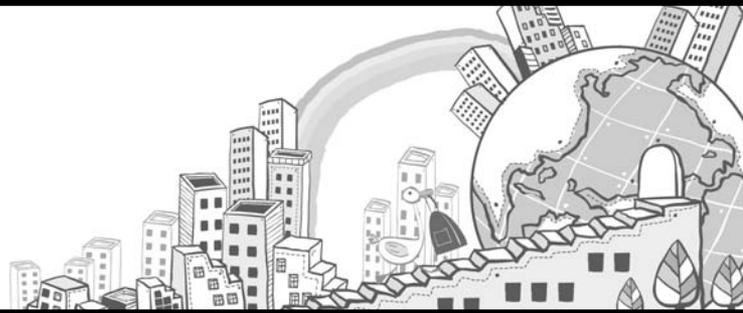


출처 : 한국농촌경제연구원 '동물복지형 축산동향과 정책과제'

# 농장동물복지 도입과 정책 과제



## ◎동물복지형 축산 도입 경제성 분석

동물복지란 동물을 감정과 지각이 있는 존재(sentient beings)로 인식하고 있지만 인간을 중심에 두고 인간이 바라보는 동물에 대한 관점에서 출발하며, 농장동물과 같이 인간과 직접적인 이해관계가 성립하는 동물을 그 대상으로 한다.

따라서 농장동물복지의 제공 주체는 인간이며, 인간이 따라야 할 행동규범으로서 인도적(humane)일 것을 요구한다.

이러한 관점에서 볼 때, 농장동물복지의 가치는 행위주체인 인간의 경제적 틀 안에서 결정될 것이며, 구체적으로는 소비자가 동물복지가 적용된 제품에 지불하는 금액에 의해 간접적으로 측정될 것이다. 따라서 농장동물복지에 대한 사회적 요구수준은 해당 축산물의 시장가격과 판매량으로 나타내게 된다.

이 절(節)에서는 동물복지형 축산의 국내 도입 가능성을 검토하기 위해 농장동물복지 적용시 생산단계에서 발생하는 추가적인 비용과 소비자 조사에서 도출된 축종별 소비자지불의사금액을 바탕으로 경제성을 분석한다.

## 1. 농장동물복지 도입의 생산단계 경제성 검토

### 1) 생산단계 자료 개요

현재 국내에는 농장동물복지 실천을 위한 구체적인 가이드라인이 공식적으로 없는 상황이다. 따라서 동물복지 실천을 원하는 농가들은 나름대로의 철학을 바탕으로 각자방식대로 동물복지를 구현하고 있다.

문제는 일관된 가이드라인이나 규정이 없기 때문에 국내에서 동물복지를 실천하고 있다고 알려진 농가들 사이에서 동물복지 적용의 수준 차이가 발생한다. 이러한 문제점 때문에 이 연구에서는 직접적인 생산단계 농가 조사를 실시하지 않고, 가장 최근에 자체적인 농장동물복지 기준(안)을 바탕으로 현장조사를 실시한 조광호 외(2009)의 연구결과와 자료를 활용한다.

### 가. 조사대상 농가 특성

조광호 외(2009)의 연구는 한우 농가 27호, 낙농 농가 7호, 양돈 농가 10호, 산란계 농가 11호, 육계 농가 3호를 대상으로 했다. 이중 유기축산 인증을 받은 농가는 한우 14호, 낙농 4호, 산란계 6호였으며, 무항생제 인증을 받은 농가는 한우 10호, 낙농 1호, 양돈 2호, 산란계 9호,



## 집중탐구

농장동물복지 도입과 정책 과제

HACCP 인증은 한우 1호, 양돈 5호, 산란계 3호였다. 상당수의 농가들은 무항생제와 유기축산 인증을 동시에 보유하고 있었다.

동물복지형 축산을 시작하면서 전문가의 도움을 받은 경우는 42.6%, 도움 없이 혼자 시작한 경우는 33.3%였다. 전문가의 도움을 받지 않은 경우가 많아 농가 간의 수준차가 많이 발생하는 것으로 보이며, 동물복지형 축산 기준의 설정과 농가 교육 및 컨설팅 확대의 필요성이 제기된다.

### 나. 동물복지형 축산 도입 효과

조광호 외(2009)의 연구에서 조사 대상이었던 농가들은 도입 효과에 대해 “위생·안전에 대한 책임감 향상”, “사양관리 개선”, “농장 이미지 향상”, “질병 발생률 감소” 등의 효과가 있다고 응답했다. 그러나 “생산성 향상”과 “생산물 판매가격 상승”에 대해서는 부정적인 답변을 보였다. 생산성 측면에서는 산란계·낙농·양돈 농가가 부정적이었으며, 판매가격 측면에서는 양돈과 한우 농가가 부정적이었다. 이와 같은 결과에서 볼 수 있듯이 아직까지 동물복지형 축산물의 시장 내 인지도가 낮고 판로확보가 쉽지 않아 수익증대로까지 이어지는데 어려움이 있는 것을 확인할 수 있었다.

## 2) 생산단계 경제성 분석

### 가. 생산비 비교

비육우 경영 농가 중심으로 분석한 결과, 동물복지 적용 비육우 1kg당 경영비는 6,941원, 생산비는 8,427원으로 일반 관행 한우 비육의 경영비 7,026원, 생산비 8,361원

과 비교할 때 생산비가 kg당 66원 증가했다.

낙농의 경우 유기축산 인증 농가 중심으로 분석한 결과, 동물복지 적용 경산우 1두당 생산비용 합계액은 5,362,286원으로 일반 관행축산 경산우의 5,133,140원보다 두당 229,146원 더 높게 나타났다. 우유 100ℓ로 환산할 경우에는 동물복지형의 생산비는 61,478원으로 일반 우유의 생산비 57,779원보다 3,699원 더 높았다.

양돈의 경우 분만사에서 일반 스톨이나 분만틀을 사용하지 않는 농가를 대상으로 조사한 결과, 동물복지 적용 비육돈 1kg당 생산비는 2,220원으로 관행 사육 비육돈의 2,218원과 큰 차이가 없었다.

산란계의 경우 유기인증 받은 농가와 무항생제 인증 받은 농가 중 평사에서 방사유정란을 생산하는 농가를 대상으로 분석한 결과, 산란계 1수당 비용은 35,122원으로 일반 산란계의 33,972원보다 1,150원 더 높다. 동물복지형 계란 10개당 생산비는 1,360원으로 일반 계란의 1,245원보다 115원 더 높았다.

육계의 경우 동물복지에 적합한 육계농가가 거의 없기 때문에 분석에 한계가 있으나, 동물복지형 육계 10수당 생산비는 17,328원으로 일반 육계의 16,619원보다 709원 더 높았다.

### 나. 생산비와 소비자 지불의사금액 비교

쇠고기와 돼지고기의 경우 부위별로 가격의 편차가 매우 크기 때문에 조사를 통해 얻은 생산비와 소비자 지불의사금액을 직접적으로 비교하는 것은 적절하지 못하다.

앞의 4장에서 소비자 조사결과 1등급 등심 기준 동물복지형 쇠고기의 가격 프리미엄이 일반 쇠고기에 비해 29,595원/kg 더 높게 나타났다.

여기서 쇠고기의 유통마진을 40%를 차감할 경우에도 17,757원/kg으로 동물복지형 쇠고기 사육에서 발생하는 생산비 증가분 66원/kg보다 더 높은 수준이다. 물론 소비자 지불의사금액은 선호부위인 등심 가격을 기준으로 하기에 비선호부위를 모두 고려할 경우 실제적인 가격 프리미엄은 절반 수준으로 낮아질 수 있지만 여전히 생산비 증가분을 상회하고 있다.

동물복지형 돼지고기의 삼겹살 부위에 대한 소비자 제시 가격 프리미엄은 약 7,600원/kg으로 생산자 조사에서 생산비용 증가가 그리 크지 않다는 조사결과를 감안할 때 그 경제성이 매우 높은 것을 알 수 있다. 닭고기의 경우도 마리당 소비자 가격 프리미엄이 2,057원으로 생산비용 증가분 71원/마리에 비해 매우 높은 수준이다.

우유의 경우 리터당 소비자 가격 프리미엄이 l 당 1,712원으로 생산비용 증가분 37원보다 더 크며, 계란의 경우도 소비자 가격 프리미엄이 2,716원/10개로 생산비용 증가분 12원을 훨씬 능가한다.

### 3) 경제성 검토와 시사점

앞에서 보았듯이 조사된 동물복지형 축산물에의 소비자 제시 가격 프리미엄은 해당 품목의 생산에 소요되는 생산비용의 추가분보다 매우 크게 나타났다. 그러나 동물복지형 축산물 생산의 경제성 분석을 위해 위의 조사 금액을 서로 단순하게 비교할 수는 없으며, 축종별 가이드라인이 확정된 이후 주어진 기준 하에서의 생산비 증가분과 인증제도 도입 이후 유통과정에서 발생할 수 있는 추가적인 비용을 함께 고려해야 한다.

먼저 축종별 가이드라인이 제시된 이후 EU와 같이 제도적으로 동물복지에 반하는 특정 생산시스템의 이용을 전면적으로 금지할 경우(예를 들어 산란계 배터리 케이지 사육, 모돈 스톨사육 등) 발생하는 생산비용의 증가와 생산성 변화 문제를 고려해야 한다.

물론 특정 생산시스템의 제도적 규제가 수반되지 않고 농가의 선택에 맞길 경우에는 생산비용과 생산성 문제가 크게 부각되지는 않겠지만 장기적으로는 제도적 규제가 뒷받침 되어야 할 것이다.

유통의 경우 가축의 동물복지형 운송과 도축에 대한 가이드라인이 없어 구체적인 경제성 분석을 할 수 없기 때문에 비용증가로 인한 유통비용의 변화를 계측하기 어렵다. 그렇지만 현재 관행적으로 이루어지는 가축운송에 비해 OIE나 RSPCA의 규정을 적용할 경우 운송비용이 현재의 2~4배 가까이 증가할 수 있다는 업계의 의견을 참고할 수 있다.

도축~가공의 경우에도 인증제도를 고려할 경우 동물복지형 제품은 다른 관행 제품과 분리해서 별도의 작업라인 또는 작업 시간 등을 적용해서 가공작업을 실시해야 할 것이며, 이 경우 추가적인 비용 상승 요인이 발생한다. 또한 인증제도에 따른 포장에의 표시를 위한 비용이 발생하며, 인증제도를 모니터링하기 위한 행정비용도 함께 발생한다.

결국 생산단계에서의 추가 비용 발생만을 고려할 때는 동물복지형 축산의 경제성이 있는 것으로 분석되지만, 출하 이후 운송에서 도축 및 가공 등 유통과정을 모두 고려할 경우에는 작지 않은 유통비용이 추가로 발생할 수 있다. 이와 같이 유통비용이 추가적으로 발생할 경우가



## 집중탐구

농장동물복지 도입과 정책 과제

격경쟁력 확보 차원에서 농가 수취가격이 축소될 가능성이 있다. 이 경우 해당 제품에 충분한 가격 프리미엄이 보장되지 않는다면 동물복지형 축산 농가의 수익성이 관행 축산 농가에 비해 더 좋아진다고 보장하기는 어려워진다. 따라서 적절한 정부 개입으로 관련 제품의 유통 및 시장진입 활성화를 위한 대책이 제시되어야 할 것이다.

### ◎동물복지형 축산 도입을 위한 정책 과제

#### 1. 충분한 정보 제공

##### 1) 정보의 부족

생산자와 소비자를 대상으로 실시한 조사 결과에 의하면 많은 농가와 소비자들이 농장동물복지에 대해 낮은 인지도를 가지고 있었다. 이는 아직까지 국내에서 농장동물복지에 대한 인식이 전반적으로 낮은 수준임을 의미하는 것으로 농장동물복지의 정착을 위해서는 이해당사자에 대한 충분한 홍보와 교육이 우선되어야 함을 시사한다.

특히 현재 개발 중인 축종별 농장동물복지 가이드라인이 완성된 이후에는 그 내용에 대해 농가를 대상으로 충분한 홍보와 교육을 실시해야 하며, 생산자들과 연구자들이 제기하는 각종 의견과 지적을 반영하여 지속적인 보완과 업데이트를 실시해야 한다.

동물복지형 축산물의 우수성과 차별성에 대한 정확한 정보를 알릴 수 있도록 소비자 교육을 확대하고 홍보를 강화해야 한다. 본 연구의 설문조사에서 동물복지형 축산물에 대해 인지하고 있는 소비자 비중은 30%로 낮은

편이다. 또한 동물복지형 축산물을 유기축산물로 이해하는 소비자가 많았다. 따라서 소비자를 대상으로 동물복지형 축산 및 축산물 관련 교육 프로그램을 확대하는 실효성 있는 방안이 마련되어야 한다.

동물복지형 축산물의 판로확대를 위해서는 기존의 유기축산물 소비자는 물론 잠재적 소비자를 대상으로 동물복지형 축산물의 안전성, 환경성, 영양성분과 기능성분의 차별성 등 일반축산물에 비해 상대적으로 우수한 점을 인식할 수 있도록 적극적으로 홍보해야 한다.

동물복지형 축산물의 영양성분과 기능성분 등에 대한 과학적이고 설득력 있는 근거가 제시될 수 있도록 분야에 대한 체계적인 연구가 이루어져야 한다.

이 연구의 설문조사에 의하면 동물복지형 축산물을 구매하고자 하는 이유 중 건강에 도움, 질병 예방 등이 가장 큰 이유로 나타났다.

따라서 동물복지형 축산물 홍보전략 수립시 건강과의 연계성에 대한 과학적 분석결과를 근거로 일반축산물과 차별화되는 정확한 정보를 제공하고 홍보하도록 해야 한다. 이와 함께 동물복지형 축산물 소비촉진을 위해 현장체험의 도농교류 행사와 학교교육 프로그램 등을 통한 홍보를 강화해야 한다.

동물복지형 축산물 판매행사와 도농교류 이벤트 행사 등을 확대하고 적극 활용하도록 해야 한다.

동물복지형 축산물 개념 이해와 소비촉진을 위해 학교교육 프로그램을 통한 홍보체계가 마련되어, 동물복지형 축산물이 동물의 복지를 추구하며 안전한 먹거리를 제공하는 생명산업이라는 인식을 높이도록 해야 할 것이다.

## 2) 연구 개발 확대

EU 등의 경우 동물복지와 관련된 다양한 연구들이 수행되고 그 결과물들이 정책에 적절하게 반영되고 있다. 그러나 우리나라의 경우 관련 연구가 매우 제한적으로 수행되고 있어 우리 실정에 맞는 제도의 설정과 운영을 위한 충분한 과학적 정보 제공에 한계가 있다.

따라서 동물복지 개념의 적용이 한국 축산업에 어떠한 영향을 미치고 어떤 식으로 운영되어야 하는가에 대한 다양한 연구를 통해 농장동물복지 수준이 제고될 수 있도록 연구비 지원 등의 구체적인 노력이 필요하다.

## 2. 장기 정책방향 제시

### 1) 미래 전략 수립

현재 우리나라의 “동물보호법”은 동물복지형 축산 인증제의 도입을 위한 개정과정에 있다.

그러나 장기적으로 농장동물복지 제도를 어떤 방향으로 운영하고 발전시킬 것인지에 대한 장기적인 비전은 명확하게 제시되지 않고 있다.

즉, 농장동물에 대한 동물복지 증진의 이유와 적용 대상, 최종적으로 지향하는 목표 등에 대해 명확히 제시하고, 이해당사자들의 적극적인 참여와 대응이 이루어질 수 있는 기반조성이 필요하다.

또한 정부가 수립된 정책 목표 달성을 위해 이용할 수 있는 경제적 인센티브(당근)와 법적 규제(채찍)에 대한 면밀한 검토를 바탕으로 그 기대효과와 한계에 대해 인식해야 한다.

## 2) 관련 제도 정비 및 보완

현재 시행 중인 유기 축산물 인증제와 무항생제 축산물 인증제의 경우 “친환경농업육성법”에 의해 농업의 환경보전기능을 증대시키기 위한 제도이나 실질적으로는 농장동물복지의 성격을 일정 부분 가지고 있는 유사한 제도들이다. 특히 무항생제 축산물 인증제도의 경우 그 존재 필요성에 대한 지적이 많으며 일부에서는 동물복지형 축산 인증제가 도입될 경우 흡수되어야 한다는 주장도 있다.

제도의 조기 정착과 소비자 혼란 방지라는 측면에서는 무항생제 인증제도를 동물복지형 축산 인증제로 대체하는 것이 옳을 수 있다.

그러나 두 제도 사이에 일정 부분 유사성이 있다고 하더라도 철학적으로 서로 다른 뿌리에서 출발한 개념이며, 농장동물복지는 “동물보호법”과 “축산법”, “축산물가공처리법” 등 축산업과 직접적으로 연결된 법률을 통해 구현되어야 하기 때문에 “친환경농업육성법”에 기초한 무항생제 인증제도와 연결해서 제도 도입을 고려하는 것은 현행 법체계와 현장 적용 가능성을 함께 고려하는 면밀한 검토가 필요하다.

## 3) 정부의 지원 강화

### ① 생산단계

조광호(2009)의 연구에서 보듯이 동물복지형 축산을 도입한 농가들은 생산성 문제와 소득 향상 문제에 대한 불만을 표시하고 있다.

이는 농가가 동물복지 형태로 생산시스템을 변경하는 전환기 과정에서 생산성 저감과 과도한 비용발생 문제가 일어날 수 있음을 의미한다.



## 집중탐구

농장동물복지 도입과 정책 과제

앞에서도 언급했듯이 동물복지에 내재하는 시장실패 속성을 해결하기 위해서는 농가의 소득 불확실성을 해결할 수 있는 정부의 적절한 지원이 필요하다.

현재 시행 중인 “친환경 안전축산물 직접지불제”의 경우 친환경축산을 실천하는 농가에 대해 초기 소득 감소분 및 생산비 차이를 지원하고 있으며, 이 제도를 바탕으로 2012년까지 친환경 안전축산물의 시장점유율을 5%까지 확대하는 것을 목표로 하고 있다. 또한 “환경친화축산 농가”를 지정하여 가축의 관리, 환경 보전 및 악취저감 등을 추진하고 있다.

동물복지형 축산의 경우 위에서 언급된 제도들과 같이 환경문제 해결, 식품안전성 증진, 축산품의 품질 제고 등 다양한 측면에서 공익적 기능을 수행하기 때문에 축산업의 장기적 발전이라는 측면에서 정부의 구체적인 생산단계 지원계획이 검토되어야 한다.

### ② 중간 유통단계

#### 가. 가축 운송

현재 생산 이후 유통단계에 있어 농장동물복지에 대한 규정은 “동물보호법” 제8조의 동물운송 관련 조항과 농림수산식품부 고시로 “동물운송세부규정” 등이 있다.

이들 규정은 동물 운송자가 취해야 할 의무사항과 운송자에 대한 법적 정의, 운송차량이 필수적으로 구비해야 할 개괄적인 차량구조 및 주의사항 등의 내용을 담고 있으나 실제 현장에서는 지켜지지 않는 유명무실한 규정에 불과하다.

생산단계에서 동물복지가 지켜진다고 해도 운송단계에서 부적절한 차량구조와 과밀적재가 지속된다면 동물복지형 축산의 도입 의미가 없어진다. 따라서 동물운송용

특수차량의 보급 확대와 가축수송업자 동물복지 교육 및 자격요건 강화 등의 정책이 필요하다.

#### 나. 도축

도축과정에서의 동물복지 실현은 가축이 충분히 쉴 수 있는 계류공간의 확보와 도축 전 기절방식의 개선으로 모아진다. 조사 결과에서도 알 수 있지만 계류공간의 확충 및 시설개선의 경우 업계에서 적용하는데 여러 가지 제약요건이 있다.

따라서 현재 추진 중인 도축장 구조조정 정책과 병행하여 영세 도축장을 정리하면서 거점 도축장 중심으로 동물복지를 적용할 수 있도록 규제 완화 및 자금 지원 등의 배려가 필요하다. 특히 이들 시설에 대한 정부 보조금 지원은 WTO의 허용보조에서 인정되는 항목이기에 정부의 지원이 가능하다.

도축 전 기절방식을 전기방식에서 CO2 등의 방식으로 변경하고 도축작업장 시설을 개선하는 것도 정부의 지원이 가능한 영역으로 장기적으로 축산물 품질개선과 생산성 증대 차원에서 고려되어야 한다.

### ③ 소비자 유통단계

#### 가. 적정 가격프리미엄 유도

동물복지형 축산물 소비확대를 위해서는 동물복지형 축산물 가격을 소비자가 요구하는 적정가격 수준으로 유도하는 방안이 마련되어야 할 필요가 있다.

동물복지형 축산물의 적정 가격 프리미엄 설정은 기존 소비계층의 소비 확대는 물론이고, 비구매계층을 소비계층으로 유도할 수 있다는 점에서 매우 중요하게 다루어야 할 과제이다.

축종별로 차이가 있으나 동물복지형 축산물 구입가격이

일반 축산물 가격 수준보다 대체로 1.3~2배 높은 것으로 조사되었으므로, 이런 가격수준을 적절히 반영하여 가격이 형성될 수 있도록 해야 할 것이다.

동물복지형 축산물 확대를 위해서는 생산자의 소득이 어느 정도 보전되고 소비자가 가치를 인정하고 지불할 수 있는 적정가격 수준에서 판매될 수 있도록 생산 및 유통 부문에서 대응책이 마련되어야 한다.

생산측면에서 동물복지 실천농장의 생산비 증가를 보전할 수 있도록 동물복지형 축산직불제 등을 도입하여 그 손실을 적절히 보상받을 수 있도록 지원단가와 지원규모를 설정할 필요가 있다. 또한 동물복지축산 관련 자재 지원을 통해 생산비 절감을 유도하는 방안도 추진해야 한다.

유통측면에서는 판로확보를 통해 가격 차별화가 이루어지도록 하고, 물류비용 절감, 신뢰도 제고 및 도·소매 유통 활성화를 위해 다양한 매장에 동물복지형 축산물 판매코너가 진입해야 한다.

#### 나. 안정적 수요처 확보

동물복지형 축산물의 안정적인 수요처 확보를 위해서는 다양한 대량급식처에서 동물복지 축산물을 급식자재로 활용할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 친환경농산물 판로확대를 위한 수요처 발굴과 관련한 소비자 조사결과, 학교급식이 58.1%, 가공제품개발 19.5% 등으로 친환경농산물을 활용하는 학교급식의 역할이 매우 중요한 것으로 나타났다.

특히 초중고 자녀를 둔 가구의 경우 친환경농산물 급식재 활용을 지지하는 계층이 약 90%정도로 절대적인 것으로 나타난 바 있다(김창길 외, 2005). 동물복지형 축산물도 친환경농산물과 속성이 비슷하고 자녀를 둔 30~

40대 소비자들의 지불의사가 높아 동물복지형 축산물을 급식재료로 활용할 경우, 학부모가 일정부분을 부담할 의향도가 높을 것으로 예상된다.

또한 동물복지형 축산물의 학교급식을 통한 판로확대의 가시적인 성과를 위해서는 학교급식이 이루어질 수 있도록 급식비 지원, 학교급식 순회 캠페인, 우수사례 발굴·홍보 등 보다 실효성 있는 정책프로그램이 추진되도록 해야 한다.

#### ④ 정책 추진체계 검토

현재 국내 농장동물복지 정책의 추진과 실행은 농림수산식품부 동물방역과와 국립수의과학검역원 동물보호과에서 담당하고 있으며, 농촌진흥청 축산과학원에서 관련 연구사업 및 일부 축종의 가이드라인 개발에 관여하고 있다. “동물보호법” 개정과 축종별 가이드라인 개발에 동물보호시민단체와 관련 생산자단체, 학계 전문가 등이 참여하고 있지만 업계 이해당사자들과 전문가들의 다양한 견해와 지식을 종합적으로 반영할 수 있는 조직체계는 구성되어 있지 못하다.

동물복지 실천에서 앞서가는 외국의 경우 이해당사자가 함께 동물복지 도입과 제도 운영에 대해 논의할 수 있는 상설기구가 설치되어 있으며, 이를 통해서 다양한 연구활동과 정책수립이 이루어지고 있다.

특히 앞으로 동물복지에 대한 관심이 증대되고 교육 및 홍보에 대한 수요가 증대할 것이며, 관련 법률과 복지기준, 인증제도 등이 도입될 전망이나 현재의 정부 조직과 인력으로는 다양한 현안문제를 해결하고 조율하는데 한계가 있다.