

석사학위논문

농업재해보험제도의 실태와 개선방안

2024년

한성대학교 행정대학원

사회안전학과

사회안전정책전공

김 규 석

석 사 학 위 논 문
지도교수 최천근

농업재해보험제도의 실태와 개선방안

A Study on the Actual Condition and
Improvement of Agricultural Disaster Insurance

2024년 6월 15일

한 성 대 학 교 행 정 대 학 원

사 회 안 전 학 과

사 회 안 전 정 책 전 공

김 규 석

석사학위논문
지도교수 최천근

농업재해보험제도의 실태와 개선방안

A Study on the Actual Condition and
Improvement of Agricultural Disaster Insurance

위 논문을 사회안전학 석사학위 논문으로 제출함

2024년 6월 15일

한성대학교 행정대학원

사회안전학과

사회안전정책전공

김 규 석

김규석의 사회안전학 석사학위 논문을 인준함

2024년 6월 15일

심사위원장 조용민 (인)

심 사 위 원 최천근 (인)

심 사 위 원 강동주 (인)

국 문 초 록

농업재해보험제도의 실태와 개선방안

한 성 대 학 교 행정 대 학 원
사 회 안 전 학 과
사 회 안 전 정 책 전 공
김 규 석

농업재해보험은 농가를 위협하는 기후변화로 인한 자연재해 등으로부터 농업경영을 보호할 수 있는 중요한 수단이며, 농업인구의 감소와 농업 붕괴 우려가 커지고 있는 상황을 고려할 때 더욱 그 중요성이 증대되고 있다. 그런데, 2023년 7월을 기준으로 농작물재해보험의 가입률은 50%가 채 되지 않으며, 가입률 제고 및 제도의 개선을 통해 농업재해보험의 실효성을 강화해야 할 필요성이 있다. 이에 농림축산식품부에서는 2023년 1월에 『제1차 농업재해보험 발전 기본계획』을 발표하여 농업재해보험을 확대하기 위한 국가적인 전략을 제시하였다. 이를 바탕으로 본고에서는 미국, 일본, 스페인의 사례를 참고하여 농업재해보험 개선 방안을 모색하였다. 미국과 일본 등 일부 농업선진국의 경우 일부 농업재해보험의 당연가입제를 실시중이다. 그리고 스페인의 경우 손해평가 인력 교육 및 양성에 비중을 두고 있다. 우리나라도 이들 농업선진국의 제도 참조를 고려할 볼 필요가 있다. 급증하는 자연재해에 대비하기 위한 농업재해보험의 확대 및 지속가능성을 제고하기 위해서는 보험료를 산

정과 손해평가의 투명성과 공정성을 확보하고, 재보험 제도 개선 및 일정규모 이상의 농업규모에서는 당연가입보험으로의 검토가 필요하다.

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 필요성	1
제 2 절 연구 방법 및 과정	2
제 2 장 한국의 농업재해보험 제도	4
제 1 절 농업재해보험의 특징과 기능	4
1) 농업재해보험의 특징	4
2) 농업재해보험의 기능	4
3) 재보험	5
제 2 절 농업재해보험의 법적 근거	6
1) 농업재해보험법의 역사	7
2) 농업재해보험 관련 법령	7
제 3 절 농업재해보험 현황	8
1) 농업재해보험 운영주체	8
2) 계약자의 가입자격	11
3) 대상품목 및 대상지역	12
4) 보험방식 및 대상 재해 범위	13
5) 보장유형과 자기부담금	16
6) 보험가입 및 보험료 납입 절차	17
7) 보험료율 및 가입금액 산출	17
8) 재보험 및 국가지원	19
9) 농작물재해보험 가입현황	20

제 3 장 현행 농업재해보험의 문제점 22

제 1 절 보험료율 산정의 문제 22

1) 보험료율 산출의 원칙 22

2) 현행 보험료율 산출 방법 22

3) 현행 보험료율 산정의 문제점 23

제 2 절 손해평가의 문제 24

1) 손해평가의 의의 및 원칙 24

2) 현행 손해평가 제도 25

3) 현행 손해평가의 문제 30

제 3 절 그 외의 문제점 33

제 4 절 소결 34

제 4 장 농업재해보험 해외 사례 36

제 1 절 미국 36

1) 미국 농업재해보험의 역사 36

2) 미국 농업재해보험의 운영주체 및 역할 38

3) 미국 농업재해보험의 유형 39

4) 보험 가입 및 보험료율 산정 절차 41

5) 손해평가 절차 및 인력 42

6) 국가 재보험 43

7) 소결 및 시사점 44

제 2 절 일본 46

1) 일본 농업재해보험의 역사 46

2) 일본 농업재해보상제도의 개요 및 운영주체 47

3) 공제사업의 종류 48

4) 손해평가	50
5) 재보험 및 정부지원	51
6) 소결 및 시사점	53
제 3 절 스페인	54
1) 스페인 농작물재해보험의 역사	54
2) 스페인 농작물재해보험의 개요 및 운영주체	54
3) 농업재해보험의 종류	57
4) 손해사정 절차	58
5) 재보험 및 정부지원	60
6) 소결 및 시사점	62
제 4 절 우리나라와 각국의 농업재해보험 제도 비교	63
 제 5 장 농업재해보험 개선 방향	 65
제 1 절 농업재해보험 최근 동향	65
제 2 절 농업재해보험 개선방향	70
1) 보험료율 산정의 개선방향	70
2) 손해평가 개선방향	71
3) 그 외의 개선방향	74
 제 6 장 결론	 76
제 1 절 요약 및 결론	76
제 2 절 연구의 제한점 및 제언	77
 참 고 문 헌	 78

ABSTRACT	79
----------------	----

표 목 차

[표 2-1] 농어업재해보험법 주요개정내용	7
[표 2-2] 농작물재해보험 운영주체	9
[표 2-3] 2022년 농작물재해보험 대상 품목 및 가입자격	12
[표 2-4] 보험 대상 품목별 대상 재해	14
[표 2-5] 손해를 및 가입연수에 따른 할인·할증률	17
[표 2-6] 농가부담보험료에 대한 정부지원 비율	20
[표 2-7] 2023년 7월 농작물재해보험 가입현황	21
[표 4-1] 미국 농작물보험 관련 법률의 발전과정	37
[표 4-2] 미국 농업재해보험 운영주체 및 역할	38
[표 4-3] 미국 농작물보험 재보험 손익부담방식 구조	44
[표 4-4] 일본 농업재해보상제도 공제사업별 공제대상	49
[표 4-5] 농작물공제사업의 인수방식 및 내용	50
[표 4-6] 농작물공제사업 인수방식별 공제금액	52
[표 4-7] 공제부금의 국고부담비율	54
[표 4-8] 스페인 농업재해보험의 종류	57
[표 4-9] 중앙정부의 보험료 지원을	61
[표 5-1] 농업재해보험 발전 기본계획 주요 전략	66
[표 5-2] 농업재해보험 발전 기본계획 세부 추진과제	68

그림 목 차

[그림 2-1] 농작물재해보험 추진 체계도	11
[그림 4-1] 스페인 농작물재해보험의 운영체계	56

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 필요성

대한민국 헌법 제34조 제6항에서는 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위해 노력하여야 한다.”라고 국가는 국민의 생명과 재산을 보호할 책임이 있음을 규정하고 있다. 또한 『재난 및 안전관리 기본법』에서도 “국가와 지방자치단체는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난이나 그 밖의 각종 사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 하며, 발생한 피해를 신속히 대응 복구하기 위한 계획을 수립시행하여야 한다.”라고 규정하여 국가책임을 명확히 하고 있다.

농업 분야는 특히 재해에 취약한 산업적인 특성을 고려하여 국가적 재난 대책 이외에 별도 법령으로 『농어업재해대책법』을 근거로 한 농업재해대책을 시행 중이다. 그러나 농업재해대책은 집단으로 발생한 재해 지역의 재해복구 지원에 그 목적이 있는 재해복구지원대책이며 재해를 입은 농가의 손실 보전에는 한계가 있다. 그에 대한 보완책으로 우리나라는 선진 여러나라와 동일한 개념으로 현재 정책보험으로서 농업재해보험을 운영하고 있다.

농업재해는 언제 어떻게 발생할지 모르는 불예측성, 발생의 범위가 매우 넓다는 광역성, 한번 발생하면 동시에 여러가지가 재해가 발생하는 동시성과 복합성, 계절에 따라 주로 발생되거나 예상되는 재해의 종류가 다른 계절성, 발생시 피해의 대규모성과 인력으로 막을 수 없는 불가항력성등 다양한 특징을 가지고 있다. 이와 같은 농업재해의 특성상 개별 농가 수준에서 재해의 충격과 손실을 극복하는 데에는 한계가 따르며, 이 때문에 농업재해로 인한 피해를 최소화하고 농업인들의 안정적인 경영을 지원하기 위해 농업재해보험이 필요하다(농업정책보험금융원, 2023).

우리는 최근 몇십년간 전지구적인 급격한 기후변화에 의한 각종 피해가 전방위적으로 발생하여 엄청난 재산상의 손실이 발생하고 있음을 각종 보도

매체를 통하여 충분히 인지하고 있다. 농업분야는 이런 피해에 취약할 뿐 아니라 인간의 가장 기본적인 의식주에 밀접하게 관련되어 있는 분야로서, 증대되는 자연재해에 대비한 농업재해보험의 중요성에 대해 농업 당사자뿐만 아니라 일반시민과 정부 각 부처 및 해당 정책입안자 모두의 관심이 필요하다 할 수 있다.

현재 우리나라에서 농업재해보험은 재해 발생시 농가의 손실 보전 및 지속적인 영농활동을 위하여 정책보험·임의가입 형태로 시행·운영중이다. 그런데 2023년 말을 기준으로 경지면적 대비 농작물재해보험의 가입률은 52.1%에 그치는 등 그 문제점이 제기되어 왔다.

기후변화로 인한 자연재해의 영향이 더욱 증가하고 있는 현 시점에서 농업재해보험의 실효성 강화는 매우 중요한 과제로 떠오르고 있으며, 이에 본고에서는 현행 농업재해보험의 실효성을 강화하기 위한 개선방안에 대해 논의하고자 한다. 그러한 논의가 이루어지기 위해서는 아직 일반 시민들에게는 생소한 보험인 농업재해보험의 특징과 변천 내역, 현행 제도, 문제점 등에 대한 고찰이 선행되어야 한다.

본 연구에서는 이에 더하여 다른 농업선진국들의 사례, 그리고 농업재해보험의 주무부서인 농림축산식품부에서 발표한 발전 계획을 살펴보고 이를 바탕으로 농업재해보험의 개선방안을 제시해 보고자 한다.

제 2 절 연구 방법 및 과정

1) 연구 방법

본 연구의 목적은 우리나라 농업재해보험의 현황과 문제점을 살펴보고 해외 사례를 참조하여 이에 대한 개선 방안을 제시하는 것이다. 이를 통해 궁극적으로는 농업재해에 대처하여 농업인들을 보호할 수 있는 농업재해보험의 안정적인 발전에 기여하고자 한다.

이와 같은 목적을 달성하기 위해 본고에서는 문헌연구의 방법을 주로 사용하였다. 먼저, 현행농업재해보험의 현황을 알아보기 위해 농업재해보험의

발전과정 및 농업재해보험의 법적 근거 등을 살펴보고, 현행 농업재해보험의 문제점에 대해 고찰할 것이다. 또한, 농업재해보험을 운영하고 있는 해외 국가들인 미국, 일본, 스페인의 사례를 고찰하고 이를 참조하여 현행 농업재해보험의 개선 방안을 논의할 것이다.

2) 연구 과정

우리나라의 농업재해보험은 미국, 일본, 스페인 등은 선진 농업국가로서 농업재해보험의 시작이 거의 100여년이나 된 것에 대비하여 실제로 본격적으로 도입은 20여년 정도이므로 개선 및 보완점이 많을 것이라는 점은 어찌면 당연하다고 볼 수 있다. 본 연구는 농업재해보험에 대한 여러 가지 방향중 주로 농작물 재해 발생시 손해평가 기법, 보험료 산정, 손해평가 인력의 문제와 손해평가 결과물에 대한 분쟁 발생시 선진 농업국가들은 어떻게 대처하고 있는지에 대하여 살펴 볼 것이다. 그러한 일련의 과정으로 위 3개 국가들의 제도를 탐색하여, 어떤 제도나 방법이 우리나라에 현실적으로 도입 가능하거나 개선 가능한지 논의하고자 한다.

제 2 장 한국의 농업재해보험 제도

제 1 절 농업재해보험의 특징과 기능

1) 농업재해보험의 특징

농업재해보험은 피해가 주로 자연재해로 인해 발생하는 특수한 보험이다. 자연재해는 한번 발생시 규모가 크며, 국지적인 경우도 있지만 전국적으로 발생하는 경우가 있어 민영보험사에서 손해를 감당하기 곤란하다. 이러한 이유 때문에 현재 보험시장이 발달되었음에도 불구하고 농업재해보험에는 쉽게 접근이 어렵다(농업정책보험금융원, 2023: 59).

그리고 농작물의 특성상 손해액을 정확히 평가하기 어렵다는 점도 농업재해보험의 운영을 어렵게 한다. 손해액을 재해 발생 이후 어느 시점에서 파악하는가의 쟁점에 더해, 재해 발생 이후의 기상조건도 고려되어야 하며, 동시다발적이며 광범위한 재해를 입은 농작물의 빠른 부패속도 등으로 인해 손해평가가 단기간에 이루어져야 하므로 그 손해평가 인력의 집중화가 곤란한 점이 있다(농업정책보험금융원, 2023: 59).

또한 보험료가 위험의 정도에 의해 부과되므로 그 위험을 세분화하기가 쉽지 않다. 또한 우리나라의 산업 특성상 농업인의 소득이 그리 높지 않은 경우가 많아 보험 가입을 꺼리는 경우도 많다(농업정책보험금융원, 2023: 60).

보험학에서 농업재해보험은 물보험-손해보험으로 분류되고 농작물의 생육기간에 의해 보험이 유지되므로 단기소멸성보험으로 분류한다. 민간보험의 재해보험은 민간재보험사가 존재하나 농작물재해보험은 여타 다른 국가와 비슷하게 국가가 직간접적으로 개입하는 정책보험으로 실시되고 있으며 대규모의 농업재해 발생시 그에 대한 위험을 감당하기 어려워 우리나라는 농업재해기금을 운영하여 재보험사는 사실상 국가이다(농업정책보험금융원, 2023: 60).

2) 농업재해보험의 기능

농업재해보험의 주요 기능은 다음과 같이 정리할 수 있다.

농업재해보험의 첫 번째 기능은 재해농가의 손실 회복이다. 대체로 영세한 농업인은 농업재해 발생시 심각한 영향을 초래하는데 심한 경우 폐농을 고려할 정도이다. 이때 농업재해보험을 통해 원상회복은 아니라도 상당한 경제적인 문제 해결이 가능하다(농업정책보험금융원, 2023: 61).

두 번째는 농가의 신용력 증대이다. 예기치 못한 피해가 발생시 통상 농가는 상당수가 농업관련 대출금 문제에 직면하게 되는데, 보험금 수령을 통하여 이를 일부 해결할 수 있으며, 지속적인 영농활동을 위한 농가 신용력을 유지 및 증대가 가능해진다(농업정책보험금융원, 2023: 61).

세 번째는 농촌지역경제의 안정화이다. 농업은 우리나라 농촌 지역의 주요 산업이며, 대규모 농업재해로 인해 농업생산이 감소하여 농가경제가 위축되면 이는 지역 경제에 부정적인 영향을 끼친다. 따라서 농업재해보험은 농업재해가 농촌 지역경제의 불안요소로 작용하지 않도록 방지하는 기능을 수행한다(농업정책보험금융원, 2023: 61).

네 번째는 농업정책의 안정적인 추진이다. 농업정책은 중요도와 시급성 등에 따라 한정된 자원을 효율적으로 집행하기 위해 예산이 편성되며, 예산 편성 후에는 융통성을 발휘할 여지가 적다. 그런데 대규모 농업재해가 발생하여 재해복구에 큰 재정지출을 하게 되면 다른 농업정책에 혼란을 초래하게 된다. 따라서 농업재해보험이 보편화되어 이에 대한 국가의 재정적 지원 규모가 확정되면 이는 다른 농업정책의 안정적인 추진에도 기여할 수 있다(농업정책보험금융원, 2023: 62).

이에 더하여 농업재해보험의 안정적인 추진은 농가의 안정화를 통해 농촌 지역사회의 안정적인 분위기 조성에 기여하고 여러 경제주체들의 재해 대비 의식을 고취하는 등의 기능을 가진다(농업정책보험금융원, 2023: 62).

3) 재보험

재보험이란 보험자가 피보험자와의 계약을 통해 인수한 보험의 일부 또는 전부를 다른 보험자에게 넘기는 것으로, 원보험자가 인수한 위험을 다른 보험자에게 분산하여 위험을 줄이는 기능을 수행한다. 이러한 재보험 계약은 기본적으로 원보험 계약과 법률상 독립된 별개의 계약이며, 원보험 계약의 효력에는 영향을 미치지 않는다.¹⁾

재보험이 가지는 위험분산 기능은 크게 위험 분산, 양적 분산, 장소적 분산 등으로 나눌 수 있다. 양적 분산은 재보험의 원보험자에게 인수된 위험의 전부 또는 일부를 분산하는 것이며, 질적 분산은 위험률이 높은 보험 종목을 인수한 경우 이를 재보험으로 분산시키는 것이다. 장소적 분산은 원보험자가 장소적으로 편재한 다수의 위험을 인수하였을 때 이를 공간적으로 분산시킬 수 있도록 하는 것이다(농업정책보험금융원, 2023: 47).

농업재해보험의 경우 예기치 못한 자연재해 및 대형재해가 발생하면 보험 영업실적에 급격한 변동이 초래되어 보험사업의 안정성이 저해될 수 있으며, 재보험은 이와 같은 대형 위험으로부터 보험자의 경영 안정성을 보호하는 역할을 수행할 수 있다. 또한, 재보험은 보험사업자가 신규 보험상품을 원활하게 개발할 수 있도록 지원하는 역할도 수행하는데, 신규 상품은 손해를 추정 등의 불안함으로 인해 보험사업자가 전액 보유하기에 불안한 경우가 많기 때문이다. 즉, 정확한 경험통계가 작성되는 수 년의 기간 동안 재보험자가 재보험사업에 참여함으로써 원보험자의 상품개발을 지원하는 기능을 수행하게 된다(농업정책보험금융원, 2023: 48).

제 2 절 농업재해보험의 법적 근거

1) 제661조(재보험) 보험자는 보험사고로 인하여 부담할 책임에 대하여 다른 보험자와 재보험계약을 체결할 수 있다. 이 재보험계약은 원보험계약의 효력에 영향을 미치지 아니한다.

1) 농업재해보험법의 역사

농작물재해보험에 대한 검토와 논의는 1970년대부터 시작되었으나 한동안 중단되었다가 1999년 7월 태풍 '올가'로 인한 피해를 계기로 재검토 필요성이 제기되었다. 이에 2000년도 초에 준비위원회와 실무작업반이 설치 및 운영되기 시작하였으며, 2001년 1월에 『농작물재해보험법』이 제정되어 2003년 3월부터 사과와 배를 대상으로 한 농작물재해보험 시범사업이 실시되었다. [표 2-1]은 농어업재해보험법의 주요 개정 내역을 보여준다.

[표 2-1] 농업재해보험법 주요개정내용

기관	역할
2001년 1.26 제정 2001년 3.1 시행	농작물재해보험심의회 설치. 보험대상 농작물 종류, 피해정도, 자연재해 범위 등의 대통령령에서 정할 수 있는 근거 마련. 재해보험사업자에 대한 선정, 지원 근거 등에 대한 규정 제정
2005년 1.27 개정 2005년 4.28 시행	재해보험 운영 필요 비용 전액 정부 지원. 국가재보험제도 도입, 농작물재해보험기금 설치
2009년 3.5 개정 2010년 1.1 시행	농어업재해보험을 본 법으로 통합. 적용대상 농작물에서 양식수산물, 가축과 농어업용 시설물로 확대 대상재해를 자연재해에서 조수해, 질병 및 화재, 병충해까지 확대
2017년 3.14 개정 및 시행	농업재해보험사업 관리 등을 농업정책보험금융원으로 위탁. 손해평가사 자격시험을 한국산업인력공단에 위탁
2022년 11.30 개정 2022년 6.1 시행	농림축산식품부장관과 해양수산부장관이 농어업재해보험 기본계획 및 시행계획을 수립시행

출처: 농업정책보험금융원(2023)을 바탕으로 수정보완한 것임

2) 농업재해보험 관련 법령

농업재해보험 관련 주요 법령에는 『농어업재해보험법』, 『농어업재해보험법 시행령』, 『농업재해보험 손해평가요령』 등이 있다.

『농어업재해보험법』은 2001년도 『농작물재해보험법』을 기초로 2010년 일괄 개정 후 농작물, 가축 및 농어업용 시설물, 양식수산물을 통합하여 만들어졌다. 총 32개의 본문 및 부칙으로 본문은 1장에서 5장으로 구성되었으며 총칙, 재해보험, 재보험사업 및 농어업재해보험기금, 보험사업 관리별칙으로 구성되었다.

『농어업재해보험법 시행령』은 『농어업재해보험법』을 보충하는 제1조에서 제23조까지 본문과 부칙으로 구성되었다. 주요 내용은 주로 실무적인 것으로 농어업재보험심의회의 구체적인 사항, 보상하는 재해 범위, 손해평가인과 손해평가사에 대한 사항, 업무위탁과 재정지원 및 농어업재해보험기금에 대한 구체적인 사항과 시범사업 등에 대해 규정하고 있다.

『농업재해보험 손해평가요령』은 농림축산식품부 고시 제 2019-81호로 제1조부터 17조까지 구성되어 있다. 주요 내용은 목적과 용어 정리, 손해평가인 위촉, 업무, 교육, 업무위탁, 손해평가반 구성과 교차손해평가에 대한 규정, 피해사실 확인, 손해평가 준비부터 결과 제출, 검증, 단위, 보험계약 및 보험금 산정, 농업시설물에 대한 보험가액 및 손해액 산정 등을 포함한 손해평가 업무방법에 대한 사항을 규정하고 있다. 그 외에 농업재해보험과 관련된 농림축산식품부 고시 농림축산식품부 훈령 등의 행정규칙은 사안 발생시 별도 발령된다.

제 3 절 농업재해보험 현황

1) 농업재해보험 운영주체

농업재해보험 사업의 운영에 관여하는 기관에는 농림축산식품부, 농업정책보험금융원, 금융감독원, 보험개발원 등이 있다. [표 2-2]에서는 각각의 운영주체의 역할에 대해 보여주고 있으며, [그림 2-1]에서는 각각의 운영주체가 참여한 농업재해보험의 추진체계를 보여주고 있다.

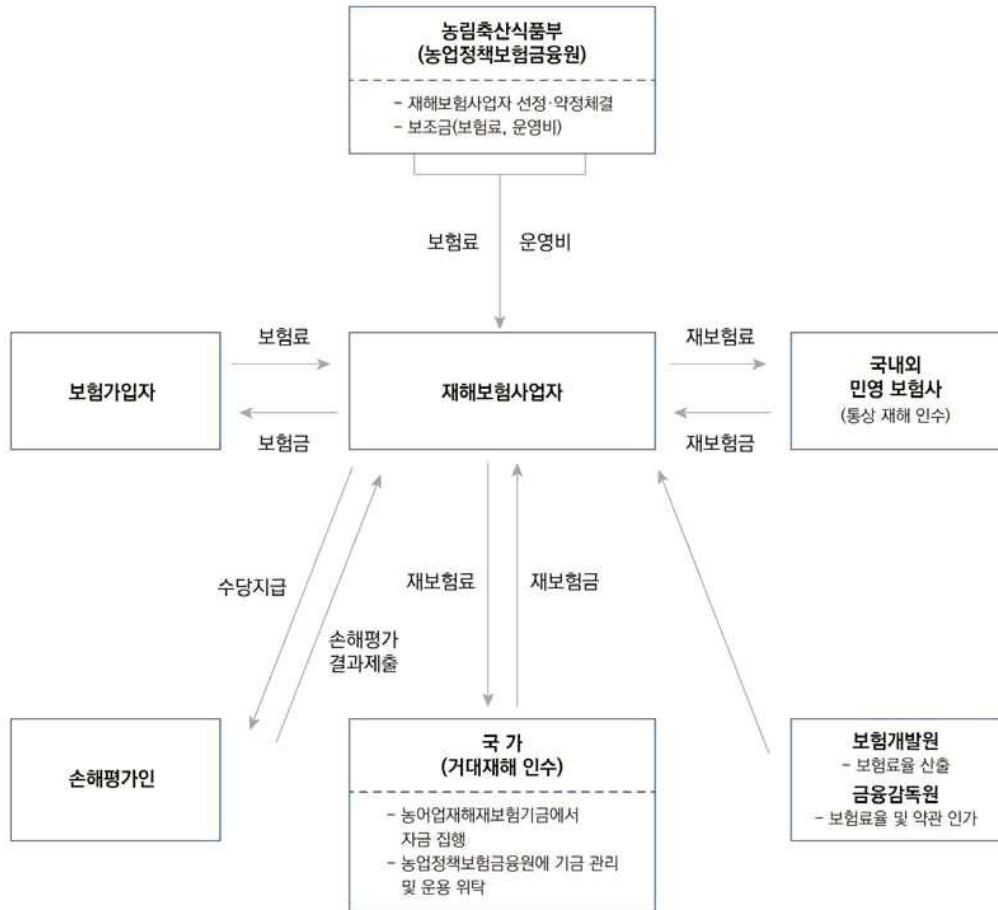
농업재해보험은 정책사업으로 추진되며 농림축산식품부는 사업이 원활히 진될 수 있도록 재해보험사업자의 선정 및 운영비와 보험료 등 국고보조금 지원과 국가재보험 운영 및 보험사업 관리감독 등 총괄기능을 수행한다. 농업정책보험금융원은 재해보험 사업의 관리 및 감독, 상품의 연구와 보급, 가입촉진을 위한 교육 및 홍보, 그리고 통계의 생산과 관리 등의 역할을 수행한다. 보험사업자인 NH농협손해보험은 실질적인 보험사업의 운영주체로, 보험상품의 개발과 판매, 보험목적물의 손해평가 의뢰, 보험금 지급 등의 업무를 수행한다. 보험개발원 등은 보험상품별로 보험료율을 산정하고 보험사업자앞 제공하며, 금융감독원은 보험료율 및 약관 등을 인가한다. 국가 및 국내외 민영보험사들은 재보험을 인수하여 위험분산 기능을 수행한다(농림축산식품부 재해보험정책과, 2019: 50).

[표 2-2] 농작물재해보험 운영주체

기관	역할
농림축산식품부	재해보험사업자의 선정, 보험료·운영비 등 보조금 지원과 재보험료율 책정 및 재해보험사업자 관리감독, 거대재해 인수와(손해율 150~180% 이상), 농업재해재보험기금의 집행 및 운용
농업정책보험금융원	보험사업의 관리·감독 및 상품의 연구 및 보급, 농어업재해재보험기금 운용, 손해평가인력의 육성과 손해평가기법을 연구·개발 및 보급
금융감독원	보험료율 과 약관 인가
보험개발원	보험료율 산출
보험사업자	보험상품 개발-보험료율과 보험약관 등

(NH농협손해보험)	보험판매(가입자앞), 손해평가
국내외 재보험사	관련재보험 인수
손해사평가인, 손해평가사, 손해사정인	보험사업자가 의뢰한 보험사고에 대하여 손해평가를 실시하고 결과 제출

출처: 농업정책보험금융원(2023)을 바탕으로 수정보완한 것임



[그림 2-1] 농작물재해보험 추진 체계도(출처: 농업재해연감, 2019)

2) 계약자의 가입자격

『농어업재해보험법』 제7조에서는 재해보험에 가입할 수 있는 사람을 "농림업, 축산업, 양식수산업에 종사하는 개인 또는 법인"으로 규정하고 있으며, 동법의 시행령 제9조에서는 농작물재해보험 가입자의 기준을 "농림축산식품부장관이 고시하는 농작물을 재배하는 자"라고 규정하고 있다.

농작물재해보험은 계약자가 스스로 가입여부를 판단해 가입하는 임의보험 방식이지만 일정한 요건을 충족해야 가입이 가능한데, 재해보험에 가입하려는

대상 농작물을 재배하는 지역의 해당 농작물에 대한 재해보험 사업을 실시하고 있어야 하며, 경작 규모는 일정 규모 이상이어야 한다. 또한, 보험료 50% 이상을 지원하는 정책자금의 지원 대상이 되기 위해서는 농업경영체에 등록되어 있어야 한다.

[표 2-3] 2022년 농작물재해보험 대상 품목 및 가입자격

품목명	가입자격
사과, 배, 단감, 뽕은감, 포도, 감귤, 복숭아, 자두, 매실, 살구, 참다래, 대추, 유자, 밤, 무화과, 호두, 양파, 마늘, 감자, 고구마, 양배추, 고추, 브로콜리, 복분자, 오미자, 오디, 인삼	농지의 보험가입금액 (생산액 또는 생산비) 200만원 이상
옥수수, 팥, 콩, 배추, 파, 무, 당근, 단호박, 시금치(노지)	농지의 보험가입금액 (생산비 또는 생산액) 100만원 이상
벼, 밀, 메밀, 보리	농지의 보험가입금액 (생산액 또는 생산비) 50만원 이상
농업용 시설물 과 시설작물 버섯재배사와 버섯작물	단지 면적 300m ² 이상
차(茶), 사료용 옥수수, 조사료용 벼	농지의 면적 1,000m ² 이상

출처: 농업정책보험금융원(2023)을 바탕으로 수정보완한 것임

3) 대상품목 및 대상지역

재해보험의 대상이 되는 농작물은 2022년을 기준으로 67개 품목이며, 그 외에 버섯재배사, 농업용 시설물 등에도 농작물재해보험이 적용된다.

시험사업의 경우 특정 품목을 제외하고는 주산지 등 일부 지역에서 실시

되며, 본사업으로 확정되면 대부분 전국에서 실시되지만 특성상 사업역을 제한하는 경우도 있다. 예를 들어, 가을 감자는 전국을 대상으로 하지만, 고랭지 감자는 강원지역으로 한정하고 있고, 밀은 광주, 전북, 전남, 경남, 충남으로 한정하고 있다.

시범사업은 보험설계의 적정성과 사업의 확대 가능성 및 농가의 호응도 등을 파악후 본사업 실시시 시행착오를 최소화하기 위한 목적으로 일부 지역에서 실시된다. 3년차 이상 시범사업 품목 중 농업재해보험심의회의 심의를 거쳐 본사업으로 전환한다.

4) 보험 방식 및 대상 재해 범위

보험 대상 범위를 정하는 방식에는 특정위험방식과 종합위험방식이 있는데, 전자는 몇 개의 주요 재해만을 대상으로 하며, 후자는 모든 자연재해 및 화재와 조수해 등을 보험대상으로 한다. 종합위험방식은 적과전 종합위험방식, 수확전 종합위험방식, 종합위험방식으로 구분한다.

적과전 종합위험 보장방식은 보험기간 개시일부터 적과를 끝내는 시점까지는 자연재해, 조수해, 화재에 해당하는 종합적인 위험에 대해 보장받고 적과 이후부터 보험기간 종료일까지는 태풍(강풍), 우박, 집중호우, 화재, 지진, 일소피해²⁾, 가을동상해 등 특정 위험에 대해서만 보장받는 방식이다. 적과³⁾ 이전에 재해가 발생하였을 때에는 평년착과량과 적과후 착과량의 차이를 보상하며, 적과 이후에 보장범위에 해당되는 재해가 발생하였을 때에는 약관에 따라 해당 재해로 인해 감소된 양을 조사해 보험금을 지급한다(농업정책보험 금융원, 2023: 95).

종합위험방식의 경우 종합위험 수확감소보장방식, 종합위험 비과림과수손해보장방식, 수확전 종합위험 과실손해 보장방식, 종합위험 과실손해보장방식 등으로 다시 세부적으로 구분된다. 종합위험 수확감소보장방식의 경우, 대상

2) 과일등이 과다한 빛에 노출되어 세포가 변질되는 현상

3) 가지에 열린 어린과수중 성장 할 일부만 남기고 나머지는 제거하는 과수작물 영농 행위

재해로 인한 수확량 감소비율이 자기부담비율을 초과할 경우 보상한다. 종합 위험 비가림과수 손해보장방식은 대상 농작물의 수확량 감소 피해에 더해, 대상 재해로 인한 비가림시설⁴⁾의 피해도 보상한다. 수확전 종합위험 과실손해 보장방식의 경우 수확 전에는 종합위험을, 수확 이후에는 특정위험을 보장한다. 종합위험 과실손해보장방식의 경우 대상 재해로 인해 과실에 직접적인 피해가 발생해 손해액이 자기부담금을 초과할 때 보상한다(농업정책보험금융원, 2023: 112).

2022년을 기준으로 특정위험방식은 인삼에 적용되며, 적과전 종합위험방식은 배, 사과, 단감, 뽕은감에 적용, 수확전 종합위험방식은 무화과, 복분자에 적용된다. 이상을 제외한 나머지 작물들은 종합위험방식에 적용된다. [표 2-4]는 보험 대상 품목에 따른 대상 재해를 보여준다.

[표 2-4] 보험 대상 품목별의 대상 재해

구분	품목	대상 재해
적과전 종합위험	배, 사과, 단감, 뽕은감 (특약으로) 나무보장	(적과전종합위험) 자연재·조수해·화재 (특약) 태풍·집중호우·우박·지진·화재 한정보장 (적과후종합위험) 태풍(강풍)·화재·우박·지진·집중호우·가을동 상해·일소피해 (특약) 일소피해부보장·가을동상해
수확전 종합위험	무화과 (특약으로) 나무보장	(7.31 이전 발생) 자연재해·조수해·화재 (8.1 이후 발생) 태풍(강풍)·우박
	복분자	(5.31 이전 발생) 자연재해·조수해·화재 (6.1 이후 발생) 태풍(강풍)·우박
특정위험	인삼	태풍(강풍)·집중호우·폭설·침수·화재·우박·냉 해·폭염
종합위험	참다래, 자두, 매실	자연재해·화재·조수해

4) 포도, 대추, 참다래 과수의 비닐하우스와 유사하나 지지대와 지붕만 있는 시설물

(특약으로) 나무보장	
포도 (특약으로) 나무보장, 수확량감소추가보장	자연재해·화재·조수해
유자, 살구 (특약으로) 나무보장	자연재해·화재·조수해
복숭아 (특약으로) 나무보장, 수확량감소추가보장	자연재해·화재·조수해·병충해(세균구멍병)
감귤 (특약으로) 나무보장, 과실손해추가보장	자연재해·조화재·조수해(11.30 이전 발생) (특약으로) 동상해(12.1 이후 발생)
벼	자연재해·화재·조수해 (특약으로) 병충해(흰잎마름병·줄무늬잎마름병·도열병· 벼멸구·깨씨무늬병·세균성벼알마름병·먹노린 재)
밀, 고구마, 옥수수, 차, 콩, 오디, 밤, 오미자, 대추, 양파	자연재해·화재·조수해
감자	자연재해·화재·조수해·병충해
마늘 (특약으로) 조기보장특약	자연재해·화재·조수해
배추, 파, 무, 호박, 당근, 시금치, 보리, 팔, 메밀	자연재해·화재·조수해
양배추	자연재해·조수해·화재
호두 (특약으로) 조수해부보장	자연재해·화재·조수해

	브로콜리	자연재해·화재·조수해
	고추	자연재해·화재·조수해·병충해
	해가림시설(인삼)	자연재해·화재·조수해
	농업용시설물 (특약으로) 재조달가액 버섯재배사, 부대시설	자연재해·화재·조수해 (특약으로) 화재·수해부보장·화재대물배상책임
	비가림시설(대추, 포도, 참다래)	자연재해·화재·조수해 (특약으로) 화재
	시설작물, 버섯작물	자연재해·화재·조수해 (특약으로) 화재·화재대물배상책임

출처: 농업정책보험금융원(2023)을 바탕으로 수정보완한 것임

5) 보장유형과 자기부담금

보장유형은 크게 세 가지 유형의 상품이 있는데, 수확량의 감소를 보장하는 상품, 생산비를 보장하는 상품⁵⁾, 시설의 원상복구액을 보장하는 상품이다.

수확량의 감소를 보장하는 상품은 사과·배 등의 과수작물, 벼·밀 등의 식량작물, 마늘·감자 등의 밭작물이 해당되며, 평년 수준의 가입수확량과 가입가격을 기준으로 가입가격을 산출하고 이를 기준으로 60~90% 사이에서 보장수준을 설정한다.

생산비를 보장하는 상품에는 고추, 브로콜리, 시설작물 등이 있는데, 이중 고추와 브로콜리는 보험금 산정 시에 잔존보험 가입금액의 3%, 또는 5%를 자기부담금으로 차감한다. 시설작물과 버섯작물의 경우 손해액의 10만원까지는 계약자 본인이 부담하며, 손해액이 10만원을 초과할 경우 손해액 전액을 보상한다. 농업시설물은 시설의 종류에 따라 최소 10만원부터 최대 100만원 한도 내에서 손해액중 10%를 자기 부담금으로 적용하고 화재특약 시 화재로 인한 손해 발생의 경우 자기부담금을 적용하지 않는다.

5) 영농초기에 비용이 많이 발생하는 작물에 대해 적용하는 상품임

6) 보험가입 및 보험료 납입 절차

농작물재해보험의 모집 및 판매는 재해보험사업자인 NH농협손해보험과 판매 위탁계약을 체결한 지역대리점(지역농협 및 품목농협)에서 담당한다. 지역대리점 등에서 안내를 받은 가입자가 가입신청을 하면 현지 확인 후 보험 가입금액 및 보험료가 산정된다. 청약서를 작성하고 보험료를 수납하면 보험 증권이 발급된다. 보험료 납입은 가입 시 일시납을 원칙으로 한다. 인수심사 중에는 사전수납할 수 없으며, 계약 인수에 이상이 없는 경우 보험료 납부가 가능하다.

7) 보험료율 및 가입금액 산출

보험료율은 주계약·특약별로 지역별 자연재해의 특성을 반영해 산정되는데, 자연재해가 많은 지역은 보험료율을 높고 자연재해가 적은 지역은 보험료율이 높다. 보험료율 산출의 기준이 되는 지역단위는 시·군·구 또는 광역시이며, 2022년부터는 예외적으로 가입률이 높은 사과와 배를 대상으로 통계신뢰도를 일정수준 충족하는 경우 산출 단위를 읍·면·동으로 세분화하고 있다.

보험료의 할증과 할인은 품목별 재해보험 요율서에 따라 품목별로 다르게 적용하며, 과거의 손해율과 가입연수에 따른 할인·할증과 방재시설별 할인을 등이 적용된다. [표 2-5]는 과거 손해율과 가입연수에 따른 할인 및 할증률을 보여준다. 손해율은 최근 5개년 동안의 보험금 합계를 최근 5개년 동안 순보험료의 합계로 나눈 값이다.

[표 2-5] 손해율 및 가입연수에 따른 할인·할증률

손해율	평가기간				
	1년	2년	3년	4년	5년
30% 미만	-8%	-13%	-18%	-25%	-30%

30%이상 60%미만	-5%	-8%	-13%	-18%	-25%
60%이상 80%미만	-4%	-5%	-8%	-13%	-18%
80%이상 120%미만	-	-	-	-	-
120%이상 150%미만	3%	5%	7%	8%	13%
150%이상 200%미만	5%	7%	8%	13%	17%
200%이상 300%미만	7%	8%	13%	17%	25%
300%이상 400%미만	8%	13%	17%	25%	33%
400%이상 500%미만	13%	17%	25%	33%	42%
500%이상	17%	25%	33%	42%	50%

출처: 농업정책보험금융원(2023)을 바탕으로 수정보완한 것임

보험료는 주계약·특약별로 각각의 해당 보험가입금액에 지역별 적용요율을 곱하고, 품목별로 과거의 손해율과 가입연수에 따른 할인 및 할증, 방재시설별 할인을 등을 곱하여 산정한다. 예를 들어, 벼의 경우 주계약 적용보험료는 다음과 같은 수식을 통하여 산정된다.

주계약 보험가입금액 x 지역별 기본 영업요율 x (1+손해율에 따른 할인·할증률) x (1+친환경 재배 시 할증률) x (1+직파재배 농지 할증률)

벼에 적용되는 병해충보장 특별약관 적용보험료를 계산하는 수식은 다음과 같다.

특별약관 보험가입금액 x 지역별 기본 영업요율 x (1+손해율에 따른 할인·할증률) x (1+친환경 재배 시 할증률) x (1+직파재배 농지 할증률)

보험가입금액은 기본적으로 가입수확량에 가입(표준)가격을 곱해 산출하는데, 품목이나 분야에 따라 구체적인 사항을 별도로 정하기도 한다. 수확량감

소보장 보험의 경우 가입수량은 평년수량의 일정범위(50~100%) 이내에서 보험계약자가 결정할 수 있으며, 가입가격은 가입 결정한 대상 농작물의 kg당 평균가격이다. 과실의 경우 다수의 품종이 혼식된 경우에도 품종에 관계없이 동일하게 적용된다. 벼의 표준가격은 직전 5개년의 시·군별로 농협 RPC⁶⁾ 계약 재배 수매가의 평균값에 민간 RPC지수를 반영하여 산출된다.

8) 재보험 및 국가지원

재해보험 사업자는 국가와 재보험에 관한 별도의 약정을 체결하며, 재해보험사업자가 보유한 손해는 재해보험사업자가 민영보험사와의 재보험약정 체결을 통하여 재보험 출재할 수 있다. 재해보험사업자가 민영보험사와 재보험 약정을 체결하는 경우 출재방식, 금액, 비율 등을 농업정책보험금융원에 제출해야 한다.

농작물재해보험 사업의 재원인 보험료는 보험가입 시 가입자가 부담하는 것이 원칙이지만, 농업인의 경제적 부담을 줄이기 위해 통상적으로 계약자의 납입 순보험료 50%를 정부가 지원한다. 단, 사과, 배, 단감, 뽕은감, 벼 등의 품목은 보장수준별로 35~60% 사이에서 차등보조한다. 보장수준별 차등보조가 적용되는 항목은 [표 2-6]에서 보여주고 있다. 농업인 또는 농업법인이 보험료 지원을 받기 위해서는 농업경영체 등록을 해야 한다.

한편, 재해보험사업자의 운영비는 100% 국고에서 지원한다. 요컨대, 정부는 재보험사업자의 운영비를 지원하고, 보험가입 시 가입자가 납부해야 하는 보험료를 최소 35%에서 최대 60%까지 지원하며, 국가재보험을 통해 보험사업자의 위험을 일정 부분 떠앉는 방식으로 농업재해보험제도에 참여하고 있다.

6) 농협 미국종합처리장

[표 2-6] 농가부담보험료에 대한 정부지원 비율

구분	품목	보장 수준 (%)				
		60	70	80	85	90
국고보조 율(%)	배, 사과, 단감, 떨은감 ⁷⁾	60	60	50	38	35
	벼	60	55	50	46	44

출처: 농업정책보험금융원(2023)을 바탕으로 수정보완한 것임

국가재보험 제도가 도입된 것은 2005년으로, 작물재해보험기금을 설치하여 기준 손해를 180%를 초과하는 거대손해에 대해 국가가 100% 보상하고 보험사는 국가재보험료를 납부하는 초과손해율방식의 국가재보험제도를 도입하였다. 이후 여러 차례의 개선 및 보완을 거쳐 2019년부터는 미국식의 손익 분담 방식으로 전환하였다. 손익 분담 방식은 보험사업자와 국가가 모든 손해를 구간에 대해 손익을 분담하는 방식으로, 보험사업자와 국가가 손익을 분담한다는 측면에서 변동폭이 큰 농작물재해보험에 적합하다(채흥기 등, 2023: 3).

9) 농작물재해보험 가입현황

[표 2-7]은 농작물재해보험 가입현황을 보여주고 있다. 2023년 7월을 기준으로 농작물재해보험 가입률은 46.9%에 불과하다. 과수 4종이 64.1%로 가입률이 가장 높고, 다음으로는 논작물이 60.5%로 높은 가입률을 보여준다. 과수 4종의 가입률이 높은 것에 비해 기타 과수의 가입률은 7.3%로 매우 낮고, 채소와 발작물 또한 가입률이 각각 12.9%와 27.4%로 낮은 가입률을 보이고 있다.

7) 사과,배,단감,떨은감을 통상 과수4종으로 지칭함

[표 2-7] 2023년 7월 농작물재해보험 가입현황(단위: ha,호,억원,%)

품목		가입면적	가입 농가수	가입금액	순보험료	지급 보험금	가입률
합 계		573,163	464,758	202,164	7,878	1,087	46.9
과 수	과수 4종	37,133	43,961	19,242	3,076	95	64.1
	과수 기타	4,255	6,492	1,452	754	6	7.3
식 량 작 물	논작물	444,828	281,215	52,467	1,774	12	60.5
	밭작물	29,731	24,359	3,976	456	48	27.4
채소		11,931	36,213	3,524	548	536	12.9
특작		3,709	2,671	2,788	109	33	22.5
임산물		15,993	7,505	2,682	442	7	57.8
시설작물		8,747	21,692	10,648	427	105	17.5
버섯재배사		116	847	2,544	18	11	1.4
농업용시설물		16,002	39,245	102,733	939	218	24.7
수입보장		718	558	103	10	13	1.9

출처: 농업정책보험금융원(2023). 홈페이지 농작물재해보험 가입현황

제 3 장 현행 농업재해보험의 문제점

제 1 절 보험료율 산정의 문제

1) 보험료율 산출의 원칙

『보험업법』 제129조에서는 보험료 산출의 원칙을 다음과 같이 명시하고 있다.

보험회사는 보험료율을 산출할 때 객관적이고 합리적인 통계자료를 기초로 대수의 법칙 및 통계신뢰도를 바탕으로 하여야 하며, 다음 각호를 지켜야 한다.

1. 보험료율이 보험금 및 그 밖의 급부에 비해 지나치게 높지 아니할 것
2. 보험료율이 보험회사의 재무건전성을 크게 해칠 정도로 낮지 아니할 것
3. 보험료율이 보험계약자간에 부당하게 차별적이지 아니할 것

이 세 가지 원칙은 보험회사가 보험료율을 산출할 때 준수해야 하는 중요한 가이드라인을 제시하고 있다. 첫째로, 보험료율은 보험금 및 기타 급부에 비해 지나치게 높지 않아야 하는데, 이는 고객이 지불하는 보험료가 보상받을 가능성에 비해 과도하게 높지 않도록 하는 것을 의미한다. 둘째로, 보험료율은 회사의 재무건전성을 심각하게 해치지 않을 정도로 너무 낮아서는 안 된다. 마지막으로, 보험료율은 보험계약자들 사이에서 부당한 차별을 일으키지 않아야 합니다. 이러한 원칙들을 준수함으로써 보험회사는 공정하고 안정적인 보험 시장을 유지할 수 있게 된다.

2) 현행 보험료율 산출 방법

앞선 장에서 언급한 바와 같이, 우리나라 농작물재해보험의 보험료율은 주계약·특약별로 지역별 자연재해의 특성을 반영해 산정된다. 즉, 시·군·구 또는 광역시 별로, 자연재해가 많은 지역은 보험료율 높고 자연재해가 적은 지역은 보험료율이 높다. 이에 더해 과거의 손해율과 가입연수에 따라 품목별 요율서에 따른 할인 또는 할증이 적용되며, 방재시설 여부에 따라 할인이 적용된다.

3) 현행 보험료율 산정의 문제점

앞서 언급한 바와 같이 농업재해보험의 보험료율은 시·군별로 적용된다. 또한 보험료율 산정시 기본적인 국가보조금 이외 지자체별로 별도의 보조금을 지원 중이고 그 결과 행정구역 단위마다 보험료율이 산정되어 실제로 재해발생 지역과의 불일치 현상이 발생한다. 농가의 입장에서는 행정구역 단위는 다르나 거리상 멀지 않은 인근지역과 보험료율의 격차가 크게 발생하면 보험료율이 불합리하다 인식되어 그에 대한 불만사항이 높아져 심각한 민원 발생 우려가 존재한다.

2017년의 실제 조사 사례에 따르면, 사과와 감의 경우 강원도 인제군과 홍천군 사이에 보험료율이 56.4배 차이를 보였으며, 복숭아의 경우 경상북도 청송군과 영덕군 사이에 보험료율이 7.8배 차이를 보였다. 벼의 경우 전라남도 화순군과 나주시 사이에 5.9배 차이를 보였으며, 단감의 경우 경상남도 양산시와 밀양시의 사이에 17.6배 차이를 보였다.

이러한 인접 지역간 보험료율의 격차가 발생하는 원인으로는 다음과 같은 것들이 있다. 첫째, 손해율 이력 해당 품목이 농작물재해보험 최근 5개년간의 기간을 대상으로 하고 있어 최근(1~2개년)에는 별다른 손해가 없어도 보험료율 하락 속도가 매우 더디게 되어 있다. 둘째, 타지역간의 보험료율 격차에 대하여 보정 절차가 없다. 셋째, 최초의 보험료율 산정하는 과정에서 해당지역의 특성이 반영되지 않아 기존 손해율에 대한 이력자료 부재로 전지역의 초기 손해율을 동일하게 설정하고 있다. 마지막으로, 세밀하게 구역을 나누어 손해율을 파악, 관리할

수 있는 정보가 부족하다. 이러한 점들을 고려하여 보험료를 산정방식의 문제점을 해결하는 것은 형평성 있고 합리적인 제도의 운용을 위한 선행조건 중 하나인 것으로 사료된다.

제 2 절 손해평가의 문제

1) 손해평가의 의의 및 원칙

손해평가는 보험에서 보장하는 재해로 인해 발생한 손해가 어느 정도인지 파악하는 일련의 과정이다. 예를 들어, 지급해야 할 보험금액의 산정을 위해 재해로 인한 수확량의 감소를 파악하는 과정을 말한다. 손해평가 결과가 반드시 보험금액으로 확정되는 것은 아니지만 지급보험금액 확정의 결정적인 근거가 되기 때문에 정확한 손해평가는 농작물재해보험의 운영에 있어 매우 중요한 부분이다(최경환 등, 2014: 24).

손해평가 결과는 피해 농가가 받게 될 보험금을 결정하는 가장 중요한 자료이며, 최종적으로 지급보험금이 확정되기 전에 손해평가 현지조사 결과에 대한 몇 단계의 검토가 이루어진다. 손해평가 결과는 당사자인 피해 농가 뿐 아니라 제3자인 농가들도 납득할 수 있어야 하는데, 손해평가 결과가 납득하기 어렵다면 농작물재해보험 제도 자체에 대한 신뢰가 상실될 수 있기 때문이다(최경환 등, 2014: 25).

또한, 손해평가 결과는 장기적으로 보험수지와 보험료율, 그리고 궁극적으로는 농작물보험제도 자체의 존립에도 영향을 미칠 수 있다. 일례로, 농가의 보험료율은 농가의 수급실적에 따라 조정된다. 즉, 보험금을 많이 받은 농가는 보험료율은 당연히 인상되고, 또 재해가 발생치 않아 보험금을 지급받지 않은 농가는 보험료율이 인하된다. 따라서 손해평가가 피해상황보다 과장되면 단기적으로는 보험금을 많이 지급받게 되어 이익일 수 있지만, 장기적으로는 보험료율의 인상 및 보험수지의 악화를 초래할 수 있다(최경환 등, 2014: 25).

추가적으로, 손해평가의 결과가 축적되면 보험료율 조정의 기초자료로 활용될

수 있을 뿐 아니라, 농업재해 및 재해대책 수립의 기초자료로도 사용될 수 있다 (최경환 등, 2014: 25). 즉, 축적된 손해평가 결과는 농작물재해보험의 지속적인 개선과 발전을 위한 자료로 활용될 수 있다.

요컨대, 정확한 손해평가는 지급보험금의 결정 뿐 아니라 차후의 보험료율, 농작물재해보험의 신뢰성 및 보험제도의 존립에 영향을 미칠 수 있는 중요한 요소이다. 이에 정확하고 공정한 손해평가는 농작물재해보험의 지속적이고 안정적인 운영을 위한 핵심적인 요소라고 볼 수 있다.

2) 현행 손해평가 제도

현행 농업재해보험에서 손해평가는 『농어업재해보험법』 제11조와 『농어업재해보험법 시행령』 제12조에 근거하여 이루어진다. 『농어업재해보험법』 제11조는 다음과 같다.

제11조(손해평가 등) ① 재해보험사업자는 보험목적물에 관한 지식과 경험을 갖춘 사람 또는 그 밖의 관계 전문가를 손해평가인으로 위촉하여 손해평가를 담당하게 하거나 제11조의2에 따른 손해평가사(이하 “손해평가사”라 한다) 또는 「보험업법」 제186조에 따른 손해사정사에게 손해평가를 담당하게 할 수 있다.

② 제1항에 따른 손해평가인과 손해평가사 및 「보험업법」 제186조에 따른 손해사정사는 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관이 정하여 고시하는 손해평가 요령에 따라 손해평가를 하여야 한다. 이 경우 공정하고 객관적으로 손해평가를 하여야 하며, 고의로 진실을 숨기거나 거짓으로 손해평가를 하여서는 아니 된다.

③ 재해보험사업자는 공정하고 객관적인 손해평가를 위하여 동일 시·군·구(자치구를 말한다) 내에서 교차손해평가(손해평가인 상호간에 담당지역을 교차하여 평가하는 것을 말한다. 이하 같다)를 수행할 수 있다. 이 경우 교차손해평가의 절차·방법 등에 필요한 사항은 농림축산식품부장관 또는 해양수산부

장관이 정한다.

- ④ 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 제2항에 따른 손해평가 요령을 고시하려면 미리 금융위원회와 협의하여야 한다.
- ⑤ 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 제1항에 따른 손해평가인이 공정하고 객관적인 손해평가를 수행할 수 있도록 연 1회 이상 정기교육을 실시하여야 한다.
- ⑥ 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 손해평가인 간의 손해평가에 관한 기술·정보의 교환을 지원할 수 있다.
- ⑦ 제1항에 따라 손해평가인으로 위촉될 수 있는 사람의 자격 요건, 제5항에 따른 정기교육, 제6항에 따른 기술·정보의 교환 지원 및 손해평가 실무교육 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

위와 같이, 『농어업재해보험법』에서는 재해보험사업자가 손해평가를 위해 손해평가인을 위촉하거나 손해평가사나 손해사정사에게 손해평가를 의뢰할 수 있다고 명시하고 있다. 손해평가인 및 손해평가사는 공정하고 객관적인 손해평가를 해야 하며, 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관이 정한 손해평가 요령에 따라야 한다. 또한, 공정성과 객관성 확보를 위한 방법으로 교차 손해평가를 수행할 수 있으며, 손해평가인은 연 1회 이상의 정기교육을 받아야 한다. 『농어업재해보험법 시행령』 제12조에서는 손해평가인의 자격에 대해 다음과 같이 언급하고 있다.

제12조(손해평가인의 자격요건 등) ① 법 제11조에 따른 손해평가인으로 위촉될 수 있는 사람의 자격요건은 별표 2와 같다.

- ② 재해보험사업자는 제1항에 따른 손해평가인으로 위촉된 사람에 대하여 보험에 관한 기초지식, 보험약관 및 손해평가요령 등에 관한 실무교육을 하여야 한다.
- ③ 법 제11조제5항에 따른 정기교육에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 하며, 교육시간은 4시간 이상으로 한다.

1. 농어업재해보험에 관한 기초지식

2. 농어업재해보험의 종류별 약관
3. 손해평가의 절차 및 방법
4. 그 밖에 손해평가에 필요한 사항으로서 농림축산식품부장관 또는 해양수산부 장관이 정하는 사항
- ④ 제3항에서 규정한 사항 외에 정기교육의 운영에 필요한 사항은 농림축산식품부장관 또는 해양수산부 장관이 정하여 고시한다.

위와 같이 『농어업재해보험법 시행령』에서는 해당 법률에서는 손해평가인으로 위촉될 수 있는 자격 요건과 손해평가인에 대한 실무교육, 정기교육 내용 등을 규정하고 있다. 손해평가인으로 위촉될 수 있는 자격 요건은 별표 2에 명시되어 있으며, 재해보험사업자는 손해평가인에게 보험에 관한 기초지식과 보험약관, 손해평가요령 등에 대한 실무교육을 제공하여야 한다. 또한, 정기교육에는 농어업재해보험에 관한 기초지식 및 농어업재해보험의 종류별 약관과 손해평가의 절차 및 방법 등이 포함되어야 하며, 교육시간은 4시간 이상으로 하도록 규정하고 있다. 『농어업재해보험법 시행령』 별표 2에서는 농작물재해보험 손해평가인의 자격요건을 다음과 같이 규정하고 있다.

1. 재해보험 대상 농작물을 5년 이상 경작한 경력이 있는 농업인
2. 공무원으로 농림축산식품부, 농촌진흥청, 통계청 또는 지방자치단체나 그 소속기관에서 농작물재배 분야에 관한 연구·지도, 농산물 품질관리 또는 농업 통계조사 업무를 3년 이상 담당한 경력이 있는 사람(농어업재해보험법 시행령 별표 2).
3. 교원으로 고등학교에서 농작물재배 분야 관련 과목을 5년 이상 교육한 경력이 있는 사람
4. 조교수 이상으로 「고등교육법」 제2조에 따른 학교에서 농작물 재배 관련 학을 3년 이상 교육한 경력이 있는 사람(농어업재해보험법 시행령 별표 2).
5. 「보험업법」에 따른 보험회사의 임직원이나 「농업협동조합법」에 따른 중앙회와 조합의 임직원으로 영농 지원 또는 보험공제 관련 업무를 3년 이상 담당하였거나 손해평가 업무를 2년 이상 담당한 경력이 있는 사람(농어업재해

보험법 시행령 별표 2).

6. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교에서 농작물재배 관련학을 전공하고 농업전문 연구기관 또는 연구소에서 5년 이상 근무한 학사 학위 이상 소지자(농어업재해보험법 시행령 별표 2).

7. 「고등교육법」 제2조에 따른 전문대학에서 보험 관련 학과를 졸업한 사람

8. 「학점인정 등에 관한 법률」 제8조에 따라 전문대학의 보험 관련 학과 졸업자와 같은 수준 이상의 학력이 있다고 인정받은 사람이나 「고등교육법」 제2조에 따른 학교에서 80학점(보험 관련 과목 학점이 45학점 이상이어야 한다) 이상을 이수한 사람 등 제7호에 해당하는 사람과 같은 수준 이상의 학력이 있다고 인정되는 사람(농어업재해보험법 시행령 별표 2).

9. 「농수산물 품질관리법」에 따른 농산물품질관리사(농어업재해보험법 시행령 별표 2).

10. 재해보험 대상 농작물 분야에서 「국가기술자격법」에 따른 기사 이상의 자격을 소지한 사람(농어업재해보험법 시행령 별표 2).

이상에서 볼 수 있듯이 『농어업재해보험법 시행령』의 별표에서 규정하고 있는 손해평가인의 자격요건은 다양한 경력과 전문성을 포괄하고 있다. 예를 들어, 재해보험 대상 작물 경작 경력이 5년 이상인 농업인, 정부나 지자체에서 농업 관련 업무 경력이 3년 이상인 사람, 고등학교나 농작물 재배 관련 과목을 5년 이상 가르친 사람 등이 이에 포함된다.

재해보험사업자는 손해평가인을 위촉할 때 손해평가인증을 발급하고, 손해평가인은 이를 가입자에게 제시해야 한다. 또한, 보험사업자는 위촉된 손해평가인을 대상으로 보험에 관한 기초지식, 보험약관, 손해평가의 방법 및 절차 등 손해평가에 필요한 실무교육을 실시하여야 한다(농작물재해보험 손해평가요령』, 시행 2007.10.17.).

『농업재해보험 손해평가요령』에서는 가입자가 손해평가를 거부하는 경우에 손해평가반이 취할 수 있는 행동, 그리고 가입자가 손해평가반의 손해평가결과에 대해 납득하지 못하는 경우에 가입자가 취할 수 있는 행동에 대해서 다음과 같이 언급하고 있다.

제10조(손해평가준비 및 평가결과 제출) ① 재해보험사업자는 손해평가반이 실시한 손해평가결과를 기록할 수 있도록 현지조사서를 마련하여야 한다.

② 재해보험사업자는 손해평가를 실시하기 전에 제1항에 따른 현지조사서를 손해평가반에 배부하고 손해평가서의 주의사항을 숙지시킨 후 손해평가에 임하도록 하여야 한다.

③ 손해평가반은 현지조사서에 손해평가 결과를 정확하게 작성하여 보험가입자에게 이를 설명한 후 서명을 받아 재해보험사업자에게 제출하여야 한다. 다만, 보험가입자가 정당한 사유 없이 서명을 거부하는 경우 손해평가반은 보험가입자에게 손해평가 결과를 통지한 후 서명없이 현지조사서를 재해보험사업자에게 제출하여야 한다.

④ 손해평가반은 보험가입자가 정당한 사유없이 손해평가를 거부하여 손해평가를 실시하지 못한 경우에는 그 피해를 인정할 수 없는 것으로 평가한다는 사실을 보험가입자에게 통지한 후 현지조사서를 재해보험사업자에게 제출하여야 한다.

⑤ 재해보험사업자는 보험가입자가 손해평가반의 손해평가결과에 대하여 설명 또는 통지를 받은 날로부터 7일 이내에 손해평가가 잘못되었음을 증빙하는 서류 또는 사진 등을 제출하는 경우 재해보험사업자는 다른 손해평가반으로 하여금 재조사를 실시하게 할 수 있다.

이상에 따르면 손해평가반은 현지조사서를 작성한 후 가입자의 서명을 받아야 하는데, 가입자가 서명을 거부한다고 하더라도 손해평가반은 가입자에게 손해평가 결과를 통지한 후 조사서를 재해보험사업자에 제출하도록 규정되어 있다. 가입자가 손해평가를 거부하는 경우에는 피해를 인정하지 않는다는 사실을 가입자에게 통지하고 현지조사서를 재해보험사업자에게 제출하는 것으로 규정되어 있다. 가입자는 손해평가결과에 대해 납득하지 못하는 경우 손해평가가 잘못되었음을 입증할 수 있는 서류 또는 사진은 7일 이내에 제출해야 하며, 이 경우 재해보험사업자는 다른 손해평가반을 통해 재조사를 실시할 수 있다.

3) 현행 손해평가의 문제

가) 손해평가 인력의 문제

앞선 장에서 언급한 바와 같이 농업재해보험사업을 운영하는 주체 가운데에는 보험사고에 대한 손해평가를 실시하여 그 결과를 재해보험사업자에 제출하는 손해평가 인력이 있다.

재해 현장의 실제적인 손해평가 인력은 크게 3가지의 인력 구조로 유지중인데, 통상 현지조사자인 손해평가인과 2016년부터 별도로 시험을 통하여 선발 중인 손해평가사, 그리고 기존의 손해사정 업무를 주로 영위하던 손해사정사로 구성된다. 2022년 현재 구성비는 손해평가인이 약 80% 이상의 비중으로 대다수를 그 차지하고 있고, 나머지는 협회에 소속된 손해평가사와 손해사정법인 소속의 손해평가사와 손해사정사로 구성되어 있다.

현지조사자(손해평가인)는 현지사정에 밝으며 작물에 대한 이해도가 높고, 계약자와 의사소통 능력도 높으며 저렴한 비용과 신속한 투입이 가능하다는 장점이 있으나 보험지식이 부족하고 낮은수당으로 참여 욕구가 낮다. 한편, 계약자와의 친밀성 등으로 인하여 객관적인 조사가 어려울 수 있다는 문제점을 내포하고 있다. 협회조사자(손해평가사)는 시험에 의해 선발되었으므로 참여 욕구가 높으며 외부인력이므로 조사시 객관성 유지가 가능하고 비교적 합리적인 비용이 장점이다. 하지만, 현장 경험 부족으로 조사 스킬이 낮고, 약자의 민원에 대응력이 부족하며, 서비스 마인드 부족 등의 단점이 있다. 법인조사자는 높은 조사 스킬과 서비스 마인드, 계약자의 민원에 대해서도 대응력이 우수하며 역시 외부 인력으로 조사의 객관성도 높으나 인력이 부족하고 평가 비용이 높다는 단점이 있다.

현재 손해평가 인력의 부족 및 평가비용의 적정성 유지 등의 이유로 인해 재해보험사업자는 많은 경우 농업인을 손해평가인으로 위촉하여 활용하고 있다(김종필, 2018: 35). 즉, 손해평가 인력의 약 80% 이상을 구성하는 손해평가인의 대부분이 농업인이다. 그런데 이와 같이 보험가입자이기도 한 농업인을 손해평가인으로

로 위촉하는 경우, 거대재해가 발생하였을 때에는 신속한 대처가 어렵다는 단점이 있다. 손해평가인이 농업인인 경우 거대재해 발생시 본인의 농지나 과수원을 우선적으로 수습해야 하는 경우가 많아 신속한 소집이 어렵다는 것이다(김종필, 2018: 35). 게다가 손해평가의 시기가 농번기에 집중되는 특징이 있다는 점 또한 신속한 대처를 어렵게 한다(김종필, 2018: 35).

또한, 현지 농업인 위주의 손해평가인 구성은 피해 농업인과 이해관계 때문에 온정적 손해평가의 가능성이 있다. 손해평가인이 현지 농협직원인 경우 업무 과중으로 인해 손해평가 참여 및 관리를 철저히 수행하지 못할 가능성도 있으며, 지역농협과 품목농협 간 보험가입 유도 경쟁 때문에 손해평가를 온정적으로 실시할 수 있다는 우려도 존재한다(최경환 등, 2014: 47). 지역농협 등은 보험료의 일부를 수수료 수입으로 가져가지만 재해보험사업의 운영손실에 대한 부담이 없기 때문에 차후 보험가입을 유지하기 위해 피해를 부풀려 손해평가를 하는 등의 문제점이 발생할 수 있으며, 이는 농협 간의 갈등이나 손해평가인과 가입농가 간의 갈등의 소지가 될 수 있다(최경환 등, 2014: 47).

이처럼 현재 손해평가 인력은 농업인 위주로 구성되어 있다는 구조적인 한계 때문에 발생하는 여러 문제를 안고 있다. 이에 더해, 손해평가 주체가 손해평가인, 전문손해평가인, 손해사정법인, 농협직원 등 다원적으로 구성되어 있어 일선 업무의 효율성이 하락할 수 있으며, 일관성있는 손해평가를 담보하기 어렵다는 문제점도 가지고 있다(최경환 등, 2014: 48).

손해평가 인력에 대한 현행 제도가 가지고 있는 또 다른 문제점은 체계적인 교육의 미흡이다. 현행 『농어업재해보험법』 제11조와 『농어업재해보험법 시행령』 제12조에 따르면 손해평가인에 대한 의무적인 정기교육은 연 1회, 4시간 이상이다. 이와 같이 연 1회에 불과한 손해평가인 교육은 손해평가인 간의 전문성 차이로 이어지며 결과적으로 조사결과의 편차를 초래할 수 있다(최경환 등, 2014: 48).

나) 손해평가 기법의 문제

손해평가 실무는 기본적으로 재해보험사업자인 NH농협손해보험이 작성한 『손해평가업무방법서』에 의해 실시되고 있다. 현행 손해평가는 주로 표본추출에 따른 육안방식에 의존하고 있고 표본 추출 및 검사 방식에 정교함이 부족하다. 일례로, 손해평가업무방법서에는 추출할 표본수는 지정하였으나, 그 숫자가 조사 대상 규모(가입면적)에 비례하지 않고 않거나 방식 또한 구체적이지 않은 항목이 존재한다. 미국의 경우 농업재해보험 운영 상황별로 표본 선정 방법, 표본의 대표성 확보 방법, 조사 방법을 구체적으로 명시하고 있는 것과 대조된다.

또한, 『손해평가업무방법서』에서 언급하는 손해평가요령에 현실성에 부족한 경우도 있다. 일례로, 벼품목 손해평가 매뉴얼 중에 수확량 목측 조사와 관련하여, 목측 항목은 포기수, 이삭수, 낱알수, 등숙률 등이 있고, 표본은 농지당 면적 1m²의 표본구 6개로 지정되어 있다. 이와 같은 표본구 선정과 포기수·이삭수의 목측 조사는 수확량과 큰 오차가 발생할 수 있다.

최근에는 스마트폰 보급으로 손해평가에 각종 앱을 사용하는 일이 증가하고 있지만, 이에 대한 구체적인 방법론은 부재한 상황이다. 그리고 미보상 감소율 결정에 대한 기준도 명확치 않은데 미보상비율표의 3개 항목인 제초 상태, 병해충 상태, 기타 항목 중 기타의 내용은 영농기술 부족, 영농시 실수 또는 단순 생리장애 등의 내용으로 기술하고 있어 미보상비율 산정시 계약자와 마찰 우려성이 있지만 그러한 점을 보완하기 위한 구체적인 대안 제시가 아직 연구되지 않고 있다.

다) 검증 및 분쟁해결 절차

농작물재해보험 운영의 법적 근거인 『농어업재해보험법』, 『농어업재해보험법 시행령』, 『농업재해보험 손해평가요령』에는 재해보험사업자와 손해평가 인력의 업무내용 및 권리 의무관계가 기술되어 있지만, 보험가입자가 손해평가 결과에 수긍하지 못할 때 취할 수 있는 행동에 대한 내용은 부족하다(김종필, 2018: 68).

손해평가요령에 따르면 가입자는 손해평가반에게 손해평가 결과에 대한 설명을 듣고 손해평가반이 작성한 현지조사에 서명해야 하는데, 가입자가 결과에 해

서명을 거부하는 경우에도 손해평가반이 가입자에게 결과를 통지하는 것으로 손해평가 업무가 종료된다. 그리고 보험가입자가 손해평가를 거부하여 평가가 실시되지 못하는 경우, 손해평가반은 그 피해를 인정할 수 없는 것으로 평가된다는 사실을 가입자에게 통지하도록 규정되어 있다. 검증조사의 경우에도 보험가입자가 검증조사를 거부하면 검증조사반은 검증조사가 불가능해 손해평가 결과를 확인할 수 없다는 사실을 가입자에게 통지 후 검증조사결과를 작성해 재해보험사업자에게 제출하는 것으로 검증조사가 종료된다(김종필, 2018: 68).

한편, 보험가입자가 손해평가결과에 대한 설명이나 통지를 받은 날로부터 7일 이내에 손해평가가 잘못되었음을 증빙하는 서류 또는 사진 등을 제출하는 경우 재해보험사는 다른 손해평가반으로 하여 재조사를 실시하게 할 수 있다. 그런데 이와 같은 재조사의 시행여부를 결정하는 것은 재해보험사업자이며 재조사가 실시되는 경우에도 재해보험사가 위탁한 다른 손해평가반이 재조사를 실시하기 때문에 대부분 결과는 크게 달라지지 않는다(김종필, 2018: 70).

즉, 보험가입자가 손해평가결과에 수긍하지 못할 경우 취할 수 있는 조치는 재조사를 요구하는 것 뿐이며, 재조사를 요구하는 경우에도 실질적으로 결과가 달라지기는 쉽지 않다는 점이 현행 농업재해보험의 문제점 중 하나로 지적되고 있다.

제 3 절 그 외의 문제점

농림축산식품부가 2023년 1월에 발표한 『제1차 농업재해보험 발전 기본계획』에서는 현행 농업재해보험제도가 가진 한계를 재해대응력의 편차, 운영상 미비, 지속가능성의 측면에서 제시하였다.

1) 먼저, 현행 농업재해보험 제도 하에서는 농가별로 재해 피해 대응력의 편차가 존재한다는 점이다. 농업재해보험의 품목 확대나 상품의 품질 개선 노력이 있음에도 불구하고, 재해 피해 대응력은 재배 품목이나 축종에 따라 상당한 차이를 보이고 있다. 일부 농가는 보험 사각지대에 놓여 있어 보장을 받지 못하고 있으며, 품목에 따른 가입률의 편차가 크며, 높은 보험료율은 가입 장벽으로 작용하고 있

다. 이러한 상황은 우량농가의 가입을 저해하고, 상대적으로 위험이 높은 농가가 주로 가입하여 요율 상승을 초래할 수 있는 악순환을 유발할 수 있다(농림축산식품부, 2023: 13).

2) 운영상의 미비점으로는, 본사업과 시범사업의 구분이 모호하고, 인수 및 손해평가가 특정 시기에 집중되는 것 등이 지적되었다. 즉, 농작물재해보험 품목 도입 시와 국가재보험 유형 구분 시의 시범사업과 본사업의 구분 기준이 명확하지 않아 혼란을 야기하고 있으며, 인수와 손해평가가 특정 시기에 집중되어 있어 손해평가의 적시성·공정성·정확성에 문제가 제기되고 있다. 벼에 대한 농작물재해보험 가입이 증가하면서 이에 인수·손해평가 물량이 집중되어 타 품목에 영향을 미치고 있으며, 월별 손해평가 물량 차이 및 연도별 인력 공급 규모의 변동 때문에 적정 인력 수급에 어려움이 예상되고 있다(농림축산식품부, 2023: 13-14).

3) 마지막으로, 지속가능성 측면에서는 공공성과 투명성의 강화가 요구되고 있으며, 손해율의 급등락 등 위기 상황에 대한 대응 전략을 수립하고 지원에 대한 형평성을 제고해야 할 필요성이 지적되고 있다. 구체적으로, 보험 상품의 설계 및 운영과정에 대한 정보공개 및 보험사업에 대한 관리 감독 강화, 손해율 급등 등 위기상황에 대비한 보험료율 및 재보험 유형 구분의 적정성 검토, 한정된 예산 내에서 지원 형평성을 제고하기 위한 정부 지원체계의 변화 등이 당면 과제로 언급되었다(농림축산식품부, 2023: 14).

그 밖에도 농업재해보험의 문제점으로는 낮은 가입률과 부족한 인프라 등이 지적되고 있다. 농작물재해보험의 성패를 가늠하는 중요한 지표인 가입률은 2023년 7월을 기준으로 46.9%에 불과했다. 이에 가입률을 높이기 위한 방안을 강구해야 할 필요가 있을 것으로 보인다.

제 4 절 소결

본 장에서는 먼저 농업재해보험의 문제점을 보험료율 산정과 손해평가 측면에서 고찰하였다. 특히 손해평가 측면은 손해평가 기법과 인력, 그리고 검증 및 문제 해결 절차의 측면으로 나누어 살펴보았다. 농업재해보험의 측면에서 이러한 문제점이 특히 중요한 이유는 공정성을 저해하기 때문이다.

첫째, 보험료를 산정에서의 문제는 지자체 간의 격차로 나타난다. 특정 지역 농가는 인접한 지역에 비해 지나치게 높은 보험료를 부과받을 수 있으며, 이는 농가 간의 불평등을 야기하고, 보험료율이 불합리하다는 인식을 키우거나 불만을 유발할 수 있다. 보험료를 산정에 대한 이러한 의문과 불만은 농가들 사이에 혼란을 야기하고 보험 시스템의 신뢰성을 저하시킬 수 있다.

둘째, 손해평가 인력의 문제는 보상의 공정성성에 직접적으로 영향을 미친다. 손해평가 인력의 객관성 및 농업보험에 대한 전문 지식 부족으로 손해평가의 정확성이 훼손되면, 농가는 공정한 보상을 받지 못하게 되며 제도의 신뢰성도 떨어진다.

셋째, 손해평가 기법의 한계는 보상 산정의 기준과 방법에 대한 불명확성을 초래한다. 특히, 표본 추출 및 검사 방식의 부족은 손해평가의 신뢰성을 저해하며, 농작물 피해를 정확하게 파악하기 어렵게 만든다. 이로 인해 농가는 자신의 손해를 정확히 보고하기 어려워지고, 이에 따른 보상도 적절히 이뤄지지 않을 가능성이 높아지며, 심한 경우 보험가입자와 보험사업자 간의 갈등을 야기할 수도 있다.

넷째, 손해평가 검증 및 분쟁해결 절차의 미비는 보험가입자가 보험사업자나 손해평가반의 판단에 의해 보상을 받을 수밖에 없는 상황을 초래할 수 있으며, 이는 보험의 공정성을 훼손시킬 수 있다. 현재의 농업재해보험 시스템에서는 보험가입자가 손해평가결과에 대해 이의를 제기할 때 제한적인 조치만을 취할 수 있고, 결과가 크게 달라지지 않는다는 점이 문제점으로 지적되고 있으며, 이에 따라 보험가입자의 권리를 보다 존중하고 보험가입자가 손해평가결과에 대해 불만을 제기할 때 더욱 공정하고 투명한 절차가 마련되어야 할 필요가 있다.

이상과 같이 보험료를 산정과 손해평가에 관한 문제점들은 보험운영의 공정성 및 제도에 대한 신뢰성과 직접적인 관련이 있어 이에 대한 해결 방안을 강구하는 것이 중요하다. 본 장에서는 이에 더해, 2023년 1월에 발표된 『제1차 농업재해보험 발전 기본계획』에서 제시한 현행 농업재해보험 제도의 한계에 대해 살펴보았다. 해당 계획에서는 품목에 따른 가입률 편차와 보험 사각지대 등에 의한 농가 간 피해 대응력의 편차, 인수 및 손해평가 물량이 특정 시기에 집중되는 것 등의 운영상 미비점 등을 현행 농업재해보험이 가진 문제로 지적하였다. 또한, 손해를 급등락 등 위기 상황에 대비하고 지원에 대한 형평성을 제고하는 등 공공성과

투명성의 강화를 통한 지속가능성의 강화를 당면한 과제로 제시하였다.

제 4 장 농업재해보험 해외 사례

제 1 절 미국

1) 미국 농업재해보험의 역사

미국의 농작물보험은 1930년대말 대공황과 거대 가뭄 발생으로 인한 농가 회복력 도움을 목적으로 미의회에서 『연방농작물보호법(Federal Agricultural Crop Insurance Act)』을 승인한 것에서 출발한다. 1938년 농작물보험 시행을 위한 연방농작물보험공사(Federal Crop Insurance Corporation, FCIC)를 설립하였는데, 그 설립 목적은 흉작 및 가격 폭락에 대비하여 농가 소득을 보장하고, 식량부족 및 가격변동으로부터 소비자를 보호하고, 농자재의 원활한 공급 및 안정적 농가구매력 확보를 통해 관련 산업을 성장시키고 고용을 유지하는 것이었다(최경환 등, 2010: 89). 농작물보험이 최초로 실시된 1939년에는 밀만 대상이었으나 1980년에는 품목을 26개로 늘렸고, 2017년에는 모두 120여개 품목으로 확대하였다.

현재의 농작물 보험 제도의 근간이 마련된 것은 1980년의 『연방농작물보험법(Federal Crop Insurance Act)』 제정과 함께이다. 당시 연방정부는 농작물보험 가입을 확대하기 위해 보험대상 작물을 확대하고, 보험료의 30%를 보조지원하고, 민영보험사가 농작물 보험을 취급할 수 있게 하는 등의 정책을 취급하였다.

한편 1994년에는 『연방농작물보험개혁법(Federal Crop Insurance Reform Act)』을 통해 국가재보험제도 및 거대재해보험(catastrophic coverage, CAT)을 도입하였다. 민영보험사의 재보험기능을 담당하는 재보험기금을 FCIC에 설치하였으며, CAT 상품을 도입하여 각종 농가지원프로그램의 참여를 원하는 농가는 농작물보험에 의무적으로 가입하도록 하였다. 이러한 제도의 시행과 함께 미국 농작물보험의 가입률은 비약적으로 증가하였다(이우식, 2007: 2-3).

1996년에는 『연방농업개발개혁법(Federal Agricultural Improvement & Reform Act)』이 제정되었는데, 이 법에 따라 농무부(United States Department

of Agriculture, USDA) 산하에 위험관리국(Risk Management Agency, RMA)을 신설하여 연방농작물보험공사의 재해보험 지도감독 및 위험관리 프로그램 교육을 수행하도록 하였다(이우식, 2007: 3).

2000년에 제정된 『농업위험방지법(Agricultural Risk Protection Act)』을 통해서 정부는 보험료 보조율과 담보범위를 확대하고, 특히 수입보험의 보조율을 대폭 확대하였다. 또한, 위험관리국으로 하여금 보험상품의 다양화, 보험가입률 관리, 손해평가업무의 세밀화, 도덕적 해이 관리 등에 대하여 더욱 광범위한 감독 기능을 강화하였다(이우식, 2007: 3).

미국 농작물보험 관련 법률의 주요 발전과정은 [표 4-1]에 요약되어 있다.

[표 4-1] 미국 농작물보험 관련 법률의 발전과정

제정 연도	법률	주요 내용 및 특징
1938	연방농작물보호법(Federal Agricultural Crop Insurance Act)	• 농작물보험프로그램 도입 • 담보범위 협소, 정부미보조, 민영보험사 미참여 • 농가는 재난구호(disaster assistance)에 의존
1980	연방농작물보험법(Federal Crop Insurance Act)	• 농작물보험에 민영보험회사의 참여 • 현재 농작물보험프로그램의 근간을 이룸 • MPCl 도입, 담보범위의 확대, 정부의 직접적인 보험료 보조
1994	연방농작물보험개혁법(Federal Crop Insurance Reform Act)	• CAT 상품(전액 보험료 지원) 도입 • 담보범위의 확대로 정부보험료보조 증가 • FCIC에서 재보험 기능 수행
1996	연방농업개발개혁법(Federal Agricultural Improvement &	• 소득보장형 상품 도입 • USDA(농무부) 내에 위험관리국(RMA) 설치

	Reform Act)	
2000	농업위험방지법(Agricultural Risk Protection Act)	• 정부보험료 보조 증가 및 담보범위 확대 • 농가 참여율의 증대 • RMA에 더 광범위한 감독기능 부여

출처: 이우식(2007)을 바탕으로 수정보완한 것임

2) 미국 농업재해보험의 운영주체 및 역할

관련 법률에 따라 미국 농업재해보험의 운영에 참여하는 주체로는 크게 연방 농작물보험공사(Federal Crop Insurance Corporation, FCIC), 미국 농무부(USDA)의 위험관리국(Risk Management Agency, RMA), 그리고 민영보험사가 있다. 각각의 기관의 역할에 대해서는 [표 4-2]를 통해 정리하였다.

[표 4-2] 미국 농업재해보험 운영주체 및 역할

기관	역할
미국 농무부(USDA) 산하 위험관리국(Risk Management Agency, RMA)	• 농작물보험 프로그램 개발 및 • 정부, 민간단체와 공조하여 위험관리기법 연구, 교육 • 보험사와 공조하여 통계와 인수정책 수립
연방농작물보험공사(Federal Crop Insurance Corporation, FCIC)	• 민간보험사를 통하여 가입을 확대하기 위한 정책을 수립함 • RMA 산하기관으로 농작물보험 상품개발 및 승인 • 보험료율과 보험기간 및 조건 설정과 예상시장가격 결정함
민영보험사	• 보험상품 상담 및 판매 • 손해평가와 보상처리 • 1998년 이후에는 FCIC에 재보험 가입한 보험사는 연방농작물보험법에 근거하여 종합재해보험(Multiple Peril Crop Insurance,

	MPCI) 등의 상품 판매
--	----------------

출처: 이우식(2007)

3) 미국 농업재해보험의 유형

미국의 농업보험은 아주 다양한 형태로 실시되고 있다. 미국의 농업보험은 크게 수량보장과 수입보장 프로그램으로 구분할 수 있고, 이는 다시 개인, 지역, 혼합 형태로 나눌 수 있다(최경환 등, 2010: 91-92). 수량보장, 즉 생산량 보장상품(Yield-based Insurance Coverage)의 경우 단위면적당 생산량을 기준한 자연재해로 인한 손실을 보장하는 상품이다. 소득 보장상품(Revenue Insurance Plans)은 자연재해로 인한 생산량 하락이나 가격 하락 등으로 인해 농가의 수입 손실 발생시 이를 보상하는 상품이며, 옥수수, 대두, 밀, 면화, 쌀, 보리, 카놀라, 해바라기 등 선물거래소에 상장된 농산물에 제한된다(이우식, 2007: 5).

미국의 농업보험 주요 상품에는 종합재해보험(Multi Peril Crop Insurance, MPCI), 집단위험보험(Group Risk Plan, GRP), 작물소득보험(Crop Revenue Coverage) 등이 있다. 이 중에서 종합재해보험(MPCI)은 농가단위의 생산량 보장 상품으로, 대두, 밀, 옥수수, 면화, 보리 등 120여개 이상의 작물에 적용된다. 집단 위험보험(GRP)은 지역단위의 생산량 보장상품으로, 카운티의 평균생산량(county yield)에 비해 가입자의 실제 생산량(payment yield)이 적은 경우 이에 대해 보장한다. 작물소득보험(CRC)은 농가단위의 소득 보장상품으로, 가격 하락이나 생산량 하락에 따른 농가 소득 손실을 보장한다. 각 상품의 보장수준 및 보험금 지급 조건 등은 다음과 같이 정리할 수 있다.

가) 종합재해보험(MPCI)

(1) 보장수준

종합재해보험(MPCI)의 보장수준은 실제생산이력(Actual Production

History, APH)의 50~75% 수준이고 일부 주에서는 85% 수준이며 5% 단위로 농가가 선택할 수 있다. APH를 제출할 수 있을만큼 영농 경력이 길지 않은 농가의 경우 카운티(county) 단위 과거 10년 간 평균 생산량을 토대로 대용생산량(transitional yield, T-yield)을 산출하여 사용하며, 보장수준은 대용생산량의 65%까지만 선택 가능하다(이우식, 2007: 6).

(2) 보험금 지급

실제 생산량이 보장수준보다 낮은 경우 기준생산량(trigger yield)에서 실제 생산량을 뺀 값에 예상시장가격을 곱한 만큼을 보험금으로 지급한다. 기준생산량은 실제생산이력에 보장수준을 곱한 값이다. 예를 들어, 기준수확량이 에이커 당 200부셸, 실제생산량이 50부셸이고 시장가격이 5달러라면, 지급 보험금은 200에서 50을 뺀 150부셸에 5달러를 곱한 750달러가 된다(이우식, 2007: 6).

나) 집단위험보험(GRP)

(1) 보장수준

집단위험보험(GRP)의 보장수준은 연방보험공사(FCIC)가 제시한 예상 카운티 평균생산량(county yield)의 70~90% 사이에서 5% 단위로 계약자가 선택한다(이우식, 2007: 7).

(2) 보험금 지급

집단위험보험(GRP)의 보험금 지급은 각 농가의 생산량이 아닌 카운티의 추정 생산량(estimated county yield)이 기준생산량(trigger yield) 아래로 떨어질 때 이루어진다. 기준생산량은 카운티의 평균 생산량에 보장 수준을 곱하여 계산된다.

다) 작물소득보험(CRC)

(1) 보상수준

작물소득보험은 가격 하락이나 생산량 하락에 따른 농가의 소득 손실분을 보상하는 상품으로, 보험계약시의 보험금액과 수확시 가격은 선물가격에 기초하여 산정된다. 보장수준은 계약자가 50%에서 85% 사이에서 선택한다.

(2) 보험금 지급

작물소득보험의 보험금 지급은 농가의 총소득(gross revenue) 보장소득(revenue guarantee) 이하로 떨어질 때 이루어진다. 보장소득은 실제생산이력(APH), 기준가(base price) 또는 수확가(harvest price) 중 높은 것, 보장수준을 곱하여 산출한다. 보장소득에서 생산자의 실제 소득을 뺀 값이 보험금으로 지급된다.

4) 보험 가입 및 보험료율 산정 절차

미국의 작물보험에서는 가입 신청자의 납세자 번호를 확인해 가입자격 여부를 확인하며, 적격자로 판단되면 보험기본규정, 작물별 규정, 약관 등을 제공한다. 희망 가입 농가는 과거 재배면적 및 생산량 통계를 전달하고 보험사는 이를 감안하여 실제생산량(actual production history)을 결정한다.⁸⁾ 희망 가입 농가는 또한 작물을 식재한 농경지의 지번 및 영농법 등을 보험사에 신고해야 하며, 보험사가 경작면적 신고서를 RMA에 전송하면 RMA는 검증절차를 거쳐 보조금의 총액을 결정해 가입자와 보험사에 통보한다.

농업재해보험 중 종합재해보험(MPCI)의 경우 거대재해위험 등을 포함한 총

8) 실제생산이력(APH)의 계산을 위해서는 최소 4년에서 최대 10년까지 연속되는 생산량 기록이 필요하며, 자료가 없는 해가 있는 경우 그 이전 해의 자료는 사용할 수 없다. 생산량 증명의 자료로는 판매 영수증, 상업용 저장 기록 등이 사용된다. 최소 연속되는 4개년 동안의 생산량 기록이 없는 경우에는 대응생산량(transition yield, T-yield)을 사용하는데, 이는 소속 카운티의 과거 10년간 평균생산량을 토대로 산출된다. 이우식, 2007: 27.

분한 자료를 반영하기 위하여 1975년 이후의 모든 자료를 요율 산출과정에 사용하고 있으며, 특정 연도의 과도하게 높은 손해율(excess indemnity)이 장기 평균 손해율에 과도하게 영향을 미치는 것을 방지하기 위하여 전체 연도의 80%에 해당하는 연도의 손해율로 손해율을 제한하되, 이를 초과하는 손해율은 주변 카운티에 고르게 배분하여 요율에 반영하고 있다(이우식, 2007: 11).

한편, 준비금, 초과보험금, 농가 필지별 보험금 적용 등의 각종 요인을 기준요율에 적용하는 한편, 요율 안정성을 위해 요율 변화에 한계(cap)를 두고 있다. 또한, 농가별 재배방법의 차이를 반영하기 위해 카운티보다 더 큰 단위 지역의 종합재해보험 자료를 사용해 상대적 위험도를 산출하고 있으며, 농가의 생산액이 클수록 요율이 낮아지도록 요율산식에 반영하고 있다.

5) 손해평가 절차 및 인력

종합재해보험(MPCI)의 경우, 피해사실이나 손실이 발생하면 계약자는 72시간 내에 보험사로 보험금 청구를 신청해야 하며, 보험사는 손해사정인을 파견해 피해사실을 확인한다. 수확 이후 해당 농작물 판매기록을 활용하여 피해량 및 사고보험금을 결정하는데, 농산물을 창고에 저장하고 있는 경우 창고의 수용능력을 측정하여 피해량을 산정하고, 미수확 농작물의 경우 경작지에서 향후 생산량을 예측하여 표본조사를 실시한다. 손해평가에는 농가의 재해방지 노력 및 영농 방법 등이 반영된다.

보험금은 농가의 실제 생산량인 최종수확량이 기준수확량보다 적을 때 지급되는데, 기준수확량은 가입자별로 경작면적, APH, 보장수준 등을 고려하여 보험가입시에 결정된다(이우식, 2007: 17).

위험관리국(RMA)에서는 작물보험의 손해평가 매뉴얼인 '손해사정 매뉴얼 기준 핸드북(Loss Adjust Manual Standards Handbook)'을 출간한다. 이 핸드북은 일반 손해평가에 대한 균일하고 적시적인 평가표준, 일반 손해에 대한 평가 방법, 각 작물 연도의 정책 관련 검사 표준 등 기본 표준이 담겨 있으며, 보험제공자는 이 핸드북에 근거해 모든 결정을 내린다(최경환 등, 2014: 56).

현장 검사 시에는 보험에 가입한 품목과 가입하지 않은 품목의 손실 정도, 손실이 발생한 시간, 면적 보고서의 정보 등에 대한 확인이 이루어진다(최경환 등, 2014: 56).

미국의 경우, 손해평가인의 자질을 높이기 위해 일정한 교육과 경험을 구비하도록 하고 있는데, 신규 손해평가인은 소정의 강의 및 현장교육을 받고 시험을 거쳐야 자격을 부여받으며, 기존 손해평가인 역시 매년 소정의 교육을 이수해야 한다. 이러한 교육은 작물보험에 대한 기술적 훈련, 작물보험 및 위험관리에 대한 기초 교육, 홍보 및 보험산업의 이해 등의 내용을 다룬다(최경환, 2018: 57).

6) 국가 재보험

미국 농작물재해보험의 국가재보험 제도는 농작물보험의 안정적인 운영을 위해, 정부가 민영보험회사의 경영리스크를 적정하게 유지시켜주는 제도이다(이우식, 2007: 21).

연방농작물보험공사(FCIC)는 국가재보험의 재원인 농작물보험기금을 운영한다. FCIC는 위험배분형펀드(assigned risk fund), 중립형펀드(development funds), 상업형펀드(commercial funds)의 3가지 형태로 재보험 펀드를 운영하고 있으며, 민영보험사와의 재보험 계약(Standard Reinsurance Agreement, SRA)을 3년에 한 번씩 갱신한다. 보험사는 위험의 정도에 따라 각 펀드에 선택적으로 출재한다(이우식, 2007: 20). 농작물재해보험으로 인한 손해율이 높아지면 재보험을 통해 보험회사의 부담률을 낮추며, 보험회사는 이익이 발생할 경우 이익의 일부를 FCIC로 반환한다.

2022년을 기준으로 미국 농작물보험의 국가재보험은 비례적 재보험(FCIC Proportional Reinsurance), 비비례적 재보험(FCIC Non-proportional Reinsurance), 최종손익 비례재보험(Net Book Quota Share)의 세 단계 구조를 가지고 있다([표 4-]).

첫 번째 단계인 비례적 재보험에서는 보험회사와 국가가 리스크를 특정 비율로 배분하는데, 고위험펀드의 경우 보험회사 보유율이 20%로 고정되어 있으며,

저위험펀드의 경우 보험회사가 35% 이상에서 보유율을 자율적으로 결정한다. 두 번째 단계인 비비례적 재보험에서는 첫 번째 단계에서 결정된 보험회사 보유 리스크에 대한 손익을 국가와 보험회사가 배분하는데, 500% 이상의 손해율 구간의 손익은 국가가 전액 부담한다. 세 번째 단계는 비례적 재보험으로, 두 번째 단계에서 결정된 보험사 최종 손익의 6.5%를 국가가 부담한다(김혜성, 장동식, 2022: 114).

이와 같은 보험회사와 국가의 손익부담방식은 농작물 보험의 불확실성을 국가가 상당부분 부담하도록 하는 방식으로, 이러한 제도를 통해 농작물 보험에 대한 민영 보험회사의 참여를 확대하였다. 이후 보험회사의 리스크 보유가 점차 확대 되도록 하는 방향으로 재보험 및 손익부담비율을 조정해 보험회사의 리스크 보유율도 상당히 확대할 수 있었다(김혜성, 장동식, 2022: 120).

[표 4-3] 미국 농작물보험 재보험 손익부담방식 구조

구분	내용
1단계	비례적 재보험(FCIC Proportional Reinsurance)
2단계	비비례적 재보험(FCIC Non-Proportional Reinsurance)
3단계	최종손익 비례재보험(Net Book Quota Share)

출처: 보험연구원(2022)

7) 소결 및 시사점

미국 농림부(USDA)의 경제조사연구소(Economic Research Service, ERS)에 따르면 일반적으로 농가는 크게 다섯 가지 유형의 경영상 위험에 직면한다. 첫째는 기후및 병해충 등으로 인해 발생하는 농축산물 생산량과 품질의 불확실성에 따라 발생하는 생산위험이고, 둘째는 농작물의 시장가격 및 농업투입재의 가격 변동에 따라 발생하는 가격위험이다. 셋째는 농업대출 관련 이자율 변동, 농업자금의 접근성 변화 등 재무관련 상황 변동 때문에 발생하는 재정위험이고, 넷째는 정부정책과 제도 등의 변동에 따른 제도위험이다. 마지막으로 다섯째는 농가 구성원의 사고, 질병, 사망 등 변화와 불확실성에 따라 발생할 수 있는 인적위험이다

(임정빈, 2014: 1).

미국의 경우 작물보험은 농업인이 영농 과정에서 부딪힐 수 있는 다양한 위험에 대처할 수 있도록 돕기 위한 정부의 주요 정책 수단으로 사용되고 있다. 예를 들어, 작물의 가격과 수량을 동시에 보장하는 수입보험은 자연재해 뿐 아니라 WTO 협정 등으로 인한 농산물 가격 하락으로부터 농업인들을 보호한다(최경환, 2018: 57).

미국의 농업보험에서는 민간보험회사가 농업보험 서비스를 제공하며 정부에는 이에 대한 감독과 지원을 제공한다. 농업보험 업무를 총괄하는 것은 농업부산하 위험관리국(RMA)이며, 실질적인 운영 및 지원업무를 담당하는 것은 연방작물보험공사(FCIC)이다. 보험료와 계약조건 등을 정하는 것도 연방작물보험공사이며, 정부의 승인을 받은 민간보험회사는 보험판매 업무를 전적으로 담당한다(임정빈, 2014: 3).

미국의 농업보험 가입은 원칙적으로 임의가입 방식이지만, 2006년부터 농가 소득 지원사업의 수혜조건으로 대재해보험(CAT) 이상의 작물보험 가입을 의무화하여 작물보험 가입률을 높이고 있다(임정빈, 2014: 4). 농가가 자유롭게 선택할 수 있는 작물보험에는 수량보장보험과 수입보험이 있는데, 수량보장보험에는 농가단위 또는 지역단위 작물보험이 있으며, 수입보험에도 농장단위, 소규모농장, 지역단위, 소득보장, 수입보증 등 여러 유형이 있다. 1990년 중반 이후 수입보험의 도입과 함께 수입보험 가입면적이 급속하게 증가하였으며, 2013년을 기준으로 전체 보험가입면적 중 수입보험 가입면적이 94%에 이르고 있다(임정빈, 2014: 5).

이와 같은 수입보험은 자연재해로 인한 위험요인 뿐 아니라 시장 불확실성 증가로 인한 소득 변동성 증가 등으로부터 농가를 보호할 수 있다. 이와 같은 미국의 사례를 참조하여 우리나라도 중소규모 농가의 연도별 수입을 안정화시키기 위한 다양한 정책을 강구해야 할 필요가 있다(임정빈, 2014: 17). 또한, 농작물보험 가입률을 높이기 위해 농작물 보험 가입의 부분적인 의무화를 검토해야 할 필요가 있다.

미국의 작물보험에서 보험료는 경작지 면적, 평균생산량, 영농방법 등에 근거해 산정된다. 가입농가가 피해를 입은 경우 보험사에 이를 통보하면 보험사는 손

해사정을 파견해 피해사실을 확인하며, 피해량 조사는 수확 후 농작물 판매기록을 활용해 진행한다. 피해량 산정은 농가가 농산물을 창고에 저장해 둔 경우에는 저장창고의 용량을 측정해 이루어지며, 미수확 상태인 경우 경작지에서 향후 생산량을 예측해 이루어진다. 손해조사시 가입농가가 재해피해 방지를 위해 기울인 노력의 정도, 영농방법의 효율성 등에 대한 평가도 반영될 수 있다(박기령, 2016: 47).

또한, 미국 작물보험의 경우 제도의 안정적인 운영을 위해 재보험을 통해 정부와 보험사업자가 위험을 분산하고 있으며, 다양한 방식의 재보험을 통해 상당부분의 리스크를 국가가 부담하고 있다. 미국에서는 세 단계의 손익분담방식을 통해 국가가 상당 부분의 리스크를 분담하고 있으며, 이를 통해 민영보험사의 목표 수익률을 보장하여 작물보험에 대한 민영보험사의 참여를 유도하였다(김혜성, 장동식, 2022: 116). 그리고 시장 기능에 의해 민영보험사가 자율적으로 리스크 보유율을 확대하도록 하였다(김혜성, 장동식, 2022: 117). 이러한 미국의 사례를 참조하여 국내에서도 재보험을 통해 농업재해보험 운영에 대한 사업자의 적정 수익을 보장함으로써 민영보험사의 참여를 유도하는 방안을 검토해야 할 필요가 있다.

논의한 바와 같이 미국의 농업보험 시스템은 민간보험사와 정부가 협력하여 재해 뿐 아니라 시장의 불확실성 등을 포함한 다양한 위험으로부터 농가를 보호하는 중요한 역할을 하고 있다. 농업보험 시장의 발전과 농가의 안정적인 영농을 지원하기 위해 재보험을 통해 리스크를 분산하고 민영보험사의 참여를 유도하는 방안이 채택되고 있다. 국내에서도 이러한 시스템을 참고하여 농가의 수입 안정화를 위한 정책을 모색하고, 재보험을 통해 민영보험사의 참여를 유도하는 방안을 검토할 필요가 있다.

제 2 절 일본

1) 일본 농업재해보험의 역사

일본의 농업재해보상제도는 길게는 메이지유신부터 실마리가 시작되었다. 당

시 일본정부의 고문으로 활동하던 독일인 폴 마이에트(Paul Mayet)는 일본정부에 『농업보험론』이라는 제목의 제안서를 통해, 궁핍한 상태에 있는 일본 농민의 기사회생을 위해 농업보험을 제도화할 것을 제안하였다. 마이에트는 농업보험의 제도화를 통해 재해로부터 농민을 보호하고 신용력을 부여해 이를 토대로 농업금융 분야의 개척 및 농민경제의 안정적인 발전을 이룰 수 있다고 주장하였다. 당시 마이에트의 제안은 농업보험의 실시에까지 이르지 못하는 못하였으나, 농업보험의 원리 및 정책적 이해가 확산되는 계기를 제공하였다(최경환, 2010: 1).

이후 산발적인 검토와 논의를 거쳐 1929년에는 『가축보험법』이 제정되었고, 1938년에는 『농업보험법』이 제정되었다. 두 보험이 1947년에 『농업재해보상법』으로 통합·흡수하면서 현재와 같은 일본농업보상제도가 출발하게 되었으며, 이후 60여년에 걸쳐 수정 및 보완이 이루어졌다(최경환, 2010: 1-2).

현재는 2017년부터 관련 제도를 전면 개편하여 『농업보험법』이라는 법률을 개편 시행 중이며, 농업경영 안정망 (수입보험, 농업공제, 수입감소 영향 완화 대책, 야채가격 안정제도 등)을 확보하기 위해 전방위적으로 컨설팅, 전문가 양성 등 종합적인 대책을 강구 중이다.

2) 일본 농업재해보상제도의 개요 및 운영주체

일본의 농업재해보상제도는 재해로 인한 농업 피해 발생시 손해의 위험분산을 지방자치단체가 먼저 보전하고 중앙정부는 최종 손실을 보전하는 방식으로 구축되었다. 즉, 공제-보험-재보험의 3단계로 위험을 분산하는 구조를 가지고 있다(최경환, 2010: 3). 1차적으로는 농가 스스로 설립한 농업공제조합에서 공제금을 지급하며, 2차적으로 농업공제연합회에서 조합의 공제책임 일부를 보증하여 보험금을 지급하고, 최종적으로 중앙정부가 국가재보험의 형태로 보전하는 방식이다.

일본 농업재해보상제도의 주요 운영주체에는 농업공제조합, 농업공제조합연합회 등이 있다. 농업공제조합은 지역별(시정촌 단위)로 농업인들에 의해 설립되며, 농업인의 자주적인 상호구제를 기본으로 운영된다. 공제조합은 보험료에 해당하는 공제료를 모아 공동준비재산을 조성하며, 재해가 있을 때에는 피해 농업인

에게 보험금에 해당하는 공제료를 지급한다. 농업공제조합연합회는 도도부현 구역마다 설립되어 있으며, 농업공제조합 등의 지불능력을 초과하는 농업재해가 발생할 때 조합의 공제책임 일부를 연합회에서 보증한다. 즉, 조합이 지불해야 할 공제금의 일부를 연합회가 조합에 보험금으로 지불한다. 연합회의 지불능력을 초과하는 농업재해가 발생하면 이러한 보험책임의 일부는 국가가 재보험을 통해 부담한다(이혜은, 권나경, 2013: 4-6). 이와 같은 3단계의 위험 분산 제도는 지역에 따라 특정조합과 국가의 2단계로 실시되는 경우도 있다(최경환, 2010: 3).

공제에 가입하는 단위와 대상을 결정하는 인수방식은 조합이 공제규정에서 정한 것 중 가입자가 선택하도록 되어 있으며, 이러한 인수방식은 가입자의 다양한 요구에 대응하기 위해 공제유형별로 다양하게 설정되어 있다.

인수방식은 크게 수량보장방식과 재해수입공제방식으로 나뉘는데, 수량보장방식은 재해에 의해 수량이 감소한 경우 이에 대해 보전하는 방식으로, 일필단위방식, 반상쇄농가단위방식, 전상쇄농가단위방식이 포함된다. 재해수입공제방식은 수입의 감소를 보전하는 방식으로 판매량 및 생산금액을 확실히 파악할 수 있는 품목과 지역에 대해 실시된다. 공제료의 평균적으로 50%를 국가가 부담한다. 피해율이 매우 높은 농업재해의 특성상 공제료가 높아지는 것이 불가피해 가입할 수 있는 농가가 한정되어 있는데, 농업재해보상제도를 안정적으로 운영하기 위해서는 충분한 보험모집단의 확보가 필요하기 때문에 공제료를 국고부담하는 방법을 취하고 있다(최경환, 2010: 3).

3) 공제사업의 종류

일본의 경우 농업재해보상제도가 조합을 통한 상호부조를 기반으로 하기 때문에 '보험'이라는 용어 대신 '공제'라는 용어가 쓰인다. 농업공제의 종류에는 농작물공제, 가축공제, 과수공제, 전작물공제, 원예시설공제 등이 있는데, 사업별 대상 품목은 국가가 정하는데, 대상 품목 선정에는 ① 보험 운영에 필요한 모집단을 확보할 수 있을 정도의 보험수요 존재 여부, ② 가입 및 손해평가에 있어 기술적으로나 운영비용의 균형상으로 실행가능한지의 여부, ③ 보험료를 산정 등에 필요

한 피해를 등 기초자료의 정비 여부 등이 고려된다.

[표 4-4] 일본 농업재해보상제도 공제사업별 공제대상

사업 종류	대상
농작물공제	벼, 밀, 밭벼
가축공제	소, 돼지(종돈, 육돈), 말
과수공제	하밀감, 온주밀감, 요깁, 지정감귤, 사과, 배, 포도, 복숭아, 앵두, 감, 비파, 밤, 매화, 파인애플, 키위후르츠, 자두
전작물공제	감자, 소두, 대두, 강남콩, 사탕수수, 사탕무우, 차, 메밀, 스위트콘, 호박, 양파, 참견, 호프
원예시설공제	특정원예시설(시설내농작물, 부대시설을 포함)

출처: 최경환(2010)

농작물공제사업은 밭벼, 논벼, 보리를 대상으로 하며, 조합 구역 내에 주소를 가지고 있으며 논벼, 밭벼, 보리 경작 면적의 합계가 기준 이상인 사람은 조합원으로 가입할 수 있다. 또한, 개인 또는 법인 이외에 일정한 요건을 갖춘 농업생산자 조직 또한 생산 조직 단위로 가입할 수 있다(이혜은, 권나경, 2013: 8).

인수방식에는 일필지(筆地)마다의 손해를 대상으로 하는 방식 및 농가마다의 손해를 대상으로 하는 방식이 있으며, 방식에 따라 공제금액, 공제부금, 지불공제금 등이 달라진다. [표 4-5]는 다양한 인수방식을 보여준다. 조합은 복수의 인수방식을 제공할 수 있으며, 이 중에서 각각의 농가가 인수방식을 선택한다. 인수방식 중 전상쇄방식, 품질방식, 재해수입공제방식은 수확량과 생산 금액을 출하자료를 통해 적정하게 파악할 수 있는 농가의 경우에만 선택할 수 있다.

[표 4-5] 농작물공제사업의 인수방식 및 내용

인수방식	대상농작물	내용
일필단위	밭벼, 논벼,	피해발생 경지마다 해당 경지의 감수량이 경지의

방식	보리	기준수확량 일정비율(30%, 40%, 50%) 초과한 경우 공제금 지불
반상쇄방식	보리, 논벼	농업인별 피해가 있는 경지별로 수확량의 합계가 당해 농업인의 기준수확량 일정비율(20%, 30%, 40%) 초과한 경우 공제금 지불
전상쇄방식	보리, 논벼	농업인별 피해에 대한 감수량이 당해 농업인의 기준수확량 일정비율(10%, 20%, 30%) 초과한 경우 공제금 지불
품질방식	논벼	농업인별 피해에 대해 농작물의 감수, 품질의 저하가 발생한 생산금액(수입액)의 감소액이 기준생산금액 일정비율(10%, 20%, 30%) 초과한 경우 공제금 지불
재해수입 공제방식	보리	

출처: 이해은, 권나경(2013)

공제금액은 공제사고에 의한 손해 발생시 농업공제조합이 지불하는 공제금의 최고한도를 의미하며, 인수방식에 따른 공제금액 계산 방법은 [표 4-6]과 같다.

[표 4-6] 농작물공제사업 인수방식별 공제금액

인수방식	공제금액
일필단위방식	단위당 공제금액 x 경지 기준수확량 x 보상률 (보상비율은 농업인이 50%, 60%, 70% 중 선택)
반상쇄방식	단위당 공제금액 x 경지 기준수확량 x 보상률 (보상비율은 농업인이 60%, 70%, 80% 중 선택)
전상쇄방식	단위당 공제금액 x 경지 기준수확량 x 보상률 (보상비율은 농업인이 70%, 80%, 90% 중 선택)
품질방식 /재해수입공제방식	'기준생산금액 x 최저비율' 이상, '기준생산금액 x 보상비율' 이하의 범위 내에서 농업인이 선택 (최저비율은 40~60% 범위 내에서 농업공제조합이 정하며, 보상비율은 농업인이 70%, 80%, 90% 중 선택)

출처: 이해은, 권나경(2013)

4) 손해평가

일본 농작물재해보상제도에서 손해평가는 공제사고로 인한 손해의 양을 조사해 공제금 지불액을 결정하는 것을 말한다. 손해평가의 가장 중요한 부분을 차지하는 전필조사는 검견으로 이루어지기 때문에 평가반에 따라 차이가 발생할 수 있다. 이에 손해평가반 간의 균형을 도모하기 위해 실측과 검견에 의한 발취조사를 실시한다(최경환 등, 2014: 63).

손해평가원과 손해평가회위원은 조합장에 의해 임명된다. 손해평가원은 재해 발생 시 조합의 요청에 따라 피해신고가 있는 경지에 대해 필지별로 수확량 조사를 실시한다. 손해평가원은 피해 경지에 대해 검견 또는 실측의 방법을 사용해 10ha 당 예상수확량 및 재해의 종류, 비배관리의 양부를 조사한다(최경환 등, 2014: 65).

손해평가회위원은 수확기에 평가지구별로 해당조합이 발취한 경지에 대해 수확량 조사를 실시하며, 조합이 지불한 공제금의 인정을 심의한다. 발취조사의 목적은 조합 전체의 평가고를 더욱 적정하게 하는 것이므로 실측조사를 병행한다. 발취조사 결과, 전필조사에 의해 경지간 균형이 취해지지 않다고 인정되거나 분할 평가가 적절하게 시행되지 않았다고 인정되는 경우 평가회위원은 이를 조합에 통지하고, 조합은 평가원으로 하여 재조사를 지시한다(최경환 등, 2014: 65).

한편, 대규모 재해에 대한 대응책의 제시, 경영규모 확대 및 필지의 대규모화, 손해평가 비용 절감이라는 과제의 해결을 위해 손해평가에 위성활용을 활용하고자 하는 시도가 2008년부터 시작되었다. 인공위성을 통해, 측정의 오차가 육안으로 검사할 때의 오차 수준과 비슷할 정도로 정확도가 높은 화상자료를 확보하는 것이 가능하다. 그러나 필요한 지역의 자료를 필요한 시기에 확보하는 것에 어려움이 있고, 기상여건에 따라 화상의 질이 달라지는 것 등의 문제점도 존재한다(최경환 등, 2010: 13).

5) 재보험 및 정부지원

앞서 살펴본 바와 같이 일본의 농업재해보상제도에서는 시정촌 단위의 조합과 도도부현 단위의 연합회, 그리고 정부가 위험을 분담하는 체계로 이루어져 있다. 통상표준피해율 이하의 공제금액에 대해 조합과 연합회가 비율에 따라 책임을 분담하며, 통상표준피해율을 초과하는 부분에 대해서는 정부가 재보험을 제공한다. 과수공제의 경우 통상표준피해율을 초과하는 이상재해 부분에 대해 정부가 재보험을 통해 90%를 부담하고, 나머지 10%를 조합과 연합회가 분담한다. 재보험 구조 및 정부부담 비율은 공제회별로 조금씩 다르며, 공제품목의 특성 및 위험 수준의 차이에 따라 그 비율이 달라진다(최경환 등, 2014: 52).

일본의 농업재해보상제도는 농업인 간의 상부상조를 기본으로 하며, 공제부금은 농가 등이 부담하는 것이 원칙이지만, 당연가입제 사업에 대해서는 농가가 부담해야 할 공제부금의 약 2분의 1 정도를 국가가 부담하고 있다. 단, 임의공제사업의 경우에는 공제부금에 대한 국고부담이 해당되지 않는다(이혜은, 권나경, 2013: 13).

일본의 농업재해보상제도에서 공제료를 국고에서 부담하는 이유는 다음과 같다. 먼저 자연에 의존하는 농업이라는 산업의 성격상 농업재해 피해율이 일반 손해보험 피해율에 비하여 매우 높고, 이 때문에 공제료도 높아지게 되어 공제료 조성과 상관없이 가입할 수 있는 농업인이 한정되어 있기 때문이다. 또한, 농업재해보상제도의 안정적이고 지속적인 운영을 위해서는 위험을 광범위하게 분산시킬 수 있을 정도의 보험모집단을 확보해야 하지만, 농업인은 경영규모가 영세하여 보험료의 조성 없이는 보험모집단의 확보가 어렵기 때문이다. 이에 더하여 재해에 의해 농업의 재생산이 저해되는 것을 방지하고, 농업경영의 안정을 도모하기 위해 보다 많은 농업인이 농업재해보상제도에 가입할 수 있도록 촉구할 필요가 있기 때문이다(최경환 등, 2010: 5).

[표 4-7] 공제부금의 국고부담비율

사업	부담비율
농작물공제	밭벼, 논벼: 50% 적용
	보리: 초과누진방식

	기준공제부금율의 3% 이하 부분 ~50% 적용 기준공제부금율의 3% 초과 부분 ~55% 적용
가축공제	50% 적용(단, 돼지는 40% 적용)
과수공제	50% 적용
발작물공제	55% 적용(단, 누에고치는 50% 적용)
원예시설공제	50% 적용

출처: 이해은, 권나경(2013)

또한, 국가는 농업재해보상제도를 운영하는 연합회 및 조합 등의 사무비를 예산의 범위 내에서 부담하고 있으며, 연합회·조합이 손해평가를 실측하는 데 필요한 경비, 조합과 농가 간 효율적인 연락을 위한 조직체계 육성과 강화, 공제연락원의 자질 향상에 필요한 경비 등에 대한 특별사무비 보조금을 교부하고 있다. 또한 농업공제사업운영 기반강화 대책비보조금을 교부하여 연합회·조합의 사무처리 기계화, 가축의 사육 관리 정보 파악·분석, 사고를 방지하기 위한 체제의 충실·강화에 필요한 경비 등을 지원하고 있다(이해은, 권나경, 2013: 14).

6) 소결 및 시사점

일본의 농업재해보상제도의 특징은 농업재해에 대한 보험이 농가들끼리 상부상조하는 조합의 형식으로 운영된다는 것이다. 재해가 발생하면 이러한 농업공제조합에서 1차적으로 공제금을 지급하며, 조합의 공제책임 중 일부를 도도부현 단위의 농업공제연합회에서 보증하여 보험금을 지급한다. 최종적, 연합회의 지불능력을 초과하는 농업재해에 대해서는 중앙정부가 국가재보험의 형태로 보험책임의 일부를 분담한다.

농작물공제의 경우, 농업재해보상제는 경작면적 일정규모 이상에서 가입이 의무화는 당연가입제로 운영되며, 농작물공제 이외의 공제는 임의가입제로 운영된다. 중앙정부는 농업재해에 대한 위험을 재보험 형태로 분담하는 것 이외에도, 당연가입제 공제부금의 2/1에 상당하는 금액을 부담하고 있으며, 조합 및 연합회의 사무비 및 각종 보조금을 통해 농업재해보상제도에 참여하고 있

다.

이처럼 일본의 농업재해보상제도는 조합, 연합회, 정부의 단계적인 위험분산체계와 당연가입제도 등의 특징을 가지고 있다. 현재 우리나라의 농작물재해보험은 임의가입제도지만, 향후 일정 규모 이상 농가에 대한 당연가입제 시행 여부를 검토해 볼 수 있다.

제 3 절 스페인

1) 스페인 농작물재해보험의 역사

스페인은 1917년 상호보험제도 도입을 시작으로 1953년 이전까지는 조합 중심의 공제형태로 농작물재해보험을 운영하였다. 그런데 1951~1952년 높은 손해를 발생으로 인해 지급불능 상태가 발생하였으며, 이에 1953년 『농업보험법』 제정을 통해 재해보험사업을 본격 시작하였다(김우태, 2018: 3-4).

현행 농작물재해보험의 틀을 마련한 것은 1978년 『종합농업보험법』 제정 및 1979년의 시행령이다. 해당 시행령을 통해 농림식품환경부 내 농작물보험청(ENESA)과 경제부 산하 기관인 국가보험국(DGS) 및 재해보상협회(CCS)를 설치하였으며, 민영보험사 연합체인 '아그로세구로(Agroseguro)'를 설립하였다. 아그로세구로의 설립을 통해 정부와 민간의 역할 분담 체계가 마련되었으며, 이와 같은 형태는 현재까지도 동일하게 이어지고 있다(김우태, 2018: 4).

2) 스페인 농작물재해보험의 개요 및 운영주체

스페인 농작물재해보험의 특징은 정부와 민간이 역할을 분담하는 민관의 유기적인 협력체계이다. 경제부와 농림식품환경부는 제도 운영의 틀을 기획하며, 농림식품환경부 산하에 농작물보험청을 두어 지자체와 함께 보험료 일부를 지원한다. 보험의 실무 업무는 민관이 공동 출자한 보험사업자 연합체인 아그로세구로가

대행한다.

스페인의 농작물재해보험 운영에 참여하는 운영주체에는 농림식품환경부 산하의 농작물보험청(ENESA), 경제부 산하 기관인 국가보험국(DGS) 및 재해보상협회(CCS), 민관 연합체인 아그로세구로, 그리고 민간 보험사가 있다.

농작물보험청(ENESA)은 연간 보험운영, 보험료의 지원계획 수립, 대상품목과 대상재해 선정, 손해평가지침과 작물별 보험요율 결정, 보험약관 심사 등을 담당하며, 아그로세구로와는 별도로 보험에 대한 광고 및 현장 홍보활동을 실시한다.

국가보험국(DGS)은 농작물재해보험을 비롯한 모든 보험에 대한 감독기능을 수행하며, 농작물재해보험의 보험료, 그리고 개별 보험사들의 아그로세구로에 대한 참여비율을 승인한다. 국가보험국은 농작물보험청과 함께 손해사정, 보험료의 지원지침을 마련하며, 재해보상협회(CCS)의 재보험 기준을 마련한다.

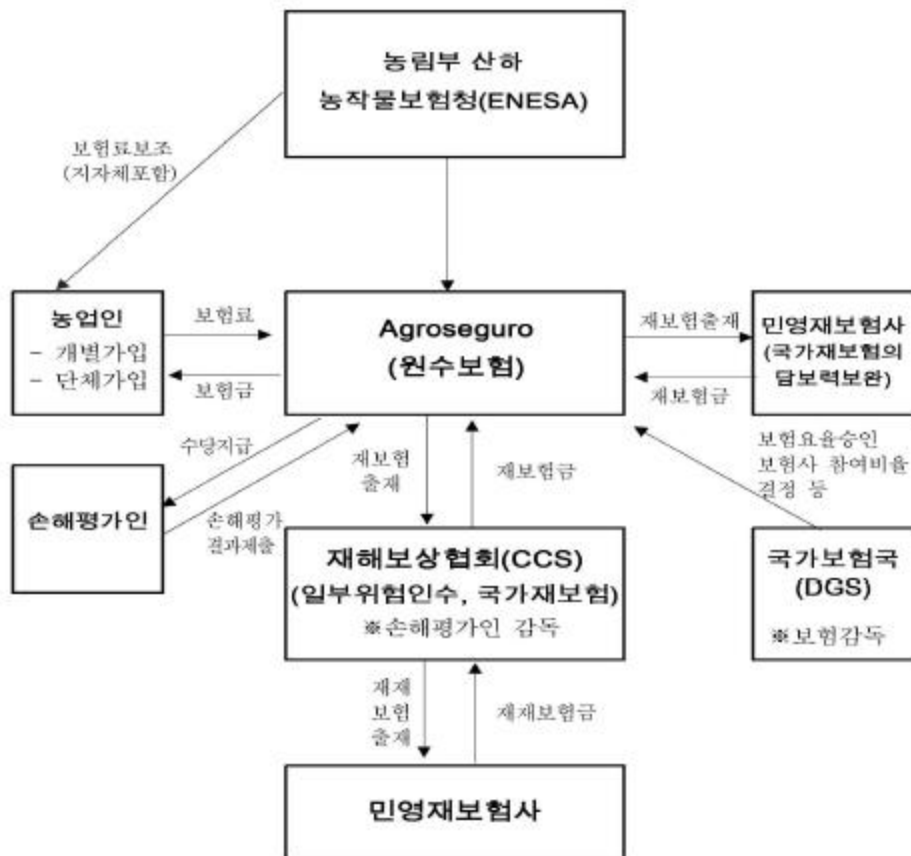
재해보상협회(CCS)는 농작물재해보험에 대한 국가재보험을 제공하며, 아그로세구로에 보험사업자로 일정지분 참여하며, 손해평가인에 대한 감독기능을 수행한다. 스페인 농작물재해보험의 특징 중 하나인 국가재보험 또한 재해보상협회를 통해 시행된다. 각 보험 대상별로 위험 등급에 따라 손해 한도가 정해져 있는데, 이 한도를 초과하는 위험을 재해보상협회가 인수한다. 1980년부터 1993년까지는 재해보상협회가 재보험위험에 대해 해외의 재보험사업자에게 재보험 가입을 하고 그 보험료를 정부의 보조금으로 충당하였다. 1994년부터는 재보험료 수입 및 투자 운용실적의 개선으로 안정기금 누적이 증가하였으며, 현재에는 안정기금을 활용해 재보험 가입 효과를 재고 있다(김우태, 2018: 7).

아그로세구로는 경제부 산하의 재해보상협회(CCS) 및 민영보험사가 공동으로 출자 완료한 보험사업자 연합회이다. 아그로세구로의 존재 덕분에 개별 민영보험사들은 결산, 보험료 청구·관리, 보험요율 산출협의 결정, 손해평가인 관리, 보험료 지급 등의 절차를 개별적으로 수행하지 않아도 되며, 따라서 적은 비용으로 사업에 참여할 수 있다(김우태, 2018: 4-5).

아그로세구로에 참여하는 민영보험사들은 자체 대리점 및 온라인과 방카슈랑스 창구 등을 이용하여 농작물재해보험을 판매하며, 각기 보험사의 지분율에 따라 보험 위험을 인수한다. 민영보험사들은 동일한 상품을 판매하며, 보험 판매에

대해 아그로세구로에서 모집수수료를 지급받는다(김우태, 2018: 6).

이와 같은 다양한 운영주체들이 관여하는 스페인 농작물재해보험의 운영체계는 [그림 4-1]에 묘사되어 있다. 그림에서 볼 수 있듯이 스페인의 농작물재해보험은 정부와 민간이 협력하여 운영되며, 농작물보험청, 국가보험국, 재해보상협회, 아그로세구로, 그리고 민간 보험사 등이 참여하고 있다. 농작물보험청은 보험운영, 보험료 지원계획 수립 등을 담당하고, 국가보험국은 감독 및 승인 기능을 수행한다. 재해보상협회는 국가재보험을 제공하고, 아그로세구로는 보험사업자 연합체로서 보험 판매와 관련된 역할을 수행한다. 민간 보험사들은 아그로세구로를 통해 농작물재해보험을 판매하고 보험 위험을 인수한다.



[그림 4-1] 스페인 농작물재해보험의 운영체계

3) 농업재해보험의 종류

스페인의 농작물재해보험은 농작물, 가축, 양식수산물, 임산물을 포함하는 200여개 이상의 품목에 적용되며, 기본적으로 스페인에서 재배되는 모든 작물에 대해 보험을 시행하는 것을 원칙으로 한다(최경환 등, 2014: 70). 스페인의 농작물 재해보험은 농업인들이 자발적으로 가입하는 임의가입 형태로 운영된다.

[표 4-8] 스페인 농업재해보험의 종류

구분	종류	보장내용	대상작물	대상재해
농작물	피해량 보험	개별재해로 인하여 작물의 생산량이 감소하는 경우에는 손실이 발생한 농지별로 보상	과일, 벼, 채소 등 대부분의 농작물	서리, 우박, 바람, 가뭄, 화재, 홍수, 자연재해로 인한 병충해 등
	통합 보험	모든 재해로 인하여 작물의 생산량 감소, 품질저하에 따른 손실등을 보상	란자로테 섬의 양파와 와인용 포도, 비관개 겨울곡물 및 콩	
	수확량 보험	모든 재해로 하여 작물의 수확량이 미리 정하여진 지역별로 평균 생산량과 차이가 발생하는 경우 보상	아몬드, 올리브, 초지류, 비에르조 등과 지역의 과일농장 및 나바라	

			지역의 자두와 비관개 사탕무, 와인용 포도	
가축	피해량 보험	가축에 대하여 광범위한 리스크 보장, 소각비용 등을 보상	말, 소, 양, 염소, 가금류	이상기온, 질병, 강풍, 번개, 화재 및 폭발, 홍수
	지수 보험	목초지 및 양봉에 대한 리스크 보장(인공위성 정보 이용함)	벌, 목초지	화재
양식 수산물	피해량 보험	원유유출, 생물화학적오염, 폭우로 인한 염도저하, 선박충돌, 자연재해 등으로 인한 손실보상	농어, 도미류, 가자미, 양식송어, 홍합	
임산물	피해량 보험	조림지등에 발생한 손실 보상	농장, 코르크 숲	

출처: 김우태 등(2014)

4) 손해사정 절차

가) 손해평가 과정

손해평가 과정은 "재해발생 → 재해발생통지 → 현장조사 → 수확기조사 → 검증조사"의 단계로 이루어진다. 재해발생 후 아그로세구로에 재해신고가 접수되면 아그로세구로 지부에서 손해평가인을 배정하며, 손해평가인은 가입자에게 최소 48시간 이전에 연락하여 손해평가 일정을 조율한다. 사전에 정한 일정에 따라 통상 1~2명 정도의 손해평가인이 손해평가 지침에 근거한 손해평가를 실시하며,

하나의 손해평가단은 하루에 대략 12~14농가에 대한 평가를 실시한다. 초기 손해평가시에는 샘플조사를 통해 최대손해액을 추정하며, 수확기에 추가적인 샘플조사를 통해 손해액을 산정한다(김우태, 2018: 10).

손해평가인은 태블릿PC 및 아그로세구로의 전용 어플리케이션을 활용해 손해평가결과 및 사진 등을 저장하며 가입자의 동의 서명을 받아 이를 아그로세구로의 중앙 서버로 전송한다. 아그로세구로에서는 손해평가인이 전송한 평가결과를 근거로 농민에게 최종 손해평가 결과를 우편으로 발송한다(김우태, 2018: 10).

2012년에 실시된 농업재해보험 가입자 만족도 조사 결과에 따르면 가입자의 92.84% 태블릿PC 사용에 대해 만족하였으며, 96.30%가 우편을 통한 평가결과 요약본 수령에 대해, 98.40%가 손해평가인의 48시간 이전 일정 조율에 대해 만족한다고 응답하였다. 평가인의 태도에 대해서는 97.20%가, 손해평가 결과에 대해서는 52.62%가 만족한다고 응답하였다(김우태, 2018: 11).

나) 손해평가 검증조사

아그로세구로와 농작물보험청(ENESA), 재해보상협회(CCS) 등은 손해평가결과에 대한 검증조사를 실시할 수 있는데, 이러한 검증 조사가 실시되는 방법에는 가입자 설문조사와 평가과정 직접 평가 및 평가결과 서류 심사 등의 세 가지가 있다.

첫 번째 설문조사를 통해서는 평가인이 사전에 연락을 취해 평가 일정을 조율하였는지의 여부, 평가인이 약속한 시간에 도착하여 신속히 평가를 실시했는지의 여부를 확인하며, 농민의 만족도가 중요하게 평가된다. 평가과정 직접 평가는 손해평가 과정을 직접 보고 손해평가 절차의 정확도 및 공정성을 평가하는 것이다. 이 과정에서는 표본을 얼마나 확인하는지를 중점으로 확인된다(최경환 등, 2014: 78-79). 사후 서류심사를 통해서는 방문 농가수, 손해율, 수확량 측정치 등을 검토한다. 검증조사 대상은 무작위로 선정되거나, 손해평가 결과, 산정보험금과 손해평가인 수당 등에 따라 다르게 선정될 수 있다. 예를 들어, 한 농가에 최대 지급 가능한 보험금은 7만 2천 유로인데, 평가된 손해가 이 금액을 초과한 경우에는 반드시 방문 조사를 실시해야 하며, 수확량이 가입시 기록량보다 줄

어 들었거나 손해량이 50%를 초과한 경우 등 일반적이지 않은 경우에 검증조사의 대상이 될 확률이 높다(최경환 등, 2014: 79).

손해평가인이 고의로 손해평가 결과를 왜곡한 경우 차년도에 다시 손해평가인으로 위촉되기 어려울 수 있다(김우태, 2018: 11).

다) 손해평가 분쟁조정

가입자가 손해평가 결과에 이의를 제기하는 경우 3단계의 분쟁조정과정 및 소송을 통해 해결할 수 있다. 첫 번째 단계에는 농업인과 보험사가 각각 손해평가인을 지정하여 공동조사를 실시하고, 두 번째 단계에서는 농업인과 보험사가 공동 추천한 손해평가인 한 명이 추가 조사를 실시한다. 마지막 단계에서는 농작물 재해보험 운영과 관련된 정부기관들이 참여하는 정부 최고위원회에서 분쟁을 해결한다(김우태, 2018: 11). 이러한 분쟁조정 절차를 통해 해결되지 못하고 소송으로 가는 비율은 전체의 약 2~3% 정도이다(김우태, 2018: 11).

스페인에서 농업재해보험 손해평가원 자격을 부여받기 위해서는 대학에서 3~5년의 전문교육 과정을 거치고 1년 동안의 현장실습을 이수해야 한다. 이들은 아그로세구로에 소속되는 것이 아니라 매년 개별 계약을 통해 위촉된다.

5) 재보험 및 정부지원

스페인의 농업재해보험 시스템에서는 미국과 마찬가지로 거대재해에 대비하고 안정적으로 보험사업을 운영하기 위해 국가재보험 제도를 운영하고 있으며, 이를 통해 리스크를 분산하여 민영보험사들의 지속적인 참여를 보장하고 있다(김우태 등, 2014: 5). 국가재보험을 제공하는 것은 경제부 산하의 재해보상협회(CSS)로, 각 보험 대상별로 위험 등급에 따라 정해져 있는 손해 한도를 초과하는 위험에 대해 재해보상협회에서 인수한다(김우태 등, 2014: 7).

재해보상협회는 매년 의무적으로 아그로세구로와 재보험계약을 체결하며, 그 계약 내용은 국가보험국(DGS)에 보고하여 승인을 받는다. 재해보상협회는 우량

등급(Group B, viable), 비우량등급(Group A, experimental), 폐사가축처리비용 (Group C)에 대해 의무적으로 비비례재보험을 제공하며, 재보험 조건은 협상에 따라 매년 변동될 수 있다(최경환 등, 2014: 75).

우량등급은 충분한 기술적 경험을 가진 작물·담보위험을 대상으로 하며, 비교적 낮은 위험분산한도(stop loss protection)를 제공한다. 우량등급의 경우 재해보상협회와 아그로세구로의 위험 분담 비율은 손해를 구간별로 세분화되어 있다. 비우량등급은 위험도가 높은 작물·담보위험을 대상으로 하며 비교적 높은 위험분산한도를 제공한다. 비우량등급의 경우 3백만 유로의 위험보험료를 초과하고 2%의 영업보험료까지는 아그로세구로에서 부담하며, 이후 초과 위험에 대해 재해보상협회가 95%, 아그로세구로가 5%로 위험을 분담한다. 폐사 가축 처리 비용만을 보장하는 그룹 C의 경우 아그로세구로가 1% 수준의 위험을 분담한다.(최경환 등, 2014: 75).

스페인 정부의 보험료 지원은 효율적으로 예산을 배분한다는 원칙 하에 이루어지며, 지원률은 농업 정책에 따라 달라질 수 있다. 예를 들어 스페인은 예전부터 빵이 주식이었기 때문에 농작물재해보험 도입 초기에는 곡물에 대한 지원이 상대적으로 많았다(최경환 등, 2014: 74).

중앙정부의 보험료 지원은 품목별로 차이가 있는데 단체가입, 재가입 등 가입자 특성에 따라 보험료 추가 지원이 이루어진다. 이는 가입자 부담 보험료에 대해 정부가 보조금 형태로 지급하는 것으로 보험료 할인과는 다르며, 지방자치정부의 보험료 지원은 중앙정부의 지원과는 별개로 추가적으로 이루어진다(최경환 등, 2014: 75). [표 4-9]는 가입자 특성에 따른 중앙정부의 보험료 지원율을 보여준다.

[표 4-9] 중앙정부의 보험료 지원율

구분	일반지원	단체가입	전업농 지원	재가입 농가	여러 품목 지원
지원율	5~22% (상품별 차등)	5% 추가지원	14% 추가지원	2년 연속 가입: 5% 추가 지원	2% 추가 지원

			(겸업농 제외)	3년 이상 연속: 7% 추가 지원	
--	--	--	-------------	-----------------------	--

출처: 김우태(2018)

6) 소결 및 시사점

스페인 농작물재해보험은 정부와 민간이 역할을 분담하는 민관의 유기적인 협력체계로 구성되어 있으며, 정부와 민영보험사가 공동 출자한 민영보험사 연합체인 아그로세구로를 중심으로 운영되고 있다. 미국과 마찬가지로 스페인에서는 농작물재해보험 제도를 정부가 직접 운영하기 보다는 민영보험사의 시스템을 활용하는 한편 국가재보험 체계 구축을 통해 민영보험사가 안정적이고 지속적으로 농작물재해보험에 참여할 수 있도록 유도하고 있다(최경환 등, 2014: 79).

스페인의 농작물재해보험에서는 손해평가에 대한 가입자의 만족 및 손해평가의 공정성을 제고하기 위한 여러 장치를 마련하고 있다. 예를 들어, 검증조사의 일부로 가입자에 대한 설문조사를 실시하여 평가인이 사전에 연락을 취해 평가 일정을 조율하였는지, 약속한 시간에 도착하여 신속히 평가를 실시했는지 등에 대한 가입자의 만족도를 확인한다. 또한, 가입자가 손해평가 결과에 납득하지 못할 경우 세 단계에 걸친 분쟁조정 절차를 거치도록 하여 가입자가 최대한 공정한 손해평가를 받을 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련하고 있다.

그 외에도, 스페인에서는 교과과정 및 현장실습을 마친 후에 손해평가인의 자격을 갖추 수 있도록 하여 손해평가인의 역량 및 전문성을 강화하고 있으며,

정보화 기기의 보급과 프로그램 개발을 통해 정보통신기술을 적극적으로 활용하고 있다. 이와 같은 정보통신기술의 활용은 지리정보를 활용한 신속한 재해 대응체계를 갖추는 데에도 기여한다. 보험에 가입된 농가의 위치와 과거 재해발생 지역 등이 지리정보에 표시되며, 이러한 시스템을 통해 손해평가인 숫자, 손해평가인 위치, 가입현황 등을 쉽게 파악할 수 있다. 이를 통해 재해가 집중된 지역의

손해평가인 현황을 파악하여 재해 발생 빈도에 따라 손해평가인을 사전에 안배하고, 재해발생률 예측을 통해 손해평가비를 사전에 예측하는 것이 가능하다(김우태, 2018: 11).

이와 같은 스페인의 제도로부터 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다. 먼저, 농업재해보험 운영에서 가입자의 만족도를 제고하기 위한 노력을 기울여야 할 필요가 있으며, 손해평가의 공정성 제고를 위해 분쟁조정 절차를 강화하는 것을 검토해 볼 수 있다. 또한, 손해평가인의 역량과 전문성을 강화하기 위해 교육 및 자격 제도를 강화하고, 정보통신기술을 적극 활용하여 업무 효율성을 높여야 한다. 마지막으로, 가입자들에게 시스템의 투명성을 제공하고, 손해평가 결과에 대한 이해도를 높이기 위한 교육 및 정보 제공을 강화할 필요가 있음을 알 수 있다.

제 4 절 우리나라와 각국의 농업재해보험 제도 비교

국별	내용	평가기법	보험료 산정 및 통계자료	손해사정인력	분쟁해결
한국		손해평가업무방 법서 기준 - 전수조사, 표본 추출 방식 - :정교함, 현실 성 부족	시.군.구별로 지원보조금 상이 - 읍.면.동 단위로 세분화 계획 - 통계자료 축적 부족	손해평가인 - 매년 약간의 교육 손해사정사 및 손해평가사 - 별도의 시험	재조사(다른 손해평가반 선정) - :농업정책금 융원앞 이의 제기 제도화 제시중
미국		손해사정 매뉴얼 기준 핸드북 -상황별로 표본선정, 표본대 표성 선정, 조사방법등	-해당 카운티보다 더 큰 지역의 통계자료 활용하여	신규손해평가인 -소정의 강의 및 현장교육 기존손해평가인 -매년 소정의 교육과정 이수	-

	을 구체적으로 명시	산정 -통계자료 구축 및 활용이 활성화 됨		
일본	전필조사 - 검견 발취조사 - 검견, 실측	농작물공제 사업방식지 자체별, 상호 부조) -:경작면적 일정 규모 이상 당연가입제 실시	-	-
스페인	손해평가초기 - 샘플조사 수확기 -추가 샘플조사	아그로세구 로에서 결정	손해평가인 - 3~5년 전문교육과 정후 1년 현장실습	3단계로 실시 1)가입자,보험자 가 공동지정한 손해평가인이 조사 2) 공동 추천한 손해평가사 1인 추가 3)정부최고위원 회에서 해결

제 5 장 농업재해보험 개선 방향

제 1 절 농업재해보험 최근 동향

앞서 제3장에서는 현행 농업재해보험 제도와 그 운영상의 문제점에 대해서 고찰하였다. 특히, 보험료를 산정과 손해평가의 공정성이라는 측면에서 현행 농업재해보험 제도가 가진 문제점을 자세히 고찰하였다. 또한, 농림축산부가 2023년 1월에 발표한 『제1차 농업재해보험 발전 기본계획』에서 현행 농업재해보험 제도의 한계로 지적하고 있는 농가 간 재해대응력의 편차, 운영상의 미비점, 지속가능성의 문제 등에 대해 논의하였다. 또한 제4장에서는 농업재해보험 제도를 운영하고 있는 세 해외 국가들인 미국, 일본, 스페인의 농업재해보험에 대해 고찰하고, 각 국가가 농업재해보험 제도를 운영하는 방안으로부터 얻을 수 있는 시사점에 대해 논의하였다. 본 장에서는 이와 같은 논의를 바탕으로, 우리나라 농업재해보험의 개선 방향에 대해서 고찰해보고자 한다.

본 절에서는 현행 농업재해보험 제도의 문제점에 대한 개선 방안을 논의하기에 앞서, 2023년에 농림축산식품부가 발표한 『제1차 농업재해보험 발전 기본계획』의 내용을 간략하게 살펴보고자 한다. 해당 계획은 보험 가입 농가의 수를 2022년의 55만호에서 2027년까지 63만호로 약 15% 확대하고, 농림업생산액 대비 보험 대상 품목과 축종의 생산액 비중을 2022년의 90%에서 2027년까지 95%로 증가시키는 것을 목표로 하고 있다.

이와 같은 목표의 달성을 위해 농가의 재해대응력 제고, 공정하고 합리적인 보험 운영체계 확립, 지속가능한 보험 운영기반 마련이라는 세 가지 주요 전략을 수립하고 각각에 대한 세부 추진과제들을 제시하였다. [표 5-1]에서는 『제1차 농업재해보험 발전 기본계획』에서 제시하고 있는 세 가지 주요 전략과 각각에 대한 하위전략들을 보여주고 있다.

[표 5-1] 농업재해보험 발전 기본계획 주요 전략

주요 전략	하위 전략
농가의 재해대응력 제고	• 농업재해대책과 보완 운영하여 촘촘한 지원체계 구축 • 농업재해보험의 보장범위 확대 • 농업재해보험을 통하여 농가의 재해예방기능 강화함 • 종합적인 상품 개선 시스템 운영함
공정하고 합리적인 보험 운영체계 확립	• 스마트기술등을 활용, 효율적인 보험 운영체계 구축 • 농가별로 적정 보험료 부과 기반 마련함 • 손해평가 품질을 제고함
지속가능한 보험 운영기반 마련	• 재해보험 운영 안정성 제고 • 보험사업의 공공성 및 투명성 제고 • 보험사업의 건전성 제고 • 재보험 운영의 안정성을 제고

출처: 농업축산식품부. 홈페이지. 제1차 농업재해보험 발전 기본계획 요약

첫 번째 주요 전략은 농가의 재해대응력 제고이다. 앞서 현행 농업재해보험이 가지고 있는 한계 중 한 가지로 품목별 격차 및 보험의 사각지대 등으로 인해 농가 간 재해대응력의 차이가 발생한다는 문제를 지적한 바 있다. 이에 대한 해결책으로 농가의 재해대응력을 제고하기 위하여 보장범위 확대, 농업재해대책과의 보완운영, 종합적 상품개선 시스템 운영, 보험을 통한 농가의 재해예방기능강화 등을 하위 전략으로 제시하였다. 농가의 재해대응력을 제고하기 위한 주요 세부 과제는 다음과 같다.

농업재해보험의 보장범위 확대는 크게 품목·지역의 확대와 보상 대상 확대로 나눌 수 있는데, 그 주요 세부 과제로는 현재 53%인 주요 품목 가입률을 27년까지 56%로, 대상 품목은 27년까지 80개로 확대하고, 가입 농가 수는 현재 55만호에서 27년까지 63만호 수준으로 제고하는 것 등이 있다. 보상대상과 관련해서는 현재 병충해 피해보상이 4가지 품목에 한정적인 것을 24년까지 확대방안을 모색키로 하였으며, 가축의 경우 치료비용 보상 방안 도입을 25년까지 검토하기로 하였다.

또한, 농업재해대책과 농업재해보험을 보완적으로 운영하여 재해 복구시 단가 인상에 따라 보험금이 복구비 대비 적은 경우 그 차액을 복구비로 지급 가능하도록 개선하는 방안을 검토하고, 수입보장보험을 개선하는 방안을 마련하기로 하였다.

두 번째 주요 전략은 공정하고 합리적인 보험 운영체계를 확립하는 것이다. 앞서 제3장에서 현행 농업재해보험의 문제점으로 보험료율 산정 및 손해평가의 공정성 문제에 대해서 논의하였다. 이러한 문제의 해결을 위해 공정하고 합리적인 운영체계를 확립한다는 주요 전략과 관련하여 적정한 보험료 부과 기반 마련과 스마트 기술을 활용한 효율적 운영체계 구축, 손해평가의 품질제고 등이 하위 전략으로 제시되었다. 그 세부과제로는 다음과 같은 것들이 있다.

먼저, 보험료 산출에 농가의 실제 수확량을 보다 정확히 반영할 수 있도록 평년 수확량 산정방법을 개선하고, 기준가격의 정확한 반영을 위해 가격 산출기준을 재정립하기로 하였다. 또한, 보험료율 산정 및 적용기준을 합리화 하기 위해 지역별 구분 산정을 세분화 하고 행정구역이 인접한 시·군에서 일정 요건 충족 시 동일요율을 적용하기로 하였다.

보험 운영체계에 스마트기술을 활용하는 것과 관련해서는, 전산화 데이터의 활용으로 가입시 제출서류를 간소화하고 지리정보시스템(geographic information system, GIS)과 인공지능(artificial intelligence, AI)의 활용으로 현지조사를 최소화 하는 방안이 제시되었다. 예를 들어, 농업경영체·농지대장 DB와의 연계, 공공 마이데이터 활용 등을 통해 가입 시 제출해야 하는 서류를 최소화하고, AI 기반 지리정보시스템 등을 활용하여 계약 인수 시 현지조사를 최소화하는 것 등이다. 또한, 신속하고 정확한 손해평가를 위해 모바일 손해평가 품목을 점진적으로 확대하고, 드론·영상 활용한 피해율 파악 기법의 시범적인 도입을 검토하기로 하였다.

손해평가의 품질제고와 관련해서는 손해평가 전문인력을 적정규모로 유지하기 위해 손해평가사의 역할을 확대하고, 손해평가 자격시험제도를 변형하는 등을 검토하기로 하였다. 또한, 손해평가인력의 전문성 향상을 위해 실무·보수 교육의 현장성을 강화하고, 신규 교육 콘텐츠를 개발하기로 하였다. 또한, 보험가입자가 손해평가 결과에 이의를 제기할 때 보험사업자의 재조사를 의무화하고, 합의에

이르지 못할 경우 농업정책보험금융원을 통해 이의신청을 할 수 있는 절차를 마련하기로 하였다.

세 번째 주요 전략은 지속가능한 보험 운영기반 마련이다. 이를 위해 보험사업의 공공성과 투명성 제고, 재해보험과 재보험 운영의 안정성 제고와 보험사업 건전성 제고 등이 하위 전략으로 제시되었다. 이와 관련한 세부과제로는 다음과 같은 것들이 있다.

정부 지원의 효율화를 위해 자기부담비율을 다양화하는 한편 영세농가에게 보험료를 추가적으로 지원하는 방안을 검토하고, 국고지원의 상한액을 설정하기로 하였다. 또한, 국가재보험의 유형을 현재의 '본사업-시범사업유형'에서 '고위험-중저위험유형'으로 변경하고, 가축재해보험에 대한 국가재보험제도 도입을 검토하기로 하였다. 또한, 보험사업의 건전성을 제고하기 위해 보험계약 검증조사를 확대하는 등 부실계약 예방 노력을 강화하고, 보험사업에 대한 관리기능 및 평가를 강화하기로 하였다.

[표 5-2]에서는 『제1차 농업재해보험 발전 기본계획』의 주요 전략과 하위 전략들에 해당하는 세부 추진과제들을 보여주고 있다.

[표 5-2] 농업재해보험 발전 기본계획 세부 추진과제

주요 전략	하위 전략	세부추진과제
농가별 재해대응력 제고함	농업재해보험 보장범위 확대안	농작물재해보험의 대상 품목·지역 확대
		농업재해보험 보상 대상 확대
	농업재해대책과 보완 운영하여 촘촘한 지원체계 구축	농업재해대책과 농업재해보험 보완 운영
		수입보장보험 개선
	종합적 상품개선 시스템 운영	농작물재해보험 상품개선체계 구축
		농작물재해보험 상품개선체계 운영
	농업재해보험을 통한 농가 재해예방기능 강화	보험을 통한 종합적 재해위험 관리
		경영안전망 확충을 위한 새로운 보험상품 기획

공정하고 합리적인 보험 운영체계 확립함	농가별로 적정 보험료 부과 기반 마련	보험가입금액의 농가 부합성 제고
		보험요율 산정·적용기준 합리화
	스마트기술등을 활용하여 효율적으로 보험 운영체계 구축함	데이터 기반 보험 운영 효율화
		모바일 활용 가입자 편의성 제고
	손해평가 품질 제고	적정규모의 손해평가 전문인력 운영
		손해평가인력의 전문성 향상
		손해평가 재조사 의무화 및 이의신청 절차 신설
지속가능한 보험의 운영기반 마련	보험사업의 공공성 및 투명성 제고	보험상품 기초설계 과정 개편
		보험 운영과정의 투명성 제고함
	재해보험의 운영 안정성 제고	보험요율 및 보장내용의 적정성 검토체계 마련
		정부 지원 효율화
	재보험 운영 안정성 제고	국가재보험 유형 구분 개편
		국가재보험 확대 운영
	보험사업의 건전성 제고	부실계약의 예방 노력 강화
		보험사업자에 대한 관리·감독 강화

출처: 농업축산식품부, 홈페이지, 제1차 농업재해보험 발전 기본계획 요약

이상에서 살펴본 바와 같이 『제1차 농업재해보험 발전 기본계획』에서는 앞서 논의하였던 현행 농업재해보험의 한계와 문제점에 대한 해결방안을 일부 제시하고 있음을 알 수 있다. 예를 들어, 현행 농업재해보험에서는 가입자가 손해평가 결과를 납득하지 못하는 경우 취할 수 있는 행동이 한정되어 있다. 가입자가 재조사를 요청하더라도 재조사가 의무적으로 수행되는 것은 아니며, 재조사평가만 또한 보험사업자가 위촉하기 때문에 재조사 결과가 크게 달라지기 힘들다. 하지만 『제1차 농업재해보험 발전 기본계획』에서는 가입자가 재조사를 요청할 경우 재조사를 의무화하는 방안을 제시하고 있다. 또한, 재조사를 통해 합의에 이르지 못할 경우 농업정책보험금융원을 통해 이의를 제기할 수 있는 절차를 제도화하기로 하였다.

제 2 절 농업재해보험 개선방향

앞선 제1절에서는 농림축산식품부가 2023년에 발표한 『제1차 농업재해보험 발전 기본계획』을 중심으로 농업재해보험의 최근 동향에 대해 고찰하였다. 『제1차 농업재해보험 발전 기본계획』에서는 농가 간 재해대응력의 편차와 운영상의 미비점 등 현행 농업재해보험이 가지고 있는 한계를 극복하기 위한 정부의 추진 전략을 제시하였다. 그런데, 이러한 정부의 추진 전략은 현행 농업재해보험이 가진 모든 문제점에 대한 해결책을 제시하고 있지 않으며, 이에 본고에서는 이에 더해 농업재해보험의 추가적인 개선방안에 대해 논의해 보고자 한다.

1) 보험료율 산정의 개선방향

앞서 고려한 바와 같이 우리나라 농업재해보험의 보험료율은 시·군별로 적용되며, 이 때문에 행정구역의 차이 때문에 거리상 멀지 않은 인근지역과의 보험료율 격차가 크게 나타나는 경우가 있다. 또한 반대로 재해가 빈발하는 시·군 내에서도 재해 발생이 거의 없는 지역에 있는 농가들은 큰 부담을 느낄 수 있다.

이와 같은 점을 개선하기 위하여 2022년부터는 사과와 배를 대상으로 기본료율을 읍·면 단위로 세분화해 적용하고 있다. 이를 통해 지역별 재해위험의 차이를 보험료에 더욱 정교하게 반영하고자 하는 것이다. 또한, 『제1차 농업재해보험 발전 기본계획』에서는 이와 같이 읍·면 단위로 기본료율을 세분화하는 품목을 순차적으로 확대하고, 일정요건을 충족할 경우 행정구역이 인접한 시·군과 동일료율을 적용할 수 있게 하는 등 료율 적용을 유연화하는 방안을 제시하였다. 또한, 적정한 보험료 산출을 위해 보험료 산출의 근거가 되는 수확량과 기준가격 산출 기준을 재정립하는 방안을 제시하였다.

미국의 종합재해보험(MPCI)의 경우 거대재해위험을 포함한 충분한 자료를 고려하기 위하여 1975년 이후의 모든 자료를 사용하며, 재배방법, 농가의 생산액 등을 료율에 반영하고 있다. 재배방법의 차이를 료율에 반영하기 위해서는 카운

티보다 더 큰 지역의 자료를 활용해 상대적 위험도를 산출하고 있다(이우식, 2007: 12). 즉, 적절한 보험료의 계산을 위해 오랜 시간 동안 축적되어 온 데이터를 활용하고 있음을 알 수 있다.

미국의 농업재해보험에서는 세밀하고 정확한 통계자료를 바탕으로 보험 프로그램을 설계하고, 작물보험의 건전성을 높이고 있다. 이처럼 통계자료가 중요한 역할을 하기 때문에 미국의 작물보험을 총괄하는 위험관리국(RMA)이나 민간보험회사들은 모두 기초 통계자료의 축적에 적극적이다. 위험관리국은 데이터 수집 시스템을 구축하여 통계자료를 체계적으로 수집 및 축적하고 있으며, 이러한 데이터의 수집과 활용에는 지리정보시스템(GIS), 지리공간시스템(GPS), 위성자료 등 기술을 적극적으로 활용하고 있다(최경환, 2018: 82).

우리나라의 경우에도 적절한 보험료를 산정 등을 위해서는 보험관련 통계의 체계적인 수집 시스템을 구축할 필요가 있으며, 이러한 정보의 수집에 지리정보 시스템, 지리공간시스템 등 첨단 기술을 활용할 필요가 있다.

그리고, 거대재해 발생 시 시.군.구 별로 지방자치단체의 보험료에 대한 보조금 지원 규모가 상이하여 농가 간 보험료의 차이로 인한 갈등이 발생 할 소지가 있으므로 이에 대한 보완책으로 보다 큰 규모의 지방자치단체(ex:광역자치단체) 단위에서 보험료 보조금 지원 사업 조정 기능을 갖추어야 하는 방안도 제시하고자 한다.

2) 손해평가 개선방향

가) 손해평가 인력

앞선 장들에서 고려한 바와 같이, 손해평가를 담당하는 인력은 손해평가사와 손해평가인, 손해사정사 등으로 세분되어 있으며, 그 중 손해평가인이 약 80% 이상으로 대부분을 차지한다. 현행 제도상 다양한 경력을 가진 농업 분야의 전문가가 손해평가인으로 위촉될 수 있지만 현실적인 이유로 대부분은 지역의 농업이 손해평가인으로 위촉되어 손해평가를 담당하고 있다.

이와 같은 농업인 위주의 손해평가 인력 구성은 피해 농업인과의 이해관계 또는 지역농협과 품목농협 간의 가입 유도 경쟁을 위한 온정적인 손해평가의 가능성에 열려 있고, 거대재해 발생 시 본인의 농지·과수원을 우선적으로 수습해야 할 수 있어 신속한 투입이 어려울 수 있다는 점 등 여러 문제점을 가지고 있다. 또한, 손해평가 인력에 대한 교육은 연간 4시간 이상으로 손해평가에 대한 전문성을 확보하기에는 매우 부족하다.

이에 앞서 살펴본 『제1차 농업재해보험 발전 기본계획』에서는 적정규모의 손해평가 전문 인력을 운영하기 위한 몇 가지 방안을 제시하였다. 이는 거대재해 시 손해율에 따른 소요 인력 규모를 추정하여 인력에 대한 운영방안을 제시하고, 운영과정에서 손해평가사의 역할을 확대하고 자격시험을 개편하는 것 등이다. 또한 손해평가인력의 전문성을 향상하기 위한 실무·보수교육의 현장성 강화, 정기교육 주기 단축, 수시교육 도입, 교육 운영의 다변화 등의 내용을 포함하고 있다.

그런데, 스페인의 경우 대학에서 3~5년의 전문교육과정을 거치고 1년 동안의 현장실습을 이수해야만 농업재해보험 손해평가원 자격을 부여받을 수 있어 우리나라에 비해 훨씬 더 높은 수준의 전문성을 요구하는 것을 알 수 있다. 손해평가 인력의 전문성 확보는 손해평가의 품질 및 공정성 확보와 직결되기 때문에, 우리나라에서도 손해평가 전문 인력들에 대한 교육과정을 보다 체계적으로 개선하고 강화하는 노력이 필요하다. 한 연구에서는 농업계 대학, 마이스터농업대학, 보험 관련 학과 등과 협력을 통해 농업보험 관련 학과를 설치하고 학점 이수자에게 손해평가 보조인 자격을 부여하여 손해평가 보조인으로 활용하거나, 손해평가인 자격시험을 면제해 주는 방안 등을 제시하였다(최경환 등, 2014: 83).

이에 더해, 현재 농협손해보험, 한국농어업재해보험협회, 손해사정법인 등 3개 채널로 다원화되어 있는 손해평가 인력 운용을 일원화하여 관리하는 등 손해평가 인력의 관리체계를 개선하고, 재해발생 정도에 따라 불규칙한 손해평가인의 활용을 다각화하는 방안을 마련해야 할 필요가 있다(최경환 등, 2014: 84).

나) 손해평가 기법

앞서 논의한 바와 같이 손해평가 실무는 NH농협손해보험이 작성한 『손해평가업무방법서』에 의해 실시되고 있으며, 손해평가 방법 또한 표본 추출 및 육안 평가에 그치고 있다. 또한, 『손해평가업무방법서』에서 제시하고 있는 표본 추출 및 검사방식에 정교함이 부족하거나 현실성이 부족하다는 것이 문제로 지적되고 있다.

이와 같은 손해평가 기법상의 문제를 개선하기 위해 미국의 작물보험을 참고할 수 있다. 미국의 위험관리국(RMA)에서는 작물보험 손해평가 매뉴얼인 『손해사정 매뉴얼 기준 핸드북』을 출간하며, 보험제공자는 이 핸드북에 근거해 손해평가에 관련된 모든 결정을 내린다. 이 핸드북에는 균일하고 적시적인 평가 표준, 일반 손해에 대한 평가 방법, 각 작물 연도의 정책 관련 검사 표준 등 기본 표준이 담겨 있으며, 현장 검사 시에는 보험 가입 품목과 가입하지 않은 품목의 손실 정도, 손실 발생 시간, 면적 보고서의 정보 등에 대한 확인이 이루어진다(최경환 등, 2014: 56). 또한, 농업재해보험 운영 상황별로 표본의 선정방법, 표본의 대표성 확보 방법, 조사 방법을 구체적으로 명시하고 있다.

우리나라의 농업재해보험의 경우에도 손해평가 시 표본의 선정 및 조사 방법에 대한 더욱 구체적이고 정교한 방법론을 도입하여 손해평가의 효율성과 정확성을 향상시키는 노력이 필요하다. 미국의 작물보험의 사례를 참고하여, 균일하고 적시적인 평가 기준을 수립하고 표본 선정 및 조사 방법을 명확히 규정하는 것이 중요하다. 또한, 현장 조사 시에는 보험 가입 품목에 대비하여 가입하지 않은 품목의 손실 정도를 철저히 확인하고, 손실 발생 시간 및 면적 보고서의 정보 등을 종합적으로 검토하여 정확한 손해평가를 실시해야 한다. 이를 통해 농업재해보험의 손해평가 과정을 보다 투명하고 신속하게 진행할 수 있을 것이다.

다) 손해평가 분쟁 해결

앞서 살펴본 바와 같이 농업재해보험 가입자가 손해평가 결과에 만족하지 못할 경우, 가입자가 취할 수 있는 조치는 매우 제한되어 있다. 가입자는 7일 이내에 평가결과가 잘못되었다는 입증과 함께 재조사를 요구할 수 있지만, 가입자가 재

조사를 요구한다고 하여 재해보험사업자가 재조사를 반드시 실시해야 하는 것은 아니다. 재조사가 이루어지는 경우에도 손해평가반을 재해보험사업자가 선정하기 때문에 결과가 크게 달라질 것을 기대하기 어렵다(김종필, 2018: 70).

이러한 문제점을 해결하기 위한 방안으로 『제1차 농업재해보험 발전 기본계획』에서는 가입자의 이의 제기 시 재조사를 의무화하고, 재조사를 통해 이의가 해결되지 않는 경우 농업정책보험금융원을 통해 이의신청을 할 수 있도록 제도화하는 방법을 제시하였다.

스페인의 농작물재해보험에서는 가입자가 손해평가 결과에 대해 이의를 제기하는 경우 3단계에 걸친 분쟁조정 과정을 거치게 된다. 첫 번째 단계에서는 가입자와 보험사가 각각 지정한 손해평가인이 공동조사를 실시하고, 두 번째 단계에서는 가입자와 보험사가 공동 추천한 손해평가인 1인이 추가조사를 실시한다. 세 번째 단계에서는 농작물재해보험 운영과 관련된 각 정부기관들이 참여하는 정부 최고위원회에서 분쟁을 해결한다. 각 단계에서 합의가 이루어지지 않으면 다음 단계의 조정으로 넘어가게 되며, 이러한 세 단계의 분쟁조정 과정을 통해서도 합의가 이루어지지 않는 경우에는 소송을 통해 해결할 수 있다(김우태, 2018: 11).

이와 같은 사례를 참고하여 우리나라의 농업재해보험 분쟁조정 과정을 개선하고자 한다면, 스페인의 경우처럼 가입자와 보험사 간의 공동조사 및 추가조사 등의 단계를 도입하는 것 등을 고려해 볼 수 있을 것이다. 예를 들어, 가입자가 손해평가결과가 잘못되었다는 입증과 함께 재조사를 요구할 경우 반드시 재조사를 실시하는 것으로 하고, 보험가입자가 위탁한 손해평가인·손해평가사·손해조정사 중 1인을 손해평가반에 포함하도록 하는 방법을 고려할 수 있다(김종필, 2018: 70-71).

3) 그 외의 개선방향

앞서 논의한 바와 같이 보험료율 산정과 손해평가에 관한 문제 이외에도 현행 농업재해보험은 농가 간 재해대응력의 편차를 줄이고 농업재해보험 사업의 지속가능성을 높이는 것 등 극복해야 할 여러 과제를 안고 있다. 농가 간 재해대응력의

편차를 줄이기 위해서는 보험에 가입하지 못하는 영세 농가에 대한 보조, 수입보험의 확대, 당연가입제의 도입 등에 대해 검토해 보아야 할 필요가 있다. 미국의 경우 수입보험 등을 통해 재해로 인한 수확량 감소 뿐 아니라 시장의 불확실성에 대하여도 대처중이다.

또한, 농업재해보험 사업의 지속가능성을 높이기 위해서는 국가재보험 제도를 개선하고 강화해야 할 필요가 있다. 우리나라에서는 2005년 작물재해보험기금을 설치하고 초과손해를 방식으로 운영하다가 2019년부터는 미국식의 손익 분담 방식으로 전환하였다. 『제1차 농업재해보험 발전 기본계획』에서는 국가재보험의 운영 안정성을 제고하기 위해 가축재해보험에 대한 국가재보험을 도입하여 위험 분산 기능을 강화하는 방안을 제시하였다. 본고에서 고찰한 미국, 일본, 스페인의 경우에서 모두 농업재해보험에 대한 국가재보험 제도를 운영하고 있다. 미국의 경우, 재보험 제도의 운영을 통해 보험사업자의 적정 수익을 보장하여 농업재해보험에 대한 민영보험사의 참여를 유도하고 있으며, 일본의 경우 농업재해에 대한 위험을 조합, 지자체, 정부가 분담하는 방법으로 재보험 제도를 운영하고 있다. 각 국가들은 이와 같은 목적을 달성하기 위해 재보험의 위험보유율 구조를 결정하고 있다. 우리나라의 경우에도 농업재해보험 사업의 지속가능성을 제고하기 위해 재보험 비율 및 위험분담구조를 개선해 나가야 한다.

제 6 장 결론

제 1 절 요약 및 결론

농업재해보험 분야는 그 중요성에 비해 대중들의 큰 관심을 받는 사안이 아니며, 타 분야와 비교하여 정책입안자나 관계 부서 등에서도 우선순위에서 밀리고 있는 것으로 보인다. 이에 따라, 농업재해보험에 대한 정확한 연구 및 자료를 찾기 어려운 상황이다.

그러나 현재 기후변화로 인해 전 세계적으로 직접적인 영향을 받고 있으며, 이에 대한 피해 대책을 마련하는 것의 시급성에 대한 공감이 이루어지고 있다. 한반도는 아직 기상재해로 인한 피해가 크지 않지만, 기상청의 데이터에 따르면 기상특보 발령 빈도가 증가하는 추세이다. 농업축산식품부의 보고에 따르면 최근 5년간 농작물재해보험금의 지급 규모가 점차 확대되고 있는 것으로 나타났다. 이는 농업재해보험에 가입하는 사람들이 늘어나고 있기 때문일 수 있지만, 실제로 재해 발생 빈도와 규모의 증가가 주된 이유라는 점은 명백하다.

농업 경영체의 대부분이 50대 이상의 연령층이 차지하고 있는 현재 상황에서, 농업인구의 급격한 감소와 이로 인한 농업 붕괴가 예상되고 있다. 이 문제를 해결하기 위해서는 농업인구 감소를 막고, 현재 50% 정도인 농업재해보험 가입률을 증가시켜야 할 것으로 보인다. 2023년 1월에 농업축산식품부가 발표한 『제1차 농업재해보험 발전 기본계획』 또한 농업재해보험의 가입률을 증가시키는 것을 목표로 현재 농업재해보험이 가지고 있는 여러가지 문제에 대한 일정한 해결책을 제시하고 있다.

본고에서는 현행 농업재해보험제도에 대한 고찰과 함께, 미국, 일본, 스페인에서 농업재해보험이 어떻게 운영되고 있는지를 살펴보았으며, 이를 바탕으로 농업재해보험에 대한 개선방안을 제시하였다.

세계적인 자유무역주의의 쇠퇴, 보호무역주의의 회귀, 그리고 자국이익 우선주의의 성행으로 인해 식량안보가 위협받을 수 있는 상황에서, 농업재해보

험을 통해 농가의 안정적인 생산활동을 지원하고 농업 안정성을 확보하는 것은 매우 중요하다. 보험료율 산정 및 손해평가 등에 있어 투명성과 공정성을 확보하고, 재보험 제도의 개선을 통해 농업재해보험의 지속가능성을 제고할 필요가 있으며, 수입보장방식의 확대 및 당연가입제의 검토를 통해 농가의 재해대응력을 강화하는 노력이 필요하다.

또한, 이러한 정책 시행과 관련된 홍보 및 공청회를 통해 대중들이 농업재해 문제의 중요성을 인식하고, 이를 바탕으로 정책 결정자들에게 올바른 방향으로 이끌어 나갈 필요가 있다. 이와 같은 노력들을 통해, 농업재해보험의 중요성을 인식시키고 적극적인 가입하도록 유도하여 농가의 안정성을 높이고 농업 붕괴 위험을 줄이는데 일조할 수 있을 것으로 기대된다.

제 2 절 본연구의 제한점과 제언

본 연구의 제한점 및 향후 연구에 대한 제언은 다음과 같다.

첫째, 이 연구에서는 미국, 일본, 스페인의 농업재해보험 시스템을 비교하고 개선방안을 제시했지만, 다른 국가나 지역의 사례를 추가적으로 분석하지 않았다. 따라서, 농업재해보험 분야에서 세계적으로 다양한 접근 방식과 사례를 고려하여 더 포괄적인 비교 연구가 필요하다.

둘째, 이 연구에서는 농업재해보험의 중요성과 개선 방안에 대해 다루었지만, 구체적인 정책을 제시하는 데 있어서는 한계가 있었다. 따라서, 향후 연구에서는 정책 시행 과정에서의 구체적인 이슈 및 실행 가능한 계획을 논의하고 제시해야 한다.

셋째, 이 연구에서는 농업재해보험의 중요성을 인식시키고 가입을 촉진하는 방안에 대해 다뤘지만, 실제로 농가들이 어떻게 이러한 제도에 대한 인식을 가지고 있는지에 대한 조사는 포함시키지 않았다. 따라서, 향후 연구에서는 농가들의 의견을 수집하고 이를 바탕으로 보다 효과적인 보험 가입 촉진 전략을 개발하는 것이 필요하다.

참 고 문 헌

- 김우태. (2018). 스페인 농작물재해보험 현황 및 시사점. 『세계농업』, 161, 1-14.
- 김종필. (2018). “농작물재해보험에 관한 연구 -손해평가인력의 독립성을 중심으로-”. 국민대학교 석사학위논문
- 김혜성, 장동식. (2022). 국내 공·사협력형 정책성보험 평가와 개선 방향 . 『보험연구원』 .
- 농림축산식품부 재해보험정책과. (2019). 『2019 농업재해연감』 . 세종: 농림축산식품부.
- 농업정책보험금융원. (2023). 『농업재해보험·손해평가의 이론과 실무』 . 서울: 농업정책보험금융원.
- 박기령. (2016). 기후변화 대응을 위한 농어업분야 재해보험 관련 법제개선 방안연구(I) -농작물재해보험을 중심으로 - . 『한국법제연구원』 .
- 이우식. (2007). 미국 농작물보험 제도의 현황과 시사점. 『농협경제연구소』 .
- 이혜은, 권나경. (2013). 일본의 농업보험 -농업재해보상제도-. 『세계농업』, 151, 1-16.
- 임정빈. (2014). 2014년 미국 농업법 작물보험과 긴급 재해지원제도의 주요 내용과 시사점. 『세계농업』, 170, 1-18.
- 채흥기, 김정승, 정우석, 김미복, 김태후. (2023). 농작물재해보험의 국가재보험 수익 분담 비율에 관한 분석. 『농촌경제』, 46(1), 2-25.
- 최경환. (2018). 미국 작물보험의 확대과정과 시사점. 『한국농촌경제연구원』 .
- 최경환, 정원호, 김우태. (2014). 농작물재해보험 조사체계 및 선진사례 분석 연구. 『한국농촌경제연구원』 .
- 최경환, 채광석, 윤병석. (2010). 농작물재해보험의 성과와 정책과제. 『한국농촌경제연구원』 .

ABSTRACT

A Study on the Actual Condition and Improvement of Agricultural Disaster Insurance

Kim, Kyu Seog

Major in Social Disaster and Safety
Policy

Dept. of Social Disaster and Safety

Graduate School of Public

Administration

Hansung University

Agricultural disaster insurance has become increasingly important in protecting farmers from natural disasters such as climate change, which threatens agricultural livelihoods. With the decline in the agricultural population and growing concerns about agricultural collapse, its significance has only increased. However, as of July 2023, the enrollment rate for crop disaster insurance is not even reaching 50%, highlighting the need to enhance the effectiveness of agricultural disaster insurance through improving enrollment rates and system reforms. In response, the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs announced the "First Basic Plan for the Development of Agricultural Disaster Insurance" in

January 2023, outlining a national strategy to expand agricultural disaster insurance. In this paper, we explored improvement measures for agricultural disaster insurance by referencing cases from the United States, Japan, and Spain. Some advanced agricultural countries, such as the United States and Japan, are implementing mandatory enrollment in certain agricultural disaster insurance programs. In the case of Spain, there is a strong emphasis on training and developing loss assessment personnel. Our country also needs to consider referencing the systems of these advanced agricultural nations. To expand and enhance the sustainability of agricultural disaster insurance, it is necessary to ensure transparency and fairness in premium rate calculations and loss assessments, as well as to improve reinsurance systems.

【Key words】 Agricultural accident insurance,, Agricultural management, Natural disaster_*

* Author, Hansung University Graduate School of Public Administration, The master's course (kyuseog1199@daum.net)