

제34호(2012.11.12)

## 사료가격안정기금 도입의 영향 분석 및 시사점

송 우 진 정 민 국

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 1. 분석 배경 .....                  | 3  |
| 2. 사료가격안정기금의 국내외 사례 검토 .....    | 5  |
| 3. 사료가격안정기금의 도입 논의와 영향 분석 ..... | 10 |
| 4. 대안 모색과 시사점 .....             | 17 |

한국농촌경제연구원

|        |            |              |                  |
|--------|------------|--------------|------------------|
| 감 수:   | 김정호 선임연구위원 | 02-3299-4221 | jhkim@krei.re.kr |
| 내용 문의: | 송우진 부연구위원  | 02-3299-4328 | gnos@krei.re.kr  |
| 자료 문의: | 원동환 전문원    | 02-3299-4274 | wondh@krei.re.kr |

- 「KREI 농정포커스」는 농업·농촌의 주요 동향 및 정책 이슈를 분석하여 간략하게 정리한 것입니다.
- 이 자료는 우리 연구원 홈페이지([www.krei.re.kr](http://www.krei.re.kr))에서도 보실 수 있습니다.

## ◇ 요 약 ◇

최근 국제 사료곡물 가격이 사상 최고치를 갱신하고 있으며, 사료곡물 가격의 영향을 받는 국내 배합사료 가격도 큰 폭으로 상승하였다. 사료비는 축산물 생산비에서 차지하는 비중이 가장 큰 항목으로서 사료비 인상은 축산경영을 압박하는 요인이 된다. 이에 따라 사료가격 안정화 노력이 축산생산자단체를 중심으로 이루어져 왔다. 이 노력의 일환으로 사료가격안정기금 설치의 필요성이 제기되었고, 국회에서 다수 의원이 기금설치 법안을 발의하여 현재 논의되고 있다.

기금의 운영 방식에 대해서는 다양한 의견이 있을 수 있지만, 발의안에 따르면 ①배합사료 가격 4% 이상 상승 시 기금 발동, ②축산업자, 사료 생산자, 정부의 분담률은 각각 30%, 30%, 40% 등으로 요약할 수 있다. 이 경우 축산업자가 사료가격의 1%를 적립하면 사료가격 상승 3.3%의 범위에서 기금 혜택을 받을 수 있다. 기금의 성격상 적립된 조성액이 기금의 지출 한도액이 되기 때문이다. 기금 조성액을 늘리려면 적립률을 높이거나 적립 기간을 늘리는 방법 밖에 없다. 이 두 가지 방안은 배합사료 가격이 상승세에 있는 현 시점에서는 축산업자에게 부담을 가중시킬 우려가 있다.

사료구매자금 지원은 외상거래를 하는 축산업자가 현금거래로 전환할 수 있도록 지원하는 정책이다. 사료업체 조사에 따르면 전체 축산농가의 64%가 사료 구입 시에 외상거래를 하고 있으며, 외상 거래로 인한 추가 부담은 월 1.5%에 달하는 것으로 나타났다. 따라서 사료구매자금의 농가부담률을 1%로 가정하면 자금 지원을 받게 되는 외상거래 농가는 연간 사료비 지출액의 14%를 절감할 수 있다.

축산경영 안정성을 확보하기 위한 사료가격안정기금 설치의 축산업 발전을 위하여 매우 바람직하다. 또한 생산자가 자발적으로 참여하는 정책이라는 점에서 사료가격안정기금의 성공 가능성도 높게 평가할 수 있다. 다만, 일정 기간 동안 기금이 적립되어야 하기 때문에 단기간에 효과를 발현하기 어려운 성격을 가진다. 따라서 사료가격안정기금은 중장기적으로 검토하면서 당분간은 사료구매자금을 지원하고, 정책 효과가 신속하게 나타나는 단기적 대안을 모색할 필요가 있다.



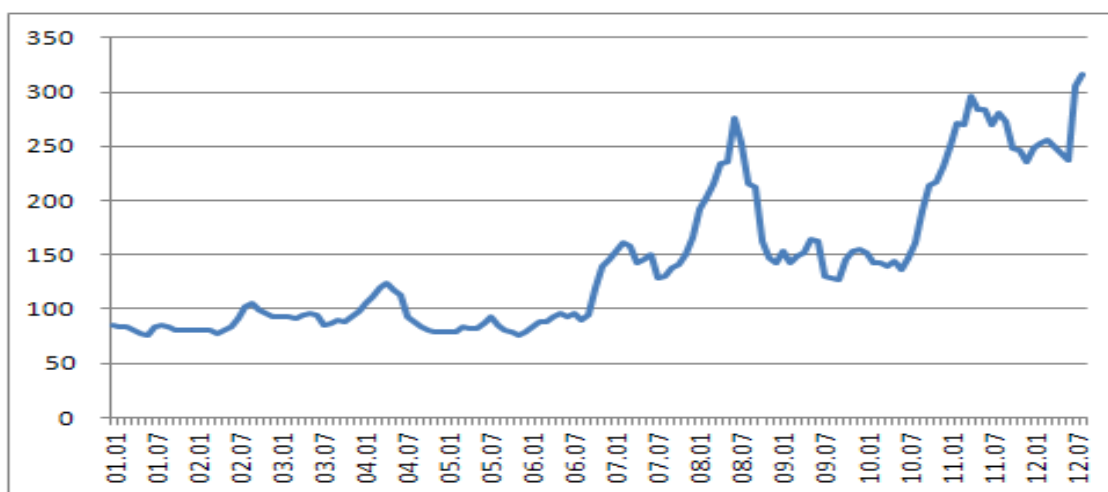
## 1. 분석 배경

### □ 국제사료곡물 가격 상승이 축산농가의 경영 불안정성 야기

- 최근 들어 사료의 원료가 되는 사료곡물 가격이 사상 최고치를 갱신하며 급등하고 있음. 사료 원료로 가장 많이 쓰이는 옥수수 가격이 올해 7월 300달러를 상회함<sup>1)</sup>
- 우리나라는 배합사료의 원료인 사료곡물의 거의 전량을 수입에 의존하기 때문에 국제 곡물시장의 변동이 축산농가에게 직접 전달됨.
  - 국제 곡물가격 상승이 배합사료 가격 상승으로 이어지면서 축산농가의 비용 증가 요인으로 작용

그림 1. 옥수수 선물가격 동향(2001.1~2012.8)

단위: 달러/톤



자료: CBOT.

- 사료비가 축산물 생산비에서 차지하는 비중이 크기 때문에 사료가격의 상승은 곧바로 축산농가의 경영압박 요인으로 작용함
  - 사료비는 축산물 생산비에서 차지하는 비중이 가장 큰 비용 요소
  - 육계 생산비의 사료비 비중은 가장 커서 60%에 달함

1) 월평균가격 기준. CBOT.

- 축산업은 살아있는 동물을 사육하는 산업이기 때문에 사료가격이 올랐다고 즉시 사육규모를 줄여 대응하는 것이 어려움
  - 사육비용 증가에 대한 즉각적인 대응은 사육 중인 가축을 출하하는 것이지만 축산농가가 선택할 수 있는 방안으로는 적절치 않음
  - 사료가격이 상승하면 축산농가는 일정기간 동안 수입은 고정된 채 비용 상승의 압박을 감내해야 함

#### □ 생산자단체와 정치권을 중심으로 사료가격안정기금 설치 요구가 제기되어 현재 구체적인 논의가 진행 중

- 2000년대 중반부터 사료곡물 가격이 상승하였고, 2008년에 급등하면서 축산 생산자단체를 중심으로 사료가격 안정 대책을 요구함
  - 이후 곡물가격이 안정되어 생산자단체의 요구는 수면 아래로 가라앉은 듯했으나, 2010년 말부터 다시 가격이 급등하면서 사료가격 안정화 대책에 대한 논의가 재개
- 축산 생산자단체의 사료가격 안정화 요구는 축산안정기금의 설치 요구로 요약됨
  - 이 제도는 축산농가와 사료생산자 및 정부가 매년 일정 금액을 기금에 적립하고 사료가격이 상승할 경우 기금에서 그 상승분을 보전해주는 방식임
  - 우리나라는 과거 1970~1980년대에 비슷한 기금을 운영하였던 경험 있었고, 일본에서는 동일한 제도를 시행 중
  - 사료가격 안정기금은 18대 국회에서 입법 발의가 있었으나 실현되지 못하고, 다시 19대 국회에서 발의되어 현재 논의가 진행 중

#### □ 사료가격을 안정시키기 위한 정부 노력

- 정부에서는 사료가격안정기금 외에도 다양한 정책 수단을 동원하여 축산농가를 지원하기 위한 노력을 지속하고 있음
  - 주요 정책 내용 : 조사료 생산 지원, 사료원료 할당관세 품목 확대, 배합사료 부가가치 영세율 적용 연장, 사료원료 구매자금 지원, 사료구

입자금 지원 등

- 특히 2008년 사료가격 급등 시에 사료구입자금을 지원하여 축산농가에게 즉각적인 사료가격 인하 효과를 유도함

## 2. 사료가격안정기금의 국내외 사례 검토

### 2.1. 일본의 사료가격안정기금

#### □ 일본은 1963년부터 사료가격 안정기금을 설치하여 운영 중

- 일본은 해외 시장의 변동성이 축산농가에게 전가되는 영향을 차단하고 축산농가의 경영안정성을 확보하기 위하여 1963년부터 사료가격안정기금을 설치하여 운영 중임
  - 일본도 배합사료의 원료인 사료곡물을 대부분 수입에 의존하는 실정으로, 해외 곡물시장의 충격이 축산농가에게 직접 전달됨

#### □ 사료가격안정기금은 통상보전기금과 이상보전기금으로 구성

- 통상보전기금은 1963년 설치된 민간기금으로, 기금은 축산농가와 사료생산자가 1:2의 비율로 납입하며, 사료가격 상승 시 상승분을 보전함
- 이상보전기금은 통상보전기금이 감당하기 어려운 시장의 급등 상황에 대응하기 위하여 1974년 설치되었으며, 정부가 개입되어 있는 기금으로 정부와 사료생산자가 1:1의 비율로 납입함
- 기금은 사료가격이 전년에 비해 상승하면 작동되는 시스템임
  - 우선 통상보전기금이 발동하여 사료가격 상승분을 보전하고, 보전금액이 일정 수준을 넘어서면 이상보전기금이 통상보전기금을 지원
- 통상보전기금은 어떤 분기의 평균 사료가격이 직전 1년의 평균 사료가격보다 상승하면 발동요건을 충족시키게 됨

- 이상보전기금은 두 가지 조건에서 발동함
  - 첫째는 원료곡물의 가격이 15% 이상 상승하였을 경우
  - 둘째는 보전기준액(사료가격의 상승분)이 원료곡물가격의 15%를 상회할 경우
- 통상보전의 발동요건은 평이하지만 이상보전의 발동은 쉽게 이해하기 어려움
  - 예를 들어 배합사료 가격이 100이고 원료곡물 가격이 60이라고 가정할 때, 원료곡물 가격이 15% 상승하여 69가 되었다면 배합사료가격은 109가 되어 9% 상승하게 되어 이상보전 발동의 기준이 됨
  - 첫째 발동요건인 원료가격의 15% 상승은 원료곡물 가격이 69를 넘으면 만족
  - 둘째 발동요건인 보전기준액(사료가격 상승분)이 원료곡물 가격의 15%를 넘는 조건은 배합사료 가격이 9 이상 상승하여 109를 넘으면 만족
- 배합사료 가격이 상승하면 가격 상승폭에 관계없이 통상보전이 발동하고 가격 상승분을 보전함
  - 이 때 이상보전의 발동요건도 동시에 만족되면 통상보전 보전금의 일부를 이상보전에서 지원해 주는 방식으로 작동
  - 이상보전의 보전액은 사료원료 가격상승 분 중 15%를 초과한 부분과 배합사료 가격 상승분 중 사료원료 가격의 15%를 초과하는 부분 중 작은 금액으로 결정

표 1. 일본 사료가격안정기금의 발동요건 및 보전액

| 구 분  |           | 발 동 요 건                                                                                                    | 보 전 액                                                                                                              |
|------|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 이상보전 |           | 해당 분기 수입원료가격이 직전 1년간 수입원료 평균가격에 115%를 곱한 가격보다 높을 때,<br>또는 해당 분기 보전기준액이 직전 1년간 수입원료 평균가격의 15%를 곱한 가격보다 높을 때 | 해당 분기 수입원료 가격에서 직전 1년간 수입원료 평균가격에 115%를 곱한 금액을 뺀 금액,<br>또는 해당분기 보전기준액에서 직전 1년간 수입원료 평균가격에 15%를 곱한 가격을 뺀 금액 중 낮은 금액 |
| 통상보전 | 이상보전 발동 전 | 해당분기 배합사료 가격이 직전 1년간의 평균 배합사료가격보다 높은 경우                                                                    | 그 차액을 보전                                                                                                           |
|      | 이상보전 발동 후 |                                                                                                            | 이상보전금을 뺀 금액                                                                                                        |

자료: 국회 농림수산식품위원회 사료가격안정기금법안, 사료관리법. 일부 개정법률안 검토 보고, 2012.7.

## □ 사료가격안정기금은 축산농가의 경영 안정성 향상에 기여하지만 기금으로 인한 부작용도 있음

- 사료가격안정기금은 매년 기금을 적립하고 사료가격의 변동이 있을 경우 이 기금에서 보전하는 방식으로 운영하므로, 특정 시점의 사료가격 인상 충격을 장기간에 분산시키는 효과가 있음
- 충격 분산 효과는 세 가지 측면에서 평가될 수 있음
  - 첫째, 가격인상 시점의 충격이 완화됨. 축산농가의 입장에서는 급격한 비용증가 충격이 완화되어 경영 안정 효과를 얻을 수 있음
  - 둘째, 평상시 가격 인상 요인이 발생함. 축산농가는 평상시 시장가격보다 높은 가격의 사료를 구입하는 효과가 있으며, 사료생산자의 경우에는 기금 납부액이 사료생산의 비용으로 인식되기 때문에 사료가격을 상승시킬 수 있음
    - \* 일본의 사료생산자는 통상기금의 2/3, 이상기금의 1/2을 담당하고 있는데, 이 납부금의 일부가 사료가격에 전가되는 것으로 추정됨. 실제로 일본의 사료가격은 우리나라 사료가격에 비해 약 1.5배 정도 높은 수준
  - 셋째, 기금의 부담과 혜택이 시간적으로 불일치함. 시간의 불일치는 기금 납부 주체와 수혜 주체가 일치하지 않는 것을 의미함
    - \* 이 문제는 현재 일본의 경우와 같이 차입을 허용하는 경우 복잡한 상황을 초래할 가능성이 있음. 기금의 운영이 자율가입인 경우2), 일단 차입이 이루어져 마이너스 기금이 되면 새로운 가입자가 진입하지 않을 가능성이 큼.
    - \* 기존 가입자가 노령, 폐업, 이직 등의 이유로 기금에서 탈퇴하고 새로운 가입자가 충원되지 않으면 기금이 부실화될 가능성이 있음. 실제로 일본 사료안정기금은 2011년 기준으로 832억 엔의 차입금을 가지고 있음

- 2) 일본의 경우에는 기금 가입을 자율에 맡기고 있음. 우리나라에서 논의되는 방안은 공감대가 형성되어 있지 않은 상황

표 2. 우리나라와 일본의 배합사료 가격 비교

| 연 도  | 국내가격(원/kg)<br>① | 일본가격(엔/톤) | 일본가격(원/kg)<br>② | ②/①  |
|------|-----------------|-----------|-----------------|------|
| 2006 | 301             | 43,285    | 356             | 1.18 |
| 2007 | 335             | 52,276    | 413             | 1.23 |
| 2008 | 450             | 59,525    | 641             | 1.42 |
| 2009 | 508             | 50,999    | 695             | 1.37 |
| 2010 | 468             | 50,569    | 668             | 1.43 |
| 2011 | 512             | 54,790    | 762             | 1.49 |

주: 일본 kg당 가격은 연평균 환율을 고려한 가격.

## 2.2. 국내에서 운용된 사료가격안정기금

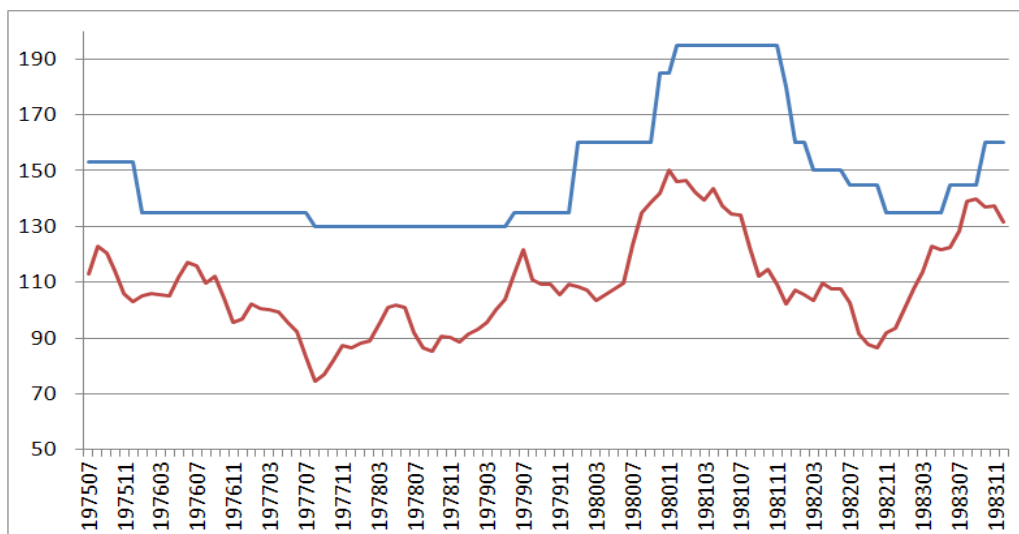
### □ 1975년에 정부 주도로 농협중앙회에 기금을 설치하였다가 1984년에 폐지

- 1970년대 초반에 곡물과동을 겪으면서 곡물을 원료로 한 배합사료 가격이 급등하여 1973년도에 세 차례, 1975년도에 두 차례의 배합사료 가격 인상을 겪으면서 사료가격 안정기금의 필요성이 대두됨
- 이에 정부는 1975년에 농협중앙회로 하여금 사료가격안정기금을 설치하도록 함
  - 기금의 목적은 국제곡물가격 변동이 국내 배합사료 가격에 미치는 영향을 줄여 축산농가의 경영 안정성을 향상시키기 위함
- 당시 사료가격안정기금은 현재 논의되고 있는 기금이나 일본의 기금 방식과는 다른 형태로 운영되었음
  - 기금의 납부 주체가 곡물 수입업자로서, 농가·사료생산자·정부가 기금을 납입하는 것과는 차이 있음
  - 위원회가 공급가격을 결정하면 공급가격과 수입가격의 차이만큼 기금적립이 되거나 기금지출이 이루어지는 구조

- 기금의 재원은 차액 납입금(공급가격과 수입가격의 차이)이 주요 재원이었고, 이 외에 차입금, 기금운영 수익금, 정부 보조금 또는 융자금으로 구성
  - 기금의 용도는 사료가격 보전에 해당하는 공급가격과 도입가격의 차액보전 외에 곡물도입자금 지원, 사료자원 개발, 축산물 가격안정을 위하여 필요한 사업 등으로 다양
- 이 제도 하에서는 정부 주도로 곡물 수입경로를 통제하고 공급가격을 설정하면 국내의 곡물 수요자는 설정된 공급가격에 따를 수밖에 없음
- 사료곡물 수입경로의 통제가 가능하고 축산물 시장 역시 개방되기 전 환경에서만 가능한 정책임
- 사료가격안정기금은 1984년 폐지되었으며, 기금 거출 부담에 비해 사료가격 안정 효과가 크지 않았던 것으로 평가받고 있음

그림 2. 1975~1983년 공급기준 가격과 국제 옥수수 가격의 동향

단위: 달러/톤



주: 1. 위부터 공급기준가격과 국제 옥수수 가격.  
2. 국제 옥수수 가격에 해상운임을 포함한 도입에 따른 비용은 고려되지 않음.

### 3. 사료가격안정기금의 도입 논의와 영향 분석

#### 3.1. 사료가격안정기금 설치를 위한 입법 발의안 검토

- 2011년 7월에 유선호 의원이 사료관리법 개정안에 사료가격안정기금을 발의하여 국회에서 논의가 시작됨
  - 사료관리법 개정안에 사료가격 안정기금 설치에 관한 내용이 포함되어 기금 설치에 관한 구체적인 논의가 시작되었으나, 18대 국회의 임기가 만료되면서 개정안이 자동 폐기
- 19대 국회에 들어서 다시 사료가격안정기금에 관한 법률안이 연달아 발의됨
  - 우윤근 의원<sup>3)</sup>, 김영록 의원<sup>4)</sup>, 김우남 의원<sup>5)</sup>, 홍문표 의원<sup>6)</sup> 등의 발의안이 사료가격안정기금 설치에 관한 내용을 담고 있음
- 사료가격안정기금은 배합사료 가격 변동이 축산 경영에 미치는 영향을 완화하여 축산농가의 소득안정에 기여함을 목적으로 함
  - 4개 발의안의 공통적인 기금 운영 방식은 정부, 축산업자, 사료생산자가 평시에 기금을 납입하고 배합사료나 사료원료의 가격이 일정 수준 이상 상승 시에 인상분의 전체 또는 일부를 보전해 주는 방식

표 3. 사료가격안정기금 관련 발의 법안 비교

| 구 분 | 우윤근 의원                                                    | 김영록 의원                                                                           | 김우남 의원                     | 홍문표 의원                                                                   |
|-----|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| 재 원 | 정부 출연금 또는 보조금, 배합사료 제조업자 및 수입업자의 납입금, 축산업자의 납입금, 기금운용 수익금 | 정부의 출연금 또는 보조금, 정부 외의 자가 출연 또는 기부하는 현금, 물품, 배합사료 제조업자, 수입업자, 축산업자의 납입금, 기금운용 수익금 | 축산농가 부담금, 국가 또는 지방자치단체의 지원 | 정부 출연금 또는 보조금, 정부 외의 자가 출연 또는 기부하는 현금, 물품, 차입금, 생산자와 축산업자의 납입금, 기금운용 수익금 |

3) 사료관리법 일부개정법률안. 2012년 7월.

4) 사료가격안정기금법안. 2012년 7월.

5) 축산법 일부개정법률안. 2012년 7월.

6) 사료가격안정기금 및 사료가격안정지원금액안 법률안. 2012년 8월.

| 구 분   | 우윤근 의원   | 김영록 의원                                                                                                                                                     | 김우남 의원                                                                                                                                                    | 홍문표 의원                                                                                                                                                   |
|-------|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 분담 비율 | 대통령령에 위임 | 정부(40%), 사료생산자(30%), 축산업자(30%)                                                                                                                             | 축산농가(사료가격 안정자금 지급한도의 5% 범위), 정부, 지자체(필요 재원의 전부 또는 일부)                                                                                                     | 정부(2/3 이상), 축산농가, 사료생산자(나머지)                                                                                                                             |
| 기금 발동 |          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 분기 배합사료 평균가격이 직전 1년 가격의 104%를 초과할 때(축산농가 수혜)</li> <li>- 분기 사료원료 평균 가격이 직전 1년 가격의 110%를 초과할 때(사료생산자 수혜)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 분기 사료원료 평균가격이 직전 1년 평균가격의 105% 초과와 동시에 분기 평균 사료 출고 가격이 직전 1년 가격의 104% 초과시</li> <li>- 초과 금액의 50% 이상 보전</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 분기 배합사료 평균가격이 직전 1년간 가격의 104% 초과 시(축산농가 수혜)</li> <li>- 분기 평균 사료 원료가격이 직전 1년간 가격의 115% 초과 시(사료생산자 수혜)</li> </ul> |

### 3.2. 사료가격안정기금의 모의 운영 분석

#### □ 4개 발의안의 공통 사항을 기본으로 모의 운영의 가정을 설정

- 사료가격안정기금 법안이 통과되어 기금이 설치되었을 경우를 가정하고 기금의 모의 운영을 시도함
  - 모의 운영을 위해서는 기금의 운영방식이 결정되어야 하지만 현재 발의된 기금 운영안이 일치하지 않음. 따라서 4개 발의안이 일치하는 부분은 선택하고 일치하지 않는 부분은 기존안과 유사한 형태로 새로운 기금 운영 방식을 구성함
- 모의 운영의 가정
  - 기금의 납부 주체는 축산업자, 사료생산자, 정부로 함
  - 납부 부담률은 축산업자 30%, 사료생산자 30%, 정부 40%로 하였다. 4개의 발의안 중 부담률에 대해 명확하게 규정한 안을 따름
  - 기금의 발동 및 보전금 지급은 분기 평균 배합사료 가격이 직전 1년 평균가격의 104%를 초과할 경우 초과 인상분 전액을 보전함. 발의안의 발동요건을 배합사료와 사료원료의 가격으로 이원화하고 각각의 수혜그룹을 축산업자와 사료생산자로 규정함. 하지만 기금의 모의운영의 목적으로는 수혜

- 그룹보다는 기금의 지출 규모에 관심이 있어 단순화 함
- 기금은 차입하지 않음. 의원 발의안 간에 명확한 차이가 있는 부분임. 차입이 있으면 기금의 건전 운영에 부담이 됨

- 위의 가정에 의한 운영 방식으로 지난 5년간(2007~2011) 사료가격 안정기금의 지출 규모를 파악함
  - 2010년을 제외한 4개 년도에서 기금 발동요건 충족. 2008년에는 1조 원이 넘는 기금이 지출되고 5년간 지출 합계는 2조 원 초과. 연평균 기금 지출액은 4,254억 원으로 계산됨. 이 수치는 균형 기금운영을 위한 적립금을 산출하는 기준으로 사용

표 4. 최근 5년간 분기별 4% 이상 상승에 따른 보전액

단위: 백만 원

| 구 분 | 2007년   | 2008년     | 2009년   | 2010년 | 2011년   | 합 계       |
|-----|---------|-----------|---------|-------|---------|-----------|
| 양계  | 123,684 | 353,878   | 91,746  | -     | 60,631  | 629,939   |
| 양돈  | 175,051 | 368,492   | 110,685 | -     | 121,963 | 776,191   |
| 젖소  | 43,353  | 78,932    | 26,997  | -     | 22,679  | 171,961   |
| 비육우 | 125,769 | 239,305   | 86,715  | -     | 97,018  | 548,807   |
| 합 계 | 467,858 | 1,040,608 | 316,143 | -     | 302,291 | 2,126,898 |

자료: 농림부 내부자료.

- 기금의 연평균 지출액을 기준으로 각각의 납부 주체 부담액을 산정함
  - 축산업자의 부담분이 사료가격의 1.0~3.0%라고 가정하면 부담액은 850~2,550억 원 규모이고, 기금 조성액은 2,833~8,500억 원 규모로 추정(기금 조성액은 배합사료 총 매출액의 3.3~10.0%에 해당)
  - 축산업자가 사료가격의 1.5%를 부담하는 경우 기금 조성액이 4,250억 원으로 위의 표에서 계산한 5년간 연평균 기금 지출액(4,254억 원)과 같은 수준임

표 5. 기금조성 규모에 따른 주체별 분담금 추정

단위: 억 원, %

| 적립 규모<br>(사료가격 대비<br>적립률) | 축산업자  |     | 사료생산자 |     | 정부    |     | 기금<br>조성액 |
|---------------------------|-------|-----|-------|-----|-------|-----|-----------|
|                           | 분담액   | 분담률 | 억 원   | 분담률 | 억 원   | 분담률 |           |
| 3.3                       | 850   | 1.0 | 850   | 1.0 | 1,133 | 1.3 | 2,833     |
| 5.0                       | 1,275 | 1.5 | 1,275 | 1.5 | 1,700 | 2.0 | 4,250     |
| 6.7                       | 1,700 | 2.0 | 1,700 | 2.0 | 2,267 | 2.7 | 5,667     |
| 10.0                      | 2,550 | 3.0 | 2,550 | 3.0 | 3,400 | 4.0 | 8,500     |

주: 1. 2011년 배합사료 매출액 8조 5천억 원 기준.

2. 기금 분담률은 축산업자(30%), 사료생산자(30%), 정부(40%).

## ○ 사료가격안정기금의 운영에 대해서는 다음과 같이 가정함

- 기금 조성액을 4,250억 원으로 설정
- 축산업자가 사료가격의 1.5%를 적립하는 경우로 축산업자 1,275억 원, 사료생산자 1,275억 원, 정부 1,700억 원 부담
- 차입을 하지 않기 때문에 이 금액이 기금의 지출 상한이 됨
- 4,250억 원은 배합사료 매출액 8조 5천억 원의 5.0%로 사료가격이 9% 상승하면 기금이 고갈됨
- 4%(발동요건)+5%(조성액)=9%(기금고갈점)

표 6. 배합사료가격 상승 시 체감 상승률(사료가격의 5% 적립 시)

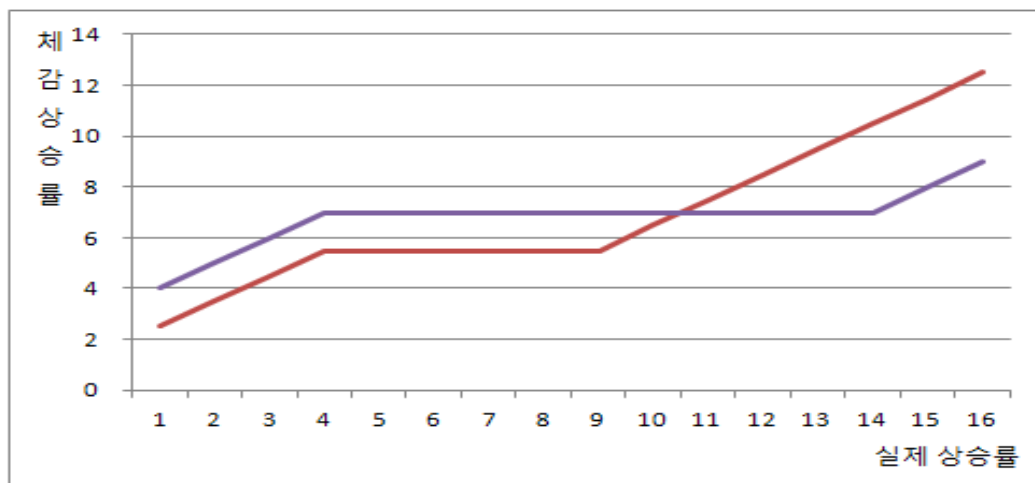
| 배합사료<br>가격 | 축산업자 체감                                                       | 기금 발동 여부  |
|------------|---------------------------------------------------------------|-----------|
| 현상유지       | 1.5%(납부액)의 가격 인상 효과                                           | 발동 전      |
| 4% 미만 상승   | 실제 상승률+1.5%(납부액)<br>예) 실제 상승률 3% → 체감 상승률 4.5%                | 발동 전      |
| 4~9% 상승    | 4%(기금발동시점) + 1.5%(납부액) = 5.5%<br>예) 실제 상승률 7% → 체감 상승률 5.5%   | 발동        |
| 9% 초과 상승   | 실제 상승률 - 5%(기금총액) + 1.5%(납부액)<br>예) 실제 상승률 15% → 체감 상승률 11.5% | 발동(기금 고갈) |

□ 기금 조성액을 두 가지 시안(4,250억 원과 8,500억 원)으로 설정하여 주체별 분담액을 추정

○ 기금 조성액 4,250억 원(사료가격의 5% 적립, 축산업자 부담률 1.5%)과 8,500억 원(사료가격의 10% 적립, 축산업자 부담률 3%)의 경우 배합사료 가격 실제 상승률과 체감 상승률과의 관계를 분석함

- 기금 조성액 4,250억 원에서는 축산업자는 상시 농가 부담률 1.5%만큼의 체감 상승률을 경험함
- 또한 기금 고갈점인 9%보다 상승률이 높으면 그 이후부터는 기금으로부터 추가 수혜를 받을 수 없음
- 기금 조성액 8,500억 원의 경우 축산업자는 상시 3%의 부담이 있고, 기금 고갈점은 14%임

그림 3. 축산업자 분담액에 따른 실제 상승률과 축산업자 체감 상승률



주: 왼쪽 아래부터 축산업자 부담률 1.5%, 3%,

○ 기금 조성액 4,250억 원의 경우 축종별 축산업자의 기금 분담분을 축종별 배합사료 생산량(2011년) 비율을 이용하여 축종별로 추정함

- 배합사료 생산량이 가장 많은 고기소의 경우 축산업자 분담 총액 1,275억 원에 생산량 비중 28.8%를 곱하면 367억 원임
- 두 번째로 많은 돼지의 경우 생산량 비율은 26.9%이고 분담액은 343억 원으로 추정

- 2011년 자조금 거출 분담액 227억 원(한우), 74억 원(돼지)과 비교해 보면 한우는 1.6배, 돼지는 4.6배 많은 수준

표 7. 양축용 배합사료 생산량 비율에 따른 축종별 기금 납부액

| 구 분 | 배합사료<br>생산량(톤) | 비율(%) | 분담액(억 원) |
|-----|----------------|-------|----------|
| 고기소 | 4,792,196      | 28.8  | 367      |
| 젖소  | 1,239,754      | 7.4   | 95       |
| 돼지  | 4,481,696      | 26.9  | 343      |
| 산란계 | 2,060,539      | 12.4  | 158      |
| 육계  | 2,687,836      | 16.1  | 206      |
| 기타  | 1,402,405      | 8.4   | 107      |
| 합 계 | 16,664,426     | 100.0 | 1,275    |

주: 기금 조성액 4,250억 원의 경우.

- 위의 내용은 배합사료 생산자가 자신의 분담액을 사료가격에 전가시키지 않는다는 가정 하의 분석임. 하지만 사료회사는 기금 납부로 인한 추가 비용을 생산물 가격에 전가할 가능성이 높음
  - 사료회사의 영업이익률은 2.4~4.7%로 알려져 있어 비용으로 인식되는 기금 분담분을 자체 흡수할 여력은 적은 것으로 판단
  - 사료회사 분담분의 일부분이 사료가격으로 전가되면 결국 축산업자가 그 비용을 부담하는 결과가 되어 축산업자의 부담은 더욱 증가
- 기금 조성액 4,250억 원 기준으로 정부가 부담해야 할 금액은 연간 1,700억 원으로 분석됨
  - 정부 부담액은 2012년 축발기금 예산 6,914억 원의 약 25%에 해당하는 금액

7) 증시에 상장되어 있는 팜스코와 우성사료의 영업이익률은 각각 3.2%, 3.9%(2010년), 4.7%, 2.4%(2011년)이었으며, 2011년 시장점유율은 팜스코와 우성사료가 각각 3.7%, 3.5%임.

---

### 3.3. 사료가격안정기금의 장단점 분석

- 기금 모의 운영은 1년간의 단기 분석이기 때문에 기금의 축적을 고려하지 않았으나, 기금이 설치되고 장기간 운영을 하면 기금의 축적이 이루어질 수 있음
  - 기금의 축적이 이루어지면 기금의 가용액은 증가하고 기금이 보전할 수 있는 가격 상승의 범위도 넓어짐. 따라서 기금의 목적인 사료가격 안정효과는 기금의 적립기간에 비례하여 커지며, 기금의 적립금이 누적되면 기금의 원래 목적을 충실히 수행할 것으로 기대됨
- 사료가격이 오르는 현재의 시점이 기금이 출발하기에는 적절치 않다는 평가가 있음
  - 사료가격의 인상으로 축산농가가 고통을 겪고 있는 시점에서 기금 납부로 인한 추가 부담이 발생하기 때문
  - 사료가격이 추가로 더 오르고 기금의 출발과 동시에 기금 발동이 이루어진다면 기금 모의운영 결과와 같이 한정된 보장범위로 농가의 불만이 생기고 기금이 부실 운영될 수 있음
- 현재 고려되고 있는 기금의 설계로는 기금 부담자와 기금 수혜자의 불일치 문제를 해결하기 어려움
  - 극단적인 예로 농가 값은 기금 납부만하고 농가 올은 기금 수혜만 입을 가능성이 있음
  - 지금까지의 논의는 축산을 단일 산업으로 바라보는 시각이었고, 산업에 종사하는 개개인의 시각은 또 다른 의미를 가질 수 있음. 개인의 측면에서 부담과 혜택을 일치시킬 수 있는 방안이 나오지 않으면 기금 적립금의 대소에 따라 기금 운영에 차질이 빚어질 수 있음
- 장기간 기금을 운영하여 상당한 수준의 적립금이 있더라도 단기 충격에 의해 기금이 고갈될 가능성이 있음
  - 2008년의 경우 배합사료가격이 34% 인상되었는데, 이 정도의 충격은 6년간 사료가격의 5% 적립금을 한 번에 고갈시킬 수 있음
  - 일본의 경우에도 2008년 1,192억 엔의 차입이 이루어져 2011년 기준 832억 엔의 차입금이 남아있는 상태임

## 4. 대안 모색과 시사점

### □ 사료 거래형태: 현금거래, 외상거래

- 축산농가의 사료의 거래 구조는 크게 현금거래와 외상거래로 구분됨
  - 현금거래는 사료를 구입하면서 거래 즉시 결제하는 형태
  - 외상거래는 사육기간 동안 외상 사료를 사용하고 출하 시 사료비를 결제하는 방식
- 10개 사료업체를 대상으로 조사를 실시한 결과 현금거래와 외상거래의 규모는 34:64로 나타나 외상거래의 규모가 현금거래에 비해 2배 정도 컸으며, 외상거래의 가격은 현금 가격의 기간에 따른 금리를 고려하여 결정됨
  - 업체 조사결과 외상가격은 1개월에 1%에서 1.5%의 이자율로 가산. 평균 이자율인 1.25%/월을 1년으로 계산하면 연 15%의 이자율이 계산되고 이 이자율이 외상거래의 가격이 됨. 따라서 외상거래 농가에게 저리로 사료구입자금을 지원하면 금리 차이에 해당하는 사료가격 인하 효과 있음
  - 사료가격의 급등이 있었던 2008년 사료구입자금지원 정책이 시행된 경험 있음. 그 당시 지원금으로 총 1조 5천억 원의 자금이 소요되었고 농가부담 이자율은 1%(농협 1%, 정부 1%)였음

### □ 사료구매자금 지원으로 현금구매를 유도하면 사료비 인하 효과

- 사료가격 안정기금과 비교한 사료구매자금 지원 정책의 장점은 축산업자가 기금납부의 부담없이 정책 수혜를 받을 수 있다는 점. 또한 기금 적립금이 누적되는 기간이 필요한 안정기금에 비해 정책의 효과가 즉시 나타나는 점도 장점으로 꼽을 수 있음
  - 정부 입장에서 기금 납부액은 채원의 회수가 불가능하지만 사료구매자금은 향후 원금 회수가 이루어진다는 점에서 예산의 효율적 이용이 가능

- 사료구매자금의 지원은 외상거래 농가를 대상으로 함. 따라서 외상거래 농가는 자금을 활용하여 사료비 절감 효과를 누릴 수 있으나, 반면에 현금거래 농가는 정책에서 소외되는 문제가 있음
  - 형평성의 문제를 해결하기 위해 모든 농가를 정책의 대상으로 고려하면 필요한 재원이 크게 증가할 여지가 있어 정부에 부담이 됨

## □ 사료가격안정기금과 사료구매자금 지원의 비교

- 대안 정책으로 제시된 사료구입자금지원과 사료가격 안정기금의 효과를 비교 검토하였음
- 사료가격안정기금의 조성액이 2,833억 원의 경우
  - 해당 연도 사료가격이 7.3% 이상 상승하면 농가는 ‘농가+업체+정부’의 부담금인 2,833억 원의 혜택을 누릴 수 있음. 하지만 가격 상승이 7.3%에 미치지 못할 경우에는 농가 혜택 부분은 다음 연도로 이월되기 때문에 위 표에 나타난 농가 혜택보다 작음
- 사료가격안정기금의 조성액이 4,250억 원의 경우
  - 해당 연도 사료가격이 9% 이상 상승하면 농가 혜택은 4,250억 원임
- 사료가격안정기금의 조성액이 8,500억 원의 경우
  - 해당 연도 사료가격이 14% 이상 상승하면 농가 혜택은 8,500억 원임
- 사료구매자금지원은 외상거래 농가가 정책자금을 수령하여 거래방식을 현금구매로 전환할 경우 ‘외상거래 차액-이자율 부담분’에 해당하는 혜택을 누릴 수 있음
- 농가 혜택의 경우 사료안정기금(조성액 4,250억 원의 경우)이 사료구입자금 지원(지원액 1조 5천억 원의 경우)에 비해 1.9배 크지만 농가부담액을 뺀 순 혜택은 1.4배로 차이가 크게 좁혀짐
- 사료구매자금 지원의 지원액을 증액하면 증액된 비율만큼 농가가 누릴 수 있는 혜택의 크기도 증가함
  - 지원액이 총 4조 원일 경우 농가의 순 혜택은 5천 6백억 원임

표 8. 사료가격안정기금과 사료구매자금지원 비교

단위: 억 원

| 구 분       | 사료가격안정기금         |                 |                 | 사료구매자금 지원           |             |
|-----------|------------------|-----------------|-----------------|---------------------|-------------|
|           | 조성액<br>2,833억 원  | 조성액<br>4,250억 원 | 조성액<br>8,500억 원 | 지원액<br>1조 5천억 원     | 지원액<br>4조 원 |
| 농가부담      | 850              | 1,275           | 2,550           | 150                 | 400         |
| 사료업체 부담   | 850              | 1,275           | 2,550           | 150                 | 400         |
| 정부부담      | 1,133            | 1,700           | 3,400           | 150                 | 400         |
| 농가혜택      | 2,833            | 4,250           | 8,500           | 2,250               | 6,000       |
| 농가혜택-농가부담 | 1,983            | 2,975           | 5,950           | 2,100               | 5,600       |
| 혜택의 범위    | - 가입 농가          |                 |                 | - 외상거래 농가 중 자금수령 농가 |             |
| 기금 고갈 시점  | -사료가격 7.3% 이상 상승 | -사료가격 9% 이상 상승  | -사료가격 14% 이상 상승 | -                   | -           |

주: 위에 계산된 사료가격 안정기금의 혜택 부분은 사료가격이 9% 이상(또는 14% 이상) 상승하였을 경우이다. 사료가격 상승이 4% 미만이면 기금이 발동하지 않고, 4~9%(또는 4~14%) 상승하면 기금 적립액 중 일부만 지출되기 때문에 이 경우 위에 계산된 혜택부분보다 작다.

#### □ 사료가격 안정기금은 기금이 누적되어야 효과가 극대화된다는 점에서 기금의 설치는 장기적 안목으로 바라볼 필요 있음

- 국제곡물 가격의 급격한 상승으로 축산농가의 경영 안정성이 위협받고 있는 상황에서 축산농가의 자조 노력과 이에 화답하는 정치권의 대응은 축산업 발전을 위해 바람직한 부분임
- 다만 사료가격 변동에 신속한 대응책을 강구하는 것이 쉽지 않은 일이고 기금의 성격상 설치 즉시 효과를 볼 수 있는 것도 아니므로 안정기금 설치의 장기적 관점으로 접근할 필요가 있음
  - 현재 축산업이 직면하고 있는 사료비 상승의 고통을 완화시키려는 노력이 당장 필요한 시점임은 분명하며, 이러한 측면에서 사료구입 자금지원은 축산농가의 고통 경감을 위하여 즉시 사용 가능한 수단으로 판단됨
- 사료구입자금 지원을 포함하여 단기적으로 사료가격 인상에 따른 축산농가의 경영 불안정성 해소를 위한 정책 대안 모색 필요

## 「KREI 농정포커스」 발행 목록

### 2012년

- 제34호 사료가격안정기금 도입의 영향 분석과 시사점(송우진, 정민국)
- 제33호 국제 곡물가격 상승과 장단기 대응방안(성명환, 한석호, 승준호, 신승희)
- 제32호 도시농부: 도농상생의 가교(김태곤, 허주녕, 김예슬)
- 제31호 외국인이 본 우리나라 농촌관광(김용렬, 윤유식)
- 제30호 청과물 비축사업의 실태와 개선 방안(최병옥, 승준호)
- 제29호 2012년 추석 과일 수급 전망(한재환, 신유선, 이미숙, 윤종민, 이용선)
- 제28호 최근 농가경제의 동향과 정책 과제(이병훈, 윤영석)
- 제27호 중국의 FTA 협상 전략과 한·중 FTA에 대한 시사점(최세균, 전형진, 정대회)
- 제26호 농촌지역 마을회관의 이용 실태와 시사점(김동원, 이병훈, 김광선, 박혜진)
- 제25호 약용식물의 수급 동향과 정책 과제(정호근, 조국훈)
- 제24호 학교급식 식재료 공급의 실태와 개선방안(국승용)
- 제23호 구제역 이후 양돈산업의 동향과 과제(정민국, 우병준, 김원태)
- 제22호 북한의 가뭄 실태와 영향 분석(권태진, 남민지)
- 제21호 농어촌의 과소화 마을 실태와 정책 과제(성주인, 채종현)
- 제20호 농촌사회의 양극화 실태와 시사점(박대식, 마상진)
- 제19호 중국 농산물에 대한 소비자 인식과 시사점(문한필, 전형진)
- 제18호 미국 BSE 발생이 축산물 시장에 미치는 영향(정민국, 우병준, 이형우)
- 제17호 한·중FTA와 농업 부문의 대응 방안(어명근)
- 제16호 견고추 가격의 변동성과 시사점(김성우, 한은수, 김명환)
- 제15호 농어촌서비스기준 이행 실태와 정책 과제(김광선, 채종현, 윤병석)
- 제14호 국내외 친환경농산물의 생산 실태와 시장 전망(김창길, 정학균, 문동현)
- 제13호 최근의 귀농·귀촌 실태와 정책 과제(김정섭, 성주인, 마상진)
- 제12호 농작물재해보험의 추진 성과와 과제(최경환)
- 제11호 농산물 직거래장터의 실태와 활성화 방안(황의식, 김동훈)
- 제10호 최근의 경지면적 변화 동향과 시사점(채광석)

- 제 9호 환태평양동반자협정(TPP) 동향과 우리나라의 대응(최세균, 정대회)
- 제 8호 최근 소값 하락의 원인과 대책 방향(정민국, 우병준, 이형우)
- 제 7호 농어촌 다문화가족의 사회 적응 실태와 과제(박대식, 마상진)
- 제 6호 2012년 농정 이슈와 정책 과제(김정호, 최지현, 국승용, 박시현)

## **2011년**

- 제 5호 2011년 농업·농촌에 대한 국민의식 조사결과(김동원, 박혜진)
- 제 4호 한·미 FTA, 농업분야의 영향과 과제(최세균)
- 제 3호 농산물 수출증대의 요인과 경제적 파급효과  
- 신선농산물을 중심으로 - (문한필, 김경필, 어명근, 전형진)
- 제 2호 2011년산 쌀 수급 전망 및 시사점(한석호, 승준호)
- 제 1호 2011년 김장시장 분석과 전망(이용선, 서대석)



---

KREI 농정포커스 제34호

사료가격안정기금 도입의 영향 분석과 시사점

---

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2012. 11. 10

발 행 2012. 11. 12

발 행 인 이동필

운영위원 김정호, 박준기, 이명기

발 행 처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기로 117-3

02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>

인 쇄 문원사

02-739-3911

[munwonsa@hanmail.net](mailto:munwonsa@hanmail.net)

---

ISBN: 978-89-6013-363-1 93520

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
  - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-