

## 農業災害共濟保險制度樹立을 위한考察

李重雄·鄭明采·金種淑

招請研究員 研究員 研究員  
Ph.D.(農業經濟學) 生產經濟研究室

- I. 問題의 提起
- II. 農業災害共濟保險의 特性
- III. 農業災害共濟保險의 內容檢討
- IV. 結論

### I. 問題의 提起

農業은 他產業과는 달리 生物을 다루는 產業이기 때문에 自然의 불안정한 작용에 크게 영향을 받는다. 따라서 自然條件은 農業生產의 成敗를 좌우하는 중요한 要因이다.

우리나라의 過去 13年間(1965~77)의 統計에서 보면 自然變動에 의한 農作物被害率은 畜, 田作 각각 3.4%로서 農家經濟에는 물론 國民經濟에 막대한 영향을 끼치고 있다. 이 외에도 氣象變動에 따른 각종 病虫害로 農民들은 매년 커다란 피해를 입고 있다(年平均 10% : 農水產部, 「病虫害防除年報」).

이에 政府는 農民의 불안정한 生產活動을 보호하고자 1972年에 農業災害對策法을 制定하고, 農作物災害補償制度를 실시하였다. 그러나 補償, 補助 形態로 지원해 준 것은 被害額에 대해 年平均 3.9%<sup>1</sup>밖에 안되어 農業生產者의 經濟活

動에 거의 도움이 되지 못하고 있는 형편이다. 최근에는 國民食糧自給과 增產을 위해 水稻的新品種普及을 강력하게 권장하고 있으나 農民들은 危險負擔이 높은 新品種의 導入과 擴大栽培를 꺼리고 있으며, 지난 1978年度의 魯豐被害補償 문제 등으로 災害補償對策에 대해 불만이 많았다. 그리하여 農民의 안정된 營農뿐 아니라 政策目的의 達成이라는 측면에서도 農業災害補償制度의 마련이 시급하게 되었다. 따라서 本研究는 효과있는 農業災害補償對策으로서 農業災害共濟保險制度의 수립을 전제로 하여 制度의特性을 살펴본 후 여러 가지 내용을 검토하고,合理的인 方案을 제시코자 한다.

### II. 農業災害共濟保險의 特性

農業災害라 함은 農業生產에 있어서 그 기초가 되는 自然力이 異常의으로 變動하는데 따라서 일어나는 破壞損傷을 말한다. 그런데 이러한 自然力에 의한 農業의 破壞損傷은 일반적으로 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 즉 첫째로는 農業生產對象에 입히는 破壞損傷을 들 수 있는데,

이러한 災害를 作物災害 또는 收穫災害라고 칭하고 있다. 두 번째로 農業生產을 위한 生產手段에 대한 破壞損傷을 들 수 있는데, 이와 같은 災害를 生產手段災害라 부르며 그 대표적인 것은 農地의 破壞損傷으로 인한 災害가 있다. 이 두 가지 災害는 純粹 또는 간접으로 相互關係를 가지고 農業經營上에 危險負擔을 주게 되며, 이에 대한 災害對策도 어느 한 쪽만을 優先으로 해서 될 문제가 아니다.

農業災害補償制度는 農業者가 뜻하지 않은 사고로 입은 損失을 補填하여 農業經營의 안정을 도모하고 아울러 農業生產力의 발전에 기여하려는데 그目的이 있다. 따라서 이와 같은 農業災害補償制度는 이미 世界各國에서 農業을 保護育成하기 위한 農業政策의 일환으로 실시 또는 검토되고 있으며, 나라에 따라서 制度實施上에서 그內容을 다소 상이하게 하고 있을 뿐이다. 그 예로서 美國의 聯邦作物保險公社에서 실시하고 있는 綜合危險 作物保險制度(all-risk crop insurance system)과 日本 農業共濟協會에서 실시하고 있는 農業共濟制度를 비교해 볼 수 있다. 前者は 農業經營者와 政府間에 직접 保險關係를 맺어 전국적인 危險分散에 의한 保險의 성격을 띠우며 保險公社로 하여금 이를 主管하게 하는 간단한 組織으로 되어 있다. 그러나 後者は 그組織이 복잡하여 農民間에는相互扶助精神에 입각한 多數의 農家가 自主的相互共濟를 기본으로 하는 共濟關係로부터 地域間에는 危險分散을 위하여 共濟組合連合會를 통한 保險關係를 맺어 地域間 危險分散화를 기하고 있다. 한편 전국적인 危險分散을 위해 連合會와 政府 사이에 再保險關係를 맺고 있어 共濟, 保險, 再保險의 복잡한 組織을 가지고 있으며, 兩國間 農業災害補償制度의 내용이 다소 차이가 있다. 또한 补償對

象에 있어서도, 美國은 農業의 收量變動을 가져오는 모든 自然災害를 保險事故로 하고 있는데 반해, 日本에서는 特定의 自然災害만을 保險事故로 하는 特定危險作物保險制度(special-hazard crop insurance system)를 취하고 있다. 保險加入方法에 있어서도 前者は 農業經營者 자신이經營의 안정을 기하기 위하여 스스로 保險에 加入하는 任意加入制度를 두고 있으나, 後者は 전국적인 危險分散을 위하여 強制加入키 하는當然加入制度를 두고 있다. 반면에 後者は 農民의 負擔이 되고 있는 純保險料의 50% 정도를 支援하기까지 하는 政府主導式 保險制度를 실시하고 있다.

이와 같이 兩國이 상반된 制度를 실시하는 것은 保險需要의 理論으로 보아 충분한 이유가 있다고 본다. 왜냐하면 前者は 資本主義的所得構造에 의한 企業的 農業經營形態인데 반해서, 後者は 非資本主義的인所得構造로서 收量變動에 의한所得減少가 經營에 直接 危險을 주지 않으므로 危險性에 대한 抵抗性이 크기 때문이다. 단, 公通적인 性格을 띠는 것은 農民의 負擔이 되는 保險事業管理運營費인 附加保險料를 政府가 支援하는 公的救濟의 성격을 갖고 있는 점이다. 그러면 이상의 特性을 감안하여 우리나라의 災害發生과 農業構造에 맞는 补償制度의 基本方向을 검토해 보고자 한다.

### III. 農業災害共濟保險의 內容檢討

현재까지 우리나라의 農業災害對策은 被害農家에 크게 도움이 되지 못하여 해마다 災害危險이 農家經濟의 不安要因으로 되고 있다. 그럼에도 불구하고 農業災害에 대한 保險制度에 크게 호응하지 않고 있는 이유로는, 첫째 現行 被害

補償支援制度가 미흡하여 일종의 不信感이 높고  
農協의 共濟制度에서도 強勸的手段이 動員되어  
農民의 認識이 좋지 못하며, 둘째 農家の 經濟  
剩餘가 부족하여 支出緊急度가 낮은 共濟, 保險  
支出에는 관심이 적기 때문이라 하겠으며, 세째  
로는 인플레로 인한 實質價值의 低落을 들 수  
있겠다.

따라서 현실에 맞는 새로운 農業災害共濟保險制度를 수립하고자 制度의 重要內容을 다음과 같이 살펴보았다.

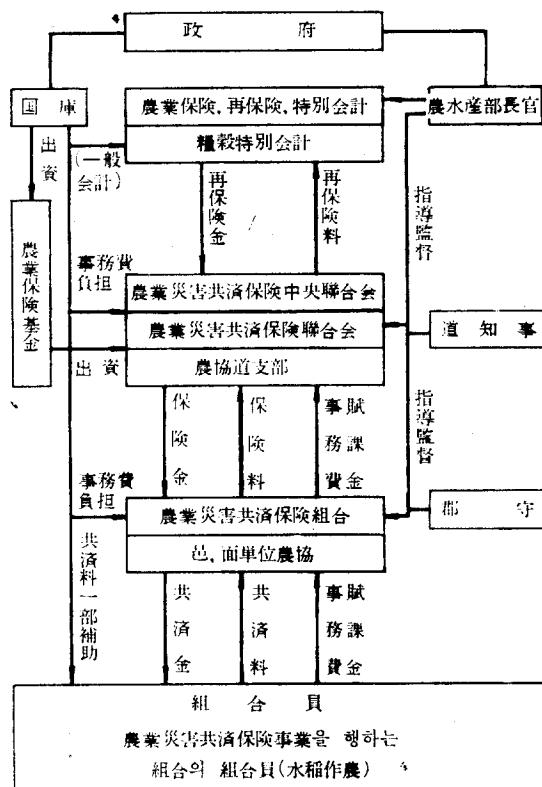
## 1. 保險組織 運營對 國庫負擔

우리 나라의 農業災害共濟保險組織은 農家實情 및 國家財政을 감안하여 既存 農業關係機關을 이용하는 방법을 검토해야 될 것이다. 世界的인 保險學 教授 P. K. Ray<sup>2</sup>의 理論에서도 作物保險制度를 施行하는 準則의 하나로서 開發途上國에서는 現存하는 機構를 이용한 保險組織活用이 成功의 原理라고 말했다. 이는 財政上은 물론 業務體系나 人事管理 면에서 便益을 도모할 수 있기 때문일 것이다. 그러므로 우리나라의 農業災害共濟保險組合도 기존의 農業關係組織을 이용하는 것을 基本原則으로 해야 한다. 그러자면 農民의 權益을 보장하고 經濟的 保證을 담당해야 하는 農協이 이 事業을 主管함으로써 그 효과를 더욱 높일 수 있는 것으로 본다. 따라서 여기서는 方法을 간단히 說明하기 위하여 日本의 現行 農業共濟組織을 基礎로 논하고자 한다.

## 가 農協을 主體로 하는 組織

現 農業協同組合이 農業災害保險事業의 主體  
가 되고, 農水產部는 主管하는 體制로서 指導  
監督과 「異常災害」<sup>3</sup>부분의 再保險만을 책임지고  
保險組合과 聯合會가 「通常災害」<sup>4</sup>부분의 保險을  
담당하는 박변이다. 農協을 이용한 保險事業의

圖 1 農業災害共濟保險機構(案)



下部構造를 보면 <圖 1>과 같이 邑・面 單位組合을 중심으로 農業災害 共濟保險組合이 결성되어, 農協 組合員인 農民은 同시에 保險組合員이 되는 것이다. 이들 農民은 單位保險組合과 共濟關係를 가지게 되며, 共濟賦金을 拂入하고 被害時에는 共濟金을 支給받게 된다.

單位保險組合은 각道 農協支部 單位로 農業災害 共濟保險組合 聯合會를 구성한다. 따라서 農協中央會는 中央聯合會가 되며, 保險組合과 聯合會와는 保險關係를 가지고 農民 組合員의 災害被害時 通常災害 부분을 완전히 보상할 수 있는 책임을 나누어 지게 된다.

즉, 被害를 通常被害와 異常被害로 구분하고,  
通常被害 부분만을 保險組合과 保險組合聯合會  
에서 責任分擔해 한 것이다. 이때 保險組合은

通常被害의 30%까지 責任分擔하며, 나머지 70%는 保險組合聯合會에서 分擔하되 保險組合은 聯合會에 保險料를 拂入하여야 한다. 또한 保險組合 中央聯合會는 各道 聯合會를 대표하여 農水產部(政府)와 再保險關係를 가지며, 農水產部는 糜穀特別會計를 이용하여 組合員의 異常被害 부분을 완전히 부담하는 책임을 지게 된다. 이때 聯合會는 農水產部에 一定額의 再保險料를 糜穀特別會計를 통해 拂入하여야 한다. 이 방법은 糜穀特別會計를 통한 農業災害共濟保險 特別會計의 機能을 極用할 수 있도록 하는 방법이다. 이러한 組織構成을 가정했을 때 이 組織을 운영하기 위한 管理費를 추정할 수 있으며, 農業災害共濟保險事業을 專擔시킬 人力을 總 4,530名(全國)으로 推算했다. 이는 農協組織內에 保險專擔職員만을 증원하는 형태로 이러한 방법이 가장 豊算을 체약할 수 있는 방법이 될 것으로 본다. 이때 總 運營費는 年間 217億원으로 推定되어 <表 1>, 이 부분이 附加保險料가 되며, 이것이 政府에서 全額을 부담해야 할 부분이다. 이때의 保險事業人力 推定은 保險組織構成과 관련하여 推定하고 人件費는 현재 農業協同組合 初任職員의 平均 報酬와 동일하게 計算하였다. 여기서 農水產部는 保險事業을 주관하는 최고의 指導監督機關으로서 한 개의 課로 構成한다. 그 다음 農協中央會는 農業災害共濟保險事業主體의 最

高機關으로서 各道 保險聯合會를 指導 監督하며, 農協共濟部를 중심으로 하는 保險管理課와 保險業務課로 구성된다. 또한 各道 保險聯合會는 邑・面 保險組合과 業務上 保險關係를 맺으며, 行政上으로는 指導監督關係를 갖게 되고, 人力은 事務職 3名과 技術職 2名의 1個 課 정도면 감당할 수 있을 것으로 본다. 邑・面 單位組合은 保險事業의 가장 중요한 下部構造로서 農民組合員과의 共濟關係를 가지고 모든 對民業務를 수행한다. 그러므로 擔當職員은 技術職 2名과 事務職 1名으로도 業務遂行에 크게 지장이 없을 것으로 본다. 왜냐하면 保險對象作物이 우선 水稻作으로 한정되어 있어, 業務가 복잡하지 않고 現 農協職員 중 關係職員의 協助가 이루어질 수 있기 때문이다.

#### 나. 教育 및 指導(人力管理)

우리 나라의 農作物保險과 같이 新しい 制度와 새로운 組織이 구성되기 위해서는 무엇보다 중요한 것이 人力構成이며, 이 사업이 專門性을 요구하고 있으므로 이를 감당할 수 있는 專門職員 訓練教育이 필요하다. 또한 組織이 構成되고事業이 實시된 후에도 계속되는 人力供給과 研修教育이 필요하며, 이를 一線職員 業務指導는 필수적인 것이라고 할 수 있다. 職員의 職務訓練과 一線業務指導는 農協中央會研修院을 통하여 가능할 것으로 보인다. 그러나 農協의 현행 共濟事業과 現職人力 이용 및 特別事業으로서의 農業保險業務 수행에서 일어날 수 있는 각종 문제들은 세부적으로 研究 檢討해야 할 것이다.

職務教育 중에는 保險一般行政業務나 統計資料處理業務 등 여러 가지 業務教育이 필요하며, 그 중에서도 특히 중요한 것은 農業災害保險事業의 중요 과정인 農作物被害評價 技術教育이

表 1 保險事業 管理運營費 推算

關係機關	個所	必要人力	人件費(年間)
農水產部	(개소) 1 (명) 5 (%) 5		(원) 12,000,000(20萬원)
農協中央會	1 10 (10)		24,000,000(20萬원)
農協道支部	9 5 (45)		108,000,000(20萬원)
邑・面單位組合	1,490 3(4,470)		10,728,000,000(20萬원)
計	1,501 (4,530)		10,872,000,000
管理運營費	人件費와 同額		10,872,000,000
合計			21,744,000,000

며, 被害統計의 체계적인 調査方法도 시급한 課題라고 생각하므로 試驗事業과 병행하여 실시되어야할 문제라고 본다.

#### 다. 國庫負擔

先進外國에서는 農家經濟의 안정과 향상을 위한 農業保險에 대한 國家의 支援이 여러 가지 형태로 政府의 政策手段을 통해 이루어지고 있으며, 이것을 育成 發展시키고자 노력하고 있다. 이러한 現狀은 農業保險事業이 政策的 次元에서 必要한 것이며 그 結果가 國家發展에 크게 寄與하고 있음을 보여주는 것이다.

우리 나라에 있어서도 農業分野에 대한 政府의 支援이 많은 부분에서 이루어져 왔으나 他產業分野의 支援에 비해 낮았으며 이와 같은 支援에 대해서는 重要한 論爭이 되어 왔다. 政府는 增產을 위해 品種의 선택을 勸獎하고 經營方式을 先導하였으므로 生產量의 不確實性이나 品種勸獎에 따른 諸般問題에 대해서 責任이 있다. 따라서 保險事業을 통한 農業支援은 중요한 의미를 지닌다고 하겠다. 農業災害 共濟保險制度에서 國庫負擔의 한계는 農家保險料 總收入과 農業災害共濟保險 事業費의 支出總額과의 差額을 부담하는 것이며, 異常災害에 속하는 부분의 保險金 支給을 위한 支出은 政府에서 맡아야 한다고 본다. 또한 農業災害 共濟保險事業을 組合의 자력으로 운영할 수 있도록 政府에서는 一定規模의 財政을 投資하여 基金(保險事業特別基金)을 造成해 주는 것이 바람직하다.

### 2. 保險金과 保險料

#### 가. 保險金

保險金額의 算出基準은 筆地當 基準收穫量에 두고 政府의 由 收買價格으로 환산하여 산출되어 公認된 生產統計上의 段步當 生產量을 基礎

資料로 하는 방법을 사용할 수 있다. 基準收穫量은 地域氣候條件과 土質 및 品種 등에 따른 收量差를 감안하여 몇 개의 段階를 들 수도 있다. 保險金의 支拂對象은 被害農家 중 어느 정도 이상의 被害農家를 補償對象으로 하고, 그 基準은 역시 筆地當 基準收穫量으로 하여 이에 대한 被害率이 決定值가 될 것이다.

지금까지 農業災害對策法에 의한 우리나라의 被害補償制度는 지난 魯豐被害의 경우 基準收穫量 決定規定은 모호한 채 단지 70% 이상의 被害農家만을 補償한다는 規定 때문에 여러 가지 문제가 발생한 것을 기억할 수 있다. 保險金 決定에서 가장 중요한 점은 정확한 被害評價와 基準收穫量의 결정이다. 被害補償은 日本의 경우와 같이 基準收穫量의 70%를 「引受數量」<sup>5</sup>으로 하여 引受量에 대해서는 100%까지 保險金을 支給하는 方法이 적합한 것으로 보인다. 農家調查에서도 農民들이 요구하는 被害補償 限度는 平年作의 30% 被害時부터가 많았다(表 2)。

그러므로 우리나라의 農業災害 共濟保險制度가 수립될 경우 적어도 農民이 원하는 선인 30% 被害부터 保險金을 지급할 수 있도록 方法을 강구해야 할 것이다.

한편 保險引受量에 차를 두어 kg當 保險金을 몇 段階로 구분해 놓고, 그 중 農家가 원하

表 2 作物被害는 어느 정도일 때부터 補償해야 하겠습니까  
단위 : %

問	項	常習 地區	中間 地區	安全 地區	計
1.	平年作의 10% 被害가 있을 때	—	—	3.3	1.2
2.	" 20% "	21.4	13.8	10.0	14.9
3.	" 30% "	39.3	44.8	50.0	44.8
4.	" 40% "	10.7	10.3	6.7	9.2
5.	" 50% "	14.3	20.7	30.0	21.8
6.	" 60% "	3.6	—	—	1.2
7.	否 定	10.7	10.4	—	6.9

資料 : 1979年 경남 함안군, 창녕군 관내 9개部落의 90農家 調查結果임.

는 것을 선택케 하며, 選擇共濟金(保險金)에 따라 保險料가 차이나도록 결정짓는 방법도 그 나름대로의 長點을 지니고 있는 방법이 될 것이다.

#### 나. 保險料의 計算

保險料는 과거의 결정에 의하여 앞으로 일어날 保險事故에 대한 價格을 결정하게 되는 것으로 保險을 商品으로 볼 때 保險單位當 價格이라고 볼 수 있다. 또한 保險料의 算出은 單位當 保險金額과 과거의 災害被害率 그리고 과거의 收入保險料 對 支出保險金率 등이 근거가 된다. 그러나 農業災害共濟保險의 경우 新規事業이므로, 水稻作의 과거 災害被害率이 중요한 資料가 될 것이다.

한편 과거의 經驗이나 統計와는 다른 상황이 장래에 발생하면 保險이란 商品의 價格은 製造費用 이상을 받게 되거나 또는 그 이하를 받게 되며, 따라서 保險者에게 미치는 영향은 막심하다고 볼 수 있다. 그러므로 被害率 算出이 가장 중요한 문제가 되며 정확한 被害率 算出로서 保險商品 單位價格이 책정되어야만, 그 保險運營은 성공적이라 할 수 있다.

保險料는 總保險料와 純保險料, 附加保險料로 구분하며 純保險料에 經費인 附加保險料를 더하면 總保險料가 된다.

附加保險料는 一般保險에서 보면, 保險을 契約할 때 支出한 諸經費와 利潤, 그리고 損害查定經費와 保險企業體 運營management에 필요한 各種經費와 稅金까지 포함한 것이다.

일반적으로 保險料에 있어서 純保險料와 經費(附加保險料)와의 構成比率은 60% 對 40%이며, 保險者는 保險契約者로부터 保險料를 받아, 그 중 60%는 純保險料로서 損失補償으로 支出되고, 나머지 40%는 經費로 支出되는 것이 保險經營의 一般原則으로 되어 있다.

그러나 農業保險은 主要 外國에서도 收益性이나 營利性이 없기 때문에 民營保險(企業保險)으로 발전하지 못하고 있으며, 政府의 政策目的 실현과 農業生產者 保護라는 社會保障의 측면에서 이를 국가가 主管 또는 支援하고 있다. 또한 保險管理 및 運營費는 政府가 완전 負擔하고 있는 것이 通例이다. 우리나라의 경우도 日本과 조건이 비슷하므로, 國家의 附加保險料 負擔이 없이는 保險事業樹立의 初期段階에 있어 그 실행이 어려울 뿐만 아니라 保險料算出의 기본적인 방향조차 잡을 수가 없게 될 것이다. 그러므로 여기서는 純保險料만을 農家負擔으로 간주하여 그 중에서도 일부를 政府가 補助할 수 있는 日本의 共濟料(保險料) 算出方法을 적용해야 할 것으로 본다.

農家調查에서 보면〈表 3〉, 1年間 保險料가 農家 總米穀收入의 2% 이하일 때 保險에 가입할 수 있다고 하는 農家가 34.5%로(累計로는 73.6%) 가장 많다.

그러므로 農家의 意願으로는 保險料는 적어도 米穀收入의 2% 선으로 결정되어야만 73.6%가加入을 희망할 것으로 보인다. 純保險料의 農家負擔을 米穀收入의 2% 선으로 한다면 「水稻作耕作規模 3段步」<sup>6</sup> 이상의 農家가 완전히 加入하는 것으로 가정한 계산이 가능하게 된다. 1978年度를 기준으로 계산했을 때 「保險料 總收入은

表 3 年間 保險料는 最高 望 % 이하가 되어야 加入하겠습니까  
單位: %

問項	常習地	中間地	安全地	計	累計
1. 10% 이하(叭當 1말)	—	—	16.7	5.8	—
2. 5% 이하(叭當 5되)	7.1	—	20.0	9.2	15.0
3. 4% 이하(叭當 4되)	10.7	10.4	13.3	11.5	26.5
4. 3% 이하(叭當 3되)	17.9	17.2	3.3	12.6	39.1
5. 2% 이하(叭當 2되)	42.9	34.5	26.7	34.5	73.6
6. 1% 이하(叭當 1되)	10.7	20.7	20.0	17.2	90.8
7. 否定	10.7	17.2	0	9.2	100.0

資料: 表 2와 同一。

390億원<sup>7</sup>, 그 해 전국의 被害額은 304億원으로 被害額 100%를 補償해도 86億원이 남는다는 계산이다. 그러나 1965年부터 1978年까지 14年間의 水稻作 平均被害率(算術平均)은 3.37%가 되므로, 앞으로도 이와 같은 比率로 被害가 발생할 것이라는 가정에서 볼 때, 「被害額은 약 668億원」<sup>8</sup>으로 1978年度 保險料收入보다 280億원이 더 많다. 위와 같은 計算은 단순한 計算方式으로서 農家가 희망하는 선인 農家粗收入의 2%선을 기준으로 하여 계산한 결과이다.

한편 日本에서 사용하고 있는 「保險料算出公式」<sup>9</sup>을 적용하면 다음과 같이 산출된다.

$$\text{○標準被害率} = 3.37 + 4.08 = 7.45$$

$$\text{○通常標準被害率}(P_1) = 1.80 + 1.25 \times 2 = 4.30$$

$$\text{○異常標準被害率}(P_2) = \frac{(8.44 + 2.12) \times 2}{14} = 1.51$$

$$\text{○純保險料率}(P_0) = 4.30 + 1.51 = 5.81$$

여기서 산출된 純保險料率 5.81은 農家調査에서의 2%를 훨씬 상회하고 있으나, 純保險料에 대한 國庫支援이 외국과 같이 이루어질 수 있다면 農民에게 다소 무리가 있더라도 가능성�이 있으리라 본다.

여기에서 이용된 統計資料는 과거 14年間의 被害資料이나 이것이 가지는 正確性을 크게 신뢰할 수 없으므로 數年間의 試驗事業을 통해 適正線으로 修正되어야 한다. 특히 이 計算에서 病蟲被害은 포함시키지 않았으며, 이것을 포함시키는 문제는 被害率이 同期間 중 平均 10% (算術平均)나 되는 높은 數值이므로 상당히 신중을 기해야 할 것이다.

#### 다. 保險料 納付方法

保險料의 納付時期와 方法은 保險加入者인 農民의 便利性을 특히 중요시해야 하며 保險管理業務上의 문제와 관련시켜 생각해야 할 것이다.

保險料를 現金으로 받는 경우와 現物로 받는

경우 그리고 두 가지 방법을 병행하는 경우가 있으며, 現金納付 때의 保險管理는 편리하지만 農民의 現金持參率이 낮기 때문에 保險加入者의 고충이 클 것이다. 한편 現物納付나 現金, 現物並行方法은 農民에게 편리한 반면 保險管理上 복잡하고 불편할 것이다.

農家調查에서도 現物納을 원하는 農民이 40.9%, 現金納을 원하는 農民이 59.1%로 거의 반반이 되고 있다. 특히 金納과 物納의 並行方法을 원하는 農民도 많았으며 物納의 경우에도 米麥類를 모두 허용하기를 원하고 있었다. 이 경우 保險業務管理上 상당히 複雜性을 내포하고 있으나, 政府의 糧穀確保를 위한 收買制度와 병행하여 糧穀特別會計를 이용하면 쉬울 것으로 보인다. 糧穀管理法은 政府가 필요로 하는 糧穀을 확보 비축하는 것이 목적이므로, 農業災害共濟保險聯合會를 糧穀收買 代行機關으로 지정 (糧穀管理法 第4條 參照)하여 糧穀管理基金으로 이를 收買하게 될 경우, 現物保險料는 收買糧穀으로 간주하여 받아들이고 買入代金을 糧穀管理 特別會計에서 직접 保險特別會計로 移管——糧穀管理基金法 第9條(基金의 用途)와 第11條(基金의 支出)——할 수 있도록 하는 規定을 만들 수 있을 것으로 본다. 이 방법은 農家の 경우 모든 農家에게 一定規模에 대해 一定率로 공평하게 收買하는 效果도 기대할 수 있으며, 農協 口座를 통해 保險料를 控除할 수도 있을 것이다.

保險料의 納付時期도 이와 관련되어 있으며, 農家の 現金 또는 現物保有가 가능한 시기를 택해야 하므로, 이를 감안하여야 할 것이다. 農家調査에서는 벼 收穫期인 가을이 81.6%로 가장 많고, 다음은 보리 收穫期와 벼 收穫期를 병행하는 방법을 원하고 있었다. 그러므로 政府의 糧穀收買와 병행하는 방법으로서 保險management業務

는 다소 복잡성은 있으나 加入者 農民의 의사를 존중하여 秋穀收買時에만 現物과 現金으로 納付할 수 있도록 하는 방법이 가장 좋을 것으로 생각된다.

### 3. 保險對象과 加入方法

#### 가. 對象作物

農業災害 共濟保險事業의 대상이 될 수 있는 것은 耕種農作物을 비롯하여 農業 全般에 대한 것이 요구되나 財政 및 人力管理能力 등을 감안하여 農業所得 중 그 비중이 가장 큰 農作物로 水稻作을 우선으로 택하여야 한다. 農家調査에서도 水稻作만을 우선 保險對象으로 하려는데 대해 77.5%가贊成을 보이고 있었다. 그러나 反對意思를 표한 10.1%의 農民 중에는 政府事業에 대해 믿을 수가 없기 때문이라는 農民이 대부분이었다. 이는 곧 政府가 災害補償制度를 올바르게 개선하고 生產者를 보호한다는 차원에서 農業共濟保險을 실시하게 되면 해결될 수 있는 문제라고 볼 수 있다.

水稻作 이외에 꼭 포함시켜야 할 作物로는, 調査에 의하면, 麥類가 가장 많고 다음이 園藝作物, 特用作物의 순으로 되어 있다. 이러한 결과는 調査地域이 慶南으로 他地域에 비해 보리 재배가 비교적 많아서 이와 같은 결과가 나온 것으로 추측된다.

그러므로 1次 對象作物로서는 水稻作이 가장 적합하며 점차 麥類作物과 園藝, 特用作物을 포함시켜야 할 것이며, 農作物만이 아니라 畜產과 農業施設 및 農產物價格, 農家所得에 대한 保險까지 擴大發展시켜야 할 것이다.

#### 나. 對象事故

保險의 條件이 되는 農業上의 災害는 많은 災害 중에서도 自然의 變動, 즉 氣象變動에 의한

災害가 가장 큰 被害原因이 되고 있으므로 이를 主要 保險對象事故로 할 수 있다.

農家調査에 의하면 <表 4>와 같이 保險制度에 포함되어야 할 災害는 旱害가 가장 높고 다음 病蟲害, 水害, 冷害의 순으로 나타나고 있다. 그러므로 이와 같은 自然災害만은 保險對象에 모두 포함시켜야 할 것이다. 그러나 病蟲害를 保險對象으로 할 때 예상되는 높은 被害率과 「道徳的 被害」<sup>10</sup> 增加 등의 副作用 防止策을 강구해야 한다.

이 밖에도 新品種 普及, 新技術 普及, 農產物價格, 農資材價格의 변동에 따른 위험도 保險對象이 될 수 있다. 그러나 現段階에서는 事業의 危險負擔을 줄이려면 우선 自然災害만을 그 對象으로 해야 한다.

#### 다. 對象農家

保險對象農家로서는 모든 農家를 포함하지만, 保險事業의 전전한 運營을 위하여 制限規定을 두고 있는 것이 일반적인 現狀이다.

이는 農家の 耕地規模와 營農方式, 能力 등의 여건을 감안하여 계한하는 것은 農業不實로 인한 道徳的 被害增加 또는 被害常習地의 逆選擇의 原理가 작용함으로써 保險事業 運營에 문제 가 생기게 될 것이기 때문이다. 그러므로 一定規模 이외의 農家는 任意加入케 하는 조건으로 標準營農方式의 遵守와 提出된 營農計劃書의 履

表 4 保險制度에 꼭 포함되어야 할 災害는

單位 : %, 응답수

區 分	常習地區	中間地區	安全地區	計
1. 旱 害	47	31.7	50	36.2
2. 病蟲害	34	23.0	56	40.6
3. 水 害	38	25.7	21	15.2
4. 冷 害	21	14.2	11	8.0
5. 動物害	8	5.4	0	0
6. 農藥害	0	0	0	1
計	148	100	138	100
			144	100
			430	100

資料 : 表 2와 同一。

行을 免責할 수 있게 하여 포함시킬 수 있는 方法도 講究해야 된다. 또한 農地의 性質上 여전에 관한 制限規定은 物理的 現象이므로 堤外地(堤防 밖에 있는 天水畠)나 開墾地 干拓地 등과 같은 特定農地는 一般農地와 같은 條件이 구비될 때까지 一定期間 제한하는 등 몇 가지의 制限規定이 運營上 필요할 것으로 料된다.

#### 라. 加入方法

加入方法으로서 크게는 強制加入과 任意加入의 두 가지 방법이 있으며, 强制加入의 경우 農家에게 주는 심리적인 壓迫感이 크고 被害安全地域이나 加入을 원치 않는 農家の 불만이 커질 우려가 있다. 더구나 農民의 대부분은 水稻作 農家 중에서 保險加入을 희망하는 農地만을 가입하게 하는 任意加入制의 채택을 원하고 있다. 그러나 任意加入의 경우 被害常習地나 營農不實 農家 등만 加入케 되는 逆選擇作用이 심하게 일어날 것으로 판단된다. 그러므로 우리나라의 경우 이 두 가지 방법 가운데 어느 것이나 문제가 되므로 좀더 技術的인 방법을 적용해야 할 것이다. 예를 들면 共濟保險組合의 基礎段階 組織인 面單位 共濟組合結成을 전제로 하는 當然加入方法을 적용하는 것이 효과가 있을 것으로 보인다.

이는 一定地域內의 對象農家 중 一定數 이상의 農家 發議와 議決에 의해 組合이 결성되고, 組合이 결성된 그 地域內의 對象農家는 당연히 가입하게 되는 방법이다.

組合은 地域指導者の 運營에 따라 共同會議를 통한 議決로서 모든 것이 결정되게 한다.

이 방법은 農村의 地域共同體意識을 강화시키게 되며 共同協議活動을 통한 民主的 意思決定 및 自主的 運營을 통한 自主性을涵養시킬 수 있는 또 하나의 방법이 될 것이다.

#### 마. 保險引受

農業保險의 引受方法은 農家單位와 筆地單位로 구분할 수 있으며, 이 중 農家單位 引受는 한 農家가 가지고 있는 모든 農地의 災害被害를 한 개單位로 간주하게 되므로, 計算上의 複雜性과 農民個人의 被害補償 혜택이 낮아지게 된다. 그러므로 農家의 所有農地를 筆地別로 引受하는 방법이 農民側에서는 유리하고, 保險事業 主體側에서는 保險支出은 약간 높지만 事務處理는 편리할 것이다.

이때 一定規模 이상의 農家가 소유하는 耕地만을 當然加入의 引受對象으로 하게 되며, 一定規模 이하의 農家所有農地는 農家의 희망에 따라 任意加入할 수 있게 된다. 그러나 加入의 기준은 農家가 主體이며, 한 農家가 가입하면 그 農家가 소유하는 農地 전체를 加入하게 되는 것이다.

引受數量은 農地別(筆地別) 基準收穫量을 기초로 하여 그 범위 안에서 결정하게 될 것이며, 小作이나 自作 등 賃借關係에서는 耕作者 중심으로 하고, 耕地分散의 경우는 農地稅法上의 規定과 같이 屬人主義를 原則으로 해야 한다.

### 4. 損害評價와 無事故還元

#### 가. 評價方法

損害評價는 保險事業 違行過程에서 가장 중요한 과정의 하나이다.

保險加入 農民과 保險主體인 組合과 利害關係가 엇갈리는 起點이 되므로, 객관적인 公平性이 인정되는 評價이어야만 한다.

損害評價의 기준은 筆地當 基準收穫量에 두는 것이 원칙이며, 實收穫量과의 差를 被害量으로 볼 수 있다. 그러나 作物의 生育期間 중에는 시기에 따라 또는 災害種類에 따라 被害의 정도가 다르며, 이는 현행 農作物旱水害指針에 따른 作

物別, 生育段階別, 災害種類別 被害率算出 方式이 適用可能하다고 본다.

損害評價方法은 農家の 경우 被害發生을 組合에 통지하는 것으로 시작하여 組合으로부터 被害量의 最終認定通知를 받음으로써 완료된다. 좀더 자세히 설명하면 農業災害共濟組合은 農家の 통지에 따라 全數調查 또는 抽取調查를 실시하게 되며 損害評價會의 調問을 얻어 被害量을 최초로 인정하게 된다. 이것이 聯合會에 報告되면, 聯合會는 抽取調查를 실시한 후 損害評價會의 調問을 얻어 被害量을 인정하게 되고 이를 農水產部에 報告하게 한다. 農水產部는 이를 받아 農業統計官室의 道, 郡 單位減收調查結果에 의거하여 被害量을 최종으로 승인하여 聯合會에 통지한다. 聯合會는 이 결과를 組合에 통지함으로써 評價는 완료된다. 여기에서 組合은 加入 農家の 耕地別로 損害評價記錄簿를 備置하게 된다. 保險組合의 損害評價會의 評價員은 保險組合職員과 農村指導所 및 農協技術職員 그리고 각 부서의 簡農家로 구성되어 組合長이 任命하게 한다.

保險組合聯合會의 損害評價會는 專門職 및 統計調查 技術要員으로서 聯合會職員과 農村振興廳 職員, 農協中央會 職員 그리고 專門家를 포함하는 方法으로 구성하여야 될 것이다.

損害評價는 農林統計와 밀접한 관계에 있으므로, 農水產部 統計官室과 地方 農水產統計事務所의 機能과 業務를 부분적으로는 統合시켜야 할 것으로 본다.

#### 나. 無事故還元制

保險加入 農家 중 保險事故 發生이 계속 없어서 保險料만 납부하게 되는 경우 農家는 이에 대한 補償을 요구하게 될 것이다. 이러한 農家를 위해서 保險料를 還元 또는 減額해 주는 制度

가 없으면 保險加入을 회피하거나 補償을 받기 위해 인위적으로 災害를 造作하며 被害豫防을 회피할 우려가 있다.

農家調查에서도 無事故 農家에게 納入保險料의 일부를 還元해 주는 方法에 대해 應答者 全員이 요구하고 있었다.

또한 그 방법에 있어서도 절대다수의 農民이 補償金으로 還元金을 지급하는 方法을 원하고 있으며, 이 방법이 農民에게 있어 實質적으로 災害豫防에 대한 刺激效果가 더 크게 나타날 수 있다고 본다. 그러므로 道德的 被害 增加要因을 제거시킬 수 있으며, 實質적인 農家의 被害抵抗力에 發露가 될 수 있는, 그러면서도 保險加入 農家에게는 균형된 分配가 이루어질 수 있는 기회를 제공한다는 면에서도 無事故還元制度는 반드시 필요할 것이다.

이 방법에는 保險料 納入金額의 일부를 還元補償하는 方法과 保險料를 減額해 주는 方法이 있으나, 日本의 경우는 前者를 이용하고 美國의 경우는 前後兩者를 모두 이용하고 있다. 우리나라의 경우는 調查結果 農民 應答者 全員이 前者를 원하고 있었다. 그러나 이 制度의 基本問題은 “無事故還元의 期間을 몇 해로 하는가”와 “無事故 程度에 따라 還元率을 어떻게 정하는가”에 있다.

이것은 당연히, 保險事業이 원활하게 이루어지고, 危險分散에 의한 純保險料의 收入支出의 衡平을 이를 수 있는 수준에서 정해져야 할 것으로 본다.

還元金의 支給負擔은 保險金支給에서 通常被害額의 70%를 負擔責任하던 聯合會가 還元金負擔은 30%로 하고 保險金支給에서 30%만 負擔責任하던 組合은 還元金支給에서는 70%를 負擔하게 된다.

#### IV. 結論

지금까지 論究한 農業災害 共濟保險制度는 그동안 研究된 몇 가지 國內資料와 先行外國의 事例를 참고하였다. 그 중에서도 우리나라의 農業立地條件과 作物栽培體系 등이 유사한 日本의 農業災害補償制度의 作物共濟事業을 주로 참작하였다. 그러나 이와 같은 保險制度가 실시되려면 事業內容 중 細部事項에 대한 研究와 試驗事業을 통한 충분한 검토가 계속 이루어져야 할 것이다. 이 制度와 保險事業樹立을 위한 研究에서 가장 중요하게 다루어져야 할 몇 가지 내용을 요약하면 다음과 같다.

(1) 農業災害 共濟保險制度의 樹立과 事業遂行은 政策的 次元에서 다루어져야 하며, 國民福祉向上을 위해 生產者 農民을 保護하는 立場에 설 수 있어야만 성립될 수 있다.

(2) 農業災害 共濟保險制度의 事業遂行에 필요한 막대한 豊算을 國家가 부담할 수 있겠는가 하는 검토가 필요하다. 組織管理 運營費는 물론 保險支拂準備金과 事業의 원활한 발전을 뒷받침 할 수 있는 農業災害 共濟保險 特別會計의 마련이 고려된다.

(3) 農業災害 共濟保險制度에 대한 農民의 認識을 고취시키며 실제 農家經濟生活의 向上에 공헌할 수 있는 方案이 있어야 한다. 현재 農民의 保險認識은 매우 부족한 편이며, 強制性을 띤 각종 租稅公課 負擔金制度, 農協共濟 등 公共性格을 띤 農業團體의 結成 등이 農業保險制度와 관련하여 영향을 미칠 것이므로 이를 검토해야 한다.

(4) 農業災害 共濟保險制度 樹立을 위한 基礎資料로서 제반 統計資料가 미흡하다는 점이다.

本研究에서 사용된 統計는 正規統計 調查方法에 의한 資料가 아니고 行政業務 上의 報告資料를 수집 처리한 것으로서 현실과 誤差가 크지 않을지 의문이다. 資料의 期間이 짧고(14年間) 細分處理할 수 없는 統計值이므로 實제 制度의 수정 과정에서 이용하기 어렵다. 그러므로 制度樹立에 앞서 가능한 한 統計를 具備 擴充해야 하며, 試驗事業을 통해 현실적인 統計值를 마련해야 할 것이다.

(5) 保險事故對象 중 病虫害를 제외하거나 포함하는 결정이 어려우며, 포함시킬 경우 農民의 道德的 危險率이 증대하고, 保險金支出이 過大하며, 農民의 保險料率이 過大해져 保險事業運營이 실패로 돌아갈 우려가 있다. 반대로 病虫害를 제외한다면 農民들은 기꺼이 참가하지 않으려 할 것이며, 被害가 큰 病虫害를 제외함으로써 農業災害保險의 效果가 감소될 것이다. 더구나 氣象災害와 病虫害는 並行 또는 重復되어 발생하므로 구분을 명백히 하기가 매우 어렵다.

(6) 保險 加入方法에 있어서 農民은 모두가任意加入制度를 원하고 있으나, 任意加入制를 택할 경우 逆選擇의 집중으로 保險事業運營이 곤란해질 것이며, 強制加入制度를 택할 경우는 強制性을 띤 農業關係團體나 租稅公課金과 경합, 충돌되어 農民의 不滿要因으로 飛火할 우려가 있다. 그러므로 우리나라에서는 折衷案으로서 本文에서 살핀 當然加入制度가 유리할 것으로 본다.

(7) 保險料率은 被害率을 기초로 산정하여 5.81%로 계산되었으나, 農民의 希望線인 2%와는 차이가 크므로 調整이 필요하리라 본다. 그 방법으로 純保險料에 대한 政府補助가 이루어지면 실현성이 있을 것으로 보며, 附加保險料는 政府負擔이前提條件으로 되어야 한다. 保險料

納付 방법은 糧穀管理法에 의한 收買代行方案과 糧穀管理特別會計를 이용하는 방법, 現金納付 방법이 연구되어야 할 것이다.

(8) 損害評價의 正確性을 기하고 公共性을 유지하기 위한 評價組織構成과 調查方法 등이 상세하게 연구되어 法規定에 명시되어야 한다. 그리고 이 과정을 원활히 수행하기 위한 事前教育이나 先行外國의 現地調查 및 專門職員 修練過程이 필요하며 制度施行 이전에 이 작업이 선행되어 이루어져 많은 專門評價員이 확보되어야 할 것이다.

(9) 事業主管과 主體組織의 構成을 어떻게 할 것인가 하는 문제는 어떤 방식을 택하거나 政府豫算과 관련되어 있어 이를 고려해야 한다. 그밖에도 내용 중에는 保險引受, 對象農家規定, 無事故還元, 專門職員教育 및 試驗事業計劃 등 세부적이고 많은 부분이 토의되어야 할 문제들이라고 본다. 이 같은 많은 문제들이 앞으로도 계속 연구 논의될 것을 전제하고 保險事業을 실시하기 위해서는 政府當局의 決斷이 요청되고 있다. 뿐만 아니라 農村地域의 農民에 대한 本制度의 중요성을 인식시킬 수 있도록 弘報活動도 상당한 기간에 걸쳐 이루어져야 할 것이다. 그

점으로써 本制度가 어떤 것이며, 얼마 만한 價值가 있는 것인가, 또한 農家經濟 向上을 위한 政府의 노력력이 어떤 방향으로 발전하고 있는지를 뚜렷하게 인식시켜 두어야 이 制度의樹立과 事業遂行에 순조로운 協助가 이루어질 수 있을 것으로 생각한다.

- 註 1. 李重雄 外, 「農業災害共濟保險制度에 관한 研究」, 韓國農村經濟研究院, 研究中間報告 8號, 1979. p. 9 參照, 1965~78년까지의 被害支援率임.
2. Parimal Kumar Ray, *A Manual on Crop Insurance for Developing Countries*, 1974, FAO.
3. 註 8 參照.
4. 註 8 參照.
5. 保險對象農地의 基準收穫量 중 保險으로 補償해 주어야 할 賴 임량
6. 水稻作 耕作規模 3段步: 保險加入規定 중 3段步 未滿 農家制限.
7. ① 3段步 以上 農家 1,449,846戶(70年 農業센서스).  
 ② 全國平均 收量 474kg. ③ 二等品價格 kg當 375원.  
 ④ 保險料 2%씩 徵收한 것으로 볼.  
 ⑤ 當年 全國 被害量 81,129.6%.
8. 78年度 正常 收穫量이 被害率 3.37%를 適用해서 算出함.
9. ○標準被害率 = 被害率의 算術平均 + 標準偏差  
 ○通常標準被害率 ( $P_1$ ) = 通常被害率의 算術平均 + 通常被害率의 標準偏差 × 2  
 ○異常標準被害率 ( $P_2$ )  

$$(異常被害率算術平均 + 異常被害率의  
 標準偏差) \times 異常被害의 年數  
 \text{總期間(總年數)}$$
10. 保險金 補償을 믿고 病虫害 防除나 災害 豫防 또는 耕作管理를 소홀히 하거나 被害를 人為造成하는 傾向.