

# kiri Weekly

2013.1.21 제217호

## 이슈

임산물재해보험 도입을 위한 기본조건

## 포커스

재보험자 기대손실(ERD) - 재보험계약 보험위험전가에 대한 평가

## 금융보험 해설

손해보험의 이해 (16): 정책성보험 - 농작물재해보험

## 글로벌 이슈

미국 국가부채 한도 상향조정 논란과 시사점

글로벌 금융회사들의 전략 수정: HSBC의 핑안그룹 지분매각 추진

## 금융시장 주요지표

**kiri** 보험연구원  
Korea Insurance Research Institute

이슈와 포커스는 연구자 개인의 의견이며, 보험연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

서울시 영등포구 여의도동 35-4 8층 보험연구원 (문의: 김세환 부장 / 02-3775-9051)



# 임산물재해보험 도입을 위한 기본조건

이승준 연구위원

## 요약

- 2012년 12월 18일부터 임산물재해보험을 농어업재해보험의 종류에 별도로 규정한 농어업재해보험법이 시행에 들어감으로써 임목 등 임산물의 품목을 확대하여 점차 빈도가 높아지고 있는 자연재해로부터 임업 종사자들을 보호할 수 있는 기반이 강화됨.
  - 우리 국토의 63%를 차지하는 산림의 효율적 이용을 위해서 임업의 계속적 영위에 장애가 되는 각종 자연재해 등의 위협요인을 담보하는 임산물재해보험을 보다 효과적으로 기능하도록 만드는 것이 필요함.
  
- 우리나라 임업은 국내총생산에서 차지하는 비중이 낮고, 특히 장기적인 투자와 경영관리가 필요한 육림업/벌목업보다 단기적인 재배작물의 비중이 높으며, 대부분의 임가에서 겸업의 형태로 영위하고 있음.
  - 임산물재해보험의 확대는 육림업을 비롯한 장기적 투자에 필수적으로 병행되는 리스크관리를 제공하여 임산물 생산의 지속가능성을 높이고 임업의 양적·질적 성장에 도움이 됨.
  
- 임산물재해보험은 국가재보험이 필요한 정책성 보험으로, 임산물에 대한 객관적이고 통일된 가치평가와 손해사정이 어려운 특징을 가짐.
  - 따라서 임산물재해보험의 효과적인 시행을 위해서는 세부적인 통계의 집적과 손해사정 인력의 확충 및 조직적 관리가 필요함.
  - 또한 자연재해시 정부지원을 받기 위해서는 임산물재해보험 가입을 의무화하는 등 시장의 기능을 통한 자원의 효율적인 배분 이후에도 필요한 경우에 한해 정부의 개입이 이루어지도록 하는 방향으로 정책의 전환이 필요함.

## 1. 검토배경



- 우리나라는 전 국토면적의 63%<sup>1)</sup>가 산림으로 덮여 있어 산림을 효율적으로 이용하는 것이 국토의 효율적 이용의 필요조건이라 할 수 있음.
  - 산림율 63%는 OECD 34개 국가 평균인 30.5%에 비해 2배 이상 높은 수치이며 우리나라보다 높은 산림율을 가진 OECD 국가는 일본(68.5%), 스웨덴(68.7%), 핀란드(72.9%)에 불과함.
  - 슬로베니아(62.2%)가 우리나라와 비슷한 산림율을 가지며 에스토니아(52.3%)까지 6개국만이 산림율 50%를 넘고 있음.
  
- 산림자원의 효율적 이용을 촉진하기 위한 한 가지 방안은 각종 자연재해 등 임업의 계속적 영위에 장애가 되는 위험요인을 담보하는 임산물재해보험을 보다 효과적으로 기능하도록 만드는 것임.
  - 최근 우리나라에서도 기상이변의 빈도가 높아져 농산물은 물론 임산물도 그 피해발생면적이 확대되는 것으로 보고되고 있으므로 임산물재해보험의 중요성이 높아지고 있음.<sup>2)</sup>
  - 우리나라에서도 1969년 민영산림화재보험, 1975년 산림재해공재 등 임목에 대한 보험과 2001년 농작물재해보험법 제정에 따른 임산물에 대한 보험 등을 다양하게 시도하여 왔으나 크게 효과적이지는 못하였음.
  
- 2012년 12월 18일부터 임산물재해보험을 농어업재해보험의 종류에 별도로 규정한 농어업재해보험법이 시행에 들어감으로써 임목 등 임산물의 품목을 확대하여 점차 빈도가 높아지고 있는 자연재해로부터 임업 종사자들을 보호할 수 있는 기반이 강화됨.
  - 개정된 법률은 보험사업자로 산림조합중앙회를 포함하고 농어업재해보험심의회 위원에 산림청 소속 공무원을 포함시켰으며 산림조합중앙회 및 회원조합도 보험모집을 할 수 있도록 함.
  - 또한 중앙정부 지원에 더하여 지방자치단체도 재해보험가입자가 부담하는 보험료의 일부를 추가로 지원할 수 있도록 함.

1) <표 1> 참조, 세계 산림자원평가보고서(2010).

2) 산림청 자료에 의하면 자연재해로 인한 임산물 피해면적은 2009년 267 ha에서 2011년 980 ha로 확대되는 추세를 보이고 있음.

〈표 1〉 OECD 국가 산림현황

단위: 1,000ha

국 가 별 Countries	국토면적 Land area	산 림 면 적				산림율(%) % of land area
		임종별 산림면적				
		계 Total	천연림 Natural forest	인공림 Forest plantations		
대한민국	9,873	6,222	4,400	1,823	63.0	
이스라엘	2,164	154	66	88	7.1	
일본	36,450	24,979	14,653	10,326	68.5	
터키	76,963	11,334	7,916	3,418	14.7	
오스트리아	8,245	3,887	...	...	47.1	
벨기에	3,028	678	282	396	22.4	
체코	7,726	2,657	22	2,635	34.4	
덴마크	4,243	544	137	407	12.8	
에스토니아	4,239	2,217	2,049	168	52.3	
핀란드	30,409	22,157	16,252	5,904	72.9	
프랑스	55,010	15,954	14,321	1,633	29.0	
독일	34,877	11,076	5,793	5,283	31.8	
그리스	12,890	3,903	3,763	140	30.3	
헝가리	8,961	2,029	417	1,612	22.6	
아이슬란드	10,025	30	3	27	0.3	
아일랜드	6,888	739	82	657	10.7	
이탈리아	29,411	9,149	8,528	621	31.1	
룩셈부르크	259	87	59	28	33.6	
네덜란드	3,388	365	-	365	10.8	
노르웨이	30,427	10,065	8,590	1,475	33.1	
폴란드	30,633	9,337	448	8,889	30.5	
포르투갈	9,068	3,456	2,607	849	38.1	
슬로바키아	4,810	1,933	974	959	40.2	
슬로베니아	2,014	1,253	1,221	32	62.2	
스페인	49,919	18,173	15,493	2,680	36.4	
스웨덴	41,033	28,203	24,590	3,613	68.7	
스위스	4,000	1,240	1,068	172	31.0	
영국	24,250	2,881	662	2,219	11.9	
호주	768,228	149,300	147,398	1,903	19.4	
뉴질랜드	26,771	8,269	6,457	1,812	30.9	
캐나다	909,351	310,134	301,171	8,963	34.1	
멕시코	194,395	64,802	61,599	3,203	33.3	
미국	916,193	304,022	278,659	25,363	33.2	
칠레	74,880	16,231	13,847	2,384	21.7	
<b>OECD 평균</b>	<b>100,912</b>	<b>30,808</b>	<b>28,592</b>	<b>3,032</b>	<b>30.5</b>	

자료: 세계산림자원 평가보고서(2010).

- 하지만 정책성 보험으로서의 임산물재해보험이 효과적으로 기능하기 위해서는 법 개정을 뒷받침할 수 있는 정책적인 실행방안이 중요함.
  - 세부적인 임산물 통계의 집적, 구체적인 손해사정 방안과 임산물재해보험에 특화된 전문 인력의 확충 및 이들에 대한 조직적 관리 등을 위한 구체적 실행방안이 필요함.
- 본고에서는 임업 현황과 임산물재해보험의 특징을 살펴보고 임산물재해보험이 효과적으로 기능하기 위한 선결 조건을 고찰해 보도록 함.
  - 임산물재해보험이 효과적으로 기능하면 임업경영의 안정성이 높아져 임업 생산성 향상을 통해 경쟁력을 높이고, 국가적으로도 산림자원의 효과적 이용을 촉진할 수 있음.

## 2. 우리나라 임업 현황



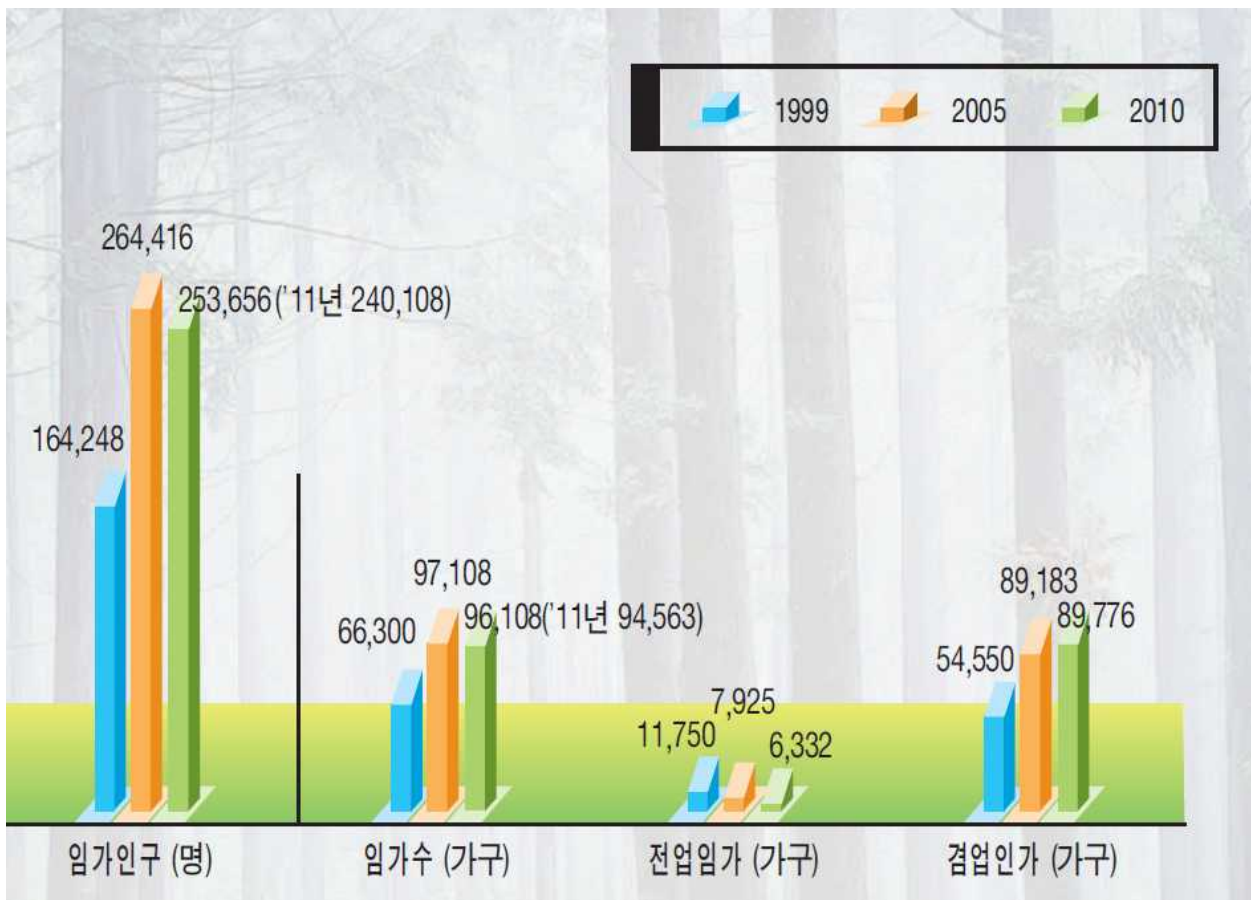
- 우리나라의 임업 종사자 수는 2011년 94,563가구<sup>3)</sup>이며 이 중 전업 임가 수는 6,322가구(6.6%)<sup>4)</sup>에 불과하여 절대다수(93.4%)의 임가가 겸업농가로 분류됨.
  - 이들 임가의 영위 업종은 재배업이 절대다수(84.4%)를 차지하며 이 중에 유실수재배업이 가장 많고, 산채약초재배업, 조경수분재야생화재배업, 버섯재배업 등의 순으로 나타남.
  - 한편 목재생산을 위한 육림업과 벌목업은 각각 2.42%와 0.37%를 차지하고 있어 임업에서 차지하는 비중이 매우 낮은 수준에 머무르고 있음.
  - 2011년도 임산물 총생산액은 5조 7,267억 원으로 2010년 대비 3.4% 증가하였으나, 2011년 국내 총생산 대비 임업생산의 비중은 0.46%<sup>5)</sup>에 불과함.

3) 통계청(2011), 『임업조사』.

4) 통계청(2010), 『농림어업총조사』.

5) 통계청(2011), 2011년 국내총생산 1257조.

〈그림 1〉 임가현황



자료: 산림청(2012), 『임업통계연보』.

〈표 2〉 경영형태별 임가현황

(단위: 가구, %)

구분	전업임가	전업비율	겸업임가	겸업비율	총계	업종비율
육림업	139	6.0	2,190	94.0	2,329	2.4
벌목업	36	10.1	319	89.9	355	0.4
양묘업	50	8.0	575	92.0	625	0.7
채취업	256	3.7	6,659	96.3	6,915	7.2
재배업과 겸업	182	3.9	4,544	96.1	4,726	4.9
재배업	5,669	7.0	75,489	93.0	81,158	84.4
계	6,332	6.6	89,776	93.4	96,108	100.0

자료: 통계청(2010), 『농림어업총조사』.

- 우리나라 전체 산림면적의 68%는 사유림이나 산주의 규모가 영세하고 노령화가 진행되어 체계적인 산림관리가 어려운 상황임.
  - 산주의 수는 전국적으로 207만 명으로 평균 2.1ha를 소유하고 있으며 5ha 미만의 영세산주가 91%를 차지하는 것으로 나타남.
  - 이에 따라 소유면적이 넓고 산림관리에 적극적인 산주를 독립가나 임업후계자로 지정하여 사유림에 대한 체계적 관리와 육성을 장려하고 있음.
  
- 이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라 임업은 국내총생산에서 차지하는 비중이 낮고, 특히 장기적인 투자와 경영관리가 필요한 육림업/벌목업보다 단기적인 재배작물의 비중이 높으며, 대부분의 임가에서 겸업의 형태로 영위하고 있음.
  - 따라서 임산물재해보험의 확대는 육림업을 비롯한 장기적 투자에 필수적으로 병행되는 리스크관리를 제공하여 임산물 생산의 지속가능성을 높이고 임업의 양적·질적 성장에 도움이 될 것으로 기대됨.

### 3. 임산물재해보험의 특징과 문제점



#### 가. 시장의 실패와 국가의 개입

- 임산물재해보험을 순수하게 민간보험시장에만 맡길 경우 지나치게 보험료가 높아져 시장이 유지되기 어려움.
  - 임산물재해보험은 자연재해와 같은 거대재해(catastrophe)에 대한 위험을 담보해야 하는 특성을 가짐으로 인하여 임가가 독자적으로 부담하기에 보험료가 지나치게 높아질 수 있음.
  
- 국가의 개입은 보험의 수요 측면에서 임가의 보험료, 보험의 공급 측면에서 보험회사의 사업비에 대한 지원으로 이루어져 가격을 낮추고 있음.

- 우리나라의 경우 2001년부터 재해보험에 가입하는 임가의 보험료 50%를 중앙정부에서 보조하여 왔으며, 2005년부터는 재해보험사업자의 운영 및 관리에 필요한 비용(운영비) 전액을 중앙정부가 보조하고 있음.
- 또한 2011년 농어업재해보험법의 개정을 통하여 지방자치단체도 보험료의 일부를 추가로 지원할 수 있도록 함.

■ 또한 정해진 손해율을 초과하는 거대재해에 대해 국가가 위험을 인수하는 국가재보험의 형식으로도 개입이 이루어짐.

- 우리나라도 2005년부터 국가재보험 도입을 통해 거대재해는 국가가 담보하여 손해율 180% 이상의 경우, 국가가 손해를 전액 부담하고 있음.
- 단, 손해율 180% 이하의 손해의 경우, 국내외 민영보험사와 농협이 정해진 비율로 부담을 나누고 있음.

#### 나. 임산물에 대한 객관적 가치평가 방법의 부재<sup>6)</sup>

■ 임산물을 비롯한 농산물은 그 피해액과 상품의 가격 등이 객관적인 평가기준이 없이 다양한 요인에 의해 결정되는 특징을 가짐.

- 같은 품종의 같은 임산물이라 해도 환경, 기상, 재배자의 숙련도 등 많은 요인들에 의해 그 가치가 달라질 수 있어 일관되고 통일된 가치평가가 어려움.
- 또한 같은 임산물이라도 품종과 지역별로 상품의 가치가 차이날 수 있으므로 자연재해로 인한 피해액 등의 통일된 가치평가 및 산출이 어려움.

■ 농산물 가치는 전국적 수확량에 따라 특히 변동성이 크므로 수확이 이루어지기 전에 특정지역 특정 품종의 상품 가치를 미리 평가하기 곤란함.

- 임산물 단가를 수확기 전에 확정하는 경우, 상품의 가치평가가 명확하지 않은 상태에서 실손보상의 원칙이 충족되기 어려움.

6) 농림부(2006), 『농작물재해보험 품목확대방안 연구보고서』; 산림청(2010), 『임산물재해보험 품목확대 보고』.

#### 다. 손해사정의 문제점

- 임산물을 비롯한 농산물은 담보하는 재해로 인한 피해와 다른 이유로 인한 피해를 손해사정을 통해 구분하기 어려움.
  - 풍수해로 인한 낙과피해를 보상하는 보험의 경우, 낙과의 원인이 풍수해인지 그렇지 않은지 구별이 쉽지 않음.
  - 단순한 낙과가 상품가치를 훼손하지 않으나 장기간 방치하면 상품가치를 상실하는 작물의 경우, 방치로 인한 피해를 보상해야 하는지의 문제도 발생함.
- 임가로부터 독립적으로 손해사정을 수행하고 피해정도를 판단할 수 있는 임산물 손해평가를 위한 전문기관 및 인력이 희소하고 이들 전문가집단에 대한 조직적인 관리가 부재함.
  - 농어업재해보험법에서 손해평가인의 자격요건을 열거하고 있으나 이들 전문가 네트워크의 효과적인 관리와 활용이 중요할 것으로 판단됨.

## 4. 임산물재해보험 도입의 조건



### 가. 세부적인 임산물 통계의 집적

- 좋은 보험상품의 개발을 위해서는 기본적으로 보험료 산출의 근거가 되는 산출량, 피해액 등의 통계가 필요하므로 장기적인 관점에서 임산물 통계를 세부적으로 관리하고 집적할 필요가 있음.
  - 재해별, 지역별, 상품별, 품종별 피해규모, 산출량 및 시장가격 등 세분화된 정교한 통계의 집적은 임산물재해보험의 장기적인 정착과 성공을 위해 필요함.

## 나. 손해사정 전문인력의 확충 및 조직적인 관리

■ **임산물에 자연재해에 의한 피해가 발생하였을 때 이에 대한 손해사정을 적시에 할 수 있는 전문인력의 확보는 양질의 통계집적만큼 중요한 선결요건으로 고려될 수 있음.**

- 전국적으로 산재되어 있는 임가에 대한 적시적 손해사정을 위한 전문인력의 확보와 이들 전문가 집단 네트워크의 관리방안을 수립하고 손해사정을 위한 보수교육 프로그램의 개발 등이 필요함. (〈표3〉 참조)

〈표 3〉 임산물재해보험 손해평가인의 자격요건 (농어업재해보험법 시행령 별표 2)

구분	손해평가인의 자격요건
임 산 물 재 해 보 험	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 재해보험의 대상 임산물을 5년 이상 경작한 경력이 있는 임업인</li> <li>2. 공무원으로 농림수산식품부, 농촌진흥청, 산림청 또는 지방자치단체에서 임산물재배 분야에 관한 연구 또는 지도업무를 5년 이상 담당할 경력이 있는 사람</li> <li>3. 교원으로 임업계 고등학교에서 임산물재배 분야 관련 과목을 5년 이상 교육한 경력이 있는 사람</li> <li>4. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교의 조교수 이상의 직에서 임산물재배 관련학을 3년 이상 가르친 경력이 있는 사람</li> <li>5. 「보험업법」에 따른 보험회사의 임직원이나 「산림조합법」에 따른 산림조합중앙회와 조합의 임직원으로 산림경영지원 또는 보험·공제 관련 업무를 3년 이상 담당할 경력이 있는 사람</li> <li>6. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교에서 임산물재배 관련학을 전공하고 임업전문연구기관 또는 연구소에서 5년 이상 근무한 박사학위를 소지한 사람</li> <li>7. 「국가기술자격법」에 따른 산림기술사</li> </ol>

## 다. 정부지원을 받기 위해 보험가입을 의무화

■ **자연재해시 정부지원을 받기 위해서는 임산물재해보험 가입을 의무화하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있음.**

- 현재 재해보험에 가입하면서 정부로부터 보험료 지원을 받은 임가는 재해피해시 정부지원 대상에서 제외<sup>7)</sup>되므로 이는 임가의 보험가입 회피요인이 될 수 있으며 임산물재해보험의 확대라는 정책의 취지에 배치됨.

7) 농어업재해대책법 제4조 제1항의 후단에서 다른 법에 의해 재해의 예방, 피해의 경감, 재해의 복구 및 지원 조치를 받은 농가와 어가는 동법에 따른 보조 및 지원 대상에서 제외하고 있음. 이는 또한 풍수해보험에 가입된 보험목적물에 대해 재난 및 안전관리기본법 66조에 의한 복구지원 대상에서 제외하는 것과 같은 논리임.

- 핀란드의 경우 자연재해시 정부의 지원은 최소한에 그치는 것을 원칙으로 하되 필요시 보험가입자에 대해서만 정부지원이 이루어짐.
- 특히 시장의 기능을 통한 자원의 효율적인 배분 이후 필요한 경우에 한해 정부의 개입이 이루어지도록 하는 방향으로 정책의 전환이 필요함.
  - 모든 자연재해가 거대재해(catastrophe)는 아니므로 대다수의 재해의 경우, 민간 보험시장의 기능을 통하여 리스크의 관리가 효율적으로 관리될 수 있음.
  - 스페인 농업보험은 의무보험은 아니지만 리스크의 스크리닝 없이 최소한의 재난방지 요건을 충족하면 농업보험에 가입이 가능하도록 하여 저변을 확대하고 있음.
  - 국가는 드물게 일어나지만 시장이 감당하기 어려운 거대재해에 대하여 최후의 보루로서 기능하여 공적 안전망으로서의 역할을 담당해야 함. [kiri](#)