

농작물 보험 및 재해지원제도 연구

정 명 채 연구 위원
허 장 책임연구원

■ 정책연구보고 P34 / 1998. 12



연구 담당자	담당 분야
정명채	연구 총괄, 제1장, 제2장, 제4장, 제5장, 제6장 집필
허 장	제3장 집필

머 리 말

우리 나라는 해마다 거의 예외 없이 크고 작은 자연재해에 시달려 왔고, 그로 인해 농작물과 농업시설에 대한 피해도 적지 않았다. 특히 1998년의 경우에는 엘니뇨와 라니냐 등에 의한 집중 호우와 태풍 때문에 그 어느 해보다 심한 농업재해를 입었다. 지구 온난화와 더불어 이와 같은 재해는 앞으로 더욱 예측이 어려울 것으로 생각되고, 따라서 농가경제의 안정을 위한 효율적인 재해대책이 시급한 실정이다.

이 연구는 이재민 구호 수준에 머무르고 있는 현재의 농업재해지원제도의 문제점에 대응하기 위하여 농업재해보상제도 및 농업재해보험제도의 도입 가능성을 살펴보았다. 특히 재해보상제도의 도입에 따르는 문제점과, 재해보험제도의 도입을 위한 성립요건 및 선결과제와 같은 제도적 방향을 제시하였다.

이 연구 결과가 정책당국으로 하여금 보다 근본적인 재해지원체계를 수립하는데 유용한 자료가 되기를 바란다. 이 연구를 위해서 자료를 협조해 준 농림부와 지방자치단체의 담당 공무원들께 감사드리며, 특히 농협 공제사업부의 설문조사 결과 협조에 감사드린다.

1998. 12

한국농촌경제연구원장 박 상 우

빈

면

목 차

제 1 장 문제의 제기	1
제 2 장 농업재해대책의 종류와 기능	
1. 농작물 재해위험의 특성	5
2. 농업재해대책의 종류	8
3. 재해복구를 위한 주요 경제복구대책	12
제 3 장 우리 나라 농업재해대책의 현황과 문제점	
1. 우리 나라 농업재해의 특징	16
2. 농어업재해대책법과 재해지원 현황	18
3. 현행 농업재해대책의 문제점	31
4. 농업재해보험제도 도입방안 연구결과	39
제 4 장 농업재해보상제도의 문제점과 재해보험제도	
1. 농업재해지원제도와 재해보상제도	52
2. 농업재해보상제도의 한계와 농업재해보험제도	57
제 5 장 바람직한 농업재해대책의 수립 방향	
1. 농업재해대책의 기본체계	65
2. 농업재해지원제도의 개선	69
3. 농업재해보험제도의 도입	74
제 6 장 요약 및 결론	91
Abstract	97

표 목 차

제 3 장

표 3- 1 연도별 농작물 재해 발생면적 현황	17
표 3- 2 작목별 피해 상황(1997년도)	18
표 3- 3 재해구호 및 복구의 내용	24
표 3- 4 농작물 피해농가 지원 기준	25
표 3- 5 농경지 복구, 농림시설 복구 지원	27
표 3- 6 1998 농림부문 수해 상황(1998. 8. 20 현재)	30
표 3- 7 재해복구 비용지원 기준단가	32
표 3- 8 농업재해보험제도의 추진경과	40
표 3- 9 응답농가의 분포 및 1997년도 평균소득	42
표 3-10 피해농가들의 재배규모별 기상재해	42
표 3-11 최근 3년간 기상재해로 인한 피해	43
표 3-12 기상재해에 대한 피해시 보상방식	44
표 3-13 공제(보험)시 가입의사	45
표 3-14 가입하지 않는 이유	45
표 3-15 피해의 경험과 가입의사	46
표 3-16 응답자 특성별 가입의사	47
표 3-17 응답자 거주지역별 가입의사	48
표 3-18 B사의 사과보험 도입안	50

제 5 장

표 5- 1 농작물보험 실시를 위해 선결되어야 할 문제점과 대책	89
--	----

그림 목 차

제 3 장

그림 3-1	농어업재해대책법과 자연재해대책법의 발전	19
그림 3-2	피해보고, 피해조사 및 복구지원의 업무 흐름도	21
그림 3-3	연도별 농작물 피해 지원 현황	28
그림 3-4	연도별 농작물 지원중 직접지원(농약대, 대파대) 비율	29
그림 3-5	연도별 농업시설물 피해 지원 현황	30

빈

면

제 1 장

문제의 제기

우리 나라는 대륙의 남단에 위치한 반도로서, 대륙성 기후의 영향과 몬순기후의 간섭으로 이상 기온이 자주 발생하고 호우나 태풍 등 기후 변동에 의한 농업피해가 심한 곳이다. 1998년에도 7월부터 8월까지 계속된 장마와 집중폭우로 우리 나라는 수많은 인명과 재산, 그리고 농경지 피해를 입었다. 또한 가을에는 태풍 예니가 수확기 농작물에 큰 손실을 가져다 주었다. 여름의 폭우 피해는 전례 없는 게릴라성 폭우라고 표현되기도 하였지만, 지금까지 우리 나라는 매년 연례 행사로 장마철의 수해와 태풍, 우박, 서리, 가뭄 피해 등 기상변동에 의한 재해를 입어 왔었다.

이러한 이상 기후와 농업 피해에 대해 정부는 농가경제를 안정시키고 재생산 활동을 지원하기 위해 재해 복구와 피해지원을 중심으로 하는 농어업재해대책법을 시행해왔다. 이번에도 정부는 현행 농어업재해대책법에 의거해 유실농지와 시설물을 복구해주는 것 외에는 농산물 피해에 대한 약간의 지원만을 할 수밖에 없었다. 그 결과

농민들은 정부 재해대책에 대한 불만이 높고 재해보상제도로의 법 개정 요구가 나오고 있는 상태이다. 금년의 재해지원 과정에서는 영세농 중심의 지원이라는 문제점 해결을 위해 2ha 이상 5ha 까지도 피해가 심한 경우 지원을 받을 수 있도록 했으며, 농약대와 대파대도 인상시키는 조치가 있었다. 현재의 자연재해에 대한 농어업재해대책법의 규정에 따르면 30~50ha 이상의 면적에 피해가 30% 이상 되는 곳이어야만 그 지역에 속하는 농가가 지원대상이 된다. 그리고 이들 대상농가 중에서도 호당 총경지면적의 30%이상이 피해를 입은 농가이어야만 지원을 받게 된다. 그 중에서도 호당 소유농지가 2ha 미만인 영세농가에게는 지원수준이 높고 그 이상의 규모에게는 지원수준이 낮아지는 등, 2ha 미만의 해당 피해농가는 이재민 구호대상으로서 구호양곡과 자녀교육비 감면, 영농자금 상환연기 등의 소위 재해구호적 성격의 지원을 더 받을 수 있도록 하였다. 이와 같은 지원제도는 매년 재해가 발생할 때마다 농민들의 재생산 능력을 지원할 수 있는 수준의 피해보상 요구에 못 미쳐 불만을 가지게 되는, 결국은 피해로 인한 지원 예산은 지출되면서도 지원 받은 농민들이 불만을 가지게 되는 문제점을 해결하지 못하고 있는 것이다.

그 동안의 농업구조개선 정책 추진으로 많은 수의 농가들이 규모화된 전업농으로 발전하고 있는 상황에서 농가규모에 따른 지원 제한이라던가 재해구호적 차원에서의 생계지원 방식만으로는 농가의 경제안정과 나아가 규모화 영농구조 정책을 뒷받침하는 대책이 될 수 없다.

또한 재해대책은 사후복구대책 보다도 근본적으로 재해 발생을 막거나 최소화시키기 위한 예방대책도 중요하다. 기후변화의 특성과 기상예측을 비롯하여 관개 배수시설, 제방 축조, 농경지 정리, 내재해성 품종개발 등에 이르기까지 다양한 형태의 예방대책을 추진 중

에 있으며 어느 정도의 성과도 보여왔다. 그러나 우리 나라의 자연재해 발생은 종종 예방이 어려운 불가항력적 규모와 세력을 동반하고 있어 이를 위한 사후대책이 더욱 중요하다. 정부에서도 그 동안 논란의 여지가 많고 부담이 큰 재해지원제도나 보상제도 또는 보험제도에 대해 경제적 사후대책으로서의 효과와 기능 및 도입가능성을 검토해 왔다. 이제부터라도 재해시에는 농작물 피해액의 일부를 보상함으로써 영농규모화를 계속 진전시켜 나갈 수 있도록 피해보상 성격의 재해보상제도나 또는 소득보장 성격의 작물보험제도에 대한 본격적인 검토가 있어야 한다.

그런데 재해보상제도는 정부가 일방적으로 피해액의 일부를 지원하는 것이므로 농민의 부담 없이 쉽게 도입할 수는 있지만, 피해발생시 피해액을 평가하는 행정업무의 어려움과 보상에 따른 도덕적 피해 발생 위험, 그리고 농어민의 정부의존도 증가 등의 문제점이 있다. 특히 보상의 수준이 정치적으로 해마다 상향조정될 경우 정부는 상당한 재정압박을 받게 되므로 감당하기 어려운 제도가 될 가능성이 있다.

반면에 농업재해보험제도는 농민들이 보험에 가입하여 보험료를 부담하고, 재해가 발생되면 가입농민은 계약된 피해보상액을 권리로써 받을 수 있는 것이다. 그러나 보험료의 부담이 중소농들의 보험가입 가능성을 낮추고 있고, 이를 뒷받침하기 위한 정부의 재정부담도 클 것으로 보인다.

지금까지의 연구 결과(정명채, 최경환, 정정길, 1996), 가장 바람직한 제도는 농민들이 스스로 참여하는 작물보험 방식이라고 제안되었다. 이 경우 전업화가 진전된 작물을 중심으로 재해보험을 도입하되, 보험료의 농가부담을 감안하여 정부가 보험료의 일부를 지원하는 방식이 바람직하다고 하였다. 그러나 이 제도는 보험료를 부담할 능력

이 있는 농가에게만 혜택이 돌아가게 되는 제도이므로, 이 제도를 도입할 경우 보험가입이 어려운 농가들을 위해 현행의 재해구호적 지원제도는 병행되어야 한다는 점이 지적되었다.

이와 같은 농업재해대책의 장단점은 이미 여러 번 논의되어 왔고 그 동안의 연구를 통하여 몇 가지의 제도도입 방법도 제시되어 왔다. 우리 나라의 자연재해는 매년 되풀이되는 거의 연례적 행사이므로, 이를 항구적으로 해결하기 위한 농업재해대책의 체계확립이 요구된다.

이 보고서는 다음과 같이 구성된다. 서론에 이어 제2장에서는 농업재해에 대한 지원, 대책의 종류와 의의를 살펴보고, 제3장에서는 우리 나라의 현행 농업재해대책의 실시현황과 문제점들을 각종 통계자료를 중심으로 서술한다. 특히 이 장의 제4절에서는 농협이 사과재배농가에 대하여 실시한 설문조사 결과 자료를 분석하여 농업인들의 보험제도에 대한 의식을 살펴보았다. 제4장은 제2장에서 논의된 재해대책 가운데 지원제도와 보상제도의 도입에 따른 문제점을 검토하고, 보험제도를 이들과 비교, 검토하였다. 제5장은 이러한 검토에 입각하여 농업재해보험제도를 본격적으로 논의하는데, 이를 위해 재해보험제도의 성립요건과 제도적 도입방안을 소개하였고, 도입을 위한 선결조건들도 살펴보았다. 제6장은 결론으로, 연구결과를 요약하고 정책적 함의를 제시하였다.

제 2 장

농업재해대책의 종류와 기능

1. 농작물 재해위험의 특성

재해란 이상 자연현상이나 인위적인 원인에 의해 인간의 사회생활과 인명이 입는 피해, 또는 인간의 노동의 생산물인 농지·동물·식물·시설·장비 등이 그 기능을 상실하거나 기능이 저하되는 현상으로서, 크게 자연재해와 인위재해로 대별할 수 있다.

자연재해는 자연현상의 급격한 변동이나 예측하지 못한 변화로 있게 되는 재해를 말하며, 농업부문에서는 자연재해의 영향력이 가장 크다. 인위적 재해는 사회적 요인이나 경제적 요인 등 사람들의 활동 변화에 의해 발생하는 재해로서, 농업부문에서의 인위적 재해로는 농산물 가격변동이 가장 큰 재해라고 할 수 있다.

그런데 여기에서 사용하는 농업재해의 의미는 재해 가운데에서도 농업에 영향을 주는 재해의 의미이며, 그 중에서도 특히 농작물재해는 자연변동이 원인이 되어 발생하는 재해로서, 농업생산의 질서를

일시적으로 파괴하고 생산력의 저하를 가져오는 등의 피해를 발생시키는 것을 말한다.

이와 같은 농업의 자연재해는 몇 가지 특성을 가지고 있으며, 이 특성을 감안하지 못할 경우 효과적인 대책을 강구하기 어렵게 된다. 그 특성을 보면 첫째, 자연변동에 의한 농업재해는 불가항력적이라는 점이다. 자연변동에 따른 농작물의 피해는 농업이 자연조건의 지배를 가장 크게 받고 있기 때문에 재해예방을 위한 여러 가지 수단을 동원하고 있음에도 불구하고, 이상적인 재해에 대해서는 불가항력적일 수밖에 없다는 점이다. 따라서 모든 농가는 농업 생산과정에서 재해위험에 처할 수 있고, 보험수요는 재해위험의 인식정도에 따라 달라질 수 있는 것이다.

둘째로, 농업의 자연재해는 광범위한 지역에 걸쳐 동시 다발적으로 발생한다는 점이다. 자연변동이 극히 국지적으로 나타나는 경우도 있으나, 대부분의 경우 자연변동에 의한 재해는 광범위한 지역에서 동시에 발생하는 성격을 가지고 있어, 재해보험을 시행할 경우 좁은 지역의 소수농가만을 대상으로 해서는 안되며, 위험분산의 효과를 높이기 위해서는 전국적으로 범위를 확대할수록 유리해질 수 있다는 점이다.

셋째, 농업재해는 발생지역에 따라 피해정도에 차이가 있다는 점이다. 지역에 따라서는 피해를 입을 위험성이 큰 지역과 그렇지 않은 지역이 있다. 재해로 인한 파괴력이 집중되고 재해를 입는 축의 조건이 집중되어 있는 지역은 피해 극심지라고 할 수 있고, 재해가 일어나기 쉬운 자연조건과 사회조건이 항상 존재하여 재해 출현빈도가 다른 지역에 비해 많은 곳을 재해상습지라고 할 수 있다. 따라서 작물보험을 실시할 때 이러한 지역적 격차를 감안하는 제도적 조치가 감안되지 못할 경우, 재해안전지역의 반발과 보험가입 거부에 따른

문제가 발생하게 될 것이다.

끝으로, 농업재해는 계절별로 다른 재해가 발생한다는 점이다. 겨울에는 강설에 의한 설해, 봄부터 초여름에 걸쳐서는 서리, 우박, 한발 등의 기상현상에 의한 피해, 여름부터 가을에는 집중호우, 태풍, 냉해, 계절에 관계없는 재해로는 염해, 지진, 해일, 자연발화에 의한 산불 등이 있다. 따라서 농업재해보험의 도입에서는 계절에 따라 각각 다른 재해발생 대책이 강구되어야 한다는 점이다.

이와 같이 농업재해는 요인별, 피해대상별, 지역별, 정도별, 계절별로 차이가 뚜렷하며, 농업재해에 대한 영향력의 크기, 농가경제의 적응력과 이를 규정하는 사회경제적 조건에 의해 크게 좌우된다.

한편 농업경영자로서 농민이 직면하게 되는 불확실성은 대체로 다섯 가지 범주로 나눌 수 있다. 첫째, 기상조건 등 자연환경의 변화, 둘째, 시장, 특히 농산물 가격의 변화, 셋째, 기술의 변화, 넷째, 정책의 변화, 다섯째, 개인사정의 변화 등을 들 수 있으며, 농업경영의 안정을 위해서는 이들의 불확실성에 대응하여 적절한 대책이 요구된다.

농업용수시설 등 농지기반의 확충은 자연의 불안정 작용(가뭄, 홍수 등)을 줄이는 효과를 가져오며, 농업관측, 시장정보, 가격예시제, 유통개선 등은 시장의 불확실성을 줄이는 노력이다. 농업정책의 불확실성은 제반정책을 체계화하고 사전에 명시할 때 상당히 줄일 수 있을 것이다. 또한 개인 건강사정의 불확실성은 의료보험의 도입으로 줄어들 수 있는가 하면, 화학적, 기계적 영농기술이 보급됨으로 인해서 더욱 증가하는 면도 있다. 기술의 불확실성은 기술진보가 빨라질수록 커지고 있으나, 정보화 사회가 됨에 따라 기술정보 유통의 효율화와 고정투자의 적정화를 통하여 줄일 수 있다.

이상과 같이 정책적인 대처를 통해서 각종 위험을 줄일 수 있으나, 이 중에서도 자연환경의 변화에 따른 위험은 불가항력적인 위험이

대부분이어서 일반적으로 이를 농업재해라고 부른다. 특히 농업생산에 있어서 인간의 기술과 기능의 발휘는 변화가 심한 기상조건에 영향을 받으며, 그 변화가 불확실하기 때문에 예측하기가 어려워 이를 극복할 수 없는 경우가 많다.

기상조건의 변동에 의한 위험은 수해, 한해, 풍해, 냉해, 습해, 서리, 우박, 동해, 해일, 기타 자연재해 등으로 농업생산 대상인 농작물에 파괴손상을 입혀 수확을 감소시키기도 하고, 농업생산 수단이나 농가재산에 복구 가능 또는 복구 불가능한 손실을 끼치기도 한다. 이와 같은 농업위험은 농산물 생산기반 파괴와 수확감소를 통해 경영손실을 가져오게 되며, 드물게는 천재지변의 큰 재해를 발생시켜 농업에 대한 의외의 투자를 수반케 함으로써, 농업경영자에게 많은 손실을 가져다준다.

따라서 경제구조상 농업이 주된 국가, 또는 농업소득 보장을 강화하려는 국가에서는 자연적인 위험으로부터 농업생산의 피해를 줄이기 위해 제도적인 대책이 필요하게 되며, 농업재해보험과 같은 경제적 제도는 그 대표적인 예라고 할 수 있다.

2. 농업재해대책의 종류

농업재해는 앞서 말했듯이 이상적인 자연변동에 의해 농업부문에 발생하는 피해를 말한다. 농업부문에의 재해에는 인위적 원인에 의해 발생하는 피해인 인위적 재해도 있으나, 일반적으로 이것은 농업재해대책으로 포함시키지 않는다. 농업재해대책은 따라서 자연재해를 예방하거나 복구, 또는 구제하는 모든 방법과 노력을 말하는 것이다.

자연재해에 대비하기 위한 일반적인 농업재해대책으로는 그 방법

사전대책

<재해대응력 강화 방법>

- ① 저항력 강한 품종육성 및 재배: 내병성, 내충성, 내습성, 내한성 품종의 개발과 재배
- ② 재해회피 및 경감적인 재배법 활용: 밀실재배, 소식재배, 혼식재배, 심식 및 친식재배, 조기 또는 만기재배

<재해자체를 예방하는 방법>

- ① 국지적인 기상재해방지: 방풍림, 눈사태방지림, 방파제, 방조제
- ② 관배수시설 설치: 관개수, 스프링클러, 암거배수 등 배수시설
- ③ 보온, 방한시설 설치: 비닐보온장치, 비닐하우스, 유리하우스, 온실시설
- ④ 토지개량: 산성토양 개량제 시비, 퇴비 시비, 객토
- ⑤ 병충해 방지: 농약 살포, 제초제 살포 등
- ⑥ 조기정보 파악: 병·충해 발생, 예찰·예보, 기상변동 예찰·예보

사후대책

- ① 물리적 복구대책: 제방 방조제 보수, 방풍림 보식, 관배수시설 복구
- ② 치료대책: 병·충해 치료제 살포
- ③ 경제적 복구대책(재해구조제도): 농작물재해보험, 시설재해보험, 재해보상 및 지원

과 시기에 따라 크게 사전대책과 사후대책으로 나눌 수 있다. 일반적으로 재해예방을 위한 대책에는 재해 자체를 예방하는데 중점을 두는 방법과, 재해에 대한 대응력을 강화시키는 방법들이 쓰여지고 있

다. 이상적인 기후변동에 대한 대응력을 높이는 내재해성 강화방법으로는, ① 재해에 대한 저항력이 강한 품종을 육성하거나 재배하는 것 그리고, ② 재해를 피하거나 경감시킬 수 있는 재배법 개발과 활용 등이 있다. 재해자체를 예방하는 방법으로는, ① 방풍림, 눈사태 방지 벽 설치 등 국지적인 재해방지 방법, ② 관개·배수시설 설치, ③ 보온, 방한시설 설치, ④ 토양개량, ⑤ 병충해 예방, ⑥ 병충해 발생 예찰과 기상이변 관찰 또는 예보 등 조기정보 파악 등의 방법들이 있다.

재해를 입거나 이상기후 변동을 맞아 피해 발생시 피해를 줄이거나 복구하기 위한 사후대책으로서는, ① 물리적 변동과 시설파괴 등을 복구하는 복구대책, ② 병충해 방제 등의 치료대책, ③ 보험이나 보상을 통한 손해복구대책 등이 있다. 그 외에도 재해대책을 광의로 해석할 경우 영농과학기술의 연구, 재해예방과 국토보존 관리 및 일반적인 금융보험과 보조 등도 모두 포함된다.

이와 같은 재해대책의 분류에 따라 우리 나라가 실시하고 있는 재해대책법과 이에 의한 재해지원제도를 구분해 보면 이것은 사전·사후적 대책이며 경제적 대책이라고 할 수 있다. 또한 재해방지와 결과(손해)를 대상으로 하므로 직·간접적 대책이며 경제적 대책이라고 할 수 있다.

실제로 우리 나라의 농어업재해대책법(법률 제1874호 및 개정법률 제4250호)을 보면 목적에서 “이 법은 농업 및 어업생산에 대한 재해의 예방과 그 사후대책을 강구함으로써 농업 및 어업의 생산력을 증진하고, 농업 및 어업경영의 안정을 도모함을 목적으로 한다”고 명시하고 있어 사전·사후대책이며, 경제적 대책임을 확인할 수 있다. 그러나 실제로 이 법은 농어업 재해의 사후대책에 중점이 주어져 있으며, 사후대책 중에서도 재해구호에 중점이 주어진 대책이라고 할 수 있다.

이 보고서는 재해피해를 복구하기 위해 보상 또는 지원하는 제도를 중심으로 검토한다. 재해피해의 사후적 대책인, ① 물리적 복구대책, ② 경제적 복구대책, ③ 치료대책을 보면 다음과 같다.

재해로 파괴된 시설과 설비 등을 재건, 복구하는 물리적 복구대책은 가장 기본적이면서 신속성을 요하는 중요한 대책이 된다. 그래서 우리 나라의 농업재해대책법에서도 재해시설의 복구는 기본적으로 정부 지원에 의해 신속하게 완전 복구를 하도록 규정하고 있다. 그러나 경제적 복구대책에서는, 손해평가와 보상의 수준 결정 등 절차와 관련된 시간이 필요하고 비용부담의 문제도 따른다. 특히 개인의 농작물에 대해서는 개인의 소득활동과 관련된 문제이어서, 비용부담의 주체가 될 농민과 자력으로는 부담능력이 취약해진 농민을 위한 정부(사회)의 지원 부담 사이에서 여러 가지 방법들이 제기될 수 있기 때문이다. 치료대책의 경우도 경제적 복구대책과 같이 비용부담의 문제가 따르나, 궁극적으로는 농민의 부담이 될 수밖에 없다. 우리 나라의 농업재해대책법에서도 농작물이나 가축 등의 경제적 피해에 대해서는 피해의 일부만을 정부가 지원하도록 하고, 치료대책인 농약살포나 피해농작물의 원상복구는 경영주의 노력과 부담으로 하도록 하고 있다.

따라서 농업재해구조를 위한 사후적 대책에서 문제가 되는 부분은 농작물이나 가축 등의 경제적 피해에 대한 복구문제이다. 농민의 경우 피해를 입은 농작물이나 가축 또는 영농시설을 복구하지 못할 경우 재생산 활동이 불가능해지고, 경우에 따라서는 농지를 매도할 수밖에 없는, 그래서 영농을 포기할 수밖에 없는 위험에 처하게 된다. 이 경우 재생산이 중단되거나 농지 또는 영농시설의 방치로 인한 국가적 손실은 커지며, 몰락 농가의 사회적 문제가 발생되므로 결국 국가의 부담은 확대될 위험을 가지게 된다. 그러므로 농업의 경제적 복

구대책도 정부의 지원이나 보조가 필요한 중요한 재해대책이다.

3. 재해복구를 위한 주요 경제복구대책

3.1. 생계보장기능의 재해구호제도

농업재해피해의 경제적 복구대책으로는 재해를 입은 농가의 생계보장을 위한 재해구호제도가 가장 중요하다. 따라서 이와 같은 생계구호제도는 우리 나라의 농업재해대책법에서도 가장 우선적으로 취급하고 있다. 한편 농업재해가 아니더라도 개별적 또는 집단적인 다른 재해나 사고를 통해 생계유지가 곤란하게 되는 경우에는 이를 보호하고 생계를 보장하도록 하는 일반적인 사회부조제도가 이를 뒷받침하고 있다. 그러나 일반적인 복지정책의 사회부조제도는 사고나 재해가 발생할 때 즉각적인 조치가 이루어지지 못하며, 일시적인 지원방식을 취하기 어려운 점이 있다.

재해대책에서의 생계구호제도는 재해시 긴급을 요하는 것이므로 즉각적, 단기간적이며 또는 1회성 지원방식이다. 대부분의 기상변동에 의한 자연재해는 긴급한 상황을 벗어나면 더 이상의 지원이 필요없이 자력회생이 가능한 경우가 많다. 따라서 계속적인 지원은 요하지 않게 된다. 다만 특수한 경우 경제활동 능력을 상실하거나 빈곤으로 전락하는 사람이 생길 경우는 이를 복지정책에 의한 사회부조제도로 이관시켜 주면 된다. 우리 나라의 농업재해대책법은 이와 같은 긴급 생계구호를 기본 목적으로 하고, 그 위에 약간의 피해 보상적 성격을 갖는 지원을 통해 농업경영자를 보호한다.

농업재해대책법의 목적에 따르면 이 법은 피해자의 생계보장을

위한 재해구호(지원)적 성격과 재생산보장을 위한 재해보상의 성격을 모두 포함하는 것으로 되어 있다. 그러나 실제로는 재해구호적 지원에만 집중되어 있고 피해에 대한 보상적 규정은 없다. 뿐만 아니라 내용 규정에서도 보상이라는 용어를 사용하지 않고 지원이라는 용어를 사용함으로써 재해에 대한 피해 보상적 성격으로의 해석을 억제하고 있는 셈이다. 보상적 성격을 갖는 지원은 재해를 입은 농지에 대해 대체작물 재배를 위한 대파 종자대와 비료, 농약대를 지원하는 것이 있다. 그러나 이 지원은 농작물의 피해액과는 관계없이 재생산 활동을 지원하기 위해 일방적으로 이루어지는 지원이므로 정확하게 말해서 보상은 아니다. 결국 재해구호제도는 농업재해로 인한 피해액에 관계없이 재해로 인한 생계곤란 문제를 해결하는데 목적을 둔 기초적인 재해대책이다. 이 재해구호 수준이 높아져 생계보호 수준을 넘어 피해액의 일부를 보상하는 성격을 띠게 되는 경우는 이것이 보상제도로 바뀌게 된다.

3.2. 피해보전기능의 재해보상제도

재해보상제도는 재해를 입은 농가의 농업관련 피해액의 일부를 보전해주는 방법으로서, 피해농작물의 생산비를 보상한다던가, 그 기대수확량의 일부를 보상해 줌으로써 농가의 재생산 능력과 생산활동의 기반을 보장해 주려는 것이다.

이와 같은 사례로서 대만의 농업재해구조 조치를 들 수 있으며, 이 제도에서는 일정한 수준 이상의 피해를 입은 농가에게는 그 피해 정도에 따라 생산비의 20%까지 보상을 해주고 있다. 이 제도는 작물별, 필지별 기대수확량을 규정하거나 조사한다는 것이 매우 어렵기 때문에, 일방적으로 모든 농작물의 표준생산비를 만들어 피해정도에 따라 그 작물 생산비 총액의 일부를 보상하는 방법을 택하고 있는

것이다. 대만의 경우 농작물재해보험에 대한 연구가 이루어져 왔으나, 재해발생의 성격상 보험제도보다는 보상제도를 선택할 수밖에 없는 상황이었다. 왜냐하면 이 나라는 작은 섬나라이기 때문에, 재해시 피해 발생이 전국적이고 피해를 입지 않는 곳이 없어서 보험제도가 성립되기 어렵다.

보험은 피해발생지역과 피해발생이 없는 지역간의 상호공제 또는 위험분산의 기능을 가질 수 있어야만 성립하기 때문이다. 결국 피해가 전국에 걸쳐 발생되고 위험분산 기능을 가질 수 없는 경우에는 일방적인 재생산 기반 복구와 생산활동 보장을 위한 보상제도가 필요하게 된다.

3.3. 소득보장기능의 재해보험제도

농업재해를 복구하는 재해대책으로서의 보험제도는 재해로 인한 피해액의 전부 또는 일부를 보험으로 보상함으로써 피해농가의 소득보장을 목적으로 하는 것이다. 따라서 농업재해 보험제도는 보험대상 작물의 기대소득, 즉 필지별 기준 수확량이 정해져야 한다. 그래서 그 필지의 농작물이 피해를 입었을 때는 기준수확량에 비해 얼마만큼의 피해가 발생되었는지를 조사 또는 예측한 후, 그 피해액에 대해 보험가입당시 계약된 인수 범위 내에서 보상이 이루어지게 되는 것이다.

그러므로 보험제도는 보상제도보다 높은 수준에서 피해액에 대한 보상이 이루어질 수 있도록 설계되어야 하며 재해 발생시 피해조사와 손해평가 체계가 확립되어야 한다. 재해보상제도가 피해액에 대한 일부보상으로 피해보전 기능을 가진다면 보험제도는 피해액에 대한 완전한 보상을 추구하며 기대소득을 보장함으로써 생활안정과 확대 재생산을 보장할 수 있어야 한다.

보험제도의 성립조건을 보면, 앞에서 설명한 바와 같이 농업재해가 너무 심하거나 전국적인 피해를 유발하는 형태로 계속 발생하는 경우는 위험분산기능을 가질 수 없기 때문에 성립이 곤란하고, 또한 재해피해가 너무 적거나 발생빈도가 낮아도 보험성립은 곤란하다. 농업재해보험이 성립되기 좋은 조건은 적당한 정도의 농업재해가 적당한 간격으로 이곳 저곳에 발생하여 피해위험이 존재해야 한다. 이러한 조건에서 본다면 우리 나라의 기후변동과 재해발생 위험은 보험성립 조건에 맞는다고 볼 수 있다.

제 3 장

우리 나라 농업재해대책의 현황과 문제점

1. 우리 나라 농업재해의 특징

우리 나라에서 발생하는 농업재해는 풍수해와 한해, 우박, 냉해 등이며 매우 불규칙적으로 일어나 효과 있는 예측과 대비를 어렵게 한다.

우리 나라의 재해는 주로 풍수해에 의한 피해로, 전체 피해면적의 대부분을 차지하고 있다(표 3-1). 풍수해는 강우가 계절적, 지역적으로 편중되어 있고, 지형적으로도 하천의 경사가 급하여 비가 한꺼번에 하천으로 유입되면서 홍수의 위험성을 높인다. 이와 같은 자연적 요인 이외에도 배수시설의 미흡, 농경지의 밀집분포 등 인위적 요인도 우리 나라 농업이 재해에 취약하게 만드는 원인들 중의 하나이다. 풍수해는 빈번할 뿐만 아니라 그 피해도 광범위하다. 그러나 1993년과 1994년의 경우는 냉해와 한해의 피해면적이 전체 피해를 주도하기도 하였다. 또 재해발생 면적은 연도별로 큰 편차를 보이고 있어서 재해규모는 매우 불규칙적이라고 할 수 있다.

표 3-1 연도별 농작물 재해 발생면적 현황

연 도	재 해 별(천ha)				
	계	풍수해	냉 해	한 해	기 타
1986	200	125	-	-	75
1987	491	478	-	-	13
1988	39	23	12	1	3
1989	135	122	-	-	13
1990	146	134	-	-	12
1991	80	79	-	-	1
1992	55	9	-	18	28
1993	307	51	234	-	22
1994	153	11	-	140	2
1995	140	130	-	9	1
1996	51	47	-	-	4
1997	66	51	-	3	12

자료: 농림부, 「농업재해대책 업무편람」, 1996. 241쪽; 「농림업주요통계」, 1998. 176쪽.

농작물의 1997년의 피해상황을 보면(표 3-2), 전체 피해면적의 3분의 2 가량은 30% 미만의 비교적 경미한 피해이지만, 5분의 1정도는 50% 이상의 심한 피해를 입은 것으로 나타났다. 작목별로는 수도작 피해가 대부분이었다. 하지만 밭작물, 채소, 과수 등의 경우 피해가 나면 30% 이상의 피해율을 보이는 정도가 수도작에 비해 크게 높았다.

표 3-2 작목별 피해 상황(1997년도)

	피해면적 계	피해정도별 피해면적			
		30% 미만	30~50%	50~80%	80% 이상
계	66,458ha (100%)	44,757ha (67)	8,209ha (12)	7,153ha (11)	6,339ha (10)
벼	42,841	39,504	1,189	842	1,306
전 작	8,276	1,172	3,735	2,562	807
채 소	6,447	1,519	1,004	968	2,956
과 수	7,681	2,237	1,936	2,601	907
특 작	889	226	291	128	244
기 타	324	99	54	52	119

자료: 농림부 농업정책국, 「농작물재해보험제도 도입 검토보고」, 1998.

2. 농어업재해대책법과 재해지원 현황

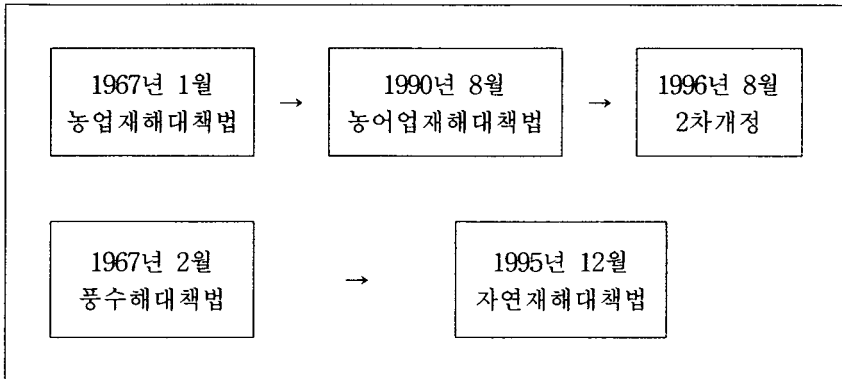
2.1. 농어업재해대책법

2.1.1. 목적과 연혁

농어업재해대책법은 원래는 1967년 1월 농업재해대책법으로 출발하였다. 그 이후 1990년 8월에 전문 개정되면서 농어업재해대책법으로 법의 이름이 바뀌었고, 1993년 6월과 1996년 8월 두 차례에 걸쳐 개정되었다.

한편 이 법과 밀접한 관련이 있는 자연재해대책법은 1995년 12월 제정되었다. 이 법 역시 1967년 2월 제정된 풍수해대책법을 대체, 개

그림 3-1 농어업재해대책법과 자연재해대책법의 발전



명한 것이다. 자연재해대책법은 재해의 종류를 넓혀 태풍, 가뭄, 지진까지 포함하고 있으며, 개발계획의 수립, 승인 등에 있어서 재해영향평가를 할 것을 규정하였다. 자연재해대책법은 농어업재해대책법을 포괄하고 있어서, 자연재해대책법에 의거 지원을 받는 경우에는 농어업재해대책법에 의한 지원을 받을 수 없으며, 농어업재해대책법에 자세히 규정되어 있지 않은 사항은 자연재해대책법을 준용하도록 되어 있다(농어업재해대책법 제4조 제4항).

2.1.2. 농업재해의 정의와 요건

농어업재해대책법에서 규정하고 있는 농업재해는 한해, 수해, 풍해, 냉해, 우박, 서리, 조해(潮害), 설해, 동해, 병충해, 기타 농업재해대책심의위원회가 인정하는 자연현상으로 인하여 발생하는 농업용 시설, 농경지, 농작물 및 가축의 피해를 말한다. 여기서 주의할 점은, 병충해라 함은 위에서 규정한 재해를 직접원인으로 하여 발생하는 병충해만을 지칭한다.

지원대상 농업재해는 규정에 따르면,

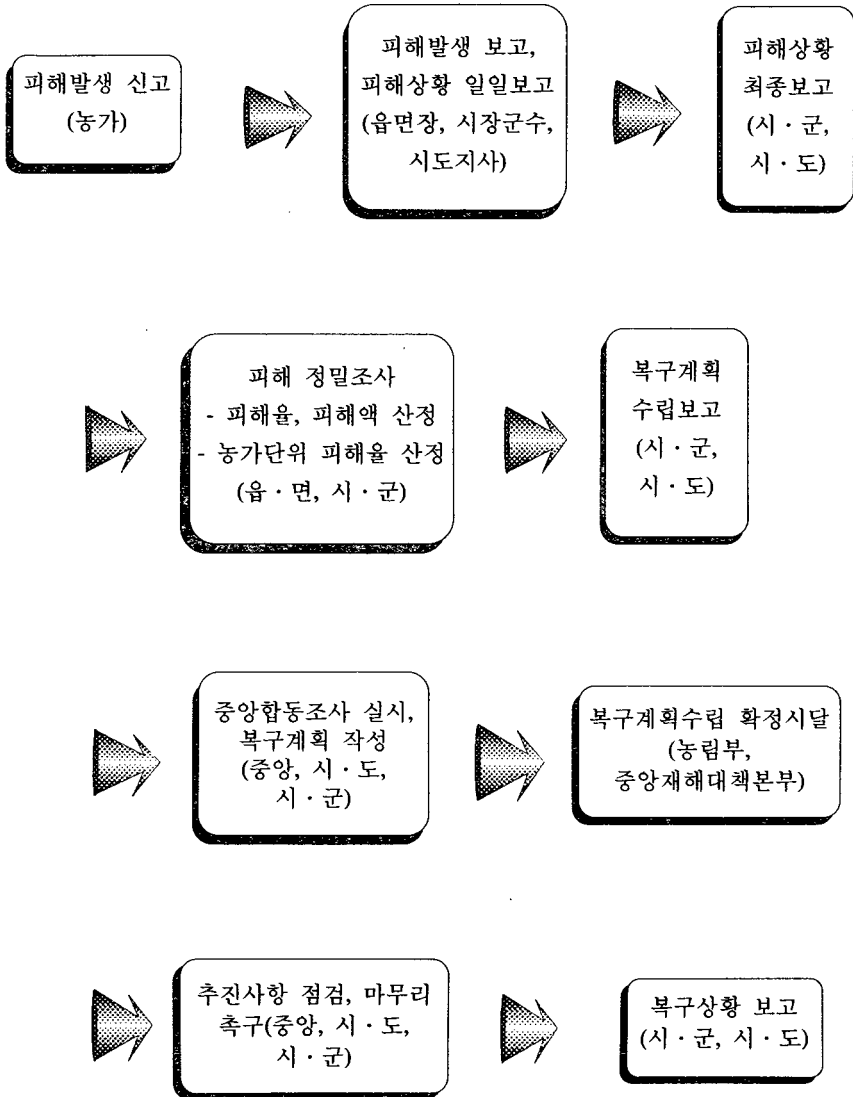
- 한해 등 농업재해대책심의위원회가 인정하는 자연재해로 인한 농작물 피해가 있는 경우 그 피해면적이 50ha 이상일 것,
- 서리, 우박 또는 설해로 인한 농작물피해가 있는 경우 그 피해면적이 30ha 이상일 것,
- 농업용 시설, 농경지 또는 가축의 피해가 있는 경우 그 피해액이 3억원 이상일 것으로 제한하고 있다.

2.1.3. 재해의 신고, 조사체계

재해가 발생하면 응급복구와 함께 신속한 피해의 신고, 보고가 필수적이며, 피해에 대한 차후의 지원을 위하여 피해조사가 중요하다. 피해의 보고, 조사 및 복구지원은 다음과 같은 체계에 따라 이루어진다.

- (가) 피해가 발생하면 농가는 즉시 리동장, 읍면장에게 피해발생일시, 지역, 피해발생원인, 피해량 및 피해상황 등을 전화나 팩스, 구두로 신고한다.
- (나) 읍면장은 피해발생 파악 즉시 피해발생일시, 피해원인, 피해지역 기상상황, 피해개요 및 면적, 피해액, 응급조치 사항 등을 보고 양식에 의거 시장군수에게 보고하고 시장군수는 이를 다시 시도지사에게 보고한다. 시도지사는 다시 농림부장관에게 전화나 팩스를 이용하여 지체없이 보고한다.
- (다) 읍면장은 재해원인이 계속되는 상황에서 당일 06시 기준 08시까지 강우(설)량 등의 기상상황과, 농작물, 농업시설, 가축 등의 피해상황, 그리고 응급조치 및 복구상황을 일일보고하며 이는 시장군수를 거쳐 시도지사, 농림부장관에게 보고된다. 긴급한 상황이 있을 때는 수시로 보고한다.
- (라) 재해원인이 종료된 뒤 5일 이내에 시장군수는 피해상황 응급조

그림 3-2 피해보고, 피해조사 및 복구지원의 업무 흐름도



- 치 및 복구상황을 양식에 의해 시도지사에 최종적으로 보고한다.
- (마) 공무원, 리동장 또는 마을대표, 피해농가는 합동으로 최종 보고후 15일 이내(우박 등은 피해정도를 확인할 수 있는 시기)에 정밀조사를 한다. 정밀조사 내용은 「농업재해 피해조사 보고요령」 및 「농작물 피해율 산정기준」에 의거, 농작물 등 피해상황과 피해복구 지원대상 및 복구비 소요액을 파악함으로써 이루어진다. 조사대장은 조사자들이 서명 날인하여 읍면동사무소에 비치한다.
 - (바) 피해 정밀조사는 읍면동장이 시장군수에게 보고하고, 이는 다시 시도지사를 거쳐 농림부장관에게 보고된다.
 - (사) 중앙에서는 관계기관 합동으로 조사반을 구성하여, 지방에서 제출된 피해조사 및 복구지원 대상의 분류가 적정한지를 전수조사를 원칙으로 하여 판단한다.
 - (아) 또한 중앙에서는 자연재해대책법상의 중앙재해대책본부회의 또는 농어업재해대책법상의 농업재해대책심의위원회를 개최하여 부처별 예산조치 및 지원을 하여 시달한다.
 - (자) 복구추진사항의 점검과 마무리 촉구를 위해 복구사업에 대한 일제점검을 실시하고 결과에 대한 분석과 사후조치를 행한다.
 - (차) 보고서식에 의거, 시군과 시도는 복구지원 예산의 정산보고를 한다.

2.1.4. 피해 정밀조사시 피해율 산정 등의 기준

피해율, 피해액 산정은 농작물의 경우에는 「농작물 피해율 산정기준」을 적용하고 농업시설과 가축, 누에 등은 자연재해대책법에 의한 「재해구호 및 재해복구 비용 부담기준에 관한 규정」의 피해액 산정기준을 적용한다.

가. 농작물 피해율 산정기준

「농작물 피해율 산정기준」은 작물별로 침수 또는 관수, 유실·매몰 등 여러 가지 경우로 나누어 피해율 산정의 일반적인 기준을 백분율로 제시해 놓고 있다.

나. 농가단위 피해율 산정

소유농지는 없이 임차농지만 경작하는 농가는 1ha 미만 농가로 분류하고 임차농도 600평 미만은 제외한다. 조사제외 농가는 ① 소유농지 전체를 타인에게 임대한 경우, ② 농외소득이 해당 농가소득의 80% 이상을 차지하거나 경지 소유면적이 300평 미만, 또는 임차농지를 포함한 총 경작규모가 600평 미만인 경우, ③ 가구주가 농업을 부업으로 하는 상인, 봉급생활자인 경우이다. 농가단위 피해율은 다음과 같은 식에 의해 계산된다.

$$\text{농가단위 피해율} = (\text{수확할 수 없는 면적}) \div (\text{전체 경작면적}) \times 100$$

2.1.5. 보조 및 지원의 종류

자연재해대책법과 농어업재해대책법 및 각 하위 시행령, 시행규칙 등에서 규정하고 있는 재해구호 및 재해복구의 내용은 다음 (표 3-3)과 같다.

한편, 농작물 피해에 대한 지원은 현재 농약대 전부와 대파대 일부를 지원하는 것으로 되어 있으며, 그 외에는 피해농가에 대한 구호, 생계지원과 간접지원이 대부분이다(표 3-4).

표 3-3 재해구호 및 복구의 내용

구 분	내 용	세 부 내 용
이재민 구호	사망, 실종, 부상자 위로 및 생계보조	위로금, 생계보조
	이재민 구호 및 생계지원	응급구호, 장기구호, 생계지원, 중고등 학생 학자금 면제
	간접지원	영농, 영어, 양축자금 상환연기 및 이자 감면, 농지개량조합비 감면, 지방세 감면
재해복구 사업 지원	주택복구	주택파손, 유실, 주택침수, 세입자 보조, 마을기반 조성
	농경지복구	2ha 미만/2ha 이상 소유자의 농경지, 농경지 매입
	농림시설 및 농작물 복구	농림시설 파손, 유실, 농작물 복구
	축산물 증식시설의 복구와 가축 등의 입식	축사 파손, 유실, 초지 유실, 매물, 잠실 파손, 유실, 가축입식, 누에 유실, 폐사
	선박과 어망, 어구의 복구	선박 파손, 유실; 어망, 어구 파손, 유실
	수산물 증·양식시설의 복구와 수산생물의 입식	수산물 증·양식시설의 파손, 유실, 수산생물 등의 입식
	공공시설의 복구	국가관리시설, 지방·기타공공시설
기타 지원	가뭄대책	
	재해극심 지역 응급 복구	
	보상금 및 손실보상금	

자료: 「재해구호및재해복구비용부담기준등에관한규정」.

표 3-4 농작물 피해농가 지원 기준

피해율	지 원 항 목	경 작 규 모			
		1ha 미만	1~2ha	2~3ha	3~5ha
30~50% 피해	이재민 장기구호	-	-	-	-
	생계보조용 무상양곡	3가마	3가마	2가마	-
	중고생 수업료 면제	2기분	1기분	-	-
	영농, 양축자금 상환	1년간	1년간	1년간	-
	연기 및 이자 감면				
	농조비 감면	30% 감면	30% 감면	30% 감면	-
	농약대 ¹⁾	침·관수시 논, 밭 53,760원/ha			
50~80% 피해	이재민 장기구호	-	-	-	-
	생계보조용 무상양곡	6가마	6가마	4가마	2가마
	중고생 수업료 면제	2기분	2기분	1기분	-
	영농, 양축자금 상환	2년간	2년간	2년간	-
	연기 및 이자 감면				
	농조비 감면	50% 감면	50% 감면	50% 감면	-
	농약대 ¹⁾	침·관수시 논, 밭 53,760원/ha			
80% 이 상 피해	이재민 장기구호	6개월	6개월	4개월	2개월
	생계보조용 무상양곡	10가마	10가마	6가마	4가마
	중고생 수업료 면제	2기분	2기분	2기분	1기분
	영농, 양축자금 상환	2년간	2년간	2년간	-
	연기 및 이자 감면				
	농조비 감면	100%감면	100%감면	100%감면	-
	농약대 ¹⁾	침·관수시 논, 밭 53,760원/ha			
	중자, 비료대(대파대) ²⁾	1,421,490원/ha			

- 1) 농작물의 침·관수와 풍수해에 의한 농작물의 쓰러짐, 과수낙과, 가뭄피해로 인하여 농약살포가 필요한 경우에 지원함.
- 2) 농경지의 유실, 매몰 및 침수와 가뭄피해로 대파할 필요가 있는 경우에 지원함. 인삼의 경우에는 묘삼대를 지원함.

자료: 농림부, 「농정대화자료」, 1998; 「농림부문 수해현황 및 복구대책」, 1998; 「농림법률해설」, 1997. 68쪽; 「농업재해대책 업무편람」, 1996. 208~209, 279쪽.

또한 농경지와 농업시설, 축산시설, 가축 등에 적용되는 복구지원 기준의 재원별 부담률을 보면 (표 3-5)와 같다.

2.1.6. 재 원

지원을 위한 재원에 대하여 농어업재해대책법에서는 단지 국가 및 지방자치단체가 “보조 및 지원에 소요되는 재원을 확보하여야 한다”(제4조 제5항)라고만 규정하고 있는데, 자연재해대책법은 이를 보다 자세히 규정하고 있다. 이에 의하면 재해대책 비용의 전부 또는 일부를 국고에서 부담하거나 지방자치단체에 보조할 수 있으며, 그 재원은 국고의 부담금 또는 보조금과 지방자치단체의 부담금, 의연금으로 할 수 있다(제62조 제2항). 지방자치단체의 부담금을 확보하기 위하여 지방자치단체가 매년 재해대책기금을 일정액씩 적립하도록 하고 있는데, 최저 적립액은 전 3년간에 있어서의 지방세법에 의한 보통세 수입결산액의 평균연액 중 1천분의 8에 해당하는 금액으로 하고 있다.

재해복구를 위한 부담액 산출단가와 가격기준은 관계 중앙행정기관의 장이 예산청장 및 중앙재해대책본부장과 협의하여 고시한 가격으로 하기 때문에 매년 조금씩 달라진다.

2.2. 재해 지원 현황

2.2.1. 재해 지원의 현황

농업부문의 피해에 대한 지원규모는 피해규모에 의해 결정되지만, 재해의 정도에 따라 변하고, 또 지원율도 국가와 지방자치단체의 예산규모 및 지원능력에 의존하므로, 실제로 농가에 대한 지원수준은 해마다 편차가 매우 심하다.

표 3-5 농경지 복구, 농림시설 복구 지원

지원항목		지원대상	지원단가	재원별(%)			
				국 고	지방비	용 자	자 담
농경지 복구 ¹⁾	3ha 미만 소유자 농 경지	농경지 유실, 매몰 또는 염해: 1지구 당 5,000㎡ 이상, 1 농가당 660㎡ 이상	복구소요액	50	10	30	10
	3ha 이상	상동	복구소요액	30	10	50	10
	농경지매입	농경지 복구가 비 경제적인 경우	매 입 가 격	50	50	-	-
시설 복구 ²⁾	소규모시설	1ha 미만	건 조 가 격	15	5	60	20
	대규모시설	1ha 이상	건 조 가 격	-	-	70	30
축산물 증식시 설의 복구와 가축 등의 입식 ³⁾	축사파손, 유실	600㎡ 미만	건 조 가 격	15	5	60	20
		600㎡ 이상	건 조 가 격	-	-	50	50
	초지유실, 매몰	5ha 미만	복구소요액	-	-	70	30
		5ha 이상	복구소요액	-	-	50	50
	잠실파손, 유실	330㎡ 미만	건 조 가 격	15	5	60	20
		330㎡ 이상	건 조 가 격	-	-	70	30
	가축입식		입 식 비	40	10	30	20
	누에유실, 폐사		사 육 비	40	10	30	20

1) 유실, 매몰의 경우 평균심도가 10cm 이상이어야 함.

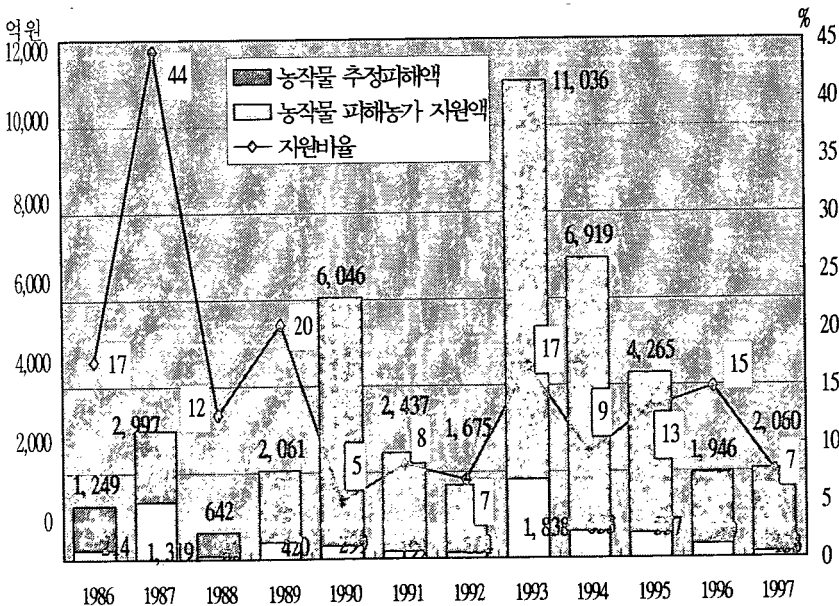
2) 농업(원예·인삼 포함)을 위한 비닐하우스 등 재배시설과 버섯 등 산림부산물 재배시설.

3) 가축입식비는 새끼가축 가격을 지원을 원칙으로 하고, 농림부장관이 정한 육성가축기준 이상의 가축이 피해를 입어 입식한 경우 육성가축 가격을 지원할 수 있음.

자료: 농림부, 「농정대화자료」, 1998; 「농업재해대책 업무편람」, 1996. 164쪽, 210~211쪽.

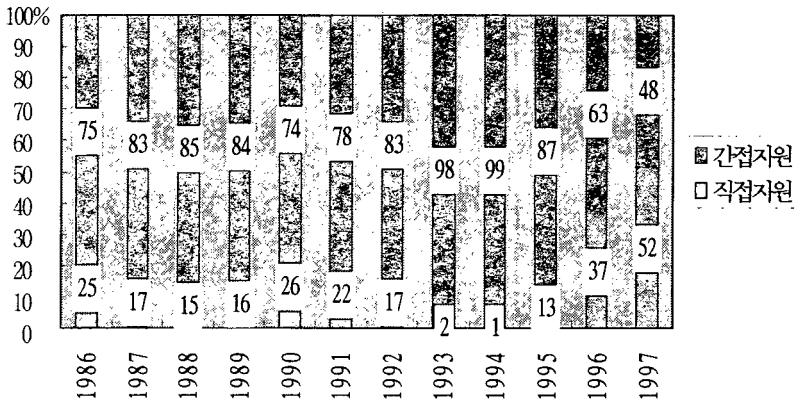
농작물 피해를 입은 농가에 대해서는 위에서 본 바와 같이 농약 대·대파대와 같은 이른바 직접지원과, 중고생 수업료 면제, 이재민 장기구호, 생계보조용 무상양곡, 농업경영자금·양축자금의 이자감면과 상환연기, 농지개량조합비 감면 등의 간접지원이 제공된다. 간접지원은 생계보조, 구호적 성격이 강하지만, 직접지원은 농업인으로 하여금 피해를 극복하고 영농활동을 지속할 수 있도록 지원하는 것으로, 국가의 농업재해대책에 있어 매우 중요한 의미가 있는 부분이다.

그림 3-3 연도별 농작물 피해 지원 현황



하지만 (그림 3-4)에 따르면, 우리 나라의 농작물 재해지원은 그 동안 생계구호와 간접지원 위주로 되어 왔음을 알 수 있다. 직접지원

그림 3-4 연도별 농작물 지원중 직접지원(농약대, 대파대) 비율



은 전체 농작물 지원 가운데 평균 20%에 불과하고, 1993년과 1994년에는 2%, 1%에 그치는 등 형식적인 지원에 지나지 않았다.

다만 비닐하우스, 버섯재배사, 인삼재배사 등 농업시설물의 피해에 대한 지원은 1992년 이후 지난 6년간 70% 정도 이상의 높은 지원율을 보여왔다(그림 3-5).

앞서 언급한대로 재해복구를 위한 부담액 산출단가와 가격기준은 매년 고시되는데, 올해를 포함한 지난 3년간 고시된 기준단가는 다음 (표 3-6)과 같다.

그림 3-5 연도별 농업시설물 피해 지원 현황

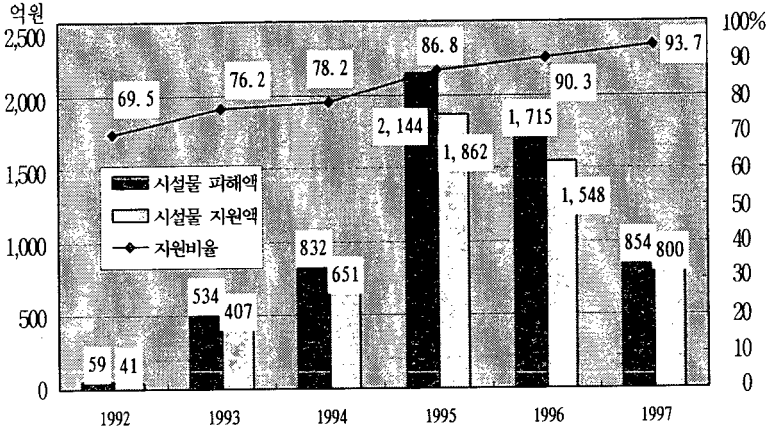


표 3-6 1998 농림부문 수해 상황(1998. 8. 20 현재)

지 역 (단위)	농작물 침수 (ha)	농경지 유실, 매몰 (ha)	수리시설 물 파손 (개소)	비닐하우스 스 파손 (개소)	축 사 파 손 (개소)	가 축 피 해 (천마리)	산사태 (ha)	임도 피해 (km)
경 기	28,467	2,032	397	5,327	155	1,398	253	25
강 원	784	388	377	17	6	51	29	2
충 북	5,434	1,541	269	-	15	246	65	17
충 남	15,862	825	372	12	39	520	102	11
전 북	858	33	10	-	-	-	-	-
전 남	4,253	157	196	18	2	89	-	23 ¹⁾
경 북	22,261	1,305	420	109	38	478	13	5
경 남	6,068	433	349	101	6	24	56	22
서 울	6,801	293	74	74	40	73	161	-
기 타								
계	90,788	7,007	2,464	5,658	301	2,879	679	105

1) 전남 및 기타지역.

자료: 농림부, 「농림부문 수해현황 및 복구대책」, 1998.

2.2.2. 1998년 수해와 재해 지원

1998년은 엘니뇨와 라니냐 등 전 지구적인 기상이변으로 인해 그 어느 해보다도 자연재해의 빈도와 강도가 높고 그에 따라 농업, 농작물에 대한 피해도 컸다. 특히 1998년 7월말부터 8월 하순까지 이어진 집중 호우는 농작물의 침관수, 농경지 유실·매몰, 수리시설의 파괴, 비닐하우스 등 농업시설의 파손 및 가축피해 등으로 많은 피해를 입혔다.

한편 정부는 피해에 대한 응급복구를 위해 1차적으로 8월 12일까지의 피해지역에 대해서 예비비 885억원, 1998년도 재해대책 융자예산 178억원 등 모두 1,063억원을 지원하였으며 지속적인 복구와 지원이 이루어졌다.

3. 현행 농업재해대책의 문제점

1998년도 여름의 수해는 기상이변에 따른 자연재해였으나, 이에 대응하는 국가적 방재 시스템과 방재시설 등의 효과적 운영에서 많은 문제점이 노출된 인재이기도 했다. 특히 이번 수해는 많은 지역에 걸쳐 일어나면서 농업부문의 농작물과 시설물 등에 광범위한 피해를 안겨주었다. 풍수해를 비롯한 한해, 냉해 등 매년 크고 작게 되풀이되는 자연재해로 인한 농업인들의 생계곤란을 구호하고 농업손실을 보전한다는 취지의 농업재해 지원제도는 그 동안 많은 문제점이 지적되어 온 것이 사실이다. 아래에서는 그 중에서도 개선이 시급하다고 생각되는 문제점들을 지적해 보기로 한다.

표 3-7 재해복구 비용지원 기준단가

구 분		규 격	단위	단 가(원)		
				1996	1997	1998
농경지	농 경 지	유실, 매물	m'	5,340	5,340	5,340
농 립 설	비닐 하우스	pipe비닐하우스	m'	21,500	21,740	21,740
		철재 하우스		5,810	6,070	6,070
		철골페트하우스		78,000	80,120	80,120
	버섯 재배사	병버섯재배사		403,000	403,000	403,000
		패널재배사		151,000	151,000	151,000
	인삼 재배시설	A 형		1,900	1,900	1,900
		B 형		-	1,300	1,300
농작물	대과대	일반 무, 배추기준	ha	1,318,000	1,318,000	1,421,490
		인삼 묘삼기준		10,451,000	10,451,000	10,451,000
		사 과		1,700,000	1,700,000	1,700,000
		배		1,600,000	1,600,000	1,600,000
		포도, 복숭아		1,200,000	1,200,000	1,200,000
		백 합		18,200,000	18,200,000	18,200,000
		장 미		10,500,000	10,500,000	10,500,000
		버섯 종균기준		30,000,000	30,000,000	30,000,000
	농 약 대	병해충 방제		39,500	39,500	53,760
축 사	우 사	한육우사	m'	121,000	121,000	121,000
		유 우 사		158,000	158,000	158,000
	돈 사	번식돈사		195,000	195,000	195,000
		비육돈사		155,000	155,000	155,000
	계 사	산란 및 육계사		99,000	99,000	99,000
		간 이 축 사		39,000	39,000	39,000
초 지	초지복구	경운초지	ha	2,930,000	3,130,000	3,300,000
		불경운초지		2,115,000	2,290,000	2,500,000
가 입 축 식	한 우	송 아 지	마리	1,592,000	1,190,000	1,190,000
		육 성 우		1,877,000	1,570,000	1,570,000
	젖 소	송 아 지		870,000	482,000	482,000
		육 성 우		1,756,000	1,167,000	1,167,000
	돼 지	자 돈		45,630	47,000	47,000
		육 성 돈		75,000	78,000	78,000
	육 계	병 아 리		427	427	427
		중 추		670	670	670
	산 란 계	병 아 리		553	553	553
		중 추		1,700	1,700	1,700

자료: 농림부, 「농림부문 수해현황 및 복구대책」, 1998.

3.1. 피해 지원수준의 문제

피해를 입은 농업인들은 한결같이 지원수준이 지나치게 미흡하다는 주장이다. 실제로 (그림 3-2), (그림 3-3)에서 보았듯이, 농작물 추정피해액에 대한 피해농가 지원액은 1997년의 경우 7% 수준이고 1986~97 평균으로는 14% 정도이다. 그나마 생계구호적 지원과 영농자금 상환연기 등 간접지원을 제외하고 농약대, 대파대와 같은 직접 지원은 같은 기간 전체 지원액의 5분의 1 정도에 불과하다. 따라서 현재의 지원수준은 정부차원에서 피해농가로 하여금 다시 정상적으로 영농활동을 지속할 수 있도록 도와주기에는 매우 미흡한 실정이라고 하겠다.

또한 지원단가가 현실적이지 않은 경우가 많다. 위의 (표 3-6)에서 보면, 버섯재배사 복구비, 인삼, 과수, 화훼, 버섯 등의 대파대, 축사 파손 복구, 육계와 산란계 입식비 지원의 경우 지난 3년간 변동이 없었다. 인삼은 피해인삼의 연차수에 상관없이 피해면적이 80% 이상일 때에만 대파용으로 묘삼대를 지원하도록 되어 있어 수확기에 피해를 본 경우에 대한 지원으로는 매우 미흡하다. 이 밖에 무상양곡지급의 정부미 단가가 12만 5천원이며 장기구호 대상자 1인당 하루 1999.21원이 지급되는 등 현실과 괴리된 수준의 생계지원도 문제로 지적되고 있다.

그러나 지원수준을 획기적으로 높이는 것도 문제의 근본적 해결은 될 수 없다. 현재 일부에서 주장하는 대로 30% 이상 평균 생산량의 감소를 가져왔을 때 피해의 70% 또는 전액을 “보상”하는 것은 막대한 재원이 소요될 뿐만 아니라, 농업인들에게 “도덕적 해이(moral hazard)”를 야기할 것이다. 농림부의 자료에 따르면 1993~97 평균 피해로 소요액을 추정할 때 2,600억원(70% 보상시)에서 3,700억원(전액

보상시)이 매년 소요되고, 재해가 많았던 1993년을 기준으로 하면 5,400억원에서 최고 7,700억원이 소요된다(농림부, 「농어업재해대책법 개정검토」, 1988). 이는 농작물에 대해서만 계산한 것이고 농업시설물, 축사 및 가축입식 등을 고려하면 국가의 재정부담은 엄청나게 될 것이다.

3.2. 영농규모에 따른 지원수준의 차등의 문제

현행 농업재해지원은 일정규모 이상의 경지를 소유, 경작하거나 시설을 갖춘 농가는 소규모 농가에 비해 지원수준이 낮게 책정되어 있다.

첫째, 1998년도의 농업재해 이후 수해의 폭이 넓혀지기는 하였지만, 앞의 (표 3-4)에서 본 바와 같이 3ha 이상 농경지 소유자들은 장기구호, 무상양곡, 중고생 수업료 면제 등의 생계 구호적 지원의 혜택이 그다지 크지 않다. 영농·양축자금 상환연기 및 이자 감면, 농조비 감면 등은 3ha 미만까지는 소유규모에 상관없이 피해의 정도에 따라서만 차등을 두고 지원되고 있으며, 그 이상 경지규모의 농가는 지원이 없다.

둘째, 유실, 매몰되거나 염해를 입은 농경지 복구의 경우 3ha 미만 소유자는 국고 50%, 지방비 10%의 비율로 복구소요액을 지원받고, 3ha 이상은 국고와 지방비가 1998년 이후 각각 30%, 10%의 비율로 인상된 지원을 받는데 융자는 50%로 높은 편이어서 농가의 부담이 큰 실정이다.

셋째, 농림시설은 1ha 미만의 시설의 경우 국고와 지방비 지원의 비율이 15%와 5%로 합계 20%에 불과하고, 그나마 1ha 이상의 시설의 경우에는 지원이 전무하여 융자와 자부담에만 의존해야 하는 형편이다.

정부는 그 동안 농업의 규모화 및 상업적 전업농 육성정책을 추구하였고, 이에 따라 겸업소득에 의존하지 않는 전업적 대농, 시설농이 크게 늘어났다. 1980년 1.5%였던 3.0ha 이상 경작농가의 비율은 1997년에 5.0%로 늘어났다. 1996년 기준으로 2.0ha 이상 경지규모의 농가의 농외소득은 평균 531만3천원인 반면 1-2ha 농가는 598만2천원, 0.5-1ha 농가는 785만4천원, 0.5ha 미만은 1,184만원으로, 2ha 이상 농가는 농가소득의 80% 이상을 농업소득에 의존하고 있다. 쌀의 경우 전업농의 평균 경작규모는 1997년에 3.6ha에 달하고 있다. 또한 비닐하우스 등 시설농들은 시설물에 대한 투자뿐만 아니라 내부 기자재 등의 도입을 위해 각종 차입금에 크게 의존하게 되었다. 결국 이들 대농, 전업농, 시설농들의 경영형태는 재해가 발생할 때 소농보다 경제적 손실이 크게 되어 농업재해에 의한 피해에 더욱 취약하다. 하지만, 이들에 대한 재해복구 지원은 오히려 제한되어 있어 정부의 농업 구조개선 정책과는 모순된다는 비판을 면하기 어렵다.

3.3. 지원대상 항목의 문제

정부가 매년 고시하는 「재해구호 및 재해복구비용 산정기준 단가」는 (표 3-6)에서 본 바와 같이 이재민 양곡대, 농경지, 농림시설, 농작물, 축사, 잠실, 가축입식, 누에 등으로 분류하여 지원대상의 항목별로 제시되어 있다. 적용단가가 없는 농업관련 시설물과 생물의 경우에는 유사공종을 적용하거나, 관계기관에서 조사한 물가정보 등 시장조사가격이나 설계 및 견적가격을 적용하도록 되어 있다.

따라서 단가가 고시되지 않은 많은 항목, 가령 정부가 1991년이래 보급을 지원해 온 유리온실과 같은 첨단 시설물, 난, 선인장, 국화 등 일부 화훼류는 정해진 지원의 기준이 없어 마찰의 소지를 안게 된다. 그러나 보다 큰 문제점은 첨단, 고가의 시설농업 기자재에 대한 지원

기준은 전혀 없다는 점이다. 즉 온실내 양액공급기, 환경자동제어장치, 벤치시설, 베드, 난방시설 등 값비싼 첨단시설물과 기자재, 부대시설은 준용할 유사 공종도 존재하지 않고 있다. 그리고 각종 자재, 상품, 농기계 등은 농림시설로 보지 않는다는 「'98피해조사 및 복구수립 지침」(중앙재해대책본부 발간) 때문에 농어가 공동 농기계나 공동 기자재 등은 피해조사 및 복구대상에서 제외되어 있어 개선이 요구되고 있다.

3.4. 지원대상 피해규모의 문제

현재 국가의 지원대상 농업재해는 농작물 피해의 규모가 한해 등의 경우 시·군·구별로 50ha 이상일 것, 서리, 우박, 설해에 의한 농작물 피해의 경우 30ha 이상일 것, 농업용 시설, 농경지 또는 가축의 피해시 그 피해액이 3억원 이상일 것으로 되어 있다. 그러나 동일시·군·구내에서 50ha라고 하는 기준은 그 규모가 지나치게 커서 요건을 충족시키기 어려운 경우가 많다. 따라서 개별 농가나 마을 단위에서 아무리 많은 피해를 입었을 경우에도 지원대상에서 제외될 수 있는 실정이다.

3.5. 피해율 계산의 문제

농가단위 피해율은 수확할 수 없는 면적의 전체 경작면적에 대한 비율로 계산하기 때문에 다음과 같은 문제를 초래한다. 첫째, 경지가 여러 필지로 분산되어 있고 피해는 집중적인 경우 농가의 피해율은 크게 낮아지게 된다. 둘째, 작물별 재배면적에 기준하지 않은 점도 문제로 지적되고 있다. 이는 만약 작목별로 지원을 한다고 할 때, 재배작물의 생육시기, 종류, 피해시기별 가격 등이 다양하여 이를 별도 조사할 때 많은 조사인력과 행정력 등이 발생한다는 문제가 있기 때

문이다. 그러나 다작물 재배농가의 경우 어느 특정 작물이 많은 피해를 받았더라도 전체 경작면적에 대한 비율이 30%를 넘지 않으면 전혀 지원을 받지 못한다는 점도 문제로 지적되고 있다. 이 밖에, 피해를 산정시 농가 경작면적에는 소유 농지면적과 임차농지, 그리고 휴경지가 포함된다. 따라서 생산성이 낮은 휴경지가 포함됨으로써 피해를 낮추게 되는 불합리한 점이 있다.

3.6. 피해보고, 조사체계의 문제

자연재해대책법에 의거 설치되는 중앙재해대책본부의 운영규정에 의하면, 시·군·구 재해대책본부장은 재해발생시 발생보고, 일일보고, 최종보고, 확정보고를 하여야 한다. 보고에는 피해내용, 응급조치사항, 응급복구사항, 군지원 상황, 교통두절 상황, 중요 조치사항, 수난구조사항, 인원 및 장비동원 사항 등 많은 내용이 포함된다. 일일 보고는 하루에 5차례 보고하고, 최종보고는 재해원인이 종료된 후 2일 이내, 확정보고는 조사완료 후 2일 이내로 되어 있다. 한편 농업재해대책법에 의거한 「농업재해 피해조사 보고요령」에 의하면, 피해 발생시 피해발생 상황보고와 일일보고를 하고, 재해원인이 종료된 후 5일 이내에 피해상황 최종보고를 행하며, 최종보고 뒤 15일 이내에 피해정밀조사 및 복구지원소요액을 보고하도록 되어 있다.

이와 같은 촉박한 보고일정은 1998년 여름의 수해와 같이 재해의 규모가 크고 피해가 속출하는 상황에서는 일선 공무원들에게 지나친 부담이 되고 있다. 즉, 응급복구를 지원, 지휘해야 하는 시급한 상황에서, 그리고 도로, 교량의 유실, 파손 등으로 인해 피해지역에 접근하여 피해규모를 확인하기가 어려운 상황에서 피해조사를 행한다는 것은 민원의 소지가 많고 조사 자체가 부실할 수 있다. 또 도시지역이나 공공시설의 복구가 시급한 경우에는 농작물 등 농업부문에서의

복구 및 피해조사가 늦어질 수 있게 된다. 물론, 피해의 내용과 규모, 위치 등을 신속히 조사, 파악하는 것은 빠른 복구와 지원을 위해 필수적이지만 한 사람의 일손이 아쉬운 상황에서 피해조사를 우선시하는 것은 문제가 있다.

3.7. 지원예산 편성과 재정 문제

지방자치단체의 경우 매년 일정정도의 재해대책기금을 비축하도록 되어 있으나, 재해의 규모가 크고 지방자치단체의 재정이 어려운 경우에는 이와 같은 지원이 불가능하여, 국가의 추가지원이 필요하게 된다. 1998년 막대한 수해를 입은 보은군은 충청북도 전체 피해복구 소요액 2,031억원의 70%에 달하는 1,419억원을 소요액으로 책정하였다. 그러나 지방비로 충당해야 하는 복구비는 절반이 넘는 781억원이나 되어 이 중 611억원을 국고로 추가 지원을 요청한 상태이다.

국가의 재해대책을 위한 재원은 현재 예비비와 '98 재해대책 용자 예산, 그리고 각 부처에 계상되어 있는 재해관련 예산으로 되어있다. 1998년의 수해의 경우 막대한 피해로 인하여 복구비 소요액의 충당이 어려운 실정에 있으며 정부는 이에 국채발행을 고려하고 있다. 한편으로는 재해보상에 상시적으로 대비하고자 농어업(재해)보상기금의 독립적 설치안이 제안되고 있다. 그러나 국채발행은 국가의 채무 규모를 늘리고, 기금의 설치는 다른 분야에 투자할 기금의 축소, 또는 정부재정의 압박을 가져오는 문제가 있다. 무엇보다도 재해의 예측 불가능성, 재해규모의 불규칙성 때문에 정부의 예산에서 이를 합리적으로 사전에 반영하기가 어렵다는 것이 근본적인 문제라고 할 수 있다.

3.8. 재해대책 관계 법령의 문제

위에서 언급하였듯이 우리 나라 재해대책의 근간이 되는 것은 자연재해대책법이고, 이 법이 적용되지 않는 농어업 분야에 대해서는 농어업재해대책법이 적용된다. 따라서, 다른 분야와의 복합피해는 자연재해대책법의 규정에 준하여 재해대책이 이루어지고, 농작물, 농업용 시설 등의 피해에 대한 지원의 기준은 농어업재해대책법에 의거해지도록 되어 있다. 중앙재해대책본부 이외에 농업재해에 대해서는 농업재해대책심의위원회가 구성되어 있고, 피해상황의 파악에 있어서도 농작물 등 주요 피해상황에 대해서는 농림부가 별도로 파악하도록 되어 있다. 이와 같은 이원적 채널은 농업재해에 대한 신속한 지원을 곤란하게 할 우려가 있고, 농업인의 피해를 전체 이재민과 동일한 피해로 처리함으로써 농업인의 현실에 부합하지 않는 지원이 제공될 수 있다는 문제가 있다.

4. 농업재해보험제도 도입방안 연구결과

4.1. 연 혁

농업재해보험제도는 1970년대 중반 국립농업경제연구소에서 도입의 타당성을 검토하여 정부에 건의한 뒤 제4차 경제개발 5개년 계획에 반영됨으로써 공식적으로 논의되기 시작하였다(정명채, 김종숙, 최경환, 1993). 초기에는 식량자급이라는 농정의 지상목표를 위해 쌀에 대한 보험의 도입에 초점이 두어졌다. 다음 (표 3-8)은 1990년대 초반까지의 추진경위이다.

표 3-8 농업재해보험제도의 추진경과

1979~81	농업재해보험제도 실시 타당성 검토 (농경연)
1982	시험사업 기본설계 및 보험요원 교육 - 농업재해보험제도 기본계획 수립 (농림부) - 시험사업 설계(안) 작성 (농경연) - 농업재해보험 담당요원 교육 (농협)
1983~85	조사사업을 통한 시험사업 설계(안) 검토 - 시험사업 세부실시요령 작성 (농협) - 일본 보험제도 연구 - 시험사업 설계(안) 검토
1986	통계조사사업의 실시 - 보험통계산출을 위한 조사사업 실시 - 농협에 농업재해보험 시험사업단 발족 - 농업재해보험법(검토안) 작성
1987~90	통계조사사업, 도상연습 실시 및 기본설계(안) 보완 - 대상지역 . 조사사업 : 8개군 24개면 . 도상연습 : 1987 1개군 1개면, 1988-1990 9개군 27개면 (매년 3개군 9개면)
1991	통계조사사업, 도상연습 실시 및 기본설계(안) 보완 - 대상지역 . 조사사업 : 8개군 24개면 . 도상연습 : 1개군 3개면 농업재해보험종합보고서 작성 - 수도작 중심의 작물재해보험 도입 곤란 - 보험수요가 높은 전업화 작물 중심으로 도입방안 연구필요

자료: 농림수산부, 「농업재해보험종합보고서」, 1991. 33쪽.

그러나 1990년대 들어서 농림부와 농협, 농촌경제연구원의 방대한 조사연구사업 이후, 막대한 예산이 소요되는 반면(1,600억원) 보험의

수요가 적고(농업인의 66%가 부정적) 자료가 부족하다는 이유로 적어도 수도작에 대해서는 작물보험이 어렵다는 결론을 내리게 되었다.

이후에는 시범사업이나 도상연습이 중단되고 조사연구만이 진행되었다. 수도작이 아닌 축산, 과수, 시설원에 등 상업화, 전업화, 규모화의 진전도가 높고 보험성립의 조건이 어느 정도 충족될 것으로 여겨지는 작물에 대한 개별적 보험의 점진적 도입이 검토되기 시작했다(정명채, 김종숙, 최경환, 1993). 정명채, 최경환, 정정길(1996)의 연구에서는 사과, 감귤, 인삼, 엽연초 등이 대상작물로 검토되었는데, 사과재배 농가가 보험제도의 도입 필요성에 대한 인식도가 가장 높은 것으로 조사되었고, 사과에 대한 시험사업 실시 후 다른 작물에 확대할 것이 제안되었다.

4.2. 사과 시범사업에 관한 설문조사 결과

4.2.1. 일반현황 및 피해재해의 종류

농협은 본 연구팀과 함께 사과에 대한 농작물 공제 시범사업을 실시할 것인가를 정부가 결정하기 위한 기초자료로 제공하기 위해 사과재배 농업인을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 1998년 4월에 실시된 이 조사는 경북의 안동, 영주, 영천, 의성, 상주, 충북의 충주, 제천, 충남의 예산, 경남의 거창, 전북의 정읍 등 사과주산지 10곳에서 총 203 농가를 대상으로 하고 있다. 농가규모별로 응답현황과 1997년도의 평균소득을 보면 (표 3-9)와 같다. 이 조사의 응답자들의 경우 총 203 농가 중 74.9%인 152 농가가 최근 3년 동안 기상재해로 인한 사과소득의 피해를 본 적이 있었다고 하였다(표 3-10). 피해를 본 적이 있는 이들 농가들로부터는 모두 303건의 크고 작은 기상재해가 보고되어, 피해 농가당 지난 3년 동안 1.99회의 재해가 있었다.

표 3-9 응답농가의 분포 및 1997년도 평균소득

사 과 재배면적	응답자 수	1997년도 평균소득 (만원) ¹⁾			
		사과소득	사과외 농업소득	농업외 소 득	총소득
0.5~1ha	72(35.5%)	1,402	913	315	2,631
1~1.5ha	48(23.6%)	2,262	574	221	3,057
1.5~2ha	43(21.2%)	2,768	417	321	3,506
2ha 이상	40(19.7%)	3,703	452	327	4,481
계, 평균	203(100.0%)	2,346	636	297	3,279

1) 203명 중 11명의 응답 거부자를 제외한 192명의 재배면적별 평균소득임.

표 3-10 피해농가들의 재배규모별 기상재해¹⁾

	태 풍	우 박	냉 해	수 해	한 해	서리해	병충해	계
0.5~1ha	16 (17.0)	30 (31.9)	21 (22.3)	2 (2.1)	5 (5.3)	13 (13.8)	7 (7.4)	94 (100.0)
1~1.5ha	10 (15.9)	13 (20.6)	16 (25.4)	4 (6.3)	3 (4.8)	12 (19.0)	5 (7.9)	63 (100.0)
1.5~2ha	13 (17.1)	17 (22.4)	18 (23.7)	3 (3.9)	2 (2.6)	13 (17.1)	10 (13.2)	76 (100.0)
2ha 이상	13 (18.6)	22 (31.4)	13 (18.6)	1 (1.4)	3 (4.3)	14 (20.0)	4 (5.7)	70 (100.0)
계	52 (17.2)	82 (27.1)	68 (22.4)	10 (3.3)	13 (4.3)	52 (17.2)	26 (8.6)	303 (100.0)

1) 2개 이상 응답 가능.

대체로 우박에 의한 피해가 가장 빈번했고(82회), 그 뒤를 이어 냉해(68회)와 태풍, 서리해(52회)가 자주 일어났다. 규모별로 보면 전체적으로 0.5~1ha의 소규모 사과재배 농가가 가장 자주 피해를 보았는데

표 3-11 최근 3년간 기상재해로 인한 피해

	평년 생산액 대비 피해율				
	피해 없음	15% 이하	15~30%	30% 이상	계
0.5~1ha	20(27.8)	21(29.2)	17(23.6)	14(19.4)	72(100.0)
1~1.5ha	18(37.5)	5(10.4)	16(33.3)	9(18.8)	48(100.0)
1.5~2ha	5(11.6)	11(25.6)	15(34.9)	12(27.9)	43(100.0)
2ha 이상	8(20.0)	8(20.0)	11(27.5)	13(32.5)	40(100.0)
계	51(25.1)	45(22.2)	59(29.1)	48(23.6)	203(100.0)

(94회), 그 가운데에서는 우박피해를 가장 많이 입었다(30회, 31.9%). 1~1.5ha와 1.5~2ha 농가에서는 냉해의 비율이 가장 높았고(25.4%, 23.7%), 2ha 이상 대규모 사과 재배농에서는 우박이 가장 자주 일어난 피해였다.

한편 피해를 보았다고 한 응답자들이 밝힌 최근 3년간 기상재해에 의한 피해율을 재배면적별로 보면 (표 3-11)과 같다. 이 표에 따르면 재배면적이 늘어날수록 피해율도 늘어난다고 할 수 있으나 그 경향은 뚜렷하지 않다.

4.2.2. 피해에 대한 지원

응답자들은 기상재해에 대한 피해시 어떻게 피해농가에게 지원을 할 것인가라는 질문에 단지 15.5%만이 현행 지원방식을 선호함으로써, 어떤 식으로든 개선이 필요하다는 인식을 하고 있었다(표 3-12). 1.5ha 미만의 재배농가의 경우 “국가에서 기금을 만들어 농작물 피해 금액의 일정금액을 보상,” 1.5~2ha의 농가의 경우 “사과공제(보험)제도를 실시”에 대한 선호가 높게 나타나고 있다.

표 3-12 기상재해에 대한 피해시 보상방식

	국가 기금에서 보 상	공제(보험) 실 시	현행대로	계
0.5~1ha	30(45.5)	23(34.8)	13(19.7)	66(100.0)
1~1.5ha	29(61.7)	12(25.5)	6(12.8)	47(100.0)
1.5~2ha	16(39.0)	19(46.3)	6(14.6)	41(100.0)
2ha 이상	17(43.6)	17(43.6)	5(12.8)	39(100.0)
계	92(47.7)	71(36.8)	30(15.5)	193(100.0)

4.2.3. 재해보험 가입의사

이 조사에서는 사과공제(보험)이 실시될 경우 가입의사를 질문함에 있어서 다음과 같은 조건을 제시하였다.

- 공제계약금액 : 1천만원(0.5ha 또는 1,500평 기준)
- 재해대상 기상 : 우박, 태풍
- 공제기간 : 1년
- 피해시 공제금(보험금) 지급 계산 : 우박 또는 태풍으로 인해 사과생산액의 피해가 공제가입금액의 30% 이상 발생시 그 초과액 보상. 가령 500만원 피해 발생시 200만원 보상
- 연 공제료(보험료) : 541,400원(요율 5.414%)

이와 같은 조건에 대해 응답자들은 대체로 가입을 보류하는 태도를 보이고 있다. (표 3-13)에 따르면, 총 응답자의 57.6%가 부정적인 의사를 보이고 있고, 이는 규모별로 의미 있는 차이가 없다.

표 3-13 공제(보험)시 가입의사

	가입함	가입 안 함	계
0.5~1ha	33(45.8)	39(54.2)	72(100.0)
1~1.5ha	16(33.3)	32(66.7)	48(100.0)
1.5~2ha	21(48.8)	22(51.2)	43(100.0)
2ha 이상	16(40.0)	24(60.0)	40(100.0)
계	86(42.4)	117(57.6)	203(100.0)

가입하지 않겠다는 주된 이유는 공제료(보험료)의 부담이 크다는 것이며, 현행 지원으로 충분하다는 주장은 거의 없다(표 3-14). 규모가 커질수록 보험료 부담에 대한 우려가 높아지고 있다.

표 3-14 가입하지 않는 이유

	보험료 부담이 크다	재해피해 크지 않아 필요 없음	현행제도로 충분	계
0.5~1ha	25(64.1)	13(33.3)	1(2.6)	39(100.0)
1~1.5ha	26(81.3)	6(18.8)	0(0.0)	32(100.0)
1.5~2ha	20(90.9)	2(9.1)	0(0.0)	22(100.0)
2ha 이상	21(91.3)	2(8.7)	0(0.0)	23(100.0)
계	92(79.3)	23(19.8)	1(0.9)	116(100.0)

4.2.4. 피해경험과 가입의사

다음은 몇 가지 변수들과 가입의사가 어떠한 유형의 관련성을 나타내고 있는지를 살펴보았다. (표 3-15)에 의하면 지난 3년간 재해를 입었던 응답농가의 약 절반 정도가 가입의사를 밝혔다. 이것은 총 응답자 가운데 가입의사를 밝혔던 농가의 비율인 42.4%보다 조금 높아진 수치이다. 재해의 경험이 없었던 계층에서는 거의 80% 가까운 응답농가가 가입하지 않겠다는 입장을 보였다.

재해가 있었던 경우 피해율에 따른 가입의사의 차이를 보면, 피해의 정도가 심할수록 가입하겠다는 의사를 표시한 응답자의 비율이 높아져서, 30% 이상의 피해를 경험한 응답농가의 경우 절반이 넘는 56.3%가 가입의사를 밝히고 있다.

요컨대 지난 3년간 재해의 경험이 있는 경우, 그리고 재해에 의한 피해의 정도가 컸을수록 그렇지 않은 경우보다 보험이나 공제에 가입하겠다는 의사를 가지는 응답자의 비율이 높아지는 경향을 보인다.

표 3-15 피해의 경험과 가입의사

질 문		가입함	가입 안 함	계
지난 3년간 재해여부	있었다	75(49.3)	77(50.7)	152(100.0)
	없었다	11(21.6)	40(78.4)	51(100.0)
	계	86(42.4)	117(57.6)	203(100.0)
재해 있었던 경우 피해율	15% 이하	20(44.4)	25(55.6)	45(100.0)
	15~30%	28(47.5)	31(52.5)	59(100.0)
	30% 이상	27(56.3)	21(43.8)	48(100.0)
	계	75(49.3)	77(50.7)	152(100.0)

표 3-16 응답자 특성별 가입의사

특 성		가입함	가입 안 함	계
연 령	30대	15(51.7)	14(48.3)	29(14.9)
	40대	35(41.7)	49(58.3)	84(43.3)
	50대	20(37.7)	33(62.3)	53(27.3)
	60대	11(39.3)	17(60.7)	28(14.4)
	계	81(41.8)	113(58.2)	194(100.0)
사 과 소 득	1천만원 이하	19(40.4)	28(59.6)	47(25.8)
	1~2천만원	25(39.7)	38(60.3)	63(34.6)
	2~3천만원	22(52.4)	20(47.6)	42(23.1)
	3천만원 이상	12(40.0)	18(60.0)	30(16.5)
	계	78(42.9)	104(57.1)	182(100.0)
총소득	2천만원 이하	29(45.3)	35(54.7)	64(33.2)
	2~4천만원	34(41.5)	48(58.5)	82(42.5)
	4~6천만원	12(36.4)	21(63.6)	33(17.1)
	6천만원 이상	7(50.0)	7(50.0)	14(7.3)
	계	82(42.5)	111(57.5)	193(100.0)

4.2.5. 응답자 특성별 가입의사

(표 3-16)에서 보면 연령이 높을수록 가입의사가 낮아지지만 60대 이상의 응답자에서는 반대로 다시 낮아진다. 사과판매로부터 얻는 소득에 따른 차이는 전반적으로 60%가량이 가입하지 않는다고 하는 가운데 2천만원에서 3천만원 사이 정도의 사과소득 계층에서는 가입 하겠다고 한 사람이 더 많았다. 사과 이외, 그리고 농업이외의 소득을 포함한 총소득에 따른 차이는 총소득이 늘수록 가입하지 않으려

하지만, 6천만원 이상의 고소득 계층에서는 다시 가입의사가 있는 응답자가 절반정도로 늘어나고 있다.

응답자들의 거주지역별 가입의사를 보면 재배지 밀집도와 크게 관련이 있다(표 3-17). 즉, 전체 사과 재배면적의 66%가 몰려있는 경북 지방에서 가입의사가 가장 높아 54.6%를 점하였고, 사과 재배면적의 11%, 9%를 가지고 있는 충북과 충남이 각각 42.5%, 34.6%로서 재배면적의 순위와 일치하고 있다.

요컨대 재해보험의 도입에 대하여 60% 가까운 응답자가 가입에 부정적인 의사를 표시하고 있으며, 재해에 의한 피해의 경험이 있고 피해를 크게 입었을수록 가입의사는 조금씩이나마 높아지고 있다. 사과 및 총 농가소득 수준과 관련하여서는 뚜렷한 계층간 차이를 보이지 않고 있다. 또한 재배지가 몰려있는 경북, 충북, 충남지역에서 보험수요가 다른 지역에 비해 높은데, 이는 재해위험의 지역적 분산(geographical spread)에 부정적 요인으로 작용하고 역선택을 초래할 수 있는 요건이 된다. 따라서 재해보험의 도입에 대해서는 신중을 기

표 3-17 응답자 거주지역별 가입의사

특 성 ¹⁾		가입함	가입 안 함	계
거 주 지 역	충 남	9(34.6)	17(65.4)	26(100.0)
	충 북	17(42.5)	23(57.5)	40(100.0)
	전 북	4(20.0)	16(80.0)	20(100.0)
	경 북	53(54.6)	44(45.4)	97(100.0)
	경 남	3(15.0)	17(85.0)	20(100.0)
	계	86(42.4)	117(57.6)	203(100.0)

1) 충남 예산, 충북 충주, 제천, 전북 정읍, 경북 안동, 영주, 영천, 의성, 상주, 경남 거창.

할 필요가 있다고 할 수 있는데, 그러나 나이가 젊은 계층일수록, 그리고 재해의 경험이 있는 농가일수록 보험가입에 호의적인 응답자의 비율이 늘어난다는 점에서, 이 제도에 대한 지속적인 도입 가능성의 검토는 필요하다고 하겠다.

4.3. 민간부문의 참여 전망

농업재해보험제도는 그 동안 농업인에 대한 사회보장적 성격의 정책보험제도로 인식되어 왔다(농협중앙회, 1991: 5; 농림수산부, 1991: 6-8). 따라서 위에서 소개한 바와 같이 정부를 비롯한 공공부문의 주도 아래 이 제도의 도입 가능성에 관한 시범사업이 시행되어 왔다. 그러나 “농업도 경영”이라는 인식이 확산되면서 농업의 성격도 전문 경영인에 의한 산업으로 탈바꿈하고 있다. 이에 재해보험도 정부의 정책적 배려에만 의존할 수 없고, 민간부문의 참여를 통해 공공보험의 문제점을 보완하도록 방향을 잡는 것이 필요하다는 의견이 대두되고 있다.

현재까지 농작물보험에 다소간 관심을 표시한 민간 보험회사는 대기업인 A사와 B사가 있다. A사의 경우 B사에 비해 관심의 정도가 낮은데, A사는 그 동안의 수요조사 결과에 따라 보면 농작물 보험에 대한 농업인들의 수요가 작고, 보통 천재지변은 일반 민영보험에서는 면책위험에 속하는데, 작물보험은 바로 그러한 위험을 대상으로 하기 때문에 신중을 기해야 한다고 생각하기 때문이었다. 따라서 현재 보험상품을 개발하려는 생각은 가지고 있으나 본격적인 검토를 시도하지는 않은 상태다. 하지만 미국, 독일의 대규모의 재보험회사와 제휴하는 방안을 모색하는 등 관심을 전혀 배제한 것은 아니다.

작물보험에 관하여 상당한 진척을 보이고 있는 B사는 1997년 4월 이후 농림부와의 협의와 검토회의에 적극 참가하는 등 많은 관심을

표 3-18 B사의 사과보험 도입안

구 분	내 용
대상재해	우박 및 우박 + 폭우
대상 지역 및 범위	시범사업의 대상지는, 지역을 안배한 전국 4개 지방에서 총 농가의 약 25%를 대상으로 함.
가입방법	임의가입
인수방식	농가단위
보험기간	5월 1일~10월 30일 (우박 개시전부터 수확 만료일까지)
보험보상	생산비 보상, 품질등급에 따라 보상, 조수입 일정부분 보상 등 중에서 결정
보 험 료	생산비의 7% 정도
손해사정	손해사정 전문가 배양. 농민중 선발교육. 농업단체(농협, 과 수조합)에 대행자(agent)로서의 업무대행 협조
공제범위	15~25%
재 보 험	외국 보험회사 물색
국가지원	보험료 50% 국고 지원
관리업무	보험료 수납 대행, 가구별 영농, 품종, 규모 등 가입자 관리를 농협, 과수조합에 위임

자료: B사 기업상품개발팀, 1998; B사, 1997.

가져왔다. B사는 그 동안 사과를 대상으로 집중 검토를 하였는데 그 과정에서 제주도 감귤과 광어도 검토하였다. 그러나 감귤과 광어는 농가의 보험가입 의향이 그다지 높지 않다고 판단하여 제외하였고, 사과의 경우 우박에 한정하여 2년 정도 시범사업으로 실시하는 방안

이 그룹 차원에서 1997년 12월 확정되었다.

그러나 1998년 4월 농림부가 시범사업에 대한 예산배정 계획을 철 회함에 따라 더 이상의 추진을 중단한 상태이다. 이는 B사가 보험료 의 50% 정도를 정부가 보조하고, 피보험자 관리 등 보험관리업무를 농협이나 사과조합에서 담당하는 것을 전제로 하고 있기 때문이다. 현재 B사의 담당자는 정부차원에서 사업 시행이 결정되고 민간회사 의 참여를 요청할 경우 6개월 정도의 시간만 주면 시작할 준비가 되 어 있다고 말하고 있다. (표 3-18)은 B사의 도입안을 정리한 것이다.

제 4 장

농업재해보상제도의 문제점과 재해보험제도

1. 농업재해지원제도와 재해보상제도

지금까지 검토한 우리 나라의 농어업재해대책법의 여러 가지 문제점들을 정리해보면, 농업재해 지원규정에 의한 지원액이 피해액에 비해 너무 낮아 불만이 크다는 것이 첫째로 제기되는 문제이다. 물론 농업재해보험제도가 실시되지 못하고 있는 상태에서는 피해를 입은 농가들이 오로지 재해지원제도의 지원금에 기대수확량이나 기대소득에 대한 재해보상을 기대하게 되기 때문에 그러한 불만이 높아지는 이유도 있다.

그러나 실제로 우리 나라의 재해지원 실적을 보면 해마다 편차가 매우 심하고(그림 3-3), 특수한 경우, 즉 정책적 전환의 의미가 있든 때나 선거시기에는 44%까지도 보상을 해주어 오히려 일관성 없는

재해지원제도 때문에 더 많은 불만이 발생되기도 하였다. 그러므로 재해지원의 수준은 피해액의 일정한 수준으로 일관성 있게 이루어지도록 상한선과 하한선을 정하고, 직접지원 부문에 농약대, 대파대 외에 기대소득의 일부(또는 투자액의 일부)를 지원항목으로 설정할 수 있다. 재해대책법의 보조 및 지원항목을 보면, ① 한해대책의 경우는 양수기, 발동기의 구입비와 이용비용 및 관정과 펌프 설치비, ② 방제를 하는 경우 농약대, ③ 대파하는 경우는 종묘비와 비료대, ④ 유실매몰된 농지의 복구비, ⑤ 파괴된 시설비, ⑥ 유실 또는 죽은 가축의 대체 입식비, ⑦ 누에의 사육비 등으로 규정하고 있어 해당사항이 없는 피해자의 경우는 전혀 지원을 받기도 어렵게 되어 있다. 예를 들어 벼농사를 5ha 이상 경작하는 농가가 침수로 완전한 손실을 입었을 때 수확을 포기할 수밖에 없으므로 농약도 살포하지 않고 물론 다른 작물을 심을 수도 없다. 농지는 유실되지 않고 수일간 잠겨 있어(침수) 벼만 죽어버린 경우이므로 재해지원 항목에는 해당되는 것이 없게 된다. 이와 같은 예는 다른 작물의 경우에도 동일하게 발생될 수 있으며, 따라서 이제까지의 재해지원규정은 공정한 결과를 가져오지 못했고, 피해지원액도 실질적인 재생산의욕 촉구기능을 하지 못했다고 본다.

둘째 문제로는 재해지원이 재해가 발생할 때마다 당시의 사회적, 정치적, 경제적 여건에 따라 변동되고 임기응변적으로 이루어져 불만이 높아왔다는 점이다. 이러한 문제는 재해지원대책의 예산이 특별기금형태로 구성되어 왔다면가 일반재정의 항목으로 설정되어 있지 못하고 그때 그때마다 다른 예산에서 전용하던가, 큰 피해일 경우 추가경정예산을 편성해야만 하므로, 현재의 재정편성 구성으로서는 개선의 여지가 없는 부분이다. 원래 자연재해는 발생 빈도와 발생시의 피해면적 등을 통계적으로 계산해 보면 매년마다 평균적인 피해

액이 산출될 수 있다.

그래서 매년 되풀이되고 있는 자연재해와 그에 따른 농업피해액을 예상하고, 일정액의 재정을 지원 준비비로 편성할 수 있는 체제가 마련되어야 한다. 만일 일반재정으로의 예산 편성이 정확한 근거가 없어 곤란한 경우에는 특별기금 형태로 재정을 마련하고, 피해가 발생할 때마다 그 기금에서 지출될 수 있도록 하는 방법도 있다. 여하튼 중요한 문제는 우리 나라와 같이 자연재해가 주기적이고 반복적으로 발생되고 있는 상태에서, 그에 따른 농업피해의 경제적 지원대책으로 법규정만 있고 재정은 편성되어 있지 않다는 것이다. 따라서 농업재해대책법에 의한 재해지원액이 당년도 예비비에서 지출되도록 하고 있고, 만약 그 지원액이 예비비 예산을 초과하는 경우는 관련 실무 부서의 예산항목에서 처리하도록 하는 경우도 있어 매년의 지원기준이 들쭉날쭉하고 일관성이 없게 된 것이다. 결국 농업재해대책법이 재해지원대상으로 정해 놓은 항목들의 보상액에 해당하는 매년의 예산이 별도의 피해지원 예산항목으로 설정되도록 제도화하는 것이 선결과제이다.

셋째로는, 농업재해가 발생할 때마다 사안에 따라 지원업무를 담당하는 담당자가 결정되고 이들로 하여금 특별히 조성된 지원자금과 지원규정을 가지고 시행하도록 함으로써 신속하고 공정한 처리가 사실상 어려웠다는 점이다. 특히, 이들 담당자들은 업무의 전문성이 없고 매년의 연속성도 없으며, 본연의 업무 외에 추가되는 업무이므로 성실성도 결여될 수밖에 없는 것이다. 그러므로 최소한의 전문성과 연속성을 유지하기 위해서는 법에 따른 재해지원 예산이 별도로 편성되도록 해야 한다. 그리고, 그것을 집행하는 집행부서가 기존의 업무분장 속에서 추가 분장되는 형태로 전담 부서를 만들어야 할 것이다. 또한 이들의 업무수행에 연속성과 전문성을 높이기 위한 피해평가

기술교육, 업무수행 요령 등의 교육이 정기적으로 이루어지며 담당요원들의 교체나 인사이동은 빈번하지 않도록 고려해야 할 것이다.

넷째 문제로는, 재해지원의 대상이 명시되어 있고 그 대상작물의 폭이 좁아 일반적인 자연재해에 의해 같은 피해를 입고도 지원을 받지 못하게 되는 특수작물 재배농가들의 불만이 높았다는 점이다. 이것은 농작물을 규정한 법제구조에서 “농작물이라 함은 식용작물, 공예작물, 사료작물, 녹비 작물, 원예작물, 균이 작물 및 뽕나무를 말한다”라고 정의하고 있어 약초작물이나 특수작물을 재배하는 농가에서는 적용이 어렵도록 하고 있는 것이다. 농업재해의 사후대책으로서 보상제도는 농업재해로 인한 농가의 생계위협이나 재생산의욕 상실을 막는 것이 목적이므로, 어느 특정품목의 농산물이나 어느 특정 자연재해 피해를 제외시키는 것은 목적에 맞지 않다. 따라서 농업부문의 모든 분야를 포함시키고 자연재해의 모든 피해를 포함시켜야만 한다.

다섯번째, 농어업재해대책법이 자연재해대책법과 중복되는 부분이 많고, 특히 농업용 시설이나 농지유실 등 농업 하부구조의 피해복구에서는, 그것이 농업용 시설임에도 그 시설이나 하부구조를 복구하고 재건하는 업무를 자연재해대책법 규정에 의거하여 건설교통부의 업무로 처리해 왔었다. 앞으로 농어업재해대책법에 의한 재해피해 지원예산이 별도 편성될 경우에는, 예산의 성격상 이들 피해복구비용의 지출을 어느 부서에서 관장하게 될 것인지에 대하여서도 정리가 필요하다. 농어업재해대책법과 자연재해대책법 상 중복되는 부문을 기술적으로 정리하여 복구의 효율성을 높일 수 있도록 하기 위해서는 어느 한 부서가 이를 전담하도록 해야 할 것이다.

이와 같은 문제점들이 개선되고 해결된다고 하더라도 피해농가들이 입은 피해액에 대한 보상욕구나 기대했던 수확량의 일부 보전에

대한 욕구는 근본적으로 충족시킬 수 없는 것이 현행의 재해지원제도이다. 이러한 피해액 보상이나 기대수확량의 보전을 통해 재생산 활동을 하도록 지원하고 재생산기능을 보전해주기 위해서는 재해보상제도가 도입되어야 한다.

재해보상제도는 재해를 입은 농가의 농작물 생산비, 또는 기대 수확량의 일정수준까지를 보전해 주는 방법으로서, 대만의 농업재해 구조조치와 같이 피해시 생산비의 20%까지 보상해주는 제도나, 우리나라의 재해지원 중 비료대, 농약대, 종자대 등 농업투자재 비용의 일부를 보전해주는 제도 등을 말한다. 이 제도는 생산비 또는 기대수확량의 일부를 보전해 줌으로써 재해농가의 재생산기능을 보장하는 데에 목적이 있다.

따라서 재해보상제도는 생계구호 수준을 넘어서 재해농가의 농작물 피해에 대해 그 피해수준에 기준하여 재생산이 가능할 수 있도록 일정한 수준까지는 피해보상을 해 주어야 하는 제도이다. 이 제도는 피해농가의 재생산기능 복구가 목표이므로, 농작물의 피해수준과 재생산을 위해 필요한 투자가 어느 수준에서 가능한가, 또는 생산을 위한 자재투입비율이 얼마인가가 급여기준을 정하는 중요한 관점이 된다. 따라서 피해정도에 따라 재생산기능을 가질 수 있도록 하기 위해서는 어느 수준까지 지원을 할 것인가가 결정되어야 한다. 재생산기능의 복구는 국가의 산업정책 차원에서 경제활동 기반을 조성하고 보장해 주는 것이므로, 그 비용을 정부가 부담하고 이것을 시행하는데 필요한 인력과 관리업무까지도 통상 정부가 담당하게 된다.

농업재해를 보상하는 재해대책의 기본방향은, 전술한 바와 같이 기대수확량에 대한 보상이라는 의미보다는 재해로 인한 생계위협과 생산물 유실로 인한 재생산의욕의 상실을 막는 기초적 보장의 의미를 벗어날 수 없다. 현행 재해지원규정을 예로 들어보면, 그 지원수준을 높이

게 될 경우 보상제도가 되는데 이것은 무상원조의 성격을 갖고 있어, 지원수준이 높아질 경우 재해발생에 대처하고 피해를 예방하려는 의욕을 저하시키거나 피해발생을 방치하는 도덕적 피해를 유발하게 되기 때문에, 일정한 한계를 넘어서는 보상방식은 문제가 있다고 한다.

농작물의 재해피해농가에게 공정하게 생계보장과 재생산의욕을 잃지 않게 하기 위한 적절한 방법으로서 피해액의 일정수준을 보상해 주는 재해보상 방법이 있지만, 보상제도의 시행을 위해서는 피해액을 산출해야만 하는데, 그 피해액을 정확하게 산출한다는 것은 매우 어렵다. 뿐만 아니라 예상수확량의 일부를 보상하기 위해서는 품목별로 해당 지역 또는 필지별 평균 소득률을 산출해야 하는 번거로움이 문제로 제기된다. 그러나 우리가 시급하게 재해보상제도를 도입하려고 한다면, 정확성은 떨어지겠지만, 손쉬운 피해조사 방법과 표준소득 결정방법이 있다. 현행의 재해대책규정에서도 피해지원 여부를 결정하기 위해 피해율을 조사하고 있으므로, 그 결과에 재배면적만을 적용하면 개략적인 피해액은 농가별로 계산이 가능하다. 그 다음 필지별 기대소득 또는 평균소득의 확정방법인데, 이것은 농지세 담당 부서에서 매년 그 지역의 품목별 소득률을 조사 결정하여 농지세 과표를 산출하고 있으므로, 이를 활용하여 농가당 품목별 식재면적에 기초한 예상수확량과 소득을 일방적으로 계산할 수 있다. 따라서 두 가지의 자료를 활용할 경우 피해액의 일정 부분을 보상할 수 있는 근거는 산출될 수 있다.

2. 농업재해보상제도의 한계와 농업재해보험제도

그러나 농업재해보상제도 만으로 재해지원제도를 수립하고 재해

대책이 완료되었다고 하기에는 현실적으로 많은 문제점과 한계가 있다. 이 절에서는 재해보상제도의 한계와 보험제도의 도입가능성을 언급하면서 두 제도를 비교해 보기로 한다.

앞서 이야기하였듯이, 일반적으로 농작물의 자연재해에 대비하는 사후적 대책으로는 크게 재해보상제도와 재해보험제도로 구분해 볼 수 있다. 여기에서 농작물 재해보상제도는 재해로 인한 피해액을 정부의 일반재정 또는 특별재정에서 규정에 따라 보상해 주는 방법으로서, 재원마련이 세금을 통해서 이루어진다는 점이 보험제도와 다른 점이다.

반대로 작물재해보험은 보험방식에 의해 작물의 재해피해액을 보험금으로 지급하고, 그 보험금의 재원은 보험 가입자의 보험료 납부액으로 충당하는 것이다. 따라서 작물재해보험의 재원은 가입자의 직접부담이 된다는 점이다.

결국 재해보상제도와 보험제도는 그 재원이 국민세금이나 아니면 가입자의 각출보험료이냐에 따라 구분될 수 있으며, 이 급여의 성격도 재원의 성격에 따라 달라진다. 즉, 작물재해 보상제도에서는 국민들이 낸 세금재원으로 피해자에게 무상으로 보상급여를 하게 되는 것이므로 급여의 조건이 공공 구제적인 성격을 갖게 되고, 보험은 재해시 가입자의 신청권에 의해 보험금 지급이 의무적 성격을 띠게 된다.

한편 공공 구제적인 성격의 정부 사회정책은 보상제도와 사회부조제도(지원)로 구분해 볼 수 있는데, 여기에서 보상제도는 재해로 인한 피해액 또는 기대수확량이나 기대소득액의 기준에 비해 현실화된 소득액의 차액인 손해액의 일정부분을 보상해 주는 방법이다. 그러나 사회부조제도는 현행 우리 나라의 재해대책법 규정과 같이, 재해를 입은 농민에게 손해액에 관계없이 일정한 재해를 입은 것으로 확

정되면 생계보장과 기초생활보장 수준의 지원을 해주는 방법이다.

그래서 재해지원제도나 재해보상제도의 급여수준은 생계보호수준에 머물게 되는 것이 상례이며, 지원이나 보상수준이 너무 높아지게 될 경우는 재해에 대비하려는 예방활동이 약화되거나 피해 발생을 방치 또는 조작하게 되는 소위 도덕적 피해 발생이 증가하게 된다. 지원과 보상제도에서 보상수준의 결정은 따라서 성실한 생산활동과 재해방지활동의 의욕을 저해하지 않는 수준에서 이루어져야만 하는 것이다. 이러한 특성을 감안하면 보상제도는 결국 작물의 기대수확량을 보전하는 성격보다는 작물재배를 포기하지 않고 재경작할 수 있는 뒷받침을 해주는데 주안점이 있고 재해지원제도는 생계를 해결해 주는 구호적 성격이 강한 것이다.

그러나 작물재해보험은 피해를 입었을 때는 피해작물의 기대수확량에 대한 일정 한도의 소득보장을 위한 보전을 받게 된다. 보험료는 작물재해가 없는 때에도 변함없이 일정액을 규정(규약)에 따라 납부해야만 하고, 보험료납부의 수준결정 여부가 재해시 보험금 수준 결정에 절대적인 영향을 주게 된다.

작물재해보험은 그렇기 때문에 어느 부분인가는 본인의 선택권이 주어지게 되어 있다. 예를 들면, 가입이 자유의사에 맡겨지거나 보험료의 등급 결정이 선택적이라던가 피해인수수령이 선택적인 경우가 있다. 결국 작물보험은 농가의 소득보장이 목적이며, 국가적 차원에서 국민이 직접 부담하는 보험료를 기금으로 만들어 다수의 경영주체를 결합시킴으로써 위험을 분산시킬 수 있는 방법이다. 따라서 작물보험은 농가의 경영형태가 어떤 특정품목에 전문화가 되고 규모화가 이루어진 전업농 수준에서 선호하게 된다. 왜냐하면 전업농의 경우 기후의 이상변화로 특정품목이 재해를 크게 입게 될 경우 그 품목만을 전업으로 하던 농가는 파산위험을 맞게 될 것이기 때문이다.

살펴본 바와 같이 농업재해 지원제도와 보험제도는 우리 나라 농업경영의 영세 규모적 특성에 따라 모두 필요한 대책이라고 할 수 있다. 다만 농업재해지원제도가 재해 구호적 수준을 넘어서 작물피해보상이나 피해작물의 기대수확량의 일부를 보상하는 보상제도 수준으로 높아지면 높아질수록 작물보험의 수요는 낮아지게 되는 것이다. 그리고 재해보상의 수준이 높아지면 피해예방이나 재해복구의욕이 낮아져 도덕적 피해 증가 위험이 커진다는 것이다.

그러나 지리적 여건이 좋지 못하여 자연재해 발생이 잦고 심한 곳에서는 재해지원제도와 재해보험제도가 동시에 병행될 수밖에 없다고 본다. 작물재해보험은 보험이 적용되는 일부의 품목과 일부의 자연재해에 한하고, 임의가입 방식일 경우는 일부의 가입자에게만 유효하게 되므로 나머지의 일반작물 재배농민과 일반적인 자연재해 피해자, 그리고 보험가입을 하지 못한 농가를 위한 재해피해 구제대책이 필요하게 되는 것이기 때문이다. 그러나 재해지원제도와 재해보상제도는 병존할 수 없는 성격으로, 지원제도가 있을 경우 똑같은 세금지원에 기초한 보상제도의 병행은 결국 지원의 범위를 기대소득이나 기대수확량의 일부 보전까지 넓힌다는 의미밖에 없기 때문이다. 그리고 보상과 지원제도의 목적에는 큰 차이가 없기 때문이다.

보상제도와 지원제도는 시행을 하는 경우 업무량에서는 상당한 차이가 나타나게 되는데, 현행 지원제도는 피해농가의 피해액을 산정하지 않아도 되지만 보상제도에서는 피해액을 정확하게 산정해야 한다. 피해액의 정확한 산정을 위해서는 피해산정 조직과 전문집단이 필요하고 필지별 품목별 기준 수확량과 표준가격 등이 매년 만들어져야만 한다. 그러기 때문에 대부분의 나라들이 재해보상제도보다는 이러한 작업이 필요 없는 재해구조 성격의 지원제도를 선호하고 있는 것이다. 이러한 시행상의 어려움으로 본다면 재해보험제도도 같

은 조건으로서 필지별·품목별 수확량이나 소득 추정 등이 보상제도
 에서와 같이 요구되고 있어 손쉽게 도입하지 못하고 있는 상태이다.

그런데 재해지원이나 보상제도만을 시행하게 되면 큰 피해의 경우
 대농이나 전업농들은 파산위험이 높고 결국 피해보상 수준을 높여
 주도록 요구하게 된다. 이것은 엄청난 재정부담과 국민의 조세저항
 을 유발하기 때문에 시행하기 어려운 과제이다. 그래서 재정이 적게
 드는 재해구호나 지원제도를 선호하게 되는데, 이것은 결국 농업의
 규모화나 전업농화의 발전을 어렵게 만들게 된다. 뿐만 아니라, 피해
 지원이나 보상은 국민들의 일반세금을 재원으로 하고 급여는 피해가
 공인화될 경우 규정에 따르게 되므로 무상 원조형태로 받아들여지는
 경우가 많다. 따라서 지원보상을 받는 사람은 지원보상 수준을 높여
 줄 것을 계속적으로 요구하게 되고, 그와 같은 경향은 국회나 정치권
 에 정치적 영향을 주어 해가 갈수록 또는 정치적 행사(가령, 선거)가
 있을 때마다 지원과 보상수준을 높이게 되는 문제점을 가지고 있다.
 따라서 재해구호 성격의 지원제도를 목적에 맞게 잘 운영하려면, 보
 험제도를 도입하여 규모화된 전업농들의 재해시 소득보장과 경영안
 정에 대한 욕구를 충족시켜 주어야 한다.

결국 작물재해에 대한 사후대책은 보험방식의 경우나 지원·보상
 방식의 경우나 어느 한 가지의 방식만을 실시하게 될 경우 각각의
 단점을 보완하는 제도적 장치가 없어서는 안될 것이라는 판단이다.

이와 같은 시각에서 작물재해보험제도가 발달되어 있는 일본이나
 미국의 사례를 보면 일본은 재해 보상적 성격이 강한 보험제도이고,
 미국은 일반적 보험의 성격이 강한 보험제도로 볼 수 있다.

일본의 경우는 자연재해의 발생빈도나 피해정도가 우리 나라보다
 도 폭넓고 심하며, 특히 태풍과 지진 등 기상이변에 의한 이상재해
 발생이 잦다. 따라서 일반적인 손해보험 성격의 작물재해보험제도를

성립시키려면 이상재해부분에 대한 재보험제도가 수립되어야만 하고, 보험제도 이외의 지원보상제도도 필요하게 된다. 그래서 일본의 작물보험제도는 “농업재해보상(보험)제도”라고 하며, 농업재해보상법에 기초한 작물공제와 보험, 재보험 방식을 적용하는 특수형태의 보험제도를 만들어 놓고 있다. 즉, 하위의 시정촌 단위에서는 공제형태로 위험분산을 유도하고, 도도부현 단위에서는 보험형태로 이루어지며, 중앙단위에서는 정부와 재보험형태로 연결시키는 단계적 방식이다. 그리고 공제와 보험단계에서 중요한 작물과 주요한 자연재해에 대해 가입을 의무화시켜 강제보험으로 하고 일부 작물과 일반농가는 선택적으로 가입할 수 있는 임의가입 방식의 보험제도를 병행하고 있는 것이다. 강제 가입식 보험의 경우는 정부의 지원율을 높여 보험료 각출의무에 따른 저항을 완화시키고 있으며, 전체적으로 순수한 민영보험의 성격보다는 국가재정지원이 강화된 보상성격을 강하게 만들었는데, 보험료의 70%를 국고로 부담하는 벼·보리에서부터 보험지원이 없는 특수원예작물에 이르기까지 대부분이 보험료의 평균 50%를 지원하고 있는 것이 그 좋은 사례이다. 따라서 일본의 “농업재해보상(보험)법”은 영세농 재해보호라는 국가차원의 보상기능을 위하여 농민들의 가입을 강제화하고, 정부지원을 늘려 농민부담을 경감시키는 방법을 썼으며, 또 한편으로는 농업경영 예상소득의 피해에 대한 보험금도 지급할 수 있도록 보험방식을 병행함으로써 소득도 보장하는 혼합된 형태를 취하고 있는 것이다.

미국의 작물보험제도는 규모화와 전업농화의 현실을 기반으로 자유가입 방식을 원칙으로 했고, 보험료의 납부도 정부지원을 하지 않았다. 다만 농작물보험의 수익성이 낮고 위험율이 높으므로, 정부는 제도 지원차원에서 조직관리운영비를 전액 부담하여 왔다. 그러나 최근에는 보험재정이 어려워지고 농민들의 부담이 무거워져 결국 정

부로부터의 보험료지원이 시작되었으며, 보험금 지급수준도 높였다. 그러나 원칙적으로 작물보험의 가입은 자유의사이며, 보험사업의 주관을 민영화하려는 움직임에는 변함이 없어 재해구호와 작물보험을 뚜렷이 구분할 수 있고, 작물보험도 손해보험의 차원에서 다루고 있음을 알 수 있다. 그러나 미국의 작물보험은 재해구호 성격의 보상규정이 있으므로 참여율이 낮고 보험료 부담은 어려운 반면 보험금수준은 낮으므로, 특히 영세농들의 가입률은 저조하고 재정은 빈약하여 정부의 지원이 확대될 수밖에 없는 상태를 유지하고 있는 셈이다. 그러면서도 영세농이나 보험가입을 하지 못한 일반농가들의 재해피해 발생시는 국가적 보호차원에서 재해보상이 필요하므로 재해지원, 보상제도 또한 유지되고 있는 상태이다.

이러한 사례를 살펴볼 때 우리 나라의 경우는 일본처럼 보상제도와 보험제도를 혼합한 형태로 엄청난 정부의 보조와 지원을 통해 재해대책을 이끌어 나간다는 것은 매우 곤란할 것으로 판단된다.

특히, 일본의 재해보상법은 현재 많은 학자들에게서도 재해보상을 통해 정부지원이 증가하는 만큼의 생산안정이나 농가소득 증대효과가 나오지 않고 규모가 큰 대농과 소농간의 혜택에 빈부격차가 크며, 조직관리 운영비용이 과대하여 비효율적이라는 지적을 받고 있는 것이다.

결국, 농작물의 보험과 지원, 보상제도는 구분되어 시행하는 것이 좋으며, 그 성격이 다르기 때문에 그에 맞는 운영방식을 적용해야만 한다고 본다.

농작물의 재해보상제도는 재해구호와 생계보장이라는 사회복지정책 중 사회부조제도에 속하는 것이다. 따라서 사회부조제도의 기본원칙인 국가의 일반재정에 의한 무상보조로 시행하되, 지원수준은 절대적으로 생계보호의 목적을 수행하는 것으로 만족해야 할 것이

다. 지원수준을 높이면 높일수록 해당 국민은 생산의욕이나 생산을 위한 노동의욕을 잃게 되고, 일반 국민의 세금부담만 높아지게 되는 문제를 발생시킨다. 반대로 재해지원수준이 너무 낮으면 실질적인 재해구호의 생계보장기능을 못하게 되므로 국민복지가 감소되는 결과가 올 것이다. 재해지원의 적정수준은 결국 그 나라의 최저 생계비 수준을 감안해야 하고, 농업재해보상제도를 만들 경우 그 보상수준의 결정은 농민의 최저소득수준(농가평균소득의 일정한 하한선)을 정하는 방법에 따라 다르게 결정될 수 있을 것이다.

그 다음 농작물보험제도는 우리 나라의 경우 아직도 농가의 경영규모의 영세성, 영농의 복합화 등 근대적 경영형태를 탈피하지 못한 상태에서는 쉽게 성립되기 어려울 것이라는 판단이다. 그러나 WTO 체제의 출범과 농산물 시장개방의 영향으로 규모화 영농이나 전업농화가 진전되고 있으므로, 품목에 따라서는 보험수요가 어느 정도 늘어났다고 볼 수 있다. 그렇다고 하더라도 보험제도는 처음부터 모든 품목의 모든 피해를 다 포함하는 방법으로는 시작하기 어려우며 전업화, 규모화가 진전된 품목들, 즉 축산이나 과수·특수작물 등을 중심으로 점진적으로 시작하는 것은 가능할 것으로 보인다. 이 경우 보험관리기구를 처음부터 독립된 조직으로 하는 것은 불가능하므로 기존의 관련기구가 작물재해보험을 확대사업으로 편성해 나가는 형태가 바람직하다고 판단된다.

제 5 장

바람직한 농업재해대책의 수립 방향

1. 농업재해대책의 기본체제

농업재해에 대한 사후적 경제대책인 농업재해구호제도(지원제도)와 재해보상제도 및 재해보험제도는 서로 보완성을 가지고 있으나 경우에 따라서는 상충적인 기능도 가지게 된다.

재해구호제도에 의한 지원수준이 높아지면 보상적 성격이 강해지므로 보상제도에 대한 요구가 줄어들고, 보상제도가 도입될 경우 보험제도의 도입 필요성이나 재해가 일어난 경우 소득보장의 요구는 낮아질 것이다. 재해구호제도는 재해농가의 생계보장을 위해 기초적으로 생활에 필요한 물자나 비용을 급여하므로, 농작물의 피해액이나 소득감소 문제와는 무관하게 생계에의 위협여부에 따라 주어진다. 그리고 그 비용도 정부의 보조나 물자지원 형태로 이루어진다. 그러한 재해구호의 지원액 수준이 높아지면 높아질수록 재해농민들은 피해보상제도로의 전환을 요구하게 될 것이다.

따라서 재해구호제도는 보상적 성격을 갖기 어렵고, 일단 보상적 성격을 갖는 지원 규정이 들어가게 되면 그 제도는 곧 보상제도로 바뀌어 가게 된다. 그러나 재해구호제도의 한계는 피해액을 정확하게 산정하기 어려우므로, 일방적으로 피해의 정도에 따라 생계보장 여부를 결정하게 되는 데에 있다. 즉, 재해구호제도는 피해가 심하여 생계에 지장을 받는가의 여부만 판정하면 되지만, 재해보상제도는 피해자의 피해액을 정확하게 조사해야 하기 때문이다. 피해액의 조사는 작물별, 필지별 기준수량의 설정과 피해 수준에 따른 조사 또는 손해평가를 해야 하는데, 그것은 상당한 기술인력과 행정력을 갖추어야 한다. 이 경우 그 관리운영비는 오히려 실질 보상액을 초과할 위험이 있다.

재해보상제도는 피해의 일부를 보상하는 제도이므로 일단 재해구호의 차원을 넘어서 재생산 활동을 보장하는 수준까지 지원하게 된다. 그러나 앞에서 논의한 바와 같이 보상을 위한 손해평가 비용과 인력이 크게 들어가므로 이를 실현하기 어려운 난점을 가지고 있다. 그래서 대만의 경우는 손해평가의 비용과 행정력을 줄이는 방법으로, 일방적인 작물별 기준 생산비를 만들어 그 일부를 보상하는 보상 방식을 택하게 된 것이다. 이러한 방법으로 보상제도를 도입하게 될 경우, 보상은 모든 재해농가에게 공평하게 이루어지므로 재해구호제도(지원제도)는 별도로 운영될 필요가 없어진다. 따라서 재해보상제도는 재해구호제도를 포괄 수용하게 되지만, 동시에 보험제도의 도입요구도 약화된다. 왜냐하면 소득보장에 대한 욕구가 보험제도 도입으로 발전하지 않고 보상수준을 높이는 쪽으로 나타나게 되기 때문이다. 즉 보상은 정부의 일반재정으로 이루어지는 무상급여이고 보험은 보험료 부담을 안게 되는 조건부 급여이기 때문이라고 볼 수 있다.

재해보상제도의 도입은 결국 피해보상의 수준을 계속 상향조정시키려는 정치적 영향을 벗어나기 힘들고, 그것이 높아질수록 정부부담이 높아지며 농민의 도덕적 해이가 나타날 위험을 가지는 한편, 피해조사와 손해평가 부담이 커지게 되는 문제점을 지니고 있다.

재해보험제도는 본인의 부담이 따르게 되므로 그 요구도는 낮으나 재해농가의 소득보장을 통한 확대재생산 지원이라는 의미에서는 가장 합리적인 제도이다.

이와 같은 제도의 특성들을 감안할 때, 우리 나라는 현행 농업재해 대책법의 재해 구호적 지원제도를 보상제도로 확대발전시키고 보험제도 도입을 포기하던가, 아니면 현행 재해 구호적 지원제도를 그대로 두고 소득보장을 요구하는 대농과 전업농을 위한 재해보험제도를 도입하던가 두 가지의 방법 중에 하나를 택하여 재해종합대책을 체계화시켜 갈 수밖에 없을 것이다.

이 두 가지의 재해구조체계(재해종합대책)를 비교해 보면, 우선 재해보상제도 단일 체계 수립시는 제도가 단순하고 농민의 부담이 없으므로 거부감 없이 쉽게 제도도입이 가능하다는 장점을 가진다. 그러나 이 제도는, ① 보상수준 상향조정에 대한 정치적 압력을 버티어 가기 어렵고, ② 보상을 위한 피해조사와 손해평가 비용 및 행정력을 감당하기 어려우며, ③ 보상 수준이 높아질수록 농민들의 정부의존도(공짜의식)와 도덕적 피해발생이 우려된다. ④ 그리고 현행 농업정책이 지향하고 있는 규모화 영농과 전업농화 정책을 뒷받침하지 못하고 중소농을 안주시키는 농업구조 악화 정책이 될 수 있다는 점이다.

그 다음, 현행지원제도와 보험제도의 두 가지 제도로 재해구조 체계를 세울 경우는 규모화 농가와 전업농들의 보험가입을 통해 확대재생산 활동을 지원할 수 있고 농민들의 자생력을 향상시키는 종합

적인 재해대책이 될 수 있을 것이다. 보험에 가입하기 어렵거나 가입하지 않는 농민들은 재해시 현행 지원제도에 따라 구호와 지원을 받을 수 있고, 보다 높은 피해보상과 소득보장을 원하는 농가는 보험에 가입함으로써 그 욕구를 충족시킬 수 있게 될 것이다. 그러나 보험제도와 지원제도를 양립시키면 제도가 이중화되어, 지원제도에만 해당되는 농민층과 보험가입 농민층의 격차가 사회적 위화감을 보이게 될 수 있다. 또한 보험제도 도입을 위해서는 손해평가나 피해사정 업무에 필요한 전문인력이 필요하고 그 관리운영비가 크게 소요된다는 점이다. 이것은 재해보상제도에서도 동일하게 발생하는 문제점이다. 그 외에는 보험가입 농민의 보험료 부담 문제이며, 이는 보험료의 수준에 따라 다르겠지만 대다수의 농민들은 부담 능력이 부족하여 정부의 지원 없이는 어려울 것이라는 판단이다. 그러나 보험제도 도입시 지원액은 재해보상제도를 수립할 경우에 피해보상 전액을 일방적으로 정부가 부담하는 것보다는 크게 낮은 일부의 보험료 지원이라는 점에서는 상대적으로 유리한 편이다. 결국 우리 나라의 여건에 맞는 재해구조를 위한 바람직한 경제적 사후대책의 체계는 현행 농업재해대책법을 개선하는 수준에서의 재해지원제도를 유지하면서 소득보장을 위한 재해보험제도를 도입하여 이원체제로 확립시키는 것이라고 생각한다.

이와 같은 결론을 얻게 된 이유로는 첫째, 우리 나라의 기상재해 발생 형태가 보험성립요건에 맞도록 거의 매년 발생되고 있으며 전국에 걸쳐 곳곳에 지역적으로 피해를 입히는 형태이어서, 피해지역과 피해를 받지 않은 지역이 모두 보험가입을 할 수 있는 여건을 가지고 있기 때문이다.

둘째로는, 우리 나라의 농업정책방향이나 농업구조 변화의 방향이 전업적 영농인들의 규모화와 고령 또는 영세 소농의 탈농으로 나타

나고 있어 전업적 규모화 농가의 지속적인 발전을 지원할 수 있는 보험방식이 필요하며, 보험에 가입하지 못하거나 보험이 적용되지 않는 작물재배농가들을 위해서는 생계보장적 지원제도가 뒷받침하고 있어야 하기 때문이다.

셋째로는, 재해보상제도와 비교에서 유리함을 가지는 점이다. 특히 정부의 부담이 적게 들고 농민들의 정부에 대한 의존도를 낮추어 자활능력을 길러줄 수 있다는 점이다.

넷째로, 재해보험제도는 농업의 국제개방에 대응하여 보험대상작물에 대한 가격지지와 생산 장려적 지원효과가 있으며 수출 장려적 지원효과가 커서, 수출장려 품목이나 국가 전략작목에 대해 WTO가 허용하고 있는 보험제도를 통해 간접적인 지원을 할 수 있다는 유리함을 가지고 있다.

2. 농업재해지원제도의 개선

우리 나라의 농업재해 지원체계를 소득보장 기능을 가지는 재해보험제도와 생계보장적 기능을 가지는 재해지원제도의 2단계 체계로 가져가기 위해서는 현행 농업재해 지원제도의 개선과 농업재해보험제도의 신규도입 과제가 해결되어야 한다. 그 중에서도 농업 재해시 재해구조(재해종합대책)의 가장 기초가 되는 생계구조적 지원제도는 그 기능이 2단계 체계에 맞추어 재조정되고 저소득 영세농의 기초생계 보장적 기능을 확실하게 할 수 있도록 조정되어야 한다.

현행 농업재해지원제도는 농어업재해대책법에 근거를 두고 있으나 그 상위법인 자연재해대책법의 지배를 받고 있다. 따라서 자연재해대책법이 중점을 두고 있는 시설물의 복구 우선과 재해구조중심의

지원방식은 개정을 원할 경우 자연재해대책법까지도 개정되어야 한다는 문제점을 가진다.

현행 농업재해대책법에서 제기되고 있는 문제점을 중심으로 그 개선방안을 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

2.1. 농업재해 지원대상 규정

농업재해 발생시 피해복구를 위한 지원대상에서 30% 이상의 피해가 30~50ha 이상의 면적에 걸쳐 발생되었을 때 그 지역내의 피해농지만을 지원대상으로 하고 있는 점은 우리 농촌의 산골짜기 피해를 대상에서 제외시킬 위험이 있다. 즉 우리 나라의 산간에는 총 면적이 30ha를 넘지 못하는 골짜기가 많다. 한 골짜기가 산사태나 제방의 붕괴 등으로 모두 피해를 입었어도 옆의 골짜기가 피해를 입지 않은 경우 지원대상이 될 수 없기 때문이다. 따라서 이 규정은 작은 골짜기라도 피해시 지원대상이 될 수 있도록 조정되어야 한다. 여기에서 피해 면적을 규정하는 원인은 개별농가의 관리 잘못이나 사고로 피해가 발생하는 경우 이를 대상에서 제외하려는 의미이므로, 개인책임 범위로 인정되는 소규모 피해 이외에는 이를 예측하기 어려운 불가항력적 자연재해를 인정할 수 있는 범위(약 10ha 이상)로 하향 조정하는 것이 합리적이다.

다음으로, 이와 같은 대상지역 안에서도 피해농지 소유자가 농가 전체의 소유 또는 경영농지에 대해 30% 이상의 피해가 발생한 경우만을 지원 대상으로 하는 규정도 문제이다. 이것은 농지가 여러 골짜기 또는 여러 지역에 산재되어 있는 경우 농가의 전체경영 면적에 대비한 피해로는 30%가 안 되는 경우가 많아 격심한 피해를 입고도 지원을 받지 못하는 경우가 많다. 이것은 농가의 전체 농경지와 관계없이 피해지역에 속해 있고 또 피해가 규정에서 정한 지원대상이 되

면 지원해주는 방식을 택해야 한다.

2.2. 농가 규모에 따른 지원제한

1998년도 수해 등 재해 이전에는 농어업재해대책법에 의거하여 재해지원대상 농가가 되었어도 농가의 경영규모가 2ha 이상이면 기본적으로 생계유지와 관련되는 문제는 없다고 보아 간접보상인 농약대와 대파대만을 지원하고 구호양곡지원이나 자녀의 학비면제 대상에서는 제외시키며 복구비용의 자부담률을 높이는 등 차별된 지원을 하는 것은 문제가 있었다. 이러한 비판에 의해 개정된 「재해구호 및 재해복구 비용 부담기준 등에 관한 규정」에 따르면, 이재민 구호, 생계지원, 중고생 학자금 면제지원 범위가 5ha 경영농까지 확대되었다. 그러나 더 나아가 최근의 농정방향이 규모화를 위한 구조개선정책을 추구하고 있으므로, 이들 규모화 촉진 농가들의 계속적인 규모확대와 발전을 위해서는 이 규모제한 규정을 없애는 것이 바람직하다. 다만 그 규모가 대농으로 10ha 이상일 때는 농가자체 내에서도 위험분산의 효과가 있으므로 이 규정을 감안할 필요가 있을 것이다. 그러나 대농의 경우에도 소유농지의 50% 이상이 재해를 입은 경우는 지원 대상에 포함시켜 재생산 능력을 잃지 않도록 지원해야 할 것이다.

2.3. 지원 항목과 지원수준

농어업재해대책법의 지원규정에 따르면, 재해가 일어났을 때 지원되는 항목을 구체적으로 제시하고 있는데 적용단가가 조사되지 못한 것들에 대해, 그리고 최근의 영농기술 개발로 도입되는 현대식 장비들이 포함되지 못하고 있어 문제점으로 지적되어 왔다. 특히 최근 급격히 확대되고 있는 시설농업의 첨단장비들은 규정이 없어 지원대상으로 수용하지 못하고 있는 형편이다. 그러므로 이와 같은 적용단가

가 없는 시설이나 장비 또는 첨단 장비 등을 모두 포괄적으로 수용할 수 있는 규정을 만들도록 해야 한다.

한편 피해에 대한 지원액 수준은, 이 제도가 새로이 구상되는 농업 재해구조 체계에서 재해보험으로 수용되지 못하는 저소득 영세농가나 고령농들의 생계보호 목적의 제도로 정립된다면, 그 지원액 수준의 상향조정에는 신중을 기해야 한다. 왜냐하면 현행의 재해지원제도는 무상의 보상적 성격을 가지고 있어 항상 그 수준의 상향조정을 요구하게 되어 있고, 그 지원수준이 높아질수록 보상제도에 근접하게 되기 때문이다. 또한 그 보상수준이 높아지면 보험제도는 성립되기 어렵고 도덕적 재해가 발생될 위험을 가지게 되기 때문이다. 보통 생계보장기능의 지원제도는 보상적 성격을 가지지 않도록 해야 하고, 보상제도 또는 지원제도에 의해 피해액의 30%에 근접하는 보상이 이루어지게 되면 보험제도에 대한 수요가 떨어지고 도덕적 해이 현상이 출현한다고 본다.

따라서 현행 재해지원제도 가운데 보상성격을 갖는 종자대와 농약대 보조는 더 이상의 상향조정이 위험하며, 다만 재해지원 대상 규정의 폭을 넓히고 지원대상 농가의 피해율 산정 방법 등을 완화함으로써 수해의 폭을 넓히는 방법이 더욱 중요하다.

2.4. 재해지원 예산의 확보

농어업재해대책법은 그 규정에서 각종의 현금 또는 현물지원을 하도록 하고 있으나 재해 발생의 특성상 지원에 필요한 예산을 정상적으로 편성하지 못하고 있다. 결국 내년의 예비비중 일부를 재해지원 예산으로 활용하는 것을 관례화하고 있으며, 그것이 모자라면 추경 예산을 확보하는 방법으로 해결해 왔다. 그래서 매년의 지원 예산 확보 정도에 따라, 또는 정치적 분위기에 따라 지원 수준이 다르게 변

하는 일관성 없는 정책이었다고 평가한다. 그러나 재해지원예산은 예기치 못한 이상재해 발생으로 매년의 수요가 크게 변하므로 이를 정규적인 예산으로 편성하기 곤란한 점을 분명히 가지고 있다.

또한, 피해복구지원의 경우 중앙정부와 지방정부 및 재해를 입은 당사자의 분담이 이루어지도록 되어 있고 지방정부의 재해대책기금 비축 규정이 있다. 그러나 대부분의 지방 정부들이 재정자립도 하위 수준이어서 이와 같은 재해지원이나 복구비 분담 능력을 충분히 갖추지 못하고 있다. 뿐만 아니라 피해당사자들은 재해로 인해 자립능력을 상실한 상태이어서 자부담 비율이 낮음에도 불구하고 외부 지원에만 의존할 수밖에 없는 경우가 많다.

이와 같은 점을 감안할 때, 농업업재해대책법에 따라 수행되는 재해지원과 복구예산은 중앙정부의 재해대책비인 예비비와 최소한의 복구비 예산을 확보하는 방법으로 정규 예산 편성 항목이 설정되어야 할 것으로 본다.

2.5. 농업 및 자연재해대책법 등 규정에 관한 문제

농업업재해대책법이 자연재해대책법의 하위 법으로 되어 있어 행정수행상의 문제가 되는 부분은 그리 심각하지 않다고 본다. 이는 정부의 총괄적인 재해대책 속에서 농업부분이 한 분야로 취급될 수밖에 없으며, 피해복구의 경우 소관부처나 소관법 규정을 혼동하거나 책임 전가하는 문제만 발생되지 않도록 하면 된다.

한편 농업재해와 일반 시설재해는 항상 동시에 발생되기 때문에, 복구해결하기 위한 대책도 동시에 진행되어야 하므로 상호관계는 긴밀해야 한다. 특히 자연재해대책법에서는 재해 발생시 피해액 조사와 보고 규정이 너무 촉박하여 현지 공무원들이 긴급지원이 필요한 시기에조차 조사만을 위해 뛰어다니게 되는, 그래서 주민들의 눈총을

사게 되는 문제점은 개선되어야 한다. 그 외에도 자연재해대책법과 중복되거나 서로 상이하여 상호 간섭되는 경우 이러한 문제는 농업재해대책법과 자연재해대책법의 규정을 맞추어 혼란이 없도록 조정되어야 할 것이다.

3. 농업재해보험제도의 도입

3.1. 기본 방향

농업재해에 대비하는 대책의 하나로서 농업재해보험제도를 개발하는 경우 이 보험제도가 담당할 수 있는 기능과 역할을 명확하게 규정해 두어야 할 것이다. 첫째, 농작물보험은 농업재해대책 가운데 사후적이고 간접적인 경제대책이므로 재해 발생시 피해농가의 경제적 복구를 지원하는 제도적 장치일 뿐이라는 점이다. 따라서 재해발생을 예방하는 대책이 소홀하게 될 경우 재해발생률은 높아지고 그에 따른 경제적 사후지원은 더 많은 비용을 지출할 수밖에 없을 것이다. 작물재해보험은 정부가 추진하고 있는 각종 농업재해 예방대책(내재해성 품종개발, 관배수시설 확충, 댐 및 제방시설 설치, 하천관리)과 연계되어 있으므로 어떤 형태이든 최종책임은 정부가 담당하는 형태로 만들어져야 한다. 또한 정부는 이와 같은 각종 재해예방대책들이 보험제도 수립시행을 계기로 더욱 강화되어 재해발생이 감소되고, 그로 인해 작물보험의 건전한 발전과 조기정착이 가능하도록 지원해야 한다.

둘째, 농업재해보험은 피해농가의 소득보장을 목적으로 보험료를 부담하고 보험에 가입하는 농가에게만 해당되는 부분적인 재해대책

이다. 그러므로 여기에 참여할 수 없는 분야의 농가나 가입하지 못하는 영세소농에 대해서는 지금까지의 농어업재해대책법에 의한 사후 경제적 지원제도가 계속되어야 하며, 따라서 이 제도의 문제점 개선도 소홀히 해서는 안 된다. 특히 농업재해보험 실시 초기단계에서는 특정 품목에 대해서만 보험을 하게 될 것이므로 나머지 품목들은 재해시 심한 불만을 가질 수 있을 것이다. 농작물보험이 어느 정도 발전한 단계에서도 모든 농작물이 보험가입대상이 되기는 어려우며, 영세소농이나 겸업농 등 가입자격이 없거나 가입을 기피하는 농가들이 있을 것이므로 이들에 대한 재해대책으로서 지원제도는 계속 필요할 것으로 본다. 그러나 농업재해보험제도가 실시될 경우 보험대상작물에 대해서는 현행 재해대책법에 의한 지원규정 중 재해구호적 성격의 지원 외에 보상적 성격의 지원(비료대, 농약대, 종묘대 등)은 제외시키는 것이 합리적이라고 본다. 왜냐하면 작물보험이 실시되고 있는 작물에 대해서도 무상적 성격의 생산비 보상이 제도적으로 보장되는 경우 앞에서도 논의한 바와 같이 보험가입동기가 약해지고 보험수요는 낮아질 것이기 때문이다. 반대로 보험이 개발되지 못해서 적절한 보상을 받을 수 없는 작물에 대해서는 현행 지원수준을 재생산 능력을 가질 수 있도록 하는 수준까지 상향조정하여 개선할 필요가 있다.

다시 말해서 농업재해보험제도는 농업재해대책 가운데 사후적 경제대책의 하나로 개발하되, 재해농가의 생계보장과 재생산지원적 성격을 갖는 현행 재해지원제도와 병행해서 상호보완적 체계로 만들어야 한다. 그리고 사후적 경제대책이 가지는 재해대책으로서의 한계를 감안하여 사전대책을 강화해야 하고 사전대책을 담당하고 있는 정부가 사후대책인 작물보험의 최종적 책임을 가지도록 연결해야 한다. 즉 농작물보험의 조직관리 운영지원 외에 이상재해나 거대재해

로 인한 손실이 보험자가 감당할 수 없는 경우에는 정부가 재보험을 담당해 주는 것을 제도화해야 한다.

셋째, 농업재해보험제도의 수립시행 방법에 관한 기본방향을 설정해야 한다. 농작물보험이 제도로 성립되어 농어민에게 시행되기까지는 연구결과에 따라 일정기간의 시험사업이나 준비단계를 거쳐야만 한다. 모든 농작물을 동시에 시행하기는 불가능하므로 시범적인 작물을 선정하여 우선 실시하되, 그 결과에 따라 단계적으로 다른 작물에 적용시켜 나가는 방법으로 추진되어야 한다. 여기에서 농업재해보험제도를 시범적으로 시행하기 위한 적정 품목의 농작물 선정은 보험방식에 따라 견해를 다르게 가질 수 있겠지만, 보험제도 수립초기의 성공적인 시행을 위해서 보험수요가 높을 것으로 예상되는 작물 즉 규모화, 전업화, 상업화가 진전된 작물을 우선 대상으로 해야 할 것이다. 다른 한편에서는 농가경제에 영향이 크고 비중이 높은 중요작물을 우선 대상으로 선정해야 한다는 의견을 보이고 있지만, 이것은 농업재해보험이 이론적으로 순조롭게 적용될 수 있고 반드시 효과적인 제도로써 성립될 수 있다는 전제가 성립될 경우에 해당된다. 그러나 경우에 따라서는 작물보험 성립요건이 가장 잘 갖추어진 작물이라고 선정한 어느 특정작물이 농가수도 적고 재배지역도 협소해 보험의 위험분산 효과나 농민의 보험수요가 너무 낮을 경우는 실패할 우려가 있을 것이다.

다음은 농업재해보험제도의 내용 가운데 가장 논란의 대상이 될 수 있는 보험료 부담과 정부의 지원문제와 관련된 기본적인 방향이 정립되어야 할 것이다. 우선 농업재해보험은 보험제도의 하나이며, 보험제도는 경영체가 자력에 의해 위험에 대비할 수 있는 능력을 갖추어 주기 위해 만들어 놓은 경제적 시설이다. 그러므로 자립능력 배양에 중점을 두어 보험료 부담의 의무를 보험가입자에게 두어야 한

다. 보험사업에 필요한 모든 비용, 즉 순보험료와 부가보험료를 모두 가입자인 농민이 부담하는 것을 원칙으로 해야 된다. 그러나 앞에서도 논의된 바와 같이, 농작물 재해대책의 하나이며 농업재해보험이 가지는 사회정책적 중요성을 감안하여 부가보험료인 조직관리 운영비는 정부가 지원할 수 있도록 하는 것이 좋을 것으로 본다. 외국의 사례에서는 관리운영비 외에 농민이 부담하는 보험료의 일부를 지원하는 나라도 있다. 그러나 일단 지원되면 지원수준은 정치적 압력에 의해 계속 상향조정되는 문제점을 가지고 있고, 이로 인해 발생하는 역효과가 크므로 이를 중시해야 한다. 결국 보험료 가운데 부가보험료는 정부가 지원하되 순보험료는 가입자가 전액 부담하는 형태로 제도의 방향이 정립되어야 한다. 이 경우 보험가입은 본인의 희망에 따라 가입할 수 있도록 하는 자유가입을 원칙으로 해야 하며, 가능하면 보험수준에 따라 선택적으로 가입할 수 있도록 함으로써 자율적 보험의 체계를 갖추어야 할 것이다.

3.2. 재해보험제도의 성립요건

농업재해대책으로서 보험제도의 개발은 전술한 바와 같이 사회적·경제적 여건이 조성되지 않고서는 성공하기 어렵다고 본다.

우선 농업재해를 보험제도로 해결할 수 있는 것은 사후적인 경제 복구 부분일 뿐이며, 근본적인 대책은 아님을 전제해야 한다. 그러나 자연재해의 피해는 성격상 예방이나 회피가 임의적으로 가능하지 못하여 피해에 대한 사후적 복구의 의미도 상당히 중요한 기능을 하게 된다. 보험은 자연재해로 입은 피해의 복구뿐만 아니라 기대하는 수확량과 소득의 보전을 전제하고 있는 수준 높은 보상방법이다. 따라서 보험에 포함되는 작물을 재배하고 그것에 가입한 농가의 경우는 작물재해에 대한 피해지원이 필요 없게 된다. 그러므로 작물재해의

보험제도가 모든 품목에 모든 재해를 포함시키고 모든 농가가 가입할 경우 일반재정으로 시행되는 재해지원제도는 필요 없게 된다. 그러나 작물보험제도는 가입단계에서 자유의사를 존중하고 보험료의 부담이 따르게 되므로 가입을 못하는 농가가 있게 마련이다. 그래서 보험제도가 수립 시행되고 있는 나라에서도 별도의 재해지원이나 보상제도는 시행되고 있는 것이다.

이와 같은 보험제도의 범위를 분명히 하고 보험제도가 성립하기 위한 조건을 보험원리에 의거하여 살펴보면 다음과 같다. 보험은 “우연적 사건에 의해서 경제적 생활이 불안정하게 될 경우 이에 대비하는 사회대책으로서 간접적이고 소극적인 수단”이라고 할 수 있다. 우연적 사건은 개별적으로는 그 발생을 예측할 수 없으나 불특정 다수를 대량 관찰하면 사건의 발생에는 일정한 비율이 발견되며, 이와 같은 과거의 사실로 미루어 일반적 사정이 변하지 않는 한 그 사건의 장래의 발생률, 즉 확률은 과거의 발생률과 동일하다고 볼 수 있다. 보험은 이와 같은 원리에 입각해서 성립되는 경제준비의 사회적인 시설이다. 결국 농업재해에 대한 보험도 농가가 개별적으로는 예측할 수 없거나 대비할 수 없는 자연재해들에 대해서 다수의 농가를 집단화시킴으로써 예측 가능한 재해와 그 재해의 대비를 제도화시킬 수 있어 이를 실현시키고자 하는 것이다.

일반적으로 보험을 성립시키기 위해서는 몇 가지의 요건이 충족될 수 있어야 하는데, 농업재해에 있어서도 이와 같은 요건 검토는 필요하다고 본다.

우선 보험이 성립되기 위해서는 보험대상이 될 위험이 존재해야 한다. 이것은 농업재해위험의 발생이 항상 존재하고 있어야 한다는 것이다. 그런데 농업위험은 전술한 바와 같이 재산적 위험과 인적 위험, 그리고 자연적, 사회적, 경제적 위험 등이 존재하고 있으며, 그

중에서도 이 연구에서의 보험이나 보상대상으로 되고 있는 위험은 자연위험이다. 농가재산에 영향을 주게 되는 자연적 위험에는 기상요인에 의한 것과 기타요인에 의한 것이 있으며, 기상조건의 변동에 의한 위험들이 주로 농작물보험의 대상이 된다. 그리고 이러한 위험의 발생과 피해는 이미 상세하게 다루어졌다.

둘째의 보험성립요건은 농업위험의 측정가능성이다. 보험대상이 될 수 있는 위험들은 보험을 성립시키기 위해서 반드시 확률적으로 존재하고 있어, 어떤 형태로든 그 측정이 가능해야만 한다. 즉 위험 또는 이로부터 일어나는 손해를 예측할 수 있는 통계적 가능성이 있어야 한다. 따라서 사건발생의 빈도 또는 시기가 극히 불규칙한 위험 또는 해에 따라, 손해의 차이가 심한 위험일수록 보험가능성이 적어진다. 그런데 농업경영상의 위험은 발생빈도가 비교적 높고 지역에 따라 혹은 작물에 따라 위험성을 어느 정도 예측할 수 있으나, 때때로 천재지변적인 불규칙성과 과대한 위험성을 내포하는 것도 있어서 기술적으로 보험개발을 어렵게 하는 요인도 있다. 농업생산의 위험에서 위험예측이 곤란한 점은, 인간의 재해대비 노력과 성의에 따라 피해발생이 달라질 수 있다는 점이다. 그러므로 농업보험을 성립시킬 수 있는 위험이라면, 어느 정도의 손해위험으로서 그 위험의 영향이 일반적으로 회소하거나 막대하지 않아야 하며 도덕적 위험이 높지 않아야 한다. 뿐만 아니라, 이러한 위험 확률은 보다 나은 평균치를 얻을 수 있는 확률원리에 이론적으로 적용될 수 있어야 한다. 보다 나은 위험확률을 얻기 위해서는 동질적 위험의 보다 많은 수효를 결합할 수 있어야 하며, 과거의 여건이 미래의 것과 유사해야 한다.

셋째의 성립요건은 다수경제의 결합가능성이다. 보험은 위험결합의 원칙에 입각한 사회시설이며, 이러한 위험결합을 통하여 개인이나 기업은 실제 손실을 평균손실로 대체할 수 있기 때문에, 보험의

대상이 될 수 있는 위험은 반드시 위험결합이 가능한 것이어야 한다. 이와 같은 조건은 보험경영의 측면에서 말할 수 있는 요건이며 이를 보통 “대수의 법칙”과 “위험분산의 원리”로 설명하는데, 이는 보험성립을 위한 가장 중요한 조건이라고도 할 수 있다. 왜냐하면 상당수의 동질적인 위험의 결합이 없이는 보험의 기본인 위험분산이 불가능해질 뿐만 아니라, 다수의 위험결합이 없이는 위험확률이나 피해의 평균치를 얻을 수가 없어서 합리적인 보험운영이 불가능해지기 때문이다. 그런데 기상재해를 중심으로 하는 농업재해보험의 경우 수리시설이나 지리적 여건에 따라 어느 정도 위험 확률의 지역차를 계산할 수 있게 되는데, 이 때 피해 상습지와 피해 안전지역간의 보험수요격차와 보험료를 차등화문제가 발생된다. 그리고 피해 안전지역간의 보험제도의 성립을 중시하지 않고 피해 상습지에서는 요구가 높아 피해 위험이 높은 자만 가입하는 소위 역선택의 위험이 발생된다.

넷째의 요건은 보험상품의 구매력이 존재해야 하는 것이다. 이것은 보험을 하나의 상품으로 간주하고 보험의 수요인 가입동기를 구매력으로 볼 때, 보험상품의 가치는 구매력을 높이는 가장 중요한 요인이 되기 때문이다. 이와 같은 구매력, 즉 보험수요가 존재하지 않고서는 보험의 성립은 불가능하다. 보험상품의 구매력은 보험가입자의 과거 경험을 통하여, 즉 과거에 입은 재해손실과 그 때의 극복을 위한 물적, 심적 고통을 통하여 보험에서 오는 효과를 인정할 때 비로소 구매력이 생기게 된다. 이와 같이 생겨난 보험구매력은 보험을 성립시키기 위해서 다수로 존재하여야만 하며, 보험료의 지불능력도 수반되어야 한다. 그런데 우리 나라의 재해는 농가들로서는 경험이 풍부하지만 대부분이 영세하고 소규모의 복합식 경영을 해왔으므로 보험구매력과 연결되는 숫자는 적을 것이다. 그러나 앞으로 점점 더 기업적 영농이 증가하고 이농으로 인한 영농규모의 확대와 전업농화

의 농업구조 개선정책에 힘입은 기업농의 창출은 보험수요를 크게 늘려 가는 효과를 보게 될 것이다. 다만 지역적 피해위험의 많고 적음을 감안하여 피해율과 보험료율을 조정하고 보험료 납부능력의 부족분을 지원하는 행정적 지원이나 홍보전략이 필요할 것이라고 본다.

다섯째의 요건으로는, 보험비용의 최저부담이 가능해야 한다. 보험비용은 순위험을 방지하는 데만 소요되는 비용(순보험료)과 이 사업을 수행하기 위해 들어가는 부대비용(부가보험료)을 모두 포함하는 의미이며, 여기에서는 실질적으로 농업재해가 가지고 있는 사회성을 감안하여 그 비용은 순위험을 방지하는데 소요되는 정도의 낮은 수준으로 해야만 한다. 여기에서 농업재해보험의 성립시 보험자를 상법인으로 할 것인가, 또는 공익법인으로 할 것인가 등에 대한 문제이며, 이윤을 목적으로 하는 일반 손해보험법인으로 성립시키는 경우 부가보험료 외에 이윤을 추가시켜야만 한다. 그러나 농업재해에 대한 작물보험은 재해의 위험과 그 피해로 인한 산업에의 영향 및 보험구매자인 농민들의 경제력 등을 감안할 때 완전한 민영보험자의 이윤추구식 보험비용부담은 능력이 미치지 못할 것으로 판단된다. 특히, 농작물보험이 강제적 가입이나 또는 보험시행의 의무로 지워질 경우 이것은 사회보험적 성격을 내포하게 되는 것이며, 재해보상적 의미도 내포하므로 기업보험자의 참여는 어려울 것이다.

끝으로 보험의 성립요건에는 보험료의 등급화도 중요하게 검토되어야 한다. 보험의 일반원리인 “급부반대급부 균등의 원칙”에 따르면 보험료의 총액과 보험금의 총액이 균등을 이루어야 한다는 것이며, 그러므로 위험이 큰 것은 보험료가 높아야 하고 위험이 적은 것은 보험료가 낮아야 한다는 기초원리의 적용이다. 보험료는 다수의 경제단위가 분담 각출하는 것으로, 농업은 자연환경의 지배를 크게 받고 위험률도 다르므로, 그 격차를 감안하는 차등 부담이 이루어져

야 한다. 또한 피해상습지역과 피해안전지역에 있어서의 보험구매력은 큰 격차를 가지게 될 것이므로 보험상품의 가격인 보험료는 그에 상응하는 형태로 차등화되어야 한다. 그러나 구매력의 최저한도는 너무나 격차가 크게 날 경우 보험료의 선택 폭을 벗어나게 되므로, 공공단체나 정부의 지원에 의해 구매력 발동의 한계까지는 최소 부담의 원리가 적용될 수 있도록 등급별 지원을 조정도 해야 할 것이다.

3.3. 재해보험제도의 도입 방향

이와 같은 농업재해보험 성립요건을 감안하면서, 우리 나라가 농업재해보험 개발을 시도하려 할 경우 기본적으로 다음과 같은 방향으로의 제도정립이 필요하다고 본다. 첫째, 농업재해 보상이나 지원 제도와는 성격이 다른 보험방식임을 확실히 해야 한다. 보험제도는 규정을 통해 보험에 가입된 사람에게만 재해시 보험금을 지급하게 되며, 가입자는 의무적으로 보험료를 납부하는 것이다. 따라서 피해만 발생하면 보험금 지급, 즉 피해보상을 권리로서 요구할 수 있으며, 이것이 바로 생계보호를 위해 제공되는 사회부조적 재해지원 및 재해보상제도와는 전혀 다른 점이다. 보험은 피해가 없는 평소에 보험료를 열심히 내고 미리 재해를 대비해 두었다가 재해가 발생했을 때 그 피해액에 해당하는 보험금을 받는 것으로, “급부반대급부 균등의 원칙”에 의거하고 있는 것임을 확실히 하는 것이다.

둘째로는, 보험대상이다. 보험대상은 우선 재해의 종류를 선별적으로 결정할 수 없는 자연조건이나 기상조건의 연관성 때문에 모든 자연재해를 종합적으로 대상화하는 것이 합리적이다. 그러나 보험대상이 되어야 할 작물이나 농산 품목은 품목별 성질이 다르고 경영형태도 다르므로, 보험상품화가 가능한 품목부터 단계적으로 개발해 나

가야 한다. 처음 단계에는 농업 중 가장 전업화가 진전되어 보험수요가 높은 품목만을 보험대상으로 개발해야 성공적인 제도수립이 될 수 있다. 그 다음은 갖추어진 조직과 경험을 토대로 품목을 선별적으로 늘려 가는 방법이 가장 합리적이다. 이 경우 현재 상태에서 가장 보험수요가 높은 품목은 현재 전문화가 비교적 진전되어 있는 축산부문(낙농, 육우, 양돈, 양계 등)과 과수부문(사과, 배, 복숭아, 포도, 참다래, 단감, 감귤 등), 특수작물(담배, 인삼 등) 및 시설원예부문(비닐하우스, 유리하우스 등)이며, 벼농사의 경우도 규모화된 농가가 크게 늘어나고 있어 지역에 따라서는 보험수요가 있을 것으로 보인다.

셋째로, 보험제도의 개발단계는 보험제도 시행방법과 같은 것으로 대상품목이 정해지면 그에 대한 보험수요 예측과 보험방식, 평가 등을 연구하는 연구개발 단계를 거쳐 보험을 취급해 본 경험이 있는 관련 조직이 사업을 확대하는 방법으로 도입되도록 해야만 무리가 없을 것으로 보인다. 결국 농작물재해보험은 농업관련보험을 확장해 오고 있는 농업협동조합의 공제사업의 일환으로 확장시키는 방법이 가장 합리적이라고 생각된다. 일반 손해보험기관이 작물재해보험을 사업으로 확대하기에는 전문성 뿐만 아니라 사업의 이윤추구에 따른 보험료 부담능력의 문제까지 제기되므로 성립이 불가능하게 된다. 그러므로 농협이 농민을 위한 공익사업 차원에서 이를 단계적으로 개발하되 보험료의 부담능력을 감안하는 정부차원의 지원이 이루어지면 가능할 것으로 본다.

넷째로는, 보험가입 방식의 결정이다. 이것은 대부분의 공적 보험제도가 다수의 경제주체를 가입시키기 위하여 강제가입방식을 동원하고 있으므로, 작물의 재해보험을 공적 보험성격으로 구분하여 강제가입 방식으로 할 것인가, 아니면 임의가입 방식을 택할 것인가는 매우 중요하다. 임의가입 방식은 농어민에게 환영은 받겠지만 가입

자수가 적어서 위험분산의 원리가 적용되기 어렵고 역선택의 문제점이 제기될 수 있다. 그러나 강제가입 방식은 보험수요나 구매력을 무시하고 강제 방식을 쓰므로 저항을 가지게 하고 보험료 납부를 거부하거나 제도를 부정하는 등의 문제를 일으킬 우려가 있다. 따라서 현재의 상황에서는 가입을 자유의사에 맡기되 보험수요가 높아질 수 있도록 하는 정부지원과 홍보활동에 역점을 두어야 한다. 다수경제의 결합이 보험재정을 건실하게 하므로 가입자수 확보에 노력하되, 제도수립 초기부터 많은 수의 호응을 받을 수는 없으므로 단계적인 방법을 사용하는 것이 좋겠다. 예를 들면, 초기단계에는 보험료를 약간 낮추어 시작한다던가 정부지원을 약간 높이는 방법 등이 동원될 수 있다. 또한 가입의 자유의사는 존중하되 일정한 규모(대규모) 이상의 해당품목 생산자는 의무적으로 가입하게 하거나 일정규모 이하의 생산자는 임의가입으로 하되, 가입된 자에게는 부담을 경감시켜 주도록 하는 등의 방법도 가능할 것으로 보인다.

다섯째로, 농업재해보험은 제도의 수립과 시행에 정부의 지원이 필요하다. 특히 제도수립 초기의 성공적인 정착을 위해서는 지원의 필요성이 크게 강조되는데, 문제는 정부의 지원이 상습화되거나 늘어나게 되어 본래의 목적보다도 일반재정부담을 늘리게 되는 문제점은 막아야 한다. 미국의 경우는 이러한 문제점을 감안하여 처음부터 조직관리 운영비만을 보조할 수 있도록 하고 보험료 지원이나 보험금 지원은 제도적으로 할 수 없도록 해 왔었다. 그러나 최근에는 농가수가 크게 감소하고 부담능력이 어려워져 보험료의 지원방식이 도입되었다. 그러나 이들은 농업의 수출산업화 전략에 의한 과감한 지원이었다고 보이며, 생산면적 확대와 생산량 증대를 위해서는 작물재해보험이 상당한 효과를 가지고 있는 점을 감안할 필요가 있다. 그러므로 우리 나라의 작물재해보험 지원은 초기단계의 가입자 부담능

력 지원의 필요성과 농산물 시장개방의 압력에 따른 국내 농산물 생산성 향상을 위해서 조직관리 운영비를 전액 지원하고 보험금의 지급시 일부를 지원하는 방법이 필요하다고 본다. 보험료의 일부를 지원하지 않고 보험금을 지원하는 급여지원 방식은 일정한 기간이 지나 보험사업이 제 궤도에 올랐을 때는 지원금을 감축시켜 나갈 수 있기 때문이다. 보험료의 지원은 농가에게 직접 지원하는 효과가 있으나, 전술한 바와 같이 끊임없는 지원과 지원액의 인상요구를 거절하기 어려워 재정압박을 받게 될 것이다. 보험료의 지원이 필요하다고 판단될 경우는 보험수요는 높는데 구매력이 낮거나 비용최저부담의 원칙에서 문제가 발생할 소지가 있을 경우이므로, 보험구매력이 높아지고 비용최저부담을 위한 조직관리가 정비, 정착되면 이와 같은 지원은 점차 줄여나갈 수 있도록 제도화해야 한다.

여섯째로는, 농작물 재해보험사업의 시행을 위해서 재해발생의 위험과 피해를 시계열로 통계화할 수 있는 작물피해통계 또는 재해통계를 만들어 구비해야만 한다. 이것은 보험대상이 되는 재해와 그의 피해가 측정 가능해야만 한다는 원칙에 입각한 것이며, 이러한 통계적 자료의 마련은 시간을 요하는 것이므로 보험제도 실시계획의 선결문제인 것이다. 작물피해통계는 현재 수도작이나 주요작물에 대해서만 행정통계 형태로 정비하고 있어 매우 빈약한 상태이다. 보험제도 수립을 위해서 뿐만 아니라 농산물의 국내조달목표 설정 및 계획수행을 위해서도 농작물의 재해통계는 시급하다. 현재 농림부의 농림통계는 조직이나 규모 및 경력면에서도 상당한 수준에 와 있으므로 작물의 피해조사 노력이나 기술만 주입한다면 크게 어렵지 않은 사업의 확장분야라고 생각된다.

그 외에도, 보험료의 지역별 등급화문제, 보험제도의 홍보, 전담직원의 확보와 훈련 등 기술적인 문제들은 기본적인 방향만 결정되면

부수적으로 따라 주어야 하는 과제이므로 별도의 설명을 생략하고자 한다. 보다 중요한 것은, 농작물재해의 사후대책으로서 농업재해보상 제도를 현재의 수준에서 어떻게 개선하고 농작물보험제도는 어떠한 위치에서 수립해 나갈 것인가 하는 정책결정이다. 특히 농작물재해보험제도의 수립은 장기적으로 우리 농업의 구조가 기계화와 규모화를 기반으로 하는 고도기술영농 방향으로 지향하게 될 경우, 이들 영농을 뒷받침할 수 있는 품목별 작물보험 형태로 개발 도입되어야 한다. 전략적 성장 작목이나 수출유도작물에 대해서는 간접적인 지원정책으로서의 재해보험제도 수립이 상당한 효과를 가질 수 있으며, 동시에 농어민의 복지도 증진시키는 좋은 기회가 될 것이라는 판단이다.

3.4. 농업재해보험제도 실시를 위한 선결과제

농업재해보험은 농업재해에 대한 사후적 경제대책으로서, 이를 시행하기 위한 경제시설이 필요하고 이 시설의 관리운영을 위한 규정, 보험사업 내용규정과 같은 제도화가 이루어져야 한다. 이와 같이 새로운 제도가 만들어지는 것은 장기적 관점에서 사회·경제·정치적 효과를 기대하는 것이므로 단기적인 정책과 같이 다루어져서는 안 된다. 특히 보험은 작물에 따라 장기성을 요하는 것이며, 이 보험사업을 수행하기 위해 조성한 기금이나 특별재정 등의 경제시설과 이를 관리 운영하기 위해 만든 조직들은 이 제도가 존재하는 한 계속 유지되어야 한다. 따라서 이와 같은 장기적이고 사회·경제·정치적인 영향이 큰 보험사업을 새로운 제도로 만드는 과정도 그 만큼 신중해야 한다. 그리고 이러한 제도수립이 목적하는 바 그 효과를 충분히 기대할 수 있는 것인지도 상세히 검토해야 한다. 이 제도가 시행되면 직접적으로 영향을 받게 될 농민들과 관련기관 등에 대해서도 공조체제가 이루어져야 한다. 그러기 위해서는 이 제도 수립과 시행

에 필요한 여러 가지 요소들을 갖추고 대비하지 않으면 안된다. 이와 같이 농업재해보험제도 도입 실시를 위해 선결되어야 할 중요한 과제와 조치로는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째로, 농업재해보험의 전문가 부족문제이다. 이것은 중요한 사회적 제도 수립시행에서 관련전문가나 전문적인 담당자 부족으로 인한 사업실패의 위험이 있기 때문이다. 특히 보험사업이 확정되면 보험인수와 보험관리, 사고 발생시 손해평가 등 전문적인 작업들이 즉시 시작되어야 하므로 이와 관련된 인력을 확보하고 양성하는 작업이 이루어져야 한다.

둘째로는 미비된 통계자료의 보완 문제이다. 이것은 보험제도 수립시 가입대상인 농가의 기준수확량 설정과 피해율에 따른 보험료를 설정을 위해 시급하게 만들어져야 할 자료이다. 현재는 작물별 생산량통계도 지역별로 정확하게 만들어지지 못하고 있는 상태이며 피해통계는 거의 없어 이를 만들지 않으면 안 된다. 그리고 이와 같은 통계는 정확성을 기하고 평균치를 구하기 위해 최소한 5년치 이상의 자료가 수집되어야 한다.

셋째로는 농업의 기상변동에서 오는 특성으로 이상적인 대재해에 대비한 재원확보 문제이다. 이것은 보험실시 초기단계에 발생하게 될지도 모르는 초이상적인 재해에도 대비해야 하기 때문이다. 농업재해보험이 실시되어 일정한 기간이 지나면 매년의 이상재해에 대비한 적립기금에 의해 해결될 수 있지만 초기단계에서는 이에 대비하는 기금조성이 불가능하기 때문에 이를 해결할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

넷째는 농업재해보험에 대한 농민들의 인식부족문제이다. 농업재해보험의 가입대상이 되는 농민들이 보험의 필요성이나 중요성을 인식하지 못하고 있고, 일반 민영보험을 통한 잘못된 인식 때문에 정책

적인 농업재해보험마저도 거부하거나 관심을 가지지 않고 있기 때문이다. 어떤 새로운 사회정책적 제도라도 처음 수립 시행될 때에는 이를 충분히 홍보하고 교육시켜 적극적인 주민의 호응을 유도해야만 성공적으로 시행할 수 있게 된다. 특히 보험제도와 같이 농민이 가입하여 보험료를 부담해야 하는 제도에 있어서는 농민들의 인식문제가 매우 중요하다. 최근에 정부가 도입, 실시한 의료보험과 연금보험에서도 그와 같은 사례를 볼 수 있었다.

다섯째로는 농업재해보험을 실시하게 될 경우 이 제도를 관리 운영해 나갈 담당기관 선정과 조직구성 문제이다. 농작물에 대한 재해보험은 앞에서 논의된 바와 같이 사회정책적 성격이 강한 반면 수익성이 낮고 복잡하여 민간보험기관에서는 흥미를 가지지 않는 상태이다. 결국 정부의 요청에 의해 어느 관련 조직이나 기관이 이를 위임받아 운영하게 될 수밖에 없을 것으로 판단된다. 이 과정에서 보험료 부담을 최소화시키기 위해서는 보험대상이 되는 작물과 관련되는 공적 성격의 조직이나 기관을 보험관리자로 활용하는 것이 유리하다. 이 문제는 앞에서 논의되었지만 농업재해보험제도가 수립 시행되기 이전에 확정되어 사전 준비작업을 총괄해야 하기 때문에 선결과제로서 중요한 문제가 되고 있다.

여섯째로는 농업재해보험을 모든 작물에 대해 동시에 실시할 수 없어 우선 실시대상에서 제외되는 작물을 재배하는 농가에 대한 대책이다. 이것은 농업재해보험이 실시되는 작물과 실시되지 않는 작물간의 불공평성이나 관련 농가의 피해시 대책과 관련되는 문제로서, 앞에서 논의한 바와 같이 미적용 농작물에 대해서는 현행 재해대책법에 의한 지원수준을 재생산기능을 유지할 수 있도록 하는 수준까지는 상향조정해야 할 것으로 보인다. 뿐만 아니라, 단계적인 방법으로 장기적으로는 가능한 한 모든 작물을 보험가입대상으로 하기

표 5-1 농작물보험 실시를 위해 선결되어야 할 문제점과 대책

문 제 점	문제가 되는 업무 부문	대 책
1. 농작물보험 전문가 부족	사업실시에 대한 검토, 사업계획 수립, 보험관리, 사고심사등이 불가	- 전문가 양성(보험 전문가, 손해사정인 등)
2. 통계자료의 미비	기준수확량 설정, 보험료율 산정 등 보험설계 곤란	- 기존통계 정리 - 보험관련통계조사 실시
3. 이상재해에 의한 대손실 발생	대규모 재해 발생시 거액의 공제금을 담당기관이 지불할 수 없으므로 지급불능에 따른 사회문제 발생	- 재원확보 조치 정부 재보험 인수기금 적립 - 법적 근거 마련
4. 농업인의 인식 및 보험 수요	재해보험에 대한 농업인의 인식 부족	- 가입 유인책 마련 - 홍보 강화
5. 농작물보험 담당기관 선정 곤란	수익성 결여 및 업무의 복잡성으로 사업담당 기피	- 업무체계정비 및 관리비 지원
6. 미 실시 작물에 대한 조치	미 실시작목에 대한 실시요구 또는 재해시 보험수준의 보상요구 예상	- 재해지원 강화 - 보험실시 검토
7. 평가 문제	생산량, 손해액 등 평가시 농업인과의 분쟁 우려	- 평가체계, 평가요령 정비
8. 작물보험에 대한 정책적 의지 불확실	새로운 정책도입에 따른 부담과 보험제도효과의 불확실성, 보험실시에 대한 정치권의 압력등 갈등요인 내재	- 확고한 재해대책 방향 정립 - 재해보험 시험사업 실시방안 검토

위한 계획을 수립해야 할 것이다.

일곱째로는 농작물재해에 대한 피해평가 체계확립과 평가요원 확보를 위한 교육계획 수립이다. 피해농가에 대한 손해액의 평가는 보

험금 지급과 직결되는 관심 높은 부분이므로 객관성과 전문성 및 공정성이 확보되어야 한다. 따라서 이 피해평가 방법과 평가요원의 확보는 매우 중요하고 어려운 일이다. 외국의 경우 보험가입자 가운데 전업농을 선정하여 상호 교환평가 방식을 채택함으로써, 서로간에 실제보다 높게 평가하게 되면 모든 가입자의 보험료가 상승되므로 평가자 자신의 보험료도 인상된다는 생각에서 정확한 평가를 할 수 있도록 하는 방법을 사용한다는 것이다. 그러나 평가는 어느 한 사람의 평가결과만으로 결정하기 어려우므로, 집단평가나 교환평가 또는 단계적 평가 등의 방법을 작목의 특성과 피해종류에 따라 적절히 개발하여 적용해야 할 것이다.

평가요원의 문제는 평가원을 선발하여 교육하는 것이 선결과제이다. 이들은 농업재해보험이 실시될 경우 활동이 가능하도록 준비되어 있어야 하기 때문이다.

마지막으로는 이와 같은 선행요건이 모두 갖추어진다고 해도 정부의 농업재해보험 실시에 대한 의지가 없으면 안 된다. 이 문제는 농업재해대책의 일환으로 검토되고 있는 농업재해보험제도가 재해보상제도와 비교하여 효과가 있고 장기적으로도 발전가능성이 있는 제도라면 정책적인 판단을 확실하게 내려야 하기 때문이다. 지금까지의 정부태도는 농업재해보험제도에 대한 확신이 없고 재해보상제도를 만드는 것은 위험하므로 적당한 선에서 보험제도를 연구검토중이라는 애매한 입장으로 농민의 요구와 정치권의 압력을 피해 왔었다. 그러나 그와 같은 방법은 임시방편에 불과하다. 이제는 진정으로 농민의 소득보장이 뒷받침되는 농업구조개선 정책을 추진해야 할 때이므로 정책적인 결정과 의지를 보여야 할 것으로 본다. 정부의 확고한 정책적 의지가 있다면 단계적이고 시범적인 사업에서부터 계획적으로 제도도입과 시행을 추진할 수 있을 것이다.

제 6 장

요약 및 결론

농업재해구조제도 체계정립에 관한 연구는 농민들의 농업생산과정에서 발생될 수 있는 각종의 재해 가운데 불가항력적인 기상재해에 대비하여 사후적 경제지원을 목적으로 연구한 것이다. 농업재해대책으로서는 사전의 예방대책과 사후복구대책이 있으며 사후대책에서도 물리적 복구와 치료대책 및 경제적 복구대책이 있다. 이 연구는 재해구조인 사후 조치적 제도에 대해 연구 검토하는 것이며, 그 중에서도 특히 오랫동안 논란의 대상이 되어 왔던 경제적 복구대책인 재해지원제도와 보상 및 보험제도의 합리적 체계 정립에 관한 검토를 목적으로 하였다.

서론에 이어 제2장에서는 농업재해에 대한 지원, 대책의 종류와 의의를 살펴보았다. 사후대책으로서의 재해복구를 위한 주요 경제복구대책은 생계보장기능의 재해구조제도, 피해보전기능의 재해보상제도, 그리고 소득보장기능의 재해보험제도가 있음을 밝히고 각각의 의의를 소개하였다. 이들 세 가지 제도는 각각의 특성과 목적을 가지

고 있다. 재해구호제도는 정부가 부담하는 재정에 의해 재해농가의 기초적인 생계보장을 목적으로 하는 제도이며, 재해보상제도는 정부 재정에 의해 재해농가의 재생산기능을 보장해주려는 목적의 제도이고, 재해보험제도는 보험가입농가가 부담하는 보험료를 재정기반으로 재해농가의 소득을 보장하는 것이 목적인 제도이다.

제3장에서는 농어업재해대책법과 자연재해대책법에서 규정되어 있는 현행 농업재해대책의 실시현황과 문제점들을 검토하였다. 문제점으로는 첫째, 피해 지원수준이 비현실적이라는 것, 둘째, 영농규모에 따른 지원수준의 차이가 정부의 영농규모화 정책과 맞지 않는다는 것, 셋째, 지원대상 항목이 영농기술의 변화를 반영하지 못하고 첨단장비나 시설 등이 빠져 있다는 것, 넷째, 지원대상 피해규모가 지나치게 커서 많은 소규모 재해가 지원받지 못할 수 있다는 것, 다섯째, 피해를 계산이 불합리하다는 것, 여섯째, 피해의 보고와 조사가 체계적이지 못하고 민원의 소지가 있다는 것, 일곱째, 재정적으로 많은 지원액의 확보가 어렵다는 것, 그리고 마지막으로 관계법령들 사이에 체계와 조정이 필요하다는 것이 지적되었다. 특히 농협이 사과재배농가에 대하여 실시한 설문조사 결과 자료를 분석하여, 농업인들이 사과보험제도의 도입에 반대하는 것은 높은 보험료 때문임을 밝혔고, 그러나 재해의 경험이 있을수록, 그리고 연령이 낮을수록 도입에 긍정적인 응답을 보이는 경향이 있었다는 점을 지적하였다.

제4장은 보상제도의 도입에 따른 문제점을 검토하고 보험제도를 이와 비교, 검토하였다. 재해구호제도는 우리 나라의 현행 농어업재해대책법과 동일하게 생계보호기능을 가지므로, 농작물의 피해액과는 크게 관련이 없고 생계에 위협여부가 관점이 되는 사회정책의 기본적인 제도이다. 따라서 재해구호기능은 앞으로도 계속 유지되어야 하지만 이 제도 하나만으로는 재해농가의 경제적 파탄을 막을 수가

없다는 문제점이 있다. 결국 농가의 건전한 경제활동을 뒷받침하고 소득을 안정시켜 주기 위해서는 작물재해에 대한 피해보상 방식이나 또는 보험방식의 도입이 필요하며, 그 필요성에 대한 사회적 인식이 점차 높아지고 있는 상황이다.

이러한 사회적 요구에 따라 항구적인 농업재해구조제도의 체계를 확립하기 위해 농업재해대책을 총괄적으로 검토하였다. 특히 농업재해시 피해복구의 가장 중요한 역할을 담당해야 할 경제적 제도로써 재해보상제도 및 재해보험제도를 그 특성과 기능별로 검토해 보았다. 그 결과 우리 나라의 재해발생 성격이나 제도발전의 특성상 생계 보장 목적의 재해구호제도와 소득보장 목적의 재해보험제도를 농업재해구조제도의 기본체계로 하는 것이 가장 바람직한 것으로 판단되었다.

제5장은 이러한 검토에 입각하여 농업재해구호제도의 개선사항과 농업재해보험제도 도입을 위한 성립요건과 제도적 도입방안을 소개하였고, 도입을 위한 선결조건들도 살펴보았다. 여기서 논의된 바에 따라, 우리 나라의 현행 농어업재해대책법의 재해구조제도 체계확립 방안을 요약, 정리하면 다음과 같다.

농어업재해대책법에 의거한 농업재해지원제도의 문제점별 개선방안을 보면, 우선 농업재해지원제도를 재해시 생계구호 목적의 제도로 확립시키기 위해 피해보상적 성격의 지원수준 상향조정은 신중하게 검토해야 한다. 농업재해보험제도가 시행되더라도 보험대상이 되지 못하는 작물재배 농가나 보험에 가입하지 못하는 농가를 위해 이들이 해당되는 분야에 관해서는 지원수준의 상향조정이 필요하지만, 보험대상 작목이나 가입농가에 대한 지원은 제한되어 중복급여가 없도록 해야 한다.

둘째로, 농업재해지원대상규정의 제한폭을 현행 30ha 이상의 재해

지역 내에 전체 영농면적의 30% 이상 피해를 입은 농가로 좁혀 놓고 있어 문제가 많으므로 이를 확대 완화시켜 수해자의 폭을 넓히도록 해야 한다.

셋째로는, 재해지원 대상 농가의 영농규모에 따른 차등지원과 지원대상 제한 문제로서, 이는 규모화 영농유도 정책에 맞추고 피해복구의 능률을 제고시키기 위해서도 이들 제한 규정은 대폭(가령 10ha 미만) 수정되어야 한다.

넷째로는 재해 지원항목과 지원수준 문제 중 신기술 도입과 첨단 영농에 적용될 수 있는 시설과 장비도 피해시 지원대상이 될 수 있도록 해야 하고, 지원수준의 상향조정은 농업재해보험제도 도입을 전제할 경우 신중하게 검토하여야 할 것이다.

다섯째로, 재해지원 예산의 확보문제는 재해의 특성을 감안하되 최소한의 기본예산은 매년 확보될 수 있도록 편성기준에 넣고 초이상 피해를 감안하는 현행의 예비비 확보 방식도 병행해야 한다.

여섯째로, 농업 및 자연재해대책법과의 규정상 중복이나 상호간섭되는 규정들은 차제에 정비하여 일관성을 가지도록 해야 하고, 상호 긴밀한 협조와 보완관계가 되도록 체계화해야 한다.

그 다음은 재해구호적 현행지원제도와 보완기능을 가지는 소득보장 목적의 농업재해보험제도의 성립가능성과 제도수립 방안의 검토이다.

① 농업재해보험제도는 농업재해대책 가운데 사후적이고 간접적인 경제대책이므로 재해발생시 피해농가의 경제적 지원만을 가능하게 한다. 따라서 작물재해에 대비하는 정부주도의 예방대책(관개수 시설확충, 댐 및 제방시설설치, 한천관리, 내재해성 품종개발 등)을 소홀히 할 경우 보험제도는 막대한 재해발생과 그 비용 부담으로 실패하게 될 우려가 있다. 따라서 이와 같은 정부의 예방대책을 더욱

강화해야 하고 이를 담당하고 있는 정부가 작물보험의 최종적 책임까지 맡아야 한다. 정부가 이 작물보험의 최종책임을 맡는 방법은 이상재해에 대한 재보험책임과 보험사업 관리운영비의 지원이다.

② 농업재해보험제도는 모든 작물에 동시에 적용하기 어렵고 작물에 따라서는 보험제도 적용이 어려운 것이 있으므로 매우 선택적이다. 그러므로, 보험적용에서 제외되는 작물과 보험가입이 불가능한 농민을 위해 현행의 재해지원제도를 병행 실시하되, 보험적용이 되는 작물의 피해에 대해서는 보험에 가입하지 않은 경우, 보상적 성격의 지원은 지양하고 생계보호적 지원수준만을 유지하도록 하여 보험제도 가입 동기를 제고시키도록 한다.

③ 농업재해보험은 제도수립이 되더라도 즉시 본 사업으로 실시하는 것은 위험하므로, 농작물 가운데 가장 보험성립 요건을 잘 갖추고 제도시행 여건이 좋을 것으로 판단되는 작물을 선정하여 일정기간의 시범사업을 거쳐 본 사업으로 추진하는 방법을 택하도록 한다. 이 때 농업재해보험제도 수립과 사업시행을 위한 준비작업 및 선결되어야 할 과제들에 대해서는 정비하는 기간을 가지도록 한다.

④ 농업재해보험제도 시행에서 보험사업의 비용부담은 최저비용부담의 원칙을 감안하여 부가보험료의 비중을 줄이되, 순보험료는 농민의 자립의식을 감안하여 원칙적으로 전액을 가입자 부담으로 한다. 다만 정부의 보험사업에 대한 책임과 농가부담경감 방안의 하나로써 보험사업 관리운영비를 지원하는 것은 가능하다. 그러나 정부의 보험사업지원이 늘어나게 될 경우는 농업재해에 대한 보상제도가 오히려 유리한 제도가 될 수 있으므로, 농업재해보험제도에 대한 정부지원부담은 순보험료의 일부 또는 조직관리운영비의 일부를 지원하는 방법도 가능하도록 해야 한다. 이것은 보험조직의 방만한 운영과 비대화를 막기 위한 방법으로 활용된다.

이와 같은 방침에 따라 농업재해보험제도를 실시하려 할 경우 이 제도가 가지는 정책적 영향이나 사회적 중요성을 감안하여 단계적으로 신중하게 접근해야 한다. 특히 이 제도의 수립을 위해서는, ① 부족한 전문가의 양성문제, ② 부족하고 미비된 통계자료의 확보문제, ③ 시행초기에 발생할지도 모르는 초이상 재해에 대한 재정적 준비문제, ④ 농어민들의 보험에 대한 인식부족 문제 등을 해결해야만 한다. 이와 같은 문제점과 기본방향이 정립되었다고 하더라도, 중요한 것은 정부의 시행의지가 확실해야 하며, 그에 따른 지원계획이 수립되어야만 한다는 점이다. 정부는 현재까지도 농업재해대책 가운데 농업재해보험제도의 효과와 필요성에 대해 확신을 가지지 못하고 있는 상태에서 일부 정치권에서는 재해보상제도의 수립을 요구하고 있어 정책결정에 어려움을 겪고 있는 상태이다.

<Abstract>

A Study on the Crop Insurance and Support Programs against Natural Disasters

This study aims to find out better ways to economically support the farmers who have suffered from agricultural damages due to various natural disasters: for instance, heavy rain, storm, typhoon, drought, and cold weather. Those disasters are mostly unavoidable, so the study has focused upon the *ex post facto* restoration programs.

It is said that there are three kinds of economic restoration programs as *ex post facto* measures against the natural disasters: aid, compensation, and insurance. The aid program provides those damaged farm households with basic necessities such as rice, and with benefits such as the reduction of loan interests and postponement of loan repayment. The public agency can also help lessen the burden from the disaster through compensating the victims with the production costs or the expenses to purchase seed and fertilizers. Final program is the insurance which guarantees the farm households' agricultural revenue by the collected insurance premium.

Aid program is the basic one in terms that it has the function to protect and maintain the livelihood of the damaged households without any limitation on the amount and degree of the damages incurred on the crops, livestock, or other agricultural properties. It needs, therefore, to be kept working, because it touches upon the physical survival of the households; it is, however, not able to prevent the farmers from experi-

encing economic hardships or even bankruptcy. In this respect, compensation or insurance programs are crucial.

Closer examination of each program in this study has produced the following conclusion; it is most desirable that the aid and insurance programs form the two bases on which the *ex post facto* measures against agricultural damages are taken.

First, the aid program should serve to "aid" the needy people--mostly the economically lagged strata in the rural areas--rather than "compensate" them.

Second, more households need to be under the aid program through expanding the coverage; for instance, the current provisions cover only those households with damages inflicted in more than thirty percents of their cultivated land, which is too rigid according to many critics. Also, it is not desirable that the households with a good size of cultivated lands are excluded from the aid benefits, considering the fact that having large size of lands does not always mean being affluent.

Third, in light of the recent trend that new technologies and the state-of-the-art agricultural techniques are widely introduced and used, those new high-tech tools, facilities, or establishments need to be under the aid coverage.

Fourth, the government should maintain the basic level of budget for the aid programs every year, and the current system of reserved budget in preparation for possible unexpected disasters.

Last, the legally overlapped or mutually interfering provisions in the "Agricultural and Fishery Disasters Act" and the "Natural Disasters Act" are recommended to be rearranged so that the legislation maintains internal consistency.

This study has also investigated the possibility of the agricultural insurance program, and the followings are discussed as the basic principles to observe in introducing the program.

First, the government must take the final responsibility for the insurance by reinsuring the insurers and by paying the management expenses. The government also should not neglect to take the measures that will reduce damages.

Second, it is required that the compensation program be kept to a minimum, for, an overly high compensation level will shrink the motivation to join the insurance.

Third, a pilot project will be essential before the final decision is made about the covered objects, premium, and so on.

Last, the government needs to subsidize a part of the premium and the management expenses. Of course, the subsidy should not be so high as to cause an excessive burden on the governmental budget.

There are, however, a few prerequisites which the insurance program needs to satisfy if it is to be successful. Those are: the training of the experts, the creation and collection of various statistical data, financial preparation for potential ultra-level disasters which may occur at the early stage of the insurance system, the instruction of the farmers about the insurance, and so forth. The most important thing of all, however, is the willingness of the public authority, including the decision-makers in the government to take more fundamental measures.

Researcher : Myoung-Chae Joung, Jang Heo

E-mail Address : heojang@kreisun.krei.re.kr

참 고 문 헌

- 김성호, 정규선, 최경환, 「농업재해보험제도수립을 위한 조사연구」,
한국농촌경제연구원, 1989.
- 김성호, 정규선, 최경환, 이성호, 「1987년도 농업재해보험제도수립을
위한 조사연구」, 한국농촌경제연구원 연구보고 162, 1988.
- 김성호, 정규선, 최경환, 이성호, 정만태, 「농업재해보험제도수립을
위한 조사연구」, 한국농촌경제연구원 연구보고 140, 1987.
- 농림부, 「농림부문 수해현황 및 복구대책」, 1998.
- _____, 「농림업주요통계」, 1998.
- _____, 「농어업재해대책법 개정검토」, 1998.
- _____, 「농정대화자료」, 1998.
- _____, 「농림법률해설」, 1997.
- _____, 「농업재해대책 업무편람」, 1996.
- 농림부 농업정책국, 「농작물재해보험제도 도입 검토보고」, 1998.
- 농림수산부, 「농업재해보험종합보고서」, 1991.
- 농협중앙회, 「농업재해보험도상연습실무절차」, 1991, 서울: 농협중앙회.
- 이중웅, 김종숙, 최경환, 「농업재해보험 시험조사사업결과보고서(1983
년도)」, 한국농촌경제연구원, 1984.
- 이중웅, 김종숙, 최경환, 권태진, 박홍윤, 「농업재해보험시험사업설계:
전국 24개면 도상연습을 중심으로」, 한국농촌경제연구원 연
구보고 47, 1982.
- 이중웅, 정규선, 최경환, 하현철, 「농업재해보험 시험조사사업의 평가

- 분석」, 한국농촌경제연구원 연구보고 93, 1985.
- 이중웅, 정명채, 김종숙, 「농업재해보험시험사업설계」, 한국농촌경제연구원 연구보고 36, 1981.
- 이중웅, 정명채, 김종숙, 「농업재해보험제도에 관한 연구: 수도작을 중심으로」, 한국농촌경제연구원 연구보고 19, 1980.
- 이중웅, 정명채, 김종숙, 「농업재해공제보험제도에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원 연구중간보고 8, 1979.
- 이중웅, 최경환, 「농업재해보험 도상연습의 평가분석에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원 연구보고 116, 1986.
- 정명채, 김종숙, 최경환, 「농업재해보상과 작물재해보험대책」, 한국농촌경제연구원, 1993.
- 정명채, 최경환, 정정길, 「농작물보험의 도입에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원, 1996.
- 최경환, 정명채, 정규선, 「농업재해보험종합보고서--통계조사사업결과 종합」, 1991, 서울: 한국농촌경제연구원.
- 한국농촌경제연구원, 「농업재해보험제도수립을 위한 기본구상」, 한국농촌경제연구원 정책토의시리즈 24, 1985.
- B사 기업상품개발팀, 「농작물보험의 추진현황」, 1998.
- B사, 「농작물보험 도입을 위한 바람직한 검토방안」, 1997.

빈

면

정책연구보고 P34

농작물 보험 및 재해지원제도 연구

찍은날 1998. 12. 펴낸날 1998. 12.

발행인 박 상 우

펴낸곳 한국농촌경제연구원(3299-4000)

☎1370-7110 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

등 록 제5-10호(1979. 5. 25)

찍은곳 (주)문 원 사 739-3911~5

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.