

# 미국 농업보험제도 최근동향

미국에서 농업보험의 역사는 깊다. 간단히 언급하면, 정부의 감독과 보험료 보조, 재보험, 사무비 부담 등의 지원 아래서 민간보험회사가 농업보험 서비스를 제공하고 있다. 1938년에 제도가 창설되고, 현재는 자연재해 등에 의한 수량 감소를 보증대상으로 하는 ‘작물보험 프로그램’과 1996년부터 시작된 수량 감소 또는 가격 하락에 따른 수입 감소를 보증대상으로 하는 ‘수입보험 프로그램’이 실시되고 있다. 미국의 농업보험의 사업실적과 사업운영을 둘러싼 새로운 동향에 대해 살펴본다.

## 1. 가입 상황

우선 최근의 가입과 지불 상황에 대해 살펴보자. 2000년 농업리스크보호법 제정으로 농업보험을 둘러싼 사업환경이 크게 변화하였다. 농업리스크보호법에서는 보험료 보조율이 크게 인상되었고, 특히 높은 보증수준의 보험과 수입보험 보조율의 대폭적인 인상이 행해졌다. 이에 따라 농업리스크보호법이 시행된 2001년 이후 높은 보증수준의 수입보험 가입이 매년 증가하고 있다.

농업보험 가입면적 증가에는 ‘수입보험’ 가입면적 증가가 기여하고 있다. 면적가입률은 80%(농업부 리스크관리국(RMA)에 의하면 83~84%)를 넘어섰다. 또한 농업보험에서 차지하는 수입보험 면적 점유율은 2003년에는 52%로 50%를 넘어섰고, 2004년에는 58%까지 확대되고 있다.

그림 1 농업보험 가입면적 추이, 2000~04년

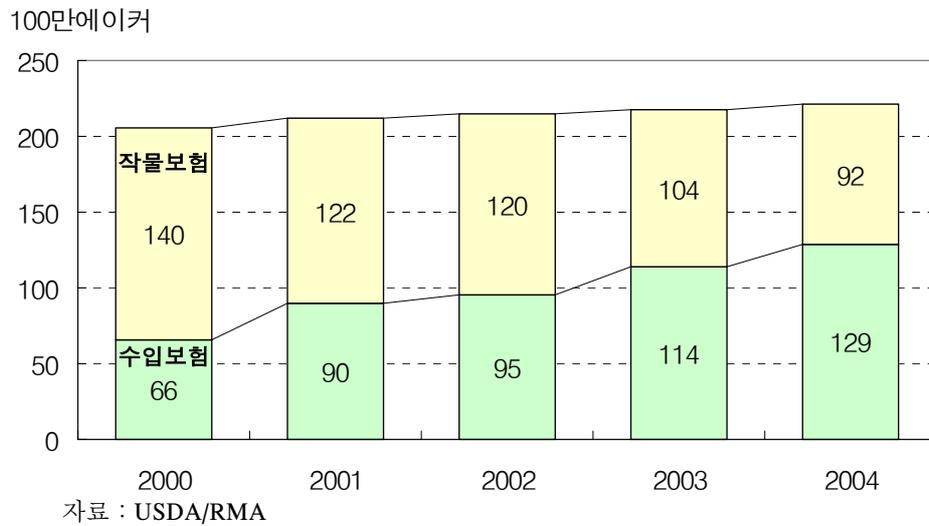
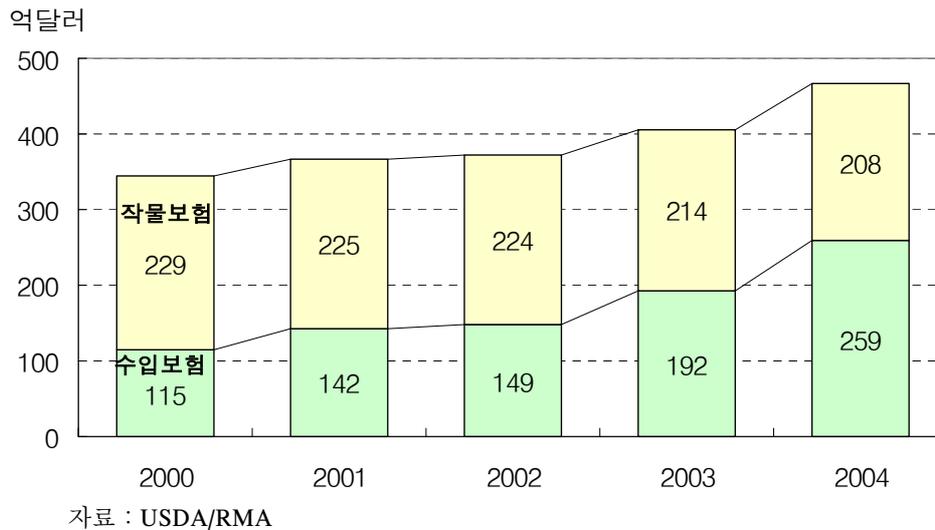


그림 2 농업보험 보험금액 추이, 2000~04년



그리고 높은 보증수준의 수입보험 가입증가는 보험금액 증가를 초래했다. 2000년에는 수입보험과 작물보험을 합해 344억 달러였던 보험금액이 2004년에는 467억 달러로 35%나 증가했다. 2004년에는 보험금액에서도 수입보험 비율이 50%를 넘어, 55%를 기록했다. RMA는 농업보험 가입면적과 보험금액 모두 향후 더욱 늘어날 것으로 예상하고 있다.

한편, 농업보험에 대한 면적가입률이 80%를 넘는다는 것은 미국에서는 대부분의 농가가 농업보험에 가입되었다고 보아도 좋을 것이다. 농업보험을 운영하고 있는 RMA에서는 가입자 기준의 농업보험 가입상황을 공표하고 있지 않다. 그래서 농업경영통계에 상당하는 ARMS라는 농업경영조사(표본조사)로 2002년 농가(농장)의 호수가입률을 보면 불과 16%에 지나지 않는다.<sup>1)</sup>

이러한 면적가입률과 호수가입률의 극단적인 괴리는 주로 두 가지 원인이 있다. 첫째, 미국에서는 총농업생산의 절반 이상을 차지하는 축산이 농업보험의 대상이 아닌 점을 들 수 있다. 물론 축산농가의 일부는 자급사료에 대해 농업보험에 가입했지만, 가입률 비중이 높지는 않다.<sup>2)</sup>

둘째 요인으로는 미국의 농가 호수의 60% 이상을 차지하는 은퇴자 농가와 겸업농가와 같은 부업적 농가의 농업보험 가입률이 낮은 것을 들 수 있다. 부업적 농가 중 농업보험에 가입한 것은 불과 6%에 지나지 않는다. 또한 농가 호수의 30%를 차지하는 판매액 25만 달러 미만의 중소농가 규모층의 가입률은 약 30%이고, 판매액 25만 달러 이상의 대규모 농가는 전체 농가의 10% 정도인데 가입률은 42%이다.

---

1) 이하의 분석은 미국 농업부 경제연구소의 Dismukes씨 등의 논문을 참고로 했다.

2) 가축 사망사고에 대한 보험은 민간보험회사에 의해 연방정부의 지원 없이 실시되고 있다. 또한 연방정부도 일부 가축에 대한 가격보험을 시험적으로 실시하고 있고, 그 대상도 확대되고 있다.

앞에서 언급한 바와 같이 농가의 절반 이상이 축산농가인 점을 고려하면, 대규모 농가로서 농업보험에 가입할 수 있는 농가는 거의 모두, 그리고 중소규모의 농가도 60% 정도는 농업보험에 가입하고 있다고 판단된다. 이렇게 미국의 농업보험 가입상황을 경영유형별로 정리하면 면적과 생산규모가 클수록 가입률이 높아진다.

가입률을 부문별로 보면, 곡물과 유지종자, 두류 등 발작물 전체로 58%, 면화가 72%로서 높은 편이며, 채소와 과수, 담배는 20%를 하회한다. 낙농 부문은 사료작물을 통한 가입으로서 32%의 호수 가입률을 기록하고 있다.

이들 결과는 어디까지나 ARMS의 결과이며, 농업보험을 운영하고 있는 RMA로부터 공표된 데이터를 바탕으로 한 분석결과가 아니라는 점에 유의할 필요가 있다.

## 2. 지불 상황

보험금과 손실률(Loss-Ratio, 보험금÷보험료)의 추이를 보면, 손실률은 과거 10년간 1을 넘은 해가 4번 있었는데, 가장 평균한 손실률은 0.95로 1에 미치지 못해, 보험수지가 안정돼 있는 것을 알 수 있다. 한편 가입이 증가해 보험금 지불도 증가하고 있다.

예를 들면, 2004년에는 손실률이 0.76으로 보험수지 상으로는 양호한 해였지만, 지불된 보험금은 32억 달러로 사상 3번째 수준이었다. 최근과 같이 보험금액=수입보증액이 증가하면 다소의 재해가 발생해도 매우 거액의 보험금 지불이 발생할 가능성이 있다. 1993년에는 미시시피강 범람 등으로 손실률이 2.19를 기록한 대재해이었는데, 그래도 보험금액이 2004년의 4분의 1정도였으므로 지불된 보험금은 17억 달러였다. 만약 현재 1993년과 같은 손실률이 2.19로 대재해가 일어난 경우 92억 달러라는 어마어마한 보험

금이 지불되게 된다.

미국은 연방정부가 재보험을 인수하고 있지만, 민간보험회사는 인수 책임 중 일부는 정부의 재보험에 두지 않고 민간 재보험회사를 이용하는 등 스스로 보증책임을 지고 있다. 2002년에는 미국에서 가장 큰 농업보험회사가 충분한 재보험을 실시하지 않아 파산한 예도 있다. RMA는 거액의 보험금지불에도 보험회사가 대응할 수 있도록 재보험 방법을 수정하고, 적절하게 재보험을 활용하고 있는지를 포함해 보험회사의 재무사항을 엄격하게 감시하고 있다.

### 3. 농업보험 재정부담 현황

농업보험의 가입 증가는 정책적인 성공을 의미하지만, 연방정부에게는 보험료 보조와 민간보험회사에 대한 사무비 부담 등 재정부담 증가라는 문제가 발생하게 된다. 전체적인 보험료 보조율은 2000년에는 37%(긴급조치로서의 보험료 할인분 4억 달러를 포함하면 53%)이었지만, 농업리스크 보호법으로 2004년에는 58%로 늘어났다. 그 결과, 2004년에는 보험료 보조는 약 25억 달러로 2000년의 2.6배(보험료 할인분을 제외한 값)이다. 또한 사무비 부담으로서 인수한 보험료에 일정 부담률을 곱한 액수가 연방정부로부터 보험회사에 지불되도록 되어 있고, 2004년에는 사무비 부담이 10억 달러를 넘었다.

사무비 부담에 대해서는 <표 1>에서 알 수 있듯이, 2005년 이후 인수한 보험의 보증수준별로 부담률에 차이가 있으며, 보증수준이 높은 보험일수록 부담률이 낮게 책정돼 있다. 이러한 변경에 대해 RMA와 민간보험회사 사이에 치열한 논쟁이 있었다.

RMA는 높은 보증수준의 보험이나 낮은 보증수준의 보험이나 관리에 드

는 비용이 같으므로, 보험료가 높아 많은 사무비 부담을 수급할 수 있는 높은 보증수준의 보험 부담률을 낮춰야 한다고 주장했다. 한편, 보험회사 측은 높은 보증수준의 보험일수록 보험금 지불 기회가 많으므로 신중히 다뤄야 하며, 사무처리량이 많으므로 부담률마다 차를 두어서는 안 된다고 주장했다. 결국 보험금액, 보험료가 늘어나는 가운데 RMA의 주장이 받아들여졌다.

표 1 2005년 기준 재보험협정에 따른 사무비 부담률

	2004년	2005년			2006년 이후		
		75%이하	80%	85%이상	75%이하	80%	85%이상
작물보험	24.5%	24.4%	23.1%	22.8%	24.2%	21.7%	21.0%
수입보험	21.1%	21.0%	19.9%	19.6%	20.8%	18.7%	18.1%

주 : 표 중에 예를 들어 '75% 이하'란 '보증수준이 75% 이하인 보험'을 뜻한다.

미국에서는 대통령의 예산교서가 매년 2월에 의회에 제시되는데, 2006년의 대통령 예산교서에서는 농업보험에 대해 주목할 만한 제안이 이루어졌다. 그것은 직접지불과 CCP(가격보전 직접지불)을 포함한 정부지불 프로그램의 수급조건으로 최저보증(기준단수의 50%와 보험가격의 100%로 이루어지는 보험) 가입을 의무화하는 것이다.

이는 농업리스크보호법에 의해 농업보험 가입이 촉진되고 있음에도 불구하고 여전히 재해 시에는 의회에 의해 특별재해원조법이 제정되고, 그 금액이 최근 6년간에 100억 달러에 이르고 있다. 보험과 정부지불의 연계로 재해로 수입이 제로가 되어도 농업보험금으로 재해를 당한 농가는 적어도 평년 수입의 50%라는 재생산에 필요한 수준이 확보되게 된다. 이 때문에 정책적으로는 비합리적인 특별재해원조는 이제 발동할 필요가 없다는 것이 행정부(대통령)의 입장이다. 사실 비슷한 연계 규정은 1994년 농업보험개혁 때 실시되었지만, 의회의 뜻에 따라 1년 만에 폐지된 바 있다.

## 4. 보험료 할인계획

2002년에 한 보험회사가 인터넷 등을 활용한 사무 효율화를 통해 절약할 수 있는 사무비를 재원으로 하여 보험료 인하를 신청해서 승인 받았다. 그 직후, 많은 민간보험회사도 경쟁적으로 각 기업의 독자적인 방식으로 보험료 할인을 실시하기 위해 비슷한 신청을 했다.

그러나 RMA는 규칙과 절차 등의 통일성 등에 문제가 있어 검토가 필요하다는 이유로 각 기업들의 신청을 승인하지 않았다. 그 후 조정작업을 거쳐 RMA는 보험료 할인계획(PRP, Premium Reduction Plan)의 제안을 2005년 2월부터 4월까지 관보에 게재하고, 퍼블릭 코멘트를 요청했다. 그 결과에 따라 RMA는 PRP를 실시하기로 했다. 그러나 최근 의회 공청회에서 보험회사의 대표는 PRP에 강력히 반발했다.

그 주된 이유는,

- ① 영세농가의 보험료는 할인하지 않고 대규모 농가의 보험료만 할인하게 될 우려가 있는 점
- ② 보험료 할인에 의해 보험회사의 부담이 증가하기 때문에 재산이 나쁜 주에서는 보험사업을 폐지하고, 재산이 좋은 주에 사업을 특화하게 되기 때문에 보험을 전국적으로 제공하지 못하게 될 우려가 있는 점
- ③ 대리점에 지불하는 수수료가 삭감됨으로써 가입자에게 충분한 서비스를 제공할 수 없게 될 우려가 있는 점 등을 들고 있다.

그리고 805건의 퍼블릭 코멘트에 대한 RMA의 해석은 잘못이며, 실제로는 93%가 반대하고 있다고도 주장했다.

이러한 차이가 발생하는 이유는 농업리스크보호법의 보험료할인도입 규

정에 대해 해석의 차이가 있기 때문이다. RMA측에서는 법률이 2005년 도입을 명령하고 있다고 해석하고 있고, 반대하는 측은 조건이 갖춰지는 대로 도입할 것을 요구하고 있을 뿐, 2005년에 도입해야 한다고는 규정하고 있지 않다고 주장하고 있다. 또한 각 보험회사는 2002년에 승인된 한 회사가 이제까지 계속 보험료할인을 계속해 오고 있는 데 불만을 갖고 있는 듯하다. 어쨌든 보험료 할인제도는 도입되겠지만, 의회까지 포함한 논쟁이 계속될 것 같다.

## 5. 시험사업

1999년부터 납세신고서를 이용한 농가단위 수입보험인 AGR(Adjusted Gross Revenue)는 시험실시 프로그램으로 7년간 실시돼 왔다. 그간의 실적은 현재 18개 주에서 실시되고 있는데, 2004년 883개 증권으로 가입은 정체상태이다. 현재 항구 프로그램으로 바꿀 것인지, 아니면 폐지할 것인지를 포함해 향후 처리를 결정하기 위해 외부에 위탁해 검토가 이루어지고 있다. 결론은 금년 말에 나올 예정이다.

AGR과 기본적인 구조는 같지만, 수입보증액 상한이 25만 달러이고, 그 대신 가축에 대해서는 AGR과 같은 제한(수입보증액의 35% 미만) 없이 보증대상으로 할 수 있는 AGR-Lite가 2003년 펜실베니아 주의 요청으로 시험사업으로 도입되었다. 현재 16개 주에서 실시되고 있으며, 주로 중소 가축농가가 가입하고 있다. 실적은 2004년 90 증권, 2005년 159 증권으로 미미한 수준이지만, 각 주 정부도 보험료 보조를 하는 등 원조를 하고 있다. AGR-Lite는 AGR에 관한 결론과는 별도로 2006년에도 지역을 18개 주로 확대해 실시된다.

## 6. 농업보험과 직접지불과의 관계

경영안정대책으로서 고려되는 정책수단으로서 직접지불제도와 농업재해보험제도가 있다. 제도나 정책은 각국 정부의 농업사정 등을 고려해 각국의 입법·행정 시스템에 따라 입안되기 때문에 특징을 가지고 있다. 미국에서는 고정직접지불을 비롯하여 가격보전 직접지불(CCP), 농업보험제도(그 중에서도 수입보험) 등이 도입되어 이미 일정기간 실시되고 있다. 농업보험과 직접지불의 관계에 대해서는 다음과 같이 요약할 수 있다.

우선 직불제는 생산에 관계없는 지불(디커플링적 지불)이며, 농업보험은 생산에 관계된 지불이므로 두 제도가 서로 조정을 필요로 하는 관계에 있다고는 생각되지 않는다.

또한 CCP의 지불기준은 전국 평균 시장가격이 기준이므로, CCP는 주요산지의 생산자에게 수입변동 완화대책으로 기능할 것으로 보이나 그 이외의 지역에서는 반드시 충분히 기능한다고는 할 수 없어 안전망 기능을 다하지 못하고 있다고 평가받고 있다.

한편, 작물보험이나 수입보험은 농민이 스스로 수입보호를 위하여 보험료와 수확량·수입리스크와의 관계를 주체적으로 평가해 가입을 선택하는 것이며, CCP와 농업보험과의 사이에도 특단의 조정은 필요가 없다고 생각된다.

자료 : 「NOSAI」 2005年 8月에서  
(김태곤 taegon@krei.re.kr 02-3299-4241 한국농촌경제연구원)