

## 홍수보험제도의 도입방안

고영찬<sup>1)</sup>, 김운태<sup>2)</sup>, °김양수<sup>3)</sup>

### 1. 서론

우리나라는 매년 태풍, 호우 등 자연재해로 인하여 많은 피해가 발생하고 있다. 지난 10년간 피해현황을 살펴보면, 한해 평균 239명의 인명손실과 4,950여억원(1996년도 물가 환산기준)의 재산피해가 발생하고 있다. 이와 같은 자연재해로 인한 피해의 대부분은 홍수로 인한 침수 및 유실에 의해 발생한다. 홍수로부터 피해를 입은 주민들은 최소한도 생계비 정도의 지원금을 정부로부터 받고있으나 이것으로는 홍수피해 이전의 상태로 자력갱생하는 것은 어려운 실정이다.

구조적 재해대책이 수립되었음에도 불구하고 재해에 의한 피해액이 줄어들지 않고 있으며 구조적 대책만으로 재해피해를 경감한다는 것은 비효율적이고 한계가 있음은 주지의 사실이다. 따라서, 구조적 대책과 더불어 토지 이용 및 개발 규제 등을 통한 홍수터 관리와 풍수해보험제도 등 적극적인 비구조적 대책의 실행을 적극적으로 추진하여야 할 때이다.

본 연구의 목적은 홍수로 인한 피해 발생시 신속한 자력갱생의 기회를 제공하고 궁극적으로 홍수위험 지역의 체계적 관리를 통하여 홍수피해를 최소화할 수 있는 방안의 하나로써 홍수보험제도의 도입 방안을 검토하는데 있다. 이를 위하여 홍수보험의 의의, 국내외 홍수보험제도 관련 운영사례, 홍수보험제도의 도입방안들을 과거 피해 및 복구비 내역, 기존의 홍수보험관련 연구결과들을 토대로 분석하였으며, 제한된 범위 내에서의 연구결과를 제시하였다.

---

1) 초당산업대학교 토목공학과 전임강사

2) 국립방재연구소 연구원

3) 국립방재연구소 방재연구실장

## 2. 홍수보험의 의의

자연재해의 대부분은 풍수해로 나타나는데 최근 10년간('87년~'96년)의 풍수해로 인한 연평균피해는 인명피해가 240여명, 재산피해가 4,950여억원에 달하고 있다. 이중 홍수로 인한 피해는 연평균피해액의 92.1%인 4,560여억원 정도로 추정되며, 이것은 홍수보험이 풍수해의 대부분을 담당할 수 있다는 것을 나타내는 것이다. 보험제도는 「다수의 불확실한 동질의 위험을 결합하여 일정한 확률적 규칙성을 갖고 발생하는 실질적 손실을 위험의 결합에 의한 평균손실로 대체하여 위험을 분산하는 사회적 제도」로 정의되는데, 위험의 결합(risk-pooling)을 통하여 위험의 분산(risk-spreading)을 실현하는 것을 기본원리로 하는 제도이다. 또한 홍수보험은 보험분류상으로는 재산보험이면서 한편으로 사회보험적인 측면이 요구되는 보험으로 규정할 수 있다. 홍수보험의 역할은 크게 비구조적인 재해대책으로서의 역할과 개인의 피해는 개인이 일정부분 담당하는 제도이므로 자주방재의식을 고취시키는 역할을 수행한다. 홍수보험의 기능은 크게 일반보험적 기능과 특수보험적 기능으로 나눌 수 있는데, 일반보험적 기능은 경제적 안정성 제고, 경제·사회 안정에 기여, 경제주체들의 능률 제고, 경제주체들의 신용도 향상 등이며 특수보험적 기능은 홍수위험지구 관리의 체계화, 피해의 시간적 분산, 소득의 재분배 향상 등이다.

홍수보험제도 도입의 문제점으로는 첫째는 홍수 위험의 특성에 따른 인식 부족으로 보험가입 대상이 많지 않을 수 있으며 이럴 경우 보험 성립의 전제인 손실의 시간적·공간적 분산이 어렵고, 둘째는 홍수위험지구 거주하는 주민들이 부담해야 할 홍수보험료가 매우 커서 현실적으로 홍수보험에 가입하기가 매우 어려우며, 셋째는 홍수의 위험을 고려한 과학적이고 합리적인 홍수보험요율의 산정이 어려우며, 넷째는 대규모 홍수발생시 동시에 지급해야 하는 보험금을 감당하기 어렵다는 것이 홍수보험제도 도입의 문제점으로 제기되고 있다.

## 3. 국내외의 홍수보험제도 관련 운영 사례

국내의 재해관련 보험제도로는 홍수보험과 가장 유사한 화재보험 풍수재 특별약관과 공영보험으로서 지난 '79년부터 도입을 추진중인 농업재해보험이 있다. 농업재해보험이 '79년부터

도입이 추진되었음에도 불구하고 아직도 시행되지 못하는 이유는 첫째, 제안된 기본구상(안)에 따라 보험사업을 시행할 경우 연간 천억원 이상의 국고재원이 필요한데 이의 확보가 현실적으로 어렵고 둘째, 적절한 보험요율을 산정하기 위해서는 농가별, 필지별 기준 수확량과 피해를 등의 각종 통계자료를 장기간 수집·정비해야 하는데 이에 대한 자료가 충분하지 못하며 셋째, 기존 보험회사에는 농업피해를 산정할 수 있는 인원 및 기술이 없기 때문에 농업피해를 산정할 수 있는 전문인력이 부족한 실정이며 넷째, 전국민 의료보험 실시에서 나타난 바와 같이 소득수준이 낮아 보험료 납부능력을 갖추지 못한 농민들이 많이 있고, 전반적으로 보험에 대한 농민들의 인식이 미흡하기 때문이다.

### 3.2 미국의 재해관련 보험제도

미국의 재해관련 보험제도에서는 공영보험인 홍수보험제도와 농작물보험제도 및 민영보험인 지진보험제도가 있다. 미국의 홍수보험은 전세계적으로 유일하게 공영보험으로 운영되고 있으며, 홍수보험에 가입하기 위한 전제조건은 홍수에 취약한 지역사회들이 토지이용규제와 같은 홍수터 관리를 시행하여야 하는데, 이를 통하여 궁극적으로 미래의 홍수피해를 경감시키고자 하는 것이 홍수보험의 목적인 것이다.

### 3.3 일본의 재해 관련 보험제도

일본의 재해관련 보험제도는 화재보험 풍수해 특별약관, 화재보험 지진 특별약관, 농업재해보상제도, 어업재해공제제도 등이 있다. 일본의 화재보험 풍수해 특별약관은 우리나라의 화재보험 풍수해 특별약관의 모태가 되는 제도이다.

### 3.4 홍수보험제도 도입의 시사점

이상과 같이 외국의 재해관련 보험제도의 현황 분석을 통하여 도출된 우리나라 홍수보험제도 도입의 시사점은 첫째, 홍수보험의 성격상 초기 단계에서 전적으로 민영보험에 의해 주도되는 것은 불가능하므로 국가가 참여하는 공민형혼합보험의 형태로 추진되어야 하며 둘째, 홍수보험의 시행에 따른 운영관리비를 최소화하고 작은 정부 구현이라는 21세기 세계사적 시대조류에 부응하기 위하여 기존 민영보험회사의 조직을 최대한 활용하는 형태로 추진되어야 하며

셋째, 홍수보험의 시행에 있어서 보험대상을 초기에는 가장 계량화가 가능한 단순한 목적물을 대상으로 하고 보험금액의 한도를 작게 설정한 후 보험시행 과정 속의 문제점을 보완하면서 목적물을 확대하고 한도액을 상향시키는 방향으로 단계별로 추진되어야 한다는 것이다.

#### 4. 홍수보험제도 도입방안

본 연구에서 핵심적인 내용인 홍수보험제도 도입방안에 대하여 살펴보았다. 이를 위하여 먼저 홍수보험의 타당성을 검토하기 위하여 국내에서 가장 유사한 형태를 갖는 화재보험 풍수재특약의 손해율을 분석하였는데, 그 결과 '87년부터 '96년까지의 최근 10년간의 평균 손해율이 100.1%로 보험 운영이 가능한 적정 수준인 70%를 훨씬 상회하고 있었다. 보험 운영이 가능한 적정 손해율은 보험 종류에 따라 다르지만 일반적으로 70% 정도로 보고 있다. 왜냐하면 보험을 운영하려면 보험료 수입이 보험금 지출, 경상운영비, 법적 이윤을 합한 금액과 비슷해야만 운영이 가능한 데 손해율이 적정 손해율 70% 보다 높은 경우는 보험 운영이 재정적으로 불가능하다. 홍수보험의 대상물을 검토하기 위하여 최근 10년간('87년~'96년)의 풍수해 피해중 사유시설의 피해상황을 분석하였는데, 10년 평균으로는 사유시설 피해액이 전체 피해액의 43.6%를 점유하고 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 피해를 복구하는데 사용된 정부의 재정지원을 최근 5년간('92년~'96년)의 자료를 가지고 분석한 결과 5년 평균으로 4,310여억원의 복구비가 투자되었으며 그 중 지원복구는 88.2%인 3,800여억원이고 자력복구는 11.8%인 510여억원이었다. 지원복구를 다시 재원별로 총복구비에 대한 점유율로 살펴보면 각각 국고가 51.0%, 의연금 1.6%, 지방비가 19.2%, 용자가 11.4%, 자부담이 5.0%로 정부지원분인 국고, 의연금, 지방비의 합이 71.8%를 점유하고 있다. 그런데 정부지원분의 경우 공공시설의 피해에 대해서는 정부지원분(국고, 의연금, 지방비)이 지원복구에서 차지하는 점유율이 100%인데 반하여 사유시설은 37% 정도에 그치고 있는 실정이다. 화재보험 풍수재특약의 손해율과 주택관련 피해에 대한 정부지원액 분석을 통하여 주택의 구조물 피해에 대한 홍수보험 시행시 정부지원액과 수혜자의 비용부담 적정율을 산정하였는데, 본 연구에서는 여러 상황을 고려하여 최종적으로 보험금 2,000만원에 정부지원 40%, 가입자 60%의 비용부담 적정율을 제시하였다. 앞에서 연구

한 사항을 가지고 홍수보험의 단계별 추진방안을 제시하였는데, 보험형태는 공영보험제도와 민영보험제도의 장·단점 비교를 통하여 현행의 화재보험 풍수재특약을 별도의 홍수보험으로 독립시켜서 민간보험회사들이 담당하며 정부는 정부지원분의 지급과 재보험 인수를 담당하는 혼합보험 형태를 제안하였다.

## 5. 결론

본 연구에서는 재해피해시 정부가 지원하는 현행 주택 관련 복구비 지원총액인 30.6억원 한도에서 주택의 구조물 피해를 대상으로 하는 홍수보험의 도입에 대한 상세한 분석을 수행하였다. 이와 같은 분석을 토대로 현행 복구비용 부담기준의 총복구비인 2,000만원과 동일한 금액을 정부지원분은 현행 복구비용 부담기준의 30%보다 10% 상향시킨 40%의 정부지원분과 60%의 가입자분으로 구성된 보험료 분담 적정율을 시범적으로 검토하였다.

홍수보험 도입의 초기 단계에서 많은 가입자를 빠른 시일내에 확보하기 위해서는 보험금을 상향시키고 정부지원분도 증가시키는 조치가 필요하다. 이를 위해서는 홍수보험에 대한 정부 지원 예산의 증액이 필요한데, 이와 같은 조치는 홍수보험 도입의 초기 단계에서 필요한 조치이고 홍수보험이 정착되게 되면 점차적으로 정부지원분을 감소시켜 최종적으로 민간보험회사가 자율적으로 홍수보험을 운영하게 되므로 장기적인 측면에서 정부 예산을 절약시킬 수 있다.

## 참 고 문 헌

고영찬, 홍수보험제도 도입방안, 국립방재연구소, 1998.

고영찬, 방재기본계획의 정책과제 및 추진시책에 관한 연구, 한국지방행정연구원, 1996.

김성중·임송태, 재해보험제도 도입방안 연구, 서울:한국지방행정연구원, 1994.

내무부, 자연재해대책 관련 법령집, 서울:내무부, 1997.