풍수해 보험제도 도입의 필요성과 운영방안

심 재 현 ▸▸
국립방재교육연구원
방재연구소 연구관
shim1001@nema.go.kr

최 우 정 ▸▸
국립방재교육연구원
방재연구소 연구사
choiwj@nema.go.kr

최근의 풍수해는 그 규모적인 측면에서 대한민국 정부 수립 이후 역대 최대에 해당하는 피해가 해마다 지속되고 있어 정치적, 사회적으로도 큰 문제가 되고 있는 것은 누구나 인정하실 것입니다. 이에 따라 정부는 해마다 평균 3조원을 상회하는 비용을 수해복구를 위해 지출하고 있고, 전세계적으로도 인명과 사유재산에 대한 지원비율이 적지 않은 나라임에도 많은 지원을 요구하고 있는 실정입니다. 이에 따라 정부에서는 풍수해 보험제도를 시범적으로 도입, 운영하여 실질적인 이재민의 사유재산 보호를 위해 노력을 하고 있지만 합리적인 보험제도의 운영과 국민들의 요구에는 많은 차이가 있을 것으로 판단됩니다. 이에 따라 본 고에서는 국립방재연구소에서 1990년대 후반부터 지속적으로 연구한 결과를 중심으로, 풍수해 보험제도 도입의 필요성과 이를 시행하는 합리적 방안, 이를 실천하기 위해 필요한 전제조건 등을 요약하여 수록하였습니다. 따라서 본 고의 내용은 현재 운영중인 보험제도의 도입이전에 연구되었기 때문에 현행 정책과는 일부 다른 내용이 있을 수 있음을 먼저 밝힙니다.

1. 풍수해 보험제도 도입의 필요성

1.1 보험제도의 기본원리

사람이 사회생활을 영위하면서 원하든 원하지 않든 불가피하게 위험(risk)에 직면하게 된다. 이러한 불가피하게 처하게 되는 위험에 대비하는 하나의 수단으로 고안된 것이 보험제도이다.

즉, 보험제도란 다수의 불확실한 동질의 위험을 결합하여 일정한 확률적 규칙성을 가지고 발생하는 실질적인 손실을 위험의 결합을 통해 평균손실로 대체하여 위험을 분산하는 제도라고 정의할 수 있다[1]. 다시 말하자면 위험의 결합(risk-pooling)에 의한 위험의 분산(risk-spreading)이 보험의 핵심이 된다고 볼 수 있다.

또한 제도적인 측면에서는 사람들의 사회생활과정에서 순수위험에 대비하는 제도로서 보험이 제 기능을 수행하기 위해서는 위험을 인수하여 보험을 제공하는 주체인 보험자와 잠재적인 위험을 보험을 통해 대비하고자 하는 대상인 피보험자간의 합의가 필요하게 된다.

이에 따라 위험이 보험의 대상이 되기 위해서는 다음과 같은 요건을 구비하여야만 한다.

1) 김성종(1994). 재해보험제도 도입방안 연구-풍수해보험을 중심으로-, pp. 5~30, 한국지방행정연구원 연구보고서.

① 동질성의 원칙

위험성이 동질성을 가져 반드시 통합의 대상이 되어야 한다. 즉, 피보험자가 인지하는 위험성이 객관적으로 같은 성격을 가져야만 한다는 것이다.

② 우연성의 원칙

위험에 의한 사고가 우연적으로 발생해야 하며, 사고발생 장소와 시간이 미리 예측할 수 있어서는 안된다는 것이다. 즉, 고의적으로 일으키는 사고는 보험의 대상이 될 수 없다는 것을 의미한다. 이는 보험대상이 보험사고의 발생가능성을 의식적이던 무의식적이던 증가시킨다면 이는 도덕적 해이(moral hazard)가 발생하여 보험의 운영이 불가능하게 되는 요인이 되기 때문이다.

③ 부분성의 원칙

한 번의 사고가 보험가입 대상 전체가 아닌 일부에게만 발생하여야 한다는 것이다. 그 이유는 만약 대상 전체에 영향을 미치는 위험은 통계적으로 파악되기 어렵고 위험을 분산한다는 기본원칙에도 위배되며, 보험기금 운영에 막대한 영향을 미치기 때문이다.

1.2 풍수해 보험의 특성

1.2.1 사회적 보험과 민간적 보험

보험은 그 성격에 따라 사회적 보험(social insurance)과 민간보험(private insurance)으로 구분할 수 있다.

사회적 보험이란 사회보장제도와 같이 국민생활의 궁핍을 방지하는 국민의 생존권을 확보하기 위해 시행되는 제도로서 시장기구에 의해 해결될 수 없는 위험이기 때문에 국가의 적극적인 개입을 통해 이루어지게 된다.

반면, 민간보험은 개인의 스스로의 필요에 의해 국가에서 보장하는 최저치 이상의 경제적 위험을 완화하기 위한 자발적인 노력으로 이루어지기 때문에 시장기구에 그 기능을 의존하는 경향이 매우 크다[2].

따라서 풍수해 보험은 현재까지 이재민을 대상으로 국가가 지원해주는 사회구호차원 보상수준을 그대로 유지한다면 사회적 보험이라고 볼 수 있으나, 최저 생활수준 이상을 넘어 피해의 상당부분을 충당할 수 있다면 이는 구호차원을 넘기 때문에 민간보험의 성격을 가져야 된다.

이러한 의미에서 국가의 보험 도입 취지에 따라 다를 수 있으나 우리나라에서 도입, 운영하고 있는 풍수해 보험은 사회적 보험과 민간적 보험의 성격을 동시에 갖는다고 볼 수 있다.

1.2.2 재해보험과 재산보험

보험학적인 차원에서 일반적으로 사용되는 재해보험(casualty insurance)은 본 고에서 다루고자 하는 풍수해 보험과는 성격상으로 다르다고 볼 수 있다. 보험의 종류는 대상이 되는 위험에 따라 생명보험(life insurance), 재산보험(property insurance), 재해보험(casualty insurance)로 구분할 수 있다.

생명보험은 생명의 손실이 취급대상이 되며, 재산보험은 재산을 소유, 관리, 사용하는 과정에서 발생할 수 있는 손실이 취급대상이 되고, 재해보험은 주로 배상책임보험(liability insurance)을 의미하게 된다. 즉, 재해보험은 계약자가 과실 등으로 인해 제3자에게 금전적 손실을 주어 법적으로 보상할 의무가 생길 경우 이를 보험자가 보상해주는 보험으로 고용주배상 책임보험이나 노동자 재해배상 책임보험 등이 이에 해당한다.

따라서 풍수해 보험은 재배보험이 아닌 재산보험의 성격을 가진다고 볼 수 있다.

1.2.3 풍수해 보험의 의의

풍수해 보험제도를 도입하여 운영하게 되면 재난이 발생하였을 경우 피해에 대해 기존의 정부 구호, 지원

2) 김성종, 전게서

차원 이상의 규모로 손실보상을 받을 수 있다는 본래의 의미 이외에도 간접적인 의미를 가질 수 있다.

일반적으로 수해대책은 방재시설 설치 및 운영을 통해 시행하는 구조적 대책과 토지이용규제, 홍수터 관리 등과 같은 비구조적 대책으로 구분할 수 있는데, 풍수해 보험 역시 비구조적 대책으로서의 기능을 가지고 있다.

즉, 풍수해 보험을 가입하게 되면 의식적, 무의식적으로 보험의 담보물건이 입지하거나 위치한 지역의 수해 위험성을 인지하게 되며, 이러한 인지상태가 실제 수해가 발생하는 시점에서는 신속한 대피, 귀중 물품의 안전한 지역으로의 이동 등을 유인하여 실제 피해를 경감하는 효과로 나타나기 때문이다.

1.2.4 풍수해 보험 도입의 장애요인

전술한 바와 같이 풍수해 보험은 다양한 기능과 의의를 가지기 때문에 반드시 도입되어야 할 당위성을 갖는다. 그러나 여러 가지 현실적인 요인으로 인해 도입, 운영에 어려움이 발생하게 된다.

① 보험요건의 충족성

보험은 위험을 인지하는 많은 피보험자로부터 보험료를 적립하고 위험이 국한된 지역에서 발생, 이를 보상하기 위해 지출하는 보험금이 전체 보험적립액의 규모에 비해 매우 작을 때 가장 이상적인 기능을 할 수 있다.

그러나 풍수해 보험의 경우에는 같은 지역에 거주하는 피보험자이라도 주거지역의 고저, 주거형태, 수해에 대한 과거 경험 등에 따라 위험을 인지하는 정도가 다르게 된다.

즉, 풍수해 보험은 위험이 상대적으로 큰 사람만 가입하고, 위험이 작은 사람은 보험가입을 회피하는 역선택의 문제를 가지게 된다.

또한 피해 발생후에 지급해야 할 보험금은 자동차보험 등과 같은 일반 보험에 비해 상대적으로 매우 크기 때문에 보험성립의 기본적 충족요건을 만족하기가 어렵다.

따라서 민간보험의 성격을 갖더라도 보험자가 수해 발생이후 지급해야 할 보험금의 규모가 매우 크기 때문에 국가의 개입, 지원이 없이는 불가능하다는 문제가 발생하게 된다.

② 보험요율 산정의 합의도출

풍수해 보험을 운영하기 위해서는 객관적인 통계자료와 정확한 해석모형에 의한 재난의 위험성을 산정하는 작업이 필요하다. 그러나 수해는 동일 지역내에서도 담보물건의 위험성이 각각 상이하고 아무리 객관적이고 정확한 근거를 통해 보험요율을 산정하더라도 지역의 사회적, 정치적, 정서적 여건에 따라 매우 상이할 것으로 판단된다.

따라서 이상적이고 객관적이며 보험자, 피보험자가 모두 합의할 수 있는 보험요율의 산정은 매우 어려운 문제가 될 수밖에 없다.

③ 보험자체로서의 한계성

풍수해 보험은 원인이 되는 자연재난 자체를 감소시킬 수 없으며 단지 손실을 시간적, 공간적으로 분산시킬 뿐이다. 이상적인 형태의 보험은 피보험자가 납부한 보험료가 그 지역에서 발생하는 풍수해를 경감하기 위한 총비용을 분담하는 것이지만 현실적으로 사회기반시설의 개선, 신설 등으로 보험료를 분담시키기 위해 필요한 비용과 대비하면 적립한 보험료는 매우 작다.

2. 풍수해 보험제도 운영 원칙과 검토사항[3)]

2.1 운영원칙

① 주민의 자발적인 참여와 노력 유도

현행 정부의 무상복구비 지원은 주민의 피해예방,

3) 보험개발원(2000). 자연재해보험의 상품개발 및 운영방안 분석, 국립방재연구소 완전위탁 연구보고

손실경감활동 및 도덕적 해이(moral hazard) 현상을 초래할 가능성이 있다. 따라서 풍수해 보험제도는 사유시설물에 대한 주민의 위험관리의식을 고취시킬 수 있는 방향으로 운영되어야 한다.

즉, 손실발생가능성 및 피해규모에 따라 보험료를 차등화하고, 보험가입자와 미가입자에 대해 차별적으로 지원하고, 지역의 자율적인 방재노력에 따라 보험료를 차등화하는 등 주민의 자발적인 노력을 유도할 수 있는 방안으로 추진되어야 한다.

② 사회보험적 성격 도입

재난은 개인 뿐만 아니라, 사회적, 국가적 피해를 초래하기 때문에 전술한 바와 같은 민간보험만의 성격을 가질 수 없다. 따라서 풍수해 보험은 보험료의 일부를 정부에서 지원하고, 전국민이 의무적으로 보험에 가입하는 민간과 사회보험의 중간적인 성격을 가지는 것이 타당하다.

즉, 국가는 재난예방 및 경감에 대한 의무 이행을 수행하여야 하고, 지자체는 해당 지자체내 주민과 시설물 피해에 대하여 체계적인 위험관리활동을 행하여야 하며, 지역 주민은 피해에 대한 연대책임의식을 갖고 본인의 시설물 외에 전체적인 피해경감을 위한 노력을 기울여야 한다.

이와 같이 풍수해 보험이 사회보장적 성격을 지닌 의무보험으로 도입될 경우, 보험제도의 기본원리인 위험의 결합과 분산을 전국적으로 충족시킬 수 있고, 보험계약자 및 보험회사의 역선택을 방지할 수 있으며, 보험서비스 공급을 위한 일정 수준의 수요창출이 가능하게 된다.

③ 기존 정부의 재난복구체계와 연계

풍수해 보험은 도입 초기의 혼란을 최소화하기 위해서는 정부의 기존 복구비 지원체제와 연계가능하여야 한다. 즉, 농·어촌 주민의 경제적 자립을 돕기 위해 1960년대부터 실시되고 있는 무상 복구비 지원을 일시에 중단할 경우, 재해위험관리책임을 정부가 주민에게 일방적으로 전가한다는 인상을 심어줘 주민의 반감을 촉발시킬 가능성이 매우 크고, 나아가 제도 도입에 따른 장애요인으로 작용할 가능성이 매우 크다.

따라서 보험제도가 정착될 때까지 기존의 무상복구비지원금을 보험료 보조 형태로 전환하여 정부의 책임 하에 위험관리가 이루어지도록 하되, 단계적으로 무상복구비지원금을 장기적으로 감축시켜 재정부담을 줄여나가도록 할 필요가 있다. 또한, 보험도입 단계에서 제외되거나 의무가입대상에서 제외되는 물건에 대해서는 기존의 재해복구비 무상지원을 유지하여야 하며, 피해주민에 대한 융자, 생계비 지원 등 정부의 재해복구사업은 국가의 책임 이행 차원에서 존속되어야 한다.

2.2 운영체계에 대한 검토

2.2.1 보험운영을 위한 재원마련

풍수해 보험을 운영하기 위해서는 우선 풍수해 발생시 보험금 지급을 위한 위험보험료, 보험사업 영위에 필요한 사업경비, 대규모 재난에 대비한 위험준비금 및 이익율에 해당하는 재원이 마련되어야 한다. 이중 위험보험료의 재원은 기존 정부에서 지출하였던 복구비 지원금액중 사유재산 피해액의 무상지원비용 수준은 보험료 형태로 전환하여 지원하고, 지역 주민 역시 스스로 위험관리에 대한 책임의식을 지닐 수 있도록 정부와 주민이 공동으로 부담토록 한다.

2.2.2 보험가입 유도방안

보험운영의 기본은 위험을 인지하는 대상인 많아야 하기 때문에 대수의 법칙을 충족하여 위험분산이 가능하도록 보험가입률을 높이는 방안이 필요하다. 국립방재연구소의 조사결과에 의하면 현재 우리나라에서 운영되고 있는 의무보험의 경우 강제징수제도에 의해서도 초기 가입률을 60~70%를 초과하기 어려운 것으로 나타나고 있다.

따라서 보험을 운영하는 보험회사 뿐만 아니라 정

부, 지방자치단체가 보험료 징수에 총력을 기울여야 하며, 이를 위해 재해피해의 심각성, 보험의 목적과 중요성 등에 대한 대국민 홍보와 함께 주민의 자발적인 보험가입을 유도할 수 있는 제도를 병행하여야 한다. 이러한 방안으로는 미국과 같이 각종 인허가 서류구비사항에 풍수해 보험 가입여부를 확인하게 하거나 모기지 론 대출에 보험가입 여부가 대출여부 또는 이자 감면 등의 방식을 도입, 보험가입을 유인하는 방안 등도 검토할 필요가 있다.

2.2.3 보험운영주체의 검토

풍수해 보험의 운영주체 및 조직결정에 있어서는 다음과 같은 방향을 염두에 두어야 한다.

첫째, 충분한 보험인수능력(capacity)을 확보함으로써, 대규모 재난 발생시에도 주민의 피해구제 및 보험회사 운영이 가능해야 한다.

둘째, 비용 효율적인 운영조직을 구축하여야 한다. 즉, 보험제도의 운영에 따른 추가 경비를 최소화하여 보험료 절감을 통한 가입률 제고를 도모하도록 한다.

셋째, 중앙정부 및 지자체와 긴밀한 협조관계를 유지할 수 있어야 한다. 예를 들어, 전문적인 손해사정 조직의 운영과 더불어 기존 중앙재해대책본부 및 시군구 피해조사 담당 부서와의 연계를 통해 보다 신속하고 정확한 피해보상이 가능할 것이다.

이러한 측면에서 중앙정부 및 지방자치단체에는 풍수해 보험을 전담하는 조직이 필수적이며, 실제 보험사정과 운영을 위한 전문보험회사가 단독 또는 풀(pool) 방식으로 참여하는 것이 타당하다고 본다.

2.2.4 재보험 프로그램의 운용

풍수해 보험은 자동차 보험과는 달리 위험인지의 대상이 상대적으로 적은 반면 피해가 발생할 때 보상하는 규모는 매우 크게 된다. 따라서 보험회사, 중앙정부, 지방자치단체가 대규모 재난에 대한 재원부담을 공유하는 것이 타당하다고 생각하며, 이를 위해서는 중앙정부 차원에서 외국의 재보험회사를 통해 재보험을 가입하는 방안이 적극 검토, 추진될 필요가 있다.

2.2.5 시범사업 운영방안

본격적인 보험제도 시행에 앞서 제도 및 운영상의 문제점을 파악하여 보완하고 일정기간동안의 운영경험을 축적함으로써 도입초기단계에서 나타날 수 있는 문제점을 최소화하여 합리적이고 효율적인 제도 운영을 도모하여야 한다.

·따라서 시범사업을 통해 보험목적물 파악, 보험계약체결, 보험료 납입, 손해사정 과정에서 발생할 수 있는 부작용을 사전에 예방하고 시행착오를 줄일 수 있다. 또한 보험목적물의 수량 및 소유관계 파악, D/B화, 기타 보험상품화를 위한 사전작업 등에 대한 사전점검이 가능하다.

또한 보험의 담보물건 역시 200여종이 넘기 때문에 가장 보편적이고 합리적인 물건 대상을 한정하여 시범사업을 운영하는 방안이 타당하다고 생각된다.

2.2.6 대국민 홍보방안

자연재해보험은 전국민을 대상으로 하는 의무보험으로 운용됨으로 위험에 노출되지 않은 대부분 주민들의 반발을 예상할 수 있다. 그렇지만 국립방재연구소의 설문조사결과에 의하면 자연재해에 대한 심각성이 높게 나타나고 있고 보험제도의 도입필요성에 공감하고 있는 것으로 나타났다.

특히 2004, 2005년 대규모 피해를 입은 바 있는 일본의 경우에도 인명사고의 대부분이 대피권고를 무시하거나 위험을 인지하지 못하는 노약자임이 밝혀져 이에 대한 대안을 마련하고 있는 것으로 알려져, 우리나라에서도 홍수위험지도의 작성 및 공표 의무화, 실시간 위험상황 및 대피체계의 정확도 확보, 풍수해 보험제도의 확대 등이 논의될 필요가 있다고 판단된다.

특히, 풍수해 보험이 정부의 복구비지원을 보험제도로 전환한 것으로 정부의 책임회피라는 오해를 불

러일으킬 수 있고 주민이 일정분의 보험료를 지출해야 한다는 점은 많은 반발이 있을 수도 있으나 이에 대한 선진 외국의 사례 홍보, 풍수해저감종합대책의 조기 실현 등을 통해 지역주민이 본인이 살고 있는 지역의 위험정도와 실제 상황발생시 어떠한 행동과 어느 경로 등을 통해 대피할 것인지가 숙지되지 않고는 지속되고 있는 대규모 수해에 대해 우리사회의 위험은 노출될 수밖에 없다는 것을 지금이라도 공유할 때라고 생각한다.