

발간 등록 번호

12-1790242-000046-01

| 2022. 2. |

# 농작물 재해 대책 등 농가 경영안정 방안



대통령직속  
농어업·농어촌 특별위원회

## 연구 담당

---

**송원규** | 부소장 | 연구총괄, 2부 책임집필

**이수미** | 연구기획팀장 | 1부 책임집필

**이효희** | 위촉연구원 | 농작물 재해 해외 제도 및 사례 조사 분석

**신수미** | 위촉연구원 | 공영도매시장 조사 분석

**황경산** | 연구원 | 농작물 재해 관련 국내 관련법 검토

**김민정** | 연구보조원

## 농작물 재해 대책 등 농가 경영안정 방안

---

등 록 | 12-1790242-000046-01

발 행 | 2022. 2.

발 행 인 | 정 현 찬

발 행 처 | 대통령직속 농어업·농어촌특별위원회  
우)03171 서울시 종로구 새문안로 82 S빌딩 16층  
대표전화 02-6260-1200

인 쇄 처 | 화소

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.  
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

## 제 출 문

대통령직속 농어업·농어촌특별위원회 위원장 귀하

본 보고서를 「농작물 재해 대책 등 농가 경영안정 방안」 과제의 최종보고서로 제출합니다.

2022년 2월

연구기관 : (사)농업농민정책연구소 녀름

연구책임자 : 송원규(부 소 장)

연구참여자 : 이수미(연구기획팀장)

연구참여자 : 이효희(위촉연구원)

연구참여자 : 신수미(위촉연구원)

연구참여자 : 김민정(위촉연구원)

연구참여자 : 황경산(상임연구원)



# 요 약

## 제1부 농작물 재해 국가책임성 강화방안

### □ 연구 배경과 목적

- 지구온난화로 세계 곳곳에서는 폭염, 극한 강수 등의 이상기후 현상 발생빈도가 증가, 특히 기후 의존적인 농업에도 부정적인 영향을 미치고 있음
- 자연재해 발생으로 농작물이 피해를 입게 되면 농가의 재산적 피해, 농가 경영의 위협만이 아니라 국가 식량 수급에도 직·간접적인 영향을 미치게 됨
- 2001년부터 농작물재해보험이 운용되고 있으나 농작물재해보험에 가입하지 않거나 가입하지 못한 생산자의 비중이 더 많은 상황임
- 농업 활동은 기후환경의 위험과 불확실성에 취약, 기후변화에 적응하기 위한 탄력·복원력 구축에 세계적인 관심이 증가하고 있음
- 다양한 위험요인으로부터 농가 경영안정을 도모하고, 농민의 사회안전망 강화, 농가 지속가능성 제고에 기여, 재생산 활동 기반을 마련할 수 있는 제도 마련이 필요함
- 농업의 특수성을 반영할 수 있고 농민들이 안전하게 농사지를 수 있도록 농작물 재해 대책에 국가 책임성을 강화하는 방안을 모색하고자 함

### □ 연구 방법

- 국내·외 법, 정책, 사례 조사를 위한 문헌연구 : 국내 재해 관련 법률안, 농업 재해 관련 지원제도, 농작물재해보험 운영 현황 및 문제점 분석, 해외 농작물 재해 관련 연구 등
- 현장 의견 수렴을 위한 표적집단면접(FGI) : 농작물 재해보험의 한계 및 문제점, 재해 관련 지원제도의 한계 및 제도개선 방안 등

## □ 주요 연구 결과

- 현행 「농어업재해대책법」에 의한 대파대, 농약대 지원 수준으로는 재해를 입은 농가의 재생산 활동이나 생계 대책으로 너무나 미흡함
- 모든 농민이 농업재해의 위협으로부터 보호받을 수 있도록 사회안전망 구축을 위한 농작물 재해보상 제도를 신규로 도입
- 재해보상 제도 발동조건을 설정하여 일정 규모 이상 재해를 입은 농가에 보상, 작물별 평균 재배면적 이상은 농작물재해보험의 영역으로 흡수하도록 유도
  - 미국 대재해 작물보험(CAT)과 비보험작물 재해지원(NAP)의 사례를 참고하여 국내 농업구조에 적합한 기초재해보장 성격의 제도
  - 재해로 수확량, 작물 수입, 농가소득 등이 보장 수준 이하로 떨어질 때 보상하는 것을 기본원칙으로 함. 평균 단수의 50% 이하로 감소한 경우, 감소한 부분에 대해 해당 품목 기준단가의 55%를 기준으로 보상함
- 농작물재해보험의 실효성 제고 및 농가경영 안정을 위한 실질적 제도로 작용할 수 있도록 개선, 농작물 재해보험의 양적인 가입 기반 확대와 질적인 수준 향상을 위해 현장에서 문제점으로 지적되는 요인들을 중심으로 보장성 강화 방안 마련
- 기후위기 시대에 더욱 빈번해지고 대형화되는 자연재해가 예상되고 있는 상황에서 미래를 대비한 위험관리 체계로 개선
  - 평년 수확량 및 표준(기준)가격 현실화(시장가격, 생산비 상승 비율 등을 반영한 보완), 나무 주수에 따른 가입조건 폐지 및 작물 특성을 반영한 개선, 손해평가 방식 개선 및 현장 교육 강화 등

- 재해에 더욱 취약한 친환경농업의 조수해 피해 및 병해충 피해 대책 마련, 친환경 농가 전략적 육성 및 재해보험 가입률 제고를 위하여 재해보험료 지원 강화
- 재해 예방 대책 강화를 통한 재해 위험성 감소, 농업 생산기반시설 정비를 통한 가뭄, 수해 등 재해 예방

## 제2부 공영도매시장 공공성 강화 방안

### □ 연구 배경과 목적

- 농산물 가격 불안정 및 제값 받기 어려운 시장 여건으로 농가 경영이 불안정하고, 농가의 지속가능성이 위협받고 있음
- 도농 소득격차가 심화되는 가운데 농업 이외 소득 불충분과 농산물의 제값 받기 실패는 농사 포기의 주된 요인이 되고 있음
- 또한, 농산물 가격의 불안정은 농가 경영 예측을 어렵게 만들고 있어 직불제 등 다른 경영안정 정책의 효과에도 영향을 줄 수 있음
- 과일류와 채소류를 포함한 청과물의 도매시장 점유율은 60% 내외로 생산자의 판로로서 도매시장은 여전히 가장 중요함
- 하지만 공공성이 보장되어야 할 공영도매시장에서 공정성과 투명성을 훼손하는 유통 주체들의 행위, 도매시장법인의 매매와 사유화 등으로 인한 사회적 논란과 갈등 심화
- 사회적 갈등의 해소와 출하자 농민의 권익을 위해 공영도매시장 공공성 강화의 핵심과제에 대한 이행계획 마련과 신속한 추진 필요
- 이에 기간 농특위의 공영도매시장 공공성 강화 의제에 대한 쟁점과 개선방안을 정리하고 주요 이해관계 집단의 의견수렴을 통해 사회적 합의를 위한 기초 방안을 제시하고자 함

### □ 연구 방법

- 이하 농특위 농어업분과위원회 경영안정 소분과의 공영도매시장 공공성 강화와 관련한 기간의 논의 내용을 검토

- 이와 관련한 관계 부처·기관, 농민, 이해관계자가 참여하는 간담회를 진행하고 주요 이해관계 집단의 의견수렴 및 정리
- 위의 내용 검토를 기반으로 공영도매시장 공공성 강화 방안의 기본방향과 핵심 전략 도출

## □ 주요 연구 결과

- 도매시장 공공성 강화를 위한 기본방향을 “공영도매시장 공공성 강화로 농수산물 제값 형성”으로 설정
  - 공영도매시장 공공성 강화는 기본적으로 농수산물 제값 형성을 통해 농가의 경영안정에 기여하고 국민들에게는 유통구조 왜곡으로 인한 불필요한 지출 부담을 완화하는 것임
  - 농가소득 증 직접 생산을 통해 얻는 농업소득이 장기간 정체 상태에 빠진 상황에서 농수산물 제값 형성은 농업소득 향상을 통한 농가 경영안정의 가장 중요한 방안임
- 공영도매시장의 공공성 강화로 농수산물의 제값을 형성하려는 기본방향의 달성을 위해 세 가지 중점과제로서 △거래제도 다양화, △경매제도 공정성 강화, △관리·감독 체계 구축을 제안함
- 첫 번째 중점과제인 거래제도 다양화는 생산자 농민의 출하 선택권 보장을 위해 시급하게 추진되어야 할 과제임
  - 이를 위해 △공영 시장도매인의 설립 및 시범 운영, △정가·수의매매 활성화 등을 위한 실효성 있는 조치를 통해 거래제도 다양화의 실질적 성과를 내고 이를 평가·검증하는 것이 시급함

- 두 번째 중점과제인 경매제도 공정성 강화는 시장의 유통주체이지만 중앙 및 지방 정부의 공적 투자가 경제 활동의 기반이 되는 도매시장법인과 중도매인의 공정성·투명성 강화와 올바른 관계 정립을 위한 정책임
  - 이를 위해 신규 법인의 지정 및 재지정 요건 강화 등을 통해 공정성·투명성을 강화하고 더불어 대금정산 조직의 설립을 통한 거래의 투명한 공개와 도매시장법인-중도매인 종속관계 해소를 추진할 필요가 있음
- 세 번째 중점과제인 관리·감독 체계는 공영도매시장의 주요 이해관계 집단과 개설자, 전문가, 시민사회의 거버넌스를 통해 공공성 강화의 과제를 선정하고 그 실행을 점검하는 체계를 구축하는 것임
- 마지막으로 이와 같은 중점과제의 세부적인 실행 방안을 도출하고 그 결과를 평가·검증하기 위해 농특위와 농식품부가 공동으로 추진위원회를 구성할 것을 제안함

# 차례

## 제1부 농작물 재해 국가책임성 강화 방안

### 제1장 서론 ..... 3

- 1. 연구 배경 및 필요성 ..... 3
- 2. 연구목적 ..... 5
- 3. 연구내용 및 방법 ..... 6
- 4. 선행연구 검토 ..... 8

### 제2장 해외사례와 시사점 ..... 15

- 1. 유럽연합(EU) ..... 15
- 2. 미국 ..... 18
- 3. 캐나다 ..... 24
- 4. 일본 ..... 29
- 5. 해외사례 시사점 ..... 31

### 제3장 국내 현황분석 및 문제점 도출 ..... 39

- 1. 기후변화로 인한 농업환경의 위기 증대 ..... 39
- 2. 재해 관련 법령 및 지원대책 ..... 44
- 3. 농작물재해보험 운용현황 및 쟁점 ..... 53
- 4. 재해 예방 및 인프라 현황 ..... 67

### 제4장 표적집단면접(FGI) 분석 결과 ..... 73

- 1. 조사 개요 ..... 73
- 2. 면접조사 결과 ..... 76

<b>제5장 농작물 재해 국가책임성 강화방안</b> .....	<b>95</b>
1. 기본방향 .....	95
2. 농작물 재해보상 제도 도입 .....	98
3. 농작물 재해보험 개선방안 .....	109
4. 기후위기 대응 체계 구축 .....	116
5. 농업재해 추진체계 강화 .....	120
 <b>참고문헌</b> .....	 <b>125</b>
 <b>부록1. 미국 로컬푸드 재해보험 타당성 연구 요약</b> .....	 <b>129</b>
 <b>부록2. 캐나다 농업의 위기관리 요약</b> .....	 <b>171</b>

## 제2부 공영도매시장 공공성 강화 방안

<b>제1장 서론</b> .....	<b>207</b>
1. 연구 배경 및 필요성 .....	207
2. 연구의 범위와 내용 .....	211
3. 연구 방법 .....	211
<b>제2장 공영도매시장 공공성 강화의 쟁점과 이해관계 집단 의견</b> .....	<b>233</b>
1. 농수산물 유통에서 공영도매시장의 중요성 .....	233
2. 공영도매시장 공공성 강화를 둘러싼 쟁점 .....	240
3. 주요 이해관계 집단 의견 .....	249
4. 쟁점 분석 및 주요 이해관계 집단 의견의 시사점 .....	255
<b>제3장 공영도매시장 공공성 강화 방안</b> .....	<b>259</b>
1. 기본방향 및 핵심 전략 .....	259
2. 중점과제 ① 거래제도 다양화 .....	262
3. 중점과제 ② 경매제도 공정성 강화 .....	273
4. 중점과제 ③ 공영도매시장 관리·감독 체계 구축 .....	277
<b>제4장 정책 제언</b> .....	<b>281</b>
1. 거래제도 다양화를 위한 제도개선 .....	281
2. 경매제도 공정성 강화를 위한 제도개선 .....	282
3. 개설자의 자율성을 확대하는 제도개선 .....	282
<b>참고문헌</b> .....	<b>283</b>

# 표 차례

## 제1부 농작물 재해 국가책임성 강화 방안

### 제1장

〈표 1-1〉 연구방법	8
〈표 1-2〉 농업재해 관련 제도 비교	11

### 제2장

〈표 2-1〉 미국 농업보험 가입면적 및 국가보조금 추이(2000~2021)	19
〈표 2-2〉 해외 농업재해 대책 비교	33

### 제3장

〈표 3-1〉 최근 10년 대표적 이상기후로 인한 농업 분야 피해	41
〈표 3-2〉 농어업재해대책법 제4조(보조 및 지원)	46
〈표 3-3〉 코로나 19 피해 농업인 지원 정책	48
〈표 3-4〉 농작물 재해보험 대상품목 및 가입자격	54
〈표 3-5〉 농작물 재해보험 연도별 가입률	54
〈표 3-6〉 농작물 재해보험 품목별 가입현황(2020년)	55
〈표 3-7〉 최근 5년간(2016~2020) 평균 농작물 재해보험 지역별 가입현황	56
〈표 3-8〉 농작물 재해보험 품목별 가입률(2020년)	58
〈표 3-9〉 농작물 재해보험 전체 가입면적 중 벼 면적 및 비중	58
〈표 3-10〉 농작물 재해보험 대상 품목별 대상 지역	59
〈표 3-11〉 농작물 재해보험 가입대상 면적	60
〈표 3-12〉 수원공 종류별 정의	67
〈표 3-13〉 농업생산기반시설 현황	68
〈표 3-14〉 농업생산기반시설 경과 연수별 현황	69

### 제5장

〈표 5-1〉 농작물 재해보험 대상작물 현황	99
--------------------------	----

〈표 5-2〉 농작물 재해보상제도 발동기준	101
〈표 5-3〉 농작물 재해보험 연령별 가입현황(2019년)	102
〈표 5-4〉 과수작물 재해 사각지대 현황	104
〈표 5-5〉 주요 과수작물 평균 재배면적	105
〈표 5-6〉 채소 재배 농가 및 농작물재해보험 가입농가 대비	106
〈표 5-7〉 주요 채소작물 평균 재배면적 외	107
〈표 5-8〉 식량작물 재배 농가 및 농작물재해보험 가입농가 대비	107
〈표 5-9〉 주요 식량작물 평균 재배면적 외	108
〈표 5-10〉 벼 자기부담비율 예	110
〈표 5-11〉 2020년도 대비 2021년도 사과품종별 kg당 단가 변동	111
〈표 5-12〉 지역별, 작목별 소득자료 예(사과, 배)	112
〈표 5-13〉 과수 4종 최근 5년 평균 가입률	113
〈표 5-14〉 5년 평균 가입률 10% 미만인 품목	114
〈표 5-15〉 농업 재해보험의 보험목적물별 보상하는 병충해 및 질병 규정	118
〈표 5-16〉 농업 재해전담부서 개선방안(예)	122

## 제2부 공영도매시장 공공성 강화 방안

### 제2장

〈표 2-1〉 아시아의 유통혁명 물결과 대형유통업체 소매 판매액 증가 추이	235
〈표 2-2〉 공영도매시장의 청과물 경유율	236
〈표 2-3〉 가락시장 시설현대화사업 개요	239
〈표 2-4〉 공영도매시장 반입 형태별 거래실적	243
〈표 2-5〉 가락시장 도매시장법인 최근 6년간 경영실적	245
〈표 2-6〉 도매시장법인 동화청과 매각 현황(2010~2019)	246
〈표 2-7〉 농식품부의 도매시장 유통구조 개선 추진 경과와 주요 의견	247
〈표 2-8〉 주요 이해관계 집단 간담회 추진 경과	249

### 제3장

〈표 3-1〉 공영 시장도매인 지자체 참여 주체의 유형과 장·단점 ..... 265

### 제4장

〈표 4-1〉 중점과제별 세부 추진과제 요약 ..... 282

# 그림 차례

## 제1부 농작물 재해 국가책임성 강화 방안

### 제2장

〈그림 2-1〉 캐나다 위기관리 프로그램(발생빈도와 유형에 따른 구분) ..... 25

### 제3장

〈그림 3-1〉 자연 재해 발생 횟수 ..... 40  
〈그림 3-2〉 자연 재해 연도별 총복구비 현황(억 원) ..... 43  
〈그림 3-3〉 최근 10년간 농경지 피해액(백만 원) ..... 44

## 제2부 공영도매시장 공공성 강화 방안

### 제2장

〈그림 2-1〉 공영도매시장 거래물량 추이 및 시장 유형별 비중 ..... 234  
〈그림 2-2〉 국가별 도매시장 경유율 변화 추이와 주요 요인 ..... 238  
〈그림 2-3〉 가락시장 시설현대화사업 단계 ..... 240  
〈그림 2-4〉 가락시장 양배추(8kg, 상품) 가격 등락 사례 ..... 241  
〈그림 2-5〉 2019년 가락시장 청과 상위 25개 품목 경매 결과 ..... 242

### 제3장

〈그림 3-1〉 공영도매시장 공공성 강화의 기본방향과 핵심 전략 ..... 261  
〈그림 3-2〉 [중점과제 1] 거래제도 다양화 ..... 263  
〈그림 3-3〉 [중점과제 2] 경매제도 공정성 강화 ..... 273



제1부

# 농작물 재해 국가책임성 강화 방안



제1장

서론



# 서론

## 1. 연구 배경 및 필요성

### 1.1. 국외 동향

- 지구온난화 심화로 세계 곳곳에서는 폭염, 극한 강수 등의 이상기후 현상 발생 빈도가 증가하고 있음
  - 2020년 거대한 사막 메뚜기떼로 서남아시아와 아프리카 전역의 국가 황폐화
  - 2021년 1~2월에는 동아시아와 북미, 유럽에 기록적인 한파 발생, 2월 중순 미국은 본토의 73%가 눈으로 덮임(관계부처 합동)
  - 2021년 7월 14일~15일 서유럽에서 발생한 폭우와 홍수는 1천 년 만의 대홍수라 불릴 정도로 큰 피해를 남겼고, 미국과 캐나다는 전례 없는 불별더위와 산불 발생
- 급속한 기후변화에 대한 증거는 지구 온도 상승, 온난화, 빙상 감소, 빙하 퇴각, 스노우 커버 감소, 해수면 상승, 북극해 얼음 감소, 해양 산성화 등으로 나타나고 있음

- 2019년 전 지구 평균기온은 평년(1981~2010년)보다 0.6℃ 높아 2016년에 이어 두 번째로 기온이 높았던 해로 기록(기상청, 2019)
- 유엔 식량농업기구(FAO)는 기후변화가 농업과 식량위기를 심화시키는 위협적인 요소라 언급했고, 유엔 산하 기후변화 정부 간 협의체(IPCC; Intergovernmental Panel on Climate Change)가 발표한 보고서에서는 지구온난화로 전 세계의 식량 공급이 불안정해지면서 2050년에는 주요 곡물 가격이 최대 23% 상승할 것으로 전망함

## 1.2. 국내 동향

- 지속된 한파로 ‘18~’20년 봄철 과수 꽃눈, 인삼 싹, 노지 고추·감자 등 총 108,608ha의 농작물 언 피해가 발생(농식품부)
- 특히 2020년은 최악의 기상이변과 병해, 잇따른 태풍으로 쌀 생산량 급감과 주요 과수(사과, 배, 단감 등) 생산량 감소
  - 54일간 지속한 장마로 인해 역대 최장 장마철 강수일수 및 최대 누적강수량<sup>1)</sup>을 기록하며 전국적으로 큰 피해가 발생
  - 이뿐만이 아니라 금지 병해충에 의한 세균병으로 지정된 과수화상병의 잇따른 발병으로 전국 434농가 239.8ha에 달하는 면적에 피해가 발생하기도 함
  - 또한, 유례없는 벌꿀 흉작으로 벌꿀 생산량은 평년보다 88% 감소해 양봉농가들은 도산 위기에 내몰림
- 2021년 이상기후 보고서(관계부처 합동)에 따르면, 1월은 기온변동 폭이 역대 가장 컸고, 3월은 역대 가장 높은 기온과 많은 비를 기록, 4~5월은 한파와 초여름 날씨가 동시에 나타난 달로 기록되었고, 7월 중순~하순은 불볕더위와 열대야로 무더위가 지속, 7~9월은 짧은 장마와 늦여름 잦은 비, 10월은 고온과 저온으로 극과 극을 달린 달로 기록됨

---

1) 누적 강수량(mm) : 중부지방 281.7, 남부지방 566.5, 제주 686.9

- 기후 위기로 인한 먹거리 생산 기반은 위축되고 농민들의 생계 위협, 농가 경영의 위험성은 커지고 있지만 이에 대한 대비책은 충분히 마련되어 있지 못한 실정임

## 2. 연구목적

### 2.1. 농가경영 위험성 감소, 재생산 보장 방안 마련

- 전 지구적인 온난화 현상으로 나타나는 기후변화의 영향이 한반도에도 본격적으로 영향을 주면서 농업에도 위험성이 확대되고 있음
  - 이러한 기상이변은 불볕더위·침수 등으로 인한 직접 피해뿐 아니라 병충해 발생 증가 등 간접적 영향을 통해 농작물 재해를 발생시키고 있음
- 농가에서는 기상이변으로 인한 피해와 함께 온난화로 인한 주산지 북상 등에 대응해 작목 전환을 준비해야 하는 등 이중, 삼중의 부담을 안고 있으며 이로 인한 경영 불안정이 확대되고 있음
- 이상기후로 빈번히 발생하고 있는 자연재해로 인한 피해는 농업의 불안정성과 농민들의 소득감소에 직접적인 영향을 미치는 요인으로 작용하고 있음
- 현재 자연재해로 피해를 보았을 때 농민들의 농사피해를 보상받을 수 있는 사회안전망은 너무나 부족한 실정임
- 자연재해로 인한 예방대책과 피해 대책에 대한 국가시스템이 사전에 탄탄히 마련되어야 농민들이 안심하고 농업 생산 활동을 이어갈 수 있음

- 한국농업의 특수성을 반영할 수 있고 농민들이 안전하게 일할 수 있는 사회안전망 강화를 이루어야 함
- 이번 연구에서는 국가 책임성 강화를 위한 농작물 재해대책 방안을 모색하고자 함

### 3. 연구내용 및 방법

#### 3.1. 농업재해 관련 제도 검토

- 재해 예방·관리와 관련한 법률은 크게 행정안전부의 「재난 및 안전관리 기본법」, 「자연재해대책법」과 농림축산식품부의 「농어업재해대책법」, 「농어업재해보험법」 등으로 구분해 볼 수 있음
  - 우선 기본법인 재난안전법은 각종 재난으로부터 국토를 보전하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 안전문화 활동, 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 함
  - 「자연재해대책법」은 자연재해의 예방 및 복구, 대책에 관하여 필요한 사항을 규정하고, 「농어업재해대책법」은 농업과 어업 생산에 대한 재해를 예방, 사후 대책 마련으로 생산력 향상과 경영안정을 도모함을 목적으로 함
  - 「농어업재해보험법」에서는 농어업재해로 인하여 발생하는 농작물, 임산물, 가축과 농어업용 시설물의 피해에 따른 손해를 보상하기 위한 사항을 규정함

## 3.2. 농작물재해보험 문제점 분석

- 농작물재해보험은 1999년 발생한 태풍 ‘올가’를 계기로 2001년부터 도입된 손해보험이며, 정책보험임
- 농작물재해보험은 지난 20년간 양적으로 성장해 2022년 현재 사과, 배, 콩, 벼 등 67개 품목(시범사업 포함)이 운영 중임
- 그러나, 보험대상 품목이 증가하고 가입률이 증가할수록 농작물재해보험에 대한 문제점이 점점 주목받기 시작했으며 농업 현장에서는 정책보험으로 제 역할을 다하지 못하고 있다는 평가를 받고 있음
- 특히 지난해 NH농협손해보험은 과수 4종(사과, 배, 단감, 뽕은감)에 대한 냉해 보상률을 80%에서 50%로 낮추며 수요자에게 불리하게 약관을 개정하였고, 이는 실제 냉해로 큰 피해를 본 농민들을 외면하는 결과를 가져오게 되었음

## 3.3. 해외사례 분석을 통한 시사점 도출

- 미국, 유럽연합(EU), 캐나다, 일본 등 선진국들은 이미 오래전부터 자연재해로 인한 농가의 위험을 극복하기 위해 농작물 재해에 대비하기 위한 정책을 시행하고 있음
- 스페인이나 미국의 경우 자연재해로 인한 피해 농가를 지원하기 위한 제도를 정부와 지자체, 보험사, 농민이 참여하는 민관협력체계를 통해 운영하고 있으며, 이를 위한 전담기구를 통해 전문성과 효율성을 추구함
- 이번 연구에서는 해외에서 시도하고 있는 농작물 재해 관련 정책 사례를 조사·분석하여 한국에 적합한 시사점을 도출함

표 1-1 연구방법

<p>국내·외 법, 정책, 사례 조사를 위한 문헌 연구</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국내 재해 관련 법률안</li> <li>- 농업재해 관련 지원제도</li> <li>- 농작물재해보험 운영현황 및 문제점 분석</li> <li>- 해외 농작물 재해 관련 연구</li> </ul>
<p>현장 의견 수렴을 위한 표적집단면접 (FGI)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농작물재해보험의 한계 및 문제점</li> <li>- 재해 관련 지원제도의 한계 및 제도개선 방안 등</li> </ul>

## 4. 선행연구 검토

### 4.1. 보험방식 개선을 통한 농업재해 대책지원

- 김미복 외(2020)의 연구에서는 농업보험정책의 전반을 살펴보고 외국의 농업 정책보험 프로그램도 검토, 현황자료 분석으로 개별 농업보험별로 효율적 운용과제를 도출함
  - 농작물재해보험의 효율적 운용을 위해 가입률 증가의 필요성을 제안하였고, 농업정책보험을 도입-성장-성숙단계로 구분하여 구체적인 발전방안을 제시함
  - 도입단계에서는 역선택 완화를 위한 상품 개선 등, 성장단계에서는 농작물 기초농업재해보험의 도입 검토 필요 및 지역요율의 세분화 등, 성숙단계에서는 가입률이 낮은 품목을 중심으로 병충해 보상 등이 반영될 수 있는 상품 구조조정과 농작물재해보험의 차등 보조의 필요성 등을 제안함

- 엄진영 외(2018)의 연구에서는 재해보험의 사업체계를 구체적으로 검토하고  
 개편방안을 3가지 제시하였음
  - 정부가 보험의 개발과 위험인수를 전담하되 민감보험사에 보험 판매와 계  
 약관리 등의 업무만 위탁하는 방안(1안), 보험상품 개발, 판매, 운용까지 모  
 든 기능을 정부가 전담하는 방안(2안), 다수의 민영보험사 참여(3안) 등임
- 임소영 외(2018)의 연구에서는 농작물재해보험이 재해의 위험으로부터 농가  
 소득안정을 도모할 수 있는 경영 안전장치로 역할을 하고 있으므로 농가의 가  
 입 부담 경감을 위하여 지역 간 요율 격차 완화의 필요성을 인정함
  - 요율 격차를 줄이는데 가장 효과적인 방식은 요율 상한제이므로 이를 먼저  
 적용할 것으로 제안
- 박기령(2016)의 연구에서는 농작물 재해보험의 발달 및 운영현황, 관련 법령  
 의 주요 내용, 주요 국가의 법령 현황 등을 분석하여 농작물재해보험 개선방  
 안을 제안함
  - 농작물재해보험 활성화를 위해 농작물 종류 확대, 보험사고의 범위 확대,  
 보험사고의 원인을 네거티브 방식으로 전환, 수입 보장보험 도입 방안 검  
 토, 재보험기금의 거대화 및 민영 재보험사의 활용을 통해 국가 재보험제도  
 의 확대 및 체계화 도모의 필요성을 제시

## 4.2. 농업재해 대책의 다른 접근

- 김성준 외(2018)의 연구에서는 자연재난에 의해 농작물 피해가 발생했을 때  
 농작물 피해액을 산정하는 방법을 제안하고 특별재난지역 선포기준에 농작  
 물 피해액을 포함할 경우 예상되는 기대효과를 고찰함
  - 농작물 피해액을 산정하기 위해 기준단가, 피해면적, 피해율, 생육단계비율  
 을 이용하는 방안을 제시하여 농작물 피해액 산정을 위한 네 가지 기본 안(I  
 안은 복구비용 단가, II안은 경영비, III안은 총수입, 그리고 IV안은 경영비  
 와 총수입의 가중평균을 기준단가로 이용하여 피해액을 산정) 도출함

- 김은진(2018)은 농업재해와 직접적인 관계가 있는 지원에 관한 내용과 농업 재해법을 중심으로 현행법에서의 농업재해 관련 대책의 내용과 문제점을 살펴보고 그 개선방안을 모색함
  - 본 연구에서는 다른 산업 분야에서는 자연재해 등의 불가항력으로 인한 손해에 대해 국가가 보상하거나 자신들의 생산물 가격에 그 손해액을 보전할 수 있도록 보장된 제도들이 있지만, 농업 분야에는 이런 제도가 마련되어 있지 않은 것에 대한 문제점을 지적
  - 미국의 재해지원제도 시사점을 소개하며 우리나라도 이러한 손해보전제도를 통해 자연재해로 인한 손해를 보전하여 농업의 지속가능성을 보장하여야 한다고 주장

#### 4.3. 농업재해보상법과 재해보험 비교검토 연구

- 정명채(1998)는 재해지원제도와 보상 및 보험제도의 합리적 체계 정립에 대한 검토를 목적으로 보험제도와 보상제도를 비교 검토함
  - 농가의 소득을 안정시켜 주기 위해서는 작물재해에 대한 피해보상 방식이나 보험방식의 도입이 필요함을 주장
  - 우리나라 재해 발생 성격과 특성상 재해보험 제도를 기본체제로 하는 것이 가장 바람직하다고 주장
  - 관련 내용의 검토 결과 농업재해구호제도의 개선사항과 농업재해보험 제도 도입방안에 대해 정리
- 최경환, 박대식(2001)은 농업재해 대책의 실태와 문제점 및 농업재해보험(사과, 배)의 문제점을 파악해 우리나라 농업재해 대책의 방향성과 구체적인 방안 모색을 목적으로 함

- 본 연구에서는 당시 농민단체에서 활발히 요구되었던 농업재해보상법에 대해 검토하였으며 현행 농업재해 지원 수준을 상향 조정하는 것이 현실화하는 것이라 주장
- 또한, 농작물재해보험과 가축 공제 등 농업재해보험을 차츰 확대해 가는 것을 기본방향으로 하였고 보험에 가입하지 않은 농가들은 농업재해지원대책을 개선하여 적용하는 것으로 함
- 재해 보상제도는 생산비 또는 평년 수확량(소득) 일부를 보전해줌으로써 재해 농가의 재생산 활동을 지원하기 위한 것, 보상의 의미는 법률적으로 국가는 재해에 대한 책임이 있고 재해 농가는 보상을 청구할 권리가 있다는 논리가 성립. 또한, 국가가 재해 농가에 재해구호 수준을 훨씬 초과하는 수준까지 지원한다는 것을 강조하기 위한 측면도 있음

**표 1-2** 농업재해 관련 제도 비교

	재해구호	재해보험	재해 보상
목적	기본 생계보장	농가 경영안정	생산비 또는 소득 보장
재원	국가 100%	수익자부담의 원칙	국가 100%
형태	농약대, 대파대 지원	보험금	직접지원
장점	개략적인 피해조사만으로 가능하여 추진이 용이	수익자부담원칙으로 재정부담 경감 및 일정 수준의 소득 보장	농가부담이 없어 추진이 용이
단점	지원수준이 높지 않아 농가에 큰 도움이 되지 못함	손해평가에 대한 분쟁 가능성, 관리운영비의 과중, 도덕적 해이 및 역선택 발생, 보험 가입하지 않는 농가에는 혜택이 없음	피해에 대한 정밀한 조사가 필요하여 많은 인력과 비용 소요

자료: 최경환(2001) 연구재구성



제2장

## 해외사례와 시사점



# 해외사례와 시사점

## 1. 유럽연합(EU)

- 위험관리 도구가 채택된 유형과 범위는 EU 회원국에 따라서 크게 다르며, 적용 범위와 보조금의 수준도 회원국마다 크게 상이함

### 1.1 EU 농업위험 관리<sup>2)</sup>

- 농업에서의 위험관리를 지원하기 위한 관점 및 공공정책의 역할
  - 정부는 민간 영역의 격차를 해소하고, 민간에서 제공하는 위험관리 도구 개발을 활성화하는 환경을 만들어낼 책임이 있음
  - 공공정책 실행 방법 (a) 규제 조치, (b) 다양한 상품에 대한 금융 지원, (c) 감독 및 모니터링, (d) 재보험, (e) 정책 표적화 등
  - EU에서 구현되는 모든 위험 관리 도구는 국가 입법 및 규제 프레임워크의 산하에 수행

2) I. Bardají, A. Garrido (2016) 참고

- 위험관리수단 개발에 대한 공공의 개입은 첫째, 시장실패와 대규모 진입 비용과 둘째, 초기에 충분한 위험풀링(risk pooling)의 부족에 대한 지지에 의함

- 농업위험관리 5단계 모델

- 심각성, 체계적 특성, 위험 등에 따라 다른 단계로 구성, 각기 다른 수준의 위험을 서로 다른 도구와 자금 조달에 의해 관리되고 있으며 민간 및 공공 부분의 효과적인 파트너십 구축이 필요함
- 1단계: 가장 낮은 위험 수준, 농장 내에서 관리, 농민이 위험 완화 및 관리 전략 구현
- 2단계: 1단계보다 더 높은 위험 수준, 생산자 조직, 협동조합 또는 다른 형태의 단체 행동 때문에 위험 관리, 시장 위험(저소득, 투입 가격 상승)에 의한 위험은 공급 관리(예: 생산 철수 및 개인 저장)를 통해 관리
- 1단계와 2단계는 농민들에 의해 관리되는 정상적인 위험, 공공의 직접적인 지원 없이 비공개로 관리
- 3단계: 수확량 위험(yield risk)은 농작물 보험 또는 뮤추얼 펀드를 통해 관리하며 심각하지 않은 수확량 손실(30% 미만)은 공공 지원(주정부 지원) 없는 반면, 심각한 수확량 손실(30% 이상)은 주정부 지원 또는 CAP 프리미엄 보조금으로 대응하고 그린박스로 분류
- 4단계: 수익 위험(revenue risk) 또는 소득 위험(income risk)은 농작물 보험, 뮤추얼 펀드 또는 저축 계정을 통해 관리하며 심각하지 않은 수익 위험 또는 소득 손실 위험(30% 미만)은 주정부 지원 또는 CAP의 지원을 받아 보험 또는 뮤추얼 펀드를 통해 관리하고 심각한 수익 위험 또는 소득 손실 위험(30% 이상)의 경우 CAP 또는 주 정부 보조 기구에 의해 지원될 수 있으며 그린박스로 분류
- 5단계: 가장 높은 수준의 생산 위기, 시장 위기 또는 둘 다로 인한 소득 위험 수준이며 농업 위험 관리를 위한 최후의 수단으로 국민의 개입과 자금 지원을 통해 대응

## 1.2. 농작물 보험<sup>3)</sup>

- EU의 농촌개발규정 제37조 (Regulation (EU) No 1305/2013)에 따르면 회원국은 3년 평균 생산량의 30% 이상 손실에 대해 예산의 일부를 보험료(지원을 65%까지)에 배정할 수 있음
- 농작물 보험은 기후위험으로 인한 수확량 감소에 의한 위험에 보호를 맞추고 있으며, 단일 위험보험(주로 우박보험)과 다중위험보험(Multi-Peril Risk Insurance)이 있음
- 수익보험과 이윤 보험은 미국이나 캐나다와 달리 EU에서 시범적으로만 적용되며 가격이나 소득에 대한 농업위험은 전혀 보장되지 않고 프랑스는 EU 회원국 중 수익충격으로부터 일정 부분 보호를 제공하는 유일한 국가임

### 스페인 농업보험 운영 체계

- 기후위험, 일부 해충과 동물 질병 등 다중 위험에 대해 민관협력으로 보험제공
- 보험회사들은 공동보험 풀(AGROSEGURO)로 분류되고 보험료 설정, 계약 모델 초안, 보상금 지급은 AGROSEGURO가 담당
- 기업은 제공되는 상품(동일한 위험 부담, 신청자 제외 없음)과 보험료율에서 경쟁할 수 없으며, 단지 부과된 관리 비용과 서비스의 품질에서만 경쟁할 수 있음
- 공공부문은 매년 농업보험플랜(AIP)을 채택해 제도 전반을 수립하고 보험부문이 요구하는 보험료율을 감독하고 재보험을 제공
- 중앙정부(ENESA) 보조금은 정책을 승인하는 순간에 농민이 지불하는 보험료에서 공제됨
- ENESA는 매년 400,000개 이상의 정책에 보조금을 지급하고 비용의 약 36%를 지원하고 있으며, 약 10%의 추가 보조금이 지방 정부에 의해 지급됨
- 공공 지원은 관리 비용을 포함하여 전체 비용의 약 50%

자료: EU Agricultural Markets Briefs. 2017.

3) Ecorys and Wageningen Economic Research(2017) 참고

## 2. 미국

### 2.1. 대재해 작물보험 Catastrophic Risk Protection (CAT)

- 1994년 제정된 작물보험개혁법(Federal Crop Insurance Reform Act) 제정 때 문에 도입됨
- 작물 수량이 평균 단수의 50% 이하로 감소한 경우 감소한 부분에 대해 해당 품목 수확기 평균 가격의 55%를 기준으로 보험금 지급(7 USC 1508: Crop insurance)
- 보험료는 전액 연방정부에서 지원, 농가는 수수료만 부담하며 초보농민 및 목장주, 영세농은 관리수수료 면제
- 1994년 작물보험개혁법 도입 이후 작물보험 가입 급증
  - 보험에 가입한 미국 경지 비율은 1990년대 초 30% 미만(1억 에이커 미만)에서 2015년에는 거의 90%(2억 9,900만 에이커), 2020년 3억9천만 에이커로 증가, 이에 대한 국가보조금은 2000년 9억불에서 2010년 47억 불, 2020년에는 63억 불로 급증하는 추세(표 2-1참고)<sup>4)</sup>

---

4) 미국의 농작물보험 가입률이 높고, 보조금 지급률이 높은 점을 감안하면 농민들과 민간보험회사는 농작물 수익보험에 만족하고 있는 것으로 판단됨(G. Cornelis van Kooten, 2017)

**표 2-1** 미국 농업보험 가입면적 및 국가보조금 추이(2000~2021)

단위: 천 건, 백만 에이커, 백만불

	보험 가입 건수	가입 면적	보험금액	총보험료	국가 보조금	지급 보험금	손해율*
'00	1,323	206	34,444	2,540	951	2,595	1.02
'05	1,191	246	44,259	3,949	2,344	2,367	0.60
'10	1,140	256	78,085	7,595	4,712	4,254	0.56
'15	1,205	295	102,539	9,769	6,090	6,316	0.65
'19	1,106	379	109,875	10,128	6,370	10,601	1.05
'20	1,112	398	113,955	10,066	6,319	8,547	0.85
'21	1,161	443	135,595	13,633	8,540	2,743	0.20

자료: RMA/USDA. Summary of Business Report, 각 년도.

\*손해율=지급보험금/총보험료

- 2000년 농업위험보호법(ARPA) 통과 이후 더 높은 수준의 보장에 더 많은 프리미엄 보조금 도입
- 2008년 농업법(Farm Bill)이 제정된 이후 농업위험 관리 프로그램이 미국 농업정책의 주요 축이 되었음
- 2014년 농업법 개정으로 SOC(Supplemental Coverage Option)은 기존 작물보험 정책이 제공하는 보장과 함께 “지역”기반 보장<sup>5)</sup>을 제공(카운티 평균 수확량 또는 수입을 기반으로 보장)

5) 지역기반 보험은 일반적으로 카운티를 기반으로 하는 지역위험보호보험(Area Risk Protection Insurance, ARPI)제도이며, 지역수확량보호(Area Yield Protection, AYP), 지역수익보호(Area Revenue Protection, ARP)등의 옵션을 통해서 수확량, 수익 손실에 대한 보상을 받을 수 있으나 생산자의 개별 수익과 수확량이 고려되지 않기 때문에 미국 작물보험 시장에서 약 1%의 점유율을 차지하고 있음(Agralytica, 2021)

## 2.2 비보험작물보험 Noninsured Crop Assistance Program(NAP)

- 가뭄, 한파, 우박, 허리케인, 지진, 홍수 등의 재해가 원인으로 수확 전이나 수확 중에 해당 작물에 직접적인 영향을 주었을 경우 손실에 대해 보상함
- 농업보험 가입대상 품목에 포함되지 않는 농작물의 긴급재해지원을 위한 제도임
- 보험대상이 아닌 작물이 대재해를 입었을 경우 정부가 직접 지원해 주는 구제 제도, 식용작물, 사료작물, 버섯과 같은 통제된 환경에서 재배된 작물, 꿀이나 단풍나무 수액과 같은 특산품, 사탕수수 등과 같은 작물이 NAP의 대상(NAP는 사료용 작물을 포함하고 있으므로 축산농가가 재해로 인해 발생한 부족분을 충당할 수 있도록 사료를 구입하기 위한 재정도 지원함)
- NAP가 제공하는 기본 보장 옵션은 FCIC 보험의 대재해보장(CAT) 수준과 동등하며 예상 생산량의 50%를 농작물 평균 시장 가격의 55%로 제공함
- 2020년부터 농가는 비보험작물보험(NAP)과 농장 수익 보호 프로그램(WFRP) 모두 참여 가능하지만 중복지원은 불가
- 특정 작물과 생산방식에 대한 영구적인 FCIC 작물 보험 프로그램이 카운티에 존재하는 경우, 농민은 NAP를 사용할 수 없으나 기존 FCIC 보험 상품이 시범사업이거나 특정 생산방식 또는 활용법(utilization)에만 보험적용이 가능한 경우 NAP를 사용할 수 있으며, 이 경우 중복 혜택을 받을 수 없음(예를 들어 NAP에 따라 대마(hemp)보험에 가입하고 RMA 작물보험에도 가입하는 경우, 손실을 보아도 두 프로그램 모두에서 혜택을 받을 수는 없고 NAP 혜택과 농작물 보험 보상금 중 하나를 선택해야 함)
- NAP 프로그램에 참여하기 위해서는 생산 위험을 공유하는 토지 소유자, 임차인 또는 소작인이어야 하고, 해당 작물에 대한 소유권이 있으며, 평균 조정 총소득(adjusted gross income, AGI)이 연간 90만 달러를 초과하지 않아야 함
- 2014년 농업법(Farm Bill) 개정으로 2015년 이후 작물보험 적용할 수 없는 상황에 대해 재난 수준 이상으로 보상 허용하도록 확장됨 (NAP 지급액은 기본

보장(대재난)의 경우, 한해 125,000달러로 제한되며, 추가보증보험(buy-up) 보장은 최대 30만 달러임)

- 보험료는 전액 연방정부에서 지원, 농가는 수수료만 부담하며 초보농민 및 목장주, 영세농은 관리수수료 면제 및 할증료 50% 감면 혜택

### 2.3. 전(全)농장보험 Whole-Farm Insurance (WFI)

- 미국, 캐나다, 스페인 등에서 다양한 WFI 제공
- 농가 단위 수익 보호 정책으로 농장의 농작물에 대한 전반적인 보상을 제공
  - WFI는 농장의 이익률 감소에 대한 보상을 위해서 농장소득보험 farm income insurance (FII) 형태와 다중농작물보험 multi-crop insurance (MCI) 형태로 개발되어서 각각 적용되어 옴
- 미국은 다양한 소득보험에서 전농장보험(WFI) 제공: Crop Revenue Coverage (CRC), Income Protection (IP), Revenue Assurance (RA), Group Risk Income Protection (GRIP) 등
- 2000년부터 5년 동안 농장 “총소득”의 평균을 지급하는 농장소득보험(FII) 형태의 새로운 전농장보험(WFI) 정책 시도

### 2.4. 전(全)농장 수익보호 Whole Farm Revenue Protection(WFRP)

- 단일 작물이 아닌 농가 단위의 수익을 보호하도록 설계된 작물 중립, 기업 중립의 수익 보험 정책
- 전통적인 수율 또는 수익 보험과는 달리 단일한 특정 작물을 위한 것이 아니라 주어진 농장에서 재배되거나 자란 모든 작물과 가축을 위한 프로그램
- 보장 수준(coverage level)은 50~85%이며, 대재해작물보험(CAT) 보장 수준은 적용되지 않음

- 농장에서 생산되는 상품의 가짓수는 더 높은 보장 수준을 위한 자격과 보험료 보조금(premium subsidy)에 영향을 주게 됨(가령 3종류 이상의 상품을 재배하는 농민은 80% 또는 85%의 보장범위에 적격이 되고, 또한 최대의 보험료 할인을 받음)
- 국가의 모든 카운티에서 사용할 수 있는 유일한 작물보험 옵션
- 2014년 농업법에서 처음 승인하고 2018년 로컬푸드 농민을 위한 WFRP를 특별히 개발
- 초보 농부는 WFRP의 초기 보험료 할인(10%) 기간을 5년에서 10년으로 연장
- 특산품 또는 유기농(작물과 가축 모두) 재배 농민<sup>6)</sup>을 포함하여 보험 수익이 최대 850만 달러인 모든 농가에 제공

#### 로컬푸드와 농업재해보험

- 미국 농업 총조사(Census of Agriculture)에 따르면 2017년 지역(local) 먹거리 판매액은 총 118억 달러로 2017년 전체 농가 판매액의 약 3%이며, 로컬푸드 참여 농가는 미국 전체 농가의 약 8%를 차지함
- 로컬푸드 생산자들에게 COVID-19는 주요 고객의 손실, 시설 경쟁으로 인한 지역 육가공의 부족, 농산물 시장과 다른 지역 판매 거점의 교통량 감소, 학교와 일부 식당의 수요 감실, 특히 CSA와 농가 판매를 통한 지역 음식과 지역 배달에 대한 강한 수요, 온라인 판매 확장 등 상당한 영향을 미침
- 작물보험은 대규모 단작 위주의 생산자(밀, 콩, 옥수수가 50% 이상 차지)에게 유용하게 기획되어서 다품종 소량 생산을 하는 로컬푸드 생산자는 작물보험 가입률이 낮음. 수익Revenues은 에이커당 산출하여 대규모 생산자가 더 많은 보험료 받음
- 로컬푸드 생산은 많은 경우 기존의 농업 원자재 생산과는 다른 농업 모델이며, 보험 공급사는 일반적으로 로컬푸드 경영에 익숙하지 않음
- RMA는 직거래 시장, 로컬시장, 특산물 판매 등에 참여하는 로컬푸드 생산자들을 염두에 두고 WFRP를 특별히 개발함

자료: Agralytica. 2021.

6) 유기농으로 전환중(36개월)인 경지에서의 생산손실도 유기농 프리미엄 가격 적용하여 보상함 (<https://www.rma.usda.gov>)

## 2.5. 보험운영 체계

- 연방작물보험공사(Federal Crop Insurance Corporation, FCIC)는 작물보험의 실시 주체이나 실질적 업무는 농식품부(USDA) 산하 위험관리청(RMA)이 수행
  - FCIC는 재보험을 통해 민간보험회사의 손실 보전, RMA 직원, 농민 대표 등을 포함한 이사회로 구성
- 위험관리청(RMA)은 작물보험 관련 제도 제정·개정, 보험료율과 작물가격 설정, 민영보험사와 보험계약자 사이의 계약 이행사항 점검·관리 프로그램의 모니터링과 프로그램 개선, 재보험 손실과 관리운영비용 지급 등 업무 담당
  - 신규보험 상품 개발은 RMA가 개발하거나 민간기관이 개발하여 RMA에 제안함
  - RMA는 손해평가 기준과 평가 방법을 결정하여 손해사정인이 이에 따라 평가하고, 전국 10개 지역사무소(RMA Regional Office)를 통해서 주별, 카운티별로 기초자료 수집, 보험정책 설명 및 모니터링 업무수행
- 민영보험사들은 보험상품 판매, 보험금 청구, 손해평가인 교육·관리, 재해보험 홍보 역할 담당함

## 3. 캐나다

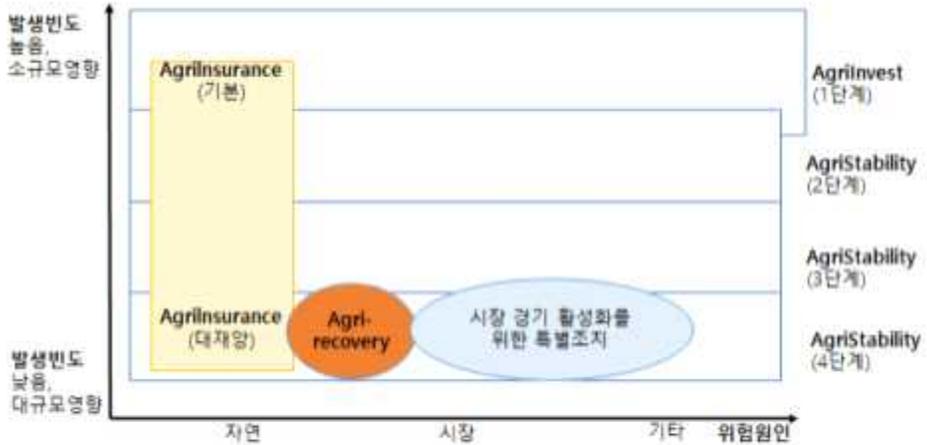
### 3.1 캐나다 농업위험 관리

- 캐나다는 1958년 농업안정법(Agriculture Stabilization Act) 제정 이후 농가 소득 안정을 위한 다양한 국가 정책을 지속해서 시도해 왔으며, 현재 공공차원의 대응은 경영위기관리(BRM) 프로그램을 통해서 모든 층위의 농업위험을 공공차원에서 중복적으로 포괄하고 있음(그림2-1 참고)
- 위험 발생빈도와 유형에 따라 위기관리 프로그램(4단계)을 운영하며, 1, 2단계는 보통위험, 개인 책임으로 규정하고, 3, 4단계는 소득감소 및 수확손실 30% 이상은 공공책임, 30% 미만의 경우는 개인 책임으로 규정함

#### 경영위기관리(Business Risk Management, BRM)

캐나다 농업 파트너십(Canadian Agricultural Partnership, CAP)은 경영위기 관리(BRM)를 위해서 4가지 프로그램을 운영(AgriInsurance, AgriInvest, AgriRecovery, AgriStability)하며, 농업생산, 농산물 가격, 금융/비즈니스, 시장 등 위험요인으로 인한 농가소득 위험 관리 프로그램을 위해서 농업과 농식품 산업 혁신, 성장 및 지속가능성을 달성하기 위한 목적으로 5년(2018-2023) 동안 연방정부, 주 정부 및 지방정부에 30억 달러 예산 배정됨

그림 2-1 캐나다 위기관리 프로그램(발생 빈도와 유형에 따른 구분)



자료: Antón, J., S. Kimura and R. Martini (2011)

### 3.2. 농업투자 계정(AgriInvest) 프로그램

- 자연재해나 시장 위험 등으로 농가소득이 15% 미만 감소했을 때 1단계 위험 상황에서 지급하는 비과세 저축계좌
- 농업소득안정(AgriStability) 프로그램과 함께 포괄적으로 적용되나 이중 보상은 불가
- 농민은 매년 허용 가능한 순 매출(Allowable Net Sales, ANS)의 최대 100%를 AgriInvest 계정에 입금하고 허용 가능한 순 매출(ANS)의 1%에 대한 정부 기부금을 받을 수 있으며 언제든지 AgriInvest 계정에서 자금 인출 가능
- 1994~2003년에 실시했던 순소득 안정화 계정(Net Income Stabilisation Account)과 같은 성격으로 주 정부와 지방 정부의 비용 분담률은 60대 40임

### 3.3. 농업소득안정(AgriStability) 프로그램

- 생산손실, 비용 증가 및 시장 상황 악화 등 재난으로 간주할 만한 위험으로 인해서 농업소득이 많이 감소하지 않도록 국가가 농민을 보호하기 위한 농가 단위 프로그램<sup>7)</sup>
- 해당 연도의 이익률(margin)이 역사적 기준 이익률<sup>8)</sup>보다 15%~30% 미만일 때(2단계), 30%~100%(3단계)일 때, 네거티브 마진(4단계) 등에서 지급됨
- 대상 작물은 곡물, 유지 종자 및 특용작물, 마초, 과일, 채소, 허브, 먹을 수 없는 원예(크리스마스 나무, 관목, 꽃 등), 가축, 농장에서 생산 및 가공하는 일부 가공품(딸기잼, 육포, 밀랍, 곡물가루) 등
- 가령, 농가의 기대 총이익이 100만 달러일 때 실제 소득이 70만 달러 아래로 떨어지면 지급되고 실제 소득이 60만 달러라고 가정하면 지급액은  $0.7 \times (\$ 700,000 - \$ 600,000) = \$ 70,000$ 이며, 농민은 1,000달러 당 3.15달러의 기준 마진 보호와 55달러의 참가비를 지급했으므로 이 경우 농민은 3,205달러(=  $3.15/1,000\text{달러} \times 100\text{만 달러} + 55\text{달러}$ )의 비용이 지출되었고 관리비와 운영비는 전혀 지급하지 않음
- 손실이 발생한 후 최대 2년 이후 지급되는 등 지급 일정이 늦고 계산이 복잡하여 농민의 만족도가 낮음

7) 캐나다 농민은 AgriStability를 통해 총 농장 순수익(즉, 총 이윤)을 보장받을 수 있지만, 미국 농민은 농작물별로 총 수익만 보장받을 수 있음

8) 이익률은 캐나다 국세청(CRA)에 보고한 소득에서 비용을 차감하여 회계 연도 초와 회계 연도 말의 값을 비교하여 계산하고, 기준 이익률은 지난 5년간의 이익률 중에서 최고 및 최저 연도를 뺀 다음 나머지 3년의 평균값을 의미함

### 3.4. 농업생산보험(AgriInsurance) 프로그램

- 캐나다의 1957년 작물보험법(Canadian Crop Insurance Act) 제정 이후 농업 생산보험(AgriInsurance)은 보험사 역할을 하는 주 정부의 담당 기관을 통해서 제공되고 연방정부는 지방 정부가 제안한 프로그램을 승인하여 국가 차원의 기준을 마련하여 보험료 보조금을 분담하는 공공 지불제 프로그램<sup>9)</sup>
- 연방정부의 작물, 생산보험 프로그램은 주 정부 농업부가 담당하며, 농민의 위험과 보상 이력 자료 관리 및 AgriInsurance 프로그램 개발 (최근 일부 주에서는 주 정부 산하의 전문화된 공기업들이 농업프로그램이나 서비스를 관리하고 있음)
- 생산량 감소 10~50%일 때 지급되며, 농민들은 이익률 감소에 대비하여 AgriStability와 AgriInsurance 두 프로그램에 모두 참여함
- 보험료는 농민이 40%, 주 정부가 36%, 지방 정부가 24%를 분담하고 행정비용은 주 정부 60%, 지방 정부 40% 지원
- 주 정부는 지방 정부에서 제공하는 프로그램에 총 보험료와 행정비용 일부 및 지방 정부의 재보험약정(적자금용) 제공, 재보험제도는 5개 주정부(알버타, 매니토바, 뉴브런즈윅, 뉴스코틀랜드, 서스캐처원)가 참여
- AgriInsurance는 상업적으로 재배되는 대부분 작물을 대상으로 하며, 캐나다에서 재배되는 모든 작물의 거의 90%가 작물보험에 가입, 작물 재배면적의 약 70%, 캐나다 농민의 약 55%가 보험에 가입함(가입률은 주마다 다르며, 특히 서스캐처원과 같은 대초원 지역의 농민들이 가장 많이 가입함)
- AgriStability 보다 손실이 발생한 후 보험금이 매우 빠르게 지급됨

---

9) 캐나다의 많은 민간 보험회사들이 농작물이나 가축 대상 보험과 주 정부의 AgriInsurance에 재보험을 일부 제공하지만 복합위험(multi-peril) 생산보험에는 관여하지 않음

### 3.5. 농업구호(AgriRecovery) 프로그램

- 경기변동에 대비한 농가소득 지원뿐 아니라 이례적인 재해 상황에도 신속하게 대응하여 재해지원을 제도화하고 체계화하기 위한 재난지원 프로그램
- 자연적 사건 또는 감염병 사건에 의해 촉발된 자연재해를 복구하기 위한 연방 정부와 주 정부의 재해피해 보상비율은 60대 40이며 농민들은 보험료를 내지 않음
- 보장범위와 위기 대응 측면에서 AgriStability와 중복되는 경향이 있으나, 보상금액을 결정할 때 다른 프로그램으로부터 받는 지급액을 고려하는 규정이 있으므로, 이중 보상은 되지 않음
- AgriRecovery는 필요에 따라 임시(ad-hoc)로 특별히 정해지는 구체적인 조치와 비용 분담에 관한 공식적인 규칙(formal protocol)에 해당
- 재해 사건을 인지하게 되면 연방정부와 주 정부/준주정부 농무부 장관들은 4가지 임무를 가진 FPT(연방-주-준주) 팀을 소집하여 다음 4단계에 걸쳐 대응함, 첫째, 사건이 재해로 정의될 수 있는지 평가, 둘째, 이미 다른 프로그램을 통해 제공될 수 있는 지원과 잔여 격차/부족분(gap)을 확인, 셋째, 정부의 추가 대응이 필요한지 아닌지를 업계 대표 및 재난기관(캐나다식품검사청(Canadian Food Inspection Agency, CFIA), 재난재정지원기금(Disaster Financial Assistance, DFA)과 협의, 넷째, 확인된 격차와 AgriRecovery 원칙 및 지침에 따라 각 장관들에게 지원범위(coverage) 옵션을 추천

## 4. 일본

### 4.1. 농업경영수입보험 프로그램 Revenue Insurance program

- 농업재해보상법을 2017년 ‘농업보험법’으로 개정된 이후, 2019년 1월 수입보험 제도 시행
- 자연재해로 인한 소득 손실, 판매가격 감소, 수확을 방해하는 부상 또는 질병, 수출상품의 상당한 손실을 초래하는 변동 환율 등 시장 변동으로 인한 수익 손실 보상
- 농업경영 안전망으로써 농업공제제도 역할의 한계로 인해 새로운 수입보험 제도 도입하게 됨
- 보험금 지급은 개별 농민의 총수입에 기초
- 농민은 연간 수입이 최근 5년 평균 수입(표준소득) 기반으로 90% 미만으로 떨어졌을 때 기준수입과 해당 연도 수입 차액의 최대 90%까지 보상받으며, 복식 부기 방식으로 과세소득을 신고하는 경우에 수입보험 프로그램 참여 가능
- 차액의 80%를 보상하는 1차(비환급형) 보험(청구하지 않으면 연말에 수취인에게 보험료가 반환되지 않음)과 차액의 10%를 추가로 보상하는 선택형 보험(청구하지 않을 때 보험료가 이월되는 경우) 있음
- 2021 일본회계년도(JFY2021)에서 농림수산성은 1차 보험료의 50%(나머지 절반은 피보험자가 부담)를 충당하기 위해 9701억엔(약 91억 달러), 가입자 기여금의 3배, 즉 기금의 75%인 옵션보험 충당을 위해 6129억 엔(약 57억 달러)을 적립
- 수입보험제도 시행 이전 농업소득보장 정책 도입을 위한 5년간 농가소득 자료에 대한 축적 등의 준비 기간을 거침

## 4.2 농업공제제도 Agricultural Mutual Relief Insurance System

- 1947년 “농업재해보상법(農業災害補償法)”을 제정하고 농업공제제도 도입
- 작물별로 자연재해, 해충·질병 발생, 화재 등 기타 사건 발생으로 인한 손실에 대한 보상
- AMR 협회와 지방 정부는 각각의 지역에서 보험프로그램을 운영
- AMR 협회와 지방 정부의 부채는 현 AMR 연맹에 의해 재보험되며, 중앙정부의 부채는 국가 정부에 의해 재보험 됨
- 중앙정부는 AMR 협회나 시 정부 보험프로그램에 가입하는 농민들을 위해 보험료의 절반을 부담
- 농림수산성의 JFY2021은 국가 보험료 기여금에 501억 엔을, 보험프로그램 운영비로 334억 엔을 배정
- AMR 보험 종류: 1) 쌀, 밀, 보리(의무) 2) 밭작물(감자, 콩, 사탕수수, 녹차, 옥수수, 양파, 호박, 흙, 양조), 3) 축산(의무), 4) 과일, 과일나무 5) 원예시설
- 보상비율은 생산량 손실, 피해 규모, 지역 평균 등에 따라 50%~90%
- 농업인이 부담하는 실질 보험료 부담(보험료율)은 평균 2.2% 정도
- 2017년에 기존의 농업재해보상법을 농업보험법으로 전면 개정
- 생산자는 농업경영수입보험과 농업공제제도(및 기타 수입감소 영향 완화 대책, 채소가격안정제도 등) 중 하나만 참여 가능
- 문제점: 1) 자연재해에 의한 수량 감소 보장만으로 농업경영 안정에 이바지하는 데 한계, 2) 보험대상 품목이 제한되어 있음, 3) 품목별 보장으로는 농업경영 전체 포괄하지 못함, 4) 손해평가를 필지별로 하여 많은 인력과 비용 필요 등

## 5. 해외사례 시사점

### 5.1. 자연재해에 대한 공공의 책임성 강화

- 해외의 농업위험 관리는 자연재해나 기타 어쩔 수 없는 사건의 영향으로부터 신속하게 회복될 수 있는 힘(Resilience)을 기르는 것에 초점을 두고 예기치 않은 사건들이 발생하면서 농촌 지역경제가 심각한 타격을 받았을 경우 이를 회복할 수 있는 능력을 제고하는데 중점을 두고 있음
- EU와 캐나다는 농업위험관리 프로그램에서 자연재해에 의한 농업위험을 단계별로 구분하고 개인 책임과 공공책임의 영역을 분리하여 시장 위험, 소득감소 및 수확손실이 30% 이상 될 때 개인의 책임이 아니라 공공의 책임으로 규정함
- 미국 역시 대재해작물보험(CAP)과 비보험작물보험(NAP)제도를 통해서 일반적 재해의 지원범위를 확장하고 보험제도의 사각지대에 있는 농가와 농산물의 재해를 보상하기 위한 제도를 갖추고 있음
- 자연재해에 대한 공공의 책임과 역할은 농업위험관리 프로그램의 기본방향이며 수확량 위험, 수익 위험, 가격 위험 등 농업위험의 세 가지 측면이 고루 강화되어야 함

### 5.2. 전담부서 설치 및 전문성 강화

- 우리나라의 농업재해보험 추진체계는 미국의 추진체계와 가장 유사한 체계의 틀을 갖춘 것으로 평가되나, 미국 농무부(USDA) 산하의 위험관리청(RMA)과 같은 공적 기능 강화를 위한 제도적 보완이 필요함(엄진영 외, 2018)

- 미국 농무부(USDA)의 위험 관리청(RMA)이나 스페인 농림수산식품부 (Ministry of Agriculture, Fisheries and Food)의 농작물재해보험청(ENESA), 캐나다 주정부 산하 공기업 등에서 농업재해보험 관련 업무를 전담함
- 전담기구는 농민의 위험과 보상 이력 자료를 관리하고 프로그램 개발 등 전문적이고 공정한 임무를 수행하는 반면, 우리나라는 독점적으로 민영보험사가 운영되고 보험료 및 보험금 실적자료를 보유 및 관리하고 있으며 이를 토대로 보험료율을 산출하는 역할까지 하고 있어서 농업재해보험 정책 추진체계의 전환이 필요함

### 5.3. 농가 단위 재해보험

- 미국, 캐나다 등은 자연재해에 의한 수량 감소 보장만으로 농업경영 안정에 이바지하는데 한계가 있고 작물보험대상 품목이 제한되어 있어서 농가 단위의 보험을 통해 자연재해로 인한 농업경영 안정을 추구하고 있음
- 미국은 단일 작물을 대량 재배하는 생산자에게 유리하게 설계된 작물 보험의 한계를 보완하고 로컬푸드 생산자와 같이 다품종 소량 재배를 하는 농가를 보호하기 위해서 특정 작물 위주의 보험에서 농가 단위로 농작물 전체에 대해 보상을 제공하는 정책을 추진함

### 5.4. 농업재해 국가지원 확대

- 농작물 보험대상의 제한, 농민 혜택의 한계 등을 극복하기 위한 농업재해 보험 국가의 지원을 확대하기 위한 자금 확보가 필요함
- 미국의 농업재해 보상금은 증가 추세이며 캐나다의 BRM 사례처럼 농식품 발전과 농촌 지역경제 안정을 위해서 농업재해 보험금은 별도로 명시할 필요가 있음

표 2-2 해외 농업재해대책 비교

구분	목적	대상 작물	대상	지원방식	비고
미국/대재해 작물보험 (Catastrophic Risk Protection, CAT)	심각한 재해 발생시 농업경영 회생을 위한 가장 기본적인 재해보장	농장에서 재배한 모든 작물과 가축	-작물수량이 평균 단수의 50% 이하로 감소한 농가 -실제 생산량(Actual Production History)과 최소 4년 동안의 평균 농가별 수확량을 기반으로 판단	-해당품목 수확기 평균가격의 55%를 기준으로 보험금 지급 -보험료는 전액 연방정부에서 지원, 농가는 관리수수료만 부담 (작물당 655달러)	-1994년 제정된 작물보험개혁법(Federal Crop Insurance Reform Act)에 의해 도입 -신규농, 영세농 관리수수료 면제 -보장 범위는 낮지만 보험료 전액 보조 -관리주체: 위험관리청(RMA)
미국/비보험작물보험 (Noninsured Crop Assistance Program, NAP)	농업보험 가입대상 품목에 포함되지 않는 농작물을 생산하는 농민을 보호하기 위한 긴급재해지원 제도	-식용으로 재배되는 농작물 -토종사료 포함, 가축소비를 위해 식재되는 곡물 및 사료작물 -면화 및 아마등 섬유용 작물 -버섯, 화훼 등 통제된 환경에서 재배되는 농작물 -꿀, 단풍수액 등 특산품 -바다귀리, 해초 -사탕수수, 바이오매스수수 -재생전기, 재생바이오 연료 등공업원료로 재배되는 작물 -수경재배, 인삼, 잔디 -종자용 작물	-생산위험을 겪게 농산물을 재배한 토지소유자, 임차인, 소작인 -평균 조정 총소득이 연간 90만 달러 미만 -농가는 비보험작물보험(NAP)과 전농장 수익 보호 프로그램(WFRP) 모두 참여가능(중복지원불가)	-2014년 농업법 개정 이후 평균 시장가격의 55%에서 100%로 지불율을 상향조정, 보장수준은 생산량의 50~65% 범위에서 증가하는 적용 범위를 승인 -2018년 이후 곡물당 서비스수수료 작물당 325달러, 생산자당 한도는 최대 825달러로 인상	-축산농가가 재해로 인해 발생한 부족분을 충당할 수 있도록 사료 구입비용 지원 -신규농, 영세농, 자격취득중인 농민, 목장주 등에게 관리수수료 면제 및 할증료 50% 혜택 -관리주체: 농무부의 농가지원청(Farm Service Agency)

구분	목적	대상 작물	대상	지원방식	비고
미국/전(全)농장 수익보험 (Whole Farm Revenue Protection, WFRP)	직거래 시장, 로컬시장, 특산물 판매 등에 참여하는 로컬푸드 생산자를 위해 특별히 개발	농장에서 재배한 모든 작물과 가축	보험기간 중 판매하는 상품 또는 재판매를 위해 구입하는 상품으로부터 얻을 것으로 예상하거나, 얻게 될 수익의 손실을 보호	-기본보장 옵션은 CAT 수준과 동등 -예상 생산량의 50%를 농작물 평균 시장가격의 55% 제공 -농장생산물의 가짓수에 따라 보증수준 차이 발생(3종류 이상 재배할 때 80~85% 보장범위에서 보험료 최대 할인 받음)	-국가의 모든 카운티에서 사용할 수 있는 유일한 작물 보험 옵션- 신규농은 보험료 할인(10%) 기간을 5년에서 10년으로 연장 -관리주체: 위험관리청(RMA)
캐나다/농업투자 계정(AgrilInvest)프로그램	자연재해나 시장위험 등 포괄적인 위험 상황에 대응	농장에서 재배한 모든 작물과 가축	농가소득이 15% 미만 감소했을 때 지급	농민은 매년 허용 가능한 순 매출(Allowable Net Sales, ANS)의 최대 100%를 AgrilInvest 계정에 입금-허용 가능한 순 매출(ANS)의 1%에 대한 정부 기부금을 받을 수 있으며 언제든지 AgrilInvest 계정에서 자금 인출 가능	1단계 위험 상황에서 지급하는 비과세 저축계좌
캐나다/농업안정 (Agri Stability) 프로그램	생산 손실, 비용 증가 및 시장상황 등으로 인한 농업 이익률 보호	농장에서 재배한 모든 작물과 가축	해당 연도의 이익률(margin)이 역사적 기준 이익률보다 15%~30% 미만일 때(2단계), 30%~100%(3단계)일 때, 네거티브 마진(4단계) 등에서 지급됨	지난 5년간 이익률 중에서 최고 및 최저를 뺀 나머지 3년의 평균값에서 기준 이하로 순이익이 감소했을 때 지급	2~4단계 위험 상황에서 지급

구분	목적	대상 작물	대상	지원방식	비고
캐나다/농업보험 (Agri Insurance) 프로그램	자연 재해로 인한 농민의 소득 안정	대부분의 작물	생산량 감소 10~50%일 때 지급	보험료는 농민이 40%, 주정부 36%, 지방정부 24% 부담, 행정비용은 주정부와 지방정부가 60대 40으로 부담	각 지방의 공기업 또는 지방 농업부의 지사가 담당
캐나다/농업구조 (Agri Recovery)	경기변동에 대비한 농가소득 지원뿐 아니라 이례적인 재해 상황에도 신속하게 대응하여 재해지원	모든 작물과 가축	특별 재해로 정의될 때 다른 프로그램으로 제공되는 지원과의 잔여 격차, 부족분 지급	연방정부와 주 정부의 재해피해 보상비율은 60대 40이며 농민들은 보험료를 내지 않음	보장범위와 위기대응 측면에서 AgriStability와 중복
일본/농업경영 수입보험 프로그램 Revenue Insurance program	자연재해로 인한 소득 손실, 판매가격 감소, 시장 변동으로 인한 수익 손실 보상	평균 5년 수입 기반 90% 미만 하락	복식부기 방식으로 과세소득을 신고하는 생산자는 수입보험 프로그램에 참여 가능	기준수입과 해당 연도 수입 차액의 최대 90%까지 보상	-농업재해보상법을 2017년 '농업보험법'으로 개정한 이후, 2019년 1월 수입보험제도 실시 -수입보험제도 실시 이전 농업소득 보장 정책 도입을 위한 5년 간 농가소득 자료에 대한 축적 등의 준비기간을 거침

구분	목적	대상 작물	대상	지원방식	비고
일본/농업공제 제도 Agricultural Mutual Relief Insurance System	작물별로 자연재해, 해충·질병 발생, 화재 등 기타 사건 발생으 로 인한 손실에 대한 보상	1) 쌀 밀 보라(약무) 2) 밭작물(감자, 콩, 사탕수수, 녹차, 옥수수, 양파, 호박, 흙, 양조) 3) 축산(의무) 4) 과일, 과일나무 5) 원예 시설	-보상비율은 생산량 손실, 피해 규모, 지역평균등에 따라 50% ~90% -농업인이 부담하는 실질 보험료 율은 평균 2.2% 정도 -2017년에 기존의 농업재해보 상법을 농업보험법으로 전면 개정	-AMR 협회와 지방 정부가 각각 보험 프로그램 운영 -AMR 협회와 지방 정부의 부채 는 현 AMR 연맹에 의해 재보 험되며, 중앙 정부의 부채는 국 가 정부에 의해 재보험 됨 -중앙 정부는 AMR 협회나 시정 부 보험 프로그램에 가입하는 생산자들을 위해 생산자 보험 료의 절반을 부담	1947년 “농업재해보상법(農業災 害補償法)”을 제정하고 농업공제 제도 도입

제3장

## 국내 현황 분석 및 문제점 도출



# 국내 현황분석 및 문제점 도출

## 1. 기후변화로 인한 농업환경의 위기 증대

### 1.1. 이상기후, 자연재해 피해의 증가

- 홍수, 우박, 가축전염병, 가뭄 등 기후변화로 모든 기상학적 극한 현상들이 더 극단적으로 변화하고 있음
- 재해는 농촌의 생계를 황폐화하고, 식량을 파괴하고 있는데 기후위기로 인해 많은 지역에서 작물 생산량이 감소할 것으로 예상
  - 다른 어떤 생산 부문보다 농업이 더 큰 충격을 받고 있는데 온도의 상승으로 일부 작물의 수확량은 증가할 수 있지만 극심한 더위와 가뭄으로 인해 수확량이 감소(IPCC)
- 대부분의 인간계와 자연계는 기후변화에 대단히 취약한데 특히 농민과 농촌 공동체는 기후변화의 최전선에 위치하며 열악한 상황에 위치

그림 3-1 자연재해 발생 횟수



자료 : 행정안전부. 자연재해 현황(재해 연보)

- 2020년 겨울철 기온이 평년보다 높아 월동작물이 웃자라고 과수 개화기가 빨라져 봄철 저온 피해가 다수 발생
  - 특히 여름철에 긴 장마(54일)와 3개의 태풍이 영향을 주어 수확기에 있는 농작물에 큰 피해를 발생(관계기관 합동)
  - 태풍, 집중호우 등 기상재해는 농업에 큰 피해를 발생시키는데 농작물 생육 시기인 6월에서 9월에 집중적으로 발생했는데 최근 들어서는 농업재해 발생이 시기와 상관없이 빈번해지고 있음
- 최근 10년간 지구온난화와 기후 변동성 증가로 과거에는 경험하지 못한 이상 기후 현상이 발생
- 매년 불별더위가 발생하고 있고 최근 그 강도는 강화, 온난화 경향에도 불구하고 2010년대 초반에는 길고 강한 한파가 발생하기도 함<sup>10)</sup>
- 병해충의 발병률도 증가하고 있는데 2021년 수확기 전복, 충북 지역에 벼도열병이 퍼져 큰 피해를 봄

10) 관계부처 합동. 2020 이상기후 보고서

- 이는 지난해 폭우로 인한 침수 영향과 올해 이삭떨 시기에 비가 많이 온 영향으로 봄
- 더욱 심각한 문제는 병원균이 땅속에서 월동해 내년에도 또 전체적으로 깨 씨무늬병이 발생할 우려가 크다는 것임
- 최근 10년간 이상기후로 인한 농업 분야 피해 현황을 정리해보면 아래 표와 같음

**표 3-1** 최근 10년 대표적 이상기후로 인한 농업 분야 피해

	이상기후	농업 분야 피해 현황
2010년	한파와 대설	중부지방 대설 및 한파로 농작물 및 농업시설 피해 발생 경기, 강원 등 중부지방 30cm 이상의 대설로 시설하우스 및 인삼재배시설 파손 1.6-9일 전국적인 한파(최저기온 -20℃이하로 과수동해 발생)
2011년	겨울한파, 7월 집중호우	1~2월 한파로 인해 전남, 전북, 경남지역 농작물 피해 7.7-16일 호우 피해: 농작물 침수 51천ha, 가축 37만 마리 7.26-29일 호우 피해: 농작물 침수 1.7천ha, 가축폐사 30만 마리
2012년	연이은 태풍의 상륙	비닐하우스 1,776ha, 농작물 315,781ha 등 (피해액 306,667백만 원)
2013년	여름철 고온현상	닭, 오리 등 가축폐사(705농가, 1,985천 수 폐사)
2014년	2월 최장기간 대설	비닐하우스 41ha, 인삼재배시설 12ha, 축사4ha 등 농축산시설 82ha 파손, 농작물 59ha, 가축 67천수 등 피해
2015년	11~12월 이상고온	남부 일부 지역을 제외한 대부분 농경지에서 농작물 시들음 현상 등 가뭄 피해 발생 간척지 농업용수 염도 상승으로 벼 피해(서산 1,939ha, 태안 2,758ha 등)
2016년	여름철 폭염 및 열대야	과실 일소 및 농작물 고사(16,599ha), 가축 폐사(4,444,876마리)
2017년	5월 이상고온, 7월 폭염	가축 5백만 마리 이상의 피해
2018년	7~8월 전국적 폭염	전국 대부분 지역에서 과수 일소피해 및 농작물 피해(22,509ha), 가축폐사(전국 9,078,528마리)

	이상기후	농업 분야 피해 현황
2019년	역대 가장 많은 태풍영향	태풍 다나스(충남, 전라, 제주), 링링(전국), 타파(제주, 경상), 미탁(강원, 전라, 경상, 제주)에 의한 농작물 침수 농경지 유실·매물, 농업시설 파손 등
2020년	여름철 긴 장마와 태풍	4월(이상저온43,554ha 피해), 5-6월(우박 1,273ha), 7-8월(집중호우 34,175ha), 8-9월(태풍 123,930ha)

자료 : 관계부처합동. 2020년 이상기후 보고서

## 1.2. 자연재해 복구현황

- 태풍, 홍수, 강풍, 대설 등과 같은 자연현상으로 인하여 발생하는 자연재해 피해복구비<sup>11)</sup>는 2020년 4조 1,615억 원 소요되어 최근 10년간 가장 큰 규모를 보임
  - 태풍 피해액 1,940억 원(19회), 호우 피해액 9,888억 원(57회)
  - 총 1조 3,182억 원의 재산 피해 발생
- 2020년 이전에 가장 큰 자연재해 피해를 본 해는 2012년으로 태풍 볼라벤(BOLAVAN), 덴빈(TEMBIN), 산바(SANBA) 등으로 전국적으로 큰 피해를 본 해로 기록됨
  - 2012년 재해복구비는 2조 532억 원 규모
  - 재산피해액은 1조 543억 원 규모

11) 피해의 복구를 위해 드는 비용으로 국고, 지방비, 의연금, 융자, 자부담 등의 재원으로 구성

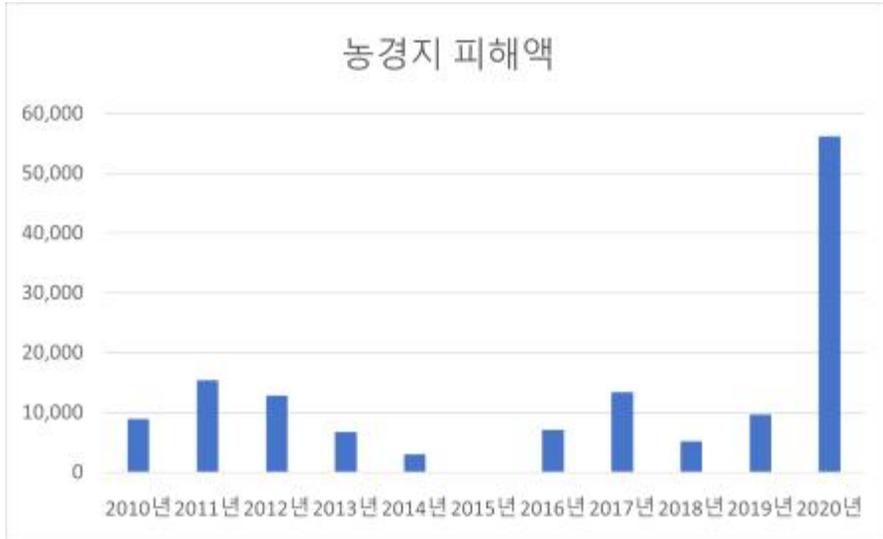
그림 3-2 자연재해 연도별 총복구비 현황(억 원)



자료 : 행정안전부 재해연보

- 농경지 피해액은 최근 10년간(2010년~2020년) 1,386억 원으로 집계되었으며 2020년 피해액이 562억 원으로 가장 큰 것으로 나타남
  - 2020년 재해로 인해 피해를 본 농경지는 전 22,944ha 답 37,440ha
  - 피해액 대다수는 태풍(36억 원) 및 호우(527억 원)가 주요 원인이었으며 답 피해액은 전부 호우가 원인으로 작용
- 농작물 피해는 피해액을 별도로 산출하지는 않으며 피해면적만 보고되고 있음
- 2020년 농작물 피해 규모는 총 28,528천ha로 이중 전작 8,666천ha(30.4%), 답작 19,568천ha(68.6%), 기타 293천ha(1.0%)인 것으로 조사됨
  - 가축피해액은 4억 원(642,148마리), 비닐하우스 피해액은 157억 원(1,133ha) 등

그림 3-3 최근 10년간 농경지 피해액(백만 원)



자료 : e-나라지표

## 2. 재해 관련 법령 및 지원대책

### 2.1. 중앙정부 재해 주요 대책

- 「재난 및 안전관리 기본법」에서 재난은 자연 재난과 사회재난으로 구분해 정의하는데, 자연 재난은 태풍, 홍수, 호우 등 자연현상으로 인하여 발생하는 재해이며, 사회재난은 화재, 환경오염사고, 가축전염병의 확산, 미세먼지 등으로 인한 피해를 말함

- 「농어업재해대책법」에서는 재해를 농업재해와 어업재해로 구분해 정의하며, 「농어업재해보험법」에서 정의하는 “농어업재해”란 농작물·임산물·가축과 농업용 시설물에 발생하는 자연재해·병충해·조수해·질병 또는 화재(농업재해)와 양식수산물 및 어업용 시설물에 발생하는 자연재해·질병 또는 화재(어업재해)를 말함
- 재해가 발생하면 관련 법령인 재난안전법 및 자연재해대책법에 근거해 재해 복구 지원, 이재민 구호 활동을 하고 있는데 여기에서 제외되는 농업재해 복구대책 등은 농어업재해대책법에 따라 마련
- 국가 또는 지방자치단체, 민간단체 등에서 이재민, 사유 시설 피해 등에 대하여 지원하는 방식은 직접지원과 간접 지원, 재난정책보험으로 구분함
  - 직접지원에는 재난지원금, 이재민 구호 등이 있으며 간접 지원에는 연금보험료 납부유예, 복구자금 용자, 공과금 감면 등, 재난정책보험으로는 풍수해보험 등이 있음
- 태풍·홍수가뭍 등 주요 자연재해로 인한 농어업 피해 시 일정 규모 이상의 피해는 행정안전부, 해당 기준 이하 규모의 피해면 농림축산식품부가 지원을 담당
  - 지원내용은 「재난 및 안전관리 기본법」, 「농어업재해대책법」 및 「자연재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정」에 따른 피해 복구 비용 및 생계안정 비용으로 대파대 또는 농약대 지원
- ‘자연 재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정’ 제5조(국고의 지원 대상)에서 농작물·동산 및 공장의 피해 금액은 제외
- 농어업재해대책법 제3조에서는 재해 발생 시 농업용 시설, 농경지, 농작물 등의 복구에 관한 사항과 재해를 입은 농가에 대한 지원대책을 마련하도록 하고 있음

*농어업재해대책법 제3조(재해대책) 국가와 지방자치단체는 다음 각호의 사항에 관하여 재해대책을 마련한다.*

1. 재해를 예방하기 위한 장비·기자재 또는 인력 및 비용의 지원 및 동원에 관한 사항
2. 재해 발생 시의 농업용 시설, 농경지, 농작물 등의 복구에 관한 사항
3. 재해 발생 시의 어업용 시설, 어장, 수산양식물 등의 복구에 관한 사항
4. 재해를 입은 농가와 어가에 대한 지원에 관한 사항
5. 그 밖에 재해대책의 시행에 관한 사항

**표 3-2** 농어업재해대책법 제4조(보조 및 지원)

<b>예방</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•농촌진흥청, 농작물 재해 예방 관리기술 정보 제공</li> <li>•과수·축사 시설현대화 사업을 통해 희망 농가에 미세살수장치·송풍팬·온습도조절장치 등 예방시설 지원</li> </ul>
<b>복구</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•유실되거나 매몰된 농경지를 복구하는 경우: 복구비</li> <li>•유실되거나 파손된 농업용 시설 또는 임업용 시설을 복구하는 경우: 시설비 및 철거비</li> <li>•유실되거나 매몰된 초지(草地)를 복구하는 경우: 복구비</li> </ul>
<b>지원</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•재해를 입은 농가의 생계 안정과 경영 유지를 위하여 지원하는 경우: 이재민의 구호, 고등학교 생의 학자금 면제, 영농자금의 상환기한 연기 및 그 이자의 감면, 정부 양곡의 지급 등</li> </ul>

자료 : 국가법령정보센터

## 2.2. 지방자치단체 농업재해 지원 현황(관련 조례를 중심으로)

- 안동시, 봉화군은 ‘농업재해 농업인 경영안정 지원에 관한 조례’를 통해 농업 재해 발생에 따른 피해 농업인의 경영안정을 지원함
  - 안동시 지원 대상 사업으로는 재난지수 300 미만인 피해 농업인의 복구비, 농작물 생육 활성화 농자재 등 지원, 농가 단위 피해율 30% 이상의 농업인에 대하여 별표에서 정하는 긴급 경영안정 지원금 등

- 봉화군은 재난지수 50 이상 300 미만인 피해 농어가의 복구비, 농사용 하우스 비닐 및 농작물 생육 활성화 농자재 등 지원, 축사 및 축사 부속 시설물의 복구에 드는 비용의 일부, 농가 단위 피해율 30% 이상의 농어가에 대하여 별표에서 정하는 긴급경영안정 지원금 등을 지원
- 여주시, 연천군은 ‘소규모 농업재해 복구비 등 지원 조례’에 근거해 농어업재해대책법에서 국가의 보조 및 지원 대상에서 제외되는 농업재해에 대한 복구비 등을 지원
  - 여주시와 연천군의 지원사업으로는 유실되거나 매몰된 농경지와 논 밭두렁 등 농업 생산시설 복구비, 유실되거나 매몰된 초지와 축산업 생산시설 복구비, 한해 대책의 경우 양수기 구매비, 양수용 펌프와 관정 시설비
- 제주도는 ‘제주특별자치도 농어업재해보험 활성화 지원 조례’에서 보험료 전액 지원도 가능하도록 규정하고 있음
  - 제4조(지원범위) 보험료의 지원은 국비를 제외하고 예산의 범위에서 보험가입자가 부담하는 보험료의 100분의 70 이내로. 다만, 전업 농어업인으로서 생산 규모가 도지사가 정하는 일정 면적 이하일 경우, 농어업재해보험 활성화를 위하여 도지사가 필요하다고 인정하는 경우 중 어느 하나에 해당하는 경우에는 보험가입자가 부담하는 보험료 전액을 지원할 수 있음
- 광명시, 남양주시, 보은군, 양평군, 음성군에는 ‘농업재해 예방 활동 지원 등에 관한 조례’가 제정되어 있어 농업재해 피해를 최소화하기 위하여 재해 예방 활동에 필요한 지원을 규정하고 있음
  - 재해를 예방하기 위한 장비·기자재 또는 인력의 지원 및 동원에 드는 비용, 재해 예방을 위한 시설의 설치, 보수, 유지관리 등에 드는 비용
- 논산시, 아산시에서는 ‘농업용 시설 하우스 재해피해 농가 용자금 이자 지원 조례’가 제정되어 있는데 이 조례는 국고지원 대상에서 제외되는 농업용 시설 하우스 재해피해 농가의 경영안정을 위해 농업협동조합 용자금 이자의 일부를 지원하는 데 필요한 사항을 규정함

- 피해 농가당 시설 하우스 재해 피해 금액 내에서 연리 2% 이내의 융자금 이자를 예산의 범위에서 3년까지 지원
- 거제시, 경주시, 제천시, 강진군, 함평군에서 ‘코로나 19 피해 농업인 재해대책 경영자금 지원’ 정책을 시행하고 있는데 대부분 융자지원임

**표 3-3** 코로나 19 피해 농업인 지원 정책

	지역	지원기준	근거법령
경남	거제시	피해 농가 영농규모에 따른 품목별 소요 경영비(1회진) * 경영비: 농진청 농축산물소득자료집 참조 (예: 배추 10백만원/ha, 인삼 74, 장미 214)	-농어업재해대책법 -농업농촌 및 식품산업 기본법 -자연재해대책법
경북	경주시	피해 농가 영농규모에 따른 품목별 경영비에 대한 융자지원 - 농가당 최대 5천만 원 한도 - 고정 1.8%, 변동(3월 기준, 1.21%, 6개월 변동)	[행정규칙] 농림사업정책 자금 이차보전규정(제3조)
충북	제천시	농가당 최대 5천만 원 한도 대출 대출 조건 : 고정(1.8%) 또는 변동금리(‘20.3월 기준 1.21%, 6개월 변동) 대출 기간 : 1년(1년 연장 가능, 과수농가 3년)	재난 및 안전관리 기본법
전남	강진군 함평군	농업자금 이차보전사업(재해대책경영자금)	농어업재해보험법

자료 : 국가법령정보센터 자치법규

- 전라남도는 올해부터 농작물재해보험 본인 부담률을 20%에서 10%로 낮추고, 자연재해에 따른 농작물 피해 최소화를 위해 과수농가를 대상으로 방풍·방조망, 열풍 방상팬 등 재해 예방·복구시설에 20억 원(보조 60%)을 지원

### 2.3. 현행 농업재해 대책의 한계

- 현재 재해로 발생한 농작물의 피해는 구호차원에서 복구를 지원하고 실질적인 피해보상은 농작물재해보험을 통하여 이루어지고 있음

- 농작물 농가 단위 피해율은 ‘농업재해 피해조사 보고요령’에 따라 피해 농가가 피해 당시에 경작하고 있는 농작물 재배면적(임차농지 포함)에 대한 피해면적 중 수확할 수 없는 환산면적 비율(피해면적×피해율)에 따름

**농업재해 피해조사 보고요령 제10조(농업재해피해조사요령 등)**

1) 농작물

가) 작물별, 필지별 피해율 조사 : [별표1]의 농작물 피해율 산정기준을 참조하여 필지별, 작물별로 피해면적을 조사하여 피해율을 산출한다. 다만, 농작물을 수확한 경우에는 필지별, 작물별로 수확 정도를 감안하여 피해율을 산출한다.(피해율 산정기준이 없는 작물은 유사 작물의 피해율을 적용하고, 오수·폐수 등으로 인한 피해는 상황에 따라 실제 피해율 조사에 의함)

나) 농작물 농가 단위 피해율 : 피해 농가가 피해 당시에 경작하고 있는 농작물 재배면적(임차농지 포함)에 대한 피해면적 중 수확할 수 없는 환산면적비율(피해면적×피해율)을 말한다

$$\text{농작물 농가단위 피해율} = \frac{\text{수확할 수 없는 환산면적}}{\text{피해당시 농작물 재배면적}}$$

\* 과수의 유목은 피해면적에 포함하지 않으나 유실·매몰 피해시는 피해면적에 포함한다.

자료 : 국가법령정보센터

- 2020년 7월에서 8월 초까지 집중 폭우로 많은 지역에서 피해를 보았는데 특히나 섬진강댐의 급작스러운 방류로 인해 전남 구례, 곡성, 전북 남원 등의 지역은 심각한 피해를 보았음

- 특별재난지역으로 선포되었다고는 하지만 피해를 본 주민들에게 직접 주어지는 지원보다는 건강보험료 경감, 통신 전기요금 감면 등의 간접지원이 대다수를 차지
- 농지, 하우스, 과수나무 등이 침수되는 큰 피해를 보아도 농민들이 다시 농업 활동을 할 수 있는 지원이 아니라 재해를 입기 전의 상태로의 복구만을 목적으로 하므로 농사를 망친 농민들의 고통과 피해는 고스란히 농가 개개인의 몫으로 떠넘겨지고 있는 실정
- 현행 자연재해 대책은 시설 복구 및 생계비 위주로 지원되고 있어 농가 경영을 안정적으로 뒷받침하기에는 미흡
  - 생계지원비는 주생계수단 농업시설 50% 이상 피해면 119만원(4인가구 기준) 등
  - 모든 재해에 대해 지원을 하는 것은 아니며 지원 기관, 재해 종류, 피해 규모 등에 따라 차등 지원
  - 국고나 지방비에 의한 지원만이 아니라 직접적인 농업의 피해에 대해서는 용자와 농업재해 피해자인 농민의 자부담이 포함되는 경우도 상당히 많이 있음
  - ‘복구’에 초점을 맞춘 시설 중심의 생산기반에 대한 일부의 보조 또는 지원만으로는 농업재해법의 목적을 달성할 수 없다는 한계를 지님<sup>12)</sup>
  - 대파대: 농경지의 유실·매몰 및 침수와 가뭄 피해로 대파할 필요가 있는 경우 지원(지원 50%, 용자 30%, 자부담 20%)
  - 농약대: 농작물의 침·관수와 풍수해 등에 의해 쓰러진 농작물과 과수 낙과 등으로 인하여 농약 살포가 필요한 경우 지원
- 특별재난지역 선포 제도는 일반재난지역보다 피해 규모가 훨씬 큰 지자체의 재정부담을 낮추기 위해 국고를 추가 지원하기 위한 것이며 국고지원 대상 피해 기준금액의 2.5배를 초과하는 피해가 발생한 재난 시 선포(재난안전법 시행령 제69조)

12) 김은진(2018.2). 기후변화와 농업재해, 보상제도의 필요성. 환경법과 정책 제20권

- 특별재난지역 선정 때 농작물 피해가 기준에 포함되지 않아 농작물 피해가 심각해도 특별재난지역에 선정되지 못하며, 특별재난구역으로 선포되어도 농작물재해보험에 가입된 농가는 정부의 재해지원금 지원에서 제외

## 2.4. 관련 법령 개정안 현황

- 2020년 현장을 중심으로 농업재해대책 마련에 대하여 강하게 요구되면서 21대 국회 개원(2020. 5. 30.) 이후 관련 법령에 대한 개정안이 여러 차례 제출됨
- 재난안전법 개정안 중 농업재해와 관련한 개정안은 7건(2021. 12 월 기준)인데 주요 개정내용을 살펴보면,
  - 재난지역에 대한 국고보조 등의 지원에 해당 작물 등의 경영비를 추가 (2020.9.3 신정훈의원 대표발의)
  - 특별재난지역 선포기준에 자연재난으로 인한 농·수산물과 농·어기구 등의 피해금액을 포함(2020.9.28. 오영훈의원)
  - 특별재난지역을 선포하려는 경우 피해금액과 지방자치단체의 면적, 인구, 재정능력 등을 고려하되, 피해금액 산정시 농산어촌의 경우 주 생계수단인 농업·어업·임업 등의 피해를 산정하여 피해금액에 반영(2020. 11. 26. 이만희의원)
  - 특별재난지역 선포를 위한 피해금액 산정에 농작물·산림작물·가축 등의 피해를 포함시키고, 현재 하위 법령에서 정하고 있는 기준을 법률로 상향 (2020. 12. 16. 윤재갑의원)
  - 자연재난 복구비용 산정기준의 재검토기한을 1년으로 단축하고, 고시로 정하고 있는 재검토기한을 법률로 상향하여 재난으로 인한 피해 복구비용을 현실화(2020.12.29. 서삼석의원)
  - 특별재난지역을 선포하려는 경우 피해금액과 지방자치단체의 면적, 인구, 재정능력 등을 고려하되, 피해금액 산정시 농·수산물과 산림작물, 가축, 농·어기구, 농수산물의 생산, 재배, 축산, 양잠, 양식, 보관, 건조, 제빙, 냉동, 식품가공 등을 위한 시설 등의 피해를 포함(2021.7.13. 김승남의원)

- 재난지역에 대한 국고보조 등의 지원에 농가 등에서 피해를 입은 해당 작물 등의 경영비, 그리고 소상공인의 피해 시설 복구를 위한 지원을 포함 (2021.7.29. 김성원의원)
- 농어업재해대책법 개정안은 6건(2021. 12월 기준)인데 주요 내용을 살펴보면,
  - 특별농어업재해지역의 선포와 그에 따른 지원 근거를 마련(2020.6.22. 서삼석의원)
  - 재해로 인하여 농작물이나 산림작물을 다시 심는 경우 보조와 지원의 기준을 경영비로 하여 재해를 입은 농가에게 실질적인 혜택에 기여(2020.8.19. 신정훈 의원)
  - 어업재해로 인한 수산양식물의 피해가 있는 경우 재해로 인한 양식물의 포획·채취량 감소에 상당하는 손실액을 보조·지원(2020.9.10. 최형두의원)
  - 입식에 관한 행정절차를 거치지 않았음에도 불구하고 어업재해에 따른 피해조사 결과 실제 수산양식물에 대한 피해가 확인된 경우, 경영안정을 위한 자금의 용자 등 간접(2020.9.25. 서일준의원)
  - 자연재해 관련 실태조사가 체계적으로 실시될 수 있도록 하고, 자연재해로 인해 생산량 감소 피해가 발생한 경우 피해를 보상할 수 있는 근거 규정을 마련(2021.6.7. 서삼석의원)

### 3. 농작물재해보험 운용현황 및 쟁점

#### 3.1. 농작물재해보험 개요

- 농작물재해보험은 2001년부터 시작된 정책보험으로 보장 기간이 단기인 소멸성 보험임
- 농작물재해보험은 보험원리를 이용하여 농가 경영안정과 농업 재생산 활동을 보장하기 위한 목적으로 도입
- 작물별로 과수, 식량작물, 임산물, 채소, 특작 등으로 구분해 보험상품을 판매하며 가입대상은 농업경영체 등록을 한 농업인 및 농업법인임
- 사과, 배 두 개 품목으로 출발하여 현재는 67개 품목(시범사업 포함)을 운영 중임  
- 2002년 포도, 복숭아, 단감, 감귤 → 2006년 뽕은감 → 2007년 밤, 참다래, 자두 → 2008년 감자, 콩, 양파, 고추, 시설(수박) → 2009년 고구마, 옥수수, 마늘, 매실, 벼 → 2010년 시설(딸기, 토마토, 오이, 참외), 대추 → 2011년 시설(풋고추, 애호박, 국화, 장미), 복분자 → 2012년 인삼, 시설(멜론, 파프리카), 오디, 녹차 → 2013년 시설(부추, 시금치, 상추), 버섯(표고, 느타리) → 2014년 시설(배추, 가지, 파) → 2015년 시설(무, 백합, 카네이션) → 2016년 양배추, 밀, 시설미나리, 오미자 → 2017년 시설쑥갓, 무화과, 유자 → 2018년 메밀, 브로콜리, 양송이버섯, 새송이버섯 → 2019년 배추, 무, 호박, 당근, 파 → 2020년 팔, 살구, 시금치, 보리, 호두

**표 3-4** 농작물재해보험 대상품목 및 가입자격

품목명	가입 자격
사과, 배, 단감, 짙은감, 참다래, 자두, 밤, 감자, 양파, 고구마, 마늘, 매실, 대추, 고추, 포도, 인삼, 복숭아, 복분자, 오디, 양배추, 오미자, 무화과, 유자, 메밀, 브로콜리, 살구, 호두	농지의 보험가입금액(생산액 또는 생산비) 200만 원 이상
옥수수, 콩, 배추, 무, 파, 호박, 당근, 팔, 시금치	농지의 보험 가입금액(생산액 또는 생산비) 100만 원 이상
벼, 밀, 보리	농지의 보험 가입금액(생산액 또는 생산비) 50만 원 이상
농업용 시설물 및 시설작물 버섯재배사 및 버섯 작물	단지 면적이 300㎡ 이상
차, (사료용)벼, 사료용(옥수수)	농지의 면적이 1,000㎡ 이상

자료 : 농림축산식품부. 2021년 농작물재해보험 사업 시행지침

- 농작물재해보험은 보험대상 품목이 확대되면서 보험 가입률이 증가하고 있는데 2001년 17.5%에서 2020년에는 45.02% 임
  - 2009년 5월 벼 등이 시범사업을 하였고, 보험대상 품목이 점차 확대, 재해 발생이 빈번해지면서 보험 가입률 점차 증가
  - 가입면적 2001년 4천ha → 2020년 550천ha

**표 3-5** 농작물재해보험 연도별 가입률

단위 : %, 개, ha

연도	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
가입률	16.1	21.5	27.4	29.7	32.9	38.9	45.0
품목 수(누계)	43	46	50	53	57	62	67
가입면적	134,264	183,596	296,007	316,835	376,593	456,024	550,174

자료: 농림축산식품부

- 농작물재해보험의 예산은 2021년 351,871백만 원이며, 보험사업자의 운영비는 83,691백만 원임
  - 재해보험 운영비는 순보험료의 13%임(2020년 15%)

### 3.2. 품목별 및 지역별 가입현황

- 2020년 농작물재해보험 품목별 가입현황을 살펴보면, 과수4종의 가입률이 61.7%로 가장 높고 논작물 54.3%, 특작 48.0%, 임산물 41.1%, 농업시설 37.7%, 시설작물 27.1% 등임
- 가입면적, 가입 농가 수, 가입금액이 가장 큰 품목은 논작물(벼)이며, 순보험료<sup>13)</sup>, 지급보험금이 큰 품목은 과수4종(사과, 배, 단감, 뽕은감)인 것으로 나타남  
- 가입 농가 수가 가장 많은 벼는 2012년에 시범사업에서 본사업으로 변경하였으나, 2013년부터 다시 시범사업으로 전환 후 2017년부터 본사업 실시

표 3-6 농작물재해보험 품목별 가입현황(2020년)

단위 : ha, 호, 백만 원, %

품목		가입면적	가입 농가 수	가입금액	순보험료	지급보험금	가입률
합계		550,174	440,173	19,976,336	722,223	1,015,827	45.0
과수	과수 4종	37,687	41,323	2,217,995	255,137	441,396	61.7
	과수 기타	15,331	24,132	657,376	51,064	75,863	25.6
식량 작물	논작물	397,562	225,170	3,837,467	108,686	208,121	54.3
	밭작물	19,240	18,107	230,891	28,253	37,449	18.5
채소		22,115	40,525	677,287	52,836	65,472	22.3
특작		8,517	6,043	513,707	21,537	19,847	48.0
임산물		13,237	5,840	202,963	21,245	34,751	41.1
시설작물		13,953	30,485	1,277,986	48,467	45,849	27.1
버섯재배사		152	1,002	196,030	2,767	740	3.2
농업시설		22,379	47,546	10,164,634	132,230	86,340	37.7

자료 : 농림축산식품부, 농업정책보험금융원

13) 장래보험금 지급의 재원이 되는 보험료와 손실 처리비용

- 지역별로 최근 5년간(2016~2020년) 농작물재해보험 가입률, 가입면적, 가입 농가 수 등을 살펴보면 9개 도 모두 가입률은 점차 증가하는 것으로 나타남
- 2016년도에 가입률이 가장 높았던 지역은 전북(45.4%)이었지만 2020년도에는 전남의 가입률(58.3%)이 가장 높았고 그다음으로 전북임
  - 논 재배면적이 가장 많은 전남, 전북, 충남의 가입률이 상대적으로 높은 것을 볼 수 있음
- 9개 도의 5년 평균 가입률은 전남이 가장 높았고, 경기도가 가장 낮은 것으로 나타났다
  - 지역별 5년 평균 가입률은 전남 48.6%, 전북 47.5%, 충남 42.4%, 경남 27.9%, 경북 27.4%, 충북 25.2%, 제주 25.1%, 강원 23.9%, 경기 15.9%

**표 3-7** 최근 5년간(2016~2020) 평균 농작물재해보험 지역별 가입현황

단위: ha, 호, 건, 백만 원, %

시도	가입면적	가입 농가 수	농지 수	가입금액	순보험료	지급 보험금	가입률
강원도	13,355	8,513	52,814	357,517	10,180	10,806	23.9
경기도	17,313	12,099	69,061	668,221	17,371	14,476	15.9
경상남도	32,764	34,826	182,526	1,974,369	53,960	50,025	27.9
경상북도	47,940	46,988	255,014	2,372,786	144,649	177,523	27.4
전라남도	105,640	66,219	418,671	1,915,380	94,849	114,103	48.6
전라북도	71,207	38,174	283,435	1,487,126	44,924	53,269	47.5
충청남도	75,461	44,794	278,787	1,796,694	56,274	70,075	42.4
충청북도	16,481	14,885	71,991	609,401	28,856	35,890	25.2
제주특별자치도	9,931	11,720	29,277	1,377,603	32,880	30,548	25.1
합계	399,127	285,113	1,677,696	12,851,001	492,856	566,981	34.7

합계 평균은 전국 평균

자료: 농업정책보험금융원

- 최근 5년간 지역별 가입률은 대부분 지역에서 꾸준히 상승하는 것으로 나타났다는데
  - 강원도는 2016년 20.47%에서 2017년 18.98%로 하락하였으나 2018년부터는 다른 지역과 마찬가지로 꾸준히 상승하여 2020년 30.44%로 최근 5년 중 가장 높은 가입률을 보임
  - 경기도도 최근 5년간 꾸준히 가입률이 상승(2016년 9.38%, 2017년 11.09%, 2018년 13.19%, 2019년 19.88%, 2020년 25.86%)
  - 경남은 2016년 21.16%, 2017년 21.48%, 2018년 25.09%, 2019년 34.36%, 2020년 37.24%
  - 경북은 2016년 19.73%, 2017년 20.44%, 2018년 27.51%, 2019년 30.31%, 2020년 38.83%

### 3.3. 농작물재해보험 쟁점

#### 3.3.1 품목별 가입률의 편차, 수요에 맞게 개발되지 못하는 상품설계

- 2017년~2019년 최근 3년간 보험 대상 품목을 중심으로 평균 가입률을 보면, 10% 미만인 전체 33개 품목 중 16개(48.5%), 10~20% 미만인 7개 품목(21.2%)
  - 가입률이 50%를 넘는 품목은 배, 사과 2개 품목뿐. 특히 포도의 경우에는 2002년부터 대상 품목으로 지정되어 운용 중이나 가입률이 2017년 0.83%, 2018년 5.28%, 2019년 6.37%에 불과
- 농작물재해보험의 가입률이 대폭 증가한 2020년은 전국을 대상으로 하는 품목 중에서는 사과가 가장 가입률(90.25%)이 높게 나왔고, 그 다음으로 배(73.48%)가 높게 나왔음
  - 하지만 가입률이 10%도 되지 않는 품목이 여전히 높은 비중을 차지하고 있는 것을 볼 수 있음

**표 3-8** 농작물재해보험 품목별 가입률(2020년)

구분	품목별 가입률
가입률 50% 이상의 품목	배 73.48%, 사과 90.25%, 당근 93.81%, 밀 56.4%, 벼 54.16%, 메밀 56.91%, 밤 52.22%, 양배추 53.25%, 월동무 68.07%, 인삼 53.76%
가입률 10% 미만의 품목	매실 7.54%, 무화과 3.28%, 참다래 7.75%, 포도 8.59%, 버섯재배사 3.18%, 고구 마 4.14%, 고랭지감자 2.93%, 보리 8.57%, 옥수수 5.52%, 팔 5.19%, 복분자 2.49%, 오미자 2.17%, 표고버섯 6.03%, 시금치 8.92%, 쪽파 1.88%, 호박 2.35%, 느타리버섯 4.08%, 오디 6.15%, 조사료 벼 0%, 조사료 옥수수 0%

자료 : 농업정책보험금융원. 농작물재해보험 실적

- 농작물재해보험의 가입면적을 기준으로 보면 벼 가입률이 전체 농작물재해 보험 가입률에 큰 영향을 미치고 있다는 것을 알 수 있음
  - 2020년 전체 가입면적 550,174ha에서 벼 가입면적은 394,730ha로 전체 71.7%를 차지(2016년 83.4%에서 감소하는 추세)

**표 3-9** 농작물재해보험 전체 가입면적 중 벼 면적 및 비중

단위 : ha, %

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
벼 가입면적	137,171	246,969	262,730	277,729	340,652	394,730
전체 가입면적	183,596	296,007	316,835	376,593	456,024	550,174
벼 면적 비중	74.7%	83.4%	82.9%	73.7%	74.7%	71.7%

자료 : 농업정책보험금융원

### 3.3.2 보험대상 품목, 지역 등 가입 제한

- 2021년 기준으로 보험에 가입할 수 있는 품목 수는 총 67개이지만 전국에서 해당 품목을 생산하는 농민들이 모두 다 보험에 가입할 수 있는 것은 아님
- 품목마다 가입할 수 있는 대상 지역도 차이가 나는데 예를 들어 배추의 경우, 농작물재해보험에는 고령지배추와 월동배추를 가입할 수 있는데, 대상 사업 지역은 고령지배추의 경우에는 (강원)정선·삼척·태백·강릉·평창이며, 월동배추의 경우에는 전남 해남으로 제한되어 있음

표 3-10 농작물재해보험 대상 품목별 대상 지역

품목	대상 지역	도입연도	본사업
참다래	전남, 경남, 제주, 광주, 울산, 부산, 전북	2007	2011
오디	전북, 전남, 경북(상주, 안동)	2012	-
차	주산지(4개 시·군)	2012	-
복분자	주산지(6개 시·군)	2011	-
양배추	제주, 서귀포	2016	-
밀	전북, 전남, 경남, 충남, 광주	2016	-
오미자	주산지(7개 시·군)	2016	-
무화과	주산지(5개 시·군)	2017	-
유자	주산지(6개 시·군)	2017	-
메밀	전남, 제주	2018	-
브로콜리	제주, 서귀포	2018	-
배추	(고령지)강원 5개 시·군 (월동)전남(해남)	2019	-
무	(고령지)강원 4개 시·군 (월동) 제주, 서귀포	2019	-
단호박	경기 연천	2019	-
당근	제주, 서귀포	2019	-
파	(대파)전남 진도, 신안 (쪽파, 실파)충남 아산, 전남 보성	2019	-

자료 : 농식품부, 2020농업재해보험연감

### 3.3.3 재해보험 사각지대에 있는 수많은 농민

- 2020년 농작물재해보험 가입 농가 수는 440,173호로 통계청 농가 기준의 66.3%는 농작물재해보험에 가입하지 못했거나 가입하지 않은 채 빈번해지는 자연재해에 보호장치 없이 버티고 있는 것과 마찬가지로
- 또한, 농작물재해보험에 가입할 수 있는 대상 면적은 우리나라 전체 경지면적의 74.4%(2019년 기준)
- 실제 보험에 가입하고 있는 면적은 전체 경지면적의 28.8%에 불과(대상 면적을 기준으로는 38.8%)한 것
- 이처럼 농작물재해보험이 도입된 지 20년이 지났지만, 사각지대에 있는 농가와 농지의 규모가 상당하다는 것을 알 수 있음

**표 3-11** 농작물재해보험 가입대상 면적

	경지면적(A)	보험대상 면적(B)	B/A	보험 가입면적(C)	C/A
전체	1,580,957	1,175,525	74.4%	456,024	28.8%
경기	160,181	110,930	69.3%	22,056	13.8%
강원	100,756	61,293	60.8%	16,569	16.4%
충북	101,900	66,690	65.4%	19,780	19.4%
충남	210,428	180,974	86.0%	84,416	40.1%
전북	195,191	147,875	75.8%	75,692	38.8%
전남	288,249	225,452	78.2%	117,654	40.8%
경북	260,237	176,632	67.9%	53,544	20.6%
경남	142,946	115,499	80.8%	39,683	27.8%
제주	59,039	45,218	76.6%	17,165	29.1%

자료 : 농식품부, 2020 농업재해보험연감

### 3.3.4. 현실적이지 않은 평년 과실 수 산정방식과 표준가격

- 2021년의 경우에도 과수 저온 피해가 심각했지만 2020년은 특히 기후변화의 위기를 가장 실감한 해이기도 했는데 이상저온과 56일간의 긴 장마, 태풍 등으로 사과, 배 등 과실의 수확량이 급감
- 급감한 수확량으로 과수농가의 농업소득에도 막대한 손실을 가져왔지만 이와 함께 보험 가입금액에도 큰 영향을 미치게 되었음
- 가입수확량에 관련된 가입과실 수 산정방식이 불리하게 변경되었기 때문임
  - 평년과실 수 산정에 급감한 수확량도 포함되어 보험 가입과실이 감소
  - 사과를 예를 들어 보면, 2019년 2,507원, 2020년 2,104원이던 사과(부사, kg당) 표준가격이 1,742원으로 하락, 평균시장가격(4,150원)의 약 42% 수준에 불과함
  - 보험가입금액(보험가입으로 보장받을 수 있는 최대치) = 가입수확량 x 가입가격(표준가격)

### 3.3.5. 고려되지 않는 영농특성

- 영농활동이 불가능한 상황이 전혀 고려되지 않음
  - 가뭄을 겪은 농가가 제초작업이나 시비 관리를 할 수 있었음에도 영농활동을 하지 않아 손해를 입었다는 이유로<sup>14)</sup> 가뭄 피해보상을 신청한 농가에 ‘미보상 감수량’을 적용
  - 미보상감수량은 보상하는 자연재해 이외의 원인으로 감소한 과실의 양을 말하는데 벼농사 특성상 물이 없으면 불가능하다는 것을 고려하지 않은 것

14) <http://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=141153>

- 기상환경으로 농가의 영농이 불가능한 상황이 더 큰 요인이라는 것을 고려하지 못함
- 객관적인 자료가 없다는 이유로 작물 품질하락에 대한 보장이 없음
  - 재해는 농산물의 생산성도 감소시키지만 품질 또한 저하시키며 품질의 저하는 소비자 후생을 감소시키고 농가 경영비의 상승을 불러옴
  - 작물이 생육하는 동안 재해에 직면하게 되면 수량 및 품질이 떨어지게 되지만 현행 농작물재해보험은 재해로 인한 농작물의 품질 피해에 대한 보상은 전혀 이루어지지 않고 있음.
  - 품질 평가에 대한 객관적인 평가 기준이 없어 손해 여부를 판단하기가 어렵다는 이유 때문이지만 재해는 낙과뿐 아니라 작물의 당도나 크기, 병해충 발병 소지 등 이후 품질에도 큰 영향을 미침

### 3.3.6 보험료율 산정방식과 할증의 문제

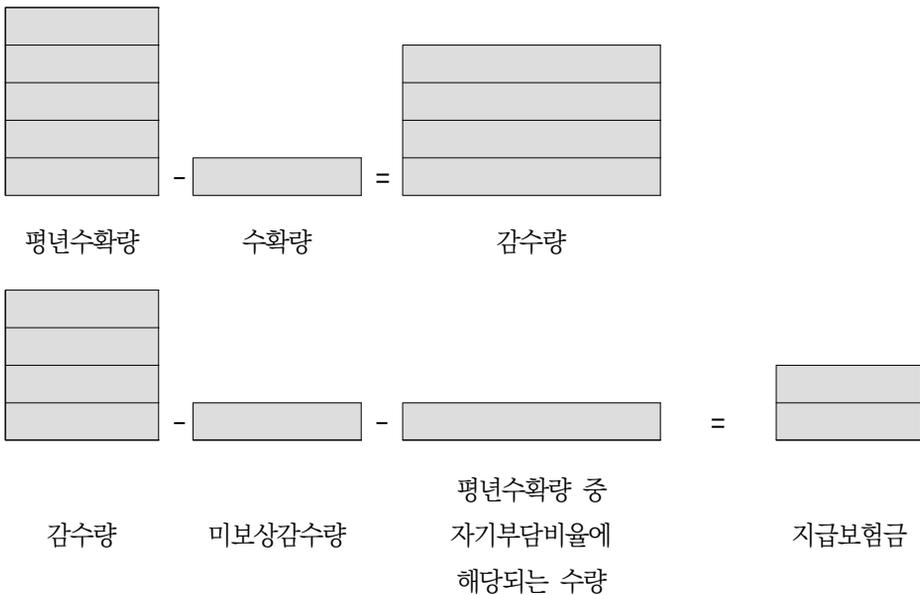
- 보험료율은 보험 가입금액 대비 보험료의 비율로서 보험가입자인 농가가 부담해야 하는 실제 비용 크기를 결정
- 농작물재해보험은 보험료율 산정제 체계가 행정구역을 중심으로 산정된다는 특징이 있음<sup>15)</sup>
  - 행정구역별 보험료율의 문제는 위험의 발생과 실제 보상을 받는 농가가 괴리될 가능성이 크다는 것, 일부 농가는 손해가 발생하지 않거나 규모가 작은 경우에도 같은 행정구역 내 인근 지역에서 발생한 자연재해 피해로 인해서 보험료가 상승한다는 것
  - 여러 연구자의 문제 제기로 얼마 전 농식품부는 22년 사과, 배 보험의 기본요율 산정단위를 읍면으로 세분화할 계획을 발표('21.1.29)
- 자연재해에 할증되는 보험료

15) 황덕연(2018.12). 농업재해보험 운영실태와 주요문제점. 감사원 감사연구원

- 재해가 발생해 농가에서 일정 수준 보상을 한 번이라도 받으면 다음에 보험료 할증의 부담이 있음
- 보험료 할증은 보험료율 산정방식에 따라 시군단위로 일괄 적용

### 3.3.7 자기부담비율

- 자기부담비율이란 보험금을 산정할 때 농가가 부담하는 비율(10%, 15%, 20%, 30%)
- 예를 들어 80% 형의 경우, 수확량이 평년생산량의 80% 이하로 감소했을 때 그 차이만큼을 보험금으로 지급하는 형태로 나머지 20%인 자기부담비율만큼 농가 스스로 감수해야 함
- 보험금은 자기부담비율인 20%를 초과해 피해를 본 경우에만 지급되며 자기부담비율 이하의 피해율은 보험금 지급대상이 되지 않음
- 자기부담비율에 따라 국비 차등 지원(자기부담비율이 낮으면 국비 지원 비율도 하락)



### 3.3.8 민영보험사, 그리고 보험이 갖는 한계

- NH농협손해보험은 보험상품을 개발하고 판매, 손해평가의 임무를 수행하고 있으나 민간보험사로서 단독으로 사업을 맡고 있어 상품판매, 고객 맞춤형 상품 개발에 소극적이며 손해평가 검증 개선에 소극적이라는 현장의 평가를 받음
- 농작물재해보험은 민간보험사가 가질 수 있는 다양성 등의 장점을 충분히 살리지도 못하고, 정책보험이라는 기능에도 충분히 부합하고 있지 못하다고 평가를 받고 있어 개선방안 마련이 필요

### 3.4. 관련 법률 개정안

- 21대 국회 「농어업재해보험법」개정안은 11건이 제출(2021년 12월 기준)되었는데 법안의 주요 개정내용을 중심으로 살펴보면,
  - 정부는 농어업인의 재해보험가입자가 부담하는 보험료의 100분의 80 이상을 지원하도록 함으로써 보험 가입률을 제고(2020. 6. 22. 서삼석 의원)
  - 심의회의 안건 대상과 위원에 보험약관·보험료 등에 관한 사항과 농업인, 임업인, 축산인 및 어업인의 단체대표를 추가하여 보험가입자의 의견을 반영(2020.6.24. 윤두현 의원)
  - 심의회는 보상하는 재해범위 등의 사항을 심의하기 전에 미리 보험가입자의 의견을 수렴하도록 함으로써 보험가입자의 의견을 반영(2020.6.24. 이용호 의원)
  - 농어업인의 재해보험 보험료에 대한 정부 및 지방자치단체의 지원 비율을 각각 60% 이상, 30% 이상으로 규정하는 한편, 특별재난지역으로 선포된 지역에서 피해 입은 농어업인의 할증된 보험료에 대해서도 이와 동일한 비율로 지원(2020.9.14. 홍문표 의원)

- 재해보험의 회계를 독립적으로 처리하도록 하고, 재해보험으로 발생한 이익금을 전액 적립하여 이익금이 재해보험사업자가 운영하는 타 부문으로 이전되지 못하도록 하며, 손실이 발생할 경우 적립된 해당 재원으로 보전 (2020.12.22. 김형동 의원)
- 손해평가의 타당성에 관한 사항, 재해보험 약관 및 보험료에 관한 사항 등에 대해서도 농업재해보험심의회에서 심의하도록 하고, 재해보험가입자가 농림축산식품부장관등에 대하여 손해평가에 대한 이의 신청을 할 수 있도록 함(2021.2.23. 윤재갑 의원)
- 농어업재해보험 가입자가 부담하는 보험료에 대한 정부 및 지방자치단체의 지원 비율을 각각 80% 이상, 10% 이상으로 규정하고, 「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 특별재난지역으로 선포된 지역에서 피해를 입은 농어업인의 할증된 보험료에 대해서도 이와 동일한 비율로 지원(2021.3.23. 정희용 의원)
- 시행령에 위임되어 있는 행정구역의 단위 또는 권역 단위를 법률로 상향하고 면적이 넓은 도농복합형 시와 군의 경우 보험료를 자치구가 아닌 구 및 읍·면·동 단위로 산정할 수 있도록 하여 재해가 발생하지 않은 구역 농어가의 보험료를 상승을 방지함으로써 보험료를 산정을 합리화(2021.3.24. 서범수 의원)
- 정부로 하여금 농어업재해보험사업 기본계획 및 시행계획을 수립·시행하도록 함(2021.5.4. 이원택 의원)
- 농어업재해보험 가입 대상이 되는 자연재해에 저염분수가 포함됨을 명확히 함(2021.5.10. 하영제 의원)
- 농업수입보장보험을 본 사업으로 전환하고 대상 품목의 지속적인 확대를 명시하도록 규정, 사업에 필요한 일부 예산 지원할 수 있도록 개선 (2021.7.6. 이용호 의원)
- 현장의 요구로 발의된 개정안 중에서 지난해 국회를 통과하여 2022년부터 시행되는 주요 내용은 크게 두 건임

- 재해보험 발전 기본계획 5년마다 수립·시행(2022. 6. 1. 시행) : 재해보험 사업의 발전 방향 및 목표/재해보험의 종류별 가입률제고 방안에 관한 사항 /재해보험의 대상 품목 및 대상 지역에 관한 사항/ 재해보험사업에 대한 지원 및 평가에 관한 사항 등
- 보험료율 산정(2022. 1. 1. 시행) : 행정구역 단위는 특별시·광역시·도·특별자치도 또는 시·군·자치구. 다만, 「보험업법」 제129조에 따른 보험료율 산출의 원칙에 부합하는 경우에는 자치구가 아닌 구·읍·면·동 단위로도 보험료율을 산정

## 4. 재해예방 및 인프라 현황

### 4.1. 농업생산기반 수리시설

- 수원공은 일정한 수혜구역 내에 농업용수를 공급하기 위하여 인위적으로 물을 집수, 도수 또는 배수하는 시설을 말함(한국농어촌공사)
- 수원공의 종류에는 저수지, 댐, 양수장, 취입보, 관정, 배수장 등이 있음

표 3-12 수원공 종류별 정의

구분	정의
저수지	하천의 계곡에 댐을 축조하여 저수하는 시설로서, 주위에 흠을 이용하여 만든 규모가 작은 소류지도 이에 포함
양수장	강이나 하천의 수면이 관개지역보다 낮아 자연 관개를 할 수 없을 경우 강이나 하천의 물을 이용하기 위해 물을 양수하여 관개하는 시설
배수장	배수가 불량이거나 홍수 시 물이 하천이나 강으로 빠지지 못하여 농경지 등이 침수되는 지역에 물을 배수하는 시설
양·배수장	양수와 배수를 같이 할 수 있는 시설(양·배수겸용시설)
보	하천에서 관개용수를 농경지에 도수하기 위하여 하천의 일부 또는 전부를 가로막는 시설
집수암거	지하수 등을 채수하기 위하여 하천의 바닥을 굴착하여 유공관을 매설, 관개급수 하는 시설
관정	지하에 일정한 관(철관, 콘크리트관, PVC관등)을 매설하여 지하수를 양수하여 이용하는 시설
기타시설	둠벙, 들샘 등 그 외의 시설

자료 : 한국농어촌공사

- 농업생산기반시설은 한국농어촌공사와 시군에서 관리하는 시설로 구분하여 관리되고 있음
  - 한국농어촌공사에서 관리하는 시설은 14,211개소, 수혜면적 481천ha(수리답 696천ha의 69%)
  - 시군관리면적 215천ha(25%), 수리불안전답 148천ha(18%)
- 정부는 농업생산기반시설의 본래 기능 유지·관리를 통한 효율적인 용수공급으로 국가 농업 생산성 증대 및 가뭄·홍수 등에 신속 대응하여 국가 재난 예방 및 국민생명 보호를 목적으로 수리시설유지 관리사업을 실시하고 있음

**표 3-13** 농업생산기반시설 현황

단위 : 개소, ha

구분	계		한국농어촌공사 관리		시군 관리	
	개소수	면적	개소수	면적	개소수	면적
저수지	17,240	426,722	3,411	327,015	13,829	99,707
양배수장	8,723	176,735	4,638	147,983	4,085	28,752
취입보 등	46,647	88,496	6,018	6,177	40,629	82,319
방조제	1,707	-	144	-	1,563	-
기타	-	4,475	-	-	-	4,475
계	74,317	696,428	14,211	481,175	60,106	215,253

자료 : 농식품부 2021년 예산 및 기금운용계획

- 1970년대 이후 농업생산기반시설이 만들어져 시설의 노후화가 심각한 상황인데 전체 74,317개소 중 50년 이상(1969년 이전)이 36.0%(26,759개소), 30년 이상~50년 미만(1970~1989년)이 25.1%(18,676개소)임
  - 이 중 한국농어촌공사 관리 수리시설물 14,211개소 중 30년 이상이 9,090개소(64%) 차지
  - 특히, 저수지는 3,411개소 중 2,532개소(74.2%)가 50년 이상으로 노후화되어 있음

**표 3-14** 농업생산기반시설 경과 연수별 현황

단위 : 개소, %, ha

구분	계		30년 미만		30년 이상~ 50년 미만		50년 이상	
	시설 수	%	시설 수	%	시설 수	%	시설 수	%
저수지	17,240	100	616	3.6	2,136	12.4	14,488	84.0
양수장	7,485	100	3,787	50.6	3,054	40.8	644	8.6
양배수장	125	100	72	57.6	34	27.2	19	15.2
배수장	1,113	100	963	86.5	130	11.7	20	1.8
취입보	17,955	100	1,873	10.4	8,156	45.4	7,926	44.2
집수암거 집수정	2,615	100	165	6.3	1,430	54.7	1,020	39.0
관정	26,077	100	21,348	81.9	3,521	13.5	1,208	4.6
방조제	1,707	100	58	3.4	215	12.6	1,434	84.0
계	74,317	100	28,882	38.9	18,676	25.1	26,759	36.0

자료 : 농식품부 2021년 예산 및 기금운용계획

- 한국농어촌공사의 유지관리 예산 재원은 국고보조금과 자체충당금(부대운영 수익, 자산매각수익)으로 이루어져 있음
  - 2021년 예산 346,710백만 원 중 국고보조금 151,800백만 원, 자체충당금 194,910백만 원
  - 한국농어촌공사에서 관리하는 용·배수로의 경우 예산 부족으로 101,452km 중 0.1% 수준의 보수만을 추진하여 용수손실 및 사고발생 위험이 상존해 있음

## 4.2. 재해예방사업

- 행정안전부 재해예방사업으로는 7개 유형으로 분류되어 있음
  - 자연재해위험개선지구정비, 풍수해 생활권 종합정비, 재해위험저수지정비, 급경사지 붕괴위험지역정비, 서민밀집위험지역정비, 소하천정비, 우수저류시설 설치

- 농업재해 예방사업으로 배수개선, 가뭄대비 용수개발, 국가지방관리 방조제 개보수 등이 있음(농식품부)
  - 배수개선 사업은 홍수 발생시 침수피해를 겪는 농경지를 대상으로 배수장, 배수문, 배수로 등 배수시설을 설치하여 농작물 침수피해를 방지하고, 논에 서의 타작물 재배기반 조성을 목적으로 함
  - 가뭄대비 용수개발사업은 가뭄피해(발생) 우려 지역에 용수대책비 지원을 통해 가뭄으로 인한 농업피해 예방 및 최소화 도모함
  - 2021년 재해예방(농특)예산은 382,424백만 원(배수개선 예산은 324,510백만 원, 가뭄대비 용수개발 11,800백만 원, 국가지방관리 방조제 개보수 46,114백만 원)임
- 정부가 재해 예방사업에 투자하는 것은 재해로 인한 인명피해와 재산피해를 줄이기 위함임
- 행정안전부에 따르면 재해 예방사업에 따른 잠재 복구비용 절감 효과는 투자액의 3~4배 효과가 있다는 연구 결과가 있음
  - 국내에서는 2019년 국립재난안전연구원 연구 결과, 전국 침수위험지구 정비사업(2,055지구)에 대한 비용편익 분석 결과 1,000원 투자 시 약 4,000원 편익 발생
  - 미국의 FEMA 건물과학연구소('05년) 연구에서는 1달러 투자 시, 3.65달러 재해 예방효과가 있음(행정안전부)

제4장

## 표적집단면접(FGI)분석결과



# 표적집단면접(FGI) 분석 결과

## 1. 조사 개요

### 1.1. 조사목적 및 내용

- 농업 현장에서 자연재해로 농민들이 겪는 어려움은 지속적으로 존재해왔지만, 농사의 절반은 하늘이 짓는다는 말처럼 농사를 지으면서 날씨를 탓하는 농민은 많지 않음
- 하지만 지금의 기후변화는 이전과는 차원이 다른 변화를 가져오며 농민이 수긍하고 관리할 수 있는 영역을 벗어나 너무나 예측할 수 없게 지속해서 확대되어 가고 있음
- 농민들에게 기후변화가 얼마나 크게 영향을 미치고 있고 농사환경과 농민의 삶 그리고 이후 농사지를 작물의 선택 등을 변화시키고 있는지는 최근 발생하는 사건들을 통해서 예측해 볼 수 있음

- 농민들이 겪는 농업재해 상황, 정부에서 시행하고 있는 농업재해 대책, 농작물재해보험 등에 대한 의견 청취는 관련 제도를 평가하고 개선방안을 마련하는데 필요한 과정임
- 이에 농작물재해보험에 가입한 농민, 재해보험에 가입하지는 않았지만, 일반적으로 관련 정책에 관심을 가진 농민, 재해보험 관련 업무를 실시하는 농협 관계자 등과 FGI 심층 면접조사를 진행함
- 조사 시기는 2021년 10월이며 전남, 경기, 경북, 제주지역에 방문하여 지역별, 품목별로 진행함

## 1.2. 조사내용

- 조사내용은 시작(인사), 도입(FGI 취지 소개), 주요 질문, 마무리(감사 인사)로 구성하여 이루어졌음
- 조사내용을 단계별로 정리해보면,
  - 시작 : 참석자 소개(성명, 지역, 재배작물 등)
  - 도입 : 실시하고 있는 연구에 대한 전반적인 소개 및 FGI 실시목적과 진행 과정에 대한 설명
  - 주요 질문 : 최근 기후변화 체감도/최근 발생한 자연재해로 겪은 피해사례 및 어려움/현행 농작물재해보험이나 농업재해 대책에 대한 인지도/ 농작물재해보험 가입자의 경우 보험에 대한 평가 및 손해평가 사례/농작물재해보험에서 개선되어야 할 점/기후변화로 인하여 농민이 겪는 어려움을 해결할 방안(정부 및 지자체, 농협의 역할) /이외 제안하고 싶은 정책이나 의견
  - 마무리 : 청취한 의견에 대한 정리/향후 연구 결과에 대한 공유
- 심층 조사를 위한 질문내용은 현장 농민들의 정서, 인지, 행동에 대한 반응을 기본적으로 파악

### 1.3. 조사일시 및 장소

- 전남지역
  - 일시 및 장소 : 2021. 10. 7. 전남 나주시 노안농협 회의실
  - 참석인원 : 7명(나주, 영암)
  - 재배품목 : 배, 뽕은감, 단감, 벼, 미나리, 포도, 토마토 등
- 경기지역 친환경 재배농민
  - 일시 및 장소 : 2021. 10. 12. 경기도 광주시 경기친환경농업인연합회 회의실
  - 참석자 : 6명(광주, 연천, 김포, 고양)
  - 재배품목 : 엽채류, 감자, 양파, 벼 등
- 경북지역
  - 일시 및 장소 : 2021. 10. 15. 경북 청송군 청송농협 회의실
  - 참석자 : 14명(청송, 영주, 봉화)
  - 재배품목 : 포도, 고추, 사과, 자두 등
- 제주지역
  - 일시 및 장소 : 2021. 10. 18-19 제주도 서귀포시 마을회관
  - 참석자 : 5명(서귀포시, 제주시)
  - 재배품목 : 콩, 메밀, 감귤, 만감류(레드향, 한라봉) 등

## 2. 면접조사 결과

### 2.1. 보험상품(약관)의 자세한 안내가 부족, 현장 실무진 강화 및 전문성 보강 필요

- 보험을 처음 판매할 때나 약관이 바뀔 때 농민들에게 자세히 상품에 관한 내용을 설명하는 것이 부족한 것으로 나타남. 해마다 보험약관이 바뀌고 있는데 평균 한 명의 직원이 판매와 민원 처리를 담당하고 있어 상품 내용변경에 대해 바로바로 파악하지 못하는 것으로 나타남
- 농작물재해보험에 가입하고자 하는 농민들이 자신이 가입하는 상품의 보장 내용과 변경사항에 대해 자세히 파악한 후에 상품에 가입할 수 있도록 세심한 설명이 요구됨

“보험을 처음 판매할 때부터 농민들에게 자세한 설명이 부족하다. 얼마 전 보험 받을 때 내용을 몰라서 피해 본 적이 있었다. 해마다 보험약관이 바뀌고 있어 담당자도 잘 모른다. 너무 자주 바뀐다.”

“고령농은 보험 내용 잘 모른다. 보험을 타고 나면 착과수가 어떻게 떨어지는지, 보험에서 할증되는지도 모른다. 어느 정도 피해를 보면 보험 청구할 필요도 없는데, 어느 정도에 신청해야 하는지 어른들 잘 모른다.”

“현장에서 내용을 알아야 하는데 문서가 판매하기 며칠 전에 온다. 일선에서는 농민들 자주 뵈기 때문에 보험의 불합리한 걸 알면서도 안타깝다. 지역에서 보는 사람이라 농민들이 이해를 해주는 것인데 실제 억울한 농가도 있다. 나이 든 분들에게는 설명도 어렵고 민원도 많다. 평균 20~30%가 민원을 제기한다. 불합리한 부분이 많아서 설득시키기에 어려운 점이 많다. 현장도 힘들고 혼선이 많다.”

## 2.2. 손해평가 과정의 강한 불신, 이를 해결하기 위한 현장성 강화 필요

- 피해가 발생하면 손해평가인이 피해를 확인하러 현장에 오는데 현장에서 많은 마찰이 발생하고 있음. 농민에게 수확량이 감소하는 재해피해는 생계수단에 타격을 받는 심각한 문제임. 재해보험으로 어느 정도는 보상받을 수 있을 것이라는 희망을 품지만, 실제 피해를 보고 손해평가를 받게 되었을 때 너무 큰 불합리함을 느끼게 됨. 농사 과정과 농업현장에 대한 이해도가 뒷받침되지 못한 손해평가에 대한 불만이 늘어나고 있음
- 손해평가는 농민이 이해할 수 있는 수준에서 이루어져야 함. 개별농가 입장에서 손해평가에 대해 신뢰를 할 수 있도록 손해평가인의 농업현장에 대한 이해도를 증가시킬 수 있는 교육 강화가 필요함

“벼를 심었는데 3~4일 물에 잠겨 농어촌공사에서 나와서 치울 정도였다. 손해사정인 오면 탈곡해서 그릇에 담는다. 사료용으로밖에 쓰지 못하는 것은 값어치가 없으므로 포함하는 것은 시정되어야 한다. 사람이 먹을 수 있는 것만 인정해줘야 한다.”

“농사 경험이 있는 사람이 가담해서 해야 한다. 손해사정인은 보험회사 편이다. 농촌을 이해하는 사람이 와야 한다. 가면 갈수록 피해율을 적게 주려고 밖에 안 한다. 관리감독을 편한 위주로 한다. 안된다고만 해서 대화할 때도 편하지가 않다.”

“하우스 비닐 날아가고 물이 차서 농협에 보고했는데 손해사정인이 나올 때까지 3일 정도 걸린다. 가격이 가장 쌀 때를 기준으로 책정한다. 손해사정인과 농민들이 보는 손해가 틀리다.”

“피해율 조사하러 왔는데 밭에 가서 리본 개수 보니 달린 개수가 20~30개 적다. 다시 조사하라고 해서 다시 기록한 적이 있다. 이걸 모르면 그대로 넘어가는 것이다.”

“재해 입은 밭에 가면 농사가 잘된 쪽이 있고 잘 안된 쪽이 있다. 피해를 본 쪽이 있고 피해를 보지 않은 쪽이 있다. 조사원이 나오면 잘된 쪽만 가서 콩을 두드려서 타작한다. 너무 안된 곳은 조사하지도 않는다.”

### 2.3. 빈번해지는 자연재해, 현장 특성의 반영

- 기후변화로 자연재해 발생 빈도가 빈번해지고 있음. 재해가 발생하는 특성이 지역마다 다르게 나타나는데 특히 제주도의 경우에는 자연재해에 가장 취약한 곳 중 한 곳임. 태풍의 피해가 빈번하게 발생하는 제주도는 그 시기가 이전보다 더 예측하기가 어려워지고 있음. 이로 인한 농작물 피해는 늘어나고 있지만, 재해보험에서는 잘 반영되지 못하는 실정임
- 원예시설이 일부분만 파손되었다고 하더라도 실제로는 전체를 보수해야 하는 현실을 고려하여 완파에 대한 보상수준으로 강화해야 함. 지금 당장 눈에 보이는 피해는 아니지만, 생물인 농작물은 장기간에 걸쳐 피해가 발생할 수 있는 특성을 반영하여야 함

“태풍으로 하우스가 완파되어 완파로 보수 실비를 청구했는데 실제 피해가 발생한 금액에서 보험금이 많이 차감되었다. 그리고 원래 3월에 보험금이 지급되기로 했는데 정산이 많이 늦게 되었다. 하우스 보수하는데 4천만 원이 들었는데 2년 후에 실제 2700만 원 입금되었다. 하우스가 파손되면 전체를 못 쓴다. 하우스 자체가 구조물이라 찌그러져 버린다. 하지만 보험회사는 파손된 부분만 재어간다. 완파로 규정해야 한다.”

“제주는 태풍 위주로 거의 재해보험이 조사되고, 피해파악이 된다. 하지만 몇 해 전부터 태풍 못지않게 냉해 등의 이상기후가 많이 발생하고 있다. 꽃눈 발아가 평년보다 일찍 되고 냉해 피해로 감귤 꽃눈이 올라올 때 거의 죽어버린다. 달려도 상단부는 다 죽어버리고 하단부는 대과가 되어 버린다. 이른 봄 냉해 피해부터 한파 피해까지 있다. 감귤 특성상 눈에 보이지 않는 피해가 크다.”

“감귤 주산지인 서귀포 쪽은 집중 폭우가 많이 쏟아져 침수가 많이 된다. 과수는 몇 시간만 지나면 물이 다 빠져 눈에 잘 보이지 않는다. 침수되면 침수피해 역병 등이 든다. 침수피해가 당장 눈에 보이는 게 아니라 장기간 발생한다. 나무에 달린 그 상태 그대로라고 해도 괜찮은 게 아니다. 과수는 당도, 산도가 굉장히 중요한데 당도가 떨어진다.”

## 2.4. 지역, 품목, 품종 등의 많은 제한요인, 줄여나가는 방안 필요

- 농작물재해보험 대상품목이 67개이지만 모든 품목이 전국단위로 가입되는 것은 아님. 주산지를 중심으로만 가입할 수 있어 비주산지에 역차별 발생하고 있음. 보험가입 대상품목으로 지정되어 있다고 하지만 가입하지 못하는 지역도 많아 재해를 입어도 보상받지 못하는 불평등을 겪고 있음.
- 또한, 기후변화로 인해 작물피해는 더 광범위하게 이루어지고 있음. 예를 들어 이전보다 만감류의 쪼개지는 현상이 더 극심히 발생하고 있어 피해 농가가 늘어나고 있지만, 이는 보상받지 못하고 있음.
- 보험가입 대상품목으로 선정된 67개 품목에 대해서 우선 지역 제한없이 가입할 수 있어야 함. 제품의 특성에 적합한 보험상품이 되지 못하다는 것은 대다수의 낮은 가입률을 보이는 품목 비중이 높다는 것을 보면 알 수가 있음. 현재 뽕은감, 레드향 등 재배농가에서 현실적으로 문제점이라고 지적하는 사항을 반영한 현장에 맞는 상품수정이 필요함

“뽕은감은 10월이 넘어야 빨갛게 익고 가공해야 먹을수가 있다. 경과가 지나면 지날수록 보험혜택율이 줄어든다. 낙과되어 3일이 지나면 녹아버린다. 가장 큰 문제이다. 곰보딱지처럼 썩어들어가는데 신고하면 3~4일 후에 오는데 그때는 너무 늦다.”

“과실수는 당해연도 1년 살이 식물이 아니다. 30~40년 그 자리에 있고 최대 50년까지 간다. 겨울을 견뎌야 꽃을 피워 열매가 맺는데 그 시기에 냉해 피해를 보면 열매가 달리지 않는다. 완숙 기간이 길면 길수록 맛있다. 만감류 동해피해 큰데 노지 한라봉은 보험적용 대상이 아니다.”

“레드향은 껍질이 잘 벗겨지는 게 장점이라 제주 농가에 효자 종목이었는데 쪼개짐 현상으로 어려움을 겪고 있다. 만감류 중 레드향이 쪼개지는 현상, 열과현상이 많이 발생하고 있는데 보험에 포함되지 않는다. 쪼개지는 현상으로 먹지도 팔지도 못하고 있다. 그게 농민들의 잘못은 아닌데 재해보험에 포함이 되지 않는다.”

“경기도는 시설 농가가 많아 작물피해도 문제지만 시설이 망가지는 문제도 크다. 시설 농가를 고려하는 보험설계 필요하다. 여름에 시금치의 경우 발아가 올라올 때 물이 차면 다 버린다. 그래서 여름에 발아가 힘들다. 발아까지가 어려운데 그런 것에 대해서는 아무 보상도 없다. 씨앗 값만 계산해준다.”

“느타리와 표고버섯을 하는데 현실적으로 너무 힘들다. 버섯재배사가 품목으로 들어가 있는데 특정형식과 규격으로 제한이 많다. 지역과 지형, 품목에 따라 다 다른데 일률적 기준으로 잡는 것은 문제가 있다. 지역과, 지형 등 유동성 있게 제한을 두어야 한다.”

“자두농사 4년째, 3천평 농사 짓는데 작년부터 보험에 가입하려고 했는데 7년이 되어야 가입할 수 있다고 한다. 열매가 달리면 가입할 수 있게 해 주어야 하는데 이에 대한 개선이 필요하다.”

## 2.5. 마땅한 재해대책이 없는 친환경농업에 적합한 대책마련 필요

- 얼마 전 제5차 친환경농업 육성 5개년계획이 발표되었고, 친환경농업을 육성하기 위한 별도의 정책은 개발 발전되어 가고 있음. 하지만 농작물재해 부분에 대해서는 친환경농업의 특성이 크게 반영되지 않은 것으로 나타남. 현재 농작물재해보험 상품은 친환경농산물이 재해피해에 대해 보상받기에 적합하게 설계되어 있지 않아 친환경재배농가는 재해로부터 무방비한 상태라 할 수 있음
- 친환경농업에 적합한 재해대책상품과 지원대책이 필요함

“보험은 품목이 제한되어 있어서 하고 싶어도 하지 못한다. 학교급식 납품 농산물이 100가지가 넘는데 보험이 있어야 채소농가는 무용지물이다. 여러 품목에 가입할 수 있고 어느 지역에서도 가입할 수 있도록 해야 한다.”

“친환경쪽은 정말 하기 힘들다. 비용도 많고 투자도 많이 들어간다. 친환경재배농민들은 건강한 먹거리를 제공하기 위해 노력하는데 가격 등에서 차등이 없다. 이런 부분이 활성화되도록 지속적으로 움직여줘야 한다.”

“친환경농가에 관심을 갖고 재해보험도 친환경에 관심을 가져야 한다. 연작장해가 제일 심한 것이 친환경이다. 지난번에 감자 50%나 연작피해를 입었다. 역병이 와서 다 쓰러졌다.”

“친환경을 하면서 다원성을 추구해야 한다고 하는데 야생짐승에 대한 피해, 기러기 피해가 어마어마한데 피해에 답이 없다. AI 퍼지면서 기러기 먹이 주는 활동이 금지되었다. 그러자 기러기가 농작물을 공격하기 시작했는데 이에 대해서는 어디에도 보상체계가 없다. 기러기 야생조류의 피해에 답이 없다.”

## 2.6. 비합리적인 기준가격, 현장에서 수용 가능한 평균 단수, 기준가격 책정 필요

- 평년수확량 산출방식을 농민들이 이해할 수 없는 상황이 계속되고 기준가격이 불합리하게 변경되면서 보험가입 농가의 어려움이 커지고 있음. 재해피해를 어느 정도라도 보장받기 위해 가입하는 보험에서 보험금을 받는 기준이 되는 수확량과 기준가격이 계속 낮아지는 것은 피해 농가의 어려움을 외면하는 것임.
- 현장에서 이해할 수 없는 평균 단수와 기준가격을 임의로 책정하는 것은 최근 재해보험의 가장 큰 문제점으로 제기되고 있음. 이와 함께 농사의 지속가능성을 방해하는 장애요인으로 작용함

- 과수작물은 품목에 따라 차이는 있지만 나무의 결실까지 대체로 2년생부터 수확이 가능함. 보험에 가입할 수 있는 수령이 너무 낮은 것은 농사에 신규진입한 농민의 불안정성을 높여주는 요인이 될 수 있으므로 열매가 맺히면 보험에 가입할 수 있도록 불합리한 요인을 제거하도록 개선하여야 함
- 지역마다 평균단수에 대한 자료가 존재하기 때문에 해당자료를 바탕으로 피해율을 책정하는 방안도 제시됨

“가입량이 불합리하다. 뚝은감 2019년의 경우에는 30년생 440주 착과량이 약 19만개 정도였다. 1년이 지난 70%를 받아 2020년에는 착과량이 15만 개로 떨어졌다. 올해는 11만 개로 떨어져 2년 전보다 7만 개가 떨어졌다. 평균과중이 270g인데 꺾임도 안된다. 320g 이상은 되어야 한다.”

“배 5만장을 봉지 썼는데 3만장 보험계약했다. 5만장 보험 넣게 해줘야 한다. 농가가 원하면 더 가입할 수 있게 해줘야 한다. 3년 보험금 탔다고 더 못받게 하는 것은 잘못된 것이다.”

“사과 착과수 180개로 올해 냉해피해율이 없어서 착과수가 높게 잡혔다. 근데 올해 가입할 때 160개다. 해마다 약관 바뀌는게 기준점이 명확하지가 않다. 착과수 조사에서도 보험내용을 잘 몰라서 현장조사원과 기준점이 다르다. 똑같은 피해율이지만 어필 하느냐 하지 않느냐에 따라 피해산출도 변경된다. 기준의 편차가 너무 크다.”

“냉해보험 받게 되면 그 다음해 착과수가 엄청나게 줄어든다. 큰 나무 7-8년생이면 착과수가 증가해야 하는데 증가를 시키지 않는다. 기본착과수를 떨어뜨린다. 불합리하다. 처음 7-8년 전만 해도 kg단가가 3,000원을 넘어갔는데 지금은 1,700원까지 떨어졌다. 상인들이 매매한다고 해도 18kg에 4만원 정도인데 기준가격을 어떤 기준에서 산출하는지 모르겠다. 보험이 옷에 사람을 맞추는 격이다.”

## 2.7. 보험사업자에 대한 불신, NH농협의 역할 변화요구

- 농촌 현장에서 농협의 역할은 막중함. 경제사업뿐만 아니라 금융사업에서도 농협은 농민조합원을 위해 그 임무를 수행하여야 함. 하지만 현실에서 농협은 제 역할을 하고 있지 못하다는 평가가 큼. 농업정책보험의 주요 판매자로서 역할 또한 농민이 아닌 회사의 이익에 충실하다는 비판을 받고 있음
- 농작물재해보험은 손해보험(금융상품)으로 현장 농민이 쉽게 이해하기 어려운 전문적인 내용이므로 농협이 조력자로서 역할을 해 주어야 함. 농민의 지속가능성을 보장할 수 있는 방향으로 상품이 개발되고 손해평가가 이루어질 수 있도록 농협의 주인인 농민 조합원을 위해 역할을 다하여야 함.

“현장에서 보험 가입하면 답례품 준다. 농협 직원들 실적이 되는 것이다. 직원들은 실적 정도로만 생각하는 것 같다. 농협 직원 순환 근무라서 직원이 바뀌거나 퇴사하면 책임질 사람이 없다. 70, 80대 고령층은 농협에서 가입하라고 하니 의무적으로 가입한다. 농협이 농민들 편에서 줘야 한다.”

“보험회사는 장사꾼이다. 농민들은 힘이 없어 당한다. 약값 정도만 주고 산정기준도 너무 엉뚱하다.”

“태풍 예보가 되면 보험 가입을 멈추고 태풍이 지나가면 가입하라고 한다. 보험 가입이 임시중단되는 것이다. 태풍이 지나가면 다시 가입하라는 문자가 온다. 농작물 파종했는지 사진 찍어서 보내주어야 하는데 태풍이 와서 가입이 중단되면 사진 찍어둔 것이 아무 소용이 없다. 태풍이 오면 일시 정지되고 지나가면 재기하는데 파종 시기를 지나가면 어찌할 방법이 없다.”

## 2.8. 현장에서 인정하기 어려운 높은 자기부담비율, 개인의 선택권 보장

- 재해피해가 발생하여 보험금을 받을 때 피해율에서 자기부담비율을 차감하여 계산함. 자기부담비율은 도덕적 해이를 견제하기 위한 수단으로 도입되었지만, 과도한 제한은 제도를 불신하는 요인으로 작용하고 있음. 자기부담비율이 높으면 높을수록 보험금을 받지 못할 가능성도 커지기 때문에 이에 대한 현장의 불만이 큼.
- 자기부담비율에 따라 지원되는 보험료도 달라짐. 최근 자기부담비율 10%형에 대한 가입요건이 완화되었다고는 하지만 더욱 농가선택권을 보장하여야 함. 본인의 농사 규모, 경영상황에 맞추어 위험을 예측하고 관리할 수 있도록 재해 발생 시 보장수준을 선택할 수 있도록 기회를 제공하여야 함

“재해가 안 나면 본전이다. 내 자기부담비율 안 나오면 손해 봤다는 인식이 든다. 정부가 말하는 도덕적 해이가 모두에게 있는 것은 아니다.”

“모든 품목이 재해로부터 보호받을 수 있어야 한다. 모든 품목이 보험의 혜택을 받게 되어야 한다. 농민들에게 선택권을 줘야 한다. 보험료를 좀 더 내더라도 농민들 선택권이 필요하다. 위험요소가 있으므로 보험에 드는 것이다. 선택해서 낼 수 있어야 한다.”

## 2.9. 선의의 피해자를 발생시키는 지역할증, 농가단위로 세분화 필요

- 재해 발생이 본인 과실의 원인이 아님에도 불구하고 같은 지역에서 보험금을 받으면 보험료가 할증되는 부분에 대한 문제 제기가 많음. 시군단위에서 읍면단위로 보험료율을 세분화하려는 농식품부의 계획이 세워졌지만 농가단위로 보험료율을 산정하는 고민은 부족함

“보험이 증액되는 것은 읍면동까지 세분화시켜야 한다. 지역에서 내가 타면 또 누진한다. 착과량을 기준으로 간다는 것에 심각하게 생각한다. 농진청의 표준 수확량을 기준으로 정해놓고 많이 받으면 더 보험료 내면 된다. 지역에서 할증하고 개인이 할증하면 2번 할증을 한다. 지역 할증하면 옆에 사람이 피해 본다.”

“지역할증 불합리하다. 보험금 안 타는 사람은 할증이 안되는 게 맞다. 이 부분은 개선되어야 한다. 재해 입은 쪽에 직접적인 보상이 필요하다. 돈을 비축해서 재해 입은 쪽에 집중적으로 지원해줘야 한다. 자동차보험처럼 개인할증제도로 가야 한다.”

“재해가 모든 농가에 다 발생하는 건 아니다. 한쪽에만 비가 쏟아지는 경우가 많아 전체적으로 적용하면 안 된다. 농가를 책정 단위로 해야 한다.”

## 2.10. 기후변화로 병충해 발생 증가, 이에 대한 대안 마련 필요

- 농작물재해보험에서 병충해는 일부 품목(벼, 고추, 복숭아 등)의 일부 병충해를 제외하고는 보상하지 않고 있음. 병충해의 발생 여부는 영농작업에서 제초와 시비작업을 제대로 했는지와 같은 관리문제와 연관되어 있어 병충해 발생으로 피해규모가 늘어도 이를 포함하지 않음. 미보상감수량 또한 이와 마찬가지로 적용되고 있음. 하지만 기후변화로 늘어나는 병충해를 농가관리의 영역에서만 다루기에 어려움이 있음
- 병충해 발생이 증가하여 농민이 손쓸 시간도 없이 피해를 보는 경우도 많이 발생하고 있어 병충해 원인이 급격한 기후변화가 원인이라면 이를 보장할 수 있는 추가 대안 마련도 논의되어야 함. 하지만 보험으로 모든 문제를 해결하기에는 한계가 명확하므로 기술개발 등 다각도의 측면에서 검토되어야 함

“고추보험을 들었는데 일차적으로 비가 오고 입조조건이 안 좋았다. 해를 보지 못하면 병을 입는데 이걸 병이 아니라 폭우 때문이다. 비가 계속 오면 무슨 병이 들어도 더 많이 든다. 보험금을 적게 주더라도 보험이 역할을 할 수 있게 해야 한다.”

“농사를 아무리 잘 지어도 올해는 잘 안되었다. 기후와 연계되면 생리장해로 인한 갈변이 크다. 뿌리에 병이 든다. 병해충이지만 이 원인은 기후 때문이다. 작년보다 가을장마 때문에 더 심하다. 작물이 영향을 뒤에 받는다.”

“제주는 6월 말~7월 초 여름장마이다. 올해는 가을장마가 와서 콩 뿌리에 하얀색 곰팡이가 피고 바닥에 쌓여 썩었다. 햇빛을 맞을 때 맞아야 하는데 그거 자체가 안 되었다. 콩잎이 파랗고 알맹이가 거의 없다. 거름으로만 쓸 수 있다. 재해를 입어 수확을 제대로 할 수 없고 수입이 없어도 수확하는 것처럼 작업해야 한다. 트랙터를 빌려서 작업하는데 천평 밭을 20만 원씩 두 번 같았다. 비료 등 비용만 40~50만 원 들었다. 인건비 빼고 이 정도로 적자다.”

## 2.11. 사각지대에 위치한 소농 및 취약계층, 사회안전망 강화 필요

- 한국농업을 지키는 사람들 대다수는 중소규모의 농민이지만 농업정책 대부분은 대규모로 농사짓는 농민에게 유리하게 설계되어 시행되고 있음. 농업정책의 중심에서 소외된 농사 규모가 적은 영세소농, 마을에서 혼자 살아가는 고령의 여성농민 등은 재해가 일어났을 때 대응할 수 있는 여건 또한 부족한 경우가 많음
- 농작물재해보험에서도 소농에 대한 배려가 부족하다는 의견이 다수 제기되었고 이들을 재해로부터 보호할 수 있는 제도적 뒷받침이 요구되고 있음

“언제나 대농은 많이 받고 소농은 적게 받는다. 대농에 많이 가고 소농은 적은 것을 비판해야 한다. 농가 규모가 큰 곳에는 보험이 도움이 되는데 소농은 소극적이고 대처 능력이 떨어진다.”

“1천 평 이하 농사짓는 소농은 보험 면적이 제한되어 있어 보험 가입이 안 된다. 제주 밭들은 작은 밭이 많은데 보험이 안 된다. 800평짜리 2개가 있는데 보험 가입이 안 된다. 왜 보험 가입이 1천 평인가 의문이 든다.”

“여성 농민은 토종농사 많이 한다. 제주에서 메밀, 흑보리, 콩 등 30종 이상을 꾸준히 심고 있다. 토종은 종자번식을 위해 소농으로 많이 한다. 하지만 태풍이 불면 다 날아간다. 지금까지 수고한 게 재해로 다 사라진다. 면적이 적다는 이유로 태풍 지원이 없다. 큰 규모 보상도 중요하지만 작은 규모도 신경 써주어야 한다.”

## 2.12. 재해에 취약한 수리시설, 재해 예방을 위한 시설구축 및 기반 정비 필요

- 사고를 미리 방지하기 위하여 재해가 발생하기 전 예방시설을 점검하고 관련 장치를 마련하는 노력은 중요함. 농업기반시설을 정비하고 냉해 등과 같은 피해를 최소화하기 위하여 재해요인을 제거할 수 있는 노력이 필요함. 이상기후로 급격히 발생하는 재해를 예방대책으로 막기에 한계도 있지만, 작물 온도와 환기 관리 등을 위한 시설지원이 피해 규모를 줄이는데 효과를 보임
- 재해 예방을 위한 노력으로는 재해 예방 교육을 강화하거나 재배작물의 기후 변화에 대응할 수 있는 기술개발, 재해 관련 신속한 정보 제공, 관련 장비 보강 등임

“수로시설이 제대로 안 되어 있는 곳이 많다. 비가 많이 오면 물이 차는 곳이 많아 수로시설 정비 해줘야 한다.”

“노지 농사에 물 차는 농가가 해마다 나오고 있다. 배수로 정비를 해줘야 하는데 안 해주고 있다. 이전에 농어촌공사에 요구했는데 포크레인으로 흙을 끌어만 주고 생색내기 하고 끝났다. 이런 것은 비가 많이 오면 아무 소용이 없다. 농어촌공사가 수리 조합일 때는 해주었는데 요즘은 농업용수가 무료라서 그런지 갑과 을의 관계가 바뀌었다. 배수로 정비 중요하다.”

“보험에 들지 못하는 농민이 많으므로 농가에 도움이 된다면 냉해방지 시설을 해주는 쪽으로 가야 한다.”

## 2.13. 재해보험의 문제점, 정책효율성을 높이는 방향으로 개선 필요

- 농작물재해보험은 정책보험으로 일반적인 보험의 문제점과 단편적으로 비교하기는 어렵지만, 보험이라는 속성을 갖고 있다는 것은 부정할 수 없음. 보험에 가입하는 사람들은 위기로부터 의지하고자 하는 마음이 크기 때문에 절실한 마음으로 보험을 판매하는 사업자에 의지하게 됨.
- 미래의 일이 어떻게 될지 예측할 수 없기 때문에 보험에 가입한다는 것은 높은 위험성을 갖는다는 것임. 그럼에도 불구하고 보험에 의지할 수밖에 없는 것이 지금의 농업현실임. 보험을 통해 큰 부당함을 느끼고 손해를 입게 되는 경험은 보험에 대한 부정적인 인식을 더욱 강하게 하고 있음. 현재 제도의 문제점을 보완하면서 정책의 완결성을 높여내기 위한 개선방안 마련이 필요함

“보험문제는 심각하다. 농작물재해보험 없애고 과수직불금으로 해라. 보험을 없애야 한다. 통계적인 싸움이다. 근본적인 문제는 농식품부 문제이며 정치권 예산수반의 문제이다.”

“보험은 양날의 칼이다. 보험 필요도 있고 필요도 없다. 보험은 수량만 생각하지 안전하게 농사짓는 방법을 등한시하지는 않는가 생각한다. 보험이 없으면 그렇지 않다. 농사꾼은 보험 받으려고 안한다.”

“현재 보험이 특정 품목이나 특정 지역에 투입되는 것이라면 직불제가 낫다. 직불제가 더 형평성이 있다. 농작물재해보험 제대로 안 할 거면 직불금으로 해라. 보편적 복지를 이야기하는데 보험도 농민에게 골고루 도움이 되는 보험이 되어야 한다.”

“재해보험이 과수에는 기여했다. 과수는 농작물재해보험 자리를 잡은 것이다. 하지만 보험약관이 농민에게 불리하게 바뀌고 있다. 다른 품목의 약관을 보완해서 사과 수준으로 끌어올려야 한다. 과원쪽 규모가 크기 때문에 개선해야 할 부분이 많다. 너무 대농에게 정부 혜택을 많이 주니 몇평으로 제한해서 전체적으로 골고루 혜택이 가게 해야 한다. 대농 혜택을 줄이는 쪽으로 가야 한다.”

## 2.14. 현행 제도의 한계, 제도 보강의 요구

- 겨울이 너무 따뜻한 경우 병해충이 증가할 가능성이 커지고 과수의 냉해 피해의 위험성도 높임. 이처럼 기후변화로 재해가 발생할 가능성은 높아지고 있지만 대응방안은 여전히 부족함. 농사환경이 더욱 열악해지는 상황에서 현행 농업재해대책의 근본적인 검토가 필요함

“농사짓기가 점점 더 어려워진다. 이런 부분을 보험에서 다 해결하기는 어렵다. 기후에 의한 부분은 다른 체제로 보상으로 넣어야 한다. 인간이 해야 될 일, 안해야 될 일을 순수하게 보험으로 규정을 만들기는 어렵다.”

“종합적으로 판단해야 한다. 재해가 일어났을 때 100프로 피해를 가정했을 때 당해연도 생산비 보상과 생계유지 되는 선에서 기준점 만든다면 재해에 따른 피해율에 따라 손실 보전해주면 된다.”

“제주는 태풍피해가 크다. 올해 가을장마가 엄청났다. 비가 많이 와서 파종시기도 놓치고 작물로 자라날 수가 없었다. 메밀꽃이 검게 변해 메밀 수확이 거의 없다. 태풍 피해를 올리라고 하는데 농약 몇 병 나오는 게 다이다. 농약 몇 병을 받기 위해 사무소 가지 않는다. 태풍피해로 종자대금 정당하게 보상 해줘야 한다. 농약 몇 병은 말도 안 된다.”

## 2.15. 농업재생산을 보장할 수 있는 제도도입으로 농작물재해대책 강화

- 농작물재해가 발생했을 때 보장받을 수 있는 방안은 현행 운영되는 농작물재해보험이 유일하다고 할 수 있음. 하지만 재해보험에 가입하지 못한 농민이 더 많고 여전히 보험에 회의적인 시각을 가진 농민이 많음. 반면 재해보험에 대한 문제점을 제기하고 개선방안에 대해 제안하면서 재해보험이 농민에게 필요한 제도로 거듭나기를 희망하고 있는 경우도 상당함. 재해보험의 보장성 강화와 함께 새로운 재해보상제도가 마련되어 보험제도를 보완 및 대체하여야 한다는 의견 또한 존재함
- 자연재해에 대응하기 위한 노력과 이에 적합한 제도개선은 앞으로도 우리사회의 중요한 의제로 다루어질 것임. 기후변화와 특히 밀접하게 연관된 농업 분야의 경우에는 한 발 더 앞선 논의가 이루어져야 함. 새로운 제도는 거시적 관점에서 접근하여야 하며, 농업의 현실을 반영하여 종합적으로 판단하여야 함.

“안정적인 농업정책으로 가려면 다시 재생산 활동을 할 수 있도록 제도적으로 보장해주는 게 핵심이다. 충분히 알릴 수 있게 크게 바뀌면 안 된다.”

“여러 품목이 자조금을 만들어 공적 영역으로 가는데 그런 부분에 어울릴 수 있는 다음에 농사짓는데 재기할 수 있는 영역으로 제도가 설계되어야 한다. 공제조합이 만들어져서 여기에서 설계해야 한다. 진짜 예기치 못한 상황이 왔을 때 농가소득이 절반은 보장될 수 있도록 해야 한다. 그렇지 않으면 대책이 없다.”

“고도화된 설계를 하고 재해보험도 보완해야 하는데 농업의 공공성 확립이 되어야 이야기가 가능할 것이다. 농산물값은 오르지 않고 농업예산은 엉뚱한데 쓰이고 있다. 지자체는 생색내는 데 급급해 예산이 이쪽으로 오지 않는다.”

“국가가 보따리를 키워야 한다. 재해대책비로 일괄적으로 지급하면 농가는 손해를 볼 것이다. 장기적인 방향으로는 보험제도를 손봐야 한다. 국가적 차원에서 공익직불의 예산을 늘려야 하고 형평성이 떨어지면 국가 예산을 이끄는 쪽으로 가야 한다.”

“국가가 적극적으로 개입해야 한다. 농사를 국가가 책임져라. 직접지불 형태로 소득보완 되어져야 한다. 큰 틀에서 다른 의미로 본다면 기본소득, 직불제 틀이 있다. 이것을 완결지어서 정책의 완결성 높여내고 보험제도로 가야한다. 예산 틀 키워내야 하는게 맞다.”



제5장

## 농작물 재해 국가책임성 강화 방안



# 농작물 재해 국가책임성 강화방안

## 1. 기본방향

### 1.1. 농가 경영안정 및 재생산 보장을 위한 농작물 재해 국가책임성 강화 정책 추진

- 기후변화로 인한 위험은 아직 현실화하지 않은 위험을 모두 포함하고 있고 기후변화를 포함하여 각종 자연재해 보험은 사실상 상거래로서의 보험계약으로서 매우 높은 실패 가능성을 내포하고 있음.
- 결국, 기후변화 등 자연재해로 인한 재해보험의 경우 보험계약을 인수한 보험회사들의 최후의 보루는 국가가 될 수밖에 없음
- 국가가 해당 국가에서 발생한 대규모 자연재해에 관하여 보험이 활용될 경우 궁극적으로 재보험자로서의 국가 역할이 중요함
- 기존에 종종 발생하는 자연재해를 근거로 설계된 재해보험의 패러다임을 그대로 유지하는 것이 과연 타당한가에 대한 근본적인 재검토가 필요함(박기령, 2016)

- 코로나19와 같은 감염증 확산의 위험과 함께 기후변화는 점점 더 우리 삶에 위협적으로 다가오고 있음
- 장기적으로 이러한 위험에 대응해나가고 대비해 나가야 하는 것이 우리의 중차대한 과제임
- 새로운 감염증의 발병, 기후변화의 근본 해결방안은 사람과 자연의 관계를 복원해나가는 속에서 찾아야 함

## 1.2. 회복탄력성을 높이는 방향의 대안

- 농업 활동은 기후, 환경의 위험과 불확실성에 취약하며, 농업분야의 기후 변화에 적응하기 위한 탄력성 구축에 세계적인 관심이 증가하고 있음
- 기후변화가 이미 존재하는 위험에 새로운 불확실성, 위험, 변화를 가져오면서 농업이 적응하는 가장 효율적인 방법의 하나는 탄력성을 높이는 것임
- 기후변화의 맥락에서 농업과 관련 시스템의 탄력성을 위한 전략과 정책을 어떻게 수립할 것인가, 탄력성을 구축하는 전략이 필요함.
  - 탄력성은 위험 사건의 영향을 시기적절하고 효율적으로 예측, 흡수, 수용 또는 복구할 수 있는 능력으로, 여기에는 필수적인 기본 구조 및 기능의 보존, 복원 또는 개선 내용이 포함(IPCC, 2012)<sup>16)</sup>.
  - 탄력성은 시스템, 지역사회, 가정 또는 개인의 위험 예방, 완화 또는 대처 및 충격으로부터 회복할 수 있는 능력. EU는 2014-2020 CAP 목표에 탄력성 개념을 처음으로 명시하였음
  - 예를 들어, 적절한 종자 시스템을 가진 농민은 새로운 조건에 적응한 씨앗으로 다음 계절에 농작물을 재배할 수 있음

16) Building resilience for adaptation to climate change in the agriculture sector Proceedings of a Joint FAO/OECD Workshop 23-24 April 2012

- 심각한 가뭄 후에, 목축업자들은 새로운 가뭄에 더 취약. 왜냐하면, 가축의 생산성이 떨어지고 적응 능력이 낮아서 생산량도 감소하기 때문임
- 탄력성은 "무엇에 대한 복원력"으로 명시될 수 있음(Carpenter et al., 2001).
- 그러나 지정된 복원력에 초점을 맞추면 시스템이 다른 방식으로 복원력을 잃을 수 있음(Cifdaloz 등, 2010).
- 이것이 일반적인 탄력성이 "모든 면에서 불확실성에 대처하는 것"으로 설명될 수 있는 이유(Folke et al., 2010).
- 복원력은 시스템이 장기적으로 복구 및 혁신하고 변화하는 환경에 적응할 수 있는 능력을 동적 관점에서 강조함
- 기후 회복력은 기후 위험 관리의 근본적인 개념으로 탄력성은 기후와 기후변화의 영향에 적응하고 흡수하고 회복할 뿐만 아니라 예측하고 준비하는 농업 시스템의 능력임
- 기후변화 충격에 시스템의 민감도를 낮추기 위한 탄력성 구축을 위한 전략이 필요하며, 위험을 더 잘 관리하여 미래의 불확실한 위험과 변화에 대비해야 함
- 농민을 대상으로 하는 소득증대 정책, 보험을 통한 농업 수준의 경제적 탄력성 구축, 식물 해충과 동물 질병 같은 특정 위험을 줄이기 위한 관찰 네트워크, 저장, 수확 후 손실 및 식품 안전 위험 등 식품체인의 위험 정책 등

## 2. 농작물 재해 보상제도 도입

### 2.1. 목적

- 농작물 재해 보상제도는 모든 농민이 재해의 위협으로부터 보호받을 수 있도록 사회안전망을 구축하는 것임
  - 이미 해외 선진국에서는 유사한 제도를 시행하고 있음
  - 특히 보험제도가 잘 갖추어져 있는 미국은 보험에 가입할 수 없는 작물에 재해손실이 발생한 경우 비보험 작물 생산자에게 재정적으로 지원하는 제도를 운용하고 있음
- 재해 보상제도 도입으로 사각지대 해소 및 사회안전망 강화
  - 현재 농업경영체 등록 경영주 1,730,905명(2020년 기준) 중 농작물재해보험 가입자는 25.4%로, 나머지 74.6%는 사회안전망의 사각지대에 위치해 있다고 할 수 있음
  - 농작물 재해보험에 가입하지 않은 농가를 모두 사각지대라고 판단하기에 어려움이 있겠으나(재해관련 지원제도가 필요하지 않은 농가도 존재하기 때문) 그럴 가능성이 크기 때문에 본 연구에서는 사각지대로 가정하여 필요예산 등을 추정함

농민(100%) 1,730,905명	
농작물재해 사각지대 농민(74.6%) 1,290,732명	농작물재해보험 가입자 (25.4%) 440,173명

## 2.2. 농업 재생산 보장 및 비보험작물 보호

- 기후변화에 따른 작물피해에 대한 불가항력적 위험으로부터 생산자를 보호하고, 재생산을 보장하기 위한 제도 마련이 요구되었음
- 현재 농작물재해보험에서 피해율 보상은 대체로 20~40% 구간에서 이루어지는 상황(농식품부)이지만 이조차도 보장받지 못하는 농가가 더 많은 상황이며 앞으로 발생할 위기에 대비하여 제도 강화가 필요함
- 한국의 경우 미국과는 달리 50% 이상의 대재해 상황은 극히 드물지만, 기후변화로 예측하기 힘든 상황이 빈번하게 발생하므로 이에 대한 대비가 필요함
- 또한, 보험대상 작물이 여전히 제한적으로 운용되고 있기 때문에 비보험작물에 대한 보완대책도 절실함

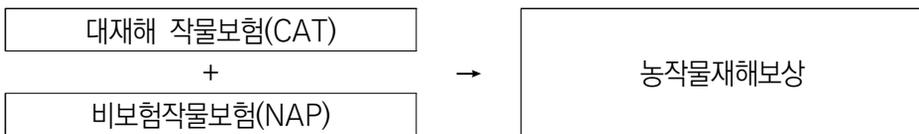
표 5-1 농작물재해보험 대상작물 현황

대분류	농작물재해보험 대상작물
과수	단감, 뽕은감, 배, 사과, 감귤, 매실, 무화과, 복숭아, 살구, 유자, 자두, 참다래, 포도
식량작물	밀, 벼, 조사료용 벼, 가을감자, 고구마, 고랭지감자, 메밀, 보리, 봄감자, 사료용 옥수수, 옥수수, 콩, 팥
임산물	대추, 밤, 복분자, 오미자, 표고버섯, 호두
채소	고랭지무, 고랭지배추, 고추, 당근, 대파, 마늘, 브로콜리, 시금치, 양배추, 양파, 월동무, 월동배추, 쪽파, 호박
특작	느타리버섯, 새송이버섯, 양송이버섯, 오디, 인삼, 차

자료 : 농림축산식품부, 농업재해보험연감

- 미국 대재해 작물보험(CAT)과 비보험작물 재해지원(NAP)을 포괄하여 국내 농업구조에 적합한 제도로 설계하여 수확량, 작물수입, 농가소득이 보장수준 이하로 떨어질 때 보상하는 것을 기본으로 함

- 평균 단수의 50%이하로 감소한 경우 감소한 부분에 대해 해당 품목 기준단가의 55%를 기준으로 보상함
- 예) 평균생산량 100, 피해율 50% = 피해 생산량 50에 평균단가의 55%를 곱한 금액을 농가당 보상. 작물별 평균재배면적 이하의 농가에 보상
- 판매를 목적으로 재배한 농작물을 대상으로 하며, 자가소비 목적의 재배작물은 제외
- 농작물재해보험 미대상 품목, 미대상 지역, 미대상 농가를 대상으로 시행함
- 대상작물 : 통계청 및 농촌진흥청 소득자료 조사 대상작물 우선적으로 도입함
- 영세소농 보호를 위하여 최대 지불기준 한도액 설정(품목별 평균 재배면적 기준)
- 위험보호 수준을 결정할 때 고려할 변수는 수확량과 시장가격
- 현행 관련 작물에 대한 통계 부족의 문제가 큰 장애요인으로 작용하므로 우선적으로 농촌진흥청 ‘지역별 농산물소득조사’ 자료로 시범사업을 실시
- 평균생산량, 소득 등의 확인을 위해서 이를 추진하기 위한 시스템 구축 필요
- (중장기 과제)



### 2.3. 현행 농업재해 대책을 보완하는 기초적인 성격의 재해피해 지원제도

- 현행 농어업재해대책법에 의한 대파대, 농약대 지원 수준으로는 재해를 입은 농가의 재생산활동이나 생계 대책으로 너무나 미흡함

- 재해 보상제도 발동조건을 설정하여 일정규모 이상 재해를 입은 농가에게 보상, 작물별 평균 재배면적 이상은 농작물재해보험의 영역으로 흡수하도록 유도
- EU와 캐나다는 농업위험관리 프로그램에서 자연재해에 의한 농업위험을 단계별로 구분하고 개인 책임과 공공책임의 영역을 분리
  - 시장위험, 소득감소 및 수확손실이 30% 이상이 될 때 개인의 책임이 아니라 공공의 책임으로 규정
  - 발생빈도와 유형에 따른 캐나다 위험 관리 프로그램(4단계) : 1, 2단계는 보통위험, 개인 책임이며 3, 4단계는 시장위험, 소득감소, 수확손실 30% 이상은 공공책임, 30%미만의 경우 개인 책임

표 5-2 농작물재해보상제도 발동기준

단계	위험 수준	관련 제도	관리 주체
1단계	낮은 위험 수준(정상시)	-	농가
2단계	1단계보다 높은 위험 수준에 해당 (20~40% 감소)	농작물재해보험	농협
3단계	생산 및 소득 감소의 높은 위험성 50% 이상 감소	농작물재해보상제도 발동	중앙정부, 지자체
4단계	정상시로 회복, 재생산 가능 지원	농작물재해보험 + 농작물재해보상제도	중앙정부, 지자체

## 2.4. 농작물재해보험 미가입 농가를 재해 보상제도와 연계하도록 하여 재해 취약계층 보호

- 평소 재해 규모가 크지 않은 지역이나 농가의 경우 재해보험에 가입하기를 유도하기보다는 농업재해 보상제도를 통해 적정수준의 피해보상이 이루어지도록 함
  - 두 개의 제도 운용으로 인한 중복지원의 문제가 제기되지 않도록 최소한의 조건만을 부여하여 사각지대에 놓이지 않도록 세심한 점검 필요

- 농가 비용부담 경감 및 외부 리스크를 감소시키는 긍정적 효과 기대
- 영세규모 소농 등 재해보험에 가입하지 않은 농가를 농작물 재해 보상제도로 흡수할 수 있는 대안적 방안
  - 49세 이하 재해보험 가입자 36,114명, 전체 농업경영체 등록자(175,809명)의 20.5% 차지, 나머지 약 80%는 재해로부터 무방비상태

표 5-3 농작물재해보험 연령별 가입현황(2019년)

	30대 이하	40-49	50-59	60-69	70대 이상	계
가입자 수	8,631	27,483	75,864	120,662	106,493	339,133
비율	2.5%	8.1%	22.4%	35.6%	31.4%	100.0%

자료 : 농업재해보험연감

## 2.5. 시범사업 시행을 통해 구체적 제도 설계 및 점검

- 외국과는 다른 한국농업의 특징이 존재하기 때문에 현장에 맞는 제도 설계를 위해서는 한국농업 조건에 적합한 통계자료 확보(통계 시스템 구축)가 필요
  - 피해액 산정을 위해 발생할 수 있는 과도한 행정비용 등과 같은 문제 발생의 최소화를 위해서 중장기적인 대안으로 고민되어야 할 지점임
  - 일본은 농업소득보장 정책 도입을 위해 5년간 농가소득 자료에 대한 축적 등의 준비 기간을 거침
- 현재 농가 매출, 소득신고에 대한 거부감이 있지만, 이는 혹여나 발생할 수 있는 농가 피해 및 이를 악용할 가능성에 대한 반감 때문임
  - 지금까지 현장에 대한 이해를 바탕으로 소득신고 문제에 접근하지 않았지만, 향후 농업현장에 맞는 시스템이 마련된다면 충분히 협의가 가능할 것임
- 현재도 농협 계통출하, 인터넷 판매 등을 통한 매출의 경우에는 소득명세가 존재하기 때문에 매출 추산이 가능한 농가 존재함

- 특히 청년농의 경우 대부분이 사업자등록증 등록, 법인 형태의 운영을 통해 매출 신고 시스템에 익숙
- 우선 자료 확보 및 축적을 할 수 있는 품목별 생산자단체(법인, 의무자조금 단체 등)나 주산지를 설정하여 단계적으로 접근하는 것도 고려해 볼 필요가 있음
- 농업환경의 불안정성이 증가하는 상황에서 사회안전망을 강화하기 위하여 재해피해 대책과 관련한 예산을 확대하는 것은 당연한 조치임
  - 현재 재해관련 예산 재원은 목적세인‘농어촌구조개선특별회계’(농특세) : 2021년 농업재해 관련 예산 총 6,880억 원(농업재해보험 475,464백만원, 농작물재해보험 운영비 지원 83,691백만원, 재해대책비 100,000백만원, 재해대책비 용자 28,500백만원, 유해야생동물포획시설지원 350백만원)
  - 농업 전체예산의 확대와 더불어 농업재해대책 마련의 예산 증액이 반드시 뒷받침되어야 함

### 2.5.1 노지과수 작물

- 노지과수 품목별 사각지대 추산(과수 재배 농가의 76.5%)
  - 사과, 배, 복숭아 등 농작물재해보험 가입가능 과수품목 13개 중 무화과, 유자, 참다래의 경우 통계청 자료가 없어 우선 제외함
  - 농작물재해보험 대상품목이 아닌 블루베리 농가는 100% 사각지대에 위치한다고 할 수 있음
  - 이외에도 살구 94.3%, 포도 89.0%, 매실 83.7%, 자두 76.4%, 복숭아 69.6%, 단감 67.6% 등으로 재해의 사각지대에 위치한 농가 비중이 상당히 높은 것을 알 수 있음

표 5-4 과수작물 재해 사각지대 현황

단위: 가구, ha

구분	전체(A)		재해보험 가입(B)		사각지대(A-B)	
	농가	재배면적	농가	재배면적	농가	재배면적
사과	38,608	28,264	26,368	22,890	12,240	5,374
배	11,898	8,685	7,736	8,474	4,162	211
복숭아	32,621	15,657	7,611	4,759	25,010	10,898
단감	28,322	8,884	2,605	2,877	25,717	6,007
포도	18,993	8,027	1,984	881	17,009	7,146
감귤	17,003	11,343	9,346	7,168	7,657	4,175
자두	16,251	4,599	2,575	1,087	13,676	3,512
매실	27,726	5,252	1,492	855	26,234	4,397
살구	3,123	401	104	23	3,019	378
블루베리	9,276	1,939	-	-	9,276	1,939
뽕은감	32,812	9,327	4,614	3,446	28,198	5,881

자료 : 국가통계포털, 농림원

• 노지과수 평균 재배면적 기준 보상금액 추산

- 과수 재배 농가의 품목별 평균 재배면적은 사과 0.7ha, 배 0.7ha, 복숭아 0.5ha, 단감 0.3ha, 포도 0.4ha, 감귤 0.7ha, 자두 0.3ha, 매실 0.2ha, 살구 0.1ha, 뽕은감 0.3ha 등
- 품목별 평균 재배면적을 기준 보상면적으로 하여 평균수량의 50%, 평균단가의 55%를 보상하는 안으로 계산함
- 기준은 농진청 전국 농산물소득자료집을 기준으로 하고 전국에서 파악할 수 없는 품목은 지역별 농산물소득자료집을 기준으로 함
- 과수에서 매실, 살구, 뽕은감은 전국 자료집에 없어 매실은 전남, 살구는 경북을 기준으로 하였으나 뽕은감의 경우 소득자료가 나와 있지 않아 부득이하게 제외
- 과수 품목별 농가당 보상금(10a 기준) : 사과 1,704천 원, 배 1,494천 원, 복숭아 1,035천 원, 단감 871천 원, 포도 2,440천 원, 감귤 981천 원, 자두 913천 원, 매실 313천 원, 살구 1,560천 원, 블루베리 2,052천 원 등

표 5-5 주요 과수작물 평균 재배면적

단위 : ha, kg, 원

구분	농가당 평균 재배면적	평균 수량의 50%	평균단가의 55%	농가당 보상금
사과	0.7	1,002	1,701	1,704,001
배	0.7	991	1,509	1,494,863
복숭아	0.5	534	1,939	1,035,293
단감	0.3	710	1,229	871,763
포도	0.4	704	3,469	2,440,723
감귤	0.7	1,470	668	981,993
자두	0.3	426	2,146	913,166
매실	0.2	283	1,107	313,168
살구	0.1	622	2,509	1,560,318
블루베리	0.2	203	10,111	2,052,462

평균수량 년/10a 기준

## 2.5.2 노지채소 작물

- 농작물재해보험 가입대상 채소 14개 중 통계청에서 농가와 재배면적을 파악하고 있는 품목은 고추, 당근, 대파, 마늘, 시금치, 양배추, 양파, 호박, 무, 배추 등임
  - 통계청 재배농가별 자료에서는 고랭지무, 월동무에 대한 구분이 없고, 배추도 고랭지배추, 월동배추를 구분한 농가 통계가 나와 있지 않아 본 자료에서는 부득이하게 제외함
- 전체 재배면적 대비 보험가입 면적을 제외한 면적을 사각지대로 보면 당근을 제외하고는 대부분이 높은 비율을 보였음
  - 당근은 사각지대 비율이 32.2%에 불과했지만, 고추 78.0%, 대파 91.8%, 마늘 85.0%, 시금치 95.2%, 양배추 75.3%, 양파 72.0%, 호박 99.2% 등으로 높은 것을 볼 수 있음

- 농작물재해보험에서 상추, 오이, 가지는 시설작물로 분류되어 있어 노지에서 재배하는 농가는 사각지대에 위치해 있다고 할 수 있음
- 농작물재해보험에서 시설작물의 경우 2020년 기준 가입률이 27.12%이던 작물별 통계를 파악하기 어려워 비교가 어려움

**표 5-6** 채소 재배 농가 및 농작물재해보험 가입농가 대비

단위: 가구, ha

구분	전체(A)		재해보험 가입(B)		사각지대(A-B)	
	농가	재배면적	농가	재배면적	농가	재배면적
고추	261,889	31,056	24,618	6,828	237,271	24,228
당근	4,060	1,607	880	1,090	3,180	517
대파	35,746	7,485	719	615	35,027	6,870
마늘	111,979	18,668	6,024	2,808	105,955	15,860
시금치	19,480	2,521	253	122	19,227	2,399
양배추	6,607	4,311	884	1,067	5,723	3,245
양파	46,016	12,528	4,994	3,508	41,022	9,020
호박	16,897	2,536	11	19	16,886	2,517
상추	18,290	747	-	-	18,290	747
오이	10,366	819	-	-	10,366	819
가지	8,875	289	-	-	8,875	289

- 채소 작물의 농가당 평균 재배면적은 과수보다 더 작은 것으로 나타났는데, 고추 0.1ha, 당근 0.4ha, 대파 0.2ha, 마늘 0.2ha, 시금치 0.1ha, 양배추 0.7ha, 양파 0.3ha, 호박 0.2ha, 오이 0.1ha 등임
- 관련 통계자료가 모두 존재하는 당근, 대파, 시금치, 양배추 4개 품목만 보상제도 대상으로 정리해 봄
  - 노지채소 품목별 농가당 보상금(10a 기준) : 당근 1,106천 원, 대파 965천 원, 시금치 846천 원, 양배추 684천 원

**표 5-7** 주요 채소작물 평균 재배면적 외

단위 : ha, kg, 원

	농가당 평균 재배면적	평균 수량의 50%	평균단가의 55%	농가당 보상금
당근	0.4	1,863	594	1,106,622
대파	0.2	1,596	605	965,580
시금치	0.1	595	1,422	846,269
양배추	0.7	3,251	211	684,823

평균수량 년/10a 기준

### 2.5.3 식량작물

- 식량작물의 재해보험 가입 13개 품목 중 통계청 자료로 파악할 수 있는 품목과 재해보험 가입품목의 면적을 기준으로 사각지대를 파악해보면 벼 33.7%로 벼가 가장 사각지대 비율이 낮았음
- 다른 식량작물에 비해 벼 재배농가의 농작물재해보험 가입비율이 높다는 것을 알 수 있음
- 나머지 품목의 사각지대 비율은 고구마 96.6%, 보리 92.6%, 옥수수 94.2%, 콩 66.8%, 팥 98.9% 등을 높은 것을 알 수 있음

**표 5-8** 식량작물 재배 농가 및 농작물재해보험 가입농가 대비

단위: 가구, ha

구분	전체(A)		재해보험 가입(B)		사각지대(A-B)	
	농가	재배면적	농가	재배면적	농가	재배면적
벼	536,299	595,405	224,323	394,730	311,976	200,675
고구마	214,193	22,503	577	754	213,616	21,749
보리	10,838	13,719	480	1,012	10,358	12,707
옥수수	107,134	12,820	1,428	747	105,706	12,073
콩	252,904	41,726	13,548	13,854	239,356	27,872
팥	43,820	3,040	42	35	43,778	3,005

평균수량 년/10a 기준

- 식량작물의 농가당 평균 재배면적은 벼 1.1ha, 고구마 0.1ha, 옥수수 0.1ha, 콩 0.2,ha 팥 0.1 ha 등
- 자료로 파악이 가능한 6개 품목 밀, 고구마, 메밀, 봄감자, 가을감자, 옥수수의 자료로 예산을 추정해보면, 아래와 같음
  - 식량작물 품목별 농가당 보상금(10a 기준) : 밀 79천 원, 고구마 939천 원, 메밀 131천 원, 봄감자 560천 원, 가을감자 600천 원, 옥수수 436천 원

**표 5-9** 주요 식량작물 평균 재배면적 외

단위 : ha, kg, 원

	농가당 평균 재배면적	평균 수량의 50%	평균단가의 55%	농가당 보상금
밀		147	543	79,799
고구마	0.1	758	1,240	939,073
메밀		203	649	131,747
봄감자		1,136	494	560,823
가을감자		767	783	600,323
옥수수	0.1	1,450	301	436,879

평균수량 년/10a 기준

- 「농어업재해대책법」의 불충분한 지원기준에 대한 개정 필요
  - 법 제3조 재해대책에서는 농작물 재해 보상에 관한 사항은 포함되어 있지 않는데 농경지, 농작물 등의 복구에 관한 사항뿐 아니라 보상에 관한 사항도 함께 마련할 수 있도록 개정하여야 함
  - 또한, 제4조 보조 및 지원 조문에서도 실질적으로 농업재해로 인한 생계구조 차원을 넘어 농업 재생산이 가능할 정도의 생산비 지원 등이 이루어지도록 개정이 필요

## 3. 농작물 재해보험 개선방안

### 3.1. 위험관리 체계 개선

- 보험사는 보험가입자가 처한 위험이 클수록 더 큰 보험료를 책정하여 보험사업의 안정적인 운영을 도모하고자 함
  - 재해 발생 시 지급해야 하는 보험금의 규모가 커질수록 사업자는 재해위험을 보험료율에 반영하고자 할 것임
  - 하지만 정책보험의 특성상 보험료가 정부 재정과 맞물려 있어 현재는 가입자들이 받는 보장성을 낮추는 방향으로 변경이 이루어지고 있는 실정임
  - 이러한 방향은 재해로부터 제대로 된 피해보상을 희망하는 사람들에게 적합하지 않음
- 기후위기 시대에 더욱 빈번해지고 대형화되는 자연재해가 예상되는 상황에서 미래를 대비한 위험관리 체계로 개선되어야 함
  - 보험 가입의 제한요소(보험 가입실적, 보험금 수령 여부 등) 최소화하여야 함
  - 현행 시군단위 보험료율이 내년부터 사과, 배부터 읍·면 단위로 세분화되어 적용될 예정임.
  - 하지만 지역으로 묶여있는 보험료율로 인해 같은 지역이라는 이유만으로 보험료율 할증 등의 문제가 연계되어 있음
  - 재배환경이 다르고, 농사방식, 재해대비 방식이 제각각이기 때문에 지역 단위가 아닌 농가 단위로 더욱 세분되어야 함

- 자기부담비율에 대한 선택권을 보장해야 함(현재 10% 형은 직전 과거 3년간 보험금 지급 사실이 없는 과수원만 선택 가능)
  - 자기 부담을 해도 보험금 수령 시 다시 추가로 감액되는 부분에 대해 생산자가 이해하기 어려움
    - \* 자기부담비율이란 보험금을 산정할 때 농가가 부담하는 비율(10%, 15%, 20%, 30%). 자기부담비율을 초과해 피해를 본 경우에만 보험금이 지급되며 자기부담비율 이하의 피해율은 보험금 지급대상이 되지 않음

**표 5-10** 벼 자기부담비율 예

10%형	3년 연속 가입 및 3년간 수령보험금이 순보험료의 100%미만
15%형	2년 연속 가입 및 2년간 수령보험금이 순보험료의 100%미만
20%, 30%, 40%형	임의 선택

자료 : NH농협손해보험

- 현행 시군단위 보험료율이 내년부터 사과, 배부터 읍·면 단위로 세분되어 적용될 예정이지만, 지역으로 묶여있는 보험료율로 인해 같은 지역이라는 이유만으로 보험료율 할증 등의 문제는 여전히 존재
  - 재배환경이 다르고, 농사방식, 재해대비 방식이 제각각이기 때문에 지역 단위가 아닌 농가 단위로 더욱 세분화할 수 있는 연구 및 방안 강구 필요

### 3.2. 농가경영의 위험성을 감소시켜주는 보장성 확보

- 표준(기준)가격 현실화(시장가격, 생산비 상승비율 고려해야)
  - 표준가격은 재해 발생 시 지급되는 보험금에 영향을 주는 것인데 현실적이지 않은 표준가격의 개선이 필요함

- 보험 가입금액(보험 가입으로 보장받을 수 있는 최대치) = 가입수확량 x 가입가격(표준가격)
- 3년 연속 표준가격의 하락으로 농가 피해 발생. 2019년 사과(품종 후지) 18kg 1상자당 45,126원이었으나 2020년에는 37,872원, 2021년은 31,356원으로 하락
- 상인들이 매매한다고 해도 18kg에 40,000원(2021년) 정도인데 이에 비해 표준가격이 너무 낮음
- 도매시장가격을 기초로 하여 상품, 중품 과중치를 두어서 중간유통비용을 제외하여 나온 것이 표준가격(농식품부)

**표 5-11** 2020년도 대비 2021년도 사과품종별 kg당 단가변동

단위: 원/kg

품종	2020년 표준가격 (A)	2021년 표준가격 (B)	B-A	품종	2020년 표준가격 (A)	2021년 표준가격 (B)	B-A
후지	2,104	1,742	- 362	샤인머스켓	1,955	1,663	- 292
홍로	2,478	2,112	- 366	감홍	2,874	2,448	- 426
양광	2,519	2,009	- 510	요까	2,060	1,662	- 398
아오리	2,197	1,956	- 241	홍장군	2,035	1,523	- 512
홍옥	2,850	2,426	- 424	히로사끼	1,980	1,549	- 431
알프스아도메	3,084	2,159	- 925				

자료 : 사과재배 농가

- 재해보험 가입은 불의에 일어날 문제에 대비하기 위한 것인데 재해 발생으로 수확량이 감소한 양을 기준으로 포함한다는 것은 기본전제가 잘못된 것임
  - 전년도에 사고가 없었고 착과 수 조사도 가입 착과 수보다 높게 조사되었음
  - 에도 기준 착과 수가 줄어드는 문제 발생

- 2020년까지는 평년 착과량 산출방식에 과거 5년 수확량 중 최저수확량을 제외했으나 2021년부터는 과거 수확량 중 최저값 1개를 제외하는 것이 폐지되면서임
- 평년 수확량 산정방식, 기준 착과 수는 보험금 수령 이력이 아닌 나무 품종과 수령에 따라 산정해야 함
  - 적과 후 수확량의 감소를 파악하기 위해 기준 마련이기 때문에 재해가 일어나기 전 해의 수확량, 재해가 일어난 해 수확량을 비교할 수 있는 기준을 어떻게 잡을지 마련 필요
  - 매해 조사되는 ‘농촌진흥청 농축산물 소득자료집’을 참고하여 수량, 단가, 총수입, 소득 등에 대해 파악 가능
  - 하지만 품종별 자료는 별도로 마련되어 있지 않기 때문에 현행 농작물재해 보험의 산정방식의 보완이 필요함

**표 5-12** 지역별, 작목별 소득자료 예(사과, 배)

단위 : kg, 원

지역	작목	수량(kg)	단가	작목	수량(kg)	단가
경기	사과	1,540	4,522	배	1,903	3,218
강원		2,378	2,535		-	-
충북		1,689	2,713		2,058	2,652
충남		2,310	2,238		2,746	2,421
전북		1,825	2,947		1,886	2,324
전남		1,470	3,590		1,976	3,062
경북		2,259	3,082		2,007	2,285
경남		2,291	3,232		1,498	2,495
전국평균		2,004	3,092		1,981	2,744

자료 : 농촌진흥청, 2020농산물 소득자료집  
 10a(아르) = 1,000㎡, 302.5평, 0.1ha  
 제주는 사과, 배 소득자료가 조사되지 않음

### 3.3. 농사특성, 작물별 특성에 맞는 보험 설계

- 나무 주 수에 따른 가입조건 폐지 및 작물 특성을 반영한 개선
  - 예를 들어 자두는 7년, 사과는 3년이 지나야 재해보험에 가입할 수 있는데 열매가 달리면 가입할 수 있게 해 주어야 함
  - 7~8년생 정도면 착과 수가 증가해야 하는데 기본 착과 수를 떨어뜨리는 문제가 있으므로 이에 대한 사항도 개선되어야 함
- 뚝은감(대봉감)은 임산물로 현재 사과, 배, 단감과 함께 과수 4종으로 묶여있어 제대로 된 품목특성이 반영되지 못하였음
  - 사과와 배는 과실로 보험을 책정하지만 뚝은감은 낙엽으로 책정(농식품부 연구용역의 결과로 2022년부터 개선 예정)
  - 뚝은감 낙엽피해율=(1.0115\*피해율)-(0.0014\*경과일수)산식에서 뚝은감 낙엽율에 의한 감수과실수 산정 시 단감과 같은 경과일수를 적용하여 피해율을 산정
  - 품목에 적합하지 않은 상품적용으로 과수 4종 중 뚝은감 가입률이 가장 낮으므로 가입률 제고를 위해서 품목특성을 반영한 상품개선이 필요
- 뚝은감은 낙엽피해 발생시 바로 낙과가 이루어져 2차 피해가 발생하므로 생리(품목특성)기준에 맞게 폐지하여야 함

표 5-13 과수 4종 최근5년 평균 가입률

단위 : %

	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	5년 평균
배	71.3	63.4	60.4	46.6	73.5	63.0
사과	74.4	57.4	68.1	50.4	90.3	68.1
단감	28.4	23.2	21.1	20.3	26.9	24.0
뚝은감	23.2	15.2	13.7	9.9	25.5	17.5

- 제주도 레드향의 껍질이 쪼개지는 현상(열과현상)이 최근 많이 발생하고 있으나, 재해로 인정되지 않아 농가 피해 급증
  - 2021년 가을장마, 불균형한 습도 때문에 9월~10월 초까지 집중적으로 열과 현상이 벌어져서 다 큰 상태에서 쪼개지는 현상이 70~80%까지 발생
  - 이러한 피해 현상이 빈번히 지속해서 발생하는 것은 농민들의 관리 잘못이 아니라 기후변화 요인으로 강해지는 것임
  - 하지만, 현행 재해보험에 포함이 되지 않고 있으며, 재해를 입은 레드향은 먹지도 팔지도 못하는 상황에서 재배농가는 피해로 고통받고 있음
  - 레드향의 열과현상은 기후변화가 일정 부분 원인으로 작용하는 만큼 보험을 통해 보상되도록 개선해야 함(포도의 열과 피해를 농작물재해보험에서 보상한 사례 참고)

**표 5-14** 5년 평균 가입률 10% 미만인 품목

단위 : %

	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	5년 평균
오미자	0.3	0.2	0.5	1.7	2.2	1.0
버섯재배사	0.0	0.0	2.2	3.0	3.2	1.7
느타리버섯	0.7	0.5	1.2	2.1	4.1	1.7
복분자	1.2	2.0	2.1	2.5	2.5	2.0
고구마	0.2	0.2	0.4	7.0	4.1	2.4
오디	0.4	1.7	2.9	2.5	6.2	2.7
옥수수	1.2	2.4	3.4	5.3	5.5	3.6
새송이버섯	0.0	0.0	1.6	5.3	11.2	3.6
표고버섯	5.2	2.2	2.9	4.9	6.0	4.2
포도	0.8	0.8	5.3	6.4	8.6	4.4
매실	3.6	2.9	4.2	5.4	7.5	4.7
무화과	0.0	10.4	5.6	7.4	3.3	5.3
봄감자	0.0	0.3	1.1	14.7	12.9	5.8
참다래	4.7	4.5	5.9	7.7	7.8	6.1
양송이버섯	0.0	0.0	9.6	11.5	11.8	6.6
차	9.3	6.9	9.3	9.6	10.7	9.1

자료 : 농업정책보험금융원

### 3.4. 손해평가 방식 개선 및 현장교육 강화 등

- 손해평가에 대한 객관적 기준 담보, 농사현장에 대한 이해도 향상을 위한 교육 강화가 필요함
  - 손해평가는 보험대상 농작물에 피해가 발생한 경우, 그 피해사실을 확인하고 평가하는 일련의 과정임
  - 2010년 이후 농작물재해보험 손해평가에 참여하는 법인은 매년 증가. 2019년 33개 법인이 참여, 조사건수 77만 1,227건, 조사인원수 4,365명으로 계속 증가
  - 손해평가인은 2019년 9,632명(연령대는 40~49세 30.5%로 가장 높고 자격은 농업인과 농협 임직원 비율이 98.3%를 차지
  - 손해조사인의 손해사정 업무가 불충분할 경우 추가 평가를 받을 기회 제공
  - 손해평가를 농가에 불리하게 하여 보험금을 깎는 손해사정사에게 좋은 성과점수를 주는 평가방식을 개선(금융감독원 손해사정제도 개선방안(2021.5.)을 참고하여 개선)
  - 회사의 수익성 증대를 위해 보험금을 적게 지급하려고 하는 것이 관행인데 성과점수와 관련되어 있어 농민들이 손해를 입어왔음

#### 〈 금융감독원. 손해사정 제도개선 방안 〉

- ▶ **제도개선 목표** : 손해사정 쉰 과정의 원칙·절차 등을 확립함으로써 “신뢰받는 보험금 지급 관행”을 정립하고, 보험소비자의 권익을 제고
  - ▶ **세부 추진과제** : 손해사정사 선정단계부터 공정성·객관성을 확보, 손해사정 업무위탁 시 보험사에 편향된 손해사정 차단장치 마련, 소비자 관점에서 더욱 중립적일 수 있는 독립손사 활용 활성화
  - ▶ **성과지표 개선** : 보험사가 보험금 삭감을 유도하는 항목을 내부 고용 및 위탁 손해사정사의 성과지표로 사용하는 행위를 금지
- \* 특히, 보험금의 삭감 규모·비율, 손해율 등과 관련한 고정된 목표비율을 제시하면서 목표 달성도를 급여, 위탁수수료, 위탁물량 등에 반영하는 행위를 엄격히 제한

## 4. 기후위기 대응 체계 구축

### 4.1. 탄소중립 농업으로 전환

- 기후위기에 대응하기 위한 친환경농업 확대 흐름이 전 세계적 추세
  - EU 유기농업 발전 실행 계획(Farm to Fork)에서는, 2030년까지 유기농업 면적 25% 달성, 화학 살충제 50%, 비료사용 20%, 동물약품 50% 감소를 목표로 설정
  - ‘2050 탄소중립 시나리오’안에 따르면, 농축수산업 분야 2018년 탄소배출량 24.7백만톤CO<sub>2</sub>eq을 2050년까지 15.4백만톤CO<sub>2</sub>eq, 37.7% 감축할 계획(관계부처 합동)
    - \* 화학비료 저감, 친환경 농법 시행 확대 등 영농법 개선을 통해 농경지 메탄·아산화질소 발생 억제
- 자연재해로 농업의 취약성이 더욱 악화하고 있고 농민이 자연재해에 노출될 가능성은 더욱 커지고 있음
- 기후위기에 근본적으로 대응하기 위해서는 농사기술, 농민의 역량을 강화해야 함
  - 농민이 생태적, 친환경적 방향의 생산 활동을 하도록 지속해서 지원하는 것이 필요
  - 기후위기에 대응해나가기 위해 탄소 중립적 농사를 강화하도록 정부와 지자체가 더욱 지원하는 체계를 만들어야 함

#### 4.1.1. 친환경농작물에 대한 차별화된 전략적 지원

- 현행 농작물재해보험 상품에는 친환경농산물에 적합한 상품이 존재하지 않아 친환경농가가 재해에 더욱 취약한 상황
  - 친환경농사에서 야생짐승에 대한 피해가 큰데 몇 년 전부터 AI가 퍼지면서 기러기 먹이 주는 활동이 금지되어 기러기가 농작물을 공격하기 시작, 하지만 이에 대해서는 어디에도 보상체계가 마련되어 있지 않음
  - 야생동물로 인한 농작물 피해 2015년 106억 원, 2017년 126억 원, 2019년 137억 원으로 점점 증가(농식품부)
- 친환경농업은 특히 병해충 방제의 문제가 어려워 재해에도 더욱 취약한 조건이므로 친환경 재배 농작물이 기후변화로 증가하는 병해충 피해를 보상할 방안 마련 필요
  - 병해충 방제를 위해 드는 비용도 많고 시설투자도 많이 들어가는 실정이지만 친환경농산물이 재해를 입는 부분에 대해서는 차등이 없음(친환경 농약은 관행 농약보다 최대 10배 더 비쌌)
- 특히나 과수의 경우에는 병충해가 발생하면 기반이 흔들리는 것과 마찬가지로 치명적이기 때문에 병충해에 대한 조치가 필요
- 친환경농업 재해보험에 대한 요구도 있었지만, 관련 통계 부족 등으로 도입에 어려움을 겪은 바가 있음
  - 현재 ‘농업재해보험의 보험목적물별 보상하는 병충해 및 질병 규정’에 의해 벼, 감자, 고추, 복숭아만 병충해를 재해로 규정하여 보상

**표 5-15** 농업재해보험의 보험목적물별 보상하는 병충해 및 질병 규정

보험 목적물	구분	보상하는 재해의 범위
벼	병해	흰잎마름병, 줄무늬잎마름병, 도열병, 깨씨무늬병, 세균성벼알마름병
	충해	벼멸구, 먹노린재
감자	병충해	감자에 관하여 발생하는 모든 병·해충
고추	병충해	고추에 관하여 발생하는 모든 병·해충
복숭아	병해	세균구멍병

자료 : 국가법령정보센터

#### 4.1.2. 친환경농가의 전략적 육성 및 재해보험 가입률 제고를 위하여 재해보험료 지원 강화

- 친환경농업 육성과 재배면적 확대를 위한 여러 활동이 계속되고 있고, 농민들은 스스로 대안을 모색하며, 생태적, 안정적인 농업-먹거리 체계를 만들고자 노력하고 있음
- 이런 흐름 속에서 친환경농업 재배면적과 생산량은 증가하였지만 여러 어려움(유기농자재 가격 상승, 일손 부족, 인증심사 강화 등)을 겪으면서 농가수는 감소·침체한 상황
- 현재(2020년 기준) 친환경농업 재배면적은 5.2%를 차지하고 있으며 정부는 2025년까지 10%까지 확대할 계획임
  - 재배면적 `16년 79,479ha → `20년 81,827ha
  - 생산농가 `16년 61,946호 → `20년 59,249호
  - 생산량 `15년 46만톤 → `20년 49만 6천 톤
- 자연재해에 더욱 취약한 친환경농가에 농작물재해보험 자부담 전액 지원 등을 통해 재해에 대응할 방안 마련

〈 행정안전부. 풍수해보험 지원 강화(2021년 관련 법 개정)〉

- ▶ 재해취약지역 거주 주민 풍수해 보험 가입 촉진 : 자연재해로 인한 붕괴위험 지역, 산사태 취약지역, 해일위험지구, 상습설해지역, 그 밖의 자연재해위험개선지구 등
- ▶ 풍수해보험 가입시 보험료 87%~ 92% 국가 및 지자체 지원, 자부담 보험료의 제3자 기부방식 납부도 가능

## 4.2. 재해 예방대책 강화, 농업생산 인프라의 정비

- 재해 예방대책 강화를 통한 재해 위험성 감소
  - 농어업재해대책법에 따라 농업재해 피해를 최소화하기 위한 예방 활동이 이루어지고는 있으나 기후변화에 대응하기에는 미흡한 실정임
  - 재해 예방 활동을 위해 일부 지자체는 조례를 제정하여 관련 물품, 시설 등을 지원(시설과 장비 구입·설치·운영 비용 등)
  - 저온피해 방지를 위한 방상팬, 미세살수장치, 난방기, 냉수공급장치 등 예방시설 설치비 추가지원이 필요
- 기후변화 영향을 고려하여 자연재난 피해액을 추정한 결과 2020~2060년 동안 발생 가능한 자연재난 피해액 최댓값은 연간 11조 4,794억 원(국회예산정책처)
  - 지금까지 재해유형별 보험금은 태풍(강풍) 1조 3,265억 원(43.4%), 우박 5,840억 원(19.1%), 동상해 3,812억 원(12.5%) 등의 순으로 지급
  - 예방대책을 더욱 강화하여 재해를 줄이기 위한 여러 노력은 자연재난 피해액을 감소시킬 수 있는 요인으로 작용할 것임

- 농업생산기반시설 정비를 통한 가뭄, 수해 등 재해 예방
  - 여름철 태풍과 집중호우로 인한 농작물 피해가 커지고 있어 농가 방재 시설과 양·배수장 등 공공 수리시설 보수·보강 필요
  - 양·배수장 시설 개소수는 매년 증가하고 있으며, 전력 단가 등 법정비용 상승(2016년 양·배수장 시설 수 4,357개소 → 2020년 4,638개소)
  - 용·배수로<sup>17)</sup>의 경우 관련 예산의 부족으로 101,452km 중 0.1% 수준의 보수만을 추진(2021년 시설물보수비 및 관리비 예산 653억 원)

## 5. 농업재해 추진체계 강화

### 5.1. 농업재해관리 체계 강화

- EU를 비롯하여 미국, 캐나다의 농업 위험 관리 정책에서는 공공의 역할이 강조되고 있음
- 우리나라의 농업재해보험 추진체계는 미국의 추진체계가 가장 유사한 체계의 틀을 갖춘 것으로 평가, 미국 농무부(USDA) 산하의 위험관리청(RMA)과 같은 공적 기능이 강화되어야 함(엄진영 외, 2018)
- 스페인 농림수산식품부(Ministry of Agriculture, Fisheries and Food)의 농작물재해보험청(ENESA), 미국 농무부(USDA)의 위험관리기관(RMA)의 사례와 같이 전담기구를 신설하여 민관협력체계를 강화하고, 농민의 다양한 요구에 대응할 수 있는 능력을 확보해야 함

17) 용수로는 용수원으로부터 물을 농경지까지 보내기 위한 수로, 배수로는 잉여수나 불요수로 저지 또는 배출할 수 있는 지점(강, 호수, 바다)으로 배수하는 수로

- 한국은 농림축산식품부, 농업정책보험금융원, NH농협보험 등의 기관별이 관련된 업무를 수행하고 있음
  - 농림축산식품부 : 재해보험사업자 선정, 재보험료율 책정, 재해보험사업자 관리 감독, 국가재보험 인수, 농업재해 재보험기금 집행 및 운용
  - 농업정책보험금융원 : 보험사업 관리·감독, 상품의 연구 및 보급, 농어업재해보험 기금 운용, 손해평가인력의 육성, 손해평가기법의 연구·개발 및 보급
  - 보험사업자 (NH농협손해보험) : 보험상품 개발(보험료율, 보험약관), 보험 판매(가입자), 손해평가
- 그러나 증가하는 기후변화에 대응하기 위한 체계 구축이 미흡

## 5.2. 농업재해 전담부서 역할 및 관리의 전문성 강화

- 농금원은 2004년 5월 재단법인 농업정책자금관리단으로 설립되어 현재는 특수법인으로 농림수산정책자금(대출, 보험, 펀드) 등의 업무를 수행하고 있음
  - 법인 중에서 국가 정책상 필요나 공공의 이익을 달성하기 위해 「민법」 또는 「상법」 외의 특별법에 따라 설립되는 법인을 가장 넓은 의미에서의 ‘특수법인’이라 부름
- 정책자금 관리가 주요한 본연의 업무로 농업재해에 대한 부분은 상대적으로 미흡, 농금원의 위상을 확대하여 농업재해 관련 정책을 강화해야 함
  - 농업정책보험금융원을 격상해서, 인원 증원, 재해업무 보강
  - 현재 농금원 조직은 정책보험본부 26명(보험기획부 6, 보험1부 6, 보험 2부 5, 수산보험부 4, 기금관리부 5), 정책자금관리실 18명, 투자운용본부 17명(투자기획부 5, 투자지원부 8, 투자심사부 4), 리스크관리부 2명

- 2본부 2실로 구성된 농금원에서 재해보험 관련 업무는 약 30명도 채 되지 않는 인원으로 농업재해 관련 업무를 전담할 수는 없으므로 전담인력의 획기적인 보강이 필요함
- 농식품부의 관리감독을 받고는 있지만 상품을 판매하는 보험사가 상품을 개발하는 것은 민간회사의 특성상 이익 추구의 원리를 벗어나기 어려우므로 농금원이라는 공공영역에서 시행해야 함
  - 9개 광역자치단체별 전담사무소 운영으로 신속대응 및 현장의견 수시 반영, 현장형 업무수행 능력 강화해야 함
- 지역 농협에서 상품을 판매하고 고객 응대를 담당하고 있으나 전문적인 설명이나 민원대응에 어려움을 겪고 있음
  - 이에 각 지역 전담사무소(농업재해관리센터)에서 해당 보험상품 판매시기에 지원, 맞춤형컨설팅
  - 현재 농금원에서 운영하는 농식품 투자지원센터처럼 농업재해관리센터를 운영, 해당 센터에서 모니터링, 지역 적합 프로그램 개발 등의 업무 수행
  - 문재인 정부 국정과제의 하나로, ‘젠더폭력방지 전담기구’ 마련 참고

**표 5-16** 농업재해전담부서 개선방안(예)

	현행	개선
농업정책 보험금융원	재해보험 및 재보험사업 약정 체결 보험사업 점검·정산·관리 재해보험상품 연구 및 보급 손해평가사제도 운용 재해보험 관련 통계생산 및 데이터베이스 구축·분석	현행 + 작물보험 관련 제도의 재개정, 신규 보험프로그램의 개발 작물보험 모니터링 지역실정에 적합한 프로그램 운영
보험사업자 (NH농협손 해보험)	보험상품 개발 및 판매 손해평가 및 보험금 지급 손해평가인 운용	보험상품 판매 손해평가 및 보험금 지급 손해평가인 운용

자료 : 농업정책보험금융원, 최경환(2001)

- 농업재해전담부서의 역할 : 농작물재해보험, 가축재해보험, 농업인 안전보험, 농업수입 보장보험, 농작업 근로자 안전보험, 농기계 종합보험 등과 같은 정책보험의 운영 총괄 및 신규 제도 시범운영 등 농업재해와 관련된 전반적인 제도 총괄
- 관련 법령 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 개정 필요
  - 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에서 규정하고 있는 농금원의 사업은 농업 정책자금의 운용·관리 및 감독업무, 농어촌구조개선 특별회계 용자금의 운용·관리 업무, 농어업재해 재보험기금 및 재보험사업의 관리, 농업재해보험사업의 관리 및 손해평가사 제도의 운영, 농림수산식품투자모태조합 투자관리전문기관의 업무, 관계 법령에서 정하는 바에 따라 위탁받은 업무, 그 밖에 농림축산식품부장관이 고시로 정하는 사업임
  - 현행 제63조의2(농업정책보험금융원의 설립) ①~⑥(생략) ⑦ 농금원에 관하여 이 법 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 정한 사항 외에는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용



- 관계부처 합동. 2021. “2020년 이상기후 보고서”
- 관계부처 합동. 2022. “2021년 이상기후 보고서”
- 관계부처 합동. 2021. 10. 18. “2050 탄소중립 시나리오안”
- 기상청. 2019 기상연감
- 김미복·김태후·하인혜. 2020. “농업여건 변화에 대응한 농업보험정책 발전 방안”. 한국농촌경제연구원
- 김미복, 유찬희, 김윤진. 2015. 8. “농업재해보험이 농산물 생산에 미치는 영향 분석”. 한국농촌경제연구원
- 김우태. 2014. “스페인 농작물재해보험 현황 및 시사점”. 『세계농업』 제161호.
- 김은진. 2018. 2. “기후변화와 농업재해, 보상제도의 필요성”. 환경법과 정책 제20권
- 김성준 외. 2018. 12. “자연재난 농작물·가축 피해액 산정기준 마련”
- 국회예산정책처. 2019. “재난피해 지원 제도 현황과 재정소요 분석 -재난지원금과 풍수해보험을 중심으로-”
- 농림축산식품부. 2020. “2020 농업재해보험연감”.
- 농림축산식품부 보도자료. 2020.4.14. “농작물 저온피해 지원대책 추진”
- 박기령. 2016. “기후변화 대응을 위한 농어업분야 재해보험 관련 법제개선방안연구(1)-농작물재해보험을 중심으로-”. 한국법제연구원성재훈·정학균·이현정. 2020. “이상기후가 농업부문에 미치는 경제적 영향 분석”. 한국농촌경제연구원
- 엄진영·오내원·강수진. 2018. “농업재해보험 사업추진체계 개편방안 등에 관한 연구”. 농업정책보험금융원.
- 임소영·김윤진·박항준·김영훈·양찬영·이호준. 2018. “농작물재해보험 효율체계 검토 및 효율격차 완화 연구”. 한국농촌경제연구원
- 이수미. 2016. “농작물재해보험이 갖는 한계와 문제점, 그리고 개선방안에 대해”. 농업농민정책연구소 너름 제229호 이슈보고서.
- 이수미. 2020a. “농업재해에 대한 안전망 강화가 필요하다(1)-기후변화와 농업환경 위험성 증가”. 농업농민정책연구소 너름 제328호 이슈보고서.

- 이수미. 2020b. “농업재해에 대한 안전망 강화가 필요하다(2)-농작물재해보험 한계와 개선방안-”. 농업농민정책연구소 너름 제329호 이슈보고서.
- 임정빈. 2014. “2014년 미국 농업법 작물보험과 긴급재해지원제도의 주요 내용과 시사점”. 『세계농업』 제 170호
- 이변우. 2012. 10. “기후변화가 세계농업에 미치는 영향과 대응”. 세계농업 제146호
- 정기영, 박성우. 2021. “국내외 재해보험 제도 현황 및 기후변화 대응을 위한 개선과제”. 한국은행 BOK이슈노트
- 정학균, 성재훈, 최진용. 2021. 4. “농업인의 이상기후 대응 현황과 시사점”. KREI현안분석
- 정명채, 허장. 1998.12. “농작물 보험 및 재해지원제도 연구”. 한국농촌경제연구원
- 전서희. “기후변화와 식량안보”. 기후변화센터
- 최경환. 2019. “일본의 농업경영수입보험 실시와 시사점”. 『세계농업』. 한국농촌경제연구원
- 최경환, 박대식. 2001. 12. “농업재해대책의 실태와 개선방향”. 한국농촌경제연구원
- 통계청. 2018.4.10. “기후변화에 따른 주요 농작물 주산지 이동현황”
- 행정안전부. 각 연도별 재해연보
- 기후변화센터 홈페이지 <<http://www.climatechangecenter.kr/>>
- 국가법령정보센터 홈페이지 <<https://www.law.go.kr/>>
- 국가통계포털 홈페이지 <<https://kosis.kr/index/index.do>>
- 농업정책보험금융원 홈페이지 <<https://www.apfs.kr/front/user/main.do>>
- 행정안전부 홈페이지  
<<https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b10/disasterPrevention/screen.do>>
- 農林水産省. 2018.6. 収入保険制度の導入について.
- 農林水産省 <https://www.maff.go.jp/j/keiei/nogyohoken/index.html>
- Anton, J., Kimura, S., and Martini, R. 2011. “Risk Management in Agriculture in Canada”. OECD Food Agriculture and Fisheries Papers, No.40. OECD Publishing.
- Bielza, M., and Garrido A. 2009. “Evaluating the Potential of Whole-Farm Insurance over Crop Specific Insurance Policies”. *Spanish Journal of Agricultural Research*. 7(1):3-11.

- Bardaji, I., Garrido, A. 2016. “Research for Agri Committee-State of Play of Risk Management Tools Implemented by Member States During the Period 2014-2020: National and European Frameworks”. European Parliament.
- Frisvold, G. 2016. "Water, Agriculture, and Drought in the West Under Changing Climate and Policy Regimes". *Natural Resources Journal*. 55: 293-328.
- Janda, P. 2015. "Fire, Flood, Famine, and Pestilence: Climate Change and Federal Crop Insurance". *Colorado Natural Resources, Energy & Environmental Law Review*. 26(1): 81-108.
- Congressional Research Service. 2019. "The 2018 Farm Bill(P.L 115-334): Summary and Side-by-Side Comparison".
- Ecorys and Wageningen Economic Research. 2017. “Study on Risk Management in EU agriculture”. European Commission .
- ENESA. 2019. 「40 years of the Agricultural Insurance System」. Spanish Ministry of Agriculture, Fisheries and Food. EU Agricultural Markets Briefs. no. 12. 2017.
- Futoshi Okada. 2016. "Sustainable Growth in Crop Natural Disaster Insurance: experiences of Japan". FFTC Agricultural Policy Platform .
- G. Cornelis van Kooten. 2017. “Study on Risk Management in EU Agriculture - Case Study 8: What could EU Policymakers Learn from Agricultural Risk Management Institutions Available in Canada?”. European Commission .
- RMA/USDA. Summary of Business Report.  
<https://www.rma.usda.gov/>  
<https://www.mapa.gob.es/es/enesa/>  
<https://agriculture.canada.ca/en/agricultural-programs-and-services/>  
[https://www.fsa.usda.gov/programs-and-services/arcplc\\_program/index](https://www.fsa.usda.gov/programs-and-services/arcplc_program/index)  
<https://sustainableagriculture.net/category/farm-bill/>



## 미국 로컬푸드 재해보험 타당성 연구 요약<sup>18)</sup>

\* 본문에서 [ ] 표기는 역자가 보충한 내용이다.

### 요약

미국 농업 총조사(Census of Agriculture)에 따르면 2017년 지역(local) 내 판매로(소매업자, 기관 및 소비자에 대한 직접 판매 및 도매 공급 포함)로의 먹거리 판매액은 총 118억 달러였다. 이것은 2017년 총 3,890억 달러였던 총 농가 판매액(total farm sales)의 약 3%였다. 소비자 직접 판매(Direct to consumer, DTC)는 총 28억 달러로 지역 먹거리 매출의 상당 부분을 차지했다. 동시에, 지역(local) 및 지방(regional) 먹거리 체계에 먹거리를 공급하는 농가는 2017년 미국 전체 농가의 약 8%를 차지했다. 2012년 신규 농업인 및 목장주의 약 22%가 소비자 직접 판매(DTC)를 보고했을 정도로 로컬푸드 시장은 신규 농업인 및 목장주들에게 특히 중요한 것으로 보인다.

미국 농무부(U.S. Department of Agriculture, USDA) 위험관리국(Risk Management Agency, RMA)은 2020년 6월, 지역 먹거리 생산에 대한 보험의 타당성을 평가하기 위해 아그랄리티카(Agralytica)와 계약했다. 아그랄리티카는 수개

18) 이 부록은 2021년 미 농무부의 의뢰로 수행한 『Feasibility of insuring local food production - Final Research Report』의 연구요약과 4장 작물 보장 프로그램, 8장 결론과 정책 제언을 부분 번역, 요약한 것임

월에 걸쳐 미국 전역의 로컬푸드 생산 농가 및 목장주, 보험모집인(insurance agents), 보험공급사(Approved Insurance Provider, AIP), 손해사정인 등을 대상으로 17회의 가상 공청회를 진행했다. 30건 이상의 인터뷰로 공청회를 보완하였으며, 다양한 로컬푸드 생산 이해관계자들로부터 받은 추가적인 이메일과 전화 통화 또한 접수했다.

현재 RMA는 로컬푸드 생산자들을 염두에 두고 특별히 개발된 전(全)농장 수익 보호(Whole-Farm Revenue Protection, WFRP) 프로그램을 포함하여 다양한 농작물 보험 프로그램을 농부들과 목장주들에게 제공하고 있다. RMA가 제공하는 다른 기존 보험 상품에는 개별 작물들에 대한 수확량, 수익 및 면적기반 상품, 육묘 선택 보험(Nursery Value Select, NVS) 및 강우량지수보험(Rainfall Index, RI) 상품 등이 포함된다. 또한 농무부의 농업 서비스국(Farm Service Agency, FSA)은 비보험 농작물 재해 지원 프로그램(Noninsured Crop Disaster Assistance Program, NAP)을 관리한다. 이러한 각각의 상품의 설계는 농작물 보험에 대한 고유한 접근 방식을 보여주며, 많은 상품들은, 이론적으로는, 로컬푸드 생산자들에게 더 나은 보험 혜택을 제공하기 위해 수정될 수도 있다. 또는, RMA는 기존에 더하여 새로운 보험 상품을 고려할 수도 있다.

우리의 가장 중요한 권고는, 당장은 WFRP를 수정하는 것이 로컬푸드 생산자들의 보험 혜택에의 접근성을 개선하는 가장 간단하고 빠른 방법이 되리라는 것이다. 재배자 단체들과 로컬푸드 생산자들은 WFRP의 기록 유지와 보고 조건이 너무 부담되고 과도하다고 공청회와 인터뷰에서 반복적으로 언급했다. 보험모집인(agents)들은 보험 판매에 소극적이고, 생산자들은 RMA가 다른 보험에서 생산자들에게 요구하는 서류작업을 훨씬 초과하는 서류작업에 좌절하고 있다. 로컬푸드 생산은 많은 경우 기존의 농업 원자재 생산과는 다른 농업 모델이며, 보험공급사(AIP)는 일반적으로 로컬푸드 경영에 익숙하지 않다. 동시에, 로컬푸드 생산자들은 WFRP에 대해 잘 알지 못한다.

WFRP에 대한 수정을 넘어서 농작물 보험을 보다 전체적으로 고려하여, 우리는 농작물 보험의 제공을 규정하는 관련 법이 암시적으로 로컬푸드 생산자들이 이용할 가능성이 높은 유통채널들보다 상업적 생산(도매인 또는 다른 중개인에 대한 먹거리 또는 먹거리 제품 판매)을 이용하도록 경제적 유인을 제공하는 것은 아닌지 의문을 제기한다. RMA의 보험 제공 권한은 미국법전 제7편 제1508조에 기술되어 있다. 구체적으로 제1508조 (a)(2)항은 보험이 "피보험 상품이 농지에 있는 기간"을 넘어서 연장될 수 없다고 언급하고 있다(담배, 감자, 고구마, 대마(hemp) 제외). WFRP가 "시장 준비도(market readiness)"를 위한 지출을 보장할 수 있음에도 말이다. 역사적으로 RMA는 이를 생산후비용(post-production cost)을 보장할 수 없다는 의미로 해석해 왔다. 이것이 공공정책의 관점에서 적절한지 아닌지는 규범적인 질문으로, 우리는 이에 답하고자 하지 않는다.

그러나 상업적인 생산에 관련된 생산후 비용이 로컬푸드 생산자들이 경험하는 생산후 비용보다 일반적으로 훨씬 적다는 것을 주목하지 않았다면 그것은 우리가 소홀했다는 것일테다. [그러한 생산후 비용의 차이의] 결과, RMA가 법에 따라 제공해줄 수 있었던 보험의 보장수준은 직접 판매를 하는 로컬푸드 생산자보다 상업 생산자가 받는 가격을 훨씬 더 가깝게 반영하게 되었다. RMA가 로컬푸드 생산자들이 생산 후 비용을 더 쉽게 인정받을 수 있게 할 수 있다고 하더라도, 그로 인한 보험 보장액이 의미있는 보장혜택을 제공하지 못할 수도 있다.

이러한 불균형을 바로잡는 한 가지 방법은 의회가 1508조 (a)(2)항의 농지 위/나무 위(on-field/on-tree) 보장 규정에서 면제되는 품목 목록에 "로컬푸드 생산"을 추가하여 법을 개정하는 것이다. 이론적으로, 이는 로컬푸드 생산자들이 생산 후 비용을 기록할 필요가 없게 할 것이다. "로컬"의 정의와 여타 고려사항들이 포함될 필요가 있을 것 같지만, 식품의약국(Food and Drug Administration, FDA)이 식품안전현대화법(Food Safety Modernization Act, FSMA)의 면제(qualified exemption) 자격에 관련된 틀을 세우기 위한 많은 일들을 이미 해놓았다. 실용적

인 관점에서 이러한 법률적 변화는 로컬푸드 생산자들의 농작물 보험 프로그램 참여에 상당한 영향을 미칠 것으로 생각한다. 그러나 이 같은 변화는 또한 RMA에 대한 추가적인 관리 부담을 야기할 수 있으며, RMA는 다양한 로컬푸드 시장에서 판매되는 다수의 작물에 대한 새로운 전망가격(projected price) 및 형성가격(established price)을 식별하는 역할을 담당하게 될 것이다.

한편, 2018년 식품, 보존 및 에너지법(Food, Conservation, and Energy Act)(2018년 농업법(Farm Bill))이 RMA로 하여금 "1508조 (a)(2)항에 불구하고"하고 로컬푸드 농작물 보험 상품(이러한 보험 상품이 타당한(viable) 경우)이 제공될 수 있도록 지시함으로써 생산후 비용 문제를 이미 해소한 것으로 해석할 수 있다. 이 경우, 한 가지 해결책은 로컬푸드 생산자들이 생산후 비용을 보장받을 수 있도록 하는 새로운 보험 플랜의 모델로서 WFRP를 사용하는 것이다. 실제 적용시 이 같은 보험은 현재의 WFRP 프로그램과 유사하게 운영되겠지만, 더 높은 가격의 보장수준을 제공하고 현재 로컬푸드 생산자들이 부담스러워하는 서류 및 보고 요건을 상당히 줄일 것이다. 다른 선택지로는 NVS 모델에 기반한 보험을 개발하거나 완전히 새로운 컨셉의 보험을 고려하는 것이 있다. 따라서, 비록 본 보고서가 2018년 농업법이 어떻게 해석되어야 하는지를 고찰하고자 하는 것은 아니지만, 만약 생산후 비용이 보장된다면, 이는 분명히 로컬푸드 생산자들에 대한 보험 보장의 타당성, 시장성 및 품질을 향상시킬 것이다.

생산 후 비용 문제의 해결을 위해 의회 차원의 행동이 필요한지 여부를 떠나, 기존의 보험 상품을 수정하거나 새로운 보험의 개발을 고려함으로써, RMA는 여러 가지 방법을 통해 로컬푸드 생산자를 위한 농작물 보험의 선택지들을 개선할 수 있다.

궁극적으로, 우리는 여섯 가지 주요 결론에 도달했다.

- 1) 우리는 WFRP의 기록 유지 부담을 최소화하는 것이 단일 조치로서는 로컬푸드 생산자의 보험 커버리지(coverage)을 가장 크게 개선시킬 것이라 믿는다.

- 2) WFRP의 다양화 할인(diversification discount)이 개선되고 보장 수준이 더 높아진다면 로컬푸드 생산자들에게 매력적일 수 있겠지만, 이러한 변화가 보험계리상으로 건전한지를 확인하기 위해서는 추가적인 분석이 필요하다.
- 3) 많은 보험 공급사(AIP)와 보험 모집인(agents)들은 추가적인 WFRP 교육 기회와 더 높은 행정 및 운영(A&O) 인센티브로부터 이익을 얻을 것이다.
- 4) 다른 농작물 보험 프로그램들은 여러 가지 방법으로 개선될 수 있다. 여기에는 대안적인 생산 시스템을 사용하는 생산자를 위해 전환기 수확량(Transitional yields, T-yields)을 결정하기 위한 추가 연구를 수행하는 것이 포함된다.
- 5) 개념상으로, NVS는 로컬푸드 생산자 보험 상품을 수립하기 위한 모델이 될 수 있다.
- 6) RMA는 로컬푸드 생산자를 위한 새로운 보험 개발의 적절성을 판단하기 위한 추가 연구를 수행해야 한다.

이러한 결론에 대한 추가적인 세부 사항을 아래에서 제공한다.

### **결론 1: WFRP의 기록 유지 부담을 최소화하는 것은 단일 조치로서 로컬푸드 생산자들의 보험을 가장 크게 개선시킬 것이다.**

우리는 RMA가 생산자가 WFRP 보험을 신청할 때 제출해야 하는 모든 서류들을 포함한 모든 WFRP 기록 요건을 검토하도록 권고한다. 또한 모든 부가적인 문서나 항목들, 특히 정보의 중복을 야기하거나 금지된 수익 또는 비용을 배제하는데 필요하지 않은 문서 및 항목들을 삭제할 것을 권장한다. RMA는 손해사정에 필요한 기록보다는 생산자의 보험 가입에 요구되는 것들을 비판적으로 검토해야 한다. 이는 RMA의 WFRP 생산자에 대한 요구들을 RMA가 다른 농작물 보험 프로그램에서 생산자들에게 요구하는 것과 일치시킬 수 있을 것이다. 만약 RMA가 WFRP 보고를 위해 요구되는 문건들의 검토 과정에서 프로그램의 무결성에 있어 결정적으로 중요한 항목을 발견한다면, 우리는 RMA가 현재의 제출서류 양식들

(forms)을 대신해 생산자들이 다른 용도로 작성해오고 있는 기록들의 인정을 고려할 것을 제안한다. 또한, 1508조 (a)(2)항이 더 이상 제약사항이 아니라고 가정하면, WFRP는 로컬푸드 생산자를 위한 새로운 보험의 모델로 사용될 수 있다.

RMA가 세금 관련 서류들이 부정확할 수 있다고 우려하는 만큼이나, 우리는 생산자들이 소득을 과소 신고하거나 비용을 과대 신고할 가능성이 [반대의 경우보다] 훨씬 더 크다고 생각한다. 그렇게 함으로써 세금 부담을 줄일 수 있기 때문이다. 그 결과, 그들의 WFRP 보험 보장수준(guarantee)은 감소될 것이며, 이는 RMA가 보장하고 있는 책임(liability)을 최소화할 것이다. 우리는 생산자들이 보험때문에 수익을 부풀리거나 지출을 줄일 가능성은 낮다고 생각한다. 그렇게 되면 세금 납부액이 더 커질 것이기 때문이다.

## **결론 2: WFRP의 다양화 할인(diversification discounts)이 개선되고 보장 수준이 제고된다면 로컬푸드 생산자들이 매력을 느낄 것이다.**

많은 다양화 생산자들은 WFRP의 정책이 다양화를 적절하게 고려하지 못하고 있기 때문에 WFRP에 가입하지 않으려 한다고 답했다. 보험계리적 분석이 뒷받침된다면, RMA는 여러 상품(commodities)을 판매하는 생산자가 더 큰 다양화 할인을 받을 수 있게 하는 것을 고려할 수 있다. 이와는 별도로, RMA는 다양화 수준이 높은 로컬푸드 생산자에 대한 보장 수준을 높이는 것도 고려할 수 있다. 이러한 권장 사항 중 하나를 이행하기 이전에, 우리는 RMA가 이러한 변경사항이 평가/등급 산정(rating)에 미치는 영향에 대한 추가 조사를 실시할 것을 제안한다.

## **결론 3: 많은 보험공급사(AIP)와 보험모집인들은 추가적인 WFRP 교육 기회와 더 높은 행정 및 운영 인센티브로부터 혜택을 받을 것이다.**

많은 보험공급사(AIP)와 보험 모집인(agents)들은 추가적인 WFRP 교육 기회로부터 혜택을 받을 것이다. RMA는 나아가 추가 교육을 필수적으로 받게 하는 것 또한 고려해볼 수 있다. 또한, 보험모집인이 WFRP 판매하거나 생산자들에게 WFRP가 실행 가능한 옵션이라고 제안하도록 인센티브를 제공하기 위해서는 소규모, 다양화된 사업체에 WFRP를 판매하는 보험공급사를 대상으로 한 행정 및 운영(A&O) 비용 보상 인센티브가 필요할 수 있다. 우리는 이것을 위해 표준재보험계약(Standard Reinsurance Agreement, SRA)의 변경과 더불어 입법적인 변화가 필요할 수 있다는 것을 이해한다. 그러나 이러한 변화가 없이 보험 모집인들에 대한 판매 인센티브가 없다면 RMA가 WFRP 참여도를 개선할 수 있는 정도에는 자연적인 한계가 있을 것이다.

#### **결론 4: 다른 RMA 농작물 보험 프로그램들은 다양한 방법으로 개선될 수 있다.**

수확량(yield) 기반 보험의 경우, 우리는 RMA가 대안적인 생산 시스템(종종 수확량이 훨씬 높은 경우가 있음)을 사용하는 생산자의 전환기 수확량(T-yields)을 파악하기 위한 추가 연구를 실시할 것을 제안한다. 환경제어형 농업(Controlled Environment Agriculture, CEA)에 종사하는 사람들을 위해 전기 공급 중단을 보장하는 보험부가증서(policy endorsement) 또한 고려될 수 있다. 처음에 언급했던 가격 격차와 관련하여, RMA는 가령 가격수집도구(price collection tool)를 사용해 생산자로부터 직접 가격 데이터를 수집함으로써, 판매 방법에 따른 농작물의 다양한 전망(projected)/형성(established) 가격을 개발하여 (이론적으로는) 이 문제를 해결할 수 있다. 그러나, 로컬푸드 생산의 본성적인 다양성은 이러한 시도를 유의미하게 만드는 데에 심각한 제약을 준다. 제1508조 (a)(2)에 여전히 구속력이

있다고 가정할 때, RMA는 생산자가 작물의 나무 위/농지 위(on-tree/on-field)에서의 가치에 대해서만 보험을 들 수 있도록 생산 후 비용(post-production cost)을 결정해야 할 필요가 있다. RMA는 재배 지역의 다양한 로컬시장 판매채널을 통해 판매되는 모든 작물에 대한 생산후 비용을 파악하기 위한 연구의 수행을 고려할 수 있다. 모든 작물에 대한 연구 대신에 비용이 비슷한 작물들을 묶어 생산후 비용을 파악할 수도 있다. 한 사례로, 미국 국립농업통계서비스(National Agricultural Statistics Service, NASS)는 2021년 결과 발표 예정인 로컬푸드마케팅관행(Local Foods Marketing Practices, LFMP) 조사를 통해 생산 후 비용 자료 획득을 시도하고 있다.

### **결론 5: 개념상, NVS(Nursery Value Select, 육묘 선택 보험)는 로컬푸드용 보험을 만들기 위한 모델이 될 수 있다.**

로컬푸드 생산자들에게 있어 바람직한 것은, 로컬푸드 생산자들이 자신들의 사업에 중요하다고 생각하는 상품(commodity)들에 보험을 들 수 있도록 허용하는 것이다(예: 야채는 제외하고 과일 상품만 보험). 가령 열매나 과일나무의 재배면적과 생산자의 과거의 시장 가치(historic market value)의 보고는 언더라이팅(underwriting)을 위한 한 방법을 제공할 것이다. 생산자가 자신의 상품 판매에서 받는 가격은 현재의 RMA 가격보다 아마도 훨씬 높을 것이다. [보험]개발자가 필요하다고 본다면 점검 전 평가(Pre-inspection appraisal)가 언더라이팅에 포함될 수 있다. NVS와 마찬가지로, 손실 조정 시 로컬푸드 생산자들은 보험에 가입한 작물 범주(카테고리)에서 얻은 과거의 수입(historic revenue)과 재배면적과 대한 증거를 제공해야 한다. 만약 생산자가 과대계상한다면, 그들이 지불하는 보험료는 자신들이 신고한 더 높은 가치에 기초할 것이고, 보상금은 결정된 가치(value determined)에 기초할 것이다. 한편, 우리는 NVS 모델에서 몇 가지 잠재적인 문제를 발견했는데, 그 중 하나는 입증 가능한 판매 기록이나 가격 카탈로그를 제공한

다는 요구 사항을 로컬푸드 생산자들이 충족할 수 있는가 하는 것이다.

## **결론 6: RMA는 로컬푸드 생산자를 위한 새로운 보험 상품 개발의 적절성을 결정하기 위한 추가 연구를 수행해야 한다.**

로컬푸드 생산자들을 위한 새로운 보험 설계에는 여러 다양한 요소들이 있을 수 있다. 이 보고서에서 저자들은 정부에 대한 잠재적인 보상책임액(liability), 보상금(indemnity) 및 비용의 추정치 개발과 작업가능성(workability) 등을 목적으로 하는 기본 프로그램을 정의했다. 전(全)농장 보험 설계의 경우, 보험금(guarantee) 결정을 위한 다양한 방법이 있다. 저자들은 보험금 결정을 위한 여러 아이디어들을 받았는데, 그 중 하나는 RMA 지역 사무소에서 받은 것이다. 우리는 또한 자체적인 개념을 개발했는데, 이 둘 모두 보고서의 섹션 7.7에서 자세히 설명했다. 모든 경우에 있어서, 생산자의 기록 유지 부담을 최소화하면서도 의미 있는 방식으로 손실 조정을 어떻게 할지가 과제이다.

## **제4장 로컬푸드 생산자들이 이용할 수 있는 농작물 보험 프로그램**

RMA(위험관리국)는 현재 특별히 로컬푸드 생산자들을 염두에 두고 개발된 WFRP(전농장수익보호) 프로그램을 포함한 다양한 농작물 보험 프로그램을 제공하고 있다. RMA가 제공하는 기존의 다른 보험에는 개별 작물에 대한 수확량, 수익 및 면적 기반 보험, NVS(육묘 선택 보험) 및 RI(강우량지수보험)가 포함된다. 미 농무부의 농업 서비스국(FSA)은 NAP(비보험 농작물 재해 지원 프로그램) 또한 관리한다. 아래 섹션에서는 이 프로그램들에 대해 논한다.

## 4.1. 전농장 수익보호(WFRP)

WFRP는 생산자가 보험기간 중 판매하는 상품 또는 재판매를 위해 구입하는 상품으로부터 얻을 것으로 예상되거나 얻게 될 수익의 손실을 보호하는 시범 사업이다. 전농장 수익은 농장 운영 상의 모든 피보험 상품으로부터의 수익으로 구성되며, 가축 및 축산품 수익 또한 포함된다.

WFRP는 직거래시장과 로컬시장, 지역(regional)시장, 농장 정체성 보존 시장 등에 판매하는 생산자, 그리고 특산(specialty) 작물, 가축 및 축산물 상품을 생산하는 생산자를 위해 특별히 개발되었다. WFRP와 그 이전 정책인 조정총수입보험(Adjusted Gross Revenue, AGR)/AGR-lite는 원래 바로 로컬푸드 생산자들을 대상으로 개발되었다. WFRP에는 다음과 같은 몇 가지 고유한 특징이 있다.

생산자는 농장 운영 보고서(Farm Operation Report, FOR)를 작성하여 WFRP에 참여하고 보고서를 연간 여러 차례 갱신해 예상 수익을 결정한다. 승인된 수익은 미 국세청(IRS) 스케줄 F(Schedule F) 서류에 근거한 예상 수익 또는 생산자의 전체농장이력평균수익(whole-farm historic average revenue) 중 낮은 것이다.

생산자는 또한 반드시 FOR(농장 운영 보고서)에 사용할 기대값과 기대수익률을 제공해야 한다. WFRP 보험금은 수익에 기반을 두고 있으며 대부분의 로컬푸드 생산자들의 사업은 꾸준한 수익을 필요로 한다. 수확량도 수익을 결정하는 데 중요하지만, 많은 로컬푸드 생산자들은 수익 변동성(revenue variability)을 관리하기 위해 단순히 가격을 조정한다.

WFRP 피보험 수익(WFRP insured revenue)은 보험에 의해 보장되는 총 보험대상 금액을 말한다. 이 보험은 전체농장이력보고서(WFHR), 생산자의 농장운영보고서(FOR), 농장의 성장 또는 기타 변화와 관련된 모든 정보, 보장 수준(coverage level) 등을 통해 농장의 피보험 수익을 결정한다.

보장 수준(coverage level)은 50에서 85% 사이이다. 대재해보장(Catastrophic

Risk Protection, CAT)의 보장 수준은 적용되지 않는다. 농장에서 생산되는 상품의 가짓수는 더 높은 보장수준을 위한 생산자 자격에 영향을 미치며 보험료 보조금(premium subsidy)에도 영향을 미친다. 예를 들어 3종류 이상의 상품을 재배하는 생산자는 80% 또는 85%의 보장범위에 적격이 되고, 또한 최대의 보험료 할인을 받는다.

WFRP는 개별적인 보험으로 구입할 수 있고, 또는 다른 연방 농작물 보험과 함께 구입할 수도 있다. WFRP 보험을 다른 연방 농작물 보험 추가보증보험(buyup)과 함께 구입하면 WFRP 보험료가 추가로 인하된다.

WFRP는 특별히 로컬푸드 생산자들을 염두에 두고 만들어졌지만, 현재 극히 일부의 로컬푸드 생산자들이 WFRP를 구매하고 있다. 이 보험이 로컬푸드 생산자들의 참여를 막는 여러 가지 문제가 있다는 점을 고려하면 이는 놀라운 일이 아니다. 이러한 문제에는 보험의 요건(특히 광범위한 기록 유지 요건), AIP(보험공급사)들의 WFRP 판매에 대한 의지 부족(특히 로컬푸드 생산자 대상), 해당 보험상품이 로컬푸드 생산자에게 의미있는 보장을 제공해줄 수 없다는 점 등이 포함된다. 재배자 단체와 로컬푸드 생산자들은 기록 유지와 보고 요건이 너무 부담스럽다고 공청회와 인터뷰에서 반복적으로 언급했다. 특히 생산자가 25가지 이상의 작물을 재배하는 경우가 그렇다. [로컬푸드] 생산자들은 줄뿌림 작물(row crop) 농업인들에게 요구되는 조건을 훨씬 초과하는 서류작업에 좌절하고 있다. 보험모집인(agents)들 또한 서류업무에 좌절하고 있는데, 로컬푸드 생산자들을 위한 WFRP 보험증권의 언더라이팅(underwriting)에 많은 시간과 노력이 필요하기 때문이다. 로컬푸드 생산은 일반적인 농산품(commodity) 생산과는 다른 농업 모델이며 AIP는 일반적으로 로컬푸드 사업에 익숙하지 않다. 동시에, 로컬푸드 생산자들은 WFRP에 대해 잘 알지 못한다.

아래 섹션에서는 로컬푸드 생산자에게 더 나은 보장을 제공하기 위해 WFRP 작물 보험규정(Crop Provisions)과 핸드북이 어떻게 조정될 수 있는지에 대해 논의한다.

### 4.1.1. WFRP 작물 보험규정 및 핸드북

공청회와 인터뷰를 통해 얻은 피드백에 따르면 로컬푸드 생산자들은 일반적으로 작물 보험에 관심이 있지만 다음과 같은 여러 이유로 현재 WFRP를 실행 가능한 옵션으로 보지 않고 있다.

미 국세청 스케줄 F 및 기타 세무 문서의 정보를 확인하거나 중복하는 과도한 기록유지요건

다양화(diversified) 생산자들은 리스크가 낮는데, 보장범위와 다양화 계수(diversification factors)는 이를 적절히 고려하지 않는다.

검토, 정보 검증 및 보험정책 작성 등에 소요되는 시간으로 인해 WFRP를 판매하고자 하는 AIP(보험공급사)가 부족하다.

보험모집인 수수료율이 WFRP 보험정책에 소요되는 시간에 비해 충분하지 않다. 다음 섹션에서는 위의 각 영역들을 검토하겠다.

#### 과도한 기록유지 요건

생산자들은 보험 자격을 갖추기 위해 제출해야 하는 특수한 보고서와 상품별 수익을 보고해야 하는 요건에 대한 불만이 매우 많았다. 상품별로 판매 기록을 제공하는 것은 번거로운 일이며, 로컬푸드 생산자들은 이를 과도하고 불필요하다고 여긴다. 저자들 또한 이에 동의하는 편이다. 예를 들어 농작물별 수확량과 수익 정보가 부가하는 가치는 거의 없고 다양한 상품을 가진 생산자들은 이를 부담스러워 하는데, 특히 상품별로 수익을 파악하지 않는 경우 더욱 그렇다.

2021년 WFRP 작물 보험규정(Crop Provisions)에서 최근 RMA가 도입한 직접 상품 코드(Direct Commodity Code)는 이 문제를 완화하기 위한 것이지만, 광범위한 카테고리들에 따라 수익을 추적하거나 판매된 모든 상품의 일일 총계를 기록하는 생산자는 여전히 보고 요건을 부담으로 생각한다. 연간 총 수익은 이미 기록되

어 국세청(IRS) 스케줄 F에 포함되어 있으며, 국세청(IRS)은 세금문서 상의 정보를 증명하기 위한 증빙 서류를 요구한다. 부가가치 제품을 판매하거나 연방작물 보험공사(Federal Crop Insurance Corporation, FCIC) 법 및 WFRP 정책에 따라 허용되지 않는 기타 농가소득 또는 비용을 가진 생산자는 해당 금액을 공제하고 (IRS 스케줄 C를 이용할 수 없는 경우) 수익/비용을 개략적으로 설명하는 문서를 제공해야 한다. 궁극적으로, 스케줄 F 세금 환급서에 포착된 정보가 중요한 정보이며, 각 상품의 수확량과 가격은 덜 중요하다.

저자들은 RMA가 WFRP 보험 신청 시 생산자가 제출해야 하는 모든 서류를 포함한 모든 WFRP 기록 요건을 검토할 것을 권고한다. RMA는 모든 부가적인 문서가 항목을 제거해야 하며, 특히 금지된 수익 또는 비용을 제거하는데 있어서 필요하지 않거나 정보가 중복되는 것들은 더욱 그러하다. RMA는 손실 조정에 필요한 기록보다는, 생산자가 보험 가입을 위해 무엇을 요구받는지를 비판적으로 검토해야 한다. 예를 들어, 국세청 스케줄 F는 수익 및 비용 이력(historical revenue and expenses)을 파악하기 위해 사용되지만 수확량은 그렇게 사용되지 않는다. 만약 사업에 변화가 없을 경우라면, 추가적인 보고 요건이 유용할지 의문을 제기한다. 만약 사업이 수익이나 비용에 영향을 미칠 정도로 성장하거나 변화한다면, 그 변화와 관련된 정보만이 필요할 것이다.

우리의 권고를 통해 RMA의 생산자에 대한 요구들을 RMA가 다른 농작물 보험 프로그램에서 생산자들에게 요구하는 것과 일치시킬 수 있다는 것에 주목할 필요가 있다. 예를 들어, 과거수확량보장보험(Actual Production History, APH)의 보장을 받기 위해서는, 생산자는 반드시 수확량을 인증해야 하며 추가 보충 문서는 오로지 APH의 재검토 또는 손실 조정 과정에서만 제공한다. 이러한 관점에서, WFRP를 위해 처음부터 많은 추가 서류를 요구하는 것은 실질적으로 소득세 세무 조사와 같은 역할을 한다. RMA가 스케줄 F(생산후 비용, 부가 가치 수익/비용 등을 조정할 경우)를 신뢰하든 말든 그렇다. 만약 RMA가 국세청의 스케줄 F를 신뢰한다면, 보험 적격성 목적에 있어서 스케줄 F로도 충분할 것이다. 한편, WFRP를 새로운 로컬푸드 보험을 위한 모델로서 사용된다면, RMA는 기록유지요건을

없애고, 생산 후 비용까지 보장할 수도 있을 것이다.

RMA가 세금 문서가 부정확할 수 있음을 우려하는 정도로, 우리는 생산자가 소득을 과소 보고하고 지출을 과대 보고할 가능성이 훨씬 높다고 믿는다. 그렇게 함으로써 세금 부담을 줄일 수 있기 때문이다. 그 결과로 생산자들의 WFRP 보험금이 줄어들 것이고, RMA의 보상 책임액[liability, 피보험금액]은 최소화할 것이다. 우리가 볼 때, 생산자가 보험 목적으로 수익을 부풀리고 지출을 줄이는 것은 세금 납부액이 더 많아지기 때문에 매우 가능성이 낮다.

궁극적으로, RMA가 생산자에게 국세청 스케줄 F만 제출하고 금지된 수익과 지출만 별도 기록하도록 요구한다면 정책은 매우 단순해질 것이다. 실제 현장에서 생산자는 연중 예비, 수정 및 최종 농장운영보고서(FOR) 제출시 스케줄 F를 함께 제출할 것이다. 수익과 지출 삭제를 위한 문서는, 생산자에게 스케줄 F의 항목들을 전부 옮기도록 하지 않고, 제외 가능한 수익과 지출 항목만 요청하는 식으로 단순화되어야 한다. 예를 들어, RMA는 로컬푸드 생산자를 위해 다음과 같은 서류들을 간소화, 수정 또는 제거하는 것을 고려할 수 있다.

허용 지출 및 허용 수익 워크시트(Allowable Expenses and Allowable Revenue Worksheet): 국세청 스케줄 F의 모든 지출 또는 수익 항목을 그대로 전부 넣기 보다는, 로컬푸드 생산자에게 제거하거나 조정되어야 할 지출 또는 수익만 나열하는 명세서나 워크시트를 제출하도록 허용할 것. 조정이 필요하지 않은 경우 해당 서류는 요구되지 않아야 한다.

기대 가치 및 수확원 문서 인증 워크시트(Expected Value and Yield Sources Document Certification Worksheet): 사업에 변화가 있지 않은 한 제출 요구 서류에서 제외할 것. WFRP 보험 정책에 따르면 이 문서 내의 정보는 이미 농장운영보고서(FOR)에 포함되어 있어야 한다.

WFRP 보고용 문건들의 검토 과정에서 RMA가 프로그램의 무결성에 정말로 결정적으로 중요한 항목을 발견하는 경우, 저자들은 RMA가 현재의 RMA 양식을 대신해 생산자들이 다른 용도로 작성해오고 있는 기록들의 인정을 고려할 것을 제안한다. 예를 들어, 인증된 유기농 생산자는 수확량, 판매량 및 지출을 포함하는

연간 유기생산계획(Organic System Plan, OSP)을 갖고 있다. 이 정보들은 RMA가 WFRP를 위해 요구하는 정보와 같으며, 저자들은 농무부 농업마케팅지원청(Agricultural Marketing Service, AMS) 규정에 의해 수립된 국가유기인증프로그램(National Organic Program, NOP) 아래 규정된 OSP 요건으로도 충분하다고 생각한다. OSP 인증 과정에는 가축과 양묘(nursery) 생산도 포함된다.

게다가, 우리가 이야기를 나누는 교외지역 로컬푸드 생산자들 중 많은 이들은 대출기관/채권자에게 손익계산서뿐만 아니라 예상 수익과 지출을 포함한 현금흐름을 제공한다고 말했다. RMA는 이러한 생산자들이 농장운영보고서(FOR)을 포함한 WFRP 양식을 요구하는 대신 [앞서 언급한] 정보들을 제출할 수 있도록 하는 것을 고려해야 한다. 마지막으로, 수익과 지출을 포착하는 다양한 회계 프로그램을 사용하는 생산자들은 RMA에게 보고서나 워크시트를 제출할 필요 없이 해당 프로그램의 보고서를 제출할 수 있도록 허용되어야 한다. 예를 들어, 한 생산자가 수익과 지출 정보를 포함하는 현금흐름표를 대출기관에 제공한다면, 농장운영보고서(FOR)은 작성되어야 할 필요가 없을 것이다. 또는, 생산자들이 수익과 지출 정보를 포함하는 Quicken(재무관리 소프트웨어) 보고서를 제출한다면, 그것으로도 충분해야 할 것이다.

## 다양화에 대한 고려

다양한 상품을 생산하는(diversified) 많은 생산자들은 WFRP의 보험정책이 다양화를 적절하게 고려하지 않는다는 점이 그들로 하여금 WFRP 구매를 하지 않도록 한다고 말했다. 이는 로컬푸드 생산업체들을 위한 다양화 계수(diversification factor)에 대한 추가적인 검토를 시사한다. 보험계리적 분석에 의해 뒷받침된다면, RMA는 다양한 농산품을 판매하는 생산자가 더 큰 다양화 할인을 받을 수 있도록 할 수 있다. 예를 들어, 다양한 조업을 하여 단일 날씨 사건의 영향을 적게 받는 생산자들에게 추가 할인을 제공하기 위해 기존의 카테고리를 확대할 수 있다. 다만, 이러한 변경이 추가적인 연구 없이 데이터에 의해 뒷받침될 수 있을지는 불확실하

다. 예를 들어, WFRP에 대한 한 전문가 리뷰는 다양화를 위한 할인(즉, 혼합된 작물 구성에 더 많은 작물이 추가될수록 보험료율이 하락)이 있어야 함에도 4개 내지 5개 작물부터는 보험료율의 하락폭이 완화된다고 언급했다. 현재의 WFRP 요율 결정 절차는 다양화에서 최대 7개까지의 상품만을 인정하고, "다양성 절약"은 상품 종류 3개 이후로 감소한다. 다양화 계수 적용을 확대한다고 WFRP 보험료가 실질적으로 줄어들 가능성은 낮다는 의미다.

이와는 별개로, RMA는 다양화 정도가 매우 높은 로컬푸드 생산자에 대해 보장 수준을 95%까지 높이는 것도 고려할 수 있다. 다양화는 이미 로컬푸드 생산자들에게 자연적인 위험 관리 도구를 제공하는데, 이는 한 작물의 수익 손실이 다른 작물에서의 이득에 의해 균형을 이룰 수도 있기 때문이다. 즉, 일반적으로 받아들여지듯이, 더 높은 상품 다양성이 더 낮은 수익 변동성을 시사한다는 것이다. 이는, 이론적으로는, RMA가 다양화된 생산자에게 더 높은 수준의 보장을 제공하는 것에 불안할 필요가 없음을 의미한다. 그렇긴하지만, 전농장 보험은 개별 보험보다 도덕적 해이의 위험이 더 큰 경향이 있기 때문에 RMA가 보장 수준을 조정할 때 주의를 기울일 것을 권장한다. 이는 생육기가 서로 다른 다양한 작물에 보험을 드는 생산자의 경우에 과세연도 초에 수확한 작물의 낮은 수익이 종합적인 손실의 가능성을 크게 높이는 시나리오에 직면할 가능성이 높다는 사실과 관련이 있다. 생산자의 관점에서 그러한 시나리오는, 같은 해 후반에 농작물 손실을 막고자 하는 동기를 감소시킨다.

이러한 권장 사항 중 하나를 이행하기 전에, 우리는 RMA가 이러한 변경이 평가/등급산정(rating)에 미칠 영향에 대한 연구를 실시할 것을 제안한다. 한편으로는 95%와 같은 더 높은 보장수준을 위한 비용이 로컬푸드 생산업체들이 감당하기에는 너무 클 수 있다는 점을 주목할 필요가 있는데, 이러한 보상수준이 어떻게 보조(subsidized)될 수 있는지는 불분명하다. 반면에, 더 높은 보장수준을 제공하지 않는다면 없다면, 많은 로컬푸드 생산자들은 WFRP에 매력을 느끼지 않을 수 있다. 공청회와 인터뷰에서, 몇몇 생산자들은 심지어 85%의 보장수준도 재앙적인 수준의 손실로 간주된다고 말했다.

## 보험공급사(AIPs)들의 WFRP 판매에 대한 무관심

WFRP는 이 보험 프로그램에 관심이 있고, 지식이 풍부하며, 프로그램을 홍보할 의향이 있는 보험공급사(AIP)가 있을 경우에만 로컬푸드 생산자들을 위해 작동될 것이다. 이것은 보험공급사들에 대한 충분한 재정적 인센티브를 필요로 할 것이다. 전통적인 농작물 보험 적용에 필요한 서류작업들은 농산품 생산자(Commodity producer, 로컬푸드가 아닌 원자재로서의 농산품 생산자)와 보험모집인들(agent)에 의해 널리 이해되고 있다. 그러나, 로컬푸드 생산자들은 완전히 다른 시스템에서 일한다. 작물, 인프라, 재배 시기, 시장도 다르다. 많은 로컬푸드 생산자들은 다양한 특산품을 재배하고 있는데, 보험공급사에게는 이들을 WFRP에 등록시키는데 필요한 서류작업이 부담스럽고 비용이 많이 들거나 단순히 자신들에게 이익이 되지 않는 것으로 여겨진다. 수확량과 가격을 추적하기 위해 전통적인 수확량 기반 농작물 보험 정책과 함께 사용되는 잘 확립된 도구들은 로컬푸드 생산자에 맞게 바꾸기가 어렵고, 또한 로컬푸드 생산자들에게 제공되지 않기도 한다.

WFRP 프로그램의 복잡성은 공청회와 인터뷰에 등장한 일반적인 주제였고 보험모집인들은 한결같이 WFRP가 너무 복잡하고 번거롭다고 말했다. 한 보험모집인은 보험 정책이 "그렇게 많은 페이지"를 가지고 있다면 그것은 위험 신호이며, 그는 그것을 팔지 않을 것이라고 말했다. 다른 보험모집인은 재배자들은 단순함을 원하며 WFRP는 단순하지 않다고 말했다. RMA를 위해 수행한 감귤류에 대한 수익 보험의 타당성을 평가하는 별도의 프로젝트에서, 한 보험모집인은 WFRP에 대한 언더라이팅(보험증권인수) 작업이 "과도하게 어렵고 점점 악화되고 있습니다... 그것은 다른 어떤 보험보다 가장 두꺼운 규정들이고, 가장 두꺼운 문제집입니다."라고 말했다. 각 생산자마다 건별로 보험을 들기 때문에 각각의 보험이 다르게 작성돼 있고 고유하다. 보험모집인, 보험공급사 및 그들의 대리인이 모든 가변적인 부분들을 학습하기에는 큰 학습 곡선(learning curve)이 있으며, 많은 이들은

간단하게 그러한 노력을 들일 만한 가치가 없는 일이라고 생각한다.

WFRP 판매에 관심이 있는 보험공급사의 가용성이 주요 장애물이다. 많은 보험공급사들은 WFRP를 이해하지 못하며, 이를 지나치게 복잡하고 힘든 것으로 인식하고 있다고 밝혔다. 여러 보험모집인들이 WFRP가 그들에게 수익성이 없다고 말했다. 이들은 WFRP가 서류작업-집약적인 보험이며, 소규모 WFRP 보험을 만드는 것은 수익성이 없다고 언급했다. 몇몇 보험공급사들은 오류 및 누락(E&O) 보험의 보장을 얻기 위해서는 판매된 모든 WFRP 정책의 검토와 감사를 위해 공인회계사(CPA)의 서비스를 추가할 필요가 있다고 말했다. 대부분은 WFRP 수수료가 소요 시간을 보상할 만큼 충분하지 않으며, 특히 신청서를 제출하기 전 CPA가 각 생산자의 정보를 검토하도록 하는 데 드는 비용을 감당하기에는 확실히 부족하다고 지적했다. 한 보험공급사는 각각의 손실이 건별로 계산되며 그 결정들이 일관되지 않는 것 같다고 말했다.

해당 보험공급사는, 만약 한 고객의 이웃들의 손실이 다르게 처리되었을 경우 자신의 고객이 매우 화가 날 수 있을 것이라고 느꼈다.

많은 보험공급사와 보험모집인들이 추가적인 WFRP 교육 기회로부터 혜택을 받을 것은 분명하다. RMA는 추가적인 교육 세션을 의무화하는 것도 고려할 수 있다. 또한, 보험모집인이 생산자들에게 WFRP를 판매하거나 WFRP가 실행 가능한 옵션이라고 제안하도록 인센티브를 제공하기 위해서는 소규모, 다양화된 사업체에 WFRP를 판매하는 보험공급사를 대상으로 한 추가적인 행정 및 운영(A&O) 비용 보상 인센티브가 필요할 수 있다. 우리는 이것이 표준재보험계약(SRA)의 변경과 함께 입법적인 변화가 필요할 수 있다는 것을 이해한다. 그러나 이러한 변화 없이 보험모집인들이 WFRP 판매에 대한 인센티브를 받지 못한다면 RMA가 WFRP의 참여도를 높이는 데에는 자연적인 한계가 있을 것이다.

## 작물 규정(Crop provision) 및 핸드북에 대한 기타 변경 제안

RMA가 WFRP 작물 규정 및 핸드북에 대해 고려해야 할 기타 변경 사항은 다음과 같다.

우리는 작물 규정 제18절에 검증 요건을 포함할 필요가 있는지 의문이다. WFRP 작물 규정 제18절은 농장운영보고서(FOR)에 사용되는 예상 가치와 수확량은 생산자가 보고한 정보에 기초할 것을, 그리고 예상 가치/수확량이 결정되는 시점에 이를 AIP가 검증할 것을 요구한다.

앞서 언급했듯이 우리가 볼 때 검증 부분은 단순히 생산자 인증을 허용하는 다른 작물 보험정책에 비해 과도한 절차로 보인다. 예상 가치와 수확량은 예상 가치 결정될 때 AIP에 의해 검증된다. 하지만 RMA는 다른 작물 보험에 대해서는 이와 같은 검증을 요구하지 않는다. 예를 들어, 과거 수확량 보장보험(APH)은 매년 보험에 가입하기 위해 생산자에게 10년의 생산 이력을 가져오도록 요구하지 않는다. APH 가입 생산자는 매년 가장 최근의 작물 정보를 인증할 수 있다.

만약 RMA가 검증요건을 없애는 것이 불편하다면, 최소한 손실 조정 시 보장액(guarantee) 변경 금지를 고려해야 한다고 생각한다. 왜냐하면 보험공급사들이 보험에 가입시키기 전에 이미 그 값들을 검증했어야 하기 때문이다. 섹션 18과 관련하여, 많은 생산자들은 불만을 표하며, 보험공급사들이 그들의 농장운영보고서(FOR)를 받고, 그들의 보장액을 설정하며, 몇 년 동안 아무런 문제없이 보험료를 징수한다고 했다. 그러나, 생산자가 손실을 신고하면 갑자기 해당 기록을 재검토하고, '문제점'들이 기록되며, 보장액이 낮아지고, 손실 청구가 기각되거나 낮은 보장 수준으로 인해 보험금 지급을 촉발할 만큼 보장액이 충분치 않아진다는 것이다. 생산자들 사이에서는 보험공급사들이 더 높은 보장수준으로 보험료를 징수하는 것에 문제를 가지지 않으며 손실이 날 때까지는 그 타당성에 의문을 제기하지 않는다는 인식이 있다. 저자들은 검증이 과도한 요구 사항이라고 믿지만, 현재 WFRP 정책의 섹션 18이 보고된 기대값과 수확량이 반드시 보험공급사에 의해 검

증되어야 한다고 명시하고 있기 때문에, 보험공급사가 일단 보험신청서를 수락한 이후에는 보장액(guarantee)이 낮아져서는 안 된다. 이 문제는 섹션 4.1.2에서 더 자세히 논의한다.

RMA는 수익 또는 지출의 변경과 관련해 추가 문서가 필요한 경우에 관한 허용 오차(예: 5%)를 추가하는 것을 고려해야 한다. 현재 RMA는 생산자가 예상되는 확장(expansion)에 대해 보고할 수 있는 한계를 35%로 제한하며 변경 사항을 반영하기 위해 계수(factor)를 활용한다. 사업 확장 작업은 보험공급사의 승인 대상인 확인 가능한 기록을 제공해야 한다. 우리가 보기에 단순히 생산량만을 늘릴 수 있는 소규모의 확장 또는 운영상의 변경을 위해 검증 가능한 문서를 요구하는 것은 과도한 것 같다. 실제로, RMA는 옥수수 과거 수확량 보장보험(APH)에서 관개 시설을 추가할 때 유사한 검증 가능한 문서를 요구하지 않는다.

게다가, 우리는 35%의 한도가 충분히 높은지 의문이다. 로컬푸드 생산자들이 빠르게 성장하거나 35%의 기준치를 훌쩍 넘는 고부가가치 작물을 농지에 추가하는 것은 드문 일이 아니다. 예를 들어, 한 생산자는 우리에게 3년 전에 복숭아 나무 5에이커를 심었고 그 결과 그의 수입은 작년에 두 배 이상 증가했다고 말했다.

많은 로컬푸드 생산자들은 적은 면적의 땅을 경영하며 고부가가치 작물들을 추가함으로써 수익을 크게 늘릴 수 있다. 따라서, RMA는 생산자의 계획한 변화가 더 높은 한도를 정당화하는 경우 35% 이상 인상의 허용을 고려해야 한다. RMA는 일정 비율(예: 50%)에서는 더 높은 한도를 정당화하기 위한 조사나 기타 정보를 요구해야 한다.

WFRP 핸드북, 파트 4, 섹션 1, 단락 93: 이 단락은 WFRP가 미판매 손상 상품의 품질 손실에 대해, 받은 실제 가격 또는 현지 시장 가치를 사용하여 보장을 제공하는 방법에 대해 논의한다. 그러나, 우리는 국세청 스케줄 F 손익에 기초한 수익/이익 감소에 의해 유발되는 본 보험에서 이 정도 수준의 세부 사항이 필요한지에 대해 의문을 제기한다. 수익/이익 손실이 보험으로 보장가능한 원인에 의한 것이라면, 그 사실만으로도 품질, 가격 또는 수확량 손실 여부와 관계없이 보험금을 책정하기에 충분해야 한다. 본 핸드북에서 이 단락을 삭제하는 것을 권한다.

WFRP 핸드북, 파트 3, 섹션 1, 단락 51 A는 다음과 같이 명시하고 있다: "보험 공급사가 농장의 세금 서류들이 WFRP의 목적에 따른 적절한 수익 또는 지출 관련 기록을 제공하지 않는다고 믿을 만한 경우, 보험공급사는 WFHR의 허용 수익 및 허용 지출을 검증하기 위해 검증 가능한 기록 및/또는 직접 마케팅 판매 기록을 요청해야 한다. 이러한 경우, 보험공급사는 요청된 검증 가능한 기록 및/또는 직접 마케팅 판매 기록을 통해 연간 허용 수익을 확인할 수 없는 경우에는 WFHR을 받아들여서는 안 된다."

앞서 설명한 것과 유사한 이유로 핸드북에서 이 조항을 삭제하는 것을 권한다.

해당 단락은 국세청 세금 양식 1102S 또한 언급하고 있다. 우리는 국세청 홈페이지에서 국세청 세금 양식 1102S를 찾을 수 없었지만, 국세청 세금 양식 1120S은 존재한다.

핸드북 파트 3, 32쪽에는 "48 개정 농장 운영 보고서 (계속)"가 명시되어 있다. 우리는 참조번호가 "49"가 되어야 한다고 생각한다.

WFRP 작물 규정의 정의들은 핸드북에 포함되어 있는데, 종종 정의가 일치하지 않는다. 우리는 작물 조항에 포함된 정의가 반복될 필요가 있는지 의문을 제기하며, 어구를 바꿀 경우 보험정책과 핸드북 사이에 충돌이 발생할 수 있다. 정의를 핸드북에서 제거하거나 WFRP 작물규정에 나타나는 것과 정확하게 일치시킬 것을 권장한다.

## 4.2. 비보험 농작물 재해 지원 프로그램 (Noninsured Crop Disaster Assistance Program, NAP)

농무부의 농업 서비스청(FSA)은 비보험 농작물 재해 지원 프로그램(NAP)을 담당하는데, 이 프로그램은 농작물 수확량 감소, 흉작을 야기하거나 농작물을 재배할 수 없게 만드는 자연 재해들로부터 비보험 농작물 생산자들을 보호하기 위해 재정적 지원을 제공한다. 많은 연방작물보험공사(FCIC) 작물 보험 프로그램들과

마찬가지로 NAP는 자연적 원인에 의한 수확량 손실에 대한 보장을 생산자에 제공한다. 특정 작물과 생산방식에 대한 영구적인 FCIC 작물 보험 프로그램이 카운티에 존재하는 경우, 생산자는 NAP를 사용할 수 없다. 그러나 기존 FCIC 보험 상품이 시범 사업이거나 특정 생산방식 또는 활용법(utilization)에만 보험 적용이 가능한 경우 NAP를 사용할 수 있다. 이 경우 생산자는 중복 혜택을 받을 수 없다. 예를 들어 생산자가 NAP에 따라 대마(hemp)보험에 가입하고 RMA 작물보험에도 가입하는 경우, 손실을 입어도 두 프로그램 모두에서 혜택을 받을 수는 없다. 생산자는 NAP 혜택과 농작물 보험 보상금 중 하나를 선택해야 하며 둘 다 얻을 수는 없다.

NAP 프로그램에 참여하기 위해서는 생산자가 생산 위험을 공유하는 토지 소유자, 임차인 또는 소작인이어야 하고, 해당 작물에 대한 소유권을 가질 자격이 있으며, 평균 조정 총소득(adjusted gross income, AGI)이 연간 90만 달러를 초과하지 않아야 한다. NAP 지급액은 기본 보장(대재난)의 경우 한 해 125,000달러로 제한되며, 추가보증보험(buy-up) 보장은 30만 달러로 제한된다.

NAP는 다음과 같은 목적으로 상업적으로 재배된 작물에 사용할 수 있다.

- 식용으로 재배되는 농작물
- 토종사료를 포함, 가축소비를 위하여 식재·재배되는 곡물 및 사료작물
- 면화 및 아마 등 섬유용 작물(나무 제외)
- 버섯, 화훼 등 통제된 환경에서 재배되는 농작물
- 꿀, 단풍수액 등 특산작물
- 바다귀리 및 해초
- 사탕수수 및 바이오매스 수수
- 공업작물. 재생바이오연료, 재생전기 또는 바이오기반 제품의 제조에 이용되거나 공급원료로 재배되는 작물을 포함
- 수경재배, 크리스마스 트리, 인삼, 관상용 양묘장 및 잔디밭 등 가치손실작물 (value loss crops)

- 다른 적격 NAP 작물 생산을 위한 종자 재고로 판매하기 위해 생산되는 종자용 작물

NAP가 제공하는 기본보장옵션은 FCIC 보험의 대재해보장(catastrophic level of coverage, CAT) 수준과 동등하여, 예상 생산량의 50%를 농작물 평균 시장 가격의 55%로 제공한다. 이는 27.5%의 보장수준(coverage)으로 해석된다. 2014년과 2018년 농장 법안(Farm Bill)은 FSA(농업 서비스국)가 생산량의 50%에서 65%까지 5% 단위로 높아지는 더 높은 수준의 보장을 평균 시장 가격의 100%로 제공할 수 있도록 승인했다. 이러한 추가보증보험(buy-up)의 보장수준을 선택한 생산자는 신청 시 서비스 수수료 외에 할증료(premium)를 지불해야 한다. 보장수준에 관계없이 NAP 서비스 요금은 농작물 당 325달러 또는 행정 카운티 당 생산자 당 825달러 중 더 적은 금액으로 적용되며, 여러 카운티에서 농업을 하는 생산자의 경우 총합 1,950달러를 초과하지 않는다. 추가보증보험(buy-up)의 보장을 선택하는 생산자는 보장액 또는 지급한도의 5.25%를 할증료로 추가 지불해야 한다. 최대 할증료는 15,750달러이다. 신규 농업인, 자원이 한정된 농업인, 사회적 약자, 자격을 취득 중인(qualifying) 베테랑 농업인 또는 목장주에게는 NAP에 대한 수수료 면제 및 할증료 50% 할인 혜택이 제공된다.

FCIC 농작물 보험과 마찬가지로 NAP로 보장받는 생산자는 적시에 농지 및 생산 보고서와 손실 통지서를 제출해야 한다. 그러나 FSA(농업 서비스국)의 단위 구조(unit structure)는 NAP 단위가 카운티 내의 모든 농작물 재배면적을 지분에 따라(by share) 포함한다는 점에서 FCIC 보험과 다르다. FSA는 손실 청구를 조정하기 위해 RMA 손실 조정 절차를 포함한 USDA의 절차들을 활용한다. 주어진 작물에 대해 손실 조정 절차를 사용할 수 없는 경우, FSA의 손실사정인은 RMA에서 사용 중인 기존의 승인된 손실 조정 절차를 기반으로 적합하다고 판단되는 것을 선택한다.

공청회와 인터뷰 중에 얻은 정보에 따르면, 로컬푸드 생산자들은 보장정도에 비해 NAP 보험료를 낼 가치가 없다고 느끼거나 보장 수준 자체에 불만족스러워

하는 것으로 나타났다. NAP의 보장수준은, 심지어 추가보증보험(buy-up) 수준에서도, 로컬푸드 생산자들의 수익 손실을 메우기에는 불충분하다고 여겨졌다. 많은 이들이 NAP에 추가보증보험(buy-up) 옵션이 존재하는지조차 모르는 듯했다. 한편, 많은 로컬푸드 생산자들은 마진이 매우 작으며, 최대 보장수준에서도 추정된 수확량의 65%로 제한된다고 말했다. 100% 가격이라고 선택된 가격 또한 그들이 자신들의 상품에서 얻을 수 있는 가격보다 지속적으로 훨씬 낮았다. 간단히 말해서, 로컬푸드 생산자들은 NAP 프로그램을 실용적인(viable) 보험 옵션으로 보지 않았다.

게다가 NAP 보험을 구입한 로컬푸드 생산자들은 전반적으로 손실 조정과 청구 절차에 대해 불만족스러워했다. 이 생산자들은 자신들의 청구가 카운티들 사이에서나 FSA 카운티 담당자와 FSA 카운티 위원회 구성원이 변경될 때 일관되지 않게 처리되었다고 말했다. 손실 조정과 상품 가격에 대한 문서 요건은 FSA 카운티 사무실마다 매우 달랐다. 이로 인해 로컬푸드 생산업자들은 그들의 손실과 보장 수준에 따라 받았어야 하는 보상금에 훨씬 못 미치는 보상금을 포함해 많은 불만을 갖게 되었다. 몇몇 로컬푸드 생산자들은 그들이 성공적으로 FSA 손실 조정에 항소했다고 말했으나, 그것은 비용과 시간이 많이 드는 과정이었다.

### 4.3. 기타 기존 보험제도

일반적으로 RMA에 의해 제공되는 개별 작물 보험은 수확량(yield) 또는 수익(revenue) 기반이다. 대부분의 수확량 기반 정책에서 생산자는 과거의 수확량 이력에 비해 수확량 손실이 있으면 보상을 받는다. 수익 기반 정책은 수확량 감소, 가격 하락 또는 둘 모두로 인한 농작물 수익 손실을 방지한다. RMA는 또한 생산자의 개별 수확량이나 수익이 아닌 전체 지역의 경험을 바탕으로 보험 혜택을 제공하는 지역위험보호보험(Area Risk Protection Insurance, ARPI) 정책을 제공한다. 마지막으로, 육묘 선택 보험(NVS)은 육묘 생산자가 자신의 위험 관리 요구에 가

장 적합한 달러 보장 금액을 선택할 수 있는 자산 기반 보험 시범 프로그램이다. 다음 섹션에서는 이러한 보험들의 개괄을 제공한다.

### 4.3.1. 수확량 기반 보험

RMA는 농업 생산자에게 세 가지 수확량 기반 정책을 제공한다: 1) 과거수확량 보장보험(Actual Production History, APH), 2) 수확량보호보험(Yield Protection, YP) 및 3) 달러플랜(Dollar Plans). 세 가지 보험 유형 중 APH가 가장 지배적이어서 전체 특산 작물 포험의 약 70%를 차지한다. 옥묘 작물은 대부분 달러플랜을 통해 보장되는 경향이 있다.

과거수확량보장보험(Actual Production History, APH)은 가뭄, 과습, 우박, 바람, 서리, 곤충, 질병과 같은 자연 원인에 의한 수확량 손실에 대해 생산자를 보장한다. 병해충 또는 질병관리대책이 불충분하거나 부적절하게 적용되어 농작물 피해가 발생한 경우에는 일반적으로 보상금이 지급되지 않는다. 생산자가 평균 수확량에서 얼마나 보장받을지를 선택하는데, 보통 50~75%를 선택하며, 일부 지역에서는 보장수준이 85%에 달하기도 한다. 또한 생산자는 보험에 가입하고자 하는 예측 가격의 비중을 선택하는 옵션도 있는데, RMA에 의해 매년 구축되는 가격의 55~100% 사이에서 선택할 수 있다. 실제로는 대부분의 생산자가 가격 수준의 100%를 선택한다. 수확량에 평가된 생산량을 더한 것이 보험에 가입한 수확량보다 작다면, 생산자는 그 차액에 기초하여 보상금을 지급받는다. 보상금은 이 차액에 농작물보험 가입 시 선택한 가격 비중, 그리고 보험에 든 몫(share, [최초 가입시 선택하는 평균 수확량 대비 보장수준])을 곱해 산출한다.

수확량보호보험(Yield Protection, YP)은 APH 정책과 같은 방식으로 생산자를 보장하지만, 다른 점은 보장수준을 결정하는 데 전망가격(projected price)이 사용된다는 점이다. 전망가격은 농산물거래가격보험(Commodity Exchange Price Provisions, CEPP)에 따라 결정되며 특정 선물 계약의 일일 결제 가격을 기준으로 한다. 예를 들어 옥수수과 콩의 경우, 2월 시카고상업거래소(CME, 구 시카고상품

거래소(Chicago Board of Trade, CBOT))에서의 같은 해 12월 옥수수 선물예약 일 평균 가격과 같은 해 11월 콩 선물예약 일평균 가격이 각각 옥수수와 콩의 전망가격이다. 생산자는 전망가격의 55%에서 100퍼센트 사이에서 보험에 들고자 하는 전망가격대비 비중을 선택한다.

달러 플랜(Dollar plans)은 일반적으로 개별 손실 조정이 가능한 면적기반 보증이다. 다만 다른 수확량 기반 보험과 달리 향후 년도의 개별 생산자의 성과를 보증에 반영하기 위한 메커니즘은 없다. 달러 플랜에서는, 동일한 보장 수준을 선택하는 개별 생산자에 대한 보장액(guarantee)은 생산 이력과 상관없이 동일하다. 보장액은 보험계리 자료에 발행된 기준최대달러금액(Reference Maximum Dollar Amounts, RMDA)으로 알려진 값을 기반으로 결정되며, 이는 일반적으로 작물의 재배(establishing) 비용을 나타낸다. 일반적으로 생산자에게는 대재해보장(CAT)과 동일한 수준의 RMDA의 비율을 선택하거나 추가적인 보장 수준을 구입할 수 있는 선택권이 주어진다. 보상은 손실 비율이 공제액을 초과할 때 발생된다. 공제액은 생산자가 선택한 보장 수준에 따라 결정된다.

달러 플랜에는 5가지 유형이 있다.

- 1) 수목기반보험, [공급]계약이 필요하지 않거나 계약에 고정되지 않음
- 2) 달러보험 (예: 토마토), [공급]계약이 필요하지 않거나 계약에 고정되지 않음
- 3) 고정달러보험 (예: 칠레 고추), [공급]계약이 필요, 계약에 고정되어 있지만 수확량 요소 없음
- 4) 수확량기반달러보험 (예: 하이브리드 작물), [공급]계약이 필요, 계약에 고정, 수확량 요소 있음
- 5) 수경재배달러보험 (예: 양식 조개), [공급]계약 불필요, 계약에 고정되지 않음

### 4.3.2. 수익 기반 보험

수익 기반 보험은 주요 작물 보험 프로그램(예: 밀, 옥수수, 콩)에서 널리 이용 가능하며 생산자를 낮은 수확량, 가격 하락, 낮은 품질 또는 이러한 사건의 조합으로 인한 손실로부터 보호한다. RMA는 1) 수익보호보험(Revenue Protection, RP) 및 2) 과거수익보장보험(Actual Revenue History, ARH)의 두 가지 수익 기반 정책을 제공한다. RP는 RMA가 제공하는 모든 농작물 보험 중 가장 인기 있는 플랜으로, 모든 보험 책임액(liability)의 약 70%를 차지한다.

수익보호보험(Revenue Protection, RP)은 가뭄, 과습, 우박, 바람, 서리, 곤충, 질병 등 자연적 원인에 의한 수확량 손실과 전망가격(projected price)에서 수확가격(harvest price)으로의 변동으로 인한 수익손실에 대해 생산자를 보장한다. 보장액(guarantee)은 수확량보호보험(Yield Protection, YP)과 동일한 방식으로 결정되지만, RP에서의 보장규모는 전망가격이나 수확가격 중 큰 금액을 기준으로 한다. 예를 들어 수확가격은 옥수수의 경우 10월 시카고상업거래소(CME)의 같은 해 12월 선물 계약 일일거래가격, 대두는 11월 선물계약의 10월 일일거래가격이다. 수확한 생산물과 평가 생산물을 더한 것에 수확가격을 곱한 것이 보험보호금액보다 작으면, 생산자는 그 차액에 기초하여 보상금을 지급받는다.

특산 작물의 경우 수익 기반 보험 상품을 설계하는 것이 어려운 것으로 입증되었다. 이러한 작물들은 많은 경우 선물 거래와 같은, 식재 전에 가격 전망을 도출하기 개발하기 위한 중앙 집중화된 가격 발견 메커니즘이 부재하다. 또한 실제 수확 시기 가격에 대한 데이터가 부족한 경우도 많다. 이러한 유형의 데이터 문제를 해결하기 위해 ARH(과거수익보장보험)가 특정 특산 작물에 대해 시범적으로 시행되었다. ARH(과거수익보장보험)는 APH(과거수확량보장보험)와 많은 유사점을 가지고 있는데, 가장 큰 차이점은 이 보험은 역사적 수확량을 보장하는 대신 역사적 수익을 보장한다는 것이다. 이 보험은 공동작물보험정책기본규정(the Common Crop Insurance Policy Basic Provisions)에 추가된 특별조항

(endorsement)으로서 짜여졌으며 수익을 반영하기 위해 APH의 수확량과 관련된 많은 절차를 재명시(restate)한다. 그렇지만 ARH에 따라 보험이 적용된 모든 농작물은 각각 고유한 작물 보험규정이 있다. 기존의 수익 보장 보험들과 마찬가지로 ARH 시범 프로그램은 낮은 수확량, 낮은 가격, 낮은 품질 또는 이러한 사건의 조합으로 인한 손실로부터 생산자를 보호한다.

ARH에서와 같은 생산자의 과거 수익에 기반한 보장은 과거 가격이 미래의 예상 가격에 대한 합리적인 추정치를 제공한다고 가정한다. 이러한 가정은 대부분의 과일이나 야채와 같이 부패하기 쉬운 작물에는 적용할 수 있는 것으로 간주되지만, 전년도 재고 이월분이 현재 시장 연도의 가격에 영향을 미칠 수 있는 저장 가능한 작물에서는 아마도 비교적 지지되기 어려울 것이다.

### 4.3.3. 지역 기반 보험

ARPI(Area Risk Protection Insurance, 지역위험보호보험)는 한 지역 전체(일반적으로 한 카운티)의 경험을 기반으로 보장되는 지역 기반 보험 제도이다. ARPI는 지역수확량보호(Area Yield Protection, AYP) 및 지역수익보호(Area Revenue Protection, ARP) 옵션을 통해 한 카운티의 광범위한 수확량이나 수익 손실에 대한 보호를 제공한다. ARPI에서는 개별 농장의 수익과 수확량은 고려되지 않으며 생산자의 개별 농장이 수익이나 수확량 감소를 경험하고도 보상을 받지 못할 수 있다. 현재, 보리, 옥수수, 면화, 곡물 수수, 팝콘 옥수수, 쌀, 대두, 밀, 사료작물에 대한 ARPI 보험정책이 존재한다.

지역 기반 보험을 언더라이팅하는 것의 주된 장점은 개별 생산자가 보험자보다 카운티의 기대 수확량이나 수익에 대한 더 나은 정보를 가지고 있지 않기 때문에 역선택과 도덕적 해이의 가능성을 최소화한다는 것이다. 마찬가지로, 개별 생산자의 행동은 실현된 카운티 평균 수확량 또는 수익에 일반적으로 크게 영향을 미칠 수 없다.

이러한 매력적인 특징에도 불구하고, ARPI 보험은 미국 작물 보험 시장에서 상

대적으로 적은 점유율을 차지하고 있어, 모든 피보험면적의 약 1%를 차지하고 있다. 이는 부분적으로는 ARPI 정책이 베이스스 위험(basis risk), 즉 농장 수준의 가치가 카운티 수준의 가치와 상이함에서 오는 위험의 대상이 되기 때문이다. 이 위험은 농장들의 수확량과 수익이 카운티 수준의 수확량 및 수익과 완벽한 상관관계를 갖고 있지 않기 때문에 발생한다. 극단적인 경우 생산자들은 어떠한 손실 없이도 보상을 받을 수도 있고, 그 반대의 경우도 마찬가지이다. 지역기반보험에 대한 중국의 한 연구에서는 베이스스 위험이 보험 수요에 의미있는 영향을 미치며, 위험을 최소화하려면 작고 동질적인 지역이 필요하다는 것을 발견했다. 그러한 동질성은 일반적으로 로컬푸드 생산자들의 특성은 아니다. 말리의 목화 농가에 대한 또 다른 연구는 베이스스 위험이 지역 기반 보험에 대한 수요를 상당히 저해한다는 것을 발견했다. 이러한 결점에도 불구하고, 연구는 또한 지역 기반 보험이 농업인의 복지를 향상시킬 수 있으며, 몇몇 경우에는 농장단위 보험보다도 농업인의 복지를 더 크게 향상시킬 수 있음을 시사했다.

#### 4.3.4. 육묘 선택 보험(Nursery Value Select, NVS)

육묘선택보험(NVS)은 육묘장 생산자가 자신의 위험관리 요구에 가장 적합한 달러 보장 금액을 선택할 수 있도록 하는 시범 프로그램이다. 자산기반 형태의 보험인 NVS는 기존의 육묘장 프로그램과 병행 운영되며 유사한 손해 원인에 대해 보장한다. NVS는 현재 앨라배마와 콜로라도, 플로리다, 미시간, 뉴저지, 오리건, 테네시, 텍사스, 워싱턴 주의 선택된 카운티에서 사용할 수 있다.

NVS의 보험가능한 손실 원인들은 자연적 원인에 기초한 것들이며 허용 보장수준은 50~75%이다. NVS는 시범 프로그램이기 때문에 피보험자에게는 기본 단위(basic unit)로만 보장이 제공되며 선택적인 단위는 허용되지 않는다. NVS는 또한 발생손실옵션(Occurrence Loss Option, OLO)을 허용하는 추가적인 보장수준을 포함한다. OLO에 대한 보장액은 기본 정책과 동일하게 산정되지만, OLO는 공제 대상 단위를 없애 더 적은 손실에도 배상금을 지급할 수 있도록 했다.

NVS는 원래의 육묘작물 보험프로그램에 대한 보험공급사와 육묘 재배자들의 우려를 해결하기 위해 개발되었다. 기존 육묘장 보험의 판매는 서류작업에 대한 부담과 언더라이팅의 근거 자료를 생산자가 유지해야 한다는 필요성 때문에 감소하고 있었다. NVS는 신청 및 갱신 프로세스를 단순화하고, 육묘 생산자가 자신의 위험 관리 요구에 가장 적합한 보장수준을 선택할 수 있도록 하며, 생산자가 타사 소프트웨어를 기반으로 한 식물 목록을 제공할 필요가 없다. 대신, 생산자의 재고 기록과 육묘 산업에 내에서 더 익숙한 방식의 식물 범주 명명 관행에 대한 의존도가 보다 높다. 손실조정 과정은 생산자의 실제 판매 영수증과 재고기록을 사용한다.

#### 4.3.5. 강우량지수보험(Rainfall Index, RI)

강우량지수보험(RI)은 미 국립해양대기청(National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA)의 기후 예측 센터에서 수집하고 유지하는 기상 데이터를 기반으로 한다. 지수는 영역(그리드) 및 기간(지수 간격)에 내린 강수량을 해당 지역의 장기 평균 강수량과 비교해 상대적인 강수량으로 반영한다. RI는 현재 세 가지 작물을 다루고 있다: 1) 일년생 사료작물, 2) 양봉, 3) 목초지, 방목지, 사료작물 (pasture, rangeland, and forage , PRF).

각 그리드는 정사각형으로 위도와 경도가 0.25도이며, 이는 적도 기준 약 17 x 17마일로 해석된다. 지수 간격은 1년 중 두 달간이다. 피보험자는 일반적으로 지수 간격마다 피보험액(liability)을 선택할 수 있다. PRF의 경우, 피보험액은 RMA가 제공하는 카운티별 기초 가치(County Base Values, CBV)를 사용하여 설정된다. CBV는 토지가 방목용으로 사용되는지 또는 사료재배용으로 사용되는지에 따라 달라진다. RI 보험은 시간이 지남에 따라 점점 더 인기를 얻고 있다. 아래 표는 각 연도의 피보험액을 보여준다.

RI 플랜은 피보험자와 보험모집인의 관점 모두에서 비교적 간단하다. 생산자는 CBV에 근거하여 지수간격과 부채 금액을 선택한다. 보험 조건이 발생되면 보상금을 받게 된다. 손실 조정은 없다. 주요 쟁점은 베이스스 위험, CBV 설정, 그리드 내 강우량 결정이다.

## 제8장 결론 및 정책 제언

미국 농무부(USDA) 위험관리청(RMA)은 현재 로컬푸드 생산자를 염두에 두고 특별히 개발한 전농장수익보호(WFRP) 프로그램을 비롯한 다양한 작물 보험 프로그램을 농업인과 목장주에게 제공하고 있다. RMA가 제공하는 기존의 다른 보험에는 개별 작물들에 대한 수확량, 수익 및 지역 기반 보험, 육묘 선택 보험(NVS) 및 강우량지수보험(RI)이 포함된다. 농무부의 농업서비스청(FSA)은 또한 비보험 농작물 재해 지원 프로그램(NAP)을 운영한다. 이러한 각 보험의 디자인들은 농작물 보험에 대한 고유의 접근 방식을 제시하며, 이론적으로는 로컬푸드 생산자들에게 더 나은 보험 혜택을 제공하기 위해 많은 것들이 수정될 수 있다. 또는 추가적으로 RMA가 새로운 보험 상품을 고려할 수도 있다.

즉각적인 관점에서의 우리의 가장 중요한 권고는 WFRP를 수정하는 것이 로컬푸드 생산자들의 보험에 대한 접근성을 개선하는 가장 간단하고 빠른 방법이 될 것이라는 것이다. 재배자 단체와 로컬푸드 생산자들은 공청회와 인터뷰에서 WFRP의 기록 유지와 보고 요건이 너무 부담스럽고 과도하다고 반복적으로 언급했다. 보험모집인들은 정책 판매를 꺼리고, 생산자들은 RMA가 다른 보험에서 생산자들에게 요구하는 것을 훨씬 초과하는 서류작업에 좌절하고 있다. 로컬푸드 생산은 많은 경우 관행적인 농산품(commodity) 생산과는 다른 농업 모델이며, 보험공급사들은 일반적으로 로컬푸드 사업들에 익숙하지 않다. 동시에, 로컬푸드 생산자들은 WFRP에 대해 잘 알지 못한다.

WFRP의 수정을 넘어 농작물 보험을 보다 전체적으로 고려하여, 우리는 농작물 보험의 제공을 관장하는 법이 로컬푸드 생산자들이 이용할 가능성이 높은 판매 채널들 보다 상업적 생산(도매인 또는 다른 중개인에게 먹거리 또는 먹거리 제품 판매)에 대한 인센티브를 암시적으로 제공하는지 여부에 대해 의문을 제기한다.

RMA의 보험 제공 권한은 미국법전 제7편 제1508조에 요약되어 있다. 구체적으로 1508조 (a)(2)항은 보험이 (담배, 감자, 고구마, 대마를 제외한) "피보험 상품이 농지에 있는 기간"을 초과할 수 없다고 명시하고 있다. 비록 WFRP가 "시장 준비" 비용을 보장할 수 있음에도 그렇다. 역사적으로 RMA는 이것을 농작물 보험이 생산 후 비용(post-production cost)을 커버할 수 없다는 의미로 해석해왔다. 이것이 공공정책의 관점에서 적절한지 아닌지는 규범적인 질문으로, 우리가 답하고자 하는 것은 아니다.

그러나 상업적인 생산에 관련된 생산후 비용이 로컬푸드 생산자들이 경험하는 생산후 비용보다 일반적으로 훨씬 적다는 것을 주목하지 않았다면 그것은 우리가 소홀했다는 것일테다. [그러한 생산후 비용의 차이의] 결과, RMA가 법에 따라 제공해줄 수 있었던 보험의 보장수준은 직접 판매를 하는 로컬푸드 생산자보다 상업 생산자가 받는 가격을 훨씬 더 가깝게 반영하게 되었다. RMA가 로컬푸드 생산자들이 생산 후 비용을 더 쉽게 인정받을 수 있게 할 수 있다고 하더라도, 그로 인한 보험 보장액이 의미있는 보장혜택을 제공하지 못할 수도 있다.

이러한 불균형을 바로잡는 한 가지 방법은 의회가 1508조 (a)(2)항의 농지 위/나 무 위(on-field/on-tree) 보장 규정에서 면제되는 품목 목록에 "로컬푸드 생산"을 추가하여 법을 개정하는 것이다. 이론적으로, 이는 로컬푸드 생산자들이 생산 후 비용을 기록할 필요가 없게 할 것이다. "로컬"의 정의와 여타 고려사항들이 포함될 필요가 있을 것 같지만, 식품의약국(FDA)이 식품안전현대화법(FSMA)의 면제(qualified exemption) 자격에 관련된 틀을 세우기 위한 많은 일들을 이미 해놓았다. 실용적인 관점에서 이러한 법률적 변화는 로컬푸드 생산자들의 농작물 보험 프로그램 참여에 상당한 영향을 미칠 것으로 생각한다. 그러나 이 같은 변화는 또한 RMA에 대한 추가적인 관리 부담을 야기할 수 있으며, RMA는 다양한 로컬푸드 시장에서 판매되는 다수의 작물에 대한 새로운 전망가격(projected price) 및 형성가격(established price)을 식별하는 역할을 담당하게 될 것이다.

한편, 2018년 식품, 보존 및 에너지법(Food, Conservation, and Energy Act)(2018년 농업법(Farm Bill))이 RMA로 하여금 "1508조 (a)(2)항에 불구"하고

로컬푸드 농작물 보험 상품(이러한 보험 상품이 타당한(viable) 경우)이 제공될 수 있도록 지시함으로써 생산후 비용 문제를 이미 해소한 것으로 해석할 수 있다. 이 경우, 한 가지 해결책은 로컬푸드 생산자들이 생산후 비용을 보장받을 수 있도록 하는 새로운 보험 플랜의 모델로서 WFRP를 사용하는 것이다. 실제 적용시 이 같은 보험은 현재의 WFRP 프로그램과 유사하게 운영되겠지만, 더 높은 가격의 보장수준을 제공하고 현재 로컬푸드 생산자들이 부담스러워하는 서류 및 보고 요건을 상당히 줄일 것이다. 다른 선택지로는 NVS 모델에 기반한 보험을 개발하거나 완전히 새로운 컨셉의 보험을 고려하는 것이 있다. 따라서, 비록 본 보고서가 2018년 농업법이 어떻게 해석되어야 하는지를 고찰하고자 하는 것은 아니지만, 만약 생산후 비용이 보장된다면, 이는 분명히 로컬푸드 생산자들에 대한 보험 보장의 타당성, 시장성 및 품질을 향상시킬 것이다.

생산 후 비용 문제의 해결을 위해 의회 차원의 행동이 필요지와 관계없이, RMA가 로컬푸드 생산자를 위한 농작물 보험의 선택지들을 개선할 수 있는 방법은 기존의 보험 상품을 수정하거나 새로운 보험의 개발을 고려하는 등 여러가지가 있다. 우리는 다음 섹션에서 이러한 노선을 따라 우리의 권고안을 논할 것이다.

## 8.1. 로컬푸드 생산자들을 위한 WFRP 개선 권고

WFRP는 직거래, 로컬, 지역(regional), 농장 정체성 보존 시장에 판매하고 특산 작물, 가축 및 축산 제품을 생산하는 생산자를 위해 특별히 개발되었다. 그러나, 현재 매우 제한된 수의 로컬푸드 생산자들이 WFRP를 구입하고 있다. 보험정책 요건, 특히 기록유지에 관련된 요건, 보험공급사들 사이에서의 일반적인 WFRP 판매 의지 결여, WFRP 보험이 로컬푸드 생산자들에게 의미 있는 보장을 제공할 수 없다는 점 등을 고려하면 이는 놀라운 일이 아니다. 다음 섹션에서 우리의 권고에 대해 논의하겠다.

## 기록유지 부담 최소화

우리는 RMA가 생산자가 WFRP 보증을 신청할 때 제출해야 하는 모든 양식을 포함하여 모든 WFRP 기록 요건을 검토하고, 특히 금지된 수익 또는 지출의 제거에 필요하지 않거나 정보를 중복시키는, 필요 이상의 문서나 항목을 삭제할 것을 권장한다. RMA는 손실 조정에 필요한 기록보다는, 보험 가입을 위해 생산자에게 요구되는 것들을 비판적으로 검토해야 한다. 이는 RMA의 WFRP 생산자에 대한 요구들을 RMA가 다른 농작물 보험 프로그램에서 생산자들에게 요구하는 것과 일치시킬 것이다.

RMA가 세금 문서가 부정확할 수 있음을 우려하는 만큼, 우리는 생산자가 소득은 과소 보고하고 지출은 과대 보고할 가능성이 훨씬 높을 것이라고 생각한다. 그렇게 하면 세금 부담을 줄일 수 있기 때문이다. 그 결과 생산자들의 WFRP 보험 보장액은 감소하고 RMA가 책임져야 할 보험대상액(liability)은 최소화할 수 있다. 우리는 생산자들이 보험 목적으로 수익을 부풀리거나 지출을 줄일 가능성은 낮다고 생각한다. 그렇게 되면 세금 납부액이 더 커지기 때문이다.

궁극적으로, RMA가 생산자에게 국세청(IRS) 스케줄 F 문서를 제출하고 금지된 수익과 지출만을 기록하도록 요구하기만 한다면 WFRP는 상당히 단순해질 것이다. 실제 적용시, 생산자는 일 년 동안 예비, 개정 및 최종 농장운영보고서(FOR)를 내면서 스케줄 F를 함께 제출할 수 있다. 수익과 지출을 제거하는 문서는, 생산자에게 스케줄 F의 모든 항목들을 이전하도록 하지 않고 제외 가능한 수익과 지출 항목만 요청함으로써 단순화되어야 한다. 이월재고는 확보되어야 하겠지만, 대부분의 로컬푸드 생산자들의 작물들은 부패하기 쉽기 때문에 그들에게 이월 재고는 드문 일이다.

WFRP 보고 문서들을 검토하는 과정에서 RMA가 프로그램의 무결성에 있어 정말로 중요한 항목이 발견될 경우, 우리는 RMA가 현재 RMA의 양식 대신 유기 생산계획(Organical System Plan, OSP)과 같이 이미 생산자들이 다른 목적으로 작

성 중인 보고서의 수용을 고려할 것을 제안한다. 우리가 이야기를 나누는 교외의 로컬푸드 생산자들 중 많은 사람들은 그들이 자신들의 대출기관들에게 예상 수익과 지출, 손익계산서를 포함한 재무제표를 제공한다고 말했다. RMA는 농장운영보고서(FOR)를 포함한 WFRP의 양식을 요구하는 대신 이 같은 생산자들에게 이러한 정보를 제출할 수 있도록 하는 것을 고려해야 한다. 마지막으로, 수익과 지출을 파악하기 위해 다양한 회계 프로그램을 사용하는 생산자는 RMA 보고서나 워크시트를 제출할 필요 없이 해당 회계 시스템의 보고서를 제공할 수 있도록 허용되어야 한다.

## 다양화에 대한 고려 개선

많은 다양화 생산자들은 WFRP 보험이 다양화를 적절하게 고려하지 못한다는 점이 WFRP를 구매하지 않도록 만든다고 말했다. 이는 다양화 계수( diversification factor) 및/또는 보장 수준의 변경을 시사한다. 보험계리적 분석에 의해 뒷받침된다면, RMA는 다양한 상품을 판매하는 생산자가 더 큰 다양화 할인을 받을 수 있도록 할 수 있다. 예를 들어, 7~10의 상품, 그리고 11-20개, 21-30개, 30개 이상의 상품을 생산하는 생산자에게 추가 할인을 제공하기 위해 범주가 확장될 수 있다. 다만, 이러한 변화가 데이터에 의해 뒷받침되거나 정당화될 수 있는지는 불확실하다.

이와는 별도로, RMA는 다양화 수준이 매우 높은 로컬푸드 생산자에 대한 보장 수준을 95%까지 높이는 것도 고려할 수 있다. 그러나 전농장(whole-farm) 보험정책이 개별 보험보다 도덕적 해이의 위험이 더 큰 경향이 있기 때문에 보장수준의 조정 시 RMA가 주의를 기울일 것을 권한다. 이는 생육기가 서로 다른 작물들에 보험을 드는 생산자가 과세연도 초에 수확한 작물에 대한 수익이 낮은 경우 전체 손실 가능성이 크게 높아지는 시나리오에 직면할 가능성이 높다는 사실과 관련이 있다. 생산자의 관점에서, 그러한 시나리오는 같은 해 후반의 농작물 손실을 방지하고자 하는 동기를 감소시킨다. 따라서 우리는 앞서 언급한 두 가지의 권장 사항

을 이행하기 전에 RMA가 이러한 변경이 평가/등급산정(rating)에 미칠 영향에 대한 추가 조사를 실시할 것을 제안한다.

## AIP에 대한 교육 옵션 및 재정적 인센티브 개선

많은 보험공급사와 보험모집인들은 추가적인 WFRP 교육 기회로부터 혜택을 얻을 것이다. RMA는 추가 교육 세션을 의무화 하는 것도 고려할 수 있을 것이다. 보험모집인이 생산자들에게 WFRP를 판매하거나 WFRP가 실행 가능한 옵션이라고 제안하도록 인센티브를 제공하기 위해서는 소규모, 다양화된 사업체에 WFRP를 판매하는 보험공급사를 대상으로 한 추가적인 행정 및 운영(A&O) 비용 보상 인센티브가 필요할 수 있다. 우리는 이것이 표준재보험계약(SRA)의 변경과 함께 입법적인 변화가 필요할 수 있다는 것을 이해한다. 그러나 이러한 변화 없이 보험모집인들이 WFRP 판매에 대한 인센티브를 받지 못한다면 RMA가 WFRP의 참여도를 높이는 데에는 자연적인 한계가 있을 것이다.

## 추가 권고 사항

RMA가 WFRP에 대해 고려해야 할 다른 변경 사항은 다음과 같다.

- 스케줄 F 검증을 필요로 하는 작물보험규정(Crop Provisions)의 섹션 18을 제거한다.
- 만약 RMA가 검증요건을 없애는 것이 불편하다면, 최소한 손실 조정 시 보장액(guarantee) 변경 금지를 고려해야 한다고 생각한다. 왜냐하면 보험공급사들이 보험에 가입하기 전에 이미 그 값들을 검증했어야 하기 때문이다.
- 추가 서류가 필요한 수익 또는 지출의 변경에 대한 허용치(tolerance)를 추가하는 것을 고려한다(예: 5%).
- WFRP 핸드북, 파트 4, 섹션 1의 93 단락을 삭제한다.
- WFRP 핸드북, 파트 3, 섹션 1의 51A 단락을 삭제한다.

## 8.2. 로컬푸드 생산자를 고려한 기존 RMA 작물 보험 프로그램의 개선 권고

일반적으로 우리는 프로그램 수정이 보험에 대한 접근성을 개선하는 가장 간단하고 빠른 방법이라고 생각한다. 그러나, 이러한 수정의 타당성과 효과는 생산자들의 작물 재배 지역, 마케팅 전략 및 생산 시스템에 따라 다양한 생산자 집단에 다양한 영향을 미칠 수 있다. 이러한 변화는 또한 기존 정책의 보험료, 로컬푸드 생산자가 어떻게 보험의 보장을 받아야 하는지, 보험을 위한 보고 및 서류 요건 등에도 영향을 미칠 것이다.

수익률 기반 보험의 경우, RMA는 대안적인 생산 시스템을 사용하는 생산자의 전환기 수확량(T-수확량)을 결정하기 위한 추가 연구를 수행할 것을 제안한다. 이러한 대안적인 생산시스템의 수확량이 종종 훨씬 높게 나타나기도 한다. 좀 더 넓게는, 하이터널(high tunnel)이나 온실, 수직 농장 등과 같은 통제된 환경에서 작물을 생산하는 환경제어형 농업(Controlled Environment Agriculture, CEA)이 보험료 할인 대상이 되어야 하는지 검토해볼 수 있다. 이들은 일반적으로 관행농 생산자와 동일한 위험에 노출되지 않는다는 점을 고려한다면 말이다. 이러한 생산자에 대하여 전기공급의 고장에 대한 정책보증을 추가하거나 전기공급의 고장에 대해서만 보상금을 지급하는 선택권을 제공하는 것도 고려할 수 있다.

본 섹션의 서론에서 언급한 가격 차이와 관련하여, 이론적으로 RMA는 판매 방법에 따라 농작물에 대한 다양한 전망(projected)/형성(established) 가격을 개발함으로써 이 문제를 해결할 수 있다. 한 가지 접근 방식은 가격 수집 도구를 개발하고 생산자로부터 직접 가격 데이터를 포착하는 것이다. 그러나 로컬푸드 생산자(특히 아직 보험에 가입하지 않은 사람)로부터 이러한 데이터를 수집하는 것은 쉬운 일이 아닐 것이다. 실제 적용시, 이는 RMA의 지역 사무소가 주도하는 프로젝트가 될 수 있고, 프로젝트의 규모에 따라 RMA가 제3자를 고용하여 작업을 수행해야

할 수도 있다.

연방 농작물보험법 제1508조 (a)(2)항이 여전히 구속력이 있다고 가정할 때, 수확량보호보험(YP)/ 과거수확량보장보험(APH)의 맥락에서 판매 경로별 농작물 가격을 식별하는 것은 로컬푸드 생산자의 전망/형성 가격을 결정하는 데 필요한 것이지 이것으로 충분한 것은 아니다. RMA는 생산자가 작물의 나무 위/농지 위 가치에 대해서만 보험을 적용받을 수 있도록 생산 후 비용 또한 결정해야 할 것이다. 대부분의 로컬푸드 생산자들이 다양한 작물을 재배한다는 점을 감안하면, 개별 작물을 기준으로 한 판매방식으로 생산 후 비용을 결정하는 것은 터무니없는 노력이 될 것이다. 실제로도 우리가 이 프로젝트와 다른 프로젝트를 위해 대화를 나누는 대부분의 로컬푸드 생산자들은 농작물별로 이 비용을 결정하지 않았으며 아마도 그렇게 할 수도 없을 것이라고 말했다.

RMA는 재배지역의 로컬 시장 채널을 통해 판매되는 모든 작물에 대한 평균 생산 후 비용을 결정하기 위한 연구를 수행한 후, 생산자의 보장액에서 그 값을 차감하는 것을 고려할 수 있다. 다른 방법으로는, 비슷한 비용이 발생하는 작물들의 집단에 대해 생산 후 비용을 결정할 수도 있다. 이는 그 결과 도출된 전망/형성 가격이 개별 생산자가 실제로 경험하는 가격과는 다소 차이가 있을 것임을 의미한다. 이러한 평균 생산 후 비용은 서로 다른 생산자들이 재배하는 개별 작물의 비용과 항상 일치하지는 않을 것이기 때문이다. 그러나 작물 간 또는 작물 집단 간 생산 후 비용의 차이가 편차가 크지 않다면 이를 RMA가 수용할 수 있지 않을까 생각한다. 한 일화로, 미국 국립농업통계서비스(NASS)는 2021년 발표 예정인 로컬푸드 마케팅 관행(Local Foods Marketing Practices, LFMP) 조사를 통해 생산 후 원가 데이터를 확보하려고 시도하고 있다.

### 8.3. 로컬푸드 생산자를 위한 보험 모델로서 NVS에 대한 고려

개념적으로 육묘선택보험(NVS) 정책은 로컬푸드 생산자 보험 상품을 만들기 위한 모델이 될 수 있다. 예를 들어, 현재의 NVS 관행과 상품 유형은 로컬푸드 생산자(예: 밭 재배 (방식) 복숭아 (상품 유형) 또는 하이터널온실 (방식) 토마토 (상품 유형))를 위해 조정될 수 있다. 로컬푸드 생산 보험을 단순화하기 위해 상품 종류는 크게 야채류, 베리류, 견과류, 과일나무 등으로 나눌 수 있다. 하지만 프로그램이 개발되려면, 로컬푸드를 위한 새로운 상품의 요율을 평가(rating)하는 데에는 탐구가 필요할 것이다. NVS는 요율 평가를 위해 현행 육묘 작물 보험 프로그램을 활용한다. WFRP 데이터 또는 농업 서비스국(FSA)의 비보험 농작물 재해 지원 프로그램(NAP) 데이터를 사용할 수 없다면, 로컬푸드 프로그램의 요율을 설정하는 기초가 되는 정보가 주요 과제가 될 것으로 추측된다.

로컬푸드 생산자들이 그들의 사업 운영에 중요하다고 생각하는 상품에 보험을 들 수 있도록 허용하는 것은 그들에게 있어 바람직할 것이다(예: 야채를 제외한 과일 상품만 보장). 생산자의 과거 시장 가치뿐만 아니라 열매나 과일나무의 재배면적을 보고하는 것이 보험 언더라이팅을 위한 한 방법을 제공할 것이다. 생산자가 자신의 상품 판매에서 얻는 가격은 현재의 RMA 가격보다 훨씬 높을 수 있다. 사전 점검 평가(pre-inspection appraisal)는 보험 개발자가 필요하다고 판단하면 언더라이팅의 일부가 될 수 있습니다. NVS와 마찬가지로 손실 조정 시, 로컬푸드 생산자들은 보험에 가입한 상품 범주의 재배면적과 역사적 수익 이력에 대한 증거를 제공해야 한다. 만약 생산자가 과대계상한다면, 그들이 지불하는 보험료는 생산자들이 신고한 더 높은 가치에 기초할 것이고, 보상금은 결정된 가치(value determined)에 기초할 것이다. RMA는 NVS 개념을 사용하여 개발된 보험에 로컬푸드 생산자만이 적격을 갖추도록 보장하기 위해, 수입의 일정 비율이 로컬푸드 판매에서 비롯되어야 한다는 식의 요건을 포함할 수 있다.

NVS 모델에서도 몇 가지 잠재적인 문제가 발견된다. 예를 들어, NVS는 현재 확인 가능한 판매 기록을 다음과 같이 정의한다.

본 작물보험규정에 명시된 기간동안 이해관계가 없는 제3자 구매자에 대한 특정 식물의 판매를 보여주는 기록은 다음을 포함: (a) 구매자의 이름 및 주소, (b) 판매 날짜, (c) 판매된 특정 식물의 완전한 학명 또는 속명, 판매된 각 특정 식물의 수, 판매된 각 특정 식물 별로 지불 받은 실제 도매 가격(특정 식물의 도매가치와 직접 관련이 없는 모든 할인, 운송료 및 기타 유사한 금액은 제외)

우리는 이 같은 조항이 로컬푸드 생산자들에게 효과가 있을지 의문이다. 왜냐하면 직접 판매자들은 특히 (a)와 (b)와 같은 기록들을 제공하는 데 있어서 문제가 있을 것이라 추측되기 때문이다.

궁극적으로, 우리는 NVS가 로컬푸드 생산자들을 위한 새로운 프로그램의 모델이 될 수 있다고 생각한다. RMA는 NVS의 성과와 더불어 생산자와 보험공급사의 만족 여부를 파악해야 한다. NVS 프로그램의 성과를 평가하기에는 충분한 RMA 자료가 아직 없다. NVS의 개념은 약간의 장점이 있지만 로컬푸드 생산자들의 필요에 맞게 조정될 필요가 있다. 로컬푸드 생산자를 위한 개념적인 제안서에 효율/평가를 매기는 것(rating)은 약간의 연구가 필요하며 프로그램 데이터를 얻은 후에 다시 검토되어야 할 것이다.

## 8.4. 로컬푸드 생산자를 위한 새로운 보험 개발의 타당성에 대한 결론

로컬푸드 생산자들을 위한 새로운 보험의 설계의 가능한 요소들은 많고 다양하다. 무엇보다도 다음 사항을 고려해야 한다.

- 적격성을 위한 "로컬푸드 생산"의 정의
- 매우 다양화된 유형의 농장 운영에 대한 보장의 정의
- 대안적인 생산시스템을 사용하는 생산자를 포함하여 생산자가 직면한 위험의 고려(accounting)
- 추가보증보험(buyup) 보장 수준 및 대재해(catastrophic) 보장 요소의 정의
- 보상금(indemnity) 지급 유발조건(trigger) 및 보장기간 정의
- 보험을 구입해야 하는 시기 정의
- 손실 조정 방법 결정
- 보험계리상 건전한 요율의 개발

이 보고서에서는 정부에 대한 잠재적 책임액(liability), 보상액(indemnity) 및 비용의 추정치를 도출하기 위한 기본 프로그램만 정의했다. 일반적으로 공청회와 인터뷰를 통해 받은 피드백들은 전체농장(whole-farm) 개념이나 강우량지수보험(RI)을 기반으로 한 로컬푸드 생산자용 보험 옵션을 생각하고 있었다. 우리는 섹션 5에서 강우량지수보험을 수정하는 방법을 고려했다.

전체농장(whole-farm) 기반 설계의 경우, 섹션 7에서 논의했듯이, 보장액을 결정하는 다양한 방법이 있다. 우리는 RMA 지역 사무소에서 받은 한 아이디어를 포함해, 이를 실행하기 위한 여러 가지 아이디어를 받았다. 우리는 또한 자체적인 개념을 개발했으며, 이들 모두는 본 보고서에서 상세히 설명하였다. 어떤 경우에서든, 생산자의 기록유지부담을 최소화하면서도 의미 있는 방식으로 손실 조정을 어떻게 할지가 과제다.



## 캐나다 농업의 위기관리 요약<sup>19</sup>

### 개요

- (1) Business risk management focus in Canadian agricultural policy (pp.21~25)
- (2) Public crop insurance (pp.39~44)
- (3) Agri-recovery (p.51)
- (4) Risk Layering in Canada's policies (pp.56~59)
- (5) Policy recommendations and concluding remarks (pp.72~ 75)

#### 관련 용어

AAFC Agriculture and Agri-Food Canada	캐나다 농업농식품부
AgriInsurance	농업생산보험
AgriInvest	농업투자계정
AgriRecovery	농업구호
AgriStability	농업소득안정 프로그램
AIDA Agricultural Income Disaster Assistance	농업소득재해지원

19 이 부록은 2011년 OECD 먹거리, 농업 및 어업 보고서 제40호로 발간된 『Risk Management in Agriculture in Canada』 보고서를 부분번역, 요약한 것임

APF Agricultural Policy Framework	농업정책 프레임워크
ASA Agriculture Stabilization Act	농업안정법
BRMBusiness Risk Management	경영리스크관리
CAIS Canadian Agricultural Income Stability	캐나다농업소득안정
CFIA Canadian Food Inspection Agency	캐나다 식품검사청
CFIP Canadian Farm Income Program	캐나다농가소득계획
DFA Disaster Financial Assistance	재난재정지원기금
FIPA Farm Income Protection Act	농가소득보호법
GRIP Gross Revenue Insurance Program	총수익보험프로그램
NISA Net Income Stabilisation Account	순소득 안정화 계정
NTSP National Tripartite Stabilisation Program	국가삼자안정화프로그램
WGSA Western Grain Stabilisation Act	서부 곡물 안정화법

\*참고: 본문에서 [ ] 표기는 역자가 보충한 내용이다.

## (1) Business risk management focus in Canadian agricultural policy (pp.21~25)

### 캐나다 농업정책 내 비즈니스 위험 관리의 초점

1958년 농업안정법(Agriculture Stabilization Act, ASA)이 도입된 이래 캐나다의 농업정책은 농가 소득 안정화를 지향해 왔다. 이 프로그램은 농업 정책의 현대적인 영역의 시작을 나타내며, 농업안정법이 시작된 이후로는 언제나 최소 하나 이상의 상당한 규모의 국가적 차원의 예산 프로그램이 농업 소득을 안정시키기 위해 존재했다.

프로그램의 진화에 이렇게 단일한 경로가 존재했다고 해서 같은 기간 동안 다른 소득안정 프로그램이 없었던 것은 아니다. 우유, 가금류, 계란에 대한 가격 및 생산 통제 시스템인 공급 관리(supply management) 정책은 1960년대부터 시행되어 왔으며, 공급 관리가 적용되는 원자재들은 보통 다른 프로그램으로부터 혜택을 받는 것이 제한된다. 같은 기간, 농작물 보험은 정부 프로그램으로서 존재해 왔으며, 시간이 지남에 따라 전반적인 정책적인 접근에 있어서 더욱 필수적인 부분이 되었다. 많은 추가적인 지불제 프로그램이 필요에 따라 임시(ad-hoc)로 시행되었으며, 각 프로그램은 보통 1년 또는 2년 동안 지속되며 당시의 특정한 문제에 대응했다. 이 기간 동안 여러 주(州) 단위 프로그램들도 도입되고 사라졌다(각주 6). 지출 측면에서 보면, 연간 데이터에서는 경기주기에 대응/역행하는 패턴을 관찰할 수 있으며, 흉작 또는 가격이 나쁜 해에는 지급 수준이 더 높았다. 전체적인 지원 수준은, 적어도 명목(nominal) 가격상으로는, 시간이 지남에 따라 증가하고 있다.

연방 프로그램과 경쟁하는 주단위 프로그램의 존재는 농업안정법(ASA)의 개혁을 이끌었고, 농업안정법은 이후 서부 곡물 안정화법(Western Grain Stabilisation Act, WGSA)이 되었다. 이는 이후 국가삼자안정화프로그램(National Tripartite Stabilisation Program, NTSP)으로 대체되었으며, 국가삼자안정화프로그램(NTSP)은 연방정부-주정부간 프로그램 비용분담을 확립한 선례가 되었다. 프로그램의 공동 제공은 프로그램간 경쟁, 정부간 비판 및 여러 정부가 동일한 수혜자에게 유사한 프로그램을 제공함에 따라 발생하는 기타 분쟁들을 상당 부분 제거하였다. NTSP 이후의 모든 주요 소득 안정화 프로그램은 연방과 주 정부 간에 비용 분담으로 이루어졌으며, 순소득 안정화 계정(Net Income Stabilisation Account, NISA)을 시작으로 연방과 주정부 간 비용 분담 비율이 60 대 40으로 적용되었다.

1991년에 제정된 농가소득보호법(Farm Income Protection Act, FIPA)은 서부 곡물 안정화 프로그램(WGSP), 농업안정법(ASA), 농작물보험법(Crop Insurance Act)을 대체하였으며, 이후 시행된 프로그램들의 법적 근거가 되었다. FIPA는 소득 안정을 강조했고, 이는 캐나다의 농업 정책에 대한 소득안정 중심의 접근법을 제도화한다. 농가소득보호법(FIPA)에는 캐나다 농가에 경제적, 사회적 지원 모두를 제공한다는 개념 또한 포함되어 있다. 새로운 정책이나 정책 틀(framework)을 수립하기 위한 정치적 과정은 연방정부 장관과 주정부 장관 간의 협상이라는 형태를 취하며, 이러한 협상은 농가소득보호법(FIPA)이 정한 틀 내에서 이뤄지며 해당 법에 따라 인정된다. 이 법에서는 (a) 순소득 안정화 계정(NISA), (b) 총수익 보험 프로그램(gross revenue insurance programme), (c) 수익 보험 프로그램(revenue insurance programme), (d) 농작물 보험 프로그램(crop insurance programme)등에 해당하는 프로그램에 대해서는 합의가 고려된다. 농가소득보호법(FIPA) 하에 도입된 최초의 프로그램들은 (a) 작은 소득변동을 지원하는 저축계좌인 순소득안정계정(NISA), (b) 주요 수익변동에 대한 안정화 구성요소, [(c)] 총

수익보험프로그램(Gross Revenue Insurance Program, GRIP), (d) 작물보험(crops insurance, CI) 구성요소 중 세가지를 포함했다.

소득지원정책의 변화를 추동한 요인에는 WTO 규정 준수의 필요성, 그리고 미국과의 무역 대항/상쇄(countervail, 역자주: 덤핑/수출 지원금에 대한 대항조치로서의 상계관세(countervailing duties)에 관련된 언급으로 보임) 문제 회피의 필요성이 있었다. 이 같은 동기는 원자재 프로그램에서부터 벗어나, 이제는 하나의 잘 확립된 고유한 정책 원칙이 된 현재의 “농장 전체(whole farm)” 접근 방식에서의 변화를 이끌었다. 농업소득재해지원(Agricultural Income Disaster Assistance, AIDA) 프로그램은 WTO 농업 협정(Agreement on Agriculture)의 소득 안전망 프로그램 기준을 처음으로 준수했으며, 이 기준은 모든 후속 정책의 설계에 영향을 미쳤다.

가장 최근의 정책 프레임은 5개년 협약의 형태를 취했다. 프로그램들이 모든 수준의 정부들에서 계속해서 늘어나던 시기 이후, 연방 정부와 주정부들은 농업 정책에 대한 보다 통합된 접근법을 만들기 위한 시도로서 농업정책 프레임워크(Agricultural Policy Framework, APF)를 도입했다. 프로그램들은 단순한 자금 지원을 넘어 농업 리스크, 식품 안전, 혁신 및 환경 등의 관리에 대한 통합되고 조정된 결정들로 이어졌다. 캐나다농업소득안정(Canadian Agricultural Income Stability, CAIS) 프로그램은 중심적인 위험 관리 프로그램이 되었으며, 최초로 순마진(net margin)에 기초하였다. 그러나 APF의 시행에 따라, CAIS 프로그램이 차기 정책 프레임워크에서 개정될 것이 분명했다. 가장 최근의 농업정책프레임워크(APF)인 “Growing Forward”은 순소득안정계정(NISA)이 설립되었을 때 제도화되었던 주단위의 “동반자(companion)” 프로그램들을 없앴고, 원한다면 각 주에서 연방-주 이니셔티브를 보완할 수 있도록 허용했다. 그러나 몇몇 주들은 공동의 재정으로 시행되는 프로그램인 Agri-Invest (a), Agri-stability (c), Agri-insurance (d)에 더해, 소득 안정에 목표를 둔 프로그램들을 계속 진행하고 있다.

이 기간 동안 일련의 정책 개혁과 새로운 정책을 이끈 또 다른 동인은, 종종 캐나다 농업 정책의 일부가 되곤 했던 특별/임시(ad-hoc) 프로그램의 필요성을 제거할, 핵심적인 소득 안정 정책을 개발하려는 연방 정부 일각의 노력이었다. 이는 1998년 농업소득재해지원(AIDA) 프로그램을 시작으로 해 정책에 “재난” 관련 요소를 도입하는 계기가 되었다. 이는 이후 캐나다농가소득계획(Canadian Farm Income Program, CFIP)과 캐나다농업소득안정(CAIS) 프로그램, 최근의 AgriStability 및 AgriRecovery 등에도 통합되었다.

이 모든 프로그램들을 관통하는 공통점은 어떤 평균치들에 대한 일부 요소의 안정화이다. 농업안정법(ASA)과 서부곡물안정화법(WGSA)은 평균 가격 보장에 기초했고, 총수익보험프로그램(GRIP)은 에이커당 평균 수익에 기초했다. 예외는 순소득안정화계정(NISA) 프로그램인데, NISA 프로그램은 보조금이 적용되는 저축 계좌 프로그램으로 소득이 낮은 해에 이용하도록 도입되었다. 순 마진(net margin)에 기반한 농장 전체(whole farm) 접근방식을 채택한 결과 프로그램의 지불금 계산의 기술적인 복잡성이 크게 증가했다. 더욱 많아진 보고 요건에 직면한 생산자뿐만 아니라, 지불액을 계산하고 전달하는데 최대 2년을 소요하게 된 프로그램 제공 대행사들 또한 이를 복잡하게 느끼고 있다. 프로그램 지불금 집행의 적시성 상실은 프로그램에 참여하는 사람들이 제기하는 비판의 원천이며, 프로그램의 목적에도 반하는 일이다.

## (2) Public crop insurance (pp.39~44)

### 공공 작물보험

#### 농업생산보험(Agri-Insurance)과 그 전신들

전통적으로 보험은 지방정부의 소관이다. 때문에 작물 보험은 보험사 역할을 하는 주정부의 담당 기관을 통해 제공된다. 농가소득보호법(FIPA)은 국가 차원의 경영리스크관리(Business Risk Management, BRM) 프로그램인 AgriInsurance의 근거를 제공한다. 캐나다 정부는 주정부들이 제안한 프로그램을 승인하고, 국가 차원의 기준(가령 최대 보장 범위 또는 보험 방식 등)을 마련하며, 보험료 보조금을 분담하고, 5개 주(앨버타, 서스캐처원, 매니토바, 뉴브런스윅 및 노바스코샤)의 정부만 참여하는 결손 재정 메커니즘(재보험)을 제공한다. 각 주정부는 보험료 보조금의 잔여분 지급, 보험상품 설계 및 홍보, AgriInsurance 보험증권 인수(underwritten), 보험료율 결정, 농업인들의 보험료 기여분 징수, 농작물 손실 조정·검증, 결손에 대한 책임 부담 등을 한다. 이를 수행하는 기관들은 주정부 농업부의 지부(브리티시 컬럼비아)이거나 정부 프로그램 및 서비스를 제공하는 공기업(앨버타, 매니토바, 온타리오, 퀘벡), 또는 농업 보험에 전문화된 공기업(서스캐처원)이다.

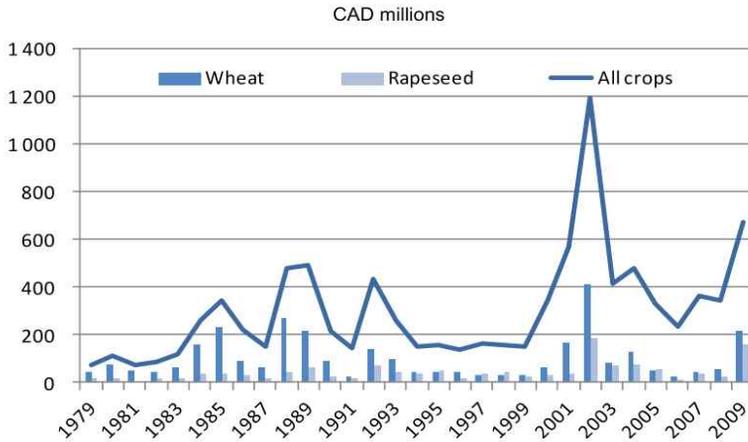
우박보험과 면적/지수 기반 보험(가령 옥수수 열 단위(Heat Unit) 보험)의 경우 농업인들이 보험료를 전액 부담하고 연방 및 주 정부가 관리 비용을 부담한다. 그러나 이 보험들 중 우박보험만이 의미있는 규모를 갖고 있다. 농작물 보험의 경우, 연방정부는 보험료와 관리 비용의 일부를 제공하고, 비용 부담 합의를 뒷받침하

는 연방-주정부간 협정에 따라 여러 주들과 국가차원의 기준을 협상한다. 각 주는 이러한 국가 기준 내에서 농작물 보험 프로그램이 어떻게 운영되고 보험료와 지급액이 어떻게 결정되는지를 정할 수 있는 유연성을 갖고 있다.

작물 보험 프로그램은 1957년 캐나다 작물 보험법(Canadian Crop Insurance Act)에 따라 수립된 이래 계속해서 농업 정책의 한 부분이었다. 캐나다의 농작물 보험은 항상 전문화된 민간보험사가 관여하지 않는 정부 프로그램으로서 존재했으며, 비록 농부들이 보험료 일부를 부담하긴 하지만 보험보다는 농부들에 대한 지불제 프로그램처럼 관리되고 있다. 정부와 정부 기관들은 보장되는 상품(commodity)의 범위를 넓히고, 보험료를 보다 개별 생산자들에 적합하게 조정하며, 보험료에서 정부가 지불하는 몫을 늘리기 위해 지속적으로 정책을 다듬어 왔다. 이러한 조치들은 생산자의 참여 증가로 이어졌다. 특히 2000년 이후의 프로그램 지출은 과거 수준에 비해 높은 편이다(그림 12). 보험료는 보험수리적 근거에 따라 산정되고, 일반적으로 각 주 내 특정 위험 지역을 대상으로 하여 산정되며, 개별적인 과거 손실내역에 따라 보험료의 최대 38%까지 할증 또는 할인이 적용되어 조정된다.

주정부의 기관들은 현재 농부들 각각의 위험 및 보상 이력이 담긴 귀중한 데이터를 갖고 있다. 이러한 데이터베이스를 다른 주정부 기관이나 민간기업과 공유할 수 있는 조항이나 제도는 존재하지 않는다. 이러한 상황에서는 공공 작물 보험은 잠재적으로 어떠한 민간 보험도 대체할 수 있다. 정부보조가 적용된 보험료로 인해 공공보험이 있는 한 민간 보험은 경쟁력이 없기 때문이다. 현재 캐나다에서는 어떤 민간 보험사나 기타 기관도 복합위험(multi-peril) 생산 보험의 제공에 관여하고 있지 않다. 그러나 캐나다의 많은 민간회사들이 농작물 대상 우박 및 화재 현물손실(spot-loss) 보험, 온실 작물 보호 등을 제공하며, 일부는 가축 폐사 보험을 제공한다. 민간 보험 회사들은 주정부의 AgriInsurance 행정기관에 재보험을 통한 보호를 일부 제공한다.

Figure 12. Crop Insurance Indemnities, 1979-2009



Source : OECD PSE/CSE Database, 2010.

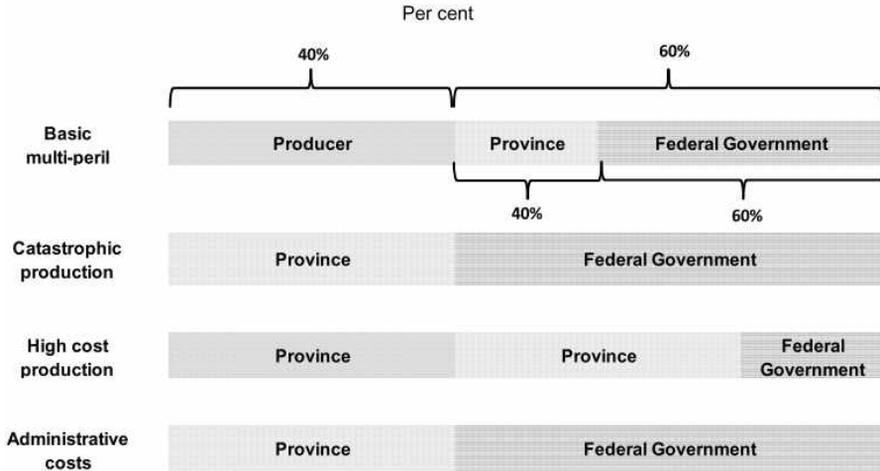
작물 보험은 가뭄, 홍수, 우박, 서리, 과도한 습기, 질병 등 특정 위험에 따른 수확량 감소에 대해 보험금을 지급한다. 이러한 보호에는 특정 상품 손실 및 작물 바구니(basket) 손실, 가축 생산 손실, 시장/대체(replacement) 가치 보상, 품질 손실, 미파종(unseeded) 면적, 재파종 및 식물(자산) 손실과 야생동물 보상 등이 포함될 수 있다. 가입자는 보험대상 상품(commodity)과 보장 수준(대개 예상 수확량의 70-90%)을 선택하며 선택한 상품의 생산품 전부를 보험에 들어야 한다. 즉, 다른 상품들은 보험에서 제외하면서 [특정 농지만 보험에 들 수 있다는 것이다.] 보험료는 상품(commodity), 농장의 위치, 농가의 청구 이력에 따른 할증/할인 조정액을 기준으로 책정된다. 지급액은 각 구획마다 책정되는 것이 아니라 해당 농장의 피보험상품 평균 수확량에 기반한다. 보험적용가격(insured price)은 예상/과거 평균 가격이나 생산원가, 대체가치(replacement value) 등에 기초한다. 보상금 지급액을 계산하는 기본 공식은 아래와 같다.

$$\text{보상금} = (\text{예상 면적당 수확량} \times \text{보장 수준} \times \text{피보험 면적} - \text{실제 생산량}) \times \text{보험 적용가격}$$

가입율은 언제나 작물 보험 프로그램 설계의 중요한 고려사항이었다. 지불금(보험 보상금)은 손실이 발생한 후 매우 빠르게 지급되는 반면, AgriStabilty 지급액은 손실이 발생한 후 수령하기까지 최대 2년이 걸릴 수 있다. 따라서 높은 수준의 작물 보험 가입이 특별/임시(ad hoc) 재해 프로그램에 대한 압력을 줄일 수 있을 것으로 생각되었다. AgriInsurance는 상업적으로 재배되는 대부분의 작물을 대상으로 한다. 캐나다에서 재배되는 모든 작물 가치의 거의 90%가 보험에 가입되어 있다. 작물 재배면적의 약 70%가 보험에 가입되어 있으며 캐나다 농부들의 약 55%가 보험에 가입되어 있다. 그러나 가입율은 주마다 다르며, 특히 서스캐처원과 같은 대초원 지역의 생산자들이 가장 많이 가입했다. 2009-10년 동안 캐나다 전역의 81,000명 이상의 생산자가 약 6,400만 에이커의 농작물에 보험을 들어 약 119억 캐나다 달러의 보험을 구입했다. 2006-07년부터 2008-09년까지 3년 동안 생산자에게 지급된 주정부 단위의 보상금은 총 17억 캐나다 달러인 반면, 같은 기간 동안 모든 당사자[즉, 정부, 주정부, 가입된 생산자]로부터 징수된 보험료는 총 30억 캐나다 달러였다.

정부가 가입율을 통제할 수 있는 주요 수단은 보험료를 보조하는 수준이다. 작물 보험 프로그램에서 생산자는 총 보험료의 약 40%를 부담하는 반면 연방정부와 주정부는 나머지 보험료, 그리고 행정비용의 100%를 각각 60/40 기준으로 부담한다(그림 13). 이 프로그램에 가입된 생산자에 대한 장기적인 지급을 보장하기 위해 보험료는 보험수리적 원칙에 따라 설정된다.

Figure 13. Cost-sharing arrangements for crop insurance



Source : AAFC.

작물보험은 재난적인 손실에 대한 보장을 제공하며, 이는 별도의 구체적인 규칙에 따라 특정 작물들에 대해 가입할 수 있다. 매우 드물게 손실을 경험하는 농산물에 대해서는 더 높은 보조금 비율을 적용하여 보상 범위를 확대한다. 재난적(catastrophic)이라 분류되기 위해서는 해당 위험의 재발 [가능성이] 93 백분위수(percentile)에 해당하여야 한다. 재난적 손실에 대한 최대 적격액(maximum eligible amount)을 제한하기 위해, 재난적 손실에 대한 총 보험료는 해당 주의 전년도 책임액(liability)의 1%를 초과할 수 없다. 각 주는 재난 보험 상품을 적용하고자 하는 대상 상품(commodity)을 결정했다. Growing Forward 합의문에 따르면 보장범위와 비용은 보험수리적 평가에 기초해야 한다.

AgriInsurance는 다른 정책들이 함께 작동되도록 보장하기 위해 다른 경영리스크관리(BRM) 프로그램과 연계된다. AgriInsurance는 생산 손실로부터의 보호를 제공하는데, 생산 손실은 AgriStability에서 보장하는 마진 감소로 이어질 수 있다. 때문에 생산자들은 긴밀하게 연계되어야 하는 두 프로그램 모두에 가입하도록 권

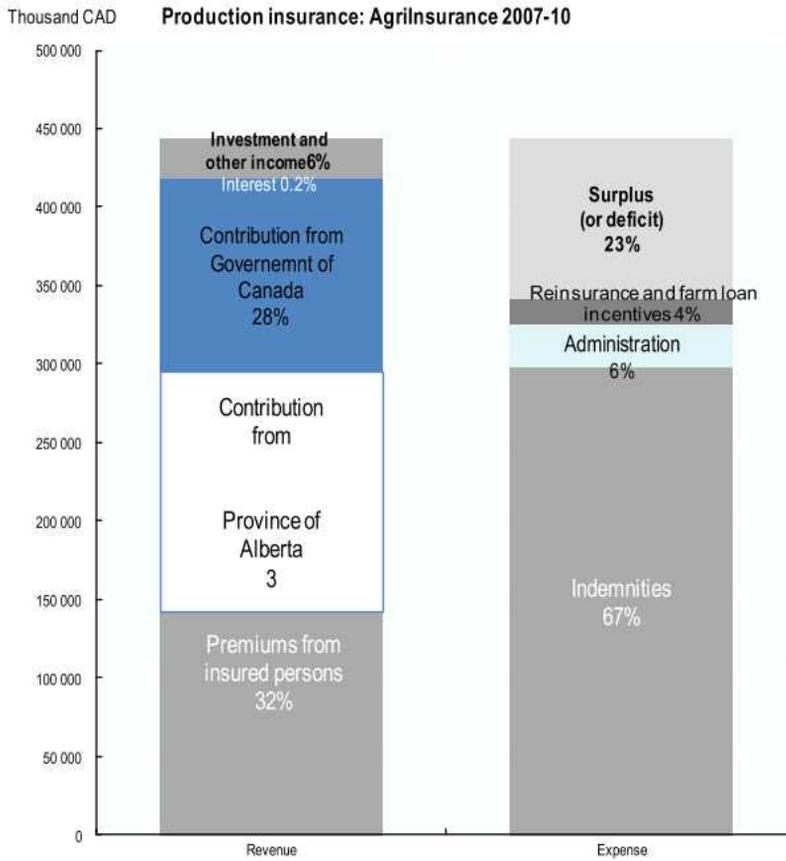
장된다. 생산자가 AgriInsurance에 가입함으로써 AgriStability에서 불이익을 받지 않도록 보험료에 대한 조정이 마련되었다. AgriInsurance에의 참여 때문에 생산자의 AgriStability 지급액이 더 낮다면, 그는 더 높은 손실 보상을 의미하는 보험료 조정(Premium Adjustment) 수표를 받을 수 있다. 어떤 손실이 AgriInsurance로 보장받을 수 있는 손실이지만 농부가 보험에 가입되어 있지 않아 보장받지 못한 경우, 해당 손실에 대한 AgriStability의 마이너스 마진 지급금이 줄어들 수 있다. AgriInsurance 지급액은 AgriStability를 위한 기준 마진(reference margin) 계산에서 허용/공제 소득(allowable income)으로 포함되지만 AgriStability 지급액은 허용 소득으로 포함되지 않는다. AgriInsurance에서의 손실은 AgriStability와 달리 각 작물에 따라 결정된다. 봄에 이루어지는 선지급금(advance)의 경우, 생산자들은 선지급금 프로그램(Advance Payment Program)에 따른 현금 선지급(cash advance)을 받을 자격을 갖추기 위해 AgriInsurance와 같은 경영리스크관리(BRM) 프로그램에 참여해야 한다. 가을 선지급의 경우에는 상품이 담보로 잡히기 때문에 생산자가 BRM 프로그램에 참여할 필요가 없다.

재보험의 경우 각각의 주립보험회사가 직접 자신들의 재보험 상품을 만든다. 보험 정부기관이 주단위의 규모이기 때문에 주 전역에 걸쳐 위험을 모을(pooling risks) 수 있는 여지가 있다. 그러나 이러한 리스크 풀링은 주정부가 가입할 수 있는 연방 재보험 프로그램을 통해서만 부분적으로 이루어진다. 이 프로그램에 따르면, 농부들이 납부한 보험료 중 일부는 연방 재보험 기금으로 보내지는 반면, 재보험 결손금은 미래의 보험료 분담금에서 납부해야 한다. 예를 들어, 2010년 알버타주(州)의 Agricultural Financial Services Corporation(AFSC)은 다음과 같은 재보험 상품을 갖고 있었다. 보험료의 최대 130%까지의 위험은 보유(retain), 130%에서 220% 사이의 위험은 서로 다른 층위(layer)를 따라 부분적(30-40%)으로 민간 재보험에, 220%가 넘는 위험은 부분적으로 연방 재보험에 의해 보장받거나 주정부가 보유. 따라서 작물 보험 재보험의 경우 어느 정도의 공공의 관여가 있는 반

면 우박 보험 재보험의 경우 일반적으로 공공의 개입이 없다.

AgriInsurance는 역사적으로 주정부의 농업부가 관리하는 순수한 정부 프로그램이었다. 최근 일부 주에서는 농민들에게 대한 서비스를 제공하기 위한 주정부 산하의 전문화된 공기업들이 주정부의 권한으로 생겨나고 있다. 이러한 기업들은 일반적으로 다른 정부 농업 프로그램이나 서비스를 관리하며 관련 부처들에서 직접 자금을 받는다. 그들은 자신들의 회계보고(present their accounts)를 회사의 전반적인 성과의 측면에서 하며, 종종 AgriInsurance와 같은 보험 기반 프로그램과 AgriStability와 같은 순수한 지급제를 포함한 다양한 프로그램의 결과를 섞는다. 퀘벡의 회사 라 피낸시에르 아그리콜(La Financière Agricole)은 여러 해 동안 재정적으로 부정적인 결과가 나온 이후 주정부에 의해 구제되었다. 이것은 프로그램의 보험료가 수년간 과소책정되어 장기적으로 보험료가 지급액보다 낮았다는 것을 의미한다. 재보험에 대한 부분을 포함해 주정부가 이 회사들의 배후에 있다는 사실은 경쟁력 있는 보험 사업 실무를 위한 인센티브를 제공하지 못한다. 캐나다의 농업보험 손해율 자료는 일부 주에서는 구하기 어렵다. 그림 14는 앨버타주(州)의 작물 보험 프로그램의 수입 및 지출 구조를 나타낸다. 2007-10년 기간 동안, 농민들은 작물 보험 프로그램 수입의 67%를 보상금으로 받아갔다. 이 수입은 농민들이 지불한 보험료, 주정부 및 연방정부의 보조금과 기타 소득에서 얻은 것이었다. 회계상의 차이(특히 재보험의 관점에서)로 인해 다른 나라의 다른 시스템과 국제적으로 비교하기는 어렵다.

**Figure 14. AgrilInsurance Program in Alberta: revenue and expenses**



Source: AFSC (Agriculture Financial Services Corporation) *Annual report 2008-2009* (and other years) Canada, *Statement of operations*, year ending 31 March.

## 공공/민간 파트너십

순수하게 공공 지불제 프로그램으로서 설계된 AgriInsurance의 설계는 민간 부문의 참여를 허용하지 않는다. 캐나다 농업농식품부(AAFC)가 민간부문 위험관리 파트너십(Private Sector Risk Management Partnership, PSRMP)을 운영하고는 있지만, 관련 자금 지원은 2010년 3월에 만료되어 갱신되지 않았다. PSRMP 프로그램은 농업 부문의 정부 프로그램에서 별도로 다루지 않는 위험에 대한 관리 능력을 향상시키고, 위험 관리 솔루션의 제공에 있어 민간부문 금융서비스 산업의 참여를 증가시키려고 하였다. 이 프로그램 내의 조치들은 생산자 또는 산업계 조직이 주도하는 프로젝트에 대한 재정적, 기술적 지원의 형태를 취하고 있다. 프로젝트들은 일반적으로 동식물 질병, 금융상품 개발 또는 위험 평가 등에 초점이 맞춰져 있었다. 일반적으로 이 프로젝트들은 기존의 보험이나 시장 기구(market tool)가 다루지 않는 위험관리 상의 우려에 대한 포괄적/중간적 비즈니스 솔루션을 위한 정보수집 및 분석 등을 포함했다. PSRMP가 자금을 지원한 프로젝트 중 하나는 앨버타 쇠고기 생산자 협회(Alberta Beef Producers)가 주도한 소 가격보험 프로그램(Cattle price Insurance Program, CPIP)을 시작하는 것이었다.

### (3) Agri-recovery (p.51)

#### 농업구호(Agri-recovery)

재난 대응에는 상당한 어려움이 따른다. 손실의 정도는 적시에 계량화하기 어렵고 농업인들은 종종 도움을 구하기 위해 로비에 매우 적극적이다. 이것은 Growing Forward 정책에 농업구호(Agri-Recovery) 프로그램을 추가하게 된 이유 중 하나였고, 이를 통해 재해 상황에 신속하고 체계적으로 대처할 수 있는 시스템을 만들고자 하였다. Agri-Recovery 프로그램은 재해 지원을 제도화하고 체계화하기 위한 새로운 접근법이다. 이 프로그램은 캐나다 농업농식품부(Agriculture and Agri-Food Canada, AAFC)가 다른 위험관리 프로그램과 마찬가지로 60대 40의 연방/주 비용 분담 접근법을 따르는 새로운 재해 지원 프로그램을 만들 수 있도록 하여, 건마다 비용 분담 협정을 해야 할 필요가 없도록 했다. 이는 정상적인 경기변동에 대비하여 농가소득을 지원할 뿐만 아니라 이례적인 재해 상황에도 신속하게 대응하겠다는 정부의 장기적인 약속을 의미한다. Growing Forward 프레임워크에 추가적인 차원의 지원을 추가한 것은 실용적인 이유에서였다.

관련 절차는 다음과 같다. 재해 사건을 인지하게 되면 연방정부와 주정부/준주정부 농무부 장관들은 4가지 임무를 가진 FPT(연방-주-준주) 팀을 소집할 것이다. 첫째, 사건이 재해로 정의될 수 있는지 평가한다. 둘째, 이미 다른 프로그램을 통해 제공될 수 있는 지원과 잔여 격차/부족분(gap)을 확인한다. 셋째, 정부의 추가 대응이 필요한지 여부를 업계 대표 및 재난기관(캐나다식품검사청(Canadian Food Inspection Agency, CFIA), 재난재정지원기금(Disaster Financial

Assistance, DFA)과 협의한다. 넷째, 확인된 격차와 AgriRecovery 원칙 및 지침에 따라 각 장관들에게 지원범위(coverage) 옵션을 추천한다.

AgriRecovery 아래에서 시작된 프로그램은 광범할 수도 있고 국지적인 위기를 겪고 있는 소규모 농가들을 대상으로 할 수도 있지만, 어떤 경우든 자연적 사건 또는 감염병 사건에 의해 촉발되어야 한다. 시장의 변화로 촉발된 “재난”은 AgriRecovery에서 고려하지 않는다. 현재까지 12개 이상의 생산자에 돈을 지급하는 프로그램이 AgriRecovery 프로그램을 통해 시작되었다. 이 중 가장 최근의 것은 2010년 과도한 습기로 피해를 입은 농부들에게 에이커당 30 캐나다 달러(CAD)를 지급한 것이다. 본 프로그램은 [명목상으로는] “손상된 농경지를 보호하고 복구하는 것을 돕기 위한 것”이지만, 이 프로그램은 [실질적으로는] 손실에 대한 보상에 대한 생산자들의 요구에 반응하였으며, 이 경우에는 홍수로 인한 손실에 대한 것이었다. 일부 주에서는 작물 보험에 악천후로 인해 파종이 어려울 때의 미파종 면적 수당이 포함되어 있으며, 그 액수가 AgriRecovery 프로그램의 지급액과 같거나 더 크다. 다만 이는 모든 주에서 제공되는 것은 아니며 참여율 또한 상이하다. 게다가, tame hay[알파파 건초, 티모시 건초 등에 해당]와 같은 작물은 작물 보험이 잘 적용되지 않는다. AgriRecovery의 가장 최근의 특별/임시(ad-hoc) 프로그램은 작물 보험의 보장범위의 공백을 보완하는데, 이는 보다 보편적으로 보장되는 작물 보험이 있다면 피할 수 있었을 것이다. 동시에, 이 프로그램들은 보험료 없이 지급액이 제공되기 때문에 작물 보험에 참여할 인센티브를 저해한다.

#### (4) Risk Layering in Canada's policies (pp.56~59)

##### 캐나다 농업 정책에서의 리스크 층화(risk layering)

농업 정책에서는 다양한 리스크 층위(risk layers)를 어떻게 정의하고 있는가?

캐나다의 농업 정책은 광범위한 위험들을 다루고 있다. 농가소득보호법(FIPA)은 네 가지 종류의 프로그램을 기술하고 있다. 첫 번째는 안정계정(stabilization account)으로, 농업인들의 소규모의 정상적인 위험관리를 저축을 통해 용이하게 하기 위한 것으로 짐작된다. 두 번째는 더 큰 위험을 위한 총수익 또는 순수익 보험 프로그램이다. 이런 프로그램들의 다른 버전(국가삼부안정화프로그램(NTSP), 총수익보험프로그램(GRIP), 농업소득재해지원(AIDA)/캐나다농가소득계획(CFIP), 캐나다농업소득안정(CAIS), 농업소득안정 프로그램(AgriStability))들은 보험수리상의 보험료를 기반으로 작동한 적이 없으며, 정확히 말하면 보험도 아니다. 세 번째는 즉각적인 생산 손실에 대한 작물 보험 프로그램으로, 이는 캐나다에서 수십년 동안 존재해 온 수단이며, 보험수리적 보험료를 기반으로 하지만 보험관련 기관이 아닌 정부 정책 법인에 의해 운영되는 수단이다. 네 번째는 특별/임시(ad-hoc) 사후 지원으로, 자연적인 사건뿐만 아니라 시장 충격까지 포괄하는 이 지원프로그램은 항상 존재해왔다.

Growing Forward 프레임워크는 캐나다에서 현재 시행되는 일련의 정책들을 규정하며, 농업 리스크에 대한 다양한 공공차원의 대응의 층위(layers)에 대한 규정을 시도한다. 여기에 포함되는 정책에는 농업투자계정(AgriInvest), 농업소득안정 프로그램(AgriStability), 농업생산보험(AgriInsurance) 및 농업구호 프로그램

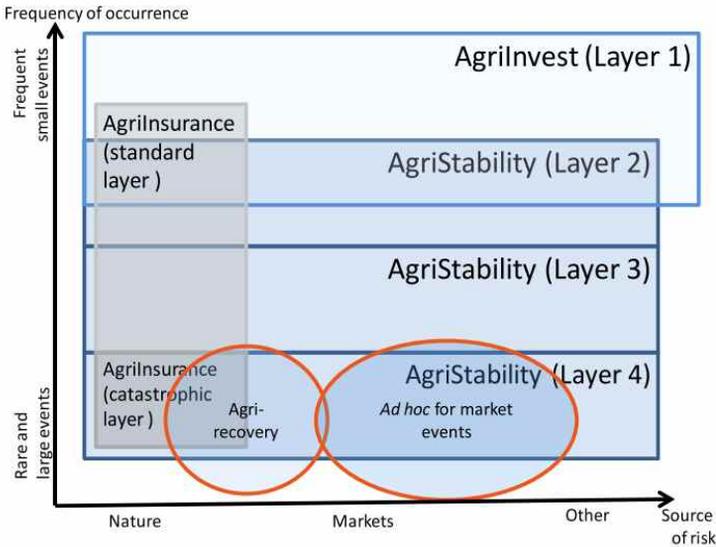
(AgriRecovery) (표 16) 등이 있다. 세 가지 매개변수가 이러한 프로그램을 촉발(trigger)하는 역할을 하며, 이 매개변수들은 여러 층위들의 범위와 경계를 대략적으로 결정한다. 첫 번째는 소위 “프로그램 마진(programme margins)”으로, 세금 신고 정보를 이용하여 순 영업 마진을 판단한다. 이는 AgriStability에 따른 지급액을 결정하기 위해 쓰이는 기준 레벨(reference level)(과거 마진들의 절사 평균)과 비슷한 것이다. 두 번째는 개별 수량(yield)으로, 이를 기준 수량(reference yield)과 비교한다. 세 번째는 수량에 영향을 미치는 사건의 발생 빈도로, 백분위수로 측정한다. 마지막 두 가지는 AgriInsurance에서 보장금(indemnities)과 보조금을 결정하기 위해 함께 사용된다. AgriInvest는 촉발 메커니즘이 없으며, AgriRecovery와 특별/임시 지불금은 따로 정의되지 않은(non-defined) 특정한 기준에 따라 주정부 및 연방정부가 결정한다.

이 프로그램들은 위험의 발생 빈도(빈번히 발생/드물게 발생)나 원인(자연/시장/그 외) 등 특정 유형의 위험을 다루도록 설계되는 식으로 정의되어 있지 않다. 그 결과 이 프로그램들은 보장범위와 [사건에 대한] 대응 측면에서 중복되는 경향이 있다(그림 16). AgriStability와 AgriRecovery 모두 프로그램 수혜액을 결정할 때 다른 프로그램으로부터 받는 지급액을 고려하는 규정을 가지고 있기 때문에, 다른 프로그램 간의 중복을 위험에 대한 이중 보상으로 해석해서는 안 된다.

**Table 16. Canadian risk management programmes: features of different layers**

Program / layer	Risk definition	Support	Source of risk	Triggering parameter	Frequency of payment	Correlation with income	Rapidity
Tier 1: AgriInvest (former NISA)	Reductions of "programme margins" of less than 15%	Allows farmers to save up to 1.5% of ANS matched by government	All	None	Always	None	High
Tier 2: "stabilization" component of AgriStability 15/30	Reductions in programme margins (as compared to reference margins) between 15% and 30%	Loss covered by a government payment at 70%	All	Program margins / reference level	High	High	Very low
Tier 3: "disaster" component of AgriStability 30/100	Reductions in programme margins between 30% and 100%	Loss covered by government payments at 80%	All	Program margins / reference level	Medium	High	Very low
Tier 4: AgriStability Negative margin	Negative programme margins	Loss covered by a government payment at 60%	All	Program margins / reference level	Rare	High	Very low
AgriInsurance, standard layer	Reductions of yields beyond 10% to 50% (depending of deductibles)	Government pays 60% of the premiums	Nature (specific risks)	Yields/ reference level	Medium	Medium	High
AgriInsurance, Catastrophic Loss Layer	For rare events with occurrence beyond the 93 percentile	Losses subsidized at 90 to 100%, reflected in premiums	Nature (specific risks)	Yields/ percentile	Very rare	Medium	High
AgriRecovery, Disaster layer for natural events	Disasters vaguely defined as events beyond existing programs and capacity of individual producers	Decided within a consultation process	Nature	Undefined	Rare?	?	Very High
<i>Ad hoc</i> Disaster layer: market events	There is no definition or frame and <i>ad hoc</i> decisions are applied	Decided <i>ad hoc</i>	Market	Undefined	Rare?	?	High?

Figure 16. Canadian Risk Management programmes: frequency and type of events covered



AgriStability와 AgriInvest 둘 다 위험과 위험원인 측면에서 매우 포괄적이다. 이들은 “정상적인” 위험을 보장하지만 보다 더 재난적인 위험 시에도 이용할 수 있다. AgriInvest는 저소득인 경우를 대상으로 하지 않으며 촉발 메커니즘도 없지만 빠르다. 생산자들은 매년 허용순매출액(allowable net sales, ANS)의 최대 1.5% 까지 매칭 예금(matching deposit)을 받으며 각 농가는 이를 특별계정에 저축하는 식이다. 이 자금은 해당 년도 이후 언제든 필요할 때 사용할 수 있다. 반면 AgriStability는 낮은 마진을 대상으로하며, 세금 신고 내역을 통해 정보를 수집하고 해당 농업인으로부터 추가 정보를 얻어 이를 보완한다. 지불금의 지급은 순마진이 개별 기준마진(reference margin)의 85% 미만일 때 촉발된다. 그러나 이를 위한 계산에는 많은 정보와 시간이 필요하다. 이로 인해 1년 이상의 지급 지연과 지급 시기 및 금액에 대한 불확실성이 발생할 수 있다. 이 때문에, 농가에 실제로 지급이 이뤄지는 시점의 AgriStability 지불금이 당시 농가의 “진실된” 소득 상황에

부합하는지에 대한 의문이 제기된다. AgriStability와 AgriInvest의 비교는 중대한 정보 비대칭이 있는 상황 하에서 대상이 잘 타겟팅된 정교한 프로그램과 대상이 타겟팅되지 않은 단순 프로그램 간의 트레이드오프(trade-off)를 보여주는 좋은 예시이다.

AgriInsurance과 AgriRecovery은 보다 좁은 범위의 위험들을 다루지만 일단 촉발되면 신속하게 농부들에게 지급이 이뤄진다. 두 프로그램 모두 생산에 영향을 미치는 자연현상에 관련이 있다. AgriInsurance의 보상금은 계약에서 정한 특정 규칙에 대응하며 일반적으로 기준에 비해 낮은 수량에 의해 촉발되는 반면, AgriRecovery는 필요에 따라 임시(ad-hoc)로 특별히 정해지는 구체적인 조치와 비용 분담에 관한 공식적인 규칙(formal protocol)에 해당한다. AgriInsurance는 수량 위험만을 대상으로 하고 있는데, 캐나다처럼 가격 위험이 높은 국가에서 이는 [해당 보험의] 소득과의 상관관계가 중간 정도에 불과함을 의미할 수 있다. AgriRecovery의 경우, 이 프로그램이 낮은 농가소득의 경우들을 겨냥한 정도를 평가할 방법은 없다.

시장에서의 사건과 관련된 특별/임시 조치들의 경우, 그 빈도와 적용 대상의 불확실성은 더욱 크다. 모든 결정은 필요에 따라 즉석에서 이루어지며 종종 시장 변화에 따른 구조적 조정과 연계된다. 이 같은 대책들은 특정한 상황에서 업계 로비로 인해 촉발되는 지원책과 구분하기 어렵기 때문에, 이를 리스크 관리 대책으로 분류하는 것에는 의문의 여지가 있다.

캐나다의 농업 위험 관리 정책은 보장되는 위험 층위들의 측면에서 보면 너무 포괄적이어서, 농장 차원의 전략이나 시장의 위험 관리 도구의 사용에 대한 인센티브를 제한할 정도이다. 비록 손실의 100%를 지불하지는 않더라도 AgriInvest와 AgriStability는 거의 모든 정상(normal) 위험과 시장성 위험(marketable risk)을 보장하고, 재난으로 간주될 만한 사건에 대해서도 일부 보상을 제공한다. AgriInsurance는 복합위험(multi-peril) 수량 보험이 민간에서 발전될 수 있는 여지

를 남기지 않으며, 정상적/시장적(marketable)/재난적 위험들을 일부 보장한다. AgriRecovery와 특별/임시 지불제들은 다른 프로그램들의 포괄성에도 불구하고 미처 다뤄지지 않은 재난적인 리스크를 해결하기 위한 잔여적인 프로그램으로 간주된다.

## (5) Policy recommendations and concluding remarks (pp.72~ 75)

### 정책 권고사항 및 결론

생산자들이 직면한 리스크를 줄이는 것은 수십 년 동안 캐나다 농업 정책의 중심적인 목표였다. 일련의 정책 개혁을 통해 오랫동안 유지해온 이 같은 초점은, 생산자가 직면한 대부분의 위험을 경감시키는 공통의 효과를 제공하는 여러가지 프로그램들을 사용하며, 모든 규모와 유형의 리스크를 다루기 위해 비할 데 없이 훌륭하게 정보를 활용하는 정교하고 다층적인 시스템으로 이어졌다.

캐나다의 경영리스크관리(BRM) 프로그램은 위험의 모든 층위를 포괄한다. 일부의 경우 프로그램들이 중복되어 동일한 위험 층위를 대상으로 하기도 한다. 일련의 프로그램들의 보장범위는 너무 포괄적이어서 농업인들의 선제적이고 적극적인 위험 관리 전략이 필요없게 만들 정도이다. 비록 프로그램들이 절대로 손실에 대한 완전한 보상을 제공하지는 않도록 설계되긴 했지만 말이다. 게다가, BRM 프로그램의 주요 구성요소인 AgriStability에 따른 개별 마진 기반 지불금은 적시에 농가 소득 정보를 정확하게 수집해야 한다는 주요 과제에 직면해 있다. AgriStability는 낮은 소득에 처한 농민들에게 정확하게 계산된 소득지원을 제공

하기 위해 고안되었지만, 지금의 지연이 프로그램의 경기대응적 편익을 감소시킨다. 그 결과, 농부들은 AgriStability를 위험관리수단보다는 소득지원프로그램으로서 더 높게 평가할 가능성이 높다.

캐나다의 주요 정책 과제는 농업인들이 적극적으로 위험 관리 전략을 수립하도록 그들의 인센티브를 유지시키고, 소득 리스크를 겨냥한 정책들을 개선하는 것이다. 많은 경우 이것은 정부가 무언가를 더 하기보다는 덜 하고, 더 단순하게 하라는 뜻이다. 소득 리스크 문제의 본질상 소득 위협에 대한 진정한 타겟팅은 어려울뿐더러, 캐나다는 이 부분에 대해 할 수 있는 최대한의 정책 설계를 취해왔다. 더 많은 정보와 세부 내용들은 더 많은 지연을 초래하고, 복잡성은 프로그램의 편익에 대한 생산자 측의 불확실성을 초래한다. 이러한 문제들은 단순히 현재의 접근 방식을 더 잘한다고 해결될 수 없다. 캐나다 정부는 이미 이러한 한계를 잘 알고 있으며 이를 극복하기 위해 노력해 왔다.

## 캐나다를 위한 정책 권고사항

### 1. 프로그램들간, 위험 층위(risk layers)간의 경계에 대한 정의를 개선할 것.

AgriStability와 AgriInvest는 정상적인 위험을 커버한다. AgriInsurance는 농업인들이 중간 정도에서부터 재난적인 위험 층위까지 관리할 수 있도록 설계됐지만 AgriStability 역시 같은 층위의 위험들을 다룬다. 또한 AgriRecovery와 AgriStability 모두 재난적인 위험 층위를 커버하고 있다. 시스템은 포화되었고, 농업인들이 스스로 관리에 대해 책임져야 할 위험 계층들에 신호를 보내는 것 또한 불가능하다.

a. AgriInvest를 유지하며, 이 프로그램이 “2단계(Tier 2)”[AgriStability의 위험

등급] 보장범위의 일부를 넘겨받게 할 것.

이 프로그램은 농부들의 의사결정에 크게 간섭하지 않으며, 미래를 위한 저축을 하도록 인센티브를 제공함으로써 농부들의 위험 관리 전략 수립에 도움을 줄 수 있다. 이 프로그램이 실제로는 사업소득 안정화를 위해 사용되지 않는다는 사실을 이 프로그램이 위험관리 도구로 작동하지 않는다는 신호로 해석해서는 안 된다.

b. AgriStability이 중간 범위의 위험(비재난(non-catastrophic)적이면서 비정상적(non-normal) 위험)에 초점을 맞추도록 할 것.

2단계(Tier 2) “안정화(stabilization)”의 작은 “정상적” 위험들에 대한 보장은 위험 경감에 효과적이지 못함과 동시에 민간 리스크 관리 전략들과의 간섭이 가장 큰 것으로 나타났다. 또한 AgriStability는 수익 손실과 지급 사이의 지연으로 인해 재해에 대한 제대로 된 대응을 제공할 수 없는 것으로 보인다. 따라서 4단계(Tier 4)은 큰 소득 감소에 대한 효과적인 대응이 아니다. 3단계(Tier 3) 보장범위가 AgriStability의 주요 초점이 될 수 있으며, 다른 정책들과 중복되지 않도록 이 단계를 재구성할 수 있다.

c. AgriStability와 AgriInsurance 중 하나의 선택을 요구하여 둘 사이의 중복을 해소할 것.

AgriStability는 시장에 관련된 위험의 충위를 부분적으로 커버하며, 작물 수량(yield) 보험을 포함한 다른 시장적 전략들과 경쟁한다. 농업인들이 자신이 노출되는 리스크 환경에 따라 AgriStability와 AgriInsurance 중 하나를 선택할 수 있도록 함으로써 현재의 체계를 개선할 수 있다. 생산자는 자신의 위험 선호도를 밝혀 프로그램 혜택의 더 나은 타겟팅이 가능하도록 할 것이며, 프로그램 설계에 대한 귀중한 피드백을 제공할 것이다. AgriStability 가입비를 적절히 인상하여 작물 보험과 경쟁하도록 할 수 있고, 가입비를 농장별 위험에 맞게 조정될 수 있는 보험료로 전환하여 모럴해저드의 정도가 축소되도록 할 수도 있다.

d. AgriRecovery의 역할과 목적을 명확히 할 것.

AgriRecovery를 통한 재난 지원은 보다 엄격한 규칙과 규율 내에서 정해져야 하며, 이러한 규칙과 규율은 농업인들에 제공되는 모든 특별/임시 지불금(ad-hoc payments)들에도 적용되어야 한다. 재난적 위험에 대한 단일한 사전적(ex-ante) 정의가 이 프로그램을 위해 마련되어야 한다. AgriRecovery와 다른 프로그램 간의 연계성을 강화되어야 하며, 이는 AgriRecovery가 커버할 수 있는 (제한된 수의) 위험에 대한 명확한 정의와 함께 이뤄져야 한다.

## 2. 농업인들이 자신들의 비즈니스 리스크 관리에 대한 주인정신(ownership)을 갖도록 자율권을 줄 것.

여러 위험 층위들에 대한 여러 개의 정부 프로그램의 보장은 비용이 많이 들고 복잡하며 경우에 따라서는 비생산적이다. 이렇게 거대하고 후한 시스템이 존재하는 한 생산자들의 요구를 더 잘 충족시키는 보다 비용 효율적인 선택지들은 발전될 수 없다. 리스크 관리에 있어 정부의 역할을 줄이는 것이 리스크 관리에 대한 선제적이고 주도적인 접근법이 등장할 수 있도록 하는 첫 번째 단계이다. 이 외에 정부가 할 수 있는 다른 일들은 다음과 같다.

a. 시장기반 수단(instruments)이 확립될 수 있도록 도울 것.

옵션, 선물 및 그 밖의 위험회피(hedging) 메커니즘과 같은 시장 메커니즘들은 효과적인 민간 위험관리 도구이다. 정부는 부재 시장(missing market) 문제를 다루고 정보를 제공함으로써 이러한 수단들의 거래를 확립하고 지원하는데 있어 역할을 할 수 있다. 알버타의 소 가격 보험 프로그램과 같은 프로그램들은 해당 위험 회피수단에 대한 접근을 단순화하고 거래 비용을 줄임으로써 농업인들의 보험료 지불 책임을 유지하면서도 진입 장벽을 낮출 수 있다.

b. 다변화 전략을 지원할 것.

농업 부문의 수출 의존도는 대초원 농업(prairie agriculture)에 있어서는 특히 문제이며, 이러한 의존성은 농부들과 목장주들을 환율 및 무역 위험에 노출시킨다. 수출시장 개척 및 다변화에 도움을 주면 이러한 위험에 대한 노출을 줄이는데 도움을 줄 수 있고, 농가 차원의 전반적인 다변화에도 기여할 수 있다. 국내 시장 인프라와 대안적인 마케팅 도구의 개발은 생산자들의 사업 다각화에 도움을 줄 수 있다.

c. 농업 부문의 혁신을 지원할 것.

어려운 조건에도 불구하고 일관되게 작물을 생산하는 캐나다 농부들의 능력은 날씨 변동의 영향과 해충과 질병의 피해를 줄이는 기술과 농법(practice)의 혁신들 덕분에 지난 세기 동안 크게 향상되었다. 정부는 항상 농업 부문의 혁신 촉진에 있어서 역할이 해야 할 것이며, 전통적인 경영리스크관리(BRM) 프로그램 운영으로부터 이 분야로 자원을 재배치해야 한다.

### 3. AgriStability의 전달 메커니즘을 개선하고 프로그램의 타겟을 재고할 것.

AgriStability는 개별적인 마진 감소를 기준으로 지급되며, 때문에 개별 마진 손실의 추정이 요구된다. 이 프로그램은 농장 전체의 개별 마진 손실을 아주 정교하게 겨냥하고자 하는데, 이를 위해 소득세 신고 내용을 세부적으로 조정하며, 그에 필요한 농부의 추가 정보가 요구되어야 할 정도이다. 이러한 조정은 지급의 지연과 예측 불가능성을 야기하며, 이는 프로그램의 투명성과 효과를 감소시킨다. 이 제도는 또한 농민이 자신의 소득 손실에 대한 정보를 스스로 공개하도록 해 모순된 인센티브를 제공한다.

a. AgriStability의 전달 메커니즘을 단순화하고 지급의 적시성을 개선할 것.

AgriStability는 개별적인 생산자 마진 감소를 타겟으로 하는데, 여기에는 개별

마진 손실의 추정이 필요하며 이를 위해서는 농업인으로부터 수집한 추가 정보를 활용한 소득세 자료의 정교한 조정이 수반된다. 이러한 복잡성은 지연을 유발하여 프로그램의 투명성과 효과를 감소시키고, 지급을 예측할 수 없게 만들며, 농부가 자신이 제공하는 정보를 조정하도록 여러 인센티브를 유발한다. 적시성과 정확성 사이의 트레이드 오프(trade-off)가 반드시 신중히 고려되어야 한다.

세금 신고서를 AgriStability 지급과 직접 연계하면 지급금의 예측 가능성을 높일 수 있다.

이렇게 하면 지급금은 일종의 세액공제가 돼 생산자는 지급액을 더 잘 가능할 수 있게 되고, 세금 납부 즉시 지급금을 받을 수 있게 된다. 정확성은 어느 정도 상실될 수 있지만, 본 프로그램의 소득위험 관리 도구로서의 성과는 개선될 가능성이 높다. 참여 생산자에게 발생주의(accrual basis)에 따른 세금 신고를 의무화함으로써, 소득세와 농업 프로그램들 전반이 제공하는 사업 관리 및 정보제공에 대한 인센티브의 일관성이 향상될 것이다.

#### b. 현행 정책의 효과와 타겟팅을 평가할 것.

본고에서 수행된 분석은 AgriStability의 경기대응적 편익에 대해, 그리고 Growing Forward 프레임워크가 취하고 있는 위험에 대한 중복적인 접근법의 타당성에 대해 몇 가지 의문을 제기한다. 캐나다 농업농식품부(AAFC)에 속하지 않은 연구자들에 의한, 이러한 정책들의 소득 변동(income variation) 경감에의 효과성에 관한 광범위하고 개방적인 분석은 현행 프로그램의 목표와 이를 만족시킬 수 있는 역량에 대한 논의를 촉진하고 지원할 수 있다. 농의 소득과의 연계를 포함하여 위험 관리 정책의 가장 적절한 대상에 대해 학습하고, 소득 정보의 비대칭성의 존재를 평가하며, 데이터 수집 방법들이 정확한 정보를 공개할 인센티브를 얼마나 창출할 수 있는지를 평가하기 위해, 가용한 데이터베이스의 풍부함을 활용하고 분석할 수 있는 여지가 있다.

#### 4. 농산물 원자재 보험 시장 내의 경쟁을 확대할 것.

AgriInsurance는 일부 재난적인 자연 사건에 대응하는 수단을 제공한다. 그러나 이 보험제도는 각 주의 공공기관이나 관할 부처가 관리한다. 일부 주에서의 보험전문기관을 지향한 변화는 올바른 방향으로 가는 수순이다. 그러나 민간 전문 보험사의 사실상의 배제, 경쟁 부재와 이로 인한 효율적인 보험 제공을 위한 인센티브 축소, 주(州) 간의 리스크 풀링의 제한, 보험사의 경영과 자금조달에 대한 정부 참여로 인한 장기적인 지속가능성 평가 역량의 제약 등의 문제들은 여전하다. 캐나다는 민간/공공 협력 및 정보 공유 협정을 포함하여 농작물 보험에 전문화된 민간 사업체를 참여시킬 수 있는 가능성을 모색해야 한다.

### 정책적 교훈

1. 과거 소득의 절사평균에 기반한 캐나다의 접근법은 구조적 조정에 대한 정책적 영향을 피하는 데 유용한 것으로 입증되었다. 그러나 이는 특별/임시(ad hoc) 지불금 및 재난 지불금에 있어서의 적절한 규율로 보완되어야 한다. 캐나다의 프로그램들의 또 다른 장점은 농장 전체(whole farm) 접근법이다. 이 접근법은 위험들 사이의 상관관계를 설명하는 전체론적 접근법과 궤를 함께 한다. 그러나 역설적으로, 소득 위험 대상으로 하는데 있어서의 이 같은 접근법의 효력은 특화(specialization)에 대한 인센티브를 유발하며, 이러한 특화는 더 많은 위험에 처하는 대신 농업 수익을 개선시킬 수도 있다.

2. 리스크 층위 마다 차별화된 정책적 접근이 필요하다. 위협의 특성은 서로 다른 층위의 위협에서 제각기 다르기 때문에 각 위험 층위에 대한 차별화된 접근법이 필요하며, 정부 책임의 범위 측면에서 특히 그러하다. 단일 정책 틀을 통해 모든 층위의 위협을 포괄하는 것은 부적절하다. [위험관리] 시스템은 정상적인(normal) 사업 리스크를 관리할 책임은 정부가 아니라 농민에게 있다는 분명한 신호를 보내야 한다. 다만 정부가 여전히 농민들의 정상 위험 관리를 지원하고자 한다면 안정적인 소득 지원을 하는 것이 좋다. 농민들의 자체적인 위험관리전략을 몰아내는 효과가 적기 때문이다. 재난적 위험의 경우, 선제적인 위험 관리 전략을 가진 농부들이 불이익을 받는 것을 피하면서, 소득 감소를 대상으로 하는 지불금(경기대응적 지원)을 지급하는 것이 더 나을 것이다.

3. 정교하게 정의된 정책 대상이라는 것은 정보의 제약 때문에 설계대로 기능하지 않을 수 있다. 소득위험을 겨냥한 정교한 정책에서는 정부가 정확한 개인소득 정보를 포착해 적시에 지급금을 전달해야 한다. 그러나 캐나다의 경험은 이것이 실무적으로 어렵고, 정책 설계 시 무시할 수 없는 트레이드 오프에 처하게 됨을 보여준다. AgriStability와 AgriInvest의 비교는 중대한 정보 비대칭의 존재 하에 표적이 잘 정의된(well targeted) 정교한 프로그램과 표적이 없는 단순한 프로그램 간의 트레이드오프의 좋은 예를 제공한다.

4. 소득을 겨냥한 프로그램은 세금 신고 자료와 연계되는 것이 좋다. 지불금을 기존의 세금 신고 시스템과 연계하면 정부가 지불금을 더 빠르고 예측 가능하게 전달할 수 있다. 이 방식이 농부가 농가소득 정보를 보다 정확하게 신고할 수 있도록 더 적절한 인센티브를 제공할 수도 있다. 상품 수익이나 특정 지리적 수준(국가, 지역 및 지역)에서 집계된 가격 등, 각 농장의 통제에서 벗어난 지수에 기반한 지불금은 개인의 소득 위험을 잘 타게팅하지는 못하지만 빠른 전달과 일부 정보 비대칭을 피하는 데 이점이 있을 수 있다.

제2부

## 공영도매시장 공공성 강화 방안



제1장

서론



# 서론

## 1. 연구 배경 및 필요성

### 1.1. 농산물<sup>20)</sup> 제값 받기의 실패로 농가 지속가능성 위협

- 농산물 가격 불안정 및 제값 받기 어려운 시장 여건으로 농어가 경영이 불안정하고, 농가의 지속가능성이 위협받고 있음
- 2003년 이후 농업소득은 8.8백만 원 ~ 12.9백만 원의 구간에 있으며, 주요 품목의 잦은 가격 폭락으로 농가 지속가능성이 위협받고 있음
  - 명목 농가소득은 증가세이나 농업소득은 구간에 갇혀 농업소득 비중이 줄어들고 있음

20) 농수산물의 가격 안정과 제값 받기, 그리고 이와 관련한 공영 농수산물도매시장의 유통구조를 전반적으로 다룰 필요가 있으나 이 연구에서는 농업계 현안인 농산물 청과부류를 중심으로 다루었음. 때문에 기본적으로는 '농산물'로 표기하고 수산물도 포함되는 내용에서는 '농수산물' 용어를 사용하였으며, 연구의 대상인 도매시장은 '공영도매시장'으로 표기하였음.

- 2003~2020년 기간 농외소득 비중의 평균은 38.9%(최소 31.1%, 최대 45.5%)로 상당히 높는데, 농촌 일자리 부족 문제와 농촌 인구 감소로 안정적인 농외소득 유지가 어려움
- 도농 소득격차가 심화되는 가운데 농업 이외 소득 불충분과 농산물의 제값 받기 실패는 농사 포기의 주된 요인이 되고 있음
  - 코로나 여파로 일시적인 도농 격차의 완화가 나타났지만, 다수의 저소득 농가 문제는 지속되고 있음
- 또한, 농산물 가격의 불안정은 농가경영 예측을 어렵게 만들고 있어 직불제 등 다른 경영안정 정책의 효과에도 영향을 줄 수 있음

## 1.2. 공영도매시장의 농수산물 유통 비중

- 과실류와 채소류를 포함한 청과물의 공영 농수산물도매시장(이하 공영도매시장) 경유율은 60% 내외로 생산자의 판로로서 공영도매시장은 여전히 가장 중요함
- 공영도매시장의 안정화와 중소상공인을 보호하기 위한 제도 등의 영향으로 공영도매시장의 청과물 경유율은 2000년(38%)에서 2016년(61%)까지 증가하였고 이후에도 50% 후반 수준이 유지되고 있음
- 특히, 주요 10개 품목의 공영도매시장 경유율은 2000년 이후 모두 증가하여 최소 24%(마늘)에서 최대 61%(사과)에 이르고 있음

## 1.3. 공영도매시장의 공정성·투명성에 대한 문제 제기

- 하지만 공공성이 보장되어야 할 공영도매시장에서 공정성과 투명성을 훼손하는 유통 주체들의 행위, 도매시장법인의 매매와 사유화 등으로 인한 사회적 논란과 갈등이 심화되고 있음

- 특히, 농민들의 가장 중요한 출하처이자 가격 결정 등에서 절대적 지위를 점하고 있는 가락동 농수산물 종합도매시장(이후 가락시장)에서 부정거래가 발생하고 도매시장법인의 권력화, 사유화 경향이 나타나고 있다는 평가가 제기되고 있음
  - 서울시농수산물공사(이하 서울공사)에 따르면 가락시장 수산 부류에서 도매시장법인이 중도매(법)인이 산지에서 위탁받은 물량을 형식경매나 기록상장 등으로 처리해주고 위탁수수료를 징수한 것으로 드러남(서울농수산물공사, 2020. 5. 21.)
  - 2020년 청과부류 정가·수의매매 점검 결과 정가·수의매매 출하 대금 정산 지연, 정가·수의매매 가격의 경매가격 연동, 정가·수의매매 방법 위반 등 총 19건 적발(서울농수산물공사, 2021)
  - 최근 도매시장법인이 대기업 계열사나 사모펀드의 투자처가 되고 최대 주주가 바뀔 때마다 차익이 증가하여 주주의 이익을 대변한다는 사회적 비판 증가
- 공공정책을 통해 유통구조 개혁을 주도해야 할 농림축산식품부(이하 농식품부)가 유통환경의 변화에 대응하기보다는 기존 공영도매시장 기능을 중시하면서 갈등이 심화
  - 공영도매시장의 주무 부처인 농식품부가 도매시장 가격발견 기능의 대표성, 신속성, 공정성을 중시하면서 도매시장법인이 실시하는 상장경매 이외에 물류 효율성을 높일 수 있는 거래제도의 확산을 반대(최병욱 외, 2021)
  - 이로 인해 공영도매시장 유통구조 개선과 발전에 대한 정책적 의지가 쇠퇴하고 산·학·연 간 논쟁과 갈등 심화

## 1.4. 출하자 농민의 권익 보호를 위한 공공성 강화 정책 수립

- 사회적 갈등의 해소와 출하자 농민의 권익을 위해 공영도매시장 공공성 강화의 핵심과제에 대한 이행계획 마련과 신속한 추진 필요
- 농식품부에서는 ‘농산물 도매시장 유통구조 개선’ 추진을 발표('20.12.17.)
  - 공영도매시장 유통개선 협의체를 통해 7대 주요 개선과제 선정: ① 도매시장법인 재지정 요건 강화 및 공익적 역할 확대를 위한 평가제도 개선, ② 도매시장 거래가격 진폭 완화를 위한 정가수의매매 확대, ③ 경매 활성화를 위한 도매시장법인과 중도매인 간 대금 정산조직 설립, ④ 경매 지연, 재경매 등 실태조사 및 경매방식 개선, ⑤ 가락시장 기준가격과 민간 거래가격의 연관성 분석 및 개선방안 도출, ⑥ 물류체계, 거래 품목 확대 등 도매시장법인의 온라인경매 활성화, ⑦ 강서시장 시장도매인 운영실태 분석 및 활성화를 위한 개선방안 발굴
- 하지만 핵심과제들의 추진이 지연되면서 갈등 상황이 지속되고 있음
  - 도매시장법인 재지정 요건 강화와 관련해 서울공사에서 마련한 개선(안)을 두고 공사와 기존 도매시장법인 간 갈등과 대립이 심화되면서, 협의를 통해 ‘별점제도 도입’을 ‘연도별 종합심사’로 변경했으나 종합심사 방식의 실효성 검증이 필요함
  - 중도매인의 도매시장법인 종속 경향을 해소하기 위한 대금 정산조직 설립도 역시 공사와 도매시장법인, 과일 부류 중도매인 간의 입장 차이, 운전자금 확보 문제로 지연되고 있음
  - 정가·수의매매 확대는 온라인 도매거래 경로를 통한 활성화가 기대되지만 현재 도매유통의 핵심 경로인 가락시장에서는 도매시장법인의 선의에 기댈 수밖에 없는 실정

## 2. 연구의 범위와 내용

- 대통령직속 농어업·농어촌특별위원회(이하 농특위) 경영안정 소분과의 공영도매시장 공공성 강화와 관련한 기간의 논의 내용을 검토
- 이와 관련한 관계 부처·기관, 농민, 이해관계자가 참여하는 간담회를 진행하고 주요 이해관계 집단의 의견수렴 및 정리
- 위의 내용 검토를 기반으로 공영도매시장 공공성 강화방안의 기본방향과 핵심 전략 도출

## 3. 연구 방법

- 문헌 연구: 공영도매시장 공공성 강화 관련 주요 쟁점 및 의제 정리
  - 농특위 경영안정 소분과 논의 자료 검토
  - 농식품부 정책 자료 검토
  - 관련한 선행연구 검토
- 현장 연구: 주요 이해관계 집단 심층간담회
  - 주요 쟁점 및 의제를 중심으로 주요 이해관계 집단 심층간담회 진행
  - 시장도매인, 도매시장법인, 중도매인(비상장 품목 연합), (지역별·품목별) 생산자, 구매자(마트 등) 이해관계 집단별로 심층간담회를 통해 주요 쟁점 및 의제에 대한 입장 분석



제2장

## 공영도매시장 공공성 강화의 쟁점과 이해관계 집단 의견



# 공영도매시장 공공성 강화의 쟁점과 이해관계 집단 의견

## 1. 농수산물 유통에서 공영도매시장의 중요성

### 1.1. 공영도매시장의 높은 농수산물 경유 비중

- 전통적 시장(traditional market) 또는 유통경로로 구분되는 공영도매시장은 국내 유통시장 개방(1996년)에도 불구하고 여전히 농수산물 유통에서 상당한 비중을 차지하고 있음
  - 특히 청과물과 수산물의 경우 유통환경의 변화에도 불구하고 공영도매시장의 역할이 유지되고 있음
  - 청과물은 공영도매시장 경유율이 최근까지 50% 후반 수준으로 유지되고 있음(최병옥 외, 2021)
  - 일반 해면어업 수산물의 경우 공영도매시장 비중은 20% 수준이지만 유사도매시장과 지역 전통시장이 40%로 전통 경로가 60% 내외의 비중을 차지하고 있음(이남수 외, 2021)

- 국내 공영도매시장 거래물량은 2000년대 후반 이후로 증감을 반복하고 있으나 전반적으로 증가하고 있음(최병욱 외, 2021)
  - 2020년 전체 33개 공영도매시장의 거래물량은 691만 6,282톤이며 이 중 청과물은 66만 8,448톤(95.9%)을 차지하고 있음
  - 전체 공영도매시장 거래물량에서 특·광역시 비중이 점진적으로 증가하는 추세임

그림 2-1 공영도매시장 거래물량 추이 및 시장 유형별 비중



주: 특·광역시(서울가락, 서울강서, 부산업궁, 부산반여, 부산국제, 대구북부, 인천구월, 인천삼산, 광주각화, 광주서부, 대전오정, 대전노은, 울산).  
 수도권(서울가락, 서울강서, 인천구월, 인천삼산, 수원, 안양, 안산, 구리), 지방(그 외).  
 자료: 농림축산식품부(각 연도) 『농수산물도매시장 통계연보』, 최병욱 외(2021)에서 재인용.

- 이와 같은 공영도매시장의 높은 비중은 경제 발전과 시장개방의 본격화 이후 나타나는 농산물(및 식품)의 유통혁명(supermarket revolution)의 경향성에 비추어 볼 때 이례적임
  - 1990년대 이후 아시아 국가들은 경제 발전의 수준에 따라 세 차례의 물결을 통해 국내 대기업(재벌기업) 혹은 외국 유통자본이 주도하는 소매유통 혁명을 통해 농산물 유통의 권력이 전통시장(도매시장 및 재래시장)에서 소매유통(대형유통업체)으로 이동하는 모습을 보였음(Reardon et al., 2012)

- 이와 같은 유통혁명의 과정에서 대형유통업체는 초기에는 도매시장을 통해 농산물을 구매하지만, 점차 산지와 직거래를 확대하고 이로 인해 전통적인 유통경로인 도매시장 유통은 경쟁력을 상실하고 영향력이 감소하는 모습을 보임
- 우리나라에서도 대형유통업체와 SSM, 편의점 등의 규모화·체인화가 진전되면서 소비지 유통환경이 급격하게 변화되고 도매시장의 기능이 약화되는 현상이 나타났음(최병욱 외, 2017)
- 하지만 우리나라에서는 특히 청과물의 경유율이 여전히 50% 후반대에 이르는 등 공영도매시장의 유통경로로서의 역할이 상당히 중요함

**표 2-1** 아시아의 유통혁명 물결과 (식품 취급)대형유통업체 소매 판매액 증가 추이

단위: 십억 달러, %

구분		2001	2005	2009	2001-2009 연평균 증가율
1차 물결	한국	19.1	38.5	41.7	10.3
	대만	7.1	13.9	17.6	12.0
2차 물결	인도네시아	1.8	4.0	7.3	19.1
	말레이시아	2.0	3.6	7.1	17.2
	필리핀	1.9	3.5	6.8	17.3
	태국	5.4	10.9	17.7	16.0
3차 물결	중국	13.1	40.2	91.5	27.5
	인도네시아	0.2	0.9	5.1	49.9
	베트남	0.1	0.7	2.0	45.4

자료: Reardon et al. (2012).

- 우리나라 공영도매시장의 청과물 경유율은 2000년(37.8%)에서 2016년(61.0%)까지 증가하는 추세였으며, 최근까지도 50% 후반대를 유지하고 있음(최병욱 외, 2021)

$$\text{도매시장 경유율} = \frac{(\text{도매시장 청과물 거래량} - \text{도매시장 수입 청과물})}{(\text{국내 생산량} - \text{수출량})}$$

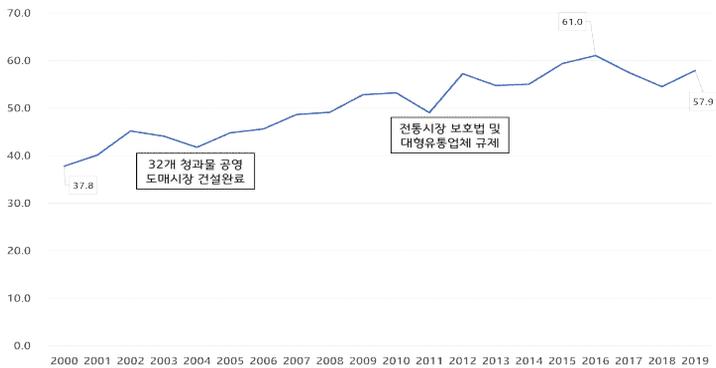
- 특히, 주요 10개 품목의 도매시장 경유율은 2000년 이후 모두 증가하여 최소 24%(마늘)에서 최대 61%(사과)에 이르고 있음

\* 2019년 기준 무(55%), 배추(31%), 고추(42%), 마늘(24%), 양파(42%), 사과(61%), 배(55%), 딸기(37%), 포도(52%), 복숭아(60%)

**표 2-2** 공영도매시장의 청과물 경유율

단위: 천 톤, %

연도	국내 공급량(C=A-B)		(도매시장) 국산 청과물 거래량 (F=D-E)			경유율 (F/C)	
	생산량 (A)	수출량 (B)	전체 거래량(D)	수입 거래량(E)			
2000	13,940	14,016	76	5,268	5,425	157	37.8
2001	13,787	13,910	122	5,531	5,676	145	40.1
2002	12,414	12,529	117	5,609	5,764	155	45.2
2003	12,182	12,281	99	5,372	5,579	207	44.1
2004	13,396	13,520	124	5,596	5,831	234	41.8
2005	12,791	12,928	138	5,732	6,004	271	44.8
2006	12,789	12,902	114	5,835	6,147	313	45.6
2007	12,429	12,554	125	6,049	6,406	357	48.7
2008	12,890	13,062	172	6,333	6,670	337	49.1
2009	12,624	12,837	213	6,669	6,952	282	52.8
2010	11,147	11,369	221	5,935	6,294	359	53.2
2011	12,465	12,661	196	6,112	6,532	420	49.0
2012	10,738	10,946	207	6,146	6,557	411	57.2
2013	11,714	11,928	213	6,415	6,916	501	54.8
2014	12,429	12,696	268	6,842	7,278	436	55.0
2015	11,190	11,426	236	6,645	7,178	533	59.4
2016	10,710	10,965	255	6,538	7,088	551	61.0
2017	11,195	11,435	240	6,438	7,064	627	57.5
2018	11,566	11,815	249	6,305	6,888	583	54.5
2019	11,186	11,507	321	6,480	6,994	514	57.9

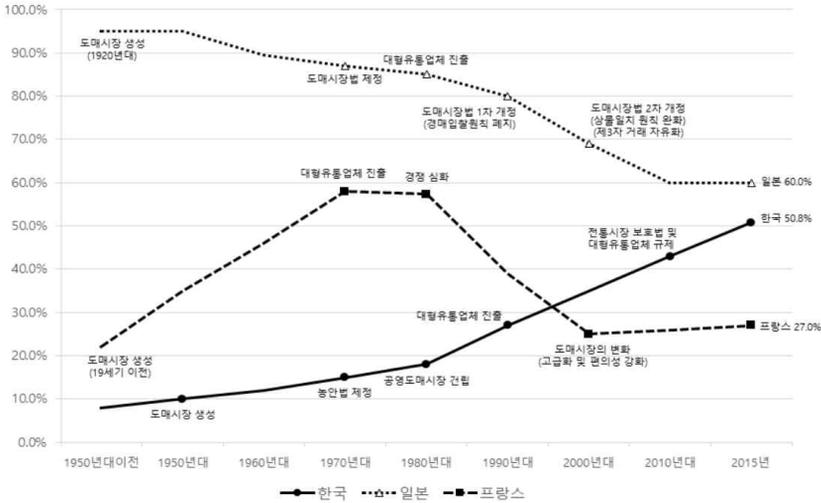


자료: 통계청(각 연도), 농작물생산조사; 농식품수출정보(각 연도), 농림수산물수출입동향; 농림축산식품 부(각 연도), 농수산물도매시장 통계연보, 최병욱 외(2021)에서 재인용.

- 이는 일본, 프랑스 등 주요 국가에서 소비자 유통의 변화(대형유통업체 중심의 재구조화), 유통시장의 개방으로 청과물의 공영도매시장 경유율이 하락한 것과는 상반된 모습을 보이는 것임(최병욱·김동훈·정은미, 2019)
  - 이와 같은 대조적인 모습은 농수산물 유통에서 대형유통업체의 권력 강화를 공공성 차원에서 규제하고, 소상공인을 보호했던 우리나라 정부의 정책 개입으로 인한 것임
  - 대표적으로 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」(2004년 제정), 「대규모 유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률」(2011년 제정) 등의 제도를 통해 이와 같은 개입 정책을 뒷받침했음
- 이와 같은 공영도매시장의 농수산물 유통에서의 중요한 지위와 역할을 고려할 때 공영도매시장의 공공성 강화는 생산자 농어민과 소비자 국민을 보호하고 제값 받기(공정가격)<sup>21)</sup> 실현을 위한 중요한 정책 수단임

21) 공산품과 다른 농수산물의 특성을 고려한 적정가격의 기준에 대해서는 현재 사회적 합의가 형성되었다고 보기 어려움. 공영도매시장의 경락가격이 중요한 기준이 되고 있지만 농어가에서는 생산비 보장 수준에 미치지 못한다는 인식이 강함. 이 연구에서는 향후 농수산물 가격에 대한 사회적 합의의 도출을 전제로 ‘제값’, ‘제값 받기’라는 용어를 사용하였음. 이는 최근 지역먹거리 계획, 공정무역 등에서 생산자 농어민의 지속가능성을 고려하는 공정가격과 같은 맥락임.

그림 2-2 국가별 도매시장 경유율 변화 추이와 주요 요인



자료: 최병욱·김동훈·정은미(2019).

## 1.2. 공영도매시장에 대한 정부의 투자

- 공영도매시장은 ‘농수산물의 도매거래를 위하여 중앙 및 지방 정부의 공공투자에 의해 지방자치단체가 개설한 시장’임
- 공영도매시장을 통한 농수산물의 도매거래는 전체 국내 농수산물 유통의 가격 형성(발견)의 역할을 통해 가장 중요한 기준가격을 제공하는 역할을 하고 있음
  - 이와 같은 역할이 적절하게 수행될 때 생산자 농민에게는 제값 받기를 통한 생산비와 적정 농업소득이 보장될 수 있음
  - 또한, 소비자 국민에게는 불필요한 유통 비용을 가격으로 소비자가 부담하는 상황을 방지해 공정한 가격을 보장할 수 있음
  - 다른 한편으로는 농수산물 시장개방과 대형유통업체 중심의 소비지 시장 재편에 따라 소수의 유통 자본에 집중되는 권력을 견제하는 공공성 정책으로서의 역할도 수행하고 있음

- 공영도매시장의 이와 같은 역할의 중요성 때문에 중앙 및 지방 정부는 공영도매시장 거래의 활성화를 위해 막대한 공적 투자를 진행하고 있음
- 가장 대표적인 것이 공영도매시장 거래물량의 약 35%를 차지하고 있는 가락시장에 대한 공적 투자임
  - 가락시장 시설현대화사업은 공영도매시장 중 가장 거래물량 및 비중이 크고 기준가격 형성의 역할을 하고 있는 가락시장의 시설 보완을 위해 추진되고 있음
  - 2016년까지 추진된 1단계에 이어 2031년까지 예정된 도매권 시설현대화에 총 1조 50억 원이라는 막대한 공적 예산이 투입되는 사업임(국고매칭 사업으로 국고 30%, 시비 30%, 국고용자 40%)

**표 2-3** 가락시장 시설현대화사업 개요

구분	세부 내용
추진목적	(시설) 도소매 분리, 노후시설 재건축 및 유통·물류시설 확충 등 (거래방식) 경매제 보완 및 시장도매인제 도입 등 거래방식 개선
사업기간	2009년~2031년
사업비	10,050억 원(1단계 2,795억 원, 도매권 7,255억 원)
사업규모	건축연면적 513,159㎡ - 1단계 210,958㎡, 도매권 302,201㎡

자료: 서울농수산식품공사 (2021).

- 가락시장을 포함해 공영도매시장에 대한 막대한 시설 투자와 인적 투자(개설자 지자체의 공사의 인적 투입)는 모두 시장의 원활한 기능을 위한 것으로 공영도매시장 유통 주체(도매시장법인, 중도매인 등)는 이와 같은 공적 투자를 활용하여 수익을 얻는 수혜자임
  - 이와 같은 이유로 공영도매시장 유통 주체는 시장의 민간 경제주체이지만 이들의 과도한 사적 이익 추구는 규제되어야 함
  - 마찬가지로 공영도매시장의 이해관계 집단은 유통 주체뿐 아니라 정부 관료, 시민사회(국민/시민 대변), 주요 구매자 등으로 구성되며 이들이 도매시장의 운영 및 관리·감독에 참여할 수 있어야 함

그림 2-3 가락시장 시설현대화사업 단계



자료: 서울농수산물공사 (2021)

## 2. 공영도매시장 공공성 강화를 둘러싼 쟁점

### 2.1. 가격 결정의 공정성과 투명성

- 상장경매의 가격 불안정으로 인한 위험을 농민이 부담
  - 주요 농산물 유통 경로의 기준가격을 제시하는 가락시장의 상장경매 가격의 불안정으로 출하자 농민의 위험부담이 증가한다는 비판이 제기되고 있음
  - 이와 같은 상장경매의 가격 변동성은 공영도매시장 거래에서 경매 비중이 87.3%(2020년)에 이르는 상황에서 생산자와 구매자 모두에게 큰 부담을 주고 있음

그림 2-4 가락시장 양배추(8kg, 상품) 가격 등락 사례



자료: 김윤두 외(2021). 『가락도매시장 내 전남형 공영시장도매인제 도입 검토 연구』.

- 상장경매의 가격 변동성으로 인해 여러 부작용이 발생하고 있음
  - 가락시장 경매 가격을 포함한 농산물의 가격 변동성은 소득 불안정을 증폭시키고 수급조절 정책의 실패를 야기함
  - 정부는 기준가격 역할을 하는 가락시장의 가격진폭 완화를 위해 정가·수의매매 활성화를 추진했으나 성과가 미흡함
    - \* 2012년 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」 개정을 통해 정가·수의매매를 통상적인 거래방식으로 인정, 2013년 『농산물 유통구조 개선 종합대책』을 통해 정가·수의매매의 활성화를 최우선 과제로 설정
    - \* 하지만 공영도매시장에서는 여전히 경매·입찰이 약 80%에 달하고 정가·수의매매는 약 20% 수준에 불과함
    - \* 가락시장 청과부류 정가·수의매매 거래에서 다수 품목의 가격 변동성이 경매보다 큰 것으로 나타나 정책 도입의 목표 달성에 실패
  - 이와 같은 조건에서는 협상력이 부족한 생산자가 항상 불리한 위치에 있음
- 상장경매의 공정성과 투명성을 훼손하는 거래 행태
  - 공정성과 투명성이 보장되어야 할 경매·입찰에서 유통 주체에 의한 불법, 부정거래가 빈번하게 발생하고 있음
  - 2019년 가락시장 상장경매에서 중도매인 1인 응찰 비중 3.8%, 3초 이내 경매 건수 비중 59.2%, 1초 이내 경매 비중 16.5%로 경매사와 중도매인의 사전 담합 의혹이 지속적으로 제기되고 있음

그림 2-5 2019년 가락시장 청과 상위 25개 품목 경매 결과



자료: 김윤두 외(2021). 『가락도매시장 내 전남형 공영시장도매인제 도입 검토 연구』.

- 또한, 동일 출하자의 복수 도매시장법인 출하 시 가격 격차, 동일 품목의 출하 유형별(개인출하와 계통출하) 가격 격차, 거래물량 상위 출하자와 하위 출하자 간의 가격 격차 등 불공정한 결과가 나타나고 있음

- 특히, 출하자 농민의 강한 불신의 원인인 불낙 농산물의 방조와 판매원표 정정을 통한 가격 하락이 상습적으로 이뤄지고 있다는 문제 제기가 지속되고 있음

- \* 경매에 부쳤던 농산물이 낙찰되지 않는 ‘불낙’(불낙 후 재경매 포함)이 농산물의 품질이나 적정가격 문제가 아니라 경매사와 중도매인의 이해관계 등으로도 종종 발생하며 그 피해는 고스란히 출하자 농민에게 돌아감
- \* 경매 후 판매원표 정정(2019년 청과부류 정정 353,647건, 전체 10,533,250건의 3.3%)은 아주 예외적인 경우에만 활용되어야 하지만 중도매인들이 낙찰받은 농산물 판매 시 수익을 위해 판매원표 정정으로 경락값을 낮추는 사례가 일상화돼 있다는 출하자들의 의구심까지 제기되는 상황
- \* 최근 가락시장에서 위와 같은 행위에 대한 관리·감독이 강화되면서 감소하고 있지만 이와 같은 부정거래 행위는 출하자 농민에게 심각한 피해를 줄 수 있으므로 근본적인 방지 대책 필요

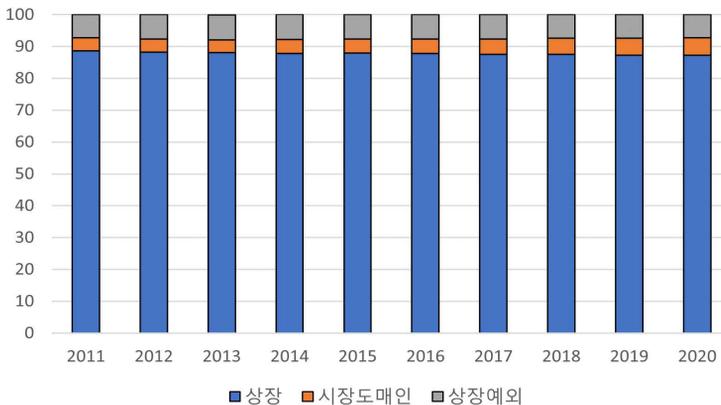
## 2.2. 출하자 농민의 선택권 보장(거래제도 다양화 요구)

- 시장도매인제가 운영되는 공영도매시장에서 거래물량이 꾸준히 증가하고 있음(최병옥 외, 2021)
  - 최근 10년간(2009~2019년) 거래제도별 공영도매시장 거래물량 연평균증감률을 검토한 결과, 청과물과 수산물 모두 상대적으로 시장도매인제 공영도매시장에서 거래물량이 증가하는 추세임
  - 경매제만 시행하는 공영도매시장에 비해 다양한 거래제도를 운영하면서 시장도매인제도에 특화된 강서도매시장의 거래물량이 크게 증가함
  - 전반적으로 시장도매인제의 성장률이 높은 것으로 나타나지만, 시장도매인제 도입은 허가제이므로 확산되지 않고 있음

표 2-4 공영도매시장 반입 형태별 거래실적

단위: %

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
상장	88.7	88.2	88.1	87.8	88	87.8	87.6	87.6	87.3	87.3
시장도매인	4.1	4.2	4	4.5	4.4	4.6	4.8	5	5.3	5.5
상장예외	7.2	7.6	7.8	7.8	7.6	7.6	7.6	7.4	7.4	7.2



자료: 농림축산식품부(각 연도) 『농수산물도매시장 통계연보』, 최병옥 외(2021)을 일부 보완.

- 출하자 농민의 선택권 보장 요구가 지속적으로 제기되고 있음
  - 거래제도 다양화를 통한 경쟁 유도는 출하자 농민의 권익 향상을 위해 반드시 필요하다는 의견이 지배적임
    - \* 거래제도 다양화는 수집과 가격 결정 기능의 주체를 다양화(도매시장법인뿐 아니라 시장도매인과 중도매인의 기능 수행 허용)하는 문제와 변화된 유통환경에 대응(온라인 거래 활성화 등)하는 문제가 중첩되어 있어 갈등이 크고 사회적 합의가 어려움
    - \* 특히, 주체 간 경쟁을 위해 수집과 가격 결정 기능을 도매시장법인 외의 주체에게 부여하는 문제에 대해 심층 논의하고 제도개선 등의 조치를 취하는 것이 시급함
  - 하지만 농식품부는 가락시장의 가격형성 기능 유지 등을 이유로 시장도매인제 도입에 대한 신중론을 내세우며 공영 시장도매인 도입을 차단하고 있음
    - \* 농식품부는 가락시장에 시장도매인제 도입 시 △농산물 가격의 기준이 되는 경락가격 하락, △거래교섭력이 약한 소규모 출하자의 피해 등에 대한 우려를 이유로 신중론 제기
    - \* 또한, 시장도매인제의 매입가격 비공개 등 거래의 불투명성, 동일시장 내 두 제도 병행 시 경락가격 하락 등의 문제점 지적

## 2.3. 도매시장법인의 권력화, 사유화

- 특정 유통주체의 수탁독점과 과도한 수익성 문제가 발생하고 있음
  - 가락시장의 도매시장법인은 압도적으로 많은 물량을 취급하면서 안정적인 경영기반과 높은 수익성을 확보하고 있음
  - 2020년 기준으로 가락시장 도매시장법인 수익을 동종업종(도매 및 상품중개업)과 비교하면,
    - \* 매출액 대비 영업이익률은 21.3%p 높고,
    - \* 매출액 대비 당기순이익률은 17.3%p 높은 것으로 나타났음

- 이와 같은 도매시장법인의 안정적 수익은 주요 매출이 발생하는 위탁수수료 수입을 수탁독점과 도매시장법인 지정제를 통해 유지하고 있기 때문임

**표 2-5** 가락시장 도매시장법인 최근 6년간 경영실적

단위: 백만원, %

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020
매출액	156,880	169,608	164,485	168,655	147,807	148,334
영업이익	24,761	33,319	27,871	30,312	21,668	35,471
당기순이익	19,382	26,191	22,304	15,228	17,823	28,891
매출액 영업이익률	15.78	19.64	16.94	17.97	14.66	23.91
매출액 당기순이익률	12.35	15.44	13.56	9.03	12.06	19.48

주: 서울청과(주)는 2019년 회계연도부터 매출액에서 장려금 지급내역을 위탁 수 수수료에서 할인적용하였으며, 이로 인해 가락도매시장 도매시장법인 5개소의 전체 매출액이 축소됨.

자료: 금융감독원, 전자공시시스템. 2021. 김윤두 외(2021)에서 재인용.

• 도매시장법인의 사유화 문제가 심화되고 있음

- 최근 도매시장법인은 대기업 계열사 또는 사모펀드의 투자처가 되고, 최대 주주가 바뀔 때마다 매각 차액이 증가하여 도매시장법인 주주의 이익이 되고 있음
- 도매시장법인은 공적자금에 의해 만들어진 인프라와 다양한 정책 지원을 받고 있음에도 도매시장에 필요한 인프라 투자는 외면한 채 막대한 영업이익을 바탕으로 매각대금 차액이 발생한다는 사실로 인해 도매시장법인의 경영 건전성에 대한 의문이 제기되고 사회적 비판이 커지고 있음(최병욱 외, 2021)

\* 이에 대해 도매시장법인의 초과수익을 출하자 농민에게 환원하는 방안 마련이 필요하다는 요구가 제기되고 있음

**표 2-6** 도매시장법인 동화청과 매각 현황(2010~2019)

구분	2010년(동부팜청과)	2015년(동부팜청과)	2016년(동화청과)	2019년(동화청과)
매각 거래	동화청과 → 동부팜한농	동부팜한농 → 칸서스 자산운용주식회사	칸서스자산운용주식회사 → 서울랜드	서울랜드 → 신라교역
매각 금액	280억 원	540억 원	600억 원	771억 원

자료: 김윤두 외(2021). 『가락도매시장 내 전남형 공영시장도매인제 도입 검토 연구』.

## 2.4. 농식품부의 도매시장 유통구조 개선 추진

- 농식품부에서는 공영도매시장의 공공성 강화, 유통구조 개선과 관련해 다양한 의견이 표출되고, 농업계의 의제로 떠오름에 따라 '20년 말부터 '농산물 도매시장 유통구조 개선'을 추진
- 이러한 의견수렴의 과정에서 위의 쟁점을 중심으로 다양한 현장의 요구 사항이 제기되었음
  - 의견수렴을 통해 현행 시장도매인에 대한 평가, 물류체계 개선, 기준가격과 거래가격 연관성 분석 등의 의견도 제안되었음

표 2-7 농식품부의 도매시장 유통구조 개선 추진 경과와 주요 의견

자료	주요 내용
<p>농식품부, 농산물 도매시장 유통구조 개선 추진 (2020. 12. 17.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도매시장 유통개선 협의체를 통해 7대 주요 개선과제 선정</li> <li>• ① 도매법인 재지정 요건 강화 및 공익적 역할 확대를 위한 평가제도 개선, ② 도매시장 거래가격 진폭 완화를 위한 정가수의매매 확대, ③ 경매 활성화를 위한 도매법인과 중도매인 간 대금정산조직 설립, ④ 경매지연, 재경매 등 실태조사 및 경매방식 개선, ⑤ 가락시장 기준가격과 민간 거래가격의 연관성 분석 및 개선방안 도출, ⑥ 물류체계, 거래품목 확대 등 도매법인의 온라인경매 활성화, ⑦ 강서시장 시장도매인 운영실태 분석 및 활성화를 위한 개선방안 발굴</li> <li>• 기간 논의를 통해 추진 필요성이 인정된 과제(②, ③)는 제도화 추진</li> <li>• 주요 개선과제는 협의체 논의와 이해관계자의 의견수렴을 거쳐 내년도 상반기까지 '도매시장 유통구조 개선방안'을 마련 (cf.) 2021년 개선방안 미발표</li> </ul>
<p>농식품부, 농산물 도매시장 유통구조 개선방안 현장에서 찾는다 (2021. 01. 13.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도매시장 제도개선, 시장이용 불편사항에 대한 대국민 의견수렴</li> <li>• 참여기간 : 2021. 1. 13 ~ 2. 28</li> <li>• 도매시장 유통주체 대상 거래실태 일제점검</li> <li>• 점검기간 : 2021. 1. 18 ~ 3월말</li> <li>• 점검대상 : 전국 32개 공영 농산물도매시장</li> <li>• 점검내용 : 행정처분 사례, 잘못된 거래 관행 및 위법사항 등</li> <li>• 점검자 : 농식품부, 지자체, 농식품유통공사, 도매시장 평가위원 등 전문가 합동</li> <li>• 대국민 의견수렴 결과와 잘못된 거래 관행 등은 전문가 협의체논의를 거쳐 개선방안 마련('21.상반기)</li> </ul>
<p>농식품부, 농산물 도매시장 출하농업인 권익증진과 도매시장법인 공공성 강화 등 중점 추진키로 (2021. 02. 08.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농산물 도매시장 제도개선을 위한 대국민 의견 수렴 중(1.13~2월말) 1월말까지 제기된 도매시장에 대한 개선요구 주요내용은</li> <li>• ① 출하 농산물의 가격 등락폭을 낮추고, 거래의 투명성을 높여서 공정한 거래가격 형성 필요</li> <li>• ② 도매시장법인 초과수익을 출하농업인에게 환원하는 등 공공성 강화             <ul style="list-style-type: none"> <li>-도매시장법인의 과도한 수익에 대해서는 출하농업인에게 환원할 수 있도록 제도적 장치를 마련하여 법인의 공공성을 강화해야 한다는 요구 등이 있었음</li> </ul> </li> <li>• ③ 시장도매인 제도는 도입 확대가 필요하다는 의견과 확대 전에 도입효과에 대한 충분한 검증이 선행되어야 한다는 의견이 상존</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>④ 농산물 온라인거래 활성화, 주차공간 확보 등 시설이용 편의개선 등임</li> <li>농식품부는 도매시장 출하 농업인의 권익 증진과 도매시장법인의 공공성 강화를 최우선 과제로 설정하고, 대국민 의견수렴 결과와 개선이 필요한 도매시장의 거래 제도 등에 대해 전문가 토론회, 온라인 심포지엄 및 공청회 등의 논의를 거쳐 금년도 상반기까지 개선방안을 마련할 계획이라고 발표</li> </ul>
<p>농산물 도매시장 공익적 역할 재정립을 위한 심포지엄 개최 (2021. 02. 15.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농산물 도매시장의 공익적 역할 재정립을 위한 심포지엄</li> <li>주요내용 : (전문가 발제) ①도매시장 출하농업인의 권익증진 방안, ②도매시장법인의 공공성 강화 방안, ③강서시장 시장도매인 운영실태 평가, (종합토론) 전문가, 농업인단체, 도매유통단체 등</li> <li>농식품부는 지난 '20.12월 '도매시장 유통개선 협의체'를 구성하고, 도매시장 출하농업인 권익증진과 도매시장법인 공공성 강화를 목표로, 농산물 도매시장 유통구조 개선을 위한 도매시장법인 평가제도 개선 등 과제별 추진방안을 마련중임</li> <li>① 법인 재지정 요건 및 평가제도 강화, ② 정가·수의매매 활성화, ③ 대금정산조직 설립, ④ 경매방식 분석·개선, ⑤ 기준가격과 거래가격의 연관성 분석, ⑥ 도매시장 온라인경매 활성화, ⑦ 강서 시장도매인제 실태분석·검증 및 제도개선 추가 필요과제 지속 검토</li> </ul>
<p>「농산물 도매시장 제도개선」대국민 의견수렴 결과,경매제도 개선 및 거래제도 다양화를 가장 많이 요구 (2021. 04. 23.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>전체적인 도매시장에 대한 개선요구의 주요내용은</li> <li>① 농산물 가격 변동성 완화, 경매의 거래 공정성·투명성 확보 등 경매제도 개선과 출하농산물에 대한 일정 가격보장 필요</li> <li>② 경매 외의 정가수의매매·상장예외·시장도매인 등 거래제도의 다양화 및 활성화 필요 -시장도매인 제도는 도입 확대가 필요하다는 의견과 확대 전에도입 효과에 대한 충분한 검증이 선행되어야 한다는 의견 상존</li> <li>③ 농산물 온라인 도매거래 활성화, 청결한 도매시장 시설관리 및 주차공간 확보 등 시설이용 편의 개선 등 -각 응답 주체별 도매시장에 대한 개선 요구 세부내용은 (농업인) ① 농산물 가격의 변동성 완화, 경매의 거래 공정성 및 투명성 확보 등 경매제도 개선 40%, ② 거래제도의 다양화 30% ③ 농산물 제값 받기 9% (도매유통인) ① 시장도매인 도입 반대 42%, ② 시장도매인제 등 거래제도 다양화 34%, ③ 도매법인 제도 개선 4% (학계·연구 전문가) ① 도매시장 경매제·정가수의매매·시장도매인 등 거래제도 다양화 84%, ② 경매제도 제도 개선 필요 6% (소비자 등) ① 도매시장 거래제도의 다양화 58%, ② 시장도매인제 반대 및 경매제도 유지 필요 19%, ③ 도매시장 시설환경 개선 4%</li> </ul>

자료: 농림축산식품부.

### 3. 주요 이해관계 집단 의견

#### 3.1. 공영도매시장 공공성 강화를 위한 이해관계 집단 심층간담회 진행 경과

- 농특위는 2021년 10월 15일부터 2021년 11월 10일까지 공영도매시장 이해관계자들과 ‘공영도매시장 공공성 강화 방안 모색을 위한 심층간담회’를 진행
- 매 간담회에는 농특위원장을 비롯한 농특위 사무국, 농특위 본위원, 경영안정 소분과 위원 등이 참여했으며, 이해관계 집단 주요 관계자가 참석
  - \* 간담회는 특정한 형식 없이 자유로운 토론으로 진행이 되었으며, 본 보고서에는 공영도매시장 공공성 강화를 위한 방안과 관련된 내용을 위주로 정리하였음

표 2-8 주요 이해관계 집단 간담회 추진 경과

일시	간담회 대상 집단	주요 참석자
2021.10.15.(금) 10:00~12:00	강서시장(시장도매인연합회)	(주)매일청과, (사)한국시장도매인연합, 시장도매인발전위원회, 서울NH청과(주), 서울시농수산물공사
2021.10.15.(금) 13:00~16:00	강서시장(도매법인)	서울시농수산물공사, 서부청과(주), 농협강서공판장, 강서청과(주)
2021.10.18.(월) 14:00~17:00	진주시 품목별 생산자	진주시농민단체협의회, 전농 진주시농민회, 한농연 경남연합, 진주시 중부농협, 진주시 북부농협, 진주시 진양농협, 진주시 문산농협, 진주시 금곡농협
2021.10.20.(수) 10:00~12:00	가락시장(비상장품목연합회)	(사)농수산물중도매(법)인 직거래정산조합, (주)북일농산, 햇살바른청과, (사)한국농수산물중도매인조합연합

일시	간담회 대상 집단	주요 참석자
2021.10.20.(수) 14:00~16:20	가락시장(도매법인)	(사)한국농수산물도매시장법인협회/가락시장지회, 대아청과(주), 한국청과(주), 동화청과(주), (주)중앙청과 대표, 농협 가락공판장, 서울청과(주)
2021.10.22.(금) 16:30~18:00	제주지역 생산자	감귤생산자협회, 전농 제주도연맹, 월동무 생산자협회, 양배추생산자연합회, 마늘생산자협회, 제주품목별생산자연합회
2021.11.10.(수) 10:00~12:00	구매자	(주)강릉식자재마트, (주)세계로마트, 한국마트협회, 서울시농수산물공사
2021.11.10.(수) 14:00~16:20	생산자	진도대파협의회, 해남배추생산자협의회, 고랭지배추 공동출하회, 제주월동무연합회, 전국마늘생산자협의회, 한국수박연구회, 한국농업유통법인중앙연합회, 양파생산자협의회, 서울시농수산물공사

자료: 필자 작성.

## 3.2. 이해관계자 심층간담회 주요 의견

### 3.2.1. 강서시장 시장도매인연합회 주요 의견

- 시장도매인제도는 현장의 생산자가 결정한 가격을 반영하여 가격의 등락 폭에 크게 영향을 받지 않고 출하할 수 있고, 산지와 소통으로 수급 조절이 가능한 장점이 있음
- 시장도매인은 개장 이후 꾸준한 성장률을 보이고 있고, 이는 생산자와 소비자 모두에게 긍정적인 평가를 받고 있다는 반증이라고 볼 수 있음
- 강서시장에 경매제도와 시장도매인제도를 병행하는 것은 경쟁을 촉진시키는 효과가 있음
- 시장도매인제도의 문제로 지적되어 온 정산 문제는 전자정산 시스템으로 개선되고 있음

### 3.2.2. 강서시장 도매법인 주요 의견

- 고품질 농산물을 대량으로 유통하는 농가는 시장도매인이 유리하고, 소량이거나 유통쪽에 미숙한 출하자는 공영도매시장이 아니면 출하가 어려움
  - 가격을 제대로 받지 못해도 판매는 할 수 있는 곳이 경매시장이라는 점이 중요함
- 시장도매인은 우수 출하자, 단골, 검증된 품목을 받을 수 있고, 신뢰가 있음
  - 도매법인은 익명의 다수 농가가 출하를 해도 상장거부를 할 수 없음
  - 이런 원칙을 지키는 과정에서, 사전 검증이 안 된 농산물이 거래되고, 소비자인 중도매인은 손해가 예상되기 때문에 분쟁이 발생하고 조정과정에서 불낙이 발생하고 있음
- 지자체와 연계를 통해 농산물을 판매하는 방식에 대해 도매법인은 농안법상으로도 가능하고, 긍정적으로 고려해 볼 만 함

### 3.2.3. 가락시장 비상장 품목연합회

- 시장도매인제도가 도입되어도 기준가격이 하락할 것이라 생각하지 않음
- 시장도매인제도를 포함하여 제도를 탄력적으로 운영할 필요가 있음
  - 다양한 품목을 다룰 수 있어야 가격도 올라가고 시장이 활성화될 것임
- 시장 개설자인 지자체가 내부 사정을 가장 잘 알고 있기 때문에 업무 규정을 변경할 수 있는 권한을 줄 필요가 있음
- 지자체가 출현하는 공공형 시장도매인제 관련하여 경쟁력과 지속 가능한 생존력에 대한 우려가 있음

### 3.2.4. 가락시장 도매법인연합회

- 시장도매인제도는 이미 오래전 제시된 방안으로 이론상 논의는 가능하나, 현실에서 적용하는 것은 무리가 있음
  - 변화하는 유통시장에 맞춰 새로운 방향의 개선 방안을 논의해야 함
  - 정가·수의매매로는 시세를 올릴 수가 없음
- 정가·수의매매 방식으로는 시세를 올릴 수가 없으며, 판매와 분산의 문제가 있어서 가격 보장 방안이라고 할 수 없음
- 시장도매인제는 상위 10% 농민을 위한 제도이고, 60%가 넘는 연간 1000만 원 이하 출하 농민을 수용할 수 있는 것이 경매제도
  - 가락시장에 문제가 있다면 시장도매인제 도입이 아닌, 자체 한계를 보완하는 방식으로 풀어가야 함
- 중앙도매시장은 규제를 강화하고, 지방은 완화하는 방향으로 개선해야 함
- 공익형 시장도매인제를 도입할 경우, 지자체의 지원금으로 가격이 폭락하는 사례가 있었음을 고려해봐야 함
- 공영도매시장 공공성 강화를 위해서는 수급 진폭과 가격진폭 관련해서 초점을 맞춰야 함

### 3.2.5. 구매자

- 공영도매시장 중 가락시장을 주로 이용하지만, 강서시장의 시장도매인제도의 장점도 확인하고 있으며, 시장도매인제도를 이제 수용할 때가 되었다고 생각함
  - 가락시장 거래제도 다양화로 경쟁력 향상 필요
- 경매제는 경매시간을 맞추기가 어렵지만 시장도매인제는 필요한 시간대에 구매를 마칠 수 있고, 물건을 충분히 둘러볼 수 있는 장점이 있음

- 시장도매인제는 산지와 신뢰 관계가 형성되어 책임감과 거래 상대를 존중하는 자세를 가지고 판매하여 구매자들도 선호함
- 특히, 현지 사정을 잘 안다는 것이 경쟁력
- 지자체가 개설하여 운영하는 공익형 시장도매인제도는 공영시장 안에 두고 운영한다면 경쟁력 있을 것이고, 구매자들도 공공성을 위해서라면 충분히 참여 의사가 있음
- 시장도매인제도 도입은 물건을 구매할 때 다른 선택의 기회가 생기는 것임
  - 더불어 소비자들의 요구에 맞춰 친환경 취급 등 다양화할 필요가 있음.

### 3.2.6. 생산자

- 진주시 품목별 생산자
  - 정가·수의매매를 활성화하고, 손실보조금을 더 활성화하여 농민에게 도움이 되도록 해야 함
  - 농민은 생산만 집중하고, 유통판매는 농협에서 책임지고, 정부는 유통에 대한 지원을 해야 함
  - 유통단계를 줄여주고, 폐기 처분되는 생산물에 대한 실질적인 지원도 필요함
  - 가락시장에도 시장도매인제를 병행하면 농민들도 가격 협상을 할 수 있음
  - 출하자 농민들에게 정가·수의매매, 경매, 시장도매인 등 선택지가 다양해져야 함
  - 농산물 기준가격을 정하기 위해서는 가락시장에 시장도매인제도가 도입되어야 함
- 제주지역 생산자
  - 가락시장이 전국 공영도매시장의 기준가격을 만든다는 주장은 현실과는 다름

- 제주형 공공형 시장도매인 제도를 도입하여 시행한다면, 기존 시장도매인들이 이윤추구를 위해 중소농을 배제하고 수입 농산물 판매를 확대하는 문제들을 제어할 수가 있음
- 제주형 공익 시장도매인제도를 도입한다면, 처음에는 어렵겠지만 농협을 참여시키고, 지역 간 교류를 활성화하면, 제주 농산물 유통의 가장 큰 대안이 될 수 있을 것임

● 품목별 생산자 연합회

- 공영도매시장은 소비 트렌드에 맞는 변화와 혁신 없이, 경쟁하기보다는 독점적 지위를 활용해 수수료 수입을 늘릴 생각만 하고 산지 투자를 하지 않음
- 노지채소 계약재배를 확대해야 하고, 산지에 지자체가 직접 도매법인으로 참여해서 가격 기준을 하는 것도 좋은 방법
- 공영도매시장 관리주체인 서울시 공사에 권한이 없어 문제점 개선과 시정이 제대로 되지 않고 있음. 농안법 개정을 통해 권한을 공사에게 줄 필요가 있음
- 도매법인평가가 형식적임. 법인 지정 요건을 강화하고, 생산자, 구매자 평가도 포함해야 함
- 경매사 공영제 도입이 필요함

## 4. 쟁점 분석 및 주요 이해관계 집단 의견의 시사점

- 공영도매시장의 공공성 강화와 관련한 주요 쟁점으로 △가격 결정의 공정성과 투명성, △출하자 농민의 선택권 보장(거래제도 다양화), △도매시장법인의 권력화, 사유화 문제가 제기되었음
- 이러한 쟁점들은 위탁상들의 횡포를 차단하고 출하자 농민을 보호하기 위해 도입한 일본식 상장경매제도가 분명한 성과를 거두었지만, 일부 유통 주체(특히 도매시장법인)의 권력이 너무 커지면서 현시점에 맞는 공공성 강화 정책이 새롭게 도입될 필요성을 제기하고 있음
- 하지만 주요 이해관계 집단 간의 시각 차이, 현재의 안정적 수익구조를 유지하려는 이익집단으로서의 행동, 여기에 서로 다른 이해관계로 얽힌 관료와 전문가의 객관성 상실이 더해지면서 긴장과 갈등이 심화되고 있음
- 때문에 현 시점에서 공영도매시장의 공공성 강화는 대부분이 동의할 수 있는 과제를 우선적으로 도입하면서, 이견이 존재하는 과제에 대해서는 공론화와 사회적 합의를 위한 시범사업과 검증 등을 거치는 두 가지의 방안 병행이 필요함
  - 첫째, 공영도매시장(특히 가락시장)에 시장도매인을 도입하는 문제는 지자체의 책임성과 다른 농업정책과 연계가 가능한 공영 시장도매인을 시범적으로 운영해 그 결과를 평가하고 검증하는 과정을 추진
  - 둘째, 정가·수의매매 확대를 위한 실효성 있는 방안과 거래의 공정성과 투명성을 확보하는 주요 방안에 대해서는 빠르게 도입하고 필요한 제도개선을 추진
  - 이와 함께 유통환경의 변화에 대응하여 온라인 플랫폼의 구축과 공영도매시장의 역할 변화에 대한 장기적 계획을 주요 이해관계 집단의 참여를 통해 공동으로 수립하는 과정을 병행해야 함



제3장

## 공영도매시장 공공성 강화 방안



# 공영도매시장 공공성 강화 방안

## 1. 기본방향 및 핵심전략

### 1.1. 기본방향 : 공영도매시장 공공성 강화로 농수산물 제값 형성

- 공영도매시장 공공성 강화는 기본적으로 농수산물 제값 형성을 통해 농가의 경영안정에 기여하고 국민들에게는 유통구조 왜곡으로 인한 불필요한 지출 부담을 완화하는 것임
- 농가소득 중 직접 생산을 통해 얻는 농업소득이 장기간 정체 상태에 빠진 상황에서 농수산물 제값 형성은 농업소득 향상을 통한 농가 경영안정의 가장 중요한 방안임
  - 시장에서 가장 중요한 ‘기준가격’으로서 역할을 하는 공영도매시장(특히 가락시장)에서의 제값 형성은 이전소득 및 농외소득의 증가 추세에도 경영 위기를 겪는 농가의 경제적 안정성 확보에 크게 기여할 수 있음

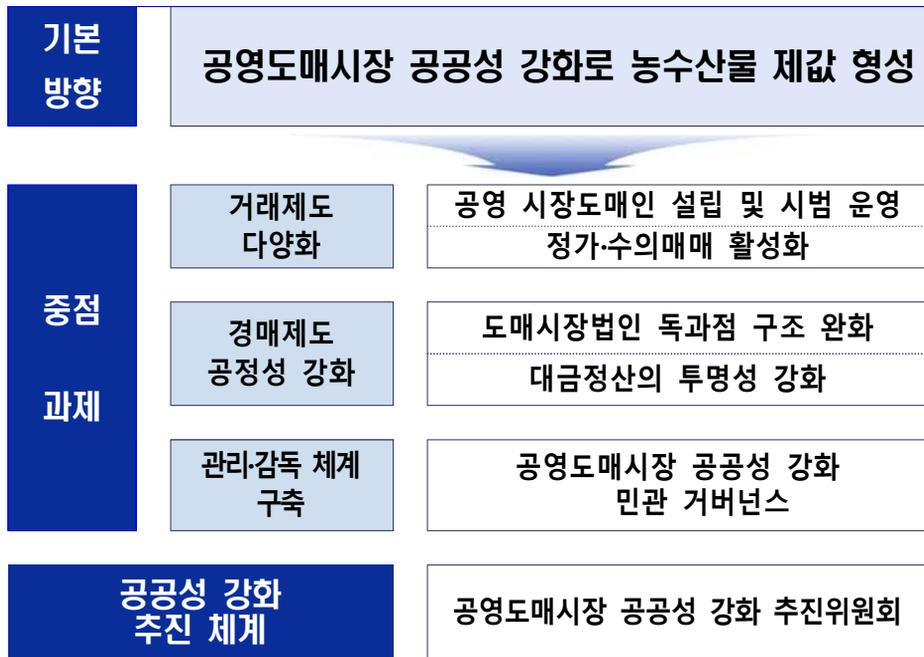
- 또한, 공영도매시장의 가격 변동성으로 인한 농가 경영의 불안정 문제와 소비자의 불필요한 가격 부담을 완화하는 효과도 기대할 수 있음
- 더불어 ‘기준가격’으로서 공영도매시장의 신뢰가 상승해 농수산물 유통에서 가장 중요한 경로 중 하나로서 위상을 제고할 수 있음

## 1.2. 핵심전략

- 공영도매시장의 공공성 강화로 농수산물의 제값을 형성하려는 기본방향의 달성을 위해 세 가지 중점과제로서 △거래제도 다양화, △경매제도 공정성 강화, △관리·감독 체계 구축을 제안함
- 이와 함께 중점과제의 신속하고 원활한 추진을 위한 체계로서 ‘공영도매시장 공공성 강화 추진위원회’의 구성 및 운영을 제안함
- 첫 번째 중점과제인 거래제도 다양화는 생산자 농민의 출하 선택권 보장을 위해 시급하게 추진되어야 할 과제임
  - 공영도매시장 내에서 여러 유통주체와 경로의 건전한 경쟁을 통해 생산자 농민의 출하선택권을 보장하고 농수산물의 제값 형성 기능을 강화하려는 시도는 이전 정부들에서도 지속적으로 있었음
  - 하지만 복잡한 이해관계로 얽힌 유통주체 간의 갈등과 각각의 입장을 대변하는 전문가 집단 및 관료의 적절하지 못한 개입으로 실효성 있는 진전을 이루지 못했음
  - 이에 △공영 시장도매인의 설립 및 시범 운영, △정가·수의매매 활성화를 위한 실효성 있는 조치를 통해 거래제도 다양화의 실질적 성과를 내고 이를 평가·검증하는 것이 시급함
- 두 번째 중점과제인 경매제도 공정성 강화는 시장의 유통주체이지만 중앙 및 지방 정부의 공적 투자가 경제 활동의 기반이 되는 도매시장법인과 중도매인의 공정성·투명성 강화와 올바른 관계 정립을 위한 정책임

- 현행 공영도매시장 체제에서 가장 중요하고 큰 힘을 가지고 있는 도매시장 법인의 사유화와 불공정한 유통 행위는 농수산물 제값 형성을 저해하는 주요 요인으로 지적되고 있음
- 이에 신규 법인의 지정 및 재지정 요건 강화 등을 통해 공정성·투명성을 강화하고 더불어 대금정산 조직의 설립을 통한 거래의 투명한 공개와 도매시장법인-중도매인 종속관계 해소를 추진할 필요가 있음
- 세 번째 중점과제인 관리·감독 체계는 공영도매시장의 주요 이해관계 집단과 개설자, 전문가, 시민사회의 거버넌스를 통해 공공성 강화의 과제를 선정하고 그 실행을 점검하는 체계를 구축하는 것임
- 마지막으로 이와 같은 중점과제의 세부적인 실행 방안을 도출하고 그 결과를 평가·검증하기 위해 농특위와 농식품부가 공동으로 추진위원회를 구성할 것을 제안함

그림 3-1 공영도매시장 공공성 강화의 기본방향과 핵심전략



## 2. 중점과제 ① 거래제도 다양화

### • 거래제도 다양화의 필요성

- 국내 공영도매시장에서 가격이 결정되는 방식은 경매·입찰 약 80%, 정가·수의 약 20%로 상장매매 방식이 매우 큰 비중을 차지
- 1994년의 농안법 개정으로 위탁상의 수의매매로 인한 불공정거래 차단과 생산자 보호는 일정한 성과를 거두었으나 생산자의 출하 선택권 제한(도매시장법인의 수탁독점 등 독과점 구조 형성), 가격변동성 등의 문제를 야기
- 이에 농식품부는 2013년 ‘유통구조 개선대책’을 통해 정가·수의매매 확대를 추진했으나 시장도매인제의 제한적 도입, 도매시장법인의 정가·수의매매 실효성 부족, 상장예외품목 문제 등 주요 요인들에 의해 충분한 확대가 이뤄지지 않고 있음

\* 강서시장을 포함해 현재 약 60개 시장도매인이 운영되고 있으나 청과물 유통의 비중이 매우 높은 가락시장에는 도입되지 못하면서 거래제도 다양화 성과를 제약

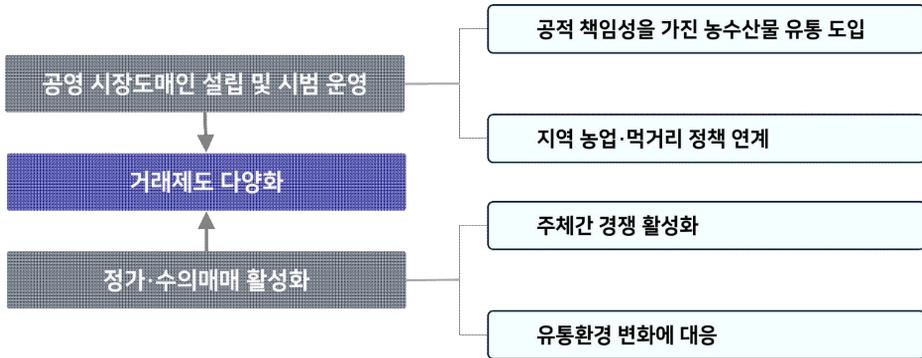
\* 가락시장에서 도매시장법인의 정가·수의매매 확대를 대안으로 제시했으나 2018년 기준 도매법인들의 국산농산물 정가·수의매매 비중은 11.9%에 불과하고 수입농산물 정가·수의매매 비중이 70.6%로 압도적(청과부류 거래)

\* 2020년 기준 상장예외품목도 8.1%에 불과

### • 공공성이 보장되는 주체를 통한 거래제도 다양화 시도 필요

- 농식품부가 우려하는 가락시장 시장도매인 도입의 우려 사항은 공공성이 보장되는 주체를 통해 통제 가능
- 지자체가 책임성을 가지는 유통 주체(지자체 출자 공영 시장도매인 등)가 투명성 확보, 공정거래 가격 형성 등을 통해 긍정적 효과를 최대화하고 발생하는 문제에 대응
- \* 민간 시장도매인의 진입을 허용하지 않고 ‘시범 운영’을 통해 성과와 한계 검증

그림 3-2 [중점과제 1] 거래제도 다양화



## 2.1. 공영 시장도매인 설립 및 시범 운영

### 2.1.1. 공영 시장도매인 설립의 목적

- 공영 시장도매인 설립의 기본 취지는 공영도매시장 내에서 거래제도 다양화를 통해 유통 주체 간의 공정한 경쟁을 유도하고 출하자의 선택권을 확대하기 위함임
- 다른 한편으로 지방자치단체 등 공적인 주체가 참여하여 농산물 유통과 계약 재배 확대, 최저가격보장, 지역먹거리계획(푸드플랜) 등 농업·먹거리 공공정책의 유기적 연계를 도모하기 위함임
  - 이와 같은 측면에서 공영 시장도매인의 가락시장 도입과 그 외의 공영도매 시장 도입은 서로 강조되는 목적이 다를 수 있음
  - 가락시장에의 도입은 거래제도 다양화의 측면이 더 강하고, 지역 공영도매 시장에의 도입은 다양한 공공정책과의 유기적 연계의 측면이 더 강함

## 2.1.2. 공영 시장도매인의 운영 방안

### • 공영 시장도매인의 시범 운영

- 공영 시장도매인 설립 및 운영 의지가 있는 광역 시·도 2~3개를 선정하여 공영 시장도매인 시범 운영
- 지자체의 결정에 따라 가락시장과 지역 공영도매시장에서 시범 운영(두 곳 모두에서 운영하거나 한 곳만 선택에서 운영 가능)
- 공영 시장도매인을 통해 그간 지적되어 왔던 시장도매인의 불투명성 문제 해소(가락시장에 민간 시장도매인의 진입을 허용하는 것이 아니라 투명성이 보장되는 공영 시장도매인의 시범 운영 실시)
- 공영 시장도매인 설립 방식(법인 형태)
- 공영 시장도매인은 지자체의 책임성 보장과 시장 경쟁의 효율성을 균형 있게 달성할 수 있는 설립 방식 중에서 광역 지자체가 선택할 수 있음
- 크게 「지방공기업법」에 의한 지방공사(출자 비율 50% 이상), 제3섹터형으로 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」에 의한 주식회사(출자 비율 50% 미만), 「민법」과 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 등 개별 법률에 근거하여 지자체가 출연하는 법인으로 구분할 수 있음
  - \* 각각의 유형별로 공공성, 재원의 안정성, 자율성 등의 측면에서 장·단점이 있으므로 공영 시장도매인을 설립하여 운영하고자 하는 광역 지자체에서 면밀한 검토를 통해 선택

**표 3-1** 공영 시장도매인 지자체 참여 주체의 유형과 장·단점

구분	장점	단점
지자체 출자기관 (예: 농업회사 법인)	· 사업의 유연성(공적 기관으로서의 제약이 없음) · 지자체의 부담이 적음(출자비중 50% 미만)	· 초기 손실, 경영 불안정을 완화하는 방법이 까다로움(자본금 증자) · 경영안정과 공공성 간에 갈등 발생 우려
지자체 출연기관 (예: 재단법인)	· 초기 손실과 경영불안정 해소(지자체 출연금) · 공공성 보장 및 지자체 정책과의 유기적 연 계 용이	· 지자체의 예산 및 정치적 부담 · 연속성 확보 저해 우려
지방공기업	· 전문성, 경제력 등 역량 확보가 용이	· 경직된 조직문화에 의한 행정조직화(관료 화) 우려 · 자율성 부족

- 공영 시장도매인은 공공성을 지닌 법인이 농수산물 유통의 주체가 된다는 측면에서 설립의 유형에 관계 없이 다음과 같은 강점을 발휘할 수 있음
  - 첫째, 출하자의 선택권과 공영도매시장 내 경쟁 활성화를 위해 도입한 시장도매인 제도와 공적 주체의 책임성을 결합해 선택권 보장과 공공성 우선 원칙 적용 : 이러한 원칙은 다른 시장도매인과 차별화된 낮은 수수료를 적용, 출하 손실보전금 및 출하 장려금 지급 등의 긍정적 결과로 이어질 수 있음
  - 둘째, 지자체의 다른 농업·먹거리 공공정책과의 연계를 통해 정책 효과를 증진할 수 있음 : 최저가격 보장제, 지역 먹거리 계획(푸드플랜) 등의 공공정책과 연계해 농수산물 제값 받기와 지역주민의 먹거리 보장 강화 등의 정책 효과 증진
- 하지만 다른 주체와의 경쟁, 빠르게 변화하는 유통환경 속에서 초기 경영안정화 등에서 약점이 노출될 수 있음
  - 첫째, 지자체의 책임성에 대한 신뢰라는 강점으로 수집에서는 어려움이 크지 않으나, 충분한 분산 역량의 확보 전까지 경영의 불안정으로 인한 손실에 대한 위험관리의 어려움 : 주식회사의 경우 출자 지분 50% 유지 문제(증자 필요 시), 출연기관(재단법인 등)의 경우 초기 적자의 출연금 보전에 대한 비판 등

- 둘째, 초기에 이와 같은 위험관리의 과정에서 고비용·저효율의 구조가 발생하면 경영안정과 공공성 간의 갈등이 발생할 수 있음 : 인건비·운영비의 확보를 위해 다른 유통 주체와 차별성 없는 가격, 수수료 등

● 공영 시장도매인의 주요 취급 품목

- 공영 시장도매인의 주요 취급 품목은 광역 지자체에서 생산되는 주요 채소·과실류를 중심으로 선정

\* 예를 들면 전남의 경우 주요 생산 품목이면서 정부의 채소가격안정제 및 수급조절 품목인 무, 배추, 파, 마늘, 양파, 고추 등 6개 품목 주요 취급

● 공영 시장도매인의 적정 운전자금 및 자본금

- 적정 운전자금 및 자본금 산출의 기준이 되는 거래물량은 취급 품목과 점포 면적, 강서시장도매인의 면적당 거래물량을 기준으로 범위 설정

\* 전남형 연구에서 6개 품목 취급비중이 법인 거래물량의 60% 이상인 시장도매법인 사례를 통해 분석한 결과 면적(㎡)당 거래물량은 최대 76.6톤~26.7톤(상위 4개 평균 57.7톤)으로 나타났음

\* 여기에 가락시장에 확보 가능한 공영 시장도매인 법인 1개소 면적을 적용하여 거래물량 예측

- 적정 운전자금은 [1일 평균거래금액 × 최장 외상기간(40일)] 기준으로 산출

\* 최장 외상기간은 「대규모유통업법」 제8조(상품판매대금 등의 지급)에 규정된 40일 적용

- 적정 자본금은 [운전자금 × 자기자본비율]을 적용하여 산출

\* 자기자본비율은 일반(우량)기업의 기준인 40%와 좀 더 보수적인 50% 사이에서 적용

● 공영 시장도매인의 운영을 통한 공공성 강화

- 출하손실보전금 및 출하장려금은 경영상황을 고려하되 점진적으로 「서울특별시 농수산물도매시장 조례」에서 규정된 최고 비중까지 확대

\* 출하장려금은 2020년 가락시장 도매시장법인의 8.9%를 고려하여 9%로 시작하여 조례 상 최대인 15%까지 점진적으로 확대

- \* 출하손실보전금은 조례 상 규정된 전연도 위탁수수료 수입의 1000분의 3이상의 금액 적립
- 하역비는 100% 공영 시장도매인이 부담
- 대금정산조직을 통한 정산과 공영 시장도매인 설립 주체 지자체의 보증 체계 적용
  - \* 가락시장 내에 설립되는 공영 시장도매인은 비상장 거래 중도매인 대금정산을 담당하는 '서울농산물도매시장정산(주)'를 통해 투명하게 대금정산
  - \* 여기에 설립 주체인 광역 지자체가 보증하는 체계 구축
- 공영 시장도매인의 위탁수수료
  - 공영 시장도매인은 유통비용 절감, 출하자 수취가격 향상 등 공공성 강화를 위해 위탁수수료율을 일반 시장도매인과 차별화해 하향 조정 필요
  - 거래물량 시물레이션을 기초로 위탁수수료율의 가능한 하향조정 범위를 산출하여 초기에는 손실이 없는 선에서 하향하고 경영 안정화에 따라 추가적으로 하향
    - \* 전남형 연구에서는 위탁수수료율 6.75% 적용 시 거래물량을 비관적으로 적용했을 시에만 적자 발생
- 공영 시장도매인의 수익
  - 공영 시장도매인의 수익은 설립 방식(법인 형태)에 따라 다르게 결정될 수 있음
  - 하지만 기본적으로 위탁수수료 인하, 출하장려금 지급, 출하손실보전금 적립 등 필수적인 비용 부분을 제외한 수익이 발생하지 않도록 함
- 공영 시장도매인의 민영화(민간기업/법인 인수) 방지
  - 공영 시장도매인이 민간기업/법인에게 인수될 경우 예기치 않은 부작용이 발생할 수 있으므로 이를 방지하기 위한 사전 대책이 필요
  - 설립자(서울시)와 공영 시장도매인 간의 업무협약 등을 통해 공영 시장도매인이 농산물 유통 사업을 중단하거나 공적 주체 성격을 상실했을 때에는 시장도매인의 지정을 취소하도록 규정

### 2.1.3. 공영 시장도매인의 역할

- 농산물 유통의 공공성 강화 및 출하자 농민의 권익 증진
  - 수수료와 수익 중심의 기존 유통 주체와 달리 공공성과 출하자 농민의 권익을 중심으로 운영 가능
  - 운영비용 외의 수익을 창출할 필요가 없으므로 역할 강화를 위한 투자나 초과이익 환수가 용이함
  - 이러한 공공성은 출하자 농민의 농산물 제값받기 등 권익 증진으로 이어짐
- 지역 농업·먹거리 공공정책 연계
  - 지역의 주산지/비주산지 품목 계약재배(기획생산) 확대, 최저가격보장제 연계, 지역에서 계약재배(기획생산)와 공공급식 등 책임소비처나 대량수요처를 연계하는 등 지역먹거리계획(푸드플랜) 연계 가능
  - 이는 최근에 지역 공영도매시장의 역할을 강화하려는 흐름과도 일치함
- 지역 농산물 유통의 수도권 및 대도시 소비지 거점
  - 가락시장 안에 지자체가 책임성을 가진 공영시장도매인이 진입한다는 것은 수도권에 유력한 농산물 유통 거점을 확보하는 것임
  - 또한, 대도시 소비지에 위치한 중앙도매시장 및 지방도매시장 내에 설립되는 공영 시장도매인 또한 중요한 소비지 거점으로 역할
- 공영 시장도매인의 역할 규정은 설립 지자체에 따라 차별화
  - 공영 시장도매인의 큰 틀에서의 역할은 유통의 공공성 강화와 출하자 농민의 권익 증진이지만 설립 지자체의 주요 생산/유통 농산물의 품목, 필요 공공정책 연계 등에 따라 그 주요 목적이 달라질 수 있음

- 예를 들면 전라남도의 경우 가격 불안정(특히 가격 폭락)으로 발생하는 막대한 산지폐기 비용의 효율적인 정책에 활용하기 위한 목적이며, 다른 광역 지자체의 경우 소비자 거점 확보, 유통구조 개선 등 다른 목적을 위해 설립·운영할 수 있음

#### 2.1.4. 공영 시장도매인과 농업·먹거리 공공정책 연계

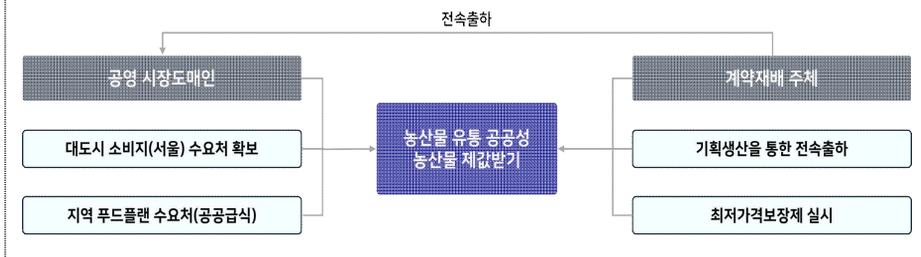
- 공영도매시장의 유통 주체인 공영 시장도매인은 수탁 거부를 할 수 없기 때문에 최저가격 보장제 등 공공정책을 직접 수행할 수는 없음
- 하지만 농협이나 먹거리통합지원센터 등과 연계하여 계약재배 확대, 전속 출하조직 육성, 최저가격보장, 공공급식 등 수요처와의 연계 등을 추진할 수 있음

##### 공영 시장도매인-최저가격보장제 연계 방안

- 공영 시장도매인의 역할 : 도매시장을 통한 수집과 분산
  - 공영 시장도매인은 유통 주체로서 수집과 분산에 충실
  - 수탁 혹은 매수를 통해 공영 시장도매인에 출하하고자 하는 생산자의 요구를 최대한 수용하면서 지역 농산물에 대해서는 계약재배 주체와의 협력을 통해 수집(기획생산)과 분산(약속된 수요처)을 계획적으로 수행
  - 이런 측면에서 공영 시장도매인의 핵심 역할은 약속된 수요처의 확보를 통한 분산
    - \* 대도시 소비지의 경우 전문성을 통해 대량 수요처 확보, 지역의 경우 푸드플랜 정책 연계를 통해 공공급식 등 책임소비처 연계
- 계약재배 주체(농협, 먹거리통합지원센터 등)의 역할 : 수집을 위한 기획생산, 지역 전속출하조직

- 공영 시장도매인 설립에 참여한 (광역)지자체 내의 농산물 수집과 관련해 안정적인 계약재배를 하는 농협이나 먹거리통합지원센터가 전속출하조직의 역할을 함
- 계약재배에 참여한 지역 농가에 대해서는 최저가격보장제를 적용하여 이 주체를 통해 계약하고 조건 발동 시 최저가격보장제를 적용함

### 공영 시장도매인과 계약재배/최저가격보장 연계



## 2.2. 정가·수의매매 확대

### 2.2.1. 정가·수의매매 활성화를 위한 주체별 역할

- 다음과 같은 이유로 경쟁을 통한 정가·수의매매 활성화를 위해 주체별 역할 제한에 대한 재검토가 요구되고 있음
- 2012년 이후 제도개선 등 다양한 노력에도 불구하고 정가·수의매매의 확대는 매우 더디게 진행되고 있음(특히 가락시장)
  - 그 핵심 이유로는 다음의 두 가지가 지적되고 있음
  - 첫째, 유통 주체들 간의 자유로운 경쟁 제한(시장도매인 미도입, 수집-분산 주체의 분리 등)

- 둘째, 도매시장법인의 정가·수의매매 확대 의지 부족(전담 경매사 채용 등 투자 부진)
- 이러한 요인을 해소하기 위해서는 다소 시간이 걸릴 것으로 예상되지만 유통 환경을 매우 빠르게 변화하고 있어 시간만 지체할 수 없음
- 현재 농안법상 거래제도의 기본원칙인 수집-분산 주체의 분리를 해소하여 자유로운 경쟁을 촉진하는 것이 정가·수의매매 활성화의 중요한 계기가 될 수 있음
- 하지만 이와 같은 기본 틀을 바꾸는 것은 도매유통 구조를 바꾸는 중요한 문제이므로 농식품부와 출하자, 유통 주체 등이 참여하는 사회적 합의가 필요함
  - 급격한 유통환경의 변화로 수집-분산 주체의 분리(농안법)가 오히려 대응을 더디게 한다는 의견이 있으며, 공정거래 틀 안에서 자유롭고 경쟁적인 활동을 수행하도록 해야 한다는 주장 제기
  - 하지만 공영도매시장이라는 공공성 확보가 필요한 도매유통의 경로 또는 공간에서 자유로운 경쟁과 함께 공정성과 투명성의 확보도 중요하다는 점에 대한 고려 필요
- 때문에, 단기적으로는 현재 농안법이 규정하는 틀 안에서 정가·수의매매를 활성화하는 방안 모색이 필요함
- 현재 시장도매인의 공영도매시장 진입(특히 가락시장), 중도매인의 직접 집하, 도매시장법인의 제3자 판매, 상장예외품목의 확대 등이 정가·수의매매 확대를 비롯한 도매 유통구조 개선과 관련해 쟁점으로 제기되고 있음
  - 하지만 근본적인 유통구조 개선, 유통환경 변화에 대한 대응의 측면보다 각 주체별 이해관계에 따라 유리한 쟁점만을 부각하면서 갈등 심화, 논의 지연의 원인이 되고 있음
- 이에 따라 이와 같은 쟁점들을 개별로 다루거나 다양한 주체들의 참여가 제한되는 협의체에서 논의하는 방식 아니라 큰 틀의 거버넌스에서 통합적으로 논의하여야 함(중점과제 3 참고)

### 2.2.2. 중도매인의 직접 수집 및 정가·수의매매 확대

- 단기적으로 도매시장 내 정가·수의매매 활성화가 가능한 부분에 대한 우선 추진
- 현재 수집-분산 주체의 분리 원칙, 수탁판매의 원칙 등에 의해 불필요한 상장 경매 거래가 이루어지고 있음
- 계약재배 농산물, 이미 경매를 거친 농산물 등 가격형성이 일정하게 이루어진 물량에 대해서는 중도매인이 직접 수집하여 정가·수의매매 거래를 할 수 있도록 예외 허용

### 2.2.3. 온라인 플랫폼 구축을 통한 정가·수의매매 확대

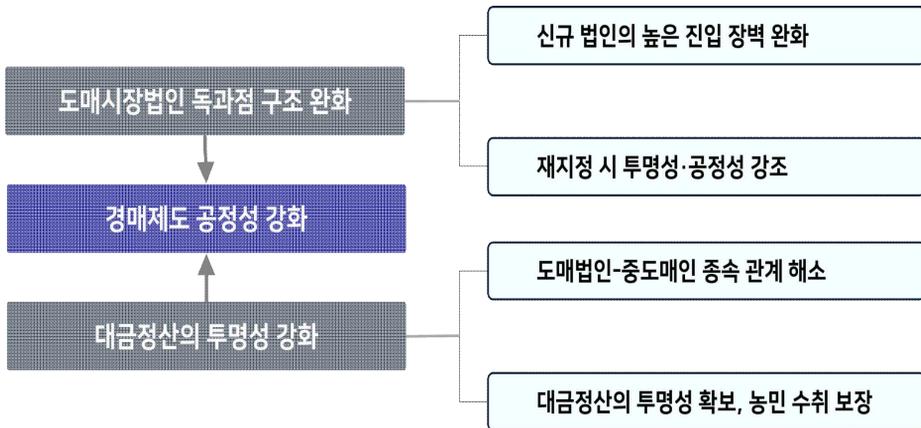
- 다양한 주체가 참여할 수 있는 온라인 플랫폼 구축을 통해 정가·수의매매 확대 추진
- 오프라인(특히 가락시장)에서 정가·수의매매를 활성화하는 것은 주요 유통 주체 간의 이해관계로 인해 논의와 합의에 상당한 시간이 소요될 것으로 예상됨
- 때문에 자격을 갖춘 모든 유통 주체(도매시장법인, 시장도매인, 중도매인 등 도매상)가 경매와 함께 정가·수의매매를 실시할 수 있는 온라인 플랫폼 구축으로 우선 대응
  - 온라인 플랫폼을 통해 일정한 자격 조건만을 규정하고 주체의 수집, 분산 기능은 자율적으로 분업하거나 통합할 수 있으므로 경매뿐 아니라 정가·수의매매 확대 가능
  - 상물(商物) 분리에 따른 물류 거점 등의 인프라 문제 등에 대한 공적 투자에 집중

### 3. 중점과제 ② 경매제도 공정성 강화

• 경매제도 공정성 강화의 필요성

- 유통 주체의 의도 여부와 관계없이 현재 소비지 공영도매시장의 상장경매는 가격 결정에서 매우 중요한 역할을 하고 있으며, 비중도 80%에 달하고 있음
- 이 과정에서 가격 교섭력이 부족한 출하자 농민의 피해가 지속되고 있으며, 본래 상장경매의 취지에 반하는 부정거래의 문제가 끊이지 않고 있음
- 그 핵심적인 요인으로 꼽히고 있는 △도매시장법인의 독과점 구조, △중도매인의 도매법인 종속과 대금정산 문제에 대한 개선이 우선적으로 필요함

그림 3-3 [중점과제 2] 경매제도 공정성 강화



## 3.1. 도매시장법인 독과점 구조 완화

### 3.1.1. 도매시장법인 간 경쟁 강화를 통한 이익을 사유화 규제

- 현재 도매시장법인의 공정성과 투명성 문제, 금융자본 간 차익을 노린 거래 등은 안정적 수익 보장과 이익의 사유화가 가능한 구조로 인한 것임
  - 안정적 수익 보장의 구조로서 △수탁독점, △도매시장법인 지정제, △위탁 수수료 중심 수익창출 구조 등이 지적되고 있음
- 물론, 법인의 수익 추구는 공정성과 투명성을 전제로 당연히 보장되어야 하지만 공공 인프라 투자와 다양한 지원 정책의 수혜자이기도 한 공영도매시장은 규제가 필요함
- 때문에, 공정성과 투명성을 제고하고, 이익의 사유화를 일정하게 규제할 수 있는 제도개선이 요구됨

### 3.1.2. 도매시장법인의 (재)지정조건 개선

- 도매시장법인 지정제는 신규 법인에게는 진입 장벽으로 작동하고 기존 법인에게는 안정적 재지정의 기반으로 작동함
- 때문에, 지정조건을 개선해 요구하고 있는 기본 요건을 갖춘 신규 법인의 진입을 가능하도록 해 경쟁을 촉진할 필요가 있음
- 또한 재지정 시에는 투명성과 공정성 훼손 행위에 대한 벌점과 처분 등을 강화해야 함
- 이와 관련해 개설자의 자율성도 보장되어야 하므로 농식품부에서는 큰 틀의 지침(가이드라인)을 제시하고 설립자는 필요에 따라 이를 수정해서 활용(조례 개정 등)할 수 있도록 함

### 3.1.3. 개설자의 권한 및 자율성 강화

- 현행 제도에서는 거래제도 다양화(시장도매인 도입 등) 등에서 개설자의 정책적 의지보다 농식품부의 승인이 선행되고 있음
- 이에 각 공영도매시장의 유통환경에 정책적으로 유연하게 대응할 수 있도록 개설자의 권한 및 자율성을 강화해야 함

### 3.1.4. 도매시장법인 등 유통 주체의 이익 공유 방안 마련

- 도매시장법인 등 유통 주체에게 수수료 수익 등으로 과도한 이익이 발생했을 때 이를 출하자과 사회에 환원하는 방안도 마련할 필요가 있음
- 이는 강제할 수는 없으므로 거버넌스 논의 등을 통해 이익 공유를 통한 유통 주체의 사회적 기여, ESG 경영 방안 등의 마련을 유도

### 3.1.5. 상장경매, 정가·수의매매 부정거래 관리·감독 강화

- 상장경매 시 불낙의 방조, 판매원표 정정 등의 행위를 통한 출하자 피해를 방지하기 위한 관리·감독 강화
- 정가·수의매매 시 경매가격과의 연계, 구두 협상, 판매원표 수기 입력 등 공정성과 투명성을 저해하는 행위 관리·감독 강화

## 3.2. 대금정산의 투명성 강화

- 공영도매시장의 대금정산 투명성 강화는 유통 주체의 부정거래 규제와 출하자 농민의 피해 방지를 위해 매우 중요한 과제임
  - 이를 위해 다음의 두 가지 과제를 추진

- 첫째, 대금 정산조직의 설립 및 운영
- 둘째, 전자 송품장 활용 등 대금정산의 투명성 강화 및 가격 및 물량 정보의 고도화 추진

### 3.2.1. 대금 정산조직의 설립 및 운영

- 대금 정산조직 설립의 의의
  - 첫째, 공정성과 투명성을 훼손하는 도매시장법인과 중도매인 간 종속 관계 해소
  - 둘째, 출하자에 대한 투명한 대금 정산 및 수취 보장
- 도매시장법인과 중도매인의 실질적인 종속 관계 해소
  - 도매시장법인은 원활한 분산을 위해 중도매인을 영입하고, 중도매인 또한 해당 도매시장법인에 반입된 농산물을 실질적으로 독점하는 관계로 인해 구매자 간 경쟁이 저해되는 문제를 초래
  - 실질적 종속 관계를 없애기 위해서는 도매시장법인과 중도매인 간의 정산 방식 개선을 위한 독립적(공영) 대금 정산기구 도입 필요
  - 이는 도매시장법인 간 수집 경쟁과 중도매인 간 분산 경쟁을 촉진하는 기반이 되어 경쟁을 통한 유통비용 절감을 유도할 수 있음
  - 대금 정산기구 설립에 필요한 운전자금, 악성 채무 해소를 위한 방안을 마련하고 우선적으로 가락시장부터 설치·운영 후 모든 공영도매시장으로 확대

### 3.2.2. 대금정산 투명성 강화 추가 수단 도입

- 전자 송품장 의무화 등의 추가 수단 도입을 통해 대금정산의 투명성을 확보함과 동시에 거래 정보의 체계화·고도화 방안 모색할 필요가 있음

- 대금 정산조직은 도매시장법인과 중도매인의 종속적 관계뿐 아니라 공영도매시장의 통합적이고 투명한 대금정산, 그리고 이를 통한 정확한 물량 및 가격 통계 확보와도 관련됨
- 이에 전자 송품장 활성화(향후 의무화 추진) 등을 통해 투명한 대금정산 구조를 확립하고 물량 및 가격 통계의 확보 및 고도화를 통해 가격결정 기능의 개선 등을 추진할 필요가 있음

## 4. 중점과제 ③ 공영도매시장 관리·감독 체계 구축

### 4.1. 관리·감독 체계(거버넌스)의 필요성

- 공영도매시장은 주요 유통 주체(도매시장법인, 중도매인, 시장도매인)는 민간 법인이지만 공공 인프라 투자와 각종 유통 지원 정책의 수혜자라는 측면에서는 공공성이 요구되는 특수한 공간(유통 경로)
- 일부 도매시장법인은 유통 주체의 공정성·투명성을 요구하는 정부 기구(공정거래위원회 또는 농식품부)와 지자체 행정력을 따르지 않고 사법적 판단(재판)으로 대응하는 등의 문제가 발생
- 이에 필요 시 법률적 자문 및 대응과 함께 상시적으로 관리·감독의 역할을 수행할 수 있는 관리·감독 체계 구축 필요

## 4.2. 공영도매시장 공공성 강화 민관 거버넌스 구성 및 운영

- 민-관과 민-민의 협력과 상호 관리·감독을 위해 ‘(가)공공성 강화 거버넌스’를 구성하고 운영하도록 함
- 농안법 개정을 위해 거버넌스의 구성과 운영에서 큰 틀을 규정하고 세부적인 사항은 개설자가 조례를 통해 규정할 수 있도록 함

## 4.3. 농특위-농식품부 공동 공영도매시장 공공성 강화 추진위원회 운영

- 공영도매시장 거버넌스와 공공성 강화 의제 전반에 대한 사회적 합의를 위해 농특위와 농식품부 공동으로 ‘공영도매시장 공공성 강화 추진위원회’를 구성하고 운영할 필요가 있음
  - 이는 최근 농식품부의 도매시장 유통구조 개선 추진 과정에서 운영된 전문가 협의체는 거버넌스 체계로서 구성이 미흡하기 때문
  - 공영도매시장 공공성 강화의 주요 이해관계 집단이 참여하는 거버넌스 구성이 필요
- 농특위가 조정자(코디네이터)로서 공영도매시장 공공성 강화 및 운영 체계와 관련한 민-관의 공동 논의 및 사회적 합의를 추진함

제4장

정책 제언



# 정책 제언

## 1. 거래제도 다양화를 위한 제도개선

- 우선 지자체가 주도하는 공영 시장도매인 시범사업을 위해 농식품부와 가락 시장 개설자(서울시), 그리고 참여를 희망하는 지자체 간의 협의를 진행
- 서울시 「서울특별시 농수산물도매시장 조례 시행규칙」 상의 시장도매인 상한 문제와 관련한 협의(시범사업 공영 시장도매인 적정 수) 후 시범사업 추진
- 시범사업 후 평가·검증을 통해 본 사업으로의 확대 여부 결정
- 정가·수의매매 활성화와 관련해 계약재배, 이미 경매를 거친 물량 등 일정하게 가격이 형성된 농수산물에 대해서는 중도매인의 직접 수집과 정가·수의매매 거래의 예외 허용

## 2. 경매제도 공정성 강화를 위한 제도개선

- 도매시장법인의 독점적 지위, 사유화를 규제할 수 있는 제도적 방안 모색
- 신규 법인의 지정 확대, 재지정 조건 등을 통해 공공성을 훼손하는 과도한 주주 이익의 추구를 제한
- 과도한 초과 수익에 대한 사회적 환원 등을 유도할 수 있는 방안 모색

## 3. 개설자의 자율성을 확대하는 제도개선

- 현재 농식품부의 공영도매시장에 대한 권한을 적정 수준으로 제한하고 개설자의 자율성을 확대하는 방향으로 제도개선
- 의견수렴을 통해 중앙도매시장의 법인 지정에 대한 농식품부 장관 협의 등에 대해 현실에 맞게 수정

표 4-1 중점과제별 세부 추진과제 요약

중점과제	세부 추진과제	담당기관	비 고
① 거래제도 다양화	공영 시장도매인 설립 및 시범 운영	참여 지자체 농식품부	신규사업 제도개선
	정가·수의매매 활성화	농식품부	기존사업개선 제도개선(검토)
② 경매제도 공정성 강화	도매시장법인 독과점 구조 완화	농식품부 설립자 (지자체)	제도개선
	대금정산의 투명성 강화	농식품부 설립자 (지자체)	신규사업
③ 관리·감독 체계 구축	공영도매시장 공공성 강화 민관 거버넌스	농식품부 설립자 (지자체)	신규사업 제도개선

- 김동환·최장호·주신애·김진우·변예진. 2019. 『가락시장 청과부류 정가·수의매매 거래실태 분석 및 개선방안 도출 연구』.
- 김윤두 외. 2021. 『가락도매시장 내 전남형 공영시장도매인제 도입 검토 연구』.
- 서울시농수산물공사. 2021. 『2021년도 주요 업무계획』.
- 이남수 외. 2021. 『2020년 수산물 생산 및 유통산업 실태조사』. 해양수산부.
- 최병옥·김동훈·정은미. 2019. “청과물 도매시장 경유율과 주요 기능 국제비교: 한국, 일본, 프랑스를 중심으로”. 『농촌경제』 42(2): 35-60.
- 최병옥·전창근·정은미·박성진·김동훈. 2017. 『농산물 유통체계의 국제비교분석과 유통정책 개선방향(2/2차년도)』. R832. 한국농촌경제연구원.
- 최병옥·정은미·성인제·김태환·박은지·이영근. 2021. 『농수산물도매시장 주요 쟁점과 정책적 함의』. 한국농촌경제연구원. P273. 한국농촌경제연구원.
- Reardon, T., Timmer, C. P., & Minten, B. 2012. Supermarket revolution in Asia and emerging development strategies to include small farmers. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 109(31), 12332-12337.
- 농림축산식품부. 각 연도. 『농수산물도매시장 통계연보』.
- 농림축산식품부 보도자료. “농식품부, 농산물 도매시장 유통구조 개선 추진”. 2020. 12. 17. \_\_\_\_\_ . “농식품부, 농산물 도매시장 유통구조 개선방안 현장에서 찾는다”. 2021. 01. 13.
- \_\_\_\_\_. “농식품부, 농산물 도매시장 출하농업인 권익증진과 도매시장법인 공공성 강화 등 중점 추진키로”. 2021. 02. 08.
- \_\_\_\_\_. “농산물 도매시장 공익적 역할 재정립을 위한 심포지엄 개최”. 2021. 02. 13.
- \_\_\_\_\_. “「농산물 도매시장 제도개선」 대국민 의견수렴 결과, 경매제도 개선 및 거래제도 다양화를 가장 많이 요구”. 2021. 04. 23.