

제12호(2012.3.20)

농작물재해보험의 추진 성과와 과제

최 경 환

1. 농작물재해보험의 도입과 추진 경과	3
2. 농작물재해보험의 성과	7
3. 농작물재해보험의 문제점	10
4. 농작물재해보험 내실화의 방향과 과제	15

한국농촌경제연구원

내용 문의: **최경환** 연구위원 02-3299-4348 kyeong@krei.re.kr
자료 문의: **원동환** 전문원 02-3299-4274 wondh@krei.re.kr

- 『KREI 농정포커스』는 농업·농촌의 주요 동향 및 정책 이슈를 분석하여 간략하게 정리한 것입니다.
- 이 자료는 우리 연구원 홈페이지(www.krei.re.kr)에서도 보실 수 있습니다.

◇ 요약 ◇

지난 3월 12일부터 올해 농작물재해보험 판매가 시작되었음. 품목마다 보험가입 시기가 다르므로 농업인들이 실기(失機)하지 않기 위해서는 가까운 농협에서 확인할 필요가 있음.

최근 지구온난화로 인한 기상이변이 더욱 심화되고 있으며, 자연과 불가분의 관계에 있는 농업은 자연재해로 인한 영향을 크게 받음. 농업생산 과정에서 발생하는 각종 자연재해로 인한 경제적 손실을 보전하기 위한 제도가 농작물재해보험임.

우리나라는 2001년 사과와 배 2품목으로 시작한 것이 2012년 현재 35개 품목으로 확대되어 과수뿐만 아니라 식량작물, 채소, 화훼, 임산물 등 다양한 품목이 농작물재해보험의 혜택을 보게 되었음. 그동안 재해를 입은 93,839 농가가 5,202억 여원의 보험금을 받아 위기에서 벗어났으며, 지난해에만 1,326억 원의 농작물재해보험금이 지급되는 등 중요한 농업경영안정장치로 그 역할을 하고 있음. 더욱이 내년에는 보험대상 품목이 40개로 확대될 예정인데, 이렇게 되면 대부분의 품목은 보험대상에 포함됨. 그런데 최근 농작물재해보험의 효과를 톡톡히 보았다고 호평하는가 하면, 다른 한편에서는 보험약관 변경에 대한 불만 등 제도 개선이 필요하다는 의견도 제기되고 있음. 이처럼 다양한 의견을 수렴하여 농작물재해보험이 보다 많은 농가가 참여하는 건실한 경영안정장치로 정착·발전하기 위한 내실화 방안을 모색하는 것은 시급한 과제임.

농작물재해보험 내실화를 위해서는 첫째, 가입률이 저조한 품목들의 경우 그 원인을 파악함. 특히 본사업 품목이거나 시범사업이 상당기간 경과한 품목인데도 가입률이 낮은 경우에는 면밀한 검토가 필요함.

둘째, 보험상품을 다양화할 필요가 있음. 동일한 품목이라도 지역에 따라 생산성이나 재해 발생 양상이 다르므로 이를 반영한 보험 설계가 필요함.

셋째, 손해평가의 공정성과 객관성을 제고하기 위한 방안을 다각도로 강구함. 단기적으로는 손해평가인의 전문성을 높이기 위한 교육과 연수 기회를 확대하고, 중장기적으로는 자격증제도의 도입을 검토할 필요가 있음.

넷째, 보험 관련 통계를 체계적으로 축적·정비할 필요가 있음. 보험사업을 실시하면서 축적되는 경험통계는 보험사업의 질적 개선을 위해서만이 아니라 타 정책분야에서도 유용하게 활용될 수 있음.

1. 농작물재해보험제도의 도입과 추진 경과

□ 최근 기상이변이 자주 발생하여 농업생산 불안정 심화

- 지구온난화의 영향으로 세계 곳곳에서 기상이변이 빈발하고 있음
 - 지난해의 경우 호주에서는 대홍수가 발생하는가 하면 중국에서는 대가뭄이 발생하였으며, 미국은 한 해 동안 가뭄(남부), 홍수(중서부) 및 태풍(동부) 등이 발생하였음
 - 우리나라는 2010년 겨울에는 한 달 이상 맹추위가 기승을 부리는가 하면, 2011년 여름에는 한 달 내내 비가 내리는 등 기상이변이 자주 발생하고 있으며, 특히 최근 들어서는 국지적으로 우박, 태풍, 동상해 등의 기상이변이 발생하고 있음
- 우리나라는 농업생산기반이 잘 갖추어져 웬만한 자연재해는 극복할 수 있으나 극심한 기상이변에 대처하는 데에는 한계가 있음
 - 농업재해는 동시에 광범한 지역에서 대규모로 발생하기 때문에 농가 스스로 대응·극복하기 어려움
- 더욱이 영농형태가 전업화·규모화될수록 자연재해로 인한 위험에 취약하게 됨
 - 복합영농의 경우에는 경영 다각화로 재해로 인한 위험을 분산할 수 있으나 하나의 품목에 집중하는 대규모 전업농은 재해를 입으면 그대로 경영상 큰 충격을 받게 됨

□ 자연재해에 따른 손실 보전을 위해 농작물재해보험 도입

- 그동안 자연재해가 발생하면 ‘자연재해대책법’과 ‘농어업재해대책법’에 의해 재해복구 지원이 이루어져 왔으나 생계구호적 수준에 머물러 농가의 경영안정에 실질적인 도움이 되지 못하였음

- 재해로 인한 농업경영 불안을 해소하고 농가의 농업 재생산 활동을 뒷받침하기 위하여 2001년부터 농작물재해보험을 도입하였음
- 농작물재해보험은 자연재해로 생산량이 감소하여 경제적 손실을 입은 농가에게 보험원리를 이용하여 손실을 보전하는 제도임

□ 농작물재해보험은 정책보험으로 정부가 주도적으로 운영 중

- 농작물재해보험은 일반손해보험에서는 다루기 어려운 자연재해(태풍, 우박 등)를 보험대상으로 하기 때문에 일반 보험시장에서는 정상적으로 운영되기 어려워 국가가 적극 관여하고 있는 정책보험임
 - 농작물재해보험을 도입한 지 60~70년이 넘는 선진국인 미국이나 일본 등에서도 중앙정부가 적극 관여하고 있음
- 정부는 농작물재해보험사업 추진에 필요한 운영비 전액(부가보험료)을 부담하고, 농가가 부담할 보험료(순보험료)의 50%도 지원하여 농가의 경제적 부담을 줄여주고 있음
 - 재해 발생 시 보험금의 재원이 되는 순보험료뿐만 아니라 보험운영에 소요되는 비용도 보험가입자에게 부과하는 일반 손해보험과는 크게 다름

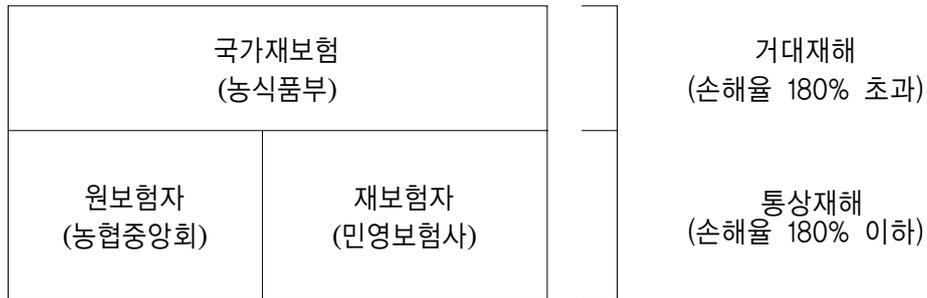
□ 그동안 국가재보험제도 도입으로 확실한 책임분담체계 구축

- 농업재해는 일단 발생하면 동시에 광범위한 지역에 걸쳐 대규모 손실을 초래하기 때문에 민간 보험사 독자적으로 감당하기에는 위험부담이 큼
 - 2002년에 농작물재해보험사업에 참여하였던 국내 민영보험사들이 태풍 ‘루사’로 큰 손실을 경험하고, 2003년에는 참여하지 않았음
 - 민영보험사들은 국가가 최종적으로 책임을 지는 국가재보험이 도입되지 않으면 참여하기 어렵다는 입장을 나타냄
- 정부는 2005년부터 국가재보험제를 도입하여 거대재해로 인한 손실(책

임)을 국가가 보유함으로써 농작물재해보험의 안정적 위험분산(책임분담)체계를 갖추

- 통상재해 발생 시(손해율 180% 이하)에는 보험사업자인 농협과 민영보험사가 책임을 지고, 거대재해 발생 시에는 국가가 책임을 지는 체계를 갖추어 운영하고 있음

그림 1. 농작물재해보험의 책임분담(위험분산) 체계



* 민영보험사가 인수하지 못하는 부분은 국가가 인수

□ 연차적으로 보험대상 품목을 확대해 옴

- 2001년에는 사과와 배 2품목을 대상으로 시작하였으며 초기에는 과수 품목에 집중되었으나 2006년 이후 연차적으로 보험대상품목을 확대하여 식량작물은 물론 채소, 화훼, 임산물까지 포함하게 되었음

표 1. 연도별 농작물재해보험 확대 개요

연도	대상 품목
2001	사과, 배
2002	포도, 복숭아, 단감, 감귤
2003~2005	-
2006	뽕은감
2007	밤, 참다래, 자두
2008	감자, 콩, 양파, 고추, 수박(시설)
2009	벼, 고구마, 옥수수, 마늘, 매실
2010	딸기(시설), 토마토(시설), 오이(시설), 참외(시설), 대추
2011	풋고추(시설), 애호박(시설), 국화, 장미, 복분자
2012	인삼, 오디, 녹차, 파프리카(시설), 멜론(시설)

□ 농작물재해보험사업에 대한 정부재정규모 점차 증가

- 보험대상 품목의 증가와 보험 실시지역의 확대 및 국가재보험 실시 등으로 정부가 매년 농작물재해보험사업에 투자하는 재정규모는 확대되고 있음
 - 농작물재해보험 관련 정부예산은 2001년 46.4억 원에서 2011년에는 972.2 억 원으로 20배 이상 증가하였음
 - 2005년부터는 국가재보험기금출연금도 별도로 적립되고 있음

표 2. 연도별 농작물재해보험사업 예산 추이

단위: 억 원

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	계
보험료	26.1	41.4	56.5	94.5	165.1	364.5	361.8	381.2	385.5	432.0	610.2	2,918.8
운영비	20.3	47.5	73.9	69.5	69.5	198.4	192.6	207.8	226.0	237.3	354.0	1,696.8
기 타	-	-	-	-	-	4.0	4.0	6.0	6.0	8.0	8.0	36.0
계	46.4	88.9	130.4	164.0	234.6	566.9	558.4	595.6	617.5	677.3	972.2	4,651.6

주: '기타'는 품목개발 및 통계지원

2005년부터의 국가재보험기금출연금은 포함하지 않은 것임

자료: 농림수산식품부

2. 농작물재해보험의 성과

□ 보험 실시 11년만에 보험대상 품목은 35개에 달해

- 2001년 사과와 배 2품목이었던 농작물재해보험 대상품목수가 2012년 현재 35개로 확대되었음
 - 전국적으로 실시되는 본사업 품목이 16개, 주산지를 중심으로 실시되는 시범사업 품목이 19개임
 - 11년만에 35개 품목으로 확대된 것은 선진국에서도 찾아보기 어려운 단기간의 성과임
- 농림수산식품부는 내년에는 보험대상 품목을 2012년보다 5개 더 늘려 40개로 확대할 계획임
 - 이렇게 되면 농가의 주 소득원이 되는 대다수 품목이 보험대상이 되기 때문에 재해로 인한 농가의 경영 불안정에 대비할 수 있게 됨

표 3. 농작물재해보험 대상품목(2012년)

구 분	보험 대상 품목(실시지역)		계
	본사업(전국)	시범사업(주산지 또는 전국)	
식량	벼, 콩, 감자, 고구마, 옥수수		5
채소	양파, 마늘	고추, 풋고추(시설), 수박(시설), 풋고추(시설), 애호박(시설), 딸기(시설), 토마토(시설), 오이(시설), 멜론(시설), 파프리카(시설), 인삼(시설)	13
과수	사과, 배, 단감, 감귤, 뽕은감, 자두, 참다래, 매실	복숭아, 포도	10
화훼		국화, 장미	2
임산물	밤	대추, 복분자, 녹차, 오디	5
계	16	19	35

주: ()안은 품목 수. 진하게 표시된 품목은 2012년 신규 품목
농업용시설물(비닐하우스)은 별도

□ 보험 실시 지역도 과수 주산지 중심에서 전국으로 확대

- 보험 실시 초기에는 과수 품목에 한정된 관계로 과수 주산지인 경북과 전남에 편중되어 추진되었음. 그러나 보험대상품목이 과수 이외의 품목으로 확대되면서 실시지역도 전국으로 확대되기 시작하였음
 - 특히 올해부터는 벼에 대한 농작물재해보험이 전국으로 확대되기 때문에 보다 많은 농가가 참여할 수 있게 되었음
- 시범사업 품목들도 조만간 본사업으로 전환하면 대다수 농가가 혜택을 보게 될 것임

□ 그동안 9만 4천여 재해농가에게 5,202억 원의 보험금이 지급됨

- 2001~2011년 기간 재해를 입은 93,839농가에 5,202억 원의 보험금이 지급됨
 - 재해농가당 평균 554만 원의 보험금이 지급됨
- 지난해에만 1,326억 2,800만 원의 농작물재해보험금이 19,466농가에 지급되었음
 - 연간 보험금 지급액이 처음 1천억 원을 넘어섰는데, 연초의 이상 한파와 6~7월의 집중호우, 8월의 태풍, 11월의 이상고온 등 기상이변이 원인이었음

- 농작물 재해보험액 1000억 돌파
(헤럴드경제 2012년 3월 6일 6면 경제)
- 농작물재해보험 지급액 연 1,000억원 넘어
(농민신문 2012년 3월 9일자)
- 나주 농작물 재해보험 효과 ‘톡톡’
- 작년 167억 보상받아 농가 경영불안 해소 -
(서울신문 2012년 3월 15일 K15면 공공정책)

- 그동안 일부 농가, 특히 과수 전업농가 중 몇몇은 농작물재해보험금을 받아 폐농의 위기에서 벗어나기도 했음
 - 경북 청송에서 30,000㎡의 포도 농사를 하던 박○○ 농업인은 2007년 6월 돌풍으로 수확할 것이 거의 없을 정도의 피해를 입었으나 다행히 보험에 가입하여 1억 6천여만 원의 보험금을 받아 폐농의 위기를 벗어나 재기할 수 있었다고 함(2008년 필자 면담)

□ 농작물재해보험 실시, 농정사적 의의도 큼

- 농작물재해보험은 위에서 열거한 가시적 성과 외에도 선진국에서 오래전부터 실시하고 있는 제도를 우리나라도 도입하고, 정부의 일방적 지원이 보편적이던 농정에 일반 보험(시장)의 원리를 원용하였으며, 농업인들이 영농과정에서의 위험관리를 중요하게 인식하도록 계기를 만들었다는 점 등은 또다른 성과라고 할 수 있음

□ 각 지자체도 중요한 농가 경영안정수단으로 인식, 지원을 확대

- 그동안 각종 재해로 인해 농가가 피해를 입어도 마땅한 지원책이 없어 전전공공하던 시·도 및 시·군 농정당국은 농작물재해보험이 가장 적합한 정책수단이라고 인식하고 농가가 부담하는 보험료의 일부를 지원하여 농가의 농작물재해보험 가입을 적극 권장하고 있음
 - 지원수준은 각 지자체의 재정사정에 따라 다르나, 농가부담 보험료의 10%~20% 정도임

“농작물 재해보험 꼭 가입하세요”

(한국일보 2012년 3월 12일 J14면 지방)

전남도는 올해 농작물 재해보험 가입대상 품목과 관련 예산 규모를 확대했다고 12일 밝혔다.

(중략)

도 관계자는 “이상기후 영향으로 해마다 자연재해가 발생하고 있다.”며, “농작물 재해보험 가입을 통해 농업인들이 안심하고 영농에 전념할 수 있도록 지원하겠다.”고 말했다.

3. 농작물재해보험의 문제점

□ 보험대상 품목별로 가입률 차이가 심함

- 2011년 품목별 가입률을 보면, 사과는 86.78%인데 비해 밤은 0.26%에 불과함(부표1 참조)
- 보험 가입률은 보험실시기간의 장단에 따른 홍보 효과 및 재해 경험의 정도에 따라 차이가 발생할 수도 있으나, 2011년 품목별 가입률을 보면 반드시 그렇다고 할 수도 없음
 - 보험 실시 11년째인 사과는 86.78%로 가장 높은 가입률을 보이고 있는데 비해 보험 실시 10년째인 감귤은 1.22%에 불과함
- 2011년에 실시된 25개 품목들의 가입률 분포를 보면(표4), 가입률이 50% 이상인 품목은 사과와 배 2품목에 불과하고 나머지는 50%를 훨씬 밑돌고 있음
 - 더욱이 10개 품목은 10% 미만으로 농가의 참여가 매우 저조함

표 4. 2011년 농작물재해보험 가입률별 품목 분포

가입률	~10%	~20%	~30%	~40%	~50%	~60%	~70%	~80%	~90%	90%~	계
품목수	10	7	1	3	2	-	1	-	1	-	25

주: 2011년에 시범사업에 포함된 5개 품목은 제외

□ 품목 간·지역 간 손해율과 보험금 지급액 차이도 심함

- 처음부터 농작물재해보험 대상이 된 사과와 배의 경우 2002년(루사)과 2003년(매미)의 연이은 태풍피해를 경험하면서 농작물재해보험의 필요성을 실감하고 높은 가입률을 보이고 있음
- 과수 이외의 품목들은 보험이 실시된 지 얼마 되지 않아 일부지역에서

실시되는가 하면, 해당 농가의 인지도도 낮아 많은 농가가 참여하지 못하고 있는 실정임(표 5)

표 5. 2011년 품목별 농작물재해보험 보험금 현황

구분 (단위)	가입금액 (백만 원)	대상면적 (ha)	가입면적 (ha)	보험료(a) (백만 원)	농가수 (호)	지급보험금		손해율 (b/a:%)	
						농가수	금액(b)		
과수 품목	사과	925,597	17,563	15,240	52,257	17,223	3,496	49,574	94.9
	배	366,867	14,748	10,235	25,096	10,859	4,516	28,496	113.5
	감귤	7,439	17,734	216	31	385	6	32	101.8
	단감	87,470	10,082	4,639	6,631	4,316	206	841	12.7
	뽕은감	31,769	4,277	1,511	1,580	2,094	513	1,875	118.7
	소계	1,419,142	64,404	31,841	85,595	34,877	8,737	80,822	94.4
	복숭아	46,939	6,673	1,295	3,055	2,132	860	6,991	228.8
	포도	39,893	12,619	902	4,840	2,045	1,346	21,443	443.0
	소계	86,832	19,292	2,197	7,895	4,177	2,206	28,434	360.2
과수 외 품목	수박	1,825	2,985	50	45	147	2	7	15.6
	고추	4,000	3,664	259	364	745	629	1,507	414.0
	벼	370,171	378,195	45,889	8,482	19,680	5,685	13,228	156.0
	밤	61	13,366	35	5	12			
	고구마	471	4,380	32	14	15	5	39	278.6
	옥수수	549	1,331	52	21	84	13	22	105.5
	참다래	2,794	739	89	278	201	27	72	25.9
	자두	14,550	4,918	629	1,651	1,288	479	1,985	120.2
	콩	12,611	19,518	2,623	823	1,122	692	2,569	312.1
	감자	2,561	5,702	155	179	119	74	338	188.9
	마늘	468	3,593	16	13	44	5	2	15.4
	양과	8,876	3,444	393	281	569	51	135	48.2
	매실	6,187	1,169	462	420	660	244	824	196.2
	대추	8,869	1,864	430	713	811	557	2,252	315.8
	복분자	4,060	1,680	113	183	400			0.0
	단동하우스	75,019	1586	780	2,660	1,586	16	82	3.1
	연동하우스	12,623	104	36	532	104	0	2	0.4
	시설작물	27,812	3593	520	901	1,013	44	308	34.2
	소계	553,507	451,831	52,563	17,565	28,600	8,523	23,372	133.1
합 계	2,059,482	535,527	86,604	111,053	67,654	19,466	132,628	119.4	

주: 포도, 복숭아의 손해율은 2010년 말 계약에 대한 2011년 보험금 기준임

- 과수품목에 치중되어 보험이 실시된 관계로 지역별로도 과수 주산지역이 타 지역에 비해 상대적으로 보험 혜택을 많이 보았다고 할 수 있음
 - 특히 사과 주산지인 경북과 배 주산지인 전남은 타 시·도에 비해 가입 농가수도 많고 보험금 수령액도 많아 농작물재해보험으로 많은 농가가 경영안정에 도움을 받았다고 할 수 있음(표 6)

표 6. 2011년 지역별 농작물재해보험(본사업) 가입 현황

단위: 백만 원, ha, 호

구 분	가입금액 (백만 원)	면적 (ha)	농가수 (호)	보험료(a) (백만 원)	보험금 지급		손해율 (b/a)
					농가수	금액(b)	
경기	64,962	1,974	1,354	2,331	48	223	9.6
강원	4,706	163	189	198	25	99	50.1
충북	84,077	1,488	1,538	1,532	180	2,324	151.8
충남	132,879	3,199	2,658	3,618	112	297	8.2
전북	44,529	1,085	980	2,254	303	3,244	143.9
전남	160,594	4,857	5,630	14,707	3,973	25,994	176.7
경북	717,298	11,789	14,655	47,056	3,119	41,362	87.9
경남	178,454	6,241	6,509	12,339	755	6,282	50.9
제주	7,459	217	387	32	8	34	105.8
서울	211	13	9	2		0	0.0
부산	1,050	36	43	81		0	0.0
대구	1,370	24	48	63	6	155	248.3
인천	1,610	55	56	23	8	9	39.2
광주	1,528	46	45	80	11	94	117.8
대전	1,763	46	55	94			0.0
울산	16,653	610	721	1,183	189	726	59.5
계	1,419,143	31,842	34,877	85,594	8,737	80,822	94.4

□ 최근 태풍, 우박, 봄동상해 피해가 늘어나면서 손해율이 높아져

- 최근 3년간의 피해는 전반적으로는 양호한 기상조건하에서 국지적으로 발생한 태풍과 동상해 등 이상기상에 의한 것이라고 판단됨
 - 그러나 3년 연속 높은 손해율을 나타낸 것은 앞으로의 보험 운영을 위해서도 시사하는 바가 크다고 할 수 있음
 - 보험 설계상의 문제점은 없었는지 손해평가상의 문제는 없는지 등 중

합적인 검토가 필요하다고 판단됨

- 예를 들어 보험료율이 높은 품목은 가입률이 높고, 반면에 보험료율이 낮은 품목은 가입률도 낮은 경향을 보이는 것과는 어떠한 관계가 있는지도 살펴볼 필요가 있음

표 7. 연도 및 재해별 농작물재해보험 보험금 현황

단위: 호, 백만 원, %

연도	총 보험료 (A)	지 급 농가수	재해별 보험금 현황							손해율 (B/A)	
			태 풍	우 박	봄 동상해	가을 동상해	집중 호우	나무 보상	종합 위험		합계 (B)
2001	3,016	407	50	378	951	-	-	-	-	1,379	45.7
2002	8,008	6,913	27,489	3,171	4,049	-	-	-	-	34,709	433.4
2003	17,202	10,134	46,345	2,667	951	-	-	55	-	50,018	290.8
2004	32,143	3,177	5,279	616	7,702	-	-	2	-	13,599	42.3
2005	54,847	5,877	11,497	2,748	9,624	-	-	2	-	23,871	43.5
2006	57,627	5,171	10,977	6,711	3,411	6	-	7	-	21,112	36.6
2007	55,670	7,274	14,489	46,368	606	-	-	1	-	61,464	110.4
2008	55,423	3,383	1,440	15,955	6,049	-	202	-	1,286	24,932	45.0
2009	62,523	8,734	7,081	42,863	4,963	6,573	20	0	4,676	66,176	105.8
2010	86,357	23,303	39,122	6,849	21,934	8,423	1,438	97	12,467	90,330	104.6
2011	111,053	19,466	29,558	7,667	43,385	128	8	74	51,808	132,628	119.4
계	543,869	93,839	193,327	135,993	103,625	15,130	1,668	238	70,237	520,218	95.7

- 동일 시·군 내의 지역농협과 품목농협이 2006~2009년 기간 손해평가한 결과를 보면(표 8 참조), 손해율에 차이가 발생하고 있음
 - 손해율(보험금/보험료)이 높지 않은 2006년, 2007년, 2008년에는 통계적으로 A조합과 B조합의 손해율 차이가 없는 것으로 나타났으나, 재해피해가 크게 발생한 2009년의 경우 두 조합의 손해율 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났음(신뢰 수준 99%)
 - 이러한 차이는 두 조합의 취급대상 필지가 달라서 피해율이 다를 수도 있지만, 다른 한편으로는 경쟁적으로 가입자 확대를 통한 보험수수료 수입 증대를 꾀하는 과정에서 도덕적 해이가 발생할 수 있는 것은 아닌지 살펴볼 필요가 있음

표 8. 동일 지역의 품목농협과 지역농협 간의 손해율 비교

연도	농협 형태	N	손해율 평균	표준오차	t값	자유도	p
2006	A	895	13.60	1.55	1.03	1454	0.3025
	B	2182	11.78	0.85			
2007	A	994	24.23	61.86	0.76	1651	0.4474
	B	2172	24.69	51.64			
2008	A	961	3.4	1.02	0.58	2217	0.5639
	B	1982	2.6	0.83			
2009	A	1179	457.3	12.1	-4.89	2894	<0.0001
	B	2053	539	11.5			

자료: 최경환 외. 2010. 농작물재해보험의 성과와 정책과제. 한국농촌경제연구원.

□ 보험 관련 통계가 누적되고 있으나 체계적 관리는 미흡

- 보험사업을 실시하는 과정에서 각종 통계자료가 생산되고 있음
 - 지역별, 품목별, 농지별 생산 및 재해 통계를 비롯하여 농가별 보험금 수령에 관한 자료가 누적되고 있음
- 그러나 이러한 자료들이 체계적으로 수집·정리되지 못하고 있음
 - 원자료를 생산하는 농협은 그동안 보험사업 추진과 신규 품목 개발·확대에 전념하느라 축적되는 자료를 체계적으로 정비하지 못했음
 - 보험 운영자인 농협이 보험 관련 통계의 정비를 주도하는 데에는 한계가 있음

4. 농작물재해보험 내실화의 방향과 과제

4.1. 기본 방향

□ 이제는 양적 확대보다 내실화를 도모할 때

- 지금까지는 보험대상품목을 확대하는 데 집중하여 10여년만에 35개 품목으로 확대되었음
 - 특히 2006년부터는 품목 확대를 최우선 순위로 두어 2008년부터는 매년 5개 품목씩 확대되었음
- 농가의 농업경영 불안을 해소하기 위해서는 앞으로도 보험대상품목을 계속 확대할 필요가 있으나, 보다 철저한 준비가 필요함
 - 보험대상품목 결정은 농가수와 생산액 등 농업생산측면에서의 중요도와 관련 통계자료의 구비 정도 및 기술적 실현가능성 등을 검토하여 이루어짐
 - 현재 보험대상 품목이 아닌 것들은 대상품목들에 비해 보험 실시가 상대적으로 어려운 것들이기 때문에 보다 철저한 준비가 필요함
 - 보험 실시 여건이 갖추어지지 않은 상태에서 무리하게 확대하면, 해당 품목의 부실 운영은 물론 타 품목에도 부정적 영향을 미치게 됨
- 지금까지는 농작물재해보험의 양적 확대를 위해 달려 왔다고 해도 지나치지 않을 정도임. 이제는 농작물재해보험이 대다수 농가의 경영안정장치로 정착·발전할 수 있도록 내실을 다지기 위한 과제들을 망라하여 체계적으로 추진할 시기라고 판단됨
 - 농업인들의 의견을 폭넓게 수렴하여 보다 실효성 있는 방안을 도출할 필요가 있음

- 농작물재해보험 약관 변경 논란 확산(농어민신문 2012.3.15자)
- 농작물재해보험 손질 급하다(농어민신문 2011.9.1자)

□ 보험 원리에 기초하여 농가경영 안정장치로 정착시켜야

- 이제부터는 현재 실시 중인 농작물재해보험이 건실하게 운영되어 농가의 경영안정 장치로서 기능을 다할 수 있도록 방안을 강구해야 함
- 농작물재해보험은 일반보험 원리에 기초하여 설계·운영되기 때문에 농가가 많이 참여할수록 위험분산효과가 커 농가부담 보험료가 작아짐
 - 또한 보험은 ‘수지상등의 원칙’과 ‘급부 반대 급부 균등의 원칙’에 의해 설계·운영되므로 한 농가가 상대적으로 이익을 본다는 것은 다른 농가가 손해를 보는 것을 의미하기 때문에 불합리성을 최소화하려는 노력이 계속되어야 함
 - 농작물재해보험이 건전하게 운영되기 위해서는 ‘도덕적 해이’와 ‘역선택’의 해소를 위한 방안이 다방면에서 강구될 필요가 있음

4.2. 내실화를 위한 과제

□ 가입률 저조 원인 파악

- 가입률이 저조한 품목은 대부분 시범사업품목으로 실시기간이 짧아 홍보가 충분하지 않은 것도 한 원인으로 볼 수 있으나 이외의 다른 요인이 있을 것으로 판단되며 이에 대한 심층적인 검토가 필요함
 - 시범대상품목 선정 시 정책적 필요성, 농업인의 수요(요구), 보험기술적 실현가능성 등을 고려하는데, 검토 과정에서 소홀한 것은 없었는지도 파악할 필요가 있음
- 본사업 품목 중에서 가입률이 낮은 품목에 대해서도 그 원인이 무엇인지를 파악할 필요가 있음
 - 원인 파악을 토대로 계속 보험대상품목으로 할 것인지, 보다 효과적인 정책수단은 없는지도 검토할 필요가 있음
 - ※ 보험 실시 10여년 되는 감귤의 경우 2011년 면적 가입률이 1.22%

□ 동일 품목이라도 품종과 지역여건 등에 따라 보험상품을 다양화

- 품목별 특성뿐만 아니라 지역적 특성도 반영되는 상품을 개발할 필요
 - 동일한 품목이라도 지역에 따라 재해 발생 양상이 상이하므로 지역별 기상여건을 반영하는 상품개발이 필요함
 - 예를 들어 지리적 여건으로 재해 발생이 적은 지역에 대해서는 보장 범위를 확대하여 보다 많은 농업인들이 참여할 수 있도록 함
 - 이를 위해서는 현재 시행 중인 프로그램들에 대한 지속적인 모니터링이 필요함

□ 손해평가의 공정성과 객관성 제고 노력 필요

- 일반 손해보험과 마찬가지로 농작물재해보험의 성공의 관건은 공정하고 객관성 있는 손해평가에 달려 있음
 - 손해평가인을 해당 품목의 영농경력이 많은 독농가 중에서 선정하는데, 비용 절약 및 신속한 인력 동원 등의 장점 때문이나 손해평가인 역시 농업인이라는 점에서 우호적 평가를 할 가능성이 상존함
- 손해평가인에 대한 교육·연수 기회를 확대하여 전문성과 객관성을 제고하는 노력을 계속할 필요가 있음
 - 농작물 손해평가는 생물을 다룬다는 점에서 일반손해보험보다도 기술적으로 어려움이 있으므로 현장 연수기회를 가능한 많이 만들어 손해평가인 간의 평가 안목을 통일하고 기술과 정보를 교환하여 전문성을 높이는 방안을 모색할 필요가 있음
- 손해평가의 객관성과 공정성을 높이기 위해서 장기적으로는 자격증제도 도입을 검토할 필요가 있음
 - 보험대상 품목이 몇 개 되지 않고 일부 지역에 국한될 때에는 손해평가가 해당지역 독농가의 봉사 차원에서의 역할로서 가능할지 모르나 이미 대상품목이 35개에 달하고 지역도 전국으로 확대되는 상황에서는 보다 전문적이고 체계적인 접근이 필요함

- 분야별로 일정한 이론교육과 현장 연수를 이수한 사람을 대상으로 손해평가인을 선정·활용하는 방안을 모색할 필요가 있음

※ 미국의 경우, 35개 주에서 작물 손해평가를 위해서는 특정 시험에 통과하거나 면허를 필요로 함

□ 통계 축적 등 체계 정비

- 보험의 성패는 관련 통계를 얼마나 세밀하고 풍부하게 구비하느냐에 달려 있음
 - 현재 보험 실시를 통해 수집되는 각종 보험 통계를 체계적으로 정리하여 현행 프로그램을 수정·보완해가도록 함
 - 통계가 불충분한 상태에서 출발하여 지역별, 농가별, 품종별 특성이 제대로 반영되지 못했으나 보험 실시를 통해 수집되는 경험 자료들을 최대한 활용하여 보험의 정확성을 높여가도록 함
 - 앞으로 보험대상에 포함할 품목은 최소한의 관련 통계를 구비하여 치밀한 설계 하에 추진하는 것이 바람직함
 - 현재 보험 대상에 포함되지 않은 품목들은 관련 통계가 부재하거나 미흡하고, 기술적으로도 현재의 보험 대상품목들보다 어렵기 때문이므로 보다 철저한 준비가 필요함
 - 보험 통계를 체계적으로 수집·축적하기 위한 시스템을 구축함
 - 현재 보험사업 관련 통계는 보험 운영자인 농협이 취급하고 있으나 생산되는 각종 통계자료가 체계적으로 수집·정리되지 않는 것으로 판단됨
 - 정부와 보험 운영자가 협력하여 보험 관련 통계를 지속적으로 수집·축적하는 체계를 구축할 필요가 있음
- ※ 미국은 정부(USDA/RMA)와 지방사무소(RMA Regional Office) 및 민간보험사의 협의체인 전국작물보험협회(NCIS)가 협력하여 보험 관련 통계를 계속 축적해가고 있음

부표 1. 2011년 품목별 농작물재해보험 가입 현황

구 분 (단위)	가입금액 (백만 원)	대상면적 (ha)	가입면적 (ha)	보험료 (백만 원)	농가수 (호)	농가평균		가입률 (%)
						가입면적 (ha)	보험료 (천원)	
사과	925,597	17,563	15,240	52,257	17,223	0.88	3,034.1	86.78
배	366,867	14,748	10,235	25,096	10,859	0.94	231.1	69.40
감귤	7,439	17,734	216	31	385	0.56	8.0	1.22
단감	87,470	10,082	4,639	6,631	4,316	1.07	153.6	46.02
뽕은감	31,769	4,277	1,511	1,580	2,094	0.72	75.4	35.34
소계	1,419,143	64,404	31,842	85,595	34,877	0.91	245.4	49.44
복숭아(중)	46,939	6,673	1,295	3,055	2,132	0.61	143.3	19.41
포도(중)	39,893	12,619	902	4,840	2,045	0.44	236.7	7.15
소계	86,833	19,292	2,198	7,895	4,177	0.53	189.0	11.39
수박	1,825	2,985	50	45	147	0.34	30.7	1.69
고추	4,000	3,664	259	364	745	0.35	48.9	7.07
벼	370,171	378,195	45,889	8,482	19,680	2.33	43.1	12.13
팥	61	13,366	35	5	12	2.92	39.4	0.26
고구마	471	4,380	32	14	15	2.15	95.5	0.73
옥수수	549	1,331	52	21	84	0.62	24.9	3.93
참다래	2,794	739	89	278	201	0.44	138.1	12.02
자두	14,550	4,918	629	1,651	1,288	0.49	128.1	12.79
콩	12,611	19,518	2,623	823	1,122	2.34	73.4	13.44
감자	2,561	5,702	155	179	119	1.30	150.2	2.71
마늘	468	3,593	16	13	44	0.36	28.8	0.44
양파	8,876	3,444	393	281	569	0.69	49.5	11.41
매실	6,187	1,169	462	420	660	0.70	63.6	39.50
대추	8,869	1,864	430	713	811	0.53	87.9	23.8
복분자	4,060	1,680	113	183	400	0.28	45.8	6.75
시설작물	27,812	3,593	520	901	1,013	0.51	88.9	14.48
단동하우스	75,019	1,586	780	2,660	1,586	0.49	167.7	49.17
연동하우스	12,623	104	36	532	104	0.35	511.5	3476
소계	553,506	451,831	52,563	17,563	28,600	1.84	61.4	11.63
합계	2,059,482	535,527	86,604	111,053	67,654	1.28	164.1	16.17

자료: 농림수산식품부

부표 2. 2012년 농작물 재해보험 판매 일정

품 목	판매기간	보장범위
본사업 (사과, 배, 단감, 뽕은감, 감귤)	'12.3.12~4.6 (단, 봄동상해 3.23한)	(주계약) 태풍(강풍), 우박 (특 약) 봄동상해, 가을동상해, 집중호우, 나무보장
밤	4.9~4.27	자연재해, 조수해, 화재
대추		자연재해, 조수해, 화재
고추	4.16~5.25	자연재해, 조수해, 화재
벼	4.23~6.20	자연재해, 조수해, 화재, 병충해(흰잎마름병, 줄무늬잎마름병, 벼멸구)
고구마	5.1~5.31	자연재해, 조수해, 화재
옥수수	5.1~6.15	자연재해, 조수해, 화재
봄감자	5.14~6.8	자연재해, 조수해, 화재
참다래	6.1~6.29	자연재해, 조수해, 화재, 특약(나무보장)
콩	6.1~7.20	자연재해, 조수해, 화재
가을감자	9.3~10.12	자연재해, 조수해, 화재
마늘	10.4~10.31(난지형) 11.1~11.30(한지형)	자연재해, 조수해, 화재
매실	11.15~12.7	자연재해, 조수해, 화재
자두	11.15~12.7	자연재해, 조수해, 화재, 특약(나무보장)
양파	11.15~12.7	자연재해, 조수해, 화재
포도, 복숭아	11.15~12.7	자연재해, 조수해, 화재, 특약(나무보장)
복분자	11.15~12.7	자연재해, 조수해, 화재
시설수박	'12.8.1~'12.11.30	자연재해, 조수해, 화재
시설참외		자연재해, 조수해, 화재
시설토마토		자연재해, 조수해, 화재
시설딸기		자연재해, 조수해, 화재
시설오이		자연재해, 조수해, 화재
시설풋고추		자연재해, 조수해, 화재
시설호박		자연재해, 조수해, 화재
시설국화		자연재해, 조수해, 화재
시설장미		자연재해, 조수해, 화재
시설하우스		자연재해, 조수해, 특약(화재)
인삼		7월 예정
오디	10월 예정	
녹차	10월 예정	
시설파프리카	7월 예정	
시설멜론	7월 예정	
계(35개 작물)		

주: 봄동상해 판매기간은 당초 3월 23일까지였으나 3월 31일까지 연장됨

부표 3. 농작물재해보험 대상품목별 사업지역

2012.02.

구 분	품 목	사업지역	
계			
농작물 재해보험 (35개 품목)	본사업 (16개 품목)	사과, 배, 감귤, 단감, 뽕은감, 참다래, 자두, 콩, 양파, 감자, 밤, 벼, 고구마, 옥수수, 마늘, 매실	전국
	시범사업 (19개 품목)	복숭아	전국
	포도	전국	
	수박	부여, 함안, 진천, 논산, 고창, 나주, 고령, 의령	
	고추	괴산, 해남, 안동	
	대추	보은, 경산, 밀양	
	시설딸기	논산, 담양, 밀양, 진주	
	시설오이	순천, 공주, 춘천	
	시설토마토	부산강서, 김해, 춘천	
	시설참외	성주	
	시설호박	진주, 의령, 청원, 평택	
	시설풋고추	밀양, 나주, 당진	
	시설장미	고양, 김해, 전주	
	시설국화	부산강서, 창원, 태안	
	복분자	고창, 정읍, 순창, 함평	
	시설하우스	과주·광주·포천(경기), 진천(충북), 고창(전북), 영암(전남), 예천·상주·고령(경북)	
	인삼, 오디, 멜론, 파프리카, 녹차	미정	

「KREI 농정포커스」 발행 목록

2012년

- 제12호 농작물재해보험의 추진 성과와 과제(최경환)
- 제11호 농산물 직거래장터의 실태와 활성화 방안(황의식, 김동훈)
- 제10호 최근의 경지면적 변화 동향과 시사점(채광석)
- 제 9호 환태평양동반자협정(TPP) 동향과 우리나라의 대응(최세균, 정대희)
- 제 8호 최근 소값 하락의 원인과 대책 방향(정민국, 우병준, 이형우)
- 제 7호 농어촌 다문화가족의 사회적응 실태와 과제(박대식, 마상진)
- 제 6호 2012년 농정 이슈와 정책 과제(김정호, 최지현, 국승용, 박시현)

2011년

- 제 5호 2011년 농업·농촌에 대한 국민의식 조사결과(김동원, 박혜진)
- 제 4호 한·미 FTA, 농업분야의 영향과 과제(최세균)
- 제 3호 농산물 수출증대의 요인과 경제적 파급효과
- 신선농산물을 중심으로 - (문한필, 김경필, 어명근, 전형진)
- 제 2호 2011년산 쌀 수급 전망 및 시사점(한석호, 승준호)
- 제 1호 2011년 김장시장 분석과 전망(이용선, 서대석)

KREI 농정포커스 제12호
농작물재해보험의 추진 성과와 과제

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2012. 3. 19
발 행 2012. 3. 20
발 행 인 이동필
편집위원 김정호, 김창길, 박시현, 박준기
발 행 처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>
인 쇄 문원사
02-739-3911 munwonsa@hanmail.net

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
 - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-