Ⅱ 국내 공·사협력형 정책성보험 현황

1. 연구대상

가. 정책성보험 및 공·사협력형 정책성보험의 정의

정책성보험이란 정부가 정책 목표를 달성하기 위해 법률로 도입하여 운영하고 있는 보험 상품이다.[3] 정책성보험은 법률에 의해 보험가입이 강제화되어 있는 의무가입 정책성보험과 계약자의 의사에 따라 가입하는 임의가입 정책성보험으로 분류할 수 있다.[4]

의무가입 정책성보험은 법률에 의해 가입이 의무화된 보험을 말하며, 가입하지 않은 경우 과태료 또는 벌금 등의 제재 조치가 있거나, 인허가에 제약이 있을 수 있고, 일반적으로 정부의 보험료 보조 등 재정적 지원은 이루어지지 않는다. 주로 사업 운영에 따른 제3자의 피해, 거래 상대방의 피해, 소속 근로자의 피해 등을 보상하는 데 초점을 맞춘다. 사회보험을 제외하고, 이러한 유형의 의무보험은 80여 개 법령에 의해 90개 이상[5]이 도입되어 있다. 의무보험 중 보증보험을 제외한 일반손해보험 유형의 의무보험도 77개에 달한다. 의무보험 중 정부의 재정 지원이 이루어지는 경우도 일부 존재한다. 어선원의 승무 중 재해를 보상하는 어선원보험의 경우, 정부의 보험료 지원이 이루어지는데 보험가입자에 대한 순보험료 일부 지원(0~75%)과 보험회사에 대한 사업비 지원(75%)이 있다. 환경책임보험은 보험료 지원은 없지만 거대사고 발생 시 국가에 의한 재보험금 지원이 이루어진다.

임의가입 정책성보험[6]은 정책적 목적을 달성하기 위해 보험제도를 마련하였으나, 가입을

3) 금융감독원 홈페이지(금융용어사전), 국가 및 국가 소속 기관이 운영하는 공보험도 정책성보험에 포함된다고 할 수 있으나, 여기서는 사회보험을 포함한 공보험은 논의에서 제외함(유동윤 2019, p. 8)

4) 김동겸(2013), p. 16

5) 의무보험은 지속적으로 증가했는데, 현재 파악된 의무보험형 정책성보험은 91개로 손해보험(77개, 84.6%)과 보증보험(18개, 19.8%)임. 손해보험(77개)은 배상책임보험(69개, 89.6%), 재물보험(4개, 5.2%), 사용자 책임 관련 보험(4개, 5.2%) 등으로 다시 구분할 수 있음(KDI 규제연구센터 2022)

6) 임의가입 정책성보험은 보험가입이 의무가 아니므로 개인의 자유를 침해할 여지가 적지만, 보험제도의 본질이라 할 수 있는 위험에 대한 보장성이 의무보험에 비해 부족함(유동윤 2019, pp. 9~10)

강제하지 않는 대신 보험료 지원 등 정부의 재정 지원을 통해 가입 활성화를 도모하는 유형이다. 임의가입형의 정부 재정 지원은 보험료 지원을 통해 이루어지는 것이 다수이지만, 거대재난사고에 따른 보험금 지급에 대한 정부의 재정 지원이 이루어지는 경우도 있다. 보험료에 한정해 지원이 이루어지는 보험은 가축재해보험, 가축질병치료보험, 농기계종합보험, 농업인안전보험, 농작업근로자안전보험, 어선보험, 어업인안전보험 등이 있다. 보험료 지원과 함께 거대재난 피해가 발생했을 경우 보험금 지급에 대한 재정 지원이 있는 보험은 풍수해보험, 농작물재해보험, 양식수산물재해보험이다.

〈표 Ⅱ-1〉 임의가입 정책성보험 현황

<table>
<tr><th>보험명칭</th><th>근거법령</th><th>보험료 지원</th><th>국가재보험 여부</th></tr>
<tr><td>풍수해보험</td><td>풍수해보험법</td><td rowspan="9">○</td><td rowspan="5">○</td></tr>
<tr><td>농작물재해보험</td><td rowspan="4">농어업재해보험법</td></tr>
<tr><td>양식수산물재해보험</td></tr>
<tr><td>가축재해보험</td><td rowspan="6">×</td></tr>
<tr><td>가축질병치료보험</td></tr>
<tr><td>농업인안전보험</td><td rowspan="3">농어업인안전보험법</td></tr>
<tr><td>농작업근로자안전보험</td></tr>
<tr><td>어업인안전보험</td></tr>
<tr><td>농기계종합보험</td><td>농업기계화촉진법</td></tr>
<tr><td>어선보험</td><td>어선원및어선재해보상보험법</td></tr>
</table>

이 연구는 정책성보험 중 거대재난리스크로 보험회사에 의한 보험상품 공급 측면의 시장실패가 불가피하여 국가 개입이 리스크 공유 측면에서 이루어지는 정책성보험을 대상으로 한다. 이러한 유형을 여기서는 공·사협력형 정책성보험으로 정의한다. 국내의 공·사협력형 정책성보험은 2005년 농작물재해보험에서 국가재보험제도를 도입하면서 시작되었다. 이후 2006년 풍수해보험, 2008년 양식수산물재해보험, 2016년 환경책임보험이 공·사협력 모델을 채택했다.

공·사협력형 정책성보험은 의무보험의 효과적인 작동에 대한 관리나 보험료 지원만으로 정책 목적 달성이 가능한 일반적인 정책성보험과 달리 거대재난리스크를 담보하여 국가

와 보험회사 모두 높은 불확실성에 직면하게 된다. 그 결과 높은 손해율에 따른 국가의 높은 재정 부담으로 국가 차원의 지속가능성 문제가 발생하기도 하고, 보험회사의 참여 기피로 운영에 어려움에 처할 수도 있으며, 높은 보험료와 인수 조건 강화로 보험가입률이 저조한 상황에 빠질 수도 있는 등 보험수요자, 국가, 보험회사 등 참여자의 이해가 충돌하여 지속가능한 제도 운영에 어려움이 큰 특징을 가지고 있다. 해외에서도 거대재난리스크를 담보하는 공·사협력 모델 도입 이후 다양한 성공과 실패 경험이 존재하고 있는 상황이고, 그 성공 요건에 관한 논쟁이 다양하게 전개되고 있다.

따라서 이 연구는 농작물재해보험, 풍수해보험, 양식수산물재해보험, 환경책임보험에 도입된 공·사협력 모델을 분석한다. 국내 공·사협력형 정책성보험은 의무보험 여부, 보험료 지원 여부, 국가의 리스크 공유 방식에 따라 다음과 같이 분류할 수 있다.

〈표 Ⅱ-2〉 공·사협력형 정책성보험 현황

보험명칭	의무보험 여부	보험료 지원 여부	국가의 리스크 공유 방식
풍수해보험	임의보험	○	국가재보험
농작물재해보험			
양식수산물재해보험			
환경책임보험	의무보험	×	

나. 국가재보험의 재보험방식 정의

재보험은 원보험회사가 인수한 보험계약에 대해 보상 책임의 일부 또는 전부를 재보험회사에 별도의 보험계약을 통하여 전가하는 것을 의미하며 '보험회사를 위한 보험'이라고 할 수 있다.[7] 이때 보험소비자로부터 넘겨 받은 위험을 다시 다른 보험회사에 넘기는 보험회사는 출재보험회사라고 하고, 위험을 넘겨 받은 다른 보험회사를 수재보험회사라고 한다. 재보험은 출재보험회사와 수재보험회사 간 책임분담방법에 따라 비례적 재보험(Proportional reinsurance)과 비비례적 재보험(Non-proportional reinsurance)으로 분류된다. 또한 재보험은 거래유형에 따라 특약재보험(Treaty reinsurance)[8]과 임의재보험(Facultative

7) 코리안리(2017), p. 19

8) 출재보험회사와 수재보험회사 간에 출재대상 계약의 범위, 담보지역, 수재보험회사의 책임한도액, 재보험수수료 등

reinsurance)[9]으로 분류된다. 특약재보험에 속하면서 광범위하게 활용되는 재보험 종류는 〈표 Ⅱ-3〉과 같다.

〈표 Ⅱ-3〉 특약재보험 분류

재보험 책임 방법	종류
• 비례적 재보험(Proportional reinsurance)	• 비례재보험특약(Quota share) • 초과액재보험특약(Surplus share)
• 비비례적 재보험(Non-Proportional reinsurance)	• 초과손해액재보험특약(Excess of loss) • 초과손해율재보험특약(Stop loss)

자료: 코리안리(2021), p. 18

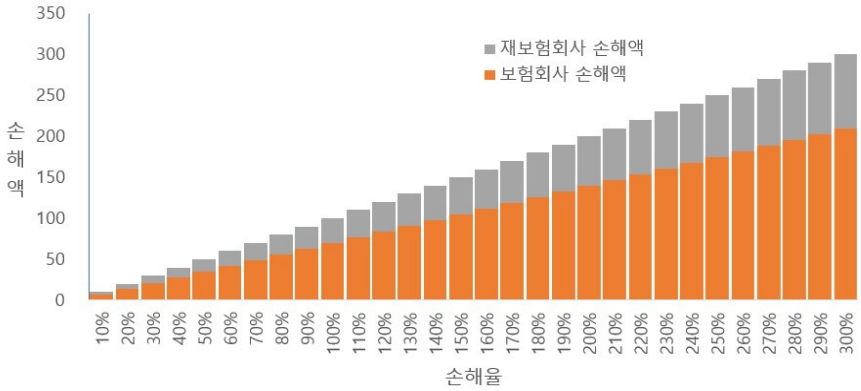
이와 같은 특약재보험 중 정책성보험의 국가재보험에 주로 사용되는 재보험방식으로는 비례적 재보험 중 비례재보험특약(Quota share reinsurance treaty), 비비례적 재보험 중 초과손해율방식(Stop loss cover), 초과손해액 방식(Excess of loss cover)이 있다. 이와 별개로 미국의 농작물재해보험에서 사용하였고 국내에도 도입된 재보험방식은 비례적 재보험과 비비례적 재보험이 혼합된 방식인데, 편의상 손익분담방식으로 명명한다.

비례재보험특약(Quota share reinsurance treaty)은 보험가입금액의 일정 비율을 보유하고 그 초과분을 재보험회사에 출재하여 발생손해액을 해당 비율에 따라 배분하는 재보험 방법이다. 출재보험회사와 수재보험회사 간 보험료도 해당 비율에 따라 배분한다.

의 담보조건을 규정한 특약(Treaty)을 체결하고 이에 따라 약정된 기간 동안 재보험 청약과 인수가 자동으로 처리되는 재보험방식임

9) 임의재보험은 출재보험회사가 재보험을 필요로 하는 개별 보험계약 단위로 수재보험회사에 재보험 청약을 하고 수재보험회사가 이 재보험 청약의 인수 여부를 개별적으로 결정하는 재보험방식임

〈그림 Ⅱ-1〉 보험회사(출재보험회사)와 재보험회사(수재보험회사) 간 손해액 분담 예시
(비례재보험 30%, 연 보험료 100 기준)



이 방법은 출재보험회사가 인수한 위험이 사전에 약정된 비율에 따라 자동 출재되므로 사무처리가 매우 간편하여 시간과 비용을 절감할 수 있는 장점을 지니고 있다. 수재보험회사는 출재보험회사가 인수한 위험이 사전에 약정된 비율에 따라 자동 수재하므로 회계 및 인수 처리가 매우 간편하며, 역선택의 우려가 적고 안정적인 수재물량을 확보할 수 있다는 장점을 지니고 있다.

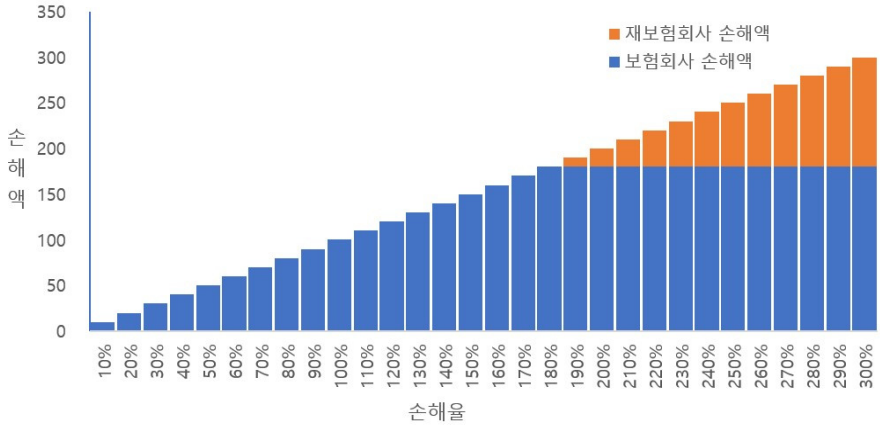
〈표 Ⅱ-4〉 비례재보험 특약 장단점

구분	출재보험회사	수재보험회사
장점	• 간편한 회계 및 재보험 처리 • 태풍과 같은 Event로 다수 위험에 손해 발생 시에도 무제한 담보 제공 가능(단, Event limit 등이 없는 경우) • 높은 출재수수료율	• 출재보험회사의 보험계약 포트폴리오를 일정한 비율로 수재하므로 역선택의 우려가 적고 안정적인 수재물량을 확보할 수 있음 • 회계 및 인수 처리가 간편함
단점	• 과다 출재 가능성 상존 • (특약기간 중) 비유동적인 출재 조건 • 누적 위험에 대한 전가 취약	• 수재 실적이 출재보험회사의 성향에 따라 좌우됨 • 출재보험회사에 상대적으로 높은 재보험수수료를 지급함 • Event 사고 시 높은 부담

자료: 코리안리(2017), pp. 49~51

초과손해율방식(Stop loss cover)은 재보험기간 중 출재된 보험계약들의 전체 손해율이 사전에 정한 트리거인 기준손해율(Excess point)을 초과할 경우 재보험자가 해당 초과분을 사전에 합의한 한도 내에서 보상하는 재보험 방법이다. 출재 보험회사는 기준손해율을 초과하는 손해액 책임을 수재보험회사에 전가하는 대신 이에 대응하는 재보험료를 지급한다.

〈그림 Ⅱ-2〉 보험회사(출재보험회사)와 재보험회사(수재보험회사) 간 손해액 분담 예시
(초과손해액재보험 기준손해율 연 180%, 연 보험료 100 기준)



민영 재보험계약에서는 기준손해율을 초과한 손해액에 대한 보험수리적으로 공정한 재보험료가 결정되는 반면, 국가재보험에서는 보험시장의 공급실패를 방지하고 원보험료 안정화를 위해 보험수리적으로 공정한 재보험료보다 낮은 재보험료로 거래하기도 한다. 이 방법은 출재보험회사의 손실을 일정 범위를 넘지 않도록 하여 최대손실을 제한하여 손익을 안정화하기 위한 재보험 방법이다. 이 방법은 보험계약별로 보유액과 출재액을 계산하지 않으므로 출재보험회사의 출재사무처리 비용이 적게 들고, 거대위험이나 대형 손해의 발생 가능성이 있는 누적 위험을 담보하는 데 적절하며, 발생확률이 낮은 거대위험을 출재하므로 보유보험료를 증대시킬 수 있는 장점을 지니고 있다. 수재보험회사는 담보사고 발생 전까지 별도의 수재 처리가 불필요하므로 재보험 관련 사무처리가 간편하다. 민영 재보험계약에서는 손해에 대해 책임액 한도를 제한하여 수재보험회사의 리스크를 관리하

지만, 국가재보험에서는 보상한도를 두지 않는 경우가 많다.

〈표 Ⅱ-5〉 초과손해율방식 재보험의 장단점

구분	출재보험회사	수재보험회사
장점	• 관리 업무의 단순성 • 보유보험료 증대 • 최대손실 제한	• 담보사고 발생 전까지 별도의 수재 처리가 불필요하므로 재보험 관련 사무처리가 간편함 • 기준손해율(Excess point)을 초과하는 손해에 대해 책임액의 한도를 설정하여 위험관리(국가재보험에서는 무한보상하기도 함)
단점	• 소액사고 전액 보유 • 요율 산정이 복잡함 • 특약 실적에 따른 조건 및 재보험료 변경이 잦음	• 계리 전문 인력 및 고도의 모델링 필요 • 비례재보험 대비 낮은 재보험료 • 고손해율 발생 시 낮은 보험료로 거대손해액을 부담

자료: 코리안리(2017), pp. 102~105; 코리안리(2021), p. 22; 이동훈(2013)

초과손해액 비비례재보험(Excess of loss cover; XOL)은 손해액을 기준으로 출재보험회사와 수재보험회사 간의 책임을 분할하여 출재보험회사의 자기부담손해액(Excess point)과 수재보험회사의 책임한도액(Limit)을 약정해 두는 재보험방식[10]이다. 손해액을 산정하는 방법에 따라 매 위험당 비비례재보험(Per risk cover)과 매 사고당 비비례재보험(Per event cover)로 분류된다. 매 위험당 또는 매 사고당 사전에 정한 자기부담손해액을 초과하는 손해액을 수재보험회사가 책임진다. 수재보험회사의 책임한도가 사전에 정해지는데 국가재보험에서는 책임한도를 제한하지 않기도 한다. 이 방법은 출재보험회사의 연간 총손실을 제한하는 초과손해율방식과 달리 개별 위험 또는 사고의 최대손실을 제한하는 효과가 있다. 국내 국가재보험에서는 사용하고 있지 않지만, 국내외 민영 재보험계약과 해외 국가재보험계약에서 널리 사용되는 방법이다.

미국 농작물보험에서 사용하는 손익분담방식은 비례재보험, 손해율별 손익분담, 최종손익분담 3종류의 재보험이 단계적으로 적용되는 재보험방식이다.

10) 코리안리(2017), pp. 102~105; 코리안리(2021), pp. 26~27

〈표 Ⅱ-6〉 미국 농작물보험 손익분담방식 예시(저위험주)[1)]

<table>
<tr><th>구분</th><th colspan="8">세부 내용</th></tr>
<tr><td rowspan="3">1단계
(비례재보험)</td><td colspan="4">보험회사</td><td colspan="4">국가</td></tr>
<tr><td colspan="4">≥35%</td><td colspan="4">≤65%</td></tr>
<tr><td colspan="8"></td></tr>
<tr><td rowspan="4">2단계
(비비례재보험)</td><td>손해율 구간(%)</td><td>0~50</td><td>50~65</td><td>65~100</td><td>100~160</td><td>160~220</td><td>220~500</td><td>500 초과</td></tr>
<tr><td>보험회사
분담비율(%)</td><td>5</td><td>40</td><td>75</td><td>65</td><td>45</td><td>10</td><td>0</td></tr>
<tr><td>국가
분담비율(%)</td><td>95</td><td>60</td><td>25</td><td>35</td><td>65</td><td>90</td><td>100</td></tr>
<tr><td colspan="8"></td></tr>
<tr><td>3단계
(정산비율[1)])</td><td colspan="8">6.5%</td></tr>
</table>

주: 1) 저위험주: 저위험펀드 그룹 1(Commercial Fund, State Group 1) 기준
2) 보험회사 최종손익에 대한 추가 정산 비율임
자료: USDA/RMA 홈페이지

1단계는 일반적인 비례재보험의 형태를 취한다. 여기서 다른 재보험계약에서 찾아보기 힘든 특징은 2단계의 손해율별 손익분담이다. 1단계 비례재보험을 통해 보험회사 몫에 해당하는 손익을 국가와 민영 보험회사 간 배분한다. 먼저 일정 손해율 이상일 때 국가재보험자가 전액 손해액을 부담하는데, 여기서는 500%를 초과하는 경우이고, 이로 인해 500% 초과손해율방식의 성격을 지닌다. 1단계 비례재보험에 따른 출재보험회사의 보유손익을 〈표 Ⅱ-6〉에서와 같이 손해율 구간별로 별도로 정의한 비율에 따라 수재보험회사가 분담한다. 수재보험회사의 분담비율은 손해율 100%를 기준으로 손실구간 및 이익구간에서 누진적으로 적용되는 특징을 지닌다.

3단계는 2단계까지 배분된 출재보험회사의 최종 손익의 일정 비율을 수재보험회사가 분담하여 출재보험회사의 손익변동성을 추가적으로 완화하는 단계이다. 이 3단계는 국내 농작물재해보험에서는 동일하게 적용하는 반면, 국내 환경책임보험에서는 생략되어 있다.

2. 국내 공·사협력형 정책성보험 구조

가. 농작물재해보험

1) 목적 및 경과

농작물재해보험은 자연재해 등으로 인한 농작물피해를 보험을 통해 보상함으로써 농가의 소득 및 경영안정을 도모하고 안정적인 농업 재생산 활동을 뒷받침하기 위해 시행하는 제도이다.[11] 이 제도는 자연재해를 입은 농가를 보험의 원리를 이용하여 손실 보전을 해줌으로써 농업인의 경영 불안을 해소하여 소득 보장 및 안정적인 농업 재생산활동 유지가 가능하도록 한다.[12] 이를 위하여 농작물재해보험은 동질적 위험을 가진 다수 농업인이 보험료를 갹출하여 공동재산을 조성하고 보험기간 중 자연재해를 입을 경우 보험금을 지급해 농가 스스로 위험을 관리할 수 있는 능력을 제고하고자 한다.[13]

이 제도는 1999년 태풍 '올가'(OLGA)로 인한 피해 이후 2001년에 제정된 농작물재해보험법에 의해 도입·운영되고 있다. 농작물재해보험이 도입된 2001년에 2개 품목 시범사업으로 시작하였고, 2022년 현재 67개 품목으로 확대되었다. 농업용시설물은 2010년 시범사업 및 2014년 본사업에서 보험 대상으로 편입되었다.

농작물재해보험의 경우 정부는 도입 초기에 제도 설계·운영과 보험료를 지원하는 역할만을 수행하였다. 하지만, 2002년 태풍 '루사'(RUSA)와 2003년 태풍 '매미'(MAEMI)로 참여보험회사와 재보험회사들의 손실이 확대되면서 정부가 국가재보험자 역할도 수행하는 모델로 2005년에 변화되었다.[14] 이때 도입된 농작물재해보험의 국가재보험은 기준손해율 180%의 초과손해율방식이었다. 국가재보험은 도입된 이후 시장 상황에 따라 변화되었다. 2012년 '볼라벤'(Bolaven) 등 태풍 피해 증가로 보험회사의 참여가 어려워지면서 2013년

---

11) 농림축산식품부·농업정책보험금융원(2021), p. 19

12) 농림부(2006), p. 17

13) 정부는 재해 발생 시 농어업재해대책법에 의해 정책자금 이자 상환 연장, 학자금 지원, 대파종비, 농약대 등을 지원하는데 개별 농가의 입장에서는 지원 수준이 미미하여 경영 안정에 실질적인 도움이 되지 못하고 있음(농업정책보험금융원 2021b, p. 65)

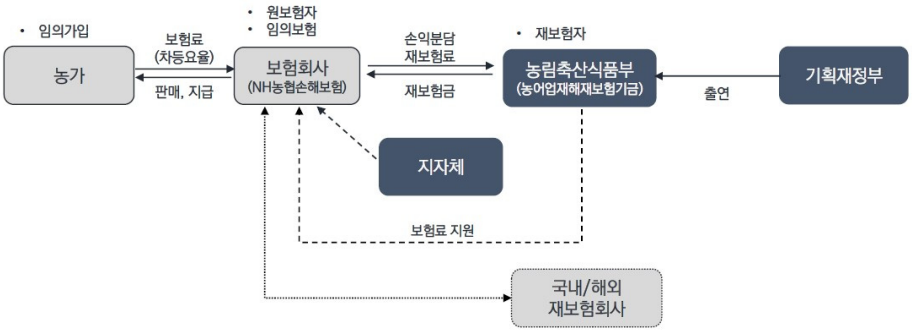
14) 2002~2003년의 연이은 거대 재해로 막대한 보험금을 지급하게 되면서 농작물재해보험 사업에 참여했던 민영 보험회사들이 막대한 적자를 감당하지 못하고 사업을 포기하기 시작했음. 이에 정부는 예측 불가능한 자연재해의 거대 피해에 대해 민영 보험회사가 전부 부담하는 것은 어렵다고 판단하여 2005년에 국가재보험제도를 도입했음(농림축산식품부 2021, p. 264)

한시적으로 기준손해율을 150%로 하향했고, 2014년에는 품목별 위험 정도에 따라 기준손해율을 차등하는 방식으로 개편되었다. 2017년부터는 손익분담방식이 일정 비율로 병행하는 형태로 도입되기 시작하여 2019년에 손익분담방식으로 완전히 전환했다.

2) 운영 구조와 특징

농작물재해보험은 〈그림 Ⅱ-3〉에서 보는 바와 같이 NH농협손해보험, 국내외 민영 보험회사, 농림축산식품부, 기획재정부, 지방자치단체 등이 운영 구조에 참여한다. 농작물재해보험의 사업 주관부서인 농림축산식품부는 재해보험사업자 선정, 보험료 및 운영비 등 국고보조금 지원, 국가재보험 운영, 보험사업 관리·감독 등 총괄 기능을 수행하고 있다. 농림축산식품부는 지자체와 함께 농가의 가입률 확대를 위하여 보험료의 70~80%를 지원한다.

〈그림 Ⅱ-3〉 국내 농작물재해보험 운영 구조



사업 관리기관인 농업정책보험금융원은 농어업재해보험법 제25조의2(농어업재해보험사업의 관리) 제2항에 의거 농림축산식품부로부터 농작물재해보험 사업관리업무를 수탁[15] 받아 수행한다. NH농협손해보험은 농작물재해보험의 사업 시행기관으로 보험상품의 개발 및 판매, 손해평가, 보험금 지급 등 실질적인 보험사업 운영을 한다. 사업 시행기관은 민영 보험회사(재보험회사 포함)와 재보험약정을 체결하고, 이를 통해 농작물재해보험의

15) 재해보험사업의 관리·감독, 재해보험 상품의 연구 및 보급, 재해 관련 통계 생산 및 데이터베이스 구축·분석, 손해평가인력 육성, 손해평가기법의 연구·개발 및 보급, 재해보험사업의 약정체결 관련 업무, 손해평가사 제도 운용 관련 업무, 농어업재해재보험기금 관리·운용 업무 등임

위험을 분산하고 있다.

이렇게 운영되고 있는 농작물재해보험의 주요 특징을 표로 요약하면 아래의 표와 같다.

〈표 Ⅱ-7〉 농작물재해보험 주요 내용

구분		내용
보험 대상물(67개)		과수작물(사과, 배 등), 밭작물(마늘, 양파 등), 벼, 원예시설 등
대상재해	주계약(필수 가입)	자연재해, 조수해, 화재, 지진
	특약(선택 가입)	동상해, 집중호우, 병해충, 나무손해 등
가입방식		임의가입
보상수준 유형		최대가입금액의 60%, 70%, 80%, 85%, 90% 보상
보험료 지원		국가: 위험보험료의 50%, 부가보험료의 100% 지자체: 위험보험료의 추가 지원
위험분산(국가재보험)		손익분담방식
사업시행기관(재해보험사업자)		NH농협손해보험
사업관리기관		농업정책보험금융원
사업주관기관		농림축산식품부
국가재보험 보증		기획재정부

나. 양식수산물재해보험

1) 목적 및 경과

양식수산물재해보험은 자연재해를 입은 양식 어가에 보험의 원리를 이용해 손실을 보전해 줌으로써 어업인의 경영 불안을 해소하여 소득 보장 및 안정적인 어업 재생산활동 유지를 목적으로 하는 제도이다.[16)]

양식 기술 발전 및 양식 어장의 대형화·기업화로 양식수산물의 경제적 비중이 높아지고 있었지만 매년 반복되는 자연재해(태풍, 적조 등) 피해에 대한 정부의 재난지원제도는 경

16) 양식수산물재해보험의 사업목적은 재해로 인한 경영 불안을 해소하여 양식 어가의 소득 및 경영안정을 도모하고 안정적인 양식수산물 재생산 활동에 기여하는 것임(해양수산부 2022a, p.1)

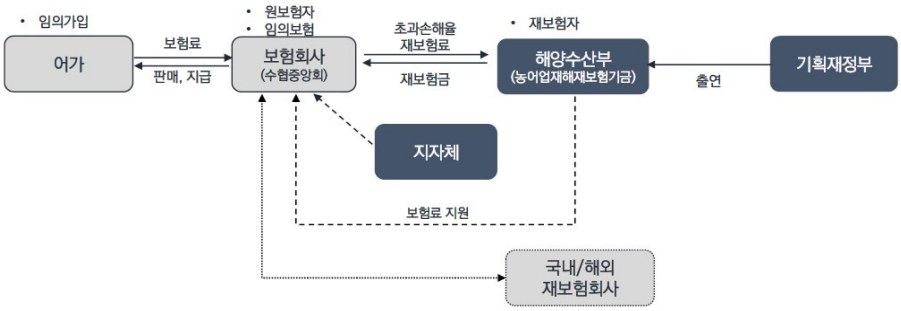
영안정에 불충분했기 때문에 양식 어가의 위험관리 필요성이 높아졌다. 이에 정부는 2007년 양식수산물재해보험법을 제정하고 2008년에 양식수산물재해보험을 도입했다. 양식수산물재해보험은 2008년에 넙치를 시범사업으로 하여 개시되어 2022년 28개 품목과 그 시설물로 확대되었다.

양식수산물재해보험은 2008년 도입 시점부터 국가재보험제도를 도입하였다. 2009년에는 양식수산물재해보험기금을 설치하였으며, 양식수산물재해보험기금은 2010년 제정된 「농어업재해보험」에 따라 농작물재해보험기금과 통합하여 농어업재해재보험기금이 되었다. 양식수산물재해보험의 국가재보험은 초과손해율방식이고 기준손해율은 140%로 출발했다. 2017년에 기준손해율을 150%로 상향했으나, 2018년에 기준손해율을 140%로 다시 하향했다.

2) 운영 구조와 특징

농작물재해보험은 〈그림 Ⅱ-4〉에서 보는 바와 같이 수협중앙회, 국내외 민영 보험회사, 해양수산부, 기획재정부, 지방자치단체 등이 운영 구조에 참여한다.

〈그림 Ⅱ-4〉 국내 양식수산물재해보험 운영 구조



해양수산부는 양식수산물재해보험의 사업주관기관으로 재해보험사업자 선정, 보험료 및 운영비 등 국고보조금 지원, 국가재보험 운영, 보험사업 관리·감독 등 총괄 기능을 수행하고 있다. 해양수산부의 보험료 지원은 양식수산물재해보험에 가입하는 어업인의 납입 순보험료의 50%와 재해보험사업자 운영비의 100%이며, 지자체에서도 자부담 보험료의 일

부를 지원하고 있다.[17] 농업정책보험금융원은 사업관리기관으로 해양수산부로부터 위탁받은 사업관리업무들[18]을 수행한다. 사업시행기관인 재해보험사업자는 수협중앙회로 사업관리기관인 농업정책보험금융원과 약정을 체결하여야 하고, 약정을 체결한 재해보험사업자는 양식수산물재해보험 판매, 손해평가 및 보험금 지급, 양식수산물재해보험 판매 및 홍보, 보험상품의 개발 및 인수, 손해평가 및 보험금 지급 등을 기능을 수행한다. 수협중앙회는 민영 보험회사(재보험회사 포함)와 재보험약정을 체결하여 위험을 분산하고 있다. 이렇게 운영되고 있는 양식수산물재해보험의 주요 특징을 표로 요약하면 〈표 Ⅱ-8〉과 같다.

〈표 Ⅱ-8〉 양식수산물재해보험 주요 특징

구분		주요 특징
보험 대상물		넙치, 전복, 조피볼락, 굴, 참돔 등(28개) 및 그 양식시설
대상재해	주계약(필수 가입)	태풍(강풍), 해일, 풍랑, 적조 등
	특약(선택 가입)	수산질병,[1] 이상조류, 고·저수온, 이상수질, 조수, 전기적 장치, 양식시설 등
가입방식		임의가입
보상수준 유형		수산물: 시가의 85~90%, 양식시설: 원상복구비 전액
보험료 지원		국가: 위험보험료의 50%, 부가보험료의 100% 지자체: 위험보험료 추가 지원
위험분산(국가재보험)		초과손해율방식(기준손해율 140%)
사업시행기관(재해보험사업자)		수협중앙회
사업관리기관		농업정책보험금융원
사업주관기관		해양수산부
국가재보험 보증		기획재정부

주: 1) 수산질병특약의 경우 2019년 4월부터 한시적으로 판매를 중단하고 특약 판매가 중단된 기간에는 수산질병을 보험대상재해에서 제외함. 단, 주계약에서 수산질병을 보장하는 '김'은 예외임

자료: 해양수산부(2022a)

17) 순보험료는 보험가입자별 지원 한도는 없고 예산 범위 내에서 지원되며, 운영비는 예산의 범위 내에서 운영비 사용계획에 따라 지원됨

18) 양식수산물재해보험 사업관리·감독, 보험상품 및 제도 연구·개선, 재해보험사업자 및 보험취급점 사업점검, 재해통계 생산 및 데이터베이스 구축, 국가재보험 및 기금관리 등임

다. 풍수해보험

1) 목적 및 경과[19]

풍수해보험은 국민들이 저렴한 보험료로 예기치 못한 풍수해에 스스로 대비하는 책임의식 강화 및 피해 발생 시 복구에 필요한 현실적 보상을 통한 조기 생활 안정 정착에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다.[20] 풍수해보험은 자연재해로 인하여 생활 터전을 잃은 국민의 생존권을 보장하기 위하여 시행되고 있는 무상 재난지원금 제도가 자연재난 피해자에게 실질적인 도움은 되지 못하면서 국가재정 운영의 부담을 가중시키고 지원 확대 요구도 늘어남에 따라 이를 보완·대체하고자 도입되었다.[21]

풍수해보험은 2006년 풍수해보험법 제정으로 도입되어 9개 지역 시범사업으로 개시되었고, 2008년에야 전국사업이 되었다. 2012년에는 풍수해보험에서 보장하는 재해에 지진이 추가되었다. 2008년에 보험목적물을 주택에서 건축물로 확대하였고, 2020년에는 보험목적물에 소상공인의 상가 및 공장을 추가하였다.

풍수해보험은 사업의 위험 분산을 위한 제도로 손실보전준비금 제도를 도입했다.[22] 손실보전준비금은 예측하지 못한 거대위험에 대한 미래의 보험금 지급에 대비하기 위한 적립액이다.[23] 풍수해보험사업자는 손실보전준비금으로 위험보험료의 일정비율(4.5%) 및 결산상 잉여금 전액을 적립해야 했다. 2017년에는 풍수해보험사업자의 부담을 줄이기 위해 잉여금 의무적립 규정이 삭제되었다. 그리고 2018년에는 풍수해보험사업자가 매년 위험보험료의 9.0%를 손실보전준비금으로 적립하는 것으로 변경되었다. 손해율 200%를 초과하는 거대재해에 대해서는 민영 보험회사가 적립한 비상위험준비금과 손실보전준비금으로 손실액을 충당하여야 하고, 이를 초과한 금액에 대해서는 차액을 국고에서 지원할 수 있다(법 제21조). 이러한 구조는 명시적으로 국가재보험제도를 도입한 것은 아니지만 실제로는 초과손해율방식의 국가재보험을 도입한 것으로 평가할 수 있다. 여기서 보험회사

---

19) 행정안전부(2022b), pp. 7~8

20) 행정안전부(2022b), pp. 3~4

21) 보험연구원(2020), p. 1

22) 풍수해보험이 농작물재해보험과 달리 손실보전준비금 제도를 도입한 것은 농작물재해보험제도와 도입 배경이 다르기 때문임. 농작물재해보험의 국가재보험은 민영보험 시장 붕괴에 대한 대응을 도입 배경으로 하는 반면 풍수해보험은 국가의 재해복구지원 제도의 대체가 도입 배경임

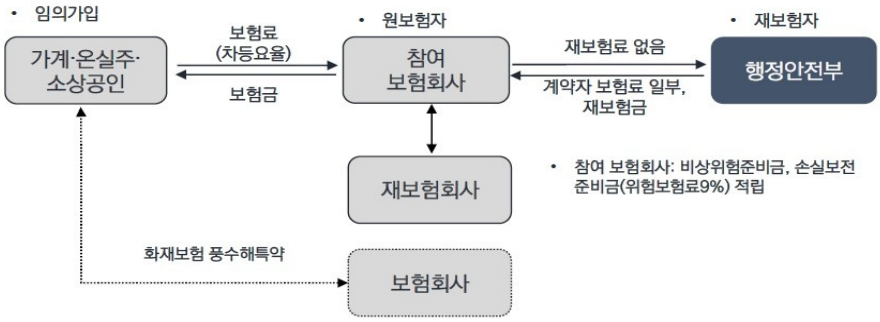
23) 행정안전부(2022b), p. 43

가 적립하는 손실보전준비금은 초과손해율방식의 국가재보험에서 국가재보험료에 해당한다. 즉, 국가재보험료율 9.0%가 부과되는 초과손해율방식 국가재보험제도로 운영되는 셈이다.

2) 운영 구조[24]와 주요 특징

풍수해보험사업은 〈그림 Ⅱ-5〉에서 보는 바와 같이 민영 보험회사, 행정안전부, 지방자치단체, 재보험회사 등이 운영 구조에 참여한다.

〈그림 Ⅱ-5〉 국내 풍수해보험 운영 구조



자료: 송윤아·홍보배(2021)를 기초로 작성함

행정안전부는 풍수해보험의 사업 주관부서로 보험사업자 선정, 보험료 및 운영비 등 국고보조금 지원, 위험분산(국가재보험) 운영, 보험사업 관리·감독 등 총괄 기능을 수행하고 있다. 정부가 국고를 통해 위험보험료를 지원하고 지방자치단체가 보험료를 추가 지원하는 경우 최대 92%까지 보험료 지원이 이루어진다.[25] 행정안전부는 농업정책보험금융원 같은 사업관리기관을 두지 않고 직접 사업시행기관인 민영 보험회사와 약정을 체결하고 있다. 약정을 체결한 민영 보험회사는 보험판매, 손해평가 등을 수행한다. 현재 풍수해보험의 사업시행기관은 6개 보험회사이다. 사업시행기관은 추가로 민영 보험회사와 재보험

24) 보험연구원(2020), pp. 5~6

25) 지자체가 보험료를 추가 지원하는 경우, 보험물건 소유자의 자율방재 책임의식 제고를 위해 보험계약자(이하, '계약자'라 함)가 최소한의 보험료(위험보험료의 10%)를 부담하도록 해야 함(행정안전부 2022b, p. 15)

약정을 체결하여 풍수해보험의 위험을 분산할 수 있다. 이렇게 운영되고 있는 풍수해보험의 주요 특징을 표로 요약하면 〈표 Ⅱ-9〉와 같다.

〈표 Ⅱ-9〉 풍수해보험 주요 내용

구분		주요 내용
보험 대상물		주택, 온실(비닐하우스 포함), 상가·공장
대상재해	주계약(필수 가입)	태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 지진(지진해일 포함)
	특약(선택 가입)	주택침수 부보장특약, 주택소파손해 부보장특약, 주택침수보험금 확장특약, 하천고수부지 비닐하우스(강풍, 대설만 담보) 단순비닐파손 보장특약, 공동주택 2층 이상 부보장특약
가입방식		임의가입
보상수준 유형		기준 보험가입금액의 70, 80%, 90% (상가·공장: 자기부담금을 제외한 보험가입금액 내 실손보상)
국고 및 지방비 지원		• 국고 지원 - 위험보험료: 주택(일반 70~71.2%, 차상위계층 77.5~78.4%, 기초생활수급자 86.5~87.04%, 재해취약지역 87.04%), 온실 및 소상공인 상가·공장(70%) - 부가보험료: 100% • 지방비 지원: 지방자치단체에서 보험계약자 부담 보험료의 일부를 추가 지원(최대 92%까지 지원 가능)
위험분산(국가재보험)		200% 초과 손해 시 손실보전준비금 초과분을 국가가 보전
사업시행기관(재해보험사업자)		DB손해보험, 현대해상화재보험, 삼성화재해상보험, KB손해보험, NH농협손해보험, 한화손해보험
사업관리기관		없음
사업주관기관		행정안전부

자료: 행정안전부(2022a); 행정안전부(2022b)를 참조하여 정리함

라. 환경책임보험

1) 목적 및 경과

「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」(이하, '환경오염피해구제법' 이라 함)에 근거를 두고 있는 환경책임보험은 환경오염 위험성이 높은 시설을 설치·운영하는 사업자가

가입해야 하는 의무보험으로 환경오염사고 발생으로 인한 타인의 신체 또는 재산 피해를 보상하는 보험이다. 이 제도는 환경오염피해자가 신속하게 피해배상을 받을 수 있게 하고, 사고기업도 도산 위험 없이 지속가능한 경영이 가능하도록 하며, 환경오염사고로 인한 재정투입도 최소화하기 위하여 도입되었다.[26)]

환경책임보험은 2012년에 발생한 구미 불산사고, 2014년에 발생한 여수 GS칼텍스 유류유출 사고 등을 계기로 도입되었다. 2014년에 제정된 환경오염피해구제법에 따라 2016년 6월에 환경책임보험이 개시되었다. 이후 환경책임보험은 보장 범위 확대, 담보 범위 확대 등의 개선이 이루어졌다.

환경책임보험은 2016년 도입 시점부터 환경책임보험시장의 안전성을 도모하기 위하여 국가재보험제도를 도입하였고, 이와 동시에 재보험금 지급 안정성 보장을 포함하여 환경오염피해구제법에 따른 자금 소요에 대응한 환경오염피해구제계정을 설치하였다. 국가재보험은 기준손해율 140% 초과손해율방식으로 도입되었고, 2022년에는 손익분담방식으로 전환되었다.[27)]

2) 운영 구조와 특징

환경책임보험은 〈그림 Ⅱ-6〉에서 보는 바와 같이 보험회사 컨소시엄, 환경부, 재보험회사 등이 운영 구조에 참여한다.

환경부는 사업주관기관으로 보험사업자 선정, 국가재보험 운영, 보험사업 관리·감독 등 총괄 기능을 수행하고 있다. 한국환경산업기술원은 사업관리기관으로 환경부로부터 위탁받아 보험사업자와 국가재보험약정을 체결하고, 구제계정 관리 등의 업무를 수행한다.

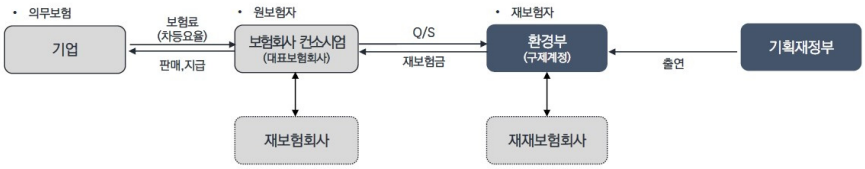
사업시행기관인 보험사업자(보험회사 컨소시엄)는 환경부와 약정을 체결하여야 하고, 약정을 체결한 보험사업자는 환경책임보험 판매, 손해평가 및 보험금 지급, 홍보, 보험상품의 개발 및 인수, 손해평가 및 보험금 지급 등을 기능을 수행한다. 사업시행기관은 환경산업기술원과 국가재보험계약을 체결하고, 이외에 민영 보험회사(재보험회사 포함)와도 재보험약정을 체결하여 위험을 분산할 수 있다.

---

26) 환경부(2014)

27) 환경부(2022); 한국환경산업기술원(2022)

〈그림 Ⅱ-6〉 국내 환경책임보험 운영 구조



이렇게 운영되고 있는 환경책임보험의 주요 특징을 표로 요약하면 〈표 Ⅱ-10〉과 같다.

〈표 Ⅱ-10〉 환경책임보험 주요 특징

구분	주요 내용
보험대상물(가입대상)	사업장 내 모든 환경 관련 시설 (대기, 수질, 폐기물, 토양, 화학물질, 해양)
대상재해(보장범위)	시설의 설치·운영에 따른 환경오염피해(급진적 사고와 점진적 사고 모두 보상) 보장범위: 손해배상금, 손해방지비용, 권리보존비용, 소송·중재비, 협조비용
가입방식	의무가입
보상수준 유형(보장금액)	가군 시설 300억 원, 나군 시설 100억 원(소기업 시설 80억 원), 다군 시설 50억 원(소기업 시설 30억 원)
보험료 지원	없음
위험분산(국가재보험)	손익분담방식[1]
사업시행기관(재해보험사업자)	보험회사 컨소시엄(대표보험회사 및 참여 보험회사)
사업관리기관	한국환경산업기술원
사업주관기관	환경부
국가재보험 보증	기획재정부

주: 1) 2022년에 국가재보험을 초과손해율방식에서 손익분담방식으로 전환함
자료: 환경부 외 7개 기관(2021); 환경부 환경책임보험전산망 홈페이지

환경책임보험 주요 특징인 보험가입 의무화는 국가재보험을 운영하는 농작물재해보험, 양식수산물재해보험, 풍수해보험과 다른 특징이다. 또한, 다른 공·사협력형 정책성보험은

당사자보험(First party insurance)인 재물보험의 성격을 가지고 있지만, 환경책임보험은 제3자의 피해를 보상하는 배상책임보험의 성격을 가지고 있다.

마. 국내 공·사협력 모델의 특징

앞에서 살펴본 국내 공·사협력형 정책성보험의 특징을 보장구조, 재보험 구조, 보험가입 유인, 가입자 리스크 특성 반영, 민영 보험회사의 역할 등으로 나누어 정리하면 〈표 Ⅱ-11〉과 같다.

국내 공·사협력 모델 중 자연재해를 보장 대상재해로 하는 보험들은 모두 임의가입형이고 재물보험의 성격을 띠고 있는데 비해, 사업자의 환경오염 책임을 보장하는 보험은 의무가입형이면서 배상책임의 성격을 띤다. 농작물재해보험과 양식수산물재해보험은 풍수해보험과 같이 재물보험에 속하지만 생산량 손실을 보장하는 특징을 가지고 있다. 대부분 실손 보상 상품이지만, 풍수해보험에서 일부 정액보상을 채택하기도 한다. 의무보험에서는 배상책임한도를 엄격히 제한하는 특징을 보이지만, 임의보험에서는 가입자가 보험가입금액을 선택한다. 다만, 풍수해보험은 보장대상별 정액 보상한도를 두고 있다.

〈표 Ⅱ-11〉 국내 공·사협력형 정책성보험 보장구조 특성 비교

구분	대상재해	보장대상	종목성격	실손/정액	보상한도
농작물 재해보험	복수의 자연재해	농작물 및 시설물	재물(주로 생산량 손실)	실손	가입금액(보험가액의 60~90%)
양식수산물 재해보험	복수의 자연재해	수산물 및 시설물	재물(주로 생산량 손실)	실손	가입금액(손해액의 60~90%)
풍수해보험	복수의 자연재해	주택, 온실, 상가, 공장	순수재물	정액, 일부 실손	가입금액의 70~90%별 정액 한도 차등
환경책임보험	시설설치·운영에 따른 환경오염	제3자 재물피해 및 인적피해	배상책임	실손	30억 원~300억 원

해외에서는 자연재해 및 테러를 담보하는 공·사협력 모델에서 재물보험 계약 체결 시 의무적으로 특약을 제공하는 형태가 상당히 존재하는 데 비해 국내는 모두 임의가입형인 것

이 특징이다. 해외의 공·사협력 모델에서는 보장대상재해를 한 가지로 하는 경우도 존재한다. 미국과 영국의 홍수보험, 터키와 일본의 지진보험 등이 대표적인 사례이다. 반면, 국내는 복수의 자연재해를 광범위하게 보장하는 특징이 있다. 또한 해외에서는 배상책임보험의 공·사협력 모델 채택 사례를 찾아보기 힘든 반면, 국내에서는 환경책임보험에서 공·사협력 모델을 채택하고 있다.

국가재보험 구조 측면에서 국내 제도는 모두 실질적으로 재정당국에 의한 무한 보증이 이루어지는 성격을 가지고 있다. 국가재보험 출재가 의무는 아니지만, 민영 보험회사업자는 모두 보험약정과 재보험약정을 통해 국가재보험 출재를 하고 있다.

재보험방식 측면에서 모든 제도가 초과손해율방식으로 도입된 점이 공통점이다. 다만, 최근 초과손해율방식을 손익분담방식으로 전환하는 흐름이 발생하여 4개 중 2개의 재보험방식이 변경되었다. 국내에서 다수 방식이 된 손익분담방식은 국제적으로 보면 미국과 스페인의 농작물보험에서만 사례가 발견된다. 반면, 해외에서는 초과손해액 방식이 많이 활용되는 데 비해 국내는 도입 사례가 없다.

정부의 주관 부처가 국가재보험을 담당하지만, 별도의 재보험 전문 운영기관을 사업관리기관으로 두고 재보험기금도 별도로 두는 보험(농작물재해보험, 양식수산물재해보험)이 있는 반면, 산하 기관의 일부 기능으로 재보험기능을 두고 다른 목적 자금과 혼용하여 사용하는 계정을 두고 있는 경우(환경책임보험)도 있고, 별도의 사업관리기관과 재보험기금 없이 운영되는 경우(풍수해보험)도 있다.

해외 사례에서는 국가의 리스크 공유가 원보험자형, 재보험자형, 유동성지원형으로 다양한데 국내는 모두 재보험자 모델을 채택한 특징을 가진다. 해외에서는 국가재보험자 모델의 경우 국가의 보장범위가 무제한인 경우와 유한한 경우가 모두 존재하는데, 국내는 국가재보험자의 보장범위가 무제한이다. 해외 국가재보험자 모델에서 국가재보험이 정부부처에 제공되기도 하지만 국영 재보험회사가 이 기능을 담당하기도 한다. 반면, 국내는 국영 재보험회사가 존재하지 않고 정부 부처가 재보험 기능을 수행한다. 다만, 산하기관에 이를 위탁하는 경우도 있다.

〈표 Ⅱ-12〉 국내 공·사협력형 정책성보험 재보험 모델의 특성 비교

구분	재보험방식	재보험 운영자		재보험기금	국가보증	보증주체
농작물 재해보험	비례재보험+ 손익분담방식	농림축산 식품부	농업정책 보험금융원	농어업재해 보험기금	무한	기획재정부
양식수산물 재해보험	초과손해율 140%	해양수산부			무한	기획재정부
풍수해보험	초과손해율 200%	행정안전부	-	-[1]	무한	기획재정부
환경책임보험	비례재보험+ 손익분담방식	환경부	환경산업 기술원	구제계정 (혼합형)	무한	기획재정부

주: 1) 풍수해보험은 국가재보험계정에 준하는 손실보전준비금이 보험회사 내부에 적립되는 형태를 취함

임의가입형 정책성보험들은 모두 국가가 위험보험료의 50% 이상을 지원하고 지방자치단체도 일부를 지원하여 보험가입자의 순 부담은 매우 낮은 편이다. 보험회사의 사업비 및 예정이익인 부가보험료도 국가가 100% 지원하고 있다. 반면 의무보험형 정책성보험은 보험료 지원이 없어 가입자가 보험료를 전액 부담한다. 자연재해를 보장하는 3대 보험은 보험가입자에게 보험료를 지원하는 대신 재해 발생 시 재난지원금 수령을 금지하고 있다.

〈표 Ⅱ-13〉 국내 공·사협력형 정책성보험 보험가입 유인 제도 특성 비교

구분	가입의무	보험료 및 사업비 지원		재난지원금과의 관계	기타
농작물 재해보험	×	○	위험보험료 50% 부가보험료 100%	중복금지	-
양식수산물 재해보험	×	○	위험보험료 50% 부가보험료 100%	중복금지	-
풍수해보험	×	○	위험보험료 60~82% 부가보험료 100%	중복금지	소상공인형의 경우 대출이자, 신용보증 수수료/심사 혜택
환경책임보험	○	×	-	-	인허가 절차 반영 통합관리시스템

자연재해를 보장하는 3대 보험은 단순 지역별 요율 차등 구조만을 가진 반면, 환경책임보험은 사업장의 위험 특성을 반영한 리스크 반영 요율을 사용하고 있다. 자기부담금 제도도 운용하고 있는데, 농작물재해보험과 양식수산물재해보험에 비해 풍수해보험과 환경책

임보험은 매우 낮은 수준의 자기부담비율을 부과한다.

〈표 Ⅱ-14〉 국내 공·사협력형 정책성보험 가입자 리스크 반영 특성 비교

구분	리스크 반영 요율	자기부담
농작물 재해보험	단순 지역별 요율 (시군구)	가입금액의 일정비율(10~40%)
양식수산물 재해보험	단순 지역별 요율 (15개 권역)	손해액의 일정비율(10~40%)
풍수해보험	단순 지역별 요율 (시군구)	정액형: 없음 실손형: 0원~50만 원
환경책임보험	리스크 반영 요율	보상한도(최대보장금액)의 0.1%

자연재해보장 보험에서 리스크 반영 요율 여부는 해외 사례에서는 국내와 달리 매우 다양한 유형으로 나타난다. 국내와 같이 단순 지역별 요율 차등 형태도 있는 반면, 고정형이나 자산·소득 연계형, 완전한 형태의 리스크 반영형도 존재한다.

농작물재해보험과 양식수산물재해보험은 각각 농촌 및 어촌에 지역거점을 가진 NH농협손해보험과 수협중앙회가 원보험자가 되고, 다른 국내외 보험회사들이 재보험자로 참여하는 구조를 띠고 있다. 풍수해보험은 6개 보험회사들이 각각 보험 판매와 리스크 인수를 하고 각각 국내외 재보험자에 출재를 한다. 환경책임보험은 손익분담방식으로 전환하기 전에는 보험회사 컨소시엄이 공동인수를 하고 리스크 중 일부를 재보험자에 출재를 하기도 했는데, 손익분담방식으로 전환한 후에는 출재 없이 모두 보유하는 형태로 변경되었다.

〈표 Ⅱ-15〉 국내 공·사협력형 정책성보험에서의 민영 보험회사 역할 비교

구분	NH농협·수협중앙회	국내 원수보험회사	국내외 재보험회사
농작물재해보험	원보험자(농협)	재보험자	재보험자
양식수산물재해보험	원보험자(수협)	재보험자	재보험자
풍수해보험	재보험자(농협)	원보험자(6개)	재보험자
환경책임보험	재보험자(농협)	원보험자(공동인수)	재보험자

3. 국내 공·사협력형 정책성보험 실적

가. 가입 현황

1) 농작물재해보험

농가의 농작물재해보험 가입률은 2001년 도입 이후 가입대상 품목 수 추가, 보상대상재해 추가, 사업실시 지역 확대와 함께 거대재해 발생으로 인한 농가 인식 제고로 지속적으로 증가하는 추세를 보였다. 정부도 가입률 제고를 위한 성과 목표를 설정하여 지속적으로 추진하여 왔다.[28] 농작물재해보험의 가입대상 품목 수는 사과·배 2개에서 시작해 2022년 현재 67개로 증가했다. 세부 구성으로 보면 과수 12개 품목, 식량 9개 품목, 채소 11개 품목, 임산물 3개 품목, 버섯작물 3개 품목, 시설작물 22개 품목이다.

〈표 Ⅱ-16〉 연도별 농작물재해보험 가입 현황

(단위: 개, ha, 농가, 백만 원, %)

구분	대상품목 수[1]	가입면적	가입농가 수	가입금액	순보험료	가입률[2]
2001	2	4,096	8,055	92,449	3,016	17.5
2002	6	10,994	18,549	271,186	8,008	18.3
2003	6	11,001	16,480	306,754	17,202	15.2
2004	6	17,546	24,093	513,321	32,143	18.2
2005	6	20,301	26,328	613,877	54,847	23.4
2006	7	21,466	27,398	753,347	57,627	24.0
2007	10	23,661	29,145	882,947	55,670	22.7
2008	15	26,037	32,538	931,583	55,423	23.1
2009	20	48,331	45,882	1,251,573	62,524	12.5
2010	25	53,452	52,738	1,626,945	86,357	13.0
2011	30	86,604	67,653	2,059,482	111,004	15.0
2012	35	108,373	74,983	2,411,826	151,609	13.6
2013	40	160,203	95,102	3,318,410	226,900	19.1

28) 농림축산식품부의 농작물재해보험 사업시행지침에 따르면 정부(농림축산식품부)는 2009년부터 2014까지는 가입면적 기준의 본사업 가입률을 40% 또는 50% 수준으로 제고하는 것을 성과 목표로 설정하였고, 2015부터 2017년까지는 가입면적을 20만 ha 또는 30만 ha 수준으로 제고하는 것을 성과 목표로 설정하였음(농림축산식품부의 「농작물재해보험 사업시행지침」(각 연도)을 참조함)

〈표 Ⅱ-16〉 계속

구분	대상품목 수[1]	가입면적	가입농가 수	가입금액	순보험료	가입률[2]
2014	43	134,264	89,038	3,534,657	233,962	16.1
2015	46	185,239	120,546	5,032,291	308,477	21.5
2016	50	296,007	179,470	7,061,909	344,670	27.4
2017	53	316,835	191,206	8,489,230	334,252	29.7
2018	57	376,593	275,133	13,031,849	550,149	33.1
2019	62	456,023	339,582	15,732,873	512,986	38.8
2020	67	550,174	440,173	19,976,336	722,223	45.0
2021	67	594,250	497,884	22,367,959	848,524	49.4

주: 1) 벼 품목은 2009년에 시범사업을 실시, 2012년에 시범사업에서 본사업으로 변경하였으나, 그해 발생한 태풍 볼라벤으로 인하여 2013년부터 다시 시범사업으로 전환 후 2017년에 본사업이 되었음
2) 가입률: 가입면적÷대상면적×100
자료: 농업정책보험금융원 홈페이지

2003년과 2014년을 제외하고 가입농가 수·가입면적도 꾸준히 증가하는 추세를 보였다. 가입농가 수는 2001년에 8천 농가에 불과하였으나, 2020년에 49만 8천 농가로 증가하였고, 가입면적은 2001년에 4천ha였으나, 2020년에는 59만 4천ha로 증가하였다. 가입면적 기준 가입률은 최근 50% 수준까지 증가하였다. 가입금액도 꾸준히 증가하여 2001년 92억 원이었던 가입금액이 2020년에는 20조 원으로 증가하였다.

농작물재해보험의 가입현황을 품목군별로 살펴보면, 과수4종의 가입면적 기준 가입률은 60%를 상회(사과 90.3%, 배 73.5%, 단감 73.5%, 떫은감 26.9%)하며, 식량작물의 가입면적 기준 가입률은 50%(벼 54.2%, 밀 56.4%, 메밀 56.9%)에 근접하고 있다.

2) 양식수산물재해보험

해양수산부는 양식수산물재해보험의 가입 대상 품목 확대와 가입률 확대를 성과 목표로 설정하고 지속 추진하고 있다.[29] 양식수산물재해보험의 가입대상 품목 수는 꾸준한 증가세를 보였다. 2008년 넙치 1개 품목을 시작으로 2022년에 28개 품목으로 증가했다. 세부 구성별로 보면, 육상수조식 양식 품목 7개, 수하식양식 폼목 8개, 해상가두리어류 품목 9

29) 해양수산부의 「양식수산물재해보험 사업시행지침」(각 연도)을 참조하여 정리하였음

개, 해조류 4개 품목: 본사업 품목 17개, 시범사업 품목 11개이다.[30)]

반면, 가입률 측면에서는 성장추세 이후 최근 하락하는 추세를 보였다. 가입어가 수는 2008년에 34어가에서 2018년 4,250어가로 꾸준히 증가하였으나, 2020년에 2,682어가로 줄어들었다. 이에 따라 양식수산물재해보험의 가입률도 2008년 5.3%에서 2018년 44.3%로 높아졌으나, 이후 28.0%로 낮아졌다. 이러한 가입률은 정부가 설정한 목표인 2019년 47.5%, 2020년 39.1%에 상당 폭 미달하는 성과였다. 이러한 2019년과 2020년 가입어가 수 감소와 가입률 하락은 수년간 지속된 손해율 악화로 인한 2019년 양식수산물재해보험 제도 강화(보험료 인상 및 보장 범위 축소 등)에 기인하고 있다.

〈표 Ⅱ-17〉 연도별 양식수산물재해보험 가입 현황

(단위: 개, 호, 십억 원, %)

구분	가입품목 수	대상어가	가입어가	가입금액	가입률[1)]
2008	1	637	34	26	5.3
2009	1	637	88	83	13.8
2010	2	1,874	181	152	9.7
2011	5	4,811	396	269	8.2
2012	11	6,899	836	273	12.1
2013	15	8,688	2,032	1,241	23.4
2014	18	9,226	2,770	1,571	30.0
2015	21	9,226	3,275	1,766	35.5
2016	24	9,443	3,570	1,411	37.8
2017	27	9,586	4,037	1,545	42.1
2018	28	9,586	4,250	1,551	44.3
2019	28	9,586	3,744	1,195	39.1
2020	28	9,586	2,682	971	28.0

주: 1) 가입률 = 보험가입 어가 수 ÷ 보험가입 대상 어가 수
자료: 해양수산부, 해양수산통계시스템; 강신숙(2022)

30) 연도별로 보면, 2010년 전복, 2011년 조피볼락·굴·김, 2012년 참돔·돌돔·감성돔·쥐치·볼락·농어, 2013년 숭어·멍게·뱀장어·미역, 2014년 강도다리·홍합·다시마, 2015년 송어·가리비·톳, 2016년 능성어·미더덕·오만둥이, 2017년 터봇·메기·향어, 2018년 전복종자가 추가되었음

3) 풍수해보험

행정안전부는 사업지역 확대(시범지역→2008년 전국), 보장재해 추가(2012년 지진 추가), 보험목적물 확대(주택→2018년 소상공인(상가·공장)(시범지역→2019년 소상공인 전국), 정부지원 상향(2019년 소상공인 국비지원율 상향, 2021년 정부지원 보험료 분담비율 상향[31]), 보험가입 촉진 계획 수립 법제화[32] 등의 정책적 지원을 강화해왔고, 풍수해보험의 가입률은 증가 추세를 보여 왔다.

〈표 Ⅱ-18〉 연도별 풍수해보험 가입 현황

(단위: %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
주택	17.7	14.9	18.8	17.2	19.6	22.4	24.9	20.2	19.0	20.2	25.2
온실	2.2	2.9	4.0	4.2	3.7	4.2	7.2	7.6	9.1	12.5	15.5
소상공인	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.9	4.6

자료: 소방방재청(2013), p. 486; 행정안전부 홈페이지; 황양택(2021)

풍수해보험 주택 가입률은 2017년 24.9%까지 높아진 후 2019년 19.0%까지 낮아졌으나 2021년 25.2%로 다시 높아졌다. 풍수해보험 온실 가입률은 주택 가입률과 달리 2015년을 제외하고 2011년 2.2%부터 2021년 15.5%까지 계속 증가했다.

이 같은 풍수해보험 가입률이 최근 높아지고 있으나 여전히 기대하는 가입률에 못 미치는 수준이다. 송윤아(2020)에 따르면, 주택가입률을 공식통계에서 사용하는 지방세 부과대상 단독주택 수 대신 단독·연립·다세대 거주 가구 수 대비 가입 건수로 산출하면 2019년 기준 가입률은 3.9%로 수준으로 나타난다.[33] 정부는 이러한 낮은 가입률의 원인을 다음과 같이 인식하고 있다.[34] 첫째, 정책성보험으로서 풍수해보험에 대한 가입 필요성은 공감하지만, 재난지원금 및 국민성금 등 범정부적 무상지원에 대한 기대심리가 풍수해보험

31) (주택·온실) 52.5%(최대 92%)→70%(최대 92%); (소상공인) 59.0%(최대 92%)→52.5%(최대 92%); (취약지역) 52.5%(최대 92%)→87%(최대 92%)

32) 2021년 6월 법 개정을 통해 실제 수령하는 보험금이 재난지원금보다 적을 경우 재난지원금으로 차액 지급 및 예외적 보험료 전액 지급 근거를 마련할 필요가 있음

33) 보험연구원(2020), pp. 48~51

34) 행정안전부(2020)

의 활성화에 있어서 한계로 작용하고 있다. 둘째, 풍수해보험은 의무보험이 아니고 시설물 피해 보상 위주의 임의보험이라는 한계로 인하여 농작물재해보험·양식수산물재해보험 등의 정책성보험보다 가입률이 비교적 낮다.

4) 환경책임보험

환경책임보험은 2016년 7월에 의무보험으로 도입됨에 따라 임의보험으로 도입된 다른 정책성보험과 다르게 가입대상 사업장 대부분에서 가입하고 있다. 환경책임보험은 도입 첫해인 2016년 12월을 기준으로 96.2%의 가입률을, 2020년 12월을 기준으로 97.5%의 가입률을 보였다. 이 같은 환경책임보험의 가입률은 휴업, 미가동, 폐업 등의 보험 미가입 사유를 고려하면 현재 실질가입률은 이보다 높다고 할 수 있다.[35] 이는 보험 미가입에 대한 행정제재,[36] 보험관리시스템의 운영, 적극적인 홍보 등에 기인하였다고 볼 수 있다.[37]

〈표 Ⅱ-19〉 환경책임보험 가입 현황(사업장 기준)

(단위: %)

2016. 12	2017. 12	2018. 8	2020. 12
96.2	98.4	97.5	97.5

자료: 국민권익위원회(2018); 노웅래의원실(2021); 연합인포맥스(2018. 10. 31), “도입 2년 환경책임보험, 보험업계 수익원으로 자리매김”; 환경부(2016; 2021)를 참조하여 정리함

35) 2016년 12월 21일을 기준으로 환경책임보험 가입대상 사업장의 1.8%가 휴·폐업 및 미가동 등의 사유로 환경책임보험에 가입하지 않았음(환경부 보도자료(2016. 12. 26), “환경책임보험제도 성공적인 안착…가입률 98%”)

36) 환경부는 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」 제43조(행정처분 등) 및 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률 시행령」 제29조(행정처분의 기준) [별표 7]에 따라 환경책임보험을 가입하지 않은 가입대상 사업장에 아래와 같은 기준으로 행정처분을 명할 수 있음

1차 위반	2차 위반	3차 위반	4차 이상 위반
경고	영업정지 10일	영업정지 3개월	영업정지 6개월

37) 보험개발원(2021), p. 2

나. 손해율 현황

1) 농작물재해보험

농작물재해보험 손해율의 경우 해당 연도의 자연재해 발생 수준에 따라 높은 변동을 보인다. 농업재해연감 통계에 따르면 도입 이후 20개년도 중 10개년도가 손해율 100%를 초과했고, 누계손해율도 100%를 넘은 수준이다.

〈표 Ⅱ-20〉 연도별 농작물재해보험 지급 현황

(단위: 건, 백만 원, %)

구분	지급 건수	보험금	사고율[1)]	손해율[2)]	건당 보험금 (천 원)
2001	410	1,379	5.1	45.7	3,362
2002	6,945	34,709	37.3	433.4	4,998
2003	10,156	50,018	61.5	290.8	4,925
2004	3,354	13,599	13.5	42.3	4,055
2005	6,344	23,871	22.8	43.5	3,763
2006	6,077	21,112	17.5	36.6	3,474
2007	9,300	61,464	24.3	110.4	6,609
2008	4,419	24,932	10.1	45.0	5,642
2009	11,110	66,176	18.0	105.8	5,956
2010	17,951	90,330	24.4	104.6	5,032
2011	25,125	132,628	27.4	119.5	5,279
2012	59,462	490,978	58.7	357.1	8,257
2013	10,630	45,088	8.7	21.9	4,242
2014	15,259	144,978	12.9	66.9	9,501
2015	7,150	52,444	4.6	18.2	7,335
2016	22,256	97,732	9.2	30.2	4,391
2017	33,154	279,631	11.6	89.0	8,434
2018	85,099	534,450	25.8	103.2	6,280
2019	190,492	898,048	47.9	186.2	4,714
2020	225,240	1,015,827	43.7	150.6	4,510

주: 1) 사고율: 지급 건수÷가입 건수×100
2) 손해율: 보험금÷위험보험료×100

자료: 농림축산식품부(2021), p. 169; 농림축산식품부(2020), p. 177

농작물재해보험 품목군 중에서 과수4종과 식량작물(주로 벼)의 비중이 가장 크고 전체 손해율에 미치는 영향도 크다. 과수4종은 지난 10년간 전체 보험료에서 차지하는 비중이 24.3~78.0%로 가장 컸고, 식량작물은 8.2~24.3%의 비중을 차지했다.

〈표 Ⅱ-21〉 연도별 품목군별 농작물재해보험 보험료 구성비

(단위: %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
과수4종	78.0	71.8	67.4	65.9	64.4	52.7	43.9	45.7	24.3	35.4
종합과수	8.9	8.2	5.5	5.0	2.8	2.9	4.2	5.4	7.7	7.1
식량작물	8.2	9.9	18.5	16.5	16.9	24.3	23.5	16.4	24.2	18.9
노지작물	1.4	2.6	1.5	1.5	1.2	2.6	3.5	11.2	14.3	13.2
시설작물	2.8	5.9	5.6	8.9	12.2	14.3	21.9	17.9	23.2	18.7
농업작물	0.8	1.5	1.5	2.1	2.6	3.1	3.1	3.5	6.2	6.7
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 농림축산식품부(2021), p. 179; 농림축산식품부(2020), p. 187

2013~2016년의 저손해율 기간을 제외하고 2010년대에 과수4종과 식량작물은 평균 손해율을 상회하는 손해율을 기록하고 있다. 2020년 과수4종 손해율은 183.6%(2019년 356.4%)이고, 2020년 식량작물 손해율은 193.1%(2019년 229.4%)이다. 이 결과 과수4종이 지난 5년간 전체 보험금에서 차지하는 비중은 40.2~53.5% 정도였고, 식량작물은 24.1~34.9%의 비중을 차지했다.

〈표 Ⅱ-22〉 연도별 품목군별 농작물재해보험 손해율

(단위: %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
과수4종	94.4	396.5	13.6	92.6	16.7	23.1	108.8	105.9	356.4	183.6
종합과수	306.6	141.5	145.9	60.3	118.1	35.1	44.5	125.6	117.7	158.1
식량작물	170.3	561.4	6.5	9.3	13.0	38.0	131.7	152.0	229.4	193.1
노지작물	248.8	66.5	109.2	26.3	62.9	36.5	90.7	53.2	101.1	135.2
시설	33.3	48.3	43.1	19.5	8.3	77.1	70.1	261.1	121.7	101.9
농업작물	2.6	64.2	18.1	5.8	8.2	30.9	14.6	45.5	56.7	69.5
전체	119.5	357.1	21.9	66.9	18.2	30.2	89.0	103.2	186.2	150.6

자료: 농림축산식품부(2021), p. 177; 농림축산식품부(2020), p. 185

높은 손해율 수준을 보이는 농작물재해보험은 사고율도 상당히 높은 수준이다. 100% 미만의 저손해율 기간에도 사고율이 5.9~17.1%이고, 100%를 넘는 고손해율 기간에는 사고율이 30.9~79.3%에 이른다. 과수4종은 꾸준히 평균보다 높은 사고율을 기록하고 있다.

〈표 Ⅱ-23〉 연도별 품목군별 농작물재해보험 사고율[1)]

(단위: %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
과수4종	35.8	103.3	12.6	31.3	6.5	15.8	21.4	42.1	121.5	97.4
종합과수	58.0	61.8	57.6	40.9	45.6	21.0	17.5	36.7	55.2	60.1
식량작물	34.4	70.4	3.7	4.6	3.0	10.3	17.3	29.8	55.0	44.9
노지작물	59.3	31.1	39.3	17.5	26.3	16.8	25.0	22.7	53.9	63.9
시설시설	6.6	16.2	6.8	3.7	1.5	11.3	6.1	22.2	22.0	24.5
농업작물	1.8	30.9	6.1	4.8	5.9	18.9	15.3	29.5	45.4	42.0
전체	37.1	79.3	11.2	17.1	5.9	12.4	17.3	30.9	56.1	51.2

주: 1) 사고율: 지급 건수÷가입 건수×100
자료: 농림축산식품부(2021), p. 177; 농림축산식품부(2020), p. 185

2) 양식수산물재해보험

양식수산물재해보험은 도입 이후 12개 연도 중 4개 연도를 제외하면 100%를 넘는 고손해율을 기록한 것으로 나타난다. 특히 보험료 규모가 증가한 이후인 2016년 이후 5년 연속 고손해율을 시현했고, 2019년에는 손해율 390% 수준에 이르렀다. 손해율 변동성도 매우 높아 최대 773%를 기록하기도 했다.

양식수산물재해보험의 보험금(2008~2020년 누적)을 재해별로 살펴보면 태풍(51.8%), 적조(13.9%), 이상수온(총 12.3%, 고수온 10.1%, 저수온 2.2%)이 주된 영향을 미쳤다. 품목별로는 전복·넙치·참돔·굴·돌돔이 보험금의 74.3%를 차지한다.

〈표 Ⅱ-24〉 연도별 양식수산물재해보험 원수보험금 및 원수손해율 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	원수보험료 (A)	원수보험금 (B)	순사업비 (C)	원수순보험료 (D=A-C)	원수손해율 (E= B/D)
2009	839	32	340	499	6.3
2010	1,473	252	447	1,026	24.6
2011	2,651	2,793	949	1,702	164.1
2012	5,577	36,526	853	4,724	773.2
2013	16,747	21,124	-771	17,519	120.6
2014	24,893	17,912	-1,244	26,137	68.5
2015	31,626	14,083	-272	31,898	44.1
2016	33,692	66,425	-103	33,794	196.6
2017	46,564	67,327	233	46,331	145.3
2018	52,936	75,775	370	52,566	144.2
2019	39,913	123,886	8,160	31,753	390.1
2020	28,364	33,283	6,530	21,834	152.4

자료: 수협중앙회 홈페이지(경영공시, 각 연도 양식수산물재해보험 현황)

3) 풍수해보험

풍수해보험은 거대 자연재해가 발생한 2012년을 제외하면 국가재보험 기준손해율 200%에 육박하는 손해율을 기록하지 않았고, 누적 손해율도 양호한 수준이다.[38] 이는 유사한 자연재해를 보장하는 농작물재해보험이나 양식수산물재해보험에 비해 상당히 낮은 손해율 실적이다.

38) 위험손해율이 100%를 초과한 것은 2회(2012년과 2019년)이고, 2012년의 위험손해율도 190.8%로 초과손해율방식 국가재보험의 기준손해율인 200%를 초과하지 않았음(히스보험중개 2021, p. 35)

〈표 Ⅱ-25〉 연도별 풍수해보험 지급현황

(단위: 건, 억 원, %)

구분	보험료 (A)	경과보험료[1] (B)	보험금 (C)	손해액[2] (D)	손해율 (E=C/A)	경과손해율 (F=D/B)	누적경과 손해율[3]
2008	28	19	2	3	8.8	14.4	14.4
2009	22	25	5	7	24.2	28.1	22.1
2010	24	23	12	11	49.7	45.2	30.2
2011	36	32	25	26	68.4	83.0	47.0
2012	84	67	191	195	226.5	292.8	145.5
2013	75	88	33	-64	43.9	-	70.0
2014	116	101	50	52	43.0	52.0	62.0
2015	112	104	34	54	30.3	52.2	64.9
2016	124	97	112	108	90.9	110.9	70.6
2017	193	160	35	34	18.1	21.6	59.7
2018	224	200	138	137	61.5	68.4	61.6
2019	218	210	181	180	82.7	85.5	66.0
2020	241	185	182	182	75.4	98.1	70.6
연평균 증가율[4](%)	21.7	22.9	48.0	46.3	-	-	-

주: 1) 경과보험료=보험료+전기이월 미경과보험료-차기이월 미경과보험료
2) 손해액=보험금-지급준비금 환입+지급준비금 적립
3) 누적경과손해율=누적손해액÷누적경과보험료(누적손해액: 해당년도까지 손해액을 합산한 값, 누적경과보험료: 해당연도까지 경과보험료를 합산한 값)
4) 연평균 증가율(CAGR)은 2008년부터 2020년까지의 증가률을 매년 일정한 증가율을 지속한다고 가정(기하평균)하여 평균 증가율을 환산한 값임

자료: 보험개발원, 『손해보험통계연감』(각 연도)을 참조하여 정리함

4) 환경책임보험

환경책임보험은 주로 거대손해 발생 유무에 의해 손해율 수준이 결정되는 특성을 가지고 있다. 국내에서는 환경책임보험제도 도입 이후 거대재난 사고가 발생하지 않았다. 국내 도입된 환경책임보험은 급격하게 발생하는 오염 사고뿐만 아니라 점진적으로 진행되어 발생한 오염 피해도 보상한다. 이러한 특성으로 인해 국내에서 점진적 오염 피해가 다빈도로 확인되거나 넓은 범위의 오염 피해가 발견되는 경우 환경책임보험은 높은 손해율을 시현할 위험이 있다. 국내 제도 도입 이후 아직까지 이러한 점진적 오염 피해 사례는 보고되지 않았다. 이에 따라 국내 환경책임보험은 매우 낮은 손해율을 기록하고 있다.[39]

다. 민영 보험회사의 보유 참여 수준의 변화

1) 농작물재해보험

농작물재해보험은 NH농협손해보험이 원보험자로 참여하고, 국내외 민영 보험회사들이 재보험자로 참여하는 구조를 취하는 보험공급 구조를 가지고 있다.

제도가 도입된 2001년에 국내 원수보험회사 2개와 재보험회사 1개가 농작물재해보험의 재보험에 참여하였고, 2002년에는 국내 원수보험회사 2개가 추가로 재보험에 참여하였다. 그러다가 2002년부터 연이어 발생한 거대재해로 손해율이 높아져 재보험 참여회사 모두 2003년과 2004년에 농작물재해보험의 재보험에 참여하지 않았다.

이에 따라 정부가 국가재보험제도를 2005년에 도입하면서 6개 보험회사가 다시 참여하였고, 그 이후 2022년까지 매년 5~9개의 민영 보험회사가 농작물재해보험의 재보험에 참여하고 있다. 2021년과 2022년에서는 해외 보험회사도 재보험자로 참여하고 있다. 이러한 재보험 참여회사 숫자는 NH농협손해보험이 재보험 출재 계약을 체결하는 것(이하, '1차 출재'라 함)을 기준으로 정리한 것이다. 실제로 이렇게 재보험을 수재한 보험회사들은 일정 부분의 리스크를 보유하고 나머지 리스크를 해외 재보험회사에 재출재를 하는 형태로 리스크를 분산하였다.

원보험자인 NH농협손해보험의 보유율은 10% 수준을 유지하는 경우가 가장 많았으나, 민영 보험회사의 재보험 참여가 줄어드는 시기에 높은 보유율을 보였다. 2003~2004년의 100% 보유, 국가재보험 도입기인 2005~2012년의 20~25%, 2012년 태풍 볼라벤에 따른 거대손실 발생 이후 2016~2017년의 17~18% 등이 그러했다.

국내 원수보험회사들의 경우, NH농협손해보험의 1차 출재를 기준으로 국가재보험제도 도입 이후 2019년까지 전체 위험보험료의 56~85% 정도를 보유했다. 나머지는 국내 재보험회사가 보유했다. 하지만, 2017년 이후 고손해율이 지속되면서 국내 원수보험회사들의 1차 출재 기준 보유율이 급격히 하락하여 19.4%, 14.4%, 18%를 기록했다. 2019년 이후 국가재보험방식이 손익분담방식으로 완전히 변경되었고, 이때 국가의 비례재보험 비율이

39) 환경부에 따르면 2020년 말 기준 환경책임보험의 손해율(보험료 대비 보험금 지급비율)은 7.3%이고(노웅래의원실 보도자료(2021. 10. 1), "무책임한 환경책임보험… 보험사 배불리기로 전락"), 연도별 손해율도 10% 전후의 분포를 보임(보험연구원 2022, p. 4)

2019년 20%, 2020~2021년 50%인 점을 감안하면 국내 원수보험회사들의 보유비율은 훨씬 낮은 수준이다. 2021년을 예로 들면 국내 원수보험회사의 보유율은 9%에 불과하다. 현상적으로 보면 농작물재해보험의 수익성에 대한 우려로 국내 원수보험회사들이 재보험을 통한 보험공급을 급격히 축소한 것이다.

〈표 Ⅱ-26〉 농작물재해보험 원보험·재보험 보유 비율(재출재 이전)

(단위: %)

연도	원보험회사[1]	재보험 참여회사		
	NH농협손해보험	국내 원수보험회사	국내 재보험회사	해외 보험회사[2]
2001	10	80	10	-
2002	10.3	79.7	10	-
2003~2004	100	-	-	-
2005	25	67	8	-
2006	25	58	17	-
2007	25	56	19	-
2008~2010	25	70	5	-
2011~2012	20	75	5	-
2013	10	83	7	-
2014~2015	10	85	5	-
2016	18	64	18	-
2017	17	63.5	19.5	-
2018	10	70	20	-
2019[3]	10	70	20	-
2020[3]	10	19.4	60.6	-
2021[3]	10	14.4	63.6	2
2022[3]	10	18	59	3

주: 1) NH농협손해보험의 보유 비율임
2) 해외 재보험자가 원보험자의 1차 출재에 참여한 것은 2021년 이후임
3) 2019~2022년은 손익분담방식 본사업 1단계 비례재보험에서 국가의 보유비율을 제외한 부분을 100%로 하여 원보험자와 원보험자의 1차 출재에 따른 보유비율임. 국가의 보유비율은 2019년 20%, 이후에는 50%임

자료: 농림축산식품부(2021), p. 271; 보험회사 내부자료

국내 원수보험회사들의 급격한 보유 축소 현상은 그 자체로 농작물재해보험에서 민영 보험산업의 공급실패를 보여주고 지속가능성 위기 징후로 보이지만, 이 현상은 좀 더 깊게 들여다봐야 그 의미가 제대로 해석될 수 있다. 여기서는 먼저 국내 원수보험회사들이 지금까지 농작물재해보험의 리스크 담보에 어떤 방식으로 참여했고, 이를 통해 실질적으로 어떤 규모의 자본 공급을 해왔는지를 살펴보면서 국내 거대재난리스크 담보 보험에 대한 국내 민간 자본의 재원 조달 구조를 분석한다. 이를 전제로 최근에 일어난 국내 원수보험회사들의 1차 출재 참여 축소 현상에 대한 좀 더 정확한 의미를 해석하고자 한다.

초과손해율방식의 재보험에서 농작물재해보험에서 거대리스크 담보에 대한 재원 조달은 국가재보험자, 원보험자와 함께 1차 출재에 참여하는 국내 원수보험회사와 재보험회사를 통해 이루어지는 것처럼 보인다. 하지만, 실제로는 국내 원수보험회사와 재보험회사들은 재출재를 통해 다시 재재보험 참여회사(해외 재보험자)로부터 재원을 조달했다. 이를 보여주는 것이 〈표 Ⅱ-27〉인데, 특히 2016년 재원 조달 구조는 국내 거대재난리스크가 어떤 구조로 이루어지는지를 잘 보여준다.

〈표 Ⅱ-27〉 농작물재해보험 원보험·재보험·재재보험 보유 비율

(단위: %)

연도	원보험회사	재보험 참여회사		재재보험 참여회사
		국내 원수보험회사	국내 재보험회사	해외 보험회사
2001	10.0	31.5	10.0	48.5
2002	10.3	55.0	10.0	24.7
2003	100.0	-	-	-
2004	100.0	-	-	-
2005	25.0	46.5[1)]	8.0	20.5[1)]
2016	15.8[2)]	25.0[3)]	7.0	52.2[4)]

주: 1) 2005년 삼성화재와 현대해상의 재재보험 참여회사(국외 보험회사) 재출재 실적만을 감안하여 계산한 보유 위험 구성비임
2) 2016년 NH농협손해보험은 손해율 위험군별 기준손해율(150~180%) 미만 보유 위험의 18%를 보유했으나 자사 보유분 중 110% 이상 손해율 구간을 코리안리에 출재하여 최종적으로 15.8%만 보유함
3) 국내 재보험 참여보험회사들은 2016년에 NH농협손해보험에서 출재받은 64% 중 최종적으로 25%만을 순보유하고, 국내외 재보험회사에 나머지를 비례 출재 및 110% 이상 손해율 구간에 대한 출재를 함
4) 재재보험 참여 국내 재보험회사(코리안리)는 2016년 NH농협손해보험으로부터의 1차 출재분과 국내 보험회사로부터의 2차 출재분을 합친 총 59.2% 중 7%만 순보유하고, 나머지를 재재보험 참여회사(해외 재보험회사) 재출재함

자료: 농림부(2006), p. 23; 국회예산정책처(2017), p. 60

위험보험료 기준으로 보면, 재출재 후 최종 보유비율은 NH농협손해보험이 15.8%, 국내 원수보험회사가 25%, 국내 재보험회사가 7%이고 1차 출재 기준으로 나타나지 않았던 해외 재보험회사가 52.2%를 보유하여 국내 농작물재해보험 담보에 자본조달이 해외 재보험회사에 의존하고 있음을 알 수 있다.

이러한 보유율은 보험료 기준으로 표시한 보유율에 불과해 국내 원수보험회사의 실질 리스크 보유 수준은 어느 정도의 손실 한도까지 보유하느냐를 보아야 더욱 명확하게 드러난다. 2016년 재보험 구조를 보면 NH농협손해보험과 국내 원수보험회사들은 모두 110% 이상의 손해율 구간에 대해서만 리스크를 보유하고, 이를 초과하는 손해에 대해서는 해외 재보험자에 비비례재보험을 가입했다.[40] 즉, 110% 이상의 손해율 구간의 중소형 리스크조차 해외 재보험자의 자본 조달에 의존하여 100%~110% 구간의 손실만을 부담하는 것이다. 보험회사의 최대손실은 수재 위험보험료의 10%인 것이다.

〈표 Ⅱ-26〉에서 나타난 2020년 이후 국내 보험회사 보유율의 급격한 하락은 그 이전에는 국내 보험회사가 NH농협손해보험의 1차 출재로부터 받은 물량을 해외 재보험회사에 출재할 수 있었던 것이 국내 농작물재해보험의 수익성과 불확실성에 대한 우려로 해외 출재가 어려워지면서 발생한 현상이다. 이제 국내 보험회사들은 자체 보유가 가능한 순 보유분만을 보유하게 된 것이다. 이것이 현상적인 1차 출재 기준의 급격한 보유 축소의 원인이다. 이와 함께 보험회사들의 수익성 기대가 낮아짐에 따라 보유하는 최대손실 한도도 낮아져 해외 출재를 감안한 순보유율 자체도 축소되었다. 2020년부터 국가의 비례재보험 보유비율이 50%이기 때문에 이를 감안한 최근 보험회사별 순보유분은 위험보험료의 1~3% 수준에 불과하다.[41]

2) 양식수산물재해보험

양식수산물재해보험은 2008년부터 2018년까지 수협중앙회가 원보험자로 참여하고, 국내 재보험회사가 재보험자로 참여하는 보험공급구조를 가지고 있었다. 이러한 구조는 2019년 국내 재보험회사가 재보험 공급에서 철수하면서 급격히 변화했고, 국내 보험회사와 해외 보험회사가 다수 참여하는 형태로 변화했다.

---

40) 국회예산정책처(2017) 참조 바람. 이외에 국내 재보험자도 해외 재보험자를 통한 리스크 전가가 존재함

41) 국내 재보험자의 경우 원수보험회사에 비해 높은 보유율을 보이지만, 비비례적 재보험을 포함한 해외 출재 정보가 없으므로 실질 보유율 수준에 대해서는 평가할 수 없음

〈표 Ⅱ-28〉 양식수산물재해보험 재보험 참여회사

연도	재보험 참여회사	비고
2001~2018	국내 재보험회사	초과손해율방식
2019	국내 보험회사 3개, 해외 보험회사 1개	

자료: 현대해양(2020. 3. 9), "양식재해보험료 어디까지 치솟나?"

수협중앙회는 2008년부터 2015년까지 원보험의 20%를 보유하고, 그 나머지 80%를 국내 재보험회사에 출재했다. 2016년부터 2018년까지 3년 동안은 수협중앙회가 10%를 보유하고, 국내 재보험회사가 90%를 보유했다.

〈표 Ⅱ-29〉 양식수산물재해보험 원보험·재보험 보유 비율(재출재 이전)[1)]

(단위: %)

연도	원수보험회사 (수협중앙회)	재보험 참여회사 (국내외 보험회사)
2008~2015	20.0	80.0
2016~2018	10.0	90.0
2019	63.5[2)]	36.5

주: 1) 원수보험·재보험 참여회사 보유 비율은 원보험자 및 1차 출재분에 대한 참여 재보험자의 보유비율임
2) 2019년의 수협중앙회 보유분은 정부와 수협중앙회가 분담한 것으로 알려짐

자료: 권오현(2022), p. 14; 부산대학교(2020), p. 66

2018년까지 지속된 고손해율로 2019년 국내 재보험회사가 재보험 참여를 철회했다. 이때 재보험사업자가 변경되었으나, 원보험자는 기존 재보험회사의 보유 지분 전체를 대체할 보험공급자를 구하지 못했다. 재보험 계약을 체결한 재보험사업자들의 총 보유율은 36.5%에 불과하였다. 손해율 악화가 민영 보험회사의 보험공급 축소를 야기한 것이다. 나머지는 원보험자와 국가가 부담하는 형태로 변경되었다. 이후 양식수산물재해보험의 손해율 개선을 위한 제도 개선이 이루어지면서 참여 재보험사업자가 증가하고 최근 보유율도 85%까지 증가한 것으로 알려졌다.

농작물재해보험과 마찬가지로 양식수산물재해보험의 거대재난리스크 담보를 위한 재원조달 구조를 정확히 파악하기 위해서는 단순히 원보험자의 1차 출재에 대한 국내 참여자의 보유율만이 아닌 재출재를 통한 위험분담구조를 파악해야 한다. 이것을 보여주는 것이 〈표 Ⅱ-30〉이다.

〈표 Ⅱ-30〉 2016년 양식수산물재해보험 원보험·재보험·재재보험 보유 비율[1)]

(단위: %)

원보험자(수협중앙회)	국내 재보험자	재재보험자(해외 보험회사)
10.0%	29.7%	60.3%

주: 1) 재출재 후 순보유율 비중임
자료: 국회예산정책처(2017), p. 58

2016년 국내 재보험자가 90%를 보유한 것으로 보이지만, 67%의 재출재를 통해 29.7%만을 순보유하고, 해외 재보험자가 최종적으로 60.3%를 보유한 것으로 나타났다.[42)] 양식수산물재해보험의 리스크 담보 재원 조달에서 해외 자본의 비중이 절대적인 비중을 차지하고 있었던 것이다. 2019년에 발생한 재보험 공급의 실패 문제는 결국은 해외 자본 조달 실패라는 성격을 가지고 있다.

3) 풍수해보험

풍수해보험은 원보험자가 복수로 구성되어 있어 원보험자인 국내 보험회사들이 리스크 재원 조달을 담당하고 있다. 각 보험회사별 매출 비중에 따라 200% 이하의 손해율에 대한 재원 조달이 이루어진다고 볼 수 있다. 2019년 기준으로 원보험자인 5개 국내 보험회사가 원수보험료의 4.5~34.9% 비중으로 풍수해보험에 참여하고 있다.

〈표 Ⅱ-31〉 풍수해보험 원보험자별 비중(원수보험료 기준)

(단위: %)

회사명	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
손해보험사 A	41.3	38.6	31.5	26.9	18.6	15.1	10.7	6.1	8.3	4.6	3.8	4.5
손해보험사 B	26.9	2.2	21.7	30.4	29.3	32.8	31.4	31.1	19.7	12.4	16.0	17.5
손해보험사 C	-	-	-	-	3.9	9.3	14.0	14.0	17.1	15.0	25.5	9.5
손해보험사 D	31.8	59.2	46.8	42.8	48.2	42.8	43.9	35.9	37.1	29.8	25.3	33.6
손해보험사 E	-	-	-	-	-	-	-	12.9	17.7	38.2	29.5	34.9
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 보험개발원의 『손해보험통계연보』(각 연도)를 참조하여 정리함

42) 코리안리의 일반손해보험 재출재율은 2016년 기준 평균 63.1%이고, 특종보험 재출재율도 64.9%로 양식수산물재해보험 출재율은 이와 비슷한 수준이었음(국회예산정책처 2017, p. 55). 이 재출재에도 농작물재해보험에서와 같이 일정 손해율 이상의 리스크를 해외 재보험자에 부담시키는 비비례재보험이 포함되어 있을 것임

하지만, 풍수해보험의 원보험자들은 국가재보험자에 대한 리스크 전가 이외에 재보험 출재를 통해 재원을 조달하고 있다. 2016년 기준으로 보면, 원보험자들은 리스크의 90%를 국내 재보험회사에 출재하였다. 국내 보험회사들은 10%만을 보유한 것이다. 이를 각 원보험자의 매출 비중에 따라 배분하면 원보험자들은 매우 미미한 리스크 재원조달자임을 확인할 수 있다. 2016년 기준으로 원보험자들의 순보유는 0.6~3.6%에 불과한 것이다.

여기에 참여한 국내 재보험회사도 재재보험을 통해 리스크 재원을 조달했다. 2016년 기준으로 국내 재보험회사는 수재한 리스크의 88.3%를 해외 재보험회사에 재출재했다. 〈표 Ⅱ-32〉에서 보는 바와 같이 국내 재보험회사의 보유 비중은 10.5%이고, 해외 재보험회사의 순보유비중이 79.5%를 차지한다. 앞에서 살펴본 정책성보험들과 마찬가지로 풍수해보험의 리스크 재원 조달도 국내 자본이 아니라 해외 자본에 의존하고 있는 것이다.

〈표 Ⅱ-32〉 2016년 풍수해보험 원보험·재보험·재재보험 보유 비율[1)2)]

(단위: %)

원보험자	재보험자(코리안리)	재재보험자(해외 보험회사)
10.0	10.5	79.5

주: 1) 부처별 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성함
2) 원보험자·재보험자·재재보험자의 보유 비율은 출재 후 순보유 비중임
자료: 국회예산정책처(2017), p. 58를 참조하여 정리함

이러한 국내 재보험회사의 재출재율은 해당 회사가 다른 종목에서 실행한 재출재율보다 높은 수준이다. 따라서 풍수해 리스크에 대해 국내 원보험자 및 재보험회사 모두 자본 배분을 극도로 제한하고 있음을 알 수 있다.

4) 환경책임보험

환경책임보험의 경우 다른 공·사협력형 정책성보험과 달리 복수의 보험회사로 구성된 컨소시엄이 공동으로 리스크를 인수한다. 보험회사 컨소시엄의 보유율은 50% 내외 수준에서 점진적으로 상승한 것으로 알려져 있다. 이러한 원보험자 보유율은 다른 정책성보험과 비교하면 상대적으로 높은 수준이다. 이는 환경책임보험이 지속적으로 낮은 손해율을 시현한 것과 관련이 있다.

보험회사 컨소시엄은 국가재보험 이외에 국내 재보험회사와 해외 재보험회사에 출재를

했고, 국내 재보험회사도 보유 리스크의 일부를 해외 재보험회사에 출재했다. 여기서도 해외 재보험자를 통한 자본 조달이 이루어지고 있다는 사실을 확인할 수 있다. 이러한 상황을 종합하면 환경책임보험의 낮은 손해율, 국가재보험의 초과손해율 140%에 따른 원보험자의 낮은 최대손실 한도, 보험회사 컨소시엄을 통한 리스크 공유 등의 특성에도 불구하고 국내 원수보험회사들은 환경책임보험의 리스크 재원의 상당 부분을 재보험을 통해 조달했고, 이 중 일부는 해외 재보험을 통해 조달했다고 볼 수 있다.

환경책임보험에서 국가재보험방식이 2022년 손익분담방식으로 전환되었는데 이와 함께 원보험자의 출재가 없어지고 전액 보유하는 형태로 변경되었다. 이는 국가재보험방식의 변화로 리스크의 대부분을 국가재보험자가 보유하면서 원보험자의 순보유 리스크가 대폭 축소되었기 때문이다.

라. 공·사협력형 정책성보험 실적 종합

공·사협력형 정책성보험의 실적은 가입 목적 달성 정도, 재무적 지속가능성 측면의 손해율 수준, 국내 민간 자본의 참여 수준을 기준으로 평가해볼 수 있다.

가입률 측면에서는 환경책임보험이 의무가입 대상자의 대부분을 가입시킴에 따라 도입 목적을 충분히 달성하였고, 농작물재해보험도 상당한 달성 성과를 보인 반면, 양식수산물재해보험은 아직 가입률 수준이 미흡하고, 풍수해보험은 상당히 낮은 가입률 수준에 아직은 머물러 있다.

손해율 측면에서 보면, 환경책임보험은 낮은 수준을 지속하고 있고, 풍수해보험도 중손해율 수준을 보이고 있다. 반면, 농작물재해보험과 양식수산물재해보험 모두 높은 손해율을 기록했고, 특히, 양식수산물재해보험은 지속가능성에 위협을 받는 수준으로 높은 손해율을 시현했다. 두 보험종목은 보험수요와 공급 양 측면에서 여전히 시장실패 리스크가 존재한다고 할 수 있다.

자본 참여 측면에서 공적 영역과 사적 영역 간 균형을 국내 민영 원수보험회사의 참여도로 측정할 수 있는데 모든 종목에서 민간 부문이 매우 낮은 보유 참여를 보이고 있다고 평가할 수 있다.

〈표 Ⅱ-33〉 공·사협력형 정책성보험 목적 대비 달성 수준

구분	가입률 확대	총비용통제 (손해율)	국내 민영 보험산업 참여
농작물 재해보험		고손해율	
양식수산물 재해보험		고손해율	
풍수해보험		중손해율	
환경책임보험		저손해율	