

kiri Weekly

2012.7.16 제191호

이슈

풍수해보험 활성화 및 효율성 제고를 위한 과제

포커스

보험회사의 외국인 환자 유치 허용 필요성

금융보험 해설

해외 거시경제 · 금융 1: EU의 은행동맹과 재정동맹

국내금융 뉴스

국내은행 개인사업자대출 증가세
2012년 6월 주요 고용지표 개선

해외금융 뉴스

북미 _ 미국 가계대출 큰 폭 증가
유럽 _ EU, 경기부양을 위한 프로젝트본드 시험 발행 합의
일본 _ 상반기 해외 M&A 건수 22년 만에 최대치 기록
중국 _ 물가 안정으로 경기부양책 추가 실시 전망

금융시장 주요지표

kiri 보험연구원
Korea Insurance Research Institute

이슈와 포커스는 연구자 개인의 의견이며, 보험연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.
서울시 영등포구 여의도동 35-4 8층 보험연구원 (문의: 김세환 부장 / 02-3775-9051)



풍수해보험 활성화 및 효율성 제고를 위한 과제

김소연 연구위원

요약

■ 최근 급변하는 기후변화로 전 세계적으로 대형 자연재해의 발생빈도와 피해규모가 증가하는 추세에 있으며, 특히 우리나라는 특히 매년 여름 태풍과 호우로 인한 피해가 반복적으로 발생하고 있음. 이러한 자연재해로 인한 피해에 효과적으로 대응하기 위해 우리나라는 2008년 풍수해보험을 전국적으로 시행하여 4년의 기간이 지났음.

풍수해보험이 아직은 초기단계에 있지만, 국가 재난시스템의 유기적 일부로써 역할이 크므로 빠른 시일 내에 활성화를 시키고 효율성을 높이는 것이 중요함. 올해 소방방재청은 풍수해보험의 활성화를 위해 피해보상 범위는 확대하고 국민의 부담은 줄일 수 있는 개선안을 시행함.

이러한 정부의 개선안 시행과 더불어, 풍수해보험의 활성화와 효율성 제고를 위해 보험료 지원예산 확대, 재난위험지도의 빠른 완성 및 주기적 업데이트, 장기계약, 반복 손실발생 가입집단의 관리 등 몇 가지 사항을 고려해 볼 수 있음.

첫째, 정부의 무조건적 지원을 단계적으로 줄이고 보험료 지원을 확대함으로써 예기치 못한 풍수해에 능동적으로 대처할 수 있도록 풍수해보험의 가입을 촉진할 필요가 있음.

둘째, 재난위험지도는 풍수해보험뿐만 아니라 국가 전체 재난시스템이 효율적으로 작동하게 할 수 있는 중요한 도구이므로 빠른 완성과 더불어 주기적 업데이트가 이루어져야 함.

셋째, 풍수해보험은 사고가 특정 기간에 집중적으로 발생하여 리스크의 분산이 어려운 만큼, 계약기간을 5년, 10년 등으로 늘려 보험의 재해리스크를 시차적으로 분산하는 방안을 고려해 볼 필요가 있음.

마지막으로, 인수거절을 할 수 없는 정책보험의 특성상, 소수의 최상위 위험집단에게 지급되는 보험금의 비중이 전체의 상당부분을 차지하는 바, 이들 집단에 대한 피해 예방대책이 제대로 이행되고 있는지 지자체 차원에서 강력한 모니터링이 이루어져야 함.

1. 검토배경



- 최근 급변하는 기후변화로 전 세계적으로 대형 자연재해의 발생빈도와 피해규모가 증가하는 추세에 있으며, 특히 우리나라는 매년 여름 태풍과 호우로 인한 피해가 반복적으로 발생하고 있음.
 - 여름철 단기간에 집중적으로 발생하는 태풍과 호우가 우리나라 자연재해 중 가장 큰 비중을 차지하며, 기후변화로 인한 국지성 호우가 빈번해짐에 따라 피해 가능성이 증가하고 있음.
 - 특히 2002년의 태풍 루사(약 6.1조 원)와 2003년의 태풍 매미(약 4.4조 원)가 연달아 대형 피해를 일으켰음.

- 우리나라는 1997년 이후 자연재해에 대비해 다양한 정책성보험을 제공하고 있지만 풍수해보험이 전 국민을 대상으로 하는 유일한 자연재해 대비 보험임.
 - 1997년 가축재해보험, 2001년 농작물재해보험, 2008년 양식수산물재해보험을 도입하여 운영하고 있으나 이는 농민과 어민을 대상으로 함.
 - 2006년 전 국민을 대상으로 하는 풍수해보험이 도입됨.

- 2006년 일부지역에서 시범사업을 시작한 이후 2008년 전국을 대상으로 한 풍수해보험이 도입되었지만, 가입률은 2011년 기준 14.4%로 저조한 상태임.
 - 2006년 5월 9개 지역을 대상으로 시범사업을 실시한데 이어 시범지역을 17개 지역, 31개 지역으로 5개월 간격으로 2차례 확대하였으며, 2008년 4월에는 전국으로 확대하였음.
 - 대상재해는 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설 등 7가지임.
 - 대상시설은 주택(단독·공동)과 비닐하우스를 포함한 농·임업용 온실이며, 보험기간은 가입일로부터 1년임.

- 이에 본 보고서에서는 풍수해보험의 현황에 대해 살펴보고 좀 더 활성화를 시키고 효율성을 제고하기 위한 과제를 살펴보고자 함.

- 우리나라는 현재 무상 재해복구지원금 제도를 풍수해보험으로 전환 운영하려는 과정에 있고, 풍수해보험의 활성화를 위해 정부는 최근 국민에게 최소한의 부담으로 더 높은 보상을 받을 수 있도록 제도개선을 시행함.
- 초기 발전단계에 있는 풍수해보험의 이러한 개선 노력과 더불어, 활성화 및 효율성 제고를 위한 추가적 과제 몇 가지를 고려해 보고자 함.

2. 재해복구지원금 제도와 풍수해보험



- 우리나라의 경우, 풍수해보험에 가입되어 있지 않은 국민들을 대상으로 자연재해로 인한 피해를 보상해 주는 자연재해 복구지원금 제도가 있음.
 - 풍수해보험과 마찬가지로 소방방재청에서 관장함.
 - 주택이나 농업, 어업, 임업의 사업이 자연재해로 인해 피해를 입은 국민은 누구나 신청가능함.
 - 주택은 복구비 기준액¹⁾ 대비 30%, 온실은 복구비 기준액 대비 35%를 지원함.
- 현재 정부는 풍수해보험을 널리 보급하여 자연재해 복구지원금 제도를 대체하고자 하는 과정에 있음.
 - 풍수해보험에 가입한 자는 재해복구 지원금 지원대상에서 제외됨.
 - 4개의 민영보험사가 풍수해보험을 판매 및 운영 하고 있지만, 소방방재청이 관장함.
 - 민영보험사들은 소방방재청을 대신하여 운영만 할 뿐 위험인수는 하지 않음.
 - 국가와 지자체에서 보험료의 상당부분을 지원함.
 - 일반인의 경우 전체 보험료의 55~62%, 국민기초생활수급자는 86%까지 보험료를 지원함.
 - 전체 보험료는 순보험료가 69%, 사업비가 31%를 차지하는데, 순보험료는 40~50%를 소방방재청과 지자체에서 지원, 사업비는 90%를 소방방재청에서 지원함.

1) 재난구호 및 재난복구비용 부담기준 등에 관한 규정에 고시하는 복구 단가.

〈표 1〉 보험료 지원수준

구분		보험가입금액	
		기준복구비의 70% 보상	기준복구비의 90% 보상
소방방재청	순보험료	35% (59.5%)	28% (59.5%)
	사업비	90%	90%
지방자치단체	순보험료	15% (25.5%)	12% (25.5%)
	사업비	-	-

주: 1) 보험료 = 순보험료(69%) + 사업비(31%)
 2) ()의 수치는 국민기초생활수급자 대상의 지원수준.

- 보험금 보상수준은, 재해복구지원금 수준보다 훨씬 높은, 기준복구비의 70% 또는 90% 수준임.

〈표 2〉 보험금 지급수준

피해유형		보험가입금액	
		기준복구비의 70% 보상	기준복구비의 90% 보상
전파	50㎡ 이하	3,500만 원	4,500만 원
	50㎡ 이하	주택면적 × 70% × 100만 원	주택면적 × 90% × 100만 원
반파		전파보험금 × 50%	
소파		전파보험금 × 25%	

주: 공동주택의 보험금 지급수준은 위 지급수준의 90%.

■ 아직은 보험가입의 필요성에 대한 인식이 부족하다고 판단됨.

- 자연재해로 인한 피해 발생 시 사후적으로 재해 복구 지원금을 신청할 수 있기 때문에 보험가입 필요성에 대한 인식이 크지 않음.
- 재해복구지원금 제도는 일종의 무상 보험으로 작용함.

■ 자연재해 복구지원금 제도와 풍수해보험을 비교하여 풍수해보험의 높은 보상수준을 강조함으로써 보험 가입의 확대를 유도할 필요가 있음.

- 풍수해보험의 정부 보험료 지원을 통하여 보험가입자들은 아주 적은 초기 비용으로 미래의 사고를 효율적으로 대비할 수 있음.
- 재해복구지원금 제도는 기준 복구비의 30~35%를 보상받을 수 있는데 반해, 풍수해보험은 복구비의 90%까지 보상받을 수 있음.

- 재해복구지원금 제도하에서 보상받을 수 없는 소파(小破) 피해까지 풍수해보험 가입자들은 보상받을 수 있음.
- 2012년 소방방재청은 풍수해보험의 활성화를 위해 피해보상 범위는 확대하고, 국민의 부담은 줄이는 개선안을 시행함.
 - 2011년에 비해 기본요율을 주택의 경우 평균 22.6%, 온실의 경우 평균 12.5%를 인하함.
 - 2011년과 비교해 보상금액을 단독주택의 경우 67%, 공동주택의 경우 50% 인상됨.
 - 단위면적당 보상금액이 60만 원에서 단독주택의 경우 100만 원으로, 공동주택의 경우 90만 원으로 인상됨.
 - 현재의 7개 대상재해에 지진을 추가할 예정임.

3. 활성화 및 효율성 제고를 위한 과제



가. 보험료 지원예산 확대

- 현재 초기단계인 풍수해보험의 가입확대와 보험가입자의 부담을 최소화하기 위해 정부는 보험료의 최소 55%를 지원하고 있음.
- 가입자들을 기초생활수급자, 차상위계층, 일반가입자로 구분하여 보험료 부담률을 차등화하고 있음.

〈표 3〉 가입자별 정부의 보험료 지원

구분		국고+지방비	총 정부지원	가입자부담
일반가입자	복구비 90% 보상	47% + 8%	55%	45%
	복구비 70% 보상	52% + 10%	62%	38%
차상위계층		62% + 14%	76%	24%
기초생활수급자		69% + 17%	86%	14%

■ 그러나 보험료 지원예산의 조기소진으로 보험가입이 어려워지는 경우가 없도록 보험료 지원예산을 충분히 늘릴 필요가 있음.

- 특히 기초생활수급자나 차상위계층은 거주지역과 경제적 여건을 고려해 볼 때 보험의 필요성이 더 큰 계층이라 할 수 있는데, 보험료 지원예산이 없어 보험가입을 못하는 경우가 없도록 해야 함.
- 일반가입자 중 리스크가 비교적 작은 집단의 가입확대도 유도하여 리스크를 다양화함으로써 보험의 효율성을 높일 필요가 있음.
 - 지역적으로 리스크를 분산시킬 수 있는 여지가 존재하므로, 이를 잘 활용하면 보험요율을 효과적으로 낮출 수 있음.

■ 또한 정부의 무조건적 지원을 단계적으로 줄이고 보험료 지원을 확대함으로써 예기치 못한 풍수해에 능동적으로 대처할 수 있도록 풍수해보험의 가입을 촉진할 필요가 있음.

- 풍수해보험의 활성화를 통해, 재난 복구에 대한 세금 의존도를 낮출 수 있음.

나. 재난위험지도의 빠른 완성과 주기적 업데이트

■ 풍수해보험의 효율적 운영을 위해 전체 가입률도 중요하지만, 정책보험으로써의 기능이 제대로 작동하기 위해선 꼭 필요한 사람들이 가입했는지를 평가해 보는 것도 중요함.

- 풍수해보험은 재해복구지원금 제도를 대체하고자 하는 정책의 일환이고, 국가 전체 재난시스템의 유기적 일부로서의 역할이 큼.
- 따라서 모든 국민을 대상으로 가입률을 제고하는 것도 중요하지만, 특히 풍수해 위험이 큰 지역의 거주자들이 가입했는지를 평가하는 것이 중요함.

■ 이를 위해서는 국가 전체적으로 풍수해 위험도를 한눈에 파악할 수 있는 재난위험지도의 빠른 완성이 필수적임.

- 재난위험지도는 풍수해보험뿐만 아니라 국가 전체 재난시스템이 효율적으로 작동하게 할 수 있는 중요한 도구임.
- 풍수해 위험지역으로 분류되는 곳은 보험가입률의 제고도 중요하지만, 풍수해 피해를 사전에 예방하는 대책과 프로그램을 지역별로 지원운영하여 보험사고 피해액을 줄이는 것이 필요함.

- 미국의 경우, 사전 예방 대책을 세우고 실천하는 주민이나 지역에 비용 발생의 부담을 줄여주기 위해 저금리 대출, 보조금 지원, 세제 혜택 등을 주고 있음.²⁾

■ 재난위험지도의 빠른 완성과 더불어 주기적인 보완이 중요함.

- 미국의 경우, 국가 홍수보험은 현재 심각한 부채상태인데 그 중요한 원인의 하나로 홍수지도가 현재의 위험도를 제대로 반영하지 못하고 있음을 지적함.

다. 장기계약(Multi-year Policy)

■ 현재 우리나라 풍수해보험은 2년 또는 3년 장기로 가입하면 보험료 할인혜택을 주고 있음.

- 2년 보험료는 연 보험료의 175%로 연 12.5%, 3년 보험료는 연 보험료의 250%로 연 16.7%의 절감 효과가 있음.
- 풍수해 위험이 특별히 큰 지역을 제외하고는 같은 지역에서 매년 풍수해가 일어날 확률은 작아지므로 장기계약을 통해 리스크를 분산시킬 수 있는 효과가 있음.

■ 그러나 2000년부터 2009년까지 미국 홍수보험에 대해 분석해 본 결과, 필요에 의해 가입한 사람들이라 해도 처음 가입시점으로부터 대개 평균 2~4년 후에는 재가입을 하지 않는 현상을 보임.³⁾

- Kunreuther et al.(1978)⁴⁾에 따르면 사람들은 보험을 안전장치라고 생각하기 보다는 투자라고 생각하는 경향이 짙어 몇 년간 보험금을 받을 일이 발생하지 않으면 계약을 취소하는 경향이 있음.

■ 풍수해보험은 사고가 특정 기간에 집중적으로 발생하여 리스크의 분산이 어려운 만큼, 계약기간을 5년, 10년 등으로 늘려 보험의 재해리스크를 시차적으로 분산하는 방안을 고려해 볼 필요가 있음.

- 보험요율은 장기계약 기간 동안 고정요율을 사용하는 방법과 적정요율을 주기적으로 검토하여 위험도 변화 시 이를 반영해야 하는 변동요율을 사용할 수 있음.

2) GAO -11-670T(2011), Flood Insurance: Public Policy Goals Provide a Framework for Reform.

3) Michel-Kerjan, Erwann O., and Carolyn Kousky(2010). "Come Rain or Shine: Evidence on Flood Insurance Purchase in Florida". *Journal of Risk and Insurance*, 77(2):369-97.
Michel-Kerjan, Erwann O., Sabine Lemoyne de Forges, and Howard Kunreuther(2010). "Policy Tenure under the National Flood Insurance Program". Unpublished Paper, Center for Risk Management, The Wharton School, Philadelphia, PA.

4) Kunreuther, Howard C., Ralph Ginsberg, Louis Miller, Philip Sagi, Paul Slovic, Bradley Borkan, and Norman Katz(1978). *Disaster Insurance Protection: Public Policy Lessons*. New York, NY: John Wiley.

- 단, 고정금리가 변동금리보다 높게 책정되듯이, 고정요율도 변동요율보다 높게 책정되어야 함.
- 변동요율 사용 시, 변동폭과 연계되는 위험도의 변화를 잘 반영하는 인덱스를 설정하는 것이 투명하고 객관적인 요율체계를 정립하는데 중요함.
- 위험도가 높은 지역은 특히 장기계약의 가입을 유도하되, 거주자나 건물소유주 단위의 가입이 아니라 건물 자체 단위의 가입이 적절함.⁵⁾
 - 건물 자체 단위로 보험을 가입하게 되면, 건물소유주가 보험기간 종료 전 건물을 매각한다 해도 보험계약이 종료되는 것이 아니라 자동적으로 새 건물소유주에게 보험계약을 이전시킬 수 있음.

라. 반복적 손실발생 가입집단의 관리

- 정책보험은 위험도가 높은 개체라 해서 인수거절을 할 수 없고, 위험도가 높은 지역에 사는 주민들의 경제적 여건을 고려하면 위험도를 충분히 반영하는 높은 요율을 책정하기가 어려움.
 - 국가 재난시스템의 거시적 관점에서 본다면, 위험도가 높은 집단은 오히려 풍수해보험에 가입할 필요성이 가장 큰 집단임.
- 그러나 소수의 최상위 위험집단에게 지급되는 보험금의 비중은 전체의 상당부분을 차지함.
 - 미국 홍수보험의 경우, 10년 동안 \$1,000 이상의 보험금이 2회 이상 지급된 부동산을 ‘반복적 손실 발생 부동산(repetitive loss properties)’으로 분류함.
 - 반복적 손실을 발생시키는 부동산은 전체 가입부동산의 1%에 불과하지만 그들에게 지급하는 보험금은 전체의 25~30%정도임.⁶⁾
- 따라서 반복적으로 손실을 발생하는 가입집단에 대한 관리가 중요하며, 이를 위해서는 이 집단에 대한 피해 예방대책이 제대로 이행되고 있는지 지자체 차원에서 강력한 모니터링이 이루어져야 함.
 - 미국 홍수보험의 경우, 제시한 피해 예방대책을 거부하는 반복 손실발생 부동산에 대해서는 요율을 최대 150%까지 인상하거나 정부 지원금을 줄이는 등 피해 사전예방에 힘쓰고 있음.

5) Kunreuther, Howard C., and Erwann O. Michel-Kerjan(2010). "Market and Government Failure in Insuring and Mitigating Natural Catastrophes: How Can Long-Term Contracts Help". Chap.4 in Public Insurance and Private Markets, ed. Jeffrey R. Brown. Washington, DC: American Enterprise Institute Press.

6), 7) GAO -11-670T(2011), Flood Insurance: Public Policy Goals Provide a Framework for Reform.

4. 맺음말



- 우리나라 풍수해보험은 2008년 전국적으로 시행되어 4년의 기간이 지난 초기단계에 있지만, 국가 재난 시스템의 유기적 일부로서의 역할이 크므로 빠른 시일 내에 활성화를 시키고 효율성을 높이는 것이 중요함.
 - 풍수해보험은 현 재해복구지원금 제도를 대체하는 과정에 있으며, 현 제도보다 훨씬 더 효율적으로 재해에 대비할 수 있는 제도임.
 - 국가 지원으로 풍수해보험 가입자는 적은 보험료로 재해 발생 시 기준 복구비의 90%까지 보상 받을 수 있는데 반해 재해복구지원금 제도 하에서는 보상 수준이 30~35% 수준임.
 - 올해 소방방재청은 풍수해보험의 활성화를 위해 피해보상 범위는 확대하고 국민의 부담은 줄이는 제도 개선안을 시행함.

- 이를 위해 보험료 지원예산 확대, 재난위험지도의 빠른 완성 및 주기적 업데이트, 장기계약 유도, 반복 손실 발생 가입집단의 관리 등 몇 가지 사항을 고려해 볼 수 있음.
 - 정부의 무조건적 지원을 단계적으로 줄이고 보험료 지원을 확대함으로써 예기치 못한 풍수해에 능동적으로 대처할 수 있도록 풍수해보험의 가입을 촉진할 필요가 있음.
 - 재난위험지도는 풍수해보험뿐만 아니라 국가 전체 재난시스템이 효율적으로 작동하게 할 수 있는 중요한 도구이므로 빠른 완성과 더불어 주기적 업데이트가 이루어져야 함.
 - 풍수해보험은 사고가 특정 기간에 집중적으로 발생하여 리스크의 분산이 어려운 만큼, 계약기간을 5년, 10년 등으로 늘려 보험의 재해리스크를 시차적으로 분산하는 방안을 고려해 볼 필요가 있음.
 - 인수거절을 할 수 없는 정책보험의 특성상, 소수의 최상위 위험집단의 지급 보험금 비중이 전체의 상당부분을 차지하기 때문에, 이들 집단에 대한 관리를 위해 피해 예방대책이 제대로 이행되고 있는지 지자체 차원에서 강력한 모니터링이 이루어져야 함. **kiqi**