

# 자연재해위험의 위험분산과 정부의 역할에 대한 연구\*

A Study on the Risk Distribution of Natural Hazards  
and the Role of Government

신 동 호\*\*

Shin Dong-Ho

본 연구에서는 국내에서 처음으로 화재보험과 주택종합보험의 풍수재특약 발전 추이를 분석하였다. 또한 농작물재해보험의 시행착오와 정부의 역할을 분석하였다. 이를 참고로 소방방재청이 주도하는 '풍수해보험법제정(안)'을 중심으로 정부의 역할에 대해서 다음과 같은 정책적 제언을 하였다.

첫째, 임의보험에서 역선택 문제를 해결하기 위해서는 수해상습지역의 인수거절을 고려할 수 있다. 둘째, 가칭 소방방재공단이 설립되어 풍수해보험을 운영하되, '실손보상의 원칙', 수지상등의 원칙' 등과 같은 손해보험의 원리가 적용되어야 한다. 셋째, 정부의 보험료 보조는 농어민에 한정하는 것이 바람직하다. 넷째, 풍수해보험의 도입을 위해서 초과손해물재보험, 혹은 초과손해액재보험과 같이 일정 규모 이상의 피해에 대해서 정부가 최종적으로 재보험자 역할을 하되, 무한대의 지급보증이 필요하다. 다섯째, 풍수해지도는 단순히 재해통계의 집적이 아닌 보험사업자의 언더라이팅에 활용될 수 있도록 작성되어야 한다.

※ 국문색인어: 풍수재특약, 정부의 역할, 풍수해보험, 농작물재해보험, 소방방재청

\* 본 연구는 2004년 상명대학교 교내연구비의 지원을 받아 수행되었다. 귀중한 조언을 해준 소방방재청의 이희춘 박사, 익명의 심사자 3분에게 감사드린다.

\*\* 상명대학교 금융보험학부 조교수(dhshin@smu.ac.kr)

## I. 서론

### 1. 연구의 목적 및 방법

우리나라는 기후적, 국토적 특성으로 인하여 태풍과 같은 자연재해로 인한 피해가 매년 발생하고 있다. 태풍과 호우는 매년 7~9월 중에 정기적으로 발생하고 있으므로 그 발생확률이 매우 높다고 할 수 있다<sup>1)</sup>. 자연재해는 거대위험으로서 발생빈도는 낮지만 누적위험이 매우 크다는 특징이 있다. 따라서 보험회사의 담보력, 언더라이팅 및 위험분산이 매우 중요하다. 또한 자연재해의 특성상 일정부분 정부의 역할이 필요하다.

민영보험시장에서 독립된 자연재해보험은 존재하지 않고 있다. 화재보험이나 주택종합보험의 풍수재위험담보특별약관(이하 “풍수재특약”)이 있으나, 담보실적은 매우 낮아 풍수재특약은 유명무실한 상황이라고 해도 과언이 아니다. 향후에도 상황은 변하지 않을 것으로 판단된다.

최근 정부는 태풍이나 수해로 재해를 당한 국민들을 위하여 풍수해보험을 도입할 예정이라고 발표하였다<sup>2)</sup>. 이를 위하여 풍수해보험법의 국회상정이 추진 중이며, 내년부터 풍수해보험을 시범적으로 운영할 예정이다. 그러나 정부에서 추진하고 있는 풍수해보험은 농어민이 대상이며, 기존의 무상복구비지원제도를 점진적으로 보험제도로 전환하는 방안이다.

자연재해라는 거대위험의 특성상 자연재해보험이 성공적으로 운영되기 위해서 정부의 역할이 필요하다. 이에 본고에서는 국내의 자연재해보험<sup>3)</sup>과 도입예정인 풍수해보험을 중심으로 정부의 역할에 대해서 논하고자 한다. 이를 위하여 국내의 자

1) 1996년과 1998년에는 게릴라성 집중호우, 2002년 루사, 2003년 매미, 2004년 메기 태풍의 피해가 특히 컸다.

2) 『한국경제신문』, 2005. 7. 25.

3) 우리나라의 자연재해보험에는 기존의 화재보험 및 동산종합보험 등의 풍수재위험담보특별약관, 농작물재해보험과 도입예정인 풍수해보험이 있다.

연재해 현황을 분석하고, 현재 운영 중인 농작물재해보험, 그리고 화재보험 및 동산 종합보험에서 담보되고 있는 풍수재특약의 발전추이 및 문제점을 분석한다. 그리고 농작물재해보험에서 정부의 지원 내용을 살펴보고, '풍수해보험법제정(안)'을 중심으로 정부의 역할과 관련된 부분에 대해서 논하고자 한다.

## 2. 기존의 국내외 연구동향

국내에서는 주로 행정자치부·국립방재연구소와 보험개발원 주도로 1998년부터 자연재해보험에 대한 연구가 진행되었다<sup>4)</sup>. 이미 『홍수보험제도 도입방안 연구』(1998), 『풍수해보험제도 시행방안 연구』(1999), 『자연재해보험의 상품개발 및 운영방안 분석』(2000), 그리고 『선진외국의 보험제도 운영체제 연구』(2003)가 연구되었다. 그리고 행정자치부 산하의 국립방재연구소가 단독으로 2001년에 『자연재해보험제도 도입기반 구축방안 연구』(국립방재연구소, 2001)를 진행하였다. 현재 2004년에 신설된 소방방재청이 주축이 되어 그 동안의 연구결과를 바탕으로 풍수해보험의 도입을 추진하고 있다.

정부 주도하에 진행된 기존의 연구에서 많은 문제점이 분석되었으며 구체적인 실행 방안들이 제시되었다. 풍수해보험의 필요성, 목적에서부터 보험상품 개발에 필요한 담보대상, 면책내용, 재보험, 손해사정 등에 이르기까지 광범위하고 구체적인 연구가 이루어 졌다.

기존의 연구제목에서 재미있는 사실이 발견된다. 연구가 진행되면서 연구주제가 초기의 홍수보험에서 풍수해보험, 자연재해보험으로 범위가 확대되는 방향으로 변화되다가 소방방재청 주도하에서는 풍수해보험으로 복귀되었다는 점이다.

정부 주도로 진행된 연구는 아무래도 보험회사보다 정부의 입장이 많이 반영될 수밖에 없다. 기존 연구결과의 핵심은 주로 농어민을 대상으로 하는 기존의 다양하고 복잡한 무상복구비지원제도를 풍수해보험제도로 전환하는데 있다. 기존 연구의

4) 당시 행정자치부·국립방재연구소에서 보험개발원에 계속하여 연구용역을 의뢰하였다.

결론은 정부와 농어민이 각각 일정부분 보험료를 부담하고, 민영 보험회사가 참여하는 보험제도이다. 그러나 참여주체인 정부와 농어민, 보험회사의 입장이 각각 다를 수 있다는 딜레마가 존재한다.

풍수해보험 도입을 통하여 정부 입장에서는 국민의 세금으로 조성되는 무상복구비 재원을 줄이는 데 관심이 있으며, 정부의 재보험자 역할을 매우 제한하고자 한다. 농어민은 기존의 무상복구비제도와 달리 보험료를 직접 부담해야 한다는 저항감이 있으며, 자연재해위험의 특성을 누구보다 잘 알고 있는 보험회사는 확실하고 구체적인 정부의 지원을 기대하고 있는 실정이다.

2006년에 풍수재보험의 시범사업이 주택, 비닐하우스, 축사를 대상으로 운영될 예정이고 소방방재청에서 산하기구를 신설하여 보험운영을 직접 담당할 것으로 알려져 있지만, 앞에 언급된 딜레마는 계속 존재할 것으로 예상된다.

기존의 연구 외에 오영수(1998), 이희춘(2000), 양희산(2003), 유지호(2003), 신동호(2004), 정홍주·오태형(2005) 등에서 다양한 연구결과를 제시하고 있으나 동 딜레마를 한꺼번에 해결할 수 있는 방안은 제시되지 못하고 있다. 그 이유는 자연재해보험에 참여하는 개인, 보험회사, 재보험자, 그리고 정부의 입장을 모두 만족시키는 해법을 찾기가 구조적으로 매우 어렵기 때문이다.

그 외에 보험개발원(2004)이 『손보사의 자연재해보험시장 참여전략』에 대한 연구를 진행하였는데, 보험회사의 적극적인 자연재해보험시장 참여를 촉구한다는 점에서 유일하며, 그 의의가 크다고 판단된다.

외국의 경우 Lewis and Murdock(1996)이 자연재해위험의 재보험에 대한 정부의 역할에 대해서 논하고 있으며, Magnan(1995)은 프랑스 정부의 무한대 보증이라는 재보험자 역할에 대해서 논하고 있다. 독일의 경우 Kalenberg(1998)가 임의보험 형태의 홍수보험 현황과 특별히 정부의 지원이 없는 독일 특유의 상황에 대해서 논하고 있다. 최근 영국에서 자연재해위험이 담보되지 못하고 있는 문제에 대해서 Priest, Clark and Treby(2005)가 논하고 있다. 그리고 Riedel and Hofmann(2004)에 의하면, 독일에서 2003년부터 자연재해위험의 의무보험화에 대한 논의가 진행 중이다. 독일 정부차원에서 의무보험화를 추진하고 있어 그 결과가 나올 경우, 독일 사례가 우리나라에 주는 시사점이 클 것으로 판단된다.

## Ⅱ . 자연재해위험의 위험분산

### 1. 자연재해위험과 정부의 지원

#### 가. 자연재해위험 피해 추이

우리나라는 전국토의 70%가 산지이며, 산업화, 도시화에 따른 무분별한 토지이용, 그리고 오존층의 파괴, 온난화와 같은 이상 기후변동으로 인한 자연재해피해가 급증하고 있다. 또한 경제성장에 따른 부의 증가로 인하여 매년 발생하는 태풍, 집중호우, 홍수로 인한 재해기록 역시 갱신되고 있다. 최근 급속한 도시화 영향으로 연평균 강우량과 집중호우가 증가하는 추세이다<sup>5)</sup>. 예를 들어, 홍수와 전혀 관계가 없는 지역에도 어느 날 갑자기 단시간 내에 수백 밀리미터의 국지성 집중호우에 따른 침수피해가 발생하고 있는 것이 현실이다<sup>6)</sup>.

현재 소방방재청에서 발표하는 1993년부터 2002년까지의 자연재해 통계자료에 의하면 약 4년 주기로 재해피해가 급증함을 알 수 있다. 2002년에는 자연재해 피해가 6조 1천여억 원에 달하고 있어 지난 10년간 최고로 높은 피해실적을 기록하고 있다.

소방방재청의 통계자료에서 특이한 점을 발견할 수 있다<sup>7)</sup>. 태풍과 호우 피해는 비교적 자세하게 집계되고 있으나, 대설, 폭풍, 호우태풍, 폭풍설, 기타의 자연재해 항목은 빈 칸이 많이 있다는 사실을 알 수 있다. 특히 대설, 폭풍, 호우태풍은 지난 10년간 몇 개 년도만 피해실적이 집계되어 있다. 대설의 경우 지난 10년 동안

5) 서울시정개발연구원, 「서울지역 강우 특성 분석을 통한 도시화 영향 평가」, 『서울 도시연구』, 2005. 7.

6) 기습집중호우는 1998년 지리산일대, 경기·강원지역, 1999년 경기·강원지역의 피해를 비롯하여 2004년 삼척, 강릉, 2005년 전주에 막대한 인명피해 및 경제적 손실을 끼쳤다. 특히 2005년 8월에 전주에 단시간에 내린 500mm의 집중호우로 인하여 약 1,000억원의 피해가 발생하였다.

7) 소방방재청은 2004년 6월에 신설되었으므로 그 이전의 통계자료 집적은 당시 행정자치부의 소관이다.

1996년만 피해가 발생했다고 하더라도 태풍의 경우 1996년과 2001년에 피해실적이 전혀 없다는 사실은 특이하다.

〈표 1〉 최근 10년간 원인별-연도별 자연재해 총괄

(단위: 억원)

원인별		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	합계
태풍	가	1,176	267	1,143		121	2,842	901	1,514		51,857	59,822
	나	879	205	919		105	2,749	853	1,462		51,857	59,026
호우	가	1,372	1,174	355	5,331	1,494	13,073	742	2,558	4,669	9,296	40,063
	나	1,025	902	285	4,423	1,288	12,642	702	2,472	4,597	9,296	37,631
대설	가	0.1			13							13
	나	0.07			11							11
폭풍	가	24	5	304	46		50					430
	나	18	4	245	38		49					353
호우 태풍	가			5,676				11,078	2,609			19,363
	나			4,562				10,490	2,521			17,574
폭풍설	가	65	494		429	243	340	159		8,088		9,818
	나	49	379		356	210	329	150		7,964		9,437
기타	가		58		4	356	62					480
	나		45		3	307	60					415
합계	가	2,637	1,998	7,478	5,823	2,215	16,368	12,880	6,680	12,757	61,153	129,988
	나	1,971	1,534	6,012	4,831	1,909	15,828	12,197	6,455	12,562	61,153	124,450

주: 1) 가줄의 피해액은 2002년도 환산 가격기준임.

2) 나줄의 피해액은 당해 연도 가격기준임.

자료: 소방방재청, 2005.

소방방재청의 통계자료를 바탕으로 최근 10년간의 원인별 재해 발생 비율을 분석하면, 풍수해와 관련이 있는 피해가 대부분임을 알 수 있다. 태풍이 46%, 호우가 30.8%, 호우태풍이 약 14.9%로서 전체 중 약 92%를 차지한다. 겨울철의 폭풍설해 피해가 약 7.6%로서 비교적 높은 비중을 차지하고 있으며 대설, 냉해 같은 겨울철 피해가 있으나 매우 낮은 비율이다. 그 외에 우박, 지진 같은 피해는 우리나라에서는 거의 무시할 수 있는 자연재해임을 알 수 있다. 그러나 농어민의 입장에서는 대설, 냉해, 우박 같은 자연재해도 흉수못지 않게 위협적인 존재이다.

〈표 2〉 최근 10년간(1993~2002) 원인별 재해발생 평균 비율

(단위: %)

태풍	호우	대설	폭풍	호우, 태풍	폭풍설	기타	합계
46.02	30.82	0.01	0.33	14.90	7.56	0.37	100.00

## 나. 자연재해에 대한 정부의 지원

현재 정부는 자연재해로 인한 피해복구비를 무상 지원하고 있다. 이미 보험개발원(1998, 1999, 2000, 2001) 등의 기존 연구에서 정부의 무상복구비 지원에 대한 현황, 문제점, 해결방안 등에 대해 우수한 연구결과를 제시하고 있다. 여기에서는 정부의 무상복구비 지원대상 중에서 사유시설물 종류 현황만 간단히 언급하고자 한다.

정부의 자연재해 피해복구비 지원형태는 크게 이재민구호비, 공공시설복구비, 사유시설복구비 지원 형태로 구분된다. 이 중에서 이재민구호비와 공공시설복구비 지원은 국민의 생존권 보장 및 공공시설 유지관리 차원에서 당위성이 인정된다.

사유시설물 피해에 대한 정부의 지원대상은 주택(4), 농축산시설(61), 수산시설(159) 등 총 226개 종류로 매우 광범위하다. 반면에 지원규모는 실질적인 보상수준에 미치지 못하여 해당 주민의 불만이 높다.

현재 총 226개 지원대상 사유시설물에 대한 복구비 지원기준을 확대할 경우, 정부의 재정부담을 가중시키고, 주민의 도덕성 해이 현상을 초래한다는 점이다. 왜, 정부가 풍수해보험을 도입하고자 하는 이유이다.

〈표 3〉 정부지원대상 사유시설물 종류 현황

구 분	주택	농경지	농림시설, 농작물	축산시설, 가축입식	어선, 어망어구	수산증양식 생물입식	합계
대상수	4	2	31	30	54	105	226

자료: 소방방재청, 2005.

## 2. 자연재해위험과 보험을 통한 위험분산

### 가. 풍수재위험담보특약

우리나라에는 자연재해위험을 담보 받을 수 있는 독립된 보험상품이 없다. 화재보험과 동산종합보험에서 풍수재위험담보특약<sup>8)</sup>을 담보하고 있으나, 가입률이 매우 낮아 보험의 기능을 다하지 못하고 있는 실정이다. 보험회사의 언더라이팅 전략에 의해서 상습침수 지역은 당연히 특약가입이 거부되고 있으며, 일부에서는 다른 보험상품에 끼워 팔기 식으로 운영되고 있는 실정이다.

보험개발원에 집적된 통계자료를 바탕으로 1999년부터 2003년까지의 화재보험과 동산종합보험의 풍수재특약 발전 추이를 전산 분석한 결과는 아래와 같다. 각 보험의 총계약건수에서 풍수재특약 건수를 나눈 평균 가입률을 살펴보면, FY' 03의 경우 화재보험은 0.3%로 매우 낮으며, 동산종합보험은 평균 36.7%로 상대적으로 높게 나타났다. 특히, 화재보험의 풍수재특약 가입률이 매우 낮다는 사실을 알 수 있다.

8) 풍수재특약은 태풍, 회오리바람, 폭풍, 폭풍우, 홍수, 해일, 범람 및 이와 비슷한 풍제 또는 수재로 인한 손해를 보상한다. 또 방재 혹은 긴급 피난에 따른 손해도 보상된다. 그러나 분실 또는 도난 손해, 풍제 또는 수재와 관계없이 댐 또는 제방이 터지거나 무너져서 생긴 손해, 보험계약자 및 피보험자 등의 고의 또는 중대한 과실로 생긴 손해 등은 보상되지 못한다.



〈표 4〉 풍수재위험담보특약 발전 추이

	화재보험			동산종합보험		
	총계약건수	풍수재건수	가입률	총계약건수	풍수재건수	가입률
FY' 99	2,174,005	5,040	0.2%	67,741	10,388	15.3%
FY' 00	2,338,217	3,125	0.1%	35,636	10,011	28.1%
FY' 01	1,779,330	4,837	0.3%	29,718	9,298	31.3%
FY' 02	2,051,517	6,580	0.3%	27,316	8,624	31.6%
FY' 03	2,243,252	9,863	0.4%	25,708	9,437	36.7%

풍수재특약의 건당 지급보험금을 살펴보면, FY' 03의 경우에 화재보험은 3,569천원, 동산종합보험은 886천원으로 나타났다. 화재보험이 동산종합보험에 비해서 건당 지급보험금이 상대적으로 높게 나타났지만 절대적인 금액은 일반적인 자연재해피해 규모에 비해서 모두 낮은 것으로 판단된다.

〈표 5〉 풍수재위험담보특약 지급보험금 발전 추이

(단위: 천원)

	화재보험		동산종합보험	
	지급보험금	건당 지급보험금	지급보험금	건당 지급보험금
FY' 99	2,012,538	399	393,527	38
FY' 00	1,693,140	542	477,753	48
FY' 01	7,299,749	1,509	2,668,589	287
FY' 02	9,418,921	1,431	1,810,015	210
FY' 03	35,201,760	3,569	8,358,125	886

### 나. 특수건물<sup>9)</sup>의 화재보험 풍수재위험담보특약

앞에 분석된 화재보험에서 특수건물은 제외된 상태에서 풍수재특약의 계약건수와 지급보험금만 나타내고 있어 전체 풍수해피해의 보험실적으로 부적합하다. 특수건물의 풍수재특약은 자동부대특약으로 2004년까지 자동첨부 되었으므로 특수건물의 계약건수도 포함하여야 정확한 풍수재특약의 가입률이 된다. 피해실적인 풍수재특약의 지급보험금에도 특수건물의 풍수재 지급보험금을 포함시키는 것이 역시 타당하다. 특수건물의 풍수재특약 가입률이 100%로 나타나고 있는데, 그 이유는 보험가입이 법적으로 강제이기 때문이다<sup>10)</sup>. FY' 03에 특수건물의 건당 지급보험금은 218천원으로 자연재해피해임에도 불구하고 높지 않다.

〈표 6〉 특수건물의 화재보험 풍수재위험담보특약 발전 추이

	총계약건수	풍수재건수	가입률	추정손해액(천원)
FY' 99	38,539	38,539	100.0%	1,040,898
FY' 00	41,048	41,048	100.0%	1,364,922
FY' 01	29,429	29,429	100.0%	1,040,607
FY' 02	27,524	27,524	100.0%	1,747,473
FY' 03	23,714	23,714	100.0%	5,175,642

9) '화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률'(화보법)에 의해서 특수건물은 화재보험 및 동 보험의 풍수재특약에 의무적으로 가입하여야 한다. 특수건물은 국유건물·교육시설·백화점·시장·의료시설·홍행장·숙박업소·공장·공동주택 기타 다수인이 출입 또는 근무하거나 거주하는 건물로서 대통령령으로 정하는 건물을 말한다. 예를 들어, 전국의 16층 이상 아파트나 11층 이상 건물 등이다.

10) 2005년 5월부터는 특수건물의 풍수재특약 가입이 강제에서 임의로 전환되었다. 2005년부터 특수건물의 요율이 분리되었으며, 계약자가 서면으로 거부사를 표시하면 가입하지 않아도 된다.

### 다. 화재보험의 풍수재위험담보특약(보세화물 제외, 특수건물 포함)

앞에 언급된 화재보험의 계약건수 실적에는 보세화물 실적이 포함되어 있으며, 반면에 특수건물의 계약실적은 제외되어 있다. 더욱이 화재보험에서 보세화물계약 건수가 너무 많은 부분을 차지하고 있어 통계를 왜곡할 수 있는 문제점이 존재한다<sup>11)</sup>. 보세화물화재보험은 주로 수출입화물이 보세지역에 있는 동안만 담보되므로 연간 단위로 계약되는 일반 화재보험과는 성격이 다르며, 보험가입기간도 보세기간 동안의 짧은 계약이 대부분이기 때문이다.

화재보험의 정확한 풍수재특약 실적을 파악하기 위하여 보세화물계약의 건수를 제외하고, 덧붙여 특수건물의 풍수재특약 건수를 포함시킨 발전 추이를 분석하였다. 실제 가입률을 FY' 99에서 FY' 03까지 분석한 결과 <표 3>에 비해서 전반적으로 높게 나타났다. 특히, FY' 03의 경우 443,272건의 총계약 중에서 풍수재특약의 계약 건수가 33,577로 나타났으며, 풍수재특약의 가입률은 7.6%로 나타났다. 결과적으로 화재보험 풍수재특약의 실제 가입률은 <표 4>에서와 같이 0.4%가 아니라 7.6%로 상대적으로 매우 높다는 사실을 새롭게 알게 되었다.

<표 7> 화재보험의 풍수재위험담보특약(보세화물 제외) 발전 추이

	화재보험		
	총계약 건수	풍수재특약 건수	가입률
FY' 99	481,553	43,579	9.0%
FY' 00	476,404	44,173	9.3%
FY' 01	475,894	34,266	7.2%
FY' 02	469,124	34,104	7.3%
FY' 03	443,272	33,577	7.6%

11) 화재보험의 보세화물 계약건수는 FY' 99에서 FY' 03까지 각각, 1,730,991건, 1,902,861건, 1,332,865건, 1,609,917건, 1,823,694건이다. 보험개발원(2005) 참조.

### Ⅲ. 자연재해위험과 정부의 역할

#### 1. 농작물재해보험과 정부의 역할

농작물재해보험은 농민을 대상으로 자연재해로 손실이 발생할 경우 보상해 주는 일종의 자연재해보험제도인데, 정부의 지원으로 운영중이다. 본 장에서는 농작물재해보험의 정부지원 부분에 대해서 살펴보고자 한다.

##### 가. 농작물재해보험 운영 개요

농작물재해보험은 정부의 지원을 받아 2001년부터 도입되어 현재까지 운영중이다. 농어촌이 그 동안 경제개발정책에서 소외됨에 따른 여러 가지 문제점 등으로 인하여 농작물재해보험에 대한 정부의 지원은 그 당위성이 인정된다. 농작물재해보험은 순수하게 민영보험시장에서 운영되지 못하고 농협, 일부 민영보험회사<sup>12)</sup>, 정부가 참여하는 구조로 운영되고 있다.

2001년에 운영주체인 농협은 인수한 농작물재해보험의 10%만 보유하고 나머지 90%는 재보험의 형태로 민영보험회사가 수재한 후, 각 보험회사는 다시 재보험의 형태로 외국의 재보험회사에 출재하여 왔다(유지호, 2003). 그러나, 2002년의 태풍 루사피해로 인하여 434.5%에 달하는 손해율을 기록하면서 민영보험회사와 외국의 재보험회사가 재계약을 거절하였다<sup>13)</sup>.

2003년, 2004년에 농협은 재보험 출재 없이 단독으로 농작물재해보험을 운영하였으나, 태풍 매미피해로 손해액이 498억원이 발생하자 정부의 지원 없이는 더 이상 운영을 할 수 없게 되었다. 2005년에는 정부가 국가재보험제도를 도입하면서 일부 제도를 수정, 보완하였다. 예를 들어, 농협이 원수보험의 25%를 보유하고 4개 민영보험회사가 75%를 재보험으로 수재하였다. 또한, 국가가 최종손해를 부담

12) 삼성화재, 현대해상, 동부화재, 코리안리가 재보험자로 참여하였다.

13) 보험개발원, 「비공개 내부자료」, 2005. 7. 참조.

하되, 자기부담비율을 20~30% 적용하고, 할인할증 폭을 최고 50%까지 확대하며, 지역별 손해율에 따라 보험료를 최고 5배까지 차등 적용하였다<sup>14)</sup>.

이와 같이 농작물재해보험은 운영 1년 만에 문제점이 나타나기 시작하여 현재까지 계속 수정 보완되고 있다. 담보대상은 초기의 사과, 배, 포도에서 복숭아, 단감, 감귤로 확대되었으나, 농민들은 참외, 수박, 딸기 등과 같은 과일도 포함시키기를 주장하고 있다<sup>15)</sup>. 또한 보험가입기간이 여름 전 3개월로 제한적이며, 보험료 보조도 정부에서 사전에 책정한 금액이 소진되면 더 이상의 보험가입이 거절된다. 마지막으로 농민 입장에서 가장 중요한 벼, 보리는 농작물재해보험에서 담보되지 않고 있다는 기본적인 문제점이 있다<sup>16)</sup>.

### 나. 농작물재해보험에 대한 정부의 보험료 지원

2001년도에 도입된 농작물재해보험은 정부가 직간접적으로 지원하는 정책성보험이다. 운영주체인 농협의 농작물재해보험사업의 순손익은 매우 부정적이다<sup>17)</sup>.

농작물재해보험에 대한 정부의 지원은 크게 순보험료와 사업비 부분이다. 순보험료에 대한 정부의 지원은 2001년에 30%에서 2002년에 50%로 증가된 후 현재까지 50%로 변함이 없다. 사업비에 대한 정부의 지원은 2001년에 50%에서 시작하여 매년 10%씩 증가하여 2005년 현재 100%까지 확대되었다. 이렇게 정부가 순보험료의 50%, 사업비의 100%까지 지원하면서 농작물재해보험을 운영하는 이유는 유감스럽게도 농협 및 민영보험회사의 독자적인 힘으로는 보험운영이 불가능하기 때문이다.

14) 『보험신보』, 2005. 3. 14.

15) 농림부는 중장기적으로 인삼, 참외, 오이, 호박, 무, 배추, 고추, 양파, 감자 등을 담보대상에 포함시킬 예정이다. 농작물재해보험은 농민 입장에서 가장 중요한 벼, 보리가 담보대상에서 제외되고 있으므로 현재로서는 일종의 과일보험인 셈이다.

16) 현재 벼 피해는 정부의 자연재해 무상복구비 지원대상이다. 그러나 가을철 수확물 기준이 아닌 봄에 심는 대파대(ha당 약 140만원), 농약대(ha당 약 5만원) 수준에 불과해 실질적인 보상이 되지 못하고 있다.

17) 예를 들어, 도입 첫해인 2001년에 164백만원의 이익이 발생하였으나, 2002년에 2,779백만원의 순손실이, 2003년에 4,334백만원의 순손실이 발생하였다. 보험개발원, 「내부자료」, 2005. 참조.

2005년에 정부는 지역별로 보험료가 인상된 경우, 인상된 보험료에 대하여 1차적으로 국가와 농민이 50%씩 부담하고, 인상분에 대한 농민 부담분에 대해서 1/3은 농민이, 2/3은 국가가 지원하기로 결정하였다. 또한 국가재보험제도로써 보험자의 손해율이 180%를 넘어가는 손실에 대해서 정부가 부담하기로 하였다<sup>18)</sup>.

농작물재해보험의 문제점은 초기에 위험분산이 전적으로 농협 및 일부 민영보험 회사에 의존하도록 운영되면서 문제를 안고 있었다는 점이다. 특히, 2003년 국내 보험시장과 해외재보험시장에 위험분산이 전혀 이루어지지 못한 상태에서 태풍 매미로 대형피해가 발생하였다. 그 결과 피해액 전부를 사업자인 농협에서 부담하게 되었다. 정부는 사후에 어쩔 수 없이 농협의 피해를 추가 보전하는 형태로 위험분산이 이루어졌다. 농작물재해보험의 실패 사례를 참고하여 풍수해보험은 제도적으로 민영보험시장에서 위험분산이 이루어져야 하며, 동시에 정부가 일정 부분 참여하는 방식으로 추진하는 것이 바람직하다.

〈표 8〉 순보험료 및 사업비 정부 지원 현황

(단위: %)

	순보험료	사업비	비 고
2001	30	50	농협이 순보험료 20% 추가 지원
2002	50	70	
2003	50	80	
2004	50	90	농협이 사업비 10% 추가 지원
2005	50	100	

자료: 보험개발원, 「내부자료」, 2005.

18) 일종의 초과손해율재보험(Stop Loss Ratio Reinsurance) 형태이다.

## 2. '풍수해보험법제정(안)'의 주요 내용

소방방재청이 주도하는 가칭 '풍수해보험법제정(안)'과 소방방재청 담당자와의 면담 및 신문보도<sup>19)</sup>를 종합하여 판단하면, 정부는 소방방재공단(가칭)을 신설하여 풍수해보험을 국영보험으로 운영하며, '풍수해보험재보험기금'을 조성하여 직접 재보험자 역할을 할 예정이다.

정부는 가칭 '풍수해보험법제정(안)'이 국회를 통과할 경우 2006년부터 풍수해보험 시범사업을 계획하고 있다. 보험대상은 일반주택, 축사, 비닐하우스를 대상으로, 임의보험 형태로 운영될 예정이다. 정부는 농작물재해보험과 같이 순보험료의 50%와 사업비의 100%를 지원해 주고, 손실이 발생할 경우 풍수해보험재보험기금을 조성하여 지원할 예정이다. 현행 무상 피해복구비지원 대신 풍수해보험으로 대체하는 것을 원칙으로 하되, 초기단계에는 두 제도를 병행하여 시행하고 점차적으로 보험범위를 확대해 나갈 계획이다.

〈표 9〉 풍수해보험법 제정(안)의 주요 내용

구 분	풍수해보험 내용	비 고
담보위험	태풍, 홍수, 호우, 폭풍, 폭설 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 발생하는 자연재난	
보험대상	일반주택, 축사, 비닐하우스	시범사업 대상
가입방식	임의보험	의무보험 <sup>주)</sup> 병행
운영주체	소방방재공단(가칭)	검토 중
보상방법	피해규모별 정액보상, 자기부담금제도	피해복구비 수준
위험분산	보험회사(일부) 재보험자로 참여	검토 중
정부지원	순보험료 50%, 사업비 100% 지원 풍수해보험재보험기금을 조성하여 손실 지원	검토 중

주: 향후 자금 대출, 풍수해위험지역의 건축허가 신청 때 풍수해보험 가입증서의 제출을 조건화할 예정이다.  
 자료: 소방방재청, '풍수해보험법제정(안)'의 주요 내용을 정리함.

19) 『보험신보』, 2005. 5. 16.

### 3. 정부의 역할에 대한 외국 사례와 시사점

#### 가. 외국 사례<sup>20)</sup>

미국에서는 1968년부터 연방재난관리청(FEMA)을 중심으로 홍수보험이 운영되고 있다. 정부의 직접적인 보험료 보조는 없으나 국가홍수보험기금을 통하여 간접적으로 정부의 지원이 이루어지고 있다. 특히, 기금이 부족할 때, 재무부의 대출이 가능하다는 점이 특징이다. 미국에서 민영보험회사는 단지 서비스대행만 하며, 연방정부가 홍수보험의 최종적인 지급보증을 하는 동시에 재보험자 역할을 하고 있다는 점이 특징이다. 즉, 홍수위험이 민영 재보험시장에 전가되지 않고 있으며, 대재해가 발생할 경우 국가가 책임지고 있다.

일본은 자연재해위험을 민영보험회사의 화재보험 자동부대특약으로 운영하며 정부는 전문재험사(JER)를 통하여 일정부분 책임을 지고 있다. 유럽국가 중에서 프랑스는 국영 자연재해재보험공사(CCR)를 통하여 정부가 직접 재보험자 역할을 하고 있다. 이때 정부의 보증은 무한대라는 점이 특징이다. 독일은 정부의 지원이 전혀 없이 순수하게 민영보험시장에서 자연재해위험이 분산되고 있다. 그러나 독일은 최근 자연재해보험의 의무보험화 추진이 논의되고 있으며, 정부의 재보험자 역할에 대한 논의가 진행 중이다.

스페인인 보험공사(CCS)가 자연재해위험을 담보하며 민영보험회사는 서비스대행만 한다. 스페인 역시 정부가 재보험자의 역할을 하고 있으며, 동시에 공사에 대한 무한대의 정부보증을 하고 있다. 덴마크의 경우 정부가 홍수피해공사(Flood Damage Board)를 운영하고 있다. 민영 보험회사는 역시 서비스대행만 하며, 홍수공사가 자연재해보험기금을 조성하여 지급보증을 하고 있다. 덴마크 역시 정부가 최종 지급보증자 역할을 하고 있다.

#### 나. 시사점

선진 외국은 각국의 역사적, 사회적, 정치적 환경 및 보험문화에 따라 자국에 맞

20) 행정자치부·보험개발원(1998, 1999, 2000, 2003), 신동호(2004) 참조.



는 자연재해보험을 운영하고 있으며, 정부의 역할 역시 각국별로 다양하게 나타나고 있다. 미국, 일본과 유럽의 각국 사례에서 정부의 직접적인 보험료 지원은 없으며, 대부분 정부가 공사를 설립하여 국영보험 성격으로 자연재해보험을 운영하고 있다는 점은 우리나라에 주는 시사점이 크다.

미국의 경우 보험요율을 보험수리적이 아닌 사회적 기준으로 낮게 설정하여 일종의 간접적인 보험료 보조를 하고 있다는 점이 특징이다. 일본, 프랑스, 미국, 덴마크, 스페인의 경우 정부가 직접 보험공사를 운영하며, 동시에 일정부분 혹은 무한대의 재보험담보를 제공하고 있다는 점도 우리나라에 시사하는 바가 크다.

자연재해보험을 의무보험으로 운영하는 국가들(프랑스, 스페인, 덴마크 등)은 '보험의 역선택' 문제를 해결하기 위하여 화재보험에 자연재해위험특약을 강제로 부대시키고 있다. 또한 상습침수지역을 '십시일반' 돕겠다는 연대책임(solidarity) 의식이 사회적으로 인정되고 있다는 점이 특징이다. 이러한 점들은 우리나라에 주는 시사점이 크다고 판단된다. 단, 외국 사례를 우리나라에 그대로 적용하기에는 어려움이 있으므로, 우리나라는 우리나라의 특성에 맞는 정부의 역할을 찾을 필요가 있다. 선진 외국의 사례에서 볼 수 있듯이, 자연재해보험 운영을 위하여 어떠한 형태로든 정부의 지원이 필요하다는 사실은 분명하다.

#### 4. 풍수해보험과 정부의 역할에 대한 정책적 제언

##### 가. 임의보험과 역선택 문제

풍수해보험을 임의보험으로 운영할 경우 보험가입의 역선택 발생은 필연적이다. '수지상등의 원칙'을 적용하고, '역선택 문제'를 해결하기 위한 방안은 의무가입, 혹은 상습침수지역의 인수거절이다. 역선택 문제를 해결할 수 있는 의무가입제도는 사회적으로 저항을 불러 올 수 있으며, 법률적으로도 검토의 대상이 된다는 점에서 매우 어려운 화두이다. 예를 들어, 최근 재경부측 자료에 의하면, 재난위험과 관련하여 재물보험의 의무가입은 '계약자유의 원칙'과 개인의 기본권 존중 측면에서 논란의 소지가 있다<sup>21)</sup>.

임의보험에서 역선택 문제를 해결하기 위한 상습침수지역의 인수거절은 공영보험 형태의 풍수해보험 성격상 그 실현성이 낮을 것으로 판단된다. 그렇지만, 예를 들어, 인수거절 되는 상습침수지역은 주택의 경우 저소득층 또는 소규모주택 소유자도에 한해 현재의 무상복구비지원제도를 계속 지원함과 동시에 보험가입을 원할 경우 보험료 지원으로 대체하며, 그 외에 일반주민의 주택은 지원대상에서 단계적으로 제외하는 방안을 고려할 수 있다<sup>21)</sup>.

전 국토에서 상습침수지역이 차지하는 비율은 높지 않을 것으로 판단된다<sup>22)</sup>. 상습침수지역을 제외한 국토의 대부분 지역은 잠재적으로 풍수해보험의 가입 대상이 될 수 있다. 이 경우에 임의보험의 가입률은 국민의 민도, 위험인식의 정도, 보험료 수준, 그리고 홍보 등의 요인에 따를 것으로 예상된다. 무엇보다 시장경제원리에 따라 사유시설물인 주택의 재해피해는 소유주 각자가 책임을 져야 한다는 국민의 의식 전환이 수반되어야 한다.

## 나. 운영주체

풍수해보험의 이상적인 운영형태는 민영 손해보험회사(이하 '손보사')가 원보험자로 직접 참여하는 것이다. 그러나 현재 풍수채특약의 운영 실적을 기준으로 판단할 때, 유감스럽게도 국내 손보사는 자연재해위험을 인수할 능력이나 적극적인 의사가 없는 것으로 이해된다.

'풍수해보험법제정(안)'에 의하면 소방방재공단(가칭)이 설립되어 원보험자로서 풍수해보험을 공영보험으로 운영하려고 한다. 손보사의 직접참여가 어려운 현실에서 차선책으로 소방방재공단이 운영주체가 되는 것은 실현성이 높다고 판단된다<sup>23)</sup>. 단, 공단이 운영주체가 되어도 손해보험의 원칙이 적용되는 풍수해보험이 되어야 한

21) 재경부·한국개발연구원, 『재난보험제도 도입 용역안』, 2005, 5.

22) 2005년 현재 정부는 최저생계비가 4인 기준으로 월 114만원 이하인 가구를 법정 저소득층으로 간주하고 있다. 저소득층이 소유한 소규모주택에 한해서 정부의 지원을 고려할 수 있다고 판단된다. 저소득층의 기준은 보건복지부, <http://www.mohw.go.kr/index.jsp> (2005.09.01)를 참조.

23) 풍수해지도의 작성이 완료되어야 정확한 비율을 알 수 있다.

24) 본 논문에서는 민영기업에 비하여 공단의 효율성, 생산성 등에 대한 논의는 제외한다.

다. 예를 들어, '수지상등의 원칙', '실손보상의 원칙', '자기부담금제도', '풍수해 지도', '위험의 세분화', 그리고 '보험료의 할인 할증제도' 등이 적용되어야 한다.

위험관리 차원에서 소손해는 보유하며, 발생빈도는 낮되 심도가 높은 위험을 보험으로 전가하는 것이 바람직하다. 보험금은 손해이전의 상태로 원상 복구할 수 있을 정도로 충분해야 보험에 가입한 효과가 있다. 그러나 기존의 낮은 복구비 지원수준을 보상한도로 하고, 정액보상 방식으로 풍수해보험을 운영하는 것은 운영주체의 위험회피이다. 운영주체가 공단이 되더라도 손해보험의 원리가 적용되어 보험의 실질적인 효과가 나타나야 한다. 그렇지 않을 경우 단지 무상복구비지원제도가 풍수해보험으로 수평이동하여 이름만 변경되는 것과 같다<sup>25)</sup>.

#### 다. 정부의 보험료 보조는 농어민에 한정

'풍수해보험법제정(안)' 제7조에 의하면, "국가 및 지방자치단체는 보험가입자가 부담하는 보험료의 일부 또는 전부를 지원할 수 있다". 보험계약자가 농어민이고, 그들의 주택, 축사, 비닐하우스에 대한 정부의 보험료 지원은 당위성이 있다. 왜냐하면, 농어촌이 과거 정부의 경제개발정책에서 소외되어 왔으며, 도시민에 비해 농어민의 낮은 소득 등의 이유가 인정되기 때문이다.

예를 들어, 농촌과 도시의 소득을 비교해 보면, 1990년까지만 해도 도시 소득의 97.4%로 도시와 비슷했던 농촌의 소득이 점차 하락하여 2002년에는 도시 소득의 73.0%에 불과한 실정이다. 2002년에 농가의 가구당 연소득은 24,475천원인데, 가구당 부채는 19,898천원으로 부채비율이 81.3%로 매우 높은 상황이다. 2002년 도시의 농가부채 내용을 살펴보면, 농업용 부채의 비중은 58.5%이고 농업용 이외의 부채의 비중은 41.5%를 보이고 있어, 농업용 부채의 비중이 높음을 알 수 있다<sup>26)</sup>.

25) 제한적인 보험금과 정액보상 방식으로 인하여 소방방재청은 손해가 날 확률이 낮다고 판단한다면, 풍수해보험 도입의 근본적인 목적에 대해서 다시 한 번 생각할 필요가 있다.

26) 농업용 부채는 토지, 건물, 대동물, 대농구, 농기계, 단기영농비, 대식물이며, 농업용 이외의 부채는 가계용(교육비 등), 겸업용, 기타용 부채를 의미한다. 통계청, 『도시가계연보』, 『농가경제통계』, 각년도 참조.

〈표 10〉 도시근로자가구 및 농가의 소득 비교

(단위: 원)

연도	도시근로자가구(A)	농가(B)	B/A(%)
1975	65,540	72,744	111.0
1980	234,086	224,426	95.9
1985	423,788	478,021	112.8
1990	943,272	918,815	97.4
1995	1,911,100	1,816,880	95.1
2000	2,386,900	1,922,677	80.6
2002	2,792,400	2,039,552	73.0

주: 도시근로자가구 소득=근로소득+사업 및 부업소득+기타 소득  
 농가 소득=농업소득+농외소득(겸업소득+사업이외소득)+이전수입  
 자료: 통계청, 『도시가계연보』, 『농가경제통계』, 각년도.

반면에, 개인은 자신의 사유재산인 주택에 대한 위험관리의 주체가 되어야 하며, 보험료 역시 스스로 부담하여야 한다. 예를 들어, 현재 민영보험시장에서 운영되고 있는 화재보험의 풍수채특약에 대해서 정부는 보험료를 지원하지 않고 있다. 그리고 향후 담보대상이 주택에서 가재도구까지 확대될 경우에도 정부가 보험료를 보조할 것인가 하는 문제가 발생할 수 있다. 만약에 그렇다면 주택을 소유한 일반 주민의 경우 '무임승차(free rider)' 효과가 발생하게 된다. 결론적으로 정부의 보험료 보조는 농어민에 한정하는 것이 타당하다. 단, 상습침수지역의 저소득층 도시민이 보험가입을 원할 경우 보험료 지원이 가능하도록 예외조항을 둘 필요가 있다.

#### 라. 정부의 재보험 지원

정부는 보험사업자와 재보험계약을 맺어 국가재보험을 운영하고자 한다. 가칭 소방방재공단이 원보험자가 되고, 담보력을 초과하는 위험에 대해서 정부가 지급보증을 하는 일종의 공영 재보험자 형태가 될 예정이다.

풍수해보험의 이상적인 재보험 프로그램은 민영 보험회사가 원보험자로 참여하고, 원보험자가 인수한 위험이 국내외의 재보험시장으로 분산되고, 초과되는 위험에 대해서 정부가 재보험자 역할을 하는 것이다. 거대위험의 특성상 민영 재보험시장의 담보력은 제한적일 수밖에 없으며, 초과되는 위험에 대해서 국가차원에서 담보를 제공한다면 원보험자가 안심하고 풍수해보험을 운영할 수 있기 때문이다.

정부는 '풍수해보험재보험기금<sup>27)</sup>'을 조성하여 국영 재보험자로서 최종 지급보증을 하려고 한다. 이 경우 국가가 보증하는 재보험의 책임한도는 조성되는 '풍수해보험재보험기금' 범위 내일 수밖에 없다. 만약에 동 기금의 규모가 제한적일 경우, 원보험자인 소방방재공단의 인수범위도 제한적일 수밖에 없다는 구조적인 문제점이 예상된다. 정부는 '풍수해보험재보험기금'을 통해서 재보험자 역할을 하되 초과손해율재보험(Stop-Loss Reinsurance), 혹은 초과손해액재보험(Excess of Loss Reinsurance)과 같이 일정 손해율, 혹은 일정 손해액 이상의 위험에 대해서는 정부가 최종적으로 무한대의 지급보증을 할 필요가 있다.

#### 마. 풍수해지도의 작성

'풍수해보험법제정(안)'에 의하면 소방방재청은 풍수해 관련 통계관리전산망을 구축 및 관리하며, 지방자치단체는 풍수해 관련 기초자료를 집적하여 풍수해지도를 작성하게 된다. 그러나 지방자치단체별로 집단요율이 적용될 수도 있는 상황에서 지방자치단체가 집적하는 통계자료에 근거하는 풍수해지도의 신뢰성이 낮을 수 있다. 풍수해위험지역의 공포는 땅값 하락을 우려하는 수해상습지역 주민의 반대가 필연적이며, 이런 점으로부터 지방자치단체가 자유롭기 어려울 수 있기 때문이다.

풍수해지도의 작성은 지역별 자연재해 피해심도 보다 자연재해 발생빈도에 따라 위험을 세분화하는 것이 더 간단할 수 있다. 지역별 피해심도 보다 발생빈도가 신뢰성과 경험통계자료의 획득 차원에서 훨씬 더 유리하기 때문이다. 이 경우 손해보험협회, 혹은 보험회사 컨소시엄(consortium) 차원에서도 풍수해지도의 작성이 가능

27) '풍수해보험법제정(안)'에 의하면 기금의 재원은 재보험료, 정부의 출연금, 기금의 운용수익금, 차입금, 보험사업자의 잉여수익금, 복권및복권기금법에 의한 추첨식전자복권 사업수익금의 일부 등이다.

하다고 판단된다.

소방방재청은 풍수해지도에 따른 위험지역, 피해발생 빈도 등의 위험정도에 따라 지역별로 보험요율을 차등 적용하려고 한다. 이상적인 풍수해지도의 위험 단위는 지방자치단체별이 아닌 동 단위까지 더욱 세분화되어야 하며<sup>28)</sup>, 동 단위별로 위험이 등급화 되어야 한다<sup>29)</sup>. 보험사업자는 풍수해보험의 요율 및 보험가입금액 산정, 보험료의 할인 할증 등을 하기 위해 풍수해지도가 절대적으로 필요하다. 그러나 보험사업자가 언더라이팅에 필요로 하는 풍수해지도와 정부차원에서 구축되는 풍수해지도는 관점이 다를 수도 있다. 결론적으로 풍수해지도는 보험사업자의 언더라이팅에 필요한 자료가 되어야 한다.

#### IV. 결론

우리나라는 매년 태풍, 홍수 등의 자연재해 피해를 입고 있으며, 피해규모가 매년 갱신되는 추세이다. 선진국일수록 자연재해보험을 통하여 위험분산을 하고 있으며, 국가가 일정 부분 역할을 하고 있다. 그러나 우리나라는 아직 자연재해보험이 활성화되지 못하고 있으며, 정부의 낮은 자연재해 무상복구비제도와 피해주민의 자력갱생에 의존하고 있는 실정이다. 무상복구비 지원제도는 구조적인 문제점과 한계로 인하여 민원이 증가하고 있다. 이에 2006년에 소방방재청의 주도 하에 풍수해보험이 제한적인 시범사업으로 진행될 예정이다. 그러나 시범사업 운영 안이 대부분 기존의 무상복구비제도의 지원수준과 방법에서 크게 차별화가 되지 않고 있어 우려가 되고 있다.

이에 본 연구는 ‘풍수해보험법제정(안)’을 중심으로 보험운영 방안에 대하여 정책적 제언을 하였다. 이를 위하여 우선 국내 자연재해위험을 분석하였으며, 그 결과

28) 예를 들어, 현재의 우편번호 분류체계를 풍수해지도의 세분화된 위험 단위로 생각할 수 있다.

29) 예를 들어, 5년에 한 번 홍수가 발생한 지역은 위험 1등급으로서 인수거절 대상이 될 수 있으며, 10년, 25년, 50년, 100년, 200년 기간으로 발생빈도에 따른 1~6단계의 위험 등급으로 구분할 수 있다.

자연재해 피해가 매년 갱신되는 추세이며, 원인별 재해발생은 주로 태풍, 호우와 같은 풍수해피해가 약 92%로서 대부분을 차지하고 있다는 사실을 발견하였다.

본 연구에서는 처음으로 국내의 자연재해보험담보 발전 추이를 분석하였다. 화재보험 풍수재특약 실적을 분석하기 위하여 보세물건의 계약실적을 제외시켰으며, 여기에 특수건물의 가입실적을 포함시키는 방법을 사용하였다. 그 결과 화재보험의 풍수재특약 가입실적(FY' 03)이 7.6%로 나타났음을 알 수 있었다. 동산종합보험의 풍수재특약은 화재보험에 비하여 약 5배 정도 더 높은 가입률을 나타내었다.

농작물재해보험은 2001년부터 운영되어 왔으나 도입 초기부터 위험분산이 적절하지 못하게 이루어졌다. 이에 본 연구는 농작물재해보험에 대한 정부의 지원 내용에 대하여 자세하게 분석하였다. 그 결과 농작물재해보험에 대해 정부는 사전에 순보험료의 50%, 사업비의 100%를 지원하게 되었으나, 사후에 어쩔 수 없이 농협의 피해를 추가 보전하는 형태로 이루어졌음을 알 수 있었다. 2005년에 이르러 국가재보험제도를 도입하여 손해율 180%를 초과하는 위험에 대하여 정부가 지급보증을 하게 이르렀다. 이러한 농작물재해보험의 시행착오는 풍수해보험에도 시사하는 바가 크다고 판단된다.

이를 바탕으로 본 연구는 '풍수해보험법제정(안)'을 중심으로 정부의 역할에 대해서 다음과 같은 정책적 제언을 하였다.

첫째, 역선택 문제를 해결하기 위해서 의무가입을 생각할 수 있으나, 정치적 부담으로 인하여 실행의 어려움이 있다. 임의보험에서 역선택 문제를 해결하기 위해서는 수해상습지역의 인수거절을 고려할 수 있으며, 인수거절 지역에 대해서는 기존의 무상복구비지원제도를 계속 유지하는 방안을 고려할 수 있다.

둘째, 민영 손보사의 참여가 불가능한 상황에서 차선택으로 가칭 소방방재공단이 설립되어 풍수해보험을 운영할 수 있다. 단, '실손보상의 원칙', 수지상등의 원칙 등과 같은 손해보험의 원리가 적용되어야 한다.

셋째, 정부의 보험료 보조는 농어민에 한정하는 것이 바람직하다. 도시민의 주택에 대해서까지 정부가 보험료 보조를 하는 것은 '무임승차 효과'가 발생하게 되어 당위성이 없다. 국민소득 2만 달러를 앞두고 있는 시점에, 사유시설물의 재해피해 복구는 보험을 통해서라는 국민의 의식 전환이 필요하다.

넷째, 정부의 재보험 지원은 자연재해라는 거대위험의 특성상 절대적으로 필요하다. 풍수해보험의 도입을 위해서 초과손해율재보험, 혹은 초과손해액재보험과 같이 일정 규모 이상의 피해에 대해서 정부가 최종적으로 재보험자 역할을 하되, 무한대의 지급보증이 필요하다.

다섯째, 지방자치단체가 작성하고 소방방재청이 집적하게 되는 풍수해지도는 보험사업자가 언더라이팅에 필요한 풍수해지도와 차이가 날 수 있다. 풍수재지도는 동 단위까지 세분화되고, 동시에 발생빈도에 따른 위험등급별로 세분화가 되어서 언더라이팅 및 보험료의 차등화, 할인 할증에 사용될 수 있어야 한다. 풍수해지도는 단순히 통계집적의 결과가 아닌 보험사업자의 언더라이팅에 활용될 수 있도록 작성되어야 한다.

본 연구의 한계는 '풍수해보험법제정(안)'의 주요 내용을 중심으로 정책적 제언을 하였다는 점이다. 자연재해위험의 가장 중요한 화두인 역선택 문제를 해결할 수 있는 방안에 대해서 충분히 논하지 못하였다. 또한 '실손보상의 원칙', '수지상등의 원칙' 등을 적용할 수 있는 구체적인 방법, 그리고 정부의 지급보증에 대하여 구체적인 계량적 증명이 없이 서술되었다. 향후 이러한 논제에 대해서 더 심도 있는 연구가 진행될 필요가 있다고 판단된다.

본 연구는 국내에서 풍수재특약 실적을 현실적으로 분석하였으며, 농작물재해보험의 시행착오를 분석하고 그 시사점을 풍수해보험에 벤치마킹하고, '풍수해보험법제정(안)'에 대해서 정책적 제언을 한 첫 번째 연구로서 그 의의가 있다고 판단된다. 끝으로 본 연구가 풍수해보험을 공영보험으로 직접 운영하고자 하는 소방방재청과 정책감독당국에 시사하는 바가 있기를 기대한다.



## 참 고 문 헌

- 보건복지부, <http://www.mohw.go.kr/index.jsp>, 2005. 9. 1.
- 보험개발원, 「손보사의 자연재해보험시장 참여전략」, 『CEO Report 2004-11』, 2004. 9.
- \_\_\_\_\_, 「비공개 내부자료」, 2005. 7.
- 『보험신보』, 2005. 3. 14.
- \_\_\_\_\_, 2005. 5. 16.
- 서울시정개발연구원, 「서울지역 강우 특성 분석을 통한 도시화 영향 평가」, 『서울 도시연구』, 2005. 7.
- 소방방재청, 「자연재해 피해실적 통계자료」, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『풍수해보험법 제정(안)』, 2005.
- 신동호, 「외국의 자연재해보험연구」, 『산업과학연구』, 상명대학교, 2004.
- 양희산, 「한국의 대재해·재난피해 보험대책, 대형리스크의 대응방안과 처리대책」, 한국 화재보험협회 창립 30주년 기념세미나 발표집, 2003.
- 오영수, 「유럽제국의 자연재해와 보험에 관한 입법과 실제」, 『보험동향』, 보험개발원, 1998.
- 유지호, 「자연재해와 보험」, 전문인칼럼, 보험개발원, 2003. 9.
- 이희춘, 「자연재해보험 도입방안에 대한 소고」, 『손해보험』, 대한손해보험협회, 2000. 6.
- 정홍주·오탈형, 「풍수해보험제도의 도입과 문제점」, 『손해보험』, 대한손해보험협회, 2005. 7.
- 재경부·한국개발연구원, 『재난보험제도 도입 용역안』, 2005. 5.
- 통계청, 『도시가계연보』, 『농가경제통계』, 각년도.
- 『한국경제신문』, 2005. 7. 25.
- 행정자치부·국립방재연구소, 『자연재해보험제도 도입기반 구축방안 연구』, 2001.
- 행정자치부·국립방재연구소·보험개발원, 『홍수보험제도 도입방안 연구』, 1998.
- \_\_\_\_\_, 『풍수해보험제도 시행방안 연구』, 1999.
- \_\_\_\_\_, 『자연재해보험의 상품개발 및 운영방안 분석』, 2000.
- \_\_\_\_\_, 『선진외국의 보험제도 운영체제 연구』, 2003.
- Kalenberg, C., *Zur Versiherbarkeit von Hochwasser und Ueberschwemmungsschaeden*, Karlsruhe, 1998.
- Lewis and Murdock, C., "The Role of Government Contracts in Discretionary

Reinsurance Markets for Natural Disasters”, *The Journal of Risk and Insurance*, Vol.63, No.4, 1996.

Magnan, S., “Catastrophe Insurance System in France”, *The Geneva Papers on risk and Insurance*, Vol.20, No.77, 1995.

Priest, S. and Clark, M. and Treby, E., “Flood insurance: the challenge of the uninsured”, *Area*, Vol.37, Issue 3, 2005. 9.

Riedel, O. and Hofmann, K., “Bringt Klimaaenderung die Elementar-Pflichtdeckung mit Staatsgarantie?”, *Versicherungswirtschaft*, Heft 7, 2004, pp.462~466.



## Abstract

This study analyzed the data for the special policy endorsement of the storm & flood perils in the fire insurance and houseowner's comprehensive insurance from 1993 to 2002 for the first time in Korea.

This study also analyzed the trials and errors of agricultural product insurance by national agricultural cooperative federation and the governmental role in them.

Based on these analyses, the proposals were made about the governmental role by focusing on the law of storm & flood insurance managed by the national emergency management agency.

1. In order to deal with the anti-selection risk in voluntary insurance, the rejection of a proposal in the flood damage habitual area can be taken into consideration.

2. While the tentatively named "National Emergency Management Corporation" manages the flood insurance program, the principle of non-life insurance, such as the principle of indemnity and the principle of insurance equation, should be applied.

3. It is recommended that the premium aid of the government should be limited to farmers and fishermen.

4. To initiate flood insurance, it is required that the government should play an ultimate role as a reinsurer by guaranteeing limitless provision for the damage beyond a fixed scale together with excess loss ratio reinsurance or excess amount-of-damage reinsurance.

5. The storm-and-flood map should be made to fit for the use of the insurer's underwriting.

※ Key Words: storm, flood, insurance, anti-selection risk, map, reinsurer