

연구자료 D234-6 | 2007. 12.

농업리스크 관리정책의 문제와 과제

한국농촌경제연구원

일러두기

우리 연구원은 곧 다가올 것으로 예상되는 농산물 시장의 완전 개방에 대응하고 선진국 단계의 농정 방향과 정책과제를 발굴하기 위해 2년 과제로 「선진국형 농정으로의 전환을 위한 연구」를 수행하고 있다. 연구 첫해인 2007년에는 현실인식과 미래방향 선택에 중점을 두며 2년차에는 광범위한 의견수렴을 통해 정책과제를 발굴하고 구체화 할 예정이다.

1차 연도 연구에서는 각 분야의 정책의 쟁점과 변화 전망, 정책방향 설정 등을 위하여 분야별 전문가와 연구진이 진행하는 전문가 토론회를 운영하였다. 정책분야는 농업리스크관리, 소득, 농지, 기술, 농촌개발 등 10개 분야로 나누었으며, 각 토론회에서는 3~4편의 논문을 발표하고 토론을 진행하였다.

이 자료집은 “농업리스크 관리정책의 문제와 과제”를 주제로 핵심 이슈인 재해보험, 경영위험 관리, 선물제도, 선진국의 리스크 관리정책 등에 대해서 진행한 발제와 토론 결과를 정리한 것이다. 이 자료집이 앞으로 진행될 관련 연구나 정책 수립 시에 참고자료로 활용되기를 기대한다.

목 차

토론회 요지 3

발표 논문 11

I. 재해보험제도의 문제와 정책과제	최경환	11
II. 농가 경영위험과 지원정책의 문제와 과제	황의식	33
III. 농산물 선물거래의 도입 가능성과 미래 전망	윤병삼	55
IV. 선진국의 리스크 관리 정책 동향과 우리 정책의 선진화 과제	양승룡	77

종합 토론 113

토론회 개요

- 제 목: 농업리스크관리정책의 문제와 과제
- 일 시: 2007. 7. 25.(수), 15:00~18:00
- 장 소: 한국농촌경제연구원 본관 대회의실

- 주제 발표 I: 최경환(한국농촌경제연구원 연구위원)
 - 재해보험제도의 문제와 정책과제
- 주제 발표 II: 황의식(한국농촌경제연구원 연구위원)
 - 농가 경영위험과 지원정책의 문제와 과제
- 주제 발표 III: 윤병삼(충북대학교 교수)
 - 농산물 선물거래의 도입 가능성과 미래 전망
- 주제 발표 IV: 양승룡(고려대학교 교수)
 - 선진국의 리스크 관리 정책 동향과 우리 정책의 선진화 과제

- 지정토론
 - 사회: 박성재(한국농촌경제연구원 선임연구위원)
 - 토론자: 사공용(서강대학교 교수)
 - 서상택(충북대학교 교수)
 - 김관수(서울대학교 교수)
 - 김태곤(한국농촌경제연구원 연구위원)
 - 허윤진(한국농촌경제연구원 초빙연구위원)
 - 오내원(한국농촌경제연구원 선임연구위원)

토론회 요지

- | | |
|------------------|---|
| 1. 농업(농작물)재해보험 | 6 |
| 2. 가축공제 | 7 |
| 3. 경영회생지원 농지매입사업 | 8 |
| 4. 선물거래 | 9 |

토론회 요지¹

농업경영과정에서 직면하는 위험의 형태는 생산위험, 가격위험, 제도적 위험, 인적 위험, 재무적 위험 등 매우 다양하다. 이 외에도 시장개방과 소비자 기호의 변화 등 농업경영환경의 변화는 농가의 경영위험을 한층 더 가중시키는 요인들이다(양승룡, 2000).

선진국의 농업경영 위험관리정책은 품목별 정책에서 농가단위 소득안정화 정책으로의 전환, 직접지불제의 중요도와 비중의 증가, 그리고 보험이나 선물/옵션 등 금융시장을 통한 직접적인 위험 헤지의 유도 등으로 특징지을 수 있다.

이러한 정책적 방향과 관련하여 2004년 2월 발표한 「농업·농촌 종합대책」에 따르면, 우리정부의 소득안정정책은 크게 직접지불제의 확충과 경영위험관리시스템의 강화라는 두 축으로 이루어져 있다. 세부적으로는 소득안정계정 등 직접지불제의 확대, 재해보험 확대, 경영회생지원제의 상설화, 그리고 가격정책의 축소 내지 자율적 수급조절체제 정착 등으로 요약될 수 있다.

직불제와 ‘소득안정계정’에 대해서는 별도의 장(소득정책)에서 다루고 있으므로 논의에서 제외하고, 여기서는 생산과정에서의 각종 재해 또는 연체 등으로 인한 경영위기로부터 농가의 경영안정을 도모하기 위해 추진되고 있는 농업(농작물)재해보험, 가축공제 및 최근 도입된 경영회생지원 농지매입사업을 중심으로 향후 제도적, 정책적 변화방향을 제시한다.

1 위 글은 “농업리스크 관리정책의 문제와 과제”를 주제로 개최한 전문가 초청 토론회의 발제논문 및 토론을 요약한 것임

1. 농업(농작물)재해보험

WTO 협정으로 가격정책에 의한 농가 지원은 한계에 달한 상황에서 최근 기상이변으로 인한 농산물 생산의 변동이 심하여 농가는 이중으로 어려움을 겪고 있어 WTO 협정에서 허용하는 농업재해지원을 통한 농가 지원이 유용한 정책수단으로 등장하였다.

미국과 일본을 비롯한 선진국에서도 재해지원 프로그램을 추진함과 동시에 각종 농업보험을 구사하는 등 농업재해대책을 다양하게 구사하고 있으며, 최근 들어 농업보험을 농업경영 안정정책의 주요 수단으로 간주하여, 다양한 형태의 보험을 개발하고 도입하고 있다(최경환, 박대식, 2001).

농작물재해보험은 2001년 도입 이후 2006년 대상 품목이 7개로 확충되었으며,² 농협중앙회가 보험사업자로서 보험 모집과 손해평가를 주관하고 있다. 가입 농가수와 가입 면적은 매년 증가하여 2006년 현재 각각 27천호, 21천ha로 가입율(면적기준)이 24.5%에 이르고 있다.

또한 농작물재해보험사업기반을 안정적으로 구축하고 민영보험사의 (재)보험 참여 등 사업의 활성화를 위해 거대재해 위험을 국가가 인수하는 국가재보험제도를 2005년에 도입하고 관련기금을 설치하였다.

농작물재해보험은 도입 7년 만에 7개 품목으로 확대된 것은 제반 여건이 어려운 상황을 감안하면 적지 않은 성과라고 할 수 있다. 그러나 첫째, 그 대상품목을 가능한 많이 확대할 필요가 있다.

둘째, 특정위험방식에서 탈피하여 종합위험방식의 보험상품 도입을 검토할 필요가 있으며, 각종 보험상품 개발에 민영보험사들을 활용하기 위한 장려정책을 시행할 필요가 있다. 장기적으로는 우리나라도 소득보험으로 가기 위한 준비 작업이 필요하다.

2 농작물재해보험은 2001년 농작물재해보험법의 제정과 함께 사과와 배에 대해 시범사업의 실시를 시작으로 2004년에는 복숭아, 포도, 단감, 감귤 등 4개 품목이 추가되었고, 2006년 5월부터 뽕은 감에 대한 시범사업이 실시되고 있어 대상 품목은 7개로 확충되었다.

셋째, 보험 기초통계자료의 체계적인 수집과 축적이 필요하며, 손해평가 방법에 대한 연구·검토를 지속적으로 추진해야 한다.

넷째, 현재 농작물재해보험, 가축공제, 풍수해보험으로 분산 추진되고 있는 관련 보험제도들을 농업재해보험으로 통합·일원화하여 사업 추진의 효율성을 높일 필요가 있다.

다섯째, 농업재해보험을 전담할 조직체계를 구축할 필요가 있으며, 농업인들이 농업재해보험에 대한 이해를 높이기 위해 홍보를 강화하고, 농업경영에서 위험관리가 중요함을 교육할 필요가 있다.

2. 가축공제

가축공제사업은 소에 대한 시범사업(1997~1999)을 시작으로 1997년부터 추진되고 있으며 2006년 현재 9개 축종이 공제대상으로 지정되어 운영되고 있다.³ 공제사업자는 농협이며, 농가가 납입할 공제료 중 50%를 축발기금에서 보조지원하고 있다.

가축공제사업은 농가의 인식변화와 보조지원으로 매년 증가하고 있으며, 또한 공제사업자인 농협의 손익이 2005년도에 이익을 실현하는 등 안정적인 공제사업기반을 확보해가고 있다.

그러나 첫째, 가축공제가 축산농가의 실질적 경영안정 장치가 되도록 대상축종을 단계적으로 확대할 필요가 있다.

둘째, 현재 일률적으로 적용하고 있는 보장비율(소 80%, 돼지·닭 95%)을 다양화하여 농가의 선택폭을 확대하고, 공제료의 일정금액 이상에 대해서는 분납을 가능하게 하는 등 농가의 공제료 부담을 경감시켜 줌으로써 공제가입을 유도할 필요가 있다.

3 소, 말, 돼지, 닭, 오리, 꿩, 메추리, 사슴, 칠면조

마지막으로, 가축공제는 현재 농협이 독점적으로 사업을 추진하고 있으나, 서비스의 확대와 공제상품의 다양화 등을 위해 민간보험사의 참여를 확대할 필요가 있다.

3. 경영회생지원 농지매입사업

경영회생지원 농지매입사업은 경영위기에 처해있는 농가에게 담보로 잡혀 있는 농지를 농지은행이 매입하여 주고 대신 농지은행으로부터 해당 농지를 임차하여 경영기반을 유지할 수 있도록 하는 사업으로서 2005년부터 추진되고 있다. 농가는 5년 후(추가 3년 가능) 경영상태가 호전되면 해당농지를 다시 매입할 수 있는 환매조건의 권리를 가진다.

2006년 5월에 처음 사업신청을 받은 결과 378명이 942억원을 신청하였는데 그중 177농가에게 410억원이 지원되었다. 2007년의 경우에도 671명이 1,714억 원을 신청하였으나 226농가에 566억원이 지원되어 추가 예산을 배정하고 있다.

경영회생지원 농지매입사업은 시행된 지 1년에 불과하지만 농가의 호응도도 높고, 농가의 자구노력을 유도한다는 점에서 성공적인 사업으로 평가받고 있다. 그러나 사업규모의 적정성의 미흡과 제도설계상의 미비점은 개선 과제로 남아있다.

첫째, 경영회생 농지매입사업은 농가부채를 대폭적으로 축소할 수 있는 성과를 얻고 있기 때문에⁴ 사업규모를 확대하는 것이 필요하다.

둘째, 시가매입-시가환매의 원칙을 표준가격에 매입하여 환매하도록 하는 원칙으로 전환하는 것이 바람직하다. 표준가격을 적용하게 되면 관리비용을 절감

4 2006년의 경우 지원농가의 부채규모가 416억원이었는데 농지매각대금이 410억원으로 98%를 상회하고 있어 모든 연체문제와 농가부채를 해소하는 성과를 가져왔다.

할 수 있고, 매입 및 환매 가격의 차이에 따른 농가와의 갈등을 해소할 수 있다. 또한 농지가격 변동에 따른 불확실성을 제거해 주므로 농가의 자산관리활동을 보장해줄 수 있다.

마지막으로, 환매권을 부여한 농지매입방식은 양도소득세 부담 문제가 있고, 중도에 지역개발에 의해 용지가 수용될 경우 환매권의 옵션을 행사할 권리를 상실함으로써 농가가 더 큰 손실을 안게 되는 문제가 발생할 수 있으므로 농지를 양도하는 담보로 설정하는 등의 다양한 지원방식을 검토할 필요가 있다.

4. 선물거래

선물거래는 농산물의 가격변동위험을 관리할 수 있는 단순하면서도 보편적으로 이용되는 위험관리 수단이다. 농산물 시장개방이 더욱 확대되고 농산물의 가격결정이 전적으로 시장기구에 맡겨지는 추세로 이행됨에 따라 선물거래의 필요성이 대두되고 있다. 미국의 경우 선물, 옵션 등을 이용한 위험관리 방안에 관한 연구를 농업법에 명시하고 있는 실정이다. 우리의 경우 2008년 돈육선물이 한국증권선물거래소에 상장될 예정이지만 더욱 다양한 상품의 상장이 요구될 것으로 예상되는 바, 선물시장이 효율적인 시장으로 발전하기 위해서 새로운 상품의 설계나 거래제도에 대한 다양하고 체계적인 연구가 선행되어야 할 것으로 보인다.

요약 및 정리: 조영수(한국농촌경제연구원 전문연구원)

재해보험제도의 문제와 정책과제

— 최 경 환 (한국농촌경제연구원 연구위원)

1. 농업재해보험의 현황	13
2. 농업재해보험의 문제점	23
3. 금후의 정책과제	26
참고 문헌	30

재해보험제도의 문제와 정책과제

1. 농업재해보험의 현황

1.1. 농업재해보험의 의의와 필요성

- 농업재해보험은 농업경영 과정에서의 다양한 위험으로 인한 농가의 경제적 손실을 보험의 원리를 이용하여 보전함으로써 농가가 경제적 충격에서 벗어나 생산 활동을 재개할 수 있도록 하는 제도이다.
- WTO 협정으로 가격정책에 의한 농가 지원은 한계에 달한 상황에서 최근 들어 기상이변으로 인한 농산물 생산의 변동이 심하여 농가는 이중으로 어려움을 겪고 있어 WTO 협정에서도 허용하는 농업재해지원을 통한 농가 지원이 유용한 정책수단으로 등장하였다.
- 중앙재난안전대책본부(소방방재청)는 우리나라 사유재산 피해에 대한 지원 방향을 『재난구호+재해보험』의 이원구조로 설정하고, 각종 재난으로 인한 농림어업인의 재산 피해를 재해보험을 통해 보전하는 것으로 추진하고 있다.
 - 규모화
- 전업화될수록 농가의 경영위험은 증가한다.

1.2. 도입 경과

- '79~'80 농업재해보험제도 도입 타당성 검토
- '81~'84 시험사업 설계
- '85~'91 통계조사사업 및 도상연습 실시
('99.7 태풍 '올가' 피해)
- '01. 1 농작물재해보험법 제정
- '01. 3 동법시행령 제정 및 사과·배 시범사업 실시
- '02. 4 복숭아·포도·단감·감귤 시범사업 실시
- '03. 3 사과·배 본사업 실시
- '04. 3 복숭아·포도·단감·감귤 본사업 실시
- '05. 1 농작물재해보험법 개정(국가재보험제 도입, 기금 설치 등)
- '06. 5 뽕은감 시범사업 실시
- '06. 7 논벼 도상연습 실시
- '07. 9 밤, 참다래, 자두의 시범사업 실시 예정

1.3. 보험 대상

1.3.1. 대상 품목과 재해

표 1. 연도별 보험대상 품목과 대상재해

구 분		2001	2002	2003	2004	2005	2006
보험품목 및 실시지역	시범사업 (주산지)	사과, 배	사과, 배, 포도, 복숭아, 단감, 감귤	포도, 복숭아 단감, 감귤	-	-	뽕은감
	본사업 (전국)	-	-	사과, 배	사과, 배, 포도, 복숭아, 단감, 감귤	좌동	좌동
대상 재해	주계약 (필수가입)	태풍·우박 · 동상해	태풍·우박	좌동	좌동	좌동	좌동
	특약 (선택가입)	-	동상해, 호우	봄·가을 동상해, 과수보상, 집중호우	좌동	좌동	좌동

* 2006.7월부터 논벼 도상연습 실시

* 2007.9월부터 밤, 참다래, 자두의 시범사업 실시 예정

1.3.2. 대상농가

- 해당 품목을 1,500m² 이상 재배하거나 또는 가입금액이 300만원 이상인 농가

1.4. 보험사업자

- 2001년부터 농협중앙회가 보험사업자로서 보험 모집과 손해평가를 주관
 - 농작물재해보험법에는 민영보험사도 사업 참여가 가능하도록 규정
 - 국내 민영보험사는 현재 재보험에 참여

1.5. 책임분담 체계

1.5.1. 자기책임 비율

- 자기책임 비율은 20%와 30% 중에서 농가가 선택한다.
 - 즉, 보장수준은 보험가입금액의 70%와 80% 중에서 농가가 선택

1.5.2 재보험 체계

- 농작물재해보험사업 안정기반 구축 및 활성화를 위해 국가재보험제도를 도입하고 기금을 설치하였다.(’05)
- 거대재해 위험(손해율 180%초과 부분)을 국가가 인수함으로써 민영보험사의 재보험 참여 등 보험사업 활성화
 - ’06.12월 현재 농작물재해재보험기금 조성액: 약 435억원
- 재보험 책임분담
 - 손해율 180% 초과 손해(거대재해): 정부가 국가재보험으로 인수
 - 손해율 180% 이하 손해(통상재해): 농협(25%), 민영보험사(75%) 인수

그림 1. 농작물재해보험의 위험분산 모델

국가재보험		거대재해 (손해율 180% 초과) 통상재해 (손해율 180% 이하)
농협중앙회 (25%)	민영보험사 (75%)	

* 민영보험사가 인수하지 못하는 부분은 정부가 인수

1.6. 보험사업 추진 현황

1.6.1. 연도별 보험 가입률

- 연도별 전체 가입률
- 2007년도 보험가입 현황
 - 부표 참조

1.6.2. 보험사업 손실율(2001~2006)

표 2. 연도별 농작물재해보험 가입률(면적기준)

연도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
가입률(%)	17.5	18.3	15.2	18.2	23.4	24.5	26.5

표 3. 연도별 농작물재해보험 손실율

단위: 백만원, %

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006
순보험료	3,016	8,008	17,202	32,413	54,847	61,830
지불보험료	1,379	34,709	50,018	13,599	23,871	21,112
순손해율	46	433	291	42	44	34

1.6.3. 정부 지원

- 보험료 지원율: ('01) 30% → ('02~'03) 50 → ('04) 50 → ('05) 61.2 → ('06) 58.4 → ('07) 55.6
 - 정부 지원율은 농가부담보험료의 50%이나 특별지원이 있는 경우 50%를 상회
- 운영비 지원율: ('01) 50% → ('02) 70 → ('03) 80 → ('04) 90 → ('05 이후) 100
- 영업보험료(보험료+운영비) 농가부담율: ('01) 50% → ('02) 41 → ('03) 39 → ('04) 38 → ('05) 29 → ('06) 32 → ('07) 34
- 연도별 정부지원 내역

표 4. 연도별 정부의 농작물재해보험 지원내역

단위: 백만원

구분	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07계획
계	2,337	8,590	16,224	37,803	65,371	70,131	70,844
보험료	1,022	4,004	8,601	16,071	33,602	33,891	36,182
운영비	1,315	4,586	7,623	9,424	15,769	16,119	19,262
재보험기금	-	-	-	12,308*	16,000	20,000	15,000
품목개발비	-	-	-	-	-	121	400

* '04년 12,308백만원은 재해보험사업자(농협)의 특별손실비용 지원비

1.7. 관련 보험 및 제도의 실태

1.7.1. 가축공제

□ 추진경과

- 1956 농업은행에서 가축공제사업을 수행
- 1961 가축공제의 사업주체 변경(농업은행 ⇒농협)
- 1963 임의가입 허용
- 1964 젓소를 공제대상에 포함 일반가축공제와 특수가축공제
- 1980 일반가축공제사업을 축협중앙회에서 전담 관리
- 1997 가축공제 시범사업 시작(소)
- 2000 본사업 실시(소, 말, 돼지)

□ 사업개요

표 5. 연도별 가축공제 대상 축종 확대 현황

구분	1997~99년	2000년	2002년	2004년	2005년	2006년
대상 가축	소	소	소, 말, 돼지	소, 말, 돼지, 닭	소, 말, 돼지, 닭, 오리	소, 말, 돼지, 닭, 오리, 꿩, 메추리
		말, 돼지	닭	오리	꿩, 메추리	사슴, 칠면조
사업 조합	70개	전국	전국	전국	전국	전국
사업 내용	○소 공제 시범사 업 실시	-소 공제 본사업 -돼지, 말 시범 사업 실시 (화재, 풍수재 보장)	-돼지, 말 본산업 실시 -돼지 질병 및 축산 휴지 담보 추가 -닭 시범사업 실시	-오리 공제 상품 개발 <닭공제를 “가금 공제”로 명칭 변경>	-“꿩, 메추리” 축종 확대	-‘사슴, 칠면조’ 축종 확대

자료: 송주호 등. 2006. 『가축공제 활성화 방안』, 한국농촌경제연구원 C2006-6.

1.7.2. 풍수해보험(시범사업⁵)

□ 개요

- 「풍수해보험법」에 의해 운영되는 정부의 정책보험으로서 주택, 온실(비닐하우스 포함), 축사 등이 태풍, 홍수, 호우, 해일, 강풍, 풍랑, 대설의 풍수해를 당하는 경우 이를 보상하는 보험
- 대상시설: 주택, 온실(비닐하우스 포함), 축사
- 보험가입자: 시설물 소유자
- 보험기간: 1년(첫날 24시 ~ 마지막날 24시)
- 대상재해: 태풍, 홍수, 호우, 해일, 강풍, 풍랑, 대설
- 시범사업지역별 가입 대상물
 - 경기 이천시(주택, 축사) 강원 화천군(주택, 축사) 충북 영동군(주택, 온실) 충남 부여군(주택, 온실) 전북 완주군(주택, 온실) 전남 곡성군(주택, 축사) 경북 예천군(주택, 축사) 경남 창녕군(주택, 온실) 제주 서귀포시(주택, 온실)

□ 보장내용

1) 기본담보

- 주택: 전과 2,700만원 반과 1,350만원 소과 675만원 침수 120만원
- 이·개축 희망시(반과, 침수) 1,440만원

⁵ 2006.7월부터 실시

- 온실(비닐하우스 포함) · 축사: 전파: 기준단가 × 90% × 총피해면적
반파: 전파보험금 × 50%
소파: 전파보험금 × 25%

2) 선택담보

- 하천 고수부지내 온실 대설만 담보
- 축산분뇨처리건물 담보
- 보험료 분할납입: 보험기간이 1년이고, 자기부담 보험료가 30만원 이상인 계약의 경우 2회 분납(70%, 30%)

3) 비용담보

- 온실의 잔존물 제거비용: 보험금 × 10% 한도
- 손해방지비용: 20만원 한도로 지급

4) 제외물건

- 주택: 건축물대장 미등재 주택, 부속건물(창고, 외양간 등), 빈집
- 온실(비닐하우스 포함): 100㎡ 미만 비닐하우스, 비규격철제파이프하우스, 영농목적이 아닌 시설
- 축사: 건축물대장 미 등재 축사, 영농목적이 아닌 시설

1.7.3. 사유재산피해 지원제도(농업재해지원) 혁신(중앙재난안전대책본부)

혁신의 배경

- 자연재해 지원제도의 기본질서 붕괴
- 피해 허위·과다 신고 등 도덕적 해이 현상 심화
- 농·어업 경영규모 및 산업간 국고 차등지원에 따른 형평성문제 등 민원 야기
- 복구비 지원체계의 복잡·다기화로 지원의 신속성 저하

□ 혁신방향

- 복구비 지원의 형평성·효율성·단순화·합리성 추구
- 자연재해보험제도 도입의 기틀 마련

□ 혁신내용

- 사유재산피해 지원정책 방향 재정립
 - 사유재산은 소유자가 자력복구를 원칙으로 규정
 - ※ 다만, 생계와 직결되는 주택과 산업의 특성상 자연재해에 노출된 소형 어선, 농작물, 수산증·양식 등에 대해서는 복구비의 일부를 사회구호적 차원에서 지원
 - 단기적으로는 『재해구호+복구비 일부 지원』 ⇒ 미래 『재해구호+재해보험』
- 개인별 총 피해사항을 통합·등급화 일괄 지원
- 지원수준의 상·하한선 설정으로 허위·과다 신고를 근원적으로 차단
 - 가구당 최고 5천만원
 - 지원액 축소에 따른 민원을 감안, 2006년도는 3억원, 2007년부터는 2억원, 2010년 부터는 5천만원으로 설정·운영

- 가구당 30만원 미만 피해에 대하여는 지원대상에서 제외
- 복구비 지원 관련 용어 재난지원금으로 통칭
 - 위로금, 생계지원, 농약대 등 10개의 지원 명칭을 “재난지원금”으로 명명
- 지원대상 기준을 대·중·소규모 구분없이 지원 형평성 해소
- 농경지, 어선, 가축, 수산생물 등 농·어업간 보조비율 동일화
- 손실액 불초과 지원원칙 정립
 - 재난지원금이 실제 손실액을 초과할 수 없도록 법적 장치 마련
- 지원부서 일원화 One Stop 처리로 중복지원 배제

2. 농업재해보험의 문제점

2.1. 보험 대상 품목의 한정

- 2007.7월 현재 본사업 품목 6개, 시범사업 품목 1개, 도상연습 품목 1개로써 농작물재해보험 도입 7년 만에 7개 품목으로 확대된 것은 제반 여건이 어려운 상황을 감안하면 적지 않은 성과라고 할 수 있다.
- 그러나 현재 재배되고 있는 품목들에 비하면 보험 대상 품목은 매우 제한적이며, 특히 모두 과수분야에 편중되어 있다.
- 더욱이 중앙재난안전대책본부는 2010년부터 사유재산에 대한 재난지원

정책의 근간을 재해보험으로 설정하고 있다는 점에서 보험대상 품목의 확대는 시급하다.

2.2. 대상 재해의 한정

- 현재 모든 품목에 대하여 태풍과 우박을 주요 보험 대상 재해로 하고 있으며, 동상해, 호우 등은 특약사항으로 하여 농가가 선택할 수 있도록 하고 있다.
 - 태풍과 우박이 과수의 낙과에 가장 큰 영향을 미치는 것은 사실이나 품목에 따라 피해 강도는 상이하다.
- 과수 품목이라 하더라도 품목에 따라 수량 감소에 영향을 미치는 재해는 다른데, 이러한 품목별 특성이 충분히 반영되지 않고 있다.
- 동일한 품목 동일한 품종이라도 지역에 따라 재해의 강도는 다를 수 있다.

2.3. 가입률 저조

- 2007년의 전체 가입률 26.5%는 2001년도의 17.5%에 비하면 9% 상승한 것으로써 매년 조금씩 상승하는 추세를 보이고 있다.
- 그러나 사과와 배 2품목을 제외한 다른 품목들의 가입률은 저조하다. 특히 감귤은 첫해를 제외하면 가입 농가수가 극히 일부에 지나지 않아 유명 무실한 실정이다.
 - 보험 대상 품목을 결정할 때 일부 농업인들의 주장과 정치적인 판단에 좌우되지 않고 보험 실시 타당성 검토 결과를 토대로 해야 할 것이다.

표 6. 2006년도 농작물재해보험 가입률(면적 기준)

단위: %

품목	사과	배	복숭아	포도	감귤	단감	평균
가입률	51.9	55.3	8.6	2.3	0.4	24.8	24.5

2.4. 손해평가의 공정성 결여

- 현재 손해평가인은 해당 품목에 대하여 일정 기간 이상의 재배경험이 있는 독농가와 보험업무를 담당하는 농협 직원 등으로 구성하고 있다.
- 농업인들이 온정적인 손해평가를 할 경우 손해평가의 객관성 결여와 이로 인한 보상의 형평성 저해로 이어져 농작물재해보험 제도 자체에 대한 신뢰성이 저하될 가능성이 크다.

2.5. 관련 기초통계의 미비

- 보험 확대에 가장 큰 걸림돌은 관련 통계자료의 부족이다.
 - 현재 보험을 실시하고 있는 품목들은 그나마 관련통계의 사정이 나은 편이나, 앞으로 보험을 도입해야 할 품목들은 논벼를 제외하면 필요한 통계가 전무한 실정이다.

2.6. 관련 보험제도의 다기화

- 농작물재해보험과 가축공제가 실시되고 있는 상황에서 2006년부터 풍수해보험(시범사업)이 추진되어 제도간 중복이 우려된다.

- 부처별 · 업종별로 개별적으로 실시되고 있다.
- 시범사업을 추진중인 풍수해보험은 보험대상이 주택, 축사 및 하우스 3종인데, 축사는 가축공제에서 다루고 있는 분야이고, 하우스도 농작물재해보험을 확대하는 과정에서 농업용시설과 시설내 농작물 등에 대하여 검토해야 할 분야이다.

2.7. 농업인들의 보험에 대한 이해 부족

- 상당수의 농업인들은 아직도 농작물재해보험에 대하여 정확히 이해하지 못해 기존의 농업재해지원과 혼동하고 있다.
 - 일부 농업인들은 일반 손해보험과 혼동하여 재해가 발생하면 자신의 평년수확량보다 많은 보험금을 수령하는 것으로 오해하기도 한다.

3. 금후의 정책과제

3.1. 대상품목의 확대

- 보험대상 품목을 가능한 많이 확대할 필요가 있다.
- 보험대상 품목을 반드시 전국적으로 재배되고 있는 품목으로 한정할 필요가 없으며, 전국적 분포보다는 해당 품목을 전업적으로 재배하는 농가의 유무와 규모 등을 고려하여 선정할 필요가 있다.

3.2. 보험상품의 다양화

- 동일한 품목이라도 지역에 따라 영향을 미치는 재해의 유형이 다를 수 있으므로 지역적 특성도 고려한 상품을 개발함으로써 보다 많은 농가가 가입할 수 있도록 할 필요가 있다.(특정위험방식의 다양화)
 - 품목별 재해별 특성에 맞는 보험상품을 다양하게 개발한다.

- 현재 특정위험방식으로 일관되고 있는 보험방식을 종합위험방식의 도입도 검토할 필요가 있다.
 - 2007년 9월부터 밤, 참다래, 자두에 대해 종합위험방식의 시범사업을 실시하고 있다.

- 민영보험사에서도 자체적으로 보험상품을 개발하여 추진하도록 한다.
 - 상품으로서의 있다고 판단되는 경우 개발비를 보전하여 민영보험사의 상품개발을 장려한다.

- 장기적으로 우리나라도 소득보험으로 가기 위한 준비 작업으로 외국에서 실시 중인 소득보험이나 소득계정 등에 대하여도 지속적으로 검토할 필요가 있다.

3.3. 손해평가의 전문성 제고

- 재해가 동시다발적으로 발생하는 특성으로 인해 현지 농업인을 최대한 활용하는 것이 불가피한 상황에서는 이들의 손해평가가 공정성을 확보할 수 있도록 다각적인 조치를 강구할 필요가 있다.
 - 보험원리에 대한 이해, 이론 및 현장실습 교육, 인센티브 제공 등을 통해 손해평가인들이 손해평가를 공정하게 하도록 유도한다.

- 손해평가 기법에 대한 연구·검토를 지속적으로 추진한다.
- 품목 확대 및 상품 다양화에 대비하는 손해평가 체계 확립이 필요하다.

3.4. 관련 제도와의 통합 및 연계

- 현재 농작물재해보험, 가축공제, 풍수해보험(소방방재청)으로 분산 추진되고 있는 관련 보험제도들을 농업재해보험으로 통합·일원화하여 사업추진의 효율성을 기할 필요가 있다.
- 재해구호 성격의 농업재해지원과의 관계를 명확히 한다.
- 장기적으로 산재보험 성격의 농업인재해공제도 통합하는 방안을 모색할 필요가 있다.

3.5. 관련 통계의 수집·축적 체계 구축

- 보험대상 품목의 지속적인 확대와 다양한 보험상품의 개발 및 보험료율의 정확성을 높이기 위해서는 관련 통계의 체계적인 수집·축적이 급선무이다.
- 기존의 농업 관련 각종 연구기관, 단체 및 시설 등을 총동원하여 농업보험의 확대·발전에 필요한 각종 통계자료를 수집하는 체계를 구축할 필요가 있다.

3.6. 관리운영조직의 정립

- 보험대상 품목의 확대, 보험상품의 다양화, 관련 보험(공제)제도와의 통합

등을 고려할 때, 농업재해보험을 전담할 조직 체계를 구축할 필요가 있다.

3.7. 농업인에 대한 재해보험 홍보 및 교육

- 농업인들이 농업재해보험에 대하여 정확하게 이해할 수 있도록 홍보를 강화한다.

- (농업)경영에서 위험관리가 중요함을 교육할 필요가 있다.

참고 문헌

- 김석현 등. 2006. 「농작물재해보험 및 재보험 증장기 발전전략에 관한 연구」. 전남대학교.
- 김태균. 2005. “농작물재해보험의 현황과 과제”. 『농정연구』 2005 겨울호(통권 16호)(농정 연구센터). pp: 127~147
- 농림부·농협. 2006. 「농작물재해보험 품목확대방안 연구보고서」.
- 농림부 협동조합과. 2007. “농작물재해보험 및 재보험 기금 운용 현황”. 내부자료.
- 보험개발원. 2007. 「농작물재해보험 품목확대를 위한 통계축적방안」.
- 최경환 등. 2004. 「농작물재해보험의 단계별 확대 방안」. 한국농촌경제연구원.

부표 1. 2007년 농작물재해보험 가입현황

구	분	2006년(a)	2007년(b)	전년대비(b/a)
보험료 (백만원)	사과	25,481	23,139	90.8
	배	29,001	28,014	96.6
	복숭아	615	597	97.1
	포도	1,285	1,253	97.5
	감귤	5	1	20.0
	단감	5,120	4,454	87.0
	뽕은감	324	295	91.0
	합계	61,830	57,753	93.4
면적 (ha)	사과	8,282	8,922	107.7
	배	8,533	9,039	105.9
	복숭아	727	823	113.2
	포도	387	447	115.5
	감귤	67	26	38.8
	단감	3,260	3,461	106.2
	뽕은감	210	242	115.2
	합계	21,466	22,960	107.0
농가수 (호)	사과	10,196	11,098	108.8
	배	11,261	11,317	100.5
	복숭아	1,234	1,381	111.9
	포도	1,031	1,225	118.8
	감귤	127	42	33.1
	단감	3,181	3,299	103.7
	뽕은감	389	446	114.7
	합계	27,419	28,808	105.1
가입금액 (백만원)	사과	304,582	371,553	122.0
	배	337,152	388,021	115.1
	복숭아	23,193	27,878	120.2
	포도	15,330	16,572	108.1
	감귤	1,578	524	33.2
	단감	66,590	68,813	103.3
	뽕은감	4,920	5,882	120.0
	합계	753,345	879,243	116.7

* 보험료 실적은 보험료율이 대폭 인하되어 전년대비 6.4% 감소

○보험요율: ('06) 8.21% → ('07) 6.57(전년 대비 20% 인하)

농가 경영위험과 지원정책의 문제와 과제

— 황 의 식 (한국농촌경제연구원 연구위원)

1. 문제제기	35
2. 농가부채 현황과 부채대책 추진현황	36
3. 경영회생지원 농지매입사업	42
4. 외국의 농가부채대책 추진 사례	47
5. 농가경영회생 지원정책 개선방향	48

농가 경영위험과 지원정책의 문제와 과제

1. 문제제기

- 농산물 시장개방에 따라 농업수익성이 악화되고, 농가부채가 농가소득보다 더 빠르게 증가하여 상환능력을 상실한 농가들이 많이 출현하였음.
 - 시장개방에 대응한 직접지불제 확충, 소득안정대책 등의 피해보상대책이 미비한 결과 복합적인 부채문제가 농가부채대책 요구로 표출됨.
 - 정부는 농업계의 요구에 대응하여 이자율 인하, 상환기간 연장이라는 농가부채대책을 수차에 걸쳐 수립, 운용하였음.

- 이러한 가운데 한-미FTA 추진 등에 따른 농산물 시장개방의 확대, 농가부채대책의 상환기간 도래 등의 요인으로 농가의 부채문제가 다시 재현될 가능성이 높아지고 있음.
 - 농업수익성이 악화되면 농가소득 감소로 농가의 부채상환능력은 더욱 악화될 수밖에 없고, 그동안 상환연기한 부채의 상환시기가 도래하면 상환부담으로 고액부채 농가를 중심으로 파산위기에 직면하게 될 것임.
 - 최근 그동안 농가부채대책의 영향으로 농가부채문제가 심각하게 대두되고 있지는 않았지만 해결된 것으로 판단하기는 어려움.

- 많은 농가들이 부실위기의 상황에 직면하게 되면 과거와 같은 방식의 농가부채대책을 다시 실시하여야 한다는 정책적 선택이 강요될 것임.
 - 과거와 같은 획일적인 농가부채대책은 농가의 자구노력을 유도하지 못하

고, 개별농가 특성에 적합한 부채대책이 아니므로 많은 문제를 초래함.

- 농가부채문제는 심리적 과급력이 크기 때문에 문제가 재연되기 전에 농가 부채대책의 목표와 정책방향에 대해 확고한 입장을 가지고 있는 것이 중요함.
 - 앞으로는 모든 농가를 대상으로 한 농가부채대책보다는 워크아웃방식의 부채대책으로 전환하여야 한다는 주장이 제기됨.
- 워크아웃방식의 부채대책의 한 방식은 농지은행이 운용하고 있는 경영회생지원 농지매입사업임.
 - 이 제도는 도입 된지 1년에 불과하지만 농가의 호응도도 높고, 농가의 자구노력을 유도한 형태의 부채대책이라는 점에서 성공적인 사업으로 평가받고 있음.
 - 그러나 여전히 사업규모의 적절성 미흡, 제도설계상의 미비점 등으로 사업효과가 반감되고 있음.
- 농지은행의 경영회생지원 농지매입사업의 성과도 평가하여 보고, 제도 운영상의 문제점을 개선하는 것도 중요한 과제임.

2. 농가부채 현황과 부채대책 추진현황

2.1. 농가부채 현황

- 농업부문 시장개방과 더불어 90년대에는 농가부채가 크게 증가하여 농업 문제의 핵심이 되었음.
 - 그동안 증가하던 농가부채는 2004년부터 증가속도가 둔화되고, 농가소득

- 과 자산의 증가보다 상대적으로 낮아 농가경제가 조금은 안정된 상태임.
- 호당 평균부채는 2001년 20,376천원에서 2003년 26,619천원, 2005년 27,210천원으로 증가한 반면 농가소득은 2001년 23,907천원에서 2003년 26,878천원, 2005년에는 30,503천원으로 증가하였음.

- 평균적으로 농가부채문제가 개선된 것으로 보이지만 농가유형별로 보면 전업농가일수록 농가부채가 큰 상태임.
 - 경영규모별 농가의 부채규모 분포를 보면 1ha미만의 농가에서는 농가 부채가 1천만 원 이하인 농가의 비율이 44.2%이고, 1-2ha 농가도 31.2%임.
 - 반면 3-5ha 농가에서는 부채규모가 1억 원 이상인 농가의 비율이 53.7% 이고, 5ha 이상의 농가에서는 68.4%에 이르고 있음.

표 1. 경영규모별 농가부채 규모 분포

단위: %

	1ha 미만	1~2ha	2~3ha	3~5ha	5ha 이상
없 음	20.8	10.8	7.5	5.7	4.7
1천만 미만	23.4	20.4	12.4	9.5	5.1
1천~3천만	10.4	13.3	13.8	9.0	5.5
3천~5천만	7.2	8.2	6.6	6.4	4.4
5천~1억	13.4	18.8	15.3	15.7	11.9
1억~3억	16.6	19.6	26.0	30.2	29.3
3억 이상	8.2	8.9	18.5	23.5	39.1
합 계	100.0 (35.5)	100.0 (30.0)	100.0 (13.5)	100.0 (12.7)	100.0 (8.3)

자료: 농가경제통계(2005), 통계청

- 경영주 연령별 농가부채규모 분포를 보면, 경영주가 젊은 농가일수록 부채규모가 큰 것으로 나타나고 있음.
 - 40세 이하의 농가에서는 부채규모가 1천만 원 미만인 농가의 비율이 8.5%인 반면 1억 원 이상인 농가의 비율은 64.4%임.
 - 40-50세 이하의 농가에서는 부채규모가 1천만 원 미만인 농가의 비율이 11.6%인 반면 1억 원 이상인 농가의 비율은 64.0%임.
 - 반면에 60대 농가에서는 부채규모가 1천만 원 미만인 농가의 비율이 33.8%인 반면 1억 원 이상인 농가의 비율은 25.6%임.

- 따라서 농가부채문제는 평균적 농가보다는 전업농가, 젊은 농가 등 부채가 많은 농가를 중심으로 개별적으로 접근하여야 할 것임.

표 2. 경영주 연령별 농가부채 비율

단위: %

	40세 이하	40~50세	50~60세	60~70세	70세 이상
없 음	1.7	3.2	5.1	13.5	27.9
1천만 미만	6.8	8.4	7.8	20.3	32.2
1천~3천만	10.2	5.2	10.6	14.2	10.9
3천~5천만	5.1	5.8	7.0	8.3	6.4
5천~1억	11.9	13.4	15.9	18.1	12.4
1억~3억	37.3	32.0	29.9	18.4	8.6
3억 이상	27.1	32.0	23.7	7.2	1.6
합 계	100.0 (1.9)	100.0 (15.2)	100.0 (25.3)	100.0 (35.3)	100.0 (22.2)

자료: 농가경제통계(2005), 통계청

2.2. 농가부채대책 추진현황과 문제

- 농산물시장개방 확대로 농가부채가 심각해지자 정부는 2000년에 농어가 부채특별법을 제정하여 모든 농가를 대상으로 부채대책을 실시함.
 - 그 결과 2002년 말 농가부채대책 관련 대출 잔액이 25조원에 이름
- 2년이 지난 후 상환시기가 도래하면서 농가부채문제가 심화되자 2004년에 다시 15조원에 이르는 추가적인 부채대책을 실시함
 - 중장기 정책자금의 상환기간을 5년 거치 15년 분할상환조건으로 연장하고 금리도 1.5%로 인하(약 8조)
 - 2001년 대책으로 지원한 상호금융대체자금 및 경영개선자금 금리를 6.5%에서 3%로 인하(약 6.7조)
 - 연대보증피해자금의 상환기간을 3년 거치 7년 분할상환에서 3년 거치 17년 분할상환 조건으로 지원(4,500억원)
 - 상호금융자금 부채로 어려움을 겪는 농가의 금리부담을 완화하기 위해 추가로 7조원의 대체자금(금리 5%)을 지원(5년 후 상환)
 - 워크아웃방식의 경영회생지원제도를 신규로 상설(매년 2,000억원, 금리 3%, 3년 거치 7년 상환) 자금화
 - 부채를 상환하는 농업인을 우대하기 위해 조기·정상상환 농가에 대해 이자액 환급 등 인센티브를 강화

표 3. 2004년도 농가부채대책 지원(15.3조원) 신청 실적

단위: 억원

대상 자금	지원계획	인원수
정책자금 상환연기	80,409	211,721
'04상호금융대체자금	66,500	249,466
연대보증 해소자금 상환연장	4,526	12,409
농업경영회생자금	2,000	428
합 계	153,435	474,024

- 다른 한편으로 재해, 가축질병, 가격하락 등으로 일시적인 경영위기에 처한 농가를 경영안정시키기 위하여 필요한 자금을 지원하는 것으로 농업경영회생자금이 마련되어 지원되고 있음.
 - 준전업농 이상 또는 농업용부채가 2,500만원 이상인 농가로 연체상태에 놓인 농가에 대해 연리 3%로 3년 거치 7년 분할상환의 조건으로 지원하고 있음.
 - 경영평가위원회에서 회생여부를 심사하여 회생이 가능한 농가를 대상으로 회생에 필요한 최소자금을 지원함.

- 상시적인 경영회생지원자금이 마련되어 있지만 최근에는 신청 및 대출지원 건수가 급격히 축소하고 있음.
 - 점차 농가가 선호하지 않은 효과가 낮은 부채대책으로 인식되고 있음.

- 이러한 농가부채대책으로 농가의 금융부담이 완화되는 성과를 얻었지만 모든 농가를 대상으로 하여 추진됨으로써 문제점도 많이 발생
 - 많은 예산을 투입하였지만 상환가능성이 있는 농가까지 포함하여 지원함으로써 소요예산이 증가하고(2000년 이후 8조) 농가의 부채축소를 위한 노력을 유도하지 못하는 문제가 발생

표 4. 경영회생자금 지원 실적

단위: 명, 억원

	계획	신청접수		대출지원	
		인원 수	금액	인원 수	금액
2003	500	-	-	171	241
2004	2,000	2,581	1,987	2,115	1,639
2005	3,000	3,258	1,393	1,533	1,110
2006	2,000	735	451	678	361

- 먼저 모든 농가를 대상으로 한 획일적 농가부채대책은 부채가 많은 농가에 보다 많은 혜택을 주는 소득분배의 왜곡을 초래
 - 농가의 정책자금 대출규모별 농가분포를 보면 1억 원 이상의 농가비중은 1.4%에 불과하지만 대출금액의 비중은 20.8%에 이르고 있음.
 - 그 결과 부채가 많은 농가에 집중 지원되어 그 실적에서도 1억-3억원 사이에 지원한 농가의 비중은 0.8%이지만 지원금액은 7.1%에 이름

- 많은 예산지원에도 불구하고 정작 연체상태에 있는 농가는 연체문제로 부채대책이 이루어지지 않아 생산기반인 농지의 강제처분 등으로 파산되는 사례가 발생
 - 농업생산자금 이외의 대출금이 지원대상에서 제외되어 이를 해결하지 못함으로써 연체상태가 해결되지 않음. 농업생산자금에 대해 부채대책 지원을 받지 못하는 경우도 발생
 - 농가부채 실시에도 불구하고 농신보가 대위변제한 금액은 매년 증가함. 즉, 2000년에 2,190억원이던 대위변제는 2003년 이후 5천억 원을 상회하여 신규보증여력을 상실할 위기에 처함

표 5. 2004년 농가부채대책 지원실적 비중

지원규모	건수(건)	금액(억 원)	평균지원금액(천원)
1천만원 미만	40.3	12.2	5,091
1천만 - 5천만원	55.2	63.3	19,238
5천만 - 1억원	3.5	13.1	62,259
1억원 - 3억원	0.8	7.1	141,922
3억원 - 5억원	0.1	1.2	362,330
5억원 이상	0.0	2.9	1,007,896
합 계	453,671	76,091	16,772

표 6. 농림수산업자신용보증기금의 대위변제 추이

단위: 억원

구 분	2000	2001	2002	2003	2004.7
순 대위변제	2,190	2,695	4,533	5,720	3,436
누 계	4,278	6,973	11,506	17,226	20,662

- 농가부채대책으로 비효율적 농가가 지속하게 되고, 부채대책의 수혜를 얻기 위해서는 농가의 자격을 유지하여야 하므로 농업구조조정이 저해
 - 탈농을 유도하는 농가부채대책이 마련되지 않음으로써 농업구조조정애 역효과 발생

3. 경영회생지원 농지매입사업

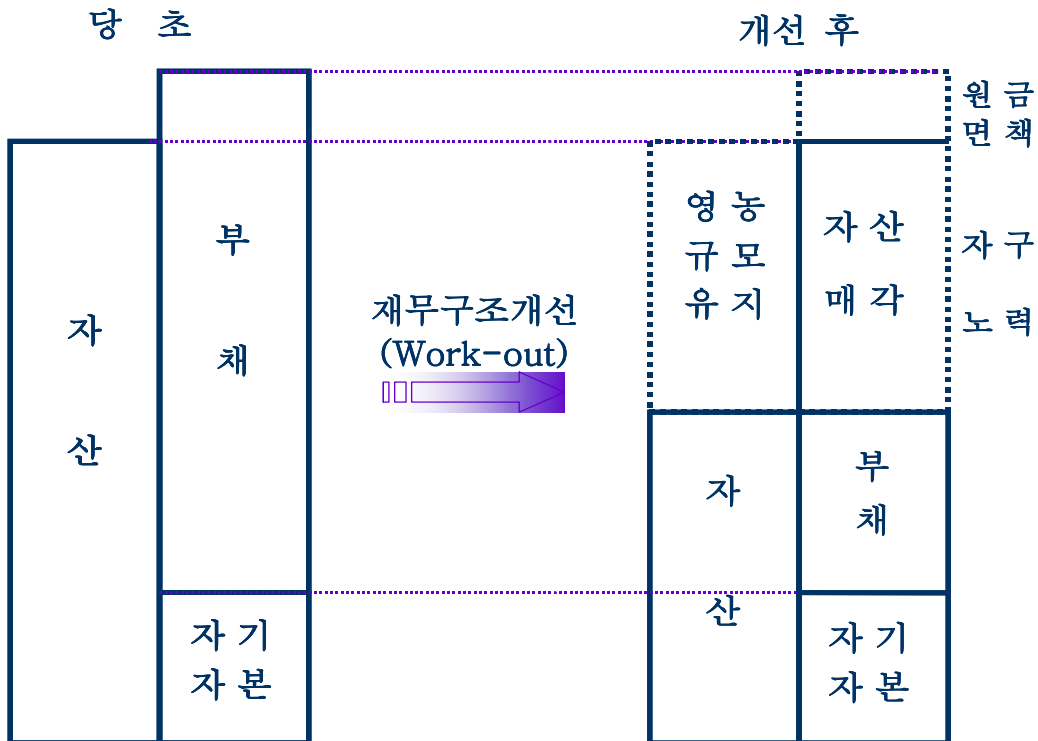
3.1. 경영회생지원 농지매입사업의 배경

- 경영회생지원 농지매입사업은 워크아웃방식의 부채대책으로 농가의 부채구조를 개선하기 보다는 재무구조를 개선하여 주는 것임.
 - 이는 부채규모가 너무 크면 평균적인 농업수익으로 정상상태가 곤란하기 때문임.
 - 대부채-대자산형(자산은 크지만 부채도 많은) 재무구조를 소부채-소자산형(자산이 작지만 부채도 작은) 구조로 전환하는 것임.
- 농가가 스스로 자산을 매각하여 부채규모를 축소하여 경영회생하도록 농지은행이 농지를 매입하여주는 것임.
 - 농가는 농지를 매각하여 부채규모를 축소하고 대신 농지은행으로부터 해당 농지를 임차하여 경영기반을 유지하고 있음. 5년 후(추가 3년 가

능) 경영상태가 호전되면 해당농지를 다시 매입할 수 있는 환매조건의 권리를 가짐.

- 농지은행이 농지를 구입하려 할 경우 가격으로 인해 농가와 갈등관계에 놓일 수 있음.
 - 시장가격이 낮은 경우라도 농가는 가능한 높은 가격을 원하고, 농지은행이 이를 수용하게 되면 적자를 보기 때문에 기금유지가 어려워질 것임.
 - 이 문제는 농지은행이 제시하는 표준가격과 일정기간 이내에 매각농지를 다시 구입할 수 있는 권리(콜옵션)를 제공하는 방안이 있음.
 - 농지 재구입 옵션은 농지를 매각했던 농가가 원한다면 매각가격에 그 농지를 재구입할 수 있되 일정 금융비용을 부담시키는 방안임.

그림 1. 농가 재무구조 재조정 방식



- 농지은행이 농지를 구입했다가 판매한 농가에게 구입가격으로 다시 판매할 수 있기 위해서는 관리비용을 회수할 수 있어야 할 것이며, 농가도 이러한 거래를 통해 이익을 얻을 수 있어야 함.
 - 농가의 옵션 행사비용을 충분히 낮게 해주면 언제나 농가는 재매입할 수 있음. 필요한 경우 농가 상환금의 일부를 매입금액으로 적립하는 방안을 마련할 수 있음.
 - 즉 농지 실거래가격 > 표준매입가격 + 옵션 행사비용의 조건

3.2. 경회생지원 농지매입사업 개요

□ 목적

- 연체나 재해로 경영위기에 처해있는 농가에게 담보로 잡혀있는 농지를 매입하여주어 농가 스스로 부채규모를 축소하도록 함.
 - 연체로 농지가 담보로 설정되어 있는 경우 경매를 통하지 않고는 매각이 어렵고, 경매의 경우에도 저가 낙찰로 농가의 손실이 크게 발생함.
 - 실제로 농지경매 낙찰율(낙찰가/평가가)이 2004년에 67%에 불과한 실정
- 농가자산의 특수성을 고려하여 농가가 담보자산을 처분하여 부채를 축소하고, 그 생산수단인 농지를 계속 활용케하여 농가의 소득기반을 유지해 줌.
 - 농가의 경영 상황이 호전되면 농지를 다시 매입하도록 하는 것임.
 - 이 경우 농가는 이전에는 이자를 지불하였으나 매각 후에는 이자보다 싼 임차료를 내는 방식임.

□ 지원대상자

- 농업재해 및 연체로 경영위기에 처한 농업인 및 농업법인
 - 재해는 피해율이 50% 이상인 농가
 - 연체농가는 연체금액이 5천만 원 이상인자를 우선 지원

- 대상자 선정
 - 경영위기, 경영회생가능성, 전문성, 영농기반, 주변평가 등을 고려하여 「농지은행심의위원회」 심의를 거쳐 선정함

- 매입가격 및 대금지급
 - 감정평가법인이 평가한 감정평가가격 기준

 - 대금지급은 계약금 없이 소유권 이전등기와 함께 대위변제금액은 채권자가 지정한 통장계좌로 입금하고 잔액은 매도자가 제출한 계좌로 입금

- 매입농지 임대
 - 임대기간은 5년이고, 평가를 통해 1회 3년 범위 내에서 연장가능

 - 임대료: 매입가격의 1% 이내

- 매입농지 환매
 - 환매권자: 매도당시 소유자 또는 그 포괄승계인

 - 환매가격: 환매당시 감정평가 가격. 단, 농업용시설은 당초 매입가격

 - 환매대금 납부: 일시납 또는 대금의 40% 이상 선납 후 잔액은 3년 동안 분할납부

3.3. 경영회생지원 농지매입사업 추진실적

- 2006년 5월에 처음 사업신청을 받은 결과 1회에 사업예산규모 422억원을 상회하여 이후 신청을 받지 않고 2006년 사업을 종료함.

- 2006년 신청결과를 보면 378명이 신청하였는데 이들 농가의 총부채규모는 943억원으로 호당평균 2.5억원에 이르고 있음.
 - 2007년에는 671명이 신청하여 이들의 총 부채규모가 1,369억원에 이르고 있음.
- 지원현황을 보면 2006년의 경우에는 177 농가만이 지원되어 신청농가의 46.8%만 지원되었고, 지원금액도 410억원으로 신청금액인 942억원의 43.5%에 불과함.
- 2007년의 경우에는 226 농가에 지원되고, 지원금액도 566억원으로 신청금액의 33.0%에 불과하여, 추가 예산을 배정하고 있음.
- 여기에서 주목할 만한 사실은 2006년 지원농가의 부채규모가 416억원이었는데 농지매각대금이 410억원으로 98%를 상회하고 있어 모든 연체문제가 해소되고, 농가부채를 모두 해소하게 된 것임.
- 정부의 저리자금 대체, 상환기간 연장 등으로도 농가부채가 축소되지 않은 것이 이 제도를 통하여 농가부채 전체를 해소할 수 있는 효과를 얻게 된 것임.

표 7. 경영회생지원 농지매입사업 추진실적

단위: 명, 억원

		인원	부채규모(평균)		매도신청금액(평균)	
신청	2006	378	943	2.5	942	2.5
	2007	671	1,369	2.0	1,714	2.6
지원	2006	177	416	2.3	410	2.3
	2007	226	-	-	566	-

주: 지원의 매도신청 금액은 지원금액임.
자료: 농지은행

4. 외국의 농가부채대책 추진 사례

4.1. 미국

- 미국은 1980년대 초반 국제 곡물가격의 급격한 하락과 실질금리의 상승으로 농가와 농업금융기관의 파산사태가 발생하여 이를 농업금융공황이라고 인식함.
 - 금융기관에서 차입하여 농지를 구매하였는데 곡물가격이 하락하고 이자율이 상승하면서 농가부담이 가속화되고, 농지가격의 하락에 의한 농가 자산가치 하락으로 부채상환능력을 상실하게 됨.
- 이에 대응하여 파산법에 가족농 파산조항(family farm bankruptcy)을 새로이 도입하고, FCS의 개혁, 부채구조조정을 위한 자금 지원 등의 조치를 마련하였음.

4.2. 일본

- 일본은 농산물 시장개방에 따른 경영위기 농가가 발생하는 것에 대응하여 위기의 농가에 저리자금을 지원하는 부채경감지원자금을 마련하여 지원하고 있음.
- 가장 성공적인 것으로는 1980년대 중반에 축산물 시장개방에 따라 많은 축산농가가 위기에 처하자 현단위에서 농가부채대책을 마련하는 이와떼현의 사례임.
 - 농가의 자가진단과 조사를 통하여 경영위기 정도에 따라 농가를 A, B, C, D의 유형으로 구분하고, 각각에 대해 경영지도와 함께 차별적인 지

원을 실시함.

- 이와폐현의 사례가 성공적이지 다른 현에서도 농가부채대책을 마련하여 차별적인 대책을 실시함.

4.3. 뉴질랜드

- 뉴질랜드는 1984년 농산물가격지지정책의 철회와 정책금융의 금리 현실화 등 정부의 농업에 대한 개입을 축소하는 농정개혁을 단행함.
- 그에 따라 농가부담이 가중되고, 퇴출농가가 발생한 것에 대응하여 농가부채구조 재조정 정책 실시함.
 - 금리를 현실화 하면서 종전과 동일한 금리부담을 하도록 해당금액의 원금을 감면하여 주는 정책을 도입함.
 - 회생이 어려워 탈농하고자 하는 농가에 대해서는 농지를 포기하는 대신에 부채원금의 탕감과 이주비용을 지원하여 원활하게 정착하도록 함. 이주 비용은 호당 자동차와 4만 5천 뉴질랜드달러를 지원하였는데 8,000호 예상에 실재 800호 농가에 대해 지원함.

5. 농가경영회생 지원정책 개선방향

5.1. 기본방향

- 앞으로 모든 농가를 대상으로 하는 획일적인 부채대책보다는 부채문제에 직면하고 있는 농가만을 선별하여 자금지원과 함께 회생방안을 마련하는 워크아웃방식으로 전환이 필요

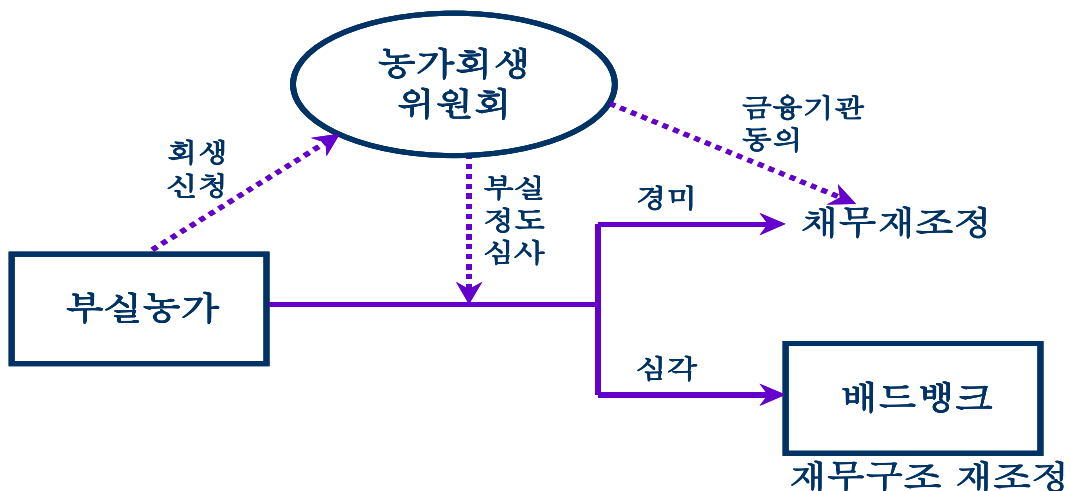
- 농가부채문제 해결을 위한 자금지원뿐만 아니라 부실농가의 자구노력도 유도하고, 회생이 불가능한 농가에 대해서는 원활히 농업에서 퇴출할 수 있도록 하고, 적절한 가격에 농가의 자산을 매각하여 농가 스스로 부채문제를 해결하도록 하는 방안이 필요
- 농가부채대책은 일시적으로 경영위기에 처한 농가를 회생지원하는 금융정책으로 한정
 - 소득보조정책이 부채대책에 포함되어야 한다는 요구에 의해 부채대책이 소득보조 역할을 수행하는 것을 차단하여야 함.
 - 부채대책은 부채문제에 직면한 농가가 발생하면 신속히 개입하여 부실규모의 확대와 부채문제의 전염을 방지하여 사회적 비용을 최소화하는 것을 목표
- 농가부채대책의 기본원칙
 - 비용 최소화의 원칙: 사회적 비용을 가장 최소화
 - 손실분담의 원칙: 부실손실에 대해 이해 당사자(채권자, 금융기관, 정부)가 모두 일정부분 분담
 - 자구노력 유도의 원칙: 자구노력을 요구하고 그에 따라 적합한 지원
 - 농업 구조조정의 원칙: 회생이 어려운 농가는 쉽게 퇴출을 유도
- 부채문제가 심각한 상황에 도래하기 이전에 쉽게 회생프로그램을 적용받을 수 있도록 하여 사회적 비용을 최소화하여야 함.
 - 부실이 심화되었을 때에는 농가뿐만 아니라 금융기관 및 정부도 많은 비용을 부담하게 되므로 조기에 대응함으로써 비용을 최소화함.
 - 청산가치보다 이연가치가 더 클 경우에는 즉시 경매에 의해 청산절차를 추진하기 보다는 채무재조정 및 상환유예 등의 절차를 걸쳐 회생기회를 부여함.

- 정부만이 부채대책 지원을 하는 것이 아니라 해당금융기관이 일정부분 손실을 부담하였을 경우에 한하여 지원하는 손실분담의 원칙을 적용함.
 - 농가 경영상태를 평가하고 경영개선을 유도하고, 또 부적격 농가가 지원하는 농가의 도덕적 해이를 방지하기 위해서는 금융기관의 노력이 절대적으로 중요함.
 - 지원농가를 엄격히 한정하여 부적격농가가 이용하는 것을 방지함.

5.2. 농업경영체 경영회생프로그램 체계

- 농업경영체 경영회생프로그램의 운영체계는 구제신청을 받아 심사하는 위원회, 금융기관, 정책자금과 관련한 지원자금, 부실자산을 인수하는 배드뱅크, 농지은행 등으로 구성하는 것이 필요함.
 - 농가 등의 경영체가 회생신청을 하면 이를 심사하는 「농가회생위원회(가칭)」를 두고 농업경영체의 심사기준 설정, 전반적인 재무구조개선프로그램의 설계, 경영회생프로그램 이행과정의 모니터링 등

그림 2. 농가회생지원 절차



- 이는 농지은행의 농지매입사업이 회생 가능한 농가를 중심으로 지원하는 것의 문제점을 개선하기 위한 것임.
 - 제3자기관이 평가하여 경영이 어렵고, 회생가능성이 낮은 농가에 대한 지원대책을 보완하는 것임.

- 농가회생을 위한 지원체제는 부채구조재조정 수단과 자산구조재조정 수단의 두 가지 방식으로 구분하여 접근함.
 - 부실정도가 경미한 농가에 대해서는 부채구조재조정에 의해 상환기간을 연장하는 것을 적용함. 이때 금융기관이 일부 이자를 부담하고 그에 따라 정부가 금융기관에 보조하는 체제를 구축함.
 - 부실정도가 큰 농가에 대해서는 자산구조재조정을 유도하고, 성실히 상환하였을 때 일정 부분 면책을 하는 방안을 적용함.
 ※ 자산구조재조정이란 농가의 자산을 매각하여 부채를 축소하는 방안

- 농지담보채권에 대해서는 금융기관이 일차적으로 농업부문 ‘배드뱅크’로 이관하고 그 이후 배드뱅크에서 자산구조재조정 프로그램을 추진함.
 - 배드뱅크는 담보자산(농지)을 농지은행에 매각하고 매입가격 이상의 자산은 농가의 신용부채를 상각하는 재원으로 활용함. 신용부채를 상각하면서 농가에 대한 채무재조정 등의 워크아웃을 실시함.
 - 농가의 형편에 따라 상환유예, 이자율인하, 저리자금 대체, 자산매각과 같은 자구노력 정도에 따른 원금탕감 등 다양한 지원방법을 강구함.

5.3. 농지은행 경영회생지원 농지매입사업의 개선 방향

□ 사업규모 확대

- 경영회생지원 농지매입사업은 농가부채를 대폭적으로 축소할 수 있는 성과를 얻고 있기 때문에 사업규모를 확대하는 것이 필요함.

- 신청대비 자금지원 비율이 47%에 불과하고 1회 사업신청에 의해 연간 사업량이 달성되는 것은 수요가 많다는 것을 의미함.

□ 시가매입-시가환매의 원칙 개선

- 농지은행의 경영회생지원 농지매입사업에서 가장 중요한 부분이 매입가격과 환매가격을 결정하는 것임.
 - 농지는 생산수단이면서 동시에 자산유지 수단인 특수성을 가지고 있고, 이동이 불가능하여 1물 1가의 원칙이 적용되지 않은 특성이 있어 가격을 두고 갈등의 소지가 많음.
 - 매입가격 및 환매가격 설정은 농지은행의 사업이 어떤 정책적 목적을 추구하느냐를 결정하는 중요한 요소임.
 - 이 제도의 목적은 농가로부터 농지를 구매하는 것이 아니라 경영위기를 극복하도록 도움을 주는 것임. 따라서 농가가 다시 환매하는 것을 가장 성공적인 성과지표로 보아야 함.
- 경영회생을 위한 농지매입 지원제도가 운영되면서 많은 관리비용을 초래하는 것은 바람직한 운영방법이 아님.
 - 농가가 경영위기를 극복하고 매각한 농지를 다시 환매하는 것이 가장 바람직한 결과임.
 - 특히 환매라는 옵션을 활용한 것은 제도운영의 효율성을 높이고자 한 것임.
- 이런 측면에서 볼 때 시가매입에 의한 시가환매의 원칙을 적용한 것은 개선되어야 함.
 - 시가를 산정하기 위하여 두 시기에 모두 감정평가사를 활용하여 평가하여야 한다는 비용이 발생하고 있음. 1ha 정도를 감정평가할 경우 30만원 이내의 감정평가비를 지불하여야 하고, 이를 농가가 부담하여야 함.
 - 이는 비록 공정한 가격이라 할지라도 환매시기가 도래하여 농지가격이

크게 상승할 경우 시가를 두고 농가와 갈등이 발생하게 되고, 국가 농가를 대상으로 농지를 몰수한다는 비판이 제기될 수 있음.

- 시가매입-시가환매의 원칙을 표준가격에 매입하여 환매하도록 하는 원칙으로 전환하는 것이 바람직함.
 - 표준가격을 적용하게 되면 감정평가 비용이 소요되지 않아 관리비용이 적게 들고, 표준가격 산정에서 오류가 발생하여도 환매가격에서 다시 보정하여 주기 때문에 중요한 갈등사항이 아님.

- 농지는 생산수단인 동시에 자산가치를 가지고 있음. 농가도 자산운용을 어떻게 할 것인가는 중요한 경영사항이므로 농가의 자산관리활동을 제약함.
 - 농지가격 변동에 대해 불확실성이 있는 경우에는 정부정책이 이익이 있더라도 자산가격 기대심리로 이용하지 않는 문제가 있음. 그만큼 정책 효과가 반감됨.
 - 시가환매는 농지가격이 하락하면 문제가 없으나 상승할 경우에는 농가는 경영회생지원보다는 재매입에 따른 비용상승의 불이익을 더 크게 받게 되는 문제가 있음. 너무 많이 상승하였을 경우에는 환매권의 행사가 어렵게 됨.

- 이와 같이 환매권(옵션)을 부여한 것은 제도운영의 탄력성과 농가가 환매하는 것을 목적으로 하고 있음.
 - 따라서 시가매입-시가환매는 표준가격 및 환매공식에 의한 환매로 전환하여야 함.

□ 농지양도담보 등 지원방식의 다양화

- 환매권을 부여한 농지매입방식은 양도소득세 부담 문제, 중도 지역개발에 의한 용지수용 등으로 환매권의 옵션을 행사할 권리를 상실하는 문제 등이 발생함.

- 지역개발에 의해 수요 될 경우 농가는 더 큰 손실을 안게 되는 문제가 발생하므로 농지를 양도하는 담보로 설정하는 것을 검토함.
 - 은행의 경우에는 농지를 소유하지 못하므로 경매처분하여야 하는데 농지은행은 소유할 수 있으므로 보다 높은 담보율을 인정할 수 있음.
- 농지양도담보의 경우에는 장점도 있지만 농가의 부채를 축소하지 못하는 문제가 있으므로 보다 건전한 농가를 대상으로 추진함.

농산물 선물거래의 도입 가능성과 미래 전망

— 윤 병 삼 (충북대학교 교수)

1. 서론	57
2. 농산물 선물시장 상장 가능 품목의 선정기준	60
3. 농산물 선물 상장 타당성 검토 및 논의	65
4. 결론 및 전망	73
참고 문헌	75

농산물 선물거래의 도입 가능성과 미래 전망

1. 서론

- 농업경영과정에서 직면하는 위험의 형태는 매우 다양하다. 그 가운데는 인위적으로 통제할 수 없는 요인들(날씨, 강수, 기온, 병충해 등)에 의해 생산량이 예상보다 줄어드는 생산위험(production 또는 yield risk), 생산결정이 이루어진 뒤 생산물 또는 투입물의 가격변동으로 인해 발생하는 가격위험(price 또는 market risk), 정부 정책이나 제도의 변화에 기인한 제도적 위험(institutional risk), 경영주의 사망, 부상, 질병, 이혼 등으로 빚어지는 인적 위험(human or personal risk), 그리고 이자율의 변화나 현금 유동성의 문제로 인한 재무적 위험(financial risk) 등이 있다.
- 이러한 내재적 위험요인들 외에도 시장개방과 경영규모의 확대, 정책기조의 변화, 소비자 기호의 변화 등 농업경영환경의 변화는 농가의 경영위험을 한층 더 가중시키고 있다(양승룡, 2000). 이러한 경영위험에 대처하기 위해 농가 및 농기업은 다각화(diversification), 수직적 통합(vertical integration), 계약화(contracting), 보험(insurance) 등 다양한 방법을 활용하고 있는데, 특히 가격위험과 관련하여 가장 보편적으로 이용되고 있는 위험관리 수단은 바로 선물거래(futures trading)라고 할 수 있다.
- 선물거래의 역사는 수세기 이전으로 거슬러 올라간다. 일본의 경우 17세기경 도쿠가와(德川) 막부시대(幕府時代)에 미곡거래 제도가 발생하였고,

1730년 ‘도지마 쌀 시장(Dojima Rice Market)’으로 알려진 일본 최초의 상품거래소, 즉 ‘오사카도지마취인소(大阪堂島取引所)’가 설립되면서 이것이 세계 최초의 공식적인 선물거래소로 알려져 있기도 하다. 그러나 보다 근대적인 의미에서 선물시장의 역사를 이야기할 때는 일반적으로 미국의 시카고상품거래소(CBOT; Chicago Board of Trade)로부터 출발한다. CBOT는 1848년 4월 82명의 상인들에 의해 설립되었는데, 설립 초기에는 현물거래와 선도거래(forward trading)가 위주였으며, 1865년에 계약조건의 표준화 및 증거금(margin) 제도의 도입으로 근대적인 선물거래가 시작되었다.

- 우리나라에서 선물거래의 필요성이 본격적으로 제기된 것은 1973년 제1차 석유파동(oil shock)을 겪고 난 후이다.⁶ 당시 배럴당 2달러 수준에 불과하던 원유가격이 배럴당 29달러 수준으로 폭발적인 상승을 기록하면서 해외 원자재의 안정적인 확보와 국내물가의 안정이란 측면에서 선물거래의 필요성 절실히 대두되었다. 이에 따라 1974년 12월 26일 대통령령으로

6 우리나라에서도 일제 강점기에 한때 선물거래가 흥행했던 적이 있었다. 흔히 ‘미두거래(米豆去來)’로 불렸던 선물거래는 1896년 ‘인천미두취인소(仁川米豆取引所, 1896~1939년)’가 설립되면서 시작되었다. 일반적으로 ‘미두(米豆)’ 또는 ‘기미(期米)’라고 불려졌던 미두거래(米豆去來)는 최소 거래단위를 100석으로 하고 미곡가의 10%를 보증금(증거금)으로 걸고 거래하였다. 결제월(delivery month)은 당월말에 청산하는 ‘당한(當限)’, 다음달 말에 청산하는 ‘중한(中限)’, 그리고 다음 다음달 말에 청산하는 ‘선한(先限)’이 있었는데, 거래는 가격변동폭이 가장 큰 ‘선한(先限)’에 집중됐다. 최종결제일에는 쌀과 현금을 주고받는 실물인수도(physical delivery)방식이 아니라 차액만큼 현금을 주고받는 현금정산(cash settlement)방식으로 정산이 이루어졌다. 당시 일제가 인천, 군산에 미두취인소(米豆取引所)를 운영했던 이유는 원래 미곡의 품질과 가격의 표준화를 피하기 위한 것이었는데, 일제는 우리나라의 쌀을 수탈해가는 방편으로 이용한 한편 우리나라 사람들은 선물거래의 순기능을 도외시한 채 광적(狂的)인 투기에 몰두하였다. 당시에 유행했던 말 중의 하나가 “화투는 백석지기의 노름이요, 미두는 만석군의 노름이다”라고 할 만큼 투기적인 미두거래가 사회문제화 되기도 하였는데, 채만식의 소설 『탁류』나 조정래의 소설 『아리랑』에는 당시 ‘미두장(米豆場)’을 둘러싼 인간 군상(群像)들의 생활상이 잘 묘사되어 있으며, 신동아(新東亞)에 실린 “전봉관의 옛날 잡지를 보러가다 19편 - 미두왕(米豆王) 반복창의 인생유전”(신동아 2007년 1월호, 통권568호, pp.580-596)에도 당시의 실상이 흥미롭게 잘 묘사되어 있다.

‘주요물자해외선물거래관리규정’이 제정되고, 이듬해 조달청훈령으로 ‘주요물자해외선물거래관리규칙’이 제정되면서 농림축산물, 귀금속, 비철금속, 유류 등 주요 원자재를 대상으로 한 해외선물거래가 시작되었다.

- 그 후 우리나라의 경제규모가 커지고 대외개방의 폭이 확대되면서 금융시장의 위험관리 수단에 대한 필요성이 제기되면서 1995년 12월 29일 선물거래법이 제정되고, 마침내 1999년 4월 23일 한국선물거래소(KOFEX; Korea Futures Exchange)가 개장되었다. 그리고 2005년 1월 27일 증권거래소(KSE), 선물거래소(KOFEX), 코스닥증권시장 및 코스닥위원회의 3개 거래소가 통합되어 현재의 한국증권선물거래소(KRX; Korea Exchange)로 이어져오고 있다. 2007년 7월 현재 한국증권선물거래소에 상장되어 있는 상품의 수는 주가지수상품 3개, 개별주식상품 1개, 채권 및 금리상품 5개, 통화상품 4개, 그리고 Commodity상품 1개를 포함하여 14개에 이른다. 대부분 금융상품이 주류를 이루고 있는 가운데 일반상품으로는 금선물(gold futures)이 상장되어 있으나, 현재 거래가 이루어지지 않고 있는 실정이다.
- 선물거래하면 ‘발떼기’거래를 먼저 떠올리는 사람들이 많다. 그러나 보다 엄밀하게 정의하면 발떼기거래는 ‘선도거래(forward)’의 일종으로 선물거래의 특성을 온전히 갖추고 있지 못하다. 실제로 산지에서는 포전매매(圃田賣買; 발떼기거래)가 매우 성행하고 있는 실정이며, 정부가 시행하는 채소수급안정사업 및 계약재배 안정화사업도 본질적으로는 농가와 농협간의 계약재배를 근간으로 하여 발떼기거래를 제도화한 것이라고 할 수 있다.⁷ 발떼기거래가 성행하는 이유는 채소를 비롯한 농산물의 가격불안정이 크고 농가의 노동력이 부족한 탓이지만, 근본적으로는 농산물 가격위험에 적절히 대처할 수 있는 제도적 수단이 없는 탓이기도 하다. 발떼기거래가 순기

7 농수산물유통공사에 의하면, 해마다 발떼기거래량에 다소 차이가 있기는 하지만, 봄배추는 전체 출하량의 90~95%, 고랭지배추는 80-85%, 가을배추는 85~90%가 발떼기거래로 거래되고 있으며, 무의 80-90%, 양배추의 90%, 당근의 60%, 양파의 50% 이상이 발떼기거래되고 있는 것으로 알려지고 있다.

능을 가지고 있는 것이 사실이지만, 발매거래는 산지수집상들과 생산자간의 계약관행이 아직 제도화되지 못하고 계약과기율이 매우 높아 부작용이 큰 등 적절한 위험관리 수단을 제공하지 못하고 있다(강태훈, 2000; 2002).

- 국내 선물시장에 어떤 농산물을 상장하여 거래할 것인가에 대한 연구와 논의는 선물거래소가 설립되기 훨씬 이전부터 진행되어 왔다. 그 가운데 미국산 옥수수, 돈육, 김치지수, 쌀 등이 포함되는데, 돈육선물은 가시적인 성과를 거두어 올해 10월경에 한국증권선물거래소에 상장될 예정이다.
- 본고에서는 농산물 선물거래의 도입과 관련하여 선물시장에 상장될 상품이 성공적으로 거래되기 위해 충족하여야 할 조건들을 살펴보고, 기존에 농산물선물 상장 타당성 연구에서 다루어졌던 품목들을 중심으로 농산물 선물 상장 가능성을 검토하는 한편 새로운 논의를 추가함으로써 우리나라 농산물 선물거래의 도입 가능성과 미래 전망에 대해 살펴보고자 한다.

2. 농산물 선물시장 상장 가능 품목의 선정기준

- 하나의 상품이 선물시장에 상장되기까지는 현물시장에 대한 사전조사, 상품설계, 모의거래, 홍보 등에 많은 시간과 노력이 소요된다. 그럼에도 불구하고 실제 선물시장에 상장되는 선물계약의 성공 또는 실패를 가늠하기란 매우 어렵다. Calton(1984)에 의하면 대부분의 신규 선물계약은 도입된 지 10년 이내에 실패하고 만다. 그리고 Silber(1981)에 의하면 신규 선물계약의 2/3 내지 3/4이 거래소에 이익을 가져다 줄만한 수준의 거래량을 확보하지 못하는 것으로 추정된다. 이와 유사하게, Kolb(1991)는 10개의 신규 선물계약 가운데 불과 3개만이 거래소에 이익이 될 만한 수준의

거래량을 확보하는 것으로 추정하고 있다. 우리나라의 경우도 한국증권선물거래소(KRX)에 상장되어 있는 14개의 상품 가운데 일정 수준 이상의 거래량 및 미결제약정(open interest)을 확보하여 성공적인 상품이라고 평가할 수 있는 품목은 KOSPI200 선물 및 옵션, 국채선물, 미국달러선물 등 4~5개에 불과한 실정이다.

- 그동안 미국 선물시장을 중심으로 선물계약의 성공과 실패에 관한 많은 사례연구(Balck, 1986; Brorsen and Fofana, 2001 등)가 이루어져 왔다. 이러한 선행연구들은 선물거래 성공 가능 품목의 특성으로 ‘상품 특성(commodity characteristics)’과 ‘계약 특성(contract characteristics)’으로 구분하여 정성적(定性的) 분석 및 정량(定量的) 분석을 실시하고 있다.

2.1. 상품 특성(commodity characteristics)

2.1.1. 저장가능성(storability)

- 선물시장의 중요한 경제적 기능중의 하나는 ‘재고의 시차적 배분(temporal allocation of stocks)’을 촉진하는데 있다. 어떤 상품을 재고로 보유하고 있는 사람은 그 상품을 지금 처분할 것인지 아니면 나중에 판매할 목적으로 보유할 것인지 여부를 선택하게 되는데, 이 경우 재고의 보유는 미래시점까지 그 상품이 부패하거나 변질되지 않을 것을 전제로 한다. 이 과정에서 선물시장은 재고보유자에게 가격변동에 따른 위험을 헤지(hedge)할 수 있는 수단을 제공함으로써 상품 재고의 보유에 중요한 역할을 한다. 초기의 모든 선물시장에서는 곡물, 원면, 커피, 코코아 등과 같이 연속적으로 저장 가능한 상품들만을 거래함으로써 저장가능성의 원칙이 지켜졌다. 그러나 냉장 및 냉동기술의 급속한 발달로 인해 상품의 품질이 저하되지 않은 채 장기간 보관할 수 있게 됨에 따라 전통적으로 선물거래에 적합하지 않은 것으로 인

식되었던 상품들 - 예컨대, 계란, 버터, 육계(broiler), 새우, 삼겹살(pork bellies), 오렌지 주스 등 - 도 선물거래 대상품목에 포함되게 되었다.

2.1.2. 동질성(homogeneity)

- 조직화된 선물거래소에서 거래되는 선물계약의 두드러진 특징중의 하나는 모든 거래조건이 표준화되어 있다는 점이다. 선물시장 참여자는 인수도할 상품의 수량이나 품질에 대해 계약당사자간에 개별적으로 별도의 합의가 필요치 않으며, 표준화된 등급의 상품만을 거래하게 된다. 따라서 상품의 동질성 조건이 충족되지 않는다면 거래소를 통한 표준화된 상품의 거래 자체가 불가능해진다.

2.1.3. 가격변동성(price variability)

- 선물시장의 중요한 경제적 기능중의 하나는 가격변동의 위험을 제거하는 것이다. 때문에 선물시장에 참여하는 헤저나 투기적 거래자 모두에게 가격변동성은 매우 중요한 요인이다. 헤저의 입장에서 가격변동으로 인한 손실의 가능성이 적다면 보험적 성격으로 가격변동에 대해 헤징할 유인이 적어지게 되며, 투기적 거래자의 입장에서 가격변동이 적다면 이익을 실현할 가능성이 상대적으로 적어지기 때문에 구태여 위험을 무릅쓰고 선물시장에 뛰어들 유인이 적어지게 된다.

2.1.4. 현물시장 규모(cash market size)

- 어떤 상품에 대한 수요와 공급이 충분히 커서 유동성이 풍부한 시장이라면 누군가가 시장지배력을 확보하고 행사하기가 어려울 것이다. 그렇지 않고 누군가가 시장지배력을 가진다면 자기 멋대로 시장을 좌지우지하려고 할 것이므로 공정하고 경쟁적인 시장이 형성되기 어렵다. 또한 많은 수

의 시장참여자에게 중요 관심사가 되는 품목은 그만큼 다수의 잠재적인 헤저(hedger)들을 확보할 수 있다. 뿐만 아니라 현물시장 규모가 크다면 수요와 공급이 지속적으로 원활하게 합치되어 선물시장에서 실물인수도 및 현물과 선물간의 차익거래(arbitrage)가 용이해지게 된다.

2.1.5. 제약 없는 공급(unrestricted supply)

- 선물거래는 시장에 대한 인위적인 간섭이 이루어지거나 가격이 통제되는 왜곡된 시장에서는 성공할 수 없다. 상품이 시장으로 자유로의 유입되기 위해서는 가격이 경쟁적으로 결정되어야 하며, 실물인수도 비용이 저렴해야 한다. 정부, 카르텔(cartel) 또는 독점에 의해 시장공급의 대부분이 통제될 경우 공급을 통제하는 자가 인위적으로 가격을 결정하거나 적어도 가격에 지대한 영향을 끼쳐 시장이 조작될 우려가 있기 때문에 선물시장은 성공할 수 없다.

2.2. 계약 특성(contract characteristics)

2.2.1. 헤저의 유인가능성(attracting hedgers)

- 선물시장에서 가장 중요한 거래자는 현물시장의 가격위험을 회피하기 위해 참여하는 헤저(hedger)라고 할 수 있으며, 따라서 선물시장이 성공하려면 이들의 적극적인 참여를 유도할 수 있도록 상품설계가 이루어져야 한다. 대부분의 선물시장에서는 헤저의 시장참여를 유도하기 위해 현물시장의 관행을 선물계약 조건에 반영하는 경우가 많다. 효과적인 헤징이 이루어지도록 하기 위해서는 현물가격과 선물가격간에 높은 상관관계가 유지되도록 하여야 하는데, 그 일환으로 선물계약이 현물거래의 완전한 대체재가 되도록 설계하는 것이 중요하다.

2.2.2. 투기자의 유인가능성(attracting speculators)

- 현물거래의 위험을 선물시장에 전가하고자 하는 헤저들로만 선물시장이 이루어질 경우 거래가 빈번히 이루어지기 어렵다. 즉, 선물시장에 헤저들만 참여하게 된다면 선물계약에 대한 초과수요 또는 초과공급이 존재하게 되는데, 이를 해소시키기 위해서는 투기자의 참여가 반드시 필요하다. 가장 효율적인 시장은 시장참여자가 언제든지 원하는 시점에, 그리고 원하는 가격에 매매할 수 있는 유동성이 풍부한 시장이라고 할 때, 위험을 무릅쓰더라도 이익창출을 위해 기꺼이 시장에 참여하려는 투기자들은 시장의 유동성을 제고하는 중요한 경제적 기능을 한다. 투기적 거래가 감소하여 시장의 유동성이 줄어들면 매매호가(bid-ask)의 차이가 크게 벌어져 헤징비용이 높아지게 되며, 이것은 결국 선물시장의 붕괴로 이어지게 된다.

2.2.3. 시장조작 가능성의 방지(preventing manipulation)

- 선물계약의 거래조건이 헤저와 투기자를 잘 유인할 수 있도록 설계되었다 하더라도 가격조작의 우려가 있다면 성공적인 거래가 이루어지기 어렵다. 누군가가 시장을 조작하여 가격을 왜곡시킬 소지가 있다면, 공정한 게임(fair play)이 이루어지기 어려우며, 결국은 거래자들로 하여금 시장에서 떠나가게 만들고 만다. 과거에 선물시장에서 'corner' 또는 'squeeze' 현상이 발생했을 경우 시장이 크게 위축되었던 사례는 이것을 웅변적으로 뒷받침한다.⁸ 미국의 경우 대부분의 선물시장에서는 시장조작 행위를 막기

⁸ Corner는 시장조작을 시도하는 사람이 인위적인 공급부족 현상을 야기하기 위하여 현물 시장에서 다량의 현물 포지션, 특히 인도가능 등급(deliverable grade)의 현물을 매집(買集)함과 아울러 선물시장에서도 다량의 포지션을 매집(買集)하는 것을 말한다. 이렇게 되면 선물계약을 매도한 사람은 선물계약의 만기시점에 현물을 매입하여 인도하거나 선물계약을 환매(還買, short-covering)하여야만 하는데, 어느 방법이든 높은 가격을 지불해야 하기 때문에 큰 손실을 입게 된다. 한편 Squeeze는 오로지 선물시장에서의 시장조작 행위만을

위한 조치로서 헤지와 투기자의 증거금 수준을 차등 적용(일반적으로 투기적 증거금은 헤지증거금 수준의 140%에 해당)하고, 투기적 거래한도 (speculative position limit, 즉 투기자가 특정 결제월에 대하여 또는 전체 결제월을 합하여 최대 보유할 수 있는 선물계약의 수)를 설정하는가 하면, 시장조작 행위의 적발 시 선물거래소 및 감독기관이 비상조치권을 발동(예, 1979-1980년 Hunt 형제의 은(silver)시장 조작사태, 1989년 Ferruzzi의 대두(soybean)시장 조작사태 등)하도록 하고 있다.

- 이상에서 살펴본 상품 특성 및 계약 특성을 종합해 보면, 농산물이 선물시장에서 성공적으로 거래되기 위해서는 현물시장의 규모가 크고, 예상되는 헤징 및 투기적 수요가 많아야 하며, 대상 상품의 가격변동성이 크고 표준화가 가능하여야 할 뿐만 아니라 정부의 시장개입이나 간섭이 없는 경쟁적인 시장구조 속에서 가격왜곡의 가능성이 없어야만 한다. 이러한 조건들이 두루 충족되지 못할 경우 그 상품은 선물시장에서 성공적인 거래가 이루어지기 어렵다(노재선·남상정, 1996).

3. 농산물 선물 상장 타당성 검토 및 논의

- 농산물 가운데 국내 선물시장에 상장 가능한 품목에 대한 검토 및 논의는 1990년대에 들어 본격화되기 시작했다. 선행연구에서 주로 검토되었던

일컬으며, 시장조작을 의도하는 사람이 특정 선물가격을 본원적인 내재가치로부터 벗어나도록 왜곡하기 위해 선물시장의 실물인수도 메커니즘을 이용하는 것을 말한다. 특히 squeeze는 날씨 등의 요인으로 현물 공급이 원활치 못한 상황에서 선물계약을 대량 매입함으로써 이루어지는 경우가 많다. 대부분의 시장조작 행위는 corner와 squeeze의 특성을 함께 지니는데, squeeze는 일단 선물계약에 대한 실물인수도를 통하여 최종결제가 이루어지면 끝나게 되지만, corner는 현물시장에 대한 영향으로 보다 오랫동안 지속되는 경향을 보인다.

농산물은 미국산 옥수수, 채소류(고추, 마늘, 양파), 돼지(돈지육), 쌀, 육계, 인삼 등을 들 수 있다. 선물거래 대상 품목으로 검토되었던 농산물의 수는 매우 제한적일 뿐만 아니라 상장 타당성에 대하여 학계 및 업계의 폭넓은 공감대를 얻은 품목은 더욱 더 제한적이다. 본고에서는 농산물선물 상장 타당성에 관한 선행연구에서 다루어졌던 주요 품목들을 대상으로 농산물 선물의 상장 가능성을 검토하고자 한다.

3.1. 미국산 옥수수(U.S. imported corn)

- 미국산 옥수수는 농산물 중에서 가장 먼저 실질적인 주목을 받고 상장 타당성에 관한 연구가 이루어진 품목이다(윤병삼, 1996; 임성수, 홍성규, 양승룡, 2001; 한국상품선물연구회, 2002; 노재선, 2004). 한국은 일본에 이어 세계 제2위의 옥수수 수입국으로 해마다 8백만톤 이상의 옥수수를 수입에 의존하고 있다. 미국산 옥수수가 관심의 대상이 된 데는 여러 가지 이유가 있을 수 있겠지만, 일본의 상품선물거래소에서 미국산 옥수수가 성공적으로 거래된데 고무된 바가 크다. 동경곡물거래소(TGE; Tokyo Grain Exchange)에서 거래되는 미국산 옥수수 선물계약은 미국에서 생산되는 옥수수를 기초자산으로 하여 거래되는데, 1992년 최초 상장 이후 짧은 기간내에 급속한 성장세를 보여 왔다. 1996년과 1997년에는 TGE의 미국산 옥수수선물 거래량이 선물거래의 본산(本山)인 시카고상품거래소(CBOT; Chicago Board of Trade) 옥수수 선물거래량의 82%에 육박할 만큼 괄목할 만한 성장을 기록하였다.
- 미국산 옥수수를 국내 선물거래소에 상장하여 국내통화인 원화로 거래한다면 여러 가지 장점이 있을 수 있다. 무엇보다도 시차문제로 인한 애로를 극복할 수 있다. CBOT가 위치한 시카고의 중부시간(central time)과 한국 시간과는 15시간(summer time 적용 기준)의 시차가 나는데, CBOT의 옥

수수선물 거래시간인 오전 9시 30분부터 오후 1시 15분까지는 한국시간으로 오전 12시 30분부터 오전 4시 15분까지에 해당한다. 따라서 CBOT에서 옥수수선물이 거래되는 동안 한국에서 옥수수 시세의 동향을 일일이 주시하기에는 물리적으로 많은 무리가 따를 수밖에 없다. 그러나 국내 선물시장에 미국산 옥수수를 상장하여 거래한다면 낮 시간대에 거래가 이루어지게 되므로 시차문제로 인한 어려움을 극복할 수 있다.

- 두 번째 장점은 부분헤지(partial hedge)가 아닌 일괄헤지(full hedge)가 가능해진다는 점이다. 국내 도착도 옥수수가격은 CBOT의 옥수수 선물가격에다 수출항까지의 내륙 운송운임, 그리고 미국으로부터 한국까지의 해상 운임 등으로 구성된다. 따라서 CBOT의 옥수수선물을 이용하여 헤징할 경우 옥수수 가격 자체의 변동위험은 헤지가 가능하지만, 내륙 운송운임 및 해상운임의 변동에는 여전히 노출되게 된다. 그러나 미국산 옥수수를 국내에 상장하여 원화로 거래한다면, 옥수수가격 자체 및 운임의 변동을 한꺼번에 헤지할 수 있을 뿐만 아니라 원/달러 환율의 변동위험까지도 동시에 헤지하는 일괄헤지가 가능해지게 된다.
- 그러나 국내 사료업계의 옥수수 구매방식이 여전히 공개경쟁입찰을 통한 공동구매에 의존하고 있어 업체들이 가격변동 위험을 서로 공유하는 실정이고, 미국산 옥수수선물의 상장 시 헤지의 유인 가능성, 특히 매도헤지(short hedger)의 유인 가능성을 놓고 학계와 업계의 폭넓은 공감대 형성이 이루어지지 않아 아직까지 미국산 옥수수선물의 상장이 이루어지지 않고 있다.

3.2. 돈육(豚肉)

- 돈육은 서문원 외(1998)가 처음으로 상장 타당성을 분석한 이후 한국상품

선물연구회(2006)가 한국증권선물거래소로부터 연구용역을 의뢰받아 본격적인 타당성 분석 및 상품 설계를 실시하였으며, 이를 바탕으로 마침내 올해 10월경 상장될 예정이다.

- 양돈시장은 연간 생산시장 3조 7천억원, 유통시장 9조 2천억원으로 전체 12조 9천억원 규모의 시장이며, 생산규모로는 쌀에 이어 농축산물중 2위를 차지한다. 양돈산업은 정부의 기업농 육성정책으로 생산농가의 전업화 및 규모화가 크게 진전되었으며, 1,000두 이상의 기업형 농가가 약 3천호로 전체 사육두수의 75% 이상을 차지한다. 돼지 사육두수는 연 9백만 두 수준으로 유지되고 있는데, 돼지고기 수요량은 계속 증가하는 반면 공급량은 소모성(消耗性) 질병의 발생으로 감소함에 따라 고돈가가 지속되고 있다. 돈육은 1997년 7월부터 수입자유화가 이루어졌고, 현행 수입관세율은 25%이다. 국내에는 14개의 축산물도매시장 및 공판장이 있으며, 산지 및 소비지에서 거래되는 돈육의 가격은 일반적으로 인근지역 도매시장의 평균 경락가격을 기준으로 하여 결정된다. 돈육의 가격변동성은 연간 36.2%(2005년 기준)로 금융상품에 비해 훨씬 더 높은 편이지만, 돈육의 가격변동위험을 직접적으로 헤지할 수 있는 적절한 수단이 부재하여 양돈시장 참여자는 천수답(天水畓)식의 경영을 할 수 밖에 없는 상태이다.
- 돈육선물의 상장을 앞두고 한국증권선물거래소에서 마련한 돈육선물의 주요 상품명세 및 거래제도를 살펴보면 아래의 <표 1>과 같다.

표 1. 돈육선물의 주요 상품명세 및 거래제도

항 목	상품명세 및 거래제도
1. 거래대상 및 대표가격지수	<ul style="list-style-type: none"> - 돈육 대표가격지수 - 산출기관: 축산물등급판정소
2. 거래단위	<ul style="list-style-type: none"> - 3,000kg
3. 가격표시방법	<ul style="list-style-type: none"> - 원/kg
4. 상장결제월	<ul style="list-style-type: none"> - 최근 연속 6개월 + 분기물 2개 - 상장결제월: 8개 - 최장거래기간: 12개월
5. 최소가격변동폭 및 최소가격변동금액	<ul style="list-style-type: none"> - 5원 - 15,000원(= 5원×3,000kg)
6. 최종결제방법	<ul style="list-style-type: none"> - 현금결제(Cash settlement) - 최종거래일 익일 발표되는 돈육대표가격을 최종결제가격으로 정산함
7. 최종결제가격	<ul style="list-style-type: none"> - 최종거래일 익일 오전 10시에 축산물등급판정소가 공표하는 직전 2일간 전국 11개 도매시장 도체중량가중평균가격지수
8. 최종거래일 및 최종결제일	<ul style="list-style-type: none"> - 최종결제일: 결제월의 세 번째 금요일(휴일인 경우顺延) - 최종거래일: 최종결제일의 직전 2영업일
9. 거래시간	<ul style="list-style-type: none"> - 정규거래: 09:00~14:50 - 시가/중가결정시 단일가매매 2회 실시 오전 08:30~09:00, 오후 14:50~15:00
10. 거래제한 및 미결제약정 한도	<ul style="list-style-type: none"> - 가격제한폭 없음. 단, 주문가격제한폭 설정 - 도매시장의 거래중단 혹은 지수산출시스템의 장애 등의 경우 임의적 거래중단 실시 - 미결제약정 한도: 1,000계약
11. 증거금율	<ul style="list-style-type: none"> - 유지증거금율: 10% - 개시증거금율: 15%

- 돈육선물의 거래대상은 돈육 대표가격지수로 전국 도매시장 돼지도체 2일 도체중량가중평균지수이며, 축산물등급판정소에서 산출하여 공시한다. 돈육선물의 거래단위는 3,000kg으로 5톤 트럭 적재 생돈 40두의 지육중량을 기준으로 하며, kg당 3,500원 가정 시 약 1,000만원 수준이다. 상장 결제월은 돼지의 생육기간(약 6개월)에 맞춰 최근 연속 6개월과 원월물 거래수요 충족을 위한 분기물 2개를 합하여 전체 8개 결제월이다. 가격은 kg당 원으로 표시되고, 최소가격변동폭은 5원이며 최소가격변동금액은 15,000원 (=5원×3,000kg)이다. 최종결제방법은 선물 매매가격과 최종결제가격 간의 차이를 현금 정산하는 현금결제방식(cash settlement)을 채택한다.
- 최종결제가격은 전국 도매시장 평균가격지수를 이용하는데, 이것은 최종거래일 익일 10시에 축산물등급판정소가 집계하여 공표하는 직전 2일간 전국 도매시장 도체중량가중평균지수이다. 전국 도매시장 평균가격지수를 산정함에 있어서, 전국 14개 도매시장 중 거래비중이 낮거나 전산화가 미비한 3개 도매시장(서울의 (주)협진, 대전의 대양식품, 광주의 삼호축산)을 제외한 11개 시장만을 대상으로 산출한다. 최종결제일은 결제월의 세번째 금요일이며, 최종거래일은 최종결제일의 직전 2영업일이다. 거래시간은 연속거래 방식을 채택하여 09:00~14:50사이에는 복수가격에 의한 경쟁매매를 실시하고, 08:30~09:00와 14:50~15:00의 2차례는 단일가격에 의한 경쟁매매를 실시한다.
- 돈육선물 거래에서는 균형가격형성을 원활히 하기 위하여 일일가격제한폭은 두지 않는다. 다만, 주문실수방지 및 비이상적인 가격형성 방지를 위해 주문가격 제한폭을 전일 기준가격대비 상하 600원으로 설정한다. 현물도매시장의 거래중단 및 지수산출시스템의 장애 등의 사유가 발생하는 경우 거래를 일시적으로 중단 또는 중지한다. 그리고 투기거래에 대한 순미결제약정 한도를 1,000계약으로 설정한다. 거래(유지)증거금율은 10.0%, 개시증거금율은 15.0%로 정한다.

3.3. 채소지수

- 채소류의 경우 해마다 되풀이되다시피 하는 가격 파동과 생산량의 극심한 변동으로 인하여 생산자가 직면하는 가격위험이 매우 클 뿐만 아니라 소비자의 물가안정 차원에서도 일찍부터 선물거래의 필요성이 제기되어 왔다. 그러나 선물시장이 부재하였기 때문에 생산자들은 주로 발떼기와 같은 선도거래(forward)에 의존하여 가격위험을 관리하고 있으나, 선도거래 자체의 문제점으로 인하여 적절한 헤지수단이 되지 못하고 있다. 채소류에 선도거래가 많이 이루어지고 있다는 것은 선물거래를 이용할 잠재적인 헤지수요가 많이 존재한다는 것을 의미하는 것이기도 하다(양승룡·문진영, 1999).

- 채소류의 선물거래에 대한 높은 관심에도 불구하고 채소류를 선물시장에 상장하여 거래하기에는 어려운 점이 있다. 무엇보다도 개별 품목의 채소류를 선물거래 대상으로 거래하기에는 개별 품목의 시장규모가 매우 적고, 따라서 충분한 헤지수요를 유발하기가 어렵다는 점이다. <표 2>에서 보는 바와 같이 배추, 무, 고추, 마늘, 양파, 대파와 같은 주요 채소류의 생산량은 개별적으로 선물거래 대상품목이 되기에 충분치 않은 규모이다.

표 2. 주요 채소류 생산량(2000-2006년)

단위: 톤

년도/품목	배추	무	고추	마늘	양파	대파
2000년	3,149,255	1,759,357	391,298	474,388	877,514	395,687
2001년	3,040,648	1,731,869	411,750	406,385	1,073,708	388,406
2002년	2,316,755	1,411,783	381,156	394,482	933,095	378,849
2003년	2,678,271	1,561,341	350,174	378,846	745,203	386,798
2004년	2,865,485	1,709,943	410,281	357,824	947,797	489,136
2005년	2,325,330	1,277,483	395,293	374,980	1,023,331	339,289
2006년	2,749,399	1,494,839	352,966	331,379	889,619	401,029

자료: 국립농산물품질관리원(www.naqs.go.kr)

- 이와 같은 점에 착안하여 이용호·양승룡(2005)은 채소지수를 개발하여 선물시장에 상장하는 방안을 제시하였다. 구체적으로 이 연구에서는 국제 식품규격위원회(Codex)에서 김치(Kimchi)의 필수원료로 정한 채소(배추, 무, 고추, 마늘, 생강, 파)를 가지고 김치지수(Kimchi index)를 구성하여 선물로 거래하는 방안을 제시하였다.
- 이 연구에서 제시하고 있는 바와 같이 채소를 개별 품목으로 상장하여 거래하기보다는 김치의 원료가 되는 채소들로 바스켓(basket)을 구성하여 채소지수로서 상장시킨다면, 현물시장 규모의 문제를 해결할 수 있고, 헤지 및 투기적 수요의 증대와 시장의 관심을 증폭시킬 수 있는 보다 현실적인 방안이 될 수 있을 것이다. 그러나 전국의 채소가격에 대한 대표성을 지니기에 충분한 대표가격지수의 산정이 난제(難題)로 남아 있어 아직까지 선물시장 상장을 위한 본격적인 논의가 이루어지지 못하고 있다.

3.4. 쌀

- 쌀은 우리의 주곡작물일 뿐만 아니라 농업소득에서 차지하는 비중이 50%나 되는 가장 중요한 품목이다. 그 동안 정부가 식량안보와 물가안정 차원에서 쌀에 대해 다양한 정책수단을 마련해옴에 따라 쌀 가격은 오랜 기간 동안 비교적 안정된 상태로 유지되어 왔다고 할 수 있다. 그러나 WTO 출범 이후 쌀에 대한 가격지지정책이 축소되고, 점진적으로 정부의 시장개입을 완화시키는 방향으로 정책이 변화하고 있다. 이와 같이 쌀 시장개방이 확대되고 쌀의 가격결정이 전적으로 시장에 맡겨질 경우 선물 및 옵션과 같은 위험관리수단이 절실히 필요해진다는 인식하에, 강태훈·이민형(2005)은 쌀 선물거래의 타당성을 분석하고 쌀선물의 상장을 제안하였다.
- 쌀 시장개방이 확대되고 추곡수매제가 폐지되는 등 시장기능이 강화되고,

쌀을 둘러싼 여러 가지 주변여건의 변화가 쌀 선물거래의 성공을 위한 전제조건을 점차 충족시켜가고 있는 것이 사실이다. 특히 쌀은 우리의 주곡(主穀)인 만큼 어느 농산물보다 시장규모 및 유동성 면에서 우수한 조건을 갖추고 있으며, 시장개방의 확대에 따라 쌀 가격의 계절진폭 및 가격변동성이 더욱 커질 것으로 전망된다. 그러나 쌀은 우리의 주곡작물로서 오랜 동안 정책보호 대상이 되어왔던 만큼 얼마만큼 쌀의 민간유통기능이 활성화되고 쌀 가격이 시장기능에 의해 결정될 것인가가 쌀 선물거래의 성공가능성을 가늠하는 중요한 요인이 될 것으로 판단된다.

4. 결론 및 전망

- 선물거래는 농산물의 가격변동위험을 관리할 수 있는 가장 단순하면서도 보편적으로 이용되고 있는 수단이다. 그러나 아무 농산물이나 선물거래 대상품목이 될 수 있는 것은 아니다. 농산물이 선물시장에 상장되어 성공적으로 거래되기 위해서는 현물시장의 규모가 크고, 예상되는 헤징 및 투기적 수요가 많아야 한다. 또한 대상 상품의 가격변동성이 크고 표준화가 가능하여야 할 뿐만 아니라 경쟁적인 시장구조 속에서 가격왜곡의 가능성이 없어야만 한다.
- 그동안 국내 농산물 선물거래의 대상상품 선정에 관한 연구는 그 수가 매우 제한적이고 검토 대상 품목도 극히 한정적이었을 뿐만 아니라 상장상품의 성공가능성에 대해서도 일치된 합의점을 찾지 못했던 것이 사실이다. 선행연구에서 본격적으로 검토되었던 품목은 미국산 옥수수, 돈육, 채소지수(김치지수), 쌀 등이었으며, 그 가운데서 돈육만이 가시적인 성과를 거두어 조만간 한국증권선물거래소에 상장될 예정이다.

- 앞으로 농산물 시장개방이 보다 확대되고 농산물의 가격결정이 전적으로 시장기구에 맡겨지는 추세로 이행함에 따라 농산물 선물거래의 필요성이 어느 때보다 절실히 대두되고, 이에 맞춰 보다 다양한 상품의 상장이 요구 될 것으로 전망된다. 농산물 선물거래의 성공적인 도입과 정착은 정부나 학계 또는 업계 어느 일방의 노력만으로는 이루어지지 않으며, 각 주체가 공동의 노력을 기울일 때만이 가능하다. 선물시장은 현물시장과 달리 매우 복잡하고 정교한 메커니즘에 의해 운영된다. 따라서 농산물 선물시장이 효율적인 시장으로 발전하기 위해서는 새로운 상품의 설계나 거래제도에 대한 다양하고 체계적인 연구가 선행되어야 할 것이다.

참고 문헌

- 강태훈. “농산물 가격 위험관리와 발매기거래의 개선방안,” 『농업경제연구』 제41집 제3권 (2000): 97-123.
- 강태훈. “발매기거래의 경제적 성격과 계약금의 평가,” 『농업경제연구』 제43권 제2호 (2002): 55-75.
- 강태훈 · 이민형. “쌀선물 거래의 의의와 타당성 분석,” 『농업경영 · 정책연구』 제32권 제3호(2001): 404-426.
- 노재선. “대두 및 옥수수 선물거래 타당성 검토,” 『식품유통연구』 제21권 제2호(2004): 139-159.
- 노재선 · 남상정. “국내 상품 선물시장의 충족여건,” 『농업정책연구』 제23권 제1호(1996): 137-156.
- 서문원 · 정복조 · 양승룡. “돈지육 선물의 상장 타당성 분석과 선물 계약 설계,” 『농업경제연구』 제39집 제2권(1998): 13-36.
- 양승룡. “농업경영환경의 변화와 파생상품의 역할,” 『농업경영 · 정책연구』 제27권 제3호 (2000): 133-146.
- 양승룡 · 문진영. “상품선물을 통한 가격위험 관리의 효과분석,” 『농업경제연구』 제40권 제2호(1999): 57-83.
- 윤병삼. “국내 선물거래소 설립과 옥수수선물의 상장 타당성에 관한 연구,” 고려대학교 경영대학원 석사학위 논문, 1996.
- 이용호 · 양승룡. “김치지수의 개발과 선물시장 상장 가능성 분석,” 『농업경제연구』 제46권 제1호(2005): 39-60.
- 임성수 · 홍성규 · 양승룡. “미국산 옥수수의 한국선물거래소 상장 타당성 분석,” 『농업경영 · 정책연구』 제28권 제4호(2001): 717-741.
- 한국상품선물연구회. 옥수수선물 상장타당성 연구. 한국선물거래소 연구용역보고서. 2002.
- 한국상품선물연구회. 돈육(豚肉)선물의 상장 타당성에 관한 연구. 한국증권선물거래소 연구용역보고서. 2006.
- Black, D. G. “Success and Failure of Futures Contracts: Theory and Empirical Evidence,” Monograph Series in Finance and Economics, Monograph #1986-1, Salomon Brothers Center, Graduate School of Business, New York University, 1986.

- Brorsen, B. W., and N. F. Fofana. "Success and Failure of Agricultural Futures Contracts," *Journal of Agribusiness* 19(2): 129-145, 2001.
- Carlton, D. W. "Futures Markets: Their Purpose, Their History, Their Growth, Their Successes and Failures," *Journal of Futures Markets* 4, 237-271, 1984.
- Kolb, R. W. *Understanding Futures Markets*, 3rd edition. Miami, FL: Kolb Publishing Co., 1991.
- Silber, W. L. "Innovation, Competition, and New Contract Design in Futures Markets," *Journal of Futures Markets* 1, 123-155, 1981.

선진국의 리스크 관리 정책 동향과 우리 정책의 선진화 과제

— 양 승 룡 (고려대학교 교수)

1. 경영위험의 정의와 종류	79
2. 위험관리 방법	80
3. 선진국의 농업경영위험 관리 정책	81
4. 선진국의 농업 관련 파생상품 현황	101
5. 한국의 농업경영 위험관리 정책 현황	105
6. 선진화 과제	111

선진국의 리스크 관리 정책 동향과 우리 정책의 선진화 과제

1. 경영위험의 정의와 종류

○ 경영위험의 정의

- 일반적으로 경영의 중요 변수가 변동하는 상태를 위험으로 정의
- 미래 상태의 변화로 인한 재무상의 손실 가능성으로도 정의
- 위험과 불확실성의 차이는 변동하는 확률에 대한 정보의 유무

○ 농업경영 위험의 종류

- 농업경영의 최종 목적인 장기적 이윤의 변동으로 인한 위험 $\pi = e * p * Q(X) - e * w * X$
단, e = 환율; p = 산출물 가격; Q(X)=생산함수, w = 투입재 가격
- 생산위험: 단수
- 가격위험: 산출물, 투입재, 환율
- 제도위험: 정책변화, 시장개방
- 금융위험: 유동성, 신용

○ 농가 입장에서의 경영위험의 의미

- 움직이는 경영목표
- 높은 위험 프리미엄과 악화되는 농가 수익성

- 시장 메카니즘에 취약
- 정부 입장에서의 경영위험의 의미
 - 사회복지 문제화
 - 농촌고용과 지역경제 악영향
 - 물가 불안과 임금 불안
 - 다원적 기능의 악화

2. 위험관리 방법

- 위험의 근원과 관리
 - 위험은 미래의 상태에 대한 불완전한 정보나 지식에서 기인
 - 여러 방법을 통해 위험을 감소시키거나 타 경제주체에게 위험 전가
- 농가 단위
 - 자원 사용 유보 (timid behavior): 비 최적 생산
 - 저장(storage)과 생산/유통시기 조절(marketing over time)
 - 경영 다각화(diversification)
 - 계약생산
 - 시장정보 수집 및 분석
- 금융제도
 - 재해보험
 - 선도
 - 선물
 - 옵션

- 정부 정책
 - 가격안정화 정책
 - 소득안정화 정책
 - 재보험
 - 재해보험료 보조
 - 옵션 프리미엄 보조
 - 수출신용보증 정책
 - 수출보험 지원
 - 가격 및 기후 관측 사업
 - 마케팅보드/유통명령제

3. 선진국의 농업경영위험 관리 정책

3.1. 선진국의 정책 방향

- 품목별 정책에서 농가단위 소득안정화 정책으로 전환
- 직접지불제의 비중 증가
- 보험이나 선물/옵션 등 금융시장을 통해 직접 위험 헤지 유도
- 자조금 제도를 통해 농가 스스로 위험관리와 마케팅을 하도록 유도
- 농가의 위험관리 능력 배양을 위한 교육과 컨설팅 강화

3.2. 미국

□ 특징

- 마케팅 론을 이용한 가격정책과 경기대응직불제를 이용한 소득안정화 정책 활용
- 선물/옵션 등 파생상품을 이용한 경영위험관리 방안에 대한 연구를 미농업법에 명시
- 다양한 보험을 이용하여 특수한 상황에 따른 위험관리 방안 제공

□ 마케팅 론(marketing loan)

- 시장가격이 용자가격(loan rate)보다 낮을 경우 농가가 시장가격(상환단가)로 용자금을 상환하고, 정부가 용자단가와 상환단가의 차액을 보전
 - 실질적인 최저가격 보장제도
 - 1985년 미농업법을 통해 도입 후 현재까지 시행 중
- 평가
 - 가격보장과 동시에 미국산 농산물의 국제 가격경쟁력 제고
 - 생산 감소 시 감소된 생산량에 대해서는 보조를 받지 못함
 - 최저가격을 보장받기 때문에 증산효과가 있음: amber box

□ 경기대응소득보조(counter-cyclical payment)

- 미국의 대표적인 농업소득보전 정책
 - 2002년 미농업법을 통해 도입
 - 1996년 미농업법에서 폐지된 부족분지불제(deficiency payment)의 부활
- 시장가격에 고정직불금을 더한 가격이 목표가격에 미달할 경우 그 차액을 보조

- 지급금액 = 식부면적 * 정책단수 * $\max(TP - \max(P, LR) - DP, 0)$
 - 수혜농가의 휴경을 의무화하던 부족분지불제에 비해 농가 지원이 더욱 강화된 정책
- 감축대상보조(amber box)에 해당하나, 지불금액이 농업생산액의 5%를 하회하기 때문에 최소허용보조(de-minimis)로 분류
 - 향후 DDA 협상을 통해 미국은 CCP를 blue box 정책으로 분류 희망
 - 평가
 - 정책단수에 기초하여 지급되기 때문에 생산위험에 대한 보상 없음
 - 따라서 생산이 크게 줄면 가격은 상승하여 CCP는 지급되지 않고 결과적으로 농가의 소득이 감소할 수 있음
- 수출신용보증제도(export credit guarantee program)
 - 미국 농산물을 신용으로 수입하는 업자에 대한 미국 은행의 대출을 미국 정부가 지급 보증
 - 3년 이내의 단기금융을 보증하는 GSM-102와 3~10년의 중기금융을 보증하는 GSM-103가 있음
 - 수출업자의 금융위험을 보전하는 동시에 수출을 촉진하는 정책
 - 마케팅 오더(Marketing Order)
 - 농가들이 자율적인 생산 및 출하 규제에 참여하고 정부는 이의 실행을 위해 공권력을 행사하는 생산/출하 조정 정책
 - 1937년 농산물 유통협약법(Agricultural Marketing Agreement Act)을 근거로 미 의회의 승인 하에 시행되는 법적 제도
 - 참여자의 합의를 전제로 위원회와 실행조직을 구성한 후 정부의 공권력을 위임받아 출하농산물의 등급과 물량 등을 규제
 - 위반 시 벌금부과, 실형 등의 처벌 가능

- 개별 농가가 해결할 수 없는 유통 문제의 공동대처를 통해 생산자와 소비자, 유통인 모두의 이익을 보호하는데 목적
 - 생산자뿐만 아니라 유통인, 소비자 대표까지도 함께 참여

○ 마케팅 오더의 활동

구 분	프 로 그 램
품질규제 (Quality Regulation)	최저등급 및 크기(Minimum Grade and Size)
물량규제 (Quantity Regulation)	생산자 할당(Producer Allotment)
	시장배정(Market Allocation)
	출하유보(Reserve Pools)
	유통업자 할당(Handler Prorates)
	출하휴일 지정(Shipping Holidays)
유통지원 · 조성 (Market Support Activities)	포장기준(Pack and Container Standard)
	조사연구 · 시장정보(R&D, Market Information)
	관측 · 홍보(Promotion and Advertising)

○ 평가

- 생산자할당 방식의 물량통제는 기존 참여자의 기득권을 유지시켜주는 반면 신규 진출을 제약하는 폐단을 낳는다는 비난 야기
- 취급업자 할당(Handler Prorates)방식으로 물량을 통제할 경우 유통업자 간 이해 대립
- 최근 들어 MO는 생산조정보다는 품질관리와 연구개발을 통해 판매를 촉진하는데 주력하는 등 변화를 보임

□ 재해지원프로그램

○ 농작물 보험제도(Crop Insurance)

- 자연재해로 인한 농가의 소득 보장을 위해 다양한 종류의 보험 제도를 운영 중이며, 가입 유도를 위해 일정수준으로 보험료 보조

○ 보험 미가입 농가에 대한 지원(un-insured crop)

- 보험대상작목 재배농가 중 보험에 가입하지 않은 농가에 대해 NASS (National Agricultural Statistics Service)가 산정한 시장 평균가격의60% 수준으로 보상(차기년도 농작물 보험에 가입하는 조건의 지원)

○ 보험 미실시 작물재해 지원(Non-insured Crop Disaster Assistance Program)

- 보험대상작물이 아닌 작물이 자연재해로 50% 이상의 손실을 입은 경우 NASS가 산정한 시장평균가격의 65% 수준으로 보상

○ 긴급융자지원(Emergency Loan Assistance)

- 대통령 또는 농업부장관이 재해지역으로 선포한 경우 생산력 회복 또는 시설복구에 필요한 저리자금(3.75%)을 융자 지원
- 50만 달러 범위 내에서 실제 손실액의 80~100% 지원

□ 농산물 보험제도(Crop Insurance)

○ CAT(Catastrophic Insurance)

- 기준수확량은 과거 실제생산량(actual production history, APH) 평균의 50% 수준이며, 실제 생산량이 보장수준의 50%보다 낮을 경우 시장예상 가격의 60% 수준으로 보상
- 보험료는 전액 정부 부담(가입자는 작물 당 \$60만 부담)
- FSA(Farm Service Agency)와 민간보험사의 에이전트에서 판매

○ MPCCI(Multiple Peril Crop Insurance)

- 기상과 관련된 손실 및 불가항력적인 위협에 의하여 발생한 손실에 대해 보험금을 지급
- 가입하고자 하는 농가는 보장수준과 보험금 지급기준인 예상시장가격을 선택할 수 있고, 기준수확량은 과거 실제생산량의 평균치(APH)의 50~70% 수준(일부 주에서는 85%까지)에서 농가가 선택한 수준
- 보험료는 대상작물, 경지면적, APH 생산량, 예상 시장가격을 고려하여 결정되며, 높은 보장수준 및 가격을 선택하면 높은 보험료를 납부
- 정부에서 보험료 일부와 보험사의 운영비 일부 지원
- 보험적용 대상 농작물: 사과, 배, 쌀, 보리, 밀, 콩 등 41개 농작물
- 지속적인 농업재생산 활동 및 농가경제 안정이 가능하며, 정부는 보험료의 일부만을 지원함으로써 재정적 부담을 줄일 수 있음

○ 재보험(re-insurance)

- 농무부 산하의 연방작물보험공사(FCIC)가 민간손해보험사와 재보험계약(Standard Reinsurance Agreement, SRA) 체결

○ 수익보험(revenue insurance)

- 1996년 도입되어 생산자의 기대생산량과 산지 출하가격(harvest-time price)에 근거한 수입보장 제공
- 특정작물의 기대 수입에 대한 실제 수입의 감소분을 보전
- 산지선도가격(early-season price, 입도선매) 또는 산지출하가격(harvest price) 중 높은 가격을 기준으로 이 가격보다 떨어졌을 경우 예상가격 및 예상생산량 수준에 기초하여 수입에 대한 보전 제공
- 생산자는 50~75%의 보상수준 선택 가능

○ 미국의 농작물 보험 운영체제

기관	역할
RMA(Risk Management Agency)	- 농작물 프로그램 개발 - 정부 및 민간단체와 협조하여 위험관리기법 연구 및 교육 - 보험사와 협조하여 통계 및 인수정책 수립
FCIC (Federal Crop Insurance Corporation)	- 민간보험사를 통한 가입을 확대하기 위한 정책 수립 - FCIC가 마련한 보험상품을 판매하는 민간보험사에 대하여 재보험 담보 제공(재보험 계약은 민간보험사와 체결: SRA) - 보험요율, 보험기간 및 조건 설정 - 예상시장가격 결정
민간보험사	- 보험상품 상담·판매 - 손해평가 및 보상처리 - 1998년 이후 FCIC에 재보험한 보험사는 연방농작물 보험법에 의해 MPCIC 보험상품 판매

3.3. 캐나다

□ 특징

- 다양한 형태의 재해보험 운영
- 최근 CAIS로 여러 보험 및 소득 정책 통합
- 국가 전체를 관장하는 수출독점 마케팅보드를 이용한 생산/유통 관리

□ 수입보험제도(Gross Revenue Insurance Plan, GRIP)

- 품목별 소득 보험
 - 1990년대 초반 시행되었으나 UR 이후 폐지

- 농업소득 긴급지원(Agricultural Income Disaster Assistance, AIDA)
 - 국제 곡물가격 하락으로 농가소득이 급감하자 1998년부터 2년간 한시적으로 시행
 - 일시적이고 파국적인 소득손실에 대응
 - 2000년 캐나다 농가소득 프로그램(Canadian Farm Income Program)으로 대체

- 캐나다 농가소득 프로그램(CFIP)
 - 가격급락, 자연재해 등의 요인으로 당해연도의 농업소득이 과거 3년간 평균 농업 소득의 70% 이하로 떨어질 경우 그 차액을 지원
 - 2000년에서 2003년까지 한시적으로 시행되고, 2004년 CAIS로 대체
 - NISA와 중복가입이 가능하나, NISA에 대한 정부기여금을 차감하여 지원

- 생산보험(Production Insurance)
 - 2003년 각 주마다 운영방식이나 보험료 부담이 상이하던 기존 생산보험을 개선하여 주별 격차 시정
 - 보험료 부담비율을 정부 60%(연방36%, 주24%), 생산자 40%로 통일
 - 보험사업비 분담도 연방 60%, 주 40%로 개선

- NISA (Net Income Stabilization Account)
 - 생산자가 매년 일정금액을 NISA 프로그램의 계정에 예치하면 정부는 동일한 액수를 상응예치(matching contribution)하여 적립해 두었다가, 소득 하락 시 예치 잔고 내에서 하락 분만큼 인출하여 소득보전
 - 소득안정제도
 - 모든 농가의, 공급관리품목을 제외한 모든 작목에서 발생하는 농업소득 대상
 - 평가
 - 소득안정화 정책으로서의 기능 미흡

- 대부분의 농가는 수익성 높은 은퇴, 탈농대비 저축상품으로 이용 경향
- 생산과 경영상의 도덕적 헤이의 가능성 높고, 따라서 구조조정을 위한 노력 유인 못함
- 신규 참여농가에 대한 보호기능 취약
- 대규모 소득 감소에 대해 효과적 대처 못함

□ CAIS (Canadian Agricultural Income Stabilization)

- 생산자 스스로가 자신에게 맞는 소득보전 수준을 결정하고, 선택한 수준에 해당하는 예치금을 지불하고, 소득하락 시 자부담에 대해 일정비율로 정부가 대응 보조 하는 방식
 - NISA와 재해보호프로그램(disaster protection program) 통합하여 재편
 - NISA와 달리 모든 농가를 대상으로 모든 품목에 적용됨
 - 참가자는 기준소득의 70%~92%를 보장받을 수 있는 액수 예치
- 평가
 - 소득 감소 폭이 클수록 정부 지원 증가하여 실제 소득보호 효과 증대
 - 가격과 생산 위험을 동시에 보호
 - 커다란 소득변동에도 효과적
 - 예금 및 재고변화에 대한 정보가 필요하므로 NISA에 비해 계산이 복잡하고, 운영에 있어 상대적으로 높은 정보탐색비용 소요

□ 마케팅 보드(Marketing Board, MB)

- 1972년부터 특정 농산물의 생산을 통제하는 농산물 공급관리제도 (Agricultural Supply Management System)를 도입
- 참여농민은 대개 품목별 마케팅보드(Marketing Board)의 회원으로 사업시행 유통 기관의 교섭력 발휘를 통해 판로확보의 애로를 해소하고 적정 가격을 실현

- 중앙단위 유통단체는 연방정부와 지방정부간에 각 주체의 역할을 명시한 유통협약에 참여여부를 결정
 - 연방 및 지방정부는 유통협약의 제정 및 협약의 이행 감독
 - 중앙단위 유통단체는 생산량 설정 및 쿼타 배분, 판촉활동, 부과금 조성, 유통인 면허 발급관리 등
 - 지역단위 유통단체는 신시장 개발, 제품 품질관리 및 검사, 신기술 및 경영 기법 개발 보급, 대농가 쿼타 배정 등

- 각 참여 농가는 할당받은 물량을 가입 유통기관과 업체간에 미리 협의한 가격으로 업체(processor, grader 등)에 판매
 - 참여농가는 판매물량을 기준으로 한 부과금(levy)을 납부하여 중앙단위 및 지역단위 유통기관의 운영비용으로 충당

3.4. 일본

□ 특징

- 시장의 역할을 강화함으로써 경영안정의 중요성 부각
- 품목별 정책을 통합하는 방향으로 정책 전환

□ 품목횡단적 경영안정대책

- 전체 농가를 대상으로 품목별로 가격지지를 중심으로 강구해 온 대책을 경영단위로 전환하되, 일정규모 이상의 전업농으로 대상을 압축
 - 가격정책에서 소득정책으로의 전환
 - 2007년 도입

- 농업종사자 감소와 고령화, 휴경지 증대 등의 위기적 상황에서 겸업농가와 고령 농가 등을 비롯해 다양한 구성원으로 이루어진 지역농업에 대하

여 전업농을 중심으로 지역합의를 바탕으로 구조개혁 실시 의도

○ 생산조건 격차 개선대책

- 시장개방과 관세감축에 의하여 외국과의 생산조건 격차가 현저한 품목에 대해 시장개방을 상정하여 그 격차를 직접지불로 보전
- 전업농의 생산비와 판매수입과의 차액에 주목하여 각 경영체의 과거 생산 실적에 근거한 지불과 매년도의 생산량·품질에 근거한 지불 등 두가지 지불 실시
- 대상품목: 맥류, 대두, 사탕무, 전분원료용 감자 등 4개 품목(품목적 특성이 강한 채소, 과일, 축산은 별도의 품목별로 실시)

○ 수입변동 영향 완화대책

- 가격변동에 의해 소득변동이 현저하여 경영불안을 초래하는 품목에 대해 일정한 기준 수입을 설정하여 직접지불로 보전
- 변동형 직접지불의 형태: 수입이나 소득의 변동에 대응하여 그 차액의 일정비율을 보전
- 대상 품목별로 당해연도의 조수입과 기준기간의 평균 수입과의 차액을 경영체별로 합산하여 수입 감소액을 산정하고, 이 금액의 90%에 대해 적립금의 범위 내에서 보전
- 대상품목은 쌀, 맥류, 대두, 사탕무, 전분원료용 감자 등이며, 품목적 특성이 강한 채소, 과일, 축산은 별도 품목별로 실시

○ 평가

- 정책대상을 극히 한정하는 ‘선택과 집중’을 통하여 경영안정 도모, 구조개혁 가속화, 농산물 고품질화 등을 실현하려는 의도
- 생산액 기준으로 볼 때 대상이 되는 4개 품목은 농업생산액의 8% 미만이기 때문에 ‘품목횡단적’에 의한 경영안정이나 구조개혁 가속화 등의 기대는 한정적

- 품목별로 당년도의 생산량에 연계되어 있기 때문에 WTO 규정상 감축 대상정책(amber box)에 해당
- 직불금 수취를 위해 임대인이 임대농지를 회수하여 자경하는 사례가 늘어나는 등 구조개혁을 저해할 수 있음

□ 생산조정대책

- 생산조정계획의 기초인 수급계획은 쌀값 안정과 수급균형 차원에서 결정
 - 2001년산 주식용 수급 목표를 각각 930만 톤 및 870만 톤으로 설정
 - 평년단수(518kg) 기준 조정목표면적 1,010천ha
- 목표의 지역별 배분은 전년 목표를 기초로 산지별 가격 및 판매동향, 계획 출하 동향 등을 고려해 생산자단체와의 협의를 통해 조정
- 생산조정 지원방식
 - 맥(밀,보리), 대두, 사료작물 등의 재배소득이 쌀 수준에 달하도록 지원
 - 전작(轉作)의 단지화·조직화·향상 등을 위한 지원
 - 지역별 목표달성을 요건으로 해 지역단위 계획책정·실행을 중점지원
 - 지역·JA 등에의 일괄지원으로 지역 자유재량에 따른 추진을 지원
 - 생산조정 목표의 지역내, 지역간 조정을 원활히 할 수 있는 지원
 - 농가가 중기적으로 안심하고 맥, 대두, 사료작물 등을 본격적 생산을 추진할 수 있도록 지원을 5년 동안 유지
- 평가
 - 지원금이 직접적인 교부대상이 대상 논외 최종적인 손익귀속자(지주)로 되어 있어 재배 단지화, 실경작자에의 토지이용 집적을 저해
 - 유리한 작물이 없는 경우 휴경형태의 조정이 증가해 논 이용을 저하
 - 쌀 수급균형을 우선시한 목표 설정으로 가격기반이 취약한 전작작물 재배농가의 경영불안 심화

□ 채소공급안정기금

- 1966년에 제정된 채소생산출하안정법을 근거로 채소생산출하안정법과 채소가격 안정기금을 통합하여 1976년 10월 채소공급안정기금(野菜供給安定基金)을 설립

- 국가와 지방정부의 보조금과 농협 등의 등록출하단체가 납부한 부담금을 재원으로 사업 참여농가에 대한 가격차보전 및 수급조절 지원사업을 전개

- 채소공급안정기금의 주요 기능
 - 등록출하단체를 통한 지정채소 생산자 교부금 지급
 - 지방단위 채소가격안정법인의 특정채소 가격차보전사업 지원
 - 중요채소 긴급수급조정사업에 대한 자금지원
 - 농협 등의 가공용 토마토 생산안정대책사업 지원
 - 양파, 양배추 등의 매입, 보관 및 판매
 - 농산물 보관, 저장시설의 설치 및 관리
 - 채소류 표준규격의 보급 및 소비자 정보 제공
 - 단경기 대책 등의 긴급수급조정 업무

- 지정채소 가격안정사업
 - 사업대상 채소류의 품목과 산지, 출하시장 및 출하시기를 미리 지정하고, 농협과 같은 출하단체를 통해 공동 출하하는 농가에 대해 적정가격을 보전해주는 제도
 - 대상 품목은 14개 채소류를 출하시기별로 29개 종류로 구분
 - 보전기준: 기준년도(1981~89년) 평균가격(도매물가지수로 수정)의 90%를 기준으로, 실제 판매가격이 이를 하회할 경우 그 차액의 90%를 참여 농가에 지급. 단 평균가격의 50%미만은 보전 제외
 - 교부금의 지급: 사업단위별로 교부요건에 부합하는 공동출하물량에 대해 10일 단위로 계산한 가격차((보전기준가격-평균판매가격)× 0.9)를 보전

- 지정채소: 일반보조교부금(가격차 보전금액)만 지급
- 중요채소: 특별보조교부금(차액의 10%) 추가 지급

○ 중요채소 긴급수급 조정사업

- 지정채소 중에서 생산 및 소비 비중이 크고 수급이 불안정한 무, 배추, 양파, 양배추의 4개 품목은 수급 불균형 시 긴급 수급조정사업을 실시
- 중요채소에 대한 긴급수급조정사업은 56개 출자회원과 2개 비출자회원을 가진 전국채소수급조정기구에 의해 추진
- 긴급수급조정 내용은 시장가격에 따라 출하시기를 조정하는 산지조정과 출하처를 조정하는 분하조정, 산지에서 폐기하는 산지처리 등이 있음
- 교부금은 정부와 생산자가 1:1로 분담하여 조성
- 농가는 지급받은 교부금의 50%를 다시 부담금으로 납부하여 기금 재조성

○ 특정채소 공급산지 육성 가격차 보조사업

- 지정채소 이외의 채소류 가격안정을 도모하기 위하여 1976년 야채법(野菜法)을 개정하여 지방 단위에서 가격차보전사업을 지원하는 제도
- 사업은 지방자치단체장의 승인을 얻어 설립된 법인(縣法人)이 주관
- 사업대상 품목은 크게 특정채소와 지정채소로 구분
- 평균 시장가격(8년간 도매시장 실질 평균가격)의 80%를 기준으로, 실제 판매가격이 이를 하회할 경우 그 차액의 80%를 보조금으로 지급
- 지정채소의 상한선은 90%. 평균가격의 50% 미만은 지급대상에서 제외 (40%, 60%, 65%, 70% 등의 특례계약 가능)

□ 일본의 농작물 재해보험

○ 1949년 농업재해보상법을 통해 도입

- 자연재해 대상이며, 보험료의 50% 및 운영비를 정부에서 지원
- 재보험은 농립수산성을 통해 이루어지고, 재원은 특별회계에서 마련됨
- 조합 자체적으로 위험등급 제도 시행하는 경우도 있음

- 재해보상정책의 일환으로 실시하기 때문에 민간재보험 없음
- 20~30%의 자기책임 부분을 설정. 손해평가의 주관을 조합에서 담당하기때문에 도덕적 해이 발생 가능성 존재

○ 사업 종류

사업종류	공제목적	공제료의 국고부담비율	비고
농작물 공제	水稻, 陸稻, 보리	- 논벼, 밭벼: 50% - 맥류: 초과누진방식으로 기준 공제율의 3%이하부분은 50%, 3%초과 부분은 55%	의무가입
가축공제	소, 송아지(태아포함), 말, 돼지	50%(단, 돼지는 40%)	임의가입
과수공제	지정감귤, 사과, 포도, 배, 복숭아 등 16종	50%	
밭작물 공제	감자, 대두, 소두, 강낭콩, 사탕수수, 호프 등 9종	55%(단, 잠깐은 50%)	
원예시설 공제	특정 원예시설, 부대시설, 시설내 농작물	50%	
임의공제	건물, 농기구, 상기 외 농작물	-	

3.5. EU

□ 특징

- 복잡한 정책을 단순화
- 시장의 역할이 강조됨에 따라 경영안정화 정책 중요성 부각
- 직불제 중요도 증가

□ EU의 단일 직접지불제도(Single Payment Scheme)

- 직접지불제도 도입을 통해 농업생산과 보조금 사이의 연계 제거를 주목적으로 함
 - 농업인들이 시장 수요에 따라 자유롭게 생산할 수 있게 함
 - 환경적, 경제적으로 지속가능한 영농활동 촉진
 - 농업인이나 정부가 단순화된 형태로 공동농업정책 실행
 - WTO 농업무역협상에 있어 EU의 입지 강화
 - 2007년 1월부터 의무적으로 도입

- 공동농업정책 개혁 시 각 회원국이 합의한 ‘국가별 상한액’ 이내에서 지불 단위 지불금액: 기준금액 / 해당연도 농지면적(지불대상 농업인 경작지)

- 농업인이 갖고 있는 직접지불금액 수령권 중 조건에 합당한 경작을 하는 면적에 해당하는 만큼 직접지불금액 지불
 - 대상면적은 영년생 작물과 숲을 제외한 모든 유형의 농경지 포함
 - 회원국 내에서는 토지양도를 통해 직접지불금액 수령권 양도가 가능하며, 휴경지에 대해서는 별도의 ‘휴경 직접지불금액 수령권’ 지급

- 조건1 모범 농업·환경 조건(good agricultural and environmental condition)
 - 직접지불금액을 요구하는 모든 농업인은, 자신의 농경지에서 실제로 농산물을 생산하든 그렇지 않든, 회원국 정부가 설정한 생산환경 기준을 준수해야 함

- 조건2 법률적 관리 요구사항
 - 환경보호, 공중 동식물 위생, 동물복지(animal welfare) 등과 관련된 19개의 EU 지침 및 규정에 따라 설정된 각 회원국 정부들의 관리 사항 준수
 - 이행 미준수 시 직불금 차감 또는 취소

○ 회원국 정부의 선택사항

- 역사적 접근방법: 각 농가는 기준연도 기간 동안 수령한 직접지불금액, 기준연도 기간동안 경작하고 있었던 토지 면적에 상응하는 단위 직접지불금 수령권 수령 가능
- 지역적 접근방법: 단위 직접지불금 기준액을 개별농가 수준이 아닌 지역 수준에서 산정. 지역별 기준액을 지역 농업인들이 신고한 단위 경작지 면적의 수로 나눔. 최종적으로 개별 농업인은 자신이 신고한 면적에 맞는 수령권을 받지만 직접지불금액 재분배 허용됨
- 혼합모델: 회원국 정부가 자신의 영토 내 여러 지역들에 대해 서로 다른 산정체계 적용

○ 회원국의 부분적 디커플링(decoupling) 허용

- 단일직불제 도입 시 농업생산 또는 시장혼란이 예상되는 경우 일정 정도 작목 특정적 직접보조금 가능
- 이때 관련 기준을 정확히 설정하고, 제한점을 명확히 해야 하며, 기간 제한은 없음. 보조금은 해당국의 자체회계에서 충당
- 환경보호 또는 농산물 품질 및 마케팅 개선을 장려하기 위해 농업활동을 지원하는 '추가적 보조금 지불' 가능
- 단일직불제 활용자금의 10% 이내

□ 이탈리아의 보험제도

○ 국가연대기금(National Solidarity Fund, FSN)

- 1970년 재해 사후 보상지원과 사전 대비와 보험지원을 위해 설치
- 보상: 재해지역으로 선포되면 35% 이상 피해를 본 농가에 대한 자금 융자 지원 등 실시
- 사전 대비 활동: 서리피해 방지를 위한 선풍기 혹은 우박구름을 없애는 폭발용 로켓 등을 사용하여 기상재해에 대비
- 농작물 재해보험에 대한 지원

- 재해보험지원제도
 - 임의가입 형태로 2004년부터 필지 내 모든 농작물 가입
 - 추정보험비용의 50%를 지원
 - 매해 민간 보험회사와 농민단체 사이의 협상에 의해 적용 대상작물, 대상재해 적용지역, 보험료율, 적용조건 등을 결정
 - 보험료 할인 및 할증제도 없음

- 국가재보험제도
 - 2004년 도입
 - 사전지원 방식
 - 대상재해: 법정재해(named perils)와 복합재해(multiple perils)
 - 법정재해 재보험 방식: 손실률 90%까지 민간 보험회사에서 보험금 지급 90%~160%는 국가재보험기금 지급. 160% 이상은 민간 보험회사에서 재보험에 가입하여 지급. 160% 이상의 재해가 극히 드문 점을 감안할 때 재보험을 실질적으로 담당하는 주체는 정부라고 할 수 있음
 - 복합재해 재보험 방식: 농가가 작물별로 보험에 가입. 손실 발생시 30% 공제 후 초과 손실 20%까지는 민간 보험회사에서 보험금 지급, 나머지는 정부 지급

□ 스페인의 보험제도

- 1978년 법률을 통해 종합농업보험체계가 구축됨으로써 도입
 - 매해 보험대상 작물, 대상재해, 국가예산상의 지원규모 등 설정
 - 보험대상은 농작물, 가축, 수산물, 산림생산물 등으로 분류
 - 임의가입의 형태로 같은 종류의 작물을 심은 모든 필지를 가입
 - 총 보험료의 약 53%를 정부지원금으로 보조

○ 보험 상품별 보험대상 작물

보험 상품	보상방식	대상작물
손실보험	개별재해에 대하여 필지별로 손해 정도에 비례하여 보상	쌀, 겨울곡물, 봄곡물, 초지작물, 콩, 사과, 체리, 포도 등
통합보험	모든 기상재해에 대하여 농장의 생산량을 보장. 정부가 지역별로 최대 보험보장 생산량을 설정	란자로테 섬의 양과, 겨울곡물, 콩, 리오자와 란자로테 지역의 와인용 포도
가축보험	사망, 강제도축, 기타 사고나 질병으로 인한 기능장애 보상. 초지에서 가뭄피해, 죽은 가축의 소가 비용 등도 포함	양, 염소, 투우용 소, 소, 말
생산량 보험	원인을 규명하기 어려운 재해를 포함한 모든 재해에 대하여 보장된 총 생산량과 실제 생산량의 차이 보상	아몬드, 초지작물, 올리브, 와인용포도, 비에르조 등 지역의 과일농장
가격보험	기상재해로 인한 손실 및 시장가격의 하락으로 인한 손실 보상	감자

○ 재보험

- 주로 CCS(재보험 담당 국영 기업)를 통한 정부제공의 재보험 형태임
- CCS의 일정 부분과 민간 손보사연합회 보유의 일부를 민간재보험 시장을 통하여 재보험 처리

□ 프랑스의 농업재해대책

○ 공공지원제도(public indemnity)

- 1964년 도입되어 보험이 담당하지 않는 위험을 대상으로 지원
- 자금은 국가보장기금(FNGCA)에서 국가예산과 농민이 납입한 보험금 중 일부를 세금형태로 징수하여 충당
- 우박보험을 제외하면 농업재해대책의 중심적인 역할을 수행

- 작물보험
 - 주로 우박에 대한 보험 위주로 되어 있음. 18세기부터 우박보험이 민간 부문에 의한 보험으로 발전
 - 1990~1995년 잦은 우박피해로 보험료율이 상승하면서 역선택이 증가됨에 따라 1994년부터 과일, 업체류의 우박 보험 가입자에 대한 공공지원 실시
 - 정부에 의한 보험료 지원은 최소 7.5%~30% 수준. 50%이상 지원 불가

- 위험에 대비한 개인저축제도(Precautionary Individual Professional Savings)
 - 평상 시 수입의 일부를 강제로 저축하게 하는 제도
 - 소득의 일부에 대하여 장래 자연적, 경제적, 가구 내 어려움에 대비하여 저축하는 조건으로 소득세에서 공제

- 영국의 마케팅보드(Marketing Board)
 - 마케팅 보드(Marketing Board)는 1931년에 제정된 농산물 판매법(Agricultural Marketing Act)을 근거로 정부로부터 법적 권한을 위임받아 농산물 생산조정과 유통물량을 전담하는 기구
 - 의회와 생산자 일정 수 이상의 승인을 받아 법제화된 판매계획에 따라 생산자의 농산물 유통을 통제하는 실무를 관장

 - 마케팅 보드의 권한
 - 판매량 통제: 해당 품목의 판매자격을 등록자와 등록 면제자로 제한하고, 생산물은 마케팅 보드에만 판매 가능(판매기능이 없는 일부 보드는 판매처 지정)
 - 생산량 통제: 등록 농가에게 재배면적을 할당하여 생산량을 제한

 - 1992년도 EU의 CAP 개혁과 1990년대 중반부터 시작된 UR 협상 등으로 마케팅보드 조직이 급격한 쇠퇴 직면

- 그 결과, 최근 들어 다수의 마케팅보드 조직이 해체되어 해당품목의 판매 또는 판매지원 조직으로 전환
- 감자보드가 해체되고 시장조사, 기술개발, 판촉, 연구개발비 지원 등의 기능을 수행하는 자조금제도 기구인 영국감자협의회(The British Potato Council) 출범

4. 선진국의 농업 관련 파생상품 현황

□ 특징

- 다양한 선물/옵션 상품 개발
- 품목과 시장여건에 맞는 거래제도 도입
- 농업 정책의 대안으로서 기능 중시
- 날씨, 단수, 재해 등 농업관련 상품 도입
- 장외거래 상품 운영

□ 선진국의 농업관련 파생상품

국가	농산물 및 농산물지수 선물·옵션	날씨 파생상품	비고
미국	Corn, Soybeans, Wheat, Ethanol, Oats, Rice, Butter, Milk, Cheese, Cattle, Lumber, Pulp, Pork Belly, Lean Hog, Cocoa, Coffee, Cotton, Orange Juice, Sugar, corn yield	HDD/CDD, Frost Days, Snowfall, Hurricane	-
캐나다	Canola, Feed Wheat, Western Barley	-	-
일본	shrimp, coffee, corn, US soybeans, azuki beans, raw sugar, broiler, Corn, Soybean Meal, Soybeans, Non-GMO Soybean, sugar, silk	-	-
EU	cocoa, coffee, cotton, ethanol, orange juice, pulp, sugar	DAT를 이용한 MI, WSI	-

4.1. 미국의 파생상품

□ 선물·옵션

- CBOT, CME, NYBOT 등에서 약 50여종의 상품 거래
 - 국내 농산물 뿐 아니라 해외농산물(남미 대두, 태국 새우)도 포함
 - 농산물 상품과 지수 선물, 옵션도 거래
 - 단수(yield) 선물을 도입하여 농가의 생산위험 헤지 가능

□ 날씨파생상품

- 1997년 소개되어 장외시장(OTC)에서 거래되다가 1997년 CME에서 날씨 선물과 옵션 거래
 - CME에서는 HDD와 CDD를 이용한 20종의 날씨파생상품 거래⁹
 - 미국 뿐 아니라 타 지역의 날씨와 관련된 상품도 거래
- 미국의 날씨파생상품 거래 금융기관 및 회사(2003. 6 기준)

회사명	비고
Aquila	에너지회사
Koch	에너지회사
Enron	에너지회사
CATEX	재보험 중계회사
CME	시카고 상품 거래소
TradeWeather	온라인 거래

⁹ HDD(Heating Degree-Day, 난방지수) = $\text{Max}(0, X - 65^\circ\text{F})$, X: 일평균기온
 CDD(Cooling Degree-Day, 냉방지수) = $\text{Max}(0, 65^\circ\text{F} - X)$

4.2. 캐나다의 파생상품

선물 · 옵션

- WCE(Winnipeg Commodity Exchange)에서 Canola, Feed Wheat, and Western Barley 등의 상품 거래

4.3. EU의 파생상품

선물 · 옵션

- 영국의 ICE(Inter-Continental Exchange), 영국의 LIFFE(London International Financial Futures Exchange), 프랑스의 MATIF(Marche a Terme des Instruments Financiers) 등에서 거래
 - cocoa, coffee, cotton, sugar, ethanol 등 거래
 - 2007년 LIFFE와 MATIF의 인터넷 거래 통합(NYSE Euronext.com)

날씨 파생상품

- 1998년 Scottish Hydro Electric사가 최초로 소개한 후 2001년 LIFFE(런던 국제선물거래소)가 London Heathrow, Paris Orly, Berlin, Tempelhof 등에서 발표되는 일별 온도에 기초한 날씨선물을 중개하면서 장내 날씨파생상품이 거래됨
 - 미국과 달리 HDD/CDD 지수가 아닌 일 평균기온(DAT)를 이용한MI (Monthly Index)와 WSI(Winter Season Index)를 이용¹⁰

10 DAT = 일최고기온과 일최저기온의 중간값

MI = $100 + \text{Mean}(\text{DAT})^{1,n}$, n=number of days in calendar month

WSI = $100 + \text{Mena}(\text{DAT})^{1,n}$, n=number of days in the winter season period

○ 유럽의 날씨파생상품 거래 금융기관 및 회사 (2003. 6 기준)

회사명	국가	비고
Swiss RE	스위스	재보험사
I-wex	영국	온라인 거래로 LIFFE가 설립
Societe Generate Group	프랑스	투자은행

4.4. 일본의 파생상품

□ 선물·옵션

- KANEX(Kansai Commodity Exchange), TGE(Tokyo Grain Exchange) 등 6개 거래소에서 거래
 - 국내 농산물 뿐 아니라 수입농산물(US soybeans, corn 등) 및 수입농산물지수(coffee-index, corn75-index 등) 등도 거래
 - 시장규모와 유동성 한계를 고려하여 이타요세(session trading) 기법을 이용하여 거래
 - 금융선물과 상품선물 거래소 및 감독기구를 구분하여 독립적으로 운영

□ 날씨파생상품

- 1999년 이후 에너지 분야의 독점규제가 풀리면서 거래 시작
 - 1999년 손해보험회사들이 날씨관련파생상품 취급
 - 미쓰이 해상화재 보험의 경우 1999년 히말라야와 적설량에 따른 스키나 스노우 보드용품의 수익변동에 관한 날씨 파생상품 계약 체결
 - 2003년에 E-Rex가 설립되어 날씨금융파생상품의 업자간 거래 중개

5. 한국의 농업경영 위험관리 정책 현황

□ 한국의 농업경영 정책 현황

생산/유통 정책	가격/소득정책	경영안정정책	기타
유통명령제 생산조정제	약정수매제, 채소수급안정정책 쌀소득보전직불제	농산물재해보험	농산물수출지원

□ 쌀 소득보전직불제

- 쌀 시장의 추가개방 결과 쌀 가격과 소득에 대한 불확실성이 증가하여 기존의 가격지지 정책에서 소득안정화 정책으로 전환
 - 정부가 정한 목표가격에서 그 해 수확기 평균 산지가격을 뺀 차액의 85% 지급
 - 목표가격이 종전의 추곡수매가처럼 정부가 쌀을 매입하는 가격이 아니라 소득보전의 기준이 되는 가격이란 점에서 추곡수매와 다름
 - 미국의 경기대응직불제와 유사한 제도

- 지불방법은 고정형 직불금 + 변동형 직불금
 - 고정형 직불금은 쌀값의 등락에 관계없이 80kg 한가마당 9,836원(1ha 당 70만원)
 - 변동형 직불금은 (목표가격 - 산지가격) * 0.85 - 고정형 직불금
 - 기준가격은 시장가격 외에 논농업직불금과 약정수매제의 소득효과를 포함
 - 물가상승률을 고려한 실적가격 하락분은 농가의 자구 노력으로 보전함
 - 기준연도 가격이 유지되도록 설정하여 농가경영이 안정화되도록 함
 - 변동직불 대상면적은 생산과 연계되지 않도록 기준년도 면적을 대상

○ 평가

- 전국평균 가격을 기준가격으로 설정하여 지역간 수혜의 불균형 발생
- 목표가격이 3년마다 과거 3년간의 평균가격을 반영하여 산정되나, 시장가격이 지속적으로 하락할 경우 소득보전 효과가 취약해 짐

□ 채소수급안정사업

○ 계약재배사업 + 최저보장가격제도

- 농가와 농협간의 생산계약: 선도거래
- 계약가격의 일정 범위를 벗어날 경우 손익의 일정 부분을 농가와 농협이 나누는 조건부 계약: 범위선도
- 손익분담율이 1:1이 아니기 때문에 이색옵션에 해당
- 시장가격이 최저보장가격 이하로 하락할 경우 정부가 차액 부담: 정부발행 풋옵션

○ 각 농협이 자체적으로 계약가격, 계약안정대, 수익배분율, 손실분담율 설정

○ 문제점

- 농가 이용율 저조: 시장점유율 10% 정도
- 농가의 계약불이행 빈발
- 생산과잉에 따른 수급불균형, 외국농산물의 수입유발, 정부지출 증가로 WTO 최소허용보조(de-minimis)의 초과 문제 등 발생

□ 계약재배안정화사업

○ 기존 채소수급안정사업의 틀 유지 + 최저보장가격제도 폐지

○ 채소수급안정사업과의 차이점

- 기준가격, 계약안정대,
- 수익배분율, 손실분담율 등 계약제원 단일화

- 기준계약가격: 각 계약품목의 5년 평균가격
- 계약안정대: 기준가격 대비 $\pm 15\%$
- 수익배분율 = 농협 : 농가 = 5 : 5
- 손실분담율 = 정부 : 농협 : 농가 = 8 : 1 : 1

○ 평가

- 기존 채소수급안정사업에 비해 정부지출은 감소하고 농가 수혜액 증가
- 상대적으로 열등한 재배지, 재배기술이나 노력이 떨어지는 농가들의 계약 재배 참여율 증가
- 농산물 수입개방으로 인해 채소가격이 하향추세를 보임에 따라 계약재배 안정화사업의 중요성 증가 전망
- 민간의 선도거래와의 서비스 경쟁에서 우위를 점하는 노력 필요

□ 농작물 재해보험

- 2001년에 도입된 농작물 재해보험법에 의해 현재 사과, 배, 단감, 포도, 복숭아, 감귤을 대상으로 시행되고 있음
 - 소득보전수준은 50~85% 보전가능

○ 보험대상 범위

- 주계약: 태풍, 우박
- 특약: 태풍, 집중호우에 의한 생산량의 감소

○ 평가

- 일부 과실류에 국한되고, 지나친 세분화로 계약이 일정상품에 집중됨
- 소득의 완전보전이 불가능하고, 생산변동의 위험만 헤징 가능

□ 농작물 재보험제도

- 대규모 재해로 인한 대규모 보상가능성으로 인하여 농작물 재해보험에 대

한 민영 보험회사의 불참 문제를 해결하기 위하여 2004년 농작물재해보험법 개정을 통해 국가재보험 및 재보험기금 도입

○ 보상수준

- 통상재해: 손해율 180% 이하, 농협(25%)과 민영보험사(75%) 분담
- 거대재해: 손해율 180% 초과, 전액 재해보험기금 부담
- 민간보험사: 삼성, 동부, 현대, 코리안리, LG, 동양

○ 평가

- 국가가 전적으로 거대재해를 부담할 경우 민영보험사의 도덕적 해이 유발할 수 있음
- 장기적으로 보험 자료의 축적을 통해 위험분담의 적정화를 기해야 함
- 다국적 보험회사나 재해증권을 통한 거대 재해 위험의 분산 필요

□ 생산조정제

○ 벼를 재배하던 농지에 상업적 작물재배를 중단함으로써 쌀 생산 감축을 유도하여 쌀 수급 불균형 해소와 쌀 가격하락 방지

- UR 협상 결과 쌀에 대해서 10년간 관세화 유예조치를 받고 관세화 유예 조건으로 효과적인 생산제한 조치를 하도록 되어 있음

○ 지급기준 및 방법

- 단가: 300만원/1ha, 최대면적 제한 없음
- 벼 또는 상업적 작물 재배 시 해당면적에 대한 보조금 미지급
- 3년간 보조금을 지급받고, 농가는 자율신청을 통해 시장·군수·구청장과 약정을 체결하고, 농업기반공사에서 약정이행 상황을 확인받음

○ 평가

- 쌀 농업의 효율성 감소, 감시비용 발생

- 시간이 지날수록 소득효과에 비해 재정소요가 가속적으로 증가할 것으로 예상됨
- 임차지 회수 문제 발생할 수 있음
- 규모 확대를 지원하는 구조개선정책, 논농업을 장려하는 논농업직불제를 시행하면서 휴경에 보조금을 지급하는 정책간의 모순 발생
- 한계지부터 휴경되어 생산조정 감산효과가 예상보다 적음
- 생산성 높은 진흥지역만을 생산조정 대상으로 할 경우 우량농지는 휴경되고 조건불리지역 농지에서는 경작되는 모순 발생

□ 유통명령제(Marketing Order)

- 1999년 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률 개정안을 통해 도입
 - 유통협약: 수급불균형이 현저하여 가격불안정이 예상되는 경우 생산자, 소비자, 유통 상인, 정부가 자율적으로 협약을 맺어 수급안정을 위해 상호역할을 분담
 - 유통명령: 유통협약을 강제적으로 이행할 필요가 있을 경우, 일정수준 이상의 생산자, 유통인의 동의 하에 물량, 품질통제 및 관측활동, 가격예시 등의 유통활동을 법적으로 지원
 - 대상품목: 채소류, 우유, 과일류 등 부패변질성이 강한 품목
 - 농림부장관이 인정하는 출하조절기획단이나 생산자단체가 필요하다고 인정하는 경우 시기에 관계없이 제안 가능. 발령권자는 농림부장관 및 시·도지사(감귤 등과 같이 효과가 지역적으로 제한되는 경우)
 - 유통협약과 명령의 시행과 이행에 따른 경비 및 손실 지원
 - 유통명령 발효 시 유통명령에 따른 예시가격 지지를 위한 정부수매, 산지폐기 및 도태 등 우선 실시
- 평가(감귤 사례)
 - 감귤의 수급조절, 가격안정, 농가소득 증대, 품질향상으로 소비자 신뢰도제고 등에 기여
 - 가격이 높게 형성되는 틈을 타 다른 유사도매시장을 중심으로 비상품과

상품을 섞어 출하행위와 개수를 속이는 부정행위 등의 무임승차 발생

□ 농산물 수출보험

- 농산물 수출업자나 생산자들이 가지는 수출부가능 위험이나 대금 미회수 위험, 가격 변동 위험, 환율 변동 위험 등을 전가시켜 안정적인 수출 거래가 가능하도록 지원하기 위한 제도 농산물 수출 관련 보험은 농수산물 수출보험과 환변동보험 등이 있음

○ 농수산물 수출보험

- 농수산물 수출계약 후 수출이 불가능하게 되거나 수출대금을 받지 못할 경우 또는 당해 농수산물의 국내가격 변동으로 수출이행 시 입게 되는 손실 보상
- 위험의 종류에 따라 보험금액의 비율 다름(수출계약금액의 80%~95% 이내)
- 인수 및 보상실적과 전체 수출보험 인수액에서의 점유비는 미미함
- DDA 농업협상 결과 직접적인 수출보조가 제한적일 수밖에 없는 상황에서 수출보험에 대한 보조금 지원에 대한 필요성이 제기됨

○ 환변동보험

- 외화표시 수출계약 시 입찰시점에서 적용한 환율과 수출대금 상환시점의 환율 간 차이로 인해 발생하는 손실 보상(이익은 환수)
- 2005년 하반기 이후 농산물 수출업체 가입 시 보험료 지원
- 대상통화: USD, JPY, EURO

□ 한국의 파생상품 현황

- 2007년 현재까지 운영 중인 상품선물은 없으며, 돈육선물 거래 예정
- 2000년에 날씨보험의 형태로 국내에 첫 도입

- 2001년 말에 장외파생상품에 대한 허가방안이 나오고, 2002년 7월 부분적 업무 영역이 허용됨

6. 선진화 과제

- 가격과 생산 위험을 동시에 관리할 수 있는 소득안정화 정책과 품목에 관계없이 농가단위의 소득보전 정책
 - 보다 효과적인 정책의 효율적인 집행 가능
 - 농가등록제 등 사전 준비 조속히 도입을 위한 정책우대나 세금 인하 등 인센티브제 도입
- 파생상품을 통한 직접 헤지 수단 도입
 - 다양한 상품선물의 도입을 위한 본격적인 연구 필요
 - 국내 시장여건에 맞는 상품제원과 거래제도 개발
 - 선도거래의 신뢰성 확보를 위한 장외청산제 등 제도적 장치 도입
- 대 농가 위험관리 교육 필요
 - 투기적 작목선택이나 경영방식의 위험에 대한 교육
 - 농가차원의 위험관리 기법개발
 - 위험관리 컨설팅 사업 도입
- 관측정보 사업 확충
 - 품목별/단계별 관측정보 확대
 - 농가 정보화 사업 강화

종합 토론

○ 종합토론

- 사회자: 박성재 (한국농촌경제연구원 선임연구위원)
- 토론자: 사공용 (서강대학교 교수)
서상택 (충북대학교 교수)
김관수 (서울대학교 교수)
김태곤 (한국농촌경제연구원 연구위원)
허윤진 (한국농촌경제연구원 초빙연구위원)
오내원 (한국농촌경제연구원 선임연구위원)

종합 토론

□ 김관수(서울대학교)

미국의 경우는 시장중심 즉, 공급보다는 수요 중심적이라 할 수 있습니다. 예를 들어서 농무부가 미국농산물의 최대 구매처로 활약하고 있고, 이러한 활동이 안정적인 시장 수요를 유지시켜 준다면 농업부분에 있어서 농업소득에 관한 위험이 줄고, 관리가 용이해 질수 있을 거라 예상됩니다.

먼저 관세기금제도라고 번역될 수 있는 Section 32 프로그램이 있습니다. 35년 농업법에 농산물과 비농산물을 전부 포함해서 전체 관세수입의 30%를 영구적으로 농업지원에 사용하도록 하는 규정입니다. 특히 비농산물을 포함한 전체 관세수입이라는 것이 매우 중요한 부분인데, 생산자에게 지불하는 방식으로 수출을 촉진하던지 아니면 잉여농산물을 처분하기 위해 이것을 저소득층에 사용하게 한다든지 해서 농산물의 국내소비를 촉진하기위해 농무부가 큰 구매자가 되는 것입니다. 그리고 세 번째가 농민의 구매력을 회복시키고자하는 목적에만 부합하면 이 돈을 쓸 수 있다고 규정 되어있습니다. 특히 농무부장관의 재량에 의해서 굉장히 여러 방면으로 쓸 수 있는 돈이 됩니다. 그 규모는 2006년의 경우 약 65억 달러입니다.

또한 미 농무부 예산이 약 1,000억 달러 정도 되는데 그 중에 약 65% 이상이 잘 알고 있는 학교급식지원정책(School lunch program), 식료품구매권정책(Food stamp), 저소득층식료품지원정책(WIC; Women, Infants and Children) 프로그램 등에 사용되고 있습니다. 결과적으로 약 650억~700억 달러 정도가 농

산물 구매에 사용되고 있기 때문에 안정적인 농산물 수요가 미국정부에 의해서 확보되는 것입니다. 이 관세기금도 마찬가지로 농산물 구매에 일조를 하고 있습니다.

또 하나의 특징적인 부분은 일부 예산이 육류, 가금류, 과일, 채소, 생선 등의 구매에 사용된다는 것입니다. 이것은 사실 농업법의 가격지지 대상품목이 아니지만 Section 32 펀드를 통해서도 가능하며, 농무부의 농산물마케팅지원청(AMS)이 대행을 해서 직접 구매하여 학교에 제공합니다. 최근에는 특별 재해 원조에 사용되는데, 예를 들어서 가축보상 프로그램에 약 7억달러 정도, 농민의 구매력을 회복시키는 조건에 충족되는 것으로 해석을 해서 자금이 지원되었습니다. 그리고 2004년에는 6억 5천만 달러 정도를 플로리다 원예 작물생산자에게 허리케인 손실보상용으로 지급을 했습니다.

농업법에 규정되어있는 예산들은 사용용도가 정해져있지만 이 Section 32 프로그램에 따른 관세기금은 농가 및 농산물 지원활동에 사용될 때 농무부 장관이 선택을 하게 되면 지원품목이라든지, 대상이라든지, 방법 등은 자유롭게 할 수 있는 것으로 해석이 됩니다. 그래서 양돈농가에도 1999년에는 5천만 달러 정도를 지불하였습니다. 원래 이 돈은 잉여 농산물 긴급구매로 농민들을 도와주는 것이 목적이지만 최근에는 재해지원 등의 부분이 좀 더 강조되어 위험관리에 직접적으로 개입되고 있습니다.

우리나라의 경우도 농산물 관세수입은 모두 농특회계로 잡힌다고 합니다. 그래서 관세수입이 농특회계로 들어가서 실제로 어디에 쓰이는지는 예산 규정에 맞게 사용이 되겠지만 미국보다는 유연성이 좀 적지 않을까 생각을 해보았습니다. 우리도 농산물의 관세수입이 전체 관세수입의 약 1/3정도가 되는데, 농림부 장관의 재량권이라든지 아니면 재해지원 쪽에 얼마나 지원되는지는 정확히 찾아보지는 않았지만 어쨌든 우리도 미국과 비슷한 제도가 있습니다.

선진화과제와 관련해서 제가 크게 두 가지 측면에 대해 생각해 보았습니다. 방금 말씀드린 미국의 경우는 수요 측면이고 일반적으로 우리들이 주로 고민했던 부분은 공급측면입니다. 공급측면은 일단 성공적인 경영관리를 위해서 농가, 단체, 정부 등의 참여자들이 농가의 성공적인 경영관리에 도움을 주는 정책들을 많이 수행했던 것 같습니다. 양교수님도 정리를 하셨지만 향후 농가단위의 소득보전정책이 앞으로 대두될 것이라고 저도 생각합니다. 향후 농정의 방향은 소득보전정책일 것으로 예상되며, 앞으로 이것을 실행할 때 정책 대상농가의 결정 기준에 대해 많은 고민이 필요할 것 같습니다. 만약 모든 농가가 포함된다면, 정책집행에 현실적 어려움이 대두될 것입니다. 특히, 과거 소득에 관한 민감한 사안들은 논의하기에 어려움이 많을 것으로 판단됩니다.

두 번째로는 생산자의 자율적 대응능력을 높이기 위해서 성공적인 경영관리, 위험관리제도가 도입되어야 한다고 생각합니다. 생산자 단체의 대응능력을 높이고 출하가격의 안정화를 도모하기 위해 품목별 조합의 육성이 필요하고, 그 다음에 생산자 자조금 제도도 앞으로 더 많은 역할을 해야 한다고 생각합니다.

세 번째로 농업관측사업의 지속적이며 체계적인 추진도 상당히 중요합니다. 쌀이 작년부터 포함되어, 총 28개 품목의 관측정보가 제공되고 있습니다. 그래서 품목별 전문가 양성에도 많은 노력을 기울여야 하며, 농업관측정보의 신뢰도를 높이기 위해 정보수집 기능도 향후 더욱 강화되어야 할 것입니다. 현재 단기, 중기, 장기전망으로 구성되어있고, 특히 장기에 대한 국내외 관심이 높은 것 같습니다. 농업전망에 자원이 많이 집중되어야 하며, 농산물 재해보험의 확충도 마찬가지로 중요합니다.

위험관리를 좀 더 넓게 해석했을 때 수요측면도 우리가 고민해야 할 부분입니다. 그냥 일반적인 농산물 생산부문에서 상품생산으로 아이디어를 좀 더 넓게 본다면, 상품 경쟁력을 향상시킴으로써 위험관리를 할 수 있지 않은가 생각합니다. 참고로 식품안전성 문제에 있어서는 USDA도 2007년 기준으로 4번째

전략목표로 잡을 만큼 중요도를 높이 평가하고 있는데, 우리도 앞으로 시장개방이 더 늘어날수록 식품안전성, 검역체계쪽으로 노력을 집중한다면 수요측면에 대한 리스크관리 역량도 증대될 것으로 판단됩니다.

□ 서상택(충남대학교)

저는 농작물 보험 쪽에서의 업무 경험을 토대로 몇 가지 부가적인 설명을 드리려고 합니다. 선진국이나 우리나라의 위험관리정책을 보면 생산으로부터 오는 품질이나 수량에 대한 위험, 시장으로부터 오는 생산물의 가격, 생산요소의 가격에 대한 위험을 대처하는 쪽으로 초점이 많이 맞춰진 것 같습니다. 그 중에서 제가 말씀드리고자 하는 부분은 생산, 특별히 수량에 대한 리스크 관리정책으로서 농업보험에 관한 문제입니다. 최경환 박사님께서 그동안 우리나라 농업보험에 대해서 많이 연구를 해오면서 농림부 및 농협과 공동으로 제도적인 정착을 많이 이뤄 왔던 것이 사실입니다.

2001년부터 농작물재해보험이 농민들에게 보급되어 적용되고 있습니다. 사실 우리나라는 농작물재해보험을 위한 농업통계자료가 거의 준비되지 않은 상태에 있습니다. 또한 인력도 매우 부족한 상황인데 그럼에도 불구하고 현재 7개 작목이 시행되고 있다는 것은 대단히 놀라운 결과라고 생각하고 있습니다. 더구나 농림부에서 계획을 세워 놓은 것을 보면 2013년까지 31개 품목으로 대상작목을 확대한다고 합니다. 그럼 앞으로 남아있는 기간이 얼마 되지 않는데 매년 많은 수의 품목들을 포함시켜야 합니다. 많은 예산과 인력, 노력이 동시에 다발적으로 투입이 되어야 할 것으로 생각합니다. 이러한 시점에서 우리가 기존의 보험정책을 다시 한번 짚어보고 정비하면서 미래를 준비해 나가야 할 것입니다.

먼저, 보험인수비율의 확대를 통해서 농가의 선택폭을 확대하는 것입니다. 우리나라가 처음 농작물 재해보험을 시작할 때 인수비율을 몇 개로 확대한 상태에서 시작을 했는데 진행해 오면서 몇 가지 문제점이 있었습니다. 농가의 역

선택에 대한 문제입니다. 보조율을 50%로 동일하게 설정했기 때문에 높은 비율을 선택하게 되면 그만큼 보조금을 더 타가는 그런 결과가 있었습니다. 사실 이러한 문제는 인수비율에 따라서 보조율을 조금 조정하면 해결될 수 있습니다. 보험 인수율을 높임에 따라서 보조율을 조금 줄이는 것입니다. 그렇게 하더라도 보험 가입금액 자체가 크기 때문에 결국엔 높은 인수비율을 선택한 농민이 더 많은 혜택을 받을 수가 있습니다. 우리가 보험가입률을 얘기할 때 총 대상가입면적 대비 가입면적으로 산정하기도 하는데 이처럼 전체가입금액 대비 가입금액으로 보험가입률을 계산해 볼 수도 있을 것입니다.

다음은 보험료산정의 투명성을 제고하는 것입니다. 전문적인 통계자료가 정비되어있지 않은 상태에서 이것을 공개하는 것은 매우 어려운 문제입니다. 그렇지만 이런 것들이 언젠가는 공개되어야 할 것이고 또 7년 정도의 경험을 가지고 있기 때문에 검증작업을 해나가야 합니다. 이제는 투명성을 제고하는 쪽으로 우리가 관심을 쏟아야 될 때입니다.

이제는 농가가 보험을 선택할 때 또는 보험인수비율을 선택할 때 농가 스스로 모의실험을 해볼 필요가 있다고 생각합니다. 인터넷을 통해서 프리미엄을 계산하고, 그것에 따라서 본인이 인수비율을 선택을 하고, 보험상품을 선택하는 그런 기회를 주면 농민 스스로도 위험을 관리할 수 있는 능력을 향상시켜 나갈 수 있을 것입니다.

다음은 보험료의 연간 변동폭을 제한하는 것인데, 어떤 손해가 발생했을 때 보험료를 크게 인상하고 또 손해를 보지 않으면 보험료를 인하하는 등 변동이 크게 나타나고 있습니다. 보험시작 초기 단계이기 때문에 불가피한 경우라고 생각합니다. 그렇지만 변동폭을 제한하지 않으면 이러한 변동이 농가에 또 다른 경영위험요인이 될 거라고 생각합니다. 그렇기 때문에 경험이 축적 되고 제도가 안정 되면 변동폭을 제한할 필요가 있습니다. 보험료가 변동 한다는 것은 결국 프리미엄을 산출하는 절차에 문제가 있다는 반증이 될 수 있기 때문에 변

동쪽에 제한을 두는 것이 바람직 할 것입니다.

지역보험의 도입을 검토해볼 필요가 있습니다. 물론 개별보험과 비교 해보면 장점도 있고 단점도 있습니다. 정확한 통계가 구비되어 있지 않은 상황에서 2013년까지 많은 작목을 도입을 하게 되면 많은 부작용이 생길 수 있기 때문에 통계적 자료의 제약을 덜 받는 지역보험 도입도 검토할 필요가 있습니다. 미국의 경우에도 이런 지역보험과 개별보험이 서로 반복적으로 진행되어오다가 최근에는 모두 다 실행을 해서 농민이 선택할 수 있도록 선택의 폭을 넓혀주는 방향으로 나아가고 있습니다.

전위험방식(종합위험방식)의 보험제도를 도입하는 것인데, 현재까지는 태풍이라든지 다른 형태의 특정 위험에 대해서 보험을 제공하고 있습니다. 향후 30개까지 작목을 확대하게 되면 필연적으로 전위험방식으로 갈수 밖에 없다고 생각합니다. 모든 작목에 대해서 그런 구체적인 위험을 다 커버해서 보험을 만든다는 것은 거의 불가능하기 때문입니다. 이제는 통계자료가 정비가 되지 않은 상태에서 이것을 어떻게 만들어 갈 것인가에 대해 고민을 해야 합니다. 특별히 전위험방식으로 가게 되면 역선택의 문제라든지 도덕적 해이에 대한 문제가 많이 제기가 될 수도 있습니다. 그래서 농가별로 보험료를 어떻게 차등화할 것인지에 대한 연구가 많이 이루어져야 합니다.

다양한 보험 상품을 개발하는 것입니다. 현재는 필지단위가 아닌 과수원단위에서 보험을 가입할 수 있도록 보험 상품을 만들고 있는데 그 부분에 대해서는 높게 평가를 합니다. 이와 같은 방법은 역선택의 문제를 많이 완화시켜 줄 것입니다. 향후 보험 상품을 확대할 때에는 작목단위 및 농가단위까지 포함하는 상품을 만들어야 할 것입니다. 또한 수입보험 쪽으로도 보험 상품을 확대시켜 나가야 할 것입니다. 실제로 경북대 김태균 교수님의 연구결과를 보면 농가 선호도 조사를 했을 때 수량보험보다는 수입보험을 선호하는 것으로 연구결과가 발표되었습니다.

다음으로 할인과 할증제도를 좀 더 강화해야 할 필요가 있지 않을까 생각합니다. 현재 특정 재해방지시설에 대해 할증 또는 할인을 주고 있는데, 이것이 얼마나 통계적으로 검증이 되었는지는 확실하지 않습니다. 그러나 이런 제도를 많이 만들어야 된다고 생각합니다. 방제시설에 대한 것뿐만 아니라 손해율이 몇 년간 지속적으로 낮은 수준을 유지한다고 하면 손해율이 높은 농가보다는 할인을 주는 것이 당연하다고 하겠습니다. 그러기 위해서는 기존의 경험 자료를 통해서 통계적으로 검증하는 절차가 필요합니다. 이러한 할인, 할증제도가 제대로 형성이 되어야 역선택이나 도덕적 해이를 어느 정도 완화할 수 있을 것으로 생각합니다.

사후 모니터링을 강화할 필요가 있습니다. 미국의 경우 사후모니터링 할 수 있는 전담기구가 설치되어있고, 대학에 위탁을 해서 매년 모니터링을 하고, 그 결과를 정기적으로 보고하도록 제도화 했습니다. 하지만 우리나라는 지역단위에서 농민들이 평가에 관여를 하고 또 지역농협에 있는 분들이 관여를 하다 보니 온정적으로 손해평가를 할 수밖에 없는 그런 현실에 처해 있습니다. 이러한 평가가 한 두 농가에 대한 것이 아니라 지역단위에서 동시에 이루어진다면 찾아내기 어려운 경우가 생길 수 있습니다. 그런 부분에 대한 공모를 방지할 수 있는 제도를 정착시켜야 합니다.

위험 포트폴리오에 대한 연구를 강화해야 합니다. 특별히 생산과 유통에 관련된 위험 관리정책들이 나오고 있습니다. 농가의 입장에서 보면 홍수처럼 쏟아져 나오는 정책들을 가지고 어떻게 효율적으로 적은 비용으로 리스크를 관리해 나가야 할 지 고민스럽습니다. 리스크를 관리할 때에는 리스크의 감소와 기대수익의 감소라는 양자 간의 관계를 항상 고려해 봐야 합니다. 효율적인 위험포트폴리오를 만들 수 있도록 관련 정보들을 인터넷을 통해서 제공하고 제도적인 장치 또는 연구들을 병행해야 합니다. 그래야 농민들이 자기에게 알맞은 조합을 만들어서 리스크를 관리해 나갈 수 있을 것입니다.

아무리 보험 대상작목을 확대한다고 해도 결국은 작목의 확대에 제한이 올 수 밖에 없습니다. 보험 상품을 개발하기에 적합하지 않은 작목에 대해서는 나름대로 리스크를 관리해 줄 수 있는 방안들을 강구해 줘야 할 것입니다.

□ 사공용(서강대학교)

위험이라고 하는 것은 기본적으로 정보가 부족하기 때문에 발생을 하는 것입니다. 불확실성으로 위험이 발생하는 것이기 때문에 양승룡교수님과 김관수교수님이 말씀하셨듯이 제일 중요한 것은 미간이 갖고 있는 부족한 정보를 정부가 제공하는 것이 가장 기본적인 원칙입니다. 그래서 농업관측과 같은 기능을 좀 더 확대해서 위험을 줄여주는 것이 정부의 역할이라고 생각합니다.

위험을 줄여주어야 하는 정부가 정책 불확실성을 야기시켜 리스크를 발생시키는 경우도 많습니다. 무엇보다도 정부가 줄일 수 있는 불확실성부터 없애야 할 것입니다. 예를 들면 쌀에 대해 가격은 시장에 맡기고 소득은 직불제로 보상을 해주겠다고 해놓고 공공비축제도 운영 하는 것 보면 과거 수매제도하고 거의 비슷합니다. 정부가 공공비축제도라고 하면 얼마에 사고 얼마에 방출하는지 그 스케줄을 일반 경제주체들에게 미리 알려주면 불확실성을 없애는 것인데 지금도 정부는 방출시기를 그때그때 결정을 하고 있습니다. 그것은 결국 없어야 될 리스크를 정부가 만들어 주는 것입니다.

그래서 첫 번째는 정부는 정확한 정보를 전달을 해야 하고 두 번째는 정부자체가 발생시키는 리스크부터 없애야 할 것입니다. 세 번째는 기본적으로 농민 스스로가 이 위험을 관리할 수 있는 능력이 있어야 된다는 것입니다. 정부가 돕기보다는 농민 스스로가 관리할 수 있는 능력이 있어야 합니다. 하지만, 양승룡 교수님이 말씀하셨듯이 현재 우리의 상황은 조사대상 약 천여농가 중 고정직불제와 변동직불제를 구분할 수 있는 농가가 현재 10%도 안 됩니다. 그런 상태에서 리스크를 관리 한다는 것은 어려워 보입니다. 그래서 정부가 리스크

를 관리해 주기보다 농민 스스로가 관리를 하기 위해서는 농민을 대상으로 하는 교육이 필요하다고 봅니다. 그래서 정부는 시장을 왜곡시키는 새로운 정책을 자꾸 세운다기 보다도 농민 스스로가 그 리스크를 관리하기 위해서 교육을 어떻게 시켜야 되겠는가에 대해서 먼저 고민해야 할 것입니다. 이것은 농민뿐만 아니라 농협직원도 마찬가지입니다. 농촌에서 농협의 역할이 매우 큰데, 농협직원을 대상으로 조사를 해보니 농협직원들도 쌀 소득보전직불제도에 대해 정확히 인식하고 있지 않다는 것입니다. 이런 상황이기 때문에 먼저 교육을 시키고 농민 스스로가 리스크를 관리할 수 있는 능력을 갖도록 해야 합니다. 그래도 안 되는 부분에서는 시장의 제도를 고치던가 아니면 정부가 어느 정도 개입을 할 수도 있다고 생각합니다.

그래서 우선순위를 보자면 정부는 개입보다는 기본적인 역할에 충실히 한 후 그래도 안 되는 부분에 대해서 시장의 제도를 고치던가 개입을 해야 할 것입니다. 그래서 시장에서 리스크를 관리할 수 있는 것이 양교수님과 윤병삼교수님이 말씀하셨듯이 선물이나 옵션과 같은 파생상품을 이용을 하는 것입니다. 우리나라에서 표면적으로 봤을 때 가장 성공할 수 있는 선물거래는 원유입니다. 그런데 우리나라 정유회사들이 원유선물시장을 이용하는 비율이 3%정도 밖에 안 됩니다. 미국이나 다른 선진국들의 정유회사는 30~40%를 선물시장을 이용해 헤징을 하고 있는 상황입니다. 그 이유는 사오는 가격에 그대로 팔면 되니까 그럴 필요가 없다는 것입니다. 아까 윤교수님이 말씀하셨듯이 옥수수 같은 경우에도 공동구매해서 사온가격에 그대로 팔기 때문에 선물시장을 이용할 인센티브가 전혀 없는 것입니다. 물론 시장에서 리스크를 관리할 수 있는 선물이나 옵션이 다른 어떤 정부정책보다도 농민 스스로가 선택할 수 있다는 면에서 매우 유리하고 더 효율적이라는 생각은 가지고 있습니다. 그런데 저는 개인적으로는 선물시장이나 옵션시장이 과연 얼마나 활성화 될 수 있는가에 대해서는 좀 회의적입니다.

위험에도 변동이 있고 추세가 있습니다. 추세 같은 것은 예측 가능한 것이기

때문에 사실 위험이라고 얘기할 수가 없는 것인데, 이 추세에 정부가 관여하면 그것은 오히려 시장을 왜곡시키는 것입니다. 그래서 위험관리의 목적은 시장의 효율성을 증대시키는 것인데, 변동성을 줄여주는 것은 시장의 효율성을 추구하는 것이지만 추세를 인위적으로 바꾸는 것은 시장을 오히려 비효율적으로 만드는 것이기 때문에 추세에 정부가 관여해서는 안 된다고 생각합니다. 그런 면에서 봤을 때 변동성을 줄여주는 것, 그것이 민간에 시장기능이 있으면 정부가 구태여 관여할 필요는 없지만 민간기능이 없고, 앞에서 얘기한 것들이 전부 안 될 경우 정부가 어쩔 수 없이 효율성을 추구하기 위해서 정부정책에 의해서 개입할 수 있다고 생각합니다. 하지만 여기서도 몇 가지 문제가 있습니다. 우리가 지금 리스크관리에 대해서 여러 가지 정책들을 발표를 했는데, 이것들을 개별적으로 보면 다 필요한 것 같지만 한꺼번에 엮어놨을 때 정책간의 유사성과 상충성을 고려해야 할 것입니다. 예를 들면 농가단위 소득보전직접지불제를 한다고 하면 보험제도하고 어떤 연관이 있는가? 서로 같은 역할을 하는 정책들이 존재 할 수 있는가 등의 정책간의 연관성문제가 있을 수 있습니다.

그 다음에 황의식 박사님이 발표하신 내용 중에서는 주로 농가부채 얘기가 나왔는데 이것도 마찬가지로 지금 보험도 하고 각종 직불제도 있고 리스크를 관리하는 각종의 제도를 도입을 했는데도 불구하고 부채가 있다면 거기까지 정부가 책임을 져야 하는가? 하는 것을 생각해 볼 필요가 있습니다. 물론 이것은 현재시점을 얘기하는 것이 아니라 장기적인 관점에서 보는 것이기 때문에, 그런 제도가 다 마련됐는데도 불구하고 부채가 발생한다면 그건 본인의 책임이 아니겠느냐? 거기까지 정부가 관여를 할 필요는 없지 않느냐 이런 생각을 갖습니다.

□ 양승룡(고려대학교)

오내원박사님께서 혜정이 개별단위로 가느냐 아니면 어떤 그룹단위로 가느냐 질문하셨는데, 자조금의 경우는 어떤 그룹단위로 공동마케팅을 하는 것이지

만 헤징은 개별 단위의 위험관리 방법입니다. 저는 우리 농산물 선물에 대해서는 우리가 좀 더 유연한 생각을 가질 필요가 있다고 생각합니다. 일반적으로 보는 금융선물과 같은 기준으로 성공을 판단하면 굉장히 어렵게 보일 수 밖에 없습니다. 왜냐하면 금융선물이라는 것은 모든 경제주체가 다 사용하는 것이기 때문에 당연히 시장도 일반성을 가질 수 있지만 개별품목은 그 시장에 참여하는 사람만 이용하기 때문에 당연히 이런 부분에서 차이가 있을 수 있으므로, 도입이나 성공의 기준을 다른 기준으로 봐야한다고 생각합니다. 또한 일본 같은 경우는 금융선물과 상품선물의 주관부서가 서로 다릅니다. 금융선물은 재무부에서, 상품선물은 농수산부에서 관리를 하고, 기준과 거래하는 방법도 다릅니다. 우리의 농산물 선물이 불리한 입장에 있지만 그것에 맞는 적절한 제도를 잘 만들어 주면, 그리고 기준을 낮추면 얼마든지 공공재로서의 역할을 할 수 있지 않을까 생각합니다.

정부의 입장은 여러 가지가 있겠지만, 우선 농산물 선물이 도입이 될 수 있도록 저변을 만들어 주는 것이 필요합니다. 예를 들어서 돈육 같은 경우는 현물가격이 있어야 되니까 현물가격을 만들어 공시를 하는 등의 체계가 필요하고, 채소지수 같은 경우는 예를 들어 가락시장 가격을 이용할 경우 가락시장에서 새로운 인력이나 시스템을 갖춰가지고 현물지수를 만들고 이것을 지속적으로 공시를 해야 선물거래가 될 수 있는데 이런 것들은 정부가 도와줘야 되는 그런 부분이 있습니다. 그 다음에 거래를 할 수 있는 여러 가지 제도적인 장치를 만들고, 연구, 교육, 홍보 등 이런 것은 정부가 해야 되는 역할이라고 봅니다.

□ 황의식(한국농촌경제연구원)

농가나 농업생산주체가 리스크를 컨트롤 할 수 있는 능력을 갖추는 것이 상당히 중요하다고 판단됩니다. 그런 면에서 보면 변동을 줄여주는 것만이 좋은 것은 아니지 않느냐 하는 생각이 듭니다. 관리할 수 있는 능력을 갖추고 있는

주체가 있으면 변동은 오히려 괜찮은 부분이고, 오히려 컨트롤 할 수 없는 재해나 시장개방 같은 부분에 있어서 개입하는 것이 필요할 것 같습니다. 그래서 어떤 리스크에 대해서는 정부가 적극적으로 개입을 하고 어떤 리스크에 대해서는 정부의 기본적인 역할만 수행하는 것이 좋고 또 리스크 관리능력 배양을 위해 규모화 하도록 하는 부분에 대한 구분이 필요하다고 생각합니다.

□ 박성재(한국농촌경제연구원)

장시간 진지한 토론 감사합니다.

연구자료 D234-6

농업리스크 관리정책의 문제와 과제

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2007. 12.

발 행 2007. 12.

발행인 최정섭

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>

인 쇄 (주)문원사

02-739-3911~5 <http://www.munwonsa@chol.com>

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
 - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-