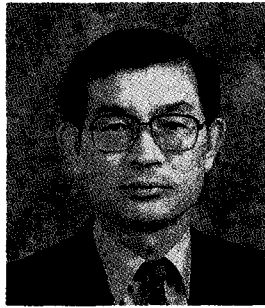


**특집**

한우산업 국제경쟁력을 진단한다

# 정부, 생산자, 유통업체의 성실한 역할분담이 필요하다



조석진

영남대학교 축산경영학과교수

## I. 문제제기 및 과제의 설정

WTO 체제가 출범한지 1년여가 지난 지금 국내의 한우산업은 미래에 대한 불확실성이 증폭되는 가운데 불안정한 가격변동을 반복하고 있다. 즉 1988년에 쇠고기수입이 재개된 이후 소값이 지속적인 상승 추세를 보여 1995년 9월 수소가격이 최고시세(3,296천원/500kg)를 기록하였다. 그 후 1996년 3월 광우병보도에 따라 쇠고기소비가 30% 가까이 감소하면서 소값하락이 지속되자 정부는 신속한 수매를 통해 조기진화에 나섰다. 연이어 병든소사건 및 O-157 사건으로 인

해 쇠고기수요가 위축됨에 따라 정부수매가 지속되어 오던 중 7월 이후 추석수요로 인해 소값이 강세로 돌아서자 현재는 수매가 중단된 상태이다. 그동안 정부는 약 269억을 투입하여 9천 9백두의 수매를 실시하였다. 그러나 가임암소의 지속적인 증가, 1997년의 우육수입 할당량(16만 7천톤) 증가 및 7월 이후의 냉동돈육의 수입자유화 등 금후 소값을 둘러싼 불안요인이 도사리고 있다.

한편 이같은 단기적인 가격불안정 이외에 2001년의 수입자유화와 관련하여 한우산업의 최대 관심사는 수입자유화 이후에도 최소한 현

수준의 생산기반유지가 가능할 것이냐 하는 점이다. 쌀과 함께 토지이용형농업의 기간생산부문인 한우산업이 농가경제 및 국토의 효율적활용이란 측면에서 지니는 중요성을 감안할 때 이는 매우 중요한 정책과제이다.

본고는 상기와 같은 문제의식하에서 수입자유화에 직면한 한우산업의 당면과제 및 경쟁력제고방안에 관해 검토하고자 한다.

## II. 한우산업의 당면과제 1. 한우문제의 본질

UR 협상결과에 따라 2001년에 수입자유화에 직면한 한우산업의

당면과제는 다음 두 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 수입자유화 이후에도 일정 규모 이상의 생산기반을 유지할 필요가 있느냐 하는 점이다.

둘째, 만일 생산기반을 유지할 필요가 있다면, 그에 대한 대응방안이 무엇이나 하는 점이다.

우선 첫째 문제와 관련하여 1995년 현재 전체 농가에 대한 축종별 사육호수비율을 살펴보면, 한우(35.0%), 양계(13.5%), 양돈(3.1%) 및 유우(1.6%)의 순으로 한우사육농가의 비율이 절대적인 우위를 점하고 있다. 이같은 현상은 재론할 필요 없이 중소가축 및 낙농이 이미 전업화, 기업화, 계열화로 이행한 상황에서 농가가 손쉽게 사육할 수 있는 유일한 가축이 한우이기 때문이다. 더욱이 농산물 수입자유화에 따른 대체작물의 빈곤으로 어려움을 겪고 있는 농가경제를 고려할 때 한우사육은 매우 중요한 농가의 소득원이다.

한편 수요측면에서는 최근 5년간(90~95) 국민 1인당 우육소비 증가율이 10.2%로, 계육(8.3%) 및 돈육(4.6%)에 비해 훨씬 높게 나타나고 있다. 아울러 국내산 도살두수에서 차지하는 한우비율이 1990년의 50%에서 1995년 현재 74%를 나타내 한우육에 대한 소비자의 선호도가 점차 높아지고 있음을 알 수 있다. 그 외에 한우는 요사이용면에서 쌀생산과 보완관계에 있으며, 쌀생산이 지니는 노동의 계절성을 극복하는 데에도 매우 중요한 품목이다. 이같은 점을

표1. 일반 및 거세비육의 출하내용(1995)

구 분	추정출하체중 (Kg)	도 체 중 (Kg)	추정출하월령 (월)	지육단가 (원/Kg)	판매가격
일반비육	553.5	315.5	18~19	10,761	340
거세비육	576.6	328.7	23~24	11,898	390

자료: 1995년도 축산물등급판정사업보고서, 축협중앙회

고려할 때 수입자유화 이후에도 일정 규모 이상의 한우생산기반유지가 필요하며, 이는 쌀문제와 함께 농정의 최대 과제라 할 수 있다.

그렇다면 한우생산기반유지를 위한 대응방안이 무엇이나 하는 점이다. 그에 대한 답은 이미 제시되어 많은 사람들에 의해 공감대가 형성된 상황이다. 즉 한우생산기반유지를 위해서는 ①한우육의 품질차별화, ②비용절감 및 송아지가격안정제도의 확립, ③한우번식단지 조성 등의 대책수립이 절실하다. 이하 한우산업의 국제경쟁력이란 주제와 관련하여 이상 세 가지 측면에서 검토하기로 한다.

1) 품질차별화전략의 실태와 문제점

품질차별화의 궁극적인 목표는 '수입쇠고기와의 경쟁을 피할 수 있을 만큼 우수한 육질의 한우고기를 생산하는 것'이다. 즉 가격은 다소 비싸더라도 질적인 면에서 수입쇠고기에 비해 우수한 품질의 한우고기를 생산하는 것을 의미한다. 이같은 목표달성을 위해 지난 1992년 7월부터 축협 서울공판장을 시작으로 도체등급제도가 도입되었으며, 1996년 7월부터는 전국적으로 확대 실시되고 있다. 그러나

1995년에 등급판정을 받은 한우 130,808두 중 육질 1등급의 비율은 12.8%에 불과해 1994년의 12.7%에 비해 거의 차이가 없다. 한편 이를 암·수 및 거세우로 나누어 보면, 1995년의 육질 1등급 비율은 거세우(58.2%), 암소(25.4%) 및 수소(4.3%)의 순으로 육질향상을 위해서는 거세가 필수적임을 알 수 있다. 그럼에도 등급판정을 받은 한우 중 거세우의 비율은 0.9%인 1,114두에 불과하다.

그렇다면 왜 생산자가 거세를 기피하는가 하는 점이다. 이는 거세를 할 경우 비육기간이 연장됨에 따라 사료비, 노임, 자본이자 등의 부담이 가중되는 데 비해 도매시장의 가격차가 이를 보상해줄 만큼 충분히 크지 않기 때문이다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음의 표-1과 같다.

위에서 알 수 있듯이 거세비육의 경우 판매가격이 비거세우에 비해 50만원 정도 높다. 그러나 비육기간이 연장된다. 이 기간동안의 추가비용을 1994년도 축협의 장기비육농가의 두당 생산비를 기준으로 추정하면 사료비(24만원), 유동자본이자(8만원), 노임(12만원)을 합한 금액이 44만원에 달한다.



따라서 기타비용을 고려할 경우 거세비육이 일반비육에 비해 크게 유리하지 않다는 것을 알 수 있다. 물론 거세비육의 경우 A-1 및 B-1 등급을 받을 경우 각각 20만원과 10만원의 포상금이 지급되나 1995년의 경우 거세우 가운데 A-1 및 B-1 등급의 출현율이 각각 2.2%와 48.4%에 불과해 거세우의 49.4%는 포상금조차 받을 수 없는 실정이다. 이같은 상황에서 현재 거세비육을 실시하고 있는 농가는 직판점을 운영하거나 지방자치단체가 별도의 거세장려금을 지급하는 경우가 대부분이다.

한편 거세비육과 일반비육의 가격차가 근소한 것은 외식부문에 있어서의 고급육에 대한 수요가 서울을 중심으로 하는 대도시에 집중되어 있어 전국적으로 정착되지 못하고 있기 때문이다. 또한 이는 쇠고기의 가정소비가 불고기위주라는 점과도 무관하지 않다. 따라서 아

직까지는 한우고기라는 사실만으로도 수입쇠고기에 비해 차별화가 가능하다. 그 결과 정육점은 구태여 불가식지방(不可食脂肪)의 비율이 높은 거세우의 구입을 꺼리는 관계로 생산농가 역시 거세비육에 대한 필요성을 절실히 느끼지 못하고 있다. 그러나 금후 국내의 냉장육유통체계가 확립되어 냉장육의 수입이 본격적으로 이루어질 경우 현재와 같은 한우고기의 육질로는 수입쇠고기와의 가격경쟁은 물론 품질경쟁도 피할 수 없다. 따라서 한우고기의 품질차별화가 수입자유향에 대비하여 생산기반유지를 위한 분명한 방향이라면 이의 정착을 위해 다음과 같은 노력이 필요하다.

첫째, 거세비육의 조기정착을 유도하기 위해 현행의 육질 1등급에 지급되는 포상금을 거세우와 비거세우의 가격차에 연동시켜, 거세비육농가가 최소한의 생산비를 보

장받을 수 있도록 하는 제도를 도입하는 것이 바람직하다.

둘째, 거세를 통한 차별화는 송아지생산의 차별화에서 출발해야 한다. 이를 위해 현재 실시중인 한우개량단지 중심의 개량사업을 더욱 강화함과 아울러 등급판정결과를 번식농가에 되돌려 주는 feedback system의 조속한 확립이 필요하다. 또한 현실적인 방안으로는 비거세우로서 A-1 등급을 받은 수소의 유전형질을 추적하여 한우개량에 적극 활용하는 것도 바람직하다.

셋째, 현재 세 가지로 구분되어 있는 육질등급(근내지방도는 5등급)을 보다 세분화하여 거세비육을 통한 차별화의 강도를 높임과 아울러 그에 대한 보상을 받을 수 있는 길을 열어줄 필요가 있다. 육질등급의 새로운 기준을 마련하기 위해서는 최소한 3년 정도의 시간이 필요함을 고려할 때 이는 매우 시급한 과제이다. 일본의 경우 수입자유향 이후 최고등급인 A-5를 제외한 모든 등급의 화우육이 수입냉장육과 경쟁관계에 있는 것으로 드러났다. 따라서 한우 1등급의 육질이 일본의 3등급의 육질에 가깝다는 점을 고려할 때 현재의 육질등급을 고수할 경우 한우 1등급은 수입냉장육과의 품질경쟁을 피할 수 없다.

넷째, 축협을 중심으로 거세비육기술의 보급을 적극 추진할 필요가 있다. 이를 위해 거세비육기술이 정착될 때까지 생산자단체인 지역축협을 중심으로 거세비육에 대

한 기술지도 및 홍보를 강화할 필요가 있다. 특히 중산간지역의 한우사육농가에 대한 기술지도가 절실하다. 아울러 축협은 거세비육을 통해 생산된 소를 생산농가가 유리하게 판매할 수 있는 유통측면에서의 효율적인 계통출하체제를 확립할 필요가 있다.

다섯째, 사육단계에서 거세비육을 통해 차별화된 한우육에 대한 유통단계(도축장→소비자)에서의 철저한 육질관리가 요구된다. 이와 관련하여 1996년 7월 이후 전국적인 도체등급제도가 실시된 이후 소매단계에서 나타나고 있는 문제점들에 유의할 필요가 있다.

즉 도체등급제도의 확대실시에 따라 모든 소는 도축후 최소한 12시간 이상 예냉을 거쳐 도체온도가 0~5℃에 도달한 후 등급판정을 받게 되어 있다. 따라서 과거 이용도축을 통해 도축 당일 출고가 가능했던 한우전문점 및 한우전문식당의 경우 도축된 다음날에야 판매가 가능하다. 이 과정에서 한우육의 품질차별화와 관련하여 문제가 되는 것은 바로 예냉방법이다. 즉 현재 실시하고 있는 냉풍에 의한 예냉방법은 육량감소뿐 아니라 육색을 암적색으로 변화시킨다. 따라서 소매단계에서의 충분한 숙성이 어려움은 물론 소비자들의 불만을 사고 있는 주된 원인으로 지적되고 있다. 그 결과 지금까지 이용도축을 통해 한우전문점 및 한우전문식당을 운영해 오던 소매업자들의 불만이 비등하고 있는 실정이다. 그렇다면 도체등급제가 확대 실시된

이후 나타나고 있는 그같은 문제점은 무엇때문인가 하는 것이다. 이에 대해 많은 사람들이 예냉방법에 문제가 있다는 점을 지적하고 있다. 즉 냉장이 아닌 냉풍으로 예냉을 하고 있기때문이란 것이다. 그 이유로 도체등급제의 확대 실시 이전에 온도체 상태로 출고후 냉장상태에서 숙성시켰을 때에는 그같은 현상이 없었음을 들고 있다.

한편 이와 관련하여 필자가 일본의 실태를 조사한 결과 일본은 냉풍이 아닌 냉장방식으로 24시간 예냉하고 있다. 이같이 냉장방식을 채택할 경우 예냉과정에서 육색이 암적색으로 변하는 현상은 없다는 것이다. 이같은 점을 고려할 때 현재 국내에서 실시하고 있는 예냉방법에 문제가 있음을 알 수 있다. 그렇다면 왜 국내의 도살장에서는 냉장이 아닌 냉풍방법을 사용하고 있는가 하는 점이다. 이는 짧은 시간내에 온도체를 냉도체로 전환하기 위한 것과 비용이 저렴하다는 두 가지 이유일 것으로 추정된다. 그러나 실제로는 비용이 저렴하다는 것이 냉풍방식을 채택한 주된 이유로 생각된다. 이유야 어쨌든 금후 이를 냉장방식으로 전환하지 않을 경우 한우육의 품질차별화전략에 상당한 차질이 예상된다.

## 2) 비용절감 및 송아지가격안정제도의 확립

쇠고기의 수입자유화에 대한 대응책으로 송아지가격안정제도의 도입은 필수적이다. 현재의 쇠고기에 대한 국내외의 가격 및 품질격

차를 고려할 때 한우고기의 차별화만으로는 생산기반유지가 어렵다. 그것은 무엇보다 차별화된 한우고기의 가격이 비싸지는 만큼 수요가 감소하기 때문이다. 따라서 일정규모 이상의 생산기반유지를 위해서는 비육농가의 생산비절감이 병행될 필요가 있다.

비육농가의 생산비절감을 위해서는 1995년 현재 장기비육농가 생산비의 51.4%를 차지하는 송아지비용의 절감이 필수적이다. 또한 송아지비용의 절감을 위해서는 번식농가의 송아지생산비절감이 선행되어야 한다. 그 경우 번식농가의 생산비절감목표는 '품질격차를 고려한 비육농가의 한우생산비가 수입육과 경쟁이 가능하기 위한 송아지생산비를 실현하는 것'이다.

한편 1995년 현재 번식농가의 생산비구성을 보면 사료비(33.2%), 자가노임(34.5%) 및 고정자본이자(19.6%)의 합이 87.3%에 달하고 있다. 그중 사료비(농후사료 23.5%, 조사료 9.7%)는 대부분 시장에 의해 주어지는 것이 만큼 비용절감이 극히 제한적이다. 따라서 자가노임과 고정자본이자의 절감을 위한 규모확대가 절실하다. 그러나 1995년 현재 한우사육농가의 평균사육두수가 5두에 불과해 1994년 현재 일본의 17두에 비해 매우 영세하다. 이같은 점을 고려할 때 고정비의 성격이 강한 자가노임 및 고정자본이자의 감소를 통한 송아지생산비의 절감을 위해서는 번식농가의 규모확대가 필수적이다. 그럼에도 불



구하고 송아지가격의 불안정성 및 경영주의 노령화 등으로 인해 좀처럼 규모확대가 이루어지지 못하고 있다. 이를 해소하기 위해서는 송아지생산비를 보장하는 가격안정제도의 도입을 통해 번식농가의 규모확대를 유도할 필요가 있다.

번식농가의 경영안정을 위한 이 같은 제도적인 보완이 이루어지지 않고는 한우육의 차별화전략도 한계에 직면하지 않을 수 없다. 일본의 경우 이미 1968년부터 이같은 제도가 운영되어 왔으며, 수입자유화 직전인 1990년에 이를 보강하였다. 그 결과 수입자유화에도 불구하고 육용우의 사육두수가 꾸준히 증가하고 있다. 더우기 일본정부는 1995년 12월 송아지가격 안정제도를 바탕으로 1995년 현재 297만두에 달하는 육용우두수를 2005년까지 433만두로 확대하겠다는 의욕에 찬 계획을 발표한 바

있다. 한국의 경우 1990년을 전후해서 송아지가격안정제도의 도입을 위한 노력을 여러 차례 시도했으나 그때마다 정부부처간의 의견 조정에 실패함으로써 오늘에 이르고 있다. 그러던 중 1994년 축산법개정을 통해 『송아지생산안정제』란 이름으로 축협이 이를 시행할 수 있다는 애매모호한 표현만 있을 뿐 재원 및 구체적인 내용에 대한 언급이 전혀 없다. 현재 정부는 수입자유화직전인 2000년에 이 제도의 도입을 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다. 그러나 전술한 바와 같이 일본은 이미 1968년부터 이 제도를 실시해 왔으며, 수입자유화 직전인 1990년에 이를 다시 보강하였을 뿐이다. 따라서 만일 정부가 일본의 경험을 참고로 하려 한다면 일본은 결코 수입자유화의 마지막단계에 이 제도를 도입한 것이 아니란 점을 분명히 인식해야

한다. 따라서 2000년이나 이 제도의 도입을 검토하겠다는 것은 권투 선수가 아무런 연습없이 링위에 오르겠다는 것과 다를 바 없는 무모한 정책운영임을 지적하지 않을 수 없다. 따라서 정책은 '소잃고 외양간 고친다'는 속담과 같이 농장행정으로 시행착오를 반복하지 말고 잃을 소라도 남아 있을 때 외양간을 고치는 슬기를 발휘해야 한다. 즉 너무 늦기 전에 송아지가격안정제도의 도입을 통해 번식농가로 하여금 합리적인 경영을 전제로한 송아지생산비수준을 제시함과 아울러 이를 보장해야 한다. 그렇게 함으로써 장기적으로 소를 사육할 농가와 소사육을 포기할 농가로 하여금 하루 빨리 의사결정을 할 수 있도록 도와 주어야 한다. 현재와 같이 소사육농가가 미래에 대한 비전도 없이 마치 투기를 하고 있는 불안감속에서 소를 사육하는 한 한우 생산기반안정은 달성될 수 없다.

### 3) 한우번식단지의 조성

1993년 이래 정부는 매년 1,000억원에 가까운 예산을 '한우경쟁력 제고사업'을 통해 소사육농가에 용자의 형태로 지원해 왔다. 그러나 그같은 용자의 대부분은 비육농가에게 돌아감에 따라 송아지입식을 유발하여 소값상승을 초래했고, 빈우사와 함께 토지투기의 빌미까지 제공하는 결과를 초래하였다. 결국 한우의 경쟁력제고를 위한 정책은 오히려 경쟁력저하를 초래한 셈이다. 이같은 결과는 이 제도의 시행과정에서 정책목표와 달리 융자금

의 대부분이 번식농가가 아닌 비육 농가에게 집중되었다는 점에 기인한다. 그러나 이는 주무부처인 농림부가 처음부터 그같은 가능성을 예측하지 못했다는 데에도 원인이 있음을 인정하지 않을 수 없다. 즉 송아지에 대한 가격안정이 보장되지 않은 상황에서 번식농가가 정책자금을 이용해 규모확대를 시도한다는 것은 현실적으로 어렵기 때문이다. 이같은 점을 고려할 때 초지조성이 가능하고 한우번식을 위한 제반 여건을 갖춘 지역을 중심으로 한우번식단지의 조성을 적극 지원함으로써 송아지생산비를 점진적으로 낮출 수 있는 방안을 강구해야 한다. 그같은 가능성이 높은 곳이 제주도이다. 제주도에는 1995년 현재 한라산을 정점으로 분포된 중산간지역에 약 6만 5천 헥타의 초지가 있으며, 82개의 마을공동목장이 운영되고 있다. 그뿐 아니라 제주도는 연중 9개월간(3월~12월) 방목이 가능하여 양질의 목초만으로도 송아지생산이 가능하다. 그 결과 제주도를 한우번식단지로 활용할 경우 육지에 비해 훨씬 저렴한 생산비로 연간 약 20만 두 이상의 송아지생산이 가능하다. 정부도 최근에 그같은 점에 착안하여 제주도에 한해 한우입식자금을 방출하고 있다. 그러나 제주도에는 1995년 현재 약 3만 2천두의 교잡우가 있다. 따라서 앞으로 이들 교잡우를 하루 속히 한우로 교체하도록 입식자금의 방출을 늘릴 필요가 있다.

그 외에 전국적으로 널리 분포

되어 있는 조건불리지역이라 할 수 있는 중산간지역의 휴경답 및 경사지를 활용한 초지조성을 통해 대규모의 한우번식단지를 조성하는 것이 급선무이다. 이를 위해서는 EU(유럽연합)와 같은 직접지불제도의 도입도 적극 검토할 필요가 있다. 최근 정부는 수입자유화 이후에 소사육두수는 현재 수준인 260만두, 큰 수소가격은 두당 200만원 정도로 유지하겠다는 정책목표를 시사한 바 있다. 물론 200만원이라는 큰 수소의 두당 가격은 수입육과의 경쟁이 가능하기 위한 목표가격이라 생각되나 현재와 같은 생산구조하에서는 실현가능성이 희박하다. 따라서 그같은 정책목표의 실현을 위해서는 발상의 전환이 요구되며, 이는 곧 대규모 한우번식단지의 조성을 통한 송아지생산비절감에서 출발해야 함을 인식할 필요가 있다.

한편 장기적인 한우의 사육두수를 현재수준인 260만두로 책정한 것은 결국 전체 소비가 늘어남을 고려할 때 자금줄저하를 의미한다. 이는 전술한 바와 같이 일본이 1995년의 육용우두수 270만두를 2005년까지 433만두까지 확대하겠다는 정책목표와 비교할 때 지나치게 소극적이라 하지 않을 수 없다. WTO 체제의 출범에도 불구하고 세계의 주요 선진국은 자국의 주식을 포함한 주요 농축산물의 생산기반유지를 위해 안간힘을 쓰고 있다. 그같은 의미에서 수입자유화 이후에도 일정규모 이상의 한우생산기반유지가 반드시 필요하며, 이

의 달성을 위한 정책의 보다 적극적인 자세가 요구된다.

### Ⅲ. 맺음말

1995년 이후 WTO 출범에 따라 급격히 진전되고 있는 농축산물의 수입확대는 경쟁력이 약한 국내농업의 축소균형을 강요하고 있다. 이같은 상황에서 쌀과 함께 토지이용형농업의 기간생산부문인 한우의 생산기반유지는 매우 중요한 정책과제이다. 또한 이를 위해서는 품질차별화, 비용절감 및 정책의 국제경쟁력향상을 지속적으로 추진해 나가야 한다. 그러나 오늘의 상황은 필요한 제도개선이 지연됨에 따라 정책의 국제경쟁력이 확보되지 않은 상태에서 생산농가에게 시장원리만을 강요하고 있다는 느낌을 지울 수 없다. 따라서 한우산업의 경우 경쟁력강화를 위해서는 송아지가격안정제도로 대표되는 제도개선이 절실하다. 생산자 역시 UR 이후 공급자중심에서 소비자 중심으로 바뀐 시장여건을 감안할 때 정책이 지나치게 비효율적인 농가까지를 보호할 의무가 없으며, 진정한 프로그가 되어야 살아 남을 수 있음을 인식해야 한다. 끝으로, 한우산업이 직면한 오늘의 위기를 극복하고 지속적인 안정성장을 도모하기 위해서는 생산농가, 유통업체 및 정부의 성실한 역할분담 및 새로운 시장여건에 부합하는 발상의 전환이 요구된다.

(필자연락처: 053-810-2962)