

해 외 출 장 복 명 서

1. 출장목적

- 농산물은 자연재해의 발생여부에 따라 수확량과 상품 가치가 크게 달라지는 특성이 있음. 따라서 재해 발생은 안정적인 농가소득 확보의 위험 요소가 되므로 농업재해보험에 대한 농가소득안정장치로서 매우 중요한 역할을 감당하고 있음.
- 농작물재해보험의 요율은 주계약별, 특약별로 각각 광역시·도 또는 시·군별로 다르게 설정됨. 보험요율은 각 지역의 과거 재해 발생이력에 영향을 받으므로 보험요율의 지역 격차가 발생하고 있음.
 - 사례: (벼) '12년 태풍(덴빈, 불라벤), (원예시설) 도입시기 및 사고건수에 따라 지역별 요율차 발생, (사과) 시군별 최고·최저 요율 격차 100배 이상
- 현재 보험요율은 시·군 단위로 결정되고 있으나 일반적으로 행정구역의 범위와 재해발생범위가 일치하지 않아 지역별 요율격차가 발생
- 그러나 농업인이 체감하는 지역별 요율격차가 매우 크기 때문에 지속적으로 불만이 제기되고 있고, 손해율의 적정성 현행 요율체계의 문제점으로 대두
- 따라서 현재의 요율체계가 가진 지역별 격차의 원인을 파악하고 보다 현실에 맞는 대안은 무엇인지 검토할 필요가 있음.
- 이에, 농작물재해보험이 안정적으로 정착된 일본의 요율산출 체계 조사로 요율산출 관련 기관별 역할 분담 체계 및 운영방식, 지역별 요율 현황 및 보험요율 산정 방식 등을 확인하여, 우리나라 지역별 보험요율체계가 보다 현실성 있게 개선될 수 있도록 대안을 제시하고자 함.

2. 출장자 및 출장기간, 출장지

소 속	출장자	직 위	출장기간	출장지
농식품정책 성과관리센터	김윤진	연구원	2017.11.20.(월)~11.23.(목) [3박 4일]	일본 도쿄

3. 일정표(방문기관 등)

일시	일 정	주요 면담자 및 논의 내용
11/20(월)	○ 나주→김포(인천)→하네다(나리타)공항	
11/21(화)	○ 농림수산정책연구소 총괄수석 연구관 요시이 쿠니히사(吉井 邦恒)	○ 농업공제 기관별 운영방식 ○ 농업공제 공제료 산정방식 ○ 농업공제 외 경영안정대책
11/22(수)	○ 농림수산성 경영국 보험과 - 코지 츠치야 과장 - 카토 유지 계장	○ 농업공제관련 농수산성 운영방식 ○ 농업공제 가입 및 요율 현황 ○ 민간 보험회사 미참여 이유 ○ 농업공제 관련 자료 요청 등
11/23(목)	○ 하네다(나리타)공항→김포(인천)→나주	

4. 주요 조사내용

- 일본의 요율산출 체계 조사로 우리나라와 비교검토
- 농업공제 가입현황(대상 품목, 가입자 수, 보장재해 등)
- 요율산출 관련 기관별 역할 분담 체계 및 운영방식 확인
 - 일본의 농업공제제도는 농업공제조합, 농업공제연합회, 정부의 3단계 구성되어 운영
- 농업공제 요율산정 현황 및 보험요율 산정 방식 등
 - 농업공제의 공제료의 산정방식
 - 피해율을 계산하는 단위(농가단위/지역단위)
 - 공제요율 산정에서 담당기관과 역할
 - 공제요율의 산정과 관련하여 금융감독기관의 관리 또는 승인 여부

5. 주요 출장내용

□ 일본 농업재해보상제도¹

(1) 농업공제 시행배경

- 일본은 기상변화가 가장 심한 아시아·몬순지대에 위치하고 있어 일본의 농업은 풍수해, 냉해 등 여러 가지 재해가 자주 찾아와 넓은 지역에 걸쳐 막대한 피해를 입기 쉬움.
 - 일본 농가는 생산조건이나 영세한 경영을 하고 있다는 점에서 재해에 의해 커다란 타격을 입기 쉬워 개개의 농가에서 재해로 인한 손해를 회복하는 것은 매우 어려움.
- 이러한 결과, 수백 명 전부터 농촌에서 상호구제라는 성격으로 재해대책을 마련하는 전통이 있었음. 정부차원에서는 농촌사회의 전통을 활용하는 방식으로 보험 제도를 설계하면 실제로 농업인도 받아들이기 용이하고 이런 측면이 있어서 정부에서도 적극 활용
- 재해에 적절하게 대응하여 농업 재생산을 확보하여 국민에게 식료품을 안정적으로 공급하는 것은 국가의 중요한 정책과제임. 이와 같은 관점에서 국가가 재해를 입은 농가의 경영을 안정시키고 농업생산력 발전에 이바지하기 위해 농업 재해 대책의 중요한 기동으로서 보험제도에 의한 농업재해보상제도를 설치하여 재정을 원조하고 있음.
- 농업재해보상제도는 농업보험제도(1938년)와 가축보험제도(1929년)를 통합하여 1947년에 시행되었으며, 그 후 농업여건 변화에 대응하여 수많은 개정을 거쳐 안정적인 농업경영에 기여하고 있음.

1. 농림수산정책연구소 총괄수석 연구관 요시이 쿠니히사(吉井 邦恒), 농림수산성 과장의 인터뷰 및 농림수산성 경영국 보험과 내부자료를 참조하여 작성

(2) 농업재해보상제도의 특징

- 농업재해보상제도는 국가의 농업재해대책으로 실시되는 공적보험제도로 조합에 의해서 농업보험을 조직하고 있는 성격이 특징
 - 농촌사회 자체성격이 강하기 때문에 이런 성격을 활용하여, 공제제도를 마련하고 국가는 이를 적극 활용하도록 장려

- 구체적으로 살펴보면, 재해피해 농가 구제를 위해 각 지역별로 농가가 조합을 설립하고 서로 공제과금을 내어 공동준비재산을 조성하여, 재해 발생 시 공동준비재산에서 재해를 입은 농가에 공제금을 지불하여 농가의 자주적인 상호구제를 기본으로 함.
 - 정부는 농작물공제, 가축공제, 과수공제, 전작물공제 및 원예시설공제에 대하여 재보험을 실시
 - 농작물공제 및 가축공제에 대해서는 필수사업
 - 농작물공제는 일정 규모 이상의 농가는 당연히 가입하는 것
 - 정부는 농가가 지불하는 공제과금 및 농업공제사업을 시행하는 단체의 사무비 일부를 부담
 - 운영은 1개 또는 2개 이상의 시정촌(市町村)을 구역으로 하는 농업공제조합(또는 공제사업을 실행하는 시정촌), 도도부현(都道府縣)을 구역으로 하는 농업공제조합 연합회, 정부로 이루어진 3단계 형식 또는 도도부현을 구역으로 하는 농업공제조합과 정부로 이루어진 2단계제로 실시

- 보험요율, 공제요율에 대한 명확한 명칭은
 - 농가와 조합은 공제관계, 즉 공제과금을
 - 조합과 연합회는 보험관계, 즉 보험요율
 - 연합회와 정부관계가 재해보험 관계
 - 내용은 다 같지만 부르는 용어가 관계에 따라 다름.

□ 농업재해보상제도로 실시하는 사업 종류 및 공제대상

(1) 사업의 종류 및 공제대상

- 한국의 농업재해보험과 달리, 농작물공제 안에 과수나 밭작물은 포함되지 않고, 다른 카테고리임. 농작물공제에는 논벼, 밭벼, 보리만 해당

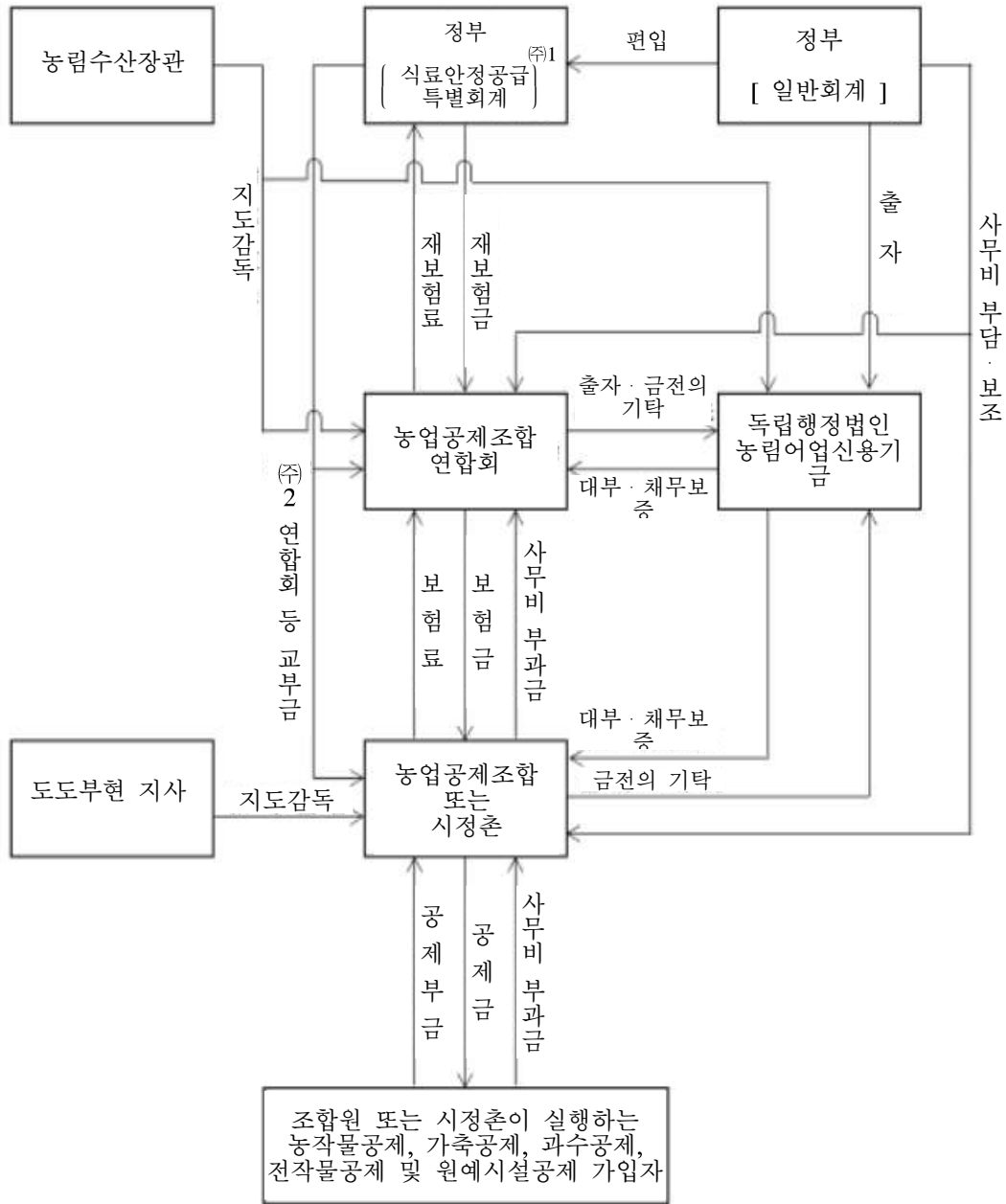
사업의 종류	공제대상
농작물공제	논벼, 밭벼, 보리
가축공제	소 및 소의 태아, 말, 돼지
과수공제	온슈(溫州)밀감, 나츠밀감, 이요칸(伊予柑), 지정 감귤, 사과, 포도, 배, 복숭아, 앵두, 비파, 감, 밤, 매실, 자두, 키위, 파인애플
전작물공제	감자, 콩, 팥, 강낭콩, 사탕무, 사탕수수, 옥수수, 양파, 호박, 호프, 차, 메밀, 누에고치
원예시설공제	특정원예시설, 부대시설, 시설 내 농작물
임의공제사업	건물, 농기구, 기타 상기 이외의 농작물 등

자료: 농림수산성 경영국 보험과 내부자료

□ 농업재해보상제도 관계기관

- 농업재해보상제도는 기관 단계에 따라 두 가지 방식으로 운영되고 있음.
 - <그림 1>과 같이 1개 또는 2개 이상의 시정촌을 구역으로 하는 농업공제 조합(또는 공제사업을 실행하는 시정촌. 이하 “조합 등”), 도도부현을 구역으로 하는 농업공제조합연합회, 정부(식료안정공급특별회계)의 3단계
 - <그림2>와 같이 도도부현을 구역으로 하는 농업공제조합, 정부의 2단계
- 민간보험회사에서 직접 참여는 없지만 정기적 부정기적 의견 교환은 있음.

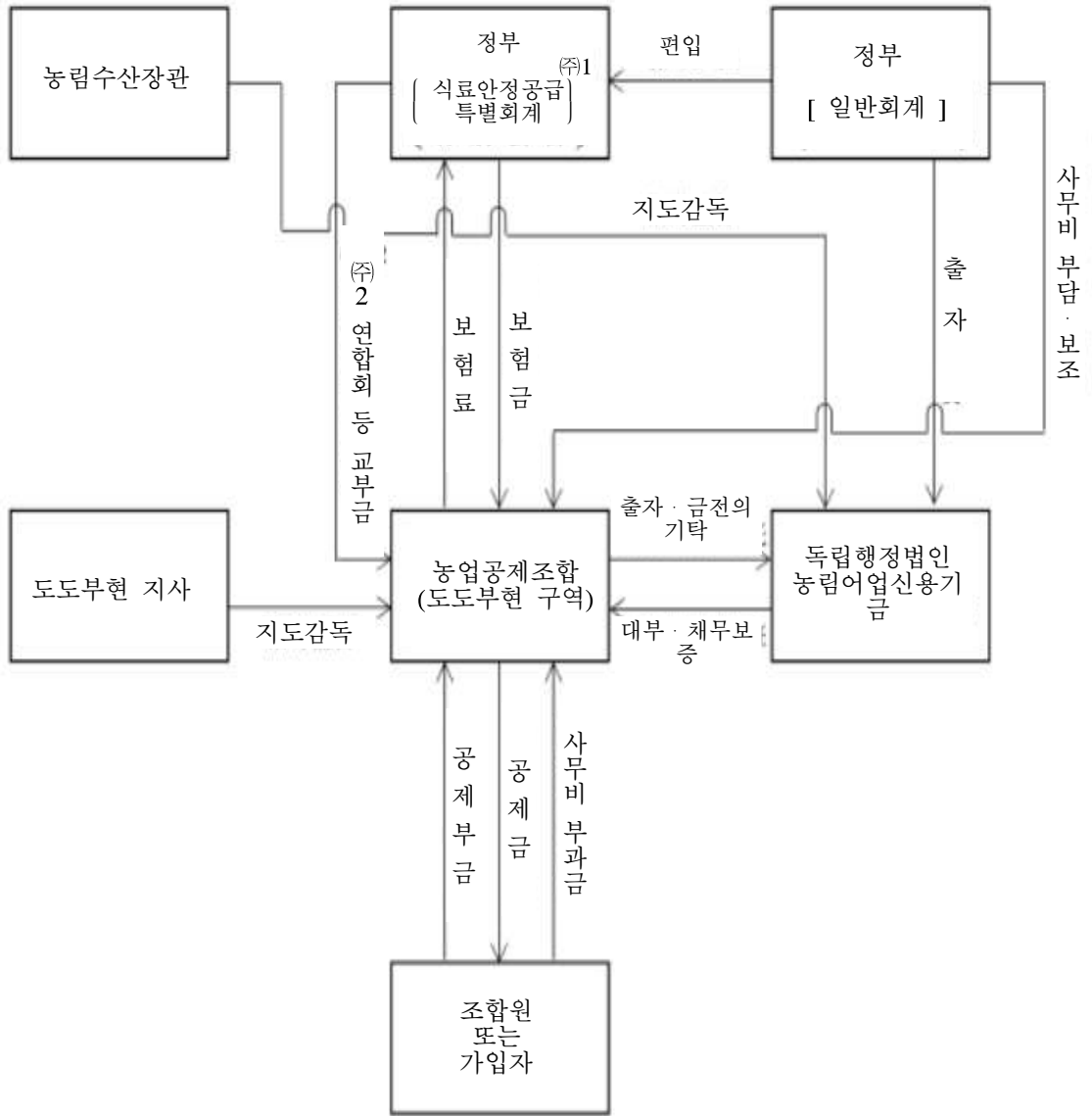
<그림> 농업재해보상제도 기구 (3단계)



자료: 농림수산성 경영국 보험과 내부자료

- 주 : 1. 정부의 재보험은 식료안정공급특별회계의 농업공제재보험감정으로 회계 처리
 2. 연합회 등 교부금에 대해서는 농업재해보상법 제12조 등의 규정에 따라 농가가 지불해야 하는 공제과금 중 약1/2을 정부가 부담하도록 되어 있지만, 그 부담 분은 동법 제13조 등의 규정에 따라 조합(또는 시정촌), 연합회에 교부

<그림> 농업재해보상제도 기구 (2단계)



자료: 농림수산성 경영국 보험과 내부자료

- (주) 1. 정부의 재보험은 식료안정공급특별회계의 농업공제재보험감정으로 회계 처리
- 2. 연합회 등 교부금에 대해서는 농업재해보상법 제12조 등의 규정에 따라 농가가 지불해야 하는 공제부금 중 약1/2을 정부가 부담하도록 되어 있지만, 그 부담분은 동법 제13조 등의 규정에 따라 조합(또는 시정촌), 연합회에 교부

□ 농작물공제사업

- 공제대상: 논벼, 밭벼, 보리

○ 공제사고

- 풍수해, 가뭄, 냉해, 눈피해, 기타 기상상의 원인(지진 및 분화를 포함)에 의한 재해, 화재, 병충해 및 조수해(鳥獸害)에 의한 농작물의 수확감소
- 다만, 벼에 대해서는 병충해는 보상재해가 아님.

○ 가입 대상

- 논벼, 밭벼 및 보리의 경작면적 합계가 조합 등이 정한 면적 이상이고, 주소가 조합 등의 구역에 있는 사람은 조합원 또는 농작물공제가입 자격요건 충족(조합이 정한 면적은 10a (홋카이도는 30a)이 하한값)
- 단, 공제대상의 종류별 경작면적은 하단의 범위 내에서 도도부현 지사가 정한 면적기준 이상인 자는 공제사업에 당연 가입 대상자임.

적용지역	공제대상	범 위
도부현	논벼	20 ~ 40 a
	밭벼·보리	10 ~ 30 a
홋카이도	논벼·밭벼	30a ~ 1 ha
	보리	40a ~ 1 ha

- 가입은 개별 농업인(개인 또는 법인) 외에 일정한 요건을 갖춘 농업생산조직도 그 생산조직 단위로 가입가능
- 농가에게 공제과금을 징수하여 재해를 입은 농가에 공제금을 지불하는 등 직접 농가와와의 업무를 수행하는 것은 조합 등임. 따라서 조합 등은 농가에 대해 공제금을 지불할 책임(공제책임)이 있음.
- 시정촌 단계의 조합은 큰 재해를 입어 공제금 지불금액이 크거나 조합만으로는 지불이 불가능한 경우를 대비하여, 공제책임의 일부는 도도부현 단계의 농업공제조합연합회 보험에 들고, 해당 연합회는 그 책임(보험책임)일부에 대하여 전국 단계인 정부의 재보험에 들어, 피해 양태에 따른 위험분산 방편 마련으로 농가에 대한 공제금 지불에 지장이 없도록 추진

○ 인수방식

- 인수에는 경지 1필당 손해를 대상으로 하는 방식과 농가별 손해를 대상으로 하는 방식이 있는데, 어느 방식으로 가입했는가에 따라 공제금액, 공제과금 및 지불공제금이 다름.

- 또한 공제규정에 따라 인수방식을 선택할 수 있도록 함. 1필 단위 인수방식 및 반상쇄(半相殺)농가단위 인수방식은 개별 농가가 해당방식을 선택하고, 전상쇄(全相殺)농가단위 인수방식, 품질방식 및 재해수입공제방식은 수확량(및 생산금액)이 출하자료 등에 따라 파악이 가능한 농가에 한해서만 선택 가능

○ 공제금액

- 1필 방식: 단위(kg)당 공제금액 × 경지 기준수확량의 70% (60% · 50%)
- 반상쇄방식: 단위(kg)당 공제금액 × 농가 기준수확량의 80% (70% · 60%)
- 전상쇄방식: 단위(kg)당 공제금액 × 농가 기준수확량의 90% (80% · 70%)
- 품질방식 및 재해수입공제방식: 기준생산금액 × 40~60% ≤ 공제금액 ≤ 기준생산금액 × 90% (80% · 70%)

○ 공제과금(보험료)

- 공제과금의 금액 = 공제금액 × 공제과금률
- 공제과금에 대한 국고부담

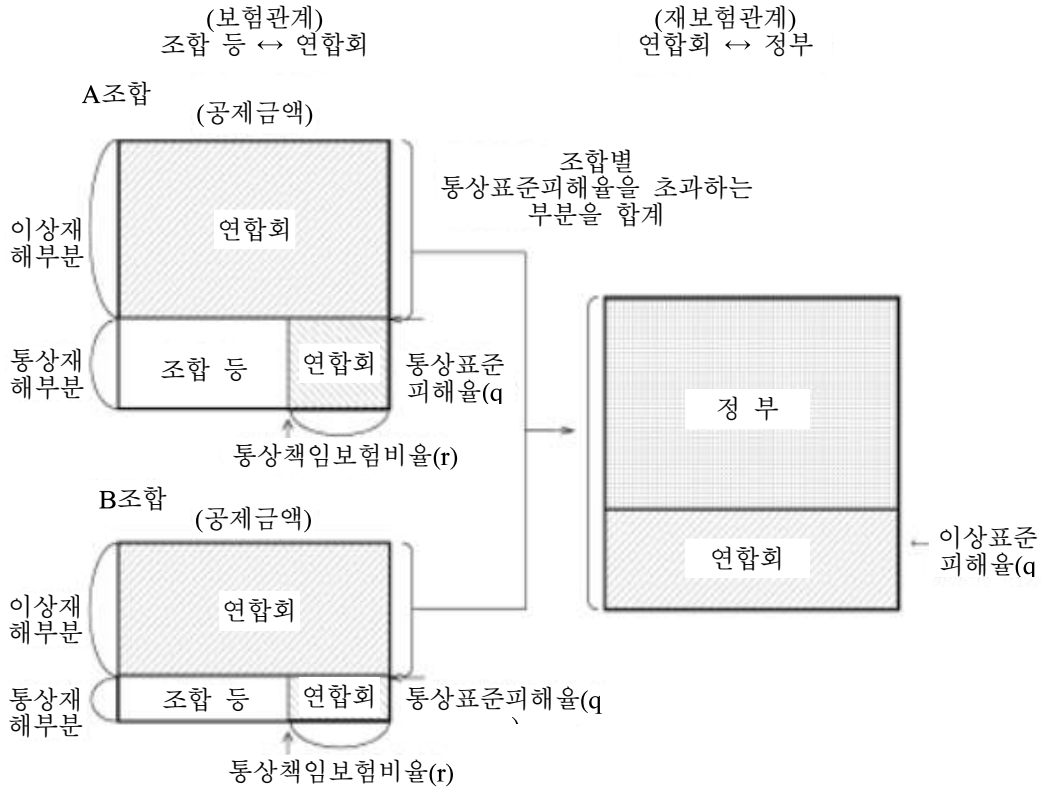
- ① 논벼·밭벼: 국고는 공제과금에 대하여 공제금액에 기준공제과금률을 곱하여 구한 금액의 1/2을 부담
- ② 보리: 국고는 공제과금에 대하여 공제금액에 기준공제과금률 및 다음 표의 초과누진방식에 의해 산정되는 국고부담비율을 곱하여 구한 금액을 부담

기준공제과금률의 구분	국고부담비율
3%를 초과하는 부분	55%
3% 이하	50%

○ 조합 등 연합회, 정부의 책임분담

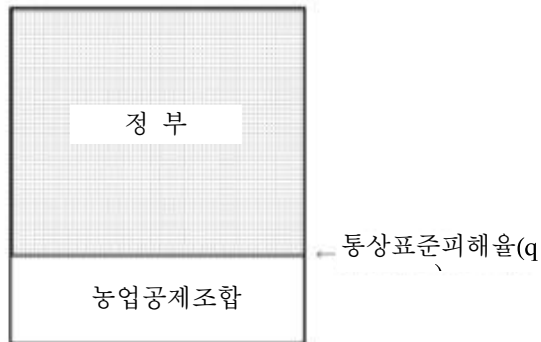
- 3단계: 조합별 공제금액 중 통상표준피해율 이하(통상재해부분)에 대하여 조합과 연합회가 비율에 따라 책임을 분담하며, 통상표준피해율을 초과하는 부분(이상재해 부분)에 대해서는 연합회의 보험에 들고, 연합회 별로 이상표준피해율을 초과하는 부분은 정부가 재보험에 가입
- 2단계: 조합의 공제금액 중에서 통상표준피해율 이하 부분(통상재해부분)에 대해서는 조합이 책임을 지고, 통상표준피해율을 초과하는 부분(이상재해 부분)에 대해서는 정부의 보험에 가입함.

**<그림> 농작물공제의 책임분담도
(3단계)**



(2단계)

(보험관계)
농업공제조합 ↔ 정부
(공제금액)



자료: 농림수산성 경영국 보험과 내부자료

- 주 1. 통상표준피해율은 통상재해부분과 이상재해부분을 결정하기 위한 기초가 되는 비율
2. 통상책임보험비율은 통상재해부분 중 조합 등이 연합회에 계약 체결하는 비율로 조합별로 10-30% 범위 내에서 농림수산장관이 결정
3. 이상표준피해율은 연합회와 정부의 책임분담을 정하기 위한 기초가 되는 비율

□ 과수공제사업

○ 과수공제사업 종류

- 수확 공제: 과실의 수확감소와 품질 저하에 따른 손해가 대상
- 수체(樹體)공제: 수체 손해가 대상

○ 공제대상

- 온슈(溫州)밀감, 나츠밀감, 이요칸(伊予柑), 지정 감귤, 사과, 포도, 배, 복숭아, 앵두, 비파, 감, 밤, 매실, 자두, 키위, 파인애플

○ 가입

- 과수공제: 공제대상의 종류별 재배면적이 5~30a 범위 이내이며 조합 등이 정한 면적(가입면적기준) 이상의 면적에 재배하고 있는 자로, 조합 등의 구역 내에 주소를 두고 있는 사람이 가입 대상
- 수확공제: 농림수산장관이 품종, 재배방법 등에 따라 구분한 것은 그 구분(「수확 공제 공제목적의 종류 등」이라 합니다.)별 재배면적에 따름. 단, 가입신청은 공제대상 종류별로 그 구분별 면적이 가입면적기준을 웃도는 것은 가입할 필요가 있음.
- 또한 수확공제의 특정위험방식은 공제대상 종류별로 가입면적의 합계가 20a(앵두, 비파, 자두는 10a)이하가 아닌 범위 내에서 조합 등이 정한 면적기준 이상이고, 동시에 해당 공제목적의 종류에 대해 5년 이상의 재배 경험을 가진 자 등으로 제한
- 과수공제도 가축공제와 마찬가지로 총회(또는 의회)의 의결에 따라 의무 가입제가 될 수 있음.

○ 인수방식과 공제사고

- 수확 공제는 수확 공제의 공제대상 종류별, 수체공제는 수체공제의 공제대상 종류별로 농가단위로 인수가 이루어짐. 수확공제의 인수방식에는 공제사고 또는 공제책임기간의 차이에 따라 17종류가 있음.
- 또한 인수방식은 조합 등이 공제규정 등으로 복수의 인수방식을 정한 경우에 농가가 선택할 수 있지만, 전상쇄방식 및 재해수입공제방식은 농업협동조합 등의 출하자료에서 수확량(품질방식은 품질 정도를 포함) 및 생산금액이 정확하게 파악 가능한 농가에 한해 선택가능

과수공제의 종류 등			공제사고	
수확공제	반상채 농가단위방식 (농가단위로 피해수원지의 감수분만에 따라 손해를 파악하는 방식)	감수 종합 방식	일반방식	풍수해, 가뭄, 한해, 눈피해 기타 기상상의 원인(지진 및 분화를 포함합니다.)에 의한 재해, 화재, 병충해 및 조수해
			단축방식	상동
		특정 위험 방식	감수폭풍우방식	최대풍속 13.9m/초 이상 또는 최대순간풍속 20m/초 이상의 폭풍우 (이하 「폭풍우」)
			감수우박피해방식	우박
			감수동상해방식	동상 또는 서리
			감수폭풍우·우박피해방식	폭풍우 또는 우박
	감수폭풍우·우박피해·동 상해방식	폭풍우, 우박, 동상 및 서리		
	전상채 농가단위방식 (농가단위로 증수분과 감수분을 상쇄하여 손해를 파악하는 방식)	감수종합방식		병수해, 가뭄, 냉해, 눈피해 기타 기상상의 원인에 의한 재해, 화재, 병충해 및 조수해
		품질방식		위와 동일한 재해
	재해수입공제방식			위와 동일한 재해
	수원지 단위방식 (피해수원지 별로 손해를 파악하는 방식)	감수 종합 방식	일반방식	병수해, 가뭄, 냉해, 눈피해 기타 기상상의 원인(지진 및 분화를 포함합니다.)에 의한 재해, 화재, 병충해 및 조수해
			단축방식	위와 동일한 재해
특정 위험 방식		감수폭풍우방식	폭풍우	
		감수우박피해방식	우박	
		감수동상해방식	동상 또는 서리	
		감수폭풍우·우박피해방식	폭풍우 또는 우박	
감수폭풍우·우박피해· 동상해방식	폭풍우, 우박, 동상 또는 서리			
수채 공제	공제사고			
	병수해, 가뭄, 냉해, 눈피해 기타 기상상의 원인(지진 및 분화를 포함합니다.)에 의한 재해, 화재, 병충해 및 조수해			

자료: 농림수산성 경영국 보험과 내부자료

- 주 1. 기준수확량은 손해평가 기준으로 사용하는, 즉 평년수확량으로 격년결과의 상황 등을 고려하여 공제금액을
설정할 때 이용하는 표준수확량을 조정한 것으로 반상채방식 및 수원지단위방식은 수원지별 전상채방식
은 농가별로 조합 등이 설정
2. 기준생산금액은 공제금액 및 지불공제금의 산정기준으로 사용하는, 즉 평년적인 생산금액으로 농가별로
과거 5개년의 농가 세후 실수입금액을 기초로 하여 조합 등이 설정
3. 수채공제의 공제기액은 공제책임 기간을 개시할 때 수채의 자산으로서의 평가액으로, 공제금액 및 지불공
제금의 산정기준으로 사용되며 농가별로 조합 등이 설정

○ 공제과금

- 공제과금: 공제과금의 금액 = 공제금액 × 공제과금률
- 공제과금에 대한 국고부담: 국고는 공제과금에 대하여 공제금액에 기준 공제과금률을 곱하여 구한 금액의 1/2을 부담합니다.

○ 조합 등 연합회, 정부의 책임분담

- 3단계는 조합별 공제금액 중 통상표준피해율 이하 부분(통상재해부분) 및 통상표준피해율을 초과하는 부분(이상재해부분)의 10%에 상당하는 부분에 대해 조합 등과 연합회가 비율에 따라 책임을 분담하고, 그 외 부분에 대해서는 정부가 재보험
- 2단계는 조합별 공제금액 중 통상표준피해율 이하인 부분(통상재해부분) 및 통상표준피해율을 초과하는 부분(이상재해부분)의 10%에 상당하는 부분에 대하여 조합이 책임을 분담하고 그 외의 부분에 대해서는 정부가 재보험

□ 전작물공제사업

○ 공제대상

- 감자, 콩, 팥, 강낭콩, 사탕무, 사탕수수, 옥수수, 양파, 호박, 호프, 차, 메밀, 누에고치

○ 공제사고

- 농작물: 풍수해, 가뭄, 냉해, 동상해, 우박피해 기타 기상상의 원인(지진 및 분화를 포함)에 의한 재해, 화재, 병충해 및 조수해에 의한 농작물의 감수(사탕무 및 사탕수수는 농작물의 감수 및 당도의 저하. 재해수입공제방식은 농작물의 감수를 수반하는 생산금액의 감소)
- 누에고치: 누에(蚕兒)의 풍수해, 지진 또는 분화에 의한 재해, 화재, 병충해 및 조수해 및 뽕잎의 풍수해, 가뭄, 동상해, 우박피해, 눈피해 기타 기상상의 원인(지진 및 분화를 포함)에 의한 재해, 화재, 병충해 및 짐승에 의한 누에의 감수

○ 가입

- 전작물공제에는 공제목적의 종류(농림수산장관이 농작물의 품종, 재배방법 등에 따라 구분을 정했을 때 또는 누에고치에 있어 봄 누에, 초가을 누에, 늦가을 누에의 구분을 정했을 때는 그 구분(「전작물공제의 공제목적의 종류 등」이라고 함.). 단, 재해수입공제방식에 있어서는 공제목적의 종류)별 재배면적이 5~30a(홋카이도(北海道)는 30a~1ha)의 범위 내에서 조합 등이 정하는 면적(가입면적기준) 이상을 재배하는 자 또는 누에 씨(蚕種)의 소입량이 0.25상자~2상자 범위 내에서 조합 등이 정한 상자 수(가입상자수 기준) 이상에 대하여 양잠업을 하는 자로, 조합 등의 구역 내에 주소가 있는 자가 가입할 수 있음. 단, 가입신청은 원칙적으로 조합 등이 공제목적인 농작물 등으로 가입면적기준 등에 해당하는 모든 농작물에 대해 실시할 필요가 있음.
- 또한 가입은 개개의 농업자(개인 또는 법인) 외에 일정 요건을 갖춘 농업생산조직도 그 생산조직단위로 가입할 수 있음
- 또 전작물공제에서도 가축공제와 마찬가지로 총회(또는 의회)의 의결에 따라 의무가입제를 취할 수 있음.

○ 인수방식

인수방식	대상작물	내용
반상채 농가단위 방식	콩, 팥, 강낭콩, 차	피해경지별 감수량의 합계가 그 농가의 기준수확량의 30%(콩은 20%)를 초과할 때 공제금을 지불
전상채 농가단위 방식	감자, 콩, 사탕무, 사탕수수, 메밀, 옥수수, 양파, 호박, 호프, 누에	농가별 감수량이, 그 농가의 기준수확(누에)량의 20%(감자, 콩 및 사탕무는 10%)를 초과할 때 공제금을 지불
1필단위 방식	콩	경지별 감수량이 그 경지의 기준수확량의 30%를 초과할 때 공제금을 지불
재해수입 공제방식	차	농가별 감수량이 있는 경우, 그 농가의 생산금액이 기준생산금액의 80%에 달하지 않을 때 공제금을 지불

○ 공제과금(보험료)

- 공제과금: **공제과금액 = 공제금액 × 공제과금률**
- 공제과금에 대한 국고부담: 국고는 공제과금에 대하여 공제금액에 기준 공제과금률을 곱하여 구한 금액의 100분의 55(누에고치는 1/2)을 부담

○ 조합 등 연합회, 정부의 책임분담

- 3단계: 조합 등이 원칙적으로 공제금액의 10%의 책임을 분담하며, 나머지 90%를 연합회의 보험에 들고, 연합회는 보유하는 총보험금액 중 통상표준피해율을 초과하는 부분(이상재해부분)의 100분의 95에 대하여 정부에 재보험을 댐. 조합 등은 그 분담할 책임을 20%로 할 수 있음.
- 2단계: 조합별 공제금액 중 통상표준피해율 이하인 부분(통상재해부분) 및 통상표준피해율을 초과하는 부분(이상재해부분)의 14.5%에 상당하는 부분에 대하여 조합이 책임을 분담하고 그 외의 부분에 대해서는 정부에 보험을 댐.

□ 주요 품목별 현황(가입률, 보험요율, 공제금 등)

○ 2015년도 일본농업공제 인수실적

- 의무가입 대상인 벼의 인수호수가 1,442천 호로 가장 높은 반면, 공제금은 10억 엔에 불과함. 같은 의무가입 대상인 보리의 경우 인수 농가가 44천 호에 불과하지만 공제금액은 1,101억 엔에 달함.
- 과수의 경우 인수호수 자체가 많지 않은 편이며, 농작물공제와 비교하여 보험료는 높지 않지만 공제금액은 비슷한 수준으로 나타났음.

<표> 농업공제 인수실적(2015)

사업	인수호수 (천호)	인수수치 (천ha,천두,천상 (箱))	인수율 (%)	공제금액 (억엔)	공제금액(억엔)			
					총액	국고 보조	농가 자담	
농작물 공제	소계	1,486	1,731	11,258	197	102	95	
	벼	1,442	1,463	10	93	47	47	
	밭벼	0	0.1	0	0	0	0	
	보리	44	268	98	1,101	104	55	48
가축 공제	소계	63	6,388	7,177	581	278	303	
	우유우 등	15	2,156	3,001	366	180	186	
	육우 등	45	2,185	3,674	187	87	100	
	말	2	21	60	201	7	3	4
	중돈	1	201	24	98	3	1	2
육돈	1	1,825	25	203	18	7	11	
과수공제	소계	63	39	1,019	44	22	22	
	수확	61	38	967	43	22	22	
	거란	2	1	52	1	0	0	
밭작물 공제	소계	74		1,997	129	71	58	
	농작물	74	289	1,996	129	71	58	
	누에고치	0.2	3	1	0	0	0	
원예시설공제	208	23	47	6,667	64	31	33	
합계	1,896			28,119	1,014	504	510	

자료: 일본 농림수산성 통계자료

○ 2015년 기준, 일본농업공제 공제금 지불 실적

- 공제금을 직접 지불한 상황에 대한 통계자료로, 피해농가수, 농가에 지불된 공제금, 정부가 지불한 재보험금, 1호당 공제금 등의 실적치
- 금액 피해율은 공제금을 공제액으로 나눈 비율임.
- 농작물과 밭작물 공제의 피해수는 가축공제와 비교하여 많지 않음.
- 호당 공제금은 농작물 공제보다 과수공제, 밭작물이 많음.

<표> 공제금 지불실적(2015년)

구분	피해수	공제금 (백만 엔)	재보험금 (백만 엔)	피해수 단위당 공제금(엔)	금액 피해율 (%)
농작물공제	(천호) 66	8,142	1,158	(1호당) 123,084	0.7
논벼	51	5,306	1,065	103,581	0.5
밭벼	0.03	3	1	85,976	17.7
보리	15	2,833	92	190,271	2.6
가축공제	(천 두) 385 (천 건) 2,395	28,161 27,304	14,088 5,411		
우유우 등	149 1,323	18,611 17,182	9,305 3,511	(1두당) 124,819 (1건 당) 12,990	6.2 5.9
육우 등	58 1,051	7,404 9,860	3,710 1,857	128,328 9,379	2.1 3.0
말	1 14	461 212	230 33	891,009 15,517	2.7 3.1
중돈	4 7	196 50	98 10	44,035 7,392	2.1 1.4
육돈	173	1,489	745	8,604	8.5
과수공제	(천 호) 16	4,976	2,453	(1호 당)303,875	4.9
수확	16	4,928	2,452	305,463	5.1
거란	0.2	48	1	197,989	0.9
밭작물 공제	(천호) 21	5,220	2,016	(1호 당) 254,265	2.6
농작물	21	5,219	2,015	254,429	2.6
누에고치	0.02	1.5	0.5	77,576	1.0
원예시설공제	(천 동)27	3,316	511	(1동 당) 122,216	0.5
합계		77,119	25,637		

자료: 일본 농림수산성 통계자료

주: 1 수치에 대해서는 속보치 (헤세이 28년 1월 26일 현재)

2. 가축 공제 및 원예 시설 공제에 ^) 내용은 연도 값

3. "피해 수"는 농작물 공제 보리에만 총 호수

4. "금액 피해율"은 공제금 공제 금액에 대한 비율

5. 가축 공제의 상단은 사폐(死廢) 사고(이상 사고를 포함)의 인원수, 하단은 병상(病傷)사고 건수. 또한, 비육돈은 사폐(死廢) 사고만 지원

6. 반올림때문에 합계와 내역의 합계가 일치하지 않을 수 있음.

○ 2015년 일본농업공제 공제과금지불 현황

- 농가 1호당 가격은 공제금이 6,415엔, 농가와 국가가 절반씩 부담.
- 농가당 보험료(공제과금)을 보면, 가축공제의 보험료가 가장 높고, 밭작물 공제의 보험료가 높은 편임.
- 반면, 단위로 보면 과수공제의 보험료가 높음.

<표> 공제과금 지불현황(2015)

구분		농가1호당단위			단위(10a, 1상자, 1두,1동(棟))당		
		공제과금	농가부담	공제금액	공제과금	농가부담	공제금액
농작물 공제	벼	6,451	3,226	704,497	636	318	69,431
	보리	233,171	108,605	2,475,179	3,868	1,802	41,063
가축 공제	젖소등	2,407,649	1,222,659	19,719,552	16,992	8,629	139,173
	육우등	414,637	222,417	8,160,471	8,544	4,583	168,155
	종돈	395,509	244,805	12,581,445	1,523	943	48,462
	육돈	3,122,130	1,875,280	35,710,581	974	585	11,135
과수 공제	온주감귤	110,760	55,380	2,105,002	10,562	5,281	200,732
	사과	57,649	28,825	1,964,549	7,110	3,555	242,306
	포도	28,950	14,475	1,348,875	9,204	4,602	428,851
	배	72,968	36,484	2,069,158	15,080	7,540	427,616
	감	60,916	30,458	852,276	11,305	5,652	158,162
밭작물 공제	감자	169,383	138,587	6,636,402	2,364	1,934	92,632
	전분원료용감자	199,040	89,568	5,641,968	2,514	1,131	71,262
	대두	149,669	67,351	1,398,122	4,545	2,045	42,460
	사탕무	297,275	133,774	7,649,432	3,625	1,631	93,284
	메밀	82,990	37,346	1,008,996	1,668	750	20,276
	누에고치	11,126	5,564	54,563	1,008	504	54,563
원예시 설공제	유리실2종류	23,672	12,625	15,901,794	9,497	5,065	6,379,386
	플라스틱하우스2종류	24,923	12,613	1,287,595	7,457	3,774	385,240

자료: 일본 농림수산성 통계자료

□ 일본 농업공제 운영에 있어 정부 참여 및 추진 방향

- 보험시장의 정부개입에 대한 일본정부 입장
 - 보험에도 여러 제도가 있지만, 농업보험의 경우 시장에 맡길 경우 실패할 가능성이 높아, 정부가 관리해야 한다고 생각함. 그렇기 때문에 경제학적 측면에서 보면 바람직하지 않은 부분이 있는 것이 사실이나 식량의 안정적인 생산 측면에서는 국가 개입이 일정부분 타당하다고 여김.
 - 개인에게 맡길 경우 미가입 농가가 발생하기 때문에 보조금과 혜택을 제공하며 가입을 독려하고, 재해발생 시 식량생산 안정성 확보를 위해 국가가 지원을 하고 개입하는 것이 바람직하다는 입장

- 농업공제제도와 다른 경영안정대책(호당소득보장모델대책, 생산조건불리보대책, 수입감소영향완화대책)과의 상호보완적 또는 중복성
 - 위기관리측면에서 개인농가가 해야 할 일이기 때문에 소득안정대책과 충돌하는 부분은 있으나 그럼에도 재해관리 측면의 시각도 있음.
 - 예를 들어 쌀과 보리는 의무가입 대상으로 사람들은 재해관리 대책의 성격으로 인식하는 부분이 크기 때문에 위기관리 보다는 재해관리 측면이 강조된 제도라고 볼 수 있음.
 - 이 밖에 호별소득보장제도는 폐지된 상태이고, 생산조건, 수입감소완화대책과 중복되지 않도록 상호보완 정책으로 실시해 나가고자 함.
 - 실제로 면밀한 조사수행으로 중복 수혜는 드뭄. 수입감소완화대책의 경우 중복되지 않도록 완화대책에서 보조금이 지급 되는 경우 공제분은 차감해서 지원하고, 경영안정화대책에서 보조금이 지급되는 경우 공제분의 최고 상한액을 차감하도록 설계하였음.
 - 생산조건불리보전대책 보조금과 공제에서 나오는 공제금은 모두 받을 수 있는 구조

- 농업공제제도 당연(의무)/임의가입 관련
 - (배경) 과거 전(戰)후 식량이 부족했을 때 식량난을 극복하기 위해서 쌀 보리, 밀가루를 재배하는 농가는 의무적으로 가입
 - 그러나 최근 쌀 농가의 재해발생률이 낮아져 의무가입이기는 하지만 보

협가입의 이점에 대해서는 여러 농가에서도 인식이 바뀌는 추세

- 특히 대규모 농가는 자주적 경영에 대한 의지가 있어 의무가입에 대한 비판적인 시각이 있음. 2년 안에 폐지할 예정임.

○ 일본의 농업공제 가입률 제고를 위한 정책 실시 여부

- 가입률 제고 등을 정책 목표로 내세우거나 수치로 제시하지는 않음.
- 가입요건도 임의가입이 있기 때문에 어디까지나 가입자의 판단에 맡기는 부분이고, 현장에서 조합원이 가입자를 늘리기 위한 움직임은 있을 수 있고, 정부기관입장에서도 더 많은 농가가 가입하는 바람이 있기 때문에 사업설명을 하고 있음. 그러나 가입은 자율적 판단에 맡기고 있음.
- 과수 농가의 가입률이 상대적으로 낮기 때문에 가입촉진 움직임은 있음. 예를 들어, 보조사업을 실시할 때 가능한 농업공제가입을 요건으로 함.
- 또한 과수농가는 한번 피해가 발생하면 대규모 피해를 입기 때문에 그만큼 보험료 부담이 많았음. 이에 구체적으로 어떤 재해에 대해서 보상한다라는 등의 제도 세분화로 보험료 부담을 낮춰주는 것이 정부 입장에서 보험가입을 촉진하는 대책 중 하나임.
- 정부 입장에서 한 마을단위에서 가입/미가입 농가별로 정책을 실시하기 보다는 가능한 더 많은 농가들이 공제에 가입하여, 정책 실시의 통일성을 갖는 것이 바람직하다고 봄.

○ 수입보장보험제도의 추진 및 확대

- 여러 정책이 있으나 과수 농가의 가입률이 낮고 여러 대책 중에 가격이 하락할 때 보조해주는 정책이 가장 효과적이라고 판단됨.
- 수입보장보험은 청색신고자를 대상으로 한정해서 실시하기 때문에 대상자 수는 많지 않음(청색신고 해당자는 43만 호)
- 청색신고는 회계도 철저히 해야 하기 때문에 그것을 기반으로 수입보험을 실시해나갈 방향으로 다른 경영대책과는 중복되지 않음.
- 대부분 쌀 농가는 백색신고를 하고 있어, 수입보장보험 제도의 혜택을 받을 수 없는 경우가 많아 기존의 제도와 병행하면서 모든 농민들이 이용할 수 있도록 할 예정임.
- 장기적인 측면에서는 수입보장보험으로 일원화 하는 것이 바람직하다고

생각하지만, 청색신고/백색신고 선택은 농가 자기책임이기 때문에 가능한 혜택을 주면서 (수입보장)보험에 가입하도록 하는 것이 정부의 방향

○ 공제과금의 농가 부담수준

- 농가가 부담하는 공제료가 농가에 부담이 되는 수준은 아니라고 보고 있음. 쌀의 경우 효율이 2~2.5% 수준이고, 정부 보조를 포함하면 실제 농가 부담은 1% 전후임.
- 그만큼 효율이 낮아 보상금을 받지 못하는 농가가 많았고 그 부분에서 오히려 불만이 있었음. 사고가 없는 경우 보험금으로 냈던 금액을 일부 환급해주는 환급제도가 도입되었으나 개정²에서 폐지 논의 중.

○ 일본정부의 농업보험 보조율 수준

- 일본의 보험 보조율 50%가 예전에는 높다는 인식이 많았으나, 해외사례를 보면 미국은 최고 80%, 평균 62%를 정부에서 지원하고 EU도 65%를 지원하는 상황에서 일본은 그렇게 높은 수준은 아니라고 생각함.
- 그러나 50%이상으로 지원 비율을 높이는 것은 예산이나 다양한 측면에서 고민이 필요한 부분임.

○ 전문가로 구성된 심의회

- 농업공제효율은 심의회에서 결정이 되는데, 농림수산장관 심의회를 의뢰하는 형태로, 농작물 공제는 3년에 한번 심의회에서 논의를 하게 되어 있음. 이는 매년 효율을 바꾸면 농가가 이해하기 힘든 부분이 있을 수 있다는 배려차원임. 최근 농업 및 농가들의 빠른 기술력 향상을 반영하여 5년에서 3년으로 조정
- 과수 관련 사업은 총 5개로 모두 3년마다 한 번씩 개정하고 있음. 예를 들어 1년에 2개, 2개, 1개 사업씩 돌아가면서 개정

2 <공제 개정논의>

- 제도 개선을 위해 무사고환급제도도 폐지할 예정으로 새로운 개선책 마련을 논의 중
- 2017년 6월에 공제 개정논의가 있었음. 논의 내용에는 당연가입제도와 무사고 환급제도 폐지와 수입보험제도 도입 등의 논의가 있었음. 2019년 실시를 앞두고 최종 정책조정단계에 있음.

- 2017년 11월에 개정된 내용은 2018년 4월부터 법률로 시행될 예정으로 이는 조직차원의 준비기간을 위한 시행단계이고, 실제 품목별 적용은 그 1년 후인 2019년 4월
 - 심의회는 10명의 전문가로 구성 되어있는데, 보험 전문가가 2명, 농업경제학자 2명, 가축관련 수의사 1명, 저널리스트 1명, 농업인 4인
- 조합별, 연합회별 공제요율 산정
- 조합, 연합회 요율과 산식도 심의회에서 결정하고 있음.
 - 농업공제요율은 조합별로 산정하기 때문에 통일된 기준 공제요율이 기준이 되는 요율은 없음. 통계를 낸다면, 조합별 요율을 전국 평균으로 산출이 가능하지만, 처음부터 기준이 되는 공제요율을 설정하고 있지는 않음.
 - 조합이 없는 지역은 시정촌이 대신하여 요율을 정하고 있음. 요즘에는 조합이 합병하는 추세로 하나의 현에 하나의 조합이 있는 경우가 많아 그런 경우는 현 단위로 요율이 산정
 - 2015년도 온슈밀감, 사과 품목을 대상으로 한 심의회 자료의 개정안을 참고로 보면 p가 조합별 요율의 평균 가격으로 볼 수 있음.

공제목적 및 인수방식	항목	현재				개정(안)				증감율	
		공제 과금 표준율 (P)	통상 공제과금 표준율 (P1)	이상 공제과금 표준율 (P2)	통상 표준 피해율 (q)	공제 과금 표준율 (P)	통상 공제과금 표준율 (P1)	이상 공제과금 표준율 (P2)	통상 표준 피해율 (q)	공제 과금 표준율 (P)	통상 표준 피해율 (q)
온슈밀감	반상채감수종합방식 (일반)	7.203	4.694	2.509	5.430	6.900	4.765	2.135	5.754	96.8	106.0
	반상채특정위협방식	1.067	0.571	0.496	1.171	0.920	0.520	0.400	1.120	86.2	96.6
	전상채감수종합방식 및 품질방식	1.034	0.832	0.202	1.531	0.733	0.619	0.114	1.318	70.9	86.1
	재해수입공제방식	5.491	3.297	2.194	3.874	3.908	2.393	1.515	2.937	71.2	75.8
사과	반상채감수종합방식 (일반)	5.382	2.027	3.356	2.814	5.014	1.296	3.718	2.037	93.2	72.4
	반상채감수종합방식 (단축)	5.974	2.014	3.960	2.784	5.527	1.969	3.568	2.713	92.5	97.4
	반상채특정위협방식	2.812	0.681	2.131	1.306	2.292	0.756	1.536	1.396	81.5	106.9
	재해수입공제방식	3.800	1.000	2.800	1.400	5.600	1.100	4.500	1.600	147.4	114.3
	수원지감수종합방식 (일반)	3.100	2.000	1.100	2.800	2.800	1.800	1.000	2.600	90.3	92.9
	수원지감수종합방식 (단축)	4.933	1.654	3.279	2.396	4.688	1.112	3.576	1.816	95.0	75.8
	수원지특정위협방식	2.511	0.976	1.535	1.580	2.341	0.839	1.502	1.470	93.2	93.0

○ 품목별, 지역별 요율 격차

- 조합별 요율의 경우 심의회에서 제공하는 자료를 바탕으로 농림수산성에서 통계를 내고 있음.
- 조합별 요율 격차: 가장 높은 조합(지역)의 보험요율 2.94%, 가장 낮은 조합(지역)의 보험요율은 0.025%임(쌀 품목).
- 연합회 요율 격차: 가장 높은 연합회의 보험요율 3.65%, 가장 낮은 것이 0.001%로 약 3,650배의 차이가 있음(쌀 품목).³
- 조합 내에 공제율 차이가 있는데, 현행 법률상에서 일정한 기준을 가지고 조합에서 차이를 설정하도록 되어있으며, 조합 내에서 공제료 차이가 있는 것은 위험도에 따라 다르게 평가가 되기 때문임.
- 위험단계별 공제율이라는 제도가 있어, 조합별 위험단계가 여러 단계로 구성되어 있음. 위험도에 대한 판단은 조합자체 판단이며 실제로 농가의 20%만 위험단계를 반영하고 있음.
- 그러나 2월 법률개정으로 모든 농가의 위험단계 요율이 도입 예정임.

○ 위험단계 설정하는 방식

- 기본적으로 시정촌 단위이며, 그 안에서 위험단위를 나눠 요율을 산정
- 통계적인 측면이나 정책 실시의 용이성을 고려하면 어떤 단위가 필요한데, 그 단위는 지자체, 시정촌이 될 수 밖에 없고 그 안에서 위험단계를 설정해서 차별화를 두는 것이 방식
- 과수농가 자체의 기술격차에 따라 피해정도가 다르기 때문에 보험요율을 산출할 때 위험단계를 나누어서 설정
- 기술격차에 따른 피해정도를 위험단계로 보험요율을 다양화하는 정책은 현실적으로 효과가 크지는 않은 상황이라고 보고 있음.
- 과수의 경우 품질에 따른 가격이 가장 중요한 요인이기 때문에 가격 관련 정책이나 보조금 지급이 효과는 가장 크다고 봄.
- 그러나 수입을 보조하는 가격 제도 및 보조는 국가차원에서 예산확보 문제가 있어 점차 없어질 것이고 공제를 강화하는 쪽으로 갈 것으로 판단됨. 현재 과수에 책정되는 예산 자체가 적고 다른 예산을 전용할 수 없음.

³ 사과는 가장 높은 곳이 3.2%, 가장 낮은 것이 0.4%임.

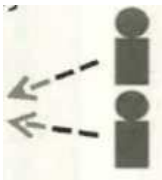
□ 공제과금의 위험단계 관련(농림수산성 내부자료)

- (1) 보험료(과금)는 원칙적으로 농업공제조합 내에서 품목별·인수방식별로 동일한 보험요율(과금율)이 적용되지만, 농업공제조합의 판단에 따라 농업자별 피해 발생상황에 따라 보험요율(과금율)을 설정하는 것도 가능하도록 되어 있다(위험단계별 공제과금률).
- (2) 동일한 과금률에서는
- ① 공제금 지불이 많은 농업자도 적은 농업자도 부담이 같기 때문에 공평하지 않다.
 - ② 농업자가 피해 저감을 위해 노력해도 과금부담이 변하지 않기 때문에 사고저감 인센티브가 작용되지 않는다.
 - ③ 스스로의 피해상황과 과금이 맞지 않다고 생각하는 우량농업자의 가입을 방해 한다는 과제가 있다.
- (3) 이런 와중에 위험단계별 공제과금률에 대해서는 각 조합별로 설정할지 여부를 결정하기 때문에 전체의 20% 정도만 도입하고 있다.

○ 위험단계별 공제과금률

[조합 내에서 동일한 공제과금률]

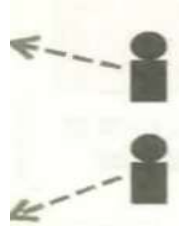
공제과금률
(예) 2.0%



고피해 농업자
저피해 농업자

[위험단계별 공제과금률]

위험단계구분	공제과금률
1	(예) 3.5%
2	3.0%
3	2.5%
4	2.0%
5	1.5%
6	1.0%
7	0.5%



고피해 농업자
저피해 농업자

○ 농업자별 위험단계별 공동과금률의 설정상황

(2016년도)

	위험단계별 과금률 설정조합의 비율
농작물공제	31%
논벼	35%
가축공제	26%
젖소	82%
과수공제	41%
온슈밀감	44%
전작물공제	30%
사탕수수	75%
원예시설공제	5%
전체	22%

○ 품목별, 지역별 요율 격차에 대한 정부 입장

- 지역별 격차가 크더라도, 한번 심의회에서 결정되면 그대로 진행되고 있음.
- 심의회 논의에서 지역별 격차에 대해서는 고려하지 않고 있으며, 지역별 격차를 신경 쓰기보다 각 지역 조합에서 산정하는 방식을 통일하는 것에 더 주안점을 두고 있음(전국 산식 통일).
- 공제료율, 보험료율에 대한 불평이나 마찰은 없는 것은 아니지만 농수 산성 입장에서는 심의회에서 전부 통일된 룰을 갖고 하기 때문에 대처할 수 있는 방법은 없음.

○ 민간보험회사의 참여

- 민간보험회사의 직접 참여는 없지만 정기적 부정기적 의견 교환은 있음.
- 민간보험회사가 농업보험사업에 참가하는 것은 자유지만 리스크가 커 민간보험회사가 참가하지 않기 때문에 국가가 책임지는 부분이 큼.