



재난지역 선포 및 지원 제도의 정치적 남용과 사마리아인 딜레마¹⁾

송윤아 연구위원

요약

■ 미국 대통령 선거를 일주일 앞두고 허리케인 샌디가 미동부 지역을 강타하면서 허리케인이 대선에 미치는 영향 또는 대선이 피해복구에 미치는 영향에 대한 관심이 고조되고 있음. 미국에서는 재난지역 선포 및 지원이 정치적으로 남용되고 있다는 지적이 여러 차례 제기된 바 있음. 또한 재난지원제도 때문에 가게 및 기업이 보험가입을 통한 위험전가 또는 피해경감 노력을 소홀히 함으로써 즉, 재난지원제도가 사마리아인 딜레마를 초래함으로써 재난의 사회적 비용이 늘어난다는 지적이 있음. 재난지역 선포 및 지원 제도의 정치적 남용과 사마리아인 딜레마 발생을 제한함으로써 재난의 사회적 비용을 줄이기 위해서는 정부의 무상 지원제도 재검토 및 보험제도를 통한 위험관리가 필요함.

■ 미국 대통령 선거를 일주일 앞두고 허리케인 샌디가 미동부 지역을 강타하면서 허리케인이 대선에 미치는 영향 또는 대선이 피해복구에 미치는 영향에 대한 관심이 고조되고 있음.

● 재난지역 선포 및 지원이 현직 대통령 및 주지사의 비공식적인 선거자금(political currency)이라는 말이 있을 정도로 재난에 대처하는 정치인의 전략은 선거와 밀접한 관련이 있음.²⁾

1) '선한 사마리아인'은 곤경에 처한 사람이 누구이든 무조건 돕지만 게임이론상 도움을 받는 자가 이를 간파하면 노력하지 않고 도움만 기다리는 전략을 택하게 되는데, 이를 사마리아인 딜레마라 함. 도움이 필요한 사람에 대한 지원은 바람직하지만 과도한 구호나 자선행위는 도덕적 해이를 초래하여 도움이 필요한 상황에서 헤어나지 못하게 할 수 있음. 실직자와 가난한 취약계층에 대한 최저생계비 지원 등은 전형적인 사마리아인 딜레마라 할 수 있음. Mark J. Browne and Robert E. Hoyt는 재난지원금 때문에 개인의 위험전가 또는 피해경감 노력이 저조한 것을 자선의 위험(charity hazard) 또는 사마리아인 딜레마라 함. 상세는 Mark J. Browne and Robert E. Hoyt(2000), "The Demand for Flood Insurance: Empirical Evidence"를 참고 바람.

2) McCarthy, F. X.(2011), "FEMA's Disaster Declaration Process: A Primer", Congressional Research Service.

■ 미국의 경우 재난지역 선포는 대통령 단독권한이며, 연방정부는 저리용자, 무상지원, 세금우대조치 등을 통해 재난선포 지역 내 가게 및 기업을 지원할 수 있음.

- 연방정부의 재난지역 선포 및 지원에 대해서는 재난복구 및 비상지원법(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, 이하 'Stafford Act'라 함)에 명시됨.
- 1988년 11월 제정된 Stafford Act는 재난지역 선포 및 지원과 관련하여 대통령의 재량권과 지원 범위 및 규모를 확대하였음.³⁾
- 일반적으로 피해지역의 주지사가 재난지역 선포를 건의하고 대통령은 별도의 설명 없이 이를 거절 또는 승낙할 수 있으며, 주지사의 건의가 대통령 재난지역 선포의 필요조건은 아님.⁴⁾
- 또한, 재난지역 선포에 대해 대통령은 의회의 승인을 얻거나 그 결정의 타당성에 대해 설명할 의무가 없음.⁵⁾

■ 대통령의 재난지역 또는 비상사태 선포가 있는 경우에 한해 공공시설과 사유재산 피해에 대한 연방정부의 지원이 이루어짐.

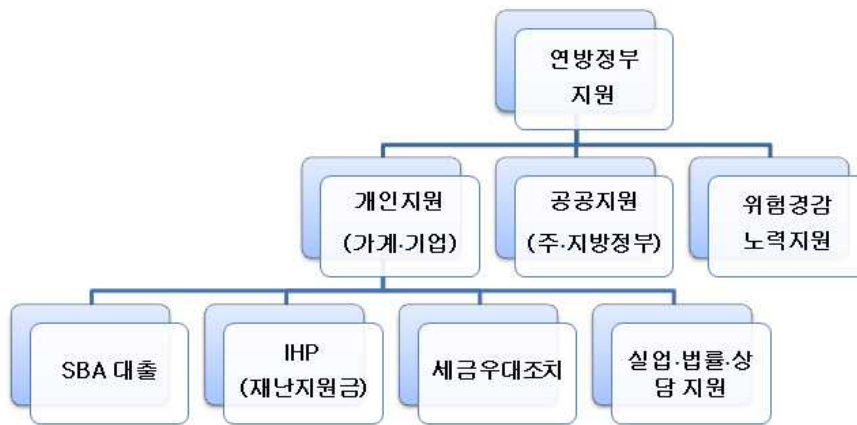
- 대통령은 통상 자연재해로 인해 심각한 피해가 발생한 지역을 재난지역으로 선포하지만, 테러리스트의 공격이나 대정전과 같이 인적재해에 대해서도 재난을 선포할 수 있음.
 - 1981년부터 2004년까지 24년 동안 총 914회의 재난지역 선포가 있었고 이중 인적재해와 관련된 재난지역 선포는 14회
- 재난지역 선포 시 연방정부의 지원은 크게 가게 및 기업에 대한 지원(개인지원), 주정부와 지방정부에 대한 지원(공공지원), 위험경감지원 등 세 가지로 구분됨(〈그림 1〉 참조).

3) 42 U.S.C. 5170a.(General Federal assistance) In any major disaster, the President may (1) direct any Federal agency, with or without reimbursement, to utilize its authorities and the resources granted to it under Federal law (including personnel, equipment, supplies, facilities, and managerial, technical, and advisory services) in support of State and local assistance efforts.

4) 상세는 42 U.S.C. 5170(Section 401. Procedures for Declaration)을 참고 바람.

5) 재난지역 선포에 대한 보다 구체적인 사항은 44 CFR 206, Subpart B(The Declaration Process)에서 명시함.

〈그림 1〉 미국 연방정부의 주요재난지원제도 구성



자료: Stafford Act.

■ 구체적으로, 재난지역으로 선포되면 연방정부는 보험에 가입되지 않은 주택, 동산(personal property), 사업장의 수리 및 복구를 위해 가게 및 기업에 저리의 SBA(Small Business Administration) 대출을 제공함.

- 주택재해대출, 기업재해대출, 경영손실대출 등 세 가지 유형의 대출이 적격 가게 및 기업에 저리로 이뤄짐.
- 그러나 대부분의 SBA 대출지원자는 신용도가 낮기 때문에 대출이 거절됨.

■ 또한 신용도가 낮아 SBA 대출을 받지 못한 재난선포지역의 가게는 가게지원프로그램(Individuals and Household Program, 이하 'IHP'라고 함)으로부터 주거 관련 비용과 그 외 필요경비를 무상으로 지원받을 수 있음.

- IHP에서는 주거관련 비용과 기타 필요경비를 무상으로 지원함.⁶⁾
 - 주거관련 지원은 임시거처 제공 및 임대비 지원(Temporary housing), 주택수리비 지원(Repair), 주택 교체비 지원(Replacement), 영구주택건설비 지원(Permanent housing construction) 등 네 가지 형태로 이뤄짐.
 - 그 외 동산, 의료비, 치과치료비, 장례비, 교통비, 이주 및 보관비, 홍수보험료 등 경비(Other

6) 상세는 U.S.C. 5174(Federal Assistance to individuals and households)를 참고 바람.

Needs Assistance, 이하 'ONA'라 함)를 지원함.

- IHP 지원은 보험이나 SBA 대출 등을 통해 보상받을 수 없는 피해자의 재해손실을 보상하기 위함.
 - 사업장과 같은 비주거시설의 경우 IHP에 의한 연방정부의 무상지원 대상이 아님.
- 연방정부와 주정부가 이 프로그램을 운영하고 지원금의 25%를, 연방정부가 나머지 75%를 지원하며, 가계당 지원금 한도는 물가상승률을 감안하여 매년 조정됨.
 - 2012년 기준 가계당 지원금 한도는 31,900달러임.

■ 그러나 재난지역 선포 및 지원이 정치적으로 남용되고 있다는 지적이 여러 차례 있었음.⁷⁾

- 특히 Reeves(2011)는 1981년부터 2004년까지 기간 동안 관찰된 900회의 자연재해와 관련된 재난지역 선포가 선거와 무관하지 않다는 것을 다양한 측면에서 입증함.
- 구체적으로 Reeves(2011)에 따르면 첫째, 재난지역 선포 및 지원과 관련하여 대통령의 재량권이 늘어나고 지원 범위 및 규모가 확대된 1989년 이후 재난지역 선포가 늘어난 경향이 있음.
 - 1981년부터 1988년 기간 동안 연평균 20.5회의 재난지역 선포(표준편차 7.8회)가 있었던 반면, 1989년부터 2004년까지 기간 동안 연평균 46.9회의 재난지역 선포(표준편차 16회)가 있었음.
- 둘째, 경합주에 대한 재난지역 선포는 연평균 0.84회, 비경합주에 대한 재난지역 선포는 연평균 0.68회로, 경합주에 대한 재난지역 선포 횟수가 더 많은 경향이 있음.
- 셋째, 특히 1989년 이후 경합주에 대한 재난지역 선포가 연평균 0.87회로 두 배 이상 증가한 반면 비경합주에 대한 재난지역 선포는 0.43회로 1989년 이전과 크게 다르지 않음.
- 마지막으로, 피해지역에 대한 재난지역 선포 1회는 득표율 2.2% 상승의 가치가 있음.

〈표 1〉 미국의 선거경쟁도와 재난지역 선포 간 관계(1981~2004)

분위	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
선거경쟁도	[26.5~39.2]	[39.2~42.8]	[42.8~44.2]	[44.2~45.6]	[45.6~48.6]
평균 재난지역 선포 횟수	0.45	0.80	0.83	0.79	0.94
선거경쟁도가 [26.5~43.7]로 중간값 이하일 경우, 평균 재난지역 선포 횟수 0.68					
선거경쟁도가 [26.5~43.7]로 중간값 이상일 경우, 평균 재난지역 선포 횟수 0.84					

주: 1) 선거경쟁도는 과거 3회의 대통령선거에서 패자의 주(州)별 득표율로, 선거경쟁도가 50에 가까워질수록 경쟁이 치열해짐을 의미함.

2) 연평균 재난지역 선포 횟수는 각 주에 대한 연평균 재난선포 횟수를 의미함.

자료: Reeves, A.(2011), "Supplemental Materials for 'Political Disaster: Presidential Disaster Declarations and Electoral Politics'".

7) 이에 대한 실증연구는 Reeves(2011)와 Garrett, T. A. and Sobel, R.S.(2003), "The Political Economy of FEMA Disaster Payment", Economic Inquiry가 있음.

■ 또한 재난지원제도 때문에 가계 및 기업이 보험가입을 통한 위험전가 또는 피해경감 노력을 소홀히 함으로써, 즉 재난지원제도가 사마리아인 딜레마를 초래함으로써 재난의 사회적 비용이 늘어난다는 지적이 있음.

- 미국의 홍수보험 가입률이 60%일 경우 특별홍수위험지역의 홍수로 인한 연방정부, 주정부, 가계 및 기업 등 사회전체의 비용은 20조 7,600만 달러로 보험가입률이 0%일 때보다 3,100만 달러 정도 감소하는 것으로 추정됨.⁸⁾
 - 미국의 홍수보험(National Flood Insurance Program, 이하 'NFIP'라 함)은 미국전역을 대상으로 연방정부에서 운영하는 재해프로그램임.
 - 특별홍수위험지역은 대홍수 발생가능성이 100년에 1번 이상인 지역을 의미함.
- NFIP 가입률이 증가할수록 연방정부를 비롯한 주정부와 가계 및 기업의 부담은 줄어드는 반면, NFIP의 지급보험금은 증가함.
- 그러나 연방정부의 무상지원에 대한 기대심리로 인해 미국의 홍수보험 가입률은 2010년 기준 약 4%에 불과함.⁹⁾

〈표 2〉 미국 특별홍수위험지역의 홍수로 인한 사회적 비용

(단위: 백만 달러)

구분	예상손해액			
	NFIP 가입률=0%	NFIP 가입률=40%	NFIP 가입률=50%	NFIP 가입률=60%
연방정부가 지불한 비용	574	381	333	283
주정부가 지불한 비용	31	19	16	13
개인이 지불한 비용	1,502	917	771	625
NFIP 보험금	0	760	953	1,145
합계	2,107	2,077	2,073	2,076

자료: Sarmiento and Miller(2006).

■ 재난지역 선포 및 지원이 정치적으로 남용되거나 사마리아인 딜레마를 초래함으로써 사회적 비용이 늘어나는 것을 막을 장치가 필요하다는 논의가 있었으며, 이러한 맥락에서 보험에 대한 의존도를 제고하

8) 상세는 Sarmiento, C. and Miller, T.R.(2006), "Costs and Consequences of Flooding and the Impact of the National Flood Insurance Program", Pacific Institute for Research and Evaluation을 참고 바람.

9) Michel-Kerjan, E. O.(2010), "Catastrophe Economics: The National Flood Insurance Program", Journal of Economic Perspective.

자는 의견이 있음.

- 1992년 허리케인 앤드류를 계기로 구성된 공화당과 민주당 합동 TF는 피해경감 인센티브와 보험을 통한 위험관리를 확대하고, 재난지역 선포 절차를 보다 엄격하게 해야 한다고 제안함.¹⁰⁾
 - 1992년 허리케인 앤드류로 인해 재난비용이 급증하자 상원은 초당적 TF를 구성하여 재난지원 제도에 대해 검토하였음.

〈그림 2〉 재난지역 선포 및 지원 제도와 정치



■ 최근 우리나라에서도 자연재해(태풍 덴빈 및 볼라벤)와 인적재해(불산 누출) 피해지역에 대한 특별재난 지역 선포가 있었음.

- 우리나라는 자연재해로 인한 피해금액이 일정금액을 초과하면 자동적으로 공공시설과 사유재산피해에 대한 국고지원이 이뤄짐.¹¹⁾
- 추가로, 중앙재난안전대책본부장은 다음의 경우 특별재난지역의 선포를 대통령에게 건의할 수 있고, 대통령은 당해 지역을 특별재난지역으로 선포할 수 있음.¹²⁾
 - 자연재난으로서 국고지원 대상 피해기준금액의 2.5배를 초과하는 피해가 발생한 경우
 - 인적 또는 사회적 재난으로서 당해 시도의 행정능력이나 재정능력으로는 재난의 수습이 곤란하여 국가적 차원이 지원이 필요하다고 인정되는 경우¹³⁾
- 자연재난으로 특별재난지역이 선포되면 복구소요액 가운데 지방비 부담액의 50~80%까지 국고에서 추가로 지원할 수 있으며, 인적재난의 경우 별도의 현장조사를 통해 구체적인 지원 내용을 정함.

10) US Senate Bipartisan Task Force on Funding Disaster Relief, "Federal Disaster Assistance, Report of the Senate Task Force on Funding Disaster Relief".

11) 재난구호 및 재난복구비용 부담기준 등에 관한 규정 제5조(국고의 지원 대상).

12) 재난 및 안전관리 기본법 시행령 제68조(특별재난의 범위).

13) 인적재해로 특별재난지역이 선포된 경우는 1995년 삼풍백화점 붕괴, 2000년 동해안 산불, 2003년 대구지하철 화재참사, 2005년 강원 양양군 산불, 2007년 태안 기름 유출사고, 2012년 구미 불산 누출사고 등 6건임.

■ 미국과 같이 우리나라도 재난지역 선포 및 지원 제도의 정치적 남용과 사마리아인 딜레마에서 자유롭지 않으며 이로 인해 재난의 사회적 비용도 적지 않음.

- 자연·인적·사회적 재해 발생 시 마다 지역 유권자들을 의식한 지자체장, 지방의회, 국회 등의 특별재난지역 선포 건의가 관례화되다시피 함.
- 국민들 또한 무상지원에 대한 기대심리로 보험가입을 통한 위험전가 및 피해경감 노력보다는 특별재난지역 선포를 위한 집단민원 제기나 피해액을 고의로 부풀리는 사례가 발생하기도 함.¹⁴⁾
 - 현재 정부의 보험료 지원 하에 자연재해로 인한 사유재산(주택, 농작물, 가축재해, 양식수산물, 어선, 시설물 등)의 피해보상을 담보하는 보험이 운영되고 있으나 대체로 가입률이 저조함.
 - 각 재해보험의 가입률을 살펴보면 2011년 기준 풍수해보험은 14.1%, 농작물재해보험은 40.2%, 가축재해보험은 54.5%, 양식수산물재해보험은 8.2%임.
- 결국, 최근 10년간 자연재해로 인한 피해의 총 복구비는 연평균 3조 3,941억 원이며 이 중 국가 또는 지자체의 무상지원이 차지하는 비중이 83.6%임.

■ 재난지역 선포 및 지원 제도의 정치적 남용과 사마리아인 딜레마 발생을 제한함으로써 재난의 사회적 비용을 줄이기 위해서는 정부의 무상지원제도 재검토 및 보험제도를 통한 위험관리가 필요함. [kiri](#)

14) 국가청렴위원회(2007), 『재해복구 관련 긴급자금 지원분야 부패방지를 위한 제도개선 방안』.