

# 육용 젖소송아지 생산안정제 도입의 필요성과 일본의 사례



박종수  
충남대학교 농과대학 교수



낙농산업이 존재하는 한, 더불어 존재할 수밖에 없는 산업이 육우산업이며, 육우산업이 타격을 입을 경우 낙농산업에도 큰 영향을 미치게 된다. 육우경영의 기초가 되는 젖소의 송아지는 우유를 생산하기 위한 낙농경영의 과정에서 필연적으로 생산되는 결합생산물(Joint Product)이기 때문이다. 후술하는 바와 같이 이웃 일본에서는 자국산 쇠고기시장에서 젖소 수송아지를 비육시켜 생산한 육우고기가 60% 이상의 시장을 점유하고 있으며, 그러한 쇠고기시장의 안정을 위해서 정부는 젖소송아지(송)에 대해서도 화우송아지와 함께 송아지생산안정정책에 포함시켜 육용송아지 시장관리정책을 추진하고 있으며, 송아지 생산안정제를 시행하기 시작한 1990년 이후 2003년까지 차액보전해운 안정기금의 90% 이상이 젖소 및 젖소교잡우 송아지에 지급되었다.

특히 화우에 비해 품질이 열세에 있는 육우고기가 수입쇠고기와 자국의 쇠고기 시장에서 치열한 시장경쟁을 벌릴 수밖에 없다는 점을 감안하여 안전성을 중시하는 학교급식 등을 포함한 틈새시장의 공략을 위해서 안전과 안심을 앞세우는 마케팅전략을 활발히 전개하는 등 젖소송아지를 밑소로 사육하는 육우산업이 일본 쇠고기시장의 중요한 축을 유지하면서 안정적으로 성장·발전하고 있다.

우리나라에서도 미국산 쇠고기 수입량이 최고조에 달했던 지난 2002년과 2003년도의 경우에는 육우고기가 국내산 쇠고기시장의 약 35~40%정도를 차지하였고, 현재에도 20% 수준을 점유하고 있다. 그럼에도 불구하고 육우고기가 한우고기에 대해 지나치게 과소평가되어 왔으며, 젖소송아지(송)는 낙농산업의 부산물로만 여겨지는 등 쇠고기 자원 정책에서도 완전히 소외되어 왔다. 이 같은 소

외정책과 더불어 육우고기가 한우고기와 수입육 등과 차별화된 시장을 확보하지 못함으로써 최근에는 급기야 육우와 육우송아지가격이 폭락하여 낙농가와 젖소송아지(♂)를 비육하는 육우농가의 소득감소는 물론 육우산업이 붕괴될 위험에 직면하고 있다. 참으로 안타까운 실정이다.

〈그림 1〉은 생우수입이 자유화된 2001년부터 2008년 말까지 8년간에 걸친 젖소송아지 및 육우의 분기별 산지가격을 나타낸 표이다. 〈그림 1〉과

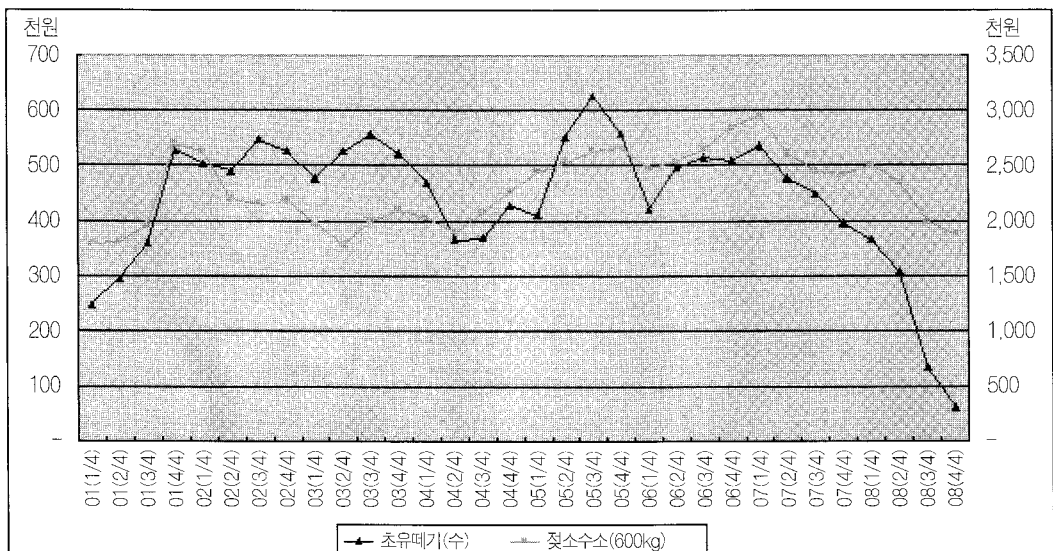
〈표 1〉에서 젖소송아지(♂)의 산지가격을 살펴보면 2001년 생우수입이 개방되기 시작한 1/4 및 2/4분기에 1두당 250~300천원까지 하락한 바 있다. 이후 곧바로 500천원 이상으로 회복되었다가 2003년 12월 미국의 젖소에서 발생된 광우병(BSE)사건과 더불어 미국산 쇠고기의 수입중단과 광우병에 대한 논란이 심해지면서 2004년 2/4분기와 3/4분기에 400천원이하로 하락한바 있으나, 이후에도 2007년까지는 비교적 안정된 가격을 유지해 왔다.

〈표 1〉 젖소송아지(♂)의 분기별 평균 산지가격추이

단위 : 천원

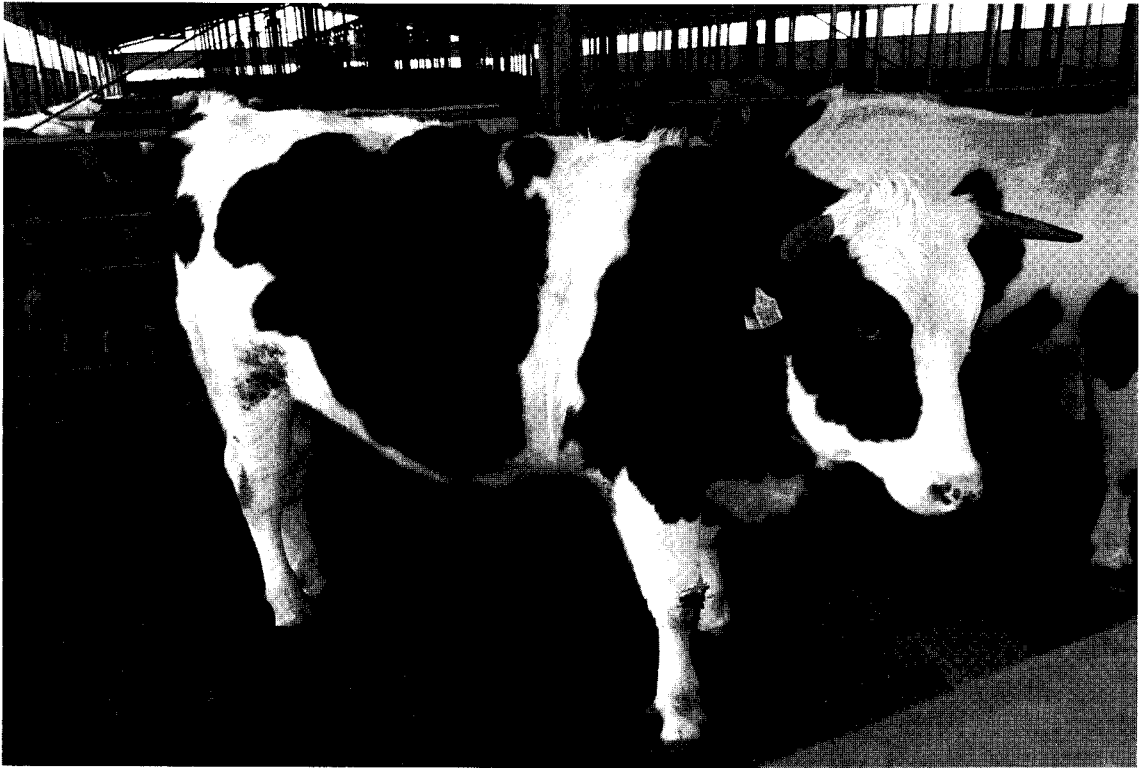
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1분기	248	503	477	470	411	421	535	367
2분기	295	490	525	366	552	497	477	308
3분기	358	546	555	370	626	514	450	134
4분기	527	525	523	430	558	509	395	62

자료 : 농협중앙회, 축산물가격 및 수급자료, 2009.



자료 : 농협중앙회, 축산물가격 및 수급자료, 2009.

〈그림 1〉 젖소송아지(♂) 및 육우의 분기별 평균 산지가격추이



그러나 2008년 들어 미국산 쇠고기의 전면적인 수입재개와 그에 따른 쇠고기 원산지표시제와 생산이력추적시스템 등을 포함한 쇠고기 유통투명화 정책이 본격적으로 추진되면서, 육우는 물론 그 밑소인 젓소송아지가격이 폭락하기 시작하였다. 젓소송아지는 급기야 두당 50천원을 하회하는 일이 발생하기까지 하였다. 낙농가와 육우농가에게는 참으로 큰 충격이 아닐 수 없다. 돼지도 아닌 송아지 한 마리의 가격이 50천원을 하회하는 납득하기조차 어려운 상황이 전개된 것이다. 그나마 2008년 12월 말 정부가 한시적인 젓소송아지 수매사업을 포함한 일말의 육용 송아지 및 육우산업 안정을 위한 몇 가지 단기적인 대책을 발표한 이후 다소 회복세를 보이고 있으나, 추가적인 특단의 조치가 전제되지 않는 한, 젓소송아지가격은 쉽게 예년수준으로 회복되지는 않을 것으로 예측된다.

이에 낙농가들은 젓소의 육용송아지가격을 안정시킬 수 있는 장기적인 대책을 요구하고 있다. 정부가 주도하여 낙농 및 육우산업의 안정적 발전을 위한 한우송아지와 마찬가지로 젓소송아지에 대해서도 생산안정제를 도입해야한다는 것이다.

그렇다. 일본과 같이 쇠고기시장이 육용우의 품종별로 크게 차별화 되어있는 우리나라에서는 한우송아지와 마찬가지로 육용 젓소송아지 가격을 적정수준에서 보장 받을 수 있는 정책을 강구할 필요가 있다. 이는 개방시대 지속적으로 위협받고 있는 낙농가의 경영안정은 물론, 국내산 쇠고기 공급자원의 안정에도 기여할 수 있음을 간과할 수 없기 때문이다. 어느 경우라도 육우고기가 한우고기와 더불어 국내산 쇠고기의 양축을 이루면서 소비자에게 국내산 쇠고기를 안정적으로 공급할 수 있는

역할을 감당할 수 있도록 제도적인 장치를 강구해야 한다.

생우(生牛)수입이 전면적으로 개방됨으로써 개방어파로 인한 한우 및 한우송아지가격의 하락을 우려한 정부가 한우농가의 경영안정과 안정적인 사육기반구축을 위해 한우송아지의 생산안정제를 1998년부터 2년간의 시범사업과정을 거친 후, 2000년부터 본격적으로 도입하기 시작하였다. 그러나 시범사업기간을 제외하고는 2000년부터 2007년까지 단 한건의 보전금 지급사례가 없는 등 그간 한우의 사육두수도 점차 증가되었으며, 한우 송아지가격도 지속적으로 안정되어왔다. 이는 비록 송아지의 안정기준 가격이 그 동안 시장가격에 비해 크게 낮았다고는 하지만 제도적으로 보장된 송아지생산안정제가 한우 농가의 생산의욕을 어느 정도 안정시켜왔음을 의미한다. 2008년 들어 미국산 쇠고기의 전면적인 재개방을 계기로 정부는 한우 송아지의 안정기준가격을 2007년도 1,550천원에서 1,650천원으로 인상시켰으며, 2008년 3/4분기부터 한우송아지의 시장가격이 기준가격을 하회함으로써 3/4분기 출하분에 대해서 약 371억원의 보전금을 지급하였으며, 4/4분기 출하분에 대해서는 약 300억원의 보전금이 발생한 것으로 파악되고 있다. 한우송아지의 생산안정제가 본격적으로 시행된 이후 2008년에 처음으로 지급된바 있는 보전금은 한우경영의 포기를 억제하고 한우농가의 경영안정에 나름대로 기여한 것으로 생각된다.

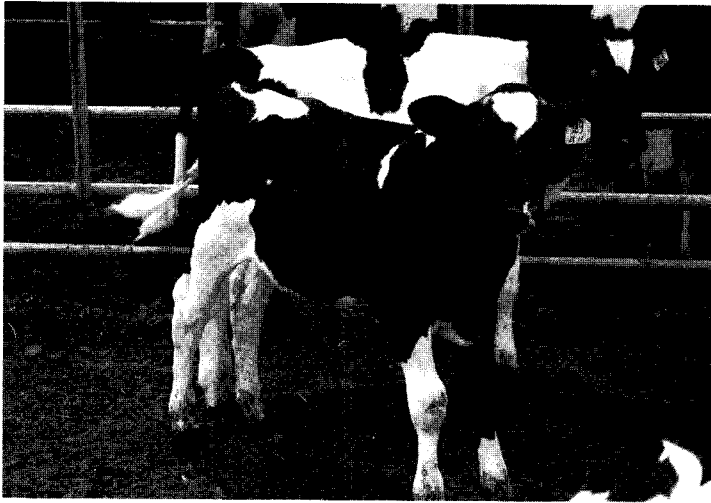
그러나 광우병으로 인해 잠시 묻혀있던 미국산 쇠고기수입이 재개되면서 그간 정부의 정책에서 소외된 육우산업은 한우산업에 비해 오히려 상대적

으로 더 큰 충격을 받게 되었으며, 그로 인해 육우 및 육우의 밑소인 젓소송아지의 가격은 그 저점을 모르고 추락하였다. 그러나 낙농산업을 포기하지 않는 한, 젓소송아지(송)는 생산될 수밖에 없음을 고려해볼 때, 자원의 합리적 이용이라는 측면에서도 젓소송아지의 가격안정정책은 매우 중요한 의미를 갖는다.

다만 젓소송아지 가격안정을 위한 기금조성에는 일본의 경우와 마찬가지로 중앙 및 지방정부와 낙농가가 공동으로 부담토록 하되, 초기에는 일정규모의 종자돈을 정부가 우선적으로 출연하는 방안을 모색할 필요가 있다. 최근에 나타나고 있는 시장상황과 같이 육우송아지가격이 턱없이 폭락한 경우에는 농가의 부담이 현실적으로 어렵기 때문이다.

더불어 육우송아지의 가격안정정책은 육우고기의 소비촉진정책과 동시에 추진되어야함을 간과해서는 아니 된다. 특히 육우고기가 한우고기와 함께 국내산 쇠고기시장의 큰 축을 지속적으로 이루어 나갈 수 있도록 하기 위해서는 육우고기 소비촉진을 위한 시장차별화와 홍보대책도 조속히 정착될





수 있도록 해야 한다.

이 같은 육용송아지 생산안정제와 관련하여 필자는 여기에서 모든 품종의 육용우에 대한 송아지 가격안정제를 도입·시행하고 있는 일본의 사례를 소개함으로써, 독자들에게 육용송아지생산안정제의 의미와 필요성을 더욱 구체적으로 이해하는 데 도움을 주고자한다.

### □ 일본의 육용송아지 생산안정제

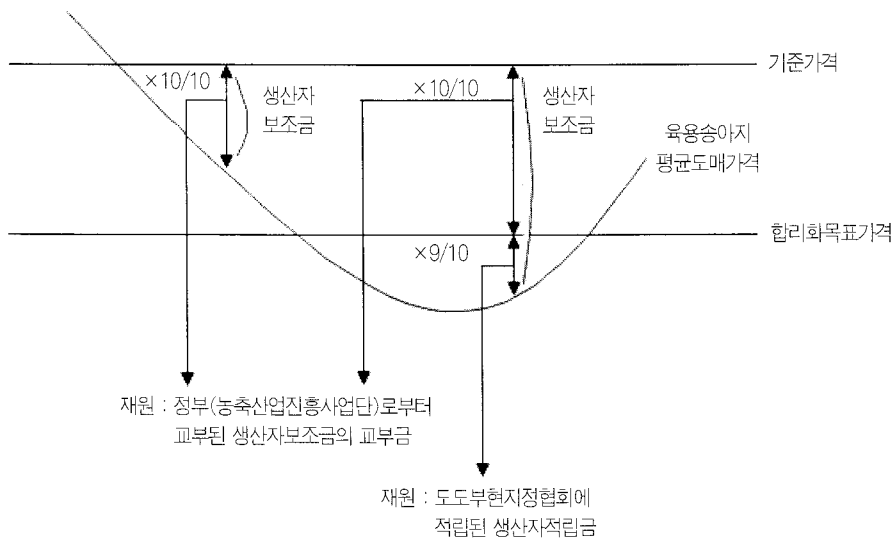
모든 품종의 육용송아지에 대해 생산안정정책을 수립·시행하고 있는 대표적인 국가는 일본이다. 일본은 1988년 법률 제 98호로 제정·공포된 “육용송아지의 생산안정 등에 관한 특별조치법(the Law of Beef Calf Production Stabilization, 1988)에 근거하여 송아지 생산안정제도를 실시하고 있다. 이는 궁극적으로 1991년부터 시작되는 쇠고기 수입개방에 따른 육용송아지의 가격에 미치는 영향에 대처하기 위하여 시도되었으며, 육용송아지의 가격이 하락하는 경우, 육용송아지 생산자에 대하여 생산자보조금을 보전해줌으로서 육용송

아지 생산자 및 육용우 사육농가의 경영안정을 도모하기 위해 시도되었다.

일본에는 기본적으로 두가지 형태의 비육소가 있는데, 하나는 와규(Wagyu cattle)로 알려진 전통 소품종(일본 흑우, 일본 갈색우, 일본 무각 또는 단각우 등)과 유용종소(주로 홀스타인, 육우)로 구분된다. 와규 쇠고기는 특별히 일본 흑우고기로서 품질이 우수하고 값이 비싼 반면에 다른 품종은 비교

적 질이 낮은 것으로 평가되고 있다. 육우의 경우 대개 육성농가가 낙농가로부터 젖소 숫송아지를 구입하여 8~10개월 사육한 후 비육농가에 판매하고, 비육농가는 이를 비육시켜 시장에 판매하게 되며, 여기서 낙농가로부터 송아지를 공급받게 되는 육성농가의 경제사정과 낙농가의 경제사정이 밀접하게 관계를 갖게 된다.

송아지 생산안정제에는 두 개의 서로 다른 가격이 설정된다. 하나는 육용송아지의 번식을 유지하기 위한 보증기준가격(guaranteed standard price)으로서, 보증기준가격은 농림수산성장관이 육용송아지의 생산조건 및 시장수급 사정과 기타 경제사정 등을 고려하여 매 회계연도 마다 축산진흥사업단[Livestock Industry Promotion Corporation, LIPC, 현재는 농축산진흥사업단(Agriculture and Livestock Industry Corporation, ALIC)으로 개칭됨]과 협의하여 결정하고 있으며, 다른 하나의 가격은 보증기준가격보다 낮은 합리화 목표가격(rationalization target price)으로서 합리화 목표가격은 농림수산성장관이 쇠고기의 가격동향, 육용우의 비육에 필요한 합리적인 비용 등을 고려하



〈그림 2〉 육용송아지생산자 보조금 지원 구조

여, 육용송아지 생산의 합리화를 실현하기 위하여 필요한 육용송아지의 생산비를 기준으로 하여 농축산진흥사업단과 협의하여 결정하게 된다.

육용송아지의 도매시장가격이 보증기준가격 이하로 하락할 경우 차액을 보전방기를 희망하는 모든 농가는 동 프로그램에 참여할 자격이 있으며, 참여하고자 하는 농가는 도도부현의 육용송아지 가격안정기금협회에 등록을 하고 기금 조성에도 기여해야한다. 도도부현의 육용송아지 가격안정기금협회에서는 협회와 생산자 보조금교부 계약을

체결한 육용송아지의 생산자에 대하여 생후 6개월령이 경과한 후 12개월령 이내에 판매할 경우 생산자에게 보조금을 지원하게 되며, 12개월령 이후에 판매할 경우에는 6개월령이 경과한 이후 12개월령 도달 전에 보류확인을 신청하고 지정협회의 확인을 거쳐 지원하게 되는바, 구체적인 지원구조는 〈그림 2〉에서 보는 바와 같다.

〈그림 2〉에서 살펴보는 바와 같이 농림수산성에서 정한 일정 규격에 적합한 지정 육용송아지의 분기별 평균 도매시장가격이 보증기준가격과 합리

〈표 2〉 생산자 적립 부담액

구분	부담률 (%)	부담액(엔/두)				
		흑모화우	갈모화우	기타육용종	유용종	교잡종
생산자적립금	100	9,900	11,900	62,300	12,700	6,200
부담금	정부(사업단)	4,950	5,950	31,150	6,350	3,100
	도도부현	2,475	2,975	15,575	3,175	1,550
	생산자	2,475	2,975	15,575	3,175	1,550

자료 : 농림부, 일본화우산업 현지조사결과, 2001.

화 목표가격에 형성되는 경우, 보증가격과 시장가격과의 차액의 전액을 정부(농축산진흥사업단)로부터 교부된 보조금재원에서 지급받으며, 시장가격이 목표가격이하로 하락할 경우에는 보증가격과 목표가격의 차액 전액은 정부로부터 교부된 재원, 그리고 목표가격과 시장가격의 차액은 90%만을 도도부현의 육용송아지 가격안정기금협회에 적립된 생산자적립금 재원에서 지급받는다.

육용송아지 가격안정기금의 부담주체별 두당 부담액은 <표 2>과 같다. <표 2>은 2000년 7월 이후

가격안정기금의 적립액을 나타내고 있는바, 육용우의 품종별로 부담액에 차이가 있다. 1990년 최초로 동제도가 시행되기 시작하면서는 적립액의 부담액은 4개 품종으로 구분·설정 되었으나, 2000년 이후 5개 품종으로 구분(일본흑우, 일본 갈색우, 기타 육용우, 유용우, 유용교잡우)하여 설정되었다.

품종별로 적립금 부담액에는 차이가 있지만 각 주체별 부담률은 동일하다. 즉 부담액의 50%는 중앙정부(농축산진흥사업단), 25%는 도도부현 지방정부 그리고 25%는 사육농가가 부담하고 있다. 다

<표 3> 송아지 가격 차액보전금 지불액

단위: 백만원

연도	흑우	갈색우	기타 육우	젖소 및 교잡우		계
1990			446			446
1991			1,464	8,076		9,540
1992			1,825	27,305		29,130
1993		2,021	2,255	47,101		51,377
1994	1,993	985	1,897	74,864		79,740
1995		143	1,150	29,435		30,727
1996			658	4,452		5,110
1997			815	3,569		4,384
1998		70	1,274	18,613		19,956
1999		510	1,332	29,916		31,758
계	1,993	3,728	13,116	243,331		262,168
비율	0.8	1.4	5.0	92.8		100
연도	흑우	갈색우	기타 육우	젖소	젖소교잡우	계
2000		370	601	11,353	1,149	13,474
2001	1,335	458	594	21,315	8,758	32,460
2002		53	327	17,074	1,219	18,673
2003			168	24,243		24,411
2000-2003	1,335	882	1,690	73,985	11,126	89,017
비율	1.5	1.0	1.9	83.1	12.5	100
1990-2003	3,328	4,610	14,806	328,442		351,186
비율	0.9	1.3	4.2	93.5		100

자료: 일본 농림수산성.

만 생산자 부담금은 보조금을 지급하지 않았을 경우 계약기간(5년)이 만료된 후에 생산자에게 환급해 준다.

한편 동제도가 시행된 이후 2003년까지 일본 혹은 차액보전이 2회밖에 발생되지 않았으며, 이중 한번은 2001년 일본 광우병 위기에 의한 가격 폭락 때이다. 반면에 젓소송아지와 여타 품종에서는 거의 매년 차액보전이 발생했지만 차액보전금액의 90% 이상인 대부분이 젓소 송아지에서 발생했으며, 특히 2000년 쇠고기 수입개방 이후 큰 폭으로

증가하였다. <표 3>에서 살펴보면 송아지 생산안정제가 시행되기 시작한 1990년 이후 2003년까지 차액보전해온 안정기금의 총 351,186백만원의 93.5%인 328,442백만원이 젓소 및 젓소교잡우 송아지에 지급되었음을 알 수 있다. 이는 곧 품질이 낮은 젓소육우고기가 수입쇠고기의 경쟁에 노출되면서 개방화에 가장 큰 영향을 받았다는 것을 의미하며, 상대적으로 고품질의 일본 흑우인 와규는 수입육과의 차별화 정책을 집중함으로써 수입육 및 여타 품종의 쇠고기와 품질의 차별화를 통해 지속적으로 발전해 오고 있음을 의미한다. ㉞

송아지 생산안정사업 요약

구분	일본	한우
사업내용	• 4분기(3개월)마다 농림수산성장관이 고시하는 육용송아지의 평균매매가격이 보증기준가격을 밑돌시, 그 차액을 지급	• 일정기간(2개월)마다 가축시장에서 거래되는 송아지 평균거래가격이 안정기준가격보다 떨어질 경우 그 차액을 지급
사업대상	• 모든 육용송아지	• 한우암소 사육농가
계약체결	• 육용송아지 등록(만2개월령까지)	• 사육암소 등록(송아지는 생후 14일 이내 신고)
보전기금 조성	• 각 대상우별, 보전기금 조성(우당) - 흑모화우(99백엔), 일본재래소(119백엔), 기타육종(271백엔), 유용종(127백엔), 교잡종(50백엔) - 농축산업진흥사업단 1/2, 현 1/4, 생산자 1/4 부담	• 지자체 및 생산자 각 1만원 + 정부부담(축발기금)
지급대상	① 만6개월령 이상 ~ 만12개월 미만 판매시 ② 자가사육 중인 만12개월령에 달한 송아지	• 생후 만4개월령에 도달시
평균거래 가격	• (가축시장에서 조사한 분기(3개월)내에 매매된) 송아지의 평균 거래가격	• (가축시장에서 조사한 해당기(2개월)내에 매매된) 4~5개월령 암·수송아지 전체 평균거래가격
기준가격	① 보증기준가격 - 육용송아지의 생산조건 및 수급시정, 기타 경제사정을 고려, 육용송아지의 재생산 확보차원 ② 합리화목표가격 - 육용송아지 생산비 기준, 5년마다 농림수산부 장관이 정하는 금액	• 안정기준가격 - 번식농가의 송아지 재생산 보장가격 = 경영비 + 자가노력비 + @ = 165만원 '07 (약117만원) (약36만원) 153만원
지급기준	① 평균매매가격이 보증기준가격 이하, 합리화목표가격 이상 : 평균매매가격과 보증기준가격間 차액전액을 국가(농축산업진흥사업단)이 지급 ② 평균매매가격이 합리화목표가격을 밑도는 경우 : 국가 + 생산자적립금으로 지급	• 평균거래가격이 안정기준가격 이하일 경우, 최대 30만원 한도 내에서 그 차액을 지급 * 30만원기준 : 정부예산, WTO최소허용보조 한도 등 고려