



산림재해보험 도입의 필요성과 정책적 과제

이승준 연구위원

지난 5월 6일 강릉 및 삼척 일원에 발생한 산불로 인명과 재산피해를 겪으며 화재와 병충해 등 산림재해에 대한 관심이 높아짐. 우리나라는 국토의 63.2%가 산림인 세계 4위의 산림국가이며 소득의 증가에 따라 여가 수요도 크게 늘면서 산림자원의 경제적 가치도 높아지고 있으나, 보험제도를 통한 산림자원에 대한 위험관리는 미비한 상태임. 산림재해보험은 산주 등 보험가입자가 산림재해에 따른 위험을 보험시장을 통해 전가할 수 있도록 만들어 주고 이 과정에서 산불 등 위험요인을 스스로 관리할 유인을 제공함. 정부도 보험을 통한 산림 자원 관리의 중요성을 인식하고 정부가 지원하는 정책성 보험 도입을 추진함. 이번 강원도 화재를 계기로 산림 재해보험 도입을 통해 보험시장을 통한 민간의 자율적 위험관리의 촉진과 정부차원의 정책적 노력을 경주할 필요가 있음

- 지난 6일 발생한 강원 강릉 및 삼척과 경북 상주 일원의 산불로 인하여 인명 피해와 함께 산림자원이 황폐화되고 가옥이 불타는 등 재산 피해도 발생하면서 산림재해에 대한 관심이 제고됨
 - 진화가 완료된 9일까지 산불로 인한 산림피해면적은 340헥타¹⁾로 주택 등 43동이 소실되고 이재민 83명이 발생했으며 산불 진화 과정에서 사망 1명, 부상 2명이 발생하였음²⁾
 - 우리나라는 최근 10년 평균 394건의 크고 작은 산불로 478헥타의 산림이 불탔으며, 세계적으로도 기후변화 등으로 초대형 산불이 자주 발생하여 산불의 예방과 관리가 국제적 이슈로 부각되고 있음³⁾
- 최근 들어 3대 산림재해인 산불, 산사태와 병충해 등 다양한 자연재해가 빈발하여 국가적 산림자원의 훼손과 임업인들의 재산피해가 늘고 있어 이에 대한 대책이 필요함

1) 1헥타 = 10,000제곱미터

2) 산림청 보도자료(2017. 5. 10), “중앙산불사고수습본부 합동조사단 가동”

3) 산림청(2017. 2), 『2016 산불통계연보』

- 최근 5년간 재해피해 현황은 산불로 인해 2,266헥타, 산사태 1,698헥타 그리고 병충해는 528,260헥타에 달하였음
- 본고는 빈발하는 산림재해로부터 임업 가구가 입는 피해를 보상하여 소득 및 경영상의 안정성을 유지시켜 주는 산림재해보험 도입의 필요성과 정책 과제를 살펴봄
- 2015년 기준 우리나라의 산림면적은 634만 헥타에 달하며, 국토의 63.2%가 산림으로 OECD 국가 중 핀란드(73.1%), 일본(68.5%)과 스웨덴(68.4%)에 이어 세계 4번째 산림국가임⁴⁾
 - 지속적인 조림 및 녹화사업의 결과로 우리나라의 임목축적은 2015년 헥타당 146입방미터로 빠르게 증가하였으며 이에 따라 산림자원 가치도 크게 상승하였음
- 국민소득의 증가에 따라 여가에 대한 수요도 증가하고 등산, 캠핑 등 숲 자원을 활용하는 인구가 늘면서 산림자원의 이용에 따른 경제적 효용도 나날이 커지고 있음
 - 2014년 산림공익기능의 총평가액은 126조 원으로 국내총생산(GDP)의 8.5%이며, 산림이 국민 1인당 249만 원의 혜택을 주는 것으로 평가되었음⁵⁾
 - 산림이 제공하는 대기정화 기능 등 환경적 편익과 숲 자원을 이용한 휴양서비스 등과 같은 여러 가지 공익적 기능에 대한 사회적 수요도 소득증가와 함께 크게 증가하고 있음
- 그러나 산림자원의 경제적 가치와 산림부국으로서의 위상에 걸맞지 않게 이번 강릉 산불 등과 같은 산림재해에 대하여 보험제도를 통한 위험관리는 미비한 실정임
 - 민영보험회사가 1969년부터 산림화재보험을 화재보험의 특약으로 운영해오고 있으나 연간 계약건수가 10건 미만에 불과함
 - 산림재해공제 사업도 1975년부터 시작되었으나 저조한 운영 실적으로 1998년부터 중단됨
 - 대부분의 산림 소유주가 영세하여 매년 납입해야 하는 보험료 부담이 크고, 보험회사도 가입희망산주가 소수이기 때문에 수익이 낮고 손해율 관리가 어려워 공급에 소극적임
- 보험제도의 장점은 산주 등 보험가입자가 산림재해에 따른 위험을 보험시장을 통해 전가할 수 있도록

4) 산림청(2016, 10), 『2015 산림기본통계』

5) 산림청 누리집 > 분야별 산림정보 > 연구 · 교육 > 알기 쉬운 산림지식 > 산림상식

만들어 주고 이 과정에서 산불 등 위험요인을 스스로 관리할 유인이 제공됨

- 산림재해보험에 대한 탐색과정을 통해 보험계약자는 재해 발생 원인과 피해에 대한 인식이 제고되고 이를 통해 필요한 보장규모를 결정함
 - 산림재해보험의 인수과정을 통해 보험회사는 보험계약자가 스스로 위험관리를 하는지를 보험계약 내용에 반영하게 되고 이는 보험계약자의 산불예방 유인을 제공함
 - 특히 보험회사에 위험을 전가하는 대가인 보험료는 보험계약자가 위험관리에 투자와 노력을 들이는 만큼 감소하게 되므로 가격을 통한 위험관리라는 강력한 유인을 제공함
- 현재 산림화재에 대한 정부 정책은 산림재해에 대한 자율적 예방이나 관리보다는 피해복구 비용을 보전해 주는 정책임
- 산불로 인한 피해가 발생한 뒤 조립비용의 90%를 정부가 보조하는 지원정책에 불과함
 - 피해복구 비용의 보전은 산림자원의 회복에는 도움이 되겠지만 산주 등 보험가입자가 스스로 산불 예방 활동 등의 재해방지를 위한 노력을 유도하지 못함
- 우리 정부도 보험을 통한 산림자원 관리의 중요성을 인식하고 정부가 지원하는 정책성 보험으로서 산림재해보험을 도입하기 위한 움직임을 보이고 있음
- 산림자원의 보험시장을 통한 위험관리 활성화를 위하여 2011년 농업재해보험법을 개정하여 임산물에 대한 보험 운영이 가능하도록 하였음
- 향후 정책성 보험으로서 산림재해보험의 도입과 정착을 위해서는 정부와 민간 모두 고려해야 할 과제들이 있음
- 조립사업 등 산림사업에 이미 정부예산이 지원되는 상황에서 보험료까지 정부가 지원하는 것을 이중지원으로 볼 수도 있으므로 단계적으로 정부정책을 일원화해야 함
 - 산림재해보험은 산주의 자발적 위험관리 노력을 제고하는 면도 있으나, 보험의 특성상 보험금 지급에 따른 도덕적 해이에 대한 우려도 상존하므로 이에 대한 대비책도 필요함
 - 보험요율과 보험금 산정의 기본이 되는 임목표준금액의 객관적인 산정과 지역별 위험의 차등화 등을 위한 기초적 통계도 마련되어야 함 **kiri**