



기업의 보장공백 해소를 위한 정부의 시장개입모형 검토

송윤아 연구위원

- 자연재해, 테러 등으로 인해 막대한 손해를 입은 보험회사가 동 위험에 대한 보장을 중단하자, 정부가 동 위험에 대한 기업의 보장공백을 해소하고자 보험시장 참여자로 개입한 사례는 적지 않음
 - 1994년 캘리포니아 Northridge 지진으로 보험회사들이 큰 손실을 입고 지진담보 공급을 중단하자, 주정부가 CEA(California Earthquake Authority)를 설립하여 지진위험을 인수함
 - 2001년 9/11테러 이후 보험회사가 테러위험에 대한 담보제공을 중단하자, 미국과 호주는 각각 테러보험 전용 재보험사인 TRIP(Terrorism Risk Insurance Program)과 ARPC(Australian Risk Pool Corporation)를 설립함

- 시장실패가 발생한 특정 위험의 보장공백을 해소하기 위한 각국 정부의 보험시장 참여방식은 보험회사와의 위험공유방식과 정부의 가치사슬 개입방식 측면에서 다소 상이함
 - 정부의 시장참여 방식은 특정 위험으로 인해 발생한 손해를 정부가 모두 책임지는 위험제거형과 보험가입을 의무화하고 위험을 집단화하여 가입자간 보험료보조가 발생토록 하는 위험재분배형으로 구분됨
 - 정부의 가치사슬 개입방식 측면에서 보면, 정부가 특정 위험에 대해 원보험자 또는 재보험자 역할을 하거나, 원보험자와 재보험자 역할을 모두 수행하기도 함

- 자연재해, 테러, 감염병, 보호무역주의 등에 대한 기업의 보장공백이 커짐에 따라, 특정 위험에 대해서는 정부의 보험시장 참여를 검토할 필요가 있음
 - 우리나라 기업에 물적 손해와 기업휴지손해를 초래하는 재난적 위험이 무엇인지 파악하고, 보험회사와의 위험 공유방식과 가치사슬 개입방식을 정책목적에 따라 결정할 필요가 있음
 - 특정 위험에 대비해 정부가 보험시장에 참여할 경우에는, 기업활동에 내재된 위험과 보장공백의 속성이 시간에 따라 변한다는 점을 감안하여 정부의 보험시장 참여 방식 및 범위를 능동적으로 조정해야 함
 - 또한 재난적 위험에 대한 정부의 보험시장 개입은 시장 메커니즘의 원활한 작동을 위한 마중물적 성격을 지향하는 것이 바람직함

1. 검토배경



- 과거 자연재해, 테러, 감염병 등으로 인해 막대한 손해를 입은 보험회사가 동 위험에 대한 보장을 중단하여 보장공백을 초래한 사례가 적지 않음
 - 1994년 캘리포니아 Northridge 지진 이후 지진보험 중단, 2001년 9/11테러 이후 약관에 테러면책조항 추가 및 재보험회사의 테러보험 수재 거부, 2002~2003년 SARS 이후 약관에 박테리아·바이러스·오염면책조항 추가 등의 사례가 있음
 - 자연재해, 테러, 감염병 등은 보험회사가 제시한 보험료 수준이 가입자 입장에서 비싸거나 재양적 손실가능성으로 인해 보험회사가 보험공급을 꺼리게 되어 시장실패 및 보장공백이 존재하는 대표적 위험요인임
- 이처럼 보험회사가 공급을 중단하거나 가입자 입장에서 너무 높은 보험료를 제시하여 보험을 구입할 수 없는 경우, 각국 정부는 해당 위험에 대한 보장공백을 해소하고자 보험시장 참여자로 개입함
 - 1994년 캘리포니아 Northridge 지진으로 보험회사들이 큰 손실을 입고 지진담보 공급을 중단하자, 주 정부가 CEA(California Earthquake Authority)를 설립하여 지진위험을 인수함
 - 2001년 9/11테러 이후 보험회사가 테러위험에 대한 담보제공을 중단하자, 미국과 호주는 각각 테러보험 전용 재보험사인 TRIP(Terrorism Risk Insurance Program)과 ARPC(Australian Risk Pool Corporation)를 설립함
 - 세계적인 대유행 가능성이 제기되는 코로나19사태는 각국 정부가 감염병의 보장공백에 대해서 정부개입 방안을 모색하는 계기가 될 것으로 보임
 - 자연재해, 테러 등과 같이 감염병 위험은 발생할 가능성은 낮으나 발생 시 큰 피해를 입는 특성(Low Probability High Impact)을 가져 정부개입 없이는 시장실패 가능성이 높음
- 우리나라는 주요 재해에 대해 기업의 보장공백 해소를 위한 정부의 보험시장 개입이 주요국에 비해 소극적인 편임
 - 정부가 보험료 지원 및 재보험 제공을 통해 시장참여자로 개입한 보험으로는 풍수해보험, 농작물재해보험, 가축재해보험, 어선재해보험 등이 있으며, 주로 개인 및 가계가 지원대상임
 - 풍수해보험은 2018년부터 지원대상을 소상공인으로 확대하여 8개 유형의 자연재난으로 소상공인의 상가·공장·재고자산에 피해를 발생한 경우 이를 보상함
- 재양적 손실 및 보장공백 발생가능성이 높아짐에 따라, 본고에서는 보장공백 해소를 위한 정부의 시장개입모형을

검토하고 주요국 테러보험 사례로부터 기업의 보장공백에 대한 정부의 대응방식을 살펴봄으로써 시사점을 도출함

- 보장공백 해소를 위한 정부의 보험시장 개입은 민간과의 위험공유방식 또는 가치사슬 참여방식에 따라 상이함
- 영국과 미국의 테러보험 운영사례는 정부가 단순히 보험시장에 참여하는데 그치지 않고, 사회의 가치와 테러위험의 속성 변화에 따라 참여 방식 및 범위를 지속적으로 수정해왔다는 점에서 검토의 의의가 있음

2. 보장공백 해소를 위한 정부의 시장개입 모형



- 다수 국가는 자연재해, 테러, 정치적 리스크 등 시장실패가 발생한 특정 위험의 보장공백을 해소하고자 기관 및 프로그램을 만들어 왔으며, 이는 위험공유방식 및 가치사슬(Value Chain) 개입방식 측면에서 다소 차이를 보임
- Jarzabkowski et al.(2018)는 시장실패가 발생한 특정 위험의 보장공백을 해소하기 위해 설립된 정부주도의 기관 또는 프로그램을 PGE(Protection Gap Entities)라 칭하고 이를 5가지로 유형화함¹⁾
 - 본 장에서는 Jarzabkowski et al.(2018)의 정부개입모형에 사례를 추가하여 정리함
- PGE는 특정 위험에 대한 보험공급망 붕괴 또는 높은 보험료로 인한 보험접근성 부족 문제를 해소하기 위한 목적으로 만들어지며, 대부분 공적 비영리기관의 형태를 띠

가. 위험공유방식

- PGE는 기존 시장참여자들과 어떻게 위험을 공유하느냐에 따라 위험제거형과 위험재분배형으로 구분 가능함
- 위험제거형 PGE는 특정 리스크를 PGE로 완전히 전가하는 모형으로, 보험산업에 대한 정부보조 및 형평성 문제가 있으므로 극단적인 리스크에 한해 제한적인 활용이 바람직함
 - 위험제거형 PGE는 주로 생화학·방사능·핵(Cheical, Biological, Radiological or Nuclear: CBRN) 테러와 같이 잠재적 손해가 극심하여 보험회사의 담보 제공이 불가능한 위험 등에 제한적으로 적용됨
 - 위험제거형 PGE로는 CBRN테러에 대한 보험을 제공하는 영국 Pool Re와 지진위험을 담보하는 미국 캘리포니아의 CEA(California Earthquake Authority) 등이 있음

1) Jarzabkowski, P., Chalkias, K., Cacciatori, E., and Bednarek, R.(2018), "Between State and Market: Protection Gap Entities and Catastrophic Risk", City University of London

- 영국의 보험회사는 CBRN 테러위험에 대한 보험료를 수납해서 CBRN 관련 모든 보험료를 PGE에 전가하며, 동 위험에 대한 PGE 손실은 정부가 보증함
 - 캘리포니아 CEA는 보험회사들로부터 지진보험의 보험리스크를 모두 인수한 후 일부를 재보험으로 출재하고 나머지를 보유하는 형태로 운영되며 주정부나 연방정부의 보험료 지원 없이 운영됨
 - 동 모형에서는 보험회사가 고위험 물건에 대한 인수는 기피하고 수익이 명확한 위험만 선택적으로 인수하는 이른바, 체리피킹(Cherry-Picking)이 발생할 수 있어 PGE의 부실위험이 있음
 - PGE가 시장에서 인수되지 않은 고위험물건만 인수할 경우 PGE의 기대손실이 커지고 이는 곧 보험 산업에 대한 정부보조와 형평성에 대한 문제를 초래함
 - 또한 위험제거형 PGE의 남용은 자칫 보험산업의 리스크 수용범위(Risk Appetite)를 축소시킴으로써 장기적으로는 리스크관리자로서 보험회사의 역량을 약화시킬 수 있음
- 위험재분배형 PGE는 위험을 완전히 반영한 보험요율을 적용하게 되면 보험료가 너무 비싸져서 사실상 보험에 가입할 수 없는 소수가 존재하는 상황에 유용한 모형임
- 위험재분배형 PGE는 특정 리스크에 대한 노출도가 높아 보험료 부담이 높은 소수가 존재하는 경우 풀을 구성하여 보험료를 스무딩(Smoothing)하여 위험도가 상이한 계약자간 보험료 보조가 발생함
 - 동 모형에서 고위험자는 위험 대비 낮은 보험료를 지불하고 저위험자는 위험 대비 높은 보험료를 지불함으로써 고위험자를 보조함
 - 동 모형은 특정 리스크에 취약한 소수의 집단이 높은 보험료로 인해 보장공백을 가질 때 효과적이며, 홍수위험을 담보하는 영국의 Flood Re가 대표적임
 - 영국의 민영보험회사는 홍수담보를 추가한 가계보험(Home Insurance)계약을 인수한 후 이를 보유할지 또는 위험 대비 낮은 고정요율로 Flood Re에 출재할지를 결정하며, 고위험집단의 보험료를 보조하기 위해 민영보험회사는 재보험료에 해당하는 부과금(Levy)을 Flood Re에 납부함²⁾
 - 위험재분배형 PGE는 고위험자 비중이 증가하면 효과적인 리스크 재분배가 어려워짐
 - 예를 들어, 기후변화로 인해 홍수피해 취약지역이 확대되고 홍수피해 고위험자가 증가할 경우 고위험자의 높은 보험료를 보조할 저위험자의 부담도 같이 증가함
 - 계약자의 위험도를 반영한 보험료는 고위험자의 피해경감유인을 증가시키지만, 위험재분배형 PGE는 고위험자의 자율적인 피해경감유인을 약화시킨다는 단점이 있음

2) 영국 정부는 보험료가 너무 비싸서 홍수보험을 가입할 수 없는 고위험 가구의 홍수보험 구입가능성 제고 방안을 보험회사와 2000년부터 논의해 왔고 2014년 홍수보험 재보험회사인 Flood Re를 설립함. Flood Re는 2039년까지 운영되는 법상 임시 기구로, 25년 내에 시장 메커니즘에 의해 보험료가 결정될 수 있는 상태로 이행하는 것을 목표로 함. 이를 위해 영국 정부는 홍수피해를 줄이기 위한 활동에 집중함

나. 가치사슬 개입방식

■ PGE가 리스크전가를 위해 기존 가치사슬에 개입하는 방식에 따라 원보험자형, 재보험자형, 시장장악형으로 구분 가능함

- 다시 말해, 정부가 특정 위험에 대해 원보험자인지, 재보험자인지, 또는 원보험자와 재보험자의 역할을 모두 수행하는지에 따라 각각 원보험자형, 재보험자형, 시장장악형으로 구분됨

■ 원보험자형 PGE모형은 PGE가 보험리스크를 전적으로 담당하고 민간 시장에서 재보험을 구입하는 모형으로, 통상 보험회사가 판매·손해사정·보험금 지급 등의 업무를 처리함

- 원보험자형 PGE로는 지진위험에 대비한 미국 캘리포니아의 CEA와 뉴질랜드 EQC(Earthquake Commission)가 예 해당함
 - CEA를 대신하여 보험회사는 가계보험(home owners insurance)에 지진담보를 추가하여 판매하고 손해사정 및 보험금 지급 업무를 처리하되, 보험리스크는 CEA가 전적으로 책임짐
 - 뉴질랜드의 보험회사는 모든 가계보험에 지진담보를 추가하여 판매하고, 해당 증권에 강제 부과된 보험료의 일부를 NDF(Natural Disaster Fund)에 납부하며 보험금은 NDF 투자수익과 강제부과금으로 충당됨
- 보험회사가 PGE를 대신하여 판매·손해사정·보험금 지급 업무처리에 적극적일 유인이 없어 보험가입률 등이 저조할 가능성이 있음
- 원보험자형 PGE는 위험집단 간 보험료 보조가 발생하는 리스크 재분배 전략 수행에 적합한 모형으로, 동 담보가 의무보험이거나 신용공여기관의 대출이 보험가입조건부로 실행될 경우 효과적임

■ 재보험자형 PGE모형은 특정 위험에 대한 재보험 담보력 공급이 불안정하거나 보험료가 너무 높은 경우 PGE가 재보험을 공급함으로써 보장공백을 해소하는 모형임

- 재보험자형 PGE는 보험회사가 특정 위험에 대한 재보험을 구할 수 없을 때 보험회사가 동 위험을 인수할 수 있도록 재보험을 제공함으로써 공급중단으로 인한 보장공백을 해결함
- 또한 특정 위험에 대한 보험료가 너무 높아 보장공백이 발생한 경우에는 낮은 재보험요율을 부과하거나 보험회사에 강제부과금을 징수하여 고위험자의 보험료를 보조함으로써 보험구입가능성을 제고함
 - 프랑스 CCR(Caisse Centrale de Réassurance)은 공적 재보험사로서 자연재해 위험을 모두 수재하여 위험의 집단화(Risk Pooling)가 가능해지자 보험회사에 낮은 재보험요율을 제공할 수 있게 됨
 - 영국 Flood Re는 보험회사로부터 강제부과금을 징수하여 고위험자의 보험료를 보조함

■ 시장장악형 PGE모형은 보험회사가 인수를 꺼리는 위험에 대해 PGE가 원보험·재보험·재재보험을 모두 담당하는 모형임

- 시장장악형 PGE모형으로는 스페인 CCS(Consortio de Compensación de Seguros)가 대표적임
 - CCS는 지진, 홍수, 테러 등 보험회사가 인수하기를 꺼려하는 담보를 보험회사가 판매하는 일반보험 증권에 추가하여 가계와 기업에 제공하며, 보험유형 및 보험목적물에 따라 지리적으로 고정된 할증료를 부과함
- 시장장악형 PGE모형은 대재해 보험시장에서 민영보험회사 및 재보험회사의 진입을 차단함으로써 자국 보험산업의 성장이 저해될 수 있다는 단점을 가짐
- 또한 시장장악형 PGE는 가계와 기업에 포괄담보를 제공함으로써 위험의 집산화 및 다각화 효과를 가지나, 국제 재보험시장의 자본유입을 차단하여 위험의 지리적 집중도가 높아진다는 단점을 가짐

3. 보장공백에 대한 정부 대응 사례: 테러보험



■ 영국과 미국의 테러보험 운영 사례는 정부가 단순히 보험시장에 참여하는 데 그치지 않고, 테러위험의 속성 변화와 사회의 가치에 따라 보장범위와 개입 방식 및 범위를 수정해왔다는 점에서 검토의 의의가 있음

- 영국과 미국의 테러보험은 정부가 재보험자로 참여한 모형임

가. 영국³⁾

■ 1990년대 초반 12여 건의 테러가 집중 발생한 것을 계기로, 1993년 영국 정부는 테러보험 전용 재보험사 Pool Re를 설립하여 테러로 인해 발생한 기업의 재물손해 및 기업휴지손해를 인수하기로 함

- 1990년대 초 연속적으로 발생한 테러로 테러위험에 대한 충분한 담보력 제공이 불가능해지자, Pool Re는 재물보험 증권에 테러위험 담보조항을 포함한 원보험회사에 재보험을 제공하기로 함
 - 1990년 이전에도 영국에서는 아일랜드 민족주의자에 의한 테러가 빈번하게 발생하였으나, 손실규모가 그리 크지 않아 보험회사는 CBRN을 면책으로 하는 테러담보를 가계 및 기업에 제공함
- Reinsurance (Act of Terrorism) Act 1993에서 규정한 손실과, 북아일랜드를 제외한 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈 지역에서 발생한 테러에 한하여 보장함

3) 영국, 미국 이외에도 호주, 스페인, 프랑스, 벨기에, 덴마크, 네덜란드 등 다수의 국가가 정부 주도하에 테러보험을 운영함

- 북아일랜드에서 발생한 테러 손해에 대해서는 정부가 직접 보상함

■ 테러수법 및 피해양상의 변화에 따른 보장공백을 해소하기 위해, Pool Re는 생화학·방사능·핵(CBRN) 면책조항을 삭제하고 사이버테러로 인한 물적 손해와 기업휴지손해를 보장하기로 함

- 9/11테러를 기점으로 세계 보험시장의 담보력이 불안정해짐에 따라, 2002년 7월 Pool Re는 생화학·방사능·핵(CBRN)을 통한 테러행위 면책사항을 삭제하는 등 담보범위를 확대함⁴⁾
 - 9/11테러 발생 이전 Pool Re는 화재 및 폭발로 인한 테러리즘만을 담보해 왔으며 기타 테러위험에 대해서는 별도로 영국 보험회사들 사이에서 담보력을 제공하는 형태였음
- 2018년 Pool Re는 사이버테러가 사업장 내 전자기기를 파손하는 등 물적 손해를 동반한다는 점을 감안하여 사이버테러로 인한 물적 손해와 기업휴지손해를 보장하기로 함
 - 물적 손해와 기업휴지손해를 초래하는 사이버테러, 즉 원격장애 RDI(Remote Digital Interference) 위험을 보장하며, 통상의 사이버보험에서 보장하는 데이터와 같은 무형자산에 대한 보장은 포함하지 않음
 - Pool Re는 기업에 물적 손해를 초래하는 사이버테러 담보를 별도의 비용 없이 표준 테러보험의 모든 계약에 자동으로 추가함

■ Pool Re는 2019년 전 세계 최초로, 테러담보에 대해 물적 손해를 동반하지 않는 기업휴지손해(NDBI: Non-physical Damage Business Interruption)를 보장하도록 관련법을 개정함

- 2017년 Manchester and London Bridge 테러로 인해 인근 Borough Market 상인들의 사업장 진입이 11일 동안 금지되어 상인들의 고정비 지출과 수익상실이 발생함
- 그러나 기업휴지손해가 테러로 인한 물적 손해가 아닌 사업장 진입금지명령으로 인해 발행하였다는 이유로, 보험금을 받을 수 없게 됨
 - 조업중단에 따른 고정비 지출 및 상실수익을 보장하는 기업휴지보험의 지급 조건은 ① 사업장 내 직접적인 물적 손해(Physical Damage), ② 담보위험에 의한 손해, ③ 조업중단의 결과 발생한 손해, ④ 수익상실 발생임
- 이에 영국 의회는 2019년 Pool Re가 사업장 내 물적 손해를 동반하지 않는 기업휴지손해를 보장할 수 있도록 Reinsurance (Acts of Terrorism) Act 1993을 수정함⁵⁾

4) Pool Re(2017), "Terrorism Threat & Mitigation Report January - July 2017"

5) 2019년 12월 2일, Reinsurance (Acts of Terrorism) Act 1993이 적용되는 손실의 범위에 다음이 추가됨: Loss falls within this subsection if (a) it results from interruption to business carried on in Great Britain, and (b) the interruption results from or is consequential upon acts of terrorism.

나. 미국

■ 9/11테러로 인해 막대한 손실을 입은 보험회사가 기업보험에 테러면책조항을 추가하자, 미국 정부는 2002년 테러 담보 제공을 의무화하고 TRIP(Terrorism Risk Insurance Program)를 통해 재보험을 제공하기로 함

- 9/11테러로 인한 보험손해액은 약 230억 달러로, 역대 테러공격 중 최대 보험손해액을 기록함
- 9/11테러 이후 보험회사는 주보험당국에 기업보험 약관에 테러면책조항을 명시적으로 추가할 수 있도록 승인을 요청하였고, 그 결과 2002년까지 45개 주가 이를 승인함⁶⁾
- 테러위험에 대한 기업의 보장공백이 커지자 정부는 2002년 테러위험보험법(TRIA: Terrorism Risk Insurance Act)을 제정하여 모든 기업보험에 테러담보 제공을 의무화하고 테러위험 보험프로그램인 TRIP를 만들어 보험회사와 연방정부가 위험을 공동으로 인수함
 - 2020년 기준 테러로 인한 손해액이 2억 달러를 초과하면, 2억 달러 초과 1천억 달러까지의 손해액에 대해서는 연방정부와 보험회사가 각각 80%, 20%씩 부담함
- TRIA 테러담보는 개인 및 가계 보험에는 적용되지 않으며, 미국 재무부가 공식적으로 TRIA 조항상 테러로 인정한 행위를 대상으로 함
- 테러담보 보험료는 기업규모에 따라 다소 차이는 있지만, 보험가입금액 100만 달러당 19~49달러로, 재물보험 비용의 약 3~5% 수준이며 약 60%의 기업이 테러보험에 가입함

■ TRIP는 임시기구로 2005년 이후 4차례 갱신되어 프로그램 운영이 2027년까지 연장되었으며, 갱신 때마다 정부의 부담을 줄여감으로써, 테러위험에 대한 보장이 시장 메커니즘에 의해 이루어질 수 있도록 이행 중임⁷⁾

- 2002년 TRIP 도입 당시 연방정부의 보전 기준은 5백만 달러로, 손해액 5백만 달러까지는 연방정부의 지원 없이 보험회사가 부담해야 했으나, 2007년 1억 달러, 2020년에는 2억 달러로 점진적으로 높임
- 2002년에는 5백만 달러 초과 1천억 달러까지의 손해에 대해서는 연방정부와 보험회사가 각각 90%, 10%를 분담하였으나, 2020년에는 2억 달러 초과 1천억 달러까지의 손해에 대해서는 연방정부의 분담률이 80%로 감소함
- 보험회사의 자기부담률은 2003년 경과보험료의 7%에서 2020년 20%로 증가함

6) 9/11테러 이후 우리나라에서는 기업성 재물보험과 배상책임보험에서 전쟁 및 테러면책특약(War and Terrorism Exclusion)을 신설하여 테러위험이 보험회사의 면책이 됨

7) 2005년 Terrorism Risk Insurance Extension Act가 통과되어 TRIP를 2007년까지 갱신, 2007년 Terrorism Risk Insurance Program Reauthorization Act가 통과되어 TRIP를 2014년까지 갱신, 2015년 Terrorism Risk Insurance Program Reauthorization Act가 통과되어 TRIP를 2020년까지 연장, 2019년 Terrorism Risk Insurance Program Reauthorization Act가 통과되어 TRIP를 2027년까지 연장

4. 시사점



- 자연재해, 테러, 감염병, 보호무역주의 등에 대한 기업의 보장공백이 커짐에 따라, 특정 위험에 대해서는 정부의 보험시장 참여를 검토할 필요가 있음
 - 우리나라 기업에 물적 손해와 기업휴지손해를 초래하는 재난적 위험이 무엇인지 파악하고, 보험회사와의 위험공유방식과 가치사슬 개입 방식을 정책목적에 따라 결정할 필요가 있음
- 특정 위험에 대비해 정부가 보험시장에 참여할 경우에는, 기업활동에 내재된 위험과 보장공백의 속성이 시간에 따라 변한다는 점을 감안하여 정부의 보험시장 참여 방식 및 범위를 능동적으로 조정해야 함
 - 영국 정부는 테러보험 도입에 그치지 않고 테러위험의 속성 변화에 따라 보장범위와 개입 방식 및 범위를 지속적으로 수정해왔음
 - 영국은 생화학·방사능·핵(CBRN) 면책조항을 삭제하고 사이버테러로 인한 물적 손해 및 기업휴지손해뿐만 아니라 테러담보에 대해 물적 손해를 동반하지 않는 기업휴지손해까지 보장함
- 또한 재난적 위험에 대한 정부의 보험시장 개입은 시장 메커니즘의 원활한 작동을 위한 마중물적 성격을 지향하는 것이 바람직함
 - 재난적 위험에 대해 정부가 영구적으로 시장에 개입하는 것보다는 보험산업이 안정적으로 보험을 공급할 수 있도록 한시적 접근이 필요함
 - 미국은 테러보험 프로그램을 만들어 보험회사와 위험을 분담하고는 있지만, 이는 궁극적으로는 재난적 위험에 대해서도 시장 메커니즘이 원활히 작동할 수 있도록 하는 마중물적 조치로 보임 **kiri**