

# 정부가 추진중인 돼지고기 유통 개선 정책



정 병 규 사무관  
(농림부 축산경영과)

## I. 서론

**최** 근 IMF위기를 맞아 축산물소비가 급감하면서 산지가격은 크게 떨어졌는데 소비자 가격은 큰 변화를 보이지 않아 축산물유통구조에 문제가 있다는 얘기가 나오고 있다.

주변에서 의식주에 관련된 모든 물품의 가격이 크게 하락한 것을 볼 수 있는데도 음식점, 정육점 등에서 축산물의 소비자 가격이 그다지 하락하지 않았다면 무엇인가 문제가 있기는 한 모양이다.

돼지고기 유통에서의 과제는 대외경쟁력, 대내적형평성, 위생문제 이 세가지 관점에서 볼 수 있다고 생각한다. 대외경쟁력이란 국내산이 수입산에 대해 경쟁력을 가질 수 있도록 국내유통의 슬립화와 고품질제품 중심의 유통체계를 마련하는 것이고, 대내적 형평성이란 유통에 참여하는 각 경제 주체간에 과실을 고르게 분배하는 것이다. 또 소비자 안전과 관련하여 유통단계의 위생수준 향상문제가 있다.

향 후 돼지고기 유통정책 대안을 제시하는 것은 이해관계자들과의 깊은 검토가 필요한 문제이므로 여기서는 최근 유통환경의 변화의 관점에서 그간의 정책을 평가하는 정도로 그치도록 하겠다.

## II. 유통정책 환경의 변화

### 1. 수입자유화

'94년 냉장육에 이어 '97년 냉동육 시장도 개방됨으로써 국내 돼지고기 시장은 완전한 국제경쟁 상황을 맞게 되었다. 종래에는 국내 생산의 과잉·과소가 가격을 거의 결정해 왔으나, 이제는 국제시장 동향이 국내 돈가와 국내 유통구조에 중요한 변수가 된 것이다. 즉, 국내생산이 감소하면 가격이 오르는 것이 아니라 그만큼 국내 수요 기반을 잠식당하게 되는 것이다.

따라서, 품질이 뒷받침 되지 않으면 판매조차 어려운 상황이 올 수 있고 내수판매 만으로 수익을 얻을 수는 없으며, 비인기 부위를 수출로 소진해야만 수지타산을 맞출 수 있게 된 것이다.

### 2. 대형 소비시장 형성

최근 몇 년 사이에 급속히 늘어나고 있는 할인점 시장이 월마트의 한국상륙으로 유통업계간 시장선점 경쟁이 갈수록 뜨거워지고 있다. 이들 할인점 매출은 현재수도권 정육유통의 20% 수준을 점하고 있으며 자연녹지에 대한 유통시설 건축 규제완화로 할인점이 크게 늘어날 여건이 마련되어 향 후 국내 돼지고기 유통은 이들 할인점

들의 원료 확보 및 판매 방식에 따라 바뀔 수 밖에 없는 처지가 될 것으로 여겨진다. 즉 도매시장과 일반정육점을 중심으로 한 지육거래에서 부분육 거래로, 가격 주도권이 생산자에서 유통업체로 바뀌어 나갈 전망이다.

우리사회에 맞벌이 부부가 늘어나면서 1주일 간의 식품을 한번에 구매하는 구매형태가 더욱 늘어날 것으로 보인다. 대형 유통점 비중이 늘어나게 되면 수입냉장육의 시장도 동시에 늘어날 것이다. '97년 초 월 3천톤 규모로까지 수입이 늘어나던 냉장삼겹이 신속한 판로처가 확보되지 못하여 여름철 성수기 국내시장에는 영향을 미치지 못했으나 조만간 대형할인점을 중심으로 다시 냉장육 수입이 본격화될 것으로 보인다.

### 3. 가격정보의 투명화

식육관련 소식지의 보급, 정보통신기술의 보급으로 전국 어디서나 전일 도매 시장 지육경락가격을 바로 바로 알 수 있게 되는 등 산지에서의 가격정보가 보편화되었다. 또한 수입육 확대에 따라 유통업체간 경쟁이 치열해지면서 유통단계와 마진율이 축소되고 있고, 도매단계에서 제조원가에 대한 정보도 보편화되었다.

더구나 외국 육가공회사의 지사가 한국에 설치되어 부분육 수입원가 등 국제시세에 대한 정보도 소매유통단계에 이르기까지 투명하게 공유되고 있다. 이에 따라 유통단계가 급속히 줄어들고 마진율이 축소되면서 국산이 수입산과의 생산원가 경쟁에 바로 노출되는 결과가 되고 있다.

### 4. 위생 및 품질에 대한 인식제고

국내 소비자들이 돼지고기의 맛과 품질에 대한 인식이 확대되면서 부위별, 성별 가격차별화가 이루어지고 가격이 다소 비싸더라도 소비자들이 브랜드육을 선호하는 형태를 보이면서 고급육 시장이 급속히 확대되고 있다. 냉장육(생육)에 대한 소비자 선호도가 높게 형성되면서 수입육(냉동육)에 비해 국내산 생육(냉장육) 판매가 유리해질 것이다.

식품위생 및 안전성에 대한 소비자 인식도 크게 변하여 정부기관과 여러 소비자단체에서 식품의 잔류농약 세균관리 등을 조사 발표할 때마다 식품안전성이 사회문제로 대두되는 등 유통단계의 위생관리 요구가 커지고 있다.

## III. 돼지고기 유통시책

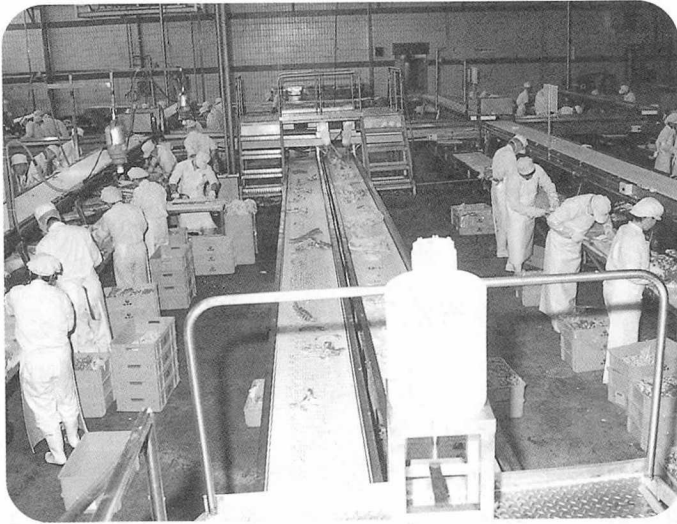
### 1. 그간의 유통시책 평가

정부의 돼지고기 유통시책은 농가에게 정당한 가격을 보장하고 국내수급의 균형을 통하여 물가안정을 도모하는 것이었다.

산지에서는 농가들이 영세하고 분

◀국내 소비자들이 돼지고기의 맛과 품질에 대한 인식이 확대되면서 부위별, 성별 가격차별화가 이루어지고 가격이 다소 비싸더라도 소비자들이 브랜드육을 선호하는 형태를 보이면서 고급육시장이 급속히 확대되고 있다.





◀국제경쟁력 강화차원에서 도축가공시설이 현대화, 규모화되어야 함에도 도축가공시설 과잉으로 인하여 오히려 막대한 신규투자를 한 종합처리장이 불리해지는 결과가 되었다.

와 품질개선에 정책 초점이 옮겨지고 있다. 도체등급제 실시, 축산물종합처리장 건설 추진, 부분육가공장 건설 지원, 도축장 시설 개선 지원, 돼지경쟁력 강화사업, 수출업체 육성 등이 그것이다.

이러한 정부 시책은 긍정적인 효과도 있었으나, 체계적인 유통시책 미흡과 과잉 개입으로 인한 시장 왜곡 효과

등 문제점도 지적되고 있다.

우선, 유통단계의 형평성과 유통단계의 슬림화에 있어서는 다소 성과가 있었다고 생각되나 산지중심의 유통시책 추진으로 이후 유통단계의 위축현상을 초래하였다. 수입산보다 국내산 돼지고기 유통에 참여하는 것이 이익이 되는 유통구조를 만들어가야 하는데 정부의 소비자물가 억제시책과 소비지 유통에 대한 각종 규제로 인하여 중간 도축·가공·유통에만 원가절감 압박만 가할 뿐 유통업자의 이익을 증대시키는 시책이 따르지 못했다.

즉, 소비자 선호변화에 대처하고 수요개발을 위한 소비자 지향적인 유통 시책이 미흡했다. 획일적인 물가관리를 통한 소비생활의 안정을 추진하였을 뿐 소비자에게 부담이 증가되는 고품질육에 대한 소비자 이해를 구하고, 나아가 비인기 부위 판매확대를 위한 적극적인 소비홍보가 없었다.

또, 기존시설의 축소 없이 신규 가공시설에 대한 지원 확대로 인하여 도축·가공시설의 가동률이 매우 낮아져 도축가공장들의 부실화를 초래하게 되었다. 그 결과 도축·가공장에서는 지속적인 시설개선 투자를 꺼리게 되었고, 가동률 제고를 위하여 도축가공물량 확보를 위한 과다경쟁을

산되어 가격결정과정에서 수집상에 의한 부당한 폭리 행위를 방지하는 시책을 주로 추진해 왔다. 즉 유통개혁 과제중에서 산지유통의 투명성·공정성 제고를 통한 대내적 형평성에 치중하였다.

전국에 공영도매시장 건설, 양돈농가 규모화 지원, 농·축협을 통한 농가의 직접 출하장려 등 출하농가에 힘을 실어주는 농가중심의 유통 정책을 펴왔다. 그 결과 돼지의 경우 1000두이상 사육하는 농가에서 출하되는 돼지가 전국 물량의 50% 이상을 차지하는 등 농가의 규모화로 산지가격 결정에 있어서 농가가 능동적으로 시장을 좌우하는 수준에 이르렀다.

또, 소비지에서도 정육점에서 도매시장 경락가격을 바로 바로 알 수 있게 됨으로써 중간상인의 유통마진이 크게 줄어들게 되었다.

소비지에서는 상품의 질에 따라 차별화된 소비계층을 상정하지 않고 획일적인 소비자를 대상으로 하여 물량중심의 물가정책을 추진하였다. 국내산은 무조건 판매될 수 있으며 국내공급이 부족한 경우 정부 개입(수급조절용 수입)에 의하여 수급균형을 조절할 수 있다는 폐쇄경제를 가정한 시책이었다.

'90년대 들어서는 수입개방에 대처하여 유통에 있어서도 효율성 제고를 통한 대외경쟁력 강화

촉발하여 산지돈가 상승 요인이 되었다. 또, 자금 압박 때문에 덤핑행위 등 시장질서를 왜곡시켜 전체업계의 이익을 침해하는 현상이 계속 발생되었다. 이는 농가가 품질향상과 원가절감 노력을 게을리 하게 하는 요인이 되었다.

국제경쟁력 강화차원에서 도축가공시설이 현대화, 규모화되어야 함에도 도축가공시설 과잉으로 인하여 오히려 막대한 신규투자를 한 종합처리장이 불리해지는 결과가 되었다.

최종 판매점인 정육점과 일반음식점의 경우 다른 우리나라 소매점과 마찬가지로 영세성을 탈피하지 못하여 최종 소매단계의 유통마진이 높은 시스템이 변하지 않고 있다. 최근 식육판매점의 경우 저렴한 수입육의 대량 도입과 대형할인점간의 저마진 가격 경쟁을 통하여 유통에 변화가 일어나고 있을 따름이다.

품질향상을 부르짖고 있으나, 시장에서 품질향상을 위한 인센티브장치가 마련되어 있지 못하다. 즉, 도매시장을 중심으로 지육등급제가 시행되고 있으나, 돼지고기 유통의 큰 부분을 차지하고 있는 육가공업체에서는 지육거래에 대한 농가의 불신, 부분육 유통에서 등급별 가격차등 적용 곤란 등으로 도체등급제가 수용되지 못하고 있다. 또, 소비자들이 냉장육과 암패지를 선호하고 있으나, 국내 수패지 거세율이 낮고 등급별 성별 구분판매가 이루어지지 못하고 있어 부분육제품이 소비자 신뢰를 얻지 못하고 있다.

소비자의 위생에 대한 관심이 높아지고 있으나, 소매단계에서의 위생관리 수준이 낮고 기존 도축·가공장에서의 수지 악화 때문에 추가부담이 드는 위생시설투자를 꺼리고 있다.

## 2. 유통개혁 정책방향

우선 종래 생산자 위주의 시책에서 국내 양돈 산업 공존 차원의 시책이 추진되어야 한다. 특히, 국내산 유통을 담당하고 있는 중간유통상에 대한 지원시책을 추진해야 한다.

둘째, 유통의 슬림화 뿐만 아니라, 품질향상을 유도하는 유통시책을 추진해야 한다. 즉, 고급육은 높은 값을 받을 수 있는 체계를 구축하여야 한다. 산지에서 등급별 거래를 활성화하는 동시에, 소비지에서도 획일적인 물가지도를 지양하고 등급에 따른 차별적인 시장가격 형성을 조장하여야 한다.

세째, 위생과 품질개선에 대한 인센티브와 규제를 강화해야 한다. 현재 위생과 품질개선 문제에 대해서는 시장소비자의 선택에만 내맡겨져 있을 뿐, 정책에 의한 체계적인 규제가 이루어지지 못하고 있다. 농가에 대해서는 규격돈 생산농가에 품질개선비와 축산경영자금을 지원하고 있으나, 잔류물질 관리가 안되는 농가에 대한 규제가 약하다. 앞으로 도축·가공장·소매점 등에 대한 실질적인 위생규제를 실시하여 위생을 위한 신규투자를 하도록 하고, 위생에 대한 신규투자를 하는 업체가 역차별을 받고 있는 상황을 시정해야 한다.

네째, 소비자인식의 발달에 따른 부분육 공급 체계에 대한 검토가 필요하다. 즉 전국소비량의 45%가 거래되는 수도권을 중심으로 부분육 수요가 늘어나고 있으나, 대도시 중심으로 존재하는 도매시장은 여전히 지육 거래 체계로 되어 있어, 도매시장 밖에서 비위생적인 부분육작업이 이루어지고 있다. 따라서 도매시장내에 부분육가공을 할 수 있도록 예냉장, 가공장 등 시설 보완이 시급하다. 또한 제도적으로 지육운반 차량에 대한 현수의무가 지켜지기 위해서는 경매시간을 한밤중 또는 새벽으로 조정하여 35톤 이상의 지육운반차량의 시내출입이 가능하도록 하여야 한다.

마지막으로 현재 시설과잉 현상을 보이고 있는 도축·가공장의 적극적 통합을 추진해야 한다. 이해관계인의 반발 때문에 적자생존이라는 시장원리에만 맡겨져 있는 국내 도축가공설비 과잉문제는 전체산업의 경쟁력을 약화시킬 뿐이다. **養豚**