

연구자료 D252 | 2008. 12.

# 축산업 정책의 선진화를 위한 과제

한국농촌경제연구원



## 일 러 두 기

---

우리 연구원은 곧 다가올 것으로 예상되는 농산물 시장의 완전 개방에 대응하고 선진국 단계의 농정 방향과 정책과제를 발굴하기 위해 2년 과제로 “선진국형 농정으로의 전환을 위한 연구”를 수행하고 있다. 연구 첫해인 2007년에는 우리 농정의 현실 인식과 미래방향 선택에 중점을 두었고 2년차인 2008년에는 각 분야별 관계자의 광범위한 의견을 수렴함으로써 정책과제를 발굴하고 구체화 할 예정이다.

2차 연도 연구에서는 세부 정책과제를 발굴하고 방향을 설정하기 위하여 산업별 전문가와 연구진이 함께하는 전문가 토론회를 운영하였다. 특히 최근에 우리 농업의 성장동력으로 각광받고 있는 축산업과 과수·원예산업 분야를 다루었다. 각 토론회에서는 2~3편의 논문을 발표하고 전문가와 관계자, 연구진이 함께 참여하는 토론을 진행하였다.

이 자료집은 “축산업 정책의 선진화를 위한 과제”를 주제로 핵심 이슈인 축산물 유통 투명성, 신뢰도 제고, 안전성 강화를 위한 차별화, 조직화 방안, 지속가능한 축산업 발전방안, 브랜드 육성 방안 등과 관련된 문제와 선진국의 사례를 정리한 발제와 토론 결과를 정리한 것이다. 이 자료집이 앞으로 진행될 연구나 정책 수립 시에 참고자료로 활용되기를 기대한다.



## 목 차

---

### 발표 논문 I : 축산정책의 선진화를 위한 과제

|                           |    |
|---------------------------|----|
| 1. 유통의 투명성과 신뢰도 제고 .....  | 3  |
| 2. 안전성 강화를 통한 차별화 .....   | 11 |
| 3. 선진화를 위한 구조개선 .....     | 20 |
| 4. 조직화로 효율성 향상 .....      | 24 |
| 5. 분뇨의 효율적 활용시스템 구축 ..... | 27 |
| 6. 그린마케팅 .....            | 30 |
| 7. 소비홍보 전략 .....          | 33 |

### 발표 논문 II : 축산유통정책의 선진화를 위한 과제

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 1. 농업정책과 축산유통정책 .....   | 37 |
| 2. 축산정책 평가 .....        | 46 |
| 3. 도축장 현대화 .....        | 50 |
| 4. 이력추적시스템 도입과 시행 ..... | 58 |
| 5. 브랜드육성 및 체계화 .....    | 73 |

|             |    |
|-------------|----|
| 종합 토론 ..... | 83 |
|-------------|----|



## 토론회 개요

---

- ☐ 제목: 축산업의 선진화를 위한 과제
- ☐ 일시: 2008. 4. 29. (화), 15:00~18:00
- ☐ 장소: 한국농촌경제연구원 본관 대회의실
- ☐ 주제발표 및 토론
  - 제 1 주제: 지속가능한 축산업을 위한 정책과제
    - 발표: 이병오 (강원대학교 교수)
  - 제 2 주제: 축산물 유통효율화와 소비촉진을 위한 정책과제
    - 발표: 최승철 (건국대학교 교수)
  - 종합 토론
    - 좌장 : 박성재(한국농촌경제연구원)
    - 토론자  
진길부(도드람양돈협동조합), 김영수(농림부 축산정책과)  
조광호(전남대학교), 우병준(한국농촌경제연구원)



## 토론회 요지

- 현재 시행중인 이력추적제도는 장기적으로 제도의 혜택을 받는 주체가 비용을 부담해야 함. 또한 전 축종에 대해 이력추적제도가 시행되는 것이 바람직함.
  - 비용적 측면에서 전 축종에 대한 시행이 어려운 경우, 주요 법정가축질병이 발생했을 때에 한해 해당 축종에 대해 제한적으로 시행함.
  - 이력추적제가 확립되기 위해서는 경영에 대한 기장이 의무화되어야 함. 또한 이력추적제를 관리하고 모니터링할 수 있는 인력이 충원되어야 함.
  - 생산이력추적제의 효과는 그 나라의 시장구조나 산업구조와 관련이 많음. 따라서 선진국의 사례를 바로 벤치마킹해서 도입하기에 무리가 많음.
- 축산업이 지속가능성을 확보하기 위해서는 사료의 안정적 공급, 생산단계에서의 지속가능성, 유통채널정비 및 적정사육두수에 대한 논의가 필요함.
  - 생산단계에서의 지속가능성과 관련하여 가축질병문제, 가축개량문제, 생산효율화문제, 장기적으로는 후계인력 확보문제가 포함됨.
  - 자연순환형농업과 축산업이 가능하도록 산업적으로 효율적인 적정사육두수에 대한 연구가 필요함.
- 토양의 성질에 따라 질소부하량을 역산하면 축종별 적정사육두수가 계산될 수 있고 지역별로 결과를 정리한다면 환경부담을 최소화하는 지속가능한 축산업으로 발전할 수 있음.

- 축종별로 산업적 특성이 상이하기 때문에 앞으로는 축산업으로 통칭하기 보다는 돼지산업, 한우산업, 양계산업 등으로 구분하여 접근해야 함.
- 향후 축산업은 **From Shop to Farm**으로 접근해야 함. 농업선진화의 시작은 시장이 되어야 함.
  - 농정의 대상을 개별농가에만 한정하지 않고 농민을 전문적으로 조직화해서 상품을 만들어 내는 조직도 정책의 대상으로 보아야 함.
  - 축산업과 연관된 산업의 구조조정을 통해 효율성을 확보해야 함. 또한 소비자 중심적인 제품을 개발하기 위한 축산연구소가 필요함.
- 우리나라도 네덜란드와 덴마크 수준의 **IKB(Integrated Chain Management)**가 구축되어 생산자들이 준수하도록 유도해야 함.
- 축산업은 브랜드를 통해 수입육에 대한 경쟁력을 확보하고 소비자에게 인정받는 상품을 생산할 수 있음. 앞으로의 브랜드 정책은 브랜드를 정확히 사용하는 계열 주체가 시장점유율을 높여 소비자에게 인정받을 수 있도록 추진되어야 함.
  - 경쟁력 있는 대규모 브랜드가 농가와 소매업체 등과 전후방으로 연결해서 계열화하는 방안이 마련되어야 함.
- 선진국 수준의 동물복지에 대한 관심과 중요성을 강조하고 확산시키기 위한 인센티브 프로그램, 정책적 지원이 필요함.
- 산지가격과 소비자가격의 가격 마진을 농협을 비롯한 유통주체들이 소매단계에서 판매채널을 확대하게 되면 줄일 수 있을 것임. 또한 소비확대를 위해 미국의 **Food Stamp** 제도를 고입하여 영세민에게 건강까지 생각한 우유나 각종 축산물을 제공하도록 개편해야 함.

- 축산분뇨는 최종 수요자의 입장에서 검토해야 함. 축산분뇨를 비료나 대체 연료로 사용하기 위해서는 전문가들을 통한 경제적 효율성 평가가 선행되어야 함.
- 사료확보를 위한 해외개발을 적극적으로 추진할 필요가 있음. 이때 정부는 국가대 국가의 무역문제나 수송과 유통에 관한 문제를 해결하는데 중요한 역할을 해야 함. 또한 철저한 위생검사체계를 확립해서 검역문제를 해결해야 함.
- 서구의 축산업과 비교할 때 한국의 축산업은 축사형 축산의 기본 형태를 유지하면서 발생할 수 있는 문제를 해결하는 방안을 모색해야 함. 따라서 작업공정별 맞춤형 분업방식을 도입하여 효율성을 극대화해야 함.
- 수직적 계열화 뿐만 아니라 수평적인 조직화가 필요함. 실제로 경종과 축산이 순환하는 시스템을 구축한다면 축산업에서 나타나고 있는 문제들의 해결방안을 찾을 수 있음.

요약 및 정리: 조용원(한국농촌경제연구원)



# 발표 논문 I

## 축산정책의 선진화를 위한 과제

- 이 병 오 (강원대학교)

1. 유통의 투명성과 신뢰도 제고
2. 안전성 강화를 통한 차별화
3. 선진화를 위한 구조개선
4. 조직화로 효율성 향상
5. 분뇨의 효율적 활용시스템 구축
6. 그린마케팅
7. 소비홍보 전략



## 1. 유통의 투명성과 신뢰도 제고

### 1.1. 유통의 투명성 제고

- 축산물의 경쟁력을 높이는 지름길은 품질경쟁력과 안전경쟁력의 향상에 있음. 그러나 이것은 시장에서 국내산 축산물이 수입축산물과 잘 차별화되어야 가능함. 만약 수입품이 국내산으로 둔갑판매 되거나 부정유통이 성행한다면 차별화 노력은 사라짐.
  - 쇠고기를 예로 볼 때, 둔갑판매는 통상 가장 싼 수입육이 가장 비싼 한우고기를 겨냥하기 때문에, 수입육과 한우고기의 중간 포지셔닝을 꾀하는 육우고기의 설자리를 빼앗아 육우고기에도 피해를 입히게 됨.
  - 소비자들은 시장에서 육안으로 쇠고기의 종류를 구분하기가 어려움. 판매자와 소비자 간의 쇠고기 정보의 비대칭성은 결국 소비자로 하여금 “한우고기를 속아서 비싸게 사느니 차라리 수입육을 사자”라는 역선택으로 이어짐. 이는 시장에서 우수한 상품이 제값을 받아 차별화 되고, 차별화가 다시 산지에서 우수한 상품을 만들게 하는 순환구조를 파괴함.
- 현재 시행되고 있거나 시범사업 중인, 육류 등급판정, 소매장에서의 부위별 차등가격제 및 표시제(축종, 등급, 부위), 음식점에서의 식육 원산지표시제, 쇠고기 이력추적 시스템, 부정유통 단속, 명예 감시원 제도 등은 모두 축산물유통의 투명성 제고와 공정거래를 위한 제도들임. 이력추적시스템에 DNA 정보가 추가되면 투명성과 신뢰도가 더욱 향상될 것임.

- 아직도 많은 소비자들은 축산물의 투명성에 대해 불신과 우려가 높은 것이 현실임. 모든 노력을 강구하여 이 불신을 해소시켜야 비로소 소비자신뢰를 구축할 수 있으며, 여기에 축산 선진화의 미래가 달려 있다고 해도 과언이 아님.

## 1.2. 이력추적 시스템

### ① 이력추적 시스템의 효과

- 쇠고기 이력추적 시스템은 농가가 생산한 고품질의 쇠고기를 가공·유통과정을 거쳐 최종 소비에 이르기까지 추적관리 할 수 있도록 하여, 소비자에게는 국내산 쇠고기의 품질과 안전성에 대한 신뢰를 갖도록 하고, 생산자에게는 생산한 쇠고기가 정당한 보상을 받도록 한다는 데 큰 의의가 있음.
- 이력추적 시스템은 원래 유럽에서 가축질병의 원인규명과 확산방지를 위해 시작되었음. 그러나 2000년대에 들어와 식품의 안전성 확보가 중요 이슈로 등장하자, 선진국들은 이 제도를 통해 “식품의 안전관리 과정을 소비자에게 투명하게 공개함으로써 소비자의 심리적 안심감을 얻기 위한 수단”으로 활용하고 있음.
- <표 1>에서 보는 바와 같이 이력추적 시스템은 그밖에도 여러 가지 효과를 거둘 수 있음. 특히, 유통의 전 과정이 문서로 관리되고 정보화 처리가 되므로, 부정유통을 방지함은 물론, 물류의 효율화나 재고관리 효과까지 거둘 수

있음. 향후 모든 축산물에 이력추적 시스템이 도입된다면 국내산 축산물 유통의 투명성 제고에 크게 기여할 수 있을 것임.

표 1. 이력추적 시스템의 효과

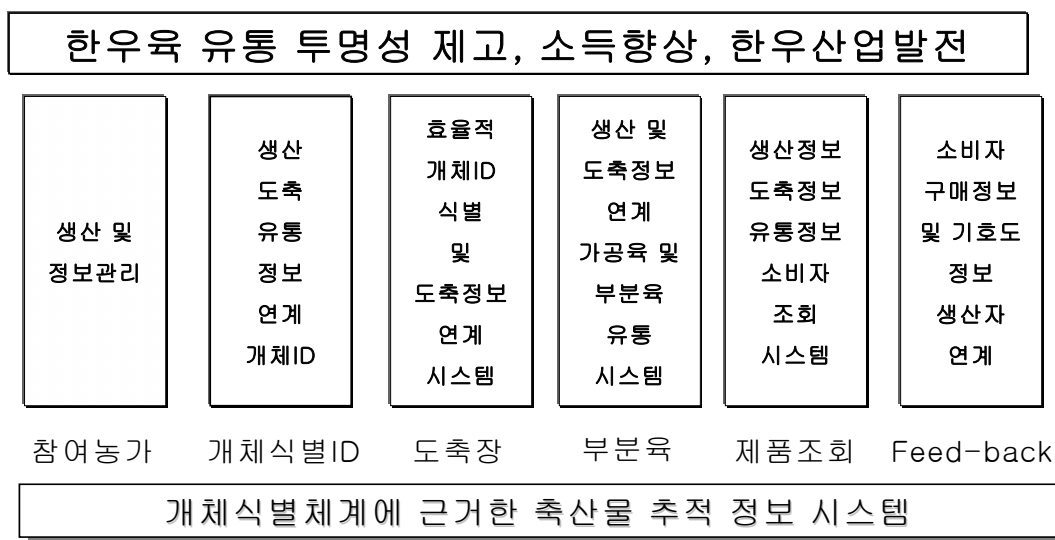
- 가축질병(식품사고) 발생 시 신속한 원인규명, 확산방지
- 식품유통 과정에서 문제발생시 회수(Recall) 용이
- 유통의 전 과정 문서로 관리, 부정유통 방지, 효율성 제고
- 물류의 효율화, 재고관리 능력 제고
- 식품의 각종 정보를 소비자에게 전달함으로써 정보의 비대칭성 완화, 소비자의 역선택 방지
- 안심과 함께 시스템 속에서 안전(GAP, HACCP) 보장
- 식품의 표시제도나 인증제도와 연계하여 유통기능 향상

- 2008년 6월 전면시행을 앞두고 그동안 시범사업을 시행하면서 나타난 문제점들을 시급히 보완할 필요가 있음. 이력추적 시스템이 쇠고기 소매단계나 한우고기 전문음식점으로까지 확대되지 않으면, 지육단계 이후의 추적이 곤란함. 소비자 신뢰를 확보하기 위해서는 부분육이나 정육단계에서도 추적이 가능하여야 함. 현재로서는 소매단계에서 DNA 검사를 하더라도 진위는 가릴 수 있을지언정 어디에서 둔갑되었는지는 알 수 없는 실정임.
- 식품의 안전성은 안전한 생산, 제조, 가공, 유통, 소비가 함께 이루어져야 하며, 이를 원활하게 추진하기 위해서는 각 단계별 종사자 및 참여자들의 의식향상 및 법령숙지가 전제되어야 함. 또한 이에 따른 기술개발, 교육, 감시감독이 수반되어야 함. 이력추적 시스템은 이러한 일련의 과정에서 취득되는 모든 정보를 관리하고 공개함으로써, 궁극적으로 소비자 신뢰를 얻는다는 점에서 볼 때 매우 중요한 역할을 함.

## ② 이력추적 시스템의 활용전략

- 이력추적 시스템의 효과를 극대화하기 위해서는, 농가의 이해와 협력이 필수적이며 특히 모든 경영행동을 기록하는 기장(記帳)이 조기에 정착되어야 함.
- 또한, <그림 1>에 모식적으로 나타낸 바와 같이, 이력추적 시스템을 주축으로 하여 한우산업발전을 위한 종합관리시스템을 구축함으로써, 안전성관리는 물론, 브랜드관리 및 소비확대, 품질관리, 물류 및 재고관리, 방역 등 다양한 효과를 거두도록 추진되어야 함.
- 특히 향후 주목받을 것으로 예상되는 공급망 관리(SCM, Supply Chain Management) 등 선진 물류기법에 이력추적 시스템을 접목시키면, 제품과 그 관리정보를 대응시켜 정확히 기록·전달할 수 있기 때문에 관리효율을 크게 향상시킬 수 있음.
- 장기적으로 한우브랜드가 광역화 되면 많은 두수를 종합적이고 효율적으로 관리하지 않으면 안 됨. 따라서 장기적인 마스터플랜 하에 한우가 발전해 나갈 수 있는 방향으로 접근할 필요가 있음.
- 이력추적 시스템은 기본적으로 정보시스템이 주축이고, 이에 부가하여 사료, 동물약품, 생체 육질측정을 통한 품질관리, 육가공, 물류 등 매우 다양한 분야의 전문지식과 기법이 연계되기 때문에, 대학과의 협력강화를 통해 시시각각으로 변화하는 기술체계에 신속하게 대응하는 것이 바람직함.

그림 1. 쇠고기 이력추적 시스템을 통한 한우산업 발전방향



### ③ 일본 쇠고기 이력추적 시스템의 특징과 시사점

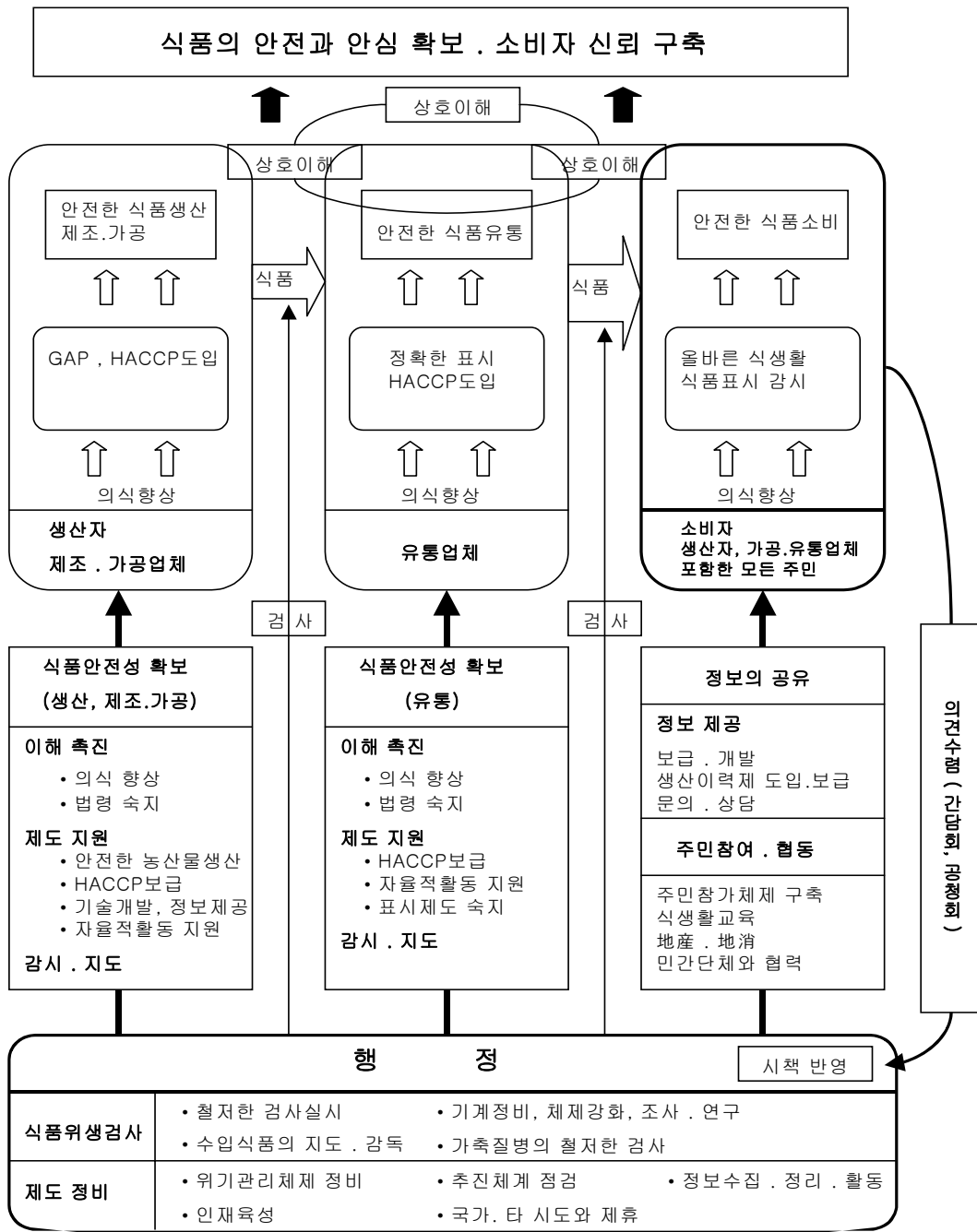
- 일본은 2001년 9월 광우병이 발생되어 쇠고기의 안전성이 위협을 받고 소비자의 신뢰가 추락하자, 2003년 7월 「소의 개체식별정보 관리와 전달에 관한 특별조치법」(보통 Traceability법이라고 부름)을 제정하여, 쇠고기 이력추적 시스템을 모든 소(젖소도 포함됨)의 생산에서 도축단계까지 의무적으로 시행하게 됨.
- 2004년 12월부터는 이 제도가 소매단계(쇠고기 전문 요식업소 포함)까지 확대 시행되고 있음. 특히 소매단계에서 소와 쇠고기의 동일성 감정을 위해 DNA 검사과정이 포함됨. DNA감정을 위해 도축장에서 지육샘플을 채취·보관하고, 소매점이나 요리점에서는 정육샘플을 채취함.

- 농림수산성, 가축개량센터, 지자체, 농협 등이 협력하여 정보인프라를 구축하고, 정부는 정보기기 구입에 보조금을 지급하는 등 재정지원을 하고 있음.
- 광우병검사가 도축하는 모든 소에 대해 이루어지고, 검사결과가 나와야 쇠고기가 유통되기 때문에 이력추적 시스템의 정보는 광우병검사를 필하였고 이상이 없다는 내용을 포함하게 됨.
- 정보전달체계는 서류(출생, 이동), 바코드(개체식별), 팩스·인터넷·전화(가축개량 센터에 보고), PDF(서류판독), 핸드터미널(바코드판독), 홈페이지(정보공개) 등 다양하나, 기본체계가 비용절감형인 바코드시스템이어서 오물이 묻어 있을 때 판독이 어렵고, 가축개량센터에서의 정보입력이 수작업이기 때문에 오류발생의 위험이 있음.
- 쇠고기의 안전성 확보를 위해 지방자치단체, 농협, 생협, 유통업체 등은 국가의 시스템을 준수하면서, 여러 가지 방식으로 정보를 추가하거나 독자적인 대응을 병행하고 있음. 주목적은 타 지역이나 업체와의 차별성을 부각시켜 소비시장 확대를 꾀하려는 마케팅전략에 있음.
- <그림 2>에서 보듯이, 일본의 지자체(현)들은 더 나아가서 관내에서 생산·가공되는 모든 식품의 안전성 확보를 위한 로드맵을 작성하고 역량을 집중시키고 있음. 북해도, 야마구치현, 나가사키현 등의 경우 식품안전·안심을 위한 기본방침과 아울러 방대한 세부 실행계획을 세워 추진하고 있음. 지방행정의 주목표가 농산물의 안전성 확보에 초점을 맞추고 있다고 해도 과언이 아님.
- 이는 유통업체도 마찬가지임. 전국규모의 유통그룹 이토요카토, 이온그룹, 세이유그룹 등은, 매년 자기 회사에서 취급하는 식품의 안전성을 어떻게 개

선하겠다는 리포트를 발간하면서, 안전성을 보장하는 기업이미지를 부각시키려 하고 있음.

- 그러나 지자체의 경우 이력추적 시스템이 잘 운영되도록 감독하는 것과, 소비자의 인지도 향상을 위한 홍보활동이 향후과제라고 생각됨. 유통업체의 경우 이력추적 시스템 도입 및 유지에 수반되는 비용을 어떻게 할 것인가 (예를 들어 소비자에게 전가시키면 소비가 줄 것이고, 자부담으로 처리하면 채산성이 안 맞거나 영업이익이 감소한다)와, 생산자나 거래선과의 신뢰관계를 어떻게 유지할 것인가가 주요 과제임.
- 이력추적 시스템 도입에 따라 로트(lot)의 확인이나 라벨의 부착 등 작업의 복잡화로 인해 식육처리장의 생산성 저하가 우려되고 있음. 이를 해소하기 위해 설비기기에서 쇠고기의 흐름과 정보의 흐름을 통일적으로 파악하는 생력(省力)기술 및 설비의 개발을 서두르고 있음.

그림 2. 일본의 식품 안전성 확보를 위한 로드맵 사례



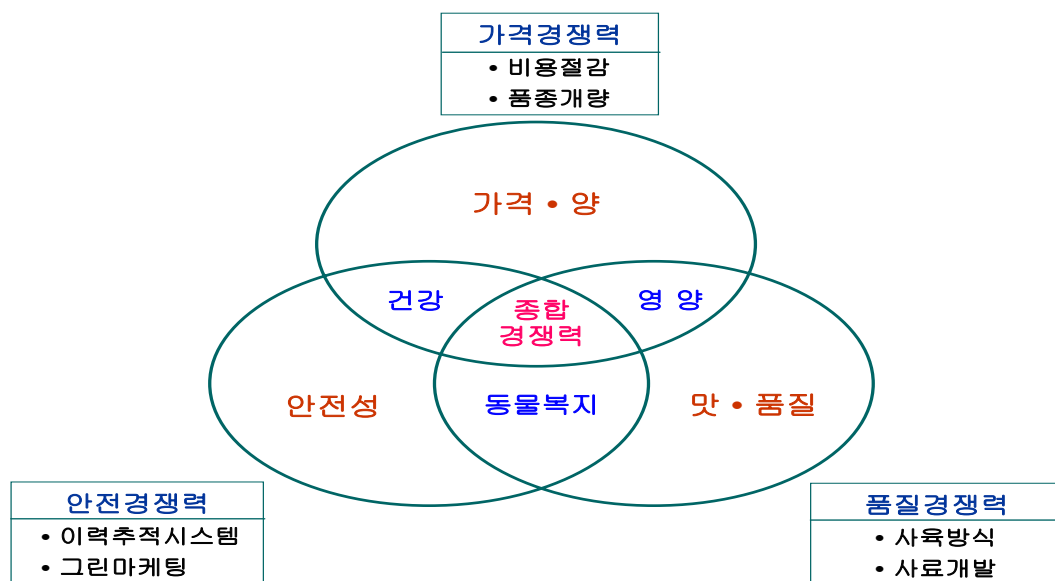
## 2. 안전성 강화를 통한 차별화

### 2.1. 축산물의 안전경쟁력

- 축산물의 경쟁력 구성요소에는 여러 가지 요소가 있겠으나, <그림 3>에서 보는 바와 같이 가격경쟁력, 품질경쟁력, 안전경쟁력이 중요하다고 판단됨. 이 3가지 경쟁력은 각자가 모두 중요하며 이들이 모여 종합경쟁력을 형성함. 그러나 시기적으로 보면 소득수준의 향상에 따라 소비자들은 쇠고기 구매 시 가격에서 품질로, 다시 안전성으로 무게 중심을 이동시키는 것으로 보임.
- 가격경쟁력은 생산비절감이나 품종개량 등으로 향상시켜 나가야 함. 우리의 쇠고기가 아직도 많은 비용절감의 여지는 있다고 보나 수입육과의 가격차가 4배에 이르고 있음을 감안할 때, 토지의존도가 큰 대가축으로서 이 가격경쟁력을 미국수준으로 높이는 데는 한계가 있다고 보여 짐.
- 품질경쟁력은 육질을 개선하여 소비자가 선호하는 고급육을 많이 생산함으로써 향상시킬 수 있음. 거세를 통해 고급육 출현율을 높이거나, 브랜드화나 서비스개선을 통해 상품성을 높이는 것은 품질경쟁력 향상으로 이어짐. 한우고기가 가격이 비싸도 선호되는 이유는 품질경쟁력이 있기 때문임. 그동안 품질고급화 노력을 통해 이 부분은 상당한 성과를 거두었으나 계속 발전시켜 나가야 할 영역임.

- 안전경쟁력은 비교적 최근의 개념으로, 가축질병이나 식품사고의 빈발로 소비자들의 안전성에 대한 경각심이 커지면서 중요도가 점점 증대되고 있음. 이력추적 시스템은 안전경쟁력을 높이는 중요한 수단이 되고 있으며, 소비자와 지구환경을 배려한 그린마케팅도 하나의 대안이 되고 있음.

그림 3. 축산물의 경쟁력 구성



## 2.2. 일본의 안전성 차별화 사례

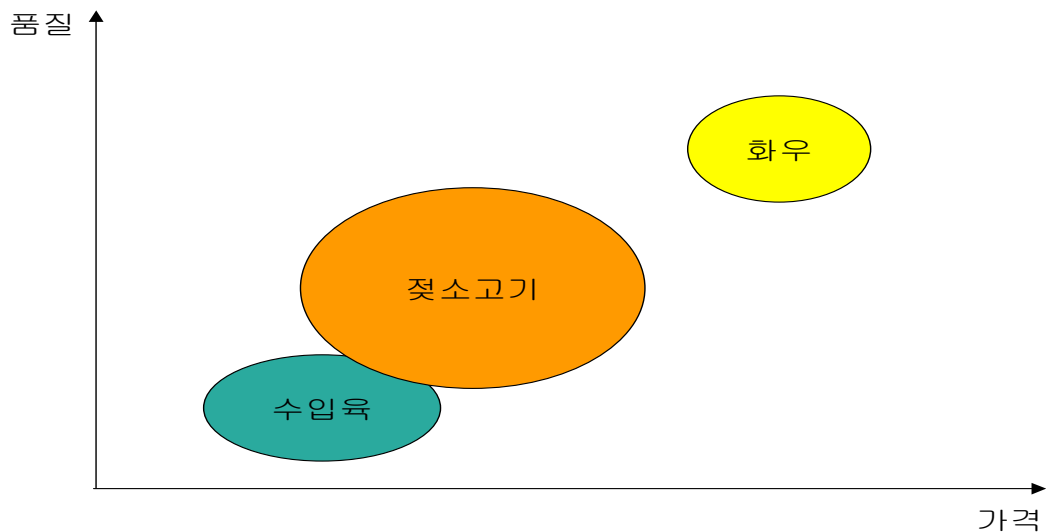
- 일본의 쇠고기산업은 1991년 무역자유화를 단행하고, 2001년에는 광우병이 발생하는 등 그동안 많은 환경변화를 겪어 왔는데, 그때마다 잘 대처하여

위기를 극복해 왔음. 특히 광우병발생 이후 안전성 최우선 차별화 전략을 구사하고 있음. 일본의 이러한 노력은 우리에게 시사하는 바가 큼. 일본 쇠고기산업이 큰 전환점을 계기로 어떻게 대처하였는지를 살펴보기로 함.

### ① 쇠고기 수입자유화 이전(~1991년)

- 이 시기에는 <그림 4>에서 보는 바와 같이, 가격과 품질을 축으로 놓고 볼 때 화우고기는 고품질·고가격으로 젓소고기(우리나라에서 육우라고 불리는 젓소 수송아지 비육우 고기)나 수입육과 차별화되어 있지만, 일본 국내산 쇠고기의 3분의 2 이상을 차지하는 젓소고기가 수입육과 경합하고 있었음. 수입자유화 이전이기 때문에 수입육의 양은 컨트롤되고 있었음.

그림 4. 자유화 이전까지의 쇠고기 포지셔닝 맵

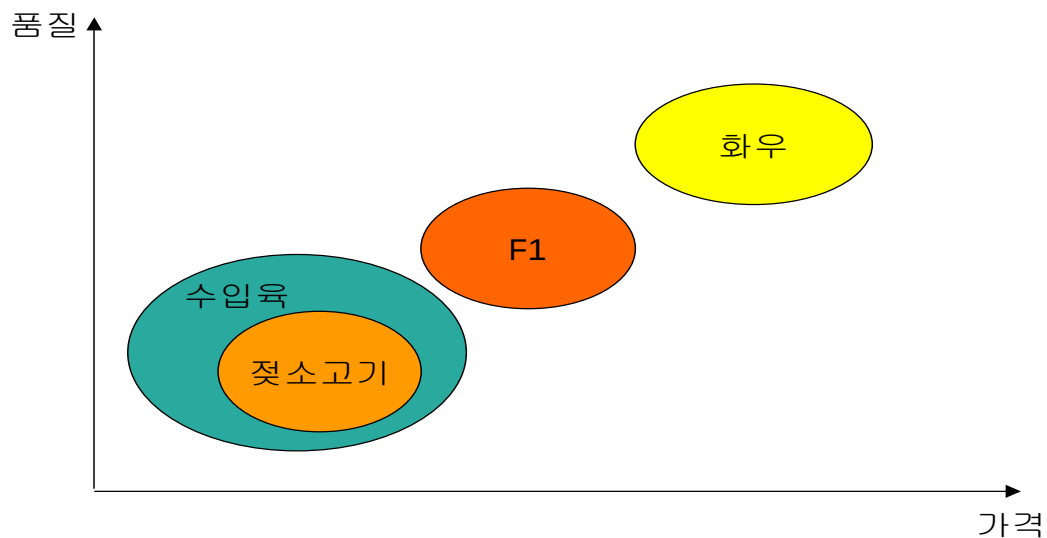


자료 : 堀田和彦(2006).

## ② 수입자유화 이후부터 광우병발생 이전까지(1991~2001년)

- <그림 5>는 이 시기의 포지셔닝 맵을 나타낸 것임. 수입개방으로 저가의 수입육이 많이 들어오자 젓소고기 비육산업이 큰 타격을 받음. 젓소 수송아지는 낙농산업의 부산물이다 보니 낙농산업에까지 영향을 미침.

그림 5. 자유화 이후 광우병발생 이전까지의 쇠고기 포지셔닝 맵



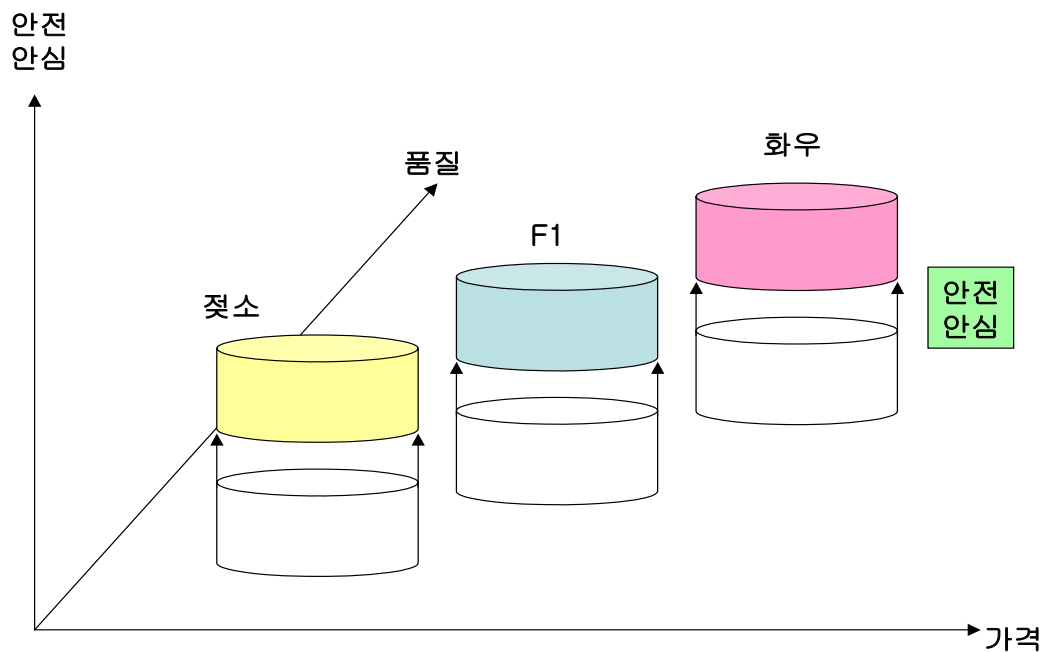
자료 : 堀田和彦(2006).

- 일본 생산자들은 젓소 암소에 화우 정액을 인공수정 시켜 F1 송아지를 생산함으로써 돌파구를 찾았음. <그림 5>에서 보듯이 마치 수입육의 추격을 F1을 개발하여 뿌리치는 전략을 구사한 것임. F1 비육우 고기는 품질이 화우와 젓소의 중간정도이다 보니 품질과 가격 면에서 수입육이나 젓소고기와 차별화되었음. 오늘날 일본의 젓소 비육은 대부분 F1 비육으로 전환됨.

### ③ 광우병발생 이후(2001년 ~)

- 광우병 발생 이후 소비자들의 안전성에 대한 경각심이 높아짐. 이에 일본 생산자들은 <그림 6>에서 보는 바와 같이 지금까지의 가격과 품질을 축으로 평면에 위치해 있던 쇠고기의 포지셔닝을, 안전·안심(안심에는 소비자와의 교류도 포함됨)을 높이로 하는 입체적 포지셔닝으로 변모시켜, 안전성을 제고시킴으로써 수입육과 차별화를 꾀하는 전략을 펼침.

그림 6. 광우병발생 이후의 쇠고기 포지셔닝 맵



자료:堀田和彦(2006).

- 물론 일본정부도 특별법을 만들어 화우와 젓소의 모든 두수에 대해 이력추적 시스템을 의무적으로 도입하였고, 도축장에서 도축되는 모든 소(화우, 젓소, F1)는 광우병검사를 거쳐야 쇠고기로 유통될 수 있도록 제도를 강화함. 농협(全農)의 안전·안심 시스템을 운영하고 있으며, 지자체 차원의 친환경 축산물 인증제도도 활성화되고 있음. 유기축산은 유럽을 벤치마킹하여 부분적으로 도입되고 있음. 이러한 일련의 제도정비는 생산자의 차별화 노력에 힘을 실어주는 동시에, 소비자에게는 자국산 쇠고기의 안전성에 대한 공신력을 강화하여 주는 효과가 있음.

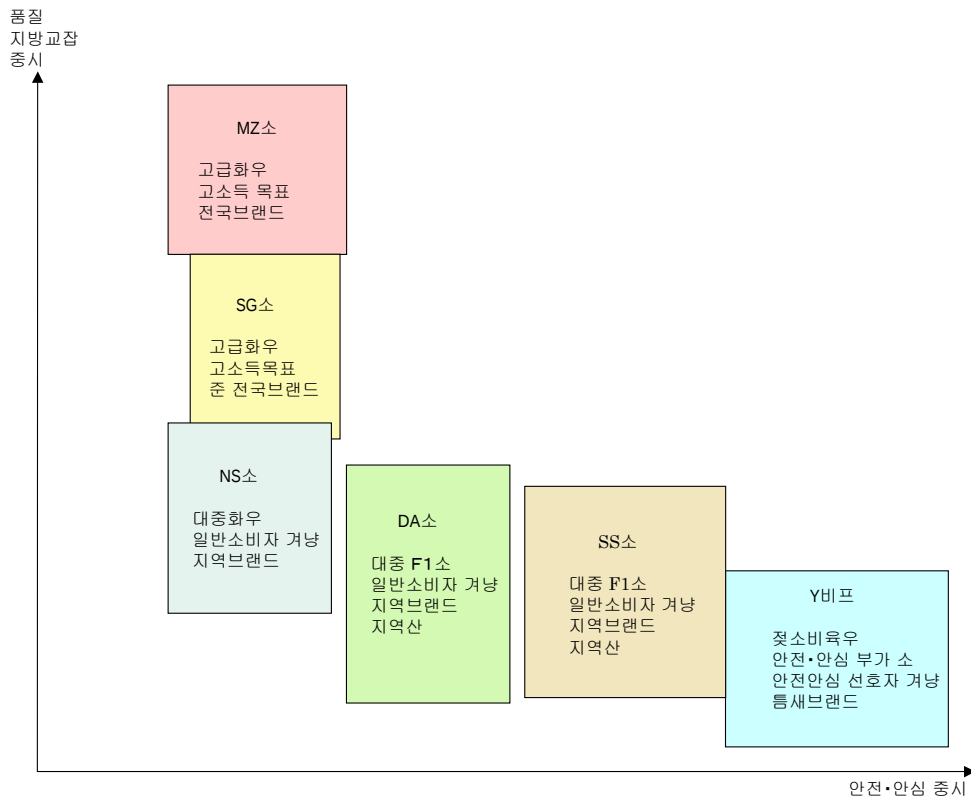
## 2.3. 안전성을 브랜드화 전략과 연계

### ① 안전성과 브랜드 특성의 연계

- 일본에는 많은 쇠고기 브랜드가 있음. 고급육인 화우의 경우 마쓰자카 소(松阪牛)나 코베 소(神戸牛)와 같은 전국브랜드(national brands)가 있는가 하면, 미야자키 소(宮崎牛)나 사가 소(佐賀牛)와 같은 현단위 지역브랜드(local brands)도 있음. 또한 젓소고기나 F1 쇠고기의 브랜드도 많음. 이들 쇠고기는 모두 수입육과 경합관계에 있고, 나름대로 시장 점유율을 높이기 위해 차별화 전략을 구사하고 있음.
- <그림 7>에서 보면, 비교적 지명도가 높은 고급 화우브랜드인 MZ(마쓰자카) 소는 탄탄한 경쟁력을 바탕으로 지방교잡(marbling)에 최우선순위를 두면서 고소득을 목표로 하고 있음.

- 그러나 화우에 비해 품질 및 지방교잡이 열세에 있는 F1이나 젖소비육우는 안전·안심에 중점을 두고, 일반소비자나 안전·안심 선호자(예를 들어 안전성을 중시하나 가격이 저렴해야 하는 학교급식 주체인 생활협동조합 등)를 겨냥하는 틈새 브랜드로서의 마케팅 전략을 전개함.

그림 7. 주요 브랜드의 마케팅 전략 포지셔닝



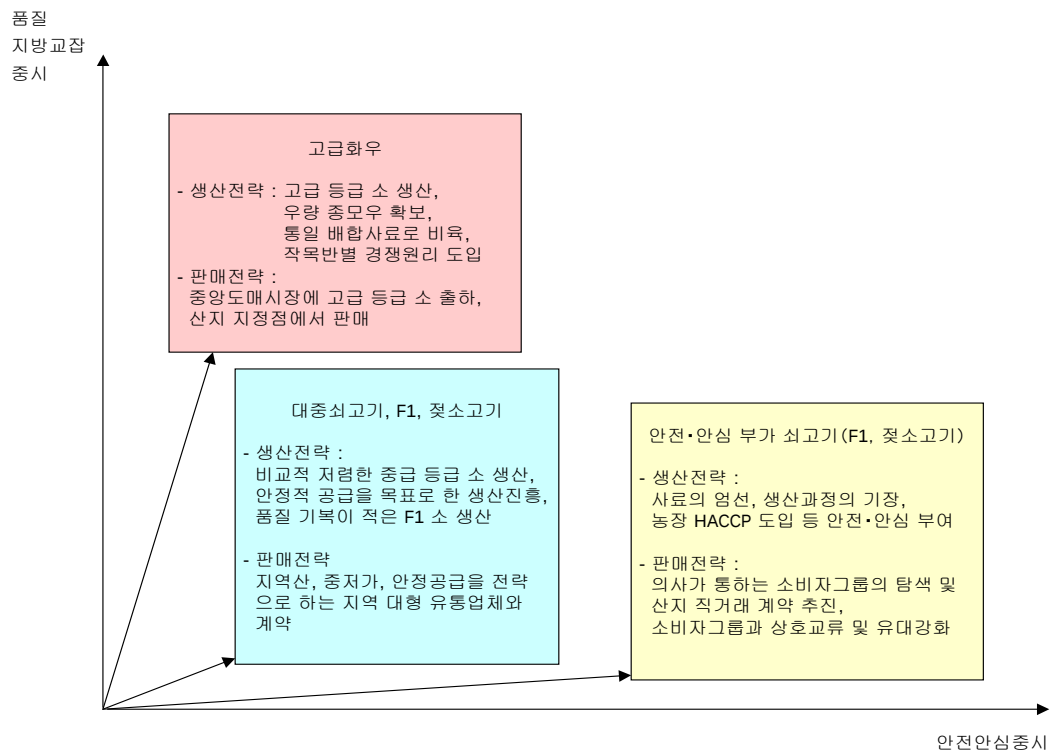
자료 :堀田和彦(2006).

- <그림 8>에서 보듯이 각 브랜드는 자기 특성에 맞는 생산 및 판매 전략을 구사하여야 함. 예를 들어, 고급화우는 작목반을 주축으로 끊임없이 육질개량

을 위해 노력하고 사료조성에도 신경을 써 고급육 출현율을 높이는 것이 경영목표임. 이런 소는 고가의 브랜드이기 때문에 판매는 규모가 큰 중앙도매 시장을 통해 출하하고, 대도시 고급백화점을 지정점으로하여 소매 판매함.

- 그러나 안전·안심에 중심을 두는 F1이나 젓소고기는 사료단계에서부터 안전성에 세심한 신경을 쓰고, 농장 HACCP를 도입하며, 이력추적 시스템을 충실히 수행하기 위해 생산과정을 세밀하게 기록해 놓음. 판매전략으로는 의사가 통하는 소비자그룹의 탐색 및 산지 직거래 계약의 추진, 소비자그룹과의 상호교류 및 유대강화 등이 있음.

그림 8. 브랜드특성에 맞는 생산 및 판매전략

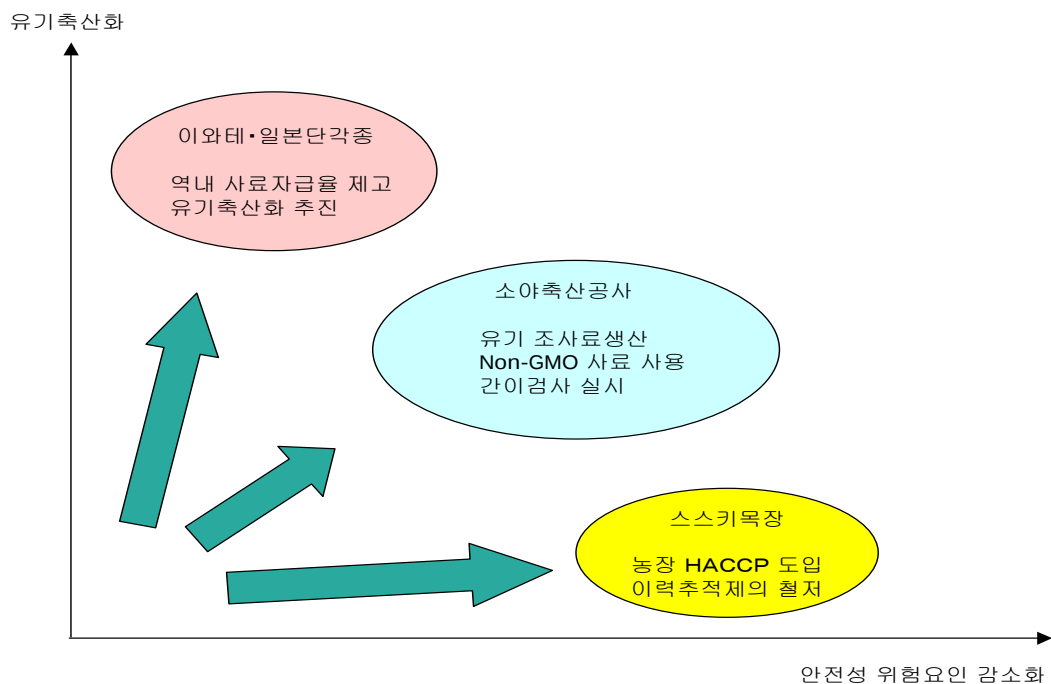


자료 : 堀田和彦(2006).

## ② 유기축산 및 소비자교류

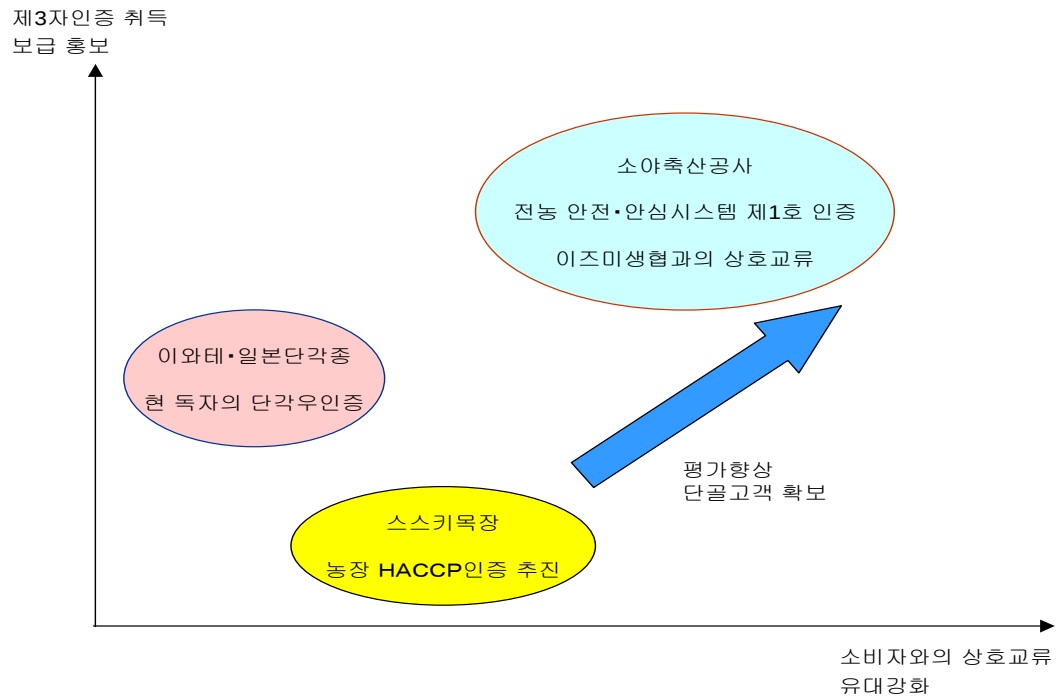
- 그밖에도 안전성을 소재로 한 차별화 전략은 다양한 방식으로 전개될 수 있음. <그림 9>는 유기축산과 안전성 위험요인 감소를 축으로, <그림 10>은 지자체인증과 소비자교류를 축으로 차별화 전략 사례를 나타낸 것임. 젓소 비육우를 대규모로 사육하는 소야축산공사는 이즈미 생협과의 교류 및 전 농의 안전·안심 시스템 도입을 통해 마케팅성과를 크게 올리고 있다.

그림 9. 유기축산 및 안전성 위험요인 감소 추진사례



자료 : 堀田和彦(2006).

그림 10. 지자체인증 및 소비자교류 추진사례

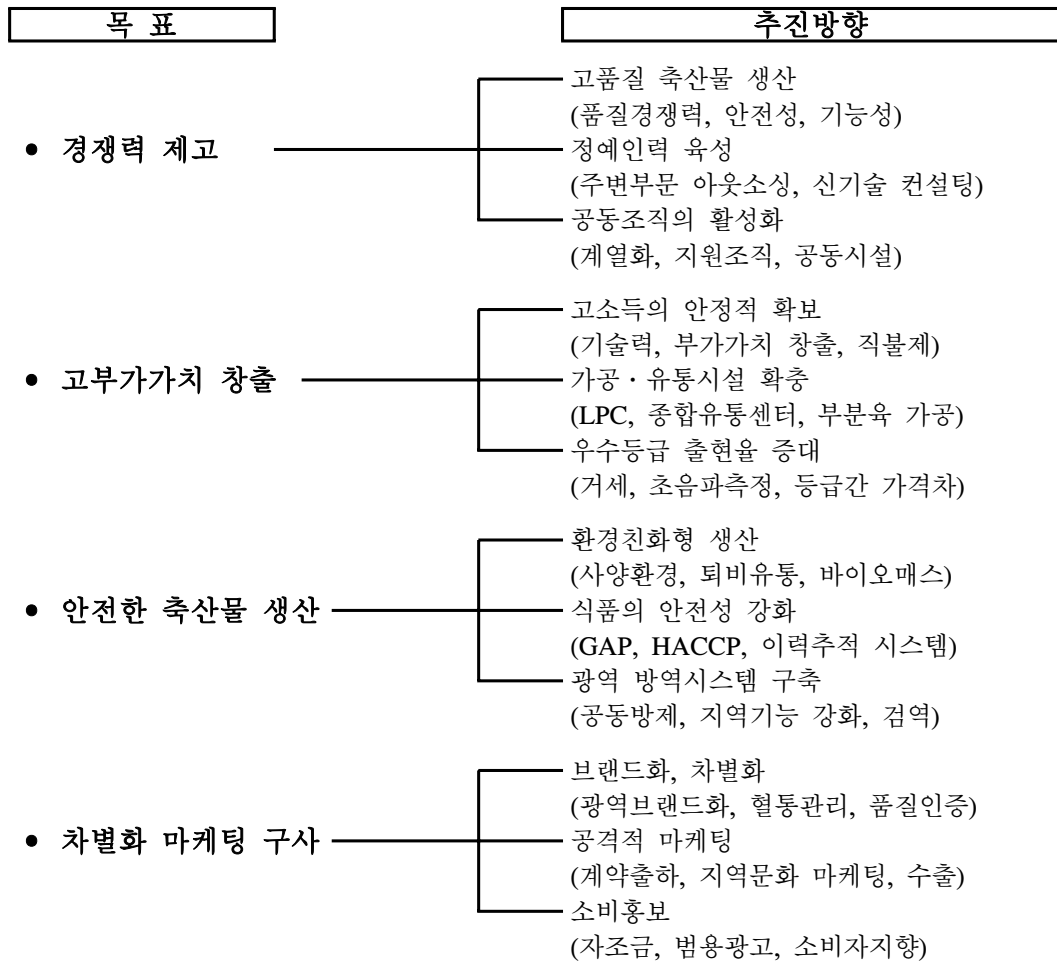


자료 : 堀田和彦(2006).

### 3. 선진화를 위한 구조개선

- 우리나라의 축산업이 선진화되기 위해서는 <그림 11>에서 보는 바와 같이, 경쟁력 제고, 고부가가치 창출, 안전한 쇠고기 생산, 차별화 마케팅 측면에서 부단히 구조개선 노력에 힘을 쏟아야 함.

그림 11. 축산업 선진화를 위한 구조개선 목표와 추진방향



### 3.1. 경쟁력 제고

- 경쟁력 제고를 위해서는 무엇보다도 생산자들이 새로운 아이디어와 프로정신으로 무장하여, 고품질의 안전한 쇠고기를 생산함으로써 소비자 신뢰를 확보해야 함. 웰빙(well-being)의 조류와 건강지향 흐름에 부응하여 기능성 쇠고기의 개발에도 투자할 필요가 있음.

- 축산인들의 역량을 강화하기 위해 시설개선, 컨설팅, 보수교육 등 다양한 지원이 필요함. 농학계 대학의 트랙(track)제 운영 등을 통해 신기술을 익힌 젊은 정예인력을 많이 수혈하는 것도 중요함. 이제 산업에서 필요한 인재육성에 생산자단체도 적극적으로 나서야 함.
- 규모확대를 통한 비용절감이나 마케팅력 강화를 위해 조직화는 필수적임(후술). 공익성은 크나 수익성이 작은 기간시설, 예를 들어 육성우 목장, 송아지 공동사육장, 축산물종합처리장(LPC), 부분육 가공공장, 번식우 임대축사, TMR사료 공동공급기지, 분뇨처리시설 등에는, 공공소유 민간경영의 개념을 도입하고 중앙정부·지방정부·농협이 공동 투자하여 생산성 향상을 유도할 필요가 있음.

### 3.2. 고부가가치 창출

- 소득수준의 향상과 더불어 소비자기호에 맞는 고품질 안전 축산물을 생산하면 값이 다소 비싸더라도 판매시장을 확보할 수 있으므로, 부가가치를 높일 수 있는 최신 경영기술 능력을 계속 개발해 나가야 함.
- 거세나 초음파측정 등을 통해 고급육 출현율을 크게 높일 수 있으며, 프리미엄 브랜드 개발로 고부가가치를 실현할 수 있음. 일관사육을 통해 송아지비용을 절감하는 것도 소득율을 높이는 한 방법임. 생산이 가공과 마케팅으로 연계될 때 부가가치는 커짐. 횡성한우의 경우 한우프라자라는 식당을 직영하여 부가가치를 높이고 있음.
- 번식우 사육과 같이 조건불리지역에서 복합경영 형태의 소규모로 이루어지

면서 비육밀소 공급이라는 중요한 역할을 수행하는 부문에 대해서는 직불제를 통한 소득보전도 강구할 필요가 있음.

### 3.3. 안전한 축산물 생산

- 소비자가 신뢰할 수 있는 안전한 축산물을 생산하기 위해서는, 사육단계에서부터 철저한 위생관리가 필요함. 이를 위해 농장 HACCP 제도를 적극 도입하여야 하며, 도축장(현재 의무시행)과 더불어 부분육 가공공장이나 판매점까지 HACCP이 도입되어야 함. 이와 더불어 이력추적 시스템을 통해 소비자에게 안심감을 제공해야 함.
- 장기적으로 바이오매스타운이 조성되어 축산분뇨가 에너지 및 유기질 비료로 재활용되고, 바이오에너지나 태양에너지를 사용하여 비용을 절감하는 자원순환형 축산시스템을 구축해 나가야 함.
- 전염성이 강한 가축질병이 발생하면 축산업 전체에 막대한 손실을 초래하기 때문에, 공동방역 시스템을 튼튼하게 구축하여야 함. 축산농가에서 외국인 근로자를 많이 고용하고 있는데, 안전성 관리를 위한 교육이 철저히 이루어져야 함.

### 3.4. 차별화 마케팅 구사

- 외국산과의 차별화 마케팅 전략을 전개하기 위해서 브랜드화는 기본인데, 광역브랜드화나 지역특산물과의 브랜드믹스, 품질인증 등 다양한 소프트웨

어가 가미되어야 함. 자조금이 효율적으로 활용되어 축산물의 소비홍보는 물론 소비자교류에 성과를 거두도록 하여야 함.

## 4. 조직화로 효율성 향상

### 4.1. 계열화

- 계열화는 계약으로 이루어지기 때문에 농가의 경영이 안정되고 규모화에 따른 비용절감을 추구할 수 있음. 양질의 축산물을 안정적으로 공급하고 브랜드화를 유지하기 위해서는 일정 규모 이상의 생산기반을 구축하여야 함. 정부나 농협 중앙회에서는 계열화를 촉진시키기 위해 컨설팅 및 재정지원 면에서 인센티브를 제공하고 있음. 계열화를 도입하면 취급물량이 커지기 때문에 시장에서의 마케팅 파워도 증대됨. 계열화는 수평적 계열화와 수직적 계열화가 가능하며, 두 가지를 혼합할 수도 있음.
- 수평적 계열화란 여건이 비슷한 인근 지역의 생산자(단체)들이 제휴하여 기술체계를 공유하고, 광역브랜드화 및 공동판매 등을 추구하는 형태임. 예를 들어, 농협중앙회의 우산 아래서 지역농협, 지역축협, 축산 전문조합, 영농조합법인, 생산자 협회 등이 필요한 부분에 대해서 수평적으로 전략적 협력관계를 구축하는 형태임. 최근 확산되고 있는 한우 광역브랜드화는 인근 축협들이 브랜드를 중심으로 협력하는 수평적 계열화의 한 형태라고 할 수 있음.
- 수직적 계열화는 중소가축에서 많이 도입되고 있으나, 한우에서도 축협이

계열주체가 되어 일부 시행되고 있음. <그림 12>는 한우의 수직적 계열화를 모식적으로 나타낸 것임.

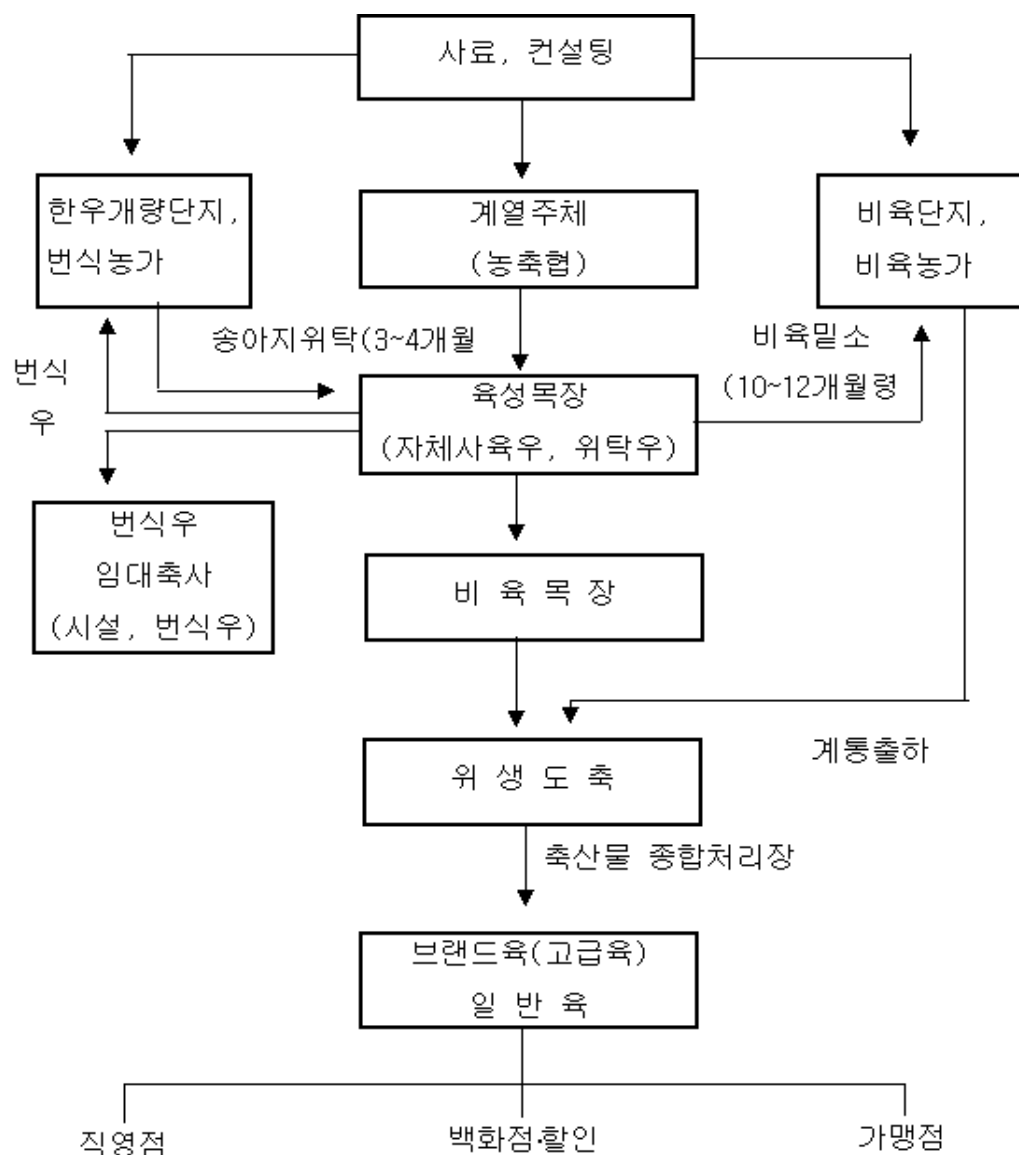
- 임대축사는 번식우나 비육우에 모두 적용할 수 있는데, 계열주체(또는 국가, 지자체, 농협중앙회)가 현대식 축사를 건립하여 복수의 농가에게 임대함으로써 농가가 초기 시설투자의 부담 없이 규모를 확대하고 안정적으로 경영에 전념할 수 있도록 하자는 취지임. 임대축사는 참여농가의 공동경영을 유도하여 관리 인건비 절감이나 공동출하 등의 유리성도 추구할 수 있음.
- 이렇게 하여 우량송아지가 안정적으로 공급되어야 비육농가의 생산성이 향상될 수 있음. 여기에 TMR사료 공장, 조사료조달, 분뇨처리, 판매장 등이 가세하면 시너지효과를 올릴 수 있을 것임.
- 또 한가지 중요한 것은 이러한 번식기반이 형성되어야 암소 핵군조성을 조성하기 쉬워 한우개량의 성과를 높일 수 있다는 점임. 현재 수소 위주로 추진되는 한우개량은 하루 빨리 개선되어야 함.
- 한우의 경우 번식기반이 취약하기 때문에 지역축협이 계열화사업을 전개할 때는, 생축장 운영, 번식우 임대축사 도입, 번식농가와의 계약사육 등을 통해 번식기반을 확충하여, 우량 밑소가 원활하게 공급될 수 있도록 하는 것이 중요함.

## 4.2. 축산 지원조직 운영

- 축산경영에는 어느 축종이나 핵심부문과 주변부문이 있음. 한우를 예로 보면 번식경영이건 비육경영이건 번식우나 비육우를 잘 관리하여 생산성을

향상시키는 일이 핵심부문임. 송아지 사육, 우수한 밀소 구입(비육농가), 사료의 자가배합, 조사료생산, 분뇨처리, 질병방제, 컨설팅, 회계처리 등은 핵심부문을 위해 존재하는 주변부문이라고 볼 수 있음.

그림 12. 한우 수직적 계열화의 모식도



- 이러한 주변부문을 떼어내면 농가의 경영은 슬림화되고 핵심부문에만 전념할 수 있어 생산성 향상으로 이어짐. 기업경영에서 흔히 이야기하는 아웃소싱(outsourcing)의 개념을 적용하는 것임. 주변부문의 관리는 효율성을 위해 복수의 인근 지역축협이 컨소시엄을 구성하거나 제3섹터 방식의 자회사를 설립하여 운영하면 됨.
- 일본에는 이러한 지원조직이 많이 있음. 지자체와 농협이 출자하여 TMR 사료회사를 만든 뒤 관내 농가에 사료를 공동공급하거나, 축산분뇨를 수거하여 경지에 살포하는 작업을 수탁하고, 육성목장을 운영하여 밀소를 공급하는 등의 역할을 함.
- 수직적 계열화에서도 몇 개의 계열주체들이 연합하여 주변부문을 아웃소싱시킬 수 있을 것임. 이러한 지원조직은 공익성이 크고 수익성은 낮기 때문에 국가나 지자체가 기간시설(초지, 사료제조시설, 분뇨운반 트럭, 방제시설 등)에 대해 지원을 하고, 위탁농가로부터는 실비수준의 수수료를 받아 운영비로 충당하는 것이 좋음.

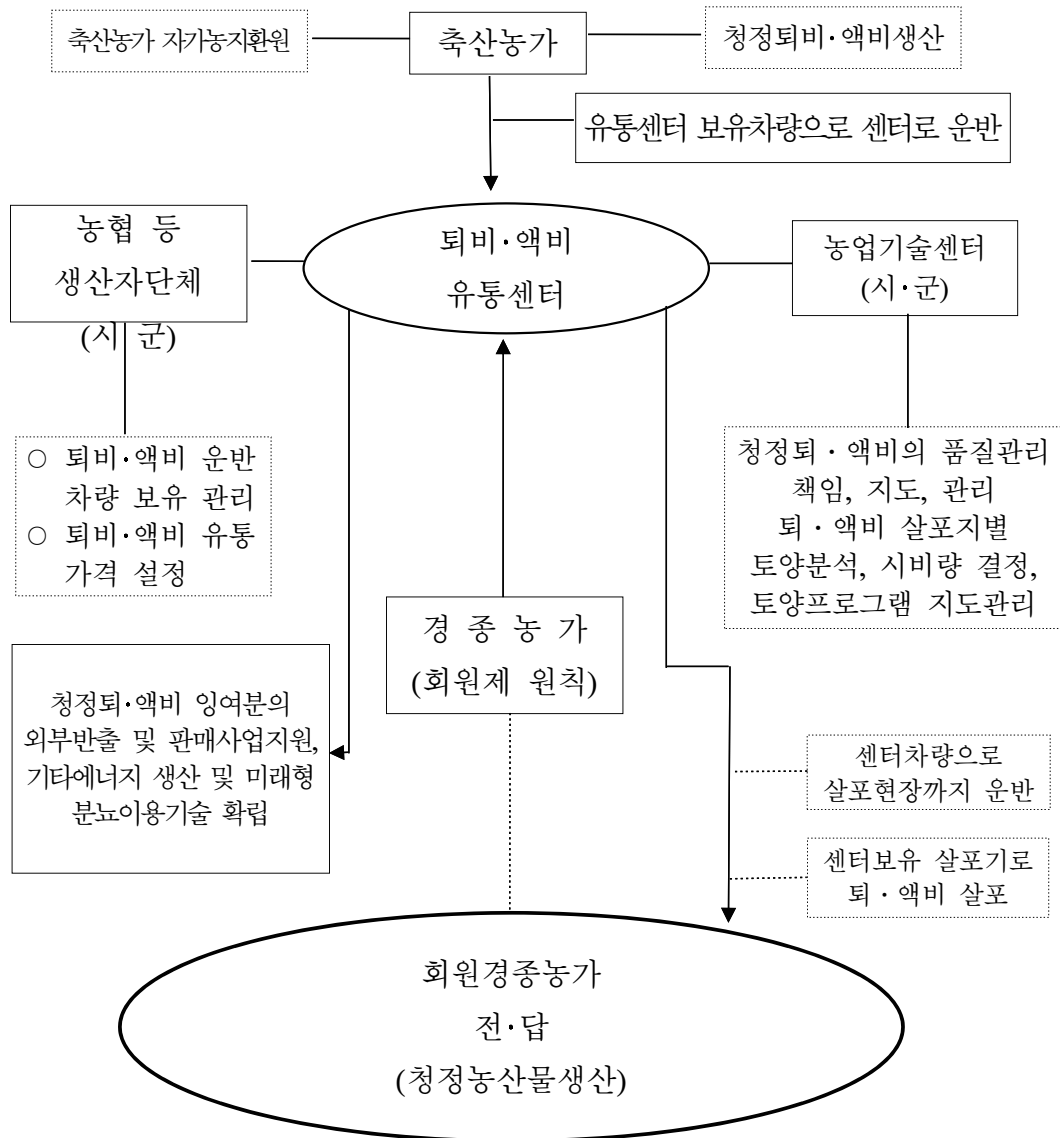
## 5. 분뇨의 효율적 활용시스템 구축

- 축산농가로부터 배출되는 분뇨가 제대로 처리되지 못하여 토지와 수질을 오염시키는 사례가 적지 않음. 분뇨처리를 효율적으로 시행하면 축산업의 경쟁력 제고 및 소비자 이미지 개선으로 이어짐.
- 문제는 가축분뇨를 여하히 효율적으로 리사이클 시키고 자원화 하느냐에

있음. 가축분뇨는 오염물질의 처리 개념이 아니라 분뇨처리과정의 「환경문제」, 가축의 「방역문제」, 축산물의 「위생문제」, 분뇨 및 부산물 재활용측면의 「자원문제」 등을 종합적으로 고려한 물질순환 원리에 입각하여 장기적인 처리시스템을 확립하는 것이 바람직함.

- 일차적으로 가축분뇨를 경종농가에서 필요로 하고 선호하는 형태로 제공하는 유통시스템을 구축할 필요가 있음. 최근 유기농산물 또는 친환경농산물 재배가 확산되고 있기 때문에 유기질비료의 수요는 매우 큼. 그럼에도 불구하고 경종농가들이 가축분뇨 사용을 주저하는 이유는 쉽게 입수할 수가 없고, 작물이 필요로 하는 영양성분을 맞추기 어려우며, 품질의 균일성이나 안전성에 대한 확신이 없기 때문임.
- <그림 13>에서 보는 바와 같이 각 지역별 퇴비·액비유통센터가 중심역할을 하게 되면 일정지역 밖으로 가축분뇨를 반출하거나 지역 내에서 활용할 때 청정퇴비나 액비의 운반·살포를 조직적으로 수행할 수 있으며, 경종농가와 축산농가간의 중계역할도 할 수 있음.
- 지금까지와 같은 개별농가별 가축분뇨 관리체계는 처리기술, 정보, 분뇨운반 등의 측면에서 많은 한계를 가지고 있으므로, 친환경 축산체계의 구축을 위해서는 이와 같이 조직적인 공동 대응체계의 개발·보급이 시급함

그림 13. 퇴비·액비 유통센터의 운영체계



## 6. 그린마케팅

- 수입 축산물이 저가로 들어올 때 그 피해를 줄일 수 있는 가장 효율적인 방법은 시장에서 수입육과 차별화되는 축산물을 생산하여 대체를 최대한 막는 것임. 한국소비자원이 2007년 7~8월 전국 7대 도시 20세 이상 남녀 1,600명을 대상으로 한 조사결과에 따르면, 우리나라 소비자들의 안전성에 대한 체감지수(100 기준)는 국내산 축산물이 55.3인데 비해 수입 축산물은 11.6로 큰 차이가 있음.
- 따라서 안전성을 축으로 한 차별화 전략을 통해 수입 축산물과 대체되는 것을 억제하는 구도는 축산정책에서 매우 중요함. 안전성의 차별화 전략은 <그림 15>에서 보는 그린마케팅(Green Marketing) 개념을 통해 소비자에게 크게 어필할 수 있음.
- 안전성은 과학적 기술이나 현대식 시설로 확보할 수 있는 안전(Safety)과 소비자가 심리적으로 느끼는 안심감(Confidence) 및 감성적 이미지의 결합체이기 때문에, 우리의 축산물이 깨끗한 환경 속에서 지구환경과 소비자를 배려하는 정성으로 생산되고 있다는 것을 소비자에게 홍보하는 것은 안전경쟁력을 크게 향상시킴.
- 최근, 쾌적한 자연환경에서 가축을 사육하여 생산한 친환경축산물이나 유기축산물에 대한 선호도가 높아지고 있음. 나아가서 동물복지에 대한 소비자의 관심도 증대되고 있음. 이러한 점에 착안하여 브랜드전략과 잘 연계시켜 홍보할 때 마케팅성과를 거둘 수 있을 것임.

그림 14. 축산물의 그린마케팅 전략



○ 그림에서 보는 바와 같이 그린마케팅은 목표시장을 향해, 제품(Product), 용기·포장(Packaging), 가격(Price), 유통(Marketing), 판촉(Promotion)의 측면에서 품목과 조건에 따라 다양한 전략이 구사될 수 있음. 여기서 포인트는 친환경적이면서 친 소비자적으로 접근하는데 있음.

○ 제품 : 우선 축산물이 친환경 사육방식으로 생산되고 위생적으로 가공 처리되어 최상의 안전성을 보장해야 함. 생산단계에서 지역 부존자원을 활용하고 태양열이나 바이오가스 에너지를 이용하는 것도 중요한 포인트이며, 동물애호 개념도 중요함.

- 용기·포장 : 내용물을 담는 용기는 인체의 건강에 좋은 것을 사용하더라도, 바깥 포장지는 재활용 용지를 이용할 수 있을 것임. 과도한 포장을 자제하고 재활용이 가능한 자원을 이용하거나, 미생물분해가 되는 포장 재료를 사용하는 것이 좋음.
- 가격 : 브랜드 축산물이라고 해도 소비자가 수용할 수 있는 정도에서 프리미엄 가격이 설정되어야 보다 많은 단골고객을 확보할 수 있음. 이를 위해 다양한 방식으로 비용절감에 노력하고, 그 결과로 생기는 가격인하 효과를 소비자에게 환원하려는 노력이 필요함. 이는 결국 수입 축산물에 대한 차별화 효과로 작용하고 궁극적으로 국내 축산물의 경쟁력 제고로 이어지게 됨.
- 품질등급에 따라 프리미엄 브랜드와 보통브랜드로 구분하여 가격차별화를 꾀하는 것도 소비자에게 선택의 폭을 넓혀 준다는 점에서 바람직함. 멤버십 관리가 가능하면 구매금액에 따라 일정비율로 리펀드(refund)를 해주어 단골고객에게 가격인하 인센티브를 부여하는 것도 좋은 방법임.
- 유통 : 유통측면에서는 잔품이나 쓰레기를 남기지 않고 효율적으로 처리하는 것이 환경친화적이라고 볼 수 있음. 식품이 남아 폐기하는 것은 환경이나 자원 양측에서 바람직하지 않기 때문임. 고품질 브랜드 축산물이 신선도를 잘 유지하면서 소비자에게 안전하게 공급되기 위해서는, 이력추적 시스템의 간편 검색, 냉장 택배배송, 리콜 등의 제도가 효율적으로 연계되어야 함.
- 판촉 : 마케팅전략의 선두에 그린마케팅의 개념을 도입하여 팜플렛이나 옥외 광고물, 제품포장 등에 적극적으로 홍보할 필요가 있음. 국내외 환경인증을 취득하여 그 마크를 포장에 부착하면 더욱 효과적임. 환경보호 캠페인을 벌이거나, 어린이 및 주부를 초청하여 생산·가공현장을 소개하는 것도 좋은 방법임.

## 7. 소비홍보 전략

### 7.1. 축산물브랜드전 및 대형유통업체 활용

- 차별화 전략이 소기의 성과를 거두기 위해서는 소비자에게 차별화 내용을 효율적으로 알려야 함. 축산물 홍보에 대중매체를 이용하기는 어려우므로 먼저 소비자가 어디에 많은지를 찾아야 함. 축산물브랜드전, 지역축제, 서울에서의 지역농산물 판매전 등을 적극적으로 활용할 필요가 있음.
- 도시 소비자들이 대형유통업체(백화점, 할인점, 농협 하나로마트, 수퍼마켓)를 통해 축산물을 많이 구입하기 때문에 이러한 유통업체에 판매코너를 설치하거나 계약출하를 하는 것은 우량고객 확보는 물론 품질·안전성 홍보에도 효과적임.

### 7.2. 주부고객을 대상으로 한 감성마케팅

- 대형유통업체의 주 고객층은 주부임. 따라서 축산물 브랜드의 명칭(naming)을 정감 있는 우리말로 표현한다거나, 매장에서 축산물을 구매하기 전에 이력정보를 원터치식으로 손쉽게 확인할 수 있도록 배려하고, 매장의 분위기나 종업원의 서비스, 포장이나 배달 등 세심한 곳까지 신경을 쓰는 감성마케

팅이 필요함. 소비자가 국내산 축산물에 대해 호감을 갖고 단골고객이 되면 차별화 전략은 성공한 것임.

- 주부를 대상으로 한 감성마케팅은 다양한 내용으로 전개될 수 있음. 예를 들면, 쇼핑을 하러 자주 외출하는 점을 고려하여 축산물 관련 세일의 연락, 구매금액 누적 마일리지에 따른 리펀드, 불만이 있는 제품에 대한 리콜 등임. 이러한 것들은 모두 주부들의 호감을 살 수 있는 내용임.

## 발표 논문 II

### 축산유통정책의 선진화를 위한 과제

- 최 승 철 (건국대학교)

1. 농업정책과 축산유통정책
2. 축산정책 평가
3. 도축장 현대화
4. 이력추적시스템 도입과 시행
5. 브랜드육성 및 체계화



## 1. 농업정책과 축산유통정책

### 1.1. 시장변화와 축산유통

1953년 한국동란으로 위축된 축산업의 부흥을 위해 축산부흥 5개년계획이 수립된 이래 최근에는 한미 FTA 협상을 위한 미국산 쇠고기무역협상 타결이 이루어지는 등 축산업관련 다양한 정책이 수립, 시행되고 있다. 자유무역 조류와 진행과정에 따라 향후 식품시장에서의 경쟁은 점점 더 심해질 것이 명백하다.

먼저 한육우 및 젖소의 도축 두수의 비중을 보면, 1990년 이후 한우의 도축 비중은 점증하다가 2000년 이후부터 한우의 도축비중은 하락하고, 반면 육우의 도축비중은 증가하고 있다. 이는 그동안 한우 사육기반이 약화된 것과 2004년 수입쇠고기 공급이 줄면서 수입육에 대한 대체육으로 육우 소비가 늘었기 때문으로 보인다. 쇠고기의 유통물량 중 상당 부분이 수집반출상과 도매상에 의존하고 있다.

도축장 수의 급격한 감소는 도로와 수송수단의 발달로 소규모로 난립되었던 영세 도축장들의 가동률 저하와 경영악화, HACCP 도입 등 위생적인 도축을 위한 시설기준의 강화, 환경 및 수질오염에 대한 국민의식 수준 제고와 축산폐수 처리시설 설치에 대한 요건강화, 도축장 인근주민들의 민원증가 등에 기인한다고 판단된다. 한편 도축세가 지방세로 납부됨에 따라 지방자치단체들이 영세 도축장의 폐쇄 및 구조조정에 적극 나서지 않은 원인도 지적되고 있다.

축산물의 생산·도축·가공·판매를 일괄 처리하고, 지육과 냉동육 중심의 유통체계를 부분·냉장육 및 브랜드육 유통체계로 전환하고자 1994년부터 축산물종합처리장(LPC)이 건설되었다. 현재 운영 중인 LPC는 HACCP 지정, 냉

장 브랜드육 유통을 위해 투자된 비용이 큰 반면, 도축가동률이 낮아 어려움을 겪고 있다. 이와 같은 LPC의 도축가동률이 낮은 원인은 구제역 발생으로 돼지고기 수출이 중단되었고, 영세한 도축장이 물량확보를 위해 도축수수료를 할인하고 있기 때문이라고 판단된다. 한편 원료구입과 상품판매의 시차에 따른 운영자금의 부담도 LPC가 직면하고 있는 문제점이다.

도매시장은 대부분 도축 기능에 비해 판매 기능이 취약하고, 중도매인에의 의존도가 높으며, 기능이 도축과 상장매매에 국한되어 있어 단위당 부가가치와 생산성이 매우 낮은 편이다. 부분육 유통이 증가되고 있으나 대도시 도매시장의 부분육 처리를 위한 기반시설이 취약하고 부분육 상장 경매가 활성화되어 있지 않아 거래 상품의 다양화에도 한계를 가지고 있다.

소매의 경우, 2000년 9월 WTO가 수입쇠고기만을 취급하는 수입육 전문판매점(백화점·하이퍼마켓 등 대형매장의 수입육 코너 포함)을 수입쇠고기에 대한 차별적 대우로 규정함에 따라 2001년부터 쇠고기 구분판매제는 폐지되고, 이 후 모든 소매점은 국산 및 수입쇠고기를 동시에 판매할 수 있게 되었다.

식육소매점의 매장규모는 매우 영세한 상태로, 일정한 수준의 이윤(생계비)을 확보하기 위하여 산지가격이 하락해도 판매가격에 연동시키는 폭이 미미하고 상당한 시차도 발생하고 있다. 한편 산지가격과 소비자가격의 낮은 연동성은 소비자 불만의 주요 원인이기도 하다.

한미 FTA이후 낙농산업의 과제는 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 외국의 값싼 유제품들의 수입에 대응하여 국산 원유의 강점을 발휘할 수 있는 제품은 음용유이므로 이데 대한 수요가 유지 및 확대하도록 해야 한다. 무엇보다도 국산 우유가 안전하고 환경 친화적이라는 인식과 함께 이러한 특성이 소비자들에게 효과적으로 홍보되어야 한다. 둘째, 치즈와 같은 고부가가치형 유제품의 수요가 증가하고 있으므로 이에 대한 국내 생산체계를 확립하고 이를 위한 정부의 특별 정책이 강구되어야 한다. 셋째, 낙농경영에 있어 부단한 생산비 절감과 생산기술 향상을 통해 국산 우유 및 유제품의 가격인하 목표를 달성해야 한다.

최근 들어, 에너지개발 과정에서 비롯된 곡물가격 위험과 무역협상에 따른

저가 농축산물수입 위협은, 생산자에게는 안정적인 원료공급원 확보, 소비자에게는 그들의 욕구를 충족시킬 수 있는 적정가격의 식품공급이 어느 때보다 중요하다라는 인식이 증대되는 기회이기도 하다.

정부로서는 이들 경제주체가 제 역할을 수행하고 경제성장과 함께 질적인 삶을 영위할 수 있는 경제환경을 제공해야 한다. 현재 농림수산물식품부로 개칭되면서 다른 산업의 비농업 제품과는 달리 특별히 중요한 농림수산물식품의 유통관련정책을 재조명해볼 필요가 있다. 미국산 쇠고기수입에 따른 파급효과와 우려가 커지면서 특히 축산업관련 정책들을 살펴보면서 보다 장기적인 정책방향과 선진형 축산업을 위한 정책과제를 모색할 필요가 있다.

국내외 현황과 변화를 주시할 때 우선 북미산 쇠고기의 도입에따른 실효성 있는 차별화 전략이 필요하다. 이를 위해 안전축산물 생산의 기반이 되는 사료 안전성 관리기술을 지속적으로 개발하여 환경·안전·소비자 친화적인 축산으로의 전환이 요구된다. 주요 무역대상국의 생산여건을 비교하면, 쇠고기의 경우는 가격과 생산비는 미국과 호주에 열위이나, 맛, 품질, 안전성은 우위에 있다고 보여 진다.

백색시유를 제외한 유제품은 미국, 호주에 비해 경쟁력이 낮은 편이고, 돼지고기는 브라질과 아시아가 수출 위협국으로 부상하고 있다. 닭고기는 경쟁력 열위이나 안전 신선닭고기는 대일 수출 가능성을 가질 만큼 우위가 있는 것으로 판단된다. 이에 따라 닭고기는 현재 돼지고기와 같이 수출전략품목으로 지속육성하고 강화할 예정이다.

한미 FTA 등 향후 지속적으로 전개될 무역협상과정에서 우리나라 축산업은 경쟁력을 확보하기 위한 기술개발 전략이 요구된다. 먼저 한우의 경우에는 육질 고급화를 통해 한우고기는 고급육이면서 안전육이라는 이미지를 지속적으로 강화해 나가야할 것이다. 거세우의 육질 1등급 생산비율은 2006년 71%에서 지속적으로 향상될 것으로 전망되고, 육우의 한우둔갑 유통비율은 지속적으로 감소될 것으로 전망된다. 이에 따라 안전, 고품질의 한우고기 자급도는 어느 정도 확보될 것이고 한우생산액도 지속적으로 증대할 것으로 기대된다.

돈육은 소비자의 고품질 및 안전 돈육에 대한 소비자 선호와 요구를 충족시

켜야 하고, 이에 따라 브랜드 돈육의 내수확보와 종돈을 포함한 수출기반을 조성할 수 있을 것으로 판단된다. 한편 낙농산업의 경우는 소비자 욕구에 부응하여 건강 기능성 우유를 개발, 고부가 가치를 확보할 수 있어야 한다. 이 모든 축산물의 안전성을 국가단위에서 효과적으로 관리하기 위해서는 위해요소중점 관리제도(HACCP)에 대한 지속적인 연구가 필요하다.

축산유통 Livestock-product Marketing은 축산물이 농장 문밖에서 식탁에 오르는 과정에서 Farm-to-Table (또는 Farm gates-to-Consumer hands) 소비자 만족을 위해 수행되는 다양한 사업활동이다. 식품소비는 가정 내 조리를 위해 구매되는 경우도 있지만 가정외 소비(외식, 중식)도 이루어진다. 이러한 소비자가 필요로 하고 원하는 제품을 생산하는 것이 중요할 뿐만 아니라, 이들 제품이 공급과정을 거쳐 무난히 소비자에게 전달되는 것도 중요하다.

무역환경이 급격히 변화하고 경제가 성장하면서 소비자는 축산물유통과정에 대해 더욱 더 큰 관심을 가지고 있다. 특히 우리 축산물여부에 대한 관심과 위생안전성에 대한 관심을 가지면서 믿고 살 수 있기를 바라고 있다. 소비자주권의 축산유통을 위해서는 이들 소비자의 욕구를 충족시켜줄 수 있는 유통활동이 요구된다.

여기서는 특히 축산물의 유통효율화와 소비촉진을 위한 몇가지 핵심분야로 브랜드 체계화, 이력추적시스템 도입 및 정착, 도축장의 현대화 분야에 대해 살펴본다.

## 1.2. 축산관련 법률 및 시책 변화

현대에 있어 축산업과 관련한 법률 및 시책의 변화는 1953년 축산부흥을 위해 수립된 축산부흥 5개년계획에서 시작된다(표 I-1). 이 계획은 한국동란으로 위축된 축산업의 발전을 도모하기 위해 수립되고 1953년부터 58년까지 수행되었다. 이후 축산부흥과 진흥을 위해 1963년에 축산법이 제정되면서 가축보호와 함께 축산발전을 위한 기반을 마련하였다.

이후 경마사업 수익금 중 일부를 특별적립금으로 설치, 1974년 축산진흥기금이 마련되고, 1978년에는 축산진흥 장기계획이, 1981년에는 축산업협동조합 중앙회가 발족되었다. 1984년에는 축산법을 개정, 축산업등록·허가제 도입되었다.

1971년에 농산물수출진흥법이 제정되면서 계열화업체를 지정하고 수출업체를 지원하기 시작했고, 1986년에는 다자간 무역협상이 개시되면서 무역정책에 대한 관심과 각종 정책이 수립되기 시작했다. 식품개발을 위해서 1987년은 한국식품개발연구원을 설립했다.

1990년에는 경쟁력제고를 위한 부문별 대책을 수립하는 등 축산장기발전 대책을 수립하였고, 1992년에는 육류 도체등급제 시범 실시하여, 서울 3개 도축장을 대상으로 등급판정을 실시하였다. 1995년에는 육류 도체등급제를 확대 실시하여 광역시 이상의 시지역으로 까지 확대하였다. 대외무역법에 의거 1991년에는 수입농산물 원산지표시제를 도입했다. 1993년에는 UR 무역협상이 타결되기에 이르렀다.

1997년과 2002년에는 각각 축산법개정이 이루어져, 각각 축산물의 가공·유통·판매 업무를 농림부로 일원화하고 축산활동자조금을 설치하였다. 2004년에는 양돈자조금제도를 도입하여 2004년 4월1일 부터 도축장에서 두당 400원의 수수료를 거출하기 시작했다. 한편 같은 해, 축산업등록제를 시행하여 종축·부화·계란집하업 등 가축사육시설면적이 소·닭·오리는 300㎡, 돼지는 50㎡ 규모를 초과하는 농가는 시군에 등록하도록 하였다.

2005년에 들어서는 우수 축산물브랜드 육성을 추진하기 위해 우수업체를 지원하고(브랜드사업자금 834억원, 무이자자금 185억원), 브랜드 컨설팅에 대한 지원도 시작되었다(11개소, 5억원). 또한 축산물 위생안전성을 강화하기 위해 2004년 7월 27일 각 단계별 축산물 안전성제고 대책을 수립하였다(가축사육단계, 도축단계, 가공단계, 유통단계). 2005년 5월부터는 사료첨가용 항생제 등 동물약품 수를 53종에서 25종으로 감축, 위해물질은 8종에서 12종으로 확대하였다(수은, 납, 아프라톡신 A 등).

2006년 우수 축산물브랜드 육성추진의 일환으로 같은 해 2월, "축산물브랜드 장기발전계획"을 수립하여 우수브랜드를 선정, 경영지원 자금과 무이자 인

센터브 자금을 통해 집중적으로 육성하기 시작했다. 또한 브랜드경영체 참여농가의 실익을 증진시키기 위해 농가 정책자금 금리를 인하하고, 전문 브랜드컨설팅 업체를 지정하였다. 2006년에는 우수브랜드 인증을 현재 한우, 양돈에서 육우, 육계까지 4개 축종으로 확대하여 소비자 신뢰도를 제고하고자 하였고, 차별화된 "우수 축산물브랜드전시회"를 통해 우수브랜드의 판로개척과 소비자 인식제고 등의 다각적인 홍보지원을 지속적으로 실시하였다. 2007년에는 쇠고기 이력추적제도 법률을 제정하고 2008년에는 쇠고기 이력추적시스템을 모든 한육우에 적용하도록 의무화하고 있다.

표 1. 축산관련 법률 및 시책

| 연도   | 법률·시책 등             | 주요 내용                                      |
|------|---------------------|--------------------------------------------|
| 1953 | 축산부흥 5개년계획          | 6.25로 위축된 축산부흥 (1953~'58)                  |
| 1954 | 가축보호법 제정            | 가축을 보호 육성할 수 있는 모법 마련                      |
| 1956 | 수의사법 제정             | 수의사제도 실시 근거 마련                             |
| 1961 | 농산물가격유지법 제정         | 농산물가격 유지를 위해 농산물 매수                        |
| 1961 | 농업협동조합법 제정          | 농협과 농업은행 통합                                |
| 1961 | 가축전염병예방법 제정         | 가축유통으로 인한 전염병 확산 방지                        |
| 1962 | 농촌진흥청 설립            | 농림부산하에 농촌진흥청 설치                            |
| 1963 | 축산법 제정              | 가축보호법 내용 보완, 축산발전 도모                       |
| 1969 | 초지법 제정              | 초식가축 사육기반 확충 도모                            |
| 1971 | 농산물수출진흥법 제정         | 수출업체 지정, 계열화 지원                            |
| 1972 | 제2차 농어민소득증대 특별사업 추진 | 새마을운동과 연계, 소득탄력적 품목 및 수출품목 집중개발 (1972~'76) |
| 1973 | 농산물 도매시장법 제정        | 중앙 도매시장법을 폐지, 대체                           |
| 1974 | 축산진흥기금설치            | 경마사업 수익금 중 일부를 특별적립금으로 설치                  |
| 1978 | 축산진흥 장기계획           | 계획기간 : 1978~'91                            |
| 1980 | 헌법 개정               | 법률이 정하면 위탁영농, 임대차 가능                       |
| 1981 | 농어민후계자육성 착수         | 1981년 처음으로 1,945명 선정                       |
| 1981 | 축협중앙회 발족            | 축산진흥회 및 농협의 축산관련 업무를 통합                    |
| 1984 | 축산업등록·허가제 도입        | 축산법 개정                                     |
| 1986 | UR협상 참가             | 다자간협상 개시 (우루과이 Punta del Este)             |
|      | 농어촌종합개발사업 추가        | 군단위 농어촌지역 종합개발 계획 수립                       |
| 1987 | 한국식품개발연구원 설립        | 한국식품개발연구원 육성법제정                            |
| 1989 | 농어촌발전종합대책           | 농어촌구조개선 추진을 위한 중장기전략과 비전 제시                |
|      |                     | 농업진흥지역제도 도입 결정<br>1989~'91 농산물 수입자유화예시계획발표 |

|      |                         |                                                             |
|------|-------------------------|-------------------------------------------------------------|
| 1990 | 농어촌발전특별조치법 제정           | 농업진흥지역, 위탁영농회사, 영농조합 법인제도 도입<br>농지에 다년성 식물재배 자유화            |
|      | 축산장기발전대책 수립             | 경쟁력제고를 위한 부문별 대책 수립                                         |
| 1991 | 농어촌구조개선대책               | 농어촌구조개선을 위한 42조 투자계획 마련<br>농어촌구조개선특별회계 설치<br>농지·산지전용부담금 신설  |
|      | 농림물 수입 자유화 예시계획 GATT 통보 | 배, 매실 등 132개 품목 수입자유화                                       |
|      | 수입농산물 원산지표시제 도입         | 대외무역법에 의거 원산지표시제 실시                                         |
| 1992 | 육류 도체등급제 시범 실시          | 서울 3개 도축장을 대상으로 등급판정 실시                                     |
|      | 한국마사회 감독 부처조정           | 농림부→체육부                                                     |
| 1993 | UR협상 타결                 | 쌀 개방 10년간 유보, 부분수입(1~4%) 결정<br>국내보조금 단계적 감축 관세의 단계적 인하      |
|      | 농산물 원산지 표시제 및 품질인증제 도입  | 국내산 농산물 시장차별화 및 경쟁력제고                                       |
| 1994 | 농어촌특별세 신설               | 농어촌특별세법 제정 : 10년간 15조원 징수                                   |
|      | C/S 제출                  | UR협정이행계획서, GATT 제출                                          |
|      | 농어촌발전대책 및 농정개혁추진방안      | WTO 체제 대응 농정의 기본틀로서 마련<br>경쟁력강화, 생활환경개선, 복지증진을 위한 종합적 중장기대책 |
|      |                         | 15조원 농특세, 42조 구조개선사업비 투융자계획 마련                              |
|      | 협동조합개혁                  | 품목별 생산자조합 사업규제 완화<br>중앙회의 신용사업, 경제사업 분리                     |
| 1995 | 농림정책자금 대출제도 개선          | 신용대출 확대, 보증한도 인상                                            |
|      | 농어촌학생 대학 특례입학제          | 대입정원 2%(11천명) 혜택                                            |
|      | 농어민연금제 실시               | 1995.7.1부터 농어민연금제 실시 (230여만명 가입)                            |
|      | 육류 도체등급제 확대 실시          | 광역시 이상 시지역 확대 실시                                            |
|      | 농산물 수출보험 제도 도입          | 수출계약 후 국내가격 상승으로 인한 차손을<br>수출보험공사가 부담                       |
| 1996 | 정부조직법 개정                | 농림수산부를 농림부로 개칭, 수산청을 해양수산부로<br>이관                           |
|      | 농어업인의 날 제정·시행           | 권농일을 폐지하고, 11월 11일을 농어업인의 날로 지정<br>시행                       |
| 1997 | 축산법 개정                  | 축산물의 가공·유통·판매 업무를 농림부로 일원화                                  |
|      | 친환경농업육성법 개정             | 환경농업 정책추진 근거마련                                              |
| 1999 | 농업·농촌투융자계획 확정           | 농업·농촌 투융자계획(1999~2004년) 확정 시행<br>(45조원)                     |
|      | 농업·농촌 기본법 제정            | 농업·농촌정책의 기본방향 설정                                            |
|      | 농업협동조합법 제정              | 농업·축협·인삼조합중앙회를 농업협동조합중앙회로 통합<br>- 축산업, 인삼협동조합법 폐지           |
| 2000 | 농지법 개정                  | 개발제한구역으로 지정된 토지에 대한 국민의 재산권<br>보호강화                         |

|                                                                                    |                                                                                     |                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| 2001                                                                               | 한국마사회 감독부처 변경                                                                       | 문화관광부에서 농림부로 조정                                                  |
|                                                                                    | GMO 표시제                                                                             | 콩·옥수수·콩나물에 대한 유전자변형표시제 시행                                        |
| 2002                                                                               | 축산법 개정                                                                              | <b>축산활동자조금 설치</b>                                                |
|                                                                                    | 유기농업중장기계획                                                                           | 2010년까지 유기농산물 2%까지 확대                                            |
| 2003                                                                               | 농어업인부채경감에 관한 특별조치법개정                                                                | 농업경영개선자금 상환기간을 2년거치 3년에서 3년거치 7년으로 연장                            |
|                                                                                    | 농어촌특별세관리특별 회계법 개정                                                                   | 농어촌특별세 과세시한을 2014년 6월까지 10년 연장                                   |
| 2004                                                                               | <b>양돈자조금</b>                                                                        | 2004년 4월1일 부터 도축장에서 두당400원의 수수료                                  |
|                                                                                    | 축산업등록제시행                                                                            | 종축·부화·계란집하업 등 가축사육시설면적 소·닭·오리 300㎡, 돼지50㎡ 초과농가는 시군에 등록           |
|                                                                                    | 자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법 제정                                                  | 자유무역협정(FTA) 지원기금의 설치                                             |
|                                                                                    | 농어업·농어촌특별대책위원회의 설치및운영 등에 관한법률 개정                                                    | 농어업·농어촌특별대책위원회의 설치기한 연장 (2007.12)                                |
| 2005                                                                               | 축산물 수급안정 및 품질경쟁력 강화                                                                 | 1997년부터 수입 완전 자유화                                                |
|                                                                                    |                                                                                     | 2004년4월1일부터 양돈자조금 - 두당400원(도축장)                                  |
|                                                                                    | <b>우수 축산물 브랜드 육성추진</b>                                                              | 축산물브랜드 수 : 788여개                                                 |
|                                                                                    |                                                                                     | 우수업체 지원 :<br>브랜드사업자금 834억원, 무이자자금 185억원 지원                       |
|                                                                                    |                                                                                     | 브랜드 컨설팅 지원(11개소, 5억원)                                            |
|                                                                                    | <b>축산물 위생. 안전성 강화</b>                                                               | 2004년 7월27일 축산물 안전성제고대책 수립<br>- 가축사육단계, <b>도축단계</b> , 가공단계, 유통단계 |
| 2005년 5월부터 사료첨가용 항생제 등 동물약품 수를 53종에서 25종으로 감축, 위해물질은 8종에서 12종으로 확대 (수은,납,아프라톡신A 등) |                                                                                     |                                                                  |
| 사료공장 HACCP제도 2005년1월부터 시행, 35개 공장 인증                                               |                                                                                     |                                                                  |
| 가축질병 방역 대책                                                                         | 2004년 8월 25일 "가축방역종합대책" 수립<br>- BSE, 부루세라 등 인수공통전염병의 사전 차단 및 발생시 신속대응 등에 역점을 두고 있음. |                                                                  |
| 2006                                                                               | 가축분뇨자원화 등 친환경축산기반 구축                                                                | - 친환경 축산직불제                                                      |
|                                                                                    | 축종별 경쟁력 제고대책 추진                                                                     |                                                                  |
|                                                                                    | 축산물 위생 및 안전성 제고                                                                     |                                                                  |
|                                                                                    | 축산분뇨 자원화를 통한 친환경 축산기반 구축                                                            |                                                                  |
|                                                                                    | 가축질병 방역대책                                                                           | 만성소모성 질환 근절대책 수립 시행                                              |

|      |                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2007 | <p>1월부터 면적 300㎡ 넘는 음식점<br/>쇠고기원산지 표시 시행</p> <p><b>쇠고기 이력추적제도 법률 제정</b></p> <p>농지법 개정 축산시설 신축 가능</p> <p>한미 FTA 협상 타결</p> | <p><b>2006년 2월 "축산물브랜드 장기발전계획"</b></p> <p>1) 2006년까지 총 80개(한우/양돈) 내외의 우수브랜드 선정 및 집중 육성<br/>         - 2006년 경영지원 자금 1,043억원<br/>         - 2006년 무이자 인센티브 자금 300억원</p> <p>2) 브랜드경영체 참여농가 실익증진: 농가 정책자금 금리인하</p> <p>3) 전문 브랜드컨설팅 업체 지정</p> <p>4) 2006년 우수브랜드 인증을 현재 한우, 양돈에서 육우, 육계까지 4개 축종으로 확대하여 소비자 신뢰 제고</p> <p>5) 차별화된 "우수 축산물브랜드전시회"를 통해 우수브랜드의 판로개척과 소비자 인식제고 등의 다각적인 홍보지원을 지속적으로 실시</p> <p>* 2013년 한우브랜드는 전체사육두수의 50%(2005년 29%), 돼지는 70%(2005 47%) 목표</p> |
|      |                                                                                                                         | 2007년 시범사업으로 추진했던 농가등록제를 2008년부터 전국으로 확대                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|      |                                                                                                                         | <b>쇠고기 이력추적제를 모든 한·육우에 적용</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|      |                                                                                                                         | 육류 음식점 원산지표시제가 식당 100m2 이상에서 12월 1일부터 확대 적용                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 2008 |                                                                                                                         | 축사 시설 현대화 사업                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|      |                                                                                                                         | 사료구매자금 1조 특례보증 지원<br>- 한우·젖소 1억원·양돈 2억원까지 연리 3% 1년 일시상환<br>- 정부는 사료구매자금 1조원 특별지원과 관련, 담보력이 미약한 농가의 원활한 대출을 위해 농신보 특례보증(간이신용조사) 만으로 자금 지원 가능                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|      |                                                                                                                         | 한미FTA 농업부문대책으로 중점 추진할 61개 사업을 선정해 2008년부터 2017년까지 10년간 총 20조 4천억원을 투입자할 계획                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|      |                                                                                                                         | <p>한미 FTA 이행대책</p> <p>한미 FTA 이행대책<br/>         - 시설 현대화 지원, 우수 브랜드경영체 육성 등을 통해 생산성 향상과 품질 고급화를 촉진<br/>         - 도축세 폐지</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

## 2. 축산정책 평가

### 2.1. 경제정책과 평가

원활한 시장경제를 위한 세 가지 기본적인 제도장치로 재산권, 경쟁, 형평성을 꼽을 수 있다.

먼저 재산권(the right to own property)은 그 나라의 문화를 통해 이해될 수 있고, 제대로 기능을 다하는 법적 시스템에 의해 보호받는다. 이러한 재산권은 넓은 의미로 경제주체에 의해 이루어지는 모든 형태의 계약을 포함한다.

경쟁(competition)은 국내든 국제적이든 시장진입이 자유로울 때 가능하다. 이를 위해 독점방지나 자유무역에 대한 장치가 마련된다. 형평성(equity)은 경제정책 목표의 하나로서 자유경쟁시장으로부터 생성되지 않는다. 이를 위해 정부는 조세제도를 통해 형평과 효율성을 조율하고, 교육과 국민건강에 투자하면서 형평성을 제고하려고 노력한다.

경제정책의 목표는 크게 번영(prosperity), 형평성(equity), 그리고 지속적 안정(stability and continuity)으로 구성된다.

(1) 번영: 개별주체의 경제행동의 주된 동기로서, 개별주체는 생존뿐만 아니라, 삶의 질이 증진되길 원한다. 정부는 국가의 자원이 보다 효율적으로 배분되는 환경을 조성함으로써 번영목표를 달성할 수 있다.

(2) 형평성: 비록 이따금 무시되는 경향이 있지만 번영 못지않게 중요한 요소이다. 어떤 경우, 소득분배가 크게 왜곡되고 있고 부정(injustice)과 사회적 괴리(social discontent)를 가져온다. 하지만 경제번영에 따른 성과는 모든 사람이 골고루 혜택을 받아야 하고 어떤 정책도 반드시 번영과 형평성을 가져올 수 있어

야 한다.

(3) 지속적 안정: 형평성을 위한 정책은 종종 경제쇼크의 여파가 저소득층에 가능한 적게 파급효과를 가져오는 방향으로 수립된다. 그러나 지속적 안정은 부수적이거나 보조적인 성격을 지니는 경향이 있다.

많은 경제학자는 지속적 안정이 그 자체로 목표가 되기보다는 번영을 달성하기 위한 수단으로 인식하고 있다. 하지만 사람들은 심리적으로 안정과 지속성에 대해 큰 가치를 부여하고 있다.

## 2.2. 농업정책

공공정책으로서 농업정책은 정부에 의해 농업에 대한 계획이나 행동을 의미한다[ the course of action or plan set for agriculture by the government]. 이러한 정책과 프로그램은 농업생산자, 생산자원, 또는 시장에 어떤 식으로 영향을 미친다. 이러한 정책의 범위는 적지 않다. 예를 들어 토양보전과 환경정책, 식품 및 영양 정책, 생산자 가격 및 소득 정책, 무역정책, 농촌개발정책, 기타 농업생산자, 농업관련사업, 소비자에게 직간접적으로 영향을 미치는 다른 모든 것들도 포함된다.

## 2.3. 정책평가

다른 공공정책과 마찬가지로 농업정책도 정책수립 과정과 함께 시행에 따른 성과를 평가할 필요가 있다. 일반적으로 정책평가의 기준은 효율성(Efficiency), 복지(Welfare), 지속가능성(Sustainability), 그리고 정치적 실현가능성(Political feasibility)으로 나뉜다. 복지와 정치적 실현가능성 위주로 평가기준을 정리하면 다음과 같다.

## 1) 복지 Welfare

- (1) 효용 변화
- (2) 소비자 잉여 (Consumer Surplus, CS), 생산자 잉여 (Producer Surplus, PS)
- (3) 보상변이와 동등변이 (Compensated and Equivalent variations)
- (4) 실질소득과 가격지수: Laspeyres price index, Paasche price index, Fisher's Ideal Price Index
- (5) 빈곤 Poverty: headcount ratio, Income gap, & the level of income transfer' needed to bring all poor to the poverty line
- (6) 소득 격차/불평등 (Income) Inequality: Coefficient of Variation of income, cv(y), Lorenz curve and Gini coefficient

## 2) 정치적 실현가능성 Political Feasibility

어떤 정책이든 정치적 실현성 검토를 거쳐야 현실적으로 시행가능하다. 중요한 정책 시나리오 평가 기준 중의 하나는 정치적으로 비중이 큰 그룹의 실질소득 효과에 기초한 정치적 실현가능성이다. 따라서 정치적 실현 가능성은 효율성 및 복지와 구별된다.

어느 정책이 파레토 최적이면 정치적으로 시행가능하고, 그 정책에 따른 수혜자가 사후에 정치적으로 상대적인 피해자에게 손실분을 보상해야 한다.

Index of political feasibility, F:

$$F = \sum_k I_k \dot{y}_k, \quad \sum_k I_k = 1$$

여기서,

$$\dot{y}_k = \frac{dy_k}{y_k} = \text{특정 정책에 따른 그룹 k의 실질소득 변화율}$$

$I_k$  = 정부에 영향을 미치는 각 그룹의 상대적인 영향력,  $0 < I_k < 1$

For  $I_k$ ,

(a) numbers:

$$I_k = \frac{n_k}{n}, \quad n_k = \text{the size of group } k; \quad n = \text{total population}$$

(b) economic power:

$$I_k = \frac{y_k}{\sum_k y_k}, \quad y_k = \text{average per capita income in group } k$$

(c) combination:

$$I_k = \frac{n_k y_k}{n \bar{y}}$$

Then,

$$F = \sum_k I_k y_k = \frac{\sum_k n_k dy_k}{n \bar{y}}$$

### 3. 도축장 현대화

#### 3.1. 식품위생과 도축장 HACCP 시스템

식품위생에 대한 소비자수요는 시장에서 직접적으로 평가될 수 없는 성질의 것이다. 또한 식품에 대한 식품위생위험의 정도는 라벨에 표기되지 않고 있어 이에 대한 관심과 시장실패에 대해 정부가 각종 규제와 참여동기를 부여하고 있다.

도축업은 축산물가공처리법 제 22조 규정에 의거하여 허가를 받은 영업이라고 정의된다. 도축장은 가축을 도살, 처리하는 작업장을 말한다. 이러한 도축장에서의 식품위생 전문가와 경영자는 다음과 같이 식품위생을 위해 병원체관리 에 도움이 되는 각종 기준을 설정, 시행하고 있다.

- 가축 또는 식육에 대한 병원체 검사
- 칼 살균소독과 온도, 환기 등에 대한 통제
- 박피 및 제거기술 향상
- 직원의 식품안전에 대한 지식함양
- 작업장에서의 오염최소화를 위한 작업과정 설계
- 작업장 환경과 설비에 대한 병원체 검사
- 교차오염(cross-contamination) 최소화를 위한 노동절약적 장비 사용
- 작업자의 손, 기구, 장비의 살균소독 정도에 대한 기준 설정 및 준수
- HACCP 시스템과 같은 경영전략 수립 및 시행

이상과 같이 축산식품의 위생과 안전을 위해 여러 가지 구체적인 노력을 수행하고 있는데, 도축가공장의 성공적인 경영을 위해서 중요한 것은 이들 노력을 통합하여 관리하는 HACCP 시스템이다.

### 1) HACCP의 특징

HACCP제도의 가장 큰 특징은 식품위생상의 위해발생을 사전에 예방하기 위한 과학적·체계적 위생관리기법이다. 종전의 위생관리체계는 식육 안전성 확보를 위해 최종제품에 대해 샘플검사를 실시하여 왔다. 따라서 샘플검사에 따른 한계 즉, 검사에 따르는 경제적 비용 및 표본 추출에 따르는 신뢰도 문제가 지적되어 왔다.

HACCP 제도는 7원칙에 입각하여 식품위생 상 위해요인을 사전에 분석하고 주요 작업단계에 중요관리점을 설정·관리함으로써 위해요인을 제거·감소시키는 위해의 사전예방체계이다. 위해요소는 크게 생물학적·화학적·물리적 위해 등 세가지로 구분할 수 있다.

HACCP과 기존 위생관리방식과의 차이는 다음과 같은 특징과 몇가지 항목으로 정리할 수 있다. HACCP 위생관리체계는 먼저 위해를 사전에 예방한다는 측면에서 종전의 위생관리체계가 위해의 사후통제라는 특징과 비교된다. 품질관리를 위해 관리대상 설정은, HACCP 체계는 작업공정에 대해, 종전 체계는 최종제품을 관리대상으로 하고 있다. 관리방식에 있어서는, HACCP 체계는 작업공정에 있어서 사전관리의 특징인 반면, 종전체계는 제품에 대해 사후에 샘플검사하는 방식이다. 이러한 체계들 모두의 관리목표는 전 제품의 안전성을 확보하는데 있다. 특히 HACCP 위생관리체계는 최종제품의 불량률을 최소화하는데 목표가 있다.

HACCP 관리체계의 원칙은 크게 7개의 단계로 구성되고, 각 단계별 주요내용은 위해요인 분석 및 예방조치 기술에서부터 예방단계 및 목표기준 설정, 준수여부 감독 및 조치, 기록 및 문서화, 검증 등이 포함된다(표 III-1).

표 2. HACCP 관리체계

| 단계           | 주요내용              | 적용사례                       |
|--------------|-------------------|----------------------------|
| 1. 위해분석      | 위해요인 분석 및 예방조치 기술 | 대장균 ⇒ 고온·고압세척              |
| 2. 중요관리점의 설정 | 위해예방단계 결정         | 최종세척단계                     |
| 3. 허용한계치 설정  | 위해관리목표기준 설정       | 압력(0-300psi)<br>온도(32-38℃) |
| 4. 감시방법 설정   | 허용한계치 준수여부 관찰     | 온도, 압력 모니터링                |
| 5. 개선조치      | 허용한계치 이탈시 조치방법    | 정밀검사 등으로 위해 제거             |
| 6. 기록유지방법 설정 | HACCP에 대한 기록·문서화  | HACCP 실행기록 문서화             |
| 7. 검증방법 설정   | HACCP 실행상태 검증     | 정비 교정, 검사기록 검토 등           |

## 2) HACCP 도입경과

정부는 1997년 12월 축산물가공처리법 및 동 시행령에 동제도 도입을 위한 근거를 마련하였다(표 III-2). 이에 따라 1998년 8월 축산물위해요소중점관리기준(농림부고시)을 제정하여 2000년 7월부터 2003년 7월까지 연차적으로 전국의 모든 도축장에 HACCP를 의무적용토록 하였고, 축산물 가공품의 경우 자율적으로 HACCP 시스템을 적용토록하고 있다.

그러나 국내 가축사육두수의 감소가 예상되면서 도축예상두수 대비 도축장수는 이미 포화상태에 이르러 최근 도축장 가동률은 45%대에 이르렀다. 이는 곧 도축장경영의 악화와 위생시설에 대한 재투자 동기가 희박해지면서 축산물 품질과 직결되는 도축장의 위생과 안전수준이 떨어지면서 악순환이 기대된다.

2007년 11월 한국소비자연맹의 발표에 의하면, 2007년 도축장의 HACCP 운용수준평가결과, 전국 27개 도축장만이 평가 상위 그룹에 포함되었고 평가대상 80개 도축장 중 인프라, 시설위생, 미생물 등 전반적인 도축장관리에 있어 소비자가 만족할 만한 수준에 미치지 못하는 곳이 적지 않은 것으로 나타났다.

표 3. 축산물작업장 HACCP 도입과정

| 년도       | 도입과정                                           |
|----------|------------------------------------------------|
| 1997. 12 | 축산물가공처리법령에 HACCP 근거규정 신설                       |
|          | 축산물작업장 HACCP(위해요소중점관리기준) 도입                    |
|          | 축산물작업장 SSOP(위생관리기준) 도입                         |
| 1998. 8  | 축산물위해요소중점관리기준(HACCP)고시                         |
|          | 도축장 : 2000.7.1부터 2003.7.1까지 연차적 의무 적용          |
|          | 가공장 : 희망업체별 자율적용                               |
| 2000. 1  | HACCP 의무적용 대상 도축장 지정(15개소)                     |
| 2004. 7  | HACCP 인증업체 : 도축장 123개소, 식육가공장 106개소, 유가공장 32개소 |

### 3.2. 도축장 구조

현재 도축장은 도축물량 대비 시설이 과잉상태이다. 국내 도축장은 1977년 515개소이던 것이, 1981년 315개소, 1991년 171개소, 2001년 113개소, 그리고 2007년에는 110개소로 감소하였다. 정부는 도축장을 통폐합하기 위한 정책을 시행하였지만, 2004년 1개소, 2005년과 2006년 한건도 없었고 2007년에 1개소가 이루어졌다.

따라서 아직까지 도축물량 확보를 위해 출혈경쟁이 이루어지고 이에 따라 사업장의 경영이 악화되고 있는 실정이다. 이에 따라 위생시설 개선과 관리에 부진할 수밖에 없어 축산물위생유지가 우려된다. 향후 소비자의 식품안전성에 대한 관심은 계속 증대할 것으로 판단되고, 한미 자유무역협정 등 동시다발적인 무역협정에 따라 축산물이 수입이 확대될 전망이다. 동시에 저가의 축산물이 수입될 것으로 예상되는데 이의 과급효과로 국내산 축산물공급도 하락할 것으로 예상된다.

이에 따라 도축장은 가동률 증대, 축산물위생수준 제고와 시설근대화를 위한 구조조정 대책이 요구되고, 이를 통해 생산성 증대와 경영안정의 목표를 달성할 수 있을 것이다.

### 3.3. 도축장 현대화 방향

#### 1) HACCP 확대 적용

도축산업 발전과 도축장 현대화를 위해 우선적으로 요구되는 사항은 이러한 HACCP 인증제도를 활용해야한다는 것이다(서울대학교, 도축산업 발전을 위한 구조조정방안, 2001). 해썹 인증제도를 가축의 도살·처리와 축산물의 가공·유통 및 검사에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 축산물의 위생적인 관리와 그 품질의 향상을 도모하고자하는 “축산물가공처리법” 및 이 법률에 의한 제도적 장치를 최대한 이용하여 축산식품의 안전관리를 강화하는 방안이다.

현행 제도적 장치의 효율적 운영이 필요한 이유는, 현재의 제도적 장치들이 기준 미달시 이에 대한 행정처분을 통한 방법으로 도축장의 위생수준을 향상시키려 하고 있으나, 현실적으로 대부분의 도축장들은 최소한의 기준만을 지키려고 하는 경향이 강하여 장기적인 측면에서 도축장의 위생수준 향상이 용이하지 않다고 지적된다. 이에 따라 HACCP 인증 도축장에 대하여 이를 표시하는 마크를 포장육(부분육 상태로 진공포장한 경우)에 부착할 수 있도록 함으로써 수요자(육가공업체, 식육판매점 등)와 최종 소비자에게 간접적 홍보를 할 수 있도록 하고, HACCP의 효과 등을 직접 소비자들에게 홍보하여 HACCP 인증 도축장의 경영효율성을 높이고 HACCP 비인증 도축장의 영업활동을 약화시킴으로서 스스로 퇴출하도록 권고하고 있다.

세부적으로는, 특히 위생과 품질제고 측면에 있어서 기존의 도축장 위생시설 개보수에 필요한 자금지원과 동시에 품질향상과 관련된 계류시설, 지육 급속냉

각 및 예냉실 설비, 부분육 작업장시설 등의 설비개선이 필요하다.

HACCP 인증제도 시행과 관련해서는, HACCP 조기정착 촉진 및 도축장 통·폐합 이 요구된다. HACCP의 조기정착 유도를 위해서는 도축장 HACCP 시설지원에 대한 정부의 지원이 필요하고, 지속적인 도축장 위생수준 향상과 정비유도를 위하여 도축장 통·폐합 희망도축장에 대한 시설지원 확대가 필요한 것으로 지적된다.

한편 HACCP 인증시 주요 CCP별 지표미생물 평가항목 설정 후 지표미생물 오염도에 대해 정기적인 계수화와 평가가 필요하고 이에 의한 HACCP 운용능력 검증이 요구된다. 각 CCP별 위생도 평가에서 일정점수 이하인 위반업체에 대해, 2001년 하반기 개정예정인 축산물가공처리법 미생물검사기준 위반시 처벌규정(1차 경고·2차 영업정지 7일·3차 영업정지 1월)에 준하여 4차 검사(최종)시에도 불합격될 경우 HACCP 인증을 취소하는 방안이 제시되었다.

한편, 위생안전성 확보차원에서 일반세균 수 및 대장균 수의 권장기준을 강화하는 등 유통기한 연장 등 수출경쟁력 확보차원에서 미생물검사기준이 강화될 필요성이 제기된다. 축산물품질유지와 관련해서 장기적으로 HACCP 인증시 서류시간, 하차시 및 전살기 유도시 전기충격기 사용유부, 전살기 조건, 급냉터널 및 금속탐지기 보유유무 등의 항목에 대한 평가도 요구되고 있다.

## 2) 구조조정

최근 2014년까지 한시적으로 운영될, 도축장 구조조정을 위한 특별법이 제정되었다. 국회 농림해양수산위원회에서, 도축장 경영자로부터 징수하는 거출금을 재원으로 구조조정자금을 조성, 이를 도축장 폐업 등을 원하는 경영체에게 자금을 지원하기위한 특별법을 의결, 공포 후 6개월 이후에부터 시행토록 한다는 것이다.

도축장 구조조정은 도축장의 효율성과 시설현대화로, 안전하고 위생적인 축산물을 지속적으로 공급하는데 초점을 맞출 것으로 보인다. 특히 소비자중심의 시장구조개편으로, 소비자의 최대 관심은 안전하고 신뢰할만한 축산물에 있고

가능하면 저렴한 가격에 이러한 축산물을 구입하는 것에 있기 때문이다.

이번 대책은, 먼저 도축장 통폐합시 지원하고 있는 현행 4%의 정책자금 금리를 설치기간(5년) 동안은 0%를 적용하고, 일반업체의 도축가공장에 대한 HACCP시설 자금지원 시에도 1% 포인트 인하하여 3%를 적용하는 내용이다.

각종 정책자금 지원시에는 소비자단체에서 매년 조사발표하는 도축장 HACCP 운용수준평가 결과를 토대로 상위등급위주로 지원할 방침이다. 상위 도축장에 지원하는 무이자 운영자금지원 대상을 현행 1/3 수준에서 향후 10년간 10%(1/10) 수준까지 단계적으로 축소하는 내용도 포함된다. 동시에 식육판매 시 도축장을 표시토록 하여 소비자가 식육선택시 도축장과 도축장의 위생수준도 알도록 한다.

한편 지방세법에 의해 시군 등 자치단체의 일반재정으로 활용되고 있는 도축세를 폐지함으로써, 단지 재정수입원으로 도축장을 존치, 유지하고자 함에 따른 폐해를 해결하고자 한다. 이에 따른 지방세수 감소분은 교부세로 보전하고 이들 시군의 경우 농림사업 신청시 우선지원하는 방안도 검토 중이다.

이러한, 가칭 도축장구조조정 대책에 따른 기대효과는 구조조정과 함께 경영안정을 가져옴으로써 전반적인 축산물 위생수준을 향상시키고 궁극적으로 국내산 축산물에 대한 소비자신뢰를 확보하고 수입축산물에 대한 경쟁력제고가 기대된다.

### 3) 계약상장거래제 개선

도축장 현대화를 위해 계약상장거래제 도입이 요구되고 있다. 이 제도는 현행 상장거래를 보완하여 새로운 제도적 장치를 마련함으로써 시설개선이 미진한 도축장은 간접적인 방법으로 영업활동을 점차 악화시켜 중국에는 스스로 퇴출하도록 하여 전체적인 도축장의 위생수준을 향상시키고 축산물의 위생관리를 철저히 하는 방안이다. 그리고 자율적인 합병과 제휴를 유도할 필요가 있다고 지적하였다.

#### 4) 도계시설의 개선

현재 우리나라에는 60여개 정도의 도계장이 난립해 있고 대부분 민간업체에 의하여 운영되고 있다. 이 중 협동조합이 직접 운영하는 도계장은 3개이다. 전국평균 도계장 가동률은 51.4%수준으로, 일부 생산자 단체(농협 목우촌)나 계열화주체 중심으로 설치·운영하는 도계장을 제외하고는 대부분의 시설이 낙후되고 가동률이 저조한 실정이다. 닭고기는 특수차(냉장차)량에 의하여 수송되고 전 유통과정이 5℃ 이하 보관되는 콜드체인시스템 Cold Chain System을 구축하여야 함에도 불구하고 아직도 상온에서 닭고기가 방치되는 경우가 있다. 따라서 도축규정을 더욱 강화하고 포장 닭고기의 유통을 활성화시키면서, 생산-도축단계뿐만 아니라 유통단계에서도 HACCP을 조속히 도입하는 것이 필요하다.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 2007년 말, HACCP 제도의 농장단계 적용에 관한 소비자의 필요성 조사에서 응답자의 56%가 필요성을 느끼고, 보통이상의 필요성을 느끼는 경우는 98%이상으로 나타났다. 이 경우 HACCP 제도를 인지하는 소비자의 대부분은 농장단계의 HACCP 제도가 필요하다는 태도를 보인다. HACCP 제도에 관한 설명을 지문을 통해 간략히 숙지시킨 후에 HACCP 제도 도입에 대한 소비자 추가지불의사(Willingness to Pay)를 조사한 결과, 약 70%에 달하는 응답자가 추가지불의사가 있었다. 반면에 30%가 추가지불의사가 없다고 답한 것에 주목할 만하다. 지불의사가 있는 응답자의 평균지불의사금액은 닭고기 1마리(도계 1kg)<sup>1</sup>가 900.4원, 계란 10개(1줄)가 325.7원으로 나타났고, 소비자가격에 비교할 때 닭고기는 소비자가격 대비 24.4%로 추가지불할 의향이 있는 것으로 나타났고, 계란은 25.7%로 나타났다. 계란과 닭고기가 거의 비슷한 수준으로 소비자가격 대비 추가지불의사금액비율을 나타냈다. HACCP 제도가 농가에서 닭을 사육하는데 필요한가에 대한 질문에 대해 전체 농가의 58% 수준이 필요성을 느끼고 있다. 응답자 농가에서 가지는 HACCP 제도 도입의향은 절반수준으로 나타났다. 무응답으로 답변한 농가는 양계농장 HACCP 도입에 대해 필요성을 느끼지 못하거나, 필요하지만 생산자가 추가비용을 부담하는 것에는 부정적인 입장을 취하고 있다. 무응답자는 부담의사가 없는 것으로 간주하였을 경우, 이들 농가의 평균 추가비용부담 의사액은 4,738원(100수당)으로 나타났다.

## 4. 이력추적시스템 도입과 시행

### 4.1. 국내 이력추적 시스템과 도입 배경

축산물 이력추적시스템(Traceability)은 소와 쇠고기, 돼지와 돼지고기, 닭고기 등의 사육·유통과정 상 각종 정보를 기록·관리하여 위생·안전상 문제발생시 이동경로에 대한 신속한 추적과 원인규명 및 조치를 통해 이들 소비자를 안심시키는 제도로 정의된다.

원래 영어 표현으로 trace(기록, 흔적)와 ability(가능, 능력)를 합친 말로 ‘추적가능’ 또는 ‘추적능력’으로 해석할 수 있으며, 국제표준인 ISO 9000(2000)에서는 Traceability에 대해 ‘고려의 대상이 되는 것의 이력적용 또는 소재를 추적할 수 있는 것’으로 특히, 제품에 관해서는 재료 및 부품의 원천, 처리의 이력, 출하 후 제품 배송 및 소재 등을 추적할 수 있는 체계로 정의한다.

일본에서는 Traceability 제도를 국내산 고기의 생산, 처리·가공, 유통·판매의 식품체인의 각 단계에서 해당 고기와 그 정보를 추적하고, 또한 소급이 가능한 것으로 정의하였으며, 농산물품질관리법에 “농산물 이력추적관리”라 함은 농산물을 생산단계부터 판매단계까지 각 단계별로 정보를 기록·관리하여 해당 농산물의 안전성 등에 문제가 발생할 경우 해당 농산물을 추적하여 원인규명 및 필요한 조치를 할 수 있도록 관리하는 것으로 정리하고 있다.

Traceability의 요체는 식품의 정보를 결합함에 의해 식품을 식별할 수 있도록 하는 것이며, 기록된 식품 정보를 손쉽게 식품이 가는 곳에 추적이나 식품 이력의 역추적을 가능토록 하는 것으로써 ‘생산, 처리, 가공, 유통, 판매의 푸드체인 각 단계에서 식품과 그 정보를 추적하고 또한 역추적할 수 있을 것’<sup>2)</sup>이라

하겠다.

시장개방으로 인해 해외로부터의 가축질병의 유입가능성이 높아지고, 과거 미국의 광우병 발생(2003. 12.)으로 국내산 쇠고기 소비가 급감(전년 동기대비 2004년 1월 -37%, 2월 -29% 감소)함에 따라 국내에서도 쇠고기의 안전성을 제고하기 위해서는 쇠고기 이력추적 시스템의 도입이 필요하다는 여론이 높아졌다.

이와 더불어 국제적으로도, 광우병 파동 이후 축산물을 중심으로 Traceability를 우선적으로 도입하고 점차 농산물로 확대하는 추세이며, 농축산물 수출 시 수입국에서 이력추적에 대한 정보요구가 증대하고 소비자 안전 확보와 국제무역장벽 극복을 위한 중요과제로 부각되고 있는 실정이다.

또한 소비자들은 수입쇠고기나 육우가 한우로 둔갑 판매되고 유통과정에서의 비위생적인 면 등을 이유로 한우를 신뢰하지 못하고 있으며 이러한 문제들을 해결하고 한우산업을 발전시키기 위해 우리나라에서도 현실 여건에 맞게 쇠고기 이력추적시스템이 효과적으로 도입되어야 할 필요가 있다.

정부차원서는 불안정한 국내 쇠고기 소비와 전염성 가축 질병에 대한 대책으로 일본이나 EU에서 실시하고 있는 쇠고기 이력추적시스템 Beef Traceability가 도입되어야 한다는 여론이 높아짐에 따라 2004년 10월부터 선도 브랜드업체<sup>3</sup>를 중심으로 쇠고기 이력추적시스템을 시범적으로 운영하고 있다.

축산물 이력추적시스템의 도입적용의 목적은 국내 부정 내지는 둔갑축산물의 유통을 방지하고 혈통, 개체능력, 사양관리 등을 개체식별번호를 중심으로 통합 관리·활용함으로써 제품관리 및 품질관리의 개선을 도모하여 생산농가의 소득 안정에 이바지하는데 있다. 동시에 축산물의 생산·도축·가공·유통과정의 각 단계별 정보를 기록·관리하여 BSE 등 인수공통전염병과 같은 가축 질병문제발생 시 이동경로를 따라 추적 또는 소급하여 신속한 원인 규명 및 조

<sup>2</sup> 허 덕 외, 『축산물 생산 유통의 Traceability System 구축방안 연구』, 한국농촌경제연구원, 2005. 5. pp. 6.

<sup>3</sup> 쇠고기 이력추적시스템 시범사업에 참여한 브랜드 업체는 대구축협(팔공산 강우), 안성지역농협사업연합(안성마춤한우), 양평축협(양평개군한우), 평창영월정선축협(대관령한우), 횡성축협(횡성한우), 장수축협(장수한우), (주)한예들(섬진강뜨레한우), 남해한우영농조합법인(남해화전한우), 하동축협(하동솔잎한우) 9개 업체이었다.

치를 가능하게 함으로써 축산물 안전성에 대한 소비자의 신뢰를 구축하는 데에 또 그 목적이 있다.

## 4.2. 이력추적시스템 현황

국내 이력추적시스템 Traceability System 은 생산단계부터 판매단계까지 각 단계별로 정보를 기록, 관리하며 안전성 등에 문제가 발생할 경우 해당 농산물을 추적하여 원인 규명 및 필요한 조치를 취할 수 있도록 관리하는 것을 시작으로 최종 소비자의 식품정보에 대한 욕구를 충족시키는 기능을 수행하고, 유럽연합 EU, 일본, 국제식품 규격위원회(CODEX)의 제도 및 규격을 벤치마킹하여 적용시키고 있다.

가까운 일본에 있어 이력추적시스템은 축산선진화 차원에서 1997년 4월 시범사업을 시작으로 2004년까지를 목표로 이표체계 정비 및 전산화 사업을 추진하였으나, 2001년 9월 광우병 발생으로 모든 소에 대한 이표장착을 2002년 6월에 완료했다. 2003년 6월부터는 「소의 개체식별을 위한 정보의 관리 및 전달에 관한 특별 조치법」을 제정하여 농가단계에서의 이표장착과 출생, 이동, 사망 신고 등을 시행하기 시작했고, 도축·가공장, 판매장(정육점), 음식점 단계에서는 2004년 12월부터 의무화하고 있다(표 IV-1).

일본은 이력추적시스템을 농림수산성의 소비안전국(위생관리과)에서 2003년 7월부터 담당·총괄하고 있고, 지방농정국 농정사무소가 농가, 도축장, 판매장을 지도·감독한다. 한편 가축개량센터에서는 개체식별대장을 작성·기록하고, 소 개체식별장부 상의 성명과 주소를 제외한 소의 모든 정보를 인터넷을 통해 소비자에게 공개함과 동시에 이표 공급 및 데이터베이스 구축과 같은 사업을 수행한다. 축산물 등급판정소에서는 도축장에서 지육의 DNA 샘플을 채취하여 이를 가축개량기술연구소에 전달한다. 이 연구소에서는 이러한 샘플을 보관함과 동시에 지육의 DNA를 분석하고, 지방의 농정사무소가 유통단계(부분육 및 정육)에서 채취한 샘플과의 DNA 동일성 검사를 수행한다.

한편 EU에서는 가축방역 및 축산장려금의 효율적 관리를 위해 1992년부터 행정지침에 의거 가축의 보유상태 등에 대한 등록제를 시행하고, 1997년 규칙 제정에 이어 2000년 7월 쇠고기 의무표시제도에 관한 규칙을 채택하면서 유통 단계에까지 쇠고기 이력추적시스템이 확대되었다.

이 중 프랑스가 이러한 시스템 도입에 가장 적극적이다. 프랑스에서의 이력 추적시스템은 생산단계에서 1998년부터, 2000년부터는 쇠고기 판매점에서 부분육에 개체식별번호 표시 판매하는 등 유통단계에서의 의무화를 실시하였으며 2005년 1월부터 「식품법의 일반원칙」에 따라 유통 판매되는 모든 식품과 사료에 대해 Traceability를 적용 의무화하고 있다. 프랑스의 이력추적시스템은 프랑스 농무성이 전국적인 데이터베이스를 관리하고, 적용범위는 농가 - 도축장 - 부분육 가공장 - 소매점 - 소비자로 이어지는 공급체인에 걸쳐있다.

대표적인 수단과 내용은, 이표(Ear-tag) 및 장착, 가축 이동기록, 위생증명, 패스포트 및 위생증명서, 도축장 단계에서의 정보 확인 및 도축등록증 작성·첨부, 부분육 가공장에서의 도축번호 확인 및 최소 판매단위(Lot) 번호 첨부와 해체기록 작성, 소매단계에서의 판매단위번호 기재 등으로 구성된다. 이표는 생후 7일 이내의 소에 대해 양쪽 귀에 농가단계에서 붙이는데, 비용은 농가가 전액 부담한다.

표 4. 이력추적시스템 국가별 현황

| 구 분  |        | 프랑스                                                    | 일 본                                             | 한국                          |
|------|--------|--------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-----------------------------|
| 실시근거 |        | EU Regulation No 820/97,<br>EU Regulation No 1760/2000 | 소의 개체식별을 위한 정보관리<br>및 전달에 관한 특별조치법<br>(2003.06) | 기본방침(2004.5)에 의거<br>시범사업 실시 |
| 도입연도 | 사육단계   | 1998                                                   | 2003.12                                         | 2003.12                     |
|      | 유통단계   | 2000                                                   | 2004.12                                         | 2005.02                     |
| 추진체계 | 국가DB관리 | 1998                                                   | 2003.12                                         | 2003.12                     |
|      | 귀표장착   | 농가                                                     |                                                 | 축협, 브랜드경영체                  |
|      | 전산자료입력 | Department(현) EOE<br>(축산식별관리사무소)                       | 가축개량센터                                          | 브랜드경영체                      |

| 구 분                        |                   | 프랑스                                                              | 일 본                                                                  | 한국                                                |
|----------------------------|-------------------|------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
|                            | DNA시료채취           | -                                                                | 식육격부협회                                                               | 축산물등급판정소                                          |
|                            | DNA검사             | -                                                                | 가축개량기술연구소                                                            | 축산물등급판정소                                          |
|                            | 지도감독              | 농업식량부 동물건강과<br>식품안전국,<br>Department 농정국,<br>경제재정부 경쟁소비<br>부정방지총국 | 농림수산성<br>소비안전국위생관리과,<br>지방농정국(지방농정사무소)                               | 농림수산물식품부 축산물위생팀,<br>축산물등급판정소, 농협중앙회<br>축산유통부      |
| 개<br>체<br>식<br>별<br>방<br>법 | 귀표부착              | 양쪽                                                               | 양쪽                                                                   | 양쪽                                                |
|                            | 식별번호체계            | 현번호(2)+지역번호(4)+일련번호<br>(4)=10자리                                  | 일련번호(9)+체크번호(1)=10자리                                                 | <15자리>국가코드(3)+확장코드<br>(2)+구분(1)+<br>일련번호(8)+체크(1) |
|                            | 증명서               | 패스포드 발급 (위생검사증명서<br>첨부)                                          | 없음                                                                   | 없음                                                |
|                            | 출생(폐사)<br>이동 신고방법 | FAX, 전화, 우편                                                      | FAX, 전화, WEB, LO, FTP                                                | WEB, FAX, 전화                                      |
|                            | RFID적용계획          | 양 100천두 실험 중,<br>금년 9월부터 소 10천두 실험계획                             | 계획없음<br>(육안식별 곤란, 비용과다)                                              | 시범실시계획(평창축협)                                      |
|                            | 등록두수(DB화)         | 전 두수 소 21,000천두, 돼지,<br>가금류 준비 중(그룹별 실시)                         | 전 두수(4,500천두<br>(출생 1,400천두))                                        | 시범사업 참여두수(55천두)                                   |
|                            | 유통단계개체<br>식별      | 도축장(지육번호),<br>가공장(로트번호),<br>판매장(로트번호),<br>식당(원산지만 표시)            | 도축장,가공장(지육번호),판매장,<br>식당(개체식별번호, 로트번호)                               | 도축장,가공장<br>판매장(개체식별번호, 로트번호)                      |
|                            | 개체식별표시            | 전 부위(부산물 포함)                                                     | 전 부위(단, 갈은고기 잡육,<br>부산물 제외), 식당에서는<br>특정요리(야키니쿠, 샤브샤브,<br>스테이크) 전 부위 | 전 부위(부산물 제외)                                      |
|                            | 정보제공              | 없음                                                               | 인터넷, 휴대폰, 전화                                                         | 인터넷, 휴대폰                                          |
|                            | DNA동일성검사          | 미실시                                                              | 실시(전체 도축두수의 1%)                                                      | 실시<br>(시범사업 참여도축두수의 3%)                           |
| 기<br>타                     | 농가부담              | 귀표 구입 및 이력관리수수료<br>(수수료는 지역별로 다르나,<br>연간 두당 1~2 수준)              | 없음                                                                   | 없음                                                |
|                            | 타축종도입계획           | 양과 염소, 돼지, 닭, 계란에도<br>적용                                         | 계획없음 (자율적으로 실시)                                                      | 쇠고기 전면 실시 후 검토                                    |

| 구 분            |                          | 호 주                                                                                                    | 뉴질랜드                                                                                                               | 미 국                                                                                                               |
|----------------|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 실시근거           |                          | 각 주별 법령에 기반                                                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>◎ Biosecurity regulation 1999</li> <li>◎ Animal Product Act 1999</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>◎ USAIP 국가가축식별시스템 (2003)</li> <li>◎ NAIS 가축식별프로그램실시 (안)(2004.4)</li> </ul> |
| 도입목적           |                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>◎ 가축질병 관리</li> <li>◎ 축산물의 수출증대</li> </ul>                       | 가축질병(우결핵) 관리                                                                                                       | 가축질병발생시 신속하게 추적                                                                                                   |
| 이력관리범위         |                          | 사육에서 도축단계까지                                                                                            | 사육에서 도축단계까지                                                                                                        | 사육에서 도축단계까지                                                                                                       |
| 관리내용           |                          | 소 개체별 이동정보                                                                                             | 소 축군별 이동정보                                                                                                         | 소 개체별 이동정보                                                                                                        |
| 시작<br>연도       | 사육단계                     | 1999                                                                                                   | 1999                                                                                                               | 2005.07                                                                                                           |
|                | 유통단계                     | -                                                                                                      | -                                                                                                                  | 원산지표시제로 별도관리                                                                                                      |
| 추진<br>체계       | 귀표장착                     | 농가                                                                                                     | 농가                                                                                                                 | 농가                                                                                                                |
|                | 전산자료<br>입력               | 농가, 가축시장, 도축장                                                                                          | 이동증명서에 수기 기록                                                                                                       | 농가                                                                                                                |
|                | 지도감독                     | 주정부 1차산업성(DPI)                                                                                         | 식품안전국(NZFSA)<br>가축위생위원회(AHB)                                                                                       | 농무성 동식물안전검역국<br>USAN(가축개체번호)관리국                                                                                   |
| 개체<br>식별<br>방법 | 귀표부착                     | 한쪽(오른쪽)                                                                                                | 양쪽                                                                                                                 | 양쪽                                                                                                                |
|                | 식별번호<br>체계               | NLIS번호: 16자리<br>PIC코드(8)+형태등(3)+일련번호<br>(5)                                                            | AHB번호: 10자리군집번호(7)+ 일<br>련번호(3)                                                                                    | 국가코드(3)+일련번호(12)<br>=15자리                                                                                         |
|                |                          | RFID번호: 15자리조사(3)+일련번<br>호(12)                                                                         | LIC번호집번호(4)+ 일련번호(5)                                                                                               |                                                                                                                   |
|                | 이동<br>증명서                | 가축출하자증명서(NVD)                                                                                          | 가축상태증명서(ASD)                                                                                                       | WEB, FAX, 전화                                                                                                      |
|                | 출생<br>(폐사)<br>이동신고<br>방법 | RFID체계에 의한자동송부                                                                                         | ASD에 기록                                                                                                            | WEB, 우편 등                                                                                                         |
|                | RFID<br>적용계획             | 빅토리아주 및                                                                                                | 도입 준비중                                                                                                             | 적용                                                                                                                |
|                | 정보제공                     | 생산(사육)농가에 도체정보 제공                                                                                      | 없음                                                                                                                 | 없음                                                                                                                |
|                | DNA<br>동일성               | 업체자율로 실시<br>(생산(사육), 도축,<br>가공단계별샘플 채취)                                                                | 미실시                                                                                                                | 미실시                                                                                                               |
| 기타             | 유사<br>정책<br>사업           | 농장등록제도(PIC: Property<br>Identification Code)<br>출하자증명제도<br>(NVD: National Vendor<br>Declaration)       | 우결핵 통제 정책<br>가축상태증명제도<br>(ASD: Animal Status<br>Declaration)                                                       | 미정                                                                                                                |
|                | 정부지원                     | 생산(사육)단계 구입비 50% 보조<br>- 귀표 및 RFID리더기<br>RFID시스템 구축비 50% 지원<br>- 도축장설비구축 (10만AU\$)<br>- 가축시장(5만5천AU\$) | 없음                                                                                                                 | -                                                                                                                 |
|                | 타축종<br>도입계획              | 양과 염소에 대해 도입(2006.01)                                                                                  | 소, 사슴에 대해우선실시                                                                                                      | 돼지, 양, 염소, 말, 가금류<br>등 연차적 적용                                                                                     |

자료: 농림수산물부. 쇠고기이력추적시스템

우리나라의 이력추적시스템은 2006년 1월부터 자율등록 방식으로 도입되었으며 농산물품질관리원에 이력추적관리를 등록하여 이력추적관리 등록자(생산, 유통, 판매단계)의 관련 정보를 기록 및 보관함으로써 각 유통 단계별 이력추적이 가능하게 하고 소비자가 그 생산물의 이력정보를 확인할 수 있게 한다(그림 IV-3). 이에 따라 축산물 등에 대한 추적과 역추적 체계를 확립, 안전성을 확보하고 문제 발생시 신속한 원인 규명 및 조치로 소비자의 신뢰성 확보를 그 목적으로 한다.

소 및 쇠고기는 사육부터 도축가공, 판매단계에 걸쳐, 이들의 이력추적에 관한 법률에 따라 2008년 12월 22일 이후에는 의무적으로 소유자(소사육 농가)는 소의 출생, 폐사, 양도, 양수 등의 사유가 발생한 경우 30일 이내에 본사업의 대행기관인 축협으로 신고하여야 한다. 법 시행당시 기존 소는 시행일부터 6개월 이내에 축협에 신고와 동시에 귀표를 부착하여야 한다.

도축업자 및 식육포장 처리업자는 쇠고기에 개체식별번호를 표시하여 도축 또는 유통하여야 하고, 식육판매업자는 매장 내 식육표시판 등에 개체식별번호를 표시하여야 한다(그림 IV-1). 다만 판매단계의 식육판매업은 2009년 6월 22일부터 시행할 예정이다.

2005년 말 서울과 수도권 일대 소비자대상으로 수행한 설문조사에 의하면, 쇠고기 이력추적시스템이 안정적으로 시행될 경우, 향후 쇠고기를 신뢰하고 구매할 의향이 있는 소비자가 (전체 응답자의) 98%를 차지하였다. 또한 신뢰하고 구입할 경우, 향후 구매량은 절반 이상이 현재 수준을 유지하거나, 절반에 조금 못미치는 응답자가 조금 증대할 예정으로 나타났다. 이러한 한우고기에 대한 품질인증과 마크표시에 대해서는 대부분이 필요하다고 지적하고, 품질인증은 정부가 담당해야 한다고 생각하고 있었다. 쇠고기 이력추적시스템에 따른 추가비용에 대한 평균 추가지불의사액은 2,102원/600g으로 나타났다.

이와 같은 이력추적시스템의 전면적인 확대를 위해, 쇠고기 이력추적시스템 시범사업이 추진되었다. 2004년 10월부터 쇠고기 이력추적시스템에 대한 시범사업을 시작하여 2007년에는 1개도(경기도 전체), 22개 브랜드, 25개 시·군이 참여했다. 2007년 10월말 기준 전산등록 두수는 68만두로 이는 한·육우 총 200

만두의 1/3을 상회하는 수준이다. 추진주체는 사육단계에서의 귀표부착, 이동 관리 등은 지역축협 중심으로, 도축 단계이후의 이력관리 등은 축산물등급판정소를 통해 추진하고 있다.

또한 2008년 4월 15일에 발표한 보건복지가족부의 식품위생법 시행령 및 시행규칙 일부개정안 입법예고에 따르면, 2008년 상반기까지 대상영업자의 범위와 표시대상품목 및 방법 등을 규정한 하위법령을 마련하여 시행할 예정이다. 그리고 원산지 표시의무제도의 실효성과 국내 농축산물의 보호를 위하여 원산지 표시대상 영업자의 범위 및 표시대상 품목을 확대하는 한편, 식품관리의 안전성을 제고하기 위해 식품이력추적관리제도를 도입하기로 하였다(그림 IV-2). 이리하여 늦어도 2009년부터는 쇠고기뿐만 아니라, 돼지고기, 닭고기의 원산지 표시가 의무화될 예정이다.

그림 1. 쇠고기 이력추적시스템 추진 체계: 법적근거 및 내용

|          |                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                             |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| 사육<br>단계 | ○소유자 등 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 출생·이동·출하신고(법 제3조)</li> <li>- 귀표부착관리(법 제4조),</li> <li>- 개체식별대상 기록사항의 변경시 변경신고(법 제7조)</li> </ul>                                                                                           | 축협 등 대행기관에 의해 귀표수불·관리, 출생·이동 신고 접수, 전산입력 등 업무대행<br>※고령농 등으로 인해 일정기간 대행체제 필요 |
| 도축<br>단계 | ○도축업자 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 쇠고기에 개체식별번호표시·귀표 미 부착, 개체 식별곤란 시 도축금지(법 제10조)</li> <li>- 도축검사·축산물등급판정확인서 교부(법 제15조)</li> </ul>                                                                                            | 축산물등급판정사에 의해 도축시 보관용 DNA 검사 시료채취                                            |
| 가공<br>단계 | ○식육포장처리업자 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 가공 부분육 쇠고기에 개체식별번호표시(법 제11조)</li> <li>- 거래내역 장부비치 및 개체식별번호가 기재된 영수증 또는 거래내역서 교부(법 제13조)</li> </ul>                                                                                    | 시·군 축산과 및 축산물등급판정사에 의해 검사용 DNA 샘플채취(월1회), 축산물등급판정소로 송부                      |
| 판매<br>단계 | ○식육판매업자 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 매장내 식육표시판 등에 개체식별번호표시·판매(법 제11조)</li> <li>- 거래내역서 기록·보관(법 제13조)</li> </ul>                                                                                                              | 시·군 축산과 및 축산물등급판정사에 의해 DNA 샘플채취·축산물등급판정소로 송부(월1회)                           |
| 소비<br>단계 | ○소비자 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인터넷, 휴대폰 등에 의한 구입할(한)쇠고기의 이력정보 조회가능(법 제9조)</li> </ul>                                                                                                                                      |                                                                             |
| 기타<br>사항 | ○ 정부(농림부장관) : 소유자 등에게서 필요시 관련 서류 및 물건검사, 시료채취(법 제14조)<br>○ 지자체장, 축산관련법인, 공공기관 등 : 농림부장관의 권한을 대통령령에 의해 수임·수탁(법 제16조)<br>○ 국가 및 지자체 : 이력추적시스템 시행에 필요한 비용지원(법 제17조)<br>○ 농림부장관, 지자체장 : 위반자 처벌(법 제18조~20조)<br>○ 쇠고기 이력추적운영협의회 구성·운영 (법 제21조) |                                                                             |

그림 2. 축산물관련 식품위생법 시행령 및 규칙(부분)

보건복지가족부 식품위생법 시행령 및 시행규칙 일부개정안 입법예고  
(축산물관련)

1. 육류의 원산지등 표시방법

육류의 원산지등 표시는 대상 품목별로 다음 각 목에 따라 육류의 원산지와 육류의 종류를 표시한다.

가. 쇠고기

(1) 국내산의 경우 “국내산”이라는 표시 옆에 괄호로 식육의 종류를 한우, 젓소, 육우로 구분하여 표시한다. [예시 : 갈비 국내산(한우), 등심 국내산(육우)] 다만, 수입한 생우를 국내에서 6개월 이상 사육한 후 국내산으로 유통하는 경우에는 “국내산”의 표시를 하고, 괄호 안에 식육의 종류 및 수입국가명을 함께 표시한다. [예시: 갈비 국내산(육우, 미국(산))]

(2) 수입산의 경우에는 수입국가명을 “○○(국가명)” 또는 “○○산”으로 표시한다. [예시: 갈비 미국(산)]

나. 돼지고기·닭고기

(1) 국내산의 경우 “국내산”이라고 표시한다. [예시 : 삼겹살 국내산, 삼계탕 국내산] 다만, 수입한 돼지를 국내에서 2개월 이상 사육한 후 국내산으로 유통하는 경우와 닭을 국내에서 1개월 이상 사육한 후 국내산으로 유통하는 경우에는 “국내산”으로 표시한다.

(2) 수입산의 경우에는 수입국가명을 “○○(국가명)” 또는 “○○산”으로 표시한다. [예시: 삼겹살 미국(산)]

3. 쇠고기 이력추적시스템의 문제점 및 대안

쇠고기와 기타 축산물에 대한 이력추적시스템에서 제기되는 문제점과 대안

으로는 먼저, 기록 누락의 가능성이 지적된다. 농림부장관에게서 부여받는 형태의 개체 식별번호가 표시된 귀표를 소에 부착하고 있다. 그러나 실제로 소가 도축되고 이후 유통되는 과정에서 이 귀표가 떨어지거나 기록이 누락될 가능성이 높다는 것이다.

현재처럼 지자체가 고유번호를 일일이 입력하는 과정에서 입력 오류가 발생할 가능성이 있다. 2006년 정보통신부와 함께 소 이력추적시스템 개발에 참여한 바 있는 한국정보사회진흥원은 고유번호 입력 과정에서 번호 입력오류가 발생하는 사례가 있다고 덧붙였다.

이와 관련해서 전자칩을 활용하는 방안이 지속적으로 제기되고 있다. 특히 2005년 대관령 한우는 RFID 시스템을 도입한 바 있다. 송아지 때부터 RFID를 부착해 사육·도축·가공·소비 단계 등을 눈으로 쉽게 확인할 수 있기 때문이다. 부경양돈도 과거 자발적으로 돼지에 대해 전자칩을 도입하려 시도했으나 적지 않은 부담으로 예산 상 중단한 예가 있다.

#### 4. 쇠고기 이력추적시스템 전망

2004년 10월부터 일부 브랜드 및 지역에서 시범사업으로 추진돼오던 쇠고기 이력추적시스템이 2008년 하반기부터 국내산 모든 소를 대상으로 본 사업이 시행될 수 있을 것으로 전망된다.

농림부에 따르면, 금년에는 42억원의 예산을 투입하여 한·육우 65만두의 이력을 관리할 계획으로 있으며, 2008년 예산에 대해 관계부처와 협의한 결과 116억원 수준의 예산이 확보될 것으로 보여 본 사업을 차질 없이 추진할 수 있게 되었다는 것이다.

쇠고기 이력추적시스템이 본격 시행되면 질병 발생시 신속히 대처할 수 있으며, 소비자들은 구입할 쇠고기의 이력을 한 눈에 알 수 있어 유통경로의 투명성이 제고되고 둔갑판매가 예방되어, 국내산 쇠고기의 소비확대에 기여할 것으로 전망된다.

한편, 쇠고기 이력추적제가 본격 실시되더라도 귀표의 구매비와 장착비, 이력관리비 등을 모두 정부예산으로 지원하게 되어 축산농업인의 부담은 거의

없을 것으로 보인다.

다만, 현재 국회심의 중인 소 및 쇠고기 이력추적에 관한 법률 제정안에 따르면 축산농가는 소의 출생, 폐사, 양도·양수, 도축장 출하시 일정 기간 내에 신고를 해야 하며, 이를 위반할 경우 과태료 등의 처벌을 받게 된다.

한편 농림부는, 금년에 시험적으로 실시하고 있는 유전자(DNA)를 이용한 개체식별방법인 「사육단계 DNA검사」를 금년까지 실시하여 검사방법의 표준화 등 기술적 적용가능성과 효용성 등을 종합적으로 분석·평가하고 확대적용 여부를 결정할 계획이다.

이력추적관련 법률의 주요내용은,

- 소의 소유자 등은 소가 출생·폐사하거나, 해당 소를 수입·수출, 양도·양수한 경우 그 사실을 농림부장관에게 신고토록 함(법 제3조)
- 농림부장관은 출생·수입 신고된 소에 대해 개체식별번호를 부여하고, 이를 신고한 자에게 통보하도록 하며, 통보 받은 자는 개체식별번호가 표시된 귀표를 붙이도록 함(법 제4조)
- 소에 부착된 귀표를 위·변조 또는 고의로 훼손하여 식별이 곤란하게 하는 행위를 금하며, 개체식별이 곤란한 소는 양도·양수할 수 없도록 함(법 제5조)
- 농림부장관은 소 개체식별대장을 작성하여 소 한 마리마다 기록하여 일정 기간 보관토록 함(법 제6조)
- 도축업자, 식육포장처리업자, 식육판매업자는 쇠고기에 개체식별번호를 표시토록 하여 소비자들이 쇠고기 이력을 확인 가능토록 함(법 제10조 및 제11조)
- 이 법에서 정한 규정을 위반한 자에게 벌칙을 부과함(법제18조부터 제20조)

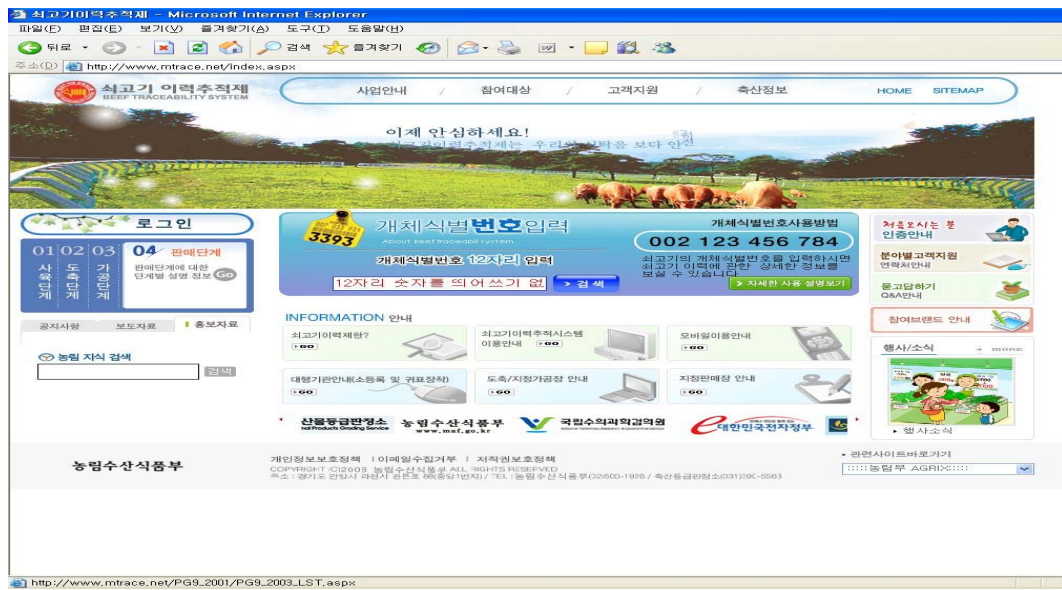
이번 법률 제정으로 소의 출생·이동 등의 신고의무가 소의 소유자에게 부과되었으며, 그동안 시범사업 중에 농가신고 미흡에서 오는 이력관리의 애로사항 등이 해소될 수 있는 계기가 마련됨에 따라 쇠고기 이력추적제의 조기정착에 기여할 것으로 기대된다.

이와 관련하여 정책추진 방향과 예산집행은

- 본 사업 대비 이력추적제 법령·제도 마련
  - 쇠고기 이력추적제 시범사업 평가 및 본 사업 시행지침 마련('07.12월)
  - 소와 쇠고기 이력추적에 관한 하위법령 제정('08년 상반기)
- 쇠고기 이력추적제 본 사업 단계적 실시('08년 하반기)
- 2008년 예산은, 지역단위 이력관리비로 귀표구입, 부착, 이력관리 비용들고 지출되고, 사육단계 DNA 검사, 홍보 및 운영비 등으로 지출될 예정이다.

그림 3. 각종 이력추적시스템 웹사이트

최고기 이력추적시스템(<http://www.mtrace.net/>)



수산물 이력추적시스템(<http://www.traceseafood.net/>)



## 농산물 이력추적관리시스템(<http://www.farm2table.kr/>)



## 식품 이력추적관리시스템(<http://fts.or.kr/>)



## 5. 브랜드육성 및 체계화

### 5.1. 추진배경과 성과

2004년 정부의 축산물브랜드육성대책 수립과 시행으로 축산구조를 우수브랜드 경영체 중심으로 개편하고자 한다. 이는 그동안 축산물브랜드 수가 빠르게 증가하고 있으나 소규모·부실 브랜드의 난립으로 소비자 혼란을 초래함으로써 우수 브랜드 개념을 정립하고 체계적인 브랜드 관리가 필요했기 때문이다. 또한 생산규모가 영세하여 대형유통업체 등 판매망 확보가 어렵고 도축·가공단계에서의 위생관리가 미흡한 점을 보완할 필요성이 제기되었다.

시장개방 확대와 대형유통업체 확산 등 유통환경변화에 대응하여 우수 브랜드 경영체를 육성하여 국산 축산물의 소비자 신뢰도를 높이기 위해 규모화된 산지유통조직 육성을 중점으로 추진하고 소비자 지향적 브랜드 마케팅 기반을 구축하여 왔다.

브랜드경영체의 가축사육두수 점유비중이 증가하는 추세이며 유통업체의 우수 브랜드에 대한 인식이 향상되고 있다. 한우의 경우, 2003년 17.4%에서 2004년 24.8%, 2005년 29.5%, 2006년 32.2%로 증가추세에 있고, 돼지는 같은 기간 동안 41.4%에서 45%, 47.7%, 50.0%로 각각 증가하고 있다.

유통업체의 우수 브랜드에 대한 인식이 향상되고 판매량 역시 증대되고 있다. 최근, 대형 유통업체를 중심으로 우수 브랜드로 선정된 업체와 판매계약이 활발하게 추진되고 있고 축산물브랜드에 대한 소비자 인지도가 연차적으로 개선되고 있다. 축산물브랜드에 대한 소비자 인지도는, 2004년 18%에서 2005년 20.8%, 2006년 34.4%로 향상하였다(한국갤럽). 이에 따른 성과로 브랜드육과

일반육 간의 가격은 5.5% 차이로 프리미엄을 확보하고 있다. 또한 조합 간 사업연합을 통해 광역화 브랜드사업을 확대 추진하고 있다.

품질 균일성 확보를 위한 혈통등록두수가 증가하고 있으며 브랜드경진대회 및 브랜드 인증 평가기준에 위생수준이 높은 도축·가공장을 이용토록 함으로써 브랜드육의 위생안전성을 높이는 등, 브랜드경영체 및 참여농가는 우수 브랜드 요건을 충족하기 위한 노력이 확산되고 있다.

## 5.2. 1단계 추진내역

1단계 추진전략은 2004년에서 2008년까지이며, 축산물브랜드장기발전계획에 의한 사업추진과 규모화된 광역브랜드 육성에 있다.

### 1) 추진 목표

- 가. 2004년 2월 "축산물브랜드육성대책" 수립
- 나. 브랜드 경영체 육성 목표 설정
- 다. 축산물 브랜드의 개념 및 육성방향 등 기본체계 구축
- 라. 우수브랜드 선정, 집중 육성하여 시장 교섭력 강화
- 마. 축산물 브랜드 전시회 및 경진대회 개최
- 바. 산지 축산물 생산·유통 지원사업 추진
- 사. 우수축산물 인증제 도입(주관: 소비자시민모임)
- 아. 경영체 능력 제고를 위한 축산물 브랜드 컨설팅 지원 사업 시행
- 자. 쇠고기 생산이력제 시범사업의 추진 - 소비자 신뢰확보 차원

### 2) 1단계 추진현황

- 가. 2013년까지 축산업구조를 우수 브랜드경영체 중심으로 개편한다는 목표로 2004년 2월 「축산물브랜드육성대책」 수립하였다. 한편 브랜드 난립을 방지하기 위해 2004~'06년까지 3년간 정책사업대상 브랜드경영체

선정하여 2007년부터 기 선정된 경영체의 규모화, 내실화 위주로 지원하였다. 브랜드사업 성공 가능성이 높고, 비전과 목표가 분명한 80개 내외의 브랜드경영체를 2013년까지 육성할 예정이다.

우수 브랜드경영체 육성에 필요한 예산을 연차적으로 확대하여 브랜드 기반을 조성한다. 예산규모는 2008년까지 932억원, '09년부터는 1,200억원으로 확대하고 브랜드사업 참여 경영체의 연간 사업추진 실적을 평가하여 우수 경영체에 대한 무이자 인센티브자금 지원을 확대하고 있다. 또한 브랜드사업 참여 경영체 선정 및 평가에 친환경(분뇨자원화·악취 등), 위생·안전성, 가축방역 등 당면한 정책과제를 반영하여 정책호응도를 증진시킨다.

- 나. 브랜드경영체 육성목표 설정하고(2013년까지 80여개), 축산물브랜드의 개념 및 육성방향 등 기본체계를 구축한다. 이에 따라 브랜드경영체 사육비중 목표를 2013년에 한우 50%, 돼지 70%로 설정하였다. 이를 위해 브랜드사업 참여농가에 출하선급금, 사료통일용자금 등 지원금리를 인하하여 농가실익을 도모한다. 소규모농가도 브랜드경영체의 회원농가로 입회토록 유도하여 소규모농가의 브랜드사업 참여기회를 확대할 예정이다.
- 다. 규모화된 우수 브랜드를 집중 육성하여 브랜드 축산물의 시장 교섭력 강화에 주력한다. 또한 브랜드경영체 상호간 자율적 협력여건을 조성하기 위해 브랜드경영체협의회 운영 활성화를 유도하여 자율적인 사후관리체계를 마련하고, 상호 정보교류 등의 네트워크 구축한다. 기존 브랜드경영체 상호 간, 브랜드경영체 인근지역과 통합하는 등 브랜드경영체의 규모화를 위해 소규모, 영세 생산자단체를 상호 연계한 광역브랜드 조성을 유도한다.
- 라. 우수 브랜드 인증, 브랜드 전시회 등 홍보를 통해 소비자 신뢰제고에 노력을 기울인다. 브랜드경진대회 및 브랜드 인증사업의 효율적 운영을 위해, 현재 한우, 돼지에서 육우, 육계까지 우수 브랜드 인증을 2006년부터 4개 축종으로 확대하고 2007년부터 축산물브랜드경진대회와 우수 축산물브랜드 인증사업의 평가항목이 유사한 점을 감안하여 사업을 통합하

여 운영하고 있다.

우수 브랜드에 대한 홍보, 소비자 인식제고 및 판로개척에 기여할 수 있는 다양한 전시행사를 추진하고 있다. 일반 이벤트 행사와의 차별화를 위해 전시회 참여 경영체를 제한하고 있다. 즉 브랜드경진대회 수상, 브랜드인증, 브랜드사업 참여 경영체 및 기타 우수 브랜드로 전시회 참여업체를 제한하여 행사를 차별화할 예정이다.

### 3) 1단계 세부 추진현황

- 가. 우수 경영체를 발굴·시상하는 축산물브랜드 전시회 및 경진대회를 개최하여 경영체간 정보 교류 및 벤치마킹의 기회를 제공하며 우수브랜드로서의 홍보를 하고 우수경영체에 무이자 운영자금(100억원)도 지원하고 있다.
- 나. 브랜드 축산물의 생산·유통을 선도할 수 있는 경영체 육성을 위해 “산지 축산물 생산·유통 지원사업”을 추진하고 있다.
- 다. 2004년도에는 우수축산물브랜드 인증제를 도입하여 소비자가 고품질의 안전 축산물을 구별할 수 있도록 정보를 제공하고 (사) 소시모 주관으로 인증위원회 및 실사단을 구성 하여 평가를 하고 있다.
- 라. 경영체의 경영능력 제고 등을 위해 축산물브랜드 컨설팅 사업을 지원하고 있다. 전문화된 민간 축산물브랜드 컨설팅 전문업체를 육성하고 브랜드경영체의 지원을 확대한다.
- 마. 브랜드 축산물의 위생수준 제고를 통한 소비자 신뢰확보 및 판로확대 등을 추진하여 축산물브랜드 이미지를 향상시키고 있다.
- 바. 우수 브랜드 경영체를 대상으로 쇠고기생산이력제 시범사업을 실시하고 있다.
- 사. 대형 유통업체와의 정례협의회 개최 등 연계를 강화하고 있다.

### 4) 1단계 전략에서의 개선된 점

- 가. 브랜드 경영체의 가축 사육두수 점유비중이 증가되었다.

- 나. 한우 고급육 생산이 늘어나는 등 품질수준이 향상되었다.
- 다. 한국갤럽 조사결과, 축산물브랜드에 대한 소비자 인지도가 상승되었으며, 브랜드육과 일반육 간의 가격차별이 이루어지고 있다.
- 라. 백화점·할인점 등 대형 유통매장에 우수브랜드 진출 확산이 증가되어 판매물량이 증가되었다.
- 마. 광역 브랜드 경영체 수의 증가 등 조합 간 사업연합이 증가하고 활성화되고 있다.

##### 5) 향후 개선방향

- 가. 일반 브랜드와의 차별화가 아직 미흡하다. 따라서 브랜드 선정·평가기준을 재정립 내지는 강화하고 퇴출제도를 도입할 필요성이 대두된다.
- 나. 대형 유통업체(백화점, 할인매장 등)의 수요를 충족시키기에는 아직 역부족이다. 브랜드 경영체의 생산규모가 영세하여 안정적인 물량공급이 어려워 대형 유통점 진출시 장애요인으로 작용하고 있다. 브랜드경영체 간의 사업연합·통합 등 규모화·광역화에 대해 재검토와 유도가 필요하다.
- 다. 브랜드육의 품질이 지속적으로 향상되고 있으나, 소비자의 기대수준에는 여전히 미흡하고 안정되지 못하고 있다. 이는 부실한 영세 브랜드의 난립으로 소비자 혼란을 초래하고 이에 따라 일반 축산물과 품질차별성이 미약함에도 불구하고 가격만 비싸다는 불만을 야기한다. 따라서 품질 고급화와 균일성을 향상시키기 위한 가축개량, 사양기술 확보 등 대책이 강화될 필요가 있다.
- 라. 브랜드 업체의 위생적인 축산물 생산·유통에 대한 인식 및 관리수준이 기대 이하로 지적되고 있다. 우수 브랜드 경영체의 경우 HACCP 적용 도축·가공장을 이용하고 있으나, 상당 수는 일반 가공장을 보유하고 있다. 따라서 친환경 축산과 축산물브랜드 육성정책 간의 연계가 강화될 필요가 있다.
- 마. 대형 유통업체 주도의 가격결정으로 브랜드경영체의 가격결정력이 취약하고, 유통개선에 대한 소비자 욕구는 크게 증가하여 산지와 연계한 직판

장 설치 등을 통해 유통비용을 절감할 수 있는 대책이 요구된다. 특히 돈육의 경우, 협동조합 및 경영체 등 포함한 산지의 생산조직의 브랜드화를 중심으로 소비자의 대형유통업체와 소비처 등과의 직거래를 확대함으로써 유통마진을 절감시킬 필요가 있다. 최근 개설 중인 판매점(청미원, 목우촌 등)과 같이 브랜드 중심의 직영 판매점의 설치를 지원하거나 국내산 우수 돼지고기 판매점 인증제를 통하여 품질좋은 돼지고기의 생산과 판매점 장려가 요구된다.

- 바. 가축개량, 조사료생산기반확충사업과 가축분뇨처리시설지원 등 단위 사업별로 지원이 이루어져 브랜드 성장에 한계가 있다. 따라서 브랜드경영체에 대한 자금지원을 통합적인 방식으로 전환하여 실효성있는 지원으로 전환할 필요가 있다.
- 사. 소비자의 브랜드 인지도가 상승하고 있으나, 축산물 브랜드 난립 등으로 소비자가 우수 브랜드에 대한 인지도는 여전히 낮은 수준이다. 따라서 브랜드나 품질 인증제도 개선 등 브랜드 차별과 홍보를 강화할 필요가 있다.

### 5.3. 2단계 축산물브랜드 육성사업 추진전략

축산물브랜드 2단계 추진전략은 2009년~2013년까지이며, 중점과제는 소비자 인지도 향상과 브랜드 상호간의 차별화로 상생하는 브랜드 산업을 육성하는데 있다.

참고로 3단계 추진전략은 2013년부터이며, 수입육과 일반축산물과 차별화된 브랜드 축산물 생산판매하며, 소비자 신뢰확보를 통한 안정적인 소비기반을 확보하는데 있다.

#### 1) 2단계 주요정책 방향

전략 1: 소규모 브랜드의 통합을 통한 광역브랜드화

브랜드가 소유의 개념이 아닌 시스템적인 계열화를 통하여 농가와 브랜드

경영체가 상생할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 특히, 생산, 가공, 유통, 마케팅 등의 각 단계를 통일적으로 운영 할 수 있는 매뉴얼의 구축이 전제 되어야 한다.

#### 전략 2: 우수브랜드를 명품브랜드화

소비자 인지도 및 충성도 제고를 위한 홍보 및 판촉활동의 강화, 우수 브랜드의 가치에 부합하는 브랜드 생산체계를 구축할 필요가 있다.

#### 전략 3: 경쟁을 통한 차별화와 협력체계 구축

브랜드 경영체의 경쟁력을 강화하기 위해 지원할 필요가 있고, 구매자와의 협상 교섭력을 강화하기 위한 지원 프로그램을 구축, 운영할 필요가 있다.

### 2) 2단계 육성사업의 7대 중점 추진과제

- ① 브랜드 선정방식 및 지원기준 강화
- ② 브랜드별 차별화된 개량 및 품질 고급화 기반 강화
- ③ 깨끗한 농장환경 조성, 위생·안전성 제고
- ④ 브랜드 축산물 유통 차별화
- ⑤ 브랜드 경영체 컨설팅·교육·홍보 강화
- ⑥ 마케팅 보드 설립으로 브랜드 협력 기반 마련
- ⑦ 평가체계 및 정책 자금 지원 방식 개선

## 5.4. 축산물브랜드 경영체 현황

2007년 8월 현재 축산물 브랜드는 한우 202개, 돼지 278개, 닭 54개, 계란 106개, 육우·오리·양봉·사슴·양·칠면조 등을 포함한 기타 60개 등 총 700개이다. 이는 전년에 비해 93개가 감소 한 것이다(표 V-1).

이 중 특허청에 상표등록을 완료한 브랜드는 전체의 78.4%인 549개이다. 출

원 중이거나 서류 불충분, 유사명칭 사용 등으로 출원을 거부당한 미등록 브랜드가 전체의 21.6%인 151개로 나타났다.

축산물 브랜드 경영체를 기준으로 한 활동브랜드는 전체 700개 중 76.1%인 533개로 나타났고, 사업 중단 또는 판매실적이 없는 비활동브랜드는 23.9%인 167개로 파악되었다. 전체 브랜드 중에서 축종별 활동브랜드 비율을 살펴보면 계란 80.2%, 돼지 76.6%, 닭 75.9%, 한우 70.3% 순으로 나타났다.

표 5. 축산물 브랜드 활동현황

단위: 개, (%)

| 구 분  | 계             | 한 우           | 돼 지           | 닭            | 계 란          | 기타           |
|------|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|--------------|
| 합 계  | 700<br>(100)  | 202<br>(100)  | 278<br>(100)  | 54<br>(100)  | 106<br>(100) | 60<br>(100)  |
| 활 동  | 533<br>(76.1) | 142<br>(70.3) | 213<br>(76.6) | 41<br>(75.9) | 85<br>(80.2) | 52<br>(86.7) |
| 비 활동 | 167<br>(23.9) | 60<br>(29.7)  | 65<br>(23.4)  | 13<br>(24.1) | 21<br>(19.8) | 8<br>(13.3)  |

주1: 활동 = 사업준비 중이거나 판매실적이 있는 경우

주2: 비활동 = 사업중단 또는 판매실적이 없는 경우

브랜드 형태와 관련해서, 생산브랜드는 전체의 72.7%인 509개, 유통브랜드는 27.3%인 191개로 조사됐다(V-2). 닭(생산 61.1%, 유통 38.9%)과 돼지 브랜드(생산 67.6%, 유통 32.4%)가 한우(생산 75.7%, 유통 24.3%)와 계란(86.8%, 유통 13.2%)에 비해 상대적으로 유통브랜드가 많은 것으로 분석되었다.

전년도와 비교하면 생산브랜드는 83개가 감소했다. 축종별로는 한우 33개, 돼지 15개, 닭 8개, 계란 14개가 감소했다. 축종별 계열화 정도에 따른 산업구조로 인해 육계의 브랜드 참여농가 비율이 가장 높았고 한우는 상대적으로 낮은 경향을 보였다.

브랜드 추진주체는 총 700개의 브랜드 중 유통업체 280개(40.0%), 개별농가 155개(22.1%), 협동조합 119개(17.0%), 영농조합법인 97개(13.9%), 생산자단체 25개(3.6%) 순으로 조사됐다.

표 6. 브랜드 형태 현황

단위: 개, (%)

| 구 분   | 계             | 한 우           | 돼 지           | 닭            | 계 란          | 기타           |
|-------|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|--------------|
| 합 계   | 700<br>(100)  | 202<br>(100)  | 278<br>(100)  | 54<br>(100)  | 106<br>(100) | 60<br>(100)  |
| 생산브랜드 | 509<br>(72.7) | 153<br>(75.7) | 188<br>(67.6) | 33<br>(61.1) | 92<br>(86.8) | 43<br>(71.7) |
| 유통브랜드 | 191<br>(27.3) | 49<br>(24.3)  | 90<br>(32.4)  | 21<br>(38.9) | 14<br>(13.2) | 17<br>(28.3) |

주1: 생산브랜드 = 자가 및 계약 생산 등 생산기반 확보

주2: 유통브랜드 = 생산기반없이 매집해 가공판매



## 종합 토론

### ○ 종합토론

- 사회자: 박성재 (한국농촌경제연구원 부원장)
- 토론자: 진길부 (도드람양돈협동조합 조합장)  
조광호 (전남대학교 교수)  
우병준 (한국농촌경제연구원 부연구위원)  
김영수 (농식품부 축산정책과 사무관)



## □ 박성재(한국농촌경제연구원)

지금부터 토론에 들어가도록 하겠습니다. 축산업 현장에서 이루어지고 있는 것들이 정책적으로 논의하는 것과 얼마만큼의 괴리가 있는지에 대해 현장에서 생각하고 있는 정책의 우선순위에 대해 말씀해주시기 바랍니다.

## □ 우병준(한국농촌경제연구원)

두 분 교수님께서 발표하신 내용에 대해 대체로 동의합니다. 추가적으로 한두 가지 추가적인 말씀을 드리고자 합니다. 아무래도 제가 이력추적제 중에서 소, 돼지에 관련된 과제를 했었습니다만, 이력추적제 도입은 2007년 12월 22일에 국회 법사위에서 법률이 통과 되어 실행되고 있는 것은 모두가 다 알고 계실 것입니다. 법이 제정되면 1년 뒤에 발효가 되고 6개월간 경과 기간이 지난 2009년 7월부터 전국의 모든 도소매기관에까지 적용될 것입니다. 우리나라에서 이력추적제 법률이 도입되는 것과 관련하여 외국사례와 비교한 결과, 앞으로 축산물 유통에서 이력추적제가 정책의 근간이 될 것입니다. 따라서 앞으로 저희가 고민할 내용이 몇 가지 있다고 생각합니다.

일단 현재 이력추적제도 내용을 실행하는데 있어서 비용을 분담하는 주체에 대해서 처음 법률을 만들 때부터 고민이 많았는데 현재로서는 정부가 모두 부담하는 것으로 되었습니다. 예를 들어 소에 귀표를 정착 한다거나 전산 시스템에 신고를 한다는 것처럼 시스템에서 발생하는 일에 대해 정부가 책임을 지고 보조하는 내용입니다. 호주나 EU의 사례를 봤을 때, 장기적으로는 제도의 혜택을 받는 주체가 비용을 부담해야 된다고 생각합니다. 이와 맥락을 같이하여 귀표를 구입하고 장착하며 이력추적시스템에 신고하는 주체가 농가가 되어야 합니다. 현재 지역의 농·축협에서 대행하고 있으나 장기적으로는 농가가 직접 담당해야 합니다.

두 번째로 이력추적제도가 도입된 배경을 검토하면, 영국은 광우병으로 200여명 가까운 사람들이 죽었던 문제에서 시작되었습니다. 또한 EU에서 이력추

적제가 빠르게 도입될 수 있었던 원인은 EU의 가축개량시스템은 200년 가까운 전통을 가지고 가축개량에 대한 기록을 보존하고 혈통을 남기는 시스템이 잘 되어 있었기 때문입니다. 반면 일본과 한국은 세계 농축산물 시장에서 수세적인 입장이었고 현재 이력추적제 시스템은 양국이 유사한 수준이나 몇 가지 차이점이 있습니다. 일본의 경우 일반소매점까지 쇠고기 이력표시를 하게 되어 있습니다. 실제로 도쿄 이케구로같은 대형 백화점의 원산지 표시는 상당한 수준까지 올라와 있습니다. 반면 시내 주변 정육점이나 일반식당은 조악한 형태로 시행되고 있습니다. 이력과 관련한 기록은 하고 있지만 장부를 비치하는 일 등에서 허점이 나타나고 있습니다. 법률과 다르게 잘 시행이 되지 않고 있는 이유에 대해 질문한 결과 소비자들의 관심이 법률의 목적이기 때문에 형식적으로 시행되는 경향이 있고 정부당국이 모든 음식점, 소매점들에 대한 기록을 정리하고 비치하는 것이 현실적으로 어렵기 때문에 큰 오류가 없으면 묵과하게 된다고 합니다. 실제 일본에서도 부정사례 신고건수가 많습니다. 대부분 1차에서는 계도차원에서 경고만 주고 있는데 우리나라에서도 이력추적제가 시행되면 탄력적으로 일정기간 동안 운영되어야 할 것입니다. 현재 이력추적제도가 소에만 적용되고 있는데 장기적으로는 모든 축종에 대해 도입되어야 합니다. 실제로 돼지에 대한 연구는 작년과 제작년에 진행되었고 육계보다 산란계의 경우에 일정부분 유사한 이력제가 축산물등급판정소에서 실시하고 있습니다. 전면적 시행에 있어 가장 큰 문제는 중소축종으로 내려갔을 때 이력제 시행비용이 너무 큰 것입니다. 현재 AI 발생상황을 고려했을 때 닭에 대한 이력제도는 시급히 도입되어야 합니다. 프랑스에서는 닭과 오리에 대해 이력제를 AI가 발생한 지역에 한해 AI의 확산을 방지하기 위해 부분적으로 시행하고 있습니다. 최근 우리나라에서 AI에 감염된 양계산물들이 불법적으로 유출되어 판매된 일이 있는데, 이를 고려할 때 주요 법정가축질병이 발생했을 때 해당되는 축종이나 산물에 대해서는 제한적으로 이력추적시스템이 갖추어져야 합니다.

다음으로 축산업의 전반적인 발전방향에 대해 이야기하겠습니다. 우선 축산은 원재료를 가지고 제품을 만드는 과정으로 볼 때 크게 3단계로 구분할 수 있습니다. 첫째, 제품생산을 위한 재료투입단계, 둘째, 기자재를 활용하여 제품을

생산, 가공하는 단계, 셋째, 생산된 제품을 유통, 판매하는 단계입니다. 축산업은 여기서 한 가지 부산물- 환경오염이 생기는 특징이 있습니다. 우리나라의 축산업이 산업적 측면에서 20~30년 후에도 지속가능할 것인가를 생각하기 위해서는 축산업의 현상을 진단하고 미래를 예측해야 합니다.

첫 번째로 축산의 생산기반이 지속되었을 때 축산물 유통이 존재할 것입니다. 축산업을 세 단계로 구분할 때 원재료 투입과정에서 소, 돼지, 닭 모두 사료와 조사료 문제가 발생할 것입니다. 사료와 조사료의 대부분이 해외에서 수입되고 있고 국내 자급률이 매우 낮은 상태이므로 원재료 투입단계에서의 효율성 문제가 발생합니다. 두 번째로 생산단계에서 가축 질병문제, 가축 개량문제, 생산 효율화문제와 더불어 장기적으로는 산업으로서 지속적 고용가능성이나 인력문제, 후계농 교육문제 등 여러 가지 문제에 대한 논의도 필요합니다. 마지막으로 브랜드, 마케팅, 안전성, 가격경쟁력, 유통채널정비 문제들에 대해 논의되어야 합니다. 환경문제는 결국 자원순환 문제로 자원순환형농업, 자원순환형축산업 쪽으로 진행되고 있습니다. 지속가능한 축산업을 유지하기 위해서는 현재 사육두수가 산업적 효율성에 적절한 규모인가에 대한 연구가 있어야 합니다.

## □ 진길부 (도드람양돈협동조합 조합장)

선진국형 농정으로 가는데 어떤 정책을 준비하고 집행할 것인가는 매우 중요한 이슈입니다. 오늘의 발표를 듣고 나니 몇 가지 기본개념이 바뀌었으면 좋겠습니다. 우선 축산업이라는 개념 자체가 없어져야 할 것입니다. 돼지와 소에 대한 접근방식은 완전히 다르기 때문입니다. 돼지를 수출하면 사료 이외에도 기술투입이 가능하기 때문에 고용효과를 포함하여 농촌 젊은이들의 소득을 높이는 부수적인 효과가 있습니다. 돼지를 잘 가공해서 소비자에게 판매하고 인정받느냐에 대한 연구가 미흡한 실정이다. 따라서 축산업이라는 명칭도 쇠고기 산업, 돼지고기산업으로 바뀌어야 합니다.

이력추적시스템을 확립하기 전에 선결되어야 할 것들이 있습니다. 예를 들면 양돈 농가에 대한 기장의무화입니다. 현재 양돈 농가 중에서 생산기록, 약품사

용기록을 철저히 이행하고 있는 비율은 10%에도 못 미칩니다. 이런 상황에서 이력추적시스템을 도입해서는 안 됩니다. 또한 각 농장에서 돼지를 출하할 때 농장 고유번호를 붙여서 출하해야 돼지에 문제 여부 등 여러 가지 사실에 대해 확인할 수 있는데 기반도 조성하지 않고 이력추적시스템만 도입하는 것은 바람직하지 못합니다. 이렇게 중요한 과제를 다루면서 축산업의 경쟁력을 높이고 문제를 해결하기 위해서는 고민하고 정책들을 체험한 농가를 연구에 참여시켜 농정을 기획하는 접근법이 필요합니다.

두 분 교수님께서 말씀하신 **From Farm to Table**은 반대로 접근해야 합니다. 농정은 시장에 갔을 때 어떠한 상품이 올라와 있고 포장은 어떠한가 가격은 어떻게 품질은 어떠한가에서부터 시작되어야 합니다. 우리가 수천만 원을 들여서 농업선진국에서 배운 것은 **From Shop(Market) to Farm**입니다. 농업선진화의 시작은 시장이 되어야 합니다. 따라서 농정의 대상을 개별농가에 한정하지 말고 농민을 전문적으로 조직화해서 상품을 만들어내는 조직, 예를 들면 계열화 조직이든 브랜드를 만드는 조직과 계열주체를 하나로 연결시키고 전후방 산업을 연결시킨 조직을 정책의 대상으로 삼아야 합니다.

품질과 관련되어 네덜란드와 덴마크에는 현재 품질관리 시스템이 있습니다. 우리나라도 시스템을 만들어 준수하도록 유도해야 합니다. 물론 이력추적시스템은 품질관리시스템 안에서 수행되어야 합니다. 반면 우리나라의 품질관리시스템에는 네덜란드의 **IKB(Integrated Chain Management)**와 같은 개념이 없습니다. 물론 현행법에는 위생관리법도 있고 도축법도 있지만 현실과 동떨어져 있는 문제가 있습니다. 돼지의 경우 콜레라 등 질병이 심각한데 왜 죽는가에 대한 근본적인 대책이 없는 실정입니다. 이 문제에 대한 근본적인 해결책은 어렵지 않습니다. 문제를 해결하기 위해서는 관련된 기본적인 연구가 반드시 필요함에도 수행되는 일이 별로 없습니다. 예를 들면 축산업에서 가장 중요한 것 중 하나가 종자입니다. 우리나라의 경우 종자업체가 3~5개가 적당한데 현재 140개 업체가 있고 위생관리가 안된 종자를 유통시키고 있습니다. 이 부분에 대한 빠른 구조조정을 통해 질병문제를 해결할 수 있을 것입니다.

**HACCP**도 축산물 유통 전반에 걸쳐 적용되어야 하지만 모든 도축장에

HACCP를 인정해서는 안 된다고 생각합니다. 현재 상위 27개 도축장이 인증을 받았는데 너무 많다고 봅니다. 또한 도축장의 평균 가동율이 45%인 경영난 속에서 품질관리가 엄밀하게 이루어진다고 판단하기 어렵습니다. 따라서 소비자가 원하는 포장, 안전성, 기능 등을 홍보하고 연구할 수 있는 축산(육류)연구소가 필요합니다. 덴마크의 경우에는 소비자 연구를 하기 위해 축산업 종사자가 연구비의 절반 이상을 분담하고 전문가 130여 명이 50여 년간 연구를 거듭하여 외국으로 수출하기도 합니다. 덴마크 사례로 비추어 볼 때, 우리나라의 시장 규모로는 20~30명가량의 연구자가 필요합니다. 아시아(일본, 중국, 러시아) 시장에서 우리나라는 덴마크, 네덜란드보다 비용면에서 경쟁력을 갖고 있습니다. 이러한 확신을 가지고 농정을 수행하고 학계가 교육하며 생산농가들은 신념을 갖고 산, 학, 관이 하나가 되어야 합니다.

양돈산업은 인프라가 좋은 편입니다. 사료공장, 종축장, 도축장이 지나치게 많기 때문에 구조조정을 통해 효율적이고 전문성을 갖추으로써 경쟁력을 확보해야 합니다. 10년 전에 일본에 돼지를 수출할 때에는 품질과 생산성 모두 좋았고 이는 수출의 효과였습니다. 우리나라 돼지가 수출됨으로써 연간 3~4억불을 벌어들이는 것과 동시에 품질이 높아지는 효과가 있었습니다. 수출이 중단되고 나서 품질이 떨어짐은 물론 농가의 생산성도 떨어지는 문제가 발생하고 있습니다. 지금부터라도 수출에 대한 의지를 갖고 경쟁력을 갖추려는 자세가 필요합니다.

현재 우리나라에는 농업단체가 많은데 이들을 총괄할 수 있는 단체가 필요합니다. 소위 Korea Agriculture Council(KAC)가 있다면 농업의 문제를 정리해서 로비활동 및 연구지원 등을 수행하여 정책을 입안하는데 도움이 되는 기능을 해야 합니다. 또한 농업관련 전문인력을 충분히 확보할 수 있는 장치를 마련해야 합니다.

마지막으로 브랜드의 중요성을 강조하고 싶습니다. 결국 축산업은 브랜드를 통해 수입육에 대한 경쟁력을 확보하고 소비자들에게 인정받는 상품을 생산해야 합니다. 현재 시장점유율이 1%도 안되는 브랜드가 98개나 있습니다. 실제로 돼지고기 브랜드 317개 중에서 7개를 제외한 310개 브랜드 각각의 시장점

유통은 1%에 불과합니다. 단순히 레이블을 붙인 수준을 브랜드로 판단하여 행정부서와 농협에서 지원하는 현재 시스템은 합리적이지 못합니다. 앞으로의 브랜드 정책은 브랜드를 정확히 사용하는 계열 주체가 시장점유율을 높여 소비자에게 인정받을 수 있도록 만드는 방향으로 추진되어야 합니다. 이를 위해 협동조합도 하나의 계열 주체가 될 수 있고 주식회사 형태도 가능하다고 생각합니다.

#### □ 조강호(전남대학교 교수)

진길부 조합장님께서 현장에서의 경험을 토대로 좋은 이야기들을 해주셔서 제가 할 말이 마땅치는 않습니다만, 이병오 교수님께서 고생하시면서 만든 내용을 중심으로 몇 가지만 말씀드리고자 합니다.

첫째, 유통의 투명성이 앞으로 중요한 이슈임에는 틀림없고 이력추적제가 성패의 관건이 될 것입니다. 이 때 이력추적제를 관리하고 모니터링하는 인력의 충원이 필요합니다.

둘째, 선진국의 경우 동물복지 문제의 중요성이 높아지고 있는 반면 한국은 아직까지 관심의 수준이 높지 않습니다. 실제로 제가 지난해부터 동물복지와 관련한 연구과제를 신청했는데 모두 심사에서 탈락하였습니다. 앞으로 우리나라에서 중점을 두어야 할 분야는 동물복지라고 생각합니다. 아까 이병오 교수님께서 말씀하신 그린마케팅과 감성마케팅 전략에 동물복지가 포함된다면 소비자에게 매력적으로 작용할 것입니다. 현재 친환경축산물은 안정성 측면에서 높은 수준은 아닙니다. 앞으로 사육밀도를 낮추고 동물의 입장에서 환경을 조정한 후 무항생제로 전환해야 합니다. EU와 FTA에도 동물복지에 대해 강조하고 있고 EU에서 농업의 다원적 기능 중 동물복지를 포함한 바 있습니다. 우리나라에서도 동물복지의 중요성을 강조하고 확산시키기 위해서 필요한 인센티브 프로그램, 정책적 지원 등에 관한 준비가 필요합니다.

유기축산이라는 개념 속에는 토양과 축산의 순환이 포함되어 있습니다. 현재 우리나라에서는 외국에서 사료를 수입해서 유기축산물을 생산하는 난센스가

일어나고 있습니다. 이병오 교수님께서 지적하신 것처럼 유기사료를 먼저 만들고 가축에게 먹여 분뇨를 활용하는 방향으로 추진되어야 합니다.

다음으로 조사료 자급문제로 청보리가 대두되고 있습니다. 현재 소에만 사용하고 있는 청보리를 양돈에도 적용하게 되면 양돈에서 발생된 액비를 사용하면 비용을 절감할 수 있을 것으로 생각합니다. 경종과 축산부분에서 청보리를 사용할 때 생기는 비용의 차이만큼을 정부가 보장해준다면 분뇨문제와 사료문제를 동시에 해결할 수 있는 방안이 될 것입니다.

마지막으로 축산물 소비촉진 문제와 관련해서 산지가격과 소비지가격의 가격 마진은 농협이나 유통주체들이 소매단계에서 판매채널을 확대시킴으로써 해결될 수 있다고 생각합니다. 또한 소비확대를 위해 미국의 Food Stamp 제도를 도입해서 영세민에게 건강까지 생각한 우유나 각종 축산물을 제공하도록 확대 개편하는 것이 필요할 것입니다.

#### □ 김영수(농림수산식품부 축산정책국)

오늘 이 자리에서 여러 전문가분들께서 굉장히 많은 정책적 제안을 해주셨기 때문에 농식품부에서 대안을 드린다기보다는 배우는 자리로 알고 참석하였습니다. 오늘 제기된 조직화, 도축장 구조조정, 후계인력 양성과 같은 문제들을 정부에서도 대책마련을 하고 있지만 해결이 쉽지 않기 때문에 지속적으로 대안을 찾아야 한다고 생각합니다. 전문가분들께서 제시한 방향과 정책방향은 크게 다르지 않다고 생각합니다. 정부의 기본 방향은 브랜드 중심, 후계인력 양성, 품목별 대표조직을 양성하고 집중 지원하는 것으로 잡고 있습니다. 향후 정책 방향은 품목별 대표조직을 양성하거나 계열화된 브랜드 조직을 육성해 종합적으로 지원하되 농가들을 조직하고 필요한 시설들은 자율적으로 투자할 수 있는 시스템을 마련하고 있습니다.

이번에 AI와 관련해서 현장의 소리를 종합한 결과, 동물복지 개념이 우리나라에도 매우 필요할 것으로 생각합니다. 현재 동물복지와 관련된 개념이 전혀 반영되지 않고 있는 생산단계에서는 질병에 쉽게 노출되고 면역력도 떨어지는

것이 당연하다고 봅니다. 따라서 사육밀도 조정과 같은 비용문제를 해결해야 지속가능성을 확보할 수 있다고 판단됩니다. 이와 관련해서 농민단체와의 협의 과정에서 질환, 질병연구가 활성화되어 있지 않다는 지적을 받고 있습니다. 축산연구소가 질병에 대한 책임을 지는 시스템이 아니기 때문에 연구는 하고 있으나 결과물이 없다는 비판을 많이 받는 것으로 알고 있어 시정이 필요할 것으로 보입니다.

현재 정부는 조사료 생산 확대에 강한 의지를 갖고 있습니다. 이번에 경관보전직불제도를 시행하기로 협의하였는데 중요한 것이 직불단가입니다. 현재 경관보전직불금이 하계작물일 때는 170만원이고 동계작물일 때는 100만원으로 책정되어 있습니다만 정부에서는 100만 원가량 농가에 지급하면 조사료 값을 받고 보리를 생산하는 정도의 비용을 충분히 감당할 수 있을 것으로 판단하고 있습니다. 현재 조사료 수요가 어느 정도인지에 대한 분석을 통해 정책 목표를 잡아 2012년까지 24ha를 조성하도록 노력하고 있습니다.

#### □ 박성재(한국농촌경제연구원)

토론 감사합니다. 지금까지는 지정토론자들께서 말씀하신 것 중심으로 진행되었는데 시간관계로 말씀하지 못하신 발제자께서 말씀해주시고 그 다음에 연구진들의 질문을 받도록 하겠습니다.

#### □ 이병오(강원대학교)

먼저 우병준 박사님이 말씀하신 적정사육두수 문제는 중요한 이슈임에도 불구하고 축산업계에서는 부정적인 견해가 많이 있는 것 같습니다. 왜냐하면 적정사육두수 논의가 축산업의 위축과 같게 인식되고 있기 때문입니다. 제 생각으로는 적정사육두수에 대한 논의를 축산업계에서 잘 이해할 수 있도록 준비해야 할 필요가 있습니다. 그 이유는 축산업계보다도 소비자들이 우려하고 있는 문제이기 때문입니다.

경종부문 내에서도 축산업 관련 시설(도축장)을 혐오시설로 인지함에 따라

문제가 발생하고 있습니다. 실제로 강원도에서도 몇 년 동안 도축장을 이전하지 못하고 있는 문제가 나타나고 있는데 학계에서 이 문제에 대해 체계적으로 접근한다면 어느 정도까지 해결할 수 있을 것으로 생각합니다. 축산분뇨가 토양에 미치는 영향은 질소부하량으로 계산할 수 있습니다. 토양의 성질에 따라 질소부하량을 역산하면 축종별 적정사육두수가 계산될 수 있습니다. 지역별로 결과를 정리하게 되면 축산생산시설을 이전하는 등 환경부담을 최소화할 수 있도록 재배치할 수 있을 것입니다. 이런 조정과정이 반드시 축산업의 위축을 가져오지는 않습니다. 이런 부분에 대해 효과적으로 홍보가 되어야 지속가능한 축산업으로 발전할 수 있을 것입니다.

앞서 진길부 조합장님께서 말씀하신 것 중, 식육부문에서 미국식 패커(Packer)가 생긴다면 이들을 중심으로 도축장을 운영하면서 브랜드와 소포장 등을 할 수 있으면 효율적일 것으로 생각하고 있습니다. 이렇게 하면 경쟁력있는 대규모 브랜드가 생기게 되는데 이들이 농가와 소매업체 등과 전후방으로 연결해서 계열화하는 방안을 생각할 수 있습니다. 실제로 도드람같은 협동조합이 대규모로 계열화를 추진하는 사례가 많아져야 할 것입니다. 특히 한우쪽이 가장 취약한 축종입니다. 낙농 부문은 아직도 시유 의존도가 높는데 시유가 외국에서 수입되는 것은 현실적으로 어려울 것으로 본다면 낙농업계에서 수급조절 등을 고려한다면 정부에서 의도적으로 치즈시장을 활성화시켜야 합니다. 이로 인해 남는 시유를 흡수할 수 있는 완충지대를 확보할 수 있습니다.

양계부분은 유통상인에 의해 가격이 좌우되는 경우가 많아 양계농가의 규모가 큰 것 같지만 거래교섭력이 거의 없습니다. 따라서 양계도 패커와 비슷하게 LPC를 중심으로 대형업체가 마케팅 파워를 발휘한다면 가격발견 기능 등이 정상화될 것으로 생각합니다. 양계관련 생산자 단체들이 지역별로 분열된 양상을 보이고 있어 생산자 단체간 수직, 수평적 결합이 아쉽습니다. 예를 들어 자조금의 경우 생산자 단체끼리 협조가 잘 되지 않아 양돈부분에서 지연되고 있는 문제가 나타나고 있습니다. 따라서 생산자단체의 리더십이 확고하다면 결합과 관련된 많은 문제들이 해결될 수 있을 것으로 생각합니다.

## □ 최승철(건국대학교)

생산이력추적제의 효과는 그 나라의 시장구조나 산업구조와 관련이 많습니다. 앞서 말씀드린 바와 같이 프랑스나 미국의 경우는 팩커가 산지에서 자기가 생산자와 계약을 하거나 오픈 마켓에서 구매하거나 매취를 통해 도축, 가공, 포장을 해서 소매점에서 원하는 품질, 라벨링, 가격까지 결정하는 경우도 많습니다. 반면 우리나라는 도매상, 수집상, 중도매인 등 경매제도와 관련된 시장구조를 갖고 있기 때문에 다른 나라의 사례를 곧장 벤치마킹해서 들여오기에는 무리가 있습니다.

## □ 박성재(한국농촌경제연구원)

두 분 발제자님의 말씀 감사합니다. 이제 저희 연구진에서도 궁금한 점에 대해 질문해주시기 바랍니다.

## □ 허윤진(한국농촌경제연구원)

축산업 문제의 핵심은 경쟁력을 제고하는 것이고 제가 생각하기에 몇 가지 문제들이 발전을 가로막고 있다고 생각하고 있습니다. 그런 문제 중에는 분뇨 처리문제, 위생문제, 질병문제 등이 포함됩니다. 축산분뇨문제는 지금까지 해결방안에 대해 논의한 결과도 많으나 최종적으로 분뇨를 사용하는 수요자 입장에서 검토를 해야 할 필요가 있다고 생각합니다. 예를 들어 축산분뇨를 경종 농가가 비료로 사용한다면 비료 전문가가 분뇨에 대한 효율적 사용방안에 대해 평가하거나 분뇨를 대체 연료로 사용한다면 에너지 전문가가 발전효율 등에 대해 검토하는 등의 작업이 필요합니다.

축산업의 경쟁력을 떨어뜨리는 원인 중 하나인 송아지 생산비용이 높은 문제를 해결하기 위한 방법으로 두 가지를 생각해보았습니다. 첫째, 국내에서 별도로 송아지 생산단지를 만들어서 생산비용을 낮추는 방법입니다. 예를 들어

새로운 간척지를 이용하는 방법을 고려해봐야 합니다. 둘째, 해외에서 송아지를 저렴하게 수입하는 방법입니다.

또한 유기축산문제도 분노문제, 질병문제와 유사하게 중요한 이슈가 될 것입니다. 앞으로는 간척지를 이용하여 유기축산을 시도해야 한다고 봅니다. 이병오 교수님께서 먼저 말씀하신 축산총량제와 관련하여 지역별로 분배해본다면 틀림없이 현 수준보다 지속가능한 사육두수는 훨씬 적을 것입니다. 그러면 지역적으로 분배할 경우 생산효율성이 떨어지는 모순이 생길 것입니다. 따라서 특별한 대책없이 지역적으로 생산두수에 대해 규제를 한다면 문제가 생길 것으로 판단됩니다.

#### □ 김태곤(한국농촌경제연구원)

제가 판단하기에 우리나라 축산업에는 시장으로서의 가치가 충분히 있다고 봅니다. 미국이 우리나라 축산업 시장 개방에 대해 압력을 행사하는 것이 그 예라고 생각합니다. 그렇다면 축산업 내부의 문제에 대해 진지하게 고민해야 한다고 생각합니다. 이와 관련하여 크게 세 가지 이슈가 있다고 생각합니다.

첫째는 질병문제입니다. 질병문제가 발생하게 되면 소비자가 국산 축산물을 도외시 하게 될 것입니다. 둘째는 사료문제입니다. 사료가격은 생산비에 직접적인 영향을 미치기 때문에 생산자의 소득과 직결되는 문제입니다. 셋째는 환경문제입니다. 축산업과 관련된 환경적인 문제는 사회적인 동의를 얻지 못하면 해결할 수 없는 문제로 축산업이 지속가능성을 얻기 위해서는 가장 중요한 문제라고 생각합니다.

질병문제와 관련해서 두 가지 이슈가 있습니다. 방금 진길부 조합장님께서 말씀하신 바와 같이 사전적으로 질병을 관리하는 문제가 있습니다. 여기에는 동물복지 문제도 포함이 되는데요, 현장에서 정부 중심의 정밀한 기록과 등록이 안된다면 생산자단체들이 자발적으로라도 해결해야 할 문제라고 생각합니다. 또한 사후적인 질병처리 문제로 최근 조류독감을 생각해보았습니다. 현재 조류독감에 걸린 폐계를 바로 땅에 묻어버리는 것이 환경문제와 연결된다고

생각합니다. 조류독감은 다른 나라에서도 발생할 텐데 환경에 최대한 부하를 주지 않으면서 해결하고 있는 방안에 대한 검토가 필요합니다.

사료문제와 관련해서 조사료로 청보리에 관한 이슈에 대해 생각해보았습니다. 물론 자급률 제고문제가 있으나 현실적으로 우리나라 축산업은 수입사료를 쓰지 않고 생산하기는 어려울 것으로 판단됩니다. 최근 국내외로 곡물가격이 폭등하는 상황에서 수입사료를 비축할 필요가 없는지에 대해 고민해야 한다고 봅니다. 우리나라도 사료에 대해 공공비축제와 유사하게 비축하면서 수급을 조절해야 하는지, 이런 부분에 정부가 나설 필요가 있는지에 대한 검토가 필요하다고 봅니다.

최근 양분총량제와 같은 개념이 등장하면서 환경문제는 축산업의 지속가능성과 직접적으로 연결될 중요한 이슈라고 생각합니다. 앞으로 수입사료에 대한 의존도를 낮출 수 없다면 결국 순환농업은 어려울 것으로 예상됩니다. 이렇게 되면 자연스럽게 축산분뇨문제가 대두될 것인데 이와 관련해서 다른 나라에서 축산분뇨를 효율적으로 사용하는 방안에 대한 벤치마킹이 필요합니다.

## □ 진길부(도드람양돈협동조합)

낙농업이나 양돈, 한우의 경우 사료비용이 예측 이상으로 폭등하여 농가가 감당하기 어렵게 되었습니다. 한편 비용 상승에 비해 가격이 오르지 않는 것이 문제를 악화시키고 있다고 생각합니다. 따라서 우리나라 축산업 발전의 한계는 사료가격에 있다고 봅니다. 조금 늦은 감이 없으나 양축농가들이 캄보디아에서 옥수수를 구입하여 사용하고 있습니다. 또한 미얀마에서도 일정부분 수입하고 있습니다. 현재 연해주의 16만 평방킬로미터(남한 면적의 2배 이상)에는 곡물이 자라고 있지 않습니다. 향후 지구온난화가 계속되면 작물의 재배가 가능할 것이고 누가 선점하느냐가 중요한 이슈로 대두되고 있습니다. 이곳을 개발해서 곡물을 확보하는데 생산자뿐만 아니라 정부 자체적으로도 대응해주었으면 합니다. 특히 국가대 국가의 무역문제나 수송과 유통에 관한 문제를 정부가 해결하는 것이 바람직하다고 생각합니다.

몽골이나 중국 등지에서 직접 곡물을 재배해서 수입하는 것도 적극적으로 검토해야 하는데 현재 사료값이 옥수수가 350~400달러까지 간다면 충분히 채산성이 있고 이런 추세는 앞으로 일정기간 동안 지속될 것으로 판단됩니다. 이때 검역문제가 중요하기 때문에 정부의 엄밀한 위생검사체계가 필요합니다.

#### □ 박성재(한국농촌경제연구원)

시간이 늦어 한두 가지를 더 추가하고자 합니다. 우리나라 축산부분은 상당히 전망이 있다는 생각을 하게 됩니다. 왜냐하면 다른 경종부분과 비교해서 4대 축종의 규모 확대속도가 상당히 빠르게 진행되고 있기 때문입니다. 그럼에도 불구하고 우리나라와 서구 축산업의 차이점이나 한국 축산업의 한계는 분명히 드러나는 것 같습니다. 서구형 축산은 넓은 초지를 활용하는 방목형 축산인 반면 한국은 축사형 축산으로 우리나라의 토지 여건에 적합한 형태입니다. 그렇지만 고밀도 사육방식인 축사형 축산을 하다 보니 배합사료, 환경 부하, 생산비 측면에서 한계를 안고 있습니다. 이 문제를 해결하기 위해 우리가 축사형을 폐기시키고 방목형으로 갈 수 있는 것은 아닙니다. 축사형 축산의 기본 형태를 유지하면서 문제를 해결할 수 있는 방안을 찾아야 할 것입니다. 일본의 경우, 생산공정별로 분업화가 잘 되어 있습니다. 이를 보면 낙농에서 송아지 사육관리를 하는 전문업체가 등장했고 송아지 내지는 젖소 수놈을 사육하는 전문업체들이 나타나 농장에서 이들 업체에 위탁함으로써 농장주는 선택과 집중을 하면서 낙농 부분의 규모를 확대하고 있었습니다. 축산부분의 계열화도 중요하지만 어떤 작업공정별로 어떤 분업의 형태를 효율적으로 적용시키느냐는 분업체계를 구축하는 작업이 필요합니다.

또 한 가지로, 최근의 사료문제와 동시에 다른 문제가 복합적으로 나타나고 있는데 이 문제들을 해결하기 위해서는 수직적 계열화 이외에도 수평적인 조직화가 필요합니다. 수평적 조직화의 예로써 지역단위로 경종과 축산과 순환하는 시스템을 구축함으로써 위에 조광호 교수님이 말씀하신 지역의 청보리나 벳짚을 축산에서 사용하는 체계를 구축한다면 조사료 문제를 일정부분 해결할

수 있다고 생각합니다.

이 두 가지 문제를 포함해서 축산 부분이 앞으로 가격 문제라든지 추가적으로 시장 개방이 이루어진 뒤에 축산농가의 경영안정을 보장할 것인가와 관련된 문제가 축산부분에서 핵심적인 과제가 될 것입니다. 이를 위해 생산비 절감을 위한 노력이나 정부부분의 역할과 지원책과 같은 다각도의 노력이 필요할 것이고 이와 관련된 노력들이 향후의 중요한 과제가 될 것으로 생각합니다.

#### □ 허윤진(한국농촌경제연구원)

해외 농업개발과 관련해서 제가 2007년에 연해주를 방문했을 때 대순진리회에서 10만 헥타르를 임차하여 1.3만 헥타르를 경작하고 있었습니다. 현지의 농기계나 영농기술이 낙후되어 있어 그 수준까지 규모를 늘리는데 4~5년의 시간이 필요했다고 조사한 바 있습니다. 따라서 해외에서 단기적으로 생산해서 수입하기는 어려울 것 같고 장기적으로 농기계나 투자를 확대하고 영농기술을 보급한다면 충분히 가능성이 있다고 생각합니다. 미얀마에는 대우인터네셔널이 진출해서 현지 농지를 임차하고 경작하고 있었습니다. 이 경우와 같이 직접 진출하는 것이 아니라면 리스크가 크기 때문에 해외 농업개발이라는 것이 말처럼 쉬운 것은 아니라고 봅니다.

#### □ 진길부(도드람양돈협동조합)

예전에 연해주 개발을 시도해보았는데 그 지역 농민들과 우리 농민들하고 사고방식의 차이가 심하게 나는 것을 발견하였습니다. 연해주 지역 농민들은 일하기 싫으면 기계부속을 빼서 각자 집으로 돌아가 버리는 통에 기계가 없어서 일을 못하고 실패하는 경우가 많은 것으로 알고 있습니다. 연해주 지역에서 일하는 사람들과 우리 농민하고 다르다는 기본 전제를 바탕으로 해외 농업개발을 추진해야 한다고 생각합니다.

## □ 우병준(한국농촌경제연구원)

해외 사료 원료확보와 관련해서 정책과제가 곧 진행될 예정입니다. 그 과제에서 미얀마, 동남아시아, 러시아, 독립국가연합(CIS)까지 모두 조사하고 현지에서의 곡물확보방안, 정책제도, 법률문제까지 다룰 계획입니다. 또한 곡물조기경보시스템 연구까지 포함될 예정입니다. 해외 사료 원료확보와 관련된 문제는 현재까지의 논의가 탁상공론 수준에 머무르고 있기 때문에 이 자리에서 결론을 맺기에는 어려울 것으로 생각합니다.

조사료와 관련된 문제는 단순히 축산업 자체의 문제가 아니라 경종과 함께 고민해야 될 문제입니다. 순환농법과 관련해서 경종과 축산은 서로 잘 어울릴 수 있다고 생각하고 있지만 사실은 그렇지 않습니다. 경종과 축산은 토지의 이용에 있어 서로 경쟁하는 관계라는 것이 제 생각입니다. 현행 쌀소득보전직불제도 하에서 경종 농가들은 쌀 생산을 포기할 수 없습니다. 따라서 경종부분에서는 계속 토지를 사용할 수밖에 없습니다. 그런데 반추동물이나 돼지를 키우는 양축농가 입장에서는 자가 조사료나 자가 사료곡물을 생산하기 위한 토지가 필요합니다. 따라서 양편 간에 충돌이 일어나는데 당연히 토지 생산성이 좋은 경종농가 위주로 토지를 이용하게 되고 축산농가가 사료 생산을 위해 토지를 활용하는 데에 한계가 나타나게 됩니다.

두 번째로 조사료로 동계사료작물인 청보리가 대두되고 있는데, 이는 북방한계선이 있는 작물입니다. 지구온난화로 인해 청보리의 재배한계선이 모두 위쪽으로 올라가고 있으나 실제 헥타르당 생산량은 지역에 따라 큰 차이가 있습니다. 그렇다고 연맥 등 청보리를 대체할 수 있는 작물의 재배면적이 크게 증가하고 있지도 못한 문제가 있습니다. 왜냐하면 정부의 지원정책은 모두 청보리에 집중되어 있기 때문입니다. 조사료 생산 체계를 확립하기 위해서는 청보리에 집중되어 있는 정부의 정책을 다각화할 필요가 있다고 생각합니다. 현재는 축산분뇨를 청보리 밭에 사용하고 있습니다만 청보리는 비료를 잘 사용하지 않고 재배를 하는 작물입니다. 오히려 자운영 같은 경우가 친환경 재배를 많이

하는데 축산분뇨를 비료로 사용하는 것이 바람직하다고 생각합니다.

가축질병과 관련해서 매몰 및 살처분과 관련된 이야기를 하고자 합니다. 결국 가축질병에 걸려 죽은 사체를 처리할 수 있는 방법은 두 가지가 있습니다. 하나는 사체를 매몰하거나 태우는 방법이고 다른 하나는 사람이 먹는 방법입니다. 실제로 축산 단체에서는 브루셀라에 걸린 가축을 모두 살처분하여 땅에 묻고 있습니다. 이 고기들을 가공해서 쓸 수 있는 방법을 마련하기 위해 축산단체에서 정부에 요구하고 있는 상황입니다. 실제로 HPAI의 경우에 반드시 땅에만 묻을 것이 아니라 75도 이상으로 4분 이상 끓이거나 구우면 충분히 먹을 수 있게 됩니다. 다만 이것은 가축방역법상 불가능한 이야기입니다만, 김제에서 시장님과 면담한 결과 지하 침출수 문제가 심각하기 때문에 상수원을 확보하는데 큰 애로가 있는 것으로 나타났습니다. 그 당시 상황에서 주민들이 지하수를 계속 섭취하게 되면 모두 청색증에 걸려 지역주민들의 건강을 해칠 우려가 있었습니다. 이와 비슷한 일이 경기도와 전북에서도 나타나고 있습니다. 실제로 지하수 수질검사를 한 결과 질소농도가 기준치 이상으로 검출되었습니다. 그러나 현행 법률상으로는 묻는 것 이외에는 방법이 없습니다. 가장 쉬운 대안이 고기를 삶아서 갈아버리는 랜드링(?)입니다. 외국의 경우 브루셀라는 접촉성 전염병이기 때문에 사실은 끓여먹으면 큰 상관은 없기 때문에 고기를 삶아서 간 뒤에 비료나 사료로 쓰고 있습니다. 우리나라에도 일부 업체들이 랜드링 기계를 보유하고 있지만 가축질병이 워낙에 빠르게 확산되다 보니 쓸 기회가 없어 현재는 매몰에 의지하고 있는 상황입니다.

#### □ 진길부(도드람양돈협동조합)

과거와 다르게 축산과 경종은 경쟁관계에서 상호보완적인 관계로 바뀌고 있습니다. 현재 화학비료 가격이 폭등하다보니 경종농가에서 퇴비를 많이 쓰고 있는 것을 확인할 수 있습니다.

살처분이나 도축장 시설 개선과 관련해서 가스에 의한 질식에 대해 논의되어야 합니다. 인도적 도살, 인도적 살처분이 앞으로 중요한 이슈가 대두될 것임

에도 불구하고 아직도 TV에서는 닭이 마대 속에서 움직여도 그대로 매몰하는 것을 소비자가 보게 되면 혐오감을 가질 수 있게 됩니다. 앞으로 가스에 질식시킨 뒤에 도축장에서 처리하는 인도적 도살이라는 개념이 도입될 필요가 있다고 생각합니다.

#### □ 박성재(한국농촌경제연구원)

장시간 토론에 감사합니다. 여러 가지 좋은 이야기가 많이 나와 만족스럽게 생각합니다. 시간이 많이 지났기 때문에 토론회를 마감해야 할 것 같습니다.

제가 느낀 것은 진길부 조합장님께서 강력한 조직화의 힘, 컨트롤의 힘을 이야기 하셨는데 컨트롤의 힘이라는 것은 사회적인 합의에 의한 문제입니다. 사회적 합의를 하려면 정보의 유통이 자연스럽게 되어야 하고 차츰 신뢰관계가 형성되면서 힘이 생긴다고 생각합니다. 이를 위해 우리 연구기관이 큰 역할을 담당해야 한다고 생각하고 책임감을 느낍니다.



---

연구자료 D252

축산업 정책의 선진화를 위한 과제

---

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)  
인 쇄 2008. 12  
발 행 2008. 12  
발행인 오세익  
발행처 한국농촌경제연구원  
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102  
02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>  
인 쇄 크리커뮤니케이션  
02-2273-1775 [cree1775@hanmail.net](mailto:cree1775@hanmail.net)

---

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
  - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-

