

해외출장 보고서

I. 출장 개요

1. 출장진명: 농작물재해보험의 성과와 정책과제
2. 출장목적: 캐나다의 농업생산보험 및 직불제의 현황 및 추진실태 조사
3. 출장지역: 캐나다 밴쿠버, 오타와, 캘로나
4. 출장기간: 2010년 9월 12일~ 9월 19일(7박 8일)
5. 출 장 자

부 서 명	직 급	성 명
농업농촌정책연구본부	부연구위원	채 광 석

6. 출장일정

일 정		방문기관
9.5 (일)		출국(인천 ~ 밴쿠버)
9.6 (월)	오 전	UBC(University of British Columbia) Vercammen, James 교수 면담
9.7 (화)	오 전	연방정부 생산보험 및 위험관리국(Production Insurance and Risk Management Division)
	오 후	연방정부 소득안정국(Farm income and Adaptation Policy Directorate)
9.8 (수)	오 전	Research and Analysis Directorate of the Strategic Policy
9.9 (목)	오 전	BC주 직불담당
	오 후	BC주 보험담당
9.10 (금)	오 전	농가방문
9.11 (토)	오 전	귀국(밴쿠버~인천)

7. 주요 방문기관 및 면담자

소속기관	직 급	성 명	연 락 처
연방정부 생산보험 및 위험관리국	Program manager	Pascal Tanguay	631-773-2056 Pascal.Tanguay@agr.gc.ca
	Senior Policy Analyst	Mark McCarthy	631-773-1209 Pascal.Tanguay@agr.gc.ca
연방정부 소득안정국 (Farm income and Adaptation Policy Directorate)	Senior Economist	John Wheeler	631-773-2126 john.wheeler@agr.gc.ca
	Senior Policy Analyst	Tasha Hanes	631-773-2307 tasha.hanes@agr.gc.ca
Research and Analysis Directorate of the Strategic Policy	Chief Forecasting & Program Analysis	Nathan Niu	631-773-2429 Nathan.Niu@agr.gc.ca
	Economist	Arden Esqueda	631-773-2420 Arden.Esqueda@agr.gc.ca
	Chief international analysis	Brad W. Gilmour	631-773-2452 brad.gilmour@agr.gc.ca
BC주 농업토지국	Manager	AJ GILL	250-861-7392 Akaljot.Gill@gov.bc.ca
	Claims Manager	Kevin Danels	250-861-7295 Kevin.Daniels@gov.bc.ca
	Chief manager	Pat DeBoer	250-861-7297 Pat.DeBoer@gov.bc.ca
농가방문	컨설턴트	James Calissi	250-763-7087

II. 주요 출장 결과

A. 생산보험(Production Insurance)

1. 연혁

○ 캐나다는 The Prairie Farm Assistance Act(PFAA)에 의하여 1939년에 농작물 보험이 도입되었으며, 1959년에 PFAA법을 보완하여 제정된 Crop Insurance Act에 연방정부가 주정부에게 보험운영에 관한 재정지원을 할 수 있는 근거가 마련

- 1991년에 Crop Insurance Act¹⁾의 규정과 다른 법령에 산재되어 있는 규정을 묶어 Farm Income Protection Act법을 제정하여 보험제도를 시행하고 있으며, 현재 10개주가 농작물 보험을 운영
- '02년 농업정책구상(Agricultural Policy Framework)를 발표를 통하여 '03년부터 CAIS(2007년부터 agristability와 agriinvest로 개편)와 생산물보험(2007년 Agriinsurnace로 명칭변경)을 양대축으로 하고 주별 독자적으로 운영하는 프로그램을 추가하는 방식으로 운영 농가위험관리 프로그램을 운영

2. 보험의 개요

○ 보험대상 농작물

- 과수류 : 사과, 버찌, 배, 서양자두, 복숭아, 살구 등
- 포도류 : 포도, 딸기, 나무딸기, 월귤, 덩굴월귤
- 곡류 : 밀, 귀리, 보리, 완두, 호밀
- 사료작물 : 목초, 사료용 곡초 및 콩과 작물
- 채소류: 채소용 완두, 콩, 감자, 당근, 양배추, 꽃양배추, 브로콜리, 양파 등

○ 보험대상위험

1) 연방정부의 재정지원 및 재보험 프로그램 등 보험제도 운영을 지원하는 법률이며 실제 운영은 주별로 제정된 법률에 의함.

- 강우, 우박, 서리, 가뭄, 화재, 홍수, 풍해, 산사태
- 병충해는 농가의 도덕적 해이 방지를 위험으로 인정하고 있지 않음.
- 일반적인 농산물 생산손실 보전과 별도로 품질 손실에 대한 보전을 하는 특약상품 제공
- 과도한 강우량으로 인해 농민들이 파종을 못했을 때 적용되는 특약도 있음.
- 재파종 특약은 보험에 보장되어 있는 위험이 경작기 초기에 농작물에 손실을 입힐 때 작물을 재파종하는 것과 관련하여 발생하는 비용 증가의 부분에 대해서 농민들에게 보상해주는 제도
- 이 외에도 응급처치 특약, 부분재해 위험 보전 특약 등이 제공

○ 보장수준

- 보험을 운영하고 있는 주마다 생산되고 있는 작물의 종류에 따라 보장수준을 다양하게 운영
- 통상적으로 보장수준은 기준수확량의 60%를 기본으로 하고 있으나 보험가입자가 자율적으로 선택할 수 있도록 80%, 90%로 다양하게 운영하고 있음. 상당수의 농가가 70%와 80%를 선택
- British Columbia주의 경우 Basic package(보상수준이 60%)와 Plus option(보장수준이 70%, 80%) 두종류를 운영하고 있음.
- 일부 생산보험 가입농가는 심각한 수확손실이 발생하는 경우에만 보험혜택이 적용되는 낮은 수준의 보상범위(50~60%)를 선택하기도 하는데, 이는 다른 소득안정 프로그램과 연계하여 제도가 운영됨으로써 다른 프로그램을 통한 일정부분 소득보호를 받기 때문임.

○ 보험가입방식 및 가입률

- 가입방식 : 임의 가입방식
- 다만, 필지나 농지별 선택 가입이 아닌 해당 가입농가의 선택 농산물의 생산지역이 모두 가입해야함. 이를 통해 가장 위험이 높은 생산지역만을 보험에 가입하는 지역별 역선택 문제를 피함으로써 보험료가 적절하게 유지되게 하고 있음.
- 가입률은 큰 추세변화 없이 농가수 기준 50-55%를 계속 유지하고 있음(면적기준 : 65-70% 수준). 그렇지만 캐나다에서 생산되는 판매

농산물의 90% 정도가 농작물재해보험에 가입할 정도로, 전업 농가는 대부분 보험에 가입하고 있음.

- 그렇지만 최근 또다른 소득안정프로그램인 AgriStability의 경우는 농가 기준소득(Reference Margin)이 급격히 감소하면 가입률이 감소하고 있음.²⁾

○ 보험료

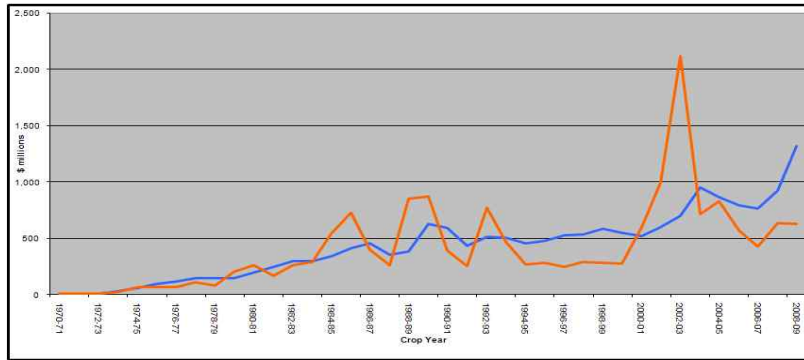
- 보험료산정은 보험요율, 담보수준, 기준수확량(평균생산량), 보험 대상작물의 평균가격을 고려하여 결정됨.
- 보험료 : 보험요율×[보장수준(%)×기준수확량]×평균가격
- 기준수확량은 농업인 개인 수확기록이나 지역별 평균에 의거하여 설정
- 다만, 어떤 보험상품은 수확량을 손실 보전의 기초로 이용하고 자산이나 생산물의 가치를 기초로 하는 경우도 있다(ex, 가축, 다년생 작물(과수))
- 보험료는 각 주별로 각 작물에 대해 동일한 보험요율이 적용
- 주별 보험료는 작 작물별 장기적(15~20년) 손실 리스크를 고려하여 계산하며 파생되는 보험료를 추가적으로 고려
- 보험요율은 농가의 경험요율(개인적인 손실 수준)을 반영하여 조정

<표 1> 캐나다 주별 보험프로그램 개요

주	보험프로그램
Nova Scotia	○ 보험료는 가입자 50%, 연방정부와 주정부가 각각 25%씩 부담 ○ 운영비는 연방정부와 주정부가 각각 50%씩 부담
Quebec	○ 보험료는 가입자가 50%, 연방정부와 주정부가 각각 25%씩 담당
Prince Edward	○ 가입자는 보장수준을 자율적으로 선택가입 ○ 보험료는 가입자 50%, 연방정부와 주정부가 각각 25%씩 부담
Ontario	○ 보험료는 가입자 50%, 연방정부와 주정부가 각각 25%씩 부담 ○ 운영비는 연방정부와 주정부가 부담 ○ 대다수의 농가는 보장수준 80%를 선택하고 일부 농작물에 대해서는 90%수준도 선택
Saskatchewan	○ 두가지 형태의 제도 운영 - 기본(보장수준 50%) : 보험료는 가입자 20%, 연방정부와 주정부가 각각 50%씩 부담 - 옵션(보장수준 70%, 80%) : 추가보험료는 가입자 50%, 연방정부와 주정부가 각각 25%씩 부담
Manitoba	○ 두가지 형태의 제도 운영 - 기본(보장수준 50%) : 보험료는 전액 연방정부와 주정부에 의하여 지원 - 옵션(보장수준 70%, 80%) : 추가보험료는 가입자가 50%, 연방정부와 주정부가 각각 25%씩 부담 ○ 운영비는 가입자가 에이커당 20달러를 부담하고 정부도 같은 수준으로 부담
British Columbia	○ 두가지 형태의 제도 운영 - 기본(보장수준 60%) : 보험료 및 운영비는 전액 연방정부와 주정부에 의하여 지원 - 옵션(보장수준 70%, 80%) : 추가보험료는 전액 가입자 부담
Alberta	○ 두가지 형태의 제도 운영 - 기본(보장수준 50%) : 보험료는 정부 80%, 가입자 20%씩 부담, 운영비는 정부부담 - 옵션(보장수준 80%) : 추가보험료는 가입자 50%, 연방정부와 주정부가 각각 25%씩 부담
New Brunswick	○ 세가지 형태의 제도 운영 - 기본(보장수준 50%) : 보험료는 정부 80%, 가입자 20%씩 부담, 운영비는 정부부담 - 옵션(보장수준 65%) : 추가보험료는 가입자 50%, 연방정부와 주정부가 각각 25%씩 부담 - 옵션(보장수준 80%) : 추가보험료는 가입자 80%, 연방정부와 주정부가 각각 10%씩 부담
Newfoundland	○ 두가지 형태의 제도 운영 - 기본(보장수준 60%) : 보험료 및 운영비 전액 정부가 부담 - 옵션(보장수준 70%, 80%) : 추가보험료는 가입자 50%, 연방정부 30%, 주정부 20% 부담

2) 최근 2005년 이후 축산부분의 기준소득이 마이너스인 농가들이 속출하면서 AgriStability와 같은 소득안정 프로그램에 가입할 유인이 부족해짐.

<그림 1> 농작물 재해보험 보험료 및 보험금 지급 총액 추이



주: 파란색은 보험료이며, 빨간색은 보험금

○ 보험금 산출 및 보험금 지급 실적

- 보험금산출 공식 : 최대치{[(보장수준×평균생산량)-실제생산량]×평균가격,0}
- * 평균가격은 농산물의 대표등급의 예상시장 가격에서 농산물 수확 비용 20%를 제외하여 결정되며 매년 조정됨.
- 최근 2002년 캐나다 지역의 가뭄으로 인한 극한 생산량 감소로 인해 그해 보험금 지급이 많았음. 이로인해 최근 보험료가 계속 상승하고 있음.
- 보험금 지급은 통상적으로 청구일로부터 2개월안에 보험금이 지급됨. 그러나 AgriStability의 경우 조세제도를 활용한 제도이기 때문에, 최종적인 지불은 영농활동이 이루어진 다음연도에 지불하기 때문에 농가들이 실제로 필요로 할 때 도움이 되지 못한다고 함. 그렇지만 생산보험의 경우는 AgriStability에 비해 서류작성 시간 및 방법도 간단하고 실제 피해를 입었을 때 단기간내에 보험금이 지급되면서 농가의 선호도가 더 높은 편임.

3. 정부역할

○ 재정지원

- 연방정부는 주정부에 보험료 및 보험운영비 일부를 지원
- 보험료 보조는 기본프로그램의 경우 전액 또는 높은 비율로 지원하고 높은 보장수준(Coverage)에 대해서는 가입자가 보험료부담을 많이 하고 있음. 보험료 보조수준은 <표 1>에서 보듯이 주별로 보험프로그램에 따라 차이가 있음.
- 일반적으로 연방과 주정부의 비용 부담은 60:40 비율로 이루어지고 있지만, 천재지변에 의한 손실 옵션에 대해서는 총 보험료의 60%, 포괄적 농산물 보상범위에 대하여 총 보험료의 36%, 고비용 농산물 보상범위에 대하여 총 보험료의 20%를 정부가 부담하고 있다. 이는 드물게 일어나는 손실상황에서는 정부가 총비용의 큰 부분을 담당하고, 작지만 좀 더 빈번히 일어나는 손실들에 대해서는 주정부가 보험료의 작은 비용을 담당하도록 업무를 분담함.
- 2005-2008년 사이 연방정부에서는 11억달러를 생산보험에 관련 예산을 지원하였음(보험료보조, 운영비, 야생피해보조금 등).

○ 보험운영기관

- 연방정부와 주정부가 협조하여 생산보험을 운영하고 있음. 연방정부는 보험프로그램을 가이드 라인을 제시하고 재보험자가 되며, 주정부는 연방정부의 가이드 라인을 기초로 하여 자체 실정에 맞는 보험제도를 실질적으로 운영하는 보험자임.
- 주정부의 agency(농업국)가 보험사의 역할을 하고 개별 농민들에게 보험 상품을 제공
- 연방정부의 역할로는 농작물보험프로그램 가이드라인 제시³⁾, 보험운영에 필요한 예산 일부를 주정부에 지원, 보험요율, 보상수준 등 조사·연구, 주정부의 보험프로그램 업무지원 등이 있음.

○ 재보험 처리(Reinsurance)

- 농작물 보험프로그램 하에서 과도한 손실에 대해서는 연방정부와

3) 주정부가 제안한 보험 프로그램이 연방의 법률, 규정, 요구조건에 적합하도록 규제

주정부가 분담하는 수단으로 재보험협정 제도를 운영(농가소득보호법: FIPA).

- 운영절차로는 주정부가 거수한 연간 보험료의 일부를 연방재보험계정에 출자하고, 재보험계정에 출자되는 보험료는 주정부의 위험도에 따라 다름. 재보험금은 주정부가 거수한 보험료 이상으로 사고가 발생할 경우 초과분에 대해서 지급됨(주정부의 책임분 2.5%를 공제).
- 잉여금(Remaining Indemnity)은 연방정부와 주정부가 75:25의 비율로 분배함.
- 재보험금 지급액이 부족할 경우 국고로부터 대여받아 우선 지급하고 추후에 재보험료를 받아 상환함.
- 보험운영자인 주정부가 자율적으로 판단하여 정부 또는 민간 보험회사에 재보험을 가입함.
- 현재 5개 주정부(Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Nova Scotia, New Brunswick)가 연방정부에 재보험을 가입하고 있으며, British Columbia, Alberta, Manitoba, Ontario, Prince Edward는 민간보험회사에 재보험을 가입하고 있음(Alberta와 Manitoba는 정부와 민간재보험에 같이 가입하고 있음).

○ 보험통계

- CRAM(Canada Regional Agricultural Model)은 캐나다 통계청과 EPIC(Erosion Productivity Impact Calculator)가 작성한 연간평균 생산량통계를 사용하여 보험료 및 보험금액을 시뮬레이션 함
- EPIC는 과거 30년간 기상자료를 바탕으로 작물별, 작부체계, 경지이용방법을 감안하여 생산량 통계작성하고 있음.

○ 타 소득정책과의 관계

- 캐나다의 경영안정정책은 직불제(agristability와 agriinvest)와 생산보험(Agriinsurance)의 양대 축으로 구성되어 있으며, 경영안정정책의 기본구상은 우선 자연재해 등 손해액이 큰 것에 대해서는 1차적으로 '생산보험'으로 대응하고, 이것으로 부족한 부분은 agristability와 같은 직불제를 통해 보완하는 2단계 대응전략임.

- 생산보험은 캐나다 소득안정계정과 함께 상호 보완적으로 농업인들의 장기적인 소득 안정을 도모하고 있음.
- 예를 들면 생산보험은 통제 불가능한 농산물의 손실에 대해 소득보호를 제공해 주고 있지만, 시장가격의 하락 혹은 연료가격의 상승과 같은 다른 투입비용의 상승에 대해서는 보상해 주지 않음. 하지만 소득안정계정은 이러한 요소들은 고려할 수 있음.
- 소득안정계정에서 생산보험의 지급보험금은 농가 소득으로 인식됨. 즉, 생산보험을 구매하고 이 프로그램에 의해 지불금을 받은 농가들은 생산보험에 참여하지 않는 농가들보다 높은 수준의 소득보장을 받음. 따라서 보험에 참여하지 않는 농가보다 높은 기준소득 수준에 의해 나중에 극심한 소득하락이 발생할 경우 보다 많은 금액을 소득안정계정으로부터 지불 받을 수 있음.

B. 캐나다 소맥위원회(Canadian Wheat Board)

1. 개요

- 1935년 법률에 의해 설립된 독점구매 및 독점수출권을 갖는 국영무역기업(STE: state trading enterprise⁴⁾)
 - 전체 500여명의 직원. 북경 및 동경사무소 운영
- 연수익 : 40~60억불(CND)
- 대상곡물 : 소맥, 듀럼밀(durum wheat⁵⁾), 사료용보리 및 보리
- 거래규모 : 전세계 곡물시장의 20% 차지(70여개국에 수출)

2. 기능

- 법률에 의해 구매독점(monopsony) 및 수출독점권 부여된 공기업
 - 서부지역 밀(3대 대평원주 : 알버타, 사스캐치원 및 매니토바) 및 대부분의 보리에 대한 독점 수출권 운영

4) STE(국영무역기업) : 1994년 GATT 제17조에 의해 규정된 "배타적 또는 특별한 권리를 통해 수출입과 같은 구매 판매에 영향을 미치는 (marketing board를 포함한) 정부 또는 비정부 기업

5) durum wheat : 마카로니, 파스타 제조용 단단한 밀

- 농가(11만농가)가 CWB를 통해 판매하지 않을 경우 처벌(의무적 판매)
- 농가의 반출시기에 관계없이 위원회 전체의 수입을 정산하여 전체 농가에게 배분(계절적인 곡물가격 변동에 관계없이 출하이점)
- 농가에 대한 대금지급 방식 : 초기 및 잔액으로 2회에 걸쳐 지급
 - 초기지불 : 농가가 위원회에 소맥반출시 지급
 - 잔액지불 : 위원회가 국내외 시장에 1년간 판매후 정산하여 지급, 경우에 따라 손실이 발생할 수도 있어 잔액지불이 없거나 심지어 농가가 초기지불을 위원회에 반납해야하는 경우도 발생
 - 초기지불액은 정부에서 보장 - 초기지불액 반납에 대한 농가의 불안을 방지하기 위해 초기지불액만큼은 정부가 지급을 보장(위원회가 정산후 손실이 발생하더라도 정부에서 위원회에 보조)
- 은행차입금에 대한 정부보증(60백만불 이상)
 - 대공황시의 역사적 유래에 의해 위원회가 은행에서 빌린 돈에 대해 정부에서 지급보증

3. 연혁

- 1차대전중 Board of Grain Supervisors(BGS, 곡물감독자위원회) 설립
 - 1917년 곡물거래소(위니펙소재)의 소맥 선물거래가 의심되자 BGS가 구매, 판매 및 수출가격에 대한 전면통제권을 가지게 됨(1917-18년 및 1918-19년 생산연도분에 대해 실시)
- 1차대전후 최초의 CWB(Candadian Wheat Board)로 대체(1919)
 - 전시중 BSG를 CWB로 대체
 - 국제가격에 상응하게 국내 및 수출시장에 판매하는 것이 임무(따라서 가격을 임의로 결정하기는 곤란)
 - 대금은 2회로 나누어 지불됨(초기지불 및 잔액지불)
- 1920년 연방정부 CWB해체

- 평시에 영구적인 시장관리는 부적절하다고 판단되어 1년만에 해체
- 1923년 농업인들이 이에 반발하여 Wheat Pools 설립(대평원 3개주)
 - CWB와 같은 기능을 하는 농업인소유의 자발적 조직
 - 3개 pool이 연합하여 Central Selling Agency 설립
- 대공황이후 1935년 연방정부에서 CWB 재설립
 - 1929년 pools의 파산위기에 연방에서 지원(pools이 은행에서 빌린 돈에 대해 지급보증, 초기지불액은 농가들에게 지급보장)
 - 1930년대 초에도 정부는 손을 떼려하였으나 결국 1935년 Canadian Wheat Board Act(캐나다 소맥위원회법)을 제정하게 됨
- 대상품목 변화
 - 2차대전 중 모든 곡물(oilseed 및 옥수수포함) 취급, 이후 축소
 - 1949년 귀리, 보리 추가

4. 최근 동향

- 미국은 CWB가 불공정 경쟁을 하고 있다고 주장
 - 구매독점권 및 수출독점권을 가진 점
 - 연방정부가 초기지불액을 보장하고 은행대출에 지급보증을 하는 것은 보조금에 해당한다고 주장