

일본의 농업보험*

최경환

1. 일본 농업보험의 성립과 발전

1929년 가축보험법이 제정되고, 1938년 농업보험법이 제정되어 개별적으로 실시되다가 1947년 농업재해보상법이 제정되면서 두 보험이 통합·흡수되어 오늘날의 일본농업재해보상제도가 시작되었다.

일본의 농업보험이 도입된 실마리는 명치유신시대까지 거슬러 올라간다. 당시 일본정부의 고문이던 독일인 Paul Mayet은 일본정부에 대한 제안서라고 할 수 있는 「농업보험론」(1888)에서, 고율(高率), 물납(物納), 소작료(小作料)로 궁핍한 상태에 처해 있는 일본농민의 기사회생을 위해서는 농업보험을 제도화하여 재해로부터 농민을 보호함은 물론, 신용력을 부여하고, 이를 토대로 농업금융 분야를 개척함으로써 농민경제는 안정적으로 발전할 수 있다는 것을 제안하였다. 그의 주장은 당시의 일본정부에 큰 감명을 주었지만, 농업보험이 실시되는 데까지는 이르지 못했다. 그러나 농업정책으로서의 농업보험의 원리와 정책적 의의에 대한 이해가 정책담당자와 농업지도층 등에 확산되었으며, 학계에서도 농업보험에 대한 연구가 확산되는 계기가 되었다. 따라서 그의 제안은 오늘날의 일본농업보험의 원동력이 되었으며 일본농업보험의 시초로 간주되고 있다(山内豊二, 1983).

이후 논의와 검토가 산발적으로 이루어지는 가운데, 1929년 가축보험법이 제정되고, 1938년에 농업보험법이 제정되어 개별적으로 실시되었다. 그러나 1947년 농업재해보상법이 제정되면서 두 가지 보험이 통합·흡수되었으며, 비로소 오늘날의

* 본 내용은 일본 농림수산성 홈페이지, 전국농업공제협회(전국NOSAD)의 홈페이지와 현지조사(2010.8.23~8.27) 자료 및 관련 담당자의 의견을 참고하여 한국농촌경제연구원 최경환 연구위원이 작성하였다(kyeong@krei.re.kr, 02-3299-4348).

일본농업재해보상제도*가 출발하게 되었다. 이후 60여 년 동안 수많은 수정·보완을 통해 확대·발전하여 오늘에 이르고 있다.

일본 농업재해보상제도의 특징은 다음과 같다. 첫째, 정부가 재보험을 하고 있으며, 둘째, 농작물공제 및 가축공제는 필수사업으로 되어 있고, 셋째, 농작물공제의 경우 일정규모 이상의 농가는 당연가입이며, 넷째, 국가는 농가가 부담하는 보험료와 사업을 담당하는 단체의 사무비의 일부를 부담하고 있다는 점이다.

여기에서는 일본의 농업재해보상제도에 대하여 살펴보고자 한다.

2. 일본 농업재해보상제도의 개요

공제사업의 종류

일본의 농업공제**는 농작물공제, 가축공제, 과수공제, 전작물공제 및 원예시설공제 등***이 있다. 공제사업별 대상(품목)은 ① 보험을 운영하는데 필요한 보험모집단을 확보할 수 있을 정도로 농업자의 보험수요가 있는지, ② 인수(가입)와 손해평가에 있어서, 기술적으로나 사업운영 비용의 균형상으로도나 실행가능한지, ③ 보험료율의 산정 등에 필요한 피해율등의 기초자료가 정비되어 있는지 등을 고려하여 국가가 정한다.

일본의 농업공제는 농작물공제, 가축공제, 과수공제, 전작물공제 및 원예시설공제 등이 있다.

표 1 공제사업별 공제대상

사업의 종류	공제목적(제도의 대상으로 되어 있는 품목)
농작물공제	벼, 밭벼, 밀
가축공제	소, 말, 돼지(종돈, 육돈)
과수공제	온주밀감, 하밀감, 요강, 지정감귤, 사과, 포도, 배, 복숭아, 앵두, 비파, 감, 밤, 매화, 자두, 키위후르츠, 파인애플
전작물공제	감자, 대두, 소두, 강남콩, 사탕무우, 사탕수수, 차, 메밀, 스위트콘, 양파, 호박, 호프, 잠견
원예시설공제	특정원예시설(부대시설, 시설내농작물을 포함)

주:1) 과수공제에는 과실의 손해를 대상으로 하는 수확공제와 나무의 손해를 대상으로 하는 수체(樹體)공제가 있다.

2) 지정감귤이란, 八朔, 뽕깡, 네블 오렌지, 껌보아귤, 단깡, 산보깡, 清見, 日向夏, 세미놀, 不知火, 河内晩柑, 유자 및 하루미를 말한다.

* 농업재해보상제도(農業災害補償制度)는 우리가 일반적으로 이해하는 보상(報償)제도가 아니며, 농업보험제도라고 이해하면 무난하다.

** 일본의 농업보험은 농업인들이 모여 공제조합을 형성하여 상호부조를 도모하는 것을 기본으로 하기 때문에 공제(共濟)라고 부르고 있으며, 엄밀하게는 일반보험과 약간 다른 점이 있으나, 보험이라고 이해하면 된다. 이하에서도 '공제'라는 용어를 '보험'으로 이해하면 무난하다.

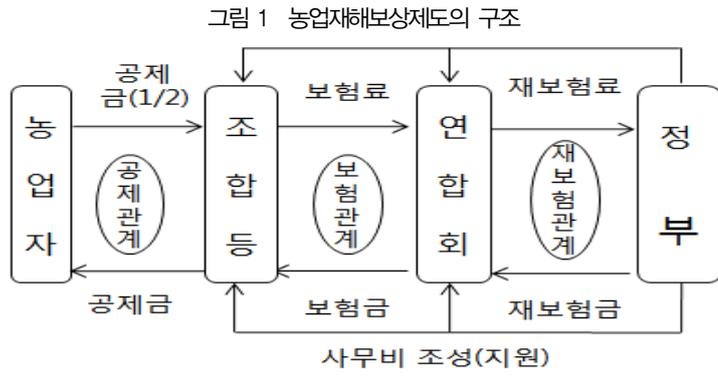
*** 이 5가지 공제는 국고부담 등 국가가 관여하는 공적보험이며, 그 외에 공제조합이 독자적으로 실시하는 건물공제와 농기구공제가 있다.

일본의 농업보험은 공제-보험-재보험의 3단계로 위험을 분산하고 있다.

체도의 구조

지역별(시정촌 단위)로 농업인이 공제조합을 설립하고, 공제료(보험료)를 모아 공동준비재산을 조성하여, 재해가 있을 때 피해 입은 농업인에게 공제금(보험금)을 지불하는 농업인의 자주적인 상호구제를 기본으로 한다.

일본의 농업보험은 공제(농업자-조합등*)-보험(조합등-연합회)-재보험(연합회-국가)의 3단계로 위험(책임)을 분산(분담)하고 있다. 2000년도부터는 특정조합-국가의 2단계제로 실시하고 있는 지역**도 있다.



주: 지역의 의향에 따라 2단계제(특정조합-정부)로 실시함.

공제의 가입과 보편 구조

(1) 가입

농작물공제(논벼, 밭벼 및 밀)는 경작면적이 일정규모 이상인 자는 당연가입하게 되어 있다(당연가입제). 그러나 농작물공제 이외의 공제는 농업인이 임의로 가입한다(임의가입제).

농작물공제는 경작면적이 일정규모 이상인 자는 당연가입하게 되어 있다.

표 2 농작물공제의 당연가입 기준

적용지역	벼	밭벼	밀
도부현	20a ~ 40a	10a ~ 30a	10a ~ 30a
북해도	30a ~ 1ha	30a ~ 1ha	40a ~ 1ha

* 공제사업을 실시하는 기초조직은 농업공제조합이며, 공제조합이 조직되지 않은 일부 지역에서는 행정조직인 시정촌(市町村)이 직접 농업공제를 실시하고 있어 조합과 시정촌을 통틀어 '조합등'이라고 칭한다.
 ** 2010년 현재 5개 都縣(群馬縣, 東京都, 神奈川縣, 福井縣, 熊本縣)에서 2단계제로 운영되고 있다.

(2) 인수방식

인수방식은 공제(보험)에 가입하는 단위와 범위(대상)를 어떻게 설정하는지를 결정하는 방식으로써, 조합 등이 공제규정에서 정한 것 중에서 농업인이 선택한다. 농업인의 다양한 수요에 대응하기 위해서 인수방식은 공제유형별로 다양하게 설정되어 있다(표3).

표 3 공제사업별 인수방식

사업의 종류	가입방법		인수방법
농작물공제	당연가입	① 일필단위방식	
		② 반상채농가단위방식	
		③ 전상채농가단위방식	
		④ 품질방식, 재해수입공제방식	
가축공제	임의가입	① 포괄공제	
		② 특정포괄공제(육돈)	
		③ 개별공제(수소, 수말)	
과수공제	임의가입	수확공제	① 과수원단위방식(감수종합방식, 특정위험방식)
			② 반상채농가단위방식(감수종합방식, 특정위험방식)
			③ 전상채농가단위방식(감수종합방식, 품질방식)
			④ 재해수입공제방식
		수체공제	
전작물공제	임의가입	① 일필단위방식(대두)	
		② 반상채농가단위방식	
		③ 전상채농가단위방식	
		④ 재해수입공제방식(차)	
원예시설공제	임의가입	원예시설 1동별	

(3) 보전(공제금 지불) 구조: 농작물공제(수량보상방식)의 경우

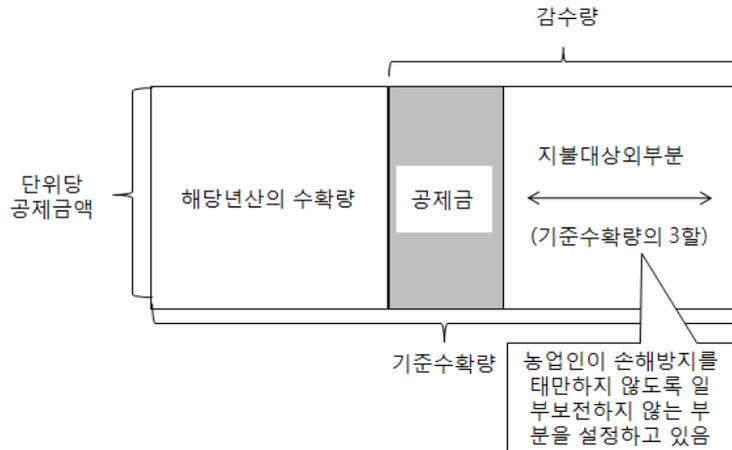
공제금(보험금)은 재해로 인해 수확량이 일정 수준 이상 감수된 경우에 지불된다. 구체적으로는 공제금은 감수량으로부터 지불대상의 부분*(기준수확량의 10~50%)을 공제한 부분에 대하여 지불된다. 농작물 공제를 예를 들어 살펴보기로 한다.

농업인이 농작물공제(수량보상방식)에 지불개시손해비율** 30%를 선택하여 가입한 경우, 감수량이 기준수확량 × 지불개시손해비율(30%)을 밑도는 부분만큼 공제금으로 지불된다. 아래 그림에서는 밑금친 부분이 이에 해당한다.

공제금은 재해로 인해 수확량이 일정 수준 이상 감수된 경우 지불되며, 공제료는 공제금액에 공제료를 곱해 산정된다.

* 농업인의 도덕적 해이를 방지하거나 보험료의 경감을 목적으로 농업인이 감당해야 하는 부분으로써 보험 가입시에 농업인이 선택한다.
 ** 재해로 인한 손해 발생시 공제금(보험금)이 지불될 수 있는 최소손해율을 의미하며, 이 손해율을 초과하는 손해에 대하여 공제금이 지불된다.

그림 2 농작물 공제 사례



- 주: 1) 기준수확량은 그 해의 기후와 비배관리등이 보통이었다고 보고, 객관적으로 설정되는 평년 수량으로서, 농림수산대신이 정하는 준칙에 따라 조합등이 경지별로 정한다.
- 2) 지불개시손해비율은 기준수확량과 곱한 것보다도 감수량이 상회할 때에 공제금 지불이 이루어지는 비율로서, 조합등이 공제규정등에서 정한 것중에서 개별 농업인이 선택한다(농작물공제의 경우, 일필단위방식은 30%, 40%, 50%, 반상채농가단위방식은 20%, 30%, 40%, 전상채농가단위방식은 10%, 20%, 30%).
- 3) 단위당 공제금액은 1kg당 가격등을 기초로 농림수산대신이 도도부현별로 정하는 6개의 금액중에서 조합등이 선택하여 공제규정등에서 정한다.

4) 공제료의 국고부담

공제료는 공제금액(=최대보상액)에 공제료율을 곱해 산정되며, 공제금 지불의 중요한 재원이 되는 것으로써 약 1/2을 국고에서 부담하고 있다.

공제료를 국고부담하는 이유는 ①자연에 의존하는 농업이라는 산업의 성격으로부터, 농업재해의 피해율은 일반 손해보험에서의 피해율에 비해 매우 높고, 그 결과 공제료가 높아지게 되기 때문에, 공제료의 조성 없이는 가입할 수 있는 농업인이 한정되어 있다는 점, ②농업재해보상제도를 계속적·안정적으로 운영하기 위해서는 위험을 광범위하게 분산시킬 필요가 있으며, 이에 상응하는 규모의 보험모집단을 확보할 필요가 있지만, 경영규모가 영세한 농업인의 입장에서는 미리 재해에 대비하여 자주적으로 거액의 보험료를 부담하기 어려워 보험료의 조성 없이는 충분한 보험모집단의 확보가 어려운 점, ③식료·농업·농촌기본법 제31조의 취지에 맞추어, 재해에 의해 농업의 재생산이 저해되는 것을 방지함과 아울러, 농업경영의 안정을 도모하기 위해서는 보다 많은 농업인이 가입할 수 있도록 촉구할 필요가 있다는 점 등을 들고 있다.

3. 농업공제사업의 운영상황

농업공제사업 실적

(1) 농업공제의 인수상황

2008년산(가축·원예시설공제는 연도)의 각 공제사업별 인수율을 보면, 일정규모 이상의 농업인이 당연히 가입하게 되어 있는 농작물(벼, 밀)은 비교적 높으며*, 전작물과 원예시설은 각각 60%, 50% 정도이지만, 과수는 26%로 낮다**(표4).

2008년도에 각 공제 사업을 통해 보험에 가입한 총농가수는 235만 호이며, 총공제금액은 2조 7천억 엔에 달한다.

표 4 농업공제사업의 인수실적(2008년산(도))

사업명	인수호수 (천호)	인수수량 (천ha)	인수율 (%)	공제금액 (억엔)	공제료 (백만엔)	
농작물 공제	소계	1,852	1,730		12,846	37,328(18,360)
	수도	1,801	1,479	91.1	12,174	29,211(14,606)
	육도	0.4	0.1	4.7	0.5	8(4)
	맥	50	251	94.5	672	8,109(3,750)
가축 공제	소계	94	6,731		7,471	63,400(32,812)
	유용우	21	2,280	90.5	3,060	39,397(19,900)
	육용우등	69	2,581	70.9	3,869	20,258(10,658)
	말	2	27	59.2	287	988(591)
	종돈	1	203	25.9	107	708(435)
	육돈	1	1,640	19.0	149	2,049(1,229)
과수 공제	소계	86	46		1,120	5,603(2,801)
	수확	82	45	25.8	1,048	5,530(2,765)
	수채	4	1	2.6	72	73(37)
전작물 공제	소계	84			1,338	9,430(4,244)
	농작물	83	257	61.0	1,334	9,420(4,239)
	잡견	1	9	45.0	4	10(5)
원예시설공제	235	25	48.1	4,359	5,948(2,979)	
합계	2,350			27,136	121,710(61,197)	

- 주: 1. 인수수량의 단위는 면적은 천ha, 가축은 천 두, 잡견은 천 상자임.
 2. 수치는 2008.8.18기준이며(속보치), 사사오입으로 인해 계와 일치하지 않은 경우가 있음.
 3. 인수호수는, 농작물공제는 공제목적의 실제호수, 과수공제 및 전작물공제는 공제목적별 실제호수의 합계, 가축공제는 인수기간별(일반+단기) 합계, 원예시설공제는 시설구분별 합계임.
 4. 가축공제의 인수율은 일반기간에 대한 인수율, 잡견의 인수율은 상자수인수율, 기타는 면적인수율임.
 5. 공제료의 ()는 농가부담액임.

자료: 일본 농림수산성 홈페이지(2008년 농작물공제통계표).

2008년도에 각 공제사업을 통해 보험에 가입한 총농가수는 235만 호이며, 총공

* 농작물공제(벼, 밭벼, 밀)는 당연가입이지만, 인수율이 100%가 안되는 것은 당연가입 규모 이하 농가와 일부 가입을 거부하는 농가가 있기 때문이다.
 ** 과수의 경우 재해가 자주 발생하여 공제료(보험료)가 많아 과수농가가 가입을 꺼리기 때문이다. 후쿠시마현 시라카와지방공제조합의 경우, 벼는 2010년 현재 10a당 공제료가 1천 엔 정도인데, 사과는 5천 엔 정도로 매우 높다(시라카와지방공제조합 자료, 2010.8.26).

제금액은 2조 7천억 엔에 달한다. 공제료 총액은 1,217억 엔이며, 이중 농가부담액은 612억 엔, 국고부담액은 605억 엔으로 평균국고부담비율은 49.7%이다.

최근 10년간의 실적을 보면, 농업공제사업의 규모로 볼 수 있는 총공제금액이 감소하고 있다. 가입율은 크게 변화가 없는 상황에서 총공제금액(보험금액)이 감소하는 것은 재배면적의 감소와 농산물가격의 하락 등 일본농업의 외형이 축소되는데 따른 결과라고 할 수 있다. 특히, 농작물공제사업의 규모가 작아지는 것이 가장 큰 원인이라고 판단된다(표5).

표 5 최근 10년간의 농작물공제 및 과수공제 실적

구분	농작물공제					과수공제				
	조합 등수	인수 호수	인수 필자수	인수 면적	공제 금액	조합 등수	인수 호수	인수 면적	인수 과수원수	공제 금액
단위	개	천호	천 필	ha	백만엔	개	호	ha	개	천엔
1998						856	145,575	53,194	338,302	132,707
1999	824	2,541	14,438	1,786,713	1,613,961	725	139,362	51,411	331,199	134,690
2000	698	2,469	14,111	1,782,003	1,581,533	680	134,065	50,015	319,645	128,356
2001	626	2,396	13,616	1,741,475	1,493,305	612	130,937	48,358	300,550	125,865
2002	584	2,330	13,433	1,745,582	1,452,875	602	127,687	47,634	296,505	118,470
2003	550	2,270	13,143	1,729,254	1,353,272	585	125,381	45,846	291,955	111,253
2004	537	2,210	13,301	1,770,738	1,385,443	587	121,997	44,776	286,610	106,409
2005	531	2,139	13,155	1,775,068	1,403,447	630	119,506	44,544	285,172	99,904
2006	529	2,064	12,908	1,765,075	1,392,893	632	116,964	44,062	282,498	99,246
2007	523	1,936	12,731	1,760,491	1,298,647	644	114,907	45,298	290,935	104,787
2008	515	1,851	12,393	1,729,485	1,284,566					

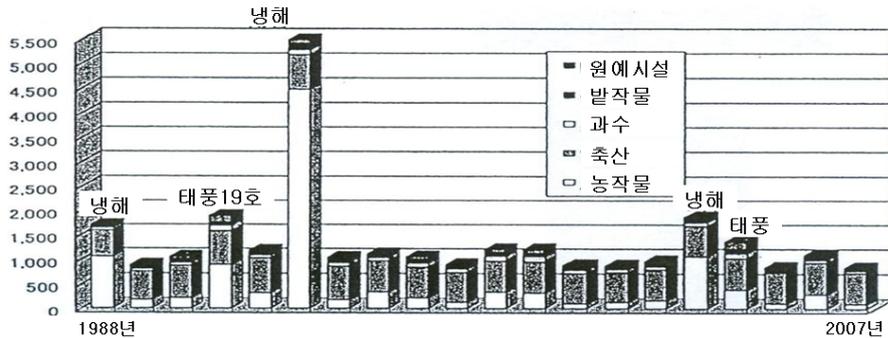
자료: 농림수산성 홈페이지(2003, 2008년 농작물공제통계표, 2007년 과수공제통계표)로부터 정리.

(4) 공제금 지불상황

농업공제사업은 자연재해, 병충해 등의 농업재해에 의한 손실 보전을 목적으로 하기 때문에, 공제금 지불액은 농업재해의 많고 적음에 따라 달라진다. 지난 10년간의 공제금 지불 상황을 보면, 냉해가 심하였던 1993년이 가장 많았으며, 다음으로는 1991년의 풍해, 2003년의 냉해로 인한 것이었다. 특히, 1993년의 대냉해 때에는 벼를 중심으로 약 5,500억 엔의 공제금이 지불되었으며, 2003년에도 벼에 대하여 약 990억 엔의 공제금이 지불되었다.

농업공제사업은 자연재해, 병충해 등의 농업재해에 의한 손실 보전을 목적으로 하기 때문에, 공제금 지불액은 농업재해의 많고 적음에 따라 달라진다.

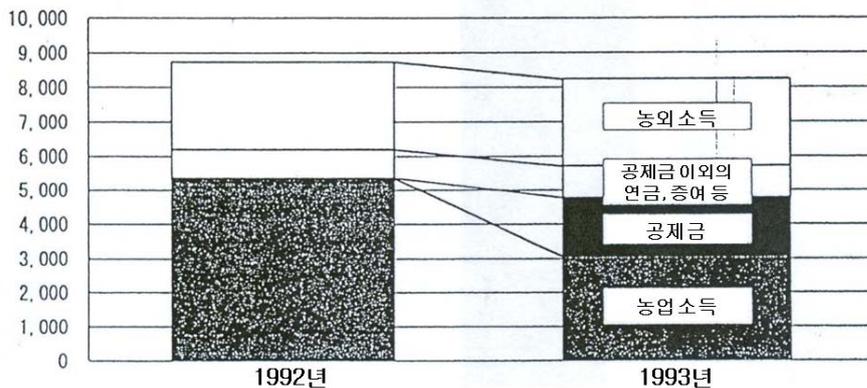
그림 3 공제금 지불상황



농작물공제의 공제금이 농업경영에 얼마나 기여하는지를 1993년의 냉해의 경우를 들어 살펴보기로 한다. 1993년에 대규모 냉해로 인해 작황지수가 56에 불과한 막대한 피해가 발생하여 농업소득은 전년 대비 43%나 감소하였다. 그러나 농작물공제의 공제금은 농가소득의 급감을 크게 완화하였다. <그림4>는 동북지역에서의 1992년과 1993년의 농업경제 상황을 비교한 것으로써, 수도작 단일경영으로 3ha 이상 경작하는 농가의 호당 평균을 비교한 것이다. 재해로 대폭적인 소득 감소가 불가피하였지만, 공제금으로 인해 농가총소득은 약 6%의 감소에 그쳤다. 당연가입제인 농작물공제가 대규모 재해시 농업경영의 안정 및 지역사회의 안정에 기여하고 있음을 알 수 있다.

그림 4 농작물공제의 농업경영 안정 기여 상황

단위: 천원



주: 각 년도의 4월~12월의 수치임.
 자료: 농림수산성, 「1993년도농업백서부속통계표」.

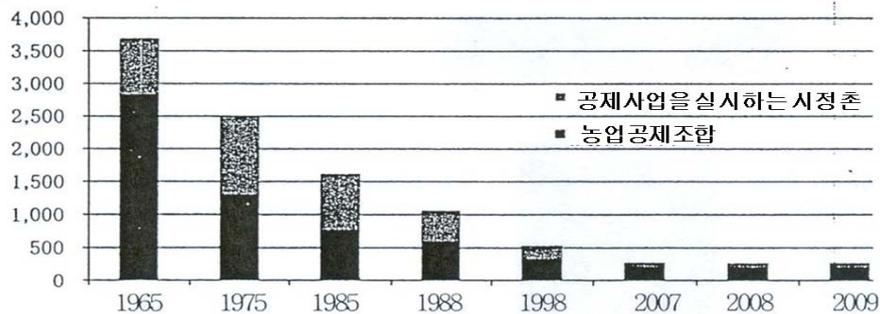
농업공제단체의 조직

(1) 농업공제조합등 및 직원 수의 추이

시정촌별로 조직된 농업공제조합등은 업무의 효율성 제고 및 비용 절감을 위하여 1970년부터 합병이 추진되고 있다. 1965년에는 3,707개이던 것이 2009년에는 275개로 감소하였으며, 앞으로도 이러한 추세는 지속될 것으로 보인다*.

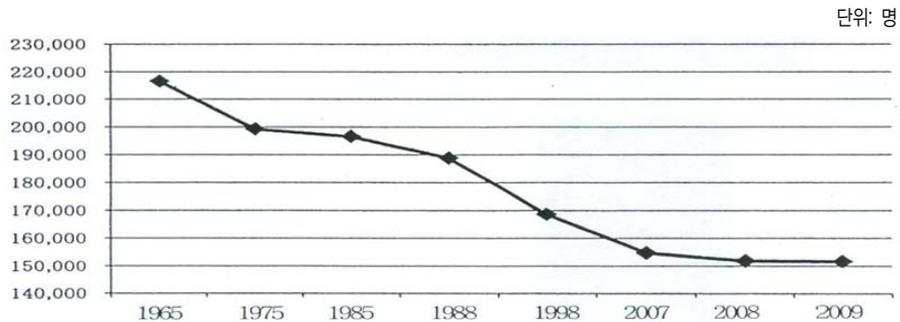
시정촌별로 조직된 농업공제조합등은 업무의 효율성 제고 및 비용 절감을 위하여 1970년부터 합병이 추진되고 있다.

그림 5 조합등 수의 추이



조합등의 합병에 따라 직원수도 감소하고 있다. 농업공제단체 직원수는 1965년도에는 약 2만 2천 명이던 것이 2008년도에는 9천 명 정도로 약 40%로 감소하였다. 이에 따라 농업공제단체의 업무비(운영비)도 감소하는 추세이다.

그림 6 농업공제단체 직원 수의 추이



(2) 사무기계화 추진

직원 수의 감소에 따른 업무의 효율화를 위해 IT기술을 다양하게 활용하고 있다. 조합등, 연합회, 정부 특별회계의 3단계를 통한 온라인에 의한 네트워크 시스템을 개발하여, 2009년도부터 모든 사업에 적용하고 있다.

* 2010년 현재 농업공제조합 204개, 시정촌(사무조합) 54개로 총 258개임(농림수산성, 2010.8).

또, 벼에 대하여는 겸업화의 진전에 따른 농업인의 감소와 농업자의 고령화등으로 인한 손해평가원의 확보난에 대응하기 위하여 2008년도부터 「위성화상을 활용한 손해평가방법의 확립사업」을 실시하고 있다.

4. 농업경영안정대책과 NOSAI의 관계

품목별단적경영안정대책과 NOSAI*

품목별단적경영안정대책에는 「생산조건불리보정대책」과 「수입감소영향 완화대책」이 있다. 생산조건불리보정대책은 외국과의 생산조건 격차로부터 발생하는 불리를 보정하기 위한 대책이며, 농업인의 생산 비용 중, 생산물의 판매수입으로는 충당할 수 없는 부분을 보전한다. 수입감소영향 완화대책은 농업인의 판매수입의 감소가 경영에 미치는 영향을 완화(표준적 수입과 해당 년도의 수입과의 차액의 일정 비율을 보전)하는 구조이다. 이들 대책은 농업인의 일정한 수입을 보전하는 것으로서, 수입변동리스크에 대응하는 것이다. 한편, 농업재해보상제도(NOSAI)는 수확량의 감소를 보전하는 구조이며, 수량변동리스크에 대응한다.

각각의 제도는 그 정책적인 의의와 역할, 대상자의 범위가 달라 경합하는 것은 아니다. 그러나, NOSAI의 보상은 농업인의 수입변동리스크에도 일부 대응하기 때문에, 중복지불을 배제하기 위한 체계가 필요하다. 구체적으로는 수입감소영향 완화대책의 보전금은 NOSAI제도에 전상쇄방식등의 최고보상비율 하에 가입하고 있다는 전제에서 산정된다. 예를 들면, 현(縣) 단위의 표준단수가 9할을 밑도는 경우, 수입감소영향완화대책의 보전금은 농업인이 대두공제(전상쇄방식의 9할 보상에 가입하고 있는 것으로 가정하여 산정된다. 따라서, 대두공제에 가입하지 않은 농업인은 보전되지 않는 부분은 스스로 책임을 지게 된다(그림7 참조).

품목별단적경영안정대책에는 생산조건 불리보정대책과 수입감소영향 완화대책이 있다. 각각의 제도는 그 정책적인 의의와 역할, 대상자의 범위가 달라 경합하는 것은 아니다.

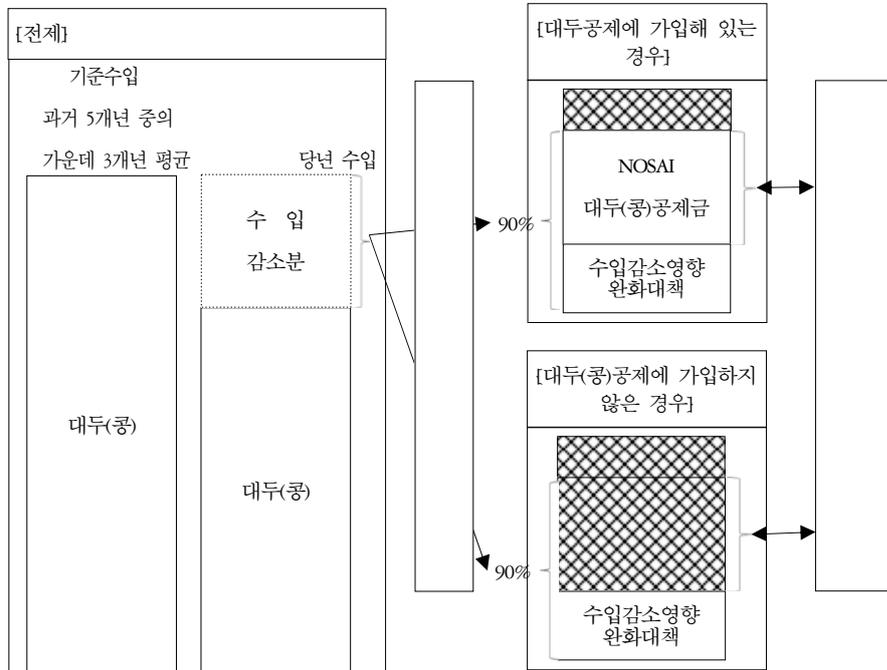
호별소득보상모델대책

(1) 호별소득보상모델대책

2010년 4월 1일부터 호별소득보상제도모델대책이 시작되었다. 「쌀 호별소득보상모델사업(米戸別所得補償モデル事業)」은 생산수량목표에 따른 생산을 하는 농가에게 표준적 생산비와 판매가격과의 차액을 전국일률단가로 보전하는 것이다. 「수전이활용자급력향상사업(水田利活用自給力向上事業)」은 논에서 생산하는 밀·콩과 쌀가루용 등 신규수요미의 면적에 대응하여 전국일률단가로 보전하는 것이다.

* 前川 寛(編). 2007. 「農家のためのリスクマネジメント」. 家の光協會. pp:89~92.에서 발췌 정리함.

그림 7 NOSAI에의 가입상황과 보상의 정도(대두공제의 경우)



* 보상되지 않는 부분

- 주: 1) 수입감소영향완화대책은 해당 년도의 수입이 기준을 하회한 경우, 그 차액의 9할에 대하여 생산자와 국가에 의한 각출의 범위내에서 보전을 실시하는 구조이다.
 2) 보전금 산정 시에는 보전의 중복을 피하기 위해, 해당 년도의 수확량이 일정한 수준 이하인 경우 NOSAI와의 관계조정이 이루어지게 되어 있다(예를 들어 쌀은 현(縣) 단위의 평년수량의 9할 이하일 경우).
 3) NOSAI와의 관계조정의 산정에서는, NOSAI에의 가입 여부, 공제금의 지불 유무에 관계없이 현(縣) 단위로 계산되기 때문에 경영안정을 위해서는 NOSAI에도 동시에 가입하지 않으면 충분한 보전을 받을 수 없다.

(2) 호별소득보상모델대책과 농업공제(NOSAI)*

호별소득보상모델대책의 대상자는 공제가입자가 기본이 된다. 모델사업의 대상자는 소규모 농가를 포함한 모든 판매농가로서, 「수도공제가입자라면 판매농가로 보는」 것으로 한다. 모델사업은 자연재해에 의한 농가 개개인의 수입감소를 보전하는 것은 아니므로, 농업공제(NOSAI)와 맞추어 두 제도에 가입할 때 농가의 경영안정이 도모될 수 있다.

농작물공제 미가입 농가 중 당연가입 기준 이상의 경영규모 농가는 농업공제조합에 수도공제 가입신청서(수도공제세목서이동신고표)를 제출하면 교부요건을 충

호별소득보상모델대책의 대상자는 공제가입자가 기본이 된다.

* 전국농업공제협회, 「月刊NOSAI」 2010.4月号: 22~25.

족한다. 당연가입 기준 미만의 경영규모 농가는 수도공제 가입신청서를 제출하거나, 신청 시에 전년도의 출하·판매처와의 계약상황 등*을 신고해야 한다.

(3) 호별소득보상모델대책의 전면 실시와 전망

일본정부는 모델대책의 실시상황을 토대로, 2011년도부터 호별소득보상제도를 본격적으로 실시할 방침이다. 2011년 본격실시에 대하여는 금년도 모델대책 실시 중에 검토될 예정이지만, 국가의 교부시스템, 공제(보험)시스템, 수전·전작경영소득 안정정책시스템 등과의 연계를 고려할 것으로 보인다. 또한 가능한 한 기존 시스템과 데이터를 활용하여 제도 개선에 따른 과도한 비용이 발생하지 않도록 한다는 입장이다.

새로운 보험 프로그램에 대한 검토

일본은 수량감소를 보장하는 농업공제가 가격 하락에 의한 수입 감소에 대응하지 못하는 한계를 극복하는 방안으로 수입보험 또는 지역보험 등의 도입 여부에 대하여 검토하고 있다.

(1) 농립수산성

농립수산성은 수입보험제도 도입에 대하여 나름대로 검토하고 있는 것으로 보이나, 그 구체적인 내용은 아직 공표하지 않고 있다.

(2) 전국농업공제협회

전국농업공제협회에서는 새로운 보험 프로그램 도입과 관련하여 21도현(道縣)**의 3,057호를 대상으로 농가 앙케이트를 실시하였다. 조사는 2009년 11월 중순부터 2010년 1월까지, NOSAI직원이 면접 청취 조사하였다. 조사내용은 크게 지역단위보험***, 작물단위형 수입보험, 경영단위형 수입보험의 3가지에 대한 농가의 의향이다. 조사 결과를 요약하면 다음과 같다****.

① 지역단위보험: 지역단위보험에 대해서는 6할 가까운 농가가 가입에 관심을 가지고 있는 것으로 나타났다. 그중 절반은 「농업공제와 동시에 가입」을 선택하고 있다. 이것은 작물단위의 수입보험에 흥미가 있다고 응답한 농가수와 그다지 다르지 않은 비율이다.

지역단위보험에 관심을 갖고 있는 농가의 절반은 「기준단수가 높은 가입자의 보험금을 많게 한다」는 것을 바람직하다고 생각하고 있으며, 지역단위보험에 관심을 갖지 않는 농가는, 가입자별 피해가 반영되지 않는 것을 그 최대의 이유로 들고 있다. 이는 지역단위보험 설계시에는 개개인의 생산과 피해상황의 반영을 검토

일본은 농업공제가 수입 감소에 대응하지 못하는 한계를 극복하는 방안으로 수입보험 또는 지역보험 도입 여부에 대하여 검토하고 있다.

* 농협등에서의 출하전표, 쌀판매업자에서의 판매전표나 계약서 등

** 조사는 쌀·밀·대두의 생산이 많은 道縣, 과수 주산 縣에서 실시했다.

*** 「지역단위보험」이란, 「지역의 통계자료에 근거하여 지역의 평균적인 피해량(10a당)을 계산하고, 지역단위로 보아 피해가 있다고 판정되는 경우에, 보험금을 지불하는 구조」이다.

**** 일본 전국농업공제협회, 2010.3. “新たな保険的手法に關するアンケート調査の概要について”.

할 필요성이 있다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

② 수입보험: 수입보험에 대해서는 작물단위형과 경영단위형에 대하여 조사했다. 경영단위형 수입보험에 「흥미가 있다」고 응답한 농가가 1/3정도이었다. 한편, 작물단위형 수입보험에 대해 「흥미가 있다」고 응답한 농가는 60%를 넘었으며, 흥미를 가진 이유로서 가장 많았던 것은 수확량과 가격 둘다 저하하는 「대폭적인 수입감소 시의 대응」이었다.

앞으로도 이러한 조사와 분석을 통해 새로운 보험 프로그램의 도입을 강구할 것으로 예상된다.

5. 농업재해보상제도의 효율적 추진 관련 대책

위성화상을 활용한 손해평가방법확립사업

일본에서는 농업인의 계속적인 감소와 고령화로 손해평가원 확보가 점점 곤란한 상황이다. 한편, 농업공제단체(조합등)의 통합으로 관할지역이 광범이해져 직원이 담당해야 할 지역도 광범해지고 있다. 이러한 상황에서 수도(水稻)공제의 손해평가는 ①대규모 재해 발생시의 대응, ②경영규모의 확대와 필지의 대규모화 진행, ③ 손해평가 비용 절감이라는 과제를 해결해야 할 상황에 처해 있다*.

이러한 과제를 해결하기 위하여 벼의 손해평가에 위성화상을 활용하는 방법을 모색하게 되었다. 인공위성 기술을 응용하여 벼농사의 생산량을 파악함은 물론, 벼 보험의 손해평가에 활용하는 방안을 강구하고 있다.

인공위성을 활용한 손해평가방법의 확립사업은 2008년부터 시작되었으며, 2010년 현재 35개 현(縣)에서 시험 적용 중인데, 2014년부터 전국 적용을 목표로 진행하고 있다.

현재의 수준은 10m × 10m의 화상자료 확보가 가능하며**, 10a당 60kg 정도의 오차가 발생하고 있는데, 이 정도의 오차는 현재 육안으로 검사할 때의 오차 수준과 비슷하다고 한다.

앞으로의 과제는 보다 정밀한 위성사진자료를 보다 저렴한 비용으로 확보하는 것과 필요한 시기에 필요한 화상자료를 확보하는 것이라고 한다. 현재는 위성에 따라 촬영시기가 다르고 횡수도 달라, 필요한 지역(필지)자료를 필요한 시기에 확보하는 것이 어려운 실정이다. 또한, 촬영 시점에 구름이 많다면 기상여건에 따라서도 화상의 질이 달라지는 것도 해결해야 할 과제라고 한다.

인공위성 기술을 응용하여 벼농사의 생산량을 파악함은 물론, 벼 보험의 손해평가에 활용하는 방안을 강구하고 있다.

* 전국농업공제협회. 「月刊 NOSAI」平成 22年(2010년) 5月號 및 6月號를 참조.

** 1m × 1m의 화상자료도 확보가 가능하나 구입비용이 매우 커 아직 실용성이 적다고 함.

컴플라이언스 대책*

최근 일본에서는 공적기관, 민간기업 등에서의 불미한 사건이 계속 표면화되고 있으며, 이러한 사안은 법령이나 윤리에 반하는 행위가 사회로부터 규탄받을 뿐만 아니라 오랫동안 구축해온 신뢰를 실추시켜 조직(제도)의 존속조차 위협하게 된다.

농업공제단체에서도 여러 가지 불미한 사건**이 발견되고 있을 뿐만 아니라, 회계검사, 행정평가·감사 등에서 부적정한 사업운영이 지적되고 있어 이에 대한 대책을 강구하고 있다. 농업공제단체는 국가보조금을 수령하고 있기 때문에 민간기업 이상으로 컴플라이언스를 고려할 필요가 있다.

농림수산성은 경영국장의 통달***을 통해 농업공제단체에 대하여 ①컴플라이언스 조직체계의 구축, ②임직원의 컴플라이언스 의식의 고양, ③내부견제기능의 충실, ④보고제도의 확립, ⑤불미사건 재발방지책의 책정 등을 정비하여 지속적으로 추진할 것으로 요구하고 있다.

보험법 시행과 농업공제와의 관계

(1) 보험법 제정의 계기

일본의 상법은 명치 32년(1899년)에 제정되었지만, 보험계약에 관한 규정은 약 100년간이나 실질적인 개정이 이루어지지 않았다. 또한 사회경제적 여건 변화로, 보험계약에 관한 규칙을 새로 정할 필요성이 대두됨에 따라, 보험법을 평성 22년(2010년) 4월 1일부터 시행하게 되었다.

(2) 농업재해보상법(농재법)과의 관련

상법의 보험계약에 관한 규정은 공보험에는 적용되지 않고, 보험법에 대해서도 농업재해보상법등의 공보험은 적용의 대상외이다.

그러나, 농재법은 손해보험에 유사한 구조를 가지고 있기 때문에, 사업의 내용에 따라 상법의 보험계약에 관한 규정의 일부를 준용하고 있다****. 그 때문에, 아래의 사항과 관련된 조항에서 농업재해보상법이 보험법의 시행에 맞추어 일부 개정되어, 2010년 4월 1일에 시행하게 되었다.

① 상법의 규정의 내용이 보험법에서 실질적으로 동일 내용의 것으로써 인계되어, 계속해서 보험법의 규정을 준용하는 것이 적당한 것.

② 보험법에서 실질적으로 재조정된 규정을 준용하는 것이 적당한 것.

사회경제 여건 변화로, 보험계약에 관한 규칙을 새로 정할 필요성이 대두됨에 따라, 보험법을 평성 22년 4월 1일부터 시행하게 되었다.

* 전국농업공제협회(전국NOSAI) 자료(2010.9.24)를 중심으로 정리함.

** 허위 청구에 의한 보험료 착복이나 개인정보의 유출 및 도난 등의 사고가 발생하고 있음.

*** 통달제18경영제945호(2006년 5월 22일)

**** 西山祐里江 “保険法の制定と農業災害補償法について”. 「月刊NOSAI」. 平成 22年 7月號:

(3) 보험법의 시행에 의한 주요한 공제규정례의 개정

보험법 시행과 관련하여 구체적으로 개정된 농업공제 관련 규정들을 정리하면 다음과 같다*. ①면책에 대하여, 소유자 보호의 관점에서 중과실에 의해 발생한 손해가 면책사유로부터 제외되었다. ②손해가 제3자의 행위에 의해 발생한 경우의 청구권의 대위(代位)의 대상을, 제3자에 대한 권리로부터 사고에 의한 손해가 발생한 것에 의해 피보험자가 취득하는 채권(조합원채권)에 한정하는 등 개정되었다(각 공제사업). ③공제관계가 성립한 때, 지체 없이 조합원에 대하여 계약내용을 기재한 서면을 교부해야 한다(가축, 과수, 전작물, 원예시설, 농기구). ④조합이 고지(告知)를 요구한 사항에 한정하여, 조합원이 고의 또는 중과실에 의해 사실을 알리지 않거나, 또는 부실한 고지를 한 때는, 공제관계의 해제를 할 수 있는 것으로 했다(고지의무와 고지의무위반에 의한 공제관계의 해제)(가축, 과수, 전작물, 원예시설, 농기구). ⑤보험금 사기 등의 도덕적 해이를 방지하고, 보험의 건전성을 유지할 목적으로, 조합의 해제권이 규정되었다(가축, 과수, 전작물, 원예시설, 농기구). ⑥피보험자에 대하여, 손해배상청구권을 갖는 피해자에게 보험금부청구권에 대한 선취특권이 인정되었기 때문에, 보험법에 부합된 개정을 했다(가축, 원예시설, 농기구). ⑦고지의무위반 규정 중에서 보험계약의 중개자로서 공제매개자(NOSAI부장의 경우)라는 표현이 공식화되었다(가축, 과수, 전작물, 원예시설, 농기구).

<참고자료>

농림수산성(경영국 보험과·보험감리관). “농업재해보상제도의 개요”. 2010.8.

농림수산성 홈페이지.

山内豊二. 「農業災害と農業保険の國際比較: 先進國と開發途上國の對比において」. 大明堂. 1983.

전국농업공제협회. 「月刊NOSAI」

전국농업공제협회 홈페이지

前川 寛 (編). 2007. 「農家のためのリスクマネジメント」. 家の光協會.

* 전국농업공제협회.“保險法の施行による共済規程の改正”. 農業共済新聞 2010.5月.