

# 육우산업 발전을 위한 자조금의 역할과 추진방향



박종수  
충남대학교 농과대학 교수

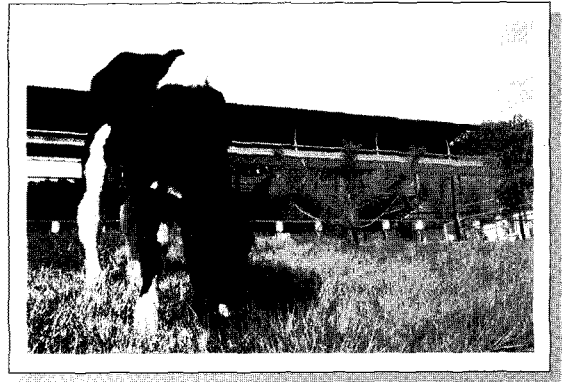
## 1. 육우자조금사업의 필요성과 역할

2008년말 현재 우리나라에서는 5,900여호의 농가가 161,000여두의 육우를 사육하고 있다. 미국산 쇠고기의 수입량이 최고조에 달했던 지난 2002년과 2003년도의 경우에는 육우고기가 국내산 쇠고기시장의 약 35~40%정도를 차지하였으나, 미국산 쇠고기 수입이 중단된 이후 한우고기 시장의 급신장과 더불어 현재의 시장점유율은 15% 수준으로 하락하였다.

지난해 하반기부터는 육우고기 시장이 극도로 침체되어 육우의 기초축인 젖소송아지를 생산하는 낙농가와 육우송아지를 비육시키고 있는 육우농가가 큰 어려움을 겪고 있다. 특히 지난 연말에는 젖소송아지 1마리에 30,000원 수준까지 하락하는 수모를 겪기도 했다. 송아지 생산수입이 젖소의 두당 조수익에서 차지하는 비중이 지난 2002년만 하더라도 8.3%에 달했으나, 2007년에는 5.5%, 그리고 2008년에는 급기야 2.8%로 하락한 것이다.

육우고기는 한우고기와 더불어 국내산 쇠고기시장의 양축을 이루는 중요한 쇠고기 자원으로서 국내산 쇠고기 시장을 지키는 버팀목이 되어왔다. 육우고기의 이 같은 위상에도 불구하고 육우고기는 그간 육우고기 자체의

이름이나 얼굴로 소비자에게 알려지지 못했고, 심지어 소비자는 실제로 육우고기를 먹었으면서도 한우고기로 알고 육우고기의 맛을 즐겨온 것이다. 이는 그간 음식점이나 유통업자들이 값싼 육우고기를 비싼 한우고기로 둔갑시켜 판매해 왔기 때문이다. 이러한 부정유통은 부정직한 유통업자 등에게만 부당한 이윤을 안겨 주었을 뿐이다. 이렇게 부정유통을



자행해오던 유통업자들이 미국산 쇠고기 수입을 재개하는 과정에서 정부가 음식점이나 유통점에서 판매되는 쇠고기의 원산지별 품종별 표시제의 단속을 강화함으로써 이제는 더 이상 둔갑판매가 어렵게 되자 소비자에게 얼굴이 알려지지 않은 육우고기를 우선적으로 외면하고 있는 것이다.

여기에 많은 소비자들도 국내산 쇠고기를 한우로만 알고 육우고기는 젓소 노페우나 수입쇠고기로 오해하고 있다. 최근에 나타나고 있는 육우산업의 침체 현상은 기본적으로 소비자들의 육우고기의 안전성에 대한 불신과 두려움, 그리고 육우고기와 젓소고기를 혼돈하고 있는 오해에서 초래된 육우고기에 대한 소비자의 부정적 인식에 기인된 바가 크다고 본다.

이는 전적으로 소비자의 육우고기에 대한 정보부족에서 기인된 것이다. 예컨대 그간에 외국에서 발생된 소의 광우병(BSE)과 관련된 사실이 대중매체를 통해 보도되는 과정에서 젓소의 수명을 다한 노산우인 다운너 소(down cow)의 동영상의 지속적인 방영됨으로써, 육우고기에 젓소 노페우(젓소의 수명을 다해 폐기되는 소) 고기가 포함되고 있다고 생각하는 소비자들의 오해가 결국 육우고기를 기피하는 부정적인 원인의 하나로 작용하였다.

육우는 한우에 비해 성장이 빠르기 때문에 사료자원이 부족한 우리나라에서 적합한 육용 품종의 하나이며, 국내산 육우고기는 한우고기와 마찬가지로 광우병에서도 자유로울 뿐더러 참으로 안전하게 생산되고 있다. 또한 도축장과 도매시장에서 육우고기와 젓소고기, 그리고 한우고기가 엄연히 차별화된 가격에 거래되고 있다. 따라서 국내산 육우고기가 품

질과 안전성에서 소비자들로부터 사실대로 정당한 평가를 받고 쇠고기유통의 투명화를 통해서 육우고기의 소매유통이 여타 쇠고기유통과 차별화될 수 있는 여건만 조기에 실현된다면, 작금에 육우산업이 겪고 있는 위기를 오히려 성장과 발전의 기회로 만들 수 있는 전화위복의 계기가 될 수 있음을 확신한다.

육우농가가 이러한 위기를 극복해나가기 위해서 1차적으로 추진해야 할 과제는 육우자조금사업이며, 육우자조금사업이 소비자에게 육우고기에 대한 정확한 정보를 제공하여 소비자의 오해를 불식시키고 육우고기가 갖는 장점을 홍보하는 역할을 감당해야 한다. 이를 실현하기 위해서는 육우고기의 자조금제도가 조기에 도입되어야 한다. 지난 2006년 12월 28일에 법률 제 8107호로 개정·공포된 축산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률은 육우산업에서도 독립적으로 의무자조금제도를 도입할 수 있는 근거를 규정하고 있다. 축산물자조금법이 최초로 제정되면서 누락되었던 육우자조금에 대한 법적인 근거를 규정하는 것은 사실 육우농가의 숙원이기도 했다. 그간 육우산업 지도자들을 중심으로 육우자조금사업의 도입에 대한 공감대가 어느 정도 형성된 것으로 생각된다.

육우산업이 이렇게 어려운 시기에 농가에게 자조금을 출연토록 하는 것은 자칫 농가의 비용부담을 가중시키는 짐으로 인식될 수 있으나, 소액의 비용부담으로 그 부담액을 크게 상회하는 적정한 수익을 올릴 수 있다면, 그것은 수익증대를 위한 투자인 것이다. 무한의 경쟁 경제체제 하에서는 양질의 위생적인 육우고기를 생산하는 것이 육우경영의 필요조건이라면 좋은 육우고기가 적정가격으로 유통되고 합리적으로 광고·홍보되어 소비자에게 선택받도록 하는 사업은 육우경영의 충분조건이다. 육우경영의 이 같은 필요·충분조건이 동시에 충족된다면 육우농가의 소득안정은 탄력을 받을 수 있을 것이다. 더욱이 육우를 사육하기 위해서는 고정투자를 많이 해야 하고 육우의 출하를 위해서는 장기간의 사육기간이 필요하므로 그 생산·공급이 매우 경직적일 수밖에 없다. 따라서 개별 육우농가는 육우고기가 초과 공급될 때에 이를 단기적으로 조절하기도 매우 어렵다. 그러므로 육우고기의 생산을 감축하지 않고 농가의 실질소득을 꾸준히 유지·증대시켜 나가기 위해서는 육우고기에 대한 시장을 꾸준히 확대시켜 나가야 한다. 이러한 시장 확대를 위해 육우농가가 참여할 수 있는 유일한

유통관리 수단이 국내산 육우고기에 대한 소비촉진 활동이다.

육우농가들이 부담한 자조금을 이용하여 육우고기에 대한 인지도를 높이고 육우고기의 품질 등을 정확히 조사하여 소비자에게 육우고기에 대한 정보를 정확히 제공함으로써 육우고기가 시장에서 차별화되고 육우고기에 대한 시장 수요가 증가된다면, 단기적으로는 육우고기의 시장공급량이 일정하더라도 시장가격의 상승에 따른 농가수취가격의 상승과 소득 증대로 연계될 수 있을 것이다. 그리고 장기적으로는 농가의 생산 및 공급증대와 더불어 소득안정을 동시에 이룰 수 있는 것이다.

2003년 12월 미국의 광우병 발생으로 중지되었던 미국산 쇠고기 수입이 우여곡절의 과정을 거친 끝에 지난해 6월부터 전면적인 재개방 조치가 있었음에도 불구하고 많은 전문가의 예상과는 달리 상대적으로 한우시장이 안정되고 있다. 소비자가 값이 싼 미국산 쇠고기를 외면하고 값이 비싸도 안전하다고 믿고있는 한우고기를 선호하고 있기 때문이다. 이는 2005년부터 시작된 한우의 의무자조금사업이 한우고기만이 한우고기로 팔릴 수 있는 유통환경을 조성하고, 다양한 정보제공과 광고 홍보등을 통해 소비자에게 한우고기의 우수성과 안전성 그리고 차별화를 각인시키는 역할을 담당해왔기 때문이다. 무엇보다도 자조금사업은 한우고기의 안전성과 "이 땅위에 자존심 한우"라는 자긍심을 소비자에게 확실히 심어 주었다.

양돈산업의 자조금사업도 마찬가지다. 의무자조금사업이 실시되기 시작한 2004년 이후 지금까지 수입산 돼지고기의 지속적인 공세에도 불구하고 국내산 돼지고기 시장이 비교적 안정세를 유지하고 있다. 활발한 양돈자조금사업을 통해 돼지고기의 부위별 선호도를 개선시키고 신선한 국내산 돼지고기의 우수성과 안전성을 강조함으로써 수입 돈육과의 차별화를 소비자에게 강조해온 것이다. 금년 초기에는 사상초유의 높은 돼지가격이 유지되었고, 최근에 발생한 신종 플루사건에도 양돈업계가 자조금사업을 통해 의연하면서도 신속히 대처하고 있음을 우리는 목격하였다.

한우산업은 임의자조금을 실시한 경험이 없이 곧바로 의무자조금사업을 실시하여 성공적으로 정착시켰다. 한우농가들의 결연한 의지와 지도자들의 리더십이 어우러진 결과이다. 양돈산업은 초기에 임의자조금사업을 시도하였으나, 성공하지 못하고 결국은 의무자조금제도를 도입하였으



며, 의무자조금은 비교적 성공적으로 정착되고 있다. 이 같은 한우와 돼지 산업의 의무자조금사업을 타산지석으로 삼아야한다.

우리 경제의 개방정책에 따라 양국 국회의 기준을 남겨놓고 있는 한·미 FTA의 발효와 한·EU FTA, 한·뉴 FTA, 한·호주 FTA 등을 포함한 축산선진국들과의 FTA가 타결되어 본

격적으로 발효될 경우, 수입쇠고기와 돼지고기에 의한 육우고기 시장의 공격과 잠식전략은 더욱 거세질 전망이다. 따라서 이에 대비한다는 차원에서 국내산 육우고기에 대한 독자적인 시장확보가 무엇보다도 중요한 과제이며, 이를 위한 육우농가의 공동대처를 위해서도 자조금제도가 절실히 요구되는 때이다.

## 2. 바람직한 육우자조금제도의 추진방향

낙농육우협회 육우분과위원회는 지난해 8월 3일 축산회관에서 임원회의를 개최하여 협회의 육우지부 중심으로 육우고기의 임의자조금을 추진하기로 결의한바 있다. 우선 임의자조금사업을 실시하면서 자조금사업의 필요성에 대한 농가여론 조성과 공감대 형성을 통해서 의무자조금사업을 추진하겠다는 것이 분과위원회의 임원들의 의도였던 것으로 파악된다. 그러나 임의자조금이든 의무자조금이든 아직도 진전이 보이지 않고 있다. 임의자조금사업이 갖는 한계이다.

앞에서도 언급한 바와 같이 축산자조금사업의 근간이 되고 있는 “축산물의 소비촉진 등에 관한 법률”이 “축산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률(이하 축산자조금법이라함)”로 개정되는 과정을 거치면서 그간 배제되어 있었던 육우자조금을 한우와 독립하여 독자적으로 추진할 수 있도록 규정함으로써 제도적으로 육우의 자조금을 도입할 수 있는 근거가 확보되었다. 따라서 육우자조금사업을 추진할 경우 정부의 대응자금을 지원받을 수 있는 것도 법으로 보장된 셈이다.

이에 필자는 여기서 이렇게 구성되는 육우자조금추진위원회가 금후 육우자조금사업을 성공적으로 추진해나기 위해서 지향해야할 과제와 방향을 우선 몇 가지만 제시하고자 한다.

첫째, 자조금사업에 대한 육우농가의 공감대를 형성하는 일이 선행되어야 한다.

육우자조금제도가 도입되기 위해서는 1차적으로 육우를 사육하여 출하는 농가들의 상호 이해와 공감을 바탕으로 농가 스스로의 자조금조성에 대한 적극적인 참여가 전제되어야 한다. 이를 위해서는 자조금 제도의 필요성을 충분히 이해하고 있는 육우산업지도자들이 주도하여 전문가들을 통해 전체 육우농가들에게 충분한 교육을 실시하고 정보를 제공하여 자조금사업에 대한 공감대를 광범위하게 형성해 나가야 한다. 육우자조금의 성공적인 도입여부는 전국의 6,000여 육우농가가 자조금제도의 필요성에 어느 정도 공감하느냐에 달려있음을 간과해서는 아니 된다. 농가들이 자조금사업의 필요성에 우선적으로 공감하고 적극적인 참여의지를 가질 수 있어야만 자조금제도가 원만히 도입·시행될 수 있다.

둘째, 의무자조금제도를 가급적 조기에 도입할 수 있는 방안을 강구해야한다.

가능만 하다면 한우산업이 추진했던 자조금사업의 경험에서와 같이 임의자조금제도(voluntary check-off system)을 추진하지 않고 곧바로 의무자조금제도(mandatory check-off system)의 도입을 추진하는 것이 바람직하다. 그간의 축산자조금사업을 추진하는 과정에서의 여러 경험을 고려해 볼 때, 임의자조금사업은 결국 성공적으로 정착할 수 없기 때문이다. 최근 5년간 걸쳐서 도축된 육우(젓소비육우)는 연평균 134천두이며, 5년동안의 평균 산지가격은 2,400천원이다. 도축된 육우에 대해 법이 규정하는 바에 따라 의무적으로 자조금을 징수한다고 가정한다면 육우자조금의 최대 징수가능금액(판매액의 0.5% 범위 내)은 약 16억원(134천두×2,400천원×0.5%=1,608백만원)이며, 여기에 정부의 대응자금을 16억원 지원받는다면 연간 총 가용자조금은 32억원에 불과하다. 그런데 육우농가가 자율적으로 납부하는 임의자조금을 추진할 경우 과거의 여타 축종분야에서의 경험으로 비추어 볼 때, 자율적 방법에 의해 조성된 자조금은 크게 낮을 수도 있다. 따라서 무임편승자를 원천적으로 배제시킬 수 있는 의무자조금제도를 가급적 빠른기간 내에 도입하도록 해

야 한다. 임의자조금제도에서는 육우산업의 발전에 관심이 큰 농가(지도 계층농가, 전·기업농 등)를 중심으로 자발적으로 모금하여 육우고기의 소비촉진에 참여함으로써 농가의 자의성이 보장되고 자조금사업에 참여를 꺼리거나 반대하는 농가의 불만을 원천적으로 차단할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 과도한 무임편승자로 인한 임의자조금제도의 실패는 자칫 의무자조금제도의 도입만을 지연시킬 우려가 있으며, 초기에 참여한 농가도 해를 거듭할수록 이탈할 가능성이 크다. 이 같은 경험을 우리는 양돈 및 양계산업과 낙농산업의 임의자조금사업을 통해서도 충분히 경험한 바가 있다.

또한 임의자조금사업은 자조금의 조달가능액을 예측하기도 어렵기 때문에 자조금사업계획을 합리적으로 수립·시행할 수 없으며, 극히 소액의 조달액으로는 계획적이고 효율적인 소비촉진프로그램의 추진이 불가능하여 참여농가의 기대에 부응하기가 어려울 수 있다. 또한 자조금사업의 참여농가와 비참여 농가 간에 자칫 분열이 야기될 수도 있다. 그러나 의무자조금제도를 도입할 경우 육우를 생산·판매하는 모든 농가가 자조금을 납부하여 육우고기의 소비·촉진에 스스로 참여함으로써 육우산업 발전에 대한 농가의 자긍심과 응집력을 제고할 수 있으며, 자조금의 일괄적 징수가 가능하고, 자금의 조달과 운용액을 사전에 예측할 수 있으므로 계획적이고 합리적인 소비촉진 프로그램의 수립·시행이 가능하다는 장점이 있다.

자조금은 원천적으로 농가의 자발적인 참여(voluntary participation)를 전제로 하는 임의자조금제도가 그 시발점이라 할 수 있다. 그러나 임의자조금제도하에서 농가의 참여율이 낮고 무임편승자가 많으면 그 제도 자체가 의미를 갖지 못한다. 따라서 농가의 절대적인 동의를 전제로 해당 농축산물을 생산·판매하는 모든 농가들이 의무적으로 참여(mandatory participation)하여 조성·운용하는 의무자조금제도를 채택하는 것이 일반적이다.

물론 의무자조금제도를 도입하기 위해서는 농가의 공감대 형성과 더불어 육우사육농가를 파악하는 행정적인 절차와 의무자조금 도입여부를 결정할 수 있는 대의원의 선출 등을 포함한 축산자조금법이 규정하고 있는

절차를 준비하고 진행시키는 일도 매우 중요하다. 다만 의무자조금제도의 도입절차와 관련하여 대의원을 원만히 선출하기 위해서는 현행 축산 자조금법 시행령이 규정하고 대의원 수를 축소해야한다는 육우산업지도자들의 의견이 제기되고 있는바, 이는 정부가 현재 추진 중인 법과 시행령을 개정하는 과정에서 반영할 계획을 이미 가지고 있는 것으로 알려져 있다. 따라서 육우산업지도자들은 이에 대한 사실도 적극적으로 건의하고 확인할 필요는 있으며, 동시에 의무자조금추진을 위한 사전적 준비를 동시에 병행하는 것도 고려할 필요가 있다.

셋째, 조성된 자조금이 합리적으로 사용되어, 가시적인 성과를 거둘 수 있도록 치밀하게 준비해야 한다.

자조금에 대한 사용 용도는 법이 규정하는 바에 따라 육우고기의 소비 홍보와 육우농가와 소비자에 대한 교육 및 정보제공사업, 육우고기의 자율적 수급안정을 위한 사업 등에만 제한적으로 사용할 수 있다. 따라서 자조금은 그 운용·관리비용을 최소화하면서 대부분의 자조금이 국내산 육우고기의 소비촉진을 위한 사업 즉, 육우고기의 소비홍보 및 광고와 PR사업, 소비자 영양교육, 조사연구, 제품개발, 수출촉진사업 등에 관한 장단기적 계획에 따라 합리적이고 체계적으로 배분·사용됨으로서 국내산 육우고기의 소비확대를 위한 효과가 최대화되도록 해야 한다. 이를 위해서도 일정수준의 자조금이 모아져야 한다는 것은 두말할 나위가 없다.

아무튼 모처럼 탄력을 받아 관심을 끌고 있는 육우자조금사업이 차질 없이 추진되어, 육우산업의 새로운 도약을 위한 원동력이 되기를 바라는 마음이 간절하다. 고도의 경쟁 경제사회에서 내 산업을 내가 지키지 않으면, 그 아무도 지켜줄 자가 없음을 간과해서는 아니 된다.

육우산업은 낙농산업이 존재하는 한, 더불어 존재할 수밖에 없는 산업이다. 따라서 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. 따라서 육우산업의 안정을 유지하는 일은 낙농산업의 안정은 물론 국내산 쇠고기 시장을 안정적으로 발전시킨다는 차원에서도 매우 중요한 의미를 갖게 되는 것이다. 이를 위해 육우농가 스스로가 추진할 수 있는 최우선 과제 중 하나가 육우자조금 사업임을 다시 한번 강조하고자 한다. ☺