Ⅰ 서론

1. 연구배경

1960년대 이래 거대재난리스크에 대한 사회적 보장 공백을 해소하는 방안으로 공·사협력 모델을 통한 재난보험 시스템이 도입되고 발전되어 왔다. 국내에서도 공·사협력 모델로 거대재난을 보장하는 정책성보험이 2000년 이후 도입되고 그 범위와 규모도 증가해왔다. 최근에는 기후위기에 따라 자연재해의 심도가 증가하고 그 양상의 불확실성이 커지고 있고, 코로나19로 인한 팬데믹 등 새로운 재난도 등장하고 있어 거대재난에 대한 사회적 회복탄력성을 증가시키는 대응 기제로써 보험 분야의 공·사협력 모델에 대한 관심은 더욱 증가할 것으로 예상된다.

국내 공·사협력형 정책성보험을 20년 동안 운영하는 과정에서 다양한 문제점이 나타나고 이를 극복하기 위한 논의도 이루어졌다. 이 과정에서 낮은 가입률 또는 가입률 하락, 고손해율에 따른 보험산업 참여 축소 또는 정부 재정부담 증가, 낮은 손해율에 따른 보험산업 과다 이익 논란, 정책성보험 손익 개선 노력에 따른 사회적 갈등 증폭 등이 주요 쟁점이 되었다.

기존의 국내 정책성보험 연구는 주로 개별 보험의 도입방안이나 문제점 해소에 초점을 맞추어 이루어졌고, 도입된 공·사협력형 정책성보험들을 종합적으로 비교·평가하면서 개선 방향을 논의하는 연구는 찾아보기 힘들다. 다양한 정책성보험들의 운영 경험이 축적된 만큼 종합적인 비교 연구를 통해 더 넓은 시각에서 운영 성과를 평가하고 문제점을 분석하여, 현행 제도의 개선 방향과 앞으로 도입될 새로운 거대재난리스크 보험의 효과적인 도입 방안을 모색할 시점이다.

한편, 보험산업 관점에서 거대재난리스크를 보장하는 정책성보험들의 도입은 보험회사의 사회적 역할을 확대하면서 새로운 성장동력을 확보하는 기회가 될 것이라는 기대를 받았다. 농작물재해보험의 시장 규모의 급격한 성장이 보여주듯 그 가능성이 현실화되기도 했다. 하지만, 거대재난리스크를 보장하는 정책성보험에서 보험회사의 참여는 낮은 수준에

머물러 있고, 심지어 참여 축소가 진행되기도 하여 이 영역에서 민영 보험산업의 역할은 아직 높지 않고 신성장동력으로 평가되고 있지도 않은 것으로 보인다. 하지만, 이러한 현상이 왜 발생했으며 앞으로 보험산업의 역할이 확대될 수 있는지 또는 그것이 바람직한지 등에 대해서도 본격적인 논의와 연구는 이루어지지 않은 것으로 보인다.

이에 따라 이 연구는 국내 정책성보험 운영 경험에 대해 비판적으로 분석하고 해외 사례와 비교하여 성공적인 공·사협력 모델의 구성에 대한 시사점을 찾아보고자 한다. 이 가운데 공·사협력 모델의 한 축인 민영 보험회사의 생산적인 역할 수행을 위한 방안도 모색하고자 한다.

2. 선행 연구

공·사협력 재난보험에 대한 국내 연구는 송윤아·홍보배(2021)가 대표적이다. 이 연구는 공·사협력 재난보험프로그램의 필요성을 정리하고, 국내외 보험 사례를 통해 일반화된 공·사협력 모델의 구성요소와 설계방식을 일목요연하게 정리하고 해당 항목별 국내외 운영사례를 제시했다. 하지만, 이 연구는 모델의 설계방식에서 고려할 사항을 제시하는데 초점을 맞추어 국내외 재난보험의 성과 평가나 성공 요인을 본격적으로 제시하지는 않았다. 사례 연구를 통해 거대재난보험 분야의 공·사협력 모델의 성공 요건을 제시한 해외 연구로는 Youbaraj Paudel(2012), OECD(2021), Howard Kunreuther(2015), Tristan Nguyen(2013) 등이 있다. Youbaraj Paudel(2012)은 잘 작동하는 거대재난 공·사협력 모델의 성공 요건으로 가입강제력, 보험 비용 관리, 공·사 간 역할 분담을 통한 재원조달 시스템, 거대재해 손실을 경감시키는 정책과 인센티브를 제시하였고, Howard Kunreuther(2015)은 리스크 반영 보험료, Tristan Nguyen(2013)은 사전적 위험 예방조치를 위한 투자의 중요성을 강조하였다.

국내 정책성보험별 도입 및 개선 방안 연구 중 강수진·정원호(2017a; 2017b)는 농작물재해보험에 대한 미국식 국가재보험제도 도입 효과를 분석하였다. 손익분담방식으로 불리는 미국식 제도의 국내 도입에 따른 장점을 시뮬레이션 분석을 통해 논증한 이 연구는 이후 도입된 손익분담방식의 효과성에 대한 근거가 된다. 여기서는 2001~2015년까지의 손해율 데이터를 기초로 초과손해율방식과 손익분담방식에 대해 경험실적 적용 및 시뮬레

이션 분석을 시행했다. 연구 결과 국가재보험자 입장에서 손익분담방식이 초과손해율방식에 비해 국가 재정 안정에 기여한다고 보았다. 보험회사도 이익이 줄긴 하지만 이익을 시현하거나, 국가재보험이 없는 경우 대비 이익과 변동성도 개선된 것으로 나타났다. 따라서 연구는 손익분담방식이 국가와 보험회사 모두에게 안정적인 손익을 유지할 수 있는 구조라고 결론을 내린다. 또한 낮은 손해율이 발생한 해에 기금을 적립하여 대형 재해가 발생했을 때 추가로 예산을 투입하지 않고도 적립한 기금을 활용할 수 있어 국가 재정 부담 절감을 가져온다고 보았다. 나아가 시뮬레이션을 기초로 초과손해율방식의 파산손해율 발생확률과 손익분담방식의 파산손해율 발생확률을 비교하여 손익분담방식이 파산확률을 더 낮추어 기존 방식들에 비해 가장 안정적으로 기금을 운영할 수 있는 것으로 평가했다. 또한 손익분담방식은 해외 재보험회사로 이익이 유출되는 출·수재 수지 역조를 해소하여 그 수익을 국내 보험회사와 국가 이익으로 돌리는 효과가 있다고 보았다. 정기영·박성우(2021)[1]도 초과손해율방식의 국가재보험이 정부가 재보험 제공의 대가로 수취하는 재보험료가 일반적으로 민간 재보험회사가 받는 재보험료에 비해 낮음에도 불구하고, 정부는 재해 발생 시 지급보험금을 무한히 분담하는 등 비대칭적 수입·지출 구조를 갖추고 있어 거대재해 발생 시 국가재보험으로 인한 정부의 재정부담이 가중될 가능성이 높은 상황이라고 보았다.[2] 이에 반해 손익분담방식은 국가재보험이 보험사업의 손실뿐만 아니라 수익도 공유할 수 있어서 국가재보험의 지속가능성을 보장할 수 있는 제도라고 평가했다.

개별 정책성보험별 손해율 개선, 가입률 개선, 리스크관리 개선 등에 관한 연구로 농작물재해보험와 관련된 한국개발연구원(KDI 2013; 2022), 양식수산물재해보험과 관련된 강수진·정원호(2017c)·보험개발원(2019)·부산대학교(2020), 풍수해보험과 관련된 보험연구원(2020) 등의 연구가 있다.

거대재난보험에 대한 민영 보험회사의 역할 확대 가능성과 이를 위한 조건, 보험회사의 전략에 관한 연구로 보험개발원(2004), 보험연구원(2010; 2020; 2021) 등이 있다. 보험개발원(2004)은 농작물재해보험과 풍수해보험의 중장기 시장전망과 함께 손해보험산업의 성장동력으로 자연재해보험시장 참여전략을 제시했다. 국가재보험 도입, 보험 원리에 입각한 요율조정, 역선택 방지, 손해사정 공정성 확보 등이 중장기적으로 실현될 것으로 보이고 수익성을 갖춘 성장시장이 될 것으로 전망했다. 보험회사의 참여전략으로 재보험방

1) 정기영·박성우(2021), pp. 9~12

2) 여기서 비대칭성이란 정부가 이익 발생 시에는 보험사업의 수익을 보험회사와 공유하지 못하는 반면, 거대재해로 손실이 발생한 경우에는 대부분을 부담하는 것을 뜻하는 개념임

식으로 참여 후 시장성장, 손해율 안정, 제도 개선 추이를 확인하여 점진적으로 원보험방식으로 참여하는 방안을 제시했다.

선행 연구들은 개별 정책성보험의 연구에 초점을 맞추고 있어 국내 공·사협력형 정책성보험들의 구조와 운영 및 변화 과정, 성과를 비교하고 이러한 보험별 차이와 운영 성과 사이의 관계를 분석한 경우는 없었다. 한편, 공·사협력 모델은 그 한 축인 민영 보험회사의 최적화된 역할 수행을 통해 그 목적을 달성하는 것을 전제로 구성되어 있다. 따라서 민영 보험회사의 역할과 참여가 보험별로 어떤 수준으로 이루어졌고, 그러한 수준에 영향을 미친 요인이 무엇이었으며, 그 참여 수준이 정책성보험 운영 성과에 어떤 영향을 미쳤는지도 공·사협력 모델을 평가하고 개선 방향을 검토하는 데 중요한 영역이라고 할 수 있다.

이 연구는 국내 공·사협력형 정책성보험을 비교·평가하여 개선 영역을 탐구하고, 특히, 민영 보험회사의 역할과 효과, 역할 수준에 영향을 준 정책 등을 중요한 연구 대상으로 삼는다. 이러한 연구를 통해 공·사협력 모델에서 민영 보험회사의 긍정적인 참여 역할을 제약해 온 환경 및 정책적 요인들을 밝혀 참여를 활성화할 수 있는 유인제도의 설계 방향에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

최근 국내 공·사협력 모델의 특징적인 변화 중의 하나는 국가재보험방식이 초과손해율방식에서 손익분담방식으로 전환되고 있다는 점이다. 이러한 정책의 목표인 국가 재정 부담 절감이 이루어졌는지 또는 이루어질 수 있는지에 대한 연구는 아직 없다. 나아가 이러한 손익분담방식 전환이 어떤 성격을 지니고 있고, 공·사협력 모델에 어떤 영향을 주는 것인지에 대한 논의도 아직 이루어지지 않았다. 이 연구는 선행 연구에서 제시한 초과손해율방식과 손익분담방식 비교를 비판적으로 조명하여 손익분담방식의 성격에 대한 새로운 조명을 시도하고자 한다. 우리 연구는 공·사협력 모델에서 손익분담방식 도입이 민영 보험회사 역할에 어떤 영향을 미치고 이것이 공·사협력 모델 성과에 어떤 영향을 미칠 수 있을지에 대한 새로운 조명을 시도하여, 향후 공·사협력 모델의 발전 방향에 대한 논의에서 중요한 논점을 제공하고자 한다.

3. 연구 방법 및 구성

이 연구의 첫 번째 영역은 선행 연구들에서 다루지 않았던 국내 공·사협력형 정책성보험들

간의 비교 연구를 시도하는 것이다. 정책성보험 간 제도와 운영 구조를 비교하고, 가입률과 손해율 등 실적을 대비하며, 제도 특징과 운영 구조가 실적에 미친 영향이 있는지도 살펴볼 것이다. 여기서 특징적인 부분은 다른 연구에서는 주목하지 않았던 영역인 공·사협력 모델에서 민영 보험산업의 참여 수준과 변화를 별도로 분석할 예정이다.

두 번째 연구 영역은 국내 공·사협력 모델들이 가진 문제점을 분석하는 것이다. 이를 위해 해외 연구를 기반으로 정리한 공·사협력 모델의 성공 요인들과 비교하여 주요 영역별 국내 구조 및 운영의 한계와 문제점을 밝히고, 개선 방향에 대한 시사점을 도출한다. 여기서 다른 연구에서 다루지 않은 부분을 탐구하고자 하는데 공·사협력 모델에서 민영 보험산업의 역할을 제약하는 요인을 분석한다. 민영 보험산업 자본 참여의 핵심 기준인 리스크조정수익을 산출하여 국내 공·사협력 모델이 민간 참여를 제약한 측면을 분석하고, 정부의 원보험 및 재보험 정책 측면에서도 민간의 공·사협력 모델 참여를 제약한 부분을 제시한다.

세 번째 연구 영역은 공·사협력 모델 중 국가재보험방식 변화의 영향, 특히 민영 보험회사의 성과와 행위에 미치는 영향을 집중적으로 다룬다. 여기서는 최근 도입이 확대 중인 손익분담방식에 대해 심층적으로 연구하는데, 미국 사례에 대한 연구와 손익시뮬레이션 방법론을 사용했다. 정부의 제도 도입 목적인 국가 재정부담 절감이 달성되지 않을 가능성과 공·사협력 모델의 한 축인 민영 보험회사의 역할을 제약하는 성격을 지니고 있다는 점을 분석을 통해 제시할 예정이다.

이러한 연구방법론에 따라 제2장에서 연구 대상인 공·사협력형 정책성보험과 국가재보험 종류를 정의하고, 국내 정책성보험의 운영 구조와 실적을 비교 분석한다. 제3장에서는 해외 공·사협력 모델의 구조와 현황을 살펴보고, 해외 연구를 통해 도출된 성공적인 공·사협력 모델의 구성 요소를 정리한다. 제4장 제1절에서는 제3장에서 도출한 구성 요소별로 국내 공·사협력 모델의 문제점을 분석해 개선 방향에 대한 시사점을 살펴본다. 제4장 제2절에서는 제1절에서 살펴본 문제점을 다른 관점에서 살펴보는데, 국내 공·사협력형 정책성보험이 민영 보험회사들의 참여를 제약하는 방향으로 운영된 사례를 분석한다. 마지막으로 제5장 제1절에서 미국 손익분담방식의 역사와 운영 방식을 분석하여 그 특성을 제시한다. 제2절에서는 국내에서 손익분담방식이 도입된 농작물재해보험과 환경책임보험을 대상으로 손익시뮬레이션을 실시하여 국내 도입된 제도가 국가의 재정과 민영 보험회사의 손익에 어떤 영향을 주고 어떤 의사결정을 유인하는 효과가 있는지를 살펴본다.

선행 연구와 달리 국가 재정 부담을 증가시키고 보험회사의 공·사협력 모델 참여 유인을 축소시키는 방향으로 작용할 수 있는 측면을 제시한다. 마지막으로 제6장에서는 연구를 통해 국내 정책성보험에 관해 새롭게 확인한 사실과 문제점들을 정리하고 국내 공·사협력 모델의 발전을 위한 시사점을 제시한다.