



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학 석사학위논문

남북경협보협의 평가 및 개선방안에
관한 연구

- 효과성 및 적정성을 중심으로 -

2017년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

김 종 현

남북경협보험의 평가 및 개선방안에 관한 연구

- 효과성 및 적정성을 중심으로 -

지도교수 권혁주

이 논문을 정책학 석사학위논문으로 제출함

2017년 3월

서울대학교 행정대학원
행정학과 정책학전공
김종현

김종현의 석사학위논문을 인준함

2017년 6월

위원장 이석원 (인)

부위원장 전영한 (인)

위원 권혁주 (인)

국문초록

개성공단이 폐쇄 된지 1년이 지난 지금까지도 개성공단 재개 필요성과 더불어 폐쇄로 인해 발생한 피해에 대한 합리적인 지원방안이 정치권, 정부, 개성공단 진출 기업간 뜨거운 논쟁거리가 되고 있다. 그 와중에 대북투자에 대한 유일한 위험회피 정책수단인 ‘남북경협보험’에 대한 많은 비판과 함께 개선요구가 이어지고 있다.

본 연구는 ‘04년 도입된 경협보험이 그간 ‘효과성’이 있었는지를 살펴보고, 현재 제시되고 있는 개선요구들이 경협보험의 ‘적정성’에 긍정적인 영향을 미치는지를 알아보는데 그 목적이 있다.

본 연구에서는 경협보험의 효과성과 적정성을 심도 있게 정의내리기 위해 경협보험의 주요한 특징 2가지를 제시한다. 하나는 북한의 정치적 위험을 담보하는 ‘정치적 위험보험’이고, 다른 하나는 정부 기금으로 지원되는 ‘정책보험’의 측면이다. 두 측면에 대한 분석 결과, 경협보험의 효과성은 대북투자의 활성화에 있음을 확인할 수 있었으며, 경협보험은 남북경협이 위축되는 시기에 더 활성화되었고, 남북관계의 악화라는 악조건 속에서도 대북투자의 확대에 기여한 것으로 드러나 효과성은 입증되는 것으로 보인다.

다음으로, 정치적 위험보험의 적정성을 규정하는 요소와 정책보험의 적정성을 설명하는 요소의 교집합을 통해 경협보험의 핵심적인 적정성 지표가 ‘정치적 위험을 합리적으로 측정하여 보험요율을 책정하는 것’임을 밝힌다. 다만, 경협보험은 정치적 위험을 측정함에 있어 중요한 요소인 북한 외국인투자법에 대한 객관적이고 보수적인 접근 없이 보험요율을 타 정책보험보다도 낮게 책정함으로써 적정성 측면에서 한계가 있는 것으로 드러났다.

한편, 현재 제기되고 있는 주요 개선방안인 자산보험화, 보험금 지급한도 상승, 기업휴지 보상 도입과 관련하여 앞서 살펴본 이론적 개념 틀에 근거하여 적정성을 검증해 보았다. 그 결과, 자산보험화와 기업휴지 보상 도입의 적정성은 상대적으로 높은 반면, 보험금 지급한도 상승은 적정성을 저해할만한 요소가 많은 것으로 확인되었다.

향후 남북경협보험을 효과적으로 운영하기 위해서는 남북관계의 재개가 전향적인지 제한적인지를 면밀히 살펴야 할 것이다. 만약 전면적인 개선이 이뤄진다면 남북경협보험은 가입률 제고에 가장 큰 정책적 목표를 두고 잠재고객기업들 앞 적극적인 인센티브를 제공할 필요가 있다. 반면, 불안요소가 상존한 상태에서 재개된다면 보험요율 상향, 가입금액 한도의 보수적 조정, 역선택 방지장치 도입 등을 강화해야 적정성을 담보할 수 있을 것으로 보인다.

주요어 : 남북경협보험, 효과성, 적정성, 정치적 위험보험, 정책보험
학 번 : 2015-24345

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적	1
제 2 절 연구의 범위	5
제 2 장 이론적 논의 및 선행연구 검토	6
제 1 절 이론적 논의	6
1. 남북보험의 개요 및 의의	6
2. 남북보험의 성격	8
3. 현행 경험보험의 보상체계	11
4. 보험금 지급경과 및 결과	15
제 2 절 선행연구 검토	17
1. 정치적 위험보험의 효과성 및 적정성에 관한 연구	17
2. 정책보험의 효과성 및 적정성에 관한 연구	23
3. 경험보험의 제도개선에 관한 연구	26
3.1. 자산보험화 관련 선행연구	27
3.2. 보험금 지급한도 관련 선행연구	28
3.3. 기업휴지보상 관련 선행연구	29
4. 소결	30
제 3 장 연구 설계	32
제 1 절 연구 가설 설정	32
제 2 절 연구 대상 및 방법	40
1. 연구 대상	40
2. 연구 방법	41

제 4 장 연구 분석	42
제 1 절 경험보험의 대북투자 효과성 검증	42
제 2 절 경험보험의 보험요율 적정성 검증	47
1. 정치적 위험보험의 ‘위험’ 범주	48
2. 북한의 외국인투자법에 대한 평가	53
3. 경험보험의 보험요율 평가	55
제 3 절 주요 개선사항이 적정성에 미치는 영향	58
1. 자산보험화의 효과성	58
2. 보험금 지급한도 증가의 효과성	62
3. 기업휴지보상 도입의 효과성	64
4. 소결	65
제 4 절 남북관계 시나리오별 적정성 제고방안	67
1. 개성공단 재개 가능성	67
2. 시나리오별 적정성 제고 방안	69
제 5 장 결 론	71
제 1 절 연구결과의 요약	71
제 2 절 정책적 시사점	74
제 3 절 연구의 한계 및 향후 연구방향	76
참고문헌	79
Abstract	84

표 목 차

[표 2-1] 현행 경협보험의 보상대상	11
[표 2-2] 현행 경협보험의 보상위험	12
[표 2-3] 중단기간 중 손실보상액 산정방식	15
[표 2-4] 정치적 위험보험의 적정성 기준	22
[표 2-5] 정책보험의 적정성 기준	25
[표 2-6] 개성공단기업협회의 경협보험 제도개선 방안	26
[표 3-1] 보험료 책정 관련 적정성 정리	35
[표 3-2] 정치적 위험보험의 보험요율	36
[표 3-3] 자산보험화시 보험금 지급액 산출 예시	37
[표 4-1] 경협보험 가입기업 현황	43
[표 4-2] 개성공단 기업당 생산액 추이	45
[표 4-3] 개성공단 협력사업승인 추이	46
[표 4-4] BERI 변수	48
[표 4-5] PRS 변수	50
[표 4-6] 외국인투자법과 관련한 위험	52
[표 4-7] 북한과 타 사회주의 국가와의 정치체제 비교	55
[표 4-8] OPIC 및 MIGA의 아시아 지역 담보대상국가	56
[표 4-9] 자산보험화에 따른 보험금 총액 비교('15년말 시점)	58
[표 4-10] 자산보험화에 따른 보험금 비교('15년말 시점)	59
[표 4-11] 자산보험화에 따른 보험금 비교('16년말 시점)	59
[표 4-12] 자산보험화에 따른 보험금 비교('16년말, 한도변화)	60
[표 4-13] 자산보험화에 따른 손실 인정 총액 비교	62
[표 4-14] 지급한도 상승에 따른 보험금 변동 비교	63
[표 4-15] 기업휴지보험 추가 전후 보험금 비교	66
[표 4-16] 주요 개선사항의 적정성 여부	66

그림 목 차

[그림 3-1] 적정성 범주간의 관계	34
[그림 4-1] 대북투자 흐름도	44
[그림 4-2] 개성공단 생산액 추이	45

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

남북경제협력의 상징이었던 개성공단이 우리 정부의 결정으로 폐쇄된 지 '17. 2월로 만 1년이 되었다. 개성공단의 재개 여부가 정치권에서 뜨거운 감자인 것과 별개로, 폐쇄로 인한 피해지원 이슈도 현재 진행형이다. 개성공단 투자기업들은 정부 앞 폐쇄로 인한 실질적인 피해보상을 지속적으로 촉구해 왔으며, 정치권에서도 더불어민주당, 국민의당, 정의당 등 야 3당 의원 62명이 작년 7월 '개성공단 입주기업 등의 피해지원에 관한 특별법'을 발의¹⁾한 바 있다.

폐쇄 1주년을 맞이하여 이러한 피해지원 요구가 재조명 받고 있다. 대표적인 개성공단 투자기업 대변기관인 '개성공단 기업협회'는 개성공단 폐쇄로 인한 우리기업의 피해가 투자자산 5,936억원, 채고자산 2,452억원 등 1조 5,404억원에 이른다고 주장하고 있다. 정부는 작년 기업들의 당시 신고 피해액인 9,446억원에서 전문 회계법인 검증을 통해 7,779억원의 피해액을 확인하여, '16년말 현재 보험금 2,945억원, 채고자산 피해지원 1,237억원 등 총 5,625억원을 지원하였으나, 기업들의 요구수준과는 여전히 괴리가 상당하여 논란이 지속되고 있다.

금번 개성공단 폐쇄로 대북투자의 정치적 위험을 보장하는 유일무이한 정책보험인 남북경협보험²⁾에 대한 관심 또한 높아지고 있다. 기업들

1) 정부 반대로 현재 국회 계류 중이다.

2) 남북경협보험은 남북교역보험와 함께 남북보험 상품 중 하나이다. 다만, 교역보험은 기업들의 가입 기피 등으로 '16년 개성공단 폐쇄 당시 가입기업이 전무하여 본 연구에서 실증하는 보험은 남북경협보험으로 한정된다고 볼 수 있다.

이 금번 피해지원 과정에서 남북경협보험의 실효성 부족을 가장 많이 비판하였기 때문이다.

신동호 외(2016)는 개성공단 기업들이 대부분 중소기업이고, 미래의 통일비용을 감소시키는데 일정부분 기여하고 있기 때문에 경협보험 확대를 통한 정부의 적극적인 정책적 접근이 필요하다고 강조한다. 안택식(2016)은 트럼프 정부 취임이후 남북관계의 급변 가능성을 고려하여 현행 보험 제도를 정비할 필요성을 언급한다. 특히 앞서 언급되었듯이 기업 앞 실제 피해보상 규모가 기대 수준과는 크게 괴리를 보이고 있는 상황이 남북경협보험의 총체적 제도 불비에 상당부분 귀인 한다고 분석하고 있다.

남북경협보험이란 남한주민이 북한지역에 투자한 후, 북한당국의 수용·송금제한·당국간 합의 파기 등으로 인하여 영업 불능, 사업 중단, 권리침해 등의 피해를 입게 되어 손실이 발생하는 경우 그 손실의 일부를 남북협력기금에서 보상해주는 제도이다. 그리고 남북경협보험의 재원인 남북협력기금은 남북교류협력의 촉진과 민족공동체회복에 기여하기 위해 설치된 기금으로서 정부의 대북정책 추진을 뒷받침하는 재정수단이며 민간의 교류협력 기반조성을 위한 지원수단으로 실질적으로 유일한 남북경협 금융지원 창구이다. 남북경협보험은 ‘남북협력기금 운용관리규정’ 제2장 제4조(업무의 종류)에서 규정하는 바에 따라, 남북협력기금으로 지원할 수 있게 되어 있다.

동 보험은 ‘04년 도입되었다. 노무현 정부 때는 상대적으로 남북관계가 양호하여 실제 보험금을 지급해야 하는 계기가 발생하지 않았으나, 천안함 사고로 야기된 대북제재의 일환으로 5.24조치(‘10.5월)가 실시되었을 때와 개성공단 잠정중단(‘13.4월) 사건이 발생했을 때 보험금을 지급한 바 있다. 그리고 ‘16.2월 정부의 개성공단 폐쇄로 현재까지 총 3번 보험금이 지급되었다.

경협보험이 도입 된지는 현재까지 10여년이 넘었으나, 보험금이 지급

되는 사건이 정치적 위험에 한정되어 있다 보니 실제로 보험금이 지급된 사례는 적은 것이 사실이다. 또한 한 번 지급될 때 북한에 투자한 모든 기업들 앞으로 동시 다발적으로 사고가 발생했기 때문에 보험금 지급에 있어 실무적 또는 제도적으로 미흡한 점이 있었던 것이 사실이다.

실제 개성공단 기업들 앞 경험보험에 대한 만족도는 극히 낮았는데, 신동호(2013)가 개성공단 입주기업 47개사 앞 실시한 경험보험의 만족도 조사에서 만족도 점수는 5점 만점에 1.38점에 불과했다. 이러한 기업들의 불만과 개선 요구는 금번 보험금 지급 시에도 어김없이 이어졌다.

경험보험의 개선이 의미를 지니는 이유는 단순히 입주기업들의 불만을 완화하는데 국한되거나 남북경제협력의 증진이라는 대의에 머무르지 않고, 개성공단에 의존하고 있는 기업들이 많다는 현실 때문이다. 한국수출입은행이 '16.12월에 조사한 설문에 따르면, 조사에 응한 개성공단 입주기업 124개사 중 개성에 생산시설을 100% 보유한 기업 수가 51개사에 이른다. 이들 기업은 중단 이후 베트남 등 해외 이전(32개사), 공장가동 전면중단(11개사), 다른 중소기업 앞 재하청(8개사) 등으로 영업을 유지하고 있다.

입주기업의 '16년 평균 매출 및 영업이익 또한 개성공단 중단에 따른 가격경쟁력 저하, 생산시설 미확보 등으로 대폭 감소(각 $\Delta 45\%$, $\Delta 56\%$) 할 것으로 전망되며, 개성주재원 총 354명 중 113명(32%)만 고용이 유지되고, 241명(68%)은 휴·퇴직상태로 전반적 고용불안이 이어지고 있는 것으로 나타났다. 경험보험의 개선에 대한 고민은 향후 유사한 정치적 위험이 발생했을 때 기업들의 어려움을 일부 해소하는 데 기여할 수 있을 것이다.

다만 경험보험이 개선되어야 한다는 명제에는 큰 이견이 없어 보이나, 개선 방향에 대해서는 이해당사자의 정성적 의견에 기반을 둔 경우가 많아 연구 측면에서 심층적이었다고 보기 어렵다. 보험가입 기업들과 언론

의 흐름만 주시할 경우 경협보험 한도나 보험금을 무작정 올려야 한다고 생각하거나, 심지어 경협보험이 마치 의미가 없는 것처럼 생각될 수 있다. 반면, 통일부 및 수출입은행 직원들의 언급만 듣는 것도 편향된 논리를 지니게 될 가능성이 높다.

경협보험에 대한 심층적인 논의가 이뤄지지 않은 데에는 기본적으로 보험금이 지급된 횟수가 3번에 지나지 않아 축적된 데이터 부족으로 지급사례를 기반으로 한 자세한 분석이 이뤄지지 않은데 기인한 측면이 크다. 경협보험의 발전적인 방향을 위해서는 기존 제도에 대한 객관적인 분석이 선행되어야 하나, 이러한 분석 미비는 개선점 도출에 있어 설득력 부족으로 이어진 측면이 있다.

본 연구는 이러한 한계를 인식하여, 경협보험이 가진 성격에 기반을 둔 현행 보험제도의 효과성 여부와 적정성 여부를 살핀다. 이를 바탕으로 경협보험의 개선방향을 제시하고, 특히 그간 보험제도 개선과 관련한 각계의 요구사항이 이러한 개선방향과 얼마나 합치하는지를 살펴보고자 한다. 특히, 합치 여부를 살펴봄에 있어서 금번 보험금 지급 사례에 기반을 둔 데이터 분석을 통해 근거자료로 활용할 것이다.

제 2 절 연구의 범위

본 연구의 목적은 남북보험 중 남북경협보험에 대한 평가와 개선방안을 도출하기 위한 이론적 분석을 실시하고, 그간 제기된 주요 방안의 이론적 합치성을 살펴보는 데 있다. 이론적 분석에서는 먼저 남북경협보험의 성격을 규정한다. 남북경협보험은 북한의 물수, 수용, 전쟁, 불가항력, 약정불이행 등 정치적 위험을 담보하는 ‘정치적 위험보험’의 성격을 가지고 있으면서도 사적보험과 대비되는 ‘정책보험’의 역할을 동시에 수행한다. 따라서 남북경협보험에 대한 평가와 제도개선은 필연적으로 정치적 위험보험과 정책보험을 분석하는 것과 밀접하게 연결되어 있다. 한편, 남북경협보험의 ‘평가’를 위해서 ‘효과성’ 개념을 규정하고, ‘개선방안’을 위해서 ‘적정성’에 대한 개념을 정의한다. 따라서 이론적 분석에서는 ‘정치적 위험보험’과 ‘정책보험’의 효과성과 적정성은 어떻게 규정할 수 있는지를 다수의 선행연구를 통해 살펴볼 것이다.

이어서 그간 선행연구들을 통해 제시된 제도개선 방안을 살펴본 후, 이러한 방안들이 이론적인 적정성과 연결될 수 있는지를 살펴본다. 이러한 합치여부 판단에 있어서 남북 관련 분석에서 가장 부족하다고 지적되는 실제 데이터에 기반을 둔 분석을 실시할 것이다. 그동안 구체적으로 제시된 주요 개선방안은 ▲자산보험화, ▲보험금 지급한도 상승, ▲기업 휴지 보상 도입인 바, 관련된 주장을 살펴본 후 금번 보험금 지급사례를 바탕으로 이론적 적정성 개념 안에서 검증함으로써, 이론과 실증에 동시에 기반을 둔 개선방안을 제안하고자 한다.

경협보험금은 국가기금에서 지출되기 때문에 재원에 한계가 있는 바, 보험금의 효율적인 집행이 매우 중요하다. 경협보험에 대한 객관적인 자료 분석을 통해 현실적인 제도 개선방안을 도출한다면, 향후 발생할 수도 있는 정치적 위험시 보다 긍정적인 대내외 반응을 도출하는데도 일조할 수 있을 것이다.

제 2 장 이론적 논의 및 선행연구 검토

제 1 절 이론적 논의

1. 남북보험의 개요 및 의의

남북보험은 남북 간 교역 또는 투자 시 남북협력기금과 사전에 약정한 비상위험(非常危險)으로 인하여 손실이 발생하였을 경우, 그 손실의 일부를 보상해 주는 제도이다. 북한과의 교역 또는 투자로 인한 위험을 보상해준다는 측면에서 대북보험의 성격을 지닌다. '03.6월 개성공단이 착공된 이후, 대북보험에 대한 필요성은 증가해 왔다. 김선정(2005)은 개성공업 생산이 시작되었기 때문에 미래지향적인 로드맵도 중요하나 당장 진출 기업들에 대한 보호가 시급함을 지적하면서, 남한의 보험제도가 '소유재산의 보호'라는 측면에서 접근한다면 북한의 보험제도는 특유의 사회주의적 소유제도에 기반을 두고 있기 때문에 북한 보험사를 통한 보험제도로는 남한 기업의 활동을 충분히 보호하는데 한계가 있음을 지적한다.

실제 북한은 '개성공업지구보험규정'에서 개성공단 내 기업 활동의 위험을 담보하기 위해서는 반드시 북한 보험자를 통해 보험에 가입하도록 함으로써 대북투자 및 교역에 있어 발생할 수 있는 다양한 위험으로부터 남한 기업이 충분히 보호되지 못하였다. 이에 통일부는 '04. 5월 「교역손실보조 취급기준」 제정을 통해 교역보험을 시행하였고, 이어 '04. 9월 「경협(투자) 손실보조 취급기준」을 제정하여 경협보험을 시행함으로써 교역보험과 경협보험으로 이뤄진 남북보험의 체계를 구축하였다. 다만, 당시에는 “손실보조”라는 명칭으로 운영되다가 '08. 10월 남북협력기금법

시행령을 개정하여 “손실보조”라는 용어를 “보험”으로 변경한 바 있다.

남북보험은 남북협력기금법(제8조), 남북협력기금법시행령(제8조), 남북협력기금법시행규칙, 남북협력기금운용관리규정(제2장 제4조, 제8장 제30조~제37조)에 그 근거가 있고, 교역에 대한 손실보전은 교역보험이, 투자에 대한 손실보전은 경험보험이 담당한다.

교역보험과 경험보험의 주요 성격에는 ▲대북거래 활동 시 북측 위험에 따른 손실의 일정규모를 보조함으로써 대북거래의 안전성 제고, ▲통상의 보험으로는 구제하기 어려운 대북거래 위험을 담보하는 대북정책보험의 역할 및 ▲발생손실이 보험계약자에 귀책하지 않는 사유로 발생하고, 사전에 약정한 담보위험범위에 해당되는 경우에 보험금을 지급한다는 조건부 성격 등이 있다. 즉, 정치적 위험으로 인한 보험 가입자의 경제적 피해를 보상하는 특수보험이라는 측면에서 건강보험, 생명보험, 고용보험 등과 구분되며, 경제적인 피해를 보상하는 정책보험인 해외투자보험 또는 수출보험과 유사하다.

다만, 해외투자보험 및 수출보험은 여러 국가의 정치적 위험에 대해 보상하나 ‘북한’의 정치적 위험은 담보대상에서 제외한다. 반면, 남북보험은 북한만 대상이고, 금번 개성공단 폐쇄 사태와 같이 남북관계가 경색되면 모든 약정에 대해 동시 다발적으로 사고가 발생할 수 있기 때문에 보험에서 흔히 적용되는 ‘대수의 법칙’이 통용되지 않으며, 보험료 수입으로 보험금 지급충당이 사실상 불가능하다는 큰 차이가 있다.

다수 연구들에 따르면, 남북보험은 북한의 특수성에 기인한 현실적인 의의를 지닌다. 김재성(2014)은 국제거래에서 거래의 안정성, 투자자 이익 보호, 환경의 예측가능성 조성이 가장 중요하다고 지적하면서, 정치적 목적이 큰 남북경협에도 이는 동일하게 적용되어야 한다고 말하고 있다. 김주연(2011)과 안택식(2016)은 북한이 ‘남북경협 4대 합의서’를 통해 투자보장을 위한 여러 규정을 마련했음에도 불구하고, 그간 정치적이거나

중앙 집중적인 판단으로 인한 비상위험이 상존하기 때문에 상기 합의서 만으로는 북한의 직접 계약이행을 촉구하기 어렵고 사후적인 방안으로서 남북보험의 역할이 중요하다고 밝히고 있다. 김선정(2005)은 보험제도가 남북 교류 확산에 비례하여 증가하는 위험을 분산하는 방법이라는 전제 하에 북한법체계의 취약성을 근거로 남한 보험자가 제공하는 보험제도가 필요함을 역설한다. 신동호 등(2003)도 보험제도의 구체적인 존재 의의는 남북경협 안전성 확보 기여임을 언급한다.

남북보험이 북한의 비상위험을 담보하는데 필수적인 제도임을 방증하듯, 실제 남북보험 중 경협보험은 '04. 9월에 도입되었으나 가입기업이 '05년 9개사, '07년 31개사 수준에 머물다가 북한의 개성공단 통행제한 ('08. 12월)이라는 정치적 위험이 구체화된 이후 기업의 개성공단 투자위험 인식 증대로 '08년 94개사, '10년 148개사로 급증하였다.

2. 남북보험의 성격

남북보험은 우선 정책보험의 성격을 지닌다. 정책보험은 정부가 정책 목적을 달성하기 위해 법률에 의거하여 운영하는 보험이다. 법률에 의해 만들어진 만큼, 대부분 보험가입자의 의무가입이 규정되어 있으며 보험계약자 앞 보험료를 지급할 때 일부 또는 전부가 정부의 재정지원으로 이뤄지게 된다. 실제 보험의 판매는 손해보험사 등을 통해 이뤄지며, 손해 보험사를 통해 판매하고 있는 정책보험은 농작물재해보험, 풍수해보험, 가스사고배상책임보험, 원자력손해배상책임보험 등 대규모 손해가 발생 가능한 20여종이다(금융감독원, 2011). 남북보험은 남북협력기금법 제 8조에 근거가 있는 만큼 법률에 의거하여 운영하는 정책보험의 성격을 지닌다고 볼 수 있다. 다만, 운영주체가 손해보험사가 아닌 한국수출입은행이라는 점에서 차이를 보인다.

남북보험은 정책보험 중에서 대북투자과 남북교역에 수반한 위험을 담보하는 측면에서 무역보험³⁾과 성격이 유사하다고 할 수 있는데, 무역보험의 성격을 지닌 정책보험의 의미는 우선 일반적인 기업보험의 그것과 유사하다. 기업이 경영활동을 위해 가입하는 기업보험의 특성은 불확실성을 보험료라고 불리는 확정적 비용으로 치환함으로써 기업의 지출이 예상 가능하도록 할 뿐 아니라 기업 활동에 심리적인 안정감을 부여함으로써 생산성 제고 및 궁극적인 국가경제 활성화에 기여한다. 이와 더불어 무역보험은 직접적 수출지원수단이 불가능한 WTO 체제 하에서 유일하게 용인되는 간접 수출지원 제도이기 때문에 정부의 수출진흥정책 및 산업지원 정책 수단으로 널리 활용되고 있다.⁴⁾ 다만, 오원석 외(2008)에 따르면, 무역보험이 정책보험의 성격을 부여받은 이유는 다른 보험과 달리 손실의 빈도나 정도가 일반보험으로는 감당하기 어렵기 때문인데, 정책보험의 재원이 되는 정부예산이 부족해질 경우 인수한도 축소나 담보 제한 등이 발생할 수 있어 정책보험의 본연의 취지가 한정될 수 있다고 지적하고 있다.

한편, 남북보험은 북한의 전쟁, 내란, 혁명, 환거래제한 등으로 인한 정치적 위험을 담보한다는 측면에서 정치적 위험보험(PRI : political risk insurance)이기도 하다. Butler와 Joaquin(1998)의 정의에 따르면, 정치적 위험(political risk)은 특정국가가 기업들이 운영하는 ‘게임의 법칙(rules of the game)’을 예상치 못하게 바꿈으로써 수반되는 위험으로, 미래 현금흐름과 투자자들의 수익에 변동을 가하여 다국적기업의 가치에 영향을 준다. Robock(1971) 또한 정치적 위험을 갑작스러운 기업 활동 변화를 가

3) 무역보험법 제1조는 무역보험이 ‘무역이나 그 밖의 대외거래와 관련하여 발생하는 위험을 담보’한다고 규정하며, 동법 제2조에서 그 밖의 대외거래에 해외투자를 포함하고 있다. 따라서 무역보험은 ‘수출보험’, ‘수입보험’, ‘해외투자보험’ 등을 모두 포괄하고 있다고 볼 수 있다.

4) 한국무역보험공사 홈페이지 <https://www.ksure.or.kr/service/export01.do>

저오는 불연속성(discontinuity), 예측가능성을 저해하는 불확실성(uncertainty), 기업 영향력(business impact)으로 정의한 바 있다. 따라서 정치적 위험은 정치적 변화로 인한 기업 경영활동, 투자, 수익에 실질적인 위협이 되는 것을 의미한다고 볼 수 있겠다. 흔히 정치적 위험은 세 가지 유형으로 나뉘지는데, 첫 번째로 투자 대상국의 송금 제한으로 인한 이자, 배당금 등의 지불이 되지 않음으로써 생기는 위험이다. 둘째는 해당 국가의 여러 가지 행태로 인한 자산의 몰수나 국유화이며, 마지막은 전쟁, 시민혁명, 테러리즘 등 폭력으로 인한 손실인데, 통상적으로 정치적으로 유발된 폭력사태에 범위를 한정시키는 경우가 많다.

이러한 정치적 위험을 담보하기 위한 금융제도가 정치적 위험보험이다. 정치적 위험 정도를 계량화하기 어렵기 때문에 일부 대규모 사보험사, 공적수출신용기관(ECAs), 세계은행그룹(World Bank Group)의 일원으로 해외투자 관련 위험을 담보하기 위한 국제보험기관인 국제투자보증기구(MIGA)와 같은 다자기구에 의해 운영되고 있다. 정치적 위험보험의 역할에 대해서는 MIGA의 내용⁵⁾을 살펴볼 필요가 있다.

동 기구는 정치적 위험보험이 정부의 불리한 조치나 무능력 상태로 인한 위험을 경감시키는 도구로써, 사업체들로 하여금 ▲개발도상국 앞 투자나 ▲금융조달에 있어 더 안정적인 환경에서 영업을 영위하는데 도움을 제공한다고 밝힌다. 투자에 있어서는 다국적 기업들이 해외직접투자나 수출에 있어 정치적인 원인으로 인해 담보되는 위험을 보험자에게 전이함으로써 기업들이 보다 상업적인 부분에 집중할 수 있도록 하는데 기여하며, 금융조달의 측면에 있어서는 금융기관들이 당해 거래에 대해 더 안심할 수 있도록 함으로써 조달금액, 이자율 등의 금융조건을 유리하게 하는데 도움을 준다.

5) 국제투자보증기구(MIGA) 홈페이지

<https://www.miga.org/Pages/Resources/AboutPoliticalRiskInsurance.aspx>

3. 현행 경협보험의 보상 체계

남북보험 중 본 연구의 주요 관심사인 경협보험제도는 앞서 언급되었듯 남한주민이 북한지역에 투자한 후, 북한당국의 수용·송금제한·당국 간 합의파기 등으로 인해 영업 불능, 사업 중단, 권리침해 등의 피해를 입게 되어 손실이 발생하면 그 손실을 보상하는 일종의 투자보험이다.

여기서 투자란 경제적 이익을 목적으로 남한주민(경협사업자)이 단독으로 또는 북한주민과 공동으로 북한지역에 지분 등 투자, 대부 등 투자, 권리 등 투자 형태로 투자하여 회사, 단체, 기타 기구(피투자회사 등)를 설립하고, 사업수행결과 발생한 이윤을 투자비율이나 계약조건에 따라 분배받기로 하거나 투자금을 계약조건에 따라 상환받기로 하는 행위로 현행 경협보험의 보상대상은 아래 [표 2-1]과 같다. 경협보험의 가입목적은 경제적 이익(손실회피)이므로, 사회보험과는 상이하다고 할 수 있으며, 북한에 투자할 수 있는 능력이 되어야 하므로 대상이 대부분 기업 또는 개인사업자임에 따라 기업보험의 성격을 지니게 된다.

[표 2-1] 현행 경협보험의 보상대상

구 분	보 상 대 상
지분 등 투자보험	남한주민이 (북한소재) 피투자회사 등의 지분 또는 주식을 취득한 후 피투자회사 등의 계속사업이 불가능하게 됨에 따라 투자원금 또는 배당금의 회수불능이나 회수지연이 발생한 부분
대부 등 투자보험	남한주민이 (북한소재) 피투자회사 등의 사채 및 이에 준하는 채권의 취득방식으로 자금을 지원한 후 원금 또는 약정이자의 회수불능이나 지연이 발생한 부분
권리 등 투자보험	남한주민이 (북한소재) 북한에서 영위하는 사업에 사용되는 부동산 또는 광업권 등에 관한 권리를 취득하거나, 북한에서의 영업활동에 필요한 설비 또는 자산을 반출한 후 취득대금 또는 반출당시 평가금액의 회수불능이나 회수지연이 발생한 부분

경협보험은 다른 보험에서 보상하지 않는 북한의 정치적 위험을 담보하는 정치적 위험보험이므로, 보험계약자가 아래와 같은 비상위험으로 인해 손실을 입게 되는 경우에만 보험자(남북협력기금)의 보험금 지급책임이 발생하게 된다.

[표 2-2] 현행 경협보험의 보상위험

구 분	내 용
수 용 위 험	북한당국의 투자재산 몰수·박탈 또는 권리행사 침해
송 금 위 험	북한당국의 환거래 제한·금지 등으로 인한 투자원금 등의 2월 이상 송금불능
전 쟁 위 험	전쟁, 혁명, 내란 등 북한에서 정변으로 인한 투자사업 불능·파산 또는 1개월 이상 사업정지
약정불이행위험	북한당국의 일방적 남북당국간 합의 파기·약정 불이행 등으로 인한 투자사업 불능 또는 1개월 이상 사업정지
불가항력위험	국제법규상 의무 이행을 위한 남한당국의 조치, 남북관계의 변화에 따른 남한당국의 조치 등 불가항력적 사유로 인한 투자사업 불능 또는 1개월 이상 사업정지

경협보험의 보험금액은 보험가액과 부보율의 곱으로 계산된다. 여기서 보험가액이란 손실발생의 최고한도액(보험계약 대상 전체금액)으로, 지분 등 투자의 경우에는 지분의 투자원금 또는 지분에 대한 배당금, 대부 등 투자의 경우에는 대부등의 원금 또는 이자, 권리 등 투자의 경우에는 권리 등의 취득원금 또는 반출당시 평가금액이다. 보험 계약시 보험가액은 통일부의 경제협력사업 승인금액 범위 내에서 대북투자신고액을 기준으로 산정되는데, 이는 현행 경협보험이 투자액에 대한 보호인 투자보험의 성격을 지니고 있기 때문이다.

부보율의 경우, 손실액 중 보험금으로 담보되는 비율을 의미한다. 즉, 100원의 손실이 발생했을 때 보험을 통해 90원을 보상받을 수 있다면 부보율은 90%이다. 현행 부보율은 지역에 따라 차등 적용되고 있는데 개성공단에 대한 투자인 경우에는 90%까지, 그 이외의 북한지역의 경우에는 70%까지로 규정되어 있다. 관계법에 의해서 개성법인은 남한기업의 100% 자회사일 수 있기 때문에 보험자의 대위권 행사 등에 있어서 용이한 측면이 있어 개성공단에 대한 투자에 대한 부보율 상한이 높다.⁶⁾

보험가액에 부보율을 적용한 ‘기금이 손실발생을 담보하는 금액’인 보험금액에는 현재 개별 기업당 70억원의 한도가 설정되어 있다. 보험의 재원인 기금의 지속가능성 및 한계를 감안한 것으로, 제도가 만들어진 ‘04년 당시에는 20억원이 한도였으나, 이후 대북투자규모 확대를 감안하여 ‘06년(50억원)과 ‘09년(70억원) 두 차례에 걸쳐 한도가 상승하였다.

일단 보험계약이 체결되면, 보험계약자는 실제로 투자한 금액을 확인할 수 있는 서류를 기금 앞 제출하여 보험관계를 성립시키게 된다. 따라서 성립된 보험금(이하 보험관계성립금액)은 보험금액 범위 내에서 실제 투자한 것으로 인정된 금액이며, 이를 바탕으로 보험료 납부액이 결정된다. 가장 보편적으로 확인할 수 있는 서류는 개성법인의 결산서류인데, 지분 등 투자보험의 경우 등록자본금에서 결손금의 차를 바탕으로, 대부 등 투자보험의 경우 장기차입금과 유동성장기채무의 합을 해당연도 결산일에 수출입은행이 고시한 매매기준율을 적용하여 환산⁷⁾한 금액을 기준으로 성립금액이 결정된다.

6) 개성공단지구 등 경제특구를 제외한 지역에서 남한기업이 법인을 설립하기 위해서는 북한기업과의 합병·합작이 필수이며, 북한의 합병법 또는 합작법의 적용을 받게 된다. 일단 북한기업과의 합병·합작이 이뤄질 경우 향후 채권회수 등에 있어서 제약사항이 많기 때문에 이로 인한 기금의 손실 가능성을 감안하여 개성공단지구와 부보율에 있어서 차등을 부여한다.

7) 개성현지법인의 재무제표는 북한 원화가 아닌 미달러화로 표기되어 있다.

이 부분에서 현재 논란이 되고 있는 부분을 발견할 수 있는데 기본적으로 현행 보험이 투자보험의 형태를 띠고 있고, 특히 지분 등 투자보험은 등록자본금에서 결손금의 차만을 인정하고 있기 때문에 결손금이 등록자본금을 초과하는 완전자본잠식인 경우에는 보험 수령금이 없게 된다. 또한, 대부 등 투자보험의 경우에도 장기차입만 인정하고 있기 때문에, 남한기업의 개성법인 앞 단기대여 등의 형태로 투자를 한 경우 역시 보상받기 어렵게 된다. 후술하겠으나, 이러한 구조 때문에 투자금액이 아닌 실제 잔존 자산에 대한 담보를 할 수 있도록 제도개선을 해야 한다는 목소리가 높다.⁸⁾

보험금은 보험계약 약관에 기재된 담보하는 위험에 따라 사업이 불능하게 되거나 1개월 이상의 사업정지가 되어 손실을 입게 되면 신청할 수 있다. 특이할 점은 '07년부터 우리 정부에 의한 사업 중단도 보상대상에 포함됨에 따라 5.24 조치나 금번 개성공단 폐쇄로 보험금을 청구할 수 있는 근거가 생겼다는 점이다.

한편, 보험금을 지급한 후 개성공단 재개가 되었을 때 보험계약자가 개성법인을 재가동하려면 보험금을 반납⁹⁾하여야 하는데, 이는 '경협보험약관' 제33조 제3항에 보험금 지급시 보험계약자 사고지분 등에 관한 권리의 전부 또는 일부를 대위할 수 있다고 명시한 규정에 근거한다.

다만, 경제협력사업 보험 취급기준 제30조에 의거하여 지분투자자와 대부투자자에 대해서는 일부 기회비용을 보상하고 있고, 기본적으로는 투자금액에 대한 국고채유통수익률을 적용하고 있다. 지난 '13년 개성공단 재

8) 다만, 권리 등 투자보험은 피투자회사의 자산중 감가상각 등을 제외한 잔존가액이 보상대상이 되기 때문에 제도개선 방향과 가깝다고 볼 수 있다.

9) 기금은 보험금을 지급한 후 보험계약자의 개성법인에 대한 권리를 취득(대위권)하는데, 이는 여느 보험과 마찬가지로 상법이 인정하는 당연한 효과이다. 이를 근거로, 보험계약자가 개성공단 재가동 이후 개성법인에 대한 권리를 가져오기 위해서는 기수령한 보험금을 반납(기금 입장에서는 회수)해야 한다.

개 시에도 정부는 재개 전월('13.8월) 6개월 국고채 유통수익률 평균(연 2.6%)을 기반으로 11억원을 보상한 바 있다. 동 금액은 회수 대상 보험금인 59개사 앞 1,761억원과 비교했을 때 상당히 작은 금액이다. 또한, 이러한 손실보상액을 제외하고는 추가적으로 기금이 보험계약자 앞 손실을 보전하는 장치는 현재로써는 없는 실정이다.

[표 2-3] 중단기간 중 손실보상액 산정방식

구 분	손 실 액
지분 투자	지분가치 × 국고채유통수익률
대부 투자	중단기간중 상환기일 도래 원리금 × 국고채유통수익률
권리 투자	사업재개시 원상복구된 것으로 간주하여 미보상

4. 보험금 지급경과 및 결과

경협보험 보험금은 앞서 언급되었듯 지금까지 총 3번 지급되었다. 첫 번째 지급사례는 천안함 피격사건('10.3월)의 후속조치로 실시된 5.24 대북조치로 인한 남북교류와 관련된 인적·물적 교류가 중단되면서 발생하였다. 개성공단 내에 건축을 진행 중이던 7개사가 원부자재를 반입하지 못하여 손실을 입게 되었는데, 최초 보험사고로 인정되면서 총 49.9억원이 보험금으로 지급¹⁰⁾되었다. 아직 5.24 대북조치가 해제되지 않았기 때문에 이에 대한 기금의 대위권 행사 및 회수금액은 없다.

북한의 개성공단 근로자 철수('13.4월) 및 이에 따른 공장 가동중단 1개월 이상 지속으로 두 번째 보험금 지급 사유가 발생하였다. '13.8월 정부의 보험금 지급 승인으로, 보험금을 신청한 59개사 앞 총 1,761억원이

10) 최초 인정된 6개사 43.3억원 및 이후 소송으로 인한 지급(㈜겨레사랑 앞 6.6억원)의 합

지급되었으나, 이후 개성공단이 재개('13.9월)되면서 '16년말 기준 44개사(부분 회수 4개사 포함)로부터 총 1,307억원이 회수되었다. 이 중 보험금 전액 회수 실적은 40개사 1,231억원이며, 4개사로부터 76억원을 부분 회수하였다. 미회수 보험금 잔액은 19개사, 454억원 수준이나, 이 중 개성공단사업 포기 의사를 표명한 5개사의 59억원을 제외하면, 재가동 기업의 실제 미회수 보험금은 14개사 앞 395억원이다. 한국수출입은행은 보험금 미회수기업에 대한 조치방안으로써, 미회수 보험금에 대해 분할 납부약정(납부기간 1~3년, 지연배상금률 4.4~7.0%, 분기납)을 체결하고 회수절차를 진행 중이다.

세 번째는 '16년 우리 정부의 개성공단 폐쇄로 인한 보험금 지급이다. 정부는 개성공단 중단에 따른 기업들의 객관적인 피해 파악을 위해 '16.3월부터 5월까지 실태조사를 실시하였다. 동 조사에서 업체들이 신고한 피해금액은 261개사 앞 9,446억원이었고, 추후 정부가 회계법인의 검증을 통해 실제 확인한 금액은 7,779억원이었다. 이 중 경험보험과 연관되는 투자자산의 피해액은 5,088억원으로, 경험보험은 가입기업 112개사 중 104개사 앞 2,945억원의 보험금을 지급('16년말 기준)하였다. 다만, 미가입기업 앞으로도 경험보험 지원의 절반 수준인 지원을 45%, 한도 35억원을 적용하여 투자자산 피해지원을 실시하였다. 아직 개성공단이 재개되지 않았기 때문에 기업의 현지법인 재가동에 따른 반납금액은 없다.

그동안 세 차례 보험금 지급 과정에 대한 비판이 많았다. 안택식(2016)은 남북관계의 정치 변화로 개성공단이 중단되었으나 정작 피해는 민간기업 앞으로 남았음을 지적하면서, 향후 남북경협 재개를 대비하는 차원에서 경험보험의 개선을 촉구하고 있다. 신한용(2015)도 경험보험이 남북 관계의 특수성을 반영한 유일무이한 정책보험이니만큼 이러한 사항을 적시한 남북협력기금법의 취지를 존중하여 금번 계기를 통해 위상을 재정립할 필요가 있다고 주장한다.

제 2 절 선행연구 검토

남북경협보험에 대한 평가와 개선방안을 논의하기 위해서는 ▲ 기존 제도가 효과가 있었는지 여부(평가)와 ▲ 적절한 제도가 되기 위한 요건(개선방안)을 살펴볼 필요가 있다.

먼저 효과성 측면에서 보험의 효과성은 위험회피로 규정할 수 있다. 하지만 본 연구에서는 남북경협보험의 ‘정치적 위험보험’과 ‘정책보험’의 성격을 고려하여 기존 연구들이 두 가지 성격의 보험에 대한 효과성을 어떻게 정의 내렸는지를 살펴봄으로써 남북경협보험의 효과성을 규정한다. 적정성에 있어서도 이러한 비슷한 접근을 취하고, 규정된 적정성 개념을 바탕으로 현재 논의 및 제기되고 있는 개선방안들을 살펴볼 것이다.

1. 정치적 위험보험의 효과성 및 적정성에 관한 연구

Hamdani 등(2005)은 정치적 위험보험의 기본적인 효과성이 투자 활성화임을 분명히 한다. 특히 투자 활성화를 위한 정치적 위험보험의 외연 확대에 공공 정책적인 역할을 수행해온 공적인 보험자들의 역할이 중요함을 지적한다. 동 보험은 공적·사적인 영역 모두에서 다룰 수 있으나, 공적인 보험자는 개발도상국에 대한 투자를 활성화한다는 등의 정책 목표를 달성하는데 필요한 수단으로서 정치적 위험보험을 더욱 적극적으로 활용할 수 있고, 사적 영역에서 담보되지 않는 더 높은 위험을 담보하는 ‘최후의 수단’으로서도 역할을 수행할 수 있다고 보았기 때문이다.

다만, 정치적 위험보험은 근본적으로 위험을 회피하기 위한 수단이기 때문에 근본적으로 외국인 투자는 투자 대상국가의 근본적인 정치, 경제, 법적인 개혁을 통해 확대되어야 함을 역설한다. 정치적 위험보험의 효과성이 무조건적인 투자확대로 이어지는 것을 경계하고, 부보율 제한을 통

한 자기책임부분을 상정하는 등 일정수준의 제약이 있어야 높아질 수 있음을 유추할 수 있는 대목이다.

그는 정치적 위험보험에 대해 시장 참여자들이 많은 관심을 보이고 있다는 점에 동의하면서도, 보험계약자들 입장에서는 정치적 위험보험에 담보하기 위한 높은 가격과 담보대상에 대한 인식 차이가 단점임을 밝히면서, 보험자 입장에서는 시장 자체가 크지 않고 담보대상을 무한정 늘릴 수 없는 확장성 측면의 어려움을 정치적 위험보험의 한계라고 지적하고 있다. 그러면서, 정치적 위험에 대한 법적인 모호성을 줄이고, 보험계약자들로 하여금 정치적 위험보험이 갖는 혜택과 한계를 잘 이해하도록 하는 것이 계약자들의 기대와 실제 보험의 성과를 연결시켜 적정한 보험체계에 도움이 될 것임을 지적한다.

한편, 정치적 위험보험 또한 보험 상품이므로 지속가능하기 위해서는 보험료에서 보험금을 제외한 수지가 장기적으로 양(+)을 기록해야 한다. 따라서 보험금을 지불해야 할 능력이 될 정도로 보험요율을 책정해야 하는 것이다. 실제로 많은 연구에서 정치적 위험보험은 역사적으로 ‘이윤이 남는 장사’로 알려져 있다. 정치적 위험보험의 높은 보험료는 손해의 예측불가능성에서 기인한다. 정치적 이벤트가 불규칙적이고 독특하게 나타나기 때문에 미래 손실을 가늠할 수 있는 통계적인 모델 및 신뢰할만한 데이터가 마련되어 있지 않다. 또한, 정치적 위험은 아웃라이어의 성격을 갖기 때문에 매년 극심한 변동성에 노출되는 바, 보험자는 몇 년간은 큰 문제없이 지내다가도 한 번에 모든 보험수익을 잃는 위험을 부담하게 된다.

따라서, 이러한 재앙적인 손해 가능성, 담보위험의 평가 어려움을 고려했을 때 제대로 된 보험자라면 이러한 자산에 대해서 평상시에 충분한 보상을 획득할만한 많은 자본을 축적할 필요성이 있고, 기대 손해에 대비 훨씬 큰 가격을 책정하기 마련인 셈이다. Jensen(2005)에 따르면 MIGA와 같은 다자기구인 경우에도 보험요율은 프로젝트별로 책정되며,

통상적으로 연간 0.3%에서 1%까지, 위험도가 높은 경우에는 연 1.5%까지 상승한다(현행 경험보험 기본요율은 연 0.6%이다).

다만, 보험 제도를 유지하기 위해 높은 가격을 책정했다고 해서 보험요율의 잦은 변동성까지 정당화되기는 어려운 것으로 보인다. Jensen은 그 이유에 대해 보험자들이 적어도 향후 15년 정도의 장기에 일어날 수 있는 일들에 대해 담보하기 때문에 요율을 자주 바꿀 필요성이 없는 것이라고 밝힌다. 이러한 현상은 정치적 위험보험을 담보하는 ONDD(벨기에 수출보험은행)나 NEXI(일본 무역보험)의 경우에도 동일하게 나타나고 있는데, 심지어 NEXI의 경우에는 1990년말 정치적 위험보험을 담보하기 시작한 이래 단 한 번도 보험요율을 조정한 적이 없을 정도이다.

정치적 위험보험의 위험을 측정하는 것이 매우 어려운 작업임에도 불구하고, 높은 보험요율이 동 보험에 저해요소가 된다면 이러한 위험을 어떻게 측정하고, 어떠한 위험을 중점적으로 살펴봐야 하는지를 알아보는 것은 적절한 발전방향을 제시함에 있어 의미 있는 작업이 된다. Busse 등(2007)은 1984년부터 2003년까지 83개 개발도상국의 데이터를 분석함으로써 외국인 직접투자에 영향을 미치는 정치적 위험이 무엇인지를 분석하였다. 동 연구는 정부의 안정성, 내외부적인 갈등, 부패, 인종 갈등, 정부의 신뢰성과 더불어 법과 질서적인 측면을 제시한다. 정치적 위험 보험은 외국인 직접투자와 밀접한 관계를 지니고 있기 때문에 설계단계에 있어서 직접투자와 연관될 수 있는 부분들을 고려하여 보험요율 등을 산정할 필요가 있는 셈이다. 특히, 다른 요소보다 투자와 관련한 법의 안정성은 중요하게 다뤄져야 하는 측면을 간접적으로 확인할 수 있다.

Jensen(2005)은 정치적 위험보험의 보험요율은 동 보험이 담보하는 위험별로 영향을 미치는 요인이 다르다고 주장한다. 구체적으로 정치인에 대한 견제 정도는 몰수위험과 송금위험 모두를 낮추는데 기여하는 반면, 민주주의의 정도는 몰수위험과는 밀접한 관계를 갖지만, 송금위험과는

관계가 없다고 지적하고 있다. 결론적으로, 보험요율 책정에 있어서 각국의 사정에 따른 정교한 설계가 필요함을 역설하고 있는 셈이다. 정치적 위험보험의 담보위험들이 특정 국가에 있어서 모두 높거나, 모두 낮기 보다는 위험별로 그 정도가 다를 수도 있기 때문이다.

정치적 위험보험에 가장 위협적인 요인 중 하나는 가입률 저조 가능성이 상존한다는 것이다. 담보가 되는 지역은 높은 보험요율을 적용하여 접근성이 떨어지고, 위험도가 높은 지역은 담보가 되지 않고 되더라도 간헐적으로 밖에 이용할 수 없기 때문이다. 이외에도, 보험계약서의 언어적 모호성, 부보율 차이, 보험자의 지불의사 여부 불확실성이 주요 원인으로 지적되어 왔다. Hamdani 등(2005)은 개발도상국에 투자하려는 잠재 보험계약자 중 절반은 대상국을 다양화하는 등 자가 보험(self-insurance)을 통해 위험회피를 해결해 버리고, 나머지 50% 중에서도 40%는 보험계약 조건을 들은 후 가입하지 않아 실제 가입하는 경우는 열의 하나 정도라고 지적한다. 다만, 보험 자체의 성격보다는 때때로 리스크 관리를 위한 기업들의 예산이 부족할 수도 있으며, 기업들이 위험이 가장 높을 때(통상적으로는 프로젝트가 시작되었을 때부터 5년 이하)에만 보험에 가입했다가 그 이후에는 취소해 버리는 체리피커적인 행태도 낮은 보험가입률의 원인이 되기도 한다고 첨언한다.

둘째, 보험에서 담보하는 위험에 대한 보험자와 보험계약자간의 이해의 차이도 간접적으로 가입률을 저하시킴으로써 정치적 위험보험의 효과성을 저해하는 요소가 될 수 있다. 정치적 위험보험은 말 그대로 정치적인 위험을 담보하는 보험이나, 실제적으로는 정치적인 위험은 경제적인 위험과 동반되어 나타나는 경우가 많으며 이럴 경우에 발생하는 디폴트나 송금위험은 담보되지 않을 수 있다. 이러한 위험에 대한 인식의 차이는 결과적으로 정치적 위험보험의 가입률 자체를 떨어뜨리고 효과성을 저해하는 셈이다.

Jensen(2005)은 다른 측면에서 정치적 위험보험의 위험요소를 제기한다. 대부분의 보험이 일단 보험금을 지급하면 보험가입자의 투자에 대한 대위를 행사하게 된다는 것이다. EDC(캐나다 수출신용기관)의 경우, 일단 담보대상에 대해 보험금을 수령하게 되면 보험가입자가 EDC 앞 담보 대상에 대한 지위를 상실하게 되기 때문에 보험금을 지급받거나 또는 그들의 해외자산을 위험의 상태로 놔둬야 하는 양자택일의 상태가 된다는 것이다. 또한, OPIC과 같은 공적기관의 경우에도 정치적 위험보험의 부보율은 90%로 투자자가 위험의 일부를 부담하게 하는 경우가 많다는 점도 지적한다.

다만, Deleonardo(2005)는 미국기업들의 해외진출을 지원하기 위해 정치적 위험보험을 제공하고 있는 해외민간투자공사(OPIC)의 사례를 언급하면서 공적기구가 다루는 적절한 정치적 위험보험의 가능성을 제시하고 있다. OPIC은 공적 기구이기 때문에 공적 보험의 발전 방향을 살필 수 있다는 측면에서 의의가 있다고 할 수 있다. 우선 OPIC은 비영리기관이고 국가에 의해 손해가 일부 보전될 수 있기 때문에 다른 사적 보험사들이 보험요율을 30~40%씩 높이는 기간 중에도 보험료 상승이 10% 내외로 제한되어 온 점이 장점이다.

다음으로, 정치적 위험보험이 ‘도덕적 해이’가 적은 보험임에도 불구하고 보험계약자가 해당 국가와의 관계를 개선시키는데 필요한 충분한 시간과 노력을 가하게 함으로써 도덕적 해이를 더 감소시키는데 기여하고 있다. 실제로 OPIC은 사적 보험의 통상적인 대기기간인 180일보다 훨씬 긴 1년의 시간을 설정함으로써, 보험계약자뿐 아니라 OPIC이 가지고 있는 협상력 등을 이용하여 충분한 시간 동안 자체적으로 해결하도록 유도함으로써 발생한 위험이 실제로 보험금 청구로 이어지는 비율을 낮추고 있음을 지적한다. 또한, OPIC의 보험계약서는 4,700단어 수준으로 다른 기관들이 5,200~6,700단어보다 적은 수준임을 언급하면서, 담보 대상은

비슷하지만 더 적은 조건들을 부여함으로써 실제로는 더 포괄적인 것도 OPIC 보험이 여타 사적보험에 비해 강점임을 주장한다.

이에 덧붙여, Hamdani 등(2005)은 정치적 위험보험이 이미 존재하는 상품에 새로운 적용을 통해 진화할 수 있음을 언급한다. 정치적 위험뿐 아니라 상업 위험에 대한 담보를 가능하게 하거나, 개발도상국에 대한 채권을 신용 보장하는 수단으로써 활용이 가능할 수 있다는 것이다.

위의 내용을 바탕으로 정치적 위험보험의 적정성을 정의할 수 있는 요소를 [표 2-4]와 같이 정리할 수 있다.

[표 2-4] 정치적 위험보험의 적정성 기준

구 분	내 용
담보위험의 명확화	1. 법적인 애매모호함 감소 2. 위험에 부여되는 조건들의 감소(포괄성 증대)
보험 상품에 대한 이해도 제고	보험계약자가 정치적 위험보험이 갖는 혜택, 한계 및 담보대상에 대한 이해를 높이도록 노력
도덕적해이 방지	1. 부보율 제한을 통한 자기책임부분 상정 2. 공적보험의 경우 사적보험 대비 부보율 상향조정 3. 충분한 대기기간 : 보험계약자가 해당 국가와의 관계 개선에 충분한 시간과 노력을 가하도록 유도
적정수준의 보험료	1. 보험금을 지불해야 할 능력이 되는 보험요율 책정 (수지가 장기적으로 양(+))을 기록) 2. 공적보험의 보험료는 계약자들이 느끼는 높은 가격에 대한 불만을 고려하여 적정 수준의 상승 제한
보험요율의 변동성 제한	장기적 정치위험을 감안하는 보험 상품의 특성 반영
철저한 위험사전설계	1. 각국의 사정에 따른 정교한 설계 2. 정부의 안정성, 내외부적인 갈등, 정부의 신뢰성과 더불어 법과 질서적인 측면에 대한 사전분석
가입률 제고장치 (가입제한완화 포함)	담보가 필요한 기업 앞 가입제한 완화
역선택 방지장치	보험에 가입했다가 그 이후에는 취소해 버리는 체리 피커를 방지하기 위한 역선택 완화 장치 마련

2. 정책보험의 효과성 및 적정성에 관한 연구

정책보험의 일관적인 정의는 내려져 있지 않다. 양희영(2008)은 사회보험이나 산업보험과 같은 보험을 예로 들면서 국가나 지방자치단체가 국민복지증진 등 공적인 정책을 실현하기 위해서 운영하는 보험을 정책보험 또는 공영보험이라 통칭한다. 보험연구원(2007)은 정책성보험을 법률상 보험가입이 의무화된 보험 및 정부부처에서 정책목적으로 가입을 장려하거나 지원하는 보험 상품으로 정의한다. 정책보험은 특정 정책을 실현시키기 위한 도구이므로, 정책보험의 효과성은 이러한 정책 목표를 원활히 달성하는 것이 최우선 조건이 될 것이다.

정책보험의 효과 달성을 위한 정책보험의 적정성을 정의내리는 작업은 역설적으로 정책보험의 문제점과 해결방안을 살펴봄으로써 유추할 수 있다. 정책보험의 문제점은 오래전부터 지적되어 왔는데, 김영화(1990)는 ▲관리·운영체계의 분산과 비전문화, ▲보험료부담과 보험요율체계의 미비, ▲보험금의 불합리와 비현실성, ▲보험재정의 부실 또는 잉여금의 전용을 문제로 들면서, ▲관리 운영체계의 효율화와 전문화, ▲보험요율체계의 합리화와 부가보험료 등의 국고부담, ▲보험기준의 정립과 보험금의 현실화, ▲보험재정의 안정화를 그 대안으로 제시하였다.

보험개발원(2007)은 정책성보험의 기본목적이 각종 재해로 인한 피해자보호, 특정계층보호(농어민, 중소기업) 등이므로 통상의 보험과는 달리 보험내용 및 조건 등에 대해 행정당국의 관심과 배려가 요구된다고 강조하면서, 특히 재해를 담보하는 정책성보험¹¹⁾에 많은 문제점들이 노정하고 있다고 지적한다.

첫째, 재정적 한계, 보험도입여건 미성숙, 주관부처별 영역조정 불명확, 민원성 적용 대상확대 요구 등으로 인해 부처별 관련보험의 집중적 관리

11) 남북경협보험은 보험가입자의 재산상 피해를 보상하는 제도이기 때문에 정책성보험 중에서 신체상해, 질병 등으로 인한 보험보다는 재해를 보상하는 보험의 문제점과 해결방안을 통해 효과성을 유추해 볼 수 있다.

가 미흡하고, 제도 효율성이 저하되고 있기 때문에 보험가입대상영역의 명확한 조정, 보험도입여건 마련을 위한 제도개선 등을 통한 효율적인 통합 관리가 필요하다고 본다.

둘째는 통계자료의 집적과 체계적인 관리의 부재로 발생하는 기초인프라의 부족이다. 보험자가 위험을 분석하여 평가하고 적정한 인수조건 및 가격을 결정하기 위해서는 대상시설의 현황과 피해통계자료가 사전에 집적되어야 하고, 과거 장기간의 경험 자료를 기초로 장래에 발생할 손해를 예측하여 적정한 보험요율을 결정함과 동시에 거대재해의 발생가능성을 평가하여 사전에 대비할 필요가 있으나, 이러한 자료집적의 전문성이 떨어지는 것이 현실이다. 또한, 재해의 지역적·경험적 특성을 반영하여 위험도를 정확히 평가하고 이를 가격에 반영할 수 있는 위험평가모델¹²⁾과 합리적이고 효율적인 손해사정 시스템의 불비로 선량한 보험계약자가 피해를 입게 되거나, 재해가 비교적 단기간에 걸쳐 지역별로 동시다발적으로 발생하는 등 거대재해 발생 시에는 인력확보 문제까지 발생할 수 있다고 보았다.

셋째, 안정적인 위험분산체계를 통한 완충장치의 부족이다. 거대재해는 정확한 예측이 곤란하고 연도별 재해발생 상황이나 피해정도가 다르기는 하나 언제든지 일어날 수 있는 가능성이 상존하고 있으며 일단 사고가 발생할 경우 보험자의 담보력 제공에는 한계가 존재한다. 민간보험사는 이러한 거대재해에 대한 위험분산을 시장에 전적으로 의존할 경우 시장 상황에 따라 위험분산체계가 붕괴될 수 있어 제도의 안정적인 운영을 위해 일정수준 이상의 거대손해 발생시 최종적인 재보험자로서 국가재보험이 안전판 역할을 해주길 기대할 수 있다. 하지만, 정책성보험의 운용주체가 국가¹³⁾인 경우 이러한 조치를 취하기 어려우며, 보험금 지급으로 인한 손실을 국민의 세금으로 충당해야 하는 한계가 있다.

12) 미국의 경우 위험지도 작성, 지역별 요율시스템(Community Rating System) 등을 운영함으로써 위험도를 정확하게 평가하고 이를 보험요율에 반영한다.

13) 남북경협보험이 그러한 경우에 해당한다.

넷째로, 보험가입률 저조이다. 보험제도에 대한 홍보부족과 보험 상품에 대한 국민공감대 부실로 가입률저조 등의 문제점이 유발하여 정책효과가 제한될 가능성이 있기 때문에 잠재적인 보험계약자 앞 제도의 우수성에 대한 설득과 적극적인 홍보가 필요하다. 이는 보험대상 사각지대에 있는 잠재 가입자를 보험제도 안으로 편입하려는 노력과 일맥상통한다.

마지막으로, 도덕적 위험 및 역선택 위험 존재이다. 도덕적 위험은 사회적비용을 증가시키며 선의의 계약자에게 피해를 주고 손해규모증가에 따른 보험료인상의 문제점을 발생시킨다. 역선택은 정확한 위험평가에 따른 보험요율의 예측을 어렵게 하고 이로 인한 제도 자체의 활성화를 저해함과 동시에 보험계약자의 보험비용을 증가시키게 된다.

위의 내용을 바탕으로 정책보험의 적정성을 정의할 수 있는 요소를 [표 2-5]와 같이 정리할 수 있다.

[표 2-5] 정책보험의 적정성 기준

구 분	내 용
가입률제고 (가입제한완화 포함)	1. 보험대상 사각지대 해소 2. 보험가입률 제고
적정수준의 보험료	1. 보험요율 체계의 합리화 2. 특정계층보호(중소기업 등) 목적에 부합 3. 장래에 발생할 손해를 예측하여 보험료 책정 4. 보험료 추정을 위한 기초인프라 구축
현실적 보험금 지급	보험금의 현실화
재정안정화	1. 보험재정의 안정화 2. 위험분산체계를 통한 완충장치의 확보
홍보강화	국민공감대 확산을 위한 홍보 강화
관리체계강화	1. 관리운영체계의 효율화 및 전문화 2. 보험기준의 정립 등 제도개선 3. 주관부처별 영역조정 명확화
도덕적해이 및 역선택 방지	도덕적해이 및 역선택 방지 대책 마련

3. 경험보험의 제도개선에 관한 연구

남북경협보험의 제도개선을 위한 방안은 지난 '13년 개성공단 잠정 중단 이후 개성공단 진출기업들을 중심으로 활발히 제기되어 왔다. 특히, 개성공단 기업들의 이익을 대변하기 위한 사단법인인 '개성공단 기업협회'의 역할이 컸는데, 동 협회에서 주장한 주요 방안은 아래 [표 2-6]와 같다.

[표 2-6] 개성공단기업협회의 경험보험 제도개선 방안

구 분	내 용
보험목적물	1. 지분·대부·권리에서 토지·건물·기계 등 자산으로 변경 2. 투자배당금청구권, 이자청구권도 보험가입대상에 포함
보험금 지급기한	4개월 수준에서 단축
중단기간 손실액	1. 보상 상향 조정 2. 영업 손실, 영업권 피해도 보상
보험요율	현행 0.45~0.75% 수준에서 인하
가입제한	완전 자본잠식 기업도 허용하는 등 완화
기업별 가입한도	현행 70억원을 상향
부보율	현행 90%에서 95%로 상향
가입대상	남한주민에서 외국기업으로 확대 허용
대위권 행사	방법 등 구체화
통화표시	현행 원화기준에서 달러화로 변경
담보위험	북한의 불합리한 조치(세금에 대한 벌금 200배 등)로 자진 철수 시에도 보상

출처 : 통일부, 한국수출입은행(2015, 2017) 자료를 저자가 재구성

아쉽게도 경협보험의 제도개선에 대한 학계의 논의는 아직 미흡한 편이다. 경협보험의 역사가 10여년 정도로 짧은 편이고, 보험금이 지급된 횟수도 총 3번으로 적은 편이며, 남북관계라는 민감한 정치적인 이슈를 담고 있는 것이 주된 요인이 아닌가 생각된다. 무엇보다도 동 분야에 대한 연구자가 적은 것도 현실적인 설명일 것으로 판단된다.

남북경협보험 관련 선행연구들은 일반적으로 문헌이나 인터뷰 조사를 통한 개선방향을 제시하고 있으며, 크게 ▲자산보험화, ▲보험금 지급한도 상승, ▲기업휴지보상 도입 등으로 요약할 수 있는데, 이는 기업협회에서 주장하는 가장 대표적인 사항이기도 하다.

한편, 경협보험의 제도개선과 관련한 선행연구들에서는 일반적인 보험이 극복하려는 전형적인 특성(역선택, 도덕적 해이)은 크게 고려되지 않는 경향은 언급할만하다. 경협보험이 보장하는 위험은 대북관계의 악화에 따른 정치적 위험인 바, 사업을 잘 영위하든 그렇지 않든 가입할 필요성이 있어 역선택의 가능성이 낮다. 또한, 동 보험은 경영상태가 악화되어 문을 닫게 되었을 경우나 일반적인 상업사고로 인한 배상을 하는 것이 아니기 때문에, 보험을 가입했다고 해서 사업에 있어서 더 소홀해지는 도덕적 해이 현상도 나타나기 어렵다고 판단하기 때문이다. 이러한 부분들은 다소 논란의 여지가 있으며, 앞서 정치적 위험보험이나 정책보험의 효과성에서 제기되었던 부분과는 다른 맥락을 지닌다고 하겠다.

3.1. 자산보험화 관련 선행연구

현행 경협보험의 담보대상은 앞서 언급되었듯 보험계약자의 개성법인 앞 지분, 대부 및 권리 등의 투자금액으로, 무역보험공사의 ‘해외투자보험’의 담보대상과 상당히 유사하다.¹⁴⁾

14) 해외투자보험의 세부종목도 ‘주식 등에 대한 투자’, ‘대출금 등에 대한 투자’, ‘보증 채무에 대한 투자’인 바, 경협보험의 ‘지분 등 투자보험’ 및 ‘대부 등 투자보험’과 상당부분 공통점을 지니고 있다.

이러한 ‘투자보험’ 형태의 경험보험은 그동안 많은 비판을 받아왔다. 특히, ‘지분 등 투자보험’의 경우, 영업적자 발생에 따라 자기자본 규모가 감소할 경우 보험금이 감소하고, 동일한 논리로 자본잠식 기업은 가입이 불가하다. 반면, 이익잉여금 발생으로 자기자본이 증가하더라도 보험가액 초과로 보험금이 증가하지 않아 개성법인의 이익은 미반영하나 손실만 반영한다는 기업들의 불만이 높았다.

여기서 더 나아가 김주연(2011) 및 안택식(2016)은 경험보험이 기업들이 실제 보상받고자 하는 투자실물자산에 대한 부분을 담보하고 있지 않다고 지적하면서, 장부가치 이외 실질적인 현지법인의 가치를 담보할 필요성에 대해 지적한다. 신한용(2015)은 더 구체적으로 현행 경험보험의 불충분한 보장을 개선하기 위해서는 투자, 대부, 권리 등 3개로 구분되어 있는 경험보험을 자산보험의 형태로 단순화하여 직전년도 자산평가액과 사고 후 자산평가액을 비교한 후, 감소분을 손실액으로 산정하여 기업 앞 실질보상을 하는 방법이 바람직하다고 본다.

여기서 자산보험화는 새로운 상품이 아니라 보험 목적물만 모기업의 지분·대부·권리 투자액에서 현지법인의 실물자산으로 변경하는 것으로 형태만 바뀌는 것이지 명칭까지 바뀌는 것은 아님은 언급되어야 할 것이다.¹⁵⁾ 또한, 기본적으로 담보대상은 남한주민이 설립한 현지법인 보유 유·무형자산이 되나, 세부사항에 있어서는 기준을 설정할 필요가 있다.

3.2. 보험금 지급한도 관련 선행연구

제216차 남북교류협력추진협의회 의결(‘09.6월)을 근거로, 현재 경험보험의 체결한도는 70억원이며, 보험계약 체결 총액 한도(7,000억원) 범위 내에서만 보험가입을 허가할 수 있는데, 선행연구들은 이러한 한도를 100억원으로 상향하거나 아예 폐지해야 한다고 주장한다.

15) 본 연구에서는 “자산보험화된 경험보험” 또는 “자산보험화”로 부른다.

유창근(2015)은 경험보험에 가입한 기업들 앞 70억원을 한도로 보상하는 현행제도는 투자재산을 충분히 담보할 수 없다는 점을 지적하면서, 투자규모가 작은 섬유 등 노동집약업종이 대다수인 개성공단 현실 때문에 유지되고는 있으나 향후 기술집약적 기업들의 진출 등을 종합 고려했을 때 현 보상한도는 부족함을 언급한다. 이를 해결하기 위해서는 70억원을 초과하는 투자기업 앞 보험금액 한도를 100억원으로 인상하는 특별약관을 통해 입주기업의 선택권을 확대해야 한다고 본다.

유사한 맥락에서 신동호(2013)도 개성공단 입주기업 47개사를 대상으로 실시한 설문조사 결과를 바탕으로 기업당 보장한도를 현행 70억원에서 100억원으로 증액하는 것을 제안한 바 있으며, 손석만(2013)은 보험금액 100% 지급, 담보위험의 현실화와 더불어 보험금액의 상향을 주문한 바 있다. 정범진(2012)의 경우 보험재원 확충을 전제로 가입한도를 폐지하자고 제안하기도 했다. 남북민간경제교류협의회(2013)는 전체 투자규모가 70억원을 상회하는 기업도 초기보다 많이 늘었음을 근거로 동 근거는 시의성을 상실했다고 주장한다.

3.3. 기업휴지보상 관련 선행연구

'13년 보험금 지급 당시 증빙금액으로 확인된 피해금액은 약 7,000억원에 이르나 실제 경험보험금은 59개사 앞 1,761억원이 지급되었다. 통일부(2013)에 따르면, 잔여 5,300억원은 대부분 약관상 보상되지 않는 휴업손실에 해당한 것으로 파악된 바, 몇몇 연구자에 의해 경험보험의 이러한 휴업손실에 대한 지원 가능성이 논의된 바 있다.

강희천(2015)에 따르면, 기업휴지보험은 기업 활동이 정지됨에 따른 이익 감소나 추가적인 경상비 발생을 담보하는 보험이다. 즉, 동 보험을 가입함으로써 보험계약자 앞 사고가 발생하더라도 영업을 계속한 것과 동

등한 효과를 기대할 수 있으며, 휴업기간 축소를 통해 영업을 신속히 재개할 수 있도록 하는 데에 보험의 존재 의의가 있다고 할 수 있다.

신동호(2016)는 경험보험의 개선방안을 논의하면서, 경험보험금이 지급되었다 하더라도 개성공단 재가동 후 영업을 재개할 경우 받았던 보험료를 다시 반납해야 하므로, 경험보험이 기업이 실질적으로 바라는 보장기능을 충분히 하지 못하고 있는 바, 이를 보완하기 위해 가동이 재개되기까지의 휴업손실을 보장내용에 추가해야 한다고 주장하고 있다.

4. 소결

경험보험의 제도개선과 관련한 선행연구들의 주장은 ‘정책보험인 경험보험이 대북투자를 하고 있는 기업들 앞 실질적인 보상체계를 갖춰야 한다’로 요약할 수 있다. 현행 경험보험의 방향성에 대한 명시적인 주장은 의미가 있다고 보이나, 대부분의 방향성이 기업들의 입장을 대변한 것으로 정작 이를 위한 재원의 확보에 있어서의 논의가 다소 추상적인 측면은 아쉬운 점이다.

동 선행연구들이 가지고 있는 주장이 보다 설득력을 가지기 위해서는 남북경협보험이 본질적으로 가지고 있는 ‘정책보험’의 성격과 ‘정치적 위험보험’ 성격을 고려하여 적절한 제도가 갖춰야 하는 성격이 무엇인지에 대해 이론적인 분석이 선행되어야 하며, 개선 방안들이 이러한 측면과 합치하는지를 살펴볼 필요가 있을 것이다.

또한, 실질적인 데이터를 바탕으로 둔 실증분석이 되어 있지 않기 때문에 정책 집행이 구체적이기 어려운 측면이 있다. 예를 들어, 자산보험화를 한다고 했을 때 그 범위는 어느 정도로 해야 할지, 자산보험화의 효과를 극대화하기 위해서는 어떤 식으로 운영되어야 하는지에 대한 실행 측면에서의 접근은 구체적인 데이터 없이는 당위성에 그치기 쉬우며, 실

제 정책결정권자 입장에서 그러한 정책을 추진하는데 한계로 작용할 수 있기 때문이다. 본 연구에서는 대북 통계의 많은 한계에도 불구하고 현재 요구되고 있는 개선방안에 대한 실질적인 검증을 통해 향후 정책 추진에 있어서의 방향성에 대한 구체화를 시도하고자 한다.

제 3 장 연구 설계

제 1 절 연구 가설 설정

본 연구의 목적은 ▲현행 남북경협보험에 대한 평가와 ▲향후 개선방안을 논의하는데 있다. 제도에 대한 평가는 기존 제도가 효과가 있었는지 여부를 살펴보는 것(효과성)이 핵심이며, 향후 발전방향 논의는 바람직한 제도가 되기 위한 적정성 요건(적정성)을 살펴볼 필요가 있다.

남북경협보험이 효과적이었는지에 대한 판단은 기본적으로 대북투자가 활성화되었는지를 살펴보는 것에서 시작해야 한다. 남북경협보험의 주요 성격 중 하나인 정치적 위험보험의 궁극적인 효과성이 투자위험경감을 통한 해당 국가로의 투자 활성화에 있기 때문이다. MIGA 또한 정치적 위험보험은 정부의 불리한 조치나 무능력 상태로 인한 위험을 경감시키는 도구로써, 사업체들로 하여금 ▲개발도상국 앞 투자나 ▲금융조달에 있어 더 안정적인 환경에서 영업을 영위하는데 도움을 제공한다고 이전장에서 밝힌 바 있다.

이는 정치적 위험 정도와 해외직접투자 규모와의 관계를 살펴보면 더욱 분명하게 드러나는데, Keegan(2011)은 정치적 위험과 해외직접투자와의 관계의 부(負)의 상관관계를 언급하면서, 정치적 위험은 기업들로 하여금 해외투자를 포기하게 할 수도 있다고 말한다. 투자를 유치하려고 하는 국가의 정치환경에 불확실성이 상존하면 동 국가는 투자자로부터 매력을 잃고 신규 투자는 물론이거니와 기존투자 유지도 어렵다는 것이다. 한국수출입은행 해외경제연구소(2007)는 이와 유사한 논조로 필리핀의 외국인 투자유입을 예로 들면서, 외국인 투자에 대한 보장이 경제규모에 비해 다른 주변 국가에 미치지 못하여 기업들의 신뢰상실을 야기하

고 있으며, 필리핀의 정치적 불안과 재정위기 가능성이 외국인 투자에 가장 큰 위협요소로 작용한다고 주장한다.

또 다른 성격인 정책보험의 성격에서도 궁극적인 효과성은 투자 활성화에서 파악할 수 있다. 이는 남북경협보험의 대북정책보험으로서 역할이 ▲대북거래 활동 시 북측 위협에 따른 손실의 일정규모를 보조함으로써 대북거래의 안전성 제고, ▲통상의 보험으로는 구제하기 어려운 대북거래 위협을 담보하는 것이기 때문이다. 이에 근거하여 다음 첫 번째 가설을 설정한다.

가설 1. 남북경협보험은 대북투자 활성화에 긍정적인 영향을 미친다.

본 연구에서 대북투자 활성화 여부는 개성공단 내 생산액과 협력사업 승인 추이를 기반으로 확인하려고 한다. 대북투자액이 가장 직접적인 근거였으나, 유관부처 등에 직접적으로 공개된 자료가 없기 때문에 이를 간접적으로 보여주는 두 자료에 기반을 두었다. 투자액이 증가하면 자본 확충을 통한 생산액이 증가하게 되고, 대북투자는 통일부의 협력사업승인이 있어야 가능하기 때문에 두 자료는 좋은 대체자료로 판단된다.

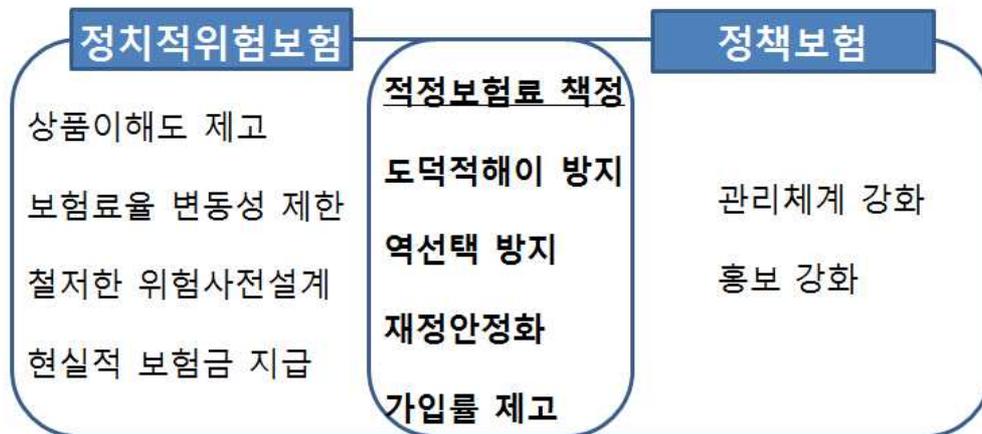
시간적 범위는 경협보험이 시행된 것이 '04. 9월이므로, '05년부터 '15년까지 11개년이 될 것이다. 흥미로운 것은 경협보험이 시행된 기간 동안 상대적으로 진보적인 정권과 보수적인 정권이 모두 집권했다는 점이다. '04년부터 '07년까지는 상대적으로 진보적인 노무현 정권 집권기였고, '08년부터는 상대적으로 보수적인 이명박, 박근혜 정권기였다. '08년부터 개성공단 투자에 부정적인 영향을 끼칠 수 있는 일련의 사건들이 발생¹⁶⁾하였는데, 이런 이벤트들에도 불구하고 경협보험 가입률 제고와 더

16) '08년 북한의 개성공단 통행제한 사건, '10년 천안함 폭침으로 인한 우리 정부의 5·24조치, '13년 개성공단 중단 사태 등이다.

불어 투자규모가 늘어남을 보일 수 있다면 경험보험이 대북투자 증가라는 본연의 효과성을 입증한 것이라 볼 수 있을 것이다.

다음 가설을 제시하기에 앞서 정치적 위험보험의 적정성, 정책보험의 적정성 범주들의 관계를 살펴보면 아래 [그림 3-1]과 같다. 17)

[그림 3-1] 적정성 범주간의 관계



정치적 위험보험과 정책보험의 적정성 범주에서 공통으로 제시된 항목은 총 5가지이다. 이 중 ‘적정 보험료 책정’은 정치적 위험보험과 정책보험에서 공통적으로 제시되었을 뿐 아니라, 가입률 제고¹⁸⁾와 더불어 기업협회에서 요구한 경험보험의 발전방향에서도 제시된 바 있다. 이를 정리하면 [표 3-1]과 같다.

17) 투자활성화는 효과성에서 다뤘기 때문에 적정성 범주에서는 제외하였다.

18) 가입률의 적정성을 객관적으로 검증하기 어려운 측면이 있어 본 연구에서는 보험요율 부분을 살펴보았다.

[표 3-1] 보험료 책정 관련 적정성 정리

구분	내용
정치적 위험보험	<ol style="list-style-type: none"> 1. 보험금을 지불해야 할 능력이 되는 보험요율 책정 (수지가 장기적으로 양(+))을 기록 2. 공적보험의 보험료는 계약자들이 느끼는 높은 가격에 대한 불만을 고려하여 적정 수준의 상승 제한 3. 장기적 정치위험을 감안하는 보험 상품의 특성 반영
정책보험	<ol style="list-style-type: none"> 1. 보험요율 체계의 합리화 2. 특정계층보호(중소기업 등) 목적에 부합 3. 장래에 발생할 손해를 예측하여 보험료 책정
경험보험 개선 요구	현행 0.6% 수준에서 인하

보험 적정성의 핵심이 보험요율과 밀접하게 관련이 있음은 잘 알려져 있다. Webb 등(1984)은 요율을 산출하는 것(rate-making)은 보험 상품의 가격을 결정하는 것이기 때문에 보험회사에 있어 가장 필수적인 기능임을 언급한다. 요율이 지나치게 낮으면 보험회사가 손실을 보고 지급불능 사태에 빠져 결국 보험가입자에게 치명적인 손실을 끼칠 수 있고, 반면 너무 높게 되면 경쟁시장에서 도태될 수 있기 때문이다. 따라서 보험요율을 산출할 때는 보험금과 부대비용을 총당함과 동시에 효과적으로 타사와 경쟁할 수 있는 구조를 고려해야 한다고 언급한다. 특히 보험상품의 원가는 일반적인 상품과 달리 계약기간이 지난 후에야 알 수 있는 사후적인 성격을 지니기 때문에 요율산출은 사전적일 수밖에 없어 고도의 수학과 통계기법을 사용함과 동시에 거시적인 경제·환경에 대한 통찰을 필요로 한다는 점이 타 상품과의 차별점으로 제시된다.

보험연구원(2015) 또한 보험의 가장 중요한 업무 중 하나로 보험료 산출 기초가 되는 사건발생 확률을 계산하는 것임을 언급하면서, 이 확률을 기반으로 보험회사가 사고발생 가능성을 ‘보험요율’이라는 수치로 제시하기 때문에 궁극적으로 적정요율 산출은 보험의 핵심임을 지적한다.

현행 연 0.6% 수준인 경협보험의 보험요율이 적정수준인지에 대해서는 검증될 필요가 있다. [표 3-2]에서 보듯 유사한 정치적 위험을 담보하는 해외투자보험의 보험요율을 위험국가군별로 구별하면 현행 0.6% 수준인 경협보험요율은 고위험군에 속한다고는 볼 수 있다. 하지만 대북 투자기업의 대부분인 중소기업은 25% 할인(할인적용 후 연 0.45%)을 받기 때문에 전반적으로 현행 보험요율은 중위험군에서 고위험군 사이에 속한다고 볼 수 있다.

[표 3-2] 정치적 위험보험의 보험요율

	저위험	중위험	고위험	초고위험
보험요율(%)	0.17~0.35	0.36~0.52	0.53~0.83	0.84~1.5

출처 : 한국무역보험공사, 신동호(2013), Jensen(2005)등을 저자가 재구성

현행 보험요율은 북한의 정치·정책적 상황을 고려하여 정교하게 설계되기 보다는 현실적인 제약 사항들을 반영한 정치적인 판단에 의해 결정되었을 가능성이 높다. 더군다나 MIGA, OPIC 등 공적기관들이나 대규모 보험회사에서도 북한에 대한 정치적 위험을 담보하고 있지 않기 때문에 실제 북한에 대한 정치적 위험보험 보험요율의 결정은 다른 타 기관들의 사례를 준용하기도 어려웠을 것이며, 대북투자과 관련한 여러 집단들(개성공단기업협회, 국회, 학계)의 요구로 인해 보험요율을 보험료로 보험 제도를 어느 정도 유지할 수 있는 적정수준까지 올리는 것이 정책적으로 사실상 어려웠을 것으로 예상된다.

본 연구에서는 현재 경협보험요율이 적정하다는 가정 하에 동 요율이 적정하게 책정되어 있는지를 살펴보기 위해 경협보험의 핵심적인 성격인 ‘정치적 위험보험’의 위험을 규정된 후, 이러한 위험의 관점에서 북한은 어떠한 위험군에 속해야 하는지를 분석하여 현행 보험요율에 대한 평가를 내릴 것이다.

가설 2. 남북경협보험의 현행 보험요율은 적정하다.

마지막으로 본 연구에서는 앞장에서 제시된 현재 제시된 세 가지 대안이 앞장에서 살펴본 적정성 측면에 부합하는지 살펴볼 것이다.

가설 3. 자산보험화, 한도 증액, 기업휴지보험은 남북경협보험의 적정성을 높일 것이다.

현행 경협보험을 자산보험화 하려는 가장 큰 이유는 앞서 언급되었듯 자본 잠식기업도 가입이 가능하여 보상 사각지대가 사라지고 보험금 지급액이 늘어날 수 있기 때문이다. 이는 개성현지법인의 간략한 기말 대차대조표인 [표 3-3]을 통해서도 알아볼 수 있다.

[표 3-3] 자산보험화시 보험금 지급액 산출 예시

모기업의 투자금액 : 100 (지분투자 20, 대부투자 80)
 현지법인 영업손실 : 10 (손실은 모기업의 단기대여로 보전)
 감가상각 : 정액법 (토지·건물 20년, 기계 10년)

자 산			부 채 및 자 본		
구분	'14년	'15년	구분	'14년	'15년
토 지	20	19	대 부 투 자	80	80
건 물	60	57	단기대여금		4
			지 분 투 자	20	20
기 계	20	18	영 업 손 실		△10
계	100	94	계	100	94

현행 경협보험과 자산보험화가 된 경협보험 간에 보험금 차이를 살펴 보면, 현행 투자보험의 형태에서는 대부투자 80과 지분투자 20을 합쳐 100(실제로는 부보율에 따라 차등적용)을 보험금으로 지급할 수 있으나, 영업손실로 인한 지분투자분의 감소로 실질 지급 보험금은 90이 된다. 하지만, 자산을 담보로 보험금이 지급된다면 실제 자산인 토지, 건물, 기계장치 가치인 94만권의 보험금을 지급하게 되어, 기업은 현행보다 4만권의 보험금을 추가 수령할 수 있게 되는 셈이다.¹⁹⁾ 만약, 아래 예시에서 영업손실 누계가 20인 기업(즉, 완전자본잠식 기업)이 지분 등 투자보험에 가입하려고 했다면 가입할 수 있는 금액이 없을 것이나, 자산보험화했을 경우에는 여전히 84만권의 보험금을 수령할 수 있을 것이다.

다만 자산보험화된 경협보험은 회수가 가능하거나 교역보험으로 담보되는 것이 타당한 자산은 제외되어야 하므로, ▲현금 등 현금성 자산, ▲집기/비품/공구, ▲토지이용권을 제외한 무형자산(영업권, 소프트웨어 등), ▲임차보증금 등 회수 가능한 기타 자산, ▲재고자산과 같은 유동자산은 담보대상에서 제외될 수 있다. 또한, 현지법인들이 모두 영업손실을 실현하거나 자본잠식 상태는 아니기 때문에 자산보험화를 통한 보험금액은 실제 유의미하게 늘어나지 않을 수도 있다.

한편, 개성공단기업협회(2015) 등은 일단 개성공단이 재개되어 보험금을 수령했던 기업이 공단 내에서 영업을 재개하기 위해서는 받았던 보험금을 반납하고 상대적으로 적은 국고채 유통수익률 기회비용만을 손실액으로 인정받아 보상받게 되므로 그 효용성이 낮음을 지적하고 있다.

경협보험이 자산보험화가 되면, 보험금을 반납할 때에도 자산의 감가상각분을 반영하여 이를 제외하고 반납해야 타당할 것이다. 실제 가동중단 기간 중에도 자산에 지속적으로 감가상각이 발생하므로 보험금을 반

19) 실제로는 장부상 가치가 아닌 자산평가액이 될 것이기 때문에 다소 차이가 발생할 수 있다.

납하더라도 감가상각을 반영한 현재 자산의 가치에 대해서만 반납하게 되면 공장을 재개할 수 있게 되는 셈이다. 따라서 기수령한 보험금에서 반납금을 제외한 금액(이하 “중단기간 중 손실보상액”) 또한 현행 대비 늘어남에 따라 적정성 기준의 하나였던 ‘실질적인 보상’에 더 가까워질 수 있다.

보험금 지급한도에 관련해서는 개성공단 기업의 자산규모가 보험금 한도보다 클 경우 일단 한도가 100억원으로 늘어나면 지급되는 보험금은 유의미하게 늘어날 것으로 예상되나, 보험금 한도가 늘어나는 것이 실제 보험금의 증가로 이어지지 않는 기업들도 많을 수 있으며, 오히려 재무 건전성이 상대적으로 우수한 대기업 앞 한정된 재원이 배분될 가능성이 있기 때문에 이에 대한 면밀한 검토가 필요할 것으로 보인다.

또한, 기업휴지 보상은 보험금 지급 등에 있어 남북경협보험의 적정성 증대에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 한국화재보험협회(2013)에 따르면, 일반적으로 기업휴지보험이 보상하는 항목은 크게 영업이익과 판매비, 일반관리비, 제비용 중 휴업 중에도 계속 지급하는 비용이 있다. 다만, 선행연구에서 지적되었듯 기업휴지보험의 가장 큰 목적은 보험계약자가 휴지상태에서도 마치 영업을 계속했던 것처럼 보상하는데 있기 때문에 본 연구에서 기업휴지보상은 영업이익에 대한 보상으로 한정하려고 한다.

제 2 절 연구 대상 및 방법

1. 연구 대상

가설 1과 가설 2에서 살펴보고자 하는 경험보험과 대북투자규모와의 관계, 보험요율의 적정성은 경험보험이 도입된 '04. 9월부터 개성공단이 폐쇄된 '16. 2월까지를 시간적 범위로 한다. 공간적으로는 경험보험에 든 업체 중 1곳(농협 금강산지점)을 제외하고는 모두 개성공단에 입주하거나 영업을 했던 기업들이기 때문에 개성공단 앞 대북투자 및 보험가입으로 제한하려고 한다. 이러한 공간적 제약에서 개성공단이 실제로 가동을 개시하여 신뢰할만한 데이터를 받을 수 있는 시점이 '05년 이후 이므로, 실제 검토기간은 '05년부터 '15년까지 11개년이 될 것이다.

한편 가설 3과 관련하여 '16. 2월 개성공단 폐쇄가 결정될 당시 경험보험에 가입되어 있던 기업은 실제 공장을 가동하고 있는 '가동기업', 공장을 건설 중인 '미가동기업', 지사 또는 영업소를 운영하고 있는 '영업기업' 중 112개사이다. '16년말 기준으로 이 중 실제 보험금을 지급받은 업체는 총 104개사이다. 가설 3을 검증하기 위해 본 연구에서는 보험에 가입한 상태였던 이들 112개사를 대상으로 한다. 개성공단 폐쇄 당시 개성공단에 진출한 기업은 총 303개사에 이르나, 이번 연구의 목적이 현행 경험보험과 각계의 주요 요구사항을 반영한 개선안을 이론적·실증적으로 검토하는 것이기 때문에 비교분석하기 위한 재무제표 및 현행 보험금 수령액 등을 객관적으로 파악할 수 있는 기업이 112개사에 한정되기 때문이다.

다만, 기업휴지 보상과 관련해서는 동 보상의 핵심인 영업손실 보상을 분석하기 위한 보험가입기업의 영업이익 규모가 파악되어야 하나, 112개사 중 아직 공장을 건설하고 있는 '미가동기업'이나, 개성공단 폐쇄로 인

한 결산자료 미비 등으로 일부 기업들을 제외한 81개사에 대해서만 영업이익 파악이 가능하였다. 따라서 기업휴지 보상과 관련한 분석은 보험가입기업 112개사 중 자료파악이 가능했던 81개사로 한정하여 다룬다.

2. 연구 방법

가설 1과 2와 관련해서는 기술통계량 및 선행연구 등을 통한 문헌연구법에 기초하여 검증할 것이다. 가설 3과 관련해서는 대응표본 t-test²⁰⁾를 실시하여 현행 경험보험 제도와 아직 실현되지 않은 ▲자산보험화, ▲보험금 지급한도 상승, ▲기업휴지 보상 도입 제도를 각각 도입했을 때 개별 기업 앞 보험금 지급규모가 차이가 있는지를 살펴볼 것이다. 다만, 보험금 지급규모가 적정성을 모두 대변하지는 않기 때문에 이에 대한 한계도 동시에 살펴볼 것이다.

현행 경험보험제도에서 개별기업의 보험금 지급액과 아직 지급되지 않았으나 보험성립이 되어 있는 금액은 한국수출입은행의 경험보험 담당부서를 통해 자료를 확인하였다. 또한 아직 실현되지 않은 자산보험화 및 기업휴지보상(영업손실 보상)으로 인한 보험금 지급액 상승을 추정하기 위해서 '15년 개성법인의 대차대조표 및 손익계산서를 활용하였다.

20) t-test는 두 집단의 속성을 비교할 때 속성의 평균 차이에 근거해 판단을 내리는 통계검증방법이다. 사실 두 집단 간 평균 차이를 비교할 수 있는 통계검증방법은 t-test뿐만 아니라 분산분석도 가능하나, t-test의 작동원리와 분석결과에 대한 해석방법이 분산분석에 비해 다소 간명할 뿐만 아니라, 분산분석이 실행할 수 없는 연구가설을 검증할 수 있다는 이점을 갖고 있다. 이 중 대응표본 t-test는 실험 연구에서 자주 사용되는 통계분석 기법으로 전후 데이터를 수집한 후 두 데이터 간 평균 차이를 검증하는 방법이다. 주로 동일한 표본을 대상으로 시간 간격을 두고서 데이터를 두 번 수집해서 각 데이터 평균 간 차이를 검증한다는 점에서 2개의 독립적인 표본, 즉 상이한 두 집단에 대한 평균 비교인 독립표본 t-test와는 상이하다고 하겠다(류성진, 2013).

제 4 장 연구 분석

제 1절 경험보험의 대북투자 효과성 검증

개성공단에 진출했던 우리나라 기업들의 경험보험 가입실적은 개성공단 가동기업의 증가와 더불어 북한의 개성공단 통행제한('08.12월) 조치 이후 기업의 개성공단 투자위험 인식 증대로 '08년을 전후로 급증하였다. 아래 [표 4-1]에서 확인할 수 있듯이 '07년말 기준 30개에 불과했던 경험보험 가입기업수는 '08년말이 되었을 때 93개로 3배 이상 급증한 것을 확인할 수 있다.

가입기업 급증은 입주기업 숫자가 늘어난 것에 일정부분 영향을 받을 수밖에 없다. 입주기업만이 보험에 가입할 수 있는 것은 아니고 아직 공장을 짓고 있는 미가동기업이나 영업소만을 운영하는 영업기업도 보험에 원칙적으로 가입할 수 있기는 하나, 입주기업의 보험가입 필요성이 가장 높기 때문에 가입기업 중 대부분²¹⁾은 입주기업이다.

실제 동 기간 동안 입주기업수는 꾸준히 증가하는 모습을 보였다. 다만, 입주기업의 증가율보다 가입기업수의 증가율이 더 가파른 점을 확인할 수 있다. [표 4-1]에서 확인할 수 있듯이 입주기업수 대비 가입기업의 비율은 '07년 46%에서 '08년 이후에는 꾸준히 100%를 넘겼다.²²⁾ 다만, '13년 가동중단에 따라 보험금을 수령한 일부 기업들이 재가입을 하

21) 실제 '16.2월 개성공단 폐쇄당시 보험에 가입되어 있던 112개사 중 입주기업의 수가 79개사로 2/3를 차지하였다.

22) 입주기업뿐 아니라 미가동기업, 영업기업도 원칙적으로 보험에 가입할 수 있기 때문에 비중이 100%를 넘길 수 있다.

지 않거나 할 수 없는 상황이 됨에 따라 최근에는 그 비율이 100%를 하회하는 모습이다.

[표 4-1] 경협보험 가입기업 현황

(단위 : 개, %)

	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15
가입기업수 (연말, A)	9	7	31	94	147	159	149	147	98	108	112
입주기업수 (연말, B)	18	30	65	93	117	121	123	123	123	125	125
비중(A/B)	50	23	48	101	126	131	121	120	80	86	90

출처 : 통일부 홈페이지 및 한국수출입은행 내부 자료

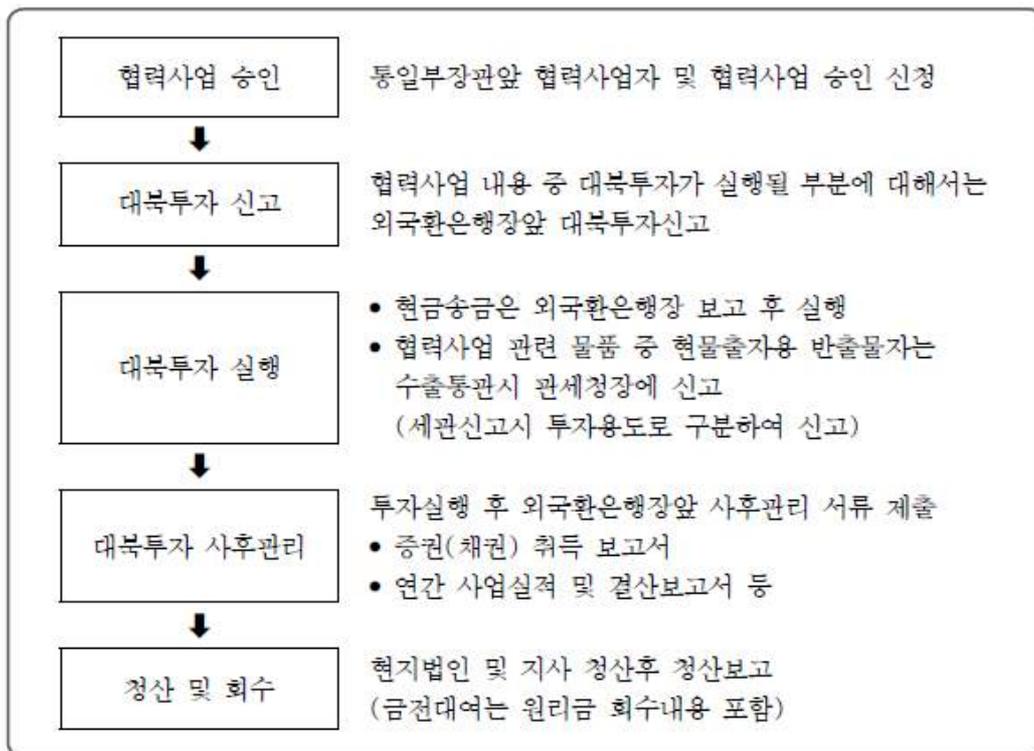
[표 4-1]에서 확실한 점은 남북관계가 경색되기 시작한 '08년 이후 보험에 가입한 기업의 비중이 커졌다는 점이다. 이러한 보험가입이 투자액 상승으로도 연결되었는지를 살펴보는 것은 흥미로운 주제이다.

대북투자규모는 여러 가지 방법으로 살펴볼 수 있으나, 본 연구에서는 통일부 홈페이지를 통해 공개되어 있는 생산액과 협력사업승인 건수를 통해 간접적으로 살펴보고자 한다. 생산액은 기본적으로 생산시설에 대한 투자규모에 비례하는 요소이기 때문에 투자규모를 간접적으로 확인할 수 있는 지표가 될 수 있다.

한편 협력사업승인 건수를 살펴보는 이유는 협력사업승인을 받아야 대북투자를 할 수 있기 때문에 대북투자규모의 선행지표 역할을 하기 때문이다. 한국수출입은행(2009)에 따르면, 협력사업 승인은 협력사업자가 사업계획을 구체화하여 이를 북측 당사자와 최종적으로 합의한 후 이의 실행이 가능하도록 하는 절차로, 승인 받은 내용에 따라 본격적인 대북투자를 실행할 수 있다. 여기서 협력사업이란 남한주민이 경제적 이익을

업을 목적으로 북한지역에 단독 또는 공동으로 지분, 대부, 각종 무형의 권리를 취득하는 행위를 말하며, 이 외에도 제 3국에서 북한주민과의 공동 경제협력사업, 북한주민의 고용 및 용역제공, 공동 행사개최, 조사·연구 활동 등도 경제협력사업에 포함된다. 협력대북투자는 자본, 기술 및 경영능력 등을 북한에 이전시킴으로써 남북한의 경제 및 투자자의 신용상태에 다양한 영향을 미칠 수 있으며, 거래은행 등 이해관계자의 알 권리를 보호하고 정부의 정책수립 및 집행에 활용토록 하는 측면에서 협력사업 승인 및 대북투자 신고제의 의의가 있다. 대북투자 신고관리는 대북투자라는 특수성으로 일반 외국환은행을 통한 대북투자 관리와 더불어 통일부의 협력사업 승인 관리도 동시에 이뤄지는 특징이 있다.

[그림 4-1] 대북투자 흐름도

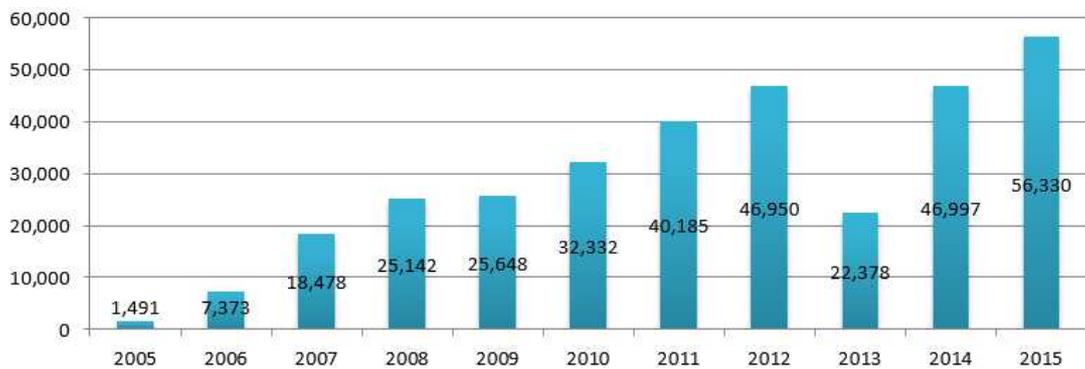


출처 : 한국수출입은행 대북투자실무가이드(2009)

‘05년 이후 개성공단의 생산액 추이는 아래 [그림 4-2]와 같다. ‘13. 4월부터 9월까지 약 6개월간 개성공단이 중단되면서 일시적으로 생산액이 급감한 적이 있으나 이러한 특수상황을 제외하면 개성공단 생산액은 ‘05년 이후 지속적으로 증가해 왔다.

[그림 4-2] 개성공단 생산액 추이

(단위 : 만불)



출처 : 통일부 홈페이지

다만, 생산액 증가는 입주기업의 수 증가로도 설명될 수 있기 때문에 이를 반영하여 개별기업당 생산액 증가도 살펴볼 필요가 있다. 이는 [표 4-2]에서 확인할 수 있다.

[표 4-2] 개성공단 기업당 생산액 추이

(단위 : 개, 만불)

구분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15
입주 기업수	18	30	65	93	117	121	123	123	123	125	125
기업당 생산액 ²³⁾	83	246	284	270	219	267	327	382	182	376	451

23) 기업당 생산액은 [그림 4-2]의 생산액을 입주기업수로 나눈 것이다.

[표 4-2]를 통해 알 수 있듯 보험가입률이 상대적으로 더 높은 '08년 이후 기업당 생산액이 일시적으로 공단이 중단되었던 '13년을 제외하고는 증가세임을 확인할 수 있다. 기업당 생산액의 증가는 곧 기업당 투자액의 증가로 판단할 수 있고, '08년 이후 보수 성격을 지닌 정권이 계속 집권한 상태에서 천안함 사태 등 정치적 위험요소들이 계속 불거졌음에도 불구하고 생산액의 증가추세가 이어진 것은 보험가입으로 인한 기업들의 위험회피 정도가 영향을 끼쳤을 가능성이 높음을 추론할 수 있다.

한편 본절에서는 보험가입 증가가 투자액 상승으로 연결되었다고 인과관계를 상정했으나 반대로 투자액 상승이 보험가입으로 연결된 것은 아닌지 역인과관계를 생각해 볼 필요가 있다. 투자액이 상승할수록 보험가입의 필요성이 늘어나기 때문이다. 그러나 이러한 인과관계가 설명되기 위해서는 애시당초 투자액 상승을 설명할 수 있어야 하는데 정치적 위험이 고조되는 시점에서 투자액 상승을 뒷받침할만한 타당성 있는 근거를 찾기는 어렵다고 할 수 있다.

협력사업승인에서도 유사한 결론을 낼 수 있다. '05년에서 '15년까지 승인 또는 신고(사업규모가 작은 경우 신고로 대체)된 373건 중 경협보험이 활성화된 '08년 이후 비율이 45%로 절반에 육박한다. 동 기간 중 특히 '10년 이후 5.24조치 등으로 인해 대북투자가 매우 까다로워진 점을 고려하면 경협보험이 투자에 긍정적인 영향을 준다고 할 수 있다.

[표 4-3] 개성공단 협력사업승인 추이

(단위 : 건, %)

구분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15
승인	26	15	163	53	10	6	1	6	5	3	3
신고	0	0	0	0	12	11	18	22	10	2	7
계	26	15	163	53	22	17	19	28	15	5	10
누계	26	41	204	257	279	296	315	343	358	363	373
누계백분율	7.0	11.0	54.7	68.9	74.8	79.4	84.5	92.0	96.0	97.3	100

출처 : 통일부 홈페이지

제 2절 경협보험의 보험요율 적정성 검증

가설 2는 ‘남북경협보험의 현행 보험요율은 적정하다’이다. 보험요율을 결정하는 요소는 매우 다양하기 때문에 ‘적정수준의 보험요율’의 조작적 정의를 통해 범주를 좁힐 필요성이 있다.

비단 정치적 위험보험에서 뿐만 아니라 일반적으로 보험에서 보험요율은 위험과 밀접한 관계가 있다. 박상범(2014)은 위험이 일어날 확률을 결정하는 것이 보험자의 손익에 큰 영향을 미치기 때문에 확률결정이 매우 중요하며, 이러한 확률에 기반을 두어 보험자가 최종적으로 위험발생 가능성을 수치로 표현한 것이 보험요율이라고 정의하고 있다.

경협보험과 유사한 성격인 해외투자보험의 보험요율도 위험과 밀접한 관련이 있는데, 정재곤(2000)은 해외투자보험의 보험료는 다른 수출보험과 마찬가지로 사고가 발생했을 때 지급하는 보험금에 충당하고 있고, 이러한 지급을 보험료 수입이 보전하도록 수출보험법상 명시하고 있음을 지적하면서 보험료가 기본적으로 위험 발생 시 보험금을 충당하기 때문에 보험요율은 위험측정과 연관이 있을 수밖에 없음을 지적한다.

해외투자보험의 보험요율이 위험과 관련이 있음은 간접적으로 이에 대한 감사 지적사항에서도 확인할 수 있는데, 감사원(2010)에 따르면 우리나라에서 해외투자보험 등을 취급하고 있는 무역보험공사의 경우 최종보험료율을 누적사고율보다 낮은 수준으로 책정하거나 언더라이팅 할인율을 과다하게 적용하여 사고율보다 보험료율이 낮게 부과됨에 따라 지속적인 보험수지 적자가 일어나고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 지적사항은 보험요율이 위험과 밀접한 관계가 있음을 간접적으로 확인할 수 있는 방증이기도 하다.

이 논문에서는 정치적 위험보험의 위험의 범주와 관련하여 흔히 사용되는 BERI 방법과 PRS 방법을 살펴봄으로써 ‘적정수준의 보험요율’의 정의를 더 자세히 살펴보고자 한다.

1. 정치적 위험보험의 ‘위험’ 범주

BERI(사업환경위험지수)는 전문가들이 독립적으로 의견을 제시하게 한 다음 더 정확한 의견을 최종 수립하는 일종의 의견수렴 방식이다. 공통지표는 미리 정해져 있으나, 각 전문가들이 정치적 위험을 평가할 때 각각의 지표에 가중치를 부여하는 방식으로 위험도가 결정되므로 국가별 비교가 용이하면서도 평가요소에 있어 주관성이 배제된다는 장점이 있는 것으로 알려져 있다. 더 중요한 것은, 다소 주먹구구식(rule of thumb) 방식으로 보이는 BERI 방식의 예측력이 높게 나타나고 있으며, 국제적인 공신력도 인정받고 있기 때문에 해외투자에 나서는 기업들이 정치적 위험을 예측하고 사전적으로 확인하려고 하는 정보로써 활용도가 높다는 사실이다.

구체적으로 BERI는 두 분야의 전문가들이 패널을 구성하고, 관찰을 통한 정성적인 방법으로 개별 국가의 위험도를 평가하고 위험도에 있어서 순위를 설정하는데, 각 패널은 해당 국가의 정치적 상황을 주관적으로 판단하고 평가를 내리는 그룹과 당해 국가에서 사업을 영위할 수 있는 환경(operating environment)을 예측하는 그룹으로 나뉘어져 있다. BERI가 제시하는 공통적인 변수는 정치적 위험과 관련이 있다고 사전적으로(ex-ante) 생각되는 15개의 변수이며, 이러한 변수 각각에는 [표 4-4]와 같은 사전 설정된 가중치가 부여되어 있다.

[표 4-4] BERI 변수

변수	설명	가중치				
		전체	정치	운영	재무	민족
정치적안정	예상치 못한 정치적 변화가 국제적인 사업 활동에 미치는 영향 정도	3	6			
경제성장	GNP 실질성장률	2.5		5	5	5

변수	설명	가중치				
		전체	정치	운영	재무	민족
화폐태환성	현지통화 교환할 때 어려움의 정도, 국제금융시장에서 현지통화의 수용 정도	2.5		5		
노동비용/ 생산성	자금수준, 노동생산성, 생산설비의 근대화, 기업의 사회적 비용부담	2		3		
장기자본조달	장기자금을 차입하고자 할 때 자본 조달의 어려움	2			5	
단기차입능력	외국계기업이 단기자금을 차입할 수 있는 정도 및 현지금융기관의 발달정도	2			5	
외국인투자 환경	정치제도가 사회적 비용을 감당하는 정도, 자본주의 원칙의 수용정도	1.5	5			8
국유화	재산수용정도, 외국자본에 반하여 민족자본에 대해 취하는 우대조치	1.5	5			8
물가상승	물가상승 정도와 충격완화 장치의 효율성 수준	1.5	5		3	
국제수지	경상수지 및 자본수지의 현황, 국제수지 추이로 인한 수익영향 정도	1.5	3		3	
계약실행성	계약 존중 정도, 언어와 국민들 간의 감정차이로 발생하는 분규	1.5		4	2	
관료의 업무지연	세관통관 및 외화송금에 있어 정부의 업무 처리속도와 능력	1	3		2	4
통신 및 운송	통신설비 및 운송관계 등 인프라	1		3		
현지의 경영능력	현지 자본을 출자나 경영에 참여 가능한 현지인 수와 질적 수준	1		2		
전문적서비스	회계, 법률, 마케팅, 기술, 건축 등에 있어 기업의 비용부담	0.5		3		
계		25	25	25	25	25

출처 : Harner, F. T.(1981), Business Environment Risk Index, BERI Ltd.
 및 홍성헌(2011) 등을 재구성

한편 PRS(Political Risk Service)는 Coplin과 O'Leary 교수, CIA, 미국무부를 포함한 정부기관과 주요 다국적기업들이 20여년간 연구 끝에 만든 결과물로, Coplin-O' Leary 모델이라고도 한다. PRS는 금융거래,

외국인 직접투자, 피투자국으로의 수출 등 세 분야에 대해 100여 개국을 평가대상으로 하여 12개 등급으로 나눈다(정치적 위험이 없으면 A⁺, 매우 위험할 경우 D⁻).

PRS의 평가과정은 두 단계로 나뉘어져 투자자이 각국에 대한 정치적 위험을 예측하도록 도움을 준다. 첫 번째 단계에서는 평가대상인 100여 개국의 각 국별 전문가들이 향후 18개월과 향후 5년 후에 일어날만한 정권 시나리오 3가지를 설정하여 각 시나리오의 가능성을 평가한다. 두 번째 단계에서는 각각의 정권 시나리오별로 정치적 혼란으로 인한 변화와 사업에 영향을 미칠 수 있는 요소에 대해 정부간섭으로 인한 변화를 평가한다.

PRS 그룹은 [표 4-5]에서 보이는 17개의 요인을 대상으로 정치적 위험을 판단한다. 구체적으로 설명하면, 금융거래에 영향을 주는 평가요인, 해외직접투자에 영향을 미치는 정치적 위험 평가요인, 그리고 피투자대상 국가 앞 수출에 있어서 평가요인들이다. 세 가지 요인들은 평가대상국의 정치적 위험, 외채 위험, 경제 위험 등 세 범주로 이뤄져 있고, 현지에 진출 또는 투자하고자 하는 기업이 그 방식의 여부나 노출기간에 따라 정치적 위험 예측을 도와주기 때문에 유용성이 높다고 할 수 있다.

[표 4-5] PRS 변수

기간	위험범주	평가항목	진출방식					
			금융거래		FDI		수출	
			18	5	18	5	18	5
18 개월 예측 요인	정치적 혼란	폭동, 시위, 정치적 파업, 분쟁, 테러, 게릴라, 전쟁, 거리·조직범죄			○		○	
	지분규제	외국인 소유에 대한 제한이나 특별 제한 조치 또는 특별 자유분야			○			
	운영규제	정부조달, 외국인 인사, 입지, 공무원의 효율성과 정직성, 효과적이고 청렴한 법제도			○			

기간	위험범주	평가항목	진출방식					
			금융거래		FDI		수출	
			18	5	18	5	18	5
18 개월 예측 요인	조세차별	외국인에게 차별적인 공식 또는 비공식적인 조세정책			○			
	회수제한	공식·비공식적인 이익, 배당금, 투자자본 이전 제한			○			
	환율통제	공식·비공식간의 차이, 현지통화의 외국통화 태환조건	○				○	
	관세장벽	수입품에 대한 차별적인 관세율 적용이나 관세 범위					○	
	기타 수입장벽	쿼터운용, 수수료 징구, 기타 수입 규제					○	
	지불지연	정부와 수입업자의 대금 지불 엄수	○				○	
	재정통화 확대	정부지출, 조세정책, 화폐정책 및 기타 금융정책	○					
	노동정책	노조활동, 정부관련정책, 노동생산성			○			
	대외채무	전반적인 외채 정도, 경제규모와 비교한 외채 상환능력	○				○	
5년 예측 요인	정치적혼란	18개월 예측요인과 상동		○		○		○
	투자제한	외국인 투자 제한 및 차별을 야기하는 상황의 장기적 변화 가능성				○		
	무역제한	외국인의 무역 진입을 제한하거나 차별을 야기하는 상황의 장기적 변화 가능성						○
	국내 거시경제	1인당 GDP 규모, GDP성장률, 물가상승 정도, 실업률, 직접투자 규모, 재정수지					○	○
	대외경제	경상수지의 최근 5년 세계 순위, 통화가치의 변화율		○				○

출처 : PRS Group(www.prsgroup.com) 홈페이지 자료 및 홍성현(2011)

[표 4-4]와 [표 4-5]를 통해 외국인투자와 관련한 법과 제도와 관련한 정책위험(policy risk)이 정치적 위험의 상당부분을 차지하고 있음을 확인할 수 있다. BERI에서는 15개 위험 중 4개가, PRS에서는 17개 중 무려 8개가 이러한 외국인투자법과 관련한 위험으로 구별될 수 있다.

[표 4-6] 외국인투자법과 관련한 위험

기 관	구 분	내 용
BERI (4개)	외국인 투자환경	정치제도가 사회적 비용을 감당하는 정도, 자본주의 원칙의 수용정도
	국유화	재산수용정도, 외국자본에 반하여 민족자본에 대해 취하는 우대조치
	계약실행성	계약 존중 정도, 언어와 국민들 간의 감정차이로 발생하는 분규
	관료의 업무지연	세관통관 및 외화송금에 있어 정부의 업무 처리 속도와 능률
PRS (8개)	지분규제	외국인 소유에 대한 제한이나 특별제한 조치 또는 특별 자유분야
	운영규제	정부조달, 외국인 인사, 입지, 공무원의 효율성과 정직성, 효과적이고 청렴한 법제도
	조세차별	외국인에게 차별적인 공식 또는 비공식적인 조세정책
	회수제한	공식·비공식적인 이익, 배당금, 투자자본 이전 제한
	환율통제	공식·비공식간의 차이, 현지통화의 외국통화 태환조건
	관세장벽	수입품에 대한 차별적인 관세율 적용이나 관세 범위
	기타 수입장벽	쿼터운용, 수수료 징구, 기타 수입규제
	투자제한	외국인 투자 제한 및 차별을 야기하는 상황의 장기적 변화 가능성
	무역제한	외국인의 무역 진입을 제한하거나 차별을 야기하는 상황의 장기적 변화 가능성

Busse(2005) 또한 개발도상국의 데이터를 실증 분석하여 외국인 직접 투자에 영향을 미치는 정치적 위험은 정부의 안정성, 내외부적인 갈등, 부패, 인종 갈등, 정부의 신뢰성과 더불어 법과 질서적인 측면이 강하다고 언급했음은 앞서 지적한 바 있다. 이러한 측면에서 경험보험이 위험을 제대로 측정했는지 살펴보기 위해서는 북한의 외국인투자법에 대한 평가에 근거하여 요율이 적정하게 책정되었는지를 살펴볼 필요가 있다.

2. 북한의 외국인투자법에 대한 평가

북한의 외국인투자법은 외국인투자 증진을 위한 개선 노력이 지속적으로 반영되고 있으나 아직 사유재산에 대한 근본적 인식 부족으로 인해 완성도가 낮다는 평가를 받는다. 북한은 침체기에 있는 외국인투자를 활성화함으로써 경제재건의 돌파구를 마련하기 위해 지난 '11년에 외국인투자관계법제에 대한 다소간의 정비를 단행하였기 때문에 그 이후에 나온 평가를 우선 살펴보는 것이 더욱 의미가 있다.

신현윤(2012)은 김정은 체제로의 이양과정에서 행해진 외국인투자법 개정이 적어도 형식적 측면에서는 법률간 체계적으로 앞뒤가 맞는 정합성을 유지하려고 노력했고, 조문의 형식을 통일함과 동시에 법률용어의 표현을 기존보다 명확하게 하였을 뿐 아니라, 이제까지 의미전달이 다소 명확하지 못하거나 기술방식에 문제가 제기되었던 부분들을 개선했다는 측면에서 의의를 찾는다. 또한 내용적인 측면에서도 행정규제의 완화, 노동 경직성 완화, 인센티브 제공, 형별 규정의 일부 삭제 등 투자유치를 위한 다양한 제도적 보완을 실시했다는 점에서도 특징을 찾는다. 특별히 국유화로 인한 보상 측면이나 분쟁해결을 위한 조정제도를 신설한 것은 외국인투자자들이 대북투자시 발생할 수 있는 분쟁을 해결하려고 하는 정책적 의지와 가능성을 보였다는 측면에서 의미 있다고 평가한다.

이러한 법 개정 노력은 강성대국 건설과 경제 불황을 극복하기 위한 북한 당국의 의지 표명으로 어느 정도 효과가 있을 것이라고 판단하면서도, 사유재산제도와 사적자치의 원칙에 근거한 자본주의 법규범과 달리 생산수단의 국유화, 국가적 통제, 간섭을 근거로 자유로운 거래가 상당부분 제약을 받는 사회주의 법규범이라는 성격에서는 근본적으로 벗어나지 못하고 있기 때문에 아무리 자본주의 체제와 조화되는 법제를 만들려고 하더라도 이러한 제약조건 하에서 조화로운 제도를 확립하는 것은 기대할 수 없다고 언급하고 있다.

박형준(2013)도 북한의 대외개혁·개방을 위한 적극적 의미와 노력을 보여주고 있고, 관련 법령의 개정을 통해 이러한 북한의 의도가 구체화된 것으로 평가를 내리면서도 법률체계상의 구조적 문제, 구체적인 시행 계획 결여, 분쟁해결제도의 구체적인 방안 미비 등으로 인해 외국자본의 투자 유치는 현재도 저조한 실정에 머무르고 있음을 지적하면서, 사회주의 법규범의 내재적 한계로 인한 투자 유치에는 근본적인 어려움이 있다고 평가하고 있다.

최근 외국인투자법 개정 이전이긴 하나, 정영화(2008)는 아시아에서 가장 비슷한 사회주의 국가인 베트남과 중국의 외국인투자법과 북한의 외국인투자법을 비교함으로써 외국인투자 유인에는 상당히 열악한 법적 체계를 지니고 있음을 지적하고 있다. 베트남과 중국 또한 경제개혁을 장기간 추진하면서 필수적으로 소요되는 자본축적을 위해 외국인투자를 촉진해 왔다. 정치와 법제도가 상이하기 때문에 외국인투자를 극대화하기 위한 충분한 인센티브를 부여하고자 하는 제도개혁을 전제로 실시되었다는 점이 특징이다.

계획경제임에도 불구하고 베트남과 중국은 15~20년에 걸쳐 헌법개혁을 통한 사유재산권 보장 및 가격 자유화를 도입하여 시장제도를 상당부분 흡수하였다. 베트남은 영미법의 회사설립을 보장하였고, 투자자에게

유리한 노동법 및 세법을 도입하였다. 반면, 북한에서는 여전히 자유시장과 사유재산권의 개념이 미약하고 기업형태와 고용제도에 있어서도 계획경제의 틀을 벗어나지 못하고 있다. 따라서 북한의 법제는 베트남이나 중국에 비해 투자자에게 제공될 수 있는 인센티브가 부족하고, 행정 및 거래비용 부담 가능성이 상존한다. 같은 사회주의 국가라 할지라도 북한의 외국인투자법은 열위에 있으며, 이러한 형태는 북한의 근본적인 정치체제에서 그 원인을 찾을 수 있다. 이는 [표 4-7]에 정리되어 있다.

[표 4-7] 북한과 타 사회주의 국가와의 정치체제 비교

구분	경제질서	경제기초	소유제도	사유재산	외국투자	비고
중국	사회주의 시장경제	사회주의 공유제	인민소유 집단소유	법률보호 상속권보장	법률보호	사회주의 법치국가
베트남	사회주의 시장경제	사회주의 공유제	인민소유 집단소유	법률보호 상속권보장	헌법보장 재외동포 투자보호	다부문 경제구조
북한	계획경제	사회주의 공유제	인민소유 협동단체 소유	소비적소유 상속권보장	투구기업 설립장려	자립경제 강조

출처: 정영화·김계환(2007)을 재구성

3. 경험보험의 보험요율 평가

앞서 제기된 정책위험 등으로 전 세계의 대북투자 규모는 실제 회복이 더딘 상황이다. UN직속기구인 국제연합무역개발협의회(UNCTAD)가 매년 출간하는 Handbook of Statistics에 따르면 전 세계의 대북투자규모는 '14년 63백만불로 '13년 89백만불 대비 30% 정도 감소했으며, '15년 투자규모는 83백만불로 '14년 대비 늘었으나 여전히 '13년 수준을 회복하지 못하고 있는 등 전세계의 대북투자에 대한 인식은 긍정적이지 않다.

OPIC이나 MIGA와 같은 정치적 위험보험을 다루는 공적기구에서도 북한의 정치적 위험에 대한 담보는 하지 않고 있으며, 경험보험과 유사한 구조의 해외투자보험을 운영하고 있는 무역보험공사(K-sure) 또한 북한을 대상국가에 편입하고 있지는 않다.

[표 4-8] OPIC 및 MIGA의 아시아 지역 담보대상국가

OPIC	ASIA AND THE PACIFIC				
	Afghanistan	India	Marshall Islands	Samoa	Tonga
	Burma	Indonesia	Mongolia	Singapore	Vietnam
	Cambodia	Kiribati	Nepal	South Korea	
	Cook Islands	Laos	Pakistan	Sri Lanka	
	Federated States of Micronesia	Malaysia	Palau	Taiwan	
	Fiji	Maldives	Papua New Guinea	Thailand	
			Philippines	Timor-Leste	
	MIGA	ASIA AND THE PACIFIC: Afghanistan, Bangladesh, Bhutan, Cambodia, China, Fiji, India, Indonesia, Korea (Republic of), Lao People's Democratic Republic, Malaysia, Maldives, Micronesia (Federated States of), Mongolia, Myanmar, Nepal, Pakistan, Palau, Papua New Guinea, Philippines, Samoa, Singapore, Solomon Islands, Sri Lanka, Thailand, Timor Leste, Vanuatu, Vietnam			

출처: OPIC 및 MIGA 홈페이지

이와 같은 상황을 전반적으로 고려했을 때 북한에 대한 보험요율은 최고 위험등급에 상응하는 요율을 책정하는 것이 타당하며, 국가에 의해 운영되는 정책보험의 성격을 고려하더라도 여타 공공기구들이 책정하는 최고 요율을 부여하는 것이 논리적으로 맞다고 보인다. 현재 경험보험의 보험요율은 연 0.6%이나, 중소기업에게는 25% 할인을 제공하여 연 0.45% 수준이다. 지난 개성공단 폐쇄 직전 가입했던 기업 112개사 중 98개사(87.5%)가 중소기업 요율을 적용받은 것을 고려했을 때 가중 평균한 보험요율은 연 0.5% 남짓이다. 경험보험의 보험요율은 '04년 도입되었을 때는 유사한 구조의 해외투자보험 보험요율인 연 0.8%대를 고려하여 연 0.7%로 책정되었으나, 이후 보험 가입률 제고를 목적으로 '07년 연 0.5%

로 하향된 바 있다. '08년 경험보험의 전신(前身)인 '손실보조제도'가 현재의 경험보험이라는 이름으로 변경된 다음에 보험요율 근거조항을 마련하여 '09년에 연 0.6% 수준으로 조정된 후, 현재까지 7년 넘게 지속적으로 유지되었다.

연 0.6% 수준인 경험보험 요율은 선행연구나 타 사례 등을 살펴봤을 때 북한의 정치적 위험을 담보하기에는 턱없이 낮은 요율이라고 볼 수 있다. 앞서 언급되었듯 Jensen(2005)은 정책보험의 성격을 동시에 지니고 있는 MIGA의 정치적 위험보험도 프로젝트나 국가의 위험도가 높을 경우 최고 연 1.5%까지 요율을 징구하도록 하고 있으며, 국회예산정책처(2013)의 조사에 따르면 무보의 최고 위험국가(7등급)에 대한 요율은 연 0.83%로, 현행 경험보험의 가중 평균한 요율인 연 0.5%는 5등급 수준에 불과하다. 신동호(2013)의 연구에서도 무보의 최고 위험국가에 대한 해외투자보험 요율이 연 1.3%에 이르고 있다는 점을 언급하고 있다.

북한의 위험도 대비 낮은 보험요율이 책정된 데에는 정책보험이라는 측면, 보험가입률 제고 노력, 보험 제도를 둘러싼 이익집단들과의 타협의 결과 등 여러 해석을 내놓을 수 있으나, 기본적으로 현행 경험보험이 개성공단 진출기업들이 주로 가입한 상황에서 이들 기업 앞으로는 46개 조항으로 구성된 개성공업지구법이 다른 외국인투자법에 비해 우선적으로 적용되고 있다는 점이 고려되었을 것으로 보인다. 개성공업지구법은 경제활동에 대해서는 부칙의 다른 법규 적용을 배제시키고 있기 때문에 외국인투자법 등 다른 법규에 대한 분석이 부족했을 가능성이 높다. 하지만, '13년과 '16년에 사고가 발생했을 때는 이러한 개성공업지구법과 관계없이 정치적으로 일어난 사고인 점을 고려했을 때 위험 측정과 보험요율의 책정에 있어서 좀 더 보수적인 접근이 필요했을 것으로 생각된다. 결론적으로, 여타 정책보험과 비교했을 때에도 낮은 경험보험의 보험요율은 보험의 적정성을 상당부분 침해하고 있다고 볼 수 있다.

제 3 절 주요 개선사항이 적정성에 미치는 영향

주요 개선사항이 적정성에 미치는 영향을 살피기 전에 적정성에 대한 기준을 정하려고 한다. 본 절에서는 [표 2-4]와 [표 2-5]에서 살펴본 정치적 위험보험의 적정성, 정책보험의 적정성, 경험보험 개선요구 중 2개 이상에서 공통적으로 제기되었던 요소인 ▲합리적 보험금, ▲재정 안정화, ▲가입률 제고(가입제한 완화 포함), ▲역선택 및 도덕적 해이 방지 측면을 적정성의 기준으로 정한다.²⁴⁾ 먼저 각 개선사항을 시행했을 때의 지급 보험금을 비교한 다음, 나머지 기준에 대한 추가적인 평가를 실시하고자 한다.

1. 자산보험화의 효과성

자산보험화가 되었을 때의 전체 예상 보험금은 현행 한도인 70억원과 개선 요구안에서의 한도인 100억원 모두에서 4~8% 증가하였다.

[표 4-9] 자산보험화에 따른 보험금 총액 비교('15년말 시점)
(단위 : 억원)

	70억원 한도	100억원 한도
현행(A)	3,086	3,299
변경(B)	3,218	3,556
비율(B/A)	1.04	1.08

현행 경험보험과 자산보험화된 경험보험과의 전체 보험금 규모 차이가 4~8%에 불과하기 때문에 개별 기업간 차이가 없을 가능성이 존재했다. 따라서 이러한 차이가 개별기업 차원에서도 있는지를 살펴본 대응표본

24) 주요 개선사항이 보험요율과는 관계가 없기 때문에, 합리적인 보험요율 책정이 각 범주의 공통사항이긴 하나 본 절에서는 다루지 않는다.

t-test를 실시했는데, 한도 70억원과 100억원에서 $t=1.970(p<.1)$, $t=1.951(p<.1)$ 로 $\alpha=0.1$ 수준에서 통계적으로 유의하여 개별기업 차원에서 도 보험금이 증가하는 것으로 결론내릴 수 있었다.

[표 4-10] 자산보험화에 따른 보험금 비교('15년말 시점)

(단위 : 억원)

구분	한도	평균	표준편차	t-value	p-value
현행대비 변경시 변동액	70억원	1.46	7.83	1.970	.051*
	100억원	1.77	9.59	1.951	.054*

* $p<.1$, ** $p<.05$, *** $p<.01$

다만, 자산보험화가 되었을 경우의 보험금 상승효과는 사고 발생시점에 따라 결과가 상이하였다. 상기 비교는 '15년말에 사고가 발생했다는 가정하에, '15년 재무제표를 기반으로 각각의 보험금을 산정한 결과이다. 현행 보험의 경우 투자금액을 기반으로 보험금액을 판단하기 때문에 사고가 '16년의 어느 시점에 발생한다고 하더라도, '16년에 추가 투자금액이 별도 확인되지 않는 이상 보험금의 차이가 발생하지 않으나, 자산보험화가 될 경우 연중 자산의 가치가 계속 하락하기 때문에 '16년말로 갈수록 보험금 지급액이 줄어들게 된다. 극단적으로, '16년말에 사고가 발생했을 경우에는 한도에 관계없이 자산보험화가 보험금 상승에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다.

[표 4-11] 자산보험화에 따른 보험금 비교('16년말 시점)

(단위 : 억원)

구분	한도	평균	표준편차	t-value	p-value
현행대비 변경시 변동액	70억원	0.04	7.90	0.056	.955
	100억원	-0.03	9.87	-0.028	.978

* $p<.1$, ** $p<.05$, *** $p<.01$

이렇게 상반된 결과가 나온 것은 ‘15년말 기준 개성 현지기업들이 제출한 자산의 평균 감가상각률이 연 6.9%로 산정된데 기인한다.²⁵⁾ 자산보험화 했을 경우 늘어나는 보험금이 4~8% 수준에 불과하기 때문에 연 6.9%를 감가상각으로 보험금에서 제할 경우 통계적 유의성을 담보하기 힘든 것으로 판단된다.

다만, 시점이 ‘16년말이라도 보험금 한도를 70억원에서 100억원으로 증가시키고 자산보험화할 경우에는 감가상각에도 불구하고 $t=2.190(p<.05)$ 로 보험금이 통계적으로 유의하게 증가한 것으로 나타나 자산보험화와 동시에 보험금 한도를 늘려야 적어도 보험금 증가라는 적정성 측면에서는 정책이 의도한 효과를 극대화시킬 수 있음을 보여준다.

[표 4-12] 자산보험화에 따른 보험금 비교(‘16년말, 한도변화)

(단위 : 억원)

구분	평균	표준편차	t-value	p-value
현행대비 변동액	2.43	11.72	2.190	.031**

* $p<.1$, ** $p<.05$, *** $p<.01$

앞서 이론적 논의에서 살펴봤듯이 보험계약자인 기업들은 개성공단인 재개되어 공단 재가동을 하고자 할 경우 “중단기간 중 손실보상액”을 제외한 나머지 금액을 기금 앞 반납해야 한다. 현행 제도에서는 투자액에

25) 개성에 진출한 현지법인들은 회계상 감가상각을 ‘개성공업지구 법규집’의 기업재정규정 제9조에 의거 실시하고 있는데, 동 조항은 건물/구축물의 경우 연 5% 이상, 기계설비는 연 10% 이상, 차량운반구는 연 20% 이상 감가상각을 하도록 규정한다. 연 6.9%의 감가상각률은 기업들이 제출한 자산규모에 대해 상기 최소 요율을 적용했을 때의 가중평균 수준이라 할 수 있다. 물론 기업별로 정액법이 아닌 정률법 등 가속상각하는 경우도 있기 때문에 실제 감가상각률이 얼마인지는 기업별 조사가 필요할 것이다.

대한 기회비용을, 개선방안에서는 중단기간 중 감가상각액을 손실액으로 산정하는 것이 논리적으로 타당하다. 기업 입장에서는 보험금 수령시에 금액이 상대적으로 적더라도 실질적으로 반납액이 적은 것을 선호할 것이다.

우선, 현행 제도에서의 중단기간 기회비용은 [표 2-3]에서 언급되었듯 권리 투자를 제외한 지분 및 대부투자의 일부에 대해 6개월 국고채 유통 수익률을 적용하여 산정한다. 다만, '13년 가동중단 당시 손실액을 산정할 때는 중단기간 전체에 대해 손실액을 인정하였으나, '15년 취급기준 일부 개정을 통해 보험금 수령 전까지의 기간에 대해서만 손실액을 인정하는 것으로 변경되었다.²⁶⁾

이러한 기준 변경에도 불구하고 보험금 수령시기가 업체별로 상이하여 이를 고려하여 분석할 경우 일반화하기 어려울 수 있다는 판단하에, 현행 경험보험의 손실액 산정은 개정 전 기준을 적용하여 최대금액으로 산정하였다. 본 연구의 목적은 현행 경험보험 대비 자산보험화된 경험보험의 손실 보상액이 유의하게 증가하였는지를 살펴보는 데 있기 때문에, 현행 경험보험 손실 보상액이 최대치임에도 불구하고, 손실 보상액이 통계적으로 유의하게 늘어날 경우 '15년 이후 개정된 기준을 적용하더라도 결론에는 영향을 미치지 않을 것이기 때문이다.

손실 보상액의 크기는 중단기간에 비례한다. 본 연구는 개성공단이 '17년말 또는 '18년말에 재개된다는 두 가지 경우로 나눠 분석을 실시하였다. [표 4-13]에서 살펴보듯이 손실 인정금액은 약 6배 정도 증가하는 것을 확인할 수 있다. 이는 현행 국고채유통수익률은 연 1%대임에 반해 감가상각률은 연 7% 수준이기 때문이다.

26) 일단 보험금을 수령하게 되면, 보험금이 투자액을 대신하기 때문에 보험금 수령 이후 시점의 투자액에 대한 기회비용을 보상할 경우 중복수혜가 될 수 있기 때문이다.

[표 4-13] 자산보험화에 따른 손실 인정 총액 비교

(단위 : 억원, %)

		금액(보험금 대비 비율)	
		'17년말	'18년말
현행(투자보험)		71(2.4)	108(3.7)
변경 (자산보험화)	70억 한도	443(13.8)	654(20.3)
	100억 한도	489(13.8)	722(20.3)

자산보험화를 했을 때 적정성은 단순히 보험금의 증가에서만 규정되지 않는다. 보험금의 증가 정도가 재정에 큰 부담이 되지 않는 정도라는 것에 오히려 적정성을 더 증대시키는 것으로 보인다. 똑같은 모수 앞 자산보험화를 했을 때의 보험금 증가율은 4~8%로 채 10%도 되지 않으나, 이를 통해 보험자인 남북협력기금은 자산보험이라는 틀을 통해 담보대상을 확대하고 자본잠식기업까지 보험에 가입할 수 있는 통로를 만들어냄으로써 보험가입률 제고라는 정책목적까지 달성할 수 있을 것으로 생각된다.

손실 인정액 측면에서는 자산보험화했을 경우에 약 6배 정도 크기가 증가함에 따라 재정에 부담을 줄 수 있을 것으로 보이나, 이는 현행 제도에서 손실 보상액이 국고채 유통수익률이었고, 최근 저금리 기조로 동 수익률이 매우 낮은 수준을 유지하고 있었기 때문에 나타난 기저효과라고 본다면 기금재정이 어느 정도는 감내할 수준인 것으로 판단된다. 오히려 동 제도를 통해서 보험의 사각지대를 없애고 대북투자를 증가시키는 본래의 취지를 살릴 수 있을 것으로 기대되기 때문에 자산보험의 적정성 증대 효과는 매우 높다고 결론 내릴 수 있다.

2. 보험금 지급한도 증가의 적정성

[표 4-9]에서 확인되듯이 보험금 지급한도가 70억원에서 100억원으로 증가할 경우 현행에서는 6.9%(3,086억원→3,299억원), 자산보험화로 변경

시 10.5%(3,218억원→3,556억원) 정도 보험금이 증가할 것으로 예측되었다. 또한 t-test에서도 보험금 지급한도가 증가할 경우, 현행제도와 변경제도 모두에서 $p < .01$ 수준에서 통계적으로 유의하게 보험금이 증가하는 것으로 나타났다.

[표 4-14] 지급한도 상승에 따른 보험금 변동 비교

(단위 : 억원)

비교	평균	표준편차	t-value	p-value
현행제도 下	2.45	7.45	3.481	.001***
변경제도 下	2.76	8.14	3.587	.000***

* $p < .1$, ** $p < .05$, *** $p < .01$

다만, 현행제도 및 변경제도에서 지급한도 상승에 따른 보험금 증가 혜택을 받는 기업의 숫자는 각각 15개²⁷⁾(13.4%), 17개(15.2%)에 불과하여 보험금의 한정된 자원 배분에 있어 일부 대기업 앞으로 쏠림현상이 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 자산보험화보다 더 많은 7~11% 수준의 보험금 지급액 상승으로 인해 재정 안정화에 부정적인 영향을 줘도 불구하고 이미 큰 규모의 투자와 손해 감수 능력이 있는 대기업 앞 재원이 편중된다면 이는 담보대상 확대, 보험가입률 제고에 도움이 되지 않을뿐더러, 보험가입액이 증가함에 따라 더 큰 투자를 감수하고자 하는 대기업이 늘어남에 따라 도덕적 해이의 발생 가능성도 있어 보인다.

특히 도덕적 해이는 경험보험 적정성 증대에 있어서 큰 문제로 작용할 수 있다. Gordon(2009)은 OECD 투자보고서에서 정치적 위험보험에서도 도덕적 해이는 충분히 작용할 수 있다는 점을 지적하면서, 그 이유는 투자자들이 위험지역에서 투자액을 줄일 유인을 적게 만들기 때문이라고

27) 금번 지급시 예외적으로 70억원 초과하여 보험금을 수령한 2개사 포함

지적한다. 예를 들어 투자자들이 더 위험한 투자환경으로 뛰어들게 만들 수도 있고, 문제 상황이 발생했을 때 보험이 있기 때문에 투자 상대국과의 협상 등에 있어서 더 성의 있게 갈등을 해소하려는 노력을 기울일 수도 있는 것이다. 도덕적 해이는 보험금 지급 상승의 긍정적 요인을 침해할 수 있는 충분한 요인이 된다.

따라서, 보험금 지급한도 확대는 일부 기업에 혜택이 돌아갈 것으로 보이기 때문에 재정의 안정성을 고려해야 하는 통일부나 기획재정부 입장에서 여타 정책에 비해 보수적으로 접근할 수밖에 없을 것으로 사료된다.

3. 기업휴지보상 도입의 효과성

한국화재보험협회(2013)에 따르면, 기업휴지보험의 보상금액 산출은 회계가 1년 단위로 결산되고, 사업의 계절성이 있기 때문에 최소 1년을 기준으로 산정되어야 한다. 본 연구에서는 기업휴지 보상 중 영업손실 보상을 중심으로 살펴보고 있고, 보상 기준의 설정에 있어 기업의 최근 평균적인 성과를 측정할 수 있어야 한다는 측면에서 1년보다 장기인 최근 3년 영업이익 평균을 기준으로 삼고자 한다.

분석방법은 현행 제도와 변경 제도(자산보험화) 각각에 대해 ‘중단기간 중 손실보상액’만 인정하는 것과 ‘중단기간 중 손실보상액’ 및 ‘영업손실보상액’을 합쳐 보험금을 지급하는 것과의 차이를 비교하였다. 또한, 논의의 단순화를 위해 보험금 한도는 70억원(기업휴지보상 금액 제외)으로 고정하였다.

112개사 중 결산자료가 입수된 81개사 중 3년 영업이익의 평균이 음(-)을 기록한 업체는 총 26개사로 비중이 32.1%에 달했다. 심지어, 26개사 중 18개사는 3년 연속으로 영업손실을 기록했다. 이는 우리나라 중소기업의 ‘13~‘15년 적자기업의 비중 16.5%, 18.5%, 20.8%²⁸⁾에 비하면 상

당히 높은 편이다. 개성법인이 모기업의 임가공거래를 맡고 있어 기본적으로 수익성이 높지 않고, 모기업이 현지법인의 회계상 영업적자를 통해 투자금을 회수하는 전략을 쓰는 것이 주요 원인으로 보인다.

이러한 상황에서 영업손실을 보상하는 기업휴지 보험의 효과성에 대해서 다소 의구심이 들 수 있으나, [표 4-15]에서 보듯 중단기간에 관계없이 모두 $p < .01$ 수준에서 통계적으로 유의하게 보험금이 증가한 것으로 확인되었다.

다만, 기업휴지 보험의 적정성에 대해서는 보수적으로 접근할 수밖에 없다. 우선 표에서도 보이듯 기업휴지 보험 도입으로 인한 평균적인 보험금 지급 증가액은 3.1억원에서 많게는 6.6억원에 달하기 때문에 보험 한도 증액에 따른 평균적인 보험금 지급 증가액인 2억원 수준([표 4-14] 참조)보다 큰 것을 확인할 수 있다. 기업휴지보험은 재정 안정화 측면에서는 보험금 한도증대보다 더 부담이 될 수밖에 없으며, 영업손실을 보상한다는 내재적인 한계 때문에 영업이익을 내는 기업들만 혜택을 보게 됨으로써 초기 투자기업들이나 혜택을 보지 못하는 경우가 발생하는 등 담보대상 확대에 있어서는 한계가 있을 것으로 보인다.

따라서 기업휴지보험 도입은 적정 수준 이상의 보험요율을 징수할 때에만 적정성을 인정할 수 있을 것으로 보인다. 다만, 영업이익 보상이라는 측면으로 인해 영업이익을 낼 것으로 전망되는 기업들을 통한 보험가입률은 제고될 것으로 보이며, 영업이익을 내야 보험금을 수령할 수 있기 때문에 전략적으로 영업손실을 기록하거나 영업손실이 나더라도 조치를 취하지 않는 도덕적 해이 문제는 일부분 해소할 수 있을 것으로 판단된다.

28) 동아일보 2016. 10. 18자 기사(<http://news.donga.com/3/all/20161018/80840390/1>). 동 기사의 적자기업의 정의는 ‘당기순손실’ 실현 기업으로 본 연구의 영업손실과는 다르나, 당기순손실 기업의 경우 일회성 영업외 이익이 발생하지 않을 경우 대부분 영업손실이 그 원인이라는 측면에서 비교에 큰 무리는 없을 것으로 판단된다.

[표 4-15] 기업휴지보험 추가 전후 보험금 비교

(단위 : 억원)

중단기간	평균	표준편차	t-value	p-value
2년	4.30	5.85	6.619	.000***
3년	6.57	8.93	6.619	.000***

* p<.1, ** p<.05, *** p<.01

4. 소결

세 가지 주요 개선사항에 대한 걱정성 여부를 정리하면 아래 [표 4-16]과 같다. 본 연구에서 정의한 걱정성에 따르면 정책 우선순위에서 자산보험화와 기업휴지보험이 우선적으로 선택되어야 할 것으로 보인다. 한편, 합리적 보험금과 가입률 제고가 기업들의 주요 요구사항인 반면, 합리적 보험금 항목을 제외한 나머지 세 항목은 보험자인 남북협력기금을 운영하는 주체인 통일부나 예산을 관리하는 기획재정부의 관심사항임을 고려했을 때, 자산보험화와 기업휴지보험의 도입이 기업들의 요구를 충실히 반영하고, 그 둘 중에서 재정당국이나 관리당국의 입장에서 다소간의 우위를 점하는 항목은 자산보험화일 것으로 예상할 수 있다.

[표 4-16] 주요 개선사항의 걱정성 여부

개선사항	합리적 보험금	재정 안정화	가입률 제고	역선택 및 도덕적해이 방지
자산보험화	○	△	○	×
보험금한도증대	○	×	×	×
기업휴지보험	○	×	△	△

* ○ : 긍정적, △ : 중립적, × : 부정적

제 4 절 남북관계 시나리오별 적정성 제고방안

1. 개성공단 재개 가능성²⁹⁾

남북경협보험의 향후 적정성 논의는 남북관계의 재개가 전제되어야 함이 물론이다. 다만, 재개가 되더라도 남북관계와 주변 정세가 안정되고 진전된 상태에서 재개되는 것과 재개가 되더라도 관계에 있어서 불안정세가 이어지는 것과는 큰 차이가 있다. 이에 따른 적정성 증대 전략도 달라질 필요가 있다.

개성공단은 남북경협 재개가 합의될 경우 우선적으로 재개될 가능성이 높다. 개성공단은 남북경협의 상징과 같은 역할을 해 왔기 때문이다. 우리나라 입장에서는 남북 경제공동체 실현 및 한반도 평화정착에 있어서 개성공단이 마중물 역할을 해 왔으며, '03년 착공 이후 10년간 총 1.7조 원을 투자하여 연간 5억불 수준의 생산량을 기록하고 있다. 향후 개성공단의 성공적 경험모델이 구축이 된다면 여타 공단개발 추진 등 남북경협이 확대될 가능성도 있는 것이다. 한편 북한 입장에서도 개성공단은 경제발전의 학습장, 주요 외화벌이 수단, 자본주의 시장경제의 학습장 및 개혁·개방의 실험공간으로서 역할을 수행해 왔다. 개성공단이 폐쇄될 때까지 개성공단에 근무하는 북한 근로자 수만 5만 4천명을 넘어섰으며 이들 앞 누적 임금지급액은 1억불이 넘어설 것으로 추정된다.

재가동 필요성에 대해서도 정치권에서는 자유한국당을 제외하고는 적어도 신중하게 고민해야 한다는 입장이다. 더불어민주당과 정의당은 북핵 해결에 지렛대 역할을 할 수 있기 때문에 재개가 필요하다는 입장이고, 국민의당은 가동중단은 전략적 손해이기 때문에 원칙적으로 재개해

29) 한국수출입은행 내부자료(개성공단 재가동 중심, 남북경협 재개 액션플랜)을 재구성

야 하나 북한 태도 변화를 전제로 조건부 재가동을 해야 한다고 주장하고 있으며, 바른정당은 국제사회와 공조하여 재개에 신중해야 한다는 입장이다.

하지만, 재가동 문제는 우리나라의 범주에서 벗어나 전 세계적인 대북 제재 완화 및 국제사회의 용인이 필요한 부분이기도 하다. 현재 북한은 UN안보리 대북제재로 인해 금융거래가 불가능한 상태³⁰⁾로 종전 우리는 개성지점을 통한 현금지급 방식 자체가 대북제재 위반 가능성이 있다. 따라서 북한의 비핵화를 위한 진정성 있는 조치와 대북제재 완화가 필요하며 우리 정부 입장에서도 개성공단 재가동은 유엔 안보리 결의위반 논란을 야기하기 때문에 북한의 전향적 태도변화를 통한 핵·미사일 개발에 관련한 국제사회 우려를 해소가 선행될 필요가 있다.

이어서 미국의 대북제재는 지속적으로 강화해 왔기 때문에 재개 단계에서 미국과의 협상도 필요하다. 미국은 북한의 대량살상무기, 인권위반, 핵실험 등에 대해 무기, 무역 및 사치품 거래, 금융활동, 원조 등 전방위적으로 강력제재를 유지하고 있다. 올해에도 미 하원은 새 대북제재법안(H.R.1644)을 초당적으로 공동발의한 바 있다. 따라서 우리 정부가 개성공단 재가동을 추진한다면 국제사회 및 미국을 포함한 우방국들의 설득을 위한 협의과정을 반드시 거쳐야 할 것으로 보인다. 다만, 우리 정부 스스로가 개성공단으로 유입된 자금과 북한 핵개발이 연동되었다고 발표한 상태이기 때문에 대북제재의 민생 예외조항(2270호)을 적극적으로 활용함과 동시에 현금 대체 임금지급 수단 마련 등 설득논리를 개발하고, 북한의 비핵화를 상당부분 이끌어내야 하는 부담은 무시할 수 없을 것으로 판단된다.

30) UN 안보리의 대북제재 결의안 2321호는 북한 내 금융기관 사무소 및 계좌 폐쇄, 대규모 현금(bulk cash) 지급 금지 등을 규정하고 있다.

2. 시나리오별 적정성 제고 방안

앞서 언급되었듯 본 논의는 개성공단의 재개를 기본으로 한다. 다만, 국제사회/우리정부/미국 등의 입장에 따라 개성공단의 재개가 전면적이 될 수도 있고 조건부가 될 수도 있다. 북한의 비핵화에 대한 진전된 입장 표명 유무, 있다고 한다면 어느 수준까지 천명할 것인가도 개성공단 재개 형태를 정할 결정적인 요소가 될 것이다.

만약 전면적인 개선이 이뤄진다면 남북경협보험은 가입률 제고에 가장 큰 정책적 목표를 뒤야 한다. 전면적인 개선이 있더라도 남북관계의 불안요소는 잠재되어 있다는 것이 지난 3번의 보험금 지급사례에서 분명하게 드러났고 보험금 이외의 예산지출은 부처별 입장 차이로 인해 쉽지 않음을 금번 보험금 지급사례에서 학습한 상태이기 때문이다. 또한, 가입주한 기업들이 이러한 정치적 위험에도 불구하고 강력한 재입주를 희망³¹⁾하고 있기 때문에 이러한 기업들이 보험가입을 할 수 있도록 유인 체계를 갖출 필요가 있는 셈이다. 이러한 상황에서는 기본적인 보험요율은 최근 사고를 감안하여 올리더라도 소액가입부분에 대해서는 현행보다 낮은 우대요율을 적용하는 방법이나 정치적 위험과 관계없는 가입제한은 최소화하는 방안, 일단 가입하면 중장기적으로 지속 가입할 수 있도록 중장기 가입기업에 대한 할인요율 적용 등을 고려할 필요가 있을 것이다.

한편 개성공단이 재개되기는 했으나 불안요소가 상존한다면, 경협보험은 보수적인 입장을 취해야 한다. 우선 보험요율은 본 연구에서 제시한 바대로 상향 조정하여 대북투자기업들로 하여금 위험 감수에 따른 비용

31) 개성공단기업협회 설문조사('17.2)에 따르면 설문조사 응답기업(84개사)의 3곳 중 2곳(67%)은 재가동 희망, 26%는 여건만 맞는다면 재입주를 고려하겠다고 답하는 등 입주기업 93%가 개성공단 재입주 희망 또는 고려하는 것으로 나타났다.

을 지불하도록 할 필요가 있다. 또한, 가입금액 한도를 현행수준으로 유지하거나 현행보다 한시적으로 낮게 운영하여 대북투자규모를 합리적으로 조정하는 수준으로 유도할 필요도 있을 것이다. 한편, 가동되더라도 불안요소가 높은 상태라면 보험금 지급 가능성이 높을 뿐 아니라 금번 피해지원 때와 마찬가지로 미가입 기업들에 대한 보상요구도 높아질 것으로 전망되기 때문에 미가입 기업들 앞으로 보험 외 다른 방식으로는 보상하지 않겠다는 내용에 동의하도록 하는 등 가입률 제고와 더불어 강력한 차별장치를 둘 필요가 있다.

특히 남북관계가 제한적으로 진전되었을 때에는 사건이 일어나기 직전에 가입하는 ‘체리피커’를 사전에 방지할 필요가 있다. 남북경협보험은 정치적 위험보험이고, 질병에 대한 보험처럼 보험계약자가 지니고 있는 내재적인 속성에 대한 보험이 아니기 때문에 역선택의 가능성이 낮다고 이론적으로는 말할 수 있으나, 실제로는 남북관계에 대한 예측이 어느 정도 가능하기 때문에 남북관계가 악화되었을 때만 가입하는 ‘체리피커’가 나타난다. 개성공단 통행금지 조치가 있었던 ‘08년 이후 보험가입자수가 급격히 늘어난 전례가 있고, 지난 ‘16년 개성공단 폐쇄 때는 보험가입자 중 2개사가 폐쇄 직전인 ‘17.2월초에 가입하기도 하는 등 역선택의 실제 사례가 발생하기도 했다. 이러한 역선택 방지를 통한 보험가입자 관리 강화를 위해 가입 일정기간 내 사고 발생시 보험금을 감액 지급하는 방식³²⁾을 도입하여야 보험의 지속가능성이 더욱 담보될 수 있을 것이라 판단된다.

32) 암보험에서 가입 3개월 이내 진단 확정시 보험금의 50%만 지급하는 방식 등과 유사하다.

제 5 장 결 론

제 1 절 연구결과의 요약

본 연구에서는 크게 세 방향으로 남북경협보험의 효과성 및 적정성을 검증해 보았다. 첫 번째는 경협보험이 대북투자규모 확대에 효과가 있는지에 대한 여부를 검토하였고, 두 번째는 경협보험의 보험요율 산정이 합리적으로 이뤄져서 제도의 적정성에 기여했는가에 대한 여부를 검토하였다. 마지막으로 경협보험의 주요 개선과제들이 제도의 적정성에 미치는 영향에 대해 살펴보았다.

본 연구의 결론은 다음과 같다. 첫째로, 경협보험의 가입비중이 급격히 늘어난 '08년 이후, 투자규모를 간접적으로 확인할 수 있는 기업별 생산액과 협력사업승인 건수가 증가함이 확인되어 효과성이 인정되었다. 투자액의 상승이 보험가입규모의 확대로 이어지는 역인과관계도 고려했으나, 투자액의 상승시기가 남북관계가 경색되고 있던 '08년 이후이기 때문에 투자액의 상승을 설명할만한 근거가 부족하여 그러한 가능성은 낮다고 판단하였다.

둘째로, 정치적 위험보험과 정책보험의 두 측면 모두에서 적절한 보험요율의 산정은 제도의 적정성을 상당 부분 설명하고 있었다. 따라서 보험요율의 산정을 살펴보는 것은 경협보험제도의 적정성을 판단하는데 의미가 있을 것으로 판단했다. 보험요율의 산정은 위험을 어떻게 평가하는지와 밀접한 연관을 지니고 있으며, 위험 평가 관련 대표적인 방식인 BERI방식과 PRS방식을 살펴본 결과 외국인 투자법 등 정책위험에 대한 선제적인 평가가 위험 산정과 관련이 높은 것으로 파악되었다. 북한의

경우, 여타 사회주의 국가와 달리 사유재산의 인정에 있어 제도적 뒷받침이 제대로 되어 있지 않아 정책위험이 매우 높음에도 불구하고, 보험요율은 여타 정책보험 대비 매우 낮은 수준을 유지하고 있어 적절한 보험요율이 산정되지 않다고 결론을 내릴 수 있었고, 이는 제도의 적정성에 큰 장애요인으로 작용하고 있음을 알 수 있었다.

셋째로, 여러 연구 및 인터뷰를 통해 제시된 주요 개선방향 중 ▲자산보험화, ▲보험금 지급한도 상승, ▲기업휴지 보상 도입 등 세 가지의 개선과제를 대상으로, 동시에 단순히 보험금 지급액을 넘어 선행연구에서 제시된 적정성을 규정하는 4가지 범주에 이러한 개선방안이 얼마나 부합하는지를 살펴보았다.

자산보험화가 되었을 경우 현행 대비 보험금 수령액은 총량적으로는 4~8% 정도 증가하였고, 중단기간 중 손실보상액은 현행 자본의 기회비용 성격의 금액보다 통계적으로 유의하게 큰 것으로 파악되었다. 보험자의 입장에서는 자산보험이라는 틀을 통해 담보대상을 확대하고 자본잠식기업까지 보험에 가입할 수 있는 통로를 만들어냄으로써 보험가입률 제고라는 정책목적까지 달성할 수 있을 것으로 생각되는 바, 적정성 제고에 있어서 긍정적인 것으로 결론내릴 수 있었다.

보험금 지급한도를 70억원에서 100억원으로 증가했을 때 보험금 지급액은 통계적으로 유의하게 증가한 것으로 파악되었다. 다만, 현행 및 변경된 제도 하에서 보험금 지급한도의 증가로 인해 혜택을 보는 기업의 비중은 15% 내외임을 고려했을 때 이러한 정책의 효과가 일부 대기업에게 편중되게 나타날 가능성이 높을 수 있음을 확인할 수 있었고, 재정안정화에 부정적인 영향을 끼침과 동시에, 보험가입액이 증가함에 따라 더욱 더 큰 투자를 감수하고자 하는 대기업이 늘어남에 따라 도덕적 해이가 발생할 가능성도 배제하기 어려워 효과성 측면에서 긍정적인 평가를 내리기 어려웠다.

마지막으로, 기업휴지 보험을 도입했을 경우 적자기업의 비중이 개성
현지기업의 1/3이나 됨에도 불구하고 통계적으로 유의하게 보험금이 늘
어남을 확인할 수 있었다. 다만, 기업휴지보험은 재정 안정화 측면에서는
보험금 한도증대보다 더 부담이 될 수밖에 없으며, 영업손실을 보상한다
는 내재적인 한계 때문에 영업이익을 내는 기업들만 혜택을 보게 되어
담보대상 확대에 있어서는 한계가 있을 것으로 판단되었다. 따라서, 기업
휴지보험 도입은 적정 수준 이상의 보험요율을 징수할 때에만 적정성을
인정할 수 있을 것으로 보인다. 결론적으로, 적정성 제고 측면에서 정책
의 우선순위를 정한다면 보험금 한도 증액보다는 자산보험화나 기업휴지
보험 도입이 우선되어야 할 것이다.

한편 개성공단이 가까운 시일에 재개되어 상기 개선과제들이 실행에
옮겨진다면 하더라도 남북관계가 얼마나 전면적으로 개선되는지에 따라 경
협보험의 적정성을 높이는 정책 방향성도 달라질 것으로 본 연구에서는
판단하였다. 전면적인 개선일 경우에는 보험가입률을 높이고, 가입을 유
지할 수 있는 인센티브를 제공하는 방향으로 제도를 운영해야 할 것이
다. 반면, 개성공단이 재개되더라도 남북관계나 대외적인 환경이 우호적
이지 않은 상황이라면 무작정적인 대북투자를 지양하는 방향으로 보험
제도를 보수적으로 운영해야 하며 사고 가능성을 대비한 역선택 문제나
미가입자에 대한 대책을 동시에 강구해야 적정성 제고에 긍정적일 것으
로 보인다.

제 2 절 정책적 시사점

본 연구는 경협보험제도의 효과성 평가 및 적절성 제고 방안에 초점을 맞췄으나, 사실 가장 큰 목적은 실효성 있는 제도 변화를 위한 제언을 통해 본 제도의 대상자인 개성공단 진출기업들의 만족도를 높이는 데에 있다. 서두에서 밝혔듯 진출기업들의 만족도는 매우 낮은 수준인데, 이러한 원인에는 보상수준이 합리적이지 않다고 여기는 측면과 보상기준 또한 직관적이지 않다는 이유가 가장 클 것으로 생각된다.

제도 개선안 중 핵심이었던 자산보험화는 현지법인의 실물자산 규모를 기준으로 보험금을 지급하기 때문에 일반 손해보험과 유사한 방식이라고 볼 수 있어 업체 이해도 제고에 기여할 수 있을 것으로 보인다. 또한, 현행 투자보험 형태에서 불합리하다고 지적되어온 자본잠식 기업에 대한 가입 불가부분도 해소됨으로써 보상 사각지대 해소라는 긍정적인 부분을 기대할 수 있다. 합리적인 수준에서 보상체계를 수정하는 것은 기업들의 만족도를 높일 뿐 아니라, 개성공단이 추후 재개되었을 경우에 진출기업의 숫자를 늘리고 보험가입률 또한 높이는 지름길이 될 것이다.

다음으로, 기업휴지보험의 경우 적자기업 비중이 높은 개성법인의 특성상 영업이익이 나는(또는 날 것으로 기대되는) 기업들이 선택해서 들 것으로 예상된다. 따라서 보험에서 상시적으로 등장하는 역선택의 문제가 발생할 수 있다. 이럴 경우 기금의 부담이 커지기 때문에 동 보험은 경협보험 내 특약으로 운영하되, 현재 연 0.6% 수준에서 운영되고 있는 요율보다 상당히 높게 설정하여 실제 수요가 있는 기업들이 선별적으로 가입할 수 있게 운영하는 것이 바람직할 것이다.

한편, 남북경협보험의 재원인 남북협력기금은 정부 재원의 한계상 급격하게 규모를 늘리기 어려운 측면이 존재하기 때문에 상기 제도를 추가 재원에 대한 고려 없이 추진하는 것은 현실적으로 제약이 따른다. 김주

연(2011) 또한 현행 경협보험의 효율이 낮아 기업의 부담이 적은 반면 정부에 그 부담이 편중되어 있음을 지적한다. 또한, 이러한 편중현상이 경협보험의 담보범위 및 대상에 제한사항으로 작용하고 있음을 언급한다. 재원이 결국 세금이라는 측면에서, 정치적·국민적 공감대가 반드시 고려되어야 하는 측면도 있다. 특히, 보험금 지급한도의 증가는 일부 대기업에 재원이 편중될 수 있어 정책 집행에 있어 신중한 판단이 필요할 것으로 보인다.

남북관계가 경색된 현 시점에서 기금 재원확보는 그 실현가능성이 불투명하다. 이에 한정된 재원을 효율적으로 사용할 수 있는 방안을 살펴볼 필요가 있는데, 유창근(2015) 및 김주연(2011)은 현재의 보상한도 책정 등 많은 문제점이 발생하고 있는 가장 큰 이유가 경협보험의 보상을 남북협력기금에만 의존하기 때문이라고 지적하면서, 향후 무역보험, 국가보험제도 등의 제도를 통해 다양한 보상방안을 검토할 필요를 제기한다. 신동호(2013)도 ‘초과손해액재보험’ 개념을 통해 기금이 보유하고 있는 금액을 초과하는 부분에 대해 재보험자가 보상함으로써 위험을 관리하는 방안을 제시하고 있다. 그러나 많은 정치적 위험보험이 북한을 담보지역에서 제외하고 있는 상황에서 적절한 재보험자를 찾기는 현실적으로 어려울 것으로 보인다.

남북경협보험의 제도개선이 구체화되면서 남북경협이 더욱 활성화된다면, 양해환(2008)이 언급했듯 경협보험이 남북한 간의 경제교류의 확대에 따른 남북간 교류와 협력을 증진이라는 본연의 목적뿐 아니라, 중장기적으로 북한보험시장의 개방을 고려하여 국내 보험회사의 새로운 시장 개척에 있어서 전략적인 함의를 제공할 수도 있을 것이다.

제 3 절 연구의 한계 및 향후 연구방향

본 연구가 경험보험의 평가 및 개선방안 분석을 통한 시사점을 제기하고, 나아가야 할 방향성을 제시한 점에서 나름 의의가 있다고 생각한다. 다만, 본 연구가 정량적인 측면과 정성적인 측면에서 다소간 한계가 있었음은 지적될 필요가 있다.

동 연구의 정량적인 한계는 데이터 접근의 한계를 우선 들 수 있다. 그간 경험보험에 대한 실증연구가 그간 부족했던 가장 큰 원인 또한 연구자들이 접근할 수 있는 통계자료가 부족하고, 기업들의 인터뷰 등 객관적인 연구자의 입장에서는 편향될 수밖에 없는 자료들로 인해 회귀분석 등 더 심도있는 분석을 할만한 기본적인 가정 충족이 어려웠기 때문이므로, 본 연구의 한계는 이와 일맥상통한다고 볼 수도 있겠다. 특히, 보험금 지급 및 개성법인의 재무제표 관련 접근성에 있어서 연구에 어려움이 많이 따랐는데, 북한 소재 자회사에 대한 재무제표는 기본적으로 남한 회계사의 검증을 마친 재무제표를 한국수출입은행 앞 제출하도록 되어 있으나 그 신뢰도에 있어서는 모기업의 그것에 미치지 못하는 것이 사실이기 때문이다. 따라서 정량적인 분석에 연구자가 기울일 수 있는 모든 노력을 가하였으나, 개성법인의 자료에 대한 신뢰도를 100% 담보한다고 보기는 어려운 점은 한계로 지적할 수 있다.

두 번째는 분석 틀의 한계이다. 한정된 데이터를 바탕으로 연구를 진행하다 보니 여러 가정을 만족해야 하는 회귀분석 등을 실시하지 못하였다. 본 연구에서는 보험의 효과성을 높이기 위한 제도들을 검증하기 위해 '대응표본 t-test'를 실시하였으나, 아직 제도가 실행되기 전이기 때문에 제도가 실행된 이후의 데이터는 현재 논의되고 있는 제도(안)을 기반으로 두고 시뮬레이션에 의지할 수밖에 없었다. 따라서 일정 시간 간격을 두고 두 집단의 평균을 비교해야 하는 '대응표본 t-test'에서 시간상 뒤

에 속한 집단의 데이터는 개선방안에 의해 이미 규정되어 있는 수치가 된다. 이럴 경우 개선방안의 변동에 의해 분석 결과가 바뀌게 되는 경우가 발생할 수 있기 때문에 검증 틀을 활용함에 있어 한계가 발생할 수 밖에 없다.

자산보험화 등에 대한 구체적인 정책이 아직 정해져 있지 않은 상황에서 여러 연구 등을 통한 방향성에 기반을 두어 전후비교를 실시했기 때문에 실제 정책이 실현되는 과정에서의 효과는 본 연구에서 도출된 결과와 충분히 다를 수 있다는 점은 미리 언급될 필요가 있다. 이러한 맥락에서 본 연구에서 상정한 가정들의 변화에 따라 결과가 다르게 도출될 수도 있다. 예를 들어, 중단기간 중 손실보상액 산정에 있어서 현행 보험은 규정에 따라 중단기간 중 6개월 국고채 수익률인 연 1.4%를 사용하였고, 감가상각률은 개성공단 법규집에 나온 최소 요율을 가중평균하여 연 6.9% 정도로 도출하여 현행 보험대비 약 5배 차이가 나왔으나, 향후 국고채 수익률이 상승하거나, 기업별로 가속 상각 등 본 연구에서 적용한 것과 상이한 방법을 적용할 경우 실제 손실보상액에 있어서 그 차이는 줄어들 가능성도 배제하기 어려울 것이다. 이 부분은 향후 제도가 실행된 다음에 전후 비교를 통한 보완이 필요할 것으로 사료된다.

정성적인 측면에 있어서도 본 연구는 경협보험이 가지고 있는 ‘정치적 위험보험’과 ‘정책보험’ 성격에 있어 적정성을 정의하는 가장 핵심적인 요소를 ‘위험의 객관적 측정을 통한 보험요율의 산정’으로 한정하여 도출했으나 각 보험의 적정성을 규정하는 많은 요소가 있었기 때문에 이러한 핵심요소를 다르게 규정할 경우 연구의 결론 또한 상이할 가능성이 있을 것으로 보인다.

향후의 연구는 크게 세 방향으로 이뤄져야 할 것으로 판단한다. 첫째, 남북보험의 다른 축인 ‘교역보험’의 개선방향에 대한 실증연구가 병행되면 남북보험의 발전적 방향에 큰 역할을 할 것으로 기대된다. 둘째, 본

연구에서 다루지지는 않았으나 현행 경험보험에 요구되는 다른 다양한 요청사항에 대한 실증연구가 구체적인 데이터를 바탕으로 이뤄질 필요가 있을 것이다. 마지막으로, 경험보험에 대한 개선방안이 현실화된다면 향후 이에 대한 평가도 반드시 실시되어 발전적인 남북보험 방향 설정에 도움을 제공해야 할 것으로 사료된다.

참 고 문 헌

- 강희천(2015). 경제협력사업보험 제도개선. 남북경협보험 제도개선을 위한 세미나 자료집.
- 감사원(2011). 무역보험 및 보증지원 실태 감사결과보고서.
- 개성공단기업협회 외(2015). 보장없는 남북경협보험 이대로 좋은가?. 남북경협보험 제도개정을 위한 세미나 자료.
- 국회예산정책처(2013). 남북경협보험금 제도 개선방향.
- 금융감독원(2011). 금융감독용어사전.
- 김선정(2005). 남북경협증가에 따른 위험의 완화방법으로서의 보험제도. 중재연구, 15(3), 267-301.
- 김재성(2014). 개성공단 진출 기업에 대한 정부지원과 리스크 관리. 한국무역상무학회지, 63, 245-260.
- 김주연(2011). 개성공단 입주기업 투자보장을 위한 경협보험 개선방안 검토. 법무부 통일과 법률, 6, 190-222.
- 김영화(1990). 우리나라 공영보험제도에 관한 연구. 경남대학교 교육대학원.
- 남북민간경제교류협의회(2013). 남북 경협, 교역보험 제도 개선 방안 연구. 정책연구보고서, 64.
- 남상욱 외(2014). 동태적 패널모형을 통한 무역보험의 거시경제효과 연구. 무역상무연구, 61, 165-190.
- 류성진(2013). 커뮤니케이션 통계방법. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 박병석(2013). 남북경협보험금 제도 개선방향. 국회예산정책처.
- 박상범(2014). 손해보험론. 서울: 문영사.

- 박현희(2009). 공급함수를 이용한 수출보험의 경제적 효과 분석. 유라시아연구, 6(4), 175-193.
- 박형준(2013). 북한의 외국인투자 관련법 연구. 북한학연구, 9(2), 171-198.
- 보험연구원(2015). 일반손해보험 효율제도 개선방안 연구.
- _____ (2007). 정책성보험 활성화방안.
- 손석만(2013). 개성공단 활성화 방안-남북경제협력기금 및 보험제도를 중심으로. 제4회 개성공단포럼 지원대책 발표문.
- 손희경(2010). 공적개발원조의 관점에서 본 남북협력기금의 효과성 연구. 서울: 서울대학교 국제대학원.
- 신동천 외(2004). 남북관련 협력기금 운용정책 평가 및 그 사용의 효과성 제고 방안. 국회통일외교통상위원회.
- 신동호, 이재열(2016). 개성공단 남북경협보험 개선방안에 관한 연구. 경상논총, 34(1), 97-114.
- 신동호(2010). 동서독 보험제도의 통합이 현재의 개성공단 보험보호에 주는 시사점 연구. 경상논총, 28(4), 75-95.
- 신동호, 한주희(2003). 동서독 보험제도의 통합을 통해 본 남북한 보험산업의 협력 및 발전에 관한 연구. 경상논총, 21(1), 59-80.
- 신한용(2015). 경협보험 개정이 없으면 2013년과 같은 사태 재발시 기업 보장 전무. 남북경협보험제도 개정을 위한 세미나 자료집.
- 신현윤(2012). 최근 북한 외국인투자관계법 개정의 과제와 전망. 저스티스, 276-304.
- 안택식(2016). 개성공단 경협보험제도의 개선방안: 2016년 개성공단 중단 사태와 관련하여. 보험법연구, 10(2), 133-159.

- 양문수(2011). 5.24 조치 1 년과 남북경협. KDI 북한경제리뷰, 13.
- 양해환(2008). 국내 보험회사의 북한보험 진출전략 및 남북간 보험산업 협력방안. 서울 : 서강대학교 경영전문대학원.
- 양희영(2008). 국가 정책보험에 있어서 손해사정사의 역할. 손해사정사 통권 제12호, 13-18.
- 오원석, 박세훈(2008). 국제대금결제에서의 신용위험 대처방안에 관한 연구. 한국무역상무학회, 39, 143-175.
- 위경우, 김철수, 이영섭(2007). 예금보험제도의 특성이 은행의 위험추구와 경영성과에 미치는 영향: OECD 국가의 은행들을 중심으로. 국제·지역 연구, 16(4), 1-19.
- 유창근(2015). 경협보험의 개성공단 적용사례와 향후과제. 남북경협보험 제도개정을 위한 세미나자료집. 국회 김성곤의원실.
- 윤승현(2009). 북중무역의 현황과 남북경협에 대한 시사점. 무역보험연구, 10(3), 31-61.
- 정범진(2012). 남북경협보험제도의 문제점 및 개선을 위한 제언 : 남북경협을 새로운 성장동력으로.
- 정재곤(2000). 해외투자보험제도에 관한 소고. 중앙법학, (2), 267-299.
- 정영화(2008). 북한과 베트남의 외국인투자법의 비교 제도연구. 제도와 경제, 2(1), 249-284.
- 정영화, 김계환(2007). 북한의 시장경제 이행. 서울: 집문당, 182-184.
- 정웅(2010). 남북교역 금융지원제도의 현황과 수출보험의 과제. 무역보험연구, 11(2), 1-27.
- 최환(2002). 수출보험의 경제적 효과 : FCGE 모형을 이용한 분석. 무역보험연구, 3(1), 129-162.

통일부(2013). 개성공단 가동중단에 따른 기업 실태조사 결과 보도자료.
 _____ . 개성공단 기업 경협보험금 관련 교추협 의결 보도자료.
 한국수출입은행. 남북협력기금 업무방법서.
 _____(2009). 대북투자실무가이드.
 한국수출입은행 해외경제연구소(2007). Next-11 국가들의 2007년 경제전망. 수은해외경제, 26(2), 4-43.
 한국화재보험협회(2013). 기업휴지보험에 대한 이해.
 홍성현(2011). 중소기업의 아시아 이머징마켓 해외직접투자 확대에 따른 정치적 위험평가와 대응 방안. 무역보험연구, 12(4), 205-232.
 Butler, K.C. and Joaquin, D.C.(1998). A Note on Political Risk and the Required Return on Foreign Direct Investment. Journal of International Business Studies, 29(3.19), 599-608.
 Busse M., Hefeker C.(2007). Political Risk, Institutions and Foreign Direct Investment. European Journal of Political Economy, 23, 397-415.
 DeLeonardo, Jennifer M.(2005). Are Public and Private Political Risk Insurance Two of a Kind - Suggestions for a New Direction for Government Coverage. Virginia Journal of International Law, 45(3), 737-788.
 Gordon, K.(2009). Investment Guarantees and Political Risk Insurance: Institutions, Incentives and Development. OECD Investment Division Working Paper, 2009(1).
 Hamdani, K., Liebers E., Zanjani G.(2005). An Overview of Political Risk Insurance. Federal Reserve Bank of New York.
 Harner, F. T.(1981). Business Environment Risk Index. BERI Ltd.

Jensen, N.(2005). Measuring risk: Political risk insurance premiums and domestic political institutions. *International Finance*, 1-45.

Jimenez, A.(2011). Political Risk as a Determinant of Southern European FDI in Neighboring Developing Countries. *Emerging Markets Finance & Trade*, 47(4), 59-74.

Keegan, W., Green M.(2011). *Global Marketing*(6th eds.). New York Prentice-Hall.

Robock, S. H.(1971). Political Risk: Identification and Assessment. *Columbia Journal of World Business*, 7.

Webb, Launie, Rokes and Baglini(1984). *Insurance Company Operations*(Vol. 2). American Institute for Property and Liability Underwriters, 1-8.

<홈페이지>

국제투자보증기구(MIGA) <https://www.miga.org>

통일부 www.unikorea.go.kr

한국무역보험공사(K-Sure) <https://www.ksure.or.kr/service/export01.do>

한국수출입은행 남북협력기금 www.koreaexim.go.kr/site/main/index006

해외민간투자공사(OPIC) www.opic.gov

PRS Group www.prsgroup.com

Abstract

A Study on the Evaluation and Improvement regarding the Inter-Korean Economic Cooperation Insurance

Kim Jonghyun

Graduate School of Public Administration

Seoul National University

This study explores that the suggested ways to improve the Inter-Korean Cooperation Insurance("Insurance" hereafter) actually have positive consequences on the Insurance, following the review on the effectiveness of the Insurance introduced in 2004.

The primary effectiveness of the Insurance surely lies on the encouragement of the investment toward North Korea. However, this study additionally presents two main characteristics defining the appropriateness of the Insurance as a way to further review the past performances. One is the perspectives of PRI(political risk insurance) and the other is those of policy insurance. In this way, this study shows that rating the insurance premium reasonably is the key

indicator to measure the appropriateness of the Insurance.

The Insurance has proved its validity by attributing to the enlargement of investment to North Korea despite the staggering inter-Korean relationship during the period. Even so, it undermined its appropriateness by rating the premium without deliberate consideration on the FDI(foreign direct investment) laws and policies in North Korea.

Meanwhile, three main suggestions such as the asset-based insurance, increased upper limit of insurance and the introduction of the BII(Business Interruption Insurance) are also reviewed based on the frame of the aforementioned tools. As a result, the asset-based insurance and BII has more positive effects than those of the increased upper limit of Insurance.

This study also suggests that the condition of the two Koreas can change the approach to improve the Insurance. If the relationship improves greatly and progressively, the Insurance should be managed to give out incentives to the possible insurance applicants to raise the coverage rates. On the contrary, raising the premium rate, adjustment of the upper limit of insurance money and methods to prevent the adverse selection need to be implemented in case of the sluggish improvement of the inter-Korean relationship.

keywords : Inter-Korean Economic Cooperation Insurance, effectiveness, appropriateness, PRI, policy insurance

Student Number : 2015-24345