

풍수해보험의 의무보험화를 위한 정책 과제*

Review of the Compulsory Storm and Flood Insurance and Policy Implications

신동호**

Shin Dong-Ho

현재 풍수해보험의 가입률은 매우 낮다. 임의보험의 한계, 낮은 보험문화, 무상복구비 지원 제도의 병행, 도시지역의 무관심, 위탁 보험회사의 도덕적 위험에 대한 정부 통제의 어려움이 그 이유이다. 풍수해보험이 임의보험으로 민영 보험사에 위탁 운영 되는 한 가입률이 제고되기는 어렵다. 이에 풍수해보험의 의무보험화를 위한 논리를 개발하고, 스페인, 터키 등의 의무보험 모범사례와 독일의 실패사례를 제시하고 다음과 같은 정책적 제언을 하였다. 첫째, 풍수해보험법에 의무가입 조항 신설, 둘째, 의무보험 도입과 동시에 무상복구비제도 전면 중지, 셋째, 정부가 전문기관을 설립하여 풍수해보험을 직접 운영하고 정부가 최종 지급보증 하는 방안이다. 그리고 민영 보험회사에 아웃소싱을 하여 인적 및 물적자원을 절감한다. 풍수해보험의 의무보험화는 헌법재판소의 위헌여부 판단사항이 아니라 사회보험과 같이 공공이익을 위한 정치권의 정책적인 결정사항이다.

※국문색인어 : 스페인 CCS, 의무보험, 정부의 정책 결정, 터키 TCIP, 풍수해보험
학술진흥재단 분류 연구분야 코드 : B051605

* 본 논문은 상명대학교 2007년 교내 선발과제 연구비 지원에 의하여 연구되었음.

** 상명대학교 금융보험학부 부교수(sdh5325@hanmail.net)

논문 투고일: 2008. 06. 19, 논문 게재 확정일: 2008. 07. 24

I. 서론

1. 연구 목적 및 개요

우리나라는 매년 태풍 및 자연재해피해가 발생하고 있으며, 피해규모는 계속 증가하는 추세이다. 그 동안 국내에서 발생한 자연재해 중에서 2002년 태풍 ‘루사’ 피해가 5조2천622여억 원으로 현재까지 최고 피해규모를 기록했다¹⁾.

지진의 경우에도 2001~2007년 동안 총 43회가 발생한 기록이 있어 향후 지진 위험이 전혀 무풍지대가 아님을 예시하고 있다²⁾. 특히, 중국 쓰촨(四川)성 대지진 피해(2008.5)는 우리나라에서도 지진위험에 대한 불안감을 불러일으키는 계기가 되었다. 현재 국내에서 태풍, 홍수 등을 담보하는 풍수해보험에서는 지진위험을 담보하지 않고 있다.

풍수해보험은 정책보험으로서 소방방재청에서 주관하며, 민영 손해보험회사에 위탁하여 운영되고 있다. 그러나 임의보험임에 따라 가입률이 매우 저조하다는 문제점이 있다. 또한 풍수해 피해에 대해 정부의 무상복구비 지원제도와 보험료 보조가 있는 풍수해보험이 병존하고 있어 문제점을 내포하고 있다.

풍수해보험의 주무처인 소방방재청은 제반 정치적인 요인으로 의무보험 도입에 대한 논의를 부담스러워 하고 있는 실정이다. 그렇지만 임의보험으로 운영되는 한 가입률이 제고되기는 어려울 것으로 예상된다.

기존의 연구들에서 풍수해보험의 필요성, 활성화 방안 등에 대해서 충분히 논하고 있다고 판단된다. 이에 본 연구에서는 풍수해보험의 의무보험화에 중점을 두고 논하고자 한다. 이를 위하여 풍수해보험 현황을 분석하고, 주요국의 자연재해위험 의무보험 사례를 참조하여 시사점을 도출하고자 한다. 그리고 풍수해위험 의무보험의 법리적 가능성을 검토하고, 의무보험화를 위한 정책적 제안을 하고자 한다.

1) <http://nema.go.kr/news>, 2008.06.14.

2) 현대경제연구원, 『세계 재난 속의 한국-한반도 재난 안전지대인가』, 2008.5.

2. 국내 · 외 연구동향

그 동안 보험개발원(2004~2006), 소방방재청(2006, 2007), 김병진(2006)을 중심으로 자연재해보험의 도입방안, 풍수해보험 활성화방안 등에 대한 기존의 연구가 활발하게 진행되어 왔다. 그 결과 풍수해보험이 국가의 정책보험으로서 주택, 온실, 축사를 대상으로 시범사업을 거쳐서 전국으로 확대되어 운영 중에 있다. 그러나 낮은 가입률로 인하여 정책보험으로서의 효과가 높지 못한 상황이다. 임의보험이라는 전제조건하에서 가입률을 제고할 수 있는 방안이 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다. 국내 학계에서도 풍수해보험 및 풍수해위험의 의무보험화에 대한 학술적인 논의는 활발하지 못한 상황이다.

자연재해보험의 의무보험과 관련하여 외국의 최근 연구동향을 살펴보면, 미국의 Cummnis(2006)는 홍수보험에서와 같이 시장실패의 경우 연방정부의 참여가 필요하며, 특히, 은행권은 주택담보대출시 의무적으로 홍수보험증권을 요구해야 한다고 주장하고 있다. 특히, 미국 홍수보험의 요율이 위험요율의 35~40% 수준에 그치고 있어 정부의 보조가 너무 많다는 문제점을 지적하고 있다.

Van de Bergh(2005)는 사유재산에 대한 자연재해위험의 의무보험 당위성은 사회적 연대감(solidarity)과 공공이익을 위해서 인정된다고 주장하였다³⁾. Schwarze & Wagner(2006)는 독일 자연재해위험의 특성상 의무보험화는 시장경제적인 관점에서 효율적이며, 법리해석에서도 공공복리 증진의 논리가 개인의 기본권 제한 논리보다 앞선다고 주장한다. Yucemen(2007)은 터키 지진위험의 경우 국가 차원에서 의무보험화를 통하여 규모의 경제를 실현할 수 있다고 주장하고 있다.

3) Van den Bergh, Roger & Faure, Michael, "Compulsory Insurance of Loss to Property caused by Natural Disasters: Competition or Solidarity?", Kluwer Law International, World Competition 29(1): 2005, pp.25~54.

Ⅱ. 국내 풍수해보험 현황 및 문제점

1. 풍수해보험 현황

가. 개요

국내에서 태풍, 홍수 등의 자연재해로 인한 사유재산 피해에 대한 정부의 무상복구비 지원은 과거 1960년대 생계구호 차원에서 시작되었다. 그러나 무상지원에 따른 도덕적 해이현상이 발생하고, 정부의 지원금이 실제 필요한 복구비 수준에 미치지 못하는 문제점이 있다. 무상 복구비 지원수준을 계속 상향 조정하기도 어려운 점이 있어, 이에 정부는 풍수해보험법을 제정(2006)⁴⁾하여 주택, 온실, 축사를 대상으로 풍수해보험 시범사업을 실시하였으며, 2008년 4월부터 가입대상지역을 전국으로 확대하였다.

풍수해보험의 운영주체는 소방방재청이고, 위탁을 받은 민영 손해보험회사가 판매 및 손해사정을 하고 있다. 2008년 2월부터 기존의 동부화재 외에 삼성화재, 현대해상화재보험사가 풍수해보험 위탁사업 운영에 참여하여 경쟁하고 있다. 주민의 풍수해보험 가입을 유도하기 위해 정부는 보험료를 일부 지원하고 있다. 특히 기초생활수급자는 보험료의 94%까지 지원받을 수 있으며, 부가보험료는 총보험료의 35%까지 정부가 지원하고 있다.

4) 풍수해보험법(제정 2006.3.3 법률 제7859호, 일부개정 2008. 03. 28)

〈표 1〉 풍수해보험 내용

분 류	내 용
가입대상	주택, 온실(비닐하우스 포함), 축사
대상재해	태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설
상품구성	시설물 복구비 기준액 50%, 70%, 90% 보상형으로 구분
판매보험사	동부화재, 삼성화재, 현대해상
정부의 보험료 지원 내용	국가와 지자체에서 61~68% 보험료 지원 - 위험보험료의 40%~50%(국비70%, 지방비30%) - 기초생활수급자는 94% 지원 - 부가보험료는 총 보험료의 35% 국가 지원(지방비 부담 없음)
정부의 민영 보험회사 손실 보존 지원 내용	민영위탁 보험회사가 납입보험료의 100%를 초과하는 손실발생시 국가가 전액손실보전 재보험은 소방방재청과 민영 보험회사(코리안리)가 55:45로 분담하되 손해율 180%이상에 대해서는 정부가 전액 부담

자료 : <http://www.safekorea.kr>, 2007.06.11.

나. 가입률 현황

2006년부터 풍수해보험 시범사업을 추진하여 온 17개 시·군·구의 가입률은 매우 낮은 상황이다. 풍수해보험 전체 평균 가입률(2008년 2월 기준)은 2.81%에 불과하며, 가입률은 주택이 5.42%, 온실이 2.49%, 그리고 축사가 0.52%이다.

주택의 경우 보험료가 1~4만원대로 저렴하기 때문에 가입률이 상대적으로 다소 높은 편이지만, 비닐하우스, 축사는 시설의 대형화로 인하여 보험료가 높기 때문에 정부의 보험료 보조가 있음에도 불구하고 가입률이 매우 낮은 상황이다.

〈표 2〉 풍수해보험 가입률 현황

(단위 : 건, %)

구 분	'07. 3	'07. 5	'07.12	'08. 2
계 / 건 수 (가입률 %)	18,976 (2.88)	19,830 (3.24)	15,861 (2.92)	15,429 (2.81)
주 택 (가입률 %)	18,757 (7.28)	19,568 (7.51)	15,657 (5.59)	15,253 (5.42)
온 실 (가입률 %)	100 (0.65)	117 (1.53)	133 (2.45)	133 (2.49)
축 사 (가입률 %)	119 (0.72)	145 (0.68)	71 (0.72)	43 (0.52)

주: 2006년부터 시행한 1, 2차 시범지역('07년에 시행한 3차는 제외) 가입률 현황임
 자료: 보험개발원, 『풍수해보험 요율 산출 연구』, 2007.12.; 소방방재청 자료, 2008.05.

다. 손해율

풍수해보험 시범사업 기간 동안 418백만원(100건)이 보험금으로 지급되었다. 대표적인 풍수해피해 원인은 여름철 태풍과 겨울철 설해이다. 구체적으로 살펴보면, 주택 209백만원(35건), 온실 198백만원(62건), 축사 11백만원(3건)이다. 시범지역으로 선정된 지역 대부분이 다행히 2006년, 2007년에 자연재해에 크게 노출되지 않아 전체 평균손해율이 31.6%로 매우 낮게 나타났다. 특히, 온실의 손해율이 70.5%로 가장 높으며, 주택은 21.6%, 축사는 15.9%의 손해율을 나타내고 있다. 시범지역에 한정되어 있고, 기간도 단기간이라는 전제조건하에 평균 손해율이 매우 양호하다.

〈표 3〉 풍수해보험 손해율 현황

(단위 : 건, 백만원, %)

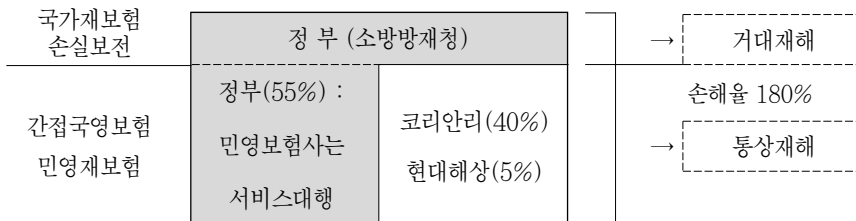
구 분	사고건수(건)	지급보험금(백만원)	손해율(%)
합 계	100	418	31.6
주 택	35	209	21.6
온 실	62	198	70.5
축 사	3	11	15.9

주: 2006년부터 시행한 1, 2차 시범지역('07년에 시행한 3차는 제외) 가입률 현황임
 자료: 보험개발원, 『풍수해보험 요율 산출 연구』, 2007.12.; 소방방재청 자료, 2007.05.

라. 풍수해보험의 재보험 현황(2007)

풍수해보험의 재보험은 소방방재청과 민영사가 55:45로 분담하되 손해율 180% 이상에 대해서는 정부가 전액 부담하고 있다. 재보험 형태는 비례재보험(Quota Share Reinsurance) 특약이며, 풍수해보험 계약 중 재보험 특약 손해율 180%이하의 손해에 대해서 코리안리(40%)와 현대해상(5%)이 책임지고 있다. 또한 재보험자 경비는 출재대상 보험료의 6.6%를 정부가 전액 지원하고 있다⁵⁾.

〈표 4〉 풍수해보험의 재보험 운영체계(2007)



5) 소방방재청, 한국보험학회, 『자연재해보험 활성화방안 연구』, 2006.12, p.38.

2. 풍수해보험 운영의 문제점

가. 임의보험과 낮은 가입률

풍수해보험의 평균 가입률이 2.81%로 낮은 이유는 임의보험이기 때문이다. 보험을 통한 사유재산의 위험관리 문화가 성숙되어 있지 못한 상황에서 임의보험은 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다. 일부 지역을 대상으로 하는 시범사업이 2006년부터 시작되어 비교적 짧은 기간임에 따라 지방자치단체가 적극적으로 참여하지 않았으며, 정부차원의 전국적인 홍보 등이 없었기 때문일 수 있다. 그리고 설마 우리 지역에 풍수해 피해가 발생하겠나 하는 매우 낙천적인 안전 불감증도 그 원인이다. 무엇보다 주민의 풍수해보험의 필요성 및 중요성에 대한 인식부족에 기인한다.

나. 풍수해보험과 무상복구비 제도 병행

풍수해보험과 정부의 무상복구 지원금제도가 병행하고 있으므로, 보험에 가입하지 않아도 무상복구비를 받으면 된다는 주민의 도덕적 해이가 존재하고 있다. 만약에 무상복구비 지원제도를 중단하고 풍수해보험으로 100% 전환할 경우에 주민의 저항이 예상된다. 따라서 정부 입장에서는 사회적 여론을 의식하여 풍수해보험과 무상복구비 제도를 병행하여 운영하고 있다. 그러나 국민소득이 2만달러를 상회하는 현재 시점에 정부가 개인의 사유재산 피해에 대해서 무상복구비를 계속 지원해야 하는 당위성은 매우 낮다.

다. 보험회사의 풍수해보험 위험관리 노력 부족

현재 3개 민영 손해보험회사가 소방방재청으로부터 위탁을 받아서 풍수해보험을 운영하고 있으나, 보험회사는 납입보험료의 100%를 초과하는 손실발생시 국가로부터 전액손실을 보전 받는다. 풍수해보험 운영으로 이익이 나면 보험회사가 갖고 손실이 발생하면 정부가 책임지는 시스템이다. 보험회사가 손실을 책임지지 않기 때문에 동기부여가 낮아 위험관리에 대한 노력이 부족해 질 수 있는 구조적인 문제점을 갖고 있다.

풍수해보험 판매에 있어서도 연간 보험료 1~4만원대 보험상품은 수수료가 적기

때문에 보험설계사의 판매 동기유인이 없다. 따라서 보험사가 풍수해보험의 마케팅 활동을 전사적으로 하기에 어려운 점이 있다. 반면에 정부는 풍수해보험을 직접 운영할 제반 준비가 되어 있지 않기 때문에 보험회사에 의존할 수밖에 없는 상황이다.

라. 도시지역은 대부분 침수피해이므로 동산피해 보장 수요 높음

도시지역과 농어촌지역 주택의 풍수해 피해 종류는 차이가 있다. 지역의 특성상 도시의 주택은 홍수나 설해 피해로 인한 반파나 전파 피해보다 대부분 침수피해이므로 동산담보에 대한 수요가 높다. 예를 들어, 서울시의 경우 주택의 전파나 반파 피해보다 침수피해가 90%로서 대부분을 차지하고 있다⁶⁾.

현재 풍수해보험에서 주택 내의 가전제품과 같은 동산피해는 보험가입금액의 10%에 한해 침수를 제외한 피해에 대해 담보되고 있기는 하지만 매우 낮은 보장수준이다. 단 침수에 대해서는 별도 구분하여 보장되고 있으나, 침수 보험금이 실손보상에 미치지 못하고 있다⁷⁾.

따라서 도시지역의 주택은 농가에 비해서 풍수해보험에 가입할 동기부여가 낮다. 보험이론에 따르면 소규모 피해는 위험을 직접 보유하는 것이 더 효율적인 위험관리이기 때문이다. 향후 도시지역의 특성을 상품구성에 반영할 필요가 있다. 풍수해보험이 임의보험으로 운영되는 한 도시지역의 보험가입률은 낮을 것으로 예상된다.

Ⅲ. 주요국의 자연재해위험 의무보험 사례 및 시사점

1. 자연재해 의무보험 운영 국가

6) 서울시정개발연구원, 『서울시 시민을 위한 풍수해보험 개선』, 2007, p.9.

7) 현재 풍수해보험에서 주택의 경우, 침수 높이 30cm 이하의 침수 보험금, 침수 높이 30cm 초과 100cm 이하의 반파 보험금, 그리고 침수 높이 100cm 초과한 전파 보험금이 지급되고 있다.

가. 터키 사례⁸⁾

터키는 유럽에서 지진위험을 국가 주도의 의무보험으로 운영하고 있는 유일한 나라이다. 터키정부는 1999년의 법률제정(Decree Law 587)을 통하여 과거의 무상 ad-hoc⁹⁾ 지원제도에서 수익자가 비용을 부담하는 의무보험제도로 전환하였다. 이에 국영 터키재해보험풀(Turkish Catastrophe Insurance Pool, TCIP))이 설립(1999)되었다. 비용을 절감하기 위하여 가능한 모든 업무를 아웃소싱하고 있다.

터키의 모든 거주용 건물은 터키재해보험풀의 지진보험에 의무적으로 가입해야 한다. 의무 가입대상은 등록된 개인용 주택, 자연재해 피해로 인해 직간접적인 정부 지원금을 받아 건축된 주거용 건물이다. 보험가입금액은 최대 약 30,000US\$이다.

보험료는 위험에 따라 차등적용 되고 있다. 건물의 지역별 지진 위험도(1~5등급), 면적, 건축형태에 따라 요율이 차별화 되고 있다. 예를 들어, 100m² 주택의 연 보험료는 2007년 기준으로 지역별 위험등급과 건축형태에 따라 약 22US\$에서 96US\$이다. 보험가입금액의 2%를 자기부담비율로 적용하고 있다.

〈표 5〉 터키 의무 지진보험 요율(%)

	zone 1*	zone 2	zone 3	zone 4	zone 5
A-철근, 강화 콘크리트	2.20	1.55	0.83	0.55	0.44
B-벽돌	3.85	2.75	1.43	0.60	0.50
C-기타	5.50	3.53	1.76	0.78	0.58

주: *는 가장 지진 위험도가 높은 지역을 나타냄.

터키 사례의 특징은 가입자에 대한 보험료 지원제도가 없으며, 의무보험임에도 불구하고 지역주민의 낮은 소득수준, 미가입에 따른 제재수단의 부재, 낮은 보험문

8) Semith Yucemen, "Turkish Catastrophe Insurance Pool(TCIP) : Past experience and Recommendation", in VIII Conference on Insurance Regulation and Supervision in Latin America, 2007.

9) ad-hoc은 "특별한 목적을 위해서"라는 뜻의 라틴어이며, 본고에서는 자연재해 피해 후에 정부가 지원하는 임시방편의 해결책이라는 의미로 사용되고 있다.

화로 인하여 가입률이 20%(2007)로 낮은 편이다. 그럼에도 불구하고 유럽에서 터키가 유일하게 자연재해위험을 의무보험으로 운영하고 있다는 사실과 의무보험 전환과 동시에 무상 복구비 지원제도를 전격적으로 폐지한 사실은 국내에 시사하는 바가 크다.

나. 프랑스 사례¹⁰⁾

모든 민영 손해보험 종목의 계약에 자연재해(폭풍우, 냉해, 우박, 설해 제외)특약이 의무적으로 첨부되어야 한다. 자연재해특약 보험요율은 위험도에 따른 차별화 없이 전국적인 단일요율이 사용되고 있다는 점이 특징이다. 자기부담금은 주택 및 자동차의 경우 380유로로 비교적 낮은 편이다. 재보험 수재는 국영 재보험회사(Casse Centrale de Reassurance, CCR, 1982년 설립)가 담당하며 무제한 지급보증을 하고 있다. 민영 재보험회사는 자연재해 위험의 수재에 한해서 CCR의 낮은 재보험요율 및 무제한 지급보증문제로 인하여 경쟁이 되지 못하고 있다.

프랑스 사례의 특징은 모든 손해보험 종목에 자연재해특약을 의무적으로 첨부하는 강제조항으로 자연재해특약의 가입률이 거의 100%에 이르고 있다는 점이다. 예를 들어, 주택 소유자와 임차인은 배상책임보험을 의무적으로 가입하여야 하는데, 동시에 자연재해위험특약 가입 역시 의무사항이다¹¹⁾.

특히, 자연재해특약 첨부를 의무화 한 것과 국영 재보험회사를 설립하여 무제한 지급보장을 하는 것은 프랑스 정부의 강력한 의지 및 추진력을 시사한다.

다. 스페인 사례¹²⁾

건물보험, 자동차보험, 상해보험 종목에 자연재해특약 첨부가 의무이다. 스페인은 테러위험과 정치적 소요위험까지 자연재해특약에 포함되는 점이 특징이다. 국영

10) <http://www.ccr.fr>, 2008.06.16.

11) Vettters, Nadja, "Extreme Wetterereignisse: Nationale Risikotransfersysteme im Vergleich", Institut fuer Volkswirtschaftslehre, Start Clim.8, Uni. Graz, 2006, p.9.

12) 소방방재청, 한국보험학회, 『자연재해보험 활성화방안 연구』, 2006.12, p.48.

보험회사(CCS, Consorcio de Compensacion de Seguro, 1954년 설립)가 자연재해보험을 독점으로 운영하며, 민영 보험회사는 판매대행을 하고 수수료를 받고 있다. CCS가 손해사정을 독자적으로 수행한다는 점도 특징이다.

자기부담비율은 보험가입금액의 10%이다. 민영 보험회사가 독자적으로 자연재해특약을 판매할 수 있지만, 이 경우에도 법률에 의해서 특별부담료(Surcharge)형태로 국영 독점 Consorcio에 전가시켜야 할 의무가 있다. 따라서 민영 보험회사는 독자적으로 자연재해특약을 판매할 동기가 없으므로 자연스럽게 국영 Consorcio가 독점적으로 자연재해보험을 운영하고 있다. 민영보험회사는 보험계약 판매 수수료를 자연재해특약 특별부담료의 5%를 CCS부터 받고 있다. 정부가 Consorcio에게 무제한 지급보증을 하고 있다는 점 역시 스페인 사례의 특징이다.

라. 미국 사례

보험시장에서 홍수위험담보가 불가능한 시장실패 현상으로 인하여 1968년 부터 FEMA가 국가홍수보험계획(NFIP)을 통해서 홍수보험을 운영하고 있다¹³⁾.

홍수보험은 임의보험으로 특약형태가 아닌 별도의 독립된 보험으로 운영되고 있다. FEMA가 보험운영, 기금운영 등을 담당하며, 동시에 재보험자로서 최종적인 보험금 지급책임을 보증한다. 보험모집과 손해사정 업무는 민영 보험사에 위탁하고 있다.

1994년의 개정된 국가홍수보험개혁법(the National Flood Insurance Reform Act)¹⁴⁾에서 대금업자 또는 서비스업자는 대출담보 저당물이 적절한 보험에 가입되지 않았다고 판단되면, 홍수보험의 강제 가입(force placement)을 요구할 수 있다. 특별홍수위험지역(Special Flood Hazard Areas)건물에 대한 담보대출이나 지원 시 은행이 홍수보험가입을 절대적으로 요구하고 있기 때문에 미국에서 홍수보험은 준의무화가 되어 있다고 할 수 있다.

13) NFIP(National Flood Insurance Program); FEMA(Federal Emergency Management Agency)

14) <http://www.nxi.com/WWW/bethel/government/Ordin/floodins.html>, 2008.06.02.

마. 스위스 사례¹⁵⁾

건물 및 동산의 자연재해보험 가입이 의무이다. 민영 보험회사가 인수비율로 참여하는 자연재해보험풀(Elementarschadenpool, 1953년 설립)을 구성하여 독점으로 운영하고 있다. 가입금액 제한이 있으며, 자기부담비율은 가입금액의 최소한 10%, 혹은 최대한 약 700유로로 제한하고 있다. 강제가입 법령에 의해서 자연재해보험 가입률은 거의 100%에 이르고 있다.

2. 독일의 자연재해위험 의무보험화 시도 실패 사례¹⁶⁾

2002년 엘베강 범람으로 인하여 11,600 mill.유로 규모의 피해발생을 계기로 홍수위험을 포함하는 자연재해위험의 의무보험화 논의가 시작되었다. 당시 보험회사에서 개별적으로 홍수보험을 판매하고 있으나 보수적인 언더라이팅으로 인하여 홍수위험지역의 보험가입은 불가능한 상황이었다. 독일 보험협회와 학계에서는 시장경제적인 관점에서 의무보험화를 주장하였으나, 독일 정부는 2005년에 의무보험화 도입을 당분간 유보하기로 결정하였다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 독일 보험협회가 요구하는 정부의 지급보증 규모와 정부의 의견이 일치하지 못했다. 보험협회는 최악의 상황에서 발생할 수 있는 홍수피해의 최대추정손실(probable maximum loss, MPL)을 300억 유로 규모로 추정하였다¹⁷⁾. 원보험 및 재보험시장의 홍수위험 인수여력을 80억 유로로 추정하고, 나머지 220억 유로를 정부가 지급보증 하도록 요구하였다.

15) <http://www.iiasa.ac.at/Research/RAV/conf/IDRiM06/pres/scawthorn1.pdf>, 2008.05.15.

16) Reimund Schwarze, Gert G. Wagner, "Versicherungspflicht gegen Elementarschäden - Ein Lehrstück für Probleme der volkswirtschaftlichen Politikberatung", DIW Berlin, Discussion Paper 620, 2006.8.18.

17) 개인 주택, 상업용 및 공공건물에 발생 가능한 최대추정손실액이며 동산은 미포함 되었다.

둘째, 개인의 기본권을 제한하면서 공공복리 증진을 위해 의무보험화가 법리적으로 타당한가에 대해서 논란이 있었다. 독일 학계는 자연재해위험은 전국 어디에서도 발생할 수 있으며, 개인의 책임보다 사회보험에 적용되는 공공의 이익 우선 논리가 적용될 수 있다고 주장하였다(Schwarze & Wagner, 2006). 정부는 재보험은 독일 내 재보험회사에 의무 출재를 희망하였기 때문에 EU에서 규정하고 있는 '계약자유의 원칙', '서비스 및 지점설치 자유의 원칙'에 반할 수 있다고 우려하였다.

셋째, 의무보험 도입에 대해서 각 주의 이해관계가 차이가 있었다. 특히, 보험협회가 요구하는 정부의 220억 유로 규모의 지급보증액 규모에 대해서 연방정부와 주정부의 부담비율에 대해 상반된 견해차이가 있었다.

넷째, 독일 연방정부 입장에서 정부가 주도권을 갖고 집행할 수 있는 재해발생 후의 ad-hoc 지원방법이 더 정치적인 효과가 크다고 판단했다. 특히, 선거 전에, 그리고 불경기시기에 정치적 변수가 있을 수 있는 자연재해 의무보험을 도입하는 모험을 시도하지 않기로 결정하였다.

3. 의무보험 외국 사례의 시사점

자연재해위험을 의무보험으로 운영하는 국가들의 시사점은 다음과 같다.

첫째, 의무보험 도입에 대한 정부의 강력한 정책적인 결정이 있었다. 의무보험 법령제정을 통하여 가입을 강제화하였다. 터키의 경우 의무 지진보험 도입과 동시에 무상복구비 지원제도를 전면 중단하였다. 정부가 주도적으로 자연재해보험 운영에 참여하며, 민영 보험사는 주로 서비스 업무를 대행하고 있다. 특히 재보험에 대한 정부의 무제한 지급보증에 있다.

둘째, 자연재해위험의 종류에 태풍, 홍수, 호우, 폭풍, 해일, 폭설, 가뭄, 지진 등 대부분의 자연재해위험을 포함시키고 있다. 따라서 홍수위험과 관계없는 지역 주민의 의무보험 가입 저항감을 완화시킬 수 있다. 그리고 보험문화가 성숙되어 있어 자연재해위험의 의무보험에 대한 사회적 연대의식(solidarity)이 조성되어 있다.

셋째, 개인 주택 및 건물에 대하여 정부의 보험료 보조는 없다. 또한 사유재산피

해에 대한 정부의 무상복구비 지원이 없으며, 정부는 최소한의 이재민구호 수준만 지원하고 있다.

Ⅳ. 풍수해보험의 의무화를 위한 정책적 제언

1. 풍수해위험의 의무보험 당위성 및 법률적 검토

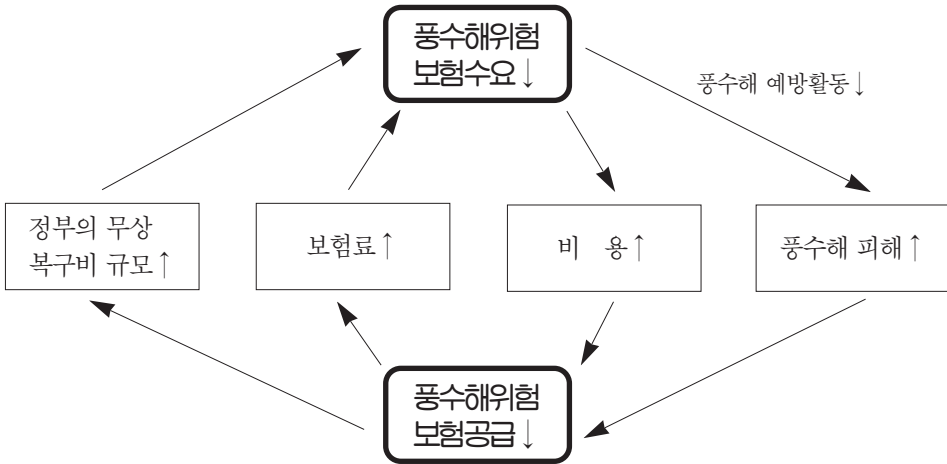
가. 풍수해위험의 보험수요 및 공급 측면에서 의무보험 당위성

의무보험의 일반적인 장단점, 필요성 등은 기존의 연구(보험개발원, 2003~2006)에서 이미 충분히 논의되었다. 본 장에서는 수요공급 측면에서 풍수해위험의 의무보험화 당위성을 검토하고자 한다.

상습침수지역이나 강 주위를 제외하고 일반적으로 풍수해위험의 보험수요는 당연히 낮다. 주로 불량위험이 보험에 가입하려는 ‘역선택 문제’가 발생하고 보험회사는 당연히 엄격한 언더라이팅 정책을 실시하게 된다. 우량위험은 가입하지 않고 불량위험만 가입하는 악순환에서 인수한 위험들 간에 위험분산이 이루어지지 못한다. 동시에 ‘규모의 경제’가 되지 못하므로 보험회사의 예상손해 가능성은 증가하게 된다. 보험회사 입장에서 비용이 증가하게 되며, 그 결과 보험공급이 감소하게 되며, 높은 보험료로 인하여 수요가 다시 억제되는 시장실패 현상이 발생하게 된다.

풍수해위험의 보험수요 및 공급이 감소한다는 것은 곧 개인 및 보험회사의 풍수해 예방활동이 감소하게 되며 궁극적으로 풍수해피해가 증가하게 된다. 이것은 곧 결과적으로 정부의 무상복구비가 증가되는 상황으로 나타난다. 이러한 문제점을 해결하기 위한 방법이 의무보험이다. 풍수해위험의 의무보험화로 ‘규모의 경제’가 달성되어 수요와 공급이 가능해 진다. 예를 들어, 자연재해 의무보험이 시행되고 있는 스페인, 프랑스의 경우 의무보험화를 통하여 높은 가입률과 낮은 보험료로 수요공급이 이루어지고 있다.

〈그림 1〉 풍수해보험의 수요, 공급 딜레마



자료 : Reimund Schwarze, Gert G. Wagner(2006)의 자료를 근거로 일부 변경함

나. 풍수해보험 의무보험화를 위한 법률적 검토

(1) 기존의 26개 국내 의무보험은 신체상해 및 법률상 배상책임 담보

현재 운용되고 있는 정책성 보험¹⁸⁾은 30개이며 정부소관부처도 12개에 이르고 있다. 그 중에서 26개가 의무보험, 4개가 임의보험으로 운영되고 있다¹⁹⁾. 일부 의무보험은 대형 재난이 발생한 후 여론에 떠밀려 급조된 뒤 제대로 관리가 되지 않아서 가입률이 낮거나, 동일한 위험에 대해서 종목간 보상수준이 차이가 나며²⁰⁾, 일부는 해당 정부소관부처 산하의 공제회에서 준독점식으로 운영하고 있다. 그러나 중요한 점은 운영 중인 모든 의무보험이 신체상해 및 법률상 배상책임을 보장내용으로 하고 있다는 점이다.

18) 정책성 보험이란 정부에서 정책목적을 달성하기 위해 특별법 제정을 통해 가입을 강제화 하는 의무보험으로 운영된다. 예외로서 가축보험, 농작물재해보험, 풍수해보험, 어선재해보험은 가입이 자유로운 임의보험으로 운영되며 정부의 일부 예산지원이 있다.

19) 본 고 〈별첨 1〉 참조.

20) <http://www.fnnews.com>, 2005.05.08.

(2) 사유재산의 재해보험 의무가입 합헌성에 대한 헌법재판소의 판단 사례

재해보험 의무가입과 관련한 법리적 검토 사례로서 「화재로인한재해보상과보험가입에관한법률」에 근거한 특수건물의 「신체손해배상특약부화재보험」 가입의무에 대한 헌법재판소의 부분위헌결정이 유일하게 존재한다. 「4층이상건물」을 특수건물에 포함시켜 화재보험 신체손해배상특약²¹⁾의 가입의무화는 계약의 자유 등 개인의 기본권을 제약하는 입법으로서 과잉금지원칙에 합치되지 않아 헌법재판소는 위헌이라고 결정하였다²²⁾. 그 결과 정부는 관련 법률을 개정하여 의무가입대상을 건물 용도별로 층수·면적을 달리하는 대형건물 위주로 축소하였다.

그러나 당시 재무부장관은, “화재로 인한 손실은 단순한 개인적인 문제가 아닌 사회 전체의 문제이므로 … 재산소유자 자신의 손해라도 그것이 국가 경제사회에 미치는 영향이 클 때에는 국가가 그 손해의 보상을 위하여 재산권의 내용을 일부 법률로써 제한하더라도 위헌이라고는 말할 수 없다”라는 반대의견을 제시하였다²³⁾.

또한 헌법재판소의 재판관들 소수의견에 의하면, 인신보호를 위한 기본권 제한에 대해서는 합헌성 판단기준이 엄격하게 적용되지만, 개인 재산권에 관한 의무보험 가입에 대한 합헌성의 판단기준은 “관대하게 적용됨으로써 국가 재량의 범위를 비교적 넓게 인정하는 것이 현대국가의 추세이며, 이것이 이중기준의 원칙이다”라고 명시하였다²⁴⁾. 따라서 의무보험이 개인의 기본권 침해가 아니라고 판단하였다. 또한 가입을 강제할 수 있는 특수건물의 범위를 어떻게 정하는 것은 순수한 정책적인 결정사항이지 헌법 위반 여부의 판단사항은 아니라고 판시하였다.

21) 신체손해배상 책임담보 특별약관 : 특수건물의 화재로 특수건물의 소유자 및 주거를 같이하는 직계가족(법인인 경우에는 이사 또는 업무집행기관) 이외의 사람이 사망하거나 부상함으로써 건물소유자 손해배상책임이 발생했을 경우 이에 따라 피보험자가 부담하여야 할 손해를 보상하는 특약이다. 추가로 풍수재위험(태풍, 회오리바람, 폭풍, 홍수, 해일, 범람 및 이와 비슷한 풍재와 수재로 인한 손해) 및 항공기 또는 항공기로부터 떨어지는 물체에 의한 특수건물 손해(동산제외)가 담보된다.

22) 헌법재판소, 사건번호 89헌마204, 「화재로인한재해보상과보험가입에관한법률 제5조 제1항의 위헌여부에 관한 헌법소원」, 1991.06.03.

23) 헌법재판소, 사건번호 89헌마204, 결정요지 중 법무장관의 반대의견, 1991.06.03.

24) 헌법재판소, 사건번호 89헌마204, 결정요지 중 재판관 변정수, 김양균의 반대의견, 1991.06.03.

결론적으로 특수건물의 화재보험 신체손해배상특약에 국한되기는 하지만 기본적으로 개인 재산에 관한 의무보험 가입은 정부의 정책판단 사항이고, 공공의 이익을 위하여 다른 합법적인 대체수단이 없는 한 개인의 기본권 침해에 대해 국가 재량권을 인정한다는 의미이다.

(3) 개인 사유재산에 대한 의무보험화를 위한 법리적 검토

풍수해보험은 정부의 보험료 지원이 있는 대표적인 정책성 보험이다. 대표적 담보대상인 주택은 풍수해로 인한 개인의 물적손해 중에서 자기재물손해이다. 사유재산인 주택을 대상으로 의무보험화가 법률적으로 가능한지 검토해 보고자 한다.

법리적 측면에서 풍수해보험 의무가입은 계약체결의 자유, 재산권 보장, 자유경제질서 하에서 개인의 자유와 권리를 제한하는 조치이므로 그 제한 입법은 ‘과잉금지 원칙’에 합치되어야 한다. ‘과잉금지 원칙’²⁵⁾의 요소는 목적의 정당성, 방법의 적정성, 피해의 최소성, 법익균형성 중에서 어느 하나라도 저촉이 되면 위헌이라는 헌법상의 원칙이다.

첫째, 목적의 정당성 특히 사회복지후생이라는 공공복리를 위한 것인가 여부이다. 피해 발생 시 개인의 자력갱생이나 정부의 지원에 의존하지 않고 풍수해 보험금을 통하여 원상복구가 가능해 질 수 있으므로 안심하고 생업에 종사할 수 있다. 따라서 의무 풍수해보험을 통하여 전체적으로 사회복지후생이 증대된다.

둘째, 방법의 필요성 즉, 가입의무가 필요불가결한 수단인가 여부이다. 풍수해위험은 피해심도가 크고 발생빈도가 낮은 거대위험이므로 평균적 위험단체 구성이 거의 불가능하므로 보험의 기술적 원리인 ‘대수의 법칙’, ‘수지상등의 원칙’이 적용될 수 없다. 그러나 의무보험에서는 보험가입자의 역선택 발생 가능성이 배제되고, 규모의 경제가 됨에 따라 풍수해 위험을 시간적, 지역적으로 분산시킬 수 있어 위험관리가 가능해 진다.

25) 과잉금지의 원칙은 “국가의 권력은 무제한적으로 행사되어서는 아니 되고, 이는 반드시 정당한 목적을 위하여 그리고 또한 이러한 목적을 달성하기 위하여 필요한 범위 내에서만 행사되어야 한다”. 양삼승, 『헌법논총 1집』, 헌법재판소, 1990.12.31, pp.111~158.

셋째, 피해의 최소성 즉, 정부보조지원 등과 관련하여 개인의 피해를 최소화하였다고 볼 수 있는지 여부이다. 의무보험 도입으로 인해 개인의 보험료 지출을 ‘피해’라는 측면에서 볼 수 있다. 그러나 농어민과 기초생활수급자, 장애인 등은 정부의 보험료 보조를 통해서 개인의 피해를 최소화할 수 있다. 무엇보다 의무보험을 통해 규모의 경제가 이루어지므로 개개인의 보험료 부담은 최소화 될 수 있다.

넷째, 법익의 균형성(비례성), 즉 개인의 기본권 제한 정도가 공공복리 증진을 위해 감내할 수 있는 수준인가 여부이다. 보험가입 의무화를 통하여 수요와 공급이 원활하게 작동하지 못하는 시장실패 문제를 해결할 수 있으며, 거래비용 절감으로 사회후생 증대효과가 예상된다. 사회정책적 목적인 경우, 소수의 피해자를 보호하기 위하여 사회전체가 ‘십시일반’의 정신으로 보험가입을 강제화할 수 있다.

결론적으로 비록 개인의 기본권 제한이 일부 발생하더라도 풍수해보험의 의무화는 전체적인 공공복리 증진을 위해 필요하다. 결국 풍수해보험의 의무보험화는 정부의 정책적인 결정사항이며, 찬반 논란이 있을 수는 있지만 헌법에서 규정하는 ‘과잉금지의 원칙’에 위배되지 않는다고 판단된다.

〈표 6〉 헌법상 ‘과잉금지의 원칙’ 요인과 타당성

요 인	풍수해보험 의무보험의 타당성 내용
목적의 정당성	피해발생시 지급보험금을 통해 사회복지후생의 증대효과
방법의 필요성	‘대수의 법칙’, ‘수지상등의 원칙’ 적용 가능
피해의 최소성	‘규모의 경제’로 보험료 최소화 가능, 사회적 약자에게 보험료 지원
법익의 균형성	담보범위 확대와 십시일반의 사회적 연대감 형성으로 전체 공익증진

2. 의무보험화를 위한 정책적 제언

가. 풍수해보험법에 의무가입 법제화로 규모의 경제 실현

현재 풍수해보험의 가입률은 매우 낮다. 임의 풍수해보험 제도에서 가입률이 증

가되기 위해서는 보험문화가 성숙되고 개인재산에 대한 주민의 위험관리 수준이 높아져야 된다. 단기간에 이러한 조건이 충족되기 어려운 것이 현실이므로 의무보험이 유일한 대안이다. 의무보험으로 풍수해위험의 역선택 문제가 해결되며, 규모의 경제가 실현될 수 있으며, 저렴한 보험료 산출이 가능하다. 따라서 풍수해보험의 의무화는 시장경제적인 측면에서 효율적이다.

현행 풍수해보험법 조항은 보험가입을 권장²⁶⁾하는 수준이라 구속력이 없다. 따라서 풍수해보험법에 현재 풍수해보험의 가입대상인 주택에 대해서 우선적으로 의무가입조항을 명시하여 의무적으로 가입하도록 개정할 필요가 있다. 예를 들어, 풍수해보험법 제23조(보험가입의 촉진 등)를 제23조(보험가입 의무)로 개정하고 가입대상을 우선적으로 모든 등록된 개인 주택 소유자로 한다. 농어민의 온실(비닐하우스 포함), 축사, 그리고 소상공인의 건물, 공장 등은 단계적으로 시행하는 방안을 고려할 수 있다.

의무보험화에 따른 미가입자 관리 감독 차원에서 주택재산세 고지서에 풍수해보험료를 같이 고지하는 방안과 신축 주택 등기부등본 등록시, 주택매매시 등기부등본 명의변경시에 풍수해보험 증권을 첨부하는 방안을 고려할 수 있다.

의무보험화와 동시에 지진위험을 주담보에 혹은 특약으로 포함시킬 필요가 있다²⁷⁾. 이 경우에 고지대와 도시지역에서의 의무가입에 대한 이해 및 타당성을 얻을 수 있다. 중국의 쓰촨성 지진피해 사례에서 알 수 있듯이 지진발생은 예측할 수 없으며, 우리나라도 더 이상 지진의 무풍지대가 아닐 수 있기 때문이다²⁸⁾.

공공의 이익을 위하여 다른 합법적인 대체수단이 없는 한 풍수해보험의 의무화는 개인의 기본권 침해에 대한 위헌이 아니라고 판단된다.

26) 풍수해보험법 제23조(보험가입의 촉진 등), 동 시행령 제16조(자금의 종류)

27) 지진위험이 포함될 경우 풍수해(storm & flood) 보험보다 자연재해(natural hazard) 보험이라는 명칭을 고려할 필요가 있다. 참고로 프랑스, 스페인, 노르웨이는 지진위험이 의무 자연재해보험의 담보위험에 포함되어 있다.

28) “우리나라도 몇 백년에 한 번은 규모 6 이상의 강진이 일어날 가능성이 있으며 …, 시기는 가늠하기 어렵지만 대형 지진을 피해갈 수 없는 위치에 있다”(고려대 이진한 교수(지구환경과학과)), 『조선일보』, 2008.06.02.

외국의 의무보험 법제화²⁹⁾ 사례에서와 같이 정부의 의지와 정책적인 결단이 필요하다. 만약에 보험의 기본 원리인 '십시일반'의 사회적 연대감이 형성될 수 있다면 주민의 막연한 저항감을 완화시킬 수 있으며, 의무화를 추진하는 정부의 정치적인 부담감도 줄어 들 수 있다.

단, 아무리 좋은 제도라고 하더라도 시대상황에 맞지 않으면 성공하기 어렵다. 따라서 불경기와 같은 경제상황에서는 전면적인 의무보험 도입에 앞서 단계적인 접근을 고려할 수 있다.

나. 풍수해보험 의무도입과 동시에 무상복구비 지원제도 수정 필요

소방방재청은 무상복구비 지원제도의 주관 부처임과 동시에 풍수해보험도 운영하고 있다. 과거 1960년대 생계구호 차원에서 시작된 사유재산 피해 지원제도를 현재 OECD 가입 국가로서 정부가 무상복구비를 계속 지원하는 것은 바람직하지 않다. 보험에 가입하지 않아도 무상복구비를 받으면 된다는 주민의 도덕적 해이가 발생되고 있으므로, 의무보험화와 동시에 무상복구비 지원제도는 폐지되어야 한다. 외국의 모범사례로서 의무보험을 도입함과 동시에 무상지원제도를 전면 중단한 터키의 지진보험이 있다.

그러나 정부 입장에서는 기존의 무상복구비 지원 타성에 익숙해진 주민들의 이해를 구할 정치적 부담이 있다. 일부 계층의 반발을 완화하기 위하여 단계적인 접근을 고려할 수 있다. 이 부분 역시 정부의 정책적 결단이 필요하다.

의무보험화와 동시에 무상복구비제도를 중단하되 부작용을 완화하기 위하여 농어민, 장애인, 기초생활수급자 등의 사회적 약자계층에게는 정부의 보험료 보조를 계속 지원할 필요가 있다. 또한 기본적인 이재민 구호를 위한 정부의 지원은 당연히

29) 미국(The National Flood Insurance Act of 1968(amended 1973, 1994)), 프랑스(자연재해 손실보상에 관한 법, 1982), 스페인(Spanish Act 21 19th September, 1990 / Royal Decree 2022 of 29th August, 1986), 스위스(Swiss Act of 20th March, 1992 / Bundesrat Decree of 18th November, 1992), 노르웨이(Insurance Contracts Act of 16th June, 1989 / Natural Perils Act of 16th June, 1989), 덴마크(Danish Flood Damage Compensation Act of 6th June, 1991), 참조 : 보험학회, 소방방재청, 『자연재해보험 활성화 방안』, 2006.12, p.83.

지속되어야 한다. 하지만 도시지역의 고가주택 소유 주민에게 보험료를 계속 지원 하는 것은 당위성이 없다고 판단된다.

다. 풍수해보험공사(가칭)를 설립하여 정부가 직접 운영

현재 소방방재청은 민영 보험사에 풍수해보험 운영을 위탁하고 있으며, 정부가 풍수해보험 운영의 실질적인 책임을 지고 있다. 국가와 지자체에서 보험계약자에게 61~68%의 보험료를 지원하고 있으며, 특히 부가보험료는 총 보험료의 35%를 국가가 지원하고 있다. 또한 보험회사가 납입보험료의 100%를 초과하는 손실발생시 국가가 전액 손실을 보전해 주고 있다. 재보험은 국가와 보험회사가 55:45로 분담 하되 손해를 180%이상에 대해서는 정부가 전액 부담하고 있다³⁰⁾. 왜 이와 같이 보험회사에게 매우 유리한 지원과 혜택을 주면서 풍수해보험을 운영하고 있을까 의문이 아닐 수 없다.

민영 보험사는 풍수해위험이 갖는 거대위험과 대수의 법칙 적용 어려움, 위험보험료 산출의 어려움, 거래비용의 증가, 담보력 부족, 재보험 출재의 어려움이 있다는 사실을 누구보다 잘 알고 있다. 또한 풍수해보험을 운영하여 이익을 창출하기가 어렵고 그 결과 시장실패 가능성이 매우 높다는 사실도 잘 알고 있다. 그래서 보험사는 정부의 지원이 없이는 풍수해보험을 운영하기 어렵다고 주장하였으며, 그 주장이 받아들여진 결과이다.

향후에도 정부지원에 대한 보험회사의 요구는 계속 증가하면 증가하지 줄어들지는 않을 것으로 예상된다³¹⁾. 시장경제하에서 민영 보험사에게 풍수해보험의 공익적인 기능을 기대하는 것은 무리한 요구이다.

정부는 풍수해보험에 관해서 더 이상 민영 보험사에 의존하지 말고 전문기관(예, 풍수해보험공사(가칭))을 설립하여 직접 원수사업 및 국가재보험을 운영하는 방안이 바람직하다. 스페인, 프랑스 등 선진외국의 경우도 정부가 별도의 전담기구 및 국영 재보험공사를 설립하여 직접 자연재해보험을 운영하고 있다. 정부기관의 비대

30) 소방방재청, 한국보험학회, 『자연재해보험 활성화방안 연구』, 2006.12, P.147.

31) 예를 들어, 소방방재청은 민영 보험사의 요구조건을 수렴하여 풍수해보험 사업약정 개정 (2008.02)을 통해 풍수해보험 수입보험료를 보험사의 매출액에 포함시키도록 하였다.

화 논란에 대한 대응논리로서 운영비용을 절감하기 위하여 보험회사에게 판매, 계약, 손해사정을 아웃소싱 하는 방법이 있다. 제반 보험사업 업무를 보험회사에 아웃소싱 하는 외국의 모범사례로서 미국, 터키가 있다. 특히, 터키는 핵심업무인 보험사업 운영업무까지 아웃소싱하고 있다³²⁾.

단, 현재 정부의 정책기조에 비추어 신규 정부 산하 기관을 신설하는 것이 어려울 것으로 예상될 경우에 기존 조직(소방방재청의 재해보험팀)을 활용하는 방안을 고려할 수 있다. 이 경우에는 보험전문가를 추가로 채용하여 의무보험을 운영할 수 있도록 인력보완이 이루어질 필요가 있다고 판단된다.

V. 결론

매년 발생하는 태풍, 홍수, 집중호우 등의 풍수해피해는 국가적인 관심사이다. 제5공화국 이후부터 대선을 앞둔 정치권은 향후 집권 시 실행할 정책과제에 풍수해보험의 도입 및 활성화를 항상 포함시켜 왔으며, 그 결과 풍수해보험법이 제정되었다. 그 동안 정부 및 지방자치단체가 직간접적인 방법을 동원하여 풍수해보험의 가입을 적극적으로 장려 했음에도 불구하고 가입률은 매우 낮다. 임의보험의 한계, 낮은 보험문화, 무상복구비 지원제도의 병행, 도시지역의 무관심 등이 그 이유이다.

풍수해보험의 활성화를 위하여 정부는 보험회사가 더 적극적으로 나서 주길 기대하며, 보험회사는 풍수해 위험의 특성을 내세워 정부가 보험회사를 더 많이 지원해 주기를 기대하고 있다. 정부와 보험회사의 기대치를 동시에 만족시키면서 풍수해보험을 활성화 시킬 수 있는 방안은 없다고 판단된다.

풍수해보험이 임의보험으로 민영 보험사에 위탁 운영 되는 한 가입률이 제고되기는 어려울 것으로 예상된다. 이에 본고에서는 풍수해보험의 의무보험화를 위한 법

32) Hofman, David & Brukoff, Patricia, "Insuring Public Finances Against Natural Disasters-A Survey of Options and Recent Initiatives", International Monetary Fund, IMF Working Paper, WP/06/199, 2006, 06, p.14.

리적 타당성을 제시하고, 외국의 모범사례 시사점을 분석하고 다음과 같은 정책적 제언을 하였다. 첫째, 풍수해보험법에 의무가입 조항 신설, 둘째, 의무보험 도입과 동시에 무상복구비 제도 전면 중지, 셋째, 정부가 전문기관을 설립하여 풍수해보험의 원수사업 및 재보험 수재를 하고 정부가 최종 지급보증 하는 방안이다. 그리고 민영 보험회사에 아웃소싱을 하여 인적 및 물적자원을 절감한다.

사회보험의 의무보험화 논리와 같이 풍수해위험은 개인의 책임이 아닌 사회전체 및 국가적 차원의 문제이다. 소수의 피해자를 보호하기 위하여 사회전체가 '십시일반'의 정신으로 보험가입을 강제화할 논리가 인정된다. 사유재산에 대한 의무보험은 헌법재판소의 위헌여부 판단사항이 아니라 공공이익을 위한 정치권의 정책적인 결정사항이다.

자연재해위험 의무보험을 성공적으로 운영하고 있는 스페인, 프랑스, 터키, 미국(준 의무보험)의 사례에서 알 수 있듯이, 의무보험화를 위한 법률제정에 정부의 의지 및 정치권의 정책적 결단이 매우 중요하며, 국영 전문기관이 직접 보험을 운영하며, 정부는 최종 지급보증을 한다는 사실이다. 특히, 독일 사례에서 민영 보험사의 무리한 정부지급보증 요구와 중앙정부와 지자체의 보증 분담비율에 대한 의견불일치로 의무보험화가 유보된 사실을 참조할 필요가 있다.

세계 손해보험의 역사에서 알 수 있는 사실은 항상 거대피해가 발생한 후에 보험화가 진행되었다는 점이다. 화재보험 및 해상보험의 역사가 그렇고, 911테러이후에 최근의 테러보험 개발이 그러하다. 스페인, 프랑스, 터키에서도 거대 자연재해 후에 정부 주도의 의무보험화가 시행되었다는 점은 시사하는 바가 크다.

지진위험과 함께 풍수해위험은 국가적인 차원에서 관리되어야 할 거대위험이다. 외국의 사례와 같이 거대재해가 발생한 후에 공공의 이익을 위하여 의무보험을 시행할 것인지 아니면 미리 준비할 것인지는 정부의 정책적 결정사항이다. 단, 전면적인 의무보험 도입에 앞서 단계적인 접근을 고려할 수 있다.

본 논문에서는 스페인, 터키의 의무 자연재해보험 사례, 그리고 독일의 의무보험화 시도 실패 사례를 국내에서 처음으로 소개하였다. 또한 풍수해보험 운영 현황 최신자료를 근거로 문제점을 제시하고 정책적 제언을 하였다. 본 논문에서 제시한 정책제안이 향후 풍수해보험 의무보험도입과 관련된 정부의 정책판단 자료로서 활용

될 수 있기를 기대한다.

본 논문과 관련된 후속 연구과제로서 국내 풍수해 및 지진위험의 최대추정손실(MFL)을 분석하여 국내외 재보험시장 담보여력과 정부의 지급보증 규모를 추정하는 계량적 분석과 정부의 지급보증 부담을 줄일 수 있는 재보험기금제도 및 대재해채권(Cat Bond)에 대한 심도 있는 연구가 필요하다. 통계학, 계량분석 및 금융공학 연구자와의 공동연구를 통하여 효과적으로 연구를 진행할 수 있다고 판단된다.

참 고 문 헌

- 김병진, 「자연재해보험제도의 운영현황 및 개선방안」, 『사업평가현안분석』, 제16호, 국회 예산정책처, 2006.
- 보험개발원, 『선진외국의 보험제도 운영체제 연구』, 2003.11.
- _____, 『중소기업 자연재해보험 도입방안 연구』, 2004.
- _____, 『CEO REPORT 2004-11』, 2004.
- _____, 『농작물재해보험의 제도개선 방안』, 2004.12.
- _____, 『풍수해보험 요율산출 등 시범사업 운영방안 연구』, 2006.4.
- _____, 『풍수해보험 요율 산출 연구』, 2007.12.
- _____, 『손해보험 통계연보』, 각 연도.
- 서울시정개발연구원, 『서울시 시민을 위한 풍수해보험 개선』, 2007.
- 소방방재청, 『2007년도 하반기 지자체 재난관리 평가지침』, 2006.11.
- _____, 『풍수해보험 실무교재』, 2007.
- 소방방재청, 한국보험학회, 『자연재해보험 활성화방안 연구』, 2006.12.
- 양삼승, 『헌법논총 1집』, 헌법재판소, 1990.12.31, pp.111~158.
- 행정안전부·보험개발원·삼성화재보험(주), 『재난보험시행방안 보고서』, 2001.
- 헌법재판소, 사건번호 89헌마204, 「화재로인한재해보상과보험가입에관한법률 제5조 제 1항의 위헌여부에 관한 헌법소원」, 1991.06.03.
- 현대경제연구원, 『세계 재난 속의 한국-한반도 재난 안전지대인가』, 2008.
- 『조선일보』, 2008.06.02.
- 『한국경제』, 2008.05.19.
- Cummins, David, “Should the Government Provide Insurance for Catastrophes?”, in Federal Reserve Bank of St. Louis Review, 2006.07, pp.337~379.
- Freeman, Paul. K., “Government Natural Catastrophe Insurance Programs” OECD Conference on Catastrophe Risks and Insurance, 2004.11.22.
- Hofman, David & Brukoff, Patricia, “Insuring Public Finances Against Natural Disasters-A Survey of Options and Recent Initiatives”, International Monetary Fund, IMF Working Paper, WP/06/199, 2006, 06, pp.1~22.
- OECD, *Catastrophe Risks and Insurance*, No 8, 2005.

- Schwarze, Reimund & Wagner, Gert G. "The Political Economy of Natural Disaster Insurance: Lessons from the Failure of a Proposed Compulsory Insurance Scheme in Germany", DIW Berlin, Discussion Paper 620, 2006,8.18.
- _____, "Versicherungspflicht gegen Elementarschäden-Ein Lehrstück für Probleme der volkswirtschaftlichen Politikberatung", DIW Berlin, Discussion Paper 620, 2006,8.18.
- Van den Bergh, Roger & Faure, Michael, "Compulsory Insurance of Loss to Property caused by Natural Disasters: Competition or Solidarity?", Kluwer Law International, World Competition 29(1): 2006, pp.25~54.
- Vetters, Nadja, "Extreme Wetterereignisse: Nationale Risikotransfersysteme im Vergleich", Institut fuer Volkswirtschaftslehre, Start Clim.8, Uni. Graz, 2006, pp.1~25.
- Yucemen, Semith, "Turkish Catastrophe Insurance Pool(TCIP): Past experience and Recommendation", in VIII Conference on Insurance Regulation and Supervision in Latin America, 2007.
- <http://www.ccourt.go.kr>, 2008.05.17.
- <http://www.ccr.fr>, 2008.06.16.
- <http://www.fnnews.com>, 2005.05.17.
- <http://www.iiasa.ac.at>, 2008.05.15.
- <http://nema.go.kr>, 2008.06.14.
- <http://www.nxi.com>, 2008.06.02.
- <http://www.safekorea.kr>, 2008.06.11.

Abstract

The current penetration rate of storm and flood insurance in Korea is very low. The main reasons for low penetration rates are summarised: a limit of compulsory insurance, a lack of public knowledge of the benefits of insurance, the traditional role of the government in ad-hoc compensating for disaster losses, and a difficulty of the control of moral hazard to the consignment insurance company.

The purpose of this study was to investigate some prerequisites for introducing the compulsory storm and flood insurance in Korea and to make a suggestions for the Korean government.

The results are: First, it is necessary to decree a new compulsory clause(article) in the storm and flood insurance law. Second, it should be stopped the ad-hoc free compensating for disaster losses from government simultaneously by a introduction of compulsory storm and flood insurance.

Third, government should establish a special non profit organization, which directly operates the storm and flood insurance. It should be provided a unlimited reinsurance guarantee from government. Finally, It should be agreed that the compulsory storm and flood insurance brings a fundamental issue as like compulsory social insurances based on public interests do.

※ Key Words: compulsory insurance, government decision, Spain CCS, storm & flood insurance, Turkey TCIP

〈별첨 1〉

〈표 7〉 정책성보험 상품현황

('08.1월 현재 30종)

보험상품	근거법률	가입대상자	보장내용	소관부처	별칙등	시행일
자동차손해배상 책임보험	자동차손해 배상보장법\$5	자동차보유자	자동차운행으로 인 한 타인의 신체손해	국토 해양부	1년이하징역또는 500만원이하(벌금)	'63.4.4.
원자력손해배상 책임보험	원자력손해 배상법\$5	원자력사업자	법률상 배상책임	교육과학 기술부		'69. 1.24.
항공보험	항공운송사업 진흥법\$7, 시행규칙 \$2 및 \$3	항공사업자와 자 가용항공기를 운 용하고자 하는자	항공운항 중 발생하는 기체손실, 승객 등에 대한 배상책임, 승무원 및 승객의 신체상해	국토 해양부	5년이하징역또는 100만원이하(벌금)	'71. 1.12.
신체손해배상 특약부화재보험	화재로인한재해보상과 보험가입에관한법률\$5	특수건물 소유자	화재로 인한 신체 손해	기획 재정부	500만원이하 (과태료)	'73. 2.6.
전문인 배상책임보험	관광진흥법 등 8개 법률	동 법의 적용을 받는 자	전문인 업무로 인한 법률상 배상책임	문화체육 관광부 등		'84. 4.1.
수렵보험	조수보호및수렵에관한 법률\$13⑦, 령\$12의3	수렵장안에서 수 렵하고자 하는자	수렵행위로 인한 배상 책임	농림수산 식품부		'84. 7.1.
가스사고배상 책임보험	도시가스사업법\$43①, 고압가스안전관리법 \$25·규칙\$53②, 액화석유가스의 안전및 사업관리법\$33	가스사업자 및 특정가스시설 사용자	가스사고로 인한 배상책임	지식 경제부	· 도시가스:3,000만 원이하(과태료) · 고압가스:2,000만 원이하(과태료) · 액화가스:300만원 이하(과태료)	'84.7.1. '84.7.1. '07. 4.11.
선원근로자 재해보상보험	선원법\$98, 령\$32	선원을 고용한 선박소유자	근로자 재해 및 배상책임	노동부	500만원이하 (벌금)	'84. 9.7.
설계/감리 보상보험	건설기술관리법\$21 ④, \$22의3, \$33	설계 등 용역업자, 건설사업관리자, 감리전문회사	설계/감리자의 제3자 배상책임	국토 해양부		'88.1.1.
화물배상 책임보험	화물유통촉진법\$8 및 시행령\$11(별표1)	복합운송 주선업자	법률상 배상책임	국토 해양부		'92. 6.15.

보험상품	근거법률	가입대상자	보장내용	소관부처	벌칙등	시행일
유류오염손해 배상책임보험	유류오염손해배상 보장법§14, 령§7	200톤이상 유류 운송 선박소유자	유류 배출로 인한 법 률상 배상책임	국토 해양부		'93. 1.1.
유도선사업자 배상책임보험	유선및도선사업법 §33, 령§27	유도선사업자(해운 법 적용대상자 제외)	유도선 사업 관련 법률상 배상책임	행정 안전부		'94. 1.1.
체육시설업자 배상책임보험	체육시설의설치및 이용에 관한법률 §29, 규칙§31	체육시설업자	체육시설내 배상책임	문화체육 관광부	100만원이하 (과태료)	'94.2.7.
건설공사 /조립보험	국가를당사자로 하는계약에관한 법률 시행령§53	각 중앙관서의 장, 계약담당공무 원, 계약대상자	공사중 재물손해 및 배상책임	기획 재정부		'97.1.1.
승강기보수업자 배상책임보험	승강기제조및관리에 관한법률§11의3	승강기 보수업자	승강기보수업무 관련 배상책임	지식 경제부	1,000만원이하 (과징금)	'97. 6.30.
복합운송업자화물 배상책임보험 ^(주1)	화물유통촉진법 시행령별표1	복합운송 주선업자	화물에 대한 배상책임	국토 해양부		'00. 7.27.
사회복지시설 배상책임보험 ^(주1)	사회복지사업법§ 34의2	사회복지 시설운영자	화재로 인한 배상책임	보건복지 가족부	1년이하징역또는 300만원이하(벌금)	'03. 1.13.
외국인근로자 전용보험	외국인근로자의 고용등에관한법률	외국인근로자 및 사용자	상해, 질병, 귀국비용 등	노동부	· 사용자:500만원 이하(벌금) · 근로자:100만원 이하(과태료)	'04. 8.16.
수련시설 배상책임보험	청소년기본법§33	수련시설설치· 운영자	수련시설내 신체 상해	문화체육 관광부		'05. 2.9.
수상레저 종합보험	수상레저안전법 §28, 령§19	수상레저 사업자	법률상 배상책임, 재물손해 등	국토 해양부	50만원이하 (과태료)	'06. 3.31.
적재물 배상책임보험	화물자동차 운수사업법	5톤이상 화물자 동차 소유자 등	수탁화물에 대한 법률 상 배상책임	국토 해양부	500만원이하 (과태료)	'06. 3.31.
운전학원 종합보험	도로교통법시행령 별표5의3 9호	운전학원 운영자	재물손해,배상책임, 신체손해 등	경찰청		'06. 6.1.
학원배상 책임보험 ^(주1)	학원의설립운영및과 외교습에관한법률§4	학원 설립· 운영자	수강생의 신체손해	교육과학 기술부	100만원이하 (과태료)	'06. 9.24.
전자금융업자 배상책임보험	전자금융거래법§9	금융기관 및 전자금융업자	전자금융사고 배상책임	기획 재정부		'07. 1.1.

보험상품	근거법률	가입대상자	보장내용	소관부처	별칙등	시행일
연구활동종사자 상해보험	연구실안전환경조성 에관한법률§14	연구기관의 장	연구활동중 상해사고	교육과학 기술부	1,500만원이하 (과태료)	'06.4.1. ('07.8)
가축보험 ^{주2)}	축산법	축산농가	자연재해, 화재로 인한 가축피해	농림수산 식품부		'97. 1.1.
농작물재해 보험 ^{주2)}	농작물재해보험법	과수재배농가	태풍, 우박 등 자연재해	농림수산 식품부		'01. 1.26.
어선원재해 보험 ^{주3)}	어선원및어선재해보 장보험법§16	어선 소유자	어선원의 신체손해	국토 해양부		'04. 1.1.
어선재해 보험 ^{주3)}	어선원및어선재해 보장보험법§49	어선 소유자	어선의 재물손해	국토 해양부		'04. 1.1.
풍수해보험 ^{주2)}	풍수해보험법	주택 등 시설소유자	태풍, 홍수 등	소방 방재청		'06. 5.15.

주1) : 별도로 개발된 상품은 없으며, 영업배상책임보험의 특약으로 가입

주2) : 가축보험, 농작물재해보험, 풍수해보험, 어선재해보험 : 임의보험, 기타 정책성보험 : 의무
보험

주3) : 수협중앙회에서 운영 중이며, 어선원재해보험은 의무보험이나 어선재해보험은 임의보험
자료 : 금융감독원, 2008.1.