

# 기후위기 시대의 사회보장 대응 - 시민안전보험의 가능성 탐색

권하늬<sup>1</sup>, 선승아<sup>2</sup>, 이정민<sup>3</sup>, 강민영<sup>4</sup>, 남윤재<sup>5</sup>, 정윤정<sup>6</sup>, 문수영<sup>7</sup>

[<sup>1</sup>서울대학교 사회복지학과 박사과정, <sup>2</sup>이화여자대학교 사회복지학과 박사과정, <sup>3</sup>서울여자대학교 사회복지학과 석사, <sup>4</sup>중앙대학교 사회복지학과 석사, <sup>5</sup>이화여자대학교 사회복지학과 석사, <sup>6</sup>The Ohio State University College of Social Work PhD Student, <sup>7</sup>이화여자대학교 사회복지학과 석사]

## 1. 서론

최근 몇년간 기후변화로 인한 재난(이하 기후재난) 피해 사례가 증가하고 있다. 2022년 여름철 기록적인 폭우로 인하여 신림동 반지하에 거주하던 일가족이 사망한 사건부터 2023년 여름 오송 지하차도 참사로 인한 피해 사례까지 기후재난은 일상이 되고 있다. 이처럼 기후변화로 인한 피해규모 및 피해비용은 지속적으로 상승할 것으로 전망되고 있으며, 국가 차원의 장기적인 대응책 마련이 요구되고 있다.

이에 따라 기후변화로 인한 위험 상황을 고려하여 사회정책을 개편해야 한다는 논의가 증가하고 있다. 기존의 노동 중심 사회보장제도로는 기후변화 피해 상황에 대응하기에 여러 한계점이 있다고 판단하기 때문이다. 기후변화는 자연 체계의 변화뿐만 아니라 인간과 사회생활의 모든 측면에 영향을 미치는데, 특히 빈곤, 불평등과 같은 잠재적으로 심각한 사회경제적 문제를 초래할 수 있고, 이는 개인과 가정이 경험하는 위험의 성격을 변화시킨다(Costella et al., 2022). 또한, 기후변화로 인한 새로운 형태의 위험 상황은 기존의 사회적 위험과 상호작용하여 사회보장 시스템에 부담을 증가시켜 국가 및 책임 기관의 사회보장 대응 능력을 약화시킬 수 있다(Costella et al., 2022).

그러나 현재 국내의 기후변화 대응 관련 사회정책 논의는 주로 ‘거시적 담론’ 또는 ‘에어컨 복지’ 수준에 머물러 있는 실상이다(권승문, 2020). 특히 국내 사회복지 학계에서 실질적인 제도에 관한 논의를 찾아보기가 힘든데, 이는 기후변화가 초래하는 위험에 대해 사회복지 차원에서 대응해야 한다는 합의가 시작 단계에 머무르고 있다는 한계와 더불어 국내에 기후재난 등에 관

한 제도가 극히 부족하기 때문이다. 본 연구는 구체적 대안 모색이 지체되고 있는 상황에 대해 비판적으로 바라보며, 오송 지하철도 참사를 비롯한 기후 재난 상황에 적용되고 있는 ‘시민안전보험’에 주목하고자 하였다. ‘시민안전보험’은 지방자치단체에서 자율적으로 운영하고 있는 시·도민의 재난·사고 피해 보상을 위한 보험 제도로, 사회재난 및 자연재난 희생자의 장례비용 및 피해 보상 지원금을 지급하고 있다.

기후위기 시대, 기후변화 피해 상황에 ‘보험 형태’로 대응해야 한다는 논의는 국내외에서 활발히 논의되고 있다. 보험의 경우 재정 확보가 안정적이고, 보험의 원리를 통해 재난으로부터 안전한 시기와 그렇지 않은 시기 간 시간적 소득 재분배 및 재난피해 차등을 고려한 재분배가 가능하기 때문이다(강명주, 김수영, 2020). 그렇다면 시민안전보험 또한 기후재난에 대응하기 적절한 보험의 형태로 운영되고 있는지 질문을 던질 수 있다. 또한, 시민안전보험은 지방자치단체에서 자율적으로 가입·운영하고 있지만 실 운영은 민간 보험사가 도맡는다는 점에서 이를 국가가 책임지는 사회보장제도 또는 공적 성격을 담보한 보험의 일종으로 이해할 수 있는지 의문점이 존재한다. 본 연구는 이러한 질문들을 토대로 기후변화로 인한 위험이 일상화되는 기후위기 시대에 ‘시민안전보험’이 대안으로서 어떤 가능성을 가지는지 확인하고자 하였다. 아울러, 일련의 검토 과정을 거치며 과연 기후위기 시대 사회보장제도는 어떠한 역할을 해야 하며 이는 어떻게 구체화될 수 있는지에 대해 논의하고자 하였다.

## 2. 이론적 배경

### 1) 기후위기에 대한 복지국가의 역할 논의

#### (1) 사회적 위험으로서의 기후위기

복지국가는 사회보장제도를 기초로 사회적 위험에 대응해 왔다(Esping Andersen, 1999). 사회보장은 산업사회 당시 노동시장을 중심으로 한 질병, 노령, 실업 등의 위험에 대응하는 국가의 위험 대응 제도로 설계되었다. 후기 산업 시대에 이르러서는 노동시장 구조의 변화를 직면하며 신사회적 위험에 대응하기 위한 사회보장 개편이 요구되고 있다(남은영, 2015; 김영란, 2008). 이처럼 복지국가는 사회보장제도의 전반적인 환경변화를 감지하고, 시대적 위험 상황에 맞춰 선제적으로 개편될 것이 요구된다(최영준, 2023).

최근 기후위기로 인한 위험 상황이 복지국가에서 대응해야 할 사회적 위험

중 하나로 이해되고 있다(Hetherington, T. & Boddy, J., 2012). 이는 기후위기가 사회 구성원 전체에게 위협이 될 뿐만 아니라, 기존의 사회적 취약계층의 취약성을 더 강화시키기 때문이다(Cardona, O.D. et al., 2012). 기후위기는 오래 기후변화로 인한 자연시스템의 변화 또는 자연재난 상황으로 상상되지만, 그 이상의 파급효과를 지니고 있다. 사회생활의 모든 측면에 영향을 미칠 수 있는 기후변화는 빈곤, 불평등 및 사회불안정 증가 등의 사회경제적 결과를 불러올 수 있는 것으로 알려져 있으며, 이를 바탕으로 최근에는 사회적 위협으로서 기후위기를 바라보아야 한다는 합의가 이루어지고 있다. 나아가, 이에 대한 체계화가 시도되고 있다. 대표적으로 Costella et al.(2023)는 기후변화로 인한 위험 요인을 자연 현상에 따른 위험, 기후변화 완화 및 적응 정책으로 인해 발생하는 위험, 기후변화와 상호작용하는 비기후 인간 절차 및 과정에 의한 위험 등 세 가지로 구분하고, 기후변화로 인해 발생하는 위험을 사회정책이 다루는 엄연한 사회적 위협으로 개념화하자고 주장하였다(Costella et al., 2023).

<표 1> 기후변화로 인한 사회적 위협의 구분

구분	내용
자연 현상에 따른 위험	이상기후로 인한 자연적 현상에 따른 위험 농어업 등 자연 자원 기반 노동의 손실 및 식량 안보 위험 가뭄, 물 부족 현상 강제 이주
기후변화 완화 및 적응 정책으로 인해 발생하는 위험	이상기후에 의한 노동시간 손실 및 작업 중 위험 증가로 인한 실업과 불안정 노동 강화 탄소 배출량 감소 조치에 따른 영향 이상기후에 따른 노동시간 손실 작업 중 위험 증가 지리적 위치 및 개인별 특성에 기반한 불평등 강화 녹색 정책 비용의 분산
기후변화와 상호작용하는 비기후 인간 절차에 의한 위험	기후 외의 다른 분야의 정책 및 실천이 의도하지 않게 취약성/노출을 증가시켜 유발하는 기후변화 관련 위험

기후변화가 야기하는 위험들을 사회적 위협으로 보고 사회정책이 대응해야 하는 영역이 확장해 온 바, 그 구체적인 접근들은 세 가지로 구분될 수 있다. 이미 발생한 기후변화에 따른 사회적 위협에 적응할 수 있도록 지원하는 ‘적응으로서의 사회정책 접근’, 성장과 기후위기 완화를 동시에 추진하면서, 기후위기 완화 개입에 의해 불이익을 받을 수 있는 취약집단의 피해를 최소화하기 위한 ‘녹색 성장체제에서의 사회정책 접근’, 지구의 생태적 한계를 인정하

고 한계 안에서 인간의 활동을 제한하며 보편적 기본서비스 및 기본소득 등 대안적 정책으로 사회적 재생산을 추구하는 ‘탈성장/탈소비체제로의 전환에서의 사회정책 접근’이 그것이다(이상은, 2023). 각각의 접근은 아직 기후변화 대응 사회정책의 미숙으로 한계를 보이는데, 가령 ‘적응으로서의 사회정책 접근’은 기존 기후변화 적응 영역이 재난안전대책이나 이민정책의 일부로서 활용되어 복지정책과는 별개의 문제로 인식되며 추진되어온 경향이 있다. 또한 ‘녹색 성장체제에서의 사회정책 접근’의 예시는 에너지 바우처, 저소득층 노후 주택 주택개량, 녹색성장 전략에 따른 산업구조조정에 대응하는 적극적 노동시장 정책 등이 있는데, 아직 정책의 방향성에 있어서 선별 복지와 보편 복지 제공 사이에서 경합이 존재한다. 마지막으로 ‘탈성장/탈소비체제로의 전환에서의 사회정책 접근’은 가장 급진적인 방향성을 지향하는 만큼 아직 사회적 합의 차원에서 나아가야 할 길이 먼 상황이다(이상은, 2023).

## (2) 복지국가의 생태적 전환에 대한 요구

복지국가는 새로운 사회적 위험에 선제적으로 대응할 수 있도록 개혁할 것을 오랫동안 요구받아 왔으며(최영준, 2023; 남은영, 2015; 김영란, 2008), 기후변화로 인한 위험 상황 또한 복지국가 시스템이 대응해야 할 위험으로 이해되고 있다(Gough, 2010; Galgóczi, B., & Pochet, P. 2022). 그러나, 경제성장과 노동시장을 근간으로 운영되는 기존의 복지국가 체제는 기후위험 대응에 있어 한계가 있음이 밝혀지고 있다. 단편적으로, 사회보장은 이러한 체제를 유지할 수 있도록 노동시장의 위험을 중심으로 사회보험, 사회부조, 사회서비스의 제도를 갖추었고, 기후변화와 같은 재난 상황에 대응할 수 있는 사회보장 방안을 가지고 있지 않다(강명주, 김수영, 2020). 이에 더해, 복지국가는 사회적 위험을 완화하고 시장 실패를 해결하는 역할을 수행했을 뿐만 아니라 자본주의 축적에 기여하고 성장 패러다임을 정당화했다(Galgóczi, B., & Pochet, P. 2022).

즉, 기존의 생산과 소비 패턴을 강화하는 복지 체제는 결국 환경적 한계에 도달하게 되며, 복지국가는 그 책임을 피해 갈 수 없게 되었다. 한동우(2016)는 복지국가가 임금노동을 매개로 조직되기 때문에 강력한 생산주의의 지지자 역할을 해 왔다고 주장하면서, 사회복지의 문제로 규정된 배타적 영역이 노동시장 참여를 조건으로 보완되는 ‘노동복지 체제’는 노동능력을 중심으로 사람을 차별화했을 뿐 아니라 노동사회에서 나타나는 소외, 생산주의의 환경 파괴적 소비, 비공식적 영역의 역할 은폐 등을 그대로 반영해왔다고 꼬집었다. 또한 김형준과 한동우(2010)는 복지국가의 문제해결 방법이 어디까지나 제도

를 통한 프로그램 하달로 경화되면서, 복지국가는 문제해결이 아닌 제도 유지 자체가 목적이 되는 '제도의존'이라는 주객전도를 경험하고 있다고 비판했다. 이러한 제도의존과 그에 따른 하향식 구조가 와해해 온 공동체, 경제성장을 뒷받침해 온 복지국가의 아이러니한 불평등 증대, 자본주의의 축적 체제가 수탈해 온 생태계 파괴를 전통적 복지국가의 한계로 지적한다.

결과적으로 지속불가능한 제도의 불안정성과 노동사회가 출아한 불평등과 환경파괴, 기후변화라는 새로운 위협들을 마주하게 된 지금, 복지국가는 전환의 길목에 섰다<sup>1)</sup>. 이에 대한 대안으로 지속 가능한 복지국가를 위한 생태적 전환이 필요하단 요구가 늘어나고 있다(Koch M., 2022; Hirvilammi T & Koch M., 2020). 한국의 복지국가 담론 역시 본격적으로 생태적 관점을 포괄하고자 하는 시도를 이어왔다. 이는 환경국가, 생태국가, 녹색복지국가 등 다양한 이름으로 이론화되어 왔으며, 명확한 개념의 통합은 이루어진 바 없다. 그러나 본 연구는 이러한 개념들을 엄밀히 구분하기보다 이들 사이에 분명한 공통적 지향이 있음에 집중하여 복지국가가 어떻게 변화해야 하는지에 대한 제도적 청사진을 논의하는 데 관심을 둔다.

선행연구들을 살펴보면 생태적 관점을 견지한 복지국가는 다양하게 정의되는데, 생태복지국가는 “소득재분배를 통한 사회불평등의 완화라고 하는 복지국가 원래의 목적과 함께 환경오염을 방지하고 환경정의를 실현한다는 새로운 목적을 추구하는 국가(조영훈, 2013)” 등으로, 녹색복지국가는 “급변하는 경제사회질서 속에서 국민들의 기초적인 삶을 보장하는 한편 소수의 성장보다는 모두의 번영을 이룩하고, 인류는 물론 지구촌에 삶의 터를 둔 모든 생명이 함께 누리는 공존을 지향하는 국가(이창곤, 2021)” 로 정의된다. 이러한 정의들은 공통적으로 기존의 복지국가가 가진 경제성장이라는 지속 불가능한 체제를 비판하면서, 복지국가가 환경영역까지 포괄하는 체제를 구성해야 한다는 것을 전제로 하고 있다. 또한, 이들은 평등 및 사회적 형평의 가치, 사회

---

1) 목전에 서 있는 환경문제의 위협을 완화하고자 하는 시도가 복지국가의 방향성과 공조할 수 있는가? '복지국가와 생태국가는 같은 방향으로 수렴할 수 있는가?'라는 질문에는 상반되는 가설이 존재한다. 복지영역과 생태영역이 동조한다고 보는 입장은 복지국가가 빈곤 문제를 해결하고자 하는 과정에서 인간의 탈상품화를 추구해 온 것처럼, 노동자와 자연을 황폐화해 온 자본주의적 생산양식이라는 동일한 비판대상을 놓고 볼 때 자연을 탈상품화하고자 하는 시도 또한 동일한 맥락에서 볼 수 있다고 본다(폴라니, 2009). 반대로 복지영역과 생태영역의 특성을 다르게 보는 비동조성 관점에서는 생태영역의 문제에 대응하기 위한 명확한 책임과 대응의 주체가 존재하지 않고, 복지와 환경이라는 각각의 영역의 정책적 발전이 국가의 맥락에 따라 각기 다를 수 있으므로 동조하지 않는다고 본다(이상은, 2023). 이처럼 복지국가와 생태국가의 동조성에 관하여 이질적인 관점이 존재함에도 불구하고, 생태적 위기로 인한 복지국가 전환에 대한 목소리는 높아지고 있는 추세이다.

연대의 가치 등 기존 복지국가가 추구해 온 비전을 부정하지 않으며 생태적 관점을 도입하고자 시도한다(이창곤, 2021). 요컨대 복지영역과 환경영역 사이의 분절을 넘어, 새로운 이론적 관점을 반영한 복지국가를 추구해야 한다는 것이다.

이들의 이론적 기반 역시 환경복지, 생태복지, 녹색복지 등 다양한 이름으로 발전되는 수순을 거쳤다(김영화, 2018). 예를 들어 최재천 외(2008)는 에너지와 복지요소들을 순환시키는 순환성, 복지요소들을 통합하고 연계하는 통합성, 예측과 함께 사전대응하며 진화하는 변화성 등을 중심으로 '생태복지'를 정의하며, 이러한 개념들에 지속가능성, 평등성, 다양성, 사전대응성, 인간과 자연의 조화성 등 속성이 내재되어 있다고 보았다. 김만호와 최영신(2012)은 순환성, 총체성, 다양성, 자립성 등 녹색주의의 네 가지 관점을 반영하여 '녹색주의 사회복지'를 제시하였으며, 한동우(2021)는 생태적 관점의 복지가 탈지배와 다양성, 지역성과 참여, 상호부조와 연대의 세 가지 원리를 따른다고 보았다.

이상의 논의들은 구체적으로 복지국가의 역할을 어떻게 재설정하는가? 이들은 생태적 관점의 특성을 반영한 국가가 구축해야 하는 거버넌스의 형태, 시민 참여와 협력 구조 등을 고찰하고 있다(한동우, 2021). 구체적으로 국가는 시장과 시민사회와의 관계를 '생태적 관계'로 인식하는 거버넌스 형태를 추구해야 한다고 보고(한동우, 2021), 이러한 관계에서 소유 주체가 아닌 공공적 가치나 공공성 추구 여부를 강조한다(김용득, 2022). 이는 시민과 사회 복지 이용자의 참여를 기반으로 공공의 가치와 개인의 가치를 연결하는 공동생산, 상호의존, 공동체주의 흐름과 자연스럽게 이어지는 것으로 이해되기도 한다(김용득, 2019). 또한, '지역사회'를 기반으로 하는 시민 참여와 협력 구조 구축을 강조한다. 지역사회를 생태적 국가가 기능하기 위해 구성원들이 물질적 축소를 통해 더욱 협력하고 자급자족적으로 움직일 수 있는 기반으로 보고, 이때 지역사회의 주민공동체는 자발적인 참여를 통해 생태중심적 공동체 문화의 증진을 이루어낼 수 있는 주체로서 기대받는다(김만호, 최영신, 2012). 주민들이 서로 다양한 기술과 능력, 자원을 공유하고 학습할 수 있는 기회를 가진다면, 이를 통해 기존의 사회복지의 제공자와 수혜자라는 이분법적 구조에서 탈피해 평등한 주체를 중심으로 사회복지가 형성되고 운영될 수 있다는 것이다(성정숙, 양만재, 2016). 이는 공동체적 방식을 통해 자체적으로 재화와 서비스를 제공할 수 있는 지역사회의 자립성을 중시하고 있음을 보여주는 동시에, 탈중심적 복지 기획과 서비스 공급을 달성하여 인간의 제도의존을 극복하는 것을 목표로 삼고 있음을 드러낸다(한동우, 2021).

동시에 이러한 선행연구들은 생태적 관점을 반영한 사회복지가 한 층위에서만 이루어지는 것이 아니라 국가 거버넌스, 지역사회, 주민공동체와 그 일원인 개인들의 다층적 협동과 다차원적인 전환을 요구하고 있음을 보여준다. 특히 지역사회를 중심으로 한 생태적 전환은 국내와 해외 사회복지계 모두에서 강조되고 있는 층위로, 지역사회에 따라 다른 자연환경 세계관에 대한 감각, 자연환경과 건축 환경의 차이로 인한 상이한 환경 영향 경험, 마지막으로 인종, 계급, 민족성 등에 따라 다르게 나타나는 환경 불평등 등, 보다 복잡하고 구조적인 권력의 문제를 비판적 관점에서 다룰 수 있게 해 준다(Krings et al., 2020).<sup>2)</sup> 아래로부터의 정치와 지역사회 중심의 생활 기쁨, 그리고 각각의 특색을 가진 지역성을 중시하는 이러한 관점은 기존 관료주의에 기반한 하향식의 복지국가가 간과해 왔던 문제를 지적하면서, 나아가야 하는 새로운 방향성을 제시하고 있다.

이상을 종합하면, 기존 복지국가의 노동 중심 사회보장은 기후위기에 대한 대응책을 만들지 못할 뿐 아니라, 그 작동 방식이 위기를 초래하였다는 사실에 대한 성찰이 요구된다. 이는 복지국가의 생태적 전환의 필요성에 대한 논의까지 이끌어내고 있다. 그러나 선행연구의 경향을 보면 복지국가의 생태적 전환을 위해 필요한 이론적 작업에 비해 사회정책적 대안은 아직 그 구체성에서 한계를 보인다.

## 2) 기후위기에 대한 공적 보험 대응 논의

### (1) 기후위기의 대응책으로써 공적 보험의 필요

기후변화 피해 상황에 대한 국가·공공 차원의 대응 방안 모색이 국내외에서 활발히 이루어지는 가운데, 복지국가가 오랫동안 운영해 온 사회보험과 같이 국가나 공공단체에 의해 유지되는 공적 보험이 검토되고 있다(김정인의 2인, 2009; 김정인·오경희, 2010; 강명주·김수영, 2020). 이 절은 공공에 의해 유지 혹은 관리되거나, 공공의 이익을 추구하거나, 공공의 정책 목적을 실현하고자 하는 공적 보험의 공적 성격에 주목한다. 그로써 공적 보험의 필요가 제기되는 맥락과 구체적인 사회보장체도로 작동하는 공적 보험인 사회보험의 특성이 어떻게 맞닿는지를 살펴보고자 한다.

공적 보험은 공적 성격으로 인해 민영보험에 비해 기후위기의 대응책으로

---

2) 이러한 접근 방식은 장소 기반 접근 방식으로 불리며(Kemp, 2011), 인간이 자신의 감각을 구성하고 건강과 웰빙을 갖추는 데 개인이 뿌리내린 장소로서의 환경이 영향을 미친다는 점을 반영한다(Alston, 2013).

써 갖는 이점이 있다. 첫째, 공적 보험은 구성원끼리 위험을 공유하고 사회 재건 비용을 공동 부담하는 동시에 사회구성원의 취약성을 줄이는 합리적인 방식이다(Duus-Otterström & Jagers, 2011). 이러한 공적 목적 추구의 특징은 기후위기가 지역과 대상을 초월해 누구나 조우할 수 있는 위험이라는 점과 연결되어 구성원의 연대 의식을 전제로 상호보상 시스템을 구축해 서로를 도울 수 있도록 한다. 이를 통해 기후위기라는 공동의 위험을 통합하여 인수하고 관리하기 때문에 규모의 경제를 달성하고 공공성을 추구하는 데에 적합하다.

둘째, 공적 보험은 비용 재분배를 통해 사회계층적 불평등을 고려할 수 있어 기후위기에 대응하기에 적절하다(강명주·김수영, 2020). 기후위기의 결과는 사회계층별로 불평등하게 분포된 각종 사회적 조건과 교집합을 이뤄 사회적 조건이 열악한 집단일수록 감내하는 그 충격이 다르다(김동진, 2023). 공적 보험은 부유하고 피해가 상대적으로 작을 수 있는 집단으로부터 자원을 재분배해 기후위기에 가장 취약한 계층에게 적절한 지원을 제공할 수 있다. 게다가 공적 자본을 바탕으로 취약계층도 지불 가능한 수준의 보험료를 책정할 수 있다는 장점도 있다(임채욱, 2016a).

셋째, 기후위기에 있어 공적 보험은 안정적인 대응책이 될 수 있다. 국가는 재난, 재해로부터 국민의 안전을 보호할 책무가 있어 위험 인수 회피와 같은 수익 논리에 얽매이지 않는다. 정부, 공공기관 등 공공에 의한 운영은 이러한 사회적 책무를 우선해 보험 체계가 안정적으로 유지될 수 있다. 또한 공적 보험은 장기간에 걸쳐 기금을 안정적으로 운용할 수 있다. 이로써 기후재난 및 재해 피해를 복구하는 데 필요한 자금을 안정적으로 지원할 수 있어 복구 체계의 적시성이 확보된다(김정인 외, 2009).

반면에 기후위기로 인한 피해를 손실을 민간의 보험으로 보장한다면 다음과 같은 한계가 나타날 수 있다. 첫째, 더 강렬한 재난이 더 빈번하게 발생할수록 보험 지급액이 증가하여 개별 보험사 및 금융 자금풀의 지급 능력에 위협이 된다. 1992년 허리케인 앤드류의 경우, 300억 달러의 손실이 발생해 7개 보험사가 파산했고 주 당국은 보험시장의 붕괴를 막기 위해 자금을 공급해 개입해야 했다(한철, 2019). 즉 기후위기에 따른 위험의 규모를 감당할 수 있는 민영 보험사가 많지 않다는 문제가 있다.

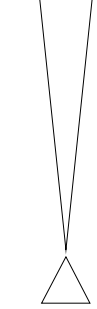
둘째, 민간 보험사는 과도한 위험에 노출되지 않기 위해 그 인수를 피하거나 보장을 축소하는 등 자율적으로 위험을 관리할 수 있다. 특히나 기후위기로 인한 위험은 그 규모나 내용을 측정하는 것이 거의 불가능하므로 민간 보험사는 이러한 경영 효율을 추구할 수 있다. 일례로 2007년 대규모 산림화재

이후 캘리포니아의 일부 민간 보험사는 고위험 지역에 대해서 해약이나 계약 변경, 신규 계약 체결 중지, 큰 폭의 보험료 인상, 보험 조건의 축소 등을 빈번하게 시행했다(김종호, 2019). 이러한 문제들은 민영보험의 고유한 특성에서 기인한다. 따라서 이들에게 기후위기에 대한 위험 보장을 전적으로 의지할 경우 기후위기 대응에 있어 공익성을 기대하기 어렵고 위험을 인수해 피해를 보장하려는 보험의 본래 취지에서 어긋날 가능성이 크다.

이러한 공적 보험의 필요로 인해 국외의 여러 나라는 공적 보험을 활용하거나 일부 민간 보험사를 참여시키면서 정부의 개입과 규제를 달리하는 등 개별 국가의 상황에 맞게 기후위기에 대응하는 보험제도를 설계하고 있다. Schwarze et. al.(2011)에 따르면 유럽의 경우 자연재해에 대한 보험 모델이 정부 및 민간의 개입 정도에 따라 M1부터 M5까지, 5개 모델로 구분된다(<표 2>). 대부분이 하나의 유형에만 속하지 않고 여러 보험 체계가 공존하는 양상을 보인다. M1 모델은 (지역)공적 독점 보험사에 의무적으로 가입하도록 규제하는 모델로 이때 공적 독점 보험사는 계약의 내용, 협의 절차에서 법률을법적 제제를 따른다. M1 모델은 5개 모델 중 규제의 강도가 가장 높다. M2 모델은 모든 자연재해에 대해 법으로 규정된 민간보험의 상품에 가입하는 의무를 부여한다. 보험의 보장 수준은 법적으로 규제되는 의무보험의 틀을 가지지만 다양한 민간 보험사에 의해 제공된다. M3 모델은 주택·건물 보험에 자연재해에 대한 내용이 의무적으로 포함되어야 하는 일종의 계약 결합 형태의 모델이다. M2와 같이 민간 보험사에 의해 제공되며 계약 당사자가 위험의 종류에 대해 협상할 수 없더라도 임의 가입의 형태를 따른다. M4 모델은 민간 보험사가 자유시장에 따라 보험을 제공하지만 가입은 임의적이며, 정부의 임시 규제 프로그램을 포함하는 모델이다. 민간의 제한된 역량 때문에 정부가 개입하게 되는 것이다. M5 모델은 전술한 모델들과 달리 재난 기금 마련을 위한 과세에 의무를 부여하는 간접 의무 모델이다. 민간보험에 가입하지 않은 개인이 자연재해로 인해 피해를 입고 보험금을 청구할 때 국가가 이 기금을 통해 보상한다.

<표 2> 유럽의 자연재해 보험 체계 구분

차이	모델	특징	대상국
----	----	----	-----

차이	모델	특징	대상국				
규제 강도  정부의 개입	M1	자연재해에 대한 (지역) 공적 독점 보험에 의무 가입	스위스				
	M2	자연재해에 대한 의무 보험을 민간 보험사가 공급		스페인			
	M3	민간의 주택·건물 보험에 자연재해를 의무적으로 포함	프랑스	벨기에	영국		
	M4	자유시장 민간보험과 임시 정부 지원		독일			
	M5	의무적인 세금 납부를 통한 정부의 재난 기금 마련					벨기에 네덜란드 오스-트리아

<출처> Schwarze, R., Schwandt, M., Weck Hannemann, H., Raschky, P., Zahn, F., and Wagner, G. G., 2011, "Natural hazard insurance in Europe: tailored responses to climate change are needed", *Environmental Policy and Governance*, 21(1), 14-30.

## (2) 기후위기와 사회보험

기후위기로 인한 위험의 규모와 피해 수준을 고려했을 때 포괄적인 보호 수단이 필요한데(Quinto, 2012), 공적 보험은 공동체의 위험을 통합하여 인수하고 집단 간 재분배 효과를 나타내며 위험을 안정적으로 관리하는 체계라는 점에서 기후위기에 적절한 대응책일 수 있다. 그중에서도 사회보험은 정부가 설계 및 운영을 주도하며, 규제의 정도가 가장 높고, 제도적으로 가입을 강제하는 등 공적 성격이 가장 강한 보험이다. 따라서, 기후위기에 대응하는 데 있어 앞서 살펴본 공적 보험으로서의 장점을 모두 갖는다.

사회보험이 가지는 강한 공적 성격은 민영보험과 대비되는 사회보험의 고유한 특성에서 기인한다. 위험 보장의 주체가 국가인 경우 사회보험이, 개인이 책임지는 경우 민영보험이 추가 된다. 두 보험 체계는 (사회적)위험이 개인에게 미치는 영향을 최소화하기 위해 존재한다는 점에서 기능적으로 중첩되지만, 각 보험의 보장 범위와 수준, 역할 등을 설정함에 있어 극명한 차이가 있다. 사회보험은 위험을 판단하는 데 있어서 이를 사회적 위험으로 보는 한편 민영보험은 개인의 위험으로 간주한다. 이러한 근본적인 시각 차이에 따라 사회보험은 민영보험과 대비되는 사회보험의 고유한 특성을 갖는다.

우선, 국가가 전국민으로 하여금 보험에 가입할 것을 강제하는 독특한 구조를 가진다. 이로써 공동체가 함께 사회적 위험을 효과적으로 분산할 수 있도록 한다. 의무적 기여 수준은 가입자의 소득수준, 가구 규모 등 사회적 맥락을 고려하여 결정된다. 반면, 민영보험은 위험에 대한 대비를 개인의 자율

적 판단에 맡기고, 가입자의 경제적 능력에 기초해 보험료를 산정하고 그 부담을 개인에게 전가한다. 보험 계약에 있어서도 사회보험은 강제가입·보험료 책정 등에 대한 규정이 공법화되어 있어 국가의 적극적 개입이 가능하다. 이와 달리 민영보험은 자유 시장 원리에 따라 개인 간의 계약으로 체결되며, 별도의 법을 통해 일부 감독받지만 사법에 근거한다.

사회보험의 공적 성격은 피보험자뿐만 아니라 사회 전체와도 연결된다. 자유 시장적인 성격 때문에 민영보험은 개인 간 혹은 집단 간의 사회경제적인 격차를 감소할 수 없고 오히려 차별을 확대하는 경향을 보인다(Titmuss, 1975). 민영보험도 재분배 효과가 있으나 차별을 줄이려는 국가 차원의 욕구를 충족하지 못하며, 그 재분배는 빈부격차를 심화하는 역진적인 효과가 있다(조영훈, 2004). 반면에 사회보험은 계층을 고려한 의무적 공동 부담 방식을 채택함으로써 공공성을 확보한다. 이는 두 가지 효과를 가져온다. 먼저, 위험을 사회 전체의 문제로 인식하게 하여 개인이 연대와 책임을 수용함으로써 공동체 의식이 증진된다. 다음으로 소득재분배를 통해 사회 내 불평등을 부분적으로 완화하고 기본적인 사회안전망을 갖출 수 있도록 하여 사회적 배제를 방지한다. 결과적으로 이런 영향력은 사회보험이 단순한 위험관리 수단을 넘어 사회의 공익을 추구하는 공공성의 본질을 반영한 사회보장제도로 기능함을 보여준다. 일련의 특성들로 인해 사회보험은 공공부조나 사회복지서비스 등의 사회보장제도에 비해 핵심 역할을 담당하고 있기도 하다.

이상의 내용을 종합하면, 위험 대비가 필요하지만 민간 보험사만으로 이를 보장하기 어려울 때 사회보험 도입을 고려할 수 있으며(Pieters, 2006), 기후 위기에도 이러한 논의가 적용되고 있다. 그에 더해, 사회보험의 제도적 특징도 기후위기에 대응하는 데 유용하다고 평가된다.

첫째, 사회보험은 피해가 집중되는 지역이나 취약계층의 위험을 인수하고, 경제적 위험 및 불평등을 완화하는 등 공공성의 확보가 가능하다(Nordbrandt et al., 2024). 사회보험의 경우 국영 보험사는 제도적으로 국민의 가입을 거부할 수 없다. 이로써 국민 전체에 폭넓은 혜택을 제공할 수 있어 기후위기에 대해 사회 전체가 보다 안정적으로 대응할 수 있게 한다. 둘째, 기후위기의 위험성과 예측 불가능성, 민간 보험사의 지급풀 한계를 고려했을 때 기후위기에 관련한 보험은 지속적으로 운용될 수 있는 재정시스템이 필요하다. 사회보험이라면 조세로 재원을 긴급하게 마련하는 것에 비해 매달 내는 보험료로 안정적인 재원을 확보할 수 있고, 기금을 운용한다면 추가적인 재원적립도 가능하다(강명주, 김수영, 2020). 손실의 변동성을 줄일뿐 아니라 위험이 발생하지 않은 시기에 보험료를 적립하거나 기금 운용을 함으로써 투자 여건

을 만들 수도 있다(이승준 외, 2017). 셋째, 사회보험은 위험에 노출되었으나 안전망을 마련할 기회가 없는 사람들이 사회적으로 배제되지 않도록 한다. 실제로 공공은 재정적 압박에도 불구하고 민간 보험사가 회피한 위험 보장에 대해 책임을 지는 것으로 나타났다. 미국의 연방 홍수보험제도(National Flood Insurance Program)는 낮은 수익성으로 인해 연방정부에 채무가 누적되는 문제가 나타남에도 민간 보험사가 소극적인 개인 홍수보험에 대한 인수 점유율이 95%를 넘어선다(김중호, 2019). 넷째, 대부분이 사후·일회적 지원에 그치는 민영보험과 달리 사회보험은 지속적인 개입이 가능하다는 점에서 장점이 있다. 즉 사회보험은 현금 지원 외에 의료, 훈련, 재활, 상담 등의 사회 서비스를 포함하고 있기 때문에 기후위기로 인한 피해 회복에 대해 복합적이고 장기적으로 지원이 가능하다.

### 3) 한국의 기후 관련 보험

#### (1) 재해와 재난 관련 보험

한국의 경우, 정부의 태풍 및 홍수 등의 자연재해로 인한 피해 지원은 1960년대 정부의 무상복구비 지원을 그 시작으로 볼 수 있다. 이후 2006년 정부는 풍수해보험법을 제정하여 주택, 온실, 축사 등 시설물을 대상으로 보험 방식의 피해 보장을 시작하여 2008년 4월부터 가입대상지역을 전국으로 확대하였다.

재난에 대한 피해를 보장하는 보험 도입은 1993년 서해페리호 참사로 유도 선배상책임보험이 의무보험으로 도입되면서 시작되었다. 이후 2003년 대구지하철 화재참사 이후 재난위험의 종합 관리 방안으로 대두되어, 박창균 외(2005)에서 도입타당성과 운영방안을 고안하여 재난보험이 탄생하였다. 이후 재난배상책임보험으로 발전했으며 화재·폭발·붕괴로 인한 제 3자의 신체·재산 피해를 보상하는 의무보험으로, 재난발생 시 대규모 피해가 예상되는 1층 음식점·숙박업소·주유소 등 19개 업종, 17만여개 시설이 보험가입 대상이다. 2014년 4월 발생한 세월호 참사 이후 「재난 및 안전 관리기본법」은 2017년의 개정을 통해서 “재난이 발생할 경우 타인에게 중대한 피해를 입힐 우려가 있는 시설”에 대해 재난배상책임보험 가입을 의무화하고 있다.

세월호 참사 이후 안전대책에 대한 요구는 지방자치단체 차원에서의 직접적인 도움에 대한 지원 방법의 모색으로 이어졌다. 그 해결방안으로 시민안전보험이 제안되어 2015년 논산시에서 최초로 시민안전보험에 가입하여 이는 전국으로 확대되었다. 시민안전보험은 2023년 이태원 참사 이후 행정안전부

는 사회적재난에 대한 사망 특약을 신설하고, 이를 포함한 시민안전보험 운영 추진방안을 전국 지방자치단체에 배포하였다(행정안전부 보도자료, 2023.1.5.). 따라서 시민안전보험은 재해·재난으로 인한 피해를 보장하는 의무보험 중 보상 대상을 사회적재난으로 최초로 확대한 정부 주도의 의무보험으로 볼 수 있다.

종합하자면 국가가 관장하는 재해와 재난 관련 보험 예시는 대표적으로 풍수해보험, 재난배상책임보험, 지방자치단체의 시민안전보험이 있다. 이들은 각각 다른 재해·재난을 대상으로 한다. 풍수해보험은 태풍, 홍수, 풍랑, 해일, 폭설, 지진 등 자연재해로 인하여 주택, 온실, 축사 등 시설재산에 직접적인 손실이 발생했을 때 그 피해에 대해 보상한다. 재난배상책임보험은 화재나 폭발 붕괴로 인한 보험가입자가 아닌 타인의 인명 피해나 재산에 발생한 손해를 배상한다. 시민안전보험은 자연재난에 의한 사망, 온열·한랭, 화재·폭발·붕괴, 교통사고 이처럼 시민안전보험은 자연재해와 사회적재난을 모두 대상재해로 한다는 특징을 가진다.

각각 다른 재해·재난과 대상을 다루기 때문에 보상수준과 보험료 역시 차이가 있다. 풍수해보험은 시설물 기준단가의 70~90%를 보상하며, 재난배상책임보험은 인명을 대상으로는 사망시 인당 1억 5천만원, 부상시 최대 1억 3천만원, 재산 피해는 최대 10억을 보상한다. 시민안전보험의 보상수준은 가입 지방자치단체가 보험사와 계약한 내용에 따라 같은 보상항목이라도 그 수준이 지방자치단체별로 차이가 있을 수 있다.

세 가지 보험의 가장 큰 차이점은 가입 방식에 있다. 풍수해보험을 개인의 의사에 따라 임의로 가입하며, 재난배상책임보험은 운영 시설물들이 의무로 가입해야 한다. 시민안전보험은 자동가입 방식으로 즉 지방자치단체가 민간보험사를 상대로 계약하면 관할 지방자치단체 시민은 자동으로 피보험자의 지위를 얻는다. 풍수해보험은 가입하게 되면 정부에서 보험료의 70~92%를 지원하고, 시민안전보험의 경우 보험료의 전액을 지방자치단체에서 부담한다. 마지막으로 세 보험은 모두 국가가 가입을 개입하고 있지만 보험 운영기관은 민간 보험사라는 특징을 갖는다.

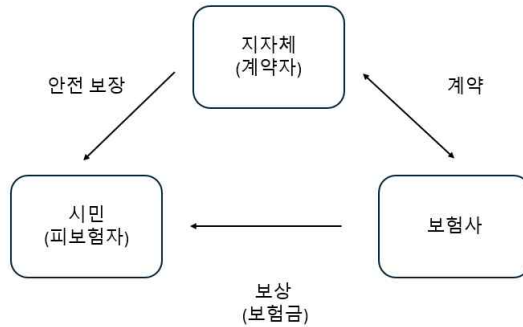
<표 3> 자연재해 및 사회적재난 지원 보험 내용 비교

	풍수해보험	재난배상책임보험	지자체 (시민)안전보험
대상재해	자연재해 (태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 지진)	화재, 폭발, 붕괴	자연재해와 사회적재난 (교통사고, 화재, 범죄 등)
보험해당	주택, 온실, 축사	인명, 재산	인명(사망, 부상)

	풍수해보험	재난배상책임보험	지자체 (시민)안전보험
가입방식	임의가입	의무가입	자동가입 - 보험계약자 지자체 - 피보험자는 지자체 시민
보상수준	시설물 기준단가의 70, 80, 90%	인명피해(최대금액) 사망 1인당 1억5천만원 부상 1억 3천만원 재산피해 최대 10억	1,000~2,000만원 한도 계약시 내용과 보상 금액 조정 가능
보험료지원	정부(행정안전부): 보험료의 70~92%까지 지원	-	지자체 전액 부담
운영기관	민간 보험사	민간 보험사	민간 보험사
특징	중앙정부가 보험료를 지원·관장하고 민간 보험사가 운영하는 보험	타인의 재산과 인명피해 배상, 보험가입자의 무과실 경우에도 피해자 손해 보상	해당 자치단체에 주민등록상 주소를 둔 주민의 인명피해 보상

## (2) 시민안전보험

시민안전보험은 예상치 못한 재난이나 사고 상황으로 발생하는 시·도민의 생명과 신체적 피해에 대해 가입한 지방자치단체가 보장하는 제도이다. 재난이나 사고로 인해 시·도민에게 피해가 발생한 경우 피해자가 일상으로 복귀할 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 한다. 지방자치단체는 보험사 혹은 공제회에 자율적으로 가입하여 보험료를 납부하며 그 운영과 보상은 보험사가 한다. 이때 가입한 지방자치단체에 주소를 둔 시·도민은 자동으로 일괄 가입된다(국민안전재난포털, 2024). 즉 지방자치단체가 보험 계약의 당사자로 이를 관장하면서 피보험자는 지방자치단체 시민이며 심사 및 보상 등의 운영은 보험사가 맡는다(<그림 1> 참조).



<그림 1> 시민안전보험의 개념 및 원리

시민안전보험의 법률적 근거는 지방자치법과 재난 및 안전관리 기본법에서 들 수 있다. 먼저 지방자치법 제13조 제2항 4. 지역개발과 자연환경보전 및 생활환경시설의 설치·관리에서는 관할 지방자치단체의 사무 범위에 속하는 사업들을 예시하고 있다. 그 중 ‘너. 재해대책의 수립 및 집행’에서 지방자치단체가 시민안전보험을 자치적으로 관장할 수 있는 근거를 마련한다(조규성, 2024). 또한 지방자치단체는 지방자치법 제28조에 따라 법령의 범위에서 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있으므로, 시민안전보험을 가입하고 보험료를 납입하기 위한 근거 조례의 제정이 가능하다. 재난 및 안전관리 기본법의 제4조 제1항에서는 재난이나 사고에 대해 국가와 지방자치단체에 책임이 있음을 확인할 수 있다(행정안전부 보도자료, 2023.1.5.). 제4조 제1항은 “국가와 지방자치단체는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난이나 그 밖의 각종 사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 하며, 발생한 피해를 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다”고 규정하고 있다(국가법령정보센터, 2024. 06. 12.). 종합하자면 시민안전보험은 지방자치법 제13조 제2항 제4호 (너)목의 ‘재해대책의 수립 및 집행’에 따라 지방자치단체의 사무에 속하며, ‘재난 및 안전관리 기본법’ 제4조 제1항에 의한 지방자치단체의 시책에 해당될 수 있다(조규성, 2024).

시민안전보험은 가입 지방자치단체 수와 그 규모가 확대되고 있는 추세이다. 시민안전보험은 2015년 4월 충남 논산시가 최초로 도입·가입한 이후, 2024년 2월 기준, 전국 지방자치단체의 243개 중 228개(93.8%)가 시민안전보험에 가입하였다. 시민안전보험에 가입한 지방자치단체 수는 20년 199개에서 21년 212개, 22년 222개, 23년 226개로 계속해서 증가한 것으로 나타났다. 총

지급액의 경우 2020년에 7,455백만원, 2023년 40,388백만원이며, 지급건수 역시 2020년에 1,924건이었던데 비해, 2023년에는 13,966건으로 증가 추세에 있다(변지석·김옥주, 2024).

시민안전보험의 보상 내용과 보상 금액의 정도는 지방자치단체별로 차이가 있지만, 기본적으로는 행정안전부가 배포하는 ‘시민안전보험 운영 추진방안’에서 권고하는 보장항목과 보상한도를 따른다. 주요 보장 항목으로는 자연재난, 사회재난, 화재와 폭발 붕괴 사고, 대중교통 이용 중 사고, 물놀이 사고, 농기계 사용 중 사망 등으로 요약할 수 있다(<표 4> 참고).

시민안전보험과 관련한 연구는 초기 단계에 있으며, 주로 제도 내용과 운영 개선 방안을 다루고 있다. 선행연구들은 시민안전보험이 갖는 시민·사회적 안전망 강화 의의에 주목하고 있으며 시민안전보험의 지방자치단체 간 보장항목과 금액의 편차, 보장 연령 제한, 홍보 부족을 주요 개선점으로 지적하고 있다(변지석·김옥주, 2024; 조규성, 2024; 이정임, 2022; 김대철·이강민, 2019). 즉 선행연구들은 시민안전보험의 의의를 확인하고 제도의 개선을 주로 논의해왔지만, 시민안전보험이 기후재난으로 발생할 수 있는 위협에 대한 대안이 될 수 있다는 점은 주목하지 못하였다.

<표 4> 행정안전부: 시민안전보험 보장항목 현황 (2023년)

등급	보장항목 현황	
추천(4종)	자연재난 사망	화재·붕괴·폭발 사망·후유장해
	대중교통 이용 중 사망·후유장해	사회재난 사망
권고(5종)	화상 진단위로금(수술비)	익사
	농기계사고 사망·후유장해	자전거사고 사망·후유장해
	개물림사고 진료비	
보통(20종)	온랭·한랭질환 진단비	유독성물질 사망
	가스사고 사망·후유장해	대중교통 이용 중 부상치료비
	전세버스 이용 중 사망·후유장해	스쿨존사고 치료비
	실버존사고 치료비	뺑소니·무보험차사고 사망·후유장해
	물놀이 사망	선박 전복·침몰사고 사망
	강도사고 사망·후유장해	강력·폭력범죄 상해(피해)보상금
	성폭력 상해(피해)보상금	의사상자 피해지원금
	감염병 사망위로금	아나필락시스 진단비
	의료사고 법률지원	야생동물 피해보상
	포괄적 상해의료비	개물림사고 사망·후유장해
신중검토(8종)	미아찾기 지원금	유괴납치·인질보상금
	외상성 절단 진단위로금	헌혈 후유증 보상금
	개인이동수단사고 사망·후유장해	군인 영외체류 기간 중 사망·후유장해
	군복무 중 상해위로금	특정여가 활동 중 사망·후유장해

<출처> 변지석, 김옥주. (2024). 우리 동네 안전 보장 지킴이, 시민안전보험: 데이터로 살펴 본 시민안전보험 운영현황, 손보논단, p.26.

### 3. 연구문제

이상에서 살펴본 것과 같이 기후변화로 인한 위험이 일상화되는 시대가 도래하며 기후위기를 사회적 위험으로 바라보는 인식의 전환이 일어나고 있고, 이에 복지국가로서 기후위기에 개입할 방법을 모색해야 한다는 관점 역시 등장하게 되었다. 이는 새로운 생태적 관점이 어떻게 복지국가에 접목되어야 하는지에 대한 논의를 이끌어내기도 하였다. 그러나 이러한 논의들은 주로 거시적인 이론 논의에 그쳤고, 실제 제도적 사회안전망 현황을 기후변화 대응 관점에서 고찰한 사례는 희박했다(장훈, 김윤정, 2019).

이러한 상황에서 ‘시민안전보험’은 기후변화로 인해 발생하는 재난에 개입할 수 있는 현존하는 제도로서 검토할 의의가 있다. 또한, 한국적 맥락에서 기후위기에 대한 사회복지 정책적·실천적 논의들을 검토하기에 적절한 제도적 특성들을 갖추고 있다고 보았다. 먼저, 사회적 연대에 기초한 사전적 대비를 도모하는 보험 형태의 개입이라는 측면에서 기후재난을 일시적인 것이 아니라 지속적이고 보편적으로 발생할 것으로 예측되는 사회적 위험으로 인식하고 있다는 점이 고무적이다. 또한, 기존 사회보장 체제에서 간과되었던 기

후재난의 위험으로부터 시민을 보호하기 위한 공적 개입의 필요성이 정치적으로 합의된 결과로 작동하고 있는 제도로 볼 수 있다.

논의를 종합하여, 본 연구는 2장의 각 절에 대응하는 세 가지 연구 질문을 도출하였다. 첫째, 시민안전보험은 기후재난에 대한 보험으로서 적절히 대응하고 있는가? 2장의 마지막 절에서 한국의 재해·재난 관련 보험 및 시민안전보험에 대해 개괄하였다. 이 연구는 시민안전보험에 주목한다.

둘째, 시민안전보험은 어떤 공적 성격을 가지고 있는가? 사회보험과 비교하면 어떠한가? 2장의 두 번째 절에서 민간이 아닌 국가·공공 차원에서 기후위기에 대응하는 보험을 운영할 때의 이론적 이점을 살펴보고, 구체적인 공적 보험제도인 사회보험에 대해 살펴보았다. 기후재난 대응의 관점에서 시민안전보험을 이와 비교 분석하고자 한다.

셋째, 시민안전보험은 복지국가의 생태적 전환을 뒷받침할 수 있는가? 2장의 첫 번째 절에서 본 연구는 사회적 위험에 대응해 온 복지국가의 차원에서 기후위기를 사회적 위험으로 보고 대응책을 마련하기 위한 논의를 살펴보았다. 이를 토대로 복지국가의 생태적 전환이라는 거시적 논의를 구체적인 제도에 적용하여 살펴본다.

본 연구는 이러한 질문들을 토대로 기후위기 시대에 ‘시민안전보험’이 대안으로서 어떤 가능성을 가지고 있는지 확인하고자 하였다. 아울러, 일련의 검토 과정을 거치며 과연 기후위기 시대 사회보장제도는 어떠한 역할을 해야 하며 이는 어떻게 구체화 될 수 있는지에 대해 논의하고자 하였다.

## 4. 시민안전보험 분석

### 1) 시민안전보험은 기후재난에 대한 보험으로서 적절히 대응하고 있는가?

시민안전보험은 일상에서 경험할 수 있는 다양한 위험 상황으로부터 시민/도민을 보호하고자 다양한 보장 항목을 포괄하고 있다. 그 중에서 기후재난에 대한 보장항목으로 자연재해와 사회재난이 있다. 시민안전공제 담보에서 정의하는 자연재해의 범위는<sup>3)</sup> 태풍, 홍수, 가뭄, 폭염 등에 준하는 자연현상으로 인해 발생한 자연재난 및 열사병, 일사병, 저체온증을 포괄한다. 사회재난<sup>4)</sup>은 화재, 환경오염사고, 미세먼지 등으로 인한 피해를 의미한다. 기후변화

---

3) 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조(정의) 제1항 가목에 의해 정의된 재난을 의미함.

4) 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조(정의) 제1항 나목에 의해 정의됨.

로 인해 발생할 수 있는 위험은 시민안전보험에서 정의하고 있는 자연재해와 사회재난의 위험과 유사하며, 이들의 발생 빈도가 높아질 것이라 전망되고 있다(권설아 외, 2021).

실제로 시민안전보험의 2023년 기준 최근 4개년 동안 지급된 상위 보장항목에 자연재해와 사회재난이 주로 포함되어 기후변화 관련 위험을 상당 부분 다루고 있는 것으로 보인다. 구체적으로 감염병 사망 위로금이 1위(24,145백만원) 항목이며, 화재·붕괴·폭발로 인한 사망 및 후유장애가 2위(12,534백만원), 농기계 사고 사망·후유장애가 3위(12,058백만원), 포괄적 상해 의료비가 4위(11,076백만원), 익사가 5위(5,940백만원), 자연재난 사망이 6위(1,586백만원)를 차지했다(변지석·김옥주, 2024). 이에 본 절은 기후변화와 밀접한 관련이 있는 자연재해와 사회재난을 기후재난으로 정의하고, 시민안전보험이 자연재해와 사회재난의 위험 상황에서 적절히 작동하고 있는지 분석하고자 한다.

보험은 예상치 않은 재난 사고로 인한 경제적 손실을 대비할 수 있게 한다(권설아 외, 2021; Dominelli, 2018). 시민안전보험 또한 쉽게 예측할 수 없는 기후재난 상황에서 경제적 지원책으로 작동하고 있음을 알 수 있다. 시민안전보험이 지급된 사례를 살펴보면, 태풍으로 인한 침수 사고, 청주 오송읍 궁평2지하차도 참사 등 자연 및 사회재난으로 사망한 희생자의 유족에게 보험금을 지급하였다(국민재난안전포털). 시민안전보험은 보험의 특성 상 사후적인 지원에 초점을 맞출 수밖에 없으나, 재난을 경험한 희생자 또는 유가족의 경제적 지출 부담을 줄일 수 있다는 장점을 지닌다. 또한, 시민안전보험을 통한 기후재난 피해 보상 지원 체계가 강화되고 있으며, 이는 행정안전부가 각 지방자치단체에게 자연재해와 사회재난을 시민안전보험 보장항목으로 포함하도록 권고한 사실을 통해 알 수 있다(변지석, 김옥주, 2024).

한편 시민안전보험은 재난 상황에서 긴급 지원책으로 사용될 수 있다. 시민안전보험은 별도의 가입절차 없이 지방자치단체에 등록된 모든 시민과 도민을 대상으로 하고, 보험금 납입 또한 지방자치단체의 사업 예산에서 지불된다. 이에 따라 지역에 거주하고 있는 시민/도민이라면 누구나 재난 상황에서 경제적 지원을 받을 수 있는 제도로 사용할 수 있다는 장점이 있다.

그럼에도 현재 시민안전보험이 운영되고 있는 방식을 살펴볼 때 장기적으로 기후재난에 대응할 수 있는지 여러 한계점이 존재한다. 그 이유로 첫째, 제한적인 보장 내용을 들 수 있다. 기후재난의 보장항목으로 살펴보고 있는 자연재해와 사회재난의 경우 자연재해 상해사고로 인한 사망, 사회재난으로 인해 사망한 경우 공제수익자(법정상속인)에게 공제등록금액을 지급한다. 기

후재난으로 인해 피해를 입었으나, 사망하지 않았을 경우 어떠한 보상을 지급받지 못함을 의미한다. 다른 보장항목의 경우 사망하지 않더라도 피해 회복을 위한 보상이 이뤄지고 있는 점과는 대비된다. 결국 시민안전보험이 포괄하고 있는 기후재난의 보장범위가 사망으로 제한되어 있기 때문에 실제 피해자가 보험금을 받기 어렵다는 한계를 지닌다.

둘째, 보장항목 결정 과정의 불안정성이다. 행정안전부의 보장항목 및 보상범위 안내에도 불구하고 지방자치단체 간 보장항목의 종류가 다르고 보상한도의 편차가 나고 있다. 우선 지방자치단체별 가입 보장항목의 수는 최소 5개 미만에서 최고 20개 이상으로 큰 차이가 나고 있다(<표 5> 참고). 일례로 대중교통 이용 중에 난 사고의 경우 A보험사는 마을버스 등에서 일어난 사고 피해도 보장하나, B보험사는 보장하지 않는 경우도 있다. 보상 한도의 경우 예를 들어 살펴보자면, 서울시의 시민안전보험은 태풍, 홍수, 강풍, 지진, 폭염 등 자연재해로 사망하는 경우 최대 2,000만원을 보상하지만 김해시는 자연재해로 사망하는 경우 최대 500만원을 보상한다.

<표 5> 지방자치단체별 시민안전보험 보장항목 수 현황 (2024년 2월)

가입 보장항목 수	20개 이상	15개 이상 20개 미만	10개 이상 15개 미만	5개 이상 10개 미만	5개 미만
가입 지방자치단체 수	12	36	78	43	59

<출처> 변지석, 김옥주. (2024). 우리 동네 안전 보장 지킴이, 시민안전보험: 데이터를 살펴 본 시민안전보험 운영현황, 손보논단, p.22, <표 2>를 재구성.

시민안전보험의 보장항목이 결정되는 방식은 지방자치단체 및 계약을 맺은 담당 보험사의 임의적인 판단을 통해 이뤄지고 있는 추세이다. 지방자치단체가 자율적으로 민간 보험사와 보험에 가입하다 보니 지방자치단체별 혹은 보험사별로 동일한 보장항목에 대해서도 세부 보상기준의 차이가 발생하는 것이다. 이처럼 유사한 재난·사고 피해를 입었더라도 어느 지역에 주소를 두고 있느냐에 따라 보상 여부와 금액 자체가 달라져 형평성 문제가 제기되고 있다. 또한 자연재난 등 일부 보장항목은 보험금 수령 시 중복보상을 이유로 정부의 재난지원금 등을 받을 수 없는 경우도 있어 제도 정비와 성숙이 필요한 시점으로 볼 수 있다.

뿐만 아니라 시민안전보험의 보장 항목은 1년에 한 번 지방자치단체별 세부 내용 조정 과정에서 지방자치단체 및 보험사의 판단에 따라 바뀔 수 있는 불안정한 상황으로 확인된다. 일례로 ‘22년 8월 기록적인 폭우로 인해 서울시

민 8명이 사망하였으나 당해 연도 초 서울시가 자연재해 사망보장 항목을 시민안전보험에서 제외하면서 본래 보험금을 받을 수 있었던 피해자들이 혜택을 받지 못한 사례가 있었다(한국일보, 2022.09.08.).

셋째, 보장항목에 따른 보장금액을 결정하는 과정에서 지역의 위험 상황을 반영하기 보다는 지역 역량에 따라 결정되고 있는 상황이다(권설아 외, 2021). 행정안전부 등이 매년 발표하는 전국 지역안전지수에 따라 자연재해부문 지역안전등급이 발표된다. 그러나 실질적으로 이를 고려하여 보험이 설계되고 있는지 알 수 없으며, 지방자치단체의 역량에 의존하여 보장항목이 결정되고 있는 실정이다. 다시 말해, 지역의 위험을 예측하고 위험 특성을 보장항목에 반영하려는 노력을 찾아볼 수 없는 상황이었다. 대신, 기존에 존재하던 지역 역량 격차가 시민안전보험 운영 수준에 반영되는 것으로 보인다. 일례로 경기도의 사례를 살펴보면 사업예산의 격차가 발생하고 있음을 알 수 있다. 먼저, 사업예산의 차원에서 살펴본 결과 경기도에 위치한 세부지역들 간의 시민안전보험 가입비의 격차를 확인할 수 있다. 2020년 기준 성남시는 1억 3200만원, 수원시는 4억 7000만원에 시민안전보험을 가입하고 2020년 1월부터 시민자전거보험과 시민안전보험을 통합하여 9억원 규모의 보험료를 지불하였으며, 용인시는 2018년~2019년 2년간 총 5억원의 가입비를 냈다가 실효성이 크지 않다고 관련 예산을 전부 삭감한 이력이 있다(아시아경제, 2020.05.29). 이와 같이 비슷한 지역적 특성을 공유하는 경기도 내에서도 지방자치단체의 판단에 따라 시민안전보험에 지출하는 예산의 범위가 광범위하게 구성되어 있음을 알 수 있다. 행정안전부는 시민안전보험의 최소 보장금액 기준을 제시하고 있으며, 이에 미치지 못하는 항목을 보유한 지방자치단체에게 해당 보장항목의 상향 조정을 권고하고 있다. 그러나, 여전히 지역 간 최소 보장금액 충족률은 차이가 나타나고 있는 상황이다(변지석·김옥주, 2024).

앞서 살펴본 내용을 종합하면, 시민안전보험은 지방자치단체 수준에서 자연재난 및 사회재난에 대응하는 보험의 형태를 보이고 있으며, 예기치 못한 위험 상황에서 긴급 경제적 지원책으로 작동하고 있음을 확인하였다. 이러한 긴급 재정 지원 특성은 시민안전보험이 기후재난 보험으로서 작동할 수 있다는 기틀로 이해할 수 있지만, 실질적인 운영 과정에서는 여러 한계가 있음을 확인하였다. 가장 큰 이유로 각 지방자치단체는 일 년 단위로 보험사와 계약을 체결하며 시민안전보험의 보장항목 및 보상수준을 변경하고 있기 때문이다. 이 과정에서 지역의 위험 특성을 반영하기에는 한계가 있음을 확인하였다.

뿐만 아니라, 행정안전부의 권고안에도 불구하고 지역의 경제적 여건 또는

지방자치단체장의 의지에 따라 지방자치단체간 사업예산 비중이 발생하고 있는 등 지역의 위험 특성을 반영하고자 하는 노력을 살펴보기 어려운 상황이다. 이를 통해 시민안전보험 제도는 기후재난 상황에서 불안정한 운영체계를 가지고 있음을 이해할 수 있다. 특히 현재 시민안전보험제도의 운영방식은 예측 불가능한 기후재난 상황에 적절히 대응하기엔 한계가 있다. 그럼에도 보장항목에 대한 논의가 활발히 이루어질수록 시민안전보험으로 대처할 수 있는 기후재난의 범위에 대한 논의가 발전할 가능성이 존재하기 때문에, 운영 방식의 한계점을 개선할 경우 경제적 지원 차원에서 시민안전보험의 기후재난 대응 능력이 발전할 수 있을 것이라 기대할 수 있다.

2) 시민안전보험은 어떤 공적 성격을 가지고 있는가? 사회보험과 비교하면 어떠한가?

시민안전보험은 일부 한계가 있음에도 현재 자연재해와 사회재난과 같은 기후재난으로 발생한 피해에 어느 정도 개입하는 것으로 나타났다. 일련의 과정에 지방자치단체가 관여한다는 점에서 시민안전보험은 국가나 공공단체에 의해 유지되는 공적 보험의 일종으로 이해할 수 있다. 또한, 2장의 논의에서 공적 보험이 담보하는 공적 성격으로 인해 공적 보험은 기후재난에 대응하는 데 있어 민영보험보다 이점을 가진다는 점을 확인하였다. 그러나 공적 보험의 범주 내에서도 제도 설계에 따라 어느 정도 수준의 공적 성격을 지니는지는 다르게 나타난다. 따라서 본 연구는 시민안전보험의 운영과 기능 방식을 분석하여 시민안전보험이 어떤 공적 성격을 가지고 있는지 구체적으로 밝히고자 하였다. 또한, 이를 공적 성격이 가장 강한 사회보험과 비교하여 시민안전보험이 기후재난에 대응할 수 있는 수준의 공적 성격을 담보하는지 살펴보았다.

선행연구에서 살펴본 것과 같이, 자연재해에 대한 보험 모델은 정부 및 민간의 개입 정도에 따라 5개 모델로 구분할 수 있다. 5개 모델은 크게 가입 방식, 보험계약 내용, 제공 주체의 면에서 정부 차원의 개입 및 규제 정도의 차이를 보이고, 이에 따라 공적 보험의 범주에 포함되는 정도와 어떤 공적 성격을 가지는지가 다르게 나타난다. <표 6>과 같이 Schwarze et al.(2011)의 내용을 재구성하고, 각각에 대해 시민안전보험의 내용을 분석하였다.

<표 6> 자연재해 보험 모델별 정부 개입 정도의 차이 (세 가지 측면)

모델	가입 방식	보험계약 내용	제공 주체
M1	의무 가입	법적으로 정함,	공공 (독점 보험사)

모델	가입 방식	보험계약 내용	제공 주체
		민간 가입 없음	
M2	의무 가입	법적으로 정해진 보장 수준, 민간 경쟁 존재	민간 (다양한 보험사)
M3	임의 가입	주택·건물보험에 자연재해에 대한 내용을 의무적으로 포함하도록 규제	민간 (기존 보험과 결합)
M4	임의 가입	민간 보험 + 국가 임시 구호 프로그램 지원	민간 (자유시장)
M5	기금 조성에 대한 의무 부과	국가 재난 기금 사전 조성, 자연재해 피해 발생 시 사후 보상	공공 (재난 기금)

가입 방식은 크게 구성원들이 의무적으로 가입하게끔 국가가 규제하는 의무가입과 구성원이 필요에 따라 가입할 수 있도록 자율에 맡기는 임의 가입으로 구분된다. 이때 시민안전보험은 독특한 형태를 가지고 있다. 지방자치단체가 필요에 따라 가입할 수 있도록 하는 임의 가입 방식인 동시에, 일단 지방자치단체가 가입한다면 해당 지방자치단체에 등록된 시민은 자동으로 가입된다는 점에서 가입한 지방자치단체에 한해 의무 가입과 비슷한 효과를 가진다. 모든 시민이 동일한 보장을 제공받을 수 있다.

보험계약 내용에 대해 국가가 얼마나 개입하느냐는 크게 국가가 보험계약 내용을 정하느냐와 민간의 자율에 맡기느냐로 구분할 수 있다. 또한 국가가 보험계약 내용을 정하는 범위는 국가가 법에 의거해 모든 내용을 정하는 정도와 법률에 일부 기준을 제공하는 정도로 구분된다. 시민안전보험은 보험계약 내용을 규정하는 법률이 부재한다. 시민안전보험의 보험계약은 각 지방자치단체가 제정한 조례를 따르는데, 조례에는 보험계약을 체결할 수 있다는 권한을 명시할 뿐 보험계약의 내용을 담고 있지 않다. 보험계약 내용은 지방자치단체와 민간 보험사가 자율적으로 결정한다.

제공 주체는 가입 방식과 계약 내용이 정해진 보험을 국가나 시장 중 어디에서 제공하는지로 구분된다. 국가가 정해진 기준에 부합하는 보험에 반드시 가입해야 하는 의무를 부과하지만, 제공 주체는 민간이 될 수 있으며, 한국의 재난배상책임보험이 이에 해당한다. 시민안전보험은 공공과 민간이 함께 계약을 맺고 보험을 제공하는 형태를 가지고 있다. 지방자치단체에서 제정한 시민안전보험의 조례에 따르면 ‘보험기관’은 보험지원을 위해 계약을 체결한 보험회사 또는 한국지방재정공제회 등으로, 관장의 주체는 지자체이지만 보험사 또는 공제사가 보험을 제공하는 형태이다.

이와 같은 시민안전보험의 가입 방식, 보험계약 내용, 제공 주체의 특성은 어떻게 시민안전보험의 공적 성격을 담보하는가? 현실 제도의 운영에서 이는 단순히 설명할 수 없다. 가령, 한국의 퇴직연금은 국가가 사용자에게 보험료 납부 의무를 부과하여 노동자 본인의 의사에 상관없이 법에 따라 퇴직연금에 가입하도록 강제하고 있다. 이와 같은 의무가입 방식은 개인의 자율적 판단에 가입 여부를 맡기는 것보다 공적 차원의 개입이 강하다고 이해할 수 있다. 그러나, 퇴직연금의 제공 주체인 민간 보험사가 제공 과정에서 국민들의 복지 및 공익을 담보하지 않으면서 의무가입 방식이 오히려 국민들의 발목을 잡는 것처럼 보이는 한계가 지적되고, 이에 퇴직연금의 공적 성격을 강화해야 한다는 논의가 이루어지고 있다(연합뉴스, 2024.6.4.). 이처럼 단순히 제도가 어떤 특징을 가진다는 것만으로 공적 성격을 판단하기보다 제도의 설계면면이 현실에서 얽히면서 어떤 기능·효과를 나타내는지를 살펴봐야 한다.

사회보험은 사회구성원 전체가 의무 가입할 것을 강제하고, 법률에 따라 보험계약 내용을 전적으로 결정하며, 국가가 독점적으로 제공하는 형태이다. 특정한 형태를 갖춤으로써 공적 기능과 사회보장 효과를 의도하며, 이를 근거로 가장 공적 성격이 강하다고 볼 수 있다. 시민안전보험을 비교 분석하면 다음과 같다.

먼저, 사회보험은 의무가입 방식을 통해 임의로 보험공동체를 벗어나는 행위는 허용되지 않는 강제성을 수반한다(장승혁, 2017). 이를 통해 보편적 보장을 의도한다. 그러나 시민안전보험의 보편적 보장은 ‘지방자치단체가 가입한 경우’라는 조건에 국한된다. 기후재난은 언제 어떻게 벌어질지 예측할 수는 없지만, 누구나에게 벌어질 수 있다는 사실이 예견된 위험이다. 시민안전보험의 적용이 지방자치단체의 임의 가입에 맡겨져 있다는 점은 한계로 작용한다.

또한 사회보험은 위험으로부터 안전한 시기에 기금을 모을 것을 강제하여 위험이 닥치기 전에 대비할 수 있지만, 시민안전보험의 임의 가입 성격은 이를 지자체의 자율에 맡긴다. 이에 더해, 시민안전보험은 1년마다 지방자치단체가 자율적으로 보험계약을 맺고, 현재 지방자치단체가 운영하는 대부분의 보험이 재난 피해일로부터 3년간 보험급여를 청구할 수 있음을 보장한다. 이처럼 한시적인 위험 대비 기간은 사전적 기금 확보라는 보험의 고유기능을 담보하기 어렵고 기후재난에 대응할 수 있는 시점을 국한하여 보장의 연속성을 보장하지 못한다. 서울시뿐만 아니라, 용인시, 창원시 등의 지방자치단체가 실효성을 문제로 가입을 철회한 사례가 있다(아시아경제, 2024.2.1.; 연합뉴스, 2024.9.26.).

사회보험의 강제(당연) 적용 원칙은, 사회보험이 사회보장제도의 하나로서 소득재분배 요소를 포함하도록 설계된 배경이 있다(김태성·김진수, 2013). 모든 사회보험은 고소득계층에서 저소득계층으로 소득이 이전되는 효과를 의도하고, 이때 소득이 높고 위험이 낮은 계층은 이탈하고 소득이 낮고 위험이 높은 계층만 남는 역선택 상황이 벌어지는 것을 방지하기 위해 강제 적용을 원칙으로 한다(김태성·김진수, 2013). 강제 적용 하에 가입자에게 소득에 비례한 정률제 방식으로 보험료를 부과하는 것도 사회보험의 소득재분배 기능과 관련된다. 이를 기후재난에 적용하면, ‘경제·사회적으로 열악한 계층일수록 기상재해가 빈번하고 방재시스템이 부족한 지역에 거주할 가능성이 높으며, 상대적으로 약한 강도의 기상재해에도 큰 피해를 입을 가능성이 높아진다는 점(장훈, 김윤정, 2019)’에서 소득재분배 기능은 필수적으로 고려되어야 한다. 그러나 시민안전보험은 사회보험에 비해 보험의 설계에 있어 소득재분배 기능에 대한 고려가 직접적으로 나타나지 않는다. 여타의 사회보험과 달리 시민안전보험은 소득에 비례한, 가입자의 직접적인 재정 부담 없이 지방자치단체의 예산으로 보험료를 부담한다. 또한, 기후재난은 계층에 따라 차등적인 영향을 미치지만, 지방자치단체가 보험을 체결한 범위에서 피해 규모라는 단일 기준에 따라 보험급여가 일괄적으로 지급되고 있다.

다음으로, 사회보험의 보험계약 내용은 국가가 법률에 따라 결정한다. 국민건강보험법, 국민연금법, 산업재해보상보험법, 고용보험법 등은 사회보험의 운영을 위한 종합계획 수립, 심의위원회 설립 등의 절차를 명시하고 있으며, 절차에 따라 보험료 부과체계, 보험급여 등을 결정하도록 한다. 그와 달리 도입 초기의 시민안전보험은 보험계약 내용에 대한 규제 없이 지방자치단체와 민간 보험사가 자율적으로 보험계약을 체결하도록 하였다. 그러나 이에 따라 기후재난에 대한 지방자치단체별 보장 항목과 보상한도가 크게 상이하다는 문제가 제기되자, 행정안전부는 이에 대한 조치로 37종 보장항목에 대해 ‘추천’, ‘권고’ 등의 등급을 부여하고, ‘추천’ 등급의 보장 항목의 보상한도를 2천만원으로 상향할 것을 지자체에 권고하였다(변지석, 김옥주, 2024). 그러나 여전히 법적 구속력이 있는 기준이 아니라 권고에 그친다는 한계가 있다.

끝으로, 사회보험은 국가가 독점적으로 보험을 제공한다. 사회보험 중 건강보험을 대표적인 예시로 들면, 국민건강보험법에 따라 국민건강보험공단을 설립하고 보험자로서 가입자 및 피부양자의 자격 관리, 보험료 부과·징수, 보험급여의 관리, 보험급여 비용의 지급, 자산의 관리·운영 및 증식사업 등을 도맡아 처리하도록 한다. 국민연금공단(국민연금법), 근로복지공단(산업재해보상보험법, 고용보험법) 등도 마찬가지로 국가가 관리·운영 체계 전반을

책임진다. 반면 시민안전보험의 경우, 지방자치단체와 계약을 체결한 민간 보험사가 보험금 산정 및 지급을 담당한다. 지방자치단체가 자체적으로 보험을 공급할 수 있는 체계가 없기에 민간 보험사의 의사에 의해 공급이 좌우되는 상황이 벌어진다. 2024년 3~9월 기준, 시민안전보험 용역업체를 모집한 29개 시·군·구청이 입찰자를 확정하기까지는 평균 2주가 소요되어 기타 용역공고에 비해 2배가 넘는 시간이 걸리고, 입찰 보험사를 찾는 데도 어려움을 겪는 것으로 보도되었다(쿠키뉴스, 2024.10.7.). 화성시는 2021년 보험 만기를 앞두고 두 차례의 입찰공고를 냈지만, 국내 보험사 중 한 곳도 응찰에 나서지 않아 3개월의 공백이 발생한 대표적인 사례다. 민간 보험사의 입찰 가능성을 높이기 위해, 시민안전보험의 내용을 수익성에 맞춰 변경하여 기후재난에 대응할 수 있는 공적 성격이 약화될 가능성도 부인하기 어렵다.

정리하면, 시민안전보험의 운영 및 기능 방식은 기후재난에 대응할 수 있는 수준의 공적 성격을 담보하기에 한계가 드러나는 것으로 보인다. 특히 사회적 위험에 대응해 온 공적 보험제도인 사회보험과 비교했을 때 이는 더 명확히 나타났다. 한편, 2장에서 살펴본 것과 같이 사회보험은 국가의 주도하에, 경제적 지원에서만 그치지 않고 서비스 등의 보험급여를 제공하여 사회보장 효과를 의도한다는 점에서 기후재난 대응에 장점을 가지고 있으나, 시민안전보험은 보험내용에 현금 보장을 제외한 기타 급여가 전무하여 관련한 비교할 수 없었다.

### 3) 시민안전보험은 복지국가의 생태적 전환을 뒷받침할 수 있는가?

시민안전보험이 기후재난에 대한 피해보상을 철저히 하고 공적 성격을 강화한다고 해도 이는 복지국가의 생태적 전환을 담보하기엔 충분하지 않을 수 있다. 앞선 논의에서 확인하였듯, 기존 복지국가의 한계를 짚고 대안으로서 생태적 관점의 도입을 강조한 학자들은 기존 사회보장체제의 답습은 기후위기를 가속화할 뿐이라고 지적하기 때문이다. 따라서 시민안전보험이 기존 사회보장체제의 한계를 뛰어넘고, 복지국가의 생태적 전환을 뒷받침할 수 있는가에 대한 논의를 이어가고자 한다.

복지국가가 생태적 전환을 꾀할 때 지향해야 하는 가치로는 다양한 것이 논의되나, 시민안전보험에 관하여 특별히 살펴볼 수 있는 것은 ‘지역성’의 강조이다. 시민안전보험의 가장 큰 특징 중 하나가 지방자치단체 단위로 가입이 이루어지는 지역 기반 보험이라는 점이기에 때문이다. 여러 학자들은 ‘지역성’ 강화를 생태적 가치를 중시하는 복지국가 전환의 실마리로 제시하고 있

으며(김만호·최영신, 2012; 한동우, 2016; 2021; Dominelli, 2012, 2018), 이는 기존 복지국가의 중앙 집권 운영구조의 한계에서 비롯된다. 전통적인 복지국가에서 재화와 서비스는 중앙집권화된 국가를 통해 제공자와 수혜자라는 이분법적 구조하에서 통제되었으며, 대부분의 복지정책은 이를 지탱하는 관료주의를 따라 전달되었다(Fitzpatrick, 2001). 관료제적 제도의 틀 안에서 개인은 제도의 대상으로 규정되고, 이에 따라 사회문제의 해결은 제도의 대상으로서의 개인의 수급 자격의 적부에 따라 결정되었다(김형준, 한동우, 2012). 이는 개인과 지역사회를 복지서비스 공급 결정 과정에서 소외시키고 이들의 역량을 약화시키고 결과적으로 공동의 위험에 대처할 수 있는 공동체를 파편화시키는 문제점을 가져왔다(George, Wilding, 1994).

이에 이러한 논의들은 기존의 지배 구조에서 탈피해 복지국가 운영구조에 생태적 가치를 접목하기 위한 방안으로, 소규모 지역단위에서 지역주민 간의 교류를 통한 자급자족의 경제구조를 구축하는 방향으로의 전환을 강조한다(O'Connor, 1999). 복지서비스 역시 지방분권화 되어야 하고, 지역 수준에서 다양한 서비스를 제공함으로써 개인과 지역의 성취를 가능하게 할 수 있다고 본다(Achterberg, 1996). 이때 시민안전보험은 전통적으로 중앙집권적으로 이루어졌던 재난관리체계를 지역단위로 이전해 온 사례로 볼 수 있다. 중앙정부 중심으로 이루어지는 기존의 재난관리체계는 조직 운영의 효율성·신속성, 예산 배정의 적극성, 인력배치의 적절성 등의 면에서 국민의 기대치에 미치지 못했다(이정임, 2022). 반면 시민안전보험은 지역을 단위로 가입해 지역마다 보장항목과 보장수준이 설정된다. 앞에서 분석한 것과 같이 지역별로 보장항목과 보장수준이 다르다는 점은 현시점의 한계로 존재하지만, 최소 기준 등이 갖추어진다면 지역사회에 기반을 두는 시민안전보험의 원형은 생태적 복지국가의 목표체계인 지역사회를 강화할 수 있는 가능성을 가지고 있다. 각 지방자치단체는 지역 특성에 맞게 보장 내용을 삭제하거나 추가할 수 있으며, 이는 지역마다 시기별로 특별한 재난에 취약한 한국의 특성을 적절히 반영할 수 있다. 이러한 과정에서 지역에 맞는 조직 운영, 예산 배정, 인력 배치 등을 설계하는 것도 기대해 봄직 하다.

아울러, 지역성을 강조하는 맥락에서는 지역주민의 자발적 참여가 뒷받침되어야 하는데, 시민안전보험으로부터 보호받는 시민들은 정작 이에 대해 제대로 알지 못하고 있었다(비즈한국, 2023.07.07). 또한, 시민안전보험에 대한 정보를 접한다해도 현재의 시민안전보험은 지방정부와 보험사 간의 계약으로 이루어질 뿐, 보험의 당사자로서 어떠한 의견도 개진할 수 없는 논의 구조를 갖고 있었다. 이러한 한계를 개선하기 위해 시민안전보험에 지역성의 맥락을

적용한다면, 지역주민의 자발적 참여의 대상과 방식은 시민안전보험의 보장 내용을 주체적으로 논의하는 것이 될 수 있다. 지역사회 공동체가 그들에게 위협이 되는 사회적 위험의 내용을 논의하고, 이러한 논의를 기반으로 상호 호혜적인 교류를 하며 공동체 기반을 더욱 강화하는 것이다. 이때 지역위원회 등의 거버넌스 활용 가능성을 검토할 수 있다.

시민안전보험의 형태를 통해 지역사회의 역량을 키우는 것이 기후위기에 대한 대처를 전적으로 지방자치단체에 맡겨야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 특히 재정적 측면에서 이는 세심하게 검토되어야 할 것으로 보인다. 현재 시민안전보험의 예산은 지방자치단체의 예산으로 마련되고 있다. 지방자치단체는 시민안전보험 보험료 납입의 근거를 마련하기 위해 조례를 제정하여 실시하고, 2022년 기준 전국 지방자치단체 243개소 중 193개의 지방자치단체가 관련 조례를 가지고 있다. 보험사에서 해당 지방자치단체의 예산 범위 안에서 현재 실행이 가능한 대략적 보장항목으로 보험 상품을 설계하여 제시하면 사실상 지방자치단체가 이를 따르는 구조이다(이정임, 2022). 이는 재정자립도가 열악한 지방자치단체를 대상으로 보험료 보조 등 직·간접적 재정 지원의 필요성이 제기되는 부분이다.

그렇다면 지방자치단체 이상의 차원에서 재정 지원의 근거는 어떻게 찾을 것이며, 구체적으로 어떻게 재정을 마련할 것인지가 과제로 남았다고 볼 수 있다. 이에 선행연구에서 제시된 기후기금 성격의 재원 마련과 기후보험 재보험의 활용 가능성을 분석하였다.

먼저, 현재 한국은 중앙정부 차원의 기후기금 구성에 어려움을 겪고 있다. 대신 서울특별시, 경기도, 인천광역시, 경상북도와 서울특별시 구로구·도봉구, 전라북도 전주시 등 지방자치단체 차원에서 기후변화 대응 관련 기금 구성을 위한 조례를 별도로 마련하는 상황이다. 이러한 조례는 기금의 사용처를 명확히 설정하고 있으며, 예를 들어 서울시의 기후대응기금은 기금의 사용처를 온실가스 감축, 신재생에너지 개발보급 및 에너지이용효율화 지원, 천연가스, 재활용, 빈곤층 에너지 지원, 도시가스 설치, 노후시설관리 등으로 엄격히 제한하고 있다(국가법령정보센터, 2024. 10. 30.). 만약 지방자치단체의 기후기금을 이용해 시민안전보험의 보험료를 보조한다면 이는 기후변화 대응이라는 사용처에는 부합하게 된다. 그러나 역시 지방자치단체의 예산에서 출연되고 있어 결국 국가 단위의 기금을 조성해야 한다는 논의로 나아가야 할 필요가 있다. 앞서 살펴본 Schwarze et al.(2011)의 모델 중 M5를 적용하고 있는 폴란드, 이탈리아, 오스트리아는 기후변화에 대응할 수 있는 기금 구성에 대한 세금의 의무를 부과하고 있어, 예시가 될 수 있다.

기후보험 재보험을 활용하는 방법은 지방자치단체와 시민안전보험에 대한 계약을 맺은 보험사가 그 보험계약에 대한 보험에 가입할 수 있도록 하는 것이다. 재보험이란 ‘원보험자가 인수한 보험계약상의 책임의 전부 또는 일부를 다른 보험자에게 인수시킬 것을 목적으로 하는 보험계약’으로 ‘보험자의 보험’을 의미한다(김은경, 2001). 시민안전보험의 운영에서 민간 보험사의 참여에 따른 한계를 보완하기 위해 공적 영역에서 재보험을 신설하여 위험을 인수하고 재정과 운영의 안정성을 확보하는 방안이다.

나아가, 복지국가의 생태적 전환의 관점에서 기후기금과 기후보험 재보험은 재원 확보 방식 및 국가 단위 운영에 관한 성찰과 전환 가능성을 제공한다. 재원 확보의 경우, 기금을 조성하거나 재보험 신설에 대한 비용 충당을 탄소세 등과 연계하는 방식을 고려할 수 있다. 탄소세는 상품과 서비스를 생산함으로써 발생하는 탄소 배출에 부과하는 세금으로, 온실가스 배출을 줄이기 위한 수단 중 하나로 논의되는 환경세의 일종이다. 한국은 탄소세가 논의 중이지만, 실제 도입된다면 기후변화 대응에 필요한 재원을 마련함에 있어 기후변화 초래 책임에 따른 부담금을 부과하는 방식의 논의가 진전될 수 있다.

뿐만 아니라, 이러한 재원 확보 방식을 적용한 기후기금과 기후보험 재보험은 국가 경계에 제한받지 않는다. 일찍이 Beck(1986)은 현대사회의 위험은 국경과 대상을 초월하여 나타날 것이라고 예고하였고, 지구온난화, 테러 등 국가 경계를 초월하는 위험에 대해 지금과 같은 국민국가로서의 복지국가로 대응하기는 어려울 것이라고 전망하였다. 책임의 측면에서도 기후위기가 전 지구적 문제라는 점에서 기존 사회보장체제에서 고수하던 국민국가의 틀에 대해 성찰할 필요가 있다. 따라서 한국의 시민안전보험과 같이 기후위기에 대응하고 있는 기후보험에 대해 국제 기후기금에서 지원하는 방식을 검토할 수 있다. 녹색기후기금은 UN 기후변화기본협약의 실행을 위해 설립되었으며, 기후보험은 기후변화기본협약이 추구하는 기후위험관리체계 구축의 주요 수단으로서 녹색기후기금과의 연계 가능성이 크다고 평가된다(진익, 2013; Field et al, 2012). 진익(2013)은 녹색기후기금 활동에 연계할 수 있는 기후보험의 예로서 자연재해보험, 화재보험, 해상보험, 기술보험, 상해보험, 배상책임보험, 보증보험 등을 들었으며, 시민안전보험도 여기에 포함될 수 있을 것으로 보인다.

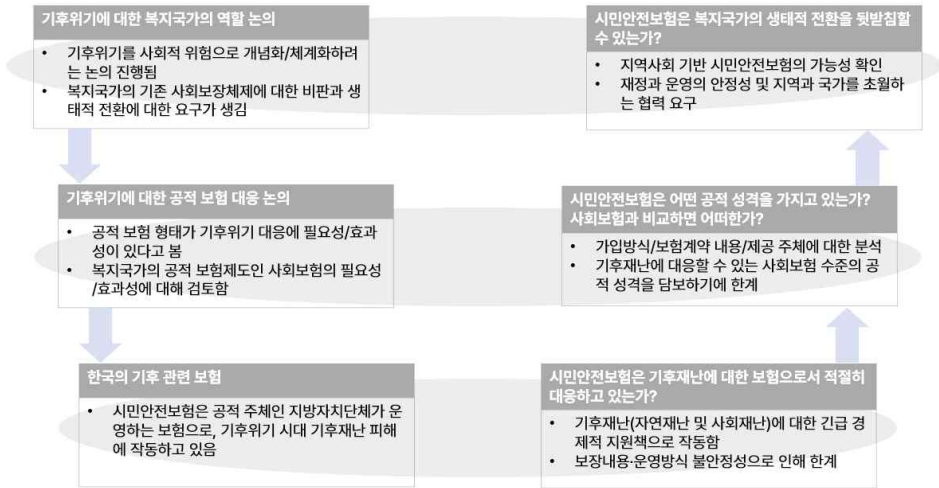
또한 기후보험 재보험의 경우, 전 지구적 협력을 도모할 수 있는 국가 간 재보험 신설 및 가입의 필요성이 제기되고 있다(장훈, 김윤정, 2019). 기후재난에 대해 국가 간 재보험을 체결한다는 것은 보험의 위험 분산 체계를 국제

적으로 이전함으로써, 원수보험자의 위험 담보 능력을 향상시키고 위험의 관리 규모를 확대하여 보호 기능을 강화하는 것을 의미한다. 또한, 특정 지역에 막대한 기후변화 피해가 닥쳐도 그 위험을 분산할 수 있도록 하고 특히 개발도상국에 대한 안전망으로 기능할 수 있다. 이를 통해 전지구적 기후위기를 초래한 소위 선진 복지국가의 책임을 인정하고 불평등을 따라 흐르는 위험을 공동의 책임으로 분산하는 방향으로 나아갈 수 있다.

논의를 종합하면, 지역사회로 권한과 자원을 이전하는 시민안전보험의 원형으로부터 기존 복지국가의 중앙 집권·지배적 운영구조가 개인과 지역사회를 소외시키는 한계를 넘어서는 생태적 전환의 가능성을 확인하였다. 이를 지원하기 위해서는 재정과 운영의 안정성이 뒷받침되어야 하며, 이때 지역과 국가를 초월하는 범위의 협력과 연대가 요구될 것으로 보인다.

## 5. 결론 및 논의

본 연구는 실제 기후재난으로 발생하는 피해에 대한 국가 차원의 보상이 이루어지는 시민안전보험의 의의와 한계, 가능성을 검토하기 위해 연구문제 제시에 앞서 다음과 같은 흐름을 선행하였다. 첫째, 사회적 위험으로서 기후위기와 복지국가의 생태전환에 대한 이론적 흐름을 정리하여, 기후위기 시대 새로운 복지국가 역할에 대한 요구들을 살펴보았다. 둘째, 복지국가에서 기존의 사회적 위험에 대응책으로 기능해온 공적보험의 공적성격에 주목하여 기후위기 대응의 맥락에서 공적보험이 갖출 수 있는 기능을 간략히 검토하였다. 더하여 민간보험과 사회보험을 특성을 비교하여 기후위기 대응에 있어 사회보험 형태가 왜 유리한지 설명하였다. 셋째, 한국의 기후 관련 보험인 풍수해보험과 재난배상책임보험, 시민안전보험을 비교하고 시민안전보험의 개념, 원리, 특징, 현황을 살펴보았다. 앞선 이해를 바탕으로 시민안전보험은 기후재난에 대한 보험으로서 적절히 대응하고 있는지, 시민안전보험이 사회보험과 비교하였을 때 어떤 공적인 성격을 공유하는지, 마지막으로 복지국가의 생태적 전환을 뒷받침하는 제도로서의 의의를 갖는지에 대한 제도적 검토를 수행하였다. 본 연구결과의 분석적 흐름을 도식화하면 다음과 같다.



<그림 2> 연구 결과

먼저 기후재난의 대응 측면에서 시민안전보험은 기후재난으로 인한 피해에 대한 경제적 지원을 제공하고 있다는 점에서 의의가 있으나, ‘사망’으로 보장항목이 제한 되어 있기 때문에 매우 소극적 수준의 개입으로 평가될 수 있다. 또한 보장항목을 결정하는 데 있어 지방자치 단체와 민간 보험사 간의 계약에 따라 상이하며 민간보험사의 결정이나 지자체의 예산, 여력, 상황에 따라 보장항목의 범위와 수준이 변경될 수 있다는 점에서 불안정성을 내포한다.

두 번째로 시민안전보험이 갖는 공적 성격을 분석하기 위해 가입방식, 보험계약 내용의 설정, 제공주체의 특성을 살펴보고, 사회보험과 비교해보았다. 시민안전보험은 가입 여부와 위험대비 기간이 지방자치 단체 자율적 판단과 민간보험사의 수익성에 기초한 계약 형태에 따라 달라질 수 있다는 점과 불평등 완화와 소득 재분배 기능에 대한 직접적 고려없이 설계되었다는 점에서 한계가 있다.

마지막으로 시민안전보험이 복지국가의 생태적 전환을 뒷받침할 수 있는 제도적 특성들을 갖추고 있는지 살펴보았다. 지역성의 차원에서 시민안전보험의 지자체 중심의 운영체제는 중앙집권적 체제에서 벗어나 지역사회의 특성을 고려하고 자원을 활용할 수 있는 틀을 갖추고 있으나, 지역주민은 숙의와 참여의 과정에서 배제되어 있다는 한계를 갖는다. 또한 각 지자체의 재정자립도 격차에 따른 시민안전보험의 재정안정에 대한 제도적 보완이 부족한 실정이다.

종합해보면, 시민안전보험은 지역단위 수준에서 기후위기로 인해 발생하는 자연재난 및 사회재난에 대한 긴급 경제 지원 제도로써 작동하고 있으나, 보상 조건(사망 시)와 형태(현금)가 매우 제한되어 있다. 기후위기가 일상화가 급속도로 진행되고 있는 가운데, 효과적인 기후위기 대응 체계는 소극적, 사후적, 일시적 특성을 벗어나서 적극적이고, 예방적이고, 지속적인 성격을 갖춰야 할 필요가 있다.

특히 기후위기로 인한 재난은 경제적 손실 이외에도 살아가는 터의 훼손, 사회적-정신적 트라우마 등 개인의 일상을 침투하는 광범위한 영향력을 미칠 수 있다. 이러한 기후위기로 인한 재난의 복잡성을 고려하였을 때, 기후위기에 대한 대응 역시 복합지원을 통해 일상의 회복을 지원할 수 있어야 한다.

본 글에서는 높은 수준의 공적 성격을 담보한 사회보험 형태의 개입이 기후위기 대응에 왜 유리한지에 대하여 다양한 층위에서 제시하고, 이를 바탕으로 시민안전보험의 현 운영 실정에 대해 비교하였다. 하지만 시민안전보험의 공적 성격에 한계가 있음이 드러났기에 사회보험만큼의 공적 성격을 담보할 수 있도록 시민안전보험을 수정하거나, 혹은 공적 성격을 충분히 담보한 새로운 기후위기 공적·사회보험에 대한 개입을 모색해야 할 것이다.

마지막으로 기후위기는 개인-지역사회-국가-지구화의 총체성과 떼어놓을 수 없다. 기후위기에 의한 대응은 기존의 중앙집권적 국가 주도형 제도의 한계를 넘어서서, 기후위기를 겪고 있는 자신의 삶의 현장을 지켜낼 수 있는 권력과 역량이 지역주민과 지역사회에게 분배될 수 있어야 한다. 이는 단순히 지역사회 차원으로 기후위기 대응의 책임을 넘기는 것이 아니라, 오히려 지역과 국가의 경계를 뛰어넘어 균형 있는 역할 분배와 재정적 측면 등에서의 협력의 필요성을 역설한다.

본 연구는 복지국가와 생태 전환이라는 거시적 담론의 층위부터 시작하여, 실제 기후재난으로 발생하는 피해에 대한 보상이 이루어지는 시민안전보험이라는 실질적인 제도적 사례에 대한 검토까지 다층적 분석을 시도했다. 연구방법이 문헌검토로 제한되어 있어 실제 시민안전보험 작동과 수혜 사례에 대한 현장성이나 시민안전보험의 결과와 성과에 대한 논의를 다루지는 못했다는 한계가 있다. 그러나 이론적 논의와 제도의 현실의 거리를 좁혀 기후위기 대응을 위한 제도적 청사진을 그려보고자 했다는 점에서 의의를 갖는다.

기후변화가 야기하는 사회적 위험들을 복지정책의 일환으로 포섭시켜 효과적인 기후위기 대응 및 적응을 추진하고자 하는 시도는 그동안의 사회정책과 환경정책 사이의 분절과 사회적 위험 개념에 대한 좁은 이해, 전환적 사회정책에 대한 미비한 사회적 합의 등의 문제로 아직 발전 중에 있다. 본 연구에

서는 시민안전보험을 중심으로 분석했지만, 비단 시민안전보험에만 적용될 수 있는 내용은 아니다. 기후재난이 일상화 되고 있는만큼, 현존하고 있는 사회정책의 운영과정과 원리는 기후위기 대응의 관점에서 평가되고 기후위기에 발맞춰 변화되어야 한다.

## 참고문헌

- 강명주, 김수영, 2020, 사회보험을 통한 재난지원에 대한 이론적 고찰, 비판사회정책, 68, 7-43.
- “재난 및 안전관리 기본법”,  
<https://www.law.go.kr/LSW/lSc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%EC%9E%AC%EB%82%9C+%EB%B0%8F+%EC%95%88%EC%A0%84%EA%B4%80%EB%A6%AC+%EA%B8%B0%EB%B3%B8%EB%B2%95#undefined>, (2024년 6월 12일)
- “시민안전보험”,  
<https://www.safekorea.go.kr/idsiSFK/neo/sfk/cs/contents/insurance/SDIJKM2501.html?menuSeq=841>, (2024년 3월 12일)
- “풍수해보험”,  
<https://www.safekorea.go.kr/idsiSFK/neo/sfk/cs/contents/insurance/SDIJKM2101.html?menuSeq=65#%ED%92%8D%EC%88%98%ED%95%B4%EB%B3%B4%ED%97%98%20%EC%83%81%ED%92%88%EC%95%88%EB%82%B4>, (2024년 3월 12일)
- “국민재난안전포털”, <https://www.asiae.co.kr/article/o2020052813102449465>, (2024년 3월 12일)
- 권설아, 변성수, 송유진, 2021, 도민안전보험 보장항목 및 보장금액 개선방안 연구: 충북지역을 중심으로, 공공정책연구, 38(2), 29-49.
- 권승문, 2020, 기후위기는 평등하지 않다, 국가인권위원회, 2020.
- “경기도 지자체 ‘시민안전보험’ 열세 낭비 논란”, 아시아경제, 2020년05월2일.
- 김대철, 이강민, 2019, 『경북 도민안전보험 도입방안 연구』, 대구: 대구경북연구원
- 김동진, 2023, 사회계층별 재난불평등에 대한 인식과 시사점, 보건복지ISSUE&FOCUS, 433.
- 김만호, 최영신, 2012, 녹색주의 사회복지에 관한 탐색적 연구, 한국사회복지행정학, 14(1), 253-276.
- 김영란, 2008, 한국사회에서 새로운 사회적 위험과 위험관리전략: 복지국가의 재설계. 사회보장연구, 24(1), 1-26.
- 김영화, 2018, “‘녹색사회복지’에 대한 성찰과 탐구: Lena Dominelli 의 “Green Social Work”를 중심으로, 한국사회복지행정학, 20(1), 181-207.
- 김용득, 2019, 지역사회 기반 복지관의 공동체주의 지향성 강화 필요성과 과제-공공성 담론의 확장과 사회서비스 운영 원리 변화를 중심으로, 한국사회복지행정학, 21(2), 203-232.
- 김용득, 2022, 보건복지의 공공성, 넉넉한 접근이 필요하다, 보건사회연구, 42(1), 5-6.
- 김은경, 2001, 재보험의 법률관계에 관한 소고, 외법논집, 10, 307-323.
- “폭우 사망자에게 도움 못 준 ‘서울시민안전보험’”, 한국일보, 2022년 9월 8일
- 김중호, 2019, 거대 자연재해에 대한 미국 보험업계의 대응방식과 의사결정 과정의 법적책적 고찰-허리케인과 산불을 중심으로, 보험법연구, 13(2), 265-314.
- 김진수, 1997, 사회보험과 민영보험 관계정립에 관한 연구, 한국사회정책, 4(1), 130-158.
- 김태성, 김진수, 2013, 『사회보장론』, 서울:청목.
- 김형준, 한동우, 2010, 사회복지의 대안적 이론체계로서의 사회생태주의, 상황과 복지, 29, 91-123.
- 김형준, 한동우, 2012, 사회생태주의적 관점에서의 한국 복지국가담론 비판과 대안, 비판사회정책, 36, 39-74.
- 남은영, 2015, 사회적 위험과 국민인식: 정책적 함의를 중심으로, 보건복지포럼, 7-22.
- 박창균, 김현욱, 최희정, 서경희, 양희산, 이중기, 2005, 『재난보험 도입의 경제적 타당성과 효율적인 운영방안에 대한 연구』, 서울: 한국개발연구원.
- 변지석, 김옥주, 2024, 우리 동네 안전 보장 지킴이, 시민안전보험 : 데이터로 살펴 본

시민안전보험 운영현황, 손해보험, 667, 20-30.

- 변지석, 김옥주, 2024, 우리 동네 안전 보장 지킴이, 시민안전보험: 데이터로 살펴 본 시민안전보험 운영현황, 손보논단, 21-28.
- “서울특별시 기후대응기금의 설치 및 운용에 관한 조례”,  
<https://www.law.go.kr/ordinSc.do?menuId=3&subMenuId=27&tabMenuId=139&eventGubun=060116#liBgcolor0>, (2024년 10월 30일)
- 성정숙, 양만재, 2016, 재난에 대한 사회복지실천의 국제적 경향 검토; 재난대응 사회복지실천 모델 제안과 세월호 참사의 사회복지실천 함의, 한국사회복지학회 학술대회 자료집, 255-281.
- “시민안전보험 입찰에만 한 달…보험사 “보장범위에 달려””, 쿠키뉴스, 2024년 10월 7일.
- “용인시, 3년간 중단했던 ‘시민안전보험’ 재가입”, 아시아경제, 2024년 2월 1일.
- 이상은, 2023, 기후변화와 복지국가, 사회복지정책, 50(3), 171 - 202.
- 이승준, 최상희, 임채욱, 정재동, 2017, 기후변화의 부정적 영향에 따른 손실과 피해 대응방안, 기후환경정책연구, 1-248.
- 이정임, 2022, 시민안전보험 운영관리체계의 개선방안 연구, 대한안전경영과학회지, 24(2), 77-85.
- 이정필, 2011, 한국 사회 대안담론으로서의 ‘녹색복지’에 대한 평가와 전망, 뉴 래디컬 리뷰, 50, 88-110.
- 이창곤, 2021, 생태위기 시대의 녹색복지국가 비전과 전략, 월간 복지동향, 278, 17-23.
- 임채욱, 2016a, 기후변화 적응을 위한 대형 재해 위험의 분산체계와 보험제도-해위 사례와 제도를 중심으로, 법과 정책연구, 16(1), 301-338.
- 장승혁, 2017, 사회보험법과 사회연대 원리, 사회보장법학, 6(1), 5-42.
- 장훈, 김윤정, 정휘철, 임채욱, 김혜령, 2019, 『기후변화 사회보장 확대방안 연구: 공보험, 기금 등 사회보장을 통한 기후변화 사회안전망 확대』, 세종: 한국환경정책·평가연구원.
- 장훈, 송영일, 김윤정, 신지영, 정휘철, 2019, 기후변화 적응정책 10년: 현주소 진단과 개선방안 모색을 중심으로, 기후환경정책연구, 2019, 1-137.
- 조규성, 2024, 시민안전보험의 보장공백 해소를 위한 상법 제732조의 개정안 검토, 법과기업연구, 14(1), 57-86.
- 조영훈, 2004, 자유주의 복지유형으로서의 한국복지국가 민영보험의 상대적 발달을 중심으로, 비판사회정책, 19, 311-337.
- 조영훈, 2013, 생태주의의 도전과 복지국가의 변화, 사회복지정책, 40(3), 1-24.
- 진익, 2013, 이슈: 녹색기후기금 (Green Climate Fund) 과 기후보험 (Climate Insurance) 연계 모색 필요, KIRI 리포트 (포커스), 264, 1-9.
- “창원시, 시민안전보험 재가입…사회재난 사망 보장금액 확대”, 연합뉴스, 2024년 9월 24일.
- 최영준, 2023, 복지국가는 사회적 위험을 앞서가며 진화해야 한다, 보건사회연구, 43(1), 5-6.
- 최재천, 양옥경, 하은희, 강민아, 최명민, 정부희, 2008, 『생태복지의 개념 및 적응모델 개발』, 서울: 한국건강증진개발원.
- “[퇴직연금 20년] ②”법정연금 걸맞게 퇴직연금 운용도 공적 성격 강화해야”, 연합뉴스, 2024년 6월 4일.
- 한동우, 2016, 노동사회로서 복지국가: 비판과 생태주의적 함의, 비판사회정책, 50, 461-489.
- 한동우, 2021, 생태적 관점에서 복지와 국가, 월간 복지동향, 278, 11-16.
- 한철, 2019, 재난위험과 자본시장의 법적 메커니즘에 관한 연구, 과학기술법연구, 25(1), 125-164.
- “시민안전보험 ‘사회재난 사망 특약’ 신설로 사회안전망 강화한다.”,  
[https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR\\_0000000008&nttId=97786](https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_0000000008&nttId=97786), (2023년 1월 5일)

- Achterberg, 1996, "Sustainability, community and democracy" in B. Docherty and de Geus(eds) *democracy and Green Political Thought*, Routledge: New York, pp.170-187.
- Alford, J., 2016, Co-Production, Interdependence and Publicness: Extending public service-dominant logic, *Public Management Review*, 18(5), 673-691.
- Alston, M., 2013, Environmental social work: Accounting for gender in climate disasters. *Australian Social Work*, 66(2), 218-233.
- Beck, U., 1986(2006), 『위험사회: 새로운 근대성을 향하여』, 홍성태 역, 서울: 새물결.
- Cardona, O. D., Van Aalst, M. K., Birkmann, J., Fordham, M., Mc Gregor, G., Rosa, P., Pulwarty, R. S., Schipper, E. L. F., Sinh, B. T., Décamps, H., Keim, M., Davis, I., Ebi, K. L., Lavell, A., Mechler, R., Murray, V., Pelling, M., Pohl, J., Smith, A. O., & Thomalla, F., 2012, Determinants of risk: Exposure and vulnerability. In *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation: Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (Vol. 9781107025066, pp. 65-108)*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139177245.005>
- Cornel Quinto, 2012, *Insurance Systems in Times of Climate Change: Insurance of Buildings Against Natural Hazards*, Springer, 29.
- Costella, C., van Aalst, M., Georgiadou, Y., Slater, R., Reilly, R., and Barca, V., 2022, Can social protection tackle risks emerging from climate change, and how?, A framework and a critical review.
- Costella, C., van Aalst, M., Georgiadou, Y., Slater, R., Reilly, R., McCord, A., et al, 2023, "Can social protection tackle emerging risks from climate change, and how? A framework and a critical review", *Climate Risk Management*, 40, 100-501.
- Dominelli, L., 2012, *Green social work: From environmental crises to environmental justice*, Cambridge: Polity Press.
- Dominelli, L., 2018, *Neglected Families: Developing family-supportive policies for 'natural'and (hu) man-made disasters.*, In *Handbook of Family Policy* (pp. 363-375). Edward Elgar Publishing.
- Duus-Otterström, G., and Jagers, S. C, 2011, Why (most) climate insurance schemes are a bad idea, *Environmental Politics*, 20(3), 322-339.
- Esping Andersen, Gøsta, 'Social Risks and Welfare States', *Social Foundations of Postindustrial Economies* (Oxford, 1999; online edn, Oxford Academic, 1 Nov. 2003), <https://doi.org/10.1093/0198742002.003.0003>, accessed 12 Oct. 2024.
- Field, C. B., Barros, V., Stocker, T. F., and Dahe. Q. (Eds.), 2012, *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation: Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press.
- Fitzpatrick, T., 2001, *New theory of Welfare*, Palgrave.
- Galgóczi, B. & Pochet, P., 2022, Introduction. Welfare states confronted by the challenges of climate change: a short review of the issues and possible impacts. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 28(3), 307-316. <https://doi.org/10.1177/10242589221132781>
- Gough, I., 2010, Economic crisis, climate change and the future of welfare states. *Twenty-First Century Society*, 5(1), 51 - 64. <https://doi.org/10.1080/17450140903484049>
- George, V. & Wilding, P., 1994, 『이데올로기와 사회복지』, 남찬섭 역, 한울아카데미.
- Hetherington, T., & Boddy, J., 2012, Ecosocial work with marginalized populations: Time for action on climate change. In *Environmental social work* (pp. 46-61). Routledge.
- Hirvilampi, T., & Koch, M., 2020, Sustainable welfare beyond growth. *Sustainability*,

12(5), 1824

- Kemp, S. P., 2011, Recentring environment in social work practice: Necessity, opportunity, challenge, *British Journal of Social Work*, 41(6), 1198–1210.
- Koch M., 2022, Social Policy Without Growth: Moving Towards Sustainable Welfare States. *Social Policy and Society.*, 21(3), 447–459. doi:10.1017/S1474746421000361
- Krings, A., Victor, B. G., Mathias, J., and Perron, B. E., 2020, Environmental social work in the disciplinary literature, 1991 - 2015, *International Social Work*, 63(3), 275 - 290.
- Nordbrandt, M., Peterson, L., Mårtensson, M., & Palme, J., 2024, Combating climate change through the welfare state: can social insurance boost support for carbon taxes in Europe?. *Journal of European Public Policy*, 1-23.
- O’Conner, James., 1999, "Socialism and Ecology", In Carolyn Merchant(Ed.), 2008, 『Ecology』 , Humanity Books, New York. pp.163–172.
- Pieters, D., 2006, *Social Security an Introduction To The Basic Principles Netherlands*, Hague: Kluwer Law International Publication, 85–86.
- Schwarze, R., Schwindt, M., Weck Hannemann, H., Raschky, P., Zahn, F., and Wagner, G. G., 2011, Natural hazard insurance in Europe: tailored responses to climate change are needed, *Environmental Policy and Governance*, 21(1), 14–30.
- Titmuss, R. M., 1975, *Social Policy: An Introduction*, New York: Pantheon Books.