

# 쇠고기 수입자유화와 한우산업의 대응

영남대학교 교수  
조 석 진

## 1. 문제제기 및 과제의 설정

2001년의 쇠고기 수입자유화를 전후해서 한우산업은 대내외적으로 많은 문제에 직면해 왔다. 첫째, 한우산업의 미래를 어둡게 보는 번식농가의 사육포기 및 암소비육이 늘어나면서 1996년 7월 293만두까지 늘어났던 한우두수가 2001년 3월말에는 그 절반 수준인 147만두까지 감소하였다. 그 결과 큰 소 및 송아지가격이 각각 2000년 3월과 2001년 6월을 기점으로 암소가 수소를 상회하는 '가격역전현상'이 재현되고 있다. 다행히 6월말 현재 한우두수가 150만두로 늘어남에 따라 증가추세로 돌아섰으나 당분간 추이를 지켜볼 필요가 있다.

둘째, 수입생우의 검역과정에서 나타난 '부루팅병'으로 인한 수입업자와 한우농가간의 갈등이 심화되는 가운데 전량 도살하기로 합의함에 따라 일단락 되었다. 그러나 국내의 소 값 여하에 따라 생우수입은 언제라도 재현될 수 있다.

셋째, 2001년 초에 영국에서 발생한 광우병과 구제역 파동 및 지속되는 경기침체에도 불구하고 소 값이 지속적으로 상승하는 가운데 송아지가격은 190만원에 육박하고 있다. 그 결과 한우농가 스스로가 치솟는 소 값에 불안을 느끼고 있으며, 금후 비육농가의 경영안정이 한우산업의 최대 현안으로 부상할 전망이다.

한편 한우는 쌀과 함께 토지이용형농업의 기간생산부문으로 쇠고기 수입자유화 이후에도 일정 규모 이상의 생산기반유지가 반드시 필요하다. 또한 생산기반유지를 위해서는 무엇보다 한우산업의 경쟁력제고가 절실하며, 이를 위한 정책 및 한우농가의 성실한 역할분담이 요구된다.

본고는 상기와 같은 문제의식 하에서 금후 한우산업의 생산기반유지를 위한 대응방안에 대해 간략히 언급한다. 이하 2에서 수입자유화 이후 예상되는 쇠고기시장의 판도변화와 한우산업의 생산기반유지방안에 대해 각각 검토한다.

## 2. 한우산업의 생산기반 유지방안

### 1) 수입자유화 이후 예상되는 쇠고기시장의 판도변화

2001년의 쇠고기 수입자유화에 따라 금후 예상되는 쇠고기시장의 판도변화를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 수입자유화 초기에 수입육은 유우육과의 대체는 물론 한우의 중·저급육과의 대체도 부분적으로 성립한다고 볼 수 있다. 따라서 쇠고기 수입자유화에 따라 한우고기는 수입육과의 품질경쟁을 피하기 위한 육질고급화를 지향하지 않을 수 없다. 유우육은 수입육과의 경쟁에 따른 가격하락으로 낙농가의 소득감소가 예상된다.

둘째, 한우고기는 거세비육을 통한 육질차별화가 순조롭게 진전될 경우 기본적으로 수입육

및 유우육과의 품질경쟁을 피할 수 있을 것이다. 그러나 한우고기의 육질고급화가 지연되는 가운데 당분간 현재와 같은 높은 가격이 지속되면 수입증가에 따라 한우산업은 축소균형을 강요당할 수밖에 없다.

셋째, 수입육이 점차 유우육을 대체함에 따라 낙농가는 한우와의 교잡종(F1)을 생산함으로써 수입육과의 품질경쟁에서 유리한 입지를 확보하려 할 것이다. 이는 유우육이 낙농부문의 부산물이란 측면에서 쇠고기 수입자유화에 따른 국내가격의 하락에도 불구하고 생산을 지속할 수밖에 없기 때문이다. 아울러 그 경우 생산된 F1은 한우고기의 저급육과의 대체도 가능하다. 그 같은 측면에서도 한우는 수입육 뿐 아니라 대내적으로 F1과의 경쟁을 위해서도 장기적으로 육질고급화가 불가피하다.

넷째, 장기적으로 한우고기의 개발수입까지를 염두에 둔다면 수입육은 유우육 및 F1뿐 아니라 한우고기와의 완전대체도 배제할 수 없다. 그 경우 한우고기는 육질뿐 아니라 안전성, 신선도 등을 고려한 유통과정의 일관적 위생관리를 통해 소비자의 신뢰를 구축함으로써 수입육과의 차별화를 모색할 수밖에 없다.

## 2) 쇠고기 수입자유화 이후의 과제

이상과 같은 수입자유화 이후에 예상되는 쇠고기시장의 판도변화를 감안할 때 한우산업의 생산기반유지를 위해서는 정책과 생산자의 다음과 같은 역할분담이 요구된다.

### 가. 필요한 제도의 보완

쇠고기 수입자유화에 따라 값싼 수입육이 늘어날 경우 그 최종적인 부담은 번식농가에게 전가된다. 따라서 번식농가가 생산한 송아지가격을 적정수준에서 보상해 주지 않으면 생산기반파괴를 막을 수 없다. 그 같은 의미에서 도입된 것이 '송아지생산안정제'와 '다산장려금제'이다. 이 두 제도는 기존의 한우정책에서 볼 수 없었던 획기적인 조치라 할 수 있다. 그러나 금후 다음과 같은 점을 보완할 필요가 있다.

첫째, 송아지생산안정제의 '안정기준가격'은 보상과 보험의 구분이 명확하지 않으며, 정책가격결정의 투명성이 결여되어 있다. 그 결과 차액보전방식이 아닌 정액보전방식을 택하고 있으며, 정책가격결정의 기준이 명확하지 않다. 따라서 금후 이 점에 대한 보완이 요구된다.

둘째, 다산장려금제는 한시적인 제도로 유사한 목적을 지닌 송아지생산안정제와 달리 제도의 법제화가 이루어져 있지 않다. 따라서 정책에 대한 생산농가의 신뢰구축을 통해 두 제도의 시너지효과를 극대화 할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 이를 위해 송아지가격이 일정 수준 이하로 하락 할 경우 1차적으로 다산장려금제가 발동시켜 암소도축을 억제할 필요가 있다. 그래도 생산기반파괴가 지속될 경우는 송아지생산안정제를 발동시켜 두 제도가 상호 연계 하에 번식기반유지를 위한 2중의 안전장치로서의 역할을 하도록 하는 것이 바람직하다.

셋째, 쇠고기 수입자유화를 전후한 암소도축의 성행에 따른 생산기반파괴로 인해 최근 국내의 송아지가격이 가파르게 상승하고 있다. 그런 가운데 2001년 7월 중순 현재 암송아지가격이 수송아지가격을 상회하고 있다. 이는 2000년 3월 큰 암소가격이 수소가격을 상회하는 가격역전

현상이 1년 이상 지속되는 가운데 나타난 현상이란 점에서 주목된다. 이 같은 점을 감안할 때 금후 어떤 형태로든 비육경영안정대책을 신중히 검토할 필요가 있다.

#### 나. 육질고급화를 통한 브랜드육생산

2000년 현재 국내에는 94개의 한우 브랜드육이 생산되고 있는 것으로 집계되고 있다. 1995년 현재 일본의 브랜드육이 149개임을 감안할 때 이는 결코 적은 수가 아니다. 그러나 엄밀한 의미에서 한우브랜드육은 하나도 없다고 해도 과언이 아니다. 그렇다면 브랜드육의 성립조건은 무엇인가 하는 점이다. 이를 위해 일본의 전통적인 고베규(神戸牛)나 마쓰자카규(松阪牛)와 함께 최근에 명성을 떨치고 있는 '히다규(飛騨牛)'의 생성과정을 살펴볼 필요가 있다. 기후현(岐阜縣)의 유명브랜드인 히다규(飛騨牛)를 탄생시킨 것은 1981년에 일본의 유명한 송아지산지인 다지마(但馬)로부터 1천만엔에 도입한 安福號라는 1두의 종모우이다. 그러나 이 종모우를 구입하기 위해 기후현은 安福號의 5대에 걸친 혈통조사를 실시하였다. 그 후 이를 폐쇄적으로 관리함으로써 12년 동안 인공수정을 통해 2만 8천 두의 송아지를 생산했으며, 그로부터 30두의 종모우와 3천두의 종빈우를 선발했고, 번식용 송아지는 최고 400만엔에 거래되는 기록을 남겼다. 그 결과 安福號는 히다규(飛牛)라는 브랜드를 탄생시킴과 아울러 1993년에 사망하기까지 12년간 무려 75억엔의 직접적인 경제적 가치를 남긴 것으로 평가되고 있다. 그 뿐 아니라 安福號는 사망 후에도 냉동정액 및 우수한 후손을 통해 기후현의 화우산업에 엄청난 무형의 부가가치를 창출시키고 있다. 즉 2001년 6월에 실시한 동경의 '제3회 수정란이식에 의한 흑모화우의 지육경진대회'에서 최우수상을 포함해서 우수상(3두), 우량상(3두)을 받은 7두의 아버 소가 모두 사망한 安福號의 후손으로 나타났다. 그러나 그 같은 성과를 거두기까지는 기후현 축산기술센터와 농협의 긴밀한 협조체계가 있었으며, 궁극적으로 安福號는 기후현의 화우산업뿐 아니라 기후현 전체 경제에도 상당한 공헌을 한 것으로 평가되고 있다. 이 같은 점을 감안할 때 브랜드화는 송아지생산차별화에서 출발해야 하며, 아울러 '지역 소(종모우)'의 개발을 용이하게 하기 위한 제도개선이 병행될 필요가 있다.

#### 다. 유통구조개선

한우고기의 유통구조개선을 위해서는,

첫째, 도축에서 소비자에 이르는 전 유통과정에 대한 일관적인 위생관리가 필수적이다. 이를 위해서는 LPC(축산물종합처리장)의 정상화 및 HACCP제도의 정착을 통한 냉장 부분육유통시스템의 조기확립이 절실하다. 그러나 2001년 5월 현재 전의 178개 도축장 중 HACCP 제도를 적용하고 있는 곳은 14개소(7.9%)에 불과하다. 그 같은 의미에서 금번 농림부가 도입한 HACCP 인증제도는 매우 바람직하다. 아울러 한우산업발전종합대책에서 밝힌 바와 같이 위생상태가 불결한 영세한 도축시설의 조기 통·폐합 유도를 촉진할 필요가 있다.

둘째, 생우를 포함한 수입육의 둔감판매를 방지할 수 있는 실효성 있는 대책이 제시되어야 한다. 2000년 말 현재 전국에는 4만 8천 개소의 정육점이 존재하며, 매장면적이 10평 미만인 경우가 82%에 달할 만큼 영세하다. 따라서 필요한 소득확보를 위해 도매가격의 하락에도 불구하고

고 소매가격이 내리지 않는 이른바 가격의 하방경직성현상 및 둔갑판매가 끊이지 않고 있다. 이 같은 문제를 해소하기 위해서는 정육점의 규모화, 냉장부분육유통의 조기정착 및 원산지표시제의 이행을 철저히 지키도록 할 필요가 있다.

셋째, 생산된 고급육의 판로확보를 위한 유통채널의 다양화, 유통정보의 공유 및 물류의 효율화를 위한 종합유통인프라구축이 필요하다. 이를 위해 기업간 또는 기업과 소비자간의 전자상거래를 포함한 다양한 유통채널의 확보가 절실하다.

넷째, 쇠고기무역의 국제화에 따른 광우병, 구제역, O-157 등에 대한 소비자의 불신을 한우고기에 대한 신뢰구축으로 연결시키기 위한 한우농가 및 유통관련 종사자의 인식전환이 절실하다. 이를 위해서는 전술한 유통과정의 일관적 위생관리와 함께 육류유통의 추적가능성(traceability) 확보가 절실하다. 더욱이 수입육에 대한 구분판매제도가 WTO 규정위반이란 최종 판정결과에 따라 금후 한우고기, 국내산 육우 및 수입육이 동일 매장에서 판매될 경우 둔갑판매의 가능성이 높아지는 것은 물론 소비자의 한우고기에 대한 불신을 가중시킬 수 있다. 그 같은 사태를 방지하기 위해서는 품종, 출생국, 사육자 및 가공자를 명시하는 '육류패스포트제도'의 실시를 엄격히 실시할 필요가 있다.

다섯째, 수입자유화 하에서 한우고기에 대한 고정수요를 확보하기 위해서는 보다 세심한 노력이 필요하다. 즉 먹거리의 안전성과 건강에 대한 소비자의 관심이 점차 고조되고 있으며, 식생활의 다양화 고급화, 간편화가 진행되고 있음을 감안하여 이를 유통에 적극 반영시키기 위한 노력이 필요하다. 이를 위해서는 한우고기에 대한 '고객만족도'를 연령별, 성별 기호 및 다양한 소비자의 생활패턴(life style)에 맞춘 '개인만족도' 수준까지 끌어내리기 위한 유통과정에서의 세심한 배려가 필요하다.

## 라. Green Box의 개발

현재 진행중인 WTO 협상결과에 따라서는 현재의 쇠고기에 대한 관세인하 및 한국에 대한 개도국대우의 박탈에 따른 최소허용보조(de minimis)의 대폭적인 감축가능성도 배제할 수 없다. 특히 한국은 이미 1996년에 선진국클럽이라 할 수 있는 OECD에 가입하였다. 따라서 비록 UR 협상에서 개도국지위를 확보하였다 해도 이를 유지하기 어려울 전망이다. 이는 최근 중국의 WTO 가입과 관련하여 미국이 개도국대우를 거부하고 있다는 점에서 충분히 예견할 수 있다. 그 같은 사태에 대응하기 위해서는 현재 쌀에 대해서만 실시되고 있는 Green Box 정책에 속하는 직불제도를 확대하여 한우산업에도 이를 적용할 수 있는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 이를 위해서는 2000년부터 일본이 실시하고 있는 중산간지역에 대한 직불제도에 있어서의 축산관련부분에 대한 내용 및 EU가 현재 실시하고 있는 환경 및 조건불리지역과 관련한 Green Box(잠정적허용보조)에 대해서도 그 도입가능성을 함께 검토할 필요가 있다. 그러나 이와 관련하여 유의할 점은 일본의 경우 중산간지역에 대한 직불제도의 실시에 있어서 화우번식농가에 대한 배려가 미흡했다. 그 결과 쌀의 공급과잉에 따른 생산조정이 심화되는 과정에서 1차적으로 생산조건이 불리한 중산간지역의 쌀 생산이 불가능해짐에 따라 화우번식기반이 함께 붕괴되고 있다.

이 같은 일본의 경험을 감안할 때 국내에 있어서도 최근 쌀 소비가 급감하는 가운데 쌀 재고가 적정 수준을 훨씬 상회하는 150만톤에 달하고 있다. 따라서 쌀의 공급과잉이 심화될 경우 생산조건이 불리한 중산간지역의 천수답이 1차적인 생산조정 대상이 될 수밖에 없다. 그러나 전체 송아지 공급의 50% 이상을 중산간지역의 영세번식농가가 담당하고 있으며, 이들 농가의 송아지생산비가 가장 저렴하다. 따라서 이들 영세 번식농가가 송아지생산을 포기할 경우 송아지공급에 차질이 예상됨은 물론 한우산업의 경쟁력저하로 이어질 가능성이 높다. 이 같은 점을 감안할 때 금후 중산간지역의 번식농가에 대한 직불제도의 도입을 적극 검토할 필요가 있다.

#### 마. 한우관련 통계의 재정비

현재 국내의 한우통계는 다음과 같은 문제를 내포하고 있어 개선이 요구된다.

첫째, 현재 발표되고 있는 한(육)우통계는 홀스타인 수송아지를 포함한 숫자이다. 따라서 정확한 한우두수에 대한 파악이 어려워 정책수립을 위한 기초자료로서의 가치를 반감시키고 있다. 이 같은 점을 감안할 때 하루 속히 한우와 홀스타인 수소의 정확한 통계조사가 이루어질 필요가 있다.

둘째, 한우사육농가에 대한 통계의 경우 번식과 비육에 대한 구분이 없다. 이 점 또한 한우정책을 실행하는데 있어서 상당한 문제를 제기한다. 따라서 번식과 비육을 구분하여 조사할 필요가 있다.

셋째, 쇠고기를 포함한 육류의 수출입통계를 신속하게 공개함으로써 생산농가 및 유통업자의 적절한 대응을 유도할 필요가 있다.

#### 바. 정보기술(IT)의 활용을 통한 축산업의 종합정보인프라구축

생산에서 소비에 이르는 유통과정의 효율화를 위해 점차 다양해지고 있는 축산관련 제도 및 기타 정보의 손쉬운 접근을 위한 종합정보인프라의 구축이 절실하다. 이를 위해서는 일본의 축산관련 종합 정보망인 LIN ([www.lin.go.jp](http://www.lin.go.jp))을 참고할 필요가 있다. 즉 LIN은 축산과 관련한 정책, 제도, 기술, 가격, 경영, 컨설팅을 포함한 42개 축산관련 단체에 대한 모든 정보를 한 곳에 모아 놓은 종합정보망으로 누구나 쉽게 접근하여 필요한 정보를 활용할 수 있다. 축산물에 대한 수입자유화가 완료된 상황에서 축산농가는 이제 국제간경쟁과 함께 대내적인 지역간경쟁을 강요받고 있다. 그뿐 아니라 나아가 한 지역 내에서의 농가간 경쟁에 직면하고 있다. 이 같은 점을 감안할 때 생산성이 높은 농가가 보다 많은 생산에 참여할 수 있는 경쟁체제의 도입이 불가피하며, 이를 위한 정보기술활용의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않는다.

#### 3) 생산농가의 자구노력

수입자유화 하에서는 정책의 시장개입이 더 이상 허용되지 않으며, 오로지 시장원리가 작용한다. 그 같은 점을 감안할 때 생산농가의 자구노력이 수반되지 않는 어떤 정책도 실효를 거둘 수 없다. 그 같은 의미에서 한우농가는 다음과 같은 자구노력을 요구받고 있다.

### 가. 생산비절감

한우산업의 경쟁력제고를 위한 육질고급화전략에는 한계가 있다. 따라서 그 같은 한계를 극복하기 위해서는 생산비절감을 통한 가격경쟁력 향상이 반드시 병행되어야 한다. 이를 위해서는,

첫째, 번식농가의 송아지생산비절감이 선행되어야 한다. 1999년 현재 번식농가의 경영비에서 차지하는 사료비의 비중이 73.2%이며, 그 중 농후사료비가 52.1%에 달한다. 따라서 송아지생산비절감을 위해서는 조사료 중심의 방목을 통한 생산체계확립이 절실하다. 이를 위해서는 제주도를 포함해 집단적인 초지조성이 가능한 지역을 송아지생산기로 활용함과 아울러 논 뒷 그루를 적극 활용할 필요가 있다.

둘째, 비육경영의 합리화를 통한 생산비절감이다. 그러나 1999년 현재 비육농가 경영비의 90.8%가 송아지(47.5%) 및 사료비(43.3%)이며, 사료비 중 37.1%는 농후사료비이다. 따라서 비육농가의 생산비절감을 위해서는 일관경영체계 및 규모화를 통한 생산비절감방안을 생각할 수 있다. 그 경우 전자는 번식과 비육의 기술체계가 다르다는 점에서 '경영 내 일관경영'이 반드시 용이하지만은 않다. 따라서 지역여건을 감안한 '지역 내 일관경영'을 함께 고려할 필요가 있다. 또한 규모화를 통한 생산비절감을 실현하기 위해서는 최소한 100두 이상을 사육해야 하며, 금후 규모화의 추세는 지속될 전망이다.

### 나. 경영마인드의 확립

경영개선을 통한 한우농가의 경쟁력강화를 위해서는 한우농가의 경영마인드확립이 무엇보다 중요하다. 이를 위해서는,

첫째, 경영목표의 설정과 이의 실현을 위한 경영의 계수(係數)관리가 요구된다. 경영의 계수관리를 위해서는 철저한 기장(記帳)이 필요하며, 생산자는 시장여건의 변화에 따른 합리적인 경영전략을 수립할 수 있어야 한다. 이를 위해 비육농가는 정기적인 계량 및 개체별 증체곡선을 통해 문제가 있는 개체의 조기출하를 통해 수익성을 높여야 한다. 번식농가 또한 송아지의 폐사율을 낮추기 위한 노력을 통해 생산성향상에 노력해야 한다. 그렇지 않을 경우 경영주는 경영자가 아닌 노동자에 불과함을 인식할 필요가 있다.

둘째, 경영의 외부화(outsourcing)를 통해 노동제약을 완화시킴으로써 규모의 경제를 추구할 필요가 있다. 특히 조사료생산, 우사 내의 톱밥 및 깔짚 교체 등 노동집약적인 작업의 외부화를 적극 추진할 필요가 있다.

셋째, 시장정보의 적극적인 활용과 함께 고정관념에서 벗어날 필요가 있다. 예를 들어 고급육을 생산하기 위해서는 거세가 필수적이며, 거세우는 27개월령 전후에서 출하해야 된다는 식의 고정관념을 깨트리기 위한 발상의 전환이 절실하다. 즉 시장의 상황에 따라서는 거세우라 할지라도 조기출하를 하는 것이 유리하다고 판단될 경우에는 조기출하를 할 수 있어야 한다.

넷째, 이제 한우농가는 더 이상 생산에만 의존해서는 안 된다. 생산과 함께 유통 및 외식부문에 적극 참여함으로써 부가가치를 창출할 필요가 있다. 이를 위해서는 영농조합, 지역축협 또는 한우조합 형태의 조직화가 필요하다.

다섯째, 축산정책의 전달체계를 재정비할 필요가 있다. 이를 위해서는 지역축협과 지방정부의 긴밀한 협조체제가 절실하다. 그러나 협동조합 통합 이후 축산경제대표의 위상약화, 도지부 축산팀장의 한계성 및 지역축협의 부실화로 이들 축산관련 주체의 한우산업발전을 위한 역할 분담이 효율적으로 이루어지지 못하고 있다. 그 같은 상황에서 자연발생적으로 탄생한 것이 '대구·경북한우협동조합'이다. 따라서 궁극적으로는 지역축협을 한우조합으로 조기에 재편하는 방안을 모색할 필요가 있다.

여섯째, 협동조합통합 이후 약화되고 있는 한우고기유통을 농협의 '축산유통'을 중심으로 일원화시켜 통합 이전에 구축된 축협의 한우전문점에 대한 소비자신뢰를 회복시키는 것이 바람직하다. 이미 통합 이전에 육류유통에 대한 상당한 노하우가 축적되어 있으며, 이를 위한 인적 자원이 형성되어 있음을 감안할 때 이들을 이용한 육류유통의 전문화를 추구할 필요가 있다.

### 3. 맺음말

1993년의 UR 협상결과에 따라 올 해부터 쇠고기 및 생우의 수입자유화가 실시되었다. 그런 가운데 수입자유화에 대한 불안감 및 단기적인 고급육수요를 충족하기 위한 암소도축이 늘어나면서 2001년 3월 현재 가임암소두수가 64만두까지 감소하였으나 6월 이후 다시 상승추세로 돌아섰다. 그런 가운데 송아지가격의 가격역전현상까지 나타나고 있어 비육농가의 경영압박이 심화될 전망이다. 이 같은 어려움을 극복하기 위해서는 1차적으로 비육농가의 송아지입식자제와 육질고급화를 통한 자구노력이 절실하다. 아울러 어떤 형태로든 비육농가의 경영안정대책을 신중히 검토할 필요가 있다.

한편 쇠고기 수입자유화 하에서 장기적으로 한우산업의 생산기반유지를 위해서는 생산농가와 정책의 성실한 역할분담이 절실하다. 이를 위해 농림부는 '한우는 쌀과 함께 토지이용형농업의 기간생산부문이란' 확고한 철학을 바탕으로 '한우산업발전종합대책'에서 밝힌 장·단기정책을 일관성 있게 추진해 나가야 한다. 한우농가 또한 한우사육이 더 이상 투기가 아니며, 정상이윤을 목표로 하는 예측 가능한 경영이 될 수 있도록 철저한 경영마인드를 바탕으로 경쟁력 제고에 노력해야 한다. 아울러 자구노력이 수반되지 않는 어떠한 정책도 실효를 거둘 수 없음을 인식할 필요가 있다.

