금액	6,650	451	382	2,110	1,671	2,036
미환수금액 (미환수율)	3,975 (59.8%)	156 (34.6%)	146 (38.2%)	1,256 (59.5%)	855 (51.2%)	1,562 (76.7%)

자료: 원희목 국회의원, 건강보험 불법이용자 3만명(보도자료), 2011. 10. 16.

2007-2011년 건강보험 무자격자 현황을 유형별로 분석한 결과, ‘자격상실 후 부당수급’한 유형이 90%이상을 차지하고 있다. 이 유형의 적발 인원은 모두 29,655명으

로 전체 대비 90.3%에 해당되며, 적발건수는 총 15만 9,587건, 적발금액은 39억 3천 6백만원(전체 대비 59.2%)인 것으로 나타났다(<표 13>).

또한 건강보험증을 타인에게 양도 또는 대여 받아 부정하게 사용하다가 적발된 인원도 3,190명(전체 대비 9.7%)이나 되었으며, 적발건수는 총 8만 5,201건, 적발금액은 27억 1천4백만원인 것으로 나타났다.

<표 13> 유형별 건강보험 무자격자 이용 현황(2007-2011)

(단위: 명, 건, 백만원)

구분	적발인원	적발건수		적발금액		미환수금액
		전체	1인당	전체	1인당	
계	32,845	244,788	7.5	6,650	0.2	3,975
자격상실 후 부당수급	29,655 (90.3%)	159,587 (65.2%)	5.4	3,936 (59.2%)	0.1	2,631 (66.2%)
증 양도·대여 및 부정사용	3,190 (9.7%)	85,201 (34.8%)	26.7	2,714 (40.8%)	0.9	1,344 (33.8%)

자료: 원희목 국회의원, 건강보험 불법이용자 3만명(보도자료), 2011. 10. 16.

그러나 적발인원 1인당으로 계산해보면, 적발건수와 적발금액은 자격상실 후 부당수급 유형(5.4건, 10만원)보다 건보증 부정사용 유형(26.7건, 90만원)이 훨씬 더 많은 것으로 나타나 이에 대한 대책마련이 시급하다.

보건복지부에서도 최근 3년간(2009-2011) 상실 후 수급, 정지 중 수급, 증대여 및 도용 등 전체 건강보험 부정수급이 45만 7천건에 액수로는 약 149억원에 이르는 것으로 밝히고 있어 그 심각성을 더해주고 있다(<표 14>).

<표 14> 국민건강보험 부정수급 현황(2009-2011)

(단위: 천건, 백만원)

구분	계		'09년		'10년		'11년	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	457	14,883	137	4,497	113	3,978	207	6,408
상실 후 수급	254	7,728	93	2,669	52	1,907	109	3,152
정지 중 수급	127	4,857	29	1,269	29	1,175	69	2,413
증대여·도용	76	2,298	15	559	32	896	29	843

자료: 머니투데이, “건강보험 부정수급 3년간 149억원...복지부, 관리 강화”, 2012. 3. 28.

## (2) 산업재해보상보험범죄

산재보험은 가입자와 수급자가 일치하는 타 사회보험제도와 달리 가입자와 수급자가 상이한 특성을 지니며, 가입자는 보험료의 고저에, 수급자는 보험급여 수준에만 관심을 가질 경우 임금총액 산정 등에 문제점이 나타날 수 있다.

산재보험의 보험급여는 크게 휴업급여와 요양급여로 대표되는데, 휴업급여에 있어서 통원치료와 입원치료의 구분이 불명확하여 사업장에서 임금을 받으면서 휴업급여도

동시에 받을 가능성이 있다. 또한 요양급여와 휴업급여가 상호의존적인 관계에 있고, 재해근로자와 요양기관 모두가 급여청구자의 입장에 있기 때문에 과잉급여의 가능성이 존재한다.

산재보험은 경기에 따라 생성·소멸 등 변동성이 심한 사업장 단위를 포괄하여 가입 및 관리가 이루어지므로 보험관계 성립을 위한 자진신고 및 보험료의 자진납부를 그 원칙으로 하고 있다. 다른 사회보험제도는 소득에서 원천징수하는 방식을 취하는 데 반하여 산재보험은 사업장 단위로 자진납부의 원칙을 따르고 있어 보험료 체납사업장이 발생할 개연성이 크다. 또 징수시에는 개별 근로자의 임금을 파악하지 않고, 전체 근로자 임금총액만 파악하므로 보험료를 되도록 적게 내기 위하여 보험료의 산정기준이 되는 임금총액을 축소 신고할 개연성이 있다.

산재보험에 있어서 요양급여 자체가 전문성을 요하는 것이므로, 의료기관과의 원활한 협조체계가 이루어져야 하지만 의료기관 역시 행위별 진료수가제에 입각한 진료비 지불방식에 의하여 운영되고 있어 건강보험의 허위·부정청구의 문제를 여전히 내포하고 있다.

산업재해보상보험의 산재보험 진료비 과다청구에 관하여는 이미 2000년대 초부터 사회적 문제가 되어, 2002년 근로복지공단 국정감사에서 지적된 바와 같이 2000년 80억원, 2001년 97억원, 2002년 7월까지 61억원에 이르고, 허위·부당 청구도 2000년 6천만원, 2001년 128개소 3억6천만원, 2002년 상반기 70개소 8억8천만원으로 증가하고 있는 추세를 보였다.

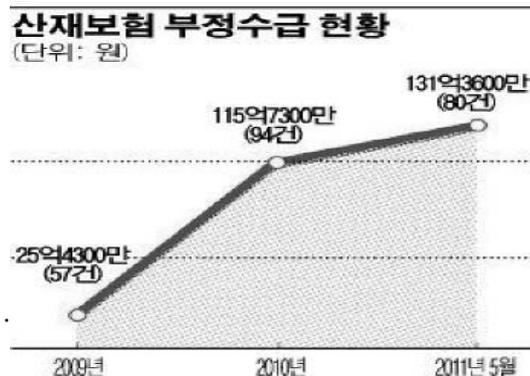
산재보험은 근로자를 위한 공공기금이라는 인식 때문에 범죄를 저지르고도 범죄라고 생각하지 않아 죄의식이 없는 경우가 많고, 이 때문에 산재보험금 허위·부당청구가 매년 늘어나고 있다. 이러한 문제로 산재보험사기를 예방하고 적발을 강화하기 위한 대책이 요구되었으며, 근로복지공단은 그 일환으로 2009년 초부터 보험사기 사건을 종합적·체계적으로 관리하고 조사를 전담하기 위한 보험조사팀을 설치·운영하고 있다.<sup>17)</sup>

이 같은 노력에도 불구하고 최근까지 산업재해 보험범죄는 수법이 더욱 대담해져 조직화·지능화·흉포화 되고 동시에 적발 규모 역시 갈수록 늘어나는 양상을 보이고 있다.

근로복지공단에 따르면 산재 보험사기 적발건수와 부정수급 금액은 2009년 57건, 25억4300만원에서 2010년 94건, 115억7천300만원으로 급증한 것으로 나타났다. 1년 사이에 적발건수는 두 배 가까이, 부정수급액은 무려 4.5배 증가했다. 이러한 증가는 보험조사팀 설치에 이어 2010년 4월 공단 내에 부정수급조사부를 정식으로 출범시켜 조사원을 더 늘리면서 적극적인 조사활동을 전개한 것도 영향을 미친 것으로 보인다.

17) 실제 2009년 초 근로복지공단은 산재보험금을 부당하게 편취한 보험사기 사건 3건을 적발하여 2억 3천여 만원을 회수 조치하였다. 근로복지공단, “산재보험사기, 더 이상 발붙일 틈이 없게 된다(보도자료)”, 2009. 3. 17.

〈그림-3〉 산업재해보상보험 부정수급 현황(2009-2011.5)



자료: 이투데이, “산재보험 사기 기승”, 2011. 6. 13.

2011년 들어서는 5월까지 80건이 적발돼 37억8300만원이 환수됐다. 적발돼 지급되지 않은 93억5300만원까지 포함하면 전체 부정수급액은 2010년보다도 많은 총 131억3600만원에 달한 것으로 나타났다.

이처럼 산재보험범죄가 급증하는 것은 건강보험범죄와 같이 낮은 죄의식, 도덕적 해이의 문제와 함께 산재사고의 경우 민영보험에 비해 상대적으로 조사가 전문적으로 이뤄지지 않을 것이라는 인식과 기대가 여전히 만연하고 있는 데에 기인한다.<sup>18)</sup>

### (3) 고용보험범죄

고용보험은 실업의 예방, 고용의 촉진 및 근로자의 직업능력의 개발과 향상을 꾀하고, 근로자가 실업한 경우에 생활에 필요한 급여를 실시하여 근로자의 생활안정과 구직 활동을 촉진하는 것을 목적으로 하고 있는 바, 이를 위한 고용보험사업으로 고용안정·직업능력개발 사업, 실업급여, 육아휴직 급여 및 출산전후휴가 급여 등을 실시하고 있다.

이러한 고용보험의 취지에도 불구하고 고용보험 가입자와 지원금 지급이 지속적으로 증가하면서 부정수급도 증가하고 있으며, 부정수급 행위 또한 점점 지능화·조직화되고 있다. 부정수급 주요 유형으로는 ① 고용안정사업의 경우, 채용일자를 늦추어 신고하여 신규고용촉진장려금(청년) 부정수급 ② 직업훈련사업의 경우, 훈련기관 출석부 조작 ③ 실업급여의 경우, 취업사실 은닉 ④ 장애인장려금의 경우, 근로자 허위채용 ⑤ 모성보호급여(육아휴직 및 출산전후휴가 급여)의 경우, 휴가·휴직기간 허위신고 등이다.

그에 따라 노동부는 지난 2007년 8월 고용보험 부정수급 예방을 위한 “고용보험사업 내실화 및 부정수급방지 종합대책”을 수립하여 시행하였다. 동 종합대책에 따르면 고용보험 부정수급 규모는 <표 15>에서 보는 바와 같이 실업급여와 고용안정사업에서 주로 발생하고 있는 것으로 나타났다.

18) 권선택 의원이 금융감독원과 공단으로부터 제출받은 자료에 따르면 지난 2005-2009년 5년간 근로복지공단 산재보험의 부정수급 1362건을 적발해 180억원을 징수 결정하고도 98억원을 회수하지 못했으며 특히 2008년의 경우는 56억원 가운데 44억원을 회수하지 못해 수납률이 20.6%에 그쳤다. 메디컬투데이, “근로복지공단, 부정수급 회수율 20% 그쳐”, 2009. 10. 16.

<표 15> 고용보험 부정수급 현황(2004-2007.6)

(단위: 명, 건, 백만원, %)

구 분		2004	2005	2006	2007.6
실업급여	부정수급자	6,896	9,743	11,754	7,561
	총 지급액	1,448,306	1,751,974	2,074,004	1,213,394
	부정수급액	3,723	3,845	4,207	4,731
	비율	0.26	0.22	0.20	0.39
고용안정사업	부정수급건수	44	136	288	276
	총 지급액	98,227	203,474	378,230	224,266
	부정수급액	440	430	936	2,032
	비율	0.44	0.21	0.24	0.90
직업능력 개발사업	부정수급건수	434	279	160	34
	총 지급액	598,050	690,647	862,944	470,775
	부정수급액	271	1,089	55	4
	비율	0.05	0.16	0.01	0.0008
모성보호급여	부정수급자	28	27	27	19
	총 지급액	62,413	74,283	125,407	87,340
	부정수급액	12	26	29	30
	비율	0.02	0.04	0.02	0.03
장애인 고용장려금	부정수급사업장	12	9	15	18
	총 지급액	123,801	101,302	86,008	55,960
	부정수급액	404	55	212	281
	비율	0.32	0.05	0.24	0.50

주: 1) 부정수급비율 = 부정수급액/총지급액x100

2) 2007년 실업급여 부정수급액에는 금번 브로커개입 사건의 부정수급액 중 반환명령 조치가 이루어진 일부금액만 포함

자료: 노동부, 고용보험사업 내실화 및 부정수급방지 종합대책, 2007. 8. 7.

이 종합대책에서 제시하고 있는 바에 의하면 고용보험 부정수급의 발생 원인으로 는 실업급여의 경우 실업급여 수급기간 중 취업사실을 은닉하거나 소득을 신고하지 않은 경우가 가장 많았고(2006년 부정수급 적발건수의 90.7%), 고용안정사업의 경우 신규고용촉진장려금을 지원받기 위해 이미 채용한 근로자의 채용일자를 늦추어 허위로 신고한 경우가 2006년 적발건수의 89.4%로서 가장 많았다. 직업능력개발사업은 훈련기관의 출석부 조작, 훈련생 대리체크 등이 2006년 적발건수의 82.5%로서 압도적인 비중을 차지하였으며, 모성보호급여(산전후휴가급·육아휴직급여)의 경우에는 휴가·휴직기간 허위신고, 휴가·휴직기간 중 이직·재취업 미신고 등이 주요 사유로 나타났고, 장애인고용장려금의 경우 근로자 허위 채용, 임금 과다신고 등이 주요 부정수급 유형이었다.

노동부는 고용보험사업관련 부정수급을 방지하기 위하여 이 같은 방지대책 하에 부정수급 자동경보 시스템을 가동하고 지방에 부정 수급조사팀을 설치(6개 지방청) 하는 한편, 부정수급조사관을 임명(153명)하여 부정수급 예방 및 적발 노력을 강화 해 온 결과, 2008년 8월 실업급여 부정수급액이 전년 동기 대비 29.6% 감소하는 등 고용보험 부정수급 방지 성과를 보인 바 있다.<sup>19)</sup>

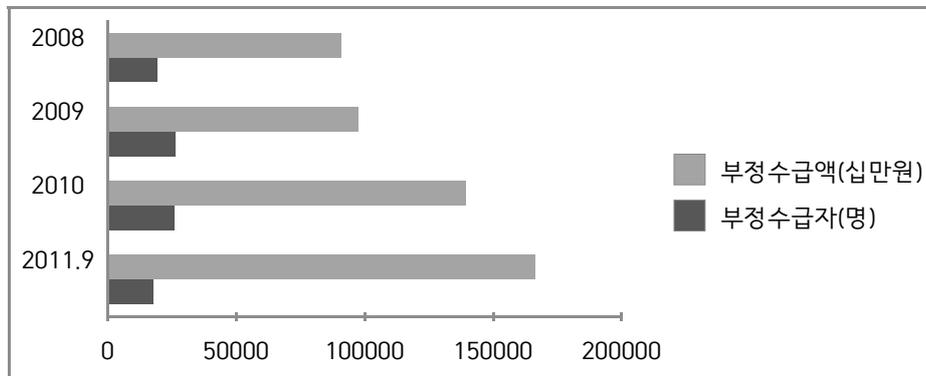
이러한 부정수급 방지 노력에도 불구하고 실업급여의 경우 2008-2011. 9월까지 최근

4년간 부정수급액이 493억원에 달하는 것으로 드러나 대책마련이 더욱 시급해지고 있다. 2011년 고용노동부 국정감사 자료에 따르면 최근 4년간 전국에서 발생한 실업급여 부정수급액은 총 493억 1800만원으로 5만 9537명이 부정 수급한 것으로 나타났다.<sup>20)</sup>

연도별로 보면 2008년 90억 7100만원(1만 9290명), 2009년 97억 3100만원(2만 6166명), 2010년 139억 800만원(2만 5691명), 2011년은 9월 현재 166억 800만원(1만 7679명)등으로 매년 급증하고 있다.

<그림 4> 고용보험 중 실업급여 부정수급 현황

(2008-2011.9)



자료: 이법관 국회의원, 고용노동부 국정감사 자료, 2011. 9. 21.

우리 정부가 고용보험 적용을 급속 확대하고 누락사업장 발굴을 지속적으로 추진하는 과정에서, 실업급여 수급자와 함께 부정수급 건수도 꾸준히 증가하고 있는 것으로 보인다. 특히 고용보험이 사회경제적으로 안착되는 분위기가 성숙되면서 최근 이에 수반한 치밀한 공모, 지능 범죄도 발생해 부정수급의 절대적 규모가 증가하고 있다.

#### (4) 국민연금보험범죄

국민연금법에서는, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 급여를 받은 자, 부담금을 사업장가입자에게 부담하게 하거나 기여금을 초과하는 금액을 사업장가입자의 임금에서 공제한 사용자, 정당한 사유 없이 연금보험료를 내지 아니한 사용자, 부담금의 증가를 기피할 목적으로 정당한 사유 없이 근로자의 승급 또는 임금 인상을 하지 아니하거나 해고나 그 밖의 불리한 대우를 한 사용자는 징역 또는 벌금 등의 형사 처벌을 받도록 규정하고 있다.

2000-2009. 6월까지 지난 10년간 국민연금 부정수급을 현황을 보면 적발 건수 총 21만5,524건, 적발 금액 1,211억에 달하는 것으로 나타나고 있다(<표 16>). 이 중 89.96%인 1,089억42백만원(91.5%)은 징수되었지만, 나머지 121억58백만원(10.04%)은 미징수된 것으로 나타났다.

19) 노동부, “고용보험 부정수급 자진신고기간 운영(보도자료)”, 2008. 9. 30.

20) 이법관 국회의원, “고용노동부 국정감사 자료”, 2011. 9. 21.

<표 16> 연도별 국민연금 부정수급 현황(2000-2009.6)

(단위: 건, 백만원)

구분	합계	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009.6
적발건	215,524	4,560	17,928	17,578	25,301	24,550	35,920	26,868	22,532	27,827	12,460
적발액	121,100	4,975	6,916	11,335	12,751	11,589	15,764	15,800	12,151	20,523	9,295
징수액	108,942	4,886	6,835	10,793	12,493	10,651	15,024	14,597	10,745	16,427	6,491
징수율	89.96%	98.21%	98.83%	95.22%	97.98%	91.91%	95.31%	92.39%	88.43%	80.04%	69.83%

자료: 원희목 국회의원, “국민연금 부정수급 지난 10년간 1,211억(보도자료)”, 2009. 9. 24.

국민연금 급여는 크게 연금급여와 일시금급여로 구분해 볼 수 있다. 이 중 연금급여의 부정수급에 대해 살펴보면, 노령연금의 부정수급액이 803억9백만원(157,713건)으로 가장 많은 것으로 나타났고, 그 다음으로 유족연금(158억38백만원, 28,154건), 장애연금(151억91백만원, 17,997건) 순으로 부정수급이 이루어진 것으로 나타났다. 또한 일시금급여에서는 반환일시금이 91억35백만원(10,831건)으로 가장 많은 부정수급항목으로 나타났다(<표 17>).

<표 17> 국민연금 급여종별 부정수급 현황(2000-2009.6)

(단위: 건, 백만원)

급여종별		합계	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009.6	
국민연금	소계	적발건수	203,864	3,802	16,851	16,798	24,111	23,245	33,104	25,537	21,500	26,969	11,947
		적발금액	111,338	4,693	6,626	10,994	12,250	10,436	13,436	14,411	10,835	19,382	8,275
		징수금액	101,675	4,628	6,553	10,468	12,012	10,140	13,076	13,315	9,989	15,624	5,870
	노령	적발건수	157,713	2,628	13,044	12,251	19,375	18,681	27,492	19,694	15,831	19,588	9,129
		적발금액	80,309	3,486	4,650	7,287	9,594	7,744	10,017	9,474	7,503	14,359	6,195
		징수금액	75,556	3,472	4,637	7,263	9,576	7,689	9,933	9,198	7,227	12,036	4,525
	장애	적발건수	17,997	182	1,156	1,406	1,644	1,817	2,343	2,626	2,647	3,017	1,159
		적발금액	15,191	399	893	1,329	1,176	1,362	1,839	2,784	1,820	2,594	994
		징수금액	13,208	374	880	1,148	1,106	1,278	1,731	2,520	1,549	1,836	786
	유족	적발건수	28,154	992	2,651	3,141	3,092	2,747	3,269	3,217	3,022	4,364	1,659
		적발금액	15,838	808	1,083	2,378	1,480	1,329	1,581	2,153	1,512	2,429	1,085
		징수금액	12,911	782	1,036	2,057	1,331	1,173	1,411	1,597	1,213	1,752	560
일시금	소계	적발건수	11,660	758	1,077	780	1,190	1,305	2,816	1,331	1,032	858	513
		적발금액	9,762	282	290	341	501	1,153	2,328	1,389	1,317	1,141	1,020
		징수금액	7,267	258	282	325	480	511	1,948	1,282	755	803	622
	반환	적발건수	10,831	700	1,036	724	1,122	1,206	2,681	1,253	923	731	455
		적발금액	9,135	254	239	289	450	1,117	2,241	1,293	1,231	1,049	972
		징수금액	6,706	231	231	274	429	478	1,877	1,196	682	729	579
	사망	적발건수	829	58	41	56	68	99	135	78	109	127	58
		적발금액	627	27	51	52	52	36	87	97	85	92	48
		징수금액	560	27	51	51	51	33	71	86	73	74	43

자료: 원희목 국회의원, “국민연금 부정수급 지난 10년간 1,211억(보도자료)”, 2009. 9. 24.

이러한 국민연금의 부정수급을 사유별로 분석해보면, 적발건수로는 부양가족연금 미해당<sup>21)</sup> 사유가 80,094건(45억67백만원)으로 가장 많은 것으로 나타났고, 적발금액으로는 수급권 취소<sup>22)</sup> 사유가 211억57백만원(6,545건)으로 가장 많은 것으로 나타났다.

국민연금 수급자에 대한 사후관리가 매우 부실하게 운영되고 있어 이처럼 10년간 21만5,524건 1,211억이라는 국민연금 부정수급의 결과를 가져왔는 바, 국민연금의 급여액은 다른 사회복지급여액보다 상대적으로 크기 때문에 매우 적은 건수의 부정수급이라도 액수로는 매우 크게 나타날 수 있기 때문에 각별한 주의가 요구된다.

그럼에도 불구하고 수급자의 자진신고나 공적 자료를 통해서도 수급권 변동은 확인할 수 없는 연금 누수의 사각지대가 존재한다. 연금공단은 2010년부터 중점관리 대상 수급자의 현지 실태조사를 벌이고 있지만 이를 위한 법적 근거와 전문조사 인력 등 인프라가 미흡한 여건에 있다. 또 최근에는 해외거주자나 외국인의 국민연금 가입이 늘면서 해외 부당 수급도 적지 않게 발생하고 있어 그 대책마련이 요구된다.<sup>23)</sup>

## 2. 사회보험범죄의 단속사례

### 1) 건강보험관련 보험범죄

전문직 종사자들에 의해 (전문화), 조직적으로 (조직화), 다수가 연루되어 나타나고 있는 (대규모화), 건강보험범죄의 대표적 사례들을 보면 다음과 같다.

#### ① 병원/설계사 공모 보험사기 (금융감독원, 보도자료, 2006. 3. 13)

##### ● 사건개요

사고일시 : 2002. 1 - 2004. 10(사고횟수 : 340회)

혐 의 자 : ○○병원 병원장 및 보험설계사 등 149명

- 특정지역의 의사, 보험설계사, 보험가입자등이 조직적으로 공모한 대규모 질병보험사기 적발사례로 혐의자들은 보험금 편취목적으로 특정질병을 허위로 진단 받거나, 재해사고를 가장하여 장기입원 등으로 총 340회에 걸쳐 16개 보험회사로부터 약 65억원의 보험금을 편취.

- 관련의사는 내원환자를 상대로 보험사기 혐의자들과 결탁하여 1-2일 통원치료한 환자를 수십일 동안 입원한 환자로 입원확인서를 조작하거나, 혈액검사결과 환자의 기록지를 조작하여 진단서를 발급하는 등의 수법으로 건강보험금 급여금 1억6천만원 상당을 편취.

- 동 사건은 환자와 병원이 공모하여 건강보험과 민영보험사 간의 정보교류가 되지 않는 제도적 허점을 노린 대표적인 사건

#### ② 병원사무장 등 공모하여 진료기록을 위조한 보험사기 (금융감독원, 보도자료, 2008. 9. 1)

##### ● 사건개요

- 화천지역 ○○병원 사무장인 이씨는 병원 치료를 받지도 않은 보험가입자 9명의 진단서 등을 가짜로 꾸며 보험사에 제출하는 수법으로 2008. 5월부터 7월까지 모두

21) 부양가족연금 미해당: 부양가족 연금 대상이 수급권자와의 생계유지가 미인정된 경우.

22) 수급권 취소: 조기노령연금 지급사유 발생일 변경 등의 사유로 인한 연금 변경처리.

23) 외국인 근로자의 증가로 인해 2005년도부터 외국인에 대한 반환일시금 지급 문제가 제기된 바 있다. 즉 본국 귀환에 따라 취업연수생 등 외국인들이 반환일시금을 수급 후 국내에 잠적(불법체류)하는 경우, 이들의 소재파악이 어려워 부당이득 환수에 애로가 발생되었다. 보건복지부, “국민연금 관련 민원처리실태 등 점검결과 보고”, 2005. 12.

3,670만원의 보험금을 편취.

- 병원사무장 이씨는 입원치료 사실이 전혀 없는 보험 가입자의 입원 차트, 입퇴원 확인서, 진단서 등을 가짜로 만들어 보험사에 제출했으며 이 중 일부는 국민건강보험공단으로도 청구해 240만원을 편취.

③ 병원장, 보험설계사 등이 공모하여 조직적으로 보험금 편취(금융감독원, 보도자료, 2012. 4. 24.)

- 병원장 유○○, 보험가입자 김○○ 등 50여명(전·현직 설계사포함)은 2008. 9-2010. 9월 동안 수술한 사실이 없음에도 수술을 한 것처럼 진료기록부를 위조하거나, 허위 진단서를 발급받는 방식으로

- 보험사로부터 5억6천만원(병원장은 건강보험공단으로부터 요양급여금 4천여만원)을 편취.

④ 제약회사 직원의 주도하에 의원, 약국 10개 기관이 연루된 조직적인 허위·부당청구 행위를 적발(보건복지부, 보도자료, 2008. 2. 19)

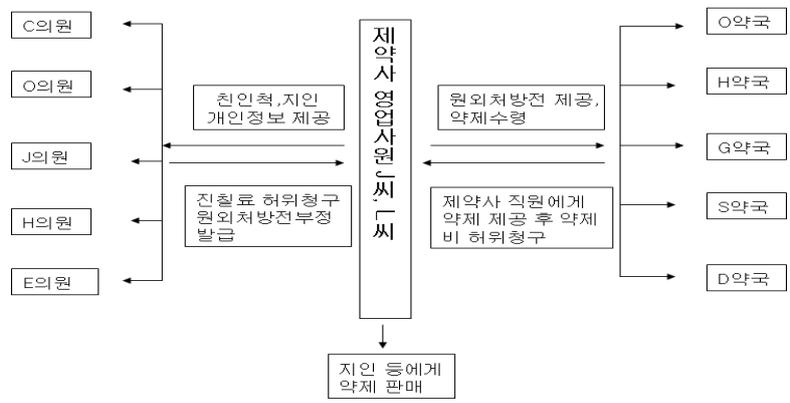
● 사건개요

- 보건복지부가 건강보험심사평가원 및 국민건강보험공단과 함께 실시한 2007. 12월 특별현지조사 결과 A제약사 영업사원인 J씨와 L씨는 자사제품 판매실적관리 차원에서 타인(친인척, 지인) 인적사항을 도용하여 거래처 의원에서 간장약, 무좀약에 대한 수십 장의 허위 처방전을 발급받은 후

- 인근 약국에서 월 1-2회 동 약제를 처방수량대로 미개봉약을 구입하여 지인 또는 일반인들에게 무료로 나눠주거나 저렴한 가격으로 판매하였으며 이 과정에서 영업사원의 친·인척, 지인 등 총 390여명의 주민등록번호가 도용되었음을 확인함.

- 또한 관련 의원은 제약회사 영업사원이 제공한 인적사항을 토대로 진찰료 상당의 요양급여비용을 허위 청구하였으며 약국은 개별 수진자의 처방전내역에 따르지 아니하고 미개봉상태의 약품을 처방총량으로 판매하고 실제 수진자가 내방하여 약제를 조제받은 것처럼 하여 약제비를 요양급여비용으로 부당청구함.

<그림 5> 제약사 직원, 요양기관·약국간 공모를 통한 요양급여비용, 약제비 허위청구 관계도



보건복지부, 제약회사 직원과 의원·약국이 연루된 진료비 허위부당청구 적발(보도자료), 2008. 2. 19.

## ⑤ 가짜환자 보험사기, 의사 등 207명 적발(연합뉴스, 2011. 10. 25)

## ● 사건개요

- 서울 강동경찰서는 25일 가짜 환자를 대거 동원하고 입원기록을 조작해 보험금과 국민건강보험 요양급여 30여억 원을 가로챈 혐의(사기 등)로 경기도 하남 A의원 원장 박모(42)씨를 구속하고 보험설계사 김모(43.여)씨 등 2명에 대해 구속영장을 신청.

- 또 정형외과 원장 김모(57)씨 등 의사 8명과 병원관계자 10명, 보험설계사 5명, 가짜 환자 행세를 한 심모(49)씨 등 181명을 불구속 입건.

- 이들 보험설계사는 2009년 1월부터 올해 9월까지 보험 모집수당을 받으려고 가족·지인을 보험에 들게 한 뒤 여러 병원에 입원시키고 자신들도 가짜 환자로 등재해 25개 보험사에서 27억2천만원을 타낸 혐의를 받음.

이상의 ①~⑤ 에서 보이는 건강보험범죄의 전문화, 조직화, 대규모화 사례 외에도 아래의 무자격자의 건강보험 이용 역시 대표적인 위법사례로 나타난다.

## ⑥ 무자격자가 장기적으로 건강보험을 이용한 사례(국회의원 원희목, 보도자료, 2011. 10. 16).

## ● 사건개요

건강보험 무자격자임에도 불구하고, 지난 2007-2011년 5년간 최다 1,817번, 최고 5,119만원의 건강보험을 불법이용한 사례

- 최다적발건수 사례는 ‘타인의 건강보험증을 부정사용’하여 수면제 등을 처방받기 위해 2009-2010년 동안 무려 1,817건(2,017만원)의 건강보험 적용을 받았던 것으로 나타남.

- 또한 최고금액 사례로는 이민출국으로 ‘자격상실’이 되었으나, 2005-2006년 동안 총78건에 걸쳐 후두암 등의 치료를 위해 5,119만원의 건강보험 적용을 받았던 것으로 나타남.

## 2) 산재보험관련 보험범죄

산재보험범죄는 통상 자격상실 미신고, 바꿔치기 등 허위신고에 의해 위법 사례가 드러나고 있다.

## ① 수급자 사망 미신고 (근로복지공단, 2009. 3. 17)

## ● 사건개요

서울시 도봉구 방학동에 사는 진○○씨는 아버지 진△△(75세)씨가 지난 2007년 3월에 사망하였지만 아버지에게 지급되는 산재연금을 계속 받기 위해서 사망신고를 하지 않음.

- 사망하면 산재연금이 중단되지만 사망신고를 하지 않으면 계속 지급되는 점을 노린 바, 근로복지공단이 조사하기 시작한 2009. 1월까지 진씨가 사망신고를 하지 않고 편취한 산재보험금은 4,900만원에 달함.

② 사망 동생 장해연금 챙긴 형 구속(매일경제, 2011. 5. 2)

● 사건개요

- 울산 동부경찰서는 산재사고를 당한 뒤 요양중 숨진 친동생의 사망사실을 숨기고 근로복지공단으로부터 14년간 장해연금을 부정수급한 혐의(사기 등)로 진모(60)씨를 구속함.

- 진씨는 1992년 산재사고를 당한 친동생이 4년 뒤 숨졌으나 이 사실을 숨기고 지난 1995년 6월부터 2009년 4월까지 117회에 걸쳐 2억6000만원 상당의 장해연금을 부정수급한 혐의를 받음.

③ 수감자도 받고, 음주운전자도 받고 ... 술술 샌 산재 보험급여(중앙일보, 2012. 5. 3)

● 사건개요

- 건설사 직원 김모(43)씨는 2010년 5월 일하다가 엉덩이를 크게 다쳐 관악지사로부터 1년간 산업재해 요양급여 1900만원을 받았고, 그 사이 김씨는 범 죄를 저질러 지난해 3-5월 포항교도소에 수감됨.

- 복역 중인 사람은 산재보험금 지급 대상에서 제외된다. 하지만 공단의 감독이 소홀했던 탓에 김씨는 보험금을 계속 수급받음.

④ 상해자 바꿔치기 (근로복지공단, 2009. 3. 17)

● 사건개요

중국교포 김모씨는 경기도 여주에 있는 공장에서 일하다가 2008. 3월 손가락이 절단되었으나, 다친 김모씨는 불법체류자로 출입국관리소에 통보되어 추방되는 것이 두려웠고, 회사도 불법체류자 고용에 따른 처벌을 피하고자 다친 사람을 바꿔치기함. 중국교포 백모씨(합법취업)가 다친 것처럼 꾸미고, 회사가 산재신청서에 확인까지 해주었기 때문에 별 다른 의심을 받지 않고 산재처리를 할 수 있었음.

⑤ 상해자 바꿔치기 (근로복지공단, 2009. 3. 17)

● 사건개요

경기도 부천에 사는 장모씨(29세)도 공장에서 일하다가 손가락 절단 사고를 당하였는데 친형 이름으로 산재처리를 했다가 적발됨.

위의 사례 외에 본인 상해에 대한 허위 산재신고도 흔히 사례로 나타난다.

⑥ 노름하다 쓰러져도 산재, 산재보험 사기 급증(연합뉴스, 2010. 1. 4)

● 사건개요

- 제조업체 직원인 이모(51)씨가 2008년 9월 국외 출장 문제로 사업주와 언쟁을 벌이고 뇌지주막하출혈로 사망하자, 업체는 이런 내용의 재해경위서를 작성해 산업재해 승인 업무를 담당하는 근로복지공단에 제출했고, 이씨는 이듬해 4월 업무상 산재자로 인정을 받음.

그밖에 산재보험범죄도 건강보험범죄와 같이 전문화, 조직화 되는 사례가 나타나고 있다.

⑦ 보령署, 의사·변호사 사무장 낀 산재보험 부정 수급 피의자 검거(뉴시스, 2011. 11. 1)

● 사건개요

- 충남 보령경찰서는 2011. 11. 31일 허위진단서를 발급받아 산재보험금을 부정 수급하려다 미수에 그친 피의자와 이들과 공모해 허위 장해진단서를 발급한 의사, 이를 알선한 변호사 사무장을 검거, 조사 중이라고 밝힘.

- 경찰에 따르면 A모(50· 전 버스기사 충남 서산시)씨와 B모(46· 전 일용 노동자)씨는 변호사 사무장 C씨(43)의 알선으로 서산시 소재 D정형외과 의사 E씨(46)에게 실 장해상태 보다 높은 장해진단서를 허위로 발급받아 근로복지공단 보령지사에 각 2000여 만원의 장해 보상금을 부정 신청한 혐의를 받음.

3) 고용보험관련 범죄

고용보험은 아래 [사례 1]과 같이 실업 허위신고에 수법에 의한 단순 부정수급에서부터, 건강보험, 실업보험과 같이 점차로 조직화되는 사례가 늘어나고 있다.

① 눈먼 돈으로 전락한 실업급여, 범죄의 수단으로 이용... 조직적, 집단화 현상마저 보이는 실업수당 부정수급(내외대한뉴스, 2008. 9. 26)

[사례 1]

- 2008년 9월 3일 충남 보령경찰서와 대전지방노동청 보령지청에 따르면 '사기성 범죄 특별단속계획'에 따라 대전노동청 보령지청이 고용보험금 부정수급자에 대한 대대적인 조사를 벌여 135명을 검거.

[사례 2]

- 부산지방경찰은 2008년 4월 24일 유령회사를 설립한 후 허위근로자를 동원해 14억여 원의 실업급여 및 5억여 원의 신규고용촉진장려금을 부정수급토록 알선한 브로커 A씨(37)를 특정경제범죄가중처벌법상 사기 등 혐의로 구속 영장 신청. 또 2007년 10월부터 A씨가 설립한 유령회사에 취업한 것처럼 속여 신규고용촉진장려금을 부정수급한 6명과 실업급여를 부정수급한 324명에 대해서는 불구속 입건.

② 실업자 허위신고해 실업급여 수령(노컷뉴스, 2012. 6. 12)

● 사건개요

실업자로 허위 신고해 실업급여를 챙긴 근로자와 사업장 대표들이 무더기로 형사고발됨.

- 고용노동부는 사업장에서 근무하고 있으면서도 실업자로 위장, 실업급여를 받은 근로자와 사업장 대표, 중간 관리자 등 60명을 고용보험법 위반 혐의로 형사고발하고 부정수급 의심자 13명에 대해서는 수사의뢰를 밝힘.

③ 노동부 실업급여 줄줄 샌다(한국경제, 2007. 11. 7)

● 사건개요

- 서울경찰청은 무직자들에게 재직증명서 등을 허위로 작성해 준 뒤 실업급여 등을 받게 도와주고 알선료 명목으로 1억여 원을 받아 챙긴 혐의(사기 등)로 황모(41)씨

등 4명을 구속하고 돈을 타낸 무직자 한모(46)씨 등 56명을 불구속 입건.

#### 4) 국민연금관련 범죄

① 연금공단, 5년간 949억원 부당지급(메디컬투데이, 2010. 10. 11)

##### ● 사건개요

- 노령연금 수급자가 사망했음에도 가족이 연금을 계속 수급하기 위해 사망 사실을 늦춰 신고한 사실이 드러남.

- 국회 보건복지위원회 소속 이낙연 의원이 국민연금공단으로부터 제출받은 자료에 의하면 노령연금 수급자 A씨가 지난 2009년 4월18일에 사망했지만 유족은 인우보증서를 첨부해 실제 사망보다 1년 늦게 지자체에 사망신고를 한 것으로 밝혀짐.

## IV. 결 론: 사회보험범죄의 대응방안

아래에서는 사회보험범죄 관련 법규와 조직 정비, 대응절차 개선, 보험범죄대응의 거버넌스 구축, 홍보 등의 측면에서 보험범죄의 효과적 대응방안을 살펴보고자 한다.

### 1. 입법론적 대책

사회보험범죄에 대해서는 우선 미비된 처벌 규정을 정비하고, 처벌 수위(f)를 높이는 제도 개선을 통해 범죄를 억제하는 노력을 기울일 필요가 있다. 우리나라는 건강보험의 경우, 재정적자 문제가 노정되고 있음에도 불구하고 건강보험사기에 대한 국가적 차원의 대책이 매우 미흡한 실정인데, 특히 의료 제공자의 부정청구에 대한 형사제재가 미비한 상황이다. 즉 우리나라 국민건강보험법상 의사가 직접 허위 기타 부정한 방법으로 요양급여비용을 청구한 경우에는 형사법상 사기죄 이외에 형사처벌 규정이 없다.

국민건강보험법 제85조는 요양기관의 부정청구에 대한 행정처분에 불과한 규정이고, 국민건강재정건전화특별법 제19조는 대행청구종사자의 부정청구에만 형사처벌이 가능하다. 형법상 사기죄는 거래관계에서 신의칙에 반하는 정도의 기망행위에 대해서만 제한적으로 인정되기 때문에 의료 제공자의 부정행위를 사기죄로 처벌하는 것에는 한계가 있다. 보험업법에 보험사기 금지조항이 있으나 보험사기에 대한 정의 및 처벌조항은 없다.

미국의 경우 2010년 3월에 통과된 의료개혁법(PPACA: Patient Protection and Affordable Act)에 따라 의료사기 방지활동을 강화하는 방향으로 부정청구금지법(FCA: False Claims Act)과 메디케어 환자보호법(MPPA: Medicaid Patient Protection Act)<sup>24)</sup>을 개정하였다. 부정청구금지법의 개정을 통해 의료제공자 과오납의 신고 및 환급기간(60일)을 명시하는 한편 소추대행자의 법규위반 혐의에 대한

원천정보(직접적이며 독립적인 지식) 기준을 완화하여 소제기를 용이하게 하였으며, 개정 반뇌물법에서는 사기행위의 고의성 입증기준을 완화하였다.

우리의 경우도 국민건강보험법과 보험법에 의료제공자의 부정청구에 대한 처벌규정을 신설하되, 기망행위의 정도를 사기죄보다 넓게 인정하고 부정청구에 대한 개념을 구체적으로 명시하는 것이 바람직하다.<sup>25)</sup>

갈수록 확대되고 있는 산재보험범죄에 대해서도 처벌규정을 개선할 필요가 있다. 우리나라 현행 산재보험법은 부정수급과 달리 사업주의 보험료사기와 근로자기망에 대해 형사제재 규정이 없으므로 동 불법행위의 억제 차원에서 이에 대한 강력한 제재규정을 수립할 필요성이 있는 것이다. 미국 캘리포니아주 사례를 보면 비단 부정수급뿐만 아니라 사업주의 보험료사기 및 근로자기망을 중죄로 규정하고 있다. 즉 Insurance Code Section 1871.4와 Labor Code Section 3820은 산재보험급여를 수급 또는 거절하고자 중요사실을 조작가공 또는 허위진술하거나, 이를 공모하는 것을 중죄로 규정하고 있다. 특히, Insurance Code Section 1871.4(a)4는 피재근로자의 산재급여신청을 막기 위해 수급자격과 관련하여 중요사실을 조작가공 또는 허위진술하는 것을 불법으로 규정하고 있다.<sup>26)</sup>

우리나라 산재보험법은 의료기관이나 약국의 종사자로서 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 진료비나 약제비를 지급받은 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(동법 제127조 제1항). 보험급여를 받은 자도 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 급여를 받았을 경우 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다(동법 제127조 제2항).

그러나 사업주가 낮은 보험료를 적용받기 위한 임금 또는 근로자수 미신고 혹은 과소 신고, 과거 산재사고 경험 조작·가공, 업종 오분류 등의 보험료 사기에 대해 별도의 형사제재가 필요하다. 특히 피재근로자의 산재보험급여 청구에 대한 의도적 거절, 피재근로자의 산재수급자격 관련 사실조작·가공 또는 허위진술 등 근로자기망에 대한 형사제재가 절실하다. 현행 고용보험 및 산재보험 보험료징수 등에 관한 법 제50조에는 보험료사기에 대한 제재규정은 있지만 3백만원 이하의 과태료 부과에 불과한 것이다.

아울러 사회보험범죄에 대해서는 형사처벌과 함께 민사상의 제재도 고려할 필요가 있다. 즉 이미 지급된 보험금이 있는 경우에는 이를 몰수하는 것 외에 불법행위로 인한 손해배상책임을 물을 수 있는 민사제재금(civil penalty) 제도의 도입을 검토해 볼 수 있다. 이는 미국에서 시행되고 있는 제도로서 벌금형을 포함한 형사책

24) MPPA는 반뇌물법으로서 의료제공자가 정부지원 의료프로그램 환자를 이송하는 대가 또는 구매, 임차, 주문하거나 이를 알선하는 것과 관련하여 보수를 유인하거나 받는 등의 행위를 금지하는 법이다. 연방 형사법으로서 Anti-Kickback Statute라고도 한다. 송윤아, “미국 공적의료보험의 사기 방지노력과 시사점”, KiRi Weekly, 보험연구원, 2011. 5. 16, p. 9; American Health Lawyers Association, “Anti-Kickback Statute”, <http://www.healthlawyers.org/hlresources/Health%20Law%20Wiki/Anti-Kickback%20Statute.aspx> (2013. 3. 7 검색).

25) 송윤아(2011. 5. 16), p. 11.

26) 송윤아, “산재보험사기 대응방안과 시사점: 캘리포니아주 사례를 중심으로”, KiRi Weekly, 보험연구원, 2011. 8. 8. pp. 9-11.

임과는 별도로 민사제재금을 불법행위자에게 부과하고 있다.<sup>27)</sup>

예컨대 미국은 산재보험사기에 대해 민사제재금으로 4천-1만 달러와 의료비용의 최대 3배까지 부과할 수 있다(Labor Code Section 3820. d). 더욱이 미국은 사업주의 보험료사기에 대한 처벌과 효과적인 적발 강화를 위해 형사 벌금 이외에 보험료사기에 대한 민사제재금 인상을 검토 중이다.<sup>28)</sup>

민사제재금은 벌금의 규모가 부당이득에 비해 매우 작다는 점을 생각하면 그 도입의 필요성을 인정할 수 있다. 우리나라의 경우도 산재보험의 경우 형사제재 이외에 이익금의 3배 정도의 범위 내에서 민사제재금을 부과한다면 사업주의 산재범죄에 대한 유인을 억지하는 효과를 가져 올 것으로 본다.

## 2. 유관조직의 확충

사회보험범죄의 처벌가능성(P)을 높이기 위해서는 정부 내 사회보험범죄만을 전담하는 형사사법부서의 확충이 고려되어야 하며 이를 위해서 경찰 내의 수사 인력을 충분히 확보하고 전문적인 수사기법을 지속적으로 교육할 필요가 있다.

국가 형사사법부서의 확충 외에 유관 공공기관의 조사조직도 보완되어야 한다. 민영보험범죄와 관련하여서는 금융감독원이 조직적인 면에서 과거 보험검사국내의 보험조사팀이 보험조사실로 확대된 바 있고 또 관련 보험협회 등의 조사부서가 운영되고 있으나 사회보험범죄의 적발 및 방지의 중요성이 점차 증대되고 있는 현실에서는 유관 사회보험기관 내에 보험사기 대책 전담 부서를 설치할 필요가 있다. 이러한 사회보험범죄 전담부서가 보험사기의 적발 및 방지대책의 수립, 보험사기 담당 조직의 업무 분담과 협조관계의 조정, 보험사기방지대책 추진에 대한 감독 및 평가업무 수행 등을 주요업무로 추진할 수 있어야 할 것이다.

예컨대 현재 실업보험 부정수급, 산재보험사기사건 등 사회보험범죄와 관련하여 유관 공단 본부 내에 보험범죄대책 전담부서의 설치확충을 고려할 수 있으며, 각 고용지원센터와 지역 공단에 부정수급 조사팀을 설치하여 부정수급 조사를 전담할 수 있도록 한다.

특히 앞으로 연금보험의 경우는 수급자가 계속 늘어날 것이 때문에 그 탈법위험에 대비하여야 한다. 2004-2008년 5년간 국민연금의 부정수급 여부를 확인·조사하는 사후담당자 현황을 보면 조사직원 87명이 253만명의 국민연금수급자를 관리하고 있는 것으로 나타나(1인당 29,163명 관리) 국민연금의 부정수급이 제대로 조사되지 못하고 있는 것이다.<sup>29)</sup> 담당인력에 비해 1인당 연금수급관리 대상자가 과다하여 적격 수급자에 대한 확인과 충분한 조사가 어려운 것이 현실이다. 연금보험 부정수급 차단을 위해서 감독 당국뿐만 아니라 공단의 조사담당자를 증원하고 기존 연금수급자에 대해 정기적 현지 실사를 실시함으로써 국민연금의 부정수급과 누수위험을 철

27) 정 웅(2011), p. 48.

28) 송윤아(2011. 8. 8), p. 10.

29) 원희목 국회의원, “국민연금 부정수급 지난 10년간 1,211억(보도자료)”, 2009. 9. 24.

저히 막아야 할 것이다.

한편 국민연금 부정수급 조사, 의료제공자의 부정청구 적발 등 사회보험범죄의 탈법위험을 효과적으로 통제하는 활동을 지원하기 위해 사회보험재원의 일정액을 재원으로 하는 보험사기방지기금의 마련도 필요하다. 미국은 HCFAC기금과 FBI기금을 통해 의료사기방지기금을 조성하여 미 법무부와 보건복지부의 의료사기 및 남용방지 프로그램(HCFAC: Health Care Fraud and Abuse Control) program)에 제공하고 있다.<sup>30)</sup>

### 3. 대응절차의 개선

#### 1) 통합된 정보시스템의 구축과 운영

사회보험범죄에 대한 적발 가능성(Probability of being caught)을 높여 탈법위에 적극적으로 대응하기 위해서는 필요한 정보(예컨대 산재보험과 고용보험 및 건강보험간 허위진술 사실조작에 관여된 사업주, 의료제공자, 법률서비스제공자)를 상호 공유하는 제도를 확대 시행하여야 한다. 각 사회보험별로 정보자료를 공유하지 않는 경우에는 조사의 신속성과 효율성이 떨어지게 되고 각 공단은 전산시스템의 운용에 따른 막대한 재정적 지출도 감당해야 된다. 이러한 작업은 각 보험공단의 운영을 위축시키지 않으면서 집적된 정보를 효율적으로 활용하여 피보험자를 보호하는 동시에 개인의 신용정보를 남용하여 개인의 사생활이 침해되지 않도록 주의해야 한다.

고용보험의 경우 노동부는 실업급여를 포함한 고용보험 각종 지원금의 부정수급을 근원적으로 방지하고 고용보험제도의 효과적 운영을 위해 ‘부정수급 자동정보시스템’을 구축해 오고 있다. 노동부와 한국고용정보원이 공동으로 개발한 ‘자동정보시스템’은 고용보험에 입력된 정보를 실시간으로 분석하여 사업장 및 수급자의 의심스런 정보를 고용지원센터 담당자에게 자동으로 알려주는(alarm) 시스템으로 고용보험전산망상 개인의 고용보험 조회이력을 자동으로 기록·관리하여 누가 언제 어떤 정보를 열람하였는지 한눈에 볼 수 있도록 하였다.

사회보험 불법행위에 대한 종합적 대응을 위해 여타 사회보험의 경우에도 효과적 정보시스템 구축과 상호통합을 구상해 볼 수 있다. 특히 4대 사회보험의 징수통합이 2010년 7월부터 6개월간의 시험운영기간을 거쳐 2011년부터 전면 시행되어, 각 공단의 전산시스템을 연계·통합하는 정보시스템을 구축하고 있는바, 이를 계기로 사회보험 불법행위 대응을 위한 통합정보시스템구축이 병행될 필요가 있다.

#### 2) 신고시스템운영의 활성화

민영보험의 경우 금융감독원에서는 지능화, 조직화, 홍보화 되어 가고 있는 보험범죄에 적극 대응하기 위하여 2001년부터 보험범죄 신고센터를 운영해 오고 있고, 「보험사기업무방지 모범규준」에 따라 각 보험사도 신고센터를 설치·운영 중에

30) 송윤아(2011. 5. 16), p. 11.

있다. 또한 보험사 별로 자체 포상금 지급기준을 마련·시행하고 있는 바, 사회보험 범죄에 대한 제보 역시 향후 우리사회 전반에서 활성화되도록 보험범죄신고센터의 운영 프로세스를 개선해 나갈 필요가 있다.

근로복지공단의 경우 2009년 초 보험조사팀을 설치 이후 약 2개월여 동안 보험범죄 관련 제보 37건이 접수하고 2009년 3월 현재 보험범죄가 의심되는 20여건에 대한 조사를 진행하고 있다. 근로복지공단은 앞으로 전산시스템을 통한 상시 모니터링, 보험사기 이상 징후 감시 및 경보체계 구축 등 보험범죄 대응 방안을 추진해 나갈 예정인 바, 여타 사회보험 부문에서도 이와 유사한 신고시스템을 구상할 필요가 있다.

아울러 신고에 대한 인센티브제도 역시 지속적으로 안착시켜야 한다. 건강보험의 경우 중앙포상심의위원회를 개최하여 허위·부당하게 청구한 요양기관을 신고한 신고인에게 포상금을 지급하고 있다.<sup>31)</sup> 여타 사회보험의 경우에도 접수된 부당청구 신고 건에 대하여, 복지부 등 중앙행정부서가 직접 해당 요양기관을 현지조사하거나 공단이 자체 확인하여 부당청구를 적발한데 따른 신고 포상금이 지급됨으로써, 보험범죄에 대한 적발 가능성을 높여야 할 것이다.

#### 4. 관계자간 거버넌스 구축

보험범죄와 관련하여 보험자나 감독당국 그리고 법 집행 당국간에 원활한 업무협조가 이루어질 필요가 있다. 특히 사회보험사기 사건에 대해 증거를 수집하여 수사하는 단계에 접어들면 보험자로서는 필수적으로 검찰 및 경찰과의 협조가 필요하게 된다. 이와 관련 경찰청과 금융감독원은 최근 증가하고 있는 보험사기 등 금융범죄 근절을 위해 상호협력을 강화하고자 업무협약을 체결하였다.<sup>32)</sup> 양기관은 수사기관과 금융감독기관이 상호 협조체제를 구축하여 금융범죄 대응역량을 강화해야 한다는 데 인식을 같이해 업무협약체결을 추진하게 되었다.

경찰청과 사회보험 유관 공단 간에서도 사회보험범죄 수사시 상호 정보교류를 활성화하고 범죄예방을 위한 제도개선 및 홍보활동을 공동추진하는 한편, 상호 인력 지원, 교육연수과정 참여, 강사지원, 정례회의 개최 등을 통해 협조분야를 확대해 나갈 필요가 있다. 경찰청과 금융감독원의 민영보험범죄 협력사례와 같이 경찰청-사회보험공단 간 업무협약을 기초로 상호간 협력체계가 긴밀히 구축하고, 나아가 경찰수사지원과 공조수사가 확대되어 사회보험범죄 대응역량이 강화되어 나가야 할 것이다.

31) 국민건강보험공단은 2011년 12월 15일 제3차 중앙포상심의위원회를 개최하여 진료비 7억2,358만원을 허위·부당하게 청구한 요양기관을 신고한 19명의 요양기관 내부종사자 및 일반신고인에게 총 1억1,208만원의 포상금을 지급키로 의결하였다. 포상금 최고액은 5천4백만원으로, 비의료인이 의료법 제33조 제2항의 개설 기준을 위반하여 의료기관을 개설하고 의사를 고용하여 5억7,915만원의 진료비를 허위·부당 청구한 건이다. 이번 지급결정은 공단에 접수된 부당청구 요양기관의 신고 건에 대하여, 보건복지부가 해당 요양기관을 현지조사하거나 공단이 자체 확인하여 총 7억2,358만원의 부당청구금액을 적발한데 따른 부당청구 신고 포상금이다. 2005.7월 내부공익신고 포상금 제도를 시행한 이후, 2011. 12. 15일 현재 총포상금은 16억2,608만원에 달한다. 국민건강보험공단, “진료비 허위·부당청구 신고인에게 포상금 최고 5천4백만원 지급·결정(보도자료)”, 2011. 12. 15.

32) 경찰청·금융감독원, “경찰청·금융감독원 업무협약 체결(보도자료)”, 2009. 5. 4.

장기적으로는 사회보험사기 근절을 위하여 경찰, 공단, 금융기관 등으로 구성된 범정부 차원의 별도 합동대책반을 구성하여, 각종 첩보와 공단 내 보험범죄 인지 시스템에서 추출되는 혐의자료 등을 분석해 수사를 기획한다. 확인된 혐의에 대해서는 공조수사 후 일선 수사기관에 이첩하는 것을 원칙으로 하되 대규모의 조직적인 범죄와 조직폭력배 개입 등 중대범죄는 직접 경찰에서 수사 관리한다. 아울러 일선 경찰서마다 보험범죄 전담팀을 가동해온 경찰의 보험범죄 특별단속도 이러한 사회보험 합동대책반 운영과 연계하고, 향후 사회보험범죄 합동대책반의 운용성과를 평가하여 관계 기관간 거버넌스 구축의 차원에서 이를 미국의 사례와 같이 준상설기구화 하는 방안을 검토해보아야 할 것이다.

미국은 의료제공자의 부정청구 적발을 위해 보건복지부와 법무부의 공동기구를 설립하여, HCFAC program을 운영하고 공동으로 사기조사, 실적감사, 데이터베이스 구축 및 공유 등의 활동을 수행하고 있다.<sup>33)</sup> 미 HCFAC program 사례는 형사사법 당국과 보건당국 간의 공조가 사기적발에 미치는 긍정적인 효과를 보여준다.

## 5. 대국민 홍보활동의 강화

범죄를 효과적으로 예방하기 위해서는 해당 범죄의 피해나 그 처벌의지에 대해 대국민 홍보를 강화할 필요가 있다. 보험범죄는 일반적으로 보험자 이외에는 직접적인 피해를 느끼지 않기 때문에 보험범죄에 대한 관심이나 인식 정도가 낮다. 이러한 인식문제는 사회보험의 영역에서 더욱 심각하다. 예컨대 산재범죄 사례에서 본 바와 같이 산재보험사기가 급증하는 것은 범죄자들이 보험금을 일종의 보조금으로 생각하고, 사기 후에도 사회보험이 민간보험보다 상대적으로 덜 전문적으로 조사가 이뤄질 것이라는 잘못된 인식 탓이다. 게다가 갈수록 산재보험 사기가 대범해지고 지능화, 조직화 되고 있다는 것이 더 큰 문제이다.

따라서 보험범죄가 피해자 없는 범죄라고 느끼는 인식을 전환시키기 위해 유관 보험공단에서는 언론매체 등을 통한 홍보활동을 강화하여야 하며, 특히 일정 보험사기에 대한 공시를 통해 단속 및 처벌의지에 대한 지속적인 홍보를 실시하여야 한다. 미국은 Insurance Code Section 1871.9에 의거 2005년 1월부터 산재보험사기로 유죄판결을 받은 자에 대한 상세정보(사건번호, 관할법원, 성명, 사업장 주소, 사선일자, 편취금액, 처벌내용)를 주정부 보험과(CDI: California Department of Insurance) 웹상에 5년간 게시토록 하고 있다<sup>34)</sup>.

아울러 보험범죄 차단을 위한 노력에 적극 참여하는 관계자들에 대해 적절한 보상체계(incentive system)가 마련되어 있음을 지속적으로 알려 나갈 필요가 있다.

사회보험의 효율적인 관리와 탈법차단을 위해 보험자(공단) 외에도 감독당국, 경찰, 국민들은 사회보험범죄에 대한 사회비용(social cost)적 인식을 분명히 하고 보험범죄대응의 제도화와 그 안착에 공동 노력을 기울여 나가야 할 것이다.

33) 송윤아(2011. 5. 16), p. 8.

34) 송윤아(2011. 8. 8), p. 10.

【참고문헌】

1. 국내 문헌

- 경찰청, “보험사기 특별단속(보도자료)”, 2009. 6. 2.
- 경찰청·금융감독원, “경찰청·금융감독원 업무협약 체결(보도자료)”, 2009. 5. 4.
- 국무총리실, “보험범죄 근절을 위한 대책마련(보도자료)”, 2009. 6. 19.
- 국민건강보험공단, “진료비 허위·부당청구 신고인에게 포상금 최고 5천4백만원 지급·결정(보도자료)”, 2011. 12. 15.
- 근로복지공단, “산재보험사기, 더 이상 발붙일 틈이 없게 된다(보도자료)”, 2009. 3. 17.
- 금융감독원, “최근 금융산업 발전의 현황 및 특징(보도자료)”, 2002. 3. 5
- 금융감독원, “2005년 신종보험사기 대폭증가(보도자료)”, 2006. 3. 13.
- 금융감독원, “2006년도 보험사기 적발현황(보도자료)”, 2007. 2. 14.
- 금융감독원, “2008년 보험범죄 신고센터 운영현황(보도자료)”, 2009. 2. 26.
- 금융감독원, “2009년도 보험사기 적발현황(보도자료)”, 2010. 3. 16.
- 금융감독원, “2010년도 보험사기 적발현황(보도자료)”, 2011. 4. 7.
- 기획재정부, “사회보험 사각지대 해소사업(보도자료)”, 2012. 4. 5.
- 노동부, 고용보험사업 내실화 및 부정수급방지 종합대책, 2007. 8. 7.
- 노동부, “고용보험 부정수급 자진신고기간 운영(보도자료)”, 2008. 9. 30.
- 보건복지부, “건강보험 허위청구 요양기관 강력대처(보도자료)”, 2007. 4. 12.
- 보건복지부, “계약회사 직원과 의원·약국이 연루된 진료비 허위부당청구 적발(보도자료)”, 2008. 2. 19.
- 보건복지부, 2004-2007.7 현재 연도별, 시도별 부정수급자 현황 및 조치내역, 2007.
- 송윤아, “미국 공적의료보험의 사기방지노력과 시사점”, KiRi Weekly, 보험연구원, 2011. 5. 16.
- 송윤아, “산재보험사기 대응방안과 시사점: 캘리포니아주 사례를 중심으로”, KiRi Weekly, 보험연구원, 2011. 8. 8.
- 안경옥, “한국의 보험범죄의 실태 및 대책”, 형사정책연구, 제14권 제2호, 2003.
- 원희목 국회의원, “국민연금 부정수급 지난 10년간 1,211억(보도자료)”, 2009. 9. 24.
- 원희목 국회의원, “건강보험 불법이용자 3만명(보도자료)”, 2011. 10. 16.
- 윤성훈 외, 2012년도 보험산업 전망과 과제, 보험연구원, 2011. 12.
- 이범관 국회의원, 고용노동부 국정감사 자료, 2011. 9. 21.
- 이병희, 보험사기범죄의 실태와 방지방안, 한국형사정책연구원, 2002.
- 이진면 외, 2009년도 보험산업 전망과 과제, 보험연구원, 2009. 12.
- 재정경제부, “한국의 사회보험 제도 현황(보도자료)”, 2005.
- 정 응, “우리나라 보험범죄의 실태와 제도적 대응방향”, 사회과학연구, 제15권 제2호, 순천향대 사회과학연구소, 2009.
- 정 응, 한국 금융범죄의 유형분석과 경찰의 대응방안, 치안정책연구소, 2011.

- 조해균·양왕승, “범 국가적 차원의 보험사기 대처방안에 관한 연구”, 보험개발연구, 제12권 제2호, 보험개발원, 1999.
- 최인섭 외, 한국의 금융범죄 실태와 사회적 대응방안, 형사정책연구원, 2002.
- 탁희성, 보험범죄에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 2000.
- 황만성, 공보험범죄의 실태와 대책, 한국형사정책연구원, 2003.

## 2. 외국 문헌

- American Health Lawyers Association, “Anti-Kickback Statute”, <http://www.healthlawyers.org/hlresources/Health%20Law%20Wiki/Anti-Kickback%20Statute.aspx> (2013. 3. 7 검색).
- Becker, Gary G., “Crime and Punishment: An Economic Approach,” *Journal of Political Economy*, Vol. 76, No. 2, 1968.
- Nahra, Kirt J., “The Role of Victims in Criminal Investigation and Prosecutions”, [http://www.insurancefraud.org/downloads/Role\\_of\\_Victims.pdf](http://www.insurancefraud.org/downloads/Role_of_Victims.pdf) (2013. 3. 7 검색).
- NICB, *Annual Report*, 2006-2011.

## 3. 통계 및 신문류

- 국민연금공단, “월별통계자료”, [http://www.nps.or.kr/jsppage/info/resources/info\\_resources\\_03\\_01.jsp?cmsId=statistics\\_month](http://www.nps.or.kr/jsppage/info/resources/info_resources_03_01.jsp?cmsId=statistics_month) (2013. 3. 7 검색).
- 국민건강보험공단, “연도별 건강보험 재정현황(건강보험재정)”, [http://stat.kosis.kr/nsieu/view/tree.do?task=branchView&id=350\\_35001\\_C\\*MT\\_OTITLE&hOrg=350](http://stat.kosis.kr/nsieu/view/tree.do?task=branchView&id=350_35001_C*MT_OTITLE&hOrg=350) (2013. 3. 7 검색)
- 머니투데이, “건강보험 부정수급 3년간 149억원...복지부, 관리 강화”, 2012. 3. 28.
- 이투데이, “산재보험 사기 기승”, 2011. 6. 13.

# 해사안전관리 효율화를 위한 조직 관리체계 진단: 선박안전관리를 중심으로

A Diagnostic of Organization Management System for Marine Safety  
Management Efficiency: Focused on the Ship Safety Security

이 정 훈(영남이공대) · 장철영(대구외국어대)

## I. 서 론

1994년 UN해양법 발표 이후 세계 주요 해양 국가들은 21세기를 해양의 시대로 정의하고 자국관할 해역의 환경, 생태, 자원보호를 위해 심혈을 기울이고 있다. 이는 해양이 인류에게 주는 혜택이 지구적인 환경, 생태, 자원 면에서 그 중요성이 더해가고 인류 생존에 절대적임을 증명하고 있기 때문이다. 따라서 해양안보(ocean security)가 해양이 개별 국가 및 인류에게 주는 혜택을 보호하고 안전한 상태로 확보하는 것인 만큼 주요 해양 강국은 해양안보의 확보를 위해 전문적이고 효율적인 다양한 집행수단을 확보하고 있다.

해양안보는 종전의 국방안전을 위한 군사적 안보에서 최근 해상교통안보(maritime traffic security), 해양환경안보(marine environment security), 해양생태안보(marine ecology security), 해양자원안보(marine resources security) 등 그 범위를 점차 확대하고 있다. 급기야 오늘날 해양 강국은 해양자원과 수산자원 확보를 위해 이해상충의 경계를 넘어 심지어 해양자원 전쟁, 해양테러까지 야기하고 있는 상황이다.

이에 주요 해양 국가들은 이러한 문제해결을 위해 전문조직인 해양안보조직(Coast Guard)을 갖추고 이들의 군사적 안보기능 외에 다양한 해양안보기능을 수행하고 있다. 예를 들어, 미국 해양경비대(USCG)는 1770년 마약 및 밀수단속을 위해 재무성 산하의 세관감시단으로 출발하였으나(박대웅, 2008: 45), 그동안 해양안보의 다양화 및 전문화로 현재는 해양 국방안보, 해양 안전안보, 자연자원안보, 해상 물류안보에 이어 9·11사건 이후에는 연안 및 항만 등 해상안보를 주요 기능에 추가하여 수행하고 있다(<http://www.uscg.mil/>). 그 외에도 캐나다, 호주, 영국, 일본 등 해양선진국의 해양안보 조직도 미국과 동일하게 군사적 안보 이외에 다양하고, 전문적인 해양안보 기능을 강화하고 있다.

이에 우리나라도 해사안전과 관련하여 해양집행 역량강화에 노력(2006년 12월부터 3개 지방행정경찰청 신설운영)을 기울였음에도 불구하고 해사안전분야(선박안전, 해상교통단속 등)에 있어서 그 효과는 담보상태에 있거나 미비했다고 할 수 있다. 또한 우리나라의 경우단 불구하고 해집행상에 있어 총괄고 해부서가 분명하지 못하여

해양경찰청, 국토해양부 지방항만청, 지방자치단체, 국세청 등으로 분산·고 됨에 따라 효율상의 문제, 그리고 해상보안상의 공백, 국민구호조해, 국가 행정력 낭비 및 민원에 대한 One-stop 서비스 부재라는 한계에 봉착하고 있다.

특히 선박안전관리 분야에 있어서 유관기관이 업무를 이원적 형태로 운영함에 따라 해양오염, 해상사고, 항만보안 사고 등에 긴급 대응이 곤란하다는 문제 제기가 일어나고 있다.

따라서 본 연구에서는 해사안전관리 분야 중 선박안전관리 분야(항만국통제, 내항선 선박 안전관리, 항만보안관리)를 중심으로 현행 체계상의 문제점을 살펴보고, 해외에서는 어떻게 운영되는지 그리고 그 문제점을 해소하기 위해 조직체계를 어떻게 재설정해야 하는지에 대해서 살펴보고자 한다.

본 연구의 내용적 범위로는 선박안전관리와 관련한 각 기관별 현황분석, 그리고 타 부처 관련 기능을 연계한 실태분석, 해외사례 벤치마킹을 위한 해양 선진국(미국, 일본) 사례를 통해 그 시사점을 도출하고 한국에서의 적용방안을 살펴볼 것이다. 그리고 공간적 범위로는 국토해양부 지방항만청과 해경 그리고 관련 기관을 대상으로 업무의 중복성 및 관할성 등을 고찰한 뒤 그 통합화 가능성 여지를 분석해 볼 것이다.

연구방법으로는 문헌자료, 연구보고서 등을 통해 선박안전관리 분야의 실태를 검토하고, 언론 기사를 통해 업무 집행상 발생하는 중복성과 관할상의 문제를 도출하고자 한다. 그리고 표집집단 면접법인 Focus Group Interview를 통해 선박안전관리 체계상의 개선 및 효율화 방안을 모색해 보고자 한다.

## Ⅱ. 선박안전보안 분야 관리 체계

### 1. 항만국통제(PSC, Port State Control)

국제해사기구(IMO: International Maritime Organization)에서는 선박 운항에 따른 해양 환경 파괴를 방지하기 위하여 선박 안전과 선박에 의한 해양오염 방지에 관하여, 국제노동기구(ILO: International Labour Organization)에서는 선원의 작업 안전과 근로 환경 개선에 관하여 다양한 국제 협약을 개발해 왔다. 그러나 이러한 국제 협약들은 전 세계적으로 효율적으로 시행되어야 하나, 많은 국가에 의하여 비준되지 못하거나, 또한 비준되었다 하더라도 기국(Flag State) 정부에 의하여 효과적으로 시행되지 못하고 있는 것이 현실이다.

이러한 현상을 초래하게 된 주된 원인 중의 하나가 바로 편의치적(FOC: Flag of Convenience)<sup>1)</sup> 선대의 확대를 들 수 있다.

1) 편의치적(FOC: Flag of Convenience)이란 선주가 속해 있는 국가의 엄격한 요구조건과 의무를 피하기 위해서 선주가 속해 있는 국가가 아닌 파나마, 리베리아, 온두라스등과 같은 조세도피국의

오랜 역사를 가지고 있는 편의치적선은 대부분의 경우 선원의 승무 정원관리, 외국 선원의 고용, 선박 안전관리 등으로 인한 경제적 부담 경감을 위하여 선택되고 있으며, 제2차 세계 대전 이후에 획기적이고 괄목할 만한 성장을 하여 왔으며, 최근에는 편의치적선이 전 세계 선복량의 약 절반에 이르고 있고, 파나마, 사이프러스, 바하마 등 전통적인 편의치적국에 더하여 벨리제, 캄보디아 등 새로운 편의치적국이 등장하고 있다. 그러나 선박 관리에 대한 주된 관할 권한이 기국 정부에 있으므로 편의치적선의 안전관리를 증진시키는데에는 한계가 있을 수 밖에 없다.

그로인해, 1967년에 라이베리아 국적 유조선 「TORRY CANYON」 호 사고 및 1978년 프랑스 근해에서 발생한 유조선 「AMOCO CADIZ」 호 좌초 사고가 발생하여 심각한 연안 오염 피해를 초래하였고, 이로 인해 선박 안전 관리에 대한 국제적 관심이 증대됨과 동시에, 항만국이 자국에 입항하는 외국적 선박에 대하여도 선박 안전성에 대한 점검을 시행하게 되는 동기가 되었다. 특히, 선박 안전관리가 부실하다고 인식되는 선박에 대해서는 더욱 엄격한 항만국통제의 공동 시행이 필요하다는 인식하에, 1982년 1월 유럽 14개국이 항만국통제에 관한 양해각서(PARIS Memorandum of Understanding)를 채택하여, 1982년 7월부터 공동으로 항만국통제를 시행하게 되었다.

이러한 흐름에 부응하여 아시아, 태평양지역에서도 1993년 12월 우리나라를 포함한 18개국이 아시아 태평양지역 항만국통제에 관한 양해각서(The Memorandum of Understanding on Port State Control in the Asia-Pacific Region : TOKYO MOU)를 채택하여 1994년 4월부터 항만국통제를 공동으로 시행해 오고 있다 ([http://www.krs.co.kr/kor/technical/Psc/I\\_psc\\_information.aspx](http://www.krs.co.kr/kor/technical/Psc/I_psc_information.aspx)).

이에 우리나라는 항만국 통제를 위해 「선박안전법」 제14조 외국선박에 관한 규정을 근거로 외국 국적 선박을 통제·개입할 수 있게 되었고, 자국 항만에 입항하는 외국 국적 선박에 대해 선박안전에 관한 국제 기준 준수여부 등의 점검을 통해 자국 연안에서의 안전사고 방지를 위해 노력하고 있다(이윤철 외, 2006: 97)<sup>2)</sup>.

항만국통제의 주요 기능은 국내항의 환경보호 및 해상에서의 인명 안전을 확보하는데 있으며, 또한 국제 테러의 위협을 방지하기 위한 보안의 시행여부 점검, 기준미달선(Substandard Vardel)에 대한 단속으로 해운시장의 보호, 마지막으로 승무원의 자격기준과 근로조건 등에 대한 점검으로 인적과실로 인한 사고 예방이라고 할 수 있다.

항만국통제에서 주 점검 선박대상으로 Target Factor가 높은 선박, 선령(배의 나이, 즉 배가 진수(進水)한 때로부터 경과된 햇수), 최근의 점검일자 등을 고려하여 대상선박을 선정하고<sup>3)</sup>, 또한 타 항만국으로부터 PSC 점검 후 통보된 선박 등이 된다 ([http://www.portincheon.go.kr/Seafarers/SeaSafety\\_01.asp?gnbFlag=07&snbFlag=04&titleFlag=07\\_04\\_01&depthFlag=238](http://www.portincheon.go.kr/Seafarers/SeaSafety_01.asp?gnbFlag=07&snbFlag=04&titleFlag=07_04_01&depthFlag=238)).

국적을 취득한 다른 나라의 선박을 뜻하며, 세계 상선대의 약 30%가 편의치적을 하고 있다 ([http://busan-hcmc.org/cyber\\_trade/Lectures/Lesson24/Lesson24\\_05.html](http://busan-hcmc.org/cyber_trade/Lectures/Lesson24/Lesson24_05.html)).

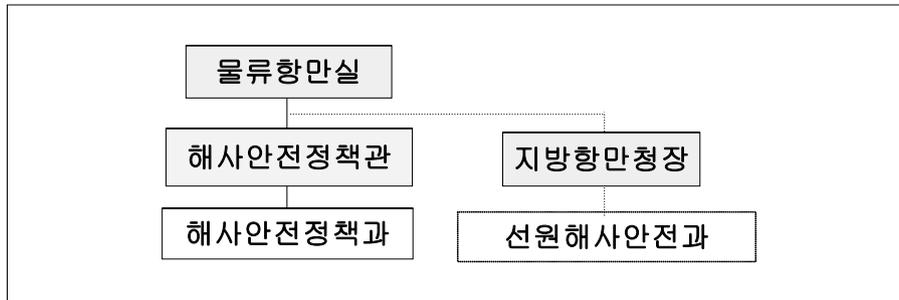
2) 만약, 안전기준에 미달하는 경우와 결함 사항이 발견될 시 시정될 때 까지 출항이 정지 조치된다.

3) APCIS(Asia Pacific Computerized Information System)에 접속하여 선박정보(기준미달선 등 Target Factor) 확인하고, 그리고 항만당국이나 도선사 등에 의하여 선박설비 고장이 신고된 선박이 바로 그 대상이 된다.

1) 항만국통제 조직체계 및 업무

항만국통제와 관련해서는 국토해양부 지방항만청 선원해사안전과에서 업무를 담당하고 있으며<그림 1 참조>, 현재 150명(본부 20명, 지방청 130명)의 인력이 있다. 선원해사안전과에서는 항만국통제를 통해 선박의 안전기준, 선원의 자격, 근로조건 및 선원의 운항 능력 등이 국제기준에 부적합하다고 판명할 경우, 또는 오염물질의 배출규정을 위반하였을 시 입출항을 규제하고 국제기구에 당해 선박의 결함정보를 보고하는 등 불이익 처분 등의 제반행위를 행사한다. 주요 점검내용으로는 소방·구명설비, 선박증서, 선체구조, 만재흘수선<sup>4)</sup>, 추진기류, 항해안전 관련, 해양오염 방지설비 관련, 선박보안 관련 등이다.

<그림 1> 항만국통제 조직체계(국토해양부 지방항만청)



지방항만청 항만국통제관의 주요 임무는 선박검사의무와 행정지원의무를 나누어 볼 수 있는데, 이는 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 항만국통제 조직체계(국토해양부 지방항만청)

선원해사안전과 항만국통제관의 주요 업무
<p>■ 선박검사의무</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 선박검사업무는 항만국통제관의 현장검사 및 이를 수행하기 위한 검사 해당선박의 선정, 검사대상 선박의 검사이력 확인, 적용규정 및 체크항목 확인, 검사준비 등 일련의 업무를 말함. 현장검사에는 초기검사와 상세검사로 나뉘지며, 체크리스트에 의거하여 업무를 수행함.</li> <li>- 이 과정에서 현장검사 뿐만 아니라 이를 준비하는 데 많은 시간이 소요되고 있으며, 검사후의 보고서 작성, 증서발행, 검사보고 등의 업무에도 많은 시간이 투입되고 있음.</li> <li>- 검사제도 관리업무는 선박검사를 지원하기 위한 전문화된 업무 과정으로 선박검사 및 관련 규정 등에 관한 전문적인 지식과 기술이 요구되고 있으며, 효율적인 선박검사를 지원하기 위한 국내외의 검사관련 법규 및 규정에 대한 전문 업무 영역임.</li> </ul>

4) 만재흘수선(plimsoll line)이란 국제적인 협정 아래 화물선에 화물을 실을 수 있는 한계를 표시한 선을 의미한다. 만재흘수선은 상인이자 해운업의 개혁가이며 영국의회 의원인 새뮤얼 플림솔의 주장에 따라 1875년에 제정된 해상법에서는 배가 화물을 싣고 안전하게 운항할 수 있는 최대 깊이를 모든 상선 선체에 표시하도록 하는 조항을 두었다. 이런 규정은 영국 항을 출항하는 모든 외국선박에도 적용되었으며, 이로 인해 많은 해상국가들이 만재흘수선 규정을 채택하게 되었다. 1930년에는 54개 국가가 국제만재흘수선 규정을 채택했고, 1968년에는 새로 건조되는 대형선박에 더 적은 건현(수면 위로 드러난 선체 부분)을 허용한다는 새로운 흘수선을 규정해 실시했다(Britannica Encyclopedia, [http://preview.britannica.co.kr/bol/topic.asp?article\\_id=b07m1410a](http://preview.britannica.co.kr/bol/topic.asp?article_id=b07m1410a)).

선원해사안전과  
항만국통제관의 주요 업무

■ 행정지원업무

- 행정지원업무는 예산편성, 기획·조정, 규정관리, 총무, 문서관리, 시설관리, 회계업무, 인사관리, 인력개발 등으로 이루어져 있으며, 본부의 총무부 및 인력관리실에서 주로 담당하고 있으며, 지부의 행정원들이 지부운영 및 검사관련 행정업무를 수행하고 있음.
- 본부의 행정업무는 기능별 분화에 의해 기획, 예산, 총무, 회계, 인사, 교육훈련, 홍보 등의 부문으로 나뉘어져 있으며, 각 부서는 전문화된 기능적 목표를 달성하기 위해 노력하고 있음. 따라서 각 부서별 업무 특성에 따라 업무과정이 수행되고 있으며, 부서간의 상호의존성이 낮으므로 기능부서간의 업무통일성을 확보하기 어려움.
- 지부의 행정업무는 검사업무를 지원하기 위한 검사관련 문서처리 및 관리, 민원안내 및 상담, 검사보고, 검사선박 관련 자료처리, 수수료 처리 등의 업무와 지부관리를 위한 문서관리, 결산, 시설관리 등의 업무로 이루어져 있음.

2) 현행 체계상의 문제점

우리나라 PSC 점검율은 35% 수준으로 아·태지역(2010년 기준: 평균 60.58%, 2011년 기준: 51.14%) 중 최하위에 머물고 있다. 지방항만청은 130명의 인력으로 23개 무역항에 입항하는 선박의 PSC 검사를 수행하고 있으나, 인력부족으로 점검율이 매우 저조한 상태라 할 수 있다<표 2, 그림 2, 사례 1, 사례 2 참조>.

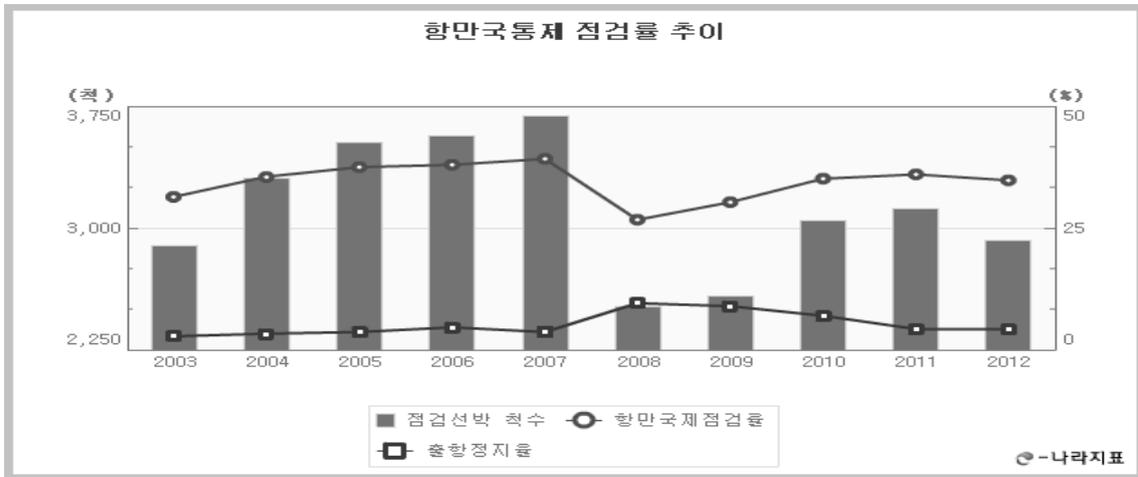
주요 국가와의 비교에서 보듯이, 2011년 기준에 러시아가 56.83%로 가장 높았고, 그 다음으로 호주가 54.13%, 일본이 46.82%, 뉴질랜드가 46.77% 순으로 나타났다. 그러나 우리나라의 PSC 점검률 수준이 매년 조금씩 상승하고 있지만, 여전히 주변국보다 낮은 수준을 유지하고 있는 것은 현장점검 인력이 부족하기 때문이다. 이로 인해, 국내에 기항하는 선박들에 대한 항만국통제 검사가 소홀하게 되고, 이는 더 나아가 주요 항만과 연안 해역을 비롯한 우리나라의 관할 해역에서의 해양사고 및 환경오염의 개연성을 높이고 계기가 된다고 할 수 있다(이윤철 외, 2006: 97).

국내 입항하는 외국적 선박의 안전 결함율은 지난 3년('08-'10)간 평균 80%에 육박하여, 안전사고 발생 가능성이 매우 높은 상황이라는 것이 이를 잘 반증하는 현상이라 할 수 있다. 지난 2007년 12월 발생한 Herbei Spirit 호(홍콩선적)의 경우, 같은 해 우리나라에 총 5회 입항하였으나, PSC 검사를 받은 실적이 전무했다는 것은 이를 잘 설명하는 대목이라 사료된다.

<표 2> 아·태지역 항만국통제 점검률(도쿄 MOU 보고서)

구 분	러시아	호주	뉴질랜드	일본	대한민국
2012년	-	-	-	-	<b>34.8</b>
2011년	56.83	54.13	46.77	46.82	36.0
2010년	66.55%	61.39	64.81	49.59	35.1
2009년	68.44%	61.48	67.91	48.5	30.3
2007년	63.5%	62.2	59.8	49.8	26.7

<그림 2> 항만국통제 점검률 추이



※ 출처: 국토해양부 「항만국통제」

<사례 1> PSC 점검을 아·태지역 최하위

<국감> 외국선박 점검을 아·태지역 최하위

[인천=뉴시스] 김성웅 기자=우리나라 항만국통제위원회의 외국선박 점검율이 아·태 지역에서 최하위를 기록하고 있어 대책마련이 시급하다.

국회 국토해양위원회 소속 한나라당 전여옥 위원(영등포구 갑)은 23일 국토해양부에 대한 종합국정감사에서 “우리나라 항만국통제는 아·태지역 항만국통제 협력체에서 정한 외국선박 점검(4400여척)에 크게 못 미치는 1849대에 불과했다”며 “이는 아·태지역 항만국통제위원회 주요국 중 가장 낮은 수준”이라고 밝혔다.

전 의원은 “국내 선박 점검율이 타 국가에 비해 낮은 이유는 점검인력의 부족으로 나타나 해양·조선 선진국의 위상에 흠집을 내고 있다”며 “이런 상황에서 제대로 된 점검이 이뤄질 수 없으며 해양사고 예방과 해양조선 선진국의 위상에 맞는 인력을 충원해야 할 것”이라고 지적했다.

국토부는 외국선박이 국내 연안에서 해양사고로 인한 해양환경 피해 등을 예방하기 위해 외국적 선박에 승선, 시설·설비 등의 상태를 점검하고 점검결과 국제안전기준에 미달하는 경우 시정조치를 요구하는 항만국통제 점검을 실시하고 있다.

※ 출처: NEWIs 기사입력 2009-10-23 11:25

<사례 2> 외국선반 평균 결함률 기사

국토해양부(이하 국토부)는 하반기부터 국내에 입항하는 외국선박 중 노후선박과 편의치적국가에 등록된 선박 등 안전관리가 잘 되지 않는 선박에 대해 항만국통제(PSC)를 더욱 강화한다고 19일 밝혔다.

편의치적국가란 선박 관련 세금이 적고 검사가 까다롭지 않아 선주들이 선박등록을 많이 하는 나라이며, 항만국통제는 자국 항만에 입항하는 외국적 선박의 안전설비 등이 국제협약 요건에 적합한지 여부를 점검하는 제도다.

항만국통제는 올해 상반기 외국선박 항만국통제 점검실적을 분석한 결과 안전관리지수(TF)이 높은 선박이 지속적으로 국내에 입항하고 있고 선령이 높은 선박일수록 결함 지적율이 높으며 편의치적국가에 등록된 선박의 출항정지율이 높게 나타난 데서 비롯됐다. 지난 6개월 동안 1460척의 외국선박을 점검해 주요결함이 발견된 125척에 대해 출

항정지 후 시정토록 했고, 경미한 결함이 발견된 1161척에 대해서는 출항전 시정 또는 조건부로 시정조치 내렸다.

전체 평균 결함율은 88%로 선종별로 보면 냉동운반선과 일반화물선이 평균 이상이고 선령별로는 10년 이상 선박이 전체 평균 결함율을 상회했다.

평균 출항정지율은 8.56%로 선종별로 보면 냉동운반선, 일반화물선 및 벌크선이 평균 이상이고 선령별로는 20년 이상 선박이 전체 평균을 상회하였다.

국적별로는 캄보디아, 벨리즈 및 사이프러스 국적선박이 평균 이상이고 선급별로는 국제선급협회(IACS)에 등록되지 않은 선급의 선박 출항정지율이 높게 나타났다.

국토부 관계자는 “올해 하반기에는 안전관리지수가 80이상인 선박의 점검율을 확대하고 상반기에 10회 이상 입항한 31척에 대해서는 분기별 점검에서 매월 점검으로 점검주기를 강화할 예정”이라고 말했다.

메디컬투데이 손정은 기자(jems@mdtoday.co.kr) 입력일 : 2010-07-19 14:50:50

※ 출처: <http://www.mdtoday.co.kr/mdtoday/print.html?no=135485>

또한, 내국적선의 안전점검 소홀로 외국항만 내에서 출항통제 등 우리나라 국적선 관리에 대한 국제적 신뢰도도 저하되고 있다는 사실이 큰 문제라고 할 수 있다<사례 3 참조>.

따라서 항만국통제 제도의 본래 취지를 살려 해양안전관리 체제를 확립하기 위해서는 현행 항만국통제와 관련해 예방기능과 대응기능의 분리 문제를 해결해야 할 것이다.

현재 항만국통제의 예방기능은 지방항만청 선원해사안전과에서 담당하고 있는데, 턱 없는 인력 부족현상으로 사실상 예방 기능의 한계에 봉착해 있다 할 수 있다. 따라서 현행 해경이 담당하는 업무 중 해상 환경분야가 항만국통제 업무와 유사하여 해경의 인력을 예방과 대응이라는 기능을 동시해 활용한다면 더 좋은 효율성을 기할 수 있을 것이기에, 조직적 개편과 아울러 새로운 변화 모색이 이루어져야 할 것이다.

※ 2009. 7월 미국이 선정하는 국적선 안전관리 우수국가(Qualship 21) 자격상실

<사례 3> 미국 항만출입자격 관련 기사

까다로워진 美 항만 출입... 해운업계 ‘엎친데 덮쳤다’  
안전관리 등급 하락에 이중고

불황에 신음하는 해운업계가 최근 선박안전관리 등급 하락으로 미국 항만 출입항 검사까지 까다로워지는 등 이중고에 시달리고 있다.

8일 국토해양부와 관련 업계에 따르면 올 들어 미국에서 우리나라 국적선의 출항정지 증가로 지난 7월 출입항 검사 시 혜택을 받는 ‘선박안전관리 우수국’(Qualship21) 자격을 상실한 데 이어 2010년에는 중점관리대상(Target Flag) 국가 포함 가능성이 있는 것으로 알려졌다. 이에 따라 미국 항만을 출입하는 국적선의 안전등급 점수가 낮아지는 것은 물론 보통 5~10시간이 소요되는 안전점검 횟수가 늘고 보다 엄격해지는 등 출입항이 힘들어지게 된다.

미국에서 안전관리 등급이 하락한 것은 지난 2003년부터 2007년까지 5년간 단 1건에 그쳤던 국적선의 출항정지가 지난해와 올해 각각 3척으로 급증했기 때문이다. 이에 따라 국적선의 3년 평균 출항 정지율은 2007년 0.44%에서 2009년 현재 2.13%로 치솟았다. 출항정지 원인으로는 선박 고령화에 따른 안전설비 노후 및 정비 미흡, 선원들의 안전의식 부족 등이 꼽혔다. 또 최근 미국에서 항만국통제(PSC)를 강화해 우리나라는 물론 전반적으로 출항 정지율이 높아진 점도 원인으로 꼽혔다.

안전관리 등급 하락으로 미국 입출항이 어려워지면서 관련 부처는 안전관리 우수국 자격 회복을 위해 뒤늦게 대책 마련에 나섰다. 국토부는 특별점검을 강화하고 고령선 및 출항정지 선박 특별관리, 선원 대응능력 향상, 안전관리 양호 선사에 인센티브 부여 등 대책을 마련해 오는 14일 각 선사들을 대상으로 설명회를 열 계획이다.

하지만 자격회복 요건(3년간 출항 정지율 1% 미만) 충족은 일러도 2012년 이후에나 가능할 전망이다.

해운업계 관계자는 “불황에 미국 출입항까지 까다로워져 미국 기항 선사들의 다수를 차지하는 중소선사들의 어려움이 가중되고 있다”고 말했다. 한편 우리나라는 아시아·태평양 지역에서는 우수등급(White List), 유럽에선 중간등급(Grey List)을 유지해 미국을 제외하고는 양호한 선박안전관리 등급을 유지하고 있는 것으로 나타났다.

김남석기자 namdol@munhwa.com

※ 출처: 문화일보 2009-12-08

<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2009120801031424315002>

## 2. 내항선 선박 안전관리

내항선 선박 안전관리체계를 구축한 배경은 인적과실에 의한 해양사고 방지가 그 목적으로 1994년 5월 국제해사기구(IMO)가 채택한 「선박의 안전운항 및 해양오염방지를 위한 국제안전관리규약(ISM(ISM: International Safety Management) Code)」을 1997년 6월 「선박안전경영규정」(고시)을 통해 우리나라에서도 제정하였으며, 동 고시를 1999년 2월 8일 「해상교통안전법」으로 개정하여 국내법으로 수용하게 되었다.

내항선 선박 안전관리체계의 적용범위로는 두 가지 측면으로 나누어볼 수 있는데, 첫째, 외항선박에 대해서는 ISM Code에 따른 강제요건을 적용하는 것이고, 둘째, 내항선박에 대해서는 ISM Code에서 요구하는 안전관리체제 요건 중 우리 내항선의 실정에 맞는 안전관리체제를 수립·시행하기 위해 선박의 종류 및 크기에 따라 2002년 7월 1일부터 2004년 7월 1일까지 연차적으로 도입하여 2004년 7월 1일 내항선박에 대한 ISM Code를 수립 완료하였다. 그 기대효과로 ISM Code의 시행은 선사로 하여금 선박안전운항 및 해양환경 보호를 위한 목표·방침을 설정하고, 안전관리체제(SMS, Safety Management System)를 갖추도록 의무화함으로써 선사의 자율적인 안전관리체제의 정착에 기여하는데 있다.([http://www.portincheon.go.kr/Seafarers/SeaSafety\\_04.asp?gnbFlag=07&snbFlag=04&titleFlag=07\\_04\\_04&depthFlag=241](http://www.portincheon.go.kr/Seafarers/SeaSafety_04.asp?gnbFlag=07&snbFlag=04&titleFlag=07_04_04&depthFlag=241)).

〈표 3〉 선종별 안전관리체제 적용시기

대상선박	적용시기
외항여객선 및 총톤수 500톤이상 위험물운반선	1998.7.1.
총톤수 500톤이상 외항일반화물선	2001.7.1.
총톤수 500톤이상 내항 위험물운반선	2002.7.1.
총톤수 500톤이상 내항 일반화물선	2003.7.1.
총톤수 200톤이상 500톤미만 위험물 운반선	2004.7.1.

대상선박	적용시기
다음에 해당하는 부선이나 구조물을 끌거나 밀고 평수(平水)구역 밖을 운항하는 선박 가. 총톤수가 3천톤 이상이거나 길이가 100미터 이상인 부선 나. 길이가 100미터 이상인 구조물 다. 각각의 부선의 총톤수의 합이 3천톤 이상인 2척 이상의 부선 라. 밀리거나 끌리는 각각의 구조물의 길이의 합이 100미터 이상인 2개 이상의 구조물 마. 밀리거나 끌리는 부선이나 구조물의 길이의 합이 100미터 이상인 부선과 구조물	2009.11.28.
다음에 해당하는 선박 중 2012.7.1. 이후 선박법 제8조에 따라 등록되어 해운법 제23조에 따른 해상화물송사업에 사용되는 선박 1. 총톤수 100톤 이상 200톤 미만의 유류·가스류 및 화학 제품류를 운송하는 선박(기선과 밀착된 상태로 결합된 부선을 포함한다) 2. 평수(平水)구역 밖을 운항하는 선박으로서 다음에 해당하는 부선이나 구조물을 끌거나 밀는 선박 가. 총톤수가 2천톤 이상 3천톤 미만의 부선 나. 각각의 부선의 총톤수의 합이 2천톤 이상 3천톤 미만인 2척 이상의 부선	2012.7.1.

※ 출처: 인천지방해양항만청(<http://www.portincheon.go.kr/icport.asp>)

### 1) 내항선 선박 안전관리 조직체계 및 업무

내항선 선박 안전관리는 현재 국토해양부, 해양경찰청, 지자체별로 분리되어 운영되고 있는 상태이다. 선박 안전관리기관으로는 국제여객선·화물선 등의 경우 국토해양부 지방항만청 선원해사안전과에서 그리고 국내여객선, 유선, 도선, 수상레저기구 등은 해양경찰청 해사안전과에서 담당하고 있으며, 어선의 경우에 있어서는 지자체 항만 수산과에서 안전관리 업무를 담당하고 있다. 따라서 관리대상 선박에 따라 담당 관리기관이 분리되어 있음을 알 수 있다<그림 3 참조>.

<그림 3> 국토해양부, 해양경찰청, 지자체 내항선 선박 안전관리 조직체계

관리기관	국토해양부	해양경찰청	지자체
관 리 조 직	물류항만실 해사안전정책관 지방항만청장 해사안전정책과 선원해사안전과	경비안전국 해상안전과 해양경찰서 해상안전과	항만 수산과 등
관리대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>국제 여객선, 화물선, 유조선</li> <li>예부선, 기타 선박</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국내 여객선, 유선, 도선</li> <li>수상레저기구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>어선</li> </ul>
안전검사 대행기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>선급협회 또는 선박안전기술공단</li> </ul>		선박안전 기술공단

현행 해경에서 담당하는 국내여객선 및 유·도선은 원래 지방항만청에서 담당하였다. 그러나 지난 1993년 10월 서해 웨리호 침몰 사고(292명 사망)를 계기로 해경이 담당하는 것이 보다 바람직하다고 생각되어 1996년 10월 해경으로 이관된 것이라 할 수 있다.

안전검사 대행기관에 있어서는 국토부, 해양경찰청은 선급협회와 선박안전기술공단을 지정하고 있고, 지자체는 선박안전기술공단만을 대행기관으로 하고 있어 상호이원화된 형태를 보이고 있다. 그리고 주요 안전 점검내용에 있어서는 선체, 기관상태, 보안, 소방설비, 통신, 구명설비, 화물적재, 선원교육사항 점검 등이며, 전체 안전관리 대상선박은 총 9,396척으로 레저기구가 가장 높은 비율을 차지하며, 여객선은 가장 낮은 비율을 보이고 있다<표 4 참조>.

<표 4> 전체 안전관리 대상선박

계	여객선	화물·유조선	예·부선	잡종선	유·도선	레저기구	어선
9,396척	203	1,556	3,257	4,025	715	9,534	7,295

선박출항통제 기관은 국토해양부 지방항만청과 해양경찰서로 되어 있으며, 지방항만청장은 여객선·어선 외 유조선, 화물선, 예·부하선의 선박출항통제를 담당하며, 해양경찰서장은 여객선, 유·도선, 수상레저기구에 있어 문제가 발생시 선박출항통제를 전적으로 담당하고 있다<표 5 참조>.

<표 5> 선박출항통제 기관

대상선박	여객선·어선 외의 모든 선박 (유조선, 화물선, 예·부선 등)	여객선, 유·도선, 수상레저기구
출항통제권자	해양항만청장	해양경찰서장

## 2) 현행 체계상의 문제점

현행 체계상 문제점으로는 첫째, 국토부 지방항만청과 해경, 그리고 지자체가 상호 분산되어 관리함에 따라 전체적인 측면에서의 종합적인 국가 해상안전정책 수립이 곤란하다는 문제점이 지적될 수 있다.

즉, 선박 종류별로 안전관리 기관이 분산되어 있어, 해상교통 및 안전에 대한 종합적이고 체계적인 정책 추진이 곤란한 상태이고, 그리고 태풍·해일 등 기상 악화시 선박 출항통제에 있어서도 여객선, 유·도선은 해경서장이, 그 외 선박은 항만청장이 상호 다르게 실시하고 있어 해상 안전사고가 발생될 우려가 있는 상황이다<사례 4 참조>.<sup>5)</sup>

5) 지방해양항만청은 기상청 기상특보 상황을 중심으로 발효하고 있지만, 실제 당해 항로의 기상상태가 선박 안전에 지장을 초래하는 경우가 다수 발생하고 있다.

둘째, 지방항만청의 경우 점검인력이 부족하여 내항화물선 사고가 지속 발생되고 있는 것이 문제라 할 수 있다. 2010년 말 기준, 내항선박에 등록된 선박은 1만 여척이며, 내항선 안전사고는 최근 3년간 연평균 226척(등록척수의 2%) 발생하고 있다는 사실만 보더라도 그 문제의 심각성이 어느 정도인지를 가늠할 수 있다.

<표 6> 선박별 해양사고 건수(2008-2010)

구분	계	여객선	화물선	유조선	예선	부선	기타선	
등록선박	9,396척	203	819	737	1,246	2,011	4,025	
해양사고	2010	288척	21	107	42	65	43	10
	2009	190척	12	83	18	35	24	18
	2008	199척	23	61	25	52	30	8

※ 지방항만청은 PSC 검사관(128명)이 외국적 및 내국적 선박 안전업무 병행 수행함.

<사례 4> 인천해상 선박폭발사고

**인천 해상 두라3호 폭발, 안전불감증에 따른 '人災'**

(인천=뉴스1) 황소희 기자 = 인천 자월도 인근 해역에서 일어난 두라3호의 폭발사고가 부주의에 따른 '인재'라는 의견이 우세한 가운데 유류운반선 관리·감독에도 구멍이 뚫렸다는 비판이 제기되고 있다.

17일 인천해양경찰서에 따르면 두라3호는 연료탱크에 저장된 유증기가 예상치 않게 일어난 스파크에 의해 폭발한 것으로 추정된다.

- 생략 -

이 관계자는 '유증기를 빼내는 작업은 정박했을 때가 아니라 해상에서 하는 것'이라고 다시 질문하자 "내 소관이 아니라 모르겠다. 선박 관리하는 부서가 중첩적이라 잘 모른다."고 말했다.

이처럼 철저하지정부의 관리·감독체제로 인해 유사한 사고들은 끊이지 않고 일어나고 있다. 지난 2001년 1월 경남 거제도 인근유류운반선 P-하모니호(5544톤급) 폭발사고, 2002년 8월 케미컬 운반선 제1덕성호 폭발사고 등은 사고원인이 두라3호와 같다. 현재 해경은 자월도 인근 해역에서 사흘째 실종자 수색에 나섰지만 추가 시신을 발견하지 못했다.

※ 출처: 머니투데이 2012-01-17  
<http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2012011715338296538&outlink=1>

선박의 안전과 관련하여 해양사고의 주된 문제는 선박의 노후화, 이를 위해 국토부는 2010년 4월부터 선박의 결함사항을 조기에 식별하기 위해 민관 합동 결함선박 감시체제단을 구축하여 운영하고 있다. 그러나 문제는 감시체제단의 법적 권한 제한에 따른 문제, 비용상의 과다성이 문제로 제기된다. 따라서 국토부 등에 분산된 해양집행업무를 해양경찰로 통합하는 것이 바람직 할 것이다.

### 3. 항만보안관리(ISPS)

국제선박 및 항만시설 보안규칙(ISPS Code) 제정배경은 2001년 9월 11일 미국의

항공기 테러 이후, 해상화물 운송선박 및 항만시설에 대한 테러 가능성이 제기됨에 따라 해상분야 보안강화를 위하여 IMO에서 ISPS Code(International Ship and Port Facility Security Code: 국제선박 및 항만시설 보안에 관한 규칙)을 제정하여 2004년 7월 1일부터 발효가 이루어졌다고 할 수 있다([http://www.mltm.go.kr/USR/policyData/m\\_34681/dtl?id=142](http://www.mltm.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl?id=142)). 따라서 ISPS는 국제항해 선박 및 항만시설의 정보, 물질, 인원, 활동 및 설비가 정탐, 파괴행위, 전복 및 테러에 대항하여 보호하는 활동을 의미한다.

ISPS Code의 적용 대상은 국제항해에 종사하는 선박(고속화물선 포함 500톤 이상의 국제항해화물선), 이동식 해상구조물 및 국제항해에 종사하는 선박과 관련된 항만시설이 되며, 주요 내용은 ISPS Code의 A편은 총 19개의 규정으로 구성되어 있으며 선박, 여객, 선원, 화물, 항만시설 등에 대한 테러행위를 예방하기 위해 정부, 선사 및 항만당국이 행하여야 할 의무를 규정하고 있다.

ISPS의 근거협약으로는 국제해상인명안전협약(SOLAS) 제11-1장, 제11-2장, 국제선박및항만시설보안규칙(ISPS Code), 선박및항만시설보안에관한규정(해양부 고시제 2003-65호, 03.10.25. 시행) 등이 있다(<http://www.gicomms.go.kr/about/about.do?page=05>).

#### 1) 항만보안관리(ISPS) 조직체계 및 업무

현행 항만보안관리(ISPS)와 관련하여 담당하고 있는 기관으로는 국토부 지방항만청과 국정원, 경찰청, 관세청, 해경이 있다.

항만보안관리 대상 업무로는 세 가지 형태로 나누어 볼 수 있는데, 첫째는 보안계획 수립·승인과 관련된 것으로 주요 대상 업무는 항만보안 계획수립과 보안등급 설정 및 조정, 항만보안평가서 심사 및 승인이며 소관기관(부서)은 국토부 지방항만청 항만물류과에서 담당하고 있다. 둘째는 보안사건 예방·대응에 관한 것으로는 주요 대상 업무는 보안사건의 조사, 점검 및 현장지도 그리고 범죄예방 및 대응조치 업무로 이는 지방항만청과 국정원, 경찰청, 해경이 소관기관으로 되어있다. 마지막은 보안검색으로 이는 보안구역 출입자 보안검색과 선박, 승객, 승무원, 화물을 검색하는 업무가 그 대상이며, 관세청과 경찰청에서 업무를 담당하고 있다<표 7 참조>.

<표 7> 기관별 항만보안관리 대상 업무

구 분	대상 업무	소관 기관(부서)
보안 계획 수립·승인	① 항만보안 계획수립, 보안등급 설정·조정	지방항만청 (항만물류과)
	② 항만보안평가서 심사, 승인	
보안사건 예방·대응	③ 보안사건의 조사, 점검 및 현장지도	지방항만청, 국정원, 경찰청, 해경
	④ 범죄예방 및 대응조치	
보안검색	⑤ 보안구역 출입자 보안검색	관세청
	⑥ 선박, 승객, 승무원, 화물검색	경찰청

항만보안관리(ISPS)의 대상은 총 75개소 무역항과 연안항, 그리고 불개항장이 그 대상이 된다<표 8 참조>.

<표 8> 항만보안관리(ISPS) 운영 현황

합계	무역항(31개)		연안항	불개항장 <sup>6)</sup>
	국가관리항	지방관리항		
	14개	17개	25개	19개
75개	인천, 평택, 대산, 장항, 군산, 목포, 경인, 여수, 광양, 마산, 부산, 울산, 포항, 동해	태안, 보령, 서울, 완도, 제주, 서귀포, 통영, 삼천포, 고현, 장승포, 진해, 옥포, 하동, 삼척, 오계, 속초, 호산	용기포, 연평도, 대천, 비인, 홍도, 흑산도, 팽목, 송공, 신마, 화순, 나로도, 거문도, 후포, 울릉 등	

## 2) 현행 체계상의 문제점

현행 체계상 문제점으로는 첫째, 항만보안관리가 체계화되지 못하고 여러 기관에서 관리 운영되고 있음에 따른 국가 항만보안 공백현상이 발생할 수 있다.

항만청은 보안관리 인력 부족으로 단순 보안심사 업무만 수행하며, 상황 발생시 대응기관(국정원·해경)에 상황을 전파하는 업무만을 수행하여, 실질적인 업무상에 한계가 발생된다고 할 수 있다<sup>7)</sup>. 국가 항만은 연안항 등 총 75개소이나, 그 중 국가가 집중 관리하는 보안목표 항만<sup>8)</sup>은 15개 항만에 불과하여, 기타 무역항·연안항 및 불개항장은 항만보안에 있어 인력이 미배치되어 보안상의 공백이 발생하고 있다<sup>9)</sup> <사례 5, 6, 7 참조>.

### <사례 5> 공항·항만 보안심사 문제

#### 국내 문화재 3600여점 해외로 밀반출...공항·항만 보안 심사는 무용지물

- 국제택배·화물 배송 형태로 최근 5년간 문화재 3589점 밀반출
  - 관세사 육안 심사 없이 서면 심사해 수출면장 발부
  - 공항·항만 허술한 보안 심사 논란...지난해 12월 전까지 단 한건도 적발 안돼
- 생략-

※ 출처: 헤럴드경제 2012-04-26

<http://nbiz.heraldcorp.com/view.php?ud=20120426000432>

- 6) 개항(일반적 무역항)을 제외한 특정화물 수송을 위하여 일시적으로 선박이 접안하는 구역(진도 가사도 등).
- 7) 지방해양항만청은 보안심사를 하고 있었으나, 전문성·인력부족으로 실질적 보안심사가 곤란하여, 민간기관(선급)에 대행하여 추진하고 있는 상태이다.
- 8) 부산(2), 인천, 광양, 울산, 포항(2), 대산, 동해, 목호, 평택, 군산 마산, 목포, 제주항.
- 9) 우리 항만내 외국 선박은 연평균 6만 여척(일일 164척)이 출·입항하고 있어 그만큼 보안상의 문제가 중요하다고 할 수 있다.

## 〈사례 6〉 북한 기항 불법 외국선박

## 국내 문화재 3600여점 해외로 밀반출...공항·항만 보안 심사는 무용지물

2011년 천안함 폭침에 따른 남북교역 중단 조치 이후 북한산 수산물을 국내에 위장 반입한 무역업자, 군사무기 제조에 사용 가능한 전략 물자를 해외로 불법 수출한 수출업체 대표 및 정부의 승인 없이 북한을 기항한 불법 외국선박 업체 관련자 등 총 111건에 197명을 해경이 검거하였다.

※ 출처: 「2012년 해양경찰백서」, 2012: 205.

## 〈사례 7〉 G-20 관련 불법 밀수 및 밀 입·출국 단속

## 국내 문화재 3600여점 해외로 밀반출...공항·항만 보안 심사는 무용지물

서울에서 개최된 ‘G-20 정상회의’ 대비 안전한 해사 치안확보를 통한 국격 향상을 위해 전국 29개 주요항만·국제여객선을 이용하는 테러우범국 선박이나 외국인에 대한 외사활동과 더불어 밀입출국·밀수·총기밀반입 등에 대한 사전예방 및 현장중심의 단속 활동을 펼친 결과 2010년에는 총 2,017명을 검거하여 55명을 구속하고, 1,097명을 불구속 처리하였다.

※ 출처: 「2011년 해양경찰백서」, 2011: 201.

둘째, 항만별 보안주체가 항만건설주체에 따라 다원적으로 관리되고 있다는 것을 문제로 지적할 수 있다. 민간업체 운영부두(156개 중 137개)의 경우에는 항만보안업무를 자체적으로 수행하고 있으나, 전문성이 미약한 상태이며, 항만시설 소유자들은 관할시설 보안사건에 대응해야 하나, 민간 소유자들은 인력·장비 부족으로 대응이 사실상 불가능하여, 국가개입의 필요성을 더욱 크게 제기하고 있다. 따라서 국토부 등에 분산된 해양집행 업무를 해양경찰로 통합하는 것이 바람직하다는 논의가 제기되고 있다(한국선급).

### Ⅲ. 선박안전보안 분야 해외 사례

#### 1. 미국

선박안전보안과 관련해 미국에서는 미연안경비대(US Coast Guard)가 선박안전 및 항만의 안전과 보안 업무를 전담하고 있으며, 2001년 9월 11일 항공기 테러 참사 이후 항만보안업무를 더욱 강화하고 있는 상태이다.

현재 미연안경비대는 미국 361개 항만과 연안 해역에 입항하는 선박과 선원·항만

근로자에 대한 보안통제 강화하고 있으며, 해사보안과 관련, IMO의 ISPS Code와 유사한 해운보안법을 2002년 제정하여 항만 및 선박 보안 강화하고 있다. 해운보안법은 항만과 선박의 보안취약성 평가를 강제하고, 5년마다 기초평가를 우선 시행한 다음 이를 토대로 정밀 평가하도록 규정하였고, 또한 해운보안계획 수립을 의무화하고, 작성된 보안계획은 국토안보부 장관의 사전승인을 받아야만 시행할 수 있도록 하였다.

미국의 해운보안법은 미국으로 출항하는 선박이 이용하는 항만이 아닌 경우에도 그 항만에서 발생할 수 있는 보안위험이 국제 해운 거래에 부담을 줄 것으로 우려되는 경우에도 동일한 조치를 할 수 있는 권한을 부여함. 즉 해운보안법에 따라 외국의 모든 항만에 대해 보안조치의 시행여부와 그 효과의 적절성을 따질 수 있는 근거를 두게 되었다.

1999년 4월 27일 클린턴 대통령은 국가경제에서의 항만의 중요성과 국민 및 항만의 중요시설에 위협이 되는 범죄에 관하여 언급하며 항만범죄 및 선박보안의 특성 및 범위에 관한 종합적인 분석과 이에 관한 범정부차원의 대응방안을 수립토록 하는 미국항만 및 선박안전을 위한 각종 범죄 및 보안에 관한 범정부기관위원회(Interagency Commission on Crime and Security in U.S. Seaports)를 설립하도록 하였다. 이에 따라 동 위원회에서는 2000년 8월 미국의 항만보안과 선박안전에 관한 종합보고서를 제출하였고, 동 보고서에서는 각 항만보안과 선박안전에 관한 계획 수립과 동 계획을 운영계획에 포함시킬 것을 제시하고 있다.

대체로 많은 국가에서 항만정책을 수출입화물의 물류촉진과 항만안전 확보로 구분하고 있으나 미국의 경우 물류촉진 및 항만안전, 선박안전 추가하여 수행하고 있다. 특히 항만보안 및 항만안전 그리고 선박안전은 연방정부기관인 연안경비대의 항장(Port of Captain)으로 하여금 전문적으로 수행토록 하고 있으며, 9·11 테러사건 이후 범정부차원에서 강력히 추진하여, 미연안경비대에 사실상의 권한을 주고 있다(조동오, 2002: 14).

## 2. 일본

일본의 항만보안 관리업무는 국토교통성 항만국 항만보안과에서 담당하고 있다. 2003년 4월에는 「국제항해 선박 및 항만시설의 보안 확보 등에 관한 법률」을 제정·시행하여 처음으로 일본에 입항하는 국제항해 선박을 24시간 전 25개 항목에 대한 선박 보안정보를 해상보안청 관할 해상보안부서에 통보하도록 요구하였다. 2007년 2월 1일자로 변경된 통보항목으로는 승선하는 승무원의 이름, 국적, 생년월일, 선원수첩의 번호 및 직급명, 승선하는 여객의 이름, 국적, 생년월일, 여권번호, 출발지 및 최종 목적지, 그리고 각 기항지에서 승선한 여객중 일본내에서 하선할 예정인 사람의 유무 등이다.

항만당국은 항만시설의 경계강화를 위하여 순회경비 강화, 항만시설 내외 감시, 출입관리, 제한구역 설정, 보안 조명시설 및 카메라 등의 설치, 항만시설보안관리자 선임 등의 조치를 실시하였다.

### 3. 시사점

선박안전보안에 있어서 미국의 경우 우리나라의 해양경찰의 일종인 미연안경비대(USCG)가 관할하도록 하였으며, 일본의 경우는 국토교통성 항만국 항만보안과에서 담당하도록 하였으나, 국제항해 선박에 관한 선박 보안정보를 해상보안청 관할 해상보안부서에 통보하도록 하여 해상보안청이 권한을 상당부분 강조하고 있음을 알 수 있다.

이와 같이 우리의 경우도 통합적인 선박안전보안 관리 수행체계를 구축하기 위해서는 점진적으로 여러 기관에 흩어져 있는 선박안전보안 업무를 점차 실질적인 업무를 담당하고 있는 해경으로 이관하는 것이 바람직하다고 판단된다.

## IV. 선박안전보안 분야 관리체계 통합을 통한 기대효과 및 효율화 방안

### 1. 선박안전보안 분야 통합을 통한 기대효과

현행 선박안전보안과 관련하여 본 연구에서는 세 가지 측면에서의 논의를 전개하였다. 첫째는 항만국통제(PSC)로, 현재 항만국통제는 국토부 지방항만청 선원해사안전과에서 담당하고 있다. 그러나 인력상 부족문제로 예방 기능에 한계가 노정되고 있는 것은 심각한 문제라 할 수 있다. 따라서 이 문제를 시정할 필요가 제기되는데 그 방안으로는 해경이 담당하고 있는 환경분야 업무가 항만국통제와 상당 부분 유사하므로 국토부 지방항만청에서 담당하는 업무를 해경에서 담당하도록 하여 예방과 업무상 행정집행력을 동시에 발휘할 수 있도록 할 필요성이 제기된다<FGI 1 참조>. 만약 해경에서 이 업무를 담당하면 유효 인력만으로 항만국통제 점검률도 국제적 수준으로 향상시킬 수 있을 것으로 보이고, 아울러 국가적 위상도 제고될 수 있을 것으로 보인다.

둘째는 내항선 선박안전관리 부분인데, 이는 현재 국토부와 해경 그리고 지자체가 상호 분산하여 관리함으로 전체적 측면에서의 종합 해사안전행정을 전개하는데 다소 문제가 있고, 또한 정책을 수립하는데 있어서도 통일성과 체계성이 결핍되는 문제가 발생하고 있다. 또한 국토부 지방항만청의 경우 점검인력이 부족하여 내항선 사고가 지속적으로 발생하고 있다는 점은 문제라 할 수 있다. 따라서 이 또한 인력·집행상 측면에서 실질적으로 권한을 담당할 수 있는 해경으로의 통합이 이루어질 필요성이 제기되는 것이다. 이로 인해 선박안전 관리상의 강화와 행정 혼선으로 인한 예상 비효율성의 문제와 행정 집행 비효율성의 문제가 시정될 수 있을 것으로 보인다.

셋째는 항만보안관리(ISPS)로 현재 항만보안관리는 국토부 지방항만청과 국정원, 경찰청, 해경, 관세청별로 분산되어 관리되고 있어 국가 항만보안상의 업무혼선과 공백상의 문제가 발생할 수 있다. 또한 보안 예방업무와 대응 업무가 분리되어 있고, 불개항장에 대한 항만보안이 전혀 이루어지고 있다는 점은 대단히 중요한 문제라 할 수 있다<FGI 2 참조>. 따라서 실질적인 권한을 해경으로 넘겨 보안예방과 대응이 동시에 발생될 수 있도록 하여 행정의 효율적 측면을 제고될 수 있도록 하여야 한다.

<표 9> 선박안전보안 분야 해경으로의 통합 후 기대효과

분야	주요업무	통합사유
선박안전 보안 분야	▪ 항만국 통제(PSC)-기국통제(FSC)	PCS점검을 제고 국가위상제고
	▪ 내항선 등 선박안전관리	선박안전관리 강화 행정 혼선 예방
	▪ 항만 보안관리(ISPS)	행정효율성 증대 (보안예방+ 대응)

분야	현행	통합 후 기대효과	
선박안전 보안분야	PSC 점검을 제고	35% IMO 가입국 중 최하위	66% 국제적 수준으로 향상
	선박 안전관리 강화	선박별 이원적 관리 화물·유조선 등 → 항만청 유·도선, 레저기구 → 해경서	일원적 관리 모든선박 → 해양경찰관서
	항만보안 대상확대	15개항 무역항	75개항 모든항-무역항, 연안항, 불개항장
	항만보안 예방대응 체계정립	예방/대응 二元化 예방 → 항만청, 대응 → 해경서	예방+대응 一元化 예방·대응 → 해경관서

## 2. 효율화 방안

현행 항만국통제(PSC)와 관련하여 지방항만청 선원해사안전과에서 담당하고 있는 예방 업무와 해경이 담당하고 있는 대응 업무를 일원화할 경우, 예방 업무 중 상당 부분을 차지하는 PSC 점검이 해양경찰서 해양오염방제과에서 담당하는 업무와 겹부될 수 있는 여지가 많아 새로운 인력의 증원 없이 담당할 수 있을 것이다.

내항선 선박 안전관리의 경우는 현재 선박별 이원적 관리체계로 운영되고 있는 상황인데, 화물선과 유조선은 지방항만청 선원해사안전과에서 그리고 유도선, 레저기구 등은 해양경찰서 해상안전과에서 담당하고 있으며, 또한 어선에 관해서는 지자체 항만수산과에서 업무를 맡고 있다.

해양을 이용하는 모든 선박에 대한 안전관리 일원화와 국가 해양안전관리 역량 제고를 위해 해경으로 통합할 경우 현행 각 해양경찰서 해상안전과에서 업무를 담당할 필요가 있다. 만약 새로운 인력 증원이 필요하다면 현행 지방항만청 선원해사안전과 직원을 흡수하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다.

항만보안 관리와 관련해서는 현재 지방항만청 항만물류과와 국정원, 경찰청, 해경청, 관세청이 업무를 담당하고 있고, 그 대상이 15개 무역항에 한정되어 있어 무역항을 제외한 연안항, 불개항장에 대한 단속이 사실상 이루어지지 못하여 보안상의 문제가 제기된다. 따라서 이를 해경으로 일원화하여 문제를 시정할 필요성이 제기됨에 전국 파출장소(284개)와 특공대를 활용하여 업무를 담당하면 새로운 인력 증원 없이 해소될 수 있을 것이다.

## V. 결론 및 시사점

해양은 육상자원이 고갈되어 가고 있는 상황에 새로운 미래발전의 동력으로 부각되고 있고, 지구 온난화와 세계 경제위기를 해결할 수 있는 인류 생존 최후의 보루로 평가받고 있다. 따라서 세계 각국은 자원의 보고인 해양의 중요성을 새롭게 인식하고 해양영토 및 해양자원 확보를 위해 총력을 기울이고 있는 상황이다(2012 해양경찰백서, 2012: 40).

우리나라도 해양의 안전과 치안뿐만 아니라 해양주권의 수호를 위해 해상교통안전, 선박안전보안, 해양환경관리, 해양조사, 어로지도 및 관리, 해양사고조사 분야 등에서 다양한 활동을 전개해 가고 있다. 그러나 선박안전관리 분야의 업무가 다양한 기관으로 분산됨에 따라 체계적 일원화를 이루지 못하여 행정집행상의 비효율성 문제가 발생되고, 인력 활용 측면에서도 누수현상이 나타나며, 해양 안전이 위협 받는 등 다양한 문제가 노정되어 있는 상태이다. 이에 국가적 차원에서 업무 효율성, 해양안전성 확보, 인력활용성 측면에서 보다 나은 활로를 모색하기 위해 다양하게 산재되어 있는 기관별 업무 분야의 통합화 가능성, 조직 재편의 방향성을 모색하지 않을 수 없다.

현행 해양 집행기관 현황을 보면, 대부분의 기능이 국토부 지방항만청과 해경으로 이원화되어 있어 업무상의 비효율성이 내재되어 있다는 것을 확인할 수 있다.

이를 토대로 선박안전관리 분야의 통합화 가능성을 모색한 결과, 각 기관으로 분산되어 있는 업무를 해경으로 통합할 경우, 항만국통제(PSC)의 경우 현행 PSC 점검률이 IMO 가입 국가 중 최하위에 있는 성적을 국제적 수준으로 향상시킬 수 있을 것으로 보이며, 내항선 선박 안전관리에 있어서도 현행 선박별로 이원화되어 관리되던 체계를 개선하게 되어 모든 선박을 해경에서 관리할 수 있게 되어 일원적 관리체계 구축이 가능할 것이고, 또한 항만보안 대상영역을 확대해 우리나라 모든 전역의 75개항(무역항, 연안항, 불개항장)을 관리할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 항만보안의 예방과 대응이 일원화되어 그 안전성 측면에 있어서도 상당한 효과를 거둘 수 있을 것이다.

해외사례에 대한 분석에 있어서도 미국의 경우 미연안경비대(USCG)가 선박안전보안과 관련하여 모든 권한을 관장하고 있고, 일본의 경우도 국토교통성 항만국 항만보안과에서 이 업무를 담당하도록 하고 있다는 점 그리고 국제항해 선박에 관한 선박보안정보를 해상보안청 관할 해상보안부서에 통보하도록 하여 해상보안청이 권한을 상당부분 강조하고 있다는 사실을 보더라도 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

따라서 우리나라에서도 선박안전관리와 관련해 해경으로 통합할 경우, 그 해상의 오염뿐만 아니라 안전성 측면 그리고 효율성 측면에서도 상당한 효과를 도모할 수 있을 것이다. 그러나 큰 구조조정 없이 조직개편과 간소화를 기대할 수 있다는 것이 최대의 장점이지만, 선박안전보안과 관련된 업무 간의 연계가 약화되며 국토부가 가지고 있는 규제기능이 혼재된다는 것이 다소 단점으로 지적될 수 있다.

따라서 일원화된 해양관리체계의 구축을 위해서는 무엇보다 관련된 수많은 법률들이 함께 개정되어야 하는 난관도 있지만, 중앙정부에 의한 일방적인 대책이나 관

리조직의 신설보다는 기존의 관리조직이나 계획을 종합적인 관점에서 재구성함으로써 해양자원을 활용한 계획 및 시행의 연계성, 효율성, 실효성을 제고하는 해양안전 관리체계를 구축하여야 할 것이다.

### 【참고문헌】

- 머니투데이. 2012.01.17. "인천 해상 두라3호 폭발, 안전불감증에 따른 '人災'".  
<http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2012011715338296538&outlink=1>
- 문화일보. 2009.12.08. "까다로워진 美 항만 출입... 해운업계 '엎친데 덮쳤다' 안전관리 등급 하락에 이중고".  
<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2009120801031424315002>
- 박대웅. (2008). 「신해양시대에 대비한 해양경찰조직의 개편방향에 대한 연구」. 연세대학교 정경대학원 석사학위논문.
- 이윤철 외. (2006). 우리나라 항만국통제제도에 대한 개선방안 연구. 「해사법연구」, 18(1): 95-117.
- 조동오. (2002). 미국 연안경비대의 항만보안정책 동향. 「월간 해양수산」, 통권 제 209호: 7-14.
- 해양경찰청. (2012). 「2012 해양경찰백서」. 인천: 해양경찰청.
- \_\_\_\_\_. (2011). 「2011 해양경찰백서」. 인천: 해양경찰청.
- 헤럴드경제. 2012.04.26. "국내 문화재 3600여점 해외로 밀반출...공항·항만 보안 심사는 무용지물". <http://nbiz.heraldcorp.com/view.php?ud=20120426000432>
- [http://busan-hcmc.org/cyber\\_trade/Lectures/Lesson24/Lesson24\\_05.html](http://busan-hcmc.org/cyber_trade/Lectures/Lesson24/Lesson24_05.html). (title: 해상운송의 개념, 편의치적)
- [http://preview.britannica.co.kr/bol/topic.asp?article\\_id=b07m1410a](http://preview.britannica.co.kr/bol/topic.asp?article_id=b07m1410a) (title: plimsoll line)
- <http://www.gicomms.go.kr/about/about.do?page=05> (title: ISPS)
- [http://www.krs.co.kr/kor/technical/Psc/I\\_psc\\_information.aspx](http://www.krs.co.kr/kor/technical/Psc/I_psc_information.aspx) (title: PSC)
- [http://www.mltm.go.kr/USR/policyData/m\\_34681/dtl?id=142](http://www.mltm.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl?id=142) (title: ISPS)
- <http://www.portincheon.go.kr/icport.asp> (title: 인천지방해양항만청)
- [http://www.portincheon.go.kr/Seafarers/SeaSafety\\_01.asp?gnbFlag=07&snbFlag=04&titleFlag=07\\_04\\_01&depthFlag=238](http://www.portincheon.go.kr/Seafarers/SeaSafety_01.asp?gnbFlag=07&snbFlag=04&titleFlag=07_04_01&depthFlag=238) (title: PSC)
- [http://www.portincheon.go.kr/Seafarers/SeaSafety\\_04.asp?gnbFlag=07&snbFlag=04&titleFlag=07\\_04\\_04&depthFlag=241](http://www.portincheon.go.kr/Seafarers/SeaSafety_04.asp?gnbFlag=07&snbFlag=04&titleFlag=07_04_04&depthFlag=241) (title: 내항선 안전관리체계)
- <http://www.uscg.mil> (Title: United States Coast Guard)

## [F G I-1] 항만국통제(PSC)

## 항만국통제(PSC) 통합론 제기에 따른 전반적 논의(Focus Group Interview Q&amp;A)

- Q1: 해경에서는 우리나라 PSC 점검율이 35% 수준으로 아·태지역(평균 66%)과 비교하여 최하위라는 점(항만청 130명의 인력으로 23개 무역항에 입항하는 선박의 PSC 검사를 수행, 따라서 인력부족에 의해 점검율이 매우 저조)을 주된 문제점으로 지적하고 있다. 이와 관련하여 해경에서는 문제해결책으로 국토부 물류항만실(해사안전정책관과 지방항만청)에서 담당하는 업무를 해경에서 통합하여 국가인력 증원 없이 PSC 점검율을 국제수준으로 향상시킬 수 있고, 이에 따른 반대급부로 국가 해양안전·안보업무의 통합을 가져올 수 있다고 주장한다. 그러나 통상 2인 1조 체계로 선박을 점검하는데 소요되는 시간이 15시간이고, 2010년도 기준으로 PSC 대상선박이 8,675대인 점을 감안해 볼 때,

과연 해경에서 PSC 업무를 통합한다 하더라도 새로운 인력의 증원 없이 업무수행의 질적인 성과개선 효과가 도출될 수 있다고 보는가?

A1: 해경 경찰인력 중 PSC 검사관의 역할을 담당할 수 있는 조건(해기사 자격증 소지)의 인력이 전체 해경 중 약 1/5 정도에 달하고 있다는 점, 그리고 PSC 업무가 해양 환경분야와 상당한 관련성을 갖고 있다는 점을 감안해 볼 때, 분야별 검사에 따른 시간을 단축시켜 현재의 해경인력만으로 충분히 가능하다고 본다.

## [부 록 II -5] 항만보안관리(ISPS)

## 항만보안관리(ISPS) 통합론 제기에 따른 전반적 논의(Focus Group Interview Q&amp;A)

- Q1: 해경에서는 현행 항만보안관리 업무가 항만청, 국정원, 해양경찰청으로 분산되어 있어 문제가 많음을 지적하며, 해경으로의 일원화를 주장하고 있다. 그러나 순수 보안관리 업무만을 두고 봤을 때는 그 설득력이 있다고 할 수 있다.

그러나 문제가 되는 것은 「대한민국 국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률」에 따르면, 국토부는 보안 관리 업무 이외에 항만 보안에 관한 국제협력, 국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 국제협약과 같은 거시적 차원의 업무가 있다. 따라서 해경으로 일원화가 이루어진다면 과연 이 업무는 어떻게 담당할 수 있을까?

A1: 항만보안 업무는 항만청이 자체적으로 수행하고도 있으나, 이들은 행정에 대한 집행능력이 사실상 부족하고, 전문성이 떨어진다는 큰 문제점이 지적되고 있다. 따라서 문제가 발생하면 해경이 이를 전적으로 담당하고 있으며, 또한 보안과 관련하여 과급력이 큰 문제는 해경이 직접 처리하는 경우가 대부분이며, 단지 항만청에 이루어지는 보안성의 문제는 그 과급력이 극히 미미한 미시적인 문제에 국한되어 있다는 것이다. 따라서 항만청이 담당하는 보안상의 예방 문제는 해경이 충분히 담당할 수 있을 것으로 보인다. 그리고 국토부가 담당하고 있는 국제협력, 국제협약 문제는 거시적인 차원의 업무인 관계로 이 부분은 국토부가 담당하고, 나머지 실질적인 항만보안 예방과 대응부분은 해경으로 통합을 통해 해사안전의 문제를 총괄 담당하는 것이 바람직하다고 본다.

# 재난의 예방과 대응에 관한 실효성 제고

이 철 범 (경운대학교 박사과정)

## 차 례

- I. 서론
- II. 재난관리에 대한 이론적 고찰
- III. 주요 재난사고 결과 및 분석
- IV. 평가
- V. 결론

## I. 서론

역사적, 범세계적으로 발생하여 온 재난과 위기의 발생에 따른 위기관리, 재난관리의 제 이론은 인류사회의 혼란과 피해를 예방하려는 사회과학의 한 분야로서 위치하고 있다.<sup>1)</sup>

보통 시민의 관점에서 재난은 자연재해의 피해와 희생에 따른 인간에게서 어쩔 수 없는 면을 연상할 수 있고, 위기관리는 재난의 확장된 피해나 대규모적인 재난 피해로 사회나 국가조직의 기능이 정상적으로 발휘되기 어려운 장애나 마비에 이르는 상황을 단정할 수 있다.

오늘날 급속하고 다변적인 사회 발전과 더불어 재난 및 위기관리에 관한 학문적 연구의 예리하고 지혜로운 예견과 지적에도 재난과 위기의 발생은 더욱 빈번해지고 대형화 되고 있어 그 문제의 심각성이 있다고 할 수 있다.

새로운 양태의 재난과 위기관리 문제의 생성은 이론적 분석에 의해서 평가된 재난 및 위기관리의 문제에 대한 해결책이 제시되기도 전에 지속적으로 발생하고 있어 재난관리 분야의 학문적 기준을 설정하여 재난과 위기를 극복하고 대처하기에 한계가 있다고 평가되고 있다.

분명한 것은 재난관리 및 위기관리를 위한 지금까지의 이론적 연구와 대책이 지

1) 사회과학은 위기와 재난연구에 관심을 가진다. 사회학적인 재난연구를 통해서 재난이 인간생활에 미치는 영향에 주목할 필요가 있고 1950년대에 체계적이고 경험적이며 이론적인 측면에서 재난에 대한 사회학적 연구가 축적되었다.(이재열,77)

속적으로 이루어져 왔고 진행 중에 있음에도 불구하고 과연 이러한 연구결과들이 문제를 해결할 수 있는 답이 될 수 있는가에 대해 의문을 가지지 않을 수 없다. 따라서 현재의 시점으로 평가한 재난 및 위기관리의 연구 분석도 시대를 달리하여 변할 수 있다는 점을 고려해야 하며 재난과 위기 시에 제기된 다양한 분석들의 정책적 대응은 현재의 재난과 위기관리에 적절하고 합리적인 이론이며 시공을 초월한 현실 적용이 가능한지를 평가해 볼 필요가 있다고 판단된다.

특히 우리나라는 남북한 대치라는 특수한 위기상황을 항상 전제하고 특수한 환경에서 재난과 위기를 최대한 예방하고 효과적으로 대응해야 하는 한 차원 다른 이론적 발전이 요구된다 하겠다.<sup>2)</sup>

본 연구는 재난 및 위기발생 시 꾸준히 제기된 재난위기관리에 대한 논의가 있음에도 불구하고 지속적으로 발생하고 있는 것은 무엇 때문일까? 또한, 학자 및 행정가들의 재난 및 위기관리의 이론적 분석과 처방에도 불구하고 현재의 재난 및 위기관리에 적용하였을 때 대책이 되지 않는 것은 무엇인가? 라는 의문점을 가지고 재난과 위기에 관련된 이론에 근거하여 재난과 위기에서 나타난 문제점을 각종 사건·사고를 중심으로 분석하고 이를 통한 재난관리의 현실적인 대안을 모색하여 보았다.

## II. 재난관리에 대한 이론적 고찰

### 1. 재난관리의 의의

재난 관리는 인간의 존엄성과 삶에 대한 보편적 가치를 추구하는 기본 권리의 보장을 위해 필연적으로 요구되는 분야이다. 현대사회의 다양성과 복잡성은 문명의 발달과 첨단화된 기술에 의해 인간의 삶의 편리하고 풍요롭게 하였다. 이러한 발전과 풍요를 뒷받침하였던 기초분야의 기반의 흔들림은 역으로 삶의 그림자가 되어 인류의 생명과 재산을 위협하고 있는데 자연적 재난과 더불어 인위적 재난으로 인류의 생활에 존재하게 되었다. 특히 최근의 빈번한 국내 산업시설의 각종 사고는 재난에 대한 위협을 경고하고 있으며, 재난관리의 필요성을 부각시키고 있다. 재난 관리란 재난의 예방, 대비, 대응 및 복구를 위하여 행하는 모든 활동이라고 정의하고, (재난 및 안전관리 기본법 제3조 3항) 이를 수행하기 위한 체계는 재난의 예방, 대비, 대응 및 복구와 관련된 정책들을 개발하고 집행하는 단계들로 구성되어 있다. (Petak, 1985:3, 이재은, 1998:231, 류상일, 2007:17-20)

따라서 재난에 대해 정확히 이해하여 문명의 이기를 영유하는 것 못지않게 재난에 대한 예방과 대비가 더욱 중요하다 하겠다.

2) 재난에 의해 사회의 혼란이 체제의 위협으로 확대 될 때, 북한은 우리의 혼란에 편승하여 국가전복을 획책할 것이고 한국으로서는 체제의 전복은 수많은 인명과 경제적 손실을 초래하는 전쟁상태로의 변화가 될 것이기 때문이다.

## 2. 재난관리의 방식

재난관리는 크게 분산관리방식과 통합재난관리방식으로 구분할 수 있는데 (채경석, 2004: 39 - 40) 먼저 분산 관리방식은 지진대책과 수해대책·독극물 누출·풍수해나 폭설 피해 등 재난의 종류에 상응하여 대응방식에 차이가 있다. 하지만 통합재난관리방식은 이를 모든 재난에 공통되는 방지대책을 중심으로 완화·대비·복구에 걸친 대책에 관하여 일체적 대응체제로 전환한 것이라 할 수 있다. 한국, 일본, 중국 등은 재난을 발생유형별로 분산 관리하는 체제를 유지하고 있으나 미국, 프랑스, 영국, 독일 등은 통합재난관리체제를 유지하고 있다.

분산관리방식은 재난 시 유사기관 간의 중복대응과 과잉대응의 행정 협조체계의 부족함이 보였으며, 난해한 계획서의 비현실성과 다수 기관 간의 조정·통제에 대해 반복되는 일들이 발생하였다. (안중석, 2004: 23~24; 채경석, 2004: 39~40; 김동욱, 2003: 14)

통합관리방식(Integrated Emergency Management System)은 재난관리의 전체과정이라 할 수 있는 예방·대비·대응·복구활동을 종합관리 한다는 의미이다. 모든 재난은 피해범위·대응자원·대응방식에서 유사하다는 데 이론적 근거로 삼고 있고, 이는 곧 재난대응에 필요한 대응기능별 책임기관을 지정하여 유사시 참가기관들을 조정하고 통제한다는 조정 의미이다.

재난관리의 종합성은 일차적으로 대응할 책임과 역할을 담당하는 자치단체의 활동과 이차적으로 중앙정부에 의한 국가 차원의 광범위한 대응이 일체성을 지니고 활동을 전개하여야 하며 그와 동시에 자치단체 및 중앙부처의 각 부문이나 담당기관 간의 상호 긴밀한 협력이 발휘되어야 한다는 것이다. 우리나라는 대구지하철 폭발사고<sup>3)</sup> 이후 재난관리 방식을 소방방재청에 일원화하여 통합관리방식으로 전환하였다. 2004년에 제정된 재난 및 안전관리 기본법의 중요한 특징은 첫째, 재난의 개념을 자연재난, 인적재난, 사회적 재난을 아우르는 새로운 개념으로 정립하였으며, 긴급구조를 위한 지휘체계를 확립하고, 중앙수습단의 구성과 운영, 소방방재청이 재난관리의 중심이 되었다. 둘째, 재난관리책임 및 기관장에 대한 권한이 강화하고 현장지휘권의 일원화를 기하였다. 셋째, 재난관리기금을 통합하고, 재난관련 보험 등 예산범위 안에서 필요한 비용의 일부를 지원하도록 규정하였다. 넷째, 재난의 정보의 수집 및 전파, 신속한 지휘 및 상황관리를 위하여 종합상황실을 설치하고 운영하도록 규정하여 24시간 재난관리체계를 구축하여 시·군·구청장에게 지역재난관리의 책임을 명시하였다.(안행부, 2003, 11월 설명자료)

재난관리체계에 대한 선진국의 공통적 특징을 보면 재난관리에 대한 국가 차원의 관심과 투자가 지속적으로 이루어져 왔고, 인간의 생명을 중시하는 긴급구조 및 응급구조체제가 잘 구비되어 있다는 점이다.

미국은 FEMA<sup>4)</sup>를 중심으로 한 통합적 관리방식으로 원활한 조정과 협조체계가 갖

3) 대구 지하철 화재 참사(大邱地下鐵火災慘事)는 2003년 2월 18일 대구 도시철도 1호선 중앙로역에서 방화로 일어난 화재이다. 192명 사망, 21명 의 실종자 그리고 151명의 부상자가 발생하고, 대구 상인동 가스 폭발 사고와 삼풍백화점 붕괴 사고 이후 최대 규모의 사상자가 발생했다.

4) 연방재난관리청 (Federal Emergency Management Agency, FEMA)은 미국 국토안보부의 기관으로,

추어진 조직과 국가비상관리정보시스템에 의한 체계적이고 일관된 방재체계가 장점이다. 일본은 재난, 재해의 유형별 방재시스템을 구축하여 피해를 최소화 하는 관리방식과 재난발생시 민관협력체계, 신속한 정보네트워크 등의 신속한 대응체계 운영이 특징이다. 영국은 민간전문가와 자원봉사조직의 활용, 중국은 재난관리에 군부대의 역할과 운영, 독일은 권역별로 구분하여 역할을 분담하는 등 지역실정을 고려하고 지방과 중앙의 역할과 기능, 재난관리의 기능적 구분으로 관리체계가 합리적이며 체계적이다. 스위스는 민방위체계의 단일기능과 함께 구조대의 기능을 보유하고 있다는 점이 특징이다.(김응락 외,2008;64-94, 이재은 외,2006;509-617)

따라서 선진국의 재난관리체제의 특징을 분석하여 볼 때, 가장 중요한 것은 자국 국민의 안전을 국가존립의 목적 차원에서 이루어지고 있고, 자신들에게 영향을 미치는 재난의 특성을 고려하여 재난관리체제를 발전시키고 있다는 점이다. 첫째, 방재정보 전문시스템의 전문 인력에 의한 종합관리체계, 둘째, 관계기관의 재난관리 정보를 공유하여 네트워크화, 셋째, 신속한 대응으로 피해의 최소화를 위해 책임 명확화, 일차적 책임은 지방정부가 지고 대규모 재난이 발생하면 중앙정부가 인력 및 예산을 지원하여 명확한 역할 분담하여 효율적인 재난관리가 이루어지고 있다는 점이다.

재난관리의 선, 후진국의 구분점이라면 선진국은 사전예방을 최우선 행정으로 규정하고, 후진국은 피해발생 이후 수습과 복구를 위주로 관리한다는 점이다. 경제적인 문제로서 후진국은 재난관리에 경제력을 투입할 여력이 없다는 것이지만, 사전예방이 사후수습보다 더 경제적이라는 점(심재현,2003)에서 재난관리능력은 중요한 의미를 갖는 것이다.<sup>5)</sup>

### 3. 재난관리 과정

재난관리의 단계는 재난의 시간대별 진행과정을 중심으로 네 단계로 나누어 진행한다. 재난의 발생을 기준으로 재난발생 전(pre-disaster)의 국면과 재난발생 후(post-disaster)의 국면으로 나누고 재난발생 전의 국면은 예방과 완화(prevention & mitigation)단계와 대비(preparedness)단계로, 재난발생 후의 국면은 대응(response)단계와 복구(recovery)단계로 분류한다. 이 과정들은 서로 독립적이라기보다는 상호 유기적이며 순환적인 관계를 갖고 있다.

(McLouglin,1985:166;Petak,1985:3)

이러한 재난관리과정이 하나의 관리체계 속에서 각각의 고유한 기능을 지니고 있

1978년 만들어졌다. 지방 정부나 주 정부 만으로는 처리하기 힘든 재난에 대응하는 것이 주목적이다.  
5) 노사분규와 산업재해 중 노동력의 손실은 재해가 훨씬 크다.2011년 산재로 인한 근로손실 일수는 5477만 7000일이었고, 노사분규로 인한 손실일수는 42만 9000일로 약 128배였다. 고용노동부가 전국 건설현장 680곳에 대하여 2월과 3월 근로감독을 벌인 결과 94%인 639곳에서 산업안전보건법 위반사항이 적발되었다. 286곳(42.1%)은 현장소장 등을 기소의견으로 검찰에 송치할 정도로 중대한 위반이 발견되었다. 사업주들이 산재예방 투자에 나서지 않는 것은 '비용절감'과 무관하지 않다고 한다. 최근의 대규모 산재는 설비노후화에서 비롯된 측면이 강하다. 설비 교체에 드는 비용을 감안하면 기업들의 대응이 쉽지 않다는 것을 알 수 있다. 노후시설교체 등을 포함하여 생산현장에 맞는 조치를 하는 것이 산재예방의 기초이자 지름길(박두용교수)이라며 산업계의 인식의 전환이 필요하다.(한경 양병훈기자/2013.4.10)

는 하위체계로서 작용하게 되고 이 네 가지 과정이 통합 정리될 때에 효과적인 재난관리가 이루어질 수 있다는 관점이다.

#### 가. 재난예방과 완화(disaster prevention and mitigation phase)

재난발생 이전에 재난의 피해를 경감시키려는 모든 활동으로서 재난이 엄습하기 전에 재난의 충격완화를 위해 취해지는 제반활동이다.

재난대처 프로그램, 물질의 유해여부 및 긴급 상황 기준설정, 직접규제와 제정규제, 기관 간의 책임구체화 등이 이 단계에 이루어진다.

#### 나. 대비단계(disaster preparedness phase)

재난에 대비하여 필요한 비상계획을 수립하고 훈련을 통해 재해대응조직의 능력을 강화하는 단계이다. 재난의 사전계획과 정보체계(경보체계) 및 수단(통신망)의 준비가 이루어져야하고,(clary,1985:20)자원배분의 우선순위설정,(Zimmerman,1985:35~36) 특히 응급의료체계의 긴밀한 협조는 재난의 인명피해를 줄이는데 있어 중요한 문제이다.(Tierney, 1985:77~78) 초기대응의 성공여부가 재난의 규모를 결정하므로 준비단계에서 관련기관의 상호협조체계의 구축과 훈련은 매우 중요하다.

#### 다. 대응단계(emergency response phase)

재난발생 직전과 직후 또는 재난이 진행되고 있는 동안에 취해지는 복구 활동을 총칭하는 개념이다.(류충,2005:433) 경보, 소개(evacuation), 대피, 응급의료, 희생자 탐색 및 구조, 재산보호기능이 필수적으로 요구된다.(이재은,2000:80) 이 단계에서는 비상계획이 실현되며 응급의료체계가 가동되고 재난대책본부와 같은 비상기구가 작동된다. 관련기관들 간의 협조망의 작동이 순조롭게 진행되어야 하며 통합적인 비상관리체제가 구축되어야 한다.(채경석,2007:61) 현장통제관을 중심으로 총체적인 활동, 현장중심으로 한 부처별 협조체계의 구축이야말로 재난구조 활동에서 가장 역점을 두어야 할 철학이다.(1차 인명구조,2차 재난 확산방지;petak) 기구 중심적 탁상공론 관리체계가 아니라 기능 중심적, 활동 중심적인 능동적 관리체계를 구축해야 한다.(Schneider,199,김영규,1995)

#### 라. 복구단계(recovery phase)

재난이 발생한 직후부터 피해지역이 재난발생 이전의 원상태로 회복될 때까지 지원을 제공하는 지속적인 활동이다. 이재민들이 최소한의 생활을 영위해 나갈 수 있도록 하는 단기적 응급복구는 복구절차를 최대한 간소화할 필요가 있고, 장기적으로 재개발 계획과 도시계획 등의 과정을 거쳐 도로와 건물의 재건축 등 도시 전체를 재 건립하는 활동 등은 원상복구로 원상을 회복시켜야 한다. 이러한 계획들은 장래에 닥쳐올 재해의 영향을 줄이거나 재발을 방지할 수 있는 좋은 기회가 되며 위기관리의 첫 단계인 예방과 완화단계에 순환적으로 연결된다(Mcloughlin, 1985:169~170).

재난활동의 이러한 순환적이고 상호작용적이며 복잡한 기능을 감안하여 효율적인

재난관리체계가 설계되어야 한다. 여러 가지 재난의 발생과 그로 인한 피해를 어느 정도 완화할 수는 있지만 이를 완전히 봉쇄할 수는 없다.

이론의 여지는 이러한 4 단계의 분류는 재난과 재난관리의 체계적으로 이해하는데는 효과적이지만 사고로 발생한 물리적 현상의 대응에만 국한함으로써 재난적인 사건들과 상황들이 발생시키는 복잡한 사회의 변화들을 놓치게 되므로 효과성이 감소된다는 것이다. 따라서 이러한 각 단계가 갖는 고유의 기능이 독립적이고 구분된다는 것 보다는 통합적으로 작용하고 현대적인 재난의 특성상 순환성이 매우 약해졌다고 할 수 있다(최희천, 2010).

조직이 통합적·유기적·협동적 구조를 동시에 갖추어야 하고 상황의 조치는 단계적 기능을 갖는 것이 아니라 융합하여 적용될 수 있음을 이해하여야 한다. 왜냐하면 어떤 한 국면의 재난활동이 갑자기 중지하거나 다른 형태의 활동으로 대체되는 것이 아니라 다른 국면의 재해재난 활동들이 동시에 이루어지는 것이 보편적인 현상이기 때문이다. 재난활동의 국면은 순차적·배타적으로 이루어질 수밖에 없으며, 서로 영향을 주고받는 비선형적 관계를 갖는 것이다.(정기성,2003:230~231)

#### 4. 재난관리의 단계별 업무 내용

※재난관리 단계별 주요 조치 내용6)

단계	추구 전략	도구 및 기법	내용
예방	위험성질 변화, 취약성 감소, 주민위험노출 감소	계획, 개발규제, 조세제도, 자금지출계획, 보험, 이기정보체계구축, 위험지도 제작, 세금 경감 및 세금인상 정책	안전규제 준수, 안전보험가입, 위험지역 신축금지, 주거지역의 위험요소 신고, 각종법규의 준수, 시설물 강화, 재난보험가입, 사업장 비상계획수립, 방재시설 점검, 재난관련법규 준수,
대비	재난대응운영능력 개발	교육 및 훈련, 대피경로의 지정, 대피소의 지정 및 관리, 자원봉사자관리, 지역재난 대응팀 구성과 훈련, 재난관리기관의 평가, 재난관리계획	재난방송 및 통신, 재난상황실, 재난대비 비상계획, 훈련 및 교육, 위기분석, 응원협정, 자원관리, 경보체계, 비상시 정부기능 등
대응	각 단계와 연계하여 제 2 손실 발생가능성을 감소/피해 최소화	대응계획과 매뉴얼, 지휘 및 통제, 공황 및 유언비어 통제,	재난경보, 재난상황실운영, 구조/탐색, 언론대응, 지역질서통제, 희생자보호, 지역서비스복구, 외부지원요청, 피난처제공
복구	원상태/정상상태 회복 지원활동	탐색 및 구조, 재난피해자 구조, 구호와 재활, 재건	사회적/심리적 조건회복, 주택재건/가정회복, 경제적 회복, 환경복원/보호, 사회기반시설과 라이프라인의 복원, 재난 잔해물 제거 및 기부금품전달, 보험금지급

6) 자료: 위기관리과정의 재구성(이재은,2012:249-311)

## 5. 재난관리의 특성과 제약요인

### 가. 일반적 특성

재난의 예방적 측면이 강조되고 있다는 점이다. 인적재난은 발생 원인이 인위적이라는 점에서 예방이 가능하며, 인명피해가 국소지역에서 집중적으로 대량의 사상자가 발생한다는 측면에서 재난대응단계와 현장에서 희생자 구조와 응급 의학적 관리가 중시되고 있다.

### 나. 환경적 특성

재난발생시 재난관리 기관이 수행하여야 할 각종 임무 및 기능을 실제 적용하는 과정은 재난관리체계의 특성에서 기인한다.

학 자	특 성
Comfort(1988)	불확실성, 상호 작용성, 복잡성, 배양성 혹은 누적성
이재은 외(2006)	해결 어려움, 돌발성, 대상광범위성, 반복성, 무 제약성, 복잡성
채경석(2004)	공공재, 경계성·가외성, 결과위주, 현장위주, 불확실성, 상호 작용성, 복잡성, 누적성
Perry(1991)	불확실성, 긴급성, 집중성, 비상 심리, 주민 역할변화, 계약과 관계의 약화

위의 표는 학자별 재난관리특징을 제시한 것으로 이러한 특성을 이해하는 것은 재난 현장지휘체계를 수립하는데 필수적이라 하겠다.

### 다. 재난관리의 제약 요인

재난속성상 시간적 제약성으로 재난발생 직후에는 재난관리인식과 대비인식이 높다가 시간이 흐름에 따라 그 중요성에 대한 인식이 망각되면서 대비의 미흡으로 재난발생이 악순환 된다. 피해대상의 국지성으로 재난관리정책의 국가적, 사회적 합의요구가 어렵고 경쟁정책에 밀려서 근본적이고 종합적인 사전대비 전략의 수립을 어렵게 한다. 재난 발생 예측의 불확실성으로 재난자체에 대한 방재의식을 약화시켜 재난관리를 어렵게 한다.

재난관리에 필요한 재정적 부담능력의 한계에서 오는 제약요인으로 재난관리에 막대한 재원이 필요한데, 재정이 열악한 지자체에서는 이를 충당할 예산의 확보가 다른 업무에 비해서 어렵다. 비용과 편익의 경제적 효용성문제, 투자 대 효과의 정책우선순위에서 밀리게 된다.

재난관리의 정책의 우선순위가 주어지기 위해서는 정치적인 지원이 절대적으로 필요한데 속성상 지역주민의 합일된 강한 요구와 옹호가 미약하여 정치적으로 재난관리를 효과적으로 수행할 수 있는 법적·제도적 장치가 미비하였다.(박동균,2004:187)

## 5. 재난관리의 선행연구 검토

### ※ 주요 학자들의 선행연구 내용

학 자	연구 제시 내용
최희천 <sup>7)</sup>	정부의 제도 개선
위금숙 외, 송윤석	응급 의료구조 개선
류상일	정책네트워크 호혜성, 확장성
이재은	위기관리조직의 신속한 대응 및 상황관리(시간적 개념)
박광국, 이상팔	상징적 형식주의, 과업성과 미흡
이수경	사회문화적 요인 개선(부패에 대한 관용, 인명경시풍조, 적당주의) 법령과 제도개선, 전담기구 설치, 공무원 역량 개선
박동균 외 <sup>8)</sup>	법령과 제도 개선(SOP와 현장수칙의 괴리 <sup>9)</sup> ), 부서간의 협조체계 미비, 공무원의 전문성/신뢰 부족,
강창묵	법령과 제도 개선, 재난관리기구의 기능중복 및 활동미흡, 전담조직 부재, 공무원 부족과 전문성 미흡, 예산의 비효율적 편성 및 집행.
김영평	능률성과 이익논리에 안전희생.
김응락 외, 최병선 외	주민에 대한 재난관리교육, 위협의 보편화 개선
김국현, 안중석, 이기욱	재난 현장대응 체계의 문제점 개선(지휘,통제)

선행연구에서 제시한 이론의 공통점을 중심으로, 우리가 재난관리에 대비할 내용을 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 재난관리 조직의 예방활동과 환류 기능의 순환적 연결 등 효율성을 강화해야 하고, 현장대응체계가 부족한 것에 대한 신속 정확한 대응체계를 확립해야 한다. 총괄조정기능이 부족하며, 재난상황실 통합 등 조직의 일원화와 재난관리 전담 조직의 부재문제와 전문 인력의 부족문제를 해결해야 한다. 관계기관(단체) 협조체계가 미비하며, 재난관리의 통합으로 중복업무 축소하고, 다수부처에 걸쳐 예산분산 편성 및 중복투자를 개선해야 한다.

둘째, 재난담당 공무원의 근무여건을 개선하여야 한다. 공무원의 전문지식이 요구되지만, 축적이 불가하고, 잦은 인사이동으로 근무를 기피하는 현상이 있으며, 타 행정업무와 재해관리업무를 병행함으로써 재해관리에서는 형식적인 수행이 된다. 이에 대하여 업무비중의 분산과 인력충원이 이루어져야 하고, 인사관리에 의한 경력과 경험 보장이 되어야 한다.

7) 2005년 소방방재청의 지자체 재난관리평가지침(송윤석,2009:39)에서 단계별 평가배점은 예방분야 240점, 대비분야 90점, 대응분야 70점, 복구분야 100점으로 구성되어 재난발생 이전 단계가 330점이고 재난 발생 이후 단계가 170점으로 이전단계가 월등히 높는데 재난관리의 예방이 중요하며, 복구는 비중을 낮게 두고 있다.

8) 강릉과 평창군의 공무원 조사결과 재난관리의 통합 중복업무 축소(65.2%), 지휘체계의 혼선 방지, 연계성(44.6%), 현장 대응성(58.7%), 예산의 규모와 집행의 신속성(52.2%), 지방자치단체의 관심이나 지원정도(50.0%), 직무만족도(57.6%)로 나타났음.

9) 대구지하철 화재사고에 대한 공무원과 주민 설문-대구광역시청, 달서구청, 남구청, 달서구 상인동주민(피해지역)과 북구 복현동 주민.

셋째, 법 제도의 문제점을 개선해야 한다. 임시 처방적 복구사업 때문에 반복적으로 재난이 발생하고 있다. 재난관리기구의 SOP와 현장수칙 간의 괴리가 크며, 법적 개념의 다원화로 재난관리의 기능수행에 혼돈이 없도록 법과 제도를 개선해야 한다.

넷째, 사회적으로 내재된 문제의 개선이 요구된다. 안전보다는 능률을 선호하고, 재해의 사회비용을 낮게 책정하여 안전부분을 희생하는 분위기를 제거하고, 재난사고에 대한 조기망각증과 관행적 조치를 막아야 한다. 위험의 심각성이 과소 평가되어 위험의 보편화(routinization)현상을 차단하여야 한다. 학교, 기관 등에 대한 재난 예방교육의 강제성을 부여할 필요가 있다.

다섯째, 원천적 병리현상이 개선되지 않고 사고를 유발하고 있다. 김응락 외(2008)은 Ulrich Beck(1997)의 위험사회의 문제<sup>10)</sup>의식을 통하여 평가하였는데, 이들의 관점에서 한국적 특성은 근대화의 파행성, 한국 특유의 비정상적인 발전이 언급된다.(김대환, 장경섭, 김상중, 이재열, 김병섭, 1998:계간사상 38호)

정상적인 서구사회의 발전에 비해 한국은 그렇지 못하기 때문에 대형재난사고가 일어난다는 것이다. 그리고 제도를 운용하는 개인 혹은 조직의 부패, 부주의나 과실, 관리소홀 등의 인재가 언급된다. 후진적 행정조직 및 위험관리체계가 사회를 위험에 빠뜨렸다는 논리이며,(이재열, 1998:180~199; 박승관, 1996:5~71) 한국사회가 기존의 사회과학적 연구들은 대체로 압축적 성장이 가진 경제주의적 편향성과 타 부문과의 비대칭성, 정상적 절차를 무시한 성과우선주의를 강조하고 있다.(정지범, 2009:106) 안전보다는 속도를, 내실보다는 외형을, 과정보다는 결과를, 미래부과 비용보다는 현재의 비용절약을 주요한 덕목으로 삼아 소위 고위험추구 사회의 성격을 띠게 됨으로써 일련의 인위적 재난들이 빈발하게 되었다.(임현진, 2003)

### Ⅲ. 주요 재난사고 결과 및 분석

재난의 유형은 전통적 분류에 따라 자연재난과 인위적 재난으로 구분하는데 우리 사회가 현재 빈번하게 직면하고 있는 인위적 요소에 의한 산업재해를 중심으로 검토하고자 한다. 그것은 최근의 우리나라에서 발생하고 있는 각종 산업시설에서의 위해물질 사고가 빈번하게 발생하고 있고, 사회문제로 대두되고 있기 때문에 시기적으로 필요하다고 판단된다. 인도 보팔참사는 개발도상국의 근대화화 선진국 기업들의 세계화의 결합에 의해서 만들어진 최악의 산업재해 중의 하나이다. 위험관리 정책에서 전환점을 가져온 역사적 사건이기도 하고 수십 년이 지난 지금도 우리가 겪고 있는 산업재해의 특성을 비교할 수 있다는 점에서 대표적 사례라고 본다.(김은성;554)

10) 산업화의 결과 발생한 사회적 갈등이 현대국가의 과학기술 발전에 힘입어 개인주의와 경제적 성취, 자아성찰능력의 향상으로 과거의 위험으로 간주되지 않았던 것이 이제는 위험으로 나타나서 사회적 갈등요인이 되거나 위험요소로 보인다는 것이다.

## 1. 인도 보팔참사

### 가. 사고내용

인도 중부 마드야 프라데시주 보팔시(市)에서 일어난 세계 역사상 최악의 환경 재난사고로 1984년 12월 3일 미국인 소유 다국적기업인 유니언카바이드(Union Carbide Corporation) 살충제 제조공장 지하 탱크로부터 메틸이소시아네이트(MIC)<sup>11)</sup> 가스가 누출, 사흘 만에 2,500명 이상의 목숨을 앗아갔으며, 그 일원의 생태계도 황폐화시켰다.(두산백과)

### 나. 사고 분석

기술시스템 및 안전관리 실패로써 MIC의 탱크전체에 대한 권장량은 50%인데 사고당시 80%에 육박하였고 여분의 탱크도 다른 물질로 채워져 있었다. 질소압력시스템의 오류와 저장탱크에 물을 공급하는 파이프의 세척과정의 오류, 오작동한 냉동시스템 및 자동위험 측정 장치의 안전장치의 실패 등의 기계적인 문제들이 거론되었다.

안전관리의 주체로서 근로자와 관리자들의 안전의식 부족,<sup>12)</sup> 안전관리에 대한 비전문 인력의 운용, 사고비상계획 전무 및 위기대처요령 무지, 결정적으로 주민에 대한 경고 사이렌 단락과 주민교육이 부재하였다.

사고를 통한 시사점을 검토해 보면, 기술적, 경제적 인프라를 포함한 설계의 차이에 대한 이해가 필요하였으며, 공장 비용절감을 위한 인력의 축소는 안전관리전담인력이 우선순위로 악화되었고, 공장 내적요인과 외적요인의 밀접한 결합의 작동에서 위험은 발생하였다. 정부와 회사의 관계에서 정부의 산업육성과 위험의 규제를 조정하지 못한 결과이며, 회사는 운영자금의 축소를 위해서 안전관리비용을 감축하고 공장 유지 및 보수와 관련된 인력을 감축하여 참사의 간접적 원인으로 작용하였다.

인도 현지회사와 미국본사와의 관계에서도 생산비용을 줄이고 수송비용을 절감하기 위해 시설투자보다는 값싼 인건비에 의존하고 현지 기후 조건 등의 환경적 요인을 고려하지 않았으며 무관심한 결과로 안전관리를 소홀히 하였다. 정부의 비상계획의 부재와 시민의 위험정보의 부족은 참사를 초래하였다고 할 수 있다.

인도 보팔참사에서 재난의 학습효과결과 변화된 사항을 살펴보면, 정부의 규제 강화 및 시민권의 강화를 가져왔다. 정부는 언제든지 공장에 진입하여 검사하고 위험 시 공장을 폐쇄할 수 있다. 시민들은 법정에 기업을 고발할 수 있는 권리를 가지며 공장 법을 개정하여 유해물질에 대한 규정, 비상사태 시의 과정에 대한 관리, 위험물관리를 위한 공장부지의 통제, 안전관리에 노동자의 참여, 지침 불이행시 처벌 강화 등 법과 규제를 강화하였다. 하지만 이를 실효성 있게 집행할 수 있는 조직, 기술, 인력, 인프라 등의 자원은 부족하였고 시민의 권리가 강화되었음에도 불

11) 아이소시아나화 메틸(Methyl isocyanate, MIC)은 유기 화합물이다. 분자식은 CH<sub>3</sub>NCO. 카바메이트계 살충제의 중간물질이며, 고무와 접착제 생산에 이용된다. 보팔 가스 사고에서 누출된 주요 물질이며, 30,000명 가까이의 사람들을 사망에 이르게 한 주된 원인이다.

12) 1981년 12월, 1982년 3월, 5월, 9월, 10에 가스누출 및 위험 발견, 열람기능 제거, 가스누출로 수백명의 주민이 병원에 입원, 결국 1984년 12월 3일 참사를 겪게 됨.

구하고 실질적 참여는 불가능하였다. 시민을 위한 위험관련 학습은 공장설비의 보수 및 유지에만 관련된 것이었다. 창의적이고 시민을 적극적으로 참여시키는 학습이 부족하였다.

## 2. 구미 불산가스 누출사고

### 가. 사고내용

2012년 9월 27일 밤 경상북도 구미시 산동면 봉산리 구미 제4국가산업단지에 위치한 플루오린 화학 제품 생산 업체인 주식회사 휴브글로벌 구미 공장에서 탱크 로리에 실린 플루오린화 수소 가스(일명 불산가스)를 공장 내 설비에 주입하던 중 근로자의 실수로 탱크로리의 밸브가 열리면서 가스가 유출되어, 공장 근로자 5명이 사망하고 18명이 부상을 당했다.

또한 플루오린화 수소 가스 누출 이후 신속한 조치가 이루어지지 않아 산업단지 인근 지역까지 가스가 퍼지면서 농작물이 죽고 가축이 가스 중독 증상을 보이는 등 피해가 속출하였다.(위키백과)

### 나. 사고분석

현장 재난대응조치가 미흡하였는데, 사건현장을 자체수습하려다 보니 사고를 확대 및 신고 지연(약 1시간여를 기준으로 구미시, 환경부 등)의 결과를 초래하였다. 급한 나머지 현장 방제인력 및 대응기관 인력의 방제도구가 미비한 상황에서 투입하여 피해발생을 가져왔고, 지역근로자 및 주민에 대한 대피 경고도 하지 않은 미숙함을 드러냈다.

사건 초기 재난기관 및 기구의 대응이 바로 이루어져야 하는데 반응하지 못했다. 구미시는 미숙하고 안일한 대응을 하였으며 중앙 정부는 아주 늦장 대응하였다. 사고 12시간이 경과하였음에도 폭발사고로 잘못 파악하는 등 전문적인 대응매뉴얼이 없었으며, 정부 합동조사단은 실태조사를 위해 담당자를 8일 경과한 후에야 파견하였고, 12일이 경과하고서야 특별재난지역으로 선포하였다. 사고후에 국무총리실 감사결과 관련부처의 현장 상황파악이 안되었음이 확인되었다.

유독물질 관리 및 제도 허점으로서 유독물질의 관리 및 취급에 있어서 주거지역에 인접하여 위험물질 취급공장 입주 시 독극물 처리업체정보를 공개해야 하는데,<sup>13)</sup> 인근 주민에 대한 사전 안전교육, 비상경보 및 대피 시스템 교육이 전무하는 등 주민을 위한 비상계획 미비하였으며, 이번 사고의 경우 화학물질에 대한 관련부처가 3곳이어서 서로 수습업무를 미루었으며,<sup>14)</sup> 매뉴얼 교육과 중화제 배치 등 사고 물질에 대한 대비와 조치가 없었다. 화학물질 배출·이동량(PRTR)정보시스템에 규모 미달로 정기점검 제외<sup>15)</sup>되어 있었으며, 고용노동부 화학 유해물질 유출사고

13) 독극물 취급 공장 구미지역에 150여개

14) 지식경제부; 가스안전 관리법, 고용노동부; 산업안전 보건법, 환경부; 유해화학물질 관리법

15) 화학물질 유통량은 업체의 영업비밀에 사항 요청할 경우 관련 자료를 보호. 울산 석유화학 공단의

위기대응 행동매뉴얼은 시행하지 않았다. 구미지역 총20개 업체 연간 165 여 톤의 불산 취급 상태에서, 휴브 글로벌을 취급업체 리스트에 미등재로 파악이 안 되는 등 제도의 허점 및 기관의 관리감독 부실하였다.

무엇보다도 정부기관의 비도덕성과 부조리적 행정실태를 지적할 필요가 있다. 주민안전보다 지역경제성 중시한 정책이라고 볼 수 있는 유독성물질의 민간생활지역 분포로 상시 위험 노출하였고, 공업단지의 이미지 탈피목적으로 정부는 공장허가 및 공장지역 주택허가하여 배치하고 구미국가산업 4단지에 공장뿐만 아니라 주거단지, 학교, 상가 등을 허가하였다는 점이다.<sup>16)</sup>

산단 기본계획에는 섬유외류 업종 기업이 입주할 수 있는 구역에 화학업체 입주시켜(지경부와 산업단지공단 계획을 어기고 이 회사를 입주시킴<sup>17)</sup>) 구미국가산업단지관리 기본계획 위반하였으며, 위기대응 실무매뉴얼 미 시행 및 허위보고를 하였는데, 환경부 불산 사고대책회의를 미실시 하고는 ‘자체위기평가회의’를 개최하였다고 허위 보고하였으며, 국립환경과학원은 사고 출동시각 허위 보고와 경계경보 발령 관련 허위 보고를 하였다.

근로자들이 안전보호 장구도 미착용하지 않았으며, 안전수칙도 준수하지 않았다. 또한 근로자들이 취급물질의 유해성과 위험성을 모른 채 일을 하였고 2차, 3차 하청사업장의 경우 유해성 물질 유통경로조차 파악하기 힘든 상황으로 안전관리 시스템 및 정부 감독 미비하였다. 사업주는 물질안전보건자료(MSDS: Material Safety Data Sheet)<sup>18)</sup>의 유해성 물질 취급지침을 준수해야하는데, 휴브글로벌은 공정안전관리보고서(PSM) 및 작업환경측정보고서도 제출하지 않는 등 독극물 취급업체로서 위기대응 매뉴얼이 없었으며, 사후관리에 대한 인식도 부족하였다. 기타 민간위원들이 사태 조기 마무리 방향의 환경당국의 의도에 반발, 사퇴<sup>19)</sup>하고, 피해보상 문제의

경우 불산 취급업체 모두 6곳. 9월 3일 불산 가스 폭발사고 발생. 유독물 취급 공장이 470곳이 넘고 감독 기관도 제각각, 6곳으로 분산돼 체계적인 관리가 불가능.(KBS뉴스:박종석 불산공장 환경안전팀 부장) 공장과 300미터 떨어진 주민들은 사고 이후 불산 공장 인지. (박주식:장생포동 57년 거주) 2004년에는 공장 밸브 고장으로 불산 3kg이 누출됐지만, 주민들은 알지도 못했다. 기업에서 거부하더라도 강제로 공개할 수 있도록 법률을 만들어야 된다.(오영애:울산환경운동연합 정책실장) 휴브글로벌의 불화수소 생산량은 연간 4천여 톤, 유독 물질 취급업소지만, 5천 톤 미만의 소규모 생산시설이라는 이유로 1년에 단 한 차례 검사를 받는 게 전부였다. 사고 시 응급조치 방법, 관리자의 숙지여부 정도에서 점검하며, 근로자 수가 30명 미만인 업체는 만 톤의 불화수소를 생산하더라도 공개할 의무가 없다(구미시).

- 16) 복합기능을 갖추기 위해 구미산단 4단지 내에만 500가구가 넘는 대단지 아파트단지가 여러 곳이 있다. 신당리 마을의 50여 가구 주민은 공장과 300여m 떨어졌고, 구미 산단 4단지의 한 아파트단지는 인근 공장과 직선거리로 불과 200여m 떨어져 있다. 한 주민은 사고 현장을 찾아온 시장에게 "이런 위험한 곳에 아파트를 왜 건립했느냐"고 항의했다.(연합뉴스)
- 17) '산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률' 제33조에 따르면 지경부 장관과 산단공이 '산업단지관리기본계획'을 수립해야 하며 이 계획은 업종별 공장의 배치에 관한 사항을 포함해야 한다. 업종별 배치계획을 보면 '제4단지는 제1·2·3단지 입주업체와 전문화, 계열화 단지로 육성'해야 하는데, 휴브글로벌이 입주한 곳은 섬유외류 업종 구역으로 지정된 곳이다. 불산 사고를 낸 휴브글로벌은 해당 부지에 입주할 수 없는 기업이었지만, 지경부와 산단공이 입주가 지연되고 있다는 등을 이유로 관리 계획을 어기고 다른 업종이 입주할 수 있는 길을 터 준 것.
- 18) "화학물질을 양도하거나 제공하는 자는 해당 노동자들에게 위험성을 주지시키도록" 의무화하고 있다.(경향신문,박종국:2012-10-29)
- 19) (1) 조사단 구성의 불투명성,(2)조사단 운영방식의 문제,(3) 환경조사 분석결과 발표의 공정성

장기화로 주민들의 고충과 피로가 확산되었으며, 형식적인 대응조치현상을 보였다.

구미 불산 사고를 통한 재난의 학습효과결과 변화된 사항을 보면, 화학사고 발생 시 해당물질을 관리하는 소관부처가 사고의 대응과 수습의 주관부처 역할을 수행하며 유관부처는 주관부처를 지원하여 위기대응 매뉴얼 상의 대응관련 소관역할(환경부, 지경부, 고용부, 소방방재청)을 수행하고, 부처 간 이견이 있거나 판단이 필요시 중앙재난대책본부(안행부)가 신속히 결정 및 조정하도록 하였다.

중앙사고발생시 대응을 전담할 수 있게 환경부 산하 환경과학원 담당부서(화학물질 안전관리센터)를 확대, 개편하고 고용부와 지경부는 기존조직 보강을 검토하도록 하여 화학사고 관련 전담조직 신설하고, 화학사고 관련 전담기관 설치를 추진(환경부)하도록 하였다. 화학사고 대응정보시스템의 법적 운영규정을 마련하고, 탑재정보를 최신화하며, 기능 고도화 등의 전면 보완과 개선을 추진하고 소방서 등 초동대응기관에서 긴급정보를 확인할 수 있는 보급형과 상황실 등에서 피해확산범위 분석 및 상황관리 등에 이용할 수 있는 고급형으로 구분하여 개발 및 보급할 계획이다. 관리시스템이 없는 고압가스는 정보시스템을 신규로 구축하고 화학물질 유통량, 배출량조사(환경부), 유독물질 관리(환경부), 사업장 화학물질정보(고용부), 위험물질정보(소방방재청) 등 기 운용중인 4개 정보시스템과 상호 연계 추진한다. 화학사고 대응정보 시스템 및 위험물질 운송 추적관리 등과도 연계하여 사고발생시 초동대처능력을 강화하였다. 일정량 이상의 유해물질을 사용하는 사업장은 종업원 수에 관계없이 공정안전관리 대상에 포함하도록 개선하였다. 과거 주요 화학사고의 원인이었던 화학물질 및 국제적으로 통용되고 있는 적용대상 물질을 검토하여 공정안전관리제도 물질을 21종에서 40종 내외로 확대하였다.

현재 등록 및 신고의무가 없는 사고대비 물질의 취급현황을 파악하여 허가 및 신고 제도를 신설하며, 지자체 이양 예정인 유독물(653종)관리업무를 환경청으로 회수하여 관리를 강화하였다. 환경부, 고용부, 지경부 등 관계부처와 지자체 합동점검을 실시하고, 소규모 업체에 대한 불시점검을 통해서 관리를 강화한다. 안전법령 위반내용, 위반기간 등에 따른 벌칙 차등, 유독물 실적보고 미제출 사업장 등에 대한 제재수단을 도입하도록 하였다.

현재 자체방재계획은 사고 발생 시 대응계획 및 주민보호 조치 등이 미흡하여 효과적인 사고대응에 한계가 있으므로 사고발생시 사고영향 및 구체적인 대응시나리오, 사고 시 조치계획 및 주민보호 조치 등을 보완하여 위해물질 관리계획으로 확대하도록 하였다. 사고대비물질을 취급하는 사업장에 안전 관리인을 선임하도록 하고 기존 유독물 등 안전관리인 및 종업원의 안전교육과 훈련도 강화한다. 독성가스 등에서 기 시행중인 화학사고 대비 의무 보험가입을 사고 대비물질 일정량 이상 취급업체에 대해서 적용한다. 일정규모 이상 유독물 취급시설은 최소 2년마다 전문기관의 안전진단 실시 및 결과제출 의무화를 추진하고 독성가스 관련 종사자 및 유해화학물질 운전자에 대해 자격과 교육의 실시 법적 근거를 마련하여 전문성을 강화하고 관리를 강화하도록 하였다.

유해화학물질 관련 주민 고지가 실질적으로 이루어질 수 있도록 지역별, 업체별 위해관리 계획의 주민고지 절차 등을 구체적으로 규정하고 기존 고지내용에 취급물질, 위험도, 영향범위 등을 추가하고 인근 주민이 실질적으로 인지할 수 있게 고지 절차를 구체화 하고, 주요 위험물질 관리 및 사고 위험 저감 등에 관한 지역주민, 업체, 정부 간 의사소통 프로그램을 개발하여 보급하도록 하였다.(<http://blog.naver.com/skyrain0219/140180563799>)

### 3. 계속되는 위험물 누출사고

#### 가. 상주 염산누출사고

2013년 1월12일 웅진폴리실리콘 경북 상주공장에서 발생한 염산 누출사고는 공장 측이 알고서도 소방서나 경찰서에 신고하지 않아 애초 은폐하려 한 게 아니냐는 의혹이 일고 있다. 공장 직원은 사고 현장을 수습하느라 관공서에 신고하지 않았고 119에 주민의 첫 신고가 있기까지 무려 3시간30여분이 소요됐다. 이날 염산 누출로 생긴 염화수소는 사고 현장에서 500m까지 확산됐다고 경찰은 밝혔다. 상주시는 사고 공장 주변 4개 마을의 주민 760명을 인근 용운 중학교로 대피하도록 조치했다. 다행히 대기오염 측정 결과 마을이 오염되지 않은 것으로 나타나 이날 오후 주민 대피령은 해제됐다.(대구=연합뉴스/2013.1.12)

#### 나. 삼성전자 불산 누출사고

2013년 3월 27일 밤 11시께 경기도 화성시 삼성전자 화성사업장 반도체 생산구역인 11라인 옆에 있는 화학물질 중앙공급 장치에서 불화수소 희석액(불산)이 누출됐다. 경찰은 “불산이 누출된 저장탱크는 500ℓ의 불산을 저장하는 탱크로, 탱크의 하부 밸브가 녹아 불산이 누출됐다”고 28일 밝혔다. 공장에서 불산이 누출돼 밸브 수리 작업을 하던 협력업체 직원 1명이 숨지고 4명이 다쳤다. 삼성 측은 공장 안에서 작업자가 불산에 노출돼 이상증세를 보이는데도 7시간이 넘도록 당국에 신고하지 않았다.(연합뉴스)

#### 다. 연속된 구미 염산 누출사고

2012년 9월 휴브글로벌사고 이후, 2013년 3월 2일 LG실트론의 불산혼산누출이 있었는데 바로 3월5일 오전 8시50분 경북 구미공단 내 화공약품 제조업체인 구미케미칼에서 염소가스가 누출됐다. 신고를 받고 출동한 소방당국은 즉시 가스밸브를 차단하고 작업을 중단시켰다. 하지만 사고 현장에 있던 직원 2명과 인근 공장 직원 10명 등 11명이 호흡곤란 증세로 병원에서 치료를 받고 있다. 또 인근 주민 160여명이 염소 흡입 가능성을 우려해 병원을 찾아 진단을 받았다. 이어서 3월 7일 한국광유의 병커C유사고, 다시 LG실트론의 폐혼산 누출사고가 발생하였다.

지난해 9월 말 이후 5개월 남짓한 사이 경북 구미에서만 3건, 인근 상주에서 1건 등 이 지역에서만 4건의 유독물질 누출사고가 발생해 주민들의 불안이 높아지고

있다. 사고가 날 때마다 행정당국은 대책 마련에 나서겠다고 다짐하지만 사고 예방을 위한 대책과 안전관리에 허점을 계속 드러내고 있다는 비판이 나온다. 전문가들은 최근 사고들은 하나같이 유독물질을 다루는 산업 현장에서 안전 불감증이 낳은 '인재(人災)'라고 분석하면서 또 다른 작업 현장에서 재발될 가능성이 높다고 경고했다. 최근 경북지역 낙동강 산업벨트에서 유독물질 누출사고가 잇따라 발생해 해당 기업과 행정당국의 안전 불감증이 문제로 지적되고 있다.(영남일보/2013.4.1)

#### 라. 안산 반월산단 염산누출사고

2013년 4월 5일 0시28분께 안산시 단원구 반월공단의 한 전자제품 제조공장에서 염산이 누출돼 근로자 2명이 병원으로 옮겨졌다. 당시 현장에는 야간근무자 23명이 더 있었지만 신속히 대피해 더 이상의 인명피해는 없었다. 이날 사고는 대형탱크(10t) 안에 있던 농도 35%의 염산을 배관을 이용해 400ℓ 짜리 보조탱크로 옮기는 과정에서 100ℓ 가량이 넘쳐흘러 발생한 것으로 조사됐다. 당시 작업자들은 밸브를 열어놓은 채 지하 1층에서 야식을 먹느라 염산누출 사실을 몰랐다. 사고가 나자 작업자들은 누출된 염산을 자체 처리하려다 오전 1시37분께 소방당국에 신고했다. 유독물로 지정된 염산은 연간 사용량이 120t을 넘으면 관계 기관에 취급 신고를 해야 하나, 이 탱크는 연간 사용량이 90t 가량이어서 신고대상에서 제외됐다.(아시아경제/2013.4.5)

#### 마. 여수산단 대림산업 가스폭발사고

2013년 3월14일 오후 9시께 전남 여수시 화치동 국가산업단지 내 대림산업 고밀도 폴리에틸렌 공장에서 폭발사고가 났다. 현장에 있던 근로자 17명 가운데 나머지 11명도 중경상을 입어 병원에서 치료를 받고 있다. 이번 사고는 폴리에틸렌 원료를 저장하는 사일로(silo·저장탑) 보수 작업 중 안에 있던 분진이나 가스가 폭발해 일어난 것으로 추정된다. 사측은 사일로 안에 있던 폴리에틸렌을 다른 곳으로 모두 옮겼고 사전 가스 점검에서도 문제가 없다고 밝혔다. 그러나 플랜트건설노조 여수지부 조합원들은 잔류 가스 제거작업이 제대로 이뤄지지 않았다고 주장하고 있어 안전 수칙 준수 여부는 앞으로 경찰 수사를 통해 가려질 것으로 보인다. 1989년 준공된 이 공장은 에틸렌을 원료로 대형 드럼용 제품, 파이프, 전선, 호스, 로프 등 압출성형품에 사용되는 합성수지를 생산한다.

1989년 럭키화학 폭발사고(16명 사망·17명 부상), 2000년 호성 케멕스 폭발사고(7명 사망·18명 부상)에 이어 또 다시 여수 산단 내에서 대형 폭발사고가 발생했다.

제조소, 옥내저장소, 옥외탱크 등에 경유 외 22가지 폭발 등 위험물질을 보유하고 있으며 화재 시 초기 진화에 실패하면 2차 폭발 가능성이 매우 큰 곳이라고 소방당국은 설명했다.(한경닷컴 산업경제팀 janus@hakyung.cm2013-03-15)

대림산업 임직원들은 폭발한 폴리에틸렌 저장조 안의 가연성 물질을 다른 물질로 치환하는 작업(퍼지)을 제대로 하지 않는 등 안전조치를 소홀히 해 노동자 17명이 숨지거나 다치게 한 혐의를 받고 있다. 유한기술 직원들은 안전 요건이 갖춰지지

않은 현장에서 작업을 강행한 것으로 드러났다. 여수경찰서 관계자는 “원청업체인 대림산업이 퍼지 작업을 소홀히 하는 바람에 잔류 가스가 남아 폭발했다는 국립과학수사연구원의 감식 결과를 토대로 책임의 경중을 가리고 있다”고 말했다. ‘대림 현장 대형참사의 책임자 처벌과 근본적 대안 마련을 위한 대책위원회’는 “이번 사고는 원가 절감, 공기 단축, 인력 감축, 안전관리 부실 등 총체적인 안전관리 부실 때문에 발생했다.

고용노동부는 이날 대림산업 여수공장을 특별감독한 결과 모두 1002건에 이르는 산업안전보건법 위반 사실을 적발했다고 밝혔다. 대림산업 쪽은 내부 압력이 올라갈 때 폭발을 막기 위해 반드시 필요한 안전밸브를 일부 설비에 설치하지 않거나 안전밸브를 설치한 일부 설비에서도 밸브의 작동에 영향을 주는 통기밸브를 막는 등 안전보건 관리에 심각한 문제가 있었다고 노동부는 지적했다. 노동부는 적발된 1002건 가운데 442건에 대해서는 공장장을 형사처벌하고 508건의 위반 사항에 대해서는 과태료 8억3740만원을 부과할 예정이다. (한겨레뉴스/2013.4.9)

#### 바. 충북 오창산단과 청주의 연속된 가스 누출사고

2013년 4월 10일 오창산단서 황화수소가스 누출, LG화학 청주공장, 하이닉스 청주1공장 등은 불산, 염소 누출 등 충북에서 유해 위험물질 누출사고가 잇따라 발생하면서 근로자들은 물론 주민들이 불안에 떨고 있다. 특히 생산시설이 모여 있는 청주산업단지와 오창 산업단지에서 이같은 일이 벌어져 산업단지 부근 주민들의 민심까지 흉흉한 형편이다.

2012년 8월에는 LG화학 청주공장 유기발광다이오드 재료창고에서 다이옥산 드럼통이 폭발해 현장에 있던 근로자 11명 가운데 8명이 숨지고 3명이 크게 다쳤다. 경찰조사결과, 이 공장 폭발사고는 무리한 공장 설계변경, 안전장비 미착용 등 ‘안전 불감증’이 빚은 참사로 밝혀졌다.

2013년 1월15일 오후 9시53분께 청주시 흥덕구 청주공단 내 유리가공업체에서 불산이 누출되는 사고가 발생했다. 소방당국은 현장에 있던 근로자를 병원으로 이송했다. 조사 결과 근로자가 넘어지면서 발로 밟은 PVC파이프가 깨지면서 8% 농도의 불산 2천500ℓ가 새어나왔다. 이 불산은 누출 직후 공장 내에서 자동 폐수 처리됐다. 충북도 소방본부의 한 관계자는 “희석된 불산이 ‘물 수준’였다”며 “근로자를 병원에 이송한 뒤 공장 내 안전 여부를 재차 확인하고 복귀했다”고 말했다.(동아닷컴/2013.1.15)

2013년 2월18일에는 리튬이온배터리 분리막인 필름생산업체에서 화학물질인 ‘메틸렌 클로라이드가스’가 누출되는 사고가 발생했다.

2013년 3월 22일 오전 하이닉스 청주1공장 M8라인 비메모리 반도체 제조공장에서 배관교체 작업 도중 농도 1.8ppm 가량의 염소 0.17g이 누출됐다. 전수조사 첫날인 19일 충북 출신 윤성규 환경부장관이 사고현장에서 500m 떨어진 LG화학에서 현장 점검을 한지 3일 만에 터진 사고였다.

2013년 4월 10일 오전 4시30분쯤 청원군 오창산업단지 내 렌즈 제조업체 A광학에서 황 성분이 들어간 가스가 새나왔다. 안경광학렌즈 액상 원료인 ‘모노마’를 고체화하는 과정에서 이 작업을 하는 중합기가 알 수 없는 원인으로 과열됐다. 액상 원료가 100% 고체화 되기 전에 열에 타면서 황화수소 가스가 공장 건물 뒷 편 정화장치를 통해 배출됐다. 이 회사 옆에 있는 IT(정보기술)업체 N사에서 일하던 근로자 100여명이 가스를 마셨다. N사는 가스에 노출된 제2공장 가동을 중단하고 근로자 1000여명을 긴급 대피시켰다. 또 구토증상과 메스꺼움 등을 호소한 직원 등 223명이 청주의 종합병원 4곳으로 옮겨져 검진을 받았다.

소방당국에 가스누출을 의심해 신고한 곳은 N사였다. 가스 유출 3시간여가 지난 오전 7시10분쯤이다. A광학은 유해화학물질 관리대상에도 포함되지 않았다. (아시아경제/이영철 기자)

## IV. 평 가

재난은 생명체로서 존재하는 과정에서 얼마나 잘 관리하는가에 따라 재난의 희생과 피해를 최소화할 수 있다. 또한 재난에 대응하는 제 조직의 통합된 협조와 합의를 위한 공통적 의사소통이 중요하다. 이를 위해 우리는 재난관리의 이론에 접하면서 4 단계의 설정된 이론에 근거하여 연구를 해왔고 제 사고의 성격과 분석을 하여왔다. 따라서 본 연구에서 살펴본 여러 학자들의 연구결과를 토대로 주요 사건의 성격을 정리하여 좀 더 구체적 실체에 접근하고자 한다. 사고의 보편적 속성을 표본하기 위해 유명한 인도 보팔사고 분석내용을 개관해보고 국내의 주요 사건에서 나타난 내용의 문제를 분석 평가해보았다.

결과적으로 보팔의 사고와 국내의 사고는 대부분 공통점을 지니고 있으며 근래에 빈번한 사고는 더욱 동일한 내용의 문제점을 내포하고 있다는 점이다. 그렇다면 앞으로의 사고도 동일한 유형에서 지속될 가능성이 높다는 의미이다. 정부의 철저한 조사와 대책에도 불구하고 아직 성과를 보기에에는 시간이 더 소요될 것이라 판단된다. 지금까지의 사고분석과 대책에 대한 이론적 실행적 접근을 통하여 부족한 요소를 도출하여 대안을 제시하고자 한다.

앞에서 언급한 것처럼 재난은 위험요소들이 인간의 삶의 터전에 영향을 미치어 재산과 인명의 손실을 초래하기 때문에 이를 사전에 예방하여 피해와 손실을 줄이려는데 있다. 예방활동의 효과적인 집행을 통하여 인명의 보호와 상해의 감소, 재산 피해를 예방하고 감소하며, 경제적 손실, 사회의 혼란을 최소화하고, 사회기반 시설의 피해와 주민의 심리적 안정을 준다. 특히 정부와 공무원의 법적인 책임을 줄이고, 국민들에게 정부정책에 대한 신뢰를 쌓는다는 데 중요성이 있다. 그리고 예방에 투입되는 자본의 규모가 피해보상이나 복구에 투입되는 예산보다 적어서 경제적이란 점이다. 대응단계는 예방단계에서 준비하였던 여러 요소들이 실효성, 적실성이

발휘하는 단계이므로 재난관리의 적절한 대응으로 효과를 거둘 수 있다. 따라서 적시성, 적절성, 효과성이 확보되어야 한다.

예방과 대응에서의 핵심으로 예방은 각종 법규의 제정과 시행, 감시감독 및 조사 활동, 위험지도 제작, 세금 등의 조정이 핵심활동이며, 대응은 대응계획과 매뉴얼의 제작 및 운용, 지휘통제체계의 완성과 가동, 비상방송시스템의 가동과 경보 기능, 소산기능응급의료와 탐색, 구조기능, 질서유지와 긴급피해복구 능력을 지녀야 한다.

이러한 내용들이 다른 문제, 특히 한국 내 사고와의 연관성을 보면, 인도 보팔사고에서도 나타난 현상이지만 법규의 무시와 감시감독의 소홀이 일차적으로 나타나고 작업자에서부터 정부 관리에 이르기까지 안전문제와 공공의 안전에 대하여 무관심하였음을 알 수 있다. 구미불산 사고를 비롯하여 현재까지 나타난 사고의 원인을 보면 초기에 예방활동이 실질적으로 있었다면 줄이거나 발생하지 않을 수 있었다는 점을 이해할 수 있다. 사고이후의 대응단계에서 계획과 매뉴얼의 부재는 사고수습의 난맥을 보여주고 사건의 2차 피해를 줄이지 못하였다. 따라서 예방과 대응은 재난관리의 전체적인 과정에서 보다 중점적으로 비중을 두고 관리해야 할 것이라 판단한다.

한국 내 사고에서 중요 문제와 해결책을 고려하여 국내 사고에 대한 앞서의 국내 학자들의 연구는 대체로 제시된 내용을 토대로 분석되었다는 점에서 재난관리의 기초를 이룬다고 할 수 있지만, 어떤지 부족한 요소를 느끼게 한다.

예방과 대응의 내용을 좀 더 발전시킨다면 어떻게 전개하고 포함시킬 수 있을까 하는 관점에서 이론을 설정하여 제시하여 보고자 한다. 재난의 정의와 개념에 따라 조직이 어떻게 반응하는가에 따라 재난의 개념은 2차적인 속성을 지닌다고 판단된다.

재난의 관리적 측면에서 페탁(Petak,1985)이 제시한 재난전과 재난후의 관리<sup>20)</sup>에 대한 단순한 절차와 과정에서 정책적 접근이 필요하다고 판단된다. 대구지하철 사고이후 소방방재청으로 일원화한 방재관리업무의 통합은 분산관리의 형태를 완전히 통합하지 못한 현실적 결과를 노출시켜서 정책의 혼선과 비합리성을 갖고 있다. 재난과 위기관리에 대한 방재청의 의견은 다분히 아직은 어색하고 과연 소방방재청에서 능력이 있는가라는 의문이 먼저 설정되는 것은 소방방재청의 역할이 아직은 분명히 증거 못하였기 때문이고 미진하기 때문이다.

그러나 앞서의 언급하였던 우리나라의 재난의 특성과 현재 빈번하게 발생되고 있는 각종 화학물질의 누출사고와 그에 대한 대책의 발표를 접하면서 우리의 위해물질에 대한 사고를 충분히 예방하고 방지하기에는 문서적 논리적 결과로는 완전한 것일지 모르지만 현실적이고 실효성은 매우 부족하다는 점을 지을 수가 없다.

그래서 재난관리를 위한 이론적으로 제시한 내용에 대하여 좀 더 구체적인 속 개념을 정형화하여 설명하고 대책을 강구해보고자 한다. 다만, 이러한 개념 틀을 정형화할 이론적 근거는 아직 미흡하다는 점을 밝히면서 이론을 전개해보고자 한다.

20) 페탁은 재난단계를 재난이전단계에서 예방과 대비를, 재난이후단계에서 대응과 복구로 분류하여 위기관리모형을 제시하였다.(김근세,161)

사고발생의 환경적 요인과의 연계성을 갖는다는 점에서 사회학적 분석(이재열,76)은 필요하지만 이론적 정의에 그치고 있다. 따라서 좁은 범주에서 사회적 현상에 기인한 우리나라의 재난현상을 분석하여 보면, 재난의 관리에 대한 페탁(Petak)의 이론적 분류는 예방과 대응이 재난관리체계에서 중요함을 강조하고 있다. 이를 사회나 국가가 어떻게 반응하고 행동하는가에 따라서 그 능력을 예상할 수 있다고 본다. 속성적 정의를 5 가지로 분류하여 설명하면, 첫째, 원시 사회형으로 재난이 발생하면 초자연적 힘의 결과로 수용하고 예방과 대응에 모든 것을 초자연적 힘에 의존하는 현상이다. 토tem적인 성격을 지니고 기우제나 주술가들에 의한 무속 신앙적 행동이 주를 이루는 형태이다.

둘째, 후진국 사회형으로 재난이 발생하면 원인에 대한 현상은 이해하고 대응책을 알지만 재원이나 기술력이 낙후하여 전혀 반응을 못하는 사회현상으로 선진국이나 외부의 지원에 전적으로 의존할 수밖에 없는 형태이다.

셋째, 불공정 사회형으로 재난의 원인과 대응에 대한 능력을 보유하고 있지만, 특정 개인이나 집단이익이 적용되는 범위에서만 작용하는 현상으로 관료와 이익집단의 구성원은 유식하며 일반 시민이나 국민들은 재난에 대하여 체계적 관리(예방과 대응)에 무관심하고 능력이 미치지 못하는 형태이다.(양극화 사회)

넷째, 정치권력 사회형으로 재난의 원인과 대응에 대한 능력을 보유하고 있으면서 권력과 사회적인 힘의 논리에 의해 반응하는 현상으로 힘이 작용하는 곳에는 지속적인 재난관리가 이루어지고 힘이 미치지 못한 곳에는 해결이 안 되어 계속적이고 반복적인 피해가 발생하는 형태이다. (갈등 내재/유발 사회)

다섯째, 선진국 사회형으로 사고유형에 대한 정확하고 근본적인 대책을 수립하여 재난관리의 예방과 대응에 총체적인 역량을 투입하여 진보적 대응이 이루어지는 형태이다.

재난관리 방식에서 우리나라는 분산관리 방식에서 선진국형인 통합관리방식으로 전환하여 재난관리의 비현실성과 다수기관간의 조정통제에 대한 문제해결을 시도하였다.

선행연구 결과에서 제시된 재난관리 조직, 공무원의 전문성, 법 제도의 개선, 사회환경의 변화, 원천적 병리현상의 내재 요소 제거 등은 재난관리 이론을 통하여 제기하고 있다. 이것은 우리나라의 재난사고에서 여전히 공통사항으로 분석되어 등장하고 있다. 일부는 선진국에서 시행되는 다양한 장점이 아직은 체계적으로 한국화되지는 않았지만 다방면에서 수용되어 기능을 발휘하고 있고 특히 시민단체의 참여(봉사, 감시활동 등)는 매우 긍정적 반응을 일으키고 있다. 이러한 분석과 사고이후 다양한 정부의 대책에도 불구하고 지속되는 위험물질의 누출 및 폭발사고는 선진국적인 예방활동이 부족하다는 것이다. 개선책이 시행되기 위해서는 현장행정이 가동되어야 하는데 사고 현장은 사고 이전과 변화가 별반 없다. 행동을 위해서는 조직과 자본의 투입이 선행되어야 한다. 재난의 대응은 재난관리의 핵심요소중의 하나이고 대응에서의 자본력은 필수적이다. 예방과 대응에 대한 구체적 실행 개념이 필

요하다. 앞서의 예방과 대응의 중요성을 보완하기 위해 속성 다섯 번째인 선진국형의 재난관리를 위해 과감하고 총체적인 역량을 투입해야 한다. 속성의 셋째나 넷째 사항의 성격으로 재난관리에 대응하였다면 우리는 지속적인 사고의 위험과 국민적 갈등과 불신을 양산할 뿐이다. 보다 현실적인 사고예방을 위해서 각 단계별로 설정된 재난활동 내용을 강화할 필요가 절실하다.

첫째, 법적인 강제성을 더욱 세밀화하고 강제해야 한다. 관리감독을 권한을 확대하여 관련법규의 위규 시에는 공장 폐쇄까지도 명령하도록 해야 한다. 인도 보팔참사의 학습효과에 따른 인도정부와 시민단체의 조치를 다시 평가하여 반면교사로 삼아야 한다. 지금까지의 각종 사고에 대한 정부의 대책이 시정되지 못한 이유에 대하여 다시 점검하고 정부차원의 안이한 대응이 무엇인지 찾아서 시정해야 한다.

둘째, 공무원의 전문성과 조직의 권한과 능력을 강화해야 한다. 소방방재청의 일원화는 재난관리에 다소 미흡하다고 본다. 소방방재청의 개념은 화재진압이 연상된다. 재난관리에 더욱 강력한 국가기관이 필요하다. 비상기획위원회나 통합민방위본부에서 업무를 통괄하는 방안을 고려할 수 있다고 본다.

셋째, 노후시설의 교체를 위한 영세 업체의 자금지원 등 위험요인을 제거하기위한 민관의 공동 노력이 필요하다. 과감한 시설투자로 안전위해요소를 사전에 제거할 수 있어야 한다.

넷째, 시민단체의 활동을 활성화하고 장려하며, 발전시켜야 한다. 사회의 다양성과 전문분야의 업무처리는 관이 모든 것을 주관하고 관리하기에는 과중하므로 시민단체를 연결하여 공공거버넌스 관점에서 접근할 필요가 있다.

## V. 결 론

재난관리는 국가와 사회의 안전과 직결되는 중요한 과제이다. 국가 브랜드와 이익을 위한 척도의 하나이기도 하다. 북한의 안보위협으로 위기관리의 문제가 제기되고 있고, 각종 산업시설에서의 사고는 사회적 불안감을 가중시키고 있다. 이러한 결과는 우리가 안전에 얼마나 예방 의지를 갖고 있으며, 대응력을 갖추고 있는가에 따라 결정될 것이다.

이론적 관점에서 페탁(Petak)을 비롯한 학자들이 발표하였던 재난관리의 예방, 대비, 대응, 복구의 각 단계를 설정한 전개와 내용은 정통적인 이론으로서 중요한 의미를 지니고 있으며 재난관리 이론에서 기본 틀이 되고 있음은 재론의 여지가 없다. 많은 학자들이 여기에 근거하여 이론을 발전시키고 여러 나라에서 정책을 수립하여 시행하고 있다.

우리나라도 재난 및 안전관리 기본법(제3조 3항)에 명시하여 기본개념으로 적용하고 있다. 관련법 4장에서 구분하고 있는 예방 및 대비는 보다 구체적으로 발전시켜야 할 분야이고 이를 위해 이론적으로 좀 더 구체적인 성격을 파악하여야 한다고

본다. 그것은 이러한 일반적이고 이론적인 내용으로 설정된 법규에도 불구하고 너무나도 많은 사고들이 이러한 법의 통제력을 벗어나 범람하고 있고 작동되지 않는다는 점이다. 이러한 시점에서 재난관리의 이론에 바탕을 두고 보다 근본적인 해결책을 강구해야 한다고 본다. 문제는 있으되 해결책이 없다는 식으로 여전히 간과되고 있는 산업현장과 계속되는 사고에서 정부와 업체에 대한 부정적 인식은 사회의 불안요인으로 작용한지 오래이다. 그래도 지금까지 여러 학자들이 문제로 제시한 내용을 토대로 제기된 사항에 대해서라도 정확히 시정하고 실행한다면 사고의 속도와 빈도를 줄여갈 수 있을 것이라고 판단한다.

가장 중요한 것은 사고가 발생하면 우리의 사고 특징이 변하지 않고 지속적으로 공통사항으로 등장한다는 점이다. 역으로 공통사항을 잘 관리하면 사고발생은 없다는 것이며, 새로운 사고가 발생하지 않는 한 한국에서의 유사사고의 재발을 방지할 수 있다는 점이다. 이론적으로 재난관리의 비교적 실질적 활동내역이 제시되어 있고 지금까지의 사고결과가 공통적으로 해답을 예시하고 있는데 다시 동일한 내용의 사고가 반복된다는 것은 무엇으로 입증할 수 있을 것인가 반문해 볼 필요가 있다. 재난관리의 속성상 특징에서 이제는 우리는 선진국사회형의 재난체계를 작동하도록 사회전반의 인식의 변화와 개혁을 추진해야 한다.

지금까지의 위험물질의 사고에 대한 대책을 재점검하고 현장에서 실효성을 발휘했는지, 지속적인 효과를 지녔는지의 여부를 확인하여 발전시켜야 한다. 현대의 사회적 구조는 재난관리의 전 단계에서 개인과 기업, 국가가 일체가 되어 단계별 설정된 내용을 준수하여야 각자의 목적을 달성할 수 있다. 예방은 천문학적 경제 사회 심리적 피해확산을 방지하고 각종 문제를 최소화시키는 다양한 이익을 전제하며, 대응단계에서는 예방활동과 연계하여 재난관리를 위한 총괄적인 체계를 구축하여 파생되는 문제를 최소화하고 조기에 피해와 손실의 방지하도록 계획하고 준비하는 단계이다. 이론에 근거하고 법을 준수하는 정책의 정확한 시행은 국가이미지 향상에 매우 중요하다. 계속되는 사고와 공통적인 사고요인은 선진국에 진입한 우리의 격에 어울리지 않는다. 국민의 안전과 생활의 편의를 위한 산업현장의 환경개선은 경제적 이익과 함께 국가의 재난관리능력을 한 단계 향상시키는 계기가 되었으면 한다.

【참고문헌】

- 강창목. 2005. 재난관리시스템의 문제점 및 제고방안. 대구시시정연찬.
- 김국현. 2006. 대형재난대응시스템 혁신방안. 소방정책자료.
- 김동욱. 2003. 국가재해재난 관리체계 재정립 방안. 행정개혁 시민연합
- 김영평. 1994. 현대사회와 위험의 문제. 한국 행정연구. 겨울호(제3권제4호).
- 김응락 외. 2008. 재난관리 체계론. 한국학술정보(주).
- 류상일. 2007. 한국의 지방자치단체 재난대응체계. 충북대 박사학위 논문.
- 박광국. 1997. 재난관리체계의 효과성 평가에 관한 연구. 한국 행정논집. 제9권 제3호.
- 박동균 외. 2009. 지방자치단체의 재난 대응론. 대영문화사.
- 배용래. 2005. 재난관리 효율화 제고방안. 대구시시정연찬.
- 소방방재청. 2008. 재난피해자 심리관계 지원체제 구축방안 연구.
- 송창영. 2011. 재난안전이론과 실무. 예문사.
- 위금숙 외. 2009. 한국의 재난현장 대응체계. 대영문화사
- 유현정 외. 2009. 재난을 바라보는 다섯 가지 시선. 대영문화사.
- 유명란 외. 2012. 의료인을 위한 재난관리의 실제. 수문사
- 이상팔. 1996. 위기관리체계의 지능적 실패에 의한 학습효과 분석. 한국행정학회보. 30-2
- 이수경. 1995. 우리나라 현행 재난관리의 문제점과 개선방안. 지방행정 44
- 이호동 외. 2009. 재난관리 법과 예산·기금구조. 대영문화사.
- 이재은. 2012. 위기관리학. 대영문화사.
- . 2000. 한국의 위기관리정책에 관한 연구. 연세대 박사학위 논문.
- 이재은 외. 2006. 재난관리론. 대영문화사
- 정기성. 2001. 한국의 재난관리체제에 관한 연구. 전북대 박사학위 논문
- 정익재. 1995. 위험의 특성과 예방적 대책. 한국행정학회보. 30-1
- 정윤수. 1994. 긴급구조와 위기관리. 한국 행정연구. 겨울호(제3권제4호).
- 정지범. 2009. 국가종합위기관리, 이론과 실제. 법문사.
- 채경석. 2007. 위기관리 정책론. 대왕사.
- 최병선 외. 1995. 한국인의 위험인지와 정책적 함의. 한국 행정학보. 가을(제29권제3호).
- 최희천. 2010. 재난관리 단계의 기존인식에 대한 비판적 고찰. 한국위기관리논집.(제6권 제1호)
- 한국지방행정연구원. 2012. 통합 재난관리체계 확립을 위한 중앙-지방간 업무 재설계. 제48호
- 황윤원. 1989. 돌발 사고에 대한 위험대비행정의 분석. 한국행정학회보. 23-1
- 경북문화신문. 2012. 09.28
- 경향신문. 2012. 10.29

영남일보.2012.10.12, 10.20

조선일보.2012. 12.31, 2013. 1.16/18.

인터넷

Fritz, C. 1961. Disasters. In R. Metron and R. Nisbet(eds.). *social problems*. New York:Harcourt Brace

Kreps, G.A. 1984. Sociological Inquiry and Disaster Research. *Annual Review of Sociology*, Vol.10

Luhmann, N. 1993. *Risk: Sociological Theory*. Aldine de Gruyter.

McLoughlin, D. 1985. A Framework for Integrated Emergency Management. *Public Administration Review*. 45

Petak, William J. 1985. Emergency Management : A Challenge for Public Administration. *Public Administration Review*. 45

Zimmerman, Rae. 1985. The Relationship of Emergency Management to Government Policies on Man-Made Technological Disasters. *Public Administration Review*. 45