

프랑스 농작물 보험제도 동향 *

김 윤 중
(한국농촌경제연구원 초빙연구위원)

1. 프랑스 농업 재해대책 발전과정 1)

1.1. 프랑스 농업재해 지원제도 연혁

프랑스는 전통적으로 우박 피해가 심하여 1900년대 초부터 우박보험을 도입하여 사전적 위험관리 제도를 개시한 역사를 가지고 있다. 프랑스 연평균 재해 피해 규모는 약 10억 유로 이상이며,²⁾ 최근에도 '13년 7.23일 부르고뉴 지방에 40년만의 강력한 우박으로 금년 포도 생산 품종의 약 75~90%가 최악의 등급을 받을 것으로 예상되며, 약 40만병 이상의 포도주 생산 감소가 우려되고 있다.³⁾

프랑스는 1964년 '국가 농업재해보장기금(Fonds National Garanties de Calamités Agricoles, ENGCA)을 창설하여, 농업 위험에 대한 사후적 피해 보전제도를 확립하였다. 프랑스의 농업 재해대책은 기본적으로 3각 구조로 되어 있는바, 공공지원과 민간 보험 외에 자발적 개인 저축제도가 그것이다.

첫째, 공공지원제도는 1964년부터 시작되어, '보험으로 대비할 수 없는'(uninsurable) 농

* (yoonkim@krei.re.kr 02-3299-4291).

1) Salmon, Yves, 'The French Agricultural Insurance Schemes', Outlook Forum, Washington D.C. 2013, 2.23. 참조.

2) Mathilde Massias, Agricultural Insurance and Risk Management in France, 2010.

3) Financial Times, '13.7.26. 포도주 1병 제조에 약 1.27kg의 포도 소요되므로 500톤 이상 포도가 수확 불가로 추정됨.

업 위험을 사후적으로 보전하되, 평균 보전율은 25% 수준에 불과하고, 지원 기준이 매우 엄격하다.⁴⁾ 재원은 '국가 농업재해 보장기금(ENGCA)이 국가 예산과 농업인이 납입한 보험금 가운데 일부를 세금 형태로 징수하여 충당하고 있으며, 농장 시설이나 건물 화재 및 농기계 보험료분의 11%를 징수하고 동 징수금에 준하여 국가 예산에서 출연금을 지원하는데,⁵⁾ 2006년 기준 징수금이 6천만 유로이고, 국가 지원금이 약 1억 유로였다.

표 1 프랑스 농업재해 지원제도 변천

연도	사 항
16세기	자연 재해로 인한 작물피해를 보전하는 법적 근거 마련(재원은 조세로 충당)
17세기	화재, 우박, 동상해, 홍수로 인한 피해 보전 개시 (재원은 조세와 자진 기부금)
1850	최초의 재해보전 전문기금 마련(파산)
1890~1964	우박 보험 개발, 공공재해기금 창설 시도, 재해 피해자 저리 대출 도입(1948), 일부 지역 동상해 보험 도입(보급 미진)
1964	농업재해보전법 제정 : '국가 농업재해 보장기금' (ENGCA)을 창설하여 보험 불가능한 손실을 보전, 농작물 보험(우박)에 보험료 보조 실시
2000	정부 요구로 바뷔쇼(Babusiaux) 구상 마련 (재해관리 3중 체계) : i)비과세 예비적 개인 저축, ii)상호 공제(mutual insurance), iii)사후 보전금 및 재보험자로서의 국가 역할 강화
2002	우박 보험 이외의 농작물 보험에도 보험료 보조 실시 : 동상해(포도, 과일), 가뭄 이외 복합 재해(곡물, 유자작물, 두류 등 주요 경종작물), 비가세 개인저축(DPA) 신규 도입
2005	종합 기상재해 및 종합 수량보험에 대한 보험료 보조 신설(최대 35% 보조)
2010	가축 위생 및 환경 위험 기금 신설
2011	농작물 보험료 보조율 65%로 인상.
2012	가축 위생 및 환경 위험 기금 신설
2013	EU 보조금 재원 변경 예정(2015년) : pillare 1에서 pillar 2로 ('2020을 향한 CAP 개혁')

자료: Yves Salmon, 'The French Agricultural Insurance Scheme', 2013, Ministère de l'agriculture et de la pêche, 'La Situation de l'assurance Recolte en France', Madrid, 2006, 11.

EU는 2010년을 전후하여 보험 가능한 재해에 대해서 공공기금 등 특별 (ad-hoc) 지원을 금지하도록 규정을 마련하였다. 프랑스는 이에 더하여 민간 보험을 보편화한다는 조건 하에 공공 지원을 중단키로 하고, 2009년 경종 곡물, 2011년 와인에 대해서 공적 기금 지원을 중단하였으며,⁶⁾ 2012년 이후 과일과 채소에 기금 지원 중단을 검토하고 있다.

4) Ministry of Agriculture and Fisheries of France, 'Latest Development in Crop Insurance in France', 2009.

5) 최경환 외, 2004, 「농작물재해보험의 단계별 확대방안」, C 2004-1, 한국농촌경제연구원

6) Bielza, Diaz-Caneja, C.G.Conte, et al. p.12, 'Risk Management and Agricultural Insurance Schemes in Europe', JRC Reference Report, IPSC, EU Commission, EUR-23943 EN-2009.

재해 유형별로 공적 기금을 통한 평균 보전 비중은 가뭄이 60%, 서리 18%, 강우 및 홍수 13%, 눈이나 강풍 기타 9% 순이며, 광범위한 지역에 걸친 피해에 그 실효성이 높은 것으로 인정되고 있다.

또한 프랑스 정부는 재해대출제도(Fonds de Prevention des Risques Naturels Majeurs, FPRNM)를 1982년에 도입하여, 농업부문에 국한되지 않는 거대 재해에 대해서 낮은 이자율로 대출하여 재해 피해자들의 피해 복구와 회생을 지원해 오고 있다. 농업 부문에서는 주로 농기계와 건물 및 내부 시설물에 대한 손해에 적용해 오고 있다.

둘째, 민간회사에 의한 농업보험제도다. 프랑스는 우박 보험을 제외하면, 지난 30여 년 동안 농업 보험을 그다지 중요하게 여기지 않았으나, 최근 민간보험 분야를 재해 보전의 중요한 정책 수단으로 인식하고 이의 확대를 위하여 노력중이다.

셋째로, 예비적 개인 저축제도(Preliminary Individual Professional Savings, DPA)는 평상시에 수입의 일부를 강제로 저축하게 한 후, 재해 발생 시 인출해서 사용토록 하는 제도다. 장래의 자연적, 경제적 어려움에 대비하여 소득의 일부를 저축케 하고, 그 대신 과세를 면제해 준다. 프랑스 정부는 최근 공공기금을 통한 지원 대신 민간 보험과 함께 이를 권장하고 있으나, DPA 계정 수는 현재 900여개에 불과한 실정으로 아직은 농가들의 참여가 미흡한 실정이다. 최근에는 비과세 개인 저축계정의 상한을 연간 27천 유로로 조정하였으며, 보험 가입 여부에 상관없이 적립하되 비과세되는 7년간 잔고의 절반 이상을 적립토록 하고 있다.⁷⁾

1.2. 프랑스 농작물 보험의 발전 경과

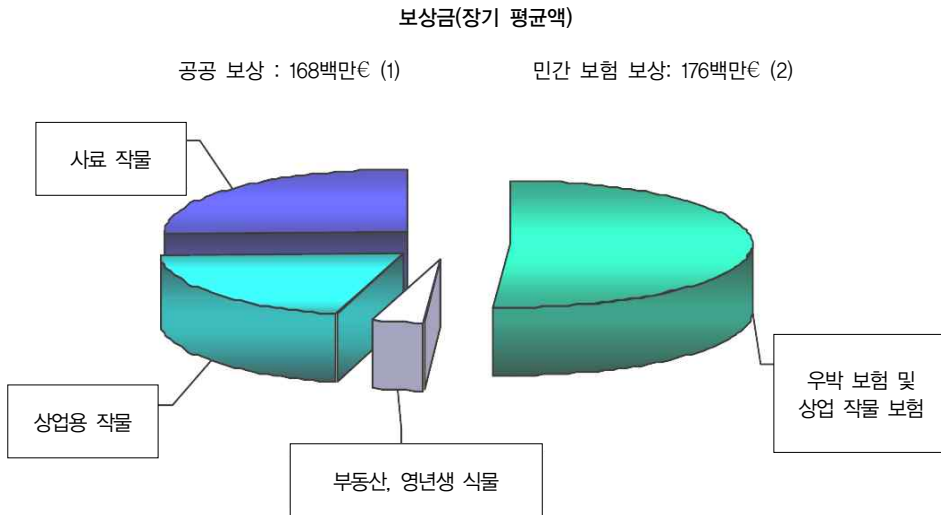
프랑스에서 1990~95년 사이 잦은 우박(hail) 피해로 보험료율이 상승하면서 역선택(adverse selection)이 증가함에 따라 1994년부터 과일, 엽채류에 대한 우박 보험 가입자에 대한 보조금 지원을 시작하였다.⁸⁾ 재해 지원은 '국가 농업재해보장기금(FNGCA)을 활용하여 정부, 보험회사 및 농업인이 참여하는 '국가 농업재해위원회'(Comité National des Galamites en Agriculture, CNCA)가 수행해 왔으며, 지역에 따라 지방 정부가 추가로 보조금을 지원하기도 한다. 프랑스는 농작물 재해보험에 대해서도 국가적 지원이 필요하여 2010년 '국가 농업위험관리기금(Fonds National de Gestion des Risque en Agriculture, FNGRA)를 설치하여 운영 중이다.⁹⁾

7) Salmon, Yves, 'The French Agricultural Insurance Schemes', Outlook Forum, Washington D.C. 2013, 2.23.

8) 2007년 기준, 프랑스 전업농은 약 70만호, 국가 GDP 대비 농식품 산업 비중은 3.5%, 경작 면적은 29백만 ha인데, 실제 경작 면적은 15백만 ha 수준임, Mathilde Massias, 'Agricultural Insurance and Risk Management in France', 2010.

2005년 이전까지 기상재해에 대한 작물 피해 보전 실적은 공적 기금을 활용한 보전이 '80~'05 25년간 연평균 1억 68백만 유로로서, 주로 곡물 및 상업용 작물이 대부분이었고, 보험에 의한 보전은 1억 76백만 유로로서 대부분이 우박 피해에 대한 보전이었다.

그림 1 프랑스의 작물피해 보전규모(2005년 이전 : 공공기금 vs. 민간보험 대비)



자료: Ministère de l'agriculture et de la Pêche, 'La Situation de l'assurance Recolte en France', 2006. 11.

농업 재해 지원 대책에 대한 개선의 필요성이 제기되자, 2000년에 바뷔쇼(Babusiaux)가 i) 비과세 개인 저축계정, ii) 빈번하지 않은 재해에 대한 상호공제(Mutual Insurance), iii) 정부가 직접 피해를 보전하거나 재보험자 역할을 담당하는 방안 등 세 가지 재해 대책 기본 방안을 제시하여 개선을 추구한 바 있다.¹⁰⁾

현재 프랑스의 농작물 보험 가입은 계약 건수 7만 건, 가입 면적은 약 351만 ha로서, 보험료 총액은 약 2억 11백만 유로이며, 보험료를 1.7%다.¹¹⁾ 보험료에 대한 보조율은 종전 2.4%에서 2005년 종합 재해보험(MPCI) 도입 이후 35%로 대폭 확대되었다. 프랑스의 MPCI는 우박보험에 가입한 작물 외에 모든 작물을 대상으로 우박·서리, 폭

9) 1964년 설치된 FNGCA(Fonds Nationale de Garanties de Calamités Agricoles)는 재해 지원 특별 기금이고, 2010년 신설된 FNGRA(Fonds Nationale de Gestion des Risques en Agriculture)는 농업보험 지원 관련 기금임.

10) 라파랭(Raffarin) 총리 지시로 작업, 1998년 채택된 '기상 위험에 직면한 농업' (L'agriculture face aux risques climatiques) 이라는 보고서에서 당시, 재정을 총괄하는 감사원 최고 위원인 바뷔쇼가 농업 재해와 재해 자원의 개선 방향을 제시함.

11) 보험 회사별 시장 점유율은 Group-ama가 약 3/4, Crédit-agricole이 약 1/4임

풍, 호우, 홍수, 가뭄 등 모든 기상재해를 대비한 복합 보험이다<그림 3 참조>.

2. 프랑스 농작물 보험 연왕

2.1. 공공 지원 제도의 역할

프랑스는 전통적으로 민간 보험보다 공공 지원제도가 자연재해로부터 농업을 보호하는 중요한 역할을 해왔음은 설명하였다. 1999년의 '농업지도법'(Agricultural Guidance Law)은 농업 보험을 농업 위험 관리의 중요한 수단으로 인식하였지만, 여전히 공공 지원 중심의 틀을 벗어나지 못해 왔다. '공적 보전제도'는 i)국가가 농업 재해를 공인해야 하고, ii)예외적 기상재해로 인한 피해가 보험으로 보전할 수 있는 것이 아니며, iii) 농작물 피해가 평균 생산액 대비 27%(공동농업정책 CAP 보조 대상인 주요 작물은 42%)를 초과하고, 농가 총수입의 14%를 초과하는 피해일 때에 공공 기금으로 손실을 보전해 준다.¹²⁾

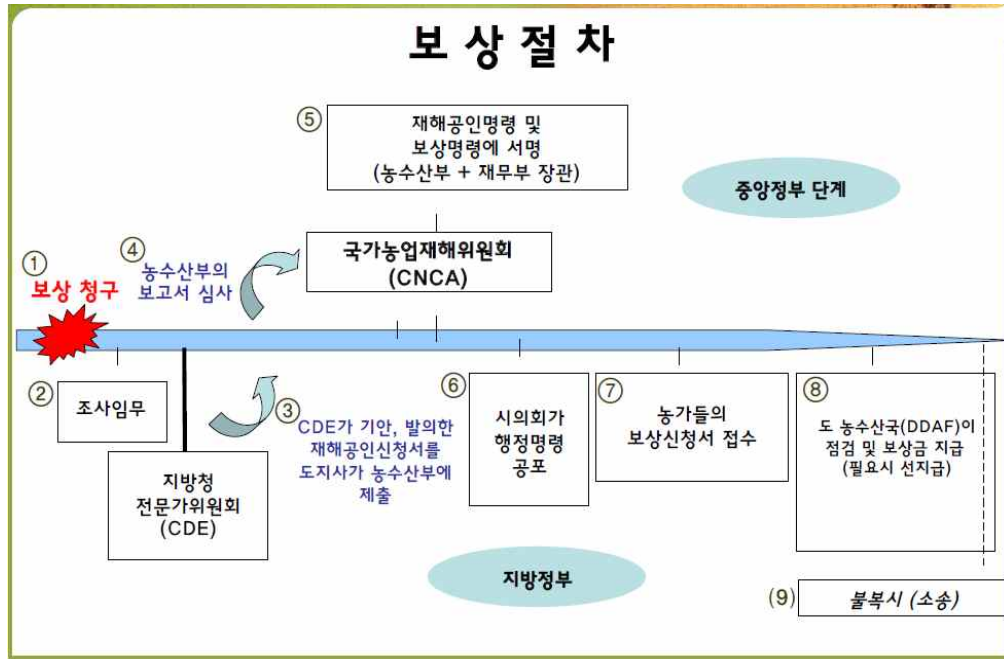
프랑스는 여타 EU 회원국에 비해 공적 지원 대상 재해를 상대적으로 제한적으로 (restrictive) 정의하고 있다. 재해 발생 시 피해 보전 수령금은,

$$\text{보전금} = \text{손실률} \times \text{평균 생산액/ha} \times \text{해당 작물 피해면적} \times \text{보전율}$$

이 되며, 1980~2005년의 25년간 '국가 농업재해보장기금(FNGCA)에서 연평균 1억 73백만 유로의 피해를 보전하였다. 재해 유형별로 평균 보전 실적은 가뭄이 60%, 서리 18%, 강우 및 홍수 13%, 눈이나 강풍 기타 9% 순이며, 특히 광범위한 지역에 발생하는 기상재해에 효과성이 인정되어 왔다. 재해를 당한 농민이 지방 농림청(DDAF)에 피해 접수를 하면, 지방청은 현장 조사를 하고, 도 전문가 위원회(CDE)의 점검을 거쳐 도 지사가 농식품부에 농업 재해 공인을 요청하게 된다. 국가농업재해위원회(CNCA)의 자문을 거쳐 재해로 인정될 경우, 농식품부와 재무부 장관이 보상 지원을 반영한 재해 선언법에 서명한다. 이후 개별적 보상 집행은 지방청(DDAF)이 모니터링한다.

12) EU Commission, Agricultural Insurance Schemes, 'French Agricultural Insurance', 2008. 12.

그림 2 프랑스의 농업재해 정부 지원 절차



자료 : Mathilde Massias, 'Agricultural Insurance and Risk Management in France, 2010.

표 2 기상 재해별 프랑스의 농작물 피해 보전제도

농작물 재해보상 및 보험제도		
보험료 무(無)보조		서리, 우박으로 피해본 농작물 보험(과일 및 채소 제외) 담배의 재해피해 보험(가물제외)
보험료/ 보조금 포함	1990-2005	과일과 채소 대상 우박 / 동상해 보험
	2002-2005	서리, 우박 보험 (과일 및 채소) 서리, 우박으로 피해본 포도나무 및 냉쿨식물 보험 가물을 제외한 악재피해를 본 곡류, 오일시드와 완두콩을 위한 보험
	2005 이후	모든 작물 대상(사료 제외) 종합 기상재해보험 (MPCI)
국가 예산과 조세재원	1990-2005	공공기금 보전 : 모든 농작물 / 모든 농가 - 제외 : 우박(돌풍) 피해 / 우박(돌풍) 보험 가입농가

자료: Ministère de l'agriculture et de la Pêche, 'La Situation de l'assurance Recolte en France', 2006, 11.

2.2. 민간 농업 보험

프랑스는 민간 농업보험에는 전통적으로 작물 보험과 가축 보험이 운용되어 왔으며, 우박은 그 피해가 국지적인 반면에 피해 규모가 커서 보험 적용이 용이하기 때문

에 18세기부터 우박 보험이 발달되어 왔다. 보험료율은 작물에 따라 다르긴 하지만, 밀 1%, 보리, 옥수수 1.5%, 포도 4%, 과일 6~20% 등이다. 보험 가입률은 2002년을 기준으로 총 대상 농가 중 약 50%, 대상 면적 중 과일 54%, 포도원 59% 수준이다.

그림 3 프랑스 농작물 보험 현황 (2005년 기준)



자료: Ministère de l'agriculture et de la Pêche, 'La Situation de l'assurance Recolte en France', 2006. 11.

표 3 프랑스 농작물 보험 가입현황(대상 재해별): 2005년 이후

구 분	주요 작물(Major crop)	포도(Wine)	과일/채소
우박	47%	32%	33%
종합위험 보험	28	15	8
보험 비가입	25	53	59
합 계	100	100	100

자료: Yves Salmon, 'The French Agricultural Insurance Scheme', Outlook Forum, Washington D.C. 2013. 2. 23.

프랑스는 종전 단일 재해보험에는 보조가 미미하였으나, 2005년에 종합위험보험(MPCI)의 하나로 보험료의 35%까지 지원하는 농작물 수량 보험(yield insurance)을 도입

하면서 보조 수준을 대폭 확충하였으며, 이때부터 재해 지원의 축을 공공 지원보다 민간 보험 중심으로 획기적으로 전환하는 계기가 마련되었다.

지난 2005~2009년간의 프랑스 농작물 보험의 보험료 지원율은 25~45% 수준이었으나, 2010년 EU 공동농업정책(CAP) 틀 속으로 편입되면서, 최대 65%까지 보험료 보조가 가능해졌다.¹³⁾ EU가 민간 보험의 보급 확대를 위해 지속적으로 권유해 온 보험료의 65% 지원 방안을 이탈리아, 스페인과 함께 2011년에 채택한 것이다. 프랑스에서는 보험료의 지원을 보험 가입자 농업인에게 하는 것이 아니라, 보험 회사에게 지급하며, 보험 회사는 보험 가입자에게 그만큼의 요율을 인하해 주는 방식이다. 보험료 보조율은 여러 가지 조건에 따라 상이하나, 둘 이상의 위험(우박과 서리, 복합 위험 계약)을 대상으로 한 계약에 보험료 지원율이 높다.

프랑스의 보험료 지원율은 점진적으로 인상되어 왔는데, 2002년에 과일에 대한 우박·서리 보험의 경우, 일반 농업인은 25%를 보조하고 젊은 농업인은 34%를 보조토록 인상하였으며, 다시 2005년 '농작물 종합위험보험'(MPCI) 도입 후, 일반 농업인은 보험료 35%, 청년 농업인은 40%로 보조율을 인상하였다.¹⁴⁾ 2010년부터는 보험 가입 1차 연도에 보험료의 65%까지 보조해 줌으로써, 보험 가입 유인을 확대 제공해 주고 있다.

프랑스는 농작물 보험에서 WTO 허용 보조(Green-Box) 요건 충족을 위하여, 발동 기준을 정상 소득의 30%이상 손실 발생 시로 한정하고(threshold trigger), 피해 보전도 최대 70% 까지를 한도로 하기 위해 노력하고 있다. EU 관계자는 EU 농업 보험 보조액의 일부가 실제로 WTO 감축 대상으로 통보되고 있다고 설명하였다.¹⁵⁾

프랑스의 보험 운영에 대해, '05~12년 기간 중 손해율¹⁶⁾은 0.9로서 스스로 만족스럽지 못한 것으로 평가하고 있으며, 프랑스 농작물 보험에 대한 보조금은 2010년에 1억 33백만 유로 수준인데, 이중 3/4인 1억 유로를 EU로부터 지원받고, 프랑스 정부가 1/4인 33백만 유로를 지원 한다.¹⁷⁾

2005년 MPCI 도입 이후, 프랑스는 보험 가입은 '작물단위 방식'(by crop)과 '농가합산 방식'(by farm) 두 가지로 운용하고 있다. 작물단위 방식은 해당 작물 전체 면적을 가입 하되, 계약과 보상금 지급도 작물 단위로 이루어짐으로써, 자기 공제액(deduction)을 초과하는 보상금이 계상되는 작물이 있을 수 있다. 이와 달리 농가합산 방식은 2개 이상

13) CAP Health Check의 기금 재편, 2010년 프랑스 농업 예산은 40억 유로로서, 프랑스 농업 GDP(410억 유로)의 약 10% 수준.

14) Ministère de l'agriculture et de la Pêche, 'La Situation de l'assurance Recolte en France', 2006, 11.

15) Pierre, Bascou, Head of Unit 1, Agricultural policy analysis and perspectives, AGRI DDG 2, L1 EU Commission.

16) 보험금/보험료.

17) Salmon, Yves, *op. cit.*, 2013, 2,23.

의 작물의 총 재배 면적의 80%이상을 대상으로 계약하고 보상금 산정도 대상 작물 전체를 합산함으로써, 보상금 합계가 자기 공제금을 합계를 초과하지 않는 한 실제 보전금이 “제로”(0)가 될 가능성이 상존한다는 점에서 양자 간에 차이가 있다

표 4 농작물 보험금 추산 사례: 작물단위 vs. 농가단위 비교

계약 (작물단위)	작물 1	작물 2	농가
(a) 보험가입 상품의 가치 ¹⁾	1,000 €	3,000 €	4,000 €
(b) 공제액 25%	250	750	1,000
(c) 보상되는 상품	700	3,500	4,200
(d=c-a) 손해(-) 또는 이익(+)	-300	+500	200
보상액 : $\text{Max}(-d-b; 0)$	50	0	50
계약 (농가단위)	작물 1	작물 2	농가
(a) 보험가입 상품의 가치 ¹⁾	1,000 €	3,000 €	4,000 €
(b) 공제액 20%	200	600	800
(c) 보상되는 상품	700	3,500	4,200
(d=c-a) 손해(-) 또는 이익(+)	-300	+500	200
보상액 : $\text{Max}(-\sum d - \sum b; 0)$	-	-	0

주: 1) 3~5년간 개별 농가 생산 단수에 기초
 자료: Ministère de l'agriculture et de la Pêche, 'La Situation de l'assurance Recolte en France', 2006. 11.

2.3. EU의 타 외원국 제도와의 비교

EU는 ‘농업분야 국가지원 공통 지침’(Community guidelines for state aid in the agriculture sector: EC, 2000)에 따라 EU 회원국의 농업 재해보험 지원방안을 마련하였다. i) 재해의 정의, ii) 지원 가능한 재해의 종류, iii) 보험이 있을 경우 보험 가능한 위험 (insurable risks)의 정의 등이 그것이다. 회원국들은 규정 수준에 따라 4 부류로 나누어 지는데, i) EU 지침을 회원국 법에 반영하거나 명시적으로 언급한 회원국, ii) 명시적 언급 없이 EU지침을 수용하는 국가 iii) EU 지침보다 더 제한적으로 한정하는 국가(프랑스의 국가 농업재해 보증기금 사례), iv) EU 지침보다 완화된 규정을 가진 국가 등으로 상이하다. 이는 EU 지침이 권고 사항(advisory)이기 때문인데, 각 회원국은 자국 내 여건과 실정에 따라 자국 규정을 마련할 수 있었다.

보험 가능한 (insurable) 위험에 대해서 공공 지원을 금지하는 국가는 스페인을 비롯하여, 오스트리아, 포르투갈, 그리스, 스웨덴 및 이탈리아 등이 대표적이다. 공공 지원의 전통이 강한 프랑스는 이에 더하여 보험 보급률이 상당 수준으로 보급될 것을 조건으로 부가하였다.

EU 지침은 WTO 허용보조 요건과 관련된 규정에 대해서는 엄격한 준수를 요구하고 있으며, 2010년 이후부터는 재해 지원 재정을 부분적으로 민간 보험 지원 방식으로 대체해 갈 것도 조건화하고 있다. 이에 따라 28개 회원국 중 15개국은 농가의 보험 가입을 촉진하기 위하여 보험료의 일부를 지원하며, 재보험 제도를 적극 활용하고 있다.

보험료 지원제도를 운영하는 국가 중 그리스는 복합위험 및 종합위험 상품을 지원하며, 프랑스는 수량 보험(yield insurance), 농가 총 수량보험(whole farm yield insurance)에 대해서만 지원하고 있다. EU는 현재 보험 상품도 우박 보험을 대표로 한 단일위험 방식에서 대부분의 기상재해에 따른 피해를 보전해 주는 종합위험 방식으로 전환해 가고 있다.

사료 작물을 제외한 상업용 작물에 대한 프랑스 농작물 보험의 보험가액은 <표 5>에서 보듯이, '05년 생산액 기준으로 250억 유로이며, 보험료 총액은 684억 유로였다. 보험료 35% 보조, 보험 보급률 70% 가정 시 보조비용은 1억 7천 유로로 추정되었다.

표 5 프랑스 농작물 보험료 보조비용 추정

단위: 백만 유로, %

구 분	보험 가액 ('05년 생산액 기준)	평균 보험료율 = 보험료/보험 가액 (추정치)	보험료 총액	(가 정) 보조율 35%, 보급률 100%	(가 정) 보조율 35% 보급률 70%
과일	2,290	8 %	183	64	45
채소, 화훼	5,625	3 %	169	59	41
포도	7,846	2 %	157	55	38
주요 작물	9,277	2 %	186	65	45
상업 작물 계	25,038	-	684	243	170
사료	5,800	2.24 %	130	46	32

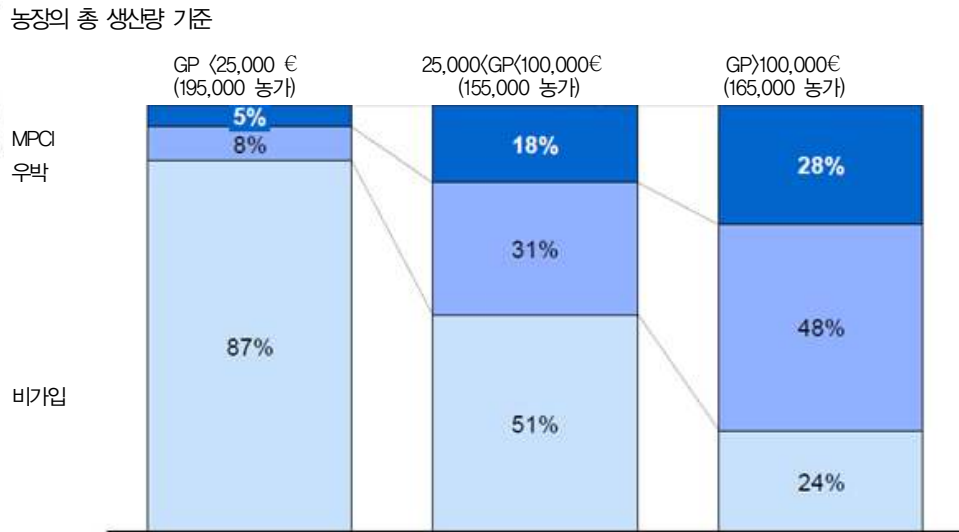
주: 주요 작물은 EU 공동 농업정책 지원 대상 작물.

자료: Minist re de l'agriculture et de la P che, 'La Situation de l'assurance Recolte en France', 2006, 11.

문제는 프랑스에서 농작물 보험에 가입하지 않은 농가의 비중이 과일·채소의 경우 59%, 포도는 53%에 이른다는 점이다. 특히, 보험 가입률은 영농 규모에 비례하여, 연

간 농업 생산액(GP)이 25천 유로 미만인 농가는 보험에 가입하지 않는 비율이 87%로서, 농업 생산액이 10만 유로 이상인 대농의 비가입률 24%의 3배가 넘는 수준이다.

그림 4 농가 규모별 농작물 보험가입 비중



주: 주요 작물은 EU 공동 농업정책 지원 대상 작물.
 자료: Minist re de l'agriculture et de la P che, 'La Situation de l'assurance Recolte en France', 2006. 11.

3. 프랑스 농작물 보험제도 개선동향

3.1. 프랑스의 문제점과 개선 방향

프랑스 농작물 재해 대책에 대해서는 i) 예산 관리 문제, ii) 복잡한 절차와 시간이 소요되는 사후 보전 방식에 따른 한계, iii) 개인별 상황이 반영되기 곤란하다는 점, iv) 위험에 대한 사전 지표 역할은 하지 못한다는 점 등이 제약점으로 지적되어 왔다. 프랑스 정부도 장차 농가별 특성을 고려한 맞춤형(customized) 농작물 보험제도 개발이 필요하다는 인식을 하고 있는 상황이다. 그러나 제도 개선이 이루어지더라도, WTO 허용 보조 요건 충족을 위하여 i) 평년 생산액의 30% 이상 손실 시 발동되도록 하는 기준이나 ii) 피해액의 최대 70% 이내에서 보전토록 하는 원칙은 준수해야 한다는 인식을 하고 있다.

우선, 농작물보험제도 개선과 관련하여, 프랑스 정부는 민·관 파트너십(Public-Private Partnership)을 농작물 보험 분야에도 적용하여, 농업인, 보험자 및 국가 3자간의 협조 체제 구축을 위해 노력중이다.¹⁸⁾ 프랑스는 미국의 ‘위험관리청’(RMA)이나 스페인의 ENESA와 같은 공공 보험기관이 없기 때문에 재보험자로서의 정부의 역할과 지원이 중요하다고 할 수 있다.

둘째, 이와 함께, 프랑스 정부는 ‘국가 농업재해보장기금(FNGCA)과 같은 공적 지원을 축소하고 민간 보험을 확대하는 방향으로 정책을 전환하려고 노력중이다.¹⁹⁾ 즉, FNGCA 기금을 통한 농업 재해 지원은 점점 더 엄격하게 적용하면서 중장기적으로 민간 보험이 보편화 된 이후에는 기금을 폐지하는 방안을 검토하고 있다. 이미 2009년 이후 경종 곡물, 2011년에 포도에 대해 FNGCA 기금을 통한 피해 보전을 중단하였고, 2012년 이후 과일 및 채소에 대해서 FNGCA을 통한 재해 피해 보전을 중단할 계획이지만, 2013년 7월 현재까지 아직 실행하지 못하였다. 아울러, 프랑스 정부는 기금을 통한 보전 폐지와 함께, 예비적 개인 저축 계정(Déduction Pour Aléas, DPA)을 활성화하기 위한 방안도 강구중이다

셋째, 프랑스는 품목별, 단일 위험 대신 ‘종합보험 방식’을 지향하여 모든 농작물에 대하여 기상 등 복합 재해를 대비하는 통합 보험 도입을 구상 중인 것으로 알려 졌다. 가축, 양돈 및 낙농 분야에 대해서는 질병 및 환경 피해에 대응하여, 최근 ‘위생·환경 위험기금’을 설치하였다. 사료, 초지 및 방목장에 대해서 국가 재보험 및 지수 보험(index insurance)을 시범적으로 추진하였으나, 아직 민간 보험 회사들은 상업성 등을 이유로 실제 보험 상품화에 미온적인 것으로 알려 지고 있다.

아울러, 프랑스는 수입 보험(revenue insurance)과 순수입 보험(gross margin insurance) 및 기상 지수 보험(climate index insurance) 등 새로운 형태의 보험의 도입에 대해서도 학계 일부에서 필요성과 장단점 등에 대해서 논의, 검토되고 있다.

3.2. 프랑스 제도 개선과 관련한 시사점

프랑스 및 EU의 농작물 보험 현황과 관련하여, 우리 농업에 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 농작물 보험은 개별 국가별 여건과 농업 특성에 따라 추진하는 것이 당연한데, 현재 수입보험과 소득보험을 운용하는 국가는 미국뿐이며, 캐나다가 종전의 소득

18) Yves, Salmon, 'The French Agricultural Insurance Scheme', 2013, 20Outlook Forum Washington D.C.

19) Mathilde Massias, Agricultural Insurance and Risk Management in France, 2010.

보험(GRIP)을 폐지하고 소득안정제(Agri-Stability)를 운용중이다. 프랑스는 소득 보험(income insurance)이나 수입 보험(revenue insurance) 도입을 검토하지 않고 있으며, 현재 공공 기금 지원 대신 농작물 보험 제도의 보급 확대와 보험 다양화에 주력하고 있다.

EU 집행부도 유럽에 포괄적 수량 보험 제도를 도입하는 문제에 대해서는 신중한 입장이다. 유럽 국가들은 우박과 같은 비계통적(non-systemic) 위험은 민간 보험으로 보전하되, 수량 감소 위험을 보전하는 보험 상품의 개발에는 공적 지원이 불가피하다고 인식하고 있다.²⁰⁾

다만, 중장기적으로 농작물 시장 위험을 완화하기 위하여 고효율, 저비용의 안정 장치에 대해서는 그 필요성을 인식하고 논의가 계속 이루어지고 있다.²¹⁾ EU 공동 시장 기구(Common Market Organization, CMO)를 통한 EU 전체 차원의 농작물 보험 도입에 대해서도 프랑스나 EU 집행부 모두 아직 어려울 것으로 판단하고 있다.

위험농업 재해에 대한 공공 지원의 전통이 강한 프랑스가 2005년에 농작물 종합재해보험(MPCI)을 도입하였고, 2010년에는 EU 공동농업정책(CAP)의 구조 속에 편입시켜 CAP 지원금을 상향 조정하였으며, 민간 보험을 확대하여 공공 기금에 의한 특별 지원을 점차 대체해 가려는 점은 우리 농정에도 시사하는 바가 크다.²²⁾

EU는 공동 농업정책(CAP)에 근거한 직접 지체가 완비되어 있기 때문에 농산물 가격 변동에 따른 농업인 소득 손실에 대해서 그간 간접적으로 보완이 가능했지만, '2020년'을 향한 CAP 개혁안의 내용대로 직불제 단가의 단순화가 진행될 경우 농업인 소득 불안 요인이 가중될 수 있기 때문에 향후 수입 보험 형태의 신상품의 수요가 개발될 가능성도 배제할 수 없다고 할 수 있다.

둘째로, 소규모 영세 농가에 대한 보험 우산(umbrella)의 미흡성 문제다. 프랑스 보험 가입 면적은 351만 ha인 바, 보험 계약 건수는 7만 건이므로, 계약 당 평균 면적이 약 50ha가 되는데, 이는 주로 중대농들이 보험을 통한 농업 위험 관리에 적극적임을 보여주는 것이다. 실제로, 연 매출 규모 2만 5천 유로 미만인 소농은 87%가 보험에 가입하지 않고 있는 실정이다. 따라서 농작물 보험을 확대하더라도 보험 사각 지대에 있는 영세농들에 대한 안전망이 필요하다.

셋째, 프랑스는 WTO 허용 보조 요건을 충족하기 위하여, i) 평년 생산액의 30% 이

20) EU Commission, Agricultural Insurance Schemes, 'French Agricultural Insurance', 2008, 12.

21) Bielza, Diaz-Caneja, C.G.Conte, et al. p.12. 'Risk Management and Agricultural Insurance Schemes in Europe', JRC Reference Report, IPSC, EU Commission, EUR-23943 EN-2009.

22) 농업 재해 지원 보조금을 종전 pillar 2였으나, '2020을 향한 CAP 개혁'에 2015년부터 pillar 1으로 재편될 예정이다.

상 피해 시 발동(trigger rule), ii) 피해액의 최대 70% 보전 원칙(indemnity rule)에 상응하게 보험 상품을 개발하고 있으며, 우리도 농업 보험 규모가 커짐에 따라 WTO 요건에 대한 면밀한 검토가 점점 더 중요해 지고 있다.

3.3. EU 농작물보험제도 시사점

농작물 보험제도의 발전을 좌우하는 2개 요인은 i) 위험 수준에 좌우되는 개별 국가 내의 보험 수요, ii) 보험제도에 대한 정부의 재정 지원인 바, 유럽에서 농업 재해에 대한 공공 지원 이외에 '보상적 수량 보험'을 도입한 국가는 아직 없는 상태다.²³⁾ EU 집행부 관계자에 따르면, 농작물 보험이 발달한 스페인에서 수입 보험 방식의 농작물 보험이 일부 제한적으로 운용되고 있는 실정이다.²⁴⁾

첫째, 유럽은 우박과 같은 비체계적(non-systemic) 위험에만 민간 보험 상품이 부분적으로 존재하며, 보험 가능한 재해나 재난에 대해서는 정부 지원을 금지하는 국가가 많으며,²⁵⁾ 수량 감소를 광범위하게 보전하는 보험 상품의 개발에는 공적 지원이 직접 관련되어 있다.

EU-27개국에서 2004년에 농작물 생산액 기준 23%의 작물이 보험에 가입하였으며, 보험료는 15억 83백만 유로로서 이는 보험 가액의 약 4%에 상당하는 수준이다. 스페인은 보험 가액이 5억 64백만 유로이지만, 가입 면적은 26% 수준인 586만 ha로서 보험 역사와 발달 수준을 감안하면, 보급률이 높지 않은 편이며, 독일은 경작 면적 대비 43%인 726만 ha 가입에 연평균 보험료가 1억 29백만 유로로서 가입 수준이 높은 편이다.²⁶⁾

이러한 차이는 독일이 '단일 위험' 보상 방식(예컨대, 우박) 인데 비해 스페인은 '종합위험' 보상방식이기 때문에 보험 가액이 크고 잠재적 위험도가 높은 것이 하나의 이유다. 현재, EU 전체의 보험료 보조 총액은 4억 97백만 유로로서, 보험료의 32% 수준이며, 포르투갈이나 수량보험에 80% 보조를 지원하는 이탈리아가 가장 높은 수준인데 비해, 영국은 보조가 전혀 없어 대조를 이룬다.

둘째, 소득 보험은 미국 이외에는 사례가 많지 않고 소요되는 비용도 문제다. EU 공동의 농업 보험의 도입에 대한 개략적인 타당성 분석에 따르면, 보험 수요 40%, 회

23) 미국은 수입 보험이나 소득보험이 발달하였으며, 캐나다는 연방 정부와 지방 정부로부터 총 4억 26백만 달러(보험료의 약 66%에 상당)의 재정 지원을 받는 공공 기관이 주도하고 있다.

24) Pierre, Bascou, Head of Unit 1, Agricultural policy analysis and perspectives, AGRI DDG 2, L1 EU Commission.

25) 스페인, 오스트리아, 포르투갈, 그리스, 스웨덴, 터키 및 이탈리아는 보험 가능한 농업 위험에 대해서, 프랑스는 보험이 보편적으로 보급된다는 조건하에 공공 기금을 통한 지원을 금지함

26) EU Commission, 'Agricultural Insurance Schemes', 2008.12, 4.

원국에 보조 50% 지원을 가정할 경우, 소득 보험(income insurance)을 도입하는 데 약 10억 유로가 소요되고, 경종 작물 수량 보험 도입에 5~6억 유로, 곡물에 대한 면적 지수 조형 도입에 2억 3천 ~3억 7천 유로, 과일 보험에 2~4억 유로의 비용이 각각 소요될 것으로 추정되었다.²⁷⁾

셋째, EU 전체 차원의 동질적(homogeneous) 보험 도입이 어려운 상황이기 때문에, 대안으로 i) 소득 안정에는 효과적이지만, 고비용 방식인 '수입 보험'(revenue insurance)이나, ii) 농가 소득에 직접적인 관련성은 적지만, 관리가 용이하고 저비용 방식인 '간접 지수보험'(indirect index insurance)의 도입이 논의되고 있다. 다만, 스페인도 수입 보험 운영에 실패했던 경험이 있는 바, 지수 보험이나 수입 보험 등 새로운 형태의 보험 상품의 개발은 장기간의 관련 통계 축적과 충분한 연구를 통해 검토하는 것이 요구된다.

마지막으로, EU의 농작물 보험은 '단일 위험', '종합 위험' 및 '수량 보험'이라는 고전적 보험 구조를 특징으로 하며, 대부분이 민간보험 방식이지만 보험의 보편성과 관련하여 의무 가입제도를 운영 중이거나 운영했던 국가의 상황에 대해서도 면밀한 사례 검토가 필요하다.²⁸⁾

27) Bielza Diaz-Caneja, M., C.G. Conte, F.J. Gallego Pinilla, J. Stroblmair, R. Catenaro and C. Dittmann, 'Risk Management and Agricultural Insurance Schemes in Europe', JRC Reference Report, IPSC, EU Commission, EUR-23943 EN, 2009.

28) 동유럽 체제 전환국 중 폴란드는 '91년까지 의무 가입제도를 운영해 오다 임의가입 방식으로 전환하였으나, 농가의 가입률 저하로 법 개정을 통하여 '08년부터 다시 의무가입제도를 재도입함

표 6 EU-27 회원국별 특별재해기금 지원액(몰타 제외)

국가	연도	총 지출 (백만 유로)	평균 지출/연 (백만 유로)	내역
오스트리아	1995-2004	56	5.6	서리,가뭄,홍수
벨기에	1985-2002	309	17.2	가축 다이옥신, 서리, 가뭄, 비, 해충
불가리아	2000-04	2	0.4	해충방제&기타
키프로스	2001-04	29	7.2	-
체코	1995-2004	369	36.9	서리,가뭄,홍수
덴마크	-	-	-	폭풍피해 - 폭풍피해가 아닌지 확인요망
에스토니아	-	0	0	지출없음
핀란드	1996-2005	114	11.4	농작물 피해보상
프랑스	1996-2004	1,556 ⁽¹⁾	155.6 ⁽¹⁾	가뭄67%,서리19%, 비 13%
독일	2004-06	337	112.3	240만 유로 이상의 홍수피해(2004년); 가축질병과 예방법
그리스	1995-2004	701	70.1	-
헝가리	1999-2002	49	12.2	서리,가뭄
아일랜드	1999-2004	40 ⁽¹⁾	66.8 ⁽¹⁾	가축질병
이탈리아	2001-06	680	113.3	가뭄 및 기타사항은 보험처리 되지 않음
라트비아	2000-05	19	3.2	서리,가뭄,비
리투아니아	2000-05	16	2.6	서리,가뭄,비
룩셈부르크	-	-	-	특별기금이 없는 작물. 다른 데이터 없음
네덜란드	1998	250	-	폭우 ; 더 이상의 원조는 지원되지 않음
폴란드	-	10	10.0	유행성 질병
포르투갈	지난 10년	30 ⁽²⁾	3.0 ⁽²⁾	-
루마니아	지난 5년	57	11.4	가뭄,서리,홍수
슬로바키아	-	-	-	데이터 없음
슬로베니아	1995-2004	98	9.8	가뭄,우박,서리
스페인	2000-05	22	3.7	서리,가뭄,비
스웨덴	-	-	-	전염병
영국	2001-05	1,898	379.5	가축질병
합계			919.5	
(크로아티아)	1997-2004	-	2.5	가뭄으로 2003년 54백만 유로
(터키) ⁽³⁾	1996-2005	52.67	5.26	가축질병 통제를 위한 원조는 비포함

(1) 해당 수치의 50%는 농업보험세(프랑스) 또는 상품의 상업화에 따른 세금의 추가 부과(아일랜드)와 같이 개인이 부담함.

(2) 포르투갈 농부들 또한 재해기금에 기부는 하였지만, 해당 수치는 정부의 것만 기입함.

(3) 환율은 다음과 같이 적용함.

1유로 = 1,674,000 터키 리라 (former Turkish lira, 2005).

Source: Authors' compilation from fact sheets and own calculations.

자료: Bielza Diaz-Caneja, 'Risk Management & Agricultural Insurance Schemes in Europe', JRC Reference Report, EUR 23943 EN, 2009.

표 7 EU-27 회원국별 농작물 보험 가입 현황

국가	단일 항목 보험	통합 보험	Yield ins.	시장 침투율 (%)	피보험 영역 (1,000 ha)	보험료 (100만 유로)	보험료/ 보험가액 (%)	평균 배상금 (100만 유로)	보험 보조금 (100만 유로/%)
오스트리아	PS	PS	PS	78	1,054	52.0	2.6%	32.0	24/46%
벨기에	P	-	-	n.d.	n.d.	49.0	n.d.	n.d.	0
불가리아	P	P	-	52	1,276	6.6	4.8%	4.5	0
키프로스	GC	GC	-	(100)	112	8.7	7.2%	4.5	4.4/50%
체코	PS	PS	-	35	1,074	32.0	1.8%	24.0	7/30%
덴마크	P	-	-	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0
에스토니아	P	-	-	<1	n.d.	0.1	n.d.	n.d.	0
핀란드	P	P	-	<1	n.d.	1.8	n.d.	1.1	0
프랑스	P	P	PS	n.d.	3,507	211.0	1.7%	n.d.	5/2.4%
독일	P	-	-	43	7,265	129.2	1.2%	104.5	0
그리스	P	GC+GS+G	-	(100)	n.d.	n.d.	2.5-3%	218.0	n.d.
헝가리	P	P	-	52	n.d.	43.5	n.d.	30.7	0
아일랜드	P	-	-	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0
이탈리아	PS	PS	PS	8	976	271.2	7.4%	166.2	180/67%
라트비아	PS	-	-	<1	n.d.	0.1	n.d.	n.d.	0.05/50%
리투아니아	PS	-	-	1	9	1.1	4.3%	1.1	0.55/50%
룩셈부르크	PS	PS	PS	45	26	1.3	2.3%	1.0	0.65/50%
네덜란드	P	-	-	n.d.	n.d.	75.0	n.d.	30.7	0
폴란드	P(S#)	-	-	7	n.d.	9.9	n.d.	6.3	0
포르투갈	PS	PS	-	22	298	46.9	8.4%	30.2	32/68%
루마니아	PS	PS	-	12	812	14.0	n.d.	4.4	7/50%
슬로바키아	PS	PS	-	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-/50%
슬로베니아	PS	P	-	17	n.d.	9.5	7.6%	13.8	4.3/45%
스페인	PS	PS	PS	26	5,850	564.7	6.3%	388.3	232/41%
스웨덴	P	P	-	60	1,500	n.d.	n.d.	n.d.	0
영국	P	-	-	7	370	11.1	0.8%	n.d.	0
합계						1,538		1,061	497/32%

-: 항목 없음

n.d.: 데이터 없음

#: 시범 사업

S: 보조

P: 민영

PS: 민영, 보조

G: 공영, 비보조

GS: 공영, 부분 보조

GC: 공영, 강제가입, 부분보조

Source: Prepared from the fact sheets information provided by the experts in each country.

자료: Bielza Diaz-Caneja, op.cit. 2009.

참고문헌

- 이우식, 이판용, 농협경제연구소, 농협중앙회, 유럽연합(EU) 농업보험제도 현황과 시사점, 2009 NHERI 리포트 49호. 2009. 3. 25.
- 최경환 외, 2004, 「농작물재해보험의 단계별 확대방안」, C2004-1, KREI.
- Bielza Diaz-Caneja, M., C.G. Conte, F.J. Gallego Pinilla, J. Stroblmair, R. Catenaro and C. Dittmann, 'Risk Management and Agricultural Insurance Schemes in Europe', *JRC Reference Report*, IPSC, EU Commission, EUR-23943 EN, 2009.
- Boyer, Philippe, *The French System of Protection against the Risks of Farm Production and its Recent Evolution*, Department of Financial Affairs, Ministry of Agriculture and Fisheries, International conference on Agr. Insurance, Madrid, 2002. 5.
- Cordier, Jean, Antoine Erhel, A. Pindard, F. Courles, 'La Gestion des Risques en Agriculture de la Théorie à la mise en Œuvre : éléments de réflexion pour l'action publique', NEE No-30, pp.33-71 Ministère de l'agriculture et de la Pêche, 2008. 3.
- EU Commission, Agricultural Insurance Schemes, 'French Agricultural Insurance', EU Commission, 2008.12.
- Massias, Mathilde, *Agricultural Insurance and Risk Management in France*, Offices of Crédit and Insurance, Ministère de l'agriculture et de la Pêche, France, 2010.
- Ministère de l'agriculture et de la Pêche, *Latest Developments in Crop Insurance in France*, Bureau du Credit at de l'assurance, 2009.
- Ministère de l'agriculture et de la Pêche, 'La Situation de l'assurance Recolte en France', Madrid, 2006. 11
- Salmon, Yves, 'The French Agricultural Insurance Scheme'. Outlook Forum Washington D.C. 2013, 2. 22.
- Shynkarenko, Roman, Bureau du crédit et de l'assurance, 'Latest Developments in Crop Insurance in France', 2009

참고사이트

- (agriculture.gouv.fr/)
- (www.ffsa.fr/sites/jcms/p1_1028648/le-fonds-national-de-gestion-des-risques-en-agriculture)
- (agriculture.gouv.fr/assurance-recolte-calamites)
- (www.groupama.fr/?axis=3)