

“사람과 환경 중심의 지속가능 농업·농촌을 위한
농정과제 점검” 연속 토론회(2차)

농업과 농업인(농가)의 지속가능성 제고



일시 8.24(화) 13:30~17:40

장소 한국농촌경제연구원 대회의실

국회의원 이개호, 위성곤, 권철승, 김승남, 맹성규, 서삼석, 여기구, 이원택, 주철현, 최인호, 강은미

 대통령직속
농어업·농어촌 특별위원회

KREI 한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

PROGRAM | 농업과 농업인(농가)의 지속가능성 제고



시간	프로그램	참석자
13:30~13:35	국민의례	
13:35~14:10	개회사	간사(국회 농림축산식품해양수산위원회) 위원(국회 농림축산식품해양수산위원회)
	환영사	위원장(대통령직속 농어업·농어촌특별위원회) 원장(한국농촌경제연구원)
제1부 공익형직불제 확대 및 농가안전망 구축		
14:10~14:30	주제발표	공익형직불제 프로그램 확대 방안 발표: 책임연구원(충남연구원)
14:30~14:50		농가소득 및 경영안정 확보를 위한 정책 대안 모색 발표: 연구위원(한국농촌경제연구원)
14:50~15:50	종합토론	좌장: 교수(단국대학교) 토론: 사무총장(한국친환경농업협회) 정책위원장(전국농민회총연맹) 농어민위원장(더불어민주당 군산지역위원회) 공익직불정책과장(농림축산식품부)
15:50~16:00	휴식시간	
제2부 기후위기 시대, 농가 경영위기 비상대책은?		
16:00~16:20	주제발표	농업재해 위험관리 강화 방안: 재해보험과 재해대책의 연계 발표: 연구위원(한국농촌경제연구원)
16:20~16:40		농업 부문의 사회보장 과제: 산재보험과 고용보험 이슈의 적용 과제 발표: 입법조사관(국회입법조사처)
16:40~17:40	종합토론	좌장: 원장(한국농촌복지연구원) 토론: 연구기획팀장(농업농민정책연구소 녀름) 사무부총장(한국농촌지도자중앙연합회) 먹거리분과장(더불어민주당 전국농어민위원회) 재해보험정책과장(농림축산식품부)

환영사

정현찬 대통령직속 농어업·농어촌특별위원회 위원장



대통령직속 농어업·농어촌특별위원회 정현찬 위원장입니다.

오늘 ‘농업과 농업인(농가)의 지속가능성 제고’ 토론회 개최를 국회 이개호, 위성곤, 권칠승, 김승남, 맹성규, 서삼석, 여기구, 이원택, 주철현, 최인호, 강은미 의원님들과 함께해 매우 뜻깊게 생각합니다.

아울러 토론회를 공동 주관해 주신 한국농촌경제연구원 김홍상 원장님과 더불어민주당 전국농어민위원회 이원택 국회의원님, 그리고 이번 토론회를 준비해주신 모든 관계자 분들께 감사드립니다.

오늘 토론회는 사람과 환경 중심의 지속가능한 농업·농촌을 위한 농정과제를 점검하기 위해 열리는 연속 토론회의 두 번째 행사입니다.

지난 6월29일 1차 토론회에서는 초고령화와 도농간 소득격차 심화 등 농업과 농촌의 위기상황을 진단하였습니다. 그리고 미래 농업·농촌의 주체인 청년농 육성과 농촌공간 계획 및 농촌협약 등의 해결방안을 제시하였습니다.

그리고 오늘 토론회는 농업과 농촌의 소득 및 경영안정 확보를 위한 보다 구체적인 정책들을 다뤄보고자 준비한 자리입니다. 공익직불제, 농민수당, 농촌기본소득 등의 경영안정 정책들과 농업재해보험과 산재보험 등 농업 부문 위험관리 정책들을 살펴보고 개선과제를 찾아보고자 합니다.



결국 농업과 농업인(농가)의 가치를 인정하고, 농민들이 안정적으로 영농을 할 수 있도록 하는 것이 정부의 역할이자 책임일 것입니다. 이러한 농업의 공공성과 농민의 사회안정망 강화가 이루어질 때 농업·농촌의 지속가능성은 높아질 것입니다.

내년에 우리는 국가의 미래를 결정하는 중요한 대통령선거를 앞두고 있습니다. 현재 유력한 대선 후보들이 다양한 분야의 공약을 찾아서 가다듬고 있습니다. 이번 연속 토론회를 통해 찾아낸 농업·농촌의 경영안정과 농업재해 위험관리 방안들이 여러 후보들의 대선공약과 차기정부의 농업정책으로 활용되기를 기대합니다.

끝으로 바쁘신 일정 속에서도 오늘 토론회에 참석해주신 김태연 교수님과 최경환 원장님을 비롯한 모든 발제자와 토론자 한분 한분께 감사의 말씀을 드리며, 온라인으로 토론회에 참여하시는 분들께도 감사드립니다.

여러분 모두의 가정에 건강과 행복이 가득하시길 기원합니다.

감사합니다.

2021. 8. 24

대통령직속 농어업·농어촌특별위원회 위원장

정 현 찬

환영사

김홍상 한국농촌경제연구원 원장



안녕하십니까? 한국농촌경제연구원장 김홍상입니다.

오늘 ‘사람과 환경 중심의 지속가능 농업·농촌을 위한 농정과제 점검’ 연속 토론회의 제2차 토론회 개최를 매우 기쁘게 생각합니다.

먼저 토론회 개최에 앞장서주신 국회 농림축산식품해양수산위원회 이개호 위원장님을 비롯한 더불어민주당 농해수위 위원단 및 농촌지역 의원님들, 그리고 정의당의 의원님들께 깊이 감사드립니다.

또한, 토론회 준비를 위해 애써주신 대통령직속 농어업·농어촌특별위원회 정현찬 위원장님과 세션별 좌장님을 비롯한 발제자, 토론자 여러분께도 고마운 마음을 전합니다.

그동안 정부는 농업·환경·먹거리가 조화롭게 균형을 이루는 지속발전 가능한 농업으로의 농정 틀 전환을 추진해왔으며, 농업인과 국민의 눈높이에 맞는 ‘사람과 환경 중심의 농정개혁’을 이루고자 노력해왔습니다. 이러한 노력으로 몇몇 성과도 나타났지만, 해결해 나가야 할 농정과제 또한 적지 않습니다.

바로 이러한 농정과제를 발굴·논의하기 위해 총 4차례의 토론회 개최를 계획했으며, 지난 6월 첫 토론회가 열렸습니다. 그리고 오늘이 두 번째 토론회로 “농업과 농업인(농가)의 지속가능성 제고”라는 주제로 자리를 마련했습니다.



토론회에서는 변화하는 환경 속에서 우리 농업과 농가가 어떻게 위기를 극복하고 소득을 안정시킬 수 있는지에 대한 문제를 다루고자 합니다. 공익직불제, 농민수당, 농촌기본소득 등 농가 경영안정을 위한 다양한 제도에 대해 다시 한번 생각해보고, 기후위기를 비롯한 다양한 위험 속에서의 기존의 대책과 보완해야 할 정책과제들을 살펴볼 것입니다.

코로나19로 현장 참여가 어려워 많은 분들이 온라인으로 토론회를 시청하시겠지만, 토론회 발표와 토론 등을 보시면서 생각난 아이디어나 등을 생중계 채팅 창이나, 연구원 홈페이지에 남겨주시면 더 나은 정책 대안을 만들어가는 데 참고하겠습니다.

아무쪼록 오늘 발표와 토론을 통해 농가 경영 안정을 위한 조금 더 종합적인 방향이 제시되길 바랍니다. 한국농촌경제연구원도 우리 농업·농촌의 발전을 위해 새로운 농정 과제를 발굴하고 추진방안을 모색하는 데 더욱 노력하겠습니다.

다시 한 번 소중한 시간을 내어 오늘 토론회에 참여해주신 모든 분들께 깊이 감사드립니다.

2021. 8. 24

한국농촌경제연구원 원장

김 홍 상

Contents



1	공익형직불제 프로그램 확대 방안	11
	책임연구원(충남연구원)	
	농가소득 및 경영안정 확보를 위한 정책 대안 모색	27
	연구위원(한국농촌경제연구원)	
	종합토론	41
2	농업재해 위험관리 강화 방안:	
	재해보험과 재해대책의 연계	53
	연구위원(한국농촌경제연구원)	
	농업 부문의 사회보장 과제:	
	산재보험과 고용보험 이슈의 적용 과제	85
	입법조사관(국회입법조사처)	
	종합토론	111

제1부

공익형직불제 확대 및 농가안전망 구축

발표 1 | 공익형직불제 프로그램 확대 방안

책임연구원(충남연구원)

발표 2 | 농가소득 및 경영안정 확보를 위한 정책 대안 모색

연구위원(한국농촌경제연구원)

종합토론

좌장: 교수(단국대학교)

토론: 사무총장(한국친환경농업협회)

정책위원장(전국농민회총연맹)

농어민위원장(더불어민주당 군산지역위원회)

공익직불정책과장(농림축산식품부)

발표 1

공익형직불제 프로그램 확대 방안

책임연구원(충남연구원)



제2차 '사람과 환경 중심의 지속가능 농업·농촌을 위한 농정과제 점검' 연속 토론회
 “농업과 농업인(농가)의 지속가능성 제고”

공익형직불제 프로그램 확대 방안

충남연구원
 김기흥

2021. 8. 24(수)

왜 필요한가?

- 2020년 5월, 공익직불제(공익직접직불제) 개편되어 시행
- 기본형+선택형(기존 제도 활용 4가지로 진행)
 - 현재 기본형 직불 중심으로 마련, 국민이 요구하는 농업·농촌의 공익증진과 직접적으로 연관된 선택형 직불 관련 내용 부족
- 농정 패러다임 전환과 공익직불제 개편의 취지를 고려하여 선택형 직불의 프로그램 확대 필요
 - 농업농촌의 공익기능 증진을 위한 선택형 직불 확대방안(농어업농어촌특별위원회, 2020) 연구 진행

공익직불제의 목적은?

- 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률(약칭: 농업농촌공익직불법)에 의거, '농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인 등의 소득안정'이라고 밝히고 있음
- 제1조(목적) 이 법은 **농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인 등의 소득안정**을 위하여 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도의 체계 확립, 시행 및 그에 필요한 재원을 확보하기 위한 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불기금의 설치 및 운용 등에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다. (농업농촌공익직불법[시행 2020. 5. 1] [법률 제16858호, 2019. 12. 31, 전부개정])

3

농업·농촌 공익기능이란?

- 농업농촌공익직불법에 의거, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제9호에 따른 기능으로 함
- 제2조(기본이념) 2. "농업·농촌의 공익기능"이란 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」(약칭: 농업식품기본법)[시행 2020. 2. 11] [법률 제16973호, 2020. 2. 11, 일부개정]제3조제9호에 따른 기능을 말한다.
- 농업식품기본법 제3조(정의) 9. "농업·농촌의 공익기능"이란 농업·농촌이 가지는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기능을 말한다.
 - 가) 식량의 안정적 공급 나) 국토환경 및 자연경관의 보전 다) 수자원의 형성과 함양
 - 라) 토양유실 및 홍수의 방지 마) 생태계의 보전 바) 농촌사회의 고유한 전통과 문화의 보전

4

따라서 공익직불제는,

• 첫째, 농업·농촌의 공익기능 증진 (☞ 선택형!)

- 현행 직불제 가운데는 경관보전직불제가 있으며, 이외에도 친환경농업직불제, 친환경안전축산직불제의 경우는 초기 소득 감소분 및 생산비 차이 보전 목적에 더하여, 일정 기간 이후에는 친환경농축산업이 갖는 공익기능 증진 목적으로 직불제가 승계되어야 함
- 유사 사업으로 농업환경보전 프로그램

• 둘째, 농업인 등의 소득안정 (☞ 기본형)

- 현행 직불제 가운데는 친환경농업직불제, 친환경안전축산직불제, 논활용(논이모작)직불제가 있으며, 친환경농업직불제, 친환경안전축산직불제는 사업 목적을 소득 감소분 및 생산비 차이 보전으로 두고 있음
- 유사 사업으로 청년창업농 영농정착지원사업

5

현행 선택형 직불제 세부 내용

구분	친환경농업직불제	친환경축산직불제	경관보전직불제	논활용직불제
목적	- 친환경농업 실천 농업인에게 초기 소득 감소분 및 생산비 차이를 보전함으로써 친환경농업 확산을 도모하고 농업환경 보전 등 공익적 기능 제고	- 친환경축산 실천 농업인에게 초기 소득 감소분 및 생산비 차이를 보전함으로써 친환경축산의 확산을 도모하고 환경보전을 통한 지속 가능한 축산기반 구축	- 마을경관보전 활동을 통해지역별 특색 있는 경관작물 재배를 통해 농촌의 경관을 아름답게 형성·유지·개선 지역축제·농촌관광·도농교류 등과 연계하여 지역경제 활성화 도모	- 밭작을 재배 농가의 소득안정과 주요 밭작물의 자급률 제고
지원 대상 및 기준	- 사업대상: 유기·무농약농산물 인증 받은 농업인 임업인 및 법인, 농업경영정보 등록된 농업인 및 농업법인 - 지원대상: 인증기준에 맞춘 친환경농산물(임산물 포함) - 대상농지(면적(인증필지) 기준 지급 - 인증단계별 품목군별 차등지급 - 유기와 무농약 3~5년. 유기지속은 기한 없음	- 사업대상: HACCP 농장인증 받은 자 중 친환경축산물 인증받은 농업인 및 법인 - 사육두수(인증)기준 지급 - 인증단계별 품목군별 차등지급 (2020년은 HACCP인증과 유기인증만 지급) - 5년 기간만 지급	- 사업대상: 농업경영체로 등록된 자로서 경관보전직불금 지급대상 농지 등에서 경관작물 재배·관리하는 농업인 또는 농업법인 - 대상농지: 경관작물 식재면적이 마을 단위(지구) 및 필지별 집단화 토지 - 대상농지면적 기준 지급 - 경관작물 및 준경관작물에 따라 차등지급	- 대상품목: ① 쑥보리, 쌀보리, 맥주보리, 밀, 호밀, 귀리, 콩, 팥, 녹두, 강낭콩, 동부, 완두, 조, 수수, 옥수수, 메밀, 기장, 피, 울무, 감자, 고구마 ② 청보리, 이탈리안 라이그라스 등 사료작물 및 목초류에 해당하는 품목 - 대상농지면적 기준 지급
재원	- 국고 100% * 2019년 22,445백만 원, 2020년 22,832백만 원	- 국고 100% * 2019년 15,665백만 원, 2020년 1,585백만 원	- 국고 50%, 지방비 50% * 2019년 16,712백만 원, 2020년 17,600백만 원	
지원 금액	- (유기) 700천 원/ha ~ 1,400천 원/ha * 논 700천 원/ha * 밭(과수) 1,400천 원/ha * 밭(채소·특작·기타) 1,300천 원/ha - (무농약) 500천 원/ha ~ 1,200천 원/ha * 논 500천 원/ha * 밭(과수) 1,200천 원/ha * 밭(채소·특작·기타) 1,100천 원/ha - (유기지속) 350천 원/ha ~ 700천 원/ha * 논 350천 원/ha * 밭(과수) 700천 원/ha * 밭(채소·특작·기타) 650천 원/ha	- 한우(유기) 17만 원/마리, (무항생제) 65만 원/마리 - 돼지(유기) 16만 원/마리, (무항생제) 6천 원/마리 - 젓소(유유(유기)) 50원/L - 산란계(계란) 유기 10원/개 - 육계(유기) 200원/마리 - 오리(유기) 400원/마리 - 오리알(유기) 20원/개	- (경관작물) 최소 2ha 이상 170만 원/ha - (준경관작물) 최소 10ha 이상 100만 원/ha - (준경관초지작물) 45만 원/ha	- 50만 원/ha
지원 한도	- 농가(경영체)당 지급한도: 0.1ha~5.0ha - 최초 지급 연도로부터 필지별로 3~5년간만 지급(물류연속인 경우 3~5년간 지급)	- 농가당 3천만 원 한도	- 농업인 30ha(300,000m ²) - 영농조합법인 또는 농업회사법인 50ha(500,000m ²)	- 농업인 30ha(300,000m ²) - 농업법인: 50ha(500,000m ²) - 특별경영체 운영법인: 400ha(4,000,000m ²)

6

현행 선택형 직불제, 무엇이 개선되어야 하나?

전제 조건	<ul style="list-style-type: none"> · 농지제도 개선: 인증 필지(인증, 농지이용 및 농지보전 관원 협군, 실제 관직지 예외) · 공간대 형상: 공익기능 증진에 대한 사회안전에 걸친 공복화, 공간대 형상, 확장가능성 · 법령 및 제도 개선: 친환경농산물 인증제 개선 · 제도명칭 변경: 선택형이 아닌 공익기능 증진 직불로 명칭 변경
공통 사항	<ul style="list-style-type: none"> · 기존 제도의 성격, 목적, 방향에 대한 주제를 인식 함이므로 단계별 로드맵 협의 · 중장기적으로 공익증진직불과 통합 · 성격, 목적, 방향에 맞게 성과지표, 성과 및 환류 등에 대한 협의, 제도화 · 농업인의 실천 활동에 대한 명확한 지침과 이해도 향상, 기본형 직불제 실천 활동보다 높은 수준의 실천 활동 이행 필요 · 기본형 직불제와 차별적인 지급대상, 지급 기준 마련 · 매년 지급단가의 현실화에 몰가상승률 등) · 핵심 실천 활동으로 간소화, 현장 이행점검 관리감독 실행력 집중 · 정책영역 간 상승, 충돌이 나지 않도록 통합적인 정책방향으로 접근

구분	단기 개선방안	중장기 개선방안
친환경농업 직불제	<ul style="list-style-type: none"> · 무농약인증작물 확대(3년-5년 시한 폐지) · 유기지속직불 강화(지급단가 인상, 인접지역 간 공동지원 협력 체계 지원) 	<ul style="list-style-type: none"> · 과정 중심의 인증제, 저탄소 농축산물 인증제 등 인정(예, 생협의 참여인증 등) · 경종과 축산 간 순환농업 실천하는 생산활동 행위 인정 · (신규로 제안하는) 공익증진직불과 통합
경관보전 직불제	<ul style="list-style-type: none"> · 전국 공통의 경관작물 품목 제한 완화, 식재작물 선택 시 지역 자율성 확보 · 준경관 대비 경관작물 사업지원 강화, 경관 및 준경관 구분 완화 · 한정된 공간 영역에서 벗어나서 다양한 공간 영역으로 확장 	<ul style="list-style-type: none"> · 이행점검 관리체계 보완과 동시에 공동체 단위의 실천 활동 강화 · 경종과 축산 간 자연순환 개념과 연동인 경관보전직불제 실행 · 작물의 재배에서 나아가 실천 활동 중심으로 변경 필요 · (신규로 제안하는) 공익증진직불과 통합
논활용 직불제	<ul style="list-style-type: none"> · 사료작물 지원단가와 연동되지 않는 논활용직불제 · 지원단가의 현실화와 품목 다양화 유도 	<ul style="list-style-type: none"> · 국가의 정책목표(식량지급률 등)에 맞춘 인센티브 강화 · 작물의 재배에서 나아가 실천 활동 중심으로 변경 필요 · (신규로 제안하는) 공익증진직불과 통합

7

프로그램 확대를 위한 신규 선택형 직불제의 기본 방향

1. 국가의 농정 방향에 부합하는 형태로 '공익형 직불제'라는 큰 틀 안에서 다양한 세부 사업들이 연계되는 방식을 통해 **농정의 대전환을 모색하는 기틀로 마련**되어야 함
2. 문재인 대통령의 시정연설에서 강조된 **기후변화** 등의 위기에 맞서 농업농촌의 생태환경 문제에 대응하는 대전환을 위한 **그린 뉴딜** 추진 방향에 따라 **선제적인 중심축 역할**을 선택형 직불제 확대를 통해 모색 가능
3. 신규 선택형 직불제의 프로그램 발굴 및 확대방안 모색을 통해 **농민은 물론 농촌주민의 실천 확대**로 이어지고 이들의 **자긍심을 고취**할 수 있어야 함
4. **전 국민에 의한, 전 국민과 함께** 농업농촌의 공익적 가치를 공유해 나가야 함
5. **지역의 특성을 반영**한 지역 단위 공익기능 증진을 위한 노력을 통해 **지역 단위 농업·농촌 발전의 기틀**을 마련하고 **자치농정·분권농정을 실현**해 나가는 시발점이 되어야 함

8

신규 선택형 직불제의 원칙(7대 원칙)

- **제1원칙(목적):** 공익기능 증진 목적을 분명히 한다
- **제2원칙(실행주체):** 개인뿐 아니라 단체 단위 등 다양한 참여주체가 실행한다
- **제3원칙(프로그램 내용 및 구성):** 탄소중립(net-zero) 등 국성방향, 농업농촌의 공익기능 증진이라는 공익직불제의 도입 취지를 고려하여 개인 단위와 단체 단위의 공익기능 증진활동을 다양하게 제시한다
- **제4원칙(이행준수):** 실행주체는 실천가능한 항목으로 선택하고 이행을 반드시 준수한다
- **제5원칙(이행점검 및 모니터링, 평가):** 공익기능 증진을 위한 이행점검 및 모니터링, 평가 체계가 갖추어져야 한다
- **제6원칙(성과):** 공익기능 증진이 즉각적으로 이루어지는 정량적 성과 외에도 중장기적인 정성적 공익기능 증진 성과도 인정해야 한다
- **제7원칙(타 사업과의 연계):** 공익기능 증진을 위해 진행되는 직불 프로그램 이외에 다른 사업과의 연계를 통해 공익기능 증진 효과를 높일 수 있는 길을 열어주어야 한다

9

신규 선택형 직불제 제안

1. 공익증진직불

■ 공익증진 개인 프로그램

- 공익증진을 위한 활동을 개인 단위에서 선택

■ 공익증진 단체 프로그램

- 공익증진을 위한 활동을 단체 단위에서 공동으로 진행: 기본 활동(필수)과 지역 활동(자율)

2. 중점지역직불

■ 중점지역 관리 프로그램(negative → positive program)

- 중점적으로 관리하는 지역선정(hot spot)을 통해 지역 단위 프로그램(예. 지하수 보전, 축산밀집지역 환경개선 등)

■ 중점지역 보전 프로그램(positive → more positive program)

- 지역의 보전 활동을 더욱 장려하는 지역 단위 프로그램(예. 다랑논 보전, 농어업유산 등)

10

신규 선택형 직불제 세부 내용

■ 공익증진직불1: 공익증진 개인 프로그램

<목적> 개인 단위에서 공익기능 증진 활동들을 선택하여 실천함으로써 농업농촌의 공익기능 증진을 달성하고자 함

<실행 주체> 개인 단위

<주요 내용>

- 신청기준: 기본형 직불제의 준수사항에 포함되어 있는 항목들은 기본적으로 제외되며, 이외에 개인이 실천 가능한 항목을 공익기능에 맞게 선택하도록 함
- 신청방법: 기본형 직불제 신청시 선택하는 방식으로 진행
- 사업기간: 1년 단위
- 지급방법: 공익기능에 따라 선택하여 개인 상한 지불액(150만 원~200만 원) 설정

11

<이행준수>

- 개인 단위에서 실천 가능한 공익기능(식량의 안정적 공급, 국토환경 및 자연경관의 보전, 수자원의 형성과 함양, 토양유실 및 홍수의 방지, 생태계의 보전)을 달성하는 세부 실천 항목이 반드시 1개 이상일 것

<이행점검 및 모니터링, 평가>

- 영농 일지 작성 등 개인 단위에서 이행 사항을 준수하고 이행 점검 및 모니터링은 기본형 공익직불 이행점검 및 모니터링 시 동시에 진행하도록 함. 결과에 따라 지불받도록 함

<성과지표>

- 정량적 지표: 토종종자 작물 수 증대, 작물 다양화 등 실현, 토지미생물조사로 토양환경개선 여부 확인(식물계, 동물계 생태순환활성화, 해충방제 및 유기물 함양 증가 등 확인), 생물다양성 관련 조사 등으로 곤충, 어류, 조류, 초본식물 등 개체수 확인, (예시 1. 동벌 조성: 저서무척추동물(풍년새우, 탈출뱀족코조개벌레, 긴꼬리투구새우 등), 조류(출현종, 개체수) 등. 예시 2. 논두렁 풀 안 베기: 육상곤충(목 다양성(종류 및 개체수) 증대), 토양성분 및 수질 개선
- 정성적 지표: 토종종자 교환으로 지역 내외 농민 교류 증진, 사회적 활동 증가 등

<타 사업과의 연계>

- 선택한 실천 항목과 관련하여 국비 혹은 도·시군비 사업과 연계가 가능한 부분에 대해서는 확장하여 진행하도록 함

12

개인 단위 실천을 위한 공익증진 세부 실천 활동(예)

공익기능	선택 실천 항목	세부 내용	가능 경작지
식량의 안정적 공급/ 생태계 보전	토종씨앗재배 및 채종	·주 내용: 토종종자 식재 및 채종 ·전제: 친환경적 농업 실시(제조제 안 쓰기, 퇴비사용 등) ·단가: 곡물/채소 구분없이 지원(지역 차이 고려 필요) ·이행 점검: 채종시기는 각각 다르므로 싹이 나왔을 때와 수확할 때 2번 권장	발
	작물 다양화	·주 내용: 조, 수수, 기장, 팥, 메밀, 귀리, 밀 옥수수, 녹두 등 재배 ·기본: 친환경농법 실시(제조제 안 쓰기, 퇴비사용 등) ·단가: 소농을 고려하여 최소 단위를 낮게 권장(2a 이상 정도) ·이행 점검: 작물확인이 가능할 시, 추수 시 2회 권장	발
	이모작	·주 내용: 보리, 밀 등 재배 ·기본: 친환경적 농업 실시(제조제 안 쓰기, 퇴비사용 등) ·단가: 활동비용 ·고려 사항: 자운영, 국화, 우채 등 경관기능과 연계한 작물허용도 고려 필요	논
국토환경 및 자연경관 보전 / 생태계 보전	제조제 사용하지 않기	·주 내용: 제조제 사용하지 않기(손제초, 화염제초기, 예취기 사용, 담전윤환재배 등) ·단가: 활동비용 ·이행 점검: 제조활동 확인, 필요시 잔류농약 검사	논, 밭
	농업부산물 활용	·주 내용: 농사 후 남은 재료 실라 논밭에 뿌리기(교구마 낱물, 고추대, 옥수수대, 콩대, 가시지기한 나무, 폐복 등) ·단가: 활동비용 ·고려 사항: 소각금지 활동과 병행 필요	논, 밭
식량의 안정적 공급/ 국토환경 및 자연경관 보전	논 휴경	·주 내용: 휴경(2년간) ·단가: 인력, 재료비 등 모두 포함 필요 ·휴경은 2년까지만 허용(3년부터는 토질의 변형 체감)	논
국토환경 및 자연경관 보전/ 생태계 보전	논지 내 수목 유지 및 식재	·주 내용: 논, 밭 안에 수목 유지하거나 식재 ·단가: 조성비용, 유지비용 포함. 1회성 직불금(작목 수에 따른 직불금) ·이행점검: 모니터링 시 이행 잔여 비교 가능 ·고려 사항: 논, 밭뿐만 아니라 수도, 독 등 포함 제한	논, 밭
수자원 형성과 함양/ 생태계 보전	동병 조성 및 관리	·주 내용: 동병 조성 및 관리 ·단가: 첫째에는 조성비 포함, 두 번째 해부터는 관리비 지급(동병 조성에 따른 소실분 보상 으로서 직불금 산정 필요). 조성비로 장비비 소요(여러 농가의 협업이 효율적) ·고려 사항: 크기 장려 필요(1미터 50 센 티미터X20미터)	논

13

■ 공익증진직불2: 공익증진 단체 프로그램

<목적> 단체 단위에서 지역의 공동 활동을 통해 농업농촌의 공익기능 증진을 달성

<실행 주체> 단체 단위

- 대표자 선출, 총회 개최, 단체 규약으로 실천 계획서 작성 및 지자체와 협약을 통한 신청 및 이행, 단체 구성원: 농민, 농촌지역 거주자, 중간지원조직, 도시민, 학교, 다양한 시민단체, 자치회 및 자치위원회, 마을사업관련단체 등 다양하게 구성. 임원 가운데 여성농업인 및 청년 포함의 경우 우대 혜택 부여

<주요 내용>

- 신청기준: 해당 단체 구성원의 **농지면적**에 따라 신청, 전체 면적을 산출하여 단체로 직불금을 지급받도록 함
- 신청방법: 농지면적에 따라 지자체에 신청->단체 공동 활동 비용+참여자 활동 분 지급 가능
- 사업기간: 5년 단위
- 지급방법: 책정된 직불금에 대해 **단체**에서는 공익증진 활동과 관련하여 **공동 활동**에 드는 **비용**(계획서 작성, 교육 및 연수, 공동 활동 재료비 등)을 산성, 집행하고, **참여한 구성원**에 대해서는 공동 활동 이행 분에 대해 **단체 구성원들이 함께 결정**한 비용으로 일당 혹은 시간당으로 책정하여 이행한 만큼 지급받는 것으로 함

<세부 활동 내용>

- 국가의 활동 지침 및 광역 지자체의 기본방침을 준수하고 단체별로 해당 지역 공익기능 활동 주제를 결정하고 이에 맞추어 세부 내용을 확정하여 세부 계획서 책정

	구분	세부 활동 내용
기본 활동	기본적인 공익기능 활동	- 농업 활동 유지를 위해 농업 활동의 기본적인 영역인 농지를 둘러싼 농지, 수로, 농도, 저수지(주변 풀 관리, 정비, 보수관리 등) 관련 세부 실천 활동 실시
	공익기능 활동을 위한 추진 활동	① 사전활동: 지역 자원 조사, 지역민 대상 의향조사 및 현지조사, 부재지주 관련 연락 체제 정비 및 조정, 워크숍/연수/교류회, 전문가 포함 검토회, 관련 교육 ② 사후활동: 사업 실행 관련 모니터링 결과 공유, 보고회 및 평가회 등
지역 활동	지역별 공익기능 활동 주제 결정	- 6가지 공익기능 가운데 단체별로 구성원들과의 합의를 통해 공익기능 주제를 결정하고 세부 실천 사항은 구성원 및 전문가, 지자체 등 관계자들과 결정

14

<이행준수>

- 기본 활동: 농업 활동의 가장 기초적인 사항인 '농지의 유지' 활동에 초점을 두고 이를 둘러싼 수로, 농도, 저수지 등 공동 관리 활동 수행
- 지역 활동: 단체에서 정한 공익기능 주제 세부 실천 항목별로 계획 단계의 이행을 80% 목표

<이행점검 및 모니터링, 평가>

- 단체 규약으로 진행: 이행점검 추진 계획, 이행점검 결과, 결과 보고서 작성, 보고회 개최 등 포함
- 단체가 실천 및 이행 점검 등 총괄 관리(지자체: 이행점검 추진 계획 마련을 위한 사전 교육 등 실시, 사업 진행에 따라 공적기관, 혹은 중간지원조직(농산물품질관리원, 농어촌공사, 마을만들기센터 등)과 연계하여 현장 점검 실시)

<성과지표>

- 6가지 공익기능 가운데 단체 단위에서 하나의 주제를 선정하고 그에 맞추어 설계
- 정량적 지표: 토지미생물조사로 토양환경개선 여부 확인(식물계, 동물계 생태순환활성화, 해충방제 및 유기물 함양 증가 등 확인), 생물다양성 관련 조사 등으로 곤충, 어류, 조류, 초본식물 등 개체수 확인, 토양성분 및 수질 개선
- 정성적 지표: 농촌마을 공동체 회복, 이웃과의 관계성 회복, 마을 공동 활동 및 모임 횟수 증가, 참여자 수 증가, 직접적인 공익기능에 더하여 부수적인 성과도 지표로 활용

<타 사업과의 연계>

- 중앙부처 사업: 농림부 내 사업(친환경농자재지원사업, 6차산업사업, 정주환경개선사업 등)은 물론, 교육부(마을교육공동체, 미래형 교육지구 협력지구, 특수학교 진로체험활동 등), 환경부의 환경개선 및 보수 관련 사업, 해양수산부(어도 개보수 사업) 등과 연계
- 지자체 사업: 광역 지자체 및 기초 지자체 사업 등 연계(충남 공동체지원국 지역착근형 청년프로그램 사업 등 청년사업, 충남형 사회적 농업 시범사업 등)

15

공익증진 단체 프로그램 세부 내용(예시)

- **단체명:** 예산 황새복원추진회(가칭)
- **단체의 구성원:** 예산군 광시면 농민 80명, 지역 주민 10명, 황새공원 관계자 10명, 지역 초등학교 3개소 학교 관계자
- **공익기능 활동 주제:** 황새복원을 위한 생태계 보전
- **기본 활동**
 - **기본적인 공익기능 활동:** 농지, 수로, 농도, 저수지(주변 풀 관리, 정비, 보수관리 외에 동병 조성 및 관리 활동 등) 예시) 참여 농민들의 기본 활동
 - ① 겨울철 논습지 유지: 10월~익년 3월까지 논을 가두기, ② 논 배수물고 설치 및 물 관리, ③ 화분매개곤충작물 재배: 유채, 산피클주머니, 현호색, 갯버들, 라벤다, 바질, 타임, 오레가노, 배조향, 수유나무, 옐로 우스유티클로버, 헤어리베치, 크립손클로버, 황하초, 메밀, 파셀리아, 루핀, 화이트클로버, 클로탈라리아(논 녹비작물), ④ 폐농약병 수거 등
 - ☞ 지역마다 토지나 수계의 사정이 다르기 때문에 조건에 따른 명시 필요
 - **공익기능 활동을 위한 추진 활동:** (사전) 지역 자원 조사, 지역민 의향조사, 현지조사, 관련 워크숍, 황새복원 관련 교육(5회 진행) (사후) 보고서
- **지역 활동**
 - ① 논습지 조성(논 습지 계획 작성, 계획 작성을 위한 회의, 논습지 조성을 위한 현장 점검 및 현지 조사, 논습지 조성 논의 대한 기본 정비, 논습지 제공 농가에 대한 지불 비용 검토, 논습지 관리를 위한 추진단 조성 등)
 - ② 어도 조성(어도 조성 계획 작성, 계획 작성을 위한 회의, 선진지 견학, 어도 시공을 위한 하천 정비, 어도 시공, 치어 구입 및 사료 구입 및 투입 등)
 - * 어도 시공 비용이 많이 들 경우, 국가 혹은 지자체 사업과 연계
 - ③ 논생물 조사(황새공원 및 지역 초등학교 연계 프로그램 세부 계획 작성)
- **직불금 총 금액:** 8천 4백만 원
 - 참가하는 단체 구성원 가운데 농업인이 소유한 농지 면적으로 산정: 120ha(80명 농가) (단가: 10a당 7만 원(안))
- **비용 정산**
 - 공동 비용(회의, 선진지 견학, 치어 구입 및 사료 비용, 논생물 조사 관련 비용 등), 어도 조성 등 다양한 개별 활동에 대한 인건비 책정(50명 참여) 개별 지원 등
- **이행점검 및 모니터링**
 - 단체의 구성원 가운데서 코디네이터 및 활동가들 선정하여 진행하고, 외부 전문가 및 지자체 담당자 등에 의한 모니터링 진행

16

■ 중점지역직불1: 중점지역 관리 프로그램(negative → positive)

<목적> 중점적으로 관리되어야 할 지역을 선정하여 농업·농촌의 공익기능 증진을 달성

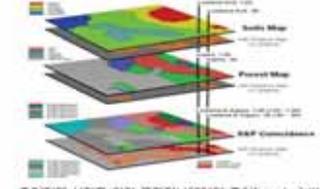
<실행 주체> 단체 단위

- 중점 관리지역 내 농민, 마을주인이 가장 중요한 주체, 마을 내 많은 주민의 참여를 유도하고 **자원배분과 역할, 의무 분담, 공적 기능**을 수행하는 **마을 단체(협동조합 등)** 구성을 유도함. 중점지역 해당 시군(읍면동 사무소), 해당 광역 지자체, 지역 내 현황 파악을 위한 **분야별 전문가, 지역시민사회 활동가, 학부모단체, 마을만들기 중간지원조직** 등 참여)

<주요 내용>

- 선정기준: 지역 농업농촌의 공익기능에 부정적인 영향을 줄 수 있어 공익기능 개선을 위한 활동이 필요한 지역 선정. 국가 전체적으로 GIS기반의 국토공간정보들을 중첩하여 지역정보 제공, **참여여부는 지역 주체 합의로 결정**/ 중점지역 선정지는 통합적 환경개선정책 틀 적용, 지역 전체 환경개선 효과 달성/ 해당 지역의 집중 보전 항목, 실천 활동을 단체 합의하에 도출. 마을 내 단체 단위(협동조합 등)로 실천 활동 실행

예시) 국가 단위의 다양한 농업환경관리시스템 정보(토양환경정보시스템, 가축분뇨종합정보시스템, 농촌지형정보시스템, 농촌용수종합정보시스템, 농촌여메니티 정보시스템, 환경가치종합정보시스템, 환경공간정보서비스 등)를 종합적으로 활용 / 수질 보호 지역, 화학비료농약 등의 과다한 사용으로 농지 토양관리가 필요한 지역, 농업진흥구역 농지 보전 지역, 유기농 생태 지역, 동식을 생태계 보호 지역, 축산으로 인한 피해 우려 지역 등을 선정



중점지역 선정을 위한 공간정보데이터 중첩(overlay) 방법
 자료: 김아라, 최은정, 안기을, 오재영, 박정환(2017), 17
 충남의 기후변화와 도시 입지환경분석과 정책제언, 한국연구 2017-15, 충남연구원

- 사업기간: 5년 단위
- 지급방법: 환경친화적인 농업, 축산업, 임업 등을 지향하도록 하되 보상보다는 투자 개념으로 접근/ 농지면적에 따라 지자체에 신청->단체 공동 활동 비용+참여자 활동 분 지급

<이행준수>

- 중앙정부: 중점지역직불 정책방향과 실천사항 가이드라인 제시
- 해당 지역 기초 및 광역 지자체 단위: 세부 사항 등 실행지침 결정, 지역 주민과 협의로 세부 실천사항 확정, 계획 수립
- 지역 내 단체 구성원: 세부 실천사항을 마을 주민, 내외부 전문가, 활동가, 중간지원조직 등과 협의, 최종 결정
- 지역 마을주민 참여자 전원 + 기초 및 광역 지자체 + 중앙정부 간 실천사항에 대한 협약 달성

<이행점검 및 모니터링, 평가>

- 지자체 단위: 1차적인 이행점검, 모니터링, 평가 완료. 중앙정부: 제3자 공공기관과 함께 현장점검 이행
- 지역의 농민 및 농촌주민, 마을 단체(협동조합 등), 지자체 담당자, 지역 내 공공기관(농협, 신협, 농산물품질관리원 지소, 한국농어촌공사 지소), 마을만들기 중간지원조직과 연계하여 **자체 이행점검, 모니터링, 평가 수행**
- 이행점검: 해당 지역 내부 주민이 1차 진행, 이후 세부적인 사항은 해당 지역 외부주민 교차 점검 고려
- > 이행점검 과정 자체가 공익기능 수행, 관리감독을 넘어 주민간 상호 학습, 상호 정보교류, 소통을 위한 주민 주도 방식

<성과지표>

- 정량적 지표: 지역별 환경개선 지표 설정(예시 1: 지하수 보전 프로그램 실행 지역: 지하수 수질등급 향상 등. 예시 2: 축산밀집지역의 마을환경 개선 프로그램 실행 지역: 하천 및 저수지 수질 등급 향상, 토양 양분수지(질소 및 인), 악취저감, 초미세먼지 발생을 저하 등), 생물다양성 지표종 개체수 변화, 주민민원 횡수 변화, 수질토양대기오염, 악취발생 정도 등 오염 등급 변화
- 정성적 지표: 지역 내 환경친화적 공동체 실천 활동 횟수 및 규모 변화, 지역 내 마을주민 삶의 질 만족도 및 인식 변화, 농촌마을 공동체 회복, 이웃과의 관계성 회복 정도 등

<타 사업과의 연계>

- 광역 단위 상위계획 정책방향과 일관성 유지/분야별 상위계획과 상충, 충돌 최소화/농업분야 생산성 향상 중시사업과 상충, 충돌되지 않아야 함/중복 가능성 있는 사업은 배제

■ 중점지역직불2: 중점지역 보전 프로그램(positive → more positive)

<목적> 공익기능을 증진하고 있고 이를 더욱 촉진해야 할 지역에 대해 공익기능 증진 달성

<실행 주체> 단체 단위

- 중점 보전지역 내 **농민, 마을주인이 가장 중요한 주체**, 마을 내 많은 주민의 참여를 유도하고 **자원배분과 역할, 의무 분담, 공적 기능**을 수행하는 **마을 단체(협동조합 등)** 구성을 유도함. 중점 보전지역 해당 시군(읍면동 사무소), 해당 광역 지자체, 지역 내 현황 파악을 위한 **분야별 전문가, 지역시민사회 활동가, 학부모단체, 마을만들기 중간지원조직** 등)

<주요 내용>

- 선정기준: 해당 프로그램의 내용은 농업 생산 활동과 연계하여 지역 환경에 영향을 미칠 수 있는 영역에 해당하되 특정 분야, 특정 영역에만 국한하지 않고 해당 지역 전체 환경개선을 목표로 함/ 지역 전체 환경개선 효과 달성/ 해당 지역의 집중 보전 항목, 실천 활동을 단체 중심으로 합의하여 도출. 마을 내 단체 단위(협동조합 등)로 실천 활동 실행

예시) 다량논 보호 지역, 농업유산 등

- 사업기간: 5년 단위
- 지급방법: 보전 지역 전체 투자 규모를 산정하여 책정하는 방식 채택, 마을 단체가 관할할 수 있는 공간 범위와 면적을 산출, 이에 따라 투자 금액 신청, 공동의 실천 활동 비용 산정하여 규모 설정, 마을 협동조합 조합원에 대해서 협동조합 내부적으로 각각 개별 지급과 정산, 단체 협의를 거쳐 자율적 집행

19

<이행준수>

- 중앙정부: 중점지역직불 정책방향과 실천사항 가이드라인 제시
- 해당 지역 기초 및 광역 지자체 단위: 세부 사항 등 실행지침 결정, 지역 주민과 협의로 세부 실천사항 확정, 계획 수립
- 지역 내 단체 구성원: 세부 실천사항을 마을 주민, 내외부 전문가, 활동가, 중간지원조직 등과 협의, 최종 결정
- 지역 마을주민 참여자 전원 + 기초 및 광역 지자체 + 중앙정부 간 실천사항에 대한 협약 달성

<이행점검 및 모니터링, 평가>

- 지자체 단위: 1차적인 이행점검, 모니터링, 평가 완료. 중앙정부: 제3자 공공기관과 함께 현장점검 이행
- 지역의 농민 및 농촌주민, 마을 단체(협동조합 등), 지자체 담당자, 지역 내 공공기관(농협, 신협, 농산물품질관리원 지소, 한국농어촌공사 지소), 마을만들기 중간지원조직과 연계하여 **자체 이행점검, 모니터링, 평가 수행**
- 이행점검: 해당 지역 내부 주민이 1차 진행, 이후 세부적인 사항은 해당 지역 외부주민 교차 점검 고려
- > 이행점검 과정 자체가 공익기능 수행, 관리감독을 넘어 주민간 상호 학습, 상호 정보교류, 소통을 위한 주민 주도 방식

<성과지표>

- 정량적 지표: 지역별 환경개선 지표 설정(*예시 1: 다량논 보전 프로그램 실행 지역: 다량논 총면적, 다량논 농사짓는 농민 수, 다량논 경관 창출 등, 예시 2: 농어업유산 보전 프로그램 실행 지역: 농어업유산 면적 유지, 농어업유산 유지를 위한 활동하는 사람 수, 농어업유산 훼손율 감소 등*), 생물다양성 지표종 개체수 변화, 농촌지역 내 각종 유기성 물질자원의 선순환 및 활용률 변화
- 정성적 지표: 지역 내 환경친화적 공동체 실천 활동 횟수 및 규모 변화, 지역 내 농어업유산 자원 보호 수준 변화, 지역 내 마을주민 삶의 질 만족도 및 인식 변화, 농촌마을 공동체 회복, 이웃과의 관계성 회복 정도

<타 사업과의 연계>

- 광역 단위 상위계획 정책방향과 일관성 유지/분야별 상위계획과 상충, 충돌 최소화/농업분야 생산성 향상 증시사업과 상충, 충돌되지 않아야 함/중복 가능성 있는 사업은 배제

20

중점지역 보전 프로그램(예시)

- 경상남도 다랑논 보호 프로그램
- 공익기능 활동 주제: 중산간지역의 다랑논 경작 유지를 통한 보전
- 사업 주제: 단체 단위
- 사업량: 연간 10개 마을 내외(신청수에 따라 증감 가능)
- 사업 기간: 5년
- 사업 배경 및 목적

(문제) 전국적으로 다랑논의 황폐화 진행 중: 고령화, 기계화의 어려움으로 인해 다랑논 경작포기 및 용도전용(하우스, 전원주택, 과수원)이 발생하고 이는 농촌경관의 약화 유발

(해법) 다랑논의 농기계 사용의 어려움(및 이로 인한 비용상승)에도 불구하고 다랑논 직불제를 통해 이를 상쇄함으로써 농민의 다랑논 경작의욕 회복 (목적) 논농사의 다원적 기능이 가장 극대화된 형태인 다랑논을 활성화하여 논농사의 다원적 기능을 강화하고 다랑논의 역사문화적 가치를 복원 (효과) 도시민의 공동 활동 활성화를 통한 도농상생 및 농촌활성화 도모: 다양한 도시민 공동경작(분양제) 및 체험프로그램의 활성화/ 청년 및 은퇴 귀농귀촌자를 활용하여 다양한 커뮤니티 활동 추진: 다양한 체험프로그램 및 지자체 지원사업으로 다랑논 마을 활성화(경제적, 사회적, 문화적 측면)

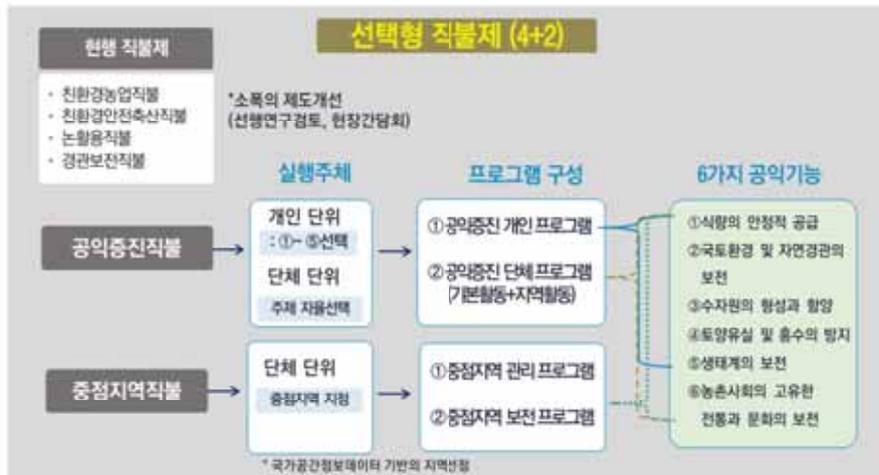


경남 산청군 차왕면 황매산 일대의 다랑논은 경남 밀양시 단성면 김물리의 다랑논은
자료: 한국농정신문

- 사업 내용
- 특별히 모전가치가 높다고 판단되는 지역에서 윤희하는 단체 중심으로 진행
- 도시민 참여 프로그램 운영, 다랑논 보전 활동 수행
- 성과지표: 참여 농가수 및 논 경작면적, 경작포기지의 재경작 면적, 참여 도시민 수, 논생물 중수, 보전단체 설립 및 활동내역(회원수, 회비수입 등), 관련활동을 통한 수입창출 총액
- 이행점검 및 모니터링: 개별 농가 이행점검(이장, 지자체, 농업단체), 단체 활동 보고
- 선결과제: 다랑논 마을(지역) 선정기준 마련 필요

21

신규 선택형 직불제 모식도



신규 선택형 직불제의 정책적 위상



23

선택형 직불제 개선방향

1. 공익기능 증진을 위한 실천 활동 중심으로 재편

■ 현행 선택형 직불제 개편

- 친환경농업직불제, 친환경축산직불제 등 인증 중심의 현행 선택형 직불제는 인증에 기반을 둘 것이 아니라 실천 사항 중심으로 전면 개편하여 공익기능을 증진시키는 **실천 활동**에 대해 지불하는 방법으로 개편
- 경관직불과 논활용직불은 재배 품목에 집중되어 있어 작목이 아닌 공익기능 증진을 위한 **친환경적 농법 실천**이 전제되어야 함

2. 신규 선택형 직불제로 통합

■ 향후 신규 선택형 직불제로 편입, 통합

- 현행 선택형 직불제를 실천 활동 중심으로 개편하게 되면, 결국 현행 선택형 직불제는 신규 선택형 직불제의 공익기능 증진직불 내 개인 단위(친환경농업 활동)와 단체 단위(경관보전 등)를 위한 단체 단위 활동으로 편입이 가능하게 될 것으로 보이며 향후 선택형 직불제는 통합해서 추진해 나가야 할 것임

24

3. 이행점검 체계화

■ 통합된 선택형 직불제를 위한 이행점검 체계화

- 선택형 직불제가 통합 재편된다면 전체를 아우르는 이행점검 및 모니터링, 평가에 대한 체계화 필요
- 이행점검 및 모니터링 체계의 기본 원칙은 지역 단위의 구성원과 전문가, 지자체 공무원 등으로 구성

■ 개인 단위 이행점검 방안

- 영농 일지 작성을 기본으로 하고 기본형 직불제의 이행점검 체계 개선 검토

■ 단체 단위 이행점검 방안

- 단체의 규약에 관련 활동의 이행점검 추진 계획 마련: 단체가 이행점검 총괄 관리, 세부 사항 마련
- 지자체 모니터링: 지자체는 이행점검 추진을 위한 사전 교육 등을 실시, 모니터링 실시, 사업 평가 완료
- 제3자 공공기관(농산불충질관리원, 농어촌공사), 혹은 마을만들기센터 등 중간지원조직과 연계하여 현장점검(모니터링) 실시

4. 향후 공익형 직불제 개선방향

- '선택형 직불제'에 대한 명칭 변경 필요: 사업 목적 분명히 드러내는 명칭 고려 필요
- 기본형 직불제 준수사항에 대한 개편: 17가지 준수사항 조정 필요. 공익기능을 증진시키기 위해 특별히 관리하고 실천해야 하는 '공동체 활동'과 같은 실천 항목을 기본형 직불제 준수사항에서 제외시키고 선택형 직불제 활동으로 편입
- 법 개정 필요

25

감사합니다~

발표 2

농가소득 및 경영안정 확보를 위한 정책 대안 모색

연구위원(한국농촌경제연구원)



농가소득 및 경영 안정 확보를 위한 정책 대안 모색¹⁾²⁾

유찬희(한국농촌경제연구원)

1. 문제 제기: 소득 문제의 심연(深淵)

“농촌 마을을 다니며 주민들에게 물어본다. “마을에서 살면서 가장 힘든 것은 무엇입니까?” 마을마다 상황이 다르니 돌아오는 대답도 조금 다르다. (중략) 하지만 무엇보다도 가장 많이 듣는 답은 “무슨 작목을 심어야 할지 모르겠다, 용돈벌이가 없다, 애써 농사지어도 판로가 없다” 등 ‘먹고 사는’ 문제와 관련된다. 세상에 이보다 강력한 애로사항은 없다.”(구자인 2020: 17-18; 유찬희·김태영 2020: 3에서 재인용)

통계청에서 발표하는 『농가경제조사』에 따르면 명목 농가소득은 2003~2020년 동안 늘어나거나 보합세를 보였다<그림 1>. 2020년에는 평균 농가소득이 4,503만 원에 이르렀다. 그럼에도 농가소득 구성을 뜯어보면 여전히 걱정을 지우기 어렵다.

첫째, 평균 농가소득은 늘고 있지만, 농업소득은 제자리걸음을 하고 있다. 농업소득은 2003~2020년 평균 1,061만 원에 머물고 있다. 같은 기간 농가소득 중 농업소득 비중은 평균 31.5%이다. 2004년 41.6%로 정점을 찍은 뒤 2019년 24.9%, 2020년에는 26.2%에 그쳤다. ‘농민이 농사만 지어서 먹고 살기 힘든’ 현실을 엿볼 수 있다.

둘째, 이러한 문제는 농외소득 및 이전소득 비율에서도 확인할 수 있다. 농가소득 중 농외소득 비율은 같은 기간 35.0%에서 2019년 42.1%, 2020년 36.9%로 늘어났다. ‘농민이 농사만 지었던 적도 없고, 농촌에 농민만 살았던 적도 없다’는 누군가의 말처럼, 농민이 다른 소득 활동에 종사하는 것은 삶을 꾸리는 오래된 생활 양식이다. 농가소득 중 이전소득 비중은 같은 기간 7.6%에서 31.7%로 늘어났다. 이전소득 비중이 늘어난 가장 큰 원인은 제도 변화의 영향이 클 테지만, 농가소득과 경영안정에 이바지하고 있다는 점이 중요하다. 다만, 2019년에 농가소득 중 이전소득 비중(27.3%)이 농업소득 비중(24.9%)을 처음으로 넘어섰고, 2020년에는 26.2%와 31.7%로 격차가 더욱 커졌다는 점은 눈여겨봐야 한다.

1) 이 글은 유찬희·김태영(2020)을 수정·보완하여 작성하였습니다.

2) 이 글의 내용은 필자 개인 의견으로 한국농촌경제연구원의 공식 견해와는 다를 수 있습니다.

〈그림 1〉 농가소득 추이 및 원천별 구성, 2003~2020년



주: 비경상소득은 표시하지 않음.
 자료: 통계청, 『농가경제조사』, 각 연도.

셋째, ‘평균의 함정’에 유의해야 한다. 평균 소득 변화만으로는 농가가 직면하고 있는 소득 문제를 면밀히 파악하기 어렵다. 소득 분포를 함께 보아야 현실에 한 걸음 더 가까이 다가갈 수 있다. 지면상 내용을 상세히 소개하기는 어려워, 상대적으로 실태 파악이 어려운 단독 농가(1인 가구)의 특성을 <표 1>에 요약하였다. 일반화하기는 어렵지만, 1인 농가는 ‘고령 경영주 단독으로 작은 규모로 농사를 지으며, 이전소득이 매우 중요한’ 특징을 지니고, 흔히 말하는 ‘영세고령농’의 특성과 가까울 듯하다. 2020년 『농림어업총조사』 잠정 결과에 따르면 전체 농가 중 1인 농가 비율은 20.0%에 이른다(통계청 2021). 예외적인 현상이라고 치부하기 어렵다.

〈표 1〉 1인 농가의 특성 개관, 2020년

구분	경영주 연령		경지 규모			평균 소득(만 원)				
	65세 미만	65세 이상	0.5 ha 미만	0.5~1.0 ha 미만	1.0ha 이상	농가 소득	농업 소득	농외 소득	이전 소득	비경상 소득
평균 값 /비율	16.9%	83.1%	51.4%	24.9%	23.7%	1,604	254 (15.9%)	322 (20.1%)	879 (54.8%)	148 (9.2%)

주 1) 2020년 단독 농가 100호의 자료를 이용하였음.

2) 원천별 소득은 가중 평균 값임.

자료: 통계청, 『농가경제조사』 원자료.

위와 같은 소득 문제를 풀고 경영 안정을 꾀해야 하는 이유는 농업구조나 농업의 공익 기능 증진 차원에서도 찾을 수 있다.

1990년대부터 꾸준히 추진해 왔던 구조 농정 기조 속에서 ‘농업 체질 개선’을 꾀해 왔지만, 2020

년 전체 농가 중 1인 농가 비율은 20.0%에 이른다(통계청 2021). 1인 농가를 비롯한 다수 농가가 앞서 소개한 문제를 겪고 있다면, 농업구조를 바라보는 시각에 변화를 줘야 할 수도 있다. “요컨대 과거에는 ‘농업구조를 개선하면 소득 문제는 자연스럽게 풀릴 것’이라고 암묵적으로 전제하였으나, 오히려 ‘소득 문제를 풀어야 농업구조를 바꿀 수 있다.’”(유찬희 외 2020: 43). 소득 문제는 2020년 도입된 공익직불제 등의 안착에도 중요하다. 준수사항을 비롯한 이른바 공익 증진 활동을 실천하려면 “영농 방식을 바꾸는 등 의도적·의식적으로 노력을 기울여야”(유찬희·김태영 2020: 26) 한다. 바꾸어 말하면 소득 문제가 해소되지 않은 상태에서 공익 증진 활동을 할 여력이나 동기가 부족할 수 있다(항산(恒産)에서 항심(恒心) 난다).

이 문제를 근본적으로 해결하려면 농업소득을 늘리는 방법이 가장 주효하다는 점에는 이견이 적을 것이다. 그러나 그동안의 소득 변화 추세나 기존 정책의 성과를 되짚어 봤을 때, 농업소득을 단기간에 크게 늘리기는 쉽지 않을 듯하다. 따라서 농가 소득에서 비율이 점차 커지고 있는 이전 소득을 활용하여 농가 소득과 경영 안정을 꾀하되, 가급적 농사나 공익 기능 증진과 연계되도록 하는 방안이 차선책이 될 수 있다. 이 글에서는 이러한 문제 의식과 관점에서 최근 농가소득 및 경영안정 체계를 개관하고, 향후 정책 대안을 마련할 때 고려할 사항을 제언하고자 한다.

2. 농가 소득 및 경영 안정 정책 체계

2.1. 개관³⁾

농사를 지으면서 마주치는 대표적인 위험은 기상이변 재해이다. 특히 최근에는 “종래의 리스크 관리 정책이 전제했던 환경과 기후의 예측가능 수준이 전혀 다른 국면으로 접어들고(김규호·장영주, 2020: 4)” 있다. 이외에도 소비 트렌드 변화, 코로나 19 사태 등의 농업 외부 변화와 생산 가능 인구 감소 및 고령화 등 농업 내부 변화가 맞물려 농업 부문 위험이 늘어나고 있다. 이러한 위험 증가는 소득 문제로 직결될 수 있지만, 그럼에도 “농업인이 다양한 위험관리 수단을 모두 마련하기는 사실상 불가능에 가깝다. 농업인 스스로의 위험관리 노력에 더해 정부 차원의 종합적인 위험 관리가 필요한 이유이다.”(김미복 외 2021: 112). 농가소득 및 경영안정 측면에서 정부의 역할은 “농업인이 대응하기 어렵거나 시장 실패가 발생하는 위험을 관리하고 기반을 마련하는 데” 있고, 이 중 소득지원 정책은 “농업인이 일정 수준의 소득을 안정적으로 확보할 수 있도록 하여 경영 위험을 줄이는” 역할을 한다(김미복 외 2021: 113, 119).

정부의 역할을 위와 같이 정의하면, 최근 농가소득 및 경영 안정 정책 체계는 <그림 2>와 같이 정리할 수 있다. 이에 더해 지자체 차원에서 농민수당 또는 농민(농촌)기본소득 형태의 농가 소득 직

3) 김미복 외(2021)를 발췌·정리하였다.

접 지원 정책을 도입하고 있고, 다른 한편에서는 '최저가격보장제' 도입을 주장하고 있다.⁴⁾ <그림 2>의 정책을 위험 성격과 사전 예방/사후 관리 기준으로 나누면 <그림 3>과 같다.

<그림 2> 위험 종류에 따른 대응 정책 분류



주: 2018~2020년도 「농식품사업 시행지침서」 내 '경영 안정', '가격 안정 및 유통 효율화' 사업을 중심으로 정리하였음.
 자료: 김미복 외(2021), p. 116을 수정.

<그림 3> 위험 종류 및 사전 예방/사후 관리 기준에 따른 정책 분류



자료: 저자 작성.

이 글에서 특히 주목하고자 하는 내용은 “과거와 달리 위험이 여러 종류가 복합적으로 발생하고 있고, 원인은 다르지만 결과적으로 소득 변동이나 영농 중단으로 이어지기 때문에 위험의 크기와

4) 2020년 「농수산물 유통 및 가격 안정에 관한 법률」을 개정하는 형태로 최저가격보장제를 도입하려는 입법이 다수 이루어 졌다.

대상에 따라 정책을 재구성할 필요”(김미복 외 2021: 116)가 있다는 점이다. 이 글에서 <그림 3> 중 ‘시장 위험에 대응하는 사후 관리’ 영역에 속하는 정책 중 공익직불제, 농민수당, 농민(농촌)기본소득을 주로 논하고자 한다.⁵⁾ 다른 정책도 물론 중요하지만, 이 영역에 속하는 정책은 최근 논의가 활발히 이루어지고 있고 향후에도 주요 쟁점이 될 수 있기 때문이다.

2.2. 제도 특징 비교

공익직불제, 농민수당, 농민기본소득, 농촌기본소득의 특징은 <표 2>와 같이 정리할 수 있다.

<표 2> 주요 농가 소득 및 경영 안정 제도 특징 비교

구분	공익직불제	농민수당	농민기본소득	농촌기본소득
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	농촌 소멸 예방, 지역경제 활성화, 사회적 활력 제고
지급 범위	전국	모든 도(경기도 제외)	경기도	경기도
지급 요건	준수사항	준수사항	보편성(무차별성), 무조건성, 개별성, 정기성, 현금 지급	
지급 기준	농가·농지 면적	농가	개인	지역 거주 요건 등
지급 방식	현금	지역 화폐	지역 화폐	지역 화폐

자료: 유찬희·김태영(2020), p. 68을 수정·보완.

핵심적으로 언급하고 싶은 내용은, 기본소득 원칙(표 3)을 기준으로 했을 때 1) 농민기본소득은 스스로 모순을 안고 있을 뿐만 아니라, 2) 공익직불제 및 농민수당과 결을 달리 한다는 점이다. 따라서 농민기본소득은 소득 및 경영 안정 제도의 틀 안에서 논의하기보다는 별도의 제도로 이해하는 것이 타당하다.⁶⁾

<표 3> 기본소득 핵심 원칙

원칙	특징
개별성	“기본소득은 가구 단위로 지급되지 않고 개인 단위로 지급된다.”
보편성	“기본소득은 자격 심사 없이 모든 사람에게 지급된다.”
무조건성	“기본소득은 수급의 대가로 노동이나 구직 활동을 요구하지 않는다.”
정기성	“기본소득은 한 번만 지급하는 기본 자본(기본 자산)과 다른 정책이다.”
현금 지급	“기본소득은 현금 지급을 원칙으로 한다.”

자료: 강남훈(2019) pp. 7-8; 유찬희·김태영(2020), p. 39에서 재인용.

5) 따라서 이후 논의는 경영 안정보다는 농가 소득 안전망에 초점을 맞춘다.

6) 공익직불제에 관한 상세한 내용은 김태훈 외(2020), 농민수당과 농민기본소득에 관한 상세한 내용은 유찬희·김태영(2020)을 참고하기 바란다.

3. 쟁점과 제안

3.1. 쟁점

현재 공익직불제, 농민수당, 농민기본소득을 둘러싼 쟁점과 농촌기본소득이 도입되면 확대될 수 있는 주요 쟁점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 공익직불제, 농민수당, 농민기본소득 간 중복성 또는 차별성 논의가 이어질 것이다. 세 제도는 모두 농업의 공익 기능 그리고/또는 농업의 지속가능성을 도입 근거로 내세우고 있다. 자칫 비슷한 목적을 지향하는 제도를 중복 운영한다는 비판에 직면할 수 있다. 농민기본소득을 별도의 제도로 이해하더라도, 공익직불제와 농민수당은 목적, 준수사항, 지급 요건 등이 비슷하기 때문에 이러한 논쟁이 계속 이어질 수 있다(유찬희·김태영 2020).

둘째, 세 제도를 별도로 운영할지, 통합하여 운영할지도 관건이고 계속 논의해야 하는 과제에 더해, 정부의 역할을 논의해야 한다. 어느 쪽을 선택하더라도 중앙 정부와 지방자치단체가 맡아야 할 역할은 무엇이고, 그 범위를 어디까지로 조정해야 할지가 쟁점이 될 것이다.

셋째, 두 번째 쟁점과 맞물려 고려해야 할 문제는 재원 조달 가능성이다. 이 문제는 좁게는 각 제도 운영에 필요한 예산을 어떻게 확보할지에서부터, 크게는 농정 예산 구조를 개편하는 논의(이명현 외 2020)까지 확대될 수 있다.

각 쟁점은 모두 중요하지만, 이 글에서 대응 방향과 방안을 제시하기는 어렵다. 따라서 각 쟁점을 어떻게 반영할지를 상세하게 논의하는 대신, 각 제도를 연계할 수 있는 방향을 아이디어 수준에서 제안한다.

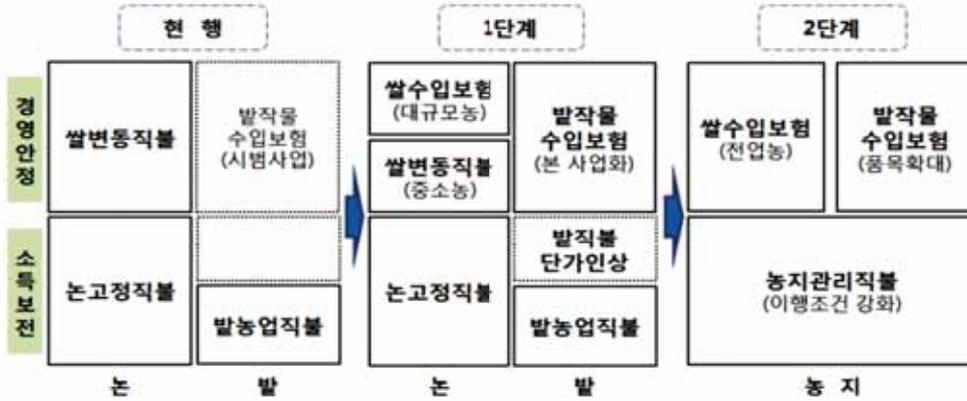
3.2. 제안)

3.2.1. 공공성 유지 및 시장지향성 강화

현행 공익 직불제를 중심으로 소득 안전망을 강화하고, 시장지향적인 방식으로 경영 안정 기능을 강화하는 방식을 생각할 수 있다. 한 예로, 박준기 외(2016: 144-146)는 모든 농가가 단기간에 수입보장보험에 가입하기는 어렵다는 전제 하에, 중소규모 농가를 대상으로 소득 보전 방식을 유지하면서 대규모 전업 농가는 수입보장보험을 활용하여 스스로 경영 위험을 관리하도록 하는 방안을 제안하였다<그림 4>. 박준기 외(2016)의 제안은 공익 직불제 도입 이전에 이루어졌기에 현재 체계와 다르지만, 핵심은 직불제와 수입보장보험을 병행 운영하는 체계를 구상하는 것이다.

7) 각 안에서 추정된 추가 소요 예산액은 가정에 따라 크게 달라질 수 있다.

〈그림 4〉 직불제와 수입보장보험 연계 방안(1안)



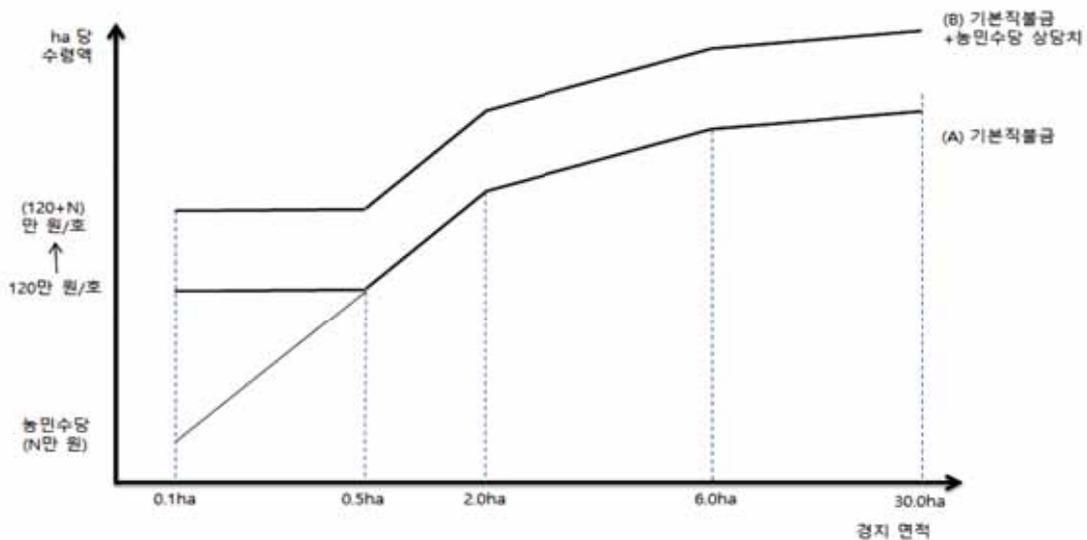
자료: 박준기 외(2016), p. 144.

3.2.2. 현행 농가 소득 직접 지원 제도 간 연계 도모

다음으로 공익직불제와 농민수당을 연계하는 방안을 검토할 수 있다. 크게 3가지 방식을 생각할 수 있다.

첫째, 기본직불제와 농민수당을 연계하는 방식이다(2-1안). 현행 기본직불제 체제를 유지하면서 농민수당에 해당하는 만큼을 단가에 반영하는 방식이다<그림 5>. 두 제도가 공히 지니고 있는 소득안전망 기능을 강화하는 방식이다. 두 제도 모두 가구를 대상으로 지급하기 때문에, 지급 대상은 농가가 된다.

〈그림 5〉 기본직불제-농민수당 연계 방안(2-1안) 모식도



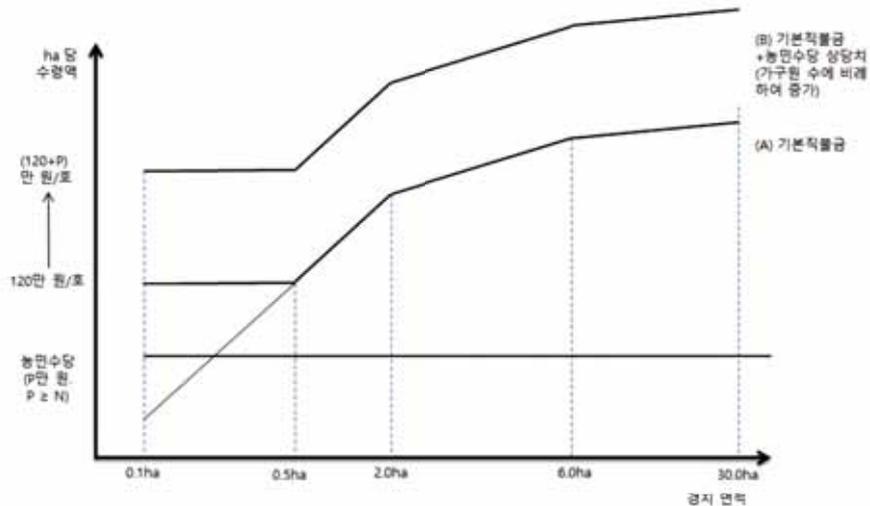
주: 실제 지급 금액은 가정에 따라 크게 달라질 수 있음.
 자료: 저자 작성.

2020년 기본직불금을 수령한 농가 112만 호(2021년 신청 농가 수는 114만 호)에게 농민수당(1년 60만 원/호 가정)에 상응하는 금액을 추가로 지원한다고 가정하면, 추가 소요 예산 규모는 6,720억 원으로 추정된다. 소득 수준에 관계없이 동일한 금액을 추가로 지급하기 때문에, 소농직불금 수령 농가를 비롯해 상대적으로 영농 규모가 작거나 소득이 적은 농가의 소득이 더 많이 개선되고, 소득 재분배 효과를 늘릴 수 있을 것이다.

둘째, 현행 기본직불제 체제를 유지하면서 농민수당에 해당하는 만큼을 단가에 반영하되, 인적(人的) 기준을 적용하는 방식이다(2-2안, <그림 6>). 1-1안과 비슷하나 농가가 아닌 개인을 대상으로 한다는 점이 다르다.

2020년 기본직불금을 수령한 농가 112만 호(2021년 신청 농가 수는 114만 호)에게 농민수당(1년 60만 원/호 가정)에 상응하는 금액을 추가로 지원하되 인적 기준을 적용한다고 가정하자. 2020년 농가당 평균 가구원 수는 2.2명이기 때문에(통계청 2021), 농가당 농민수당 형태로 최대⁸⁾ 132만 원을 지급하게 된다. 이 때 추가 소요 예산 규모는 1조 4,784억 원으로 추정된다. 소득 수준에 관계없이 동일한 금액을 개개인에게 추가로 지급하기 때문에, 농가 소득 증대효과는 2-1안보다 늘어날 것이다. 반면, 가구원 수에 따라 추가 지원 규모가 달라지기 때문에 소득 재분배 효과는 2-1안보다 개선될 수도, 악화될 수도 있다.

<그림 6> 기본직불제-농민수당 연계 방안(2-2안) 모식도



주 1) N은 <그림 5>의 농민수당 단가를 뜻함. 개인 단위로 지급하던 가구가 받을 수 있는 수당이 늘어나기 때문에 $P \geq N$ 이라고 가정하였음.

2) 실제 지급 금액은 가정에 따라 크게 달라질 수 있음.

자료: 저자 작성.

8) 132만 원은 모든 가구원을 대상으로 추가 지원을 했을 때 산출되는 금액이다. 이 기준을 '농업에 종사하는 가구원'으로 한정하면 금액을 줄어든다. 따라서 '누구까지를 농민으로 볼 것인가?'라는 새로운 쟁점이 생길 것이다.

셋째, 농민수당을 선택직불제와 연계하는 방식을 고려할 수 있다(3안). 선택직불제와 농민수당은 지역 단위(지자체 및 농업인 단체 주도)로 이루어지는 활동이 주를 이루고, 자발적 참여를 장려하며, 기본직불제 준수사항보다 높은 수준의 공익 증진 활동을 실천하도록 한다는 점에서 공통점을 지닌다. 따라서 현행 기본직불제를 유지하면서, 농민수당을 선택직불제와 연계 운영해 볼 수 있을 것이다<그림 7>. 한 예로, 특정 지역에서 선택직불제에 해당하는 활동을 골라서 실천한다면, 농민수당에서도 같은 활동에 대해 매칭 펀드 식으로 지원하는 방식을 검토할 수 있다.

<그림 7> 선택직불제-농민수당 연계 방안 모식도(3안) 모식도



자료: 김태훈 외(2020), p. 59를 수정·보완.

3.2.3. 농촌정책 관점에서 접근

농촌 정책 관점에서 소득 문제를 풀어보는 식으로 관점을 바꾸어 볼 수 있다. 즉, 농업인을 농촌 구성원의 일원, 농업을 농촌 지역 경제 활동의 하나로 보면서 지역 전체를 대상으로 하는 소득안정망 구축을 시도하는 방안을 검토할 수 있다. 농촌기본소득을 방식의 한 갈래로 이해할 수 있다(3-1안). 이 방식을 도입하면, 농민기본소득이 안고 있는 ‘자기모순’을 해결할 수 있고, 농민의 범주를 따로 정의하지 않아도 되며, 행정 비용을 줄일 수 있을 것이다. 반면, 소요 예산이 크게 늘어나고, 도시-농촌 간의 형평성 문제가 새로이 제기될 수 있을 것이다. 2019년 기준 읍·면¹⁰⁾에 거주하는 내국인 925만 4,668명(통계청, 『인구총조사』)에게 위와 같이 매년 60만 원을 지급한다면, 추가로 필요한 예산 규모는 5조 5,528억 원으로 추정된다. 또한 “왜 농촌 주민에게만 지급하는가?”라는 문제 제기가 이루어질 수 있고, 가령 동(洞) 지역에 살면서 ‘출퇴근 농사’를 짓는 농업인이 배제되는 등의

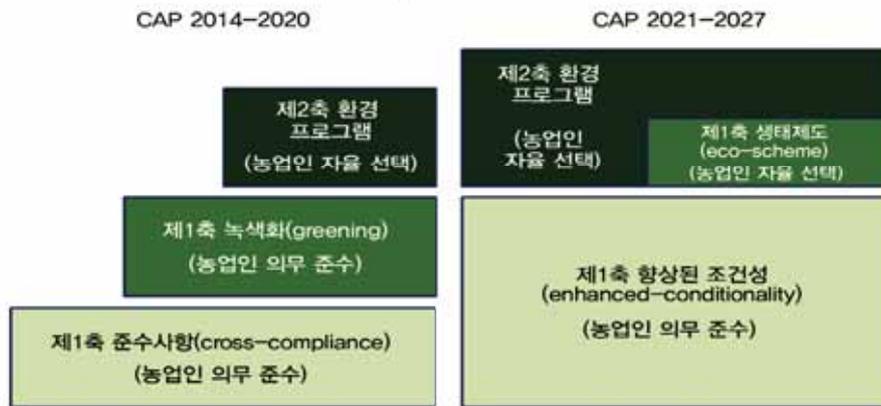
9) 상세한 논의는 유찬희·김태영(2020) 제3장을 참고하기 바란다.

10) 『농업·농촌 및 식품산업 기본법』상 ‘농촌’의 정의를 따랐다.

문제도 생길 수 있다. 무엇보다 기본소득 관점은 접근은 농업·농촌의 공익 기능 증진을 도모한다는 본래 취지를 제대로 살리지 못할 수 있다. 무조건성(표 3)을 충족하는 한, 수혜자의 자발적인 선의 또는 실천 의지에 기댈 수밖에 없기 때문이다.

공익 기능 증진을 꾀하는 차원에서 유럽연합 공동농업정책(CAP) 2018년 개혁안에서 제안된 생태 제도(Eco Scheme) 형태를 검토할 수 있다(3-2안). 2018년 개혁안은 공동농업정책을 이루는 제1, 2축(Pillar 1, 2)에 공통적으로 환경 및 기후 지원을 포함하도록 하였다<그림 8>. 이 과정에서 생태 제도를 신설하였고, 기존의 준수사항(cross compliance)과 녹색화 의무(greening)을 ‘강화된 조건성(Enhanced conditionality)’이라는 형태로 통합하였다(유찬희·박혜진 2021: 10). 제 1, 2축에 걸쳐 공익 기능을 증진할 수 있는 활동을 실천하는 반대급부로 소득을 보장하는 한편, 농업인 이외 주체가 직불금 지급 대상이 아닌 농지를 대상으로 장기간에 걸쳐 관리 활동을 하도록 하는 접근(표 4)은 참고할 만하다.

<그림 8> 2018년 개혁안의 생태제도와 녹색화 체계(green architecture)



자료: Guyomard et al. (2020: 101), 유찬희·박혜진(2021: 10)에서 재인용.

<표 4> 2018년 개혁안에서 생태제도와 제2축 환경 및 기후 프로그램 비교

구분	생태제도(개혁안 제28조)	제2축 프로그램(개혁안 제65조)
재원	제1축에서 매년 예산 지원	제2축에서 다년차 예산 지원, 회원국과 예산 분담
지급 대상	'진짜 농업인(genuine farmers)'에게 지급	농업인과 다른 수혜자(토지 관리자)
지급 단가	직불금 지급 요건을 갖춘 농지 면적 기준	농지 면적 기준(직불금 수령 조건 갖추지 않아도 가능)
지급 주기	1년(가능하면 다년), 계약 의무 없음.	5~7년 이상, 계약 의무 있음.
지급 근거	준수사항 이행에 따른 소득 감소나 비용 증가 보상, 기본 직불금에 경제적 유인 추가	준수사항 이행에 따른 소득 감소나 비용 증가 보상
공통 사항	- 준수 수준(baseline)은 강화된 조건성, 회원국별 입법, 농지관리를 함께 고려하여 설정 - 공동 활동과 성과 기반 접근 지원 가능 - 회원국은 1) 계획제도를 제2축 프로그램의 기초 단계 프로그램(entry-level scheme) 조건으로 설정하거나 2) 2단계 프로그램(예: 제2축 프로그램을 활용하여 유기농업 전환을 유도하고, 환경제도로 유기농업을 계속하도록 유인 제공) 활용 가능	

자료: Jongeneel(2018: 24); 유찬희·박혜진(2021: 11)에서 재인용.

3.3. 소결

이 글은 농가소득 문제를 이전과 다른 관점에서 접근하자는 문제 의식 속에서, 최근 논의되고 있는 소득 지원 제도를 보다 효율적으로 운용할 수 있는 방향을 검토하였다. 결이 다르다고 판단한 농민기본소득을 제외한 공익직불제, 농민수당, 농촌기본소득을 대상으로 몇 가지 방향을 제안하였다. 각 방향의 장단점은 <표 5>에 요약하였다. 이 글을 작성한 시점에서 일부 제도의 내용이 구체화되지 않았고, 예산 조달 가능성도 조달해야 하므로 구체적인 논의를 계속 하여야 한다.

<표 5> 제안별 장단점 비교

구분	기본직불+농민수당 (2-1안)	기본직불+농민수당 +인적 기준(2-2안)	선택직불+농민수당 (3안)	농촌 정책 관점 접근(4안)
가정	112만 농가에게 연 60만 원 추가 지원	112만 호 가구원(평균 2.2 명)에게 연 60만 원 추가 지원		읍면 거주 내국인 925만 명 에게 연 60만 원 추가 지원
장점	-소득 증대 효과 -소득 재분배 개선	-소득 증대 효과 > 2-1안 -소득 재분배 효과 불명	-소득 효과 증대 -지역 특성 반영 가능	-소득 효과 증대 -지역정책 차원에서 종합적 문제 해결 시도
단점	-재정 부담(추가 예산 규모 6,720억 원 추정)	-재정 부담(추가 예산 규모 최대 1조 4,784억 원 추정) -소득 재분배 효과 불명	-중앙 정부-지자체 역할 분담 구체화 필요	-재정 부담(추가 예산 규모 최대 5조 5,528억 원 추정) -농촌-도시 간 불균형 문 제, '출퇴근 농업인' 등 사 각지대 발생 가능성 -공익 기능 증진 효과 불명

자료: 저자 작성.

참고 문헌

- 강남훈. 2019. 『기본소득의 경제학』. 박종철출판사.
- 구자인. 2020. “왜 마을농업인가.” 『마을』 제5호: 15-27. 마을학회 일소공도.
- 김규호·장영주. 2020. ““한국 기후변화 평가 보고서 2020”의 농업 부문 주요 내용과 과제.” 『이슈와 논점』 (제1740호), 국회입법조사처.
- 김미복·엄진영·유찬희. 2021. “농업 부문 위험, 어떻게 관리할 것인가?” 『농업전망 2021』, pp. 105-132, 한국농촌경제연구원.
- 김태훈·유찬희·김종인·임영아·오내원·김유나. 2020. 『농업·농촌의 공익적 역할 제고를 위한 직불제 개편과 과제』. 한국농촌경제연구원.
- 박준기·오내원·유찬희·김종인·박지연. 2016. 『농업직접지불제 운영 현황 분석 및 발전방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 유찬희·김태영. 2020. 『농가 소득 직접지원 제도 실태와 과제』, P261, 한국농촌경제연구원.
- 유찬희·김태훈·김태후·하인혜. 2020. 『농업구조 변화 전망과 대응과제 (2/2차년도)』, R921, 한국농촌경제연구원.

- 유찬희·박혜진. 2021. “EU 직불제 개편 동향과 시사점.” 『세계농업』, 제241호(2021.5), pp. 3-27. 한국농촌경제연구원.
- 이명현·김정훈·장민기·김종안·장영수. 2020. 『농식품 재정구조 개편 및 농정추진체계 재편 방안』. 농어업·농어촌 특별위원회.
- 통계청. 2021. 『2020년 농림어업총조사 결과(잠정)』. (2021.4.27. 보도 자료).
- Guyomard, H., J.C., Bureau, V., Chatellier, C., Detang-Dessendre, P. Dupraz, F., Jacquet, X. Reboud, V. Requillart, L.G.G., Soler and M. Tysebaert. 2020. *Research for AGRI Committee . The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU's natural resources*. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.
- Jongeneel, R.A. 2018. *Research for AGRI Committee . The CAP support beyond 2020: assessing the future structure of direct payments and the rural developments interventions in the light of the EU agricultural and environmental challenges*. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.

웹 자료

- 통계청. 『농가경제조사』. <https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group> (최종 검색일: 2021.6.23.)
- _____. 『인구총조사』. <https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group> (최종 검색일: 2021.7.3)

좌장: 김태연 교수 (단국대학교)

토론: 사무총장(한국친환경농업협회)
정책위원장(전국농민회총연맹)
농어민위원장(더불어민주당 군산지역위원회)
공익직불정책과장(농림축산식품부)



탄소중립 실현은 전인류가 직면한 시급한 과제, 농업 부문에서의 탄소배출을 줄이고, 농업환경을 생태적으로 전환하기 위해서는 선택형직불제의 과감한 확대가 필요

사무총장(한국친환경농업협회)

- 정부는 작년 연말 UN 기후변화협약의 결의를 이행하기 위해 ‘한국형 뉴딜’과 ‘2050 탄소중립 추진전략’을 발표하였으며, 지난 8월 4일 대통령직속 탄소중립 위원회에서는 실현방안인 탄소중립시나리오 초안 발표
- 국회 환경노동위원회는 8월 19일 ‘기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장기 본법안’ 의결하여 문재인 정부가 선언한 ‘2050 탄소중립’ 실현을 위한 목표와 방향 제시
- 탄소중립 실현을 위해서는 농업부문 감축 중요성이 전세계적으로 부각되고 있음에도, 정부가 제시한 대책에는 농축산업의 근본적 전환에 대한 대책이 부재한 상황임.

* 세계자원연구소(WRI)가 2020년에 발표한 2016년 기준 전 세계 부문별 온실가스 배출량을 보면 농림업과 토지이용에서 발생하는 비율이 18.4%이며, 농어업 생산에서 1.7%의 에너지가 사용된다고 발표. 20.1%의 온실가스가 농업 분야에서 발생. 여기에 농축산물 수입에 따른 탄소 배출과 수송, 소비, 폐기까지 포함하면 최대 37%(FAO)까지 차지하는 것으로 추정되고 있음.

- 세계 각국은 탄소 중립에 있어 농식품 분야를 핵심 과제로 설정하고 각종 정책을 수립·추진하고 있는 상황

* 유럽연합은 지난해 2050년 탄소중립 실현을 위한 농식품 전략인 ‘농장에서 식탁까지(Farm to Fork)’를 발표.
- 2030년까지 화학농약 50%, 비료사용 20%, 항생제 50% 감축과 유기농업 비율을 유럽 농지의 25%까지 확대, 식품영양 증진 및 음식물쓰레기 감축, EU 농업예산의 40% 기후위기 관련 영역 사용하고, 직불제에 기후 및 환경 친화적인 농업 실천 연계 등을 추진

- 문재인정부의 사람과 환경 중심의 농정대전환의 핵심인 공익형직불제 중심의 농정은 농업 부문에서의 온실가스 배출을 줄이고, 농업환경을 생태적으로 전환하기 위한 중요한 정책임에도 불구하고 기존 논·밭 직불을 통합하여 면적 직불과 소농직불을 내용으로 한 기본형직불 중심으로만 개편.
- 직불제라는 정책적 수단을 통해 농업이 가지는 부정적 요인을 극복하고, 환경 및 경관 보전, 수자원 및 토양 보호, 생태계 보전, 전통문화 보전에 기여하는 농업으로의 전환을 이루고자 했던 목적에 부합하는 선택형직불은 개선되지 못했음.
- 이러한 상황속에서 작년 대통령 직속 농어업·농어촌특별위원회에서 현장과 전문가의 집중적인 논의를 통해 마련한 ‘농업농촌의 공익증진을 위한 선택형 직불 확대 방안’은 의미가 크다 할 수 있음. 현재 농촌경제연구원에서 선택형 직불제 확대방안을 마련중에 있으나, 구체적인 내용에 대해서는 아직 알려지지 않고 있음. 그러나 농특위에서 제시된 기본 방향에 부합하는 방향으로 세부계획이 마련되어야 할 것임.
- 아울러 작년 공익형직불제 시행에서 문제점으로 지적된 직불제 대상 농지 (2017~2019년 직불제 수령농지) 문제, 농촌 여건과 맞지 않는 17개 준수사항, 2020~2024년 국가운용재정계획에서 5년간 2조 4000억원 규모로 직불제 예산을 묶어둔 것에 대해서는 조속히 법을 개정하여 개선이 필요한 상황임.
- 끝으로 실천활동 중심과 개인 및 단체단위 중심으로 선택형직불제를 개편하는 방안에 대해 전적으로 동의하나, 유기농의 경우 외국과 같이 별도로 지급하여 육성하는 방안이 필요.

현재 농업구조에서 농가소득을 증가시킨다고 농업의 지속가능성을 높여낼 수 있을까?

정책위원장(전국농민회총연맹)

1. 들어가며

두 가지 발제는 현재 농업정책의 발전과제를 제시하고 있다. 첫 번째 김기홍 책임연구원의 발제는 공익형직불 중 선택형 직불을 어떻게 확대해 낼 것인가를 프로그램 확대를 통해 제시하고 있고 두 번째 유찬희 연구위원은 농가소득 및 경영안정 정책 체계를 분류하고 이중 시장위험의 사후관리 측면에서 현재 시행중인 제도의 장단점을 제시하면서 방향성을 찾으려 하고 있다.

이제껏 농업계에서 다뤘던 내용을 보강하여 두 연구자의 고민을 제출하고 있다. 그렇다면 이번 토론 주제와는 다를 수 있고 좀 엉뚱할 수 있지만 과연 그런다고 현재의 농업문제가 해결될 수 있을까라는 질문을 던진다.

2. 공익형직불금은 철학이 상실되어 있어 기존 면적별 직불금을 통폐합하고 특정 품목에 대한 가격보전 기능만 없었다고 봐도 무방하다.

1) 0.5ha라는 소농직불금 기준이 가짜 농민에게 직불금을 지급하는 원인이 되고 있다. 특히 상속 또는 이농농지를 포함 비농민 소유의 농지를 많게는 60%이상으로 예측하고 있는 상황에서 대다수 도시인근 비농민 소유의 농지에서 소농직불금이 비농민에게 부당지급될 것으로 예측된다. 소농직불금을 통해 농촌 양극화를 보완하겠다는 정책적 의도는 사라졌다고 봐도 무방하다.

- 2) 기존 면적별 직불금 상한을 줄이지 못해 많은 면적을 경작하는 농민에게 더 많은 직불금이 이전소득으로 지급되고 있다.
 - ① 도농간 소득격차도 60%까지 벌어졌지만 농민간 양극화는 상하위 20% 격차가 12배까지 벌어지고 있다. 도시의 비율이 4.4배라고 하니 농촌의 상황이 얼마나 극단적인가 확인할 수 있다.
 - ② 그럼에도 30ha까지 개별농민에게 지급하고 있다. 애초 설계했던 하후상박의 기본적 철학도 담겨있지 못한 것이다.
- 3) 공익형 직불금의 설계 원인이기도 한 선택형 직불금으로는 전체 직불예산의 3.4%에 불과하다. 그리고 2020년 기준 향후 5년 동안 기재부와 예산을 2조4천억원으로 묶어서(농식품부 아니라고 하지만) 논의만 무성하지 실제 선택형 직불금을 어떻게 확대할지 조차 계획에 없다.
- 4) 그렇다면 농사를 지어서 먹고 살수도 없을뿐더러 퇴직금 다 털어 귀농해도 집짓고 땅 1000평정도 사면 아무것도 남지 않는 도시민이 어떻게 귀농할 수 있겠는가? 아니면 청년이 농업으로 창업을 하려면 대체 얼마의 자금이 있어야 하는가? 그럼에도 공익형 직불금의 확대를 통해 현재의 농업, 농촌의 문제를 해결할 수 있다고 할 수 있을까?

3. 좀 더 근본적 고민이 필요한 시점이다.

- 1) 코로나19 대확산과 기후위기는 식량자급의 중요함을 다시금 제기하고 있다. 네슬레 등 다국적 식품업체부터 오르기 시작하는 제품가격은 원료가격 상승 때문이다. 식탁의 80%를 수입하는 한국 국민의 식탁도 그래서 요즘 난리다.
- 2) 그런데 농민의 소득은 좋아지고 있는가? 가격이 높게 형성되는 것은 그만큼 생산이 줄어서 그런 것이고 일반적인 농산물은 소비부진으로 가격이 형성조차 되지 못하고 있다.
- 3) 신자유주의 농정은 식량안보를 완전한 농산물의 자유무역에서 가능하다고 보았고 이러한 정책은 농업에서 규모화, 효율화를 촉진시켰다. 그 결과물이 농촌에서 사람들은 떠나고 70세 이상이 전체 농가의 46%를 차지하는

고령사회가 더욱 고착되고 있다. 경영주 평균연령은 68.2세이다. 2ha 농지를 경작하는 농민이 80%가 넘고 10ha이상 경지면적을 가진 농민은 0.9%밖에 되지 않는다. 앞에서 이야기한 직불금으로 받아가는 이전 소득도 0.9%가 가져가는 비율이 높을 수밖에 없다.

- 4) 공익형직불금, 그리고 농민수당을 제안하며 농자재 보조위주의 농업 예산을 농민 개별에게 직접 지급을 늘림으로서 현재 농촌의 문제를 하나씩 풀어보고자 했다. 과연 가능할까?
- 5) 2050년 탄소중립을 제기하며 세상은 지구온도 1℃를 높이지 않기 위한 전환을 시작하고 있다. 그 거대한 산업 전환의 시대에 이런 정도의 논의면 충분한가? 차기 대선의 의제로 청년에게 기본자산을 주자는 제안부터 신생아가 태어나면 3000만원씩을 적립해주자는 기본자산제까지 발표되고 있다. 전환의 시대, 일할 수 있는 권리를 지켜주지 못하는 국가가 국민들의 기본적인 삶을 대신 책임져주겠다는 논리다. 그렇다면 농업, 농촌은 어떤가?
- 6) 국민에게 식량을 공급하기 위해서는 없어서는 안 될 것이 농업이고 그 농업에 종사할 국민이 농민이라면 이제껏 정책이 농민의 0.9%만을 위한 것이었다면 더 과감하게 전체 농민을 것으로 확대하고 새롭게 농촌에 유입될 인구에게 기본자산 같은 제도를 시행해 농촌에서 농업에 더 종사할 수 있는 제도를 만들 수는 없겠는가? 농지를 비농민에 빼앗겨 농사를 짓고 싶어도 농지를 구입할 수 없는 현재적 조건을 극복할 국가 정책 등이 필요하다. 소규모 도시 인근 농지가 평당 30만원 한다면 1000평이면 3억 원이다. 직불금 등 이전소득을 더 준다고 해결할 수 있는 수준이 아니다.

그래서 제안해본다.

농업, 농촌을 살리려면 더 담대한 정책을 마련해보자.

지속가능한 농업·농업인의 지속가능성을 위한 의견

농어민위원장(더불어민주당 군산지역위원회)

1. 공익형직불제·선택형직불제·농어민기본소득 등의 이전소득 보전에 대하여 찬성

- 기존 면적 중심의 직접지불제로 대농가(수도작) 위주의 한계 극복 가능
- 업체 등의 원예 농가는 수도작 농가 대비 작은 면적으로 미미한 혜택을 받음
- 청년농, 귀농 등의 유입 농업인은 이전소득이 많이 필요하나 작은 면적으로 시차

2. 발제 외에 추가로 생각해 볼 사항

○ 농업인력 수급 문제 (가칭 농업인력지원센터 설립)

- 현재 외국인 노동자가 없으면 농어촌 인력을 해결할 수 없는 상황임
- 농본기마다 발생하던 인력 문제가 코로나19로 인해 항시적인 문제로 대두
- 대농가가 아니면 외국인력을 항시 고용할 수 없는 현실

○ 청년·귀농을 위한 정착지원금 지급

- 초기 귀농으로 농업에 종사하여 토지임대 및 농업경영 가능 기간이 5년 정도임
- 현행 귀농자금 대출 3억원의 한계 명확함 (5년거치 10년상환)
- 5년 동안 일정 금액을 월급 형태로 지원

○ 농민의 농지매입 지원 확대 및 임대차 보호 필요

- 농어촌공사에서 매입된 농지를 불할 형태로 농민에게 이전하고 있으나 논 중심으로 받도 필요한 상황(자신의 농지에 시설투자가 가능하나 임대농이 대다수여서 시설투자가 불가능한 상황 계속됨)
- 상가 및 주택의 경우, 임대차 보호법이 시행되고 있으나 토지 임차의 경우는 없는 상황이며 수도작의 경우 매출의 40~60%가 임대료로 나가고 있어 임대차 보호 및 임대료 하향이 필수 적임
- 농어촌 공사의 농지매입량을 늘려서 저렴한 임대료가 보장될 필요가 있음

○ 스마트팜의 농어민 이용확대 지원

- 대기업 및 중견기업의 스마트팜 진입으로 인해 농가가 스마트팜에 적대적인 상황
- 시대 및 산업 흐름에 역행함으로 인해 경쟁력 상실에 처할 위험이 존재함

- 고비용 스마트팜에서 저비용 및 소규모 시설지원 등의 정책으로 농업인의 스마트팜 접근 장벽을 낮추고 장기적으로 전체 이향하는 정책 필요
 - 인력수급이 어려운 상황에서 경작육보다는 연착륙 전략으로 확대
- 은퇴농에 대한 복지안전망 제공
- 농민이 은퇴 후에 농촌빈민(차상위)으로 전락하는 위험이 항상 존재
 - 은퇴했으나 농민으로 등록하여 각종 직불제 수령현상 존재
 - 후계농에 농지를 판매하기 보다 높은 임대료로 생활을 유지하는 방식 선호
 - 현행 국민연금이 은퇴농에게 현실적 대안으로는 부족

제2부

기후위기 시대, 농가 경영위기 비상대책은?

발표 1 | 농업재해 위험관리 강화 방안: 재해보험과 재해대책의 연계

연구위원(한국농촌경제연구원)

발표 2 | 농업 부문의 사회보장 과제

입법조사관(국회입법조사처)

종합토론

좌장: 원장(한국농촌복지연구원)

토론: 연구기획팀장(농업농민정책연구소 녀름)

사무부총장(한국농촌지도자중앙연합회)

먹거리분과장(더불어민주당 전국농어민위원회)

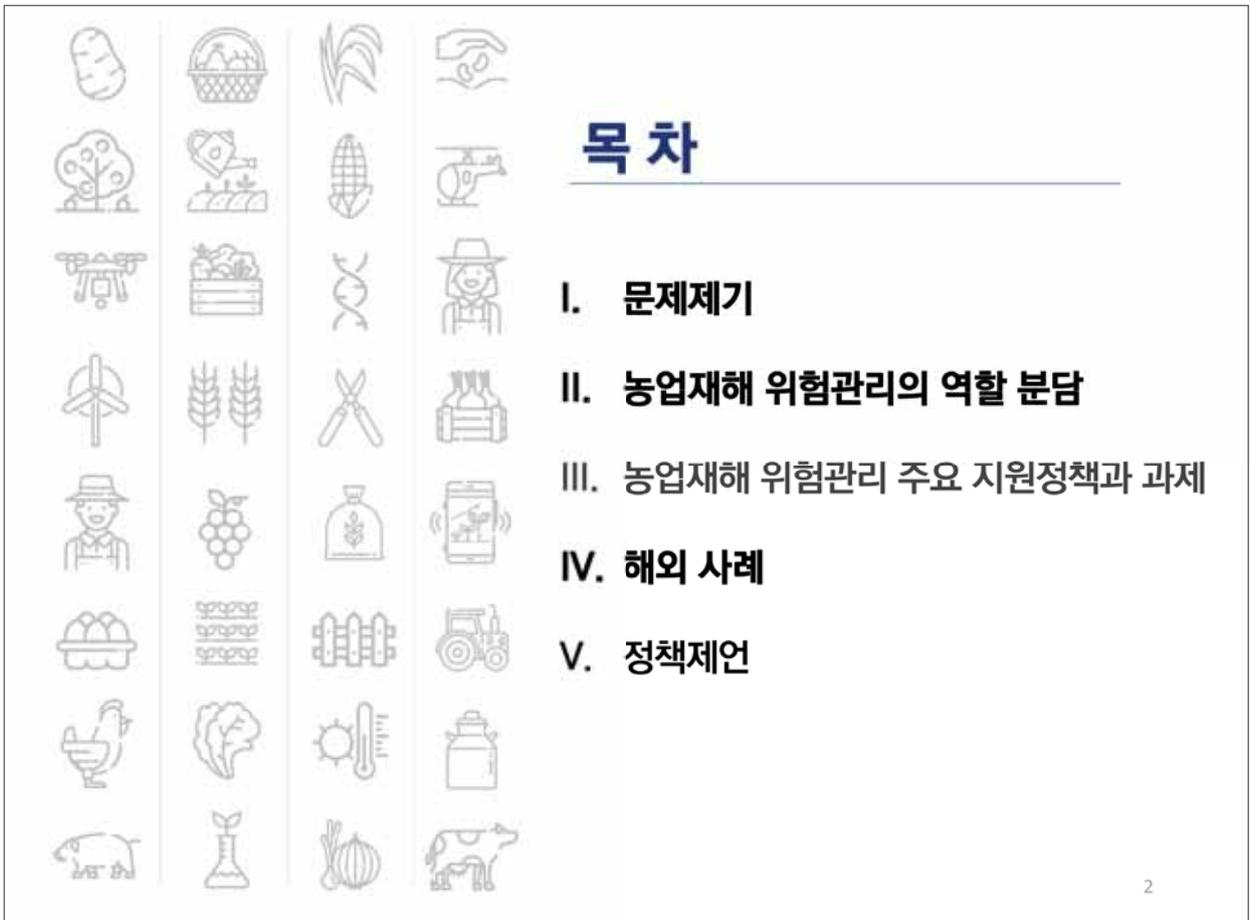
재해보험정책과장(농림축산식품부)

발표 1

농업재해 위험관리 강화 방안: 재해보험과 재해대책의 연계

연구위원(한국농촌경제연구원)





1. 문제제기

1. 문제제기

1 농업인이 직면하는 다양한 위험

▷ 잦은 기상 이변으로 영농 활동 불안정성 확대로 경영위험관리 중요성 증대

- (생산위험) 기상이변, 작물·가축재해 등
- (시장여건 변화) 소비트렌드 변화·코로나19 등
- (인적위험) 농업노동력 감소 및 고령화, 규모화, 법인화 등

✓ 기상이변 재해

- 봄철 이상저온, 여름 고온
- 가을 태풍, 긴 장마

✓ 가축질병

- 고병원성 조류 인플루엔자(HPAI)
- 구제역

✓ 소비트렌드 변화

- 다각화 단계 및 윤리적 소비 단계 진입
- 코로나19로 인한 언택트/온택트 소비 트렌드

✓ 코로나19

- 외국인 노동자 입국 지연으로 인한 일손 부족
- 국제 물류 차질 등에 따른 수입단가 상승

✓ 농업 구조 변화

- 생산가능 인구 감소 및 고령화, 규모화, 법인화 등
- 인적 위험의 양적 및 질적 위험 증가



I. 문제제기

1 농업인이 직면하는 다양한 위험

▷ 기상이변·자연재해 등 생산위험 확대

- 작물 생육 단계별 기상 이변 산재
- 폭염·가을 태풍·이상저온

4월 이상저온에 따른 농작물 피해
접수 현황 (단위: ha)



I. 문제제기

1 농업인이 직면하는 다양한 위험

▷ 기상이변·자연재해 등 생산위험 확대

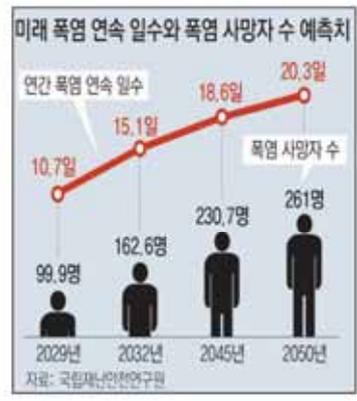
- 최근 기상이변은 **역대 최고**
- 가을태풍·이상고온·최장기간 장마 등 구조적 변화 가능

2020년 월별 이상기상 현상

월	이상기상 현상
1월	(고온) 평균기온 역대 상위 1위
2월	(고온) 평균기온 역대 상위 3위
3월	(고온) 평균기온 역대 상위 2위
4월	(저온) 평균기온 역대 하위 5위
5월	-
6월	(고온) 평균기온-폭염일수역대 1위
7월	(저온) 평균기온 역대 하위 5위
8월	(수해) 초순까지 최장장마(중부 54일)
9월	(수해) 8월말부터 4개 태풍 상륙
10월	(건조) 강수량-강수일수역대 하위 2위
11월	(고온) 17-19일 일평균기온역대 1위
12월	-

자료: 기상청

역대 한반도에 영향 준 태풍 수 및 폭염 전망



I. 문제제기

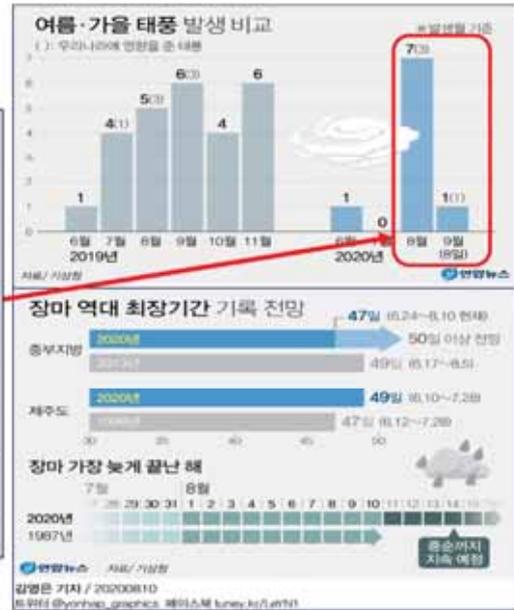
1 농업인이 직면하는 다양한 위험

▷ 기상이변·자연재해 등 생산위험 확대

- 기후 변화로 향후 기상 이변 증가 예상
- 생산위험 피해 증가 예상



자료: 김미복 외(2021) 인용.



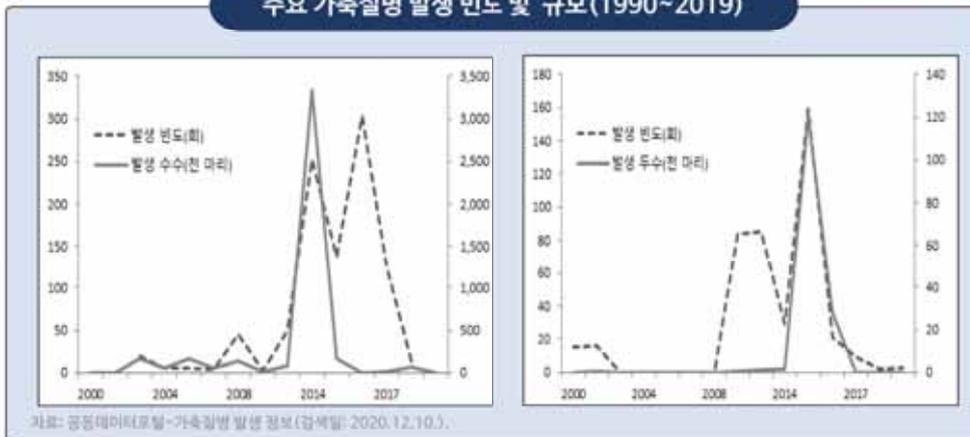
I. 문제제기

1 농업인이 직면하는 다양한 위험

▷ 기상이변·자연재해 등 생산위험 확대

- 축산환경 변화로 발생 빈도 증가 ← 대규모 피해 발생 사례 증가
- 고병원성 조류 인플루엔자(HPAI), 구제역 등 가축질병 발생 횟수 증가

주요 가축질병 발생 빈도 및 규모(1990~2019)



I. 문제제기

1 농업인이 직면하는 다양한 위험

▷ 시장여건 변화로 변동성 증가 → 경영위험 확대

① 소비 트렌드의 급격한 변화

- 「물량 충족 단계와 품질 추구 단계」→「다각화 단계 및 윤리적 소비 단계」
- 코로나19로 인해 언택트/온택트 소비 트렌드가 급부상
- SNS 등 유통구조 변화로 소비트렌드 변화 속도 급격히 상승

② 코로나19로 인한 농업·농촌 변화

- 가정 내 소비 확대에 따른 친환경농산물 수요 및 온라인 구매 증가
- 외식업 침체에 따른 농식품 수요 감소
- 외국인 노동자 입국 지연으로 인한 일손 부족 문제 심화
- 국제 물류 차질 등에 따른 수입단가 상승 우려

I. 문제제기

1 농업인이 직면하는 다양한 위험

▷ 농업구조 변화 → 인적 위험 증가 → 경영위험 확대

- 생산위험과 직결되는 농업인의 인적위험
- 생산가능 인구 감소 및 고령화, 규모화, 법인화 등 농업 구조 변화 → 인적 위험 상대적 증가
- 양적위험(노동력부족)은 상대적으로 열악한 농업 노동 환경(질적 위험)에서 기인

영농활동에서 농업 노동력 부족을 경험한 농가 비율(2019년 기준)

작물재배업	단위: %, 호수						
	노지채소	특용작물	과수	시설원예	곡류	두서류	화훼
인력 부족으로 적기영농 어려움	64.7	69.4	65.7	50.0	60.7	70.8	72.2
농가 수	156	49	230	50	107	24	11

축산업	단위: %, 호수		
	돼지	한우/젖소	산란계/육계
인력 부족으로 적기영농 어려움	68.0	61.0	66.5
농가 수	50	41	47

자료: 영진농-위(2020)

▶ 코로나19로 강원도에 배정되었던 외국인 계절 근로자 2,173명이 거의 입국하지 못하는 사례

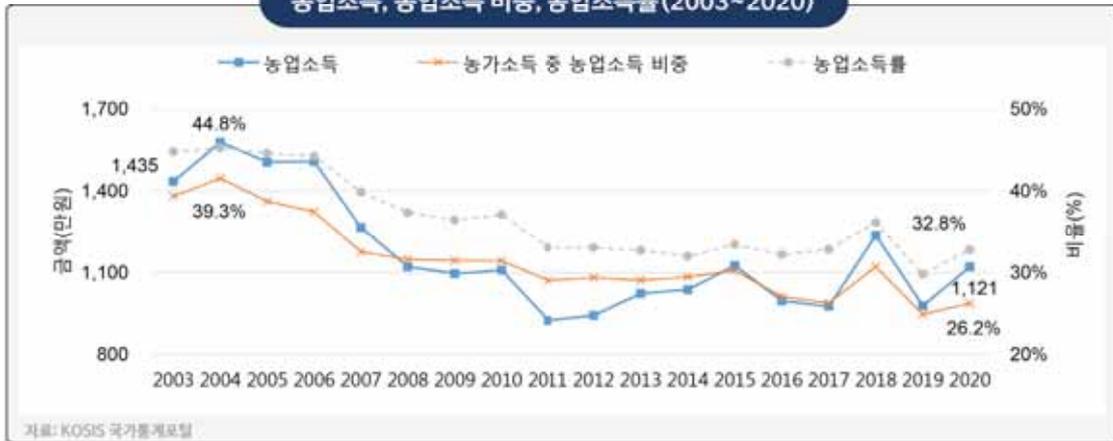
I. 문제제기

2 종합적 위험관리 필요



- ✓ 농업인이 다양한 위험관리 수단을 모두 마련하기는 사실상 불가능
- ✓ 농업인 스스로의 위험관리 노력에 더해 정부 차원의 종합적인 위험 관리 필요
 - 실질 농업소득 감소추세(연평균 -1.44%): 1,435만원('03) → 1,121만원('20)
 - 농업소득률 감소추세(연평균 -2.35%): 39.3%('03) → 26.2%('20)

농업소득, 농업소득 비중, 농업소득률 (2003~2020)



KREI 한국농촌경제연구원

II. 농업재해 위험관리의 역할 분담

KREI

II. 농업재해 위험관리의 역할 분담

1 주체별 적정 위험 분담 필요

- ① 위험 분담 필요
 - 종합적인 위험관리의 효과성을 높이기 위해서 주체별 적정한 위험 분담 필요
- ② 경영위험 관리 주체
 - 경영위험 관리 주체는 원칙적으로 경영주(농업인)
 - 위험수준이 높고 불가항력적일 경우 정부 또는 시장의 역할 필요
- ③ 최근 농업경영에서의 위험
 - 과거에는 관리가 가능했던 위험 → 새로운 유형의 위험 & 복합효과(compounding effects)
 - 하나의 위험이 또다른 경영위험을 야기하는 복합효과 증가 (Wauters et al. 2015)
 - 기후변화로 잦은 기상이변 증가 → 농업 재해위험의 구조화

II. 농업재해 위험관리의 역할 분담

1 주체별 적정 위험 분담 필요

▷ 농업인의 역할

- ① 위험 규모의 사전적 완화 노력 필요: 자구노력 & 정책수단 활용
- ② 자조금 및 생산자 조직화(producer organization) : 조직 수준의 품질관리 및 소비 촉진 등 활용, 가격위험 완화 및 소비트렌드 변화에 대응
- ③ 정책보험 가입: 생산 및 인적 위험 관리 수단, 농업인 인식(보험과 보조, 위험투자수단)

✓ 경영주인 농업인의 역할도 중요하지만, 위험에 대한 농가 대응력이 점차 약화

- 경영위험의 규모 및 변동성이 확대되고 있음에도, 실질 농업소득은 감소 추세
- 농업소득률(= (농업소득 ÷ 농업총수입) × 100) 저하로 농업경영위험 대비하는 농가 단위의 대응력(resilience) 감소

II. 농업재해 위험관리의 역할 분담

1 주체별 적정 위험 분담 필요

▷ 정부 역할

① 시장 실패 영역을 관리하고 기반 마련

- 정부개입수준 결정기준: 환경이 얼마나 시장실패가 있는지를 판단
- 정부역할 적정수준 판단기준: 위험에 대해 단선적 유형 분류보다는 복합기준 적용
 - 복합기준을 적용할 경우 보다 많은 정보를 통해 시장실패 정도를 파악

② 정부의 역할을 판단하는 위험 분류 기준: 위험 크기와 범위

- 농업활동 단계별 정부정책의 중요성을 판단하기 어렵고,
- 위험의 발생 가능성이 낮다고 해서 정부정책에서 배제 불가능

II. 농업재해 위험관리의 역할 분담

※ 농업 위험 분류(OECD, 황의식 외)

✓ 위험의 성격·범위에 따른 분류

	특이적 위험	혼합형 위험	체계적 위험
시장/가격위험		농지가격 변동 판매처 위험	시장개방 시장환경
생산위험	냉해, 안개, 비전염성질 병, 인적위험	폭우, 오염	홍수, 가뭄, 병충해, 전 염성 질병, 기술혁신
재무위험	농외소득원 변동		금리 변동 자산가치 변동
법·제도 위험	상환위험	지자체 제도 변화	정책, 규제, 환경 관련 법 등

✓ 위험의 크기에 따른 분류

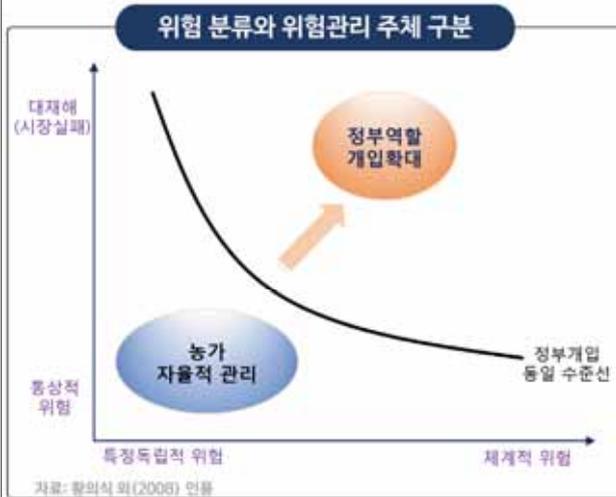
- 통상위험: 위험발생 가능성이 높지만, 위험이 발생해도 피해손실 정도가 크지 않은 위험
- 거대위험: 발생 확률 낮지만, 피해가 광범위하고 큰 위험

II. 농업재해 위험관리의 역할 분담

2 농업재해대응에서 정부의 역할

▷ 위험 분류에 따른 정부 개입 수준의 결정

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



⑤ 정부 개입 동일 수준선은 우하향

- 위험영향이 큰 재해에 대해서는 특정 농가·품목·지역에 한정되더라도,
- 작은 위험이면서 전체 농가에 영향을 미치게 되는 위험과 정부 역할의 정도 동일
- 같은 위험 크기라 하더라도 특정 품목·농가에 한정된다면 전체 농가에 영향을 미치는 경우보다 정부 역할 축소

II. 농업재해 위험관리의 역할 분담

2 농업재해대응을 위한 정부의 역할

▷ 위험 분류에 따른 정부 정책 구성 사례



자료: 농림축산식품부(2018, 2019, 2020b)를 참고하여 저자 작성

Ⅲ. 농업재해 위험관리 주요 지원정책



Ⅲ. 농업재해 위험관리 주요 지원정책과 과제

1 농업재해대책

▷ 사업 목적 및 내용

- 농업재해대책법의 목적: 농업 및 어업 생산에 대한 재해를 예방하고, 그 사후대책을 마련함으로써 농업 및 어업의 생산력 향상과 경영 안정을 도모
 - (농업재해) 가뭄·홍수·호우·해일·태풍·강풍·이상저온·우박·서리·조수(潮水)·대설·한파·병해충·폭염·일조량부족·유해 야생동물, 그 밖에 농업재해대책심의위원회가 인정하는 자연현상으로 인한 농업용 시설, 농경지, 농작물, 가축, 임업용 시설 및 산림작물의 피해
 - (농업용 시설)축사, 원예재배시설, 그 밖에 농업생산에 필요한 농산물 저장·건조시설, 농기계 보관창고 등 부대시설
- 국가와 지자체는 재해의 예방, 피해의 경감, 재해의 복구 및 재해를 입은 농가에 대한 지원대책을 마련해야 함(법 제3조)
 - 재해 예방 장비, 기자재 또는 인력의 지원 및 동원, 재해발생시의 농업용 시설, 농경지, 농작물 등의 복구
 - 재해를 입은 농가의 지원
 - 기타 그 밖에 재해대책의 시행에 관한 사항

Ⅲ. 농업재해 위험관리 주요 지원정책과 과제

1 농업재해대책

▷ 재해대책 지원 주체

① 중앙재난안전대책본부(행정안전부) 복구지원 대상

「재난 및 안전관리 기본법」의 자연재난으로 인한 피해의 경우 일정기준의 피해액 발생시, 중앙재난안전대책본부(행정안전부)에서 재난지원금을 지원함(기준령 제5조)

- (피해액 산정) 농업분야 뿐만 아니라 주택, 도로, 하천 피해 등을 포함
- (제외) 농작물, 동산, 공장의 피해

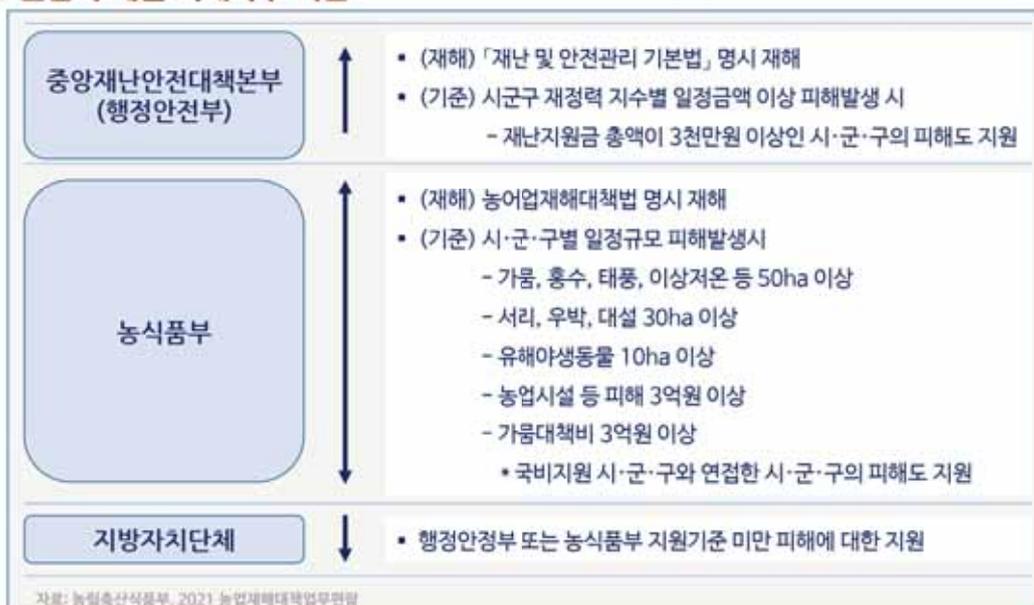
② 중앙재난안전대책본부(행정안전부)와 농식품부 간 중복지원 제외

- 국가와 지자체는 재해대책에 드는 비용을 전액 또는 최대한 보조하고, 재해를 입은 농가에 대한 지원을 해야 하지만, 「재난 및 안전관리 기본법」, 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법」, 그 밖의 법령에 따라 재해의 예방, 피해의 경감, 재해의 복구 및 지원 조치를 받은 농가는 이법에 따른 보조 및 지원 대상에서 제외됨.

Ⅲ. 농업재해 위험관리 주요 지원정책과 과제

1 농업재해대책

▷ 분담 주체별 피해복구 기준



Ⅲ. 농업재해 위험관리 주요 지원정책과 과제

1 농업재해대책

▷ 농업재해대책 지원 절차



Ⅲ. 농업재해 위험관리 주요 지원정책과 과제

1 농업재해대책

▷ 농업재해대책 지원 내용

② 피해농가에 대한 보조 및 지원내용

- 가뭄 피해대책의 경우: 양수기와 양수용 발동기 구입비, 유류대금 및 전기료, 양수펌프와 관정의 시설비
- 농작물·산림작물의 병해충 방제: **농약대금**
- 농작물·산림작물을 다시 심는 경우: **대파(代播) 대금**
- 유실 또는 매몰된 농경지를 복구하는 경우: **시설비 및 철거비**
- 유실 또는 파손된 농림업용 시설을 복구하는 경우: **시설비 및 철거비**
- 유실되었거나 죽은 가축을 갈음하여 새로 가축을 기르는 경우: **어린 가축의 구입비**
- 유실 또는 매몰된 초지를 복구하는 경우: **복구비**
- 유실되었거나 죽은 누에에 대하여 지원하는 경우: **사육비**
- 농작물이나 산림작물을 다시 심거나 새로 가축을 기르기 위하여 농작물·산림작물 또는 가축을 폐기하는 것이 필요한 경우: **폐기비**
- (생계안정 및 경영안정자금) 이재민의 구호, 고등학생의 학자금 면제, 영농자금의 상환기한 연기 및 그 이자의 감면, 기타 지원 사항 등

Ⅲ. 농업재해 위험관리 주요 지원정책과 과제

▷ 농업재해대책 지원 내용

① 국고지원에서 제외되는 농업재해복구비(피해조사 보고요령 제4조)

- 공사중인 건축물과 인공구조물, 그 밖의 시설물
- 국가, 지자체, 공기업, 지방공사등및그밖의공공기관이공공사업 등을 위하여 수용한 지역에서 발생한 피해
- 법령에따른각종사업시행계획이확정된지구에서건축물등에피해가발생하였으나복구할 필요성이 없는 경우
- 적법하지 아니한 건축물 등에 재난이 발생한 경우
- 시설물을 설치목적과 다른 용도로 사용하거나 재해발생 기간으로부터 2년이상영농을하지않는농·축산시설
- 다른 법령에 따라 국가·지자체·공기업·지방공사 등 및 그 밖의 공공기관으로부터 복구비와 보상비 등이 지원되는 경우
- 「풍수해보험법」 및 「농어업재해보험법」에 따른 보험에 가입하여 보험목적물에 피해가 발생하여 보험금을 받는 경우, 다만 「자연재해대책법」 제46조에 따른 재해복구계획에 포함되지 않은 응급구호비는 제외함.

② (지원 제외) 보험금을 지급받거나 보험금 지급 청구권을 취득한 농가의 보험목적물

- (중복지원) 보험목적물이농작물인경우 **대파대**, 가축인경우 **입식비**, 농림시설인경우 **복구비**는 지원불가
- (지원가능) 긴급구호를 위한 간접지원(**생계비, 학자금, 영농자금 상환연기 및 이자감면**), **농약대**(재해로 인한 병충해 등 확산방지)는 동일 대상에 대한 중복지원으로 볼 수 없으므로 지원가능 0

Ⅲ. 농업재해 위험관리 주요 지원정책과 과제

1 농업재해대책

▷ 농업재해대책 지원 기준

- 농작물: 농약대(보조 100%), 대파대(보조 50%, 용자 30%)
- (용자금 지원) 금리 연 1.5%, 5년 거치 10년 상환
- 가축: 입식비(보조 50%, 용자 30%)
- 농업시설: 반파, 전파로 구분지원(보조 35%, 용자 55%)
- 생계지원: 농가단위 피해율 50% 이상 농가
- 가구당 세대원 수에 따라 차등지원(예: 4인 가구 123만원)
- 농축산경영자금 상환연기 및 이자감면: 농가 단위 피해율 30% 49% 피해농가(1년간), 50% 이상 피해농가(2년간)
- 학자금면제: 농가단위 피해율 50% 이상 농가
- 고등학교 6개월분 수업료(지역별 적용)

Ⅲ. 농업재해 위험관리 주요 지원정책과 과제

1 농업재해대책

▷ 재해대책사업 예산 현황

② 농식품부 재해대책사업 예산과 집행액, 집행률은 매년 차이(2016~2019)

- 농업분야의 재해 발생 여부는 예측이 어렵기 때문에 농업재해대책 예산 집행률 매해 큰 차이
- 2016년 본예산 1,274억원(집행률 28%) vs. 2018년 본예산 750억원(집행률 100%)

농업재해대책비 결산 현황 (2016~2019)

연도	예산액		전년도 이월액	이전용 등	예비비	예산 한액 (B)	집행액 (C)	집행률 (C/A)	집행률 (C/B)	차연도이월액	불용액
	본예산	수경(A)									
2016	127,400	127,400	223	-35,732	0	91,891	26,041	20	28	455	65,395
2017	75,000	75,000	455	-15,000	0	60,455	20,563	27	34	0	39,892
2018	75,000	75,000	0	6,841	47,501	129,342	129,340	172	100	0	2
2019	85,764	85,764	0	11,356	0	97,120	81,120	95	84	0	16,000

단위: 백만원, %
 주: 재해대책비(기타 보전금, 자차단체자본보조, 기타민간융자금 합계)

Ⅲ. 농업재해 위험관리 주요 지원정책과 과제

1 농업재해대책

▷ 재해복구사업 지원 실적

- 농작물, 비닐하우스, 가축폐사, 농업시설물(축사포함)의 피해발생 시 행안부와 농식품부를 통해 보조와 용자 지원

- 2017년 829억원
-행안부 512억원, 농식품부 317억원
- 2020년 5,785억원
-행안부 2,581억원, 농식품부 3,887억원

연도	주요 피해내역	피해 복구비(백만원)
2016	<ul style="list-style-type: none"> •농작물 : 37,667ha •비닐하우스 : 408ha •안상재해시설 : 789.6ha •축사시설 : 31.8ha •기타(부대시설 등) : 1ha •가축폐사 : 223천마리 	<ul style="list-style-type: none"> - (중대분) : 63,227 - 보조(사유) : 31,611(국비17,649) - 용자 : 24,510 / - 자부담 : 7,106 - (농식품부) : 66,321 - 보조(사유) : 31,499(국비 22,048) - 보조(공공) : 4,595(국비2,623) - 용자 : 23,666 / - 자부담 : 6,561 (합계: 129,548)
2017	<ul style="list-style-type: none"> •농작물 : 29,971ha •농림시설 : 9.4ha(비닐하우스 8.4 등) •가축폐사 : 537,774마리 •공공시설 : 85개소 •수리시설 : 84개소 •기타 : 1개소(도매시장) 	<ul style="list-style-type: none"> - (중대분) : 51,188 - 보조(사유) : 51,188(국비34,848) - (농식품부) : 31,679 - 보조(사유) : 19,860(국비 13,902) - 보조(공공) : 6,598(국비3,508) - 용자 : 2,767 / - 자부담 : 2,454 (합계: 82,867)
2018	<ul style="list-style-type: none"> •농작물 : 135,020ha •농림시설 : 733ha •가축폐사 : 9,113천마리 •공공시설 : 수리시설 147개소 	<ul style="list-style-type: none"> - (중대분) : 49,650 - 보조(사유) : 49,650(국비34,755) - (농식품부) : 196,251 - 보조(사유) : 176,528(국비123,570) - 보조(공공) : 18,993(국비5,956) - 용자 : 3,656 / - 자부담 : 5,371 (합계: 245,901)
2019	<ul style="list-style-type: none"> •농작물 : 97,941ha •농림시설 : 304ha •가축폐사 : 71천마리 •공공시설 : 161개소 	<ul style="list-style-type: none"> - (중대분) : 141,284 - 보조(사유) : 141,284(국비98,899) - (농식품부) : 101,442 - 보조(사유) : 80,858(국비56,601) - 보조(공공) : 10,696(국비12,260) - 용자 : 6,187 / - 자부담 : 3,701 (합계: 242,726)
2020	<ul style="list-style-type: none"> •농작물 : 203,596ha •유실매물 : 3,126ha •농림시설 : 426ha •가축폐사 : 1,930천마리, 공벌 28천군 •공공시설 : 1,151개소 	<ul style="list-style-type: none"> - (중대분) : 258,100 - 보조(사유) : 258,100(국비158,000) - (농식품부) : 388,656 - 보조(사유) : 111,992(국비78,406) - 보조(공공) : 180,174(국비95,229) - 용자 : 851 / - 자부담 : 27,354 (합계: 578,471)

자료: 농식품부 재해복합심의회

Ⅲ. 농업재해 위험관리 주요 지원정책과 과제

1 농업재해대책

▷ 농업재해대책 과제

- 농작물 피해로 한정할 때,
- 재해복구사업 지원은 농작물재해보험에 미가입 혹은 비보험작물 생산 농가들에게 유일한 지원책
- ✓ 농작물 피해액 기준 낮은 단가 등 실보상액 부족
- ✓ 불용액, 예비비 추가 투입 등 지원 안정성 부족
- ✓ 중복지원 기준을 지원대상으로 할지, 금액 기준으로 할지에 대한 논의가 필요

- 직접지원 중에서 농약대(병충해 등 확산방지)를 중복지원에서 제외한 것은 재해보험금 재생산을 위한 경영안정 자금이라고 해석하기 때문
- 재해보상금과 재해보험금 간 중복지원 기준을 지원대상으로 할지, 금액 기준으로 할지에 대한 논의가 필요

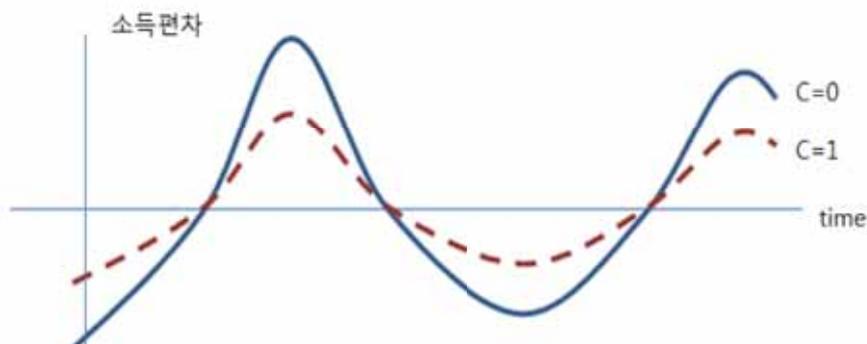
Ⅲ. 농업재해 위험관리 주요 지원정책과 과제

2 농업재해보험

▷ 농가소득과 경영의 안정을 도모하고 농업재생산 활동을 지지

- 농작물재해보험: 자연재해 등으로 인한 농작물피해를 보험을 통해 실손 보상
- 가축재해보험: 자연재해(풍수해, 설해 등), 화재, 각종 사고 및 질병 등으로 가축 피해가 발생한 경우 보험원리를 이용하여 손실 보전

▷ 농가소득 증대가 아닌 농가소득 변동 완화



Ⅲ. 농업재해 위험관리 주요 지원정책과 과제

2 농업재해보험

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

- OECD 국가의 경영안정 관련 정책 수단(박준기 외, 2014)
 - 시장가격안정화: 투입재보조, 시장가격지지
 - 사후소득안정: 직불금 등
 - 가격위험 헤지: 선물, 파생상품 등
 - 보험방식

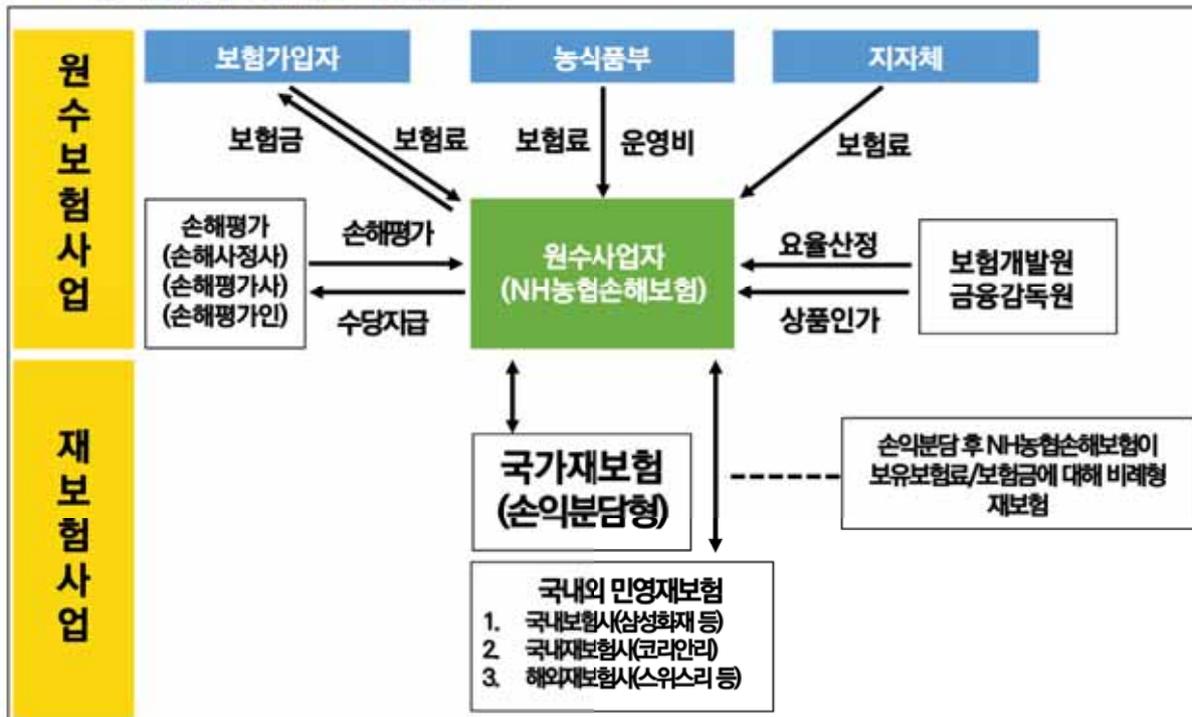
▷ 경영안정대책군(群)에서 핵심적인 정책으로 역할 확대

- 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

31

Ⅲ. 농업재해 위험관리 주요 지원정책과 과제

❖ 농작물재해보험 구조와 위험분담



32

Ⅲ. 농업재해 위험관리 주요 지원정책과 과제

2 농업재해보험

▷ 농업재해보험은 2001년 도입된 이후 성장세 계속

- 2001년 사과, 배 농작물 및 가축재해보험(2000) 대상 확대
 - 품목(16.6배): '01년 5개 품목(농작물 2, 가축 3) → '20년 83개 품목(농작물 67, 가축 16)
 - 보험료보조 예산(51배): '01년 94억 원 → '20년 4,794억 원

▷ 자연재해위험 노출 확대로 보험사업 불확실성 증대

- 빈번한 자연재해로 다양한 측면의 문제점 노출되어 농업인 불만 증대
 - 겨울철 이상 기온으로 인해 해충피해가 예상
 - 과일나무 개화기 최저 기온이 영하 5도까지 떨어져 과수 농가 피해
 - 최장기 장마로 농경지 침수 피해
 - 가을태풍 빈번
- 손해를 증가로 정부·보험사업자 부담 확대

33

Ⅲ. 농업재해 위험관리 주요 지원정책과 과제

❖ 농작물재해보험 사업추진 경과

연도	주요 추진 실적
2001년	▪ 농작물재해보험법 및 시행령 제정, 사과, 배 시범사업 실시
2002년	▪ 복숭아, 포도, 단감, 감귤 시범사업 실시
2003년	▪ 사과, 배 전국적 본사업 실시
2004년	▪ 복숭아, 포도, 단감, 감귤 전국적 본사업 실시
2005년	▪ 농작물재해보험법 개정(국가재보험도입 및 기금 설치), 농작물재해보험기금 설치
2008년	▪ 뽕은감 본사업, 고추 콩 감자, 양파, 수박 시범사업 실시
2009년	▪ 농어업재해보험법 개정 공포, 벼, 옥수수, 고구마, 마늘, 매실 시범사업 실시
2010년	▪ 농어업재해보험법 시행(농작물, 가축, 양식수산물 통합) ▪ 대추, 시설딸기, 시설오이, 시설토마토, 시설참외, 농업용시설 시범사업 실시
2011년	▪ 복분자, 풋고추, 호박, 시설국화, 시설장미 시범사업 실시
2012년	▪ 인삼, 시설멜론, 시설파프리카, 오디, 녹차 시범사업 실시
2013년	▪ 시설작물(부추, 시금치, 상추, 느타리버섯, 표고버섯) 시범사업 실시 ▪ 배 종합보장방식 시범사업 실시
2014년	▪ 시설작물(배추, 가지, 파) 시범사업 실시 ▪ 단감 종합보장방식 시범사업 실시
2015년	▪ 시설작물(무, 백합, 카네이션) 시범사업 실시 ▪ 사과 종합보장방식 시범사업 실시
2016년	▪ 시설미나리, 밀, 양배추, 오미자 시범사업 실시 ▪ 뽕은감 종합보장방식 시범사업 실시
2017년	▪ 시설쑥갓, 무화과, 유자 시범사업 실시 ▪ 배, 단감 종합보장방식 본사업 실시
2018년	▪ 메밀, 브로콜리, 양송이버섯, 새송이버섯 시범사업 실시
2019년	▪ 배추, 무, 호박, 당근, 파 시범사업 실시
2020년	▪ 호두, 팔, 시금치, 보리, 살구 시범사업 실시

자료: 농식물부 재해보험정책과

34

Ⅲ. 농업재해 위험관리 주요 지원정책과 과제

2 농업재해보험

▷ 재해보험 대상품목 및 보장범위 확대하여 가입 규모 지속적 증가

- 제도 도입 이후 단기간에 많은 품목으로 확대, 정부지원 규모 증가
- '20년 농작물재해보험 가입률 45.0% (과수4종 43.8%), 가축재해보험 가입률 92.8%

	2001	2020
대상품목	5 (농작물2 + 가축3)	83품목 (67 + 16)
가입농가 수	12천 호 (농작물8 + 가축4)	461.9천 호 (440.2 + 21.7)
가입금액	5천억 원 (924+ 4,075)	33.1조 원 (20.0조 원+ 13.1조 원)
예산규모	94억 원	4,794억 원

Ⅲ. 농업재해 위험관리 주요 지원정책과 과제

2 농업재해보험

▷ 사업예산 및 대상품목

농작물재해보험 사업대상 품목 (2020년 기준)

구분	대상 품목
과수(13)	사과, 배, 단감, 뽕은감, 감귤, 포도, 복숭아, 자두, 매실, 참다래, 무화과, 유자, 살구
식량작물(9)	벼, 김자, 고구마, 옥수수, 콩, 밀, 메밀, 쌀, 보리
특작(6)	차, 오디, 인삼, 느타리버섯, 양송이버섯, 팽이버섯
채소(11)	양파, 고추, 마늘, 양배추, 브로콜리, 배추, 무, 단호박, 당근, 파, 시금치
임산물(6)	표고버섯, 팻, 대추, 복분자, 오미자, 호두
시설작물(22)	딸기, 오이, 참외, 토마토, 국화, 수박, 경미, 풋고추, 호박, 멜론, 파프리카, 상추, 부추, 시금치, 가지, 파, 배추, 무, 백합, 카네이션, 미나리, 옥수수
농업용시설물	단동, 연동하우스, 유리온실

자료: 농업정책보험금융원

농작물재해보험 최근 5년간 예산 추이(2016~2021)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021
농작물재해보험	215,978	216,176	232,836	241,740	471,662	435,562
- 보험료	167,103	167,301	181,874	186,000	359,816	351,871
- 운영비	48,875	48,875	50,962	55,740	111,846	83,691

주: 2018년부터 운영비는 세부사업으로 분리
 자료: 농림축산식품부, 각 연도, 「예산 및 기금운용계획 개요」

Ⅲ. 농업재해 위험관리 주요 지원정책과 과제

2 농업재해보험

▷ 농업재해보험 성장으로 보험 정책 인지도 확대

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

농업재해보험 성장추세 (2010~2020)



Ⅲ. 농업재해 위험관리 주요 지원정책과 과제

2 농업재해보험

▷ 농림생산액 대비 보험가입금액 증가

- 2019년 재해보험 총가입금액은 28.7조원
- 2019년 기준 농림생산액 대비 비중은 55%로 2000년대 후반 이후 급격히 증가

[농림업생산액 대비 보험가입금액 비중]



Ⅲ. 농업재해 위험관리 주요 지원정책과 과제

2 농업재해보험

▷ 재해피해 농가의 위기극복과 경영안정에 기여

- 약 20년간('01~'18) 농가는 4조 483억 원(실부담 8,969억 원)의 보험료를 내고, 46만여 농가가 실부담액의 약 3.7배인 3조 3,584억 원 보험금 수령
- 2020년은 보험도입 이후 가장 많은 보험금 지급
 - 농작물: 보험료 6,809억 원(442천호), 보험금 10,158억 원(206천호)
 - 가축: 보험료 1,829억 원(22천 호), 보험금 1,477억 원(36천 건)

▷ 보험료 보조로 농업인 부담 경감

- 2020년 기준,
 - 농작물: 7,222억 원 중 농가부담 1,020억 원(14.1%)/국고(49.2%), 지자체(36.7%)
 - 가축: 2,257억 원 중 농가부담 941억 원(41.7%) /국고(47.6%), 지자체(10.7%)

39

Ⅲ. 농업재해 위험관리 주요 지원정책과 과제

2 농업재해보험

▷ 농정에서 보험정책이 차지하는 비중 증가

- 농업인안전보험예산을 포함한 농업정책보험 예산 매년 증가
 - 2020년 5,507억 원으로 2001년에 비하면 약 50배 증가
- 농식품부 예산에서 차지하는 비중 0.2%(2001년)→3.7%(2020년)
 - 과거자료는 농업재해보험(농특)+운영비 포함 예산임



40

Ⅲ. 농업재해 위험관리 주요 지원정책과 과제

2 농업재해보험

▷ 재해보험 역할 확대

- 농업재해보험 가입률 증가
 - '11년 15.0%(농작물)/54.5%(가축) → '20년 45.0%/92.8%
- 재해보험 외 농업수입보장보험 및 농어업인상해보험 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

Ⅲ. 농업재해 위험관리 주요 지원정책과 과제

▷ 농작물재해보험정책의 과제

① 농작물재해보험의 '20년 기준 67개 품목 적용 등 외연적 성장에도 불구하고 한계

- 현행 농작물재해보험은,
 - 보험이 내재하고 있는 문제+보조정책이 야기하는 비효율성으로 인한 불안정성
- 인프라부족으로,
 - 자연재해로 인한 수량변동, 품질하락, 가격위험대응 등 다양한 보험유형 확장에 한계

② 상품(보험) 유형 다양성 부족에 따른 보험적합성 상대적 차이 존재

- 재해보험의 가입률 편차
 - 가입률 5% 미만 품목(2020년): 고구마(4.1%), 느타리버섯(4.1%), 무화과(3.3%), 고랭지감자(2.9%), 복분자(2.5%), 호박(2.4%), 오미자(2.2%), 쪽파(1.9%)
- 품질피해 및 가격위험에 따른 소득보장이 어려운 수량보험 구조

③ 내실 있는 상품 개선을 위한 인프라 구축 등 근본적 문제에 대한 검토 필요

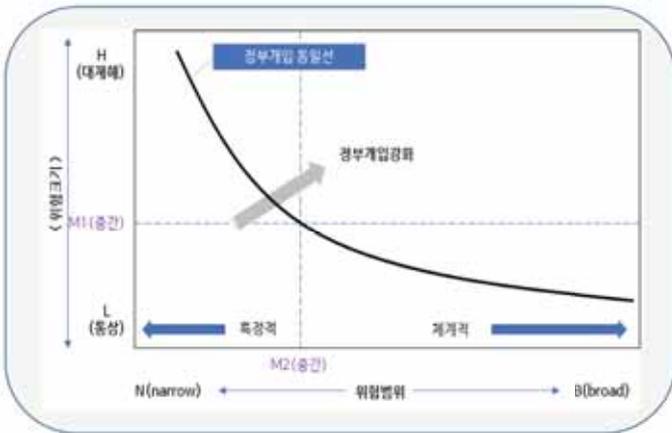
- 상품구조조정, 보험료율 평가, 보조율체계 등 구조적 문제 개선
- 실효성 높은 보험정책을 위한 인프라 강화

III. 농업재해 위험관리 주요 지원정책과 과제

3 농업재해대책과 농업재해보험 관계 재정립

➤ 정부개입정도 판단을 위한 개념도

- 정부개입 동일선 기준: ① 위험크기, ② 위험범위
- 중간크기 위험 M1, 광범위 위험의 총규모는 $B \times M1$, 따라서 $N \times M1 > B \times M1$
- 중간범위 위험 M2 저위험 사건의 총위험규모는 $L \times M2$, 고위험 사건의 총규모는 $H \times M2$



> (예시) 태풍1 & 태풍2 발생 가정

- 필지당 피해정도
 - 태풍1(20%), 태풍2(50%)
- 피해농가: 태풍 1, 2 1만 농가

재정지원 수준: 태풍2 > 태풍1

> (예시) 태풍1 & 이상저온 발생 가정

- 필지당 피해정도: 둘 다 20%로 동일
- 피해농가
 - 태풍1(1만호), 이상저온(3천호)

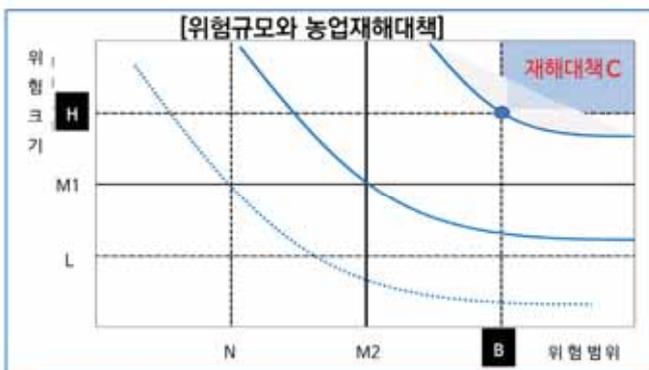
재정지원 수준: 태풍1 > 이상저온

III. 농업재해 위험관리 주요 지원정책과 과제

3 농업재해대책과 농업재해보험 관계 재정립

➤ 농업재해대책과 농업재해보험의 정부개입정도

- 농업재해대책의 목적: 위험정도가 크고, 광범위한 범위에 피해가 발생할 경우에 지원
 - 농업재해대책을 위험정도와 위험범위로 규정하지 않지만,
 - 농어업재해대책에 관한 규정 등에서 "시군단위" 피해정도를 규정하고 있고, 간접지원에서 "피해를 50%" 이상 농가라고 명시 → "높은 정도의 위험" 및 "광범위한 범위"로 해석 가능



- 재해보상을 통해 보상하는 위험면적: 기준선 H와 B의 교차점부터 우상향 분면 → C

- 면적 C에 대한 보상: (직접지원 + 간접지원)
- 동일한 위험에 대해 발생할 수 있는 농업부문의 피해는 직접적 농경지 피해 뿐 아니라 농작물 피해도 포함
- 현재의 재해대책만으로는 부족

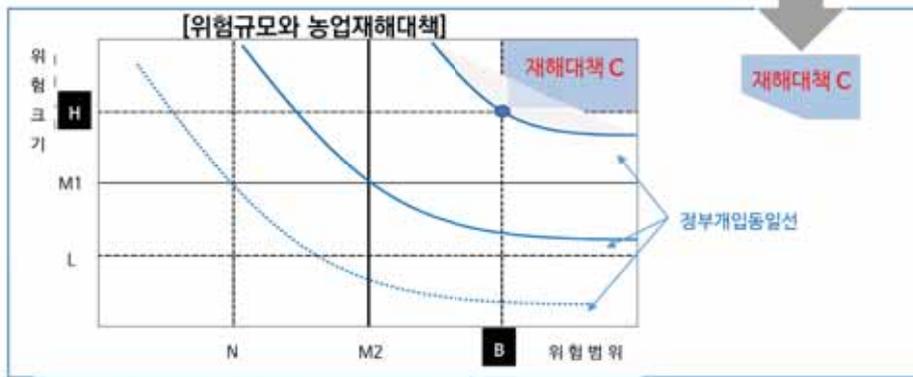
III. 농업재해 위험관리 주요 지원정책과 과제

3 농업재해대책과 농업재해보험 관계 재정립

농업재해대책과 농업재해보험의 정부개입정도

- 농업재해대책(면적 C) 보상: 현행 재해대책만으로는 부족
- 정부는 농작물재해보험 제도를 도입하여 위험관리를 보완하고 있음.

기준선 H와 B의 교차점 기준 정부개입동일선 이상(패턴영역 이상)에서도 농작물재해보험을 통해 농작물 피해를 보상

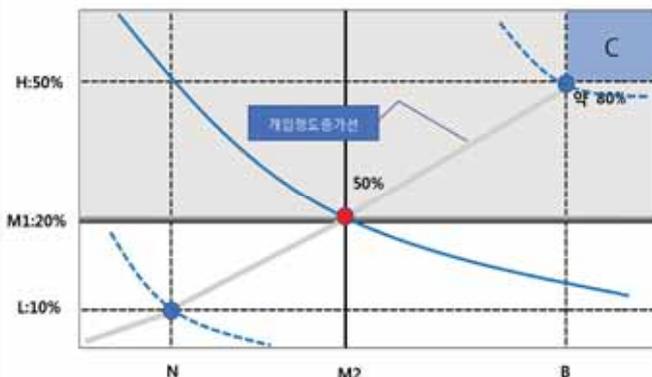


III. 농업재해 위험관리 주요 지원정책과 과제

3 농업재해대책과 농업재해보험 관계 재정립

농작물재해보험과 정부개입 정도

- (가정) 중간정도(M1=20%) 이상의 위험은 농작물재해보험, 고위험(H=50%)은 농업재해대책
 - 보험료 지원 50% 준용 하에서 보험 정책의 정부개입정도를 50%라고 하면,
 - 고위험은 간접지원 기준(농가 피해율 50%), 중위험은 자기부담률 20%를 가정한 보험상품으로 추정
- (정부개입 정도 수치화) 농작물재해보험 50%, 재해대책 80%(보조 50%+용자30%)



- 보험 작물의 경우 중간정도 위험 M1 이상의 위험에 대해서는 피해범위가 소수라 하더라도 보험 방식으로 대응
- 비보험작물은 일부 지자체 위험관리 정책, 농가경영안정을 위한 소득지원, 수급안정 정책 등 간접지원 정책, 재해대책 지원에만 해당 - 보험정책 수요가 높을 수밖에 없음.

III. 농업재해 위험관리 주요 지원정책과 과제

3 농업재해대책과 농업재해보험 관계 재정립

① 정책적으로 대체관계가 아닌 보완관계

- 위험의 크기(정도)와 위험이 영향을 미치는 범위를 고려할 때 농업재해대책과 농업재해보험은 대체관계가 아닌 보완관계
- (현실) 유사 대체관계
 - 현재 농업재해대책에서 대상 농작물이 보험 목적물인 경우, 보험금 지급과 중복의 여지가 있는 직접지원금 제외
 - 비보험작물 경우, 손해평가금액을 고려한 보험금과 비교하면 매우 낮은 수준의 보상금
→ 보험 대상으로의 편입 요구가 높을 수 밖에 없고 대체관계로 오인될 소지
 - 보험작물 경우, 재해대책지원 지역으로 심의회를 통해 선정 되었음에도 '사고' 발생으로 인한 보험료를 증가 비용을 부담하는 것에 대해 이의 제기 가능

② 보험의 역할과 범위 명확성 제고

- 현행 농작물재해보험 제도는 정책보험으로 피해율이 높은 대재해도 피해 보상 범위에 포함
- 현재 정부에서 운용하고 있는 여러 경영안정정책 중 가장 광범위하게 적용되는 위험관리 정책
- 보험정책의 역할과 범위 정립 후 다양한 유사 보험 정책 구현 가능

KREI 한국농촌경제연구원

IV. 해외 사례: 미국

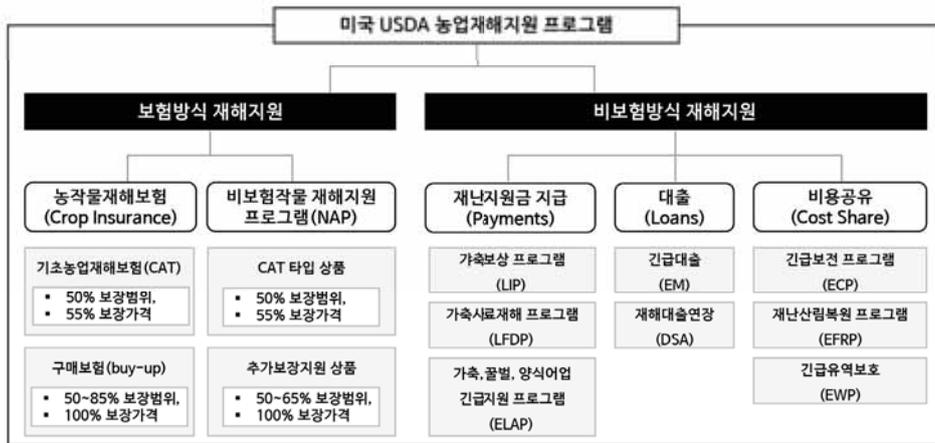
KREI

IV. 해외 사례

▷ 미국 농업재해지원 프로그램 운영방식

① 미국 농림부(USDA) 농업재해지원 프로그램은 보험방식과 비보험방식으로 구분됨.

- 보험방식: 농작물재해보험, 비보험작물재해지원 프로그램 (NAP)
- 비보험방식: 재난지원금 지급, 긴급대출, 비용공유



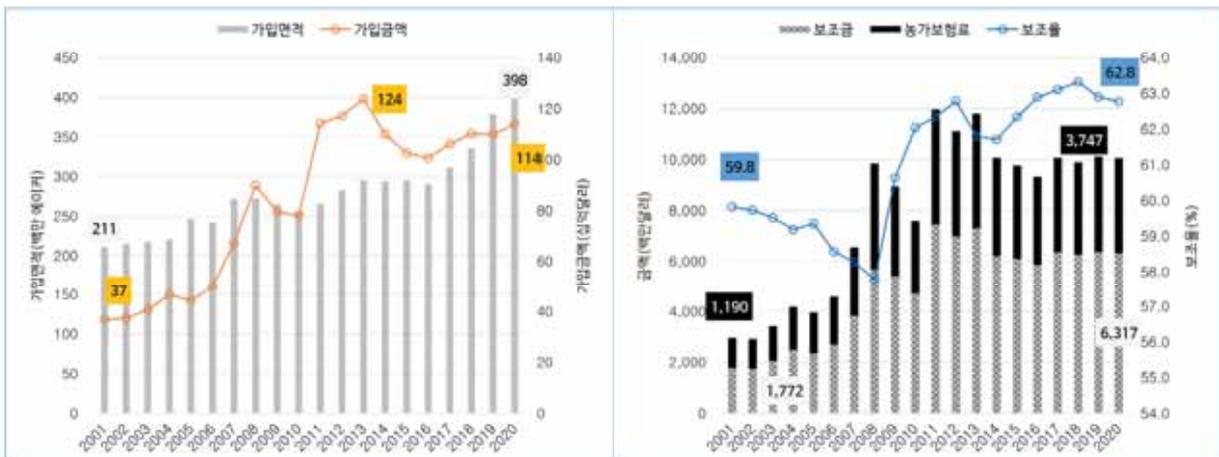
자료: 김태후 외(2021) 인용

IV. 해외 사례

▷ 미국 농작물재해보험 운영현황

① 지난 20년간('01~'20) 가입면적 및 가입금액, 총보험료 꾸준히 증가

- 연평균 증가율: 가입면적 3.4%, 가입금액 6.1%, 총보험료 6.2%
- 보험료 보조율: 2008년까지 60% 수준 이하 → 2009년부터 60% 수준 이상



자료: RMA Summary of Business

IV. 해외 사례

▷ 미국 기초농업재해보험(Catastrophic Risk Protection, CAT)

① CAT은 낮은 수준의 농업정책보험: 기준수량의 50% × 기준가격의 55% 보장

- 1994년 농업법에서 도입, 초기 CAT은 의무보험(농업정책사업 연계) → 1996년 의무가입 폐지
- 농가 보험료: 정부가 100% 지원(환경보전프로그램 가입 필수), 농가는 행정수수료(\$655)만 납부
- 행정수수료 면제: 영세농, 신규농, 취약계층농, 재향군인 농업인
- 농가지원청(FSA) 정책 프로그램 참여를 위해 CAT 보험 가입 필수
- CAT 가입: 수량보장 보험(작물가치의 수량 측정이 어려운 경우 달러가치 보장: 달러플랜)에 한정(개인수입보장보험에는 적용될 수 없음)

② CAT보다 높은 보장수준을 원할 경우 Buy-up 상품 선택(단, 보험료 보조율 감소)

- 농가는 수량보장 보험을 가입할 때, 낮은 보장수준인 CAT(50/55)을 선택하여 보험료를 전액 보조 받거나, 보험료 보조 수준이 줄어들더라도 CAT보다 보장수준 높은 Buy-up(50~85/100) 상품을 선택할 수 있음.
- Buy-up 보장수준별 보험료 보조율: 50%(67%), 55%(64%),..., 80%(48%), 85%(38%)

IV. 해외 사례

① CAT 추진실적(1995~2020)

- CAT 가입금액(비중): '95년 84억 달러(35.4%) → '20년 44억 달러(3.9%)

미국 농작물재해보험에서 CAT이 차지하는 비중



자료: RMA Summary of Business

IV. 해외 사례

▷ 미국 비보험작물재해지원 프로그램(Noninsured Crop Disaster Assistance Program, NAP)

① NAP은 보험대상에 포함되지 않은 농작물에 대해 자연재해로 인한 손실을 보장

- 1994년 농업법에서 도입 → 1996 농업법에 의해 영구화(perpetuation)
- NAP 지원가능 손실: 피해를 초래하는 날씨(가뭄, 우박, 과습, 강풍 등), 자연재해(지진, 홍수 등), 피해를 초래하는 날씨 또는 자연재해와 관련된 조건의 결합(과도한 열, 병충해, 산불 등)
- 농가지원청(FSA) 관리, 상품신용공사(Commodity Credit Corporation, CCC) 프로그램
- 초기 기초보장(50/55)만 가능 → 2014년 농업법 이후 Buy-up보장 가능

② NAP 보장내용: 기초보장과 Buy-up 보장

- 기초보장(50/55): 인정수량의 50%에 대해 평균시장가격의 55% 적용
 - 총보상금(개인/법인당) 한도: \$12만5천
 - 서비스 수수료: 작물/상품당 \$325, 카운티당 농가당 \$825, 복수의 주에서 작물재배 \$1,950
- Buy-up보장: 인정수량의 50~65%(5% 간격)에 평균시장가격 100% 적용
 - 방목용 목초 및 사료용 작물은 Buy-up보장 제외
 - 총보상금(개인/법인당) 한도: \$30만
 - 보험료: Buy-up 최대보상액의 5.25%
(생산자 작물비중 × 생산면적 × 단위면적당 인정수량 × 보장수준 × 평균시장가격 × 5.25%)

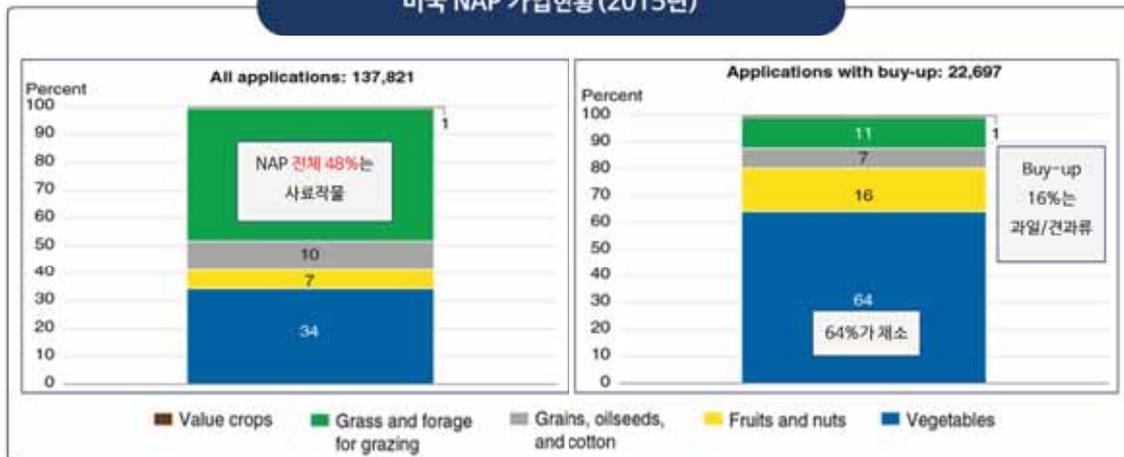
IV. 해외 사례

▷ 미국 비보험작물재해지원 프로그램(NAP)

① NAP 추진실적

- 가입현황: '14년 66천 건 '15년 138천 건('17년에 발표한 '15년 보고서가 최신)
- NAP 가입비중: 방목용 목초 및 사료작물(48%) 채소(34%)

미국 NAP 가입현황(2015년)



출처: USDA Economic Research Service(2017)

IV. 해외 사례

▷ 미국 농업재해지원 프로그램별 예산현황

① 농업재해지원 프로그램 예산에서 NAP의 비중은 미미한 수준

- 예산크기: **작물보험기금 > 대출 및 보조 > 재난지원 > NAP**
- USDA 총예산은 2020년 기준 21.5백억달러
 - USDA 총예산에서 작물보험기금(RMA)의 예산 비중은 5.9%('20), 지난 8년간 연평균 4.3% 증가
 - NAP 예산 비중은 0.07%('20)로 미미한 수준이나 연평균 4.9% 증가 추세

미국 농업재해지원 프로그램별 예산 추이(2013~2020)



▷ CAT 지원예산

- 보험가입금액 비중이 감소추세
- 임을 감안하면 보험료 지원예산도 감소세를 보일 것으로 판단

▷ NAP 지원예산

- 통계자료 미공개

주: 재난지원 예산은 2013년 추가수입지원 프로그램(SURE), 2014년부터는 SURE 액자로 가축보상(LIP), 가축사료제재지원(LFDP), 가축·유발·양식어업간접지원(ELAP) 프로그램 예산 합계임
 출처: USDA Budget Summary(BY 2019C)

V. 정책제언

V. 정책제언

▷ 기본방향

① 위험관리 수단으로서 보완적인 관계 유지



② 장기적 관점에서 농가의 주된 생산위험관리 수단은 **농작물재해보험**

- 단, 현재 위험관리 수단의 사각지대 여부를 점검하고 보완할 필요
- 위험관리 수단으로써 보완적 관계인 재해대책과 재해보험의 정책효과성을 제고
- 상호 연계할 수 있는 효율적 위험관리 수단, 즉 농업인과 정부의 부담을 최소화하면서 작목별 경영안정성을 확보할 수 있는 제도의 도입을 고려할 필요

V. 정책제언

▷ 제도개선을 위한 제언

① 농업재해대책 보상금의 현실화: 보상방식의 전환 필요

- 재해대책 보상금 < 실제 농작물 피해액 ← 보상금의 현실화 요구 증가
- 재해대책 제도(일정기준에 대한 열거식 규정)는 사각지대 및 일종의 자중손실(Deadweight Loss) 발생

② 재해대책의 **보험방식 전환**, 혹은 **세제자료를 활용한 생산비 보장** 도모

- 효율성 측면에서는 정책보험이 우월적이기 때문에 재해대책 보상내용을 열거식으로 강화하기보다는 재해대책의 보험방식 전환, 혹은 세제자료를 활용한 생산비 보장을 도모
- 재해대책의 **보험화를 위해서는 충분한 통계자료 구축, 손해평가 가능성 등 여러 제약조건 해소 선행**
- 모든 품목 지원이 보험방식으로 전환할 수는 없기에 보험화가 가능한 비보험작물의 검토가 선행
- 만약, 재해대책지원 시 생산비 자료 증빙(과세 등)이 가능하다면 사업자 등록 후 자료를 축적하는 **인프라 강화 기대**
- 한국형 재해지원제도 구상 필요(CAT, NAP 참고)

V. 정책제언

① 단기적으로, 농업재해대책 보조율 차별화

- 고위험 피해 대상임에도 보조율 측면에서는 농작물재해보험의 보조율과 차별성이 부족
 - 재해대책 세부 보조율은 50~100%
 - 농약대를 제외하면 보조는 50%에 불과, 용자가 30~50%에 해당
 - 재해대책비의 용자정책 재검토 필요
 - 저금리 기조에서 저리용자 지원의 장점 미미
- ✓ 보수적인 내용으로 지원을 하는 만큼 직접지원에 한해서는 용자제도 재검토

② 미국 기초농업재해보험과 비보험작물 지원제도 검토

- 낮은 수준의 보장수준을 적용, 농업인은 가입에 따른 행정비용만 부담
 - 보험이 제공되지 않는 작목에 대해서는 NAP을 통해 CAT을 보완할 수 있음.
 - 미국과 달리 CAT의 적용 범위를 비보험작물까지 확대하는 방안도 고려
- ✓ CAT과 NAP의 도입 검토는 먼저 재해대책과 농작물재해보험의 역할을 구분하고,
✓ 제도적 보완, 소요비용, 보험상품의 개발, 연계정책 등에 대한 세밀한 선행검토 필요

KREI 한국농촌경제연구원

감사합니다
mbkim@krei.re.kr

KREI

발표 2

농업 부문의 사회보장 과제: 산재보험과 고용보험 이슈의 적용 과제

입법조사관(국회입법조사처)



농업 부문의 사회보장 과제

- 산재보험과 고용보험 이슈의 적용 과제를 중심으로 -

김규호

국회입법조사처 입법조사관

1. 서론

이 글의 목적은 산재보험 및 고용보험과 관련된 우리 사회의 최근 이슈에 대한 농업 부문의 적용 방안을 농업 부문 사회보장 체계의 필요성과 주요 과제라는 맥락에서 검토하는 데 있다. ‘사회보장(social security)’이 농업계에서 흔히 통용되는 표현이나 개념은 아니다. 삶의 질을 개선한다거나, 주거 환경을 정비한다거나, 노후보장 대책을 강화한다거나, 국민연금과 건강보험 지원 수준을 높인다거나, 새로운 유형의 농업인안전보험 상품을 선보인다거나, 농촌형 교통모형을 확산한다는 등의 개별 조치나 정책사업 목록이 우리 귀에 익숙하고 자연스럽게 들리는 데 비하여, ‘사회보장’이라는 개념이 농업계 내부에서 의식되거나 공유되는 경우는 드물다.

그러나 이는 비유하자면 국가대표 축구선수들 각자의 리그와 원 소속팀이 서로 다른 경우와 유사하다. 열거한 종류의 각 정책사업들이 나름의 계획과 법령과 기관과 상위 프로그램 등의 근거, 혹은 배경하에 수립·실행된다고 하더라도, 궁극적으로는 이들 각각을 농업 부문의 ‘사회보장’ 차원에서 어떻게 평가하고 그 포지션과 역할을 부여함으로써 하나의 조직적인 대표팀을 구성할 수 있겠는가 국가가 해야 할 가장 중요한 고민이기 때문이다. 선수의 기량 강화나 리그 활성화가 국가대표팀의 뚜렷한 비전과 발전 로드맵 없이 그 자체로 국가대표팀의 역량 제고로 이어지리라고 기대할 수 없듯이, 농업인에 대한 사회적 보장 체계의 구축이라는 큰 그림과 지향이 농업계와 우리 사회에 없다면 농업 부문에 이미 도입된, 혹은 도입될 예정이거나 도입될 가능성이 있거나 눈에 바로 들어오지 않아도 분명히 존재하는 사회보장적 성격의 다종다양한 정책들이 그 효과를 충분히 발휘하지 못할 것이다.

이 글의 나머지 장은 다음과 같이 구성된다. 2장에서는 ‘사회적 위험’과 ‘사회보장’, ‘사회권’ 등 사회보장적 성격의 정책을 검토할 때 기본적으로 염두에 두어야 할 개념을 소개하고, 사회보장제도의 형태를 유형별로 개괄한다. 여기에는 ‘산재보험’과 ‘고용보험’의 원리나 특징에 대한 일반적 차원의 설명과 국내 현황 및 최근의 이슈

도 포함될 것이다. 이어 3장에서는 농업인 대상 사회보장의 제도적 현실을 전반적으로 일별한 뒤, 그 속에서 농업 부문의 산재보험이라고 할 수 있는 ‘농업인안전재해보험’¹⁾의 역할과 의미를 검토한다. 이 검토는 2장에서 살펴본 사회보장론의 관점 및 국내 타 산업 분야 산재보험과의 비교 등에 기반하여 이루어지며, 필요에 따라 일부 해외 사례도 소개될 것이다. 4장은 산재보험과 고용보험의 적용 대상을 확대하려는 우리 사회의 노력에 농업계가 어떻게 부응하고 적용 과제를 찾아가야 할지에 대한 논의가 주를 이룬다. 의제 설정 - 대안 모색 - 정책 결정의 3단계 중에서 앞선 두 단계의 논의가 ‘사회보장론’의 관점에서 보다 명료하고 풍부해질 필요가 있다는 것이 필자의 문제의식이며, 본문도 이에 바탕한다. 끝으로 5장에서는 이 글의 주요 내용을 요약하고 글을 맺되, 사회보장정책이 정치과정의 산물이라는 점을 특별히 모두와 함께 상기하고자 한다.²⁾

2. 사회보장 관련 주요 개념과 제도적 형태

1) 사회보장 관련 주요 개념: 사회보장, 사회적 위험, 사회권

이상은 외(2019)에 따르면 ‘사회보장’은 ‘사회구성원들에게 사회적 제도들을 통해 사회적 위험이나 사회문제로부터의 보호를 제공하는 것’³⁾을 뜻한다. 여기서 어떤 위험이나 문제의 ‘사회적’ 성격은 대개 그 원인과 발생상의 공통성, 그리고 결과적 측면에서 드러난다. 우선 위험의 원인 측면에서 어떤 위험의 경우 발생 원인과 책임이 개인에게만 전적으로 귀속되지 않고 사회적 성격을 갖는다. 경기 불황으로 인한 실업이 대표적이다. 또한 어떤 위험이 특정 개인에게만 발생하지 않고 사회의 일정한 사람들에게 공통적으로 발생하는 경우에도 그 위험은 사회적 성격을 띤다. 예를 들어 특정 직업군이 특정 사고나 질병에 더욱 취약한 경우를 생각해볼 수 있다. 일정한 연령대의 누구나 맞이하게 되는 ‘은퇴(retirement)’도 마찬가지다. 이는 건강이 허락하는 한 누구나 농사를 짓고 그 생산물을 가족이 함께 나누던 전통사회에서는 크게 문제가 되지 않았으나, 나이가 들어 자신의 노동력을 더는 시장에 팔 수 없는 때가 오고 소득 상실 문제에 직면하게 되는 자본주의 산업사회에서는 절대 간과할 수 없는 문제라는 점에서 위험의 ‘사회적’인 성격을 특히 잘 보여주는 예다. 한편

1) 다만 ‘농업인안전보험’, ‘농작업근로자안전보험’, ‘농기계종합보험’ 중 글의 목적과 분량을 고려하여 ‘농업인안전보험’ 위주로 설명한다.

2) 필자는 이 글에서 농업 부문의 사회·경제적인 기초 지표나 농업인의 복지·노동·보건 관련 통계 등을 필요에 따라 부분적으로 서술할 뿐, 그 대략의 추세와 내용은 모두가 어느 정도 공유하고 있다고 가정하고 별도의 지면을 할애하지 않았다. 만일 관련 통계를 보다 자세히 알고 싶다면 농촌진흥청이 매년 실시하는 「농업인의 업무상 질병 및 손상조사」나 「농어업인 복지실태조사」의 결과보고서와 송원규 외(2020), 엄진영·김부영(2020) 등을 참조할 수 있으며, 이 글도 서술의 수치적 근거를 확인하기 위하여 이들 보고서에 정리된 통계를 수시로 참조하며 작성한 것임을 밝혀둔다.

3) 이상은 외, 『사회보장론: 제도의 원리와 형태』, 학지사, 2019.8., p.20.

결과적 측면에서 판단하는 ‘사회적 위험’은 위험을 겪는 주체가 개인이라 하더라도 그대로 두면 그 결과가 사회적인 문제로 비화할 수 있음을 의미한다. 한 예로 이른바 ‘신사회위험(new social risks)’의 하나로 거론되는 ‘근로빈곤(working poor)’의 경우, 아무리 열심히 일해도 개인이나 가족이 빈곤을 벗어날 수 없다면 근로 의욕의 저하와 사회적 불안정을 초래하게 될 것이다.

이러한 사회적 위험과 이를 개인 의지와 능력이 아닌 사회적 의지와 해법으로 대응하기 위한 사회보장 관점의 확산은 현대적 의미의 복지국가를 이루는 핵심요소로, 근대 이후 시민의 권리가 성취·신장되어 온 역사의 맥락에서는 공민권(civil rights)⁴⁾과 정치권(political rights)⁵⁾에 이어 경제적 복지와 안전을 보장받고 사회의 보편적 기준에 맞는 생활을 누리는 사회권(social rights)을 확보하는 의미를 지닌다. 우리나라는 다음과 같이 「사회보장기본법」을 통해 ‘출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등’을 사회적 위험으로 열거하고, 이러한 사회적 위험으로부터 모든 국민이 벗어나 인간다운 생활을 향유할 수 있도록 제도와 여건을 조성하는 것을 사회보장의 기본 이념으로 천명하고 있다.

「사회보장기본법」 제2조(기본 이념) 사회보장은 모든 국민이 다양한 사회적 위험으로부터 벗어나 행복하고 인간다운 생활을 향유할 수 있도록 자립을 지원하며, 사회참여·자아실현에 필요한 제도와 여건을 조성하여 사회통합과 행복한 복지사회를 실현하는 것을 기본 이념으로 한다.

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “사회보장”이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다. (하략)

2) 사회보장제도의 형태: 사회보험, 공공부조, 사회서비스

사회보장제도는 일반적으로 사회보험, 공공부조, 사회서비스, 조세지출 등으로 구분된다. 이 중 ‘사회보험’은 「사회보장기본법」에 따르면 ‘사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도’로, 국가가 국민들의 보험 가입을 강제하는 특성을 갖는다. 우리나라의 경우 산재보험, 건강보험, 고용보험, 국민연금, 노인장기요양보험이 해당하며, 여기에 소요되는 비용은 사용자·피용자 및 자영업자가 부담하는 것을 원칙으로 하되 관계 법령에서 정하는 바에 따라 국가가

4) 법 앞에서 개인의 자유와 평등을 보장하는 것과 관련되며 신체의 자유, 표현·사상·신념의 자유, 사유 재산권, 정당한 계약의 권리, 재판받을 권리 등을 뜻한다.

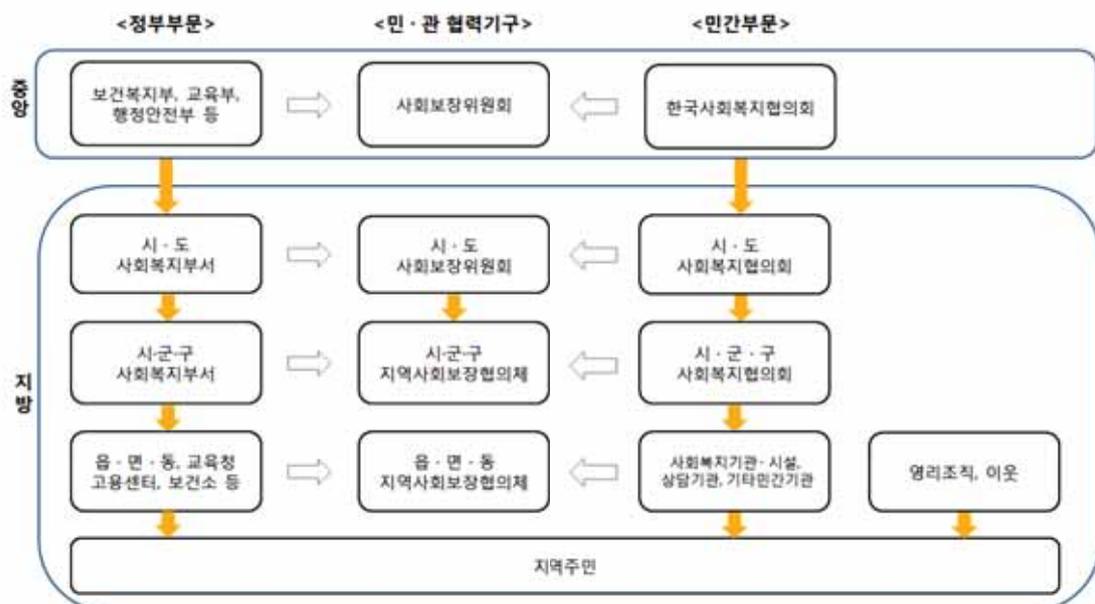
5) 정치적 권위가 부여된 기구의 성원이나 그 같은 기구의 성원을 뽑는 유권자로서 정치권력의 행사에 참여할 수 있는 권리(참정권)를 뜻한다.

그 비용의 일부를 부담할 수 있다. 가령 농업인의 경우 소득 수준 등에 따라 건강 보험료나 국민연금 보험료의 일부를 경감받거나 지원받고 있다.

‘공공부조’는 전통적으로 빈곤에 처한 개인과 가족에게 국가나 지자체가 세금을 재원으로 급여를 제공해온 제도로, 재산, 소득 등 자격요건 심사를 통한 ‘잔여적 복지(residual welfare)’의 성격을 띤다. 우리나라에서는 국민기초생활보장제도에 속하는 각종 급여(생계, 주거, 교육, 의료 등)를 들 수 있다. 다만 현대사회에서 사회보험과 공공부조의 경계는 점차 희미해져 상호수렴과 ‘혼합급여(mixed benefit)’ 등의 추세를 보인다.⁶⁾ 또한 잔여적 복지 수준을 넘어 ‘기초연금’과 ‘아동수당’처럼 준보편적인 사회보장제도까지 확장되고 있는 것이 최근 ‘공공부조’ 정책의 경향이다.

‘사회서비스’는 개인이나 사회 전체의 복지증진 및 삶의 질 향상을 위해 사회적으로 제공되는 서비스로, 공공행정, 사회복지, 보건의료, 교육, 문화 등을 두루 포괄하는 현물급여(현물 바우처 포함) 형태를 띤다. ‘공공부조’와 ‘사회서비스’는 수급권자에게 급여를 어떻게 전달할 것인가가 특히 중요한 문제로 대두되며, 우리나라는 이러한 전달체계를 <그림 1>에서 보듯 정부(중앙정부와 지자체) 부문과 민간부문 조직 간의 적절한 역할 분담을 통해 구성하고 있다. 물론 ‘사회보험’의 경우 대개 특정 기여금과 그러한 기여금을 운용하는 조직이 있어 이와 다소 다른 전달체계를 갖고 있으나, 이것이 각 전달체계 간의 상호배제로 해석될 필요는 없어 보인다.

<그림 1> 우리나라의 지역사회복지전달체계



자료: 안병영 외, 『복지국가와 사회복지정책』, 다산출판사, 2018.8., p.339.

6) 김지혜 역, 『사회보장론 입문』(Social Security, Danny Pieters), 서울: 사회평론, 2015., p.31.

3) 산재보험과 고용보험

산업사회와 사회법의 발달 과정에서 최초로 대응하게 되는 문제 중 하나가 안전하지 않은 작업환경이기 때문에, 산재보험(산업재해보상보험)은 우리나라는 물론 세계적으로도 다른 사회보험보다 먼저 생겨나고 진화해왔다. 업무상 사고와 직업병이 초래하는 소득손실을 보전하고 근로자가 충분한 요양서비스를 통해 직업에 성공적으로 복귀할 수 있도록 하는 목표하에 오늘날의 산재보험은 타 사회보험과 비교하여 다음과 같은 특징을 보인다. 첫째, ‘무과실책임주의’에 기초한다. 사고의 원인이 행위자의 고의나 과실에 있지 않더라도 위험이 발생하기 쉬운 상태를 야기한 사실만으로 사용자에게 책임이 부과된다. 둘째, 책임보험의 성격과 사회보장의 성격이 공존한다. 산재보험은 애초 사용자와 근로자 사이에 존재하는 계약 관계에 책임보험 원리를 도입한 것으로, 다른 사회보험과 달리 사용자가 보험료를 모두 납부하는 것이나 다른 사회보험보다 높은 급여를 받는 정당성도 여기에 있다. 그러나 현대 사회에서는 점차 국가 자체의 사회보장 의무에 기초하여 산재보험의 본질을 구하는 사회보장제도로서의 성격이 강화되고 있다.⁷⁾ 이에 급여의 연금화 확대나 근로자 이외의 대상에까지 보호 범위를 넓히는 논의가 늘고 있으며, 기존 소득상실의 보상에서 좀 더 나아가 사전예방 차원의 안전활동과 사후적 재활 기능도 강조되고 있는 상황이다. 셋째, 산재보험의 업무상 재해에 노령, 장애, 사망, 질병, 상해, 요보호가 모두 포함됨에 따라 산재보험 또한 공적연금⁸⁾과 건강보험, 장기요양보험 등의 특성이 혼합되어 있다. 같은 장애나 사망이라 하더라도 업무상 재해가 원인이면 다른 사회보험보다 더 많은 보상이 제공된다. 넷째, 급여 수급 요건이 ‘결과주의’가 아닌 ‘원인주의’에 기초한다. 예컨대 건강보험이나 장기요양보험은 사회적 위험의 발생이라는 결과 자체에 기초하나, 산재보험은 사고 및 질병의 업무기인성이 급여 지급 여부를 결정하는 핵심요소가 된다.

우리나라에서 산재보험은 가구 내 고용활동과 소규모 농어업 사업장에 종사하는 경우 등 일부를 제외하면 원칙적으로 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용된다. 법적근거는 「산업재해보상보험법」(이하, ‘산재보험법’)으로, 이 법은 「근로기준법」 제8장(재해보상)에 요양보상, 휴업보상, 장해보상, 유족보상 등의 규정이 존재함에도 불구하고, 업무상 재해를 신속하고 공정하게 보상하기 위해서는 별도의 산재보험을 도입할 필요가 있다는 취지로 1963년 11월에 제정되었다. 도입 시부터 산재보험은 ‘업종별요율제’를 채택하고 ‘부과방식’으로 운영되어 왔으며, 산재보험료의 비중이 절대적인 바 국고보조는 전체 지출의 1% 미만에 그친다. 1995년부

7) 신태식, 「일하는 사람을 위한 산재보험: 산재보험 적용 확대의 역사와 쟁점, 앞으로의 과제」, 『노동법률』, 2014.1., p.113.

8) 국가 차원에서 개인의 노후소득보장을 지원하는 제도를 ‘공적연금’이라 하며, 우리나라에서는 보험료 납부에 기초하는 국민연금과 특수직역연금, 조세를 재원으로 운영되는 기초연금 등을 가리킨다.

터는 책임준비금 적립이 의무화되어 1년 치 이상의 급여를 지급할 수 있는 기금(산업재해보상보험 및 예방 기금)⁹⁾이 적립되어 있다. 관리운영체계상 특기할 점 하나는, 산재보험의 집행 운영주체가 산재보험법에 근거하는 ‘근로복지공단’¹⁰⁾과 「산업안전보건법」 및 「한국산업안전보건공단법」에 근거하는 ‘한국산업안전보건공단’¹¹⁾으로 이원화되어 있다는 것이다. 근로복지공단은 보상업무에, 한국산업안전보건공단은 1986년부터 산재보험의 목적사업으로 추가된 예방 업무에 주력하는데, 이러한 이원화 상황과 통합 방안 각각의 장단점에 대해 여러 논의가 이어져 온 상황이다.

고용보험은 전통적으로 ‘실업보험’에서 출발하였으나, 최근에는 고용안정이나 다양한 직업훈련의 참여 등과 긴밀히 연계되는 사회보험으로 발달하고 있다. 실업보험은 빈곤의 완화와 사회연대(통합), 경제적 차원에서의 총수요 관리 등의 목표를 표방한다. 실업이라는 결과뿐만 아니라 비자발적 실업 여부를 확인한다는 면에서 산재보험과 마찬가지로 원인주의적인 속성을 지니고 있으며, 기여를 전제로 급여를 제공하는 만큼 고용경력이 감안되고, 단기보험 성격으로 급여기간이 짧은 것¹²⁾도 실업보험의 특성이다. 나아가 많은 국가에서 ‘실업(unemployment)보험’의 명칭을 ‘고용(employment)보험’으로 바꾼 데는 실업급여 수급 조건으로 훈련과 고용서비스의 제공을 연계하는 등 이른바 ‘적극적 노동시장정책’의 요소들이 추가된 배경이 있는데, 이는 현대사회의 노동시장과 고용형태가 다변화되면서 기존의 노동시장정책이나 소득보장정책으로는 보호받지 못하는 다수의 취약 노동자계층이 발생하고 있기 때문이다.

우리나라의 고용보험도 실업보험과 적극적 노동시장정책의 특성을 모두 갖고 있다.¹³⁾ 근로자를 사용하는 사업이나 사업장을 당연적용 대상으로 삼지만, 사업규모를 고려하여 예외가 인정된다. 실업급여, 고용안정사업, 직업능력개발사업 등이 주요 사업으로, 실업급여의 경우 1.3%의 보험료를 사업주와 근로자가 각각 절반씩 부담하나 나머지 두 사업은 사업주가 보험료를 전액 부담하는 방식을 취한다. 고용보험 기금은 대량 실업, 고용 불안 등에 대비한 준비금으로 해당 연도 지출 소요를 초과하는 자금을 적립하며, 적립 규모는 실업급여 계정의 경우 1.5~2.0배, 고용안정·직업능력개발사업 계정은 1.0~1.5배를 유지해야 한다.¹⁴⁾ 한편 고용보험 업무는 약 90

9) 2020년 말 기준으로 이 기금의 규모는 22조 1,473억 원에 달한다.

10) 참고로 근로복지공단에는 7개의 지역본부, 54개의 지사, 6개 위원회, 4개 특수형태근로종사자센터, 인재개발원, 콜센터, 10개 병원, 2개 연구원(근로복지, 직업환경), 1개 연구소(재활공학)가 속한다.

11) 참고로 한국산업안전보건공단에는 16개의 광역 및 지역본부와 11개 지사가 있으며, 산하기관은 산업안전보건연구원, 산업안전보건교육원, 산업안전보건인증원, 미래전문기술원

12) 급여 기간이 지나고도 실업 상태에 놓여 있다면 요건 부합 여부에 따라 공공부조 대상이 될 것이다.

13) 「고용보험법」 제1조(목적) 이 법은 고용보험의 시행을 통하여 실업의 예방, 고용의 촉진 및 근로자 등의 직업능력의 개발과 향상을 꾀하고, 국가의 직업지도와 직업소개 기능을 강화하며, 근로자 등이 실업한 경우에 생활에 필요한 급여를 실시하여 근로자 등의 생활안정과 구직 활동을 촉진함으로써 경제·사회 발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

14) 2020년 말 기준으로 이 기금의 규모는 7조 277억 원에 달한다.

여 개의 지방 고용센터, 근로복지공단(7개의 지역본부 및 54개 지사), 한국산업인력공단(6개의 지역본부, 23개 지사 및 자격시험센터) 등 3개 조직이 나누어 집행하며, 그 밖에도 한국고용정보원이나 고용보험심사위원회, 고용보험심사관 등이 여러 가지 관리·감독과 고충처리 등의 업무를 맡고 있다.

최근 산재·고용보험 적용 확대를 위한 사회적 논의가 활발하다. 산재보험의 경우 정부가 2019년 10월 발표한 ‘특수형태근로종사자 및 중소기업 사업주(1인 자영업자 포함) 산재보험 적용 확대방안’이 계기가 되었으며, 2020년 12월 ‘전 국민 고용보험 로드맵’이 나오면서 일하는 모든 국민을 실업급여로 보호할 수 있는 전 국민 고용보험도 추진 중인 상황이다. 정부의 발표 제목에서 확연히 드러나듯, 핵심은 두 ‘사회보험’의 가입 범위 및 적용 영역을 확대하여 실업이나 산업재해 등과 같은 ‘사회적 위험’의 사각지대를 해소하는 것이다. 그러나 두텁고 구체적인 법적·제도적 근거와 정부재정의 투입 양상을 고려할 때 여기에는 어느 정도 ‘공공부조’의 성격도 가미되어 있다고 봐야 할 것이며, 이들 보험 관련 사업의 정보와 현금·현물급여 등의 전달체계에는 이미 구축되었거나 향후 강화될 ‘사회서비스’적 요소도 중요하게 작용하여 보다 많은 동료 시민의 ‘사회권’을 좀 더 보편적으로 ‘보장’하는 일에 기여하게 될 것이다. 이러한 인식과 전망이 농업계에 의미하는 바는 무엇인가. ‘사람 중심의 지속가능 농업·농촌’은 어떤 토대에서 기약할 수 있을 것인가.

3. 농업인 사회보장의 제도적 현실과 농업인안전보험

1) 농업인 사회보장의 제도적 현실¹⁵⁾

사회보험의 경우 산재보험과 고용보험을 제외하고는 농업인도 정책 대상으로 포함되어 있다. 국민연금이나 건강보험, 노인장기요양보험 등은 모든 국민이 당연가입 대상이기 때문이다. 다만 2018년 기준 농업인의 국민연금 가입률은 35.6%로 국민연금 가입연령군(18~59세) 전체 가입률인 70.9%의 절반 수준으로 나타나는데,¹⁶⁾ 김진수 외(2018)¹⁷⁾의 분석처럼 이는 상대적으로 사각지대가 넓은 지역가입자라는 데 기인하는 것으로 보인다.¹⁸⁾ 건강보험의 경우 직접 가입하지 않더라도 의료급여 수급자이거나 자녀의 피부양자일 가능성이 있어 사각지대를 판단하기는 어려우나, 적

15) 이 장에서 농업인 사회보장의 제도적 현실을 다루며 따로 언급하지는 않으나 농작물 재해보험이나 영농교육 등 일반적으로는 사회보장제도가 할 수 없어도 농업 노동의 특성을 감안할 때 어느 정도 사회보장적 성격을 가진다고 볼 수 있는 정책들이 있는데, 이는 4장에 후술한다.

16) 정단비, 「20대 청년농 국민연금 가입률 고작 1%대」, 『농민신문』, 2020.8.12.

17) 김진수·남재욱·한기명, 「한국 농촌의 복지 수준 평가 및 발전과제」, 『2018 한국사회보장학회 춘계학술대회 자료집』, 2018.5.25., p.218.

18) 일부는 ‘농지연금’과 같이 일차적으로 농지자산을 활용하여 노후를 대비하는 측면도 있을 것이다.

어도 지역가입 비중이 높은 농업인으로서의 부과금 체계가 직장가입자보다 불리하게 작용할 가능성이 크다. 현재 국민연금이 저소득 농업인에게 최대 50%의 보험료를 지원하고 건강보험이 소득수준별로 최대 50%¹⁹⁾까지 보험료를 감면하는 것은 이러한 문제들을 완화하기 위함이다.²⁰⁾

공공부조는 대부분 법정 의무지출(Mandatory Expenditure)로, 최근 국내 복지 지출 증대의 상당 부분을 차지하는 기초연금을 예로 들면 상대적으로 소득이 낮고 수급자가 많은 농촌 지역일수록 도시지역보다 수급률이 높게 나타나는 경향이 있다.²¹⁾ 현재 기초연금의 경우 국고보조율이 평균 79.2%이고 그 외의 공공부조도 「국민기초생활보장법」에 따라 국가와 지자체가 공동으로 급여를 실시하고 있는데, 이에 따라 농촌 지자체일수록 재정부담을 크게 느낄 수밖에 없는 상황이다. 문제는 이러한 의무지출예산에 지방재정을 투입하고 나면 지역 실정에 맞는 복지 인프라 구축이나 사회서비스 제공 등 지자체가 자체적인 복지사업을 추진할 재정적 여력이 감소하게 된다는 점이다.

함철호(2017)²²⁾가 지적하듯 그렇지 않아도 농촌 지역에서는 특히 읍면동 단위로 내려갈수록 공무원들이 ‘중앙부처에서 내려오는 국민기초생활보장 등 300여 개가 넘는 복지업무를 처리하는 법적 과업’을 수행하기에도 바쁘다. 또한 사회서비스의 전달체계 측면에서 가장 농촌 주민과 가까운 민·관 협력기구라고 할 수 있는 읍면동 지역사회보장협의체도 본래 주민, 민간복지기관(종사자), 공무원의 참여로 구성되어야 함에도 불구하고 농촌에서는 민간복지기관(종사자)이 부족하여 그나마 협의체가 활성화된 곳이라 하더라도 현실적으로 맞춤형 복지팀 혹은 담당 공무원과 주민조직과의 협력 체계로 운영될 가능성이 높다.²³⁾²⁴⁾ 각 사회보험별로도 분립된 관리·운영기구를 중심으로 하는 복지전달체계가 존재하지만 농업·농촌 부문에 대한 경험이나 이해는 거의 전무하다고 봐야 할 것이며 농업인 입장에서도 자신의 생활과 노동 공간을 벗어나 접근하기가 용이하지 않은 실정이다.

요컨대 농업인의 사회보장 문제는 현금급여도 중요하나 그러한 현금급여와 보완

19) 주민등록상 거주지가 농어촌이면 의료기관에 대한 접근성 제약의 반대급부로 22%까지 경감받을 수 있고, 추가로 농업경영체 등록 등으로 농업인임을 증명하는 경우 소득과 재산 수준에 따라 최대 28%까지 경감받을 수 있다.

20) 물론 이러한 사회보험 지원 정책이 농업인만 대상으로 하는 것은 아니다. 소규모 사업을 운영하는 사업주와 소속 근로자의 사회보험료(고용보험, 국민연금)를 최대 80%까지 지원해주는 ‘두루누리 사회보험료 지원사업’을 예로 들 수 있다.

21) 김진수·남재욱·한기명, 앞의 논문, p.217.

22) 함철호, 「농촌 지역사회보장협의체에 대한 질적 사례연구」, 『한국지역사회복지학』 제63호, 2017.12., p.60.

23) 함철호, 위의 논문, pp.63-67.

24) 근래 농업계에서 사회적기업이나 협동조합, 커뮤니티 케어 등의 역할이 자주 검토·강조되곤 하는 것도 이처럼 현재의 농촌 지역 사회서비스 전달체계가 가진 한계에 대한 직·간접적 대응의 성격이 강해 보인다.

적으로 연계·결합되어 상호작용할 수 있는 현물급여와 관련된 과제 또한 항시 염두에 둘 필요가 있어 보인다. 안병영 외(2018)²⁵⁾가 강조하듯 사회보장제도가 단지 공부조와 사회보험을 통해 소득을 보장하기 위한 현금급여 제공에 머물러서는 사회적 위험에 효과적으로 대응할 수 없으며, 현대 사회에서는 사회서비스 제공, 즉 현물급여를 통해 위험을 예방하는 사회 투자적인 접근(social investment approach)이 요청되기 때문이다. 농촌의 지역적 특성이 일차적으로 사회서비스나 복지전달체계에 대한 농업인의 접근을 어렵게 하는 가운데, 현금급여와 관련된 의무지출의 확대로 예산 운용에 제약을 받는 지자체로서는 현물급여를 자체 정비하는 데 한계가 있을 수밖에 없다. 국가의 지원과 역할을 위해 눈여겨보아야 할 대목이다.

2) 농업인안전보험의 역할과 의미

주지하다시피 농업인은 작업과 거주 공간의 특성상 근골격계 질환과 농기계 사고, 농약 중독 및 기타 만성병 등 타 인구집단과 구분되는 양상을 보이는 안전·보건상의 다양한 위험에 노출되어 있다. 2019년 기준 재해율(0.81)과 사망만인율(1.13)이 전체 산업 평균(재해율 0.58, 사망만인율 1.08)보다 높게 나타나고,²⁶⁾²⁷⁾ 지난 10년(2009~2018년)간 농기계 교통사고로 인한 연평균 치사율(15.5%)이 같은 기간 우리나라 전체 교통사고의 연평균 치사율(2.2%)의 7배 이상²⁸⁾일 만큼 농업 현장은 안전재해 문제가 상존하는 공간이다. 또한 안석 외(2019)²⁹⁾에 따르면 고혈압, 당뇨와 같은 만성질환이나 치매 등의 경우에 농촌과 도시 간 유병률 격차가 연령표준화 작업을 거친 뒤에도 유의미하게 나타나는 실정이다.³⁰⁾

이런 상황에서 농업인안전보험은 농업 부문의 '산재보험'과 같은 역할을 부여받고 도입된 제도로, 임의가입이기는 하나 정책보험으로서 농업인의 업무상 재해로 인한 신체적, 재산적 손해를 보상하는 제도적 장치라는 의의가 있다. 이 제도는 1989년 농협이 자체 시행한 '농작업상해공제' 사업을 시초로 하며, 이후 정부 차원에서 농가의 보험료 일부를 부담하는 등의 방식으로 지원해오다 2015년 1월 「농어업인의

25) 안병영·정무권·신동면·양재진, 『복지국가와 사회복지정책』, 다산출판사, 2018.8., p.289.

26) 고용노동부 산재예방정책과, 「2019년 산업재해 발생현황」, 고용노동부, 2020.4.24., pp.23-24.

27) 이 통계는 산재보험에 가입한 근로자를 모집단으로 하여 산출된 만큼 산재보험에 가입하지 못한 자영 농업인이나 영세한 농장에 근무하는 농업인의 재해율은 더욱 높을 것으로 추정된다. 일례로 '농업인안전보험'의 2019년 사고율은 6.3%로, 본문에 언급된 산재보험 평균 재해율(0.58%)과 큰 차이를 보이고 있다.(농림축산식품부 재해보험정책과, 『2020 농업재해보험연감』, 농림축산식품부, 2020.12., p.248)

28) 오주석·정미경·전재현, 「농기계 교통사고 특성에 따른 안전대책 및 정책제언」, 『교통연구』 제28권 제2호, 2021.6.30., p.35.

29) 안석·김남훈·김유나, 『농촌·도시 건강 실태 및 의료비용 효과 비교와 정책과제』, 한국농촌경제연구원, 2019.12., pp.55-61.

30) 최근 이를 두고 '고령의 농민들이 부실한 치아로 달고 짜고 맵게 먹으면서 건강을 위한 신체활동이 아니라 고된 노동을 반복하기 때문'이라는 직관적인 설명이 공론장에 제출된 바 있다.(정은정, 「여성농민이 외치는 '보통의 요구'」, 『경향신문』, 2021.8.6.)

안전보험 및 안전재해예방에 관한 법률」(이하, ‘농어업인안전보험법’)을 제정함으로써 법적 근거를 갖추었다. 정책사업으로 추진됨에 따라 농림축산식품부가 보험료 등 국고보조금 지원과 보험사업 관리·감독 등 총괄 기능을 담당하는 가운데 주요 업무를 농업정책보험금융원이 위탁받아 수행하고, 보험사업자(NH농협생명)가 보험상품의 실질적인 운용을 담당하고 있다.

이 보험의 법적 근거가 되는 농어업인안전보험법은 총 5장 25조로 구성되는데, 아래 <표 1>에서 보듯 총칙적 규정(제1장)과 보칙(제4장), 별칙(제5장)을 제외한 나머지 두 개 장은 보험과 관련된 내용(제2장 보험사업의 운영, 제3장 보험사업의 지원)을 담고 있다.

<표 1> 「농어업인의 안전보험 및 안전재해예방에 관한 법률」의 조문체계

조문	규정 사항	
제1장 총칙	제1조	목적
	제2조	정의
	제3조	보험사업의 관장
	제4조	국가 등의 재정지원
	제5조	보험사업에 관한 심의
제2장 보험사업의 운영	제6조	피보험자
	제7조	보험사업자
	제8조	농어업작업안전재해의 인정기준
	제9조	보험금의 종류
	제10조	보험료율의 산정
	제11조	보험 모집
	제12조	업무의 위탁
	제13조	보험사업의 회계 구분
제3장 보험사업의 지원	제14조	보험사업의 관리
	제15조	통계의 수집·관리 및 실태조사 등
	제16조	농어업작업안전재해의 예방을 위한 기본계획의 수립 등
제4장 보칙	제17조-제22조 (규정 사항 생략)	
제5장 별칙	제23조-제25조 (규정 사항 생략)	

자료: 농어업인안전보험법 전문을 토대로 필자 작성

그러나 농어업인안전보험법의 이러한 조문체계와 법문은 ‘보험’과 ‘예방’을 함께 강조하고 있는 명칭에도 불구하고 지나치게 ‘보험’에만 치우친 문제가 있다. ‘예방’과 관련된 내용은 독자적인 하나의 장조차 없이 ‘제3장 보험사업의 지원’의 일환으로만 ‘농어업작업안전재해의 예방을 위한 기본계획의 수립 등’이라는 한 개 조에 규정되어 있을 뿐이다. ‘예방’은 ‘보험’의 효율적이고 안정적인 운용을 위해서도 중요한 활동이지만 기본적으로 보험과 별개로도 농업인의 안전과 보건을 위하여 체계적이고 전면적으로 검토·수행되어야 할 활동임에도 법에는 이러한 인식이 반영되어 있지 않은 것이다. 나아가 농어업인안전보험법 내에서의 상대적인 비중만 문제가 아니라,

총 8장 129조로 구성된 산재보험법이나 12장 175조로 구성된 「산업안전보건법」과 비교해보면 일정 부분 사회보장적 성격의 정책보험으로도, 직업적 안전을 유지·제고하기 위한 사회적 노력의 범위와 구체성으로도, 농어업인안전보험법에 규정된 내용은 양적으로나 질적으로나 크게 아쉬운 수준이라는 지적이 불가피해진다. 물론 시행령과 시행규칙에 추가적이고 구체적인 사항이 담겨 있고 법정 기본계획(농업작업 안전재해 예방 기본계획) 및 시행계획도 수립되지만, 산재보험 및 산업안전보건 영역에서는 그러한 내용의 많은 부분이 법문화되어 있음을 고려하면 관련 제도와 조치의 안정성이나 추진 동력의 차이가 매우 커 보인다. 심지어 보험과 관련된 주요 규정을 확인하기 위하여 법령을 보아야 하는지 민간 보험사의 약관을 보아야 하는지의 차이는 더 말해 무엇할 것인가. 즉 ‘산재보험’이라는 사회보험은 단순히 국가가 관장하는 하나의 보험상품으로서 적용 범위나 요율, 급여의 종류, 지급 방식과 요건 등만 의미하는 것이 아니라 사회보장적 관점에서 예방과 보상과 재활의 선순환을 촉진하기 위한 기구, 인력, 자원, 책무, 조사 및 연구, 관련 표준, 활동 등을 포괄하여 망라하는 체계로서 이해될 필요가 있다.

이런 맥락에서 전술한 농업인 사회보장의 제도적 현실이 갖는 한계는 농업인안전보험의 경우에도 여전하다. 1년마다 재가입해야 하는 특정 유형, 혹은 상품으로서의 보험 하나가 덩그러니 있을 뿐, 이러한 반(半)사회보험적 성격의 정책에 연계되어 농업인 보호를 함께 지향해야 할 사회서비스 등의 정책과 체계가 태부족하거나, 적어도 개별적인 정책사업 각각의 모양새로 산발적, 한시적으로만 추진되고 유기적으로 연계되지는 못하고 있는 것으로 보인다. 농업인안전보험 자체의 미비점 - 가령 산재보험보다 전반적으로 낮은 급여 수준, 연금형 급여와 장기상품의 부재, 농작업 유래 질병에 대한 연구 부족 및 목록 보완 문제 등 - 은 그것대로 검토·보완해가 되, 보다 근원적이고 폭넓게는 농작업안전재해라는 사회적 위험에 대한 두텁고 촘촘한 사회적 안전망의 형성 과제라는 차원에서 농업인안전보험의 강화와 확대 문제를 풀어가야 할 것이다.

단순비교는 어렵고 제도의 전모를 여기에 상술할 계제도 아니나, 독일이나 오스트리아, 벨기에처럼 농업종사자와 그 가족의 안전·보건을 사회보험방식으로 관리·보장³¹⁾하는 국가들의 경험과 노하우는 좋은 참고 사례가 된다. 가령 비스마르크 이래 공법적 산재보험과 특유의 직업별 자치적 ‘조합주의’를 결합해온 독일³²⁾에서는 법적 위탁에 의해 ‘농업 부문 사회보험조합’이 의무보험인 농업인재해 보상보험을 관리·운영하고 있는데, 이 조합과 보험의 역할은 업무상 재해와 직업병 등 직업과 관련

31) 김진수 외, 『주요 선진국의 농작업 재해보장 비교 연구(농촌진흥청 연구용역과제 보고서)』, 연세대학교 산학협력단, 2018.

32) 한인호, 「독일 산재보험의 역사와 오늘」, 『근로복지포럼』 통권 제20호, 근로복지공단 근로복지연구원, 2017.12.31., pp.206-215.

된 건강 위험을 예방하는 것까지 아우른다. 비단 농업에만 한정된 것은 아니나 한인호(2017)는 ‘산업재해를 사전에 예방하려는 많은 노력의 성과는 자연스럽게 법정 산재보험의 재정적 안정에 결정적인 역할을 한 것으로 DGUV(독일 법정 산재보험) 조사를 통해 나타나 있다’³³⁾는 보고를 통해 예방과 보호가 농업 부문 산재보험의 재정적 건전성을 담보하는 전제 조건이 될 수도 있음을 보여준다. 독일 「사회보장법 제7권」에 규정된 ‘독일공공산재보험연합 및 농업 부문 사회보험조합과 보험의 사협회 간의 계약’에 근거하는 산재관리의사(DA) 제도도 참고할 만하다.³⁴⁾ 독일에서 산재관리의사는 산재환자의 예방부터 산재 신고, 재활, 현업 복귀까지 충분한 정보와 지식을 가지고 도와주는 역할을 한다. 재해가 경미하지 않을 시 직업환경에 대한 전문성 기반 위에서 환자의 치료 계획을 세우며, 직업조합이 보험과 관련된 결정을 할 수 있도록 보고서를 제출하는 것도 산재관리의사의 일이다. 또한 일반 근로자의 재해를 담당하는 산재보험공단(AUVA)과 별도로 농업인사회보험공단(SVB)을 두어 자영농과 그 가족종사자의 재해 예방 및 보험 수급을 관리·운영하고 있는 오스트리아 사례에서도 농업인에 대한 사회보장체계를 타 분야와 차별화하여 발전시키면서 농업인 재해의 특수성을 반영해온 사실이나, 연금제도와 건강보험을 포함한 농업인에 대한 사회보험 전반을 한 기관이 독립적으로 운영토록 함으로써 농업인에게 종합적인 보장과 함께 생애 전반에 걸쳐 구체적이고 전문적인 서비스를 제공하는 체계를 갖추고 있는 점 등에 주목할 필요가 있어 보인다.

4. 산재 및 고용보험 이슈에 따른 농업 부문 사회보장 과제

지금까지 논의에서 줄곧 드러내고자 한 바는 농업 부문의 사회보장 ‘현실’을 어느 한 제도의 존재 여부나 재정 지출 규모만으로 판단할 수 없다는 점으로, ‘과제’ 또한 그러하다. 전술하였듯 최근 산재·고용보험 적용 확대를 위한 사회적 논의가 부쩍 활발해졌는데, 주 검토 대상이 되곤 하는 특수형태근로종사자, 예술인, 건설업 등의 일용근로자 등은 농업인과 달리 주로 도시지역에서 근무하므로 이들이 특정 사회보험의 대상자로 포함된다는 것은 이와 관련된 사회보장 체계 전반에 자동 편입된다는 것을 의미한다. 그러나 농업 부문은 그렇지 않다. 사회보험 형태의 제도를 농업 부문의 특성에 부합되게 정립하더라도 이와 직·간접적으로 관련된 사회서비스나 복지전달체계를 함께 보완하지 않는다면 정책의 실효성을 기약하기 힘든 상황이므로, 과제 또한 이를 염두에 두고 검토하고자 한다.

우선, 농업인의 안전을 보장하기 위해서는 보다 안정적이고 구체적인 법적 기반

33) 한인호, 위의 글, p.218.

34) 정다연, 「산재 환자 늘어나는 미래에 주목할 새로운 비전, 산재관리의사」, 『MEDI:GATE NEWS』, 2019.5.12.

이 필수적이다. 적어도 농어업인안전보험법 내에 ‘예방’과 관련된 별도의 장(章)을 마련하여 안전보건관리계획과 체제, 각 주체의 책무 및 농업인의 권리와 의무³⁵⁾, 유해하거나 위험한 물질·활동 등에 대한 조치, 안전관리 기관 및 인력 등의 내용을 명기해야 할 것이며, 필요하다면 이 법을 농업인안전보험 관련 내용과 안전재해 예방 관련 내용으로 분법(分法)하는 방안도 검토해봐야 할 것이다. 여기에는 현재 「농약관리법」이나 「농업기계화 촉진법」, 「여성농업인육성법」 등에 흩어져 있는 농업인 안전과 관련된 내용을 통일성 있게 모으고 일관된 체계로 정리하는 과제도 포함된다. 물론 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」에 ‘농어업인의 복지증진’에 대한 별도의 장이 있어 이 글에서 논의된 사항의 일부가 규정되어 있기는 하나, 주로 선언적 내용이다 보니 집행력을 담보하는 데 한계가 있다. 특별법은 일반법의 체계와 질서에 대하여 예외적인 사항을 규정하고³⁶⁾ 규율대상의 특정성과 효력의 한시성에서 자유롭지 못하다는 점³⁷⁾에서도 일반법화하는 것이 나아 보인다. 또한 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에도 현재 별도의 절로 규정된 ‘농업인력의 육성’에 더하여 농업인에 대한 보호 및 지원 관련 내용을 별도의 절이나 장으로 체계화하여 담을 필요가 있다. 「소상공인 기본법」에 사회안전망 확충이나 폐업 및 재기에 대한 지원 내용 등을 포괄하는 ‘소상공인 보호 시책’이 별도의 장으로 구성되어 있는 입법례를 참고할 수 있을 것이다.

다음으로 이제라도 농작업재해라는 사회적 위험을 개인의 책임이 아닌 사회적 책임의 영역으로 서둘러 확고히 돌려놓기 위하여 상술한 법제화 과제와 맞물려 농업인 대상 재해 예방-보상-재활 관련 시스템의 구축으로 나아가야 할 것이며, 이를 위해 특히 (가칭)농업재해예방기금 마련 및 (가칭)농업인안전관리공단이나 농업인안전관리원(센터) 등의 설립 필요성과 그 롤을 심도 있게 검토해봐야 할 것이다. 예를 들어 현행 ‘농업작업안전재해의 구체적 인정기준’은 ‘산업재해 업무상 질병의 구체적인 인정기준’에 비하여 분량과 구체성에서 큰 차이를 보이는데,³⁸⁾³⁹⁾ 이러한 차이의 극복은 관련된 통계·정보의 수집과 조사·분석, 보건 및 산업통계학적·임상학적 연구, 현장 교육과 적용 및 피드백 사안의 반영 등이 없이는 불가능할 것이다. 관련 기관 간 협력이 필수적이되 이를 기획하고 매개하고 그 결과를 축적·가공하여 현실 정책과 조치의 근거를 마련해갈 핵심 조직과 관련 활동이 필요한 시점이다. 이는 농업인 대상 재해 예방-보상-재활 시스템과 관련된 정책 및 조치의 지역사회전달체계 차원에서 기존 기관의 활용 방법이나 현행 복지전달체계와의 연계 과제와도 맞

35) 예를 들어 건강검진은 이 경우 농업인의 권리이기도 하지만 사회보장 관련 협력 ‘의무’이기도 하다. 고용보험과 유사한 맥락에서는 재교육과 같은 직업훈련 참석이 비슷한 예가 된다.

36) 국회 법제실, 『법제실무(개정증보판)』, 2015.1., p.98.

37) 성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2014, p.449.

38) ‘농업작업안전재해의 구체적 인정기준’과 ‘산업재해 업무상 질병의 구체적인 인정기준’을 [부록]에 함께 실는다.

39) 두 기준은 또한 ‘개방형 정의(open definition)’의 채택 여부 차원에서도 차이가 있다.

닿아 있는 고민으로, 궁극적으로 농업인 대상 사회보험과 결합하여 시너지를 발휘할 수 있는 사회서비스의 발전 방안으로 연결되어야 할 것이다.

이러한 과제들의 연장선상에서 농업인의 안전을 공적 사회보험으로 보장할 수 있는 방안을 검토해야 한다. 이는 크게 농업인안전보험을 사회보험화하거나 지금의 산재보험에 농업인도 포함될 수 있도록 하는 방안으로 구분할 수 있는데, 보험가입자의 주 연령이나 향후 농업 부문 고용인력의 증가 전망 등을 모두 염두에 두더라도 지난 경험치나 자영업자의 저조한 산재보험 가입률을 고려할 때 현재로서는 농업인안전보험의 사회보험화가 좀 더 현실적인 길로 여겨진다. 규모 있는 법인체 등에서 농업 고용인력이 늘고 이들이 산재보험의 적용을 받는 경우에도 농업인안전보험 운영 과정에서 축적되는 농업적 특수성과 관련된 노하우는 그 자체가 사회적·제도적 자산으로 충분히 의미 있게 공유될 수 있을 것이다. 무엇보다 현 상황에서 농업인안전보험이 임의보험이기에 미가입 농가가 업무상 재해보장의 사각지대에 놓이는 것도 문제이지만, 더욱 중요한 사실은 이미 농업인안전보험이 존재한다는 이유로 산재보험의 역할과 적용 범위를 확대하기 위한 사회적 논의의 무게와 치열함으로부터 가입농가는 물론 농업 부문 자체가 역설적으로 동떨어져 있어서는 안 된다는 점임을 유념해야 한다.

고용보험의 경우 무엇을 ‘실업’이나 ‘폐업’에 준하는 상태로 볼 것이냐가 일차적인 관건이다. 농업인(자영농)은 일반 근로자나 자영업자에 비하여 전업이 쉽지 않고 폐업 빈도나 비율도 높지 않다. 단순히 나이가 많아서 하는 폐업이라면 공적연금이나 농지연금 등의 대상이 될 수도 있으며, 소득의 감소나 일시적 단절과 관련해서는 사유나 상황에 따라 농작물재해보험이나 영농교육, 직불금 등이 어느 정도는 고용보험적 성격의 역할을 하고도 있으므로 신중한 검토를 요한다. 또한 농업 생산을 통한 소득 활동에 지장을 받게 되는 사유가 안전·보건상의 문제에서 유래하고 목표가 ‘현업 복귀’로 동일하다면 농업 부문의 산재보험 체계를 통해 그러한 리스크를 일부 커버할 수 있을 가능성이 크며, 농업인 개인의 상황과 별개로 농장이라는 자산(생계수단)과 가족, 혹은 마을 단위 대체 노동력의 존재도 임금근로자의 여건과 구별되는 특성⁴⁰⁾에 유의할 필요가 있다. 다만 고령이나 건강 등 이외의 사유로 농업 이외 직종으로 전업하고자 할 때⁴¹⁾ 고용보험 미가입을 이유로 제한되는 사회서비스가 얼마나 있는지 들여다볼 필요가 있으며, 농업계의 여러 정책사업들이 농업 외 분야 고용보험 사업 각각의 취지와 내용에 대응하는 정도도 농업 부문 사회보장 차원의 큰 그림 안에서 종합적으로 정리해 봐야 할 것이다.

40) 이는 농업인안전보험의 경우에도 마찬가지다.

41) 이 경우 개인의 행복추구권 보장의 당위는 분명하나 만일 이러한 경향이 하나의 대세가 된다면 단순히 고용보험 이슈를 넘어 농업·농촌 유지의 공공적 가치를 비교 형량함으로써 그에 상응하는 정책수단의 도입·확대를 논해야 할 문제가 될 것이다.

5. 요약 및 결론

‘사회보장’은 단편적인 사회보험들의 도입, 혹은 각각의 단순합만으로 달성될 수 있는 목표가 아니다.⁴²⁾ 특히 앞서 검토한 바와 같이 농업은 현금급여만큼이나 위험 예방을 위한 사회서비스, 복지전달체계 등의 보완·강화가 중요한 분야로 사료된다. 즉 산재보험과 고용보험 이슈의 적용 과제가 특정 사회보험의 도입과 운영 문제로만 귀착될 수 없는 것이다. 따라서 이 글에서는 관련 사업을 추진하기 위한 안정적이고 구체적인 법적 근거의 마련, 관련 기금 마련 및 기관 설립 등을 시작으로 하는 농업인 대상 재해 예방-보상-재활 관련 시스템의 구축, 농업인 안전보장 수단의 공적 사회보험화, ‘사회보장’의 큰 그림 속에서 농업계 여러 정책사업들의 위치와 역할에 대한 재탐색 등을 주요 과제로 제시하였다.

근래 일각에서 사회보장성 정책과 관련하여 국가재정에 부담이 된다는가, 이른바 ‘퍼주기’라는 비판이 나오는 분위기가 있다. 안병영 외(2018)⁴³⁾에서도 지적하듯 사회보장 수준을 높이려는 노력이 그러한 제도의 재정적 지속가능성과 효율성을 터부시하는 방향으로 흘러서도 안 될 것이다. 그러나 사회복지를 부담 요소로 보느냐 경제와 고용 확대를 위한 생산적 요소로 보느냐가 반드시 둘 중 하나를 선택하는 문제라고는 할 수 없다. 특히 농업 부문의 경우 고령화되어 있고 위험도가 높은 산업이라 우리가 사회보장 체계를 선뜻 설계하기 힘든 측면도 있을 수 있으나, 한편으로는 그런 체계가 없었기에 그러한 산업 분야가 되어버린 측면도 있으며, 이미 다양한 명분으로 투입되고 있는 ‘사회보장성’ 예산의 재분배를 통해 추가적인 비용 투입 규모를 절감할 여지가 있다고도 봐야 할 것이다. 산업재해의 예방 등을 위하여 사전적으로 들인 노력과 비용이 오히려 관련 사회보험의 재정적 안정에 기여한다는 독일 사례를 상기할 필요가 있다. 이는 미래의 농업 담당 세대를 위해서도 중요한 과제로, 막연한 희망은 금물이나 다양한 재정부담 방안과 이로써 기대할 수 있는 사회보장 수준의 시나리오별 시뮬레이션 등을 통하여 농업 부문의 사회보장을 추진하기 위한 합리적 근거와 정책수단들의 조합을 찾아가야 할 것이다.

이를 가능하게 하려면 기본적으로 ‘사회보장’에 대한 농업계의 의지가 필요하다. 요구할 수 있는 권리와 준수해야 할 의무와 맡아야 할 역할에 대한 균형 잡힌 인식이 필요하다. 사회보장정책의 역사는 처음에는 인정받지 못하던 사회적 위험들을 정형화하고 그에 대응할 수 있는 제도적 여건을 조성해온 정치과정의 산물이다. 이러한 논의를 시작함으로써 우리는 이미 객관의 영역이 아닌, 무엇인가를 뒷받침할 수도 있고 무엇인가의 힘을 뺄 수도 있는 정치과정의 영역에 들어와 있는 것이다.

42) 박광준, 『사회복지의 사상과 역사: 서구복지국가와 한국』, 양서원, 2013.8., p.353.

43) 안병영·정무권·신동면·양제진, 앞의 책, p.590.

[부록 1] 농업작업안전재해의 구체적 인정기준⁴⁴⁾

1. 농업작업 관련 사고의 구체적 인정기준

가. 법 제8조제1항제1호가목에 따른 농업작업 중 발생한 사고

나. 법 제8조제1항제1호가목에 따른 농업작업에 따르는 행위를 하던 중 발생한 사고

- 1) 주거와 농업작업장 간의 농기계(트랙터, 관리기, 동력이앙기 등 동력장치가 부착된 기계로 「농업기계화 촉진법」 제2조제1호에 따른 농업기계를 말한다. 이하 같다)의 이동(다른 사람의 농기계에 피보험자가 편승하여 이동한 경우를 포함한다) 중 발생한 사고
- 2) 주거와 농업작업장, 출하처 간의 농산물 운반작업(손수레, 화물차 또는 농기계를 이용한 실제 운반 작업을 말하며, 운반작업 전후의 이동은 제외한다) 중 발생한 사고
- 3) 농산물을 출하하기 위한 가공·선별·건조·포장작업 중 발생한 사고
- 4) 주거와 농업작업장 간의 농업용 자재(농약, 비료, 사료와 농업용 폴리프로필렌(PP) 포대, 폴리에틸렌(PE) 필름, 쪼갠 대나무, 농업용 파이프를 말한다) 운반작업 중 발생한 사고(운반작업 전후의 이동 중에 발생한 사고는 제외한다)
- 5) 피보험자가 소유하거나 관리하는 농기계를 수리하는 작업 중 발생한 사고(수리를 위한 이동 중에 발생한 사고는 제외한다)

다. 법 제8조제1항제1호나목에 따른 농업작업과 관련된 시설물 등의 결함이나 관리 소홀로 발생한 사고: 농작물 재배시설, 농작물 보관창고, 축사 및 농기계 보관창고의 결함으로 발생한 사고 또는 해당 시설물 등의 신축·증축·개축 중 발생한 사고

라. 법 제8조제1항제1호다목에 따른 그 밖에 농업작업과 관련하여 발생한 사고: 농업작업에 의하여 자신이 직접 생산한 농산물을 주원료로 하여 상용노동자를 사용하지 않고 제조하거나 가공하는 작업 중 발생한 사고(타인이 생산한 물건을 주원재료로 구입하여 제조하거나 가공하는 작업 중 발생한 사고는 제외한다)

2. 농업작업 관련 질병의 종류

가. 법 제8조제1항제2호가목의 유해·위험요인을 취급하거나 그에 노출되어 발생한 질병: 「농약관리법」 제2조제1호에 따른 농약에 노출되어 발생한 피부질환 및 중독 증상

나. 법 제8조제1항제2호나목에 따른 질병: 파상풍

다. 법 제8조제1항제2호다목에 따른 그 밖에 농업작업과 관련하여 발생한 질병: 과도한 자연 열에 노출되어 발생한 질병, 일광 노출에 의한 질병, 근육 장애, 율혈막 및 힘줄 장애, 결합조직의 기타 전신 침범, 기타 연조직 장애, 기타 관절연골 장애, 인대장애, 관절통, 달리 분류되지 않은 관절의 경직, 경추상완증후군, 팔의 단일 신경병증, 콜레라, 장티푸스, 파라티푸스, 상세불명의 시겔라증, 장출혈성 대장균 감염, 급성 A형간염, 디프테리아, 백일해, 급성 회색질척수염, 일본뇌염, 홍역, 볼거리, 탄저병, 브루셀라병, 렙토스피라병, 성홍열, 수막구균수막염, 기타 그람음성균에 의한 패혈증, 재향군인병, 비폐렴성 재향군인병 [폰티액열], 발진티푸스, 리켓차 티피에 의한 발진티푸스, 리켓차 쯤쯤가무시에 의한 발진티푸스, 신장증후군을 동반한 출혈열, 말라리아

44) 「농어업인의 안전보험 및 안전재해예방에 관한 법률 시행령」 [별표 1]

[부록 2] 업무상 질병에 대한 구체적인 인정기준⁴⁵⁾

1. 뇌혈관 질병 또는 심장 질병

가. 다음 어느 하나에 해당하는 원인으로 뇌실질내출혈(腦實質內出血), 지주막하출혈(蜘蛛膜下出血), 뇌경색, 심근경색증, 해리성 대동맥자루(대동맥 혈관벽의 중막이 내층과 외층으로 찢어져 혹은 형성하는 질병)가 발병한 경우에는 업무상 질병으로 본다. 다만, 자연발생적으로 악화되어 발병한 경우에는 업무상 질병으로 보지 않는다.

- 1) 업무와 관련한 돌발적이고 예측 곤란한 정도의 긴장·흥분·공포·놀람 등과 급격한 업무 환경의 변화로 뚜렷한 생리적 변화가 생긴 경우
- 2) 업무의 양·시간·강도·책임 및 업무 환경의 변화 등으로 발병 전 단기간 동안 업무상 부담이 증가하여 뇌혈관 또는 심장혈관의 정상적인 기능에 뚜렷한 영향을 줄 수 있는 육체적·정신적인 과로를 유발한 경우
- 3) 업무의 양·시간·강도·책임 및 업무 환경의 변화 등에 따른 만성적인 과중한 업무로 뇌혈관 또는 심장혈관의 정상적인 기능에 뚜렷한 영향을 줄 수 있는 육체적·정신적인 부담을 유발한 경우

나. 가목에 규정되지 않은 뇌혈관 질병 또는 심장 질병의 경우에도 그 질병의 유발 또는 악화가 업무와 상당한 인과관계가 있음이 시간적·의학적으로 명백하면 업무상 질병으로 본다.

다. 가목 및 나목에 따른 업무상 질병 인정 여부 결정에 필요한 사항은 고용노동부장관이 정하여 고시한다.

2. 근골격계 질병

가. 업무에 종사한 기간과 시간, 업무의 양과 강도, 업무수행 자세와 속도, 업무수행 장소의 구조 등이 근골격계에 부담을 주는 업무(이하 "신체부담업무"라 한다)로서 다음 어느 하나에 해당하는 업무에 종사한 경력이 있는 근로자의 팔·다리 또는 허리 부분에 근골격계 질병이 발생하거나 악화된 경우에는 업무상 질병으로 본다. 다만, 업무와 관련이 없는 다른 원인으로 발병한 경우에는 업무상 질병으로 보지 않는다.

- 1) 반복 동작이 많은 업무
- 2) 무리한 힘을 가해야 하는 업무
- 3) 부적절한 자세를 유지하는 업무
- 4) 진동 작업
- 5) 그 밖에 특정 신체 부위에 부담되는 상태에서 하는 업무

나. 신체부담업무로 인하여 기존 질병이 악화되었음이 의학적으로 인정되면 업무상 질병으로 본다.

다. 신체부담업무로 인하여 연령 증가에 따른 자연경과적 변화가 더욱 빠르게 진행된 것이 의학적으로 인정되면 업무상 질병으로 본다.

라. 신체부담업무의 수행 과정에서 발생한 일시적인 급격한 힘의 작용으로 근골격계 질병이 발병하면 업무상 질병으로 본다.

마. 신체부위별 근골격계 질병의 범위, 신체부담업무의 기준, 그 밖에 근골격계 질병의 업무상 질병 인정 여부 결정에 필요한 사항은 고용노동부장관이 정하여 고시한다.

45) 「산업재해보상보험법 시행령」 [별표 3]

3. 호흡기계 질병

가. 석면에 노출되어 발생한 석면폐증

나. 목재 분진, 곡물 분진, 밀가루, 짐승털의 먼지, 항생물질, 크롬 또는 그 화합물, 톨루엔 디이소시아네이트(Toluene Diisocyanate), 메틸렌 디페닐 디이소시아네이트(Methylene Diphenyl Diisocyanate), 헥산메틸렌 디이소시아네이트(Hexamethylene Diisocyanate) 등 디이소시아네이트, 반응성 염료, 니켈, 코발트, 포르말데히드, 알루미늄, 산무수물(acid anhydride) 등에 노출되어 발생한 천식 또는 작업환경으로 인하여 악화된 천식

다. 디이소시아네이트, 염소, 염화수소, 염산 등에 노출되어 발생한 반응성 기도과민증후군

라. 디이소시아네이트, 에폭시수지, 산무수물 등에 노출되어 발생한 과민성 폐렴

마. 목재 분진, 짐승털의 먼지, 항생물질 등에 노출되어 발생한 알레르기성 비염

바. 아연·구리 등의 금속분진(fume)에 노출되어 발생한 금속열

사. 장기간·고농도의 석탄·암석 분진, 카드뮴분진 등에 노출되어 발생한 만성폐쇄성폐질환

아. 망간 또는 그 화합물, 크롬 또는 그 화합물, 카드뮴 또는 그 화합물 등에 노출되어 발생한 폐렴

자. 크롬 또는 그 화합물에 2년 이상 노출되어 발생한 코사이빅 궤양·천공

차. 불소수지·아크릴수지 등 합성수지의 열분해 생성물 또는 아황산가스 등에 노출되어 발생한 기도점막 염증 등 호흡기 질병

카. 톨루엔·크실렌·스티렌·시클로헥산·노말헥산·트리클로로에틸렌 등 유기용제에 노출되어 발생한 비염. 다만, 그 물질에 노출되는 업무에 종사하지 않게 된 후 3개월이 지나지 않은 경우만 해당한다.

4. 신경정신계 질병

가. 톨루엔·크실렌·스티렌·시클로헥산·노말헥산·트리클로로에틸렌 등 유기용제에 노출되어 발생한 중추신경계장해. 다만, 외상성 뇌손상, 뇌전증, 알코올중독, 약물중독, 동맥경화증 등 다른 원인으로 발생한 질병은 제외한다.

나. 다음 어느 하나에 해당하는 말초신경병증

1) 톨루엔·크실렌·스티렌·시클로헥산·노말헥산·트리클로로에틸렌 및 메틸 n-부틸 케톤 등 유기용제, 아크릴아미드, 비소 등에 노출되어 발생한 말초신경병증. 다만, 당뇨병, 알코올중독, 척추손상, 신경포착 등 다른 원인으로 발생한 질병은 제외한다.

2) 트리클로로에틸렌에 노출되어 발생한 세갈래신경마비. 다만, 그 물질에 노출되는 업무에 종사하지 않게 된 후 3개월이 지나지 않은 경우만 해당하며, 바이러스 감염, 종양 등 다른 원인으로 발생한 질병은 제외한다.

3) 카드뮴 또는 그 화합물에 2년 이상 노출되어 발생한 후각신경마비

다. 납 또는 그 화합물(유기납은 제외한다)에 노출되어 발생한 중추신경계장해, 말초신경병증 또는 편근마비

라. 수은 또는 그 화합물에 노출되어 발생한 중추신경계장해 또는 말초신경병증. 다만, 전신마비, 알코올중독 등 다른 원인으로 발생한 질병은 제외한다.

- 마. 망간 또는 그 화합물에 2개월 이상 노출되어 발생한 파킨슨증, 근육긴장이상(dystonia) 또는 망간정신병. 다만, 뇌혈관장해, 뇌염 또는 그 후유증, 다발성 경화증, 율슨병, 척수·소뇌 변성증, 뇌매독으로 인한 말초신경염 등 다른 원인으로 발생한 질병은 제외한다.
- 바. 업무와 관련하여 정신적 충격을 유발할 수 있는 사건에 의해 발생한 외상후스트레스 장애
- 사. 업무와 관련하여 고객 등으로부터 폭력 또는 폭언 등 정신적 충격을 유발할 수 있는 사건 또는 이와 직접 관련된 스트레스로 인하여 발생한 적응장애 또는 우울병 에피소드

5. 림프조혈기계 질병

- 가. 벤젠에 노출되어 발생한 다음 어느 하나에 해당하는 질병
 - 1) 빈혈, 백혈구감소증, 혈소판감소증, 범혈구감소증. 다만, 소화기 질병, 철결핍성 빈혈 등 영양부족, 만성소모성 질병 등 다른 원인으로 발생한 질병은 제외한다.
 - 2) 0.5피피엠(ppm) 이상 농도의 벤젠에 노출된 후 6개월 이상 경과하여 발생한 골수형성이상증후군, 무형성(無形成) 빈혈, 골수증식성질환(골수섬유증, 진성적혈구증다증 등)
- 나. 납 또는 그 화합물(유기납은 제외한다)에 노출되어 발생한 빈혈. 다만, 철결핍성 빈혈 등 다른 원인으로 발생한 질병은 제외한다.

6. 피부 질병

- 가. 검댕, 광물유, 옷, 시멘트, 타르, 크롬 또는 그 화합물, 벤젠, 디이소시아네이트, 톨루엔·크실렌·스티렌·시클로헥산·노말렉산·트리클로로에틸렌 등 유기용제, 유리섬유·대마 등 피부에 기계적 자극을 주는 물질, 자극성·알레르겐·광독성·광알레르겐 성분을 포함하는 물질, 자외선 등에 노출되어 발생한 접촉피부염. 다만, 그 물질 또는 자외선에 노출되는 업무에 종사하지 않게 된 후 3개월이 지나지 않은 경우만 해당한다.
- 나. 페놀류·하이드로퀴논류 물질, 타르에 노출되어 발생한 백반증
- 다. 트리클로로에틸렌에 노출되어 발생한 다형홍반(多形紅斑), 스티븐스존슨 증후군. 다만, 그 물질에 노출되는 업무에 종사하지 않게 된 후 3개월이 지나지 않은 경우만 해당하며 약물, 감염, 후천성면역결핍증, 악성 종양 등 다른 원인으로 발생한 질병은 제외한다.
- 라. 염화수소·염산·불화수소·불산 등의 산 또는 염기에 노출되어 발생한 화학적 화상
- 마. 타르에 노출되어 발생한 염소여드름, 국소 모세혈관 확장증 또는 사마귀
- 바. 덥고 뜨거운 장소에서 하는 업무 또는 고열물체를 취급하는 업무로 발생한 땀띠 또는 화상
- 사. 춥고 차가운 장소에서 하는 업무 또는 저온물체를 취급하는 업무로 발생한 동창(凍瘡) 또는 동상
- 아. 햇빛에 노출되는 옥외작업으로 발생한 일광화상, 만성 광선피부염 또는 광선각화증(光線角化症)
- 자. 전리방사선(물질을 통과할 때 이온화를 일으키는 방사선)에 노출되어 발생한 피부궤양 또는 방사선피부염
- 차. 작업 중 피부손상에 따른 세균 감염으로 발생한 연조직염

카. 세균·바이러스·곰팡이·기생충 등을 직접 취급하거나, 이에 오염된 물질을 취급하는 업무로 발생한 감염성 피부 질병

7. 눈 또는 귀 질병

가. 자외선에 노출되어 발생한 피질 백내장 또는 각막변성

나. 적외선에 노출되어 발생한 망막화상 또는 백내장

다. 레이저광선에 노출되어 발생한 망막박리·출혈·천공 등 기계적 손상 또는 망막화상 등 열 손상

라. 마이크로파에 노출되어 발생한 백내장

마. 타르에 노출되어 발생한 각막위축증 또는 각막궤양

바. 크롬 또는 그 화합물에 노출되어 발생한 결막염 또는 결막궤양

사. 톨루엔·크실렌·스티렌·시클로헥산·노말헥산·트리클로로에틸렌 등 유기용제에 노출되어 발생한 각막염 또는 결막염 등 점막자극성 질병. 다만, 그 물질에 노출되는 업무에 종사하지 않게 된 후 3개월이 지나지 않은 경우만 해당한다.

아. 디이소시아네이트에 노출되어 발생한 각막염 또는 결막염

자. 불소수지·아크릴수지 등 합성수지의 열분해 생성물 또는 아황산가스 등에 노출되어 발생한 각막염 또는 결막염 등 점막 자극성 질병

차. 소음성 난청

85데시벨[dB(A)] 이상의 연속음에 3년 이상 노출되어 한 귀의 청력손실이 40데시벨 이상으로, 다음 요건 모두를 충족하는 감각신경성 난청. 다만, 내이염, 약물중독, 열성 질병, 메니에르증후군, 매독, 머리 외상, 돌발성 난청, 유전성 난청, 가족성 난청, 노인성 난청 또는 재해성 폭발음 등 다른 원인으로 발생한 난청은 제외한다.

1) 고막 또는 중이에 뚜렷한 손상이나 다른 원인에 의한 변화가 없을 것

2) 순음청력검사결과 기도청력역치(氣導聽力閾值)와 골도청력역치(骨導聽力閾值) 사이에 뚜렷한 차이가 없어야 하며, 청력장애가 저음역보다 고음역에서 클 것. 이 경우 난청의 측정방법은 다음과 같다.

가) 24시간 이상 소음작업을 중단한 후 ISO 기준으로 보정된 순음청력계기를 사용하여 청력검사를 하여야 하며, 500헤르츠(Hz)(a)·1,000헤르츠(b)·2,000헤르츠(c) 및 4,000헤르츠(d)의 주파수음에 대한 기도청력역치를 측정하여 6분법 $[(a+2b+2c+d)/6]$ 으로 판정한다. 이 경우 난청에 대한 검사항목 및 검사를 담당할 의료기관의 인력·시설 기준은 공단이 정한다.

나) 순음청력검사는 의사의 판단에 따라 48시간 이상 간격으로 3회 이상(음향외상성 난청의 경우에는 요양이 끝난 후 30일 간격으로 3회 이상을 말한다) 실시하여 해당 검사에 의미 있는 차이가 없는 경우에는 그 중 최소가청역치를 청력장애로 인정하되, 순음청력검사의 결과가 다음의 요건을 모두 충족하지 않는 경우에는 1개월 후 재검사를 한다. 다만, 다음의 요건을 충족하지 못하는 경우라도 청성뇌간반응검사(소리자극을 들려주고 그에 대한 청각계로부터의 전기반응을 두피에 위치한 전극을 통해 기록하는 검사를 말한다), 어음청력검사(일상적인 의사소통 과정에서 흔히 사용되는 어음을 사용하여 언어의 청취능력과 이해의 정도를 파악하는 검사를 말한다) 또는 임피던스청력검사[외이도(外耳道)를 밀폐한 상태에서 외이도 내의 압력을 변화시키면서 특정 주파수와 강도의 음향을

줄 때 고막에서 반사되는 음향 에너지를 측정하여 중이강(中耳腔)의 상태를 간접적으로 평가하는 검사를 말한다. 등의 결과를 종합적으로 고려하여 순음청력 검사의 최소가청역치를 신뢰할 수 있다는 의학적 소견이 있으면 재검사를 생략할 수 있다.

- (1) 기도청력역치와 골도청력역치의 차이가 각 주파수마다 10데시벨 이내일 것
- (2) 반복검사 간 청력역치의 최대치와 최소치의 차이가 각 주파수마다 10데시벨 이내일 것
- (3) 순음청력도상 어음역(語音域) 500헤르츠, 1,000헤르츠, 2,000헤르츠에서의 주파수 간 역치 변동이 20데시벨 이내이면 순음청력역치의 3분법 평균치와 어음청취역치의 차이가 10데시벨 이내일 것

8. 간 질병

가. 트리클로로에틸렌, 디메틸포름아미드 등에 노출되어 발생한 독성 간염. 다만, 그 물질에 노출되는 업무에 종사하지 않게 된 후 3개월이 지나지 않은 경우만 해당하며, 약물, 알코올, 과체중, 당뇨병 등 다른 원인으로 발생하거나 다른 질병이 원인이 되어 발생한 간 질병은 제외한다.

나. 염화비닐에 노출되어 발생한 간경변

다. 업무상 사고나 유해물질로 인한 업무상 질병의 후유증 또는 치료가 원인이 되어 기존의 간 질병이 자연적 경과 속도 이상으로 악화된 것이 의학적으로 인정되는 경우

9. 감염성 질병

가. 보건의료 및 집단수용시설 종사자에게 발생한 다음의 어느 하나에 해당하는 질병

- 1) B형 간염, C형 간염, 매독, 후천성면역결핍증 등 혈액전파성 질병
- 2) 결핵, 풍진, 홍역, 인플루엔자 등 공기전파성 질병
- 3) A형 간염 등 그 밖의 감염성 질병

나. 습한 곳에서의 업무로 발생한 렙토스피라증

다. 옥외작업으로 발생한 찌찌가무시증 또는 신증후군 출혈열

라. 동물 또는 그 사체, 짐승의 털·가죽, 그 밖의 동물성 물체, 농마, 고물 등을 취급하여 발생한 탄저, 단독(erysipelas) 또는 브루셀라증

마. 말라리아가 유행하는 지역에서 야외활동이 많은 직업 종사자 또는 업무수행자에게 발생한 말라리아

바. 오염된 냉각수 등으로 발생한 레지오넬라증

사. 실험실 근무자 등 병원체를 직접 취급하거나, 이에 오염된 물질을 취급하는 업무로 발생한 감염성 질병

10. 직업성 암

가. 석면에 노출되어 발생한 폐암, 후두암으로 다음의 어느 하나에 해당하며 10년 이상 노출되어 발생한 경우

- 1) 가슴막반(흉막반) 또는 미만성 가슴막비후와 동반된 경우
- 2) 조직검사 결과 석면소체 또는 석면섬유가 충분히 발견된 경우

나. 석면폐증과 동반된 폐암, 후두암, 악성중피종

- 다. 직업적으로 석면에 노출된 후 10년 이상 경과하여 발생한 악성중피종
- 라. 석면에 10년 이상 노출되어 발생한 난소암
- 마. 니켈 화합물에 노출되어 발생한 폐암 또는 코안·코결굴[부비동(副鼻洞)]암
- 바. 콜타르 찌꺼기(coal tar pitch, 10년 이상 노출된 경우에 해당한다), 라돈-222 또는 그 붕괴물 질(지하 등 환기가 잘 되지 않는 장소에서 노출된 경우에 해당한다), 카드뮴 또는 그 화합물, 베릴륨 또는 그 화합물, 6가 크롬 또는 그 화합물 및 결정형 유리규산에 노출되어 발생한 폐암
- 사. 검댕에 노출되어 발생한 폐암 또는 피부암
- 아. 콜타르(10년 이상 노출된 경우에 해당한다), 정제되지 않은 광물유에 노출되어 발생한 피부암
- 자. 비소 또는 그 무기화합물에 노출되어 발생한 폐암, 방광암 또는 피부암
- 차. 스프레이나 이와 유사한 형태의 도장 업무에 종사하여 발생한 폐암 또는 방광암
- 카. 벤지딘, 베타나프틸아민에 노출되어 발생한 방광암
- 타. 목재 분진에 노출되어 발생한 비인두암 또는 코안·코결굴암
- 파. 0.5피피엠 이상 농도의 벤젠에 노출된 후 6개월 이상 경과하여 발생한 급성·만성 골수성백혈병, 급성·만성 림프구성백혈병
- 하. 0.5피피엠 이상 농도의 벤젠에 노출된 후 10년 이상 경과하여 발생한 다발성골수종, 비호지킨림프종. 다만, 노출기간이 10년 미만이라도 누적노출량이 10피피엠·년 이상이거나 과거에 노출되었던 기록이 불분명하여 현재의 노출농도를 기준으로 10년 이상 누적노출량이 0.5피피엠·년 이상이면 업무상 질병으로 본다.
- 거. 포름알데히드에 노출되어 발생한 백혈병 또는 비인두암
- 너. 1,3-부타디엔에 노출되어 발생한 백혈병
- 더. 산화에틸렌에 노출되어 발생한 림프구성 백혈병
- 러. 염화비닐에 노출되어 발생한 간혈관육종(4년 이상 노출된 경우에 해당한다) 또는 간세포암
- 머. 보건의료업에 종사하거나 혈액을 취급하는 업무를 수행하는 과정에서 B형 또는 C형 간염바이러스에 노출되어 발생한 간암
- 버. 엑스(X)선 또는 감마(γ)선 등의 전리방사선에 노출되어 발생한 침샘암, 식도암, 위암, 대장암, 폐암, 뼈암, 피부의 기저세포암, 유방암, 신장암, 방광암, 뇌 및 중추신경계암, 갑상선암, 급성 림프구성 백혈병 및 급성·만성 골수성 백혈병

11. 급성 중독 등 화학적 요인에 의한 질병

가. 급성 중독

- 1) 일시적으로 다량의 염화비닐·유기주석·메틸브로마이드·일산화탄소에 노출되어 발생한 중추신경계장애 등의 급성 중독 증상 또는 소견
- 2) 납 또는 그 화합물(유기납은 제외한다)에 노출되어 발생한 납 창백, 복부 산통, 관절통 등의 급성 중독 증상 또는 소견
- 3) 일시적으로 다량의 수은 또는 그 화합물(유기수은은 제외한다)에 노출되어 발생한 한기, 고열, 치조농루, 설사, 단백뇨 등 급성 중독 증상 또는 소견
- 4) 일시적으로 다량의 크롬 또는 그 화합물에 노출되어 발생한 세뇨관 기능 손상, 급성 세뇨관 괴사, 급성 신부전 등 급성 중독 증상 또는 소견

- 5) 일시적으로 다량의 벤젠에 노출되어 발생한 두통, 현기증, 구역, 구토, 흉부 압박감, 흥분상태, 경련, 급성 기질성 뇌증후군, 혼수상태 등 급성 중독 증상 또는 소견
 - 6) 일시적으로 다량의 톨루엔·크실렌·스티렌·시클로헥산·노말헥산·트리클로로에틸렌 등 유기용제에 노출되어 발생한 의식장애, 경련, 급성 기질성 뇌증후군, 부정맥 등 급성 중독 증상 또는 소견
 - 7) 이산화질소에 노출되어 발생한 점막자극 증상, 메트헤모글로빈혈증, 청색증, 두근거림, 호흡곤란 등의 급성 중독 증상 또는 소견
 - 8) 황화수소에 노출되어 발생한 의식소실, 무호흡, 폐부종, 후각신경마비 등 급성 중독 증상 또는 소견
 - 9) 이산화수소 또는 그 화합물에 노출되어 발생한 점막자극 증상, 호흡곤란, 두통, 구역, 구토 등 급성 중독 증상 또는 소견
 - 10) 불화수소·불산에 노출되어 발생한 점막자극 증상, 화학적 화상, 청색증, 호흡곤란, 폐수종, 부정맥 등 급성 중독 증상 또는 소견
 - 11) 인 또는 그 화합물에 노출되어 발생한 피부궤양, 점막자극 증상, 경련, 폐부종, 중추신경계장애, 자율신경계장애 등 급성 중독 증상 또는 소견
 - 12) 일시적으로 다량의 카드뮴 또는 그 화합물에 노출되어 발생한 급성 위장관계 질병
나. 염화비닐에 노출되어 발생한 말단뼈 용해(acro-osteolysis), 레이노 현상 또는 피부경화증
다. 납 또는 그 화합물(유기납은 제외한다)에 노출되어 발생한 만성 신부전 또는 혈중 납 농도가 혈액 100밀리리터(ml) 중 40마이크로그램(μg) 이상 검출되면서 나타나는 납 중독의 증상 또는 소견. 다만, 혈중 납농도가 40마이크로그램 미만으로 나타나는 경우에는 이와 관련된 검사(소변 중 납농도, ZPP, δ -ALA 등을 말한다) 결과를 참고한다.
- 라. 수은 또는 그 화합물(유기수은은 제외한다)에 노출되어 발생한 궤양성 구내염, 과도한 타액분비, 잇몸염, 잇몸고름집 등 구강 질병이나 사구체신장염 등 신장 손상 또는 수정체 전낭(前囊)의 적회색 침착
- 마. 크롬 또는 그 화합물에 노출되어 발생한 구강점막 질병 또는 치아뿌리(치근)막염
- 바. 카드뮴 또는 그 화합물에 2년 이상 노출되어 발생한 세뇨관성 신장 질병 또는 뼈연화증
- 사. 톨루엔·크실렌·스티렌·시클로헥산·노말헥산·트리클로로에틸렌 등 유기용제에 노출되어 발생한 급성 세뇨관괴사, 만성 신부전 또는 전신경화증(systemic sclerosis, 트리클로로에틸렌을 제외한 유기용제에 노출된 경우에 해당한다). 다만, 고혈압, 당뇨병 등 다른 원인으로 발생한 질병은 제외한다.
- 아. 이황화탄소에 노출되어 발생한 다음 어느 하나에 해당하는 증상 또는 소견
- 1) 10피피엠 내외의 이황화탄소에 노출되는 업무에 2년 이상 종사한 경우
 - 가) 망막의 미세혈관류, 다발성 뇌경색증, 신장 조직검사상 모세관 사이에 발생한 사구체경화증 중 어느 하나가 있는 경우. 다만, 당뇨병, 고혈압, 혈관장애 등 다른 원인으로 인한 질병은 제외한다.
 - 나) 미세혈관류를 제외한 망막병변, 다발성 말초신경병증, 시신경염, 관상동맥성 심장 질병, 중추신경계장애, 정신장애 중 두 가지 이상이 있는 경우. 다만, 당뇨병, 고혈압, 혈관장애 등 다른 원인으로 인한 질병은 제외한다.
 - 다) 나)의 소견 중 어느 하나와 신장장애, 간장장애, 조혈기계장애, 생식기계장애, 감각신경성 난청, 고혈압 중 하나 이상의 증상 또는 소견이 있는 경우

- 2) 20피피엠 이상의 이황화탄소에 2주 이상 노출되어 갑작스럽게 발생한 의식장해, 급성 기질성 뇌증후군, 정신분열증, 양극성 장애(조울증) 등 정신장해
- 3) 다량 또는 고농도 이황화탄소에 노출되어 나타나는 의식장해 등 급성 중독 소견

12. 물리적 요인에 의한 질병

- 가. 고기압 또는 저기압에 노출되어 발생한 다음 어느 하나에 해당되는 증상 또는 소견
 - 1) 폐, 중이(中耳), 부비강(副鼻腔) 또는 치아 등에 발생한 압착증
 - 2) 물안경, 안전모 등과 같은 잠수기기로 인한 압착증
 - 3) 질소마취 현상, 중추신경계 산소 독성으로 발생한 건강장해
 - 4) 피부, 근골격계, 호흡기, 중추신경계 또는 속귀 등에 발생한 감압병(잠수병)
 - 5) 뇌동맥 또는 관상동맥에 발생한 공기색전증(기포가 동맥이나 정맥을 따라 순환하다가 혈관을 막는 것)
 - 6) 공기가슴증, 혈액공기가슴증, 가슴세로칸(중격동), 심장막 또는 피하기증
 - 7) 등이나 복부의 통증 또는 극심한 피로감
- 나. 높은 압력에 노출되는 업무 환경에 2개월 이상 종사하고 있거나 그 업무에 종사하지 않게 된 후 5년 전후에 나타나는 무혈성 뼈 괴사의 만성장해. 다만, 만성 알코올중독, 매독, 당뇨병, 간경변, 간염, 류머티스 관절염, 고지혈증, 혈소판감소증, 통풍, 레이노 현상, 결절성 다발성 동맥염, 알칼토뇨증(알칼토를 소변으로 배출시키는 대사장애 질환) 등 다른 원인으로 발생한 질병은 제외한다.
- 다. 공기 중 산소농도가 부족한 장소에서 발생한 산소결핍증
- 라. 진동에 노출되는 부위에 발생하는 레이노 현상, 말초순환장해, 말초신경장해, 운동기능장해
- 마. 전리방사선에 노출되어 발생한 급성 방사선증, 백내장 등 방사선 눈 질병, 방사선 폐렴, 무형성 빈혈 등 조혈기 질병, 뼈 괴사 등
- 바. 덥고 뜨거운 장소에서 하는 업무로 발생한 일사병 또는 열사병
- 사. 춥고 차가운 장소에서 하는 업무로 발생한 저체온증

13. 제1호부터 제12호까지에서 규정된 발병요건을 충족하지 못하였거나, 제1호부터 제12호까지에서 규정된 질병이 아니더라도 근로자의 질병과 업무와의 상당인과관계(相當因果關係)가 인정되는 경우에는 해당 질병을 업무상 질병으로 본다.

좌장: 최경환 원장 (한국농촌복지연구원)

토론: 연구기획팀장(농업농민정책연구소 녀름)
 사무부총장(한국농촌지도자중앙연합회)
 먹거리분과장(더불어민주당 전국농어민위원회)
 재해보험정책과장(농림축산식품부)



농민·농업·농촌의 지속가능성, 사회안전망 강화로

연구기획팀장(농업농민정책연구소 녀름)

1. 다양한 유형의 위험 증가

2020년 전 세계를 집어삼킨 코로나19 감염증 확산은 우리 사회를 변화시켰고 인간의 삶을 근본적으로 변화시키길 요구했다. 누구도 얘기치 못했던 사태는 예측할 수 없는 생활로 이어졌고 1년 6개월이 지난 현재까지도 그 불안감은 장기화되고 이제는 일상화되어 버렸다.

코로나19로 모습을 드러낸 노동시장 구조와 고용안전망의 취약성, 이러한 노동의 불안정성이 농업이라고 예외는 아니었다. 올해 더욱 심각해지고 있는 농촌인력 부족의 문제도 이러한 농업의 취약성, 환경의 불안정성과 밀접하게 연결되어 있다.

이와 더불어 2020년 빈번한 자연재해로 인한 극심한 피해 속에서 농민이 처한 환경이 위협받고 있다는 것을 더욱 실감하게 하였다. 농산물 수입자유화로 인해 겪은 위기와는 또 다른 위기의식이 농민에게 닥쳐오면서 더욱더 사회안전망 강화의 필요성과 단단한 제도적 마련을 요구하게 된 것이다.

이상기후로 인한 농작물 재해 피해 급증 등 농업에 닥친 여러 위험성은 여러모로 농업농촌을 위협하는 요소로 작용한다. 코로나19를 겪으면서 현재 제도가 사각지대를 충분히 포괄하지 못한다는 것을 알게 되었고 그 사각지대 중심에는 농민이 위치해 있다. 실업, 질병, 노령, 빈곤, 재해 등의 위험으로부터 농민들의 삶은 어떻게 보호받고 있는지 점검해 이를 보완해 나갈 필요가 있다.

앞서 ‘농업재해 위험관리 강화방안’ 과 ‘농업 부문의 사회보장 과제’ 를 발표한 두 발제자는 농민이 직면한 다양한 위험 속에서 그 취약성을 보완하기 위해 필요한 뜻깊은 방안을 제시해 주었다.

2. 위험요인에 대한 대비책 강화의 중요성

○ 위기를 통해 더욱 절실함을 깨닫게 되는 것은 안전한 삶의 보장

기후변화로 인한 자연재해 피해 규모는 점차 대형화되고 있으나, 현행 재해대책은 시설 복구 및 생계비 위주로 지원되고 있어 농가 경영을 안정적으로 뒷받침하기에는 미흡하다.

재해로 인한 농가 피해는 단순히 경제적 손실뿐만 아니라 농민들의 생존권을 위협하고, 국가의 식량 수급과도 연결되어 있다. 위기 상황 속에서 사회안전망이 갖추어진 곳과 그렇지 않은 곳은 확연히 다른 모습을 보인다. 한 농가의 농사를 책임지는 경영주이면서 노동자인 농민들은 농사일을 하다가 다쳤을 때도 개인의 책임이고 알아서 사고의 모든 것을 떠안고 있었다.

그래서 농민들이 농작업을 하면서 손가락이 절단되고 농기계 사고로 목숨을 잃어도 이는 대부분 개인 실손보험으로 처리하며 스스로 감당해왔다.

농업 분야의 재해율은 산업재해율보다 약 1.5~2배가 높음에도 불구하고 농민들의 농작업 환경은 크게 개선되지 못했다. 안전하게 일하고, 건강하게 살아갈 수 있도록 농업노동환경에 대한 예방적 조치에 더욱 온 힘을 다해 안전한 사회를 만들어야 한다.

○ 위험요인을 종합적으로 다룰 시스템 필요

재해가 빈번해지고 심각해질수록 농업의 지속가능성 또한 장담하기 어렵다. 농기계, 농기구로 인한 사고, 농약 중독, 근골격계 질환 등 농작업과 관련된 사고와 질병은 다양하게 발생할 수 있다.

안전한 농업환경 조성을 위한 구조 전환을 위해서는 여러 요건이 갖추어져야 한다. 먼저 경운기, 트랙터, 관리기, 이앙기, 농용 운반차 등 대형농기계 사용 교육 및 기계별 안전 수칙에 대한 교육이 의무적으로 진행되어야 한다. 또한 농업의 작업 특성상 발생 가능성이 큰 농업 관련 질병에 대한 예방 교육 및 건강검진 지원으로 농민들의 건강관리를 강화해야 한다.

높은 위험성은 낮은 수확량, 식량 불안정 및 소득 불안정 등의 결과로 이어질 수 있다. 여러 유형의 위험이 동시에 발생할 가능성도 있어서 이러한 위험을 총체적으로 다룰 수 있는 시스템 구축이 필요하다.

3. 농업의 공공성 강화로

현재 우리는 전환의 시대에 살고 있다. 농정은 신자유주의 세계화 패러다임에서 국가책임 농정으로의 전환을 요구한다. 식량주권의 중요성, 농지 보전의 필요성 등은 단지 농민과 농업의 문제만이 결코 아니다. 국가의 안보와도 밀접하게 연관된 문제이고 국민의 생존권과도 직결되는 문제이다. 농업의 재해보상 문제도 농업·농촌을 바라보는 인식의 전환에서부터 그리고 식량주권의 관점에서 시작해야 풀어나갈 수 있을 것이다.

정부는 기후위기의 시대에서 변화하고 있는 농업환경의 심각성을 인지하고 수요자인 농민의 재해보상을 최우선으로 두고 준비해 나가야 한다. 피해 농가의 의견이 제도에 반영되어야 하고 논의과정에 농민이 반드시 참여해야 수요자 맞춤형 제도설계가 가능하다. 또한 농가의 경영안정을 위해서는 농가가 재해로부터 입는 피해를 최소화하는 것이 최우선이라는 원칙을 세워야 한다. 농민의 경영안정을 목적으로 한다는 것을 다시 인지해야 하며 재해로 고통받는 농민이 다시 재생산할 수 있는 구조로 변화되어야 한다.

농민, 농업의 가치를 인정하고 농민이 안정적으로 농사짓도록 하는 것이 정부의 역할이자 책임이다. 농업의 공공성이라는 측면에서 국가의 책임성을 강화해야 한다. 농업의 특수성을 반영한 농민들이 안전하게 일할 수 있는 사회안전망 강화가 반드시 이루어져야 한다.

사회안전망을 강화하는 움직임 속에서 농민들을 위한 사회안전망 보장을 위해 지금 시급히 바꿀 수 있는 것은 바꾸고, 중장기적으로 변화시켜나가야 할 것을 요구하면서 여러 위험 요소로부터 농민들의 삶과 식량주권을 지켜내야 한다.

농업과 농업의 지속가능성을 위해 국가의 책임을 더욱 확대하고 이에 걸맞게 재정확대가 함께 이루어져야 한다.

사무부총장(한국농촌지도자중앙연합회)

■ 우리나라 농업재해 위험관리는 제대로 작동하고 있는가? 그렇지 않다.

- 우리나라 재해관리는 여전히 예방이 아닌 사후약방문임. 문제가 발생해야지 이를 해결하기 위한 시스템이 작동되고 결국 작은 병을 큰 병으로 만들어가고 있음.
- 발표 자료에 제시한 농업인이 직면한 다양한 위험(기상이변, 가축질병, 소비트렌드변화, 농촌인력 문제 등)은 이제 일시적 현상이 아닌 추세가 되고 있어 지속적인 관리가 필요한 실정임에도 사회적으로는 호감도 비호감도 아닌 무관심.
- 그러는 사이 시설원에 증가, 농업의 기계화로 인하여 농업환경이 다양한 작업재해 위험에 노출되고 있음. 통계적으로 살펴보면 농업에서의 산업재해율 1.27%로 전체산업 평균의 약 1.6배임에도 불구하고 유일하게 산재보험이 적용되지 않고, 사회보장제도 밖에서 농업인안전공제에 의지하고 있지만 이 또한 가입율이 매우 낮은 편임

■ 농업인인 직면한 다양한 위험을 해소하기 위한 제도 : (현행)농작물재해보험, 농업인안전공제 및 농기계종합공제가 도입되어 있으나 한계가 분명하고, 현장에서는 불만의 목소리가 높음

- (시작부터 오류) 정책보험을 민간의 영역으로 민간에서 운영되는 시스템으로 결합 시킴으로서 결국 민간의 이익이라는 부분에 초점이 맞추어져 있을 수밖에 없음
 - ※ ① 농업인 안전공제는 사업주, 근로자, 관련기관에서 농작업 재해에 대한 인식 부족으로 보상은 안전사고에 치우쳐 있으며, 농업인에게 다수 발생하는 농약 중독사고, 근골격계 질환, 천식 등은 보험 공제대상에서 제외되고, ② 농작업 안전공제는 보상금 지급 내용이 치료비, 입원비에 집중되어 있어 재해자에 대한 재활, 소득 손실에 대한 실질적인 도움이 안 된다는 의견이 지배적임
- (재정의 확장성 부족) 농업의 현실을 기반 하지 않고 재정에 맞게 제도가 설계되어 운영되고 있다 보니 다양한 현장의 문제제기가 되고 있음. (대파의 예 : 주산지에만 보험을 들 수 있게 함)

※ 보험대상 품목 및 지역, 보상금액 등 모두 부분의 확대를 요구하고 있으나 여전히 정채, 비합리적 보험요율 및 자연재해 할증, 작물 품질 하락에 대한 보상, 손해평가 산출체계

○ (관리조직의 부재 및 한계) : 예방-보상-재활이라는 순환체계가 없으며, 결국 농작업재해나 농작물재해보험 모두 정책의 사각지대가 존재하게됨.

※ 농업정책보험금융원(주요업무가 정책금융 관리업무)

※ 농식품부 : 재해보험정책과(기획, 재해대책, 농업인안전 9명)

※ 농촌진흥청은 별도 국립농업과학원에 농업과학부 내 농업인안전보건팀 11명 : 농작업 유해요인, 안전재해 모니터링

■ **결국 문제의 핵심은 재정 확보 : 대안은 충분히 제시하고 있으나 어떠한 방식으로 재정을 확보할 것인가가 중요한 해결 과제임.(과연 농업의 공공성을 인정해 줄 것인가?, 국민적 공감대를 어떻게 확보할 것인가?)**

○ (국가의 책임영역으로) 사회적 위험을 개인의 책임이 아닌 사회의 책임영역으로 보험이 아닌 사회보장제도 안으로 당연히 끌어들여 함

○ (독자적인 관리기구 도입) 발표자에 언급한 (가칭)농업재해예방기금 마련 및 농업인 안전관리공단이나 농업인안전관리원 도입에 적극적으로 찬성 : 이와 함께 타부처의 사업도 파악해서 독자적인 관리기구에 통합 운영되어야 함. 체계적인 예방-보상-재활이라는 순환체계가 확실히 돌아가게 만들어야 함.

※ 관리예산이나 인원은 적지만 농업과 농촌의 공공성 차원에서 독일 및 오스트리아처럼 농민 사회보험조합 운영 관리방식도 검토 필요

○ (재정배분의 우선순위 확보) 농업예산은 한정되어 있는 가운데 농업재해, 농작업재해 등에 대한 재정 확충과 배분의 우선순위, 직접지불금 체계로 확대 운영 필요

○ (실질적인 보상) 최소한 생산비를 보장할 수 있을 정도의 보상체계가 필요하며, 이를 기반으로 지속적인 농업경영이 가능토록 하여야 함.

○ (전 국민 산재보험과 고용보험) 경영자 측면과 노동자 측면이 모두 고려 되서 논의가 이루어져야 함.

사회적 위험과 자연재해로부터 안전한 농민의 삶이 어떻게 가능할까?

먹거리분과장(더불어민주당 전국농어민위원회)

1. 사회보장을 통한 지속가능한 농민의 삶

지속가능한 농업농촌은 무엇보다 농민 삶의 안정성에 의존한다. 이를 위해 산재보험과 고용보험의 적용범위를 농민을 포괄하는데 까지 확대해야 한다는 요구가 있다. 하지만 농업과 농민삶의 조건, 영농 형태 등을 고려해볼 때 이를 적용하기에 한계가 있다. 그래서 일반적인 사회보장과는 다른 농민에 대한 특수한 사회보장으로 산재보험을 대신한 ‘농업인 안전재해보험’을 도입하고, 기타 직불정책이나 농작물재해보험 등이 ‘고용보험’의 효과를 기대할 수 있는 대체제도의 기능을 일부 수행한다.

하지만 이들 대체 제도가 ‘산재보험과 고용보험이 보장하는 충분한 수준의 보상이나 보장이 주어지지 않는다’는 데 일차적인 문제가 있다. 더욱이 문제는 여기에 그치지 않고 필자가 이야기 하듯이 ‘사회보장은 단편적인 사회보험들의 도입 혹은 각각의 단순합만으로 달성될 수 있는 목표가 아니다’는데 있다. ‘농업인 안전재해보험’이나 ‘농작물재해보험’은 농민 사회보장의 최소치에 불과할 뿐이다. 단순히 ‘농업인 안전재해보험’이나 ‘농작물재해보험’의 급여를 높이는 것을 넘어, 사회적 위험으로부터 농업의 안정성을 강화할 전면적인 사회보장 설계가 요청된다.

적절한 수입, 기본적인 건강, 충분한 사회적 평가와 안락한 노후 까지 어느 것 하나도 보장되지 못하는 농민의 삶의 안정성을 사회적으로 보장하고, 사람중심의 지속가능한 농업농촌’을 구현하기 위해서는 다양한 사회보장제도, 사회보험 및 공적 부조도 중요하지만 정책의 근간을 확실히 설계하는 것이 무엇보다 중요하다. ‘농민연금’이 실제적으로 불가능하다면 빈약하기 짝이 없지만 그나마 가입율도 저조한 지역가입 국민연금을 노후 보장이 가능한 수준까지 올리는 것이 농민삶의 안정성을 높이는 가장 시급한 요구가 아닐까한다. 또한 ‘농민기본소득’을 통한 농민의 삶의 최저수준을 국가가 보장해주는 것이 ‘고용보험’의 기능을 대체할 방안이 될 수 있을 것이다. 시범사업중인 ‘농업수입보장보험’을 전면적으로 도입 불가능하다면 ‘주요농산물 최저가격 보장제’를 통한 생산에 대한 최소한의 보상을 사회적으로 보장해주는 것은 그 어떤 사회보장 제도보다 확실하게 농민 삶의 안정성을 보장하는 기반이 될 것이다. 핵심적 대안이 많지만 어느것 하나 제대로 도입된 것이 없다는 것은 무엇보다 우리 농업이 ‘사회적 저평가’의 늪에서 벗어나지 못하고 있다는 것을 보여준다.

이 주제 관련한 논의가 자칫 농업 농촌을 구호대상으로 보이게 하고 백약이 무효인 말기환자의 취급을 받게하지 않을까 우려되는 면도 있다. 백약이 무효한 것은 백약이 전부 병인에 대한 확실한 진단과 처방에 기반하지 않기 때문이다.

많은 논의가 있지만 현장의 시각에서 볼때 제도가 복잡할수록 실효성이 적다는 것이 상식이다. 농정의 근간은 건드리지 않고 정책의 미시적 조정이나 세분화를 통해 접근하는 것은 문제 해결을 더 어렵게 할 뿐이다. 적어도 다음 정부에서는 ‘농민기본소득제’와 ‘농산물최저가격제’가 도입될 수 있기를 기대한다.

2. 자연재해로부터 자유로운 농업의 조건

농업이 각종 위험에 더 많이 노출되어 있는 상황에서 농업재해에 대한 위험 관리 방안을 강구하는 것은 꼭 필요하다. 발제문에 따르면 농민이 직면한 위험으로 1) 지구 온난화에 기인한 기상 이변이 초래한 생산의 위험, 2) 코로나 등으로 시장변동성이 확대되어 초래되는 유통의 위험 3) 고령화나 노동력의 부족에 따른 인적위험을 들고 있는 데 여기에 4) 농업을 어떻게 대우할 것인가는 사회적 평가 저하에 따른 가치의 위험도 추가될 수 있을 것이다. 이들 위험에 대한 대응은 먼저 개인수준에서 자조금 제도의 도입과 생산자의 조직화 그리고 정책 보험 가입 등을 통한 시장 대응력강화나 소득 안정화 노력을 들 수 있다. 문제는 이들 위험이 농민 개인의 대응 수준을 초과하는 자연적 사회적 재앙이라는데서 농민 개인의 노력을 넘어 ‘정책적 해결’이 요구된다는 것이다. 다시 말해 현재 농민이 직면한 위험을 해결하는 주된 노력은 농민 개인이 아니라 국가의 몫이다.

이에따라 크게는 국가가 일괄적으로 보장하는 ‘재해보상’과 임의 가입형식의 ‘재해보험’의 양축으로 농업재해를 관리하고 있는데 재해보상법은 강화되었지만 아직 턱없이 낮은 수준이고, 재해보험은 도입 20년을 넘어 가입자가 늘고 해당 품목이 확대되어 왔지만 아직까지 제도적 완비가 되었다고 보기는 어렵다. 다양한 비판과 해결책에 대한 요구가 있지만 재해보험 관련한 현장의 상반된 목소리를 들여다보는데서 문제해결의 실마리를 찾을 수 있지 않을까 생각한다.

- 1) 재해보험 자부담이 너무 높다는 주장과 자부담분 비율을 늘여 적용범위를 전면화해야한다는 주장이 있다.
- 2) 손실 보상의 현실화에 대한 요구와 보상의 적정성을 유지해 보험을 복권으로 여기는 풍토를 벗어나야 한다는 주장이 있다.
- 3) 재해보험을 강화해 손실보장을 현실화하고 적용범위를 넓혀야한다는 주장과 재해보험을 유지하기 위해 들어가는 재원을 재해보장쪽으로 돌려 보험 가입/미가입자 간 차별을 없애야한다는 주장이 있다.

4) 재해보험을 더욱 세밀하게 설계해 품질피해보장까지 해야한다는 주장을 주로 과수농가 중심으로 하는 반면, 과일쪽에 보장이 집중된 현 보험 체계를 혁파해 전체 농작물에 낮은 수준에서라도 전면 적용해야한다는 주장이 있다.

이들 상반된 주장의 구조는 꼭 복지분배정책 관련한 보편복지와 선별집중복지 논쟁과 닮은 꼴이다. 해결책은 양자 택일이 아니라 최소 수준의 보편보장위에 선별집중보장이 되어야하듯, 재해보장의 수준이 현실화되고 그위에 보험을 통한 추가 보장이 되어야할것으로 보인다. 적어도 손실의 50%를 국가가 보장해주고 나머지 부분을 보전하기 위한 임의 가입 방식의 보험을 설계하는 것도 가능한 하나의 해결책이고, 이는 대농과 소농의 이해관계 대립, 과일같은 고수익 작목과 여타 수익성이 낮은 농산물 생산자간의 대립을 해소하는 방식이 아닐까 한다.

지구온난화에 따른 기후위기는 농업에 엄청난 재앙이다. 코로나19의 일상화는 농업시장의 급속한 변동을 초래할 것이다. 개인이 어떻게 할수 없는 자연적 사회적 위험에 대한 대책을 강구하는데 있어 관건은 농업의 위상에 대한 사회적 합의다. 농업의 위기는 농민에게만 재앙인 것이 아니라 전체 사회구성원에게 재앙을 초래한다. 농업의 안정성을 지키기위해 어느수준에서 재원을 투여할 것인지 사회적 타협이 요구된다. 평가절하된 농업을 재평가하는데서 해결의 실마리를 찾아야한다.

