정책토론회

지진보험 활성화 방안

본 자료는 2017년 2월 9일 개최된 정책토론회「지진보험 및 전통시장 화재보험 활성화 방안」에서 논의된 내용을 정리한 것입니다.

CONTENTS

Ⅰ. 연구배경 5

Ⅱ. 한국의 지진위험과 지진보험 도입·운영 방안 6

1. 한국의 지진위험 현황 6
2. 해외 지진보험 사례 7
3. 지진보험 도입·운영 방안 9

Ⅲ. 토론내용 요약 11

「경수현」(연합뉴스 경제논설위원) 11
「김창호」(국회입법조사처 입법조사관) 11
「신동호」(상명대학교 금융보험학과 교수) 12
「유지호」(보험개발원 손해보험부문 부문장) 12
「이재구」(손해보험협회 상무) 13
「이창욱」(금융감독원 보험감리실 실장) 13
「변지석」(국민안전처 재난보험과 과장) 14
「김응민」(KB손해보험 상무) 14

Ⅰ. 연구배경

■ 2016년 발생한 경주 지진은 우리가 얼마나 지진과 같은 재난사고 위험에 노출되어 있는지를 보여 주었음.

■ 다수의 국민들에게 순식간에 큰 인적·물적 피해를 가져오는 지진위험은 철저히 관리될 필요가 있음.

■ 일상생활에서 발생하는 크고 작은 사고에 대한 위험은 대부분 민간 보험회사들이 자체적으로 관리할 수 있음.

■ 그러나, 큰 규모의 인적·물적 손해를 동시다발적으로 발생시키는 지진사고의 경우 민간 보험회사들이 자체적으로 관리할 수 없으며, 국민들과 정부, 그리고 보험회사의 효과적인 협력체계 구축을 통해 관리될 필요가 있음.

Ⅱ. 한국의 지진위험과 지진보험 도입·운영 방안

1. 한국의 지진위험 현황

(1) 한국의 지진위험 현황

■ 기상청이 지진관측을 시작한 1978년 이후 규모 5.0 이상의 지진이 9회 발생하였음.

■ 한국은 1988년 이후 내진설계 제도를 꾸준히 강화해 왔으나 2016년 현재 대부분 시설물(93.2%)에 내진설계가 적용되어 있지 않음.

표 Ⅱ-1 내진설계 적용 현황(2016)

(단위: %)

구분			내진율	
			내진설계 대상 중	전체
전국	총계		33.0	6.8
	주택	소계	39.0	6.9
		단독	32.2	3.4
		공동	47.2	42.8
	주택 이외	소계	25.4	6.7
		학교	23.3	15.8
		의료시설	50.7	41.1
		공공업무시설	17.7	6.3
		기타	25.5	6.4

자료: 정종섭 의원실(2016. 9. 13).

(2) 한국의 지진 관련 보험 현황과 평가

■ 지진 손해를 담보하는 보험에는 화재보험 지진담보 특약(민간), 풍수해보험(정책성), 재산종합보험(민간) 등이 있음.

■ 그러나 우리나라에는 지진위험에 특화된 정책성보험이 없어 국민들이 보험을

이용해 지진위험을 효과적으로 관리하기 어려운 실정임.

○ 정책성보험인 풍수해보험은 정부예산의 한계로 산업 확대에 한계가 존재함.
○ 화재보험 지진담보특약은 약관 내용의 모호성이 존재하며 인수조건이 부재하여 사고 발생 시 분쟁 발생 소지를 가지고 있음.

○ 재물종합보험은 기업을 대상으로 한 보험으로 개인이 가입할 수 없음.

■ 한국에도 상당한 수준의 지진발생 가능성이 존재하나 93.2%의 건물에 내진설계가 적용되어 있지 않고 피해발생 시 사고보상 대책이 미비함.

2. 해외 지진보험 사례

■ 현재 여러 국가들이 다양한 형태로 보험회사, 재보험회사, 정부 간 지진보험 위험을 분산해 분담하고 있음(<그림 Ⅱ-1> 참조).

○ 미국 캘리포니아주의 경우 지진보험 회사인 CEA(California Earthquake Authority)가 지진위험을 모두 인수·관리하는 형태로 지진보험을 운영하고 있음.

○ 일본은 정부 차원에서 일본지진재보험주식회사를 설립하여 지진위험을 관리하고 있음.

○ 터키는 의무 지진보험을 보험풀을 통해 관리하고 있음.

■ 여러 국가들이 임의보험 또는 의무보험 형태로 지진보험을 운영하고 있음(<그림 Ⅱ-2> 참조).

○ 임의 지진보험은 경제주체에게 선택의 자유를 보장하나 보험 계약이 고위험 지역에 편중되는 문제점을 가지고 있음.
- 일본, 스페인, 미국 등이 임의 지진보험 제도를 운영하고 있음.

○ 의무보험 계약이 특정 지역에 편중되는 문제를 해소할 수 있으나 경제주체들의 자유를 침해할 소지가 있음.
- 뉴질랜드, 대만, 아이슬란드, 터키, 멕시코 등이 의무 지진보험 제도를 운영하고 있음.

그림 II-1 해외 지진위험 분담 체계

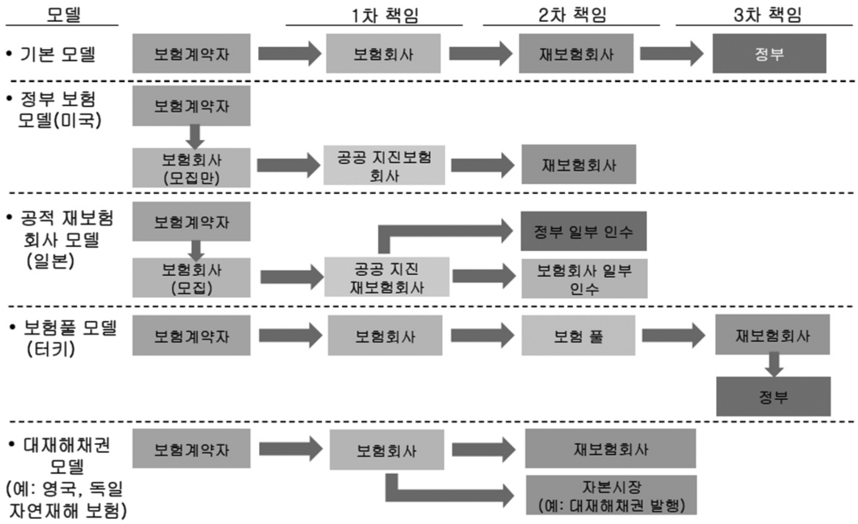
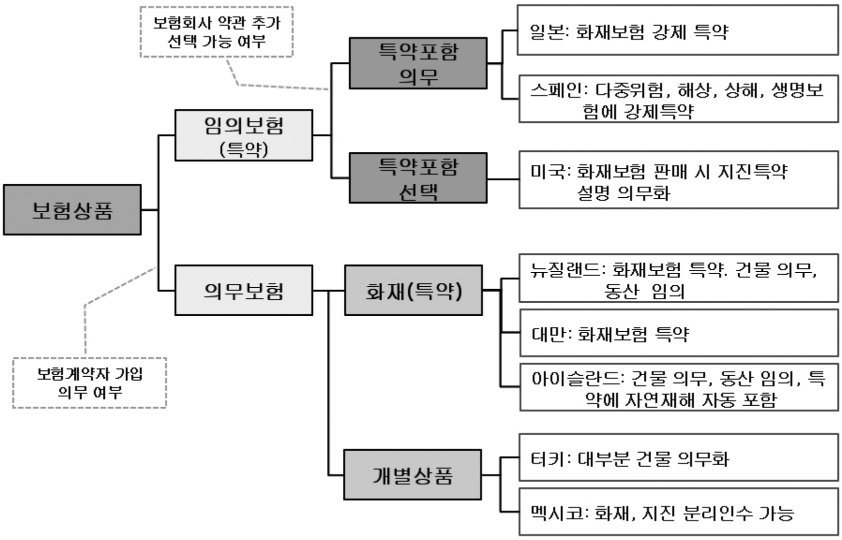


그림 II-2 해외 보험제도 분석: 상품 유형



3. 지진보험 도입·운영 방안

(1) 지진보험 상품 운영 방안

■ 현재 지진보험 시장 발전단계에서는 풍수해보험의 기능을 개선해 가입률을 높이고 일부 경제주체들에게 보험을 의무화하는 형태로 운영하는 것이 현실적임.

○ 풍수해보험 기능 개선
- 풍수해 위험이 작고 지진위험이 큰 계약자를 위한 풍수해보험 상품 개발

○ 풍수해보험 가입률 제고
- 현재: 피해자들에게 무차별적 정부 지원 ⇒ 개선: 보험가입자를 우선적으로 보상
- 국가재보험 도입 또는 대재해채권 발행을 통해 민간보험회사의 참여 촉진
- 손실보전준비금 환입 규정 신설

○ 일부 경제주체들에 대한 지진보험 의무화 추진
- 공공기관, 내진설계가 적용되지 않은 특수 건물 등에 대한 지진보험 의무화 추진

■ 지진보험 시장이 활성화되어 수요가 증가할 시 미국·일본과 유사한 독립 지진보험 상품을 개발·운영하는 것이 합리적인 것으로 판단됨.

○ 독립 지진보험 상품 개발(일본·미국식 지진보험 제도 도입)
- 위험 분산 체계: 정부가 설립한 재보험회사 또는 보험회사가 지진위험 대부분을 인수·관리
- 임의보험 형태의 상품 운영: 대부분 가입자들에 대해 임의보험으로 운영
- 강제 특약에 관해서는 제도적 검토 필요

○ 기타 검토 사항
- 정부 재원 부족 시 지진 대재해채권 발행 방안 검토
- 민관 협력 모델을 통한 시장 확대 방안: 보험회사가 지진담보를 포함하는 특약 또는 가계성 재산종합보험 판매(정부 지원 필요)

(2) 지진보험 제도 단기·중장기 운영 방안

■ 국민안전처, 금융당국, 보험회사는 〈표 Ⅱ-2〉와 같이 지진위험 관리를 강화하는 방안을 모색할 필요가 있음.

표 Ⅱ-2 주체별 지진위험 관리 강화 로드맵

주체	단기	중장기
국민안전처	• 풍수해보험 개선 - 목적물 확대: 주택·온실추가 - 풍수해보험 가입률 제고 • 지진위험 관리 강화 방안 수립 - 지진 대응 체계 수립 - 내진설계 적용 확대 방안 등	• 지진위험지도 작성 • 지진 전용 보험상품 개발 • 일부 목적물 보험 가입 의무화 추진 - 공공건물, 특수건물 등
금융당국	• 지진사고 정의 및 인수 조건 명확화 - 현재 지진사고에 대한 정의 부재 - 지진 강도에 따른 지진사고 정의 제시 - 지진보험 인수 거부 조건 제시	• 지진위험 관리 방안 검토 - 국가재보험, 공공재보험회사, 보험풀, 기금, 대재해채권 발행 등 - 일부 보험에 대한 자연재해 면책 금지 방안 검토(정책지원 필요)
보험회사	• 지진보험 상품(특약) 정비 - 보상내용 명확화 - 자기부담금 및 보상한도 설정 - 지역별 요율 차등화	• 정부 정책성 보험 협력 방안 수립 추진 • 가계성 재물보험 종합보험 지진담보 포함 방안 검토 • 대재해채권 발행을 통한 지진 리스크 관리 강화 방안 검토

Ⅲ. 토론내용 요약

「경수현」(연합뉴스 경제논설위원)

■ 주민들의 위기의식은 지진 다발국인 일본이나 미국 캘리포니아주 지역에 비해 낮을 수밖에 없기 때문에 미국이나 일본과 유사한 형태의 지진보험 제도를 운영하기에는 시기상조라고 생각됨.

■ 당분간은 풍수해보험 기능을 확대하면서 공공기관이나 특수건물 등에 대해 제한적으로 지진보험을 의무화하는 방안이 현실적이라고 봄.

■ 풍수해보험 활성화 방안 중 무조건적인 정부 지원 축소와 관련해서는 정부 입장에서는 대안 없이 지원을 줄이는 것도 부담스러울 수 있음.

■ 최소한의 보장은 정부 지원으로 계속 커버하고 화재보험 지진담보 특약 같은 순수 민간 보험의 적용범위를 점차 넓혀가면서 시장의 분화를 촉진하는 것도 방법이 될 것이라 생각함.

「김창호」(국회입법조사처 입법조사관)

■ 지진은 그 위험성과 피해 정도가 일반적인 리스크의 범위나 규모를 넘어서는 자연재해와 같은 대재난이기 때문에 이를 국가가 아닌 민간보험사에서 담보하기에는 그 규모나 범위가 커서 소수의 손보사만 판매하고 있는 실정임.

■ 일반보험에서 지진보험을 판매하여 이익이 나는 경우 손실보전준비금을 100% 적립하도록 하고 있어 보험사들이 이 시장에 적극적으로 나서지 않는 주요한 원인이기도 함.

■ 장기적으로는 지진요율이 현실화되어야만 보험사에서 이를 토대로 지진보험에 대한 상품 개발에 나설 것으로 판단됨.

■ 차제에 제도의 정비와 보험요율, 통계분석, 그리고 지진위험에 대비한 순수 지진보험 상품의 개발에 적극 나서야 할 것으로 보임.

「신동호」(상명대학교 금융보험학과 교수)

■ 발표 내용 전체와 해외 사례 시사점, 법률과 국가재보험을 통한 국가의 적극적인 역할에 대해 발제 내용에 동의함.

■ 민·관 지진위험 담보의 일원화와 지진채권 발행을 위해 법률을 정비하고 시장규모를 조성하는 것이 필요함.

■ 지진에 대한 연구는 충분하며 지금이 제도 도입 적기이고, 국가의 역할이 제일 중요함.

■ 한국과 국가 경제 규모가 비슷한 대만 지진보험 사례에 대한 연구가 필요함.

「유지호」(보험개발원 손해보험부문 부문장)

■ 지진보험 시장은 보험수요자와 공급자, 즉 보험계약자와 보험회사 간에 생각의 차이가 존재하는 시장임.

■ 지진보험 가입률은 화재보험에 가입한 계약자 중 지진특약에 가입하는 경우는 약 1,000명 중 1명 정도임.

○ 최근 지진보험에 가입하기 쉽다고 하는 계약자들이 증가하고 있으나 이는 보험회사의 부담을 가중시킬 수 있음.

■ 지진보험에 대한 활성화 대안은 지진위험 현실화로 수요 측면보다 공급 측면의 지원책이 필요함.

■ 지진위험에 대해 국가재보험 도입이 필요함: 풍수해보험과 화재보험의 지진특약위험을 포괄하여 관리하면서 민영보험회사와 국가의 책임분담을

명확히 하는 체계를 갖출 필요가 있음.

■ 또한, 보험업계도 지진발생위험을 예측할 수 있는 지진 CAT Model을 업계 공동으로 개발할 필요가 있음.

「이재구」(손해보험협회 상무)

■ 지진 등 자연재해는 대부분 거대재해로 보험회사가 단독으로 위험을 관리하기 어려운 이벤트임.

■ 현재 운영 중인 풍수해보험 및 화재보험 지진특약 제도 개선이 필요함: 가입대상 시설을 주택, 온실에서 소상공인 판매시설 등까지 확대해 풍수해보험 가입저변 확대가 필요함.

■ 지진리스크가 높은 해외 대부분 국가에서 지진보험 운영에 직·간접적으로 관여 중이므로, 국가재보험 등의 국가예산 지원이 필요함.

「이창욱」(금융감독원 보험감리실 실장)

■ 지진보험과 관련한 최창희 박사의 발표는 지진보험 도입과 운영 방안에 있어서 가능한 다양한 개선 방안을 종합적·체계적으로 살펴 본 것으로 생각됨.

■ 지진보험이 안정적으로 공급될 수 있는 시스템이 정착될 수 있도록, 민간 보험회사와 감독당국 또는 정부가 각자의 역할을 적절히 분담하는 구조를 마련하는 것이 핵심임.

○ 실질적으로 소비자의 기대에 부응할 수 있는 보장내용을 담아내야 할 것임.

■ 정부·지자체 또는 별도의 재보험관리기관 등에 의한 실질적인 위험분산 체계가 갖춰져야 보험회사들이 안심하고 지진보험 공급을 지속할 수 있을 것임.

○ 현재 운영 중인 타 정책성보험 사례와 같이 일정 수준 이상의 초과손해를 보장하는 '국가재보험'으로 지원하는 방식이 현실적이며, 이 방안에 대해 적극적으로 고려할 필요가 있겠음.

「변지석」 (국민안전처 재난보험과 과장)

■ 최근 지진위험이 현실화된 상황에서 지진보험 활성화를 위해 풍수해보험의 확대 운영을 위한 운영상 문제점 및 개선방안 검토가 필요함.

■ 풍수해보험에서 '지진재해'를 보상하고 있으나 경주 지진 발생 전에는 대다수 국민이 알지 못하여 가입이 저조함.

■ 풍수해보험법에서 보험사의 이익을 손실보전준비금으로 적립하도록 규정하여 보험사는 수익을 가져가지 못해 가입 촉진 노력에 소극적임.

■ 소상공인 상가나 공장에 대한 풍수해보험 도입 예산편성을 지속 요청하였으나 기재부에서 국고부담 증가 우려로 예산 반영이 불가함.

「김응민」 (KB손해보험 상무)

■ 전통시장 화재보험 가입방법은 임의가입보다는 전체가입 방식으로 추진되어야 한다고 생각함.

○ 가입방식을 임의가입 방식으로 할 경우, 소액다건상품으로 될 확률이 농후하며, 그 경우 사업비 자체가 위험보험료를 초과하게 됨.

○ 각각의 시장 점포별로 영업판매수수료, 리스크 검토 및 증권 발행·배서·취소 작업 등으로 인한 비용이 발생함.

○ 또한, 위험 역선택의 문제가 심화되어 보험료 가격이 높아지고, 아무도 보험에 가입하지 않는 악순환 현상이 발생할 것으로 예상됨.

■ 전통시장 화재위험에 대해서는 각각의 보험회사가 위험을 부담하는 것보다 풀링하는 형태로 추진되어야 한다고 생각함.

■ 지진보험은 정책보험 형태로 할 필요가 있음.

- ○ KB손해보험이 장기, 패키지, 풍수해보험 등으로 지진을 담보하는 리스크는 누적으로 수백 조 원 규모임.
- ○ 실제 지진이 한 번 발생할 경우 여러 번의 여진이 있기 때문에, 기록된 지진횟수보다 많아 불확실하여 위험을 감당하기 꺼려짐.
- ○ 그래서 규모 6.9 이상의 지진이 발생하면 어떠한 보험사라도 감당할 수 없기 때문에 지진보험은 정책보험으로 할 필요가 있다고 생각함.

정책토론회

지진보험 활성화 방안

발행일 | 2017년 3월
발행인 | 한기정
발행처 | 보험연구원
주 소 | 서울시 영등포구 국제금융로 6길 38 (여의도동 35-4)
연락처 | 02-3775-9000
인쇄소 | 경성문화사 / 02-786-2999
Copyright@Korea Insurance Research Institute. All Rights Reserved.