

# 일본의 농업보험\*

## — 농업재해보상제도—

이혜은·권나경  
(한국농촌경제연구원 연구원)

### 1. 일본 농업재해보상제도의 연혁

일본의 농업보험이 도입된 경위를 살펴보면 메이지유신 시대에 일본 정부의 고문이었던 독일인이 일본정부에 제출한 제안서라고 할 수 있는 「농업보험론」에서 시작되었다고 할 수 있다. 동 제안서에서는 당시 고율(高率), 물납(物納), 소작료(小作料) 등으로 궁핍한 현실에 처해 있던 일본 농민의 생활력 향상을 위해 농업보험을 제도화하여 재해로부터 농민을 보호하는 것은 물론이고 신용력을 부여하여 이를 토대로 농업금융 분야를 개척함으로써 농민경제는 안정적으로 발전한다고 제안하고 있었다. 그의 주장에 당시 일본 정부는 큰 감명을 받았지만, 농업보험의 실시로는 연결되지 않았다. 그러나 이러한 움직임으로 인해 농업정책으로서의 농업보험의 원리와 정책적 의의에 대한 이해가 정책담당자와 농업지도층 등으로 확산되었으며, 학계에서도 농업보험에 대한 연구가 확산되는 계기가 되었다. 따라서 그의 제안은 오늘날 일본 농업보험의 원동력으로서의 역할을 하였으며 일본농업보험의 시초로 간주되고 있다.

이후 논의와 검토가 비정기적으로 이루어진 결과, 1929년 가축보험법이 제정되고 1938년에 농업보험법이 제정되어 개별적으로 실시되다가 1947년 농업재해보상법이

\* (flaubert@krei.re.kr, 02-3299-4244).

제정되면서 두 가지 보험이 통합·흡수되었으며, 비로소 오늘날의 일본 농업재해보상 제도<sup>1)</sup>가 출발하게 되었다. 이후 60여 년 동안 수많은 수정·보완을 통해 확대·발전하여 오늘에 이르고 있다.

표 1 농업재해보상제도의 연혁(1)

연도	사 항
1929	가축보험법(1947년 폐지)
1938	농업보험법(1947년 폐지)
1947	농업재해보상법 제정(대상작목: 농작물(쌀, 보리), 누에고치, 가축)
1952	농업공제기금법 제정(재해로 인한 부족금 문제) 및 농업재해보상법임시특별법 제정(농기단위수확량건제 실험실시)
1957	농작물공제를 중심으로 한 개정 (일필반건제(1筆反建制)→일필수량건제, 당연가입제 완화, 시정촌 이양의 길 확립)
1963	농작물공제를 중심으로 한 개정 (보험설계 변경: 현단위→조합 등 단위, 부금국고부담방식 변경: 초이상잔액방식→초과누진제, 조합의 수 지책임 확충, 당연가입기준 완화)
1966	가축공제 개정 (가축단위 포괄인수방식 채용, 부금국고부담 개선, 손해방지사업 강화 등)
1967	과수보험임시조치법 제정
1971	농작물공제 등 개정 (초과누진제 완화, 신규개전지 인수제외, 반상채농기단위방식 선택적 도입, 누에고치공제 보상 충실, 가축 공제 부금국고부담 개선)
1972	과수공제 본격실시를 위한 개정
1973	발작물공제 등 원예시설공제 관련 임시조치법 제정
1976	농작물공제 등 개정 (전상채농기단위방식, 손방금부방식 선택적 도입, 누에고치공제 보상 충실, 가축공제 부금국고부담 개선, 비육돈 추가, 과수공제 공제사고 선택적 도입)
1978	발작물공제 및 원예시설공제의 본격 실시를 위한 개정
1980	과수공제를 중심으로 한 개정 (반상채농기단위방식 도입, 무사고할인 선택적 도입, 재해수입공제방식 시험적 도입, 누에고치공제 보상 충실, 말 및 비육돈 부금국고부담 개선)
1985	농작물공제 등 개정 (위험단계별 공제부금을 설정방식 도입(이것과 함께 무사고할인 폐지), 농작물공제 공제부금국고부담방식 합리화, 논벼공제의 당연가입기준 완화(정령), 육우의 송아지 공제 도입, 과수공제의 특정위험방식 보상 한도 인상, 수확 공제의 공제책임기간 단축 특례, 과수공제 특정위험방식 대상사고 범위 확대(성령), 발작물 공제의 공제목적 범위 확대(성령), 원예시설공제 병충해 사고제외방식 도입)

자료: 일본 농림수산성, 2012.

1) 농업재해보상제도(農業災害補償制度)는 우리가 일반적으로 이해하는 보상(報償)제도가 아니며, 농업보험제도라고 할 수 있음.

표 2 농업재해보상제도의 연혁(2)

연도	사 항
1993	농작물공제 등 개정 (보리류 구분 도입, 과수공제의 재해수입공제방식의 본격 실시 및 지불개시손해 비율 개선, 과수공제의 대상 품목의 추가(정성령), 시탕무 지불개시 손해 비율의 개선 및 당분거래의 실시에 대응한 보상 방식 도입, 대두의 전상쇄방식 도입, 차의 재해수입공제방식 시험적 도입, 원예시설 공제 대상시설 추가, 생산조직단위에서의 공제가입 방식 도입, 대규모경영체 농작물공제의 전상쇄방식 적용, 농작물·누에고치·발작물 공제의 부금국고부담 방식 합리화, 조합 등 합병에 영향을 미치는 공제부금을 등 특례, 농작물·과수공제 등 책임분담 방식 개선, 조합원 자격면적기준의 하한 설정(성령))
1999	농작물공제 등 개정 (보리의 재해수입공제방식 시험적 도입, 농작물공제의 인수방식 관련 합병 특례의 적용 기간 연장, 논벼공제의 공제금 지불개시 손해 비율의 특례조치 실시, 논벼공제의 개인단위 전상쇄방식의 가입 요건 완화(성령), 누에고치공제의 발작물 공제로 통합, 가축공제에의 새로운 사고제외방식 도입, 비육돈공제의 인수방식 개선 및 연간 일괄 인수방식 시험적 도입, 가축공제 및 원예시설 공제의 책임분담 재검토, 굴의 공제 목적으로 독립화(고시), 유자의 과수공제의 공제목적으로 추가(성령), 시탕수수 공제의 공제사고에 당도의 저하 추가(정령), 원예시설 공제에서 경찰필름피복시설의 시설 구분 분리(성령), 농업공제사업의 2단계제 도입)
2003	농작물공제 등 개정 (농작물공제의 인수방식 및 지불개시손해 비율의 농가선택 확대, 논벼의 수입감소 및 품질의 저하를 보상하는 방식 도입(정령), 보리의 재해수입공제방식에서 종류 구분 도입, 공동 방제에 대한 국고보조 등 폐지, 젓소의 송아지 및 태아의 공제목적으로 추가, 육우의 태아가액 산정 방법 개선, 다종포팔 공제의 공제부금율의 계산 방법 개선, 사패사고에 관계되는 공제금 지불 한도 설정, 공제부금표준율의 산정 방법 개선, 과수공제의 수원지 단위방식 도입, 과수공제의 전상쇄방식 및 재해수입공제방식의 지역지정제 폐지, 발작물 공제의 대두에 관계되는 일괄단위방식 도입, 발작물 공제의 전상쇄방식 및 재해수입공제방식의 지역지정제의 폐지, 발작물 공제의 일괄 가입제 완화, 특정 원예시설의 철거 비용의 보상 방식 도입(성령), 다목적 네트하우스의 공제대상으로 추가(성령), 공제부금국고부담 대상공제금액수 한도액 인상(고시), 농업공제단체의 의견권 및 선거권에 관계되는 규정 정비, 공제규정 및 보험규정 도입, 조합의 공제세목서 전자화)
2007	농작물공제 및 발작물공제 등 개정 (굴의 과수공제의 공제목적으로 추가(성령), 대두 및 감자의 전상쇄방식 보상 비율 인상, 공제목적으로 메밀 추가(정령), 대두의 종류구분에 풋콩 추가, 대두 가운데 검정콩(丹波黒) 이외의 흑대두를 별도로 구분, 까치콩 가운데 붉은 강낭콩을 별도로 구분(고시))
2008	농작물공제 등 개정(보험법 시행에 따른 개정) (중대 사유에 의한 해제 도입, 계약 내용을 기재한 서면교부 의무화, 위험의 감소에 따르는 공제부금감액 도입 등)
2010	농작물공제 및 가축공제 등 개정(성령) (농작물공제의 인수방식 및 지불 시작 손해 비교적 (보전 비율)의 농가선택을 종류구분마다에 실시할 수 있도록 개선, 가축공제의 젓소 암컷 등(송아지 등 선택) 및 육용우 등(송아지 등 선택)의 포팔 공제관계에서 젓소의 송아지 등 정의 변경, 가축공제에 걸리는 공제금의 지불을 청구할 수 없는 기간(대기간(待期間))에 관련 예외 사유 추가(시정촌의 사업폐지 또는 권리의무의 계승 경우 추가), 가축공제의 폐용사고 범위 관련 공제책임이 시작되었을 때 간주 규정 추가(시정촌의 사업폐지 또는 권리의무의 계승 경우 추가), 가축공제의 개별공제관계 관련 가축공제에 첨부하는 가축의 연령제한에 관련되는 예외사유 추가(시정촌의 사업폐지 경우 추가))
2011	가축공제 개정 (공제사고로 사망한 가축전염병예방법(1951년 법률 제166호)의 규정에 의해 가축의 평가액 전액이 수당금, 특별수당금 또는 보상금(이하 「전액수당금 등」이라 함)으로 교부되는 원인이 되는 사망을 제외, 폐용 범위에서 전액수당금이 교부되는 가축이라고 밝혀진 가축 제외(성령), 가축이상사고로 우역, 구제역, 돼지 콜레라 또는 아프리카 돼지콜레라로 인한 사망 및 폐용 제외(성령))

자료: 일본 농림수산성, 2012.

## 2. 일본 농업재해보상제도의 구조

농업은 자연의 영향을 강하게 받는 산업이다. 특히, 일본은 기상변화가 심한 아시아몬순 지대에 위치하고 있어 연간 풍수해(風水害), 설해(雪害), 냉해(冷害) 등 자연 재해와 맞닥뜨리고 있으며, 이러한 기상변화는 농업부문에 막대한 피해를 입히고 있다. 풍수해 등에 의한 농작물의 피해는 매년, 수백 억 엔에서 수천 억 엔에 이르고 있으며 이 가운데에서도 1993년 여름 이상저온 현상 등으로 입은 벼 등의 피해액은 1조 엔을 넘었다.

또한 일본의 농가는 경영 경지면적이 1ha미만 또는 농산물의 판매 금액이 100만 엔 미만인 경영 규모가 영세한 농가가 전체의 절반을 넘고 있어, 재해를 입을 경우 개개 농가의 자조적인 노력만으로 손해를 회복하고, 재생산능력을 확보하는 것은 곤란한 상황이다.

해마다 거둬지는 농작물의 피해를 각각의 농가의 자조적인 노력만으로 회복하는 것이 어려운 환경 등을 고려하여 1948년 농업재해보상법(1948년 법률 제185호 이하 '농재법(農災法)'이라 함) 제정에 이르렀으며, 풍수해, 냉해 등의 자연 재해와 병충해 등 갑작스러운 사고에 의한 농가 등의 손실에 대해 지원하고 농업경영의 안정과 농업생산력의 발전에 이바지하는 것을 목적으로 하는 농업재해보상제도를 도입하였다.

농업재해보상제도에서는 농업재해에 의한 피해발생 시 손해의 위험분산을 도모하기 위하여 지역 또는 도도부현(都道府縣) 등의 단체가 손실을 보전하고, 최종적으로는 국가가 손실을 보전하는 것으로 하고 있다. 이러한 구조를 살펴보면 다음과 같다.

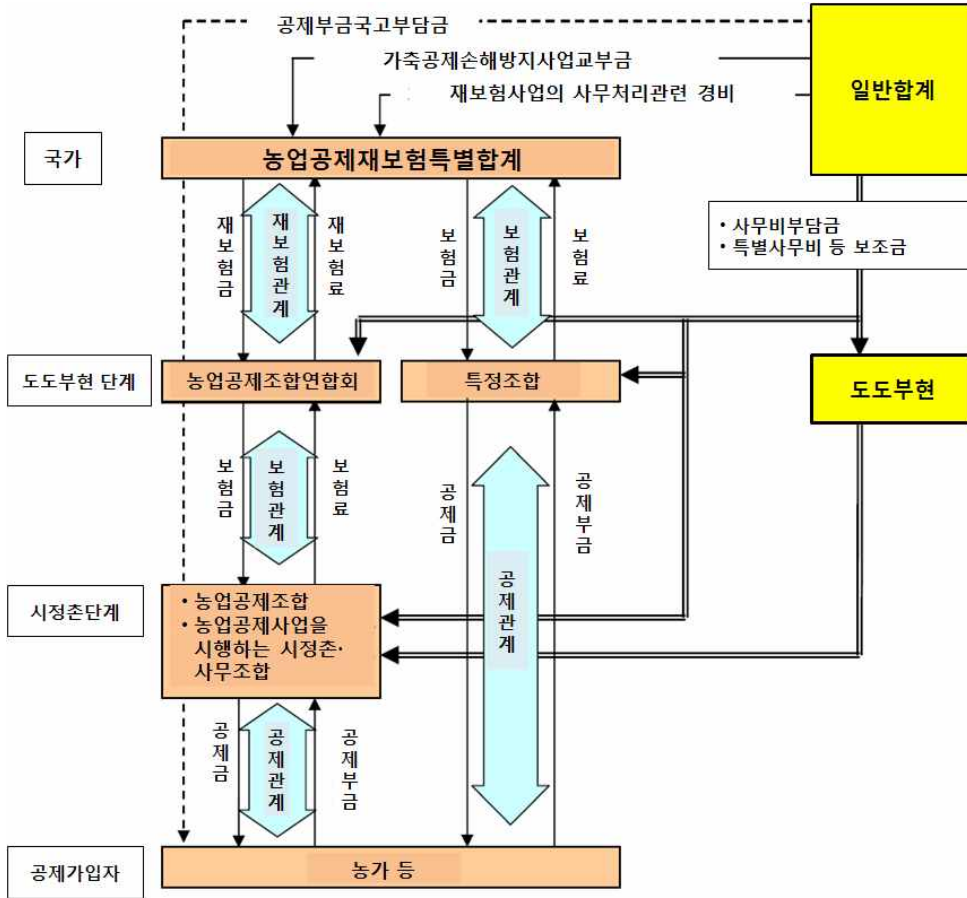
- ① 재해를 입은 농가 등을 구제하는 것을 목적으로 하고, 각 지역에 농가 등이 농업공제조합을 설립하고, 공제부금을 서로 모아 공동 준비 재산을 조성해 두고, 재해가 있을 경우 해당공동준비재산 내에서 피해 농가 등에 공제금을 지불한다.

한편, 동 사업은 농업공제조합 이외, 시정촌(市町村)<sup>2)</sup>이 실시한다.<sup>3)</sup>

2) 복수의 시정촌에 의한 사무조합 포함.

3) 이하, 농업공제조합 및 농업공제사업을 운영하는 시정촌 및 사무조합을 총칭하여 '조합 등'이라 함.

그림 1 농업재해보상제도 구조



주: 사무비부담금 및 특별사무 등 보조금(그림에서 두 줄 화살표⇒)은 2003년도까지는 도도부현을 통하여 연합회 및 조합 등에 교부되는 간접보조이었지만, 2004년도부터 사무비부담금에 대해서는 연합회 및 특정 조합에 대해 도도부현을 통하지 않고 국가가 직접 교부하는 직접 보조로 변경되었음. 게다가 2005년도부터 사무비부담금에 대해서는 도도부현 내에서의 조합 등의 합병이 완료된 동시에, 직접 보조를 희망한 10개 부현에 대하여 국가에서의 직접 보조하여 특별사무비 등 보조금에 대해서는 모든 도도부현에 직접 보조하고 있음.

2. 공제부금의 국고부담금(그림에서 점선화살표 ...) 「농가 등」까지 선이 그어져 있는데 실제로는 농업공제재보험 특별 회계에 포함된 후, 연합회의 재보험료 및 조합 등의 보험료와 상쇄되기 때문에 농가 등에는 교부되지 않음.

자료: 일본 농림수산성 자료를 바탕으로 작성.

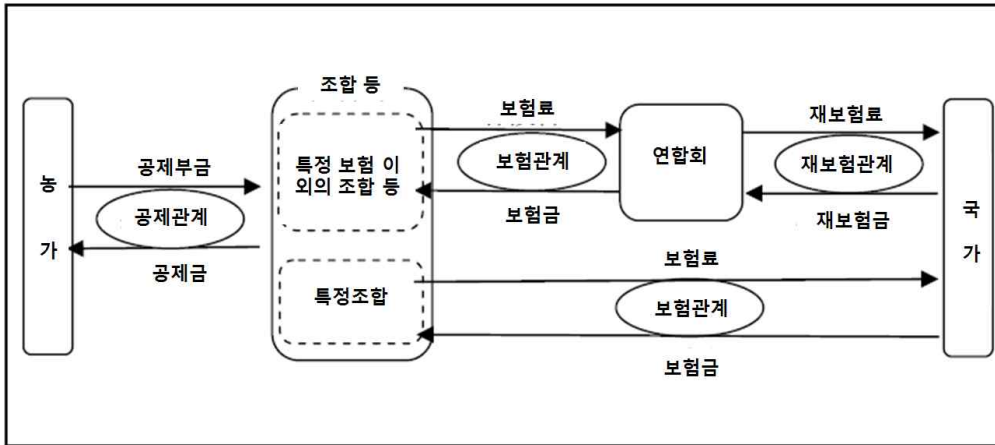
- ② 조합 등의 지불능력을 초과하는 농업재해의 발생에 대비하여 조합 등은 도도부현 구역마다 농업공제조합연합회(이하 '연합회'라 함)를 설립하고, 조합 등이 지는 공제책임의 일부에 대하여 연합회에서 보증한다. 연합회는 그 보험책임에 따라 조합 등이 지불하는 공제금의 일부를 조합 등에 보험금으로 지불한다.

한편, 연합회의 권리의무를 계승하고 도도부현을 사업의 구역으로 하는 농업공제 조합(이하 '특정 조합'이라 함)이 설립되고 있을 경우에 특정 조합은 각자가 지는 공제책임의 일부에 대하여 국가에서 보증한다.

- ③ 연합회의 지불능력을 초과하는 농업재해의 발생에 대비하여 연합회는 연합회가 지는 보험책임의 일부에 대하여 국가에 재보험한다. 국가는 그 재보험 책임 또는 보험책임에 따라 연합회가 지불하는 보험금 또는 특정 조합이 지불하는 공제금의 일부를 연합회 또는 특정 조합에 대하여 재보험금 또는 보험금으로 지불한다.

이상의 관계를 정리하면 <그림 2>와 같다.

그림 2 농업재해보상제도 구조



자료: 일본 농림수산성 자료를 바탕으로 작성

또한 농업공제단체의 종류 및 그 실시 사업, 사업구역 등은 <표 3>과 같다.

표 3 연합회 및 조합 등 종류별 실시사업, 사업구역 및 단체수

단체의 종류		실시 사업	사업 구역	단체수 (2005년)
조합 등	연합회	보험사업 및 임의공제사업	도도부현의 구역	43
	특정 조합	제도공제사업 및 임의공제사업	도도부현 구역	4
	특정조합 이외 농업공제조합		1개 혹은 2개 이상의 시정촌의 구역	211
	사무조합	제도공제사업	1개 혹은 2개 이상의 시정촌의 구역	48
시정촌	31			

주: '제도공제사업'이란 농작물공제사업, 가축공제사업, 과수공제사업, 발작물공제사업 및 원예시설공제사업 등 5개 종류의 공제사업을 일컫음.

자료: 일본 농림수산성 자료를 바탕으로 작성

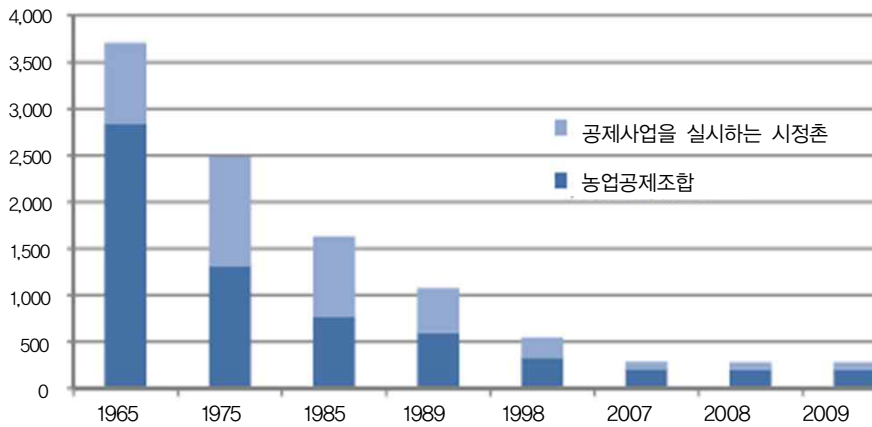
표 4 농업공제단체수의 변화

구 분	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
농업공제조합 등	783	372	294	294	283	277	275	258	258	255
조 합	455	239	215	215	207	205	204	204	204	201
시정촌	328	133	79	79	76	72	71	54	54	54
농업공제조합연합회	47	46	43	43	43	43	43	42	42	41

주: 각 연도는 모두 그 해 4월 1일 현재 수치임.  
 자료: 일본 농림수산성 통계자료를 바탕으로 작성.

1970년부터 조합 등의 합병이 진행됨에 따라 1965년 3,707개 조합이 2009년에는 275개 조합으로 10분의 1 이하로 감소하였음을 볼 수 있다<그림 3 참조>.

그림 3 조합 수 추이



자료: 일본 농림수산성 자료를 바탕으로 작성.

### 3. 일본 공제사업의 종류와 사업실적

#### 3.1. 공제사업의 종류

공제사업의 종류는 ① 논벼(水稻), 보리 및 밭벼(陸稻)를 대상으로 하는 농작물공제사업, ② 소, 말 및 돼지를 대상으로 하는 가축공제사업, ③ 온주밀감<sup>4)</sup>, 사과, 포도 등 27개 종류의 과수를 대상으로 하는 과수공제사업, ④ 감자, 대두, 팥 등 11개 종류의 밭작물 및 누에고치(蚕繭)를 대상으로 하는 밭작물공제사업, ⑤ 비닐하우스, 온실 등 원예시설,

4) 온주밀감(温州蜜柑): 일본의 대표적인 귤 품종. 일본 중남부산으로 크고 껍질이 얇으며, 씨가 없고 물이 많으며 당도가 높음.



원예시설의 부대시설 및 원예시설 내에서 재배하는 작물을 대상으로 하는 원예시설 공제사업, ⑥ 건물, 농기구 등을 대상으로 하는 임의공제사업 등 여섯 종류가 있다.

이 가운데 제도공제사업에 대해서는 국가가 보험 또는 재보험 책임을 지고 있지만, 임의공제사업에 대해 국가는 보험 또는 재보험 책임을 지고 있지 않다.

또한 농재법(農災法)에서 공제사업 보상의 대상이 되는 것은 사고, 자연 재해 등이며, 농작물공제사업의 경우에는 풍수해, 가뭄피해, 냉해, 설해 기타 기상상의 원인(지진 및 분화 포함)에 의한 재해, 화재, 병충해 및 조수해(鳥獸害) 등이다. 이하에서는 농작물공제사업에 대해 살펴보기로 한다.

### 3.2. 농작물공제사업

농작물공제사업은 논벼(水稻), 밭벼(陸稻), 보리를 대상으로 한다. 논벼, 밭벼 및 보리의 경작 면적의 합계가 조합 등이 정하는 면적 이상인 동시에 조합 구역 내에 주소를 가진 사람은 조합원 또는 농작물공제자격자로서의 자격을 가지고 가입할 수 있다. 조합 등이 정하는 면적은 10아르(훗카이도는 30아르)를 하한으로 하고 있다. 단, 공제목적의 종류마다의 경작 면적이 다음에서 보는 표의 범위 내에서 도도부현 지사가 정하는 면적기준 이상인 사람은 이 사업에 가입할 수 있다. 또한 가입 시 각각의 농업인 개인 또는 법인 이외, 일정한 요건을 갖춘 농업생산자 조직도 그 생산 조직 단위로 가입할 수 있다.

표 5 지역별 면적 범위

적용지역	공제목적	범 위
도부현	논벼(水稻)	20~400아르
	밭벼(陸稻)·보리	10~300아르
훗카이도	논벼(水稻)·밭벼(陸稻)	30아르~1헥타르
	보리	40아르~1헥타르

자료: 일본 농림수산성 자료를 바탕으로 작성

인수에는 경지 일필지(一筆)마다의 손해를 대상으로 하는 방식과 농가마다의 손해를 대상으로 하는 방식이 있다. 농가가 어느 방식에 가입했는지에 따라 공제금액수, 공제부금 및 지불 공제금이 상이하다. 한편, 인수방식에 대해서는 조합 등이 공제규정 등으로 복수의 인수방식을 선택할 수 있으며, 일필방식 및 반상채방식은 각각의 농가가 이 방식을 선택, 전상채방식, 품질방식 및 재해수입공제방식은 수확량 및 생산 금액을 출하 자료 등으로 적정하게 파악할 수 있는 농가에 한하여 이 방식을 선택할 수 있다.



표 6 농작물의 인수 방식 및 내용

인수방식	대상 농작물	내 용
일필단위방식	논벼, 밭벼, 보리	피해가 있는 경지마다 그 경지의 감수량이 경제의 기준수확량의 일정비율(30%, 40%, 50%)을 초과한 경우, 공제금 지불
반상쇄방식	논벼, 보리	농업인 마다 피해가 있는 경지별 수확량의 합계가 그 농업인의 기준수확량의 일정비율(20%, 30%, 40%)을 초과한 경우 공제금 지불
전상쇄방식	논벼, 보리	농업인 마다 피해에 의한 감수량이 그 농업인의 기준수확량의 일정비율(10%, 20%, 30%)을 초과한 경우 공제금 지불
품질방식	논벼	농업인 마다 피해에 의해 농작물의 감수 및 품질의 저하가 발생하여 생산금액(수입)의 감소액이 기준생산금액의 일정비율(10%, 20%, 30%)을 초과한 경우 공제금 지불
재해수입공제방식	보리	

주: 기준수확량은 평년 수확량마다 농업중제조합 등이 경지별로 설정한 기준단수(100아르당 기준수확량)에서 그 경지별 인수 면적을 곱하여 산정함.

2: 기준생산금액은 평년 생산금액(수입)으로 농업중제조합 등이 농업인별로 설정함.

자료: 일본 농림수산성 자료를 바탕으로 작성.

표 7 밭작물의 인수 방식 및 내용

공제목적	인수방식	내 용
감자	전상쇄방식	농가마다의 수입 감소량이, 그 농가의 기준 수확량의 10%를 초과했을 경우에 공제금을 지불하는 방식
대두	반상쇄방식	피해 경지마다의 수입 감소량의 합계가 그 농가의 기준 수확량의 20%를 초과했을 경우에 공제금을 지불하는 방식
	전상쇄방식	농가마다의 수입 감소량이 그 농가의 기준 수확량의 10%를 초과했을 경우에 공제금을 지불하는 방식
팥, 강낭콩	일필단위방식	피해 경지의 수입 감소량이 그 경지의 기준 수확량의 30%를 초과했을 경우에 공제금을 지불하는 방식
	반상쇄방식	피해 경지마다의 수입 감소량의 합계가 그 농가의 기준 수확량의 30%를 초과했을 경우에 공제금을 지불하는 방식
사탕무	전상쇄방식	농가마다의 수입 감소량(기준 당도에 대한 해당 년산의 당분을 조정한 양)가, 그 농가의 기준 수확량의 10%를 초과했을 경우에 공제금을 지불하는 방식
사탕수수	전상쇄방식	· 농가마다의 수입 감소량(기준 당도에 대한 해당 년산의 당분을 조정한 양)가, 그 농가의 기준 수확량의 20%를 초과했을 경우에 공제금을 지불하는 방식 · 농가마다의 수입 감소량이, 그 농가의 기준 수확(누에고치)량의 20%를 초과했을 경우에 공제금을 지불하는 방식
	반상쇄방식	피해 경지마다의 수입 감소량의 합계가, 그 농가의 기준 수확량의 30%를 초과했을 경우에 공제금을 지불하는 방식
	재해수입공제방식	공제 사고에 의해 가격을 가미한 실수입확량이 기준 수확량을 밑돌아, 한편, 생산 금액이 기준 생산 금액의 80%에 달하지 않는 경우에 공제금을 지불하는 방식

주: 전상쇄방식 및 재해수입공제방식의 가입은 수확량의 상당부분을 객관적 자료 에 따라 적절히 확인할 수 있는 농가에 한정

2: 감수량은 '기준수확량에서 실수량을 뺀 수량' .

자료: 일본 농림수산성 자료를 바탕으로 작성.

공제금액은 공제사고에 의한 손해가 발생했을 때 농업중제조합 등이 지불하는 공제금의 최고한도액이다. 인수방식별로 보면 다음 <표 8>과 같다.

표 8 인수방식별 공제금액

인수방식	공 제 금 액
일괄단위방식	단위당 공제금액 × 경지 기준수확량 × 보상율 (농업인은 보상비율(70%, 60%, 50%)을 선택할 수 있음)
반상쇄방식	단위당 공제금액 × 경지 기준수확량 × 보상율 (농업인은 보상비율(80%, 70%, 60%)을 선택할 수 있음)
전상쇄방식	단위당 공제금액 × 경지 기준수확량 × 보상율 (농업인은 보상비율(90%, 80%, 70%)을 선택할 수 있음)
품질방식 또는 재해수입공제방식	'기준생산금액 × 최저비용' 이상, '기준생산금액 × 보상비율' 이하의 범위 내에서 농업인이 선택 (최저비용은 40%~60 범위 내에서 농업공제조합 등이 정해져 있음) (농업인은 보상비율(90%, 80%, 70%)을 선택할 수 있음)

주: 단위당 공제금액은 1kg당 보상단가임.  
자료: 일본 농림수산성 자료를 바탕으로 작성.

### 3.3. 일본 공제사업의 사업실적

표 9 2011년 공제사업의 인수실적

사업	인수호수	인수수량	인수율	총공제 금액	공제부금			
					총액	국고부담	농가부담	
농작물 공제	천호	천ha	%	억엔	백만엔	백만엔	백만엔	
	벼	1,650	1,475	92.4	10,722	24,193	12,096	12,097
	밭벼	0.3	0.1	6.1	0.5	9	5	5
	보리	50	263	96.6	1,309	14,389	7,718	6,671
	합계	1,700	1,737		12,031	38,591	19,819	18,772
가축 공제	천두							
	젖소	18	2,257	92.0	3,023	38,281	18,914	19,367
	육용우	56	2,360	67.2	3,385	17,784	8,426	9,359
	말	2	24	61.0	246	812	338	474
	종돈	1	204	26.2	106	498	191	307
	비육돈	1	1,672	21.6	151	1,792	717	1,075
합계	78	6,517		6,911	59,168	28,585	30,582	
과수 공제	천ha							
	수확	70	41	24.7	1,027	4,801	2,400	2,400
	수체	3	1	2.1	61	62	31	31
합계	72	42		1,088	4,863	2,431	2,431	
밭작물 공제	천ha							
	농작물	83	273	66.4	1,891	12,467	6,857	5,610
	누에고치	0.5	5	28.8	3	5	3	3
합계	83			1,894	12,473	6,860	5,613	
원예시설공제	천ha							
	220	24	47.0	3,886	5,072	2,532	2,539	
합계	2,514			25,810	120,166	60,228	59,938	

주: 2012년 8월 31일 수치임.  
자료: 일본 농림수산성 자료를 바탕으로 작성.

일본의 제도공제사업의 실적을 2011년 기준으로 살펴보면, 가입농가수가 약 215만 호, 공제금액수가 약 2조 5,810억 엔, 공제부금총액이 약 1,202억 엔이었다. 또한 제도 공제사업에서의 공제금 지불액수는 냉해 등으로 전국적인 농작물피해가 발생한 2003년에는 약 1,871억 엔이었지만 평균적으로 1,000억 엔 정도이었다.

표 10 2011년 주요 품목의 공제부금 및 보상 금액(전국평균)

구분	공제목적	농가호당			단위(10아르,1상자,1두,1동)당		
		공제부금	농가부담	공제금액 (전액손실 보상액)	공제부금	농가부담	공제금액 (전액손실 보상액)
농작물 공제	수도	엔	엔	천엔	엔	엔	천엔
		14,665	7,333	650	1,641	820	73
	보리	288,082	133,554	2,620	5,480	2,541	50
가축 공제	젖소등	2,116,366	1,070,714	16,713	16,963	8,582	134
	육용우등	315,334	165,939	6,002	7,536	3,965	143
	종돈	493,937	304,414	10,511	2,441	1,504	52
	비육돈	2,769,574	1,661,752	23,312	1,072	643	9
과수 공제	온주밀감	106,140	53,070	1,894	10,625	5,312	190
	사과	66,534	33,267	1,979	8,759	4,379	261
	포도	28,248	14,124	1,228	9,365	4,683	407
	배	69,152	34,576	1,918	14,951	7,476	415
	감	54,244	27,122	776	10,333	5,166	148
밭작물 공제	감자	293,536	132,092	6,161	4,479	2,015	94
	전분원료용감자	139,041	62,569	4,881	1,882	847	66
	대두	135,123	60,806	1,052	5,565	2,504	43
	사탕무	193,223	86,951	6,485	2,554	1,149	86
	사탕수수	50,847	22,882	1,138	4,544	2,045	102
	메밀	129,387	58,224	1,627	2,576	1,159	32
	누에고치	11,231	5,616	542	999	500	48
원예 시설 공제	온실류	15,844	7,976	8,833	5,979	3,010	3,333
	비닐하우스류	20,751	10,377	903	5,132	2,567	223

주: 수치는 2012년 8월 31일 속보치 기준임.

2: 과수공제는 수확 공제 수치임.

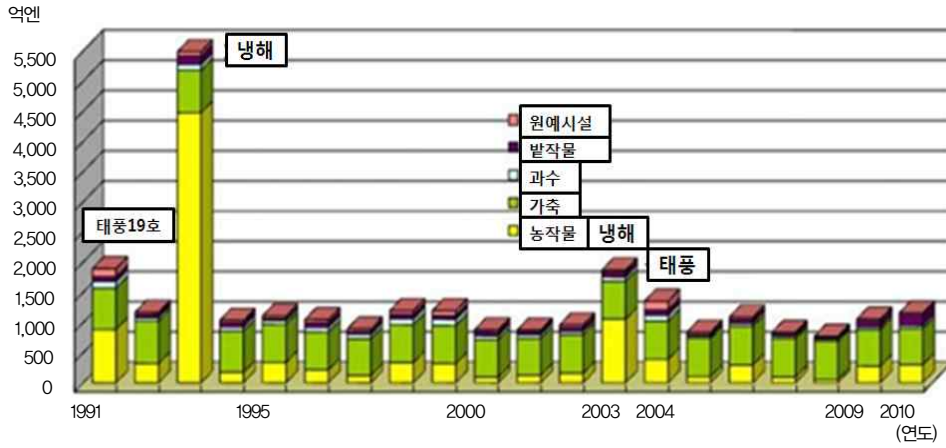
자료: 일본 농림수산성 자료를 바탕으로 작성.

1993년의 냉해로 인해 큰 피해를 입은 시기에는 5,487억 엔의 공제금을 지불하였고,<sup>5)</sup> 2003년에는 1,871억 엔의 공제금<sup>6)</sup>을 지불하는 등 농업인의 경영 안정에 기여해오고 있다.

5) 그 가운데 재보험금 4,388억 엔

6) 그 가운데 재보험금 1,111억 엔

그림 4 공제금 지불현황



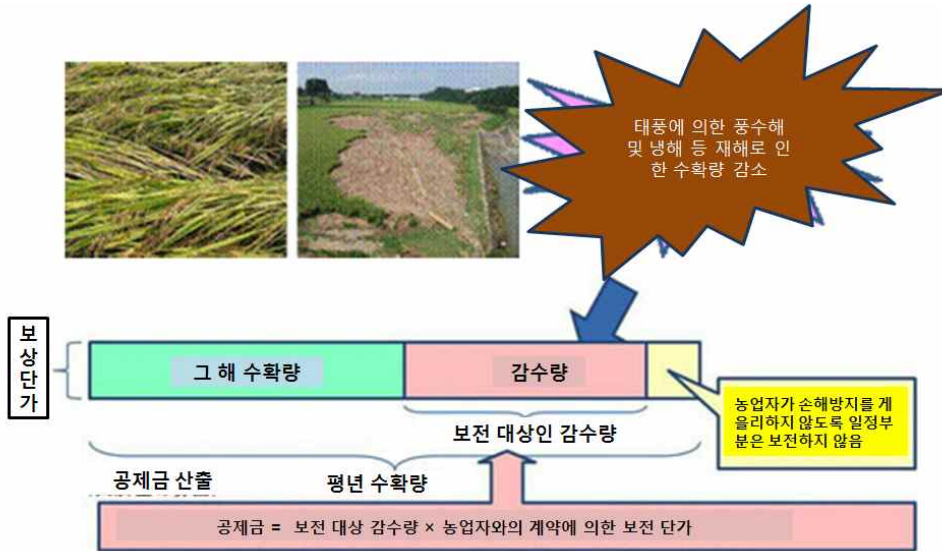
자료: 일본 농림수산성 자료를 바탕으로 작성

## 4. 농업 재해보상에 대한 국고부담

### 4.1. 공제부금에 대한 국고부담

농업재해보상제도는 농업인 간 상부상조를 기본으로 하고 있어 농가 등이 공제부금으로서 부담하고 있지만, ① 일본의 농가는 경영 규모가 일반적으로 영세하여 미리 재

그림 5 주요 공제금 구조



자료: 일본 농림수산성 자료를 바탕으로 작성

해에 대비하여 자체적으로 고액의 부금 부담을 하는 것은 어렵고, ② 농작물공제사업과 관련하여 일정 규모이상의 경작 면적을 소유하는 농가 등은 그 의사와 상관없이 가입하는 당연가입제가 채택되고 있어 국가는 농재법(農災法) 제12조 등의 규정에 근거하여 농가 등이 지불해야 할 공제부금의 2분의 1에 상당하는 금액을 부담하고 있다. 한편 임의공제사업의 부금에 대하여 국고부담은 하지 않는다.

2004년의 해당부담액은 공제부금총액 약 1,298억 엔 가운데 약 647억 엔이며, 최근 공제가입농가의 감소 등으로 공제부금총액 및 국고부담액도 감소하고 있다.

표 11 공제부금의 국고부담비율

사 업	부 담 비 율
농작물공제	논벼, 밭벼: 50%
	보리: 초과누진방식 기준공제부금율의 3%이하 부분 - 50% 기준공제부금율의 3% 초과 부분 - 55%
가축공제	50% (단, 돼지는 40%)
과수공제	50%
밭작물공제	55%(단, 누에고치는 50%)
원예시설공제	50%

자료: 일본 농림수산성 자료를 바탕으로 작성.

#### 4.2. 연합회 및 조합의 사무비 등에 대한 국고부담·보조

농업재해보상제도의 제도의 운영은 연합회 및 조합 등이 하고 있으며 국가는 농재법(農災法) 제14조의 규정에 근거하여 예산의 범위 내에서 연합회 및 조합 등 사무비를 부담하고 있다.<sup>7)</sup> 연합회 및 조합 등에 대한 국가의 사무비부담금 예산액은 1985년도부터 1999년도까지는 평균 약 541억 엔이었으나 2000년 이후 매년 3억 엔씩 감액되어 2004년에는 평균 약 526억 엔이 되었다.

또한 국가는 ① 연합회 및 조합 등이 손해 평가를 실측하기 위해 필요한 경비, ② 조합과 농가 사이의 연락을 효율적으로 하기 위한 조직 체제의 육성, 강화나 공제연락원<sup>8)</sup>의 자질 향상을 위해 필요한 경비에 대하여 농업공제사업 특별사무비 보조금을 교부하고 있다. 또한 국가는 연합회 및 조합 등이 사무 처리의 기계화 등이나 가축의 사육 관리 정보 파악 및 분석을 하고, 사고를 미연에 방지하기 위한 체제의 충실·강화에

7) 농업공제사업사무비부담금. 이하 '사무비부담금' 이라 함.

8) 공제연락원은 공제부금의 징수, 손해 통지의 수리, 제도의 보급, 가입 촉진 등 일상의 조합 등의 업무에 관한 사항에 대하여 조합과 조합원 사이의 연락 임무를 맡는 사람으로, 조합 등이 촌락마다 그 촌락 내의 조합원 중에서 선임하고 위촉함.

필요한 경비 등에 대하여, 농업공제사업운영 기반강화 대책비보조금을 교부하고 있다. 2004년 특별사무비보조금 및 대책비보조금 교부액은 약 5억 9,700만 엔이었다.

한편, 사무비부담금 및 특별사무비 등 보조금<sup>9)</sup>은 2003년까지는 도도부현을 통해 연합회 및 조합 등에 교부되는 간접보조이었으나, 2004년부터는 사무비부담금에 대해 도도부현을 통하지 않고 국가가 직접 교부하는 직접 보조로 변경되었다. 2005년부터는 사무비부담금에 대해서는 도도부현 내 조합 등의 합병이 완료되어, 직접 보조를 희망하고 있는 10개 부현(府縣)에 대하여 국가에서 직접 보조하고 있으며, 특별사무비 등 보조금에 대해서는 모든 도도부현에서 직접 보조하고 있다.

### 4.3. 연합회 및 조합 등에 대한 농림수산성 또는 도도부현의 지도

연합회의 보험사업 및 조합 등의 공제사업에 대해서는 농재법(農災法)에 근거하여 연합회는 농림수산성, 조합 등은 도도부현이 매년 1회 관례적으로 업무운영에 관한 검사인 ‘상례검사(常例検査)’를 실시한다. 또한 연합회 및 조합 등에 대한 사무비부담금 등의 집행 상황에 대해서는 행정청에 의한 상례검사의 이외에 보조금 등에 관계되는 예산 집행의 적정화에 관한 법률(1955년 법률 제179)에 기초하여 보조 사업자인 농림수산성 또는 도도부현이 감사를 실시하고 있다.

표 12 연합회 및 조합 등에 대한 행정청 지도감독의 권한 구분

단체 종류			상례검사	보조금 감사 등		
				2003	2004	2005
연합회			농림수산성			
조합 등	특정조합		도도부현	도도부현	농림수산성	농림수산성
	특정조합 이외의 농업공제조합	직접교부조합		도도부현	도도부현	도도부현
						농림수산성
	사무조합	직접교부조합		도도부현	도도부현	도도부현
시정촌	직접교부조합	도도부현	도도부현	도도부현		
					농림수산성	

주: ‘보조금감사 등’ 란은 사무비부담금을 기재함. 특별사무비 등 보조금은 2005년 이후에는 모두 단체가 직접교부방식이어서 모든 단체에 대하여 농림수산성이 감사를 실시하고 있음.

2: ‘직접교부조합’ 은 연합회 및 특정조합 이외에 국가가 사무비부담금을 직접 보조하는 조합 등을 일컫음.

자료: 일본 농림수산성 자료를 바탕으로 작성.

9) 이하 이를 총칭하여 ‘사무비부담금 등’ 이라 함.

#### 4.4. 농업공제재보험 특별 외계 개요

국가가 실시하는 재보험 사업 및 보험 사업은 농업공제재보험 특별회계 내에서 처리되고 있다. 농업공제재보험 특별회계는 농업공제재보험 특별회계법<sup>10)</sup> 사업을 처리하기 위하여 농작물공제사업 및 밭작물 공제사업을 대상으로 하는 농업계정, 가축공제사업을 대상으로 하는 가축계정, 과수공제사업을 대상으로 하는 과수계정 및 원예시설 공제사업을 대상으로 하는 원예시설 계정 등 4개 계정<sup>11)</sup>이 마련되어져 있는 것 이외에 ① 재보험 업무에 관련되는 제경비의 경리를 위한 업무계산, ② 사업계정에서 재보험 지불 재원의 부족이 생길 경우에 대비하여 일반회계로부터 재원을 받아 기금으로 적립해 두고, 사업계정에 부족분이 생겼을 경우에 해당사업계정에서 차례로 이월하기 위한 재보험지불기금계정 등 총 6개 계정이 마련되어 있다.

농업공제재보험 특별 회계에 대해서는 일반회계에서 ① 공제가입 농가 등에 대한 공제부금의 일부 국고부담금을 지불하기 위한 이월<sup>12)</sup>, ② 연합회가 계획을 세워 조합 등에 대하여 특정한 가축의 질병에 대해서 손해 방지 등 지시하는 사업 등에 대한 보조 관련 경비의 이월, ③ 재보험 사업의 사무취급에 관한 모든 경비 등의 편입이 이루어지고 있어, 2004년 이월금의 총액은 약 669억 엔이 되었다. 농업공제재보험 특별 회계의 2003년의 세입, 세출상황을 보면, 세입총액은 약 1,671억 엔, 세출총액은 약 1,420억 엔, 2003년 말 적립금은 약 677억 엔이었다.

### 5. 환경변화와 농업재해보상제도

환경공제사업의 실시 주체는 농업재해보상제도가 발족한 1947년 당시 원칙적으로 1개의 시정촌을 구역으로 하는 조합이었지만, 교통 통신 수단의 발달 등에 의한 농업경제권의 광역화나 농업공제조합의 운영 기반의 강화의 필요성 등 경제정세가 변화되어 온 것 등으로 농립수산성은 1970년도부터 조합 등 광역화를 진행하였다. 또한 연합회 및 조합 등에서는 직제의 전문 분업화나 직원의 자질의 향상 등을 도모, 조직·요원의 합리화 및 사업의 집행 체제를 강화, 사업을 안정적인 동시에 효율적인 운영을 도모하고 있다.

그 결과 2004년에는 1985년도에 비해, 연합회 및 조합 등의 수는 약 80% 감소하였

10) (1944년 법률 제11호)에 근거하여 1944년에 창설된 것임 등 회계에는 농업공제사업 종류마다, 재보험특정 조합에 대해서는 보험.

11) 이하, 이 4계개 정을 총칭하여 '사업계정'이라 함.

12) 공제가입 농가 등에 대한 공제부금의 국고부담금은 농업공제재보험 특별 회계에 차례로 끌어당길 수 있어, 연합회의 재보험료 및 조합 등의 보험료와 상쇄되고 있음.



고, 연합회 및 조합 등의 직원 수는 약 40% 줄어들었다. 제도공제사업의 인원수 상황 변화를 보면, 농가호수 감소 등으로 2004년에는 1985년에 비하여 인수(引受) 호수는 약 40% 감소하였고 공제금액은 약 20% 줄어들었다.

표 13 농작물 공제 통계

연도	조합 수	인수 호수 (천호)	인수 필수 (천필)	인수 면적 (아르)	기준 수확량 (톤)	기준 생산 금액 (억 엔)	인수 수량 (톤)	특정 농산물 공제 한도액 (억 엔)	공제 금액 (억 엔)
2006	529	2,064	12,908	176,507,470	8,100,242	103	5,924,702	92	1,393
2007	523	1,936	12,731	176,049,056	7,933,766	79	5,796,393	71	1,299
2008	515	1,851	12,393	172,948,452	7,682,063	90	5,598,501	81	1,285
2009	507	1,802	12,302	173,195,538	7,696,576	109	5,604,248	98	1,306
2010	490	1,744	12,483	176,345,037	7,824,262	110	5,685,233	96	1,186

자료: 일본 농림수산업 통계자료를 바탕으로 작성

### 참고문헌

최경환, 채광석, 윤병석. 2010. 「농작물재해보험의 성과와 과제」. 한국농촌경제연구원.  
 최경환, 박대식, 허장, 박주영, 유지호, 이준섭, 이승욱, 지재원, 이현규, 유승완. 2004. 「농작물재해보험의 단계별 확대방안」. 한국농촌경제연구원, 보험개발원.  
 衆議院調査局. 2012. 「RESEARCH BUREAU 論究 第9号 *Journal of the Research Bureau of the House of Representatives*」. 衆議院調査局.  
 日本 農林水産省 經營局保險課・保險監理官. 2009. 「農業災害補償制度の概要」. 日本 農林水産省.

### 참고사이트

- 日本 農林水産省 (<http://www.maff.go.jp/>)
- 日本 農林水産政策研究所 (<http://www.maff.go.jp/primaff/>)
- 日本 總務省 (<http://www.soumu.go.jp/>)