

草地開發에 관한 施策 및 制度改善

尹 益 錫

建國大學校 畜產大學

Improvement of Grassland Development Policy and System

Ik Suk Yun

Animal Husbandry College, Kon-Kuk University, Seoul

1. 序 言

經濟發展의 高度化와 도시확장 등으로 每年 1.16%의 耕地面積이 감소되어 가고 있는 반면 人口는 每年 1.9%씩 增加추세에 있어 食糧自給率은 계속 低下되어 2,000年代에 가서는 40% 以下로 떨어질 것으로 예상되며 막대한 量의 사료곡물의 導入과 畜産물의 수입증가로 國內 畜産물 生産의욕 저하는 물론 外貨의 支出이 가속화 되어 가고 있는 반면 國民經濟 向上에 따른 기호의 다양화로 畜産물의 需要가 급증하고 있다.

이와같은 耕地面積의 감소와 식품소비성향의 변화에 따라 급증하는 畜産물 수요증가에 대처할 수 있는 길은 전 국토의 66.7%를 차지하는 山地를 개발하여 國土를 효율적으로 이용하고 畜産농가로 하여금 山地를 이용한 저렴한 飼料費 투자로 乳·肉類를 생산케 하여 장래의 식량위기에 對處한 安保的 次元에서의 안정적 食糧(乳·肉)確保 方案으로 山地利用과 개발의 必要性이 높이 提起되고 있다.

정부는 1982年 의욕적으로 山地草地開發 10週年 計劃을 발표한 바 있는데 그후 농민들의 적극적인 참여로 山地草地開發은 과거 어느때 보다도 성공적으로 추진되고 있다.

이 시점에서 草地開發의 重要性에 입각하여 지금까지의 草地農業行政 等を 회고하고 向後 山地草地開發에 對한 효율적인 施策과 制度改善을 모색해 보고자 한다.

2. 施 策

(1) 草地農業에 對한 國民教育 實施

우리나라에는 전 국토의 67%에 해당되는 거의 未開發 상태의 土地가 있으며 농가소득 제고와 안정적인 畜産물의 공급을 위해서는 이들 山地를 이

용한 草地農業의 발전은 시급한 국가적 과제라고 볼 수 있다. 그러나 우리나라 教育制度上 山地草地農業의 重要성과 必要性이 초, 중, 고 교과 과정에 거의 반영되어 있지 않은 반면, 산림의 公的 機能과 목재 수급면에 대해서는 어느 정도 반영되어 있어 국민들의 의식구조가 산에는 나무만 있어야 한다는 쪽으로 지배되고 있다.

산림의 公的 機能과 草地의 公的 機能을 비교해 볼 때, 산소의 공급, 탄산가스의 흡수, 수원 함양, 토양유실 방지, 풍치경관 조성, 국민정서 함양 등이 대동소이 하며 단지, 생산 목적면에서 목재 공급이나, 乳·肉類 공급이나가 다를 뿐이다.

산림에서 얻어지는 목재는 代替生産이 가능하지만 고단백질 식품인 乳·肉類는 代替生産이 불가능하고 단위 면적당 소득면으로 보아도 草地農業쪽이 유리하다는 판단이 나오고 있으니, 애림사상에 대한 국민교육 보다는 草地農業의 重要성에 대한 교육이 더욱 강조 되어야 하리라고 본다.

교육은 사람의 성장과정에서 빠르면 빠를수록 효과가 있다고 한다면 草地農業의 重要성과 必要性도 의무교육 과정인 국민학교에서부터 중·고등학교 과정까지 교육수준에 따라 국민교육 시키는 것이 山地草地開發 利用의 적극적인 국민정신 함양과 국토의 효율적 이용 및 식량확보 차원에서 바람직한 것으로 생각된다. 우리나라 산간벽지에까지 도입목초인 White clover가 널리 분포되어 있는데 목초의 토착화를 촉진하기 위해서 全 國土의 유흥지 등에 목초를 도입할 수 있도록 郡單位 이하의 각급 학교 학생, 4H운동 및 새마을 사업의 一環으로 汎國民의 인 운동전개는 全 國土를 牧草地化할 수 있는 捷徑이라 하겠다.

(2) 林地的 畜産의 利用 促進

“소” 飼育基盤 擴大 側面과 국토의 효율적 이용

면에서 볼 때 林地의 축산적 이용은 반드시 促進되어야 할 것이다. 1981年 강원도에서 시작된 林間共同放牧場은 강원도에만도 300여개 소로 증가하여 전국에 확산되고 있으며 일부에서 염려했던 林木피해는 거의 없었을 뿐 아니라 전기목축에 依한放牧利用으로 농후사료비와 관리 인건비는 거의 들지 않았고 농가에서의 慣行飼育에 비해서 질병 발생을 저하와 번식을 및 증체율 향상은 물론 공동관리에 의한 협동심 함양에 큰 몫을 다하고 있는 실정이다.

現 山林法에는 林間放牧에 대한 不可 조항이 없으나 대부분의 농민들은 山地의 放牧利用이 금지되어 있는 것으로 알고 있으며 또한 일선 공무원들도 山林 훼손을 두려워 한 나머지 여러 가지 제한 조건으로 林間放牧을 억제하고 있는 바 混放林 利用에 대한 규정을 명문화 함으로서 林地의 방목이용을 확대시켜야 할 것이다.

지난 1983年 9月 1日 산림청으로부터 林間放牧 허용지침이 시달되어 일부 국유림에서는 林間共同放牧이 가능하게 되었지만 사유림도 국유림과 마찬가지로 林間放牧을 허용함은 물론 국공유지 및 사유지를 불문하고 共同放牧 뿐만 아니라 개별적인 林間放牧도 허용되어야 할 것이다.

산지 이용을 둘러싸고 관계 부처간의 의견의 차이가 심한 바 농수산부에서는 山地를 하나의 토지자원으로서 경지확대와 草地開發의 對象地로 보고 있고 건설부는 생활공간으로서 도시 및 산업시설의 대상지로 보고 있으며 산림청의 입장에서는 林木自給度 向上을 위한 보호 및 공익 기능면에서만 보고 있는 등, 山地를 어떠한 방향으로 利用하는 것이 가장 합리적인 방법인가에 대하여 구체적인 연구 분석이 되어 있지 않는 상태이므로 山林과 草地가 상호 보완적으로 共存할 수 있도록 牧畜과 林業이 단일경영체 내에서 경영하는 農牧林 경영 체제로 育成하는 방안이 필요하다.

가축에서 나오는 분뇨를 山으로 환원 산림생산성을 높이고 산림에서 나오는 각종 자재와 野草를 牧畜에 利用할 수 있는 체제에 대한 연구가 진행되어야 할 것이다.

모든 山地에 대해서는 草飼料 증산 및 산지의 효율적 利用을 위하여 草地造成許可를 받지 않고도 山林 훼손을 하지 않고 山地에 목초종자를 걸뿌림하여 야생식생을 점진적으로 개량 利用할 수 있도록

목 대농민 계도와 행정조치가 취해져야 하고 아울러 종자와 비료대를 지원하여 국토 도처에 도입 牧草類와 自生야채류가 공존하도록 하여야 하겠다.

(3) 開發 可能 林野의 利用制限 완화

우리나라의 山林에 對한 所有區分을 보면 사유림이 73% 국유림 20% 공유림 7%로서 사유림 總면적은 447萬ha로 山林中 가장 높은 비중을 차지하고 있으나 그 소유 규모를 보면 1ha 未滿이 55.9%, 5ha 未滿이 약 88%로서 團地的 특성과 大面積을 필요로 하는 草地造成 對象地로는 적합치 못한 실정이다. 따라서 現在 법적으로 制限되어 있는 본래의 목적을 沮害하지 않는 범위내에서의 草地 開發이라면 國公私有林에 對한 각종 제한을 과감히 완화시켜 줄 것이 요망된다.

또한 草地法上 草地造成 對象地의 임대기간은 契約期間을 5년으로 하고 있어 契約 만료 후에 再임대 문제를 생각하게 되기 때문에 불안해 하는 경향이 있으므로 축산 경영면을 고려하여 기간을 10年 정도로 연장해 줌으로서 안정적인 草地畜産의 기반을 다지도록 함이 바람직하다.

뿐만 아니라, 국유지에 草地造成을 許可한 10年內에 그 토지의 拂下를 억제하고 10年 後에는 성공적인 경영자에게만 우선적으로 拂下하는 제도도 國土利用의 효율화를 위해 바람직하다.

(4) 草地造成 適地 調査기구 설치

日本에서는 1953년부터 1955년까지 3개년에 걸쳐 전국에 散在되어 있는 山地에 대한 牧野실태를 調査하여 초지조성 適地調査를 완료하였다.

우리나라에서도 농촌 진흥청 농업 기술 연구소에서 10여년 전부터 전국 山地에 對한 토양 정밀조사를 실시하여 利用區分을 하고 있으나 調査를 마친 山地는 겨우 總면적에 불과한 실정이다.

現 草地造成 許可 절차상 농가의 허가 신청서가 접수되면 郡廳의 山林, 畜産係와 農村指導所 合同으로 현지 調査를 실시하여 適地 여부를 판단하고 있으나 급증하는 초지조성 희망 물량과 적기에 과중이 이루어져야 하는 초지조성 작업의 시한성 관계로 짧은 기간 內에 適地調査를 마쳐야 함으로 調査의 정확성 결여 및 適期 事業 推進에 어려움이 많다.

따라서 畜産 振興基金으로 초지조성 적지조사 기

구를 설치 운영하고 調査 要員을 양성하여 調査 要員으로 하여금 該當 地域關係 공무원과 협조하여 빠른 기간 內에 山地開發 10個年 計劃에 소요되는 草地造成 地域에 대한 개략적인 실태조사를 실시하여 草地造成 適地에 대한 안내서를 제작, 郡 및 指導所, 畜協 등에 비치 公示되도록 함으로 초지조성을 유도하며, 현재까지 허가절차 이행 과정에서 관계공무원이 실시해 오던 適地調査를 대행하고 신청 농가에게 適地 확인증을 교부하므로써 그 확인증에 의거 초지조성 許可節次가 이루어지게 하므로써 초지조성 사업을 능률적으로 수행할 수 있을 것이다.

(5) 草地 開發 公社의 設立

일본에서는 식량의 안정적 확보를 基本 目標로 하여 1974年 이미 農用地 開發 公團이 設立된 바 있다. 이 公團에서는 農用地 造成, 農業用 施設 및 畜舍를 一貫 施工하는 機關으로서 廣域農業 綜合開發 事業을 벌이고 있으며 개발이 완료된 후 희망자에게 분양하여 곧 가축 飼育을 할 수 있도록 되어 있다고 한다. 이 公團에서 施工된 면적 중 97.7%는 草地로 개발되었으며 이 사업의 國庫補助率은 60~70%이고 利用者負擔의 償還은 3年 거치와 17年 償還으로 되어 있어서 公團事業은 지역개발 및 국토개발에 큰 역할을 담당하고 있다고 한다.

우리나라에서도 이와 비슷한 農業振興公社가 있지만 草地開發 事業은 시행하지 않고 있어 우리나라에서도 廣域 對象地의 초지개발을 적극 추진하기 위해서는 초지개발공사를 신규로 設立하든가 농업진흥공사로 하여금 大團地 초지개발을 통한 축산단지 조성사업을 추진하는 것이 바람직하겠다.

공사의 임무는 草地의 기초조사 설계 및 시공, 진입로 전기시설, 축사시설 뿐만 아니라 國公有地에 초지를 조성하여 희망자에게 임대 또는 분양하거나 기업목장의 초지개발사업도 대행할 수 있을 것이다.

이와 같이 초지개발 업무 담당공사가 설립됨으로써 무모한 초지조성으로 인한 산림 훼손 및 부실개발을 막고 대대적인 초지확대 개발로 초식가축 사육기반 조성에 크게 기여하게 될 것이다.

(6) 研究 및 技術開發普及의 強化

우리나라에서 草地畜産의 研究와 技術開發은 타 농업부문에 비해 후진성을 면치 못하고 있으므로 畜産振興은 우리 농민에게 새로운 作物인 牧草와

家畜放牧 등에 관한 기술개발이 선행되어야 하므로 이를 위해 畜産振興基金 중에서 研究開發費로 果敢한 投資가 요망된다.

草地技術은 외국의 研究結果를 氣候·風土가 다른 우리나라에서 그대로 적용할 수는 없기 때문에 우리나라의 地域性에 따른 종합적인 研究와 기술축적의 필요성이 더욱 증대되고 있다.

따라서 축산시험장의 초지조성과와 사료작물과를 중심으로 山地草地開發圈에 초지시험장을, 그리고 특수성이 있는 몇箇處에 지역시험지를 설치하고 본격적인 研究를 수행토록 한다.

또한 농업교육기관에서는 飼料作物 및 草地教育을 더욱 강화하고 일선지도공무원에 대해서는 초지시험기관에서 현지교육을 계절별로 실시하여 지도능력을 강화 향상시켜야 할 것이다.

현재 34개소의 山地草地 시범초지와 각 郡에 1개소씩 肥料栽培試驗草地가 운영되고 있으나 이를 재정비하여 축산시험장 초지조성과의 기술지원과 관계기관의 계속적인 자금지원으로 다양한 조성, 관리, 이용방법의 전시로 명실상부한 對農民現地教育用草地를 각 道에 3~4개소씩 설치하여 草地技術의 산 교육장으로 이용될 수 있도록 대비하여야 한다. 따라서 對農民技術普及을 위한 모든 교육은 농번기를 피하여 집합강의 중심 교육방식에서 현지실습교육으로 전환시켜야 할 것이다. 그리고 현재의 대농민지도체계를 행정과 지도의 조화있는 협조체제를 이루어 원활한 지원체제를 확립해야 할 것이다.

대농민지도체계의 강화를 위한 초지전담 인력을 증가하기 위하여 행정 및 지도직 공무원을 증원배치해야 한다. 초지관계업무가 많은 각 시군과 지도소에는 우선적으로 초지전담요원을 배치 또는 증원하여 강력한 지도체제를 갖추어야 할 것이다.

(7) 畜產物 價格의 합리적 형성과 안정화

草地開發의 성패는 축산물 가격수준의 변화에 달려 있다 해도 과언이 아닐 것이다. 초지개발에 있어서 가장 큰 영향을 미치는 것은 물론 쇠고기와 우유의 가격이다. 축산물 생산을 위한 투자를 계획하는 단계에 있는 농가들로서는 쇠고기나 우유가격만 아니라 돼지나 닭의 가격도 큰 영향을 미치게 마련이다. 다시 말해서 축산물 상호간의 가격차이가 초지개발에 영향을 미친다고 할 수 있다.

국내 자원의 활용과 외화 낭비를 막기 위해서는

도입사료곡물에 대한 관세부과로 초지개발의 유리성을 향상시킬 수 있도록 하여 초지개발이 촉진될 수 있도록 하여야 한다.

또한 초지에서의 축산물 생산비 중 가장 많은 비중을 차지하는 가축 구입비를 절감하기 위하여 소 도입규모의 대폭적인 확대가 필요하다. 이 결과로 국내 송아지 가격의 하락이 예상되나 전반적인 가축 구입비의 감소효과로 인하여 그 충격은 충분히 흡수될 것이다. 또 이러한 충격을 흡수하기 위한 송아지 가격안정을 목적으로 송아지 생산에 대한 지원대책도 강구할 필요가 있다.

(8) 초지조성 시책의 일관성 유지

초지조성사업을 추진하기 위하여 초지법이 제정돼 있고 이를 시행하기 위한 시행령과 시행규칙이 제정 운영되고 있어 법규정에 의거 기본적인 草地開發事業이 국민 편의 중심으로 운영되어야 하며 산림보존은 산림법에 의하여, 도시계획은 도시계획법에 의하여 종합적 국토이용관리는 국토이용관리에 의하여 운영되는 것이 바람직하다고 본다.

그런데 초지조성사업 추진 과정에서 施策的 제한이 매년 강화되고 있어 대상지의 선정에 어려움이 많고 他法과 상충관계에서 法 테두리 안에서 협의 추진될 수 있는 사항도 시책적 제한으로 금지 내지 제한되는 경우가 많아 국민 초지개발 의욕을 저하시키고 시행기관의 판단을 흐리게 하는 예가 허다하다. 즉 초지조성 대상지의 규모기준, 자금의 규모별 지원한도 및 지원액, 지원조건 등을 장기적인 안목에서 제정 공포하고 이를 장기적으로 시행함으로써 초지농업에 참여하는 농민과 앞으로 참여코자 하는 국민의 판단에 혼선을 방지하는 방향으로 운영되어야 할 것이다.

일예를 든다면 초지농업에 참여코자 하는 농민의 초지조성 자금지원 규모 한도가 1983년에 50ha 미만이던 것이 1984년도에 20ha 규모로 축소 조정되었다면 1985년에 자금지원 규모 한도가 또 어떻게 변화될 지 모른다는 불신을 하게 되고, 이러한 결과에 따라 1984년도에 무리를 해서라도 많은 면적을 개발하여 지원 혜택을 많이 받으려 하는 결과가 발생되어 부실화에 간접적 요인이 발생될 수도 있다고 보겠다.

정부에 대한 국민의 신망을 높이고 초지농업의 안정적 정착을 위해서라면 시책의 일관성 유지는 반

드시 이루어져야 한다고 본다.

3. 制度改善

(1) 事前許可制實施

매년 農水産部로부터 새로운 사업지침을 받아 사업을 착수하므로 대상지(자) 확보에서 파종작업이 완료될 때까지의 잡다한 절차이행과 작업공정에 무리가 예상된다. 특히 각종 제한조건이 많은 임지를 이용해야만 하고 적기 파종만이 성공할 수 있는 본사업의 특수성을 감안할 때 사업개시 1년 전에는 이미 허가를 받아 놓아야 하겠다. 이를 위해서는 사업지침의 일관성 유지 및 지침의 변경은 최소한으로 하여 참여농가와 추진기관에서 일관성 있는 계획추진이 이루어질 수 있도록 하지 않으면 안되리라고 본다.

(2) 國公有地 草地開發面積 制限緩和

국공유지의 초지개발은 10ha 이내로 한정되어 있으나 국공유지는 대체로 오지에 위치한 실지로서 10ha 규모의 초지로 전업규모의 축산경영이 사실상 어렵다. 오지라는 입지여건을 감안하여 전업축산농가로 육성할 수 있도록 50ha까지는 허용해야 할 것이며 기성초지 관리를 성실히 이행하는 모범농가의 규모확대가 요구될 때는 과감하게 허용해주는 융통성이 필요하다.

(3) 畜産資金의 融資緩和

草地进行 이용한 축산경영에는 기반시설 투자 및 가축입식 등 많은 자금이 소요되고 있다. 이와 같은 자금조달의 수단으로 대부분 정부지원 융자금을 이용하고 있다. 그러나 초지농업은 자회전이 낮고 계속적인 자금투자가 필요하나 농가의 영세성으로 담보능력이 미치지 못하는 사례가 발생, 기반시설은 완성하고 소를 입식치 못하는 농가 등, 사업도중 사업을 포기하는 경우가 허다한 바 畜産資金의 신용대출한도액을 대폭적으로 높이고 금리도 대폭인하 실시하여야 할 것이며 기반시설비 이외의 운영자금을 손쉽게 융자받을 수 있는 제도가 도입되어야 할 것이다.

(4) 造成對象者 基準緩和

부동산투기 방지를 위한 조치로 산지 취득시기의

계약을 설정해 놓음으로서 도시 유희자금의 농촌유치 및 신규사업 참가능가의 참여제한 요인이 되어서 본 사업의 침체가 우려되며 사업의 영세성을 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

초지축산에 의한 가축사양이라는 본 사업 자체는 열과 성의 없이는 성공할 수 없는 사업임을 감안할 때 투기의 대상으로만 생각할 수 없으므로 대상자의 규제조항을 과감히 완화하여 급증하는 乳肉類消費에 대처할 수 있는 사료기반을 확충하여야 하겠다.

(5) 火入 制度의 緩和

초지조성에 있어서 화입은 목초의 발아착상을 좌우하는 큰 요인이 되고 있다. 그런데 火入許可聽인 일선 시·군 당국자들은 화입허가를 忌避하는 사례가 많은 실정이다. 초지조성허가로 山林法과 관계되는 대부분의 허가사항이 처리될 수 있으나 화입허가만은 별도로 받아야 하며 허가된 화입기간에 降雨가 겹치면 기간연장승인을 받는 등 불편이 많음으로 산화경방기간이 아닌 일정기간에 걸쳐서 충분한 기간 허가해 주므로써 농가의 편의를 도모해 주어야 할 것이다.

(6) 牧草種子 導入 供給 制度改善

현재 초지조성용으로 약 90%의 소요종자가 외국으로부터 도입되고 있는 실정이며 이러한 도입은 앞으로도 계속될 것으로 본다.

그런데 현재 축협에서 하고 있는 종자의 입찰은 추과용 종자의 다량입찰도입이 년중 5월에 이루어지고 있으나 이 기간은 종자생산지대에서 종자의 품귀 및 재고정리 기간이므로 질과 가격면에서 가장 부적합한 시기에 도입되고 있으므로 1~2月로 개선할 필요가 있으며 종자의 규격보강 및 철저한 검사로 우량종자를 도입해야 하겠다.

또한 도입에만 의존할 것이 아니라 국내생산에도 힘써 더 많은 채종모를 확보하고 우리의 기후 풍토에 알맞는 종자를 육성할 수 있도록 시설 및 자금 지원을 아끼지 말아야 한다.

종자의 공급에 있어서도 농가의 신청에 축협 등에서는 신청량만을 도입공급하고 있어 신청을 하지 않고서는 구입하기가 어려운 실정이다. 따라서

各種 飼料作物 및 牧草種子를 년중 언제든지 구입할 수 있도록 畜協에서 보관 판매하도록 別度化가 필요하다.

(7) 草地 周邊 植樹制度緩和

초지조성사업은 대부분 秋播를 하고 있는 바 이 경우 주변식수를 실시한다는 것은 목목준비 및 식수에 계절적으로 애로가 많다. 그러므로 초지조성작업을 실시하는 과정에서 충분한 草地林을 존치시켜 경관유지와 임목생산을 하도록 지도하고 식수비용은 타용도 자금으로 변경지원해 줌으로서 농가부담을 덜어주는 것이 바람직하다.

(8) 草地 管理用 複肥의 開發供給

草地造成用 肥料는 개발 공급되고 있으나 아직까지 가격이 비싸 이용이 잘 안되고 있는 실정이며 더우기 관리용 비료는 개발조차 못하고 있는 실정으로 일부 초지관리 농가에서는 肥効가 당장 나타나지 않는 인산이나 카리질의 비료를 외면하고 있어 초지의 維持管理에 큰 문제점이 되고 있다. 기 개발된 조성용 비료는 물론 장차 개발된 관리용 비료도 제도적으로 세제의 혜택을 주어 일반작물용 복합비료와 같은 가격으로 초지조성 농가에게 공급도록 하여 초지의 생산성을 높이도록 해야 하겠다.

(9) 不實草地의 事後管理制度改善

우리나라의 자연환경 조건하에서 일단 조성된 耕耘草地의 경우 조성 4~5년 후에 생산량의 下落期를 맞아 下給草地로 전락되기 쉽기 때문에 이에 대한 대책으로 지속적인 보완지원을 추진해 나가야 할 것이다. 이러한 응자지원은 농민들에게 초지개발에 대한 意慾을 鼓吹시킬 뿐만 아니라 일선지도 담당자에 대한 행정력 강화의 원동력이 되어 적극적으로 지도체계를 펼 수 있을 것이다.

초지조성 후의 사후관리책임 때문에 許可聽 공무원 중에는 부실초지의 처리문제에 관해 상부와 농민 사이에서 고뇌를 받고 있으며 또한 重複된 사무감독에 지친 나머지 不實化를 우려하여 희망자들의 초지조성의욕을 좌절시키는 등 초지개발을 混濁하는 큰 요인이 되고 있다.