

가축공제 필요성과 활성화 방안



송주호
농촌경제연구원 축산팀장

축 산업은 축산물을 생산하는 과정에서 자연재해나 화재, 혹은 질병 등으로 인한 피해가 크다. 이러한 재해 및 질병은 발생 여부를 사전에 예측하기 어렵고 또 피해도 광범위한 경우가 많아서 개별농가로는 이를 예방하거나 복구하는데 한계를 가진다. 우리나라도 가축사육이 점차 규모화 되고 전업화 되면서 질병이나 재해로 인한 경영불안 위험이 점점 커지고 있다.

가축공제제도란 보험의 원리¹⁾를 이용하여 축산 경영과정에서 농가가 직면할 수 있는 불확실한 위험들을 분산시키고, DDA 협상 이후의 변화된 축산 환경에 대응하여 농가가 안정적으로 경영을 유지하고 소득을 안정시킬 목적으로 도입된 제도이다. 우리나라에서는 2000년도부터 정부가 보험료를 일부 보조하는 정책사업으로 본격적으로 실시되었다. 짧은 역사에도 불구하고 가축공제 사업은 농가의 인식변화를 유도하여 재해 및 질병을 사전에 예방함

으로써 농가의 경영 안정에 기여해 왔으며, 또한 보험금 지급을 통해 시중에 부정 축산물의 유통을 사전에 차단하여 소비자에게 안전한 축산물을 공급하는 긍정적인 역할을 수행해 왔다.

그러나 가축공제제도 자체가 가지는 긍정적인 역할수행에도 불구하고 가축공제의 가입률은 2005년 말 현재 한육우는 2.7%, 젖소는 11.9%, 돼지는 57.6%, 닭은 32.8%로서 한육우와 젖소는 가입률이 매우 저조한 상태에 머물러 있다. 따라서 가축공제제도를 더욱 활성화시키기 위한 많은 노력이 필요하다. 현행 가축공제제도의 가입률이 저조한 이유로는 첫째, 보장범위 및 보장수준이 농가의 기대 수준에 미흡하며, 둘째, 공제요율이 높아 농가가 큰 부담을 느끼고 있고, 셋째, 자연재해대책 등에 대해서는 정부가 별도로 지원하는 등 유사지원제도가 있어 가축공제 가입 필요성이 낮으며, 넷째, 가축공제사업이 농협에 의해 독점적으로 운영되어 보험판

1) 보험이란 다수의 사람들이 보험료를 각출하여 공동재산을 조성하고, 사고가 발생한 경우 일정한 방법으로 보험금을 지급하는 경제적 수단을 의미한다.

매 노력이 부족하고, 다섯째, 법적제도가 없어 사업 운영이 불안정하다는 점을 들 수 있다.

따라서 현행 가축공제제도의 문제점을 보완하고 효율적으로 가축공제제도의 운영을 위해서 가축공제가 지향해야 할 기본방향은 첫째, 축산농가의 경영안정을 위해 가축공제의 가입률을 높이고 보장범위를 확대하는 방향으로 정책을 추진해야 하며, 둘째, 가축공제사업의 효율을 높이고 가입자인 축산농가에 대한 서비스의 질을 높이기 위해 가축공제제도에 경쟁체제를 도입하는 방안을 강구해야 하고, 셋째, 다른 정책과의 형평성, 일관성을 유지하며 동시에 정부재정지원의 효율을 높이기 위한 방향으로 유사 정책 간 업무 영역의 조정이나 통폐합이 필요하며, 넷째, 일반 질병이나 화재 등 통상적인 사고로 인한 피해에 대해서는 정부보조를 점차 축소해 나가고, 자연재해나 법정 전염병 등 거대 손실에 대해서는 국가재보험제도를 도입하는 등 장기적으로 가축공제제도를 전면 리모델링하는 방향으로 정책기조를 설정해야 할 것으로 보인다.

가축공제를 활성화시키기 위한 방안 중에서 중요한 사항을 열거하면 다음과 같다.

첫째, 민영보험사 참여를 허용하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

현재 가축관련보험은 농협에서 판매하는 가축공제가 유일한 상품이다. 민영보험사가 현재 농협에서 독점적으로 운영하고 있는 가축공제에 참여하게 되면 시장의 경쟁원리에 의해 다음과 같은 장점을 가지게 된다. 우선, 가축공제 상품에 대한 판매 마케팅 및 농가에 대한 교육·홍보가 강화되고 가입률을 높이기 위해 대 농민 서비스의 질이 증가할 것



을 기대할 수 있다. 아울러, 다양한 공제 상품을 농민에게 제공할 수 있게 되며, 농민은 다양한 공제상품 중 각자의 취향에 맞는 적절한 상품선택을 통해서 효용을 극대화 할 수 있다. 또한, 장기적인 측면에서 판매보험사간의 경쟁으로 인해 보험요율이 인하될 가능성이 있으며, 가축공제 사업비 집행에 대한 비교 검증을 통해 효과적이고 투명하게 가축공제사업을 운영할 수 있다는 장점이 기대된다.

그러나 민간보험사가 가축공제제도에 참여할 경우 우선 보험가입절차가 상대적으로 간편하고, 이윤이 발생하는 일부축종에만 공제사업을 집중할 가능성이 존재하며, 협동조합과 민영보험사를 동

일한 조건으로 경쟁시키는 것이 타당한가에 대한 논란의 여지가 존재한다. 또한 만약의 경우 손실누적을 이유로 민영보험사가 사업 참여를 중단할 경우 계약농가의 혼선이 야기되고, 정책의 신뢰성이 손상될 우려가 존재한다는 점이 단점으로 지적될 수 있다. 가축공제 시장에 민영보험사 참여를 허용하는 것에 대한 장·단점을 고려할 때, 현재로는 민영보험사가 가축공제사업에 참여하는 것이 가축공제 사업을 한 단계 발전시킬 수 있는 계기가 될 것으로 보인다. 다만 민영보험사 참여로 나타날 수 있는 잠재적 부작용을 최소화하기 위한 노력이 동시에 수행되어야 하며, 이를 위해 우선적으로 1~2개 업체를 선정하여 시범적으로 가축공제사업에 참여시켜 그 성과를 검토하여 확대 여부를 결정하는 것이 바람직하다.

둘째, 진료비보장 보험 제도를 장기적으로 도입해야 한다.

우리나라의 가축공제제도는 가축의 폐사, 절박도살의 경우에만 공제금을 지급하고 있으며, 질병으로 인한 진료비는 보장하고 있지 않다. 반면 일본의 경우 가축공제제도에서 소의 질병 및 상해로 인한 치료비와 의약품비에 대해서도 보장이 이루어지고 있다. 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 가축질병 발생률에 대한 신뢰할만한 통계자료가 구축되어 있지 않아 질병치료에 대한 적정공제요율을 산정하기가 현재로서는 어렵고, 표준 진료비 체계가 구축되어 있지 않아 진료비 청구의 적정성 여가 우려된다.

이런 점을 감안하면, 조합 자체적으로 질병치료

문제를 해결하는 방안이 우선은 효과적일 수 있다. 즉, 조합 스스로 회원 농가에게 일정한 비율로 비용을 거두고 질병이 발생되어 치료를 할 경우 진료비를 조합에서 대신 지급해 주는 것이며, 이 경우 농가의 도덕적 해이를 줄일 수 있다. 또한, 현행 가축공제제도에서는 질병치료 항목을 주계약이 아닌 특약형태로 공제에 포함시키는 방법도 생각해 볼 수 있다. 이렇게 되면 농가의 필요에 의해 질병공제 가입을 선택할 수 있기 때문에 농가의 선택범위가 넓어지며 자가치료를 줄일 수 있고 폐사율도 낮출 수 있는 효과가 있다. 단, 진료비보장보험에 대한 충분한 준비가 이루어지지 않으면 시행초기부터 많은 문제점이 발생할 수 있기 때문에 질병치료를 가축공제제도에 도입하기 위해서는 이에 대한 충분한 사전준비가 필요하다. 한 가지 대안으로 소의 진료비보장보험을 시범사업형태로 먼저 도입하여 진료비보장보험 도입 시 발생할 수 있는 문제점에 대해 충분히 검토한 후에 제도를 발전적으로 이끌어 가는 방법을 고려해 볼 필요가 있다.

셋째, 보조비율을 축종별로 차등화하고 보장비율을 다양화하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

주어진 예산을 가지고 공제사업을 보다 효과적으로 수행하기 위해서는 정부보조의 효율화를 기할 필요가 있다. 현재 가축공제제도는 정부에서 축종에 관계없이 공제요율의 50%를 일률적으로 보조해 주고 있다. 반면, 일본의 경우 소, 말에 대해서는 보험료의 50%, 돼지는 40%를 보조해 주며, 대만에서는 사망보험의 경우 젓소와 유양은 각 등급별 최저보험료의 60%, 육양의 경우 10%를 보조해주는 등 보조율을 축종별로 차등 적용하고 있다. 현재 가축공제 사업에서 소의 가축공제 가입률이 타 축종에 비해 매우 저조한 것으로 나타나는데, 이는

보험요율이 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 39,990두로 40.8% 급감하는 현상을 나타내었다. 실제로 소를 사육하는 농가의 경우 타 축종에 비해 농가의 소득대비 공제료 부담이 큰 것으로 나타나, 공제료 보조비율에 차등을 주는 것도 검토해 볼 필요가 있다. 한편 돼지의 경우에도 질병특약의 보험요율은 8%대로 높으므로 이런 경우에도 보조비율을 높여 가입을 확대시킬 필요가 있다.

한편, 현재는 축종별로 동일한 보장비율을 적용하고 있으나(소, 젓소 80%, 돼지, 닭 95% 보장) 풍수해재해보험과 유사하게 가축공제에도 기본가입(50% 보장)과 추가가입으로 구별하는 제도를 도입하고 정부보조는 기본가입에만 적용하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 즉, 정부예산보조를 피해에 대한 최소보장을 목적으로 하는 기본가입제도에 집중시켜 공제의 가입률을 높이도록 유도하고 농가가 추가적으로 희망하는 보장수준에 대해서는 농가 스스로 비용을 부담하도록 유도하여 가축공제의 보장비율을 탄력적으로 적용하는 것도 한 가지 방법이 될 수 있다.

넷째, 축사특약에 대한 정부 보조 신설은 신중한 검토가 필요하다.

2005년 말 현재 축사특약(특약이란 주계약에 가입한 경우에만 선택적으로 가입할 수 있는 부수적인 보험을 말한다) 가입건수는 1,265건(이중 돼지가 1,204건으로 축사특약의 대부분을 차지함)으로서 가축공제 가입농가가 약 1만 4천호인 것과 비교해 볼 때 가입률이 매우 낮은 상태이다. 주계약과



달리 현재 축사특약에 대해서는 정부보조가 없어 축사특약에 가입하고자 하는 농가 대부분이 보험료에 부담을 느끼며 이로 인해 축사에 대한 정부보조를 원하고 있는 상태이다. 축사특약에 정부의 보조가 필요하다고 주장하는 이유는 우선 가축공제가 축산농가의 경영 안정을 위해 도입된 제도이므로 가축사육과 관련된 모든 위험요인에 대해 최대한 보조해 주는 것이 바람직하며 따라서 가축뿐 아니라 가축사육시설에 대해서도 보조를 해주는 것이 가축공제 목적에 더 부합한다고 할 수 있다. 또한 최근 축사에 대한 시설투자가 늘어나고 있는 추세이고, 축산농가가 전업농화 되면서 경영안정을 위해 축사공제에 대한 높은 관심을 표명하고 있다.

그러나 축사공제는 일반화재공제에 비해 보험요율이 높고, '03년에 비해 '05년도 공제요율이 50% 이상 인상되고 있어 공제가입에 대한 수요가 점차 감소하고 있다. 따라서 공제가입 수요확대차원에서 축사특약에 대한 정부보조가 필요하다는 주장은 나

름대로 설득력이 있다. 이렇듯 축사특약에 대한 정부보조는 농가부담을 감소시켜 가축공제 가입률을 제고할 수 있는 하나의 정책수단으로 사용될 수 있다. 그러나 축사축약에 정부보조가 이루어지게 되면 축사특약 보조가 소보다 주로 돼지나 닭 농가에 집중될 가능성이 높다. 실제로 현재 대부분의 축사 특약은 돼지 농가에서 가입하고 있으며, 화재의 피해가 상대적으로 적은 한육우나 젓소 농가 보다는 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 정부예산의 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 보험체도로 보장하고 있어 가축공제의 축사특약에 정부보조를 새로 지급한다면 풍수해보험과 일부 중복이 발생한다. 따라서 축사에 대한 정부보조 신규지원 여부는 신중하게 검토되어야 한다. 축사에 대한 정부보조가 단기적으로 가축공제 가입률 제고에는 긍정적이지만 정부예산의 효율적 사용이라는 관점에서 자연재해로 인한 시설물 피해에 대해서는 점차 풍수해 보험으로 통합하고 정부는 구호비 지원 정도에 그치는 것이 바람직한 것으로 보인다.

다섯째, 유사제도 통합 및 보험료 분담문제 허용을 들 수 있다.

현재 가축공제와 유사한 제도로는 농작물재해보

험, 풍수해보험, 자연재해대책법 등을 들 수 있다. 각 사업별로 제도가 처음 만들어진 이유나 구체적인 시행방법, 그리고 법적근거가 다르긴 하지만 기본적으로 이들 제도는 자연재해를 대상으로 하고, 정부보조금을 받으며, 농작물과 축사에 대한 재해나 질병 발생시 농가의 재생산여건을 제공한다는 목적을 가지고 만들어진 제도이다. 따라서 장기적으로 농업정책의 효율적인 추진을 위해서는 농업관련 재해보험을 하나로 통합하는 것이 바람직하다. 현재 농작물재해보험은 농작물재해보험법에 근거하고 있기 때문에 법적 안전성이 높다. 따라서 가축공제사업을 농작물재해보험사업과 통합하여 농업재해보험법(가칭)의 적용을 받도록 하면서 국가재해보험제도를 도입하면 사업의 안정성과 효율성이 더욱 높아질 것으로 기대할 수 있다.

또한 현행 가축공제제도에서 농민이 느끼는 불편 사항 중의 하나는 공제료에 대한 분납제도가 없다는 것이다. 반면 농작물재해보험에서는 농가부담보험료가 50만원 이상이면 2회에 걸친 분납을 허용하고 있다. 축산농가가 큰 소를 100두를 사육할 경우 공제료는 약 천 3백만원이며 농가는 이중 50%인 약 6백 50만원을 일시에 납부해야 하므로 농가의 부담이 크다. 현재 일부 지역 농협에서는 가축공제의 가입률 제고 및 농가의 보험료 부담을 줄여주기 위한 차원에서 지역농협에서 가용한 자금을 사용하여 자체적으로 분납제도를 시행하는 곳도 있다. 따라서 농가의 부담을 완화시키고 가축공제 가입률의 제고를 위한 차원에서 보험료의 분납을 제도적으로 현실화하는 것이 필요할 것으로 판단된다. ☹