



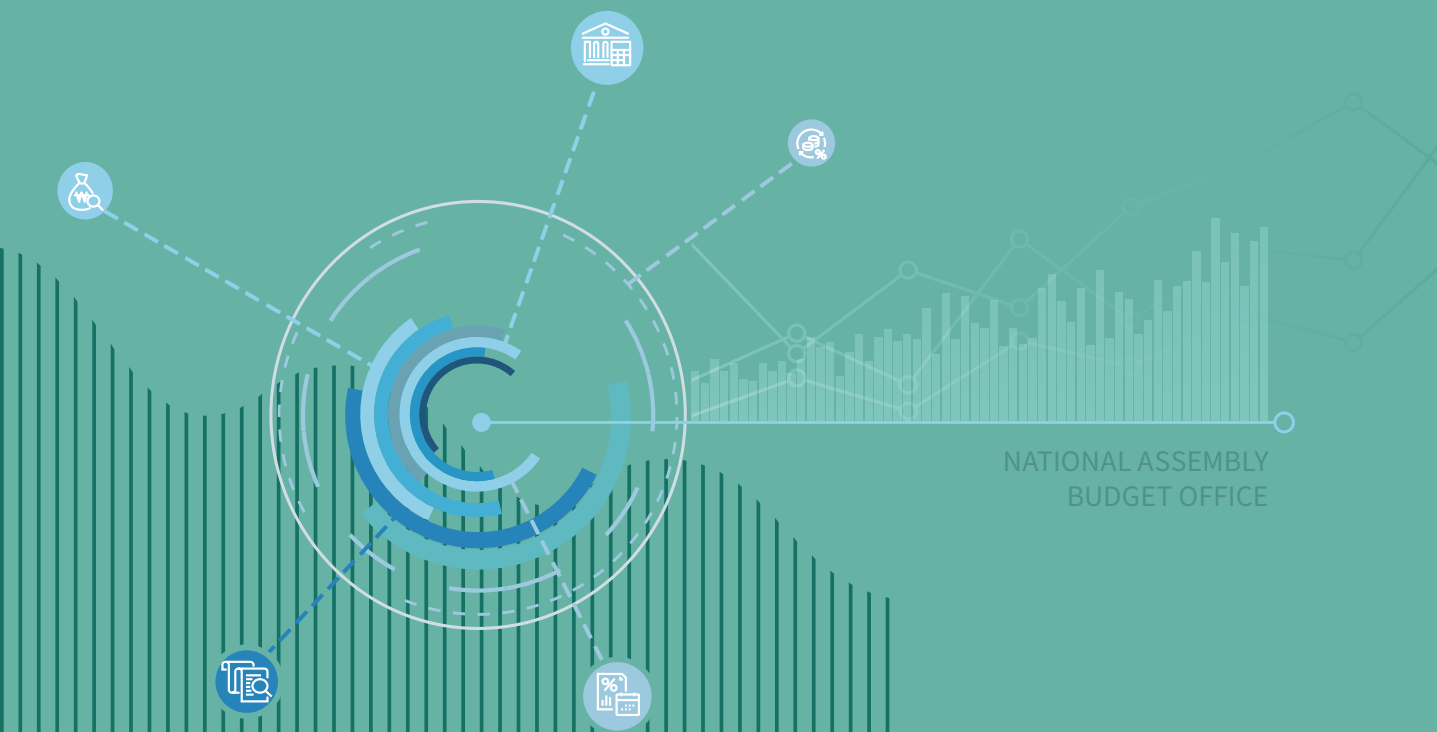
2023.10.

국회예산정책처 | 예산안 분석

2024년도 예산안 주요 사업 분석

Analysis of Major Programs in the Budget Proposal

(3) 재난정책보험 사업 분석



국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

2024년도 예산안 주요 사업 분석

(3) 재난정책보험 사업 분석

예산안분석시리즈 VI (3)

재난정책보험 사업 분석

총 괄 | 최병권 예산분석실장

기획·조정 | 전용수 사업평가심의관
김신애 사회행정사업평가과장

작 성 | 송은혜 사회행정사업평가과 예산분석관

지 원 | 김선정 사회행정사업평가과 행정실무원
심록희 사회행정사업평가과 자료분석연구원

본 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의
의정활동을 지원하기 위하여 발간되었습니다.

문 의 : 예산분석실 사회행정사업평가과 | 02) 6788-3773 | sae@nabo.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

예산분석시리즈 VI (3)

재난정책보험 사업 분석

2023. 10.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정 활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 보고서발간심의위원회의 심의(2023. 10. 24.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사

정부는 지난 9월 1일 총수입 612.1조원, 총지출 656.9조원 규모의 2024년도 예산안을 국회에 제출하였습니다. 정부는 이번 예산안에 대하여 2023년에 이어 건전재정기조를 견지하면서, 재정수지·채무 악화를 최대한 억제하고, 사업의 원점 재검토 및 R&D·보조사업 정비 등 재정사업 정상화를 통해 확보한 재원으로 약자복지 강화, 미래준비 투자, 양질의 일자리 창출, 국가의 본질기능 뒷받침 등 4대 분야를 집중 지원하는 데에 중점을 두었다고 설명하였습니다.

올해 약 60조원에 이르는 대규모 세수결손이 예상되고 있고, 내년에도 경기둔화·자산시장 침체 등의 영향으로 국세수입이 2023년 예산 대비 33.1조원 감소될 것으로 전망됨에 따라 국가재정을 효율적으로 운용할 필요성이 증대되고 있습니다. 이에 예산안 심의의결기관으로서 주요 정책 및 사업의 효과성과 함께 전략적 자원배분, 재정건전성, 중장기적 재정현안 등을 점검하여야 할 국회의 역할 또한 더욱 커지고 있습니다.

국회예산정책처는 2024년도 예산안에 대한 국회의 심도 있는 심사를 지원하기 위하여 「2024년도 예산안 분석시리즈」를 발간하였습니다. 이번 시리즈는 「총괄 분석」 2권, 「위원회별 분석」 12권, 「성인지 예산서 분석」 1권, 「온실가스감축인지 예산서 분석」 1권, 「예산안 주요 사업 평가」 3권 등 기존 5개 분석에 「재정총량 분석」 2권, 「중·장기 재정현안 분석: 인구위기 대응 전략」 6권을 추가하여 총 27권을 발간하였습니다.

「총괄 분석」에서는 2024년도 예산안에 대한 총평과 함께 인건비, 세수결손에 따른 예산안 편성·집행, 상임위 결산 시정요구사항과 예산안 연계 등 재정 전반에 관한 사항을 다루는 한편, R&D 예산안, 재난안전 사업, 사회안전망 구축·강화 사업 등 주요 정책 주제를 선별하여 심층적으로 검토 하였습니다.

「위원회별 분석」에서는 상임위원회별 소관 부처의 주요 사업에 대한 효과성·필요성 등을 분석하여 개선방안을 제시하였고, 「성인지 예산서 분석」 및 「온실가스감축인지 예산서 분석」에서는 성인지 및 온실가스감축인지 대상사업에 대한 총괄·사업별 분석을 실시하였으며, 「예산안 주요 사업 평가」에서는 국고보조사업, 재난정책보험 사업, 농업인력 수급 안정 사업 등 주요 사업을 심도 있게 살펴보았습니다.



올해 새롭게 발간되는 「재정총량 분석」에서는 경제·재정 전망, 조세지출과 재정지출 연계, 재정건전성 분석 등 거시적 재정총량 분석을 실시하였으며, 보건·복지·고용, 교육 등 12대 분야별 재원배분에 대한 분석의견도 제시하였습니다.

또한, 「중·장기 재정현안 분석: 인구위기 대응전략」에서는 인구위기가 경제 및 재정에 미치는 영향을 분석하고, 저출산 대응, 이민정책, 첨단기술 육성 전략, 인재양성 등 재정 측면에서의 정책 대응 방안을 검토하였습니다.

이번 보고서가 제21대 국회의 마지막 예산안 심사 과정에서 유용하게 활용되기를 바라며, 앞으로도 국회예산정책처는 전문적이고 객관적인 분석으로 예·결산 심사를 적극 지원해 나가겠습니다.

2023년 10월

국회예산정책처장 조 의 섭

요 약 / 1

I. 개요 / 1

1. 분석의 배경 및 목적	1
2. 분석의 구성 및 방법	2

II. 현황 / 4

1. 재난정책보험 개요 및 현황	4
가. 재난정책보험 개요	4
나. 재난정책보험 재정사업 운영 현황	6
2. 재난정책보험 위험분산체계: 국가재보험 제공 현황	9
가. 개요	9
나. 재보험기금 방식	10
다. 손실보전준비금 방식	14

III. 주요 쟁점 분석 / 16

1. 재난정책보험 재정사업 예결산 현황 분석	16
2. 보험요율 구조 분석	21



CONTENTS

3. 재난정책보험 성과 분석	25
가. 가입률 분석	25
나. 손해율 분석	37
4. 재난정책보험 위험분산체계 분석	43
가. 민간재보험 출재 현황 분석	43

IV. 시사점 / 47

요 약

I. 개요

1. 분석의 배경 및 목적

- 최근 10년간(2013년~2022년) 태풍과 집중호우 등 자연재난으로 인한 피해 발생 규모는 총 3조 1,945억 7,600만원, 복구비 규모는 9조 9,365억 8,000만원에 달하였음
 - 최근에는 기상이변 등으로 인해 자연재난이 빈발하고 그 양상의 불확실성이 커지고 있는 가운데 재난정책보험의 중요성이 커지고 있음
- 재난정책보험은 재난으로 발생하는 피해에 따른 손해를 보상하기 위한 보험으로, 정부는 보험사업의 안정적이고 지속적인 운영을 위해 보험 가입·운영을 지원함
 - 현재 정부는 재난정책보험 가입을 촉진하기 위해 보험 가입자의 보험료 일부 또는 전부를 지원하는 재정사업을 시행하고 있으며, 최근 3년간 3개 부처의 4개 세부사업(농업재해보험, 어선원 및 어선재해보상보험, 양식어업재해보험, 풍수해보험)에 매년 약 0.9조원의 예산이 편성되고 있음
 - 또한 정부는 거대재난의 위험으로부터 민간보험사를 보호하기 위하여 국가재보험을 제공하고 있음
- 본 보고서는 재난정책보험의 중요성이 커지고 있는 가운데, 재난정책보험에 대한 정부의 재정 지원, 그동안의 추진 성과 및 위험분산체계 등을 분석하고 향후 개선방안을 도출하고자 하였음

2. 분석의 구성 및 방법

- 현황에서는 재난정책보험의 개요 및 재정사업 운영 현황, 재난정책보험의 위험분산체계와 관련하여 재보험기금 방식, 손실보전준비금 방식 등 국가 재보험 제공 현황을 정리
- 주요 쟁점분석에서는 ① 재난정책보험 재정사업 예·결산 현황 분석, ② 보험요율 구조 분석, ③ 재난정책보험 성과 분석, ④ 재난정책보험 위험분산 체계 분석을 수행
 - 본 보고서는 객관적인 검토를 위해 농림축산식품부, 해양수산부, 행정안전부 등 관련 부처와 협의하고, 정부 내부자료 등을 활용·분석

[분석의 구성 및 주요 내용]

구분	주요 분석 내용
I. 개요	◦ 분석의 배경 및 목적, 분석의 구성 및 방법
II. 현황	◦ 재난정책보험 개요 및 현황 - 재난정책보험 개요 - 재난정책보험 재정사업 운영 현황 ◦ 재난정책보험 위험분산체계: 국가재보험 제공 현황 - 개요 - 재보험기금 방식 - 손실보전준비금 방식
III. 주요 쟁점 분석	◦ 재난정책보험 재정사업 예·결산 현황 분석 ◦ 보험요율 구조 분석 ◦ 재난정책보험 성과 분석 - 가입률 분석 - 손해율 분석 ◦ 재난정책보험 위험분산체계 분석 - 민간재보험 출재 현황 분석
IV. 시사점	◦ 종합 제언

II. 현황

1. 재난정책보험 개요 및 현황

□ 재난정책보험 개요

- 재난보험은 재난으로 발생하는 피해에 따른 손해를 보상하기 위한 보험으로서, 국가와 지방자치단체에서 정책적으로 보험료와 운영비를 지원하는 ‘재난정책보험’과 관계법령에 따라 가입의무가 부과되는 ‘재난의무보험’으로 구분
 - 재난정책보험에 대해서는 정부의 재정지원이 이루어지고 있으며, 현재 농작물재해보험, 가축재해보험, 양식수산물재해보험, 어선원 및 어선 재해보상보험¹⁾, 풍수해보험과 시범사업으로 운영 중인 농업수입보장보험, 가축질병치료보험이 있음
 - 재난의무보험의 경우 정부의 보험료 지원 없이 운영되고 있으며, 환경책임보험이 대표적인 사례
- 본 보고서에서는 정부의 직접적인 재정지원을 토대로 하는 재난정책보험, 특히 본사업에 해당하는 농작물재해보험, 가축재해보험, 양식수산물재해보험, 어선원 및 어선 재해보상보험, 풍수해보험을 집중적으로 분석

□ 재난정책보험 재정사업 운영 현황

- 재난정책보험 재정사업이란 정부가 보험 가입자의 보험료의 일부 또는 전부를 지원하는 재정사업을 의미
 - 2024년도 재난정책보험 재정사업 예산안은 전년대비 388억 2,900만원(△4.2%) 감액된 총 8,860억 3,600만원으로, 농림축산식품부, 해양수산부, 행정안전부 등 3개 부처의 4개 세부사업으로 편성됨
 - 소관 부처별로는 농림축산식품부(6,571억 400만원), 해양수산부(1,901억 8,700만원), 행정안전부(380억 4,500만원) 순으로 나타남

1) 어선원 보험은 3톤 이상 어선은 의무가입, 3톤 미만 어선은 임의가입으로 운영하고 있으며, 어선 보험은 임의가입에 해당함

2. 재난정책보험 위험분산체계: 국가재보험 제공 현황

□ 개요

- 재난정책보험의 위험분담체계를 보면, 일차적으로는 보험회사가 보험금 지급 등 책임을 전가하기 위해 민간 보험사를 통한 재보험(민영재보험)을 활용하여 위험을 분산시키고, 대규모 재난이 발생할 경우 위험으로부터 민간보험사를 보호하기 위하여 국가재보험을 제공
 - 국가재보험 제공 방식은 재원조달 방식에 따라 ‘재보험기금’과 ‘손실보전준비금’을 활용하는 방식으로 구분

□ 재보험기금 방식

- 재보험기금 방식은 책임분담 방식에 따라 ‘초과손해율 방식’과 ‘손익분담 방식’으로 구분
 - 초과손해율 방식이란 보험사가 국가에 재보험료를 납부하고 국가는 위험군별 기준손해율을 초과하는 손해액 전부를 부담하는 방식
 - 손익분담 방식은 국가-보험사업자-재보험사가 약정된 비율로 보험사업의 이익 분배와 손실을 분담하는 방식
- 2023년 기준 양식수산물재해보험은 초과손해율 방식, 농작물재해보험과 농업수입보장보험은 손익분담 방식을 채택하고 있음
 - 양식수산물재해보험의 경우 초과손해율 방식을 채택하고 있는데, 구체적으로 기준손해율(140%) 이상의 초과 손해를 국가가 보전하고, 기준손해율 이하 손해에 대해서는 수협중앙회와 민간재보험사가 비례하여 부담
 - 농작물재해·농업수입보장보험은 손익분담방식을 채택하고 있는데, 먼저 국가-보험사업자-재보험사가 분담 비율을 설정하고²⁾, 보험사업자 및 재보험사의 인수분 중 일부를 손해율 구간에 따라 국가가 차등하여 분담하며, 보험사업자 및 재보험사 최종 인수분의 6.5%를 국가에서 추가 분담
- 농어업재해보험기금은 농작물재해보험, 농업수입보장보험, 양식수산물재해보험에 대해 재보험을 제공하는 역할을 수행

2) 농작물재해보험의 경우 본사업은 국가 50%, 보험사업자 및 재보험사 50%를 분담하고, 농작물재해보험의 시범사업과 농업수입보장보험의 경우 국가 80%, 보험사업자 및 재보험사 20%를 분담하고 있음

- 최근 5년간(2018~2022년) 재보험기금의 누적 재보험료 수입은 1,958억 3,000만원, 누적 재보험금 지급액은 5,620억 6,500만원으로, 누적 재보험수지적자는 3,662억 3,500만원

[연도별 농어업재해재보험기금 조성 및 운용실적]

(단위: 백만원)

구분		2018	2019	2020	2021	2022	합계
조성	정부출연금	-	203,300	50,000	100,000	74,986	428,286
	재보험료수입	31,695	39,688	5,788	8,605	110,054	195,830
	이자수입 등	3,989	3,045	1,836	307	1,065	10,242
	여유자금화수	142,514	167,594	61,701	68,733	27,046	467,588
	소계	178,198	413,627	119,325	177,645	213,151	1,101,946
운용	재보험금	10,000	351,351	50,000	150,000	714	562,065
	기금운영비	604	575	592	599	597	2,967
	여유자금운용	167,594	61,701	68,733	27,046	211,840	536,914
	소계	178,198	413,627	119,325	177,645	213,151	1,101,946

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

□ 손실보전준비금 방식

- 손실보전준비금이란 민영보험사(혹은 위탁사업자) 내부에 조성되는 것으로 보험사업자는 보험사업의 결산상 손실이 생기면 손실보전준비금 등으로 충당하고 차액에 대해서는 국고로 지원받고 있음
- 2023년 기준 풍수해보험, 어선원 및 어선 재해보상보험은 손실보전준비금 방식을 채택하고 있음
 - 풍수해보험의 경우, 보험사업자로 하여금 손실보전준비금으로 위험보험료의 9.0%를 적립하도록 하고 있으며, 위험손해율 200%를 초과하는 거대재해에 대해서는 보험사가 적립한 비상위험준비금 또는 손실보전준비금으로 충당하고, 손실액(보험금)이 적립된 비상위험준비금과 손실보전준비금을 초과할 경우 그 차액을 국고에서 지원하도록 하고 있음
 - 어선원 및 어선 재해보상보험은 위탁사업자인 수협중앙회로 하여금 손실보전준비금을 적립하도록 하고, 결산상 손실에 대해서는 명시적인 국고지원 규정을 두고 있지 않음. 다만, 손실보전준비금으로의 정부 출연을 통하여 수협중앙회 누적 결손액을 보전한 이력이 있음

Ⅲ. 주요 쟁점 분석

1. 재난정책보험 재정사업 예·결산 현황 분석

- 풍수해·어선원 및 어선재해보상·농작물재해보험의 경우 정부의 보험료 지원비율 상향 등에 따른 정부 재정부담 증가 및 예산부족, 보험료 지급 지연 등이 나타나고 있음
 - 풍수해보험은 가입률 제고 등을 위하여 2021년 정부 보험료 지원비율을 상향한 이후 정부 재정부담 증가와 예산부족이 나타나고 있음
 - 풍수해보험은 가입률 제고 등을 위해 2021년부터 정부의 보험료 지원비율(국비, 지방비 합산 기준)을 52.5~87.4%에서 70~100%로 상향
 - 2021년 편성예산을 초과하는 지출수요가 발생하여 이·전용 등을 통해 추가 재원을 확보하였으며(실집행률 103.7%), 2022년에는 편성예산이 전액 실집행되었고 보험기간 중 차년도에 해당하는 보험료(미경과보험료)는 다음 해 보험사에 지급하는 것으로 보험료 지원을 유지
 - 어선원 및 어선 재해보상보험은 편성예산으로 당해연도에 지급의무가 있는 보험료를 모두 지급하지 못하고, 미지급금을 차년도 및 차차년도 예산에 ‘국고보조 미지원액’으로 편성하여 집행
 - 2018년부터 2022년까지 발생한 미지급금 중 2024년 이후 집행해야 할 잔여 미지급금은 총 258억 6,000만원임
 - 농작물재해보험은 편성예산으로 당해연도에 지급의무가 있는 보험료를 모두 집행하지 못하고, 미지급금을 차차년도 예산에 ‘과거 미지급금’으로 편성하여 집행
 - 2018년부터 2022년까지 발생한 미지급금 중 2024년 이후 집행해야 할 잔여 미지급금은 총 229억 5,900만원임
 - 가입자 보험료 지원 등에 따라 그동안 보험 가입률이 일부 개선되기는 하였으나 아직까지는 저조한 수준이라는 점 등을 감안하여, 보험 상품개선 등 자발적인 가입유인을 높일 수 있는 방안을 강구하는 한편, 향후 보험가입률 개선 추이를 고려하여 국가의 보험료 지원이 적절한 수준에서 이루어지도록 할 필요가 있음

2. 보험요율 구조 분석

- 농작물재해·농업수입보장·양식수산물재해보험은 지역 단위로 보험요율을 등급화하고 누적손해율 및 방재시설 설치 여부 등에 따른 할인·할증을 적용하고 있어 보험목적물의 위험도를 정확하게 반영하는 데 한계가 있으므로, 현행 보험요율 산정체계에 대한 개선방안을 강구할 필요가 있음
 - 정보의 비대칭 및 불확실성이 존재하는 이상 보험회사가 가입자의 위험을 정확히 측정하여 보험요율에 반영하는 것은 현실적으로 한계가 있으므로, 재난 위험이 높은 고위험군의 가입자가 우선적으로 보험에 가입하는 등의 문제를 방지하기 위해서는 실효적인 보험요율 및 할인·할증율을 산정하는 것이 보다 중요
 - 농작물재해·농업수입보장·양식수산물재해보험의 보험요율 산정 구조를 보면, 시·군 또는 시·군·구 등으로 지역 구분의 범위가 넓고, 손해율과 방재시설 관련 할인·할증 제도는 과거 손해율과 방재시설 설치 여부를 반영하는 수준에 그치고 있어 보험목적물의 위험도를 정확하게 반영하는 데 한계가 있음
 - 참고로, 환경책임보험의 경우 여타 재난정책보험과 비교하여 운영목적 및 대상 품목 등에 차이는 있으나, 그 내용을 살펴보면 동일한 사업군에 속한 기업이라든 해당 기업이 취급하는 물질의 종류와 양에 따라 환경위험도는 큰 차이를 보일 수 있다는 점을 고려하여 환경위해물질의 인체건강영향지수(HEF), 잠재위험도(DistHH)와 수량 등을 반영하여 요율을 산출하고 있음. 또한, 할인·할증율은 시설의 사고발생 가능성(빈도)·위험특성(심도)과 함께 위험대책의 빈도 및 심도, 대인 및 대물피해 가능성 등에 따라 산정하고 있어 비교적 목적물의 위험도를 정확히 평가하고 있다고 볼 수 있음
 - 향후 요율산정 단위를 세분화하여 적용하는 품목의 확대, 보험료 할인·할증 제도 합리화 등 현행 보험요율 산정체계에 대한 개선방안을 강구할 필요가 있음

3. 재난정책보험 성과 분석

가. 가입률 분석

- 첫째, 풍수해보험, 양식수산물재해보험 등 대다수 재난정책보험의 가입률이 저조한 수준이므로 보험제도 재설계 등 가입률 제고를 위한 다각적인 대책을 검토할 필요가 있음
 - 보험 사업은 다수의 가입자가 보험료를 부담하여 리스크 풀(risk pool)을 만들고 공동으로 재해에 대처하는 위험관리 방식을 활용하고 있으므로, 보험 가입률이 높을수록 역선택 완화 및 사업의 효율적 운영이 가능
 - 그러나, 대다수 재난정책보험의 가입률은 여전히 저조한 수준으로, 일부는 높은 가입실적을 유지하다 보험료 상향 등에 따라 가입률이 하락
 - 최근 5년간 가입률이 개선(2018년 32.9% → 2022년 49.9%)된 농작물재해보험의 경우 보험도입 이후 지속적인 가입대상 품목의 확대, 주요 품목의 높은 가입률, 정부 보험료 지원 등이 긍정적인 영향을 미친 것으로 언급됨
 - 그러나 농업재해보험 사업 내에서 함께 운영되는 가축재해보험의 가입률이 약 90% 수준을 유지하고 있는 것과 비교하면, 농작물재해보험의 가입률은 상대적으로 저조한 수준
 - 가축재해보험은 2015년 이후 가입률 90% 이상을 유지하고 있는데, 2022년 기준 가입률은 94.7%이며, 소를 제외한 대규모 축종의 가입률은 70%를 상회
 - 2023년 기준 16개 축종에 대해 보험을 운영 중이며 대상 축종을 지속적으로 확대하여 대다수 축종을 보험 대상에 포함함으로써 빠른 속도로 가입이 증가
 - 양식수산물재해보험의 경우 가입률 실적이 상대적으로 저조한 것으로 나타났는데, 2018년 기준 가입률 44.3%를 달성하였으나 2020년 28.0%로 하락하였다가 2022년 37.0% 수준으로 가입률이 다소 회복
 - 2020년 가입률이 하락한 사유는 2016년부터 손해율이 급격히 높게 나타나는 상황에서 손해율 감소를 위한 보험요율 인상, 보장범위 축소 등이 발생한 것에 기인

- 풍수해보험의 경우 도입 이후 저조한 가입률이 지속되고 있는데, 2021년 정부 보험료 지원 확대 이후 가입률이 다소 증가한 것으로 나타났으며, 특히 2022년부터 소상공인 대상 가입률이 큰 폭으로 증가
 - 2022년에 소상공인 가입자의 보험료 자부담분을 기업이 기부 형태로 지원할 수 있는 ‘제3자 기부가입’ 제도가 도입되어 가입률 상승에 기여한 부분이 있으므로, 여전히 자발적 가입유인이 부족
- 어선원 및 어선 재해보상보험 중 어선원 보험의 경우 가입률이 낮은 수준인데, 이는 일정부분 전체 보험 가입대상의 59.8%를 차지하는 3톤 미만 소형어선의 가입이 저조한 것에 기인
 - 3톤 미만 소형어선은 임의가입 대상에 해당하고, 대부분 가족단위 조업이며 연안 근거리 조업에 따른 어업인의 재해위험에 대한 인식 부족 및 보험료 부담 등이 가입률에 영향을 미친 것으로 보임
- 농업수입보장보험과 가축질병치료보험의 경우 재난정책보험 중 가장 늦게 도입되어 시범사업으로 운영 중으로 상대적으로 가입률이 크게 저조한 상황이며, 최근 5년간 가입률 수준이 10%대로 유지
 - 농업수입보장보험의 경우 도입 첫해인 2015년 7.7%에서 2018년 765.1%까지 손해율이 급등하였고, 일정 부분 손해를 감소시키기 위한 보험료율 인상이 지나친 부담으로 작용하여 가입률이 점차 하락
 - 가축질병치료보험의 경우에는 가축의 폐사 시 보험금 지급을 보장하는 재해보험(가축재해보험)이 있는 한 높은 수준의 보험료를 내고 치료보험에 가입하기보다 자가진료를 하게 되는 경향이 있어 가입유인 부족
- 종합하면, 대다수 재난정책보험에서 가입률이 50%에 미치지 못하는 수준을 나타내고 있고, 그동안 보험요율 및 보험 보장범위 등의 변화가 가입률 등락에 영향을 미친 것으로 나타나므로, 향후 보험제도 재설계 등 가입률 제고를 위한 다각적인 대책을 검토할 필요

□ 둘째, 농작물재해보험은 벼 등 일부 품목을 제외한 다수 품목의 가입률이 저조한 상황이므로, 대상품목을 증가시키는 양적 확대정책과 더불어 품목별 특수성 등을 고려한 상품개선 조치 등 질적 내실화 정책을 추진할 필요가 있음

- 최근 10년간(2013~2022년) 전체 농작물재해보험의 가입실적을 보면, 품목수, 가입면적 등이 증가하면서 가입실적도 2013년 19.1%에서 2022년 49.9%로 확대
 - 그러나, 품목별 가입률을 보면, 일부 품목은 보험대상 품목으로 지정된 지 약 10년 이상 경과하였음에도 가입률이 3.7~9.2% 수준
- 다수의 품목에서 가입률이 정채되거나 저조한 수준임에도 전체 가입률이 상승하고 있는 것은 재배면적이 넓은 벼의 가입실적이 상승하고 있기 때문
 - 벼는 2022년 기준 전체 보험 가입 대상면적의 약 60%를 차지하고 있으며, 가입률은 2013년 22.3%에서 2022년 59.5%로 증가
 - 최근 5년간(2018~2022년) 전체 가입률에서 벼를 제외한 가입률을 살펴보면, 2018년 24.7%, 2020년 31.5%, 2022년 35.7%로서, 전체 가입률과 비교하여 약 8~14%p 정도 낮게 나타남
- 현재 정부는 매년 농작물재해보험의 대상품목을 증가시키는 양적 확대정책을 시행하고 있는데, 더 많은 농가가 농작물재해보험을 통해 재해 위험에 대응할 수 있도록 하기 위해서는 보험대상 품목의 확대와 더불어 품목별 특수성 고려 등 지속적인 상품개선 조치를 통해 전반적인 가입률을 높이는 질적 내실화 정책을 병행하여 추진할 필요가 있음

□ 셋째, 가축재해보험의 가입률은 약 90% 정도로 높은 수준을 유지하고 있으나, 축종별로 살펴보면 돼지·가금 등에 비해 소의 가입률이 상대적으로 크게 저조한 상황임

- 최근 5년간 가축재해보험의 가입률은 가입두수가 증가함에 따라 2018년 93.0%에서 2022년 94.7%로 증가
 - 농작물재해보험의 가입률이 2022년 기준 49.9% 수준임을 고려할 때, 가축재해보험의 가입실적은 비교적 높은 수준이고 증가세를 지속
- 다만, 축종별로 살펴보면, 2022년 기준으로 돼지 98.6%, 가금(주로 닭) 96.7%, 소 13.6%, 말 4.7%, 기타가축 2.3% 순으로 나타나, 소, 말, 기타가축의 가입률이 비교적 크게 저조
 - 특히, 대상두수가 많고 1997년 사업초기부터 시행하고 있는 소의 가입률이 10%대로 낮은 가입률을 유지하고 있는 상황
- 소의 가입실적이 저조한 것에는 축산업 미허가·미등록 농가가 존재하고 축사 내 소 전부를 가입하여야 하는 가입기준 등이 상당한 영향을 미친 것으로 보임
 - 2016년부터 축사 내 소 70%로 가입요건을 완화하는 등의 조치를 시행하고 있으나, 여전히 축산업 미등록 및 미허가 농가가 발생하고 있는 것을 고려하여 가입률 제고를 위한 지속적인 개선조치를 취할 필요

나. 손해율 분석

- 첫째, 풍수해보험은 2022년 기준 정부지원과 가입자 자부담을 통해 납부된 보험료의 약 45%가 보험금으로 가입자에게 지급되고 있으며, 최근 5년간 평균 손해율은 70.8%, 최근 10년간 평균 손해율은 52.1%로 비교적 낮은 수준이므로, 향후 손해율 추이를 고려하여 보험요율 조정 또는 보험의 보장성 강화 등을 검토할 필요가 있음
 - 손해율은 보험료 납입액 대비 지급보험금 비중으로, 보험사업의 손해율 감소는 가입자 입장에서 보장성 미흡 문제가 발생할 수 있고 보험회사 입장에서는 영업이익 증가로 이어질 수 있음
 - 최근 5년간 보험료 납입액 대비 지급보험금 비중(손해율)을 살펴보면 거대재해 발생 여부 등에 따라 변동성이 크게 나타나며, 2022년 기준 손해율이 90% 미만인 보험은 농작물재해보험, 양식수산물재해보험, 풍수해보험임
 - 풍수해보험의 경우 최근 5년간 평균 손해율은 70.8%, 최근 10년간 평균 손해율은 52.1%로서 농작물재해보험과 양식수산물재해보험과 비교하여 낮은 수준
 - 농작물재해보험의 최근 5년간 평균 손해율은 115.8%, 최근 10년간 평균 손해율은 80.5%
 - 양식수산물재해보험의 최근 5년간 평균 손해율은 160.3%, 최근 10년간 평균 손해율은 166.7%

- 둘째, 가축질병치료보험과 어선원 및 어선 재해보상보험의 경우 최근 손해율이 100%를 상회하고 있으므로, 보험운영의 안정성과 지속가능성을 담보할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있음
 - 최근 5년간 정책보험의 손해율 현황을 보면 가축질병치료보험의 경우 2018년 1.7%에서 2021년 111.9%까지 증가하였다가 2022년 110.1%로 소폭 감소하였으며, 어선원 및 어선 재해보상보험의 경우 2018년 87.1%에서 2020년 107.6%로 증가하였다가 2022년 93.0%로 감소
 - 가축질병치료보험과 어선원 및 어선 재해보상보험의 경우 최근 손해율이 100%를 상회하는 상황인데, 가축질병치료보험의 경우 국가재보험을 제공하고 있지 않다는 측면에서 대규모 손해가 발생할 경우 보험회사가 손실을 부담하게 되어 보험상품의 지속가능성이 저해될 우려
 - 현재 가축재해보험의 경우 질병을 세분화하여 특정 질병을 특약사항으로 분리하고 있음
 - 향후 가축질병치료보험과 어선원 및 어선 재해보상보험의 경우에도 대규모 재해로 인한 손해율 급등 등 위기상황에 대비하여 보험운영의 안정성과 지속가능성을 담보할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있음

4. 재난정책보험 위험분산체계 분석

가. 민간재보험 출재 현황 분석

- 농작물재해·농업수입보장·어선원 및 어선재해보상·양식수산물재해보험의 경우 원보험사의 위험보유비율이 10~30% 수준(2022년 기준)으로 나타나는데, 원보험사의 위험보유율이 저조할 경우 적극적 위험관리와 보험운영 효율화를 위한 유인이 제한될 우려가 있으므로, 적절한 위험계측 및 위험평가·관리의 결과로서 위험 분산이 적절하게 이루어졌는지 점검하고 출재 적정성을 지속적으로 관리할 필요가 있음

- 재난정책보험 특성상 위험의 크기가 한 보험회사가 감당할 수 있는 범위를 초과할 수 있기 때문에 민간 재보험을 통한 위험분산은 자연스러운 현상이며, 민간재보험을 통한 위험분산은 대규모 재해가 발생할 경우 재정적 충격이 다수의 보험회사로 분산되도록 함으로써 보험금 지급을 원활하게 하고, 보험사 수준에서는 보유 위험의 크기를 줄이면서 재무적 리스크 관리의 필수적인 수단으로 활용
 - 다만, 원보험사의 위험 보유율 수준이 저조할 경우 원보험사업의 적극적인 위험 관리 유인을 저해할 우려가 있어 민간재보험 출재 현황에 대한 분석이 필요
- 풍수해보험의 최근 5년간 민간재보험 현황을 살펴보면, 원보험사의 자사보유율은 2018년 34.0%에서 2022년 51.4%로 증가하고 있는 것으로 나타났으며, 재보험자의 재출재율은 2018년 49.4%에서 2022년 34.1%로 감소하고 있음
- 반면, 농작물재해보험, 농업수입보장보험, 어선원 및 어선 재해보상보험, 양식수산물재해보험의 경우 2022년 기준으로 원보험사의 위험보유비율이 10~30% 수준으로 나타났음
 - 농작물재해보험 및 농업수입보장보험의 경우 최근 5년간(2018~2022년) 원보험사의 보유비율이 5~10% 수준에 불과
 - 어선원 및 어선 재해보상보험의 경우 2022년 기준으로 원보험사의 보유비율은 30% 수준이며, 코리안리 등 국내 민영보험사가 원보험사로부터 수재한 물량의 약 20%를 해외 재보험사로 다시 출재
 - 양식수산물재해보험의 경우 원보험사의 보유비율은 2018년 10%에서 2019년 63.5%로 증가한 이후 2022년 15%로 감소하였으며, 코리안리 등 국내·외 민영보험사는 원보험사 출재분을 자체보유
- 원보험사업자의 위험보유율이 저조할 경우 원보험사의 적극적 위험관리와 보험운영 효율화를 위한 유인이 제한될 우려가 있으므로, 적절한 위험계측 및 위험평가·관리의 결과로서 위험 분산이 적정하게 이루어졌는지 점검하고 출재 적정성을 지속적으로 관리할 필요가 있음

IV. 시사점

- 본 보고서는 최근 그 역할과 중요성이 커지고 있는 재난정책보험에 대한 정부 재정지원, 그동안의 추진 성과 및 위험분산체계 등을 분석하고 향후 개선 방안을 도출하고자 하였으며, 분석의 주요 내용은 다음과 같음
- 첫째, 정부의 보험료 지원 등 그간의 정책적 노력에도 불구하고 대다수 재난정책보험의 가입률이 50%에 미치지 못하는 수준이며, 품목·축종별로 편차가 큰 것으로 나타났음
 - 다수의 가입자가 보험료를 부담하여 리스크 풀(risk pool)을 만들고 위험에 대처하는 보험사업의 특성을 감안하면, 재난정책보험의 효율적 운영을 위해서는 전반적인 가입률 증가가 필요하므로, 향후 품목·축종별 특성 및 보험수요를 반영한 상품 개발·개선조치 등 다각적 측면에서 가입률 제고 방안을 강구할 필요
- 둘째, 재난정책보험의 손해율은 거대재해 발생 여부 등에 따라 변동성이 크게 나타날 수는 있으나 보험의 보장성 및 국가 재정부담 관리 측면에서 그 적정성을 점검할 필요가 있음
 - 먼저, 풍수해보험의 경우 2022년 기준 손해율이 45% 수준이고, 최근 5년간 평균 손해율은 70.8%, 최근 10년간 평균 손해율은 52.1%로 비교적 낮게 나타나므로, 향후 손해율 추이를 고려하여 보험요율 조정 또는 보험의 보장성 강화 등을 검토할 필요
 - 한편, 가축질병치료·어선원 및 어선 재해보상보험의 경우 최근 손해율이 100%를 상회하고 있으므로 보험운영의 안정성과 지속가능성을 담보할 수 있는 방안을 강구할 필요
- 셋째, 농작물재해·농업수입보장보험 등 일부 재난정책보험에서 원보험사업자의 위험보유율이 2022년 기준 10~30% 수준으로 나타나는데, 원보험사업자의 위험보유율이 저조할 경우 적극적 위험관리와 보험운영 효율화를 위한 유인이 제한될 우려가 있음
 - 적절한 위험계측 및 위험평가·관리의 결과로서 위험 분산이 적정하게 이루어졌는지 점검하고 출재 적정성을 지속적으로 관리할 필요

1 분석의 배경 및 목적

최근 10년간(2013년~2022년) 태풍과 집중호우 등 자연재난으로 인한 피해 발생 규모는 총 3조 1,945억 7,600만원, 복구비 규모는 9조 9,365억 8,000만원에 달하였다.¹⁾ 최근에는 기상이변 등으로 인해 자연재난이 빈발하고 그 양상의 불확실성이 커지고 있는 가운데 재난정책보험의 중요성이 커지고 있다.

재난정책보험은 재난으로 발생하는 피해에 따른 손해를 보상하기 위한 보험으로, 정부는 보험사업의 안정적이고 지속적인 운영을 위해 보험 가입·운영을 지원한다. 현재 정부는 재난정책보험 가입을 촉진하기 위해 보험 가입자의 보험료 일부 또는 전부를 지원하는 재정사업을 시행하고 있으며, 최근 3년간 3개 부처의 4개 세부사업(농업재해보험, 어선원 및 어선재해보상보험, 양식어업재해보험, 풍수해보험)에 매년 약 0.9조원의 예산이 편성되고 있다. 또한 정부는 거대재난의 위험으로부터 민간보험사를 보호하기 위하여 국가재보험을 제공하고 있다.

[재난정책보험 재정사업 예산 편성]

(단위: 백만원)

부처명	사업명	2022	2023	2024안
농림축산식품부	농업재해보험 ¹⁾	685,673	730,922	657,104
해양수산부	어선원 및 어선재해보상보험	116,295	133,843	166,077
	양식어업재해보험	25,301	23,029	24,110
행정안전부	풍수해보험	25,351	36,371	38,045
합계(3개 부처 4개 사업)		852,620	924,865	886,036

주: 1. 2022~2023년은 본예산, 2024년은 예산안 기준임

1) 농업재해보험은 농작물재해보험, 농업수입보장보험, 가축재해보험, 가축질병치료보험 내역사업으로 구분됨

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

본 보고서는 재난정책보험의 중요성이 커지고 있는 가운데, 재난정책보험에 대한 정부의 재정 지원, 그동안의 추진 성과 및 위험분산체계 등을 분석하고 향후 개선방안을 도출하고자 하였다.

1) 행정안전부 내부자료

본 보고서의 구성 및 분석내용은 다음과 같다. 먼저 현황에서는 국내 재난정책보험의 개요(사업목적 및 내용) 및 현황(재난정책보험 재정사업 예산, 국고보조액 및 보험금 지급 실적), 재난정책보험 위험분산체계 관련 국가재보험 제공 현황(재보험기금 방식, 손실보전 준비금 방식)을 정리하였다.

다음으로, 주요 쟁점분석에서는 ① 재난정책보험 재정사업 예·결산 현황 분석, ② 보험요율 구조 분석, ③ 재난정책보험 성과 분석, ④ 재난정책보험 위험분산체계 분석을 수행하였다.

[분석의 구성 및 주요 내용]

구분	주요 분석 내용
I. 개요	분석의 배경 및 목적, 분석의 구성 및 방법
II. 현황	- 재난정책보험 개요 및 현황 - 재난정책보험 개요 - 재난정책보험 재정사업 운영 현황 - 재난정책보험 위험분산체계: 국가재보험 제공 현황 - 개요 - 재보험기금 방식 - 손실보전준비금 방식
III. 주요 쟁점 분석	- 재난정책보험 재정사업 예·결산 현황 분석 - 보험요율 구조 분석 - 재난정책보험 성과 분석 - 가입률 분석 - 손해율 분석 - 재난정책보험 위험분산체계 분석 - 민간재보험 출재 현황 분석
IV. 시사점	종합 제언

먼저 재난정책보험 재정사업 예·결산 현황 현황 분석에서는 ① 풍수해보험, ② 어선원 및 어선 재해보상보험, ③ 농작물재해보험 사업으로 세분화하여 보험사업별 정부 재정부담 증가 및 예산부족, 보험료 지급 지연 현황을 분석하였다.

보험요율 구조 분석에서는 재난정책보험별 기본 보험요율 및 할인·할증율의 산정체계와 적정성에 대해 분석하였다.

재난정책보험 성과 분석에서는 재난정책보험의 대표 성과지표로 가입률 및 손해율이 활용되고 있다는 점을 감안하여, 최근 5년간(2018~2022년) 각 보험별 가입률 및 손해율 현황에 대해 분석하였다.

재난정책보험 위험분산체계 분석에서는 원보험회사가 보험계약의 리스크를 재보험을 통해 분산하고 있다는 점을 고려하여 민간재보험 출재 현황에 대해 분석하였다.

마지막으로 시사점에서는 재난정책보험에 대한 정부 재정지원, 그동안의 추진 성과 및 위험분산체계 등에 대한 분석을 통하여 향후 발전방향을 검토하였다.

본 보고서는 객관적인 검토를 위하여 담당 부처인 농림축산식품부, 해양수산부, 행정안전부와 협의하고, 정부 내부자료 등을 활용·분석하였다.

1 재난정책보험 개요 및 현황

가. 재난정책보험 개요

재난보험은 재난으로 발생하는 피해에 따른 손해를 보상하기 위한 보험으로서, 국가와 지방자치단체에서 정책적으로 보험료와 운영비를 지원하는 ‘재난정책보험’과 관계 법령에 따라 가입의무가 부과되는 ‘재난의무보험’으로 구분된다.

재난정책보험에 대해서는 「풍수해보험법」, 「농어업재해보험법」, 「어선원 및 어선 재해보상보험법」 등 관련 법령에 따라 정부의 재정지원 이루어지고 있다. 현재 재난정책보험으로는 농작물재해보험, 가축재해보험, 양식수산물재해보험, 어선원 및 어선 재해보상보험, 풍수해보험과 시범사업으로 운영 중인 농업수입보장보험, 가축질병치료보험이 있다.

한편, 재난의무보험의 경우 정부의 보험료 지원 없이 운영되고 있고 정부가 보험사업에 대한 관리·감독과 미가입자 제재 등 제한적인 역할을 수행하고 있다는 차이가 있으며, 환경책임보험이 대표적인 사례이다.

본 보고서에서는 정부의 직접적인 재정지원을 토대로 하는 재난정책보험, 특히 본 사업에 해당하는 농작물재해보험·가축재해보험(농림축산식품부), 양식수산물재해보험·어선원 및 어선 재해보상보험(해양수산부), 풍수해보험(행정안전부)을 집중적으로 분석한다.

보험별 도입목적·시기 및 정부 재정지원 현황을 살펴보면, 풍수해보험은 「풍수해보험법」에 근거하여 풍수해로 인한 피해에 대하여 실질적인 보상체계를 구축하기 위해 2006년 도입된 것으로, 정부가 순보험료의 42~62.5%²⁾, 부가보험료의 100%를 지원하고 있다.

2) 개별계약, 국비 부담분 기준이며, 가입자의 소득 수준, 보험물건 등에 따라 정부의 지원수준이 상이함

농업재해보험은 농작물재해보험, 가축재해보험, 농업수입보장보험 및 가축질병치료 보험을 통칭하는 개념으로, 「농어업재해보험법」 및 「축산법」에 근거하여 농가 경영안정 및 농업 재생산 활동 보장 등을 목적으로 각기 다른 시기에 도입되었으며, 정부가 순보험료의 50%와 부가보험료의 100%(농작물재해보험·농업수입보장보험) 또는 영업보험료³⁾의 50%(가축재해보험, 가축질병치료보험)를 지원하고 있다.

양식수산물재해보험은 「농어업재해보험법」에 근거하여 재해 양식어가의 경영안정 지원을 통한 수산물의 안정적 수급을 목적으로 2008년 도입되었으며, 정부는 순보험료의 50%, 부가보험료의 100%를 지원하고 있다.

어선원 및 어선재해보상보험⁴⁾은 「어선원 및 어선 재해보상보험법」에 근거하여 어선원 보호와 어업경영 안정을 목적으로 2004년 도입되었으며, 정부가 순보험료의 0~70%⁵⁾ 부가보험료의 75%를 지원하고 있다.

3) 영업보험료는 보험금 지급 및 손해조사비용 지출 충당을 위한 '순보험료'와 사업 운영을 위해 소요 되는 비용을 충당하기 위한 '부가보험료'로 이루어짐

4) 어선원 보험은 3톤 이상 어선은 의무가입, 3톤 미만 어선은 임의가입으로 운영하고 있으며, 어선 보험은 임의가입에 해당함

5) 어선 톤급별로 정부의 지원수준이 상이함

[재난정책보험 운영 현황]

구분		풍수해보험	농업재해보험				양식수산물 재해보험	어선원 및 어선 재해보상보험	
			농작물 재해보험	가축 재해보험	농업수입 보장보험	가축질병 치료보험			
도입목적		풍수해피해 가입자 보상	피해농가 경영안정		수입감소 농가 경영안정	가축치료 및 예찰 지원	어업인 소득보전 및 경영안정	어선원보호 및 어업 경영안정	
근거법령		풍수해 보험법	농어업재해보험법				축산법, 농어업 재해보험법	농어업 재해보험법	어선원 및 어선 재해 보상보험법
도입연도		2006년	2001년	1997년	2015년	2018년	2008년	2004년	
소관부처		행정 안전부	농림축산식품부				해양 수산부	해양 수산부	
(영업) 보험료 지원 (%)	순보험료	42~62.5	50 ¹⁾	50 ²⁾	50	50	50	(어선원) 0~70	
	부가 보험료	100%	100		100		100	75	
사업자		보험회사	보험회사				보험회사	수협중앙회	

주: 1) 농작물재해보험은 벼 등 5개 품목에 대해서는 보장 수준별로 33~60%를 차등보조함

2) 가축재해보험은 말 품목에 대해서는 마리당 가입금액 4,000만원을 초과할 때는 그 초과금액에 대한 70%까지 가입금액을 산정하여 보험료의 50%를 지원함(외국산 경주마 제외)

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

나. 재난정책보험 재정사업 운영 현황

재난정책보험 재정사업이란 정부가 보험 가입자의 보험료의 일부 또는 전부를 지원 하는 재정사업을 의미한다.

2024년도 재난정책보험 재정사업 예산안은 전년대비 388억 2,900만원(△4.2%) 감액 된 총 8,860억 3,600만원으로, 농림축산식품부, 해양수산부, 행정안전부 등 3개 부처의 4 개 세부사업으로 편성되었다. 소관 부처별로는 농림축산식품부(6,571억 400만원), 해양수산 부(1,901억 8,700만원), 행정안전부(380억 4,500만원) 순으로 나타났다.

[2024년도 재난정책보험 재정사업 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

부처명	회계	세부사업명 (내역사업명)	2022 결산	2023 예산(A)	2024 예산(B)	증감	
						B-A	(B-A)/A
농림 축산 식품부	농어촌 구조개선 특별회계	농업재해보험	552,413	730,922	657,104	△73,818	△10.1
		(농작물재해보험)	434,451	607,729	535,584	△72,145	△11.9
		(가축재해보험)	113,684	119,093	112,220	△6,873	△5.8
		(농업수입보장보험)	2,500	2,500	8,100	5,600	224.0
		(가축질병치료보험)	1,778	1,600	1,200	△400	△25.0
해양 수산업부	일반회계	어선원 및 어선 재해보상보험	116,295	133,843	166,077	32,234	24.1
	농어촌 구조개선 특별회계	양식어업재해보험	21,777	23,029	24,110	1,081	4.7
행정 안전부	일반회계	풍수해보험	25,299	36,371	38,045	1,674	4.6
합계(3개 부처 4개 사업)			715,784	924,865	886,036	△38,829	△4.2

주: 2023년은 본예산 기준임

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

아래는 재난정책보험별 순보험료 및 부가보험료에 대한 ‘국고 보조액’과 보험사업자가 계약자(가입자)에게 지급한 ‘보험금 지급실적’ 현황을 정리한 것이다.

국내 재난정책보험의 사업주체로 참여하는 민영보험사는 국고 보조, 지방자치단체 보조, 가입자 부담분으로 구성된 보험료 수입과 국가재보험금 등의 수입을 얻고 있다. 이 중 국고보조액 1원당 보험금 지급실적이 1보다 작거나 근접하는 경우, 국고보조액만으로도 보험사가 가입자에게 지급한 보험금을 충분히 충당할 수 있다는 것, 즉 재정사업의 효과가 낮다는 것으로 해석될 수 있다.⁶⁾

최근 5년간(2018~2022년) 국고보조액 1원당 보험금 지급액(누계 기준)을 살펴보면, 농업수입보장보험(3.59원), 양식수산물재해보험(2.11원), 가축재해보험(1.68원), 농작물재해보험(1.65원), 어선원 및 어선 재해보상보험(1.62원), 풍수해보험(1.32원), 가축질병치료보험(1.30원) 순으로 나타났다.

6) 국회예산정책처, 「재난안전 관리 현황과 주요 대책 분석: 재난보험 운영실태와 재정운용 분석」, 2017.10., p.12

[재난정책보험별 국고보조액 및 보험금 지급 실적 현황]

(단위: 백만원)

구분		2018	2019	2020	2021	2022	합계	
풍수해보험 ¹⁾		순보험료 보조	7,554	9,334	9,899	12,855	56,020	
		부가보험료 보조	2,989	3,593	3,859	4,844	6,159	21,445
		보험금 지급실적	15,469	20,439	26,832	15,243	24,184	102,167
농업 재해 보험 ²⁾	농작물 재해보험	순보험료 보조	271,334	252,154	355,306	417,546	466,677	1,763,016
		부가보험료 보조	50,962	55,740	111,846	83,691	109,791	412,030
		보험금 지급실적	534,450	898,048	1,015,827	573,989	555,777	3,578,092
	가축재해 보험	순보험료 보조	78,203	89,760	91,399	94,130	91,786	445,277
		부가보험료 보조	13,800	15,859	16,129	16,611	13,688	76,088
		보험금 지급실적	239,275	174,302	147,730	146,247	169,904	875,460
	농업수입 보장보험	순보험료 보조	3,646	3,290	3,319	1,973	2,011	14,238
		부가보험료 보조	1,503	1,810	1,113	515	489	5,430
		보험금 지급실적	49,763	10,912	3,451	2,460	4,020	70,606
	가축질병 치료보험	순보험료 보조	201	850	938	1,161	1,333	4,483
		부가보험료 보조	67	283	313	387	444	1,494
		보험금 지급실적	7	717	1,715	2,502	2,826	7,767
어선원 및 어선 재해보상보험 ³⁾		순보험료 보조	73,286	73,386	85,171	83,651	81,632	397,126
		부가보험료 보조	31,896	31,776	34,721	33,695	34,281	166,369
		보험금 지급실적	156,408	172,197	194,822	196,230	195,304	914,961
양식수산물 재해보험 ⁴⁾		순보험료 보조	20,991	16,410	12,279	10,012	12,425	72,117
		부가보험료 보조	11,545	9,604	7,610	10,081	8,891	47,731
		보험금 지급실적	75,775	123,774	33,195	10,762	9,564	253,070

주: 1. 국고보조액은 지방비를 제외한 보험료 지원 금액(국비)을 의미함

2. 영업보험료는 보험금 지급 및 손해조사비용 지출 충당을 위한 '순보험료'와 사업 운영을 위해 소요되는 비용을 충당하기 위한 '부가보험료'로 이루어짐

1) 풍수해보험은 순보험료의 42~62.5%, 부가보험료의 100%를 지원하고 있음

2) 농작물재해보험 및 농업수입보장보험은 순보험료의 50%, 부가보험료의 100%를 지원하고 있으며, 가축재해보험 및 가축질병치료보험은 영업보험료의 50%를 지원하고 있음

3) 어선원 및 어선 재해보상보험은 톤급별로 각각 순보험료의 0~70%, 부가보험료의 75%를 지원하고 있음

4) 양식수산물재해보험은 순보험료의 50%, 부가보험료의 100%를 지원하고 있음

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

가. 개요

재보험은 보험계약의 리스크를 분산시키기 위해 보험회사가 가입하는 보험을 의미하며, 원보험회사에 이러한 재보험을 제공하는 보험사를 재보험사라 한다. 한편, 자연재난의 경우 사건 발생은 예측하기 어렵고, 개별 보험금 청구 간 독립성이 보장되지 않아 보험가입자 간의 위험분산이 효과적으로 이루어지기 어려운 측면이 있다. 즉, 일시에 대규모 가입자가 피해를 입게되는 재난은 보험사의 보험금 지급불능 상태로 이어질 가능성이 있다. 이러한 원보험사업의 대규모 위험은 민간재보험사도 정확하게 계량할 능력이 부족하고 인수할 담보력도 충분하지 않을 수 있다. 이에 국가는 원보험사업의 안정적 사업운영을 위해 재보험을 제공하게 되는데, 이를 국가재보험이라 한다.

재난정책보험의 위험분담체계를 살펴보면, 일차적으로는 보험회사가 보험금 지급 등 책임을 전가하기 위해 민간 보험사를 통한 재보험(민영재보험)을 활용하여 위험을 분산시킨다. 구체적으로 원보험회사가 국내·외 재보험회사에 리스크 보유분의 일부를 출재하고, 해당 국내·외 재보험회사가 원보험회사로부터 수재한 물량을 해외 재재보험사로 다시 출재하는 구조이다. 또한, 대규모 재난이 발생할 경우 위험으로부터 민간보험사를 보호하기 위하여 국가재보험을 제공하고 있다.

국가재보험 제공 방식은 재원조달 방식에 따라 재보험기금과 손실보전준비금을 활용하는 방식으로 구분된다.

[재난정책보험 국가재보험 제공 방식]

구분	보험명
재보험기금 방식	농작물재해보험, 농업수입보장보험, 양식수산물재해보험
손실보전준비금 방식	어선원 및 어선 재해보상보험, 풍수해보험

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

나. 재보험기금 방식

「농어업재해보험법」 제21조⁷⁾에 따르면 “농림축산식품부장관은 해양수산부장관과 협의하여 공동으로 재보험사업에 필요한 재원에 충당하기 위하여 농어업재해보험기금을 설치한다”고 규정하고 있다. 이에 따라 설치된 농어업재해보험기금은 민간보험사업자로부터 받은 재보험료, 정부·정부 외의 자 및 다른 기금으로부터 받은 출연금, 재보험금의 회수 자금, 기금의 운영수익금과 그 밖의 수입금, 차입금 등을 재원으로 하고, 재보험금의 지급, 차입금의 원리금 상환, 기금의 관리·운용에 필요한 경비의 지출 등의 용도에 사용한다. 농어업재해보험기금은 농작물재해보험, 농업수입보장보험, 양식수산물재해보험에 대해 재보험을 제공하는 역할을 수행하고 있다.

재보험기금은 책임분담 방식에 따라 ‘초과손해율 방식’과 ‘손익분담 방식’으로 구분된다. 초과손해율 방식이란 보험사가 국가에 재보험료를 납부하고 국가는 위험군별 기준손해율을 초과하는 손해액 전부를 부담하는 방식인 반면, 손익분담 방식은 국가-보험사업자-재보험사가 약정된 비율로 보험사업의 이익 분배와 손실을 분담하는 방식을 의미한다. 2023년 기준 양식수산물재해보험은 초과손해율 방식, 농작물재해보험과 농업수입보장보험은 손익분담 방식을 채택하고 있다.

먼저, 양식수산물재해보험의 국가재보험 방식을 살펴보면, 기준손해율(140%) 이상의 초과 손해를 국가가 보전하고, 기준손해율 이하 손해에 대해서는 수협중앙회와 민간재보험사가 비례하여 부담하고 있다.

7) 「농어업재해보험법」

제21조(기금의 설치) 농림축산식품부장관은 해양수산부장관과 협의하여 공동으로 재보험사업에 필요한 재원에 충당하기 위하여 농어업재해보험기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.

[양식수산물재해보험 초과손해율 방식]



주: 본 사업은 전체 품목을 합산하여 기준손해율을 산출하며, 시범사업은 품목별로 기준손해율을 산출함
자료: 해양수산부

한편, 농작물재해보험과 농업수입보장보험은 손익분담방식을 채택하고 있다. 손익분담 방식에서는 먼저 국가-보험사업자(NH 손해보험사)-재보험사가 분담 비율을 설정하는데, 농작물재해보험의 경우 본사업은 국가 50%, 보험사업자 및 재보험사 50%를 분담하고, 농작물재해보험의 시범사업⁸⁾과 농업수입보장보험의 경우 국가 80%, 보험사업자 및 재보험사 20%를 분담한다. 다음으로, 보험사업자 및 재보험사의 인수분 중 일부를 손해율 구간에 따라 국가가 차등하여 추가 분담한다. 마지막으로, 보험사업자 및 재보험사 최종 인수분의 6.5%를 국가에서 추가 분담하는 방식으로 운영되고 있다.

예를 들어, 농작물재해보험(본사업)의 손해율을 130%로 가정한다면 국가는 1단계에서 50%, 2단계에서 28.75%(50%×57.5), 3단계에서 1.38%(50%×42.5×6.5%)를 부담하여 손해액의 총 80.1%를 부담할 수 있다.

8) 본사업과는 달리 필요에 따라 신규 지역 및 품목 도입을 위해 시범적으로 운영하는 사업을 말함

[농작물재해보험(본사업) 손익분담방식]

1단계	(국가:민간) 50:50		
2단계	보험사업자 및 재보험사		국가
손해율 구간			
500%	100%		
220-500%	5%	95%	
160-220%	20%	80%	
100-160%	42.5%	57.5%	
65-100%	97.5%		
50-65%	40%	60%	
0-50%	5%	95%	
3단계	(국가) 보험사업자 및 재보험사 최종 인수분의 6.5%		

주: 2021년 이후 적용 분담 비율

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

[농작물재해보험(시범사업) 및 농업수입보장보험 손익분담방식]

1단계	(국가:민간) 80:20		
2단계	보험사업자 및 재보험사		국가
손해율 구간			
500%	100%		
220-500%	3%	97%	
160-220%	6%	94%	
100-160%	7.5%	92.5%	
65-100%	22.5%		77.5%
50-65%	13.5%		86.5%
0-50%	3%	97%	
3단계	(국가) 보험사업자 및 재보험사 최종 인수분의 6.5%		

주: 2021년 이후 적용 분담 비율

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

한편, 연도별 농어업재해재보험기금의 조달 및 운용실적을 살펴보면 다음과 같다.

[연도별 농어업재해재보험기금 조성 및 운용실적]

(단위: 백만원)

구분		2018	2019	2020	2021	2022	합계
조성	정부출연금	-	203,300	50,000	100,000	74,986	428,286
	재보험료수입	31,695	39,688	5,788	8,605	110,054	195,830
	이자수입 등	3,989	3,045	1,836	307	1,065	10,242
	여유자금회수	142,514	167,594	61,701	68,733	27,046	467,588
	소계	178,198	413,627	119,325	177,645	213,151	1,101,946
운용	재보험금	10,000	351,351	50,000	150,000	714	562,065
	기금운영비	604	575	592	599	597	2,967
	여유자금운용	167,594	61,701	68,733	27,046	211,840	536,914
	소계	178,198	413,627	119,325	177,645	213,151	1,101,946

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

구체적으로, 2019년 태풍(링링, 타파, 미탁 등)(3,514억원), 2020년 태풍(마이삭, 하이선 등)(500억원), 2021년 집중호우(1,500억원) 등으로 인해 대규모의 재보험금 지출이 있었다. 이에 따라, 최근 5년간(2018~2022년) 재보험기금의 누적 재보험료 수입은 1,958억 3,000만원, 누적 재보험금 지급액은 5,620억 6,500만원으로, 누적 재보험 수지적자가 3,662억 3,500만원으로 나타났다.

다. 손실보전준비금 방식

국가재보험 재원조달을 위하여 재보험기금을 활용하는 농작물재해보험, 농업수입보장보험 및 양식수산물재해보험과는 달리, 풍수해보험과 어선원 및 어선 재해보상보험은 보험사(혹은 위탁사업자) 내부에 적립되는 '손실보전준비금'을 활용하여 국가재보험을 제공하고 있다.

손실보전준비금이란 민영보험사(혹은 위탁사업자) 내부에 조성되는 것으로 보험사업자는 보험사업의 결산상 손실이 생기면 손실보전준비금 등으로 충당하고 차액에 대해서는 국고로 지원받고 있다.

우선, 풍수해보험의 경우, 보험사업자로 하여금 손실보전준비금으로 위험보험료의 9.0%를 적립하도록 하고 있으며,⁹⁾ 위험손해를 200%를 초과하는 거대재해에 대해서는 보험사가 적립한 비상위험준비금 또는 손실보전준비금으로 충당하고, 손실액(보험금)이 적립된 비상위험준비금과 손실보전준비금을 초과할 경우 그 차액을 국고에서 지원하도록 하고 있다.¹⁰⁾¹¹⁾

9) 「풍수해보험법」

제20조(손실보전준비금의 조성) ① 보험사업자는 보험재정의 안정 등 보험사업을 원활하게 운영하기 위하여 손실보전준비금을 적립하여야 한다.

10) 「풍수해보험법」

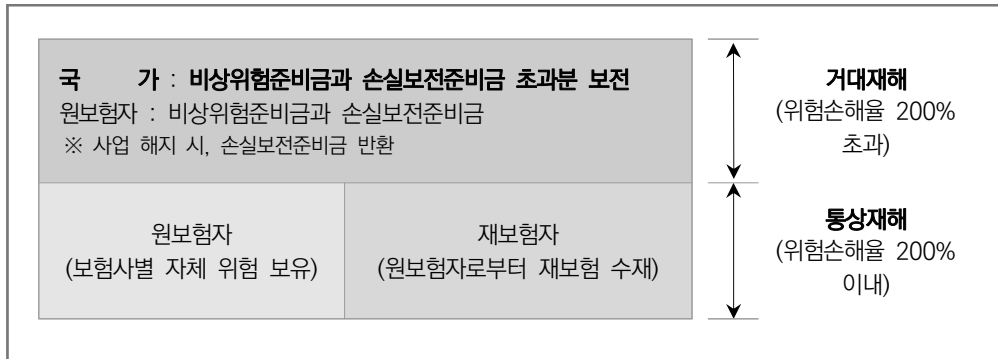
제21조(손실금의 처리) 보험사업자는 보험사업의 결산상 손실이 생기면 비상위험준비금과 손실보전준비금으로 그 손실액을 충당하여야 하며, 충당하여야 하는 손실액이 적립된 비상위험준비금과 손실보전준비금을 초과하면 그 차액을 국고에서 지원할 수 있다.

11) 「2023년도 풍수해보험사업 약정서」

제10조(손실보전준비금의 관리 및 손실금의 처리) ① 풍수해보험사업자는 보험사업을 원활히 하기 위하여 위험보험료의 9.0%를 손실보전준비금으로 적립하여야 한다.

제11조(손실금의 국고지원) ① 행정안전부는 제10조제3항에 따라 비상위험준비금과 손실보전준비금을 충당하고도 손해가 있을 경우 풍수해보험사업자에게 그 금액을 지원한다. 이 경우, 행정안전부는 풍수해보험사업자간 적립된 손실보전준비금의 효율적 활용을 위해 손실보전준비금을 통합 사용할 수 있다.

[풍수해보험 위험 부담 구조]



자료: 행정안전부

한편, 어선원 및 어선 재해보상보험은 위탁사업자인 수협중앙회로 하여금 손실보전준비금을 적립하도록 하고¹²⁾, 결산상 손실에 대해서는 명시적인 국고지원 규정을 두고 있지 않다.¹³⁾ 다만, 손실보전준비금으로의 정부 출연을 통하여 수협중앙회 누적 결손액을 보전한 이력이 있는데, 구체적으로는 사업 시행 이후 2008년까지의 보험 누적 결손액 및 국고 미지원액 약 807억원에 대하여 2010년부터 2015년까지 정부 출연금을 수협중앙회에 지급하였다.¹⁴⁾

12) 「어선원 및 어선 재해보상보험법」

제13조(손실보전준비금의 조성) ① 중앙회는 보험재정의 안정 등 보험사업의 원활한 운영을 위하여 손실보전준비금을 적립하여야 한다.

② 손실보전준비금은 보험사업의 결산상 잉여금, 손실보전준비금의 운용 수익금, 차입금, 정부 및 다른 기금에서 받은 출연금, 그 밖의 수익금으로 조성한다. 다만, 손실보전준비금을 조성할 목적으로 자금을 차입할 때에는 해양수산부장관의 승인을 받아야 한다.

③ 손실보전준비금의 관리 및 운용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

13) 「어선원 및 어선 재해보상보험법」

제14조(잉여금과 손실금의 처리) ① 중앙회는 보험사업의 결산상 잉여금이 생기면 손실보전준비금으로 적립하여야 한다.

② 중앙회는 보험사업의 결산상 손실이 생기면 비상위험준비금과 손실보전준비금으로 그 손실액을 충당한다.

14) 국회예산정책처, 「재난안전 관리 현황과 주요 대책 분석: 재난보험 운영실태와 재정운용 분석」, 2017.10., p.16

III

주요 쟁점 분석

1

재난정책보험 재정사업 예·결산 현황 분석

풍수해·어선원 및 어선 재해보상·농작물재해보험의 경우 정부의 보험료 지원비율 상향 등에 따른 정부 재정부담 증가 및 예산부족, 보험료 지급 지연 등이 나타나고 있다.

① **풍수해보험**은 가입률 제고 등을 위하여 2021년 정부 보험료 지원비율을 상향한 이후 정부 재정부담 증가와 예산부족이 나타나고 있다.¹⁵⁾

풍수해보험은 가입률 제고 등을 위해 2021년부터 정부의 보험료 지원비율(국비, 지방비 합산 기준)을 52.5~87.4%에서 70~100%로 상향하였다.

[연도별 풍수해보험 보험료 지원비율 변화]

(단위: %)

구 분		2018.1.~2019.11.				2019.12.~2020.12.				2021.1.~2022.12.			
		정부			개인	정부			개인	정부			개인
		소계	국비	지방비		소계	국비	지방비		소계	국비	지방비	
주택 (정액형)	일반	52.5	43.5	9.0	47.5	52.5	43.5	9.0	47.5	70.0	56.5	13.5	30.0
	차상위계층	75.0	59.25	15.75	25.0	75.0	59.25	15.75	25.0	77.5	61.75	15.75	22.5
	기초수급자	87.4	67.0	20.4	12.6	87.4	67.0	20.4	12.6	87.0	67.36	19.68	12.96
	재해 취약지역	-	-	-	-	-	-	-	-	87.0	67.36	19.68	12.96
	취약지역 내 경제취약계층	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0	70.0	30.0	0.0
주택 (실손형)	일반	52.5	43.5	9.0	47.5	52.5	43.5	9.0	47.5	70.0	56.5	13.5	30.0
온실 (정액형)	일반	52.5	43.5	9.0	47.5	52.5	43.5	9.0	47.5	70.0	56.5	13.5	30.0
소상공인 (실손형)	일반	34.0	25.0	9.0	66.0	59.0	50.0	9.0	41.0	70.0	56.5	13.5	30.0

자료: 행정안전부

15) 해당 부분은 국회예산정책처의 「2022회계연도 결산 위원회별 분석(행정안전위원회)」 내용을 정리한 것임

최근 5년간(2018~2022년) 풍수해보험 사업의 집행현황을 살펴보면, 2020년 이전까지 예산 실집행률이 약 85% 미만이었으나, 2021년 보험료 지원비율 상향으로 편성예산을 초과하는 지출수요가 발생하여 이·전용 등을 통해 추가 재원을 확보하였다(실집행률 103.7%). 2022년에는 편성예산이 전액 실집행되었으며, 보험기간 중 차년도에 해당하는 보험료(미경과보험료)는 다음 해 보험사에 지급하는 것으로 보험료 지원을 유지하였다.¹⁶⁾

이와 같이, 풍수해보험 사업의 2021년 및 2022년 편성예산이 전액 집행되었으며, 2023년 보험료 지원예산은 2018년 대비 108% 증가하며 국가 재정부담이 증가한 상황이다.

더구나, 풍수해보험 사업은 2023년의 경우 제3자 기부가입¹⁷⁾ 증가에 따라 소상공인 보험료 지원예산 108억원 중 41억원이 2월말까지 소진되었으며, 예산 부족 우려로 가입자 범위를 전통시장 내 소상공인으로 제한한 바 있다.

[연도별 풍수해보험 사업 실집행 결산 현황]

(단위: 백만원, %)

연도	예산액(A) ¹⁾	실집행액(B)	실집행률(B/A)
2018	16,898	11,958	70.8
2019	18,375	14,373	78.2
2020	18,437	15,437	83.7
2021	19,151	19,852	103.7
2022	24,637	24,637	100.0
2023.7.	35,157	28,809	81.9

주: 1) 본예산 기준

자료: 행정안전부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

16) 예를 들면, 보험기간이 2022.5.~2023.4.(1년)이라고 가정할 때, 2022년도 예산으로 2022.5.~2022.12. 기간에 대한 보험료(경과보험료)를 지급하고, 2023년도 예산으로 2023.1.~2023.4. 기간에 대한 보험료(미경과보험료)를 지급하게 됨

17) 소상공인 가입 활성화를 위해 2022년부터 소상공인 가입자의 보험료 자부담분을 기업이 기부 형태로 지원할 수 있는 '제3자 기부가입' 제도가 도입되었음(2021년 0건 → 2022년 69,430건)

② **어선원 및 어선 재해보상보험**은 편성예산으로 당해연도에 지급의무가 있는 보험료를 모두 지급하지 못하고, 미지급금을 차년도 및 차차년도 예산에 ‘국고보조 미지원액’으로 편성하여 집행하고 있다.

연도별로 살펴보면, 2018년에 발생한 미지급금 119억 5,300만원과 2019년에 발생한 미지급금 137억 2,700만원은 2020년 예산에 ‘국고보조 미지원액’으로 246억 5,300만원, 2021년 예산에 10억 2,700만원을 편성하여 지급하였다. 또한, 2021년에 발생한 미지급금 109억 9,800만원은 2023년에 전액 지급하였다. 한편, 2022년에 발생한 미지급금을 고려하면 2018년부터 2022년까지 발생한 미지급금 중 2024년 이후 지급해야 할 잔여 미지급금은 총 258억 6,000만원에 달하고 있다.

[연도별 어선원 및 어선 재해보상보험 사업 실집행 결산 현황]

(단위: 백만원)

연도	2018	2019	2020	2021	2022
본예산	113,260	105,663	123,511	118,919	116,295
예산현액	113,260	105,663	145,038	118,919	116,295
보험료 지급의무(A)	117,616	119,390	120,385	128,890	142,155
지급액	113,260	105,663	145,038	118,919	116,295
보험료지급(B)	105,663	105,663	120,385	117,892	116,295
국고보조 미지원액 ¹⁾	7,597	-	24,653	1,027	-
발생 미지급금(A-B)	11,953	13,727	-	10,998	25,860

주: 1) 과년도 미지급금 지급액을 의미함

자료: 해양수산부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 제작성

[어선원 및 어선 재해보상보험 미지급금 발생 및 지급 현황]

(단위: 백만원)

발생연도	발생액(A)	지급연도 및 지급액(B)	잔액(A-B)
2018	11,953	2020년(11,953)	0
2019	13,727	2020년(12,700), 2021년(1,027)	0
2020	-	-	-
2021	10,998	2023년(10,998)	0
2022	25,860	-	25,860
잔여 미지급금 합계			25,860

자료: 해양수산부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 제작성

③ **농작물재해보험**은 편성예산으로 당해연도에 지급의무가 있는 보험료를 모두 지급하지 못하고, 미지급금을 차차년도 예산에 '과거 미지급금'으로 편성하여 집행하고 있다.

연도별로 살펴보면, 2018년도에 발생한 미지급금인 884억 7,100만원은 2020년에 전액 지급하였다. 또한, 2019년도에 발생한 미지급금 661억 5,400만원은 2021년도부터 2년에 걸쳐 지급하기로 하여 2021년도 예산에 '과거 미지급금'으로 220억 5,100만 원을 편성·집행하였다. 2022년에는 2019년 잔여 미지급금 441억 300만원, 2020년에 발생한 미지급금 798억 9,000만원을 더한 총 1,239억 9,300만원을 2022년도 '과거 미지급금' 예산에 전액 반영하였지만, 제2회 추가경정예산을 통해 '과거 미지급금' 집행 계획액을 당초 1,239억 9,300만원에서 532억 6,000만원을 감액한 707억 3,300만원으로 변경하였다. 이에 2020년에 발생한 미지급금 잔여액 532억 6,000만원과 함께 2021년에 발생한 미지급금 858억 9,000만원은 2023년에 지급이 이루어졌다. 한편, 2022년에 발생한 미지급금을 고려하면 2018년부터 2022년까지 발생한 미지급금 중 2024년 이후 지급해야 할 잔여 미지급금은 총 229억 5,900만원으로 나타났다.

[연도별 농작물재해보험 사업 실집행 결산 현황]

(단위: 백만원)

연도	2018	2019	2020	2021	2022
본예산	181,874	186,000	359,816	351,871	562,080
예산현액	216,536	186,000	359,816	351,871	508,820
보험료 지급의무(A)	271,345	252,154	355,296	417,546	466,677
지급액	182,874	186,000	363,877	353,707	514,451
보험료지급(B)	182,874	186,000	275,406	331,656	443,718
과거 미지급금	-	-	88,471	22,051	70,733
발생 미지급금(A-B)	88,471	66,154	79,890	85,890	22,959

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

[농작물재해보험 미지급금 발생 및 지급 현황]

(단위: 백만원)

발생연도	발생액(A)	지급연도 및 지급액(B)	잔액(A-B)
2018	88,471	2020년(88,471)	0
2019	66,154	2021년(22,051), 2022년(44,103)	0
2020	79,890	2022년(26,630), 2023년(53,260)	0
2021	85,890	2023년(85,890)	0
2022	22,959	-	22,959
잔여 미지급금 합계			22,959

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이에 대해 해양수산부와 농림축산식품부는 재난정책보험의 경우 예산 편성 시점에서 다음연도 보험요율 및 가입률 증가를 정확히 예측하여 반영하기 어려운 측면이 있어 예측보다 보험가입률이 높을 경우 정부 지원분인 순보험료에 미지급금이 발생하고 있다고 설명하였다.¹⁸⁾

다만, 가입자 보험료 지원 등에 따라 그동안 보험 가입률이 일부 개선되기는 하였으나 아직까지는 저조한 수준이고,¹⁹⁾ 미지급금 발생액이 지속적으로 누적될 경우 국가 보험사업에 대한 민간보험사 신뢰도 저하로 이어질 수 있으며 보험사업자의 재정부담도 가중될 우려가 있음을 고려할 필요가 있다. 실제로 보험사업자는 미지급금 보전을 위해 자산 매각 등을 통해 자체 충당을 하고 있고, 이에 따라 사업운영의 애로 해소를 위하여 정부에 미지급금 조기 정산을 요구하는 것으로 알려져 있다.²⁰⁾

이처럼 정부가 재난정책보험 가입자의 보험료를 지원함에 있어 정부 재정부담 증가 및 예산 부족 등이 나타나고 있는 상황으로, 아직까지 보험가입률이 저조한 수준인 점 등을 고려하여, 보험 상품개선 등 자발적인 가입유인을 높일 수 있는 방안을 강구하는 한편, 향후 보험가입률 개선추이를 고려하여 국가의 보험료 지원이 적절한 수준에서 이루어지도록 할 필요가 있다.

18) 농림축산식품부는 농작물재해보험의 경우 품목별로 판매기간이 다르므로 보험료 지원 예산이 소진되더라도 판매중단이 불가능해 농가 수요가 예상보다 클 경우, 즉 가입률이 예측보다 높게 나타날 경우 미지급금이 발생한다고 설명하였음

19) 재난정책보험별 가입률은 후술하는 '3. 재난정책보험 성과 분석 가. 가입률 분석'에서 보다 상세하게 분석함

20) 국회예산정책처, 「2021회계연도 결산 위원회별 분석(농림축산식품해양수산위원회)」, 2022.8., p.94

농작물재해·농업수입보장·양식수산물재해보험은 지역 단위로 보험요율을 적용하고 누적손해율 및 방재시설 설치 여부 등에 따른 할인·할증을 적용하고 있어 보험목적물의 위험도를 정확하게 반영하는 데 한계가 있으므로, 현행 보험요율 산정체계에 대한 개선방안을 강구할 필요가 있다.

정보의 비대칭 및 불확실성이 존재하는 이상 보험회사가 가입자의 위험을 정확히 측정하여 보험요율에 반영하는 것은 현실적으로 한계가 있으므로,²¹⁾ 재난위험이 높은 고위험군의 가입자가 우선적으로 보험에 가입하는 등의 문제를 방지하기 위해서는 실효적인 보험요율 및 할인·할증율을 산정하는 것이 보다 중요하다. 「보험업법」 제129조²²⁾는 객관적이고 합리적인 통계자료를 바탕으로 보험요율을 산출하고 할인·할증율을 적용하도록 규정하고 있다.

국내 재난정책보험의 보험요율 산정구조를 살펴보면, 지역·품목 단위로 기본 보험요율을 적용하고, 과거 손해율 수준, 방재시설 설치 여부, 계약기간, 피해이력 등을 반영하여 할인·할증을 적용하고 있다.

[정책보험별 요율구조 현황]

구분	농작물 재해보험	농업수입 보장보험	가축재해 보험	가축질병 치료보험	어선원 및 어선보험	양식수산물 재해보험	풍수해 보험
보험 요율	지역별	지역별	축종별	사육축종별· 진료항목별	톤급·선질· 선령별	23개 권역별	시군구· 7개 등지역
할인 · 할증	손해율별, 가입연수, 방재시설	손해율별, 가입연수, 방재시설	손해율별, 축사전기 안전점검, 동물복지 축산농장	-	손해율별, 업종별, 일시납, 단체선가입 안전설비	손해율별, 구조 및 시설, 무사고, 계속가입	자기부담금 설정액별, 계속계약, 장기계약, 내진설계

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 제작성

21) 국회예산정책처, 「재난안전 관리 현황과 주요 대책 분석: 재난보험 운영실태와 재정운용 분석」, 2017.10., p.21

22) 「보험업법」

제129조(보험요율 산출의 원칙) 보험회사는 보험요율을 산출할 때 객관적이고 합리적인 통계자료를 기초로 대수(大數)의 법칙 및 통계신뢰도를 바탕으로 하여야 하며, 다음 각 호의 사항을 지켜야 한다.

1. 보험요율이 보험금과 그 밖의 급부(給付)에 비하여 지나치게 높지 아니할 것
2. 보험요율이 보험회사의 재무건전성을 크게 해칠 정도로 낮지 아니할 것
3. 보험요율이 보험계약자 간에 부당하게 차별적이지 아니할 것
4. 자동차보험의 보험요율인 경우 보험금과 그 밖의 급부와 비교할 때 공정하고 합리적인 수준일 것

먼저 농작물재해보험의 보험요율 및 할인·할증 체계를 살펴보면, 품목별로 차이는 있으나 기본적으로 지역 단위로 보험요율을 적용하고 있으며, 과거 5년간 누적손해율 수준, 방재시설 설치²³⁾, 가입기간 등에 따라 할인·할증이 적용되고 있다.

[농작물재해보험 요율구조]

구분	내용
기본 보험요율	주계약, 특약 각각 시(특·광역시 등 포함)·군별 요율 적용
	사과, 배 품목의 경우 일부지역에 대해 시·군 단위보다 세분화된 읍·면별 요율을 시범적용
	농업용 시설물·시설작물, 버섯재배사·버섯작물, 비가림시설(참다래·포도·대추)의 경우 시·군·구별 요율 적용
	단감, 뽕은감, 벼 품목은 시·군별 보험요율의 분포를 고려하여 요율 상한선 설정 가능
할인·할증	(할인) 개인별 과거 5년간 누적손해율 80% 미만시 누적손해율·가입기간에 따른 할인 적용, 일부 품목 대상 방재시설 설치시 재해보험 요율서에 따라 할인 적용
	(할증) 개인별 과거 5년간 누적손해율 120% 이상시 누적손해율·가입기간에 따른 할증 적용

자료: 농림축산식품부, 「2023년 농작물재해보험 사업시행지침」, 2023.3. 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

또한, 농업수입보장보험의 경우에도 지역별로 요율을 차등 적용하고 있으며, 과거 손해율, 가입연수, 방재시설 설치 여부²⁴⁾ 등을 활용하여 할인·할증율을 산출하고 있다.

[농업수입보장보험 요율구조]

구분	내용
기본	주계약별, 특약별로 각각 시·군별 요율 적용
보험요율	비가림시설(포도)의 경우 시·군·구별 요율 적용
할인·할증	과거 손해율 및 가입연수에 따른 할인·할증, 방재시설별 할인

자료: 농림축산식품부, 「2023년 농업수입보장보험 사업시행지침」, 2023.3. 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

23) 일례로, 고추 품목의 경우 관수시설 5%, 옥수수 품목의 경우 전기시설물(전기철책, 전기울타리 등) 5%, 자두 품목의 경우 Y자형 시설 5%, 비가림시설 10%, 방상팬 15%, 서리방지용 미세살수장치 15%의 할인율 등을 적용하고 있음

24) 농작물재해보험의 산출구조와 동일

양식수산물재해보험의 경우에도 동일 권역 내 시군구별 위험도에 따라 보험요율을 적용하고 있으며, 보험료 할인·할증은 구조 및 시설²⁵⁾ 설치 여부, 손해를 경험, 가입연수, 피해이력 등에 따라 시행하고 있다.

[양식수산물재해보험 요율구조]

구분	내용
기본 보험요율	동일 권역 내 시군구별 위험도에 따른 요율 차등적용
할인·할증	구조 및 시설, 방재시설에 따른 할인, 고손해율 지역 특별 할증, 과거 손해를 및 가입연수에 따른 할인·할증, 무사고 할인, 계속계약 할인 등

자료: 해양수산부, 「2023년 양식수산물재해보험 사업시행지침, 2023.3. 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이 밖에, 풍수해보험의 경우 지역 단위로 보험요율을 등급화하고 내진설계²⁶⁾ 등에 따라 할인·할증율을 산출하고 있고, 가축재해보험의 경우 축종별로 보험요율을 차등 적용하고 축사전기안전점검 결과²⁷⁾ 및 동물복지축산농장²⁸⁾ 여부 등에 따라 할인·할증율을 적용하고 있다. 가축질병치료보험은 축종 및 진료항목별 요율을 산출하고 별도 할인·할증제도가 없으며, 어선원 및 어선 재해보상보험은 등급·선질·선령별로 요율을 차등 적용하고 안전설비²⁹⁾ 등에 따라 할인·할증율을 적용하고 있다.

25) 일례로, 넙치·육상전복·육상돌돔·강도다리·뱀장어·송어·터봇 품목의 경우 구조 5~10%, 방재시설 5~25%, 전복장조 품목의 경우 구조 10%, 방재시설 5~20%, 어류 품목의 경우 가두리구조 10~15%, 규격 및 자재 5~20%, 방재 5% 등의 할인율을 적용하고 있음

26) 건물 신축시 내진설계를 적용한 경우 지진보험료의 20%, 기존 건물에 내진보강시 지진보험료의 30% 할인율을 적용하고 있음

27) 보험계약자가 한국전기안전공사의 축사전기안전 점검결과 우수 등급(A·B등급) 농가를 대상으로 각각 보험료에 대해 10%, 5%의 할인율을 적용하고 있음

28) 동물복지축산농장 인증을 받은 농가의 경우 보험료에 대해 5%의 할인율을 적용하고 있음

29) 어선원보험의 경우 선박자동식별장치(AIS) 1%, 조난위치자동발신장치(EPIRP) 1%, 레이더 1%, 구명뗏목 2%, e-Nav선박단말기 2%, 양망기 무선긴급정지장치 1%의 할인율을 적용하고, 어선보험의 경우 선박자동식별장치(AIS) 2%, 조난위치자동발신장치(EPIRP) 1%, 레이더 2%, e-Nav선박단말기 2%, 어선 추진축 로프절단기 1%의 할인율을 적용하고 있음

그런데, 농작물재해보험, 농업수입보장보험, 양식수산물재해보험의 보험요율 산정 구조를 보면 시·군 또는 시·군·구 등으로 지역 구분의 범위가 넓고³⁰⁾, 손해율과 방재 시설 관련 할인·할증 제도는 과거 손해율과 방재시설 설치 여부를 반영하는 수준에 그치고 있어 보험목적물의 위험도를 정확하게 반영하는 데 한계가 있다.³¹⁾

참고로, 2016년에 도입된 환경책임보험의 경우 여타 재난정책보험과 비교하여 운영목적 및 대상 품목 등에 차이는 있으나, 그 내용을 살펴보면 동일한 사업군에 속한 기업이더라도 해당 기업이 취급하는 물질의 종류와 양에 따라 환경위험도는 큰 차이를 보일 수 있다는 점을 고려하여 환경위해물질의 인체건강영향지수(human health effect, HEF), 잠재위험도(distribution of human health, DistHH)와 수량 등을 반영하여 요율을 산출하고 있다. 또한, 시설의 사고발생 가능성(빈도)·위험특성(심도)과 함께 위험대책의 빈도 및 심도, 대인 및 대물피해 가능성 등에 따라 할인·할증율을 산정하고 있어 비교적 목적물의 위험도를 정확히 평가하고 있다고 볼 수 있다.

[환경책임보험 요율구조]

구분	내용
기본 보험요율	시설별 위험도, 배출·취급물질별 위험도, 배출·취급량별 차등
할인·할증	시설별 위험·대책(시설 노후화, 부지경계거리, 공정안전관리제도 등) 평가, 수용체(사업장 용도지역, 환경책임보험 사고 여부, 대인·대물피해 가능성) 평가

자료: 환경부

종합하면, 농작물재해보험, 농업수입보장보험, 양식수산물재해보험은 품목별로 차이는 있을 수 있지만 기본적으로 지역별로 위험도를 반영하여 기본 보험요율을 산정하고 있고, 누적손해율, 시설 설치 여부 등에 따른 할인·할증을 적용하고 있어, 보험목적물의 위험도를 정확하게 반영하는 데 한계가 있다. 따라서 향후 요율산정 단위를 세분화하여 적용하는 품목의 확대, 보험료 할인·할증제도 합리화 등 현행 보험요율 산정체계에 대한 개선방안을 강구할 필요가 있다.

30) 농림축산식품부는 시·군 또는 시·군·구보다 세분화하여 요율을 산출하기 위해서는 작물이 전국에서 충분한 통계가 확보될 정도로 재배되어야 하지만 농작물재해보험 대상 품목 대부분은 특정 지역을 주산지라고 하고 있어 통계자료 확보에 어려움이 있다고 밝혔음

31) 김혜성·장동식, 「공·사협력형 정책성보험 평가와 개선 방향」, 2022.12., p.91

가. 가입률 분석

첫째, 풍수해보험, 양식수산물재해보험 등 대다수 재난정책보험의 가입률이 저조한 수준이므로 보험제도 재설계 등 가입률 제고를 위한 다각적인 대책을 검토할 필요가 있다.

보험 사업은 다수의 가입자가 보험료를 부담하여 리스크 풀(risk pool)을 만들고 공동으로 재해에 대처하는 위험관리 방식을 활용하고 있으므로, 보험 가입률이 높을수록 역선택³²⁾ 완화 및 사업의 효율적 운영이 가능하다.³³⁾

그러나, 대다수 재난정책보험의 가입률은 여전히 저조한 수준으로, 일부는 높은 가입실적을 유지하다 보험료 상향 등에 따라 가입률이 하락한 것으로 나타났다.

최근 5년간 재난정책보험의 가입률 추이를 살펴보면, 가축재해보험의 가입률은 90% 정도로 비교적 높은 수준을 유지하고 있고, 어선원 및 어선 재해보상보험³⁴⁾과 농작물재해보험의 가입률은 각각 2018년 47.6%, 32.9%에서 2022년 51.9%, 49.9%로 다소 증가하는 경향을 보이고 있다. 한편, 양식수산물재해보험은 2018년 44.3%에서 2020년 28.0%로 하락하였다가 2022년 37.0% 수준으로 가입률이 다소 회복되었다. 풍수해보험³⁵⁾의 가입률은 2018년 20.2%에서 2022년 26.7%로 낮은 수준에서 증가하고 있다. 시범사업으로 운영 중인 가축질병치료보험 및 농업수입보장보험의 가입률은 10% 수준으로 이들 보험의 가입률은 2022년 기준 각각 8.3% 3.2%이다.

32) 재난위험이 높은 고위험군의 가입자가 우선적으로 보험에 가입하는 현상을 말함

33) 농림축산식품해양수산위원회, 「2023년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서(농림축산식품부)」, 2022.10., p.54

34) 어선원보험의 가입률 기준이며, 어선보험의 가입률은 2018년 29.7%에서 2022년 36.5%로 증가하고 있음

35) 주택 가입자의 가입률 기준이며, 온실과 소상공인의 가입률은 각각 2018년 7.9%, 0.15%에서 2022년 15.8%, 31.9%로 증가하고 있음

[연도별 재난정책보험 가입률 현황]

(단위: %)

보험명	2018	2019	2020	2021	2022
농작물재해보험	32.9	38.8	45.0	49.4	49.9
가축재해보험	93.0	93.3	92.8	93.7	94.7
농업수입보장보험	7.3	3.7	4.2	3.0	3.2
가축질병치료보험	6.8	13.3	7.1	9.1	8.3
어선원 및 어선 재해보상보험					
어선원보험	47.6	48.7	49.3	51.4	51.9
어선보험	29.7	31.5	33.5	34.7	36.5
양식수산물재해보험	44.3	39.1	28.0	29.7	37.0
풍수해보험					
주택	20.2	18.9	20.6	24.6	26.7
온실	7.9	9.1	10.3	11.7	15.8
소상공인	0.15	0.46	0.96	4.66	31.9

주: 농작물재해보험은 (가입면적/대상면적)×100, 가축재해보험은 (가입두수/대상두수)×100, 농업수입보장보험은 (가입면적/대상면적)×100, 가축질병치료보험은 (가입두수/대상두수)×100, 어선원 및 어선 재해보상보험 중 어선원보험은 (가입선원/대상선원)×100, 어선보험은 (가입척수/대상척수)×100, 양식수산물재해보험은 (가입어가/대상 어가)×100, 풍수해보험은 주택의 경우 (대상가구/가입가구)×100, 온실의 경우 (대상면적/가입면적)×100, 소상공인의 경우 (대상 건/가입 건)×100로 가입률을 산정함

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

보험별로 가입률 현황과 보험수요에 영향을 미친 요인을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 최근 5년간 가입률이 개선된 농작물재해보험의 경우 보험도입 이후 지속적인 가입대상 품목의 확대³⁶⁾, 주요 품목의 높은 가입률³⁷⁾, 정부 보험료 지원³⁸⁾ 등이 긍정적인 영향을 미친 것으로 언급되는데, 특히 2017년부터 2020년까지 손해를 악화³⁹⁾가 지속되었으나, 국가재보험자의 재정부담 확대에도 국가재보험료율을 크게 인상하지 않고 정부의 리스크 공유 수준을 유지하거나 향상시킴으로써 보험의 이용 가능성을 유지하고자 노력하였고, 이러한 정부의 일관된 보험 공급 역할은 가입률 증가로 이어지게 되었다는 연구도 있다.⁴⁰⁾ 그러나, 농업재해보험 사업 내에서 함께

36) 2001년 도입 당시 품목수는 2개였으나 2007년 10개, 2009년 20개에서 2023년 70개까지 확대되었으며, 특히 재배면적이 넓은 벼 품목의 가입실적 상승으로 인한 가입률의 증가가 전체 가입률의 증가에 직접적인 영향을 미치고 있음

37) 2022년 기준으로 주요품목의 가입률을 살펴보면 사과 89.4%, 배 76.8%, 벼 59.5% 등으로 나타남

38) 농작물재해보험은 순보험료의 50%, 부가보험료의 100%를 국비로 지원하고 있으며, 배 등 5개 품목의 순보험료에 대해서는 보장 수준별로 33~60% 차등지원하고 있음

39) 농작물재해보험의 손해를 현황을 보면, 2017년 89.0%, 2018년 103.2%, 2019년 186.2%, 2020년 150.6%, 2021년 74.2%, 2022년 65.0%임

운영되는 가축재해보험의 가입률이 약 90% 수준을 유지하고 있는 것과 비교하면, 농작물재해보험의 가입률('22년 49.9%)은 상대적으로 저조한 수준이다.

가축재해보험은 2015년 이후 가입률 90% 이상을 유지하고 있는데, 2022년 기준 가입률은 94.7%이며, 소를 제외한 대규모 축종의 가입률은 70%를 상회하고⁴¹⁾ 있다. 2023년 기준 16개⁴²⁾ 축종에 대해 보험을 운영 중이며 대상 축종을 지속적으로 확대하여 대다수 축종을 보험 대상에 포함함으로써 빠른 속도로 가입이 증가하게 되었다.⁴³⁾

[연도별 대상 축종 현황]

(단위: 종)

구분	1997	2000~	2005~	2010~	2012~2023
축종 수	1	3	7	14	16

자료: 농림축산식품부

한편, 양식수산물재해보험의 경우 가입률 실적이 상대적으로 저조한 것으로 나타났는데, 2018년 기준 가입률 44.3%를 달성하였으나 2020년 28.0%로 하락하였다가 2022년 37.0% 수준으로 가입률이 다소 회복되었다. 2020년 가입률이 하락한 사유는 2016년부터 손해율이 급격히 높게 나타나는 상황에서 손해율 감소를 위한 보험요율 인상⁴⁴⁾, 보장범위 축소⁴⁵⁾ 등이 발생한 것에 기인하였다.⁴⁶⁾

40) 김혜성·장동식, 「공·사협력형 정책성보험 평가와 개선 방향」, 2022.12., p.70-71

41) 주요 축종별 가입률을 보면, 2022년 기준 소 13.6%, 돼지 98.6%, 닭 98.5%, 오리 83.9%임

42) 2022년 기준, 축산법 및 시행령 제2조에 따른 가축 축종 20종(곤충, 지렁이 제외) 중 16종(소, 돼지, 말, 닭, 오리, 꿩, 메추리, 칠면조, 사슴, 타조, 거위, 양, 꿀벌, 토끼, 관상조, 오소리)을 포함하고 있음

43) 농림축산식품부, 「제1차 농업재해보험 발전 기본계획('23~'27)」, 2023.1., p.9

44) 보험요율(위험보험료 기준)을 살펴보면 2015년 1.50%에서 2016년 1.71%, 2017년 2.17%, 2018년 2.65%, 2019년 2.70%까지 계속해서 상승하였으며, 2020년 2.48%, 2021년 2.11%, 2022년 2.06%로 다소 하락하고 있음

45) 밀식에 따른 고수온·적조 피해를 최소화하기 위해 정부의 표준사육기준을 한도로 가입되도록 개선하고, 시설물 파손이 없는 수산물 유실은 보상에서 제외하였으며, 기존에 경보 및 주의보 발령으로 보상하던 것을 경보 발령 혹은 주의보 기준 이상으로 실제로 재해가 관측될 경우 보상이 이루어지도록 하였음(현대해양, “양식수산물재해보험의 도입과 변천”, 2022.7.11. 일자)

46) 국회예산정책처, 「2020회계연도 결산 위원회별 분석(농림축산식품해양수산위원회)」, 2021.8., p.182-185

[연도별 양식수산물재해보험 보험료, 보험금 및 손해율 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
위험보험료(A)	20,877	24,169	33,508	41,152	32,235	24,057	19,596	23,686
보험금(B)	14,074	66,367	67,226	75,775	123,774	33,195	10,762	9,564
손해율(B/A)	67.4	274.6	200.6	184.1	384.0	138.0	54.9	40.4

자료: 해양수산부

풍수해보험의 경우 도입 이후 저조한 가입률이 지속되고 있는데, 2021년 정부 보험료 지원 확대 이후 가입률이 다소 증가한 것으로 나타났다. 2021년 보험료 지원 비율 상향에 따라 전반적인 가입률이 증가하였으며, 특히 2022년부터 소상공인 대상 가입률이 큰 폭으로 증가한 것('20년 0.96% → '22년 31.9%)으로 나타났다. 그러나, 2022년에 소상공인 가입자의 보험료 자부담분을 기업이 기부 형태로 지원할 수 있는 '제3자 기부가입' 제도가 도입되어 가입률 상승에 기여한 부분이 있으므로, 여전히 자발적 가입유인이 부족하고 유사 정책보험에 비하여 가입률 수준이 낮다는 한계가 있다.⁴⁷⁾

[연도별 풍수해보험 가입 현황]

(단위: %)

구분	2020		2021		2022	
	가입	가입률	가입	가입률	가입	가입률
주택(건)	397,822	20.6	487,308	24.9	527,331	26.7
온실(ha)	2,674	10.3	3,056	11.7	3,983	15.5
소상공인(상가·공장)	13,917	0.96	28,655	4.66	195,792	31.9

자료: 행정안전부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

어선원 및 어선 재해보상보험 중 어선원 보험의 경우에도 가입률이 낮은 수준인데, 이는 일정부분 가입대상의 절반 이상을 차지하는 3톤 미만 소형어선의 가입이 저조한 것에 기인한다. 3톤 미만 어선은 2022년 기준으로 전체 보험 가입대상 58,139척 중 34,777척으로서 59.8%를 차지하고 있는데, 이러한 3톤 미만 소형어선은 임의가입⁴⁸⁾ 대상에 해당하고, 대부분 가족단위 조업이며 연안 근거리 조업에 따른 어업인의 재해위험에 대한 인식 부족 및 보험료 부담 등이 가입률에 영향을 미친 것으로 보인다.⁴⁹⁾

47) 국회예산정책처, 「2022회계연도 결산 위원회별 분석(행정안전위원회)」, 2023.7., p129-135

48) 어선원 보험의 경우 3톤 이상 어선은 의무가입, 3톤 미만 어선은 임의가입이며, 어선 보험의 경우 임의가입임

마지막으로, 농업수입보장보험과 가축질병치료보험의 경우 재난정책보험 중 가장 늦게 도입되어 시범사업으로 운영 중으로 상대적으로 가입률이 크게 저조한 상황이다. 이들 보험은 각각 2015년, 2018년에 도입되었으며 제도 정착에 시간이 소요될 수 있다는 점⁵⁰⁾을 고려하더라도, 최근 5년간 가입률 수준이 10%대로 유지되고 있어 이에 대한 대응책을 마련할 필요가 있어 보인다.⁵¹⁾

구체적으로, 농업수입보장보험의 경우 도입 첫해인 2015년 7.7%에서 2018년 765.1%까지 손해율이 급등하였고, 일정 부분 손해율 감소를 위한 보험료율 인상⁵²⁾이 지나친 부담으로 작용하여 가입률이 점차 하락한 것으로 볼 수 있다.

[연도별 농업수입보장보험 손해율 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
위험보험료(A)	5,320	4,784	24,378	6,504	5,880	6,184	3,626	3,655
보험금(B)	407	4,560	7,676	49,763	10,912	3,451	2,460	4,020
손해율(B/A)	7.7	95.3	31.5	765.1	185.6	55.8	67.8	110.0

자료: 농림축산식품부

가축질병치료보험의 경우에는 가축의 폐사 시 보험금 지급을 보장하는 재해보험(가축재해보험)이 있는 한 높은 수준의 보험료를 내고 치료보험에 가입하기보다 자가진료를 하게 되는 경향이 있어 가입유인이 부족하다는 문제가 있다.⁵³⁾

종합하면, 대다수 재난정책보험에서 가입률이 50%에 미치지 못하는 수준으로 나타나고 있고, 그동안 보험요율 및 보험 보장범위 등의 변화가 가입률 등락에 영향을 미친 것으로 나타나므로, 향후 보험제도 재설계 등 가입률 제고를 위한 다각적인 대책을 검토할 필요가 있다.

49) 해양수산부에 따르면, 어선원보험의 경우 전톤급 당연 가입 확대(2025년)로 향후 가입률이 높아질 것을 기대한다고 설명하였음

50) 농림축산식품부에 따르면, 농업수입보장보험과 가축질병치료보험의 경우 예산이 소진되면 판매가 중단되는 운영방식으로 인해 가입률이 낮은 측면이 있다고 설명하였음

51) 농림축산식품부에 따르면, 농업수입보장보험의 경우 2023년 하반기부터 농가소득 파악 방안, 기준가격 합리성 제고 방안 등을 검토하기 위한 '수입보장보험 평가 및 개선방안 연구(한국농식품정책학회)'를 진행 중이며, 향후 연구용역 결과를 토대로 제도 보완을 추진할 예정이라고 설명함

52) 보험요율(순보험료 기준)을 살펴보면 2017년 15.8%에서 2019년 17.8%까지 상승하였으며, 2020년 15.0%, 2021년 11.8%, 2022년 10.4%로 다소 하락하고 있음

53) 데일리벳, “가축질병치료보험 6년 해보니..재해보험과 통합해야 한다는 결론”, 2023.6.29.일자

둘째, 농작물재해보험은 벼 등 일부 품목을 제외한 다수 품목의 가입률이 저조한 상황⁵⁴⁾이므로, 대상품목을 증가시키는 양적 확대정책과 더불어 품목별 특수성 등을 고려한 상품개선 조치 등 질적 내실화 정책을 추진할 필요가 있다.

농업 재해 규모가 확대되고 있는 상황에서 농업재해보험 사업의 실효성을 강화하기 위해서는 다수의 농업인들이 지원을 받을 수 있도록 가입률을 제고하는 것이 중요하다. 정부는 농작물재해보험의 가입률을 제고하기 위하여 지속적인 가입품목의 확대, 정부 보험료 지원 등의 조치를 시행하고 있으며, 농작물재해보험 사업의 2024년도 예산안은 5,355억 8,400만원으로 전년대비 721억 4,500만원(△11.9%) 감소하였다.

최근 10년간(2013~2022년) 농작물재해보험의 가입실적을 보면, 품목수, 가입면적 등이 증가하면서 가입실적도 2013년 19.1%에서 2022년 49.9%로 확대되고 있는 것으로 보인다. 그러나, 농업재해보험 사업 내에서 함께 운영되는 가축재해보험의 가입률이 약 90% 수준을 유지하고 있는 것⁵⁴⁾과 비교하면, 농작물재해보험의 가입률은 상대적으로 미흡한 수준이다.

[연도별 농작물재해보험 전체 가입실적]

(단위: 개, ha, %)

연도	품목수	대상면적(A)	가입면적(B)	가입률(B/A)
2013	40	836,643	160,203	19.1
2014	43	831,743	134,264	16.1
2015	46	854,300	183,596	21.5
2016	50	1,082,054	296,007	27.4
2017	53	1,068,538	316,835	29.7
2018	57	1,145,263	376,593	32.9
2019	62	1,175,525	456,024	38.8
2020	67	1,222,003	550,174	45.0
2021	67	1,202,149	594,250	49.4
2022	67	1,220,870	609,793	49.9

자료: 농림축산식품부

품목별 가입률을 살펴보면, 2022년 기준으로 가입률이 20% 미만인 품목이 전체 67개 품목 중 28개(41.8%)⁵⁵⁾에 해당하며, 참다래(2007년 시행), 매실·고구마·옥수수(2009년 시행), 복분자(2011년 시행), 느타리버섯·표고버섯(2013년 시행) 등 품목

54) 가축재해보험의 가입률은 2018년 93.0%, 2019년 93.3%, 2020년 92.8%, 2021년 93.7%, 2022년 94.7%임

55) 농업수입보장보험 대상 품목 제외 기준

은 보험대상 품목으로 지정된 지 약 10년 이상 경과하였음에도 가입률이 3.7~9.2%에 머무르고 있다.

[농작물재해보험 주요 품목별 가입실적]

(단위: %)

품목	시행 연도	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
사과	'01	90.2	74.5	76.8	77.7	60.9	73.3	84.0	90.3	93.1	89.4
배	'01	65.7	88.1	84.7	79.5	70.4	68.0	69.5	73.5	77.1	76.8
단감	'02	38.9	35.4	32.4	29.1	23.7	21.8	22.9	26.9	30.4	30.5
감귤	'02	0.2	0.1	0.3	0.1	4.9	12.8	28.5	45.8	36.9	30.6
복숭아	'02	19.1	12.2	12.5	12.7	10.2	19.3	23.3	33.3	39.8	35.7
포도	'02	4.8	3.1	0.7	0.7	0.8	5.3	6.4	8.6	12.3	11.4
뽕은감	'06	52.1	24.3	23.8	23.2	15.5	14.7	17.3	25.5	30.2	32.1
밤	'07	2.7	4.3	6.7	8.2	19.8	28.3	48.0	52.2	60.8	63.7
자두	'07	10.0	10.4	6.8	5.7	4.1	11.0	14.8	21.6	26.5	23.5
참다래	'07	7.0	8.5	5.0	4.7	4.5	5.9	7.7	7.7	8.2	8.7
콩	'08	7.7	6.2	3.2	4.2	8.8	22.5	36.9	28.9	34.5	42.8
양파	'08	2.2	1.7	1.6	2.7	5.6	40.1	18.3	16.7	23.5	21.6
고추	'08	4.3	3.8	1.1	1.2	1.2	5.9	18.7	24.4	38.4	29.0
고랭지감자	'09	0.0	0.1	0.2	0.0	0.3	1.1	1.9	2.9	5.5	5.5
고구마	'09	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.4	7.0	4.1	5.8	6.4
옥수수	'09	0.7	0.8	1.2	1.2	2.4	3.4	5.3	5.5	5.6	4.3
벼	'09	22.3	17.0	26.6	34.6	37.1	37.3	46.7	54.2	58.7	59.5
가을감자	'09	2.3	0.8	3.3	3.8	11.3	47.2	51.4	48.2	35.2	45.7
매실	'09	5.9	4.5	3.0	3.6	2.9	4.2	5.4	7.5	8.9	9.2
마늘	'09	0.3	0.2	0.3	2.6	2.1	25.7	17.4	11.0	13.6	22.8
대추	'10	10.5	9.2	8.4	7.9	9.5	16.6	26.2	19.2	23.1	23.7
시설작물	'10	3.4	5.1	4.9	6.7	9.0	15.9	21.9	27.1	30.2	29.9
농업용시설	'10	4.4	9.3	10.8	11.1	14.5	24.1	30.2	37.7	40.2	40.3
복분자	'11	4.0	4.1	1.5	1.2	2.0	2.1	2.5	2.5	4.3	4.6
차	'12	13.5	12.4	8.3	9.3	6.9	9.3	9.6	10.7	10.9	11.0
오디	'12	0.6	0.1	0.0	0.4	1.7	2.9	2.5	6.2	6.9	15.2
인삼	'12	1.2	1.3	1.8	26.2	12.2	27.3	50.5	53.8	48.7	52.3
느타리버섯	'13	0.4	0.7	0.3	0.7	0.5	1.2	2.1	4.1	3.5	3.7
표고버섯	'13	1)	1)	1.5	5.2	2.2	2.9	4.9	6.0	5.8	5.1
밀	'16	.	.	.	0.3	0.5	5.5	6.9	56.4	42.5	69.3
양배추	'16	.	.	.	0.4	5.1	13.0	26.8	53.2	49.7	30.2
오미자	'16	.	.	.	0.3	0.2	0.5	1.7	2.2	3.4	3.0
무화과	'17	.	.	.	.	10.4	5.6	7.4	3.3	4.2	4.0
유자	'17	.	.	.	.	22.9	39.5	42.8	45.0	67.7	59.0
메밀	'18	.	.	.	.	.	52.4	31.1	56.9	80.8	41.6

품목	시행 연도	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
조사료용 벼	'18	.	.	.	.	.	1)	1)	1)	1)	38.7
사료용 옥수수	'18	.	.	.	.	.	1)	1)	1)	1)	14.1
브로콜리	'18	.	.	.	.	.	5.8	20.0	42.3	28.8	34.3
버섯재배사	'18	.	.	.	.	.	2.1	3.0	3.2	3.2	3.0
봄감자	'19	.	.	.	.	.	.	14.7	12.9	12.1	12.0
고랭지무	'19	.	.	.	.	.	.	6.6	16.4	7.9	8.7
월동무	'19	.	.	.	.	.	.	52.2	68.1	67.7	82.4
고랭지배추	'19	.	.	.	.	.	.	12.8	12.3	14.3	15.7
월동배추	'19	.	.	.	.	.	.	27.6	32.0	38.3	42.2
대파	'19	.	.	.	.	.	.	10.6	21.8	22.4	16.0
쪽파(싹파)	'19	.	.	.	.	.	.	0.9	1.9	4.1	3.5
당근	'19	.	.	.	.	.	.	89.3	93.8	88.5	90.3
단호박	'19	.	.	.	.	.	.	85.0	2.3	25.3	13.2
새송이버섯	'18	.	.	.	.	.	1.6	5.3	11.2	11.4	12.0
양송이버섯	'18	.	.	.	.	.	9.6	11.5	11.8	10.5	15.6
호두	'20	.	.	.	.	.	.	.	18.3	12.5	12.4
살구	'20	.	.	.	.	.	.	.	17.6	20.1	17.0
팔	'20	.	.	.	.	.	.	.	5.2	7.7	5.9
보리	'20	.	.	.	.	.	.	.	8.6	14.4	19.1
시금치	'20	.	.	.	.	.	.	.	8.9	11.0	19.6
가을배추	'22	.	.	.	.	.	.	.	.	.	53.1

주: 1) 해당연도 대상면적 미산출로 인한 가입률 실적 누락됨

자료: 농림축산식품부

이처럼 다수의 품목에서 가입률이 정체되거나 저조한 수준임에도 전체 가입률이 상승하고 있는 것은 재배면적이 넓은 벼의 가입실적이 상승하고 있기 때문이다. 벼는 2022년 기준 전체 보험 가입 대상면적(1,220,870ha)의 약 60%(731,245ha)를 차지하고 있으며, 가입률은 2013년 22.3%에서 2022년 59.5%로 증가 추세에 있다.

구체적으로, 최근 5년간(2018~2022년) 전체 가입률에서 벼를 제외한 가입률을 살펴보면, 2018년 24.7%, 2020년 31.5%, 2022년 35.7%로서, 전체 가입률과 비교하여 약 8~14%p 정도 낮게 나타나고 있다.

[농작물재해보험 내역별 가입실적]

(단위: ha, %)

구분		2018	2019	2020	2021	2022
전체	가입면적	376,593	456,024	550,174	594,250	609,793
	대상면적	1,145,262	1,175,525	1,222,003	1,202,149	1,220,870
	가입률	32.9	38.8	45.0	49.4	49.9
-벼 제외	가입면적	98,863	115,372	155,444	168,252	174,568
	대상면적	400,904	446,565	493,148	476,695	489,625
	가입률	24.7	25.8	31.5	35.3	35.7
-벼	가입면적	277,729	340,652	394,730	425,998	435,225
	대상면적	744,358	728,960	728,855	725,454	731,245
	가입률	37.3	46.7	54.2	58.7	59.5

자료: 농림축산식품부

한편, 벼 이외에도, 밤(2007년 시행)의 가입률은 2013년 2.7%에서 2022년 63.7%로 증가하고 있고, 농업용시설(2010년 시행)의 가입률도 2013년 4.4%에서 2022년 40.3%로 상승하는 등 상품 개선조치⁵⁶⁾에 따라 가입률이 증가하고 있는 품목도 존재한다.

현재 정부는 매년 농작물재해보험의 대상품목을 증가시키는 양적 확대정책을 시행하고 있는데,⁵⁷⁾ 더 많은 농가가 농작물재해보험을 통해 재해 위험에 대응할 수 있도록 하기 위해서는 보험대상 품목의 확대와 더불어 품목별 특수성 고려 등 지속적인 상품개선 조치를 통해 전반적인 가입률을 높이는 질적 내실화 정책을 병행하여 추진할 필요가 있다.

56) 밤 품목의 경우 지급금액 산정 시에 표준가격을 최신화하는 등 가격을 현실화하였으며, 농업용시설 품목의 경우 가입기준 완화, 우량시설물에 대한 할인 조치 등을 시행하였음

57) 2001년 도입 당시 품목수는 2개였으나 2007년 10개, 2009년 20개에서 2023년 70개까지 확대되었음

[연도별 농작물재해보험 대상품목별 도입 현황]

(단위: 개)

연도	품목수(누계)	대상품목
2001	2	사과, 배
2002	6	포도, 복숭아, 단감, 감귤
2003~2005	6	-
2006	7	뽕은 감
2007	10	밤, 참대래, 자두
2008	15	감자, 콩, 양파, 고추, 시설투박
2009	20	고구마, 옥수수, 마늘, 매실, 벼
2010	25	시설투박, 토마토, 오이, 참외, 대추
2011	30	시설투박, 애호박, 국화, 장미, 복분자
2012	35	인삼, 시설투박, 파프리카, 오디, 녹차
2013	40	시설투박(부추, 시금치, 상추), 버섯(표고, 느타리)
2014	43	시설투박(배추, 가지, 파)
2015	46	시설투박(무, 백합, 카네이션)
2016	50	양배추, 밀, 시설투박나리, 오미자
2017	53	시설투박, 무화과, 유자
2018	57	메밀, 브로콜리, 양송이버섯, 새송이버섯
2019	62	배추, 무, 호박, 당근, 파
2020	67	팥, 살구, 시금치, 보리, 호두
2021~2022	67	-
2023	70	귀리, 시설투박(봄감자), 양상추
2024(계획)	73	두릅, 블루베리, 수박

자료: 농림축산식품부

셋째, 가축재해보험의 가입률은 약 90% 정도로 높은 수준을 유지하고 있으나, 축종별로 살펴보면 돼지·가금 등에 비해 소의 가입률이 상대적으로 크게 저조한 상황이다.

가축재해보험은 자연재해(풍수해, 설해 등), 화재, 사고, 질병 등으로 인해 가축의 피해가 발생할 경우 보험제도를 이용하여 손실을 보전함으로써 축산농가 소득 및 경영 안정을 도모하기 위하여 시행하는 정책보험이다. 가축재해보험 사업의 2024년도 예산안은 1,122억 2,000만원으로 전년대비 68억 7,300만원(△5.8%) 감소하였다.

최근 5년간 가축재해보험의 가입률을 살펴보면, 가입두수가 증가함에 따라 2018년 93.0%에서 2022년 94.7%로 증가하고 있다. 농작물재해보험의 가입률이 2022년 기준 49.9% 수준임을 고려할 때, 가축재해보험의 가입실적은 비교적 높은 수준이고 증가세를 지속하고 있는 것으로 나타났다.

다만, 축종별로 살펴보면, 2022년 기준으로 돼지 98.6%, 가금(주로 닭)⁵⁸⁾ 96.7%, 소 13.6%, 말 4.7%, 기타가축⁵⁹⁾ 2.3% 순으로 나타나, 소, 말, 기타가축의 가입률이 비교적 크게 저조한 측면이 있다. 특히, 대상두수가 많고 1997년 사업초기부터 시행하고 있는 소의 가입률이 10%대로 낮은 가입률을 유지하고 있는 상황이다.

58) 가금은 닭, 오리, 꿩, 메추리, 칠면조, 타조, 거위, 관상조를 대상으로 함

59) 기타 가축은 사슴, 양, 토끼, 꿀벌, 오소리를 대상으로 함

[연도별 가축재해보험 가입실적]

(단위: 두, %)

연도	축종	대상두수(A)	가입두수(B)	가입률(B/A)
2018	소	3,469,330	356,131	10.3
	돼지	11,417,166	10,949,329	95.9
	말	27,210	1,552	5.7
	가금	281,151,197	266,713,935	94.9
	기타가축	2,895,897	117,752	4.1
	합계	298,960,800	278,138,699	93.0
2019	소	3,521,782	430,404	12.2
	돼지	11,653,487	11,390,511	97.7
	말	27,210	2,261	8.3
	가금	287,276,047	272,803,114	95.0
	기타가축	2,895,897	159,079	5.5
	합계	305,374,423	284,785,369	93.3
2020	소	3,643,193	473,979	13.0
	돼지	11,640,348	11,085,940	95.2
	말	27,243	1,411	5.2
	가금	279,263,429	264,806,078	94.8
	기타가축	3,237,128	118,686	3.7
	합계	297,811,341	276,486,094	92.8
2021	소	3,789,049	510,896	13.5
	돼지	11,587,716	11,361,869	98.1
	말	27,246	1,103	4.0
	가금	285,272,412	273,099,769	95.7
	기타가축	3,405,451	101,541	3.0
	합계	304,081,874	285,075,178	93.7
2022	소	3,967,296	540,617	13.6
	돼지	11,840,812	11,677,535	98.6
	말	26,525	1,257	4.7
	가금	285,410,761	275,999,157	96.7
	기타가축	3,263,360	74,290	2.3
	합계	304,508,754	288,292,856	94.7

자료: 농림축산식품부

소의 가입실적이 저조한 것에는 축산업 미허가·미등록 농가가 존재하고 축사 내 소 전부를 가입하여야 하는 가입기준 등이 상당한 영향을 미친 것으로 보인다. 2016년부터 축사 내 소 70%로 가입요건을 완화하는 등의 조치를 시행하고 있으나, 여전히 미등록 및 미허가 농가가 발생하고 있는 것을 고려하여 가입률 제고를 위한 지속적인 개선조치를 취할 필요가 있다.

나. 손해율 분석

첫째, 풍수해보험은 2022년 기준 정부지원과 가입자 자부담을 통해 납부된 보험료의 약 45%가 보험금으로 가입자에게 지급되고 있으며, 최근 5년간 평균 손해율은 70.8%, 최근 10년간 평균 손해율은 52.1%로 비교적 낮은 수준이므로, 향후 손해율 추이를 고려하여 보험요율 조정 또는 보험의 보장성 강화 등을 검토할 필요가 있다.

손해율은 보험료 납입액 대비 지급보험금 비중으로, 보험사업의 손해율 감소는 가입자 입장에서 보장성 미흡 문제가 발생할 수 있고 보험회사 입장에서는 영업이익 증가로 이어질 수 있다.

최근 5년간 보험료 납입액 대비 지급보험금 비중(손해율)을 살펴보면 거대재해 발생 여부 등에 따라 변동성이 크게 나타나고 있다. 농작물재해보험의 손해율은 2018년 103.2%, 2019년 186.2%였으며, 2022년에는 65.0%였다. 가축재해보험의 손해율은 2018년 156.1%, 2022년에는 93.0%였다. 농업수입보장보험의 손해율은 2018년 765.1%, 2019년 185.6%였으며, 2022년에는 110.0%였다. 가축질병치료보험의 손해율은 2018년 1.7%, 2022년에는 110.1%였다. 어선원 및 어선 재해보상보험의 손해율은 2018년 87.1%, 2020년 107.6%였으며, 2022년에는 93.0%였다. 양식수산물재해보험의 손해율은 2018년 184.1%, 2019년 384.0%였으며, 2022년에는 40.4%였다. 풍수해보험의 손해율은 2018년 69.6%, 2020년 98.8%였으며, 2022년에는 44.7%였다.

[최근 5년간 재난정책보험 손해율 추이]

(단위: %)

보험명	2018	2019	2020	2021	2022
농작물재해보험	103.2	186.2	150.6	74.2	65.0
가축재해보험	156.1	99.6	80.8	78.9	93.0
농업수입보장보험	765.1	185.6	55.8	67.8	110.0
가축질병치료보험	1.7	43.8	95.0	111.9	110.1
어선원 및 어선 재해보상보험	87.1	93.4	107.6	100.7	93.0
양식수산물재해보험	184.1	384.0	138.0	54.9	40.4
풍수해보험	69.6	93.2	98.8	47.5	44.7

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

2022년 기준으로 손해율이 90% 미만인 농작물재해보험, 양식수산물재해보험, 풍수해보험의 최근 5년간 손해율 추이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 농작물재해보험의 경우 일정 부분 가입자가 증가함에 따라 연간 납입보험료도 2018년 5,180억 3,800만원에서 2022년 8,553억 1,600만원으로 증가하였다. 피해 발생에 따른 보험금 지급 추이를 살펴보면 2018년 5,344억 5,000만원, 2020년 1조 158억 2,700만원, 2022년 5,557억 7,700만원 등 대규모 재해 발생 유무에 따라 변동하고 있다. 2020년 지급보험금이 큰 폭으로 증가한 것은 태풍 마이삭, 하이선 등의 피해발생에 따른 것이다.

[농작물재해보험 손해율 현황]

(단위: 백만원, %)

구분		2018	2019	2020	2021	2022
가입자	납입보험료(A)	518,038	482,227	674,740	773,471	855,316
	지급보험금(B)	534,450	898,048	1,015,827	573,989	555,777
	손해율(B/A)	103.0	186.2	150.6	74.2	65.0

자료: 농림축산식품부 자료를 바탕으로 재작성

양식수산물재해보험의 경우 2016년부터 손해율이 급격히 높게 나타나는 상황에서 손해율 감소를 위한 보험요율 인상 등이 발생함에 따라 가입률이 하락하였고 연간 납입보험료도 2018년 411억 5,200만원에서 2022년 236억 8,600만원으로 감소하였다. 보험금 지급 추이를 보면, 2018년 757억 7,500만원, 2019년 1,237억 7,400만원, 2022년 95억 6,400만원 등으로 변동하고 있는데, 2019년 대규모의 보험금 지급이 발생한 것은 태풍 링링, 타파, 미탁 등의 피해발생에 따른 것이다.

[양식수산물재해보험 손해율 현황]

(단위: 백만원, %)

구분		2018	2019	2020	2021	2022
가입자	납입보험료(A)	41,152	32,235	24,057	19,596	23,686
	지급보험금(B)	75,775	123,774	33,195	10,762	9,564
	손해율(B/A)	184.1	384.0	138.0	54.9	40.4

자료: 해양수산부 자료를 바탕으로 재작성

풍수해보험의 경우 가입자 수 증가 등에 따라 연간 납입보험료도 2018년 222억 2,900만원에서 2022년 541억 1,300만원으로 증가하는 경향이 있다. 또한, 피해 발생에 따른 보험금 지급 추이를 살펴보면 2018년 154억 6,900만원, 2020년 268억 3,200만원, 2022년 241억 8,400만원으로 대규모 재해 발생 유무 등에 따라 변동하고 있다.

[풍수해보험 손해율 현황]

(단위: 백만원, %)

구분		2018	2019	2020	2021	2022
가입자	납입보험료(A)	22,229	21,937	27,152	32,103	54,113
	지급보험금(B)	15,469	20,439	26,832	15,243	24,184
	손해율(B/A)	69.6	93.2	98.8	47.5	44.7

자료: 행정안전부 자료를 바탕으로 재작성

그런데, 풍수해보험의 경우 최근 5년간 평균 손해율 및 최근 10년간 평균 손해율이 농작물재해보험과 양식수산물재해보험과 비교하여 낮은 수준으로 나타난다. 농작물재해보험의 최근 5년간 평균 손해율은 115.8%, 최근 10년간 평균 손해율은 80.5%이고, 양식수산물재해보험의 최근 5년간 평균 손해율은 160.3%, 최근 10년간 평균 손해율은 166.7%로 나타났다. 반면, 풍수해보험의 경우 최근 5년간 평균 손해율은 70.8%, 최근 10년간 평균 손해율은 52.1%이다.

[손해율 비교]

(단위: %)

구분	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	5년 평균	10년 평균
농작물재해보험	21.9	66.9	18.2	30.2	89.0	103.2	186.2	150.6	74.2	65.0	115.8	80.5
양식수산물재해보험	215.5	107.3	67.4	274.6	200.6	184.1	384.0	138.0	54.9	40.4	160.3	166.7
풍수해보험	17.5	30.3	23.5	75.8	20.3	69.6	93.2	98.8	47.5	44.7	70.8	52.1

자료: 각 부처 자료를 바탕으로 재작성

또한, 정부는 보험 운영비 지원사업을 통해 보험운용사에 정책보험의 사업비를 지원하고 있음을 고려할 필요가 있다. 일례로, 농작물재해보험, 농업수입보장보험, 양식수산물재해보험, 풍수해보험은 운영비(부가보험료)의 100%를 지원하고 있고, 가축재해보험, 가축질병치료보험은 영업보험료(순보험료 및 부가보험료)의 50%를 지원하고 있으며, 어선원 및 어선 재해보상보험은 운영비(부가보험료)의 75%를 지원하고 있다.⁶⁰⁾

재난정책보험의 손해율은 거대재해 발생 여부 등에 따라 변동성이 크게 나타날 수는 있으나 보험의 보장성 및 국가 재정부담 관리 측면에서 그 적정성을 점검할 필요가 있다. 풍수해보험의 경우 2022년 기준 정부지원과 가입자 자부담을 통해 납부된 보험료의 약 45%가 보험금으로 지급되고 있으며, 최근 5년간 평균 손해율이 70.8%, 최근 10년간 평균 손해율이 52.1%로 비교적 낮은 수준이므로, 향후 손해율 추이를 검토하여 보험요율 조정 또는 보험의 보장성 강화 등을 검토할 필요가 있다.

60) 일례로, 2022년 기준으로 풍수해보험의 위험손해율(지급보험금/위험보험료)은 44.7%이며, 영업손해율(지급보험금/(위험보험료+부가보험료))은 33.5%로 나타났다

(단위: 백만원, %)

연도	수입보험료			지급보험금(C)	위험손해율(C/B)	영업손해율(C/A)
	계(A)	위험보험료(B)	부가보험료			
2022	72,151	54,113	18,038	24,184	44.7	33.5

자료: 행정안전부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

둘째, 가축질병치료보험과 어선원 및 어선 재해보상보험의 경우 최근 손해율이 100%를 상회하고 있으므로, 보험운영의 안정성과 지속가능성을 담보할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

보험 사업의 높은 손해율은 보험회사 및 국가의 재정부담 증가로 운영상 어려움이 발생할 수 있고 가입자의 경우 보험료 인상 등으로 가입 회피의 가능성이 있다.⁶¹⁾

최근 5년간 정책보험의 손해율 현황을 보면 가축질병치료보험의 경우 2018년 1.7%에서 2021년 111.9%까지 증가하였다가 2022년 110.1%로 소폭 감소하였으며, 어선원 및 어선 재해보상보험의 경우 2018년 87.1%에서 2020년 107.6%로 증가하였다가 2022년 93.0%로 감소하고 있다.

이와 같이 가축질병치료보험과 어선원 및 어선 재해보상보험은 최근 손해율이 100%를 상회하는 상황인데, 가축질병치료보험의 경우 국가재보험을 제공하고 있지 않다는 측면에서 대규모 손해가 발생할 경우 보험회사가 손실을 부담하게 되어 보험상품의 지속가능성이 저해될 우려가 있다.⁶²⁾

[최근 5년간 가축질병치료보험 손해율 현황]

(단위: 백만원, %)

연도	수입보험료			지급보험금(B)	손해율(B/A)
	계	위험보험료(A)	부가보험료		
2018	537	387	150	7	1.7
2019	2,265	1,635	630	717	43.8
2020	2,501	1,805	696	1,715	95.0
2021	3,096	2,235	861	2,502	111.9
2022	3,555	2,566	989	2,826	110.1

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

61) 김혜성·장동식, 「공·사협력형 정책성보험 평가와 개선 방향」, 2022.12., p.10

62) 어선원 및 어선 재해보상보험의 손해율의 경우 소폭 감소하였으나 손실보전준비금을 통한 국가재보험 방식을 채택하고 있으나 준비금 초과분에 대한 명시적인 국고지원 규정이 없다는 점 등을 고려하면 여전히 보험사업의 지속가능성에 대한 우려가 있음

[최근 5년간 어선원 및 어선 재해보상보험 손해율 현황]

(단위: 백만원, %)

연도	수입보험료			지급보험금(B)	손해율(B/A)
	계	위험보험료(A)	부가보험료		
2018	224,521	179,617	44,904	156,408	87.1
2019	230,411	184,329	46,082	172,197	93.4
2020	226,272	181,018	45,254	194,822	107.6
2021	243,678	194,943	48,736	196,230	100.7
2022	262,394	209,916	52,479	195,304	93.0

자료: 해양수산부 제출자료를 바탕으로 재작성

현재 가축재해보험의 경우 질병을 세분화하여 특정 질병을 특약사항으로 분리하고 있다. 향후 가축질병치료보험과 어선원 및 어선 재해보상보험의 경우에도 대규모 재해로 인한 손해율 급등 등 위기상황에 대비하여 보험운영의 안정성과 지속가능성을 담보할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

가. 민간재보험 출재 현황 분석

농작물재해·농업수입보장·어선원 및 어선재해보상·양식수산물재해보험의 경우 원보험사의 위험보유율이 10~30% 수준(2022년 기준)으로 나타나는데, 원보험사의 위험보유율이 저조할 경우 적극적 위험관리와 보험운영 효율화를 위한 유인이 제한될 우려가 있으므로, 적절한 위험계측 및 위험평가·관리의 결과로서 위험 분산이 적정하게 이루어졌는지 점검하고 출재 적정성을 지속적으로 관리할 필요가 있다.

재난정책보험 특성상 위험의 크기가 한 보험회사가 감당할 수 있는 범위를 초과할 수 있기 때문에 민간 재보험을 통한 위험분산은 자연스러운 현상이며, 민간재보험을 통한 위험분산은 대규모 재해가 발생할 경우 재정적 충격이 다수의 보험회사로 분산되도록 함으로써 보험금 지급을 원활하게 하고, 보험사 수준에서는 보유 위험의 크기를 줄이면서 재무적 리스크 관리의 필수적인 수단으로 활용하기도 한다.⁶³⁾ 다만, 원보험사의 위험 보유율 수준이 저조할 경우 원보험사업의 적극적인 위험 관리 유인을 저해할 우려가 있어⁶⁴⁾ 민간재보험 출재 현황에 대한 분석이 필요하다.

풍수해보험의 최근 5년간 민간재보험 현황을 살펴보면, 원보험사의 자사보유율은 2018년 34.0%에서 2022년 51.4%로 증가하고 있는 것으로 나타났으며, 재보험자의 재출재율은 2018년 49.4%에서 2022년 34.1%로 감소하고 있다.

63) 국회예산정책처, 「재난안전 관리 현황과 주요 대책 분석: 재난보험 운영실태와 재정운용 분석」, 2017.10., p.53-60

64) 국회예산정책처, 「재난안전 관리 현황과 주요 대책 분석: 재난보험 운영실태와 재정운용 분석」, 2017.10., p.58-60

[연도별 풍수해보험 원보험·재보험·재재보험 위험보유율 현황]

(단위: %)

연도	원보험회사 ¹⁾	재보험자 ²⁾	재재보험자 ³⁾
2018	34.0	16.6	49.4
2019	34.0	14.2	51.8
2020	34.0	18.4	47.6
2021	40.0	18.4	41.6
2022	51.4	14.5	34.1

주: 1. 원보험자, 재보험자, 재재보험자의 보유율은 출재 후 순보유 비중

1) 2022년 기준 원보험사로는 DB, 현대해상, 삼성, KB, 농협, 한화, 메리츠 등 7개 국내 민영보험사가 참여하고 있음

2) 2022년 기준 재보험자로는 Korean Re(국내 민영보험사)가 참여하고 있음

3) 2022년 기준 재재보험자로는 Swiss Re, SCOR, Peak Re, VIG Re, Taiping Re, Sava Re, Triglav Re, Odyssey Re, ADNIC Re, Covea, TUGU H.K 등 국내·외 12개 민영보험사가 참여하고 있음

자료: 행정안전부

반면, 농작물재해보험, 농업수입보장보험, 어선원 및 어선 재해보상보험, 양식수산물재해보험의 경우 2022년 기준으로 원보험사의 위험보유율이 10~30% 수준으로 나타났다.

구체적으로, 농작물재해보험 및 농업수입보장보험의 경우 최근 5년간(2018~2022년) 원보험사의 보유비율이 5~10% 수준에 불과하다.

[연도별 농작물재해·농업수입보장보험 원보험·재보험 위험보유율 현황(1차출재 기준)]

(단위: %)

연도	원보험회사 ¹⁾	재보험 참여회사		
		국내 원수보험회사 ²⁾	국내 재보험회사 ³⁾	해외 재보험회사 ⁴⁾
2018	5	35	10	-
2019	8	56	16	-
2020	10	9.7	30.3	-
2021	10	7.2	31.8	1
2022	10	9	29.5	1.5

주: 1. 본사업 기준이며, 2018년에는 손익분담방식과 초과손해율 방식을 병행하였는데, 상기 표에서는 손익분담방식 기준 보유율 현황을 작성하였음

2. 전체(100%)에서 원보험회사, 재보험사를 제외한 비율은 국가가 보유

1) 2022년 기준 원보험사로는 NH농협손해보험이 참여하고 있음

2) 2022년 기준 국내 원수보험회사로는 삼성화재, DB손해보험, KB손해보험 등 4개 국내 민영보험사가 참여하고 있음

3) 2022년 기준 국내 재보험회사로는 코리안리가 참여하고 있음

4) 2022년 기준 해외 재보험회사로는 R+V RE가 참여하고 있음

자료: 농림축산식품부

어선원 및 어선 재해보상보험의 경우 2022년 기준으로 원보험사의 위험보유율은 30% 수준이며, 코리안리 등 국내 민영보험사가 원보험사로부터 수재한 물량의 약 20%를 해외 재보험사로 다시 출재하고 있다.

[연도별 어선원 및 어선 재해보상보험 원보험·재보험·재재보험 위험보유율 현황]
(단위: %)

연도	원보험회사 ¹⁾	재보험 참여회사 ²⁾ (국내 재보험회사)	재재보험사 ³⁾ (해외 재보험회사)
2018	50	50	-
2019	67.5	22.5	10
2020	50	33	17
2021	22(어선)	55(어선)	23
	24.5(어선원)	52.5(어선원)	
2022	30	53.5	16.5

주: 1. 원보험자, 재보험자, 재재보험자의 보유율은 출재 후 순보유 비중

1) 원보험자로는 수협중앙회 1곳이 위탁받아 참여하고 있음

2) 국내 재보험회사로는 코리안리(~'18), 서울보증('17~), 삼성화재('19~), 현대해상('19~), DB손보('21~), KB손보('21~) 등 6개 국내 민영보험사가 참여하고 있음

3) 해외 재보험회사로는 R+V('19~), New Re('20~'22) 등 2개 해외 민영보험사가 참여하고 있음

자료: 해양수산부

양식수산물재해보험의 경우 원보험사의 위험보유율은 2018년 10%에서 2019년 63.5%로 증가한 이후 2022년 15%로 감소하였으며, 코리안리 등 국내·외 민영보험사는 원보험사 출재분을 자체보유한 것으로 나타났다.

[연도별 양식수산물재해보험 원보험·재보험·재재보험 위험보유율 현황]

(단위: %)

연도	원보험회사 ¹⁾	재보험 참여회사		재재보험사
		국내 재보험회사 ²⁾	해외 재보험회사 ³⁾	
2018	10	90	-	-
2019	63.5	18.5	18	-
2020	40	24+15(국가) ⁴⁾	21	-
2021	20	40.5	39.5	-
2022	15	41.5	43.5	-

주: 1. 원보험자, 재보험자, 재재보험자의 보유율은 출재 후 순보유 비중

1) 원보험자로는 수협중앙회 1곳이 위탁받아 참여하고 있음

2) 국내 재보험회사로는 코리안리(~'18), 서울보증('17~), 삼성화재('19~), 현대해상('19~), DB손보('21~), KB손보('21~), 한화손보('23~) 등 7개 국내 민영보험사가 참여하고 있음

3) 해외 재보험회사로는 R+V('19~), New Re('20~), Toa Re('21~), Arch Re('21~'22) 등 4개 해외 민영보험사가 참여하고 있음

4) 높은 손해율로 재보험사 확보가 어려움에 따라 한시적으로 미출재분 일부 국가 인수

자료: 해양수산부

원보험사업자의 위험보유율이 저조할 경우 원보험사의 적극적 위험관리와 보험 운영 효율화를 위한 유인이 제한될 우려가 있으므로, 적절한 위험계측 및 위험평가·관리의 결과로서 위험 분산이 적절하게 이루어졌는지 점검하고 출재 적정성을 지속적으로 관리할 필요가 있다.

최근 10년간(2013~2022년) 태풍과 집중호우 등 자연재난으로 인한 피해 발생 규모는 총 3조 1,945억 7,600만원, 복구비 규모는 9조 9,365억 8,000만원에 달하였다. 최근에는 기상이변 등으로 인해 자연재난이 빈발하고 그 양상의 불확실성이 커지고 있는 가운데 재난정책보험의 중요성이 커지고 있다. 정부는 보험 가입자의 보험료 일부 또는 전부를 지원하는 재정사업을 시행하고 있으며, 최근 3년간(2022~2024년) 3개 부처의 4개 세부사업(농업재해보험, 어선원 및 어선재해보상보험, 양식어업재해보험, 풍수해보험)에 매년 약 0.9조원의 예산이 편성되고 있다. 또한, 거대재난의 위협으로부터 민간보험사를 보호하기 위하여 국가재보험을 제공하고 있다.

본 보고서는 최근 그 역할과 중요성이 커지고 있는 재난정책보험에 대한 정부 재정지원, 그동안의 추진 성과 및 위험분산체계 등을 분석하고 향후 개선방안을 도출하고자 하였다. 분석의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 정부의 보험료 지원 등 그간의 정책적 노력에도 불구하고 대다수 재난정책보험의 가입률이 50%에 미치지 못하는 수준이며, 품목·축종별로 편차가 큰 것으로 나타났다. 다수의 가입자가 보험료를 부담하여 리스크 풀(risk pool)을 만들고 위험에 대처하는 보험사업의 특성을 감안하면, 재난정책보험의 효율적 운영을 위해서는 전반적인 가입률 증가가 필요하므로, 향후 품목·축종별 특성 및 보험수요를 반영한 상품 개발·개선조치 등 다각적 측면에서 가입률 제고 방안을 강구할 필요가 있다.

둘째, 재난정책보험의 손해율은 거대재해 발생 여부 등에 따라 변동성이 크게 나타날 수는 있으나 보험의 보장성 및 국가 재정부담 관리 측면에서 그 적정성을 점검할 필요가 있다. 먼저, 풍수해보험의 경우 2022년 기준 손해율이 45% 수준이고, 최근 5년간 평균 손해율은 70.8%, 최근 10년간 평균 손해율은 52.1%로 비교적 낮게 나타나므로, 향후 손해율 추이를 고려하여 보험요율 조정 또는 보험의 보장성 강화 등을 검토할 필요가 있다. 한편, 가축질병치료·어선원 및 어선 재해보상보험의 경우 최근 손해율이 100%를 상회하고 있으므로 보험운영의 안정성과 지속가능성을 담보할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

셋째, 농작물재해·농업수입보장보험 등 일부 재난정책보험에서 원보험사업자의 위험보유율이 2022년 기준 10~30% 수준으로 나타나는데, 원보험사업자의 위험보유율이 저조할 경우 적극적 위험관리와 보험운영 효율화를 위한 유인이 제한될 우려가 있으므로, 적절한 위험계측 및 위험평가·관리의 결과로서 위험 분산이 적정하게 이루어졌는지 점검하고 출재 적정성을 지속적으로 관리할 필요가 있다.

예산안분석시리즈 VI

2024년도 예산안 주요 사업 분석

(3) 재난정책보험 사업 분석

발간일	2023년 10월
발행인	국회예산정책처장 조의섭
편 집	예산분석실 사회행정사업평가과
발행처	국회예산정책처 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 (tel 02·2070·3114)
인쇄처	(주)케이에스센세이션 (tel 02-761-0031)

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)에서
보실 수 있습니다.

ISBN 979-11-6799-165-2 93350

© 국회예산정책처, 2023

새로운 **희망**을 만드는 국회



(07233)서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발간등록번호 31-9700486-001984-01

ISBN 979-11-6799-165-2



국회에산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE