

22. 농작물재해보험기금

1. 기금 개요

설 치 근 거	농작물재해보험법		
설 치 년 도	2005. 1.	운용개시년도	2005.
주 무 부 처	농림수산식품부		
기금관리주체 (위탁기관)	농림수산식품부 (농업정책자금관리단)		

2. 평가 요약표

평가결과	존치(O) 조건부존치() 통합() 폐지()
조정사유 (조건부존치, 통합, 폐지)	
개선사항 (존치, 조건부존치)	농작물재해보험사업을 통하여 농가의 위험관리능력을 제고하도록 대상 농어업작물을 확대하고, 보험대상 재해의 범위도 확대하도록 하여야 한다.

3. 존치평가 총평

농작물재해보험기금은 자연재해로 인하여 발생한 농작물 손실에 대한 재해보험 취급회사들이 거대재해에 의해 큰 손실을 보아 시장에서 탈퇴함으로써 농업인의 경영안정을 위해 필요한 정책사업인 재해보험시장이 성립하지 않는 것을 보완하기 위하여 정부가 재보험을 인수하여주는 기금이다. 본 기금은 농작물재해보험법에 근거하여 '05년부터 설치한 기금으로 정부출연금과 재보험료수입 등에 의해 재원을 조성하고, 미래에 발생할 수 있는 거대재해에 효과적으로 대응하여 농가의 경영안정을 목적으로 하고 있다. 농작물재해 손실율이 180% 이상일 때만 재보험금을 지급하는 사업으로 농작물 재해보험시장이 성립하지 않는 시장실패를 보완하는 역할을 담당하는 본 기금은 존치하는 것이 필요하다.

본 기금은 농작물재해보험시장의 발전을 뒷받침하기 위해 안정적인 위험분산체계를 구축하고자 하는 기금으로 자연재해로 인한 농업인의 경영안정과 농업재생산의 유지를 위해 정책적으로 필요한 사업이다. 농작물재해보험은 농업부문의 안전망을 구축하는 사업으로 미국, 캐나다, 일본 등 모든 선진국에서 법적근거를 가지고 정부의 지원을 확대하고 있는 정책분야이다. 그럼에도 불구하고 자연재해의 특성상 거대재해의 발생 가능성이 높아 많은 어려움이 있다. 거대재해란 발생할 확률은 낮지만 한번 발생하면 그 피해가 광범위하고, 손실이 커 재해보험회사들의 지급능력을 상회할 수도 있는 재해를 말한다. 농작물재해보험은 거대재해가 발생하여 재해보험회사들이 큰 손실을 보아 시장에서 탈퇴하게 되어 정책사업의 안정성이 약화되는 시장의 실패가 크게 나타나는 분야이다. 정부가 거대재해에 대해 재보험을 인수하여주는 것이 재해보험사업의 효율성을 제고한다. 미국, 일본 등도 국가가 일부분 재보험사업을 담당하고 있다. 이 사업은 정책적 필요성이 높아 예산사업으로 추진할 수도 있지만 재해발생의 가능성과 그 손실의 규모를 사전적으로 확정하기가 어려워 예산사업으로 추진하는 것은 효과적이지 않고, 또 재해보험회사로부터 재보험료를 징수하여 지급여력을 높여야 하므로 기금방식으로 대응하는 것이 더 효율적이다.

본 기금사업은 농작물 재해보험시장의 위험분산체계를 제고하는 하나의 분명한 목적을 가지고 추진하는 사업이어서 예산사업 또는 타기금사업과 중복성 및 유사성은 전혀 없는 사업이다. 약간의 연관성을 가지고 있는 기금으로는 쌀소득보전변동직불금기금이 농가경영안정이라는 목적에서 유사성을 가지고 있다. 그러나 하나는 가격변동위험에 대한 경영안정이고, 본 기금사업은 자연재해에 대한 위험의 일부를 흡수하여주는 점에서 차이가 있다. 재해보상제도도 유사성은 있지만 지원범위가 한정되어 있어 차이가 있다.

본 기금의 재원조성은 주로 정부출연금과 재보험료 수입 그리고 여유자금 운용에 의한 이자수입으로 구성된다. 재해재보험사업은 다른 수입원이 없기 때문에 정부 출연금이 절대적으로 중요하고, 이는 정부의 역할이기도 하여 다른 나라에서도 정부지원이 많다. 거대재해에 의해 손실이 크게 발생할 수 있으므로 민간보험회사로의 전환이 어려운 사업이어서 정부 출연금이 확대되어야 한다. 모든 재보험을 기금이 인수하는 것은 아니다. 재해율이 180% 이하에 대해서는 원수보험회사인 농협이 민간보험회사에 재보험을 가입하고 있다. 민간보험회사들은 이와 같이 재보험관계로 농작물재해보험사업에 참여하고 있다. 최근에는 거대재해가 발생하지 않아 기금이 안정적으로 유지되고 있으나 기상이변에 의해 거대재해 발생 가능성이 높아지고 있으므로 목표기금규모를 설정하여 사전에 적정 규모를 준비하고 관리하는 것이 효과적이다.

재보험사업을 통하여 보다 많은 농가와 농작물에 대해 재해위험을 완화하여주도록 재해보험상품을 개발하여 재해보험 가입을 촉진하도록 하는 것이 필요하다. 자연재해에 대응하여 농업경영인의 경영안정과 재생산기반을 구축하는 것이 기금의 목적사업이다. 따라서 농작물재해보험을 현재보다 더 많은 품목으로 확대하고, 대상재해도 모든 자연재해를 포함하도록 하도록 촉진하는 역할을 담당하여야 한다. 재해담보상품의 개발 등 보다 다양한 형태의 위험을 흡수하여 주는 방안을 강구하여야 한다.

4. 세부항목별 평가결과

(1) 기금의 정책 적합성

1.1 기금설치 목적의 유효성

- 농업은 기후 등 자연적 조건에 의한 손실을 많이 받는 산업이고 시장의 실패가 있어 농가의 경영안정을 위해 선진국에서도 농작물재해보험제도를 도입하고 정부지원을 확대하고 있음.
 - 그런데 농작물 재해보험을 도입하였지만 '02년, '03년 연이어 태풍 루사와 매미로 인한 거대재해가 발생함으로써 재해보험 회사들이 막대한 손실을 입고, 재해보험사업에 참여하지 않음으로써 재해보험의 유지가 어렵게 됨.
- 농작물 자연재해는 그 특성상 재해발생이 독립적으로 발생하는 것이 아니라 광범위한 지역에 모든 농가에게 동시에 같이 발생하는 특성을 가지고 있고, 피해정도도 대규모로 일어나는 특징을 가지고 있어 대수의 법칙(law of large number)에 의해 위험을 분산하는 것이 어려워 보험시장이 잘 성립하지 않는 시장의 실패가 있음.
 - 농작물재해의 거대재해로 인하여 위험분산시스템이 작동하지 않음으로써 민간보험 시장이 성립하지 않는 시장의 실패가 발생할 수 있기 때문에 재해보험의 위험을 흡수하여 주는 제도적 장치가 필요함.
- 2001년부터 도입한 농작물재해보험의 유지와 사업범위의 확대가 필요하므로 거대재해에 대한 위험흡수 대비책을 마련하는 것이 재해보험제도 유지에 필요한 사항임.
 - '05년에 농작물재해보험법 제14조의3에 의해 국가가 재보험사업에 참여하는 근거를 마련하고 이를 통해 재해보험정책의 효율성을 제고하고자 함.
 - 재보험사업을 통해 거대위험의 손실을 분산하여 줌으로써 농작물재해보험 취급회사들이 농가들에게 보다 적극적으로 보험가입을 독려하도록 하는 유인이 됨.
- 중장기적으로는 농작물재보험 사업을 통하여 재해보험이 활성화되어 대부분의 농작물 및 농어업재해를 포함한 다양한 형태의 농작물보험 상품을 개발하고 농가의 보험가입율을 높이는 것이 필요함.
 - 농작물재보험의 강화를 통하여 유사한 성격을 가지고 있는 가축공제사업도 일원화하고, 농어업시설물 및 수산부문의 양식업에 대해 재해보험까지 포괄하는 것이 필요함.
 - 또 보험대상 자연재해도 태풍, 우박, 동해 등에서 대부분의 자연재해, 병충해까지 포함하

는 전위험(All Risk)대응방식으로까지 확대하여야 함.

- 보험대상 품목 수를 50개 이상 확대하고 농가의 보험 가입율을 제고하는 것이 필요함.

표 1-1) 주요 기금사업 목적달성여부 판단근거

구 분	기금사업 관련지표	2006년	2009년 현재	지표와 관련한 목적 변경의 필요성 평가
정량적 평가	보험가입율	24.5%	31.4%	
	보험 품목수	7개	20개	재해보험 대상품목의 확대 수 등도 필요
	보장범위	태풍, 우박, 동상해	대부분의 자연재해, 병충해, 야생동물피해	
정성적 평가		<ul style="list-style-type: none"> - 재해보험사업의 안정적기반 - 민영보험사의 재해보험사업 참여에 기여 : 5개 보험사 		

표 1-2) 기금설치 목적에 대한 관련기관의 지적사항

관련기관	평가 성격	연도	지적사항
기금운용평가단		09년	해당사항 없음
국정감사		09년	해당사항 없음
감사원감사		09년	해당사항 없음

1.2 기금형태 유지의 적합성

- 보험은 보험금 지급사유가 발생하였을 경우에만 지급하는 특수성을 가지고 있어 자금운용을 사전에 확정하여 계획을 수립할 수 없음.
- 농작물재해보험도 동일한 성격을 가지고 있어 손실률이 180% 이상일 때만 국가 재보험으로 인수한 180% 초과 손해액에 대해서만 지급하므로 자연재해 손실률이 180% 이하일 경우에는 지원하지 않음.

- 사업을 사전적으로 확정할 수 없으므로 예산사업으로는 유지할 수 없기 때문에 기금사업으로 유지하는 것이 필요함.
- '08년, '09년에는 일부 시범사업 품목에서만 거대재해가 발생하여 재보험 지급실적이 미미하였음.
- 그러나 자연재해는 예측불가능하고, 한번 발생하면 손실규모가 크기 때문에 거대재해에 대해 미리 준비하는 것이 필요함.
- 농작물재보험은 거대재해 발생에 대비하여 사전에 미리 적립하고 있다가 적립된 기금에서 적기에 지급하여야 하므로 예산사업으로 유지하기는 어려움.
- 예산은 매년 재원을 확보하기가 어렵고, 거대재해 발생 시와 미발생 시의 재정소요가 현격한 차이가 있으므로 정부재정의 안정화를 방해하므로 기금으로 유지하는 것이 효과적임.

표 1-3) 예산사업으로 전환하기 어려운 사업

(단위 : 억원)

사 업 명	'09년 사업비	비중 (%)	이 유	불가피 성 정도
재보험금지급사업	200	100	재보험사업은 민간보험회사가 참여하지 않는 시장실패가 있는 사업이어서 기금사업으로 유지하는 것이 필요함.	상

표 1-4) 기금형태 유지에 대한 관련기관의 지적사항

관련기관	평가 성격	연도	지적사항
국회		'03	재해보험 손실에 대한 특별지원 필요성을 설명하는 데 15회 걸친 답변, 관계부처 협의 등으로 필요하지 않은 행정력을 낭비되어 재해보험재보험기금을 설치하였음.

(2) 사업의 중복성·유사성

2.1 예산사업과의 중복성·유사성

- '재보험금 지급사업'은 거대재해 발생 시 국가가 지급하여야 할 재보험금을 지급하는 사업으로서 예산편성 시에는 사고발생 여부와 그 규모를 예측하기 어려워 일반예산사업으로는

수행하기에는 한계가 있음.

- 예산사업과 중복성 및 유사성은 없음

표 2-1) 예산사업과의 유사성 · 중복성에 대한 관련기관의 지적사항

관련기관	평가 성격	연도	지적사항
			해당사항 없음

2.2 타기금과의 중복성·유사성

- 본 기금은 자연재해 발생 시 농가 소득안정과 농작물재해보험사업의 안정적 기반구축을 위한 특수한 목적이 있는 기금으로 타기금과의 사업의 중복성 및 유사성은 없음.
- 그러나 같은 자연재해를 대상으로 하는 사업인 가축공제사업, 양식수산물재해보험사업 등을 포함한 사업으로 확대하는 것이 필요함.
- 본기금의 자체평가에서도 양식수산물재해보험사업의 재보험사업도 통합하기로 계획하고 있어 중복성은 해소될 것임.
- 본 기금은 직접 재해보험사업을 하는 것이 아니라 재보험금지급사업을 하는 것이므로 중복성은 없음.

표 2-2) 타기금과의 유사성 · 중복성에 대한 관련기관의 지적사항

관련기관	평가 성격	연도	지적사항
			해당사항 없음

(3) 재원조성의 적정성

3.1 재원조성 방법의 적절성

- 기금의 수입재원은 정부출연금, 재보험료 수입, 기타수입으로 구성되는데 '09년의 경우 정부출연금이 200억원으로 전체 수입 1,222억원의 16% 이지만 이는 여유자금 회수를 포함한 비중이고, 여유자금 회수를 제외하였을 경우에는 전체 재원의 64.3%를 점유함.
- 정부출연금의 비중이 '06년도 80%보다 하락하고 있어 정부출연금의 확대가 필요함. 물론

최근 재보험지급 규모가 적어 정부출연의 필요성은 낮지만 향후 발생할 거대재해를 사전에 준비하고, 거대재해 발생에 의한 재정수요의 급격한 증가에 부담을 축소하기 위해서도 정부출연 확대가 필요함.

- ‘10년부터는 양식수산물재해보험까지 통합되어 정부출연금의 확대되지만 이는 동시에 위험의 범위가 확대된 것이므로 재보험금 지불가능성도 확대되므로 출연금에 지속적인 검토가 필요함.
- 2013년까지 농작물재해보험 및 양식수산물재해보험의 거대재해 발생이 1회 발생하였을 경우 재보험의 지급예상액은 2,854억원에 이를 것으로 예측되어 매년 정부출연금의 약 350억원 정도 되어야 할 것임.
- 원칙적으로 보험가입자가 납부한 재보험료 수입이 재원조성의 기본원칙이지만 작물보험은 정책사업으로 정부의 개입이 절대적으로 필요한 사업이므로 정부출연이 더 중요함.
- 재보험료 수입을 확대하게 되면 재해보험회사들의 수지가 악화되어 결과적으로 농가의 농작물재해보험 가입을 독려하지 않게 되므로 보험료 수입을 최소화하는 것이 바람직한 방향임.
- 현재 보험가입율이 31.4%인 점을 고려할 때 재보험료율을 인하하거나 지급손실율의 기준을 180%보다 인하하여 농가의 재해보험 가입율을 제고하는 것이 필요한 사항임.

표 3-1) 기금의 수입재원별 내용 및 기금목적사업과의 연계성

구분	‘09년도 총액 (단위: 억원)	기금목적사업과의 연계성 ^{주1)}	비고
○ 자체수입	111	○	
- 재보험료 수입	36	○	
- 기타이자수입	75	○	
○ 정부내부수입	200	○	
- 정부출연금	200	○	
○ 여유자금회수	911	○	

주1) ○ 연계성이 있음, △ 연계성이 다소 있음, × 연계성이 없음

3.2 기금재원의 안정성

- 최근 기상이변으로 인한 자연재해가 빈번하게 발생하고 있어 거대재해가 연속적으로 발생할 경우 재정부담이 크게 늘어날 가능성이 있으므로 재원의 안정성은 높지 않을 것임.
- 특히 가축공제사업과 양식수산물재해보험사업까지 통합하였을 경우 대수의 법칙에 의해 위험이 분산되면 유용하지만 위험이 서로 연계되어 거대재해위험이 발생하였을 경우에는 재보험금 지급규모가 더 확대된다는 것을 의미함.
- 매년 200억원씩의 정부출연금을 지원하고 있지만 향후에 거대재해 발생 가능성이 높다는 점을 고려하여 사전에 기금을 충분히 확보하는 방안을 마련하여야 함.
- 적정기금을 조기에 확보하고, 이후 단계적으로 정부 출연금을 축소하는 방안을 마련하는 것이 기금재원의 안정성을 높일 것임.
- 적정 목표기금규모를 설정하여 그 규모에 쉽게 도달할 수 있는 방안을 강구하여야 함.
- 여유자금 운용수익금으로 CAT본드와 같이 재해보험의 위험을 더 분산시키는 자금운용수단을 개발하여 기금재원의 안정성을 높이는 제도적 장치를 개발하는 것도 효과적임.

표 3-2) 기금재원의 안정성에 대한 관련기관의 지적사항

관련기관	평가 성격	연도	지적사항
			해당사항 없음