

## 풍수해보험의 이해



**임 현 우 >>**  
소방방재청 재해보험팀 토목사무관  
hwoolim@nema.go.kr

### 1. 서 언

금년 3월 3일 「풍수해보험법」이 법률 제7859호로 제정·공포되고 5월 16일 소방방재청과 동부화재(주)가 전국 9개 시·군에 대한 풍수해보험 시범사업 운영약정을 체결하면서 풍수해보험이라는 이름의 정책보험사업이 시작되었다.

### 2. 풍수해보험사업 추진배경

#### 2.1 현행 재해지원제도의 문제점

풍수해보험 사업추진은 현행 사유재산 피해지원제도의 문제점에 대한 인식에서 출발하였다.

##### 2.1.1 끊임없는 지원수준 상향조정 요구

사유재산 피해지원제도는 과거 60년대에 이재민에 대한 생계구조 차원에서 도입되었으나 재해발생시마다 실질적 복구비 지원을 희망하는 피해주민과

표 1. 주택에 대한 복구비용 무상지원 부담기준의 변천 (단위 : 만원)

	1977년	1994년	2003년
전파주택 수리비	75	300	900
세입자 보조금	30	100	300

가용예산 한계에 처한 정부사이의 고질 민원화되어 왔다.

##### 2.1.2 도덕적 해이현상 심화

피해가 발생하면 국가에서 지원해 준다는 잘못된 인식은 스스로 재난을 미리 대비하는 자율적 방재체계 구축에 걸림돌로 작용하여 태풍, 호우 등 재난이 발생해도 농수로를 정비하는 등의 방재대책을 게을리하고 오히려 침수주택 수리비 등을 확보하기 위해 고의적으로 침수를 유도하는 사례 등 도덕적 해이현상이 심화되고 있다.

##### 2.1.3 재해복구가 농림어업 분야에 한정

현행 피해지원제도상 사유재산 지원종목은 270여종에 이르나 대부분의 지원항목이 비닐하우스 등 농어업 분야로 집중되어 있다. 하지만, 최근 영세한 상가·공장 등 소상공인(종업원수가 10인 미만인 제조업 등) 시설에 대해서도 재해지원 요구가 대두되고 있다.

##### 2.1.4 자연재해 관련 민영 보험시장의 발달 미흡

앞에서 지적한 현행 사유재산 재해지원금 제도는 국내에 자연재해 관련 보험시장이 활성화되어 있지 않기 때문에 나타나는 현상이지만, 화재보험 등에서 일부 판매하고 있는 풍수재 또는 지진특약 등의 상품은 주된 영업상품이라기보다는 화재보험을 판매하기 위한 부차적 상품으로서 민간 보험회사가 상품판매에 소극적일 뿐만 아니라 오히려 예측하지 못하는 자연재해의 발생우려 등으로 인해 노후주택 등의 경우 가입자체를 거부하는 등의 사유로 인해 저조한 가입률이 나타나고 있다.

## 2.2 재해지원제도의 대체방안으로서 풍수해보험 제도 등장

앞에서 지적한 바와 같이 자연재해 관련 민간 보험 시장이 활성화되어 있지 못한 국내 현실을 고려할 때 현행 재해지원제도의 문제점을 해소할 수 있는 방안으로 추진된 것이 국가가 보험사업에 직·간접적으로 관여하는 풍수해 정책보험제도의 등장이다.

## 3. 선진외국의 자연재해 정책보험

미국, 일본, 유럽 등 선진외국에서는 주택 등 일부 생계구호 차원의 무상지원제도를 제외하고는 사유시설에 대한 재해지원제도는 존재하지 않아 보인다. 대신에 1960년대부터 자연재해에 관한 정책보험을 도입하여 주민 스스로 보험에 가입 자율적으로 자연재해에 대해 대비토록 하였다. 이러한 제도는 모두 정부와 민간 보험회사가 운영과 책임에 있어서 파트너십 체계를 유지하는 것을 기본골격으로 하고 있는데 이는 중국적으로 대규모 자연재해 위험에 대해서 국가가 직·간접적으로 담보하는 식의 민간 보험시장의 활성화에 기여한 것으로 보인다.

표 2. 선진외국의 자연재해 정책보험 운영현황(농작물 등 제외)

미 국	: 풍수보험('68년), 지진보험(캘리포니아주, '66년)
일 본	: 지진보험('66년)
프랑스	: 자연재해보험('82년)
스위스	: 자연재해보험('50년) 등

## 4. 풍수해보험제도의 개요

### 4.1 운영방안

풍수해보험은 국가가 관장하되 민간 보험회사 등이 소방방재청과 약정을 체결하여 보험판매, 손해평가, 자금관리 등을 운영하는 정책보험이다. 현재, 시

범사업단계에서는 동부화재해상보험(주)가 보험사업자로 역할을 하고 있다.

### 4.2 대상재해

대상재해로는 기상주의보 수준 이상의 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설로 하고 있다. 이는 현행 재해지원제도의 재난기준을 준용한 것이다.

### 4.3 보험목적물

풍수해보험은 주택, 온실(비닐하우스 포함), 축사를 보험목적으로 하되 소방방재청에서는 이중 무상지원이 이루어지지 않고 있는 소상공인 상가·공장, 내부시설·가재도구 등부터 단계적으로 대상종목을 확대해 나갈 예정이다.

### 4.4 보험료 지원

보험가입 촉진 등을 위해 국가 및 지방자치단체는 가입금액에 따라 보험료의 49~65%를 보조한다.

표 3. 보험가입자에 대한 보험료 보조안

	위험보험료 <sup>1)</sup>	부가보험료 <sup>2)</sup>
기본가입 <sup>3)</sup>	50%(국고+지방비)	100%(국고)
추가가입 <sup>3)</sup>	-	100%(국고)

1) 위험보험료: 향후 보험료 지급의 재원이 되는 보험료

2) 부가보험료: 보험계약의 체결, 유지, 관리 등 사업운영비 성격의 보험료

3) 복구비 기준액 대비 기본가입은 50%, 추가가입은 +20, +40%(기본가입 포함시 70%, 90%)

### 4.5 보험판매

풍수해보험은 온실, 축사 등 대상시설물이 농촌지역에 주로 분포함에도 실제 민간 보험회사 영업조직이 도시지역에 밀집해 있음에 따른 문제점을 보완하기 위해 읍·면·동사무소 등 일선 행정기관에 판매부스를 설치하고 관계공무원을 통한 가입홍보를 지원하고 있다. 즉, 읍·면·동사무소가 하나의 보험대리

점의 역할을 하고 있는데 향후 지역 금융기관 등을 통한 위탁판매 등도 검토하고 있다.

#### 4.6 손해평가

풍수해의 경우 넓은 지역에 걸쳐 동시다발적으로 발생하는 경향이 있다. 따라서, 「보험업법」에 의해 관련자격증을 소지한 손해사정사만으로는 실제 손해평가를 실시하기 어려울 수가 있는바 일정요건을 갖춘 지역주민 등을 손해평가인으로 위촉하여 일정기간 교육이수후, 재해발생시 손해평가임무를 수행토록 하고 있다.

#### 4.7 풍수해보험관리지도 등의 작성

향후, 보험사업의 확대 및 풍수해예방 등을 고려하여 풍수해 발생이력 및 향후 발생위험 등을 고려한 풍수해보험관리지도 및 기초통계자료 관리전산망이 정부차원에서 구축될 예정이다. 「풍수해보험법」에 의하면 중앙정부를 이를 위한 전산시스템 구축, 관련제작지침의 작성 등을 담당하고 시·군·구 등 지방자치단체를 이를 제작·이력하여 소방방재청에 보고토록 되어 있다.

#### 4.8 재보험제도 및 손실보전준비금

보험사업자는 보험금 지급 등 책임의 일부를 전가하기 위하여 민간보험사를 활용한 민영재보험을 통해 1차적으로 보험위험을 분산하고 있다. 이러한 민영재보험 제도는 여타의 민간 손해보험과 유사한 제도이다.

다만, 특기할 것으로는 손실보전준비금 제도를 운영하고 있는데 이는 풍수해가 연도별로 발생편차가 커서 보험위험을 개별 보험사업자가 인수하기 어려운 점을 감안하여 만든 제도이다.

#### 4.9 보험가입의 촉진

「풍수해보험법」에 의하면 일부 경우에 대해서는 국가 및 지방자치단체가 보험가입을 독려하게 할 수 있도록 하는 조항이 있는데, 이는 영농자금을 대출받아 설치한 시설물이 풍수해로 인해 파손되었을 때 피해주민이 변제능력이 없어 고질적 채무자로 전락하는 사례를 방지하기 위해 5년의 범위내에서 대출기간과 대상시설물 존치기간 중 더 짧은 기간동안 보험가입을 독려할 수 있도록 하고 있고 또한, 복구비 지원을 받은 경우 자율적 방재대책을 마련케 하고 보험가입의 촉진을 통한 보험사업을 활성화시키기 위한 계도적 차원에서 3년동안 보험가입을 독려할 수 있도록 하고 있다.

### 5. 중수해보험 도입의 기대효과

#### 5.1 보험제도를 통한 재해대비로 자율적 방재체계 구축

현행 피해지원제도상 복구비 기준액 대비 30~35%로 되어 있는 지원액을 풍수해보험 가입시 기준액 대비 최대 90%까지 보험금으로 수령할 수 있게 함으로서 스스로의 준비를 통해 실질적 복구비 확보가 가능할 것이다. 또한, 보험가입자의 방재대책, 피해횟수 등에 따라 보험료의 할인·할증을 도입함으로써 자율적인 방재대책 수립기반 조성될 수 있을 것으로 기대된다.

#### 5.2 민영 보험시장 활성화 기대

일반적으로 보험요율은 보험사업의 운영을 통해 축적되는 경험요율과 각종 통계자료의 분석을 통해 얻어지는 계산요율로 구분될 수 있으나 현재로서는 사업 운영의 경험이 전무하고 통계자료의 축적도 충분하지 않아 명확한 보험요율의 산정을 통한 위험관

리가 이루지지 못하고 있는 실정이다.

보험은 그 특성상 보험요율을 통한 위험관리가 사업성패를 좌우하는 것으로 향후, 정책보험을 통해 얻어지는 위험관리기법은 민간보험의 활성화에 크게 기여할 것으로 기대된다.

### 5.3 장기적으로 보험제도와 도시계획을 연계, 재난에 튼튼한 도시건설 추진 가능

자연재난에 대한 예측·경험 모델을 활용 위험정도에 따라 지도를 제작하여 이를 통해 지역별 위험도 정보를 제공할 수 있고 건축행위와 보험제도의 결합 운영을 통해 재난에 튼튼한 도시건설 추진이 가능할 것으로 보인다.

## 6. 향후 추진전략

### 6.1 시범사업 우선 추진

풍수해보험은 소방방재청이 10여년간의 연구·검토를 통해 기초통계자료를 축적하며 도입방안을 연구 검토한 제도이지만, 향후 본격추진시 막대한 사업예산과 국민생활과 밀접한 관련을 가지는 제도로서 사업시행 과정에서 예기치 못한 문제점들이 부각될 수 있다.

소방방재청은 현재 주택, 온실(비닐하우스 포함), 축사에 대해 다음과 같은 1단계 시범사업을 추진하고 있다.

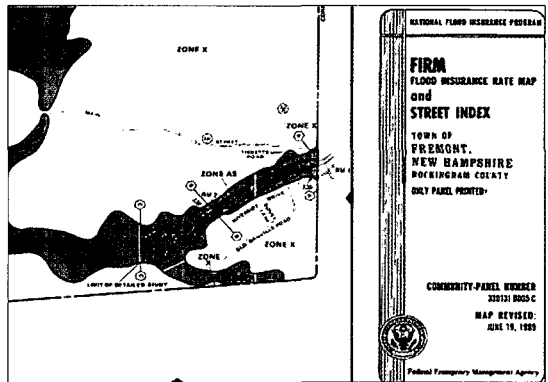
- 대상시설 : 주택, 온실(비닐하우스 포함), 축사
- 사업기간 : 2006. 5월~2007. 12월
- 사업예산 : 38.2억원(국비/지방비=33.3/4.8)
- 대상지역 : 경기 이천 등 17개 시·군

1단계 시범사업의 진행추이에 따라 현재 무상지원이 이루어지지 않고 있는 소상공인 상가·공장, 내부시설·가재도구 등으로 단계적으로 사업범위를 확대할 예정이다.

### 6.2 본사업 추진을 위한 기초통계자료 축적 등 사업기반 구축

풍수해보험사업이 조속히 정착되고 향후, 다양한 종목으로 발전되기 위해서는 보험요율 산정을 위한 기초통계자료 관리와 사후 위험관리를 위한 위험도별 관리지도 작성이 선행되어야 한다. 풍수해보험법은 전자를 위해 「풍수해보험 통계자료관리 전산시스템」 구축을 소방방재청 법정사무로 후자를 위해 「풍수해보험관리지도」 작성을 지방자치단체 법정사무로 규정하고 있다.

향후, 이렇게 구축된 통계·지도자료 등은 풍수해보험의 발전뿐만 아니라 민간보험사와 공유를 통해 민간차원의 독립상품 개발 등 민간 보험시장 활성화 및 도시계획·방재제도와와의 연계운영을 통한 국토방재체계 개편에도 기여할 수 있으리라고 본다.



FLOODING SOURCE	FLOODWAY				BASE FLOOD WATER SURFACE ELEVATION				
	CROSS SECTION	DISTANCE <sup>1</sup>	WIDTH (FEET)	SECTION AREA (SQUARE FEET)	MEAN VELOCITY (FEET PER SECOND)	REGULATORY	WITHOUT FLOODWAY	WITH FLOODWAY	INCREASE
Green River									
A	0	189	1,591	6.9	267.5	257.3 <sup>2</sup>	257.4 <sup>2</sup>	0.1	
B	390	161	1,539	7.8	267.5	259.0 <sup>2</sup>	258.1 <sup>2</sup>	0.1	
C	480	161	1,550	7.6	267.5	259.1 <sup>2</sup>	259.2 <sup>2</sup>	0.1	
D	980	155	1,143	10.3	267.5	259.6 <sup>2</sup>	259.7 <sup>2</sup>	0.1	
E	1,560	319	2,103	5.8	267.5	262.3 <sup>2</sup>	262.9 <sup>2</sup>	0.0	
F	1,770	289	2,345	5.0	267.5	265.2 <sup>2</sup>	265.2 <sup>2</sup>	0.0	
G	2,270	79	849	13.8	267.5	265.3 <sup>2</sup>	265.3 <sup>2</sup>	0.0	
H	2,270	119	1,564	7.5	267.5	267.5	268.5	1.0	
I	2,840	169	1,571	6.0	267.5	267.5	269.5	1.0	
J	3,420	170	1,502	6.5	268.1	268.1	269.1	1.0	
K	4,540	207	2,164	5.4	270.1	270.1	270.7	0.6	
L	4,840	227	1,839	6.4	270.3	270.3	271.4	0.7	
M	5,370	119	837	14.0	271.2	271.2	271.5	0.3	

그림 1. 미국 홍수보험요율지도(FIRM)

표 4. 국내 자연재해 관련 정책보험제도 현황

- 농작물보험 : 사과, 배 등 6개 과수/보험료 70% 보조/가입률 23.4%
- 가축공제 : 소, 돼지 등 7개 가축/공제로 50% 보조/가입률 30.0%
- 어선원보험 : 어선원 상해, 사망 등/보험료 12~52% 보조/가입률 69.5%
- 어선보험 : 어선 침몰, 좌초 등/보험료 12~52% 보조/가입률 5.7%
- 풍수해보험 : 주택 등 3개 시설/보험료 49~65% 보조/ 06.5월 실시예정
- 양식물보험 : 넙치/보험료 65% 보조/ 07년 실시예정

### 6.3 현행 피해지원제도 대체 추진

풍수해보험과 현행 피해지원제도의 병립은 풍수해보험의 발전을 저해할 뿐만 아니라 예산의 비효율적 집행과 연계될 수 있다. 풍수해보험은 보험가입자는 무상지원을 받을 수 없도록 하여 일단 일부 피해지원제도의 예산을 흡수하고 있으나 장기적으로 현행 피해지원제도의 지원기준을 단계적 하향조정을 검토하여야 할 것이다.

### 6.4 자연재해 보험제도 조정방안 모색

현재, 자연재해에 대한 정책보험은 재난관리 총괄부서인 소방방재청에서 추진하고 있는 풍수해보험 이외에 농림부의 냉해, 우박 등을 대상으로 하는 농작물보험과 해수부에서 도입을 추진하고 있는 양식물보험 등이 있으나 부처간 역할분담 등의 어려움으로 보험사업 정착에 어려움이 발생하고 있다.

따라서, 국가차원에서 보험정착을 위해 중앙재난안전대책본부 중심으로 부처별 역할분담, 시행시기

조정 등 종합적인 로드맵(Road Map) 작성 등 기본계획을 수립하고 관련법령에 의거 현행 시행하고 있는 재해관련 보험을 총괄할 수 있는 전담조직을 구성·운영하고 통합조정할 수 있는 기본법령, 일명 「자연재해보험 기본법」등을 제정할 필요가 있다.

## 7. 결 언

풍수해보험은 이제 걸음마 단계이다. 아직은 제도 자체의 완벽성을 기하였다고 보기도 힘들고 관계법령 제정단계에서 처음 의도와는 다르게 탈색된 부분도 보인다.

하지만, 분명한 것은 풍수해보험이 이제 사유재산 분야에 대한 국가재난관리체계로 분명하게 자리매김하여야 한다는 것이다. 풍수해보험은 민간 보험회사와의 네트워크를 통한 보험을 통한 재난관리와 현재 미국 연방재난관리청(FEMA)의 홍수보험과 같은 엄밀한 지형정보 등과 연계한 엄밀한 위험분석을 통한 능동적 재난관리 기법으로 재탄생할 것이다. 