

농업·농촌의 혁신과 미래 토론회 ③차

농가·농업인 경영안정 및 소득지원 쟁점과 과제

일시 11.17(화) 14:30~18:00

장소 엘타워 오르체홀

KREI 한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

■ 행사일정

❖ 일시: 11월 17일(화) / 14:30~18:00

❖ 주최: 한국농촌경제연구원

시간	구분	주요 내용
14:30~14:35	개회사	김홍상 원장(한국농촌경제연구원)
14:35~15:00	주제발표	농가 소득 직접지원제도: 쟁점과 과제 발표: 유찬희 연구위원(한국농촌경제연구원)
15:00~15:25		농업재해보험과 농가 경영안정 발표: 김미복 연구위원(한국농촌경제연구원)
15:25~15:45	휴식시간	COFFEE BREAK
좌장: 김홍상 원장(한국농촌경제연구원)		
15:45~17:50	종합토론	오내원 박사(KREI 시니어이코노미스트) 이명현 교수(인천대학교) 이무진 정책위원장(전국농민회총연맹) 이태호 명예교수(서울대학교) 이호중 소장(더불어민주당 전국농어민위원회 정책센터)

Contents

주제발표

1. 농가 소득 직접지원제도: 쟁점과 과제

- 발표: 유찬희 연구위원(한국농촌경제연구원) 1

2. 농업재해보험과 농가 경영안정

- 발표: 김미복 연구위원(한국농촌경제연구원) 19

종합토론

좌장: 김홍상 원장(한국농촌경제연구원)

토론: 오내원 박사(KREI 시니어이코노미스트)

이명헌 교수(인천대학교)

이무진 정책위원장(전국농민회총연맹)

이태호 명예교수(서울대학교)

이호중 소장(더불어민주당 전국농어민위원회 정책센터)

주제발표1

농가 소득 직접지원제도: 쟁점과 과제

유찬희 연구위원
(한국농촌경제연구원)

KREI 한국농촌경제연구원

농가 소득 직접지원제도: 쟁점과 과제

Korea Rural Economic Institute

KREI

유 찬 회 (한국 농 촌 경 제 연 구 원)

KREI 한국농촌경제연구원

목 차

KREI

1. 문제 제기
2. 주요 쟁점
3. 제안
4. 요약

1. 문제 제기: 농정 패러다임 전환



최근 지속가능 농정으로 패러다임 전환 시도



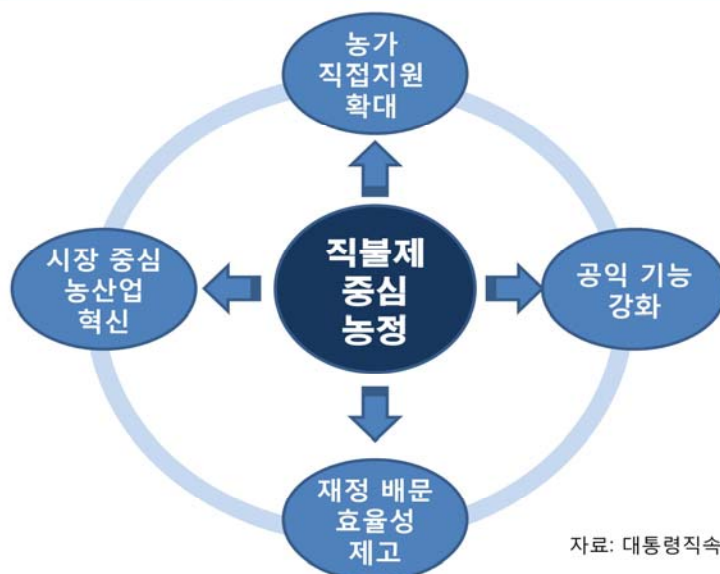
자료: 대통령직속 정책기획위원회(2018)

KREI 한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

1. 문제 제기: 농정 패러다임 전환



직불제 중심 농정 전환 논의 활발



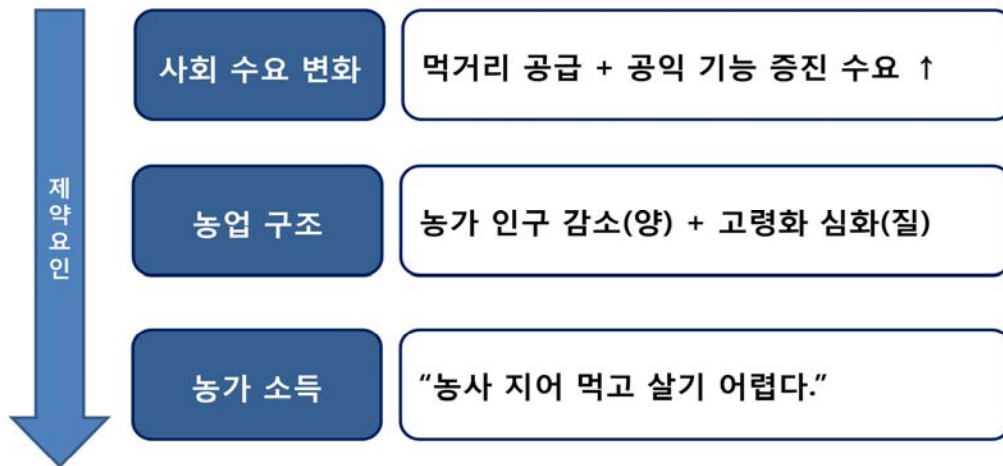
자료: 대통령직속 정책기획위원회(2018)

KREI 한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

1. 문제 제기: 사회 수요 변화 적시 대응 필요성, 한계, 원인



농업에 대한 사회 수요 변화 대응 측면에서도 소득 직접지원 중요성 증대

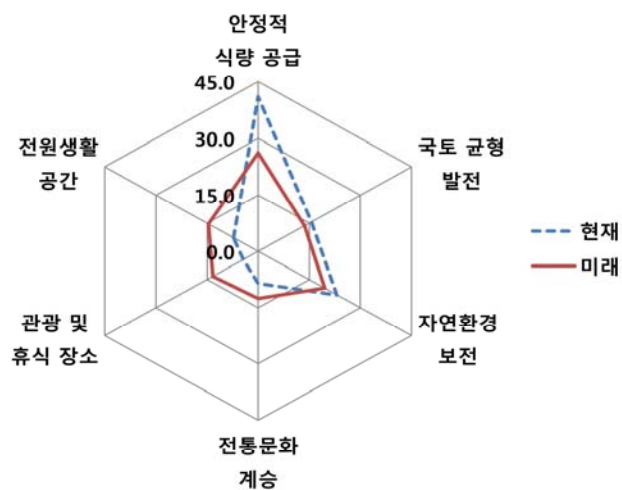


KREI 한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

<참고> 농업·농촌에 대한 사회 수요 변화



"납세자는 '까다로워지고' 있다."



KREI 한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

〈참고〉 농가 인구 구조 변화



공익 기능 증진 활동을 실천할 수 있는 인력 풀(pool) 약화
- 농가 인구: (2000년) 393만 명 → (2019년) 224만 명

단위: 만 명, (%)

구분	30세 미만	30~39세	40~49세	50~59세	60~69세	70세 이상	60세 이상 비중	70세 이상 비중
1970	21.6	65.8	66.3	57.0	29.6	8.1	(15.2%)	(3.3%)
1980	13.0	36.7	66.5	55.6	43.8	0	(20.3%)	(0.0%)
1990	3.7	22.1	37.3	58.4	40.3	15	(31.3%)	(8.5%)
2000	0.7	8.4	23.8	34.8	47.9	22.7	(51.0%)	(16.4%)
2005	0.2	4.0	18.6	30.3	43.0	46.9	(62.9%)	(32.8%)
2010	0.2	3.1	14.0	28.7	35.2	53.2	(65.8%)	(39.6%)
2015	0.1	1.4	8.4	24.7	33.2	58.7	(72.6%)	(46.4%)

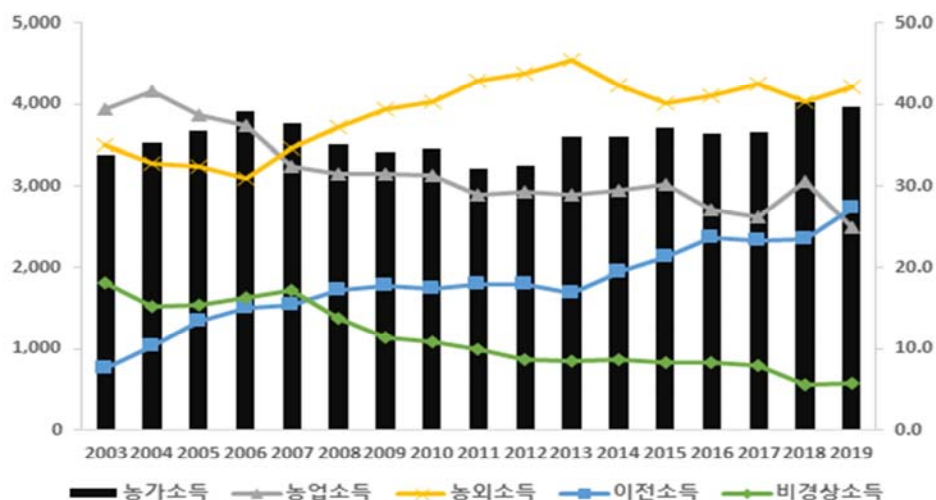
자료: 통계청(각 연도), 『농림어업총조사』 원자료

KREI 한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

〈참고〉 농가소득 구성 변화



농업소득 비중 감소, 농외 및 이전소득 비중 증가
“농사를 계속 짓고 싶으면 다른 일을 해서 돈을 벌어야 한다.”



KREI 한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

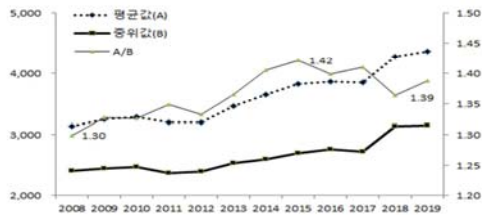
〈참고〉 농가 간 소득 불평등 심화



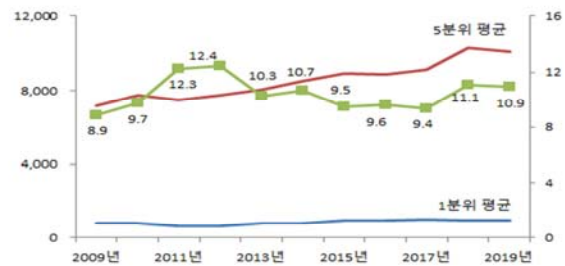
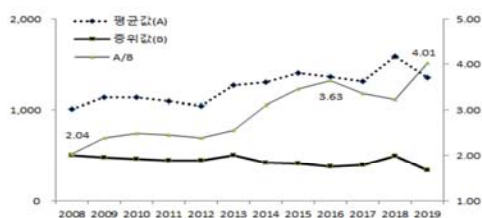
소득 불평등(특히 농업소득) 심화

소득 5분위 배율도 확대

농가소득

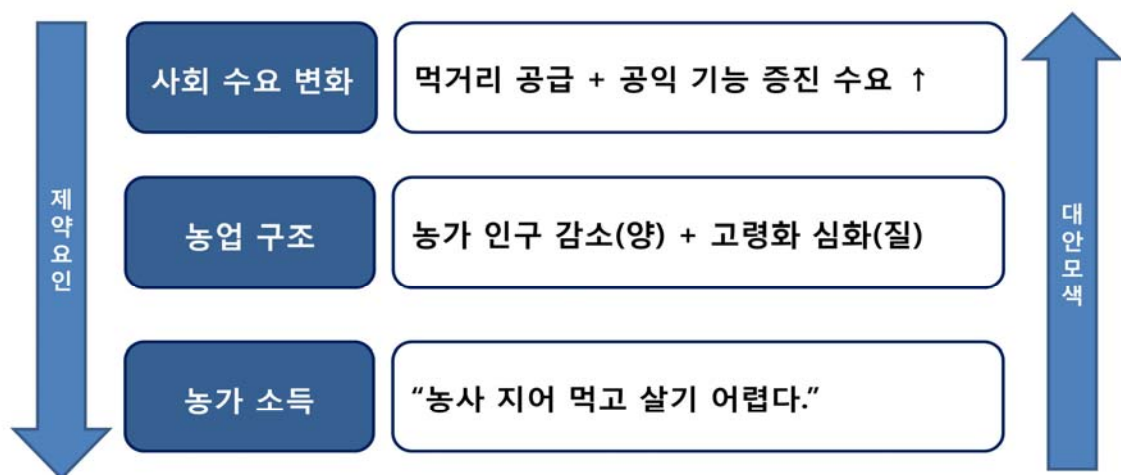


농업소득



KREI 한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

1. 문제 제기: 사회 수요 변화 적시 대응 방식 제안



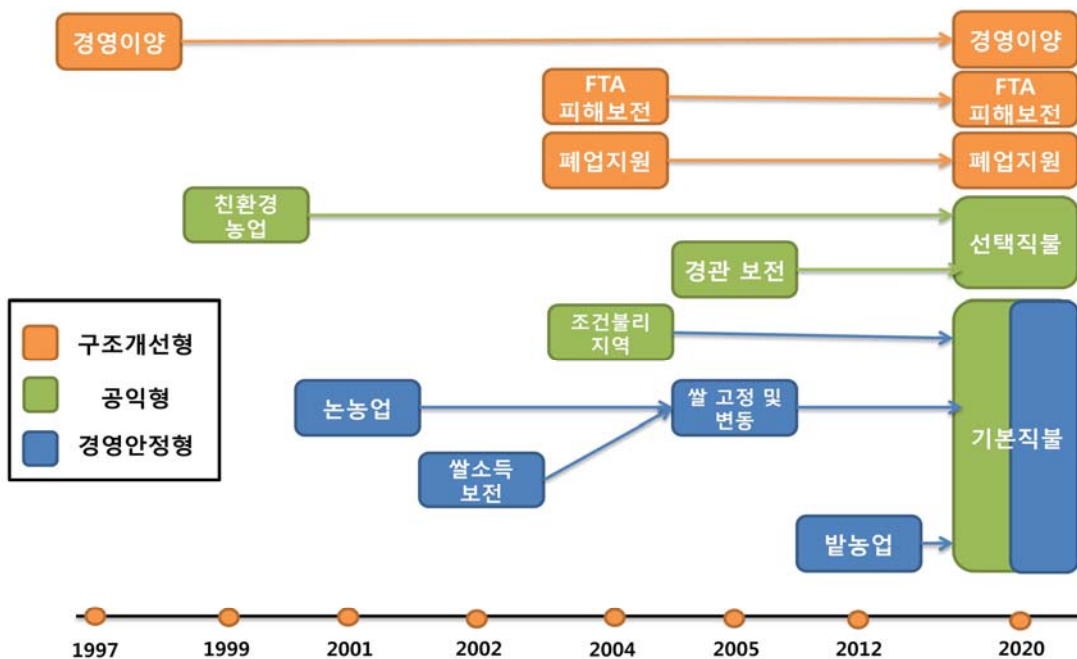
KREI 한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

1. 문제 제기: 새로운 대응 방식 제안에서 경영안정 정책의 역할



KREI 한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

1. 문제 제기: 공익직불제, 농민수당, 농민기본소득 추진 경과



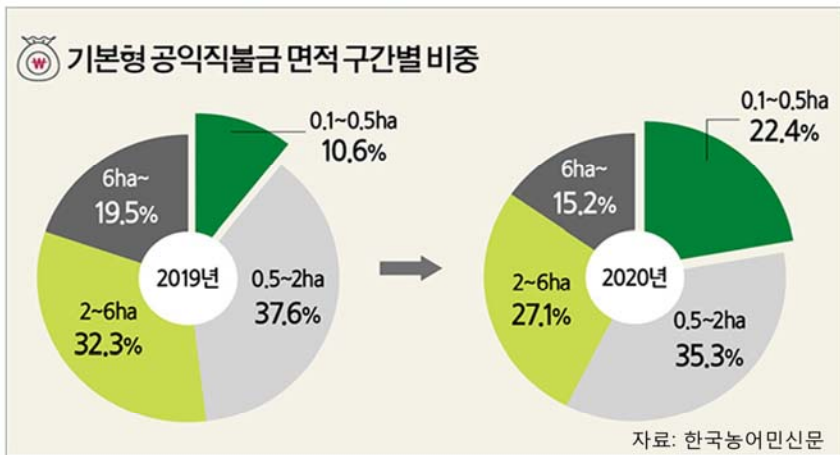
KREI 한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

1. 문제 제기: 공익직불제, 농민수당, 농민기본소득 추진 경과



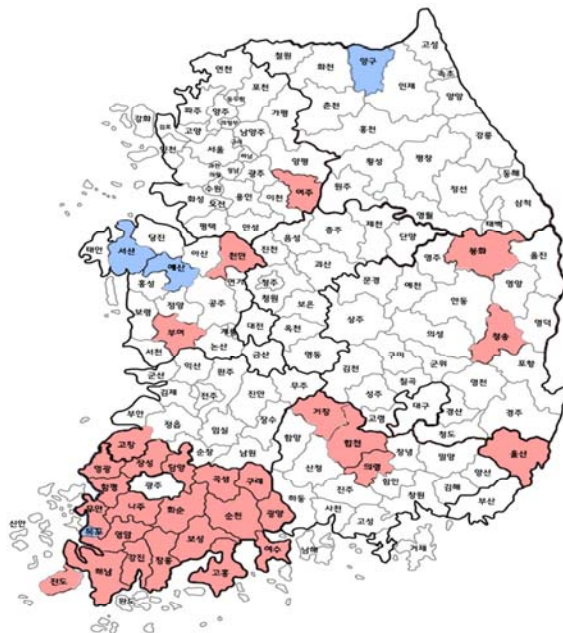
제도 설계에 따라 소득 증대 및 형평성 개선 효과 상승

- 0.1~0.5 ha 미만 농가 수령 직불금 5,091억 원
- 6.0 ha 초과 농가 수령 직불금: 3,458억 원



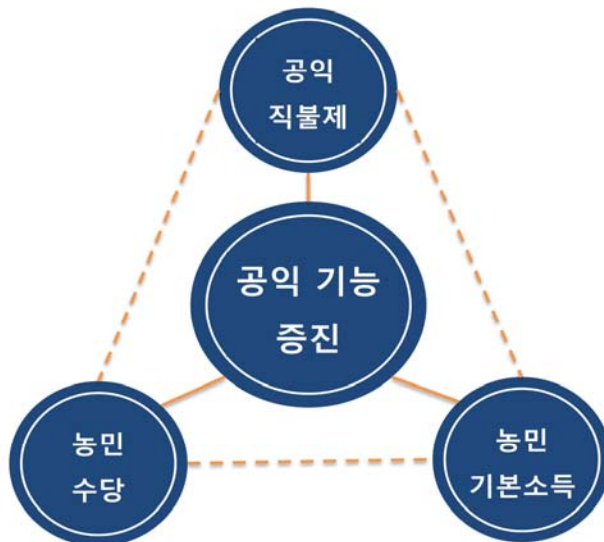
KREI 한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

1. 문제 제기: 공익직불제, 농민수당, 농민기본소득 추진 경과



KREI 한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

1. 문제 제기: 공익직불제, 농민수당, 농민기본소득 논의 필요성



세 가지 제도 모두 공익 기능 증진을 주요 근거로 제시

세 제도 간의 관계는 불분명

소득 직접 지원 제도 개편 및 운영 방향 논의 초석 마련 필요

KREI 한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

2. 주요 쟁점



쟁점 1

- 세 제도의 개념과 성격은 비슷한가?
- 농가 소득 직접지원 제도의 성격은(산업, 지역, 복지)?

쟁점 2

- 공익 기능 증진과 소득 직접 지원 관계를 어떻게 볼 것인가?
- 중앙 정부, 지자체, 정책 대상자는 어떻게 생각하고 있을까?

쟁점 3

- 중앙 정부와 지자체의 역할을 어떻게 나눌 것인가?
- 재원을 조달할 수 있을까?

KREI 한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

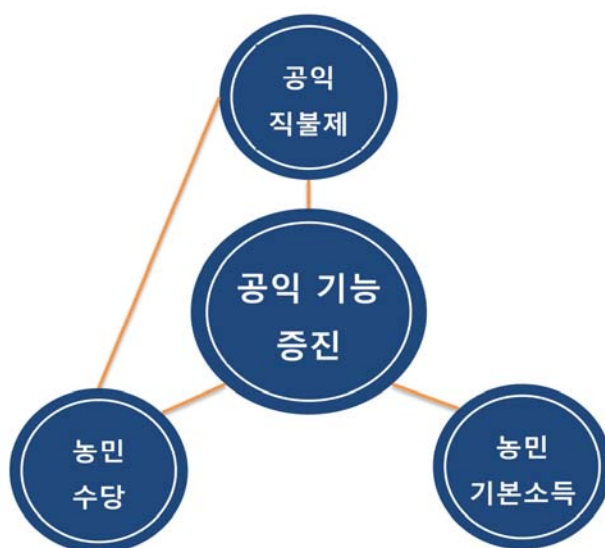
2. 주요 쟁점 1-1: 제도 개념과 성격 비교



구분	공익직불제	농민수당	농민기본소득
주요 목적	농업·농촌의 공익 기능 증진에 대한 대가 지급 (미래지향적)	농업·농촌의 공익 기능 증진에 대한 대가 지급 (현재까지 기여 인정)	공익 기능 증진, 기본권 및 자유 보장
지급 요건	구체적으로 설정(더 엄격)	구체적으로 설정	보편성(무차별성), 무조건성, 개별성, 정기성, 현금 지급
지급 기준	농가·농지 면적	농가	개인
지급 방식	직접지원(현금)	직접지원(현금/지역화폐)	직접지원(현금)
시행 주체	중앙 정부	지자체	중앙 정부/지자체

KREI 한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

2. 주요 쟁점 1-1: 제도 개념과 성격 비교



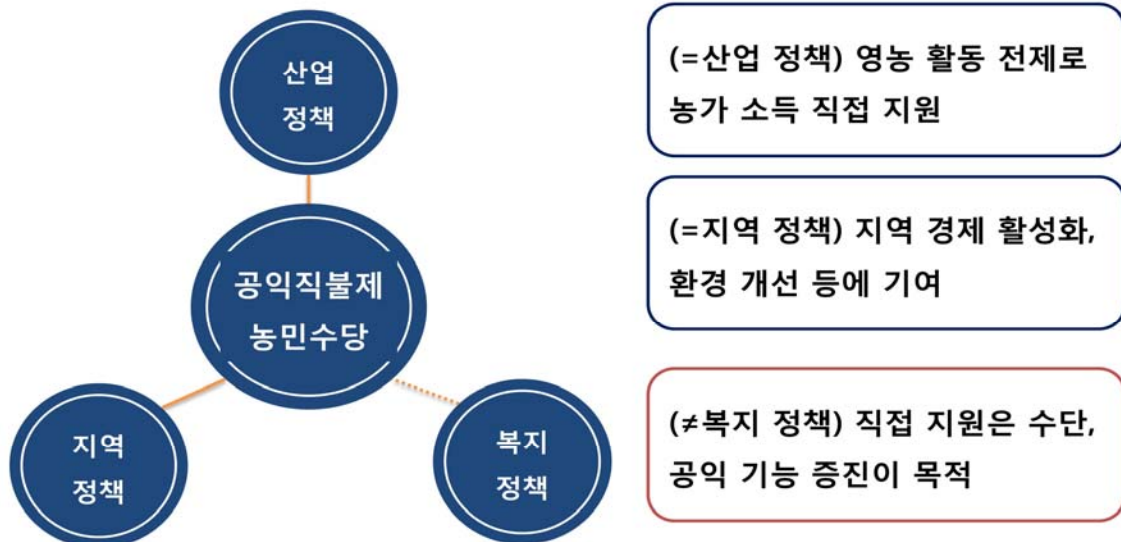
농민수당과 공익직불제는
제도 측면에서 유사

농민기본소득은 공익직불제,
농민수당과 상이

농업 부문 소득 직접지원
제도에서 농민기본소득은
별도 논의 필요

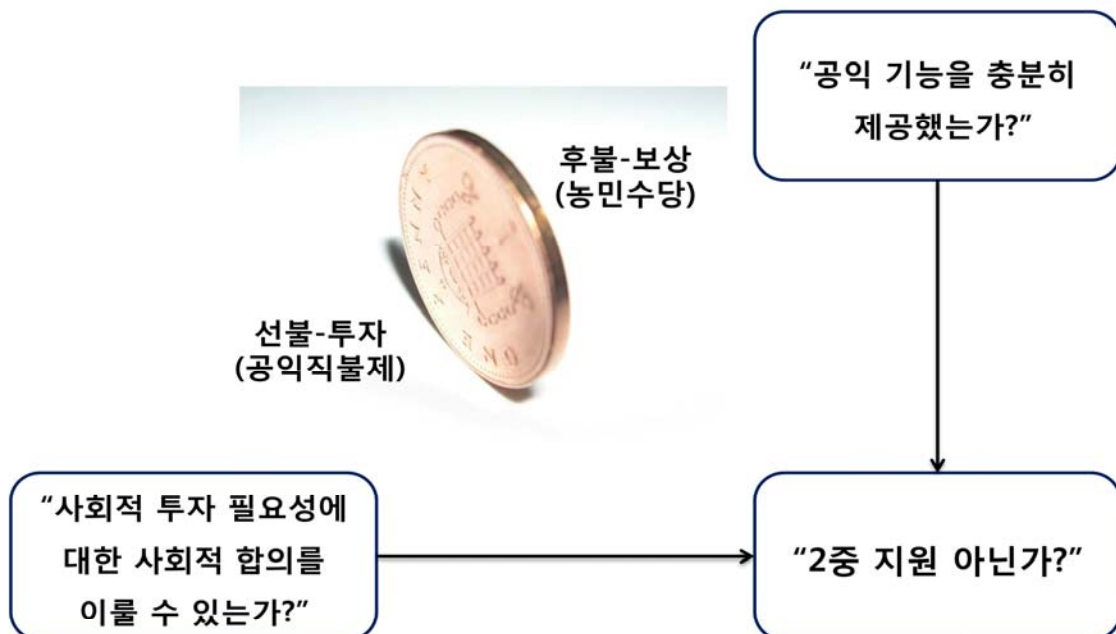
KREI 한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

2. 주요 쟁점 1-2: 농가 소득 직접지원 제도의 성격



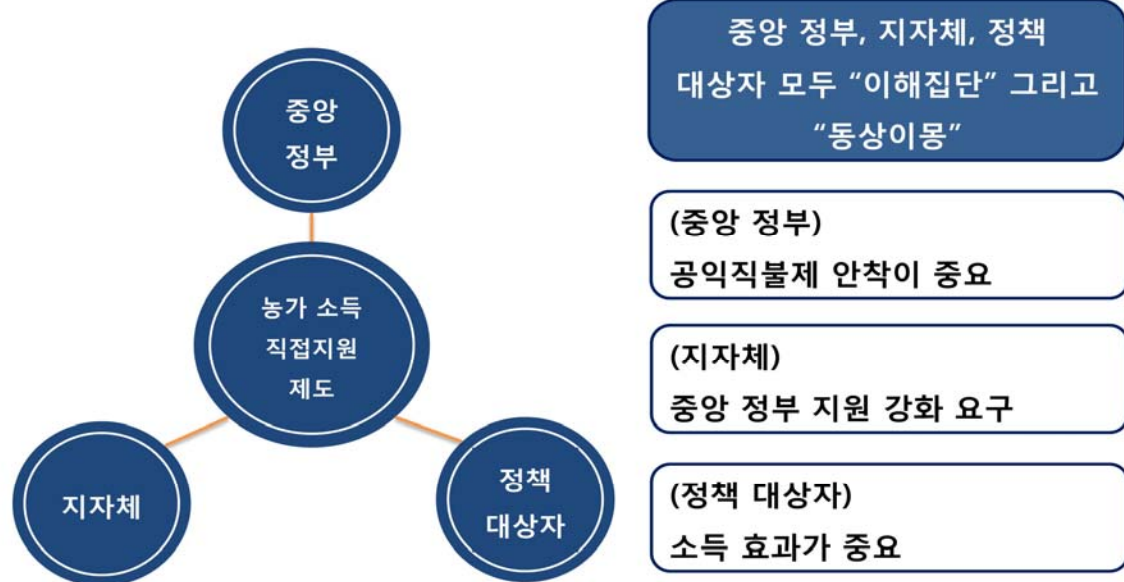
KREI 한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

2. 주요 쟁점 2-1: 공익 기능 증진과 소득 직접 지원 관계와 관점



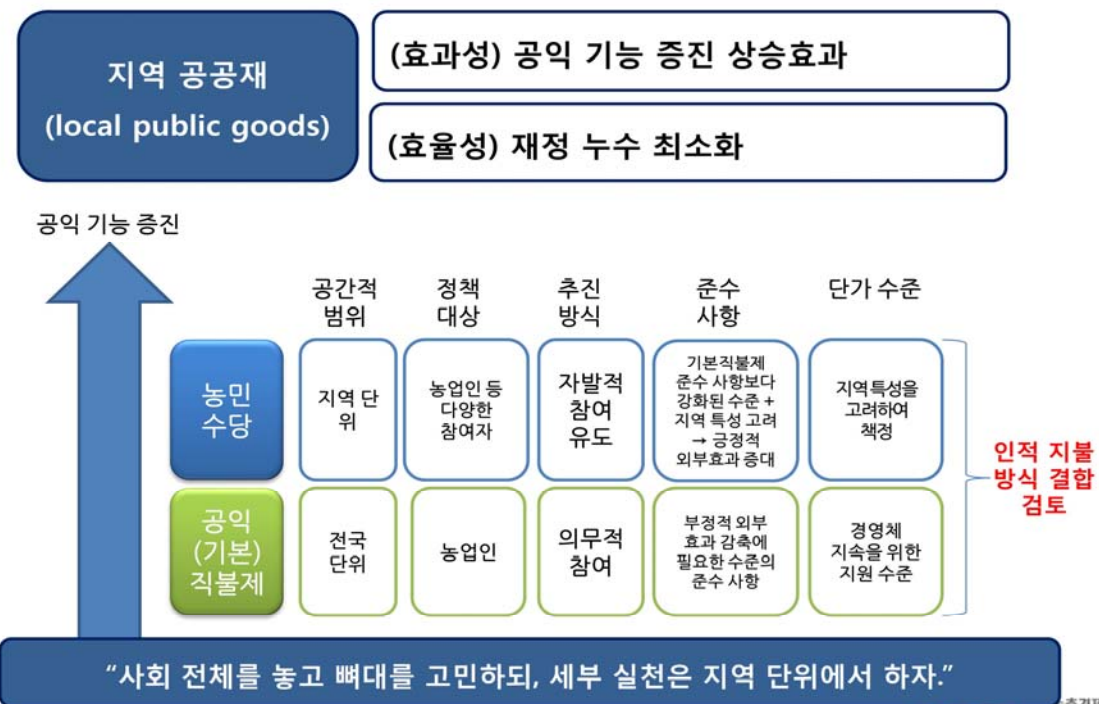
KREI 한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

2. 주요 쟁점 2-2: 농가 소득 직접지원 제도에 대한 주체별 입장



KREI 한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

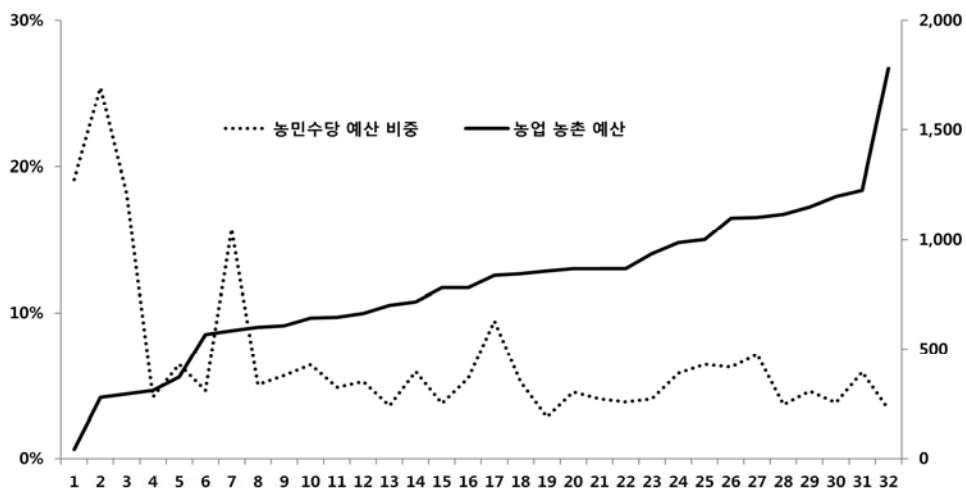
2. 주요 쟁점 3-1: 중앙 정부와 지자체 역할 분담(안)



KREI 한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

2. 주요 쟁점 3-2: 재원 조달 가능성

37개 광역·기초지자체 농민수당 소요 예산 규모는 4,893억 원으로 추정



KREI 한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

3. 제안

농가 소득 직접지원 제도 개편 방향

- 1 농가 소득 직접지원 제도는 공익 기능 증진의 필요 조건이자 수단
- 2 공익직불제-농민수당 관계 집중, 농민기본소득은 별도 논의
- 3 지역 공공재를 매개로 중앙 정부-지자체 역할 분담(효율성, 효과성 제고)
- 4 농업 예산 구조 검토 필요

KREI 한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

3. 제안



사회적 합의의 선결 조건

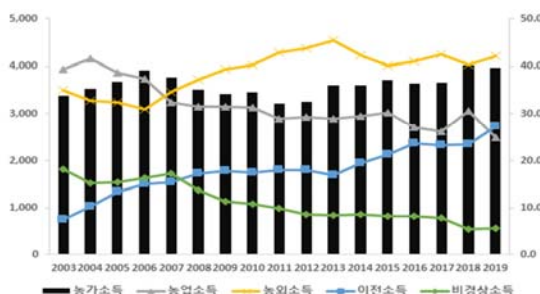
- 1 이해집단 간 공감대 형성 방안
- 2 각 제도의 사회적 맥락 파악 필요: 현재는 사회·정치적 의제 고려 부족
- 3 공익 기능과 가치에 대한 구체적인 근거 마련 필요
- 4 농가 소득 직접지원 제도 효과를 정량적으로 평가할 수 있는 기반 마련

KREI 한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

3. 제안



소득직접 지원만으로는 불충분, 종합적인 접근 필요



지역 경제와 연계 강화("생태계" 구축)
(예: 선택직불제 공동 활동)

위험 관리 강화 + 책임 경영 병행
(예: 농업재해보험)

농가소득 "안전판" 마련
(예: 농가소득 직접 지원 제도)

KREI 한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

3. 제안



소득직접 지원만으로는 불충분, 종합적인 접근 필요

“농촌에 농민만 살았던 적도 없고, 농민이 농사만 지었던 적도 없다.”
(임경수, 2020)

사회

- 공익 기능 증진 수혜
- 농업·농촌과의 연계 강화

지역

- 지역 공동체 및 산업 생태계
- 지역 유지 역량 강화

농가

- 소득 안정, 일자리 확대
- 지속가능한 재생산 기반 강화

KREI 한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

4. 요약



“농가 소득 문제를 완화해야 농업구조를 전환시킬 수 있고,
나아가 사회 수요 변화에 대응할 수 있다.”

“농가 소득 직접지원 제도는 그 자체가 목적이 아니라, 지속가능성과
공익 기능 증진이라는 목표를 이루는 데 필요한 수단이자, 마중물이다.”

“농가 소득 직접지원 제도 설계와 운용 방식을 놓고, 농업 부문 관계자들이
먼저 합의를 이루고 제도 개편의 필요성을 설득력 있게 제시해야
사회 구성원의 공감대를 얻을 수 있다.”

KREI 한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

KREI 한국농촌경제연구원

감사합니다.

KREI

chrhew@krei.re.kr

주제발표2

농업재해보험과 농가 경영안정

김미복 연구위원
(한국농촌경제연구원)



목 차

1. 문제제기
2. 경영안정 관련 주요 쟁점
3. 농업재해보험의 성과와 한계
4. 농업재해보험 발전 방안

2

1. 문제제기

KREI

1. 문제제기

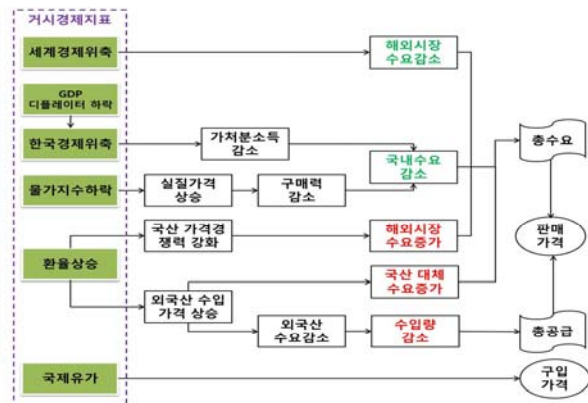
▷ 다각적·다층적·불확실한 리스크로 농가 경영활동 지속에 영향

▷ 코로나19 여파로 국내외 거시경제지표 하방리스크 확대

- 세계경제성장률의 하락(-5.1%)으로 국산 농산물의 해외시장 소비가 위축
- 경제성장률(국내 -1.3%) 하락 영향으로 가처분소득이 감소하며, 국내 농산물 수요 감소



주:자료: Johns Hopkins Corona Virus Resource Center.

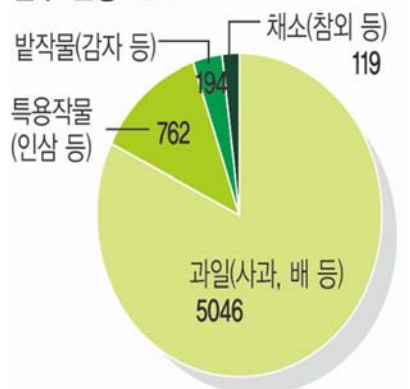


1. 문제제기

▷ 잦은 기상 이변으로 영농 활동 불안정성 확대

- 작물 생육 단계별 기상 이변 산재
- 폭염·가을 태풍·이상저온

4월 이상저온에 따른 농작물 피해
접수 현황 (단위: ha)



*4월 17일 기준 <자료: 농림축산식품부>



5

1. 문제제기

▷ 여건 변화에 대응

- 영농 규모화·전업화로 피해 대응 애로
- 위험수준 및 종류 다양

▷ 농가 경영안정에 대한 관심 고조 및 정책 재검토 시점

- 경영안정정책군(群)
- 정책 실효성 및 정책 구성 등
- Big Frame: 큰 틀에서 점검하고 재설계를 위한 논의 필요

▷ 보험정책에 있어 외연적 성장 뿐 아니라 내실화 필요

6

2. 경영안정 관련 주요 쟁점

KREI

2. 경영안정 관련 주요 쟁점

1 농가경영위험과 농업재해보험

▷ 위험의 성격에 따른 분류

	특이적 위험	혼합형 위험	체계적 위험
시장/가격위험		농지가격 변동, 구매처의 새로운 요구조건	시장개방 등에 의한 가 격변동, 새로운 시장환경
생산위험	병해, 안개재해, 비전염성 질병, 개인적 위험	많은 강우, 오염	홍수, 가뭄, 병충해, 전염성 질병, 기술혁신
재무위험	다른 소득원(농외)		이자율 변동, 자산가치의 변동
법, 제도 위험	상환위험	지자체 농업정책의 변화	정책, 규제변화, 환경관련 법 직접지불제 등

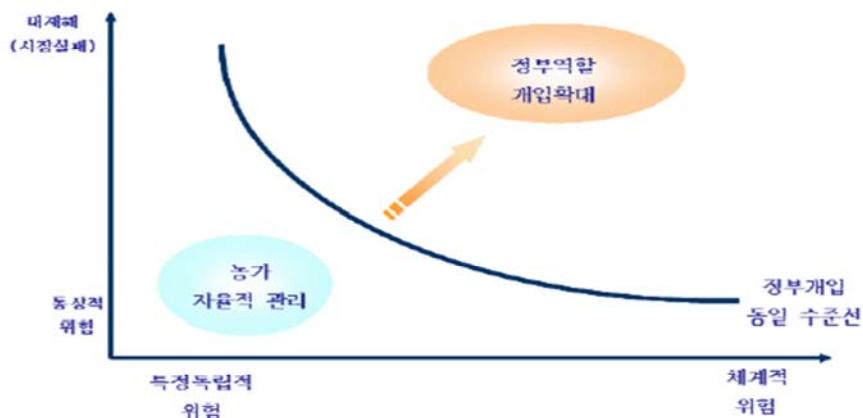
▷ 위험의 크기에 따른 분류

- 통상위험: 위험발생 가능성이 높지만, 위험이 발생해도 피해손실 정도가 크지 않은 위험
- 거대위험: 발생 확률 낮지만, 피해가 광범위하고 큰 위험

2. 경영안정 관련 주요 쟁점

▷ 위험 분류에 따른 정부 개입 수준

- 정부개입 강화: 위험 영향이 크고, 다수 농가들에게 상호 연관
- 자율관리 강화: 통상 위험 및 개별 농가에 특정적으로 나타는 위험



9

2. 경영안정 관련 주요 쟁점

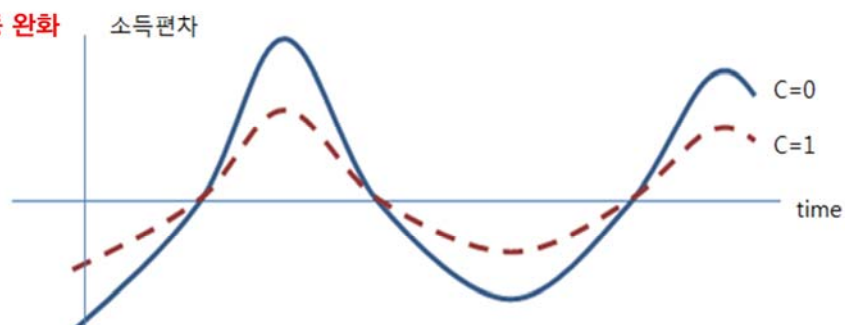
▷ 보험은 자연재해로 인해 농가가 경영위기에 처하지 않도록 하는 정부 정책 수단

▷ 경영안정대책군(群)에서 핵심적인 정책으로 역할 확대

- 자연재해 피해를 사후적으로 구제하는 대신,
- 농업인이 보험상품에 사전 가입하도록 하여 자율적 위험관리 대책을 수립하도록 지원
- 농업재해지원제도는 사후적 성격인 반면, 농업재해보험은 사전적·예방적 성격 강조
- 위험을 농가·정부·보험사업자가 분담한다는 측면에서 효율적인 제도

▷ 보험 정책의 목적은 농가소득과 경영의 안정을 도모하고 농업재생산 활동을 지지

- 농가소득 변동 완화



10

참고 1. 농업보험의 종류

▷ 농업재해보험

- 농작물재해보험, 가축재해보험, 수입보장보험

▷ 농업인안전재해보험

- 농업인안전보험, 농작업근로자안전보험, 농기계종합보험
- 농업인안전보험: 농업인이 농작업 중 발생하는 신체상해 및 농작업 관련 질병 보상
- 농작업근로자안전보험: 농업(법)인이 고용한 상시 5인 미만 일용근로자의 농작업 중 발생하는 신체상해 및 농작업 관련 질병에 대해 보상
- 농기계종합보험: 농작업 중 발생하는 농기계 사고로 인한 재해에 대해 보상

11

2. 경영안정 관련 주요 쟁점

2 농업 특수성으로 보험정책에 의존 경향

▷ 기상이변 노출에 취약

- 농작물 생육 시기별 저온, 재설, 우박, 호우, 강풍
 - 2020년 8월~9월 4개의 태풍(장미, 바비, 마이탁, 하이선)
 - 최근 가을태풍의 빈번한 발생으로 수확기 농작물에 피해

▷ 농작물 피해규모 산정에 애로

- 농작물 피해면적만으론 농작물 피해액 반영에 애로
 - 기술집약적 농업이 발전할 수록 피해액과 피해면적 괴리 증가

구 분	합 계	벼	전 작	채 소	과 수	기타
이상저온	7,378		482	148	6,553	195
서리	7,211		2	189	6,930	79
호우			397.4	53.1	1.3	185.6
태풍	78,015.6	47,334	3,047	13,179	8,,291	2184

12

2. 경영안정 관련 주요 쟁점

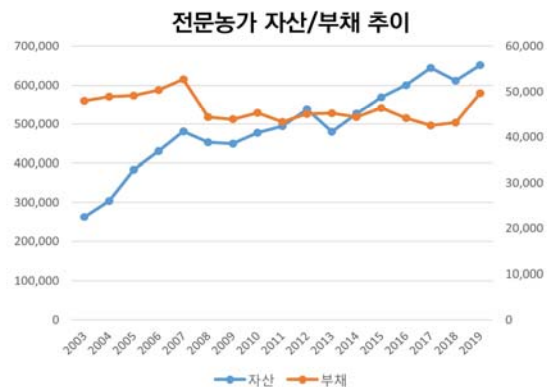
2 농업 특수성으로 보험정책에 의존 경향

▷ 대체재 부족으로 보험 정책 의존 경향 강화

- 경영위험 규모 확대로 안정정책 중요(Crucial)
 - 전문농가의 자산 규모는 계속 증가
- 매출/자산 규모 파악을 위한 인프라 부족으로 농업 외 정책 지원 애로
- 재해대책과의 보완성 부족

최근 4개년 전문농가 비중

	2016	2017	2018	2019
전문농가	236,107	222,537	238,663	223,796
전체농가	875,618	853,548	825,762	808,970
비율	27.0%	26.1%	28.9%	27.7%



13

2. 경영안정 관련 주요 쟁점

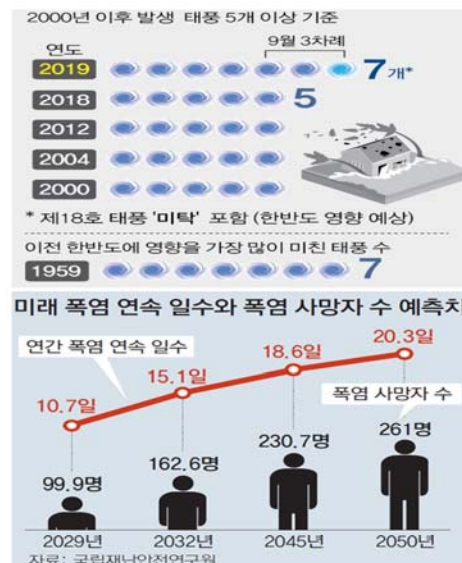
3 경영위험 증가로 영농활동 불확실성 확대

▷ 기상이변의 내생성

- 농업에 영향을 미치는 기상 이변 빈번
- 태풍, 폭염 증가
- 농업생산(량, 품질) 위험요소

▷ 소비 시장 변동성 확대

- 교역조건 뿐 아니라 SNS등 소비트렌드 변화
- 블루베리, 아로니아 가격폭락
- 90% 농업인 :
생산위험 < 가격위험



14

2. 경영안정 관련 주요 쟁점

2 경영위험 증가로 영농활동 불확실성 확대

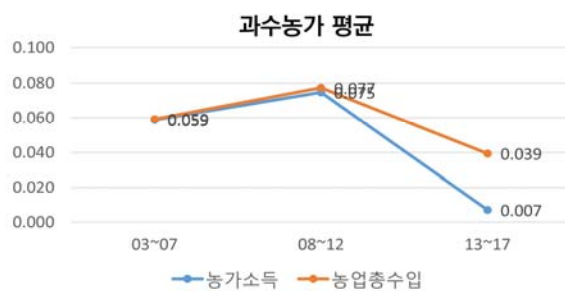
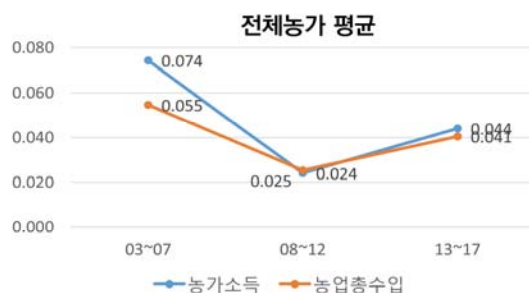
▷ 문제점: 보험정책과 실제 보상과의 괴리

- '피해'에 대한 정의 다양
- 현재 보장되고 있지 않은 위험에 대한 보험 수요 확대
- 보험료 대비 보험금 지급 부족(지역보험료율)
- 동일사고에 대해 차등 보험금 지급(손해평가)

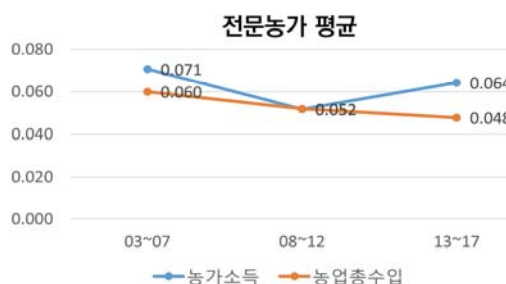
15

2. 경영안정 관련 주요 쟁점

▷ 품목별 보험정책 적합도 차등 우려



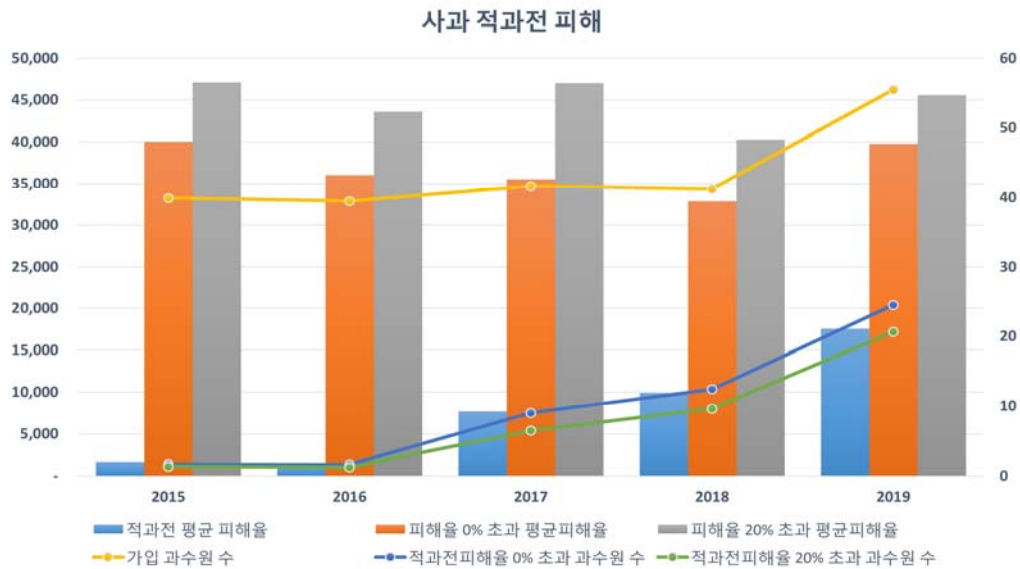
▷ 농가 규모별 보험정책 효과성 차등 우려



16

2. 경영안정 관련 주요 쟁점

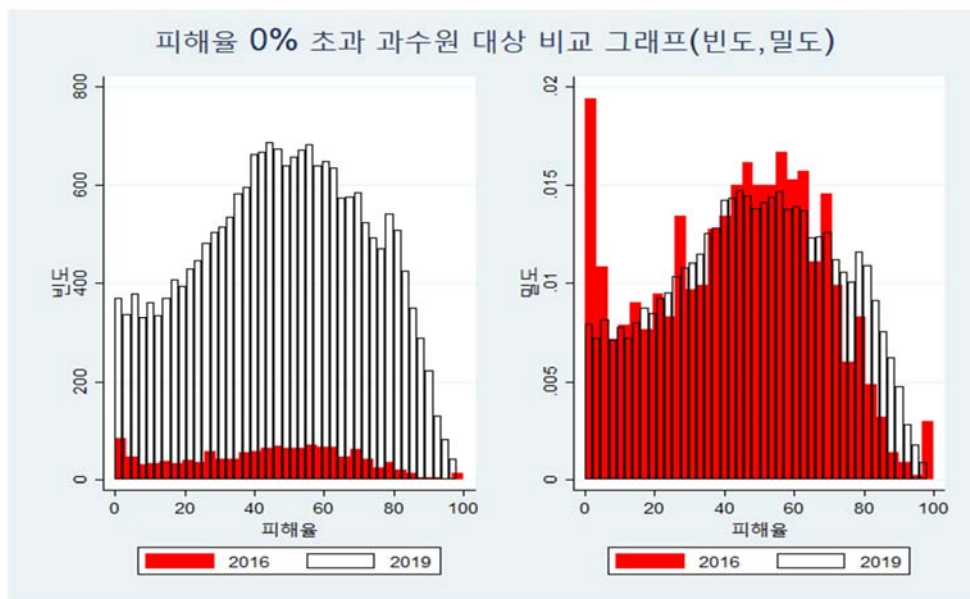
▷ 농업재해 피해 관련 추이(예시: 과수(사과))



17

2. 경영안정 관련 주요 쟁점

▷ 농업재해 피해 관련 추이(예시: 과수(사과))



18

2. 경영안정 관련 주요 쟁점

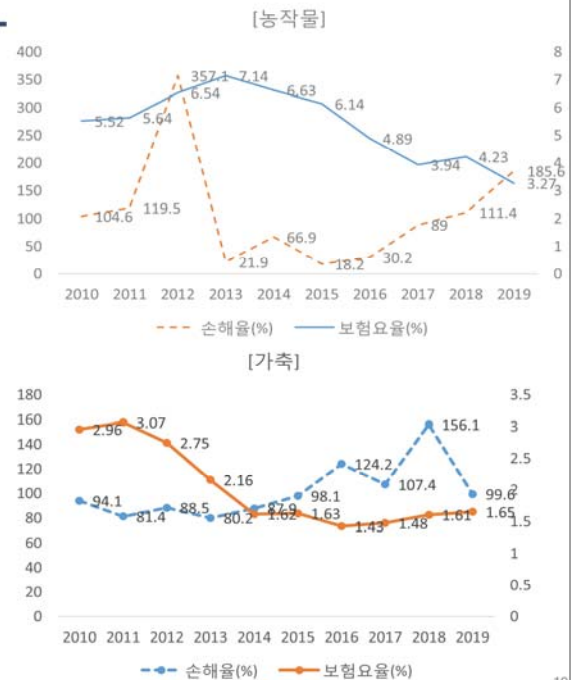
4 보험정책의 적합성 및 지속가능성 검토

▷ 연도별 손해율/누적 손해율 모두 상승 추세

▪ 누적수지 마이너스

최근 3개년 누적 손해율

	2017	2018	2019
보험금	287,349	584,213	908,960
위험보험료	338,530	524,542	489,839
손해율	85%	111%	186%
누적보험금	287,349	871,562	1,780,522
누적보험료	338,530	863,072	1,352,911
누적손해율	85%	101%	132%



2. 경영안정 관련 주요 쟁점

4 보험정책의 적합성 및 지속가능성 재검토

▷ 보험인프라 부족 1: 손해평가 애로

- 농업재해의 특수성 재해발생 정도가 일시적이고, 대규모
 - 태풍·폭염 대표적 여름 재해
 - 태풍 개수: 30년 평균 25개 이상, 최근 증가세 27~29개
 - 우리나라 영향권 태풍은 7~9월에 집중, 최근 8월말~9월 집중
- 손해평가 업무의 계절성
- 사고 현장 보존성이 낮고 목측에 의한 판단

▷ 보험인프라 부족 2: 농가 맞춤형 상품 제시 애로로 비효율적 자원 배분 발생 가능성

- 개별 농가의 공신력 있는 수입-경영비 자료가 구축되어 있지 않아 적정 보험료/적정 보험금 지급에 한계
- 정보비대칭성 확대로 시장 비효율성 심화

2. 경영안정 관련 주요 쟁점

4 보험정책의 적합성 및 지속가능성 재검토

▷ 우연성 약화 시 위험분산 애로

- 냉해, 태풍 및 폭염 등 특정 재해와 특정 품목 간 상관성이 높은 편
- 특정지역, 특정재해 상관성 높은 편
- 품목·지역간 가입 격차
 - 과수 등 주요 고위험 품목군에 가입 집중
 - 상대적으로 지리적 고위험 지역에 집중
- 재해위험변수의 내생성은 보험원리인 우연성 제거
 - 우연성에 기반한 자연재해가 구조적 문제로 전환될 때, 보험정책의 근본적 변화 시점

▷ 농업재해보험의 기능적 한계 존재

- 보험적합도 평가 필요
- 농업생산요소(토지, 노동, 자본)에 대한 위험도 평가 시스템 필요

21

2. 경영안정 관련 주요 쟁점

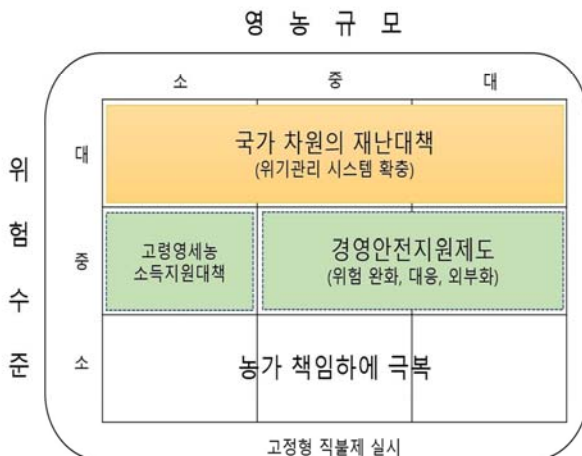
5 경영안정정책군(群) 내 보험정책의 역할 재정립

▷ 경영안정정책이란

- 우리 농정에서 크게 직불, 보험, 정책금융(이차보전) 등이 포함

▷ 보험정책 역할 재정립을 위한 고려사항

- ✓ 충격의 정도(대/중/소 위험)에서 보험정책의 적합성
- ✓ 지원대상(전문농가/영세농) 지원방법 균형
 - 보험료 보조대상과 보조율
- ✓ 재해대책의 현실화와 정책보험 효율화
- ✓ 정부개입정도 → 중앙정부 역할



22

2. 경영안정 관련 주요 쟁점

▷ 농정에서 경영안정정책의 필요성 재정립

- ✓ 재해대책과 정책보험, 직불제 역할
- ✓ 경영안정정책에서 정부개입 강화 시 소득재분배 역할 약화에 대한 논의
- ✓ 지자체/중앙정부 역할 정립
 - 보험료 보조 vs. 국가재보험 기능 강화

23

KREI 한국농촌경제연구원

3. 농업재해보험의 성과와 한계

KREI

3. 농업재해보험의 성과와 한계

1 농업재해보험의 외연적 성장

▷ 재해보험 대상품목 및 보장범위 확대하여 가입 규모 지속적 증가

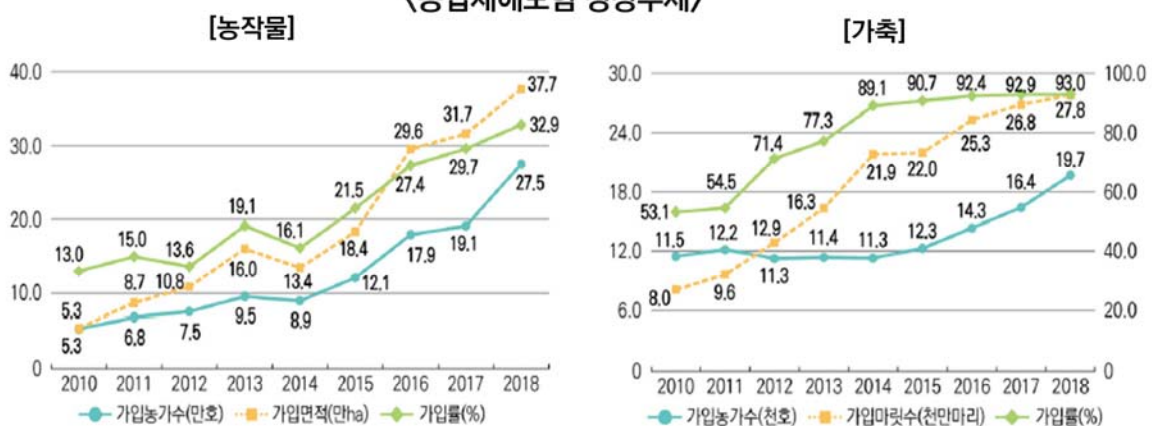
- 제도 도입 이후 단기간에 많은 품목으로 확대, 정부지원 규모 증가
- 농작물재해보험 가입률 38.8%(과수4종 34.7%), 가축재해보험 가입률 93.3%

	2001	2020
대상품목	5 (농작물2 + 가축3)	83품목 (67 + 16)
가입농가 수	12천 호 (농작물8 + 가축4)	412천 호 (391.9 + 20.1)
가입금액	5천억 원 (924 + 4,075)	28.7조 원 (16.4조 원+ 11.6조 원)
예산규모	94억 원	4,794억 원

25

3. 농업재해보험의 성과와 한계

〈농업재해보험 성장추세〉



▷ 농업재해보험 성장으로 보험 정책 인지도 확대

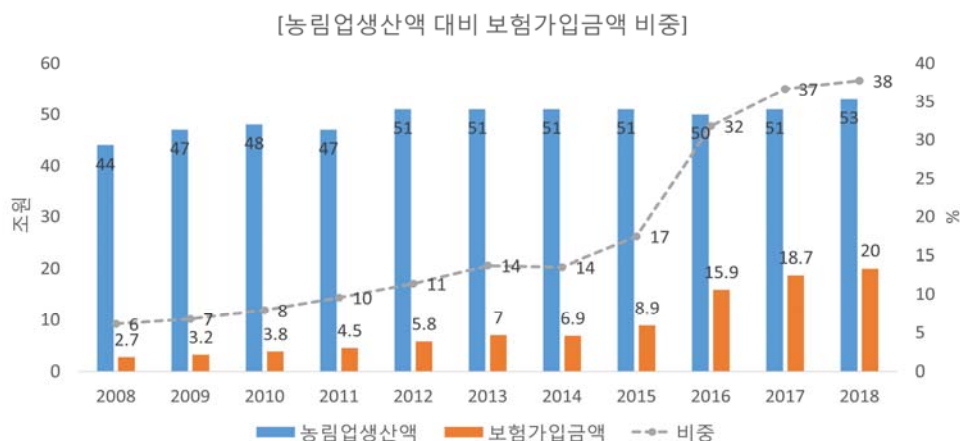
- 대상품목 증가에도 가입률 꾸준히 증가
- 농업인들의 보험 인지도 상승: 95.5%(KREI, 2019)

26

3. 농업재해보험의 성과와 한계

▷ 농림생산액 대비 보험가입금액 증가

- 2019년 재해보험 총가입금액 24조 원 중 시설을 제외한 농작물과 가축 가입금액은 19.6조 원
- 2018년 기준 농림생산액 대비 비중은 38%로 2000년대 후반 이후 급격히 증가



27

3. 농업재해보험의 성과와 한계

2 농가경영안정에 기여

▷ 재해피해 농가의 위기극복과 경영안정에 기여

- 약 20년간('01~'18) 농가는 3조 7,474억 원(실부담 1.6조 원)의 보험료를 내고, 35만여 농가가 실부담액의 약 2배인 3조 1,918억 원 보험금 수령
- 2018년 보험 도입 이후, 가장 많은 보험금 지급
 - 농작물: 보험료 5,574억 원(277천 호), 보험금 5,842억 원(11천호)
 - 가축: 보험료 1,874억 원(20천 호), 보험금 2,393억 원(11천호)

▷ 보험료 보조로 농업인 부담 경감

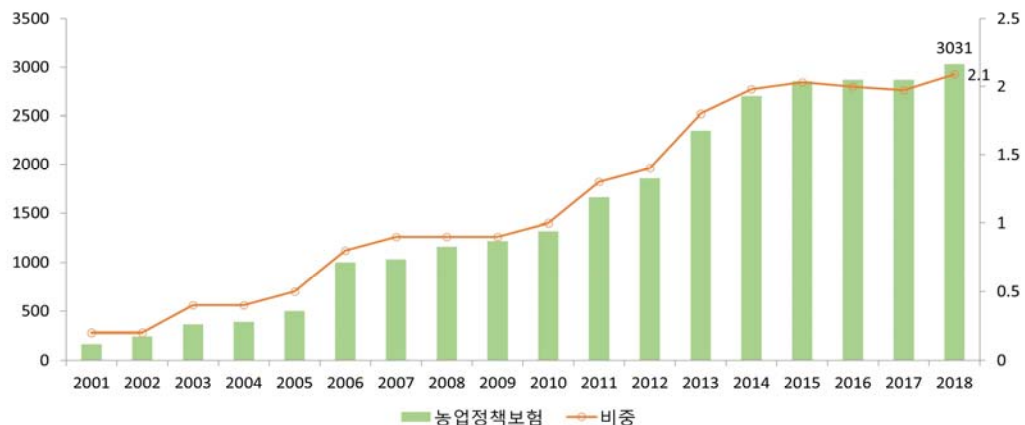
- 2019년 6월 기준,
 - 농작물: 3,415억 원 중 농가부담 521억 원(15.3%)/국고(48.9%), 지자체(35.8%)
 - 가축: 1,569억 원 중 농가 613억 원(약 40%)/지자체 보조 상한
 - 수입보장: 2.8억 원 중 농가 0.5억 원(17.2%)/국고(50%), 지자체 32.8%)

28

3. 농업재해보험의 성과와 한계

▷ 농정에서 보험정책이 차지하는 비중 증가

- 농업인안전보험예산을 포함한 농업정책보험 예산은 매년 증가하여 2020년 4794억 원으로 2001년에 비하면 약 17배 증가
- 농식품부 예산에서 차지하는 비중 0.2%→2.4%



29

3. 농업재해보험의 성과와 한계

3 농업재해보험 전망

▷ 재해보험 역할 확대

- 농업재해보험 가입률 증가
 - '11년 13.5%(농작물)/54.5%(가축) → '19년 38.8%/93.3%
- 재해보험 외 농업수입보장보험 및 농어업인 상해보험 등 새로운 정책보험의 도입과 손해평가사 자격제도 도입으로 사업규모 확대 전망

▷ 재해보험 관심 증가

- World Bank는 세계농작물보험시장 규모 성장 전망(2016년 기준 353.4억 달러)
- 미국
 - '14년 농업법은 향후 10년간 60억 달러 증액을 승인하여, 농업 예산 중 가장 큰 비중을 차지
 - '19년 이후 45% 이상 점유 전망

30

3. 농업재해보험의 성과와 한계

4 농업재해보험의 한계

▷ 보험적합성의 상대적 차이 존재

- 재해보험의 가입률 편차
 - 가입률 5% 미만 품목(2018): 매실(4.2%), 옥수수(3.4%), 버섯작물(3%), 오디(2.9%), 복분자(2.1%), 고랭지감자(1.1%), 오미자(0.5%), 고구마(0.4%)
 - 10농가 미만 가입 품목: 봄감자 2농가, 느타리버섯 3농가
- 품질피해 및 가격위험에 따른 소득보장이 어려운 수량보험 구조

31

3. 농업재해보험의 성과와 한계

▷ 일부 품목에 대한 역선택 발생

- 일반적으로 보험요율이 증가한다는 것은 고위험 가입자가 증가함을 의미
 - 역선택 크기: 보험요율 ↑ 가입면적 ↑ < 보험요율 ↑ 가입면적 감소 ↓
 - 보험요율 증가로 인해 시장에는 재해 위험이 높은 농가들이 보험 가입에 적극적이며 상대적으로 재해 위험이 낮다고 생각하는 농가들은 보험시장에서 이탈
- 일부 품목에서 역선택 현상이 관측

32

3. 농업재해보험의 성과와 한계

▷ 농가의 농작물재해보험에 대한 인식 변화 필요

- 농작물재해보험은 자연재해 등으로 인한 농작물피해를 보험을 통해 보상
 - 농가의 소득과 경영안정을 도모
 - 안정적인 농업 재생산 활동을 뒷받침
 - 정부의 시장형성 역할: 보험가입자와 보험사업자에게 보험료, 운영비 등 자금을 지원
- 위험에 대한 투자로 수익 가능성 발생
 - 보험가입자가 농작물재해보험을 경영위험관리 수단이 아닌 위험투자로 인식
- 가입면적과 손해율의 관계 확인
 - 보험금을 탈 가능성이 높을 것으로 예상할 경우 보험에 가입
 - 가능성이 낮을 경우 보험에서 이탈하는 현상

33

3. 농업재해보험의 성과와 한계

▷ 내실 있는 상품개선의 상대적 부족

- 상품개선은 보장 확대, 보험을 완화, 자기부담 비율 완화 등 주로 제도 면에서 이루어짐
 - 상품구조조정, 보험료율, 보조율체계 등 구조적 문제 존재
 - 피해율 산정 방식, 기준가격, 가입수확량 설정 등 내실을 기할 수 있는 상품 개선 부족
- 농가가 피부로 느낄 수 있는 상품 개선을 위한 인프라 구축 등 근본적 문제에 대한 검토 필요
- 가입률이 낮은 품목들을 대상으로 상품에 대한 전반적인 개선 요구

연도	상품개선 내용
2017	• 적과전종합위험보장상품(사과, 단감, 뽕은감) 가입대상 지역 확대 • 특정위험 과수(사과, 배, 단감, 뽕은감) 일소피해 보장 특약, 지진피해 보장 추가 • 감귤 종합위험방식 전환 • 원예 부대시설 중별 요율차등 폐지 • 대추·포도 비가림시설 상품 신설
2018	• 사과·배·벼 시·군 간 보험요율 상한성 설정 • 사과·배·단감·뽕은감 자기부담비율 10% 상품 추가 • 고추 병해충 보장 확대
2019	• 뽕은감 시·군 간 보험료율 상한선 적용 • 사과·배·단감·뽕은감 특약 보장재해 주계약 전환 • 벼 병충해(세균성벼알마름병) 보장 확대

34

3. 농업재해보험의 성과와 한계

▷ 손해평가주체 간 손해평가의 일관성 부족

- 보험에서 손해평가 역할은 직접적인 보험금 수령액을 결정
- 농작물 피해 발생 시 손해평가 주체는 손해사정사, 손해평가사, 손해평가인으로 구분
 - 손해사정사와 손해평가사는 국가 공인 자격증을 소유한 자로 한정
 - 손해평가인은 NH손보에서 위촉을 받은 농업인 또는 농업관련 종사자
- 농업의 특수성으로 인해 적시성, 정확성, 공정성에 한계
- 손해평가의 일관성에 문제가 대두
 - 각 주체별로 손해평가 시 피해를 산정에 중요한 요인이 되는 미보상비율 적용 여부 및 적용 시 평균미보상 비율 차이

35

3. 농업재해보험의 성과와 한계

▷ 상품구조로 인한 고위험군 축종의 가입 편중

- 축종별로 가입률 편차로 대동물 축산농가의 경영안정효과 역할은 크지 않음
 - 돼지와 가금 8종의 경우 90% 이상, 소, 말, 사슴의 가입률은 10% 미만 기록
- 가입률 편차가 높은 원인은 축종별 상품에 따라 축종별 특성, 특약, 농업인 혜택에 대한 차이
 - (대동물) 위험에 상대적으로 취약한 젖소(낙농) 가입이 주를 이룸
 - (돼지) 특약으로 질병위험 보장(TGE, PED, Rota virus), 축산휴지기 위험 보장, 폭염 등에 재해가 보장되고, 자기부담금 역시 5~20%로 다양하기 때문에 농업인 혜택 높은 편
 - (가금류) 폭염 피해가 주계약에 포함되고, 폭염 부보장에 관한 가입자 선택권도 보장, 이 밖에 90%이상 계열화되어 있어 계열사업자 요구로 인해 가입
 - (기타 가축상품) 동일한 계약 조건인 '기타 가축상품'에서 축종별 자기부담금이 상이하여 가입률 차이

36

3. 농업재해보험의 성과와 한계

▷ 인수시스템 정비 필요

- 축산업 특성 상 정보비대칭성이 높은 편
 - 여러 재해로 인한 가축 폐사 시 손해평가 애로
 - 축사시설평가에 따른 인수시스템 미비
- 단기적으로 이러한 정보비대칭성을 해소하기 위해서는 인수시스템을 정비할 필요
 - 축사관리, 폭염피해 방지를 위한 시설정비 등에 대해 요구하기 위해서는 인수심사 역할 강화
 - 축사 등 농작업장에 대한 위험도 평가 시스템 검토
- 인수단계 검증조사 필요
 - 검증조사의 일환으로 가입 후 사고 발생 이전 계약 상 점검 필요

37

KREI 한국농촌경제연구원

4. 농업재해보험 발전 방안

KREI

4. 농업재해보험 발전 방안

▷ 농업정책보험 발전단계별 발전 방안

	도입단계	성장단계	성숙단계
정부보조	적극적 보조 • 보험료 • 운영비	적극적 보조 • 보험료 • 운영비 • 국가재보험	소극적 보조 • 차등보험료 • 운영비보조축소
보험상품	상품개발 • 정부주도형	상품개발·개선 • 민간/정부주도형	상품구조조정 상품개발 • 민간주도형 • 지수형/수입보험
손해평가	손해평가 • 손해평가전문인력 육성 • 보험금지급	손해평가체계구축 • 손해평가고도화 • 전문인력 역량강화	손해평가강화 • 손해평가고도화 • 인수시스템 강화
보험기반	-	통계기반구축 경영안정정책강화	정책연계의무가입 소득/매출 연계 보험DB구축

39

4. 농업재해보험 발전 방안

1 선택과 집중: 상품별 적합한 보험상품을 적용함으로써 가입률 제고

- ▷ 현장 요구를 수렴한 상품개선을 통해 농가편의 증대 및 가입률 제고
 - 작물별 특성 조사·연구를 통해 현장 수요에 맞는 상품개선 방안을 마련하여 가입률 제고에 기여
 - 단순 상품개선으로 가입유도가 가능한 품목과 새로운 상품을 개발하는 품목을 중장기적으로 구분하여 접근할 필요
- ▷ 다양한 옵션 및 일몰제 도입으로 상품구조조정
 - 가입이 미진한(가입률 1% 이하) 일부 품목은 상품개선과 함께 지역상품 및 일몰제 적용 검토
- ▷ 보험적합 품목에 대해서는 다양한 상품 구성
- ▷ 보장범위 확대·상품개발을 위해서는 손해평가방식개선, 통계축적 등 보험인프라 구축 선행 필요

40

4. 농업재해보험 발전 방안

2 보험정책 역량 제고: 내실있는 사업추진 기반 마련 필요

- ▷ 전문적이고 신뢰성 높은 손해평가 체계 마련
 - 피해평가 방식도 개선되고 있지만, 도덕적 해이 현상이 발생할 우려 공존
 - 다양한 손해검증조사 강화
- ▷ 만성 자연재해, 병해충 피해에 대한 현장 요구가 많음에 따라 손해평가방법의 구체화, 고도화 요구
- ▷ 보험통계 집적 및 기반 확충
 - 재해보험사업의 원활한 업무 지원과 공신력 있는 기관의 정보제공 역할을 강화하기 위해 보험통계 중요
 - 병해충 및 이상재해 보장 추가, 지수보험 등 보험상품 개발을 위해서는 관련 통계의 집적이 중요
 - 농가단위 보험관련 통계 수집
- ▷ 세제기반 구축 및 활용

41

4. 농업재해보험 발전 방안

3 의무준수강화: 교육 및 홍보 강화로 실효성 제고

- ▷ 현장 교육, 설명회, 지역농협의 교육홍보 강화 추진
 - 교육·홍보 강화가 사업 효율성과 연계되기 위해 교육·홍보의 명시적 횟수 뿐 아니라, 의무준수사항으로서 자리매김 필요
- ▷ 농금원과 “손해평가사단체”가 협업하여 다양한 교육프로그램 개발
 - ① 보험가입대상자(현장농업인) 교육
 - ② 손해평가사 등 손해평가 담당자 교육
- ▷ 보험정책 발전을 위한 현장위주 기초자료 수집으로 성과측정 전문화 기여
 - 상품개선을 위한 사전 현장조사
 - 손해평가에 관한 정보
 - 성과평가를 위한 보험대리점 모니터링, 만족도 조사

42

5. 지속가능한 농업재해보험을 위한 제언

▷ 정책보험도 보험다운 방식을 준수

- 시장 왜곡을 최소화

▷ 보험정책참여자들에게 공정성 확보

- 선의의 보험가입자들의 불합리한 피해 최소화
- 보험사업자의 참여유인 지속
- 정부의 예산 운용 효율성 제고

▷ 보험인프라 구축으로 정책 고도화

- 다양한 상품개발/위험정도에 따른 다양한 정부 지원을 위한 인프라 구축
- 세제기반 구축으로 경영안정정책 효율성 제고

43

KREI 한국농촌경제연구원

감사합니다
mbkim@krei.re.kr

KREI

44



