

2017 - 9호

소규모 한우농가 정책지원방안 검토

2017. 12.

 한우지조금관리위원회
교 육 조 사 부

※ “규모별 한우농가 효율성 제고 및 정책지원 방안 연구(정경수, 2015)”, “한우경영의 미래(GS&J, 2015)” 등 관련 연구보고서 및 책자를 바탕으로 작성하였음

I. 한우산업 현황 및 규모화 추세

□ 한우산업의 규모화가 촉진되면서 소규모 농가의 비중이 지속적으로 감소하는 상황

○ 한우산업의 규모화가 촉진되면서 소규모 농가 수는 점차 감소하였으며, 20두 미만의 농가는 시간이 지남에 따라 점차 비중이 감소하고 있지만 50~100두 이상의 농가 수와 100두 이상의 대규모 농가 수는 점차 증가하고 있음

○ 이를 통해 한우산업의 규모화가 가속화되고 있는 것을 확인할 수 있음

<표1> 규모별 한우 사육두수 및 농가 수

구분	20두미만		20~50두미만		50~100두미만		100두이상	
	마리수 (천두)	농가수 (천호)	마리수 (천두)	농가수 (천호)	마리수 (천두)	농가수 (천호)	마리수 (천두)	농가수 (천호)
2005년	745	169.2	410	13.5	251	3.7	228	1.2
2010년	770	130.6	703	23.3	567	8.3	721	4.0
2015년	382	57.8	564	18.0	567	8.1	1,049	5.6
2017년(2분기)	356	51.4	552	17.6	587	8.4	1,159	6.1

※ 자료 : 통계청, 가축동향조사

□ 한우 비육농가는 일정 수준 규모화 추세에 있음

○ <표2>는 비육농가의 규모별 호당 사육두수로 2008년부터 2016년까지 큰 변화는 없으나 호당 평균 사육두수는 약 50두 정도인 것으로 조사됨

- 2010년까지 평균 호당 사육두수는 증가하였으나, 2016년의 평균 호당 사육두수는 47.15두로 감소하였음

<표2> 비육농가 호당 사육두수

구분	20두미만	20~50두미만	50~100두미만	100두이상	평균
2008년	9.25두	34.53두	71.17두	182.86두	55.74두
2010년	9.95두	34.09두	68.09두	208.07두	60.74두
2012년	10.49두	33.20두	68.97두	218.24두	55.74두
2014년	9.62두	31.82두	71.43두	178.60두	51.08두
2016년	9.57두	29.82두	68.84두	191.88두	47.15두

※ 자료 : 통계청, 축산물생산비조사

□ 번식농가의 평균 호당 사육두수는 비육농가의 절반 수준임

- 비육농가와 번식농가의 평균 호당 사육두수의 차이는 2016년 기준 20.55두임. 또한 번식농가 50두 이상 규모의 호당 사육두수가 82.07두에 그쳐 비육농가 100두 이상 규모의 평균 호당 사육두수 191두와 비교하여 큰 차이가 있음
- 번식농가의 경우 비육농가에 비해 규모가 작아서 통계청의 자료 분류가 10두 단위로 조사되고 있음

<표3> 번식농가 호당 사육두수

구분	10두미만	10~30두미만	30~50두미만	50두이상	평균
2008년	6.66두	17.50두	39.09두	78.18두	27.01두
2010년	7.13두	18.41두	44.23두	72.23두	29.76두
2012년	5.80두	17.35두	38.30두	86.22두	31.33두
2014년	5.52두	17.62두	39.24두	75.13두	24.51두
2016년	5.79두	18.35두	39.24두	82.07두	26.60두

※ 자료 : 통계청, 축산물생산비조사

□ 사육형태에 따라 농가의 사육규모가 차이남에 따라 사육형태별 소득 또한 차이가 발생함

- 번식농가의 두당 평균소득은 비육농가의 절반 이하의 수준인 것으로 나타났으며, 현재의 추세가 계속된다면 향후 번식농가와 비육농가의 소득 격차가 더욱 커져 한우산업의 양극화 문제가 심화될 것으로 예상됨

- 2011년 구제역으로 인한 한우고기가격의 폭락 및 소비 위축으로 인해 2011년, 2012년 한우농가의 소득이 급감하였으며, 번식농가의 경우 두당 평균소득이 (-)가 되어 많은 번식농가가 퇴출당함

<표4> 사육형태별 두당 평균 소득

(단위: 원)

구분	비육농가(A)	번식농가(B)	A-B
2008년	644,662	52,597	592,065
2010년	1,948,237	426,812	1,521,425
2012년	438,361	- 535,776	974,137
2014년	688,290	240,605	447,685
2016년	1,961,672	1,024,623	937,049

※ 자료 : 통계청, 축산물생산비조사

※ 소득 : 총수입(비육우, 송아지, 부산물 판매수입) - 비용(경영비)

II. 규모별 한우농가 정책인식1)

□ 한우농가를 대상으로 규모에 따른 지원 정책에 대한 의견을 조사함

- 지원 정책은 사업 목적 별로 '사육기반 확충', '경쟁력제고', '수급 및 가격안정', '유통구조 개선' 크게 4개의 정책으로 구분함

<표5> 사업 목적 별 축산 정책

1. 사육기반 확충	2. 경쟁력제고	3. 수급 및 가격안정	4. 유통구조 개선
조사료 생산기반 확충	HACCP 컨설팅 지원	송아지 생산 안정사업	등급판정제도
분뇨처리시설 지원	축산업 허가제	송아지 생산기지 조성	쇠고기 이력추적제
가축개량	가축방역	자조금 사업	브랜드경영체 육성
축사시설 현대화	가축공제	사육두수 관리	도축장 구조조정
FTA피해보전 직불제	전업농 육성	한우수출기반 확립	대형 패커 육성
-	고급육출하장려금	수입보장보험	-
-	사료가격 지원	폐업장려금	-
-	가축비 절감	-	-

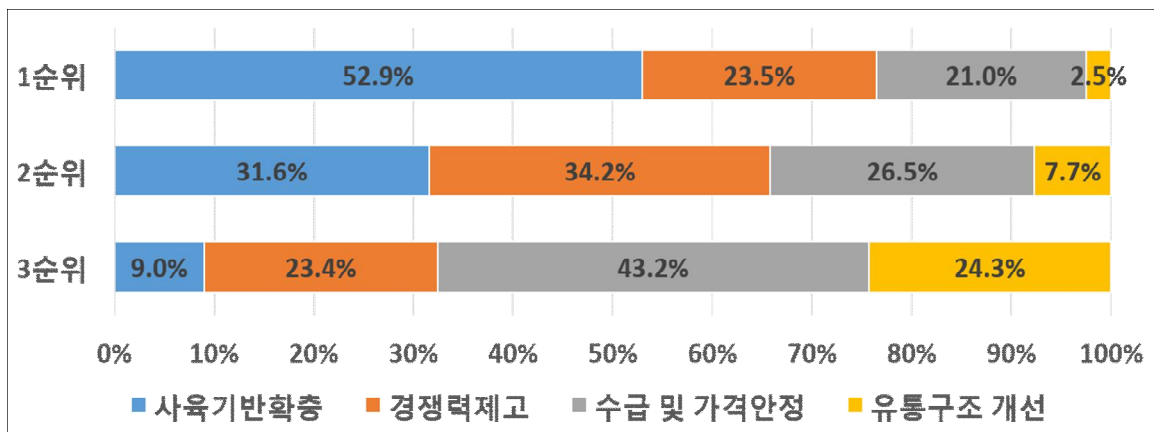
1) 규모별 한우농가 효율성 제고 및 정책지원 방안 연구(정경수, 2015)

□ 소규모 농가(20두 미만)에게 필요한 정책은 1. 사육기반 확충, 2. 경쟁력 제고, 3. 수급 및 가격안정 순으로 조사됨

○ 소규모 농가(20두 미만)에게 필요한 정책의 1순위로 가장 높은 빈도를 보인 정책은 1.사육기반 확충 52.9%로 절반이상을 차지하며 압도적으로 높은 빈도를 보임. 2순위는 2.경쟁력 제고로 34.2%이며, 3순위는 3.수급안정 및 가격안정으로 43.2%임

○ 사육기반 확충의 주요 정책은 조사료 생산기반확충, 분뇨처리시설 지원, 가축개량, 축사시설 현대화, FTA피해보전 직불제로 구성되어 있음. 참고로 소규모 농가는 낙후되고 노후 된 환경을 직면하고 있음

<그림1> 소규모 농가에게 필요한 지원정책



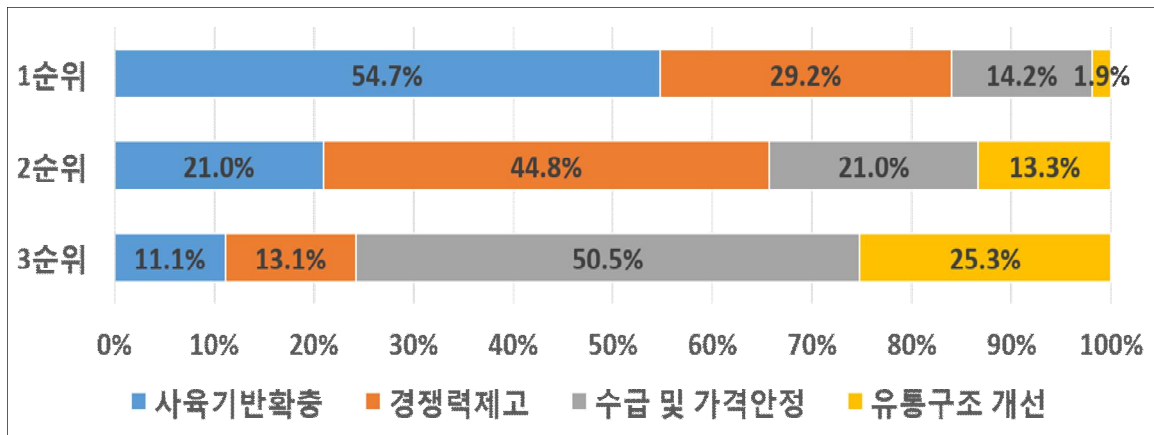
□ 중규모 농가(20두~199두)에게 필요한 정책은 1.사육기반 확충, 2.경쟁력 제고, 3.수급 및 가격안정 순으로 소규모 농가와 동일함

○ 중규모의 경우 농가에게 필요한 정책 1~3순위에 각각의 가장 높은 비중을 차지하는 정책의 비중이 압도적으로 높음. 이는 정확한 선호도가 있음을 의미함

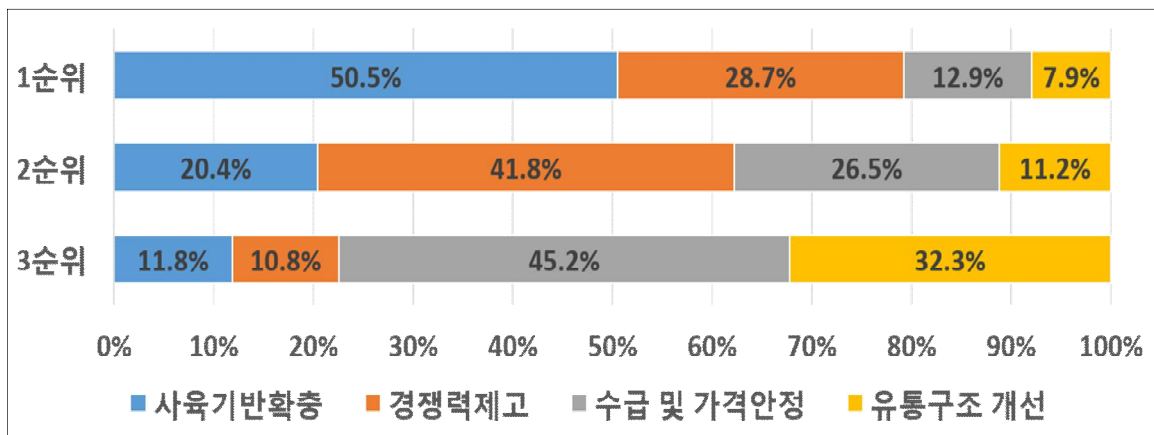
□ 대규모 농가(100두 이상)에게 필요한 정책은 1. 사육기반 확충, 2. 경쟁력제고, 3. 수급 및 가격안정 순임

○ 대규모 농가는 소중규모 농가와 동일한 순위를 보임

<그림2> 중규모 농가에게 필요한 지원정책



<그림3> 대규모 농가에게 필요한 지원정책



Ⅲ. 축산 선진국의 소규모농가 지원 정책

□ (미국) 농업법 개정 및 자금조달 절차 개선, 중소농만을 위한 정책마련 등을 통해 지원²⁾

- 농업보조금이 생산 비례적이기 때문에 소농보다 대농에 유리하다는 점을 고려하여, 2014년 농업법은 '농가의 소득 및 경영 안정망'을 강화하는 방향으로 개정됨
- 미국농무부(USDA)는 소액융자(Microloan, ML) 프로그램을 통해 신규농, 중소농이 간단한 신청절차만을 거쳐 최대 50,000달러까지

2) 규모별 한우농가 효율성 제고 및 정책지원 방안 연구(정경수, 2015)

대출을 받을 수 있도록 2014년 11월부터 시행함

- 토지 관리 계획을 수립하여, 환경개선장려제도, 환경보전관리제도, 농업관리지원 등을 통하여 자본력이 약한 중소농가의 자본력 강화를 위한 자금지원 프로그램을 시행하고 있음

□ (유럽) 각종 직불제 제도를 통한 소농 지원 실시³⁾

- EU는 소농 보호 및 육성을 위해 새로운 CAP(공동농업정책, 2013년 개정)에 소농직불제를 도입하여 시행하고 있음
 - 소농 직불제는 의무사항이 아닌 개별 회원국의 선택사항으로 회원국은 기본직불금 예산의 최대 10%를 소농에게 직불금으로 지급할 수 있음
 - ※ 기본직불금 : 농가 소득보전이 목적으로, 농가는 경지면적을 기준으로 직불금을 받으며, 2년 동안 연속해서 경작하지 않는 토지에 대해선 직불금이 유보됨. 기본직불금 수혜상한은 개별 농가당 15만유로(2016년 기준 한화 약 1억 8,700만원)임
 - 지원금액은 국가별로 차이는 있지만, 1ha당 500~1000유로 수준임
 - 소농직불제 대상으로 선정된 농가는 다른 직불제에 의무적으로 부과되는 교차준수 의무가 면제됨
 - ※ 교차준수 의무 : 영구초지(5년 이상 윤작하지 않은 토지) 유지, 경작지의 5% 이상을 생태농업(야채, 곡물, 채소 등) 유지 등 직불금을 수령하기 위해 이행해야하는 조건
- 더불어, EU는 농가인구가 감소하고 고령화가 진전됨에 따라 젊은 층의 신규 농업인 육성을 위해 새로운 CAP에 젊은 농업인 직불제를 신설하여 시행하고 있음
 - 젊은 농업인 직불제는 모든 EU회원국이 의무적으로 시행해야하며,

3) 직불금 제도 개선방안 연구(충남발전연구원, 2013), 「EU농업직불제 구성은?」 한국농정신문 2016.10.14., 규모별 한우농가 효율성 제고 및 정책지원 방안 연구(정경수, 2015)

자국에 배정된 기본직불금 예산의 2%까지를 젊은 농업인에게 직불금을 지급할 수 있음

- 지원대상은 생애 최초로 농업을 시작한 만 40세 이하의 농민이거나, 만 40세 농민 중 신청 시점을 기준으로 5년 이내에 농업을 시작한 농민 대상임
- 지원내용은 해당 농가가 농사를 시작한 뒤 최대 5년까지 기본직불금의 25% 수준까지 지원하며 단, 직불제의 적용을 받는 면적은 25ha까지로 제한함

□ (일본) 육용우 번식 경영안정 지원사업, 육용 송아지 생산자 보급금 제도, 배합사료 가격 안정 대책사업 등을 통하여 농가 경영 지원4)

- 육용우 번식 경영안정 지원사업은 육용우 송아지 생산자 보급금 제도를 보완하며, 육용우 송아지의 분기별 평균가격이 발동기준을 하회할 경우에 그 차액의 일부를 보전하여 농가의 소득을 확보함
 - 발동기준 : 분기별 육용송아지 평균매매가격이 경영비와 가족노동비의 80%
- 육용 송아지 생산자 보급금제도는 육용 송아지의 분기별 평균 거래가격이 보증기준가격을 하회할 경우, 해당 기간 동안 육용 송아지를 판매 또는 보유한 생산자에게 생산자 보급금을 교부함
 - 보증기준가격 : 소고기 수입자유화 전의 농가판매 가격 × 생산비용의 변화율 × 시장거래가격환산계수 × 품종격차계수
- 배합사료 가격 안정 대책사업은 배합사료 수입원료 가격이 비정상적으로 상승하는 경우에 보전금을 지원함

4) 수급균형을 위한 사육두수 유지방안(정경수, 2013)

V. 소규모 한우농가 정책지원 방안

- ◇ 지금까지의 우리나라 한우산업정책은 농가의 규모별 특징을 고려하지 않고 전체적인 산업과 시장에 초점을 맞추어 시행되어 왔음. 그렇지만 대규모 한우농가들의 국제경쟁력 배양 지원정책이나 소규모 농가들의 번식기반 유지를 위한 지원정책들에 대해서는 차별화된 프로그램을 적용할 필요성이 있음
- ◇ 축산선진국의 경우 소득형평성의 목적을 두고 소득이 낮은 소농들에게 전체 예산에서 보다 많은 비중을 지원함으로써 농가 간 소득차이를 줄이는 방향으로 정책을 시행해왔음

(1) 소규모농가 안정화 지원정책

□ 소규모 농가에게 가장 필요한 정책은 사육기반 확충 정책

- 소규모 농가의 경우 낡은 시설이나 빈약한 사육·경영환경에 직면해 있는 경우가 많아 농가의 경영 유지 및 개선을 위해 사육기반 확충과 관련된 정책 추진이 필요함

□ 경쟁력 제고와 직접 소득 안정을 꾀할 수 있는 수급 및 가격안정 정책 필요

- 소규모 농가들에게 가장 시급한 정책적 지원은 '사료가격 지원'과 'FTA 피해보전 직불제'와 같이 직접적인 금융지원 형태의 정책임

□ 새로 진입하는 신규농가 지원제도 수립 필요

- 축산업은 '영농상속공제' 적용을 받는데 '초지법'에 의한 초지가액 외에는 상속공제가 되지 않기 때문에 한우농가 후계 양성에 저해요인이 되고 있음
- 후계자가 확정된 농가에게는 가업상속공제 확대와 증여세 감면 및 납세 유예제도 등을 적극 검토하여 지원해야 함. 또한 한우농가를

승계할 계획을 갖는 후계자들에 대해서 양도소득세 감면, 금융지원 정책 등 제도적 지원정책을 마련해야 함

(2) 번식농가 경영안정화 지원

□ 송아지생산안정제도 개선

- 송아지생산안정제도의 근본 목적은 송아지 가격하락(또는 하락우려)에 따른 암소도축 및 송아지 생산기반 파괴를 방지하고 한우 생산기반을 안정시키는 데 있음
- 그러나 현재 우리나라의 송아지생산안정제도는 이러한 기능을 효율적으로 수행하기에는 매우 불충분하며, 하루빨리 이 제도가 제 기능을 발휘하도록 개선하여, 송아지가격의 안정은 물론 번식농가의 경영안정 보장에 기여하도록 할 필요가 있음
 - 송아지생산안정제의 근간이 되는 생산비·경영비조사에 있어 표본농가 설정 개선 필요
 - 안정기준가격의 결정(축산발전심의위원회의)이 정책적 요인 등의 개입 없이 시장상황에 의해 결정될 수 있도록 일관된 기준 설정 필요
- 안정기준가격과 보전한도에 대한 명확한 기준 설정이 필요함
 - '16년 송아지생산비중 경영비(210만원)의 95% 수준인 200만원으로 안정기준가격을 설정할 필요가 있음

□ 송아지생산안정제도 보장수준 확대

- 농림축산식품부는 한우농가의 안정적인 사육기반을 유지하기 위해 농가가 약정한 소득을 보전 받을 수 있는 수입보장보험제도를 추진해 왔음
- 그러나, 수입보장보험 도입 시 정부재정소요액이 크다면, 송아지생산 안정제도를 확대하여 번식농가의 소득보전을 꾀할 필요가 있음

- 수입보장보험에 소요되는 재정을 송아지생산안정제 안정기준가격의 추가적인 상향조정을 통해 농가의 직접적인 보조를 할 수 있음

□ 번식경영의 소득보전책 마련

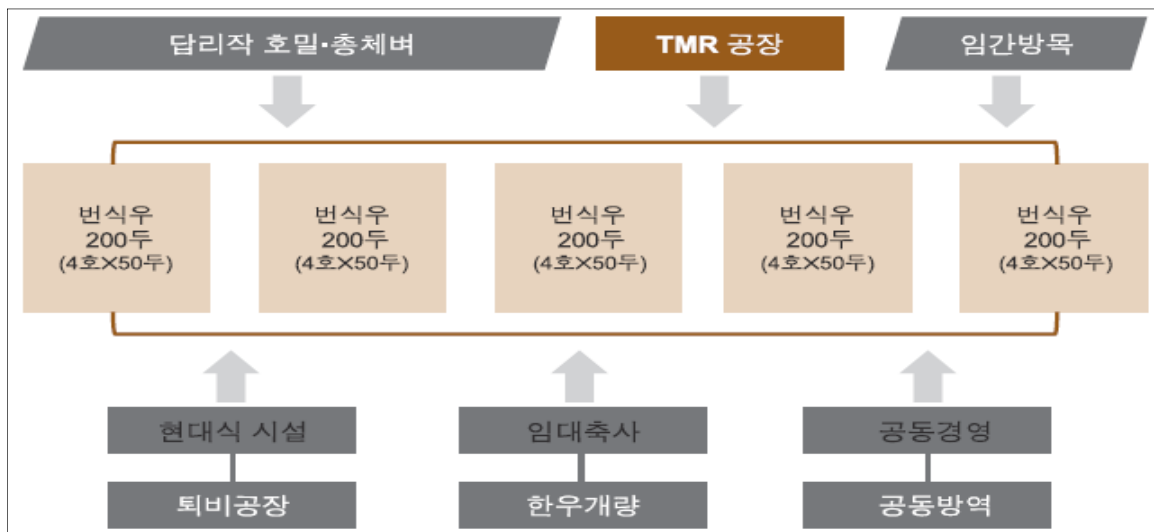
- 번식농가는 대부분 소규모이고 복합경영 형태를 취하고 있기 때문에, 송아지생산안정제만으로 소득안정을 기하기 어려움
 - 따라서 일본처럼 경영비에 자가 노동비의 일정부분을 커버하는 가격 수준을 목표가격으로 설정하여 시장가격이 이 수준보다 낮은 경우 그 일부를 보전하는 제도(일본의 '육용우 번식경영 지원사업')를 검토할 필요가 있음
 - 이 제도는 송아지생산안정제의 기준가격이 번식농가의 소득을 충분히 보장하지 못하는 경우에 이를 보완하는 역할을 할 수 있을 것임
 - 또한, 2000년대 초 송아지가격 안정화를 위해 실시하였던 '한우 다산 장려금제사업'을 소규모 번식농가만을 대상으로 하는 소득보전책으로 재도입할 필요가 있음
 - 한우산업 번식기반을 안정화할 수 있는 방안이 될 수 있으며, 소규모 번식농가의 경영안정을 도모할 수 있을 것임
- ※ 한우 다산장려금제사업(2000년) : 송아지생산안정제사업에 참여하는 암소를 대상으로 3산 이상 암소에 대하여 두당 100천원의 장려금을 지원(단, 5산 이상 송아지 생산한 경우 두당 100천원 추가 지급)

□ 번식우단지 조성

- 번식농가의 소득감소 및 고령화로 송아지(밀소) 공급이 원활하지 않는 점을 개선하기 위해서는 이를 해결할 수 있는 시스템을 구축해야함
- 정부·지자체·농협중앙회·지역농협·축협 등이 임대축사를 지어 소유권은 갖되 복수의 번식농가에게 임대해 주는 「공공소유·민간경영」 구조의 번식우단지 조성 필요

- 소규모 번식경영농가의 시설투자 부담을 감소시키면서 규모 확대와 생산비 절감을 도모할 수 있을 것임
 - 또한, 사육규모가 크기 때문에 퇴비공장에서 만든 퇴비를 인근 수도작 농가에게 공급하고, 수도작 농가로부터 벼짚이나 총채버를 조달하는 경종-축산 연대 방식을 도입할 수도 있으며, 여기에 개량 컨설팅을 연계하면 우량 송아지(밀소) 생산 가능성을 높일 수 있음
- 일본 미야자키현 아야초에서 캐틀 스테이션(Cattle Station)이란 이름으로 번식농가와 연계된 시스템이 생겨나 지금까지 지속되고 있고, 최근에는 나가사키현에서도 CBS(Cattle Breeding Station)라는 이름으로 유사한 활동을 추진하고 있음

<그림4> 한우 번식우단지 모식도



※ 자료 : 한우경영의 미래(GS&J)

(3) 한우자조금 재원 활용방안

□ 자조금의 용도

- 한우자조금은 「축산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률」 제 4조에 의거하여 자조금의 용도에 부합하는 경우에만 사용될 수 있음
- 매년, 전체 한우자조금 예산의 약 70~80%가 소비자를 대상으로

하는 사업에 사용되고 있음

- 현재로서는 직불제와 같이 직접적인 금융지원 형태의 지원은 불가함
 - 금융지원 형태 등 추가적인 용도로 자조금을 활용하기 위해서는 법률 개정이 이루어져야함

[축산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률]

제4조(자조금의 용도) ① 자조금은 다음 각 호의 사업에 사용하여야 한다.

1. 축산물 소비촉진 홍보
2. 축산업자, 소비자, 중도매인등과 수납기관에 대한 교육 및 정보제공
3. 축산물의 자율적 수급 안정, 유통구조 개선 및 수출활성화 사업
4. 축산물의 소비촉진, 품질 및 생산성 향상, 안전성 제고 등을 위한 조사와 연구
5. 자조금 사업에 대한 경제성 평가
6. 그 밖에 자조금의 설치 목적을 달성하기 위하여 제14조에 따른 의무자조금관리위원회 또는 제26조에 따른 임의자조금위원회가 필요하다고 인정하는 사업

□ 자조금의 활용

- 한우자조금 재원으로 추진되고 있는 「한우농가 교육 및 컨설팅」 사업에 있어 소규모 농가 및 번식농가 대상 교육의 기회를 확대하여 농가 경영안정화를 도모할 수 있을 것임
- 더불어, 한우자조금의 본래 목적인 소비촉진 홍보 및 수급안정 사업 등에 매진함으로써 한우산업의 안정적인 발전을 통해 소규모 농가의 경영환경을 개선시킬 수 있음