

# 기후변화 대응을 위한 농어업분야 재해보험 관련 법제개선방안연구(I)

- 농작물재해보험을 중심으로 -

박 기 령



기후변화법제 연구 16-19-④

**기후변화 대응을 위한 농어업분야  
재해보험 관련 법제개선방안연구(II)  
- 농작물재해보험을 중심으로 -**

박 기 령

**기후변화 대응을 위한 농어업분야  
재해보험 관련 법제개선방안연구(I)  
- 농작물재해보험을 중심으로 -**

**Study on Improving the legal Framework for  
Catastrophe Insurance in the Agriculture and  
Fisheries sector for Climate Change Response (I)  
- Focus on Agricultural Disaster insurance -**

**연구자 : 박기령 부연구위원  
Park, Kiryoung**

2016. 8. 3

# 요약문

## I. 배경 및 목적

### □ 농업에 대한 기후변화 영향과 기후변화 적응의 필요성

- 이상고온, 이상저온, 홍수, 가뭄, 한파, 폭설, 태풍, 해수면 상승, 생태계 변화 등 기후변화와 관련하여 기존의 기상현상과 다른 자연현상이 다양한 형태로 발현됨
- 농업, 어업, 축산업, 임업 등 1차 산업은 제조업, 정보통신산업 등에 비해 기후변화의 영향을 직접적으로 작용하는 산업으로서, 기후변화에 대한 대응이 산업의 생존과 직결됨
- 농업 등 1차 산업은 온실가스 감축이 핵심인 기후변화 완화(mitigation)보다 기후변화의 영향에 대한 적응(adaptation)을 핵심으로 하며, 기후변화에 대한 농업분야의 효율적 적응이 주요 정책과제로 부각됨

### □ 농업의 기후변화 적응을 위한 농작물 재해보험의 역할

- 지속적으로 기후변화가 발생하고 그로 인한 예측불가능성이 높아지는 상황에서, 농업을 유지하는 것이 국가의 식량안보 확보 차원에서 중요한 과제이므로 농업의 기후변화에 대한 적응역량을 높이고 지속가능한 농업생산의 유지를 도모할 수 있는 다양한 정책수단이 논의되고 있는 바, 그 중 농작물 재해보험이 농업분야의 적응역량을 제고할 수 있는 유력한 정책수단으로 제시됨

- 이 연구는 농업이 기후변화에 효율적으로 적응하기 위한 제도적 수단으로 농작물 재해보험에 주목함

## II. 주요 내용

### □ 농작물재해보험제도의 발달 및 운영현황

- 현행 농작물 재해보험은 2001년 농작물재해보험법 제정으로 도입되었으며, 초기에는 사과와 배를 대상으로 재해보험을 가입할 수 있었으며, 농작물 재해보험에 가입하면 자연재해로 인해 발생한 손해액의 70-80%를 보험으로 보장하는 방식이었음
- 2001년 농작물 재해보험법의 제정 이후, 사과, 배에 이어 농작물 재해보험의 가입대상 작물이 확대되었으며 2009년에는 재해보험의 적용대상이, 농작물 외에, 양식 수산물, 가축 및 농어업용 시설물로 확대되었음. 재해보험의 대상이 되는 재해도 자연재해에서 병충해, 조수해, 질병 및 화재를 포함하도록 확대됨
- 농작물 재해보험의 실제 운영현황이나 농업인들의 농작물 재해보험에 대한 인식에 대한 선행연구결과에 따르면, 농업인들은 기후변화에 대한 인식이 높고, 그에 대한 적극적 대응 필요성에 대해서는 실감하고 있으며, 농작물 재해보험을 포함하여 다양한 적응수단을 활용하고 있음
- 그러나 농어업재해보험의 존재를 인지하고 있음에도 불구하고, 높은 보험료, 보험미적용 작물 재배, 엄격한 보상기준과 불충분한 보상금액 등을 이유로 농작물 재해보험의 미가입률이 높음
- 농작물 재해보험이 농업분야의 기후변화 적응역량을 제고하는 중요한 정책수단임을 감안할 때, 재해보험 가입률이 낮은 점,

재해보험 미가입 사유 등의 한계는 농작물 재해보험의 제도적 개선과제를 보여줌

□ 농작물재해보험에 관한 현행 법령의 주요 내용

- 농작물 재해보험은 특정한 정책목적이 있으나, 운영이나 구조, 핵심 쟁점에 있어 통상의 보험제도와 유사한 요소도 있음
- 농어업재해보험법의 주요 내용은 (1) 보험의 대상이 되는 목적물의 종류와 범위, (2) 보험을 통해 보상되는 재해의 범위 즉, 보상이 발생하는 원인인 재해의 범위, (3) 농업종사자가 납입하는 보험료와 보험요율의 산정, (4) 재해 발생시 손해 평가와 보험금 지급, (5) 국가의 재보험 운영 등이다.
- 농작물 재해보험 운영시 재해보험의 대상이 되는 보험목적물을 정하는 것이 핵심 쟁점임. 농작물 재해보험은 본질적으로 정책보험으로서 정책적 지원대상이 되는 보험목적물을 법령으로서 정할 필요가 있는 바, 이 때 재해보험의 목적물을 법률에서 정할 경우, 재해보험 목적물의 삭제나 확대가 필요할 경우 법률을 개정해야 하는 입법적 부담이 있음. 최근 2015년 농어업재해보험법 개정을 통해, 재해보험 운영의 핵심인 보험목적물의 범위를 고시를 통해 정하도록 한 점은 주목할 필요가 있음

□ 농작물 재해보험에 관한 주요국가의 법령 현황

- 미국의 농작물 재해보험(crop insurance)은 1930년대 대공황 시기에 도입된 것으로, 1938년 연방농작보험법(Federal Agricultural Crop Insurance Act)을 통해 연방차원의 농작물 보험제도가 적용되었음

- 현재 농작물재해보험의 대상작물은 밀, 콩, 보리, 옥수수, 감귤류 등 100여개 농작물이 포함되고 있으며, 보험적용대상이 되는 자연재해 역시 도난과 관리부실로 인한 손해를 제외한 모든 형태의 위험, 즉 가뭄, 폭우, 우박, 폭풍우, 벼락, 병충해, 홍수, 화재, 지진 등의 기상재해로 인한 일체의 위험이 포함됨
- 일본의 농작물재해보험의 제도적 기원은 메이지유신시대까지 거슬러 올라갈 수 있으며, 1947년 농업재해보상법이 제정되면서 본격적인 법제화 과정을 거쳤으며, 가축보험과 농작물 보험을 하나의 법령으로 다루는 점에서 우리나라의 농어업재해보험법과 유사함
- 일본의 농업재해보상제도는 농업재해로 인한 피해발생시 손해로 인한 위험분산을 핵심목적으로 하며, 농업인들의 공제조합을 가입하고 손해 발생시 지방자치단체 등이 그 재해로 인한 손실을 보전하고, 최종적으로는 중앙정부가 재해로 인한 손실을 보전하는 방식으로 구성되어 있음

### Ⅲ. 기대효과

- 농작물재해보험의 보험대상 작물범위 및 사고원인의 범위 확대
  - 농작물 재해보험을 활성화하기 위하여, 농작물 재해보험에 가입할 수 있는 농작물의 종류를 확대하고 재해보험으로 보상받을 수 있는 근거가 되는 보험사고의 범위를 확대할 필요가 있음
  - 앞으로 기후변화로 인해 발생할 수 있는 기상재해나 그로 인해 발생할 수 있는 병충해 등이 불명확한 상황에서, 재해보험의 보

상범위나 보험사고의 원인을 열거적으로 정하기보다는, 보험목적물의 범위를 대폭 확대하고, 보험사고의 원인을 네거티브 방식으로 전환하는 것도 대안이 될 수 있음

□ 농작물 수입보장수단으로서의 농작물재해보험의 활용방안 및 국가의 재보험 역할 강화

- 농작물 재해보험은 기후변화에 대한 농업인의 적응역량 제고와 농업인을 위한 사회안전망의 역할을 할 수 있으므로, 재해보험의 다양화 차원에서 수입보장보험을 도입하는 방안을 검토할 필요가 있음
- 대규모 자연재해, 병충해 등으로 인해 재해보험으로 보상할 수 있는 범위를 포함할 때, 재해보험 재보험 제도는 보험에 대한 보험으로서의 역할을 하며, 현행 농어업재해보험법상 국가가 재해보험에 대한 재보험자로서의 역할을 수행함. 따라서 재보험기금의 거대화 및 민영 재보험사의 활용을 통해 국가재보험제도의 확대 및 체계화를 도모할 필요가 있음

▶ 주제어 : 농어업재해보험법, 농작물재해보험, 자연재해, 기후변화, 농업수입보장보험, 재보험

# Abstract

## I . Background and Objectives

- The impact of climate change on agriculture and the need for adaptation to climate change
  - Unprecedented weather conditions caused by climate change such as high/low temperature, floods, draughts, hurricanes have been increasing
  - Unlike other sectors such as the information and technology sector, the agricultural sector is immediately effected by climate change whereby adaptability to such change is directly linked to its survival
  - As a primary industry, the importance of adaptive efforts to the affects of climate change, as opposed to mitigating efforts such as reducing carbon dioxide emission, has gained more attention in recent years.
- The role of agricultural disaster insurance and adapting to climate change
  - Considering that the agricultural sector is the backbone of a given country, in the face of increasing severity of climate change programs and policies with the aim to assist in adapting to climate change and continuously improve agricultural output in the long

term, among which agricultural disaster insurance has been highlighted as one of the most highly efficient means of encouraging adaptation to climate change

- The main focus of this study shall be on agricultural disaster insurance as a policy to encourage adaptation to climate change

## **II. Outline**

- The development and current adoption of agricultural disaster insurance
  - Agricultural disaster insurance in its present form was adopted in 2001 under the Agricultural and Fishery Disaster Insurance Act. Initially, the subject matter was limited to apples and pears whereby compensation for 70-80% of the loss incurred due to natural disasters could be recovered.
  - Since 2001, the subject matter has been extended to include, not only apple and pears but also other agricultural crop, fisheries, livestock as well as installations. Furthermore, in addition to natural disasters, it is accepted that damage caused by pests and insects, birds or mammals, fires and diseases are also insurable.
  - Prior studies on the use of agricultural disaster insurance and awareness in the agricultural sector show that farmers are aware of the affects of climate change and the need to actively adapt to such change. This has led to using a wide variety of methods including agricultural disaster insurance.

- However, although farmers are aware of the existence of agricultural disaster insurance plans, high premiums, exclusions on certain crops, difficulties in recovering sufficient damages have led to a low number in the people who actually subscribe.
- Considering that agricultural disaster insurance is an important program that will help improve adapting to climate changes in the future, the low subscription rate and reasons for opting not to subscribe show that there is room for improvement.
- The main contents under the Agricultural and Fishery Disaster Insurance Act
  - Whereas, the agricultural disaster insurance has specific policy objectives, its management, structure and main issues are not so different from normal insurance policies.
  - The Agricultural and Fishery Disaster Insurance Act sets forth, among other issues, (1) the subject matter of insurance, (2) coverage, (3) determination of insurance premium rates, (4) assessment of damages and payment and (5) re-insurance programs.
  - The central issue here lies in determining the subject matter of insurance. Considering that agricultural disaster insurance seeks to achieve policy objectives, those agricultural products that fall within such policy objectives should be prescribed under the law. Nevertheless, this would require undergoing the cumbersome process of revising the law whenever there is a need for changing the subject matter. In this light, it is worthwhile to note the 2015 amendment to the Agricultural and Fishery Disaster Insurance Act which

provided for the subject matter of the insurance be specified by way of a statutory instrument.

Statutory framework of agricultural disaster insurances in other countries : U.S. and Japan

- In the United States, Crop Insurance, first adopted in 1930 during the great depression, is now governed under the 1938 Federal Agricultural Crop Insurance Act.
- The subject matter includes close to 100 different types of crops including wheat, beans, barley, corn and citrus fruits. The scope of disasters covered includes a wide variety of weather related disasters including draughts, floods, hails, hurricane etc.
- The origin of agricultural disaster insurance in Japan can be found since the Meiji Restoration period. The program was formalized following the enactment of the Agricultural Disaster Insurance Act in 1947 which is similar in form to ours in that the law sets forth provisions for livestock as well as agricultural crops in the same piece of law.
- Here, the main objective is to diversify risk in the event damages occur due to a natural disaster as it requires farmers to participate in cooperative associations and recover damages from municipal/ local governments whereby the national government functions as the final source for seeking compensation.

### III. Expected Impact

- Expanding the subject matter and coverage of agricultural disaster insurance
  - In order to increase the use of agricultural disaster insurance, there is a need to expand the subject matter of insurance as well as its coverage in relation to the scope of disasters that are insurable.
  - Considering that the kind of weather related disasters or damages caused from pests which will arise from climate change in the future is uncertain, rather than listing the subject matters of insurance or coverage, expanding the scope of subject matter and providing a negative list of events that are not covered might be an alternative solution
- Use of agricultural disaster insurance as a means of guaranteeing income and improving national re-insurance
  - Since agricultural disaster insurance can function as a safety net for farmers as well as encouraging farmers to adapt to climate change, bringing in income guarantee insurance could be considered as an option.
  - Where the scope of coverage is expanded to include wide spread natural disasters and damages caused by pests etc. re-insurance will provide as an insurance for insurers. Under the current legislation, the national government acts as the re-insurer. Therefore, it is

necessary to increase the fund for agricultural disaster re-insurance and make use of private re-insurance companies in order to improve the national re-insurance system in this area.

► Key Words : Agriculture and fishery disaster insurance law, crop insurance, natural disaster, climate change, agricultural income protection insurance, reinsurance

# 목 차

요 약 문 .....	3
Abstract .....	9
제 1 장 서 론 .....	17
제 1 절 연구의 필요성 및 목적 .....	17
1. 연구의 필요성 .....	17
2. 연구의 목적 .....	20
제 2 절 연구의 방법과 범위 .....	22
제 2 장 농작물재해보험 관련 현행법령 분석 .....	25
제 1 절 농작물 재해보험의 특성과 관련 법령 .....	25
1. 기후변화 관련 재해보험의 특성 및 운영현황 .....	25
2. 농작물 재해보험 관련 법령 분석 .....	30
제 3 장 농작물 재해보험 관련 해외법령 분석 .....	43
제 1 절 미 국 .....	43
1. 미국 연방 농작물재해보험법령의 발전과정 .....	43
2. 연방 농작물 재해보험 관련 프로그램 .....	45
3. 2014년 농업법 개정 및 주요 내용 .....	48
제 2 절 일 본 .....	53

제 4 장 기후변화 대응을 위한 농어업재해보험법령의 법제개선과제 .....	57
제 1 절 농업 관련 수입보장보험의 도입가능성 검토 .....	57
1. 농업관련 수입보장보험의 개요 .....	57
2. 농업수입보장보험 시범사업 운영 .....	59
제 2 절 기존 농작물재해보험제도의 법제개선방향 .....	62
1. 자연재해와 기후변화에 대한 법령상의 인식전환 .....	62
2. 농작물재해보험제도의 확대와 수입보장보험의 법적 근거 마련 .....	66
3. 농작물재해보험의 재보험제도 체계화 .....	69
제 5 장 결 론 .....	71
참 고 문 헌 .....	73

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 필요성 및 목적

#### 1. 연구의 필요성

자연재해, 태풍, 풍수해, 이상기후, 이상고온, 늦장마, 가뭄 등은 기후변화의 대표적인 연결어휘라 할 수 있다. 오늘날 세계 각지에서 다양한 형태로 발현되는 기상이변의 원인으로 “기후변화”가 주목되고 있다. 홍수, 가뭄, 한파, 폭설, 태풍, 산사태 등의 기상현상과 그로 인한 재해가 기존의 예상치를 넘어선 수준으로 선진국과 후진국을 구분하지 않고 발생하고 있으며, 해당 국가의 취약성 여부에 따라 기후변화로 인한 사회경제적 파급효과도 다양하게 발생한다. 기상재해로 인한 피해는 인명피해뿐만 아니라, 시설물 파괴, 농축수산물 및 임산물 등의 생산물에 대한 수확불가 등에 따른 경제적 피해를 직접적으로 야기한다. 현대와 같이 산업간 연계가 심화되어 있는 상황에서 인명 피해 및 1차산업에서의 피해는 장지적인 차원에서 그 공동체의 사회경제적 성장잠재력을 저하시키는 요인이 된다.

통상 기후변화라고 하면 해수면 상승, 지구온난화, 해수온도 상승, 태풍 등 대규모 기상관련 현상을 연상하게 되지만, 실제로 이들 현상이 지역에 따라 일정 시기에 개별 국가에서 발생할 경우, 결국 이상기후, 즉 이상고온이나 저온, 늦장마 등으로 인한 겨울철 고온다습 등 일상의 날씨로 발현된다. 이상고온이나 저온, 다습, 늦장마 등의 일상적 날씨가 축적되면서 그 지역에 거주하는 사람과 산업에 영향을 미치는 것이다.

실제로 2015년 하반기 꽃감제조가 지역의 주요 산업인 상주지역의 경우, 2015년 11월 잦은 비와 이상고온 날씨로 인해 꽃감 건조가 제대로 이루어지지 않아 우리나라 전체 생산량의 약 35%에 해당하는 3,600톤이 넘는 꽃감이 폐기되었고, 이로 인한 꽃감 농가들의 피해가 430여억원에 달하는 것으로 집계됐다.<sup>1)</sup> 우리나라의 보통 겨울 날씨가 저온 건조한 날씨임을 감안할 때, 고온다습한 겨울날씨가 상당기간 지속되는 것은 이상기후현상의 일종으로 볼 수는 있겠지만, 일정 기간 동안 계속되는 고온다습한 겨울날씨 자체가 곧 자연재해가 되는 것이라고 보기는 어려울 것이다. 그러나 고온다습한 겨울날씨 자체가 농어업 등 1차산업이나 1차산물의 가공업을 영위하는 과정에서는 부정적 영향을 야기할 수 있는 위험요인이 될 수 있는 것이다.

기후변화로 인한 피해는 1차산업에 대한 피해로 현대사회의 네트워크를 통해 사회경제적 문제로 파급되어 예측 자체가 쉽지 않다. 이와 같이 농어업, 임업 등 1차 산업은 제조업이나 IT 산업 등에 비해 기후변화의 영향을 직접적으로 받는 취약한 산업으로서, 동시에 기후변화의 불확실성으로 인해 대응하기 가장 어려운 분야이기도 하다. 기후변화 현상은 홍수, 가뭄, 한파, 태풍, 산사태 등 단기적인 차원의 기상현상으로 나타나기도 하고, 지구 평균기온의 상승이나 해수온 상승으로 인해 해수면 상승, 해양 생태계 변화 및 육지의 기후대 변화 등 장기적인 차원에서의 생태학적 변화로 나타나기 때문이다. 이러한 기후변화로 인한 피해와 영향은 선진국과 후진국을 구분하지 않고 나타나며, 기후변화에 대한 대응은 기후변화로 인한 피해정도나 해당 국가의 적응 역량에 따라 달라진다.

또한 기후변화에 대한 대응이나 예방은 국가나 일부 지역 차원에서 이루어지는 것이 아니라는 특수성으로 기반하여, UN은 기후변화에 대한

---

1) 대구신문, “이상 기후로 상주꽃감 436억 피해”, <http://www.idaegu.co.kr/news.php?code=op01&mode=view&num=183401>(2016년 4월 14일 방문).

조사와 연구를 목적으로 하는 정부간 협의체(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)를 설립하고, 글로벌 차원에서의 기후변화에 대한 전지구적 연구를 시작하였다. 1990년 국제연합은 기후변화에 관한 국제연합 기본협약(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)을 체결하였고, 전지구적 차원에서의 기후변화에 대한 분석 조사 및 기후변화 대응을 위한 국가간 정책 협의에 관한 논의를 시작하였다. 그리고 현재까지 기후변화에 관한 글로벌 차원의 과학적 조사와 사회경제적 정책대응에 관한 논의가 계속되고 있다.

특히 IPCC는 전세계의 기후변화 관련 과학자들이 참여하여 기후변화의 추이, 기후변화에 대한 원인 및 인과관계 규명, 기후변화로 인한 생태계 영향 및 후속적인 사회경제적 취약성에 대하여 분석·평가하고, 기후변화에 대응하기 위해 정책결정자들을 위한 보고서를 발간하고 있다. IPCC가 일정 기간을 두고 그동안의 연구성과를 취합, 분석하여 발간하는 연구보고서는 현재 기후변화에 대한 국가간 정책 수립 및 협의의 글로벌 기준이 되고 있다.<sup>2)</sup> 실제로 IPCC 제5차 보고서는 온난화로 인해 평균기온이 상승할 경우 주요 식량작물인 밀, 쌀, 옥수수 등의 생산량이 급감하게 되므로 식량부족문제를 주요 정책과제로 다룰 필요가 있음을 명시하고 있다.<sup>3)</sup> 또한 기후변화로 인한 홍수, 태풍 등으로 인한 풍수해, 가뭄, 습해, 해수면 상승 등으로 발생하는 재해는 식량생산량 부족과 함께 2015년 상주곶감의 예와 같이 지역뿐만 아니라 국가 전체차원에서도 대규모 경제적 손실을 가져올 위험성이 높아진다.

1차산업의 경우 기후변화 완화(mitigation)를 위한 온실가스 감축을 위한 직접적 제도설계를 하기보다는, 기후변화에 대한 적응(adaptation)과 기후변화로 인한 부정적 영향의 최소화가 더 중요한 과제가 될 것

2) 가장 최근 발간된 IPCC 제5차 보고서는 기후변화 대응을 위하여 정책결정자들에게 도움이 될 수 있는 분석 및 정책제안에 관한 요약보고서를 별도로 정리, 발간하고 있다.

3) IPCC 제5차 보고서 중, 제2차 작업반 기후변화 영향 평가 보고서의 주요 내용이다.

이다.<sup>4)</sup> 농업 등 1차 산업 분야가 기후변화에 적응하기 위한 여러 방안 중, 재해보험제도가 농어업분야의 중요한 기후변화 적응방안이 될 수 있다.<sup>5)</sup> 재해보험제도 자체가 농어업분야의 기후변화 적응을 가능하게 한다기보다는, 재해보험을 통해 기후변화로 인한 안전망을 제공함으로써 농어업분야 종사자로 하여금 지속가능한 농어업 종사와 기후변화 대응을 통해 적응능력을 제고하는 결과를 기대할 수 있는 것이다.

## 2. 연구의 목적

이 연구는 기후변화에 대응하기 위한 재해보험의 활성화와 법제개선에 관한 연구가 핵심이다. 농업과 환경은 상호작용하는 불가분의 관계이며,<sup>6)</sup> 기후변화로 인한 환경의 갑작스런 변화 또는 그로 인해 발생하는 자연재해에 대하여 농업이 어떻게 적응할 것인가와 관련하여, 재해보험이 유력한 수단이 될 수 있다는 전제에서 연구를 전개하기로 한다.

---

4) 기후변화에 관한 국제연합 기본협약(UNFCCC), 제4조 제1항 (f), “(바) 관련 사회·경제 및 환경정책과 조치에서 가능한 한 기후 변화를 고려하며, 기후변화를 완화하고 이에 적응하기 위하여 채택한 사업과 조치가 경제·공중보건 및 환경의 질에 미치는 부정적 효과를 최소화할 수 있도록, 예를 들어 영향평가와 같은, 국가적으로 입안되고 결정된 적절한 방법을 사용한다.”

5) 한국법제연구원 기후변화법제연구팀의 제3차 기후변화법제포럼에서, 파리협정의 기후변화 적응개념과 손실과 피해 개념 그리고 보험의 활용가능성에 대하여 논의된 바 있다. 즉 최근 파리협약(Paris Agreement) 제7조(Article 7)는 적응(adaptation)에 대하여, 기후변화 적응을 위한 글로벌 목표와 원칙, 협력을 위한 공동의 노력, 개별 국가들의 기후변화 적응을 위한 노력과 수단 등에 대하여 제시하고 있다. 제8조(Article 8)는 적응과 연계되지만 별개의 개념으로, 손실과 피해(loss and damage)에 관한 별도의 규정을 두고 있으며 이와 관련하여 기후변화로 인한 위험성 평가, 보험 등을 통한 위험 분산 등 종합적인 기후변화 위험성 평가시스템 구축의 필요성 등을 제시하였다. 이 때 재해보험이 기후변화로 인한 손실과 피해를 최소화하고 기후변화에 적응하기 위한 유력한 수단으로 검토되었다; 이승준, “파리협정의 적응 및 손실과 피해에 관한 합의와 향후 전망, 과제”, 제3차 기후변화법제포럼, 한국법제연구원, 2016. 8. 3. 발표.

6) 이은기, “농업과 환경의 법관계에 관한 일고-기후변화에 적응하는 농업법 발전을 위한 제언-”, 환경법연구 제35권 2호, 2013, 331면.

이를 위하여 자연재해 발생시 농어업 분야의 사회안전망의 역할을 하던 농어업 재해보험제도의 운영현황을 살펴보고, 농작물 재해보험이 보험계약으로서 가진 일반적인 특성과 공(公)보험으로서의 성격을 분석하고, 현행 농작물 재해보험에 관한 우리나라의 법령과 해외 입법례들을 비교함으로써, 향후 기후변화에 대응하기 위한 농작물 재해보험의 활용을 위한 법제개선방향에 대하여 논의하는 것을 연구의 핵심목적으로 한다. 실제로 농작물 재해보험 운영 현황 및 농업인들의 인식에 대한 조사연구<sup>7)</sup>를 살펴보면, 농어업관련 재해보험과 기후변화가 중요한 연계지점이 있음을 발견할 수 있다.<sup>8)</sup>

제1장에서는 연구의 필요성과 목적, 연구의 방법 및 본 연구의 범위에 대하여 서술하고, 제2장에서는 농어업재해보험에 관한 현행 법령과 실제 농작물 재해보험의 운영 현황에 대하여 살펴본다. 제3장에서는 농작물 재해보험제도 및 법령에 대한 미국, 일본, 독일 등 해외 입법례를 비교한다. 제4장에서는 제2장과 제3장의 검토를 바탕으로, 기후변화에 대응하기 위한 농작물재해보험제도의 개선과제를 도출하고, 농작물 재해보험제도의 활성화를 통한 농업분야의 기후변화 적응 역량 제고를 위한 법제개선방안 및 시사점을 정리한다. 제5장은 결론으로서, 농작물 재해보험에 대한 현행 법령과 해외 입법례의 비교분석을 통해 도출한 법제개선방안을 제시하고, 농작물 재해보험 외에도 기후변화에 대응하기 위한 보험계약제도의 활용을 위한 향후의 연구과제를 제안하기로 한다.

7) 김창길, 농업부문 기후변화 적응 수단의 경제적 효과 분석, 농촌경제연구원, 2016.

8) 기후변화에 대한 농업인들의 인지 여부, 농작물 재해보험의 가입여부, 미가입 사유 등에 대한 구체적인 분석은 후술한다.

## 제 2 절 연구의 방법과 범위

우리나라의 기후변화 관련 법제에 관한 연구는 온실가스 배출권 거래제, 상쇄사업, 신재생에너지 활성화, 에너지 효율화 등 온실가스 감축 및 에너지 효율화에 주로 초점이 맞추어 이루어졌다. IPCC의 기후변화 관련 조사연구나 최근에 합의된 파리협정의 경우를 통해서도 알 수 있듯이, 지금까지의 기후변화에 대한 연구는 주로 온실가스 감축을 통한 기후변화의 완화(mitigation)에 집중되어 있었으나, 최근 기후변화 적응(adaptation)이 완화에 못지 않은 주요 쟁점으로 부각되고 있다.

기후변화 적응(adaptation)은 온실가스 감축을 통한 기후변화 완화와는 다른 관점에서 기후변화로 인해 다양하게 발생하는 기후변화로 인한 피해를 최소화하는 것이 핵심 목적이다.<sup>9)</sup> 이 연구에서는 IPCC 제5차 보고서가 제시한 적응개념, 즉 “현재 나타나고 있거나 미래에 나타날 것으로 예상되는 기후변화와 그 영향에 대하여 조정해가는 과정”을 전제로<sup>10)</sup>, 기후변화 적응을 위한 재해보험제도의 활용을 주요 연구기반으로 한다.

이 연구에서는 의미하는 기후변화는 UNFCCC와 저탄소 녹색성장기 본법에서 정한 정의에 기반한 것으로 한다. 즉 기후변화란, UNFCCC 제1조(Article 1)에서 제시한 정의, 즉 “직·간접적으로 전체 지구대기의 구성성분을 변화시키는 인간활동에 의한, 그리고 비교검토가 가능

---

9) 국제사회에서 기후변화 적응에 대한 개념이 논의되기 시작한 것은 2001년 IPCC 제3차 보고서 이후 본격적으로 시작되었다고 볼 수 있다. 기후변화에서 적응이란 기후변화에 효과적으로 반응하기 위한 생태계 혹은 사회경제적 시스템의 모든 행동으로서 사전적 예방을 포괄하는 것으로 정의할 수 있을 것이다. 국가기후변화적응센터의 정의; [http://ccas.kei.re.kr/climate\\_change\\_adapt/menu4\\_1\\_1.do](http://ccas.kei.re.kr/climate_change_adapt/menu4_1_1.do). 2016. 06. 01. 확인.

10) 관계부처 합동, 제2차 국가기후변화적응대책 2016-2020(종합본), 2015. 12. 3면.

한 시간동안 관찰된 자연적인 변동을 포함하는 기후변화”라고 정의하고 변화를 포함하는 인간활동에 의한, 그리고 비교할 수 있는 시간동안 관찰된 자연적 기후 변동을 포함한 기후의 변화”<sup>11)</sup>로 정의한다. 그리고 UNFCCC의 기후변화 정의를 참고하여 정의된 저탄소 녹색성장 기본법 제2조의 기후변화 정의, 즉 “사람의 활동으로 인하여 온실가스의 농도가 변함으로써 상당기간 관찰되어 온 자연적인 기후변동에 추가적으로 일어나는 기후체계의 변화”로 기후변화를 정의하고 있다.

그러나 기후변화에 대한 적응과 재해보험의 활용에 대한 논의는 지금까지 국내에서 충분한 선행연구가 이루어지지 않았고, 최근 기후변화 적응과 재해보험의 상관관계에 주목하는 연구와 정책방향이 논의되기 시작한 것으로 볼 수 있다.<sup>12)</sup> 이 연구는 비교법제분석, 현행 법령 및 연구문헌 분석 등 문헌 연구 외에, 농어업재해보험에 관한 정부 정책 담당자 및 재해보험을 운영하는 보험회사 및 농어업 기후변화 적응 분야 관련 연구진의 연구협력에 기반하여 진행하였다. 특히 농어업재해보험 운영현황 및 농업인 설문조사 등의 경우, 농림축산식품부 재해보험과와 농촌경제연구원의 연구진과의 워크숍, 전문가회의를 통해 정책 실무 및 실태조사의 결과에 기반하여 법령개선방안 및 시사점을 도출할 수 있도록 연구를 수행하였다. 그리고 주로 IPCC, UNFCCC 등 국제기구의 기후변화 관련 통계자료와 정책제안, 법령자

11) UNFCCC Article 1 - “Climate change” means a change of climate which is attributed directly or indirectly to human activity that alters the composition of the global atmosphere and which is in addition to natural climate variability observed over comparable time periods.

12) 제2차 국가기후변화 적응대책은 기후변화 적응지원 대책의 일환으로 농작물 재해보험의 확대를 주요 정책과제로 제시하고 있으며(관계부처 합동, 제2차 국가기후변화적응대책 2016-2020(2015), 103면;294면). 기후변화 적응과 재해보험의 연계에 관하여, 다음의 연구논문이 있다. 박시원, “기후변화 적응과 재난재해법제의 통합을 위한 소고 - 국제적 논의를 중심으로-”, 환경법 연구 제38권 1호, 2016. 4; 임채욱, “기후변화 적응을 위한 대형 재해위험의 분산체계와 보험제도-해회사례와 제도를 중심으로”, 법과 정책연구, 제16집 제1호, 2016. 3.; 조현진, 기후변화의 영향과 부보가능성에 관한 법적 소고“, 환경법연구 36권 제2호, 2014. 8.

## 제1장 서론

료 등을 주로 인용하여 연구하고, 1차산업 중 농작물 재해보험제도를 중심으로, 국내의 법령과 미국, 일본 등 해외 입법례를 비교 분석하고, 기후변화 대응을 위한 재해보험제도의 개선방향을 검토한다.

## 제 2 장 농작물재해보험 관련 현행법령 분석

### 제 1 절 농작물 재해보험의 특성과 관련 법령

#### 1. 기후변화 관련 재해보험의 특성 및 운영현황

##### (1) 기후변화 관련 재해보험의 특성

원래 보험계약은 상거래과정에서 발생할 수 있으나 아직 현실화되지 않은 위험을 최소화하기 위하여 발명된 금융계약의 일종이라고 볼 수 있다. 인류가 상업과 무역활동을 시작한 이래, 거래과정에서 예상되는 잠재적 위험을 줄이고 담보하고자 하는 필요는 늘 있어 왔으므로, 새로운 기술발전이나 발명, 발견이 있으면 이러한 신기술발전에 대한 필요가 증대하는 동시에 새로운 위험이 발생하며, 이는 필연적으로 새로운 보험을 필요로 한다.<sup>13)</sup>

현재 기후변화는 인류역사상 새로운 발명이라고 보기는 어려우나, 그동안 인류의 발전과 기술발달의 새로운 결과물이자 위험이라고 볼 수 있으며, 기후변화로 인한 위험은 실제로 현실화된 기후현상에 따른 위험과 함께 아직 현실화되지 않은 위험을 모두 포함한다. 실제로 IPCC의 분류에 따르면, 기후변화 및 기상재해로 인해 발생하는 피해 및 손해의 대부분 유형은 보험이 보장하는 범위 즉 부보범위에 포함되어 있는 것으로 볼 수 있다.<sup>14)</sup> 따라서 기후변화는 그에 맞는 새로운 보험의 등장을 예고하는 것으로 볼 수 있으나, 기후변화를 포함하여 각종 자연재해에 관한 보험은 사실상 상거래로서의 보험계약으로서 매우 높은 실패가능성을 내포하고 있다. 재해보험은 보험시장에

13) 김성태, 보험법강론, 법문사, 2001, 9면.

14) W. J. Wouter Botzen, Managing Extreme Climate Change Risks through Insurance, Cambridge University Press, 2013, pp.72-75.

서는 실패하는 상품, 거래되기 어려운 상품으로서의 성격을 가지고 있기 때문이다. 기후변화와 그로 인한 재해를 원인으로 한 피해를 보장하기 위한 보험계약을 인수하는 보험회사가 나타나지 않으면, 기후변화로 보험계약이 실제로 이루어질 가능성이 현실적으로 매우 낮다는 점이 그 원인이라고 볼 수 있다. 특히 기후변화나 자연재해와 같이 기상현상을 원인으로 하는 보험의 경우, 원인이 되는 보험사건과 그로 인해 발생하는 결과인 손해와 위험의 발생가능성, 그 인과관계, 평균적인 손해액과 보험액 산출 등을 명확히 산정할 수가 없으므로, 기후변화나 자연재해를 원인으로 하는 보험이 시장을 통해 발달하기는 어려울 수밖에 없다.<sup>15)</sup>

시장을 근간으로 하여, 자연재해나 기후변화로 인한 보험상품의 설계 및 보험관련 시장을 발전시키는 것이 어렵다고 한다면, 보험을 활용한 1차 산업의 기후변화 적응문제의 핵심은 실패를 예정하고 있는 기후변화로 인한 보험시장의 영역과 국가의 역할을 이어주는 재해보험체계 구축이라고 할 수 있다.<sup>16)</sup> 결국 기후변화 등 자연재해로 인한 재해보험의 경우, 이러한 보험계약을 인수한 보험회사들의 최후의 보루는 국가가 될 수밖에 없고, 결국 국가가 해당 국가에서 발생한 대규모 자연재해에 관하여 보험이 활용될 경우 궁극적으로 재보험자로서의 국가의 역할이 중요하기 때문이다.<sup>17)</sup>

날씨, 기후 등과 관련된 피해가 발생할 위험은 현재까지도 규모, 기간 등을 명확히 측정할 수 없는 불확실성이 크기 때문에, 이들 기후와 관련된 위험을 근거로 피해발생 가능성, 피해의 정도, 확률 등을 계산하고 그에 따른 보험료를 산정하는 것 자체가 쉽지 않으므로, 재

15) 조현진, 위의 논문, 305면.

16) 임채욱, 한국형 기후변화보험법제에 관한 연구 -도입방향과 법률개정안을 중심으로-. 한국외국어대학교 대학원 박사학위 청구논문, 2015. 61면.

17) Anthony Giddens, THE POLITICS OF CLIMATE CHANGE, Polity press, 2009, pp.172-174.

해보험 개발이 그만큼 어려울 수밖에 없다. 설사 기후변화 등으로 인한 재해보험의 위험을 인수한 보험회사의 부담과 별개로, 만일 이들 보험회사 차원에서 방어할 수 없는 재해의 영역이라면 정부가 부담하는 기후변화 및 그로 인한 자연재해의 규모는 측정 불가능한 영역으로 확대될 수 있기 때문이다.<sup>18)</sup>

이와 같이 기후변화로 인한 위험이 전세계적인 차원에서 논의되는 중에, 농업관련 재해가 기존에 종종 발생하는 자연재해를 근거로 설계된 재해보험의 패러다임을 그대로 유지하는 것이 과연 타당한가에 대한 근본적인 재검토가 필요하다. 즉 기존의 농업 관련 재해보험상품이 단순히 간헐적인 자연재해와 같이 일회적인 자연재해를 기준으로 발생한 재산상의 피해를 보장하는 것을 목적으로 했다면, “기후변화”라는 개념을 전제로 광범위하게 발생하는 농작물에 대한 현행 재해보험체계가 과연 기후변화 대응에 합치되는가를 중심으로 검토할 필요가 있는 것이다.

## (2) 농작물 재해보험의 운영 현황

농업인들이 기후변화에 대한 인식이 높으며, 기후변화에 적응하기 위하여 다양한 수단을 활용하고 있다. 최근 농촌경제연구원의 연구보고서<sup>19)</sup>에서는 농작물 재해보험 제도에 대한 인식 여부, 가입 여부, 미가입 사유 등에 대하여 체계적으로 설문조사 및 분석을 수행하였다. 이 연구분석에 따르면, 농업인들이 기후변화에 대한 인식수준도 높고 기후변화에 적응하기 위한 여러 수단을 활용하고 있으며, 농작물 재해보험을 가입하는 것도 주요 적응수단으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

18) 임채욱, 위의 논문, 61면.

19) 김창길, 농업부문 기후변화 적응 수단의 경제적 효과 분석, 농촌경제연구원, 2016. 참고.

연구과정에서 수행한 설문조사 결과 대상 농가의 82.8%가 기후변화에 대해 알고 있으며, 97.4%가 기후변화가 지속될 것으로 예상하고 있고, 부정적 영향을 미친다고 답한 농가가 83.8%에 이르는 것으로 조사되었다.<sup>20)</sup>

[표 기후변화에 대한 인지도 변화]

2015년		2009년 <sup>21)</sup>	
잘 알고 있다	30.0	자세히 알고 있다.	10.0
알고 있다	52.8	어느 정도 알고 있다	66.9
보통이다	16.5	들어본 적은 있다	21.4
모른다	0.7	전혀 모른다	1.5
전혀모른다	0.0	기타	0.2
전체	100.0	전체	100.0

그리고 기후변화에 대한 적응방안으로 작목전환(20.1%), 파종 및 수확 시기의 조절(14.1%), 농작물 재해보험 가입(13.7%), 현재 재배하고 있는 작물의 품종변경(13.6%)의 순으로 조사되었다.<sup>22)</sup>

농작물 재해보험은 2001년부터 시행되고 있는 대표적인 기후변화 적응 방안 중 하나로서, 농작물 재해보험 가입농가가 자연재해나 기후변화로 인한 피해를 최소화하고, 미가입 농가에 비해 높은 경제적 이익을 보장함으로써, 농업인들로 하여금 기후변화에 적응하고 지속 가능한 농업을 계속할 수 있도록 지원하기 위한 것이다.

다만 농어업재해보험제도의 존재를 인지하고 있는 응답자의 절반가량이 보험에 관한 정보가 부족하다고 응답하였으며, 주위 농가의 보험에 관한 인식이 부정적인 것으로 나타나,<sup>23)</sup> 재해보험의 기후변화

20) 김창길, 위의 자료, 50면.

21) 김창길, 기후변화에 따른 농업부문 영향분석과 대응방안, 농촌경제연구원, 2009. 120면.

22) 김창길, 위의 자료, 54면.

23) 김창길, 위의 자료, 57면.

대응 및 실질적 정책효과를 도모할 수 있기 위해서는 보험의 수요자인 농어업종사자들에게 재해보험의 역할과 실질적 효과에 대한 정보 제공 및 교육 등이 주요 정책과제로 대두됨을 알 수 있다.

또한 향후 기후변화가 계속될 경우 재해보험에 가입할 의사가 있는가의 설문에 대하여는 84.4%가 가입할 의사가 있음을 대답하였고, 특히 기후변화에 관한 정보에 민감한 농어업종사자일수록 재해보험 가입의사가 높았다.<sup>24)</sup> 이러한 설문조사를 감안할 때, 기후변화의 현장에서 활동한다고 볼 수 있는 농어업 종사자들이 농어업재해보험을 기후변화 대응을 위한 주요 대안으로 인식하고 있음을 알 수 있다.<sup>25)</sup>

한편 농어업재해보험에 가입하지 않거나, 가입했다라도 부정적 인식이 상당한 사례도 조사되었다. 농작물 재해보험의 존재를 알고 있음에도 불구하고, 그 중 약 4분의 3에 해당하는 73.3%는 재해보험에 가입하지 않았음이 확인되었다.<sup>26)</sup> 미가입 이유는 다양한데, 높은 보험료와 재배작물이 재해보험의 보험대상품목이 아니라는 이유, 지나치게 엄격한 보상기준과 불충분한 보상금액 등의 이유가 전체의 60% 정도에 해당한다.<sup>27)</sup> 농어업재해보험이 농어업분야의 기후변화 대응에 중요한 역할을 하는 수단이 될 수 있음을 감안할 때, 그럼에도 불구하고 재해보험 가입률이 낮은 점, 미가입자의 미가입 사유 등의 한계는 농어업 재해보험제도에 대한 체계적 연구가 필요함을 보여준다.

---

24) 김창길, 위의 자료, 60면.

25) 김창길, 위의 자료, 68면.

26) 김창길, 위의 자료, 57면

27) 김창길, 위의 자료, 59면.

## 2. 농작물 재해보험 관련 법령 분석

### (1) 농작물재해보험제도의 연혁 및 발전과정

농림수산식품부는 2000년 3월 학계, 생산자단체, 농업인단체 등의 16인으로 농작물재해보험 도입준비위원회를 발족하고, 설문조사 및 공청회를 거쳐, 2000년 9월 「농작물재해보험법(안)」을 입법예고 하였고, 2001년 1월 26일 「농작물재해보험법」을 제정하고 2001년 3월부터 농작물재해보험을 실시하였다. 이에 금융감독원은 농협중앙회가 인가 신청한 농작물재해보험상품을 인가하였다.

이는 2001년에 제정된 농작물재해보험법에 근거하여 자연재해로 인한 농작물 피해를 보상하기 위한 최초사례로서, 이전까지 자연재해로 인한 농작물 재해손해는 보험산정이 불가능한 거대위험((Catastrophic risk)의 일종으로 간주하여, 이러한 위험으로 인한 손해를 담보하기 위한 재해보험상품이 적용된 사례가 없었다.<sup>28)</sup> 당시 농작물 재해보험이 개발된 배경에는 자연재해로 인해 발생하는 농작물 피해에 대한 적절한 보상대책을 제시하는 차원에서 제정된 농작물재해보험법에 근거하여 농작물 재해보험에 가입한 농민에게 정부가 총 보험료의 40~50%를 지원하는 방식으로 설계되었다.<sup>29)</sup>

최초의 농작물재해보험의 대상이 된 농작물은 사과와 배에 한정되었고, 보상되는 손해는 태풍(폭풍우 포함), 우박, 동해 및 상해로 인해 수확량이 감소한 경우 그로 인한 사과, 배의 과실 피해액에 대한 70~80%를 보장하는 수준이었다. 그리고 기타 자연재해로 인한 수목질병, 수목피해나 병충해 피해는 사과, 배에 대한 농작물 재해보험의 보상범위에 포함되지 않았다. 보험기간은 보험대상 농작물(사과, 배)의

28) 농작물 재해보험상품 도입에 관한 내용은 금융감독원 보도자료, “농작물 재해보험상품 국내 최초도입”(2001. 3. 15.)을 참고하였다.

29) 당시 광역시, 도별로 9개 지역으로 구분하여 보험료가 세분화되었다.

밭아기로부터 해당 과실의 밭아기부터 수확기를 보험기간으로 하였다. 이 때 보험가입금액은 보험대상농작물별로 보험계약자의 가입수확량에 가입가격을 곱하여 산정한 금액으로 하며, 수확기 착과수 조사후 보험가입금액이 보험가액을 초과하는 경우 그 초과분을 감액한 금액을 보험가입금액으로 하며, 감액분에 해당하는 보험료는 환급하기로 정하였다. 또한 지역별로 자연재해의 위험도가 상이하기 때문에, 보험료는 전국에서 지역별로 차등화되어 적용되었다. 이 보험과 관련하여 보험계약자 외 이해관계자 사이에 다툼이 발생한 경우, 금융감독원에 설치된 금융분쟁조정위원회의 조정을 받을 수 있도록 정함으로써, 분쟁조정에 관한 사전적 메커니즘을 도입하였다.<sup>30)</sup>

농어업재해보험법은 2001년에 제정된 농작물재해보험법을 모태로 한다. 당시 농작물재해보험법은 태풍 및 우박 등 빈번하게 발생하는 자연재해로 인한 농작물에 피해가 발생할 경우 이를 적절하게 보전해 줄 수 있는 재해보험제도 도입하여, 농가소득을 보장하고 농업인의 사회안전망 역할을 함으로써 지속가능한 농업과 농생산성 향상을 도모하기 위한 것이다. 제정 당시에는 농작물재해보험에 관한 주요사항을 심의하는 농작물재해보험심의회를 두도록 하는 한편, 농작물 재해보험의 커버 범위를 대통령령에서 정하도록 하였다. 그 외에도 농작물 재해보험사업자로 농협 등을 지정하는 한편, 농작물 재해보험 운영(보험요율, 손해평가, 보험료 책정 등)에 관한 기본 체계를 구축하였다.

농어업재해보험법은 2001년에 제정된 이래, 2005년부터 2015년까지 2-3년 주기로 꾸준한 개정·보완작업을 진행하고 있다.<sup>31)</sup>

2001년부터 농가경영안정을 도모하기 위하여 도입된 농작물재해보

30) 금융감독원, 위의 보도자료, 4면.

31) 농어업재해보험법의 제정 및 개정과정에 대한 내용은 법제처 국가법령정보센터의 법령제개정 이유를 활용하여 정리하였다.; <http://law.go.kr/lrRvsRsnListP.do?lsiSeqs=192312%2c188060%2c188057%2c183683%2c173827%2c162413%2c154987%2c137290%2c130839%2c115256%2c111720%2c91875%2c84356%2c84188%2c77260%2c72406%2c66664%2c62188%2c62176&chrClsCd=010102>.(2016. 6. 3. 확인).

험제도는 2002년과 2003년 연이어 발생한 자연재해로 인하여 민간보험사와 농협이 막대한 손실을 입어 사업운영에 많은 어려움이 발생함에 따라 새로 출범한 농작물재해보험의 지속적 운영을 장담하기 어렵게 되었다. 이 시기 대규모의 자연재해로 인하여 2001년부터 2002년까지 농작물재해보험사업에 참여하였던 민간보험사들이 240억원의 손실을 입고 2003년부터 동 사업을 폐지하였고, 2003년 사업을 추진한 농협도 태풍 “매미”로 인하여 327억원의 손실을 입고 폐지를 검토함에 따라, 농작물재해보험사업의 지속적인 추진을 위하여 미국·일본·캐나다 등의 선진국에서 시행되고 있는 국가재보험제도를 2005년 개정을 통하여 도입하였다.<sup>32)</sup> 농작물 재해보험에 대한 국가재보험제도는 대규모 재해위험을 국가가 인수하여 줌으로써 민영보험사들이 동 사업에 안심하고 참여할 수 있게 하여 국내 보험시장을 한단계 발전시킬 수 있는 계기를 마련하고, 보험대상 품목 및 보험대상 재해의 범위를 계속하여 확대함으로써 지속가능한 농업 경영이 가능할 수 있는 기반이 되었다.

그리고 농작물 재해보험의 재보험 사업의 실효적 운영을 위하여 농작물 재해재보험기금을 설치하였다. 농작물재해재보험기금은 농작물 재해보험사업자의 보험료, 정부 등의 출연금 등을 재원으로 하는 농작물재해재보험기금을 설치하여 운용하도록 하고, 재보험금의 지급 등의 용도에 사용하도록 구성하였다. 이러한 기금을 통해 국가부담 재보험금의 적기 지급으로 재해를 입은 농업인들이 신속히 보험금을 지급받아 피해를 복구할 수 있고, 신속성·신속성·독립성 등을 갖춘 재원을 확보함으로써 국가재보험제도와 농작물 재해보험사업의 안정적인 발전을 가능케 하는 기반을 마련하였다.

또한 2005년 개정때 재해보험의 운영 및 관리에 필요한 비용의 정부 전액지원하는 법제개선방안도 함께 이루어졌다. 2002년, 2003년에

---

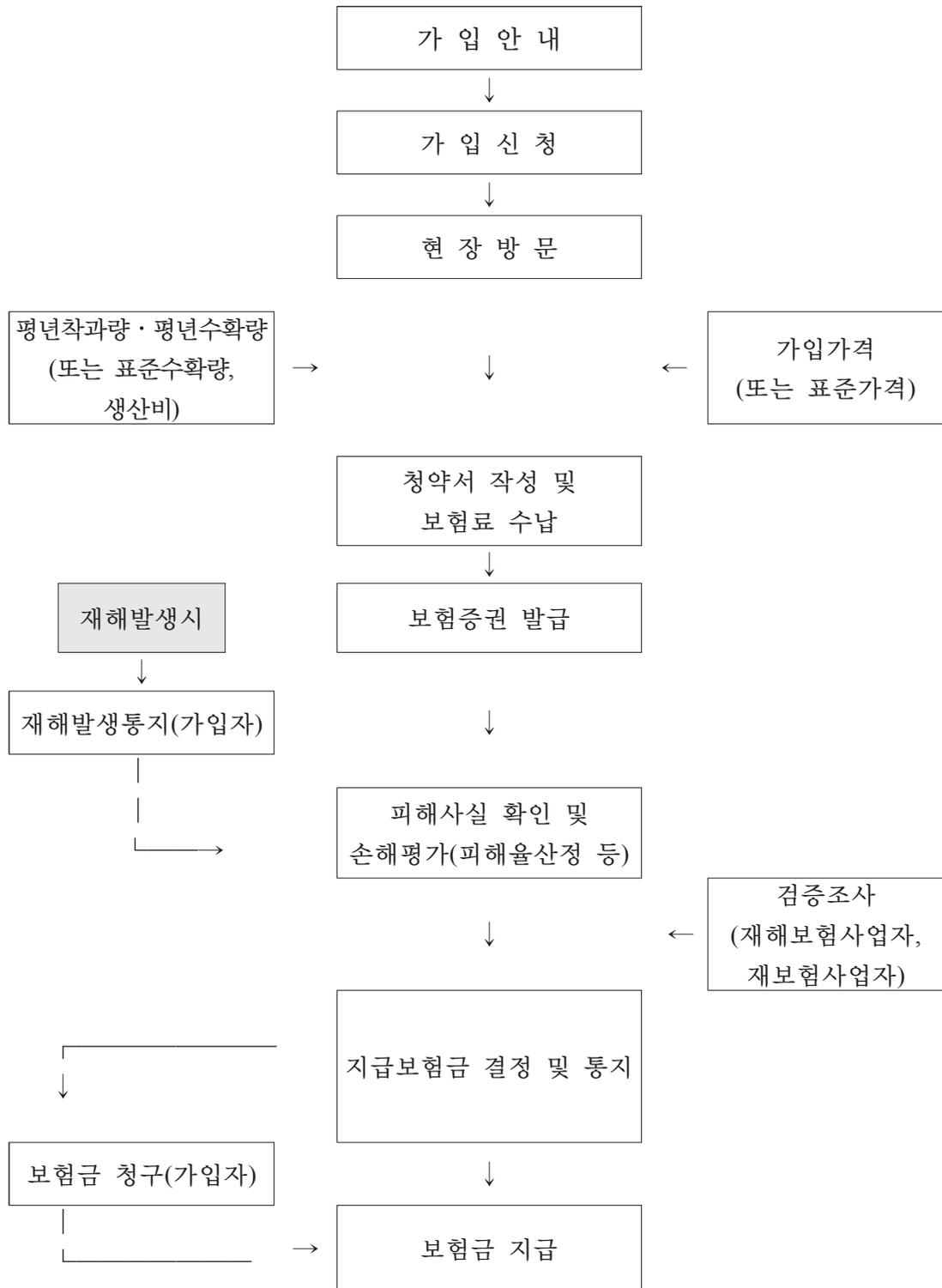
32) 농작물재해보험법 중 개정법률(2005. 1. 27. 법률 제7373호)의 법률개정이유 참고.

태풍 등으로 인해 농작물 관련 재해가 발생함에 따라, 재해보험금 지급이 급증하고 그에 따라 보험운영비 상승, 보험요율 상승으로 이어지고, 이에 따라 농가부담 보험료가 많아져 농작물재해보험의 가입율이 저하되는 등의 문제점이 발생됨에 따라 미국·일본·스페인 등 선진국과 같이 정부에서 보험운영비의 전액을 지원할 수 있도록 하려는 것이다. 이와 함께 농작물재해보험사업자의 재해보험의 운영 및 관리에 필요한 비용의 전액을 정부가 지원할 수 있도록 함으로써, 농가부담을 줄일 수 있도록 농작물 재해보험 운영하는 체계를 구축하였다. 농작물재해보험 추진절차는 다음과 같이 정리할 수 있다.<sup>33)</sup>

---

33) 농림축산식품부 보도자료, 2016년도 농작물재해보험 사업시행지침(2016.02.15.), 18면의 표 재인용.

[표 1 농작물 재해보험 추진절차]



2009년의 개정을 통해 재해보험 적용대상을 농작물에서 양식수산물, 가축 및 농어업용 시설물로 확대하고, 재해보험의 대상재해를 자연재해에서 병충해, 조수해(鳥獸害), 질병 및 화재까지 포괄하여, 농어업 관련 재해보험을 이 법으로 통합·일원화하고, 법률의 명칭도 “농작물 재해보험법”에서 「농어업재해보험법」으로 변경하였다. 재해보험의 대상이 되는 농어업재해를 “자연재해, 농작물의 병충해 및 조수해(鳥獸害), 가축 및 양식수산물의 질병, 화재 등”으로 포괄적으로 규정하여 재해보험의 대상재해를 확대하였고, 재해보험 목적물의 범위도 확대하였다. 이에 따라 농어업재해보험의 적용대상을 농작물, 양식수산물, 가축과 농어업용 시설물로 포괄 규정하되, 구체적인 보험목적물의 범위는 보험의 효용성 및 보험 실시 가능성 등을 종합적으로 고려하여 대통령령으로 정하도록 하였다.<sup>34)</sup>

2009년 개정을 통해 농어업재해보험의 가입을 촉진하기 위한 교육, 홍보 관련 규정을 포함하였다. 농어업재해보험은 의무가입이 아니므로, 보험수요도 품목별·지역별로 편중되어 있어 재해보험의 가입률을 높이는 데 한계가 있었다. 이에 2009년 법 개정을 통해 정부가 재해보험가입의 촉진을 위하여 교육·홍보 및 보험가입자에 대한 정책자금 지원, 신용보증 지원 등을 할 수 있도록 하였다.<sup>35)</sup>

2009년에 재해보험의 대상에 농작물 외에 양식수산물을 포함하는 한편, 2011년 농어업재해보험법 개정을 통해 임산물을 재배보험의 영역에 포함하였다. 2011년 개정 전까지는 농작물재해보험의 목적물 중 산림작물에 대한 구체적 범위가 정해져 있지 않고 조경수, 목재, 수목 등 다양한 임산물을 포함하지 않았으므로, 법 개정을 통해 농작물재해보험의 목적물에 임산물 재해보험을 별도로 규정하여 범위를 명확

34) 개정전 농어업재해보험법(2011. 7. 25. 개정) 제5조(보험목적물). 현행 농어업재해보험법 제5조는 대통령령이 아닌 농림축산식품부, 해양수산부 고시에 따라 하도록 개정하였다.

35) 농어업재해보험법(2011. 7. 25. 개정) 제28조(보험가입의 촉진 등).

히 하여 농어업재해보험제도를 활성화하고, 보험가입자들의 보험료 부담을 덜어주기 위하여 정부의 지원 외에 지방자치단체도 보험료의 일부를 추가하여 지원할 수 있도록 개정하였다.<sup>36)</sup>

가장 최근인 2015년 8월 농어업재해보험법 개정을 통해, 재해보험 운영의 핵심이라고 할 수 있는 보험목적물의 범위를 농림축산식품부의 고시<sup>37)</sup>를 통해 정하도록 한 점은 주목할 만하다. 재해보험 운영시 핵심은 재해보험의 대상이 되는 품목이나 보험목적물을 무엇일, 어떻게 정하는가이다. 만일 농작물재해보험의 대상이 되는 구체적인 농작물의 품목과 보상 대상 자연재해의 범위를 법률에 직접 정할 경우, 농작물 재해보험제도의 안정적 운영을 기대할 수 있을 것이다. 그러한 기대에 근거하여 2007년에 일시적으로나마 보험대상 목적물 품목과 보상대상이 되는 자연재해의 범위를 법률에서 정한 전례가 있으나, 2009년에 농어업재해보험으로 개정하면서, 운용의 묘를 살리기 위하여 보험목적물 대상을 시행령에서 정하도록 완화하였으나, 목적물 지정에 대한 열거주의적 방식은 그대로 유지하였다. 2015년 개정은 종래 시행령에서 정하도록 한 보험목적물 범위, 대상을 고시를 통하여 정하도록 함으로써, 재해보험 운영상의 신속함을 도모하기 위한 것으로 평가할 수 있다.

## (2) 농어업재해보험법상 농작물재해보험의 주요 내용

농어업재해보험제도는 특정한 정책 목적이 있기는 하나, 운영이나 구조, 핵심쟁점 등에 있어서는 통상의 보험제도와 유사한 공통분모가 있다. 농어업재해보험의 운영시 (1) 보험의 대상이 되는 목적물의 종류와 범위, (2) 보험을 통해 보상이 되는 재해의 범위, 즉 보상을 발생

36) 2012년 농어업재해보험법(2012. 1. 26. 법률 제10937호) 개정이유.

37) 농림축산식품부 고시 “농업재해보험의 보험목적물별 보상하는 병충해 및 질병규정”(제2015-27호).

시키는 사건인 재해의 범위, (3) 농어업종사자가 납입하는 보험료와 보험요율의 산정, (4) 재해발생시 손해평가와 보험금 지급, (5) 국가의 재보험 역할, 등이 중요한 쟁점이며, 농어업재해보험법의 주요 내용 역시 이들 쟁점을 중심으로 구성되어 있다.

### 1) 농작물재해보험의 종류와 보험목적물

농어업재해보험법 제4조는 재해보험의 종류를 농작물 재해보험, 임산물 재해보험, 가축재해보험 및 양식수산물 재해보험의 4종류로 구분하고, 이중 농작물, 임산물, 가축 관련 재해보험에 관한 사항은 농림축산식품부에서 관장하고, 양식수산물에 관한 재해보험은 해양수산부에서 관장하도록 정한다.

동법 제5조는 재해보험의 목적물에 대하여 농작물재해보험은 농작물과 농업용 시설물, 임산물재해보험은 임산물 및 임업용 시설물, 가축재해보험은 가축 및 축산시설물, 양식수산물재해보험의 경우 양식수산물 및 양식시설물이 보험목적물에 포함되며, 이 때 그 구체적인 범위는 보험의 효용성 및 보험의 실시 가능성 등을 종합적으로 고려하여 농업재해보험심의회 또는 어업재해보험심의회를 거쳐 농림축산식품부 또는 해양수산부에서 고시한다<sup>38)</sup>.

재해보험의 목적물을 고시에서 정하도록 하는 농어업재해보험법 개정이 2015년에 이루어짐에 따라, “농업재해보험에서 보상하는 보험목적물의 범위”에 관한 농림축산식품부 고시<sup>39)</sup>에서 정하는 재해보험의 보험목적물 범위에 속하는 농작물, 임산물, 축산물, 양식 수산물은 다음과 같다.

38) 농어업재해보험법 제5조.

39) 농림축산식품부고시 제2016-14호, 2016.2.12., 제정

제 2 장 농작물재해보험 관련 현행법령 분석

재해보험의 종류	보험목적물
농작물 재해보험	사과·배·포도·단감·감귤·복숭아·참다래·자두·감자·콩·양파·고추·수박· 딸기·토마토·오이·참외·옥수수·고구마·마늘·매실·벼·풋고추·호박·국화· 장미·인삼·멜론·파프리카·오디·차·부추·시금치·삼추·느타리버섯·배추·가 지·파·무·백합·카네이션·양배추·밀·미나리
	위 농작물의 재배시설 (부대시설 포함)
임산물 재해보험	떨은감·밤·대추 및 복분자·표고버섯·오미자
	위 임산물의 재배시설 (부대시설 포함)
가축 재해보험	소·말·돼지·닭·오리·꿩·메추리·칠면조·사슴·거위·타조·양·벌·토끼 및 관상조(觀賞鳥)
	위 가축의 축사 (부대시설 포함)

비고: 재해보험사업자는 보험의 효용성 및 보험 실시 가능성 등을 종합적으로 고려하여 위의 대상재  
해의 범위에서 다양한 보험상품을 운용할 수 있다.

## 2) 재해보험에서 보상하는 재해의 범위

농작물 재해보험에서 보상하는 재해의 범위는 다음과 같다.<sup>40)</sup> 동법 제6조에 따르면, 재해보험에서 보상하는 재해의 범위는 해당 재해의 발생 빈도, 피해 정도 및 객관적인 손해평가방법 등을 고려하여 재해 보험의 종류별로 대통령령으로 정하도록 한다. 동법 시행령 제8조 별 표 1은 재해의 범위를 다음과 같이 정하고 있다.

40) 농어업재해보험법 제6조, 동법 시행령 제8조 별표 1.

재해보험에서 보상하는 재해의 범위(제8조 관련)

재해보험의 종류	보상하는 재해의 범위
1. 농작물·임산물 재해보험	자연재해, 조수해(鳥獸害), 화재 및 보험목적물별로 농림축산식품부장관이 정하여 고시하는 병충해
2. 가축 재해보험	자연재해, 화재 및 보험목적물별로 농림축산식품부장관이 정하여 고시하는 질병
3. 양식수산물 재해보험	자연재해, 화재 및 보험목적물별로 해양수산부장관이 정하여 고시하는 수산질병

비고: 재해보험사업자는 보험의 효용성 및 보험 실시 가능성 등을 종합적으로 고려하여 위의 대상 재해의 범위에서 다양한 보험상품을 운용할 수 있다.

이 중 농작물 재해보험의 보상재해의 범위 중, 자연재해, 조수해, 화재 및 보험목적물별로 법 제6조 및 시행령 8조의 별표 1에 따라 정하는 고시는 “농업재해보험의 보험목적물별 보상하는 병충해 및 질병규정”이며, 동 고시 별표<sup>41)</sup>에 따라 정해지는 농작물 재해보험의 보상재해범위에 포함되는 병충해는 다음과 같다.

보험 종류	보험 목적물	구분	보상하는 재해의 범위
농작물 재해 보험	벼	병해	흰잎마름병, 줄무늬잎마름병, 도열병
		충해	벼멸구

41) 농림축산식품부 고시 “농업재해보험의 보험목적물별 보상하는 병충해 및 질병규정”(제2015-27호, 2015.4.30., 일부개정), 별표 보험목적물별 보상하는 병충해 및 질병(제2조 관련).

보험 종류	보험 목적물	구 분	보상하는 재해의 범위
	감자	병·해충	역병, 갈죽병, 모자이크병, 무름병, 둘레썩음병, 가루더듬이병, 잎말림병, 감자뿔나방, 잎말림병, 흑색부패병, 시들음병, 마른썩음병, 풋마름병, 줄기검은병, 더듬이병, 균핵병, 검은무늬썩음병, 줄기기부썩음병, 진딧물류, 아메리카입굴파리, 방아벌레류, 반쪽시들음병, 흰비단병, 잿빛곰팡이병, 탄저병, 겹등근무늬병, 오이충채벌레, 뿌리혹선충, 파밤나방, 큰28점박이무당벌레, 기타 감자에 관하여 발생하는 모든 병·해충

### 3) 보험료와 보험요율 산정

농어업재해보험법 제8조는 재해보험사업을 할 수 있는 자에 대하여 정하고 있는 바, 동 조에서 정하는 재해보험사업자는 수산업협동조합 중앙회(수협중앙회), 산림조합중앙회, 보험업법에 따른 보험회사 등이다. 또한 수협중앙회, 산림조합중앙회, 보험업법에 따른 보험회사 등이 재해보험사업을 하고자 할 경우, 농림축산식품부 장관과 재해보험사업 약정을 체결해야 한다.<sup>42)</sup> 그리고 재해보험약정을 체결하고자 하는 보험사업자(보험회사, 수협중앙회, 산림조합중앙회 등)는 사업방법서, 보험약관, 보험료, 책임준비금 산출방법서, 정관 등을 갖추어 농림축산식품부장관 등에게 제출해야 한다.<sup>43)</sup>

농림축산식품부 장관 등에게 재해보험사업 약정을 체결한 재해보험사업자는 재해보험의 보험요율을 객관적이고 합리적인 통계자료를 기초로 하여 목적물, 보상방식별로 산정해야 하며,<sup>44)</sup> 특별시, 광역시도,

42) 농어업재해보험법 제8조.

43) 농어업재해보험법 제8조 제3항, 동법 시행령 제10조 제3항.

44) 농어업재해보험법 제9조

특별자치도 또는 시군구 등의 행정구역 단위 또는 권역단위로 산정해야 한다.<sup>45)</sup>

---

45) 농어업재해보험법 시행령 제11조.

## 제 3 장 농작물 재해보험 관련 해외법령 분석

### 제 1 절 미 국

#### 1. 미국 연방 농작물재해보험법령의 발전과정

미국의 농작물보험(crop insurance)은 1930년대 대공황시기에 미국 농업의 회복을 미국 의회가 연방차원에서의 농작물 보험을 승인한 것에서 시작되어 80년이 넘는 역사를 보유하고 있다.<sup>46)</sup> 1938년에 제정된 연방농작물보험법(Federal Agricultural Crop Insurance Act)을 통해 농작물 보험제도를 연방차원에서 도입하여, 자연재해로 인해 발생한 농가의 피해구제를 목적으로 한다. 그리고 전국에 농작물보험을 시행하기 위해 연방 농작물 보험공사(Federal Crop Insurance Corporation; FCIC)를 설립하였다.<sup>47)</sup> 그리고 1939년 밀을 대상으로 연방 차원에서 최초의 농작물 보험을 실시하였고, 1980년까지 보험대상을 26개 작물로 확대하여 운영하였다.<sup>48)</sup>

1980년에는 연방농작물보험법(Federal Crop Insurance Act)을 제정하였고, 동 법은 현재 미국 연방정부의 농작물보험제도의 핵심체계를 구성하고 있다. 동 법에 따라 연방정부는 농작물보험 가입확대를 위해 보험대상 작물확대, 보험료의 30% 보조지원, 민영보험사의 농작물보험 취급허용 등의 정책을 시행하고 있다. 기존의 각종 재해 지원프로그램을 농작물보험으로 대체하고, 종합재해보험(Multi Peril Crop Insurance; MPC) 도입 등으로 현재 농작물보험제도의 토대를 구축하였다.<sup>49)</sup>

46) 윤성은, 차원규, “미국 작물보험의 유형 및 현황”, 사계 농업 제151호, 한국농촌경제연구원, 2013. 3. 1면; 최경환 외, 농작물재해보험의 성과와 정책과제, 농촌경제연구원, 2010, 91면.

47) 최경환, 위의 보고서, 89면.

48) 이우식 외, “미국 농작물 보험제도의 연혁과 시사점”, CEO Focus 제177호 (2007. 8. 20 ), 2면.

49) 최경환 외, 위의 보고서, 90면.

1994년에는 연방농작물보험개혁법(Federal Crop Insurance Reform Act)을 통해, 농작물보험제도에 대한 국가재보험제도(reinsurance) 및 거대재해보험(Catastrophic coverage; CAT)을 도입하였고, 이를 통해 농작물보험 가입률이 비약적으로 증가하였다.<sup>50)</sup> FCIC에 민영보험사의 재보험기능을 담당하는 재보험기금을 설치하여 운영함으로써, 연방정부차원의 재보험제도를 도입하였다. 1995년 거대재해보험(Catastrophic coverage; CAT) 상품을 새로 도입하여 농가들로 하여금 농산물 가격보조, 농업관련대출 등 각종 농가지원프로그램의 참여를 유도하였고, 이 프로그램에 참여한 농가들에 대하여 농작물 재해보험 가입을 의무화하는 방향으로 제도를 설계하였다.<sup>51)</sup> 연방농작물 보험개혁법의 시행 이후 보험가입 농경지의 면적이 1993년에 비해 크게 확대되었다.<sup>52)</sup>

1996년 연방농업개발개혁법(Federal Agricultural Improvement & Reform Act: 1996)을 제정하여, 재해보험상품을 다양화하고 농무부(USDA) 내에 리스크 관리부(Risk Management Agency, RMA)를 신설하여 연방농작물보험공사(FCIC)의 농작물 재해보험 관련 지도감독, 위험관리프로그램 교육 등을 수행하고 있다. 그리고 재해로 인해 발생한 생산량 감소를 보장하는 재해보험과 별도로, 농가의 일정 수준 소득을 보장하는 소득보장보험상품을 개발, 도입하였다. 생산량을 보장하는 보험상품과는 별개로 농가의 소득을 보장하는 소득보장형 상품을 도입하였다.<sup>53)</sup> 그리고 정부의 보험료 보조율 및 담보범위 확대하고 수입보장보험의 보조율을 확대하기 위하여 농업위험방지법(Agriculture Risk Protection Act: 2000)을 제정하고, 이를 통해 농작물 수입보장보험의 가입률을 높이고<sup>54)</sup> 이후에도 농작물과 관련하여 다양한 보험상품이

50) 이우식 외, 위의 보고서, 2면.

51) 이우식 외, 위의 보고서, 3면.

52) 보험개발원, “미국의 농작물 보험”, KIDI Brief, 2012 10. 24.

53) 이우식 외, 위의 보고서, 3면

54) 이후 미국은 농작물 재해보험과 함께 농작물 수입보장보험의 가입 및 부보범위가

도입·운영되기 시작하였다. 이와 더불어 농작물 관련 재해보험 및 농업인 수입보장보험과 관련하여 보험가입자들의 도덕적 해이를 방지하기 위하여 RMA에 더욱 광범위한 감독기능을 부여하였다.<sup>55)</sup>

## 2. 연방 농작물 재해보험 관련 프로그램

1938년 대공황을 거쳐 농작물보험제도가 도입된 이후, 미국은 연방차원에서 자연재해 발생시 농가의 일정 소득을 보장하기 위한 다양한 보험제도를 도입하고 있으며, 농업인들로 하여금 보험에 가입하도록 유도하기 위하여 정부차원에서(FCIC의 주도하에) 일정 수준의 보험료를 보조한다.<sup>56)</sup> 만일 보험이 실시되고 있는 대상작물을 재배하는 농가 중 보험에 가입하지 않은 농가에 재해가 발생한 경우, 만일 보험에 가입하지 않은 농가(uninsured crop)에 대해서도 보상을 지원하지만, 다음 해에는 농작물보험에 가입하는 조건을 부가하여 보험미가입 농가에 대한 지원을 보장하는 한편, 보험 가입을 유도하고 있다.<sup>57)</sup> 현재 농작물 재해보험의 대상작물은 사과, 배, 감귤류, 옥수수, 콩, 쌀, 보리, 밀 등 100여개 농작물이며, 보험적용대상이 되는 자연 재해 역시 도난과 관리 부실로 인한 손실을 제외한 모든 형태의 위협, 즉 가뭄, 폭우, 우박, 폭풍우, 태풍, 벼락, 병충해, 홍수, 화재, 지진 등 기상재해로 인한 일체의 위협을 포함한다.

확대되고 있다. 우리나라에도 최근 농작물 수입보장보험을 시범적으로 운영하고 있다.  
55) 최경환 외, 위의 보고서, 91면.; 재해보험의 운영과정에서 보험가입자의 도덕적 해이에 관한 쟁점을 다룬 연구는 이주관, 정진화, “한국 농작물재해보험 시장에서의 역선택과 도덕적 해이”, 농업경제연구 55권 1호, 한국농업경제학회(2014. 4.)가 있다.

56) Title 7(Agriculture) → Subtitle B(Regulations of the department of Agriculture) → Chapter IV(Federal Crop Insurance Corporation, Department of Agriculture) → Part 407(Area Risk Protection Insurance Regulation) → §407.3(Premium rates, amounts of protection, and coverage levels.)

57) USDA, “2014 Crop Insurance Handbook”, 2013.6., p.229.

현재 연방 농작물 보험은 크게 기후변화 등 다양한 자연재해로 인해 발생한 손실을 보상하는 보험으로 거대위험보험(CAT, Catastrophic Insurance)과 복합적 재해로 인한 농작물 보험(MPCI, Multiple Peril Crop Insurance)이 있으며, 자연재해 관련 보험 외에 보완적인 차원에서 안정적 농가소득체계를 구축하기 위하여 수입보장을 핵심으로 하는 보험으로 나누어볼 수 있다.<sup>58)</sup> 생산자의 수입을 보장하는 보험으로는 수입보호보험(Income/Revenue Protection), 지역 수입보장보험(Group Revenue Insurance Policy), 조정 총수입 보험(Adjusted Gross Revenue) 등이 수입보장보험형태로 활용되고 있다.<sup>59)</sup>

미 연방농무부의 RMA(Risk Management Agency)가 농작물 관련 보험정책일 개발·입안하며, 연방농작물보험공사(FCIC)가 농작물보험 전반을 운영하며, 실제 농작물 관련 보험상품의 실질적 판매와 계약은 민간보험회사가 담당한다. 농작물 관련 보험계약은 민간보험회사가 개별적으로 상품을 개발·설계하는 것이 아니라, FCIC가 관련 보험계약의 주요 내용 및 관련사항을 연방규제법규(CFR, Code of Federal Regulation)에 게재하고, FCIC가 승인을 받아 민간보험사는 농작물 재해보험 관련 계약 및 보험정책을 보완할 수 있으며, 이 때 보완된 사항은 역시 CFR에 게재해야 한다.<sup>60)</sup>

FCIC가 인정하면 민간보험사는 FCIC의 정책을 대체, 보완 할 수 있으며, 보완된 사항은 CFR에 등재농작물 관련 보험시행에 관한 일반적 사항은 다음과 같다.<sup>61)</sup> 농작물 관련 보험계약은 가입농가와 민간보험사간에 체결되는 계약으로, 통상의 계약과 같이 당사자 일방에 의한 계약파기가 가능하며, 계약이 파기되지 않을 경우 다음 해에 자동적

58) USDA, “2014 Crop Insurance Handbook”, 2013.8, pp.488.1-3.

59) USDA/RMA, “2015 Crop Policies and Pilots”, <http://www.rma.usda.gov/policies/> 2016. 6. 27. 확인.

60) Title 7(Agriculture) → Subtitle B(Regulations of the department of Agriculture) → Chapter IV(Federal Crop Insurance Corporation, Department of Agriculture) → Part 407(Area Risk Protection Insurance Regulation) → §407.7(the Contract).

61) USDA, “2014 Crop Insurance Handbook”, 2013.8, pp.487-488.

으로 갱신된다. 다만 농작물재해보험 가입자들의 도덕적 해이와 역선택을 방지하기 위하여, 카운티 단위에서 재배되는 모든 경작지를 대상으로 보험에 가입하며, 만일 보험자는 보험계약에 따라 사고가 발생하여 계약 가입농가가 손실을 입은 경우, 보험금을 지급한다.

농작물 관련 보험약관에 변경이 발생할 경우, 특히 보험갱신일에 보험요율, 보장수준, 보상보험금 등 약관의 주요 내용에 대한 변경이 있을 경우 가입자에게 반드시 고지해야 하며, RMA는 약관변경사항을 보험사에게 통지하고 보험사업자는 해당 내용을 가입자들에게 해당 보험상품의 종료 90일~120일 이전에 고지해야 한다. 민간보험회사와 농작물 관련 보험계약을 체결한 가입농가가 보험계약에서 정한 사고로 인해 피해를 입은 경우, 보험회사에 그 사실을 통보하면, 보험회사는 손해사정을 파견하고 피해사실을 확인한 후 피해량에 대한 조사는 수확 후에 농작물의 판매기록을 활용하여 진행한다. 만일 가입농가가 농산물을 창고에 저장하고 있었을 경우, 저장창고의 용량을 측정하여 피해량을 산정하고, 만일 미수확 상태의 농작물일 경우, 경작지에서 향후 생산량을 예측하여 조사한다. 가입농가가 재해피해를 방지하기 위한 노력의 정도, 영농방법의 효율성 등에 대한 평가도 손해조사시 반영할 수 있다.<sup>62)</sup>

보험사의 조사를 바탕으로 최종수확량이 보험계약의 기준이 되었던 수확량보다 적어 손해가 발생할 경우, 보험회사는 보험금을 지급해야 하며, 실제 수령하는 보험금액의 다과는 가입자가 선택한 보험계약의 보장수준, 보상가격 수준에 따라 달라진다. 한편 가입농가가 내는 보험료는 경작지 면적, 평균생산량, 영농방법 등에 따라 산정되며, 농작물 재해보험의 가입 유도를 위하여 일정 수준의 보험료는 국고에서 보조한다. 또한 연방정부는 가입농가의 부담을 줄이기 위한 보험료 보조 외에, 민간보험사의 사업운영비를 일부 지원하는 한편, 민간보험사에 대한 관리감독기능을 수행한다.<sup>63)</sup>

62) USDA, “Good Farming Practice Determination Standard Handbook”. 2015. p.7.

63) 윤성은, 차원규, “미국 작물보험의 유형 및 현황”, 세계 농업 제151호, 한국농촌

### 3. 2014년 농업법 개정 및 주요 내용

미국 의회는 4-5년을 주기로 농업관련 법안(Farm bill)을 일괄법 형태로 개정함으로써 농업 및 식품에 대한 전반적인 정책을 수립한다. 그동안 농업법은 일종의 기본법으로서 영구법(Permanent legislation)의 속성을 가지고 있으면서 1949년 농업법(Agriculture Act of 1949)을 개정하는 형태로 입법활동이 이루어졌다.

미국 농업법의 제정과정은 다음의 4단계를 거쳐야 한다.<sup>64)</sup> 즉 상원과 하원의 농업위원회 단계에서 입안에 대한 논의를 시작하고, 양원에서 개별법안을 작성한 후, 상하원 양원이 합의하는 단일화 법안을 작성하고, 이 법안에 대한 대통령 서명을 함으로써 제정된다. 지난 2013년 6월에 상원이 제시한 농업법안이 통과되었으나, 하원이 제기한 법안은 쟁점사항이 많은 영양(Nutrition)에 대한 부분을 포함하고 있어서 이 부분에 대한 논란이 계속되어 부결되었고, 이후 영양부분을 추가하여 별도의 법안이 통과됨에 따라, 농업법안에 영양 부분의 추가 수정 등의 과정을 거쳐 상원과 하원에서 각각 동수의 인원으로 농업법안 관련 청문회를 진행하면서 법안을 단일화하는 작업을 계속하였다. 2014년 1월 27일 농업법에 관한 단일화 법안에 합의하였고, 상원과 하원을 통과하여 2014년 2월 7일에 오바마 대통령이 이 법안에 서명함에 따라 2014년 농업법이 제정되었다.

연방 차원의 주요 농업 정책 및 농작물 재해보험제도와 관련하여, 2014년 농업법의 주요 내용은 다음과 같다.<sup>65)</sup>

---

경제연구원, 2013. 3. 3면;

64) 2014년 연방 농업법 개정과정에 대하여는, EPIS, World Trade & Policy Research, “미국 2014 농업법 분석”, 농림수산식품교육문화정보원, 2014. 3-4면의 내용을 참고하였다.

65) 2014년 농업법은 농업에 관한 기본법인 동시에, 연방차원의 식품, 영양 관련 기본정책을 보충하고 있으며, 무역과 관련하여 보조금 등 주요 내용을 포함하고 있으나, 본 연구에서는 농작물 재해보험 및 농업정책 관련 부분에 대하여 정리하기로

2014년 농업법의 핵심적 개정내용 중 하나는 직접지불제, 경기변동 지불제, 수입보전지불제 등 현행 농업 관련 품목정책지출의 대부분을 차지하던 직접지불제(direct payment)를 폐지했다는 점이다.<sup>66)</sup> 직접지불금을 폐지함으로써 예산을 절감하고 해당 예산을 농업프로그램의 수정 및 농작물 보험의 강화에 투자하여 기후변화 대응을 위한 농업정책과 예산지출의 효율을 도모하기 위한 것이다.<sup>67)</sup> 다만 목화 생산자들에게 면화에 대한 작물보험인으로 전환하도록 전환지원금(transition assistance)을 2014, 2015년 동안 지급하고,<sup>68)</sup> 작물에 대한 가격지지정책인 경기변동에 따른 지불제(Counter-Cyclical Payments, CCP)와 수입(revenue)보전정책인 수입보전지불제(Average Crop Revenue Election, ACRE)가 폐지되는 대신, 가격손실보상(Price Loss Coverage, PLC<sup>69)</sup>)이나 농업위험보상(ARC, Agricultural Risk Coverage<sup>70)</sup>)으로 명칭을 바꾸어 유지되고 있다.

---

한다. EPIS World Trade & Policy Research, “미국 2014 농업법 분석”, 농림수산물교육문화정보원, 2014. 7면.

66) 2014년 농업법 제1101조 직접지불금 폐지(SEC. 1101. Repeal of direct payments (sections 1103 and 1303 of the Food, Conservation, and Energy Act of 2008 (7 U.S.C. 8713, 8753) are repealed.)

67) USDA, “Agricultural Act of 2014: Highlights and Implications”, Crop Insurance; <https://www.ers.usda.gov/agricultural-act-of-2014-highlights-and-implications/crop-insurance/> 2016. 6. 15. 확인

68) 2014년 농업법 제1119조 목화생산자에 대한 전환비용(Section 1119, Transition Assistance for Producers of Upland Cotton)에 근거함.

69) 가격손실보상(Price Loss Coverage, PLC) : 기존 경기변동지불제(CCP)를 대체하기 위한 것으로 보장되는 작물 품목에 대한 농가가격이 참고가격보다 하락하면 지불되는 제도이다. EPIS World Trade & Policy Research, “미국 2014 농업법 분석”, 농림수산물교육문화정보원, 2014. 7면. PLC의 비교대상가격이 2008년 농업법상의 CCP 목표가격보다 높기 때문에, PLC에 따른 가격손실보상 가능성이 다소 어려워진 것으로 볼 수 있다.

70) 농업위험보상(Agricultural Risk Coverage) : 기존 수입보전지불제(ACRE)를 대체, 작물 수입이 감소할 때 얕은 손실(경손, shallow loss)로도 불리우는 농민 자기부담금(out-of-pocket) 일부를 보상하기 위해 설계된 제도이다. EPIS World Trade & Policy Research, “미국 2014 농업법 분석”, 농림수산물교육문화정보원, 2014. 7면.

작물보험과 관련하여 2014년 농업법은 직접지불제를 폐지하고, 연방 작물보험법에 의해 승인된 연방작물보험 프로그램을 강화하고, 이들 작물보험에 대한 예산을 증액하여 10년간 57억달러가 증가할 예정이다.<sup>71)</sup> 면화생산자들을 대상으로 하는 작물보험으로 누적수입보장제(.STAX)를 신설하고, 전환을 위한 보조금을 지원한다. 이와 별도로 보충보상옵션(SCO, Supplemental Coverage Option)이 작물보험프로그램으로 새로 도입되었는 바, 면화가 아닌 다른 작물에 적용되는 추가적인 작물보험으로서 농가들에게 개별적인 단수 및 수입 손실 보험(individual yield and revenue loss policy) 하에서 자기부담금(deductible) 일부를 보장해주는 카운티 수준의 보험을 구입할 수 있는 옵션을 제공하는 것으로 정부가 보험료의 65%를 보조한다.<sup>72)</sup>

[2008년 농업법과 2014년 농업법 비교<sup>73)</sup>]

항 목	2008년 농업법	2014 농업법
제1조 품목별 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 직접지불금:재배면적 기준으로 적용 (밀, 옥수수, 보리, 사탕수수, 오츠, 육지목화, 쌀,콩, 오일 씨, 땅콩), 쌀은 종류별(단립,중립,장립)로 구분하여 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 직접지불금 폐지</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 경기변동대응직불(CCP) : 실효</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 경기변동대응직불(CCP) 폐지</li> </ul>

71) 농작물 재해보험의 예산이 증액된 것은, 사실 목화생산자들을 위한 누적소득보호 계획(STAX)과 보충보장옵션(SCO, Supplemental Coverage Option)을 도입하는 것이 원인이라는 분석이 있다. EPIS World Trade & Policy Research, “미국 2014 농업법 분석”, 농림수산물교육문화정보원, 2014. 10면.

72) EPIS World Trade & Policy Research, “미국 2014 농업법 분석”, 농림수산물교육문화정보원, 2014. 10면.

73) 미 농무성 2014년 농업법안 및 김나영, “미국의 2008년 농업법(I), (II)”. 최신외국법제정보, 한국법제연구원, 2009, EPIS World Trade & Policy Research, “미국 2014 농업법 분석”, 농림수산물교육문화정보원, 2014. 2. 22~23면의 표를 재인용하여 정리함

항 목	2008년 농업법	2014 농업법
	<p>가격이 목표가격보다 낮은 대상상품의 재배면적을 기준으로 지원 자격 결정</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 가격손실보상(PLC) 도입</li> <li>- 경기변동대응직불 대체, 다년간 가격저하 피해가 지속되는 경우 지원</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 수입보전직불제(ACRE) : 2009년 새로 도입, 농가가 속해 있는 주(state)의 수입수준으로 농가 수입을 보전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 수입보전직불제(ACRE) 폐지</li> <li>▪ 농업위험보상(ARC) 도입</li> <li>- 수입보전직불의 대체, 농장수준 또는 카운티 수준에서 선택 가능</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 5개 재해 프로그램</li> <li>① 수입보충지원(SURE) ② 가축 배상프로그램(LIP) ③ 가축마초 재난프로그램(LFP) ④ 가축, 별, 양식물고기 긴급지원(ELAP) ⑤ 나무지원프로그램(TAP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 2008년 농업법의 작물재해프로그램중 수입보충지원(SURE)은 지속되지 못함, 나머지 4개의 재난프로그램은 지속</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 낙농제품생산가격보조(DPPSP)</li> <li>- 직접지불금지급 대신 상품신용공사(CCC)를 통해 특정가격으로 낙농제품 구매</li> <li>▪ 우유소득손실계약(MILC)</li> <li>- 시장가격이 목표가격보다 낮을 경우 그 차이의 45% 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 낙농제품생산가격보조 폐지, 우유소득손실계약은 일시 연장후 폐지</li> <li>(단, 우유소득손실계약은 마진보호프로그램 시행일 또는 2014년 9월 1일 중 빠른 날짜에 폐지됨)</li> <li>▪ 마진보호프로그램(Margin Protection Program) 신설</li> </ul>
제3조 무역	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 긴급구조를 위한 농산품 제공, 빈민국 식량개발정책지원에 매년 2억 5천만 달러 지출 규정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 북한 관련 조항 없음</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ WTO 규정에 합치하도록 수출 신용보증정책 수정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 수출신용보증프로그램(GSM-102) 지원 규모 연 55억으로 유지</li> <li>- 브라질과 미국, 양국에 의해 동</li> </ul>

제 3 장 농작물 재해보험 관련 해외법령 분석

항 목	2008년 농업법	2014 농업법
		<p>의된 조건을 충족할 수 있도록 농무부 장관이 수출신용보증 프로그램을 수정 이행할 수 있는 유연성 보장, 최대 보증기간을 현행 3년에서 2년으로 줄임. 농무부 장관이 신용보증액을 극대화하도록 한 요구조건을 폐지, 미 농무부의 프로그램 수수료(program fee)를 조정을 제한 조항 폐지</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 시장접근프로그램(MAP) 연간 2억달러 지원</li> <li>▪ 해외시장개발프로그램(FMD) 연간 3,450만달러 지원</li> </ul>
제5조 신용	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 연방정부 차원의 융자정책 및 융자조건에 대한 규정 및 기타 정책</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 통합농가 및 농촌개발법(ConAct) 개정</li> <li>- 현금지불융자금(Down-Payment Loans) 지불상한치 66만7,000 달러로 확대</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 농장소유자에 대한 융자 및 운영융자의 한도액을 20~30만 달러 수준으로 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 소액융자 프로그램 신설</li> <li>▪ 초보 농가 지원강화를 위해 대출제한조건 개선</li> </ul>
제11조 작물 보험	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 작물보험에 관한 법률 신설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 작물보험에 대한 재정 지원 증가</li> <li>- 10년간 57억달러 확대</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 누적수입보장제(STAX)의 신설: 면화생산자 이용가능</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 보충보장옵션(SCO) 신설</li> <li>- 정책보험료 분담보조금 보험료의 65%지원</li> </ul>

항 목	2008년 농업법	2014 농업법
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 특용작물·유기농작물 및 기타 품목의 작물보험을 확대/개선하기 위한 개정</li> </ul>

## 제 2 절 일 본

일본의 농업관련 보험의 기원은 메이지유신시대까지 찾아볼 수 있다. 당시 일본 정부의 고문이었던 독일인 Paul Mayet는 당시 일본 정부에 농업보험론이라는 명칭으로 정책제안을 하였다. 이 농업보험론에는 당시 고율의 소작료와 기상<sup>74)</sup>재해로 인해 한계상태에 있던 일본 농민층에 대한 지원을 목적으로 농업보험을 제도화하여, 재해가 있을 경우에도 농민들에게 일정 수준의 소득을 보장하고, 신용을 부여하는 한편 이를 기반으로 농업금융분야를 개척하여 농민경제의 안정된 발전을 도모한다는 내용을 포함하고 있다. 농업보험에 관한 그의 제안서는 당시에는 실제로 실시되지 못하였으나, 현재 일본 농업보험제도의 원형을 보여주는 것으로 평가된다.<sup>75)</sup>

이후 농업보험 도입에 대한 논의와 검토가 간헐적으로 이루어지는 중에, 1938년에 농업보험법이 제정되었고 그보다 먼저 제정된 1929년의 가축보험법과 함께 별도로 각각 적용되다가 1947년에 농업재해보상법이 제정되면서 가축보험과 농작물 보험이 통합되어 오늘날 일본의 농업재해보상제도의 근간을 이루었다.<sup>76)</sup> 그 외에 농업공제재보험

74) 최경환 외, 위의 보고서, 103면.

75) 이혜은, 권나경, 일본의 농업보험-농업재해보상제도, 세계농업 제151호, 한국농촌경제연구원, 2013. 3. 2면.

76) 이혜은, 권나경, 일본의 농업보험-농업재해보상제도, 세계농업 제151호, 한국농촌경제연구원, 2013. 3. 2면.

특별회계법(1944년), 농업공제기금법(1962년) 역시 농업재해보험과 관련된 주요 법령이라 볼 수 있다. 가축보험과 농작물 보험을 하나의 법령으로 다루는 법령체계는 우리나라의 농어업재해보험법체계에서 유사하게 적용된다.

농업은 기후변화의 영향이 특히 부각되는 1차 산업으로서, 일본은 풍수해, 태풍, 홍수, 지진 등 다양한 기후재해로 인한 피해에 노출되고 있다. 또한 일본의 농가는 우리나라와 유사하게 일정 규모 이하의 영세농가가 전체 농가의 50% 이상을 차지하고 있으므로, 기후변화로 인한 기상피해를 입게 될 경우 이에 대한 피해복구를 농가들이 개별적으로 할 것으로 기대하기는 쉽지 않은 일이다. 1948년 제정된 농업재해보상법에 따라 풍수해, 냉해 등의 자연재해와 병충해 등 예상하지 못한 사고에 의한 농가의 피해를 보상하고, 농업경영 안정과 농업생산력 증대를 목적으로 농업재해보상제도를 도입하고 있다.<sup>77)</sup> 농업재해보상법 제1조는 자연재해로 인하여 농업인이 입은 손실을 보전하여 농업경영의 안정을 도모하고 농업생산력을 증진하기 위한 것이라고 하여, 재해보상제도의 목적을 명시하고 있다.

일본의 농업재해보상제도는 농업재해로 인한 피해 발생시 그 손해에 따른 위험을 분산하는 것이 핵심 목적으로, 지방자치단체 등이 재해로 인한 손실을 보전하고, 최종적으로는 중앙정부가 재해로 인한 손실을 보전하는 방식으로 구축되어 있다. 즉 일본의 농업재해보상제도는 공제조합을 중심으로, 농업공제조합, 농업공제연합회, 농업공재재보험 특별회계의 3단계로 구성되어 있다. 즉 공제단계에서는 조합원이 조합에 재해보상 관련 공제에 가입하고, 조합이 연합회에 재해관련 보험에 가입하며, 연합회는 재보험특별회계를 통해 재보험에 가입함으로써 재해공제 및 보험-재보험체계를 구축하고 있다.<sup>78)</sup>

77) 이해은, 권나경, 위의 자료, 3면.

78) 최경환 외, 위의 보고서, 108면

즉 자연재해 등으로 인해 재해를 입은 농가 구제를 목적으로 각 지역에서 농가들이 스스로 농업공제조합을 설립하고, 조합원들이 공제부금을 상호납부하여 재해보상을 위한 공동재산을 준비하고 실제 재해가 발생할 경우, 준비한 공동재산 내에서 피해농가에 대한 공제금을 지급하는 방식으로 운영된다.<sup>79)</sup> 일본의 농작물공제사업은 논벼, 밭벼, 보리를 대상으로 하며, 이들 작물의 경작면적 합계가 공제조합이 정하는 면적 이상인 경우, 해당 공제조합의 구역내에 주소지를 두고 있는 사람이 조합원으로서 자격을 갖추고 가입할 수 있다. 그리고 공제금액은 재해피해 등 공제사고가 발생하고 그로 인해 일정한 손해가 발생한 경우, 그 때 공제조합이 지급하는 공제금의 최고한도액이다.<sup>80)</sup> 따라서 일본의 재해보험제도는 상호부조를 중심으로 한 공제제도방식으로 운영되는 것으로 볼 수 있다.

재해로 인한 피해보상이 상호부조 방식으로 충분히 운영될 수 있을 경우에는 문제될 것이 없으나, 예상치 못한 규모의 기후변화, 기상재해로 인한 피해가 발생할 경우, 공제조합 등의 지급능력을 초과하는 경우가 발생할 가능성은 언제든지 있다. 이러한 경우에 대비하여 공제조합은 상위 지방자치단체에 상위조직으로서 농업공제조합연합회를 구성하고, 지역공제조합이 부담하는 손해보전책임의 일부를 연합회에서 보증하도록 하고, 연합회는 보증책임에 따라 조합이 지불하는 공제금 일부를 보험금으로 지급한다.<sup>81)</sup>

79) 이해은, 권나경, 위의 보고서, 4면.

80) 이해은, 권나경, 위의 보고서, 9면.

81) 이해은, 권나경, 위의 보고서, 5면.

## 제 4 장 기후변화 대응을 위한 농어업재해보험법령의 법제개선과제

### 제 1 절 농업 관련 수입보장보험의 도입가능성 검토

#### 1. 농업관련 수입보장보험의 개요

농업수입보장보험이란 농작물의 수확량 감소나 가격하락으로 농가의 수입이 일정 수준 이하로 하락하지 않도록, 일정 수준 이상의 소득을 보장해주는 것을 내용으로 하는 보험이다.<sup>82)</sup> 농업수입보장보험의 핵심은 기준이 되는 수입과 보장수준에 대한 기본데이터가 필요하다. 기존의 농작물재해보험의 경우, 수확량을 기준으로 작물의 수확량이 일정 기준 이하로 하락할 경우를 보장하는 것인 반면, 수입보장보험은 농업인의 수입 즉 수확량과 기준가격이 모두 반영된 기준인 수입을 근거로, 해당 수입이 일정 수준 이하로 하락한 경우 그 수입을 보장하는 것이 주요 내용이다.

FTA 등으로 인해 농수산물 시장이 개방·확대됨에 따라 농산물 가격하락이 일어나고, 기후변화 등으로 인해 예측하기 어려운 기상이변으로 인한 재해발생으로 인해 앞으로도 농업경영의 불확실성과 불안정성이 계속 높아질 것으로 예상된다. 물론 가격하락과 기상이변으로 인한 수확량 하락으로 인한 피해 외에, 풍작의 경우에도 농업인은 피해에 직면할 가능성이 높은 바, 별도의 재해위험이나 수입농산물로 인한 문제 없이 정상적인 경작과정을 거쳐 풍작이 이루어진 경우라도 공급량 증가로 인한 가격하락으로 인해 오히려 소득이 하락하는 등, 이른바 “풍년의 역설”이 반복되고 있다. 이로 인해 농업인은 국제무

82) 농림축산식품부 보도자료, “농업수입보장보험의 농가별 수확량 조사 효율화 방안 및 적정보장수준 의견수렴을 위한 온라인 정책포럼 추진계획, 2015. 7, 3면.

역, 기후변화, 풍작 등 다양한 요인으로 인해 경작을 통한 안정적 소득 확보가 불확실한 상황에 자주 직면할 수밖에 없다.

현행 농작물재해보험제도는 2001년에 도입된 이래, 농업의 사회안정망으로서의 역할을 수행하여 급성장하였으나, 근본적으로 농작물 재해보험제도는 재해 등으로 인한 수확량 감소시 그로 인한 피해를 보상하는 것에 주목적이 있는 만큼, 농가소득 안정을 위한 새로운 형태의 농작물 보험형태의 도입이 필요하다. 현재 농가소득 안정을 위해서는 쌀에 대한 변동가격 직접지불제를 제외하고, 농산물의 가격하락 위험과 그로 인한 농가 소득 하락위험을 체계적으로 관리할 수 있는 정책적·법제적 수단이 부족하다.

미국의 입법례를 통해 살펴본 바와 같이, 미국의 경우 농작물 등에 대하여 기후변화나 기상재해 등으로 인한 위험 전반을 원인으로 하는 재해보험 외에, 농업인의 수입 보장을 위한 작물보험제도를 보완적인 형태로 운영하고 있다.<sup>83)</sup> 즉 도난이나 관리부실과 같은 인위적 원인이 아닌, 자연재해로 인한 일체의 위험 발생시 그로 인한 피해를 담보할 수 있는 재해보험제도를 운영하는 동시에, 경기변동, 국제무역 등 외부적 원인으로 인한 소득하락요인이 발생할 경우 농업인으로 하여금 일정 수준의 소득을 보장해주는 보험을 예비적으로 운영하는 것이다. 1차산업의 안정적 운영의 중요성과 기후변화 등으로 인해 불확실성이 높아지는 현실을 고려할 때, 현재의 농작물재해보험의 확장 운영과 동시에, 소득안정을 위한 수입보장보험의 도입을 생각해볼 필요가 있다.

수입보장보험의 경우 재해보험과는 또 다른 이론적 근거와 정책운영경험이 필요하다. “재해”라는 사고의 발생과 그에 따른 피해, 즉 수확량 감소가 재해보험에 따른 피해산정의 핵심이라고 한다면, 수입보장보험의 경우 일정한 시장가격이 형성되어 있는 상품작물을 중심으

---

83) 본 연구 제3장 제1절의 미국의 농작물 재해보험제도 참고.

로 평균으로 추정할 수 있는 일정 기간동안의 수확량에 대한 관찰과 분석이 전제되어야 한다. 일정 기간을 통해 산출한 평균 수확량과 가격에 대한 정보가 확보되어야만, 해당 작물 경작을 통해 발생하는 기준소득을 산출할 수 있기 때문이다. 수입보장보험은 일정 기간 동안 거래된 시장가격과 수확량 등을 근거로 산출된 기준소득을 근거로, 농가에서 해당 기준 소득 이하의 소득하락이 발생할 경우 이를 보장해주는 방식으로 보험상품이 설계된다.

## 2. 농업수입보장보험 시범사업 운영<sup>84)</sup>

농림축산식품부는 지난 2015년 6월, 농업수입보장보험 시범사업 추진을 위하여, NH농협손해보험과 함께 농업수입보장보험 사업약정을 체결하였다. 농업수입보장보험 사업은 2013년부터 2년간 시물레이션 검토를 거쳐 콩, 양파, 포도에 대하여 일정 지역<sup>85)</sup>에서 시범적으로 운영하기로 한 사업으로서, 농작물 수확량 감소와 가격하락에 대응하여 농가 소득안정을 도모하기 위한 종합적 형태의 농작물 보험제도라 할 수 있다.

이 농업수입보장보험에 따르면, 품목별로 실제 조수입(Revenue)이 보험가입 당시 정한 보장조수입에 비해 적을 때,<sup>86)</sup> 그 차액을 보험에서

84) 농업수입보장보험의 기본 개념, 시범사업의 주요 내용 등에 대한 내용은 농림축산식품부의 농업 수입보장보험 시범사업 시행 관련 보도자료를 참고하였다. 농림축산식품부 농가소득안전추진단, “농가경영안정을 위한 농업수입보장보험 시범사업 착수 - 농업재해 뿐만 아니라 가격하락위험까지 관리하는 농가경영안정 기틀 마련-”, 2015. 6. 4. 보도자료; “농업수입보장보험의 농가별 수확량 조사 효율화 방안 및 적정보장수준 의견수렴을 위한 온라인 정책포럼 추진계획, 2015. 7.

85) 품목별 시범지역 : 콩(김제, 문경, 서귀포, 제주), 양파(무안, 함평, 익산, 창녕, 합천), 포도(화성, 상주, 영주, 영천, 영동).

86) 실제조수입 = 개별 농가의 당년 실제생산량 × 당년 수확기(도매)시장가격으로 계산하며, 보장조수입 = 개별 농가의 평년생산량 × 평년시장가격 × 보장률을 더하여 산정한다. 농업관련 수입보장보험의 보장률은 품목, 지역 등에 따라 다를 수 있으나, 통상 60~80% 선에서 정해진다.

지급하는 방식으로 운영되며, 재해발생으로 인한 수확량 감소 외에 풍작 등으로 인한 가격하락위험을 담보할 수 있다는 제도적 장점이 있다.

이 때 기준수입은 기준수확량과 기준가격을 곱하여 산출하는 바, 기준수확량은 현재의 농작물 재해보험과 같은 방식으로 과거 5년간의 평년 수확량(개별농가 또는 전국평균 생산량)을 적용하여 산정한다. 이 때 수확량 산정을 위한 근거로 재해보험에 가입하여 농가별 수확량 조사를 마친 자료 및 농가에서 스스로 제출한 수확량 자료를 우선적으로 활용하되, 확인이 어려운 경우 전국 평균의 표준수확량 자료를 예비적으로 활용한다. 기준가격의 경우 시범사업의 대상이 되는 품목별로 과거 5년간 주요 출하기의 월평균 도매가격을 근거로 실제로 농가가 얻은 수입을 결정하는 농가수취율을 곱하여 산정한다. 즉 기준가격은 과거 5년 주 출하기 월평균 도매가격 중 최고가격과 최저가격을 제외한 3년간의 평균가격에 도매시장가격에서 유통비용을 제외한 실제 농가판매가격의 비율(농가수취율)을 곱하여 산출한다.

기준수입과 함께 수입보장보험 가입농가의 실제수입을 검토할 필요가 있다. 수입보장보험은 기준 수입과 가입농가의 실제수입을 비교하여, 가입농가의 실제수입이 일정 수준 이하로 하락하지 않도록, 가입농가가 기준수입을 근거로 일정 수준의 보장을 받을 수 있도록 하여 (보장비용) 농가소득의 안정 운영을 도모하는 것이 목적이기 때문이다. 실제수입은 가입 농가의 당년 실제수확량과 실제시장가격(주출하기 월평균 도매가격)을 곱하여 산출하며, 이 때 실제수확량은 재해 등으로 인한 수확량 감소를 반영한 당해 농가의 수확량으로 정하는 한편, 풍작으로 인한 공급량 확대에 다른 가격 하락요인이 있을 경우, 당해 품목별로 주요 출하기 도매시장의 월평균 가격을 실제가격으로 보아 농가의 실제수입을 정한다. 이 실제수입의 경우, 재해 등으로 인

한 수확량 감소뿐만 아니라, 공급 증가 등으로 인한 가격하락까지 반영할 수 있다.

수입보장보험 설계에 있어 기준수입과 실제수입에 대한 산정과 함께 중요한 개념이 보장수준, 즉 수입보장요율이다. 보장요율은 농가가 기준수입에 따라 보장받을 수 있는 비율을 정하는 것으로서, 가입자가 기준수입 중 보험금으로 보장받을 수 있는 정도를 의미한다. 보장요율에 따라 가입농가가 부담하는 보험료 액수가 달라질 수 있으며, 보장요율의 정도에 따라 수입보장보험의 도입효과도 달라질 수 있다. 보장요율이 높을수록 수입보장의 효과는 높아지나 그만큼 가입농가가 부담하는 보험료 액수가 높아질 수 있으며, 이는 정부의 보험료 지원 부담으로 돌아올 수 있다는 문제가 있다. 따라서 수입보장보험에서 가입자가 보장요율을 선택할 수 있도록 설계해야 하며, 수입보장보험 시범사업시에도 가입자가 요율을 60%, 70%, 80% 중에서 선택하여 보험상품을 설계할 수 있도록 하고 있다.

2015년 6월부터 시범 운영되는 농업수입보장보험의 보험료는 농업수입보장 보험료의 50%는 국가가 지원하고, 지자체별로 20~30%를 추가 지원하기 때문에 가입자는 국가 및 지자체 보조금을 제외한 금액만 납부하면 된다. 콩의 경우, 1ha 당 수입보장보험의 가입금액이 1,088만원(1ha 평년수확량 × 보험기준가격)으로 가정할 경우, 농가에서 부담해야 할 보험료 총액은 1,307,883원이다. 며, 이 중에서 국가와 지자체 보조금을 제외한 농가부담 보험료는 326,971원이 산출되는 바, 이 금액은 순수한 형태의 농작물 재해보험료에 비해서는 73,998원이 많다.<sup>87)</sup> 수입보장보험의 경우 재해 외에, 가격하락에 따른 소득하락 위험을 담보하는 것을 포함하는 보험료이기 때문이다.

87) 물론 이 금액은 콩에 대한 수입보장보험의 예시 가격으로서, 지역마다 보험요율 및 지자체 보조금 등이 상이하므로, 작목 별로 농가가 부담하는 보험료는 상이하 며, 시범대상 지역의 평균가격으로 추정할 수 있다.

이번 농업수입보장보험 시범사업을 통해, 안정적인 수입보장보험 사업 추진의 기반을 마련함으로써, 농수입보장보험이 재해나 기후변화와 같은 불확실성에도 불구하고 안정적 농가소득 확보에 기여할 수 있는 보험상품으로 정착할 수 있을 것이다. 농림축산식품부는 이 시범사업의 추진 결과에 따라, 수입보장보험의 대상 품목이나 지역 확대 여부를 결정할 계획<sup>88)</sup>이며, 농가수입보장보험의 정착 활성화를 위한 법제화 작업도 검토할 필요가 있을 것이다.

## 제 2 절 기존 농작물재해보험제도의 법제개선방향

### 1. 자연재해와 기후변화에 대한 법령상의 인식전환

국가와 지방자치단체는 국민의 생명, 신체 및 재산, 사회간접시설을 보호하기 위하여 재난을 예방하고, 기후변화를 포함하여 자연재해를 원인으로 재난에 이르는 대규모 피해가 발생하면 피해구제를 할 기본적인 의무가 있다고 볼 수 있다.

헌법 제34조 제6항은 국가가 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다고 정하고 있다. 이러한 국가의 의무는 “재난 및 안전관리기본법(이하 재난안전법)” 제2조에서 국가와 지방자치단체는 재난을 예방하고, 재난이 발생할 경우, 그 피해를 최소화하는 것이 기본적인 의무임을 확인하고 있기 때문이다.

풍수해보험법 제2조에 따르면, “태풍·홍수·호우·강풍·풍랑·해일·대설·지진(지진해일을 포함한다)” 등의 재해가 발생할 경우, 풍수해보험을 가입하고 그에 따른 보호를 받을 수 있도록 정하고 있다. 마찬가지로 농어업재해보험법 역시 농작물 재해보험의 경우, 가뭄, 홍

88) 농림축산식품부 농가소득안전추진단, “농가경영안정을 위한 농업수입보장보험 시범사업 착수 - 농업재해 뿐만 아니라 가격하락위험까지 관리하는 농가경영안정 기틀 마련-”, 2015. 6. 4. 보도자료.

수, 호우, 해일, 태풍, 강풍, 이상저온, 우박, 서리, 조수, 대설, 한파, 폭염, 대통령령으로 정하는 병해충, 일조량 부족, 유해야생동물<sup>89)</sup>, 등에 의해서 발생한 피해에 대하여 보험을 통해서 보호한다.<sup>90)</sup>

본질적으로 보험은 우연성을 전제로 한다. 즉 우연한 사고의 발생위험을 전제로 보험에 대한 필요가 시작되는 것이다. 따라서 상법 제 638조는 보험의 대상이 되는 보험사고는 우연하고 불확정한 것이어야 함을 명시하고 있다.<sup>91)</sup> 따라서 정기적이고 규칙적인 사고는 보험계약이 대상이 되는 보험사고로 할 수 없다. 그러나 사고의 빈도와 강도, 피해의 규모 등에 대한 불확실성이 있으면 역시 보험의 영역에 포함되는 것으로 볼 수 있다.<sup>92)</sup> 최근 기후변화로 인한 기상재해는 기술발전과 조사연구의 심화로 인해, 기후변화의 발생 사실에 대한 예측 가능성은 비교적 증가하고 있으나 구체적인 기후변화로 인한 기상이변 등 사고의 발생 빈도와 정도, 발생 범위와 그로 인한 파급효과와 피해규모 등에 대해서는 정확한 예측이 불가능하므로 보험의 영역에서 다룰 수 있는 것이다.

만일 재난재해법령에 따라 정부의 보상범위에 포함되지 않는 영역에서 피해가 발생하는 경우, 그 피해가 대상에 따라 달리 발생하거나 대규모 재난 재해로 평가하기는 어려운 영역의 피해라면, 기후변화에 적응하는 차원에서 기후변화로 인한 사고피해도 보험의 목적에 포함되는 영역으로 볼 수 있어야 할 것이다.<sup>93)</sup> 또한 향후 기후변화로 인한 예측불가능한 기상재해나 기상이변으로 인한 다양한 사고가 발생

89) 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제2조제5호의 유해야생동물을 말한다.

90) 농어업재해보험법 제2조 제2호.

91) 제638조(보험계약의 의의) 보험계약은 당사자 일방이 약정한 보험료를 지급하고 재산 또는 생명이나 신체에 **불확정한 사고가 발생할 경우에** 상대방이 일정한 보험금이나 그 밖의 급여를 지급할 것을 약정함으로써 효력이 생긴다.

92) 이기수·최병규·김인현, 「보험·해상법」, 박영사, 2015, 62면.

93) 임채욱, “한국형 기후변화 재해보험법제에 관한 연구”, 한국외국어대학교 박사학위 청구논문, 2015, 170면.

할 것으로 예상할 수 있다면, 기후변화에 대응하기 위한 보험의 영역도 그만큼 확대될 수 있어야 할 것이다. 그러나 기후변화 대응을 위한 특정의 보험계약 개발필요성까지 검토할 필요는 없는 것이, 기후변화로 인한 사고와 그 피해는 대부분 현행 보험계약으로 담보할 수 있는 영역의 것들이므로, 기존의 보험계약과 보험목적상 근본적 차이는 없는 것으로 볼 수 있기 때문이다.<sup>94)</sup>

다만 보상의 원인이 되는 보험사고의 발생확률과 발생규모가 기후변화를 매개로 촉발·확대될 수 있는 가능성이 크기 때문에, 기존의 보험상품 개발 당시에 검토했던 변수나 주요 원인에 대한 재검토가 필요하고, 사고발생률과 부보범위나 비율 등에 대한 확장가능성을 고려한 법령개정방안을 생각해볼 필요가 있다. 현행 농작물재해보험은 “농어업재해로 인하여 발생하는 농작물, 임산물 등의 피해에 따른 손해를 보상”하기 위한 것으로, 궁극적으로 “농어업 경영의 안정과 생산성 향상에 이바지하고 국민경제의 균형 있는 발전에 기여함을 목적”으로 한다.<sup>95)</sup> 그리고 농작물의 재해보험 보상범위는 기상이변으로 인해 간헐적으로 발생하는 자연재해나 병충해 등으로 인해 야기된 재해를 보험사고로 하여, 그로 인해 야기된 피해를 보상하는 것을 기본 골격으로 한다.<sup>96)</sup>

현행 법령 중 재난안전법 제3조는 재난을 “국민의 생명, 신체, 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것”으로 정하고 이를 자연재난과 사회재난으로 구분하고, 자연재난은 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사, 조류, 조수, 화산활동, 기타 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해로 정의하고<sup>97)</sup> 사회재난은

94) 임채욱, 위의 논문, 171면.

95) 농어업재해보험법 제1조.

96) 농어업재해보험법 제6조(보상범위), 동법 시행령 제8조(재해보험에서 보상하는 재해의 범위) 및 별표 1.

97) 재난안전법 제3조 제1호 가목.

화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화생방사고, 환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지, 통신, 교통, 금융, 의료, 수도 등 국가기반체계의 마비, 감염병 또는 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해로 정의한다.<sup>98)</sup>

재난안전법상의 자연재난은 자연현상으로 인해 발생하는 재해로 정의하고 있는데, 이러한 자연재해들이 기후변화로 인한 재해의 현상일 수는 있으나 기후변화만을 원인으로 하는 직접적 결과라고 해석하기에는 다소 무리가 있다. 재난안전법상의 자연재해의 내용은 농어업재해보험법상의 농업재해에도 그대로 포함되는 개념인 바, 과연 농업재해의 원인이 되는 자연재해와 기후변화로 인해 발생한 자연재해와 그로 인한 농업재해의 발생과정에서 연결고리가 필요하다.

이와 관련하여 자연재해대책법 제16조의6은 방재기준 가이드라인의 설정 및 활용과 관련하여, 국민안전처 장관은 “기후변화에 따른 자해에 선제적이고 효과적으로 대응하기 위하여 미래기간별·지역별로 예측되는 기온, 강수량, 풍속 등을 바탕으로” 방재기준 가이드라인을 정하고 재난관리책임기관의 장에게 이를 적용하도록 권고할 수 있다고 정한다. 즉 동법에 따르면 기후변화로 인해 발생하는 재해에 대하여 방재를 위한 국가의 책무를 정하고 있는 것으로 볼 수 있는 것이다.

최근 기후변화로 인해 발생하는 자연재해의 영역은 매년 예측이 어려워 정도로 확대·다양화되고 있다. 그 결과 농작물 재해보험 설계시 보상의 촉매가 되는 보험사고가 더 이상 ‘간헐적이거나 종종’ 발생하는 자연재해나 병충해가 아니라, 기존의 기후현상과 다르게 일상적으로 발생하는 기상이변과 기존에는 없었던 병충해가 새롭게 생겨나는 방식으로 사고가 발생할 것으로 예상된다.

즉 재해의 발생 자체는 일상화되는 반면, 재해로 인한 피해규모와 범위가 불확정적인 것이 되는 것이다. 따라서 경작 과정에서 종종 발

98) 재난안전법 제3조 제1호 나목.

생하는 재해를 전제로 재해의 범위와 종류를 정하고 그로 인한 피해를 보상하는 것을 기본골격으로 하는 현행 농작물재해보험의 목적이나 체계에 기후변화로 인한 재해의 일상성과 확대가능성을 포함할 수 있는 방식의 법제개선에 대한 검토가 함께 이루어져야 할 것이다.

## 2. 농작물재해보험제도의 확대와 수입보장보험의 법적 근거 마련

### (1) 농작물재해보험의 보상대상 재해범위의 확대

현행 농어업재해보험법 시행령 제8조는 재해보험을 통해 보상되는 재해의 범위를 별표 1에서 다음과 같이 정하고 있다.

[별표 1]

#### 재해보험에서 보상하는 재해의 범위(제8조 관련)

재해보험의 종류	보상하는 재해의 범위
1. 농작물·임산물 재해보험	자연재해, 조수해(鳥獸害), 화재 및 보험목적물별로 농림축산식품부장관이 정하여 고시하는 병충해

비고: 재해보험사업자는 보험의 효용성 및 보험 실시 가능성 등을 종합적으로 고려하여 위의 대상 재해의 범위에서 다양한 보험상품을 운용할 수 있다.

“농업재해보험의 보험목적물별 보상하는 병충해 및 질병규정”에 관한 농림축산식품부 고시는 별표에서 농작물 재해보험이 보상하는 재해에 포함되는 병충해를 다음과 같이 정한다.

보험목적물별 보상하는 병충해 및 질병(제2조 관련)

보험 종류	보험 목적물	구 분	보상하는 재해의 범위	비 고
농작물 재해 보험	벼	병해	흰잎마름병, 줄무늬잎마름병, 도열병	
		충해	벼멸구	
	감자	병·해충	역병, 갈죽병, 모자이크병, 무름병, 들레씩음병, 가루더덩이병, 잎말림병, 감자뿌나방, 잎말림병, 흑색부패병, 시들음병, 마른썩음병, 풋마름병, 줄기검은병, 더덩이병, 균핵병, 검은무늬썩음병, 줄기기부썩음병, 진딧물류, 아메리카입술파리, 방아벌레류, 반쪽시들음병, 흰비단병, 잿빛곰팡이병, 탄저병, 겹둥근무늬병, 오이충채벌레, 뿌리혹선충, 파밤나방, 큰28점박이무당벌레, 기타 감자에 관하여 발생하는 모든 병·해충	

\* 재해보험사업자는 보험요율의 적정성, 손해평가 가능성 등을 고려하여 위 재해 중 일부 또는 전부가 포함된 보험상품을 운영할 수 있으며, 기본계약으로 보상하기 어려운 경우에는 개별 특약으로 보험상품을 구성할 수 있음.

농작물 재해보험의 보상범위를 정하는 재해란, 보상의 근거가 되는 보험사고의 발생을 의미한다. 현행 농어업재해보험법 시행령 별표와 농림축산식품부 고시에 따르면, 농작물 재해보험의 보상근거가 되는 보험사고는 Positive 방식에 열거적으로 제한되어 있는 것으로 보인다. 즉 보상되는 보험의 범위를 시행령과 고시에서 별표로 명시함에 따라, 별표에 포함되지 않는 재해나 병충해를 원인으로 하는 재해 발생에 대한 보상 여부가 불분명해지는 것이다.

기후변화 대응을 위한 농작물 재해보험의 확대에 관한 논의는 두

가지 방향에서 이루어져야 한다. 첫째, 농작물 재해보험에 가입할 수 있는, 즉 부보대상이 되는 농작물의 종류를 확대하는 방안이며, 두 번째로 중요한 쟁점은 재해보험으로 보상받을 수 있는 근거가 되는 보험사고의 범위를 확대하는 것이다. 앞으로 기후변화로 인해 발생할 수 있는 기상재해나 발생할 병충해의 종류나 대처방안이 불확실한 상황에서, 재해보험의 보상범위를 정하는 사고의 종류나 원인을 열거적으로 정할 경우, 재해보험제도의 영역 내에서도 보호되지 않는 영역이 더 확대될 수 우려가 있기 때문이다. 따라서 보상범위에 대한 현행 법령의 열거주의적 방식을, 즉 인위적인 과실이나 위험(도난이나 관리부실 등)을 제외하고 기타 자연적으로 발생하는 재해나 병충해 일반적으로 확대하는 네거티브 방식 도입에 대한 근본적 재검토가 필요하다.

## (2) 농어업 재해보험 관련 신규상품 도입에 대한 법적 근거 마련

현재 농어업재해보험법에서는 농작물, 임산물, 양식물 등에 대한 재해보험 체계를 정하고 있으나, 해당 1차산업을 영위하는 농어업인에 대하여 일정한 수입을 보장하는 형태의 보험제도는 두고 있지 않다. 그 결과 농어업인은 재해로 인한 불확실성을 부담해야 하는 동시에, 성공적 농업 수행이 이루어지더라도 공급 증가로 인한 가격하락과 그로 인한 소득 하락의 위험이 발생하는 이중의 부담을 진다. 따라서 이들 농어업인에 대한 보험은 자신이 경작하는 농작물 등에 대한 재해보상 역할을 하는 동시에, 실제 경작을 하는 농어업인의 소득을 일정 수준 보장해주는 보험도 함께 있어야 한다.

미국이 연방 농업법과 작물보험법을 통해, 재해 보험 외에 일정한 수입을 보장하는 다양한 수입보장보험 프로그램을 운영함으로써, 농어업인에 대한 사회안전망을 제공하는 동시에 1차산업의 안정적 운영과

성장을 도모하는 것이다. 최근 우리나라에서도 농업인의 수입보장보험을 법적, 정책적으로 시도하는 시범사업이 운영되고 있다. 콩, 포도, 양파 등 상품성이 있는 작물을 중심으로, 일정수준의 수입을 보장할 수 있는 방식의 보험을 설계하고 이 보험에 대한 보험료 부담을 국가에서 일정 정도 지원함으로써 이들 수입보장보험의 효용과 역할을 시험하는 것이다. 이 시범사업이 성공할 경우 수입보장보험의 대상 범위를 확대하는 방안도 함께 논의하는 중이며, 농림축산식품부가 비교적 장기적인 차원<sup>99)</sup>에서 수입보장보험을 시범운영하는 것은 매우 고무적인 정책수행으로 보여진다. 수입보장보험과 같이 새로운 보험영역에 대한 시범사업에 대한 체계적 계획수립과 조사연구, 지속적 운영 및 제도화를 도모할 수 있도록, 신규 보험상품에 대한 시범사업 운영에 관한 법적 근거를 도입하고, 시범사업을 통해 성공적인 보험상품으로 평가된 경우 새로운 재해보험상품으로 도입·운영할 수 있는 법적 근거를 도입할 필요가 있다.

### 3. 농작물재해보험의 재보험제도 체계화

농어업재해보험에 대한 재보험은 농어업재해보험에서 대규모 자연재해, 병충해 등이 발생할 경우, 재해보험 사업자가 부담하는 위험 중 일부를 재보험에 가입하여 농어업재해보험사업의 안정화를 도모하기 위한 것으로서, 현재 농어업재해보험법에 따르면 정부가 농어업재해보험의 재보험자 역할을 한다.<sup>100)</sup> 이 재보험사업에 필요한 재원을 충당하기 위하여 농어업재해보험기금을 설치하고, 기금은 재보험료, 정

99) 수입보장보험에 대한 시뮬레이션 연습을 3년간 수행하고, 이에 대한 실태조사, 수입보장보험에 대한 조사연구를 다양한 방향으로 수행하고, 그 결과를 바탕으로 콩, 양파, 포도 등 상품성이 높은 작물을 선정하여 이들 작물에 대한 수입보장보험 약정을 설계하여 시범운영을 하는 것으로, 수입보장보험에 관한 최소 5년 이상의 정책적 시도를 하고 있는 것이다.

100) 농어업재해보험법 제20조 (재보험사업) ① 정부는 재해보험에 관한 재보험사업을 할 수 있다.

부 등으로부터 받은 출연금, 재보험의 회수자금 및 기금의 운용수입금, 기타 수입금 등으로 조성한다.<sup>101)</sup>

국가재보험사업 및 기금의 위탁 운영을 위하여, 2014년 농어업재해보험법 개정을 통해 현재 농업정책보험금융원이 농작물재해보험에 대한 재보험사업을 운영한다.<sup>102)</sup>

현재 농어업재해보험은 농어업재해보험법 제21조에 근거하여 재보험을 위한 기금을 조성하고, 재보험사업에 대한 위탁운영 근거를 마련하여 운영하고 있는 재해보험에 대한 국가재보험제도에 대한 확대방안을 검토할 필요가 있다. 재해보험 재보험 제도는 기후변화 등으로 인한 자연재해나 병충해와 그로 인한 피해의 규모가 원보험인 재해보험으로 보상할 수 있는 범위를 초과할 때, 보험에 대한 보험으로서의 역할을 한다. 따라서 재보험 기금의 거대화 및 민영 재보험사의 활용 등을 통해, 재해보험에 대한 국가재보험제도의 확대 및 체계화를 도모할 필요가 있다.

---

101) 농어업재해보험법 제21조(기금의 설치), 제22조(기금의 조성) 참고.

102) 농어업재해보험법 시행령 제16조의2(재보험사업에 관한 업무의 위탁) ① 법 제20조 제3항에서 “대통령령으로 정하는 자”란 「민법」 제32조에 따라 농림축산식품부장관의 허가를 받아 설립된 농업정책보험 관련 법인으로서 재보험사업 관련 업무를 수행할 수 있는 전담인력과 조직을 갖춘 법인을 말한다.

② 농림축산식품부장관은 법 제20조 제3항에 따라 제1항에 해당하는 법인에 업무를 위탁한 경우에는 위탁받은 법인의 명칭 및 위탁업무의 내용을 고시하여야 한다.

③ 농림축산식품부장관은 제1항에 따라 위탁한 업무의 운영을 위하여 필요한 세부 사항을 고시하여야 한다. [본조신설 2014.12.3]

## 제 5 장 결 론

이 연구는 기후변화의 영향에 가장 취약하고 위험한 1차산업인 농업이 기후변화에 대응하고 보다 용이하게 적응할 수 있도록 돕는 중요한 법제적 수단이라 할 수 있는 보험계약, 특히 농작물 재해보험을 주요 연구대상으로 한다. 이를 위하여 우리나라의 농작물 재해보험 법령과 미국과 일본의 농작물 재해보험 운영 정책 및 법제를 비교 분석하고, 이에 대한 법제개선방향을 제시하였다.

기존의 농작물 재해보험의 경우, 홍수, 가뭄, 태풍, 병충해, 화재 등 종종 발생하는 자연재해를 특정하고 그것을 원인으로 발생하는 피해를 보상하는 방식으로 설계된 것으로 볼 수 있으나, 기후변화가 심화되고 있는 현재의 경작 환경에서는 장기적·단기적 차원에서의 자연재해와 기상이변이 지속적으로 발생하고, 기존에는 확인되지 않던 새로운 자연재해와 병충해들이 등장한다. 따라서 농업인은 늘 예측 불가능한 자연재해, 병충해의 발생가능성과 경기불황, 수요공급에 따른 가격하락 가능성 등을 모두 안고 경작활동을 해야 하므로, 이들에 대한 사회안전망 차원에서 보험제도가 활용되고 있고 그 대표적인 형태가 농작물 재해보험이다. 그러나 현행 농어업재해보험법상으로는 재해로 인한 피해를 보상하는 재해보험은 도입되어 있으나, 농업인의 일정 소득을 보장하는 형태의 보장보험은 아직 도입되어 있지 않고 시범사업 형태로 운영중이다. 그러나 장기적인 차원에서는 재해보험 외에 수입보장보험을 도입하는 방향으로 농어업재해보험이 발전되어야 할 것이다.

## 참고문헌

### □ 국내문헌

- 관계부처 합동, 제2차 국가기후변화적응대책 2016-2020(종합본), 2015. 12.
- 기상청, 한반도 기후변화 평가보고서(2014)- 기후변화 영향 및 적응, 2015.
- 김나영, “미국의 2008년 농업법(I)”. 최신외국법제정보, 한국법제연구원, 2009
- \_\_\_\_\_, “미국의 2008년 농업법(II)”. 최신외국법제정보, 한국법제연구원, 2009
- 김성태, 보험법강론, 법문사, 2001.
- 김창길, 농업부문 기후변화 적응수단의 경제적 효과 분석, 한국농촌경제연구원, 2015
- 농림축산식품부 보도자료, “농업수입보장보험의 농가별 수확량 조사 효율화 방안 및 적정보장수준 의견수렴을 위한 온라인 정책 포럼 추진계획, 2015. 7.
- 농림축산식품부 농가소득안전추진단 보도자료, “농가경영안정을 위한 농업수입보장보험 시범사업 착수 - 농업재해 뿐만 아니라 가격하락위험까지 관리하는 농가경영안정 기틀 마련-”, 2015. 6. 4.
- 김태균, 임청룡, “농작물재해보험 보험료 지원방식의 효율성 분석”, 농업경제연구 55권 4호, 한국농업경제학회, 2014. 12.
- 박시원, “기후변화 적응과 재난재해법제의 통합을 위한 소고 - 국제적 논의를 중심으로-”, 환경법 연구 제38권 1호, 2016. 4.

참 고 문 헌

- 박창석 외, “기후변화 적응 강화를 위한 법안 마련 연구” 한국환경정책평가연구원, 2014.
- 이기수·최병규·김인현, 「보험·해상법」, 박영사, 2015
- 이우식, 미국 농작물보험 제도의 현황과 시사점, CEO Focus 제177호 (2007. 8. 20), 농협경제연구소
- 임채욱, 한국형 기후변화보험법제에 관한 연구 -도입방향과 법률개정안을 중심으로-. 한국외국어대학교 대학원 박사학위 청구논문, 2015.
- \_\_\_\_\_, “기후변화 적응을 위한 대형 재해위험의 분산체계와 보험제도 - 해외사례와 제도를 중심으로”, 법과 정책연구, 제16집 제1호, 2016. 3.
- 오내원 외, 농업수입보장보험 운용방안 정책연구, 농촌경제연구원·농림축산식품부, 2014. 4.
- 오재호, “국가기후변화 위기관리 정책 및 연구개발에 관한 연구”, 한국위기관리논집 제11권
- 윤성은·차원규, “미국 작물보험의 유형 및 현황” 세계 농업 제151호, 한국농촌경제연구원, 2013. 3.
- 이우식 외, “미국 농작물 보험제도의 연혁과 시사점”, CEO Focus 제177호(2007.8.20 )
- 이은기, “농업과 환경의 법관계에 관한 일고-기후변화에 적응하는 농업법 발전을 위한 제언-”, 환경법연구 제35권 2호, 2013
- 이주관·정진화, “ 한국 농작물재해보험 시장에서의 역선택과 도덕적 해이”, 농업경제연구 55권 1호, 한국농업경제학회, 2014. 4.

- 이병훈. “미국 농업법 개정 동향”. 세계농업 제148호(한국농촌경제연구원), 2012
- 조재린, 채원영, “농작물 재해보험으로서의 지수형 날씨보험 도입 사례와 시사점”, KIRI Weekly, 186권 0호. 보험연구원, 2012
- 조현진, 기후변화의 영향과 부보가능성에 관한 법적 소고“, 환경법 연구 36권 제2호, 2014. 8.
- 정원호, “농작물재해보험의 위험분산체계 개선방안”, 농업경영정책 연구, 40권 2호, 한국축산경영학회, 농업정책학회(구 한국축산경영학회), 2013.
- 정하명 외, “기후변화 대응을 위한 재난 재해 관련 법제에 관한 연구”, 법제처, 2013.
- 채여라 외, “우리나라 기후변화의 경제학적 분석(II)”, 환경부·한국 환경정책평가연구원, 2011.
- 최경환 외, 농작물재해보험의 성과와 정책과제, 농촌경제연구원, 2010
- 홍의표, 장은혜, 김지석, “주요국가의 기후변화 적응을 위한 전략과 정책에 관한 연구” 한국법제연구원, 2014.

## □ 외국문헌

- USDA, Risk Management Agency, Climate Adaptation Plan 2014
- IPCC, Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, Summary for Policymakers, Working Group II, 5th Assessment Report of the IPCC
- IPCC, Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation, A Special Report of Working

참 고 문 헌

- Group I /II of the IPCC, Cambridge University Press, 2012.
- Giddens, Anthony, *The Politics of Climate Change*, Polity Press, 2009.
- W. J. Wouter Botzen, *Managing Extreme Climate Change Risks through Insurance*, Cambridge University Press, 2013
- Aakre, D. and Senson, A., 2014 Farm Bill “The Agricultural Act of 2014”, *North Dakota State University Extension Service* (2014. 2. 5), <http://www.ag.ndsu.edu/farmmanagement/documents/farm-bill-2014>
- Agricultural Act Summary (2014. 1. 27)  
<https://agriculture.house.gov/bill/agricultural-act-2014>
- Analysis and Comparison of the Senate and House-Passed Bills with Final Conference Agreement, *NASDA* (2014. 2. 7)  
<http://www.nasda.org/File.aspx?id=24409>