

연구 자료

## 가축공제 활성화 방안

송주호\* 임성진\*\*

Key words: 가축공제(livestock insurance), 위험(risk), 자연재해(natural disaster), 경영안정(management stabilization)

### ABSTRACT

This study analyzes the current livestock insurance programs in Korea and suggests policy measures to reform the system. In 2005, the livestock insurance program participation rates were 2.7% for Korean native cattle, 11.9% for milk cows, 57.6% for pigs, and 32.8% for poultry respectively. The main reasons of such low participation especially for cattle were insufficient insurance coverage; high premium rates; the lack of competition in insurance marketing; and the lack of legal support. Many policy options are suggested to enhance the participation rates. Considering restricted government budget, policy options should be cost effective and consistent with other related policies. Some options can be implemented within a short period, while other options need substantial time before implementation.

1. 머리말
2. 가축공제 현황
3. 현행 가축공제의 문제점

4. 가축공제사업의 활성화 방안
5. 요약 및 제언

## 1. 머리말

### 1.1. 연구의 배경과 필요성

산업은 축산물을 생산하는 과정에서 자연재해나 화재, 혹은 질병 등으로 인한 피해가 크다. 이러한 재해 및 질병은 발생 여

부를 예측하기 어렵고 그 피해도 광범위한 경우가 많아 개별 농가로는 이를 예방하거나 복구하기에는 한계가 있다. 우리나라도 가축사육이 점차 규모화되고 전업화되면서 질병이나 재해로 인한 경영불안 위험이 점점 커지고 있다.

가축공제는 보험의 원리를 이용하여 축산경영 과정에서 농가가 직면할 수 있는 불확실한 위험들을 분산시키고, DDA 협상 이후 빠르게 변화하고 있는 축산환경에 대

\* 한국농촌경제연구원 연구위원.

\*\* 한국농촌경제연구원 연구원.

응하여 농가의 안정적인 경영유지 및 농가 소득의 안정화를 이루려는 제도이다.<sup>1</sup> 우리 정부는 가축공제를 도입, 2000년도부터 보험료의 일부를 보조하는 정책사업으로 본격적으로 실시하여 왔다. 짧은 역사에도 불구하고 가축공제사업은 농가의 인식 변화를 유도하여 재해 및 질병을 사전에 예방함으로써 농가의 경영 안정에 기여해 왔고, 보험금 지급을 통해 시중에 부정 축산물의 유통을 사전에 차단하여 소비자에게 안전한 축산물을 공급하는 긍정적인 역할을 수행해 왔다. 그러나 가축공제 자체가 가지는 긍정적인 역할수행에도 불구하고 가축공제의 가입률은 2005년 말 현재 한육우는 2.7%, 젓소는 11.9%, 돼지는 57.6%, 닭은 32.8%로서 한육우와 젓소는 가입률이 매우 저조한 상태에 머물러 있어 앞으로 가축공제를 활성화시키기 위한 많은 논의가 필요함을 보여 주고 있다.

## 1.2. 선행 연구 검토

현재까지 가축공제와 관련된 연구는 농

<sup>1</sup> 가축공제는 일정하고 우연적인 가축피해 사고에 의해 발생한 경제적 필요를 충족할 목적으로 공제료를 부담하게 하고 실제 사고가 발생하였을 때 경제적인 보상을 하는 제도를 의미한다. 한편, 보험이란 다수의 사람들이 보험료를 각출하여 공동재산을 조성하고, 사고가 발생한 경우 일정한 방법으로 보험금을 지급하는 경제적 수단을 의미한다. 공제와 보험은 일정한 사고 발생시 경제적 급부를 행한다는 점에서 유사하나 공제가 주로 조합원을 대상으로 하여 비영리 목적으로 추진되는 반면 보험은 불특정 다수에게 영리목적으로 사업을 추진한다는 점에서 차이가 있다. 현재 우리나라의 경우 보험은 보험업법에 근거하며 공제는 농협법에 근거하여 사업이 시행되고 있다.

업보험제도의 한 측면으로 수행되어 왔다. 우리나라의 농업관련재해보험에 대한 선행 연구는 크게 가축공제와 농작물재해보험에 대한 연구로 나뉘어 이루어졌다. 가축공제와 관련된 연구로는 유철호 등(1998)과 정민국(1998)가 대표적이며 1998년 이후 별다른 연구가 존재하지 않는 실정이다. 유철호 등(1998)의 연구는 1997년부터 실시된 축협이 특수가축공제 시범사업의 추진 실태를 분석하여 적정 공제요율을 추정하고 제도발전의 방향을 제시한 것으로서 가축공제사업의 전국 확대를 위한 초기 단계의 기초적인 연구였다. 이에 비해 정민국(1998)은 가축공제에 가입한 농가의 도덕적 해이 여부를 Cobb-Douglas 함수를 이용하여 분석하고, 그 결과가 통계적으로 유의하지 않다고 결론짓고 있으며, 축산농가의 보험 가입을 위한 지불의사(WTP)를 조사하였다.

농작물재해보험제도에 대한 연구는 이중웅 등(1982, 1985), 김태균 등(1995), 정명채 등(1996), 최경환 등(2001, 2004), 이득주 등(2004)이 있다. 농작물재해보험에 대한 연구는 처음에는 주로 수도작을 대상으로 연구되다가 2001년 사과와 배를 대상으로 농작물재해보험이 본격적으로 시작됨에 따라 이와 관련된 연구로 연구의 방향이 전환되었다. 대표적인 연구인 최경환 등(2004a)에서는 농작물재해보험의 단계적 확대방안으로 벼, 시설채소, 시설화훼 등의 농업용 시설, 자두, 대추, 참다래, 밤 등의 과수작목과 시설 내 농작물 등을 확대 및 국가재보험 방안을 제시하였고, 최경환 등(2004b)은

재해로 인한 사유재산피해에 대한 정부 지원대책의 개선 방안으로 대규모 농어가와 재해지역을 포괄하여 수해 범위를 확대하는 방안과 재해 등급별로 재해복구비를 지원하는 방안, 총피해액의 일정 비율을 지원하는 방안 등을 제시하고 장기적으로는 재해구호 차원의 위로금 등은 현행대로 시행하되 생산물이나 생산 관련 시설에 대한 복구비지원은 중단하고 자연재해보험에 가입시 보험료의 일부를 정부가 지원하여 실질적인 손실보전이 되도록 하는 방안을 제시하였다.

우리나라와 마찬가지로 외국 역시 농업 재해보험에 관한 연구는 많이 있으나, 특별히 가축보험에 관한 연구는 많지 않은 실정이다. Ahsan et al.(1982)은 불완전 정보하에서 농업보험은 정부가 관여해야 한다고 주장한 반면, Nelson and Loehman (1987)은 정부가 보험료를 보조해주는 것보다는 도덕적 해이 및 역선택 문제를 해결할 수 있는 정보의 수집에 기여하는 것이 더 바람직하다고 주장하였다. Patrick et al.(1985)과 Boggess et al.(1985)는 미국의 양축농가들이 가축 질병과 건강위험을 중요한 위험 요인으로 여기고 있다고 분석한 반면, Wilson et al.(1993)은 생산량과 가격이 중요한 위험요소라고 분석하였다. 미국의 경우에는 농작물재해보험을 보완하기 위해 수입보험(revenue insurance)이 1994년부터 도입되었으며, Hennessy et al.(1997)은 미국에서 부족불제도와 재해보험을 동시에 실시하는 경우보다 차라리 수입보험을 실시하는 것이 정부예산의 효율

성 측면에서 더 우위에 있다고 분석하는 등 다양한 연구가 이루어지고 있다.

### 1.3. 연구 목적

이 연구는 선행 연구를 바탕으로 가축공제 사업이 본격적으로 시작된 2000년 이후 5년이 경과한 시점에서 그동안 수행된 가축공제사업의 성과 분석을 통하여 현재까지 나타난 문제점을 살펴보고, 향후 가축공제사업을 활성화시키고 보다 발전적인 방향으로 이끌기 위한 대안을 논의하고 모색하는 데 그 목적이 있다.

## 2. 가축공제 현황

가축공제는 1956년부터 농업은행에서 가축공제사업을 수행하면서 시작되었다. 이 시기에는 축산업동업(同業)조합에서 알선 구입한 한우에 대하여 채권보전책의 하나로, 정부의 예산허용 범위 내에서 보험금의 50%를 보조해 주는 방식으로 실시되었다. 1961년에 가축공제 사업주체가 농업은행에서 현재의 농협으로 승계되면서 가축공제사업에 대한 규정이 개정되었다. 이 시기의 공제는 가축매매수수료를 재원으로 하는 일반가축공제사업과 자체공제사업의 일환으로 실시하는 특수가축공제사업으로 나뉘어 추진되었다. 1980년부터 일반가축공제사업은 축협중앙회에서 전담 관리하였으나 축산농가가 보험료 부담을 하지 않아<sup>1</sup> 보험이라고 보기 힘든 면이 많았다. 반면, 농

<sup>1</sup> 가축공제에 대한 재원 전부가 가축시장 수수료와 정부보조로 이루어졌다

표 1. 2000년 이후 연도별 공제대상 축종 확대

구분	1997년	2000년	2002년	2004년	2005년	2006년
대상가축	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
사업조합	70개	전국	전국	전국	전국	전국
사업내용	○ 소 공제 시범사업 실시	- 소 공제본사업 - 돼지, 말 시범사업 실시(화재, 풍수해 보장)	- 돼지, 말 보산업 실시 - 돼지 질병 및 축산휴지 담보 추가 - 닭 시범사업 실시	- 오리공제 상품 개발 - <닭공제를 “가금공제”로 명칭변경	- “꿩, 메추리” 축종 확대	- “사슴, 칠면조” 축종 확대

협 자체적으로 실시한 특수가축공제사업은 축산농가가 가축폐사 등에 따른 위험을 회피하기 위하여 보험료를 지불하고 사고 발생시 보험금을 받는 본격적 의미의 보험제도였으나 공제료 수준이 높고, 공제수요가 없어 사실상 보험으로서의 기능을 거의 발휘하지는 못하였다.

현행 가축공제는 1997년에 도입된 가축공제시범사업을 시작으로 2000년도부터 정부가 보험료의 일부를 보조해주는 방식의 정책사업으로 본격적으로 도입되었다. 가축공제 대상축종은 시범기간동안인 1997년부터 1999년까지 ‘소’에 국한되어 있었으나, 이후 2000년에는 돼지와 말, 2002년에는 닭, 2004년에는 오리, 2005년에는 꿩과 메추리, 2006년에 사슴, 칠면조가 추가되면서 그 대상 축종을 확대하는 방향으로 나아가고 있다<표 1>. 또한 가축공제가 본격적으로 실시된 2000년 이후 축종별 가축공제 가입두수 및 가입률은 젓소가 '00년 만6천두(3.0%)에서 '04년 5만9천두(14.8%)로, 돼지가 '00년 60만두(7.3%)에서 '04년 450만

두(49.9%)로, 닭이 '00년 850만수(8.4%)에서 '04년 2400만수(19.2%)로 매년 꾸준한 증가세를 보여 오고 있다.

현재 가축공제는 각종 질병, 사고 및 자연재해가 대상인 주계약<sup>2</sup>과 축사나 전기장치 등에 한정된 계약형태인 특약<sup>3</sup> 2가지 종류로 운영되고 있다. 현재 정부는 가축공제 활성화 및 양축농가 부담경감을 위하여 주계약과 돼지의 질병특약 등에 대해서는 납입공제료의 50%를 축발기금에서 보조하고 있다. 단, 화재와 풍수해를 보장하고 있는 축사특약에는 정부가 공제료 보조를 하지 않고 있다.

<sup>2</sup> 한육우와 말의 경우 법정전염병을 제외한 질병 및 각종 사고로 인한 폐사의 경우, 부상,난산, 산욕마비등으로 인하여 즉시 도살하여야 할 손해를 보장범위로 한다. 반면 돼지나 가금의 경우 화재에 의한 손실이나 풍해, 수재 등에 의한 손해를 보장범위로 정하고 있다.

<sup>3</sup> 특약은 크게 축사특약, 질병특약, 축산휴지담보특약, 전기장치위험담보특약으로 나뉘며, 축사특약의 경우 모든 축종에 해당되나, 질병특약 및 축산휴지담보특약의 경우 돼지만 해당되며, 전기장치위험담보특약의 경우 돼지와 닭만 그 적용대상이다.

표 2. 연도별 공제가입 실적

단위 : 천두, 백만원

		송아지	한육우	젓소	돼지	닭	말	합계	정부보조액
2000년	사육두수(A)		1,590	544	8,214			10,348	
	가입두수(B)		20	16	596			632	
	가입률(B/A)		1.3%	3.0%	7.3%				
2001년	사육두수(A)	492	914	548	8,720			10,674	
	가입두수(B)	19	32	32	2,234			2,317	4,381
	가입률(B/A)	3.9%	3.5%	5.9%	25.6%				
2002년	사육두수(A)	511	899	544	8,974	101,693	14.3	112,635	
	가입두수(B)	27	43	49	3,120	8,580	0.1	11,819	8,156
	가입률(B/A)	5.3%	4.8%	9.0%	34.8%	8.4%	0.7%		
2003년	사육두수(A)	545	935	519	9,231	99,019	14.3	110,263	
	가입두수(B)	52	21	68	4,002	17,232	0.3	21,375	11,516
	가입률(B/A)	9.5%	2.3%	13.0%	43.4%	17.4%	2.1%		
2004년	사육두수(A)	609	1,057	497	8,908	106,736	16.3	117,823	
	가입두수(B)	67	29	59	4,449	23,800	0.3	28,404	12,664
	가입률(B/A)	12.4%	3.1%	11.4%	48.2%	24.0%	2.1%		
2005년	사육두수(A)	609	1,057	497	8,908	123,701	16.3	134,788	
	가입두수(B)	40	67	51	5,129	40,557	0.8	45,845	15,020
	가입률(B/A)	6.6%	6.4%	10.2%	57.6%	32.8%	4.9%		

현재 가축공제의 보장범위는 우선 소와 말 같은 대가축의 경우 법정전염병을 제외한 모든 위험 요인을 보장하고 있다. 반면, 돼지와 가금 등 중소가축은 화재나 풍수해 같은 자연재해로 인한 폐사의 경우만 보장하고 있어 보장대상에 큰 차이가 있다. 돼지의 경우 질병특약 및 축산휴지특약 등이 존재한다<표 3>.

2005년 가축공제의 가입률을 살펴보면, 주계약의 경우 두수기준 한육우 2.7%, 송

아지 11.1%, 젓소 11.9%, 돼지 57.6%, 닭 32.8%, 말 4.7%가 가축공제에 가입되어 있다. 현재는 돼지와 닭을 제외한 축종의 가입률은 저조한 상태이다.<sup>5</sup> 특약은 주계약을 가입한 경우에만 추가적으로 가입할 수 있으며, 현재까지는 주계약과 마찬가지로 전반적으로 가입률이 저조한 특징을 보이고 있다. 특히 소와 말은 특약의 가입건수가 거의 없는 실정이다. 축사특약은 전체 1,265건수 중 돈사가 1,204건으로 전체 가입률의 94.6%를 차지하며, 전기위험특약도 전체 880건 중 돼지의 가입이 795건을 차지한다.

<sup>4</sup> 돼지의 TGE나 PED는 2종법정전염병이지만 살처분이나 도태권고 대상이 아니기 때문에 국가로부터의 보상이 따로 존재하지 않는다. 따라서 이들 질병으로부터 농가의 경영위험을 줄이고 소득 안정화를 꾀하기 위하여 가축공제에 특약의 형태로 포함되어 있다. 단, 돼지 질병 특약은 공제요율이 8.41%(1급)~9.60%(2급)으로 매우 높고 가입률은 매우 낮은 실정에 있다.

<sup>5</sup> 현재 우리나라의 가축공제 가입률은 2004년 일본의 가축공제 가입률(육우: 68.7%, 젓소: 87.7%, 말: 67.1%, 비육돈: 22%)과 비교해도 매우 낮은 상태임을 알 수 있다.

표 3. 가축공제의 보장범위

구분	보장 범위(보상하는 사고)	공제금액	
소	한 우 육 우 젖 소	○ 법정전염병을 제외한 질병 및 사고(풍수해 등 자연재해, 화재)로 인한 폐사 ○ 부상(사지골절, 경추골절, 탈골), 난산, 산욕마비로 인하여 즉시 도살하여야 하는 경우	○ 가입금액 한도 내 시가 80%까지 보상
	종모우	○ 법정 전염병을 제외한 질병 및 각종 사고로 인한 폐사 ○ 부상, 급성고창증으로 인하여 즉시 도살하여야 하는 경우 ○ 정액생산 능력 저하로 인하여 경제적 위험으로 인해 도살하여야 하는 경우	○ 가입금액 한도 내 시가 80%까지 보상
	축사특약	○ 풍수재에 의한 손해 ○ 화재에 의한 손해	○ 가입금액 한도 내 손해액 전액 보상
돼지	주계약	○ 설해 및 풍수재 의한 손해 ○ 화재에 의한 손해	○ 가입금액 한도 내 시가 95%까지 보상
	질병특약	○ 질병(TGE, PED, Rota) 에 의한 손해	○ 가입금액의 20% 또는 250만원 중 적은 금액을 제외한 손해액 전액 보상
	축산휴지특약	○ 축산휴지 손해 - 각종 재해 피해로 인한 경영손실 손해	○ 가입금액 한도 내 손해액 전액 보상
	전기장치위험특약	○ 전기적장치 위험담보특약 - 벼락으로 인한 경영 손실 손해	○ 가입금액 한도 내 시가 95%까지 보상
	축사특약	○ 풍수재에 의한 손해 ○ 화재에 의한 손해	○ 가입금액 한도 내 손해액 전액 보상
말	주계약	○ 법정 전염병을 제외한 질병 및 각종 사고로 인한 폐사 ○ 부상, 난산, 산욕마비, 급성고창증으로 인하여 즉시 도살하여야 하는 경우 ○ 불임으로 판정된 경우	○ 가입금액 한도 내 시가 80%까지 보상
	축사특약	○ 풍수재에 의한 손해 ○ 화재에 의한 손해	○ 가입금액 한도 내 손해액 전액 보상
가금	주계약	○ 화재, 풍재, 수재, 설해에 의한 손해	○ 가입금액 한도 내 시가 95%까지 보상
	전기장치위험특약	○ 전기적장치 위험담보특약 - 벼락으로 인한 경영 손실 손해	○ 가입금액 한도 내 시가 95%까지 보상
	축사특약	○ 풍수재에 의한 손해 ○ 화재에 의한 손해	○ 가입금액 한도 내 손해액 전액 보상

표 4. 가축 공제 가입 현황(2005. 5. 31일 기준)

	주계약 유효개체 건수	특약 건수				사고건수
		축사특약	질병특약	축산휴지특약	전기위험특약	
한육우	123,876	19	주계약 담보	n/a	주계약 담보	867
젖소	64,827	0	주계약 담보	n/a	주계약 담보	2,487
말	341	0	주계약 담보	n/a	주계약 담보	5
돼지	7,268 (6,230천두)	1,204	35	730	795	63
닭	968 (35백만수)	42	n/a	n/a	85	3
소계	197,280	1,265	35	730	880	3,425

주: 한육우, 젖소, 말은 마리단위이며, 돼지와 닭은 농가 단위임.

표 5. 소 사고 원인 분석(공제지급액 기준, 2003-2005 평균)

단위: %

	내과질병	산과질병	호흡기질병	외과질병	기타	자연재해	합계
소	30.2	27.0	19.3	12.5	10.8	0.2	100

표 6. 돼지 및 가금 사고 원인 분석(공제지급액 기준, 2003-2005 평균)

단위: %

	화재	풍제	수제	설해	질병	합계
돼지	83.9	4.8	3.9	1.8	5.6	100.0
가금	70.8	4.3	24.8	-	-	100.0
돼지 축사	92.1	4.9	2.2	0.8	-	100.0

공제사고는 소의 경우 내과질병 및 산과질병 등 각종 질병으로 인한 사고가 대부분을 차지하고 있다. 2003년부터 2005년까지 3개년 평균 전체 공제금 지급실적을 살펴보면 질병사고와 관련된 사고가 공제금 지급의 99.8%를 차지하고 있다. 돼지의 경우 화재로 인한 폐사가 전체 공제금 지급액의 83.9%이며, 가금도 돼지와 유사하게 화재로 인한 폐사가 70.8%로서 피해원인의 대부분을 차지하고 있다. 반면, 공제금 지급내역 중 자연재해로 인한 피해는 소 0.2%, 돼지 10.5%로 매우 낮다. 그러나 가금의 경우 자연재해에 대해 소나 돼지보다 취약해 피해율이 29.1%로 다소 높게 나타나고 있다. 돈사의 경우 화재피해가 92.1%로서 사고의 대부분을 차지한 반면, 풍수해로 인한 피해는 7.1%에 불과해 풍수해로 인한 피해가 상대적으로 낮음을 알 수 있다.

### 3. 현행 가축공제의 문제점

가축공제는 예측하기 힘든 각종 재해 및 질병 등 축산경영 과정에서 농가가 직면할

수 있는 불확실한 위험들을 분산시켜 농가의 안정적 경영유지에 도움을 주고 피해를 입은 농가의 재생산 여건 제공을 목적으로 실시되고 있다. 실제로 그간의 사업을 통해서 자연재해 및 각종 사고에 대한 농가의 인식 변화를 유도하는 등 공익사업으로서의 역할을 충실히 수행해 왔으며, 재해 및 질병방지 노력을 통하여<sup>6</sup> 농가가 직면할 수 있는 위험을 감소시키는데 기여해 왔다. 또한 보험금 지급을 통해 농가의 소득 안정 및 생산 여건을 보전하는데 기여해 왔다.

그러나 이런 긍정적인 역할수행에도 불구하고, 가축공제는 2005년 말 현재 많은 부분에서 문제점을 드러내고 있다. 특히 공제의 가장 중요한 부분이라고 할 수 있는 가입률의 경우 일부 축종을 제외하고는 가입률이 매우 저조한 상태에 머물러 있으며, 보장범위 및 보장수준 등의 문제가 공제사업 전반에 나타나고 있다. 현행 가축공제에서 나타나는 문제점은 우선 가축공제의 보

<sup>6</sup> 재해 및 질병방지 노력으로는 가축공제 가입 시 수의사 진단을 통해 가축 질병의 조기발견을 통한 치료 및 축사시설에 대한 정기진단 등이 있다.

장범위 및 보장수준이 농가의 실정과 맞지 않는다는 점이다. 가축공제에서 제공하는 보장범위의 경우 대부분의 양축농가가 실제로 필요로 하고 있는 부분인 소의 법정 전염병, 돼지의 질병, 가금의 질병 및 설해 피해 등에 대한 보장이 이루어지고 있지 않다. 이로 인해 농가의 입장에서는 가축공제가 가축경영상 발생할 수 있는 위험을 모두 보장하지 못한다고 느껴 가입에 대한 필요를 적게 느끼고 있다. 또한 가축공제에서 제공하는 보장수준도 농가의 기대 수준보다 낮아 소를 키우는 축산농가의 경우 현재 시가의 80% 보장한도의 상향조정을 요구하고 있다.

둘째, 현재까지 가축공제의 공제요율 체계가 안정적이지 못하고 수시로 변동된다는 점이다. 2000년도에 본격적으로 도입된 가축공제는 현재 시행초기이기 때문에 공제요율 산정에 필요한 충분한 자료가 확보가 어려워 통계적으로 신뢰성을 가지는 공제요율 산정에 있어 많은 문제점을 보여 왔다. 또한 시행초기에 발생한 대형 태풍으로 인한 풍수해 및 2005년 말 전라도 지역에 발생한 설해 등의 대규모의 자연재해는 통계적 신뢰성을 가질 수 있는 사고 데이터의 구축을 어렵게 하는 요인으로 작용하였고, 공제사업의 단기실적에 따라 공제요율이 수시로 조정되어 공제요율에 많은 변화가 있어 왔다.<sup>7</sup>

셋째, 축종별 가입률 편차가 매우 크게 나타난다는 점이다. 가축공제가 본격적으로 실시된 2000년 이후 축종별 가축공제 가입률은 젓소가 2000년 3.0%(1만 6천두)에서 2004년 14.8%(5만9천두)로, 돼지가 2000년 7.3%(60만두)에서 2004년 49.9%(450만두), 닭이 2000년 8.4%(850만수)에서 2004년 19.2%(2400만수)로 매년 꾸준한 증가세를 유지하여 왔다. 그러나 이런 추세에도 불구하고 2005년 당시 축종별 가입률은 소가 7.3%인데 돼지는 57.6%, 닭은 32.8%로 축종별로 가입률 편차가 매우 크게 나타나고 있다. 현재 한육우와 젓소 관련 산업이 우리나라 축산업에서 차지하는 비중은 생산액 대비 약 40%에 해당하며<sup>8</sup>, 소의 경우 질병으로 인한 사고 발생률이 높아 가축공제가 매우 필요함에도 불구하고 가축공제 가입률이 저조한 상태이다.

넷째, 현행 가축공제사업은 정부의 공제료 보조가 농협의 가축공제 사업에만 배타적으로 지급되고 있기 때문에 사실상 농협에 의해 독점적으로 운영되고 있다고 할 수 있다. 시장이 경쟁체계가 아닌 독점기업에 의해서 지배되면, 시장에서의 상품 가격이 독점기업에 의해 결정되고 이로 인해 사회적 후생이 감소하게 된다. 우리나라의 가축공제사업은 1997년 시범사업 이후 농협에 의해 독점적으로 운영되어 왔다. 농협에 의한 가축공제사업의 독점적 운영은 공

<sup>7</sup> 가축공제의 요율은 농협의 가축공제 사업의 적자 누적으로 매년 인상되어 오다가 2004년과 2005년도에는 대부분 동결되었다. 부분적으로 흑자가 발생한 2001년과 2003년에는 돼지의 공제요율이 인하된 적이 있다.

<sup>8</sup> 2004년 기준 한국 축산업의 총생산액은 10조이며, 이중 한육우 2조 4천억, 젓소 및 유가공 1조 6천억, 돼지 3조 7천억, 닭 9천5백억의 생산을 담당하고 있다.

제사업 초기에 발생할 수 있는 문제점을 최소화하고 사업의 정착에 많은 도움을 주었으나, 독점운영으로 인해 농가에 대한 서비스 부족 및 가축공제에 대한 홍보 부족 등의 문제점을 드러내고 있다. 실제로 가축공제의 홍보부족으로 제도 자체를 잘 모르는 축산 농가가 현재까지도 상당수 존재하며, 가축공제 상품이 획일화되어 있는 등 소비자에 대한 서비스가 부족한 상태이다.

다섯째, 현행 가축공제는 제도적·법적 근거 취약한 상태이며, 유사 제도로 인해 가축공제 가입의 필요성 저하되고 있다. 가축공제는 다른 유사 제도에 비해 전담인력이 부족한 상태이며, 운영비 지원비율도 낮은 편에 속한다. 또한 현재까지 가축공제는 농작물재해보험법과 같은 특별법적 근거가 없어 법적 안정성이 떨어지며, 국가재보험 제도가 존재하지 않아 거대 재해 등으로 손실에 취약한 상태이다. 게다가 자연재해로 인한 피해에 대해서는 정부에서 가축입식비와 축사복구비를 지원하기 때문에 농가는 자연재해로 인한 보험 가입 필요성을 덜 느끼고 있다.

## 4. 가축공제사업의 활성화 방안

### 4.1. 가축공제의 기본방향

앞 장에서 살펴본 현행 가축공제의 문제점을 보완하고 체계적인 관리를 통하여 보다 효율적으로 가축공제를 운영하기 위해서 가축공제가 지향해야 할 기본 방향은 다음과 같다.

우선, 축산농가의 경영 안정을 위해 가축공제의 가입률을 높이고 보장범위를 확대하는 방향으로 정책을 추진해야 한다. 가축공제는 농가경영의 불확실한 요인 및 변화된 축산환경에서 축산농가의 안정적 경영유지에 도움을 주기 위한 목적으로 도입된 제도이다. 따라서 이런 목적을 달성하기 위해서는 최우선적으로 가축공제의 가입률을 높여야 한다. 이를 위해 가입률 목표치를 설정하고 목표수준까지 가축공제의 가입률을 높이는 노력을 경주해야 한다. 이런 노력의 일환으로 축산 농가가 느끼는 공제로 부담을 완화할 수 있는 방안에 대한 고려가 필요하며, 농가가 가축공제에 쉽게 진입할 수 있도록 공제요율과 공제상품의 다변화를 추구하여야 한다.

둘째, 소비자인 축산농가의 효용을 증진시키고 가축공제의 효율을 높이기 위해 가축공제에 경쟁 체제를 도입하는 방안이 필요하다. 현재 가축공제는 농협의 독점적 운영으로 인해 1)공제 상품이 다양하지 못하고, 2)소비자에 대한 서비스가 상당수 부족하며, 3)가축공제에 대한 홍보부족 등의 문제가 나타나고 있다. 이를 위해서 민간보험사의 가축공제 참여를 유도하는 것이 필요하다. 가축공제에 경쟁을 도입함으로써 독점으로 발생하게 되는 문제점의 시정이 가능해지며, 이를 통해 보다 효율적으로 가축공제를 운영할 수 있게 될 것이다.

셋째, 다른 정책과의 형평성, 일관성을 유지하며 동시에 정부재정지원의 효율을 높이기 위한 방법의 일환으로 유사 정책간 업무 영역의 조정이나 통폐합이 필요하다.

다. 가축공제는 풍수해보험, 농작물재해보험등과 많은 면에서 유사점을 가지고 있어 예산의 편성 및 보조금 지급 등에서 정부 예산이 중복될 위험을 내재하고 있다. 이들 제도는 자연재해에 대한 보상 및 농가경영 안정이라는 측면에서 동일한 목적을 가지고 수행되는 제도이기 때문에 장기적으로 정부재정지원의 효율을 높이기 위해 유사 정책 간 업무 영역 조정 및 통폐합이 필요하다.

넷째, 일반 질병이나 화재 등 통상적인 사고로 인한 피해에 대해 정부보조를 점차 축소해 나아가고, 자연재해나 법정 전염병 등 거대 손실에 대해서는 국가재보험제도의 도입을 하는 등의 장기적으로 가축공제를 전면 리모델링하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 가축공제에 대한 지속적 연구를 통해 개혁방안에 대한 꾸준한 연구 및 지속적인 의견 수렴이 필요할 것으로 보인다.

#### 4.2. 가축공제 활성화 방안

여기서는 앞 장에서 살펴본 가축공제 활성화를 위한 기본 방향을 바탕으로 가축공제를 활성화시키기 위해 필요한 구체적인 방안에 대해 논하고자 한다.

##### 민영보험사 참여를 허용하는 방안

현재 국내 가축 관련 보험은 농협에서 판매하는 가축공제가 유일한 상품이다. 1994년부터 2002년까지 국내의 한 민영보험사에서 정부 보조 없이 돼지를 대상으로 보험 상품을 판매한 적이 있다. 당시 그 민

영보험사는 화재, 질병, 생산비 보장보험 등의 상품을 시장에 선보이는 등 가축공제 시장에 새로운 시도를 경주하였으나, 2002년 이후 경영수지 악화를 이유로 현재는 가축 관련 보험에서 손을 뗀 상태이다.

민간보험사가 농협과 유사한 조건으로 정부지원을 받아 독점적으로 운영하고 있는 가축공제에 참여하게 되면 시장의 경쟁 원리에 의해 다음과 같은 장점을 가지게 된다. 첫째, 보험 가입률 제고에 도움이 될 수 있다. 경쟁 체제가 도입되면 자사의 보험 가입률을 높이기 위해 가축공제 상품에 대한 판매 마케팅 및 농가에 대한 교육·홍보 강화, 대 농민 서비스의 질적 상승 등 많은 노력이 경주될 것이다. 둘째, 가축공제 상품의 다양화가 이루어질 수 있다. 현재 공제상품은 농협에서 제공되고 있는 것이 유일하다. 이는 농민의 요구나 필요에 맞는 보험 상품과 현실적으로 괴리가 있을 가능성이 있다. 만약 민간보험사의 공제 참여를 허용하게 농협과 민영보험사의 경쟁이 유도되어 공제판매를 늘리기 위한 노력의 일환으로 다양한 공제상품이 농민에게 제공할 가능성이 높아지며, 농민은 다양한 공제상품 중 각자의 취향에 맞는 적절한 상품 선택 할 수 있어 효용을 극대화할 수 있게 된다. 셋째, 장기적인 측면에서 보험료율의 인하 가능성이 존재한다. 왜냐하면 판매보험사간에 담합이 이루어지지 않는 이상 경쟁으로 인해 보험료율이 인하될 가능성이 항상 존재하기 때문이다. 넷째, 가축공제 사업비 집행에 대한 비교 검증이

가능하게 된다. 현재는 농협의 자료에 의해서만 가축공제 집행 실적을 분석할 수 있고, 이런 이유로 가축공제 사업에 대한 모니터링에 한계를 가지고 있다. 그러나 민영보험사가 가축공제에 참여하게 되면 농협과 민영보험사의 운영비 및 공제료 지급 실적 보고를 통해 사업비 집행에 대한 비교 검증이 가능해져 보다 효과적이고 투명하게 가축공제사업을 운영할 수 있게 된다.

그러나 민간보험사가 가축공제에 참여할 경우 장점만 존재하지는 않는다. 예상되는 문제점으로는 우선 일부축종에만 공제사업을 집중할 가능성이 존재한다는 것이다. 실제로 1994년부터 2002년까지 가축대상보험을 판매했던 민영보험사의 경우 공제판매 품목을 돼지에 한정하여 실시하였으며 귀표관리 등으로 인해 가입 절차가 복잡한 소의 경우 추가적인 비용이 발생할 소지가 높아 참여를 꺼렸던 것으로 나타났다. 또한 민영사의 특성상 이윤이 많이 발생하는 축종에 사업의 역량을 집중할 가능성을 배제할 수 없다. 둘째, 농협과의 형평성 문제가 야기될 수 있다. 협동조합과 민영보험사를 동일한 조건으로 경쟁시키는 것이 타당한가에 대한 논란의 여지가 공제료 보조율, 운영비 보조에 대한 차별문제 등에 존재한다. 셋째, 보험금을 둘러싼 가입자와 민영보험사 사이의 분쟁의 소지가 존재하며, 만일의 경우 대규모 재해가 발생하여 적자누적이 될 경우 민영보험사가 사업 참여를 중단하게 되면 계약농가의 혼선이 야기되고, 정책의 신뢰성이 손상될 우려가 존재한다.

위와 같이 가축공제 시장에 민영보험사

참여를 허용하는 것에 대한 장단점을 고려할 때, 현재로는 민영보험사가 가축공제사업에 참여하는 것이 가축공제 사업을 한 단계 발전시킬 수 있는 계기가 될 것으로 보인다. 다만 민영보험사 참여로 나타날 수 있는 내재적 부작용을 최소화하기 위한 노력이 동시에 수행되어야 할 것으로 보이며, 이를 위해 민간보험사의 가축공제사업 참여 허용은 우선 1-2개 업체를 선정하여 시범적으로 가축공제사업에 참여시켜 그 성과를 검토하고 난 뒤 확대 여부를 결정하는 것이 바람직하다고 판단된다.

### 진료비 보장 보험제도의 장기적 도입

우리나라의 가축공제는 가축의 폐사, 절박도살의 경우에만 공제금을 지급하고, 질병으로 인한 진료비는 보장하고 있지 않다. 반면 일본의 경우 가축공제에서 소의 질병 및 상해로 인한 치료비와 의약품비에 대해 보장하고 있으며, 대만 역시 질병 관련 공제가 양돈업자들의 규모화로 인해 자체수 의사를 고용하게 된 2000년 이후 폐지되기는 하였지만 돼지에 국한된 질병치료보장이 가축공제에서 이루어졌다.

가축공제에서 질병치료를 보장하게 되면 비용문제 때문에 발생하게 되는 가축에 대한 질병치료 소홀문제나 자가 치료 문제를 해결할 수 있어 가축의 폐사 가능성을 줄일 수 있다. 그러나 가축 질병에 대한 신뢰할 만한 통계자료가 구축되어 있지 않아 질병치료에 대한 적정공제요율을 산정하기가 현재로서는 어렵고, 표준 진료비 체계가 구축되어 있지 않아 진료비 과다 청구가

우려된다는 문제점이 존재한다.

이런 점을 감안하면, 조합 자체적으로 질병치료문제에 접근하는 방안이 우선은 효과적일 수 있다. 즉, 조합 스스로 회원 농가에게 일정한 비용을 거두어 적립하였다가 농가가 질병치료를 할 경우 진료비를 조합에서 대신 지급하는 방법으로, 이 경우 농가의 도덕적 해이를 줄일 수 있다. 또한, 현행 가축공제에 질병치료 항목을 주계약이 아닌 특약 형태로 공제에 포함시키는 방법을 고려해 볼 수 있다. 이 경우 농가의 필요에 의해 질병공제 가입을 선택할 수 있기 때문에 농가의 선택기회 및 효용을 증가시킬 수 있으며 자가 치료 감축효과 및 폐사율 경감 등의 효과를 볼 수 있다.

가축공제에 진료비보장을 도입하게 되면 우리나라에서도 일본과 유사하게 가축공제 가입수요가 크게 증가할 것으로 기대되어 가입률 제고에 도움이 될 것으로 보인다. 그러나 진료비보장보험에 대한 충분한 준비가 이루어지지 않으면 시행초기부터 많은 문제점이 발생할 수 있기 때문에 질병치료를 가축공제에 도입하기 위해서는 이에 대한 충분한 사전준비가 필요하다. 예를 들어 진료비의 표준화가 선행되어야 하며, 지역 내 수의사간의 경쟁문제 및 부당 진료비 지급문제 등이 해결되어야 할 것으로 보인다. 한 가지 대안으로 소의 진료비보장보험을 시범사업 형태로 먼저 도입하여 진료비보장보험 도입 시 발생할 수 있는 문제점에 대해 충분히 검토한 후에 제도를 발전적으로 이끌어 가는 방법을 고려해 볼 필요가 있다.

### 축종별·사업별 보조비율 차등화 방안

동일한 정부 예산을 가지고 더 높은 정책 효과를 올리기 위해서는 정부예산을 어떻게 사용할 것인가에 대한 고민이 필요하다. 가축공제의 경우도 주어진 예산을 가지고 공제사업을 보다 효과적으로 수행하기 위해서는 정부보조의 효율화를 기할 필요가 있다.

농작물재해보험과 마찬가지로 현재 가축공제도 공제요율의 50%를 정부에서 축종에 관계없이 일률적으로 보조해 주고 있다<sup>9</sup>. 반면, 일본의 경우 소, 말에 대해서는 보험료의 50%, 돼지는 40%를 보조해 주며, 대만에서는 사망보험의 경우 젖소와 유양은 각 등급별 최저보험료의 60%, 육양의 경우 10%를 보조해 주고 있는 등 다양한 보조율을 공제에 적용시키고 있다. 한편, 풍수해보험시범사업에서는 기본가입과 추가가입으로 상품이 구분하고 기본가입에 대해서만 보험료의 50%를 보조하고 추가가입에 대해서는 보조하지 않는 형태로 제도를 운영하고 있다. 따라서 가축공제에 대해서도 축종별 보조 수준을 다양화할 필요가 있다.

현재 가축공제에서 소의 가입률이 타 축종에 비해 매우 저조한데, 보험료율이 높은 것이 주요 이유의 하나인 것으로 파악된다. 한 예로 2005년도에 송아지에 대한 보조율을 60%에서 50%로 낮춘 결과 송아지 가입두수가 2004년도 67,400두에서 2005년에는

<sup>9</sup> 송아지에 대해서는 2004년도까지 60%를 보조해 주었으나 그 후 50%로 하향 조정되었다.

표 7. 축종별 소득대비 공제료 부담 비교, 2000-04

		마리당 수입 (천원/두(수))		공제료			비교	
		조수입 (A)	소득 (B)	마리당 공제가액 (천원/두(수))	50% 공제율 (%)	농가부담 공제료(C) (원/두(수))	C/A (%)	C/B (%)
비육우	숫소	4,315.6	1,442	4,000	1.66	66,400	1.54	4.60
	암소	4,315.6	1,442	3,500	1.66	57,750	1.35	4.03
젖소		4,733.4	1,951	1,650	3.775	62,288	1.32	3.19
비육돈	주계약	191.9	32	180	0.42 ~ 0.53	756 ~ 954	0.39 ~ 0.50	2.4 ~ 3.0
	특약	191.9	32	180	4.205 ~ 4.8	7,569 ~ 8,640	3.94 ~ 4.50	23.7 ~ 27.0
산란계		20.8	11.9	4.5	0.6 ~ 0.77	189 ~ 216	0.91 ~ 1.04	1.6 ~ 1.8
육계		1.7	0.29	1.5	0.6 ~ 0.77	9 ~ 12	0.53 ~ 0.68	3.1 ~ 3.9

주: 1) 조수입과 소득은 2000년부터 2004년까지의 평균 사용.  
 2) 공제요율은 2005년도 공제요율을 적용.  
 자료: 2000년 ~ 2004년도 축산물생산비. 농림부, 국립농산물품질관리원. 각 연도.

39,990두로 40.8% 급감하는 현상을 나타내었다. 한편 2000년부터 2004년까지 5년간 축종별 소득과 공제료 부담 비율의 평균을 비교해 보면, 소득대비 농가의 공제료 부담이 비육우는 4.03 ~ 4.6%, 젖소는 3.19%, 비육돈은 2.4 ~ 3.0%, 산란계는 1.6 ~ 1.8%, 육계는 3.1 ~ 3.9%로 나타났다<표 7>. 따라서 실제로 소를 양축하는 농가의 소득대비 공제료 부담이 타 축종에 비해 큰 것으로 나타났다<sup>10</sup>. 또한 농업조수입 대비 공제료 부담으로 비교해도 소의 경우 다른 축종보다 공제료 부담이 크다는 것을 알 수 있다.

따라서 소 양축농가의 보험료에 대한 부담을 줄여주며, 동시에 주어진 정부예산을 효율적으로 사용하여 가축공제를 활성화시

키기 위한 방안의 하나로 소득대비 공제료 부담이 큰 소에 대한 보조율을 인상하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 다만 돼지 질병특약 역시 공제요율이 8%대로 높기 때문에 소의 경우와 마찬가지로 보조율을 인상할 필요가 있다. 둘째, 현재 축종별로 동일하게 적용하고 있는 가축공제의 보장비율(소, 젖소 80%, 돼지, 닭 95% 보장)을 풍수해재해보험과 유사하게 기본가입(50% 보장)과 추가가입으로 구별하는 제도를 도입하고 정부보조는 기본가입에만 적용하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 즉, 정부예산보조를 피해에 대한 최소보장을 목적으로 하는 기본가입제도 집중시켜 공제의 가입률을 높이도록 유도하고 농가가 추가적으로 희망하는 보장수준에 대해서는 농가 스스로 비용을 부담하도록 유도하여 가축공제의 보장비율을 탄력적으로 적용하는 방법을 도입하는 것이다.

<sup>10</sup> 축종별로 공제의 보장 수준이 다르기 때문에 소득대비 공제료 부담을 단순 비교하는 것은 다소 무리가 있다.

## 축사특약에 대한 정부 보조 신설은 신중하게 검토할 필요

2005년 말 현재 축사특약 가입건수는 1,265건(이중 돼지가 1,204건으로 축사특약의 대부분을 차지함)으로서 가축공제 가입 농가가 약 14천호인 것과 비교해 볼 때 가입률이 매우 낮은 상태이다.<sup>11</sup> 주계약과 달리 현재 축사특약에 대해서는 정부보조가 없어 축사특약에 가입하고자 하는 농가 대부분이 보험료에 부담을 느끼며, 축사에 대한 정부보조를 원하고 있는 상태이다. 또한 현재까지 축사특약에 설해피해가 포함되어 있지 않지만 추후 축사특약에서 설해피해까지 보장할 경우 0.3%~2.2% 효율 인상요인이 있어 농가부담이 대폭 늘어나 정부보조가 더욱 절실한 상황이다.

축사특약에 정부의 보조가 필요한 이유는 우선 가축공제가 축산농가의 경영 안정을 위해 도입된 제도이므로 가축사육과 관련된 모든 위험 요인에 대해 최대한 보조해 주는 것이 바람직함으로 가축뿐 아니라 가축사육시설에 대해서도 보조를 해주는 것이 가축공제 목적에 더 부합한다고 할 수 있으며, 저조한 공제가입률 제고를 위한 하나의 방법으로 사용될 수 있기 때문이다. 최근 축사에 대한 시설투자가 늘어나고 있는 추세이고, 축산농가가 전업농화되면서 경영 안정을 위해 축사공제에 대한 높은 관심을 표명하고 있다. 그러나 축사공제는

일반 화재공제에 비해 보험료율이 2~5배 정도 높고, 2003년에 비해 2005년도 공제요율이 50% 이상 인상되고 있어 공제가입에 대한 수요가 점차 감소하고 있다. 따라서 공제가입 수요확대 차원에서는 축사특약에 대한 정부보조가 필요한 실정이다.

이렇듯 축사특약에 대한 정부보조는 농가부담을 감소시켜 가축공제 가입률을 제고할 수 있는 하나의 정책수단으로 사용될 수 있다. 그러나 축사특약에 정부보조가 이루어지게 되면 축사특약 보조가 소보다 주로 돼지나 닭 농가에 집중될 가능성이 높다. 실제로 현재 대부분의 축사특약은 돼지 농가에서 가입하고 있으며, 화재의 피해가 상대적으로 적은 한육우나 젓소 농가보다는 화재위험이 높은 양돈과 양계농가에서 축사특약에 가입할 확률이 높기 때문이다. 또한 축사특약에 보조금을 지급하게 되면 연간 약 40억 원 정도의 예산이 소요될 것으로 추정되는데 축사특약 자체가 풍수해보험 시범사업과 공통되는 점이 많아 정부 예산의 효율적 사용 측면에서 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 실제로 자연재해로 인한 축사피해에 대해서는 정부가 피해액의 일부를 복구비로 지원하고 있으며 풍수해보험 시범사업(축사는 4개 시·군)에서도 자연재해로 인한 축사피해를 보험제도로 보장하고 있다. 따라서 가축공제의 축사특약에 정부보조를 새로 지급한다면 풍수해보험과 일부 중복이 발생한다.

따라서 축사에 대한 정부보조 신규지원 여부는 현재의 풍수해보험시범사업의 추이를 보아가면서 신중하게 검토해야 한다. 축

<sup>11</sup> 2005년도 현재 가축공제 가입농가는 소 : 약 5천 백 농가, 돼지: 약 7천 2백 농가, 닭: 약 1천 농가, 말: 약 3백 농가 정도이다.

사에 대한 정부보조가 단기적으로 가축공제 가입률 제고에 긍정적으로 작용할 것이다. 그러나 정부예산의 효율적 사용이라는 방향에서 볼 때 자연재해로 인한 시설물 피해에 대해서는 점차 풍수해 보험으로 통합하고 정부는 구호비 지원 정도만 하는 것이 바람직한 것으로 보인다.

### 유사 제도 통합 및 공제료 분납 추진

국가에서 추진하고 있는 농업정책의 효율적인 추진을 위해서는 농업 관련 재해보험을 하나로 통합하는 것이 바람직하다. 이를 위해 가축공제, 농작물재해보험, 풍수해보험의 농업과 축산부분을 하나의 농업 관련 보험으로 통합하고 이를 뒷받침할 법적, 제도적 장치를 구축하여 자연재해 및 질병으로 발생하는 문제를 종합적으로 해결할 수 있도록 대처하는 것이 필요하다.

현재 가축공제와 유사한 제도로는 농작물재해보험, 풍수해보험, 자연재해대책법 등이 있다. 농작물 재해보험의 경우 농업분야 대상이라는 점과 50%의 재정지원이 이루어지는 점, 보험취급기관이 같다는 점 등 가축공제와 많은 유사점을, 보장피해의 대상이 틀리고, 국가 재보험제도가 도입되어 있고, 특별법에 근거하여 사업을 실시하고 있다는 차이점을 가지고 있다. 풍수해보험의 경우도 축사를 대상으로 한다는 점, 자연재해로 인한 피해를 보상한다는 점에서 가축공제와 유사하지만 정부 보조액에 차이가 존재하며 가축공제와 달리 민영보험사에서 보험사업을 취급하고, 현재 가축공제에서 보장하고 있지 않은 설해피해도 보

장한다는 차이점이 있다.

각 사업별로 제도가 처음 만들어진 이유 및 구체적인 시행방법과 법적 근거가 다르긴 하지만 기본적으로 이들 제도는 자연재해를 대상으로 하고, 정부보조금을 받으며, 농가의 기초적인 생계를 보장하고 재생산여건을 제공한다는 목적을 가지고 만들어진 제도이다. 따라서 장기적으로 농업정책의 효율적인 추진을 위해서는 농업 관련 보험을 하나로 통합하는 것이 바람직하다. 현재 농작물재해보험은 농작물재해보험법에 근거하고 있기 때문에 법적 안전성이 높다. 따라서 가축공제사업을 농작물재해보험사업과 통합하여 농업재해보험법(가칭)의 적용을 받도록 하면서 국가재보험제도를 도입하면 사업의 안정성과 효율성이 더욱 높아질 것으로 기대할 수 있다.

한편, 가축공제에 가입한 농민이 느끼는 불편사항 중의 하나는 공제료에 대한 분납제도가 없다는 것이다. 농작물재해보험에서는 농가부담보험료가 50만원 이상이면 2회에 걸친 분납을 허용하고 있는 데 비해 가축공제에서는 분납에 대한 조항이 존재하지 않는다. 따라서 가축공제에 가입한 축산농가가 큰 소를 100두를 사육할 경우 공제료는 약 1,300만원(농가부담액 약 640만원)정도이다. 공제납입금액이 커지게 되면 많은 돈을 일시불로 납입해야 하기 때문에 농가의 부담이 클 수밖에 없다. 현재 일부 지역 농협에서는 농가의 보험료 부담을 줄여주기 위한 차원에서 지역 농협에서 가용한 자금을 사용하여 자체적으로 분납제도를 시행하는 곳도 있다. 따라서 농가의 부

답을 완화하고 가축공제 가입률의 제고를 위한 차원에서 보험료의 분담을 제도적으로 현실화하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

## 5. 요약 및 제언

2000년 가축공제가 정책사업으로 본격적으로 실시된 이후 가축공제는 질적으로나 양적으로 많은 발전을 이루어 왔다. 그러나 가입률이 전체적으로 낮고 농협에 의해 독점적으로 제도가 운영되어 제도의 일부 측면에서 문제점을 들어내고 있어 가축공제를 활성화시키기 위한 논의가 필요한 시점에 있다.

가축공제의 가입률이 저조한 이유로는 1)가축공제의 보장범위 및 보장 수준이 농가의 실정과 맞지 않으며, 2)공제요율 체계가 안정적이지 못하고, 3)축종별로 가입률 편차가 매우 크며, 4)독점사업자에 의해 독점의 형태로 운영되어 그에 따른 문제점이 상존하고, 5)제도 및 법적 근거가 취약하며 유사 제도로 인해 가입의 필요성이 저하되고 있다는 점을 들 수 있다.

가축공제를 활성화시키기 위한 정책의 기조는 1)축산농가의 경영 안정을 위해 가입률을 높이고 보장범위를 확대해야 하며, 2)축산농가의 효용을 증진시키고 가축공제의 효용을 높이는 방향이어야 하고, 3)다른 정책과의 형평성 및 일관성을 유지하는 방향으로 사업을 유도해야 한다. 이를 위해서는 첫째, 가축공제에 민영보험사의 참여를 허용해서 농협과 민영보험사 사이의 경쟁을 유도할 필요가 있다. 이것은 가축공제의

가입률과 서비스 개선 등의 효과를 이끌어 낼 수 있다. 둘째, 현행 일정하게 지급하고 있는 정부의 보조비율을 차등화하는 방안이 검토해야 한다. 가입률이 낮은 축종과 높은 축종의 정부보조비율에 변화를 주어 가축공제가입률을 상승시킬 수 있는 방향으로 조정해 나아갈 필요성이 존재한다. 셋째, 장기적으로 진료비 보장보험제도의 도입을 고려해 보아야 한다. 이는 가축공제 가입수요를 증가시키는데 긍정적인 역할을 수행할 것이다. 단, 도입초기에 발생할 수 있는 문제점을 최소화하도록 충분한 준비기간과 노력이 필요할 것으로 보인다. 넷째, 보험사업의 효율적인 추진을 위해서는 농업 관련 재해보험을 하나로 통합하여, 법적 근거, 국가 재보험, 기금설치 등 문제를 종합적으로 해결하도록 장기적으로 추진되어야 한다.

현재의 가축공제제도는 생산량의 변동이라는 위험을 보전하는 제도이다. 그러나 앞으로는 가격 변동으로 인한 경영불안 요인을 해소하기 위한 가격보험의 도입을 검토해 볼 필요가 있다. 다만, 현재 정부에서 캐나다가 시행하고 있는 소득 안정계정을 국내에 도입하는 방안을 검토하고 있어 이와 중복되지 않도록 종합적인 검토가 이루어져야 한다. 또한, 가축공제 관해서는 지난 1998년 이후로 관련 연구 실적이 거의 없다. 따라서 이번 연구에서 제시된 내용들을 바탕으로 앞으로도 가축공제의 발전을 위한 지속적인 연구가 필요하며, 특히 진료비 보장 문제 등 가축공제 사업에 추가적으로 도입되어야 하는 부분들에 대한 심층적인 후속 연구가 필요하다.

## 참고문헌

- 김태균, 김대원, 최태길. 1995. “사과 재해보험에 대한 생산자 선호분석”. 『농업정책연구』 2(1). 한국 농업정책학회.
- 유철호, 허덕, 신승열 외. 1998. 『특수가축공제 사업 활성화를 위한 조사연구』. C98-1. 한국농촌경제연구원.
- 이득주, 유지호, 이준섭 외. 2004. 『농작물재해보험의 제도 개선방안』. 보험개발원.
- 이중웅 외. 1982. 『농업재해보험 시범사업 설계: 전국 24개면 도상연습을 중심으로』. 연구보고 47. 한국농촌경제연구원.
- 이중웅, 정규선, 최경환, 하현철. 1985. 『농업재해보험 시험조사사업의 평가분석』. 연구보고 93. 한국농촌경제연구원.
- 정명채, 최경환, 정정길. 1996. 『농작물보험의 도입에 관한 연구』. C1996-13. 한국농촌경제연구원.
- 정민국. 1998. 『축산농가의 도덕적 해이와 보험 선호에 관한 연구』. 동아대학교 경제학 박사 학위 논문
- 정민국. 2002. 『가축공제활성화 방안』 농어업·농어촌특별대책위원회 제1분과위원회 발표 자료(2002. 7. 23).
- 최경환, 박대식. 2001. 『농업재해대책의 실태와 개선 방향』. 연구보고 R427. 한국농촌경제연구원.
- 최경환, 박대식, 허장 외. 2004a. 『농작물재해보험의 단계별 확대방안』. C2004-1. 한국농촌경제연구원.
- 최경환, 정명채, 박대식. 2004b. 『사유재산피해지원방안개선에 관한 연구』. C2005-2. 한국농촌경제연구원.
- Ahsan, Syed M. et al. 1982. “Toward a Theory of Agricultural insurance”. *American Journal of Agricultural Economics* 64: 520-529.
- Boggess, W.G., K.A. Anaman and G.D. Hanson. 1985. “Importance Causes and Management Responses to Farm Risks: Evidence from Florida and Alabama.” *So. J. Agric. Econ.* 17: 105-116.
- Henessey, D.A., B.A. Babcock and D.J. Hayes. 1997. “Budgetary and Producer welfare Effects of Revenue Assurance.” *American Journal of Agricultural Economics* 79: 1024-1034.
- Nelson, Carl H. and Edna T. Loehman, 1987. “Further toward a Theory of Agricultural Insurance.” *American Journal of Agricultural Economics* 69: 521-531.
- Patrick, G.R. et al. 1985. “Risk Perceptions and Management Responses: Producer-Generated Hypotheses for Risk Modeling.” *So. J. Agri. Econ.* 17: 231-238.
- Wilson, P.N., R.D. Dahlgran and N.C. Conklin. 1993. “Perceptions as Reality on Large Scale Dairy Farms.” *Rev. Agri. Econ.* 15: 89-101.

<p>■ 원고 접수일 : 2006년 4월 24일  원고 심사일 : 2006년 6월 7일  심사 완료일 : 2006년 7월 4일</p>
--