

축사은행제도 도입방안 연구

- 한우 축사를 중심으로 -

2023.11

전남대학교 산학협력단

「본 연구결과는 연구진의 의견 및 주장이며 한우자조금의 공식 입장과는 다를 수 있음」

제 출 문

한우자조금관리위원회 위원장 귀하

이 보고서를 「축사은행제도 도입방안 연구(한우 축사를 중심으로)」 연구과제의
최종보고서로 제출합니다.

2023년 11월

전남대학교 산학협력단

연구 책임자:	문 한 필 (연구책임자)
연구 참여자:	강 혜 정 (연구원)
	조 성 호 (연구원)
	조 재 성 (연구원)
	윤 영 석 (연구보조원)
	선 효 은 (보조원)

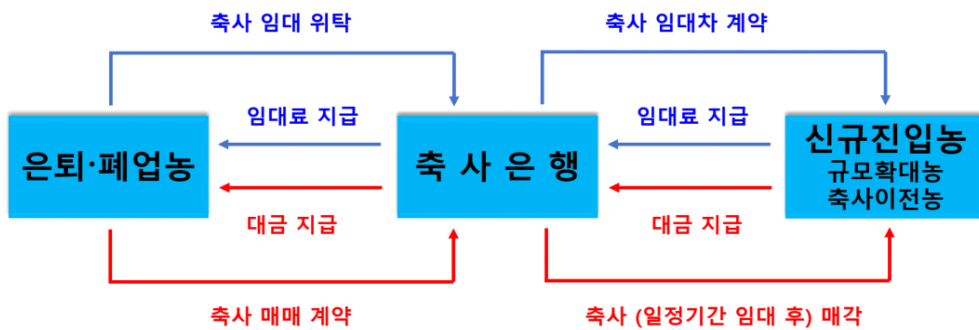
연구 개요

- 축산업 허가제, 가축사육 제한구역 설정으로 신규 축사의 건축이 쉽지 않은 상황에서 노령화나 경영악화로 폐업하는 축산농가의 축사를 철거하는 대신 개보수하여 신규 진입농이나 규모를 확대하고자 하는 기존 농업인에게 공급할 수 있다면, 후계 축산인 육성과 생산기반의 안정적인 관리를 도모할 수 있음.
 - 단기적으로는 희소하고 한정된 생산자원인 축사가 필요한 경영자를 중심으로 매매 및 임대차된다면, 임차인의 안정적인 영농 외에도 요소시장의 거래 활성화를 통해 국산 축산물의 수급안정에도 기여 가능
- 최근 한우산업은 공급과잉 국면이 지속되면서 소농 위주의 탈농이 지속되고 있으나, 「건축법」, 「가축분뇨법」 및 축사 신축제한 관련 지자체 조례 등으로 축사 확보가 어려운 데다, 축사와 관련한 임대 및 매물 정보, 실거래 가격 등이 체계적으로 집계·제공되지 않고 있기에, 축사의 원활한 거래와 신규 축산인력의 진입에 장애요인이 되고 있음.
- 따라서, 본연구에서는 한우산업의 대내외 여건 변화에 대응하고 한우산업의 지속 가능한 발전을 위해 축사은행제도 도입방안을 제시하였음.
 - 축종별로 생산규모, 농가 수, 수급구조, 농가경제 및 지역사회에 미치는 영향 등을 고려할 때 축사은행제도의 도입 초기에는 한우농가를 대상으로 시행할 필요

연구 결과

○ 축사은행은 축사를 매매하고 임대차 거래를 전담하는 공신력 있는 중개기관으로서 축사를 매개로 하는 다양한 구조개선사업을 수행하는 주체로, 축사시장에서 시장 실패가 발생하거나 특정한 정책목표를 달성하기 위해 정부의 개입이 불가피할 경우, 재정지원이 수반되는 사업들을 집행할 수 있음.

- 축사은행사업은 축사를 매입 및 임대수탁 형태로 축사은행으로 들어오는 축사, 매도 또는 임대 형태로 축사은행에서 나가는 축사로 구분해서 통합적으로 축사 풀(pool)을 관리할 수 있다는 장점이 있음.



○ 축사은행은 매입, 임대수탁, 경영회생지원, 축사연금 등으로 축사를 확보하고, 이를 임차 대상 축사(바로 매도 불가)와 매도 대상 축사로 구분하여 축사 수요자에게 공급함. 임차 대상 축사는 일차적으로 임대사업에 활용되지만, 일정 기간이 경과한 후 분양되거나 매도 대상 축사로 전환됨.

○ 축사은행의 주체로서 ① 한국농어촌공사(농지은행), ② 농협중앙회(지역 농축협), ③ 제3의 기관 신설 등을 고려해 볼 수 있음.

- 농지은행제도를 운영하고 있으며, 현행 법·제도 하에서 농지와 축사를 모두

매매할 수 있는 한국농어촌공사가 축사은행제도를 운영하는 방안이 가장 현실적이고 간단한 방안임. 이미 경영회생 지원을 위한 농지매입 관련 규정에 축사를 농지에 딸린 ‘농업용 시설’로 분류하여 매입 및 임대할 수 있는 별도의 규정을 두고 있음. 이 경우 축사은행제도의 운영에 필요한 자금의 일부를 농지관리기금에서 충당할 수 있음.

- 과거 축사은행사업을 추진한 경험이 있는 농협중앙회(지역 농축협)가 현행 법·제도를 일부 개정(농지와 축사 매입 관련)하여 축사은행제도를 운영하는 방안도 재검토 가능, 농축협은 중개자의 입장에서 매매 또는 임대를 알선만 하는 역할을 수행할 수 있지만, 보다 적극적으로 토지나 축사를 매입하여 거래할 수도 있음. 축사 관련 민원이 가장 해결하기 어려운 문제인 점을 고려하면 지역 주민들과 소통해서 민원 해소가 가능한 지역 농축협들이 적극적으로 축사은행사업에 참여하는 것이 바람직할 수 있음. 다만, 사업대상자 선정위원회 또는 심의위원이 공정하게 구성되어야 할 것임.
- 개별 입법을 통한 새로운 기관(가칭 한국축산공사)을 설립하여 축사은행제도를 운영하는 방안을 고려해 볼 수 있음. 즉, 「농어촌공사법」과 같이 「한국축산공사법(가칭)」의 제정을 통해 별도의 관을 설립·운영하는 방법이 축사은행사업의 목적 달성에는 가장 적합할 수 있음. 아울러 「축산법」에 축사은행제도를 추가함으로써 축산발전기금을 활용할 수 있는 근거를 마련할 수 있음.

○ 축사은행제도의 사업별 도입단계는 축사의 입출과 축사 풀(pool)의 구성을 고려하면, ① 축사거래 실태조사와 축사거래 중개사업, ② 경영회생지원 축사매입, 축사연금 및 은퇴직불사업, ③ 축사 매입·임대분양사업 순으로 추진될 필요가 있음.

- 본격적인 축사은행제도의 도입에 앞서 축사은행의 준비단계로서 전국적인 축사 현황과 거래실태를 파악하는 조사 역할과 함께 축사의 매매, 임대차를 희망하는 농가를 중개 알선하는 기능을 수행하는 사업을 진행할 필요가 있음.

○ 청년창업형 후계농 지원사업의 지원한도가 세대당 최대 5억 원(연 1.5% 금리로 대출, 5년 거치 20년 상환)인 점을 고려하여 축사은행의 매입·임대분양사업의 세부적인 내용을 설계할 필요가 있음.

- 한우의 경우(복합농 포함) 초기에 최소 50두 규모의 축사를 청창농이 확보할 수 있도록 임대·분양사업을 설계하는 것이 합리적일 것으로 판단됨.
- 축사은행은 초기에 '축사 매입·임대분양 지원사업'으로 매년 250~300억 원 정도의 자금의 필요하며, 5~6년 임대 후 분양 시 농가가 자금을 조달하여 축사대금을 지급하는 경우라면 축사은행은 초창기에 2,000억 원 규모의 자산으로 운용이 가능할 것으로 판단됨.
- 한편, 축사은행사업과 연계하여 1) 축사은행 사업대상자의 가축구입 시 지역의 생산자단체 및 농축협이 주선하여 가축을 분양하고 자조금을 일부 지원하는 사업을 도입할 수 있을 것이며, 2) 축사 리모델링 및 사육·사양·질병 관리 관련 청창농 교육·컨설팅 사업을 생산자단체 또는 농축협이 주도하여 실시하는 방안도 강구할 수 있을 것임.
- 다만, 번식우 사육기반을 유지하는 것이 축사은행사업의 한 목표일지라도 일정 수준의 번식우 비중을 설정하거나 일관사육만이 축사은행사업의 대상이 되도록 제한하는 것은 신규 취업농의 영농 의사결정의 범위를 과도하게 제약함으로써 수익감소나 비용증대 등 소득저하로 귀결될 가능성이 큼.
- 마지막으로 농정당국이 추구하는 축산정책과 일관성을 유지하기 위해 청년 축산인에게 추가적인 의무를 강제하는 방식보다는 저탄소·친환경 축산, 분뇨·악취 관리 등에 대한 인센티브 제공이나 사업대상자 선정의 우선순위를 부여하는 방식이 더 효과적일 수 있음.
- 그러나 설문조사 결과에서도 확인할 수 있듯이 현재 여론주도층인 축산농가(대의원)와 최근 5년 창업한 청창농 그룹 모두 축사은행제도 도입의 필요성에 대해 80% 이상의 높은 공감대를 보이고 있기 때문에, 축사은행제

도의 법제화를 서둘러 추진하는 한편, 농식품부의 정책사업으로 ‘축사 매입(또는 임대수탁)·임대분양 사업’을 시범적으로 추진하는 것이 필요하다고 판단됨.

○ 자연재해나 경영 부진 등 때문에 위기에 처한 축산농가의 축사(농지 포함)를 매입하고, 그 매각 대금으로 부채를 상환하는 등 경영 안정화를 도모하도록 지원하는 경영회생지원 축사매입 사업과 고령 축산인 소유 축사(농지 포함)를 담보로 매월 일정액을 연금 방식으로 지급하여 소득안전망을 강화하는 동시에 담보 농지를 신규 축산농에게 장기간 임대하는 축산연금 사업은 축사 풀의 확보 차원에서 본격적인 ‘축사 매입·임대분양’ 사업에 앞서 시행될 필요가 있음.

- 은퇴직불제는 고령농이 은퇴하면서 자연스럽게 농지이양과 농업인력의 세대교체를 유도하기 위해 기존의 경영이양직불제의 가입연령·지급기한·수령액 등을 대폭 상향한 제도임. 축산농가의 원활한 세대교체를 위해서는 농지와 마찬가지로 축사를 활용한 은퇴직불제의 도입이 필요함. 축사은행사업과 연계한 축사연금 그리고 축사 기반 은퇴직불제는 축사의 이양을 촉진할 수 있는 정책수단임. 축사은행이 은퇴직불제를 통해 매수한 축사는 청년농에게 우선 공급해 축산업의 세대교체와 지속가능한 축산업 발전을 도모할 수 있음.

1장 서론

1절 연구 필요성 및 목적	1
1. 연구 배경 및 필요성	1
2. 연구 목적	4
2절 선행연구 검토 및 차별성	5
1. 선행연구 검토	5
2. 본 연구의 차별성	8
3절 연구 내용 및 방법	9
1. 연구 내용	9
2. 연구 방법	10

2장 한우 수급 실태 및 동향

1절 한우 사육 실태	13
1. 사육 마릿수 동향	13
2. 정액 판매량	19
3. 송아지 생산 마릿수	20
4. 한우 사육 농장수	20
5. 한우농가 수익성	23
6. 한우 축사 현황	28
2절 수급 및 가격	33
1. 등급 판정 마릿수 동향	33
2. 수입 동향	36
3. 소고기 수급 동향	42
4. 산지가격 및 도매가격 동향	44

3절 한우산업 육성정책	48
1. 연대별 한우산업 발전대책	48
2. FTA 보완대책	56
3. 2022년 정부 및 지자체 지원 사업	63
4절 한우 사육 규제	65
1. 친환경 축산의 의의	65
2. 축산업 환경문제	66
3. 축산업 규제 현황	71
4. 친환경 축산 관련 정책	75
5절 시사점	78

3장 국내외 축사은행 관련 제도 검토 및 시사점

1절 축사은행사업	81
1. 축사은행사업의 개요	81
2. 축사은행사업의 추진실적 및 성과	82
3. 축사은행사업의 문제점 및 과제	84
2절 농지은행제도	85
1. 농지은행제도의 개요	85
2. 농지은행제도 관련 법령 검토	89
3. 농지은행제도 사업 및 추진체계 검토	95
4. 농지은행제도의 성과 및 문제점	102
3절 토지은행제도	104
1. 토지은행제도의 개요	104
2. 토지은행제도 관련 법령 검토	106
3. 토지은행제도 사업 및 추진체계 검토	110
4. 토지은행제도의 성과 및 문제점	116
4절 외국의 유사제도	119

1. 일본	119
2. 독일	131
3. 프랑스	137
5절 시사점	150
1. 축사은행사업의 시사점	151
2. 농지은행제도의 시사점	155
3. 토지은행제도의 시사점	157
4. 외국의 유사제도 시사점	159

4장 축사은행제도 도입을 위한 수요자 설문조사

1절 설문조사의 개요	162
2절 설문조사 결과	163
1. 축사 현황 및 운영	163
2. 축사은행제도 도입 및 사업내용	167
3절 시사점	177

5장 축사은행제도의 기본구상

1절 축사은행제도의 개념 및 목적	180
1. 축사은행제도의 개념	180
2. 축사은행제도의 목적	181
2절 축사은행제도의 기본방향	182
1. 축사은행의 주요기능과 사업범위	182
2. 축사은행의 사업대상 및 단계별 도입시기	185
3. 축사은행의 재원조달 방안	187
4. 축사은행의 운영 주체	189

3절 축사은행제도의 법제화 방안	194
1. 농지은행제도 활용	194
2. 농업협동조합법 개정	196
3. 별도의 기관 설립 및 법제화	198
 6장 축사은행제도의 사업별 도입방안	
1절 축사거래 실태조사와 축사거래 중개사업	205
2절 축사 매입·임대분양사업	209
3절 경영희생지원 축사매입, 축사연금 및 은퇴직불 사업	218
 7장 축사 거래 활성화 기대효과	
1절 농지 유동화 정보 제공 사례 활용	223
2절 실증분석 개요	226
1. 분석 방법	228
2. 분석 자료	231
3절 분석결과 및 시사점	233
 8장 요약 및 결론	
.....	235
 참고문헌	244
[부록] 한우농가 설문지 및 응답자 기본정보	251

표 목차

〈표 2-1〉 연도별 한육우 사육 마릿수 추이(전국)	14
〈표 2-2〉 연령별·성별 한육우 사육 추이(전국)	17
〈표 2-3〉 월별·연도별 한우 정액 판매량 추이	19
〈표 2-4〉 연도별·월별 한우 송아지 생산 마릿수 추이(전국)	20
〈표 2-5〉 사육형태별 농장수와 번식우 사육두수 비중 변화	22
〈표 2-6〉 한육우 농가 경영주 연령분포 변화	23
〈표 2-7〉 연도별·규모별 번식우 경영비 추이	24
〈표 2-8〉 연도별·규모별 번식우 소득 추이	25
〈표 2-9〉 연도별·규모별 비육우 경영비 추이	26
〈표 2-10〉 연도별·규모별 비육우 소득 추이	27
〈표 2-11〉 2021년 축사시설 실태조사 참여농가의 축사 현황(중복응답)	29
〈표 2-12〉 2021년 축사시설 실태조사 참여농가의 축사 형태	30
〈표 2-13〉 2021년 축사시설 실태조사 참여농가의 축사별 자재 현황(중복응답) ..	31
〈표 2-14〉 2021년 축사시설 실태조사 참여농가의 축사 상태 및 신개축 희망여부 ...	32
〈표 2-15〉 연도별·등급별 한우 등급 판정 마릿수 추이(전국)	34
〈표 2-16〉 연도별·품목별 소고기 수입량 추이	37
〈표 2-17〉 연도별·국가별 소고기 수입량 추이	39
〈표 2-18〉 연도별·국가별 소고기 수입단가 추이(통관기준)	41
〈표 2-19〉 소고기 수급 동향	43
〈표 2-20〉 연도별·등급별 한우 도매가격 추이(전국, 전체 기준)	47
〈표 2-21〉 한우산업 발전대책 주요내용	54
〈표 2-22〉 FTA 국내보완 대책 주요내용	60
〈표 2-23〉 2022년 정부 재정 지원 사업 내역	63
〈표 2-24〉 2022년 지자체 지원 사업 규모	65
〈표 2-25〉 농업분야 온실가스 배출량 추이(1990~2019)	68
〈표 2-26〉 축산악취 민원 발생 현황(2014~2020년)	70
〈표 2-27〉 가축분뇨 처리 방법별 농가수(한우)	71

〈표 2-28〉 성장단계별 마리당 적정 사육시설 면적	72
〈표 2-29〉 한육우 성장단계별 마리당 가축사육시설 소요면적	72
〈표 2-30〉 일관사육시 마리당 가축사육시설 소요면적	73
〈표 2-31〉 가축분뇨 퇴액비화 기준	74
〈표 2-32〉 「가축분뇨법」에서 규정하고 있는 가축사육 제한구역	74
〈표 2-33〉 깨끗한 축산농장 지정(누계)	76
〈표 2-34〉 깨끗한 축산농장 지원사업	77
〈표 3-1〉 농지이용행위 및 절차 비교	91
〈표 3-2〉 성장 단계 구분에 따른 지원 내용	96
〈표 3-3〉 맞춤형 농지 지원 사업 지원 우선순위	96
〈표 3-4〉 맞춤형 농지 지원 사업 농지 확보 방식	97
〈표 3-5〉 맞춤형 농지 지원 사업 비축농지 매입 및 임대 현황(2021.3. 기준) ...	97
〈표 3-6〉 경영회생지원 농지매입 사업 내용	100
〈표 3-7〉 농지연금사업 주요 실적(2021.3. 기준)	101
〈표 3-8〉 토지비축 대상 토지 유형 구분	107
〈표 3-9〉 고치현 축산렌탈사업(2015) 보조한도액 및 보조율	125
〈표 3-10〉 고치현 축산렌탈사업(2015)의 사업내용	126
〈표 3-11〉 일본 농림수산성의 신규취농 및 경영계승을 위한 정책사업 ...	127
〈표 3-12〉 독일 공동이익토지회사의 농지매입·비축사업 및 수탁사업 현황 ...	135
〈표 3-13〉 SAFER의 조직 구성	140
〈표 3-14〉 SAFER의 주요 기능	141
〈표 3-15〉 SAFER의 토지 취득 실적(2019)	145
〈표 3-16〉 SAFER 토지 취득 및 처분 현황(1990-2019)	146
〈표 3-17〉 SAFER의 토지 처분 실적(2019)	148
〈표 3-18〉 SAFER의 수수료 체계(Grand-Est 사례)	149
〈표 3-19〉 축사은행제도 관련 사업 사례의 시사점	150
〈표 3-20〉 현행 축사 관련 농지이용행위 관련 법령	152

〈표 4-1〉 한우 사육 규모	163
〈표 4-2〉 한우 사육 지속 계획	164
〈표 4-3〉 한우 축사면적 및 사육규모 확대 정도	165
〈표 4-4〉 향후 축사 매입매도 또는 임대차 거래 시 거래대상 탐색을 위한 기대 소요시간과 소요비용	167
〈표 4-5〉 축사은행제도가 필요한 이유	169
〈표 4-6〉 축사은행사업에 참여하고 싶은 시기	172
〈표 4-7〉 축사은행제도의 도입 및 활성화를 위해 가장 중요한 요소	177
〈표 4-8〉 축산 경영 및 농업인 특성에 따른 축사은행사업의 축사 적정 규모 ..	175
〈표 5-1〉 축사은행 관련 농축협의 매매 및 알선 유형	190
〈표 5-2〉 축사은행제도의 기본방향 요약	193
〈표 5-3〉 축사은행제도의 법제화 방안 요약	204
〈표 6-1〉 축사거래 실태조사와 축사거래 알선·중개사업 도입 방안	206
〈표 6-2〉 농식품 분야 청년농 지원사업 현황	215
〈표 6-3〉 축사 매입·임대분양사업과 축사 수탁임대사업 도입방안	216
〈표 6-4〉 경영회생지원 축사매입, 축사연금 및 은퇴직불 사업 도입방안 ...	220
〈표 7-1〉 기초 통계량	233
〈표 7-2〉 DID 추정 결과	234
〈표 8-1〉 축사은행사업별 주요 내용 및 도입 방안	239

그림 목차

〈그림 2-1〉 연도별 한육우 사육 마릿수와 가임암소 마릿수 추이(전국)	15
〈그림 2-2〉 연도별 한육우 사육 농장수 및 농장당 사육 마릿수 추이(전국) ..	16
〈그림 2-3〉 연도별 한육우 암소 연령별 사육 마릿수 추이(전국)	18
〈그림 2-4〉 연도별 한육우 수소 연령별 사육 마릿수 추이(전국)	18
〈그림 2-5〉 연도별·규모별 사육 농장수 추이(20마리 미만, 20~50마리)	21
〈그림 2-6〉 연도별·규모별 사육 농장수 추이(50~100마리 미만, 100마리 이상) ..	21
〈그림 2-7〉 연도별 번식우 소득 추이(평균)	25
〈그림 2-8〉 연도별 비육우 소득 추이(평균)	28
〈그림 2-9〉 연도별 한우 등급 출현율 추이(전국)	35
〈그림 2-10〉 연도별·품목별 소고기 수입량 추이	38
〈그림 2-11〉 연도별·국가별 소고기 수입 비중 추이	40
〈그림 2-12〉 연도별·국가별 소고기 수입단가 추이	42
〈그림 2-13〉 월별·성별 송아지(6~7개월령) 산지 가격 추이	45
〈그림 2-14〉 연도별·등급별 한우 도매가격 추이(전국, 전체 기준)	47
〈그림 2-15〉 연도별 국가 전체 대비 농업분야 온실가스 배출량 비중	67
〈그림 3-1〉 축사은행 사업체계도	82
〈그림 3-2〉 농지은행 사업구조 (2017년 기준)	88
〈그림 3-3〉 농지임대수탁 사업 추진절차	98
〈그림 3-4〉 경영희생지원 농지매입 사업 추진 체계	100
〈그림 3-5〉 토지은행 개념도 및 운영체계	114
〈그림 3-6〉 토지비축사업 추진체계	115
〈그림 3-7〉 농지중간관리기구의 업무 개요	121
〈그림 3-8〉 농지중간관리사업 절차	122
〈그림 3-9〉 경영자원유효활용(축산타입)사업의 구조	128
〈그림 3-10〉 홋카이도 농업공사의 농장 임대 사업 구조	129

〈그림 3-11〉 가고시마현, 농업 유휴 자산 은행 사업 구조	130
〈그림 3-12〉 독일의 농지관리 조직 및 업무 체계	133
〈그림 3-13〉 선매권 행사를 통한 토지 취득 절차	143
〈그림 3-14〉 SAFER의 토지 배분 및 처분 절차	144
〈그림 3-15〉 농업진흥지역 내 분포한 축사 비율 변화	153
〈그림 4-1〉 한우 축사면적 및 사육규모 운영 계획	165
〈그림 4-2〉 한우 축사면적 및 사육규모 확장 방안	166
〈그림 4-3〉 축사은행제도 도입 필요성	168
〈그림 4-4〉 축사은행제도 시행시 참여 의향	170
〈그림 4-5〉 거래에 응하고자 하는 축사와 거주지 사이의 거리 정도	171
〈그림 4-6〉 축사은행사업의 축사 적정 규모	174
〈그림 4-7〉 축사은행사업의 운영 주체	176
〈그림 4-8〉 축사은행사업의 도입 가능성	177
〈그림 5-1〉 축사 매입·임대사업 모형도	183
〈그림 6-1〉 축사 거래 중개사업 구조	209
〈그림 6-2〉 축사 매입·임대분양사업 구조	210
〈그림 7-1〉 이중차분법 개요	229
〈그림 7-2〉 지목별 전월대비 가격 변동률 및 거래량 변동률 변화	232
〈그림 8-1〉 축사은행제도의 개요	235

글상자 목차

〈글상자 3-1〉 도드람양돈농협 사업 추진내용	83
〈글상자 3-2〉 「농어촌공사법」의 농지은행제도 규정	92
〈글상자 3-3〉 농어촌공사법 제24조의3(경영회생 지원을 위한 농지 매입 등) ...	93
〈글상자 3-4〉 농어촌공사법 시행령 제19조의4(경영회생 지원을 위한 농지의 매입 등)	94
〈글상자 3-5〉 추진 중인 농지원부 정비 계획	104
〈글상자 3-6〉 공공토지비축법 제2조	107
〈글상자 3-7〉 공공토지비축법 제21조(비축토지의 관리)	109
〈글상자 3-8〉 「토지비축법」 11조(토지은행사업)	110
〈글상자 5-1〉 농지은행사업의 2024년도 예산안	188
〈글상자 5-2〉 「농지법」 제6조 (농지 소유 제한)	192
〈글상자 5-3〉 「농어촌공사법」 개정 예시(사업대상에 축사 등 농업용 시설 포함)	194
〈글상자 5-4〉 「축산법」 제48조 (기금의 운용·관리)	199
〈글상자 5-5〉 「농어촌공사법」 제35조 (기금의 운용·관리)	200
〈글상자 5-6〉 「축산법」 개정(안) 예시	200
〈글상자 5-7〉 「축산법」에 ‘축사은행의 운영’ 조항 신설(안) 예시	201

1장 서론

1절 연구 필요성 및 목적

1. 연구 배경 및 필요성

○ 지난 2014년 이후 번식과 비육 소득이 일정하게 유지되면서 한우 사육마릿수는 가임 암소와 송아지 생산이 늘어 현재까지 증가 추세를 보이고 있음. 코로나 시기에도 한우 도매가격이 강세를 보이면서 사육의향이 높아 2022년 한우 사육마릿수는 역대 최대 수준이 예상됨(이형우 외, 2022).

- 한우 사육마릿수는 '22년 12월 기준 3,694마리로 전년 대비 2.9%, 평년 대비 13.7% 증가하였음¹⁾.

▶ '22.4분기 사육마릿수(천마리) : (평년) 3,248 → ('21) 3,589 → ('22) 3,694 (전년대비 2.9% ↑, 평년대비 13.7% ↑)

○ 반면에, 2022년 한우 소비는 물가 상승, 경기 둔화 등의 영향으로 2021년 동기간 대비 감소한 것으로 조사됨.

- 한우 구매량 : (21) 12.8kg → (22) 12.0kg, 전년 동기간 대비 6.1% 감소

- 수입 소고기 : (21) 33.6kg → (22) 29.4kg, 전년 동기간 대비 12.6% 감소

○ 이러한 수급불균형으로 인하여 한우 도매가격은 급격히 하락하였음.

- 한우 도매가격은 2023년 1월(1.1~1.19) 평균 15,917원/kg으로 전년 대비 21.5%, 평년 대비 18.0% 하락하였음.

¹⁾ 농림축산식품부, “정부, 한우 수급 및 가격 안정 위해 다각적 대책 추진”, 보도자료 (2023.01.20.)

- ▶ 2023년 1월(1.1~1.19) 도매가격(원/kg) : (평년) 19,406 → ('22) 20,284 → ('23) 15,917 (전년 대비 21.5% ↓, 평년 대비 18.0%↓)

○ 문제는 배합사료 가격 상승의 영향으로 한우 생산비가 증가하여 농가의 경영 환경 악화가 가속되었으며, 이에 따라 폐업하는 농가가 급속도로 증가하여 한우 생산기반이 붕괴될 것이라는 우려가 높아지는 상황임.

- 주요 생산국의 이상 기후 발생으로 옥수수, 콩 생산량이 감소하였고, 코로나 장기화로 인한 공급 차질로 국제곡물 가격은 2021년 이후 상승하기 시작하여 2022년 2월에 러시아-우크라이나 전쟁 발발로 상승추세가 지속됨. 대미 환율 또한 강세가 이어지면서 배합사료 가격은 역대 최고가를 기록 중이며 한우 농가 경영에 부담으로 작용함.

- ▶ 고기소 배합사료 가격 : ('20) 412원 → ('21) 462원 → ('22) 551원

- 이에 지난 1년 동안 50마리 미만을 사육하는 소규모 농가를 중심으로 약 2,000여 곳의 한우농가가 폐업한 것으로 나타남.

- ▶ 통계청이 발표한 '2022년 4분기 가축동향조사' 결과, 2022년 한우 사육 농장은 8만 7,784호(12월 기준)으로 2021년 8만 9,824호 대비 2,040호가 감소한 것으로 보고됨.

- 최근 전국한우협회 한우정책연구소는 “큰 폭의 적자소득이 지속하면 경영을 유지하는 것은 불가능해질 것으로 보인다”라면서 “과거 한우 가격 파동기에 비추어 볼 때, 이번 가격 파동기에서 소규모 농가를 위한 충분한 대책이 없다면, 전체 한우농가 수는 현재의 약 9만에서 6만 후반대로 2만 농가 이상이 폐업할 것으로 전망된다”라고 밝혔다²⁾.

○ 생산기반 붕괴를 차단하고 생산기반을 유지하기 위해서는 정부의 수급안정

²⁾ 축산경제신문, “한우농가 9만 호 시대 붕괴 줄폐업 위기” (2022.12.23.)

대책도 필요하지만, 고령·은퇴 농가를 대체할 신규진입 농가를 확보하는 방안도 중요할 것임.

○ 그동안 신규로 한우산업에 진입하는 농가들은 애로사항으로 축사 확보와 축사 설치에 필요한 막대한 자금을 지적해 왔지만, 현재 정부 차원에서 별다른 정책적 대안이 마련되어 있지 않은 실정임.

- 충남 예산에서 한우를 사육하고 있는 A씨는 “700평 규모의 축사 허가를 받은 땅의 가격이 5~6억 원이었지만 지자체에서 가축사육 제한거리를 설정한 이후 축사 거래가격이 뛰고 있다. 지금은 9억 원을 줘도 구하기 어렵다. 불과 3년 만에 3억 원 넘게 폭등했다”고 강조하였음. 또 “땅값은 평당 8만 원이지만 축사 허가를 받은 땅은 20만 원이 넘는다. 비싸서 사기도 어렵지만 땅 주인은 더 높은 값을 받기 위해 내놓지도 않아서 구하는 것도 어렵다”며 “땅을 구해도 축사 건립에 필요한 자재, 축사 운영에 필요한 장비 등을 구입비용도 상당히 부담스럽다. 부모님의 축사를 물려받지 않는 이상 신규 진입은 사실상 어려운 상황”이라고 주장함.³⁾

○ 한편, 축사에 대한 환경규제와 허가제는 신규진입농이 축사를 확보하기 어려운 구조로 작용하지만, 한우산업에서 환경 이슈를 회피할 수 없는 실정임. 이러한 여건을 고려해 볼 경우, 신규진입농의 안정적 축사 확보를 위해서는 기존 축사의 유동화를 제고시키는 방안이 필요할 것으로 판단됨.

○ 이에 따라, 2015년 농협중앙회는 한국농어촌공사에서 시행 중인 농지은행사업과 농지연금사업을 벤치마킹하여 축사은행 사업을 시도하였지만, 제도적으로 뒷받침되지 못하여 사업성과는 미흡하였음.

- 농협중앙회의 축사은행 사업은 자기 자본이 부족한 신규 축산농가를 지원

3) 한국농어민신문, “청년농 육성한다지만…높은 진입장벽 탓 후계인력 확보 ‘막막’” (2022.04.05.)

하는 사업으로 축협에서 축사를 매입해 리모델링을 거쳐 임대하고 축산기술을 전수함. 축협은 사업의 내실을 기하기 위해 엄격한 심사를 거쳐 사업대상자를 선발하고 컨설팅, 사료, 축사, 판매 등 축산업 전반에 걸쳐 지원하며, 신규 축산농가가 빠르게 정착할 수 있도록 축사 임대료 또한 최저 비용으로 책정함.

○ 따라서, 본 연구에서는 지속가능한 한우 생산기반 유지를 위해 제도적으로 축사은행을 도입하는 방안을 연구하며, 더불어 현재의 한우사육 당면과제인 수급문제에 기여하기 위해 축사은행의 세부사업으로 축사매입비축사업을 포함하였음.

- 즉, 축사은행제도를 통해 정책 차원에서 한우산업이 당면한 수급 불균형 문제에 일정 부분 기여하고, 한우 축사의 유동화를 제고하여 한우 생산기반의 지속적 유지를 도모하고자 함.

2. 연구 목적

○ 이 연구의 목적은 한우산업의 대내외 여건 변화에 대응하고 한우산업의 지속가능한 발전을 위해 축사은행제도 도입방안을 제시하는 것임.

○ 축사은행제도 도입을 위해 ① 한우사육 실태 및 여건을 진단하며, ② 농지은행 등 국내외 유사제도를 검토하고, ③ 기존 및 신규한우 농가를 대상으로 축사은행제도에 관한 수요와 정책 전반에 관한 설문조사를 실시함.

○ 이를 통해, ④ 축사은행제도의 기본구상 및 사업별 도입방안을 제안하고 ⑤ 제도 도입으로 나타나는 축사 거래 활성화의 효과를 분석함.

2절 선행연구 검토 및 차별성

1. 선행연구 검토

- 기존 축사은행은 2015년 농협중앙회가 한국농어촌공사에서 시행중인 농지은행사업과 농지연금사업을 벤치마킹하여 사업화한 것으로 이와 관련한 연구가 거의 없는 실정임. 따라서, 본 연구에서는 축사은행의 토대가 되는 농지은행 관련 연구를 중심으로 선행연구를 검토하였음.
- 농지은행 관련 주요 연구로는 김홍상(2003), 김홍상·김경덕(2004), 김수석 외(2007), 김수석 외(2017), 유찬희 외(2021) 등이 있으며, 이 연구들은 농지은행 도입 및 개편을 위해 국외 사례를 검토하고 국내 실정에 부합하는 방안을 제시하고자 하였음.
- 김홍상(2003)은 농산물시장 개방폭 확대와 농지가격 급락 가능성을 대비하는 차원에서 새로운 제도인 농지은행 및 농지신탁 제도의 도입에 관하여 연구하였음. 그는 국내외 문헌조사, 국내외 유사사례 조사분석, 전문가협의회, 제표분석 등을 활용하여 농지은행 및 농지신탁 제도의 개념과 주요 기능, 도입가능성, 정책적 위상, 도입에 따른 주요 쟁점, 농지은행 기능을 원활히 수행하기 위한 자원 확보, 법적·제도적 보완, 기존사업의 추진방식 전환 등을 검토하였음.
- 김홍상·김경덕(2004)은 농지은행제도의 도입 이전에 예상되는 주요 쟁점과 보완과제를 제시함으로써 농지은행 제도 도입과정에서 부작용을 최소화하고 제도 도입의 성과를 극대화를 위해 일본, 프랑스, 미국 등 외국의 농지가격 하락에 따른 다양한 대책 경험 등을 분석하여 농지은행제도에 필요한 정책적 시

사점을 정리하였으며, 이를 통해 종합적 농지관리기구로서 농지은행의 주요 기능, 운영체계, 사업대상범위, 기존사업과의 관계 정립 등을 검토하여 농지은행제도의 구체적 도입방안을 제시하였음.

○ 김수석 외(2007)는 시행 중인 농지은행사업을 평가하여 문제점을 파악하고 사업의 활성화를 위한 개선방안 제시를 목적으로 연구를 수행하였음. 이를 위해 이 연구에서는 농지은행사업에 참여하는 당사자(임대인, 임차인)와의 면담 조사 및 설문조사를 수행하고 관련 업무 담당자 및 전문가의 의견을 종합하여 기존사업인 농지매도수탁사업, 농지임대수탁사업, 경영회생지원 농지매입사업에 대한 개선방안과 농지은행사업 확대를 위해 농지매입·비축사업, 역모기지론 농지매입사업, 간척농지 관리·처분사업, 농지직거래장터사업 등을 제시하였음.

○ 김수석 외(2017)는 농정방향의 재정립 관점에서 농업구조개선을 위한 농지이용 효율화 도모를 위해 농지은행사업의 개편을 주목적으로 연구를 수행하였음. 이를 위해 농지은행의 농지규모화사업과 농지매입·비축사업, 경영이양직불사업의 성과와 한계를 평가하고, 외국의 농지은행 관련 제도 및 사업 분석을 통해 농지은행사업 개편의 기본방향과 개편방안을 제시하였음. 특히, 그는 개편방안으로 경영이양직불사업과 농지연금사업을 결합한 경영이양형 농지연금사업을 새로운 모델로 제안하였으며, 법·제도 영역에서 농지이용 구조개선을 제도화할 수 있는 기반을 마련해야 한다고 주장하였음.

○ 유찬희 외(2021)는 비농업인의 농지소유 가능성이 증가하는 상황에서 농지종합관리기구로서 농지은행이 갖추어야 할 기능과 역할을 모색하고자 하였음. 그는 연구결과를 통해 농지를 종합적이고 효율적 관리를 위해 현행 관련 주체 간 협업 체계 구축과 상호보완적으로 기능 수행을 위한 농지은행 관리체계를 제시하였으며, 농지은행의 전문적 관리를 위해 신규 전문인력 충원과 현

직 직원의 전문성 강화를 주장하였음.

○ 한편, 농지은행을 농지가 아닌 산지와 축사 적용한 연구도 일부 진행되었지만, 이들 연구는 농지은행의 일부 기능을 비농지에 적용한 아이디어 측면의 연구에 그쳐, 사업화 이후 뚜렷한 성과를 제시하지 못하였음. 특히, 허덕 외(2015)의 연구는 축사은행 모델을 최초로 제시하였지만, 축사은행 사업을 임대차 및 중개 알선으로 한정하고 사업 모델을 제시하여 축사유동화(畜舍流轉) 제고에 제한적으로 기여할 것으로 평가받았음. 또한, 이들 연구는 유사제도를 벤치마킹하였지만, 국내 법제 상 충분한 검토를 하지 않아 실제 모델의 적용에서 문제들이 발생하였음⁴⁾.

- 허덕 외(2015)는 축산농가 감소, 후계농 확보율 저조, 호당 사육두수 한계 등 축산의 당면과제 해결과 축산업 발전을 위해 일본, 미국, 유럽연합, 호주, 뉴질랜드의 축산 관련 후계농 육성 제도를 검토하였으며, 축산에서의 농협의 역할 증대를 위해 축사은행을 제시하였음. 이를 위해 축사은행에 관하여 농가 및 귀농 희망자를 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 축사은행 사업 모델, 역할, 효과 등을 기술하였음.
- 김종화 외(2015)는 효율적인 산림경영과 고령산주의 생활안정지원을 위한 산지은행제도의 도입방안을 제시하기 위해 기존의 유사제도인 농지은행제도의 사업에 대한 검토 및 비교를 토대로 산지은행제도의 개념 및 기본방향, 산지은행의 주요기능 및 사업종류와 범위 설정, 산지은행제도 도입 우선순위 등을 제시하였으며, 산지은행의 주요 사업으로 ① 산지임대차 및 매도수탁사업, ② 산지연금사업, ③ 산지규모화사업, ④ 산지경영회생지원사업의 도입을 제안하였음. 또한 그는 산지은행제도 도입 및 사업운영을 위한 문제점과 시행착오를 최소화할 수 있도록 농지은행제도를 통한 시사점과

4) 양돈타임스, “축사은행 사업 법적 규제 완화를”(2016.12.01.), 한국농어민신문, “산지은행제도 도입 '갈 길 멀다'…법적근거 마련·예산 확보 '큰산'”(2016.05.27.)

산지은행제도 도입 및 운영 시 제기될 수 있는 주요 과제를 검토하였음.

2. 본 연구의 차별성

○ 본연구는 축사은행 사업을 처음으로 제시한 허덕 외(2015) 연구와 다음과 같은 5가지 차별성을 가짐.

- ① 기존 및 신규 한우농가를 대상으로 축사은행제도에 관한 수요와 정책 전반에 관한 설문조사를 실시하여 축사은행제도의 기본구상에 활용함.
- ② 축사은행을 제도적인 차원에서 접근하며, 농지은행제도, 토지은행제도 등 유사제도에 대한 비교·검토를 토대로 축사은행제도의 개념 및 기본방향, 주요기능 및 사업종류, 관리체계 등을 제시함.
- ③ 제도적인 차원의 축사은행 도입 및 운영에 따른 문제점과 시행착오를 최소화할 수 있도록 농협 축사은행사업 평가와 농지은행 및 국내외사례를 검토하며, 이를 통해 축사은행제도 도입 시 제기될 수 있는 주요 과제를 검토함.
- ④ 축사은행의 제도적 추진을 위한 법적근거를 마련하며, 축사은행제도의 운영에 따른 다양한 법적 문제를 검토함.
- ⑤ 축사은행제도 도입으로 인한 축사 거래 활성화 효과를 분석하고 시사점을 제시함.

3절 연구 내용 및 방법

1. 연구 내용

- 이 연구는 크게 다음과 같은 8장으로 구성됨. 먼저 제1장 서론에서는 축사은행제도의 필요성과 연구를 통해 달성하고자 하는 목표가 제시되고, 이 연구에서 다루어지는 연구내용, 연구방법, 연구범위, 연구추진체계 등이 기술됨.
- 2장에서는 한우사육 실태 및 여건 분석이 이루어짐. 여기서는 먼저 통계청의 가축동향자료와 축산물생산비조사 및 Agrix농림사업정보시스템의 농업경영체 등록정보를 통해 한우 사육규모, 한우 농가인구 구조, 한우 농가 수익성, 한우 생산 기반 등 전반적인 한우사육실태를 검토하며, 한우 사육 대내외 여건 변화에 따른 주요 당면과제 및 한우 관련 정책 변화와 정책현안이 분석됨.
- 3장에서는 축사은행제도와 관련하여 국내 유사제도인 축사은행사업, 농지은행제도, 토지은행제도에 대해 세부적으로 검토 및 분석하며, 또한 일본, 독일, 프랑스 등 외국의 유사제도에 대한 사례연구를 통해 축사은행제도의 기본구상을 위한 시사점을 기술함.
- 4장에서는 기존 및 신규한우 농가를 대상으로 3장을 토대로 제시된 축사은행제도 관련 쟁점 내용, 정책수요, 세부 의견 등의 내용에 대해 설문조사 한 결과와 시사점을 제시함.
- 5장에서는 2장, 3장, 4장의 내용을 고려하여 축사은행제도의 기본구상을 기술함. 세부적으로 축사은행제도의 개념과 목적을 정립하고, 축사은행의 주요 기능과 사업범위, 사업대상, 사업별 도입시기, 운영 주체 등 기본방향을 제시

함. 또한, 축사은행의 운영에 필요한 재원조달 방안을 논의하며, 축사은행제도의 제도적 안착을 위한 축사은행제도의 법제화 방안을 제안함.

○ 6장에서는 축사은행제도의 세부사업에 해당하는 축사임대수탁사업, 축사매도수탁사업, 축사연금사업, 축사매입비축사업 등 사업의 도입에 따른 문제점 및 쟁점을 진단하고 해결방안을 모색함.

○ 7장에서는 5장과 6장에서 설계한 축사은행제도 도입으로 나타나는 축사 거래 활성화에 따른 효과를 농지은행 사례를 통해 간접적으로 살펴봄.

○ 마지막 8장에서는 연구결과를 종합적으로 요약 정리하며, 결론을 기술함.

2. 연구 방법

○ 문헌검토

- 농지은행제도 관련 선행연구검토
- 농지은행 주요사업별 관련 선행연구검토

○ 통계자료 분석

- 통계청 : 축산물생산비조사-한우 수익성 분석, 가축동향조사-한우 사육규모 분석
- Agrix 농림사업정보시스템: 농업경영체 등록정보-한우농가 인구구조 분석, 한우 생산기반 분석
- KATI : 농식품수출정보-수입육 수입 및 자급률 분석

- 한우자조금관리위원회 : 한우고기 소비·유통 모니터링

○ 유사정책 사례연구

- 국내사례 연구 : 농협 축사은행사업, 한국농어촌공사 농지은행, 한국토지주택공사 토지은행
- 국외사례 연구 : 일본, 독일, 프랑스 등

○ 설문조사

- 조사목적 : 축사은행제도 도입을 위한 정책 수요자 조사
- 조사대상 : 기존 및 신규한우 농가
- 조사시기 : 중간보고 이전 실시
- 조사방법 : 구조화된 설문지를 통한 온라인 조사

○ 법률 검토

- 축사은행제도의 법제화 방안, 여타 축산 및 농업 관련 법규와의 조화 등을 모색

○ 축사 거래(유동화) 활성화 영향 분석

- 축사 유동화 정보의 수집 및 공개가 축사 거래 활성화에 미치는 영향을 농지은행 사례를 통해 간접적으로 살펴봄. 구체적으로, 농지은행에서 농지 유동화 정보를 제공하기 시작한 2005년 7월 이후 전월대비 농지 가격 변동률 및 거래량 변동률에 어떤 변화가 있었는지를 이중차분법(DID: difference in difference)을 이용하여 분석
 - ▶ 한국부동산원의 ‘부동산거래현황’과 ‘전국지가변동률조사’ 통계의 2005년 1월부터 2005년 12월까지의 기간 동안 월별·지목별 가격 변동률과 필

지 기준 거래량 변동률을 자료로 이용

○ 전문가 및 관련 정책·제도 담당자 자문

- 축산경제 전문가(한국농촌경제연구원 등) 및 농업정책 전문가
- 축사은행제도 관련 국내유사정책 사업담당자(축사은행사업, 농지은행, 토지은행 등)
- 한우협회 관계자
- 법률 전문가(변호사)

2장 한우 수급 실태 및 동향

1절 한우 사육 실태

1. 사육 마릿수 동향

- 한육우 사육 마릿수는 일정한 주기를 가지고 증감을 반복함. 송아지 입식부터 출하까지 2~3년의 시간이 걸리며, 사육 마릿수와 가격이 주기를 가지고 등락을 교차함.
- 1996년 사육 마릿수는 284만 마리를 정점으로 기록한 이후 1998년 IMF 외환위기와 소고기 수입 자유화 영향 등으로 2001년 141만 마리 수준까지 감소함.
- 2003년 미국에서 소해면상뇌증(BSE)이 발생하였고, 국내 경기가 회복함에 따라 국산 소고기 소비가 늘어 한육우 사육 마릿수는 2012년까지 연평균 8.0%씩 늘어 306만 마리까지 증가해 2010년대 최고 마릿수를 기록함.
- 이후 소 가격 하락으로 번식 및 입식 의향이 감소해 2011~2013년 송아지 생산이 감소, 아울러 한우 가격 하락으로 인해 2012~2013년 5월까지 진행된 한우암소감축장려금지원사업 시행 등으로 2013~2015년까지 사육 마릿수가 감소 국면에 진입함. 2015년 사육 마릿수는 2014년보다 3.9% 감소한 291만 마리였음.
- 번식우 농가의 소득이 개선됨에 따라 2015년 이후 사육 마릿수는 다시 증가국면 전환되어 연평균 3.6%씩 증가해 2022년 373만 마리로 역대 최대 마릿수를 기록

○ 사육 마릿수는 증감을 반복한 반면, 사육 농장수는 지속적으로 감소하였음.
이에 농장당 사육 마릿수는 증가하였음.

- 1985년 104만 8천 농장까지 증가한 사육 농장수는 소고기 수입 자유화로 인한 폐업 지원과 고령화 등으로 소규모 농가를 중심으로 지속적으로 감소해 2015년 10만 농장 수준까지 감소함. 이후 연평균 2.1%씩 감소해 2022년은 9만 2천 농장임.
- 한편, 농장당 사육 마릿수는 농장의 규모화, 전업화 영향으로 꾸준히 증가하여 1983년 농장당 2.0마리에서 2000년 5.5마리, 2015년에는 27.3마리까지 증가하였으며, 이후 연평균 5.9%씩 증가해 2022년 40.7마리임.

〈표 2-3〉 연도별 한육우 사육 마릿수 추이(전국)

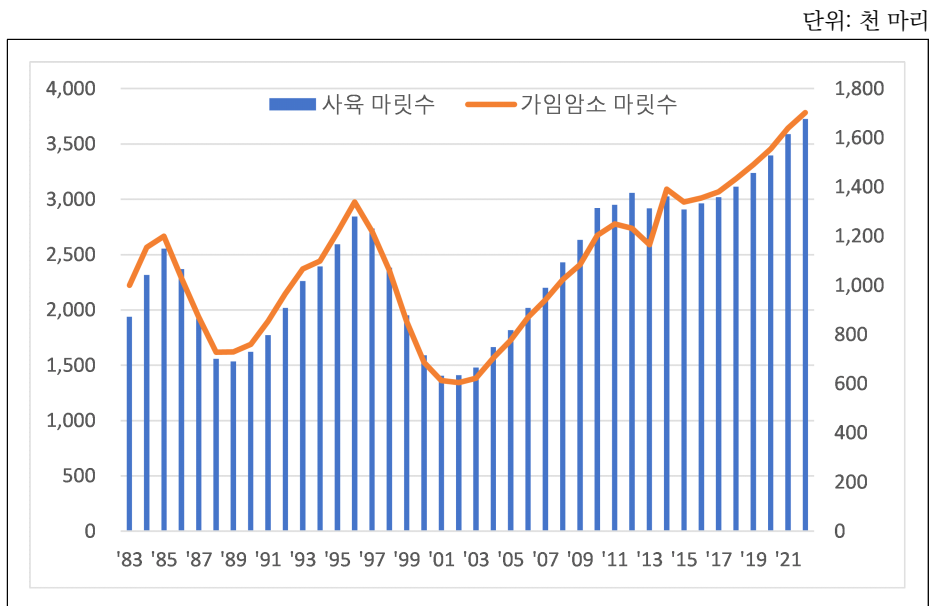
단위: 천 마리, 천 농장, 마리

연도	사육 마릿수	가임암소 마릿수	사육농장(가구)수	농장당 사육 마릿수
1983	1,940	1,000	971	2.0
1984	2,318	1,154	1,037	2.2
1985	2,553	1,200	1,048	2.4
1986	2,370	1,030	991	2.4
1987	1,923	872	854	2.3
1988	1,559	728	702	2.2
1989	1,536	729	654	2.3
1990	1,622	761	620	2.6
1991	1,773	855	601	3.0
1992	2,019	965	585	3.5
1993	2,260	1,066	570	4.0
1994	2,393	1,099	540	4.4
1995	2,594	1,217	519	5.0
1996	2,844	1,339	513	5.5
1997	2,735	1,219	465	5.9
1998	2,383	1,061	427	5.6
1999	1,952	854	350	5.6
2000	1,590	687	290	5.5
2001	1,406	613	235	6.0
2002	1,410	605	212	6.6
2003	1,480	622	188	7.9
2004	1,666	705	189	8.8
2005	1,819	777	192	9.5

연도	사육 마릿수	가임암소 마릿수	사육농장(가구)수	농장당 사육 마릿수
2006	2,020	871	190	10.6
2007	2,201	941	184	11.9
2008	2,430	1,023	181	13.4
2009	2,635	1,085	175	15.1
2010	2,922	1,203	172	17.0
2011	2,950	1,249	163	18.1
2012	3,059	1,232	147	20.8
2013	2,918	1,166	124	23.5
2014	3,028	1,392	116	26.0
2015	2,909	1,339	107	27.3
2016	2,963	1,355	102	29.0
2017	3,020	1,380	99	30.6
2018	3,113	1,434	97	32.2
2019	3,237	1,491	94	34.4
2020	3,395	1,555	93	36.4
2021	3,589	1,640	94	38.2
2022	3,727	1,702	92	40.7

주: 각 연도 4분기 기준임.
자료: 통계청 「가축동향조사」.

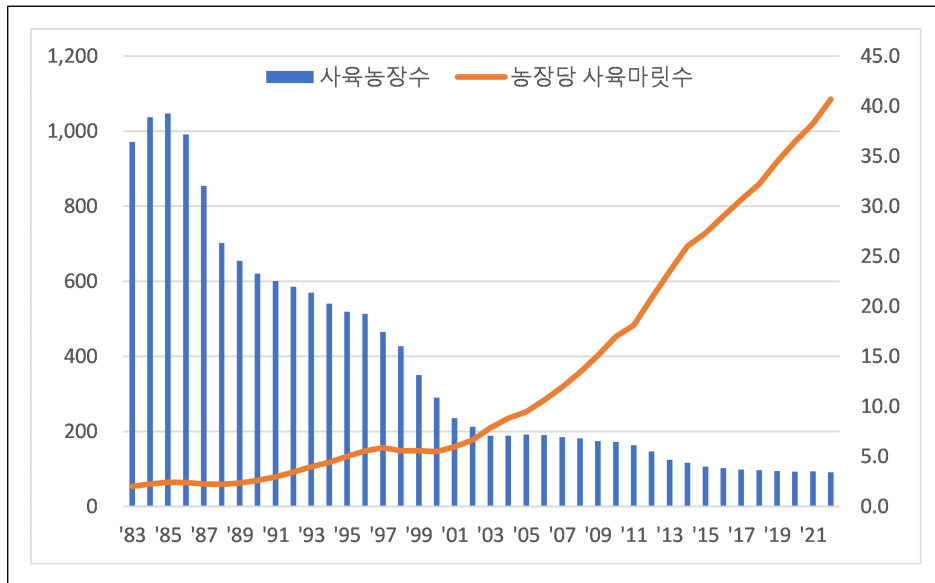
〈그림 2-1〉 연도별 한육우 사육 마릿수와 가임암소 마릿수 추이(전국)



주: 1983~2013년 가임암소 마릿수는 1~2세 미만 마릿수의 1/2, 2세 이상 마릿수를 합한 마릿수이며, 2014년 이후는 통계청 가축동향조사 실측치임.
자료: 통계청 「가축동향조사」.

〈그림 2-2〉 연도별 한육우 사육 농장수 및 농장당 사육 마릿수 추이(전국)

단위: 100개소, 마리



주: 각 연도 4분기 기준임.

자료: 통계청 「가축동향조사」.

○ 1983~2022년 동안 연령별 사육 마릿수 연평균 변화율은 1세 미만은 1.9%, 1~2세는 2.2%, 2세 이상은 1.3%씩 증가하였으며, 최근 증가국면인 2015년 이후 연평균 증감률은 각각 3.9%, 3.6%, 3.4%로 나타나 증가폭이 확대된 것으로 나타남.

- 암소와 수소의 연령별 연평균 증가율은 1세 미만 마릿수는 각각 1.5%, 2.2%, 1~2세는 1.7%, 2.9%, 2세 이상은 1.0%, 3.2%로 나타나 수소가 암소에 비해 상대적으로 증가폭이 큰 것으로 나타남.
- 전체 사육 마릿수 대비 암소의 비중은 1983년 72.8%로 역대 최대, 2013년 59.7%로 역대 최소 비중이었음. 최근 10년간 암소 비중은 약 60% 안팎 수준을 유지하고 있음.

〈표 2-4〉 연령별·성별 한옥우 사육 추이(전국)

단위: 천 마리

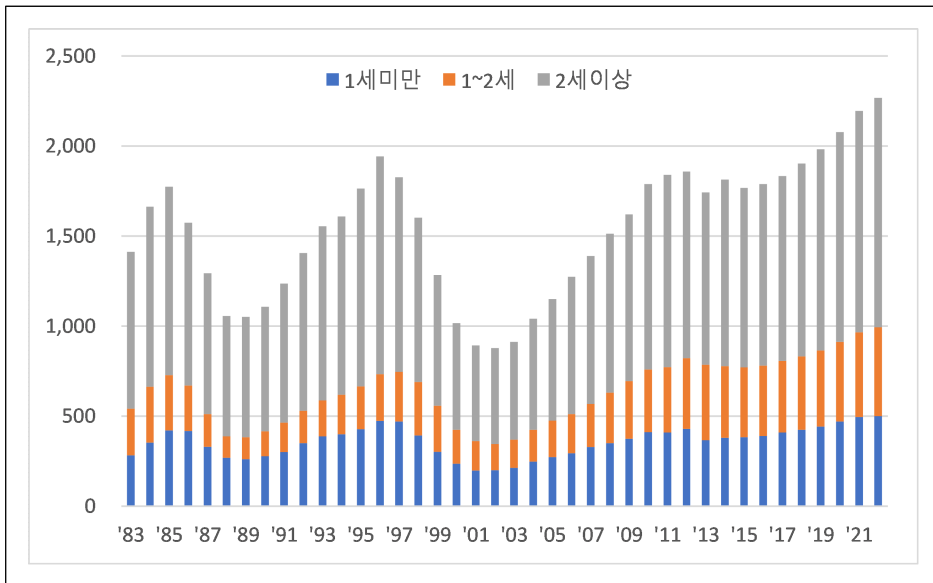
연도	1세 미만			1~2세			2세 이상		
	암	수	합계	암	수	합계	암	수	합계
1983	283	257	540	259	191	451	870	79	949
1984	354	330	684	311	237	548	999	87	1,086
1985	421	476	897	306	237	544	1,047	65	1,112
1986	419	512	931	252	244	496	904	39	943
1987	330	433	763	183	171	354	781	25	806
1988	270	383	653	119	104	223	669	14	683
1989	262	366	629	121	107	228	668	11	679
1990	278	397	675	138	105	243	692	12	704
1991	301	423	724	163	104	267	773	9	782
1992	350	480	830	181	122	303	875	11	886
1993	388	563	950	201	131	332	966	13	978
1994	400	602	1,002	219	171	390	990	10	1,000
1995	429	618	1,046	238	198	436	1,098	14	1,112
1996	475	656	1,131	259	229	488	1,209	15	1,224
1997	471	631	1,102	275	261	535	1,082	16	1,098
1998	393	502	895	296	259	556	913	19	932
1999	303	415	717	256	233	489	726	20	746
2000	237	353	590	188	202	390	593	18	611
2001	199	306	506	163	188	351	532	17	549
2002	200	321	521	146	189	336	532	22	553
2003	213	333	546	158	209	367	543	25	568
2004	248	360	609	177	232	409	617	31	648
2005	274	383	657	202	249	452	675	34	710
2006	295	412	707	217	280	498	762	53	815
2007	329	422	751	240	320	560	821	68	889
2008	350	447	797	282	346	628	882	123	1,005
2009	376	467	843	320	382	702	925	165	1,090
2010	411	499	910	349	414	763	1,029	220	1,249
2011	410	480	889	363	420	782	1,068	210	1,278
2012	430	512	942	392	467	859	1,036	221	1,258
2013	367	434	801	420	491	910	956	251	1,207
2014	380	455	835	397	464	862	1,037	294	1,331
2015	384	467	850	388	449	837	997	225	1,222
2016	390	475	866	391	463	854	1,007	236	1,244
2017	410	497	907	398	468	866	1,026	221	1,247
2018	424	515	939	407	478	885	1,071	218	1,289
2019	444	544	988	422	493	915	1,118	217	1,334
2020	472	577	1,049	442	522	965	1,165	218	1,382
2021	496	600	1,095	470	553	1,023	1,229	242	1,471
2022	501	607	1,108	493	578	1,071	1,273	274	1,547

주: 각 연도 4분기 기준임.

자료: 통계청 「가축동향조사」.

〈그림 2-3〉 연도별 한육우 암소 연령별 사육 마릿수 추이(전국)

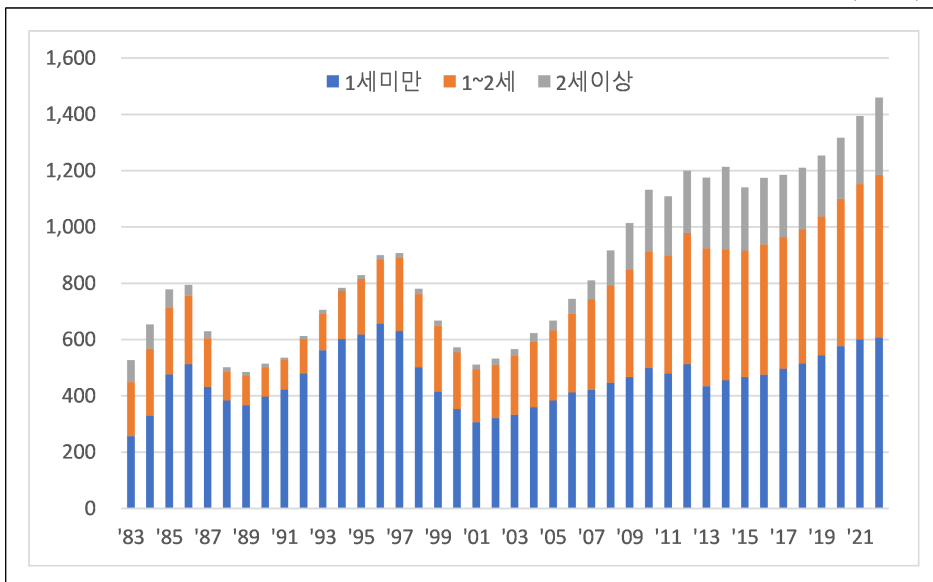
단위: 천 마리



주: 각 연도 4분기 기준임.
자료: 통계청 「가축동향조사」.

〈그림 2-4〉 연도별 한육우 수소 연령별 사육 마릿수 추이(전국)

단위: 천 마리



주: 각 연도 4분기 기준임.
자료: 통계청 「가축동향조사」.

2. 정액 판매량

- 한우는 연중 번식이 가능하나, 번식 효율과 송아지 폐사율 등을 고려해 계절 번식이 이루어짐. 이에 정액 판매도 연중 5~7월 가장 많이 판매되는 모습을 보임.
- 2007년부터 2022년까지 정액 판매량은 연평균 0.8%씩 증가하였으나, 정액 판매량도 당해연도 한우 가격에 따라 증감이 반복됨. 아울러 구제역 등 가축 질병 발생 시 판매 중단 영향으로 판매량 차이가 발생하는 경우도 있음.
 - 2010년대 하락국면 정액 판매량을 살펴보면, 2011년 가격 하락 영향으로 정액 판매량은 2013년까지 전년 대비 감소세를 지속하였음.
 - 2015년 이후 증가국면 정액 판매량은 연평균 2.1%씩 증가하였음. 역대 최고 가격을 기록한 2021년 정액 판매량은 23만 7천 스트로를 기록하였으며, 가격이 하락한 2022년 판매량은 전년 대비 5.8% 하락한 22만 4천 스트로를 기록함.

〈표 2-5〉 월별·연도별 한우 정액 판매량 추이

단위: 천 스트로

연도	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	합계
2007	145	143	137	154	171	206	218	216	173	148	135	143	1,990
2008	135	130	147	151	166	197	221	188	161	186	126	128	1,935
2009	123	126	142	172	206	230	240	246	211	163	141	125	2,125
2010	164	130	163	181	204	242	269	247	225	161	133	109	2,229
2011	3	30	282	211	249	276	255	225	197	177	137	105	2,146
2012	105	113	169	175	179	217	238	200	156	139	113	111	1,912
2013	102	98	133	150	166	184	216	157	162	153	125	131	1,777
2014	121	108	129	151	159	188	206	197	190	163	152	145	1,908
2015	120	115	136	148	138	222	229	162	202	162	153	140	1,927
2016	123	99	149	145	141	204	199	181	167	156	134	137	1,835
2017	141	47	176	158	160	211	229	170	214	180	148	122	1,956
2018	134	119	166	55	237	233	223	195	189	179	151	174	2,054
2019	138	48	207	196	195	196	231	183	183	185	192	141	2,095
2020	157	168	155	213	207	231	207	211	227	205	186	194	2,359
2021	172	162	179	209	209	233	226	214	183	220	170	197	2,374
2022	166	171	171	183	206	233	199	192	202	175	176	162	2,236

자료: 농협경제지주 가축개량원.

3. 송아지 생산 마릿수

○ 송아지 생산 마릿수는 약 10개월의 임신기간을 거치므로 정액이 판매된 다음 해 송아지 생산에 영향을 미치며, 계절 번식 영향으로 겨울철보다 봄에 증가하는 모습을 보임. 3~5월까지 매월 10만 마리 수준이 생산되며 이후 겨울까지 감소하는 추세를 보임. 송아지 생산 마릿수는 2014년부터 2022년까지 연평균 3.0%씩 증가하였으며, 2021년 처음으로 생산 마릿수는 100만 마리 수준을 넘어섰고, 2022년 104만 3천 마리로 역대 최대 마릿수를 경신함.

〈표 2-6〉 연도별·월별 한우 송아지 생산 마릿수 추이(전국)

단위: 마리

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1월	47,800	48,807	44,901	46,193	49,571	50,867	57,610	62,828	62,898
2월	60,910	54,822	58,562	60,852	60,186	66,168	74,983	77,909	79,571
3월	100,294	98,409	102,582	108,748	110,026	117,060	121,376	128,895	133,500
4월	114,328	118,789	124,594	124,858	128,862	131,258	135,613	139,191	141,749
5월	102,192	111,957	111,340	116,883	111,231	118,139	121,498	121,060	122,635
6월	85,107	87,405	88,292	92,639	91,355	93,141	97,365	99,302	103,462
7월	69,625	69,004	70,048	70,420	75,442	77,957	80,705	86,373	88,830
8월	57,052	59,538	59,904	60,520	66,162	70,682	73,545	75,819	76,254
9월	49,726	45,865	48,016	46,813	52,066	57,339	60,236	65,196	66,761
10월	47,972	44,113	45,174	45,433	50,022	52,607	59,168	61,419	58,809
11월	44,008	41,347	39,122	38,974	43,894	46,173	53,918	58,747	53,812
12월	44,151	41,126	42,657	42,808	47,565	51,015	56,470	61,043	55,504
합계	823,165	821,182	835,192	855,141	886,382	932,406	992,487	1,037,782	1,043,785

자료: 축산물이력제 「데이터랩」.

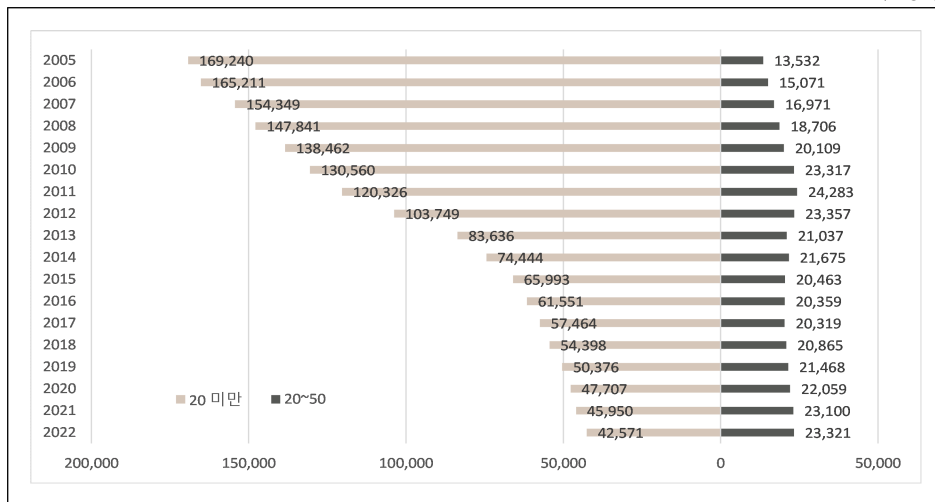
4. 한우 사육 농장수

○ 한우 사육 농장수는 2022년 8만 7,852농장으로 2005년부터 연평균 4.4%씩 감소하였음. 규모별로 살펴보면, 20마리 미만 농장은 연평균 7.8%씩 감소한 반면, 20~50마리, 50~100마리, 100마리 이상 농장은 연평균 각각 3.3%,

7.8%, 12.1%씩 증가함. 해를 거듭할수록 한우 농장은 영세 농장을 중심으로 감소세를 보이고 있으나 전업화·규모화됨에 따라 사육 마릿수가 많은 대규모 농장들은 증가하는 것으로 나타남.

〈그림 2-5〉 연도별·규모별 사육 농장수 추이(20마리 미만, 20~50마리)

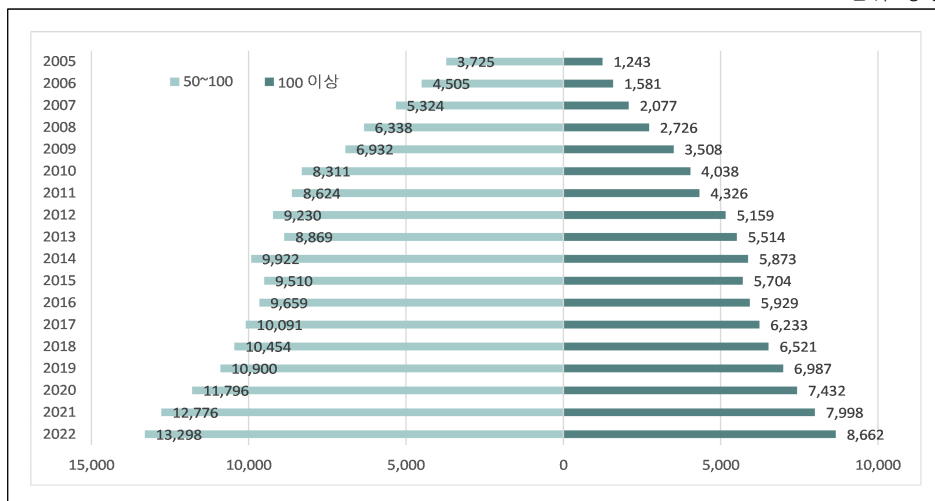
단위: 농장



자료: 통계청 「가축동향조사」.

〈그림 2-6〉 연도별·규모별 사육 농장수 추이(50~100마리 미만, 100마리 이상)

단위: 농장



자료: 통계청 「농축산물생산비조사」.

○ 전통적인 한우 사육에서 소농은 번식, 대농은 비육을 담당하는 것이 일반적이었으나, 현재는 일관사육농장에서 사육하는 번식우 비중이 높음(전상곤 외, 2020).

- <표 2-5>에 따르면 사육형태별 농장수 비중이나 번식후 사육두수 비중에서 두드러진 변화는 목격되지 않지만, 2020년 기준 번식우의 72.7%가 일관사육농장에서 사육되고 있다는 점을 고려할 때, 번식의 대부분을 일관사육농장에 의존한다고 볼 수 있음.

<표 2-5> 사육형태별 농장수와 번식우 사육두수 비중 변화

단위: 천 원

구분		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
사육형태별 농장수 비중	비육농장	10.8	10.9	10.4	9.8	9.9	9.7	9.3
	번식농장	49.7	47.8	49.7	50.3	50.4	49.3	49.7
	일관사육농장	39.5	41.3	39.8	39.9	39.8	41.0	41.1
번식우 사육두수 비중	번식농장	25.7	24.0	25.7	26.2	27.2	26.4	27.4
	일관사육농장	74.3	76.0	74.3	73.8	72.8	73.6	72.6

주: 사육형태에 대한 정의는 전상곤 외(2020)를 따름. 농장 기준으로 조사하는 축산물이력제 자료를 기반으로 작성.
자료: 전상곤 외(2020).

○ 농림어업총조사를 활용해 한육우 사육농가의 경영주 연령분포의 변화를 살펴보면 <표 2-6>과 같음. 2010년과 비교했을 때 50~64세 구간의 비중은 큰 변화가 없으나 2020년 35~49세 구간은 7.1%p 감소, 65세 이상은 8.7%p 증가한 것을 알 수 있음. 이러한 분포변화를 통해 경영주의 평균연령이 크게 증가했을 것으로 짐작됨.

- 아울러 경영주의 고령화 현상은 낙농이나 양돈에 비해 한육우 사육농가에서 더 두드러짐. 2020년 기준 낙농과 양돈의 경우 65세 이상인 경영주의 비율이 각각 28.3%, 28.5% 수준이지만, 한육우 농가는 42.8%에 달함(조현경, 2023).

〈표 2-6〉 한육우 농가 경영주 연령분포 변화

연령구분	2010		2015		2020	
	가구수	비율(%)	가구수	비율(%)	가구수	비율(%)
~34	660	1.2	393	1.2	330	1.2
35~49세	9,489	16.8	4,246	12.6	2,707	9.7
50~64세	27,128	48.0	18,114	53.7	12,914	46.3
65세 이상	19,266	34.1	11,001	32.6	11,956	42.8
합계	56,523	100	33,754	100	27,907	100.0

주: 농림어업총조사 각년도 자료를 바탕으로 산출.
자료: 조현경(2023).

5. 한우농가 수익성

5.1. 번식우 경영비 및 소득

○ 번식우 마리당 경영비는 규모별로 소폭 차이가 있지만 2022년 경영비는 2003년부터 연평균 5.7%씩 상승한 222만 원으로 나타남. 번식우 경영비에 서 가장 큰 비중을 차지하는 비목은 사료비로 사료비 등락에 따라 번식우 경영비 또한 흐름을 같이하는 모습을 보이고 있음.

- 경영비 대비 사료비 비중은 애그플레이션으로 사료가격이 급등했던 2010년대 초까지 약 70% 비중을 차지하였음. 이후 사료가격 하락으로 2015년부터 2021년까지 사료비 비중은 60%대로 감소하였으나, 2022년의 경우 러-우 전쟁 등의 영향으로 국제곡물 가격이 급등함에 따라 사료비 비중은 70%대로 회귀하였음.

〈표 2-9〉 연도별·규모별 번식우 경영비 추이

단위: 천 원

구분	10마리 미만	10~29마리	30~49마리	50마리 이상	평균
2003	714	758	778	844	776
2004	765	853	906	898	847
2005	779	834	886	895	844
2006	815	849	906	912	869
2007	837	898	863	967	904
2008	1,197	1,257	1,259	1,250	1,243
2009	1,308	1,343	1,307	1,342	1,330
2010	1,212	1,177	1,151	1,446	1,304
2011	1,445	1,420	1,413	1,478	1,451
2012	1,509	1,511	1,454	1,511	1,501
2013	1,552	1,616	1,543	1,531	1,551
2014	1,552	1,558	1,526	1,570	1,561
2015	1,580	1,514	1,521	1,537	1,534
2016	1,684	1,624	1,557	1,584	1,593
2017	1,792	1,670	1,508	1,531	1,565
2018	1,853	1,755	1,674	1,652	1,682
2019	1,916	1,856	1,777	1,752	1,779
2020	1,981	1,897	1,832	1,785	1,817
2021	2,082	2,085	1,913	1,908	1,940
2022	2,353	2,408	2,221	2,183	2,224

자료: 통계청 「농축산물생산비조사」.

○ 번식우 마리당 소득은 송아지를 번식해 판매를 목적으로 하는 농가 위주이므로 송아지 가격에 동조화하는 모습을 보임. 2003년 이후 2010년대 초반까지 송아지가격은 하락세를 보였는데, 2011~2013년의 경우 송아지 가격이 100만 원 초반대에 형성됨에 따라 번식우 농가 소득은 마이너스 소득이 발생하였으며, 이후 암소감축사업 등과 같은 수급 조절 정책 추진으로 사육 마릿수가 안정됨에 따라 가격이 회복되어 2014년부터 2021년까지 소득은 연평균 28.7% 상승함. 다만, 2022년 소득은 사료비 급등으로 경영비가 상승하였고, 한우 가격 하락에 따른 입식의향 감소로 송아지 가격 또한 하락해 2022년 번식우 마리당 소득은 전년 대비 65.5% 하락한 48만 7천 원으로 나타남.

〈표 2-10〉 연도별·규모별 번식우 소득 추이

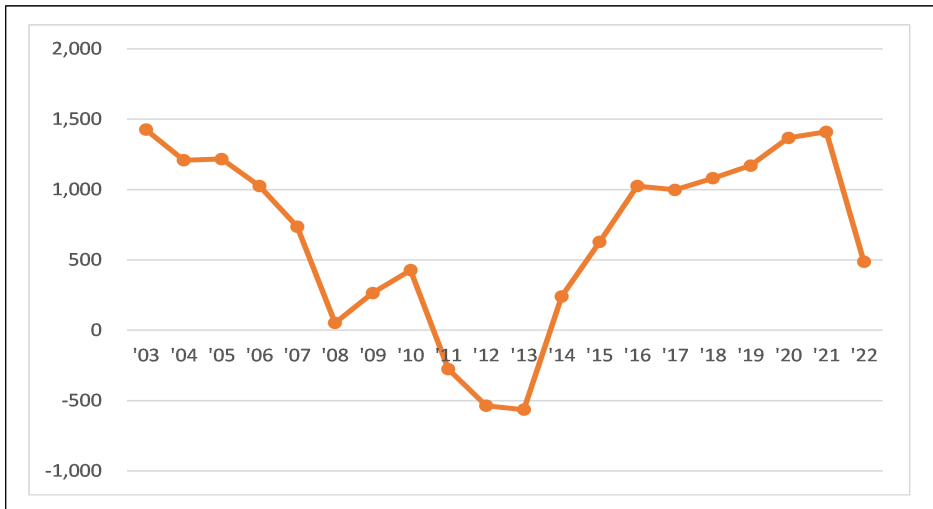
단위: 천 원

구분	10마리 미만	10~29마리	30~49마리	50마리 이상	평균
2003	1,406	1,455	1,620	1,346	1,425
2004	1,320	1,257	1,280	1,014	1,208
2005	1,290	1,272	1,193	1,103	1,216
2006	1,044	1,173	1,001	898	1,026
2007	885	751	899	565	736
2008	65	91	3	40	53
2009	232	319	251	252	264
2010	416	533	256	429	427
2011	-247	-253	-258	-301	-276
2012	-457	-464	-436	-608	-536
2013	-467	-618	-546	-565	-564
2014	478	365	191	191	241
2015	863	606	650	604	628
2016	1,063	1,088	1,069	996	1,025
2017	963	1,077	1,182	939	998
2018	1,116	1,055	1,094	1,080	1,080
2019	1,181	924	1,319	1,191	1,170
2020	1,434	1,452	1,395	1,339	1,367
2021	1,612	1,391	1,412	1,402	1,410
2022	800	432	411	496	487

자료: 통계청 「농축산물생산비조사」.

〈그림 2-7〉 연도별 번식우 소득 추이(평균)

단위: 천 원



자료: 통계청 「농축산물생산비조사」.

5.2. 비육우 경영비 및 소득

○ 비육우 마리당 경영비는 2022년 기준 2003년부터 연평균 5.4%씩 상승해 914만 원으로 나타남. 비육우 경영비에서 가장 큰 비중을 차지하는 비목은 번식우와 마찬가지로 사료비임. 이와 더불어 비육농가는 송아지를 구매하기 때문에 가축비 또한 사료비와 비슷한 비중을 차지함. 따라서 비육우 경영비는 번식우와 마찬가지로 사료비 등락의 영향뿐만 아니라 송아지 가격 등락에 따라 흐름을 같이하는 모습을 보이고 있음.

〈표 2-11〉 연도별·규모별 비육우 경영비 추이

단위: 천 원

구분	20마리 미만	20~49마리	50~99마리	100마리 이상	평균
2003	3,405	3,336	3,384	3,438	3,391
2004	3,795	3,773	3,924	4,045	3,845
2005	3,780	3,931	4,148	4,273	3,943
2006	3,786	3,873	3,941	4,055	3,875
2007	3,897	4,195	4,218	4,281	4,099
2008	4,632	4,708	4,732	4,987	4,747
2009	4,930	4,915	4,398	5,199	4,897
2010	4,802	4,884	4,784	4,970	4,858
2011	5,392	5,492	5,361	5,583	5,468
2012	5,226	5,600	5,425	5,845	5,558
2013	5,144	5,210	5,072	5,702	5,345
2014	5,553	5,582	5,848	5,806	5,726
2015	5,566	5,763	5,992	6,014	5,887
2016	6,523	6,295	6,580	6,548	6,496
2017	6,862	6,669	6,614	6,531	6,629
2018	7,303	7,349	7,345	7,144	7,262
2019	7,754	7,429	7,693	7,590	7,599
2020	8,325	7,975	8,197	8,281	8,196
2021	8,935	8,795	9,061	8,577	8,790
2022	9,100	9,316	9,346	8,939	9,141

자료: 통계청 「농축산물생산비조사」.

○ 비육우 마리당 소득은 송아지를 비육해 판매를 목적으로 하는 농가 위주이므로 한우고기 도매가격에 동조화하는 모습을 보임. 2008년 비육우 소득은 도축 마릿수 증가에 따른 가격 하락과 사료비 급등 등으로 2007년 대비 55.8% 하락함. 2008년 이후 2010년까지 도매가격이 상승함에 따라 소득 또한 마리당 64만 원에서 195만 원까지 증가하였음. 그러나 가격 상승에 따른 농가 소득 증대 기대로 사육 마릿수가 늘어 도축 마릿수 또한 증가하였고 이는 2011~2013년 한우 가격 급락을 야기하였음. 2011년 비육우 마리당 소득은 19만 원 수준이었음. 이후 사육 마릿수 안정 및 코로나 등 수요까지 늘며 한우 가격은 2021년까지 상승하였고, 비육우 소득 또한 마리당 100만 원 이상 수준을 유지하였음. 2022년 소득은 사료비 상승, 한우고기 도매가격 하락, 송아지 가격 상승 등의 영향으로 전년 대비 64.5% 하락한 마리당 51만 원임.

〈표 2-12〉 연도별·규모별 비육우 소득 추이

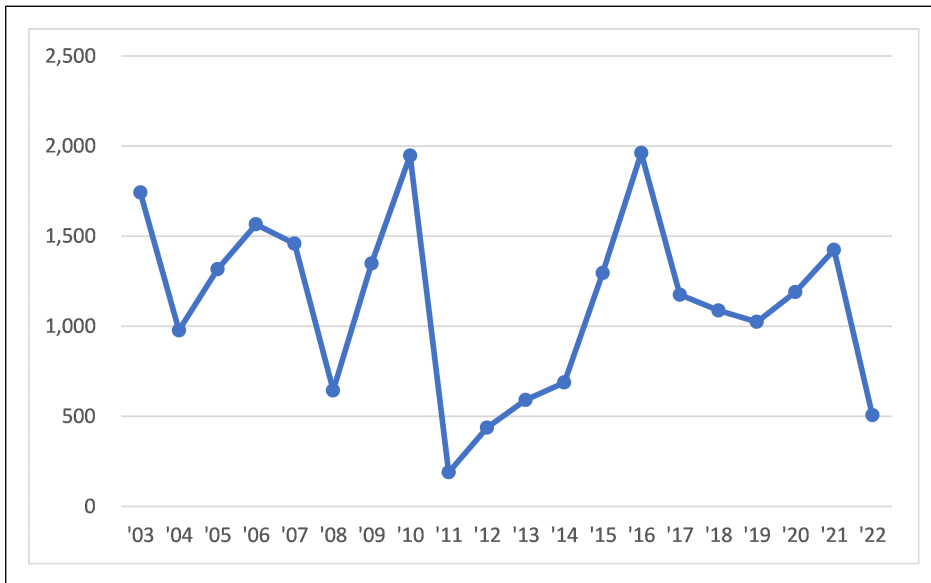
단위: 천 원

구분	20마리 미만	20~49마리	50~99마리	100마리 이상	평균
2003	1,541	1,619	1,756	2,409	1,742
2004	758	1,089	1,320	1,133	978
2005	1,260	1,431	1,268	1,351	1,317
2006	1,154	1,645	2,125	1,991	1,566
2007	1,262	1,557	1,578	1,626	1,459
2008	259	822	645	1,056	645
2009	545	1,291	2,325	1,644	1,348
2010	1,878	1,767	2,108	2,082	1,948
2011	-44	78	355	394	189
2012	159	378	659	525	438
2013	341	695	1,076	356	591
2014	456	826	618	745	688
2015	1,483	1,404	1,298	1,169	1,296
2016	1,376	2,120	2,103	2,002	1,962
2017	805	991	1,094	1,468	1,176
2018	712	927	1,065	1,319	1,088
2019	784	1,065	876	1,166	1,025
2020	713	984	1,150	1,457	1,190
2021	886	1,134	1,208	1,856	1,425
2022	-115	210	142	1,017	506

자료: 통계청 「농축산물생산비조사」.

〈그림 2-8〉 연도별 비육우 소득 추이(평균)

단위: 천 원



자료: 통계청 「농축산물생산비조사」

6. 한우 축사 현황⁵⁾

○ 2021년 축사시설 실태조사에 참여한 한우 농가의 축사면적은 농가당 평균 1,743㎡로 나타났으며, 용도별 평균 축사면적은 ‘번식우사’가 1,318㎡, ‘비육우사’ 1,342㎡, ‘축사를 통합하여 운영’하는 경우 1,282㎡, ‘분만사’ 201㎡, ‘퇴비사’ 261㎡ 등으로 나타남.

○ 농가당 평균 축사 동수는 2.6동이었으며, 용도별 평균 동수는 ‘번식우사’ 1.5

⁵⁾ 한우 축사의 전체 현황에 대한 조사는 실시된 적이 없음. 그러나, 최근 2021년 10월부터 12월까지 한국농촌경제연구원 전문 조사 업체와 협력하여 전국의 한우 농가 640호를 대상으로 「축사시설 실태조사」를 진행함. 이러한 조사 결과는 2022년에 한국농촌경제연구원의 「축사시설 실태조사 분석 연구」 보고서로 발간됨. 본 절에서는 이 보고서를 인용 및 수정하여 한우 축사의 최근 현황을 정리함.

동, ‘비육우사’ 1.6동, ‘축사를 통합하여 운영’하는 경우 1.7동, ‘분만사’ 1.0동, ‘퇴비사’ 1.2동으로 나타남.

- 전체 축사의 총 수용 가능 두수는 평균 124마리로 나타났으며, 용도별 평균 수용 가능 두수는 ‘번식우사’ 84마리, ‘비육우사’ 109마리, ‘축사를 통합하여 운영’하는 경우 95마리, ‘분만사’ 14마리로 나타남.

〈표 2-13〉 2021년 축사시설 실태조사 참여농가의 축사 현황(중복응답)

구분	축사면적(㎡)		축사 동수		수용 가능 두수(마리)	
	평균	사례수 (중복응답)	평균	사례수 (중복응답)	평균	사례수 (중복응답)
번식우사	1,318.4	184	1.5	203	84.3	203
비육우사	1,342.2	189	1.6	217	109.3	217
통합	1,282.2	384	1.7	392	95.0	392
분만사	201.0	65	1.0	82	14.0	82
퇴비사	261.3	161	1.2	190	-	-
기타	181.3	3	1.0	4	5.0	4
전체	1,742.5	585(중복제외)	2.6	640(중복제외)	123.8	640(중복제외)

자료: 이용건 외(2022).

- 번식우사의 형태는 ‘개방’된 우사 형태가 56.6%로 가장 많았으며 ‘원치 커튼’ 40.5%, ‘기타’ 1.8%, ‘스마트 축사’ 1.2% 순으로 나타남. 번식우사의 환기 방식은 ‘자연 환기’가 56.0%로 가장 많았으며, ‘자연 기계 혼합형’ 40.5%, ‘자동 제어(ICT)’ 3.5% 순으로 나타남. 번식우사의 지붕 개폐 여부는 불가능한 경우가 81.4%로 조사됨.

- 비육우사의 형태는 ‘개방’된 우사 형태가 60.1%로 가장 많았으며 ‘원치 커튼’ 37.5%, ‘기타’ 1.3%, ‘스마트 축사’ 1.1% 순으로 나타남. 비육우사의 환기 방식은 ‘자연 환기’가 61.2%로 가장 많았으며, ‘자연 기계 혼합형’ 35.1%, ‘자동 제어(ICT)’ 3.7% 순으로 나타남. 비육우사의 지붕 개폐 여부는 불가능한 경우가 80.0%로 조사됨.

〈표 2-14〉 2021년 축사시설 실태조사 참여농가의 축사 형태

구분		번식우사(511)		비육우사(536)	
		응답수	%	응답수	%
우사형태	개방	289	56.6	322	60.1
	원치 커튼	207	40.5	201	37.5
	기타	9	1.8	7	1.3
	스마트 축사	6	1.2	6	1.1
환기방식	자연환기	286	56.0	328	61.2
	자연 기계 혼합형	207	40.5	188	35.1
	자동제어(ICT)	18	3.5	20	3.7
지붕 개폐 여부	불가능	416	81.4	429	80.0
합계	가능	95	18.6	107	20.0

자료: 이용건 외(2022).

○ 번식우사 자재 현황 조사결과 골조 재질의 경우 ‘H-beam’을 사용한 경우가 227건, ‘파이프’ 221건, ‘경량 철골’ 206건, ‘C 형강’ 98건, ‘기타’ 24건, ‘목재’ 7건으로 나타남. 벽면 형태의 경우 ‘개방형’이 262건, ‘원치 커튼’ 232건, ‘기타’ 17건으로 나타남. 지붕 재질의 경우 ‘강판+선라이트’를 사용한 경우가 280건, ‘강판’ 149건, ‘슬레이트’ 61건, ‘기타’ 21건으로 나타남.

○ 비육우사 자재 현황 조사결과 골조 재질의 경우 ‘파이프’를 사용한 경우가 271건, ‘경량 철골’ 240건, ‘H-beam’ 226건, ‘C 형강’ 138건, ‘기타’ 19건, ‘목재’ 9건으로 나타남. 벽면 형태의 경우 ‘개방형’이 293건, ‘원치 커튼’ 235건, ‘기타’ 8건으로 나타남. 지붕 재질의 경우 ‘강판+선라이트’를 사용한 경우가 279건, ‘강판’ 183건, ‘슬레이트’ 62건, ‘기타’ 12건으로 나타남.

○ 분만사 자재 현황 조사결과 골조 재질의 경우 ‘H-beam’을 사용한 경우가 101건, ‘파이프’ 84건, ‘경량 철골’ 65건, ‘C 형강’ 36건, ‘기타’ 7건, ‘목재’ 1건으로 나타남. 벽면 형태의 경우 ‘개방형’이 111건, ‘원치 커튼’ 82건, ‘기타’ 5건으로 나타남. 지붕 재질의 경우 ‘강판+선라이트’를 사용한 경우가 108건,

‘강판’ 66건, ‘슬레이트’ 20건, ‘기타’ 4건으로 나타남.

○ 퇴비사 자재 현황 조사결과 골조 재질의 경우 ‘경량 철골’을 사용한 경우가 188건, ‘H-beam’ 179건, ‘파이프’ 166건, ‘C 형강’ 77건, ‘기타’ 16건, ‘목재’ 6건으로 나타남. 벽면 형태의 경우 ‘개방형’이 206건, ‘원치 커튼’ 180건, ‘기타’ 28건으로 나타남. 지붕 재질의 경우 ‘강판+선라이트’를 사용한 경우가 191건, ‘강판’ 153건, ‘슬레이트’ 51건, ‘기타’ 19건으로 나타남.

〈표 2-15〉 2021년 축사시설 실태조사 참여농가의 축사별 자재 현황(중복응답)

구분		번식우사 (중복제외: 511건)	비육우사 (중복제외: 536건)	분만사 (중복제외: 198건)	퇴비사 (중복제외: 414건)
골조재질 (중복 응답)	H-beam	227	271	101	188
	파이프	221	240	84	179
	경량 철골	206	226	65	166
	C 형강	98	138	36	77
	기타	24	19	7	16
	목재	7	9	1	6
벽면형태	개방형	262	293	111	206
	원치 커튼	232	235	82	180
	기타	17	8	5	28
지붕재질	강판+ 선라이트	280	279	108	191
	강판	149	183	66	153
	슬레이트	61	62	20	51
	기타	21	12	4	19

자료: 이용건 외(2022).

○ 번식우사의 상태가 ‘상’이라고 응답한 농가의 비율은 15.7%였으며 ‘중’ 48.3%, ‘중하’ 30.9%, ‘하’ 5.1%로 조사됨. 번식우사 신·개축을 희망하는 농가는 33.5%로 나타남.

○ 비육우사의 상태가 ‘상’이라고 응답한 농가의 비율은 16.2%였으며 ‘중’ 52.4%, ‘중하’ 26.5%, ‘하’ 4.9%로 조사됨. 비육우사 신·개축을 희망하는 농

가는 33.6%로 나타남.

○ 분만사의 상태가 ‘상’이라고 응답한 농가의 비율은 18.2%였으며 ‘중’ 50.0%, ‘중하’ 26.8%, ‘하’ 5.1%로 조사됨. 분만사 신·개축을 희망하는 농가는 23.8%로 나타남.

○ 퇴비사의 상태가 ‘상’이라고 응답한 농가의 비율은 15.2%였으며 ‘중’ 51.4%, ‘중하’ 27.8%, ‘하’ 5.6%로 조사됨. 퇴비사 신·개축을 희망하는 농가는 31.1%로 나타남.

○ 축사주변 건축물 상태가 ‘상’이라고 응답한 농가의 비율은 14.8%였으며 ‘중’ 50.3%, ‘중하’ 29.5%, ‘하’ 5.3%로 조사됨. 축사주변 건축물 신·개축을 희망하는 농가는 31.1%로 나타남.

〈표 2-16〉 2021년 축사시설 실태조사 참여농가의 축사 상태 및 신개축 희망여부

구분		번식우사(511)		비육우사(536)		분만사(198)		퇴비사(414)		기타 건축물(640)	
		응답수	%	응답수	%	응답수	%	응답수	%	응답수	%
축사 상태	상	80	15.7	87	16.2	36	18.2	63	15.2	95	14.8
	중	247	48.3	281	52.4	99	50.0	213	51.4	322	50.3
	중하	158	30.9	142	26.5	53	26.8	115	27.8	189	29.5
	하	26	5.1	26	4.9	10	5.1	23	5.6	34	5.3
신개축 희망 여부	신축희망	56	11.0	54	10.1	16	8.1	39	9.4	63	9.8
	개축희망	115	22.5	126	23.5	31	15.7	90	21.7	136	21.3
	기존사용	340	66.5	356	66.4	151	76.3	285	68.8	441	68.9

주: 축사상태 ‘상’은 신규 건물 수준, ‘중’은 관리 양호, ‘중하’는 노후화 진행, ‘하’는 폐기 또는 전면 개보수 필요를 의미함.
자료: 이용건 외(2022).

2절 수급 및 가격

1. 등급 판정 마릿수 동향

○ 등급 판정 마릿수는 사육 마릿수의 증감 방향과 일치하나, 가격 등락에 따라 번식 의향이 좌우되는 암소 도축 마릿수에 따라 증감폭의 차이가 발생함. 한우 등급판정 두수는 1998년 94만 8천 마리로 최다를 기록한 후 경기 악화 및 소고기 수입 자유화 등으로 2004년 32만 4천 마리까지 감소하였음. 이후 2005년부터 반등해 2013년 96만 마리까지 증가하였음. 2016년 이후 70만 마릿대 수준을 유지하였으나, 최근 사육 마릿수 증가 영향으로 2022년 86만 9천 마리까지 증가함.

- 2012~2013년 등급 판정 마릿수 증가는 2011년부터 시작된 한우 가격 약세가 영향을 미쳤음. 가격 하락으로 암소 도태가 증가했기 때문임. 2012년 등급 판정 마릿수는 2011년 대비 17.3% 증가한 84만 3천 마리였으며, 이중 암소는 2011년 대비 48.8% 증가한 43만 7천 마리였으며, 수소는 4.0% 감소한 40만 8천 마리였음.
- 2013년 등급 판정 마릿수는 거세우 출하 증가와 한우암소감축장려금지원 사업으로 2012년 대비 13.9% 증가한 96만 마리였으며, 이중 암소는 2012년 대비 16.9% 증가한 51만 1천 마리였으며, 수소는 10.7% 증가한 44만 9천 마리였음.
- 이후 번식의향 증가로 암소 도축이 감소해 한우 등급 판정 마릿수는 2018년 73만 6천 마리 수준까지 감소하였고, 가격 호조로 암소 도태가 지연됨에 따라 사육 마릿수 증가에도 2019~2021년까지 70만 마릿대 수준을 유지함.
- 2022년 등급 판정 마릿수는 한우 가격이 2021년 대비 하락함에 따라 암소 도축 비중이 늘어, 전년 대비 9.4% 증가한 86만 9천마리였음.

○ 한우 등급제는 1992년 제정되어 현재까지 8차례 걸쳐 개정되었음. 마지막으로 개정은 2019년 12월임. 한우 등급제 시행은 고급화된 한우고기 생산을 견인하였음. 이는 미국산 소고기 수입 재개에도 더 높은 가격을 인정받는 등 높은 품질경쟁력을 갖추게 되었고, 수입 소고기와 한우고기 시장이 차별화의 계기가 되었음.

- 1++등급이 처음 개정된 2004년부터 등급 출현율을 살펴보면, 2004년 1++등급 1.3%, 1+등급 16.3%, 1등급 18.3%, 2등급 27.4%, 3등급 35.8%였으나, 한우고기 품질 고급화와 개량, 사양기술 개발 등의 영향으로 1+등급 이상의 출현율은 지속적으로 늘어 2022년 1++등급 25.6%, 1+등급 25.3%, 1등급 24.3%, 2등급 17.0%, 3등급 7.6%로 전체 한우고기의 75% 이상이 1등급 이상으로 나타남.

〈표 2-17〉 연도별·등급별 한우 등급 판정 마릿수 추이(전국)

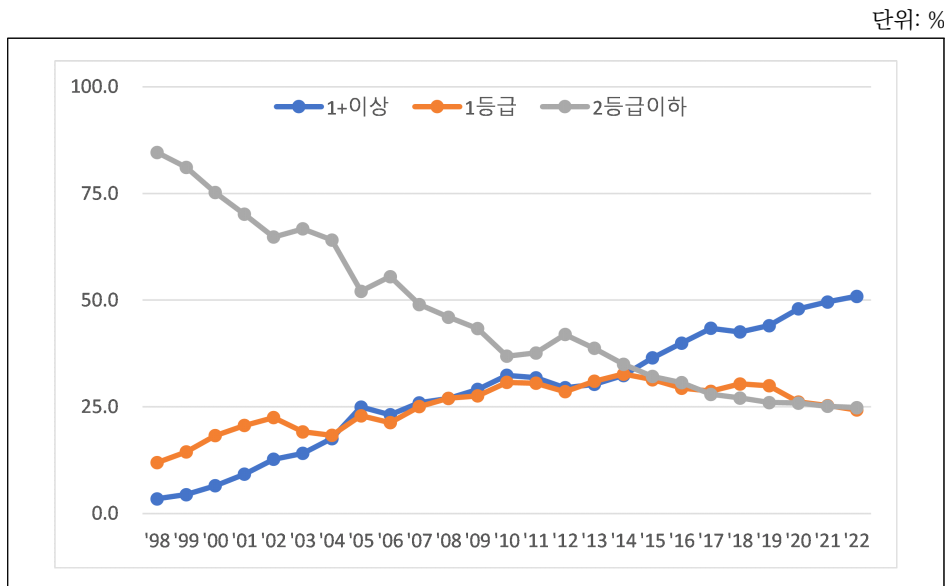
단위: 마리, %

연도	1++등급	1+등급	1등급	2등급	3등급	D	합계
1998	0 (0.0)	32,639 (3.4)	112,871 (11.9)	266,787 (28.1)	511,868 (54.0)	23,349 (2.4)	947,514 (100)
1999	0 (0.0)	38,680 (4.4)	126,016 (14.4)	276,191 (31.6)	421,956 (48.3)	10,217 (1.1)	873,060 (100)
2000	0 (0.0)	52,917 (6.5)	148,691 (18.2)	259,851 (31.9)	344,779 (42.3)	7,766 (0.9)	814,004 (100)
2001	0 (0.0)	50,548 (9.2)	113,201 (20.6)	171,754 (31.3)	208,279 (37.9)	4,450 (0.8)	548,232 (100)
2002	0 (0.0)	56,732 (12.7)	100,326 (22.4)	140,171 (31.4)	145,816 (32.6)	3,183 (0.7)	446,228 (100)
2003	0 (0.0)	50,920 (14.1)	69,138 (19.1)	104,855 (29.0)	133,154 (36.9)	2,729 (0.7)	360,796 (100)
2004	4,116 (1.2)	52,915 (16.3)	59,424 (18.3)	88,848 (27.3)	116,199 (35.8)	2,804 (0.8)	324,306 (100)
2005	38,354 (9.8)	59,194 (15.1)	89,548 (22.9)	94,320 (24.1)	106,800 (27.3)	2,377 (0.6)	390,593 (100)
2006	33,894 (7.9)	64,649 (15.1)	90,685 (21.3)	100,061 (23.5)	133,526 (31.3)	2,700 (0.6)	425,515 (100)
2007	37,041 (7.5)	90,700 (18.4)	123,268 (25.0)	120,787 (24.5)	115,701 (23.5)	4,618 (0.9)	492,115 (100)
2008	44,049 (7.4)	114,499 (19.4)	158,876 (27.0)	148,073 (25.1)	117,199 (19.9)	5,307 (0.9)	588,003 (100)
2009	55,441 (8.6)	131,872 (20.4)	177,569 (27.5)	158,788 (24.6)	115,323 (17.9)	4,937 (0.7)	643,930 (100)
2010	58,494 (9.7)	136,470 (22.6)	185,022 (30.7)	151,716 (25.2)	66,122 (10.9)	4,192 (0.6)	602,016 (100)

연도	1++등급	1+등급	1등급	2등급	3등급	D	합계
2011	66,358 (9.2)	162,218 (22.5)	219,429 (30.5)	182,978 (25.4)	83,207 (11.5)	4,066 (0.5)	718,256 (100)
2012	78,044 (9.2)	170,316 (20.2)	240,684 (28.5)	230,033 (27.2)	118,620 (14.0)	5,074 (0.6)	842,771 (100)
2013	88,772 (9.2)	201,935 (21.0)	297,513 (30.9)	260,065 (27.0)	107,860 (11.2)	3,606 (0.3)	959,751 (100)
2014	87,561 (9.5)	210,337 (22.8)	300,897 (32.6)	232,147 (25.2)	87,863 (9.5)	2,139 (0.2)	920,944 (100)
2015	88,765 (10)	233,699 (26.4)	277,143 (31.3)	211,649 (23.9)	70,289 (7.9)	2,048 (0.2)	883,593 (100)
2016	70,611 (9.5)	223,862 (30.3)	216,805 (29.3)	168,312 (22.8)	56,093 (7.6)	1,793 (0.2)	737,476 (100)
2017	74,788 (10.0)	247,490 (33.3)	212,745 (28.6)	150,447 (20.2)	55,045 (7.4)	2,021 (0.2)	742,536 (100)
2018	89,824 (12.1)	223,495 (30.3)	223,757 (30.3)	143,177 (19.4)	54,088 (7.3)	2,013 (0.2)	736,354 (100)
2019	120,310 (15.7)	216,766 (28.3)	229,053 (29.9)	142,720 (18.6)	54,083 (7.0)	2,365 (0.3)	765,297 (100)
2020	171,567 (22.4)	194,292 (25.4)	199,384 (26.1)	139,122 (18.2)	56,448 (7.4)	1,936 (0.2)	762,749 (100)
2021	189,233 (23.8)	204,680 (25.7)	200,831 (25.2)	139,118 (17.5)	58,159 (7.3)	2,217 (0.2)	794,238 (100)
2022	222,556 (25.6)	219,947 (25.3)	210,923 (24.2)	147,828 (17.0)	65,877 (7.5)	2,016 (0.2)	869,147 (100)

주: ()는 등급출현 비중임.
자료: 축산물품질평가원 「등급판정통계」.

〈그림 2-9〉 연도별 한우 등급 출현율 추이(전국)



자료: 축산물품질평가원 「등급판정통계」.

2. 수입 동향

2.1. 수입량

- GATT 체제에서 농업분야는 시장개방에 있어 예외 품목이었으나 우루과이라운드(UR)이후 시장개방이 불가피해짐에 따라 소고기 또한 1990년대부터 수입이 시작됨.
- 1996년 8만 톤 수준이었던 수입 소고기는 연평균 7.1%씩 증가해 2022년 기준 47만 4천 톤이 수입되었고 이는 국내 소고기 공급량의 약 60% 수준임.
 - 2012년 한·미 FTA, 2014년 한-호주 FTA 체결 이후 소고기 수입은 점진적으로 증가해 2016년부터 30만 톤을 초과하기 시작함. 이후 한우고기 가격 상승과 미국과 호주의 관세 인하, 가정용 간편식(HMR) 및 식자재 가공 시장 확대 등의 영향으로 2018년 이후 40만 톤 이상씩 수입되고 있는 것으로 나타남.
 - 한우와 일부 경쟁 관계와 있다고 볼 수 있는 냉장 수입을 살펴보면, 2010년대 초반 10%대였던 냉장 비중이 2017년 들어 20%대까지 늘어났음. 이는 주요 수출국의 수출 증대를 목적으로 냉장 소고기 비중을 늘려 국내 고급육 시장을 공략하기 위한 전략으로 파악되며, 코로나로 육류 수요가 증가했던 2020~2021년 30% 수준까지 확대됨.
 - 한편 2022년 냉장 수입 비중은 한우고기 가격 하락과 코로나 종식 등의 영향으로 수요가 줄어 2021년 대비 5.6%p 감소한 27.9%로 나타남.

〈표 2-18〉 연도별·품목별 소고기 수입량 추이

단위: 톤

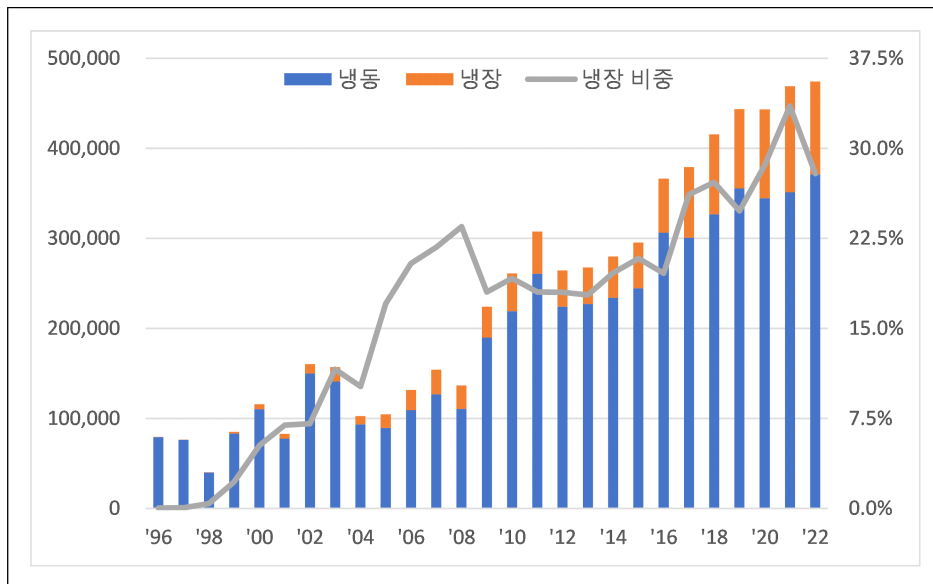
구분	합계			냉장 비중(%)
		냉동	냉장	
1996	79,153	79,122	31	0.0
1997	76,130	76,081	49	0.1
1998	39,987	39,829	158	0.4
1999	85,002	83,166	1,836	2.2
2000	115,897	110,113	5,784	5.3
2001	82,833	77,455	5,378	6.9
2002	160,238	149,653	10,585	7.1
2003	157,226	140,885	16,341	11.6
2004	102,748	93,278	9,470	10.2
2005	104,488	89,259	15,229	17.1
2006	131,499	109,215	22,283	20.4
2007	154,166	126,613	27,553	21.8
2008	136,530	110,568	25,962	23.5
2009	223,948	189,757	34,192	18.0
2010	261,159	219,151	42,008	19.2
2011	307,612	260,627	46,985	18.0
2012	264,376	224,036	40,340	18.0
2013	267,579	227,165	40,413	17.8
2014	279,706	233,861	45,845	19.6
2015	295,369	244,444	50,926	20.8
2016	366,387	306,357	60,030	19.6
2017	379,064	300,473	78,591	26.2
2018	415,478	326,708	88,770	27.2
2019	443,566	355,466	88,100	24.8
2020	443,229	344,662	98,567	28.6
2021	468,957	351,235	117,722	33.5
2022	474,346	370,931	103,415	27.9

주: 통관기준 물량임.

자료: Global Trade Atlas, 관세청.

〈그림 2-10〉 연도별·품목별 소고기 수입량 추이

단위: 톤



자료: Global Trade Atlas, 관세청.

○ 국가별 수입량을 살펴보면, 국내 주요 소고기 수입국은 미국과 호주임. 2022년 기준 미국산 소고기 수입 비중은 54.1%를 차지하고 있으며, 호주산 소고기의 비중은 35.2%를 차지하고 있음. 기타 수입 국가로는 뉴질랜드, 캐나다 등임.

- 미국산 소고기는 2012년 한·미 FTA 발효 이후 현재까지 연평균 10.4%씩 수입량이 증가하였음. 1990년대 소고기 수입 개방이 이루어진 직후부터 미국산 소고기 비중은 약 60%로 가장 많은 양이 수입되었으나, 미국에서 BSE 발생으로 2006년까지 미국산 수입이 중단되었음. 이에 2016년까지 시장 점유율은 호주산에 비해 적었으나, 수입 재개 이후 적극적인 프로모션을 지속한 미국산은 2017년 이후 국내 수입 소고기 시장에서 우위를 점했고, 현재까지 지속되고 있음. 이는 BSE 관련한 미국산 소고기 안전성에 대한 소비자 신뢰가 상당히 회복되었다는 방증임.
- 호주산 소고기는 2014년 한-호주 FTA 발효 이후 연평균 1.2%씩 증가하였음. 소고기 수입 개방으로 국내 수입 소고기 시장의 20~30%가량을 점유하

였으나, 미국 BSE 발생 이후 최대 80% 수준까지 차지하였음. 이후 국내 미국산 수입 비중 확대와 중국 수출 비중 증가로 국내 수입 소고기 시장점유율은 40% 수준으로 감소하였고, 목초지 관련 이슈와 사육 마릿수 감소 등의 영향으로 생산량이 줄어 2022년 35% 수준까지 감소함.

〈표 2-19〉 연도별·국가별 소고기 수입량 추이

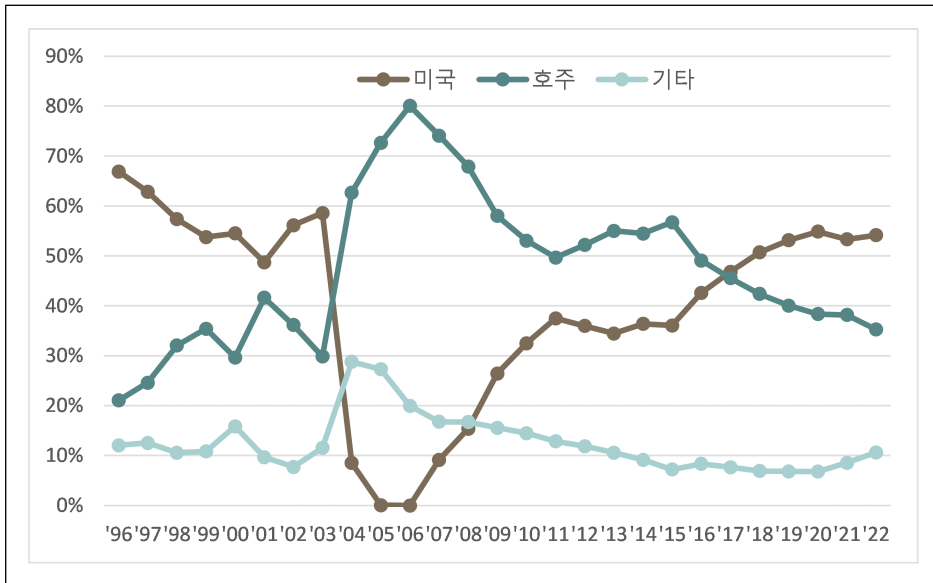
단위: 톤

구분	미국	호주	기타
1996	52,947	16,665	9,541
1997	47,856	18,731	9,544
1998	22,936	12,819	4,232
1999	45,696	30,101	9,205
2000	63,167	34,346	18,384
2001	40,342	34,472	8,019
2002	89,926	57,936	12,376
2003	92,100	46,949	18,178
2004	8,764	64,404	29,580
2005	56	75,918	28,514
2006	8	105,238	26,252
2007	14,112	114,196	25,858
2008	20,995	92,692	22,843
2009	59,196	129,930	34,822
2010	84,821	138,509	37,828
2011	115,334	152,720	39,558
2012	95,082	137,928	31,366
2013	92,145	147,173	28,261
2014	101,775	152,346	25,585
2015	106,493	167,544	21,333
2016	156,075	179,717	30,595
2017	177,445	172,564	29,055
2018	210,613	176,075	28,790
2019	235,716	177,585	30,265
2020	243,197	169,913	30,119
2021	249,950	178,931	40,076
2022	256,774	167,167	50,405

주: 통관기준 물량임.

자료: Global Trade Atlas, 관세청.

〈그림 2-11〉 연도별·국가별 소고기 수입 비중 추이



자료: Global Trade Atlas, 관세청

2.2. 수입단가

○ 수입단가는 1996~2022년까지 연평균 3.9%씩 상승하고 있으나, 코로나로 인한 가정내 소비 증가로 육류 수요가 늘었던 2020년 이후 가격 상승폭이 확대되었고, 2022년 수입단가는 대내외 여건 악화로 인한 수출국 수급 차질과 인건비 및 사료값 인상 등으로 전년 대비 17.7% 상승함.

- 수입단가는 한우와 비슷한 품질의 스펙이 가능한 미국산이 호주산보다 상대적으로 높은 가격에 형성되고 있음.
- 미국산 수입단가는 1996~2022년까지 연평균 4.0% 상승하였으며, 2022년은 전년 대비 18.1% 상승한 kg당 9.9달러였음.
- 호주산 수입단가는 연평균 4.4% 상승, 2022년은 전년 대비 14.5% 상승한 kg 8.1달러에 형성됨.

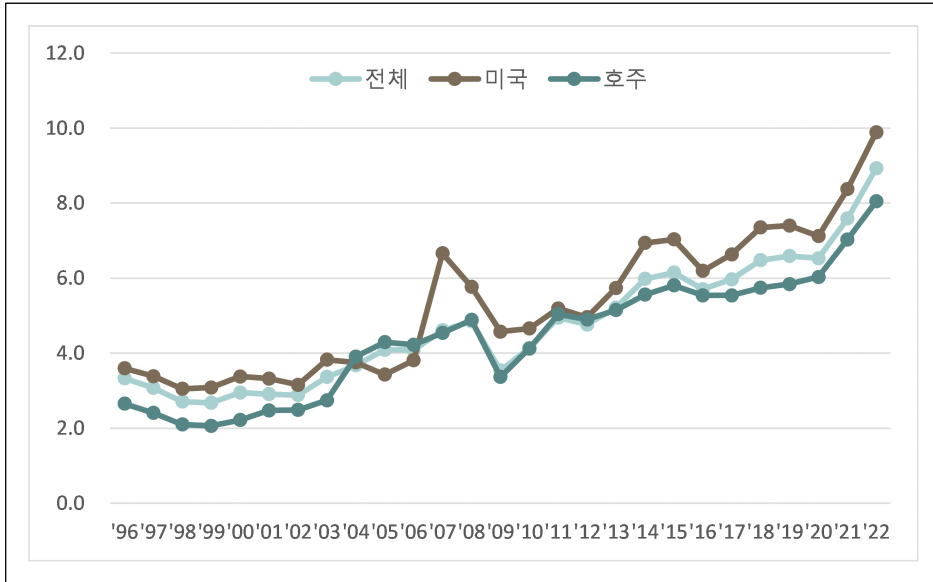
〈표 2-20〉 연도별·국가별 소고기 수입단가 추이(통관기준)

단위: 달러/kg

구분	전체	미국	호주
1996	3.3	3.6	2.7
1997	3.1	3.4	2.4
1998	2.7	3.1	2.1
1999	2.7	3.1	2.1
2000	3.0	3.4	2.2
2001	2.9	3.3	2.5
2002	2.9	3.2	2.5
2003	3.4	3.8	2.7
2004	3.7	3.8	3.9
2005	4.1	3.4	4.3
2006	4.1	3.8	4.2
2007	4.6	6.7	4.5
2008	4.8	5.8	4.9
2009	3.5	4.6	3.4
2010	4.1	4.7	4.1
2011	4.9	5.2	5.0
2012	4.8	5.0	4.9
2013	5.2	5.7	5.2
2014	6.0	6.9	5.6
2015	6.1	7.0	5.8
2016	5.7	6.2	5.5
2017	6.0	6.6	5.5
2018	6.5	7.4	5.7
2019	6.6	7.4	5.8
2020	6.5	7.1	6.0
2021	7.6	8.4	7.0
2022	8.9	9.9	8.1

자료: Global Trade Atlas, 관세청.

〈그림 2-12〉 연도별·국가별 소고기 수입단가 추이



자료: Global Trade Atlas, 관세청.

3. 소고기 수급 동향

○ 2000년부터 2022년까지 국내 소고기 공급량은 연평균 3.9%씩 증가하였음. 2022년 공급량은 국내 생산량과 수입량 모두 증가해 전년 대비 4.1% 증가한 76만 3천 톤이었음.

- 2000년대 10만 톤 수준을 유지하던 국내 소고기 생산량은 2010년대 사육 마릿수 증가 및 한우암소감축장려금지원사업 시행 등으로 도축이 늘어 20만 톤 대에 진입함. 2022년 국내 생산량은 도축 마릿수 증가로 전년 대비 9.3% 증가한 28만 8천 톤이었음.
- 수입량은 2000년대 10만 톤 수준이었으나, 한미, 한호주 FTA 체결, 한우 가격 상승 등의 영향으로 2018년 이후 40만 톤 대까지 늘며 증가추세를 보임. 2020년의 경우 코로나19로 주요 수입국 항공이 폐쇄되어 전년 대비 감소하였으나, 이후 정상화되어 2022년에는 47만 4천 톤으로 역대 최대 물량을 경신함.

○ 자급률은 2000년 64.9%에서 연평균 2.4%씩 감소해 2022년 37.8%였으며, 공급량 증가로 1인당 소비량은 연평균 3.4%씩 증가해 2022년 14.8kg까지 증가함.

- 자급률은 2013년 49.3%를 정점 이후 FTA 등으로 수입량이 확대됨에 따라 지속적으로 하락해 2019년 35.6%까지 감소하였으나, 최근 도축 물량 증가 영향으로 자급률을 회복세를 보임. 2022년의 경우, 국내 생산량 증가폭이 수입량 증가폭보다 커 전년보다 1.8%p 증가함.

〈표 2-21〉 소고기 수급 동향

단위: 천 톤, %, kg

구분	총 공급량	국산 소고기 생산량		자급률	1인당 소비량
		국산 소고기 생산량	수입량		
2000	330	214	116	64.9	7.0
2001	245	163	83	66.3	5.2
2002	308	147	160	47.9	6.5
2003	299	142	157	47.4	6.2
2004	248	145	103	58.5	5.2
2005	257	152	104	59.3	5.3
2006	290	158	131	54.6	6.0
2007	325	171	154	52.6	6.7
2008	310	174	137	56.0	6.3
2009	422	198	224	46.9	8.6
2010	447	186	261	41.6	9.0
2011	524	216	308	41.3	10.5
2012	499	234	264	47.0	9.9
2013	527	260	268	49.3	10.5
2014	540	261	280	48.2	10.7
2015	550	255	295	46.3	10.8
2016	597	231	366	38.7	11.7
2017	618	239	379	38.7	12.0
2018	652	237	415	36.3	12.6
2019	689	245	444	35.6	13.3
2020	692	249	443	35.9	13.3
2021	733	264	469	36.0	14.2
2022	763	288	474	37.8	14.8

주: 자급률 = 국산 소고기 생산량 ÷ 소고기 총 공급량.

자료: 축산물품질평가원, Global Trade Atlas, 관세청.

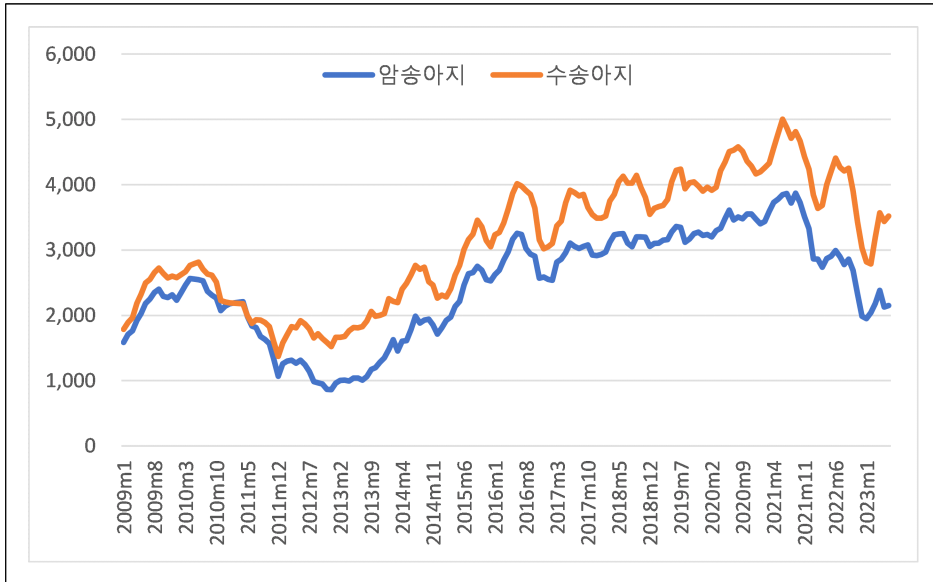
4. 산지가격 및 도매가격 동향

○ 산지에서 거래되는 송아지 가격은 한우고기 도매가격과 동조화하는 현상을 보임. 도매가격의 등락에 따라 농가의 입식 의향이 좌우되기 때문임.

- 한우고기 도매가격은 2010년 고점 이후 2011년 구제역 발생 등의 영향으로 하였음. 이에 산지 송아지 가격도 하락하는 모습을 보였음. 2010년 수송아지 가격은 250만원대였으나, 2013년까지 도매가격 약세가 지속됨에 따라 2012년 150만 원대까지 하락하였으며, 2013년에도 200만 원대를 회복하지 못함.
- 2014년 이후 도매가격이 반등하면서 송아지 가격도 회복세를 보였음. 2016년 수송아지 가격은 마리당 400만 원 수준까지 상승하였음. 하지만 같은 해 9월 청탁금지법 시행되면서 도매가격이 하락하였고, 농가의 입식 의향도 감소해 2017년 송아지 가격은 2016년 대비 약세를 보임.
- 이후 지속적인 도매가격 상승세 영향으로 농가의 입식 의향이 증가해 송아지 가격은 지속적으로 상승세를 보였고, 2021년 수송아지 가격은 마리당 500만 원을 기록하였음.
- 2022년 도축 마릿수 증가와 수요 감소로 도매가격이 하락하였고, 사료비 상승 등 농가 경영 부담으로 농가의 입식 의향이 감소해 최근 수송아지 가격은 300만 원대에 형성되고 있음.

〈그림 2-13〉 월별·성별 송아지(6~7개월령) 산지 가격 추이

단위: 천 원/마리



자료: 농협 「축산정보센터」.

- 한우 도매가격은 도축 마릿수와 같은 공급뿐만 아니라 가정의달, 명절과 같은 수요에 따라 영향을 받는 것으로 파악됨. 연평균 변화율을 살펴보면 2004년부터 2022년까지 연평균 2.2%씩 상승하였음.
- 등급별로 살펴보면 1++등급은 2.7%, 1+등급 1.7%, 1등급 1.5%, 2등급 0.5% 상승하였으며, 3등급은 0.5% 하락해 등급이 높을수록 가격 상승폭이 확대되는 것으로 나타남.
 - 2010년 kg당 16,037원까지 상승했던 한우 도매가격은 2011년 구제역 발생과 도축 마릿수 증가로 2013년까지 kg당 12,000원대까지 하락하였음. 이후 소비 촉진 행사와 후쿠시마 원전사고 영향으로 육류에 대한 수산물 대체 수요가 발생해 가격이 반등하였음.

- 2020년과 2021년 한우 도매가격은 kg당 각각 19,891원, 21,169원으로 전년 대비 10.7%, 6.4%씩 상승함. 도축 마릿수가 증가했음에도 불구하고 코로나19 발생으로 재난지원금을 이용한 한우 구매, 가정내 소비 증가 등과 같은 수요가 공급증가로 인한 가격 하락분을 상쇄하고, 가격 상승을 견인하였음.
- 2022년 도매가격은 도축 마릿수 증가와 코로나19 종식으로 인한 수요 감소로 전년 대비 10.2% 하락한 kg당 19,018원에 형성되었음.

○ 고급육이라는 한우의 특성 때문에 가격 상승국면과 하락국면에 등급간 가격 차이는 다소 상이함. 상승국면보다 하락국면에 등급간 가격 차이, 특히 1++등급과 1+등급 간의 차이가 크게 나타남.

- 하락국면인 2011~2013년의 3년 평균 가격으로 등급간 가격 차이를 살펴보면, 1++등급과 1+등급의 가격 차이는 kg당 2,026원, 1+등급과 1등급의 차이는 1,511원, 10등급과 2등급은 2,776원, 2등급과 3등급의 차이는 2,498원임.
- 상승국면이 2017~2021년의 5년 평균 가격으로 등급간 가격 차이를 살펴보면, 1++등급과 1+등급의 가격 차이는 kg당 1,883원, 1+등급과 1등급의 차이는 1,565원, 1등급과 2등급은 3,477원, 2등급과 3등급의 차이는 3,267원임.
- 하락국면에 접어든 2022년 가격의 등급간 차이를 살펴보면, 1++등급과 1+등급의 가격 차이는 kg당 3,116원, 1+등급과 1등급의 차이는 2,348원, 1등급과 2등급은 4,300원, 2등급과 3등급의 차이는 3,829원임.

〈표 2-22〉 연도별·등급별 한우 도매가격 추이(전국, 전체 기준)

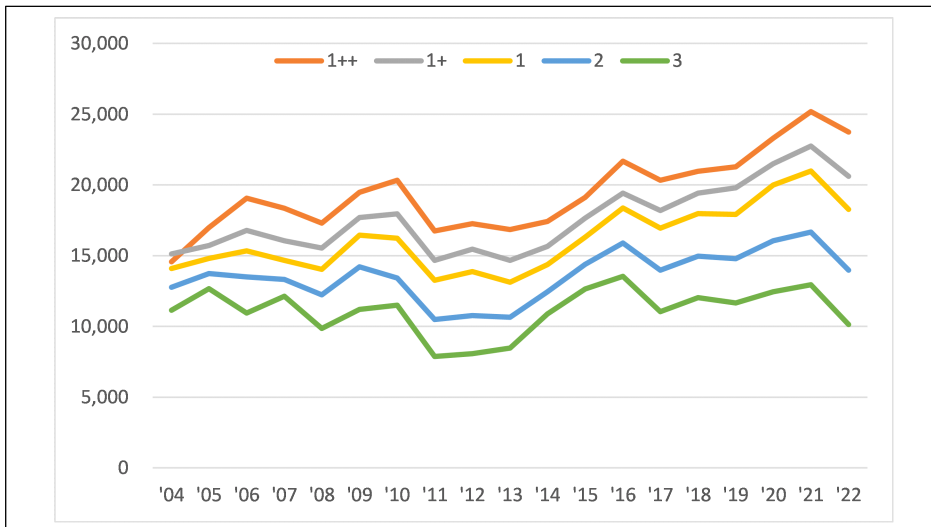
단위: 원/kg

구분	평균	1++등급	1+등급	1등급	2등급	3등급
2004	12,893	14,568	15,124	14,093	12,768	11,152
2005	14,552	16,978	15,712	14,808	13,742	12,657
2006	14,261	19,054	16,778	15,348	13,491	10,940
2007	13,632	18,349	16,060	14,672	13,322	12,123
2008	13,604	17,298	15,532	14,041	12,229	9,859
2009	15,881	19,486	17,700	16,457	14,204	11,205
2010	16,037	20,323	17,949	16,232	13,420	11,505
2011	12,782	16,749	14,666	13,265	10,497	7,883
2012	13,121	17,269	15,458	13,874	10,773	8,082
2013	12,814	16,844	14,661	13,114	10,656	8,468
2014	14,283	17,427	15,656	14,360	12,455	10,886
2015	16,284	19,121	17,649	16,301	14,392	12,653
2016	18,116	21,676	19,410	18,374	15,898	13,547
2017	16,719	20,325	18,189	16,951	13,969	11,048
2018	17,772	20,958	19,416	17,967	14,965	12,025
2019	17,965	21,290	19,788	17,922	14,778	11,649
2020	19,891	23,302	21,504	19,997	16,050	12,443
2021	21,169	25,182	22,746	20,983	16,673	12,937
2022	19,018	23,728	20,612	18,264	13,964	10,135

자료: 축산물품질평가원 「축산유통정보」.

〈그림 2-14〉 연도별·등급별 한우 도매가격 추이(전국, 전체 기준)

단위: 원/kg



자료: 축산물품질평가원 「축산유통정보」.

3절 한우산업 육성정책

1. 연대별 한우산업 발전대책

- 시장개방 이후 국내 한우산업의 경쟁력 확보와 고급육 전략의 일환으로 그동안 한우산업 발전대책은 지난 1997년 7월 이후 총 6차례에 걸쳐 발표됨. 90년대 말 시장개방과 IMF 금융위기 등에 따른 대응으로 2차례, 2000년대에는 이의 연장선상에서 4차례 대책이 발표됨.

1.1. 1990년대 한우산업 발전대책

- 1997년 7월 한우산업 발전 종합대책의 수립 배경은 2001년 쇠고기 수입개방 대응하기 위한 사전적 대책이었음. 당시의 정책목표는 저렴한 수입육 공세에 한우산업 기반 자체가 붕괴된다는 우려로 번식기반 안정이 최우선이었으며, 고급육 생산을 위한 차별화에 중점을 두었음.
- 주요 시책을 범주로 나누면 사육기반안정, 생산비 절감, 생산성 향상, 품질 고급화, 유통체계 개선, 소비기반 확충 등으로 구분할 수 있음.
 - 사육기반 안정 : 송아지 생산안정제 실시, 제주도 송아지 생산 기지화, 경종-한우농가 연계
 - 생산비 절감 : 조사료생산지원, 해외조사료자원 개발 검토, 배합사료 영세울 전면적용, 자가배합사료시설 지원
 - 생산성 향상 : 전업화·규모화, 한우개량단지를 개량 농가로 전환, 수정란 생산공급 및 자가 인공수정기술 교육
 - 품질고급화 : 도체등급제 정착, 거세장려금(5만원) 지원, 고급육 사양관리

프로그램개발 등

- 유통체계 개선 : 축산물종합처리장을 계열 주체로 육성, 식육처리전문인력 양성, 부분육 상장경매제 도입, 품종별 구분판매제 실효성 확보
- 소비기반 확충 : 한우고기 전문점 확대, 지역별(시군단위) 고급육 브랜드화 추진

○ 1999년 11월 한우산업 발전대책은 1998년 IMF 이후 소값 폭락 등에 따른 사육 포기 심리 확산 등에 대응하기 위함이었음. 당시의 정책목표는 97년의 연장선이었음.

○ 주요 추가 시책을 항목별로 살펴보면 다음과 같음.

- 사육기반 안정 : 송아지 생산안정제 전국 확대(2000), 가축공제 전국 확대(2000), 생산자단체, 농가 등이 자율적 한우사업추진체 구성
- 생산비 절감 : 조사료 등 부존자원생산기반 확충
- 생산성 향상 : 현장 후대검정 도입, 수정란 이식, 체세포 복제 등 첨단기술 활용 개량추진
- 품질 고급화 : 우수축 출하포상금 지급확대(10~15만 원/두), 축산물 등급판정제 확대
- 유통체계 개선 : 축산물종합처리장 건설 및 운영 활성화, 공판장·도축장 시설 기능보강, 냉장 부분육 유통 확대, 농축협 유통망 통합연계
- 소비기반 확충 : 식육판매점 규모화·현대화, 음식점 육류 원산지 표시제 추진, 축산물 명예감시원 증원, LPC 등과 연계 브랜드화 추진

1.2. 2000년대 한우산업 발전대책

- 2000년대 들어서는 미국의 BSE 발생에 따른 수입금지 조치, 쇠고기 수입 반대 대규모 집회 등 다양한 사건이 존재하였음. 이에 한우산업의 정책 방향은 농가에 대한 불안감을 불식시키고 한우고기의 신뢰성을 높이기 위해 노력하였음. 2000년대에 한우산업 발전대책이 4차례나 수립될 정도로 중요한 시기였음.
- 첫째, 2000년 10월 한우산업 선진화 대책에 대해 살펴보면, 먼저 대책의 수립 배경은 IMF 여파로 한우 사육 규모가 지속적으로 감소하는 데 있었으며, 주요 정책목표는 90년대 수준을 계승하고 유지하였음.
- 2000년 10월 대책에 추가된 주요 시책을 항목별로 분류해보면 아래와 같음.
 - 사육기반 안정 : 송아지 생산안정제 기준가격 인상, 한우 다산장려금 지원 확대, 가축시장 송아지경재제 도입, 지역별 ‘한우산업발전협의회’ 구성, 생산자단체 중심 한우사업추진 지원
 - 생산비 절감 : 조사료 등 부존자원 생산 및 활용
 - 생산성 향상 : 지역별 암소개량 및 도체 성적 환류 시스템 구축
 - 품질 고급화 : 거세장려금 지급액 인상 및 대상 확대
 - 유통체계 개선 : 축산물종합처리장 운영 활성화 지원, 공판장·도매시장 신규 건설 중단 및 보완, 축산물 표준화, 규격화 촉진, 축산물 국제표준 바코드 도입 추진
 - 소비기반 확충 : 식육 판매점 규모화·현대화 지속, 육류 소비자권장가격 발표, 쇠고기 거래정보 기록 의무화, 생우 수입 관리 체계 구축

○ 둘째, 2001년 4월 한우산업 발전 종합대책에 대해 살펴보면, 먼저 대책의 수립 배경은 한우산업 취약 부분 보완을 통한 경쟁력 제고에 있었으며, 주요 정책목표는 일본 화우산업 수준 경쟁력 확보하고자, 한우고기 차별화, 시장 지향적 생산구조 구축에 두었음.

○ 2001년 4월 대책에 추가된 주요 시책은 다음과 같음.

- 사육기반 안정 : 제주도를 한우 개량 생산기지로 조성, 번식우 생산기반 확보(마을 공동목장 개발, 번식우 단지 조성 등)
- 생산비 절감 : 겨울철 노는 농지 활용 대규모 사료 작물 재배단지 조성
- 생산성 향상 : 한우 등록체계 개선(예비(신설) > 기초 > 혈통 > 고등), 도단위 보증씨수소 선발 지원, 도체 정보 활용 개량사업 추진(전자칩 내장 귀표 부착), 한우 표준사양관리 및 지도지침, 기술 개발
- 품질 고급화 : 거세 장려금 국비지원 확대(국비 당초 70% > 개선 90%), 우량 송아지 입식 지원(교잡우를 우수 한우 암소로 대체시 입식 자금 지원), 우수 정액 인공 수정비 지원
- 유통체계 개선 : 노후·영세 도축장 국제 수준 전문도축장으로 육성, 도축장에 HACCP 의무화, 축산물종합처리장 기능 활성화, 농협 서울공판장에 부분육 상장제 시범 실시 및 확대 방안 검토
- 소비기반 확충 : 브랜드 내실화(브랜드 평가, 우수브랜드 육성 및 계열생산체제 구축), 한우고기 전문판매점 설치 확대, 거래 식육 표준화·규격화 및 바코드 시범 도입, 한우고기 소비 확대를 위한 홍보 강화(TV, 인터넷 등 활용)

○ 셋째, 2002년 7월 한우산업 발전 보완대책은 농가 자율 경영개선 및 품질 고급화 노력 대신 정부 의존 경향이 심화되고, 거세우 1등급 출현율 감소 등 품

질 저하가 배경이 됨. 정책목표는 2001년 4월 대책 기조를 유지하되, 농가의 자율적인 경영개선 노력 제고를 위해 한우사업지원체계 개선하는데 있음.

○ 2002년 7월 보완대책의 주요 시책은 다음과 같음.

- 사육기반 안정 : 한우다산장려금 2004년부터 지급중단, 송아지 생산안정제 사업추진방향 개선 검토(민간사업 기금화, 보험 도입, 직접지불제 전환 등)
- 품질 고급화 : 거세 장려금, 품질 고급화 장려금으로 전환(2004년 이후 거세우 1등급에만 지급), 거세우 장기 사육유도(27개월 이상)
- 유통체계 개선 : 브랜드별 경매제 실시, 한우사업체 조직화(품질 고급화 및 균일화, 단위 물량생산으로 시장교섭력 강화)
- 소비기반 확충 : 한우고기 유통업체 육성(한우사업체로부터 물량을 공급받아 도축 가공 후 자체 또는 생산자브랜드로 판매)

○ 마지막으로 2008년 12월 한우산업 발전 종합대책의 배경은 사회적 분위기가 큰 역할을 하였음. 대책의 목표는 한우 가격, 사육 규모 안정을 통한 농가 소득 산업으로 정착과 시장점유율 유지를 통한 안정적 수요층 확보로 이에 대한 구체적인 정책수단으로는 생산성 향상 및 품질 고급화, 한우산업 조직화, 유통 개선 및 직거래 확대에 들었음.

○ 2008년 12월 대책에 추가된 주요 시책은 다음과 같음.

- 사육기반 안정 : 축사표준설계도서 활용 농가에 축사 시설 현대화사업 우선 지원, 송아지 설사병, 브루셀라 등 주요질병 방역 지속 추진, 구제역 등 법정 전염병 발생 시 해당 농장 보장 차별화
- 생산비 절감 : 조사료 생산이용 확대(대규모 조사료 단지조성, 우량종자 보급 확대, 조사료 생산비 지원 강화)

- 생산성 향상과 품질 고급화 : 우수 씨수소 선발체계 강화, 지역 한우 암소 개량사업 추진, 농가 기술 교육 강화, 시·군 지역별 한우농가 협업체 구성(기존 개별농가 대상 사업 조직 중심 지원사업으로 개편)
- 유통체계 개선 : 시도 단위 광역 한우사업단 육성, 도축·가공·유통기반을 갖춘 대형 축산물 가공, 유통업체 육성, 도축장 구조조정 및 도축세 폐지, 부분육 유통 활성화, 브랜드 경영체 및 소비지 대량 수요처간 축산물 직구매비 지원(농안기금), 이력제 전면 시행(거래 내역서 발급 의무화 등 한우 유통 투명성 제고)
- 소비기반 확충 : 축산물 브랜드 종합지원사업 강화(광역브랜드 및 지역브랜드 경영체 육성 차별화 지원), 축산물 브랜드 선정 및 사후관리 기준 강화, 축산물 직거래 장터 개설 및 이동 차량 운영 확대, 축산물 종합직판장 및 플라자(정육식당) 개설 확대, 비선호 분위 활용 요리 개발 보급, 우수브랜드 인증마크 확산으로 소비자 인지도 제고

〈표 2-23〉 한우산업 발전대책 주요내용

구분	수립배경	정책목표	주요시책						비고
			사육기반	생산비절감	생산성향상	품질고급화	유통체계 개선	소비기반 확충	
한우산업발전 종합대책 (‘97.7월)	‘01년 쇠고기 수입개방 대응	1)번식기반안정 2)고급육 생산	1)송아지생산안정제 실시 2)제주도 송아지생산 기 지화 3)경종-한우농 연계	1)조사료생산지원, 해외 조사료자원 개발 검토 2)배합사료 영세율 전면 적용, 자가배합사료시 설 지원	1)전업화·규모화 2)한우개량단지를 개량 농가로 전환 3)수정란 생산공급 및 자 가인공수정기술 교육	1)도체등급제 정착 2)거세장려금(5만원) 지원 3)고급육사양관리프로 그램개발 등	1)축산물종합처리장을 계열주체로 육성 2)식육처리전문인력 양성 3)부분육 상장경매제 도입 4)품종별 구분판매제 실 효성 확보	1)한우고기 전문점 확대 2)지역별(시군단위) 고 급육 브랜드화 추진	
한우산업 안정대책 (‘99.11월)	‘98년 IMF 이후 소값 폭락 등에 따 른 사육포기 심리 확산 등 대응	‘97년 대책 연장	1)송아지생산안정제 전 국확대(‘00) 2)가축공제 전국확대 (‘00) 3)생산자단체, 농가 등 이 자율적 한우사업추 진체 구성	1)조사료 등 부존자원생 산기반 확충	1)현장후대검정 도입 2)수정란 이식, 체세포 복제 등 첨단기술 활용 개량촉진	1)우수축 출하포상금 지 급확대(10~15만원/두) 2)축산물등급판정제 확대	1)축산물종합처리장 건 설 및 운영활성화 2)공판장·도축장 시설 기 능보강 3)냉장부분육 유통확대 4)농축협 유통망 통합연계	1)식육판매점 규모화·현 대화 2)음식점 육류 원산지 표 시제 추진 3)축산물명예감시원 증원 4)LPC 등과 연계 브랜 드화 추진	
한우산업 선진화대책 (‘00.10월)	한우사육규모 지속감소에 대응	‘97년, ‘99년 대책 연장	1)송아지생산안정제 기 준가격 인상 2)한우다산장려금 지원 확대 3)가축시장 송아지경제 제 도입 4)지역별 ‘한우산업발전 협의회’ 구성 5)생산자단체 중심 한우 사업추진 지원	1)조사료 등 부존자원생 산 및 활용	1)지역별 암소개량 및 도 체성적 환류시스템 구축	1)거세장려금 지급액인 상 및 대상 확대	1)축산물종합처리장 운 영활성화 지원 2)공판장·도매시장 신규 건설 중단 및 보완 3)축산물 표준화, 규격 화 촉진 4)축산물 국제표준 바코 드 도입 추진	1)식육판매점 규모화·현 대화 지속 2)육류 소비자권장가격 발표 3)쇠고기 거래정보 기록 의무화 4)생우 수입관리체계 구축	
한우산업발전 종합대책 (‘01.4월)	한우산업 취약부분 보완을 통한 경쟁력 제고	일본 화우산업 수 준 경쟁력 확보 1)한우고기 차별화 2)시장지향적 생산 구조 구축	1)제주도를 한우개량 생 산기지로 조성 2)번식육 생산기반 확보 (마을공동목장 개발) 3)번식우단지 조성 등	1)겨울철 노는 농지 활용 대규모 사료작물재배 단지 조성	1)한우 등록체계 개선 (예비(신설) > 기초 > 혈통 > 고등) 2)도단위 보증씨수소 선 발 지원 3)도체 정보 활용 개량사 업 추진 - 전자칩 내장 귀표부착 4)한우표준사양관리 및 지도지침, 기술 개발	1)거세장려금 국비지원 확대(국비 당초 70% > 개선 90%) 2)우량 송아지 입식 지원 - 교잡우를 우수 한우암 소로 대체(입식자금 지원) 3)우수정액 인공수정비 지원	1)노후·영세 도축장 국 제수준 전문도축장으 로 육성 2)도축장에 HACCP 의 무화 3)축산물종합처리장 기 능 활성화 4)농협 서울공판장에 부 분육 상장제 시범 실시 및 확대방안 검토	1)브랜드 내실화 -브랜드 평가, 우수브 랜드 육성 및 계열생산 체제 구축 2)한우고기 전문판매점 설치확대 3)거래식육 표준화·규격 화 및 바코드 시범도입 4)한우고기 소비확대를 위한 홍보 강화 -TV, 인터넷 등 활용	

구분	수립배경	정책목표	주요시책						비고
			사육기반	생산비절감	생산성향상	품질고급화	유통체계 개선	소비기반 확충	
한우산업발전 보완대책 (’02.7월)	1)농가 자율 경영 개선 및 품질고 급화 노력 대신 정부 의존 경향 심화 2)거세우 1등급 출현율 감소 등 품질 저하	’01.4월 대책 기조 를 유지하되, 농가의 자율적인 경영개선 노력 제 고를 위해 한우사 업지원체계 개선	1)한우다산장려금 ’04년부터 지급중단 2)송아지생산안정제 사 업추진방향 개선 검토 -민간사업 기금화, 보험도입, 직접지불제 전환 등			1)거세장려금, 품질고급 화 장려금으로 전환 -’04년 이후 거세우 1 등급에만 지급 2)거세우 장기사육유도 (27개월 이상)	1)브랜드별 경매제 실시 2)한우사업체 조직화 -품질 고급화 및 균일 화, 단위물량생산으로 시장교섭력 강화	1)한우고기 유통업체 육 성 -한우사업체로부터 물 량을 공급받아 도축가 공 후 자체 또는 생산 자브랜드로 판매	
한우산업발전 대책 (’08.12월)		1)가격·사육규모 안정을 통한 농 가 소득산업으 로 정착 2)시장점유율 유지 를 통한 안정적 수요층 확보 -정책수단 가)생산성 향상 및 품질고급화 나)한우산업 조직화 다)유통개선 및 직거래 확대	1)축사표준설계도서 활 용 농가에 축사시설현 대화사업 우선 지원 2)송아지 설사병, 브루 셀라 등 주요질병 방역 지속 추진 3)구제역 등 법정 전염병 발생 시 해당 농장 보 장 차별화	1)조사료 생산이용 확대 -대규모 조사료단지조 성, 우량종자 보급 확대 -조사료 생산비 지원 강화	1)우수 씨수소 선발체계 강화 2)지역 한우 암소 개량사업 추진 3)농가 기술 교육 강화 4)시·군 지역별 한우농가 협업체 구성 -기존 개별농가 대상사업 조직 중심 지원사업으 로 개편	1)시도 단위 광역 한우사 업단 육성 2)도축·가공·유통기반을 갖춘 대형 축산물 가 공·유통업체 육성 3)도축장 구조조정 및 도 축세 폐지 4)부분육 유통 활성화 5)브랜드 경영체 및 소비 자 대량수요처간 축산 물 직구매비 지원(농 안기금) 6)이력제 전면시행, 거 래내역서 발급 의무화 등 한우유통 투명성 제고	1)축산물 브랜드 종합지 원사업 강화 -광역브랜드 및 지역브 랜드 경영체 육성 차별 화 지원 2)축산물 브랜드 선정 및 사후관리 기준 강화 3)축산물 직거래 장터 개 설 및 이동차량 운영 확대 4)축산물 종합직판장 및 플라자(정육식당) 개 설 확대 5)비선호 분위 활용 요리 개발 보급, 우수브랜 드 인증마크 확산으로 소비자 인지도 제고		

2. FTA 보완대책

○ DDA등 다자간 무역 협상이 힘을 잃어가면서 양자간 FTA가 급물살을 타는 시기가 도래함. 우리나라는 칠레를 시작으로 지금까지 전 세계 다양한 국가들과 FTA를 체결하고 이행하고 있는 중임. 그 중 주요한 축산 강대국인 미국, 유럽, 영연방(호주, 뉴질랜드) 등 국내 소고기 산업에 직접적인 영향을 미치는 국가들에 대응한 보완대책을 중심으로 정리함.

2.1. 한·미 FTA 보완대책

○ 2007년 4월 한·미 FTA가 최종 협상 타결됨에 따라 그해 11월 한·미 FTA 보완대책이 발표되었음. 보완대책의 정책목표는 단기적 수입피해 보전 장치를 확충하는데 있으며, 피해가 예상되는 품목에 대한 경쟁력 강화, 마지막으로 농업에 대한 근본적인 체질 개선에 두고 있음.

○ 보완대책의 주요 정책 범주는 생산기반안정, 품질 제고, 수입 소고기와 차별화, 유통 소비체계 개선, 제도 개선, 수급 관리 등이었음. 2007년 한·미 FTA 보완대책의 주요 내용은 다음과 같음

- 생산기반 안정 : 송아지 공동사육시설 설치(통일된 사양관리, 품질 균일화, 생산비 절감 등), 송아지 경매시장 활성화(우량 송아지 거래 확대, 송아지 사육 농가 이익 증진), 가격하락 대비 송아지 생산안정제 기준가격 인상(기존 130만 원 > 개선 155만 원)
- 품질 제고 : 인공수정 확대 및 고급육 생산기술 확산, 브랜드 경영체 또는 브랜드 참여 농가 위주로 정책자금 지원(브랜드 출하비율 향상)
- 수입소고기와 차별화 : 둔갑 판매 방지(2008년부터 쇠고기 이력추적제 전 지역 확대, 음식점 원산지 표시제 단계적 확대), 위해요소 차단(사육부터 판

때까지 전 단계 HACCP 정착)

○ 2011년 11월 한·미 FTA 국회 비준이 마무리됨에 따라 2012년 1월 한·미 FTA 추가 보완대책이 마련됨. 추가 보완대책의 정책목표는 품목별 체질 개선을 통한 경쟁력 제고 및 수입 증가로 피해 발생시 피해 보전지원임.

○ 한·미 FTA 추가 보완대책의 주요 내용은 다음과 같음

- 생산기반 안정 : 수입 사료 원료 무관세(할당관세 품목 확대, *기존 2011년 11개 > 개선 2012년 22, 무관세 품목 확대, *기존 2011년 5개 > 개선 2012년 16), 축사 시설현대화사업 지원예산 확대
- 제도개선 : 비과세 공제두수 확대(기존 30마리 > 개선 50마리), 과세 부업소득 확대(기존 1,800만 원 > 개선 2,000만 원), 부과세 영세율 제도 향후 10년간 유지(사료 등)

2.2. 한·EU FTA 보완대책

○ 2010년 10월 한·EU FTA가 최종 타결됨에 따라 11월 한·EU FTA 보완대책이 발표되었음. 보완대책의 목표는 품목별 체질 개선을 통한 경쟁력 제고, 수입 증가로 피해 발생시 피해보전을 지원함.

○ 2010년 한·EU FTA 보완대책의 주요 내용은 아래와 같음

- 생산기반 안정 : 기초·광역 한우사업단 육성(번식·비육우 생산성 향상, 공동출하 활성화)
- 품질제고 : 지역별 맞춤형 암소개량사업 추진(컨설팅 업체 및 한우사업단 연계)

- 수입소고기와 차별화 : 둔갑 판매 방지(쇠고기 이력제 DNA 동일성 검사기관 확대, *기존 축평원 > 개선 시도지사, 위탁기관 등)
- 유통 소비체계개선 : 생산자(조합) 중심 축산물 대형 가공·유통 전문업체 육성, 소 도체 등급기준 개선(소비패턴 변화, 장기 사육에 따른 고비용 생산체계 개선)
- 제도 개선 : 축산기자재 10품목 부가세 환급 대상품목에 추가, 영농상속공제액 상향조정(기존 2억 원 > 개선 5억 원), 11년부터 신규로 신축되는 축산용 건축물에 대해 감가상각내용연수 단축(기존 40년 > 개선 20년)

2.3. 영연방 FTA 보완 대책

○ 2013~14년 영연방(호주, 캐나다, 뉴질랜드 등)과의 FTA가 최종 타결됨에 따라 2014년 10월 보완대책이 발표되었음. 보완대책의 목표는 품목별 경쟁력 제고, 산업의 지속가능성 제고 등이었음.

○ 2014년 영연방 FTA 보완대책의 주요 내용은 다음과 같음

- 생산기반 안정 : 축사 시설현대화 지원 내실화(총 투융자금 규모 확대, 지원기간 연장, 기존 2015~2020년 1.3조 원 > 개선 2015~2024년 1.5조 원), 생산비 절감을 위한 맞춤형 사육관리 체계 확립(유형별(비육, 번식, 일관 등) 컨설팅, 우량 송아지 생산기반 구축 *생산자단체 비육용 생축장을 번식우 사육기지로 전환, 자가 임신 진단법 개발, U-IT기술 등 활용 번식률 제고), 사료 직거래 구매자금 지원 규모 확대 및 지원금리 인하(2015~2024: 기존 2조 원 > 개선 2.33조 원, 금리 : 기존 3% > 개선 2.5%), 조사료 자급 확대(품질 등급제 도입, 2015:시범사업, 2016:본사업, 조사료 제조비 지원기준 개선(무게 > 무게+품질)), 국내 부존자원의 사료 활용 확대(축협 등 대상 부산물유통센터 설치지원)

- 품질제고 : 가축개량 강화(암소 개량 강화, 우수 수정란 공급 확대 등, 보증 씨수소 확대 및 당대검증 정확도 제고), 한우 품질 고급화 기술 개발('한우 특성화사업단' 구성운영)
- 유통 소비체계개선 : 협동 조합형 패커 육성(도축·가공 인프라 확충), 생산자 단체 운영 판매장 확대(농협계통 정육점 및 정육식당 개설 확대, 영농법인 등 에 대해 한우 직거래활성화사업 지원, 2015~2022년, 160개소 설치), 일반 농가 공판장 출하 기회 확대 위해 소 출하 예약제 개선(비예약물량 확대, 출하물량 배정기준 개선 등), 부산물 가공식품(사골엑기스 등) 소비 촉진으로 부가가치 창출(가공품 생산시설 구축, 관련 R&D지원, 품질규격화 등)
- 수급 관리 : 수급 관리시스템 기반 구축(한우 수급정책 모형 개발로 중장기 의사결정력 확보, 시장환경에 대응하여 예방적 수급관리 실현, 공급과잉 및 부족시 암소감축 등 관련 조치 시행, 중장기적으로 한우 수입보장보험 도입 연구), 한우 6차산업화 추진, 한우 해외시장 개척을 위한 필요 인프라 구축(수출 전제조건인 구제역 청정국 지위 획득)

○ 2014년 한·뉴질랜드 FTA 추가 대책의 주요 내용은 아래와 같음

- 생산기반 안정 : 지역단위 개량을 통해 한우의 생산성 및 품질 개선(지자체 종축장에 수정란 채란, 한우 개량군 구축 지원 등), 축사 시설현대화사업 지원한도 및 지원기간 개선
- 유통 소비체계개선 : 소비촉진을 위해 자조금 지원 확대, 해외 수출 등 위해 할랄 인증 도축·가공시설 설립 지원
- 제도 개선 : 후계 축산인 증여세 감면 대상 확대(기존: 농지·초지·산림) 개선: 축사용지 포함), 부가세 환급대상 축산기자재 확대, 농가가 쉽게 TMR 사료를 제조할 수 있도록 조사료유통센터 취급품목 확대(기존: 조사료 및 농식품 부산물) 개선: 단미·보조사료 확대)

〈표 2-24〉 FTA 국내보완 대책 주요내용

구분	수립배경	정책목표	주요시책						비고
			생산기반 안정	품질제고	수입산과 차별화	유통·소비 체계 개선	제도개선	수급관리 등	
한-미 FTA 국내 보완대책 ('07.11월)	'07년 한미FTA 협상 타결('07.4월) 대응	1)단기적 수입피해 보전장치 확충 2)피해품목 경쟁력 강화 3)농업체질 개선	1)송아지공동사육시설 설치 - 통일된 사양관리, 품질균일화, 생산비 절감 등 2)송아지 경매시장 활성화 - 우량 송아지 거래확대, 송아지 사육농가 이익 증진 3)가격하락 대비 송아지생산안정제 기준가격 인상 - 기존) 130만원 > 개선) 155	1)인공수정 확대 및 고급육 생산기술 확산 2)브랜드 경영체 또는 브랜드 참여농가 위주로 정책자금 지원 - 브랜드 출하비율 향상	1)둔갑판매 방지 - '08년부터 쇠고기 이력추적제 전지역 확대 - 음식점 원산지표시제 단계적 확대 2)위해요소 차단 - 사육부터 판매까지 전단계 HACCP 정착				
한-EU FTA 보완 대책 ('10.11월)	'10년 한·EU FTA 협상 타결('10.10월) 대응	1)품목별 체질개선을 통한 경쟁력 제고 2)수입증가로 피해발생시 피해보전지원	1)기초·광역 한우사업단 육성 - 번식·비육용 생산성 향상, 공동출하 활성화	1)지역별 맞춤형 암소개량사업 추진 - 컨설팅 업체 및 한우사업단 연계	1)둔갑판매 방지 - 쇠고기 이력제 DNA 동일성 검사기관 확대 *기존) 축평원 > 개선) 시도지사, 위탁기관 등	1)생산자(조합) 중심 축산물 대형 가공·유통 전문업체 육성 2)소 도체 등급기준 개선 - 소비패턴 변화, 장기사육에 따른 고비용 생산체계 개선	1)축산기자재 10품목 부가세 급대상품목에 추가 2)영농상속공제액 상향조정 - 기존) 2억원 > 개선) 5 3)'11년부터 신규로 신축되는 축산용 건축물에 대해 감가상각내용연수 단축 - 기존) 40년 > 개선) 20		
한-미 FTA 보완 대책 ('12.1월)	'11년 한미FTA 국회 비준 ('11.11월)에 따른 추가 보완대책 수립	1)품목별 체질개선을 통한 경쟁력 제고 2)수입증가로 피해발생시 피해보전지원	1)수입사료 원료 무관세 - 할당관세 품목 확대 *기존) '11년 11개 > 개선) '12년 22 - 무관세 품목 확대 *기존) '11년 5개 > 개선) '12년 16 2)축사시설현대화사업 지원예산 확대				1)비과세 공제두수 확대 - 기존) 30마리 > 개선) 50 2)비과세 부업소득 확대 - 기존) 18백만원 > 개선) 20 3)부과세 영세율 제도 향후 10년간 유지 *사료 등		

구분	수립배경	정책목표	주요시책						비고
			생산기반 안정	품질제고	수입산과 차별화	유통·소비 체계 개선	제도개선	수급관리 등	
한-영연방 FTA 국내보완대책 ('14.10월)	'13~'14년 호주, 캐나다 등 영연방 FTA 체결에 따른 보완대책 수립	1)품목별 경쟁력 제고 2)산업의 지속가능성 제고	1)축사시설현대화 지원 내실화 - 총투융자규모 확대, 지원기간 연장 *기준) '15~'20 1.3조원 〉개선) '15~'24 1.5 2)생산비 절감 위한 맞춤형 사육관리 체계 확립 -유형별(비육, 번식, 일관 등) 컨설팅 -우량 송아지 생산기반 구축 *생산자단체 비육용 생축장을 번식우 사육기지로 전환 -자가 임신진단법 개발, U-IT기술 등 활용 번식률 제고 3)사료 직거래 구매자금 지원규모 확대 및 지원금리 인하 -'15~'24: 기준) 2조원 〉개선) 2.33 -금리 : 기준) 3% 〉 개선) 2.5 4)조사료 자금 확대 -품질등급제 도입('15: 시범사업, '16:본사업) -조사료 제조비 지원기준 개선(무게 〉 계+품질) 5)국내 부존자원의 사료활용 확대 -축협 등 대상 부산물유통센터 설치지원	1)가축개량 강화 - 암소 개량 강화, 우수 수정란 공급 확대 등 - 보증씨수소 확대 및 당대검증 정확도 제고 2)한우 품질고급화 기술 개발 - '한우특성화사업단' 구성운영		1)협동조합형 펌퍼 육성 -도축.가공 인프라 확충 2)생산자단체 운영 판매장 확대 -농협계통 정육점 및 정육식당 개설 확대 -영농법인 등에 대해 한우 거래활성화사업 지원 * '15 ~ '22년, 160개소 설치 3)일반농가 공판장 출하기회 확대 위해 소 출하예약제 개선 -비예약물량 확대, 출하물량 배정기준 개선 등 4)부산물 가공식품 (사골엑기스 등) 소비촉진으로 부가가치 창출 -가공품 생산시설 구축, 관련 R&D지원, 품질규격화 등		1)수급관리시스템 기반 구축 -한우 수급정책 모형 개발로 중장기 의사결정력 확보 -시장환경에 대응하여 예방적 수급관리 실현 *공급과잉 및 부족시 암소감축 등 관련 조치 시행 -중장기적으로 한우 수입보장보험 도입 연구 2)한우 6차산업화 추진 3)한우 해외시장 개척을 위한 필요 인프라 구축 -수출 전제조건인 구제역 청정국 지위 획득	가축 질병, 식육 가공 전문가 육성 등 추가

구분	수립배경	정책목표	주요시책						비고
			생산기반 안정	품질제고	수입산과 차별화	유통·소비 체계 개선	제도개선	수급관리 등	
한-뉴질랜드 FTA 국내보완대책 (15.5월)	'14년 한국-뉴질랜드 FTA 체계에 따른 보완대책 수립	1)품목별 경쟁력 제고 2)산업의 지속가능성 제고	1)지역단위 개량을 통해 한우의 생산성 및 품질 개선 -지자체 종축장에 수정란 채란 -한우 개량군 구축 지원등 2)축사시설현대화사업 지원한도 및 지원기간 개선			1)소비촉진을 위해 자조금 지원 확대 2)해외 수출 등 위해 할랄 인증 도축·가공시설 설립 지원	1)후계 축산인 증여세 감면 대상 확대 - 기존) 농지·초지·산림 〉개선) 축사용지 포함 2)부가세 환급대상 축산기자재 확대 3)농가가 쉽게 TMR 사료를 제조할 수 있도록 조사료유통센터 취급품목 확대 - 기존) 조사료 및 농식품 부산물 〉 개선) 단미·보조사료 확대		

3. 2022년 정부 및 지자체 지원 사업

3.1. 정부 지원 국비 재정사업

- 지난 2022년 한우산업에 지원되는 국비 재정사업은 총 24개, 보조 4,973억 원, 융자 6,592억 원, 이차보전 1,533억 원 규모임. 일부 사업은 한우 이외 타 품목 지원예산 포함하고 있음.
- 경쟁력·경영개선 분야 예산이 가장 큰 비중을 차지하며, 그 다음 생산 분야, 유통·품질·위생 분야 순으로 예산 규모가 큼.
 - 보조 : 경쟁력·경영개선 분야(3,348억 원) > 생산 분야(836억 원) > 유통·품질 분야(685억 원) 등
 - 융자 : 경쟁력·경영개선 분야(5,234억 원) > 생산 분야(1,358억 원) 등
- 보조금의 경우 예비비 성격의 사업을 제외하고 조사료생산기반, 가축분뇨처리, 한우개량 및 축사시설현대화 등의 예산 비중이 크며, 융자금의 경우 사료 구매자금과 축사시설현대화 분야 등에 지원
 - 가축재해보험, 농업인안전보험, FTA피해보전직불 등

〈표 2-25〉 2022년 정부 재정 지원 사업 내역

단위 : 억 원

분야	사업명	보조	융자	이차보전	비고
생산	한우개량지원	388.6	-	-	
	송아지생산안정	3.5	-	-	
	가축분뇨처리	425.8	499.1	-	
	친환경축산직불	15.9	-	-	
	우수브랜드육성	1.9	859.0	-	
	소계	836.3	1,358.1	-	
유통·품질·위생	축산물유통정보	48.8	-	-	

분야	사업명	보조	융자	이차보전	비고
	축산물온라인도매시장	13.1	-	-	
	소고기이력제	166.0	-	-	
	축산물등급판정	221.9	-	-	
	축산업통합정보시스템	11.5	-	-	
	축산물위생안전검사	207.0	-	-	
	축산물HACCP	17.1	-	-	
	소계	685.4	-	-	
수급조절·소비 등	한우자조금	102.8	-	-	
	소계	102.8	-	-	
경쟁력·경영개선	축사시설현대화	294.0	1,011.5	1,225.0	
	농가사료구매	-	3,550.0	108.8	
	사료원료구매	-	627.5	-	
	사료시설개보수	-	20.0	-	
	조사료생산기반	779.9	25.5	-	
	전략작물직불제	25.5	-	-	
	가축재해보험	1,190.9	-	-	
	가축질병치료보험	20.0	-	-	
	농업인안전보험	576.6	-	-	
	축산경영자금	-	-	200.0	
	FTA피해보전직불	462.0	-	-	
	소계	3,348.9	5,234.5	1,533.8	
합계		4,973.4	6,592.6	1,533.8	

3.2. 자자체 한우수급 관련 재정사업

○ 2022년 전국 지자체(시도, 시군)에서 지원하고 있는 한우 수급 관련 재정 사업은 총 543개이며, 예산 규모는 516억 원 수준임(본예산, 내역 사업 기준).

○ 사육 확대 지원 분야에 약 48% 수준의 사업(총 371개/247억 원)이 지원되고 있으며, 나머지는 사육축소 및 소비 촉진 분야 등에 지원하고 있음.

사육확대 유도 사업 범위	사육축소 및 소비촉진 사업 범위
○ (번식유도) 송아지생산 장려금, 인공수정 및 정액 지원 등 ○ (임식유도) 송아지 구입비 지원 ○ (암소사육 유도) 우량암소 사육장려금 ○ (사육장기화 유도) 높은 등급성적을 받은 개체 소유주에 장려금 지원	○ (번식억제) 암소 발정억제 및 중성화 기술 지원 ○ (출하유도) 암소감축 장려금, 출하 시 운송비 등 장려금 지원 ○ (소비촉진) 학교급식 지원, 수출지원, 소비촉진 행사 등

〈표 2-26〉 2022년 지자체 지원 사업 규모

시도	사육확대		사육축소/소비촉진		합계	
	사업수(개)	예산(억원)	사업수(개)	예산(억원)	사업수(개)	예산(억원)
특광역시	24	12.3	8	9.1	32	21.4
경기	24	25.8	58	211.8	82	237.6
강원	89	41.6	30	14.6	119	56.2
충북	13	3.0	3	1.0	16	4.0
충남	53	24.4	42	9.3	95	33.7
전북	30	25.9	1	0.2	31	26.1
전남	33	32.0	2	1.4	35	33.4
경북	57	45.9	11	10.0	68	55.9
경남	45	34.9	11	11.0	56	45.9
제주	3	1.0	6	0.9	9	1.9
합계	371	246.6	172	269.3	543	515.9

4절 한우 사육 규제

1. 친환경 축산의 의의

○ ‘친환경 축산’이란 생산자 입장에서 자연환경 및 생태계의 보전에 기초하여 환경의 자연정화와 물질의 자연 순환을 통해 지속 가능한 축산업을 영위하는 것을 의미하지만, 소비자 측면까지 확대해서 보면 식품 안전성에 대한 높은 관심으로 최종 산물까지 포함하는 개념으로 등장함.

- 친환경 축산에 대해 명확히 정의된 바 없지만, 현행 친환경농업 육성법에는 무항생제축산, 유기축산의 개념으로 규정됨. 자연정화 기능 등을 통해 환경을 보전하고, 물질의 자원순환 등을 활용해 자연 생태계를 유지, 보전함.
- 동물복지를 통한 자연치유력 회복으로 가축의 건강상태 유지, 주변 자연과의 조화로 농촌 경관 유지하는 등 지속적인 재생산을 가능하게 하는 축산업으로 정의함.

- ‘축산업 선진화’란 지속 가능하며, 방역 및 기술 수준이 뛰어나며, 품질과 생산성 수준이 높고, 생산-소비 간 혹은 축산-비축산간 신뢰가 가능하며, 축산업 종사자의 의식 수준이 높고 공정하여 전체적으로 안정된 상태로 정의됨.⁶⁾
- ‘축산환경’이란 「축산법」 제2조에 의거, 축산업으로 인해 사람과 가축에 영향을 미치는 환경이나 상태를 말하며, 「축산법」 제42조에 따라 축산환경 개선을 위해 농림축산식품부장관과 시·도지사는 5년마다 축산환경개선 기본계획을 수립·시행해야 함.⁷⁾

2. 축산업 환경문제

- 축산업은 생산성 향상을 통해 지속적으로 성장해왔으나, 축산업의 성장은 대기, 수질, 토양 오염, 온실가스 배출, 악취 등의 여러 다양한 환경문제를 야기시켰으며 이를 둘러싼 부작용과 사회적 갈등이 첨예하게 대립하는 상황임.⁸⁾ 특히 가축사육 분뇨 배출로 인한 축산업을 둘러싼 여러 환경문제가 존재하는데 그중 가장 대표적인 문제는 온실가스 배출, 토양 양분과잉, 축산악취, 수질 오염원 배출이 있음.
- 농업분야 온실가스 배출량은 1990년 20,972(천 톤 $CO_2eq.$)에서 2010년 22,071(천 톤 $CO_2eq.$)으로 증가하였으나, 2017년에는 20,958(천 톤 $CO_2eq.$), 2019년에는 20,964(천 톤 $CO_2eq.$)으로 감소하였음.
 - 국가 전체 온실가스 총배출량은 1990년 292,098(천 톤 $CO_2eq.$)에서 2019

⁶⁾ 정민국 외(2011) 참고

⁷⁾ 정민국 외(2021) 참고

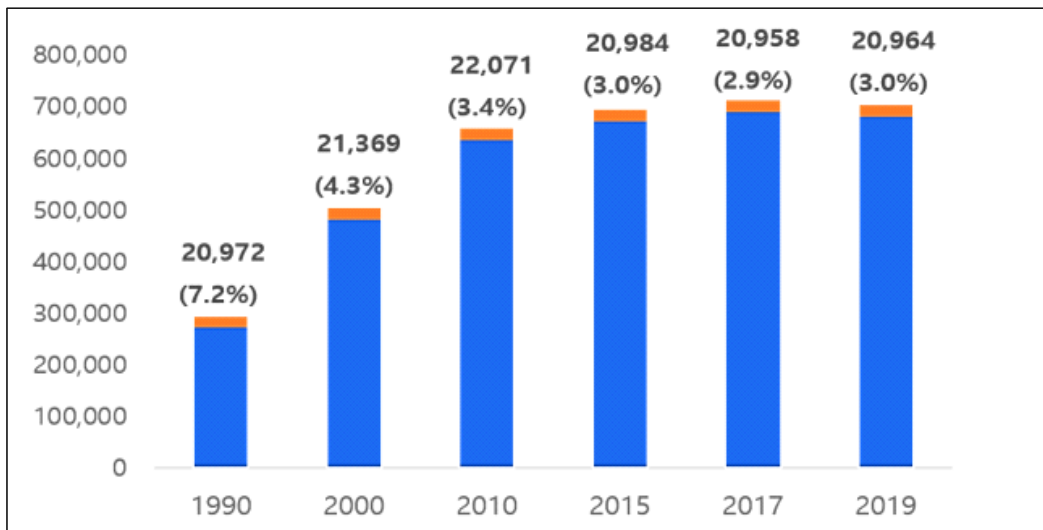
⁸⁾ 정민국 외(2021) 참고

년 701,370(천 톤 $CO_2eq.$)으로 2.4배 규모로 증가하였음.

- 2019년 국가 전체 온실가스 총배출량은 2010년 대비 45,321(천 톤 $CO_2eq.$) 증가하여 연평균 0.7% 증가하였음. 에너지(0.9%)와 폐기물(1.1%) 분야는 연평균 증가율이 증가하였으나, 산업공정(-0.2%)과 농업(-0.6%) 분야는 연평균 증가율이 감소하였음.

〈그림 2-15〉 연도별 국가 전체 대비 농업분야 온실가스 배출량 비중

단위: 천 톤 $CO_2eq.$ (%)



자료: 환경부(2021), 「2021년 국가 온실가스 인벤토리 보고서」.

○ 농업 분야 온실가스 총배출량은 경종과 축산업에서 배출되는 양의 합계임. 1990년 이후 경종농업 온실가스 배출량은 꾸준히 감소하는 추세를 보였음. 축산업은 연도별로 등락을 보이면서 2010년까지 증가 추세를 보이다 그 이후에 정체하였고, 2019년에는 다시 증가하였음.⁹⁾

- 2019년 농업분야 온실가스 배출량은 경종농업이 11,478(천 톤 $CO_2eq.$), 축산업이 9,486(천 톤 $CO_2eq.$)으로 나타나, 경종농업 배출량이 축산업보다 많았음.

9) 장영주 외(2020)를 참고하여 작성함.

- 경종농업 온실가스 배출량이 감소 추세를 보이는 이유는 논 면적 감소에 따라 벼 재배로 인한 온실가스 배출량이 줄어들었기 때문임.
- 축산분야 온실가스 배출량은 2010년 이후 구제역 발생 등으로 증가세가 주춤하였지만, 2019년 증가(2017년 대비 424천 톤 $CO_2eq.$, 4.7% 증가)는 사육두수 증가가 원인으로 분석되고 있음.

〈표 2-25〉 농업분야 온실가스 배출량 추이(1990~2019)

단위: 천 톤 $CO_2eq.$ (%)

구분		1990	2000	2010	2015	2017	2019
국가 전체		292,098 (100.0)	502,681 (100.0)	656,049 (100.0)	692,576 (100.0)	710,743 (100.0)	701,370 (100.0)
농업(경종, 축산) 소계		20,972 (7.2)	21,369 (4.3)	22,071 (3.4)	20,984 (3.0)	20,958 (2.9)	20,964 (3.0)
가스	메탄가스(CH_4)	14,317	13,477	13,390	12,468	12,320	11,917
	아질산가스(N_2O)	6,655	7,891	8,680	8,516	8,638	9,048
경종	소계	15,166 (5.2)	14,121 (2.8)	13,006 (2.0)	12,053 (1.7)	11,896 (1.7)	11,478 (1.6)
	벼 재배	10,533	8,946	7,836	6,793	6,550	5,913
	농경지토양	4,606	5,153	5,151	5,244	5,331	5,549
	작물잔사소각	27	22	19	16	15	16
축산	소계	5,806 (2.0)	7,248 (1.4)	9,065 (1.4)	8,931 (1.3)	9,062 (1.3)	9,486 (1.4)
	장내발효	2,960	3,377	4,262	4,339	4,400	4,589
	한육우	1,558	1,708	2,829	2,908	2,975	3,160
	젖소	1,238	1,341	1,078	1,072	1,022	1,004
	돼지	139	257	309	319	354	358
	기타 축산	25	71	46	40	49	67
	가축분뇨처리	2,846	3,871	4,803	4,592	4,662	4,897
	한육우	1,004	1,100	1,822	1,838	1,792	1,939
	젖소	816	884	711	671	639	640
	돼지	590	1,090	1,314	1,166	1,375	1,277
	기타 축산	436	797	956	917	856	1,041

자료: 환경부(2021), 「2021년 국가 온실가스 인벤토리 보고서」.

- 지자체에 접수된 전체 악취 민원 건수는 2014년 14,816건에서 2020년 39,902건으로 2.7배 증가하였으며, 이 중에서 축산악취 민원 건수가 차지하는 비중은 동 기간 19.2%에서 36.0%로 16.8%p 증가하였음.
- 2020년 전국 지자체에서 접수된 축산악취 민원은 1만 4,345건으로 5년 전인 2015년(4,323건)에 비해 3.3배가 늘었음. 전국 축산악취 민원은 2014년 2,838건, 2016년 6,398건, 2018년 6,718건, 2019년 1만 2,631건, 2020년 1만 4,345건으로 매년 꾸준히 증가하는 추세임.
 - 정부에서는 민원 발생 증가 원인을 가축사육 증가로 인한 투입 과다 중심의 축산업 생산구조 영향인 것으로 분석하였고, 이를 지역사회와 축산농가 간 갈등 심화의 원인으로 지적하고 있음.¹⁰⁾
- 2019년 기준 지역별 축산악취 민원 현황을 보면, 전국의 축산악취 민원의 42%에 해당하는 5천 144건이 경상남도에서 발생하는 것으로 나타났으며, 다음으로 제주도가 1천 606건, 경기도가 1천 363건, 충청남도가 1천 240건으로 나타남. 특히 경상남도와 제주도는 집단 거주지 신규 조성에 따라 축산악취 민원이 급격히 증가하였음.¹¹⁾
- 농림축산식품부는 2022년 한 해 동안 지자체와 협력하여 축산악취 민원이 많은 33개 지역을 축산악취 집중관리지역으로 지정하여 악취저감시설 및 가축분뇨 처리시설을 지원하였고, 농가·시설별로 수립한 악취개선계획 이행을 지속 점검함으로써 악취 발생을 사전적으로 차단하였음.¹²⁾

10) 양돈타임스, “냄새 민원, 농가만 책임? 그러면 정부는?”, 2022.10.20. 신문기사

11) 농수축산신문, “축산악취 민원, 최근 5년간 4.5배 폭증”, 2020.10.12. 신문기사

12) 농림축산식품부 보도자료, “지역단위 축산악취개선 활동 결실 맺어”, 2022.12.15.

○ 이에 경남 김해를 비롯해 예천, 무안, 곡성 등 악취 민원 발생 건수가 많은 10개 지역의 경우, 축산악취 민원이 2021년 3,070건에서 2022년 1,694건으로 약 55% 감소하였음. 김해의 경우 축산농가의 소통 노력을 통해 주민들과의 불신을 해소하였고, 축산악취 민원 건수가 개선 시작 단계인 2020년(5,157건) 대비 2022년(1,012건)에 약 80% 감소하였음.

- 농경지 면적 감소에 따라 퇴·액비 살포 면적이 감소하였고, 이에 따라 가축사육두수 증가로 수반되는 가축분뇨 배출량 증가는 토양 양분이 과잉되는 문제를 유발함.

〈표 2-26〉 축산악취 민원 발생 현황(2014~2020년)

단위: 건, %

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
전체 악취(A)	14,816	15,573	24,748	22,851	32,452	40,854	39,902
축산악취(B)	2,838	4,323	6,398	6,112	6,718	12,631	14,345
비중(B/A)	19.2	27.8	25.9	26.7	20.7	30.9	36.0

자료: 정민국 외(2021), 농림축산식품부 보도자료.

○ 축산업은 가축분뇨 발생량의 대부분을 자원화하여 토양에 환원하는 자원의 순환적 사용을 촉진함.

- 2021년의 한우 사육농가(응답가구)는 60,330가구로 2020년 57,435가구에 비해 약 3,000가구가 증가함.
- 가축분뇨 처리 방법으로 2021년 기준 퇴비화처리가 약 95.9%, 퇴비·액비화 처리가 약 1.9% 비중을 차지하는데, 경지면적의 감소 문제와 토양 양분 과잉 문제 등으로 퇴·액비 수급의 불균형이 지속되고 있음.

〈표 2-27〉 가축분뇨 처리 방법별 농가수(한우)

단위: 가구

연도	가축사육 농가	자체처리 :계	퇴비화 처리	액비화 처리	퇴비, 액비화 처리	정화 처리	기타자체 처리	위탁 처리
2018	70,483	66,482	63,963	204	1,481	79	755	4,001
2019	67,493	63,118	61,059	71	1,505	128	355	4,375
2020	57,435	51,657	42,589	201	938	304	7,625	5,778
2021	60,330	56,082	53,785	359	1,073	145	720	4248

자료: 통계청 농림어업조사.

3. 축산업 규제 현황

3.1. 축산업 허가 및 가축사육업 등록 도입

○ 「축산업 허가 및 가축사육업 등록」은 2010~2011년 구제역, 고병원성 조류 인플루엔자(HPAI) 등 악성 가축질병 발생으로 인한 막대한 피해 발생으로, 효율적인 방역관리 및 축산업 선진화를 위해 일정 규모 이상 가축을 사육하는 농가에 대해서 시설·장비, 교육 이수 등을 거쳐 지자체의 허가를 받거나 등록 하도록 도입된 제도임.

- '12.2.22일 축산법 개정·공포(13.2.23 시행)로 축산업 허가제 도입 근거를 마련함.

○ 축산업 허가대상은 축산법 시행령 제13조에 따르며 종축업, 부화업, 정액 등 처리업은 규모와 관계없이 '13.2.23일부터 시행, 가축사육업은 규모별로 단계적으로 도입함.

○ 한육우의 성장단계별 마리당 적정 사육시설 면적은 소 사육업의 경우, '14.2.23 이후 600㎡ 초과에서 '15.2.23 이후 300㎡ 초과, '16.2.23 이후 50㎡ 초과로 적정 사육시설 면적이 점차 감소하였음.

- '16.2.23 이후 소·돼지·닭·오리 사육업의 적정 사육시설 면적은 모두 50㎡ 초과인 일관된 면적으로 기준이 변화하였음.

〈표 2-28〉 성장단계별 마리당 적정 사육시설 면적

단위: ㎡/두

구분	'14.2.23 이후	'15.2.23 이후	'16.2.23 이후
소 사육업	600㎡ 초과	300㎡ 초과	50㎡ 초과
돼지 사육업	1,000㎡ 초과	500㎡ 초과	50㎡ 초과
닭 사육업	1,400㎡ 초과	950㎡ 초과	50㎡ 초과
오리 사육업	1,300㎡ 초과	800㎡ 초과	50㎡ 초과

자료: 농림축산식품부, “축산업 허가 및 가축사육업 등록”.

○ 한육우 성장단계별 두당 가축사육시설 소요면적은 시설 형태가 방사식일 때, 번식우의 경우 10㎡, 비육우의 경우 7㎡, 송아지의 경우 2.5㎡임.

- 시설형태가 계류식일 때, 번식우의 두당 가축사육시설 소요면적은 5㎡, 비육우의 경우 5㎡, 송아지의 경우 2.5㎡임.

〈표 2-29〉 한육우 성장단계별 마리당 가축사육시설 소요면적

단위: ㎡/두

시설형태	번식우	비육우	송아지
방사식	10.0	7.0	2.5
계류식	5.0	5.0	2.5

주: 번식우는 번식하는 어미소, 비육우는 고기소로 사육되는 소, 송아지는 6개월령 미만인 소임.

자료: 국가법령정보센터, '가축사육시설 단위면적당 적정 가축사육기준', [시행 2013. 5. 16.] [농림축산식품부고시 제 2013-85호, 2013. 5. 16., 일부개정]

○ 일관사육시 두당 가축사육시설 소요면적은 깔짚의 경우 12.8㎡, 계류식의 경우 8.6㎡, 후리스틀의 경우 9.0㎡임.

〈표 2-30〉 일관사육시 마리당 가축사육시설 소요면적

단위: ㎡/두

시설형태	깔짚	계류식	후리스톨
두당 평균면적	12.8	8.6	9.0

자료: 국가법령정보센터, '가축사육시설 단위면적당 적정 가축사육기준', [시행 2013. 5. 16.] [농림축산식품부고시 제 2013-85호, 2013. 5. 16., 일부개정]

3.2. 가축분뇨 처리 및 가축사육 제한구역 지정¹³⁾

○ 2020년 2월 개정된 「가축분뇨법 시행규칙」에 의하면 정화 후 방류수 수질기준이 대폭 강화되었음. 공공처리시설 및 가축분뇨처리업자가 설치한 정화시설의 방류수 수질기준에 기존의 질소(N) 및 인(P) 기준에 더하여 총유기탄소량(TOC) 기준이 신규로 도입됨.

- 방류수 수질기준에서 총유기탄소량 기준은 공공처리시설과 가축분뇨처리업자 처리시설 모두 리터당 55mg 이하임.

○ 축산농가 배출시설에 총유기탄소량(TOC) 기준이 신규로 도입되었음. 총유기탄소량(TOC) 기준은 상수원 보호지역 등 특정 지역의 허가대상 농가의 경우 리터당 120mg 이하이며, 신고대상 농가의 경우 리터당 200mg 이하임.

- 상수원 보호구역 등 특정 지역이 아닌 기타 일반지역의 질소(T-N) 배출기준도 허가대상 농가의 경우, 리터당 500mg 이하에서 250mg 이하로 대폭 강화되었음.

○ 환경부는 가축분뇨 퇴·액비화 관리를 강화하여 환경오염을 방지하기 위해 2014년 「가축분뇨법」을 개정하여 '퇴비액비화기준'을 신설하였다.¹⁴⁾ 퇴·액비는 비료

13) 정민국 외(2021)를 참고하여 작성함.

14) 「가축분뇨법」 제13조의2에 의거함.

공정 규격 기준에 적합해야 하고, <표 2-31>와 같은 기준을 준수해야 함.

<표 2-31> 가축분뇨 퇴액비화 기준

퇴비화 기준			액비화 기준		
축종	항목	기준	축종	항목	기준
모든 가축	부숙도	환경부와 농림축산식품부 장관이 협의하여 정한 고시 기준에 적합할 것	돼지·젖소	부숙도	환경부와 농림축산식품부 장관이 협의하여 정한 고시 기준에 적합할 것
	함수율	70% 이하		함수율	돼지: 95% 이상, 젖소: 93% 이상
돼지	구리	500mg/kg 이하		염분	2.0% 이하
	아연	1,200mg/kg 이하		구리	70mg/kg 이하
소·젖소	염분	2.5% 이하		아연	170mg/kg 이하

자료: 국가법령정보센터, 정민국 외(2021).

○ 한편, 「가축분뇨법」 제8조에 근거해 시장·군수·구청장은 지역주민의 생활환경 보전 또는 상수원의 수질 보전을 위해 가축사육의 제한이 필요하다고 인정되는 지역에 대해 해당 지방자치단체 조례로 일정한 구역을 지정·고시하여 가축의 사육을 제한할 수 있음(표 2-32 참조).

- 지방자치단체에 따라 다소 차이는 있으나, 대부분 지역에서 특정 지역의 환경보전을 위해 가축사육을 제한하고 있음.

<표 2-32> 「가축분뇨법」에서 규정하고 있는 가축사육 제한구역

구 분	가축사육 제한구역
생활환경의 보호가 필요한 지역	1. 주거 밀집지역
수질환경 보전이 필요한 지역	2. 상수원 보호구역(「수도법」 제 7조), 특별대책지역(「환경정책기본법」 제 38조), 그 밖에 이에 준하는 수질환경보전 필요 지역
	3. 한강, 낙동강, 금강, 영산강·섬진강 수계 관리지역(「한강 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 제 4조, 「낙동강 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」 제 4조 등)
환경기준을 초과한 지역	4. 생태계 및 인간건강에 미치는 영향 고려, 대통령령으로 정한 환경기준보다 강화된 기준설정 필요지역(「환경정책기본법」 제12조)

자료: 정민국·이용건·최진용(2021).

○ 시·군·구별로 가축사육 제한 범위와 지정 기준이 달라 2015년 환경부와 농림축산식품부 합동으로 지자체의 조례 지정 현황과 악취 확산예측 결과를 토대로 수정된 가축사육 제한거리 기준을 제안하였음.

- 수정 권고안 기준은 축종별 사육 규모에 따라 다름. 한육우는 주거밀집지역으로부터 50~70m, 젖소는 75~110m, 돼지는 400~1,000m, 가금류는 250~650m로 현행 지자체 조례에서 운영하는 규정보다 완화된 수준임.
- 정부 합동으로 가축사육 제한 수정 권고안을 제안하였으나, 현재 지방자치단체의 조례에서는 여전히 정부 권고안보다 강화된 규정을 적용하고 있는 지역이 많음.

4. 친환경 축산 관련 정책

○ 농림축산식품부는 ‘지속가능한 친환경축산 종합대책(2014년)’을 마련하여 추진함으로써, 축산업의 환경부담 최소화 방안과 친환경 축산물 공급 활성화 방안, 친환경적 생산기반 조성 방안 등을 제시함.

○ 농림축산식품부는 친환경 축산을 유도를 목적으로 ‘환경친화 축산농장 제도’를 마련하였지만 다양하고 까다로운 인증 기준으로 확산하지 못하자, 일부 기준이 완화된 ‘깨끗한 축산농장 조성 정책’ 사업을 도입함.

○ 깨끗한 축산농장이란 가축의 사양관리, 환경오염 방지, 주변 경관과의 조화 등 축사 내·외부를 깨끗이 관리해 악취 발생을 미연에 방지하고 가축분뇨의 신속·적정한 처리로 쾌적한 도시·농촌 지역의 환경조성과 지속 가능한 축산업에 발전에 이바지하는 축산농장을 의미함.

- 「깨끗한 축산환경 조성 정책」은 축산농가가 깨끗한 환경에서 가축을 사육

하며, 소비자에게 사랑받는 축산업으로 발전하는 전기를 마련함.

- 가축의 사육환경 개선을 통해 농가는 안전하고 품질 좋은 축산물을 공급하고, 지역주민에게는 쾌적한 환경을 제공함.
- 「깨끗한 축산환경 조성 정책」은 ①깨끗한 축산환경 조성을 통한 축산업의 안정적인 발전, ②가축분뇨 자원화 축진을 통한 자연 순환 농업 활성화, ③수질, 토양 등 환경오염 방지를 목적으로 함.
- 「깨끗한 축산환경 조성 정책」의 주요 성과로 깨끗한 축산농장으로 지정된 개소는 2017년 1,026개소에서 2020년 3,629개소로 늘어남.

〈표 2-33〉 깨끗한 축산농장 지정(누계)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년
깨끗한 축산농장 지정 (개소, 누계)	1,026	1,807	2,607	3,629

자료: 농림축산식품부, “깨끗한 축산환경 조성 정책”.

- 「깨끗한 축산환경 조성 정책」의 관계법령은 ①축산법 제3조, 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률, ②농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률, ③보조금 관리에 관한 법률에 의거함.
- 「깨끗한 축산환경 조성 정책」의 지원사업 중 ‘축산악취개선’ 사업은 시군 또는 시도 단위의 축산악취개선 계획을 수립하고, 평가를 통해 선정, 계획실행에 필요한 사업비 일부를 지원함.
 - ‘퇴·액비살포비’ 사업은 축산 경종농업과 연계하는 자연순환농업 정착을 유도함.
 - ‘자연순환농업활성화’ 사업은 자연순환농업 활성화를 위해 운영자금을 지원하며, 자금용도는 퇴·액비를 이용하여 생산한 농산물 조사료 출하선급금, 매취자금 등임.

- ‘축산환경관리원’ 사업은 가축분뇨관리 전문기관 설립·운영 건으로 「가축분뇨법」 제38조의2에 의거함.

〈표 2-34〉 깨끗한 축산농장 지원사업

구분	내용
축산악취개선	· 지원조건: 국비 20%, 지방비 20, 융자 50, 자부담 10 · 자금용도: 지역단위 축산악취개선계획 추진을 위한 시설·기계장비 지원
악취측정ICT 기계장비	· 지원조건: 국비 50%, 지방비 50 · 자금용도: ICT활용 암모니아 실시간 모니터링 측정장비 지원
공동자원화 시설	① 퇴액비화: '07년부터 퇴액비화 시설 지원(64백만원(100톤기준)/톤) · 자금용도: 가축분뇨를 처리할 수 있는 시설·장비 · 지원조건: 국비 40%, 지방비 30, 융자 30
	② 바이오가스연계: '14년부터 지원(50백만원(100톤 기준)/톤) · 자금용도: 기존 퇴·액비화 시설에 에너지를 생산하는 시설·장비 · 지원조건: 국비 40%, 지방비 30, 융자 30
	③ 퇴마을형 퇴비저장시설: '20년부터 마을형 퇴비자원화 지원 · 자금용도: 퇴비저장시설(퇴비사, 건조장) 및 악취저감시설 등 · 지원조건: 국비 40%, 지방비 30, 융자 30
	④ 에너지화: '10년부터 에너지화시설 지원(92백만원(100톤 기준)/톤) · 자금용도: 가축분뇨를 활용하여 에너지를 생산할 수 있는 시설·장비 · 지원조건: 국비 50%, 지방비 20, 융자 20, 자부담 10
퇴액비살포비	퇴액비 전문유통주체가 시·군에서 운영하는 유통협의체에 참여하여 퇴액비를 살포하는 경우 살포비 일부를 지원('06년부터) · 자금용도: 퇴액비 살포면적에 따라 살포비 지원(200천원/ha) · 지원조건: 국비 50%, 지방비 50
자연순환농업 활성화	· 자금용도: 퇴액비를 이용하여 생산한 농산물·조사료 출하선급금, 매취자금 등 · 지원조건: 국비 70%, 자부담 30(연리 2%, 3년 거치 일시상환)
축산환경관리원	가축분뇨관리 전문기관 설립·운영(가축분뇨법 제38조의2) · 지원대상: (재)축산환경관리원(축산환경개선 전담기관) · 자금용도: 운영비, 인건비, 사업비(축사환경개선, 컨설팅·교육홍보 등) · 지원조건: 국비 100%

자료: 농림축산식품부, “깨끗한 축산환경 조성 정책”

5절 시사점

- 2023년 10월 기준(축산물 이력제) 한우 사육두수는 350만 마리에 달할 정도로 지난 수년 동안 한우산업은 공급과잉 우려 속에서도 지속적으로 규모를 늘려왔음. 이는 코로나19 팬데믹 상황으로 인한 가정에서의 수요 증가나 재난지원금을 통한 한우고기 소비 확대, 정부지원금과 자조금을 활용한 대대적인 할인행사 등을 통해 가격이 일정 부분 지지되었기에 가능했던 이례적인 국면이었다고 볼 수 있음.
- 이러한 공급과잉으로 한우가격은 하락세가 불가피했으며, 지난해 통계청 축산물생산비조사에서 ‘마리당 순수익’이 적자로 돌아선 비육우 사육의 경우, 올해는 농가소득(자가인건비 등을 제외한)에서조차 50만 원 이상의 적자를 기록할 것으로 추정됨.
 - 더욱이, 한·미 FTA와 한·호주 FTA 등 축산강국들과 체결한 FTA가 이행되면서 매년 수입 쇠고기의 관세가 인하됨에 따라 한우고기 대비 가격경쟁력이 제고되고 있음. 식육식당 등에서 판매되는 냉장 쇠고기의 수입도 늘어나면서 2022년 쇠고기 수입량은 47만 4천 톤으로 역대 최대 물량을 경신함.
 - 한우 사육농가의 경영안정화를 위해 거세우 계획 출하, 저능력 암소 선제적 도태, 송아지 번식에 신중을 기하는 등 자율적인 수급조절이 필요한 상황임.
- 경영위기가 지속됨에 따라 양질의 암소를 가진 중소규모 농가의 사육 포기가 이어지면서 한우 생산기반이 약화됨.
 - 그러나 한우사육은 그동안 전업화와 규모화가 이루어졌기에 과거와 같이 소규모 농가들의 폐업이 출하물량이나 가격에 영향을 미치기 어려운 구조임(2023년 현재 20두 미만의 소규모 번식농가들의 수는 전체 대비 47.7%

이지만 사육두수에서 차지하는 비중은 9.2%에 불과함).

○ 이렇게 중소농 위주의 탈농이 지속되고 있으나, 축산업 허가제, 가축사육 제한구역 설정으로 신규 축산인력의 진입과 신규 축사의 건축이 쉽지 않은 상황임.

- 건축법, 「가축분뇨법」 및 축사 신축제한 관련 지자체 조례 등으로 축사 확보가 어려운 데다, 축사와 관련한 임대 및 매물 정보, 실거래 가격 등이 체계적으로 집계·제공되지 않고 있기에, 축사의 원활한 거래와 신규 축산인력의 진입에 장애요인이 되고 있음.

○ 경영안정화 및 수급조절 정책이 당면과제일지라도 장기적인 관점에서 노령화나 경영악화로 폐업하는 축산농가의 축사를 철거하는 대신 개보수하여 신규 진입농이나 규모를 확대하고자 하는 기존 농업인에게 공급할 수 있다면, 후계 축산인 육성과 생산기반의 안정적인 관리를 도모할 수 있을 것임.

- 단기적으로는 희소하고 한정된 생산자원인 축사가 필요한 경영자를 중심으로 매매 및 임대차된다면, 임차인의 안정적인 영농 외에도 요소시장의 거래 활성화를 통해 국산 축산물의 수급안정에도 기여 가능

○ 축종별로 생산규모, 농가 수, 수급구조, 농가경제 및 지역사회에 미치는 영향 등을 고려할 때 한우농가를 대상으로 축사은행제도를 시범적으로 도입하여 운영할 필요가 있음.

- 양돈이나 양계는 계열화가 진전된 데다 농가당 생산규모도 커서 축사 매입 비용을 고려할 때 사업대상자가 제한적일 수밖에 없음. 반면, 한우는 생산농가가 10만 호에 달하며, 경축순환 측면에서 다른 축종에 비해 지역농업과의 연계가 크고 지역경제에 미치는 영향도 큼.
- 또한, 한우는 상대적으로 진입장벽이 낮아 젊은이와 귀농인이 영농을 시작

하기에 적합함. 사육기술이나 노동시간 측면에서도 신규 농업인에게 용이하며, 경종농업과 병행할 경우 진입 초기 농업소득 확보에 유리

- 더욱이 가축분뇨, 악취 등 환경오염이 상대적으로 적기 때문에 한우 축사의 개보수와 청년창업농의 진입에 대한 지역사회 반발도 상대적으로 낮을 수 있음.

3장 국내외 축사은행 관련 제도 검토 및 시사점

1절 축사은행사업

1. 축사은행사업의 개요

○ 축사은행사업은 농협중앙회가 추진했던 사업으로 2016년과 2017년 농축협에서 폐업·고령화 등으로 농장운영이 힘든 농가의 축사를 임차·매입하여 신규진입을 원하지만 담보여력 부족으로 진입이 곤란한 젊은 축산 신규농가에게 임대·매매함으로써 이들의 창업을 지원하자는 취지에서 시범적으로 시도되었던 사업임.

- 이 사업은 젊은 축산 후계농가를 육성하여 일자리 창출 및 사육기반 유지에 기여할 수 있을 것으로 기대되었으며, 농협의 젊은 정예 축산인 육성 계획과 연계하여 추진됨.
- 축산업 허가제, 축산분뇨 등 각종 환경규제¹⁵⁾로 신규 인력의 축산업 진입이 갈수록 힘든 상태에서 영농 승계자가 없이 폐업하려는 농가들을 대상으로 민간기업의 매입 의뢰가 심해질 것으로 예상되는 가운데, 축사은행사업이 그 대안으로 제기됨.

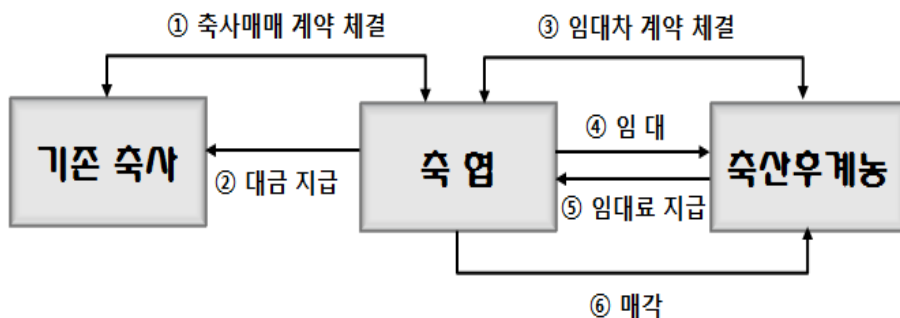
○ 기본적인 사업방식은 고령화 등으로 직접 경영이 어려운 축사를 축협에서 매입한 다음, 필요 시 시설을 개선하여, 자기자본이 부족한 신규 축산인에게 임

¹⁵⁾ 「축산법」 개정으로 2023년 6월 16일부터 악취저감시설을 갖추어야 하며, 「대기환경보전법」에 따라 2024년부터 모든 공공자원화사업장에서 30ppm 이하로 암모니아 배출 기준을 맞춰야 하고, 「바이오가스 촉진법」이 통과돼 2026년부터는 2만 두 이상 사육농가와 공동자원화시설에서 바이오가스 시설을 설치하지 않으면 과징금을 부과함(한국농어민신문, 2023.06.05.).

대 운영(임대기간 만료 시 인수 원칙)하게 함으로써 신규 축산인의 축산업 진입을 지원하는 것임.

- 임대기간, 임대료, 매각 방식 등은 사업의 성공적 추진을 위해 축협이 농가와 충분히 협의하여 자율적으로 결정할 수 있게 함.
- 임대료의 경우, 운영에 필요한 최소 소요비용으로 산정(비수익사업)

〈그림 3-1〉 축사은행 사업체계도



자료: 허덕 외(2015).

2. 축사은행사업의 추진실적 및 성과

○ 2016년 기획 당시 축사은행사업은 2020년까지 젊은 후계축산인 3,500명을 육성하고자 하는 농협의 젊은 정예 축산인 육성 계획과 연계되어 추진됨.

- 젊은 정예 축산인 육성 계획에 따르면, 육성거점축협을 139개소 지정하여 750억 원의 자금지원을 통해 현장기술교육, 컨설팅, 스마트팜 조성 등으로 축산창업을 촉진하고자 하였음.
- 축사은행사업의 추진은 창업 후계농 종합지원센터 운영과 함께 이를 뒷받침할 수 있는 수단으로 간주됨.

○ 농협경제지주가 축사은행을 운영하여 임대차가 가능한 축사, 경영하기 어려운 농가, 폐업하는 농가의 축사를 농축협이 매입하거나 수탁받아 신규 진입자를 중심으로 임대해 주는 시스템을 사업화함.

- 축사은행사업에서 농협경제지주는 자금지원(무이자, 계약농가 임차료 등의 지원 용도)의 역할을 하고, 농축협은 축사 매입과 지원대상 농가 선정 및 임대를 담당함. 신규농가는 농축협으로부터 축사를 임차(향후 매입)해서 창업함.

○ 2016년 축사은행사업은 운영계획 수립 및 참여신청 안내('16.5월), 조합 선정('16.6월), 자금 지원('16.12월) 순으로 추진됨.

- 조합 선정 및 자금 지원: 남원축협(한우), 도드람양돈농협(양돈, 24억 원)

〈글상자 3-1〉 도드람양돈농협 사업 추진내용

- 임차대상자 선정('16.6월) : ○○○ (48세)
- 축사시설 매입('16.10월) : 매입가 19억 원(리모델링 5억 원)
 - 소재지 : 경기도 안성시 ○○면 ○○리 ○○○
 - 면적 : 토지 6,535㎡(약 1,977평), 건물 3,021㎡(약 914평)
 - 사육규모 : 총 2,100두(모돈 165두)
 - 매입주체 : 도드람서비스(도드람양돈농협 자회사)

○ 2017년 사업실적으로는 조합 선정('17.6월, 순천광양축협(한우), 도드람양돈농협(양돈)), 자금 지원('17.12월, 도드람양돈농협(24억 원, 2016년 사업 재지원)이 보고됨.

- 더욱이 2017년 사업은 2016년 선정된 사업의 축사 매입 지연으로 2018년 상반기 중 해당 자금의 지원이 예정된 것으로 보고되었는데, 이는 2016년 이후 축사은행사업이 실제로는 거의 진행되지 않았다는 것을 시사함.
- 농협이나 축협의 경우 농지법상 농지를 소유하지 못하게 돼 있는데, 도드람

양돈농협은 자회사를 통해 축사은행 부지를 사들였지만 자회사가 없는 다른 조합의 경우 법적인 제약에서 자유로울 수 없다는 문제도 있음.

3. 축사은행사업의 문제점 및 과제

- 장치산업의 성격이 강한 축산업의 특징 때문에 신규로 축산업에 진입하는 것은 경종농업보다 더 어려움. 이는 축산농가의 노령화와 함께 축산업 생산기반의 위축으로 이어질 우려가 있음.
- 허덕 외(2015)는 이러한 문제의 해결방안의 하나로 축사은행사업을 제안함. 아울러 축산업 후계자의 정착 관리를 위한 교육 및 후계인력 육성시스템 구축, 축산펀드 조성, 소규모 친환경축산단지 조성과 유희 축사에 염소나 유산양 등 기타가축을 도입하는 방안 등도 제시한 바 있음.
 - 축사은행은 축사 매입 또는 임대하여 리모델링을 한 후 임차 희망자에게 임차하는 사업으로, 조합에서 축사를 농가에게 향후 매각을 조건으로 최대 5년간 임대 후 분양함.
 - 축사의 상태, 임차인의 자질, 축종별 수급상황 등을 감안하고 사업성을 충분히 검토하여 추진하며, 축사시설 개보수는 축사시설개선 현대화사업을 활용함.
 - 축사 개조방법에 따른 적용 모델은 ① 매입한 축사를 축협이 축사 표준설계도 기준으로 개조하여 분양하는 방법과 ② 축사 매입 후 임대 희망자와 계약서에 개조할 부분을 명시하는 임차자 선호형 축사개조 방법이 있음.
 - 축사를 대상으로 거래하는 경우 매매 또는 임대의 두 가지 방법이 있으며 농축협이 중개자의 역할을 담당함.

- 토지나 축사를 매입 또는 임대하여 축사를 친환경적으로 리모델링하거나 신축을 하여 수요자에게 임대해 주는 역할을 하는 경우 많은 자금 부담이 예상되므로, 정부 차원에서의 예산 지원이 필요함.
- 축사은행제도 도입에 따른 경제적 효과는 축산물 가격안정 효과로 6개 축종의 연간 가격안정 효과는 7,683억 원에 달함.

○ 현재 영농 승계자가 없는 농가의 경우 향후 10년을 농장 운영의 마지노선으로 이후 농장을 타인에게 양도하거나 임대해 준다는 응답이 대부분임. 이에 따라 축사은행사업은 기존 농가는 아름다운 ‘은퇴’를, 임대 농가는 새로운 ‘도전’의 계기를 부여 가능

- 대기업의 축사 매입과 규모화에 대응할 수 있는 방안으로 주목
- 축사은행사업이 성공적으로 자리 잡기 위해서는 농협중앙회의 지원 확대와 더불어 축협들의 적극적인 참여가 중요
- 아울러 축사은행에 대한 정부의 법적인 규제 완화와 함께 제도의 정착과 참여 확대를 위해서는 각종 지원도 필요함.

2절 농지은행제도

1. 농지은행제도의 개요

- 농지은행제도는 농산물 시장개방에 대응하여 농지시장의 안정을 도모하고 농지유동화를 촉진하기 위하여 2005년에 도입됨(김수석 외, 2007).
- 농지은행이 출범하기 전인 1990년 4월 정부는 「농어촌진흥공사 및 농지관리기금법」을 제정하여 농어촌진흥공사를 설립하고, 농지규모화 사업을 추

진하였음. 이 사업은 농지 매매 및 임대차, 교환·분합 등의 방법으로 전업농이 농지를 규모화하고 집단화할 수 있도록 지원함. 이어 1993년 UR 협상의 타결과 시장개방에 대응하는 차원에서 정부는 쌀 전업농 10만 호 육성을 추진했으며, 이 과정에서 고령농가 경영이양을 유도하여 전업농의 규모화를 촉진하고자 경영이양직접지불제를 1997년 도입함. 이어 2002년 한·칠레 FTA가 체결되자 과수산업 경쟁력을 높이는 차원에서 과원규모화 사업을 추진함.

- 기존의 영농규모화사업이 농업구조개선을 직접적인 목표로 삼는데 비해 농지은행사업은 농지의 수급조절과 안정적인 영농지원을 주된 목표함. 또한, 영농규모화사업은 사업대상이 쌀전업농으로 한정되는데 비해 농지은행사업은 전답과 과수원을 포함하는 경종농업 전반의 농업경영체로 사업대상이 확대됨.
- 영농규모화사업은 당초 경자유전 원칙에 입각하여 부채지주 일소와 자작농 체제 실현의 취지를 갖고 출발한 사업인데 반해, 농지은행사업은 반드시 농지의 소유권과 이용권을 쌀 전업농에게 우선적으로 이전시키려는데 일차적인 목적을 갖고 있지 않음. 오히려 자경 목적으로 취득한 농지를 자경이 어려운 경우 농지은행에 임대·위탁을 통해 전업농의 경영규모를 확대하거나 효율적으로 관리한다는 점에서 ‘전업농 중심의 이용권’을 실현하려는 제도라 할 수 있음(윤석환, 2005).

○ 농지은행제도는 농지의 수급조절로 농지시장을 안정화하고 농지유동화를 촉진하여 농가가 농지를 효율적으로 이용하며 임차농가가 안정적으로 영농할 수 있는 제도적 기반을 제공하는 것을 목표로 함.

- 농지은행제도의 도입으로 기존의 농지제도 하에서 음성화되어 있던 부채지주의 불법적인 농지임대차를 양성화를 기대함. 즉, 부채지주의 농지를 합법적인 임대차 관계로 유도해 농지유동화를 촉진시킬 수 있는 제도적 기반이

마련됨.

- 나아가 부채농가의 농지를 매입하여 이를 재임대하고, 환매하여 농가의 경영회생에 실질적인 지원을 하는 것을 추가적인 목적으로 함.

○ 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법(이하 농어촌공사법)」 제10조에 따르면 농지은행사업은 영농규모의 적정화, 농지의 효율적 이용, 농업구조개선 및 농지시장과 농업인의 소득안정 등을 목적으로 하고 있음.

- 농지은행사업의 구체적 개별사업은 1) 농지의 매매 임대차 교환·분리·합병에 관한 사업, 2) 농지의 가격, 거래동향 등에 관한 정보의 제공, 3) 경영회생 지원을 위한 농지 매입사업, 4) 농지의 임대 등의 수탁사업, 5) 농지를 담보로 한 농업인의 노후생활안정 지원 사업 등임.

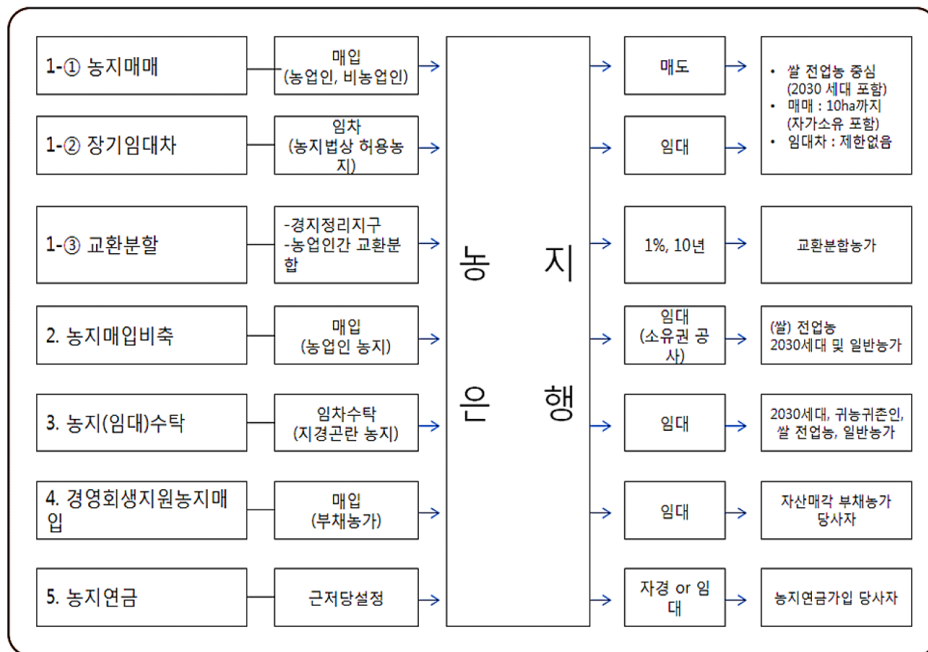
○ 농지은행사업은 농지의 매매 및 임대차, 보유 관리 등을 통해 농지의 효율적 이용, 농업구조 개선 및 농업인 소득 안정 등의 기능을 수행했음.

- 그동안 농지은행사업은 농지규모화(농지 매매, 장기임대차, 교환·분합), 농지매입비축, 농지(임대) 수탁, 경영회생지원, 농지연금 등의 5개 사업으로 추진됨.
- 농지은행 도입기(2005~2009년)¹⁶⁾에는 비농업인 소유 농지를 관리하여 농지이용의 효율성을 높이고, 농업인 소득안정을 도모함. 2005년에는 농지 임대수탁 사업을 시작하여, 상속 또는 이농 농지 중 1ha를 넘어서는 면적을 한국농촌공사에 위탁하는 조건으로 임대·사용대 할 수 있도록 하였음. 또한, 2006년에는 경영회생지원 농지매입사업을 도입하여, 경영안정 기능을 강화하였음.

¹⁶⁾ 2005년 12월 「한국농촌공사 및 농지관리기금법」이 일부 개정되면서 농지은행이라는 용어를 공식화 하였음.

- 2010~2017년은 농지은행 성장기로 농지가격 안정, 고령농업인 소득안정, 청년농 육성 등의 기능이 추가됨. 2008년 10월에는 한·미 FTA 대책의 일환으로 시행된 농지매입비촉사업은 고령 농업인이나 이농·영농 중단(은퇴)·전업 등을 희망하는 농업인의 농지를 매입·비촉한 뒤, 이를 전업농 육성 대상자 등에게 장기 임대하는 사업임. 특히, 2011년부터는 고령 농업인 소유 농지를 담보로 매월 일정 금액을 지급해 소득안전망을 강화하는 농지연금사업이 본격적으로 시행됨. 최근에는 공공임대용 농지 매입사업과 농지연금을 연계하는 방식의 경영이양형 농지연금사업이 개발됨.

〈그림 3-2〉 농지은행 사업구조 (2017년 기준)



자료: 우병준 외(2017)

- 2018년에는 기존 농지규모화사업과 농지매입비촉사업을 통합하여 맞춤형 농지지원사업이 시행되고 있음. 이와 함께 농지매입비촉사업의 명칭을 공공임대용 농지매입사업으로 바꿈.

- 현재 농지은행사업은 생애주기별(관심·창업·성장·위기·은퇴) 농업인의 수요에 대응한 맞춤형 농지지원으로 청년농 등 미래인력의 영농정착과 경영안정, 노후생활 안정 등을 중점 지원하는 것을 목표로 농지매매, 공공임대, 임대수탁, 농지연금, 경영회생지원농지매입 등에 1조 4천억 원의 예산(2022년 기준)이 배정됨.
- 한편, 농지은행사업의 주요 지향점은 시간이 지남에 따라 점차 기존 ‘농지규모화를 통한 경쟁력 강화’에서 점차 ‘농지의 효율적·합리적 이용·관리’로 변화하고 있음(유찬희 외, 2021).
 - 특히, 2021년 한국토지주택공사(LH) 사태를 계기로 수립된 '부동산 투기 근절 및 재발방지대책(2021.03)'의 일환으로 개정된 「농지법」 및 「농어촌공사법」에 의거해 ‘농지은행관리원’이 신설됨.
 - 농지은행관리원은 전국 농지의 소유 및 이용 상황 등에 대한 상시조사 및 농지 정보의 총괄적 수집 및 분석, 제공 기능을 통한 농지 관련 행정업무를 지원하고 농지를 찾는 국민에게 유용한 농지 관련 정보를 제공하는 역할을 담당함.

2. 농지은행제도 관련 법령 검토

- 우리나라는 경자유전의 원칙에 의해 농업인과 농업법인만 농지를 소유할 수 있도록 규정함으로써 농지시장이 활성화되어 있지 못함. 특히, 농지의 이동이 불가능하기 때문에 인근 농업경영체간 거래로 농지의 매매가 한정되는 특징이 있음. 1인당 경작 가능한 면적의 확대가 물리적으로 한계가 있을 수밖에 없고, 매도 단위가 크기 때문에 필요한 자금의 조달에 어려움이 있음. 또한, 농지의 매도 시점과 매수 시점이 일치해야만 정상적인 거래가 가능한 특징이 있기 때문에 민간 시장에 맡길 경우 농지의 유동화를 정상적으로 기대할 수 없음.

○ 「농지법」 제2조 제1항에 ‘농지’에 대한 정의가 다음과 같이 명시됨.

- 같은 항 가목에서는 전·답, 과수원, 그 밖에 법적 지목(地目)을 불문하고 실제로 농작물 경작지 또는 대통령령으로 정하는 다년생식물¹⁷⁾ 재배지로 이용되는 토지(「초지법」에 따라 조성된 초지 등 제외)라고 정의하고 있음.
- 같은 항 나목에서는 토지의 개량시설¹⁸⁾과 토지에 설치하는 농축산물 생산 시설¹⁹⁾²⁰⁾의 부지를 농지로 정의하고 있음.
 - ▶ 지목이 전, 답, 과수원이면 농지임. 다른 용도로 쓰고 있어도 농지에 해당됨.
 - ▶ 토지의 실제 현상이 유지,²¹⁾ 구거²²⁾, 농로, 제방이면 농지임. 토지의 실제 현상이 유지, 구거였다가 ‘전용허가’ 없이 다른 용도로 이용된 경우에도 여전히 원상복구되어야 할 농지로 간주함.
 - ▶ 협의의 농지 위에 설치한 버섯재배사, 축사 등의 농업용 시설부지는 농지임.
 - ▶ 지목이 전, 답, 과수원이 아닌데 사실상 3년 이상 농지로 사용하고 있으면 농지임(단, 지목이 임야인 경우는 제외).

17) 1) 목초·종묘·인삼·약초·잔디 및 조림용 묘목, 2) 과수·병나무·유실수 그 밖의 생육기간이 2년 이상인 식물, 3) 조경 또는 관상용 수목과 그 묘목(조경목적으로 식재한 것을 제외한다) (「농지법 시행령」 제2조 제1항)

18) 이것은 「농지법 시행령」 제2조 제3항 제1호 가목에 따른 유지(溜池: 웅덩이), 양·배수시설, 수로, 농로, 제방과 「농지법 시행규칙」 제2조에 따른 “토양의 침식이나 재해로 인한 농작물의 피해를 방지하기 위하여 설치한 계단·흙막이·방풍림과 그 밖에 이에 준하는 시설”이 됨.

19) 이것은 「농지법 시행령」 제2조 제3항 제2호에 따른 다음과 같은 시설임.

가. 고정식 온실·버섯재배사 및 비닐하우스와 농림축산식품부령으로 정하는 그 부속시설

나. 축사·곤충사육사와 농림축산식품부령으로 정하는 그 부속시설

다. 간이퇴비장

라. 농막·간이저온저장고 및 간이액비저장조 중 농림축산식품부령으로 정하는 시설

20) 간이저온저장고의 경우에는 농업인 또는 농업법인이 자기가 생산한 농산물을 보관하기 위하여 설치한 시설로 그 규모가 33㎡ 이내만 농지이용행위로 허용됨. 따라서 그 규모가 33㎡를 초과하는 경우에는 농지전용 대상이 됨.

21) 물이 고이거나 상시적으로 물을 저장하고 있는 댐·저수지·소류지(沼溜地)·호수·연못 등의 토지와 연·왕골 등이 자생하는 배수가 잘되지 않는 토지

22) 용수(用水) 또는 배수(排水)를 위하여 일정한 형태를 갖춘 인공적인 수로·둑 및 그 부속시설물의 부지와 자연의 유수(流水)가 있거나 있을 것으로 예상되는 소규모 수로부지

○ 위와 같은 ‘농지’ 정의에 관한 규정에 따라 농지를 이용하는 행위가 농지이용행위가 됨. 이런 농지이용행위에는 농지전용 허가(협의)가 필요하지 않음.

- 지목 여하에 불구하고(현상주의) 유지, 양·배수시설, 수로, 농로, 제방 등 농지개량 시설로 사용하면 그 시설의 부지는 농지에 해당함.
- 농지개량시설 부지는 「농어촌정비법」에 따른 농업생산기반시설관리대장 등재 여부에 관계없이 농지임. 또한, 농업생산기반시설의 폐지 절차를 거쳤거나 해당 시설로부터 이익을 받은 농지가 없어진 경우에도 동 부지는 농지로 볼 수 있음.
- 농지에 「농지법」에서 정한 농축산물생산시설을 설치하는 것은 농지이용행위에 해당함.
- 농지에 벚나무 등 조경수가 식재되어 있는 경우에는 재배를 하고 있다면 농지이고, 조경 목적인 경우에는 농지전용 대상임.
- 농지에서 화훼를 재배하여 판매하는 것은 농지이용행위에 해당함.²³⁾

○ ‘농지’를 이용하는 행위 중 상기 농지이용행위 이외의 개발행위는 농지전용 절차가 필요함. 그런데 농지전용은 용도지역(구역) 내 허용된 개발행위에 의한 전용과 타 용도지역으로 전용으로 구별됨<표 3-1>.

<표 3-1> 농지이용행위 및 절차 비교

구분	토지이용행위	행위 실시를 위한 절차
농지이용행위	“농지”로 이용 행위	전용 절차 없음
용도지역(구역) 내 허용된 개발행위	농업진흥구역 허용행위	신고 전용 또는 전용허가(전용협의 포함)
	농업보호구역 허용행위	
	농업진흥지역 밖(관리지역 포함) 허용행위	
타 용도(지역)로 전용	변경된 용도지역의 토지이용행위	전용허가(전용협의 포함)

23) 「농지법 시행령」 제2조 제3항 제2호 가목에 따라 농지에 설치하는 고정식 온실, 비닐하우스 및 버섯 재배사와 그 부속시설의 부지도 농지에 해당하기 때문에 비닐하우스에서 다년생식물을 직접 재배하거나 인근 농장 등에서 분양받아 재배하여 판매하는 행위는 농지이용행위로 인정할 수 있음.

- 「농어촌공사법」에서는 농지은행제도(매입, 임대차 사업 대상지)에 대하여 다음과 같이 규정하고 있음.

〈글상자 3-2〉 「농어촌공사법」의 농지은행제도 규정

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “농지”란 「농지법」 제2조제1호에 따른 농지를 말한다.

제18조(농지매매사업 등)

① 공사는 전업농업인의 육성과 농업인이 아닌 자의 농지소유를 억제하기 위하여 농업인이 아니거나 직업전환 또는 은퇴하려는 농업인 등의 농지에 대하여 다음 각 호의 사업을 할 수 있다.

1. 해당 농지를 매입하여 전업농업인으로 육성하려는 대상자(이하 “전업농 육성 대상자”라 한다) 및 농업법인에게 우선적으로 매도하는 사업
 2. 전업농 육성 대상자 및 농업법인에게 해당 농지의 매입을 우선적으로 알선하는 사업
 3. 제1호 및 제2호의 전업농 육성 대상자 및 농업법인이 해당 농지를 매입하는데 필요한 자금의 지원
- ② 공사는 전업농 육성 대상자 및 농업법인에게 농지구입에 필요한 자금을 우선적으로 지원할 수 있다.
- ③ 제1항 및 제2항에 따른 전업농 육성 대상자 및 농업법인의 선정기준 및 농지매매·알선사업자금의 지원 등에 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.

제19조(농지의 장기임대차사업)

- ① 공사는 직업을 전환하거나 은퇴하려는 농업인의 농지나 그 밖에 농림축산식품부령으로 정하는 농지를 임차할 수 있다.
- ② 공사가 제1항에 따라 농지를 임차하는 경우에는 임차기간 중의 임차료의 전부 또는 일부를 미리 지급할 수 있다.
- ③ 공사는 제1항에 따른 임차농지를 전업농업인, 전업농 육성 대상자 또는 농업법인에게 임대할 수 있다.
- ④ 공사는 장기임대차사업의 활성화를 위하여 그 사업에 참여하는 자에게 농림축산식품부장관이 정하는 바에 따라 장려금을 지급할 수 있다.
- ⑤ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 임대차대상자의 선정과 임대차의 요율(料率), 그 밖에 임대차에 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.

제24조의5(농지를 담보로 한 농업인의 노후생활안정 지원사업 등)

- ① 공사는 농업인의 생활안정 지원을 위하여 농업인이 소유한 농지를 담보로 노후생활안정자금(이하 “농지연금”이라 한다)을 지원할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 지원기준·방법, 지원대상자의 권리보호, 농지의 저당권설정 등의 제한 및 자금의 회수방법, 가입비와 위험부담금의 징수방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

○ 농지은행사업은 실제로 ‘농지’에만 해당됨. 농지 위에 지어진 축사는 농지에 해당하지 않기 때문에 축산농가의 경우 축사를 활용해 농지은행제도를 이용할 수 있는 방법이 없음.

- 실무적으로 한국농어촌공사는 비닐하우스 시설 등이 있는 경우 농지은행제도를 이용할 수 있도록 하고 있는데 이는 농지 위에 설치된 비닐하우스 시설은 철거가 용이하여 원래상태로의 농지이용이 가능하기 때문임.

- 그러나 축사의 경우 토지의 원상회복에 따른 농지로의 이용가능성이 낮기 때문에 농지은행제도의 이용이 불가한 것으로 보임.

○ 그러나 「농어촌공사법」 상의 경영회생 지원을 위한 농지매입 시 축사도 매입 대상에 포함됨.

- 축사에 대하여 농어촌공사가 매입을 하는 경우, 「농어촌공사법」에서는 별도로 경영회생 지원을 위한 농지매입 관련 규정으로 축사를 농지에 딸린 농업용시설로 분류하여 매입 및 임대할 수 있는 별도의 규정을 두고 있음.

〈글상자 3-3〉 농어촌공사법 제24조의3(경영회생 지원을 위한 농지 매입 등)

- ① 공사는 자연재해, 병충해, 부채의 증가 또는 그 밖의 사유로 일시적으로 경영위기에 처한 농업인 또는 농업법인의 경영회생을 지원하기 위하여 그 농업인 또는 농업법인이 소유한 농지 및 농지에 딸린 농업용시설(이하 이 조에서 “농지등”이라 한다)을 매입하여 그 농업인 또는 농업법인에게 임대할 수 있다.

② 공사는 제1항에 따라 매입한 농지등을 임대하는 경우 임대기간 중에는 그 농지등을 제3자에게 매도하여서는 아니 된다.

③ 제1항에 따라 농지등을 공사에 매도하고 다시 임차한 그 농지등의 전 소유자 또는 포괄승계인은 임차기간이 끝나기 전에 대통령령으로 정하는 바에 따라 공사에 대하여 그 농지등의 환매(還買)를 요구할 수 있고, 공사는 그 농지등이 공익사업에 필요하여 수용되는 등 특별한 사유가 없으면 요구에 따라야 한다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 농지등의 매입가격·환매가격 및 지급방법, 임대기간·임대료 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 이 경우 축사의 가치를 평가하는 방법은 대통령으로 규정하고 있으며 이는 감정평가사의 감정에 따른 방법을 하도록 규정하고 있음.

〈글상자 3-4〉 농어촌공사법 시행령 제19조의4(경영회생 지원을 위한 농지의 매입 등)

- ① 법 제24조의3제1항에 따라 자기 소유의 농지 및 농지에 딸린 농업용시설(이하 “농지등”이라 한다)을 공사에 매도하고 이를 임차하려는 농업인 또는 농업법인은 공사에 농지등의 매도 및 임차를 신청하여야 한다.
- ② 공사는 제1항에 따른 신청을 받은 경우에는 해당 농업인 또는 농업법인에 대하여 경영위기의 정도, 경영회생 가능성 및 경영능력 등 농림축산식품부령으로 정하는 평가기준에 적합한지를 종합적으로 검토한 후, 적합한 경우에는 신청 대상 농지등을 매입할 수 있다.
- ③ 공사가 법 제24조의3제1항에 따라 농지등을 매입하는 경우 그 매입가격은 다음 각 호의 구분에 따른 금액으로 한다.
 1. 농지: 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따른 감정평가법인등이 평가한 금액
 2. 농지에 딸린 농업용시설: 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따른 감정평가법인등이 임대기간 만료 시점을 기준으로 평가한 금액

- 이와 관련하여 실무적으로 이용하는 「경영회생지원 농지매입사업 업무지침」(16~18page)에서는 축사의 경우 1,000m² 인 시설의 경우 농지에 부속한 농업용시설로 인정하여 매입대상에 포함하고 있음. 이 경우 매입조건으로 농업용시설(축사)는 시설 개보수 의무 및 비용 부담에 동의하는 경우를 전제로 하고 있음.

○ 「농어촌공사법」상의 농지은행 보유자산에 해당하는지 여부

- 한국농어촌공사 「농지은행 보유자산 관리지침」에 축사는 농지은행 보유자산으로 분류되어 농지은행 보유자산으로 분류·관리되고 있음(농지은행 보유자산 관리지침 제4조).

3. 농지은행제도 사업 및 추진체계 검토

- 농지은행제도의 모든 사업들의 사업주관기관은 농림축산식품부이고 사업시행자는 한국농어촌공사임.
 - 개별 단위사업들의 사업 목적은 다르나 경영규모화 매매 임대 지원, 우량농지 매입 및 비축농지의 임대, 임대 수탁 등 그 지원형태는 동일하게 이루어짐.
- 한국농어촌공사는 이들 사업목적을 달성하기 위해 전업 또는 은퇴하려는 농업인 등의 소유농지를 매입하거나 장기임차하여, 이를 전업농육성대상자 등에게 매도하거나 장기임대하여 농가 경영규모를 확대하고 농지교환분합 사업을 통해 농지집단화를 지원
 - 농지은행제도의 사업들을 통해 규모화·전문화된 농업경영체 육성기반 조성
과 농지의 선순환 구조 마련 기대

3.1. 맞춤형 농지지원 사업

- 맞춤형 농지지원 사업은 농가의 성장단계에 맞춘 지원을 실시하여 농업·농촌의 지속가능성을 높이려는 사업임. 1990년부터 시행한 농지규모화 사업과 2010년 도입한 농지 매입비축 사업을 통합하여 시행하고 있음. 2021년 기준 총사업비는 10조 124억 원(구 농지규모화 사업 7조 6,508억 원, 구 농지 매입비축 사업 2조 3,616억 원)임. 2023년 예산은 8,577억 원(융자)임.
 - 농가 경영규모 및 영농경력을 기준으로 성장단계를 진입, 성장, 전업으로 구분하고 단계별로 필요한 지원을 실시함. 성장 단계 구분 및 지원 우선순위는 <표 3-2>, <표 3-3>과 같음.

〈표 3-2〉 성장 단계 구분에 따른 지원 내용

구분		진입	성장	전업
기준	경영 규모	2 ha 이내	6 ha 이내	6 ha 초과
	영농 경력	2년 이하	2년 초과	-
지원 한도	지원 상한	경영 규모 2 ha	경영 규모 6 ha	경영 규모 10 ha
	농지 매매	0.5 ha 이내	2 ha 이내	3 ha 이내
	생애 첫 농지 취득	0.5 ha 이내	1 ha 이내	-
	임차 농지 임대	2 ha 이내	6 ha 이내	10 ha 이내
	비축 농지 임대	2 ha 이내	4 ha 이내	-
	교환·분합	한도 없음	한도 없음	한도 없음

자료: 한국농어촌공사 농지은행처(2021), 유찬희 외(2021) 재인용

○ 맞춤형 농지지원 사업을 통해 농지 취득이력이 없는 청년농의 창업 및 영농기반 마련을 위한 지원 강화

- 청년농에게 더 많은 농지를 공급할 수 있도록 공공비축 농지 매입대상을 확대하고(농어촌공사법 시행령 개정) 매입단가를 인상
- 농지매입자금이 부족한 청년농의 농지매입 부담 완화를 위해 농지매매 지원물량 확대 및 지원단가 인상

〈표 3-3〉 맞춤형 농지 지원 사업 지원 우선순위

지원 순위	우선순위	대상자	비고
1순위(전업농 육성 대상자)	1	청년창업 후계농업인	선정 후 5년
	2	2030 세대	지원 당시 연령 만 20~39세
	3	후계농업경영인	선정 후 5년
	4	귀농인	선정 후 5년
	5	일반 농업인	만 64세 이하
2순위		전업 농업인	6 ha 이상, 64세 이하
		농업법인	-
		영농 복귀자	-

자료: 한국농어촌공사 농지은행처(2021), 유찬희 외(2021) 재인용

○ 사업 시행 주체인 한국농어촌공사는 재원인 농지관리기금(용자 100%)을 이용해 매매·임대·공공 임대용 농지를 확보하고, 기준에 따라 농지매매·임차 등을 지원함.

〈표 3-4〉 맞춤형 농지 지원 사업 농지 확보 방식

구분		매매용	임대용	공공임대용
확 보	확보 대상자	비농업인, 전업·이농자, 고령·질병 은퇴 농업인	전업·은퇴 농업인, 영농 규모 축소 농업인	이전·전업·상속, 고령·질병 은퇴 농업인
	대상 농지	농업진흥지역 내 논·밭 (최소면적 1,000㎡)	농어촌 지역 논·밭 (실제 토지 이용 현황 기준)	농업진흥지역 내 농지 (최소면적 1,000㎡)
	가격	매입 가격은 합의하여 결정	임차료는 지역별 관행 임차료 범위 내에서 합의	감정 평가 금액(지역별 상한차 등 적용, 28,000원/㎡ 등)
지 원	지원 대상자	전업농 육성 대상자, 전업 농업인, 농업법인 등		
	지원 방법	지원 한도 36,000~46,000 원/3.3㎡	임차료는 지역별 관행 임차료 범위 내에서 결정	임차료는 지역별 관행 임차료 범위 내에서 결정
	비고	- 11~30년 원금 균등 분할 상환(연리 1%) - 2년간 벼 이외 작물 재배 의무	5~10년 무이자 임대	- 5년 임대, 5년마다 평가를 거쳐 재임대 가능 - 임차 계약 기간 동안 타작물 재배 시 임차료 80% 감면 (휴경 시 100%)

주: 교환·분합은 10년 분할 납부(연리 1%) 방식으로 지원함.
자료: 한국농어촌공사 농지은행처(2021), 유찬희 외(2021) 재인용

○ 2010~2020년까지 2조 3,746억 원을 투입하였음. 매입 및 임대 농지 실적은 〈표 3-5〉와 같음.

- 예산은 2018년 2,540억 원에서 2019년 3,612억 원, 2020년 5,600억 원, 2021년 6,944억 원으로 증액되었음(한국농어촌공사 농지은행처, 2021).

〈표 3-5〉 맞춤형 농지 지원 사업 비축농지 매입 및 임대 현황(2021.3. 기준)

단위: 호, ha

구분	실적		
	농가 수	필지 수	면적
매입 농지	15,403	29,309	8,755
임대 농지	13,574	40,602	12,258

주 1) 임대 농지는 임대 계약 체결 연도 기준임.

2) 전체 매입 면적 8,775ha 중 농지 변동분 36ha를 제외한 8,719ha를 비축하였음. 이 중 8,345ha를 임대하여 임대율은 95.7%임.

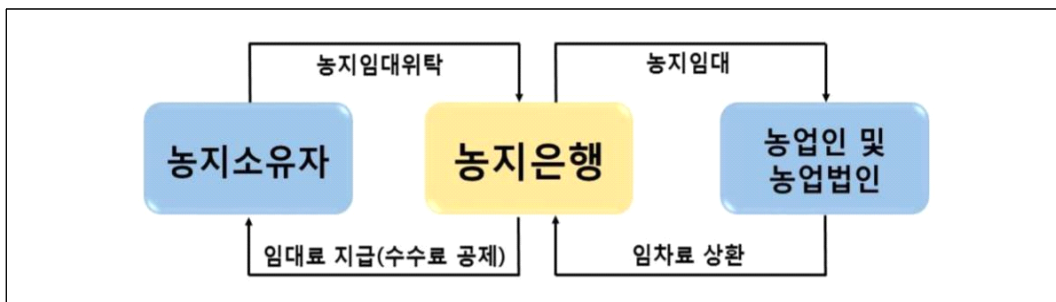
자료: 한국농어촌공사 농지은행처(2021), 유찬희 외(2021) 재인용

3.2. 농지임대수탁 사업

○ 위탁받은 상속 또는 이농 농지 등을 전업농에게 임대하여 농지 규모화와 집적화를 꾀하는 사업임.

- 자경이 어려운 농지 등을 위탁받아 전업농에게 임대하여 임차인의 안정적인 영농을 보장하여 농지이용을 효율화함. 즉, 임대인은 농지 임대료에 따른 위험을 줄이고, 임차인은 장기간 안정적으로 농지를 이용할 수 있음.
- 수탁 기간은 5년 이상이고, 임대료는 지역별 관행 임대료를 고려하여, 당사 자끼리 합의하도록 함.
- 2005~2020년 임대수탁 면적은 14만 8,052ha이었음.
- 2005년 도입 이후 별도 사업비 없이 수수료를 받으면서 사업을 운영하고 있음. 수수료는 임대차의 경우 임대차료의 5%, 사용대차의 경우 첫 계약 체결할 때 10만 원을 부과함.
- 농지임대수탁 사업의 추진절차는 <그림 3-3>과 같음.

<그림 3-3> 농지임대수탁 사업 추진절차



자료: 한국농어촌공사 농지은행처(2021), 유찬희 외(2021) 재인용

○ 2005~2020년 농지 14만8,051ha(31만5,396건)를 수탁하여 14만 7,908ha(27만 381농가, 농가당 평균 0.6ha)를 임대하였음(한국농어촌공사 농지은행처, 2021).

3.3. 경영회생지원 농지매입 사업

○ 경영회생지원 농지매입 사업은 자연재해나 경영 부진 등 때문에 위기에 처한 농가의 농지를 매입하고, 그 매각 대금으로 부채를 상환하는 등 경영 안정화를 도모하도록 지원하는 사업임(그림 3-4 참조). 사업 내용은 <표 3-6>과 같음.

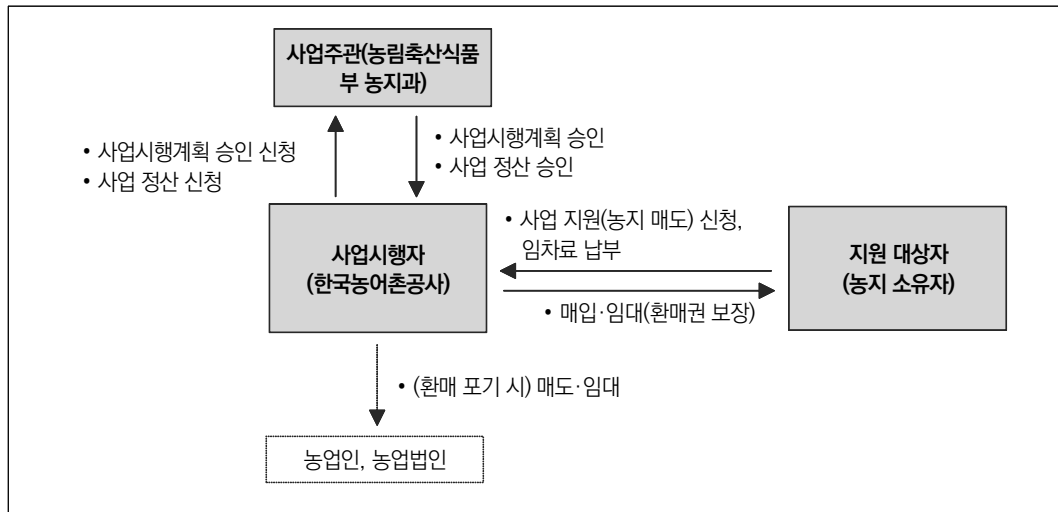
- 농지 및 농지에 딸린 농업용시설(이하 ‘농지등’이라 함)을 매입, 매입농지등은 당해 농업경영체에 장기임대 및 환매권을 보장하여 경영의 지속성 및 안정성을 도모함.
- 사업 시행 주체인 한국농어촌공사는 재원인 농지관리기금(국고 100%)을 이용해 사업을 운용함.
- 2006년 이후 3조 3,393억 원의 사업비를 활용하여 농지 1만 5,358ha를 매입하여 경영 안정을 지원하였음.

○ 매도 당시 소유자 또는 포괄승계인을 대상으로 농지 등을 환매하며, 환매기간은 임대기간(임대기간을 연장한 경우는 그 연장한 기간)과 같음.

- 농지의 환매가격은 ‘환매시점 감정평가 금액’과 ‘농지매입가격과 농지매입가격에 환매일까지 3%의 이자율을 적용하여 산출한 금액’ 중 낮음 금액을 적용
- 농업용 시설의 환매가격은 당초 매입한 금액을 적용. 단, 임대기간을 연장한 경우에는 당초 매입금액에서 감가상각 선납액을 차감한 금액을 적용

○ 2006~2020년 동안 3조 3,393억 원을 투입하여 1만 1,934 농가(1만 5,358ha)를 지원하였음.

〈그림 3-4〉 경영회생지원 농지매입 사업 추진 체계



자료: 농림축산식품부(2017), 임소영·황의식(2018), 유찬희 외(2021) 재인용

〈표 3-6〉 경영회생지원 농지매입 사업 내용

구분	주요 내용
지원 대상	1) 사업 신청연도 기준 3년 이내 농업재해 피해율이 50% 이상이거나 금융 기관 등에서 빌린 농가 부채 규모가 4천만 원 이상이며, 2) 자산(부동산 포함) 대비 부채 비율이 40% 이상인 농업경영체
매입 대상 및 가격	공부상 지목이 논·밭·과수원인 농지와 해당 농지에 부속된 농업용 시설을 감정평가액을 기준으로 매입(단가가 60,000원/㎡을 초과하면 제외하되 지역별 세부 단가 차등 적용)
임대 조건	농지 매각 농가에 7년 동안 임대한 뒤, 평가를 거쳐 3년까지 연장 가능(임대료는 매입 가격의 1% 이내로 책정)
환매권	임대 기간 중 환매권(우선매입권)을 보장함. 환매 가격은 감정평가액 또는 농지 매입 가격(1+연 3% × 환매연수) 중 적은 금액을 적용함(농업용 시설은 매입 가격으로 환매)

자료: 한국농어촌공사 농지은행채(2021), 유찬희 외(2021) 재인용

3.4. 농지연금 사업

○ 농지연금 사업은 고령 농업인 소유 농지를 담보로 매월 일정액을 연금 방식으로 지급하여 소득안전망을 강화하는 사업임.

- 농지연금 가입자의 지속적인 확대 및 연금 지원액 상향을 통해 고령 농업인의 노후생활 안정에 기여함.
- 영농경력이 5년 이상이고 60세 이상인 농업인을 대상으로 함. 대상 농지는 「농지법」상의 농지 중 공부상 지목이 논·밭·과수원이고 대상자가 2년 이상 보유하고 있으면서 실제로 농사를 지은 땅이어야 함.

○ 농지가격, 가입연령, 지급방식 등에 따라 매월 최대 300만 원을 지급함. 농지 연금은 가입연령과 담보농지 평가가격이 높을수록, 그리고 연금지급기간이 짧을수록 많이 받을 수 있는 구조임. 담보농지는 직접 경작하거나 임대할 수 있음(유찬희·김태후 2020).

- 즉, 농지연금에 가입해도 담보농지에 대한 소유권은 유지되기 때문에 담보 농지를 계속 경작하거나 임대해 추가 소득을 발생시킬 수 있음.
- 더욱이 연금채무 상환 시 담보농지 처분으로 상환하고 남은 금액이 있으면 상속인에게 돌려주고, 부족하더라도 청구하지 않음.
- 또한, 농지가격(개별공시지가)이 6억 원 이하인 경우 재산세 전액 감면 혜택이 주어지며, 6억 원을 초과하는 경우도 6억 원까지는 재산세를 감면해 줌.

○ 2011~2020년까지 농지연금에 1만 7,098농가가 가입하였고, 6,648억 원이 지급됨.

〈표 3-7〉 농지연금사업 주요 실적(2021.3. 기준)

구분	'11~'15	'16	'17	'18	'19	'20	누계
가입 건수	5,206	1,577	1,848	2,652	3,209	2,606	17,098
전년 대비 증감율	-	26.9%	17.2%	43.5%	21%	△18.8	
지급액(억 원)	1,145	522	673	1,003	1,538	1,767	6,648

자료: 한국농어촌공사 농지은행처(2021), 유찬희 외(2021) 재인용

4. 농지은행제도의 성과 및 문제점

- 농지은행이 수행하는 주요 기능은 “영농 규모의 적정화, 농지의 효율적 이용, 농업구조 개선 및 농지 시장과 농업인의 소득안정 등”(농림축산해양수산위원회 2021)에 집중되어 있어, 사전적·사후적 농지관리 기능은 미비한 실정임.
 - 농지은행의 기능이 현행 농지은행사업 기능 중심에 머무른다면, 종합적 농지종합관리기구로서 한계가 있음.
- 더욱이 농지 거래가격 및 임대료가 지속적으로 상승하고 있어 농업인의 신규 진입에 상당한 제약요인으로 작용하고 있으나, 농지은행이 실질적인 시장조절 기능을 발휘하지 못해 농지시장을 안정화하는 역할을 충분히 달성하지 못하고 있음.
- 농지매입·비축사업의 본래 취지는 일차적으로 일정량의 농지를 일정기간 동안 매입·비축하고, 그다음에 비축농지를 기반으로 하여 농지의 매입·비축·매도 기능이 적절히 작용하게끔 운영하여 농업구조 개선과 농지시장의 가격 안정화에 함께 기여하는 것임.
 - 이러한 목표를 달성하기 위해 농지를 매입·비축·매도하는 방법 및 조합들을 시기별로 달리하거나 각 단계별 세부목표 설정에 대한 로드맵이 필요하지만, 이러한 장기적인 전략이 부재
- 농지임대수탁사업은 취득 농지의 임대·사용대를 한국농어촌공사에 위탁할 수 있는 근거나 취득 후 최소한 농업경영에 종사하거나 농지를 보유해야 하는 기준이 없어 투기 등의 목적 하에 임대 수탁 방식으로 농지를 소유하는 사례가 늘고 있음.
 - 먼저 농업경영 요건이 필요한 농지와 불필요한 농지를 구분하고, 필요한 농

지의 경우 임대수탁 대상 농지에 대한 농업경영 의무기간은 관련 제도들과의 정합성 등을 고려했을 때 2년으로 설정하는 것이 적절함.

○ 농지은행사업을 농업구조개선을 위한 농지 유동화와 결부되게 양적으로 확대할 뿐 아니라 농지이용을 효율화하는 농지이용증진사업과 결부되게 질적으로 개선하는 것임.

- 농지 유동화와 결부되는 농지은행사업은 (농업구조개선 정책상) 농지를 필요로 하는 사람(전업농 혹은 신규 창업농) 중심으로 실시되는 사업이 됨.
- 반면에 농지이용증진과 결부되는 농지은행사업은 필지별 농지 구성을 최적화하는 경지정리 관점에서 실시되는 사업에 해당함.

○ 「농지법」 개정으로 농지원부를 농지대장으로 전환하는 작업이 농지관리의 급선무 업무로 대두됨. 이 업무는 토지대장상에는 농지(전, 답, 과수원)로 되어 있으나 농지원부로 등록되지 않은 약 70만 ha의 농지 실태를 파악하여 농지대장에 등록 여부를 결정하는 작업이 됨.

- 현재 한국농어촌공사(농지은행)가 실시하고 있는 이 작업을 앞으로 구성될 농지은행관리원이 주도적으로 담당하여 완결하도록 함<글상자 3-5>.

○ 농지은행관리원은 농지대장의 구축작업을 수행하여 이를 시·군 새울 행정시스템(농업행정)으로 전달하는 업무를 수행하도록 함.

- 또한 농지은행사업 등으로 농지은행관리원이 파악하게 되는 농지대장 변경 정보를 새울 행정시스템으로 전달해 농지이용정보가 현행화되게 함²⁴⁾.

²⁴⁾ 개정된 「농지법」 제49조의 2에 따라, 임대차 계약 등이 변경되면 농지 소유자나 임차자가 사유 발생 일로부터 60일 이내에 농지대장 변경 정보를 신고하게 되어 있음.

〈글상자 3-5〉 추진 중인 농지원부 정비 계획

- 정비 수요가 높을 것으로 예상되는 농지원부에 대하여 우선 정비를 실시하되 '21년말까지 기 작성되어 있는 농지원부 전체(197만 건)에 대해 정비하는 것을 목표로 추진할 계획임.
- 우선 정비 대상은 농지소재지와 작성 대상자의 주소지가 연접하지 않은 경우와 농지소재지와 작성 대상자의 주소지가 같거나 연접한 경우 중 고령농 소유 농지원부 61.7만 건임.
- 농지원부 정비는 농지원부와 토지대장, 농업경영체 등록정보 등 타 정책DB와 비교·분석, 현장점검 등을 실시하는 방법으로 추진함.
- 농지의 소유·임대차 정보를 중점적으로 현행화할 계획이며, 정비 과정에서 불법 임대차의 정황이 있는 등 필요하면 농지이용실태조사(9~11월) 대상에 포함하여 실시할 예정임.
- 농지원부 정비 과정에 정보가 명확하지 않거나 작성 대상자의 경영체 등록정보와 불일치하는 경우 소명을 요구하고, 필요한 경우 농지은행의 농지임대수탁사업에 대해 홍보하고, 농지이용실태조사 병행 실시할 계획임.

〈농지원부 정비 절차 흐름도〉

① 단계		② 단계		③ 단계		④ 단계	
농지원부 /타 데이터 비교 (경영체DB, 토지대장 등)	일치	→ 정비 완료					
	불일치	소명 요구	소명	→ 정비 완료			
			미흡	불법임대 의심농지 등 농지은행 (임대수탁제) 안내	수탁	→ 정비 완료	
					미수탁	필요시 농지이용실태조사	

3절 토지은행제도

1. 토지은행제도의 개요

○ 토지은행(Land Bank)제도는 공익사업용지의 원활한 공급과 토지시장 안정을 위해 장래에 이용·개발할 수 있는 다양한 용도의 토지를 사전에 취득·비축

하여 적기에 저가로 공급하는 제도임.

- 토지은행의 포괄적 의미는 한정된 토지자원의 효율적 이용과 건전한 시장 경제질서 확립을 위해 정부가 토지의 사전취득을 의미함. 좁은 의미에서는 공공개발 비축으로서 공공부문이 공익사업에 한정하여 토지의 투기적 거래를 방지하고 개발사업 과정에서 적기에 공급·이용하게 하는 것으로 구분할 수 있음(장인석 외, 2023).
- 여러 곳에 분산되어 있는 국가의 모든 토지를 한 곳으로 모아서(Banking) 공적개발 수요 충족 및 토지시장 안정판 역할을 한다는 점에서 의의를 지님(국토교통부, 2008. 10. 7).

○ 토지은행은 공익사업의 원활한 수행 및 토지시장 안정을 위해 도입 필요성이 꾸준히 제기되어 왔음에도 불구하고 채원조달 문제 등으로 도입되지 못하였음. 그러나 2008년 이명박 정부는 SOC, 산업용지 등 국가성장 기반 확충을 위해 토지은행을 본격 도입함(국토교통부, 2009. 5. 12).

- 2008.4월 국가재정운영계획전략회의와 5월 제3차 국가경쟁력강화위원회 회의 등에서 저렴한 SOC 및 산업용지의 적기 공급을 위해 국가차원의 토지은행의 도입 필요성이 국정과제로 제기함.
- 제11차 위기관리대책회의에서 국가차원의 토지수급관리시스템으로서 토지은행제도 도입을 공식화하고, 연내 공공토지의 비축에 관한 법률을 제정하여 2009.7월 토지은행을 출범하기로 로드맵을 제시함.
- 2008.11월 이병석 의원은 토지은행을 법률상 규정하는 「공공토지의 비축에 관한 법률(이하 공공토지비축법)」을 대표 발의하였으며, 동법은 2009년 2월에 제정됨.

2. 토지은행제도 관련 법령 검토

○ 「공공토지비축법」은 공공토지의 비축 및 공급에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 공익사업용지의 원활한 공급과 토지시장의 안정에 이바지함을 목적으로 입법 및 제정되었음.

- 동법은 총 7장 31조로 구성되어있으며, 공공토지비축계획(제4, 5, 6조), 공공토지비축심의위원회(제7, 8조) 및 토지은행(제9, 10, 11, 12, 13조), 공공토지의 취득절차(제14, 15, 16, 17, 18, 19, 20조), 비축토지의 관리·공급(제21, 22, 23, 24조) 등을 규정함.

○ 2009년 「공공토지비축법」 제정 당시 다음과 같은 효과를 기대하였음(장인석 외, 2023).

- ① 장래 필요한 공공시설 용지를 사전에 저렴하게 구매 및 비축하여 공익사업을 위해 상대적으로 안정된 가격으로 적기·적소에 공급이 가능함.
- ② 공공주도의 계획적 개발을 유도하여 토지의 최우효이용(Highest and Best Use)이 가능함.
- ③ 공공부문은 토지수급의 적절한 조정과 통제가 가능한 수단으로서 토지비축제도를 활용할 수 있고 더 나아가 토지시장 가격변동성에 선제적 대응이 가능함.
- ④ 토지비축은 공공부문 주도의 선제적인 토지확보 정책이므로 조세저항 없는 개발이익 환수를 실현하는 제도적 근거가 될 수 있음.

○ 「공공토지비축법」은 토지비축 대상을 공공개발용 비축과 수급조절용 비축으로 구분함.

- 공공개발용 비축은 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

과 연계하여²⁵⁾ 사회기반시설 확충을 목적으로 하며, 대상 토지는 공적개발 수요 충족을 위한 SOC용지, 산업용지 및 공공택지 등임.

- 수급조절용 비축은 국가차원의 토지수급관리 정책의 일환으로서 토지시장 안정을 위한 일반토지 및 개발 가능지 등을 사전에 매입·비축하는 것임.

〈표 3-8〉 토지비축 대상 토지 유형 구분

구분	공공개발용	수급조절용
비축대상	- 공익사업용지 (SOC, 산업, 주택지구)	- 일반토지
비축목적	- 적기, 적소, 저가 공급 - 경제기반 확충	- 토지시장안정
비축수단	- 협의, 수용, 매수청구 - 취득원가 공급	- 협의, 선매 - 감정가격 공급
비축절차	- 비축사업계획	- 비축사업계획
관리·공급	- 원형지 공급 - 용지조성 등	- 용지조성, 가치증대, 전매제한, 환매

자료: 장인석 외(2023).

- 국토교통부가 담당하고 있는 토지은행사업의 근거법령인 「공공토지비축법」에서는 대상을 아래와 같이 토지 또는 매립지로 그 범위를 한정하고 있음.

〈글상자 3-6〉 공공토지비축법 제2조

공공토지비축법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “공공토지”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지를 말한다.

가. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업에 필요한 토지

나. 토지시장 안정을 위한 수급조절용 토지

다. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제2조제4호에 따라 조성된 매립지 및 매립예정지

25) 공공개발용 토지의 취득은 공익사업시행자가 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제20조제1항에 따른 ‘사업인정을 받거나 다른 법률에 따라 사업인정을 받은 것으로 보는 경우에 공공개발용 토지의 비축사업계획을 수립하고 국토교통부장관의 승인을 받아 수행하는 구조임.

라. 「국유재산법」 제5조에 따른 국유재산 또는 「공유재산 및 물품 관리법」 제4조에 따른 공유재산으로서 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사(이하 “한국토지주택공사”라 한다)가 관계 법령에 따라 국가나 지방자치단체로부터 위탁받아 관리하는 토지
 마. 한국토지주택공사가 보유 중인 토지 중 장기 임대 또는 저가 공급 등 공익 목적에 제공하기 위하여 제9조에 따른 토지은행계정으로 전입되는 토지
 바. 그 밖에 제7조에 따른 공공토지비축심의위원회가 인정하는 토지

자료: 국가법령정보센터.

○ 토지은행제도는 「토지비축법」 제2절에서 세부항목별로 규정함.

- 구체적으로 제9조에서는 토지은행계정의 설치 및 운용, 제10조에서는 비축대상토지의 구분비축, 제11조에서는 토지은행사업, 제12조에서는 토지은행 재원의 조달 등, 13조에서는 보고 및 검사 내용을 명시함.

○ 「토지비축법」 제10조에서는 토지은행의 비축대상 토지를 4가지로 구분함.

- 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조²⁶⁾에 따른 공

26) 제4조(공익사업) 이 법에 따라 토지등을 취득하거나 사용할 수 있는 사업은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 사업이어야 한다.

1. 국방·군사에 관한 사업
2. 관계 법률에 따라 허가·인가·승인·지정 등을 받아 공익을 목적으로 시행하는 철도·도로·공항·항만·주차장·공영차고지·화물터미널·궤도(軌道)·하천·제방·댐·운하·수도·하수도·하수종말처리·폐수처리·사방(砂防)·방풍(防風)·방화(防火)·방조(防潮)·방수(防水)·저수지·용수로·배수로·석유비축·송유·폐기물처리·전기·전기통신·방송·가스 및 기상 관측에 관한 사업
3. 국가나 지방자치단체가 설치하는 청사·공장·연구소·시험소·보건시설·문화시설·공원·수목원·광장·운동장·시장·묘지·화장장·도축장 또는 그 밖의 공공용 시설에 관한 사업
4. 관계 법률에 따라 허가·인가·승인·지정 등을 받아 공익을 목적으로 시행하는 학교·도서관·박물관 및 미술관 건립에 관한 사업
5. 국가, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 또는 국가나 지방자치단체가 지정한 자가 임대나 양도의 목적으로 시행하는 주택 건설 또는 택지 및 산업단지 조성에 관한 사업
6. 제1호부터 제5호까지의 사업을 시행하기 위하여 필요한 통로, 교량, 전선로, 재료 적치장 또는 그 밖의 부속시설에 관한 사업
7. 제1호부터 제5호까지의 사업을 시행하기 위하여 필요한 주택, 공장 등의 이주단지 조성에 관한 사업
8. 그 밖에 별표에 규정된 법률에 따라 토지등을 수용하거나 사용할 수 있는 사업

익사업에 필요한 토지(이하 “공공개발용 토지”라 한다)

- 토지시장 안정을 위한 수급조절용 토지(이하 “수급조절용 토지”라 한다)
- 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제2조제4호에 따라 조성된 매립지 및 매립예정지(이하 “매립지등”이라 한다)²⁷⁾
- 그 밖에 토지비축위원회에서 필요하다고 인정하는 토지

○ 토지은행제도의 주된 목적은 ‘공공토지의 비축 및 공급에 관한 사항’이지만 비축토지의 관리 및 보전에 대하여서도 아래와 같이 규정하고 있음.

〈글상자 3-7〉 공공토지비축법 제21조(비축토지의 관리)

- ① 한국토지주택공사는 비축토지의 관리를 위하여 필요한 경우 다음 각 호의 조치를 취할 수 있다.

 1. 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제3장제3절에 따른 토지의 이동에 관한 신청
 2. 비축토지를 유지·보전하거나 가치를 증대시키기 위한 용지의 조성
 3. 그 밖에 토지의 이용가치를 보전하거나 증대하기 위하여 필요한 조치

② 한국토지주택공사는 공공개발용 토지의 경우 제1항에 따른 조치를 취하기 전에 해당 토지의 비축 및 공급을 신청한 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 공익사업시행자의 의견을 들어야 한다

자료: 국가법령정보센터.

○ 한편, 비축토지 매입 및 공급·운영관리를 위한 토지은행의 재원 「토지비축법」 제12조에서 6가지로 규정함.

1. 제7조 제2항 제8호에 따라 토지비축위원회가 결정한 「한국토지주택공사법」 제11조 제1항 제4호에 따른 토지은행적립금
2. 토지은행사업을 위하여 「한국토지주택공사법」 제10조에 따라 채권을 발행하여 조성한 자금

²⁷⁾ “공유수면매립”이란 공유수면에 흙, 모래, 돌, 그 밖의 물건을 인위적으로 채워 넣어 토지를 조성하는 것(간척을 포함한다)을 말한다.

3. 「자산유동화에 관한 법률」에 따른 자산유동화나 그 밖에 대통령령으로 정하는 부동산금융의 방법으로 조성한 자금
4. 비축토지의 관리 또는 공급으로 인한 수익금
5. 자산운용수익금
6. 그 밖에 토지비축위원회에서 토지은행 재원으로 조달하기로 결정한 금액

3. 토지은행제도 사업 및 추진체계 검토

○ 토지은행의 핵심적 기능은 대상 토지를 사전에 비축하는 것임. 이와 관련하여 「토지비축법」 11조에서는 토지은행의 토지비축 및 관련 기능에 대해 규정함.

〈글상자 3-8〉 「토지비축법」 11조(토지은행사업)

제11조(토지은행사업) 한국토지주택공사는 다음 각 호의 토지은행사업을 수행한다.

1. 제9조제1항에 따른 토지은행계정의 운용 및 관리
2. 토지비축계획의 수립 지원
3. 제14조제1항에 따른 공공개발용 토지의 비축사업계획과 제18조제1항에 따른 수급조절용 토지 및 매립지등(이하 “수급조절용 토지등”이라 한다)의 비축사업계획의 수립 및 승인 신청
4. 비축대상토지의 비축 또는 비축토지의 관리·공급
5. 비축대상토지의 비축적합성 조사 및 분석
6. 토지수급조사
7. 토지비축정보체계의 구축 및 운영
8. 토지비축정책 수립에 필요한 연구 및 지
9. 그 밖에 토지비축계획을 실행하기 위하여 필요한 사항

자료: 국가법령정보센터.

○ 토지은행 업무규정(한국토지주택공사규정 제27호)에서는 토지은행사업의 범위를 3가지로 규정함.

- 토지은행의 운영 및 관리를 위한 사업으로서 토지비축사업과 토지조사분석사업
- 토지비축사업으로 ① 공공토지 취득 업무, ② 비축토지의 관리 업무, ③ 비축토지의 공급 업무
- 토지조사분석사업으로 ① 공공토지수급조사 업무, ② 공공토지비축계획의 수립 지원 업무, ③ 비축적합성 조사분석 업무, ④ 토지시장분석 업무, ⑤ 토지비축정보화 업무, ⑥ 토지비축정책 연구 및 지원 업무 등

○ 비축계획

- 비축공급 신청과 토지수급 조사자료를 기초하며 국토종합계획·국가재정운용계획 등과 연계한 10년 단위의 공공토지 비축에 관한 중장기 기본정책인 공공토지비축종합계획과 연차별 계획으로서 연간 비축 물량, 재원의 조달, 대상토지 취득·관리·공급 등에 관한 계획을 수립하는 공공토지비축 시행계획으로 구성됨.

○ 비축사업계획

- 시행계획을 통해 제시된 비축대상 토지의 취득 및 관리, 공급 등 세부사항에 관한 내용으로 공공개발용, 수급조절용으로 구분하여 매년 2월 말 수립·시행함.

○ 토지 취득

- 공공개발용 토지의 경우, 협의 매수, 선매, 수용, 매수청구 방식 등으로 토지를 취득함.

- ▶ 수용방식은 원래의 사업시행자가 사업인정을 받은 경우로 한정하여, 토지비축계획을 통해 별도 사업으로 인정
- ▶ 매수청구 방식은 개발예정지로 지정되었으나 사업인정이 되지 않은 토지의 소유자에 대해 매수청구권 인정
- 토지시장 안정용 토지의 경우, 매입공고를 통해 매도희망자를 모집하여 토지를 협의 매수하고, 토지거래 허가구역 내에서는 선매를 활용함.

○ 관리 및 공급

- 비축토지의 관리와 공급은 토지은행이 절차와 방법, 시기, 대상지 등에 관한 비축사업을 수립하여 국토교통부장관의 승인을 받아 시행함.
- 비축토지는 비축목적 및 상황에 따라 비축토지를 유지, 보전하거나 가치를 증대시키기 위한 용지의 조성 등 관리를 통하여 매각, 임대 등의 방법으로 공급함.
- 토지은행사업으로 토지를 공급받은 자는 그 토지를 지정용도로 사용하지 아니하고 전매 및 전대할 수 없음. 이를 위반한 계약은 그 효력을 발생하지 않으며, 이 경우 한국토지주택공사는 해당 토지를 환매하거나 해당 공급에 관한 계약을 해지할 수 있음.
- 토지 은행사업으로 공급받은 토지를 3년 이내에 지정용도대로 사용하지 아니한 경우 한국토지주택공사는 토지비축위원회에서 정하는 환매기준에 따라 해당 토지를 환매 할 수 있음. 이 경우 환매대상토지의 원상회복에 소요되는 비용은 토지를 공급받고 지정용도로 사용하지 아니한 자가 부담하여야 함.

○ 토지수급조사

- 공공토지비축계획의 수립과 토지비축정책개발업무 등을 지원하기 위하여

전 국토를 대상으로 공익사업에 필요한 개발예정지, 국·공유지, 농지·산지·공유수면매립지, 개발제한구역 등 개발가능지, 기업이전 종전부지 등 정책적 결정에 따라 매입이 필요한 토지 등의 토지에 대해 정기 또는 수시로 토지수급조사를 실시하며, 필요한 경우 지역별·용도별 등으로 별도 구분하여 실시함.

○ 기타기능

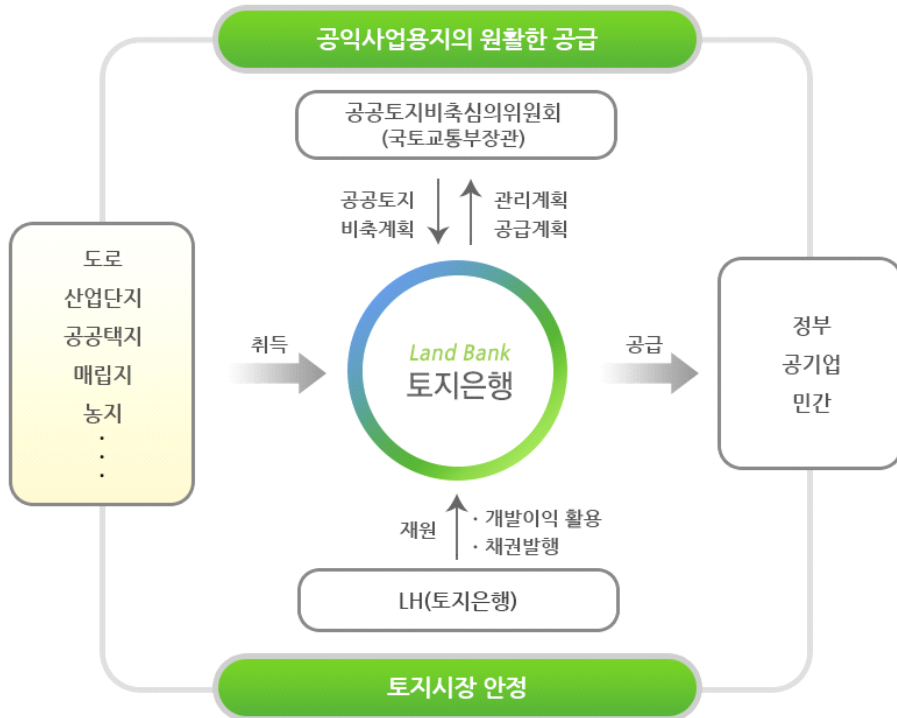
- (비축적합성 분석) 토지수급조사를 실시하면서 공공토지비축계획에 반영하기 위한 비축대상토지의 비축적합성을 조사·분석해야 함.
- (토지시장분석) 공공토지비축계획 및 그 밖의 토지수급관련 정책의 효과를 상시적으로 분석(이하 "토지시장분석"이라 한다)하여, 다음 연도의 공공토지비축시행계획 수립 및 토지정책 운영방향에 반영하는 한편, 국가통계자료 수립 등에 활용해야 함.
- (토지비축정보체계의 운용) 토지수급조사, 토지시장분석, 그 밖의 토지수급관련 정보를 상시적으로 수집·관리·분석 및 가공하여 국가·지방자치단체·「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조의 관련 공기업 및 기업 등이 활용(이하 "토지비축정보체계"라 한다)하도록 제공할 수 있으며, 이를 위하여 별도의 운영시스템을 구축하여 운영할 수 있음.

○ 「토지비축법」 제9조 1항에 따라 한국토지공사(이하 LH)에 설치되었지만, 토지비축 및 공급관리를 위해 분리된 별도의 독립계정으로 운영 중(동법 제9조 2항)

- 국토교통부는 토지은행이 한국토지주택공사에서 설치되지만, 정부의 통제·감독이 가능하도록 한국토지주택공사에게 계정과 분리된 별도의 독립계정으로 운영하는 것으로 규정함.

- 국토교통부는 토지비축을 위한 토지수급조사를 실시하며, 공공토지비축 종합계획·시행계획을 수립하고 LH의 토지은행 업무수행에 대한 감독 등 토지은행 운영을 총괄 관리 감독함.

〈그림 3-5〉 토지은행 개념도 및 운영체계



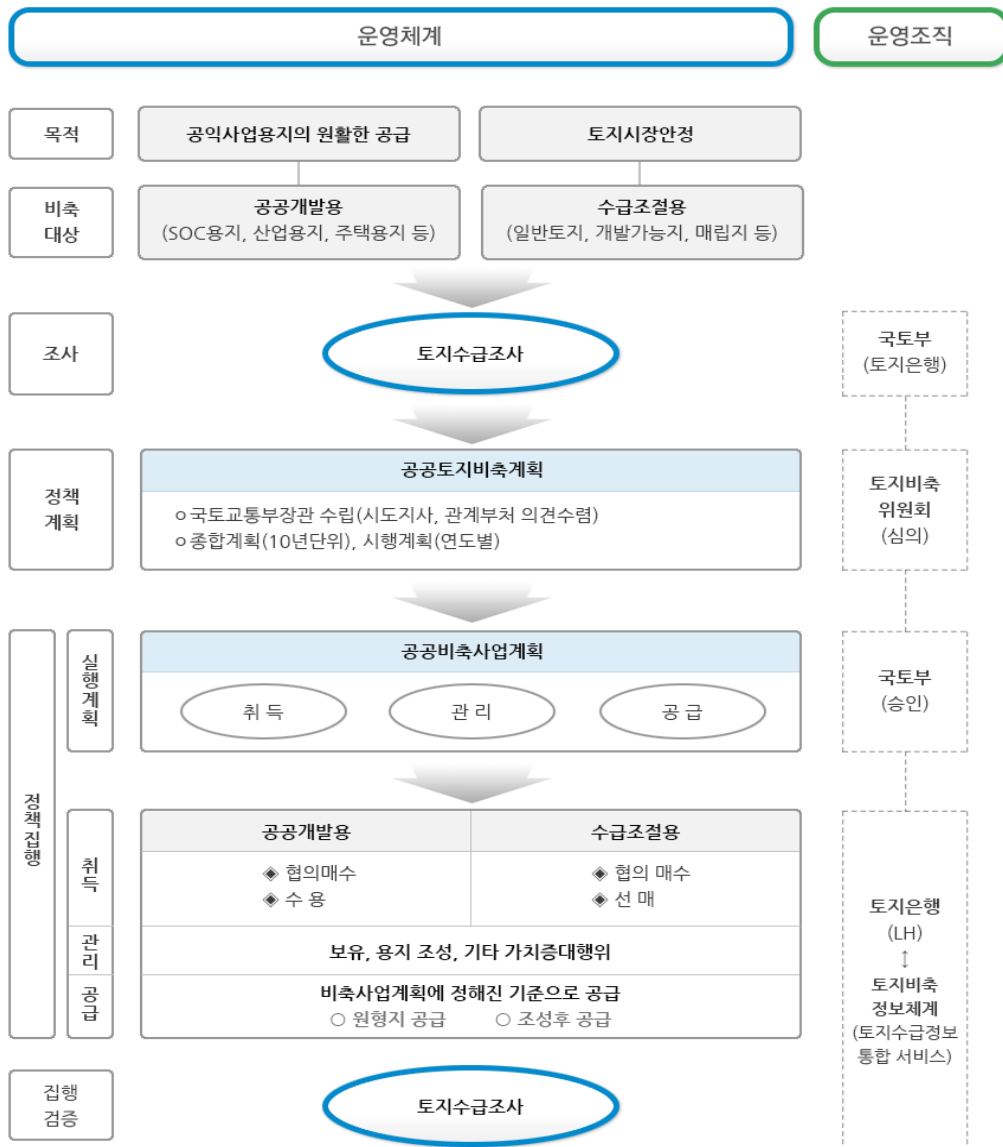
자료: 토지은행 홈페이지(<http://landbank.go.kr/main.asp>).

- 한편, 국토교통부장관이 심의위원장인 공공토지비축심의위원회²⁸⁾는 토지은행의 최고 의사결정기구로서 공공토지비축시행계획 의결, 토지비축 승인 및 토지은행 결산 등 토지은행 제 운영에 관한 대부분의 사안들을 심의·의결함.

²⁸⁾ 국토교통부 장관을 위원장으로 하고 기획재정부 2차관, 행정안전부 차관, 산업통상자원부 차관, 농림축산식품부 차관, 환경부 차관, 사림청장, 한국통지주택공사 사장 및 민간전문가 등 20인 이내의 위원으로 구성.

- LH는 토지비축 집행기관으로서 비축토지 매입을 위한 개발이익 활용 및 채권발행 등을 통해 재원을 마련하고 비축토지 매입 및 공급·운영관리 등을 담당함.

〈그림 3-6〉 토지비축사업 추진체계



자료: 토지은행 홈페이지(<http://landbank.go.kr/main.asp>).

- 토지은행제도 하의 토지비축사업은 공익사업자에 대한 원활한 토지공급과 토지시장안정을 목적으로 공공개발용 토지와 수급조절용 토지에 대한 토지수급조사를 실시하며, 조사된 자료를 기반으로 한 공공토지비축계획과 공공비축사업계획을 수립하여 비축사업에서 정해진 기준에 따라 토지를 비축 및 공급함.
 - 이때, 공공토지비축심의위원회는 공공토지비축계획을 심의하며, 국토교통부는 공공비축사업계획을 승인하는 주체가 됨.
- 한편, 2009년 토지비축법 제정 및 기획·설계 단계에서 토지비축의 업무수행 주체를 논의하는 과정에서 LH공사가 담당하는 것이 적정하다는 주장과 토지은행 업무를 전담하는 새로운 공공기관을 설립하자는 논의가 진행된 바 있음 (장인석 외, 2023).
 - 전자는 제도의 신속한 적용을 위해 LH가 토지은행 사업을 담당하되, 토지은행의 독립성을 확보하기 위해 LH 내 별도의 독립된 계정으로 운영하는 것이 적정하다는 주장이며, 후자는 토지비축의 법적 성격을 감안하여 토지비축 업무를 전담수행 하는 공사 설립이 타당하다는 주장임.
- 결과적으로 토지은행 업무를 전담하는 공기업 또는 준정부기관 설립 시 안정적인 예산조달의 불투명성, 토지보상 및 취득·관리의 전문성 결여 등으로 제도안착까지 상당한 시간이 소요될 것이라는 의견이 받아들여져 LH 내 별도의 독립계정으로 토지은행을 운영하기로 결정됨.

4. 토지은행제도의 성과 및 문제점

- 토지은행은 정부와 공공의 주도로 공공개발사업의 위한 토지를 사전에 비축하여 지자체 및 공공기관의 보상업무 부담 경감과 신속한 사업추진을 지원했

다는 점에서 긍정적인 평가인 평가를 받음.

- 지자체에서 토지은행의 비축 토지를 공급받을 경우, 토지보상업무에 따른 민원 경감 등 사업관리 효율성이 제고됨.
- 도로, 산업단지 등 대규모 공익사업 추진 시 전체 사업구간의 일괄보상으로 사업기간 단축에 기여함.

○ 2차례 토지비축 종합계획을 수립하여 안정적 토지비축 규모 유지 시도

- (제1차 공공토지비축 종합계획(2010년~2019년)) 총 30조 원 규모로 공공개발용 토지는 연간 2조 원씩 총 20조 원, 수급조절용 토지는 연간 1조 원씩 총 10조 원 비축을 계획함.
- (제2차 공공토지비축 종합계획(2020년~2029년)) 공공개발용과 수급조절용을 구분하지 않고 종합계획 기간 내 총 9조 원 규모의 비축을 계획함.

○ 그러나 사업실적은 토지은행 도입 당시의 정책 기대효과 대비 미흡

- 제1차 공공토지비축종합계획 추진으로 공공토지비축심의위원회는 2조 4,863억 원 상당의 공공개발용 토지비축을 승인했고, LH는 승인물량 중 2조 3,629억 원의 토지를 비축 한 후, 23,494억 원을 공급함. 이는 계획 대비 11.8% 수준임.
- 제2차 공공토지비축종합계획 추진의 결과, 공공개발용 토지에 한해 약 3,206억 원을 비축함(2021년 말 기준).
- 또한, 토지비축의 궁극적인 기능인 수급조절용 토지비축 실적은 제1차, 제2차 공공토지비축계획기간 동안에 전혀 발생하지 않음.

○ 사업실적이 저조한 원인으로는 다음과 같은 요인이 지목받음.

- ① LH공사와의 재무(재정)구조 연결성으로 인한 운영상의 어려움.

- ② 사업상 심의 등의 복잡한 절차
- ③ 토지은행 업무추진의 책임과 권한 미흡
- ④ 민간토지매입을 위한 선매지역 확대와 매입청구에 대한 인센티브 필요

○ LH공사와의 재무(재정)구조 연결성

- 「토지비축법」에서는 토지은행 재원조달을 위해 다양한 방식을 규정하고 있으나, 제도 도입 후 현재까지 2.4조 원에 상당하는 비축토지의 매입재원은 모두 LH자체재원(채권 발행 포함)에 절대적으로 의존하고 있어 토지은행 사업확장 및 기능 다양화에 걸림돌로 작용함.

○ 복잡한 심의 절차

- 토지은행사업은 장단기 계획에 따른 심의 등의 절차가 필수적이며, 종합계획, 시행계획, 사업계획의 심의 및 승인 단계로 인하여 비축사업 추진을 저해하는 요인으로 작용함.

○ 토지은행 업무추진의 책임과 권한 미흡

- 토지비축법의 제정 취지와는 달리 실무적으로는 토지비축의 목적이 공공개발용 토지비축에 집중되어 토지시장 안정이라는 거시적 목적과는 괴리감이 크게 발생하고 있음.
- 이는 토지비축 실무현장에서 공공개발용 토지비축은 지자체의 원시사업이 공익사업으로 인정되면 비축을 시행할 수 있는 근거가 마련되지만, 수급조절용은 비축목적과 절차, 비축대상지 선정 등에 대한 규정 및 책임·업무추진 절차 등이 세부적으로 마련되지 않았기 때문임.

○ 선매지역 확대와 매입청구에 대한 인센티브

- 토지거래 허가구역 내 일정조건(공익사업용 토지, 토지거래 허가 취득 토지 중 이용목적 미준수 토지)의 토지에만 선매권 적용이 가능하기 때문에 미사업토지 등 수급조절용 토지는 토지매입 강제력이 약하여 토지소유자의 토지 판매를 제한하거나 요구할 수 없음²⁹⁾.
- 따라서, 미사업인정 공공토지 및 민간부동산 취득을 위해 토지거래허가구역을 비축구역 등으로 설정한 선매협의 대상 확대가 필요하며, 선매 가능성 제고를 위해 계획선매 보다 특정지역 사업선매에 더 많은 인센티브 혜택을 부여해야 함.

4절 외국의 유사제도

1. 일본

1.1. 농지중간관리사업

○ 일본의 농지관리 주체는 도도부현(우리나라의 광역시·도에 해당)이고, 실제적 실무는 시정촌이 담당하고 있음. 중앙정부의 농림수산성은 농지관리의 최종 책임을 맡음.

- 도도부현에서의 농지관리는 1) 행정인 현청, 2) 거버넌스인 농업위원회의 도도부현 네트워크(광역단위의 농업위원회 연합조직), 3) 농지를 집적화하

²⁹⁾ 현재 토지허가구역내 규정은 「부동산거래신고 등에 관한 법률」 제4장, 선매 규정은 제15조(선매)에 협의권적 선매권이 명시되어 있음.

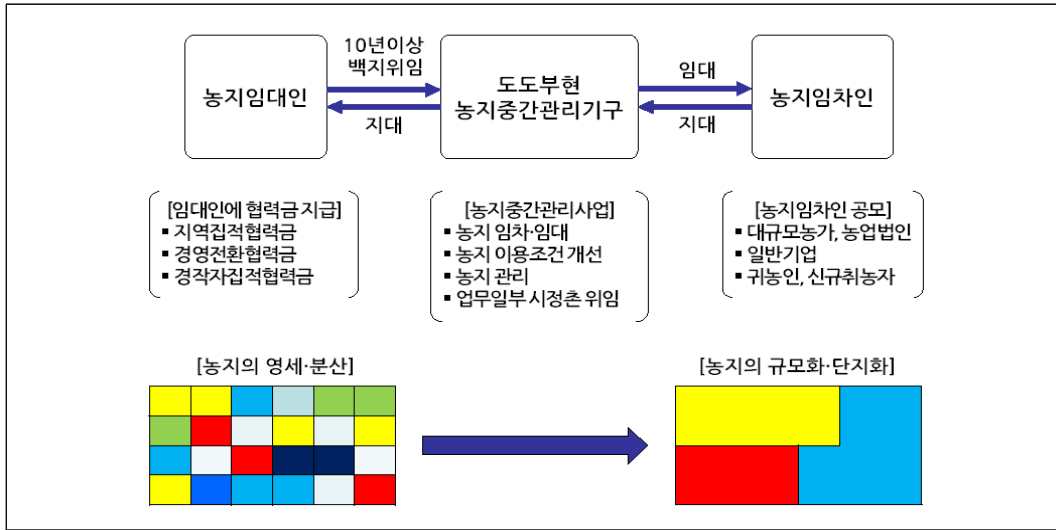
고 재정비하여 이를 배분(주로 임대)하는 농지중간관리기구의 삼각체제로 구성됨.

- 한편, 현장 농지관리가 실제 이루어지는 시정촌에서는 1) 행정인 시정촌청, 2) 농업위원회, 3) 농지이용집적원활화단체가 농지관리를 수행함.

○ 유동화된 농지의 집단화, 신규 취농 촉진, 영농규모 확대 등의 방식으로 농지를 효율적으로 이용하는 것을 목적으로 하는 ‘농지중간관리사업’은 2013년 12월에 제정된 「농지중간관리사업 추진에 관한 법률」을 근거로 2014년부터 시행됨.

- 농지중간관리사업은 농지중간관리기구가 농지 임차인-임대인 간의 농지중간관리권을 설정하고, 이 권리를 이전하여 농지권리를 이동시킴. 이 때 농지권리 이동은 도도부현 지사의 승인을 받아 ‘농용지이용배분계획’을 공고하면 효력이 발휘됨.
- 사업대상지는 농업진흥지역 농지 중 ① 임차수요가 있는 농지, ② 농지 임대접수 후 1년 이내에 임차가능성이 있는 농지, ③ 유휴지(경작포기지)의 경우 농지로 재생 후 임차 가능성이 있는 농지로 한정됨.
- 농지중간관리기구는 농지로서의 이용이 곤란하다고 판단될 경우 인수를 거절할 수 있고, 농지 인수 후 상당기간이 경과함에도 불구하고 임차가능성이 없는 것으로 판단되는 경우 임대차 계약을 해제할 수 있음.
- 사업대상자에 제한을 두지 않지만, 후계농업자를 비롯하여, 농외기업, 신규 취업농을 포함하도록 함. 임차인은 매년 농지 이용 상황을 보고 해야 함.
- 농지중간관리사업으로 핵심경영체(인정농업자, 신규인정취농자, 집락영농)의 농지집적율은 2017년 55.2%에서 2019년 57.1%로 증가함.

〈그림 3-7〉 농지중간관리기구의 업무 개요



자료: 김수석 외(2020: 79), 유찬희 외(2021) 재인용

○ 농지중간관리사업은 세부적으로 ① 농지임대차(양도, 교환, 신탁 포함)사업, ② 임차농지의 관리 업무, ③ 임차농지의 토지개량 및 이용조건 개선사업으로 구분됨.

○ 농지임대차사업은 임대인으로부터 농지를 임차하고 지역 내에 분산되어 있는 농지를 정리한 뒤, 전업농(대규모 가족경영체, 법인경영체, 집락영농, 기업)에게 전대(轉貸)함.

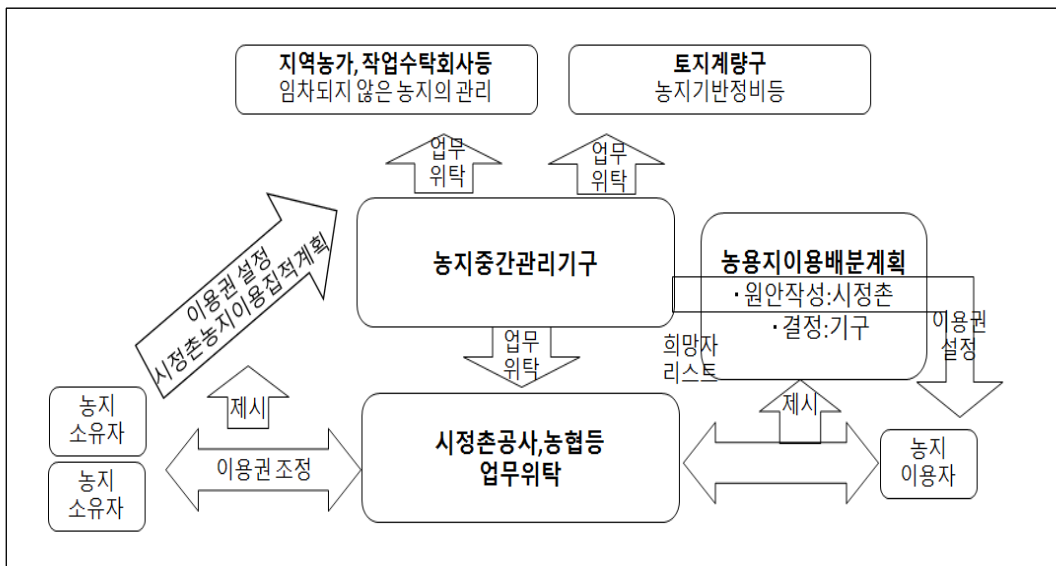
- 매년 1회 이상 정기적으로 공모를 실시해 사업자를 선정함.
- ‘농용지이용배분계획’을 공고하여 농지권리를 이동시킴. 이 과정에서 농지 임대자의 동의 없이 전대할 수 있음.

○ 농지중간관리기구의 농지임대차 절차는 다음과 같음(그림 3-7 참조).

- ① 시정촌에서 「사람·농지 계획」을 바탕으로 지역의 전업농(향후 중심이 될 농가)을 명확히 하고, 농지 제공자와 수급자를 파악함.

- ② 도도부현에서는 정기적으로 「농용지이용배분계획」을 공고하여 임차 희망자를 공모하고, 공모 결과(응모자 명, 응모자 수, 응모 상황 등)를 공표함.
- ③ 시정촌은 중간관리기구로의 농지 임대 접수창구 역할을 하며, 농지 임차인이 있을 것으로 예상되는 농지 즉, 중간관리기구에서 정한 임차지 기준에 적합한 농지에 대해 대부 신청을 접수함. 또한, 해당 농지는 시정촌의 「농용지이용집적계획」의 공고를 통해 중간관리기구로의 농지중간관리권이 설정되며, 농지중간관리권은 농지임대인의 동의 없이 임차인의 설정 및 변경이 가능한 백지위임의 성격을 가짐.
- ④ 시정촌은 중간관리기구가 접수한 농지 임차 희망자(응모자) 중에서 임차인을 선정하여 「농용지이용배분계획안」을 작성함.
- ⑤ 중간관리기구는 시정촌이 작성한 「농용지이용배분계획안」을 바탕으로 「농용지이용배분계획」을 작성하여 도도부현 지사의 허가를 받아 공고함. 이로써 농지임차인의 농지 이용권리가 효력을 가지게 됨.

〈그림 3-8〉 농지중간관리사업 절차



자료: 이유헌(2016), 유창희 외(2021) 재인용.

○ 농지중간관리사업을 실시하면 임차인이 여러 지와 개별적으로 교섭하지 않아도 되고, 임대차 계약도 명확하게 설정됨. 임대인도 공적 기관에 농지를 대부하기 때문에 임차료 회수 위험을 줄일 수 있음.

- 반면 농지 집적 및 배분 과정이 분리되어 있기 때문에 임대차 계약 성립까지 시간이 오래 걸릴 수 있고, 임대인은 임차인이 누구인지 알기 어렵다는 단점을 지님.

○ 농지 임대인에게 인센티브를 주도록 제도를 설계하여 농지 유동화 및 집적화 기능을 강화함. 또한, 임대인 대상 인센티브와 별도로 해당 지역을 대상으로 하는 지원금인 ‘기구집적협력금’(① 지역집적협력금, ② 경영전환협력금, ③ 경작자협력금)을 도입하여 농지유동화를 촉진하고 있음.³⁰⁾

- 임대인에게는 면적에 따라 농가당 30만~70만 엔(2ha 이상이면 70만 엔)을 지급함. 농지중간관리기구가 임차하는 농지 주변 농지를 임대하는 농가에게는 ha당 20만 엔을 추가로 지급하여 단지화를 장려함.
- 지역 내의 전체 농지 중 일정 비율 이상을 임대하는 지역(마을 등)에는 20만~36만 엔/ha을 지급함.
- 중간관리기구에 농지(10a 미만의 자작지 제외)를 10년 이상 임대하면 해당 농지에 대한 고정자산세가 50% 경감됨(10년 이상 임대하면 3년 동안 경감을 받을 수 있음. 15년 이상 임대하면 경감 기간도 5년으로 늘어남).
- 인정농업자가 농지중간관리기구로부터 농지를 임차하면 일본정책금융고의 저리 융자금(슈퍼L자금)을 5년 동안 무이자로 이용할 수 있음(상환기간은 최대 25년임, 융자 한도는 개인 3억 엔(복수 부분경영을 하면 6억 엔), 법인 10억 엔(상시 종사자 수를 기준으로 최대 20억 엔)임).
- 중간관리기구로부터 신규인정취농자(만 45세 미만)가 농지를 임차하면 청년취

³⁰⁾ 모든 인센티브는 1회 지급이 원칙임. 예외적으로 지역집적협력금은 2년 차 이후 임대 면적이 늘어날 경우, 늘어난 면적을 기준으로 추가로 지급하도록 함.

농업부금(경영개시형, 연간 150만 엔을 최장 5년 간 지급)을 지원받을 수 있음.

○ 제3섹터로 구성된 농지중간관리기구는 기존의 농지보유합리화법인을 대신하여 2014년에 신설되었으며, 후계농업자의 규모화·단지화(농지이용집적화)를 도모하고 유휴지 발생을 억제하는 것을 주된 목적으로 함. 도도부현별로 1개씩 총 47개소의 농지중간관리기구가 법인으로 설립됨.

- 기존 농지보유합리화법인이 주로 토지를 매입·매매하는 방식으로 규모화·단지화를 지원했던 반면, 농지중간관리기구는 주로 농지 임대차를 중개하여 규모화·단지화를 지원한다는 특징을 가짐. 이에 농지중간관리사업은 농지보유합리화사업보다 적극적으로 농지 임대인을 발굴하고, 임차대상을 기업이나 신규취농자까지로 확대하였음.
- 농지중간관리기구 특례사업은 농지보유합리화법인의 사업 중 계속 필요하다고 인정된 사업을 인계한 것임. 대표적으로 농지매매등사업과 농지매도신탁등사업이 있음.
 - ▶ 농지매매등사업은 농지중간관리기구가 농지를 매입하고, 이를 매도·교환·대부하는 사업임.
 - ▶ 농지매도신탁등사업은 매매 차손이 발생하기 쉬운 지역(농지가격이 하락하는 지역)의 농지매매사업을 보완하려고 도입되었음. 이농을 하거나 영농규모를 줄이려고 농지를 매매하려는 농가의 우량농지를 신탁하는 형태로 전업농에게 재분배함.

1.2. 고치현 축산렌탈사업³¹⁾

○ 고치현에서 농협이 농가를 위한 렌탈시설(가축사양관리시설)을 건축할 경우,

³¹⁾ 허덕 외(2015) 참조

시설 건축에 소요되는 경비에 대해 현과 시정촌이 보조를 하는 사업으로, 농가의 초기투자를 크게 줄여 안심하고 축산경영을 할 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 함.

- 축사 개보수와 규모 확대에 필요한 경비를 고치현과 시정촌이 1/3씩 보조하고, 나머지 1/3은 농협(JA)이 부담함.
- 사업시행주체는 시정촌 또는 농업협동조합(JA)임. 사업시행주체는 사업착수 전에 관계단체가 참가하는 ‘지역추진협의회’를 소집하여, 사업의 타당성 등을 검토하고, 사업의 수정·보완을 수행함.
- 기계리스사업 등 타 사업과 연계하여 추진 가능

○ 신규축산취농 희망자(육용우, 유용우, 양돈, 양계) 및 규모 확대 또는 고도화 추진을 고려하고 있는 축산농가 대상

- 고도화추진사업이란 기존 시설과 일체적인 축산사양시설의 신축을 통해 효율적인 사양관리와 증두를 목적으로 기존 시설의 면적을 포함하여 사육시설의 신축에 보조하는 것임. 단, 퇴비사 단독으로 신청은 불가함.

〈표 3-9〉 고치현 축산렌탈사업(2015) 보조한도액 및 보조율

구분	대상	보조대상 한도액(㎡당)	보조율	
			현	시정촌
신규축산취농 희망자 (육용우, 유용우, 양돈, 양계) 및 규모 확대를 고려하고 있는 축산농가	육용우사	36천 엔	1/3 (중산간지역 2/5)	1/3
	유용우사	51천 엔		
	일반돈사	68천 엔		
	개방계사	29천 엔		
	원도우레스계사	72천 엔		
고도화 추진	상기 대상시설	대상축종과 동일	1/3	1/3
부대시설	퇴비사	34천 엔	1/3	1/3

주: 시정촌에 따라서는 보조대상 한도액과 보조율이 다른 경우가 있음.

자료: 허덕 외(2015)

〈표 3-10〉 고치현 축산렌탈사업(2015)의 사업내용

사업 구분		신규취농축진사업	규모확대축진사업	고도화축진사업
사업실시주체		시정촌 또는 농업협동조합		
사업내용		다음 항목을 모두 만족하는 자를 대상으로 한 축산시설의 렌탈사업에 필요한 축산시설 등의 정비 - 산업신규취농자(취농후 5년간 까지) 또는 축산업 신규취농이 확실하다고 예상되는 자 - 취농경영계획이 확실한 자 - 부기기장을 하는 자	자립경영 확립을 목표로 규모확대 등을 도모하고자 하는 축산농가로, 다음의 항목을 모두 만족하는 자를 대상으로 축산시설의 렌탈사업에 필요한 축산시설 등의 정비 - 경영개선의 의욕을 가지고, 경영개선계획이 적절한 농업자 - 부기기장을 하는 자	규모확대에 맞추어 기존시설을 고도화함으로써 생산성향상을 꾀하고자 하는 축산농가이며, 다음 모든 항목을 만족하는 자를 대상으로 축산시설의 렌탈사업에 필요한 축산시설 등의 정비 - 경영개선의 의욕을 가지고, 경영개선계획이 적절한 농업자 - 부기기장을 하는 자 - 내용연수를 경과한 시설을 대상으로 함
보조사업 경비 및 보조 한도액	축산 시설 본체	축산시설 등(가축사양관리시설 건물, 전기, 급배수, 급이, 환기, 냉난방 및 계류시설 등)의 정비에 관련된 경비 기타 특히 필요하다고 인정되는 경비		
	부대 시설	이하의 부대시설을 정비할 경우에는 각 구분 한도액에 덧붙여 신청할 것. 단, 부대시설만을 신청하는 것은 불가. - 퇴비사: (500㎡미만) 34천 엔/㎡, (500㎡이상 31천 엔/㎡		
보조율	현	· 평단지역: 1/3 이내 · 중산간지역: 2/5 이내(중산간지역이란 특정농산촌법, 산림진흥법, 과소법, 반도진흥법, 이도진흥법 어디든 지정된 지역을 의미함.) · 부대시설: 1/3 이내	· 1/3 이내(단, 기존시설 면적을 초과하여 정비하는 경우, 확대되는 부분에 대해서는 규모확대축진구분의 보조율을 적용함.) · 부대시설: 1/3 이내	
	시정촌	1/3 이내		

자료: 고치현(<https://www.pref.kochi.lg.jp/>), 허덕 외(2015).

○ 농협이 사업시행주체인 경우 렌탈료 시산 사례(2015년)

- 신규취농자가 중산간지역에 280㎡에 1,080만 엔(세금 포함)의 목조 육용우사를 건축할 경우(보조율: 현 2/5, 시정촌 1/3), 연간 렌탈료 약 205천 엔
- 고도화사업 이용 시설 규모확대 실시 경우(육용우사 구 시설 200㎡에 100㎡ 시설 추가 확대), 시설비용 11,664천 엔이지만, 렌탈의 경우 연간 렌탈료 249천 엔

○ 한편, 일본 중앙정부의 농림수산업 중 축산경영환경조화추진자금(畜産経営環境調和推進資金)에서 신규축산취농자를 위한 축사 개보수 및 임대를 지원함(기술지도, 기자재 대여 외에도 기계 리스와 가축 임대도 지원).

- 축산농가가 규모확대를 위해 주변의 농가가 이농 후 빈 축사를 개조하는 경우 농림수산업의 '강한 농업 만들기 사업'의 내역사업으로 경영자원유효활용(축산타입)사업을 활용할 수 있음.

〈표 3-11〉 일본 농림수산업의 신규취농 및 경영계승을 위한 정책사업

목적	사업	사업의 특징
① 축산경영 신규취농	[일반예산] 강한농업만들기 교부금	공사 등이 매입 또는 차입한 이농지에 대해 가축 도입, 축사 등 보개수를 실시하고, 신규취농자에게 대여
	[일반예산] 농축산업 기계 등 리스 지원 사업(축산 신규 취농지원형)	신규취농자가 필요한 기계 등을 리스하는 경우 지원
② 경영계승 규모확대	[일반예산] 신규취농자 확보 사업	취농 전 연수기간 및 취농 직후 소득 확보를 위해 지원하고, 법인이 신규취업자에게 실시하는 연수에 필요한 경비 지원
	[융자제도] 취농지원자금	농업대학교 및 선진농가에서의 연수비용, 취농을 위한 사전 준비비용, 시설 설치 및 기계 구입 등에 필요한 비용 융자

자료: 일본 농림수산업 홈페이지(www.maf.go.jp).

〈그림 3-9〉 경영자원유효활용(축산타입)사업의 구조



자료: 일본 농림수산성 홈페이지(www.maf.go.jp).

1.3. 홋카이도 농업공사의 농장 임대 사업(낙농가)

○ 홋카이도 농업공사는 이농 예정 농가로부터 축산 경영 자산(시설·설비·농지)을 매입 재정비하여 신규 진입하는 축산농에게 일정 기간(통상 5년) 임대하고, 이후 농가가 자금을 조달하여 매매하는 사업임. 이는 일종의 축사 선임대 후매도 사업에 해당함.

○ 사업실시 요건

① 이농 농가의 농장 면적은 신규 진입농 육성을 도모하기에 충분한 규모에 해

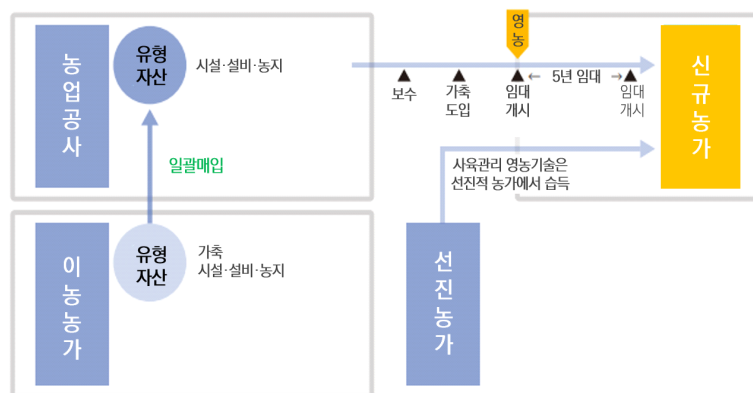
당해야 함.

- ② 신규 진입 농가 부담을 경감하기 위해 사업실시 지역과 관련된 시정촌 및 농협 등에 의한 재정적 원조가 확실해야 함.
- ③ 신규 진입 농가의 수용·영농지도 등에 대한 관계기관 및 단체의 지도·협력체제가 갖추어져 있어야 함.

○ 신규 농가 조건

- ① 생산향상 의욕과 뛰어난 경영 능력을 가지고 있다고 인정될 것
- ② 시정촌과 농협 등의 추천이 있을 것
- ③ 가축 사육에 대략 2년 이상 종사한 경험이 있을 것(선도 농가 등에서 취업)
- ④ 45세 미만일 것
- ⑤ 가족농(부부 또는 결혼 예정 포함)일 것
- ⑥ 경영규모에 걸맞은 영농자금을 확보할 수 있을 것
- ⑦ 해당 지역의 평균 사육 규모 이상의 경영을 영위할 계획이 있을 것

〈그림 3-10〉 홋카이도 농업공사의 농장 임대 사업 구조



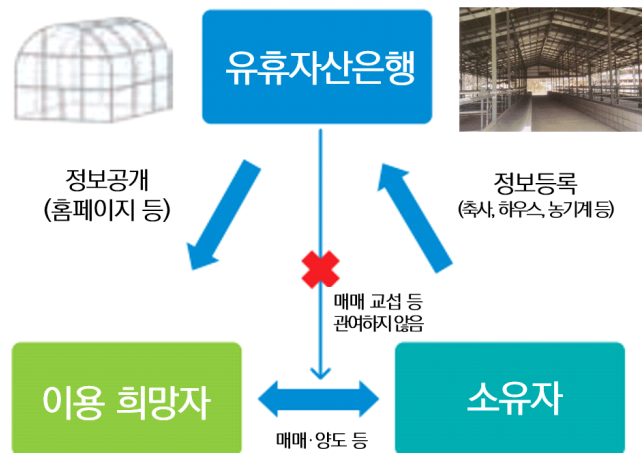
자료: 홋카이도 농업공사 홈페이지(<https://www.adhokkaido.or.jp/>).

1.4. 농업 유휴 자산 은행

○ 가고시마현, 농업 유휴 자산 은행(農業用遊休資産バンク)

- 가고시마현은 농업 진흥을 도모하기 위해 이미 사용되지 않게 되거나 향후 사용되지 않게 될 것으로 예상되는 축사·하우스·농업용 기계 등에 대한 정보 제공하는 농업 유휴 자산 은행 사업을 추진 중 임. 이 사업은 유휴 축사·하우스·농업용 기계 등을 소유한 농업인이 유휴 자산 은행 홈페이지에 정보를 등록하면, 유휴 자산 은행이 이용 희망자에게 소유자를 연결해 주는 알선 사업임. 다만, 매매 교섭 등에는 관여하지 않고 있음.

〈그림 3-11〉 가고시마현, 농업 유휴 자산 은행 사업 구조



자료: 가고시마현 홈페이지(<https://www.pref.kagoshima.jp/>).

○ 오카야마현, 빈 우사 은행(空き牛舎バンク)

- 오카야마현은 관내에서 고령화 등에 의해 폐업하는 축산농가가 늘어나고, 소를 사육하고 있지 않은 빈 우사 발생 빈도가 증가함에 따라 2023년 9월 5일 '빈 우사 은행'을 농림수산사업부 홈페이지에 개설함.

- 빈 우사 은행은 관내의 빈 우사 정보를 수집해, 인터넷상에서 축산 신규 취농자나 규모 확대 축산농가에게 빈 우사 정보를 제공하는 제도임.

2. 독일

○ 독일에서 농지관리는 농지거래 허가제와 농지임대차 신고제 중심으로 운영되는데, 농정 거버넌스인 농업회의소나 주정부의 농업청을 통해 이루어지는 것이 아니라 기초지역단위 행정조직인 크라이스(Kreis) 혹은 란트크라이스(Landkreis)를 통해 이루어짐.

- 따라서, 농지관리 업무는 일반적으로 크라이스 관청(Landratsamt-군청)이 담당함.³²⁾
- 「토지거래법」에 기반을 둔 토지거래허가제는 농업구조개선을 촉진하기 위해 농지와 임야를 거래하거나 취득할 때 허가를 받도록 함. 농지 및 임야 거래 허가가 나지 않는 이유는 거래 결과 ① 토지(농지 및 임야)가 불합리적으로 배분되거나, ② 토지가 축소·분할되어 경제성이 없어지거나, ③ 계약 가격과 실제 가격이 크게 다르기 때문임.
- 농지임대차는 「농지임대차거래법」에 따라 신고제로 운영됨. 신고한 임대차 계약에 대해 해당 관청이 이의제기 요건에 해당하는 경우 계약의 변경이나 취소를 요구할 수 있음. 이의제기 요건은 농지 임대를 했을 때 ① 토지 이용이 불건전하게 배분되거나 집중될 우려가 있을 때, ② 공간적·경제적으로 밀접하게 연결된 토지 이용 효율성이 떨어질 때, ③ 임차료가 적정하지 않게 책정되었다고 판단될 때임.

³²⁾ ‘군(郡)’으로 번역할 수 있는 크라이스 혹은 란트크라이스는 독일 헌법상의 기초자치단체인 게마인데(Gemeinde)가 몇 개 또는 수십 개 합쳐져 구성된 지역행정단위임.

○ 독일에서 농지관리는 사전적 관리에 해당하는 농지거래 허가제에 주로 의존하고 있는데, 이 농지거래 허가제의 핵심 구성요소가 선매권(Vorkaufsrecht)임. 선매권은 농지거래 허가요건 중 첫 번째 요건과 관련되는 것으로 비농업인의 농지소유를 제한해서 농업인에게 농지취득의 우선권을 부여하는 것을 말함.

- 독일에서 선매권은 두 가지 개념으로 활용되고 있음. ① 농지거래 허가기준에 의거한 우선매입권을 뜻하기도 하고, ② 농지관리기관이 거래를 거부한 농지를 공동이익토지회사(gemeinnützige Gesellschaft, 국내 농지은행에 해당)³³⁾가 우선 매입할 수 있는 권리를 뜻하기도 함.
- 농지거래 허가제에서 선매권은 농지거래를 허가하는 기준임. 실제 작동하는 선매권은 농지거래 허가제 기준에 근거하여 거래가 거부된 농지를 공동이익토지회사가 우선적으로 매입하려 할 때 발생함. 공동이익토지회사가 매입한 농지를 선매권한을 갖춘 대상자에게 매도하면 선매 행위가 완료됨.
- 「토지거래법」에서 규정된 선매권은 다음과 같은 조건을 충족시켜야 함. ① 선매 대상 농지규모는 최소 2ha 이상임, ② 선매 대상은 농지(임야 제외)여야 함, ③ 선매 대상은 매도만 할 수 있고, 증여·교환·양도 계약은 불가함, ④ 부부, 직계가족, 공공기관은 선매권자가 될 수 없음, ⑤ 대상 농지가 「토지거래법」에서 정한 거래 허가 거부 조건을 충족해야 함.

○ 선매권이 사전 농지관리의 기본원칙이라면 재매입권은 사후 농지관리의 기본원칙에 해당함. 재매입권은 독일민법(BGB) 중 채권법에 해당됨. 구체적으로 계약기간(최대 30년까지 설정) 중 계약을 위반하면 당초 매각자가 다시 이를 매입할 수 있도록 하는 권리임.

- 농지 매입자가 농지 매각자 동의를 받지 않고 매입 후 20년 동안 ‘자경’하지

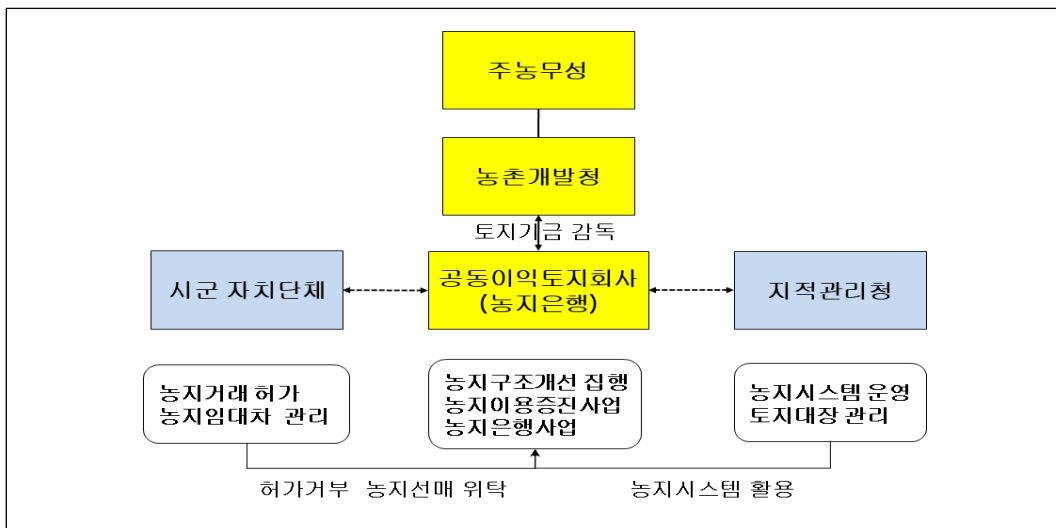
33) 영농정착회사는 법률적 개념인데, 현재 영농정착회사 역할을 수행하는 기관은 공동이익토지회사(gemeinnützige Gesellschaft)임.

않은 상태에서 농지를 매각(양도) 또는 임대하면, 해당 농지를 당초에 매각한 사람에게 재매입권이 부여됨.

○ 독일에서 농지의 매입·비축과 교환·분합, 선매권 행사 등으로 농지시장을 안정화하고 농업구조개선에 기여하는 농지유동화 사업은 개별 주별로 실시하고 있음. 개별 주에서는 이 사업을 관할하는 관리청과 실제 사업을 실시하는 실행기관을 두고 있음.

- 사업의 총괄적 관리는 주농무성이, 지역별 관리는 주정부 산하 농촌개발청이, 사업의 실행은 농지은행에 해당하는 공동이익토지회사에서 각각 담당하고 있음.

〈그림 3-12〉 독일의 농지관리 조직 및 업무 체계



자료: 김수석 외(2016).

○ 2021년 기준 독일에는 9개의 공동이익토지회사가 있고, 1개의 연방연합회(BLG, Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften)가 있는데, 이 9개의 회사가 10개 주, 2개 자치 도시 주를 담당하고 있음.

- 공동이익토지회사의 농지관리 및 농지은행사업 추진은 출자금인 토지기금(Bodenfond) 운용에 대한 규정에 따라 이루어지는 방식을 따름.
- 공동이익토지회사의 업무는 농지 유동화와 관련된 농지은행사업이 주된 업무이지만, 이외에도 통합적 지역개발 개념을 수립하거나 마을 재정비사업 및 농촌개발사업을 실행하고 LEADER 프로그램과 같은 농촌개발 프로젝트의 사업 주체로 활동함. 최근에는 기후 및 환경보호와 같은 서비스로 업무 영역을 확대함.

○ 공동이익토지회사가 수행하고 있는 농지유동화 사업은 다음과 같음(BLG 2021).

- ① 농지매입·비축사업: 농지의 비축을 매개로 한 농지의 매입 및 매도
- ② 「토지거래법」과 결부된 선매권 행사
- ③ 제3자(주정부)를 위한 수탁농지 매입·비축사업
- ④ 비축 및 수탁농지 임대·관리사업
- ⑤ 농지직거래장터(Hofbörse)사업: 비축하지 않고 매매 및 임대차 중개
- ⑥ 농지재정비사업: 농촌개발청의 농지재정비계획 실시로 인한 정비 실무 담당³⁴⁾

○ (농지매입·비축사업) 농지매입·비축사업은 농업구조개선과 농촌 및 지역발전을 위해 공동이익토지회사가 자체 자금으로 농지를 매입하여 보유하고 보유 농지를 다시 매각하는 사업임.

- 공동이익토지회사가 보유하고 있다가 매각하는 모든 농지가 매입·비축사업의 대상이 되는데, 1946년부터 2020년까지 전체 사업실적은 <표 3-12>과 같음.

³⁴⁾ 자발적 농지교환·분합 및 이용권 교환과 같은 소규모 재정비는 농촌개발청의 농지재정비계획 수립 없이 공동이익토지회사가 직접 담당함.

〈표 3-12〉 독일 공동이익토지회사의 농지매입·비축사업 및 수탁사업 현황

단위: ha

구분	지역	서독 지역				동독 지역	합계
	시기	1946-1972	1973-1990	1991-2020	소계	1992-2020	
· 자발적 매입		230,844	92,745	106,204	429,793	82,557	512,350
· 토지개혁법상의 매입		95,963	-	-	95,963	-	95,963
· 선매권에 의한 매입		14,523	8,939	8,465	31,927	9,276	41,203
매입 소계		341,330	101,684	114,669	557,683	91,833	649,516
매각		311,367	106,293	121,018	538,678	55,834	594,512
잔여 비축					19,005	35,999	55,004
제3자를 위한 수탁농지 (1978년 이후)			14,772	53,743	69,492	32,620	102,112

자료: BLG(2021), 유찬희 외(2021) 재인용

- (선매권 행사) 공동이익토지회사는 「토지거래법」에 따라 농지거래 허가가 거부된 선매 대상 농지를 매입하여 다시 선매 대상자에게 매도하는 역할을 담당하는데, 이 토지 또한 매입·비축사업의 일부가 됨.
- (제3자를 위한 수탁농지 매입·비축) 제3자를 위한 수탁매입은 생태 및 자연보호와 공공 목적을 위해 필요한 농지를 해당 기관을 대신해 매입하는 사업인데, 소요되는 자금은 해당 기관이 부담함.
- (비축 및 수탁농지관리사업) 공동이익토지회사는 자체 비축농지와 제3자를 위해 매입한 농지, 그리고 동독 지역의 집단농장 사유화로 인해 과도기적으로 보유하고 있는 농지에 대해 임대 관리하는 업무를 담당함.
 - 공동이익토지회사는 제3자를 위해 관리하고 있는 토지는 임대하여 통상적인 임차료를 받지만, 토지소유자에게 이용료를 지불하지 않음.
 - 2019년 말 기준 공동이익토지회사가 보유하고 있는 전체 농지는 21만 5,750ha인데, 이 중 토지회사가 임대·관리하는 농지는 16만 4,000ha임(BLG 2021).

- (농지직거래장터 사업) 농지직거래장터 사업은 공동이익토지회사가 농지를 보유하지 않고 농지와 농장 가옥 등의 직거래를 적극적으로 중개하는 사업임.
 - 사업대상은 농지, 농장 전체, 농장 건물을 포함한 농업용 시설이고, 사업 분야는 매매와 임대차임.
 - 농지직거래장터 사업에서 공동이익토지회사가 받는 거래 중개수수료는 거래가격의 3~3.5%로 설정됨.
 - 농지임대차 중개수수료는 연 임차료의 1/4에 해당하는 3개월 임차료를 첫해만 공제해 줌,

- (농지재정비사업) 일반적인 농지재정비사업은 관할청인 농촌개발청의 계획 수립에 따라 이루어지고 공동이익토지회사는 재정비의 실무 작업에 참여하지만,³⁵⁾ 농지재정리사업의 일종인 “자발적 농지교환”과 “자발적 농지이용권 교환”, “신속한 분합” 사업은 농촌개발청의 위탁업무로 공동이익토지회사가 직접 시행하고 있음.
 - 이 사업들은 참여자의 자발성에 근거하고 있기 때문에 농지가격을 현실시장에 근접한 거래가치로 평가하고 있음.

- 자발적 농지(소유권)교환은 소유자들의 자발성에 기초하여 농지를 교환하는 사업인데, 사업시행자로서 공동이익토지회사는 사업의 계획과 진행을 지원하고 정부로부터 수령한 보조금을 지급함.
 - 2020년 서독 지역에서 「농지정리법(Flurbereinigungsgesetz)」에 의거하여³⁶⁾ 137건의 자발적 농지교환사업이 체결되었고, 820필지(2,450ha)가 660명의 소유자들 간에 교환된 것으로 나타남(BLG, 2021).

35) 독일의 농지재정비사업의 내용 및 방식에 대해서는 김수석 외(2016), p.193 이하 참조.

36) 동독 지역은 「농지정리법」보다 「농업적응법(Landwirtschaftsanpassungsgesetz)」에 의한 농지 재정비사업이 주축이 됨.

○ 자발적 농지이용권 교환은 새로 도입된 사업으로서 농지 소유권을 이전하지 않고 토지이용권만 교환하는 사업임. 이 사업은 신속한 분합사업의 보완사업으로 적절하며 소유지와 임대지 모두에서 실시할 수 있음(BLG, 2021).

- 사업에 대한 지원은 1회 지급되는 임차료로서 ha당 최대 200유로임.

○ 신속한 분합은 소유자의 필지가 여러 곳에 분산되어 있는 것을 한곳으로 모아주는 교환·분합사업 중에서 농로나 배수로 등이 포함됨으로써 비교적 신속 간편하게 해결할 수 있는 사업을 대상으로 함.

사업의 투자비는 보조와 융자 및 자부담으로 구성되는데, 토지회사는 사업의 신청과 진행을 지원하고 토지의 가치를 평가함.

- 2020년 현재 2,740ha 규모의 사업 1건이 체결되었고, 신속한 분합이 진행 중인 것은 48건, 9만 1,836ha임(BLG, 2021).

3. 프랑스

○ 프랑스의 토지정비및농촌시설회사(SAFER, Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural)는 프랑스 농촌의 비효율적이고 영세한 농업구조를 젊고, 현대화된 가족농 구조로 재편하기 위해 1960년 「농업기본법」 제정과 함께 출범함.³⁷⁾

- 1960년 「농업기본법」은 이 목적을 달성하기 위해 경작권 허가제를 도입해 농업구조에 대한 강력한 감독체계를 갖추는 한편, 1962년 「농업기본법」 보완을 통해 SAFER에 토지 선매권을 부여함으로써 강력한 토지시장 개입수단을 마련

³⁷⁾ 보조금과 선매권을 갖고 토지시장에 개입해 생존력 있는 농업경영체를 육성하는 스웨덴의 사례를 벤치마킹해 1950년대 초 처음으로 SAFER 설립이 제안됨.

- SAFER는 농지시장 정보독점(농지 매각의사 의무 통보)을 바탕으로 필요할 경우 선매권을 행사해 농지를 취득하고, 이를 농업구조정책의 목표에 부합하는 방향으로 토지를 분배함.

○ SAFER는 설립 초기 농업구조 개선 및 정비사업을 중심으로 활동해 왔으나, 농업·농촌 여건의 변화와 함께 활동 영역을 지속적으로 확장해 왔음.

- 창설 당시 SAFER는 농업구조 개선이라는 ‘공익(intérêt général)’ 임무를 수행기관으로서 내세운 목적이 ① 현대적 기술을 활용할 수 있는 가족농 육성, ② 농업과 비농업 경제활동 간의 소득의 균형, ③ 토지투기 방지였음.
- 하지만 산업화 및 도시화와 함께 농업경영의 다각화와 농촌의 다기능성이 강조되면서 SAFER의 미션도 농촌지역개발, 환경, 자연보호 등의 분야로 확대됨. 이를 반영하여 2014년 「농업·식품·산림을 위한 미래법」 제정 시 SAFER의 업무를 4대 활동축(농업, 환경, 농촌지역의 지속가능한 발전, 농촌토지시장의 투명성)으로 재정의함.

○ SAFER는 광역지방단위인 레지옹(Région)별로 설치돼 있으며, 지역 SAFER는 독립법인으로서 해당 지역에서 SAFER의 업무를 수행함.

- 중앙(파리)에는 지역 SAFER를 회원으로 한 FNSAFER(전국연맹)이 있으며, 중앙정부와 의회를 상대로 SAFER의 권익을 대변하는 활동을 수행함.
- 레지옹별로 설치된 SAFER는 현장과 밀착한 업무 수행을 위해 하위 지방단위인 데파르트망별로 현장사무소를 두고 있는데, 실제 업무는 이곳에서 이루어짐.
- SAFER 조직 전체 직원 수는 2,000여 명에 이르는데, 중앙조직에 근무하는 30여 명을 제외하고는 모두 지역 SAFER에서 근무하는 인력으로서 토지, 환경, 지역개발 등 다양한 분야의 전문가들이 종사함.

○ SAFER는 공익기능을 수행하는 비영리 유한책임회사로서 법에 의해 출자그룹이 정해져 있는데, 출자그룹은 농업조직, 지방자치단체, 기타 등으로 구성

- 농업조직: 농업경영자전국연맹(FNSEA)과 같은 대표성을 가진 농민단체, 농촌법전(Code Rural)에 설립 근거를 둔 농업회의소(Chambre d'Agriculture)와 같은 농업직능조직
- 지방자치단체: 레지옹 및 데파르트망 의회
- 기타 그룹: 농촌지역에서 경제적, 사회적, 환경적 이해를 대표하는 법인이나 공공단체(지불청, 자연공간보전위원회, 사냥협회, 농업은행, 농업공제 등)

○ (SAFER 조직) SAFER은 의사결정기구인 이사회와 의사결정을 지원하는 자문기구인 기술위원회(CTD), 실무를 담당하는 사무국으로 구성됨.

- 이사회는 최고 의사결정기구로서 SAFER의 토지 취득과 처분에 관한 결정을 내리는데, 이사회의 의사결정은 기술위원회(CTD)의 심사 의견을 바탕으로 이루어지며 정부감독관 2인(농식품부와 재무부)의 승인(아그레망)을 얻어야 효력을 가짐.
 - ▶ 이사회는 투표권을 가진 모든 출자기관의 대표자(이사)와 투표권이 없이 표결 토론에 참여하는 검열관, 그리고 이사회 결정이 정부의 국토정비정책(농업구조정책 포함)에 부합하는지를 감독하는 두 명의 정부 감독관(농식품부와 재무부)으로 구성됨.
 - ▶ 이사 수는 최대 24명까지 둘 수 있으며, 이사진의 1/3 이상은 지방자치단체를 대표하는 자로 구성해야 함(레지옹, 데파르트망, 꼬문 의회).
- 기술위원회(CTD)이사회 의사결정을 지원하기 위한 기구로서 SAFER가 처분하려는 토지에 대한 구매희망자들의 토지이용계획을 심사해 이사회와 정부 감독관에게 의견을 제출함.
 - ▶ 기술위원회는 레지옹에 속한 데파르트망 별로 구성되는데 SAFER 회장을

위원장으로 하며, 데파르트망 지방청의 국토해양국장과 재무담당국장, SAFER에 출자한 기관의 데파르트망 조직 대표들이 법적 위원으로 참여함.

- 사무국은 SAFER 실무를 담당하는 곳으로 레지옹 지방청이 있는 곳에 지역본사를 두고 있으며, 레지옹에 속한 여러 데파르트망별로 현장사무소를 두고 있음.
 - ▶ SAFER 회장은 사무국을 대표하나 사무총장이 사무국을 총괄·지휘하며, 평균 60~70명 규모의 직원을 운용하고 있음.
 - ▶ 데파르트망 현장 사무소에는 토지자문관, 지자체자문관, 연구담당 등 10명 내외의 인력이 일하고 있음.

〈표 3-13〉 SAFER의 조직 구성

조직	기능	구성
이사회	- 기술위원회 검토 의견을 바탕으로 의사 결정	- SAFER에 출자한 모든 기관의 대표자(농업직능단체와 지방자치단체)
감독관	- 선매취득 허가 및 지자체와의 협약 승인 - 선매권 행사 등 이사회 결정 승인	- 농식품부와 재무부 파견 각 1명
기술위원회(CTD)	- 토지구매 희망자의 토지이용계획 심사 - 이사회에 심사 의견 개진	- 농업직능단체(농업회의소, 농업은행 및 공제보험, 대표성 있는 농민단체) - 국가를 대표하는 자(데파르트망에 파견된 농림부 및 재무부 대표)
사무국	- SAFER 사무 집행	- 회장, 레지옹 단위 사무총장, 사무소 직원

자료: SAFER 홈페이지(<http://www.safer.fr>)(검색일: 2021.7.12), 유찬희 외(2021) 재인용

○ (SAFER 업무) 농업·농촌의 여건 변화와 함께 농촌 공간에 대한 사회적 요구가 다양해지면서 SAFER의 활동 영역 또한 꾸준히 확장됨.

- EU 공동농업정책의 변화에 따라 프랑스 농정에서도 농림업활동의 환경의 무 강화, 농촌의 다기능성에 기반한 농촌개발, 경관 및 자연자원(물, 생물다양성 등) 보호정책 등이 강화됨. 이러한 흐름 속에서 SAFER는 2000년부터 CAP의 2축인 농촌발전정책의 실행기관 역할을 담당함.

- 2014년 「농업·식품·산림을 위한 미래법」은 SAFER의 기능을 4대 활동 축(농업, 환경, 지역개발, 토지시장)으로 재정의했는데, SAFER의 주요 활동과 세부 기능을 요약하면 <표 3-14>와 같음.

<표 3-14> SAFER의 주요 기능

4대축	주요 활동	세부 기능
농업	• 농림업의 역동화 - 청년영농정착 및 경영이양 촉진 - 농림업경영체의 경제적, 환경적 역량 강화를 통한 경영규모 확대 및 재구조화	· 청년영농정착(개인 또는 법인형태) · 점진적 영농정착 · 겸업적 형태의 영농정착 · 기타 형태의 영농정착 · 영농 재정착 및 규모화 · 농지정비, 필지정비(필지교환, 필지 규모화) · 임차농의 유지와 발전 · 농업자본 참여를 위한 토지전매
환경	• 환경보호 참여 - 경관 보전, - 자연자원 보존(농지, 습지, 물, 생물다양성) - 홍수 등 자연재해 예방	· 환경적 목적의 선매권 행사 · 국립공원 등과 연계한 토지자원 관리
지역 개발	• 토지문제를 해법을 제시하는 지역개발 동반자 - 지자체의 경제개발 및 SOC 프로젝트 - 공공정책에 등록된 민간의 개발 프로젝트	· 지자체 등 공공기관과의 협력관계를 통한 농촌지역 및 도시근교지역의 토지정비(단지화 및 농업경영체 재정착 유도, 도시근교지역의 농업공간 보전, 환경 및 경관보전) · 지방자치단체의 농업유산 관리 · 지방자치단체의 토지이용계획 지원 · 지방자치단체의 선매권 행사 요청 관리 · 농촌개발계획의 원활한 수행을 위한 토지제공(수공업, 농촌관광, 사냥, 레저 휴양시설 등)
토지 시장	• 농촌 토지시장의 투명성 담보 - 모든 토지시장 정보 취급 - 지자체에 관할지역 토지시장 동향 정보제공 - 토지 이용 동향에 관한 전국지표를 정부와 의회에 알림(과도한 농지 소비 경고 등)	· 토지시장의 감독 및 시장조절 · 정부의 토지이용계획에 따른 토지 소유 방향의 유도 · 토지 시장정보의 배포 · 토지시장 동향 감독 · 토지시장 관련 컨설팅

자료: 유찬희 외(2021)

- (SAFER의 역할) SAFER는 레지옹의 농업구조 기본계획에서 정한 정책적 우선순위에 따라 우호적 거래 또는 선매권 행사를 통해 토지를 취득하고, 취득한 토지를 농업구조정책에 부합하게 양도·처분함.

- SAFER의 토지취득은 대부분 우호적 거래에 의한 것이며, 선매권 행사는 법이 정한 행사목적에 부합해야 하고, 정부 감독관의 승인을 거쳐야 함.
- 또한, 토지소유자가 위탁한 토지를 구조정책의 목표에 부합하게 임대수탁(CMD)함으로써 농업구조 개선에 기여하고 있음.

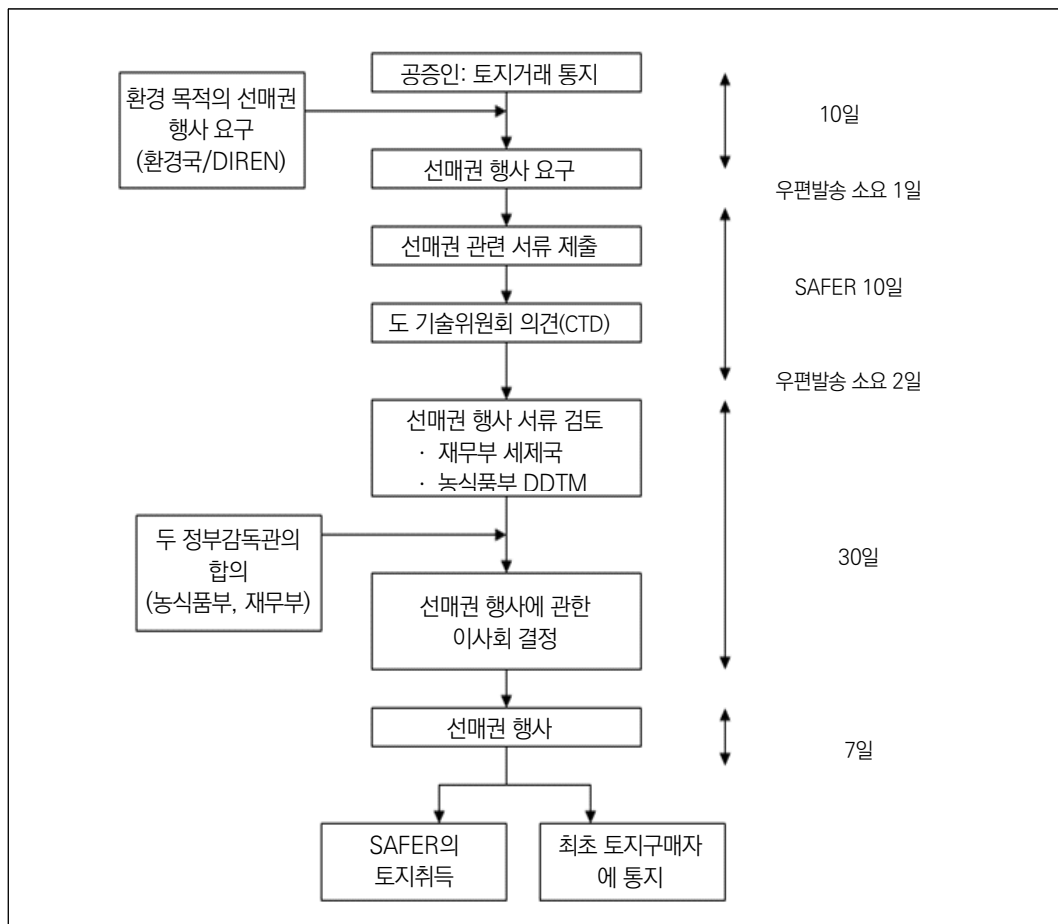
○ (SAFER의 역할: 선매권 행사) SAFER의 선매권 행사가 유효하려면 「농촌법전」에 명시된 목적 가운데 하나 이상의 목적에 따라 선매권 행사가 이루어졌음을 이해관계자들이 알 수 있도록 명시해야 함.

- 1) 영농정착 및 재정착, 적정 농업인구의 유지
 - 2) 기존 농업경영체의 규모화와 농지정비
 - 3) 공공토목공사 등으로 농업경영이 위태로울 때 농업경영체의 균형유지를 위한 목적
 - 4) 농업경영체의 가족농적 특징의 보호
 - 5) 토지투기에 대한 대응
 - 6) 농업용 건축물과 토지가 분리 양도돼 농업경영체의 지속가능성이 위협받게 될 경우 농업경영체 유지 보호를 위한 목적
 - 7) 산림보호와 활용 및 국가와 체결된 협약의 범주 내에서 임업경영구조 개선이 필요한 경우
 - 8) 중앙정부, 지방자치단체 및 공공기관이 승인하는 경관 및 환경보호를 위한 공공프로젝트의 실현
 - 9) 「도시계획법전」 제1권 4부 제3장에서 예고한 조건 하에서 도시근교지역의 농업 및 자연공간의 보호와 이용
- SAFER의 선매권 행사 절차를 보면, 먼저 토지거래의 계약 및 중개를 담당하는 공증인(Notaire)이 토지소유자의 토지매각 의향을 SAFER에 통지함.

SAFER는 접수된 토지매각 의향정보를 바탕으로 농업구조 정책목표에 부합하는 지를 판단해 매입 여부를 결정하고, 거래 조건 등을 검토하여 선매권 행사 또는 우호적 거래에 의한 협의를 통해 취득할지를 결정함.

- 선매권 행사에 있어 중요한 역할을 하는 SAFER 내 기술위원회(CTD)는 전문가의 자문을 받아 이사회와 정부감독관에게 선매권 행사에 관한 의견을 제출함.³⁸⁾

〈그림 3-13〉 선매권 행사를 통한 토지 취득 절차

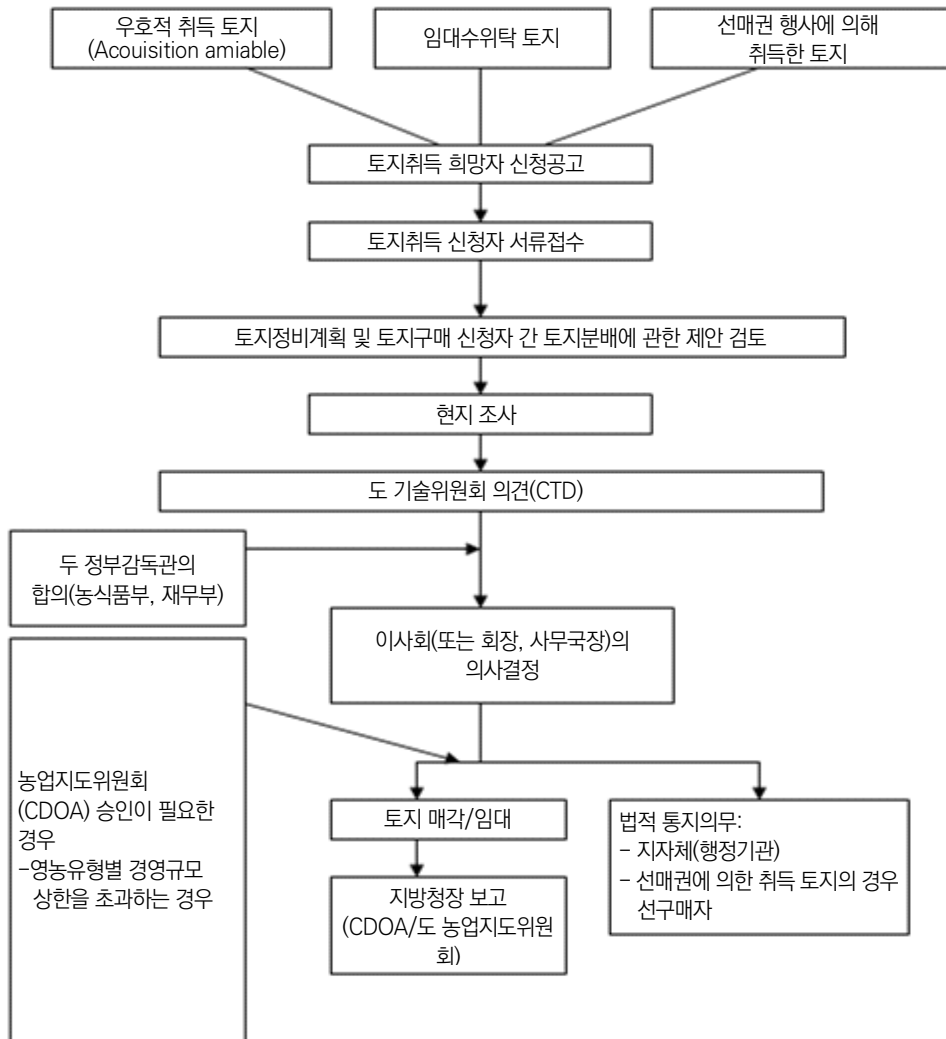


자료: 유찬희 외(2021)

38) 지자체 등이 환경적 목적의 선매권 행사를 요청하는 경우에도 동일한 절차를 밟음.

- (토지의 배분 및 매각처분) SAFER는 토지를 매각처분하거나 임대위탁할 때 희망자들을 공개 모집하고, 희망자의 토지이용계획 발표 등을 거쳐 후보자를 선정함.
- 이 과정에서 농업구조정책과의 부합성 등을 따져 최종 후보자를 결정하며, 농업구조기본계획이 정한 상한을 초과하는 경우 농업지도위원회(CDOA) 승인을 받아야 함.

〈그림 3-14〉 SAFER의 토지 배분 및 처분 절차



자료: 유찬희 외(2021)

○ (SAFER 활동 실적: 토지취득) 2019년 기준 SAFER의 토지매입은 1만 2,100건으로 총면적 10만 1,700ha에 달했으며, 토지매입 금액은 14.9억 유로에 달했음.

- 프랑스 전국 토지 거래물량 69만 ha에서 차지하는 SAFER의 토지 매입물량의 비중은 14.7%임.³⁹⁾
- SAFER에 통지된 토지매각 의향통지 건수는 33만 2,500건에 달했는데 이중 SAFER가 매입에 나선 건수는 1만 2,100건으로 전체의 3.6%에 달함.

〈표 3-15〉 SAFER의 토지 취득 실적(2019)

구분	2019년 실적	전년대비 증감 (비고)
전국 토지거래 물량	69만 ha	+5%
토지매각 의향 통지 건수	33만 2,500건	+7%
SAFER의 토지매입 건수	1만 2,100건	+3%
SAFER의 토지매입 면적	10만 1,700ha	-2%
SAFER의 토지매입 금액	149만 유로	+3%
선매권 행사 건수	1,350건 (0.4%)	(매각 통지건수의 0.4%)
지자체 선매권 요청 건수	460건 (34%)	
지자체의 선매권 요청 면적	700ha	- 농지 보전 - 자연자원 보전(경관, 물, 생물다양성) - 농촌개발프로젝트 토지제공 - 토지 투기 대응

자료: FNSafer(2019), 유찬희 외(2021) 재인용.

○ SAFER가 선매권 행사를 통해 토지를 매입한 건수는 1,350건으로 전체 토지 매각 의향통지 건수의 0.4%에 불과함.

- 선매권 행사건수의 34%는 지방자치단체의 선매권 행사요청에 따른 것이

³⁹⁾ 토지시장에서 SAFER의 시장점유율은 매입량과 매각량을 합산하여 산출하기 때문에 2019년 시장점유율은 약 29% 수준임.

며, 지자체가 SAFER에 선매권 행사를 통해 토지를 매입해달라고 요청한 토지면적은 700ha 규모인데 대부분 수도권의 도시화 지역과 연안 지역의 토지가 주요 대상임.

- SAFER 토지매입 건수의 89%는 협의에 의한 우호적 거래를 통해 이루어지고 선매권 행사는 11% 정도임. 선매권은 법률이 정한 공익적 목적을 위해서만 행사될 수 있으며, 선매권 행사를 통한 토지취득과 12만 유로를 초과하는 토지취득은 정부감독관의 승인을 얻어야 함.

○ SAFER가 1990년부터 2019년까지 취득하고 처분한 토지의 전반적 흐름을 정리하면 <표 3-16>과 같음.

- SAFER의 토지취득 활동은 규모 면에서 1990년 11만 2,000ha로 정점에 달한 이후 1990년대 들어 감소 추세를 이어 오다가 최근에는 다시 상승 추세를 보이고 있음.
- 보유량은 1990년 이후 4만ha 수준을 유지하고 있음.

<표 3-16> SAFER 토지 취득 및 처분 현황(1990-2019)

단위: 천 ha

구분	1990	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019
취득량	112.0	78.0	76.7	74.8	83.8	94	98	104	101
처분량	122.0	79.0	77.3	75.5	87.3	96	96	105	100
- 영농정착	32.0	33.0	31.3	26.4	31.1	34	35	39	35
- 규모확대	69.0	31.0	23.1	23.2	24.4	28	30	31	31
보유량	59.0	38.0	40.6	41.2	41.7	40	41	39	41

자료: FNSafer(2019), 유찬희 외(2021) 재인용.

○ (토지 배분 및 매각 처분) SAFER가 취득한 토지의 상당 부분은 농업분야를 위해 쓰이고 있으며, 이 중에서도 청년영농정착이 전체 처분 면적의 35%를 차지해 가장 높은 비중을 차지하고 있음(표 3-17 참조).

- 지역개발 분야에 처분한 토지는 매각 건수 970건, 면적 3,720ha였으며, 지방자치단체의 각종 지역개발 사업(산업지구, 주거단지, 레저단지 조성 등)에 토지를 공급함.
- 환경보호 활동은 수자원 취수구역, Natura 2000권역, 민감자연지역(Espaces Naturels Sensibles) 등 환경부 정책과 관련이 있으며, 지자체나 연안보호위원회 및 국립자연공원 등 환경관련 공공기관에 토지를 공급함.

○ (지방자치단체와 협약 사업) 2019년 기준 각 SAFER가 지방자치단체와 진행하고 있는 토지정보 제공 및 기술지원을 위한 협약 체결 건수는 약 5,000건에 달하고 있음.

- 이 가운데 농업 및 자연공간의 토지매각 관련 정보제공을 위한 협약(2,100건)이 가장 많고, 개발 대기 상태에 있는 농지의 관리 협약(1,320건), 지자체의 공익사업을 위한 토지 수용 관리 협약(740건), 도시계획 수립을 위한 토지 관련 연구 협약(270건), 자연환경 민감 지역 등 선매권 행사 관리 협약(560건), 토지시장 모니터링 협약(20건) 순으로 구성됨.
- 이밖에 SAFER는 지방자치단체의 각종 공공프로젝트 지원을 위해 1만 6,900ha에 달하는 유보지를 보유하는 협약을 970건 체결하였음. 이는 지자체의 공공사업 시행에 따른 대체농지 조성 또는 자연공간 보호를 위한 용도임.

〈표 3-17〉 SAFER의 토지 처분 실적(2019)

활동	세부 분야	처분 면적	내용
농업	영농정착	34,500 ha	전체 처분 면적의 35% (전체 처분 건수의 23%) 최초 영농정착 건수 1,420건, 20년 이래 최고 수준, 66%가 가족 범주 외 정착
	농림경영체 재구조화	30,700 ha	전체 처분 면적의 31% 주로 농업환경정책과 연계된 4,400개 농림경영체의 경영기반 강화 경지정리를 통한 재구조화 사업 건수 1,540건, 면적 3,200ha 임업경영체의 재구조화 사업 건수 800건, 면적 6,400ha 소농 유지를 위한 사업 건수 1,660건, 면적 14,600ha
	임대수위탁	105,000 ha	개인이나 공공기관의 토지를 위탁받아 영농정착이나 규모 확대, 경영 이양을 촉진하기 위한 임대수위탁사업(CMD) 8,000건 영농정착, 경영이양 등의 목적으로 토지주와 임차인 간의 토지임대차 중개 사업물량 13,600ha
	유기농업	8,800 ha	사업 건수 1,050건으로 전체 처분 면적의 10% 이 가운데 280건은 농업활동에 처음으로 정착하는 경우로서, 복합영농축산이 가장 많고(23%), 노지 채소 재배(18%)
	근거리 유통농업	6,300 ha	1,180건으로 전체 처분 면적의 7%
지역 개발	주택	2,230 ha	570건
	관광 및 레저	700 ha	150건
	사회기반시설	500 ha	90건
	수공업 및 상업	120 ha	50건
	공공서비스 및 행정	170 ha	110건
환경	자연자원 보전	2,900 ha	토양, 물, 생물다양성, 경관 보전을 위한 사업 건수 510건 이 중 110건(1,400ha)은 농업적 목적과 함께 이중 목적으로 가짐. SAFER는 환경적 목적으로 토지를 처분할 때 환경보호 수단을 담보하기 위해 환경의무를 부과할 수 있음. SAFER가 환경의무를 부과해 토지를 처분한 건수 50건, 면적 265ha에 달함. SAFER는 데파르트망 단위에 설치된 농림자연공간보전위원회에 참여해, 자연공간의 인위적 개발을 억제하는 활동을 하고 있음.

자료: FNSafer(2019), 유찬희 외(2021) 재인용.

○ (SAFER의 활동별 수수료 체계) SAFER의 각종 활동에 대한 수수료 및 요금체계를 프랑스 북동부에 위치한 Grand-Est 레지옹 SAFER의 사례로 살펴보면 <표 3-18>과 같음.

- 프랑스 정부는 2016년 이후 SAFER에 대한 보조금 방식의 예산지원을 폐지하는 대신 다양한 차원의 세제 및 재정 수단을 지원하고 있음. 여기에 대응하여 수수료 체계도 현실화하고 있음.

<표 3-18> SAFER의 수수료 체계(Grand-Est 사례)

활동 분야	구분	수수료율 / 금액
토지거래	우호적 거래에 의한 토지 매각	- 100만 유로까지: 8% - 100만에서 120만 유로 사이: 4% - 그 이상: 별도로 정함
	선매권행사에 의한 토지 매각	10%
	토지교환	4%
	건당 최소 거래수수료	250유로
토지서비스 제공	임대 중개	1년 치 임대료(데파르트망 임대료 기준)
	임시 점유 협약	상동
	임대 위탁	임차료 - 복합영농: 20~50% - 포도: 10% - 계약 건당 최소 위탁수수료: 250유로
	토지매각의향서 처리(21일 이내)	토지가격 - 2만 유로 이하: 60유로 - 2만~7.5만 유로: 100유로 - 7.5만 유로 이상: 170유로
	선매권 행사 요청	250유로
	기타 서비스	- 지도제공 등 지원: 400유로/일 - 토지분석 등 컨설팅: 600유로/일
협약	유보지 설정	- 기본: 1,500유로 - 연간 관리비: 토지가의 2%
	Vigifoncier 이용료	- 등록비: 350유로 - 연간 이용료: 150유로/꼬뮌

자료: SAFER 홈페이지(<https://www.saferr.fr/contacts-saferr/grand-est/>), 유찬희 외(2021) 재인용.

5절 시사점

○ 축사은행, 농지은행, 토지은행 외국제도 등의 사례를 통한 시사점은 <표 3-19>와 같음.

<표 3-19> 축사은행제도 관련 사업 사례의 시사점

사례	시사점
축사은행	○ 농업진흥지역 내에 축사시설의 농촌경관 및 경종작물 생산활동 측면의 부정적 영향 및 폐업 축사의 장기방치 문제에 대한 해결 필요하나, 「농지법」 제2조에서 축사를 농지로 인정하여 농지에 축사를 제한 또는 이전을 강제하기 어려움 ○ 전국 단위 또는 시도 단위에서 축사에 대한 수요와 공급 매칭 중요 ○ 수급 여건이나 정부의 축산정책에 부합하는 방향에서 사업설계 필요
농지은행	○ ① 매입 및 임대차 농지, ② 비축농지, ③ 매도 또는 임대 농지로 구분해서 통합적으로 관리하는 체계를 구축할 수 있는 장점 보유 ○ 농지은행사업의 농지의 집적 및 집단화 지원 강화 필요, 이를 위해 친환경축산단지 조성 및 이 과정으로의 전환으로 축사은행사업 추진
토지은행	○ ① 한국농어촌공사의 농지은행의 사업범위를 축사의 매입비축 관련 사업까지 확장하여 운영하는 방식 ② 농림축산식품부 산하의 별도의 기관(공사)으로 조직하여 운영하는 방식 고려 ○ 한우 관련 실태를 종합적으로 판단하여 축사비축에 대한 종합계획(5년 또는 10년) 과 실행계획(연도별) 수립 기능 포함 고려
외국제도	○ 농지관리 및 농지의 효율적 이용 차원 프랑스의 SAFER나 독일 공동이익토지회사의 선매권 행사제도 도입 고려 ○ 농지의 집적 및 집단화가 일본처럼 사업화로 실시되기 위해서는 행정기관(공공기관)의 농지이용집적계획 수립, 이 계획에 동참하는 농업경영체 및 사업화하는 농지이용집적원활화단체의 활동 필요 ○ 친환경축산단지 조성 및 축사은행제도의 연계 가능성을 모색하는 차원에서 판단할 때, 농지이용증진사업과 농지집적을 위한 농지은행사업을 연결하는 방식으로 ① 농지이용증진사업지구 내에서 실제로 경작하는 자와 경작하지 않는 자 간에 농지매매 및 임대차를 지원하는 일본형 농지이용집적사업(농지이용집적원활화사업 및 농지중간관리사업) 방식과 ② 농지이용증진사업지구 내의 농지재정비를 통해 농지의 집적 및 집단화를 실시하는 방식 고려

1. 축사은행사업의 시사점

○ 주거지 인근 축사에서 발생하는 악취·분뇨가 사회적 문제로 대두되자, 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제8조(가축사육의 제한)에 따라 시장·군수·구청장은 조례를 제정하여 특정 지역 내 가축사육을 제한할 수 있도록 하였음.

- 지자체의 가축사육 제한 거리 규정이 강화되는 등 규제가 강화되면서 신규 축산농가 진입이 어려워지고 기존 축산 농가도 민원 때문에 어려움을 겪는 등 축산업의 어려움이 가중되고 있음(정민국 외, 2021).
- 2020년 7월 기준 210개 지자체에서 조례를 제정하여 가축 사육제한 구역을 설정하였음. 이에 따라 주거지에서 멀리 떨어진 농업진흥지역 내로 신규 축사가 집중되는 현상이 발생함.

○ 농지이용행위 관련 규제가 완화되는 추세에 따라 2007년 7월 농지이용행위에 축사 설치가 포함된 이후, 농업진흥지역 내에 축사가 많이 조성됨.

- 1996년 「농지법」 시행과 1996년 12월 「농지법 시행령」 개정으로 농업보호구역 안에서 행위 제한 기준을 강화하였음. 단, 동시행령 제41조(신고에 의한 농지전용의 범위)와 관련된 [별표 1]을 개정하여 농업진흥지역 내에 축산업용 시설, 농업인 주택 등을 신고전용 대상에서 제외하였음.
- 이후 농지이용행위의 범위 및 대상은 확대되는 경향을 보여 왔음. 특히, 축사와 관련된 농지전용 관련 규정은 완화 일변도로 개정되어왔음.
- 2002년 3월에는 「농지법 시행령」을 개정하여 농지전용 허가 또는 협의 권한의 위탁 범위를 확대하였고, 농업진흥지역 밖에 축사를 신고만으로 설치할 수 있는 기준을 7,000㎡ 이하에서 10,000㎡ 이하로 완화하였음.
- 2006년 1월에도 「농지법 시행령」을 개정하여 농업진흥지역 밖의 농지에

축사를 설치할 때, 30,000㎡ 미만이면 신고만으로 전용할 수 있도록 함.

- 2007년 7월에는 「농지법」 및 같은 법 시행령 개정으로 축산물 생산시설 부지를 “농지” 범위에 포함시킴으로써 농지전용 절차 없이 농지 내에 축사를 설치할 수 있게 되었음. 이로써 축사 건축이 농지이용행위에 포함되게 됨.

〈표 3-20〉 현행 축사 관련 농지이용행위 관련 법령

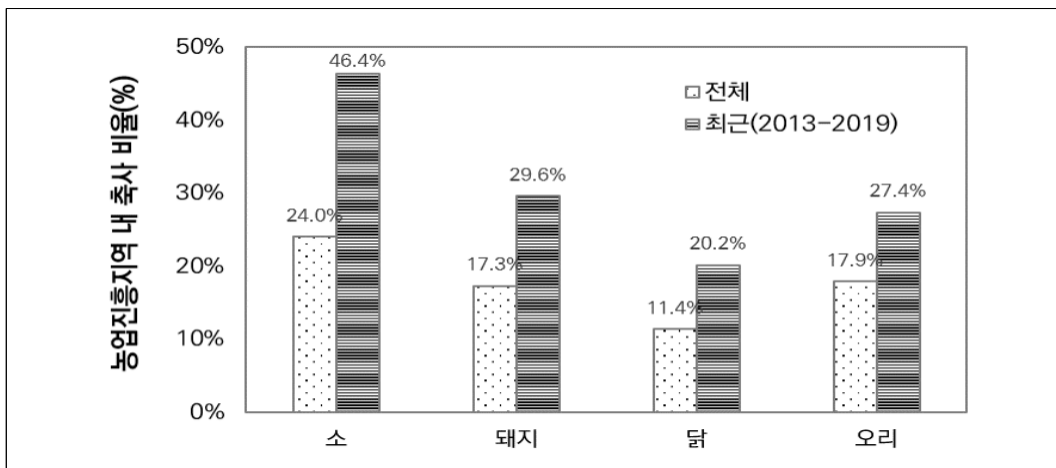
관련 법령	내용
「농지법」 제2조 제1호 나목 (정의)	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “농지”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지를 말한다. 나. 가목의 토지의 개량시설과 가목의 토지에 설치하는 농축산물 생산시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 부지
「농지법 시행령」 제2조 제3항 제2호 나목 (농지의 범위)	제2조(농지의 범위) ③ 법 제2조 제1호 나목에서 “대통령령으로 정하는 시설”이란 다음 각 호의 구분에 따른 시설을 말한다. 2. 법 제2조 제1호 가목의 토지에 설치하는 농축산물 생산시설로서 농작물 경작지 또는 제1항 각 호의 다년생식물의 재배지에 설치한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설 나. 축사·곤충사육사와 농림축산식품부령으로 정하는 그 부속시설 다. 간이퇴비장
「농지법시행규칙」 제3조 제2항 제2호 (부속시설의 범위)	제3조(부속시설의 범위) ② 영 제2조 제3항 제2호 나목에서 “농림축산식품부령으로 정하는 그 부속시설”이란 해당 축사 또는 곤충사육사와 연결하여 설치된 시설로서 가축 또는 곤충의 사육·관리·출하 등 일련의 생산과정에 직접 이용되는 다음 각 호의 시설을 말한다. 1. 축사의 부속시설: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설 가. 먹이공급시설, 착유시설, 위생시설, 가축분뇨처리시설, 농기계보관시설, 진입로 및 가축운동장 나. 자가 소비용 사료의 간이처리시설 또는 보관시설 다. 가목 및 나목의 시설 또는 해당 축사에서 사육하는 가축의 관리를 위하여 설치하는 시설(연면적 33 제곱미터 이하이고, 주거 목적이 아닌 경우로 한정한다) 2. 곤충사육사의 부속시설: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설 가. 사육용기 세척시설 및 진입로 나. 자가 소비용 사료의 간이처리 또는 보관시설 다. 가목 및 나목의 시설 또는 해당 곤충사육사에서 사육하는 곤충의 관리를 위하여 설치하는 시설(연면적 33 제곱미터 이하이고, 주거 목적이 아닌 경우로 한정한다)

자료: 유찬희 외(2021)

○ 채광석 외(2018)는 농업진흥지역 내에 전체 축사시설의 1/3이 분포하고 있다고 제시했으며, 유찬희 외(2022)는 농업진흥지역 내 분포한 축사 비율은 46.4%까지 높아졌다고 조사함.

- 2019년 기준 주요 축종별 전체 축사와 2013~2019년⁴⁰⁾ 신규 축사가 농업진흥지역/농업진흥지역 밖에 입지한 비율을 비교한 결과, 모든 축종에 걸쳐 2013~2019년 동안 농업진흥지역 내에 축사가 입지한 비율이 늘어났음(그림 3-15 참조).

〈그림 3-15〉 농업진흥지역 내 분포한 축사 비율 변화



자료: 축산물이력제, 축산농가 방역정보시스템 자료, 유찬희 외(2021) 재인용.

○ 이렇게 농업진흥지역 내에 입지한 축사는 농촌 경관과 경종작물(식량) 생산 활동에 부정적 효과를 유발할 수 있음.

- 즉, 분산된 개별 필지별로 축사로의 소규모 농지전용이 이루어지면 농지의 효율적 이용을 저해할 수 있음. 더욱이 식량작물 생산, 경관 농업, 농업 유산 등과 같은 넓은 농지를 이용한 농업 관련 활동의 제약요인이 될 수 있음.

40) 2011년 무허가 축사의 합법화 영향으로 신규 축사가 급증하였음. 정책 변화에 따른 일시적인 신규 축사 증가 영향을 피하고자, 2013~2019년 신규 축사를 최근 축사로 정의하고 분석함.

○ 현행 「농지법」 제2조에서 축사와 그 부속시설을 농지로 인정하고 있기 때문에 농지에 축사의 신축을 제한하거나 기존 축사 이전을 강제할 수 없음.

- 축산업 허가를 받은 적법한 축사에서 축산경영을 지속할 의지가 있는 축산농가가 사용하는 축사 및 축산시설의 입지를 제한할 수 있는 법적 근거는 없음.
- 그러나, 우량농지 보전을 위해서 농업진흥지역 내에 신규 축사 진입을 규제해야 한다는 주장도 제기되고 있음. 즉, 토지이용적 축산이나 작물 재배 중심의 경축순환형 축산, 축산지구 내 설치하는 축사 등을 제외하고는 농지전용 허가를 받도록 규정할 필요가 있다는 견해임.

○ 한편, 폐업 축사의 장기 방치 문제도 해결해야 함. 시설 이용 후 원상복원하기 어려운 시설은 원칙적으로 농지전용 대상으로 관리해야 하지만, 그동안 축사는 농지이용행위로 인정되었고, 경영 부진 등의 이유로 폐업을 하더라도 사후 조치를 취하기 어려운 상황임.

- 장기간 방치되고 노후화된 폐축사는 주변 경관을 해칠 뿐만 아니라, 폐업축사의 임대 또는 거래를 통해 새롭게 가축을 사육할 경우 시설 노후화로 가축 질병 발생, 축산악취 등 문제가 제기될 수 있음.

○ 「농지법」 상 축사도 농지에 해당하여 농업인과 개인이 아닌 주체가 농지와 축사를 소유하는 것은 법에 저촉됨. 따라서 경자유전의 원칙⁴¹⁾ 하에서 축사은행 제도 추진상의 법률적 제약을 해소할 필요가 있음.

○ 전국 단위 또는 시도 단위에서 축사에 대한 수요와 공급을 매칭할 수 있어야 함.

41) 「헌법」 제121조 1항에는 “국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며 농지의 소작제도는 금지된다”고 명시돼 있음. 다만, 같은 조 2항에는 “농업생산성의 제고를 위하여 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다”고 명시됨.

- 폐업하는 축산농장의 분포가 산발적이어서 규모화를 위한 농장의 집적이 어려움.
- 또한, 신규로 축산에 진입하거나 규모를 확대하고자 축사은행을 찾는 수요자는 자신이 원하는 입지가 존재할 것임.
- 따라서 축사의 공급자와 수요자 간 매칭이 쉽지 않기 때문에 이를 알선할 수 있는 주체가 축사은행제도를 담당해야 할 것임.

○ 수급여건이나 정부의 축산정책과 무관하게 축사은행사업이 추진될 수는 없을 것임.

- 축산(특히, 한우) 생산사이클이 존재하는 만큼, 수급상황에 맞는 세부사업이 추진될 수 있도록 세부사업이 다각적으로 마련될 필요가 있음.
- 즉, 축산물의 초과공급 시에는 매입과 비축 관련 사업에 중점을 두고, 초과수요 시에는 매도나 임대·분양 물량을 확대하는 등의 사업량 조정이 가능하다면, 축산물 수급안정에도 기여할 수 있을 것임.
- 친환경축산단지 조성이나 저탄소 축산 인증 등과 연계 필요. 축사은행사업을 소규모 친환경축산단지 조성하고 연계하여 축사에 대한 현재의 수급을 매칭하고 점진적 전환을 위한 완충 단계로 활용. 축사 개보수 시 저탄소 축산 인증을 유도할 수 있는 인센티브 제공 등

2. 농지은행제도의 시사점

○ 현행 농지은행사업은 ① 매입 및 임대차 형태로 들어오는 농지, ② 비축하는 농지, ③ 매도 또는 임대 형태로 나가는 농지로 구분해서 통합적으로 관리하는 체계를 구축할 수 있는 장점이 있음.

- 이 방식으로 농지은행사업을 농지의 흐름에 따라 통합적으로 관리함으로써

농지시장(거래 및 임대차)의 수급 정보를 종합적으로 파악하여 시장상황에 효과적으로 대응 가능

○ 국가 전체 농지 거래량을 감안하여 농지은행이 농지시장을 안정화시킬 수 있는 최소한의 시장점유율을 확보해야 하며, 이를 목표로 매입량, 비축량 등 연간 사업물량을 설정하는 방식이 필요함.

- 농지매입·비축사업을 통해 농지시장 거래점유율 10%를 유지하기 위해서는 농지은행이 연간 전체 농지 거래량인 약 6만 ha의 10%에 해당하는 농지(6,000ha)를 거래고하고, 비축물량으로 3만 ha(2030년 기준)을 확보한다면 농지시장의 가격 안정화 도모 가능(유찬희 외, 2021)
- 공공임대용 농지매입사업이 비축사업에 머무르지 않고 농지시장의 거래 수급을 조정하는 기능을 갖는 사업으로 발전하기 위해서는 비축 및 임대 농지에 대한 적절한 매도과정이 동반되어야 함.

○ 헌법에서 명시한 경자유전의 법칙과 통계청에서 발표한 임차농지 비율 46.9%(2022년), 임차농가 비율 50%(2022년)는 괴리 존재

- 농지법이나 농지에서의 건축행위 관련 현행법은 문제점이 많지만 쉽게 개정하기 어려움. 그러나 수많은 예외적 사항이 하위 법령에서 인정됨에 따라 편법과 농지이용의 왜곡이라는 부작용을 초래
- 농지은행이 농지종합관리기구로서 농지 보전 및 관리, 농지 관련 정보 통합 관리 기능과 역할을 수행해야 함.
- 「농지법」을 근거로 시행 중인 사전적 관리(농지취득자격증명)와 사후적 관리(농지처분명령 등)가 제대로 작동하지 않는 문제를 해소하려면, 농지관리 제도를 개선하여 투기적 농지 소유를 차단하고, 실경작자 중심의 농지이용 질서를 확립해야 함.

○ 농지은행사업의 새로운 영역으로 농지의 집적 및 집단화 지원을 강화할 필요가 있는데, 친환경축산단지 조성과의 과정으로의 전환을 위한 축사은행사업 추진 관련 시사점을 제공함.

- 농지의 집적 및 집단화 지원 사업은 사업 매뉴얼에 따라 획일적으로 실시하는 기존의 농지은행사업들과 달리 개별 경영체들이 농지를 집단화하거나 조직경영체(공동농업경영체 및 농업법인)가 농지를 집적화하는 동태적인 과정 동안 다양한 세부사업들이 투입되거나 적용되는 통합적 사업체제로 구성 가능
- 집적·집단화의 목표 설정이 분명해야 하고, 이런 집적화를 추진하는 주체들의 역할 분담 및 관계 설정이 이루어져야 하며, 이를 뒷받침하는 제도적 기반과 인센티브가 구비되어야 함.
- 농지이용증진사업을 농지집적을 위한 농지은행사업으로 연결하는 방식은 첫째, 농지의 물리적 재정비 없이 농지의 교환·분합이나 이용권 교환, 그리고 새로운 임대차 관계 설정 및 농작업 수위탁 설정으로 집적화를 추진하는 것이고, 둘째, 농지재정비를 통해 분산되고 세분화된 농지를 집단화하는 것임.

3. 토지은행제도의 시사점

○ (운영체계) 축사은행의 운영방식은 토지은행의 설립 초기 업무수행 주체 논의 사례를 비추어 ① 한국농어촌공사의 농지은행의 사업범위를 축사의 매입비축 관련 사업까지 확장하여 운영하는 방식 ② 농림축산식품부 산하의 별도의 기관(공사)으로 조직하여 운영하는 방식을 고려할 수 있음.

- ①의 경우, 농지은행의 사업적 경험으로 인하여 토지보상 및 취득·관리의 전문성을 확보할 수 있고, 축사를 포함한 농지에 대한 종합적인 관리가 가능할 것으로 판단됨. 다만, 축사은행의 독립성을 확보하기 위해서는 농지은행

행과 별도의 독립된 계정으로 운영해야 하고 농지은행의 사업확장으로 인한 조직편제를 확대 재편성해야 할 것임.

- ②의 경우, 농지와 구별되는 축사의 법적 성격을 감안하여 축사비축 업무를 전담수행 하는 별도의 공사를 설립하자는 것임. 이 경우, 안정적 예산조달의 불투명성, 축사보상 및 취득·관리의 전문성 결여 등으로 제도안착까지 상당한 시간이 소요될 것으로 사료 됨.

○ (축사비축계획 수립) 축사비축계획 수립 관련 기능 확보 필요

- 토지은행의 경우, 국토교통부 장관이 위원장인 공공토지비축심의위원회가 공공사업에 필요한 토지의 안정적 조달을 위해 공공토지비축 종합계획을 수립하고, 토지비축을 승인함.
- 축사는 환경과 관련한 각종 민원이 발생하는 산업으로 주거밀집지역에 위치한 기 축사의 경우, 축사은행이 축사를 취득하여 해체하는 방향으로 비축사업이 계획돼야 하며, 주거밀집지역 밖에 위치한 축사의 경우에는 신규 한우농가의 육성, 한우 수급 상황 및 예측, 친환경축산단지 조성 등 지속가능한 축산업 발전과 관련한 다양한 사업 등을 종합적으로 고려한 비축계획이 요구됨.
- 따라서, 토지은행의 사례에서 추진되는 바와 같이 축사은행의 주요 기능에 축사비축계획을 포함하고, 중앙정부 차원에서 한우 관련 실태를 종합적으로 판단하여 축사비축에 대한 종합계획(5년 또는 10년)과 실행계획(연도별) 수립해야 할 것임. 이 경우, 토지은행에서와 같이 농림축산식품부 장관이 위원장으로 참여하는 축사비축심의위원회를 법적으로 규정하고 관련 기능을 보장해야 할 것임.

○ 한편, 복잡한 심의 절차는 자칫 축사비축에 걸림돌로 작용할 수 있는 만큼 상황에 따른 효율적이고 편의적인 예외 절차를 설계하여 축사비축 미흡으로 인한 공급지장을 방지해야 할 것임.

4. 외국의 유사제도 시사점

○ 농지관리 및 농지의 효율적 이용 차원 프랑스의 SAFER나 독일 공동이익토지 회사의 선매권 행사제도의 도입을 고려해 볼 수 있음.

- 국내에서는 농업진흥지역 내 비농업인의 상속 농지를 농지은행이 선매 또는 선매협의를하여 이를 농업인이 이용할 수 있도록 하는 방식임.
- 이러한 선매권 방식을 도입하고자 한다면, 「농지법」에 비농업인 상속 농지 매입을 공익사업으로 규정하고, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조의 2(토지 등의 수용·사용에 관한 특례의 제한) 별표에 해당 내용을 규정할 수 있음.
- 그러나 비농업인의 상속농지는 사업 예정지로서 토지 목록을 특정하기 어려워, 공익사업 인정에 필요한 수용 절차(사업인정 승인 및 승인고시)를 충족하기가 어려움. 또한, 현행법 상 상속농지를 대상으로 선매권을 도입하고자 한다면 사유 재산권을 강제로 취득한다고 해석될 수 있음.
- 따라서 선매권의 대안으로 선매협의회제 도입을 검토할 수 있음. 선매협의회제는 법적 구속력이 없으므로, 효과를 높일 수 있도록 농업진흥지역 내 선매협의회에 합의했을 때 일정한 이익을 기대할 수 있도록 인센티브를 부여함으로써, 자발적 참여를 유도할 필요가 있음.

○ 농지은행사업에서 선매협의회제가 필요한 분야는 상속농지를 농지은행에 매도하게 하는 경우 외에도 처분의무 대상농지 및 처분명령 대상농지를 농지은행에 매도하게 하는 경우임.

- 현행 「농지법」하에서 처분의무 대상농지는 소유자가 한국농어촌공사와 매도위탁 계약을 체결할 수 있게만 되어 있는데, 여기에 더하여 농지은행이 선매협의를 할 수 있게 하는 제도 정비가 필요함.

- 처분명령 대상농지도 선매협의를 할 수 있게 하는 방안의 모색이 필요한데
현행 「농지법」 하에서 처분명령 대상농지는 한국농어촌공사에 매수청구할
수 있음. 그러나, 이 매수청구에서 농지가격은 공시지가로 결정됨. 따라서
공시지가의 불리한 점을 어느 정도 만회할 수 있는 인센티브 부여가 필요함.

○ 농지의 집적 및 집단화가 일본의 농지이용집적원활화사업이나 농지중간관리
사업처럼 사업화로 실시되기 위해서는 행정기관(공공기관)의 농지이용집적
계획의 수립되어야 하고, 이 계획에 동참하는 농업경영체가 있어야 하며, 이
계획을 사업화하는 농지이용집적원활화단체의 활동이 있어야 함.

- 여기에서 제도적 틀의 역할을 담당하는 농지제도는 「농지법」 상의 농지이
용증진사업을 활성화하여 농지의 집적에 대한 제도적 근거를 마련하는 역
할을 담당
- 이는 집단화 대상이 되는 개별 농업경영체들 혹은 조직경영체(공동농업경
영체)의 농지에 대해 지자체 또는 한국농어촌공사(농지은행)가 「농지법」 제
15조에 따른 농지이용증진사업을 시행할 수 있게 하는 역할을 하는 것임.
- 그리고 이로 인해 농업경영체들 간 혹은 조직경영체 내에서 이루어지는 농
지임대차와 위탁경영 및 농지의 공동이용이 합법화될 수 있음.

○ 농지의 집적 및 집단화를 위한 농지이용증진사업을 실시하기 위해서는 먼저
「농지법」 제17조에 따른 농지이용증진사업 시행계획을 시·군·구 지자체가
수립하여야 함.⁴²⁾

- 시행계획에는 ① 농지이용증진사업의 시행구역, ② 소유권 이전, 임차권 조
정, 농업경영 수위탁과 관련된 사람(경영체)에 관한 사항, ③ 소유권 이전,

⁴²⁾ 시·군·구 지자체 이외 사업시행자(한국농어촌공사)가 사업을 시행할 경우에는 수립한 시행계획을 지
자체에 제출하여 심의를 받아야 함. 「농지법」 제17조 제2항~제3항 참조.

임차권 조정, 농업경영 수위탁과 관련된 농지에 관한 사항, ④ 임차권 설정 및 농업경영 수위탁 관련 내용 등이 포함됨(법 제17조 제4항).

- 농지이용증진사업이 농지의 집적 및 집단화를 직접적인 목적으로 추진할 경우에는 시행계획에 이와 관련된 내용을 구체화할 수 있다고 판단됨.

○ 전술한 바와 같이 친환경축산단지 조성 및 축사은행제도의 연계 가능성을 모색하는 차원에서 판단할 때, 농지이용증진사업과 농지집적을 위한 농지은행 사업을 연결하는 두 가지 방식은 다음과 같음.

- 첫 번째 방식은 농지이용증진사업지구 내에서 실제로 경작하는 자와 경작하지 않는 자 간에 농지매매 및 임대차를 지원하는 일본형 농지이용집적사업(농지이용집적원활화사업 및 농지중간관리사업) 방식을 도입하는 것임. 이것은 사업지구 내 자경하는 활동적 농업인(농업경영체)과 사업지구 내 농지를 소유(점유)한 비활동적 농업인 및 비농민들(이농자, 상속자, 고령 농) 간의 농지매매 및 임대차를 지원하는 일본형 농지이용집적사업을 농지은행사업의 일환으로 실시하는 것을 말함. 이를 농지이용증진사업 방식으로 실시할 경우 이 사업지구 내에서 사업의 일환으로 이루어지는 모든 임대차와 농업경영 수위탁이 합법화되고, 해당 사업에 대한 정책적 지원은 「농지법」 제19조에 규정되어 있음.
- 두 번째 방식은 농지이용증진사업지구 내의 농지재정비를 통해 농지의 집적 및 집단화를 실시하는 것임. 이는 일본의 농지재정비가 포함된 농지중간관리사업과 유럽 국가들의 농지재정비 방식을 농지은행사업에 접목시키는 것임. 그러나 농지재정비를 통한 농지의 집적 및 집단화는 주택(아파트) 재건축과 같이 이해당사자들의 합의(조합 구성) 및 관리청(시·군청)의 승인, 시행기관(농지은행관리원)의 시행 용의 등 사전에 검토되고 고려해야 할 사항이 많다는 단점이 있음.

4장 축사은행제도 도입을 위한 수요자 설문조사

1절 설문조사의 개요

○ 본 설문조사는 기존 축산농 및 신규 진입농을 대상으로 축사은행사업 도입에 대한 인식 및 참여 의향에 대해 조사하였으며, 총 181명이 응답하였음.

- (조사 대상) 기존 축산농 : 한우자조금·한우협회 대의원 300명
(응답자 76명, 응답률 25.3%)

신규 진입농 : 청년 창업농 300명
(응답자 105명, 응답률 35.0%)

- (조사 기간) 2023년 11월

- (조사 내용) 한우 사육 현황, 축사은행제도 도입 인식 및 참여 의향, 세부 사업내용 등

- (조사 방법) 구글폼(Google Forms) 기반 온라인 설문조사

○ 응답자의 기본 특성은 다음과 같음⁴³⁾.

- (성별) 대의원 : 남성(98.7%) > 여성(1.3%)

청년 창업농 : 남성(90.5%) > 여성(9.5%)

- (연령) 대의원 : 60대(42.1%) > 50대, 40대(26.3%) > 40대 미만, 70대 이상(2.6%)

청년 창업농 : 40대 미만(75.2%) > 40대(23.8%) > 50대(1%)

- (사육경력) 대의원 : 10년~20년 이하(47.4%) > 20년 초과(46%) > 10년 이하(6.6%)

청년 창업농 : 10년 이하(97.4%) > 10년 ~20년 이하(2.6%)

⁴³⁾ 응답자 기본 특성의 세부 내용은 부록1에 첨부함.

- (한우 소득 비중) 대의원 : 80%~100% 이하(34.2%) > 60%~80% 이하(31.6%)
> 40%~60% 이하(18.4%) > 20%~40% 이하(10.5%)
> 20% 이하(5.3%)
- 청년 창업농 : 80%~100% 이하(35.3%) > 20% 이하(19.0%)
> 20%~40% 이하(17.1%) > 40%~60% 이하(16.2%) > 60%~80% 이하(12.4%)

2절 설문조사 결과

1. 축사 현황 및 운영

○ 응답자 전체의 한우 사육규모는 1,500㎡를 초과한 대규모 사육농가 비중이 35.4%로 가장 높았음.

- 대의원은 1,500㎡를 초과한 대규모 사육농에 해당하는 비중이 절반 가까이인 48.7%로 나타났으며, 반면에 청년 창업농은 1,000㎡ 이하 비중이 61.9%에 달하는 것으로 조사됨.

〈표 4-1〉 한우 사육 규모

구분		500㎡ 이하	500㎡ 초과 1,000㎡ 이하	1,000㎡ 초과 1,500㎡ 이하	1,500㎡ 초과
전체	설문 응답자 수	49	48	20	64
	응답자 비중 (%)	27.1	26.5	11.0	35.4
대의원	설문 응답자 수	19	13	7	37
	응답자 비중 (%)	25	17.1	9.2	48.7
청년 창업농	설문 응답자 수	30	35	13	27
	응답자 비중 (%)	28.6	33.3	12.4	25.7

○ 한우 사육 지속 계획에 대해서는 전체 응답자 중 35.4%가 향후 10년~20년 동안 한우 사육을 지속할 것이라고 응답하였음. 다음으로 20년~30년 지속 비중이 30.4%로 뒤를 이었음.

- 대의원의 경우 10년 초과 20년 이하 비중이 47.4%로 가장 높게 나타나지만, 청년 창업농은 20년 초과 30년 이하 비중이 41.9%로 가장 높은 빈도로 응답 되었음.
- 한편, 대의원의 경우에는 10년 이하 비중도 36.8%로 높은 것으로 집계되었지만, 청년 창업농은 30년 초과 비중이 17.1%에 달하는 것으로 나타났음.

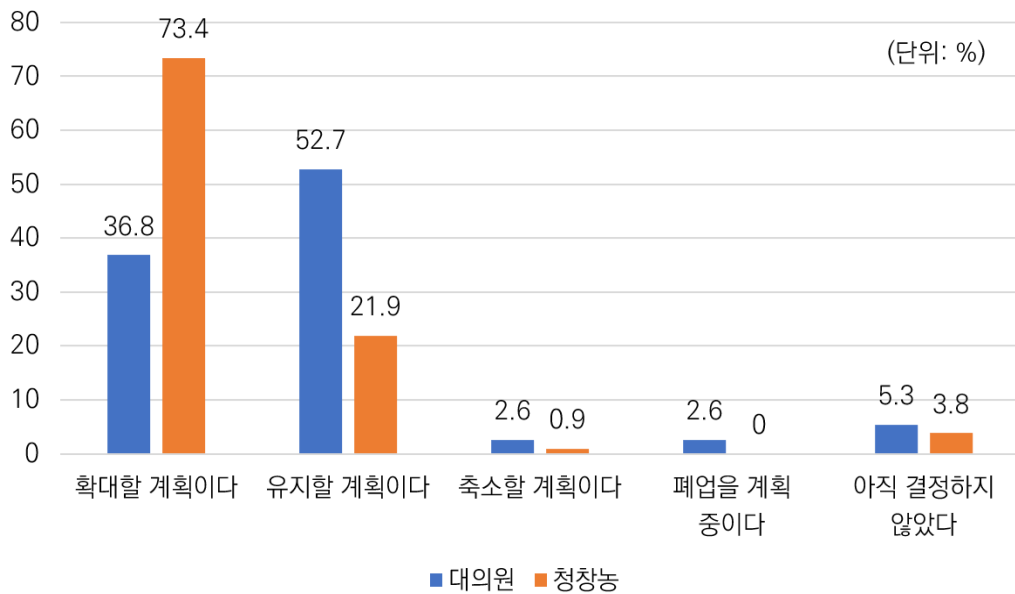
〈표 4-2〉 한우 사육 지속 계획

구분		10년 이하	10년 초과 20년 이하	20년 초과 30년 이하	30년 초과
전체	설문 응답자 수	43	64	55	19
	응답자 비중 (%)	23.8	35.4	30.4	10.5
대의원	설문 응답자 수	28	36	11	1
	응답자 비중 (%)	36.8	47.4	14.5	1.3
청년 창업농	설문 응답자 수	15	28	44	18
	응답자 비중 (%)	14.3	26.7	41.9	17.1

○ 한우 축사면적 및 사육규모 운영계획에 대해서는 전체 응답자 중 58%가 확대할 계획이라고 밝힘. 유지 계획으로 밝힌 응답자도 34.8%에 달함.

- 현재의 사육규모를 유지할 것이라는 답변의 비중이 52.7%로 가장 높았지만, 청년 창업농은 확대할 것이라는 답변의 비중이 73.4%로 매우 높게 나타났다. 즉, 대의원은 현 상태의 유지를 선호하며, 청년 창업농은 현 상태의 유지보다는 규모 확대를 통한 성장을 추구하는 운영 계획을 수립하는 것으로 보임. 한편, 두 그룹 모두 축소 계획 또는 폐업 계획이 거의 없는 것으로 집계되었음.

〈그림 4-1〉 한우 축사면적 및 사육규모 운영 계획



○ 세부적으로 두 그룹 모두 축사면적을 3,000㎡를 초과하여 확대할 것으로 계획한 비중이 가장 높게 나타났고 다음으로 2,000㎡ 초과 3,000㎡ 이하 순으로 조사됨. 사육규모에서는 두 그룹 모두 100마리 이하로 한우 마릿수를 늘리겠다는 비중이 가장 높은 것으로 집계됨.

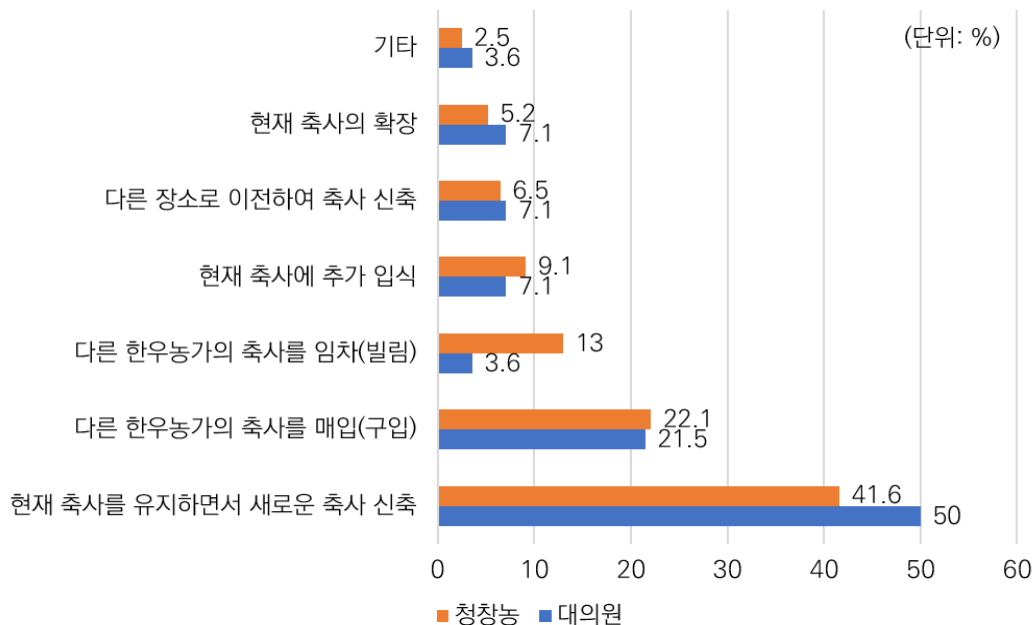
〈표 4-3〉 한우 축사면적 및 사육규모 확대 정도

구분(비중 %)		1,000㎡ 이하	1,000㎡ 초과 2,000㎡ 이하	2,000㎡ 초과 3,000㎡ 이하	3,000㎡ 초과
축사면적	대의원	21.4	3.6	35.7	39.3
	청년 창업농	15.6	18.2	24.7	41.6
구분(비중 %)		100마리 이하	100마리 초과 200마리 이하	200마리 초과 300마리 이하	300마리 초과
사육 규모	대의원	35.7	28.6	10.7	25.0
	청년 창업농	37.7	27.3	18.2	16.9

○ 향후 축사면적 및 사육규모를 확대할 계획이라 밝힌 응답자 중 45.1%는 현재 축사를 유지하면서 새로운 축사를 신축할 것이라고 응답하였음.

- 대의원과 청년 창업농 모두 현재 축사를 유지하면서 새로운 축사를 신축하겠다는 답변에 가장 빈도 높았으며, 다음으로 다른 한우농가의 축사를 매입 하겠다는 답변이 뒤를 이었음.
- 청년 창업농의 경우에는 다른 한우농가로부터 축사를 임차하겠다는 비중도 13%에 달하는 것으로 나타났지만, 대의원의 경우에는 불과 3.6% 매우 낮은 것으로 집계됨.

〈그림 4-2〉 한우 축사면적 및 사육규모 확장 방안



○ 한편, 소수이지만 한우 축사면적 및 사육규모를 축소하겠다고 답변한 응답자는 그 이유로 ‘영농 은퇴를 고려’, ‘후계농을 구하기 어려워서’, ‘당분간 수익성이 낮을 것으로 전망되어서’로 꼽았음.

○ 전체 응답자(181명) 중 53.6%는 향후 축사 매입매도 또는 임대차 거래시 1년 이상의 상당한 시간과 비용이 소요될 것으로 판단하는 것으로 조사되었음. 또한 6개월에서 1년 정도 걸릴 것으로 예상하는 응답자도 22.1%에 달하였음.

- 대의원과 청년 창업농 모두는 향후 축사 매입·매도 또는 임대차 거래 시 적당한 거래 대상(축사와 거래상대자)을 찾기 위해 상당한 시간(1년보다 긴 시간)과 비용이 소요될 것이라는 견해가 상대적으로 그보다 약한 수준의 견해보다 비중이 높게 나타났음.
- 즉, 응답자들은 현실적으로 매입 또는 임차 가능한 축사가 거의 없다는 것을 인식하고 있는 것으로 판단됨. 실제 축사 매입 또는 임차 정보 조차 입수 하기에 쉽지 않은 실정임.

〈표 4-4〉 향후 축사 매입매도 또는 임대차 거래 시 거래대상 탐색을 위한 기대 소요시간과 소요비용

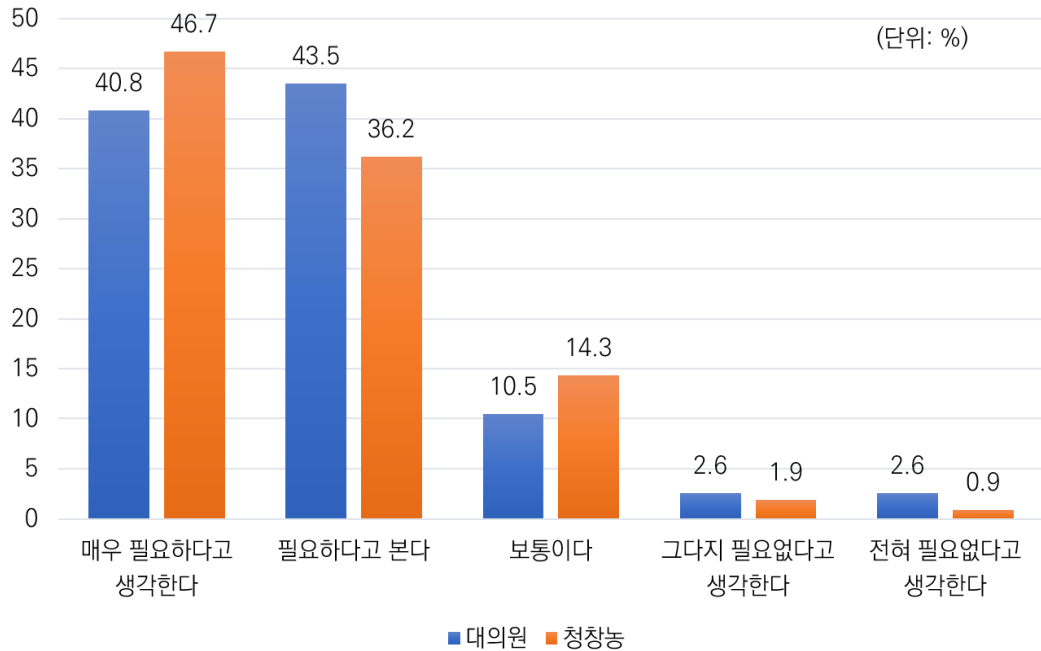
구분	전체		대의원		청년 창업농	
	응답자 수	응답률 (%)	응답자 수	응답률 (%)	응답자 수	응답률 (%)
상당한 시간(1년보다 긴 시간)과 비용 소요	97	53.6	32	42.1	65	61.9
어느 정도의 시간(6개월~1년 정도) 비용 소요	40	22.1	18	23.7	22	21
보통이다(잘 모르겠다)	30	16.6	15	19.7	15	14.3
그다지 시간(3~6개월 미만)과 비용이 소요되지 않을 것	7	3.9	5	6.6	2	1.9
시간과 비용이 전혀 소요되지 않을 것	7	3.9	6	7.9	1	0.9
전체	181	100	76	100	105	100

2. 축사은행제도 도입 및 사업내용

○ 축사은행제도 도입의 필요성에 대해서 전체 응답자의 44.2%가 매우 필요하다고 응답하였으며, 다음으로 39.2%가 필요하다고 답변하였음.

- 대의원과 청년 창업농은 모두 축사은행제도 도입의 필요성에 대해 전반적으로 찬성하는 것으로 답변하였으며, 긍정적(매우필요, 필요) 답변 비중은 각각 84.3%와 82.9%로 집계되었음.

〈그림 4-3〉 축사은행제도 도입 필요성



- 축산농가는 신규 한우농가의 축사 마련, 한우산업의 지속가능한 발전, 축사를 팔거나 구매하려고 할 때, 또는 빌리거나 빌려주려고 할 때 상대방을 찾기 어려운 문제 해결을 위해 축사은행이 필요하다고 응답하였음.
- 그룹별로 살펴보면, 대의원의 경우 ‘한우산업의 지속가능한 발전’을 1순위로 꼽았지만, 반면에 청년 창업농의 경우 ‘신규 한우농가의 축사 마련’을 지목하였음.
 - 대의원의 경우(1순위 기준), ‘한우산업의 지속가능한 발전’ (37.5%) > ‘신규

한우농가의 축사 마련' (31.2%) > '축사를 팔거나 구매하려고 할 때, 또는 빌리거나 빌려주려고 할 때 상대방을 찾기 어려운 문제 해결' (15.6%) 순으로 집계됨.

- 청년 창업농의 경우(1순위 기준), '신규 한우농가의 축사 마련' (31.0%) > '축사를 팔거나 구매하려고 할 때, 또는 빌리거나 빌려주려고 할 때 상대방을 찾기 어려운 문제 해결' (26.4%) > '한우산업의 지속가능한 발전' (20.7%) 순으로 나타남.
- 이는 대의원의 경우 한우 선도 농가에 해당하여 사육 기반이 어느 정도 갖춰진 상태지만, 청년 창업농은 한우산업에 진입한 초기 단계 농가로서 사육 기반 마련이 그들의 최우선 과제이기 때문에 나타난 결과임.

〈표 4-5〉 축사은행제도가 필요한 이유

구분	전체			대의원			청년 창업농		
	순위별 합계	1순위	2순위	순위별 합계	1순위	2순위	순위별 합계	1순위	2순위
신규 한우농가의 축사 마련	66	47	19	29	20	9	37	27	10
한우산업의 지속가능한 발전	74	42	32	41	24	17	33	18	15
번식우 생산기반의 유지	31	10	21	18	3	15	13	7	6
한우산업의 규모화 촉진	38	15	23	13	5	8	25	10	15
축사를 팔거나 구매하려고 할 때, 또는 빌리거나 빌려주려고 할 때 상대방을 찾기 어려운 문제 해결	62	33	29	20	10	10	42	23	19
영세·낙후된 축사의 개보수 및 재활용	18	1	17	4	1	3	14	-	14
무허가 축사 문제 해소	11	1	10	2	-	2	9	1	8
기타	3	2	1	2	1	1	1	1	-

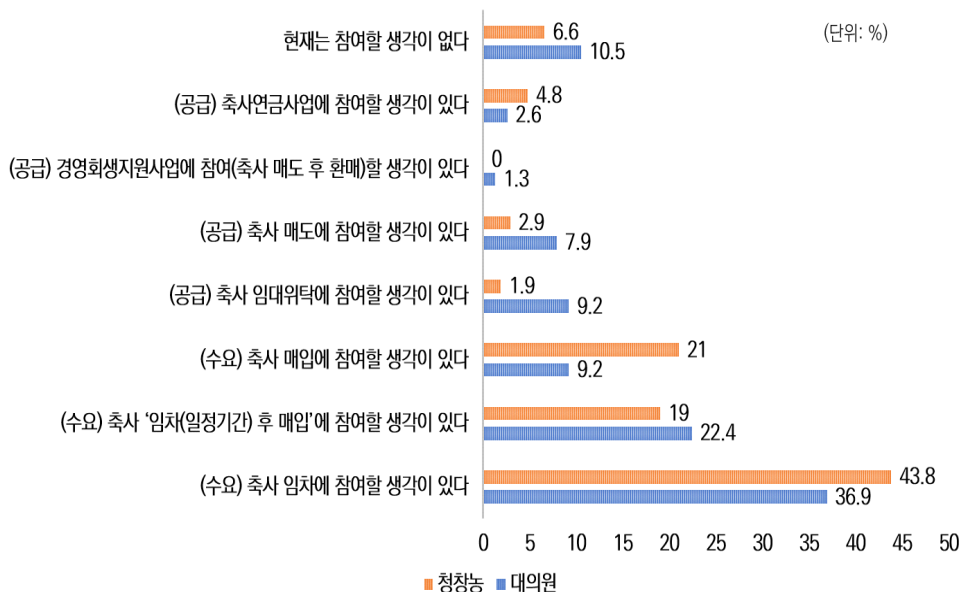
○ 한편, 축사은행제도가 불필요하다고 응답한 소수의 인원은 그 이유로 '한우 과잉생산 유발'과 '대기업의 위탁사육 증가'를 지적하였음.

○ 축사은행제도 시행 시, 축산 농가는 축사 임차 사업(41%), 축사 임차 후 매입 사업(20%), 축사 매입 사업(16%) 등에 참여할 의사가 있다고 밝혔음.

○ 그룹별로 살펴보면, 대의원과 청년 창업농 모두 ‘(수요) 축사 임차에 참여’에 가장 많이 응답하였으며, 수요 기능 사업을 공급 기능 사업보다 월등히 선호하는 것으로 나타났음.

- 세부적으로 대의원의 경우, ‘(수요) 축사 임차 참여’ (36.%) > ‘(수요) 축사 ‘임차(일정기간) 후 매입’ 참여’ (22.4%) 순으로 수요 기능 사업에 참여할 의향이 68.5%로 나타났지만, 공급 기능 사업에 참여할 의향은 21.0%에 그쳤음.
- 청년 창업농은 ‘(수요) 축사 임차 참여’ (43.8%) > ‘(수요) 축사 매입 참여’ (21.0%) > ‘(수요) 축사 ‘임차(일정기간) 후 매입’ 참여’ (19.0%) 순으로 집계됨.
- 한편, 두 그룹 모두 매매보다는 임대를 선호하는 것으로 조사되었음.

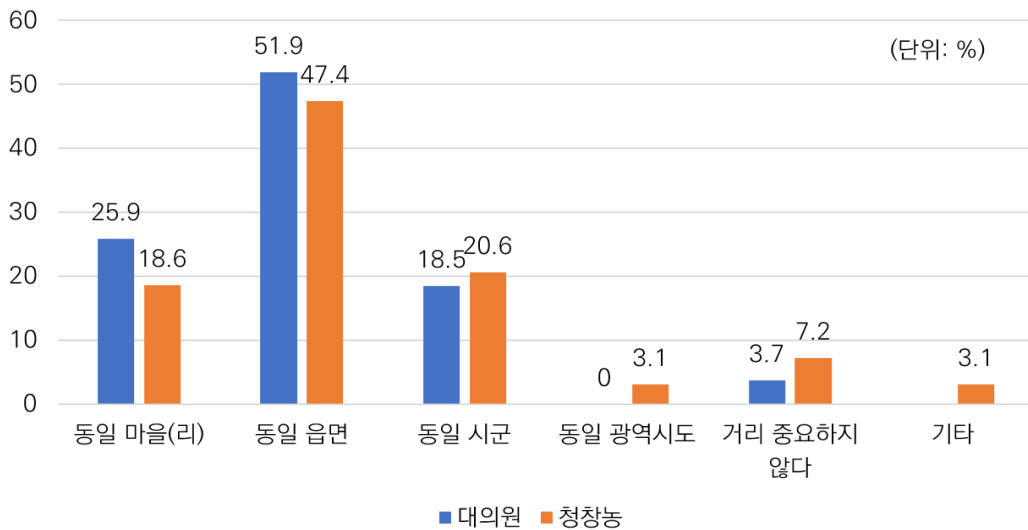
〈그림 4-4〉 축사은행제도 시행시 참여 의향



○ 축사은행에서 제공하는 축사와 거주지의 적정거리에 대한 질의에서는 대의원
과 청년 창업농 모두 동일 읍·면에 해당하면 거래에 응한다는 답변이 가장 많
았음.

- 다만, 동일 마을이 아니었을 경우, 대의원과 청년 창업농의 25.9%와
18.6%는 축사은행 사업에 응하지 않을 것으로 판단됨.

〈그림 4-5〉 거래에 응하고자 하는 축사와 거주지 사이의 거리 정도



○ 축사은행사업에 참여 시기에 대해서는 전체 응답자의 28.7%가 1년 이내에 참
여를 가장 희망하는 것으로 나타났음.

○ 그룹별로 대의원의 경우 1년 이내 (25.9%)가 가장 많이 응답한 것으로 나타났
고 참여 시기가 전반적으로 고르게 나타났지만, 청년 창업농의 경우 1년 이내
(31.2%) 비중이 가장 높은 가운데 2/3 이상이 1~3년을 이내를 선호하는 것으
로 조사됨.

- 이 같은 결과는 청년 창업농이 대의원보다 자본 또는 정보의 접근성 면에서

여의찮기 때문에, 청년 창업농은 축사은행 도입 초기부터 참여하여 그들의 사육기반을 확보하려는 것으로 판단됨.

〈표 4-6〉 축사은행사업에 참여하고 싶은 시기

구분		1년 이내	2년 이내	3년 이내	4년 이내	5년 이내	10년 이내	10년 이후
전체	설문 응답자 수	33	17	17	5	17	14	12
	응답자 비중 (%)	28.7	14.8	14.8	4.3	14.8	12.2	10.4
대의원	설문 응답자 수	14	7	5	3	10	7	8
	응답자 비중 (%)	25.9	13.0	9.3	5.6	18.5	13.0	14.7
청년 창업농	설문 응답자 수	19	10	12	2	7	7	4
	응답자 비중 (%)	31.2	16.4	19.7	3.3	11.4	11.4	6.6

- 한편, 일부 응답자는 축사은행 사업이 필요하지만 참여하지 않겠다고 밝혔는데, 그 이유로는 ‘부모·친지·지인으로부터 기존 축사를 승계할 계획이라서’를 가장 많이 지목하였음.
- 전체 응답자의 37.6%가 축사은행제도의 도입 및 활성화를 위해 가장 중요한 요소 1순위로 거래할 수 있는 충분한 축사의 확보를 꼽았으며, 그룹별로도 최우선 순위의 차이는 없는 것으로 나타났음.
 - 다음으로 ‘축사 거래(매칭 과정)에서의 투명성 및 공정성’ 확보와 축사은행의 매입 후 ‘축사 개보수’도 축사은행의 활성화를 위해 주요한 요소로 지목하였음. 반면에 ‘친환경축산단지 조성’, ‘신규 축산농에 대한 교육·컨설팅·멘토링’ 등 정착 지원과 연계, 지역 농축협 및 생산자단체의 적극적인 사업 참여 등에 대한 응답은 저조하였음.
 - 한편, 청년 창업농은 축사 마련을 위한 청년 창업농 지원금 확대도 사업 활성화를 위한 중요한 요소로 판단하는 것으로 나타났음. 이는 청년 창업농이 축사 마련을 위한 자금 확보가 쉽지 않음을 시사함.

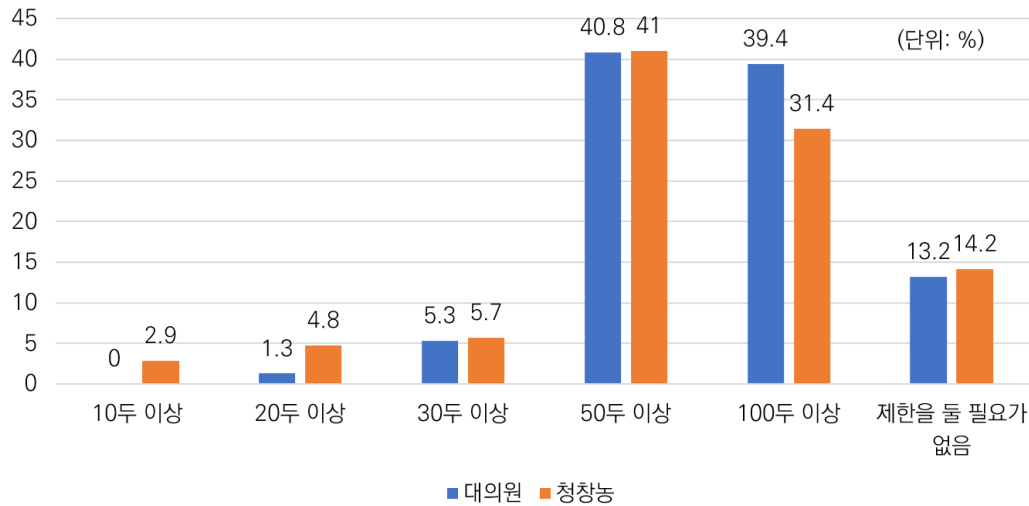
〈표 4-7〉 축사은행제도의 도입 및 활성화를 위해 가장 중요한 요소

구분	전체			대의원			청년 창업농		
	순위별 합계	1순위	2순위	순위별 합계	1순위	2순위	순위별 합계	1순위	2순위
거래가능한 충분한 축사 확보	95	68	27	35	23	12	60	45	15
축사은행의 매입 후 축사 개보수	49	18	31	18	6	12	31	12	19
축사 거래(매칭 과정)에서의 투명성·공정성	51	30	21	25	15	10	26	15	11
축사 마련을 위한 청년창업농 지원금의 확대	46	19	27	17	7	10	29	12	17
적정 임차료, 임대기간, 상환기간의 설정	34	9	25	16	5	11	18	4	14
은퇴·폐업농가에 대한 노후 보장	22	10	12	13	6	7	9	4	5
신규 축산농에 대한 교육 등 정착 지원과 연계	5	2	3	3	1	2	2	1	1
축사 관련 민원 해결	29	14	15	11	8	3	18	6	12
지역 농축협 및 생산자단체의 적극적인 사업 참여	9	3	6	6	2	4	3	1	2
친환경축산단지의 조성	4	0	4	2	-	2	2	-	2
축사(토지 포함) 거래 관련 법·제도 개정	13	5	8	6	3	3	7	2	5
무허가 축사 적법화	5	3	2	-	-	-	5	3	2

○ 축사은행사업에서 제공하는 축사의 적정규모에 대해 전체 응답자의 40.9%가 50두 이상 사육 가능 축사를 선택하였으며, 다음으로 100두 이상 사육 가능 축사 34.8%, 제한 없이 제공 13.8% 순으로 조사됨.

- 50두 이상에 대한 응답률은 대의원과 청년 창업농의 40.8%와 41.0%에 달하였으며, 100두 이상의 경우 39.4%와 31.4%로 조사되었음.
- 한편, ‘제한을 둘 필요가 없다’에 응답한 비중도 각각 13.2%와 14.2%로 나타났다. 반면에 10두 이상, 20두 이상, 30두 이상을 선택한 비중은 5% 내외에 그쳤음.

〈그림 4-6〉 축사은행사업의 축사 적정 규모



○ 축사은행사업의 적정규모를 세부적으로 ① 향후 사육 계획, ② 현재 사육규모, ③ 축사 위치의 행정단위, ④ 농업인 연령과 교차분석한 결과는 다음과 같음.

- (향후 사육 계획) 사육을 확대하고자 하는 농업인의 42.9%가 50두 이상 규모를 선호하였으며, 다음으로 34.3%가 100두 이상 규모에 응답하였음.
- (현재 사육규모) 50두 미만과 50~100두를 사육 농업인은 50두 규모 이상을 가장 선호하는 것으로 나타났지만(각각 40.0%, 57.7%), 100두 이상 사육하는 농업인은 대체로 100두 이상 규모를 50두 이상 규모보다 더 선호하는 것으로 조사되었음.
- (축사 위치의 행정단위) 축사 위치의 행정단위가 읍 단위인 농업인은 50%가 50두 이상의 규모에 응답하였음(50두 미만 규모에는 응답하지 않음). 면 단위인 농업인은 50두 이상 규모에 37.8%만이 응답하였지만, 50 미만 규모(10두 이상 규모, 20두 이상 규모, 30두 이상 규모)에 12.6%가 응답하였음.

- (농업인 연령) 40대 미만은 50두 이상 규모를 가장 선호하는 것으로 나타났으며(전체 45%), 40대 이상에서는 100두 이상 규모를 사업의 적정규모로 가장 많이 꼽았음.

〈표 4-8〉 축산 경영 및 농업인 특성에 따른 축사은행사업의 축사 적정 규모

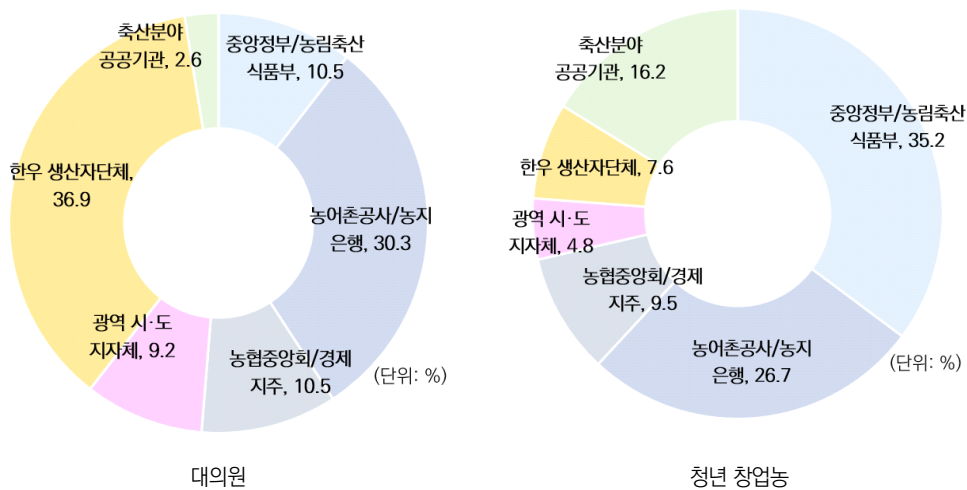
구분		축사은행사업의 적정규모(%)						전체 (명)
		10두 이상	20두 이상	30두 이상	50두 이상	100두 이상	제한을 둘 필요가 없음	
향후 사육 계획	확장할 계획	1.0	4.8	5.7	42.9	34.3	11.4	105
	유지할 계획	3.2	1.6	4.8	38.1	36.5	15.9	63
	축소할 계획	0.0	0.0	0.0	33.3	33.3	33.3	3
	폐업을 계획	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	2
현재 사육 규모	50두 미만	2.0	10.0	10.0	40.0	22.0	16.0	50
	50두~100두	3.8	1.9	3.8	57.7	26.9	5.8	52
	100두~200두	0.0	0.0	3.9	39.2	41.2	15.7	51
	200두~300두	0.0	0.0	6.7	26.7	46.7	20.0	15
	300두 이상	0.0	0.0	0.0	0.0	76.9	23.1	13
축사 위치	읍	0.0	0.0	0.0	50.0	39.3	10.7	28
	면	2.1	4.2	6.3	37.8	35.7	14.0	143
	동	0.0	0.0	10.0	60.0	10.0	20.0	10
농업 인 연령	40대 미만	3.8	5.0	6.3	45.0	25.0	15.0	80
	40대	0.0	2.2	6.7	35.6	44.4	11.1	45
	50대	0.0	0.0	4.5	40.9	45.5	9.1	22
	60대 이상	0.0	2.9	2.9	38.2	38.2	17.6	34

○ 축사은행제도 운영 주체로 전체 응답자의 28.3%는 농어촌공사의 농지은행을 희망하는 것으로 나타났으며, 다음으로 농림축산식품부(24.4%), 한우 생산자 단체(20%), 축산물품질평가원, 가축위생방역지원본부 등 축산분야 공공기관(10.6%), 농협중앙회(경제지주) (10%) 순으로 조사됨.

○ 그룹별로 살펴보면, 대의원은 한우 생산자단체를 가장 많이 선택하였음(전체의 36.9%). 반면에, 청년 창업농은 중앙정부인 농림축산식품부를 가장 적절한 운영 주체로 꼽았음(35.2%).

- 이는, 대의원의 경우 본인 자신이 생산자단체의 간부급에 위치하여 생산자단체에 대한 신뢰가 높지만, 청년 농업인의 경우 한우산업 진입 초기단계로 인적 네트워크상 상대적으로 열위에 있어 생산자단체보다는 중앙정부를 더 신뢰하여 나타난 결과로 사료됨.
- 그럼에도 불구하고 농어촌공사(농지은행)의 경우 대의원과 청년 창업농 모두 2순위로 응답하였음. 이는 농지은행의 사업기능이 축사은행과 동일하고, 그동안 농지은행이 농지거래에서 중요한 역할을 수행해 온 바를 두 그룹 모두 경험했기 때문에 나타난 결과로 판단됨.
- 한편, 농협중앙회(경제지주)와 광역 시·도 지자체를 선택한 비중은 10% 내외로 다소 낮게 평가되었음.

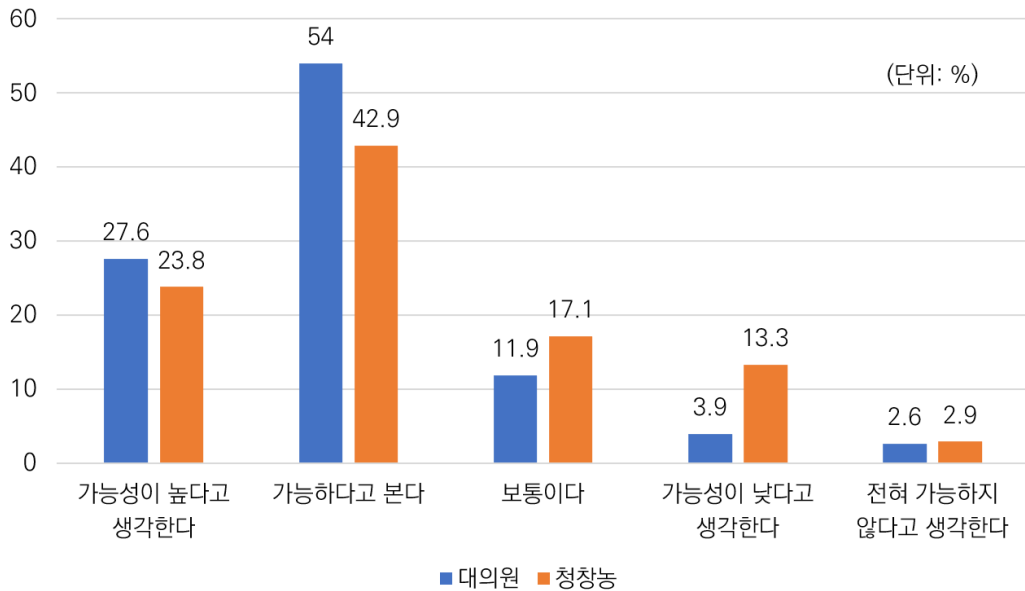
〈그림 4-7〉 축사은행사업의 운영 주체



○ 마지막으로, 전체 응답자의 72.9%가 축사은행의 도입 가능성에 대해서 긍정적('가능성이 높다' 25.4%, '가능하다' 47.5%)으로 평가하는 것으로 조사되었음.

○ 그룹별로 대의원은 대부분 긍정적으로 평가하였지만(81.6%), 청년 창업농의 긍정적 답변은 2/3에 그쳤음(66.7%).

〈그림 4-8〉 축사은행사업의 도입 가능성



3절 시사점

○ 대의원과 청년 창업농 모두 향후 축사 매입·매도 또는 임대차 거래 시 적당한 거래 대상(축사와 거래상대자)을 찾기 위해 상당한 시간(1년보다 긴 시간)과 비용이 소요될 것이라 판단하는 바, 향후 축사은행제도가 도입될 경우 축사의 원활한 거래 및 이용자들의 시간과 비용 감소에 큰 도움을 줄 것으로 사료됨.

○ 축사은행제도 도입이 필요한 이유에 대해서는 대의원의 경우 ‘한우산업의 지속가능한 발전’을 1순위로 꼽아, 축사은행제도 도입 시 축사 공급자 측면에서

원활한 축사 공급에 , 반면에 청년 창업농의 경우 ‘신규 한우농가의 축사 마련’을 지목하였음.

- 이는 대의원의 경우 한우 선도 농가에 해당하여 사육 기반이 어느 정도 갖춰진 상태지만, 청년 창업농은 한우산업에 진입한 초기 단계 농가로서 사육 기반 마련이 그들의 최우선 과제이기 때문에 나타난 결과임.

○ 한편, 축사은행제도가 불필요하다고 응답한 소수의 인원은 그 이유로 ‘한우 과잉생산 유발’과 ‘대기업의 위탁사육 증가’를 지적하였음.

○ 축사은행사업 시행 시 참여 의향에 대의원과 청년 창업농 모두 ‘(수요) 축사 임차에 참여할 생각이 있다’에 가장 많이 응답하였으며, 수요 기능 사업을 공급 기능 사업보다 월등히 선호하는 것으로 나타났음.

- 이러한 결과는 사업의 지속성을 위해서 수요 기능 사업보다 공급 기능 사업에 인센티브 등을 부여하는 방식을 통해 사업 물량을 확보할 필요성이 있다는 것을 시사함.
- 한편, 두 그룹 모두 매매보다는 임대를 선호하는 것으로 조사되었음. 이는 축산농 입장에서 매매보다는 임차 시 자금적 부담이 덜하여 나타난 결과로 축사은행 사업이 선임대후매도사업 등을 추진하기 위해서는 농가의 매매자금 확보 여력도 지지하는 정책이 수반돼야 함을 시사함.

○ 축사은행에서 제공하는 축사와 거주지의 적정거리에 대한 질의에서는 대의원과 청년 창업농 모두 동일 읍·면에 해당하면 거래에 응한다고 가장 많이 응답하였음.

- 다만, 동일 마을이 아니었을 경우, 대의원과 청년 창업농의 25.9%와 18.6%는 축사은행 사업에 응하지 않을 것으로 판단됨. 이는 축사은행 사업설계 시 고려해야 할 사항임.

○ 대의원과 청년농업인은 모두 축사은행제도의 도입 및 활성화를 위해 거래 가능한 충분한 축사를 확보하는 것을 가장 중요한 요소로 평가하였음.

- 다음으로 ‘축사 거래(매칭 과정)에서의 투명성 및 공정성’ 확보와 축사은행의 매입 후 ‘축사 개보수’도 축사은행의 활성화를 위해 주요한 요소로 지목하였음. 반면에 ‘친환경축산단지 조성’, ‘신규 축산농에 대한 교육·컨설팅·멘토링’ 등 정착 지원과 연계, 지역 농축협 및 생산자단체의 적극적인 사업 참여 등에 대한 응답은 저조하였음.
- 한편, 청년 창업농은 축사 마련을 위한 청년 창업농 지원금 확대도 사업 활성화를 위한 중요한 요소로 판단하는 것으로 나타났음. 이는 청년 창업농이 축사 마련을 위한 자금 확보가 쉽지 않음을 시사함.

○ 축사은행제도 운영 주체에 대한 질의에서, 대의원은 한우 생산자단체를 가장 많이 선택하였음. 반면에, 청년 창업농은 중앙정부인 농림축산식품부를 가장 적절한 운영 주체로 꼽았음.

- 이는, 대의원의 경우 본인 자신이 생산자단체의 간부급에 위치하여 생산자단체에 대한 신뢰가 높지만, 청년 농업인의 경우 한우산업 진입 초기단계로 인적 네트워크상 상대적으로 열위에 있어 생산자단체보다는 중앙정부를 더 신뢰하여 나타난 결과로 사료됨.
- 그럼에도 불구하고 농어촌공사(농지은행)의 경우 대의원과 청년 창업농 모두 2순위로 응답하였음. 이는 농지은행의 사업기능이 축사은행과 동일하고, 그동안 농지은행이 농지거래에서 중요한 역할을 수행해 온 바를 두 그룹 모두 경험했기 때문에 나타난 결과로 판단됨.
- 한편, 농협중앙회(경제지주)와 광역 시·도 지자체를 선택한 비중은 10% 내외로 다소 낮게 평가되었음.

5장 축사은행제도의 기본구상

1절 축사은행제도의 개념 및 목적

1. 축사은행제도의 개념

- 축사은행은 농지은행과 같이 축사를 매매하고 임대차 거래를 전담하는 공신력 있는 중개기관으로서 축사를 매개로 하는 다양한 구조개선사업을 수행하는 주체로 정의할 수 있음.
 - 농지은행과 같이 임대차와 매매가 가능한 축사를 거래 대상으로 하는 은행 기능과 중개사무소의 기능을 합쳐 놓은 것으로 이해할 수 있음.
 - 따라서 축사은행이 존재할 경우, 폐업을 희망하거나 자신이 직접 경영하기 어려운 축사를 축사은행에서 매입 또는 임대수탁하고, 이를 개보수하여 축사가 필요한 신규 농업인이나 규모를 확대하고자 하는 축산경영인에게 이를 매도 또는 임대하는 사업을 수행할 수 있음.
- 축사은행제도는 축사은행을 통해 수행되는 사업들을 포괄하는 개념이며, 축사 시장에서 시장실패가 발생하거나 특정한 정책목표를 달성하기 위해 정부의 개입이 불가피할 경우, 재정지원이 수반되는 사업들을 총칭함.
 - 축산업 생산기반 유지를 및 축산경영 규모화를 위한 축사의 매매 및 임대차 사업을 수행할 수 있음. 또한, 축사 처분을 통한 축산농가의 경영회생지원사업과 노령 축산농가의 소득안정망 강화를 위한 축사연금사업도 고려할 수 있음.
 - 축사은행사업은 축사를 ① 매입 및 임대수탁 형태로 축사은행으로 들어오는 축사, ② 비축 중인 축사, ③ 매도 또는 임대 형태로 축사은행에서 나가는 축사로 구분해서 통합적으로 축사 풀(pool)을 관리할 수 있다는 장점이 있음.

- 축사은행은 매입, 임대수탁, 경영회생지원 등으로 축사를 확보하고, 이를 임대차 대상 축사(바로 매도 불가)와 매도 대상 축사로 구분하여 축사 수요자에게 공급함. 임대차 대상 축사는 일차적으로 임대사업에 활용되지만, 일정 기간이 경과한 후 환매되거나 매도 대상 축사로 전환됨.

○ 축사은행사업을 수행하는 기관은 법적으로 농지뿐만 아니라 축사(건축물)도 취득이 가능해야 축사를 거래할 수 있음. 즉, 축사은행이 제도적으로 ‘농지+건축물’ 소유가 가능해야지만 축사은행사업을 수행할 수 있음.

2. 축사은행제도의 목적

○ 축사은행제도의 목적은 희소성을 갖는 ‘축사’ 자원의 효율적 이용을 위해 축사은행을 설립(지정)하여 축사의 매매 및 임대차 거래를 활성화하는 것임.

○ 축산업 허가제, 가축사육 제한구역 설정으로 신규 축사의 건축이 쉽지 않은 상황에서 노령화나 경영악화로 폐업하는 축산농가의 축사를 철거하는 대신 개보수하여 신규 진입농이나 규모를 확대하고자 하는 기존 농업인에게 공급할 수 있다면, 후계 축산인 육성과 생산기반의 안정적인 관리를 도모할 수 있음.

- 적어도 단기적으로는 희소하고 한정된 생산자원인 축사가 필요한 경영자를 중심으로 매매 및 임대차된다면, 임차인의 안정적인 영농 외에도 국산 축산물의 수급안정에도 기여 가능. 축산업의 주기적인 생산사이클을 고려할 경우 노후화된 축사의 개보수 및 적절한 규모의 비축 기능도 필요

○ 축산물 수급여건을 고려한다면, 생산기반 유지 및 안정화보다는 신규 축산인력 육성을 위한 축사의 원활한 공급에 초점을 둘 필요가 있음.

- 축산농가 수 감소 및 고령화 대책과 자본력이 부족한 젊은 후계 축산인의 신규 축산업 진입을 위한 기회마련으로 젊은이에게 일자리 제공
- 고령화 등으로 자신이 직접 경영하기 어려운 축사를 축사은행에서 직접 매입하거나 임대수탁하여 자기자본이 부족한 후계 축산인에게 임대함으로써 신규 축산인의 축산업 진입을 효과적으로 지원(임대기간 만료 시 후계 축산인이 해당 축사를 인수)
- 축산 후계인력 확보에 초점을 둘 경우, 교육 및 컨설팅, 기술 지원 등과 연계하여 추진하는 것이 필요함.

○ 현재 축사 거래 및 유동화 정보를 파악할 수 있는 통계와 조직이 존재하지 않음. 축사은행을 통해 이러한 정보를 수집·제공함으로써 축사를 매도하고자 하는 사람과 축사를 구입하고자 하는 사람을 연결해 주는 시장이 활성화될 경우 축산업 생산기반의 유지와 축산물 수급안정에도 큰 기여를 할 것으로 기대됨.

2절 축사은행제도의 기본방향

1. 축사은행의 주요기능과 사업범위

- **(축사 매입·임대분양사업)** 축사은행에서 축사를 매입하여 리모델링 후 임차 희망자에게 임대·분양하는 사업(축사은행은 축사의 매매, 임대차를 희망하는 농가를 중개 알선하는 기능도 수행)
- 축사은행에서 매입한 축사를 농가에게 향후 매각을 조건으로 최대 5년간 임대 후 분양(축사은행의 직접 매입이 어려울 경우 임차인 명의로 대출 실행 후 축사를 후취담보로 취득)

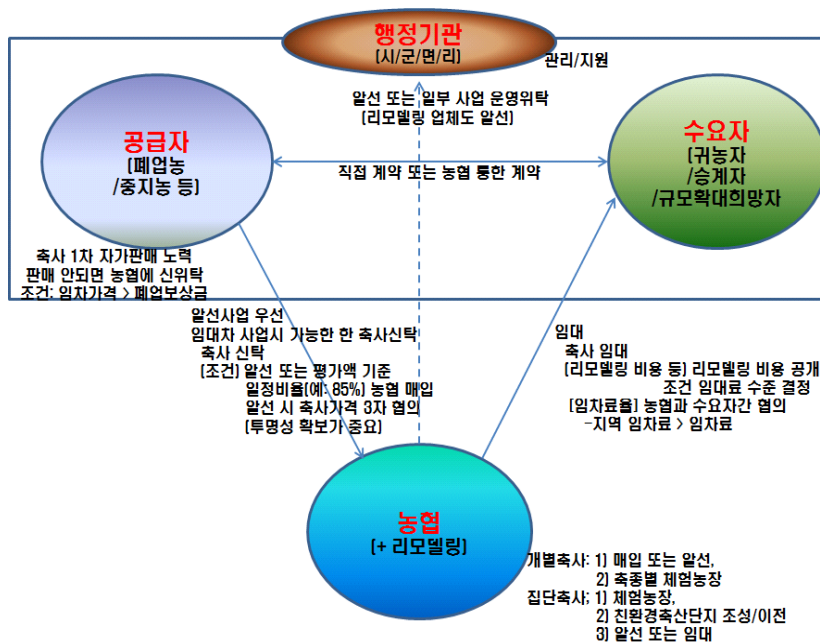
- 축산업 수급 상황, 축사의 개보수 필요 수준, 임차인의 조건(청창농 우선) 등을 감안하여 사업성을 충분히 검토해 추진
- 임차인도 일정부분 자부담 필요. 청년창업형 후계농 지원사업(세대당 최대 5억 원까지 연 1.5% 금리로 대출 가능) 등을 활용

○ 축사은행 설립 전에는 시범적으로 청년축산인을 대상으로 이차보전 형식의 ‘축사 임대·분양 및 매입 자금 지원사업’(청년창업형 후계농 지원사업) 추진 필요

○ 축사은행사업 추진 시 축사 개보수는 정부의 ‘축사은행사업(신규)’ 또는 ‘축사 시설현대화사업(내역사업으로 추가)’ 등과 연계

○ 허덕 외(2015)는 농협이 축사은행 기능을 수행한다는 가정 하에서 축사 매입·임대분양사업의 구조를 <그림 5-1>과 같이 제시함.

<그림 5-1> 축사 매입·임대사업 모형도



자료: 허덕 외(2015)

- 축사은행이 임대수탁한 축사를 신규 축산농에게 장기간(최소 5년) 임대하는 사업(축사임대사업)을 수행하는 방안도 검토 가능
 - 단, 임대수탁 기간 설정, 축사 개보수 비용 청구, 임대수탁 이후 축사 처분 등의 사항을 구체화할 필요가 있음.
- (경영회생지원 축사매입 사업) 자연재해나 경영 부진 등 때문에 위기에 처한 축산농가의 축사(농지 포함)를 매입하고, 그 매각 대금으로 부채를 상환하는 등 경영 안정화를 도모하도록 지원하는 사업
 - 농지은행사업과 유사하게 축사를 매각한 농가에게 7년 동안 임대한 뒤, 평가를 거쳐 3년까지 연장 가능(임대료는 매입 가격의 1% 이내로 책정)
 - 축사 임대기간 중 환매권(우선매입권)을 보장함. 환매가격은 감정평가액 또는 축사 매입가격($1 + \text{연 } 3\% \times \text{환매연수}$) 중 적은 금액을 적용함(농지은행의 경우, 농업용 시설은 매입가격으로 환매)
- 현행 「농어촌공사법」 제23조의2의 경영회생 지원을 위한 농지매입 관련 규정에 따라 축사를 농지에 딸린 ‘농업용 시설’로 분류하여 매입 및 임대할 수 있지만, 실제 축산농가가 경영회생 지원을 신청한 경우는 상대적으로 작음.
 - 한국농어촌공사의 내부자료에 따르면, 2006년 경영회생 지원 사업이 시행된 이래 현재까지(2023년 11월 기준) 실적은 14,047건 17,535ha인데, 이 중에서 축사를 대상으로 포함한 실적은 196건 43ha임.
- (축사연금 사업) 축사연금 사업은 고령 축산인 소유 축사(농지 포함)를 담보로 매월 일정액을 연금 방식으로 지급하여 소득안전망을 강화하는 동시에 담보 농지를 신규 축산농에게 장기간 임대하는 사업임.
 - 농지연금의 경우 담보농지에 직접 경작이 가능하지만, 축사연금은 직접 사육을 제한하고(수급여건 고려) 리모델링을 통한(친환경 축산, 가축방역 고

려) 임대사업으로 전환 필요

- 농지연금의 경우, 농지가격, 가입연령, 지급방식 등에 따라 매월 최대 300만 원을 지급하고 있기 때문에, 농지와 축사(해당 축종)의 소득액 차이를 고려하여 축사에 대한 지급액을 재설정할 필요가 있음.

2. 축사은행의 사업대상 및 단계별 도입 시기

○ 축사은행제도의 사업별로 사업대상을 선정할 수 있음. 축사 매입·임대분양사업은 신규 창업형 후계농, 경영회생지원 축사매입 사업은 경영위기에 처한 축산농(축사매각 대금으로 부채상환), 축사연금은 고령농(연령 제한 필요)을 사업대상의 우선순위나 신청요건을 설정할 수 있음.

- 기후변화와 환경문제에 대응하고 축산업의 경쟁력을 높이기 위한 정부의 정책(친환경축산단지 조성, 저탄소 축산물 인증 등)과 연계하여 사업대상을 선정하는 방안도 검토

○ 축종별로는 생산규모, 농가 수, 수급구조, 농가경제 및 지역사회에 미치는 영향 등을 고려할 때 축사은행제도의 도입 초기에는 한우농가만을 대상으로 시행할 필요

- 양돈이나 양계는 계열화가 진전된데다 농가당 생산규모도 커서 축사 매입 비용을 고려할 때 사업대상자가 제한적일 수밖에 없음.

○ 한우는 생산농가가 10만 호에 달하며, 경축순환 측면에서 다른 축종에 비해 지역농업과의 연계가 크고 지역경제에 미치는 영향도 큼.

- 특히, 한우는 상대적으로 진입장벽이 낮아 젊은이와 귀농인(이직자 및 퇴직자)이 영농을 시작하기에 적합함. 사육기술이나 노동시간 측면에서도 신규

농업인에게 용이하며, 경종농업과 병행할 경우 진입 초기 농업소득 확보에 유리

- 가축분뇨, 악취 등 환경오염이 상대적으로 덜 하기 때문에 한우 축사의 개보수와 청년 창업농의 진입에 대한 지역사회의 반발도 덜 할 수 있음.

○ 한우를 대상으로 축사은행사업을 우선적으로 시행한다면, 다른 축종에 비해 소규모 생산자가 다수인 한우산업의 특성상 기업의 참여를 제한하여 신규창업농 및 소농을 보호할 규정을 제정할 필요가 있음.

○ 한우농가를 대상으로 사업 추진 성과를 평가한 다음 다른 축종으로 축사은행 제도를 확대하는 방안을 검토

○ 현재와 같은 공급과잉인 수급여건 하에서는 축사 매입·임대분양사업 또는 축사임대사업을 축산 창업농 육성 차원에서 정책사업으로 일정 기간 추진하는 것도 검토해 볼 수 있음.

- 과거(2016~2017) 축사시설현대화사업의 내역사업으로 추진을 시도한 경험이 있기 때문에, 당시 직면했던 문제점(축사 매입 관련 비용, 법·제도적 제약, 기존 농가의 참여제한에 대한 반발 등)을 해소할 경우 우선적으로 도입이 가능할 것임.

- 축사은행의 법제화 및 운영기관의 선정 및 조직의 구성, 세부사업 내용과 범위 구체화 등에 일정 시간이 소요될 것으로 예상되는 만큼, 축사 거래실태 및 축사 수급의향 조사를 포함하여 축사은행사업이 본격적으로 추진되기에 앞서 가장 수요가 높은 일부 사업에 대해서 농식품부 축산국의 정책사업으로 도입할 수 있을 것임.

○ 특히, 경영희생지원 축사매입 사업과 축사연금 사업은 축사은행 풀을 충분히

확보하는 차원에서 축사은행이 법제화되기에 앞서 선제적으로 시범사업을 시행할 필요가 있음.

- 단, 전체 축사은행사업의 규모는 재원조달 방안과 예산의 범위를 고려하여 단계적으로 확대해 나가야 할 것임.

3. 축사은행의 재원조달 방안

○ 축사 매입 및 개보수에 소요되는 자금은 축산발전기금 또는 FTA 이행지원기금 등을 활용 가능할 것임. 그러나 최근 축산분야 예산은 축소되고 있음.

- 2024년도 농림축산식품부 예산안 및 기금운용계획⁴⁴⁾에서 축산발전기금의 지출규모는 9,620억 원임(2023년 예산 1조 628억 원 9.5% 감소)
- FTA이행지원기금의 용자와 보조 사업의 경우, 축사시설현대화(717억 원), 축산분야 ICT 시설지원(631억 원), 스마트축산단지 조성 지원(15억 원), 젓소 육성우 목장 지원사업(32억 원) 등
- 농어촌구조개선특별회계(농특회계) ‘농업자금이차보전’ 5,554억 원⁴⁴⁾

○ 반면, 한국농어촌공사가 시행 중인 농지은행사업의 2024년도 예산안은 1조 8,095억 원으로 올해 대비 3,456억 원이 상승함.

44) 축산분야에서는 기존의 사료구매자금 지원 등에 늘어난 이차를 추가 보전하는 것 이외에 큰 변화는 없음. 계란공판장출하촉진을 위한 결제자금 지원사업의 형태가 용자에서 이차보전으로 변경되어 이차차액 1억 6,000만 원이 지원되며, 한우 송아지계약생산제 시범사업의 일환으로 계약농가에 일시상환 조건으로 제공하는 용자의 이차보전을 위한 예산 3억 3,900만 원이 새로 반영됨(한국농정신문, 2023.9.15).

〈글상자 5-1〉 농지은행사업의 2024년도 예산안

- 은퇴농 등의 우량농지를 매입해 청년농에게 임대하는 공공임대용 농지매입 예산은 올해 대비 3,050억 원(40%) 증가한 1조 700억 원(2,500ha의 농지를 매입해 청년농에게 우선 지원하고, 의무적으로 벼 외 타작물을 재배토록 해 쌀 수급 조절에 활용)
- 청년농 지원을 위한 농지매매와 장기임대차 사업엔 올해 대비 446억 원 증가된 1,236억 원(농지 매매사업의 청년농 지원면적은 180ha로 늘어난 1,630ha로 확대)
- 이에 따라 청년농의 부담을 줄이기 위해 지원단가도 지난해 m^2 당 1만 5,230원에서 올해 2만 5,400원, 내년(예정) 2만 6,700원으로 지속 인상
- 일반농업인에 대한 지원도 200ha로 확대(장기임대차는 지원면적을 1,250ha로 늘리고 농지이양 은퇴직불과 연계해 농업구조개선 기능을 강화)
- 공공임대용 농지매입, 농지매매사업으로 공사에 농지를 매도한 은퇴농에게 직불금을 지원. 농지 이양 은퇴직불에 126억 원을 신규 편성해 65세 이상의 농업인이 은퇴 시 한국농어촌공사에 농지를 매도하면 매월 ha당 50만 원의 직불금을 수령할 수 있음. 농지연금, 장기임대차 사업과 연계해 매월 직불금과 농지연금을 수령하면서 농지임대수익을 얻을 수도 있음. 이 경우 직불금은 매월 ha당 40만 원을 수령할 수 있고, 농지연금은 5% 우대 지급을 받음(직불금과 연금 수령기간이 종료 되면 공사가 농지를 매입하고, 이는 청년농에게 우선 지원됨).
- 청년농 수요 맞춤형 지원사업(자경을 원하나 초기자본 부족으로 농지매입이 힘든 청년농 지원을 위해 청년농이 원하는 농지를 농어촌공사가 매입해 장기임대해 주고 농지대금을 모두 상환하면 소유권을 이전하는 선임대후매도 사업) 예산도 올해 82억 원 대비 110% 증가한 171억 원을 편성(지원면적도 20ha에서 40ha로 확대)
- 스마트팜 영농을 원하는 청년농창업형 농업스타트업단지 조성사업(54억 원 → 300억 원)과 비축농지 임대형 스마트팜사업(45억 원 → 60억 원)도 예산을 확대 편성⁴⁵⁾
- 농지은행은 농가의 경영·노후생활안정을 위한 경영회생지원 농지매입(2,337억 원)과 농지연금(2,423억 원), 과수농가의 경영규모화를 위한 과원규모화(270억 원)도 계속 추진

○ 축사 매입과 개보수에 소요되는 자금의 규모가 큰 만큼 국고 보조(지역의 청창농 유입에 기여하기 때문에 지방비 보조도 포함)가 수반되어야 하며, 융자와 이차보전 등을 활용해 자기자본이 부족한 신규 축산인의 사육기반 마련(축사 확보)을 지원할 필요가 있음.

45) 청년창업형 스마트농업단지 조성사업은 개소별 면적을 확대해(3ha→20ha) 집단화된 스마트농업용 농지를 지원(지자체의 공모 신청을 받아 대상지 선정)하고, 공공임대용 매입농지에 스마트팜을 조성해 청년농에게 장기 임대하는 비축농지 임대형 스마트팜 12곳을 지원할 계획

- 현재 축산발전기금의 재정상태가 좋지 않은 만큼, FTA 이행지원기금을 활용하거나, 농특회계 등 중앙정부의 예산 사업으로 축사은행사업을 시범적으로 실시하는 방안을 강구해야 할 것임.

4. 축사은행의 운영 주체

- 농지은행제도를 운용하고 있으며, 현행 법·제도 하에서 농지와 축사를 모두 매매할 수 있는 한국농어촌공사가 축사은행제도를 운영하는 방안을 우선적으로 고려할 수 있음.
 - 경영회생 지원을 위한 농지매입 관련 규정에 축사를 농지에 딸린 ‘농업용 시설’로 분류하여 매입 및 임대할 수 있는 별도의 규정을 두고 있음.
 - 그러나 경영회생 지원사업을 제외하고는 농지가 아닌 축사를 대상으로 한 여타 정책사업을 실질적으로 수행한 경험이 없음.
- 과거 축사은행사업을 추진한 경험이 있는 농협중앙회(지역 농축협 포함)가 현행 법·제도를 일부 개정(농지와 축사 매입 관련)하여 축사은행제도를 운영하는 방안도 재검토 가능
 - 농축협은 중개자의 입장에서 매매 또는 임대를 알선만 하는 역할(현행 법체계 하에서 직접 매입이 어려운 경우 중개자인 농축협이 임대하여 수요자에게 재임대)을 수행할 수 있지만, 보다 적극적으로 토지나 축사를 매입하여 거래할 수도 있음. 즉, 기존 토지와 축사를 리모델링하여 거래하거나 축사를 신축하여 거래할 수도 있을 것임.
 - 사업대상자 선정이나 폐업 조합원과 축사 매입자인 농축협 간 갈등 소지 존재

○ 허덕 외(2015)는 농축협이 축사은행사업을 운영하는 유형을 6개로 구분하여 제시한 바 있음.

- 단순히 공급자와 수요자간 알선만 중개하는 역할에 그치는 경우(1, 2 유형)에는 정부의 재정지원이 필요하지는 않지만, 토지나 축사를 매입(3, 4 유형) 또는 임대(5, 6 유형)하여 축사를 친환경적으로 리모델링하거나 신축을 하여 수요자에게 임대·분양해 주는 역할을 하는 경우 자금부담이 예상되므로, 정부와 지자체 차원에서의 예산 지원이 필요

〈표 5-1〉 축사은행 관련 농축협의 매매 및 알선 유형

매매(중개인 역할)	알선 (1)	
	중개인(농축협) 토지·축사 매입	리모델링 (3) 신축 (4)
임대(중개인 역할)	알선 (2)	
	중개인(농축협) 토지·축사 매입	리모델링 (5) 신축 (6)
	토지만 매입	축사신축 (7)
	토지 장기임대	축사신축 (8)

자료: 허덕 외(2015).

○ 농축협을 제외한 생산자단체나 축산 관련 공공기관이 축사은행제도를 운영하는 것은 직접적인 이해관계 당사자에 해당된다는 점과 기관의 설립·운영 목적과의 적합성 등을 감안할 때 실현가능성이 낮다고 판단됨.

- 다만, 축사은행사업 대상을 선정하는 위원회 또는 심의회는 민관학의 다양한 전문가 참여하여 공정한 의사결정이 이루어지도록 구성될 필요가 있음. 한우협회나 한우자조금관리위원회 등 생산자단체의 대표도 참여 필요

○ 한편, 농축협이나 생산자단체가 축사 알선(공급자와 수요자의 매칭) 업무만 담당하고, 축사 매입, 축사 개보수, 자금 지원 등의 사업 실시는 시·도(시·군)지자체가 담당하는 방안도 고려할 수 있음.

- 「농지법」 제6조에 의하면, 지자체는 국가와 마찬가지로 농지를 소유할 수 있기 때문에 축사은행사업의 법제화 문제에서 자유로울 수 있음.
- 폐업하는 축산농장과 신규로 축산에 진입하거나 규모를 확대하고자 하는 수요자 간 축사 수급매칭이 쉽지 않기 때문에 시·군 단위보다는 시·도 단위로 추진하는 것이 적절할 수 있음.
- 단, 지자체의 경우 직접 축사은행사업을 수행하기보다는 지역 농축협 등에게 위탁·운영할 가능성이 큼.

○ 축사은행 추진상 축사도 농지에 해당하여 농업인과 농업법인이 아닌 주체가 축사를 소유하는 것이 현행 「농지법」에 저촉되는 문제를 해소할 수 있는 방안은 다음과 같음.⁴⁶⁾

- ① 「농지법」 제6조 제2항의 예외적 허용 규정 ‘2 학교 및 농림축산식품부령으로 정한 공공단체 등’의 조항을 이용하여, 농림축산식품부령에 축사은행사업을 추가
- ② 농지은행과 MOU 체결로 축사은행사업 관련 축사 구입을 농지은행에 위탁하고, 이를 축사은행사업 운영 주체가 임대하는 방식
- ③ 조합원 소유 토지에 축협이 축사를 신축하여 신규 진입농에게 임대(소의 소유권과 손익은 농가에 귀속)하는 방안. 단, 조합원 본인 토지에 권리침해가 없을 것, 지상권 설정에 동의, 대상 토지에 순위보전 가등기 설정에 동의, 축사 임대 후 전대 및 양도 등의 금지와 같은 조건을 구체화할 필요가 있음 (부여축협 디딤돌축사사업 사례).

46) 이외에도 해당 축사를 조합장 등 농업인 소유로 등록하고, 이후 목장용지로 지목 전환 후 축협이 취득하는 방법도 현장에서 실제 이용되는 방법이지만, 축협이 이를 명시적으로 실행하기 어려움(허덕 외, 2015).

〈글상자 5-2〉 「농지법」 제6조 (농지 소유 제한)

- ① 농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못한다.
- ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 농지를 소유할 수 있다. 다만, 소유 농지는 농업경영에 이용되도록 하여야 한다(제2호 및 제3호는 제외한다).
 1. 국가나 지방자치단체가 농지를 소유하는 경우
 2. 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 따른 학교, 농림축산식품부령으로 정하는 공공단체·농업연구기관·농업생산자단체 또는 종묘나 그 밖의 농업 기자재 생산자가 그 목적사업을 수행하기 위하여 필요한 시험지·연구지·실습지·종묘생산지 또는 과수 인공수분용 꽃가루 생산지로 쓰기 위하여 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 농지를 취득하여 소유하는 경우
 3. 주말·체험농을 하려고 제28조에 따른 농업진흥지역 외의 농지를 소유하는 경우
 4. 상속(상속인에게 한 유증(遺贈)을 포함한다. 이하 같다)으로 농지를 취득하여 소유하는 경우
 5. 대통령령으로 정하는 기간 이상 농업경영을 하던 사람이 이농(離農)한 후에도 이농 당시 소유하고 있던 농지를 계속 소유하는 경우
 6. 제13조제1항에 따라 담보농지를 취득하여 소유하는 경우(「자산유동화에 관한 법률」 제3조에 따른 유동화전문회사등이 제13조제1항제1호부터 제4호까지에 규정된 저당권자로부터 농지를 취득하는 경우를 포함한다)
 7. 제34조제1항에 따른 농지전용허가[다른 법률에 따라 농지전용허가가 의제(擬制)되는 인가·허가·승인 등을 포함한다]를 받거나 제35조 또는 제43조에 따른 농지전용신고를 한 자가 그 농지를 소유하는 경우
 8. 제34조제2항에 따른 농지전용협의를 마친 농지를 소유하는 경우
 9. 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」 제24조제2항에 따른 농지의 개발사업지구에 있는 농지로서 대통령령으로 정하는 1천500제곱미터 미만의 농지나 「농어촌정비법」 제98조제3항에 따른 농지를 취득하여 소유하는 경우 / 9의2. 제28조에 따른 농업진흥지역 밖의 농지 중 최상단부부터 최하단부까지의 평균경사율이 15퍼센트 이상인 농지로서 대통령령으로 정하는 농지를 소유하는 경우
 10. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우
 - 가. 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」에 따라 한국농어촌공사가 농지를 취득하여 소유하는 경우
 - 나. 「농어촌정비법」 제16조·제25조·제43조·제82조 또는 제100조에 따라 농지를 취득하여 소유하는 경우
 - 다. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 따라 매립농지를 취득하여 소유하는 경우
 - 라. 토지수용으로 농지를 취득하여 소유하는 경우
 - 마. 농림축산식품부장관과 협의를 마치고 「토지보상법」에 따라 농지를 취득하여 소유하는 경우
 - 바. 「공공토지의 비축에 관한 법률」 제2조제1호가목에 해당하는 토지 중 같은 법 제7조제1항에 따른 공공토지비축심의위원회가 비축이 필요하다고 인정하는 토지로서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따른 계획관리지역과 자연녹지지역 안의 농지를 한국토지주택공사가 취득하여 소유하는 경우. 이 경우 그 취득한 농지를 전용하기 전까지는 한국농어촌공사에 지체 없이 위탁하여 임대하거나 무상사용하게 하여야 한다.
- ③ 제23조제1항제1호부터 제6호까지의 규정에 따라 농지를 임대하거나 무상사용하게 하는 경우에는 제1항 또는 제2항에도 불구하고 임대하거나 무상사용하게 하는 기간 동안 농지를 계속 소유할 수 있다.
- ④ 이 법에서 허용된 경우 외에는 농지 소유에 관한 특례를 정할 수 없다.

○ 마지막으로, 축사은행사업을 전담하는 제3의 기관(가칭 한국축산공사)을 신설하는 방안도 고려해 볼 수 있음. 축산분야의 특수성과 전문성 측면에서는 유리하지만, 새로운 조직과 자금 확보, 법제화 등에 소요되는 시간과 비용이 가장 크다는 단점이 있음.

○ 전술한 축사은행제도의 기본방향을 요약하면 <표 5-2>와 같음.

<표 5-2> 축사은행제도의 기본방향 요약

구분	기본방향
주요기능 사업범위	• (실재조사 및 중개·알선) 축사 실태조사 및 축사 매매·임대차 중개·알선 • (축사매입·임대분양) 사를 매입하여 리모델링 후 임차 희망자에게 임대·분양하는 사업 • (임대수탁) 축사은행이 임대수탁한 축사를 신규 축산농에게 장기간(최소 5년) 임대하는 사업 • (경영회생지원 축사매입) 자연재해나 경영 부진 등 때문에 위기에 처한 축산농가의 축사(농지 포함)를 매입하고, 그 매각 대금으로 부채를 상환하는 등 경영 안정화를 도모하도록 지원하는 사업 • (축사연금) 고령 축산인 소유 축사(농지 포함)를 담보로 매월 일정액을 연금 방식으로 지급하고, 동시에 담보 축사(농지 포함)를 신규 축산농에게 장기간 임대
사업대상 및 단계 별 도입	• 축사은행제도의 도입 초기에는 한우농가만을 대상으로 시행(생산농가가 10만 호에 달하며, 경축순환 측면에서 다른 축종에 비해 지역농업과의 연계가 크고 지역경제에 미치는 영향도 큼) • 다른 축종에 비해 소규모 생산자가 다수인 한우산업의 특성상 기업의 참여를 제한하여 신규 창업농 및 소농을 보호할 규정을 제정할 필요 • 축사 매입·임대분양사업 또는 축사임대사업을 축산 창업농 육성 차원에서 법제화에 앞서 정책사업으로 추진 가능 - 축사 거래실태 및 축사 수급의향 조사 선제적 실시 필요 - 경영회생지원 축사매입 사업과 축사연금 사업은 축사은행 풀을 충분히 확보하는 차원에서 시범사업으로 우선 추진 필요
재원조달	• 축사 매입 및 개보수에 소요되는 자금은 축산발전기금 또는 FTA 이행지원기금 등을 활용 가능 • 축사 매입과 개보수에 소요되는 자금의 규모가 큰 만큼 국고 보조(지역의 청창농 유입에 기여하기 때문에 지방비 보조도 포함)가 수반되어야 하며, 융자와 이차보전 등을 활용해 자기 자본이 부족한 신규 축산인의 사육기반 마련(축사 확보)을 지원 • 기금이 여의치 않을 시, 농특회계 등 중앙정부의 예산 사업으로 축사은행사업을 시범적으로 실시
운영주체	• 농지은행제도를 운영하고 있으며, 현행 법·제도 하에서 농지와 축사를 모두 매매할 수 있는 한국농어촌공사가 축사은행제도를 운영하는 방안 • 과거 축사은행사업을 추진한 경험이 있는 농협중앙회(지역 농축협 포함)가 현행 법·제도를 일부 개정하여 축사은행제도를 운영하는 방안 • 농축협을 제외한 생산자단체나 축산 관련 공공기관이 축사은행제도를 운영하는 것은 적절하지 않음(다만, 축사은행사업 대상을 선정하는 위원회 또는 심의회는 민관학의 다양한 전문가가 참여하여 공정한 의사결정이 이루어지도록 구성될 필요) • 농축협이나 생산자단체가 축사 알선(공급자와 수요자의 매칭) 업무만 담당하고, 축사 매입, 축사 개보수, 자금 지원 등의 사업 실시는 시·도(시·군) 지자체가 담당하는 방안 • 축사은행사업을 전담하는 제3의 기관(가칭 한국축산공사)을 신설하는 방안

3절 축사은행제도의 법제화 방안

1. 농지은행제도 활용

○ 축사은행제도의 법제화 1안은 「농어촌공사법」 상의 농지은행제도를 활용하는 방법임.

- 「농어촌공사법」의 농지은행제도에서는 축사를 농지은행의 보유자산에 포함하여 관리를 하고 있음.
- 또한, 「농어촌공사법」 제23조의2를 통해 경영회생 지원을 위한 농지매입 관련 규정으로 축사를 농지에 딸린 ‘농업용 시설’로 분류하여 매입 및 임대할 수 있는 별도의 규정을 두고 있음.
- 그리고 이에 대한 매입가격 및 기준을 감정평가사의 감정평가에 따르는 방식으로 할 것을 시행령에서 규정하고 있음.

○ 따라서 축사은행제도를 법제화하는 방안의 하나로 현재 「농어촌공사법」에 농지매매사업(제18조), 농지의 장기임대차사업(제19조), 농지의 임대 등의 수탁(제24조의4), 농지를 담보로 한 농업인의 노후생활안정지원 사업(제24조의5) 등에 현재 농지 외에 추가로 농업용 시설(축사)을 포함하도록 규정을 변경하는 방식을 고려할 수 있음.

〈글상자 5-3〉 「농어촌공사법」 개정 예시(사업대상에 축사 등 농업용 시설 포함)

- ① 공사는 전업농업인의 육성과 농업인이 아닌 자의 농지소유를 억제하기 위하여 농업인이 아니거나 직업전환 또는 은퇴하려는 농업인 등의 농지 및 농지에 딸린 농업용시설(이하 이 조에서 “농지 등”이라 한다)에 대하여 다음 각 호의 사업을 할 수 있다.

 1. 해당 농지 등을 매입하여 전업농업인으로 육성하려는 대상자(이하 “전업농 육성 대상자”라 한다) 및 농업법인에게 우선적으로 매도하는 사업
 2. 전업농 육성 대상자 및 농업법인에게 해당 농지 등의 매입을 우선적으로 알선하는 사업

3. 제1호 및 제2호의 전업농 육성 대상자 및 농업법인이 해당 농지 등을 매입하는데 필요한 자금의 지원
- ② 공사는 전업농 육성 대상자 및 농업법인에게 농지구입에 필요한 자금을 우선적으로 지원할 수 있다.
- ③ 제1항 및 제2항에 따른 전업농 육성 대상자 및 농업법인의 선정기준 및 농지매매·알선사업자금의 지원 등에 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.

제19조(농지 등의 장기임대차사업)

- ① 공사는 직업을 전환하거나 은퇴하려는 농업인의 농지 및 농지에 딸린 농업용시설(이하 이 조에서 “농지 등”이라 한다) 그 밖에 농림축산식품부령으로 정하는 농지 등을 임차할 수 있다.
- ② 공사가 제1항에 따라 농지 등을 임차하는 경우에는 임차기간 중의 임차료의 전부 또는 일부를 미리 지급할 수 있다.
- ③ 공사는 제1항에 따른 임차농지를 전업농업인, 전업농 육성 대상자 또는 농업법인에게 임대할 수 있다.
- ④ 공사는 장기임대차사업의 활성화를 위하여 그 사업에 참여하는 자에게 농림축산식품부장관이 정하는 바에 따라 장려금을 지급할 수 있다.
- ⑤ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 임대차대상자의 선정과 임대차의 요율(料率), 그 밖에 임대차에 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.

제24조의5(농지 등을 담보로 한 농업인의 노후생활안정 지원사업 등)

- ① 공사는 농업인의 생활안정 지원을 위하여 농업인이 소유한 농지 및 농지에 딸린 농업용시설(이하 이 조에서 “농지 등”이라 한다)를 담보로 노후생활안정자금(이하 “농지연금”이라 한다)을 지원할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 지원기준·방법, 지원대상자의 권리보호, 농지의 저당권설정 등의 제한 및 자금의 회수 방법, 가입비와 위험부담금의 징수방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

○ 「농어촌공사법」 상의 농지은행제도를 활용하여 법조항의 일부 개정을 통해 농어촌공사로 하여금 축사은행제도를 운영하도록 하는 것이 가장 간단한 방안이라고 할 수 있음.

- 농어촌공사에서 농지은행사업의 일환으로 축사은행사업을 추진할 경우, 농지관리기금⁴⁷⁾도 일부 활용할 수 있다는 장점이 있음.

47) 농지관리기금은 현재 한국농어촌공사에서 운영하고 있으며, 이 기금은 대부분 농지보전부담금을 통해 조성된 것임. 「농지법」 제38조에 따르면 농지보전부담금은 한정된 자원인 농지를 보전·관리 및 조성하는 데 필요한 재원을 확보하기 위하여 농지를 다른 용도로 전용(轉用)하는 자에게 부과하는 원인자부담 성격의 경제적 부담을 말하며,

- 그러나 앞서 언급한 바와 같이 농지은행은 농지가 아닌 축사를 대상으로 한 정책사업을 실질적으로 수행한 경험이 없어 축산은행제도를 활성화하는데 한계에 직면할 수도 있음.

2. 농업협동조합법 개정

- 축산은행제도의 법제화 2안은 「농업협동조합법」에 새로운 조항을 신설하여 농협중앙회 또는 지역 농·축협이 축산은행제도를 운용하는 방법
 - 농·축협의 경우 개별법인 「농업협동조합법」의 규율을 받고 있음
 - 「농업협동조합법」의 농협중앙회의 사업에 관한 조항(134조) 또는 지역축협의 사업에 관한 조항(106조)에 ‘축산은행’에 관한 사항을 사업의 범위로 추가 삽입할 수 있음.
 - 그리고 개별조항으로 「농어촌공사법」 상의 농지제도를 준용하여(매입방법, 매입가격, 임대방법 등) 축산은행에 관한 내용을 신설하여 축산은행제도를 운영하는 것은 가능할 것임.
- 축사 관련 민원이 가장 해결하기 어려운 문제인 점을 고려하면 지역 주민들과 소통해서 민원 해소가 가능한 지역 농축협들이 적극적으로 축산은행사업에 참여하는 것이 바람직할 수 있음.
 - 한정된 자원인 토지와 축사의 재활용 측면에서 정부가 자금 지원하고 지역 농축협(시군 또는 시도 단위로 통합하여 운영 필요)들이 축산은행사업을 주도하는 방안도 고려해 볼 수 있음.

이 부담금은 2002년 농지전용사업자에 대해 국민식량의 공급기반인 농지의 대체조성 비용으로 부과한 농지조성비(1975년)와 농지전용으로 발생하는 개발이익을 환수하여 농어촌 구조개선사업 재원으로 활용하기 위해 부과된 농지전용부담금(1992년)을 통합한 것임.

- 다만, 사업대상자 선정위원회 또는 심의위원(민관학, 한우협회나 한우자조금관리위원회 참여)이 공정하게 구성되어야 함.
- 50~100두 규모 축사의 대기업 임대는 산업구조의 과점화를 초래하고 토지 및 축사의 가격만 상승할 수도 있기에 생산자단체의 우려가 존재하며, 이를 고려하여 축산농가가 심의위원에 참여하는 것이 필요하다는 견해도 일리가 있음.

○ 농협 외의 생산자단체 또는 축산 관련 공공기관(축산물품질평가원, 가축방역 위생지원본부 등)이 축사은행제도를 운용하는 방안도 고려해 볼 수 있음.

- 농지를 포함한 축사의 소유권은 「농지법」 등 법률로서 제한되어 있어 이의 예외가 되기 위해서는 법률로서 직접 별도의 소유권 등에 관한 규정이 존재하여야 함.
- 현행 농지은행제도는 별도의 법률인 「농어촌공사법」에 규정을 두고 있고, 농업협동조합의 경우 「농업협동조합법」이라는 개별법률이 존재하여 이의 수정·보완을 통해 축사의 소유권에 관한 규정을 제정하는 것이 가능함.
- 그러나 생산자단체(자조금단체, 기타협동조합)의 경우 「자조금관리법(농수산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률)」, 「협동조합기본법」 등이 존재하지만 법률의 성격이나 목적이 직접적으로 축사은행제도를 도입하는 규정을 삽입하기에는 무리가 있으며 조문의 내용도 많은 부분의 변화가 필요해 사실상 새로운 법률의 입법에 가까워 이를 기반으로 축사은행제도를 도입하기에는 무리가 있음.
- 축산 관련 공공기관인 축산물품질평가원의 경우, 설립목적 자체가 「축산법」 제35조 및 36조, 「축산물이력법」 제1조에 따른 축산물의 품질향상, 원활한 유통 및 가축개량의 촉진 그리고 이력관리 등으로 목적과 활동이 제한적임. 따라서 해당 법률상으로 축산물품질평가원이 축사은행의 역할을 담

당하도록 하는 것은 쉽지 않으며 법률에 축산은행제도를 삽입하는 것도 「축산법」 개정 등을 하여야 하는데 「축산법」의 목적과 내용 등을 감안할 때 쉽지 않은 방법임.

3. 별도의 기관 설립 및 법제화

○ 농협중앙회를 포함한 여타 축산 관련 공공기관의 법적 지위상 한계가 명확함.

- 농협중앙회(단위 농축협 포함)나 생산자단체(자조금단체, 기타협동조합) 또는 축산 관련 공공기관(축산물품질평가원 등)은 조직의 설립 목적이나 활동이 축산은행제도와 맞지 않는 부분이 존재함.
- 더욱이 축사부지가 농지에 포함되어 있고 농지에 대하여서는 「농지법」 상 그 소유권 행사에 제한이 강하게 설정되어 있기 때문에 이에 대한 별도의 법률로서만 예외규정을 둘 수 있음.
- 따라서 이들 기관이 축산은행을 운영하는 방법은 현행 제도에서 많은 법률, 시행령, 시행규칙 등의 개정과 이에 대한 부처 내의 관리·감독 등의 협의 등 많은 논의가 필요하기에 비효율적이고 불안정한 선택일 수 있음.
- 무엇보다 당초 축산은행제도의 취지를 달성하기 위해 해당 기관이 적극적으로 노력하기를 기대하기 어렵다는 한계가 존재함.

○ 따라서 개별 입법을 통한 새로운 기관(가칭 한국축산공사)을 설립하여 축산은행제도를 운영하는 방안을 고려해 볼 수 있음.

- 「농어촌공사법」과 같이 「한국축산공사법(가칭)」의 제정을 통해 별도의 관을 설립·운영하는 방법이 축산은행사업의 목적 달성에는 가장 적합할 수 있음.
- 별도의 법률이 제정되므로 「농지법」 상의 규정이나 다른 법률과의 충돌 없

이 신법우선원칙, 특별법우선의 원칙에 따라 우선적으로 축사은행제도를 담당하는 기관의 법률을 적용하여 축사은행제도를 운영할 수 있음,

- 또한, 이미 다른 목적으로 설립된 기존 기관과 달리 목적 자체를 ‘축사은행 제도의 활성화’에 집중할 수 있기 때문에, 축산 전문기관으로서 ‘청년축산인 육성’, ‘스마트축산’, ‘저탄소축산’ 등과 같이 현재 축산정책에서 중요하게 다루고 있는 사항들을 축사은행제도와 연계하여 추진할 수 있어 축산업 발전에 기여할 수 있음.

○ 한편, 「축산법」에 축사은행제도를 추가함으로써 축산발전기금을 활용할 수 있는 기관을 설립할 수도 있을 것임.

- 한국농어촌공사는 농지관리기금을 활용하여 농지은행제도를 운영하고 있음.
- 향후 지속적으로 축사은행제도를 운영하기 위해서는 안정적인 재원조달이 필요한 상황임. 현재 ‘축산발전기금’이 「축산법」 상 규정되어 있으며, 축산발전기금은 농협이 위탁 운용하도록 되어 있음(아래 참조).

〈글상자 5-4〉 「축산법」 제48조 (기금의 운용·관리)

- ① 기금은 농림축산식품부장관이 운용·관리한다.
- ② 농림축산식품부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 기금의 운용 및 관리 사무를 「농업협동조합법」에 따른 농업협동조합중앙회(농협경제지주회사를 포함한다. 이하 “농업협동조합중앙회”라 한다)에 위탁할 수 있다.
- ③ 농림축산식품부장관은 담보능력이 부족한 가축사육인 등에게 기금 지원을 쉽게 하는 등 제47조제1항 각 호의 사업을 원활하게 추진하기 위하여 필요한 때에는 기금대손보전에 관한 계정을 설치·운영할 수 있다.
- ④ 기금의 운용·관리에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

○ 한국농어촌공사 역시 「농어촌공사법」 상에서 농지관리기금을 운용·관리할 수 있도록 하고 있음(글상자 5-5 참조).

〈글상자 5-5〉 「농어촌공사법」 제35조 (기금의 운용·관리)

- ① 기금은 농림축산식품부장관이 운용·관리한다.
- ② 농림축산식품부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 기금의 운용·관리에 관한 업무의 일부를 공사에 위탁할 수 있다. 다만, 기금을 농업인에 대한 대출금으로 운용하려는 경우에는 「농업협동조합법」에 따른 조합 및 농협은행과 「은행법」에 따른 은행을 통하여 융자할 수 있다.
- ③ 기금은 「국가회계법」에 따라 회계처리하여야 한다.

○ 상기 한국농어촌공사의 입법 사례를 참조하여 현행 「축산법」 제5장 축산발전 기금의 운용에 관한 규정을 다음과 같이 개정할 수 있음.

〈글상자 5-6〉 「축산법」 개정(안) 예시

축산법 제47조(기금의 용도)

- ① 기금은 다음 각 호의 사업에 사용한다.
 1. 축산업의 구조개선 및 생산성 향상
 2. 가축과 축산물의 수급 및 가격 안정
 3. 가축과 축산물의 유통 개선
 - 3의2. 「낙농진흥법」 제3조제1항에 따른 낙농진흥계획의 추진
 4. 사료의 수급 및 사료 자원의 개발
 5. 가축 위생 및 방역
 6. 축산 분뇨의 자원화·처리 및 이용
 7. 대통령령으로 정하는 기금사업에 대한 사업비 및 경비의 지원
 8. 「축산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률」에 따른 축산자조금에 관한 지원
 9. 말의 생산·사육·조련·유통·이용 등 말산업 발전에 관한 사업
 10. 제00조에 따른 축사 및 축사용지매매사업 등에 필요한 자금의 융자
 11. 제00조에 따른 축사 및 축사용지의 장기임대차사업에 필요한 자금의 융자 및 장려금의 지급
 12. 그 밖에 축산 발전에 필요한 사업으로서 농림축산식품부령으로 정하는 사업
- ② 제1항 각 호의 사업을 수행하기 위하여 필요한 경우에는 기금에서 보조금을 지급할 수 있다.
- ③ 제2항에 따른 보조금의 신청 방법 및 교부 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제48조(기금의 운용·관리)

- ① 기금은 농림축산식품부장관이 운용·관리한다.
- ② 농림축산식품부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 기금의 운용 및 관리 사무를 축사은행에 위

탁할 수 있다.

- ③ 농림축산식품부장관은 담보능력이 부족한 가축사육인 등에게 기금 지원을 쉽게 하는 등 제47조제 1항 각 호의 사업을 원활하게 추진하기 위하여 필요한 때에는 기금대손보전에 관한 계정을 설치·운영할 수 있다.
- ④ 기금의 운용·관리에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

○ 그리고 「축산법」에 새로운 장(가칭 축사은행의 운영)을 신설할 수 있음. 한국 농어촌공사와 같이 별도의 공사를 신설하여 운용할 수 있고 축산물품질평가원과 같이 재단법인 형태로 운영할 수도 있음(아래 예시는 축산물품질평가원의 규정을 차용함).

- 이 경우 농어촌공사에서 수행하고 있는 축산농가에 대한 경영회생 관련 지원은 새로 설립하는 축사은행으로 일원화하도록 별도의 법률 개정이 필요함.

〈글상자 5-7〉 「축산법」에 ‘축사은행의 운영’ 조항 신설(안) 예시

제0장 축사은행의 운영

제36조(축사은행)

- ① 축사은행제도업무를 효율적으로 수행하기 위하여 축사은행을 설립한다.
- ② 축사은행은 법인으로 한다.
- ③ 축사은행은 그 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다.
- ④ 축사은행은 다음 각 호의 사업을 한다.
 - 1. 제00조에 따른 축사매매사업
 - 2. 제00조에 따른 축사의 장기임대차사업
 - 3. 제00조에 따른 축사의 매입·매도·임대사업
 - 4. 제00조에 따른 경영회생 지원을 위한 축사매입사업
 - 5. 제00조에 따른 축사를 담보로 한 축산업자의 노후생활안정 지원사업
 - 7. 제1호부터 제5호까지의 규정과 관련한 국가·지방자치단체, 그 밖의 자에게서 위탁 또는 대행받은 사업 및 그 부대사업
- ⑤ 농림축산식품부장관은 제4항 각 호의 사업에 드는 경비를 지원할 수 있다.
- ⑥ 농림축산식품부장관은 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 축사은행에 제4항 각 호의 사업 수행에 필요한 명령이나 보고를 하게 하거나, 소속 공무원에게 해당 시설과 장부·서류, 그 밖의 물건을 검사하게 할 수 있다.

⑦제6항에 따라 검사를 하는 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

⑧축사은행에 관하여 이 법에 규정된 것 외에는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

제00조(축사 및 축사부지매매사업 등)

① 축사은행은 전업축산인의 육성과 축산인이 아닌 자의 축사소유를 억제하기 위하여 축산업자가 아니거나 직업전환 또는 은퇴하려는 축산업자 등의 축사 및 축사부지에 대하여 다음 각 호의 사업을 할 수 있다.

1. 해당 축사 및 축사부지를 매입하여 전업축산업자로 육성하려는 대상자(이하 “전업축산업자 육성 대상자”라 한다) 및 농업법인에게 우선적으로 매도하는 사업
2. 전업축산업자 육성 대상자 및 농업법인에게 해당 축사 및 축사부지의 매입을 우선적으로 알선하는 사업
3. 제1호 및 제2호의 전업축산업자 육성 대상자 및 농업법인이 해당 축사 및 축사부지를 매입하는데 필요한 자금의 지원

② 축사은행은 전업축산업자 육성 대상자 및 농업법인에게 축사 및 축사부지구입에 필요한 자금을 우선적으로 지원할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항에 따른 전업축산업자 육성 대상자 및 농업법인의 선정기준 및 축사매매·알선사업 자금의 지원 등에 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.

제00조(축사 및 축사부지의 장기임대차사업)

① 축사은행은 직업을 전환하거나 은퇴하려는 축산업자의 축사 및 축사부지나 그 밖에 농림축산식품부령으로 정하는 축산관련 시설을 임차할 수 있다.

② 축사은행이 제1항에 따라 축사 및 축사부지를 임차하는 경우에는 임차기간 중의 임차료의 전부 또는 일부를 미리 지급할 수 있다.

③ 축사은행은 제1항에 따른 임차축사를 전업축산업자, 전업축산업자 육성 대상자 또는 농업법인에게 임대할 수 있다.

④ 축사은행은 장기임대차사업의 활성화를 위하여 그 사업에 참여하는 자에게 농림축산식품부장관이 정하는 바에 따라 장려금을 지급할 수 있다.

⑤ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 임대차대상자의 선정과 임대차의 요율(料率), 그 밖에 임대차에 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.

제00조(축사매매사업자금의 융자 등)

① 농림축산식품부장관은 제00조·제00조에 따른 축사매매사업, 축사의 장기임대차사업, 경영회생 지원을 위한 축사매입사업, 축사를 담보로 한 축산업자의 노후생활안정 지원사업에 드는 자금을 제31조에 따른 축산발전기금에서 융자할 수 있다.

② 농림축산식품부장관은 제00조에 따른 축사매매사업의 자금지원을 위하여 3년마다 축사가격 변동분을 고려하여 자금지원규모를 정하여야 한다.

③ 축사은행은 다음 각 호의 사업에 따른 수입과 지출에 대하여는 축사은행의 일반회계와 구분하여 각 호의 사업별로 회계처리하여야 한다.

1. 제00조에 따른 축사매매사업
 2. 제00조에 따른 축사의 장기임대차사업
 3. 제00조에 따른 축사의 매입·매도·임대사업
 4. 제00조에 따른 경영회생 지원을 위한 축사매입사업
 5. 제00조에 따른 축사를 담보로 한 축산업자의 노후생활안정 지원사업
- ④ 제1항에 따른 용자를 받아 제00조·제00조·제00조·제0조 및 제00조에 따른 사업을 시행한 경우 그 결과 발생하는 손익은 제00조에 따른 축산발전기금에 귀속되며, 이익금의 납입과 손실금의 보전(補填)에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제00조(축사의 매입·매도 등)

- ① 축사은행은 축사 및 축사부지의 가격 및 거래 등에 관한 정보를 수집하여 적절한 보존과 신속한 검색이 이루어지도록 정보관리체계를 정비하고, 정보통신망을 활용한 정보공개시스템 등을 구축하여야 한다.
- ② 축사은행은 축산시장 안정과 축산업구조 개선을 위하여 축사 및 축사부지 매입하여 소유(「농어촌정비법」에 따른 농업생산기반 정비사업 시행자가 조성한 간척농지를 농업생산기반 정비사업 시행자로부터 인수하여 소유하는 것을 포함한다)하거나 농지 활용을 위하여 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」 제2조제2호에 따른 이전공공기관이 소유하고 있는 축사 및 축산부지를 이전공공기관으로부터 매입하여 소유할 수 있으며, 소유하고 있는 축사 및 축산부지를 매도 또는 임대할 수 있다.
- ③ 제2항에 따른 축사 및 축산부지의 매입·매도 또는 임대에는 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제00조(경영회생 지원을 위한 농지 매입 등)

- ① 축사은행은 자연재해, 병충해, 부채의 증가 또는 그 밖의 사유로 일시적으로 경영위기에 처한 축산업자 또는 농업법인의 경영회생을 지원하기 위하여 그 축산업자 또는 농업법인이 소유한 축사 및 축부지를 매입하여 그 축산업자 또는 농업법인에게 임대할 수 있다.
- ② 축사은행은 제1항에 따라 매입한 축사 및 축사부지를 임대하는 경우 임대기간 중에는 그 축사등을 제3자에게 매도하여서는 아니 된다.
- ③ 제1항에 따라 축사 및 축사부지를 축사은행에 매도하고 다시 임차한 그 축사 및 축사부지의 전 소유자 또는 포괄승계인은 임차기간이 끝나기 전에 대통령령으로 정하는 바에 따라 축사은행에 대하여 그 축사 및 축사부지의 환매(還買)를 요구할 수 있고, 공사는 그 축사 및 축사부지가 공익사업에 필요하여 수용되는 등 특별한 사유가 없으면 요구에 따라야 한다.
- ④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 축사 및 축사부지의 매입가격·환매가격 및 지급방법, 임대기간·임대료 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제00조(축사 임대 등의 수탁)

- ① 축사은행은 국가·지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 그 밖의

법인 또는 개인이 소유하는 축사 및 축산부지를 임대·사용대(使用貸) 또는 매도하려는 경우에는 그 임대·사용대 또는 매도를 수탁(受託)할 수 있다. ② 제1항에 따른 수탁의 기준, 수탁수수료의 요율기준(料率基準) 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다. 제00조(축사를 담보로 한 농업인의 노후생활안정 지원사업 등) ① 축사은행은 축산업자의 생활안정 지원을 위하여 축산업자가 소유한 축사 및 축사부지를 담보로 노후생활안정자금(이하 “축사연금”이라 한다)을 지원할 수 있다. ② 제1항에 따른 지원기준·방법, 지원대상자의 권리보호, 축사 및 축사부지의 저당권설정 등의 제한 및 자금의 회수방법, 가입비와 위험부담금의 징수방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

〈표 5-3〉 축사은행제도의 법제화 방안 요약

구분	주요 내용
① 농지은행제도 활용	• 「농어촌공사법」에 농지매매사업(제18조), 농지의 장기임대차사업(제19조), 농지의 임대 등의 수탁(제24조의4), 농지를 담보로 한 농업인의 노후생활안정지원 사업(제24조의5) 등에 현재 농지 외에 추가로 농업용 시설(축사)을 포함하도록 규정을 변경 • (장점) 법 조항의 일부 개정을 통해 신속하게 법제화 가능. 또한, 농어촌공사에서 농지은행사업의 일환으로 축사은행사업을 추진할 경우, 농지관리기금 일부 활용 가능 • (단점) 농지은행은 농지가 아닌 축사를 대상으로 한 정책사업을 실질적으로 수행한 경험 없이 축사은행제도를 활성화하는데 한계 직면 우려
② 농업협동조합법 개정	• 「농업협동조합법」의 농협중앙회의 사업에 관한 조항(134조) 또는 지역축협의 사업에 관한 조항(106조)에 ‘축사은행’에 관한 사항을 사업의 범위로 추가 삽입. 그리고 개별조항으로 「농어촌공사법」 상의 농지제도를 준용하여(매입방법, 매입가격, 임대방법 등) 축사은행에 관한 내용을 신설 • (장점) 축사 관련 민원이 가장 해결하기 어려운 문제인 점을 고려하면 지역 주민들과 소통해서 민원 해소가 가능한 지역 농축협 참여 • (단점) 사업대상자 선정위원회 또는 심의위원의 공정성 우려, 시군 또는 시도 단위로 통합하여 운영하기가 쉽지 않을 수 있음. * 농축협을 제외한 생산자단체나 축산 관련 공공기관이 축사은행제도를 운영하는 것은 직접적인 이해관계 당사자에 해당된다는 점과 기관의 설립·운영 목적과의 적합성 등을 감안할 때 실현가능성이 낮음,
③ 별도 기관 설립 및 법제화	• 「농어촌공사법」과 같이 「한국축산공사법(가칭)」의 제정을 통해 별도의 기관을 설립·운영(「축산법」에 축사은행제도를 추가함으로써 축산발전기금 활용 근거 마련) • (장점) 축산분야의 특수성과 전문성 측면에서는 유리하기 때문에 축사은행사업의 목적 달성에는 가장 적합 • (단점) 새로운 조직과 자금 확보, 법제화 등에 소요되는 시간과 비용이 가장 큼.

6장 축사은행제도의 사업별 도입방안

1절 축사거래 실태조사와 축사거래 중개사업

- 현재 축사와 관련한 임대 및 매물 정보, 실거래 정보 등은 어느 매체나 기관 등을 통해서도 공개적으로 수집되거나 공개되지 않고 있음. 그리고 이러한 정보의 부재는 신규 청년농의 축산업 진출에 있어 주요 장애물 중 하나로 작용함.
 - 한우농가의 고령화에 따른 생산성 저하와 농가소득 감소로 인해 은퇴 및 폐업 의향이 있는 농가는 증가하고 있음. 실제로 매년 한우농가 수는 감소하고 있는 추세임.
 - 「건축법」, 「가축분뇨법」 및 축사 신축제한 관련 지자체 조례 등으로 축사 확보가 어려운 상황일 뿐만 아니라, 신규 진입을 고려하는 청년층은 대체로 자금 여력이 부족하기에 상대적으로 저렴한 축사를 확보하길 희망하지만 매입·임대 가능한 축사에 대한 정보의 부재로 축사거래 자체가 활성화되지 못하고 있음.
 - 반면, 2023년 영농정착지원사업 대상자(4천 명 선발) 중에서 축산을 주 생 산품목으로 선택(500명)하거나 복합농(축산+경종)으로 선택(319명)한 예비 청창농이 800여 명에 달함.
 - 설문조사에서도 청년창업농은 축사은행제도 도입이 필요한 이유로 ‘축사를 팔거나 구매하려고 할 때, 또는 빌리거나 빌려주려고 할 때 상대방을 찾기 어려운 문제 해결’을 가장 많이 선택하였음(1·2순위 합계 40%). 대의원은 이러한 축사 수급정보의 불일치 해소를 축사은행제도 도입이 필요한 세 번째 이유로 응답함(1·2순위 합계 26.3%).
- 따라서 본격적인 축사은행제도의 도입에 앞서 축사은행의 준비단계로서 전국적인 축사 현황과 거래실태를 파악하는 조사 역할과 함께 축사의 매매, 임대차를

희망하는 농가를 중개 알선하는 기능을 수행하는 사업을 진행할 필요가 있음.

- 설문조사 결과, 청년창업농의 10.3%는 축사은행에서 제공하는 축사와 거주지의 적정거리에 대한 응답에서 ‘거리가 중요하지 않다(7.2%)’와 ‘동일 광역 시도(3.1%)’를 선택함. 아직 영농을 시작하지 않은 예비 청년창업농의 경우, 축사의 입지 선택 시 현재 거주지에 구애받지 않을 확률이 더 클 것으로 예상되는 만큼, 전국적인 축사 정보의 제공은 축사거래의 활성화에 매우 중요한 요소일 것으로 판단됨.

○ 현재 축사에 관한 정보는 이력추적을 목적으로 하는 축산물품질평가원의 이력제정보와 가축질병 방역을 목적으로 하는 가축위생방역지원본부의 가축사육정보(팜스(Fahms) 자료가 국가가축방역통합시스템(KAHIS)에서 제공)에서 일부 수집·관리되고 있지만, 축사의 거래와 관련된 정보는 없음.

〈표 6-1〉 축사거래 실태조사와 축사거래 알선·중개사업 도입 방안

세부 사업명	기본방향	사업내용	추진과제
축사거래 실태조사	• 축사 유통화 정보 통합관리 기반 마련 • 축사 수요자와 공급자에게 합리적인 의사결정을 위한 축사 거래정보 제공	• 각지역의농축협및생산자단체 등과 협력하여 지역의 축사 임대 및 매물 정보를 수집 • 축사은행 전용 웹사이트 개설하여 해당 정보 제공 • 예비 청년창업인, 축산농가를 대상으로 정기적인 축사 수요(매입, 임대)와 공급(매도, 임대) 의향 조사 실시	• 축사 거래정보 취합·관리 및 웹사이트 공개 담당하는 조직·인력·인프라 구축 • 축사 실거래정보 시계열 자료 작성·제공 등 상시적인 축사 수급실태 조사·분석 역량 확보
축사거래 알선·중개 사업	• 축사거래 활성화를 위한 알선·중개 기능 수행 • 축사수급 미스매칭 해소	• 거래 중개자의 입장에서 축사 매매와 임대차 알선 • 축사 거래교섭에 적극적으로 관여하여 거래가 하자 없이 안전하게 성사되도록 지원(법적 의무와 과실에 따른 손해배상 책임 부여) • 빈 축사정보 수집, 빈 축사 개조 지원 및 거래 중개	• 축사 거래중개 기능 수행할 수 있는 법적·제도적 근거 마련 • 축사 알선, 광고, 거래대상 조사·확인, 계약 체결 등을 수행하는 조직·인력·인프라 구축 • 중개대상 축사 기준 설정 • 적정 중개수수료 책정

○ 축사은행의 준비단계 사업으로서 축사거래 정보의 취합·관리 및 웹사이트 공개를 담당하는 조직과 인력, 인프라를 구축하는 사업을 우선적으로 추진한다면 축사수급의 미스매칭을 일정 부분 해소할 수 있을 것으로 기대됨.

- 본사업인 매입·임대분양, 임대수탁, 경영회생지원 축사매입, 축사연금 등과 달리 축산은행의 법제화 이전부터 신속하고 용이하게 시행될 수 있는 사업임.
- 이러한 축사 유동화 정보 제공사업은 각 지역의 농축협 및 생산자단체 등과 협력하여 지역의 축사 임대 및 매물 정보를 수집하고, 축사은행 전용 웹사이트를 개설하여 해당 정보를 제공하는 것이 일차 목표임.
- 또한, 국토교통부와 협의하여 축사 실거래 정보에 대한 시계열자료를 작성 및 공개함으로써, 수요자와 공급자에게 합리적인 의사결정을 위한 기준을 제공할 수 있음.
- 마지막으로, 축사의 수급 현황 파악을 위해 현재 농림축산식품부에서 시행 중인 ‘청년후계농(청년창업형 후계농) 선발 영농정착 지원사업’ 신청자 수 및 가축위생방역지원본부의 팜스(Fahms) 시스템 상의 농가 변동사항(폐업, 휴업, 신규 농가 정보 등)을 수집·분석하고, 이를 바탕으로 축사수급 불균형 실태를 파악하고, 정기적으로 예비 청년창업인과 축산농가를 대상으로 축사 수요(매입, 임차)와 공급(매도, 임대) 의향을 조사하는 업무를 수행할 필요가 있음.

○ 다음으로 이렇게 수집된 축사정보를 활용해 건축물인 축사의 중개 또는 알선(공급자와 수요자의 매칭) 사업을 추진할 수 있음.

- 단순히 축사의 공급자와 수요자 간 알선만 중개하는 역할(거래 중개자의 입장에서 매매 또는 임대차를 알선)만 담당하는 사업을 우선 고려할 수 있음.
- 나아가 축사의 매매와 임대차 교섭에 적극적으로 관여하여 중개수수료를 받

는 축사 거래에 대한 포괄적인 지원활동(알선, 광고, 조사·확인, 계약 체결 등)을 수행하는 사업도 가능할 것으로 판단됨. 이 경우 중개사업의 주체인 축사은행은 축사 거래가 하자 없이 안전하게 성사되도록 지원할 법적 의무가 있으며, 축사은행의 중개 과실로 거래가 무효 취소되면 그 손해에 대한 배상 책임을 져야 함. 또한, 현장 방문조사를 통해 매물로 나온 축사의 실태를 파악하여 수요자에게 정확한 정보를 제공하는 역할도 수행해야 할 것임.

- 축사의 거래를 중개하는 사업은 사실 축사은행사업과 통합하여 수행하는 것이 보다 효율적일 것임. 가령 축사 임대차의 경우, 축사 소유자가 축사은행에 축사임대를 위탁하면 축사은행은 축사를 빌릴 사람을 찾아 거래를 성사시켜 축사 소유자와 임차인 간 임대차계약을 중개하는 방식임. 임차료 역시 이 과정에서 축사은행이 사전에 임차인과 협상을 진행한 뒤, 축사 소유자에게 제시하고 의사를 물어 결정되지만, 축사은행에서 정한 임차료 상한을 초과하지 못하도록 제한을 둘 필요가 있음. 이렇게 해서 결정된 임차료는 축사 소유자 계좌로 지급약정일에 이체되는데, 만약 임차인이 지급약정일까지 임차료를 내지 않을 경우에는 축사은행에서 대신 지급함.
- 한편, 거래 중개대상에서 제외되는 축사 조건도 명시할 필요가 있을 것임. 농지은행의 경우, 1000㎡ 미만 소규모 농지와 2인 이상이 공유하는 농지 일부분의 위탁은 불가능하며, 자연재해로 형질이 변경되거나 유희화되어 농작물 경작에 부적합한 농지, 소유권 이외 권리나 처분상 제한이 있는 농지 등도 위탁이 불가능함.

○ 한편, 일본의 사례와 같이 농촌지역의 빈 축사정보를 수집해서 해당 정보를 제공하는 기능도 수행 가능

- 일본은 빈 축사를 개조하는 경우도 재정지원을 하고 있음. 따라서 축사은행에서 빈 축사의 개조비용을 일부 지원하고 거래를 중개하는 사업도 구상해 볼 수 있을 것임.

〈그림 6-1〉 축사 거래 중개사업 구조



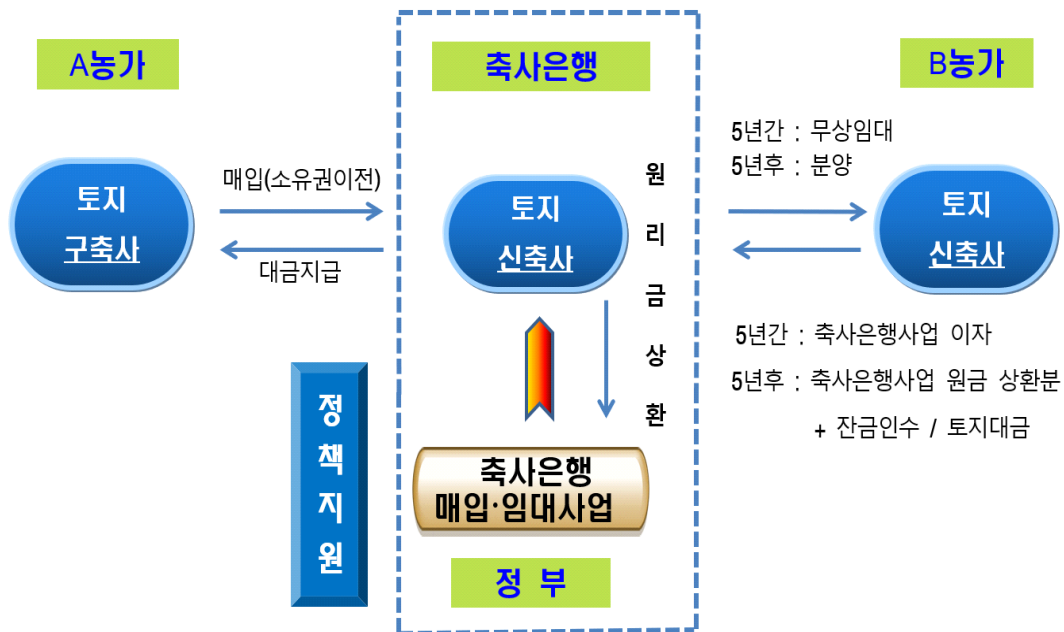
자료: 저자 작성.

2절 축사 매입·임대분양사업

○ 축사은행에서 고령농이나 은퇴농의 축사를 매입하여 리모델링 후 청년창업농 등 임차 희망자에게 임대·분양하는 사업을 추진

- 청창농에 대한 농지지원 사례와 같이, 축산분야에도 산업의 활력 제고 및 생산혁신 분위기 조성 등을 위해 청년축산인 진입 확대를 위한 축사 임대·분양 지원사업을 별도로 마련할 필요가 있음.
- 이를 위해 축사은행에서 매입한 축사를 청창농 등 생산기반이 필요한 농가에게 향후 매각을 조건으로 최대 5년간(한우 사육기간을 고려하여 조정 가능) 임대 후 분양하는 방식의 사업을 우선 추진

〈그림 6-2〉 축사 매입·임대분양사업 구조



자료: 저자 작성.

○ 청년창업형 후계농 지원사업의 지원한도가 세대당 최대 5억 원(연 1.5% 금리로 대출, 5년 거치 20년 상환)인 점을 고려하여 축사은행의 매입·임대분양사업의 대상 축종 및 목표 사업량을 추산할 수 있을 것임.

- 농림축산식품부 보도자료(2023.4.3.)에 따르면, 2023년 영농정착지원사업⁴⁸⁾ 대상으로 선정된 4,000명은 최장 3년간 최대 110만 원의 월별 지원

⁴⁸⁾ 영농정착지원사업은 2018년부터 시행되었으며, 2022년까지 총 8,600명이 선발되어 지원을 받음. 2023년에는 청년농업인들을 적극적으로 육성하기 위한 「제1차 후계·청년농 육성 기본계획(‘23~’27년)」이 지난해 10월 마련됨에 따라 전년보다 두 배 늘어난 4,000명을 선발함. 선발된 4,000명의 영농경력을 살펴보면, 창업예정자가 2,840명(71.0%), 독립경영 1년 차가 757명(18.9%), 2년 차 266명(6.7%), 3년 차 137명(3.4%)임. 특히, 창업예정자의 경우 사업이 처음 도입된 2018년에는 전체에서 차지하는 비중이 42.5%였으나 2023년에는 71.0%까지 확대됨. 또한, 비농업계 졸업생은 3,093명(77.3%)으로 농고·농대 등 농업계 학교 졸업생 907명(22.7%)의 약 3.4배 수준이며, 귀농인이 2,691명(67.3%)으로 재촌 청년 1,309명(32.7%)의 2.1배로 나타남(농림축산식품부 보도자료(2023.4.3.)).

금을 받으며, 희망하는 경우 자금 대출이나 농지임대, 영농기술 교육·컨설팅을 지원받을 수 있음. 즉, 5억 원 한도의 창업자금 외에도 농지은행(www.fbo.or.kr)을 통하여 비축농지 등도 우선적으로 임대받을 수 있음.

○ 한우의 경우(복합농 포함) 초기에 최소 50두 규모의 축사를 청년창업농이 확보할 수 있도록 임대·분양사업을 설계하는 것이 합리적일 것으로 판단됨.

- 설문조사 결과, 대의원과 청년 창업농 그룹 모두 50두 규모 이상을 축사은행사업의 가장 적절한 사업 규모로 평가하였으며(40.8%, 41.0%), 세부적으로 한우 사육을 확대하고자 하는 농업인의 42.9%, 현재 50두 미만과 50~100두를 사육 농업인의 각각 40.0%와 57.7%, 축사 위치가 읍 단위인 농업인의 50%(면 단위의 경우 37.8%), 40대 미만 농업인의 45%가 50두 규모 이상을 가장 적정한 사업 규모로 선택하였음.
- 가축구입비용과 사육비용(사료비, 의약품비 등), 그리고 축사 리모델링 비용 등을 고려하면, 축사 규모를 너무 크게 시작하는 것은 사육 경험이 부족한 청창농에게는 바람직하지 않을 수 있음. 경험과 노하우가 쌓이면 자연스럽게 사육규모와 축사규모도 확대해 나갈 수 있을 것으로 사료됨.
- 더욱이, 50두 규모의 축사를 임대하더라도 사육규모를 바로 50두에서 시작하는 것이 아니라 20~30두에서 시작해 단계적으로 늘려가는 방식을 선택할 수도 있으며, 경종작물 재배를 함께 하는 복합농을 선택할 수도 있을 것임.
- 대출 한도를 최대로 활용할 경우 50두 이상의 규모도 축사은행사업의 대상으로 선정 가능하지만, 청년창업농에 한하여서는 경험과 노하우 부족, 수급 및 가격 여건의 변화에 따른 위험부담이 클 수 있기 때문에 100두 이하로 축사 규모를 제한하는 것이 바람직할 수 있음.
- 반대로 50두 미만 규모의 축사는 장기적으로 사업대상에서 제외하는 것이

바람직하다고 판단됨(청창농의 소득보장과 단계적 규모화 유도 측면에서). 단, 축사은행사업 초기에는 축사 풀(pool) 자체가 넓지 않은데다, 축사은행사업 수요자의 선택의 폭을 과도하게 제한하는 측면이 있기 때문에 점진적으로 지원대상 축사의 사육규모를 상향조정하는 방안이 합리적일 것으로 사료됨.

○ 마찬가지로 측면에서 사육 축종(한우 중에서 비육우와 번식우 선택)에 대한 제한이나 의무를 설정하는 것은 바람직하지 않음.

- 신규 인력 확보나 친환경 축산으로의 전환 외에도 축사은행사업의 목적 중의 하나는 소농 폐업에 따른 암소번식기반이 무너지는 것을 방지하기 위한 것임. 즉, 신규 진입농의 축사가 암소생산기지로써의 역할을 하기를 기대하는 부분이 있음.
- 유사하게 청창농의 비육우 농가는 대기업 위탁생산만 하는 계열화 농가가 될 수 있다는 우려도 존재함,
- 그러나 번식우 사육기반을 유지하는 것이 축사은행사업의 한 목표일지라도 일정 수준의 번식우 비중을 설정하거나 일관사육만이 축사은행사업의 대상이 되도록 제한하는 것은 신규 취업농의 영농 의사결정의 범위를 과도하게 제약함으로써 수익감소나 비용증대 등 소득저하로 귀결될 가능성이 큼.
- 비용최소화나 이윤극대화를 추구하는 생산자라면 번식우도 함께 키우는 일관사육으로 점차 발전해 나갈 것이기 때문에 축산경력이나 사육경험이 일천한 청창농에게 불합리한 제약을 설정하는 것은 청창농의 성공적인 축산 정착에 장애요인이 될 수 있음.

○ 한편, 무허가 축사는 축사은행사업의 대상에서 제외할 필요가 있음.

- 8.8만 한우농가 중에서 축산이력제와 축산허가제를 매칭할 경우, 1.2만 한

우농가가 적법하지 않은 농가인 것으로 식별되며, 이 중에서 20두 이하 한우농가가 9천~1만 농가인 것으로 추산됨. 어느 정도 규모는 있으나 그린벨트에 축사가 있는 농가도 2천 농가 가량임.

- 최근 공급과잉 국면에서 소규모 농가의 감소가 사육기반 측면에서 가장 큰 문제인데, 대부분 농가에 딸린 축사인 경우가 많음. 그러나 이처럼 20두 이하의 소규모 농가의 축사를 축사은행사업의 대상으로 고려하는 것은 부적절함.

○ 50두 규모의 축사를 50개 매입하고 이를 리모델링하는데 축사당 5억 원 가량이 소요된다고 상정하면, 축사은행은 초기에 ‘축사 매입·임대분양 지원사업’으로 매년 250~300억 원 정도의 자금의 필요하며, 5~6년 임대 후 분양 시 농가가 자금을 조달하여 축사대금을 지급하는 경우라면 축사은행은 초창기에 2,000억 원 규모의 자산으로 운용이 가능할 것으로 판단됨.

- 축사은행이 초창기에 확보가능한 예산 및 재정지원 규모를 고려
- 축사은행에서 처음부터 축사를 너무 많이 구입하게 된다면 아파트 가격처럼 하단에서부터 연쇄적으로 축사가격이 크게 상승할 수도 있음.
- 한편, 축사은행사업 추진 시 축사 리모델링(개보수)은 ‘축사시설현대화사업(내역사업으로 추가)’ 등과 연계 가능
- 또한, 축사은행사업과 연계하여 1) 축사은행 사업대상자의 가축구입 시 지역의 생산자단체 및 농축협이 주선하여 가축을 분양하고 자조금을 일부 지원하는 사업(자조금의 생산기반 구축 및 수급조절 목적)을 도입할 수 있을 것이며, 2) 축사 리모델링 및 사육·사양·질병관리 관련 청창농 교육·컨설팅 사업을 생산자단체 또는 농축협이 주도하여 실시하는 방안도 강구할 수 있을 것임.

○ 축사은행 설립 전에는 청년축산인을 대상으로 이차보전 형식의 ‘축사 임대·분양 및 매입 자금 지원사업’(축산분야 특성에 맞는 청년창업형 후계농 지원사업) 추진 필요

- 전술한 바와 같이 청년창업형 후계농 지원사업의 지원한도는 세대당 최대 5억 원(연 1.5% 금리로 대출, 5년 거치 20년 상환)이지만, 경종농업에 비해 장치산업인 축산업은 추가적인 자금지원이 필요할 수 있음(축사 매입 시). 더욱이 이러한 자금지원과 함께 신규 축산인이 창농 초기 축산업에 순조롭게 정착할 수 있고 축산 관련 영농기술과 노하우를 용이하게 습득할 수 있도록 기초생활 및 주거 관련 지원이나 교육·컨설팅 프로그램을 병행하여 제공할 필요가 있음.
- 현재 시행중인 농식품부의 청년농업인 영농정착지원, 청년농촌 보금자리 조성, 농업전문인력 양성교육 등과 연계하여 청년축산인의 성공적인 초기 정착을 패키지로 지원하는 방안 강구
- 축사은행사업을 신청한 신규 축산인은 경우에 따라 영농 정착 초기 축산소득만으로는 생계가 어려울 수도 있기 때문에, 3년 동안 일정 소득을 보전해 주고 주거 및 보육 부담을 경감해 주는 정책들과 자동적으로 연계가 될 수 있도록 배려 필요
- 축산 관련 교육과 컨설팅, 선도농가와의 멘토링 등도 사육경험이 없는 신규 축산농에게는 매우 중요한 지원 프로그램임.
- 일본은 축사 개보수 및 가축도입 외에도 농업대학교 및 선진농가에서의 취농 전 연수와 농업법인이 신규취업자에게 실시하는 연수에 필요한 경비를 지원하고 취농을 위한 사전 준비비용, 시설 설치 및 기계 구입 등에 필요한 비용을 융자해 주는 제도를 운영하고 있음.

○ 한편, 기존 축산인(또는 후계농)들이 신규 축산인(청창농 포함)에 대한 우선 지원으로 역차별을 받는다고 인식하지 않도록 사업 물량의 일정 부분을 기존 축산인의 사육규모 확장이나 축사 이전 등에도 배정하는 방안도 검토 가능

〈표 6-2〉 농식품 분야 청년농 지원사업 현황

구분	사업명	사업 내용	비고
준비	스마트팜 청년창업 보육센터	○ (사업내용) 스마트팜 영농기술을 배우고자 하는 청년 대상 실습 위주의 장기교육 제공함으로써 스마트팜 청년 전문인력 양성 ○ (지원대상) 18세 이상 40세 미만	교육
	청년귀농 장기교육	○ (사업내용) 영농경험이 부족한 청년층의 안정적인 귀농 정착 지원을 위해 실습 중심의 장기체류형 교육 지원 ○ (지원대상) 40세 미만(귀농 예정자)	교육
진입 및 정착	청년농업인 영농정착지원	○ (사업내용) 영농 초기 소득이 불안정한 청년농업인에게 영농 정착 지원금 지급 및 교육을 지원 ○ (지원대상) 18세 이상 40세 미만(독립영농경력 3년 이하)	초기 소득
	공공임대용 농지매입	○ (사업내용) 고령·은퇴이농 및 비농업인의 농지를 농지은행이 매입하여 청년농 등에 장기임대 지원 ○ (지원대상) 농업인(18세 이상 40세 미만 우선 지원)	기반 (농지)
	농업스타트업단지	○ (사업내용) 집단화된 유희부지, 국공유지 등을 농지은행이 매입하여 스마트팜 영농이 가능하도록 생산기반 정비 후 장기임대·매도 지원 ○ (지원대상) 18세 이상 40세 미만(소유농지가 없을 것)	기반 (농지)
	선임대후매도	○ (사업내용) 농지 확보에 어려움을 겪고 있는 청년농 희망 농지를 매입하여 최장 30년 동안 임대 후에 매도 ○ (지원대상) 18세 이상 40세 미만	기반 (농지)
	임대형 스마트팜 조성	○ (사업내용) 임대온실 지원으로 청년농의 농업·농촌 진입 확대와 안정적인 정착을 지원 ○ (지원대상) 18세 이상 40세 미만	기반 (시설)
	후계농업경영인 육성자금	○ (사업내용) 영농후계자 육성을 위해 농업인 및 농업인이 되고자 하는 자에 대하여 기반구축 및 운영자금 지원 ○ (지원대상) 50세 미만(영농경력 10년 이하)	자금, 후계농
	청년 스마트팜 종합자금	○ (사업내용) 농업분야 ICT 진전으로 농업 생산성 향상을 위해 스마트팜 사업자를 대상으로 융자 지원 ○ (지원대상) 40세 미만	자금
	청년농촌 보금자리 조성	○ (사업내용) 귀농귀촌 청년층의 주거보육 부담완화 및 생활 여건 개선을 통해 안정적 농촌 정착 유도 및 농촌 지속가능성 제고 ○ (지원대상) 40세 미만(귀농 청년 등) 우선 지원	주거
성장	영파머스펀드	○ (사업내용) 청년농 성장 지원을 위한 전용 투자펀드 ○ (지원대상) 50세 미만(축산 1차 생산·가공·유통에 종사하는 영농정착지원사업 선정자, 후계농지원사업 선정자 등)	자금, 후계농
	농업전문인력 양성교육 (농업인 대학)	○ (사업내용) 청년농업인의 농업경영 등 전문역량 강화를 위한 장기교육 과정 운영으로 지역선도 청년 인재 양성 ○ (지원대상) 40세 미만(예비 농업인 포함)	교육
	청년농CEO 양성과정 운영 (농업마이스터대)	○ (사업내용) 농업마이스터대학과 연계한 체계적인 품목기술 및 창업교육 운영으로 청년농 육성에 기여 ○ (지원대상) 40세 미만(창업 초기 단계 청년농업인)	교육
	청년농 창업투자 심층컨설팅	○ (사업내용) 2040세대 청년농업인들을 대상으로 영농투자 전 전문분야 컨설팅을 통해 투자실패를 최소화하고 안정적인 영농정착 도모 ○ (지원대상) 19세 이상 50세 미만(컨설팅 완료 후 1년 내 농업투자 예정자)	교육, 후계농
	2040세대 스텝업 기술교육	○ (사업내용) 2040세대 농업인 품목 전문인력 양성 및 경쟁력 제고 ○ (지원대상) 20~49세(품목경력 2년 이상 등)	교육, 후계농

〈표 6-3〉 축사 매입·임대분양사업과 축사 수탁임대사업 도입방안

세부 사업명	기본방향	사업내용	추진과제
축사 매입·임대분양 사업	• 고령농이나 은퇴농의 축사를 매입하여 리모델링 후 임차 희망자에게 임대·분양하는 사업을 추진하여 청년축산인 진입을 촉진 • 축사은행 법제화 추진 • 친환경, 저탄소 전환(사육기간 단축 포함), 가축분뇨·악취 관리 등 정책방향과 연계	• 축사은행에서 매입한 축사를 청창농 등 생산기반이 필요한 농가에게 향후 매각을 조건으로 최대 5년간(한우 사육기간을 고려하여 조정 가능) 임대 후 분양 • 한우의 경우(복합농포함) 초기에 최소 50두 규모의 축사를 청창농이 확보할 수 있도록 임대·분양사업을 설계 • 현행 청창농 지원제도 및 교육·컨설팅 사업과 연계하여 청년축산인의 초기 정착을 패기지로 지원	• 최소 2,000억 원의 자산 규모 축사은행 설립 • 축산업 수급 상황, 확보가 능 축사 풀(pool), 축사 개보수 수준, 임차인 선정요건 등 설정 • 청년창업형 후계농지원사업의 지원한도가 세대당 최대 5억 원(연 1.5% 금리로 대출, 5년 거치 20년 상환)인 점을 고려하여 축사은행 매입·임대분양사업의 대상 축종 및 목표 사업량 추산 • 축사은행 법제화에 앞서 정책사업으로 ‘축사 매입(또는 임대수탁)·임대분양 사업’ 추진방안 검토
축사 수탁임대 사업	• 상속받거나 이농한 축사 소유자의 축사를 수탁받아 신규 축산농에게 임대 • 청년축산인 진입 촉진 및 빈 축사(유휴자원) 활용	• 축사은행이 임대수탁한 축사를 신규 축산농에게 장기간(최소 5년) 임대하는 사업(축사임대사업)	• 감가상각이 존재하는 축사의 임대수탁 기간 설정, 축사 개보수 비용 부담 주체, 임대수탁 이후 축사 처분 등을 구체화

○ 축사은행이 임대수탁한 축사를 신규 축산농에게 장기간(최소 5년) 임대하는 사업(축사 수탁임대사업)을 수행하는 방안도 검토 가능

- 직접 축산영농을 하기 어려운 상속받거나 이농을 계획 중인 축사 소유자의 축사를 대상(농지의 경우, 원칙적으로 개인 간 임대차 미허용, 상속·이농 시에는 10,000㎡까지 예외적으로 허용)⁴⁹⁾
- 임대인의 의중(위탁 취소 등)에 따라서 축사 임차가 좌우되지 않도록 임대수탁사업의 임차인을 보호할 수 있는 장치 마련

49) 상속, 증여 등으로 직접 자경이 어려워 관리하기 어려운 농지를 8년 이상 한국농어촌공사에 위탁 시 양도소득증과세 10% 절감(일반과세적용)이 가능

- 단, 농지와 달리 감가상각이 존재하는 축사의 경우, 축사 개보수 비용부담 주체, 임대수탁 이후 축사 처분, 임대수탁 기간 설정 등의 사항을 차별적으로 구체화할 필요가 있음.

○ 축사 매입, 임대수탁, 개보수, 임차, 매도 등의 물량은 축산업 수급 상황, 축사 은행의 적정 축사 풀(pool) 유지, 축사의 개보수 필요 수준, 임차인의 선정조건(청창농 우선) 등을 감안하여 사업성을 충분히 검토해 단계적으로 확대해 나가는 것이 바람직할 것임.

○ 마지막으로 농정당국이 추구하는 축산정책과 일관성을 유지하기 위해 청년축산인에게 추가적인 의무를 강제하는 방식보다는 인센티브 제공이나 사업대상자 선정의 우선순위를 부여하는 방식이 더 효과적일 수 있음.

- 친환경, 저탄소 사육방식(사육기간 단축 포함), 분뇨·악취 관리 등
- 축사시설현대화사업은 사업시행지침에 1) 동물복지축산농장 또는 유기축산물 인증을 득한 경우, 2) 깨끗한 축산농장으로 지정을 받은 경우, 3) 무허가 축사를 적법화하려는 경우, 4) 동물복지형 축사를 설치하는 경우, 5) HACCP 인증을 받은 경우 해당 농가를 사업대상자 선정 시 우선순위로 고려함.
- 또한, 동물복지(형) 축사시설(사육밀도 등의 기준을 준수) 및 유기축산물 인증 축사시설을 설치 시 지원단가 및 상한액의 10%까지 상향 지원이 가능하도록 인센티브를 제공하고 있음.

○ 설문조사 결과에서도 확인할 수 있듯이 현재 여론주도층인 축산농가(대의원)와 최근 5년 이내 창업한 청창농 그룹 모두 축사은행제도 도입의 필요성에 대해 80% 이상의 높은 공감대를 보이고 있기 때문에, 축사은행제도의 법제화를 서둘러 추진하는 한편, 농식품부의 정책사업으로 ‘축사 매입(또는 임대수탁)·임대분양 사업’을 시범적으로 추진하는 것이 필요하다고 판단됨.

3절 경영회생지원 축사매입, 축사연금 및 은퇴직불 사업

○ 자연재해나 경영 부진 등 때문에 위기에 처한 축산농가의 축사(농지 포함)를 매입하고, 그 매각 대금으로 부채를 상환하는 등 경영 안정화를 도모하도록 지원하는 경영회생지원 축사매입 사업과 고령 축산인 소유 축사(농지 포함)를 담보로 매월 일정액을 연금 방식으로 지급하여 소득안전망을 강화하는 동시에 담보 농지를 신규 축산농에게 장기간 임대하는 축사연금 사업은 축사 품의 확보 차원에서 본격적인 ‘축사 매입·임대분양’ 사업에 앞서 시행될 필요가 있다고 판단됨.

- 장기적으로 축사은행사업이 활성화되기 위해서는 축사은행이 전국적으로 일정량의 축사 품을 보유하고 있어야 함. 다만, 축사시장 자체가 형성되어 있지 않고 거래 실적 및 가격 정보에 대한 객관적인 통계도 없는 상황이니 만큼, 농지와는 다르게 축사를 대규모로 미리 비축해 놓을 정도로 큰 품(pool)을 준비할 단계는 아니라고 판단됨.
- 축사은행제도가 법제화되더라도, 축사은행이 전국 단위의 축사 품을 확보하지 못한다면, 현장에서 축사의 매입·매도 및 임대차가 원활하게 진행되지 못할 것임. 따라서 경영회생지원 축사매입 사업과 축사연금 사업은 다른 세부사업들에 앞서 시범사업으로 우선 추진될 필요가 있는 사업임.
- 축사은행사업이 국내 축산업의 구조개선 및 세대교체, 축사 및 축산물 시장의 안정화에 실질적으로 기여할 수 있으려면, 경영회생지원 축사매입 사업과 축사연금 사업의 선제적 도입과 이를 통해 확보한 축사를 매도, 임차·분양하는 방법이나 대상, 시기, 규모 등을 단계적으로 설정한 로드맵이 필요함.

○ 앞서 언급한 바와 같이 현행 「농어촌공사법」 제23조의2의 경영회생 지원을 위한 농지매입 관련 규정에 따라 축사를 농지에 딸린 ‘농업용 시설’로 분류하여 매입 및 임대할 수 있지만, 실제 축산농가가 경영회생 지원을 신청한 경우

는 상대적으로 적음.⁵⁰⁾

- 매입대상은 지원대상자 및 배우자의 전, 답, 과수원인 농지인데, 온실·비닐 하우스, 축사, 버섯재배사 등 농지에 부속한 농업용 시설도 매입 대상이 됨.
- 이 경우 축사는 1000㎡ 이상, 고정식 온실과 비닐하우스는 3000㎡ 이상, 버섯재배사는 500㎡ 이상이 해당됨.
- 매입한도는 농업인의 경우 10억 원이고, 농업법인은 15억 원이기 때문에 상대적으로 고가인 축사의 매입은 많지 않은 것으로 판단됨.
- 경영회생지원 농지매입사업의 장점은 자신이 농어촌공사에 매도한 농지를 임대받아 경작을 유지할 수 있다는 것과 환매권을 보장한다는 것임.

○ 축산업의 특수성을 고려하고 10억 원 이상의 축사 및 부대시설의 매도가 가능하도록 ‘경영회생지원 축사매입 사업’을 설계할 경우, 경영위기에 처하거나 부채가 많은 축산농가는 축사매각 대금으로 부채를 상환할 수 있고, 해당 축사매각 농가는 7~10년간 장기임대를 통해 다시 해당 축사를 재구입할 수 있음.

- 농지은행의 사업과 유사하게 축사를 매각한 농가에게 7년 동안 임대한 뒤, 평가를 거쳐 임대기간을 3년까지 연장 가능하도록 설정 필요(임대료는 매입 가격의 1% 이내로 책정)
- 축사 임대기간 중 환매권(우선매입권)을 보장함. 환매가격은 감정평가액 또는 축사 매입가격(1 + 연 3% × 환매연수) 중 적은 금액을 적용함(농지은행의 경우, 농업용 시설은 매입가격으로 환매)
- 한국농어촌공사의 경영회생지원사업의 경우, 약 80% 농지가 환매되지만, 20%의 농지는 기간 내 환매되지 못하는 것으로 나타남. 축사의 경우도 유

50) 2006년 경영회생지원 사업이 시행된 이래 현재까지(2023년 11월 기준) 실적은 14,047건 17,535ha인데, 이 중에서 축사를 대상으로 포함한 실적은 196건 43ha에 불과함(한국농어촌공사 내부자료).

사할 것이라고 가정하면, 향후 경영회생지원으로 축사은행이 매입하게 될 축사는 매도 및 임대분양 사업으로 활용할 수 있음.

- 다만, 경영회생지원사업이 축사 풀(pool)의 확보보다는 경영위기에 처했거나 부채가 많은 축산농가를 구제하고 경영정상화를 유도하는 것이 주된 목적인 만큼, 축사 환매조건을 가급적이면 축산농가에게 유리하도록 설정할 필요가 있을 것임.

〈표 6-4〉 경영회생지원 축사매입, 축사연금 및 은퇴직불 사업 도입방안

세부 사업명	기본방향	사업내용	추진과제
경영회생지원 축사매입 사업	• 축산농가의 경영회생 지원 • 매입 축사 활용 임대·분양사업 추진 • 전국 단위의 축사 풀 확보	• 경영위기 축산농가가 축사 매각 대금으로 부채를 상환할 수 있게 축사를 매입 • 축사매각 농가는 7~10년 간 장기임대를 통해 다시 해당 축사를 재구입 가능 (환매권 보장) • 축사은행에서 매입한(환매되지 않은) 축사를 축사 매도 및 임대분양 사업으로 활용	• 축산업 특수성 반영한 경영회생지원 사업 설계 • 농지은행에서 사업 이관 • 축사 매입한도(10억 원 이상의 축사 및 부대시설의 매도자금 확보) 및 사업 규모 설정 • 환매대상 축사 임대료 및 환매가격 설정
축사연금 및 은퇴직불사업	• 고령 축산농가의 소득안정 강화 • 상속받거나 이농한 축사 소유자의 축사를 수탁받아 신규 축산농에 임대 • 전국 단위의 축사 풀 확보	• 고령 축산인 소유 축사(농지 포함)를 담보로 매월 일정액을 연금 방식으로 지급 • 담보 농지를 신규 축산농에게 장기간 임대 • 축사를 활용한 은퇴직불제 도입(은퇴직불제를 통해 매수한 축사는 청년농에게 우선 공급)	• (축사연금) 수급여건 고려해 직접 사육을 제한하고, 리모델링을 통한(친환경 축산, 가축방역 반영) 임대사업과 연계 • 농지와 축사(해당 축종)의 소득액 차이 고려하여 축사에 대한 지급액 재설정 • (은퇴직불) 축사이양 은퇴직불제, 은퇴직불형 축사연금 등 사업내용 구체화

○ 축사연금 사업은 고령 축산인 소유 축사(농지 포함)를 담보로 매월 일정액을 연금 방식으로 지급하여 소득안전망을 강화하는 동시에 담보 농지를 신규 축산농에게 장기간 임대하는 사업임.

- 농지연금의 경우 담보농지에 직접 경작이 가능하지만, 축사연금은 직접 사육을 제한하고(수급여건 고려) 리모델링을 통한(친환경 축산, 가축방역 고려) 임대사업으로 전환 필요
- 농지연금의 경우, 농지가격, 가입연령, 지급방식 등에 따라 매월 최대 300만 원을 지급하고 있기 때문에, 농지와 축사(해당 축종)의 소득액 차이를 고려하여 축사에 대한 지급액을 재설정할 필요가 있음.

○ 최근 정부는 2024년부터 기존 경영이양직불제를 개편한 은퇴직불제 시행을 발표한 바 있는데, 농지를 기반으로 설계되어 있어 축산농가가 참여할 유인이 없음. 즉, ‘농지 매도’ 방식과 ‘농지 매도 조건부 임대’ 두 가지 방식으로 은퇴직불제 사업의 신청이 가능한데, 경영이양직불제와 비교해 가입 가능 연령과 지급기한·지급액을 모두 대폭 상향됨(지급단가는 2배 가량 인상됨).

- 은퇴직불제 신청대상은 10년 이상 계속하여 농업경영을 하고 있는 65세 이상 79세 이하인 농업인으로, 3년 이상 계속하여 소유하고 있는 농업진흥지역 농지 또는 농업진흥지역 밖의 경지정리사업을 마친 농지에 한해서 최대 4ha까지 신청 가능함.
- 매도는 농지 매도대금과 1ha당 매월 50만 원(연 600만 원)씩 최대 10년간 수령
- ‘매도 조건부 임대’는 은퇴직불형 농지연금, 농지 임대료와 함께 농지이양 은퇴직불금을 1ha당 매월 40만 원(연 480만 원)씩 최대 10년간 수령)

○ 은퇴직불제는 고령농이 은퇴하면서 자연스럽게 농지이양과 농업인력의 세대

교체를 유도하기 위해 기존의 경영이양직불제의 가입연령·지급기한·수령액 등을 대폭 상향한 제도임. 축산농가의 원활한 세대교체를 위해서는 농지와 마찬가지로 축사를 활용한 은퇴직불제의 도입이 필요함.

- 축사은행사업과 연계한 축사연금 그리고 축사 기반 은퇴직불제는 축사의 이양을 촉진할 수 있는 정책수단임. 축사은행이 은퇴직불제를 통해 매수한 축사는 청년농에게 우선 공급해 축산업의 세대교체와 지속가능한 축산업 발전을 도모할 수 있음.

○ 설문조사 결과, 축사은행제도가 시행되면 영농경력이 많은 대의원의 경우, 축사 임차 또는 매입과 같은 축사 수요와 관련된 사업에 참여할 의사가 있다고 응답한 비율은 68.5%인데 반해, 축사 임대나 매도와 같은 축사 공급과 관련된 사업에 참여할 의사가 있다고 응답한 비율은 21.0%에 그쳤음(청창농의 경우는 이보다 더 수요 관련 사업에 참여할 의향이 편중되어 있음).

- 이렇듯 현재는 축사 공급과 관련된 사업 참여를 유인하는 조건이 충분하지 않다는 것을 알 수 있음. 즉, 축사 거래 및 축사은행사업을 활성화하기 위해서는 축사 공급 유인을 보강할 필요가 있다는 것을 시사함.
- 더욱이 일반 경종농업과 비교해 경영회생지원, 연금, 은퇴직불제 등에서 축산업 종사자에 대한 정책적 배려가 미흡함. 축사은행이 존재할 경우 축사를 매개로 하여 축산농가의 경영회생 및 고령농 소득안정, 세대교체와 생산자원의 이전 등을 축산업 특성에 맞게 차별적이고 효과적으로 추진할 수 있을 것임.

7장 축사 거래 활성화 기대 효과

1절 농지 유동화 정보 제공 사례 활용

- 전국의 주택 및 상가 등에 대한 매물 및 임대차 정보는 다양한 부동산 관련 포털 및 웹사이트를 통해 손쉽게 찾아볼 수 있음. 또한, 유사한 물건의 거래 정보를 국토교통부의 실거래가 공개시스템을 통해 지역별·시기별로 비교할 수 있어, 매수자와 매도자는 관심 물건의 적정 가격 및 거래 동향을 손쉽게 파악할 수 있음.
- 농지 거래 관련 정보 역시 2005년 7월부터 농지은행 포털사이트(www.fbo.or.kr)를 통해 농지 매물 정보, 매도·매입·임대 정보, 농지가격 및 거래동향 등 일명 ‘농지 유동화 정보’가 공개되면서, 관련 정보의 접근 및 수집의 용이성이 크게 증대됨.
- 반면, 축사 거래와 관련한 정보를 수집하고 공개하는 포털, 웹사이트, 기업 및 기관은 전무한 상태임. 이로 인해, 축사의 매물 및 임대차 정보는 해당 지역의 공인중개사나 일부 지역민만 아는 경우가 대부분임. 또한, 유사한 축사의 지역별·시기별 거래 내역을 비교·분석하기 어려워, 매도자와 매수자 모두 축사의 적정 가치를 파악하기 어려운 상황임.
- 결국, 축사 거래 관련 정보의 부족은 거래 소요 시간 및 비용을 증가시키고, 거래를 위축시킴. 특히, 매수자가 매물 정보를 파악하기 어려운 점은 매도나 임대를 기다리는 농가에게 더 많은 시간과 부담을 요구하며, 은퇴를 고려하는 농가들에게는 이러한 상황이 더욱 부담으로 작용함.

- 이러한 상황에서 축사은행이 설립되어, 축사 매물 정보, 실거래 및 임대차 정보, 거래 동향 등이 체계적으로 수집·공개된다면, 축사 거래 활성화에 큰 기여를 할 것으로 기대됨.
- 따라서 본 연구는 거래 활성화 측면에서 축사은행 설립의 효과를 살펴보고자 함. 물론, 축사은행은 축사 거래 정보 제공자의 역할 외에도 축사와 관련 부지의 임대수탁과 매도수탁 등 다양한 축사 거래의 중계자 및 거래 대상자로서의 역할을 수행할 것으로 예상됨. 하지만, 이로 인한 효과는 구체적인 사업 내용 및 규모 등에 따라 달라짐. 또한, 현재 축사 거래와 관련한 정보는 수집되거나 공개되지 않고 있어, 축사은행의 다양한 역할에 대한 효과를 사전에 예측하는 것은 거의 불가능한 상황임.
- 이러한 제약으로 인해, 본 연구는 축사은행 설립의 효과를 거래 활성화 측면에 국한하여, 축사은행과 역할이 유사한 농지은행 설립 사례를 통해 간접적으로 살펴봄. 즉, 농지은행에서 농지 유통화 정보를 제공하기 시작한 2005년 7월 이후 농지 가격 및 거래량에 어떠한 변화가 있었는지를 분석하여, 이를 토대로 축사은행의 설립과 축사 유통화 정보의 제공이 축사 거래에 어떤 영향을 줄 것인지를 간접적으로 살펴보고자 함.
- 이러한 분석은 축사 거래 자료를 직접적으로 사용하지 못했다는 점, 농지와 축사 거래의 차이점을 반영하지 못한다는 점, 축사은행의 다양한 역할이 거래 활성화에 미치는 영향을 반영하지 못한다는 점 등 다양한 한계를 가짐. 하지만, 현재 가용한 자료를 고려할 때, 축사은행의 거래 활성화 효과를 살펴볼 수 있는 가장 현실적인 방법이 농지은행 사례 분석을 통한 거래 활성화 효과의 추정이라고 판단하여, 관련 분석을 실시함.
- 농지은행 관련 선행연구는 대부분은 사업의 배경 및 필요성, 사업의 내용 및

실적, 해외사례 소개, 사업의 문제점 및 개선 방안 등에 대해 다루고 있으며, 단순한 사업 실적 분석이 아닌 사업의 효과를 분석한 연구는 김제현(2013), 임세화·양승룡(2012), 정우석·서상택(2014), 김성섭·서상택(2015), 우병준 외(2017) 정도에 불과함.

- 김제현(2013)은 농지은행제도가 실시된 2005년 7월을 더미변수로 활용한 두 가지 회귀모형을 통해 농지은행 도입 이후 농지 가격 변동률(전월 대비)에 차이가 발생했는지를 분석함. 그 결과, 소비자 물가상승률, 지가변동률, 산업생산지수 등 거시경제변수를 포함하지 않은 모형에서는 농지은행 도입 이후 농지 가격 변동률은 전국적으로 약 2.3%p 상승한 것으로 나타났으나, 거시경제변수를 포함한 모형에서는 농지 가격 변동률이 전국적으로 약 3.0%p 감소한 것으로 나타나, 농지은행 도입이 농지 가격 변동률을 전반적으로 상승 또는 하락시켰는지에 대한 명확한 결론은 내리지 못함.
- 임세화·양승룡(2012)은 옵션가치 모형을 활용한 몬테카를로 시뮬레이션을 통해 경영회생지원사업의 옵션가치(농가의 환매차익) 및 정책비용을 분석함. 이후 정우석·서상택(2014)과 김성섭·서상택(2015)도 옵션가치 모형을 활용하여 경영회생지원사업의 효과를 추정하였으나, 각각 환매권의 조기행사 가능성과 환매가격 분할 납부제도를 추가로 고려한 분석을 실시함.
- 우병준 외(2017)는 경영회생지원사업과 농지규모화사업에 대한 효과성 평가함. 이들은 선행연구의 옵션가치 모형과 함께 경매처분 손실 절감액 및 연체이자 절감액 등을 활용하여 경영회생지원사업의 효과를 추정하였으며, 농지규모화가 생산비 및 총요소생산성에 미치는 영향 분석을 통해 농지규모화사업의 효과를 평가함.

○ 축사은행제도의 효과에 대한 연구로는, 제도 도입에 따른 가축 가격 안정화 효과를 분석한 허덕 외(2015)의 연구가 유일함. 이 연구는 한우 사육 농가 수의 감소 추세가 지속될 경우, 공급 물량 감소로 인해 가격 변동성이 증가할 것

이라는 가정하에 축사은행 도입이 한우 산업에 미치는 영향을 분석함. 즉, 축사은행의 도입으로 한우 공급량 감소폭이 줄어들거나, 증가할 경우 한우 가격의 변동성이 줄어들 것으로 예상하고, 이에 따른 효과를 연간 약 3,404억 원으로 추정함.

- 축사은행 사업 참여 사육두수 = 목표 농가수(4,200호) × 호당 사육두수(38.2마리) = 160,440마리(전체 사육두수의 5.73%)
- 가격 변동률 = 공급변동비중(5.73%) × 가격신축성(0.49) = 2.81%
- 사업 목표 달성 시 가격 변동량 = 비육우 가격(433만 원) × 가격 변동률(2.81%) = 121,573원/마리
- 사업 목표 달성 시 가격 안정 효과 = 전체 사육두수(280만 마리) × 가격 변동량(121,573원/마리) = 3,404억 원

○ 그러나, 이 효과는 공급량 증가에 따른 한우 가격 하락분을 추정한 것으로, 이를 가격 안정화 효과로 보기에는 무리가 있음. 또한, 축사은행 설립의 목표가 한우 사육두수의 인위적인 확대 또는 축소가 아니라는 점에서 축사은행의 본질적인 효과를 계측했다고 보기는 어려움.

2절 실증분석 개요

○ 본 연구는 축사 유통화 정보의 수집 및 공개가 축사 거래 활성화에 미치는 영향을 농지은행 사례를 통해 간접적으로 살펴봄. 구체적으로, 농지은행에서 농지 유통화 정보를 제공하기 시작한 2005년 7월 이후 전월대비 농지 가격 변동률 및 거래량 변동률에 어떤 변화가 있었는지를 이중차분법(DID: difference in difference)을 이용하여 분석함.

○ 이를 위해, 첫째, 2005년 1월부터 2005년 12월까지의 월별 지목별 ‘가격 변동률’과 필지 기준 ‘거래량 변동률’을 각각 한국부동산원의 ‘부동산거래현황’과 ‘전국지가변동률조사’ 통계를 활용하여 수집함.

- 농지은행 사업 중 농지규모화사업은 1990년에 시작되었으며, 임대(매도)수탁사업⁵¹⁾과 경영회생지원사업은 2006년부터, 농지매입비축사업은 2010년부터, 그리고 농지연금사업은 2011년부터 본격적으로 시행됨(김제현, 2013; 유찬희 외, 2021). 이에 따라, 다른 사업의 효과가 농지 유동화 정보 제공사업의 효과로 중복 추정되는 것을 방지하기 위해 분석 기간을 2005년으로 한정함.

○ 둘째, 지목별 전월대비 가격 변동률 및 거래량 변동률이 농지와 유사한 패턴으로 움직이는지목(임야)을 식별함.

- ‘부동산거래현황’ 통계에서 지목은 ‘전’, ‘답’, ‘임야’, ‘대지’, ‘공장용지’, ‘기타’로 구분됨.
- ‘전국지가변동률조사’ 통계에서 지목은 ‘전’, ‘답’, ‘임야’, ‘공장용지’, ‘기타’, ‘주거용(대지), 상업용(대지)’로 구분됨.

○ 셋째, 농지를 처리군으로, 임야를 대조군으로 설정한 DID 분석을 통해 농지 유동화 정보 제공사업의 효과를 추정함. 이 분석에서 농지의 전월대비 가격 변동률 및 거래량 변동률이 증가한 것으로 추정된다면, 이는 농지 유동화 정보 제공사업이 농지 거래 활성화에 기여한 것으로 해석할 수 있음.

○ 넷째, 농지법이 개정(2007.4.11.)되어 농지전용 절차 없이 농지에 축사 및 부

⁵¹⁾ 농지임대수탁사업은 2005년 10월에 시작되었으나, 그 해의 사업실적은 485필지(111 ha)에 불과함. 반면, 사업이 본격화된 2006년 실적은 14,705필지(3,373 ha)에 달함(김제현, 2013).

속시설을 설치할 수 있게 되기 전인 2006년도의 목장용지 실거래 실적을 살펴봄으로써 축사 거래가 어느 정도 이루어졌는지를 살펴봄⁵²⁾. 만약 축사 거래 실적이 매우 낮다면, 축사 유동화 정보 제공사업이 농지 유동화 정보 제공사업과 유사하게 축사 거래 활성화에 일정 부분 기여할 것으로 예상할 수 있음.

- 법 개정 전인 2007년 이전에도 농지전용 절차를 거치면 농지에 축사 설치가 가능했으나, 목장용지는 전용 절차 없이 축사 설치나 초지 조성이 가능했기 때문에, 2007년 법 개정 전의 목장용지 거래실적은 축사 거래실적을 농지 거래실적과 일정 부분 구분하여 반영할 수 있는 자료임. 반면, 법 개정 이후에는 농지에 축사 설치가 허용됨에 따라 농지 거래실적과 축사 거래실적을 분리하여 살펴보는 것이 거의 불가능함.

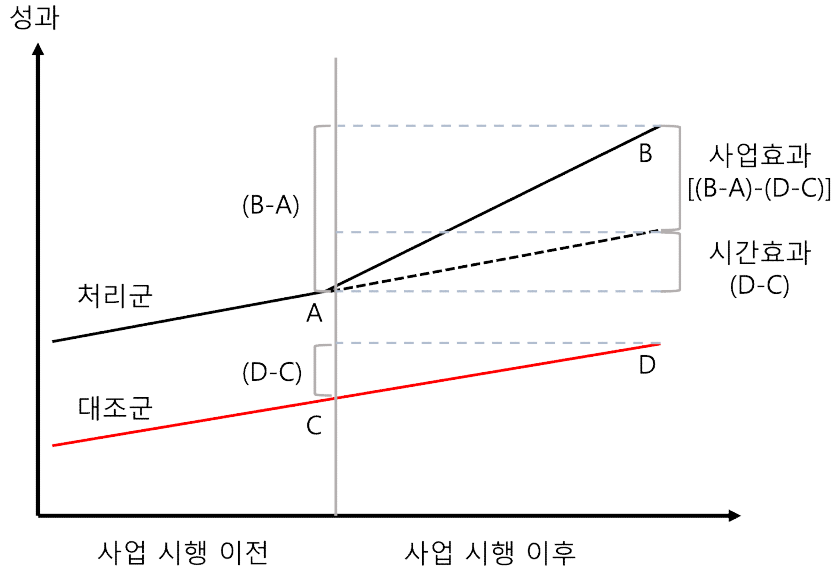
1. 분석 방법

○ DID는 사업의 영향을 받는 처리군과 받지 않는 대조군을 구분하고, 이들의 사업 시행 전후의 성과를 비교하여, 사업의 효과를 분석하는 준실험적 연구 방법임.

○ DID의 기본적인 원리는 사업 시행 전후 처리군의 성과변수 값의 차이($B-A$)에서, 대조군의 성과변수 값의 차이($D-C$)를 다시 한 번 차분함으로써, 사업의 순수한 효과를 추정하는 방식임.

⁵²⁾ 목장용지 거래 실적은 국토교통부의 '실거래가공개시스템'을 통해 확인할 수 있으나, 해당 시스템은 2006년 1월 이후의 자료만 제공하고 있음.

〈그림 7-1〉 이중차분법 개요



자료: 저자 작성.

○ DID의 기본모형을 수식으로 나타내면 아래와 같음

- 여기서 $Y_{i,t}$ 는 성과변수 값이며, $T_{i,t}$ 는 시점을 나타내는 더미변수로 사업 시행 이전이면 0, 이후면 1의 값을 가짐. P_i 는 사업의 적용 대상 여부를 나타내는 더미변수로 처리군에 속하면 1, 대조군에 속하면 0의 값을 가짐.

$$(1) \quad Y_{i,t} = \alpha + \beta T_{i,t} + \gamma P_i + \delta(T_{i,t} \times P_i) + \epsilon_{i,t}$$

$$E(Y) = \begin{cases} \alpha & T_{i,t} = 0, P_i = 0 [C] \\ \alpha + \beta & T_{i,t} = 1, P_i = 0 [D] \\ \alpha + \gamma & T_{i,t} = 0, P_i = 1 [A] \\ \alpha + \beta + \gamma + \delta & T_{i,t} = 1, P_i = 1 [B] \end{cases}$$

$$(B - A) - (D - C) = [(\alpha + \beta + \gamma + \delta) - (\alpha + \gamma)] - [(\alpha + \beta) - \alpha] = \delta$$

- 식(1)에서 시점 더미변수인 $T_{i,t}$ 의 계수 β 는 사업의 적용 유무에 상관없이 시간에 따라 공통적으로 나타나는 추세를 통제하는 역할을 하며, 그룹 더미변수인 P_i 의 계수 γ 는 그룹의 고유한 특성의 차이를 통제함.
- 마지막으로 그룹 더미변수와 시점 더미변수 간의 상호작용 계수인 δ 는 사업의 평균처리효과(average treatment effect)를 나타내는 DID 추정량임.
 - 즉, DID 추정량은 이중차분을 통해 그룹 특성(γ)과 시간 특성(β)의 교란효과를 제거한 사업의 순수 효과로 볼 수 있음(이석민, 2018).
- 이처럼 DID는 사업 효과 추정 시 그룹 특성과 시간 특성에 의한 교란효과를 배제할 수 있는 특징과 함께 사업 시행 전후의 처리군과 대조군의 성과변수 값만 있으면 사업 효과 추정이 가능하다는 점에서 사업 효과 분석에 광범위하게 사용 중임(강창희 외, 2014; 김근진, 2016; 김난영, 2019; 윤윤규 외, 2012).
- 다만, DID를 이용해서 사업의 순수한 효과를 계측하기 위해서는 공통추세(parallel trend) 가정이 성립해야 함. 이는 사업을 시행하지 않을 경우 처리군과 대조군의 성과가 동일한 추세로 변한다는 가정임.
 - 만약 공통추세 가정이 성립하지 않는다면 DID 추정량은 시간 변화에 따른 성과 변화를 제대로 통제하지 못한 추정량임. 따라서 DID 분석 시에는 공통추세 가정이 성립하는지의 여부를 검토해야 함(조재성 외, 2021).
- 공통추세 가정의 성립 여부는 주로 사업 시행 이전의 처치집단과 통제집단 간 결과변수의 변화 추세를 그래프로 그려 판단하나(김난영, 2019; 정준환 외, 2013; 황관석 외, 2015), 시각적 판단인 만큼 논란의 여지가 있음(조재성 외, 2021). 다만, 통계 프로그램 중 Stata의 경우 버전 17부터는 'didregress' 또는 'xtdidregress'라는 명령어를 통해 DID 분석을 수행한 후, 'estat

ptrends'라는 사후 명령어를 통해 공통추세 가정의 성립 여부에 대한 통계적 검증이 가능함.

○ 본 연구는 Stata 버전 17을 이용(xtdidregress)하여 농지 유동화 정보 제공 사업의 시행이 전월대비 농지 가격 변동률 및 거래량 변동률에 어떤 영향을 미쳤는지를 살펴봄.

- DID 분석 시 처리군은 전(밭)과 답(논), 대조군은 임야, 분석 기간은 2005년 1월부터 12월, 사업 시행 시점은 2005년 7월로 설정함.

2. 분석 자료

○ 본 연구의 분석 자료는 2005년 1월부터 2005년 12월까지의 기간 동안 월별·지목별 가격 변동률과 필지 기준 거래량 변동률로 구성되었으며, 이는 각각 한국부동산원의 '부동산거래현황'과 '전국지가변동률조사' 통계로부터 수집함.

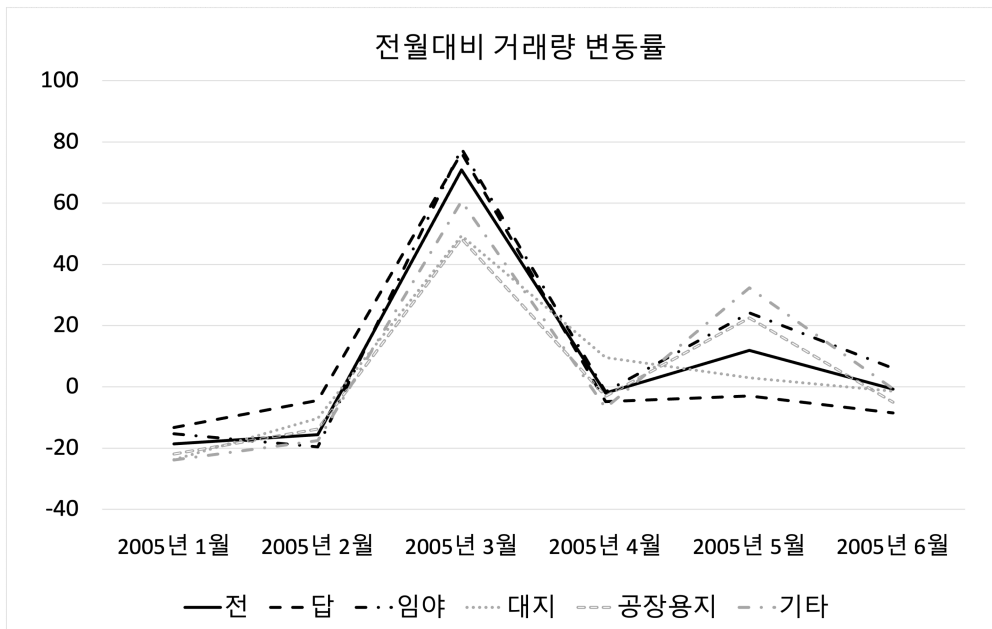
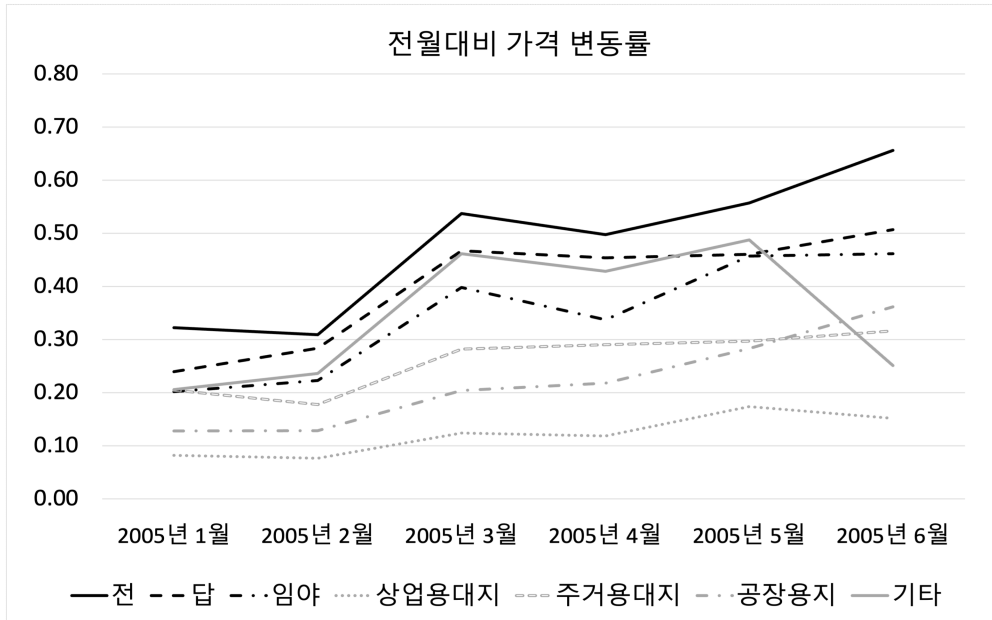
- 원자료에 포함된 지역 중 광역시, 특별시, 경기(수도권), 제주의 토지 거래 행태는 다른 지역과 차이가 있다고 판단하여, 이들 지역의 자료는 분석에서 제외함.

- 따라서, 강원, 충북, 충남, 경북, 경남, 전북, 전남을 포함하는 7개도의 자료를 평균하여 분석을 진행함.

○ DID 분석을 위해 전답과 유사한 전월대비 가격 변동률 및 거래량 변동률 패턴을 보이는 지목을 살펴보면, 임야의 변동률이 가장 유사한 것으로 판단됨. 따라서 DID 분석 시 전과 답을 처리군으로, 임야를 대조군으로 설정함.

- '부동산거래현황' 통계에서 지목은 '전', '답', '임야', '대지', '공장용지', '기타'로 구분됨. '전국지가변동률조사' 통계에서 지목은 '전', '답', '임야', '공장용지', '기타', '주거용(대지), 상업용(대지)'로 구분됨.

〈그림 7-2〉 지목별 전월대비 가격 변동률 및 거래량 변동률 변화



자료: 저자 작성.

○ 분석 기간인 2005년 1월부터 2005년 12월까지 전, 답, 임야의 전월대비 가격 변동률과 거래량 변동률의 기초 통계량은 다음과 같음.

〈표 7-1〉 기초 통계량

변수	지목	관측치	평균	표준편차	최소	최대
가격 변동률 (%)	전	12	0.506	0.163	0.307	0.771
	답	12	0.437	0.159	0.240	0.754
	임야	12	0.349	0.124	0.166	0.507
거래량 변동률 (%)	전	12	4.379	29.600	-22.600	70.885
	답	12	3.594	30.716	-25.197	76.418
	임야	12	7.031	32.927	-19.611	77.746

자료: 한국부동산원, 「부동산거래현황」과 「전국지가변동률조사」.

3절 분석결과 및 시사점

○ 본 연구에서는 Stata 17의 ‘xtdidregress’ 명령어를 사용하여 전월대비 가격 변동률과 거래량 변동률을 각각 종속변수로 하는 두 가지 DID 모델을 추정함.

○ 추정 결과에 따르면, 가격 변동률 모델의 DID 추정치는 0.055, 거래량 변동률 모델의 추정치는 2.962로 나타남. 또한, ‘estat ptrends’ 명령어를 이용한 공통추세 가정의 검증 결과, 두 모델 모두에서 공통추세가 성립한다는 귀무가설을 유의수준 0.05에서 기각할 수 없어⁵³⁾, 공통추세 가정이 유효한 것으로 확인됨.

53) 가격 변동률 모델의 p 값은 0.611, 거래량 변동률 모델의 p 값은 0.2501임.

〈표 7-2〉 DID 추정 결과

변수	사업 효과	강건 표준오차	t 값	P > t
가격 변동률(%)	0.055**	0.009	5.970	0.027
거래량 변동률(%)	2.962***	0.217	13.630	0.005

주: *는 유의수준 0.1, **는 유의수준 0.05, ***는 유의수준 0.01에서 통계적으로 유의함을 나타내며, 관측치는 36개임.

- 따라서, 농지 유동화 정보 제공사업의 시행이 논과 밭의 전월대비 가격 변동률을 약 0.055%p, 거래량 변동률을 약 2.962%p 증가시켰음을 알 수 있음.
- 농지법이 2007년 4월 11일 개정되어 농지 전용 절차 없이 농지에 축사 및 부속시설을 설치할 수 있게 되기 전인 2006년, 전국의 목장용지 실거래 건수는 월평균 40.3건, 실거래 금액은 월평균 26.8억 원에 불과했음. 이는 동기간 농지(전, 답, 과수원)의 실거래 건수 8,502.4건, 실거래 금액 3,940억 원과 비교하여 현저히 낮은 수치임(국토교통부, 실거래가공개시스템).⁵⁴⁾
- 2006년 목장용지의 낮은 실거래 실적을 고려할 때, 추후 축사 유동화 정보 제공사업을 시행할 경우, 2005년 농지 유동화 정보 제공사업이 농지의 전월 대비 가격 변동률 및 거래량 변동률 상승에 기여한 것과 유사하게 축사 거래 활성화에도 유의미한 기여를 할 것으로 예상됨.

⁵⁴⁾ 국토교통부의 실거래가공개시스템에서 제공하는 토지 실거래 실적은 2006년 1월부터임.

8장 요약 및 결론

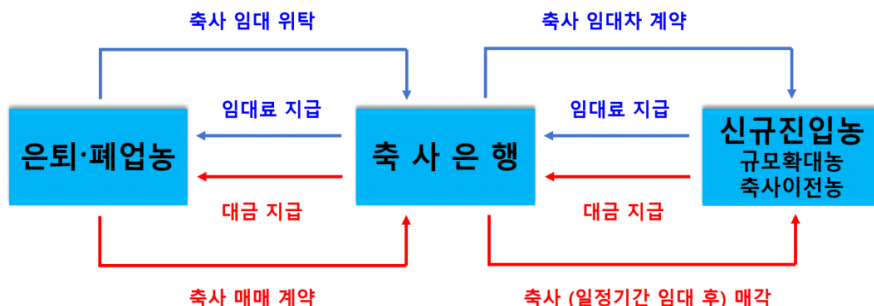
○ 축산업 허가제, 가축사육 제한구역 설정으로 신규 축사의 건축이 쉽지 않은 상황에서 노령화나 경영악화로 폐업하는 축산농가의 축사를 철거하는 대신 개보수하여 신규 진입농이나 규모를 확대하고자 하는 기존 농업인에게 공급할 수 있다면, 후계 축산인 육성과 생산기반의 안정적인 관리를 도모할 수 있음.

- 단기적으로는 희소하고 한정된 생산자원인 축사가 필요한 경영자를 중심으로 매매 및 임대차된다면, 임차인의 안정적인 영농 외에도 요소시장의 거래 활성화를 통해 국산 축산물의 수급안정에도 기여 가능

○ 축사은행은 축사를 매매하고 임대차 거래를 전담하는 공신력 있는 중개기관으로서 축사를 매개로 하는 다양한 구조개선사업을 수행하는 주체로, 축사 시장에서 시장실패가 발생하거나 특정한 정책목표를 달성하기 위해 정부의 개입이 불가피할 경우, 재정지원이 수반되는 사업들을 집행할 수 있음.

- 축사은행사업은 축사를 ① 매입 및 임대수탁 형태로 축사은행으로 들어오는 축사, ② 비축 중인 축사, ③ 매도 또는 임대 형태로 축사은행에서 나가는 축사로 구분해서 통합적으로 축사 풀(pool)을 관리할 수 있다는 장점이 있음.

〈그림 8-1〉 축사은행제도의 개요



○ 축사은행은 매입, 임대수탁, 경영회생지원, 축사연금 등으로 축사를 확보하고, 이를 임차 대상 축사(바로 매도 불가)와 매도 대상 축사로 구분하여 축사 수요자에게 공급함. 임차 대상 축사는 일차적으로 임대사업에 활용되지만, 일정 기간이 경과한 후 분양되거나 매도 대상 축사로 전환됨.

○ 최근 한우산업은 공급과잉 국면이 지속되면서 소농 위주의 탈농이 지속되고 있으나, 「건축법」, 「가축분뇨법」 및 축사 신축제한 관련 지자체 조례 등으로 축사 확보가 어려운 데다, 축사와 관련한 임대 및 매물 정보, 실거래 가격 등이 체계적으로 집계·제공되지 않고 있기에, 축사의 원활한 거래와 신규 축산인력의 진입에 장애요인이 되고 있음.

- 축종별로 생산규모, 농가 수, 수급구조, 농가경제 및 지역사회에 미치는 영향 등을 고려할 때 축사은행제도의 도입 초기에는 한우농가만을 대상으로 시행할 필요
- 양돈이나 양계는 계열화가 진전된 데다 농가당 생산규모도 커서 축사 매입 비용을 고려할 때 사업대상자가 제한적일 수밖에 없음. 반면, 한우는 생산 농가가 10만 호에 달하며, 경축순환 측면에서 다른 축종에 비해 지역농업과의 연계가 크고 지역경제에 미치는 영향도 큼.
- 또한, 한우는 상대적으로 진입장벽이 낮아 젊은이와 귀농인(이직자 및 퇴직자)이 영농을 시작하기에 적합함. 사육기술이나 노동시간 측면에서도 신규 농업인에게 용이하며, 경종농업과 병행할 경우 진입 초기 농업소득 확보에 유리
- 더욱이 가축분뇨, 악취 등 환경오염이 상대적으로 적기 때문에 한우 축사의 개보수와 청년창업농의 진입에 대한 지역사회의 반발도 덜 할 수 있음.

○ 축사은행의 주체로써 ① 한국농어촌공사(농지은행), ② 농협중앙회, ③ 제3의 기관 신설 등을 고려해 볼 수 있음.

- 농지은행제도를 운용하고 있으며, 현행 법·제도 하에서 농지와 축사를 모두 매매할 수 있는 한국농어촌공사가 축사은행제도를 운영하는 방안이 가장 현실적이고 간단한 방안임. 이미 경영회생 지원을 위한 농지매입 관련 규정에 축사를 농지에 딸린 ‘농업용 시설’로 분류하여 매입 및 임대할 수 있는 별도의 규정을 두고 있음. 이 경우 축사은행제도의 운영에 필요한 자금의 일부를 농지관리기금에서 충당할 수 있음.
- 과거 축사은행사업을 추진한 경험이 있는 농협중앙회(지역 농축협)가 현행 법·제도를 일부 개정(농지와 축사 매입 관련)하여 축사은행제도를 운영하는 방안도 재검토 가능, 농축협은 중개자의 입장에서 매매 또는 임대를 알선만 하는 역할(현행 법체계 하에서 직접 매입이 어려운 경우 중개자인 농축협이 임대하여 수요자에게 재임대)을 수행할 수 있지만, 보다 적극적으로 토지나 축사를 매입하여 거래할 수도 있음. 축사 관련 민원이 가장 해결하기 어려운 문제인 점을 고려하면 지역 주민들과 소통해서 민원 해소가 가능한 지역 농축협들이 적극적으로 축사은행사업에 참여하는 것이 바람직할 수 있음. 다만, 사업대상자 선정위원회 또는 심의위원(민관학, 한우협회나 한우자조금관리위원회 참여)이 공정하게 구성되어야 할 것임.
- 개별 입법을 통한 새로운 기관(가칭 한국축산공사)을 설립하여 축사은행제도를 운영하는 방안을 고려해 볼 수 있음. 즉, 「농어촌공사법」과 같이 「한국축산공사법(가칭)」의 제정을 통해 별도의 관을 설립·운영하는 방법이 축사은행사업의 목적 달성에는 가장 적합할 수 있음. 아울러 「축산법」에 축사은행제도를 추가함으로써 축산발전기금을 활용할 수 있는 근거를 마련할 수 있음.

○ 대의원과 청년창업농을 대상으로 축사은행제도 도입의 필요성에 대해 설문조사를 한 결과, 대의원과 청년창업농의 긍정적인(매우필요, 필요) 답변 비중은 각각 84.3%와 82.9%로 집계됨.

- 축사은행제도 도입이 필요한 이유에 대해서는 대의원의 경우 ‘한우산업의 지속가능한 발전’을, 청창농의 경우 ‘신규 한우농가의 축사 마련’을 각각 1순위로 꼽음. 그러나 ‘축사를 팔거나 구매하려고 할 때, 또는 빌리거나 빌려주려고 할 때 상대방을 찾기 어려운 문제 해결’을 포함하여 1~3 순위가 순서만 다를 뿐 두 집단이 공통적인 이유를 제시함.
- 축사은행제도 운영 주체에 대한 질의에서, 대의원은 한우 생산자단체를 가장 많이 선택하였고(전체의 36.9%). 다음으로 농지은행(30.03%)을 선택함. 반면에, 청창농은 중앙정부인 농림축산식품부(35.2%)와 농지은행(26.7%)을 가장 적절한 운영 주체로 꼽았음.
- 전반적으로 축사 규모의 확대 및 유지 의향이 높았으며, 축사 규모의 확대 방안으로 대의원과 청창농 모두 현재 축사를 유지하면서 새로운 축사를 신축하겠다는 답변에 가장 빈도 높았음, 다른 한우농가의 축사를 매입하거나 임대하겠다는 답변은 청창농이 35.1%, 대의원이 25.1% 비율임.

○ 축사은행제도의 사업별 도입단계는 축사의 입출과 축사 풀(pool)의 구성을 고려하면, ① 축사거래 실태조사와 축사거래 중개사업, ② 경영희생지원 축사매입, 축사연금 및 은퇴직불사업, ③ 축사 매입·임대분양사업 순으로 추진될 필요가 있음.

- 본격적인 축사은행제도의 도입에 앞서 축사은행의 준비단계로서 전국적인 축사 현황과 거래실태를 파악하는 조사 역할과 함께 축사의 매매, 임대차를 희망하는 농가를 중개 알선하는 기능을 수행하는 사업을 진행할 필요가 있음.

〈표 8-1〉 축사은행사업별 주요 내용 및 도입 방안

세부 사업명	기본방향	사업내용	추진과제
축사거래 실태조사	• 축사 유통화 정보 통합관리 기반 마련 • 축사 수요자와 공급자에게 합리적인 의사결정을 위한 축사 거래정보 제공	• 각 지역의 농축협 및 생산자단체 등과 협력하여 지역의 축사 임대 및 매물 정보를 수집 • 축사은행 전용 웹사이트 개설하여 해당 정보 제공 • 예비 청년창업인, 축산농가를 대상으로 정기적인 축사 수요(매입, 임대)와 공급(매도, 임대) 의향 조사 실시	• 축사 거래정보 취합·관리 및 웹사이트 공개 담당하는 조직·인력·인프라 구축 • 축사 실거래정보 시계열 자료 작성·제공 등 상시적인 축사 수급실태 조사·분석 역량 확보
축사 거래 알선·중개 사업	• 축사거래 활성화를 위한 알선·중개 기능 수행 • 축사수급 미스매칭 해소	• 거래 중개자의 입장에서 축사 매매와 임대차 알선 • 축사 거래교섭에 적극적으로 관여하여 거래가 하자 없이 안전하게 성사되도록 지원(법적 의무와 과실에 따른 손해배상 책임 부여) • 빈 축사정보 수집, 빈 축사 개조 지원 및 거래 중개	• 축사 거래중개 기능 수행할 수 있는 법적·제도적 근거 마련 • 축사 알선, 광고, 거래대상 조사·확인, 계약 체결 등을 수행하는 조직·인력·인프라 구축 • 중개대상 축사 기준 설정 • 적정 중개수수료 책정
축사 매입·임대분양 사업	• 고령농이나 은퇴농의 축사를 매입하여 리모델링 후 임대 희망자에게 임대·분양하는 사업을 추진하여 청년축산인 진입을 촉진 • 축사은행 법제화 추진 • 친환경, 저탄소 전환(사육기간 단축 포함), 가축분뇨·약취 관리 등 정책방향과 연계	• 축사은행에서 매입한 축사를 청창농 등 생산기반이 필요한 농가에게 향후 매각을 조건으로 최대 5년간(한우 사육기간을 고려하여 조정 가능) 임대 후 분양 • 한우의 경우(복합농포함) 초기에 최소 50두 규모의 축사를 청창농이 확보할 수 있도록 임대·분양사업을 설계 • 현행 청창농 지원제도 및 교육·컨설팅 사업과 연계하여 청년축산인의 초기 정착을 패기지로 지원	• 최소 2,000억 원의 자산규모 축사은행 설립 • 축산물 수급 상황, 확보가능 축사 풀, 축사 개보수 수준, 임대인 선정요건 등 설정 • 청년창업형 후계농지원사업의 지원한도가 세대당 최대 5억 원(연 1.5% 금리로 대출, 5년 거치 20년 상환)인 점을 고려하여 축사은행 매입·임대분양사업의 대상 축종 및 목표 사업량 추산 • 축사은행 법제화에 앞서 정책사업으로 '축사 매입(또는 임대수탁)·임대분양 사업' 추진방안 검토
축사 수탁임대 사업	• 상속받거나 이농한 축사 소유자의 축사를 수탁받아 신규 축산농에게 임대 • 청년축산인 진입 촉진 및 빈 축사(유휴자원) 활용	• 축사은행이 임대수탁한 축사를 신규 축산농에게 장기간(최소 5년) 임대하는 사업(축사임대사업)	• 감가상각이 존재하는 축사의 임대수탁 기간 설정, 축사 개보수 비용 부담 주체, 임대수탁 이후 축사 처분 등을 구체화

세부 사업명	기본방향	사업내용	추진과제
경영회생지원 축사매입 사업	• 축산농가 경영회생 지원 • 매입 축사 활용 임대·분양사업 추진 • 전국 단위의 축사 풀 확보	• 경영위기 축산농가가 축사 매각 대금으로 부채를 상환할 수 있게 축사를 매입 • 축사매각 농가는 7~10년간 장기임대를 통해 다시 해당 축사를 재구입 가능(환매권 보장) • 환매되지 않은 축사를 축사 매도 및 임대분양 사업으로 활용	• 축산업 특수성 반영한 경영회생지원 사업 설계 • 농지은행에서 사업 이관 • 축사 매입한도(10억 원 이상의 축사 및 부대시설의 매도자금 확보) 및 사업규모 설정 • 환매대상 축사 임대료 및 환매가격 설정
축사연금 및 은퇴직불사업	• 고령 축산농가의 소득안정망 강화 • 상속받거나 이농한 축사 소유자의 축사를 수탁받아 신규 축산농에 임대 • 전국 단위의 축사 풀 확보	• 고령 축산인 소유 축사(농지 포함)를 담보로 매월 일정액을 연금 방식으로 지급 • 담보 농지를 신규 축산농에게 장기간 임대 • 축사를 활용한 은퇴직불제 도입(은퇴직불제를 통해 매수한 축사는 청년농에게 우선 공급)	• (축사연금) 수급여건 고려해 직접 사육을 제한하고, 리모델링을 통한(친환경 축산, 가축방역 반영) 임대사업과 연계 • 농지와 축사(해당 축종)의 소득액 차이 고려하여 축사에 대한 지급액 재설정 • (은퇴직불) 축사이양 은퇴직불제, 은퇴직불형 축사연금 등 사업내용 구체화

○ 청년창업형 후계농 지원사업의 지원한도가 세대당 최대 5억 원(연 1.5% 금리로 대출, 5년 거치 20년 상환)인 점을 고려하여 축사은행의 매입·임대분양사업의 세부적인 내용을 설계할 필요가 있음.

- 한우의 경우(복합농 포함) 초기에 최소 50두 규모의 축사를 청창농이 확보할 수 있도록 임대·분양사업을 설계하는 것이 합리적일 것으로 판단됨.
- 축사은행은 초기에 ‘축사 매입·임대분양 지원사업’으로 매년 250~300억 원 정도의 자금의 필요하며, 5~6년 임대 후 분양 시 농가가 자금을 조달하여 축사대금을 지급하는 경우라면 축사은행은 초창기에 2,000억 원 규모의 자산으로 운용이 가능할 것으로 판단됨.
- 한편, 축사은행사업과 연계하여 1) 축사은행 사업대상자의 가축구입 시 지

역의 생산자단체 및 농축협이 주선하여 가축을 분양하고 자조금을 일부 지원하는 사업(자조금의 생산기반 구축 및 수급조절 목적)을 도입할 수 있을 것이며, 2) 축사 리모델링 및 사육·사양·질병관리 관련 청창농 교육·컨설팅 사업을 생산자단체 또는 농축협이 주도하여 실시하는 방안도 강구할 수 있을 것임.

- 다만, 번식우 사육기반을 유지하는 것이 축사은행사업의 한 목표일지라도 일정 수준의 번식우 비중을 설정하거나 일관사육만이 축사은행사업의 대상이 되도록 제한하는 것은 신규 취업농의 영농 의사결정의 범위를 과도하게 제약함으로써 수익감소나 비용증대 등 소득저하로 귀결될 가능성이 큼.
- 마지막으로 농정당국이 추구하는 축산정책과 일관성을 유지하기 위해 청년 축산인에게 추가적인 의무를 강제하는 방식보다는 저탄소·친환경 축산, 분뇨·악취 관리 등에 대한 인센티브 제공이나 사업대상자 선정의 우선순위를 부여하는 방식이 더 효과적일 수 있음.
- 그러나 설문조사 결과에서도 확인할 수 있듯이 현재 여론주도층인 축산농가(대의원)과 최근 5년 창업한 청창농 그룹 모두 축사은행제도 도입의 필요성에 대해 80% 이상의 높은 공감대를 보이고 있기 때문에, 축사은행제도의 법제화를 서둘러 추진하는 한편, 농식품부의 정책사업으로 ‘축사 매입(또는 임대수탁)·임대분양 사업’을 시범적으로 추진하는 것이 필요하다고 판단됨.

○ 자연재해나 경영 부진 등 때문에 위기에 처한 축산농가의 축사(농지 포함)를 매입하고, 그 매각 대금으로 부채를 상환하는 등 경영 안정화를 도모하도록 지원하는 경영회생지원 축사매입 사업과 고령 축산인 소유 축사(농지 포함)를 담보로 매월 일정액을 연금 방식으로 지급하여 소득안전망을 강화하는 동시에 담보 농지를 신규 축산농에게 장기간 임대하는 축산연금 사업은 축사 풀의 확보 차원에서 본격적인 ‘축사 매입·임대분양’ 사업에 앞서 시행될 필요가 있다고 판단됨.

- 한국농어촌공사의 내부자료에 따르면, 2006년 경영회생지원 사업이 시행된 이래 현재까지(2023년 11월 기준) 실적은 14,047건 17,535ha인데, 이 중에서 축사를 대상으로 포함한 실적은 196건 43ha에 불과함. 따라서, 축산의 특수성을 고려하고 10억 이상의 축사 및 부대시설의 매도가 가능하도록 ‘경영회생지원 축사매입 사업’을 설계할 경우, 경영 위기에 처하거나 부채가 많은 축산농가는 축사매각 대금으로 부채를 상환할 수 있고, 해당 축사매각 농가는 7~10년간 장기임대를 통해 다시 해당 축사를 재구입할 수 있음.
- 은퇴직불제는 고령농이 은퇴하면서 자연스럽게 농지이양과 농업인력의 세대교체를 유도하기 위해 기존의 경영이양직불제의 가입연령·지급기한·수령액 등을 대폭 상향한 제도임. 축산농가의 원활한 세대교체를 위해서는 농지와 마찬가지로 축사를 활용한 은퇴직불제의 도입이 필요함. 축사은행사업과 연계한 축사연금 그리고 축사 기반 은퇴직불제는 축사의 이양을 촉진할 수 있는 정책수단임. 축사은행이 은퇴직불제를 통해 매수한 축사는 청년농에게 우선 공급해 축산업의 세대교체와 지속가능한 축산업 발전을 도모할 수 있음.
- 한편, 설문조사 결과, 축사은행제도가 시행되면 영농경력이 많은 대의원의 경우, 축사 임차 또는 매입과 같은 축사 수요와 관련된 사업에 참여할 의사가 있다고 응답한 비율은 68.5%인데 반해, 축사 임대나 매도와 같은 축사 공급과 관련된 사업에 참여할 의사가 있다고 응답한 비율은 21.0%에 그쳤음(청창농의 경우는 이보다 더 수요 관련 사업에 참여할 의향이 편중되어 있음). 이는 축사 공급과 관련된 사업 참여를 유인하는 조건이 충분하지 않다는 것을 나타내며, 축사 거래 및 축사은행사업을 활성화하기 위해서는 축사 공급 유인을 보장할 필요가 있다는 것을 시사함.

○ 월별·지목별 가격 변동률과 필지 기준 거래량 변동률을 활용한 실증분석 결과, 농지 유동화 정보 제공사업의 시행이 논과 밭의 전월대비 가격 변동률을

약 0.055%p, 거래량 변동률을 약 2.962%p 증가시켰음을 알 수 있음.

- 농지법이 2007년 4월 11일 개정되어 농지 전용 절차 없이 농지에 축사 및 부속시설을 설치할 수 있게 되기 전인 2006년, 전국의 목장용지 실거래 건수는 월평균 40.3건, 실거래 금액은 월평균 26.8억 원에 불과했음. 이는 동기간 농지(전, 답, 과수원)의 실거래 건수 8,502.4건, 실거래 금액 3,940억 원과 비교하여 현저히 낮은 수치임.
- 2006년 목장용지의 낮은 실거래 실적을 고려할 때, 추후 축사 유동화 정보 제공사업을 시행할 경우, 2005년 농지 유동화 정보 제공사업이 농지의 전월 대비 가격 변동률 및 거래량 변동률 상승에 기여한 것과 유사하게 축사 거래 활성화에도 유의미한 기여를 할 것으로 예상됨.

○ 종합해 볼 때, 축사 유동화 정보 제공사업은 축사 거래 활성화에 따른 긍정적인 효과를 가져오며, 축사 거래정보의 취합 및 웹사이트 공개가 주요 내용임으로, 임대수탁, 매도수탁, 공공매입비축 등 축사은행이 수행할 수 있는 다른 사업들에 비해 상대적으로 신속하고 용이하게 시행할 수 있는 사업임.

- 따라서 축사 유동화 정보 제공사업은 축사은행 설립에 앞서 조속히 추진해야 할 필요성이 있으며, 이를 위해 각 지역의 농축협 및 협회 등과 협력하여 지역 축사 임대 및 매물 정보를 수집하고, 축사은행 전용 웹사이트를 개설하여 축사 실거래 정보에 대한 시계열 자료를 수집·공개함으로써, 수요자와 공급자에게 합리적인 의사결정을 위한 정보 제공 역할을 수행 가능
- 마지막으로, 축사의 수급 현황 파악을 위해 현재 농림축산식품부에서 시행 중인 '청년후계농(청년창업형 후계농) 선발 영농정착 지원사업' 신청자 수 및 가축위생방역본부의 팜스(Fahms) 시스템 상의 농가 변동사항(폐업, 휴업, 신규 농가 정보 등)을 수집·분석하고, 이를 바탕으로 축사 수급 불균형 여부를 상시 모니터링한다면, 축사뿐만 아니라 축산물 수급 관련 문제 발생 시 이에 대한 대책을 마련하는 기초자료로 유용하게 활용될 수 있을 것임.

- 감사원. 2021. 『감사보고서-농지은행사업 운영실태』. 감사원.
- 강마야·김기흥·이도경. 2020. 『충남 농정대상자인 농업인과 농민의 개념 및 기준 설정에 관한 연구』. 전략연구 2020-08, 충남연구원.
- 강창희·이정민·박상곤·윤윤규. 2014. 『정부 정책·사업의 고용영향평가를 위한 미시적 분석방법론』. 한국노동연구원.
- 국립농산물품질관리원. 2020. 『공익직불제 종합지침서』.
- 국회예산정책처. 2020b. 『2020 대한민국 공공기관 I』.
- 기획재정부 기금운용평가단. 2021. 『2021년 기금준치평가보고서』.
- 기획재정부. 2017. 『공공기관 경영평가제도 개편 방안』. (2017.12.28. 보도자료)
- 김근진. 2016. “교육복지우선지원사업이 학원성취도에 미치는 평균효과 및 분위 효과 분석.”, 『교육행정학연구』, 34(2): 119-146.
- 김난영. 2019. “이중차분법(Difference-in-Differences, DiD)을 활용한 정부 사업 평가: 마이스터고지원사업 효과를 중심으로.”, 『정책분석평가학회보』, 29(3): 141-167.
- 김도승·정명운·홍종현. 2013. 『공공기관 신설 타당성 심사제도 개선방안 연구』. 한국법제연구원.
- 김미영·임상봉·이정환·강혜정·이향미·방미영·김인철. 2013. 『농지은행을 통한 농지의 효율적 이용 및 관리 방안』. 한국농어촌공사 농어촌연구원.
- 김성섭·서상택. 2015. “농지은행 경영회생지원사업 농지환매권의 실물옵션가치 및 조기행사가능성 추정 -Longstaff-Schwartz 방법을 적용하여-.”, 『농업경영·정책연구』, 42(2): 165-184.
- 김수석·김홍상·박지연·김부영·황연수. 2016. 『농지은행사업 개편을 통한 농지 이용 효율화 방안 연구』. C2016-48. 한국농촌경제연구원.

- 김수석·유찬희·김령임. 2020. 『시·군 지자체 농지관리 거버넌스 운용 및 제도화 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 김수석·정호근·김화영. 2015. 『국립농산물품질관리원 조직개편 방안 연구』. C2015-11. 한국농촌경제연구원.
- 김수석·조원주·추성민. 2020. 『농지이용실태조사 체계화 방안』. C2020-66. 농림축산식품부.
- 김영균·최홍은. 2013. “농업협동조합중앙회와 농협금융지주회사의 문제점과 해결방안.” 『법학논고』, 44: 239-270.
- 김정부·백선기. 1993. 『농지관리위원회 활성화 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 김제현. 2013. “농지은행제도 시행이 농지가격에 미치는 영향에 관한 연구.”, 서울대학교 행정대학원.
- 김홍상·김수석·황의식·채광석. 2011. 『농업·농촌 여건변화 대비 농지은행 대응 방안』. C2011-14. 한국농촌경제연구원.
- 농림수산물식품부. 2011. 『농협중앙회 사업구조 개편을 위한 농협법 개정 주요 내용 및 효과』.
- 농림수산물식품부·환경부·농협중앙회. 2008. 「가축분뇨 자원화시설 표준설계도 (해설서)」
- 농림축산식품부. 2017. 『2017 성과보고서』.
- 농림축산식품부. 2020. “악취농가 집중관리 등으로 축산악취 개선한다”. 보도자료(2020.6.18.).
- 농림축산식품부. 2020. 「농림축산식품 주요통계」. 농림축산식품부·농림수산물식품교육문화정보원
- 농림축산식품부. 2022. “지역단위 축산악취개선 활동 결실 맺어”. 보도자료(2022.12.15.).
- 농림축산식품부. 각 연도. 「농업경영체 등록정보 통계 서비스」
- 농림축산해양수산위원회. 2021a. “한국농어촌공사 및 농지관리기금법 일부개정법률안(대안).”

- 〈<https://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>〉 (검색일: 2021. 07. 26)
- 농림축산해양수산위원회. 2021b. “농지법 일부개정법률안(대안).” 의안정보시스템〈<https://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>〉 (검색일: 2021. 07. 26)
- 농수축산신문, “축산악취 민원, 최근 5년간 4.5배 폭증”, 2020.10.12. 신문기사
농협 축산정보센터. 각 연도. 「산지가격동향」.
- 농협경제지주 가축개량원. 각 연도. 「한우 정액판매량」.
- 박동배. 2014. “정부출연(연) 지역조직(분원) 기능 활성화 방안.” 『STEPI Insight』. 제149호(2014.9.1.), 과학기술정책연구원.
- 박석두. 2020. 8. 21. “농지 제도, 무엇이 어떻게 문제인가.” 한국농어민신문.
- 박석희·조강주. 2016. “정책도구의 다양성: 공공서비스 집행 거버넌스 구조 비교.” 『한국정책과학학회보』, 20(1): 1-27.
- 박성재·김태훈·김미복·연가연. 2012. 『농협중앙회 사업 및 지배구조 개편 백서』. 한국농촌경제연구원.
- 박준기·유찬희·임준혁·송재일. 2020. 『임대농지 및 상속농지 관리 방안』. C2020-64. 한국농촌경제연구원.
- 양돈타임스, “냄새 민원, 농가만 책임? 그러면 정부는?”, 2022.10.20. 신문기사
- 오현석. 2021. “프랑스의 토지정비 및 농촌시설 회사(SAFER) 운영 실태 및 조직 체계와 시사점”. 미발표원고.
- 우병준·이실·서상택·강혜정. 『농지은행사업 심층평가』. E18-2017-5. 한국농촌경제연구원.
- 유찬희·김수석·오현석·윤석환. 2021. 『농지종합관리기구로서 농지은행 기능과 역할 강화방안 연구』. C2021-46. 한국농촌경제연구원.
- 유찬희·김수석·이용건·한이철·임준혁. 2022. 『농지이용행위 체계적 관리 방안 연구』. C2022-26. 한국농촌경제연구원.
- 유찬희·김태후. 2020. “2019년 농가경제 실태와 시사점.” 『KREI 현안분석』(제

- 78호, 2020.8.24.), 한국농촌경제연구원.
- 유찬희·김태훈·김태후·하인혜. 2020. 『농업구조 변화 전망과 대응과제(2/2차연도)』. 한국농촌경제연구원.
- 윤윤규·홍민기·강창희·이진면·이혜정·고영우. 2012. 『노동시장정책 평가방법론 및 다부문 거시산업모형 DB 구축』. 한국노동연구원.
- 이석민. 2018. 『R과 STATA를 활용한 평가방법론: 준실험설계와 질적 접근』. 법문사.
- 이영훈. 2020. “농지은행의 기능과 역할 강화 방안.” 『농어촌과 환경』(통권 제147호), 한국농어촌공사 농어촌연구원. pp. 52-64.
- 이유경. 2016. “일본 농지은행 제도 연구.” 일본대학교. 미간행 연구보고.
- 임길환. 2015. 『국가 R&D 정책 평가: 지원 체계 및 재정 운용을 중심으로』. 사업평가 15-10(통권 347호), 국회예산정책처.
- 임세화·양승룡. 2012. “농지은행 경영회생지원사업의 옵션가치 추정.” 『농촌경제』, 35(1): 91-109.
- 임소영·김정섭·김태후·조여니. 2020. 『맞춤형 농지지원체계 개선방안 연구』. C2020-32. 한국농촌경제연구원.
- 임소영·황의식. 2018. 『농업종합자금, 농업경영회생자금 지원 효율화 등 정책자금 제도개선 방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 장영주·편지은. 2020. “농업분야 기후변화 영향 및 온실가스 배출 현황과 시사점”. NARS 지표로 보는 이슈 제159호. 국회입법조사처.정민국이명기·황윤재·김윤형·김현중·이용건. 2011. 「축산업 선진화 방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 정민국·이용건·최진용. 2021. 「축산업 환경영향 분석과 정책과제」. 한국농촌경제연구원
- 정우석·서상택. 2014. “농지은행 경영회생지원사업 농지환매권에 대한 실물옵션가치 추정-충북지역을 중심으로-”, 『농업경영·정책연구』, 41(1): 70-90.

- 정원호·임청룡. 2016. “직불금 이행점검 효율성 제고를 위한 부정신청의심지수 개발 연구.” 『농촌경제』, 39(2): 29-46.
- 조재성·김현중·정민국. 2021. “이중차분법을 활용한 쇠고기 등급 기준 개편에 따른 한우 고급육 가격 변화 분석.” 『농업경영·정책연구』, 48(2): 279-289.
- 조혁진·박명준·정홍준·임주환. 2020. 『공공기관 자회사의 도입 및 운영 쟁점과 개선방안』. 연구보고서 2020-01, 한국노동연구원.
- 조현경. 2023. “한우 생산 구조 변화와 시사점.” 『NH농협조사연구』. 제12(2023 여름), 농업협동조합중앙회.
- 축산물이력제 데이터랩. 각 연도. 「한우 송아지 생산 마릿수」.
- 축산물품질평가원. 각 연도. 「등급판정통계」.
- 축산물품질평가원. 각 연도. 「축산유통정보」.
- 통계청. 각연도. 「가축동향조사」.
- 한국농어촌공사 기금관리처. 2021. 『2021년 연간 자산운용계획(안)』.
- 한국농어촌공사 농지은행처. 2021. 『농지은행사업 개요 및 추진 현황』.
- 한국농어촌공사. 2019. 『농지은행 활성화 방안』.
- 한우자조금관리위원회. 2022. 「축산환경규제의 한우 생산성 및 연관 파급효과 분석」
- 허덕·마상진·이동소. 2015. 『FTA 확대에 따른 축산기반 강화대책-젊은이가 찾아오는 축산대책 중심으로-』. C2015-25. 한국농촌경제연구원.
- 환경부. 2021. 「2021년 국가 온실가스 인벤토리 보고서」

Bodenmarkt 7. 2016. Neue Landwirtschaft B11845(2016/2017). Berlin.

Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG). 2021. “Entwicklung und Tätigkeit der gemeinnützigen Landgesellschaften.” Manuskript

Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg.

2010. Allgemeine Weisung des Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz nach §16 des Agrarstrukturverbesserungsgesetz(ASVG) zur Verwaltung des Bodenfonds durch die LBBW Immobilien Landsiedlung GmbH.
- Nies, V. 1991. Boden- und Erbrecht in der Landwirtschaft. St. Augustin.
- FNSafer. 2019. Rapport d'Activité observateurs et opérateurs fonciers de l'espace rural et périurbain.
- 일본 농림수산성 공표자료. 각 년도. “농업위원회 사무의 실시상황 등의 공표에 관하여 ‘農業委員会における事務の実施状況等の公表について’.”
- 일본 농림수산성. 2016. “農業委員法改正について.” <https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/noui/attach/pdf/27kaisei_nouihou-8.pdf>
- 일본 농림중금총합연구소. 2015. “농업위원회제도 개정에 관하여(農業委員会制度の見直しについて)”
- 일본 중의원조사국. 2015. “농협·농업위원회 등의 개혁에 관한 전문가 등의 견해 (農協・農業委員会等の改革』に関する学識経験者等の見解).”
- 佐野. 2010. “式会社の脳魚参入を妨げる様々な課題への取り組み” 『日本不動産学会誌』, 24(3)
- 農林水産省. 2011. 「2011年度農地利用集積円滑化事業の実績」.
- 大塚路子. 2016. “農地流動化政策の経緯と現状”, 『調査と情報』.

<참고 인터넷 사이트>

- 국가법령정보센터 홈페이지<<https://law.go.kr/>>
- 한국부동산원 부동산거래현황. <<https://www.reb.or.kr/r-one/>>
- 한국부동산원 전국지가변동률조사. <<https://www.reb.or.kr/r-one/>>
- 국토교통부 실거래가공개시스템. <<https://rt.molit.go.kr/>>
- 농지은행 포털사이트. <<https://www.fbo.or.kr/>>

관세청 홈페이지. <<https://www.customs.go.kr/kcs/main.do/>>

한국육류유통수출협회

홈페이지.

<<http://www.kmta.or.kr/kr/main/main.php>>

통계청 KOSIS. 농림어업조사

[부록] 한우농가의 축사은행사업에 대한 인식 및 참여의향 조사 설문지 및 응답자 기본 정보

안녕하십니까?

전남대학교 산학연구단에서는 한우자조금관리위원회와 함께 「**축사은행제도 도입방안 연구**」를 위한 기초자료로 활용하기 위해 한우농가를 대상으로 '**축사은행사업에 대한 인식 및 참여의향**'에 관한 설문조사를 실시하고 있습니다.

본 설문조사의 결과는 연구 목적으로만 사용할 것이며, 개인정보는 통계법 제 33조(비밀보호)에 의해 비밀이 철저히 보장됨을 약속드립니다.

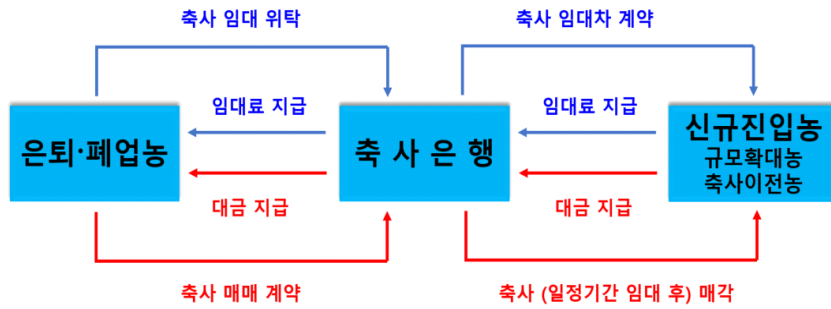
귀한 시간을 내어 응답해 주신 분께는 소정의 모바일 상품권을 보내드리고자 하오니 설문지 내에 연락처를 기재해 주시기를 바라며,

조사에 대하여 문의사항이 있으시면 아래로 연락하여 주십시오.

2023년 11월

전남대학교 산학연구단

※ 축사은행의 개념은 농지은행과 유사합니다. 축사의 거래를 중계하는 축사은행은 폐업·고령화 등으로 농장운영이 힘든 한우농가의 축사를 빌리거나(임차) 구매(매입)한 후 다른 농가(기존 농가 또는 신규 농가)에게 빌려주거나(임대) 판매(매매)하는 일종의 중계사 역할을 수행합니다. 이 과정에서 빌리거나(임차) 구매(매입)한 축사가 너무 낡거나 정상적인 운영이 어려운 경우, 기존 축사에 대한 개보수를 진행한 후 다른 농가에게 빌려주거나(임대) 판매(매매)할 수 있습니다.



- ※ 축사은행제도가 도입되면 축사의 임대차 및 매매 시 거래수수료 및 임대료는 운영에 필요한 최소비용으로 산정될 것입니다. 또한, 농가와 축사은행이 임대기간, 임대료, 매각 방식 등을 충분히 협의하여 어느 정도는 신축적으로 계약이 체결될 수 있습니다.
- ※ 축사은행사업(축사 매입·임대분양사업, 축사임대사업, 경영희생지원 축사매입사업, 축사연금사업)을 통해 신규 창업농뿐만 아니라 기존 축산농가들도 축사규모의 단계적 확장 및 축사 이전을 추진할 수 있습니다.

PART A

축사은행에 대한 인식 및 참여의향

1. 현재 귀하의 한우 사육면적은 어느 정도입니까?

축산업 허가증 기준 ()동 ()㎡

2. 귀하께서는 평균적으로 1년에 몇 마리 출하하십니까?

성우(수): _____ 마리

성우(암): _____ 마리

송아지(수): _____ 마리

송아지(암): _____ 마리

3. 귀하께서는 앞으로 한우 사육을 몇 년 정도 지속하실 계획이십니까?

앞으로 ()년

4. 귀하는 앞으로 한우 축사면적과 사육규모를 어떻게 운영할 계획이십니까?

- ① 확장할 계획이다. ② 유지할 계획이다. ③ 축소할 계획이다.
④ 폐업을 계획 중이다. ⑤ 아직 결정하지 않았다.

4-1. (① 응답한 경우) 귀하는 앞으로 한우 축사면적과 사육규모를 어느 정도까지 확장할 생각을 가지고 계십니까?

_____ (㎡) _____ (마리)

4-2. (① 응답한 경우) 귀하께서는 사육규모와 축사를 어떤 방식으로 늘리실 계획입니까?

- ① 현재 축사에 추가 입식(축사 면적에 여유가 있는 경우)
② 현재 축사의 확장
③ 다른 한우농가의 축사를 임차(빌림)
④ 다른 한우농가의 축사를 매입(구입)
⑤ 현재 축사를 유지하면서 새로운 축사 신축
⑥ 다른 장소로 이전하여 축사 신축
⑦ 기타()

4-3. (③ 응답한 경우) 귀하는 앞으로 한우 축사면적과 사육규모를 현재보다 어느 정도 축소할 생각을 가지고 계십니까?

_____ (%)

4-4. (③ 응답한 경우) 귀하께서 축사면적 및 사육두수를 축소하려는 이유는 무엇입니까? (두 개까지 선택 가능)

- ① 영농 은퇴를 고려해서
- ② 한우의 수익성이 낮아 다른 축종 사육이나 농작물 생산을 확대하기 위해서
- ③ 당분간 한우 수익성이 낮을 전망이므로 위험관리 차원에서 생산규모를 줄여 놓으려고
- ④ 축산업 허가제 등 규제가 강화되어서
- ⑤ 가축사육 거리제한 등 민원 등이 많아져서
- ⑥ 후계농을 구하기 어려워서
- ⑦ 기타()

5. 귀하께서는 향후 축사를 매입·매도하거나 임대차 거래를 하고자 할 때, 적당한 거래대상(축사와 거래상대자)을 찾기 위한 시간과 비용이 어느 정도 소요될 것이라 예상하십니까?

- ① 상당한 시간(1년보다 긴 시간)과 비용이 소요될 것이라 생각한다.
- ② 어느 정도의 시간(6개월~1년 정도) 비용이 소요될 것이라 생각한다.
- ③ 보통이다(잘 모르겠다)
- ④ 그다지 시간(3~6개월 미만)과 비용이 소요되지 않을 것으로 생각한다.
- ⑤ 시간과 비용이 전혀 소요되지 않을 것으로 생각한다.

6. 귀하께서는 축사은행제도가 도입될 필요가 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 필요하다고 생각한다.
- ② 필요하다고 본다.
- ③ 보통이다(잘 모르겠다)
- ④ 그다지 필요없다고 생각한다.
- ⑤ 전혀 필요없다고 생각한다.

6-1. (①② 응답한 경우) 귀하께서는 축사은행제도가 필요한 가장 큰 이유가 무엇이라고 생각하십니까? (1, 2순위를 선택해 주세요)

- ① 신규 한우농가의 축사 마련
- ② 한우산업의 지속가능한 발전
- ③ 번식우 생산기반의 유지
- ④ 한우산업의 규모화 촉진
- ⑤ 축사를 팔거나 구매하려고 할 때, 또는 빌리거나 빌려주려고 할 때 상대방을 찾기 어려운 문제 해결
- ⑥ 영세·낙후된 축사의 개보수 및 재활용
- ⑦ 무허가 축사 문제 해소
- ⑧ 기타()

6-2. (④⑤ 응답한 경우) 귀하께서는 축사은행제도가 필요하지 않은 가장 큰 이유가 무엇이라고 생각하십니까? (1, 2순위를 선택해 주세요)

- ① 한우 과잉생산 유발
- ② 한우산업의 구조조정 지연
- ③ 한우 가격불안정 심화
- ④ 대기업의 위탁사육 증가
- ⑤ 무허가 축사 적법화 지연
- ⑥ 정부의 축산정책 방향과 배치
- ⑦ 기타()

7. 귀하는 축사은행사업들이 시행된다면 참여하실 의향이 있습니까? (모두 선택해 주세요)

※ 수요는 축사를 빌리거나(임차), 구입(매입)하려는 것을 의미하고, 공급은 축사를 빌려주거나(임대위탁), 판매(매도)하려는 것을 의미합니다.

- ① (수요) 축사 임차에 참여할 생각이 있다
- ② (수요) 축사 '임차(일정기간) 후 매입'에 참여할 생각이 있다.
- ③ (수요) 축사 매입에 참여할 생각이 있다.
- ④ (공급) 축사 임대위탁에 참여할 생각이 있다.
- ⑤ (공급) 축사 매도에 참여할 생각이 있다.
- ⑥ (공급) 경영회생지원사업에 참여(축사 매도 후 환매)할 생각이 있다.
- ⑦ (공급) 축사연금사업에 참여할 생각이 있다.
- ⑧ 현재는 참여할 생각이 없다.

7-1. (①②③ 응답한 경우) 귀하께서는 축사은행을 통해 임차 또는 매입하고자 하는 축사와 귀하의 거주지 사이의 거리가 어느 정도면 거래에 응하실 생각입니까?

- ① 같은 마을(리)이면 거래에 응한다.
- ② 같은 읍·면이면 거래에 응한다.
- ③ 같은 시·군이면 거래에 응한다.
- ④ 같은 광역 시·도라면 거래에 응한다.
- ⑤ 축사이전도 고려하고 있기 때문에 현재 거주지와 거리는 중요하지 않다.
- ⑥ 기타()

7-2. (④⑤⑥⑦ 응답한 경우) 귀하께서 축사은행사업에 참여하시고 싶은 시기는 어떻게 되시나요?

- ① 정책 시행 후 1년 이내 참여 ② 2년 이내 참여 ③ 3년 이내 참여 ④ 4년 이내 참여
- ⑤ 5년 이내 참여 ⑥ 10년 이내 참여 ⑦ 10년 이후 참여

7-3. (⑧ 응답한 경우) 귀하께서 축사은행사업에 참여하지 않는 이유는 무엇입니까?

- ① 축사 확대 의향이 없어서
- ② 축사 이전 의향이 없어서
- ③ 본인이 직접하는 축사 임대차 및 매매 거래를 선호해서
- ④ 부모·친지·지인으로부터 기존 축사를 승계할 계획이라서
- ⑤ 축사은행제도 자체가 도입될 가능성이 낮아서
- ⑥ 기타()

8. 귀하께서는 축사은행제도의 도입 및 활성화를 위해 가장 중요한 요소는 무엇이라고 생각합니까? (1, 2, 3 순위를 선택하세요)

- ① 거래가능한 충분한 축사 확보
- ② 축사은행의 매입 후 축사 개보수
- ③ 축사 거래(매칭 과정)에서의 투명성·공정성
- ④ 축사 마련을 위한 청년창업농 지원금의 확대
- ⑤ 적정 임차료, 임대기간, 상환기간의 설정
- ⑥ 은퇴·폐업농가에 대한 노후보장
- ⑦ 신규 축산농에 대한 교육, 컨설팅, 멘토링 등 정착 지원과 연계
- ⑧ 축사 관련 민원 해결
- ⑨ 지역 농축협 및 생산자단체의 적극적인 사업 참여
- ⑩ 친환경축산단지의 조성
- ⑪ 축사(토지 포함) 거래 관련 법·제도 개정
- ⑫ 무허가 축사 적법화

9. 귀하께서는 축사은행사업(임대차, 매매)의 대상인 축사의 적정규모를 어떻게 설정해야 한다고 생각하십니까?

- ① 10두 이상 사육가능한 축사
- ② 20두 이상 사육가능한 축사
- ③ 30두 이상 사육가능한 축사
- ④ 50두 이상 사육가능한 축사
- ⑥ 100두 이상
- ⑦ 제한을 둘 필요가 없음

10. 귀하께서는 축사은행의 운영 주체는 누가 가장 적절하다고 생각하십니까?

- ① 중앙정부/농림축산식품부
- ② 농어촌공사/농지은행.
- ③ 농협중앙회/경제지주
- ④ 광역 시·도 지자체
- ⑤ 한우 생산자단체
- ⑥ 축산분야 공공기관(축산물품질평가원, 가축위생방역지원본부 등)
- ⑦ 기타()

11. 귀하께서는 축사은행제도의 도입 가능성에 대해서 어떻게 생각하십니까?

- ① 가능성이 높다고 생각한다.
- ② 가능하다고 본다.
- ③ 보통이다(잘 모르겠다)
- ④ 가능성이 낮다고 생각한다.
- ⑤ 전혀 가능하지 않다고 생각한다.

1. 귀하의 성별은?

① 남

② 여

2. 귀하의 출생연도는?

(년)

3. 귀하의 한우 사육경력은 몇 해입니까?

(년)

4. (청장농에만 질문) 귀하는 농축산업계 고교나 농축산업계 대학을 다니셨습니까?

- ① 농축산업계 고교를 다녔다.
- ② 한국농수산대학을 다녔다(재학생이다)
- ③ 농축산업계 대학을 다녔다(재학생이다).
- ④ 아니다. 농업이 아닌 분야를 배웠다(초·중졸 포함).

5. (청장농에만 질문) 귀하는 승계농입니까?

- ① 부모님께 물려받은 승계농이다.
- ② 현재 부모님과 같이하는 승계농이다.
- ③ 친지나 지인에게 물려받은 승계농이다.
- ④ 현재 친지나 지인과 같이하는 승계농이다.
- ⑤ 아니다. 물려받은 기반이 없이 시작했다.

5-1. (청장농에만 질문) 귀하는 승계받은 축사가 있습니까?

- ① 전부 승계받았다.
- ② 일부만 승계받았다.
- ③ 없다.

6. 귀하의 축사가 위치한 지역은?

① 강원	② 경기	③ 경남	④ 경북	⑤ 광주	⑥ 대구	⑦ 대전	⑧ 부산	⑨ 서울
⑩ 세종	⑪ 울산	⑫ 인천	⑬ 전남	⑭ 전북	⑮ 제주	⑯ 충남	⑰ 충북	

6-1. 귀하의 축사가 위치한 지역의 행정단위는?

- ① 동 ② 읍 ③ 면

7. 귀하의 축사는 귀하의 거주지와 어느 정도의 거리에 위치해 있습니까?

- ① 거주지 바로 옆에 위치하고 있다.
- ② 같은 마을(리)에 있다(도보로 10분 이내)
- ③ 같은 마을에 있지만 도보로 10분을 초과한다.
- ④ 같은 마을은 아니지만 같은 동·읍·면에 있다.
- ⑤ 같은 동·읍·면은 아니지만 같은 시·군에 있다.
- ⑥ 행정구역이 다른 시·군에 있다.

8. 귀하의 현재 한우 사육규모는?

번식우 (두)
 비육우 (두) * 암소비육우 포함
 송아지 (두)

9. 귀하께서는 한우 외에 다른 영농활동을 하고 계십니까? (해당하시면 모두 선택해 주세요)

- ① 한우만 사육한다.
- ② 한우 외에 다른 축종도 사육한다.
- ③ 조사료 생산을 함께 한다.
- ④ 벼농사도 함께 한다.
- ⑤ 시설원예를 함께 한다.
- ⑥ 노지 밭작물을 함께 한다.
- ⑦ 과수, 화훼 등 여타 영농활동을 함께 한다.

10. 귀하는 농업외 타분야에서 겸업활동을 하고 계십니까?

- ① 그렇다
- ② 아니다

11. 귀하의 전체 소득에서 한우소득이 차지하는 비중은 몇 %입니까?

(%)

〈설문조사에 협조해주셔서 감사합니다〉

〈부표 1〉 응답자 기본 정보(대의원, 청년 창업농)

구분		대의원		청년 창업농	
		응답 수	응답률 (%)	응답 수	응답률 (%)
1. 성별	남자	75	98.7	95	90.5
	여자	1	1.3	10	9.5
2. 출생년도	40대 미만	2	2.6	79	75.2
	40대	20	26.3	25	23.8
	50대	20	26.3	1	1.0
	60대	32	42.1	0	0.0
	70대 이상	2	2.6	0	0.0
3. 사육 경력	10년 이하	5	6.6	102	97.4
	10년 초과 20년 이하	36	47.4	3	2.6
	20년 초과 30년 이하	19	25	-	-
	30년 초과 40년 이하	14	18.4	-	-
	40년 초과	2	2.6	-	-
4. 축사 지역 위치	강원도	8	10.5	16	15.3
	경기도	7	9.2	9	8.6
	경상남도	9	11.8	3	2.9
	경상북도	16		15	14.3
	광주광역시	-	-	-	-
	대구광역시	-	-	1	0.9
	대전광역시	-	-	-	-
	부산광역시	-	-	-	-
	서울특별시	-	-	-	-
	세종특별자치시	-	-	1	0.9
	울산광역시	-		-	-
	인천광역시	-	-	-	-
	전라남도	11	14.5	29	27.6
	전라북도	10	13.2	16	15.2
	제주도	1	1.3	1	0.9
	충청북도	10	13.2	6	5.7
	충청남도	4	5.3	8	7.7
5. 축사 지역 행정단위	동	6	7.9	4	3.8
	읍	57	75	86	81.9
	면	13	17.1	15	14.3

6. 축사와 거주지 거리 정도	① 거주지 바로 옆		33	43.4	38	36.1
	② 같은 마을(리) - 도보 10분 이내		15	19.7	11	10.5
	③ 같은 마을(리) - 도보 10분 초과		5	6.6	9	8.6
	④ 같은 동·읍·면		8	10.5	14	13.3
	⑤ 같은 시·군		15	19.7	25	23.8
	⑥ 행정구역이 다른 시·군		-	-	8	7.7
7. 현재 사육 규모	번식우	25두 이하	20	26.3	47	44.7
		25두 초과 50두 이하	17	22.4	36	34.3
		100두 초과	39	51.3	22	21
	비육우	25두 이하	21	27.6	74	70.5
		25두 초과 50두 이하	23	30.3	14	13.3
		100두 초과	32	42.1	17	16.2
	송아지	25두 이하	40	52.6	78	74.3
		25두 초과 50두 이하	25	32.9	20	19
		100두 초과	11	14.5	7	6.7
8. 한우 외 다른 영농 활동 여부	한우만 사육		33	37.9	49	31
	한우 외 다른 축종도 사육		4	4.6	9	5.7
	조사료 생산 함께		24	27.6	39	24.7
	벼농사 함께		10	11.5	31	19.6
	시설원예 함께		-	-	1	0.6
	노지 밭작물 함께		6	6.9	23	14.6
	과수, 화훼 등 여타 영농활동 함께		7	8	3	1.9
	기타		3	3.5	3	1.9
9. 농업외 타분야 겸업활동	그렇다		30	39.5	30	28.6
	아니다		46	60.5	75	71.4
10. 전체소득 중 한우소득 비중	20% 이하		4	5.3	20	19
	20% 초과 40% 이하		8	10.5	18	17.1
	40% 초과 60% 이하		14	18.4	17	16.2
	60% 초과 80% 이하		24	31.6	13	12.4
	80% 초과 100% 이하		26	34.2	37	35.3

〈부표 2〉 응답자 기본 정보(청년 창업농)

구분		청년 창업농	
		응답 수	응답률 (%)
1. 농축산업계 고교 및 농축산업계 대학 재학 여부	농축산업계 고교를 다녔다	6	5.7
	한국농수산대학을 다녔다(재학생 포함)	8	7.6
	농축산업계 대학을 다녔다(재학생 포함)	23	21.9
	농업이 아닌 분야를 배웠다(초·중졸 포함)	68	64.8
2. 승계농 여부	부모님께 물려받은 승계농이다	20	19
	현재 부모님과 같이하는 승계농이다	50	47.6
	친지나 지인에게 물려받은 승계농이다	1	0.9
	현재 친지나 지인과 같이하는 승계농이다	2	1.9
	물려받은 기반이 없이 시작했다	32	30.6
3. 승계받은 축사 여부	전부 승계받았다	16	15.2
	일부만 승계받았다	39	37.2
	없다	50	47.6

「본 보고서에 대한 지적재산권은 한우자조금관리위원회에 있으며, 본 연구결과 및 내용의 일부 또는 전부를 인용하는 경우에는 한우자조금 관리위원회 자료 인용에 대한 내용을 명기한 경우에만 사전승인 없이 무상으로 인용할 수 있음」