

政策討議시리즈 24
1985. 7

農業災害保險制度樹立을
위한 基本構想

韓國農村經濟研究院

빈

면

머 리 말

本報告書는 지난 7월 19일 當研究院이 주최한 「農業災害保險制度 樹立을 위한 政策協議會」에서 發表된 主題와 討議內容을 정리한 것이다.

주지하는 바와 같이 農業은 他産業에 비해서 自然의 本源的 屬性에 크게 의존하고 있는 特性을 지니고 있어 氣候條件 여하에 따라 農業生産 結果는 큰 격차를 보이고 있다. 그동안 政府는 氣象의 不確實性에 따른 農業生産의 不安定을 줄이기 위해 農業生産基盤의 整備 및 擴充은 물론 新品種 開發, 營農技術 改善 등 事前災害防止에 努力한 결과 過去와 같은 旱水害에 의한 被害는 어느 정도까지는 극복이 가능했으나 1980년과 같은 冷害는 人間의 힘으로 自然災害를 극복하는 데는 限界가 있음을 실감케 하는 좋은 예라고 할 수 있다.

이와 같은 氣象異變에 따른 農産物生産의 減少는 經濟力이 貧弱한 農家經濟에 큰 타격을 줄 뿐만 아니라 再生産機能마저 저해함으로써 國民食糧供給의 不安定마저 초래하는 結果를 가져오고 있는 것이 現實情이다.

政府는 그동안 自然災害로부터 農民을 보호하기 위해 農業災害對策法을 樹立, 農民의 經濟的 損失을 補填해 오고 있으나 現行 災害對策法에 의한 政府의 財政支援은 豫算不足으로 극히 未洽해 農家經濟는 물론 再生産活動에 큰 도움이 되지 못하고 있을 뿐만 아니라 政府財政運營上의 차질마저 초래하고 있는 것이 現實情이다. 따라서 政府는 恒久的이며 制度的인 農業災害保險制度를 樹立함으로써 農業生産過程에서 발생하는 不可抗力의 인 自然災害로부터 農民을 보호함은 물론 農業生産力 增進에 따른 國民食糧의 安定供給을 계획하고 있다.

이번 政策協議會는 그동안 本研究院이 政府의 위촉으로 推進해 온 農業災害保險制度 樹立을 위한 基本構想(案)에 대하여 各界의 意見을 수렴,

制度實施에 萬全을 기함으로써 試驗事業은 물론 本事業時의 試行錯誤를 最少限으로 줄이려는 데 그 目的이 있다.

이 制度가 우리 나라에서는 처음으로 試圖될 뿐만 아니라 필요한 統計資料의 絶對不足과 正確性의 缺如 및 財政確保 등 準備過程에서 적지 않은 어려움이 있다. 이는 앞으로 討論參加者 여러분의 意見을 충분히 參考하고 철저한 準備作業을 통해 해결함으로써 이 制度가 하루 빨리 實施되어 우리 나라 農業發展에 일익을 擔當할 수 있도록 할 計劃이다.

끝으로 바쁘신데도 불구하고 이번 協議會에 참석하시어 여러 가지 좋은 말씀을 해 주신 여러분께 다시 한번 감사드립니다.

1985. 7.

韓國農村經濟研究院長 金 榮 鎮

目 次

머 리 말

主 題 發 表

農作物保險制度의 必要性	金 東 熙	1
農業災害保險推進과 政策方向	金 漢 坤	13
農業災害保險制度 基本構想(案)	李 重 雄	25

討 議 內 容	64
---------------	----

附 錄

1. 開 會 辭	75
2. 參 席 者 名 單	77

빈

면

農作物保險制度의 必要性

金 東 熙
檀 國 大 教 授

1. 韓國農業의 技術的 經濟的 諸條件

(1) 農業의 本質

農業은 本質的으로 生態系를 대상으로 하는 產業이라는 점에서 다른 어떠한 產業과도 判異하다. 生態系는 太陽에너지를 一方的으로 내려 받음으로써 生物과 環境 사이에 化學元素를 왕복시키는 地化學的 循環을 끊임없이 行하고 있다. 이 過程에서 生物은 크게 세 가지 形態, 즉 光合成에 의하여 無機物로부터 營養素를 만드는 植物, 이것을 大量으로 利用하는 動物, 그리고 死物을 분해하는 박테리아, 菌類 등으로 分類되고 있다. 이들의 群落은 주어진 自然環境에서 一定한 均衡關係를 이루고 있는 바 萬若 어떠한 要因(氣象 등)이 급격히 變하면 全體 生態系의 均衡과 安定은 허물어지게 된다. 人類는 植物과 動物을 다같이 먹는 雜食性 動物로서, 生物間的 代償作用을 利用하여 生態系의 食物連鎖를 自己中心의 形態로 變革해 왔다. 이것이 바로 우리의 農業史와 食生活史의 줄기를 이룩하여 왔다.

人類는 生存을 위하여 生態系를 떠날 수 없으며, 이것을 얼마나 잘 管

理하느냐가 生活의 質을 決定한다고 할 수 있다. 生態系를 잘 管理하기 위하여는 基本的 資源인 植物, 動物의 群落과 보통 「土地」라고 포괄적으로 불리워지는 環境條件, 그리고 製造된 生産手段이 調和있게 作用하고 利用되어야 한다. 農業이 갖는 本質的 制約인 넓은 空間性과 긴 時間性은 他產業에서는 볼 수 없는 地域的 多樣성과 함께 不安定성과 不確實성을 가져오고 있다. 農業技術改良 또는 農業投資擴大 등은 이러한 諸制約을 점차 克服해 가는 努力이라 할 수 있다.

그러면 가장 不確實한 環境要因은 무엇인가? 두 말할 것도 없이 그것은 氣象이다. 氣候는 바로 農業形態와 本源의 生産力을 決定하며, 그 變化에 對應할 수 있는 能力은 바로 農業技術의 水準을 나타낸다.

(2) 우리나라 農業氣象의 特殊성과 米作

溫帶에 위치한 韓半島에는 脊樑을 이루는 太白山脈이 南北으로 동쪽에 치우쳐 있는 까닭에 東海岸의 좁은 地域을 빼놓고는 넓은 斜面이 西海를 안고 아세아大陸에 이어지고 있다. 東海와 黃海가 좁아서 氣候調節能力이 적은 탓으로 大陸性 氣候를 갖고 있다. 여름에는 全地域을 통하여 高溫이나 겨울에는 이와 反對로 전반적으로 寒冷하고 南北의 氣溫차가 큰 편이다. 한편 몬순氣候에도 속하여 여름에는 太平洋上에서 일게 되는 南東몬순이 불며, 겨울에는 反對로 아세아大陸쪽에서 北西몬순이 불어온다. 한편 降水量은 어떠한가? 降雨는 豪雨的이고 不規則한 편이다. 비가 내릴 때에는 억세게 내리고 안을 때에는 오랫동안 雨愆이 계속되는 때가 많다. 그리하여 年平均 降水量이 1,200~1,300 mm 인데도 불구하고 雨愆被害를 비교적 자주 입게 된다. 乾燥期인 10월부터 3월까지의 降水量은 年總量의 15% 內外인 反面 6, 7, 8月の 3個月에는 年總量의 約 60%의 비가 내린다. 이러한 條件은 산이 많고 母岩으로서 花崗岩, 片磨岩이 많은 地質때문에 土壤浸蝕의 문제를 일으키고 있다. 또 國土가 좁다고 하지만 산과 溪谷이 많고 季節風때문에 小地域單位의 農業氣象은 多樣한 편이다.

이러한 氣象條件때문에 벼농사(主로 水稻)가 定着되어 왔으며, 쌀文

화를 形成케 한 것이다. 즉 農業生産의 主宗이 米穀이요, 國民의 主食이 쌀밥으로 된 것이다. 近年 工業化·都市化에 의하여 食生活이 西歐化傾向을 보이고 있기는 하나 1人當 米穀消費量이 世界에서 가장 많은 나라로 되어 있다. 그동안 쌀農事는 그 技術的 特性에 의하여 長期間 連作을 해 왔고, 米作의 安定 改良을 위하여 生産基盤과 技術革新에 注力해 온 덕택으로 많이 安定되고 있다고는 하나 아직도 氣象災害가 많은 狀態이다. <表 1>은 今世紀初로부터 1970年까지의 水稻作 氣象災害의 頻度を 나타내고 있는 바 集中豪雨, 暴風, 颱風, 旱魃이 尤甚하고, 冷害와 우박도 2年에 한 번 꼴로 發生하고 있다.

<表 2>는 水稻作 災害의 地域的 樣相을 나타내는 것인데 1965~72年 동안을 보면 旱害는 全南, 全北, 慶南이 거의 차지하고 있으며, 水害는 慶南, 全南, 全北, 慶北의 順으로 發生하고 있다. 冷害는 溪谷이 많고 緯度와 高度가 높은 江原이 가장 많았고, 慶北, 忠北, 全北의 山間地方에 甚하였다. 綜合的으로 볼 때 全南, 全北, 慶北이 災害發生이 많은 편이다 (面積도 한 要因). 最近 全南은 榮山江流域開發이 2段階까지 進行됨으로써 旱害는 상당히 줄어들게 되었고, 山間地에도 保溫苗板이 보급되면서 冷害도 다소 줄게 되었다. 그러나 氣候의 不安定作用은 여전히 水稻作과 田作에 대하여 큰 影響을 미치고 있는 것이다.

表 1 水稻作 主要氣象災害要因 年平均發生率

1904 ~ 1970		
氣 象 災 害	發 生 件 數	年 平 均 發 生 回 數
集 中 豪 雨	273	4.1
暴 風	231	3.4
旱 魃	118	1.8
颱 風	79	1.2
冷 霜 害	41	0.6
우 박	32	0.5
해 益	32	0.5

資料 : 중앙관상대, 한국의 기상재해조사, 1971~72.

表2 地域別 災害別 水稻作 被害狀況比較, 1965~72

單位：%

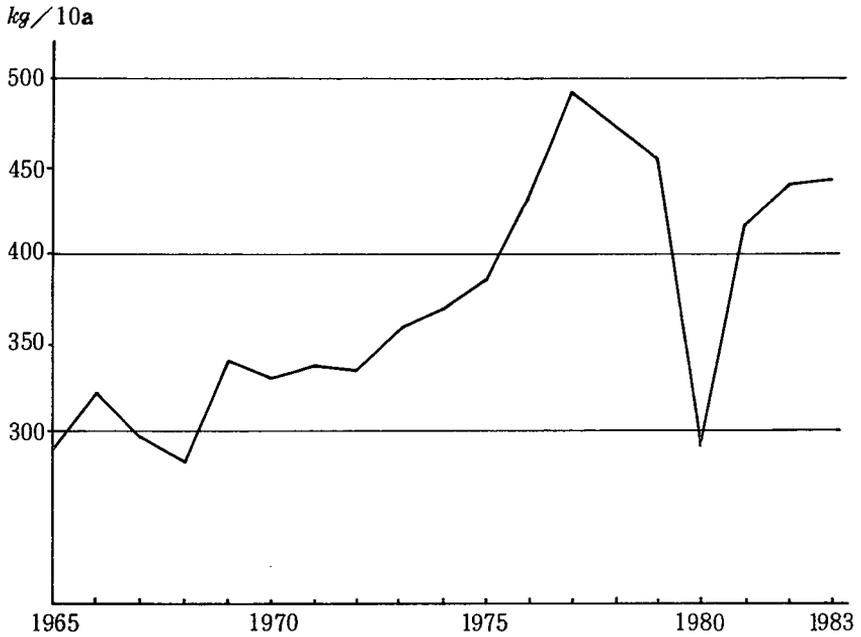
		京 畿	江 原	忠 北	忠 南	全 北	全 南	慶 北	慶 南	濟 州	全 國
旱 害	被害面積	7.3	2.7	3.1	9.1	16.9	41.4	5.3	13.9	0.3	100.0
	被害量	0.9	1.9	1.3	2.2	17.2	62.6	4.2	9.5	0.2	100.0
水 害	被害面積	14.9	3.8	1.7	4.2	22.0	15.8	13.7	23.6	0.3	100.0
	被害量	17.6	5.4	2.8	5.9	11.7	17.3	8.9	30.2	0.2	100.0
冷 害	被害面積	0.2	7.6	5.7	0.9	14.2	2.5	67.5	1.4	-	100.0
	被害量	0.6	36.9	17.8	1.2	16.2	2.7	21.4	3.2	-	100.0
其 他	被害面積	5.8	12.2	-	0.0	0.3	71.0	9.9	0.7	0.1	100.0
	被害量	5.1	17.9	-	0.0	0.4	52.1	22.7	1.8	0.0	100.0
綜 合	被害面積	8.7	4.6	2.8	5.5	17.0	28.4	18.6	14.2	0.2	100.0
	被害量	5.9	5.4	2.4	3.1	14.6	46.5	7.3	14.6	0.2	100.0

資料：國立農經研，農作物保險制度研究，1975。

(3) 우리나라 農業의 經濟的 條件

우리나라 農業의 特徵은 經濟成長에도 불구하고 經營規模는 좀처럼 擴大되지 못하고 商業農化過程에서도 小農體制를 그대로 유지하고 있다. 勿論 이는 一般論이며, 農業內部를 좀더 仔細히 살펴보면 土地利用型 農業과 그렇지 않은 農業間에는 構造的 變化에 相異한 모습을 보이고 있다. 即 畜產과 施設園藝와 같이 土地依存도가 적은 農業은 資本集約化와 企業農의 成長 또는 會社資本의 進出이 두드러지게 나타나고 있는 反面 土地利用型 穀作은 小農構造를 그대로 溫存하면서 複合化의 길을 걷고 있다. 近來 70年代 中盤의 多收性 水稻品種 普及과 高米價政策으로 이들 穀作中心의 小農經濟도 所得增大의 계기를 잡았으나 '78年 소위 魯豐被害를 계기로 하여 後 “綠色革命”의 기운은 시들기 시작하였다. 원래 小農은 冒險追求型이 아니라 安全追求型의 性格을 지니고 있다. 1980年의 冷害는 多收性品種(水稻)의 普及을 더욱 어렵게 하였고, 한때 水稻栽培面積의 2/3를 넘었던 統一系 多收性品種은 漸減하여 30% 水準으로 떨어지고 말았다. <圖 1>은 1965年 以來의 水稻收量 變化를 보이고 있는 바, 1976年 以來 10a當 收量은 400 kg을 넘는 段階로 跳躍했으나 收量의 起伏 또한 커졌음을 보이고 있다. 한편 米價는 1975年을 고비로 하여 實質米價가 下落勢에 있으며, 따라서 農家의 立場에서는 生産費 節減과 米作安定에 보다 큰 關心을 두게 되었다. <表 3>은 農家戶當 所得에서 米作의 位置를 나타내는 指標로서 農業粗收益에서 米穀이 차지하는 몫의 變化를 表示하고 있다. 쌀 收入의 構成比는 1970年 55.6%로부터 83年 44% 水準으로 많이 下落은 하였으나 아직도 一般農家의 主宗作目임을 알 수 있다. 成長部門으로서 菜蔬·果實과 畜產의 位置가 많이 높아지기는 하였으나 兩者를 합하더라도 米作收入에 미치지 못하고 있다. 勿論 이는 平均値이며, 地域에 따라서는 米作이 第2의 所得源으로 轉落한 곳도 늘고 있다. 그러나 또한 가지 分명한 것은 所得源의 安定性에 있어서는 米穀이 아직까지 首位에 속하는 農家가 많다. 特히 市場價格의 起伏이 尤甚한 經濟作物과 畜產物에 대한 價格安定對策이 實現되지 못하고 있는 現實에 있어서 現金所得源으로서의 米穀의 重要性은 그대로 存續되어야 할 것으로 보인다.

圖 1 水稻의 10a 當收量 (精穀) 變化, 1965~83



資料 : 농수산부.

表 3 農家戶當 農業粗收益 構成比 變化

年度	米 穀	菜蔬·果實	畜 產	其 他	合 計
1970	55.6	10.2	5.9	28.3	100.0
1973	56.4	8.3	6.7	28.6	100.0
1977	58.1	13.0	13.3	15.6	100.0
1978	51.5	15.3	14.5	18.7	100.0
1979	57.0	16.3	7.6	19.1	100.0
1980	48.7	21.3	12.1	17.9	100.0
1981	51.9	17.5	16.2	14.4	100.0
1982	49.0	16.5	21.6	12.9	100.0
1983	44.2	17.6	25.4	12.8	100.0

資料 : 농수산부, 농가경제조사결과보고, 각년도.

또 21世紀에 들어서도 쌀은 食糧으로서는 勿論 所得源으로서도 重要な 자리를 지키게 될것으로 보인다.

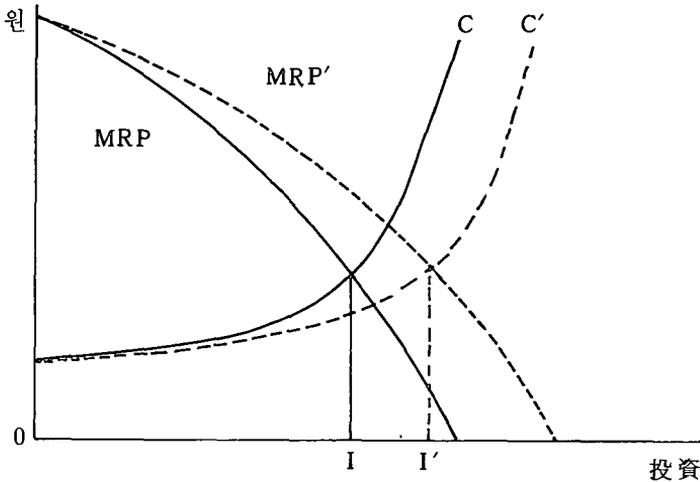
첫째, 米穀의 營養的 價値는 밀가루 等과 비교하여 월등히 높은 것이다. 卽 必須아미노酸을 完全히 갖춘 것을 「蛋白質價 100」이라 한다면, 牛乳 79, 牛肉 82, 魚類 69, 大豆 72 인데 比하여 米穀은 70, 밀가루는 48로 報告되고 있다.¹⁾ 또 쌀(玄米)은 老化를 방지하는 維生素 E가 많고, 콜레스테롤濃度를 낮추는 “리놀酸”이 쌀의 脂肪酸의 主體로 알려져 있다. 따라서 健康食品으로서 쌀의 消費는 앞으로도 相當水準 유지하도록 하는 것이 國民營養政策上 바람직한 目標라 할 수 있다. 그리하여 農地利用(連作可能)의 觀點에서 뿐만 아니라 國民營養政策的 次元에서도 쌀을 生産하는 畝作은 계속 유지할 必要가 있다.

그러면 米作小農에 있어서 가장 큰 問題는 무엇인가? 첫째 經營의 安定裝置이다. 卽 安心하고 投資할 수 있는 與件의 整備이다. 氣象災害를 입어 凶年을 만나면 數段步 내지 數町步의 小農들은 貧弱한 財政能力 때문에 큰 打撃을 입기 마련이다. 負債가 많으며 私債依存度도 아직 平均 30% 水準이므로 設令 營農資金의 償還延期를 해준다고 하더라도 所得減少를 메꾸고 次期營農과 生計費調達을 위하여 新規負債를 지지 않을 수 없다. 萬若 그다음 해에 또 다른 災害를 입기라도 하면 再起가 어려울 程度의 狀況에 빠지는 수도 있다. 이와같은 條件下에서 小農들의 投資行爲는 一般的으로 危險忌避型(risk-aversion)이 된다. 그 結果 投資規模는 適正水準에 未達하여 生産者所得은 勿論 農業生産水準도 낮을 수 밖에 없다. <圖 2>는 農業保險이라는 制度的 裝置에 의하여 危險과 不確實性下에서 農業資本의 需要曲線이 오른쪽으로 이동할 뿐만 아니라 農家の 對外信用力이 높아짐으로써 資本의 外部 制限이 줄어지고 同時에 資本의 內部 制限도 풀려서 이 部門에 대한 資本供給曲線도 오른쪽으로 이동함으로써 營農投資規模는 OI로부터 OI'로 II'만큼 擴大될 것이 기대된다.

勿論 이와같은 農業經營規模의 擴大 또는 農業投資의 增加는 技術改良, 生産基盤擴充, 農產物價格 支持 또는 制度金融 擴大 등으로도 기대할 수 있다. 그러나 여기서 留意할 것은 이러한 技術的 經濟的 手段들에 의하여

도 氣象災害와 같은 危險要因에 의한 經營不安定을 完全히 拂拭할 수는 없다는 事實이다. 요컨대 韓國農家は 여러가지 危險과 不確實性에 直面하고 있으나 그중 가장 一般의인 것은 自然的災害와 市況의 不確實性이라 할 수 있다. 우리는 이 두가지에 대하여 아직도 크게 未洽한 狀態라 아니 할 수 없다.

圖 2 農業保險의 期待效果(가상적圖示)



- MRP : 當初의 資本需要曲線 (限界收入生産)
- C : 當初의 資本供給曲線
- MRP' : 改善後 (價格支持, 收量安定, 作物保險 等)의 資本需要曲線
- C' : 改善後의 資本供給曲線

2. 農作物保險의 制度化 必要性

(1) 農業保險成立의 一般의 條件

① 먼저 保險對象의 災害는 不可抗力的이면서 不確實性을 가진 事故라야 하며 그 結果가 農業經營에 큰 影響을 주는 것이라야 한다.

② 事故發生에 대비하여 多數의 農家가 參與하여야 한다.

③ 事故의 程度나 對應額에 관하여 確率에 의한 合理的 計算이 可能하여야 한다.

④ 保險에 參與한 많은 農民들은 共通目標達成을 위하여 必要한 金(保險料)을 부담할 能力을 갖추고 있어야 한다.

一般的으로 危險(risk)은 그 頻도와 程度에 關하여 確率的 計算이 可能하나, 不確實性(uncertainty)은 이러한 計算이 不可能한 것인바, 農業 特히 作物栽培에 있어서는 危險뿐만 아니라 정도의 差는 있으나 不確實性도 介在하고 있다. 또 한가지 農業災害의 특징은 頻도는 적은 편이나 相當히 큰 災害가 廣域을 엄습하여 相互的 保險만으로서는 財政的 均衡을 맞출 수 없는 경우가 있다. 이러한 경우에는 不得已 政府의 支援이 요청되지 않을 수 없다. 따라서 對象災害는 程度와 被害空間의 크기에 따라 세가지 程度로 分類하는 것이 바람직할 것 같다.

(2) 이제까지의 災害補償 經驗

政府는 農業災害對策法(法律 1874號, 1967年1月16日 公布)에 의하여 農作物 또는 農地 및 農用施設이 旱害, 水害, 風害, 雹害, 霜害, 冷害, 潮害 및 病虫害로 인하여 被害를 입었을 때에는 災害對策을 강구하도록 되어 있다. 해마다 局地的으로 또는 가끔 全國的으로 農業災害를 입어 왔으며 政府와 地方自治團體는 法에 따라 對策을 강구해 오기는 했으나 <表 4>에서와 같이 被害額에 대한 政府補償支援率은 해에 따라 差가 甚하였음을 알 수 있다. 또 한가지 注目할 事實은 <表 5>에서 보는 바와 같이 道別 災害補償 支援率이 被害水準과 相當히 乖離되어 있는 일이

表 4 水稻作 被害額과 政府補償支出

	被 害 額 (A)	補償支出額 (B)	比 率(B/A)
1965	2,402,142 千원	293,736 千원	12.2 %
1968	30,331,476	283,643	0.9
1970	9,401,350	1,677,416	17.8
1972	12,160,013	375,743	3.1
1980	1,008,300,000	138,401,000	13.7

資料：國立農經研，農作物保險制度研究，1975。

農水産部，農政手帖，1981。農政主要指標，1984。

表 5 1980年 水稻冷害被害補償支援의 道別比較

道別	水稻減產量(정곡, %)과 減產率			減產量의 分布 (%)	被害補償支援額 과 配分率(%) ¹⁾	減收當 支援額
	1979	1980	減產量(%)			
全國	5,545,763	3,529,540	2,016,223(36.4)	100.0	百萬元 138,401(100.0)	원 68,644
京畿	770,717	579,682	191,035(24.8)	9.5	4,672(3.4)	24,454
江原	206,947	107,342	99,605(48.1)	4.9	14,047(10.2)	141,028
忠北	347,351	186,503	160,848(46.3)	8.0	14,557(10.5)	90,503
忠南	839,343	591,270	248,037(29.6)	12.3	7,605(5.5)	30,656
全北	834,352	602,630	231,722(27.8)	11.5	8,398(6.1)	36,240
全南	1,064,166	686,624	377,542(35.5)	18.7	13,289(9.6)	35,200
慶北	889,819	376,018	513,801(57.7)	25.5	49,878(36.0)	97,076
慶南	566,071	379,701	186,370(32.9)	9.2	25,838(18.7)	138,638

1) 法定經費(營農資金償還延期 및 利子減免, 農組組合費減免, 農地稅의 減免, 中高中生업료 감면)와 農家所得支援事業費(729.5億원)을 包含함.

資料: 農水産部, 農林統計年報, 1980, 1981, 農政手帖, 1981.

다. 勿論 法과 行政規定에 準하여 財政的 補償支援을 하였겠으나 이러한 큰 乖離現象은 現制度 또는 그 運用에 있어서 不合理가 있지 않는가 우려된다. 이를테면 1980年 全國的인 冷害時에 米穀生産은 前年對比 36.4%가 減收되었으며 減收率에 있어서 慶北(57.7%), 江原(48.1%), 忠北(46.3%), 全南(35.5%), 慶南(32.9%)이 甚한 地域이었다.

그러나 總減產量에서 차지하는 各道の 比率은 慶北이 25.5%, 全南이 18.7%, 忠南이 12.3%, 全北이 11.5%, 京畿가 9.5%, 慶南이 9.2%, 江原이 4.9%이었다. 한편 被害補償支援額의 配定率을 보면 慶北이 36.0%, 慶南이 18.7%, 忠北이 10.5%, 江原이 10.2%, 全南이 9.6%, 全北이 6.1%, 京畿가 3.4%로 되어 있다.

(3) 農作物保險制度化的 期待效果

農作物保險의 基本目標은 偶發的인 災害로 말미암아 農業經營이 흐

트러지고 農家生活이 不安定해지는 것을 막고 이를 통하여 國民經濟와 國民生活 全般에 미치는 주름살을 最小化하는데 있다고 할 수 있다. 要約하면 다음과 같다.

(가) 農家經濟의 期待效果

① 農家所得의 安定을 期할 수 있다. 主要所得源 作目부터 着手하여 그 범위를 넓혀가는 것이 바람직하다.

② 農家の 對外信用力을 向上시킬 수 있다. 이제까지 災害가 發生하면 農家の 制度金融으로부터의 借入金償還延期를 자주 行해 왔는 바 이는 農家の 부채를 累積시키고 또 農協, 農組, 畜協等 農村經濟團體와 金融機關의 運營安定도 沮害하는 結果를 가져 오고 있다. 萬若 農業保險이 一般化되면 이들 關聯機關, 團體들의 經營安定에도 기여할 수 있다.

③ 農家の 高利私債에 대한 需要를 減少시킬 수 있다. 이리하여 農村에 制度金融의 영역을 넓힐 수 있고, 農產物生産費도 절감시킬 수 있을 것이다.

④ 農民들의 經營計劃과 經營評價能力을 向上시킬 수 있다. 作物保險制度는 損害評價와 保險制度管理에 관한 農民을 포함한 모든 관련자의 能力을 充實시키는 機會를 제공한다. 이러한 經驗은 곧 農業經營能力을 전반적으로 높히는 效果를 가져올 것이다.

(나) 國民經濟的 期待效果

① 農業增産을 유도할 수 있다. 前節에서 言及한 바와 같이 作物保險은 危險負擔의 코스트를 줄이기 때문에 投資擴大와 勞動增投를 유발함으로써 生産增加를 기대할 수 있다.

② 農家間, 地域間的 所得均衡에 寄與할 수 있다. 特히 災害常習地帶 農家の 經營을 安定시킴으로써 그들의 貯蓄能力을 向上시켜 投資를 늘리게 할 수 있고 他地域과의 所得隔差를 줄일 수 있게 할 것이다.

③ 政府의 農業災害補償施策의 制度化로 財政運營의 效率性を 높일 수 있다.

3. 結 言

우리나라 農業 特히 生態的 條件에 비추어 가장 適合한 食糧生産體系인 水稻作을 堅實하게 維持하고 農家經濟를 安定시키며 國民經濟의 均衡發展을 기하기 위하여는 우선 水稻作부터 保險制度를 발전시킬 必要가 있다.

農業災害保險 推進과 政策方向

金 漢 坤

農水産部 農業政策局長

1. 農業災害保險制度의 概念

農業災害保險制度란 不可抗力의인 自然災害에 對備하여 平素 一定限度의 政府支援下에 農民이 그 所得의 一部를 保險料 形態로 積立하여 두었다가 災害發生時 損失을 補填받는 制度로서 大規模 自然災害時에도 農家經濟를 安定시키고 持續的인 農業再生産與件을 造成함을 目的으로 하고 있다.

2. 農業災害保險制度의 導入背景

가. 農業의 脆弱性

農業은 生命이 있는 動植物을 그 對象으로 하고 있으므로 人間이 農業生産을 調整 統制함에는 限界가 있다. 즉 他産業의 경우에는 産業構造와 技術狀態를 勘案 生産을 豫測할 수 있고 必要時 迅速한 生産調整이 可能한 경우가 많은 反面에 農業의 경우 農業生産은 自然環境에 따라 凶豐의 差가 크고 一定期間以上の 生育期間을 必要로 하므로 迅速하게 生

産을 調整할 수 없는 어려움이 있다. 農業에 影響을 주는 自然的 危險 (Natural Risk)을 크게 ①氣象의 不確實性에 依한 水害, 旱害, 風害, 冷害 等 氣象要因과 ②動植物의 疾病, 病虫害 等으로 區分할 수 있으며, 自然災害로 因한 農業生産의 不確實性은 모든 나라 農民이 共通的으로 直面하고 있는 어려움중의 하나가 되고 있다.

나. 農業災害對策 推進

1) 關係法規

政府는 災害發生에 對備하여 適切한 對策을 講究함으로써 經濟的 社會的 安定을 期할 必要가 있으므로 農業災害對策法과 風水害對策法 等을 制定하고 이러한 法에 依據 各種 支援을 하고 있다.

別表 1 關係法規 現況

- 農業災害對策法 (1967. 1.16 公布)
 - 目 的 : 災害로부터 農業經營의 安定圖謀와 農業生産力 增進
 - 主管部處 : 農水産部
- 風水害對策法 (1976. 2.28 公布)
 - 目 的 : 生命, 身體 및 財産을 災害로부터 保護
 - 主管部處 : 建設部
- 補償基準 : 每年 關係部處와 協議를 거쳐 國務會議에서 決定

2) 農作物災害 支援現況

單位 : 百萬元, %

年 度	災 害 狀 況		支 援		備 考
	被 害 量	被 害 額	支 援 額	支 援 率 (%)	
'79	569,861	260,711	957	0.4	
'80	1,763,115	1,008,281	1,469	0.1	
'81	148,451	83,850	4,500	5.4	
'82	247,784	141,460	18,592	13.1	
'83	39,337	19,753	819	4.1	
'84	332,309	108,053	7,812	7.2	
平 均	516,810	270,351	5,692	2.1	

註 : 1) 農作物 災害에는 風害, 水害, 冷害, 雹害가 包含됨.

2) 支援額은 農業災害對策法에 依한 支援額만 包含됨.

(단, 支援額은 直接補助分에 限함)

다. 現行 災害對策의 問題點

1) 大規模 災害時 一貫性 있는 對策推進이 어렵다.

農業災害는 年次別 災害發生 程度가 대단히 相異하여 이를 豫測할 수 없을 뿐 아니라 廣範圍한 地域에 걸쳐 集團의으로 發生하는 경우가 많으므로 豫測하지 않은 大規模 災害 發生時 이를 適切한 水準으로 補償함에는 財政負擔이 過重하다. 政府에서는 災害發生時 災害의 克服과 被害復舊를 爲하여 國庫 또는 地方費에서 必要費用을 直接 支援하거나 關係部處가 協助하여 融資金의 償還延期, 農地稅, 授業料 減免, 就勞事業, 糧穀貸與 等 間接的인 方法으로 被害農民의 經濟的인 어려움을 덜어주고 있으나 各部處別 支援對象이나 支援方法, 支援水準이 相異하여 體系的이고 一貫性 있는 支援對策이 되지 못하고 있다.

2) 被害額에 비해 直接支援額이 적다.

現行 農業災害對策法이나 風水害對策法에 依한 直接支援은 주로 災害의 豫防과 復舊에 重點을 두고 支援되고 있으므로 實收穫量의 減少에 따른 對策은 微微할 뿐 아니라 支援水準도 國家財政이 許容하는 範圍內에서 그때 그때 決定되는 關係로 農家經濟의 安定을 圖謀할 수 있는 水準에는 훨씬 미치지 못하고 있다.

融資金의 償還延期, 農地稅나 授業料 減免, 就勞事業實施, 糧穀貸與 等 間接支援은 損害程度에 따른 補償이라기 보다는 生計維持를 爲한 支援性格을 띠고 있으므로 支援對象에 따라 受惠程度가 다를 뿐 아니라 (例: 學生이 없는 農家は 授業料 減免惠澤을 받을 수 없는 등) 災害로 因한 損失을 一部라도 補填시켜 주는 것이라기 보다는 增加된 負債의 償還期間을 延長시켜 주는 形態로서 災害에 對한 根本的인 對策으로 보기는 힘들다.

3) 被害評價 및 補償의 專門性 缺如

被害評價方法이나 調査體系가 完全히 定立되지 않고 被害專擔機關도 없는 狀態에서 損害評價를 指示받은 公務員이 行政的으로 被害調査를 하게 되는 경우에 있어 被害調査와 補償實施間에 民怨이 發生될 素地를 내포하고 있다.

라. 農業災害保險制度 導入의 當爲性

農業은 他產業에 比하여 自然環境에 對한 依存度가 큰 反面 損失에 對한 回復力은 매우 弱하므로 農業災害는 農民이 共通의으로 느끼고 있는 어려움중의 하나가 되고 있다. 特히 零細한 小農構造를 가진 우리나라의 경우, 大規模 農業災害發生時 農家所得 激減으로 基本生計維持와 農業再生産에 必要한 資金의 確保도 어려워 農家負債가 增加되고 農家購買力이 減少되어 農業뿐만 아니라 農業關係產業에도 相當한 影響을 미쳐 農業과 關係產業 全般에 걸쳐 連鎖的인 어려움을 誘發하고 있으며 農村地域의 貧困과 都, 農間 隔差를 더욱 深化시키는 要因이 되고 있다.

이제 우리 農業도 自給自足的 營農에서 漸次 市場指向의 商業營農으로 轉換되어가고 있음에 따라 農業도 專門化되고 單位面積當 投資額도 繼續 늘어나고 있다. 따라서 앞으로 農業災害로 因한 經濟的 損失은 더욱 커질 것으로 豫想되므로 持續的인 農業發展을 爲하여 大規模 災害 發生時 農民이 一定水準以上 補償을 받을 수 있도록 制度化함이 要請되고 있다.

3. 外國의 農業災害保險制度

近代的 概念의 農業災害保險은 19世紀初 유럽地域에서 처음으로 試圖되었다. 産業革命과 貿易의 發達로 保險理論과 保險業이 크게 開發됨에 따라 이러한 保險의 原理를 農業災害分野에도 適用하여 農家經濟의 安定을 期할 수 있는 制度的 裝置를 마련하고자 하였다. 그러나 民間保險會社가 農業災害保險業務를 擔當한다는 것은 事實上 不可能함이 判明되었다. 즉 農業災害의 경우 災害의 規模나 頻도가 매우 不規則하고, 廣範圍한 地域에 걸쳐 大規模로 發生되는 경우가 많으므로 이러한 農業危險을 民間保險會社가 引受하여 時間的으로나 地域的으로 危險을 效果的으로 分散시키는 機能을 遂行하기 爲하여는 龍大한 資本과 全國的인 組織網이 必要하나 制限된 能力으로 利潤追求를 目的으로 하고 있는 民間

保險會社로서는 危險負擔이 너무나 크므로 結局 局地的이고 部門的인 災害(例: 雨雹으로 인한 災害)만을 對象으로 保險을 實施할 수 밖에 없었다. 그러나 大規模 自然災害에 對한 根本的인 對策없이는 眞情한 農業發展이 어렵다는 것이 認識되면서 1939年 美國과 日本에서 政府가 農業災害保險에 參與하여 大規模 災害時에도 危險을 適切히 分散시켜 農家經濟의 安定을 圖謀하는 政策을 強力히 推進하여 좋은 成果를 거둠에 따라 다른 나라에서도 이 制度를 導入하게 되었으며 現在 20~30 個 以上の 國家가 農業災害保險制度를 이미 實施하고 있거나 導入을 檢討中에 있다. 1956年 F.A.O는 基本的인 與件만 造成되면 開發途上國에서도 農作物災害保險制度가 必要하고 또 實現可能하다고 判斷하고 이 制度의 導入을 積極 勸獎한 바 있으며 亞細亞地域 國家中에는 日本 以外에도 스리랑카, 印度, 필리핀 等 많은 開發途上國이 F.A.O의 도움을 받아 이 事業을 實施하고 있으며 臺灣도 制度導入을 檢討하고 있다.

表1 外國의 作物保險制度

區 分	美 國	日 本
1. 實施年度	1939年	1939年
2. 實施機構	聯邦農作物保險公社 (美國農務長官이 最高責任者 인 農務省의 傘下機關임)	農業共濟組合 (日本農林省長官의 指揮監督 을 받는 農林省의 傘下團體임)
3. 保險對象 作物	農作物에 限함 (밀, 보리, 옥수수, 콩, 쌀, 사과, 포도 等 穀類와 靑果物임)	農作物과 家畜·養蠶 ○農作物: 쌀, 보리, 사과, 포도등 ○家 畜: 소, 돼지, 馬 ○養 蠶
4. 保險事故	모든 自然災害임. - 氣象災害, 病蟲害, 조수해	모든 自然災害임. - 氣象災害, 病蟲害, 조수해
5. 加入方法	任意 加入	強制加入이 原則임.

區 分	美 國	日 本
6. 保險金額	<p>農民은 3가지의 保險金額中 選擇加入함. (平均生産量の 50%, 65%, 75%)</p>	<p>—水稻의 境遇, 10a~30a以 上規模의 農家는 當然 加入해야 하나 小規模農家(10a ~ 30 a以下)는 任意加入임</p> <p>保險單位에 따라 다름 筆地單位: 平均生産量の 70% 農家單位: 平均生産量の 80 ~ 90%</p>
7. 保 險 料	<p>—保險金額에 保險料率을 곱하여 定함. ○保險料率은 過去 農作物 被害 및 支拂保險料 實績을 基準으로 하여 定함. —保險料의 國庫負擔: ○純保險料: 30% ○附加保險料(運用費): 國庫負擔</p>	<p>—保險金額에 保險料率을 곱하여 定함. ○保險料率決定은 美國式과 同一함. 다만, 被害率 計算方式은 다름. —保險料의 國庫負擔: ○純保險料: 50 ~ 70% ○附加保險料(運用費): 國庫負擔</p>

4. 保險制度 導入과 그 推進內容

가. 基本方向

政府는 農業災害保險制度를 導入하여 大規模 自然災害時에도 一定水準以上の 農家所得을 保障하고 持續的인 再生産與件을 造成할 수 있도록 하는 方案을 講究中에 있으며 制度導入의 基本方向은,

첫째, 天災地變 등 不可抗力의인 災害로 打撃을 받은 罹災民에 대하여는 國家나 社會가 保護해야 한다는 社會保障的 側面과 災害로 因하여 農民이 받은 經濟的 打撃을 緩和하여 主으로서 持續的인 再生産活動과 安定的 營農活動을 保障한다는 經濟的 側面을 多같이 考慮하여 將來 發生 可能的 危險에 對備하여 平素 一定額의 保險料를 積立하고 事故發生時 所定の 保險金을 支給받는 一般保險의 性格과 災害發生時 政府가 實施하고 있는 公的 扶助의 性格을 適切히 調和시켜 農民이 負擔해야 할 保險料의 一部를 政府가 補助함으로써 農民의 保險料 負擔上의 어려움을 輕減시켜 나갈 것이다

둘째, 農業災害保險은 그 事業의 構成上 民間人이 이를 擔當함에는 構造的인 問題點이 많으므로 政府가 社會 및 經濟政策 遂行의 一環인 政策保險形態로 運營해 나가지 않으면 안되리라고 보며

셋째, 아직 農業災害保險에 대한 經驗이 不足한 狀態이기 때문에 保險對象作物은 農業所得에서 차지하는 比重이 크고 全國的인 分布를 가진 水稻作부터 于先 實施하고 漸次 對象作物을 擴大하여 나갈 것이며 事業地域도 一部 標本地域을 選定하여 事前 試驗事業을 實施하고 充分한 經驗이 蓄積된 後 本 事業을 實施해야 할 것이다

넷째, 農業災害는 여러가지 要因이 複合되어 일어나고 있으므로 災害原因別로 區分하여 損失을 評價함에는 어려움이 있으므로 綜合災害(all-risk) 保險制度로 發展시킬 方針이다.

나. 段階的 推進

1) 第 1 段階(準備) : 1979 ~ 1986

第 1 段階 期間中에는 于先 外國의 保險制度에 대한 事例調査와 保險事業의 妥當性 檢討, 保險事業에 必要한 基礎調査 등을 實施한 後 保險設計案의 作成과 保險事務를 擔當할 組織構成, 法規制定, 擔當者教育 등을 實施하고 農業災害保險에 대한 對農民 弘報를 強化할 計劃이다.

保險事業은 保險行政, 保險料率이나 保險金 算定 등 保險數理分野와 損害評價 등에 知識을 가진 專門家의 諮問과 參與가 必要하므로 農水産部(農業政策局, 農水産統計擔當官室, 農産局), 農村振興廳, 韓國農村經濟研究院, 農協中央會 職員으로 中央試驗事業準備團을 構成하여 保險設計案에 대한 綜合檢討와 農村經濟研究院의 研究事業을 支援토록 하고 있으며, 地方에는 試驗事業地域 郡廳內에 郡守, 邑·面長과 農協(郡支部, 單協), 農村指導所, 農水産統計出張所 代表者로 地方試驗事業準備團을 構成하여 保險事業 施行에 따른 細部 節次的인 問題를 諮問받아 地方實情에 맞고 또 行政의 能率性도 提高할 수 있는 方案을 講究할 計劃이다.

2) 第 2 段階(試驗事業) : '87 ~ '89

試驗事業은 災害의 程度와 地域의 均衡 등을 考慮하여 全國을 代表할 수 있도록 8 個道 8 個郡 24 個邑 面을 標本地域으로 選定하여 이 地域에 대하여 約 3 年程度의 試驗事業을 實施하고 試驗事業中에 나타난 諸般 問題點을 檢討 補完하여 未備된 것은 改善토록 하는 등 本 事業時 試行錯誤를 最大限 줄일 수 있도록 制度를 補完하고 組織도 整備해 나갈 것이다.

3) 第 3 段階(本事業) : '90 年度以後

試驗事業 期間中 蓄積된 經驗을 土臺로 하여 農業災害保險을 完全한 制度로서 定着시키고 事業對象 作目과 實施地域을 擴大하여 名實共히 農民에게 實質的인 도움을 주는 合理的인 農業災害保險事業으로 開發하여 나갈 것이다. 農業災害保險 實施地域은 試驗事業 終了後 바로 全國的인 規模로 實施하는 것이 바람직하나 試驗事業中 나타난 農民輿論, 政

表 2 試驗事業地域

道	郡	名	邑	面	名	備	考
江原道	襄陽郡		巽陽	西	縣北		
慶南	咸安		法守	咸安	漆北		
全南	羅州		多侍	南平	鳳凰		
慶北	星州		伽泉	船南	星州		
忠北	陰城		蘇伊	孟洞	三城		
忠南	論山		城東	豆磨	伐谷		
京畿	安城		金光	陽城	薇陽		
全北	沃溝		聖山	瑞穗	臨陂		
計			8 個道	8 個郡	24 面		

府의 財政負擔能力, 擔當職員의 確保 및 熟練度 등을 考慮하여 事業對象地域을 漸次的으로 擴大해 나갈 것인가, 一時에 全國的인 規模로 擴大할 것인가를 決定하여야 할 것이다.

農業災害保險 推進實績 및 計劃

'79 ~ '81 : 保險制度의 調查研究

- 外國 保險制度 事例調查 分析
- 保險事業의 妥當性 등 基本調查

'82 : 試驗事業設計書 作成

- 試驗事業設計書 作成
- 一 標本地域 筆地別 基準收穫量, 被害率 및 保險料率 推定 등

'83 ~ '84 : 試驗調查事業

- 標本地域의 統計資料 蒐集 및 補完
- 試驗事業 取扱要領 作成 등

'85 ~ '86 : 試驗事業 準備

- 保險設計案 檢討 (保險單位, 補償水準, 組織, 其他)
- 試驗事業準備團 構成 및 運營
- 基礎 統計資料 蒐集과 補完
- 法規制定 등

5. 推進上の 問題點 및 課題

農業災害는 災害發生의 規模, 時期, 頻度 등이 매우 不規則하고 여러 가지 要因이 結合되어 複合적으로 發生되고 있으며 全損의 境遇는 거의 없다는 特性을 갖고 있다. 이러한 農業災害의 特性으로 因하여 農業災害 保險制度를 設計하거나 運營함에는 一般保險보다는 어려움이 많다.

첫째, 保險이 正常的으로 收支均衡을 이루기 위하여 災害에 대한 統計가 뒷받침되어야 하나 農業災害의 境遇는 每年 被害程度가 다르므로 20~30年 程度의 長期間 동안의 時系列的인 統計資料의 蒐集과 分析이 必要하다. 農業災害의 境遇는 屬地的인 要因이 크게 作用하므로 特定地域에 대한 基準生産量과 被害率에 대한 相當期間 동안의 統計가 必要하나 現行 農水産統計는 全國을 統計單位로 하여 標本調査方法으로 調査를 實施하고 있으므로 特定地域의 基準生産量과 被害率에 대한 統計를 算出함에 어려움이 있다.

둘째, 農業災害保險은 앞에서 言及한 바와 같이 他保險과 다른 特性이 있으므로 一般損害保險의 經驗을 그대로 適用할 수 없는 部門이 많다. 따라서 保險行政, 保險統計, 作物과 農業環境, 損害評價 등에 專門知識이 있는 人力이 充分히 確保되어야 하나 이들을 育成하는 데는 現實적으로 어려움이 많다.

셋째, 保險에 대한 農民의 認識이 不足할 뿐 아니라 現 農家所得水準을 勘案할 때 當장의 經濟의 어려움 때문에 不確實한 將來에 對備하여 保險料를 納付하는 것을 回避할 憂慮가 있다.

넷째, 農業災害保險을 實施하기 위하여 相當한 政府財政支援이 있어야 하나 現 政府財政與件을 勘案할 때 財政確保에 어려움이 豫想된다.

(參 考)

保 險 料 負 擔 額 (推 定)

政府에서 純 保險料의 50%와 事業費의 100%를 支援時 單位: 億원

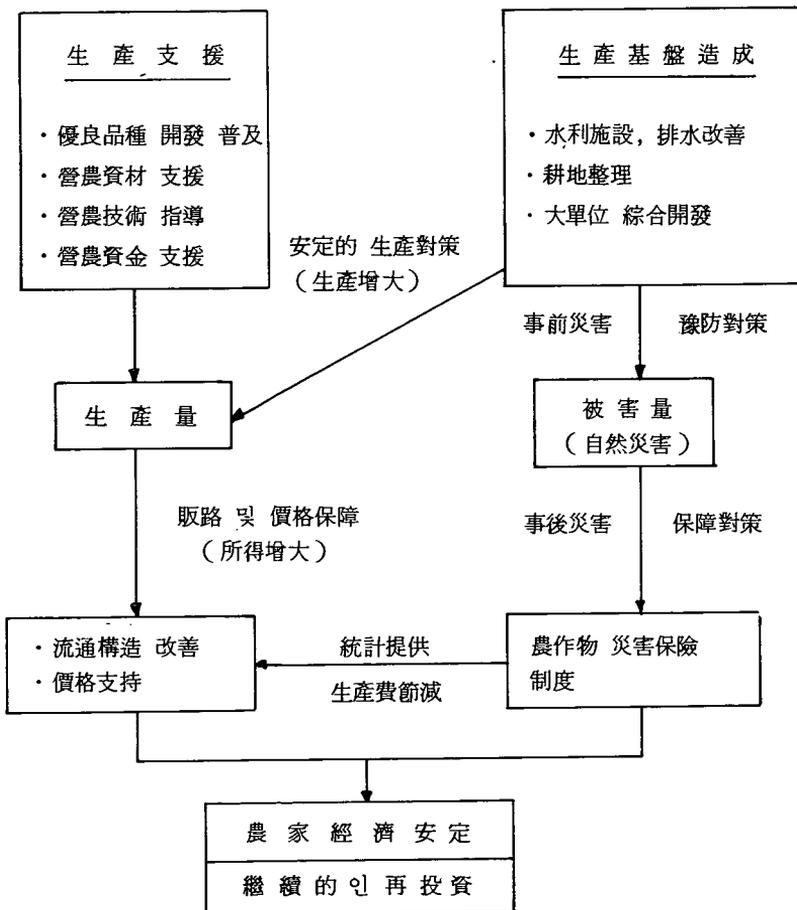
段 階 別	政 府	農 民	計
試 驗 事 業	10	5	15
本 事 業	800	400	1,200

* 農民負擔

- 段步當 平均 3,000 원
- 農家當 平均 20,000 원

그러나 多數의 零細小農으로 構成된 우리 農民이 每年 農業災害로 因하여 많은 經濟的 苦衷을 받고 있는 現實을 勘案할 때 農村에 活力을 賦與하고 持續的인 農業發展이 可能하도록 自然災害時에도 農業經營의 安定을 圖謀할 수 있도록 하는 對策이 要請되고 있다. 따라서 短期的으로는 關係法이 定하는 바에 따라 財政이 許容하는 範圍內에서 災害의 豫防과 復舊에 最善을 다하고 農業基盤造成事業도 着實히 推進하는 한편 長期的으로는 農業災害保險을 着實히 推進하여 農民이 安心하고 農事를 지을 수 있도록 하는 對策樹立에 萬全을 期하고 있다.

農政에서 農業災害保險制度的 役割



農業災害保險制度 基本構想 (案)

李 重 雄

韓國農村經濟研究院 首席研究員

第 1 章 農業災害保險의 概念과 政策的 意義

1. 概 念

- 農業災害保險을 廣義的으로 해석하면 農業上의 財物과 農業者의 財物 또는 農業者 및 그 家族의 身體를 대상으로 하는 事故에 의하여 발생하는 偶然損失을 補填하는 것을 目的으로 하는 保險을 말한다. 그러므로 農業保險의 對象이 되는 損害는 ① 農業 또는 農業者에 관한 財產上의 損害 ② 農業 動植物에 관한 損害 ③ 農業者의 職業上의 損害 ④ 農業者의 身體에 관한 損害 등을 모두 포함하게 된다.
- 그러나 狹義로 보면 農業災害保險은 農業生産過程에서 發生하는 自然的 災害로 인한 損失을 補填함으로써 農業經營의 安定을 기하는 일종의 收穫保險의 性格을 띠고 있다.
- 農業災害保險도 危險에 對備한 制度的 裝置로서 多數의 經濟主體가 結合하여 大數法則에 의해 危險分散을 기하는 것을 그 目的으로 한다는 점에서는 一般保險과 다를 바 없으나, 다만 自然的 本源的屬性에 크게 依存하는 農業을 對象으로 하고 있다는 점에서 그 特性을 찾을 수 있다.

2. 政策的意義

農業은 他產業에 比하여 經濟的으로 脆弱할 뿐만 아니라 作物生産은 특히 自然의 本源의 屬性에 크게 依存하고 있어 그로 인한 自然의 突發的이고 廣範圍한 災害의 豫測과 防止는 극히 困難하다.

이같은 農業生産의 不確實性으로 인하여 食糧의 安定的 供給은 어렵게 되고, 한편으로는 農家의 經濟的 貧困, 나아가 國民經濟의 均衡的 發展을 阻害하고 있다.

따라서 農業의 不可抗力的인 自然災害로부터 農民을 保護하고 農民의 生産意慾을 鼓吹하여 生産의 増大를 기한다는 점에서 農業에 대한 政府의 積極的인 保護·育成이 뒷받침되어야 한다.

이처럼 農業災害保險制度는 農業生産過程에서 發生하는 不可抗力的 危險으로부터 農業經營의 安定을 통해 農家經濟의 安定을 도모하고 國民食糧의 安定的 供給으로 國民經濟의 均衡과 安定을 기하기 위한 制度的 裝置로서의 役割을 擔當하는 데 그 政策的 意義를 찾을 수 있다.

3. 期待 効果

가. 農業經營의 計劃化와 農家所得保障

農業生産者가 불의의 사고로 인한 損失을 補填받음으로써 再生産의 可能은 물론 經營의 安定을 기할 수 있어 農業經營의 計劃化와 投資増大로 農家所得의 安定化를 기할 수 있다.

나. 國民經濟의 安定

農業經營의 安定은 農業生産의 生産力을 増大시킴으로써 國民食糧의 安定供給과 食糧自給率의 向上으로 國民經濟安定에 크게 기여하게 된다. 또한 大災害로 인한 地域購買力의 減少를 緩和시킴으로써 國民經濟의 安定에 기여하는 바 역시 크게 기대된다.

다. 農家의 信用力增大

損失에 대한 補填은 農業經營의 安定保障은 물론 農家의 信用力を 增大시킴으로써 金融機關으로부터의 融資保障이 가능하게 됨.

라. 國家財政混亂의 防止

지금까지의 災害對策支援은 한정된 豫算範圍內에서 部處間의 協議를 거쳐 實施함으로써 財政支出의 計劃化가 이루어지고 있지 않아 支援의 未洽를 비롯해 財政의 混亂을 가져왔음. 그러나 이 制度의 實施에 따른 財政支出의 計劃化는 災害로 인한 不時的 財政支出 增加를 輕減시킴으로써 國家財政의 混亂을 事前에 防止할 수 있음.

마. 地域社會發展의 均衡化와 國民經濟安定

災害로 인한 일부 地域農業의 經營活動 沮害는 그 地域經濟의 發展 沮害는 물론 國民經濟發展에 까지 큰 영향을 미침. 그러므로 災害地域의 損失에 대한 補填은 그 地域 農業經營의 安定과 동시에 地域經濟安定을 기함으로써 나아가서는 國民經濟의 安定을 기할 수 있음.

바. 都農間의 所得隔差 解消

制度實施에 따른 財政支援 및 雇傭機會 擴大는 中央都市 財政蓄積을 緩和시킴과 동시에 地方財政分散에 따른 地域間의 所得隔差를 해소하는 데 큰 役割을 할 수 있음.

第 2 章 農業災害保險試驗事業의 必要性

1. 試驗事業의 必要性

- 國家가 새로운 制度나 政策을 遂行하기 위해서는 事前에 充分한 檢討가 必要함.
- 새로운 制度 導入에 莫大한 財政 所要와 國民과의 利害關係가 直結될 때는 制限된 時期와 場所에서 우선 試驗的으로 實施하여 制度의 問題點을 補完·改善할 必要가 있음.
- 특히 農業災害保險은 우리나라에서 처음 시도되는 制度일 뿐만 아니라 다수 農民의 參與와 政府의 莫大한 財政支援이 要求되는 政策事業인 만큼 試行錯誤에 따른 問題點 역시 클 것으로 豫想됨.
- 따라서 一定地域에서 試驗事業을 實施함으로써 問題點 解決은 물론 制度改善을 통한 全國的인 本事業時의 試行錯誤를 最小限으로 줄일 必要가 있음.

2. 試驗事業 地域選定과 地域의 一般現況

가. 地域選定 方法

- 試驗事業對象地域은 全國的인 本事業 實施過程에서 發生할 수 있는 諸般 問題點들이 最大限 노출될 수 있을 程度가 되어야 함. 아울러 現在의 事業遂行能力 및 政府의 財政形便 등을 考慮하여 地域選定을 할 必要가 있음.
- 따라서 試驗事業段階에서는 特殊地域인 濟州道를 除外한 全國 8 個道를 모두 包含시키기로 하되 危險分散을 기하기 위해 危險等級에 따라 各道에서 1 個郡을, 또한 各郡에서는 3 個面을 選定하여 全體的으로 8 個道 8 個郡 內에서 24 個面을 試驗事業對象地域으로 選定하였음
- 다만 8 個道를 過去의 被害資料를 土臺로 危險階級을 上·中·下로

區分하고 各道에서는 마찬가지로 郡을 上·中·下의 3個의 危險階級으로 區分하여 該當道の 危險階級과 一致하는 階級중에서 1個郡을 選定하였으며, 面選定은 郡內에서의 畝 面을 3個의 危險階級으로 區分하여 各 階級에서 1個面씩을 選定하였음.

나. 試驗事業 地域의 一般概況

- 總 耕地面積은 353.8 *km*² 로 全國總耕地面積 21,520 *km*² 의 1.64 %에 該當됨.
- 試驗事業對象 畝面積 222.41 *km*² 은 全體畝面積 12,310 *km*² 의 1.81 %에 該當됨.
- 試驗事業對象 農家戶數는 31,517戶로 全體 農家戶數 1,974,000戶의 1.60 %에 該當됨.
- 里·洞 및 自然部落數는 24個面の 295個法定里, 634個行政里, 1172個의 自然部落을 包含했다.

表 1 試驗事業地域의 一般概況

危險階級	項目		面積 km ²	耕地 面積 km ²	畝面積(率) km ² (%)	農家口數(率) 戶(%)	洞 里 數		自然 部落
	道郡	面					法定	行政	
上	강원 양양	손양	47.49	10.99	6.83 (62)	919 (99)	22	22	59
		서현북	267.39	11.16	3.97 (36)	726 (47)	17	21	33
		현북	159.84	15.32	5.45 (36)	720 (69)	14	15	43
		小計	474.72	37.47	16.25 (43)	2,365 (68)	53	58	135
	경남 합안	법수	35.14	18.95	11.08 (58)	[1,649]	9	23	36
		합안	28.84	7.45	5.14 (69)	[1,358]	6	22	30
		칠북	32.33	10.67	6.41 (60)	[1,065]	7	16	36
		小計	96.31	37.07	22.63 (61)	[4,072]	22	61	102
	전남 나주	다시	57.12	18.83	14.03 (75)	1,846 (81)	12	37	50
		남평	53.23	14.87	8.59 (58)	1,830 (65)	16	30	78
		봉황	59.27	24.39	15.83 (65)	2,497 (94)	18	39	94
		小計	169.62	58.09	38.45 (66)	6,173 (80)	46	106	222
	中	경북 성주	가천	64.43	7.55	5.14 (68)	800 (76)	9	14
성주			35.85	17.04	9.91 (58)	1,864 (54)	10	35	43
선남			59.62	18.04	10.62 (59)	1,518 (87)	13	28	50
小計			159.90	42.63	25.67 (60)	4,182 (67)	32	77	130
충북 음성		소이	50.14	16.04	9.77 (61)	1,355 (89)	9	24	47
		맹동	34.70	12.32	5.79 (47)	996 (98)	10	15	46
		삼설	47.60	23.34	12.86 (55)	1,684 (85)	12	27	50
		小計	132.44	51.70	28.42 (52)	4,035 (90)	31	66	143
下	충남 논산	성동	34.03	21.99	17.38 (79)	1,295 (55)	11	31	76
		두마	59.26	11.49	6.93 (60)	1,392 (67)	14	29	98
		별곡	68.96	7.75	3.80 (49)	890 (78)	14	19	51
		小計	162.25	41.23	28.11 (68)	3,577 (64)	39	79	225
	경기 안성	금광	72.39	13.22	9.95 (68)	1,171 (90)	15	38	38
		양성	53.38	16.27	10.82 (66)	1,155 (85)	18	31	31
		미양	34.18	17.93	12.58 (70)	1,297 (78)	18	29	29
		小計	159.95	47.42	33.15 (63)	3,623 (84)	51	98	98
	전북 옥구	성산	27.16	9.69	6.65 (69)	996 (78)	8	31	39
		임피	22.08	12.53	10.15 (81)	1,216 (76)	7	27	37
		서수	25.27	16.00	12.93 (81)	1,278 (85)	6	31	41
小計		74.51	38.22	29.73 (78)	3,490 (80)	21	89	117	
전 체			1,429.70	353.83	222.41 (62)	31,517	295	634	1,172

註 : 1) 각군 통계연보 (1982 ~ 1984)

2) []는 추가구수임.

第 3 章 農業災害保險制度 基本構想 (案)

1. 保 險 對 象

가. 對 象 作 目

- 農業生産에 필요한 諸般生産 資材를 비롯해 農業生産物 즉 耕種作物, 畜産物, 養蠶 등 農業 全般에 걸친 作目을 保險對象作目으로 들 수가 있다.
- 그러나 保險對象作目的 우선순위는 國民經濟는 물론 農家經濟에서 가장 重要하며, 보편성이 있는 作目부터 우선적으로 實施하는 것이 바람직하다.
- 따라서 우리나라에서는 國民食生活의 主가 되며, 農業所得의 主源이 되는 食糧作物 중에서도 米穀을 우선적으로 實施하며, 차후 作目的 重要性을 감안하여 順次的으로 擴大實施함이 바람직하다. < 表 2, 表 3 >

表 2 農家戶當 作目別 粗收入

단위 : 원, %

作目 年度	計	米 穀	米 穀 外 穀 類	菜 蔬	果 樹	特用作物 其 他	畜 産 物	其 他 農 作物以外
1979	100 2,027,162	57.0 1,154,766	9.3 189,967	13.6 277,176	4.5 92,363	6.1 124,112	6.6 134,156	2.7 54,622
1983	100 4,701,737	44.2 2,080,045	5.8 272,373	13.1 616,992	5.9 276,113	5.1 239,173	24.8 1,165,654	1.1 51,387

資料 : 農水産部, 農家經濟調查結果報告 1984.

表3 全都市 家口當 月平均 穀物消費支出(1983)

	消費支出額					
	米穀	麥類	豆類	其他穀物	其他	計
金額(원)	30,309	1,958	491	99	702	33,559
比率(%)	90.3	5.8	1.5	0.3	2.1	100

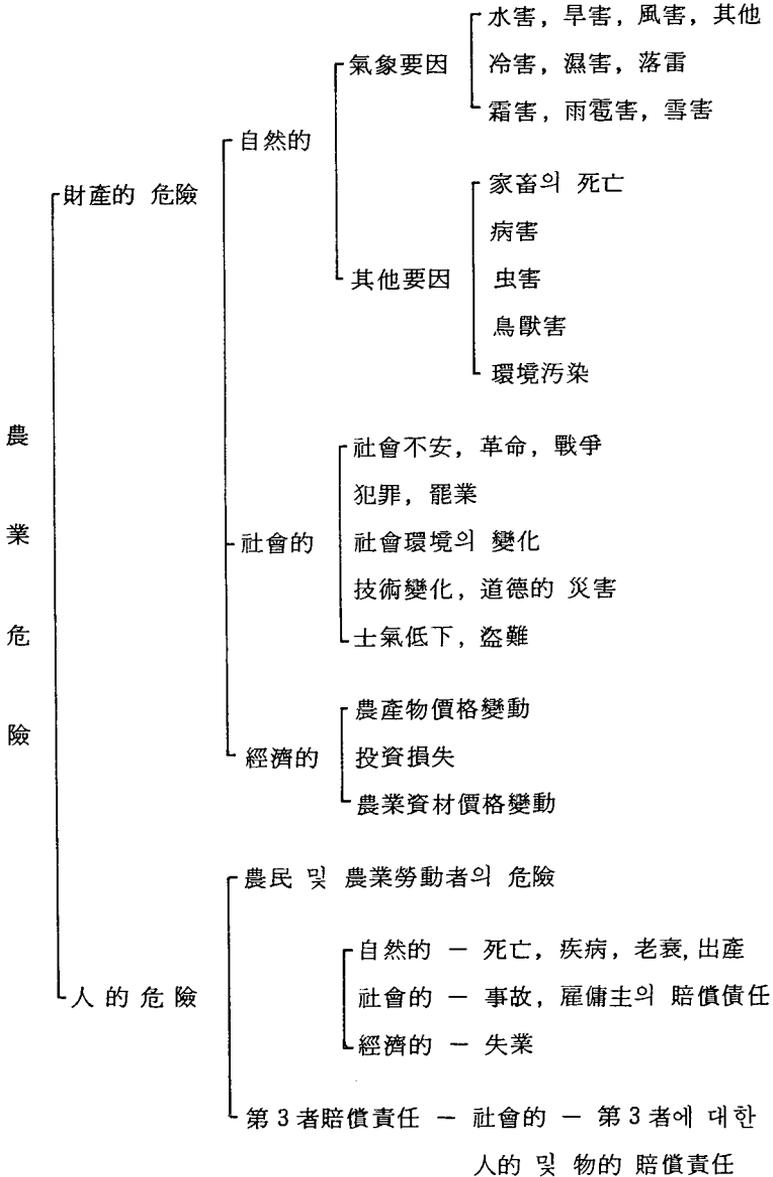
資料：經濟企劃院，都市家計年報，1983.

나. 對象事故

- 農業災害는 크게 財産的 災害와 人的 災害로 區分할 수 있으나 一般的으로 人的 災害는 一般社會保險分野에서 취급하고 農業災害保險에서는 財産的 災害를 中心으로 取級하는 것이 通例임.
- 그러나 財産的 災害에도 그 災害의 原因에 따라 크게 自然的 災害와 經濟的 災害, 그리고 社會的 災害로 區分하고 있는데 그 중에서 어느 災害를 우선적으로 保險對象事故로 할 것인가는 그 나라의 社會經濟的 與件 또는 農業政策目標에 따라 決定될 것임.
- 일부 先進農業國에서는 農業을 保護育成하는 意味에서 農產物 價格變動에 따른 經濟的 災害를 비롯해 新品種普及에 따른 社會的 災害까지도 保險對象事故로 包含하고 있는 것이 현실정임.
- 우리나라의 경우 政府財政 및 管理人力 등을 감안할 때 이와 같은 災害를 모두 包含시킨다는 것은 現實的으로 不可能하므로 우선적으로 不可抗力的인 自然災害만을 保險對象事故로 하고 그 외의 災害는 保險對象作目 또는 農業政策目標에 따라 그 時點에서 實情에 맞는 保險對象事故를 追加擴大해 나가는 것이 바람직함.
- 따라서 水稻作에 있어서는 人間의 힘으로 不可抗力的인 自然災害(水害, 旱害, 冷害, 風害, 雹害, 霜害 등)를 保險對象事故로 하고, 鳥獸害를 비롯해 病虫害는 人間의 힘으로 事前防止가 可能하므로 保險事故에서 除外하는 것이 常例이나 그 發生原因이 自然現象 또는 氣象異變에 의한 것임을 감안할 때 마땅히 自然災害에 包含시켜야

할 것임.

○ 農業危險의 分類



2. 保險加入 및 引受方式

가. 加入方式

- 保險加入方式은 크게 나누어서 강제성을 띤 義務加入과 加入者意思에 의한 任意加入의 두 가지로 區分할 수 있다.

加入方法 長短點	任意加入 方式	義務加入 方式
長 點	① 農民意思 최대한 반영 ② 政府財政支援 減少	① 危險分散可能 ② 業務의 強力한 推進可能
短 點	① 逆選擇의 危險이 큼 ② 危險分散의 困難 ③ 保險加入者 財政負擔 加重	① 農民의 불만요인 ② 政府財政支援 增加

- 義務加入의 경우 危險分散이 가능해 保險成立條件을 만족시킬 수 있으나 一部 農家의 心理的인 압박감을 줌으로 農民의 불만요인이 될 수 있다.
- 任意加入은 農民의 自律的 意思에 의한 것으로 불만요인은 제거할 수 있으나 危險分散이 不可能할 뿐만 아니라 逆選擇 등 事業運營의 效率性을 기하기 곤란한 問題點을 안고 있다.
- 農業災害保險制度 實施 目的이 生産者 農民을 보호하고 農業生産力 增進에 따른 食糧自給度 增進 및 國民經濟 安定에 있음을 감안할 때 多數加入에 의한 危險分散은 불가피하다.
- 따라서 우리나라와 같이 保險에 대한 需要度가 낮은 경우(表 4)에는 강제성을 띤 當然加入을 原則으로 實施하므로써 政府의 政策目標達成은 물론 生産者 農民을 保護할 수 있다.

表 4 保險加入方式에 대한 農民의 意見

單位 : %

危險度	區分	희망하는 농가만	일정규모 이상농가의 무가입	논농사농가 는 모두의 무가입	영농자금용 자받은농가 만의무가입	기타	계
	地域						
上	江原(양양)	60	23	13	4	-	100
	慶南(함안)	67	8	22	3	-	100
	全南(나주)	73	6	14	2	5	100
中	慶北(성주)	78	13	8	1	-	100
	忠北(음성)	86	9	5	-	-	100
下	忠南(논산)	46	18	20	12	4	100
	京畿(안성)	78	10	10	1	1	100
	全北(옥구)	70	10	12	1	7	100
全體(平均)		71	11	13	3	2	100

表 5 試驗事業地域의 耕地規模別 農家 및 畝面積 構成比

單位 : %

道	區分	農家數 畝面積		10 a 以下		20 a 以下		30 a 以下		30 a 以上	
		(戶)	(段步)	農家	畝面積	農家	畝面積	農家	畝面積	農家	畝面積
京畿	畿	5,295	32,680.0	5.7	0.5	15.7	3.0	26.9	7.4	73.1	92.6
江原	原	3,136	16,251.5	6.8	0.7	17.6	3.9	33.0	13.0	67.0	87.0
忠北	北	4,831	29,055.9	4.6	0.5	15.9	3.4	28.9	8.9	71.1	91.1
忠南	南	4,946	29,092.1	7.4	0.7	20.0	4.0	33.6	9.8	66.4	90.2
全北	北	4,047	28,447.0	4.3	0.3	12.1	2.0	23.4	6.0	76.6	94.0
全南	南	8,307	35,122.3	6.7	1.0	23.8	7.2	42.8	18.4	57.2	81.6
慶北	北	5,643	24,314.4	6.3	0.8	22.3	6.6	40.7	17.1	59.3	82.9
慶南	南	5,181	24,282.1	8.0	1.0	24.0	6.2	39.9	14.6	60.1	85.4
全體	計	41,386	218,843.1	6.3	0.7	19.6	4.6	34.8	11.7	65.2	88.3
	管内	38,365	206,428.6	6.0	0.7	19.1	4.4	34.0	11.3	66.0	88.7
	管外	3,021	12,414.5	9.3	1.2	25.7	7.3	44.9	18.4	55.1	81.6

- 그러나 經營規模가 영세한 農家の 경영부실에 따른 道德的인 災害를 최소한으로 줄임과 동시에 사업운영의 效率性을 기하기 위해서는 일정 規模 이상 農家は 義務加入을 원칙으로 하고, 그 이하의 規模農家は 任意加入으로 하는 양자의 方式을 병행하는 것이 바람직하다.
- 그러면 일정 規模의 기준을 어디에 둘 것인가가 남은 問題이나 우리나라의 농업여건을 비롯해 農家經濟를 감안할 때 地域에 따라 20 a

~ 30 a선에서 결정하는 것이 적당할 것으로 豫想된다. <表 5 >

- 단 試驗事業時의 加入方式은 속지주의를 원칙으로 하며, 加入方式에 따른 問題點을 把握하기 위해 地域에 따라 수도작을 耕作하는 農家は 모두 義務的으로 加入하는 方式을 비롯해 義務加入과 任意加入을 병행 또는 任意加入만을 원칙으로 하는 方法도 검토할 필요가 있다. <表 6 >

表 6 耕作者所在別農家 및 畝面積 構成比

單位：%

危險度	地域	上			中		下			全體 (平均)
		江原 (양양)	慶南 (합안)	全南 (나주)	慶北 (상주)	忠北 (음성)	忠南 (논산)	京畿 (안성)	全北 (옥구)	
農家	管内	94.0	89.1	96.9	94.4	90.0	97.2	88.4	88.7	92.7
	管外	6.0	10.9	3.1	5.6	10.0	2.8	11.6	11.3	7.3
畝面積	管内	96.0	90.8	97.8	96.0	93.1	97.9	90.9	92.2	92.9
	管外	4.0	9.2	2.2	4.0	6.9	2.1	9.1	7.8	7.1
筆地數	管内	96.0	95.0	98.1	95.7	94.3	98.1	92.1	93.0	95.5
	管外	4.0	5.0	1.9	4.3	5.7	1.9	7.9	7.0	4.5

나. 引受方式

- 保險引受方式은 地域單位引受方式을 비롯해 農家單位 및 筆地單位引受方式으로 區分할 수 있다.
- 引受方式別 長·短點

引受方式	長 點	短 點
地域單位	<ul style="list-style-type: none"> ○ 資料의 蒐集 分析이 容易 ○ 損害評價過程이 單純 ○ 運營費 節減 ○ 道德的 災害 減少 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 個別農家의 特性反映 困難 ○ 保險惠澤이 적음
農家單位	<ul style="list-style-type: none"> ○ 損害評價過程이 單純 ○ 運營費 節減 ○ 道德的 災害 減少 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 保險惠澤이 적음 ○ 個別筆地의 特性反映 困難
筆地單位	<ul style="list-style-type: none"> ○ 個別筆地의 特性反映 容易 ○ 保險惠澤의 機會가 많음 ○ 農民의 理解 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 業務의 複雜 ○ 保險金支拂負擔 增加

- 地域單位 引受方式은 주로 耕地條件이 유사한 地域 또는 商品化 生産을 위주로 하는 地域에서 實施하고 있는데 統計資料에 의한 基準 收穫量 設定 및 損害評價를 實施함으로써 事業運營의 效率性을 기할 수 있다는 장점이 있다. (歐美)
- 農家單位 方式 역시 農家別 生産統計가 整備되고, 또한 生産된 農産物의 상품화(정부수매)가 가능한 地域에서 주로 實施되고 있는데 統計資料에 의한 基準收穫量 設定 및 損害評價가 유리하므로 事業運營의 效率性을 기할 수 있다는 장점을 지니고 있다. (日本)
- 筆地單位引受方式은 個別筆地의 基準收穫量 設定을 비롯해 災害筆地別의 損害評價 등 業務遂行에 다소 復雜性을 지니고 있으나, 保險加入者의 保險惠澤이 크다는 점에서 짧은 期間에 保險에 대한 農民의 理解를 얻을 수 있는 長點을 지니고 있다.
- 특히 不可抗力의 災害로 인한 農民의 損失을 補填함으로써 農業經營의 安定을 기하고, 多數加入에 의한 危險分散을 기하기 위해 一定規模 以上の 農家は 당연히 加入해야 하는 義務加入을 채택하고 있는데 義務加入에 대한 農民의 불만을 解消하기 위해서는 保險惠澤이 많은 筆地別 引受方式을 채택함으로써 農民의 理解와 協助下에 農業災害保險의 政策目標을 달성할 수 있다.

다. 引 受 範 圍

- 保險에 있어서 引受範圍는 保險事故가 發生했을 때 補償해 주는 最大限의 範圍를 意味하는 것으로 그 나라의 社會經濟的인 與件은 물론 農業與件 또는 政策目標에 따라 相異하다.
- 歐美와 같은 商業的 營農이 이루어지고 있는 國家에서는 企業의 利潤까지도 고려하고 있으나 東南아시아와 같이 自給爲主의 零細小農이 支配的인 國家에서는 農家所得 또는 生産費를 保障하는 범위에서 정하는 것이 常例이다.
- 農業災害保險이 農業經營의 安定을 통한 農家所得의 安定이라는 政策目標을 감안할 때 再生産이 가능한 生産費保障水準에서 引受範圍

를定하고 나머지 部分은 農民 自身의 自己保險能力에 맡겨 道德的인 災害를 最少限으로 줄이므로써 保險運營의 效率性을 기하는 것이 바람직하다.

表 7 10a 當 水 稻 生 產 費

單位：원

年度 區分	1979	1980	1981	1982	1983	1979~1983 平均
粗收入(A)	189,328	175,316	266,532	308,917	306,571	249,333
經營費(B)	51,686	61,419	78,550	91,124	103,161	77,178
基礎生產費(C)	62,891	74,795	93,835	105,068	106,346	88,587
生產費(D)	125,430	143,752	178,169	199,993	227,627	174,994
B/A	27.3	35.0	29.5	29.5	33.7	31.0
C/A	33.2	42.7	35.2	34.0	34.7	35.5
D/A	66.3	82.0	66.9	64.7	74.2	70.2

資料：農水產部，農家經濟調查結果報告，1984.

表 8 災 害 補 償 範 圍

單位：%

危險度	區分 地域	平年作의	平年作의	平年作의	平年作의	平年作의	無應答	計
		10%以上	20%以上	30%以上	40%以上	50%以上		
上	江 原 (양양)	5.8	34.6	36.6	11.5	9.6	1.9	100
	慶 南 (합안)	10.0	33.3	36.7	10.0	10.0	-	100
	全 南 (나주)	5.2	11.3	48.5	16.5	14.4	4.1	100
中	慶 北 (성주)	5.3	19.7	39.5	11.8	23.7	-	100
	忠 北 (음성)	11.4	25.0	50.0	4.5	6.8	2.3	100
下	忠 南 (논산)	4.0	12.0	52.0	10.0	16.0	6.0	100
	京 畿 (안성)	4.3	21.3	40.4	20.2	11.7	2.1	100
	全 化 (옥구)	6.5	11.7	41.5	15.6	18.2	6.5	100
全 體 (平均)	6.2	20.0	42.9	13.6	14.4	2.9	100	

- 따라서 우리나라의 경우 水稻作의 保險引受範圍은 筆地別 收穫量의 70% 線으로 하고 나머지 30%는 農民自身の 自己保險能力에 맡기도록 한다.

라. 責任 期間

- 責任期間이란 保險對象作目이 保險對象事故發生에 의해서 損害를 입은 데 대한 補填責任을 가지는 期間을 말한다. 따라서 保險對象作目的 栽培事實을 客觀적으로 確認할 수 있는 時期부터 損害確認이 가능한 時期까지를 말한다. 水稻作의 責任期間은 本畚移秧期(直播인 경우 發芽期)부터 收穫期까지의 期間으로 하는 것이 바람직하다.
- 그러나 못자리를 비롯해 收穫後 一定期間의 圃場乾燥期間에도 예상치 않은 氣象異變으로 被害를 입을 가능성이 있다.
- 따라서 試驗事業期間중에는 못자리期間을 비롯해 收穫後 一定期間의 圃場乾燥期間도 保險責任期間으로 포함하며, 補償基準은 못자리의 경우 그 時期까지의 投入된 實費用을 補償하고 수확후 圃場乾燥期間의 경우는 被害程度에 따라서 分割評價하여 次期再生産이 가능한 線에서 補償하는 것으로 한다.

마. 引受 除外 地域

- 當然加入의 對象이 되는 耕地라도 災害發生이 常習적이거나 發生確率이 높은 堤外地, 沼澤地, 新規開畚地, 干拓地, 河川敷地 등은 基準收穫量의 設定, 被害量의 算定 및 危險分散의 效率性, 道德的인 災害防止 등을 감안하여 保險對象에서 除外하는 것이 常例이다.
- 그러나 이들 限界地域의 農業生産 역시 國民食糧供給面에서 커다란 역할을 담당하고 있기 때문에 政府의 保護는 不可避하다. 따라서 試驗事業期間 중에는 이들 除外地도 모두 포함시켜 除外地 引受時의 問題點을 把握함으로써 本事業時 引受方法을 檢討하도록 한다.

3. 基準收穫量 設定

가. 基準收穫量の 定義

- 基準收穫量은 保險金算定 및 損害評價算定の 基準으로서 保險金支拂決定의 基礎資料가 된다.
- 基準收穫量은 當該年度의 氣候를 平年으로 보고 肥培管理도 일반적으로 적절히 실시되었을 때 기대할 수 있는 收穫量, 즉 平年收穫量을 말한다. 따라서 이것은 被害가 없으면 거둘 수 있는 收穫量이라는 概念은 아니다.
- 保險引受를 筆地單位로 할 경우 基礎收穫量은 筆地別로 設定되어야 한다.
- 또한 원칙적으로 筆地別 基準收穫量設定은 每年 行해져야 하지만 收量變動이 급격히 변동하지 않는 점을 고려하여 3年마다 再調整하는 것이 常例이다.

나. 筆地別 基準收穫量 設定上の 問題

- 筆地別 基準收穫量을 設定하는 方法으로는 筆地別로 實收量 調査를 하는 方法, 聽取調査를 통해 設定하는 方法, 收量 等級을 設定하여 筆地別로 適用하는 方法〈表 9〉, 그리고 既存 農地稅 土地臺帳의 土地等級을 活用하는 方法〈表 10〉을 들 수 있다.
- 그러나 筆地別 實收量 調査를 하는 方法, 聽取調査에 依하는 方法 및 筆地別로 收量等級을 設定하는 方法은 現實적으로 어려운 點이 있다. 莫大한 時間과 經費가 所要될 뿐만 아니라 이를 專擔할 人力도 絶對적으로 不足하고 農民의 測定能力上的 不足과 아울러 그들의 主觀이 介入할 可能性이 크기 때문이다.
- 土地等級을 活用하는 경우도 土地等級이 實收量에 비해 낮게 策定되었다는 點(70~80% 水準)과 土地等級과 實收量 사이에 相關關係가 거의 없다는 點을 들 수 있다. 〈表 11〉

表9 收量等級에 對應하는 收量指數表(例)

收量等級數	收 量 等 級										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
5 區分의 경우	88~ 92 90	93~ 97 95	98~ 102 100	103~ 107 105	108~ 112 110						
6 區分 "	91~ 95 93	96~ 100 98	101~ 105 103	106~ 110 108	111~ 115 113	116~ 120 118					
7 區分 "	83~ 87 85	88~ 92 90	93~ 97 95	98~ 102 100	103~ 107 105	108~ 112 110	113~ 117 115				
8 區分 "	86~ 90 88	91~ 95 93	96~ 100 98	101~ 105 103	106~ 110 108	111~ 115 113	116~ 120 118	121~ 125 123			
9 區分 "	78~ 82 80	83~ 87 85	88~ 92 90	93~ 97 95	98~ 102 100	103~ 107 105	108~ 112 110	113~ 117 115	118~ 122 120		
10 區分 "	81~ 85 83	86~ 90 88	91~ 95 93	96~ 100 98	101~ 105 103	106~ 110 108	111~ 115 113	116~ 120 118	121~ 125 123	126~ 130 128	

註 : 이 收量指數表(例)는 收量等級數의 中間程度 收量指數를 當該面의 10a 當 平均收量에 대해 100%로 하고 收量等級別을 5%의 隔差로 設定한 것임.

表10 農地의 基準收量 等級表

등급	100제곱미터당 收量(kg)	등급	100제곱미터당 收量(kg)	등급	100제곱미터당 收量(kg)	등급	100제곱미터당 收量(kg)
1	1.5	11	16.5	21	33.0	31	65.0
2	3.0	12	18.0	22	36.0	32	70.0
3	4.5	13	19.5	23	39.0	33	75.0
4	6.0	14	21.0	24	42.0	34	80.0
5	7.5	15	22.5	25	45.0	35	85.0
6	9.0	16	24.0	26	48.0	36	90.0
7	10.5	17	25.5	27	51.0	37	95.0
8	12.0	18	27.0	28	54.0	38	100.0
9	13.5	19	28.5	29	57.0	39	110.0
10	15.0	20	30.0	30	60.0	40	120.0

* 地方稅法施行令第 157 條第 1 項第 2 號 및 第 2 項, 同施行規則 第 84 條 參照.

表11. 地域別 等級收量과 實收量의 比較

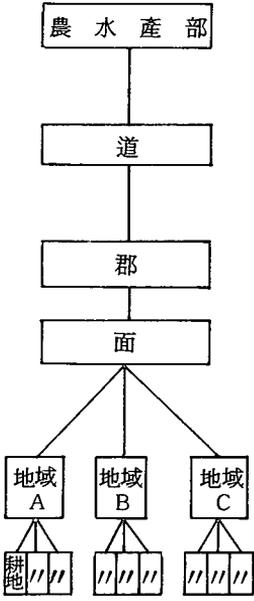
單位 : 정곡kg/10a

等級 地域	* 20 300	21 330	22 360	23 390	24 420	25 450	26 480	27 510	28 540	29 570	30 600	相關 係數
경기 안성	-	-	(6) 527 (8.45)	(1) 418 (0)	(18) 494 (18.55)	(44) 504 (22.94)	(34) 542 (22.44)	(52) 538 (22.79)	-	-	-	0.127
강원 양양	(10) 508 (24.76)	6 460 (24.40)	(19) 470 (20.49)	(10) 514 (23.64)	(12) 508 (27.17)	(8) 475 (25.68)	-	(3) 406 (23.25)	-	-	-	0.067
충북 음성	-	5 676 (21.30)	(7) 627 (25.64)	(2) 468 (7.06)	(3) 513 (19.64)	(23) 572 (18.65)	(44) 591 (17.42)	(24) 522 (20.26)	-	-	-	0.217
충남 논산	(10) 563 (15.43)	1 474 (0)	(3) 433 (6.94)	(5) 502 (19.49)	(3) 552 (14.37)	(4) 699 (19.42)	(52) 604 (18.21)	(58) 603 (21.38)	(5) 482 (18.08)	-	-	0.124
전북 옥구	-	-	(1) 694 (0)	-	(3) 586 (18.45)	(20) 562 (20.80)	(29) 605 (18.29)	(74) 580 (16.80)	-	(1) 415 (0)	-	0.194
전남 나주	-	-	-	(1) 354 (0)	(3) 535 (8.24)	(4) 545 (8.47)	(8) 613 (25.19)	(23) 604 (18.85)	(80) 571 (20.86)	(62) 579 (25.54)	-	0.035
경북 성주	(1) 731 (0)	10 553 (19.29)	(3) 628 (7.89)	(9) 471 (25.22)	(8) 466 (26.19)	(19) 465 (24.61)	(12) 478 (26.06)	(14) 536 (25.55)	(26) 504 (21.01)	(15) 532 (15.76)	(9) 454 (80.16)	0.080
경남 함안	(1) 314 (0)	-	(2) 475 (22.80)	(2) 317 (41.04)	(21) 469 (25.20)	(12) 625 (51.28)	(7) 480 (25.07)	(45) 555 (25.80)	(21) 538 (24.85)	-	-	0.211
전체	(22) 528	21 541	(41) 551	(30) 485	(71) 515	(134) 556	(186) 560	(290) 543	(134) 529	(78) 509	(9) 454	0.223

- 위의 ()는 표본수, 아래 ()는 변이계수 (Coefficient of Variance) 임.
- 相關係數는 等級收量과 實收量 사이의 相關程度를 나타냄.
- *는 등급수량임.

- 土地等級과 實收量 사이에 相關關係가 없는 理由로는 土地等級의 設定이 처음부터 氣象變動에 따른 收量減少를 감안하여 地域的으로 設定하고 있는 점과 土地等級을 上向調整하는 경우 耕地與件의 變化가 充分히 고려되지 않는 가운데 모든 等級 또는 一部 等級만을 一律的으로 上向調整했다는 점, 그리고 實測調査에 근거한 調整이 아닌 人爲的인 調整이기 때문에 任意性을 전혀 排除할 수 없다는 점을 들 수 있다.

圖 2 基準收穫量 設定順序

順 序	方 法
	<p>農水産部長官은 農水産統計에 의해 道別 10a 當 收穫量を 算定하여 指示한다.</p>
<p>道</p>	<p>農水産統計에 의해 市·郡別 10a 當 收穫量を 算定하고 既存의 農水産標本에 別途의 標本을 追加하여 邑·面別 10a 當 收穫량은 各各 道 및 郡의 10a 當 收穫量과 一致되도록 하며 農水産部長官의 承認을 얻는다.</p>
<p>郡</p>	<p>邑·面別 收穫量算定과 同一한 方法으로 地域別 10a 當 收穫量を 算定하고 이에 대해 農水産部長官의 承認을 얻는다.</p>
<p>面</p>	<p>各 地域의 10a 當 收穫量を 該當地域에 包含되는 모든 耕地의 基準收穫量으로 設定한다.</p>

다. 基準收穫量設定方法

- 現在 狀況下에서 基準收穫量を 筆地別로 設定하는데는 여러가지 어려운 點이 있다.
- 따라서 引受는 筆地 單位로 하되 基準收穫量 設定은 地域 平均收

량을 적용하는 것이 바람직하다.

- 다만 이 방법을 채택할 경우 지역의 範圍를 어느정도로 할 것인가 하는 문제가 제기되나 面 內에서도 土壤 및 水利條件, 그리고 災害發生程度 等 耕地與件을 考慮하여 몇개의 小地域으로 細分하여 地域單位로 基準收穫量을 設定하면 이 問題는 解決이 可能할 것으로 예상된다.
- 즉 基準收穫量은 다음 圖2와 같은 段階를 거쳐 設定하도록 한다.
- 따라서 筆地別 基準收穫量은
筆地別 引受面積 地域別 × 平均基準 收穫量에 의해서 決定된다.

4. 損 害 評 價

가. 意 義

- 損害評價는 保險對象인 農作物이 生育過程에서 保險事故에 의해 被害를 받았을 경우 減收量을 把握, 保險金支拂額을 算定하는 것을 말한다.
- 損害評價는 保險者와 受惠者 사이의 利害關係에 直結되는 문제이기 때문에 公平無私 嚴正公平의 原則이 遵守되어야 하며 어느 누구도 損害評價의 公正性を 納得할 수 있도록 客觀적으로 이루어져야 한다.
- 保險引受方式은 筆地單位引受方式을 적용하기로 되어 있으며 引受水準은 生産費保障水準인 筆地別基準收穫量의 70%를 引受하는 것으로 되어 있다. 따라서 30% 以上の 被害가 발생했을 경우에만 保險金支拂이 이루어지며 그 이하의 損害는 保險金支拂對象에서 除外되기 때문에 損害評價의 正確性 및 公正性이 절실히 요구된다.

나. 現行損害評價의 問題點 및 對策

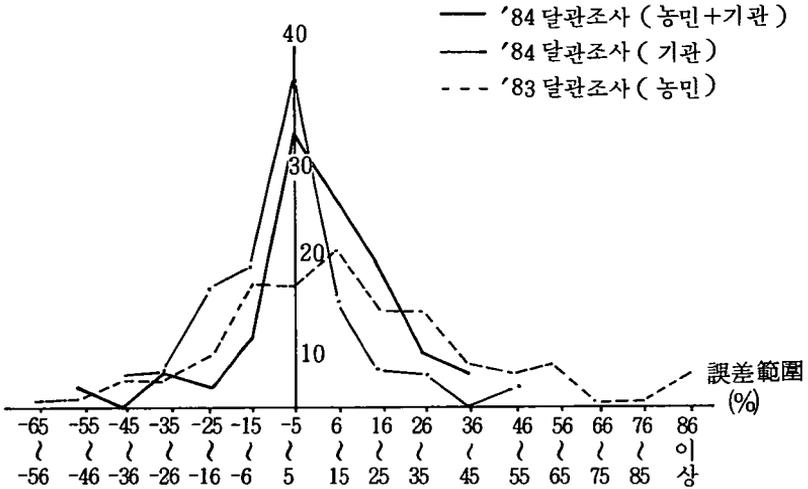
- 現在의 損害 査定機關
 - 地域別 被害狀況을 調査하는 農産系統 (郡農産課 - 面産業係)

表12 調査資料에 따른 地域別 被害率

單位：%

道郡	項目面	畝面積 (ha)	災害地 減免資料(A)	收穫期 通觀調査(B)	機關設問 調査(C)	A/B	B/C	C/A
江原 襄陽	巽陽	660.45	17.0	18.4	17.0	92	108	108
	西	484.69	2.3	1.4	12.0	164	12	522
	縣北	480.01	5.3	0.2	5.0	2,650	4	94
慶南 咸安	法守	1,148.30	5.2	4.3	15.0	121	29	288
	咸安	546.20	3.5	0.2	5.0	1,750	4	143
	漆北	733.71	2.2	9.9	1.0	22	99	455
全南 羅州	多侍	1,500.87	2.4	1.1	2.0	218	55	83
	南平	715.15	1.9	12.7	1.0	15	1,270	53
	鳳凰	1,296.21	0.5	0.5	0.5	100	100	100
慶北 星州	伽泉	420.49	3.9	0.3	5.0	1,300	6	128
	船南	1,064.19	3.3	10.7	5.0	31	214	152
	星州	946.76	4.9	0.2	5.0	2,450	4	102
忠北 陰城	蘇伊	988.26	0.01	0.4	5.0	3	8	500
	孟洞	611.72	0.4	0.8	3.0	50	27	750
	三成	1,305.61	1.2	4.9	5.0	24	98	417
忠南 論山	城東	1,848.63	0.7	0.7	0.7	100	100	100
	豆磨	667.81	1.0	3.7	2.4	27	154	240
	伐谷	392.78	2.0	0.5	1.0	400	50	50
京畿 安城	金光	966.83	1.0	0.9	5.0	111	18	500
	陽城	1,067.27	0.8	1.2	3.0	67	40	375
	薇陽	1,233.90	-	0.0	3.0	-	0	-
全北 沃溝	聖山	665.20	0.2	0.0	2.0	0	0	1,000
	瑞穗	1,177.06	0.2	0.2	0.2	100	100	100
	臨陂	962.21	0.2	0.5	2.0	40	25	1,000
全	體	21,884.31	2.1	2.9	4.4	72	66	210

圖 3 被害 達觀調査의 誤差分布



- 農地稅 課稅의 基礎資料 蒐集을 目的으로 하는 財務系統
(郡財務課 - 面財務係)
 - 주로 病虫害 被害狀況을 調査하는 農村指導系統
(郡指導所 - 面支所)
 - 地域別 被害程度를 非公開로 調査하는 郡統計出張所
 - 産業係 및 財務係 業務를 補助하고 있는 篤農家·農地委員 등을
들 수 있다.
- 現行의 損害評價의 問題點
- 損害評價만을 專擔하는 機關이 없고 人力도 크게 不足할 뿐만
아니라
 - 各 機關別로 損害評價 方法上의 差異로 그 結果는 매우 相異하며
 - 損害評價能力도 不足한 實情이다.
 - 그러나 調査結果에 의하면 篤農家보다는 農業關聯機關의 評價가
훨씬 正確한 것으로 나타났다. <圖 3 >

다. 損害評價의 對策 및 體系

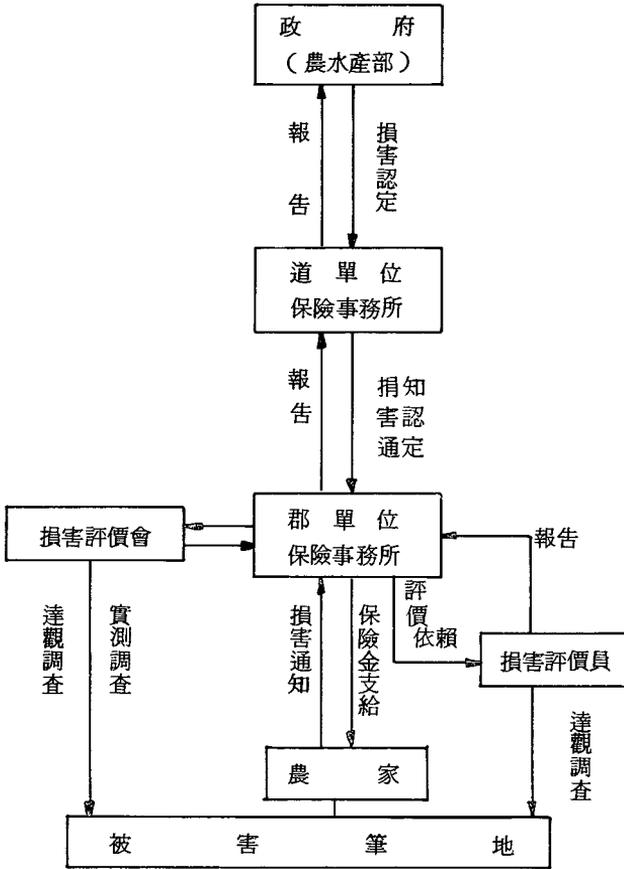
- 災害發生으로 인해 損害를 입은 農家가 保險者인 郡單位 保險事務所에 被害狀況을 申告 또는 通知한다.
- 農民으로부터 通報를 받은 保險者는 해당지역의 損害評價員에게 評價를 依頼하며, 損害評價員은 3人 1組가 되어 申告筆地를 現地 踏査해 현장에서 達觀調査에 의한 損害評價를 實施한다.
- 郡單位 保險事務所는 제출된 資料를 基礎로 達觀調査한 損害筆地中에서 一定比率의 筆地를 選定한 다음 實測調査(坪刈調査)하여 達觀調査에 의한 誤差를 一率의으로 調整한 다음 評價結果를 토대로 損害評價會에 자문을 依頼하고 査定이 完了되면 그 內容은 農民에게 通報함과 동시에 道事務所(試驗事業時는 中央)에 報告한다. 이때 農民은 損害評價 內容에 異議가 있으면 즉시 保險者에 再審을 請求할 수 있으며 保險者는 第3의 損害評價員에게 評價를 依頼하고 그 結果를 農民에게 通報한다.
- 道事務所(試驗事業時는 中央)는 郡別 報告資料를 취합하여 政府(農水產部)에 報告한다.
- 農水產部長官은 當該年度의 災害統計를 토대로 報告된 被害內容을 檢討하여 被害를 認定하고 그 內容을 道事務所에 通報한다.
- 損害認定 內容을 通報받은 道事務所에서는 그 內容을 郡別로 通報한다.
- 通報받은 郡單位 事務所에서는 損失認定內容대로 保險金を 支給한다.

라. 損害評價의 機構

損害評價를 위해서 損害評價員과 損害評價會를 둔다.

- 損害評價員
 - 行政里 내지 自然部落單位로 營農經歷이 풍부한 數名의 損害評價員을 選定 配置하여
 - 農民으로부터 損害通知가 있을 때 損害評價員을 組編成하여 現場

圖4 損害評價體系圖



踏査를 통해 損害評價한다.

- 一 試驗事業時에는 農村指導系統 및 統計出張所 등의 協助를 얻도록 하고
- 一 全國的인 本事業에 대비해 損害評價員의 充分한 營農經驗과 農事知識 및 損失評價에 대한 知識과 技術을 兼備하도록 하기 위해
- 一 理論 및 實技教育을 定期的으로 實施한다.

○ 損害評價會

- 一 損害評價會는 郡單位에 設置한다.

- 一 損害評價員이 評價한 것을 審査하고, 損害評價에 대한 諮問을 한다.
- 一 郡農村指導所長, 該當 面支所長, 郡統計 出張所長, 郡農產課長, 該當面 面長, 該當面 篤農家 數名으로 構成한다.

5. 保險金과 保險料

가. 保險金額

- 保險金額은 保險契約에 準하여 保險者와 加入者間에 約定된 金額으로서 保險對象事故가 발생했을 때 原受者가 支拂해야 할 保險金의 최고 限度額을 말함.
- 保險金額 算定
 - 一 保險金額 = 單位當 保險金額 × 引受收量
 引受收量 = 基準收穫量 × 引受比率 (70 %)
- 單位當 保險金額은 前年度 政府의 秋穀收買價格 2等品 價格을 적용 단, 品種, 品質에 따른 單位當 保險金額의 差等制는 試驗事業期間을 통해 檢討

나. 保險料

- 保險料란 일반적으로 保險契約에 의해 當事者의 一方인 保險契約者가 保險者에 대하여 支拂하는 給付를 말함.
- 保險料는 保險給付의 支拂에 充當되는 純保險料와 人件費와 物件費 등의 事務費에 充當되는 附加保險料로 區分할 수 있음.
- 保險料의 算定方式
 - 保險料 = 保險金額 × 保險料率
- 保險料 納入方法
 - 一 納入時期
 - 保險契約時에 納入하는 것을 原則으로 하고 農民의 負擔을 고려하여 納入期間을 8月末까지로 함.

- 期限內에 納付하지 않은 農家에게는 一定率의 延滯利子를 附加시킴 .
- 農民들은 當年收穫期를 주장

保險料 納入 時期에 對한 農民들의 意見 %

時期	每月定期的으로	當年收穫期	前年收穫期	保險加入時	편리한時期에	其他	無應答	計
比率	1	70	6	2	16	1	4	100

一 納入方法

- 現金納入을 原則으로 함 .
- 農民들은 現金과 現物의 並行을 主張

保險料 納入形態에 對한 農民들의 意見 %

形態	벼	쌀	現金	其他	無應答	計
比率	46	2	47	1	4	100

○ 保險料의 國庫負擔

- 一 農業災害保險은 農業經營의 安定 및 農家所得의 安定을 기하기 위한 政策保險인 만큼 農民의 經濟的 負擔을 줄이기 위해 保險料의 一部를 政府가 支援해 주는 것이 通例이다.

國別 政府의 保險料 支援狀況

區分國別	純 保險 料	附加 保險 料	備 考
美 國	30 % 政府負擔	100 % 政府負擔	作物 및 地域에 따라 純保險料差等 支援
캐 나 다	50 % 聯邦政府 및 州政府 負擔	100 % 聯邦政府 및 州政府負擔	
스 웨 덴	67 % 政府負擔	100 % 政府負擔	
日 本	50 % //	//	
스리랑카	無	100 % 政府負擔	純保險料支援은 小 規模 零細農에 한함.
필 리 핀	75 % 政府 및 信用 機關 負擔	引受金額의 3%를 運營費로 支援	
인 도	50 % 政府負擔	無	

— 우리나라의 農家經濟與件 또는 加入方式이 多數加入에 의한 危險分散을 기하기 위해 當然加入을 원칙으로 하고 있어 附加保險料의 全額은 물론 純保險料의 50% 程度(平均)를 政府가 支援해 주므로서 事業運營의 效率性을 기하는 것이 바람직하다.

다. 保 險 金

- 保險金이란 保險事故가 發生했을 때 農家에 支拂되는 金額을 말함.
- 保險金의 算定

$$\text{保險金} = \text{保險對象減收量} \times \text{單位當保險金額}$$

$$\text{保險對象減收量} = (\text{基準收穫量} \times \text{引受比率}(70\%)) - \text{實收穫量}$$

< 例 >

基準 收穫 量	× 0.7 →	引 受 收 量	→	實 收 穫 量	→	保 險 對 象 量	×	單位當 721원	保險金額	=	支拂保險金 144,200원
500kg		350kg		150kg		200kg					

※ 引受比率 70%일 경우

라. 無事故 還元制度

- 保險事故없이 保險責任期間이 終了하였을 경우 保險料를 還給할의 무는 없으나 當然加入制度를 採擇하는데 따른 農民의 불만 또는 保險料만 내고 保險金은 받지 못한 一部農家の 不滿을 해소하기 위해서는 一定한 期間內에 農民이 支拂한 保險料의 一部를 還給하는 것이 바람직 함.
- 農業與件 變化에 따라 保險料率 또는 基準收穫量 設定은 3년에 한 번씩 재조정할 필요가 있으므로 이 期間中에 農民이 保險金을 받지 않았거나 받았어도 그 金額이 農民이 負擔한 保險料의 一定比率를 초과하지 않았을 경우에는 農民이 負擔한 保險料 內에서 還給함이 바람직 함.

表13 無事故農家還元金 計算例

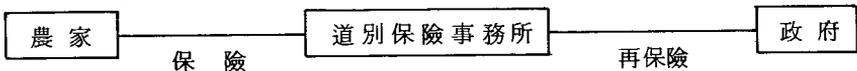
單位：원

保 險 目 的				組 合 員 名								
年 度	保 險 料			保 險 金		無事還元金		保險金 의 3 個 年累計 의 無事 還元金 2 個年 累計의 合計額 C + D = E	無事還元計算 및 交付額			
	保 險 料 (A)	3 個 年 累 計	左의 1/2 額 (B)	支 拂 保 險 金	3 個 年 累 計 (C)	支 拂 額	2 個 年 累 計 (D)		計算 年次	無事 還元金 必要額 B - E = F	交付 比率 G (%)	無事 還元額 F × G
1	2,000	6,000	3,000	1,000	1,000	0	0	1,000	'77-'79	2,000	100	2,000
2	3,000	7,000	3,500	0	1,000	1,000	1,000	2,000	'78-'80	1,500	100	1,500
3	4,000	9,000	4,500	0	1,000	333	1,333	2,333	'79-'81	2,167	90	1,950
4	5,000	12,000	6,000	5,000	5,000	600	933	5,933	'80-'82	67	-	67

6. 保險組織構成 및 責任分担

가. 保 險 組 織

○ 保險의 段階別 組織



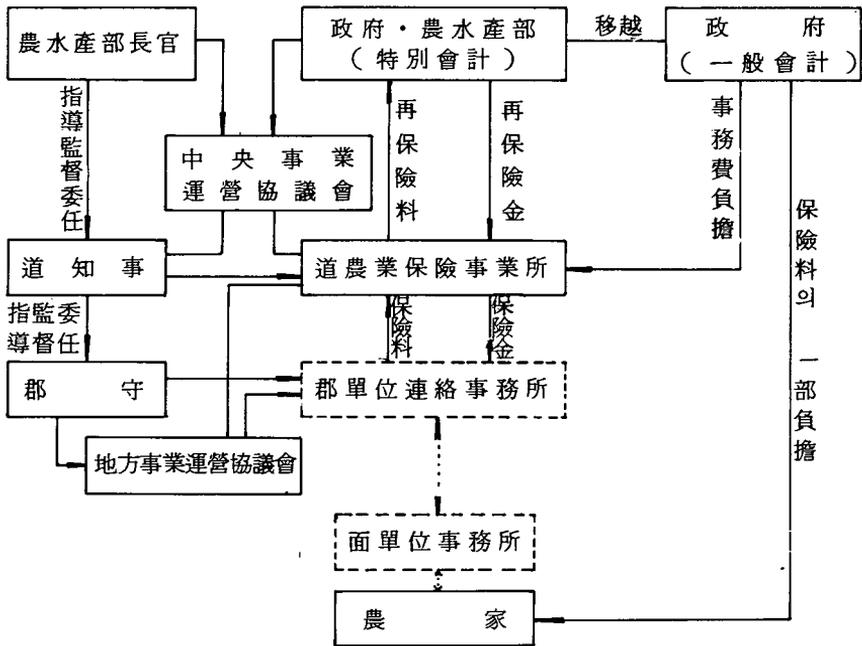
○ 指導・監督機關

- 農水產部長官
- 道知事
- 郡 守

○ 業務協議機構

- 中央保險事業運營協議會
- 地方 保險事業運動協議會

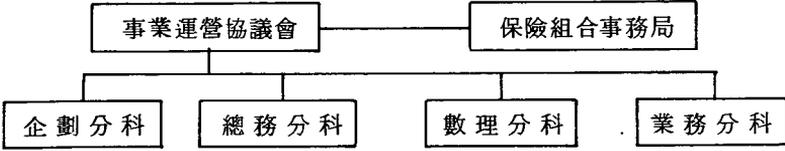
圖5 農業災害保險組織



나. 保險組織構成

- 再保險機構
 - 農水産部內에 再保險機構設置
- 保險機構
 - 道別로 農民과 保險關係를 맺는 保險機構 設置 (試驗事業時에
는 中央에 設置)
 - 郡單位에 連絡事務所 設置
 - 郡單位 實務者 面單位에 파견 근무
- 中央保險事業運營協議會
 - 目的 : 保險事業 全般에 관한 問題의 解決 또는 改善
 - 構成 : 農水産部長官外에 保險事業의 各 段階를 代表하는 若干
名씩

圖 6 保險事業運營協議會 機構圖



- 法 制
- 運 用
- 事業企劃
- 人 事
- 豫 算
- 經 理
- 保險料率
- 保險設計
- 其他統計
- 保險引受
- 損害評價
- 基準收穫量策定

○ 地方保險事業運營協議會

- 目的：地方單位에서의 保險事業의 원활한 推進과 保險事業全般에 대한 協議 및 諮問
- 構成：郡守, 農村指導所長 및 支所長, 農協郡支部長, 面長, 單協長, 篤農家 若干名

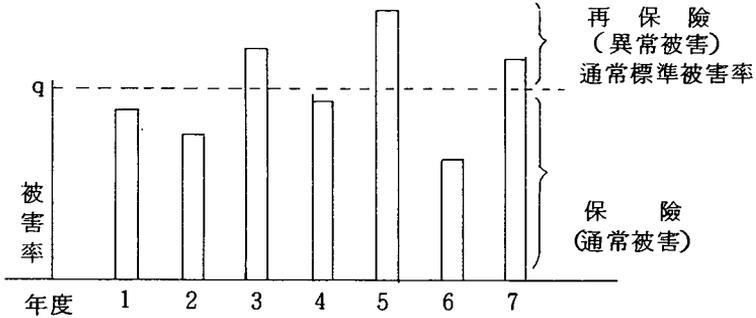
다. 保險責任 分担

○ 責任分擔 基準

- 責任分擔이라 함은 農業災害保險에서 引受한 補償限度額 (이하 保險金額이라 칭함)을 實施機構의 段階別로 어떻게 責任을 分擔할 것인가 하는 責任의 段階別 配分을 말한다.
- 保險組織 段階別 責任分擔圖

再保險責任	q (通常標準被害率)
保險責任	

(保險責任分擔例)



○ 保險引受責任 分擔

保險責任部分 = 通常標準被害額 (通常責任部分 q)

再保險責任部分 = 保險金總額 - 通常標準被害額 (q)

○ 責任分擔에 의한 保有保險料 配分

保險者 保有保險料 = 總保險料 - 再保險料

政府再保險料 = 總保險金額 \times 再保險料率 (p_2)

○ 責任分擔에 의한 保險金支拂額

保險者 支拂額 (道農業保險事務所)

① 通常災害의 경우 (保險者 支拂額이 通常標準被害額 以下인 경우)

保險者 支拂額 = 總支拂保險金

② 異常災害인 경우 (保險者 支拂額이 通常標準被害額을 超過할 경우)

保險者 支拂額 = 通常標準被害額

通常標準被害額 = 總保險金額 \times 通常標準被害率 (q)

○ 再保險者의 支拂額 (異常災害의 경우)

再保險金 = 總支拂保險金 - 通常標準被害額

7. 保險料率算定

가. 保險料率의 決定原理

- 收支均等の 原則
 - 價格理論에서 均衡價格을 상정하고 있듯이 保險料率算定은 保險加入者의 保險料와 保險業者의 保險金이 等價를 이루게 하는 均衡料率을 찾아내는 過程임.
 - 保險收支均等の 原則은 保險加入者가 個別的으로 保險業者와 收支均等이 이루어 지는 경우(給付反對給付均等の 原理)와 保險加入者를 全體的으로 勘案하여 볼 때 保險業者와 收支均等이 이루어 지는 경우(收支相等的 原理)를 모두 滿足시켜야 함.

나. 利用資料 및 算定方式

- 資 料
 - 保險料率은 保險金額에 대한 保險料의 比率로써 純保險料部分과 附加保險料部分으로 區分할 수 있음.
 - 그러나 基本構想(案)에서 說明한 바와 같이 附加保險料는 全額 政府에서 負擔하는 것으로 되어 있기 때문에 여기에서의 保險料率算定은 純保險料率部分에 局限됨.
 - 現在 保險料率을 算定할 수 있는 基礎資料는 1965年 ~ 1983年間の 道別 水稻被害資料뿐 임.
- 포아슨 分布理論 適用
 - 被害率과 같이 극히 작은 事象이 多數의 事件 중에서 發生하는 回數의 分布는 포아슨 分布에 따르는 것으로 알려져 있음.
 - 따라서 포아슨 分布理論에 의해 道別 被害率 資料를 가지고 保險料率을 算定
 - 그러나 道別로 責任分擔線(q)를 算定하기 위해서는 적어도

30年以上의被害資料가 必要하나 우리나라는 이 資料가 充分하지 못하다. 이러한 資料不足을 補完하기 위해서 災害發生이 類似한 道끼리 3個 그룹으로 統合하였다.

表14 道別 水稻被害率 推移

單位：%

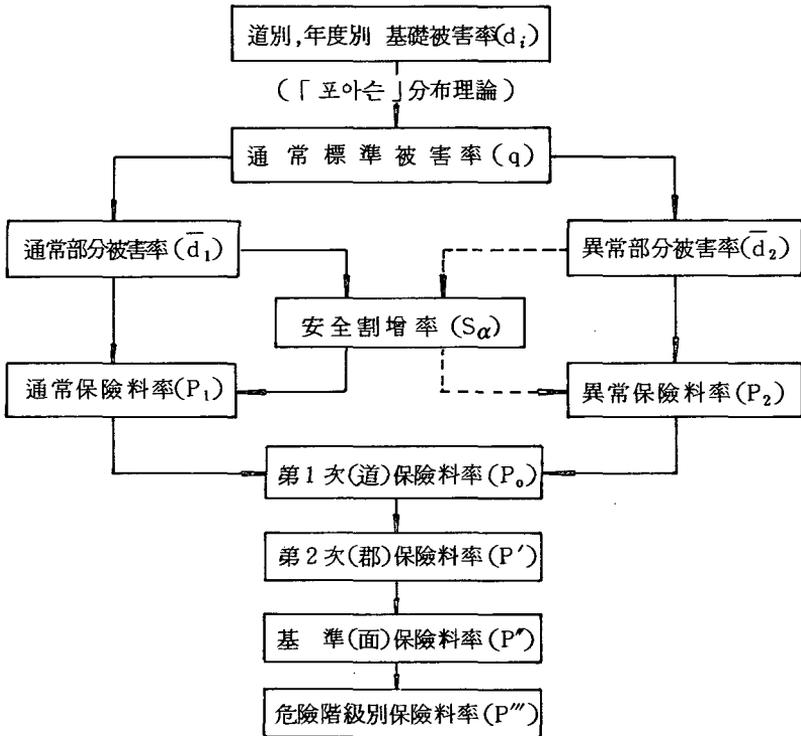
年度	全國	京畿	江原	忠北	忠南	全北	全南	慶北	慶南
1965	1.70	2.67	8.61	6.00	0.00	0.00	0.00	3.50	4.53
1966	1.71	3.43	14.93	0.18	0.00	0.00	3.30	0.00	0.86
1967	10.62	0.02	4.18	0.10	3.10	7.27	38.92	0.00	12.97
1968	14.86	0.97	8.79	0.00	3.45	23.43	45.81	8.82	1.94
1969	5.19	0.52	3.01	6.88	0.50	2.34	7.17	4.34	15.80
1970	3.06	1.23	9.55	0.08	0.50	6.64	5.70	2.81	1.24
1971	1.75	0.27	5.50	0.93	4.17	1.63	1.08	2.34	0.39
1972	2.48	7.81	7.50	3.42	0.63	0.38	1.27	0.97	1.83
1973	1.24	0.33	0.15	0.01	0.35	0.28	0.07	0.80	7.22
1974	1.55	0.07	5.87	0.02	1.25	0.45	6.01	0.53	0.01
1975	0.62	0.80	0.13	0.03	0.03	0.28	2.33	0.10	0.37
1976	0.77	2.36	3.75	1.39	0.08	0.10	0.01	0.41	0.39
1977	0.44	0.74	0.05	0.54	0.41	0.90	0.89	0.22	0.23
1978	1.12	2.79	0.09	1.67	1.86	0.57	1.31	0.27	0.40
1979	5.85	0.65	3.01	3.44	3.52	4.85	4.32	3.48	22.70
1980	32.97	10.57	54.34	45.04	25.40	17.38	25.27	61.29	37.85
1981	2.52	0.10	0.68	0.21	0.41	0.17	9.59	2.32	2.11
1982	4.19	1.11	0.92	0.84	0.08	0.83	4.82	13.60	3.66
1983	0.32	0.15	0.52	0.00	0.00	1.27	0.08	0.00	0.62

資料：農水産部，米産課.

다. 保險料率算定

- 保險料率 算定過程

圖 7 保險料의 算定過程



- 道別 基礎被害率 (d_i) 을 가지고 通常標準被害率 (q) 을 決定.
 q 線은 通常部分의 被害率 (保險者의 責任分擔) \bar{d}_1 과 異常部分의 被害率 (再保險者의 責任分擔) \bar{d}_2 를 區分하는 基準이 됨.
- q 線에 의해서 \bar{d}_1 과 \bar{d}_2 가 決定되면 여기에 各各 安全割増 S_{α_1} , S_{α_2} 를 考慮하여 通常保險料率 P_1 과 異常保險料率 P_2 를

算定.

- 여기서 安全率을 어떻게 考慮하느냐 하는 것이 問題로 提起됨.

$$P_0 = d_1 + d_2 \text{ (安全率을 省略한 方法)}$$

$$P_1 + d_2 = P_a, P_1 + P_2 = P_b \text{ (通常保險料率에만 安全率 考慮)}$$

이 問題는 調査事業 過程에서 檢討하여 決定

- 道別 保險料率이 決定되면 P_0 (或은 P_a, P_b) 를 基礎로 郡別로 區分하여 郡別 保險料率 P' 를 算定하고 이 P' 를 다시 配分하여 各 面別 保險料率 P'' 를 算定하고 다시 P'' 로 危險階級別 地域平均 保險料率 P''' 를 算定, 이 P''' 가 實際로 農家에 適用될 保險料率임.

라. 保險料率算定結果

表15 道別 保險料率

期 間	料 率	道	京畿	江原	忠北	忠南	全北	全南	慶北	慶南
1965 }	q		3.0	4.2	4.2	3.0	3.0	4.0	4.2	4.0
	d ₁		1.80	3.74	2.09	1.73	1.83	3.04	2.33	2.60
	d ₂		0.95	3.59	0.69	0.31	4.56	12.07	0.89	5.64
	P ₀		2.75	7.33	2.78	2.04	6.39	15.11	3.22	8.24
1979 }	q		2.71	5.14	4.51	2.71	2.71	4.51	5.14	5.14
	d ₁		1.12	2.91	1.22	0.94	1.11	2.57	1.81	2.73
	d ₂		0.33	1.38	0.21	0.19	1.74	4.80	0.67	1.56
	P ₀		1.45	4.29 ₁	1.43	1.13	2.85	7.37	2.48	4.29 ₃
1969 }	q		2.56	4.31	4.23	2.56	2.56	4.23	4.31	4.31
	d ₁		0.96	2.48	1.20	0.80	1.02	2.32	2.31	1.73
	d ₂		0.39	0.43	0.19	0.18	0.45	0.87	0.00	2.34
	P ₀		1.26	2.91	1.39	0.98	1.47	3.19	2.31	4.07

表16 危險階級別 配分 保險料率

期 間	1965~79		1965~1983		1969~1983		
	P ₀	P ₀	P _a	P _b	P ₀	P _a	P _b
京 畿 道	1.64	1.45	1.87	2.16	1.26	1.78	2.11
安 城 郡	1.08	0.96	1.23	1.42	0.83	1.17	1.39
金 光 面	1.26	1.25	1.60	1.85	1.08	1.52	2.74
1	1.38	1.37	1.74	2.02	1.18	1.66	2.99
2	1.34	1.33	1.67	1.96	1.14	1.61	2.90
3	1.22	1.21	1.54	1.79	1.04	1.47	2.65
4	1.15	1.14	1.45	1.68	0.98	1.38	2.49
陽 城 面	1.05	1.04	1.33	1.53	0.90	1.26	2.28
1	1.18	1.16	1.49	1.72	1.01	1.40	2.56
2	1.07	1.06	1.35	1.56	0.91	1.27	2.32
3	1.02	1.01	1.27	1.48	0.87	1.21	2.21
4	0.98	0.97	1.24	1.43	0.84	1.17	2.13
薇 陽 面	0.97	0.96	1.23	1.42	0.83	1.17	2.11
1	1.03	1.01	1.30	1.51	0.88	1.24	2.24
2	0.98	0.97	1.24	1.44	0.84	1.18	2.14
3	0.92	0.91	1.16	1.35	0.79	1.10	2.00
4	0.79	0.78	1.00	1.16	0.68	0.95	1.72
江 原 道	5.01	4.29	5.20	5.81	2.91	3.79	4.01
襄 陽 郡	7.90	6.75	8.16	9.12	4.56	5.94	6.30
巽 陽 面	8.26	7.05	8.53	9.54	4.76	6.20	6.59
1	10.22	8.72	10.55	11.79	5.88	7.67	8.15
2	8.61	7.34	8.89	9.94	4.95	6.46	6.86
3	7.50	6.40	7.74	8.65	4.32	5.63	5.98
4	6.81	5.81	7.03	7.86	3.92	5.11	5.43
西 面	7.96	6.79	8.22	9.19	4.59	5.98	6.35
1	8.71	7.43	8.99	10.06	5.03	6.54	6.95
2	8.02	6.84	8.28	9.26	4.63	6.02	6.40
3	7.26	6.19	7.49	8.38	4.19	5.45	5.79
縣 北 面	7.51	6.41	7.75	8.67	4.33	5.64	5.99
1	8.15	6.95	8.40	9.41	4.69	6.12	6.49
2	7.54	6.43	7.70	8.70	4.34	5.66	6.01
3	6.79	5.79	7.00	7.84	3.91	5.10	5.41

期 間	1965~79	1965~1983			1969~1983		
	P _o	P _o	P _a	P _b	P _o	P _a	P _b
忠 清 北 道	1.65	1.43	2.09	2.24	1.39	2.17	2.34
陰 城 郡	1.51	1.31	1.91	2.05	1.27	1.98	2.14
蘇 伊 面	1.73	1.51	2.20	2.35	1.46	2.28	2.46
1	1.93	1.69	2.46	2.63	1.63	2.54	2.75
2	1.70	1.48	2.16	2.31	1.43	2.23	2.41
3	1.61	1.41	2.05	2.19	1.36	2.12	2.29
孟 洞 面	1.47	1.28	1.87	2.00	1.24	1.94	2.09
1	1.51	1.31	1.92	2.05	1.27	1.98	2.14
2	1.42	1.24	1.81	1.93	1.20	1.87	2.02
三 成 面	1.33	1.16	1.69	1.81	1.12	1.75	1.89
1	1.50	1.30	1.90	2.04	1.26	1.98	2.07
2	1.33	1.16	1.69	1.82	1.12	1.76	1.84
3	1.15	1.00	1.46	1.57	0.97	1.52	1.59
忠 清 南 道	1.32	1.13	1.57	1.67	0.98	1.40	1.52
論 山 郡	1.52	1.30	1.18	1.92	1.13	1.61	1.74
城 東 面	1.83	2.10	2.51	2.60	1.96	2.35	2.45
1	2.12	2.43	2.91	3.02	2.26	2.72	2.83
2	1.82	2.09	2.50	2.59	1.94	2.33	2.44
3	1.63	1.87	2.24	2.32	1.74	2.09	2.18
豆 磨 面	1.39	1.20	1.67	1.77	1.04	1.49	1.60
1	1.59	1.37	1.91	2.02	1.18	1.70	1.82
2	1.36	1.17	1.64	1.73	1.01	1.46	1.56
3	1.22	1.05	1.47	1.55	1.91	1.31	1.40
伐 谷 面	1.22	1.05	1.46	1.55	0.91	1.30	1.40
1	1.36	1.16	1.62	1.72	1.01	1.44	1.55
2	1.21	1.04	1.45	1.53	0.90	1.29	1.38
3	1.13	0.97	1.35	1.43	0.84	1.20	1.29

表 16 危險階級別 配分 保險料率(계속)

期 間	1965~79	1965 ~ 1983			1969 ~ 1983		
保 險 料 率	P ₀	P ₀	P _a	P _b	P ₀	P _a	P _b
全 羅 北 道	2.50	2.85	3.28	4.43	1.47	1.90	2.19
沃 溝 郡	2.05	2.33	2.68	3.62	1.20	1.55	1.79
聖 山 面	2.23	2.54	2.91	3.94	1.31	1.69	1.95
1	2.55	2.91	3.33	4.51	1.50	1.94	2.24
2	2.20	2.51	2.87	3.89	1.29	1.67	1.93
3	1.96	2.24	2.56	3.47	1.15	1.49	1.72
瑞 穗 面	2.00	2.28	2.61	3.54	1.17	1.52	1.75
1	2.24	2.56	2.93	3.97	1.31	1.70	1.96
2	1.87	2.13	2.44	3.31	1.09	1.42	1.63
臨 陂 面	1.86	2.12	2.43	3.29	1.09	1.41	1.63
1	2.16	2.46	2.82	3.81	1.26	1.64	1.89
2	1.66	1.89	2.17	2.93	0.97	1.26	1.45
全 羅 南 道	5.86	7.37	8.16	11.06	3.19	4.05	4.32
羅 州 郡	6.93	8.72	9.66	13.10	3.78	4.80	5.12
多 待 面	8.39	10.55	11.69	15.84	4.58	5.81	6.20
1	9.40	11.81	13.09	17.75	5.14	6.51	6.94
2	8.68	10.90	12.08	16.38	4.74	6.01	6.41
3	7.23	9.09	10.07	13.65	3.95	5.01	5.34
南 平 面	6.74	8.47	9.39	12.72	3.68	4.66	4.98
1	7.72	9.71	10.76	14.57	4.23	5.34	5.71
2	6.58	8.27	9.17	12.41	3.60	4.55	4.86
3	5.94	7.47	8.28	11.21	3.25	4.11	4.39
鳳 凰 面	5.59	7.03	7.79	10.56	3.05	3.87	4.13
1	6.22	7.82	8.66	11.75	3.40	4.31	4.60
2	6.06	7.07	7.83	10.61	3.07	3.89	4.15
3	5.45	6.87	7.60	10.31	2.98	3.78	4.03
4	5.18	6.52	7.22	9.79	2.83	3.59	3.83

期 間	1965~79	1965 ~ 1983			1969 ~ 1983		
保 險 料 率	P _o	P _o	P _a	P _b	P _o	P _a	P _b
慶 尚 北 道	1.91	2.48	3.24	3.75	2.31	3.10	3.10
星 州 郡	1.85	2.40	3.13	3.62	2.23	2.99	2.99
伽 泉 面	2.25	2.93	3.81	4.41	2.72	3.64	3.64
1	2.59	3.37	4.38	5.07	3.12	4.19	4.19
2	2.19	2.85	3.71	4.29	2.64	3.54	3.54
3	1.99	2.59	3.37	3.90	2.40	3.22	3.22
船 南 面	1.75	2.27	2.96	3.41	2.11	2.83	2.83
1	2.10	2.73	3.56	4.10	2.53	3.40	3.40
2	1.84	2.39	3.11	3.59	2.22	2.98	2.98
3	1.64	2.13	2.77	3.20	1.98	2.65	2.65
4	1.50	1.95	2.54	2.93	1.81	2.43	2.43
星 州 邑	1.73	2.25	2.93	3.39	2.09	2.80	2.80
1	1.87	2.44	3.17	3.68	2.26	3.04	3.04
2	1.83	2.39	3.10	3.60	2.21	2.98	2.98
3	1.66	2.16	2.81	3.25	2.00	2.69	2.69
4	1.44	1.88	2.44	2.83	1.74	2.34	2.34
慶 尚 南 道	4.72	4.29	5.15	5.59	4.07	4.88	6.05
咸 安 郡	4.71	4.28	5.15	5.58	4.07	4.87	6.04
法 守 面	5.27	4.78	5.50	6.24	4.55	5.45	6.75
1	6.65	5.49	6.31	7.15	5.21	6.25	7.74
2	5.10	4.63	5.32	6.03	4.40	5.28	6.53
3	4.65	4.22	4.85	5.50	4.01	4.81	5.95
咸 安 面	4.40	4.00	4.60	5.22	3.80	4.55	5.64
1	4.59	4.17	4.80	5.45	3.96	4.74	5.89
2	4.17	3.79	4.36	4.95	3.60	4.31	5.35
漆 北 面	4.05	3.68	4.23	4.80	3.50	4.19	5.19
1	4.71	4.28	4.91	5.58	4.07	4.86	6.03
2	3.87	3.52	4.04	4.91	3.35	4.00	4.96
3	3.62	3.29	3.78	4.29	3.13	3.74	4.64

討 議 內 容

成培永(司會) : 주제 발표해 주신 여러분께 감사드리며 이제 토의에 들어가겠다. 토의에 참석하신 여러분들의 좋은 의견을 부탁드립니다. 먼저 農民代表로 경남 함안군 법수면 강주리에서 오신 黃性柱先生께서 말씀하여 주시기 바란다.

黃性柱(農民代表) : 선생님들의 農作物災害保險制度에 대한 말씀 잘 들었다. 먼저 農事를 짓는데 있어서 營農方法과 誠實度에 따라 筆地別收穫量差異가 심하다. 퇴비를 주고 짚을 깔고 하여 논농사를 열심히 짓는 사람도 있는가 하면 金肥에만 의존하거나 農外所得에 중점을 두고 논농사는 등한시하는 사람도 있다. 保險實施에는 이에 대한 충분한 고려가 있어야 할 것으로 생각된다. 한편 금년의 경우 예상치 않은 기후조건으로 도 열병이 상당히 만연되고 있다. 농약살포를 자주하지만 비가 자주 내려 큰 효과를 못보고 있으며, 農民들의 걱정이 크다. 이러한 점에서 보면 政府의 行政指導를 겸한 保險制度의 實施가 절실함을 느낀다.

다만, 農民들의 保險에 대한 인식은 매우 빈약하고 부정적이다. 이 회의에 參席하기 전에 몇몇 農民들과 對話해 보았지만 保險을 부정적으로 생각하는 사람이 많았다. 따라서, 保險加入의 強制性은 불가피하며 이들에 대한 충분한 설득이 절실하므로 이 분야에 전문적 지식을 지닌 분들이 농민을 대상으로 충분한 敎育과 指導를 하여 農民의 이해를 도와야 한다

司會 : 감사하다. 위치는 다르지만 멀리 전남 나주군 남평면에서 農場을 經營하시는 金玩變先生께서 말씀해 주시기 바란다.

金玩變(農民代表) : 農作物災害保險은 직접 農事를 짓는 農民의 입장에서 볼 때 保險料 負擔能力이나 保險에 대한 인식면에서 상당한 問題가 있다고 본다. 그러므로 保險事業이 策도에 오를 때까지는 政府가 적극적으로 뒷받침하여 農民 個人에게 保險의 实效性이 충분히 인식될 수 있도록 해야 한다.

司會 : 매우 고맙다. 지금 두 분께서는 모두 현재 本研究院에서 試驗事業地區로 選定한 곳에서 오신 분들이다. 그리고 農民은 아니지만 農民團體로서 試驗事業地區에서 오신 분이 계신다. 충남 논산군 성동면 단협장으로 계시는 趙載吉先生께 말씀 부탁드린다.

趙載吉(論山郡 城東面 單協長) : 農作物災害保險制度가 실시되는 것을 환영한다. 그러나 農民의 의견을 들어 보면 營農의 誠實度의 차이로 인한 수확량의 차이가 많은데, 適期 肥培管理의 不實에서 오는 災害와 불가항력적 피해를 어떻게 구분하느냐가 문제다. 또한 보험료를 農民이 총 보험료의 1/3 정도만 부담한다 하더라도 이것을 자진해서 납부하느냐가 문제다. 이렇게 볼 때 보험제도가 원만히 운영되기 위해서는 말씀대로 강제성을 어느 정도 띠어야 하며 보험료 징수도 농지세나 기타 공과금에 부과해서 징수되어야 한다고 본다. 그리고 論山은 경지정리 및 수리시설이 잘된 안전지대로 풍수해에 의한 피해가 거의 없는데 이러한 지역에서 피해 상습지대와 같은 農民의 호응을 얻을 수 있을런지도 문제가 있다.

司會 : 다음은 농민단체로서 새마을영농기술자중앙회 부회장으로 계시는 林柳光先生께서 의견을 말씀해 주시겠다.

林柳光(새마을 營農技術者中央會 副會長) : 그동안 우리 농민들을 위

해 수고해 주신 한국농촌경제연구원 여러분들께 진심으로 감사드린다. 米麥은 國家安保的 次元에서 생산해야 하는 중요한 主穀이다. 그러나 논 농사로 인한 소득은 소요자금의 이자율에도 못미치는 실정으로 농민이 손해를 보면서도 도시민을 먹여 살린다는 자부심과 한편으로 父母로부터 물려 받았기때문에 天職으로 알고 땀흘려 농사짓고 있는데 도시민들이 얼마만큼 고마움을 느끼고 있는지 또 앞으로 어떻게 될런지도 의문이다. 그러면 농민들이 농사를 그만 두었을 때의 대책은 어떠한 것이냐 하는 문제와 관련하여 생각할 때 농업재해보험제도 실시는 당위성의 문제라고 본다. 발표자께서 보험가입의 강제성을 말씀하셨는데 농민들의 생활수준을 고려할 때 강제가입으로 인한 농민들의 불만이 클 것이다. 그러므로 보험을 강제적으로 실시하기 위해서는 收買糧穀에 대해서만 제한적으로 실시하여 수매가격에 보험료를 부가시킴으로써 농민의 보험료 부담을 줄이고 소비자, 생산자, 정부가 三位一體가 되어 농업을 보호한다는 차원에서 부담을 분담하는 것이 바람직하다. 사실 농민에게 일시에 2~3萬원은 큰 부담이 되지만 이를 소비자, 생산자, 정부가 분담하면 큰 부담은 되지 않을 것으로 본다. 또한 보험료 차등 및 보험료 혜택의 여부에 대한 농민의 이해가 문제시되므로 이에 대한 충분한 이해를 시킬 수 있는 대책이 강구되어야 한다.

司會 : 다음은 전국농업기술자협회 鄭長燮전무께서 말씀해 주시겠다.

鄭長燮(全國 農業技術者協會 專務) : 우선 이처럼 농업재해보험제도를 깊이 연구해 오신 李重雄博士와 주제발표를 해주신 農政局長과 金東熙教授께 감사드린다. 그리고 생산농민측에서도 좋은 의견을 많이 말씀해 주셨다.

요약해서 말씀드리면, 먼저 농업보험제도는 반드시 필요하고 또 보다 短期間內에 실시되어야 한다. 계획된 '90年度부터 農村全域에 실시한다는 것은 시기적으로 너무 늦다고 본다. 法案은 부수된 財源問題만 해결된다면 누구나가 모두 환영하리라 보므로 내년부터 실시되는 제 6 차 5개년

계획에 이 제도를 수렴하여 실시토록 해야 한다. 그리고 一定期間을 두고 시험사업을 실시한다 해도 水稻作에만 局限할 것이 아니라 다른 果樹, 施設園藝, 養蠶 등 농업 전반에 걸친 시험사업 실시가 바람직하다고 본다. 또한 豫算에 대한 뒷받침, 즉 보험의 재원 마련에 대해 전혀 언급이 없는데 전면적 제도화에 있어 가장 중요한 문제는 財源이므로 시험사업을 실시하더라도 農業災害保險基金法이 먼저 제정되어야 하므로 금년 定期國會에 基金法을 통과시켜 基金부터 마련되어야 한다. 기금조성 방법은 一般保險會社로 하여금 法으로 정하여 일정금액을 出捐토록 하는 方法과 輸入穀物에 일정액의 賦課金을 붙여 조성하는 방법이 있을 수 있다. 끝으로 보험료의 부담에 대해서는 林柳光 부회장과 의견을 같이 한다. 사실 대다수 도시민이 소수의 농민을 돕는다는 것은 어려운 일이 아니며 그 방법은 여러가지가 있다. 이는 政策立案하기에 달려 있다고 본다.

司會 : 감사하다. 이번에는 保險, 共濟事業의 專門家로부터 말씀을 듣겠다. 먼저 한국보험공사 李相和次長께 부탁드린다.

李相和(韓國保險公社 次長) : 強制保險 與否에 대해서는 시험사업 기간 중에 더 충분한 여론조사를 실시하여 다시 논의가 되어야 한다. 발표된 자료에 의하면 일정규모 이상의 농가에 대해서만 강제보험을 하고 그 이하에 대해서는 任意保險으로 하여 병행 시행토록 되어 있는데 오히려 일정규모 이하의 농가가 어떤 의미에서는 보험가입의 필요성이 더 강하다고 본다. 따라서 정책보험으로 이끌어 나간다면 정부의 보험료 부담을 더 높여 일정규모 이하의 농가에 대한 보험을 강제화하는 것이 타당하다. 그리고 損害評價는 더 깊이있게 연구 시행되지 않으면 사회적 문제를 야기할 수 있으므로 신중하게 검토되어야 한다. 또한 資金運用에 대해서는 보험료를 어떻게 활용해서 증식을 하고 그 投資收益으로 기금을 조성활용하느냐에 대한 연구가 되어야 한다고 본다. 마지막으로 생산비를 기준으로 보상해서 30% 이상의 피해가 발생했을 때 그 超過分에 대해서만 補償이 된다고 했는데 이 점에 대해 구체적으로 더 설명이 필요하다. 일반기업체

에서는 생산물을 보험에 들 때 생산비 항목에 보험료가 포함되고 있는데 앞으로 정부에서도 農作物을 수매할 때 보험료를 생산비에 포함시켜 수매가에 반영되도록 해야 한다.

司會：다음은 農協中央會 共濟部 李聖才部長께서 말씀해 주시기 바랍니다.

李聖才(農協中央會 共濟部長)：먼저 引受基準量을 生産費 水準의 70%로 했는데 이것을 適正利潤을 감안 80% 이상으로 정하는 것이 좋고 피해 상승지역은 별도로 연구하기로 하고 우선 시험사업기간 중에는 제외시키는 것이 좋겠다. 그리고 基準收穫量 책정은 상당히 어려운 문제인데 農產統計事務所에 반드시 협의를 거치도록 하는 것이 바람직하다. 損害評價는 분쟁의 소지가 많으므로 손해평가원은 일정한 國家考試를 거치는 사람으로 해서 자격을 갖추는 것이 좋다. 정책보험이 원활히 수행되기 위해서는 純保險料 정부부담분을 6 차 5개년계획이 시행될 때까지는 60% 이상 上向調整하는 것이 바람직하고 無事故 還元制度는 별도로 지금 보험회사가 시행하고 있는 배당금 제도로 이끌어 나가는 것이 좋겠다. 보험책임과 조적은 특별계정에 의한 농업보험기금의 조성이 필요하며 중앙협의회를 총괄하는 사무소 즉 中央公社가 설립되어야 하고 道別料率은 풀제(pool)로 하는 것이 좋겠다.

司會：다음은 財務部 損害保險課에서 오신 李明周사무관께서 말씀해 주시기 바랍니다.

李明周(財務部 損害保險課 事務官)：農業保險의 營爲主體를 民營으로 할 것이냐 아니면 公營으로 할 것이냐 그리고 또 任意加入으로 할 것인지 強制加入으로 할 것인지를 결정해야 한다. 法律에 의한 강제보험도 民營으로 취급하고 있으나 농작물 재해통계는 민영으로 다루기 어려운 실정이므로 初期에는 公營保險이 바람직하다. 保險加入 對象物은 재해피해산정이 용이한 農作物부터 強制加入으로 실시하는 것이 좋으며 또한 농작물별

로 部分的으로 하고 단계적으로 확대실시가 되어야 한다.

司會 : 다음은 內務部 稅政課에서 오신 金世東사무관께서 말씀해 주시기 바랍니다.

金世東(內務部 稅政課 事務官) : 發表內容 중에 기준수확량의 定義가 명확치 않다. 現在 내무부 농지세대장의 기준수확량과 일치하지 않을 때의 부작용이 우려된다. 그리고 보험료를 산정할 때 기준수확량을 지역단위로 적용하면 그 지역의 평균 이상의 수확능가는 불리하므로 개선 보완되어야 한다.

司會 : 이번에는 서울대 朱奉圭教授께서 말씀해 주시기 바랍니다.

朱奉圭(서울대 農大教授) : 먼저 대상재해에서 병충해가 제외되었으나 생산의 불안정 뿐만 아니라 가격의 불안정을 모두 포함해야 한다고 본다. 그리고 시험사업에 있어서는 몽리지역과 비몽리지역으로 구분하여 실시하고 대상 작목은 수도작에 한정할 것이 아니라 가축도 곁들여 생각해 보아야 한다. 加入方式에 대해서는 任意, 強制, 任意 + 強制를 구상하고 있는데 모든 농민이 혜택을 받는다는 의미에서 전체를 강제가입 방식으로 하는 것이 좋다. 그리고 일정규모 이하의 농가는 더욱 가입이 필요하다. 引受方式은 筆地單位로 하되 3가지 가입방식을 연계시켜 고려하고 引受範圍는 생산비 또는 경영비 어느 것을 기준으로 할 것이냐를 명확히 해야 하고 지역적으로 아니면 전국적 생산비를 적용하느냐를 결정해야 하며 임의로 적용해서는 안된다. 損害評價는 品種問題를 고려해야 하며 손해평가위원회를 최대한 활용해야 한다. 無事故 還元制度는 現在案대로 하는 것이 좋고 保險組織에 대해서는 單一化가 되어야 하며 保險公社 設立도 고려되어야 한다.

司會 : 다음은 KDI 研究委員으로 계시는 李英琪博士께서 한 말씀 해주

시기 바란다.

李英琪(韓國開發研究院 研究委員) : 첫째, 총론적인 면에서 농업재해보험이 필요하다는데 우선 동감이다. 그러나 財政問題를 생각할 때 어느 것을 우선적으로 실시하느냐가 문제이다. 그러므로 農家所得 增大를 위한 사업별 상대적 분석이 필요하다.

둘째, 각론적인 면에서 농업보험은 재해정도가 集團的이고 大規模라는 점에서 他保險과 다른데 대규모 재해시 이를 감당할 수 있을런지가 문제시 된다. 그리고 운영관리비 400 억원은 과도한 것 같다. 오히려 400 억원을 다른 곳으로 이용한다면 더효과적일 수가 있다. 無事故 還元制度는 재해통계가 정확하다면 이를 나누어 줄 필요없이 보험료를 낮추면 되리라 본다.

司會 : 이번에는 農水産部 金周鶴 農産統計 擔當官께서 의견을 제시해 주시기 바랍니다.

金周鶴(農水産部 農産統計擔當官) : 손해평가는 필지별로 피해가 다양하게 발생하고 있으므로 지대별 손해평가가 바람직하며 피해필지 표본선정에 의한 實測調査는 수확량 조사와 달리 피해량을 조사하는 것이므로 표본선정으로 전체를 대표하는 것은 위험하므로 곤란하다고 본다.

司會 : 말씀고맙다. 다음은 農村振興廳 米産指導課 薛權錫과장께 한 말씀 부탁드립니다.

薛權錫(農村振興廳 米産指導課長) : 농작물 재해보험제도 실시를 전적으로 찬성한다. 그러나 제도실시에 몇가지 문제점이 있다고 본다.

첫째, 강제가 입에 대한 농민의 이해를 어떻게 구하느냐 하는 問題

둘째, 필지단위로 기준수확량을 설정할 경우 필요인력이 과중되는데 그 인력을 어떻게 확보할 것인가 하는 問題

세째, 손해평가위원회 구성에 대한 검토가 있어야 하며 현재의 達觀調查 方法은 분쟁의 소지가 많다.

네째, 가격에 대한 보상도 필요하다.

다섯째, 운영주체가 누가 되느냐 하는 문제가 제기되는데 현단계에서는 중앙단위 공사 설립은 시기상조이므로 시험사업 기간에는 별도기구보다 중앙부처의 기구확충에 의한 行政主導가 바람직하다.

司會: 토론에 참석하신 분들께 감사한다. 質問도 있고 提言도 있었다. 우선 맨 마지막에 발표한 李重雄博士가 基本案에 대해 맨먼저 말씀해 주시기 바란다.

李重雄(韓國農村經濟研究院 首席研究員): 農業은 他產業에 비해 상대적으로 不利한 產業인데 반해서 農業이 말아야 할 國民經濟의 역할은 國民食糧의 安定供給이라는 막중한 책임을 지고 있다. 따라서 農業은 國家 安保의인 차원에서 보호하지 않으면 안되는 產業임은 재삼 논할 여지가 없다. 특히 農業은 自然의 본원적 속성에 의존하고 있는 만치 氣象異變에 따른 豊凶은 農業發展을 크게 저해하고 있다. 따라서 農業을 自然災害로부터 보호하고 육성함으로써 農業發展에 따른 國民經濟의 安定을 기하기 위해 先進外國에서는 農業災害保險制度를 도입하고 있는 것이 현실적이다.

그러나 氣象異變에 따른 農業災害의 양상 또는 發生規模를 감안할 때 特異한 성격을 지니고 있어 일반 保險에서는 취급하지 못하고 國家的 次元에서 社會福祉政策의 일환인 政策保險으로 實施하고 있는 것이 通例이다. 즉, 국민 모두에게 공평하게 國家財政의 혜택을 줌으로써 國民의 이해와 和습을 얻을 수 있는 政府의 政策事業으로 實施하고 있다. 따라서 本 制度樹立의 基本構想(案)도 이와 같은 점을 충분히 감안하여 樹立하였으나 다소 오해를 하고 있는 부분이 있어 이 問題에 대해 우선 말씀드리고 이어서 문제가 제기된 項目別로 說明하겠다.

첫째, 保險對象災害는 自然災害를 모두 포함하는 것으로 되어 있으므로 鳥獸害는 물론 病虫害 역시 保險對象災害에 모두 포함된다. 물론 事前 防

除가 가능한 病虫害를 保險對象에 포함시키는 데는 道德的인 災害의 우려 역시 排除할 수 없으나 損害評價時 分割評價를 통해 道德的인 災害를 最少化할 수 있는 裝置 역시 마련되어 있으므로 큰 問題가 없을 것으로 본다.

둘째, 基準收穫量 設定에 있어서 個別 筆地의 收穫量を 設定하는 것은 人力, 豫算面에서 不可能하므로 地域의 平均收穫量を 적용하는 것으로 되어 있다. 물론 現行 農地稅臺帳에 筆地別 收穫量 等級이 있어 이 等級을 이용하는 것이 바람직하다고 생각하는 분도 계시겠지만 현재 農地稅臺帳의 土地等級은 氣象異變을 감안해 平均收穫量の 70~80% 線에서 설정되어 있을 뿐만 아니라 生産基盤 整備에 따른 等級調整 즉, 生産費用을 감안한 等級調整이 이루어지고 있어 基準收穫量 設定에 있어서 農地稅臺帳의 土地等級을 적용하는 데에는 문제가 많다. 따라서 새로운 基準의 設定은 불가피한 문제라 하겠다.

셋째, 加入方式에 있어서 地域에 따라 義務加入, 任意加入 또는 強制·任意를 並行하는 加入方式을 檢討할 필요가 있는 것은 加入方式에 따른 問題點을 도출하는데 그 目的이 있으므로 試驗事業에 한정된 것으로 本事業에서는 일정規模以上の 農家は 義務加入을 원칙으로 하고 있다.

네째, 保險料支拂형태의 교부형과 납입형은 農民이 支拂하는 保險料支拂方式으로 오해가 있으나 이것은 農民負擔 保險料의 政府負擔支拂方式을 의미하는 것으로 保險會計上の 問題이다.

다섯째, 投資効率性問題에 대해서는 이미 앞에서 언급한 바와 같이 農業災害保險制度가 農業經營의 安定을 통한 國民經濟의 安定을 기하기 위한 政策保險인 만치 투자효율성 以前の 問題라고 생각한다. 물론 政策事業中에서도 投資優先順位를 고려하지 않으면 안되나 農家經濟安定 및 國民經濟安定을 기하기 위해서는 무엇보다도 先決되어야 할 問題라고 생각된다.

여섯째, 強制加入에 따른 農民의 불만 역시 큰 것은 두말할 여지가 없다. 그러나 多數加入에 의한 危險分散이라는 保險原則과 우리나라 農家の 保險需要度を 감안할 때 強制加入에 의한 危險分散은 불가피하다. 또한 被害農家に 公平하게 政府혜택을 받을 수 있는 제도적인 장치라는 면

에서도 생각해 볼 때 다소의 强制性을 띤 政策이 불가피하다고 본다. 따라서 加入方式은 强制性을 띠는 대신에 農民의 불만을 최소화하기 위해 運營管理費에 필요한 附加保險料 全額은 물론 農民이 負擔하는 純保險料의 一部를 政府가 부담함으로써 農民의 保險料負擔을 최소한으로 경감시키고 있다. 또한 保險原理에 입각한 給付反對給付均等の 原則에 따라 一定期間에 保險惠澤을 받지 않은 農家は 農家가 支拂한 保險料를 환불하는 무사환원제도를 導入함으로써 農民의 불만은 최소화해야 한다.

일곱째, 引受範圍 70%는 農家の 生産費保障線을 의미하는 것으로 地域에 따라 또는 個別農家に 따라 다른 것은 사실이다. 그러나 生産比率은 年度에 따라서도 다르므로 每年 引受範圍를 변경한다든가 또는 地域 및 個別 農家別로 設定한다는 것은 용이한 문제가 아니다. 따라서 引受範圍는 全國 平均의 生産比率을 적용했으며 금후 經營方式 變動에 따른 生産比率變化에 따라 調整하는 것으로 한다.

여덟째, 피해 상습 지역은 保險運營의 効率性을 기하기 위해 제외하는 것이 통례이다. 그러나 試驗事業에서 引受除外 地域을 배제한 것은 이러한 地域의 問題點을 도출하는데 目的이 있으며 金후 本 事業時에도 料率을 調整하여 포함시키는 方法을 강구하는데 그 目的이 있다. 그 이유는 이들 農家 역시 國民食糧의 安定供給을 위해 營農을 지속하고 있다는 점과 政策保險인 만치 마땅히 政府가 이들 農家도 보호해야 하기 때문이다.

마지막으로 保險財政運營은 基金造成을 비롯해 支拂保險金 積立 등 業務會計와 事業會計로 區分하여 運營함으로써 財政運營의 効率性을 기할 방침이다.

司會 : 다음은 金東熙 教授께서 말씀해 주시기 바랍니다.

金東熙(檀國大 農大教授) : 農民을 보호한다는 것보다 食糧安保를 위해 農業을 보호해야 한다는 차원에서 이 問題를 접근하지 않으면 안된다. 그러므로 商業保險에서 따지는 收入과 支出만을 따져서는 안된다. 그리고 損害評價는 상당히 어려운데 日本에서는 이것이 비교적 빨리 정착되었다.

그 이유는 正直했다는 점과 地主—小作人間에 서로 견제기능이 있었다는 점이다. 앞으로 제도를 실시하는 과정에서 경험을 쌓는 것이 바람직하다.

그리고 基金은 80年 같은 大規模災害時를 대비하여 평소부터 造成해야 한다. 또한 基金造成方法은 生産者는 물론 消費者 및 政府의 農產物 收入에 따른 賦課金 등을 통해 공동 부담하는 方法을 들 수가 있다.

끝으로 보다 많은 사람이 保險의 혜택을 받을 수 있도록 피해상승지도 保險料率을 다소 높이는 方法으로 加入시키는 것이 바람직하다.

司會 : 감사하다. 그러면 金漢坤局長께 結論的으로 한말씀 부탁드립니다.

金漢坤(農水産部 農政局長) : 水稻作이외의 他作目擴大問題는 基金이나 경험을 고려하여 점차적으로 擴大해 나아가 計劃이다. 또한 基金에 관해서는 현재 여건에서 時期的으로 가능여부를 우선 타진하고 분위기조성을 통해 基金法을 制定할 計劃이다. 保險對象 作目的 우선 순위를 어디에 둘 것인가 하는 問題이나 현재 농안기금 2,300 억원을 1989年에는 8,000 억원으로 확대하여 고추, 마늘 등 주종작물에 대해서는 별도의 보상계획을 추진하고 있다.

현재 발표된 被害額은 人的被害를 비롯해 시설파괴가 포함되어 있으므로 作物에 대한 피해만을 고려할 때 보상액이 그리 크지는 않을 것으로 豫想되며 또한 試驗事業時는 일정지역에서 一定面積만을 대상으로 實施하기 때문에 더욱 적어질 것으로 예상된다.

保險實施機構는 국가마다 다르나 우리나라의 경우 우선 農協共濟部에서 擔當하다가 별도기구인 공사체제로 發展시킬 계획이다.

끝으로 政府計劃生産의 실패에 대한 보상은 별도로 推進 중에 있다.

附錄 1

開 會 辭

韓國農村經濟研究院長 金 榮 鎮

바쁘신 중에도 불구하고 이 자리에 參席하여 주신 여러분들께 本研究院을 대표하여 感謝의 말씀을 드린다.

政府關係機關 및 學界, 農民團體 그리고 農民여러분을 모시고 農作物災害保險制度 樹立을 위한 政策協議會를 갖게 된 것을 대단히 기쁘게 생각한다.

여러분들께서도 잘 아시다시피 그동안 農業生產基盤의 整備와 擴充 등 政府當局의 꾸준한 노력으로 우리나라의 農作物被害는 많이 감소하였으나 氣象異變으로 인한 自然災害는 해마다 되풀이 되다시피 하고 있다. 1978년의 노풍피해나 1980년의 冷害被害는 그 대표적인 예라 할 수 있겠다. 물론 그동안 政府 나름대로 農業災害對策法에 의해 自然災害로 인한 農作物被害를 보상해 왔지만 農家の 經濟的 損失을 충분히 補填하기에는 미흡한 실정이기 때문이다.

따라서 農業生產 過程에서 발생하는 불가항력적인 自然的 災害로 인한 農民의 經濟的 損失을 補填함으로써 農家經濟 安定은 물론 食糧의 安全確保라는 政策目標達成을 통하여 國民經濟의 安定을 도모할 수 있는 항구적인 制度的 裝置가 시급히 요청되고 있다고 본다. 農業災害保險制度는 이와 같은 점에서 매우 효과적이고 중요한 역할을 담당할 수 있으리라 생각된다.

그리하여 當研究院에서는 政府의 委囑으로 이 制度의 타당성 검토와 一定地域을 대상으로 하는 試驗事業 設計를 끝내고 현재, 保險事業에 필요한 諸般 準備作業을 추진하고 있다. 여러분들께서도 이미 매스컴을 통

해 잘 아시다시피 政府當局에서는 이 制度의 重要性을 충분히 인식하여 一定期間의 試驗事業을 거쳐 전국적으로 확대 실시하려고 계획하고 있다.

이번 政策協議會는 앞으로 실시하려는 試驗事業과 本事業을 대비하여 현재 마련된 基本構想(案)의 제반 문제점을 충분히 討議, 檢討함으로써 사업 실서상의 試行錯誤를 미리 방지하고자 하는데 그 목적이 있다.

아무쪼록 앞으로 이 제도가 원활히 추진되어 農民福祉와 農業發展에 큰 보탬이 될 수 있도록 여러분들께서는 기탄없이 고견을 제시하여 주시기 바란다.

끝으로 이 討論場은 本事業遂行에 있어 매우 뜻깊은 자리가 될 것으로 確信하며 이 자리를 빛내주신 參席者 여러분들께 다시 한번 感謝를 드리면서 開會辭에 가름하고자 한다.

附錄 2

參 席 者 名 單

座 長	成 培 永	(農經研 副院長)
主 題 發 表	金 東 熙	(檀國大 農大 教授)
	金 漢 坤	(農水產部 農政局長)
	李 重 雄	(農經研 首席研究員)
討 論 參 加 者	高 錫 允	(京畿道 安城郡 農水產統計出張所長)
	金 玩 燮	(全南 羅州郡 南平面 光村里 383)
	金 周 鶴	(農水產部 農產統計 擔當官)
	李 相 和	(韓國保險公社 調查部次長)
	薛 權 錫	(農村振興廳 米產指導課長)
	金 世 東	(內務部 稅政課 事務官)
	李 聖 才	(農協中央會 共濟部長)
	李 永 琪	(韓國開發研究院 研究委員)
	李 明 周	(財務部 損害保險課 事務官)
	林 柳 光	(새마을 營農技術者中央會 副會長)
	鄭 長 燮	(全國 農業技術者協會 專務)
	趙 載 吉	(忠南 論山郡 城東面 單位農協組合長)
	朱 奉 圭	(서울大 農大 教授)
	黃 性 柱	(慶南 咸安郡 法守面 江洲里 本洞)

빈

면

農業災害保險制度樹立을 위한 基本構想

1985年 9月 日 發行

發行處：韓國農村經濟研究院

登 錄：1979年 5月 25日 第 5 - 10호

印刷處：株式會社 文 苑 社

723-6068, 722-6053
