

연구 자료

친환경축산 직불제 시범사업 실태 분석

허 덕* 임 성 진**

Key words: 직접지불제(direct payment), 친환경축산(environmentally friendly livestock farming (EFLF)), 정책목표와 목적(policy objectives and goals), 유기축산(organic livestock)

ABSTRACT

Korean government has been enforced direct payment for environment friendly livestock farming on a trial basis in 2004 to 2005. The objectives of this study are to analyze pilot project of direct payment for environmentally friendly livestock farming (EFLF) and to suggest for improving the formal policy program to establish environmentally friendly livestock operation system.

The organization of this study is summarized as follows:

Based on an evaluation of the pilot project, several suggestions are for establishing formal policy program of direct payment for EFLF. The most important thing is to develop the policy program through the step by step approach. Under the framework of the blueprint, in order to expand the direct payment program we need to be introduced the diverse incentive scheme, clear clarification of policy objectives and goals, increases of unit payment, and establishment of monitoring and evaluating project implementation in the short and midium run aspects. In the long run perspective on establishing direct payment scheme for EFLF, several supplemental policy programs such as accreditation system for developing organic livestock operations, mene approach to expanding direct payment, and regionally based nutrient balance system will be positively reviewed and systematically developed.

1. 연구 목적과 필요성
2. 선행연구 검토
3. 친환경축산 직불제 프로그램의 개요
4. 친환경축산직불제 시범사업 참여농가 분석
5. 양축농가 및 정책담당자 조사 분석
6. 요약 및 결론

* 한국농촌경제연구원 연구위원

**한국농촌경제연구원 초청연구원

1. 연구 목적과 필요성

축산업은 가축분뇨로 인한 토양·수질 오염, 악취 때문에 환경오염산업으로 인식되고 있다. 정부는 가축분뇨 처리에 대한 지원만으로는 환경오염방지에 한계가 있다는 인식 아래, 2004년부터 ‘친환경축산 직불제’시범사업을 양축농가 1000호 가입을 목표로 도입하였다.

친환경축산 직불제는 사육규모 축소시키고 축소분에 대해 소득을 보전해주는 소득보조 성격의 정책으로, 기존의 정책 패러다임과는 많은 차이점을 가지고 있다. 현재까지는 친환경축산 직불제에 대한 이론적 근거가 확립되어 있지 않고, 오염유발자에게 소득을 보전해 주는 것에 대해 아직까지 국민적 공감대가 형성되어 있지 않은 상태이다. 그럼에도 불구하고 이 사업은 기존정책과 성격이 다르고 처음 도입되었기 때문에 시범사업 세부 실행지침들에 대한 평가가 필요하다.

이 연구는 시범사업과 본 사업의 성공을 위해 실제로 도입되는 과정에서 발생하는 문제점들을 보완하고, 도입 과정에서 고려치 못했던 요인 및 모니터링 방법을 제시하여 시범사업에서 발생한 문제점을 개선하는데 그 목적이 있다.

2. 선행연구 검토

친환경농업이나 친환경농업 직접지불제 등에 관련된 기존의 연구는 다수 존재한다.

그 중 친환경축산에 관련된 연구는 주로 가축분뇨처리에 관련된 연구가 주종을 이루고 있으며, 친환경축산 직불제에 관한 연구는 최근 중장기 직접지불제 발전방안에서 제시된 시범사업에 대한 사전평가가 전전부이다.

친환경축산 자체에 관한 연구로는 오상집 등(2001), 정영일 등(2001)이 있으나, 이들의 연구는 친환경적인 축산을 영위하는데 필요한 정책제안(정영일 등) 및 친환경축산 중 유기축산에 대한 소개 정도에 그치고(오상집 등)있다. 따라서 이들의 연구는 직접지불제와 관련된 연구라고 보기는 힘들다. 반면, 박동규 등(2004)은 “중장기 직접지불제 확충방안 연구”에서 중장기 직접지불제 발전방안 모색에 있어 친환경축산 직불제 도입의 필요성과 2004년 도입되는 시범사업에 관한 사전적 평가와 발전방안을 제시하였다. 또한 그와 관련하여 2차 연도(2004년)와 3차 연도(2005년) 연구가 진행되고 있다.

위에서 살펴본 것과 같이 현재까지 친환경축산 직불제와 관련된 연구는 아직 미비한 상태이다. 따라서 친환경축산 직불제 시범사업의 평가에 대한 체계적인 연구를 위해서는 실제로 사업을 이행한 후 사업전반에 관한 총괄평가시스템을 구축하는 것이 필수적이다. 이 연구는 그동안 이루어진 친환경축산 직불제의 부분적인 연구를 기초로 시범사업에 대한 종합적 평가시스템 구축과 본격적인 사업의 구체적인 운영방안을 제시하는 새롭게 시도되는 연구임을 밝힌다.

3. 친환경축산 직불제 프로그램의 개요

친환경축산 직불제는 환경친화적 가축생산 시스템 구축을 위한 적극적인 상호준수(cross-compliance) 프로그램으로, 정부가 제시한 특정 준수사항을 이행하는 농가에 직접 보조금을 지급하는 방식이다.

현재 정부에서 추진하고 있는 친환경축산 직불제는 대상축종을 한우·젓소·돼지·닭으로 하고, 직불금 지급수준을 호당 1,300만원 이내로 하되 적정 사육밀도 유지를 위해 사육두수를 감축한 양축농가에게는 호당 200만원 이내의 추가적인 인센티브 지급하는 방법으로 운영되고 있다. 친환경축산 직불제에 참여하기 위해서는 양축농가는 기본적으로 가축 등록제 참여, 이행기록장부기록 및 항생제 투약 금지 등의 기본요건과 축종별로 이행요건을 준수해야 한다.

우선, 친환경 축산 직불제의 기본프로그램 중 축종별 기본요건을 살펴보면, 1)소의 경우 축종별 분뇨처리기준에 근거하여 분뇨처리에 필요한 조사료포 면적의 60%이상을 사료포나 초지 등의 형태로 확보해야 한다는 것이다. 구체적으로 ‘{처리기준면적(확보필요면적) - 농가 평균보유면적}’의 공식에 의해 평당 570원의 지원금을 받게 된다. 반면, 돼지나 닭의 경우에는 사육밀도 완화가 기본요건이며 등록제 기준대비 20~30% 정도의 사육밀도 완화를 목표로 하여 발생된 분뇨를 퇴·액비로 판매하거나 토양 환원하는 것이 기본요건에 적합하면 직불금

을 받게 되며, 직불금 지급기준은 ‘{등록제 기준두수 × (20~30%)} × 두당소득의 50%’의 공식에 의해 산출한다. 2)모든 축종에 대한 공통이행요건은 우선 친환경축산 이행기록장부를 주 1회 이상 기록하여야 하며, 둘째 발생된 가축분뇨에 대하여 처리형태, 처리방법, 처리시기 등의 기록이 필요하고, 셋째, 예방접종·전염병 검진 및 소독실시 등을 기록해야 하며, 소의 경우 조사료 생산 및 활용에 대해서도 기록하도록 되어 있다. 이 외에 냄새·악취 및 해충 방지로 주변 환경을 개선하고, 분뇨의 노천 야적 또는 유실방지 의무, 악취제거제 사용, 민원발생 예방, 축산농가의 환경·방역관리 교육의 이수, 전문교육기관 및 생산자 단체 등에서 운영하는 교육을 4시간 이상 이수하여야하는 의무가 부과된다.

둘째, 친환경축산 직불제의 인센티브 프로그램은 환경개선을 목적으로 하며, 이를 위하여 축사 및 분뇨처리시설 주변에 조경수 식재에 따른 비용을 지원하는 것이다. 조경수의 구입은 관내 산림조합 또는 일반 조경업체 등에서 구입하여야 하며, 조경수 식재 후, 사후관리는 필수요건이다. 인센티브 프로그램의 직불금 지급기준은 ‘조경수 구입비용 × 50%’의 공식에 의거하여 산출되며 조경수 1그루당 지원한도는 3만원으로 한정되어 있다.

4. 친환경축산직불제 시범사업 참여 농가 분석

2004년도에 시작한 친환경축산 직불제 시

표 1. 등록제에서 제시된 전국 평균 두당 사육면적 기준 가중 두당 사육면적

구분		실태조사 (두당면적: m ²)	사육비율(가중치) (생산비조사 2003)	가중평균 두당면적 (m ²)	
한우	계류식	번식	9.5	0.606843	
		비육	7.6	0.393157	
	방사식	번식	12.45	-	
		비육	10.165	-	
젖소	갈집	착유	18.6	0.6722	
		건유	11.1	0.1	
		육성	11.6	0.2278	
	계류우사	착유건유	8.4	0.7722	
	후리스톨	착유	13.1	0.7722	
돼지	일반	임신돈	1.36	0.098574	
		분만돈	4.39	0.011067	
		자돈	0.43	0.148565	
		육성비육돈	1.19	0.741794	
육계	개방	평사	0.0615	0.493613	0.06226
산란계	개방	A형 4단4열	0.048	0.5(가정)	0.056
		직립 4단6열	0.064	0.5(가정)	

자료: 농림부, 『가축 두당 사육면적 조사자료』, 2003(내부자료)를 근거로 산출

범사업은 전국의 1000호 농가 가입을 목표로 지역별 할당제를 통하여 추진하였다. 친환경축산 직불제 시범사업의 신청기간은 2004년 3월1일~4월 20일까지 50일간이었으나 이 기간동안 농가의 참여율은 매우 저조하였다. 그 후 2차로 2004년 4월 26일~5월 20일까지 25일간 사업신청 기간을 연장하였으나 계획대비 시범사업 참여율은 52% 정도에 머물렀다¹.

시범사업을 도입하는 과정에서, 산출공식에서 사용된 생산비 조사 자료의 두당 축사면적 통계치가 현실적으로 문제가 있

다고 지적되었다. 이 문제점을 해결하기 위해 등록제 기준과 동일한 기준인 2003년도 조사 자료를 사용하여 축종별 전국 평균 두당 축사면적을 산출한 결과, 전 축종 모두 전국 평균보다 큰 것으로 나타났다.

두당 사료포 면적 또한 전국 평균에 비해 매우 크게 나타났다. 두당 사료포 면적의 경우 농산물품질관리원에서 발표한 ‘축산물 생산비조사보고 2003년도 통계치를 기준으로 보면, 한육우 비육 0.003 ha/두, 젖소 0.017ha/두인데 비해 참여농가의 평균 두당 조사료포 면적은 각각 0.15ha, 0.27 ha로 전국 평균에 비해 각각 50배 및 17배 큰 것으로 나타났다. 즉, 주로 친환경축산 직불제 가입기준 충족한 농가가 시범사업에 참여한 것으로 보인다.

¹ 친환경축산 직불제 시범사업의 가입률과 가입 농가 규모 분석에 대해서는 권두중, 『친환경축산직불제의 평가와 과제』, 강원농수산포럼 제 37차 정기세미나결과보고서, 2004.12.7을 참조하기 바람.

참여농가 규모를 보다 자세히 지역별로 보면 아래 <표 2>~<표 4>와 같다. 평균사육 규모면에서 한육우의 경우 전북, 강원, 제주에서, 낙농의 경우 전북, 충남, 전남에서, 양돈의 경우 제주, 충북, 충남에서, 양계의 경우 강원, 경남, 전남에서 규모가 큰 농가들이 가입한 것으로 나타났다. 전체적으로 볼 때, 특히 전북, 강원, 제주, 충남을 중심으로 큰 규모 농가 많이 가입하였다는 점을 알 수 있다.

지역별 축종별 평균 두당 축사면적을 살펴보면, 한육우의 경우 사육 밀집도가 낮은 지역은 경기, 충북, 충남의 순으로, 낙농의

경우 강원, 전남, 충북의 순으로, 양돈의 경우, 충북, 제주, 전북의 순으로, 양계의 경우, 전북, 강원, 충북의 순으로 나타났다. 특히 충북은 사육밀집도가 낮은 농가 중심으로 가입한 것으로 판단된다.

지역별 축종별 평균 두당 조사료포 면적 측면에서 보면, 한육우의 경우 두당 조사료포 면적이 큰 지역은 제주, 전북, 충남의 순이며, 낙농의 경우 전북, 강원, 제주의 순이었다. 3가지 측면을 종합해 볼 때, 전북, 강원, 제주, 충남 등에서 특히 규모가 큰 농가 위주로 가입되었다는 점을 알 수 있다.

표 2. 지역별 축종별 평균사육규모 분석

(두/호, 수/호)

지역	한육우		젓소		돼지		닭	
	가입농가	전체농가	가입농가	전체농가	가입농가	전체농가	가입농가	전체농가
경기	63	20.8	70	49.8	1,585	1,033.7	33,934	1,896.1
강원	123	7.1	73	47.6	1,623	738.7	45,667	276.3
충북	66	9.0	80	47.2	2,026	990.8	24,483	1,023.2
충남	59	9.9	99	52.5	1,878	757.8	30,900	1,238.0
전북	170	9.9	118	60.9	1,330	440.7	24,375	925.0
전남	64	7.4	99	56.1	1,541	500.9	37,095	525.9
경북	59	9.7	77	51.0	659	1,106.7	23,894	822.2
경남	81	5.5	80	55.7	1,646	404.6	38,667	376.9
제주	92	27.8	78	74.7	6,857	1,810.6	-	8,819.3

표 3. 지역별 축종별 평균 두당 축사면적

(m²/두)

지역	한육우	젓소	돼지	닭
경기	17.74	19.40	1.12	0.07
강원	8.50	24.15	1.20	0.09
충북	14.92	21.39	1.30	0.09
충남	14.91	14.67	1.12	0.08
전북	12.34	18.94	1.28	0.15
전남	13.95	23.91	1.17	0.07
경북	13.27	22.62	1.62	0.09
경남	12.01	20.96	1.08	0.05
제주	12.07	14.40	1.29	-

표 4. 지역별 축종별 평균 두당 조사료포 면적

(ha/두)

지역	한육우	젓소
경기	0.07	0.15
강원	0.11	0.35
충북	0.10	0.11
충남	0.16	0.15
전북	0.22	1.04
전남	0.10	0.11
경북	0.12	0.12
경남	0.15	0.10
제주	0.35	0.26

5. 양축농가 및 정책담당자 조사 분석

친환경축산 직불제 시범사업에 대한 실태를 파악하기 위해서 참여농가 및 미참여 농가와 정책담당자를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 참여농가 및 정책담당자의 설문문의 경우 2004년 9월에서 10월 사이에 농림부의 협조를 통해서 이루어 졌으며, 미가입 축산 농가의 경우는 2004년 8월부터 12월 사이에 조사되었다.

참여농가에 대한 조사는 친환경축산 직불제 시범사업에 참여하고 있는 247호의 농가를 대상으로 이루어졌다. 이 중 미응답농가를 제외한 한육우 65농가, 젓소 44 농가, 돼

지 62농가, 닭 43 농가의 설문응답 자료를 가지고 자료를 분석하였다. 정책 담당자의 경우 69명의 대상자를 설문조사한 자료를 사용하였고, 미가입 축산 농가의 경우 각 축종 당 30농가씩을 조사하여 분석에 이용하였다.

5.1. 친환경축산 직불제 참여 및 미참여 이유

친환경축산 직불제 시범사업에 참여한 이유에 대해 가입농가 대부분이 친환경축산에 대한 필요성에 의해 자발적으로 사업에 참여한 것으로 분석되었다. 한육우, 젓소, 돼지의 경우 각각 66.2%, 68.2%, 61%등 비교적 동일한 분포를 보였으나, 닭의 경우 다른 축종에 비해 조금 낮은 비율인 48.8%였으며, 그 이외에 장래에 얻게 될 경제적

표 5. 친환경축산 직불 시범사업에 참여한 이유-참여 축산 농가

(%)

	전체	한육우	젓소	돼지	닭
정부가 지원해주는 직불금액이 적정하기 때문	4.8	4.6	9.1	1.7	2.4
사업참여에 대한 제약조건이 다른 추진사업에 비해 약하기 때문	3.6	0.0	4.5	5.1	7.3
사업의 수행조건이 다른 추진사업에 비해 간단해서	2.8	1.5	2.3	6.8	0.0
친환경축산에 대한 필요성을 느껴서 자발적으로 참여	57.7	66.2	68.2	61.0	48.8
친환경축산 수행함으로 추후 얻게 되는 사회경제적 요인 때문	29.0	26.2	13.6	20.3	41.5
기타	2.0	1.5	2.3	5.1	0
합계	100	100	100	100	100

의 의견에 따라, 실제로 사업 참여가 가능함에도 불구하고, 생산자단체 또는 일선 행정 담당자의 의견을 따라 참여하지 않는 경우도 적지 않았다. 그러나 이 경우 농가도 대부분 사업의 참여조건 및 수행조건이 까다롭다고 생각하고 있었다.

5.2. 정책 내용에 대한 의견

5.2.1 참여축산 농가

시범사업에 참여한 농가들은 사업에 참여하기 위한 승인과정 및 절차에 대한 의

견은 축종별로 차이 없이 전체적으로 가입 절차가 까다롭다는 의견이 44.2%를 차지하고 있으며, 보통이라는 의견도 41.5%로 매우 높은 비중을 차지하였다.

정부가 제시한 이행요건 및 준수사항에 대한 의견에 대해서는, 축종 간 차이는 있으나, 이행요건 및 준수사항도 까다롭다는 의견이 45.4%로 가장 많고, 보통이라고 응답한 비율도 40% 내외를 차지하였다.

시범사업 이후 조사료 및 사육두수 변화량에 대한 질문에 대해 축종별로 차이가 존재하긴 하나 친환경축산 직불제 시범사

표 7. 사업에 참여하기 위한 승인과정 및 절차에 대한 의견

(%)

	전체	한육우	젓소	돼지	닭
매우 까다롭다.	4.7	10.8	0.0	1.6	4.7
까다로운 편이다.	39.5	33.8	34.1	41.9	39.5
보통이다	41.5	44.6	47.7	43.5	37.2
까다롭지 않은 편이다.	11.1	9.2	11.4	9.7	18.6
전혀 까다롭지 않다.	3.2	1.5	6.8	3.2	0.0
합계	100	100	100	100	100

표 8. 정부가 제시한 이행요건 및 준수사항에 대한 의견

(%)

	전체	한육우	젓소	돼지	닭
매우 까다롭다.	6.8	9.2	6.8	1.6	11.6
까다로운 편이다.	45.4	44.6	38.6	47.5	39.5
보통이다	40.2	41.5	43.2	44.3	37.2
까다롭지 않은 편이다.	6.4	4.6	9.1	6.6	9.3
전혀 까다롭지 않다.	1.2	0.0	2.3	0.0	2.3
합계	100	100	100	100	100

표 9. 시범사업 이후 조사료 및 사육두수 변화량(증감 불문)

(%)

	한육우	젓소	돼지	닭
5%이내	35.9	53.5	23.3	28.6
5%~10%	25.0	20.9	20.0	19.0
10%~15%	10.9	18.6	26.7	14.3
15%이상	21.9	7.0	15.0	35.7
기타(변화 없음)	6.3	0.0	15.0	2.4
합계	100	100	100	100

표 10. 관행 축산 대비 친환경축산의 난이도

(%)

	전체	한육우	젖소	돼지	닭
매우 어렵다	7.2	9.4	4.5	1.7	4.8
어려운 편이다	61.4	59.4	65.9	78.3	52.4
차이가 없다	23.7	25.0	22.7	18.3	26.2
쉬운 편이다	7.2	6.3	6.8	1.7	16.7
매우 쉽다.	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0
합계	100	100	100	100	100

업 참여이후 농가의 조사료포와 사육두수가 5% 이내에서 변화한 농가는 약 23%~53%에 해당하는 것으로 나타났다. 또한 조사료포 및 사육두수가 5%~10% 사이에서 변화했다고 응답한 농가도 전체 농가 중 약 20%에 해당하는 것으로 나타났다.

관행 축산 대비 친환경축산의 난이도에 대한 질문에, 친환경축산 직불제 시범사업 참여한 축산 농가의 경우, 친환경축산을 통해 가축을 사육하는 방법이 관행 축산법을 통해 사육하는 것 보다 상대적으로 어렵다고 응답한 농가가 61.4%에 해당했으며, 23.7%의 농가는 별반 차이가 없다고 응답하였다.

5.2.2. 정책담당자

정부가 제시한 친환경축산 직불제의 정책 목표별 달성 가능성에 대해 현직에 종사하는 담당자들은 대부분 정부가 제시한

목표의 달성 가능성이 높은 것으로 생각하고 있는 것으로 조사되었다. 구체적으로 농촌의 환경부담 경감 항목에 대해서는 42.7%가 정책의 목표달성 가능성이 높다고 보고 있고, 중간정도라고 대답한 비율이 44.1%로 나타났다. 이를 통해서 농촌의 경관 향상에 도움이 된다는 비율도 약 50%를 차지해 정책담당자들은 친환경축산 직불제가 농촌의 환경 및 경관을 향상시키는 데 효과가 있는 것으로 보고 있다.

반면 달성가능성이 희박하다고 보는 비율은 총 11.8% 및 9%로 매우 낮은 비율을 나타내고 있다. 또한 축산물에 대한 사회적 비판 해소가 가능한가에 대한 질문에 응답자 중 긍정적으로 대답한 비율이 약 50% 이상이었으며, 이를 통해서 축산물에 대한 안전성 및 소비자의 신뢰확보가 가능하다고 응답한 비율도 약 62%에 해당하는 것으로 나타났다.

표 11. 정책 목표별 달성 가능성에 대한 정책담당자의 평가

(%)

	매우높음	높은편	보통	낮은편	매우낮음	무응답	합계
농촌의 환경부담 경감	5.9	36.8	44.1	10.3	1.5	1.5	100
축산물에 대한 사회적 비판 해소	2.9	47.1	35.3	13.2	1.5	0.0	100
안전축산물 생산 및 소비자 신뢰 확보	5.9	55.9	29.4	7.4	0.0	1.5	100
농촌의 경관 향상	6.0	43.3	41.8	7.5	1.5	0.0	100

표 12. 친환경축산 직불 시범사업의 정책 및 전개시점에 대한 의견

(%)

	정책의 방향설정 적절, 전개시점 빠름	정책의 방향설정 적절, 전개시점 적절	정책의 방향설정 부적절, 전개시점 빠름	정책의 방향설정 부적절, 전개시점 적절	기타	합계
비율	51.5	33.8	8.8	4.4	1.5	100

친환경축산 직불 시범사업의 정책 및 사업 전개시점의 적절성을 묻는 질문에 대해 약 85%의 담당자가 현재 친환경축산 직불제 시범사업의 정책방향이 적절하게 잘 선정되어 있다고 응답하였다. 그러나 정책의 전개 시점이 적절한가에 대해서는 약 60%가 현재로서는 아직 좀 이른 감이 있다고 응답함으로써, 현재까지는 친환경축산 직불 시범사업의 실사가 좀 이르다고 보는 경향이 높은 것으로 나타났다.

친환경축산 직불제 시범사업의 준비상태에 대해서 정책담당자의 19.1%가 준비상태가 소홀하다고 생각하는 것으로 조사되었으며, 30.9%는 보통, 약 48%는 준비가 소홀하다고 판단하는 것으로 조사되었다.

정책담당자의 시범사업 대상자의 조건에 대한 의견을 물어 본 결과 시범사업 대상자가 제약된다는 의견이 약 42%로 나타났다. 제약 정도가 다른 제도와 비교해서 중간정도라고 대답한 비율도 48.5%나 되었다. 정책담당자의 경우 현실적으로 친환경축산 직불제 시범사업의 참여 및 수행이 어렵다고 보는 것으로 판단된다.

친환경축산 직불제 시범사업 모니터링 방법의 적절성에 대한 평가를 물어본 결과, 모니터링 방법이 적절하다는 평가가 25%이며, 보통이라고 응답한 비율은 64.7%로

나타났다. 즉 친환경축산 직불제 시범사업의 경우 다른 정책 방법에 비해 특별히 향상되거나 양호한 모니터링 방법을 현재로서는 가지고 있지 못하며, 기존의 모니터링 방법을 답습하고 있는 것으로 보인다.

담당자의 문제해결을 위한 재량권에 대해서는 응답자의 약 18%가 적절하다고 대답한 반면, 보통이라고 응답한 경우는 50%, 적절하지 않다고 응답한 담당자는 약 30%인 것으로 나타났다. 담당자의 경우 사업을 진행함에 있어 자신에게 주어진 능력이 매우 작거나 크지 않다고 느끼는 경우가 대부분인 것으로 보인다.

5.3. 직불금의 적정성에 대한 의견

정부가 지급하는 직불금액이 적절한가에 대한 질문에 참여한 축산 농가 중 55%의 농가가 적절하지 않거나 부적절하다(적절하지 않다(43.8%), 부적절하다(11.2%))고 응답하였다. 45% 해당하는 농가는 직불금 수준이 보통이거나 적절하다고 대답하였다. 반면 미가입 축산 농가의 경우 65.2%에 해당하는 농가가 적절하지 않거나 부적절하다(적절하지 않다.(27.2%), 부적절하다(38%))고 응답하였다.

미가입 축산농가의 경우 직불금 수준이 부적절하다는 의견이 가입농가에 비해 3배

표 16. 친환경축산의 미래에 대한 의견

(%)

	가입농가					미가입농가					정책
	전체	한육우	젓소	돼지	닭	전체	한육우	젓소	돼지	닭	담당자
우리나라 축산이 생존하기 위한 농 법으로 핵심적인 부문으로 부각	50.0	53.1	50.0	43.9	48.8	14.1	20.0	10.0	21.2	5.0	30.9
친환경축산의 육성은 바람직하나 우 리나라 여건에는 한계	40.7	40.6	43.2	54.4	27.9	68.5	80.0	75.0	57.6	65.0	64.7
친환경축산논의는 일시적이며 발전 가능성 불투명	5.2	6.3	2.3	0.0	14.0	10.9	0.0	10.0	9.1	25.0	1.5
친환경축산의 미래에 대해서는 전혀 알 수 없음.	2.8	0.0	4.5	1.8	4.7	5.4	0.0	5.0	9.1	5.0	2.9
기타	1.2	0.0	0.0	0.0	4.7	1.1	0.0	0.0	3.0	0.0	0
합계	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

환경축산 직불제 시범사업의 참여에 영향
을 미친 것으로 보인다.

5.5. 집행이행요건의 이행실태 분석

5.5.1. 공통부대 요건

친환경축산 직불제 시범사업에 참여하고
있는 농가의 경우 축종에 관계없이 대부분
(87.5%)의 농가가 매주 장부를 기장하고
있었다. 매일 기장하고 있는 농가도 9.4%
나 되었다. 절반이 넘는 59.6% 농가가 집
행이행장부를 집에 보관하고, 각각 15.6%
정도의 비율로 사무실과 축사에 보관하는
것으로 나타났다. 나머지 3.1%는 항상 소
지한다고 응답하였다.

조사에 응한 대부분의 대상 농가가 분뇨
처리량 및 형태 방법 시기에 대해 적절한
방법으로 이행장부에 기록을 하고 있었으
나, 대부분 분뇨처리량에 대한 기준이 없
고, 약간은 주먹구구식의 방법이 사용되고
있어, 많은 농가가 자신의 농장에서 발생하
는 분뇨처리량에 대한 정확한 양을 알고
있지 못한 상태로 이에 대한 보완이 필요
한 것으로 보인다.

조사에 응한 대부분의 대상 농가가 예방
접종, 전염병 검진, 소독시설 설치 및 소독
실시 여부 등을 이행장부에 기록하고 있었
다. 또한 소독시설을 각 농가마다 설치하고
대부분의 농가가 소독을 매주 실시하고 있

표 17. 분뇨처리방법, 형태, 시기, 방법의 기록여부

(%)

	기록	기록하지 않음
분뇨처리량	81.3	18.8
분뇨처리형태	96.9	3.1
분뇨처리방법	90.6	9.4
분뇨처리시기	84.4	15.6
합 계	100	100

표 18. 예방접종, 전염병 검진, 소독시설 설치 및 소독실시 여부 등의 이행장부 기록

(%)

	실시	미실시
예방접종	75.0	25.0
전염병검진	50.0	50.0
소독시설설치	68.8	31.3
소독실시	87.5	12.5
합 계	100	100

는 것으로 조사되었다. 예방접종을 하지 않는 농가의 경우 예방접종이 아닌 축사 경영을 통해 터득한 개인적인 방법으로 질병에 대한 예방을 하고 있었다. 예를 들어, 직접 채배한 사료를 사용하거나, 매실 등 다른 재료를 사료에 배합해서 사용하거나, 동물의 특성을 잘 파악하고, 그에 맞는 조건을 조성함으로써 질병을 예방하고 있었다.

대부분의 농가(81.3%)가 항생제를 사용하지 않는 것으로 조사되었다. 항생제를 사용하지 않는 이유로는 1) 농가가 밀집사육을 하지 않음으로써, 질병의 발병이 크게 감소한 이유를 들었고, 2) 항생제 사용보다는 축사 경영을 통해 얻은 개인적인 방법을 사용하여 질병을 미리 예방하는 것으로 나타났다.

환경·방역교육의 경우 78.1%의 농가가 교육을 받은 것으로 나타났다. 그러나 필수 사항임에도 불구하고 21.9%에 해당하는 농가가 교육을 이수하지 않은 것으로 나타났

다. 조사 대상 농가의 경우 대부분 축사 환경이 양호한 것으로 나타났다.

인센티브 가입여부에 대한 질문에 대해 대상 농가 중 68.7%에 해당하는 농가가 주변환경 개선 프로그램인 인센티브 제도에 참여하지 않은 것으로 나타났다. 인센티브 제도에 참여하지 않은 이유로는 사후관리가 어려우며(22.7%), 식재사업이 실제로 주변환경 개선 효과적이지 않기(13.6%) 때문인 것으로 조사되었다. 반면, 지원단가가 낮아서 참여하지 않았다고 응답한 농가는 4.5%로 인센티브 금액은 적절하게 책정된 것으로 보인다. 인센티브에 참여하지 않은 이유에 대한 기타 사유가 59.1%로 조사되었다. 이는 처음 항목의 선정에 문제가 있었던 것으로 판단된다. 농가가 제시한 기타 이유로는 프로그램에 대한 인지부족, 개인적인 사정 등이 주를 이루었다.

표 19. 항생제사용 교육이수 여부 및 축사주변 청결상태

(%)

항생제사용여부		환경방역교육이수여부		축사주변 청결상태	
사용않음	81.3	이수	78.1	주변상태 양호(1~3점)	72.9
1~2주일전	9.4	미이수	21.9	주변상태 보통(4~6점)	28.1
1~2개월전	9.4			주변상태 나쁨(4~9점)	0.0
합계	100		100		100

주: 축사주변 청결상태 1: 양호, 9: 불량

표 20. 인센티브 가입 여부 및 가입하지 않은 이유

	인센티브 가입여부			인센티브 가입하지 않은 이유				
	가입	미가입	합계	사후관리의 어려움	주변 환경 개선 효과가 없어서	지원단가가 낮아서	기타	합계
비율(%)	31.3	68.7	100	22.7	13.6	4.5	59.1	100

5.5.2. 한육우 및 낙농농가

사료포를 전용하여 사용하였는지 여부를 묻는 질문에 조사에 응한 한우 및 낙농농가의 경우 대부분 전용하지 않았다고 응답하였다.

소유(임차)농지가 쌀 생산조정제 또는 마늘작목전환산업에 참여한 면적이 직불금 지급면적에 포함되어 있는지 여부에 대한 질문에 대해 포함되어 있는 농가 비율이 11.8%로 조사되었다. 또한 확보한 조사료포에 하급초지가 포함되어 있는가에 대한 질문에 하급초지가 포함되어 있는 농가 비율이 11.8%로 나타났다.

확보된 사료포에 가축분뇨를 환원하는가에 대한 질문에 대상 농가 전체가 축사에서 발생한 분뇨의 대부분을 확보된 사료포에 환원하는 것으로 나타났다. 그 중 발생

한 분뇨의 75%를 사료포에 환원한다는 농가의 비율이 82.4%였다. 환원의 경우 대부분 한우와 낙농의 경우 퇴비의 형태로 이루어지는 것으로 조사되었다.

6. 요약 및 결론

조사결과에 의하면, 대부분 참여 농가의 경우, 기존에 친환경적인 방법으로 축산경영을 하던 농가 중 조건에 맞는 농가가 대부분 참여한 것으로 나타났다. 친환경축산 직불제에 참여함으로써 얻는 이점이 크지 않지만, 사육두수의 감소로 인한 노동력 및 고통의 감소와 사육두수의 감소 즉 두당 면적 완화로 인한 질병 발생 감소 및 항생제 사용 감소로 인한 생산비 절감효과가 있는 것으로 조사되었다.

표 21. 사료포 전용여부 및 소유(임차)농지가 쌀 생산조정제 또는 마늘작목전환산업에 참여한 면적이 직불금 지급면적에 포함되어 있는지 여부

	전용여부			포함여부					
	전용	비전용	합계	포함				비포함	합계
				25%이하	25%~50%	50%~75%	75%이상		
비율(%)	0.0	100.0	100	5.9	5.9	0	0	82.2	100

표 22. 확보된 사료포에 발생한 분뇨의 환원여부

	환원				비환원	합계
	25%이하	25%~50%	50%~75%	75%이상		
비율(%)	0	0	17.6	82.4	0	100

미참여농가의 경우 많은 농가가 친환경 축산 직불제 시범사업의 실시 여부를 모르고 있었다. 또한 농가가 가입하고 있는 생산자 단체의 행동여부에 따라 참여의 여부를 결정하는 경우도 상당수 볼 수 있었다. 참여하고 싶지만 이행요건이 까다로워 참여하지 못하는 경우가 많았으며, 한우나 젓소의 경우 사료포의 확보가 실질적인 문제로 대두되었다. 임차를 하는 경우 한우나 젓소의 경우 직불금액이 임차지에 지불하는 임대료와 거의 비슷한 수준으로 책정되어 있어서, 농가의 적극적인 참여를 위한 인센티브로 작용하지 못하고 있다.

시범사업에 참여한 농가와 달리, 미참여 농가는 가축의 가격변동이 자신의 수입과 직결된다는 의식이 매우 강하게 나타났다. 따라서 사육두수의 감소는 곧 자신의 수입 감소로 이어진다는 의식 때문에 사육두수를 감소시켜야 하는 돼지와 닭의 경우 거부감이 매우 높은 것으로 보인다. 직불금 수준의 적절성 여부를 묻는 질문에 대해 매우 신중한 반응을 보였다.

친환경축산 직불제의 발전의 기본방향은 다음에 의거하여 rufwejd하여야 할 것이다. 첫째, 사업량의 하향 배분식 추진보다는 실제로 필요한 농가가 신청하면 심사를 통해 사업량을 결정하는 방식으로 전환하는 등 추진과정의 개선과 함께 추진과정에서 제시된 문제를 합리적으로 해결하여야 할 것이며 둘째, 친환경축산 직불제가 상호준수 프로그램인 만큼, 상호준수 프로그램으로의 실효를 얻기 위해 단계적으로 추진하여

정착할 필요가 있다. 나아가 셋째, 사업의 발전적 진개를 위해 공정하고 체계적인 프로그램 평가를 통해 지속적인 보완과 개선이 이루어져야 할 것이다. 넷째, 선진국 사례를 벤치마킹하여 효과를 높이는 방안을 찾아야 할 것이다.

조사결과를 기초로 발전방안을 단·중기적 발전방안과 장기적 발전방안으로 나누어 제시하고자 한다. 단·중기적 발전방안으로 우선, 기존 사업량 배정방식에서 지역 집중방식으로 전환, 인센티브 프로그램의 확대운용, 명확한 정책목적 및 목표의 설정, 교육 및 홍보와 연구 강화 등 기존 정책의 세부 사항을 보완 및 개선하여야 함을 제시한다.

친환경축산의 개념을 유기축산으로 가는 전단계로 보아, 장기적 발전방안으로 먼저 친환경축산물 인증제도를 도입하되, 유기축산과 연계한 인증 시스템을 구축하기 위해 한국형 유기축산 기준(가칭 친환경축산 인증기준)을 마련하도록 하여야 할 것이다. 또한 현행 소득 보전방식은 소득이 축산물 가격의 변동에 크게 영향을 받기 때문에 불안정할 수밖에 없어 이를 비용보전 방식으로 전환할 필요가 있다. 따라서, 각 항목별 소요비용을 근거로 하여 항목별 점수화에 의한 메뉴 방식으로 전환하는 방안을 제시한다. 이 외에도 축산분뇨처리시설 지원사업 및 유기축산 지원사업 등 유관 사업의 종합 지원방식으로 전환하고 농촌경관 개선사업과 양분 총량제와도 연계하여 시행할 것을 제시한다.

참 고 문 헌

강원농수산포럼. 2003.9.2. 『한국형 유기축산의 가능성과 정착과제』.

강원농수산포럼. 2003.12.2. 『농촌지역내 축산분뇨의 순환시스템 구축』.

김창길, 오세익, 김태영. 2003. 『친환경농축산업 육성정책의 평가와 발전방향』. C2003-4. 한국농촌경제연구원.

농림부. 2004. 『2004년도 농림사업시행지침서: 친환경축직불제시범사업』.

박동규 등. 2004.2. 『중장기 직접지불제 확충방안 연구』. 한국농촌경제연구원.

오상집 등. 2001.11. 『유기축산에 대한 경제성 분석 및 표준모델 개발』. 농림부.

오상집. 2003.9.2. “유기축산의 국내의 현황과 한국형 모형 구축방안”. 『한국형 유기축산의 가능성과 정착과제』. p.28. 강원농수산포럼.

정영일 외, 『환경보전 및 안전성 제고를 위한 축산시스템 구축방안』, 농정연구포럼, 2001.4

축산관련단체협의회. 2003.10. 『친환경축산발전과제와 대책』. 제2회 축산발전을 위한 심포지움 자료집.

合田素行編著. 2001.6. 『中山間地域等への直接支拂と環境保全』. 家の光協會.

USDA. January 2001. Agri-Environmental Policy at the Crossroads: Guideposts on a Changing Landscape. ERS Agricultural Economic Report No. 794.

USDA. 1992. *Soil Conservation Service. Agricultural Waste Management Field Handbook.*

<p>■ 원고 접수일 : 2005년 5월 30일 원고 심사일 : 2005년 6월 15일 심사 완료일 : 2005년 6월 21일</p>

