

# 일본의 농업경영수입보험 실시와 시사점

최 경 환 \*

## 1. 서론

2017년 11월 21일 일본 도쿄에서는 일본 농업보험 70주년을 기념하는 심포지엄이 개최되었다. 이 기념식에 참석한 1,000여 명의 관계자들은 농업보험 70년의 발자취를 되돌아보면서 성과와 공로를 자축하였다. 특히 이 자리가 의미 있었던 것은 그동안 실시해온 농업공제<sup>1)</sup>가 수확량 손실에 따른 손실만을 보상하였는데, 수확량 손실뿐만 아니라 가격하락에 의한 손실까지 보상하는 농업경영수입보험(수입보험<sup>2)</sup>)을 2019년 올해부터 새롭게 출범시키기로 하고 그 성공적인 추진을 위해 결의를 다지는 자리였기 때문이다. 일본 농업보험은 70주년을 계기로 획기적인 변화를 시도한 것이다.

일본정부는 그동안 수입보험을 도입하기 위한 준비를 체계적으로 해 왔으며, 드디어 올 1월부터 실시하게 되었다. 이번에 시작하는 일본의 수입보험은 품목 기준이 아니라 농가 기준이라는 점이 특징이다. 수입보험은 생산 통계와 가격 통계 및 세무 관련 통계자료가 풍부한 미국에서도 실시 규모가 미미한 상황에서 일본이 수입보험을 전격적으로 실시하는 것은 시사하는 바가 크고 앞으로 관심 있게 지켜볼 필요가 있다.

여기에서는 일본 수입보험의 추진 배경과 경과, 수입보험의 구조 및 수입보험 실시에 따른 농업공제제도의 변경내용을 살펴보고 시사점을 정리하기로 한다.<sup>3)</sup>

\* 한국농촌복지연구원 원장 (kyeong0820@gmail.com)

- 1) 일본의 기존 농업보험 명칭은 농업공제임. 일본의 농업보험은 처음에 3단계(공제-보험-재보험)의 위험분산 체계로 시작되었음. 시정촌 단위에서 농업인들이 농업공제조합을 결성하여 일부 위험(공제)을 조합 내로 분산하고, 나머지 위험(보험)을 현 단위로 분산하며, 최종적으로는 정부가 재보험을 부담하는 체계임. 농업인 입장에서 보면 공제이기 때문에 통상 농업공제라고 부름. 그러나 최근으로 오면서 농업공제조합들이 계속 통합되고 있고, 일본 정부에서도 위험분산의 광역화와 업무 효율화를 위해 현 단위로의 통합을 유도하고 있어 공제의 성격은 약화되고 있음.
- 2) 수입보험의 근거법인 농업보험법에서의 명칭은 농업경영수입보험임. 그러나 준비과정에서부터 수입보험이라는 용어가 사용되었고 통상적으로는 수입보험이라는 용어를 사용하고 있어 이 글에서도 수입보험이라는 용어를 사용함.

## 2. 기존 농업공제제도의 개요

2017년을 기준으로 70주년을 역산하면 일본의 농업공제는 1947년에 시작되었다. 이 때 그동안 개별적으로 실시되던 「가축보험법」(1929년 제정)과 「농업보험법」(1938년 제정)을 통합하여 「농업재해보상법」을 제정함으로써 오늘날의 농업재해보상제도(농업공제)의 출발점<sup>4)</sup>으로 삼은 것이다. 처음에는 벼와 맥류 및 잠견과 소 등 일부 품목에 한정되었으나 이후 부문별로 대상품목이 늘어나 현재는 주요 품목 대부분을 대상으로 하고 있다.

여기서는 수입보험에 대해 살펴보기 전에 먼저 현행 농업공제에 대해 개괄적으로 살펴보고자 한다. 수입보험의 실시 배경이 70여 년간 실시해 온 농업공제의 한계를 극복하기 위한 것이기 때문이다.

### 2.1. 공제사업 유형

농업공제에는 농작물공제, 밭작물공제, 과수공제, 가축공제 및 원예시설공제가 있다<표 1 참조>. 농작물공제는 논벼, 밭벼 및 맥류를 대상으로 한다. 이들은 식량작물로도 중요하고 농가의 주 소득원이었기 때문에 가장 먼저 대상품목이 되었으며, 일정 규모 이상 경작하는 농가는 의무적으로 가입해야 했다(당연가입제<sup>5)</sup>).

밭작물공제는 콩, 팥, 시금치 등 밭작물을 대상으로 하며, 과수공제는 밀감, 사과 등 과수를 대상으로 한다. 과수공제에는 과실의 수확량 감소를 보험대상으로 하는 수확공제와 과수 나무의 손상을 보험대상으로 하는 수체(樹體)공제가 있다. 가축공제는 소, 말, 돼지를 대상으로 하는데, 가축의 사망·폐용으로 인한 자산가치의 손실을 보전하는 사망폐용공제와 가축진료비를 보전하는 질병상해공제가 있다. 원예시설공제는 비닐하우스 등 원예시설의 손실을 보전하는 공제이며, 농업인의 선택에 따라 부대시설 및 시설 내 농작물도 보전대상으로 할 수 있다.

3) 이 글은 일본 농림수산성이 홈페이지에 게재한 농림수산성(2018.4), 농림수산성(2018.6a) 및 농림수산성(2018.6b)을 중심으로 정리한 것이며, 이외의 참고문헌은 해당하는 곳에 표기하였음.

4) 일본에서 농업보험에 관심을 가지기 시작한 것은 명치유신 시대까지 거슬러 감. 이에 대한 내용은 최경환(2010)에 정리되어 있음.

5) 수입보험 실시에 따라 임의가입제로 변경되었음(“5.1. 농작물공제의 당연가입제를 임의가입제로 변경”을 참조).

이상의 농작물공제, 밭작물공제, 과수공제, 가축공제 및 원예시설공제는 국가가 농가부담 보험료, 보험사무비 및 재보험 등을 지원하는 정책보험이다. 이 외에 건물이나 농기구를 대상으로 하는 임의공제가 실시되고 있는데, 보험료의 국고부담은 없다.

<표 1> 농업공제의 유형

공제사업	대상품목
농작물공제	논벼, 밭벼, 밀
가축공제	소, 말, 돼지
과수공제	온주밀감, 하밀감, 요깡, 지정감귤주), 사과, 포도, 배, 복숭아, 황도, 비파, 감, 밤, 매실, 자두, 키위, 파인애플
밭작물공제	시금치, 콩, 팥, 당근, 사탕수수, 사탕무, 차, 메밀, 스위트콘, 양파, 호박, 호프, 잠깐
원예시설공제	원예시설(부대시설, 시설내농작물을 포함)

주: 지정감귤이란, 팔삭(八朔), 뽕깡, 네이블오렌지, 분탄(文旦, 잠보아 Zamboa), 단깡, 산뽕깡(三寶柑, 淸見, 日向夏, 세미늘, 不知火, 河內晚柑, 유자(柚), 하루미, 레몬, 세도카, 愛媛果試제28호 및 甘平을 말함.

자료: 농림수산성(2018.4)

## 2.2. 대상사고

보험대상으로 하는 재해(사고)는 해당 품목의 수확량(자산)의 손실을 초래하는 대부분을 포함하고 있다. 농작물공제, 과수공제, 밭작물공제 및 원예시설공제는 수해, 한해, 냉해, 설해, 기타 기상상의 원인(지진, 분화를 포함)에 의한 재해, 화재, 병충해, 조수해 등을 대상으로 한다. 가축공제는 가축의 사망, 폐용, 질병, 상해를 대상사고로 한다.

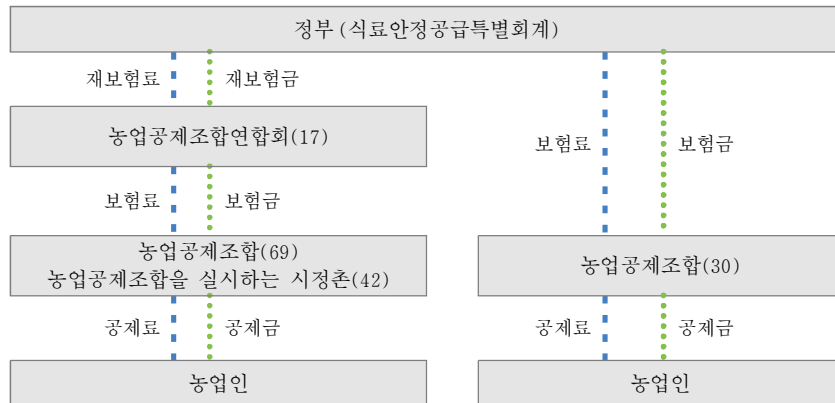
## 2.3. 사업운영체제

일본의 농업공제사업은 3단계(공제-보험-재보험)로 추진되고 있다. 시정촌 단위로 농업공제조합을 결성하여 조합원 간에 1차적으로 위험분산을 하고,<sup>6)</sup> 농업공제조합은 현(縣)단위 농업공제조합연합회와 보험관계를 형성하며, 현 연합회는 국가(농림수산성)와 재보험 관계를 형성하고 있다. 초창기부터 상당기간 동안 이러한 사업추진체계를 유지해 왔다. 그러나 농업인의 감소와 교통·통신의 발달 및 생활권의 광역화 등에 따라 농업공제조합의 합병이 급속히 추진되면서 농업공제조합은 크게 줄었으며, 국가에서는 현단위로의 통합을 목표로

6) 농업공제조합이 결성되지 않은 시정촌에서는 시정촌(행정기관)이 직접 공제업무를 담당함.

합병을 독려하고 있다. 현단위로 농업공제조합이 통합된 지역은 3단계 체제가 아닌 2단계(보험-재보험) 체제로 운영되고 있다. 2016년 현재 47개 도도부현 중 30개 현이 현단위로 통합된 상태이며<그림 1>, 계속 현단위로의 통합을 추진하고 있다.

<그림 1> 일본 농업공제의 운영체제



주: 청색선(---)은 상향 화살표, 녹색선(····)은 하향 화살표를 나타냄.  
 자료: 농림수산성(2018.4)

## 2.4. 국가 보조

농업인이 지불하는 보험료(공제료)의 평균 50%를 국가가 부담하고 있으며, 국가부담비율은 공제사업별 및 지역별로 약간 차이가 있다. 보험료 국가부담으로 인해 농업인이 부담하는 실질보험료 부담(보험료율)은 평균 2.2% 정도이다. 국가는 농업인이 부담하는 보험료 이외에 공제업무를 수행하는 농업공제단체의 사무비의 일부도 부담하고 있다.

## 3. 수입보험 추진 경과

### 3.1. 수입보험 도입 배경

농업공제는 그동안 농업인들이 각종 재해(사고)로부터 안심하고 영농에 종사할 수 있도록 하는데 크게 기여해 왔다. 그러나 농업 여건이 변화하면서 현행 농업공제의 농업경영 안전망으로서의 역할에 한계가 드러나기 시작했다. 첫째, 자연재해에 의한 수량 감소를 대상으로

하나, 가격 하락으로 인한 수입 감소는 대응할 수 없다. 시장개방으로 인한 농산물 가격변동이 심한 상황에서 수확량 보장만으로는 농업경영의 안정을 기하기 어렵게 되었다. 둘째, 대상품목도 수량을 확인할 수 있는 품목에 한정되어 있어 다수의 품목이 커버되지 못한다. 게다가 전국적으로는 공제대상 품목으로 되어있더라도 해당 지역(공제조합)에서 취급하지 않으면 보험에 가입할 수 없다. 셋째, 가입단위도 품목별로 되어 있어 농업경영 전체를 커버하지 못한다. 넷째, 손해평가를 필지별로 실시함으로써 많은 인력과 비용이 소모된다. 평가인력 자원이 줄어드는 상황에서 이러한 평가체계를 유지하기가 쉽지 않다(농림수산성 2018.6a).

한편, 농업의 성장 산업화를 피하기 위해서는 자유로운 경영 판단에 근거하여 수익성이 높은 신규 작물의 생산과 새로운 판로 개척 등에 도전하는 의욕적인 농업경영자들을 육성하고 지원할 필요성이 커졌다. 이러한 상황에서 수입보험제도는 의욕 있는 농업경영자의 안전망(Safety net)으로서 품목별 관점에서가 아니라 농업경영자별 수입(收入) 전체를 보고 종합적으로 대응할 수 있는 보험제도로 추진되었다.

### 3.2. 수입보험제도 도입 구상과 준비 작업<sup>7)</sup>

일본에서 수입보험에 관한 학술적 검토는 오래 전부터 이루어져 왔지만, 국가 차원에서 본격적으로 준비한 것은 2014년부터이다. 농림수산성이 예산을 확보하여 5,000개 농업경영체(개인 4,000, 법인 1,000)의 과거 7년간의 수입(收入) 자료를 수집하기 시작한 것이다. 수입보험은 농업경영체의 수입 파악이 기본이기 때문이다. 이 조사 결과를 토대로 2015년산(농업경영 실적)을 대상으로 타당성 조사(feasibility study)를 실시하였다. 전국에서 1,000개의 경영체(개인 750, 법인 250)의 협력을 얻어 도상연습을 실시하면서 기본설계의 실현 가능성, 문제점 및 타 제도와의 중복 문제 등을 검토하여 보완하였다.

이러한 사업화 조사와 아울러 제도적 근거 마련을 위한 작업도 진행되었다. 식료·농업·농촌 기본계획(2015.3.31.)에 후계자의 경영소득안정대책 추진의 일환으로 수입보험제도를 검토한다는 내용이 포함되었으며, 2016년 11월 '농업경쟁력 강화프로그램'에서 이것이 구체화되었다. 이를 법적으로 뒷받침하기 위해 2017년 6월 「농업재해보상법」의 일부를 개정하였다.

7) 최경환(2018.8: 49~50)

법률 명칭까지 「농업보험법」으로 바꾸는 획기적인 개정으로 지금까지 실시해온 농업공제제도도 많은 변화가 불가피하게 되었다. 개정된 법률은 2018년 4월 1일부터 시행되고, 수입보험은 2019년 1월부터 시작되었다.

## 4. 수입보험제도의 내용

### 4.1. 대상자

#### (1) 대상자

수입보험은 농업인별 수입(收入) 감소를 보전하는 것이므로 농업인 개개인의 수입을 정확히 파악할 필요가 있다. 이 때문에 수입보험은 청색신고(靑色申告)를 하고 경영관리를 적절히 시행하고 있는 농업인(개인·법인)을 대상으로 한다.

일본에서 소득세를 신고하는 방법은 청색신고와 백색신고의 두 가지가 있다. 「국세통칙법」(1962년 법률 제66호)에는 ① 소득세는 소득이 있는 개인, 법인세는 모든 법인에 대해 판매금액 등을 기재한 확정신고서의 제출 의무, ② 거래 내용을 기장한 장부·서류의 작성 의무 및 일정 기간의 보존 의무, ③ 국세청 등의 직원에 의한 장부, 서류 및 기타 물건의 검사, ④ 부정행위에 의해 세(稅)를 면한 자 등에 대한 벌칙 등의 규정이 있다. 청색신고는 복식부기 원리에 따라 소득 관련 장부를 작성하고 그 결과를 국세청에 신고하며, 관련 장부를 일정 기간 보관하게 되어 있다. 백색신고는 청색신고에 비해 장부 작성이 간단하다.

수입보험에서 청색신고하는 농업인을 대상으로 하는 것은 ① 소득(수입)이 누락 없이 신고되고, 증거가 되는 세무관련 서류도 일정기간 보존되며, ② 백색신고와 달리 복식부기 등이 의무적으로 되어 있어 장부의 신뢰도가 높으며, ③ 복식부기를 하면, 손익계산서, 대차대조표 등이 적절히 작성되고, 농업인의 경영관리능력의 향상에 기여함과 아울러, 금융기관으로부터 용자를 받는 것도 용이하기 때문이다. 한마디로 수입 파악을 정확히 할 수 있다.

청색신고를 하고 있다고 하더라도 기준수입을 설정할 때 평균적인 수입을 적절히 파악하기 위해 청색신고를 5년간 계속하고 있는 농업인을 기본으로 한다. 단, 수입보험을 처음 시작하는 상황이기 때문에 청색신고(간이방식을 포함) 실적이 가입신청 시에 1년분만 있으면 가입할 수 있도록 하고 있다. 이 때 5년간의 청색신고 실적이 있는 자와 없는 자의 차이를

고려하여 보험방식의 보상한도액의 상한은 청색신고의 실적에 따라 <표 2>와 같이 단계적으로 인상한다.

<표 2> 청색신고 실적 기간별 보험방식 보상한도액

가입신청 시의 청색신고 실적	보험방식의 보상한도액의 상한
1년	기준수입의 70%
2년	기준수입의 75%
3년	기준수입의 78%
4년 이상 <sup>주)</sup>	기준수입의 80%

주: 보험기간 개시 후에 얻어지는 가입신청 연도분의 실적과 아울러 5년 이상이 됨.  
자료: 농림수산성(2018.6a)

청색신고에는 '정규 부기'와 '간이방식'이 있다. 이 구분은 필요한 서류와 장부의 차이를 기준으로 한다. 정규 부기는 복식부기 원칙에 따라 분개장, 총계정원장, 손익계산서, 대차대조표 등을 작성하여 제출하고 일정기간 보관해야 한다. 간이방식은 정규 부기까지는 요구하지 않지만, 백색신고에서는 요구되지 않는 현금출납장, 매출장부, 매입장부, 고정자산대장을 정비하고, 매일의 거래를 잔고까지 기장해야 한다.

청색신고 권장을 위해 특례가 주어지고 있다. 하나는 청색신고특례공제로 '정규 부기'의 경우는 65만 엔을, '간이방식'의 경우는 10만 엔을 소득으로부터 공제받을 수 있다. 또한 손실의 이월(繰越)과 환입(繰戻)이 가능하다. 손실액을 익년(翌年) 이후 3년간(법인은 9년간)에 걸쳐 이월하고, 각 연도분의 소득으로부터 공제받을 수 있다. 이월과 반대로, 손실액을 전년에 환입하고, 전년분 소득세를 환급 받는 것도 가능하다.

## (2) 수입의 파악방법

수입의 파악방법은 ① 농업인이 자기신고에 의해, 농산물의 판매금액 등을 기재한 가입신청서와 보조 양식(청색신고서의 판매금액을 농산물의 종류별로 구분하기 위한 서류)과 함께 청색신고서 등의 세무관련 서류를 제출하면, ② 실시주체(전국연합회)가 제출서류의 내용을 검토하는 것이다.

## 4.2. 대상수입

수입보험제도에서는 농업인 자신이 생산하고 있는 농산물의 판매수입 전체를 대상으로 한다. 농업경영 과정에서의 소요 비용은 개인에 따라 다르고, 고액의 기계를 구입한 경우 적절한 비용 계산이 어렵기 때문에 ‘소득’이 아닌 ‘수입’을 대상으로 한다.

한편, 농업인 중에는 6차산업화에 집중하여 농산물 가공품을 제조하여 판매하는 자도 증가하고 있지만, ① 가공품은 농산물 이외의 원재료의 가중치가 매우 큰 경우도 있고, ② 농업을 하지 않고 가공만 하는 사업자와의 형평성 문제도 있기 때문에 가공품에 대해서는 판매수입에 포함하지 않는다. 다만, 농업인이 자신이 생산한 농산물을 간단히 가공한 것에 대해서는 판매수입에 포함한다.

예를 들어 정미(精米), 모찌, 황차(荒茶), 완성차, 매실장아찌(우메보시), 다다미거죽, 곱감, 건표고 및 우유 등은 판매수입에 포함된다. 또한 자신이 생산한 농산물을 사업소비로 하는 경우에는 조세체계에서와 마찬가지로 농산물을 판매했다고 보고 그만큼을 농산물의 판매수입에 포함시킨다. 재고에 대해서도 조세체계에서와 마찬가지로 농산물의 판매수입에 포함시킨다. 그러나 보조금은 정책판단으로 개폐되고 보험에는 관련되지 않기 때문에 판매수입에 포함되지 않는다. 단, 비용 할인을 보전하는 밭작물 직접지불교부금(맥, 대두 등), 감미자원작물교부금(사탕수수), 전분원료용고구마교부금 및 가공원료유생산자보급금의 수량불(數量拂)에 대해서는, 실제로 판매수입과 동등하게 취급되고 있으므로 판매수입에 포함시킨다. 이상의 내용을 종합하면 농산물 판매수입은 아래와 같이 산정된다.

$$\text{농산물 판매수입} = \text{농산물 판매금액} + \text{사업소비금액} + (\text{기말재고금액} - \text{기초재고금액})$$

## 4.3. 대상요인

### (1) 대상요인

농업인은 농업경영을 영위하는 과정에서 자연재해와 시장 환경의 변화 등 다양한 리스크에 직면한다. 따라서 수입보험제도에서는 자연재해에 의한 수량 감소에 덧붙여, 가격 하락 등 농업인의 경영노력으로는 피할 수 없는 수입 감소를 보상 대상으로 한다. 그러나 경작 포기나 거래처와 결탁한 의도적인 염가 판매 등으로 발생한 수입 감소는 보상 대상으로 하지 않는다.



## (2) 보험금의 부정수급방지책

수입보험제도의 적절한 운영을 위해서는 보험금의 부정수급을 방지하는 것이 필요하다. 이를 위해, ① 농업인은 재해 등의 사고발생 시에 실시 주체에게 사고발생 사실을 통지함과 아울러 증거(농작업 일지 등)를 보존하고, ② 실시 주체는 필요에 따라 현지조사 등으로 확인을 한다. 또한 농업인측에 ① 부정(不正)이 있는 경우 면책(免責)으로서 보험금을 지불하지 않는 외에 ② 중대한 부정이 있는 경우에는 다음 해부터 가입을 금지한다.

구체적으로 농업인이 보험금을 받을 수 없는 경우를 열거하면 ① 가입신청 시에 이미 재해로 피해를 입은 농산물이 있는 등 수입 감소가 예상되는 사유가 있는 것을 통지하지 않고, 가입신청서 등에 사실과 다른 기재를 한 경우, ② 보험료를 납부기한까지 납부하지 않은 경우, ③ 농작업 일지의 작성·보존이나 영농계획의 변경 통지를 하지 않은 경우, ④ 경작 포기나 의도적인 염가 판매를 행하는 등 농업인이 통상적으로 하는 농업경영 노력을 태만한 경우, ⑤ 사고발생 통지를 태만한 경우 등이 해당된다.

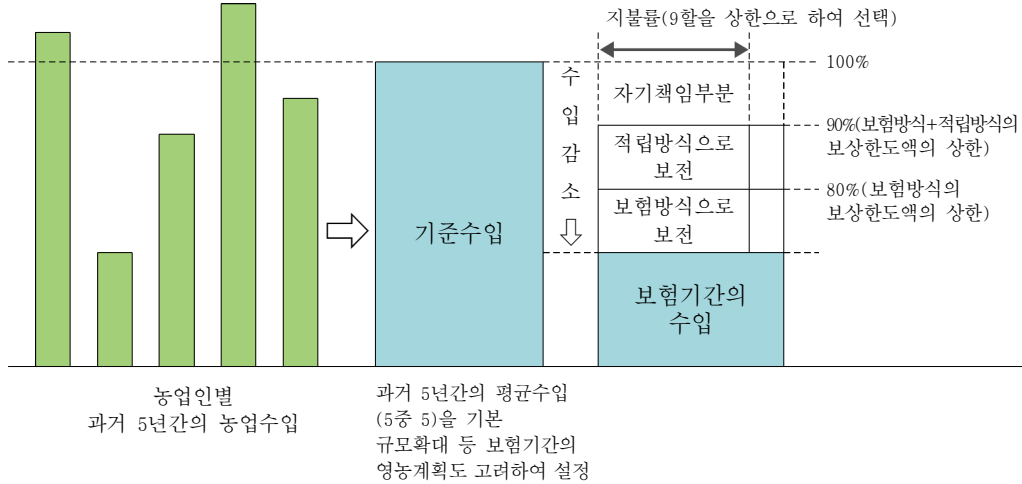
## 4.4. 보상내용

보험금 지급의 기준이 되는 기준수입은 농업인별 과거 5년간의 평균수입(5중 5)을 기본으로 하고, 보험기간의 영농계획도 고려하여 설정한다.

농업인에 대한 수입보험의 보전금<sup>8)</sup>은 보험기간의 수입이 기준수입의 9할(보상한도액)을 밑도는 경우에, 밑도는 금액의 9할(지불률)에 대해 「소멸되는 보험방식(보험금)」과 「소멸되지 않는 적립방식(특약보전금)」을 조합하여 보전된다. 이를 그림으로 설명하면 <그림 2>와 같이 된다. 여기에서는 농업인이 5년 이상의 청색신고실적이 있고, 보험방식과 적립방식에 가입한 경우를 상정하고 있다.

8) 보전금(補填金)은 보험방식의 보험금과 적립방식의 특약보전금으로 구분됨. 적립방식은 특약 형태로 농업인의 선택에 따라 가입할 수도 있고 가입하지 않을 수도 있음. 즉, 보전금은 보험금과 특약보전금을 포괄하는 용어임.

<그림 2> 수입보험제도의 보전방식



주: 5년 이상의 청색신고실적이 있는 경우의 예시  
 자료: 농림수산성(2018.6a)

### (1) 기준수입

보전 기준이 되는 기준수입은 농업인별 과거 5년간의 평균수입(5중 5)을 기본으로 한다. 단, 농업인<sup>9)</sup>이 ① 경영면적을 확대하는 경우 과거의 단위면적당 평균수입 및 보험기간의 경영면적을 이용하여 상향 조정하고, ② 과거의 수입에 상승 경향이 있는 경우 과거 5년간의 평균수입 및 각 연도의 수입 상승 경향의 평균치를 이용하여 상향 조정하며, ③ 경영면적을 축소하는 경우나 단수·단가가 낮은 작물로 전환하는 경우에는 이들을 감안하여 하향 조정하되, 객관적인 산정 툴(tool)을 이용하여 산정한다.

### (2) 보전방식

보험료가 경영에서 과도한 부담이 되지 않도록 하기 위해, '소멸되는 보험방식'과 '소멸되지 않는 적립방식'이 조합되도록 한다. 적립방식에 가입할지 여부는 농업인이 스스로 선택할 수 있다.

9) 농업인 개인만이 아니라 법인도 해당되며, 일본에서는 이들을 통칭하여 '농업자'라고 표현함.

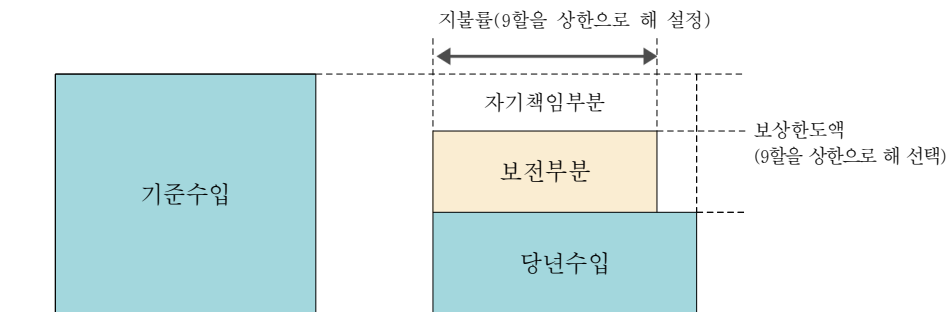
### (3) 보상한도액 및 지불률

수입보험에서는 보험기간의 수입이 기준수입의 9할 수준(5년 이상의 청색신고가 있는 경우의 보상한도액의 상한)을 밑도는 경우에, 밑도는 금액의 9할(지불률)을 상한으로 하여 보전금을 지불한다.

수입보험은 농업인 개개인의 수입에 착안한 구조이기 때문에, 기준수입을 조금이라도 밑도는 경우에 보전하는 것으로 하면, 매년 상당수의 농업인에게 보전이 이루어지게 되어 사무비가 증가하고 보험료도 높아지는 문제가 있어 보상한도액을 설정한다(이는 농업공제에서도 마찬가지이다).

또한 수입보험은 농업공제와 달리 자연재해 이외에 의해 발생하는 수입 감소도 보상 대상으로 하기 때문에, 보험기간의 수입이 보상한도액을 밑도는 것이 명확할 때, 이후의 경영노력을 태만히 하는 도덕적 해이를 방지할 필요가 있어, 보상한도액 중 지불을 받는 보전금의 비율, 즉 지불률을 설정한다.

<그림 3> 수입보험제도에서의 보상한도액과 지불률



자료: 농림수산성(2018.6a)

보상한도액 및 지불률은 농업인이 보험료 부담을 감안하여 보상내용을 선택할 수 있도록 하기 위해 다음과 같이 여러 가지의 선택지를 설정한다.

- ① 보험방식의 보상한도액은 기준수입의 80%(5년 이상의 청색신고실적이 있는 경우)를 상한으로, 70%, 60%, 50%의 4가지
- ② 적립방식의 보상은 기준수입의 10% 또는 5%의 2가지
- ③ 지불률은 90%를 상한으로, 80%, 70%, 60%, 50%의 5가지

그러나 지불률에 대해서는 보험방식과 적립방식을 개별적으로 선택할 수 있지만, 적립방식의 지불률은 보험방식의 지불률 이하의 비율에서만 선택하도록 하고 있다.

#### (4) 보험료·적립금

농업인이 수입보험에 가입하면 보험료와 적립금을 납부하게 된다. 수입보험에서의 보험료·적립금은 농업인의 농업경영 전체에 착안하여 수입감소를 보전하는 것이기 때문에 모든 경영체가 공통으로 설정한다.

한편, 수입 감소가 발생하지 않도록 노력하는 우량 경영체가 가입하기 쉬운 구조로 하기 위해서는 수입 감소가 빈발하는 자와 그렇지 않은 자의 형평성을 유지할 필요가 있다. 이를 위해 보험료는 위험단계별로 설정하고, 보험금의 수령이 적은 자의 보험료율은 단계적으로 내리는 구조로 한다.

구체적으로 살펴보면 보험료 표준율을 중심으로 하여 상하 10구분(전체 21구분)의 보험료율을 설정하고, 최저구분 '-10'의 보험료율은 구분 '0'(보험료 표준율)의 5할 수준으로 한다. 보험료 표준율은 보험방식의 보상한도가 높으면 높게 설정되고 보상한도가 낮으면 낮게 설정된다<표 3>.

농업인별로 보험료율을 적용하는 순서는 다음과 같다. 먼저, 가입 1년째는 구분 '0'의 보험료율을 적용한다. <표 3>은 보험방식의 보상한도가 80%인 경우의 보험료율을 보여주고 있는데, 구분 '0'의 보험료율은 1.080%이다. 다음에, 가입 2년째 이후는 가입자별로 보험금의 수취실적을 기준으로 손해율(보험금 ÷ 보험료)을 계산하고, 손해율의 크기에 따라 보험료율의 위험단계를 상하로 조정하여 해당하는 단계(구분)의 보험료율을 적용한다. 보험금의 수취가 없으면 기본 1단계씩 내려간다(10년에 반액 수준이 된다). 반대로 보험금의 수취가 있으면 단계는 올라가지만, 가입자의 부담이 극단적으로 증가하지 않도록 연간 최대 3구분 상향까지로 제한한다.

보험료에 대해서는 50%, 적립금에 대해서는 75%의 국고보조가 있다.

&lt;표 3&gt; 보상한도별 보험료율 및 위험단계별 보험료율

보상한도별 보험료율		위험단계별 보험료율 (보험방식의 보상한도 80%인 경우)	
보험방식의 보상한도	보험료율(국고보조 후)	위험단계 구분	보험료율(국고보조 후)
80%	1.080%	10	2.574%
78%	0.953%	9	1.578%
75%	0.792%	8	1.522%
70%	0.587%	7	1.467%
60%	0.335%	6	1.412%
50%	0.212%	5	1.356%
		4	1.301%
		3	1.246%
		2	1.190%
		1	1.135%
		0	1.080%
		-1	1.024%
		-2	0.969%
		-3	0.913%
		-4	0.858%
		-5	0.803%
		-6	0.747%
		-7	0.692%
		-8	0.637%
		-9	0.581%
		-10	0.540%

자료: 농림수산성(2018.6a)

#### 4.5. 가입·지불시기

수입보험의 가입 및 지불 시기는 조세제도와 맞추어 간소하게 함으로써 농업인에게 간단하고 비용이 들지 않도록 한다.

##### (1) 보험기간

수입보험제도의 수입 산정기간은 조세제도의 수입 산정기간과 일치시키기 위해 개인의 경우는 1월~12월, 법인의 경우는 사업연도(각 법인이 설정)의 1년간으로 한다.

## (2) 가입 시기

사고가 있기 때문에 가입한다는 식의 도덕적 해이를 방지하는 관점에서 원칙적으로 보험기간 개시 전까지 가입신청을 하고, 보험료·적립금을 납부할 필요가 있다. 따라서 수입보험에 가입하려는 농업인은 사업실시 주체의 사무처리 등에 필요한 기간을 고려하여 원칙적으로 매년 11월까지(법인은 사업연도의 1개월 전까지) 가입신청을 하고, 보험기간 개시 전까지 보험료·적립금·사무비를 납부한다. 다만, 보험료·적립금은 분할납부도 가능하다.

## (3) 보전금 지불 시기

수입보험에서는 확정신고 후 보험기간의 수입을 세무관련 서류에 의해 확인할 필요가 있으며, 수입 감소의 보전금 지불은 보험기간 종료 후의 소득세 신고 후(개인은 익년 3월~6월)로 한다. 단, 손해 발생부터 보전금 지불까지 사이의 자금 상환(회수)에 대응하기 위해 사업실시 주체가 재해 등에 의해 상당한 수량 감소가 발생할 것이 예견되는 경우에는 필요에 따라 무이자 융자를 실시한다.

## 4.6. 실시주체

수입보험의 업무를 정확하고 효율적으로 운영하기 위해서는 사업실시 주체가 이를 감당할 요건을 구비하는 것이 중요하다. 일본 정부는 수입보험 사업실시 주체의 구비 요건을 다음과 같이 설정하고 실시 주체를 선정하였다. 첫째, 사업실시 주체는 전국을 커버할 수 있는 사업 영역을 보유하고 있어야 한다. 수입보험의 가입(대상)자는 모든 판매농가는 아니며, 청색신고자로서 지역별로 가입자수가 편중될 가능성이 있기 때문에, 모집단을 안정적으로 확보함과 아울러 위험분산을 위해서는 사업영역은 될 수 있는 한 광역일 필요가 있다. 둘째, 중립적인 입장에서 사업을 실시할 수 있어야 한다. 보험사업을 공정하게 운영하기 위해서는 가입자의 농산물 가격형성과 판매 등에 관여하는 등, 가입자의 수입에 영향을 미치지 않는 중립적인 입장일 필요가 있다. 셋째, 보험업무에 관한 노하우를 가지고 있어야 한다. 보험계약의 체결, 보험료의 산정·징수, 손해의 사정, 보험금의 지불 등의 보험업무에 관한 노하우를 보유할 필요가 있다. 넷째, 농업에 관한 지식을 가지고 있어야 한다. 농업인에 대해 가입을 촉진할 필요가 있으며, 손해발생 시에 가입자의 영농행위가 적절히 이루어지고

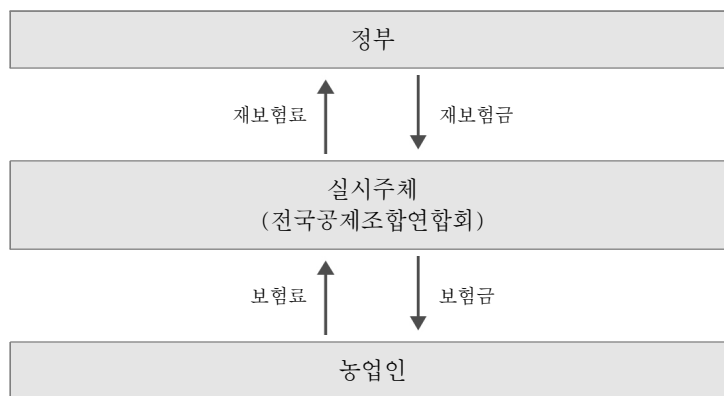
있었는지를 확인하는 것에서부터, 농산물의 종류별 재배방법 등 농업에 관한 기본적인 지식을 가지고 있을 필요가 있다.

이러한 관점에서 실시주체는 전국을 구역으로 하는 농업공제조합연합회(전국연합회)로 결정하였다. 전국연합회는 농업공제조합, 시정촌 등에게 수입보험의 가입신청의 접수, 보험금 지불 등의 절차에 관한 업무를 위탁할 수 있도록 했다. 또한, 농업인에 대한 서비스 향상을 도모하기 위해, 전국연합회는 민간손보회사와 국가 등과도 적극적으로 기술적인 협력을 도모하도록 하고 있다.

#### 4.7. 정부재보험

농업공제와 어업공제 등 타 정책보험의 경우, 보험책임의 일부를 정부에게 전가하는 「정부재보험」이 설치되어 불가항력적인 대손실 발생 시는 정부재보험이 발동하여 농업인에게 확실하게 공제금이 지불되게 되어 있다. 수입보험에 대해서도 불가항력적인 대손실 발생 시 농업인에게 확실하게 보험금이 지불되도록 하기 위해 정부재보험을 설치한다<그림 4>.

<그림 4> 정부재보험 실시 체제



자료: 농림수산성(2018.6a)

수입보험의 추진체계는 <그림 4>처럼 보험-재보험의 2단계 구조이다. 전국연합회는 전국의 농업인을 대상으로 수입보험 가입 신청을 받고, 보험금을 지불한다. 즉, 위험분산을 전국적으로 하는 것이다. 예측하지 못한 대규모 수입 손실이 발생하여 전국연합회 수준에서

보험금 지불능력이 부족한 상황에 대비하여 전국연합회는 정부에 재보험을 들고 정부는 대규모 수입 손실 발생 시 재보험금을 지불하게 된다. 이는 앞에서 살펴본 기존 농업공제의 3단계와 다른 점이다.

#### 4.8. 유사 제도와의 관계

현재 일본에서는 수입보험처럼 수입 감소를 보전하는 유사한 기능을 갖는 제도들이 다양하게 실행되고 있다. 농업공제를 비롯하여 수입감소영향완화대책, 채소가격안정제도 및 육용우비육경영안정특별대책사업 등이 이에 해당한다<표 4 참조>.

수입보험과 유사제도와의 관계에 대해서는 각 제도의 대상자, 보상내용 등이 상이하지만, 국비의 이중 지원을 피하고, 농업인이 각자의 경영형태에 적절한 안전망(safety net)을 이용할 수 있도록 하기 위해 농업인이 선택 가입하는 것으로 한다<그림 5 참조>. 단, 수입 감소만이 아닌 비용 증가도 보전하는 육용우비육경영안정특별대책사업의 대상인 육용우, 육용자우, 육용돈, 계란은 수입보험의 대상품목으로는 하지 않고, 그들과 타 품목과의 복합경영을 하고 있는 경우에는 다른 품목만 수입보험의 대상으로 한다.

<표 4> 수입감소를 보전하는 기능을 갖는 유사제도

제도명	대상품목	대상자	보전내용	
농업공제	농작물공제	논벼, 맥, 밭벼	대상품목의 생산·판매를 하는 자	수량(收量) 감소를 보전
	밭작물공제	고구마, 콩, 팥 등 13종류		
	과수공제	감귤, 사과, 포도 등 16종류		
	가축공제	소, 말, 돼지	대상 가축의 생산·판매를 하는 자	수량감소(가축의 사망·폐용)를 보전
수입감소영향완화대책 (나라시대책)	쌀,麥, 콩, 사탕수수, 전분원료용 고구마	인정농업인 집락영농 인정신규취농자	수입감소를 보전	
채소가격안정제도	채소	채소의 계획적인 생산·출하에 종사하는 자(지정산지 등)	가격하락을 보전	
골풀·다다미농가 경영소득안정화대책	다다미거죽(疊表)	골풀·다다미거죽의 생산·판매를 하는 자	가격하락을 보전	
육용우비육경영안정 특별대책사업	비육우	비육우의 생산·판매를 하는 자	판매가격과 생산 코스트의 차를 보전	



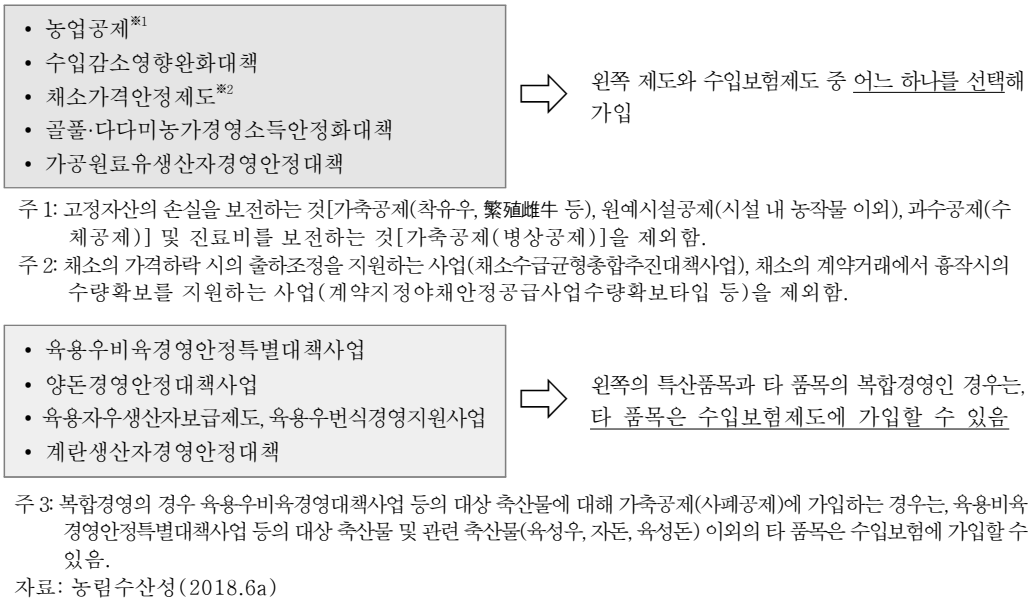
(계속)

제도명	대상품목	대상자	보전내용
양돈경영안정 대책사업	양돈	육돈의 생산·판매를 하는 자	판매가격과 생산 코스트의 차를 보전
육용자우생산자보급금제도, 육용우번식경영지원사업	육용자우	육용자우의 생산·판매를 하는 자	판매가격과 생산 코스트의 차를 보전
계란생산자 경영안정대책	계란	계란의 생산·판매를 하는 자	가격하락과 코스트 증가 등을 보전
가공원료유 생산자 경영안정대책	가공원료유	가공원료유의 생산·판매를 하는 자	가격하락을 보전

주: 농업공제 중 고정자산의 손실을 보전하는 것[가축공제(착유우, 繁殖雌牛 등), 원예시설공제(시설 내 농작물 이외), 과수공제(수채공제)] 및 진료비를 보전하는 것[가축공제(병상공제)]은 수입감소를 보전하는 것은 아니며, 수입보험과 기능이 중복하지 않기 때문에 본 표에는 포함하지 않음.

자료: 농림수산성(2018.6a)

<그림 5> 유사제도와와의 관계



## 5. 기존 농업재해보상제도(농업공제)의 수정

수입보험이 실시되면서 기존 농업공제제도에는 많은 변경이 불가피하다. 농업공제나 수입보험 모두 국가가 적극 관여하는 정책보험이기 때문에 동일 사안에 대해 중복 지원되는 것은 피해야 하기 때문이다. 나아가 장기적으로는 수량 감소와 가격 저하로 인한 수입 감소를

보장하는 수입보험의 가입을 촉진할 필요가 있다는 관점에서도 기존의 농업공제제도는 수정될 필요가 있다. 이번 수입보험 도입 작업을 진행하면서 동시에 농업공제제도의 수정 작업도 대대적으로 이루어져 그동안 제기되었던 문제들을 많이 해소하는 기회가 되었다.

### 5.1. 농작물공제의 당연가입제를 임의가입제로 변경

지금까지 농작물공제(논벼, 밭벼, 맥류)는 대상 품목별로 일정 규모 이상 경작을 하는 자는 가입이 의무적으로 되어 있었다(당연가입제). 이는 농업공제제도의 창설 당시(1947년) 국가가 「식량관리법」 하에서 미맥(米麥)을 전량 매입, 관리하고, 미맥의 재생산을 확보하고 있어 재해 입은 농업인의 손실 보전에 대해서도 일률적으로 대응할 필요가 있었기 때문이다. 그렇지만, 70여 년이 지난 지금 상황은 크게 바뀌었다.

쌀(米)은, ㉠ 생산자 수가 꾸준히 감소함과 아울러, 생산금액도 최고 시(1984년)와 비교해 약 4할 수준으로 감소하고, 농업총생산액에서 차지하는 쌀(米)의 비율도 34%에서 17%로 낮아졌으며, ㉡ 생산 및 유통 구조도 1995년에 전량 관리의 「식량관리법」이 폐지되고, 현재는 「식량법」 하에서 농업인·농업인단체가 자유로이 판매할 수 있고, ㉢ 2013년 12월의 쌀 정책 개혁에 의해 생산조정이 수정되어, 2018년산부터 행정에 의한 생산수량 목표의 배분에 의존하지 않더라도, 국가가 책정하는 수급 전망 등을 토대로 하여 생산자나 집하업자단체가 중심이 되어 원활히 수요에 대응한 생산을 할 수 있는 상황으로 바뀌는 등, 당연가입제 도입 시와는 상황이 크게 변화하고 있다.

맥류(麥類)도 ㉣ 생산자수가 크게 감소함과 동시에 생산금액도 1985년과 비교해 약 1/4의 수준으로 하락하고, 농업총생산액에서 차지하는 맥류(麥類)의 비율도 1.7%에서 0.5%로 저하하고 있으며, ㉤ 생산 및 유통 구조도 1995년에 「식량관리법」이 폐지되고, 「식량법」 하에서 농업인·농업인단체가 자유로이 판매할 수 있게 되어 있는 등 당연가입제 도입 시와는 상황이 크게 변화하고 있다.

한편, 리스크에 대한 대비책인 수입감소영향완화대책(나라시대책)이나 육용우비육경영안정특별대책 등의 여타 경영안정대책은 농업인이 창의력을 발휘하여 경영을 전개할 수 있도록 전부 임의가입제로 되어 있다. 또한 이번에 새롭게 실시하는 수입보험제도도 임의가입제로 하고 있다. 이러한 상황을 근거로 농작물공제의 당연가입제는 식량관리법이 폐지되는

등 제도 자체의 전제가 변화하고 있는 것과 아울러, 수입보험제도 등의 경영안정대책이 모두 임의가입제로 되어 있으므로 임의가입제로 변경한다.<sup>10)</sup>

그러나 농작물공제 외에 밭작물공제와 과수공제의 가입을 촉진하기 위해, ① 집단으로 모여 농업공제에 가입할 수 있는 방식(농업공제자격단체)의 요건을 완화(경리 일원화 요건을 철폐)하고, ② 전상쇄방식 및 재해수입공제방식<sup>11)</sup>의 대상자를 확대하여 농업협동조합으로부터 건조조제시설의 계량 결과나 출하자료의 제공을 받을 수 있는 자에 덧붙여, 농업협동조합 이외 건조조제시설의 계량 결과나 청색신고서 등에서 수확량 확인이 가능한 자를 추가하며, ③ 자동계속특약<sup>12)</sup>을 모든 공제사업으로 확대한다.

## 5.2. 수확공제(농작물공제, 밭작물공제, 과수공제)의 인수방식 변경

농작물공제, 밭작물공제 및 과수공제에서는 보상 단위 및 손해평가 방법이 상이한 복수의 인수방식 중에서 농업인이 선택하게 되어 있다<표 5 참조>. 이 중에서 일필방식 및 과수원단 위방식은 모든 피해 포장의 수확량을 현지에서 조사하기 때문에, ① 농업공제조합 조합원인 다수의 농업인이 손해평가원(14.3만 명<sup>13)</sup>)으로 조사하고 있지만, 농업인 감소와 고령화로 이러한 조사방식이 어려워지고, ② 이 방식은 사무비용이 많이 들기 때문에 농업인이 부담하는 부과금도 공제료와 비교해 비율이 높으며, ③ 보상단위가 포장별이고, 농업인의 경영 전체로서의 수확량 감소를 커버하지 않기 때문에 경영안정 측면에서 충분한 보상이 되지 않는 경우가 있다.

한편, 수입감소영향완화대책이나 미국의 수량보험의 일부에서는 지역의 통계단수 등의 객관적 지표를 이용함으로써 현지조사를 하지 않고 손해 평가를 효율적으로 수행하고 있는 사례가 있다.

또한 과수공제에서는 특정 자연재해에 의한 손해만을 보상대상으로 함으로써 공제료 부담을 억제하는 특정위험방식이 있지만, ① 손해 평가에서 수확량 감소를 대상으로 하는 자연재해에 의한 것인지 여부를 판정할 필요가 있어 사무비가 크게 발생하고<sup>14)</sup> ② 최근에는

10) 농작물공제 당연가입제의 임의가입제로의 변경에 대한 검토는 오래전부터 있었으나 결론을 내리지 못하다가 이번에 수입보험 실시를 계기로 변경함(농업재해보상제도검토회보고서 2002년 12월)(농림수산성 2018.4).

11) 이들에 대한 설명은 <표 5>의 '주'를 참조.

12) 농업공제의 가입자로부터 해제의 의사표시가 없을 때는 다음의 공제책임기간에 대해서도 공제관계의 갱신 신청이 있었던 것으로 취급한다는 취지의 특약을 말함.

13) 2016년 기준임.

전례 없는 재해가 발생하는 가운데, 보상대상 외의 자연재해에 의해 손해를 입는 사례도 많아지고 있다.

<표 5> 인수방식의 개요

인수방식	지불기준	보상단위	손해평가방법
일필방식 과수원단위방식	수확량 감소	포장	현지조사
반상쇄방식	수확량 감소	농업인	현지조사
전상쇄방식	수확량 감소	농업인	출하자료
재해수입공제방식	수확량 감소 및 생산금액 감소	농업인	출하자료

주: 일필방식 및 과수원단위방식: 포장별로 수확량이 일정비율 초과 감소한 경우에 공제금을 지불  
반상쇄방식: 농업인별로 피해포장의 감수량의 합계가 일정비율을 초과한 경우에 공제금을 지불  
전상쇄방식: 농업인별로 수확량의 합계가 일정비율을 초과하여 감소한 경우에 공제금을 지불  
재해수입공제방식: 농업인별로 수확량이 감소한 경우에 생산금액의 합계가 일정비율을 초과하여 감소한 경우에 공제금을 지불

자료: 농림수산성(2018.4)

아울러, 농작물공제에서는 농업인이 공제료 부담을 감안하여 보상금액을 선택할 수 있도록 공제금의 발동기준이 되는 보상비율이 복수로 설정되어 있지만, 발작물공제와 과수공제에는 보상비율이 한 종류만므로 되어 있어 선택의 여지가 없다.

이러한 상황을 토대로 수확공제는 다음과 같이 수정된다.

### ① 인수방식

가. 일필방식 및 과수원단위방식은 농업인에 의한 손해 평가와 소위 '평예(坪刈)'에 의한 사정(査定)방식 등은 장래에는 지속되기 어려운 상황이기 때문에 효율적인 사업집행에 의한 농업인의 부담경감을 위하여 2021년산까지(대재해 등의 경우는 1년 또는 2년 연장) 폐지한다.

이때, 농작물공제의 전상쇄방식, 반상쇄방식 및 재해수입공제방식에 농업인의 선택에 따라 수확량의 감소가 50% 이상인 포장에 대해 평예(坪刈)등을 하지 않고 50% 감수로 간주하여 공제금을 지불하는 '일필반손특례'를 설정하여 종래 일필방식에

14) 특정위험방식 이외의 현지조사는 수확기에만 하지만, 특정위험방식의 현지조사는 재해 발생 시마다 하고 수확기에도 해야 하므로 번거롭고 추가 비용도 발생함.

가입해 있던 자가 원활히 이동할 수 있도록 한다. 또한 반상쇄방식에서 실시하고 있는 모든 피해포장의 현지조사에 대해서도 효율적인 사업집행에 의한 농업인의 부담경감을 위하여 농가신고발취조사<sup>15)</sup>로 변경한다. 그 다음에 비용이 들지 않는 방법으로 통계 데이터를 이용하여 공제금을 지불하는 지역인덱스방식<sup>16)</sup>을 신설한다. 나. 과수공제의 특정위험방식은 농업인이 장래 발생할 리스크를 예견하는 것이 어렵기 때문에 보상의 종합화를 기하기 위해 2021년산까지 폐지한다. 다. 또한 발작물공제의 꾀 및 강남콩에 대해서는 농업인에 대한 서비스 향상을 위하여 현행의 반상쇄방식에 추가하여 전상쇄방식을 도입한다.

## ② 보상비율

발작물공제 및 과수공제의 보상비율은 농업인이 공제료 부담을 고려하여 보상내용을 선택할 수 있도록 하기 위해 농작물공제와 마찬가지로 현행의 보상비율을 상한으로 하여 3가지의 보상비율을 <표 6>과 같이 설정한다.

<표 6> 발작물공제 및 과수공제의 보상비율의 확충

공제별	보상비율
발작물공제	<ul style="list-style-type: none"> <li>전상쇄방식 및 재해수입공제방식 : 8할, 7할, 6할 (단, 콩, 감자 및 사탕무우는 9할, 8할, 7할)</li> <li>반상쇄방식 : 7할, 6할, 5할 (단, 콩은 8할, 7할, 6할)</li> </ul>
과수공제	<ul style="list-style-type: none"> <li>반상쇄방식 및 전상쇄방식 : 7할, 6할, 5할</li> <li>재해수입공제방식 : 8할, 7할, 6할</li> </ul>

주: 밑줄 친 부분이 추가된 것임.  
자료: 농림수산성(2018.4)

## 5.3. 가축공제의 조정

### (1) 사폐(死廢)사고와 병상(病傷)사고의 분리

사폐사고 보상은 가축이 사망, 폐용(廢用)으로 된 경우 가축 1두당 자산가치를 보전하는 것이며, 병상사고 보상은 가축이 질병, 상해를 입은 경우에 진료비를 보전하는 것이다.

15) 농업인이 피해포장별 수확량을 신고하면, 공제조합이 해당 피해 포장 중에서 일정 수를 추출하여 현지조사를 실시하고, 그 결과를 기초로 농업인이 신고한 수확량을 보정함으로써 피해 포장 전체의 수확량을 결정하는 방법임.

16) 통계 데이터에 의한 수확량이 일정비율을 초과하여 감소한 경우에 공제금을 지불하는 방식임.

기존의 가축공제에서는 보험인수 사무를 통합하여 효율적으로 수행하기 위해 사폐(死廢) 사고와 병상(病傷)사고를 세트로 가입하게 되어 있다.

그러나 사폐사고(자산의 손실)와 병상사고(비용)는 성격이 다른데, 손실 보상을 하나의 공제로 함께 취급하고 있어 농업인 입장에서는 불만이 많다. 농업인은 어느 한쪽의 보상만을 필요로 해도 선택할 수 없기 때문이다. 더 큰 문제는 사폐사고와 병상사고의 보상금액은 자산 가치에 일정비율을 곱해 설정되는 구조로 되어 있는 것이다. 세트로 가입하므로 사폐사고와 병상사고에서 필요로 하는 보상비율을 별개로 선택할 수 없어 농업인의 요구에 맞지 않았다.

이러한 점을 근거로 농업인에 대한 서비스 향상을 위하여 가축공제는 사폐공제와 병상공제로 분리하고, 한 쪽만의 보상 및 별개의 보상비율을 선택할 수 있도록 한다.

## (2) 사폐사고에서의 가축의 자산가치 평가 조정

가축에는 비육우와 같은 재고자산적 가축과 착유우나 번식우와 같은 고정자산적 가축이 있다. 재고자산은 성장에 따라 매일매일 자산가치가 증가하지만, 고정자산은 기간이 경과함에 따라 자산가치가 감소한다.

그러나 가축공제의 보상금액은 재고자산적 가축과 고정자산적 가축 모두 공제료 기간(1년간)의 기초(期初)의 자산가치를 사용하여 설정되고 있다. 때문에 재고자산적 가축이 공제료 기간 중에 사망한 경우, 기초부터 사망 시까지에 자산가치가 증가하고 있음에도 그 증가분이 보상되지 않는 문제가 있다.

이러한 상황을 근거로 매일매일의 가치가 증가하는 비육우 등의 사폐사고 보상금액은 농업인에 대한 서비스 향상을 위하여 기초(期初)가 아니라 사고발생 시의 자산가치로 평가한다.

## (3) 소(牛)백혈병의 취급

우백혈병(牛白血病)은 도축장에서 도살해체 후에 처음으로 진단되는 경우가 많기 때문에 가축공제에서는 공제에 가입해 있는 농업인이 출하하고, 도축장에서 우백혈병으로 진단된 소에 대해 공제금 지불대상으로 하고 있다.

그런데 공제에 가입하고 있는 농업인으로부터 가축상이 구입한 소가 도축장에서 우백혈병이라고 진단된 경우에는 공제관계가 종료됐기 때문에 공제금의 지불대상으로 하지 않는다. 이 때문에 공제에 가입하고 있는 농업인이 가축상으로부터 소의 판매대금의 반환을 요구받는 경우가 있으며, 그 결과 농업인이 손실을 입는 사태가 발생하고 있다.

이러한 상황을 근거로 우백혈병에 대해서는 공제에 가입한 농업인으로부터 가축상이 구입하여 도축장에서 우백혈병으로 진단된 경우에는 농업인 스스로가 출하한 경우와 마찬가지로 공제금의 대상으로 한다.

#### (4) 가축의 사고 저감의 인센티브 대책

가축공제 중 병상사고의 보상(진료비의 보전)은 현재 초진료는 농업인의 자기부담으로 하고, 초진료 이외는 일정한 지불한도액까지는 공제금에서 전액 보상하는 구조로 되어 있다.

그러나 병상사고의 발생률은 농업인별로 차이가 있어 사고 저감 대책을 촉구할 필요가 있다. 병상사고 저감 노력이 도모되면, 농업인은 소득이 증가하고 경영상 커다란 메리트를 얻을 수 있을 뿐만 아니라, 보험(가축공제) 경영에서도 공제료가 저감되어 국고부담의 경감과 직결된다. 사람의 병상(病傷)에 대해 보험급부를 하는 건강보험에서는 초진료를 포함한 진료비 전체에 정률(원칙 3할)의 자기부담을 설정함으로써 진료비 억제에 피하고 있다.

이러한 상황을 근거로 초진료 이외의 진료비가 전액 보상되어 사고저감의 인센티브로 연결되지 않는 현재의 병상사고의 공제금은 2020년 1월부터 초진료를 포함한 진료비 전체에 일정한 자기부담을 설정하는 것으로 변경된다. 자기부담비율은 현행 자기부담 총액과 같은 수준이 되도록 하기 위해 진료비의 1할로 한다.

#### (5) 대기간(待其間)의 취급

가축은 질병 원인의 발생시점을 판별하는 것이 기술적으로 곤란한 경우가 많기 때문에 가축의 입식 후 2주간 이내에 발생한 사고에 대해서는 원칙적으로 공제금 청구를 할 수 없게 되어 있다(이를 대기간(待其間)이라 한다).<sup>17)</sup>

17) 다만, 사고의 발생이 가축 도입 후라는 것을 입증할 수 있는 경우에는 청구할 수 있음.

그러나 발생시점이 증명 가능한 사고에 대해서는 공제금을 청구할 수 있지만 농업인에게 인지되지 않는 경우가 있다. 또한 공제가입자 간에 거래된 가축은 도입 전의 가축의 사육 상황에 대해서는 농업공제조합에 의해 점검되고 있기 때문에 대기간(待其間)을 설정할 필요성이 부족하다.

이러한 상황을 근거로 가축공제의 대기간(待其間)에 공제금을 청구할 수 있는 사고(外傷 등)를 가입자가 철저하게 인지하도록 하고, 공제가입자 간에 거래된 가축에 대해서는 공제금을 청구할 수 있는 것으로 한다.

#### (6) 포괄공제 사무의 간소화

가축공제에서는 사고가 발생한 가축을 선택해 가입하는 역선택을 방지하기 위해 가축의 종류별로 전두(全頭)가입(포괄공제)이 의무로 되어 있다. 이를 위해 소, 말, 중돈이 변동이 있을 때, ㉠ 농업인은 농업공제조합에 신고하고, ㉡ 농업공제조합은 변동된 가축을 확인하고, ㉢ 공제가액(가축의 자산가치의 합계)을 변경한다. 또한 공제료의 추납(追納) 및 반환의 수고를 줄이기 위해 공제가액이 증가하는 경우 부보비율(공제가액에 대한 공제금의 지불비율)을 자동적으로 증감시키는 방법으로 조정하고 있다. 그 결과, 농업인 및 농업공제조합에게 신고나 확인 사무의 엄청난 노력과 사무부담이 발생함과 아울러, 가축의 변동 시 부보비율이 변동하기 때문에 동일 가치의 가축이더라도 사폐사고의 발생 시점에 따라 공제금 지불액에 차이가 발생하고 있다.

한편, 가축의 변동에 대해 가축공제 중 육돈에 대해서는 대략 월별로 사육예정두수를 농업인에게 신고하도록 하고, 해당 예정두수로 월별 공제가액을 설정함으로써 변동 시의 신고, 확인, 공제가액의 변경이라는 업무를 생략하는 구조가 이미 구비되어 있다. 또한, 공제료에 대해서도 분할납부 구조가 있기 때문에 공제가액이 증감한 경우에 곧바로 공제료의 추납이나 반환을 할 필요는 없어, 사후적으로 공제료를 조정하는 문제는 생기지 않는다.

이러한 상황을 근거로 포괄공제 사무는 효율적인 사무집행에 의한 농업인의 부담경감을 위하여 가축의 변동 시 농업인이 신고하는 현재의 방식을 폐지하고, 기초(期初)에 연간 사육계획을 신고하고, 기말(期末)에 공제료를 조정하는 방법으로 간소화한다.



### (7) 재보험 지불방식

농업공제에는 농업인에 대한 공제금의 지불에 지장이 생기지 않도록 국가의 재보험이 구비되어 있다. 농작물공제, 밭작물공제, 과수공제 및 원예시설공제의 경우 미리 농업공제단체와 정부의 책임분담을 정해두고, 대재해 발생에 의해 공제금 지불이 1년간의 농업공제단체의 지불책임을 초과하는 경우에 국가가 재보험금을 지불하는 구조이다.

한편, 가축공제는 공제사고 1건별로 공제금의 5할을 국가의 재보험으로 부담하고 있다. 다만, 일부 전염병과 격심재해 등에 대해서는 국가가 공제금 전액을 재보험금으로 지불하게 되어 있다. 때문에 농업공제단체의 지불 재원이 부족하지 않은 상황에서도 재보험금이 지불됨과 아울러, 공제사고 1건별로 재보험금 청구 및 지불 사무(연간 약 300만 건)가 발생하기 때문에 농업공제단체 및 국가의 부담이 되고 있다.

이러한 상황을 근거로 가축공제의 재보험 지불방식은 효율적인 사업집행에 의한 농업인 부담 경감을 위하여 다른 공제와 마찬가지로 연간 공제금 지불이 일정 수준을 초과한 경우에 지불하는 방식으로 변경한다.

### 5.4. 원예시설공제의 단기가입 폐지와 공제금액 상향 조정

원예시설공제는 원예시설 본체를 설치하고 있는 기간을 통해 가입하는 것이 기본이지만, 농업인의 선택에 의해 시설 본체의 설치기간 중 피복하고 있는 기간만 가입할 수 있게 되어 있다. 그렇지만 최근에는 전례 없는 재해가 발생하는 가운데, 피복하고 있지 않은 기간에도 수해, 설해(雪害) 등에 의해 원예시설이 손해를 입는 사례가 발생하고 있다. 이러한 상황을 근거로 원예시설공제의 피복기간만의 단기가입 옵션은 농업인이 장래 발생할 리스크를 예견하는 것이 어렵기 때문에 보상의 종합화를 기하기 위해 폐지한다.

또한 공제금 지불대상이 되는 피해는 원예시설 1동별로 3만 엔 또는 공제가액(자산가치)의 10% 초과 피해로 되어 있지만(소손해 불보전(不補填)), 농업인에 대한 서비스 향상을 위하여 ① 3만 엔 또는 공제가액의 5%초과 피해, ② 10만 엔 초과 피해, ③ 20만 엔 초과 피해 중에서 농업인이 선택할 수 있도록 한다. 원예시설공제의 공제로 국고보조는 1농가당 공제금액 8,000만 엔까지가 한도로 되어 있지만, 이 한도를 2배(1억 6,000만 엔)로 인상한다.

## 5.5. 위험단계별 보험료율 적용 및 무사고환급 폐지

공제료는 원칙적으로 농업공제조합 내에서 품목별·인수방식 등에 따라 동일한 요율이 적용되지만, 농업공제조합의 판단에 의해 농업인별 피해 발생 상황에 따라 요율을 설정하는 것도 가능하게 되어 있다(위험단계별 공제료율). 그러나 동일한 요율에서는 ① 공제금 지불이 많은 농업인이나 적은 농업인이나 동일한 부담이기 때문에 형평성이 확보되지 않고, ② 농업인이 피해 저감을 위해 노력해도 공제료 부담이 변하지 않기 때문에 사고저감의 인센티브가 작동하지 않아, ③ 자신의 피해 상황과 공제료가 부합되지 않는다고 생각하는 우량 농업인의 가입에 장애가 되는 문제가 있다. 이러한 가운데, 위험단계별 공제료율은 각 조합별로 설정 여부를 결정하기 때문에 전체의 2할 정도의 도입에 머무르고 있다.

한편, 과거의 공제금 지불액이 부담한 공제료의 일정액을 밀도는 농업인에 대해서는 농업공제조합의 판단에 따라 공제료의 일부를 환불할 수 있도록 되어 있다(무사고환급). 무사고환급은 공제료의 소멸감을 완화하는데 기여하고 있지만, ① 농업공제조합에 적립금이 없으면 실시되지 않고, 또한 적립금이 있어도 농업공제조합의 판단에 따르기 때문에 농업인의 사고저감 인센티브가 약하며, ② 무사고환급의 금액 산정에 사무비용이 발생한다. 어업공제에도 무사고환급이 있지만, 어업공제에서는 무사고환급을 시행하는 경우 어업인 및 국가의 쌍방에 환급을 하고 있는 반면, 농업공제에서는 농업인에게만 환급하고 있다.

이러한 상황을 근거로 ① 공제료는 농업인의 부담 경감을 위해 위험단계별 공제료율을 모든 농업공제조합에서 도입하고, ② 무사고환급은 2021년도까지 폐지한다. 다만, 이 기간 중에 무사고환급을 시행하는 경우에는 농업인 및 국가의 쌍방에게 환급하도록 한다.

## 5.6. 운영조직의 효율화

농업공제는 각 지역에 설립된 농업공제조합(또는 시정촌)이 실시 주체가 되어 관내의 농업인과 공제계약을 체결하고, 공제료를 징수하며, 피해 입은 농업인에게 공제금을 지불하며, 조합 내에서 리스크 분산을 도모하는 것이 기본으로 되어 있다. 또한, 조합 등의 공제금 지불이 거액이 될 수 있는 대재해에 대비하여 도도부현별 농업공제조합연합회 및 정부가 보험 및 재보험을 하고 있다.

지금까지 농업공제조합은 다수의 리스크 분산에 의한 안정적 사업 운영과 업무 효율화에 의한 운영비 삭감 등을 위해 합병을 추진해오고 있다. 현실적으로 몇 개의 지역(시정촌)을 구역으로 하는 조합이 있는 반면, 도도부현을 구역(1현 1조합)으로 하는 조합도 있다(현행 제도에서는 도도부현 구역까지 광역화가 가능).

그러나 현재의 운영조직은 몇 가지 문제가 있다. 첫째, 조합이 지역별로 설립되어 있기 때문에 ㉠ 보험으로서 안정적인 운영을 위해 필요한 위험분산 기능의 경우, 농업인이 감소하고 있어 충분한 보험모집단을 확보할 수 없게 되어 있다. 동일본 대지진 피해와 2014년의 설해와 같이 손해가 광역적이고 심대하게 발생하는 리스크도 높아지고 있지만, 이러한 재해가 발생하면, 조합의 전역에 손해가 미치기 때문에 리스크 분산이 되지 않는다. ㉡ 농업인의 감소에 따라 부과금 수입도 감소하여 사업 운영이 어려워지고 있다. ㉢ 공제 실시품목은 각 조합별로 설정하기 때문에 지역에 따라서는 공제사업이 실시되지 않는 품목이 있어 공제 대상품목을 재배하고 있어도 보상을 받을 수 없는 농업인이 존재하고 있다. ㉣ 농업공제단체에서 통일적인 내부통제가 이루어지지 않고, 거버넌스가 충분하지 못한 실정이다.

둘째, 농업공제단체의 운영 경비에는 거액의 국비와 조합원의 부과금이 투입되고 있어, 사무비의 효율화·합리화가 필요하다.

이러한 상황을 근거로 농업공제단체는 조직의 효율화와 거버넌스 강화를 도모하고 있다. 첫째, 전국을 구역으로 하는 농업공제조합연합회(전국연합회)를 설립할 수 있도록 하고, 전국연합회는 수입보험사업의 운영 외에 조합이 실시하고 있지 않는 품목의 공제사업과 임의공제사업의 재보험사업을 시행할 수 있도록 한다. 둘째, 특정조합(1현 1조합)끼리의 합병, 전국연합회와 특정조합의 합병, 조합으로부터 전국연합회로의 공제사업의 양도 등을 할 수 있도록 한다. 셋째, 도도부현지사의 요청을 받아 국가가 조합의 검사를 시행할 수 있도록 하고, 수입보험사업을 시행하는 경우의 비밀유지 의무 등을 강화한다.

## 6. 시사점

일본정부는 조기에 10만 농업경영체가 수입보험에 가입하는 것을 목표로 하고 있다. 2017년 개최된 일본 농업보험 70주년 기념대회장은 이 목표 달성을 위한 결의를 다지는 자리이기도 했다. 아울러 시행 후 4년 내에 제도를 정착시키겠다는 목표도 함께 설정하고 있다. 그동안 체계적으로 준비했기 때문에 큰 문제는 없으리라 예상되지만, 성과가 어떻게 나타날지는 시간이 경과하면 확인될 것이다. 수입보험 실시에 대한 우려의 목소리도 있지만<sup>18)</sup>, 소기의 성과를 거두기 위해서는 해결해야 할 과제도 적지 않다<sup>19)</sup>.

이제 막 시작한 수입보험에 대한 기대와 함께 우려도 있지만, 앞에서 살펴본 수입보험제도의 내용을 토대로 몇 가지 시사점을 정리해 볼 수 있다.

첫째, 수입보험을 미래 일본 농업을 담당할 농업경영체의 경영 안정을 강화하는 핵심적 수단으로 활용하려 하고 있다는 점이다. 각종 자연재해로 인한 수확량 감소는 물론 가격하락으로 인한 수입 감소를 보전하지 못하면 농업경영의 안정을 기대하기 어렵다는 점을 인식한 접근방법이라고 할 수 있다. 둘째, 품목별 수입이 아니라 농업인의 농업경영 전체를 대상으로 하고 있다는 점이다. 개별 품목을 기준으로 하면 농업경영체 전체의 경영안정을 기하는데 한계가 있기 때문이다. 셋째, 대상 품목에 제한을 두지 않아 농업인의 선택 폭을 넓혀주고 있다는 점이다. 전통적인 답작농업이나 과수농업에서 벗어나 신규 작물을 재배하거나 자신이 생산한 농산물을 가지고 6차산업화에 매진하려는 의욕 넘치는 농업인의 경영안정도도모하고 있다. 그동안 당연가입이었던 농작물공제를 임의가입제로 전환한 것은 식량 확보를 우선했던 일본 농정의 방향이 변화되고 있음을 보여 주는 것이다. 넷째, 그동안 농업경영 안전망으로 기능해오고 있는 농업공제는 여건이 변화하면서 역할이 축소되고 있다는 점이다. 자연재해로 인한 수량 감소보다는 농산물 가격변동으로 인한 수입 감소가 농업경영 불안정의 주 요인이라는 점을 차치하더라도, 농업인의 감소와 고령화로 인해 현지조사(손해평가)에 많은 인력과 비용이 소요되는 농업공제는 추진 체계의 수정이 불가피하고 점차 그 역할도 축소될 것으로 예상된다. 다섯째, 농업경영 안전망을 촘촘하게 짜고 있다는 점이다. 수입보험의 실시와 함께 농업공제를 비롯해 수입감소영향완화대책, 채소가격안정제도

18) 安藤光義(2017.9)

19) 최경환(2018.8)

및 육용우비육경영특별대책사업 등 기존의 유사 제도들과의 중복을 피하고 역할을 분담케 함으로써 농업경영의 안전망은 한층 촘촘해지고 있다. 여섯째, 수입보험 등 보다 확실한 경영안전망을 구축하기 위해서는 정확하고 충분한 자료가 뒷받침되어야 한다는 점이다. 일본이 경영체 단위의 수입보험 실시를 시도할 수 있었던 것은 국제체계 하에서 소득세 신고제도가 작동하고 있었기 때문에 가능했다고 할 수 있다. 우리나라 농가도 소소한 것이라도 기록하고 정리하는 것을 생활화하여 자료를 축적함으로써 보다 든든한 경영 안전망을 구축하는 기반을 다져가야 할 것이다.

## 참고문헌

- 최경환. 2010. “일본의 농업보험”. 「세계농업」 2010년 10월호(제122호). 한국농촌경제연구원.
- 최경환. 2018. “70주년을 맞은 일본 농업보험의 성과와 과제”. 「농업재해보험」 2018 가을호 (Vol.19). 농림축산식품부·농업정책보험금융원·(사)한국농어업재해보험협회.
- 農林水産省. 2018.4. 農業共済制度の見直について.
- 農林水産省. 2018.6a. 収入保険制度の導入について.
- 農林水産省. 2018.6b. 収入保険制度の導入と農業共済制度の見直し.
- 安藤光義. 2017.9 “収入保険制度を巡る課題”. 月刊NOSAI(全國農業共済協會) 平成 29年 9月號). pp. 4~13.