



조사료정책 진단과 조사료이용 활성화 방안



성 경 일
강원대학교
동물생명과학대학 교수

1. 서론

조사료는 반추가축(한우, 육우, 젓소 등) 사육에 있어서 필수적인 섬유질사료이지만 우리나라의 경우 식량자원 및 산림자원의 중요성에 의해 상대적으로 생산기반이 미약하여 절대적 생산량에서 부족한 실정이다. 21세기 식량안보차원에서 축산업이 미래 지속 가능한 산업으로 계속 발전해 나가기 위해서는 축산업의 근간이라고 할 수 있는 국내 조사료의 생산기반 확충이 매우 시급한 문제다. 정부의 ‘조사료생산기반확충사업’은 이러한 측면에서 조사료 생산, 가공, 유통에 이르기까지 산업 전 과정에 걸친 지원정책이라고 할 수 있다. 1998년 이후부터 “조사료생산기반확충사업”을 통해 정책적 지원이 이루어지고 있음에도 사료가격 상승으로 인한 축산농가의 고충은 지속되고 있고, 국내 조사료 생산기반 증대는 여전히 답보상태에 놓여 있는 원인에 대한 다각적인 분석과 이에 따른 정책 개선책 마련이 필요하다. 특히 조사료 정책목표인 ‘조사료 생산량 증대’에 효율적으로 기여하였는지에 대한 평가를 통하여 정부 정책자금 및 사업 추진방식의 적정성 등에 대한 효과적인 정책방향을 모색할 필요가 있다. 따라서 본고는 2012년도 기획 재정부의 조사료생산기반확충사업에 대한 심층평가 보고서 내용을 소개하고자 한다.

2. 국내 조사료산업 현황 및 문제점

1) 조사료 수급

국내산 조사료 산업은 식량자원 대비 낮은 수익성으로 인해 자생적인 발전이 어려운 측면이 있으며 정부의 생산, 가공, 유통 단계의 전방위적 지원에 의해 국내 생산기반 유지 및 확대가 진행되고 있다. 2010년 기준 조사료 국내 생산량은 약 410만톤, 수입량은 약 90만톤으로, 표면상 양적 자급율이 82%에 이

르는 것으로 조사되고 있으나 이는 국내 사육우군에 대한 실제 필요량에 기준
한 것이 아니라, 단순히 연간 국내 유통 조사료량 중 국내산 조사료의 비율에
근거한 것으로 국내 조사료 산업의 현실을 정확히 반영하고 있는 지표라고 판
단하기 어려움이 있다.

2010년 기준 국내 배합사료 대비 조사료의 양적 공급비율이 약 45% 수준을
보이고 있으나, 국내 생산 조사료의 50% 이상이 영양소 함량이 극히 낮은 저
급 조사료인 벃짚임을 감안하면 질적인 평가에 있어서는 조사료 공급비율이
실제로는 40%에도 미치지 못할 것으로 사료되어 절대량에서 부족한 상황이
다. 또한 유가상승, 이상기후 등의 영향으로 연도별 수입조사료가격 급등과 더
불어 조사료의 생산의 변동이 점점 심하여 조사료수급 및 유통이 문제는 물론,
육우 및 낙농 산업 생산비 상승의 주요 원인이라고 할 수 있다.

표 1. 국내 조사료·배합사료 공급량 동향

(단위: 천톤, %)

구분	국내생산				수입(B)	조사료계 (C=A+B)	자금률 (A/C)	배합사료 (D)	조사료 공급비율
구분	목초	사료작물	벃짚 등	소계(A)	수입(B)	조사료계 (C=A+B)	자금률 (A/C)	배합사료 (D)	조사료 공급비율
'09	200	1,821	2,272	4,373	830	5,203	84	5,620	47.7
'10	273	1,597	2,257	4,127	906	5,033	82	6,053	45.5

주 1) 배합사료 : 낙농·비육우 사료에 한함

주 2) 조사료 공급비율 : 소 사료(C+D) 중 조사료의 공급 비율

2) 조사료 가격구성 요인과 유통구조

국내 조사료 (사료작물 및 벃짚)가격은 생산비에 대한 정책적 지원으로 인
해 생산원가 보다는 수입조사료 가격등락에 연동되는 경향을 보이고 있다. 조
사료의 생산주체는 축산농가, 경종농가 및 축산·경종 겸업농가 등이며, 축산
농가의 자가소비 외에 이들 개별 농가주체와 제조공급 계약을 체결한 농협·
축협 조직을 통해 타 지역 축산농가로 유통되고 있다. 국내산 벃짚의 경우 정
책적 지원 하에 대부분 원형 곤포 사일리지로 유통되나 낮은 영양적 가치로 인
해 용도에 한계 있다. 수입 조사료의 경우 항만에서 검역·통관 절차를 거쳐
농·축협, 민간 TMR 공장, 및 생산자 협회 등에 의해 건조나 TMR로 가공되
어 양축농가로 유통되고 있으나, 장거리 유통에 따른 가격 상승요인 발생하고
있다.



3. 조사료생산기반확충사업의 문제점

조사료 생산기반 확충사업의 예산은 1998년 400억 원을 시작으로 2004년 156억 원으로 감소하였으나 '08년 414억 원, '11년 1,065억원, '09년 약 819억 원에서 '12년 약 1,240억 원으로 꾸준히 증가하고 있으며 대부분 보조의 형태를 지니고 있다. 지원은 조사료 생산, 가공, 유통에 이르기까지 전 과정에 걸쳐 있으며, 특히 조사료 재배면적 확대와 생산량 증대에 큰 관련이 있는 사일리지 제조비에 연간 약 40~50% 정도의 가장 많은 보조금이 지급되고 있으며, 다음으로 기계·장비 지원에 연간 약 10~20% 수준의 보조금이 지급되고 있다.

표 2. 조사료 생산기반 확충사업 지원현황

(단위: 백만 원)

구분	09예산	10예산	11예산	12예산
조사료생산기반 확충사업	81,897	100,200	106,546	123,964
보조	71,497	89,800	71,711	88,226
· 사일리지 제조비	36,000	58,600	44,640	54,000
	44%	57%	42%	44%
· 종자구입비	5,555	5,175	7,430	8,426
	7%	5%	7%	7%
· 볏짚 등 부존자원	3,892	2,135	2,570	2,570
	5%	2%	2%	2%
· 초지조성 및 보완	100	100	100	100
	0%	0%	0%	0%
· 조사료 유통비	1,350	3,000	3,000	3,000
	2%	3%	3%	2%
· 기계·장비 지원	21,000	18,000	10,200	15,930
	26%	18%	10%	13%
· 조사료가공시설	3,600	3,600	3,600	3,600
	4%	4%	3%	3%
· 조사료 유통센터				3,600
				3%
· 조사료 교육·홍보 등		190	171	120
		0%	0%	0%
용자	10,400	10,400	34,835	32,618
· (개별농가)기계·장비	9,800	10,400	34,835	32,618
	12%	10%	18%	12%
· (경영체)기계·장비			15,300	6,773
	0%	0%	14%	5%
· 기반시설	500	500	500	500
	1%	0%	0%	0%
· 초지조성 및 보완	100	100	100	100
	0%	0%	0%	0%
· 조사료 원료구매				10,000
	0%	0%	0%	8%

주 : ※07년 예산 : 32,404백만 원, '08년 예산 41,400백만 원

자료 : 농림수산식품부 축산경영과

첫째는 지방재정 부담 가중에 따른 사업 실효성 약화의 문제이다. 지원사업이 진행되는데도 최근 조사료 재배면적 및 조사료 생산량의 증가폭이 완만해지고 있다. 이는 최근(2011~2012년) 변경된 사업비 집행비율(이전: 국고 60%, 지방비 30%, 자부담 10% → 현행: 국고 30%, 지방비 60%, 자부담 10%)에 따른 지자체의 재정부담에서 비롯된 것으로 추정된다.



둘째는 사업성과 목표 설정의 문제이다. 사업성과 목표를 조사료 생산 증대는 물론 국내 조사료의 원활한 수급에 두어야 한다. 조사료의 가장 중요한 소비자가 가축사육농가임을 고려할 때 적정 사육두수, 적정 급여비율, 예상 가축 사육두수를 고려한 정책 집행이 요구된다.

셋째는 사업성과 평가 방법의 문제점으로 조사료생산기반확충 사업의 결과를 보다 정교하게 평가할 수 있는 통계 데이터 확보가 요구된다. 현재, 조사료 재배면적은 각 시·도별 종자공급 실적을 기준으로 재배면적 추정되고 있는 실정이고, 조사료 가격과 거래량 등이 일관되게 파악되지 않는다.

넷째는 생산분야 지원 사업의 문제로 경종농가에게 사료작물 경작을 장려할 수 있는 유인정책으로 경종농가의 수입보전과 관련된 생산장려금이나 인센티브 등이 필요하다. 또한 조사료 생산 기계 및 장비 구입비의 지원은 전국적으로 신규 조사료 생산 사업체(경영체) 난립의 원인으로 작용하고 있다. 단기간 난립한 조사료 생산 사업체(경영체)의 업체간 과다경쟁이 조사료 생산사업의 확대와 안정화에 걸림돌로 작용하고 있다.

다섯째는 유통분야 지원 사업의 문제로 재배지가 서남부지방에 편중, 수요처와 공급처가 지역적으로 불일치, 적기 공급을 위한 효율적 유통체계 구축 지원 필요하다. 또한 조사료 생산과 직접적인 관련이 없는 부실 유통업체가 유통



마진 차액을 노려싼 값에 저질 조사료를 유통하여 건설한 사업체(경영체)가 피해를 입고 있다.

여섯째는 품질/안전성 분야 지원 사업의 문제점으로 품질관리 및 규격화 미흡 등 곤포사일리지에 대한 품질기준 및 평가체계 미비하여 품질이 균일하지 못해 사용을 기피하고 있다(농가, TMR업체, 경영체 등)

4. 조사료생산 및 이용활성화 방안 제언

1) 사업집행 관련 지방재정 부담 완화

조사료생산기반확충사업 시행에도 불구하고 최근 3년간 조사료 재배면적 및 조사료 생산량의 증가폭이 완만해지고 있다. 이는 최근(2011~2012년) 변경된 사업비 집행비율에 따른 지방자치단체의 재정부담에서 비롯된 것으로 추정된다. 특히 국내 조사료 생산지가 편중되어 있는 충남 및 호남지역 지자체의 경우 지방비 부담이 타 지역에 비해 상대적으로 지나치게 높으며, 이는 조사료 생산 장려를 억제하는 역효과를 초래하고 있으므로 개선이 요구된다. 국고 지원비율을 늘리고 지방비 부담을 줄이도록 재조정하는 것이 바람직할 것으로 사료된다.

2) 조사료 수급량에 근거한 사업목표 설정

조사료생산기반확충에 대한 사업성과 목표를 단순한 조사료 생산 증대로 둘 것이 아니라, 국내 가축사육두수 규모와 연동한 국내 조사료의 원활한 수급에 두어야 한다. 이를 위해서는 국내 조사료 생산량에 대한 정확한 통계자료 수집 및 기록이 선행되어야 한다. 조사료유통센터 등을 중심으로 각 시·도별 당해년도 조사료 재배면적에 대한 정확한 조사를 통해 국내 사료작물의 생산량, 가격 및 거래량 등을 파악하고 데이터베이스화 하여 사업성과 목표설정 및 평가에 활용할 수 있도록 해야 한다.

3) 조사료 생산분야 지원 사업 정책 제언

첫째는 조사료 생산량 확대를 위하여 경종농가로 하여금 사료작물을 경작하도록 장려하는 정책이 우선되어 생산장려직불금, 또는 인센티브와 같은 직접적인 지원정책 확대가 필요하다. 조사료사일리지제조비 지원은 조사료생산기반

을 확충하는데 크게 기여하고 있는 중요한 정책으로, 조사료 연중 작부체계 확립을 위해서는 하계 사료작물 지원비를 포함하여 유류비, 인건비 등 물가상승 요인 반영하여 증액이 필요하다. 우량 사료작물 종자를 확보하여 권역별 지역 특성을 고려한 효율적인 연중 작부체계 구축이 조사료 생산성 향상의 관건이다. 그러므로 지역특성(토양, 기후 및 지형 등)에 적합하고 안정적인 양질조사료 생산을 위하여 농가에서 재배정보를 쉽게 접근하여 얻을 수 있도록 양질조사료 생산을 위한 전자지도와 같은 조사료정보시스템을 구축할 필요가 있다.

둘째는 조사료 생산·이용 주체 정예화이다. 기계/장비 구입비 및 개별농가 및 경영체 기계/장비 구입 용자 지원은 전국적으로 신규 조사료생산 사업체(경영체) 난립의 원인으로 작용하고 있다. 단기간 난립한 조사료생산 사업체 간 과다경쟁이 조사료 생산사업 안정화를 저해하고 있으므로 지원을 축소하고 신규 사업체의 참여 조건을 강화해 나가야 한다. 조사료 생산 기반 확충 및 축산업 발전과 무관한 매매차익을 노리는 유통업자가 발생하지 않도록 유통비 지원대상 선정 및 성과 평가에 대한 기준 강화가 필요하다. 기 지원된 조사료 경영체에 대한 평가제 도입으로 우량경영체 육성 유도, 중복경영체 여부, 사업 실적 등을 종합판단하여 우수경영체 인센티브 제공 및 기준미달 경영체 추가 지원금지로 퇴출을 유도한다.

셋째는 조사료 관련 교육/홍보/R&D 지원 정책의 강화이다. 조사료생산 및 이용의 핵심은 조사료생산농가의 의식과 기술에 의하여 좌우되므로 교육(책자발간 포함), 다양한 홍보활동이 필요함, 교육/홍보 비용을 실소요액으로 지원하는 방안이 필요하다..

4) 조사료 유통 및 품질향상 분야 지원 사업 정책 제언

조사료 품질관리 정책으로 조사료사일리지의 품질을 감안하지 않고 무게에 따른 지원으로는 고품질 국내산 조사료 생산 및 유통 활성화에 한계가 있어, 무게와 품질을 함께 고려한 평가시스템 구축이 시급하다. 즉 ‘조사료유통센터’ 나, ‘조사료품질관리센터’ 등을 설치하여 조사료 품질표시 기준 정립과 품질 평가를 실시할 수 있는 공신력 있는 기관으로 육성해야 한다.



5) 조사료산업 관련 제도개선 제언

첫째는 초지조성사업 확대가 필요하다. 조사료 자원이 절대 부족한 우리나라의 경우 현재의 논과 밭 중심의 조사료 생산기반 및 작부체계로는 수급에 한계가 있으며 궁극적으로는 산지 등을 이용한 초지(다년생 목초) 조성이 필요하다. 초지 조성에 필요한 기반시

설정비, 방목기술 등을 통하여 산이 많은 한국형 친환경 축산을 실현 할 수 있다. 이를 위하여 부처간 협력방안 신설(환경부, 산림청 등)하여 초지법을 재정비할 필요가 있으며, 국·공유지를 국가에서 개발보다 축산단체, 또는 법인에 임대하거나 사유지는 개인이 개발할 수 있도록 관련법 완화 및 기술적 지원이 필요하다.

둘째는 푸른들가꾸기사업 연계 조사료생산 확대이다. 이 사업의 목적은 자연경관 개선과 재배작물을 절단하여 토양에 환원시켜 토양 내 유기물 함량 등 지력을 복돋는 것으로 되어 있으나 이러한 효과는 미비하다고 판단된다. 또한 필요종자 대부분이 외국 수입종으로 100% 무상공급인 반면, 조사료종자는 30% 지원으로 일선농가에서 혼란이 되고 있다. 일부농가가 무상공급종자를 과종하지 않고 업자에게 매도하면 업자는 조사료용 종자로 둔갑시켜 30% 정부지원 조사료용 종자보다 싼 가격에 판매하여 시장교란을 야기하게 된다. 따라서 푸른들가꾸기사업의 초종을 조사료용 초종으로 통일하여 조사료생산기반사업으로 통합하는 것이 효율성 및 효과성 측면에서 유리하며, 현행 재원은 조사료재배 경종농가에게 조사료생산장려금 등으로 지원할 필요가 있다.

셋째는 조사료관련 각종 통계자료의 정확성 향상 및 시장 관측기능 도입이다. 권역별로 조사료 생산량 등에 대한 작황조사가 매년 체계적이고 지속적으로 이루어지도록 하여 조사료 생산·이용 관련 통계 예측시스템의 정확성을 향상시켜야 한다. ☺