

[토론회 자료집]

농작물 재해대책 및 보험제도 개선을 위한 정책토론회

일 시 : 2011년 12월 1일 (목)

장 소 : 충북 괴산군 농업기술센터 3층 농심관

주최 : 국 회 의 원 정 범 구

주관 : 한국농업경영인증양연합회, 농수축산연합회

후원 : 농림수산식품부, 한국마사회, 농협중앙회, 산림조합중앙회,
괴산군, 한국농어민신문, 농민신문, 한국농림수산방송

“본 행사는 한국마사회(KRA) 특별적립금으로 지원되어 추진하는 행사입니다.”

대 회 사

국회의원 정 범 구
(민주당, 충북
증평·진천·괴산·음성)



안녕하십니까.

국회의원 정 범 구입니다.

오늘 토론회에 참석해주신 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

올해는 이상 한파로 한해가 시작되더니 한여름엔 잦은 폭우로 애써 키운 수박, 참외들이 물에 잠겼습니다. 지난 8월에 덮친 태풍 무이파로 제주도, 전남 지역은 심대한 피해를 봤습니다. 11월에는 또 예년과 다르게 날씨가 너무 따뜻해 건조하던 곳감이 물러져 버리기도 했습니다. 이렇게 이상기후로 인한 농작물 피해는 나날이, 또 점점 커지고 있습니다.

예부터 농사는 하늘이 짓는다고 했습니다. 그런데 최근들어 이상기후로 인한 재해가 잦아지고 있습니다. 자연재해는 점점 다양하고 예측할 수 없는 범위로 일어나고 있는데, 이 재해에 대응하는 시스템은 아직 불안정합니다. 그래서 농작물 재해보험에 대한 관심이 커지고 있습니다. 재해보험은 이제 농사를 지을 때 없어서는 안 될 중요한 요건이 되어 가고 있습니다.

재해보험은 이제 시작한지 10년이 갓 넘었습니다. 도입하기 쉬운 과수부터 시작해서인지 사과와 배는 가입률이 높지만, 점차 품목을 늘려감에도 가입률이 낮은 품목들이 많습니다. 또 다양한 재해들로 인한 피해가 커져가니 보상범위를 모든 재해로 확대해 달라는 목소리도 높아지고 있습니다. 물론 보장을 해 주는 품목을 확대하자는 의견도 많습니다.

저는 이러한 농작물 재해보험의 개선을 위해 지난해 관련단체와의 기자회견과 개선을 위한 간담회 개최, 또 지난 국정감사에서는 「농어업 재해보험 실시, 그 현황과 정책과제」라는 정책자료집 발간 등을 통해 농어업 재해보험의 나아갈 방향 및 구체적인 제도개선안을 만들어 보고자 노력하였습니다.

오늘은 이런 노력의 연장선상에서 농작물 재해보험에 대한 농촌 현장의 생생한 목소리를 듣고, 정부와 지방자치단체, 보험자인 농협 등에서 하고 있는 농작물 재해보험 정책현황과 과제를 알아보는 자리를 마련했습니다.

이 토론회를 통해 현 제도가 가지고 있는 문제점을 해결하고 우리 농민들이 재해걱정 하지 않고 농사를 지을 수 있도록 하는 제도적 보완방안이 모색되기를 바랍니다.

여러 가지로 바쁘신 중에도 우리 농촌의 발전과 농민들의 어려운 점을 해결하고자 열정과 애정으로 참석해주신 여러분께 다시 한 번 감사의 말씀을 올립니다. 감사합니다.

2011년 12월01일

환영사



회장 김준봉
한국농업경영인중앙연합회
농수축산연합회 상임대표

먼저, 어려운 여건속에서 좀 더 나은 농업·농촌을 만들기 위하여 “농작물 재해대책 및 재해보험 제도 개선을 위한 정책세미나”를 찾아주신 여러분들께 400만 농어민을 대신하여 감사의 말씀을 드립니다.

특히, 항상 농업·농촌에 대한 애정을 아끼시지 않으며, 오늘 세미나를 성사시키는 데 물심양면으로 애써주신 음성·진천·증평·괴산 지역구인 민주당 정범구 의원님께도 감사의 말씀을 드립니다.

토론자 및 내외 귀빈 여러분!

지구 온난화로 인한 이상기후와 기상이변이 심화됨에 따라, 최근 들어 우리나라에서도 자연재해로 인한 피해가 급증하고 있습니다. 2011년 올해 들어서도, 겨울철 이상 한파로 인한 과수농가들의 냉해 피해, 여름철의 잦은 비와 일조량 부족 현상, 병충해 등으로 많은 피해가 발생하였습니다.

농업재해로 인한 피해복구비만 보더라도 2008년 1,089억원에서 2009년 1,222억원에 달하던 것이 2010년에는 2008년의 10배를 넘는 1조 1,284억원으로 소요되는 등 재해로 인한 피해가 매우 심각해지고 있는 상황입니다.

이에 정부는 피해 농가의 생계보장을 위한 재해구호제도와 농가소득의 안정을 위한 재해보험제도를 운영하고 있으나 현장 농업인들은 많은 불만을 제기하고 있습니다. 문제로 지적되고 있는 것은 농작물 피해에 대한 실질적인 지원이나 보상이 없고 복구 지원 기준이 불합리하며 복구 지원단가 또한 시세의 60~70%에 불과하다는 점입니다. 또한 본사업 및 시범사업 대상 품목이 2011년 현재 30개에 불과하고 농가 입장에서 보험료 부담이 커 보험 가입률이 저조하고 특약 가입을 하지 않을 경우 보장 대상재해가 제한돼 있어 실효성이 떨어진다는 지적이 꾸준히 제기되고 상황입니다.

이를 위해서는 농업용 시설 복구에 필요한 지원 비율을 높이고 피해 농업인의 입장에서 지나치게 높은 용자 및 자부담 비율을 낮춰야 할 것입니다. 또한 농어업재해보험 혜택의 사각지대에 있는 농업인을 위한 실질적인 보호 대책을 수립하기 위한 정부의 적극적인 노력이 필요하다고 보여집니다.

이번 간담회를 통해 정부의 재해대책에 대한 현실성 있는 진단과 함께 농업인이 재해로부터 안정적인 영농을 유지할 수 있는 방향이 될 수 있도록 관련 정책의 변화방향을 재설정하고 어떤 대안이 필요한지 토론자 한 분 한분의 고견을 가감 없이 나눠주시길 당부 드립니다.

아무쪼록 오늘 세미나를 통하여 수요자인 농업인을 위한 바람직한 대책이 마련될 수 있기를 바라며, 인사에 가름하겠습니다. 감사합니다.

2011년 12월01일

목

차

토론회 개요	-----1p
발제문1 : 농작물 재해보험의 문제점과 확대방안 (채광석 연구위원)	-----3p
발제문2 : 농작물 재해대책 및 보험제도 개선을 위한 방안 (박상희 정책실장)	-----22p
토론회1 : 농어업재해대책 및 재해보험 정책방향 (최이규 팀장)	-----39p
토론회2 : 농작물재해대책 및 보험제도 개선을 위한 정책 토론회 자료 (최흥섭 부장)	-----58p
토론회3: 농업인을 위한 농업재해대책 및 보험제도의 발전과제 (우종진 과장)	-----79p
메 모 장	-----85p

농작물 재해대책 및 보험제도 개선을 위한 정책토론회

■ 토론회 목적

- 최근들어 태풍과 폭우, 폭설 등 이상기후가 잦아, 이로 인한 농수축산물 재해는 더욱 빈번하게 발생하고 있는 상황임. 이렇게 자연재해로 어렵게 기른 농작물, 수산물 등은 직접적인 피해를 입지만, 이에 대한 대비책은 미흡함.
- 2001년 처음으로 농작물에 대한 재해보험을 도입했지만, 여전히 보험에 가입할 수 있는 대상 품목은 한정적이고 보상해주는 재해의 범위도 특정적으로 실질소득 보전에 한계가 있다며 개선의 목소리가 높음.
- 농민들이 재해를 당하더라도 안전한 장치를 통해 노력이 보상받을 수 있도록 하는 농어업 재해보험을 확대할 필요가 있는 만큼, 본 정책토론회를 통해 현 제도의 문제점과 확대할 수 있는 방안을 모색하고자 함.

■ 토론회 일시 및 장소

- 일시: 2011년 12월 1일(목) 14:00
장소: 충북 괴산군 농업기술센터 3층

■ 토론회 주최 및 후원

- 주최: 국회의원 정범구
- 주관: 한국농업경영인중앙연합회, 농수축산연합회
- 후원: 농림수산식품부, 한국마사회, 농협중앙회, 산림조합중앙회, 괴산군, 한국농어민신문, 농민신문, 한국농림수산방송

■ 토론회 순서(안)

<1부> 14:00 ~ 14:20 (사회: 정이성 정책부회장)

- 개회사: 정범구 의원
- 환영사: 김준봉 한농연 회장
- 내외빈 소개 및 축사

<2부> 14:20 ~ 16:00

○ 사회 : 송두한 실장 (농협경제연구소 금융정책실)

○ 발제 (각 20분) :

1. 채광석 연구위원 (한국농촌경제연구원)

“농작물 재해보험의 문제점과 확대방안”

2. 박상희 정책조정실장 (한농연중앙연합회)

“농작물 재해대책 및 보험제도 개선을 위한 방안”

○ 토론 (각 10~15분) : 4명

- 정부측 : 최이규 팀장 (농림수산식품부 재해보험팀)

- 보험운영자측 : 최홍섭 부장 (농협중앙회 NH보험분사 농업정책보험부)

- 농민측 : 윤명진 회장 (한농연 괴산지회)

- 지자체측 : 우종진 과장 (괴산군 친환경농업과)

○ 종합토론 및 폐회 (10분)

■ 연락처

○ 담당자 : 국회의원 정범구 의원실 조혜진 비서관 (hyejiny@na.go.kr)

office.02-784-2464, fax.02-788-3819, mobile.010-3818-6782

농작물 재해보험의 문제점과 확대방안

2011. 12. 1

<채광석 연구위원>

한국농촌경제연구원

1. 농작물재해보험의 개요

1.1. 근거법령: 농어업재해보험법¹⁾

농작물재해보험은 농어업재해보험법에 근거하고 있다. 2009년까지는 근거법이 농작물재해보험법이었다. 2008년 정부조직이 개편되어 국토해양부에 속해 있던 수산 업무가 농림수산식품부로 통합되면서 개별적으로 수행되던 농림수산 관련 보험제도를 하나로 통합하여 2010년 1월부터 시행하기 위하여 관련 법령이 통합되었다. 법령은 통합되었지만 분야별 보험프로그램은 종전과 마찬가지로 운영된다.

1.2. 보험대상

가. 대상품목

2011년 현재 농작물재해보험의 대상이 되는 품목은 30개이다. 과수가 10개로 가장 많으며, 이 외에 채소작물 6개, 식량작물 5개, 시설채소 4개, 임산물 3개, 화훼 2개 등이다(표 1-1). 시설채소의 경우에는 시설 자체도 보험의 대상이 되고 있다.

표 1-1. 농작물재해보험 대상품목(2011년 현재)

구 분	보험 대상 품목	비 고
식량	벼, 콩, 옥수수, 감자, 고구마(5)	
채소	양파, 고추, 수박, 마늘, 풋고추, 애호박(6)	
과수	사과, 배, 복숭아, 포도, 단감, 감귤, 뽕은감, 자두, 참다래, 매실(10)	
시설(채소)	딸기, 참외, 토마토, 오이(4)	시설 포함
화훼	국화, 장미(2)	
임산물	밤, 대추, 복분자(3)	
계	30	

주: ()안은 품목 수

나. 대상재해

대상재해는 해당 품목에 가장 위험한 재해를 주 대상으로 하고 있다. 농작물재해보험은 처음에 과수 위주로 시작되어 그동안 과수에 많은 피해를 주는 태풍, 우박, 동상해 등에 한정하였다. 이와 같이 특정한 몇몇 재해를 보험

1) 2009년까지는 농작물재해보험법이었다.

대상으로 하는 방식을 특정위험방식이라고 한다. 그러나 최근 실시되는 시범사업의 대상품목들은 모든 재해를 대상으로 하는 종합위험방식을 채택하고 있다(표 1-2).

표 1-2. 품목별 대상재해

구분	특정위험방식	종합위험방식
대상 품목	사과, 배, 감귤, 단감, 뽕은감	복숭아, 포도, 참다래, 자두, 콩, 양파, 감자, (시범사업 품목 18품목)
대상 재해	태풍, 우박, 동상해, 호우, 강풍	태풍, 우박, 동상해, 호우, 강풍, 한해(旱害), 냉해, 조해(潮害), 설해, 기타 자연현상으로 인하여 발생하는 피해
보장 유형	70% 보장형(자기부담금 30%형) 80% 보장형(자기부담금 20%형)	70% 보장형(자기부담금 30%형)

13. 보장수준(인수범위)

농작물재해보험은 재해로 인한 손실을 전부 보장해주지 않는다. 기본적으로 농가의 손실에 대한 보전은 농가가 손실로 인한 충격에서 벗어날 수 있는 수준까지라면 적절하다고 보는 것이다. 이와 같이 보험으로 보장되는 최고수준을 보장수준(또는 인수범위)이라고 한다. 그러나 보전의 적정 수준이 획일적으로 정해질 수 있는 것이 아니어서 보험의 내용과 농업인의 부담 여력을 고려하여 보장수준은 다양하게 설정된다. 따라서 실제로는 국가마다 품목마다 보장수준은 다양하다.

우리나라는 70%형과 80%형의 두 가지 형태를 취하고 있다. 즉, 70%형(80%)은 수확량이 평년생산량의 70%(80%) 이하로 감소했을 경우에 그 차이만큼을 보험금으로 지급하는 형태이다. 즉 30%와 20%는 농가가 스스로 감수해야 하는 부분(비율)이 된다. 다만 시범사업에서는 70%형을 취하고 있으며, 벼의 경우에 한해 80%도 적용하고 있다. 보장수준은 대상재해의 범위에 따라 달라지기도 한다.

14. 가입방식

가입방식에는 임의가입과 의무(당연)가입의 두 가지가 있다. 우리나라 농작물재해보험은 농가의 자유로운 선택에 따라 가입을 결정하는 임의가입방

식이다. 대부분의 농작물보험은 임의가입 형태를 취하고 있다²⁾. 또한 보험가입은 과수원(농지³⁾)단위로 한다.

임의가입이기는 하지만 모든 농가가 가입할 수 있는 것은 아니다. 품목마다 일정면적 이상의 경작규모의 농가가 대상이 되며, 그 이하의 농가는 가입할 수 없다. 경작규모가 작아 농가의 편익보다는 비용이 더 크기 때문이다.

벼는 면적이 1,000㎡ 미만인 농지는 보험대상에서 제외하며, 농가당 최소 4,000㎡ 이상 가입하여야 한다. 마늘은 면적이 1,000㎡ 미만인 농지는 보험대상에서 제외된다. 옥수수는 면적이 1,000㎡ 미만인 농지는 보험대상에서 제외되며, 농가당 최소 3,000㎡ 이상 가입하여야 한다. 품목별 농작물재해보험 가입의 최소기준은 <표 1-3>에서 보는 바와 같다.

경작규모 기준 외에 보험가입금액이 300만 원 미만(수박의 경우 100만 원)인 농지는 보험대상에서 제외된다. 다만, 벼, 마늘, 옥수수는 가입금액 제한 없이 농지 기준으로 가입단위를 제한하고 있다.

위의 가입자격에 해당되는 경우라 하더라도 재해보험사업자가 농림수산식품부장관과 협의하여 정한 “보험인수 기준”에 적합하지 아니한 농지(과수품목은 과수원, 시설 품목은 하우스 동을 의미함)에 대해서는 보험인수를 거절할 수 있다.⁴⁾

표 1-3. 품목별 농작물재해보험 가입 최소 기준

사과·배 등*	고추·감자·양파·마늘	고구마	옥수수	벼	콩	팥	수박
1,000㎡	1,500㎡	2,000㎡	3,000㎡	4,000㎡	4,500㎡	10,000㎡	하우스 1동

* : 사과·배·복숭아·포도·감(단감·떨은감)·감귤·참다래·자두·매실

1.5. 보험료 납입 방법

보험료의 납부는 일시납을 원칙으로 하고 있다. 다만, 보험료가 50만 원

- 2) 일본의 농작물보험(논벼)은 일정규모 이상의 농가는 당연가입해야 한다.
- 3) 동일 농업인의 한 덩어리의 농지가 여러 필지로 나누어져 있어도 하나의 농지로 취급한다. 다만, 재해보험 가입자격을 갖춘 자의 행정구역상 하나의 리(里) 범위에 속하는 가입자격 규모 미만의 2개의 농지는 하나의 농지로 취급할 수 있다(벼, 옥수수, 시설수박 제외).
- 4) 구체적인 사항은 보험약관에서 규정하고 있다.

이상인 계약자에 한하여 2회 분납이 가능하다. 그러나 시범사업에서는 일시 납만 적용하고 있다.

16. 보험요율 산정과 할인·할증

보험요율은 수지상등의 원칙이 달성되도록 산출된다. 일반 보험의 경우에는 순보험요율과 부가보험요율을 통합하여 산출하지만, 농작물재해보험은 순보험요율만 산출한다. 농작물재해보험의 보험요율을 부가보험요율까지 포함하여 산정할 경우 요율이 너무 높아 농가가 가입하기 어렵기 때문이다. 따라서 부가보험료 부분은 정부와 보험사업자(농협) 간에 실비 정산을 하고 있다.

과거의 손해율에 따른 순보험요율 산정 이외에 과수원별(농지별) 손해율과 방재시설 유무에 따라 할인·할증 요율이 추가적으로 적용된다.

17. 보험기간

보험대상이 되는 기간은 원칙적으로 발아기부터 수확기까지이다(주계약). 그러나 품목별로 재해유형별로 보험기간이 다를 수 있기 때문에 농가는 가입하기 전에 관련 규정을 확인할 필요가 있다.

18. 정부지원

보험을 운영하는 데 필요한 비용을 충당하는 보험료는 순보험료와 부가보험료로 구분된다. 순보험료는 보험사고(재해)로 인해 지불되어야 할 보험금에 충당되는 부분이며, 부가보험료는 보험을 운영하기 위해 필요한 인건비와 사무비 등 운영비에 해당하는 부분이다.

보험료(순보험료+ 부가보험료)는 전부 보험가입자가 부담하는 것이 원칙이며, 민영보험의 경우 이러한 원칙을 따른다. 그러나 농작물재해보험과 같은 정책보험은 산정되는 보험료를 모두 가입자에게 부담시킬 경우 부담 과중으로 가입률이 낮아 소기의 정책목표를 달성하기 어렵다. 따라서 정책보험은 부가보험료와 순보험료의 일부를 국가에서 부담하는 것이 일반적이다.

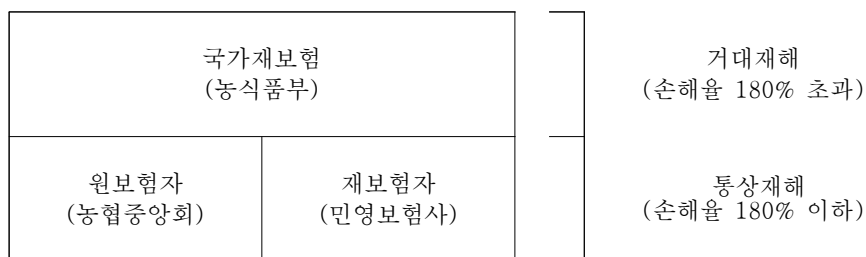
농작물재해보험은 국가가 보험료의 상당 부분을 부담하고 있다. 보험운영비의 100%와 농가부담 보험료의 50%를 국가가 부담하고 있다. 지자체(광역 및 기초)와 농협 등에서 여건에 따라 추가적으로 지원하기 때문에 실제로 농가의 부담수준은 1/3 이하이다.

19. 위험분산(책임분담) 체계

농작물재해보험의 사업자는 농협중앙회(농어업재해보험법 제8조 ①항의 1)나 민간보험자(농어업재해보험법 제8조 ①항의 3)가 농림수산식품부장관과 재해보험사업의 약정을 체결하여 결정된다. 지금까지는 농협중앙회가 보험사업자로서 농작물재해보험 사업을 추진하고 있다. 따라서 농작물재해보험 운영으로 인한 1차적인 책임은 보험사업자로 지정된 농협이 부담한다. 그러나 통상적인 위험(손실)은 보험사업자인 농협이 책임지지만, 거대재해가 발생하면 농협만으로는 손실을 감당하는 데 한계가 있다. 따라서 농협은 국내외 민간보험사의 재보험에 가입한다. 이렇게 재보험에 가입하더라도 농업재해는 이상기상으로 불시에 거대재해가 발생할 가능성이 있어 국내외 보험사들도 일정 수준 이상의 손실에 대해서는 책임부담을 꺼린다.

현재의 농작물재해보험의 위험분산체계를 보면, 손해율 180% 이하의 통상재해에 대해서는 농협이 부담한다. 그러나 농협은 통상재해 수준의 위험을 단독으로 책임지는 데 따르는 위험을 분산하기 위하여 민영보험사들과 위험을 분담하고 있다. 손해율 180% 이상의 거대재해에 대해서는 국가가 재보험 형태로 책임을 지게 된다(그림 1-1).

그림 1-1. 농작물재해보험의 위험분산 모델(재보험 체계)



* 민영보험사가 인수하지 못하는 부분은 국가가 인수

2. 농작물 재해보험의 성과 및 문제점

2.1. 대상품목의 확대

농작물재해보험의 대상품목은 2001년 사과와 배 2개 품목을 대상으로 시

작하여 이듬해인 2002년에는 포도, 복숭아, 단감 및 감귤이 추가되어 6개 품목으로 늘어났다. 이 당시 품목 확대는 계획적이었기보다는 정치적인 측면이 크게 작용한 결과였다. 이들 6개 품목은 2년씩의 시범사업을 거친 후 전국적으로 확대 시행되었다.

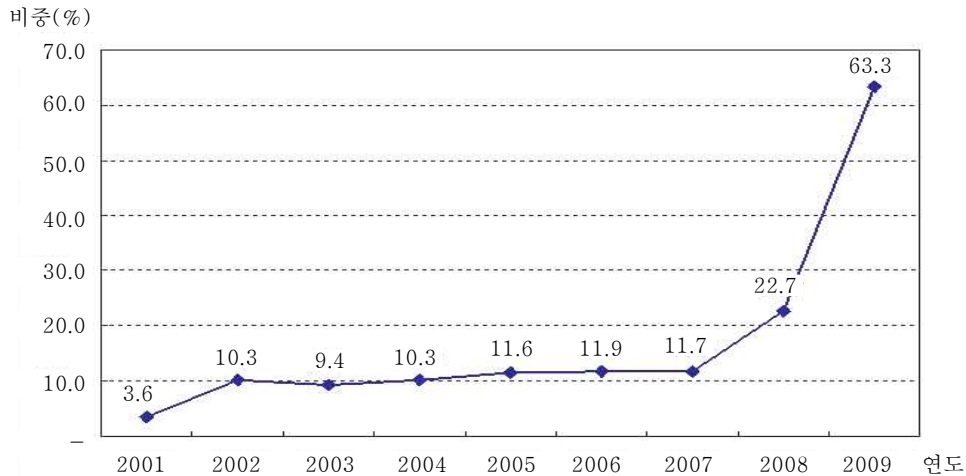
2002년의 태풍 ‘루사’와 2003년의 ‘매미’를 계기로 농작물재해보험의 수요가 크게 증가하였으며 대상품목을 확대할 필요성이 제기되면서, 위험분산 가능성, 농가수준 중요도, 요율산출 가능성, 손해평가 가능성, 표준수확량 산정, 보험 수요 등을 기준으로 시기별 대상품목을 검토하였다. 이러한 기준에 의해 2006년에 뽕은감, 2007년 밤, 참다래, 자두 등 3개 품목, 2008년 고추, 콩, 가을감자, 가을양파 등 4개 품목, 2009년 벼, 고구마, 옥수수, 매실, 마늘 등 5개 품목, 2010년 시설채소(딸기, 토마토, 참외, 오이)와 대추 등 5개 품목이 추가되었다. 2007년까지는 과수품목에 한정되어 있었으나, 2008년부터 식량작물과 채소작물로 확대 실시되고 있다(표 2-1). 2011년 현재 30개 품목이 농작물재해보험 대상이다. 이는 농작물재해보험 도입 10여년 만에 30개 품목으로 확대하는 것으로써, 상대적으로 자연재해가 많은 일본이 1974년부터 농작물재해보험을 실시하였는데, 현재 26개 작물에 보험을 적용하는 것과 비교하였을 때 결코 늦다고 보기 어려운 상황이다.⁵⁾

표 2-1. 연도별 농작물재해보험 확대 개요

연도	농작물재해보험 품목
2001	사과, 배
2002	포도, 복숭아, 단감, 감귤
2003~2005	
2006	뽕은감
2007	밤, 참다래, 자두
2008	감자, 콩, 양파, 고추, 수박
2009	벼, 고구마, 옥수수, 마늘, 매실
2010	딸기, 토마토, 오이, 참외, 대추
2011	풋고추, 애호박, 국화, 장미, 복분자

그림 2-1. 연도별 보험대상 품목의 비중(재배업 생산액 기준)

5) 2007년 7월 우리나라를 방문하였던 일본의 전국농업공제협회의 한 관계자는 “과제나 기술적인 문제는 있어도 농업보험의 급속한 확대를 도모하려고 하는 한국’이라는 것이 이번 방한의 인상이며, 조금 무모한 느낌도 있지만 부러운 느낌도 들었다.”라고 우리나라 농작물재해보험의 확대 과정에 대한 소감을 나타내고 있다(全國農業共濟協會, 「月刊NOSAL」, 2007년 11월호 p.49).



주: 1) 2007년부터 시행된 밤은 임업(수실)으로 분류되어 본 분석에서 제외
 2) 2009년까지의 자료로서, 2010년 시범사업예정인 5개 품목 제외

2.2. 보험가입 농가 수 추이

농작물재해보험 가입농가는 지난 10년간 양적으로 크게 증가하였지만, 특정 품목에 편중되어 확대되었다는 비판이 제기되기도 하였다. 사과와 배의 경우 보험에 가입한 농가는 시범사업 첫해인 2001년 각각 4,319호와 3,736호에서 2009년에는 14,516호와 10,442호로 각각 3배 이상 증가하였고, 가입면적과 가입률 기준으로도 동기간 약 4배 이상 상승하였다(표 2-2). 이처럼 사과와 배 재배농가의 농작물재해보험 가입은 크게 증가하였지만, 다른 품목의 가입률은 초기에 비해서 가입자가 더 감소하거나 큰 변화가 없는 것으로 나타났다.

2002년에 복숭아, 포도, 감귤, 단감으로 농작물재해보험 대상품목이 확대되었지만, 아직까지는 농가의 참여가 부족한 실정이다. 복숭아와 감귤의 경우는 현재 우박과 태풍 피해를 주 재해로 한정하고 있어 농가의 보험 가입 유인이 부족하다. 복숭아는 점차 품종이 조생종 비율이 높아지면서 태풍 피해가 적어지고 있고, 감귤의 경우도 마찬가지로 수확기와 태풍 발생 시기가 달라서 농가의 선호도가 낮은 편이다. 포도의 경우는 농작물재해보험에 대한 홍보나 인식부족도 있겠지만, 상당수의 농가들이 시설포도를 재배하고 있기 때문에 대부분이 보험 가입 필요성을 느끼지 못하고 있다. 시설재배의 경우 자연재해 피해가 많지 않고, 주로 안개나 비가 많이 와서 발생하는 열과 피해가 많은 편이다. 특히 집중호우에 의한 열과 피해가 주요한 자연재해이며 포도농가의 관심사이다. 다만 포도농가들은 시설 파손에 대한 농업용 시설보험 수요는 많은 것으로 나타났다. 단감과 뽕의 경우는 초기에 비해서 가입농가와 면적

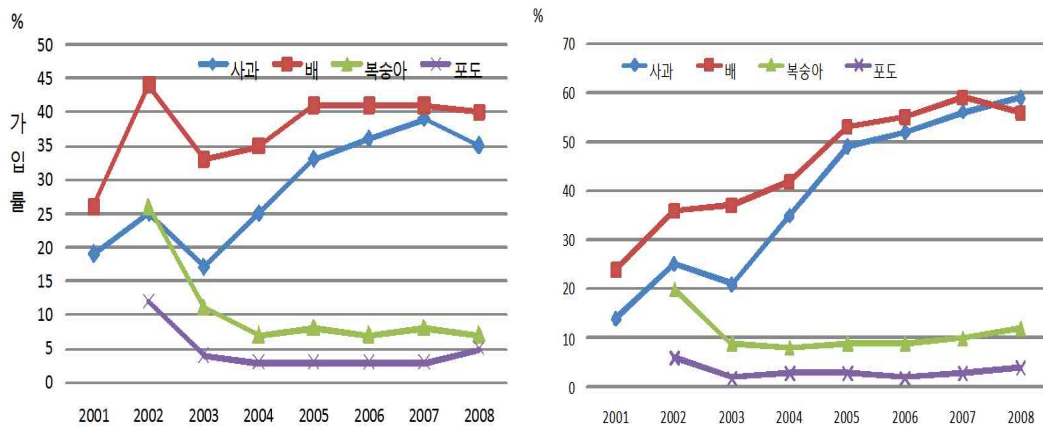
이 조금씩 증가하고 있지만, 아직까지는 가입률이 사과와 배에 비해서는 낮은 편이다(단감 9.2%, 뽕은감 3.1%).

표 2-2. 연도별 농작물재해보험 가입농가

단위: 호, %

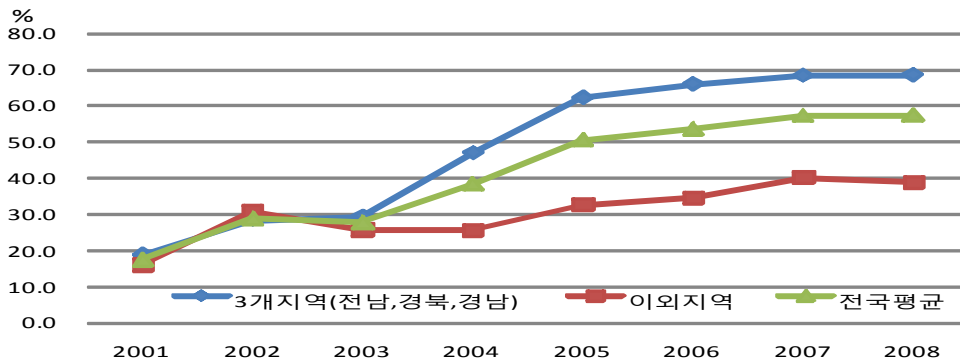
연도	사과	배	복숭아	포도	감귤	단감	뽕은감	합계
2001	4,319	3,736	-	-	-	-	-	8,055
2002	4,587	4,681	2,182	2,097	3,455	1,547	-	18,549
2003	5,130	8,031	1,060	836	57	1,363	-	16,477
2004	7,466	10,575	1,398	1,294	3	3,182	-	23,918
2005	9,357	11,237	1,310	1,126	22	3,264	-	26,316
2006	10,193	11,234	1,233	1,031	127	3,180	389	27,387
2007	11,094	11,303	1,380	1,222	42	3,300	446	28,787
2008	12,935	10,493	1,372	1,466	541	3,053	829	30,689
2009	14,526 (44.1)	10,442 (31.7)	1,567 (4.7)	1,636 (5.0)	720 (2.2)	3,038 (9.2)	1,037 (3.1)	32,966 (100.0)

그림 2-2. 연도별 가입농가 비율(좌측)과 가입면적 비율(우측)



구체적으로, 사과와 배가 가입농가나 가입면적에 있어서 재해보험의 확대를 주도하고 있는 것으로 나타났다(그림 2-2). 그러나 그중에서도 우박 및 태풍의 주 경로인 전남, 경북과 경남의 3개 도에서 지역별 편중현상이 심해지고 있다(그림 2-3). 이들 세 지역의 대상면적 대비 보험가입률은 본사업이 시작된 2002년 28.4%에서 2008년 68.4%로 약 50% 정도 증가하였지만, 나머지 지역은 동기간 30.8%에서 38.8%로 약 8% 증가에 그쳤다.

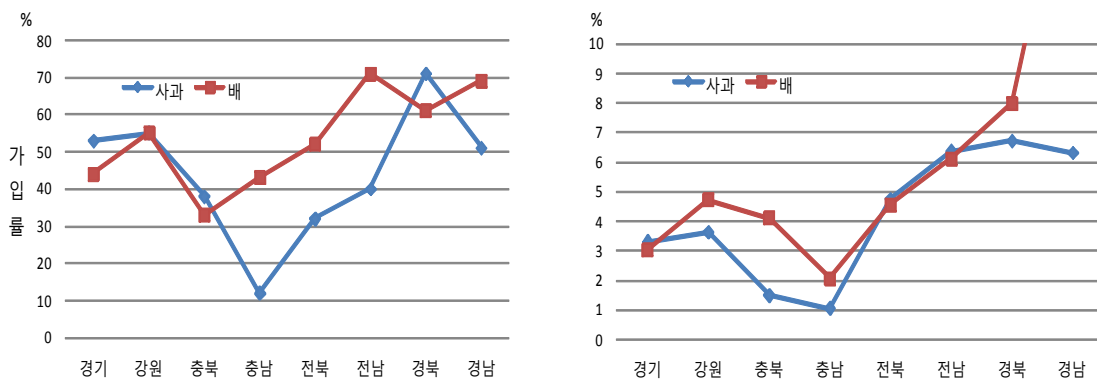
그림 2-3. 지역별 대상면적 대비 가입현황(사과·배 기준)



이러한 지역적 편중은 농가의 지역별 역선택 문제와도 관련이 있을 수 있는데, 어떤 지역이 위험에 노출된 정도(재해를 입을 가능성)가 크면 보험요율이 큰 값을 가지며, 보험가입률은 증가한다.

<그림 2-4>의 지역별 보험가입률(좌측)과 보험요율(우측)을 살펴보면 비슷한 양(+)의 상관관계인 것을 알 수 있다. 이는 지역별 역선택 문제로 보험운영기관과 보험수요자 간의 정보의 비대칭성에 의해 발생하며, 실제 위험률이 보험요율보다 높은 지역이나 농가 또는 필지(과수원)들이 주로 농작물재해보험에 가입하는 현상을 의미한다. 만약, 역선택이 발생하면 보험금 지급액이 운영기관의 예측보다 클 것이며, 장기적으로 보험요율은 상승하며, 또한 재해보험의 도입과 성공적인 정착에 부정적 영향을 미칠 수 있다.

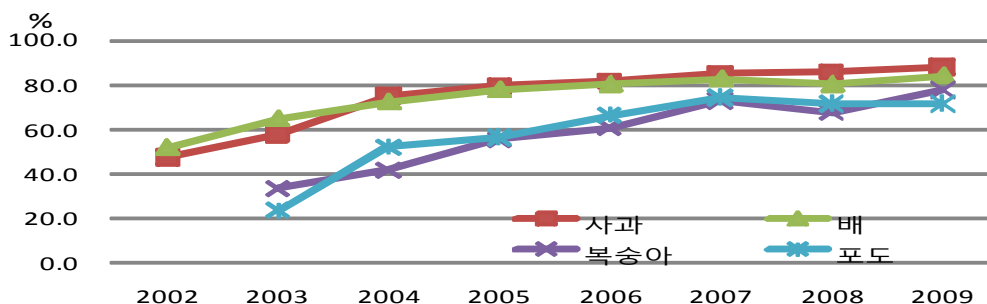
그림 2-4. 지역별 보험가입률(좌측)과 보험요율(우측)(2008년 기준)



<그림 2-5>은 농작물재해보험 가입농가의 다음연도 재가입률을 나타내는 것으로 모든 품목(사과, 배, 복숭아, 포도)에서 농작물재해보험 재가입률이 높아지는 것으로 나타났다. 보험가입률이 낮은 복숭아와 포도의 경우에도 재

가입률은 보험가입률이 높은 사과와 배에 비해서 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 따라서 사과와 배 이외의 보험가입률이 낮은 품목도 지속적으로 교육·홍보를 실시할 경우에는 보험가입률이 높아질 수 있을 것으로 생각된다.

그림 2-5. 농작물재해보험 가입농가의 다음 연도 재가입률



2.3. 보장수준의 변화 추이

초창기(2001년)에 농작물재해보험의 보장수준별 가입 농가를 살펴보면, 70%에 가입한 농가는 57.7%, 80%에 가입한 농가는 42.3%인 것으로 나타났다. 보장수준이 높을수록 농가의 보험료 부담이 높기 때문에 초기에는 농가들이 보장수준 범위가 80%인 상품에 가입률이 낮았다. 그러나 2003년 이후 농가의 자기부담비율 20%의 상품 가입률이 점차 증가하여, 2009년에는 거의 대부분(99.9%)의 농가가 자기부담비율 20% 상품에 가입하고 있다. 이는 농가들의 위험회피 수준이 높아 보장범위가 높은 수준의 상품을 선호하는 이유도 있지만, 현행 정부지원 방식이 보험료의 50%를 정률로 지원하는데도 원인이 있을 것으로 판단된다. 왜냐하면 농가입장에서는 높은 보장수준 상품을 선택하면 보험료 부담이 일부 있지만 이에 비례하여 정부지원금이 같이 증가하기 때문에 농가입장에서는 높은 보장수준을 선호하게 된다.

복숭아와 포도의 경우도 마찬가지로 2002년 보장수준 80%, 75%, 70%를 선택한 비율이 각각 70.5%, 3.8%, 25.7%였으나 점차 보장수준 80% 선택 비율이 높아져서 2009년 현재는 보장수준 80%를 선택한 비율이 98.9%까지 높아졌다. 이는 뒤에서도 언급하겠지만 농가들의 학습효과에 의해 순납입보험료가 50%도 안 되는 상황에서 보험료를 정률 지원하는 현재의 농작물재해보험 시장은 보장수준이 높을수록 농가에게 더 이익이 된다는 것을 알고 있기 때문인 것으로 생각된다. 그러나 이러한 방식을 통한 농업경영 안정 도모는 일정 부분 정부 정책의 성공을 의미하지만, 정부입장에서는 정책

성 보험에 대한 농가들의 높은 보장수준 선택에 따른 보조금 증가로 재정 부담이 될 수도 있다.

표 2-3. 보험 보장수준별 가입농가 분포(사과, 배)

단위: %

연도 \ 보장수준	85%	80%	75%	70%	합계
2001	-	42.3	-	57.7	100.0
2002	0.8	80.4	1.2	17.5	100.0
2003	2.4	87.8	2.4	7.4	100.0
2004	9.3	88.5	0.6	1.6	100.0
2005	-	99.4	-	0.6	100.0
2006	-	99.3	-	0.7	100.0
2007	-	99.5	-	0.5	100.0
2008	-	99.7	-	0.3	100.0
2009	-	99.9	-	0.1	100.0

미국의 경우에는 정부지원금의 정도는 보장수준에 따라 상이(38%~37%)한데, 보장수준이 높을수록 정부지원 비율은 차등적으로 감소한다. 거대재해보험(CAT)에 대해서는 보험료 전액을 연방정부가 지원하고 있다. 캐나다의 경우도 정부가 보험료 보조를 하고 있는데, 미국과 마찬가지로 보장수준이 높을수록 정부지원 비율은 차등적으로 감소한다. 예를 들어 기본 보장수준(보장수준 50% 또는 60%, 주별로 다름)에 대해서는 전액 정부가 지원하든가, 아니면 보험료의 80% 정도를 정부(연방정부, 주정부)가 부담하고 있다. 그렇지만, 농가가 추가 보장수준(70%, 80% 등)을 선택할 경우에는 추가보험료의 50%나 전액을 본인이 부담하고 있다.

2.4. 손해평가 체계

현재 손해평가 인력의 절대적 부족과 평가 비용의 적정성 유지 등을 이유로 피보험자이기도 한 농업인을 손해평가 인력으로 활용하고 있다. 농업인을 손해평가인으로 활용하는 이유로는 ① 동시에 많은 인력을 확보할 수 있고, ② 신속하게 현장에 투입할 수 있으며, ③ 손해평가 비용이 절약된다는 장점이 있다. 그러나 일반 손해보험의 손해평가인과 달리 보험가입자인 농업인이 손해평가를 하고 있어 전문화가 어려우며, 도덕적 위험 발생 가능성이 상존하고 있다. 설문조사에 의하면 손해평가 시스템 중에서 가장 보완이 필요하

다고 생각하는 부분도 손해평가인의 전문성 제고로 나타났다(응답자의 45%). 즉, 손해평가인의 전문성을 제고하기 위해서는 주기적인 교육과 훈련이 필요하다 할 수 있다. 현재 연 1회 400~500여 명씩 단체로 이루어지는 교육은 효율성이 떨어지고 전문성 제고에도 한계가 있다. 따라서 지역본부 혹은 시·군 단위로 교육을 시행하거나 추가교육이 필요하다. 그리고 손해평가인이 일정한 교육과정을 이수 후 자격증 등을 부여할 경우 전문성 향상에 일정 부분 기여할 것으로 생각된다.

현재의 손해평가인의 운영주체는 농협(지역농협, 품목농협 등)이기 때문에 동일 지역(시·군)에 지역농협과 품목농협이 경쟁할 경우에 갈등이 발생할 수 있다. 왜냐하면 농협은 보험료의 10%만을 수수료 수입으로 가져가고, 사업 손실에 따른 부담이 전혀 없으므로 가입자 위주로 업무를 취급하는 도덕적 해이가 발생할 수 있다. 예를 들어 동일 농가가 두 개의 필지(과수원)를 각각 A농협과 B농협에 가입⁶⁾하여 재해가 발생하였을 경우, 두 개의 필지를 A농협 소속 손해평가인과 B농협 소속 손해평가인이 따로 감정하여 보험금에 차이가 발생할 경우 손해평가인과 가입 농가 간의 갈등이 발생할 수 있다. <표 2-17>을 보면 손해율(보험금/보험료)이 높지 않은 2006년, 2007년, 2008년에는 통계적으로 A조합과 B조합의 손해율 차이가 없는 것으로 나타났다.⁷⁾ 그러나 재해피해가 크게 발생한 2009년의 경우 두 조합의 손해율 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다(신뢰수준 99%). 이는 두 기관의 취급대상 필지가 달라서 피해율이 다를 수도 있지만, 다른 한편으로는 보험가입자 확대를 통한 농협 내 보험수수료 수입 증대를 위한 경쟁을 하면서 도덕적 해이가 발생했다고도 볼 수 있다. 이를 방지하기 위해서는 동일지역 두 기관 또는 시·군 지자체에서 손해평가인을 통합·운영하거나 섞어서 교차로 평가하는 방식을 도입할 필요가 있다.

사실 농업인을 통한 농작물 손해평가는 매우 어려운 상황이다. 왜냐하면 농업재해는 광범위한 지역에서 동시다발적으로 발생하기 때문에 평가시기가 집중되는 특징이 있어 농업인의 손해평가 업무가 과중되기 때문이다. 또한 손해평가인은 다른 사람의 과수원이나 농지의 손해평가를 하기 위해서 정작 본인의 과수원이나 농지의 관리를 다른 외부노동자를 통하여 관리하게 된다. 그렇지만, 손해평가인 활동비가 기회비용(다른 외부노동자 인건비)에 미치지 못하는 상황으로, 손해평가인의 참여를 적극적으로 권유하기 어려운 실정이다.

6) 원칙적으로 분리 가입이 금지되어 있다.

7) 여기서 A조합과 B조합이란 동일 지역(시·군) 내 지역농협과 품목농협을 의미한다.

표 2-4. 동일 지역의 품목농협과 지역농협 간의 손해율 비교

연도	농협 형태	N	손해율 평균	표준 오차	t값	자유도	p
2006	A	895	13.60	1.55	1.03	1454	0.3025
	B	2182	11.78	0.85			
2007	A	994	24.23	61.86	0.76	1651	0.4474
	B	2172	24.69	51.64			
2008	A	961	3.4	1.02	0.58	2217	0.5639
	B	1982	2.6	0.83			
2009	A	1179	457.3	12.1	-4.89	2894	<0.0001
	B	2053	539	11.5			

2.5. 농작물재해보험의 성과

가. 보험금 지급 현황

농작물재해보험은 태풍·우박 등 자연재해를 입은 농가의 경영안정을 위해 2001년부터 2009년까지 가입농가의 28.1%인 5만 2천여 농가에게 2,972억 원의 보험금을 지급하는 등 농가 경영안정에 큰 도움을 주고 있다. 이는 재해 피해를 입은 농가에 평균적으로 약 589만 원 정도의 보험금을 지급한 것으로, 본인 납입보험료를 제외한 농가 순 지급보험금은 약 272만원이다.

표 3-1. 연도별 보험금 지급 현황

단위: 호, 천 원

연도	가입농가	지급농가	보험가입금액	본인납입보험료	지급보험금
2001	8,055	407	92,449	2,201	1,379
2002	18,549	6,913	271,186	4,004	34,709
2003	16,481	10,134	306,754	8,601	50,018
2004	23,926	3,177	513,321	16,071	13,599
2005	26,335	5,877	613,877	21,245	23,871
2006	27,419	5,171	753,347	23,736	21,112
2007	29,103	7,274	882,947	25,622	61,464
2008	32,538	3,383	931,583	26,409	24,932
2009	45,885	8,239	125,154	31,860	66,176
합계	228,291	50,475	4,490,618	159,749	297,260

나. 소득안정효과 분석

재해 발생 시 단위당 생산량이 감소하게 되며 이는 농가소득의 변동으로 이어지고 장기적으로 농가의 경영불안정으로 귀결된다. 농작물재해보험의 농가소득안정효과를 측정하기 위한 방법은 여러 가지가 있는데, 본 연구에서는 단순변화에 의한 최대손실가능금액(VaR: Value-at-risk) 측정을 통해 신뢰수준하에서 보험 미가입 농가와 보험 가입 농가가 직면하게 되는 각각의 최대손실금액을 비교함으로써 보험시행에 따른 농가의 소득안정 효과를 측정하였다. 즉, 재해보험으로 농가소득의 연도별 변동성이 줄어들게 됨으로써 얼마만큼의 소득의 안정성을 유지할 수 있는지를 통계적으로 분석하였다.

분석결과 95% 신뢰수준에서의 보험 미가입 농가의 VaR값은 806천 원으로 나타난 반면, 보험가입 농가는 606천 원으로 나타났다. 이는 재해보험에 가입하지 않은 경우 재해로 인한 생산량 변동에 관한 위험을 농가가 떠안음으로써 농가의 소득이 95% 신뢰수준하에서 10a당 최대 806천 원만큼 변화할 수 있으나, 재해보험에 가입한 농가는 재해보험으로 인한 피해가 있을 경우 재해보험을 통한 소득보전과 재해가 없을 경우의 보험료 지출의 영향으로 농가소득이 최대 606천 원만큼 변화하는 것으로 나타났기 때문이다. 결과적으로 재해보험으로 인한 농가소득의 변동폭이 10a당 약 200천 원 정도 감소함을 의미한다. 99% 신뢰수준하에서는 농가소득의 변동폭이 10a당 약 280천 원 정도 더 감소하는 것으로 나타났다.

이는 농작물재해보험이 자연재해를 입은 농가에 보험의 원리를 이용, 손실을 보전해줌으로써 농업인의 소득 불안정성을 어느 정도 해소하여 농가소득안정이라는 목표를 달성하고 있다고 볼 수 있다.

표 2-6. 재해보험 가입여부에 따른 최대손실가능금액

단위: 천 원/10a

		95% 신뢰수준 VaR	99% 신뢰수준 VaR
보험 미가입	정규분포의 경우	$0.1681 \times 4,796 = 806$	$0.2364 \times 4,796 = 1,134$
	t-분포의 경우	$0.1729 \times 4,796 = 829$	$0.2508 \times 4,796 = 1,203$
보험 가입	정규분포의 경우	$0.1264 \times 4,796 = 606$	$0.1777 \times 4,796 = 852$
	t-분포의 경우	$0.1300 \times 4,796 = 623$	$0.1885 \times 4,796 = 904$

3. 농작물재해보험의 발전방안

3.1. 농업인에 대한 교육 및 홍보 강화

첫째, 농업인을 대상으로 하는 농작물재해보험에 대한 홍보 및 교육을 지속적, 반복적으로 실시할 필요가 있다. 농업인들의 경우 보험에 생소하거나, 일반 손해보험과 혼동하는 등 농업인의 이해 부족에 따른 불만이나 불이익을 해소하기 위해서는 하계 및 동계 영농교육 기회를 활용하고, 기회가 있을 때마다 농작물재해보험의 의의와 내용을 이해시킬 필요가 있다. 경험이 오랜 선진국들도 농가의 위험관리에 대한 교육을 지속적으로 실시하고 있다.

둘째, 손해평가인으로 활동하는 농업인을 홍보요원으로 활용하는 방법을 강구할 필요가 있다. 손해평가인은 해당 지역에서는 전문농업인으로 인정받는 농업인이면서 손해평가에 직접 참여하기 때문에, 누구보다도 농작물재해보험에 대해 잘 알고 있다고 볼 수 있다. 손해평가인의 교육·연수 시에 보험의 의의와 원리, 제도의 취지 등에 대하여 반복적으로 이해시킬 필요가 있다. 일본의 경우 손해평가원⁸⁾을 해당지역에서의 홍보는 물론, 보험가입 업무 등에도 활용하고 있는 것을 참고할 필요가 있다.

셋째, 농가가 보험가입 시 주요 사항에 대하여는 충분히 설명할 필요가 있다. 운영자인 농협이 농업인에 대하여 충분히 설명하고 있다고 생각된다. 그렇지만 막상 재해가 발생하면 농업인들은 어떠한 내용인지 충분히 인지하지 못한 상황에서 보험에 가입한 것을 발견하고 불만을 제기하기도 한다. 이러한 상황을 미연에 방지하려면, 특약사항, 자기부담비율, 보험료의 할인·할증, 피해신고의무 등 주요 사항에 대하여는 매년 반복되더라도 충분히 설명할 필요가 있다.

넷째, 방재시설 설치 여부, 보험금의 수령 여부에 따라 현재 보험료의 할인·할증이 적용되고 있으나, 일부 농업인은 이에 대해 제대로 인식하지 못하고 있다. 농업인의 방재 노력을 권장하고 역선택을 방지하기 위하여 무사고 환급제도 도입을 검토할 필요가 있다. 우선 시범사업으로 일부 품목에 대하여 할인·할증제도와 무사고환급제도를 비교 분석하고, 제도적·기술적 과제를 파악하여 실시 여부를 검토할 필요가 있다.

8) 일본에서는 손해평가를 담당하는 농업인을 ‘손해평가원’이라고 부른다.

32. 품목 확대

첫째, 품목 확대를 위한 작업에 충분한 시간을 확보할 필요가 있다. 앞서서도 언급했지만, 현재 미 실시 품목은 실시 중인 품목보다는 기술적으로 어렵거나 관련 통계자료가 없는 품목들이다. 보험은 통계를 기반으로 하므로 일정 기간의 통계자료가 축적되지 않으면, 정확한 보험 설계가 불가능하다. 따라서 앞으로 보험 확대가 예상되는 품목들에 대해서는 해당 품목이 어떠한 구비조건들이 미흡한지를 파악하고 필요한 요건을 구비하는 작업이 필요하다. 관련 통계자료의 축적 못지않게 해당 농가의 보험수요를 파악하는 것도 중요하다.

둘째, 품목 확대와 상품 개발 및 농작물재해보험의 발전을 위해서는 기초 통계의 지속적 정비가 필요하다. 현재 기준수확량 책정에 있어 개별농업인의 수확량에 대한 객관적 자료 없이 지역별 기준수확량 자료에 의존하고 있는 실정인데, 개별농가 또는 과수원 단위의 실수확량 통계를 집적·활용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 아울러 실제 생산량에 영향을 미치는 특성(과수의 생육연수, 토질, 위치, 경작방법 등)등에 대한 자료를 추가 확보하여 보험가입금액 결정의 중요한 기준으로 삼을 필요가 있다.

33. 대상재해의 다양화

첫째, 품목별로 주요한 재해가 보험대상이 되도록 할 필요가 있다. 지금까지는 사과와 배를 우선 시행하면서 사과와 배에 적용되던 재해를 타 과수 품목에 확대 적용하였기 때문에 품목과 관련성이 적은 재해가 대상에 포함되기도 하였다. 즉 보험 대상재해를 품목에 따라 세분화할 필요가 있다.

둘째, 현재 시범사업에서 적용하고 있는 종합위험방식을 본사업 대상 품목에도 적용하는 방법을 검토할 필요가 있다. 이를 위해서는 특정위험방식을 종합위험방식으로 전환할 경우 보험료 부담은 어느 정도나 증가하는지를 파악할 필요가 있다.

셋째, 재해는 품목별로 다르지만, 동일 품목 내에서 품종별로도 다를 수 있다. 또한 동일한 품목의 동일한 품종이라도 지역에 따라 재해가 다를 수 있다. 중장기적으로는 이러한 사정도 반영되는 보다 정교한 보험이 개발되어 농업인의 선택의 폭을 넓히는 방향으로 추진될 필요가 있다.

34. 손해평가의 공정성 제고

공정한 손해사정은 보험의 건전한 운영을 위해 가장 기본적이면서도 중요한 것이다. 농작물재해보험도 마찬가지이다. 따라서 기존의 손해평가인을 불신한다기보다는 농작물재해보험의 정착과 건전한 운영을 도모한다는 차원에서 손해평가의 공정성을 제고할 수 있는 방법을 다각도로 강구할 필요가 있다. 첫째, 손해평가인에 대한 연수 및 교육기회를 확대할 필요가 있다. 손해평가인들이 농작물재해보험의 정책적 의의, 공정한 손해평가가 제도 발전에 어떠한 의미를 갖는지 등을 정확하게 이해할 수 있도록 교육 및 연수를 반복적으로 실시할 필요가 있다. 손해평가의 기술적인 부분의 향상을 위해서는 현장실습도 강화할 필요가 있다. 둘째, 공정한 손해평가를 유도하기 위하여 인근 지역 간에 교차평가하는 방법도 고려해볼 필요가 있다. 올해도 일부 지역에서 적용하고 있는데, 장단점을 면밀히 파악하여 손해평가의 공정성을 제고할 수 있는 방향으로 활용할 필요가 있다. 전국적인 실시가 어려울 경우 표본적으로 또는 특별한 상황이 발생한 경우에 활용하는 것도 방법이 될 것이다. 셋째, 손해평가인의 자긍심과 책임감을 부여할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다. 손해평가인이 손해평가에 참여하는 것을 보람으로 여길 수 있도록 전문성을 인정하고 소명감을 가지도록 자격증제도를 도입할 필요가 있다. 특히 농작물재해보험이 많은 품목을 대상으로 전국적으로 확대 실시될 경우에 손해평가체계를 어떻게 구성해 할 것인지와 연계하여 검토할 필요가 있다. 넷째, 손해평가 기술 향상 및 손해평가의 일관성을 유지할 위하여 품목별·지역별로 피해 농지(필지) 중 일정한 표본을 선정하여 손해평가 결과에 대한 모니터링을 실시할 필요가 있다. 이때 해당 지역의 손해평가인들이 다수 참여하도록 하여 현장연수 및 교육의 기회로 활용하는 것이 바람직하다.

35. 농가단위 가입방식에서의 전환

해당 농가가 재배하는 동일 품목(과수원)은 모두 가입하도록 할 필요가 있다. 농가단위 가입방식에서의 전환에 따른 불만을 해소하기 위해서는 보험료의 할인·할증을 세분화하여 역선택의 여지를 축소하도록 한다.

3.6. 타 경영안정대책과의 연계

첫째, 현재 각종 재해지원대책과의 연계를 고려할 필요가 있다. 농작물재해보험의 시행근거법인 농어업재해보험법과 관련된 법으로는 재난및안전관리기본법, 농어업재해대책법, 풍수해보험법 등이 있다. 상위법이라고 할 수 있는 재난및안전관리기본법에서는 이 법과 타 법에 의해 중복지원을 배제하고 있다. 풍수해보험법에서도 이를 명시하고 있다. 비록 농어업재해보험법에서는 이를 명시하고 있지 않지만, 기본적으로 중복지원은 배제하는 방향으로 접근할 필요가 있다.

둘째, 각종 재해대책 이외에 농가소득을 지원하는 정책들은 시행되거나 시행을 검토 중인 제도와 연계가 필요하다.

3.7. 지역보험 또는 수입보험 도입 검토

첫째, 중장기적으로 수입(소득)보험의 도입을 검토할 필요가 있다. 수입보험을 실시하기 위해서는 농가별 수입 관련 통계자료가 구비되거나 입증할 수 있어야 하나, 농작물재해보험의 경험이 짧은 우리나라의 경우 필요한 자료를 당장 구비하기는 어렵다. 그렇지만 장차 농가의 경영안정을 위해서는 수입을 보장하는 방향으로 접근하는 것이 바람직하기 때문에, 이에 대한 대비로 수량감소와 가격하락을 동시에 보장하는 수입보험의 도입 가능성과 도입에 필요한 사항들을 검토하고, 필요한 작업을 추진할 필요가 있다.

둘째, 농작물재해보험을 농가단위 또는 필지(과수원)단위로 실시할 경우 손해평가 작업은 물론, 가입부터 보험금 지급까지 관리가 복잡하여 많은 비용이 발생한다. 보험업무의 간편성과 저비용의 장점을 활용하기 위하여 미국과 캐나다 등에서는 지역보험이 실시되고 있다. 우리나라도 보험사업을 추진하기가 상대적으로 수월한 지역보험과 지수보험 등의 도입에 대하여 검토할 필요가 있다.

농업재해대책 및 보험제도 개선을 위한 방안

2011. 12. 1

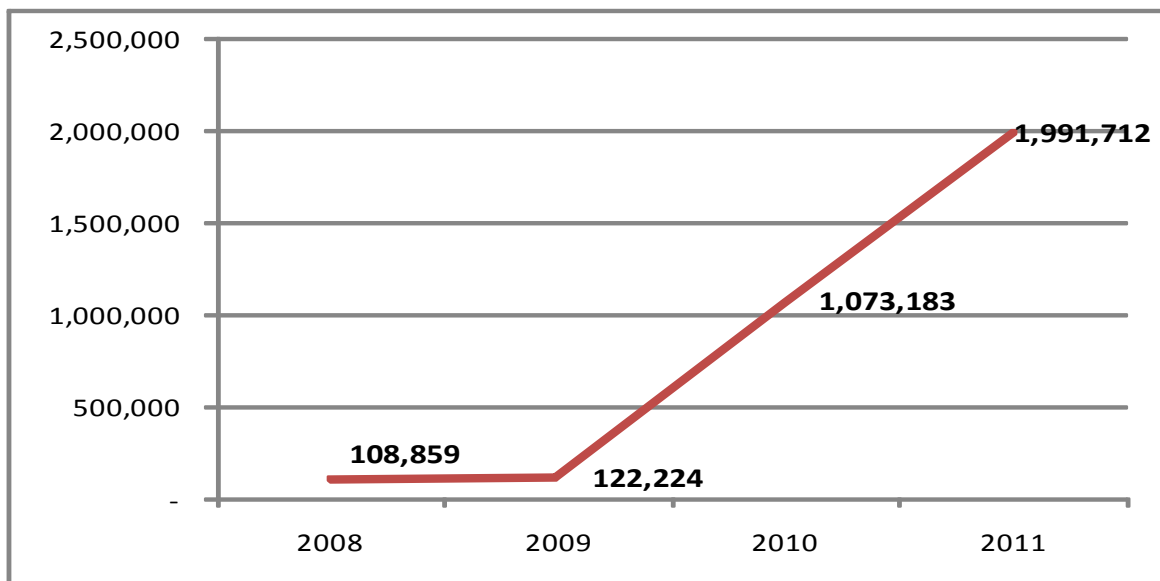
<박상희 정책조정실장>

한국농업경영인중앙연합회

I. 들어가며

- 지구 온난화로 인한 이상기후와 기상이변이 심화됨에 따라, 최근 들어 국내에서도 자연재해로 인한 피해가 급증하고 있다(그림 1 참조). 특히 2010년도 농업재해로 인한 피해복구비는 1조 1,284억원으로 2009년의 1,222억원, 2008년 1,089억원의 10배에 달할 정도로 심각해지고 있다.⁹⁾
 - 2011년 올해 들어서도, 겨울철 이상 한파로 인한 과수농가들의 냉해 피해, 여름철의 잦은 비와 일조량 부족 현상, 병충해 등으로 많은 피해가 발생하였다.

(그림 1) 2008년부터 2011년 8월까지의 자연재해로 인한 피해복구비 지원액 추이(단위 : 백만원)



자료 : 농림수산식품부

- 이에 대응하여 정부는 ▲ 피해 농가의 생계보장을 위한 재해구호제도와 ▲ 농가소득의 안정을 위한 재해보험제도의 이원화된 구조로 시행해 오고 있다.
 - 정부는 재해구호제도의 지원 상한을 2006년 최대 3억원에서 2010년 5천만원으로 축소하는 대신, WTO 협정상 허용대상보조 제도인 농어업재해보험 제도를 확충·강화하는 정책 기조를 발전시켜 왔다.
 - 2001년 사과와 배에 처음 도입된 농작물재해보험은 2011년 현재 총 30개 농작물에 대해 본사업 및 시범사업이 실시되고 있으며, 2010년에는 ‘농어업재해보험법’ 제정을 통하여 농수산업 관련 보험이 통합되었다.
 - 농어업재해보험 제도는, 행정안전부의 ‘풍수해보험’ 등 국내 유사한 정책보

9) 너름(2011), p.2

험의 벤치마킹 대상이 되고 있으며, 타 농업선진국에서도 찾아보기 어려운 정책 모범사례로 정착되고 있다는 평가다.¹⁰⁾

- 그러나 정부의 농업재해대책 및 농어업재해보험 제도에 대한 일선 농업인들의 불만이 지속적으로 제기되고 있다.
 - 농업재해대책과 관련해서는 ▲농작물 피해에 대한 실질적인 지원 또는 보상이 없고 ▲복구 지원 기준이 불합리하며 ▲복구 지원단가 또한 시세의 60~70%에 불과하여, 결과적으로 악성 농가부채 증가의 원인으로 작용하고 있다.
 - 농작물재해보험과 관련해서도 ▲본사업 및 시범사업 대상 품목이 2011년 현재 30개에 불과하고 ▲농가 입장에서 보험료 부담이 커 보험 가입률이 저조하며 ▲특약 가입을 하지 않을 경우 보장 대상재해가 제한돼 있어 실효성이 떨어진다는 지적이 제기되고 있다.

- 이 때문에 농업인단체는 물론 학계 차원의 현황 분석을 통하여 농산물 재해 대책 및 농작물재해보험 제도 개선을 위한 본격적인 조사·연구가 진행되어야 하나, 지금까지 축적된 성과는 극히 부족한 실정이다.
 - 한농연은 2002년 대선 공약 요구사항으로 “재난 극복 차원의 농업재해대책법 제정(표 1 참조)”과 “농작물재해보험 확대 및 공영보험적 기능 강화”를 제시하였으나, 이후에는 일관되고 체계적인 농업재해 대책을 제시하지 못하는 가운데, 대규모 농업 재해가 발생했을 때 정부의 지원 확대만을 간헐적으로 요구하는 수준에 그쳤다.
 - 학계 차원에서도 농작물재해보험 및 농어업재해보험에 대한 연구가 꾸준히 진행되었으나, 악성 고액 농가부채로 어려움을 겪는 열악한 농가경제 여건을 감안하여 기존 농업재해대책의 내실화와 연계한 농어업재해보험 강화방안이 체계적으로 제시되어야 한다는 일선 농업인들의 요구가 높아지고 있다.

10) 최경환(2010), p.31

(표 1) 2002년 대선 당시 한농연의 농업재해대책법 제정 요구사항

- 한해를 비롯한 제반 농업재해(수해, 풍해, 냉해 등)에 대한 대책 및 복구방법 규정
- 대과시 농기계 가동·임대비를 생산비에 포함하여 피해 작물의 생산비 70% 이상을 국가에서 보상
- 대과가 불가능한 경우 3년간 소득 평균의 80% 이상 보상
- 피해지역의 범위 및 피해액 규정 철폐
- 첨단, 고가의 영농장비 및 농기계, 농업시설물 등을 지원 항목에 포함
- 피해 경작면적 지원 한도를 현실에 맞게 늘려 실질적인 영농재기를 도모
- 재해대책 예산을 정규 예산 항목으로 편성

자료 : 한농연(2002), p.41

- 농업재해대책 및 농어업재해보험과 관련한 지난 10여년 동안의 변화된 여건을 감안하여, 이 글에서는 아래의 내용들을 차례로 점검한 뒤 일선 농업인의 입장에서 정책 개선 방안을 모색하고자 한다.
 - 농업재해로 인한 악성 농가부채 등의 농가경제 악화 문제, 이를 감안한 정부 농업재해 관련 정책의 합리적인 개편 방향 모색
 - 정부의 농업재해대책의 현황 및 문제점 검토
 - 농어업재해보험(농작물재해보험)의 현황 및 문제점 검토
 - 농업인들이 요구하는 농업재해대책 및 농작물재해보험 제도의 개선 방안

II. 본격적인 논의를 위한 검토사항들

1. 농업재해로 인한 농가경제 여건 악화

- 한농연의 2009년 농가부채 현황 설문조사 결과, 2008년을 기준으로 후계농업경영인 1인당 농가부채는 평균 1억 8,382만원인 것으로 나타났다.
 - 후계농업경영인 1인당 농가부채 평균 : 1억 8,382만원(총 응답자 602명)
 - 1인당 평균 연대보증 금액 : 7,563만원
 - 연체 부채가 있는 응답자 : 77명
 - 연체 부채가 있는 응답자들의 평균 연체액 : 1억 726만원
 - 자산-부채 비율(장기 부채 상환능력) 평균 : 268.45%
 - 소득-부채 비율(단기 부채 상환능력) 평균 : 512.79%
- * 자산-부채 비율 및 소득-부채 비율의 분포도는 (표 2)를 참조

(표 2) 자산-부채 비율 및 소득-부채 비율의 분포도

위험수준	농가수(호)	구성비(%)	위험수준	농가수(호)	구성비(%)
40% 미만	105	34.8	50% 미만	57	17.1
100% 미만	87	28.8	100% 미만	28	8.4
200% 미만	50	16.6	200% 미만	72	21.6
200% 초과	60	19.9	200% 초과	176	52.9

자료 : 한농연(2009)

○ 한농연의 설문조사 결과를 통하여, 상대적으로 젊고 경영 규모가 큰 후계농업경영인들의 농가부채 증가의 핵심 요인 중 하나가 농업재해임을 확인할 수 있었다.

- 농가부채가 “증가하였다”는 응답자 : 364명(응답자의 60.5%)
- 후계농업경영인들은 농가부채 증가를 초래한 두 번째 요인으로 “풍수해 등 자연재해에 따른 소득 감소”를 꼽고 있었다(표 3 참조).
- 문제는 “농업재해로 인한 소득 감소⇒자녀 학자금 등 가계비 증가에 대응한 추가 차입⇒부채 상황을 위한 대출(대환) 증가”로 이어지는 악순환 구조가 해소되기는커녕, “농산물 생산비 급등” 및 “농산물 가격 하락”으로 더욱 심해지고 있다는 점이다. 여기에 추가적인 농업재해로 인한 피해를 입게 될 경우, 해당 농업인은 연체·신용불량자의 나락으로 떨어질 가능성이 높다.

(표 3) 농가부채의 발생(증가) 요인 (가장 중요한 항목 하나만 선택)

농산물 생산비 급등	농산물 가격 하락	풍수해 등 자연재해에 따른 소득 감소	자녀 학자금 등 가계비 증가	부채상황을 위한 대출	기타	무응답	계
67	53	123	239	9	43	68	534

자료 : 한농연(2009)

2. “강요된 전업농”의 현실을 반영한 농업재해대책의 중요성

○ 고액 농가부채를 전제로 한 규모화·전업화된 농업경영이 보편화된 우리나라의 여건을 감안할 때, 정부의 농업재해대책 및 농작물재해보험 관련 정책 추진에 있어 상당한 제약 조건이 따를 수밖에 없는 구조임을 반드시 감안해야 할 것이다.

- 원칙적으로만 생각해 본다면, 규모화·전업화된 후계농업경영인을 포함한 전업농가가 자신의 농업 경영과 관련된 다양한 위험 요소(농작물 재해, 농산

물 가격 하락, 농산물 생산비 증가 등)에 대하여 일정 부분 자가 부담(농작물재해보험, 가축보험, 풍수해보험 등)을 해야 할 것이다. 그 동안의 정부의 각종 농업재해대책의 기조는 여기에 중점을 두고 추진·확대되어 왔다.

- 그러나 후계농업경영인을 포함한 30~50대 우리나라의 대다수 전업농가들은, 자녀교육 등 생활비를 벌기 위해 농업조수익을 늘려야 하는 상황에 몰리고 있으며, 이를 위해 대규모의 정책자금 및 상호금융 대출을 통해 영농 규모를 늘려왔다는 점에서, 농업선진국과는 전혀 다른 이른바 **“강요된 전업농”**의 특성을 지니고 있음을 감안해야 한다.
- 특히 IMF 외환위기를 기점으로 불거진 악성 농가부채 문제가 지금까지 해결의 실마리를 잡지 못한 채 동시다발적 FTA 등으로 인해 농가경제 여건이 악화 일로를 걸어온 상황을 생각해 본다면, 농업인의 최소 생존권 및 영농 여건 보장을 위한 방향으로 정부와 지자체, 농협 등의 적극적이며 지속적인 정책적 지원이 이뤄져야만 한다는 결론에 이르게 된다.

○ 그리하여 오늘 토론회에서 우선 집중해야 할 관점과 방향을 다음과 같이 제시하고자 한다.

- “강요된 전업농”의 열악한 농가경제 여건을 감안하여, 전업농가의 생존권과 영농 여건을 보장하면서도, 일정 부분에 대해 스스로 위험 대비를 할 수 있도록 유도할 수 있도록 하기 위한 정책 방향 및 과제는 무엇인가?
- 농어업재해보험(농작물재해보험, 가축보험 등)을 내실화하여 농업인 보호 효과를 증대시키기 위한 정책 과제는 무엇인가?
- 농어업재해보험(농작물재해보험, 가축보험 등)의 대상 품목이 지속적으로 확대됨에도 불구하고, 가입 최소기준에 못 미치거나 대상 품목 및 본사업·시범사업 지역에 포함되지 못하는 농업인들을 위한 정책 방향 및 과제는 무엇인가?

Ⅲ. 농업재해대책의 현황 및 문제점

1. 농업재해대책의 주요 내용

- 현재 우리나라의 재난관련 법령의 체계는 아래 (표 4)와 같다.
 - 아울러 재난 및 안전관리기본법에 의거하여, 재난안전기구로 중앙 및 지방에 안전관리위원회와 재난안전대책본부를 두고 있다.
 - 재난 규모가 커서 국가적 차원의 특별한 조치가 필요할 경우, 대통령은 특별재난지역을 선포한다. 해당 지역에 대해서는 재난구호와 복구에 필요한 특별 지원을 시행한다.

(표 4) 우리나라의 재난관련 법률 체계

법률명	소관부처	주요 내용
재난 및 안전관리기본법	소방방재청	재난관리 기본법
자연재해대책법	소방방재청	사전재해영향성검토 협의 및 근원적 재해예방·복구제도
농어업재해대책법	농식품부	농업 및 어업재해 대책
농작물재해보험법	농식품부	태풍, 우박, 동상해, 호우로 인한 농작물 재해 보상
풍수해보험법	소방방재청	태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설로 인한 재해

자료 : 농식품부(2008)

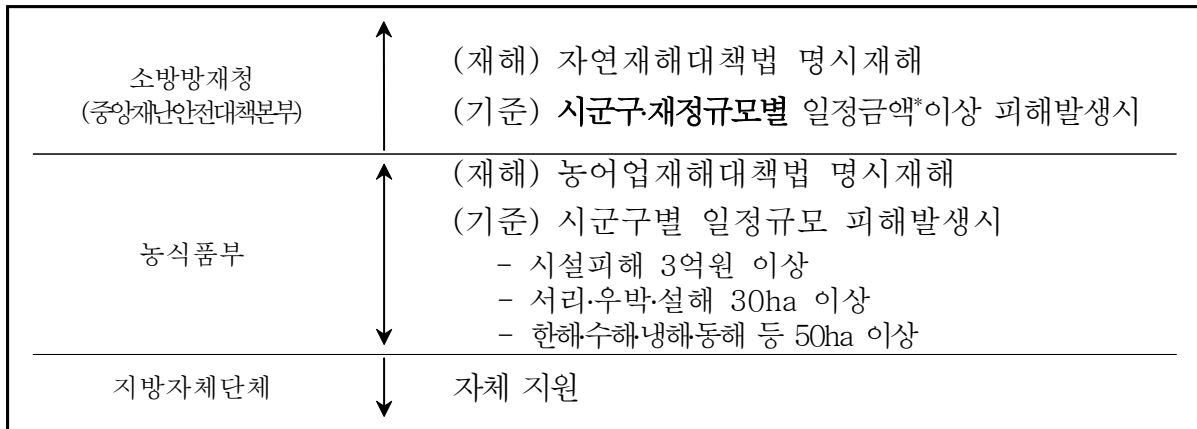
- 국가 및 지자체의 농업재해 지원은 아래와 같이 이뤄진다.
 - 자연재해대책법(소방방재청) 및 농어업재해대책법(농식품부)에 의하여 아래 (표 5)에 제시된 재해에 대하여 지원한다.
 - 중앙정부의 복구지원 대상은, 농업재해가 동시 또는 연속적으로 발생하고, 그 피해가 시·군 또는 자치구별로 (표 6)와 같이 나타날 경우 지원 가능하다. 단, 동일 재해기간 중 지원을 받는 시·군의 연접한 시·군은 기준 이하의 피해가 발생된 경우라도 지원 가능하다.

(표 5) 중앙정부 복구지원 대상인 농업재해 (2011년 현재)

관련법령	대상 재해
자연재해	태풍·홍수·호우·강풍·풍랑·해일·대설·낙뢰·가뭄·지진·황사·조수(潮水)
농어업재해	수해·풍해·조해(潮害)·설해·동해·병충해·한해(旱害)·냉해·우박·서리·일조량부족·유해야생동물

자료 : 농식품부(2011)

(표 6) 농업재해에 대한 정부 및 지자체의 지원 체계 (2011년 현재)



시군구 재정규모*	피해액(시설)	시군구 수	비고
100억원 미만 시군구	14억원 이상	17	
100억원 이상~350억원 미만	20억원 이상	64	
350억원 이상~600억원 미만	26억원 이상	53	
600억원 이상~850억원 미만	32억원 이상	27	
850억원 이상	38억원 이상	70	

* 재정규모 : 최근 3년간 연평균 보통세, 조정교부금, 재정보전금의 합산액
 자료 : 농식품부(2011)

- 농업 분야의 재해복구 지원 항목은 아래 (표 7)과 같으며, ‘재난구호 및 재난복구비용 부담기준 등에 관한 규정’에 있는 ‘재난등급별 재난지원금 기준표’에 의거하여 총 100단계로 나눈 재난등급에 해당하는 지원금(최대 5천만원, 최소 50만원)이 지급된다(별표 2 참조).

(표 7) 농업 분야 재해복구 지원항목

구분	지원항목	지원비율 (%)	지원조건 및 지원액
직접 지원	농업용 시설복구	보조 35, 융자 55	지원액 = 기준단가×피해면적
	대과대·가축입식비	보조 50, 융자 30	지원액 = 기준단가×피해면적
	농약대	보조 100	지원액 = 기준단가×피해면적
간접 지원	생계지원비	보조 100	(77만원/농가) 농가단위 피해율 50% 이상
	영농자금 상환연기	1년	농가단위 피해율 30~50%
		2년	농가단위 피해율 50% 이상
	영농자금 신규지원	융자 100	농식품부 장관이 특별히 정하는 경우
고교생 학자금면제	보조 100	농가단위 피해율 50% 이상	

* 직접지원 예시) 대과비 : 일반작물 220만원/ha, 시설채소(엽채류) 297만원/ha,
 * 간접지원 예시) 생계지원비 77만원(양곡 80kg 5가마 해당), 학자금 면제(광역시 45만원)
 자료 : 농식품부(2011)

2. 농업재해대책의 문제점

- 피해 농업인에 대한 실질적인 긴급 생계 지원 지원책이 되지 못하고 있다.
 - ‘자연재해대책법’ 및 ‘농어업재해대책법’ 등의 법령에 근거한 현행 농업재해 대책은 긴급 복구 및 생계 지원 위주의 대책으로 제한돼 있어 실질적인 지원책이 되지 못하고 있다.
 - 그마저도 구호비는 1인당 1일 기준 6천원, 생계지원비는 74만 1,600원(쌀 80kg 5가마 기준)에 그치고 있어, 주거지와 영농 기반이 파괴된 피해 농가의 비용 부담을 경감시키는 데 도움이 되기 어렵다(별표 1 참조).

- 복구지원 기준이 피해 농업인에게 불리하게 돼 있으며, 복구 지원단가도 시세의 70% 수준에 그쳐 영농 재기에 실질적인 도움이 되지 못하고 있다.
 - 농업용 시설 복구(보조 35%, 용자 55%), 대과대·가축입식비(보조 50%, 용자 30%)의 지원 비율이 낮은 실정인데다, 지원 기준 또한 피해 면적 위주로 짜여져 있다.
 - 이 때문에 재배 면적이 작은 농업인은 대과대·가축입식비·농약비 등의 지원 대상에서도 제외되는 경우마저 발생하고 있으며, 기준을 어렵사리 충족시키는 농업인마저도 영농 재기를 위해서는 높은 비율의 자부담·용자 부담까지 짊어져야 한다(표 7 및 별표 1 참조).

- 농어업재해보험·풍수해보험 등의 사각지대에 있는 농업인에 대한 실효성 있는 보호책을 전혀 제시하지 못하고 있다.
 - 현행 농업재해대책은 농어업재해보험(농작물재해보험, 가축재해보험), 풍수해보험 등의 최소 가입 요건을 충족시키지 못하거나, 본사업·시범사업 대상 지역·품목에 해당되지 않는 사각지대에 있는 농업인에 대한 보호 효과를 기대하기가 매우 어려운 구조다.
 - 농어업재해보험이나 풍수해보험 등을 통하여 농작물 재해 및 일부 농업용 시설에 대한 보장만 이뤄지고 있는 상황에서, 공적 보험제도의 대상에 포함되지 못한 고가의 농업용 시설과 농기계, 각종 장비의 피해를 보상받기 매우 어려운 구조이다.
 - 더욱이 (별표 2)에 제시된 “재난등급별 재난지원금 기준표”에 의하면, 최고 재난등급인 100단계에 해당될 경우 최대 5천만원까지만 지원받도록 되어 있다.
 - 이 때문에 거액의 정책자금 및 상호금융 자금을 차입하여 각종 시설 및 장비에 투자한 농업인이 재해를 당할 경우, 자칫 재기 불능의 결정적인 타격을 받게 될 우려가 높아질 수밖에 없는 구조에 놓여 있다.

IV. 농어업재해보험의 현황 및 문제점

1. 농어업재해보험의 주요 현황

- 농식품부 소관 농어업재해보험(농작물재해보험, 가축재해보험, 양식수산물재해보험)은 2010년에 제정된 농어업재해보험법에 근거하고 있으며, 주요 운영 현황은 아래 (표 9)와 같다.¹¹⁾

(표 9) 농어업재해보험 운영 현황

구 분		농작물재해보험	가축재해보험	양식수산물재해보험	
도입년도		2001	1997	2008	
담보 재해	특정 위험 방식	주 계약	태풍(강풍), 우박	풍해, 수해, 설해, 질병, 화재	태풍, 홍수, 호우, 폭풍, 해일 이상조류, 적조
		특약	동상해, 집중호우, 나무보상	축사(풍해, 수해, 화재), 전기장치위험	수산질병, 양식시설
	종합위험방식	대다수 자연재해	-	-	
국고 지원	순보험료	50%	가축 50% (축사특약 30%)	50%	
	운영비	100%		100%	
	지원율	총보험료의 66%	총보험료의 50%(30%)	총보험료의 66%	
예산('11)		972억	331억	64억	
보상수준 유형		70%, 80%	가축: 시가의 80~95% 축사: 손해액의 100%	70~90%	
가입방식		임의가입	임의가입	임의가입	
보험사업자		농협	농협·LIG	수협	
가입률('10)		36.0%	54.2%	21.3%	

자료 : 정범구(2011), p.17

11) 이 글에서는 농업 분야에 적용되는 농작물재해보험과 가축보험만을 살피도록 한다.

○ 농작물재해보험의 주요 현황

- 2011년 현재 농작물재해보험의 대상이 되는 품목은 30개이다. 시설채소의 경우에는 시설 자체도 보험의 대상이 되고 있다(표 8 참조).
- 보장 대상재해는 (표 9)에 제시된 것처럼, 초기에는 태풍·우박·동상해 등에 한정된 특정위험방식 위주였으나, 최근 도입되는 시범사업의 경우 종합위험방식을 채택하는 경우가 늘어나고 있다.
- 보장수준(인수범위)는 70%형과 80%형을 택하고 있으며, 가입방식은 임의 가입 방식으로 하되 품목별 가입 최소 기준을 (표 10)과 같이 정하였다.

(표 8) 농작물재해보험 대상품목(2011년 현재)

구분	보험 대상 품목 (괄호 안 숫자는 품목수)	비고
식량	벼, 콩, 옥수수, 감자, 고구마(5)	
채소	양파, 고추, 수박, 마늘, 풋고추, 애호박(6)	
과수	사과, 배, 복숭아, 포도, 단감, 감귤, 뽕은감, 자두, 참다래, 매실(10)	
시설(채소)	딸기, 참외, 토마토, 오이(4)	시설 포함
화훼	국화, 장미(2)	
임산물	밤, 대추, 복분자(3)	
계	30	

(표 9) 농작물재해보험의 품목별 대상재해

구분	특정위험방식	종합위험방식
대상 품목	사과, 배, 감귤, 단감, 뽕은감	복숭아, 포도, 참다래, 자두, 콩, 양파, 감자, (시범사업 품목 18품목)
대상 재해	태풍, 우박, 동상해, 호우, 강풍	태풍, 우박, 동상해, 호우, 강풍, 한해(旱害), 냉해, 조해(潮害), 설해, 기타 자연현상으로 인하여 발생하는 피해
보장 유형	70% 보장형(자기부담금 30%형) 80% 보장형(자기부담금 20%형)	70% 보장형(자기부담금 30%형)

(표 10) 품목별 농작물재해보험 가입 최소 기준

사과·배 등*	고추·감자·양파·마늘	고구마	옥수수	벼	콩	밤	수박
1,000㎡	1,500㎡	2,000㎡	3,000㎡	4,000㎡	4,500㎡	10,000㎡	하우스 1동

* : 사과·배·복숭아·포도·감(단감·뽕은감)·감귤·참다래·자두·매실

○ 가축재해보험의 주요 현황

- 1997년 농협중앙회의 가축공제로부터 시작되어, 2011년 현재 총 13개 축종으로 확대되었다(표 11 참조).

- 축산발전기금으로 보험료의 50%를 지원하고 있으며, 축사 특약에 대해서는 30%가 지원되고 있다.

(표 11) 가축재해보험 대상 15개 축종

소, 말, 돼지, 닭, 오리, 꿩, 메추리, 칠면조, 타조, 거위, 사슴, 양, 벌, 토끼, 관상조

2. 농어업재해보험의 문제점

- 낮은 보장 수준, 불공정한 손해 평가 등의 요인이 복합적으로 작용하여 농어업재해보험(농작물재해보험, 가축재해보험)의 농업인 가입율이 저조하다.
 - 농작물재해보험의 경우 2001년 최초의 시범사업이 시작된 사과와 배를 제외하면 2010년 기준으로 과실류의 경우만 살펴보더라도 면적 기준 50% 미만, 농가 기준 40% 미만으로 나타나고 있어 매우 저조하다(표 12 참조).

(표 12) 2010년 기준 농작물재해보험 가입 현황(과실류)

구분	면적 대비 가입현황(단위 : ha)			농가 대비 가입현황(단위 : 호)		
	대상면적	가입면적	가입률(%)	대상면적	가입농가	가입률(%)
사과	17,563	14,116	80.4	36,989	16,554	44.8
배	14,748	9,237	62.6	26,052	10,451	40.1
복숭아	6,673	1,158	17.4	19,847	1,944	9.8
포도	12,619	780	6.2	31,004	1,766	5.7
감귤	17,734	305	1.7	20,158	492	2.4
단감	10,082	3,643	36.1	22,555	3,472	15.4
뽕은감	4,277	854	20.0	15,252	1,322	8.7
합계	83,696	30,093	36.0	171,857	36,001	21.0

자료 : 너름(2011), p.10

- 이는 보험 도입 초기 과실류(사과·배·감귤 등)에 대한 주계약 대상재해가 태풍·우박·동상해·호우·강풍 등으로 한정된 반면 품목별 특정 재해는 특약 형태로 보장토록 돼 있었으며, 보험 대상 품목 확대 과정에서 품목별·지역별 특성을 제대로 반영한 상품설계가 이뤄지지 못했기 때문이라는 지적도 제기되고 있다.
- 농업인들이 보험 가입시 주계약 및 특약 내용에 대해 정확한 설명을 듣지 못한 채 가입하는 경우가 많다는 점도 농작물재해보험의 활성화에 걸림돌이 되고 있다는 지적도 나오고 있다.
- 이와 관련하여 최경환(2010)이 수행한 재해보험 가입 경험자 대상 설문조

사 결과, “보장 대상 재해가 제한적(총 응답자 중 34.3%)”이고 “낮은 보장 범위(18.2%)” “불공정한 손해 평가(15.3%)” 때문에 농작물재해보험에 재 가입하지 않았다고 답변했다.¹²⁾

- 같은 자료에 나온 재해보험 미경험자에 대한 설문조사 결과를 보더라도, “보장 대상 재해가 제한적(32.1%)”, “손해평가 불만족(19.6%)”, “낮은 보장범위(8.6%)” 순으로 나타나 재해보험 가입 경험자 설문조사와 유사한 결과가 도출되었다.¹³⁾

○ 농업인에게 부담스러운 보험료 수준, 까다로운 보험료 납부 방식 또한 농업인들이 농작물재해보험 가입을 꺼리게 하는 요인으로 작용하고 있다.

- 농업인들의 보험료 부담을 줄이고자 중앙정부가 보험운영비의 100%, 농가 부담 보험료의 50%를 부담하고 있으며, 지자체(광역, 기초) 또한 평균 26%의 보험료를 지원하고 있다.
- 하지만 1ha의 과수원을 경영중인 농업인이 농작물재해보험에 가입시 지불하는 보험료는 평균 75만원으로 나타나, 농가부채 원리금 상환 부담 및 자금 회전이 여의치 않은 농업인의 입장에서는 부담스러울 수밖에 없다.
- 특히 현행 보험료 납부 제도는 ▲일시납을 원칙으로 하되 ▲보험료가 50만 원 이상인 계약자에 한하여 2회 분납이 가능하지만 ▲이마저도 시범사업에서는 일시납만 적용하고 있어, 농업소득이 거의 없는 반면 영농자금 수요가 집중되는 봄철에 농업인들의 보험료 부담은 가중될 수밖에 없는 구조이다.

○ 보험 대상 품목 및 적용 지역이 한정돼 있다.

- 우리나라 농작물재해보험은 10년밖에 안되는 짧은 기간 동안 30개 품목으로 분사업·시범사업이 확대되는 성과를 거두었으나, 보험 대상 품목 및 적용 지역이 한정되어 있다는 지적이 제기되고 있다.
- 개별 작물·축종과 관련한 증장기 데이터의 축적·분석은 물론 도상훈련이나 시범사업 경험이 일천한 상황에서, 보험 대상 품목과 적용 지역이 한정될 수밖에 없는 한계점과 불가피성은 어느 정도 인정해야 할 것이다.
- 그러나 지구 온난화 및 기후 변화로 인하여 농업재해의 빈도와 강도가 갈수록 강해질 수밖에 없는 미래 여건은 물론, 동시다발적 FTA 등 농업개방 확대 등 농업인의 경제사회적 피해가 가중될 것으로 우려되는 현 시점에서, WTO 농업협정의 허용대상 보조정책인 농어업재해보험을 활성화하기 위한 정부와 학계 등의 적극적인 노력이 요구된다.

12) 최경환(2010), p.82

13) 최경환(2010), p.86

V. 농업재해대책 및 농어업재해보험 개선 방안

1. 농업재해대책 개선 방안

- 재해 복구비용의 국가 지원 비율 및 지원 단가를 개선해야 한다.
 - 농업용 시설 복구, 대파대, 가축재입식 등을 위한 비용의 국가 지원 비율을 80% 이상으로 높임으로써, 피해 농업인의 입장에서 지나치게 높은 용자 및 자부담 비율을 낮춰야 한다.
 - 작물·축종별, 시설·장비 등에 대한 피해액 기준 및 재해 복구비용과 관련한 지원 단가는, 매년 민간 시장의 실제 거래가격을 적용토록 현실화하여 개선해야 한다.
- 단기적으로는 농어업재해보험 혜택의 사각지대에 있는 농업인을 위한 실질적인 보호 대책이 될 수 있도록 개선시켜야 한다.
 - 시·군당 일정 금액 및 기준 면적 이상 피해를 입었을 경우에만 복구비를 지급하는 현행 기준을 개선해야 한다. 특히, 농어업재해보험 혜택을 받지 못하는 작물 및 시범사업 미적용 지역에 대해서는 해당 기준 이하의 피해를 입었을 경우에도 중앙정부의 복구지원 대상으로 포함시켜야 한다.
 - 재난등급별 재난지원금 지원 한도 또한, 농어업재해보험의 적용을 받지 못하는 작물 및 시범사업 미적용 지역에 대해서는 대폭 인상시켜야 한다.

2. 농어업재해보험 개선 방안

- 대상 품목 및 적용 지역 확대를 위한 정부의 적극적인 노력이 필요하다.
 - 농어업재해보험 지원 대상 품목 및 적용 지역 확대가 이뤄지기 가장 어려운 요인 중 하나가, 기초 통계의 체계적인 정리는 물론 도상훈련·시범사업 경험이 부족하기 때문이다.
 - 지역별, 품목·품종별 기초 통계를 가장 효과적으로 확보·관리할 수 있으면, 농식품부가 추진중인 농어업경영체 등록제를 보다 체계적으로 유지·관리하는 것이 급선무라 할 수 있다.
- 보장 대상 재해를 다양화해야 하고 지역별·품목별 특성을 반영해야 한다.
 - 최경환(2010)에 의하면, 2010년 봄 전국적으로 이상저온으로 봄철 동해가 발생했을 때 특약에 가입하지 않는 농가들이 봄철 동해로 인한 피해를 왜 보장해 주지 않는지 문의하는 경우가 많았다고 한다.
 - 특히 가을철 동상해 피해 보장 시기가 11월 10일까지이지만 특정 지역에

서는 수확 작업이 11월 중순까지 이뤄지는 곳도 있어, 피해보장 시기 이후 발생한 동상해는 보장받을 수 없는 모순점이 발생하고 있다.

- 본사업 대상 품목(사과, 배, 감귤, 단감, 뽕은감)의 주계약 대상재해가 태풍, 우박, 동상해, 호우, 강풍으로 한정돼 있는 특정위험방식으로 돼 있는데, 최대 10여년의 운용 경험과 데이터가 축적된 이들 품목에 시범사업 품목에도 적용되는 종합위험방식을 통한 보장이 이뤄지지 않아 농업인이 추가 비용을 들여 특약 가입을 해야 하는 모순점은 반드시 시정되어야 한다.
- 아울러 같은 품목이라 할지라도 기존 본사업·시범사업 관련 데이터에 대한 체계적인 연구·분석을 통하여, 지역별 영농 형태 및 기후 패턴의 특성을 반영한 보험 상품의 정밀한 설계·운영이 이뤄져야 할 것이다.

○ 손해평가의 공정성을 높일 수 있도록 다양한 방안이 강구·시행되어야 한다.

- ▲손해평가인에 대한 교육·연수를 체계화하고, ▲“(가칭)농어업재해보험 손해평가사” 국가 자격인증 제도를 신설·운영하여, 중앙정부의 공식 인증을 받은 일정 수준 이상의 손해평가 능력을 구비한 인원만이 손해평가인으로 활동할 수 있도록 해야 한다.
- 공정한 손해평가를 위하여, ▲피해 농업인이 요구할 경우 타 지역의 손해평가인이 교차평가토록 하고 ▲농식품부, 소방방재청, 감사원 등이 손해평가 결과를 표본 조사하여 모니터링하는 방안 또한 도입되어야 한다.

○ 농업인에게 유리한 방향으로 보험료 납부 및 환급 방식을 개선해야 한다.

- 농업인이 일시납으로 가입할 경우 보험료를 할인해 주되, 자금 여력이 충분한 전년도 수확기(10~12월)에 가입하는 농업인에게는 할인율을 상향 조정해 줌으로써, 농사자금 수요가 몰리는 봄철 농번기에 가입해야 하는 부담을 덜어줘야 한다.
- 부득이하게 봄철 농번기에 가입하는 농업인에 대해서도, 보험료가 30만원 이상인 계약자에 대하여 가을 수확기(9월~10월)까지 3~4회로 나눠 분납할 수 있도록(시범사업 대상 작물도 포함) 제도를 개선해야 한다.
- 가입 농업인이 방재시설을 제대로 설치·운영하고 재해를 당하지 않아 3년간 보험금을 수령하지 못한 경우, 무사고 환급제도를 통하여 다음 해 보험료를 감면해 주거나 현금으로 환급토록 해야 한다.

○ 농협(중앙회, 일선 조합)이 적극적으로 농어업재해보험료 지원액을 늘림으로써, 농업인의 보험료 부담을 경감하고 가입률을 높여야 한다.

- 중앙정부가 농업인 보험료의 50%를 부담하고 있으며, 지자체(광역, 기초)들 또한 매년 지원 예산을 편성·지원하여 평균적으로 보험료의 25% 정도

를 부담해 오고 있다.

- 여기에 ▲농협중앙회가 상호금융특별회계 운용 수익 혹은 조합상호지원자금 중 일부를 투입하고 ▲일선 조합은 자체 교육지원사업비에서 농어업재해보험료 지원을 의무화하도록 제도를 개선(조합 사업계획 및 수지예산 편성지침서를 개정)함으로써 농협(중앙회, 일선 조합) 차원에서 15%의 보험료를 분담하는 방안을 생각해 볼 수 있을 것이다.
- 만약 이러한 제안이 현실화된다면, 일선 농업인들의 실제 부담률은 10%로 크게 낮아져 ha 당 30~40만원 정도의 비용만 부담하게 됨으로써, 농업인들의 보험 가입률이 크게 높아질 수 있을 것이다.

○ 경영상 위험요소에 자구책을 마련해야 한다는 농업인의 의식 개선 및 실천을 이끌어내기 위한 체계적인 교육·홍보가 이뤄져야 한다.

- 논리적으로만 생각해 본다면, 농업재해대책과 농어업재해보험·풍수해보험 등의 공적 보험 제도가 양립할 수 없는 것은 자명하다.
- 아울러 규모화·전업화된 농업인·농업경영체가 자신의 경영상 위험요소를 경감·통제할 수 있도록 자구책을 마련해야 한다는 근본적인 의식 개선 및 실천 또한 중요한 요소이다.
- 농어업재해보험 제도가 농업인에게 실효성 있는 경영안정대책이 될 수 있음을 다양한 교육·홍보 활동을 통해 꾸준히 인식시켜 나가야 할 필요성 또한 높다.
- 특히 농업경영체 대상 맞춤형 회계교육 등을 활성화함으로써, 농어업재해보험에 대해 적극 교육·홍보함은 물론, 개별 농업인(농업경영체)의 실정에 맞는 재무 상담 및 보험 설계(컨설팅)이 이뤄질 수 있도록 해야 한다.¹⁴⁾

참고문헌

너름(2011), “농업재해대책, 무엇이 문제인가? -농업재해대책의 방향과 과제-”, 너름 제64호 이슈보고서, 이호중, 2011.10

농식품부(2008), “농업재해대책 업무편람”, 2008.7

농식품부(2011), “농림수산사업 시행지침서”, 2011.1

농식품부(2011), “제3차 농어업재해보험심의회 자료”, 2011.2

송훈석(2010), “농어업재해보험의 현황과 과제 -농작물재해보험과 어선·어선원

14) 한농연농업정책연구소가 2010년 및 2011년 시행중인 “농업경영체 맞춤형 회계교육”은, 단순히 복식부기 기장 기법의 교육에만 그치지 않고, 농업경영체로서 반드시 갖추어야 할 올바른 경영 마인드와 경영 관리의 필요성을 함양하는 데 초점을 두고 있다. 이러한 교육을 정부와 농협, 지자체 등이 집중 지원함으로써 농어업재해보험의 중요성 및 효과에 대한 교육·홍보 효과를 강화해 나가야 할 것이다.

재해보험을 중심으로-”, 송훈석 국회의원실 국정감사 자료집, 2010.9

정범구(2011), “농어업재해보험 실시, 그 현황과 정책과제”, 정범구 국회의원실 국정감사 자료집 제2권, 2011.9

최경환(2010), “농작물재해보험의 성과와 과제”, 한국농촌경제연구원 연구보고서 R615, 2010.10

한농연(2002), “차기정부가 지향해야 할 새로운 농정의 방향”, 한농연 2002년 대통령선거 공약 요구 정책자료집, 2002.11

한농연(2009), “한농연 2009년도 농가부채 설문조사 분석 결과”, 한농연농업정책연구소 농정이슈보고서 09-11호, 2009.8

국가법령정보센터 홈페이지 <http://www.law.go.kr>

농림수산식품부 홈페이지 <http://www.mifaff.go.kr>

소방방재청 홈페이지 <http://www.nema.go.kr>

농어업재해대책 및 재해보험 정책방향

2011. 12. 1

<최이규 팀장>

농림수산식품부

1 국제적 측면

- 전 세계는 지구온난화로 인해 폭염·가뭄·홍수 등 극한 기상 현상 발생이 증가
 - (폭염·가뭄) 육지 대부분에서 열파와 열대야 현상 빈발, 열대·아열대 지역에서 가뭄 지속 및 강도 증가
 - * '03년 유럽 폭염으로 약 3만 5천여 명의 인명피해 발생
 - (집중호우) 발생빈도가 광범위하게 증가하고, 총 강수량이 감소한 지역에서조차 홍수가능성이 증가
 - (태풍) 강력한 열대성 저기압 활동 증가에 따른 태풍피해 확대
 - * '05년 미국 뉴올리언스 허리케인 「카트리나」 내습, 인명 1,836명, 97.3조원 피해
 - * '09년 대만 태풍 「모라꽃」 내습, 3천mm의 기록적인 폭우, 인명 670명, 3.6조원 피해
- 미래 기후변화 양상의 다변화 및 재해취약지역의 위험성 심화
 - 해수면 상승으로 매년 수백만명 이상이 홍수 피해를 받을 것으로 예상(아시아·아프리카에 심각한 영향)
 - 단기간내 열대·아열대 지역의 가뭄이 심화될 것으로 예상
 - 아프리카의 경우, '20년까지 75~250백만명이 물부족 현상 직면
 - 히말라야 빙하의 해빙으로 20~30년 내 아시아 지역의 홍수와 산사태 증가 전망 등
 - 극지방 빙하·빙상의 해빙에 따른 해안침식 증가 전망 등

< 참고 >

기후변화 현황 및 영향

- 인류 산업활동에 기인하여 지구 온난화(global warming) 발생
 - 산업혁명 이후 화석연료 사용 증가로 대기상의 온실가스 배출량 농도가 증가*해 지구의 평균기온이 상승
 - * 인위적 온실가스 '70년 대비 '04년 약 70% 증가, 특히 CO₂는 약 80% 증가
 - 현재와 같이 화석연료를 지속 사용하면 금세기말까지 지구 평균기온 최대 6.4℃, 해수면 59cm 상승 전망 ('07년 IPCC)
- 기후변화는 산업·경제 전반에 광범위하게 영향을 미치고 특히, 농어업분야에 직접적인 피해를 유발
 - 온실가스 배출규제*가 새로운 무역장벽으로 등장, 저탄소형 산업구조로의 변화 추구
 - * 세계 500대 기업 70% 이상이 기업경영 위기로인으로 지목 ['07, 파이낸셜타임즈]
 - 폭염·가뭄, 태풍, 홍수 등의 확대 등으로 민생물가 영향 및 식량안보 문제까지 유발

【 기후변화 관련 농어업대책 분야 】

- ▶ 농어업분야 기후변화 대책은 기후변화 완화(mitigation)관련 CO₂ 절감, 기후변화 적응(adaptation) 관련 생산·재해 등 분야가 관련되며, 가장 시급한 대응분야가 '재해' 분야임
 - ① CO₂ 절감 : 화학비료 절감, 가축분뇨 비료화, 농어업에너지 절감 등
 - ② 생산 : 온난화 적응 신품종 육성, 대체작목 확보 등
 - ③ 재해 : 기후변화에 따른 기존 재해 확대 및 신종재해 출몰 대응 등

2

국내적 양상

- 한반도의 기후변화 진행속도가 세계 평균의 2배 이상을 상회, 외국에 비해 높은 기상재해 가능성 내포
 - 기온(6대도시 평균)은 지난 100년간 약 1.5℃ 상승(세계평균 0.74℃)하고, 해수면은 40년간 22cm 상승(세계평균 매년 1.8mm)

- 태풍, 집중호우 등 정형적인 기상재해가 강화되는 추세
 - 최근 대규모 피해를 유발한 초강력 태풍이 발생
 - * '03 매미 농작물 123천ha, 시설 1.8천ha 등 피해 8.6천억원 복구비 소요
 - * '06 에위니아 농작물 17천ha, 시설 8천ha 등 피해 2.8천억원 복구비 소요
 - * '10 곤파스 농작물 28천ha, 시설 1.7천ha 등 피해 2.7천억원 복구비 소요

 - 지속적인 강수량 증가 경향으로 호우피해의 확대
 - * 평균 강수량 : 1990년대 평균 1.2천mm → 2000년 이후 1.4천mm (12% 증가)
 - 강수량 편차 : 1939년 754mm → 2003년 1,792mm (2.4배 차이)

- 과거 큰 문제가 없었던 비정형 기상재해로 인한 피해 확대
 - 일조량 부족에 따른 시설작물의 고사 및 생육저하 피해발생
 - * '10년 일조량 부족으로 인해 시설채소 14천ha(전체 51천ha) 피해

 - 과수 등 농작물 재배한계선이 북상, 겨울철 한파 등에 취약하여 과거에 없던 대규모 냉해피해 발생
 - * '10년 1~5월 저온으로 39천ha(과수 17, 맥류 21, 채소 1) 피해, 296억원 복구비 소요
 - * '10년 1~5월 저온으로 32천ha(과수 19, 맥류 12, 산림 1) 피해, 406억원 복구비 소요

 - 고온과 황사로 인한 스트레스로 가축폐사 등 피해 가능성 증가
 - * 폭염시에는 스트레스로 인해 돈폐사율 증가, 돼지체중 감소하는 피해 발생

1 농어업재해지원제도

< 추진경과 >

□ 농업재해대책법 제정('67.1)

- 농업생산에 위협을 주는 한해, 수해, 병충해, 냉해, 조해 및 병충해 등에 대한 지원제도 마련

* 풍수해대책법 제정('67.6) : 홍수, 호우, 폭설, 해일에 의한 생명·신체·재산 보호

□ 농어업재해 지원범위 확대('90.8)

- 수산양식물의 이상조류 및 적조현상에 대한 피해 지원
- 농업재해에 설해 및 동해를 추가하고, 가축의 피해 추가

* 자연재해대책법('96.6) : 풍수해대책법을 자연재해대책법으로 변경 (지진, 가뭄추가)

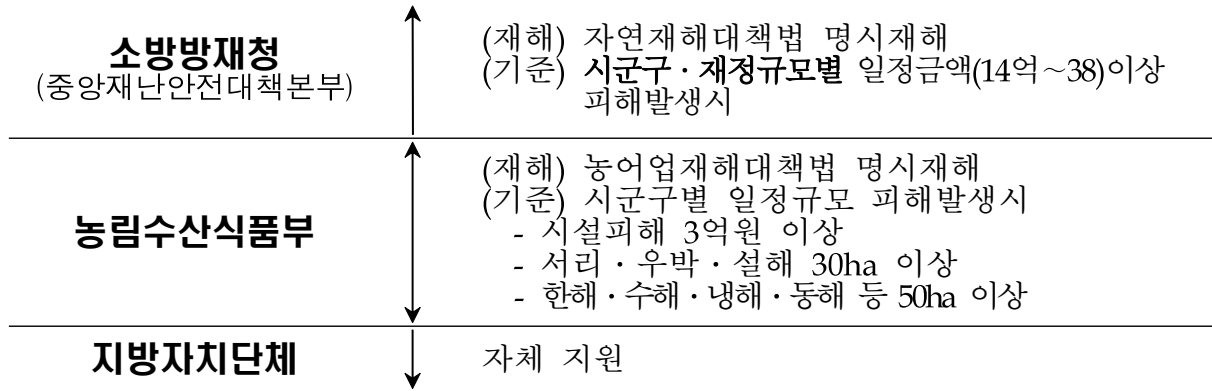
< 지원제도 >

□ 농업재해대책법 및 자연재해대책법을 근거로(상호보완) 자연현상으로 인한 피해발생시 직·간접 피해복구 지원

법 령	대상 재해
자연재해	태풍·홍수·호우·강풍·풍랑·해일·대설·낙뢰·가뭄·지진·황사·조수(潮水)
농어업재해	수해·풍해·조해(潮害)·설해·동해·병충해·한해(旱害)·냉해·우박·서리·폭염·일조량부족

* 농업재해대책법 : 농림수산식품부 주관 / 자연재해대책법 : 소방방재청 주관

- 태풍, 대설 등 자연재해대책법과 농어업재해대책법과 동일하게 규정되어 있는 경우 피해규모에 따라 복구주관 기관 변경



○ 동해, 냉해, 우박, 서리 등 자연재해대책법에 명시되어 있지 않은 재해의 경우 농어업재해대책법을 통해 지원이 가능

□ 재해 심의위원회 등을 통해 복구계획 확정

- 농어업재해(농식품부) : 농어업재해대책심의위원회 심의
- 자연재해(소방방재청) : 중앙재난안전대책본부회의 심의

□ 재해로 인한 피해발생시 복구 주관기관이 달라도 동일규정*에 의해 직·간접 피해복구를 동일하게 지원

* 재난구호 및 재난복구비용 부담기준에 관한 규정(대통령령)

- (직접) 농림·가축 시설복구비, 대파대, 농약대, 가축입식비, 양식수산물 등 피해복구비
- (간접) 농축산경영자금 상환연기·이자감면(1~2년), 생계지원비, 고등학생 학자금 지원, (필요시)특별경영자금 융자지원

< 재해복구 지원항목 >

구분	지원항목	지원비율 (%)	지원조건 및 지원액
직접 지원	농업용 시설복구	보조 35, 융자 55	지원액 = 기준단가 × 피해면적
	대파대·입식비	보조 50, 융자 30	지원액 = 기준단가 × 피해면적
	농약대	보조 100	지원액 = 기준단가 × 피해면적
간접 지원	생계지원비	보조 100	(74만원/농가) 농가단위 피해율 50% 이상
	영농자금 상환연기	1년	농가단위 피해율 30~50%
		2년	농가단위 피해율 50% 이상
	특별경영자금(신규)	융자 100	농식품부 장관이 특별히 정하는 경우
고교생 학자금면제	보조 100	농가단위 피해율 50% 이상	

2

현행 재해대책의 문제점

< 재해발생의 양상변화 >

□ 농어업재해대책법에 명시되지 않은 신종 기상재해 출현

○ 일조량 부족('10.1~4월)으로 전체 시설작물의 27% 피해가 발생

○ 지구온난화에 따른 폭염에 따른 가축폐사 등 피해가능성 확대

* 6~9월 최고기온이 33℃ 이상인 지역(64개)별 일수 : ('09) 233일 → ('10) 789일 (약 3배 확대)

□ 재해복구비 지원도 실효성이 여전히 미흡

○ 재정부 · 방재청과 매년 협의하여 복구단가가 결정되나 재정 여건 등을 고려하여 현실단가 미반영(농수산물 실거래가의 65%)

< 예방적 재해대책 및 기초 인프라 미흡 >

□ 사후관리에 주력, 예방을 위한 정책개발 및 관리노력 미흡

○ 재해예방을 위한 대농어업인 교육 · 홍보 · 지도 등 부족

- 전체 농어업인 대상 재해예방 전문 교육훈련 프로그램이 부재

- 기상특보 문자메세지는 전체 농가의 약 29%(35만명)에게만 전송

* 전체 농가수 119만호 / SMS 대상농가 35만호 (전체농가의 28.9%)

○ 그간 발생된 기상재해 관련 정보의 체계적 관리(DB) 미흡

* 재해정보는 각 지자체에서 보유하고 있으나, 누적화된 DB는 미흡한 실정

□ 기후변화에 따른 재해 대응을 위한 기초 연구개발 미흡

○ 기상재해 피해기작 · 저감기술, 온난화 적응품종 개발 등 재해관련

기후변화 적응 기술수준은 선진국 대비 66% 수준에 불과

3

농어업재해대책 개선방안

(1) 재해정보관리시스템 구축 등 사전 대비 강화

◇ 재해 DB 구축, 교육·홍보 강화 등 사전 예방 기능 확충

□ 각종 재난의 효율적 대응을 위한 재난정보시스템 구축

- 풍수해, 어선, 산불, 가축질병, 수리시설 등 재난 상황을 종합적으로 파악·대응할 수 있는 **종합재난정보시스템** 구축
 - 중앙재난안전대책본부(방재청), 산하·유관기관 간 시스템 연계 등을 통해 피해상황 종합관리
 - 재해 지역·유형별 피해상황에 대한 DB를 구축, 농어업재해 지도 작성을 통해 현실적·구체적인 피해예방대책 수립 지원

□ 재해예방을 위한 농어업인 교육·홍보 및 지원 강화

- 품목·재해별 예방 교육 프로그램을 마련, 영농교육 추진
- 문자메세지(SMS) 대상 확대를 위한 지자체 독려 및 평가 시스템 구축
 - 대상확대 추진 : ('10년) 29% → ('11년) 60 → ('12년) 90
 - * 'SMS 대상비율'의 현장평가 항목 반영 및 우수지자체 재해대책 유공포상 우선배정

□ 재해에 강한 비닐하우스, 축사 등 농업시설 개발·보급 추진

- 지역 및 작목 특성에 맞는 원예특작 규격시설 보급
 - * '11 내재해형 규격현황(48종) : 비닐하우스 36종, 인삼시설 10종, 버섯재배사 2종
- 대설, 강풍 등에 대비한 내재해형 시설보급 지원사업 지속 추진
 - * 내재해형 원예·축사시설 지원('10년, 1,244억원 → '11년, 1,685억원)

[2] 신종 재해 대응을 위한 제도개선 및 단가현실화

◇ 농어업재해 범위 확대 및 재해복구단가 현실화

□ 이상기후에 의한 일조량 부족, 폭염, 유해야생동물피해의 농작물 피해를 농업재해 지원범위에 포함되도록 개선

○ 일조량 부족, 폭염, 유해야생동물피해를 농어업재해대책법에 농업재해로 명문화하여 신속한 복구 가능

- '10년 일조량 부족으로 인해 시설채소 14천ha(전체 51천ha) 피해 발생
 - 폭염으로 인한 농작물 및 가축폐사 등의 피해를 농업재해 추가
 - 유해야생동물의 농작물 피해에 대하여도 농업재해로 추가지원
- * 야생동물 피해규모 : '07) 166억원 → '08) 138 → '09) 127 → '10) 132

□ 기후변화에 따른 기존 재난 확대 대비 복구지원단가 현실화 추진

○ 재해복구비 지원단가는 매년 시중거래가격을 조사하여 예산의 범위 내에서 기재부·소방방재청 등 관계부처와의 협의를 통해 확정

【 '11 단가 조정결과】

- 우리부안 중 116개 항목(인상 47, 신설 63, 인하 5, 폐지 1) 반영
- * 현실화율 71%(농작물 67%, 농업시설 71%, 어패류 69%, 어구·어망 84% 등)

구 분	합 계	인상	신설	인하	폐지
합 계	116	47	63	5	1
농업분야	37	9	24	3	1
어업분야	79	38	39	2	-

○ 재해복구 지원단가를 연도별 목표에 따라 단계적으로 현실화 추진

- 단가현실화 계획 : ('10) 65% → ('11) 70 → ('12) 75 → ('13) 80
- * '11년 현실화율 71%(농작물 67%, 농업시설 71%, 어패류 69%, 어구·어망 84% 등)

(3) 기후변화 재해대응 R&D 확충

◇ 투자확대를 통한 기후변화 적응 기술역량 강화('09: 66%→'14 : 83)

□ 기후변화에 선제적으로 대응하기 위한 예측·평가 능력 강화

○ 기후변화에 따른 생산·품질 영향평가 실시 및 예측모형 개발

* 식량작물 영향평가 : ('10) 1작목(벼) → ('11) 2(벼, 밀)→ ('14) 5

* 작물별 예측모형 : ('13) 3종 → ('15) 5종/ 어종별 예측모형 ('12) 1개 → ('16) 5개

□ 기후변화에 대비한 품종 및 재배기술 개발

○ 아열대화 등에 적응 가능한 新작물 도입 및 대체 품종개발

- 고온 적응·내재해성 품종¹⁾ 개발 및 열대·아열대 작물²⁾ 도입

¹⁾ ('10) 8과종 12품종 → ('11) 10과종 15품종(고온에도 착색이 양호한 사과 등)

²⁾ ('10) 망고, 패션플룻, 오크라 등 10종 → ('11) 20 → ('12) 30종 이상

○ 작물재배지 복상 등 재배환경 변화에 따른 적응재배기술 개발

- 작물 주산단지 변동 모니터링 및 지도 작성, 작물별 재배적지 선정, 최적 재배관리 지침서 발간 및 보급 등 추진

* 모니터링 및 지도작성 : ('10) 4작목(사과, 배, 포도, 복숭아) → ('11) 2(감, 감귤)

* 작물별 재배적지 선정, 재배관리 지침서 발간 및 보급 : '11~'16

□ 기후변화 대응 기술 수준 제고를 위한 R&D 투자 강화 추진

○ 기술수준 : (현재) 선진국 대비 66% → ('14) 83%

○ 투자계획 : ('10) 208억원 → ('11) 175 →('12~'14) 1,112

[참고자료]

최근 3년간('09~'11) 재해발생 및 복구비 지원 현황

<2011년>

재해유형		지역	피해상황	복구비
냉해 강풍	'10.10~'11.1	충북, 전남, 경북, 경남	농작물 3,872ha(단감 2,520, 뽕은감 982, 포도 120, 감자 250)	· 계 : 4,888백만원 - 보조 4,888(사유) (농약대 지급)
대설	'10.12.30~'11.1.4	광주, 전북, 전남, 경북	비닐하우스 207ha, 인삼시설 266ha, 축산시설 112동, 수산증양식시설 104개소, 어항시설 16개소 등	<중대본 심의> · 계 : 38,594백만원 - 보조 14,307 * 사유 14,238, 공공 69 - 용자 20,390 - 자담 3,897
한파	1.15~17	경남	시설작물 196ha(딸기 72, 호박 29, 감자 57, 수박 22, 고추 13, 토마토 3)	· 계 : 552백만원 - 보조 410(사유) - 용자 83 - 자담 59
대설	2.11~14	강원, 경북	비닐하우스 65ha, 축산시설 231동, 수산시설 35개소, 농업연구시설 13개소	<중대본 심의> · 계 : 31,873백만원 - 보조 12,087 * 사유 10,036, 공공 1,991 - 용자 16,240 - 자담 3,546
한파	1~2월	강원, 충남, 전남, 전북, 경남	녹차 2,452ha, 어류 1,452만미 등	· 계 : 15,820백만원 - 보조 9,215(사유) - 용자 4,021 - 자담 2,584
동냉해	1~5월	대구, 대전, 광주, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남	작물32천ha(과수 19천ha, 밀 12천ha, 산림작물 1천ha)	· 계 : 40,551백만원 - 보조 33,666(사유) - 용자 3,899 - 자담 2,986
집중호우	7.7~16	대구, 대전, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남	농작물 침수 51천ha(벼 47천), 가축 37만마리 (오리 15, 닭 16, 메추리 등 기타 6), 전북 44만마리 폐사, 수리시설 467개소 등	<중대본 심의> · 계 : 62,330백만원 - 보조 44,788 * 사유 14,673, 공공 30,115 - 용자 6,151 - 자담 11,391
집중호우	7.26~29	서울, 인천, 경기, 강원	농작물 침수 1.7천ha, 가축폐사 30만마리(닭), 수리시설 377개소	<중대본 심의> · 계 : 71,206백만원 - 보조 56,850 * 사유 38,779, 공공 18,071 - 용자 5,554 - 자담 8,802
태풍 무이파	8.6~10	부산, 인천, 광주, 대전, 경기, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주	농작물 침수 등 27,888ha, 낙과 1,906, 시설채소 190, 닭·오리 69만마리 폐사, 어선 127척, 양식시설 101개소, 전북 폐사 1,050만 마리, 수리시설 342개소, 어항시설 206개소	<중대본 심의> · 계 : 170,115백만원 - 보조 129,767 * 사유 55,655, 공공 74,112 - 용자 33,456 - 자담 6,892
(누계) 9회			0 농작물 피해 136,504ha 0 비닐하우스 538ha 0 농어업시설 등 1,653개소 0 어류 2,546만마리 폐사 0 가축 136만마리(닭 오리 등)	계 : 435,869백만원 - 보조 305,918 * 사유 181,560, 공공 124,358 - 용자 89,794 - 자담 40,157

<2010년>

재해유형		지역	피해상황	복구비
대설	'09.12 ~ '10.1	전북, 전남, 강원 충북, 경기	비닐하우스 52ha, 인삼시설 194ha, 버섯 1ha, 축사 1ha	·계 : 10,429백만원 - 보조 3,877 - 용자 5,103, 자담 1,449
대설	2월	강원, 경북	비닐하우스 5ha, 인삼시설 31ha, 버섯재배사 2ha, 축사 1ha	·계 : 4,115백만원 - 보조 1,733 - 용자 1,843, 자담 539
대설	3월	대구, 인천, 대전, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 경북, 경남	비닐하우스 19ha, 인삼재배시설 980ha 등	<중대본 심의> ·계 : 19,641백만원 - 보조 9,475(사유) - 용자 7,737, 자담 2,429
일조부족	1 ~ 4월	대전, 대구, 부산, 광주, 충남, 충북, 경남, 경북, 전남, 전북	시설작물 14,105ha (채소 12,594, 과수 67, 화훼 349, 기타 1,095)	·계 : 29,068백만원 - 보조 24,823 - 용자 1,443, 자담 2,802
강풍, 동해	3월	경북, 제주	강풍 : 하우스 13ha, 동해 : 복분자 2,185ha, 양파 266ha	·계 : 2,665백만원 - 보조 1,864 - 용자 536, 자담 265
냉해	3~4월	전남	양파 1,212ha 피해	·계 : 651백만원 - 보조 638 - 용자 8, 자담 5
집중호우	7.16~18	서울, 대구, 인천, 울산, 경기, 충남, 전남, 경북, 경남	농경지 유실매물 28ha, 농작물 351ha(벼 71, 채소류 280) 비닐하우스 0.3ha	<중대본 심의> ·계 : 886백만원 - 보조 535(사유) - 용자 261, 자담 90
집중호우	7.23~24	충남, 경기, 전북, 전남	농경지 유실 매물 350ha, 농작물 3,360ha(벼 530, 채소류 2,830), 수리시설 154개소 등	<중대본 심의> ·계 : 11,484백만원 - 보조 8,761 * 사유 4,707, 공공 4,054 - 용자 1,971, 자담 752
냉해·동해	1~5월	대전, 광주, 경기, 강원, 충남, 충북, 경남, 경북, 전남, 전북	노지작물 38,762ha 피해 (과수 16,536ha, 맥류 19,980, 채소 2,153, 기타 92)	·계 : 29,622백만원 - 보조 27,090 - 용자 1,294, 자담 1,238
우박·서리	6~7월	광주, 강원, 충북, 경남, 전북, 전남	2,127ha(맥류 867, 채소 590, 과수 534 등)	·계 : 2,031백만원 - 보조 1,476, - 용자 163, 자담 392
집중호우	8.13~18	서울, 대구, 인천, 광주, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남	농경지 유실 매물 283ha, 농작물 2,960ha, 수리시설 148개소 등	<중대본 심의> ·계 : 32,218백만원 - 보조 24,999 * 사유 5,729, 공공 19,270 - 용자 3,218, 자담 4,602
태풍 (곶과스)	9.1~3	서울, 인천, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남	과수 낙과 5.2천ha, 벼 도 복·백수현상 21.3천ha, 비 닐하우스 721ha, 인삼재배시 설 파손 748ha, 어선 289척, 양식장 289개소 등	<중대본 심의> ·계 : 191,736백만원 - 보조 108,614 * 사유 86,305, 공공 22,309 - 용자 88,455, 자담 667
집중호우	9.21~22	서울, 인천, 경기, 강원, 충북, 충남, 전남	농작물 침수 5,221ha, 농경지 유실매물 139ha, 비닐하우스 2ha, 수리시설 88개소 등	<중대본 심의> ·계 : 47,410백만원 - 보조 40,218 * 사유 37,923, 공공 2,295 - 용자 2,530, 자담 4,662
(누계) 13회			0 농작물 피해 92,056ha 0 비닐하우스 등 2,770ha 0 농경지유실 800ha 0 농어업시설 등 998	계 : 371,527백만원 - 보조 250,226 * 사유 202,298, 공공 47,928 - 용자 102,858 - 자담 18,443

<2009년>

재해유형		지역	피해상황	복구지원액
이상조류	'08. 6~10월 '08.9~10월	강원, 경북 경남	·우렁쟁이 2,061줄 ·굴 967줄	·합계 : 3,340백만원 - 보조: 1,670(국,1,169) - 용자: 1,002, 자담: 668
대설(2건)	'08. 12월	강원, 충남, 전남	·비닐하우스 4ha, 인삼재배시 설 51ha, 기타 0.2ha, 농작물 233ha	·합계 : 1,169백만원 - 보조: 529(국370) - 용자: 283, 자담: 357
대 설	'09. 1. 12~15	경기, 충북, 충남	·비닐하우스 63ha, 인삼재배시 설 140ha, 버섯재배사 1ha, 축사 10 동	<중대본 심의> ·합계 : 10,004백만원 -보조: 3,433(국2,403) -용자: 4,096, 자담: 2,475
강 풍	'09. 2. 12~15	부산, 인천, 경기, 충남, 전북, 전남, 경남	·비닐하우스 8ha, 김양식시설 3만척, 미역양식시설 1.3 천줄, 어망어구 1,614천개, 어선 40척 등	·합계 : 6,728백만원 -보조: 5,988(국4,717) -용자: 238, 자담: 502
가뭄대책	'09. 3월	전남북, 경남북	저수지 5,516개소 다단양수 (전북 921, 전남 1,893, 경북 304, 경남 2,398)	-보조: 10,000백만원 (공공)
대설피해	'09. 3.26	강원	인삼재배시설 124ha, 비닐하 우스 3.7ha	<중대본 심의> ·합계 : 3,633백만원 -보조: 1,333(국98) -용자: 1,603, 자담: 647
동해풍해우 박피해	'09.4~6월	경기, 강원, 경북, 경남, 전북, 전남	과수 3,715ha, 밭작물 등 595ha	·합계 : 4,312백만원 - 보조: 3,809(국2,666) - 용자: 399, 자담: 104
우박피해	'09년 7월	경북, 경남	과수 370ha, 밭작물 등 82ha	·합계 : 344백만원 - 보조: 311(국217) - 용자: 21, 자담: 12
강풍피해	'09. 7월	제주	농작물 120ha(과수 14, 특작 1, 밭작물 105), 농경지 2.6ha, 하우스 14ha, 농산물 저장시 설 10동, 어선 2척	<중대본 심의> ·합계 : 4,784백만원 -보조: 1,714(국1,199) -용자: 2,580, 자담: 490
호우피해	'09. 7월	서울, 부산, 광주, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남	농작물 12,127ha	<중대본 심의> ·합계 : 54,903백만원 -보조: 43,516(국26,654) (공공 26,413, 사유17,103) -용자: 6,536, 자담: 4,851
호우피해	'09. 7~8월	전북, 경북	벼 10ha, 밭작물 73ha	·합계 : 338백만원 - 보조: 188(국131) - 용자: 88, 자담: 62
강풍피해	'09. 12. 29	경기, 충남, 전북	김양식시설 16,051척, 어망어 구 776천개, 어선 10척	<중대본 심의> ·합계 : 7,503백만원 - 보조: 2,867(국2,282) - 용자: 3,904, 자담: 732
누 계 (13건)			0 농작물 피해 17,325ha 0 비닐하우스 등 409ha 0 농어업시설 5,5888개소 0 어류 22,787만마리 폐사	·합계 : 107,058백만원 - 보조: 75,408 *사유 38,995, 공공 36,413 - 용자: 20,750, 자담: 10,900

1 농어업재해보험 개요

- 재해시 농어가의 경영안정 지원을 위해 가축공제('97)·농작물재해보험('01)·양식수산물재해보험('08)을 도입하고, 보험대상 및 보장범위 지속 확대
 - '10년부터 위 보험 제도를 농어업재해보험으로 통합하여, 농어업 전반의 위험을 보장하는 종합적 위험관리체계로 발전
- 지난해 자연재해 등에 의한 사고로 1,387억원의 보험금을 지급하는 등 농어가 경영안정에 크게 기여
 - * 보험별 지급실적 : 농작물 903억원, 가축 481억원, 양식수산물 2.5억원
- 재해보험사업의 안정 기반 구축 및 활성화를 위해 국가재보험 제도 도입('05년) 및 보험료 지원 지속
 - 거대재해 위험(농작물-손해율 180%초과, 양식수산물-손해율 140%초과 위험)을 국가가 인수함으로써 민영보험사의 재보험 참여 등 보험사업 활성화
 - 농어가의 보험료 부담 경감을 위해 보험료의 50%, 운영비 일부(농작물·양식수산물 100%, 가축 50) 정부지원

구 분		농작물재해보험	가축재해보험	양식수산물재해보험	풍수해보험
근거법령		농어업재해보험법			풍수해보험법
도입년도		2001	1997	2008	2006
'11년 보험대상		사과 배 복숭아 포도, 단감 감귤 뽕은감 등 30개	소 돼지 말 닭 오리, 꿩 메추리 시슴 등 15개 및 그 축사	넙치 전복 조피볼락 굴 김 및 그 양식시설	주택 온실(비닐하우스 포함)
보상재해	특정 위험 방식	주계약 태풍(강풍), 우박 등	풍해, 수해, 설해, 질병, 화재	태풍 해일 적조 강풍	풍수해, 설해 등 자연재해
	특약	동상해, 집중호우	축사(풍해, 수해, 화재), 전기장치위험	수산질병, 양식시설	-
	종합위험방식	대다수 자연재해	-	-	-
보장수준		최대 가입금액의 85% 80%, 70% 보장	시가의 80%~100% 수준	보험가액의 80%한도내 보상	복구비 기준액 대비 50~90%

* 농작물재해보험, 양식수산물재해보험은 거대재해 피해시 국가가 재보험으로 위험보장

2

재해보험의 성과와 문제점

- 농작물과 농업시설에 대한 위험을 통합관리하는 시스템구축
 - 농작물재해보험 대상목적물을 농업시설까지 확대하여 농작물과 농업시설을 포괄함으로써 농가경영안정의 실효성 제고
 - 고가의 농업시설에 대한 보상제도를 구축하여 피해농가에 대한 재기의 기회 제공
- 보험대상 목적물을 시설작물까지 확대하는 등 품목 다양화
 - “시설딸기, 시설토마토, 시설참외, 시설오이” 품목 추가
- 가입률이 36.0%로서 목표가입률(32.5%)을 크게 초과 달성하였으나, 품목별로는 사과·배·단감을 제외한 복숭아·포도·감귤 등 품목의 경우 보험가입이 여전히 저조
 - ⇒ '08년 이후 감귤 풍상과 피해, 포도 열과 피해, 복숭아 낙과 피해 보상 추가 등으로 가입률이 호전되고 있으나, 지속적인 상품개선 및 홍보강화 필요
 - * 가입률'10) : 사과 80.4%, 배 62.6, 복숭아 17.4, 포도 6.2, 단감 36.1, 감귤 1.7, 뽕은감 19.9
- 지난해까지 전국시행 품목이 과수 7품목으로 한정되어 있어 벼 등 대부분의 작물은 주산지 일부지역만 재해보험 가입 가능
 - 과수(7품목) 가입률은 36%수준이나, 전체품목의 가입률은 13%에 불과
- 특정위험방식으로 추진하는 일부 과수품목은 이상기후로 인한 다양한 형태의 재해에 대비하기에는 미흡
- 농가의 보험료 부담완화를 위해 지자체에서 보험료의 평균 26%(충남 17.0~전남28.5)를 추가지원하고 있어 지역간 불균형 문제 대두

3

재해보험의 추진방향

◆ 기후변화에 대응, 재해보험을 농어업재해대책의 중점분야로 육성

○ 재해보험 대상품목, 시행지역, 보상하는 재해, 보상수준 확대 등을 통한 재해보험 가입률 제고

* 농작물 : ('09) 31.4 → ('10) 36.0 → ('11) 40.0 → ('12) 44.0 → ('13) 50.0%

* 가 축 : ('09) 48.1 → ('10) 52.1 → ('11) 54.1 → ('12) 56.5 → ('13) 60.0%

* 수산물 : ('09) 13.8 → ('10) 21.1 → ('11) 27.0 → ('12) 33.0 → ('13) 40.0%

□ (품목확대) 보험품목을 농가 수요 및 보험화 가능성 등 기술적인 검토를 통해 단계적으로 확대

○ 재해보험 대상품목수 : ('10) 41 → ('11) 50 → ('12) 61 → ('13) 71

○ 농업용 시설보험 대상을 인삼 차광시설, 버섯재배사 등으로 확대

	2011	2012	2013
품목수 (누계)	50품목 (농작물30,가축15, 수산물5)	61품목 (농작물35,가축16, 수산물10)	71품목 (농작물40,가축16, 수산물15)

※ 신규시범사업 예정품목 : ('11) 풋고추, 호박, 국화, 장미, 복분자, 관상조, 조피볼락, 굴, 김, ('12) 인삼, 파프리카, 멜론, 오디, 녹차, 오소리, 참돔, 감성돔, 돌돔, 쥐치, 기타볼락

□ (지역확대) 시범사업 3~4년이 경과한 농축수산물 사업지역을 연차적으로 전국 확대

○ 본사업 전환 품목수/누계 : ('10) 1/20 → ('11) 6/26 → ('12) 9/35 → ('13) 7/42

※ 2012년 전국확대 예정품목(9) : 벼, 고추, 수박, 고구마, 옥수수, 밤, 마늘, 매실, 토끼

□ (대상재해 다양화) 특정재해(태풍, 우박 등)만을 보상하는 과수 5개 품목에 대해 연차적으로 종합위험방식으로 전환 검토

○ 또한, 보험기간을 연장(밭아기~수확기 → 연중)하여, 겨울철에 발생하는 동해(凍害), 설해(雪害) 등을 보장 추진

※ 종합위험방식 전환 품목수 : ('11) 2(포도, 복숭아) → ('12) 2(단감, 뽕은감) → ('13) 3(사과, 배, 감귤)

□ (보장수준 확대) 자기부담비율 하향 조정으로 보장수준을 확대하여 가입률 제고

○ 특정위험방식으로 추진하는 사과, 배 등 과수 5품목에 자기 부담비율 15%형을 추가하여 3개 유형으로 추진(15%, 20%, 30%)

□ (재정지원) 농작물재해보험 활성화를 위해서 자치단체의 보험료 지원비율('11 : 26%)을 자율적으로 확대하도록 유도

○ 재정자립도가 낮은 자치단체 재정부담완화를 위해 국고 지원 확대 검토 필요

[참고자료]

농어업재해보험 대상품목 도입현황 (연도별)

	농작물재해보험	가축재해보험	양식수산물재해보험
2001	<u>사과, 배</u>	<u>소, 돼지, 말</u>	
2002	<u>포도, 복숭아, 단감, 감귤</u>		
2003		<u>닭</u>	
2004		<u>오리</u>	
2005		<u>꿩, 메추리</u>	
2006	<u>뽕은감</u>	<u>칠면조, 사슴</u>	
2007	밤, <u>참다래, 자두</u>	<u>거위, 타조</u>	
2008	<u>감자, 콩, 양파, 고추, 수박</u>	<u>양</u>	<u>넙치</u>
2009	벼, <u>고구마, 옥수수, 마늘, 매실</u>	<u>별</u>	
2010	<u>딸기, 토마토, 오이, 참외, 대추</u>	<u>토끼</u>	전복
2011	<u>풋고추, 애호박, 국화, 장미, 복분자</u>	<u>관상조</u>	조피볼락(5월), 굴(10월), 김(11월)
소계	30	15	5
2012 예정	인삼, 멜론, 파프리카, 오디, 녹차	<u>오소리</u>	어류(참돔, 돌돔, 감성돔, 쥐치, 기타볼락)
2013	5품목(미정)	-	5품목(미정)
합계	40	16	15

* 밑줄 친 품목은 본사업 품목임

농어업재해보험 대상품목별 사업지역

2011.11, 현재

구 분	품 목	사업지역	
농작물재해 보험 (30개품목)	본사업 (12품목)	사과, 배, 복숭아, 포도 감귤, 단감, 뽕은감, 참다래, 자두, 콩, 양파, 감자 전 국	
	시범사업 (18품목)	밤	공주, 구례, 산청
		수박	부여, 함안
		고추	괴산, 해남, 안동
		벼	철원, 평택, 이천, 화성, 청원, 진천, 당진, 서산, 논산, 예산, 아산, 김제, 익산, 부안, 고창, 정읍, 해남, 영암, 나주, 영광, 고흥, 상주, 구미, 경주, 의성, 밀양, 김해, 기장, 울주, 강화
		고구마	여주, 익산, 해남
		옥수수	홍천, 영월, 괴산
		마늘	고흥, 의성
		매실	순창, 광양, 하동
		대추	보은, 경산, 밀양
		시설딸기	논산, 담양, 밀양, 진주
		시설오이	순천, 공주, 춘천
		시설토마토	부산강서, 김해, 춘천
		시설참외	성주
		시설호박	진주, 의령, 청원, 평택
		시설풋고추	밀양, 나주, 당진
		시설장미	고양, 김해, 전주
		시설국화	부산강서, 창원, 태안
복분자	고창, 정읍, 순창, 함평		
시설하우스	파주·광주·포천(경기), 진천(충북), 고창(전북), 영암(전남), 예천, 상주, 고령(경북)		
가축재해 보험 (15개품목)	본사업 (13품목)	소, 돼지, 말, 닭, 오리, 평, 메추리, 칠면조, 사슴, 거위, 타조, 양 (염소), 벌 전 국	
	시범사업 (2품목)	토끼, 관상조	전 국
양식수산물 재해보험 (5개품목)	본사업 (1품목)	넙치	전 국
	시범사업 (4품목)	전북	완도·진도·해남·강진(5권역), 신안, 여수, 고흥, 태안
		조피볼락	순천·여수·광양·장흥·보성·고흥(6권역) 사천·통영·하동·남해·고성(7권역)
		굴	여수, 통영
	김	해남	

농작물재해대책 및 보험제도
개선을 위한
정책 토론회 자료

2011. 12. 1

<최홍섭 부장>

농협중앙회

I . 일반 개요

1. 목 적

농업재해로 발생하는 농작물 및 농업용 시설물의 피해에 따른 손해를 보상하여 농업 경영의 안정과 생산성 향상에 이바지하고 국민경제의 균형 있는 발전에 기여 (농어업재해보험법 제1조)

2. 도입 경과

- '00. 1. 26. : 농작물재해보험법 시행
- '01. 3. 17. : 보험상품(사과·배) 도입
- '02년 : 품목 확대(복숭아·포도·단감·감귤)
- '05. 1. 27. : 국가재보험제도 도입
- '06년 : 품목 확대(뽕은감)
- '07년 : 품목 확대(밤·참다래·자두)
- '08년 : 품목 확대(고추·콩·감자·양파·수박)
- '09년 : 품목 확대(벼·고구마·옥수수·마늘·매실)
- '10년 1. 1 : 농어업재해보험법 시행
- '10년 4.1 : 품목 확대 (대추·오이·딸기·토마토·참외 및 농업시설)
- '11년 11.15 : 품목 확대 (풋고추·호박·장미·국화,·복분자 및 농업시설)

3. 사업 근거법 및 감독법

- 근거법 : 농어업재해보험법 (농식품부)
- 감독법 : 보험업법 (금감위 및 금감원)
 - 농어업재해보험법에서 보험업법을 준용하도록 규정하고 있음

4. 보험사업자 : 농협중앙회

- 일반 보험회사도 보험사업자가 될 수 있으나 민영 보험사의 참여가 없어 농협중앙회가 단독으로 실시
- 농식품부와 농협중앙회 간에 사업약정을 체결하여 보험사업에 참여
 - 약정 기간은 1년이나 특별한 사유가 없으면 1년 단위 자동연장

5. 정부 지원

- 재정 지원
 - 보험료의 50% 지원
 - 사업운영에 소요되는 운영비 전액 지원
 - 국가재보험 제도 운영
 - 거대재해 (손해율 180% 초과) 발생시 180% 초과금액은 국가에서 보험금 지급
- ※ 손해율은 보험료 대비 보험금의 비율임

< '11년 정부지원 예산 >

보험료	운영비	품목및통계관리	계
610억	354억	8억	972억

6. 보험 대상 품목

가. 본 사업

- 품 목(12종) : 사과, 배, 복숭아, 포도, 감귤, 단감, 뽕은감, 참다래, 콩, 감자(가을), 자두, 양파,
- 사업 지역 : 전국

나. 시범사업

품 목 (18종)

4년차	3년차	2년차	1년차
밤 고추 수박	벼 옥수수 고구마 마늘 매실	대추 시설딸기 시설참외 시설토마토 시설오이 및 농업시설	복분자, 시설꽃 고추 시설호박 시설장미 시설국화 및 농업시설
(3종)	(5종)	(5종)	(5종)

※ 통상 시범사업 3년후 본사업 실시

사업 지역 : 주산지 1~ 30개 시·군

7. 보장 수준

평년수확량의 70% 또는 80%, 85% (자기부담비율 30%, 20%, 15%)

- 자기부담비율은 가입자가 선택할 수 있으며 상품종류에 따라 자기부담비율의 종류가 다름
- 자기부담비율 20% 형의 보험료가 30%형보다 비쌈

8. 상품 종류

가. 특정위험 방식

- 대상작물 (5품목) : 사과, 배, 감귤, 단감, 뽕은감,
- 대상재해 : 태풍(강풍), 우박, 동상해, 집중호우
- 피해량 산출 방법

- 재해 발생시 마다 피해량을 직접 조사하며 중복 재해 발생시조사량을 누적하여 피해량 산출

나. 종합위험 방식

- 대상작물 (25품목) : 특정위험 작물을 제외한 작물
- 대상재해 : 대부분의 자연재해, 화재, 조수해, 병충해
- 피해량 산출 방법
 - 과거 생산량과 금년 생산량을 비교하여 감소가 있는 경우 감수량을 피해로 인정

9. 손해 평가 방법

가. 근거 규정

- 농어업재해보험법 및 시행령
- 농작물재해보험 손해평가요령(농식품부 고시)

나. 주요 내용

- 농업인을 중심으로 하는 손해평가반에 의거 실시
 - 약 7,500명의 손해평가인 위촉 및 활동
- 손해평가반의 조사결과를 확인하기 위한 검증조사 실시
 - 검증조사는 중앙회 직원 및 손해평가법인에 의거 실시

다. 피해율 산정 방법 예시

- 피해율 = 피해량/ 기준수량
- 피해량 : 낙과 과실수+착과 피해 과실수(낙과 과실의 5%)
- 기준수량 : 과거 5년간 적과후 과실수의 평균

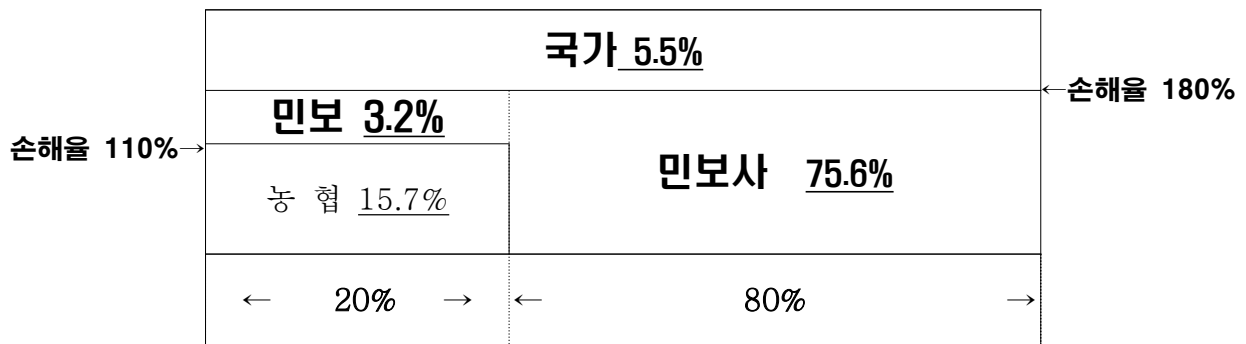
10. 재보험 구조

가. 근거 규정

- 손해율 180% 초과는 국가재보험에서 보험금 지급
 - 국가재보험 효율 : 보험료의 5.5%

- 손해율 180% 이하 부분은 농협이 보유하되 그중 비례 80% 분과 비비례 110% 초과 부분은 국내·외 재보험사에 재보험 처리하고 있음
 - 국내 6개, 해외 22개 총 28개 국내외 재보험사 참여

< '11년 재보험 구조 및 보험료 분산 비율 >



나. 보험사별 비율

구분	삼성	동부	현대	LIG	메리츠	코리안리	계
10년	22%	19%	17%	7%	5%	5%	75%
11년	23%	20%	18%	9%	5%	5%	80%

□ 선정 방법

- 지급여력 150% 이상이고, 해외신용 평가기관((S&P : BBB, A.M. Best)이 부여한 신용 등급이 안정수준 (B+) 이상의 국내 손해보험사

II. 사업 추진 현황

1. 총괄 실적(본사업+시범사업)

- 농업인들의 농작물재해보험 필요성에 대한 인식 증가와
정부·지자체의 보험료 지원으로 가입실적이 지속적으로 증가

(단위:호, ha, 억원, %)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011.10말	2011년(추정)
가입농가	32,538	45,885	52,123	58,930	62,000
가입면적	26,037	48,327	53,449	81,965	83,000
가입금액	9,316	12,515	16,270	18,646	18,900
보험료	554	625	864	1,031	1,177

□ 본사업

(단위 : 호, ha, 억원)

구 분	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	10년	11.10말
농 가	26,328	27,419	28,758	30,696	32,970	34,123	36,319
면 적	20,301	21,466	22,950	24,009	26,388	30,094	34,709
보험료	548	576	554	542	572	750	919
보험금지금액	239	211	615	236	615	779	855

주)11.10말 보험금지금액 계수는 연말 추정액임

□ 시범사업

(단위 : 호, ha, 억원)

구 분	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	10년	11.10말
농 가			345	1,842	12,915	16,012	22,611
면 적			711	2,028	21,939	23,358	472
보험료			3	12	53	113	11,141
보험금지금액			-	13	47	124	595

주)11.10말 보험금지금액 계수는 연말 추정액임

2. 년도별 · 손해율 현황

(단위:호,백만원)

년도	총 보험료 (A)	지 급 농가수	재해별 보험금 현황								손해율 (B/A)
			태 풍	우 박	봄 동 상 해	가 을 상 해	집 중 호 우	나 무 보 상	종 합 위 험	합 계 (B)	
'01	3,016	407	50	378	951	-	-	-	-	1,379	45.7%
'02	8,008	6,913	27,489	3,171	4,049	-	-	-	-	34,709	433.4%
'03	17,202	10,134	46,345	2,667	951	-	-	55	-	50,018	290.8%
'04	32,143	3,177	5,279	616	7,702	-	-	2	-	13,599	42.3%
'05	54,847	5,877	11,497	2,748	9,624	-	-	2	-	23,871	43.5%
'06	57,627	5,171	10,977	6,711	3,411	6	-	7	-	21,112	36.6%
'07	55,670	7,274	14,489	46,368	606	-	-	1	-	61,464	110.4%
'08	55,423	3,383	1,440	15,955	6,049	-	202	-	1,286	24,932	45.0%
'09	62,523	6,956	7,089	42,925	4,966	6,576	20	0	4,676	66,252	105.9%
'10	86,357	14,352	39,122	6,849	21,934	8,423	1,438	97	12,467	90,330	104.6%
'11.10	103,082	15,600	29,800	11,700	43,600	330	20	50	59,500	145,000	140.7%

주) '11.10월 지급농가수, 재해별 보험금 현황 계수는 추정치임

3. 년도별, 재해별 보험금 지급 현황

(단위: 건, 억원)

구 분	2008년		2009년		2010년		2011년 추정	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
태풍	906	14	3,913	71	7,034	391	10,895	298
우박	2,355	160	6,000	429	1,004	68	1,168	117
동상해	1,385	60	2,240	115	13,295	304	7,617	439
기타	77	2	4	0	560	15	11	0.7
본사업 계	4,723	236	12,157	615	21,893	778	19,691	855
시범사업	452	13	5,610	47	14,587	125	29,318	595
합 계	5,175	249	17,767	662	36,480	903	49,009	1,450

4. 년도별, 농가수, 보험료 현황

(단위: 호, 억원)

구 분	2008년		2009년		2010년		2011년 10달	
	농가수	보험료	농가수	보험료	농가수	보험료	농가수	보험료
사과	12,935	264	14,527	322	16,554	462	17,223	553.4
배	10,500	216	10,445	189	10,451	198	10,859	264.9
복숭아	1,372	7	1,567	8	1,927	11		
포도	1,466	17	1,636	18	1,893	19		
감귤	541	1	720	1	492	0.4	385	0.3
단감	3,053	32	3,038	29	3,472	51	4,316	68.3
뽕은감	829	5	1,037	5	1,322	9	2,094	19.7
참다래							201	2.9
자두								
콩							1,122	8.2
감자							119	1.8
양파								
본사업계	30,696	542	32,970	572	36,111	750	36,319	919.5
밤	126	1	48	0.3			12	0.0
참다래	46	1	50	1	127	2.1		
자두	255	3	289	3	739	9.3		
고추	442	2	390	2	400	2.3	745	3.6
콩	530	3	525	5	699	5.7		
감자	114	1	105	1	68	1		
양파	329	1	290	1	199	1.1		
수박	0	0	204	1	209	0.6	147	0.5
벼			10,026	36	9,199	37	19,680	84.9
옥수수			250	0	57	0	83	0.2
고구마			145	1	19	0.2	15	0.1
마늘			300	0.5	91	0.2		
매실			293	1	624	3.8		
시설하우스					236	3.3	691	11.7
대추					139	1.9	811	7.2
딸기					13	0	13	0.1
오이					11	0.1	12	0.1
토마토					21	0.5	1	0.1
참외					72	0.5	371	2.5
복숭아					1,712	19.3		
포도					1,377	23.7		
풋고추							30	0.3
시범계	1,842	12	12,915	53	16,012	113	22,611	111.3
합계	32,538	554	45,885	625	52,123	863.6	58,930	1,030.8

5. 품목별 판매기간(보험료 가입 기준)

(단위 : 백만원,ha,%)

구분	품 목	판매 기간	2010년	2011.10말	전년동기		
					실적	성장률	
본 사 업	사과	2.14~3.18	46,214	55,337	47,549	16.4%	
	배		19,753	26,491	21,113	25.5%	
	감귤		43	33	45	-26.7%	
	단감		5,076	6,826	5,360	27.4%	
	뽕은감		901	1,967	1,062	85.2%	
	복숭아		1,118				
	포도		1,940				
	참다래		6.1~6.30	218	285	226	26.1%
	콩		6.1~7.29	574	824	575	43.3%
	감자(가을)		9.5~10.14	104	178	97	83.5%
	자두		11.15~12.9	923			
	양파			107			
	복숭아(종합)		12.12~12.23	1,929	0	1,220	
	포도(종합)			2,367	0	2,052	
본 사업 계			81,267	91,941	79,299	15.9%	
시 범 사 업	참외	1.1~1.14	49	46			
	수박	1.11~3.18	55	45	55	-18.2%	
	밤	4.4~4.29	0	5			
	대추		188	721	195	269.7%	
	고추	4.18~5.27	231	365	231	58.0%	
	고구마	5.2~6.3	15	14	16	-12.5%	
	옥수수	5.2~6.17	15	21	15	40.0%	
	벼	5.11~7.8	3,736	8,485	3,738	127.0%	
	딸기	8.8~12.9	6	11	4	175.0%	
	오이		10	7	8	-12.5%	
	마늘	10.4~11.30	21				
	매실	11.15~12.9	383				
	참외	8.8~12.9		203		-	
	토마토			11		-	
	풋고추			36			
	호박						
	국화						
	장미	10.4~12.9					
	복분자	11.15~12.9					
	시설하우스(단동)	1.1~12.9	332	1,004	133	654.9%	
시설하우스(연동)	1.1~12.9		167				
시범사업 계			5,041	11,141	4,395	153.5%	
합 계			86,308	103,082	83,694	23.2%	

Ⅲ. 제도개선 방향

1. 현행 제도의 애로사항

가. 가입자 및 지역조합의 도덕적 위험 발생 가능성

□ 정보의 비대칭

- 농업인이 보험사업자보다 정보가 우위에 있으므로 이를 악용하는 도덕적 위험이 발생할 수 있음

□ 가입자 위주로 조합이 활동

- 지역농협이 손해평가 등 현장 업무를 모두 담당하고 있으나 사업 손실에 따른 부담이 전혀 없으므로 가입자 위주로 업무를 취급하는 도덕적 위험 발생

나. 손해평가의 어려움

- 일반보험과 달리 보험가입자인 농업인이 손해평가를 하고 있어 전문화가 어려우며, 도덕적 위험 발생 가능성이 있음

< 농업인을 손해평가인으로 활용하는 이유 >

- 동시에 많은 인력을 확보할 수 있음
- 신속하게 현장에 투입할 수 있음
- 손해평가 비용 절약

□ 기술적 한계

- 생장물을 대상으로 손해액을 산출하는 것은 많은 기술적인 어려움이 있음 (보상하지 않는 재해로 발생한 손실 산출 등)

다. 통계의 불충분으로 계약인수가 부정확할 수 있음

- 농가별, 품종별, 영농방식별로 단위 생산성이 다르나 이를 통계적으로 처리하기 어려움
 - 단위 면적당 생산성이 낮은 농가가 혜택을 보는 제도가 될 수 있음

라. 위험분산 구조가 취약

- 한국의 농작물재해보험은 총 위험의 약 80%를 국내·외 재보험사에 의존하고 있으나 사업 수익 구조는 매우 취약함
 - 수지상등의 원칙에 따른 요율 적용으로 장기간 운영시 수익이 발생치 않도록 되어 있음
 - 운영비에서 지급하는 보험사업자 수수료 (보험료의 4.4%)는 사업비에 충당할 수준에 불과

※ 일반보험은 사업에 소요되는 사업비(약 35%)와 별도의 수익(약 5%)이 보장되도록 보험요율을 산출하고 있음

⇒ 사업성 악화시 재보험사는 농작물재해보험 사업에 참여하지 않을 것임

⇒ '02년 태풍 "루사" 이후에 '03년~'04년은 보험회사가 재보험에 참여 하지 않았으며

⇒ 현재 3년간 연속 손해율 80% 초과로 재보험 참여에 부정적인 입장 표출 및 관망하고 있음

2. 제도의 안정적 발전을 위한 기본 방향

가. 도덕적 위험에 대응할 수 있어야 함

- 보험가입자의 도덕적 위험을 방지하지 못하는 경우 손해율이 악화되고 보험요율이 부당하게 높아지게 됨
- 이를 방지하지 못할 경우 제도 자체의 근간이 흔들릴 수 있음
 - 제도를 악용하는 부당한 농업인을 양산하는 제도가 될 수 있음

나. 손해평가가 가능하여야 함

- 손해평가가 어려울 경우 도덕적 위험을 부추길 수 있음
 - 예를 들어 노지 채소의 경우 가격이 하락할 경우 재배를 포기하고 보험금을 받으려는 도덕적 위험이 발생할 것임

다. 시장원리에 따른 제도 운영

- 보험시장 참여자에 대하여 최소한의 수익이 보장되도록 제도 운영 필요
 - 외국의 경우 국가재보험에서 손실의 많은 부분을 부담함으로써 보험사업자가 안정적으로 참여하도록 유도
- 시장 실패가 예상되는 위험은 국가재보험이 부담
 - 시장에서 수용이 가능한 위험은 최대한 시장으로 분산하되 그렇지 않은 위험은 국가재보험으로 처리

3. 각 항목별 개선 방향 의견

가. 보험대상 품목의 확대

- 보험제도 도입 '11년 만에 현재 30개 품목, 농업용시설(단동, 연동비닐하우스) 보험을 실시하는 것은 결코 늦다고 보기 어려움 (전국 판매 12개 품목, 주산지 판매 : 18 개 품목)
 - '47년부터 실시 하였으며 상대적으로 자연재해가 많은 일본은 현재 26개 작물에 대하여 보험 적용
 - * 작물구분 산정 방식이 상이함 (일본: 원예시설공제인 경우 1품목)
 - 보험화가 가능하다고 판단되는 품목은 대부분 보험화 하였으며 현재 미 도입 품목은 작물별 생산 규모(재배면적) 및 농가의 보험수요가 적으며, 기존도입 품목의 가입 미흡, 손해평가의 상당한 어려움이 예상됨
 - 평균수량 산출의 어려움, 손해평가 어려움, 도덕적 위험 가능성이 높으므로 도입을 위하여는 많은 사전 연구가 필요함
 - 향후 개발 품목은 지금까지 보다 더 많은 준비와 연구가 필요할 것으로 예상되므로 신중한 도입이 필요
 - '13년까지 40개 품목으로 확대하고 그 이후에 농업인의 수요와 기술적인 검토를 통하여 단계별로 확대하는 것이 바람직함
 - 보험대상 품목은 보험시장의 입장을 반영할 수 있는 기관의 참여가 필요
- ⇒ '12년 인삼, 오디, 녹차, 파프리카, 멜론 보험도입을 위하여 연구 용역 및 상품 개발을 진행하고 있음
- 인삼의 경우 땅속에서 재배 및 장기간 재배하는 작물이므로 이를 보험으로 적용하기 위하여는 검토할 과제가 많음

나. 시범사업 품목의 본사업 전환 전국 확대

☞ 본사업으로의 전환 기준

- 시범사업 시행 3년이 경과한 품목은 시범운영 과정에서 나타난 문제점을 개선·보완하여 전국으로 확대

□ '11년 본사업 전국확대 품목 :12 개 → '12년 : 19개)

* '12년 전국확대 대상품목 (8개) : 벼, 고구마, 옥수수, 마늘, 매실, 밤, 수박, 고추

□ 자연재해는 수년에 한 번 발생하는 경우가 많이 있으므로 상당기간의 연구가 필요하며 충분한 시범사업 기간이 필요함

- 현재 시범사업기간 3년은 보험제도 도입을 위한 최소한의 요건으로 더 줄이기는 곤란

- 외국은 사전 준비기간과 5~7년의 시범사업 실시

□ 제도 안정을 위한 최소한의 시범사업 기간 필요

- 안정화가 덜 된 상태에서 본사업으로 전환시 손해율이 불안정하여 정상적인 사업 운영이 어렵게 됨

⇒ 일률적으로 동일한 시범사업 기간 적용보다는 품목별 특성에 따라 시범사업 기간을 조정 및 확대

⇒ 손해율이 악화되는 경우에는 재보험회사가 참여하지 않을 수 있으며, 손해율이 낮은 경우는 농업인이 외면할 수 있음

다. 복숭아, 포도 품목의 운영 방식 전환 검토

□ '11년 12월 판매 예정 : 전년도와 같이 종합위험방식으로 판매함

☞ 사업 현황

- 복숭아·포도는 10년 특정재해만 보장하는 특정위험 방식에서 모든 자연재해를 보장하는 종합위험방식으로 전환
 - 모든 자연재해, 조수해, 화재를 보장재해로 하여 전국을 대상으로 사업 실시(10.11.22~ 11.11.30)

□ 전년도 판매한 복숭아, 포도 보험에 대한 종합위험방식 전환결과를 참조하여 단계별 확대 하는 것이 바람직함

* 품목별 손해율 (복숭아 462%, 포도 927%)

⇒ 보험상품 및 운용방식 개선을 통해 사업 안정성 강화 필요함

⇒ 11년 사업결과를 분석결과 종합위험방식으로서는 제도 유지가 어려울 것으로 판단되는 경우 다른 (반)종합 위험보장방식으로 전환 검토 필요

라. 보장수준 강화 및 자기부담비율 완화

□ 자기부담비율 제도를 운영하는 이유

- 농업특성상 특별한 이유없이 생산량이 10% 정도는 변화하므로 이를 완충할 장치 필요
- 자기부담비율 완화는 보험료가 비싸져서 가입자가 가입하기 어려워지며 정부예산이 많이 소요
- 모든 손해를 보상하게 되면 보험가입자의 도덕적 위험이 커짐

□ 단계별 자기부담비율 완화가 바람직 함

- 해외 재보험자와 협의하여 안정적인 품목 또는 지역부터 일부 낮추고, 그 결과를 바탕으로 단계별로 완화하는 것이 좋을 것임

※ '10년 자기부담비율 15%형 상품(과수 특정위험 방식)을 일부 도입 적용 하였음

□ 자기부담비율을 완화하는 경우 보험료 예산 및 손해평가 비용이 증가할 것으로 예상됨

< 자기부담비율 완하시 보험료 인상 추정 >

○ 약 50% 정도 인상될 것으로 예상

- 현재 30%형에 비하여 20%형의 보험요율이 50% 비쌈

마. 손해평가제도 개선

□ 현재 손해평가 인력의 절대적 부족과 평가 비용의 적정성 유지를 위해 농업인 손해평가인 인력을 활용하고 있음

- 전문화가 어려우며, 도덕적 위험 발생 가능성 상존

< 농업인 손해평가인으로 활용하는 이유 >

- ① 재해시 동시에 많은 인력 확보
- ② 신속하게 현장에 투입
- ③ 손해평가 비용 절약

- 지역별 손해평가협의회 확대 및 운영 강화
 - 손해평가협의회를 통한 공정한 손해평가제도 정착
 - 협의결과에 따라 검증대상 선정기준 자료로서 활용

- 혼합 손해평가 제도 중점 추진
 - 손해평가의 형평성 제고 및 도덕적 해이 예방

- 손해평가를 위한 현지조사 환경 개선
 - 과수원의 GPS정보 확보 및 전용 어플리케이션 개발
 - 과수원별 입간판 설치

- 손해평가인 관리 방안 보강
 - 손해평가인 관리를 통한 일선 농협 역할 강화
 - 손해평가인의 관리 강화로 건전한 보험사업 육성

- 손해평가요령 중 제10조 일부 개정
 - 현장입회 및 현지조사표 서명 불응건에 대한 민원 예방

- 손해평가요령 중 조사방법 일부 개정
 - 간이조사를 통한 신속한 현지조사 및 본부 검증조사 능력 제고

- 손해평가 조사기한 기일 관리 강화로 조사시기 단축 마련
 - 지체없이 손해평가를 하도록 되어 있으나 개인사정 또는 기상악화로 인한 조사기간이 1개월 이상 지연으로 민원발생 여지가 높아지고 있음

- 손해평가지 재보험사 참여(협력) 강화
 - 단일사고로 인한 손해액이 100억 이상으로 예상되는 경우
 - 손해평가와 관련된 제반조치 및 손해평가일정 등을 통지

바. 보험가입률 확대 방안

- 현재 본사업 기준 가입률은 38% 수준이므로 일본의 가입률 (26.5%)과 비교시 낮지는 않음
 - 반면 품목별로 편차가 심하게 발생하고 있으므로 이를 해소할 방안은 필요함

- 품목별 가입률 편차의 주 요인은 자연재해의 발생정도와 관련되어 있다고 판단됨
 - 보험요율이 높은 품목이 가입률이 높고, 반면에 낮은 품목은 가입률이 낮게 나타남

- 따라서 일률적인 제도개선 보다는 재해발생이 적은 품목에 대하여 품목별로 자기부담비율 차별화 방안을 적용하는 것이 바람직할 것으로 보임

- 지역농협에 대한 취급수수료 현실화
 - 비주산지의 경우는 건별 취급 비용이 많이 소요되나 수수료는 보험료에 비례하므로 실비에 미치지 못하고 있음
 - 특히 벼 및 신규 발작물의 경우 수수료가 낮아서 농협이 취급을 꺼림

- 홍보 예산의 확대
 - 소방방재청의 풍수해보험은 TV 광고 실시하고 있음

사. 사업 안정화 방안

□ 국가재보험 제도의 개선

- 재보험 시장에서 수용이 안될 경우 국가재보험으로 처리하여 보험사업자가 안정적으로 제도개선에 임할 수 있음
- 보상한도 인하 및 2~3가지 국가재보험 제도를 적용하고 보험사업자에게 선택권 부여(미국, 스페인에서 적용하는 방식)

□ 제도의 안정적 운영을 위한 운영비 현실화

- 손해평가 소요 비용, 지역농협 취급수수료의 현실화 등

□ 충분한 보험료 지원 예산 확보

- 품목 확대, 특정위험의 (반)종합위험 전환, 자기부담비율 완화 등에 따른 보험료 예산 확보

□ 사업자수수료율 인상

- 안정적 사업운영을 위한 사업자수수료(순보험료의 8%) 인상

□ 인력의 절대적 증원 필요

- 보험사업의 품목확대 및 사업의 안정적 운영을 위한 인력 증원 필요

IV. 종합 의견

- 농업인의 경영안정 도모하기 위하여 상기의 제도개선은 모두 필요한 부분이라고 판단됨

- 그러나 농업인의 도덕적 위험 방지, 손해평가의 기술적 한계를 극복하지 못하고 적용할 경우 제도의 기반이 흔들릴 수 있음

- 또한 위험의 상당부분을 차지하고 있는 재보험 시장이 불안정화 될 수 있음

- 각 항목별 개선 방향 의견과 같이 종합적으로 개선 검토하여 농작물재해보험이 활성화 되도록 노력할 것임

농업인을 위한 농업재해대책 및 보험제도의 발전과제

2011. 12. 1

<우종진 과장>

괴산군친환경농업과

1. 농업재해대책과 지원제도

농업재해는 한해, 수해, 풍해, 냉해, 우박, 서리, 조해, 설해, 동해, 병충해, 기타 자연현상으로 인하여 발생하는 농업용 시설, 농경지, 농작물 및 가축의 피해를 말한다. 이러한 자연재해는 광범위한 지역에서 동시다발적으로 발생하므로 예측이 어려우며, 예측이 가능하더라도 농민 스스로가 대처하는 데에는 한계가 있다. 그래서 국가가 나서서 국민의 생명과 재산을 보호할 의무에 근거하여 자연재해에 대한 대책과 농업재해에 대한 대책을 수립하여 시행해야 하는데 농업이 자연재해로부터 자유로울 수 없는 특수성을 감안하여 『자연재해대책법』의 특별법으로서 『농어업재해대책법』을 두고 있다. 재해 발생 시 정부는 『농어업재해대책법』에 의해 정책자금 이자상환 연장, 학자금 지원, 대파비·농약대 등을 지원하고 있으나 많은 재정이 투입됨에도 불구하고 개별 농가의 입장에서 보면 그 지원수준이 미미하여 농가의 경영안정에 실질적인 도움이 되지 못하고 있다.

2. 농작물재해보험 실시 배경과 필요성

농업은 기상상황에 따라 생산량 및 시장가격의 진폭이 크며, 이로 인하여 개별농가는 항상 자연재해 위험에 노출되어 있다. 이러한 위험을 관리하는 하나의 방안으로 발전한 것이 농작물재해보험으로 자연재해로 인한 농가의 경제적 손실을 보험의 원리를 이용하여 보전함으로써 농가의 소득 및 농업경영의 안정을 도모하여 국가차원에서 각 경제주체의 균형 있는 발전을 모색하는 중요한 수단이다.

최근 전 세계는 지구온난화로 인해 폭염, 가뭄, 홍수 등 극한 기상현상 발생이 증가하고 있으며, 우리나라도 기후변화 진행속도가 세계 평균의 2배 이상을 상회하는 등 외국에 비해 기상재해 발생 가능성이 높아져 태풍, 집중호우 등 정형적인 기상재해의 발생빈도가 증가하는 추세이다.

이에 따라 정부는 『농어업재해대책법』에 의해 농업재해를 입었을 경우 응급복구 및 생계안정 차원에서 최소한의 재해복구비를 지원하고 있으나, 이러한 재해 지원과는 별도로 재해 발생 시 실질적인 농가의 경영안정과 농업재생산 유지를 위한 제도의 필요성이 대두됨에 따라 정부는 각종 직불제 사업과 더불어 농작물재해보험제도를 2001년부터 도입하여 지원 규모 및 범위를 확대하고 있다. 대상품목도 2001년 출범 당시 사과와 배 2개 품목에서 매년 확대되어 2011년 현재 과수, 식량작물, 농업용 시설물 및 시설작물 등 30개 품목으로 확대되었다.

3. 농작물재해보험의 성장

농작물재해보험은 매우 빠른 속도로 성장을 거듭한 결과 2010년까지 6만 5,421농가에 3,876억원의 보험금을 지급하는 등 농가의 경영안정에 크게 기여하였고, 보험품목, 대상재해의 확대 등으로 농업인의 보험에 대한 인식이 좋아져 보험가입률 및 보험규모 면에 있어 매년 지속적으로 성장하고 있다. 보상대상에 있어서도 태풍, 우박, 동상해

등 특정한 재해에 대해서만 보상하던 것을 보상 가능한 모든 자연재해를 포함시키는 추세에 있으며, 벼 품목의 경우에는 일부 병충해(흰잎마름병, 줄무늬잎마름병, 벼멸구)와 야생동물 피해를 포함하는 등 보상범위를 더욱 확대하였다.

정부는 농업인의 보험료 부담을 줄여 보다 많은 농업인이 보험 혜택을 누릴 수 있도록 보험료의 50%, 운영비의 100%를 지속적으로 지원하고 있다. 2010년 보험가입률은 36%대로, 상대적으로 자연재해가 많으며 우리보다 30년 이상 앞선 일본의 보험가입률(약30%선)을 앞지르고 있는 것으로 나타났다. 특히, 사과, 배는 전국 대상면적의 약60% 이상이 자발적으로 보험에 가입하여 높은 보험가입률을 보이고 있다.

전국적인 농작물재해보험 성장과 함께 우리 괴산군의 농작물재해보험 가입현황 및 지급현황을 살펴보면 가입농가와 면적이 점차 증가하고 있지만 특정 품목에 편중되어 확대되고 있는 실정이다. 물론, 괴산군의 주요 농산물 위주이기는 하지만 아직까지 농업인이 재해보험의 종류 및 의의에 대한 이해 부족으로 가입을 꺼리고 있다. 또한 가입품목의 전체 농가수 대비 가입농가의 수는 적은 편이어서 재해로부터 피해를 입은 많은 농가들이 생계에 어려움을 겪고 있는 상황이다. 우리 지방자치단체에서도 재해를 입어 시름에 잠긴 농업인에게 조금이나마 힘이 되어 줄 수 있도록 농작물 재해대책에 대한 많은 관심을 가지고, 농업인들이 농작물재해보험의 필요성을 인식하여 보험가입을 할 수 있도록 홍보하여 농업인의 경영불안을 해소하고 소득 및 경영안정을 도모하기 위해 노력해야 할 것이다.

<괴산군 농작물재해보험 가입현황 및 지급현황>

(단위 : 천원)

연도	가 입 실 적				지 급 실 적	
	농가수(호)	농지수	면적(ha)	가입금액	건수	보험금
2009	340	514	218	203,347	13	51,349
2010	311	486	229	281,601	19	202,266
2011	518	800	358	511,766	131 (사과미포함)	345,244 (사과미포함)

<괴산군 농작물재해보험 품종별 가입농가>

(단위 : 호, %)

연도	사과	배	복숭아	포도	고추	옥수수	콩	합계
2009	169	17	45		18	91		340
2010	188	16	49	1	20	37		311
2011	222 (42.9)	15 (2.9)	57 (11)		160 (30.8)	49 (9.5)	15 (2.9)	518 (100.0)
전체재배 농가수	535	81	228		2,445	2,278		

농작물재해보험 사업에서 중추적인 역할을 담당한 것은 이 제도를 도입하기 위해 법과 시행령을 만들고 사업이 정착되기까지 부단한 노력을 기울인 중앙정부이다. 그러나 2001년 농작물재해보험 사업 시작부터 아낌없는 지원을 해온 정부의 역할과 함께 여건이 되는 한도 내에서 꾸준한 지원을 이어온 지방자치단체 및 농협의 관심과 노력으로 많은 위기와 험난한 역경을 겪으면서도 성장을 거듭하여 오늘날의 사업성과를 거둘 수 있었다. 농산물은 생산량과 소비량에 따라 가격진폭이 커 소득이 급변하는 가운데 매년 부담해야 하는 보험료는 매우 큰 금액이다. 이러한 높은 보험료 부담을 경감하기 위해 정부에서 50%, 지방자치단체에서 26%를 지원하고 있다. 이러한 지원은 가입기회를 확대할 뿐만 아니라 농가 경영안정, 재생산활동에 큰 도움이 되고 있다. 지방자치단체의 보험료 지원은 농작물재해보험 제도가 우리나라의 어려운 농촌현실에도 불구하고 조기에 정착하는 데 많은 기여를 하였고, 앞으로도 지속적인 지원을 통해 사업을 더욱 활성화시키는 역할을 할 것으로 기대된다.

4. 농업 분야의 환경 변화

농업 분야는 자연과 밀접한 관계를 가지고 있기 때문에 농업을 영위하면서 살아가고 있는 농업인의 경우 자연재해로 인하여 발생하는 위험을 고려한다면 다른 산업보다 위험에 대한 대비책은 더욱 필요하다 할 것이다.

최근에는 자연재해 뿐만 아니라 산업화 과정에서 발생하는 위험과 친환경정책에 따른 야생동물로 인한 위험 등 다양한 형태의 위험이 증가하고 있다. 여기에 더해 농작물의 특성상 발생하는 수급 불안정으로 인한 가격 하락도 농업을 위협하고 있다.

이러한 농업 위험을 회피하기 위하여 국가 차원에서 재해예측 시설의 확충, 재해 방재 시설의 확보, 위험이 적은 품종의 공급 등 다양한 재해예방 대책을 실시하고 있다. 그럼에도 불구하고 발생하는 재해에 대하여는 재해지원대책을 통하여 농업인을 지원함으로써 그 피해를 최소화해왔다.

이러한 노력으로 과거에 비해 많은 위험이 해소되어 안전한 농업으로 발전한 것은 사실이다. 그러나 과거에는 생계만 유지하면 다시 영농을 지속할 수 있었으나 이제는 현실이 그렇지 않다. 농업 내에서의 경쟁이 치열할 뿐만 아니라 고품질 또는 다량 생산이 아니면 수익성이 없기 때문에 많은 비용을 투입하는 대규모 기업화 방식의 농업을 영위함으로써 과거와 같은 수준의 위험대응방식은 한계를 가지게 되었다. 과거보다는 위험에 대한 대처가 많이 좋아졌으나 다른 산업과 비교하면 아직도 취약한 위험회피구조임을 부인할 수 없다.

5. 농업재해대책 및 농작물재해보험 개선 방안

가. 농업재해대책 개선방안

○ 재해 복구 비용의 국가 지원 비율 및 지원 단가를 개선해야 한다.

농업용 시설 복구, 대과대 등을 위한 비용의 국가 지원 비율을 높임으로써 피

해 농업인의 입장에서 지나치게 높은 용자 및 자부담 비율을 낮춰야 하며, 피해액 기준 및 재해 복구비용과 관련한 지원 단가는 매년 민간 시장의 실제 거래가격을 적용하여 현실화하여야 한다.

- 농어업재해보험 혜택의 사각지대에 있는 농업인을 위한 실질적인 보호 대책이 될 수 있도록 개선시켜야 한다.

농어업재해보험 혜택을 받지 못하는 작물 및 시범사업 미적용 지역에 대해서는 해당 기준 이하의 피해를 입었을 경우에도 중앙정부의 복구지원 대상으로 포함시켜야 한다.

나. 농작물재해보험 개선 방안

- 보장 대상 재해를 다양화해야 하고 지역별·품목별 특성을 반영해야 한다.

특정위험방식은 수확량이 줄어들거나 품질이 하락하는 경우에 보장이 미흡한 편이며, 종합위험방식도 농업인이 가장 두려워하는 가격의 하락으로 인한 피해에 대한 대책이 부족하기 때문에 아직도 농업을 지키기에는 역부족이라 할 수 있다. 앞으로 농작물재해보험은 원인에 관계없이 농업인의 소득이 감소하는 경우에 이를 보상함으로써 농가의 소득이 안정화되도록 할 때 사업 목적을 달성하였다고 할 수 있을 것이다. 수량의 감소, 품질의 하락, 가격의 하락, 경영비의 증가 등이 농가 소득에 변동을 가져오는 요인이므로 이 각각에 대하여 위험을 줄일 수 있도록 보장하면 농가의 소득이 안정화 될 것이다. 또한 새로운 품종이나 영농법의 개발로 발생하는 위험을 보장할 때 농업의 경쟁력이 높아질 수 있을 것이다.

- 농작물재해보험을 다른 농업관련 보험과 결합하여 농업재해보험으로 발전시켜야 한다.

현재 각각 운영되고 있는 가축재해보험, 풍수해보험, 농기계보험, 농업인재해보험 등을 모두 통합하여 농업인에게 종합적으로 서비스를 제공하면 농업인들은 불필요하게 보험 가입여부를 가지고 고민하지 않게 될 것이며 종합위험관리시스템으로서 우리 농업을 보호하는 장치가 될 것이다.

- 농업인의 의식 개선 및 실천을 이끌어내기 위한 체계적인 교육·홍보가 이뤄져야 한다.

농작물재해보험 제도가 농업인에게 실효성 있는 경영안정대책이 될 수 있음을 다양한 교육·홍보 활동을 통해 꾸준히 인식시켜 나가야 할 필요성이 있다. 아직도 재해보험에 대한 이해 부족으로 가입을 꺼리거나 불만을 제기하는 농업인들이 많다. 그러한 농업인들에게 재해보험에 대한 지속적인 교육 및 홍보를 통하여 충분한 정보를 제공하고 재해보험의 의의와 내용을 이해시킬 필요가 있다.

- 농업인에게 유리한 방향으로 보험료 납부 및 환급 방식을 개선해야 한다.

농업인이 일시납으로 가입할 경우 보험료를 할인해 주되, 농업자금 수요가 급증하는 봄철 농번기에 가입해야 하는 부담을 덜어줘야 한다. 부득이하게 봄철

농번기에 가입하는 농업인에 대해서도 3~4회로 나누어 분납할 수 있도록 하여야 한다. 또한 가입 농업인이 방재시설을 제대로 설치·운영하여 재해를 당하지 않아 보험금을 수령하지 못한 경우, 무사고 환급제도를 통하여 다음 해 보험료를 감면해 주거나 현금으로 환급해 주는 제도를 마련해야 한다.

- 손해평가의 공정성을 높일 수 있도록 다양한 방안이 강구·시행되어야 한다.

공정한 손해평가가 제도 발전에 어떠한 의미를 갖는지 등을 정확하게 이해할 수 있도록 교육 및 연수를 반복적으로 실시하고 손해평가의 기술적인 부분의 향상을 위해서는 현장실습도 강화할 필요가 있다. 또한 손해평가인이 손해평가에 참여하는 것을 보람으로 여길 수 있도록 전문성을 인정하고 소명감을 가지도록 자격증제도를 도입할 필요가 있다.

6. 마지막 당부

농작물재해보험은 정부와 사업시행자인 농협만 노력한다고 발전하는 사업이 아니다. 농작물재해보험이 발전하기 위해서는 무엇보다도 보험계약 당사자인 농업인의 적극적인 참여와 조언이 필요하다. 앞으로 재해보험이 농가소득보장 정책의 한 축으로서 지속 발전하기 위해서는 농업인의 많은 참여와 협조·관심이 필요하고 그러기 위해서는 농업인이 재해보험의 필요성을 인식할 수 있도록 지속적인 교육과 홍보가 동반되어야 한다. 농업인과 농협의 깊은 신뢰 제고, 정부 정책담당자의 농업사랑 실천이 농작물재해보험을 발전시키는 초석이 될 것이다.

많은 사람들이 농촌을 떠나고 농업을 기피하고 있는 현실에서 농업인의 실익을 최우선으로 하고 우리 농촌을 지키는 든든한 동반자로서 항상 농업인과 함께 발전하는 농작물재해보험이 되도록 우리가 부단히 노력해야 할 것이다.

메 모 장