

미국 육류 Packer의 과점화 동향과 가축거래규칙안의 영향*

김원태

미국 육류 패커의 최근 과점화 동향과 축산물 거래에 관한 새로운 규칙안이 육류산업에 미치는 영향에 대해 살펴보았다.

1. 머리말

미국의 쇠고기 생산량은 2009년 기준 1,178만 톤으로 우리나라의 60배(2009년 20만 톤) 수준이며, 돼지고기는 우리나라의 15배(2009년 72만 톤)인 1,043만 톤을 생산하고 있다. 미국의 육류산업은 대량의 육류를 안정적으로 공급하기 위한 구조변화를 통해 효율적인 육류 생산·가공·유통 시스템을 구축하고 있다.

미국 육류 패커(packer)는 생산에서 가공, 유통, 소비에 이르는 육류 산업의 공급측면(supply-chain)에서 핵심적인 위치를 차지하고 있다. 미국 육류 패커(packer)는 생체를 구매하여 자가 도축장에서 지육 단계의 작업을 비롯하여 가공처리를 통해 부분육 상태로 유통업자나 최종 수요자인 소매·외식 사업자에게 판매하고 있다. 한편, 육류 패커(packer)의 특징은 활발한 인수 합병을 통해 미국의 육류산업에서 가장 과점화된 구조를 지니고 있다는 점이다.

따라서 이 글에서는 우리나라의 주요 육류 수입원인 미국 육류 패커(packer)의 최근 과점화 동향과 USDA가 2010년 6월에 제안한 축산물 거래에 관한 새로운 규칙안이 육류산업에 미치는 영향에 대해 살펴보려고 한다.

* 본 내용은 일본 농축산업진흥기구와 USDA 자료를 이용하여 한국농촌경제연구원 김원태 연구원이 참고 및 번역하여 작성하였다(wtkim@krei.re.kr, 02-3299-4245).

2. 육류 Packer의 구조변화

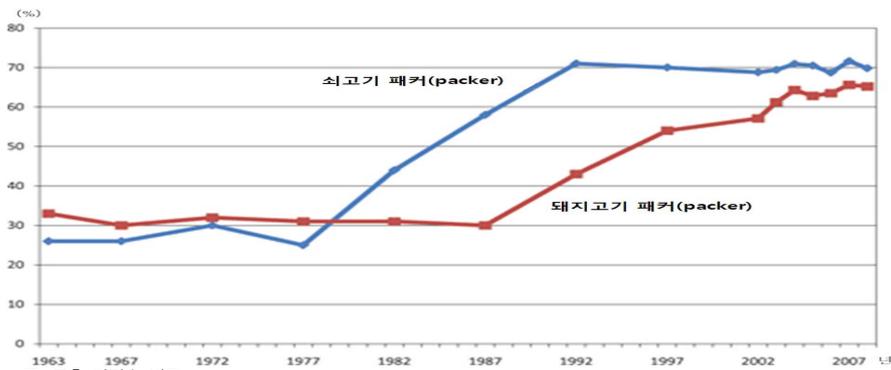
(1) 과점화의 역사

최근 30년간 미국 육류 패커(packer)의 과점화가 급속히 진행되었다. <그림 1>은 과점화 지표 중 하나인 도축 마리수의 「상위 4사 시장 점유율」 추이를 나타내고 있다. 1963년부터 1977년까지 큰 변동을 보이지 않았던 쇠고기 패커(packer) 상위 4사의 시장 점유율은 1977년 25%에서 1992년 71%로 크게 증가하였다. 또한 1963년부터 1987년까지 별 다른 변동이 없었던 돼지고기 패커(packer) 상위 4사의 시장 점유율은 1987년 30%에서 2002년 57%까지 증가하였으며 최근에도 상승 추세를 유지하고 있다.

이러한 과점화가 진행된 이유는 1980년 이후 제품의 다양화와 비용 절감을 위한 규모화 추구, 멕시코와 동남아시아 등의 이민 노동자 증가에 의한 임금 하락과 노동운동 쇠퇴로 임금 상승 없이 규모 확대가 가능해진 점 등을 들 수 있다.

패커의 과점화가 진행된 이유는 규모화 추구, 이민 노동자 증가 등을 들 수 있다.

그림 1 육류 패커(packer) 상위 4사의 시장 점유율



주: 도축 마리수 비중.
자료: USDA, Cattle Buyers Weekly.

(2) 쇠고기 과점화 동향

미국 전역에 분산되어 있는 번식농가에서 생산된 송아지 중 후계 번식을 위한 육성용 송아지를 제외한 대부분의 송아지는 6~12개월령에 육성업자, 비육업자에게 판매된다. 최근 육우 번식 경영체는 육용 암소 100마리 이하의 소규모 농가에서 미국 송아지의 약 50%를 생산하고 있어, 쇠고기 생산의 집약화를 저해시키는 요소로 작용하고 있다. 한편, 번식 경영체에 비해 비육 경영체는 상대적으로 집약화가 진

번역 경영체의 집약화가 가장 낮고, 쇠고기 패커의 집약화가 가장 진척되어 있다.

행된 편이다. 쇠고기 산업의 경영 형태별 점유율을 비교한 결과, 상위 10사의 비중은 쇠고기 패커(packer) 86.6%, 비육경영체 19.3%, 번식 경영체 0.4%로 번식 경영체의 집약화가 가장 낮고 쇠고기 패커(packer)의 집약화가 가장 진척되어 있다.

표 1 2009년 쇠고기 산업의 경영 형태별 시장 점유율

단위: %

	번식경영	비육경영	패커(packer)
상위 4사	0.3	11.9	73.3
상위 10사	0.4	19.3	86.6
상위 20사	0.6	28.0	93.3

주: 번식경영은 번식암소 비율, 비육경영은 수용능력 비율, packer는 도축 비율.
 자료: USDA, Cattle Buyers Weekly, National Cattlemen.

<표 2>는 과점화가 진행되고 있는 쇠고기 패커(packer) 상위 4사의 최근 8년간 시장 점유율을 나타내고 있다. 2009년 상위 4사의 점유율이 73.3%를 차지하는 등 비육 경영체보다 과점화가 현저히 진행되고 있다. 시장 점유율 1위인 Tyson food사는 업계 순위를 유지하고 있지만 점유율이 하락하고 있는 반면 Cargill사, JBS USA사, National beef사의 점유율이 상승하고 있다. JBS사는 2007년 Swift사와 Smithfield beef사를 인수한 이후 점유율이 상승하여 업계 2위인 Cargill사를 위협하고 있다. 쇠고기 생산이 정체된 가운데 쇠고기 패커(packer)간에 시장 점유율을 잠식하고 있는 상황이다.

표 2 쇠고기 packer 상위 4사의 시장 점유율 추이

단위: %, 100만 파운드

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
tyson food	25.7	26.6	25.6	24.8	24.9	23.6	21.5	21.7
cargill	19.9	19.7	20.5	21.6	20.8	22.0	22.1	20.7
JBS USA	14.5	14.1	15.3	13.9	12.6	14.6	15.1	19.8
national beef	8.7	9.0	9.5	10.2	10.4	11.4	11.1	11.1
상위 4사 비중	68.8	69.4	70.9	70.5	68.7	71.6	69.8	73.3
쇠고기 생산량	27,090	26,238	24,548	24,683	26,152	26,421	26,561	25,965

자료: Cattle Buyers Weekly.

(3) 돼지고기 과점화 동향

미국의 돼지고기 생산은 생산자간 체결된 생산 계약(Production Contracts)이 큰 특징이라 할 수 있다. 생산 계약은 생산자와 소유주 사이에 이루어지는 위탁계약으로 소유주는 생산자에게 비육소돈, 사료, 연료비, 수의사 비용 등을 제공하는 대신 생산자는 노동력과 기계, 시설 등을 제공하고 있다. 돼지 가격이 하락하였던 1990

년대에 대부분의 소규모 양돈 농가가 탈농함에 따라 생산 단계의 집약화가 진행된 결과, 2005년에는 상위 4사의 번식 모돈 점유율이 미국 전체 모돈수의 25%를 초과하게 되었다. 그 이후 Smithfield사가 Premium Standard Farms사를 인수하였고 Triumph food사가 생산 규모를 확대하는 등 업계에 변화가 있었지만, 상위 4사의 2009년 점유율은 28%로 2005년에 비해 큰 변화를 보이지 않고 있다.

표 3 미국 대규모 양돈기업 상위 4사의 시장 점유율 추이

단위: %

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
smithfield foods	12.1	12.6	13.6	14.1	13.9	16.6	16.7	15.6
triumph food	3.7	3.8	3.8	5.9	6.6	6.5	6.5	6.3
seaboard	3.5	3.6	3.6	4.0	4.5	3.5	3.5	3.6
iowa select farms	2.0	2.2	2.4	3.6	3.5	2.4	2.6	2.6
상위 4사 비중	21.2	22.1	23.3	27.6	28.5	29.0	29.3	28.0
상위 10사 비중	29.9	31.4	33.6	39.0	40.0	40.0	40.7	39.3

자료: Cattle Buyers Weekly

돼지고기 packer 상위 4사의 시장 점유율이 64.0%를 차지하는 등, packer의 과점화는 양돈 생산단계보다 2배 이상 진행되고 있다. 최근에는 시장 점유율 1위인 Smithfield사의 시장 점유율이 확대되는 경향을 보이고 있다. Smithfield사는 1988년부터 업계 수위를 유지하고 있으며 2007년에는 당시 업계 6위인 Premium Standard Farms사를 인수하는 등 적극적인 규모 확대를 추진하고 있다. Smithfield사는 시장 점유율에서 2위와의 격차가 꾸준히 유지되고 있으며, 양돈 생산 부문에서도 미국 1위의 점유율을 유지하고 있는 등 쇠고기에 비해 생산에서 가공까지 수직통합이 크게 발달되어 있다는 점이 특징이다.

표 4 돼지고기 packer 상위 4사의 시장 점유율 추이

단위: %, 100만 파운드

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
스미스필드	19.9	22.5	26.1	26.1	26.5	28.4	28.3	26.4
타이슨	18.0	18.0	18.5	17.9	17.4	17.6	17.6	18.0
JBS USA	10.7	11.5	10.8	10.8	10.9	11.1	10.8	11.0
카길	8.5	9.2	8.9	9.0	8.7	8.5	8.5	8.6
상위 4사 비중	57.1	61.2	64.3	63.8	63.5	65.6	65.2	64.0
돼지고기 생산량	19,664	19,945	20,511	20,685	21,054	21,943	23,347	22,999

자료: Cattle Buyers Weekly.

생산이 한계점에 도달한 쇠고기 부문과는 달리 돼지고기 부문은 순조로운 생산 확대와 함께 packer의 과점화가 진행되고 있다는 특징이 있다.

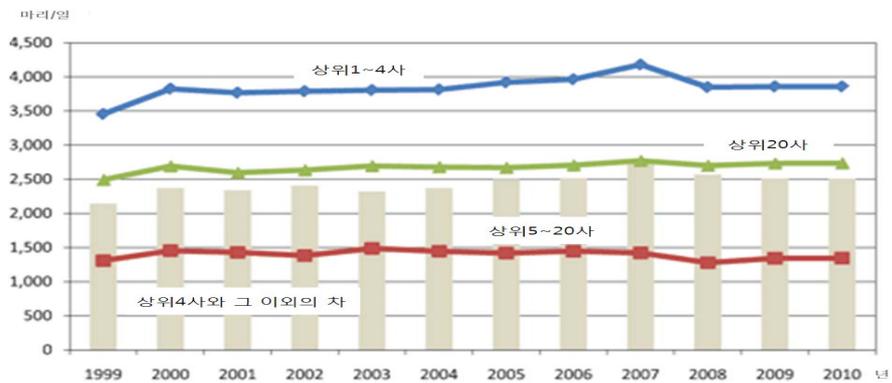
3. 육류 packer 동향

(1) 시설 규모와 비용의 관계

과점화가 진행되고 있는 육류 packer의 시설당 도축처리 능력 추이를 살펴본다.

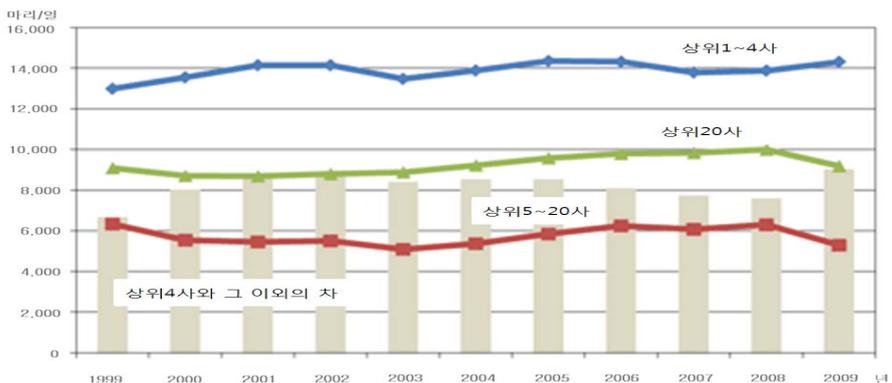
과점화가 진행되고 있는 육류 packer의 시설당 도축처리 능력 추이를 살펴본다. 쇠고기 packer, 돼지고기 packer 모두 시설 처리 능력이 완만히 증가하는 추세를 보이고 있다. 상위 4사의 처리 능력은 상위 5~20사보다 큰 차이를 보이고 있다. 쇠고기 packer는 1999년 상위 4사와 5~20사의 1일 처리 능력이 2.64배 차이를 보였지만, 2010년에는 2.87배로 확대되었다. 돼지고기 packer는 1999년 상위 4사와 5~20사의 1일 처리 능력이 2.05배의 격차가 있었지만, 2009년에는 2.70배로 확대되었다.

그림 2 소 1일당 도축 마리수



자료 : Cattle Buyers Weekly.

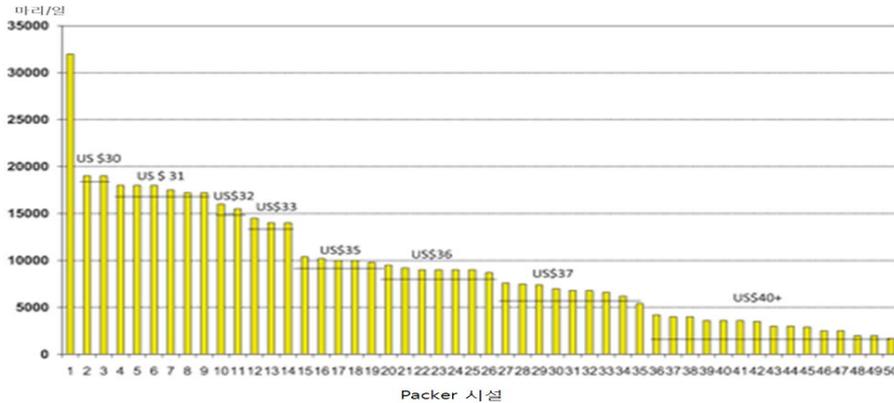
그림 3 돼지 1일당 도축 마리수



자료 : Informa Economics.

<그림 4>는 돼지고기 packer의 도축 능력과 비용의 관계를 나타내고 있다. 규모화가 진행될수록 비용이 감소하는 것이 일반적인 현상으로 도축 능력이 높을수록 처리 비용이 감소하고 있다. 1일 도축 능력이 2만 마리 규모 시설의 처리 비용은 30달러로 2천 마리 이하의 시설의 처리 비용 40달러보다 25% 저렴하다는 것을 알 수 있다.

그림 4 돼지 1일당 도축 마리수와 비용 비교



자료 : Informa Economics

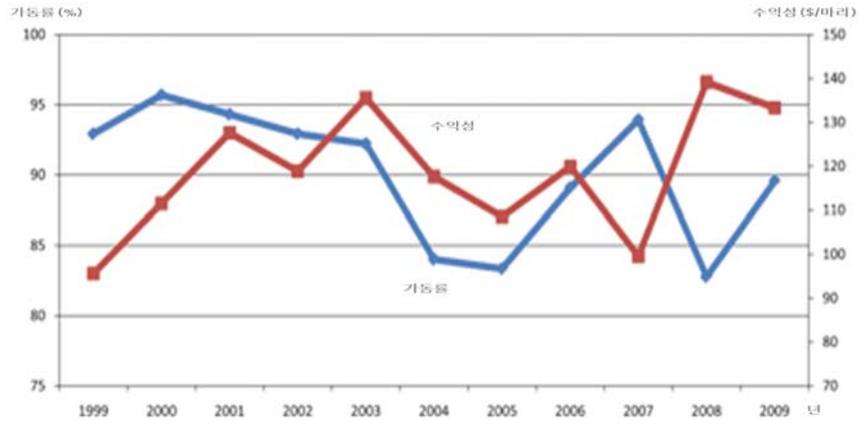
(2) 가동률 추이

도축처리 능력을 확충하여도 가동률이 낮으면 오히려 비용이 증가하게 된다. 이 때문에 규모를 확대한 packer는 높은 수준의 시설 가동률로 수익성을 확보하는 것이 중요하다. USDA에 따르면 쇠고기 packer가 시설 가동률을 95% 유지할 경우, 가동률을 중간 수준으로 유지한 시설보다 약 14% 비용 효율이 개선된다는 조사 결과도 있다.

<그림 5>와 <그림 6>은 쇠고기와 돼지고기 packer의 가동률과 수익성 관계를 나타내고 있다. 육류 packer의 가동률이 높을수록 수익성도 함께 향상되고 있음을 알 수 있다. 특히, 돼지고기에서 그러한 경향이 강하게 나타나고 있다. 여기에서 이용하고 있는 수익성은 육류 packer의 처리 경비를 고려한 실제 수익성이 아니라, cutout value(각 부분육 도매가격을 1마리 분량의 지육으로 재구성한 도매지표 가격)에 부산물 가격을 합산한 가격에서 가축 구입 가격을 공제하는 방식으로 산출된 수익성 지표 성격임에 유의할 필요가 있다. 그리하여 가동률이 상승한 결과 수익성이 증대되었다고 판단하기보다 수익성이 높다고 판단될 때(cutout value가 높을 때나 비육우, 양돈 생체 가격이 적정 가격이라고 판단될 때) packer가 도축을 증가

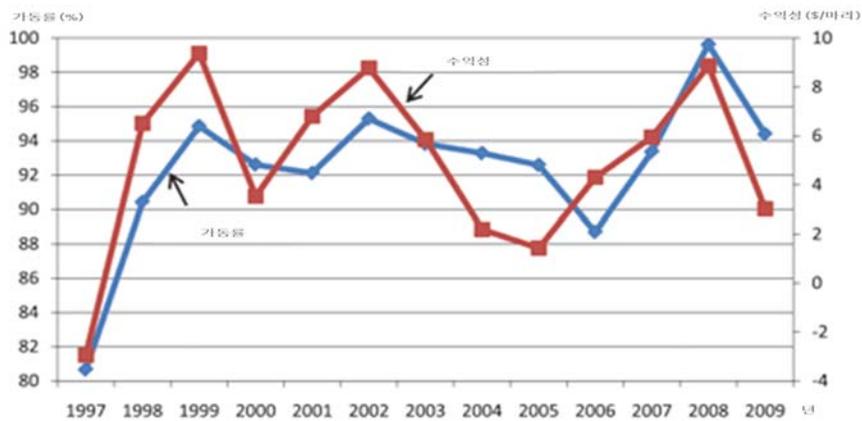
시켰다고 보는 것이 자연스러울 것이다. 이는 높은 수익성이 전망될 때의 가축 조달 능력이 packer의 수익성을 좌우하는 주된 요소임을 시사하고 있다.

그림 5 쇠고기 packer의 가동률과 수익성 관계



자료 : Cattle Buyers Weekly

그림 6 돼지고기 packer의 가동률과 수익성 관계

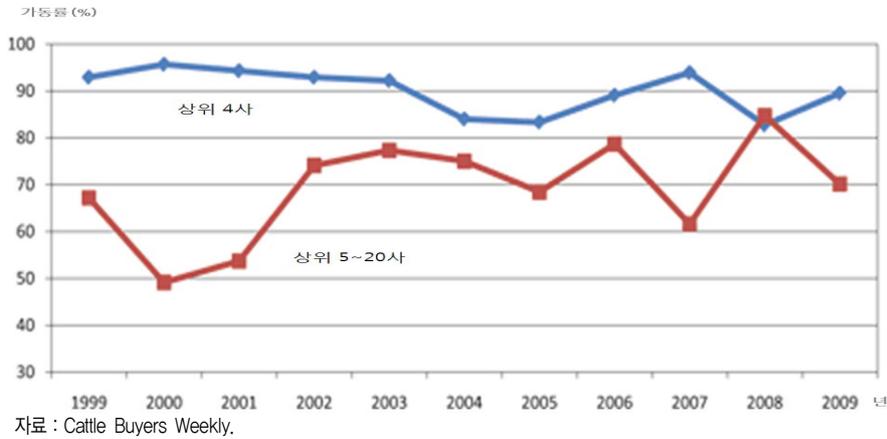


자료 : Cattle Buyers Weekly

<그림 7>은 쇠고기 packer의 시장 점유율에 따른 가동률 차이를 나타내고 있다. 상위 4사와 5~20회사의 가동률 격차가 크게 벌어지고 있어 대기업 packer의 가축 조달 능력이 우수함을 증명하고 있다. 대기업 packer는 높은 수준의 가동률을 유지하여 비용 절감과 더불어 높은 수익성이 예상되는 시점에 효과적으로 도축작업을 하고 있는 것으로 추측된다. 2008년에는 상위 4사의 가동률이 상위 5~20회사와 동일한 수준까지 하락하였지만 이는 금융 위기 여파로 쇠고기 가격이 대폭 하락한

결과 대기업 쇠고기 packer가 도축을 억제하였기 때문으로 판단된다.

그림 7 쇠고기 packer 상위 4사와 5~20사의 가동률 비교



(3) 가축 구입 방법

일정한 생산 효율을 유지하기 위해 육류 packer는 가동률을 일정 수준 이상으로 유지하는 것이 필요하지만 적절한 가격으로 가축을 구입하는 일도 중요한 요소이다. USDA의 조사에 의하면, 쇠고기 packer의 가축 구입은 현물거래 61.7%, 대체적 거래 33.8%(사전 예약출하 4.5%, 장기 출하계약 28.8%, packer 자기 소유 0.5%)로 구성되어 현물거래 의존도가 높은 것으로 나타났다. packer는 대체적 거래에 대해 고품질 비육우 구입, 쇠고기 공급 관리 개선, 쇠고기 고부가가치화 실현 등의 이유로 그 유효성을 높게 평가하고 있다.

쇠고기 packer의 가축구입방법은 현물거래 의존도가 높은 것으로 나타났다.

가축 구입 방법의 다양성 측면에서 볼 때 대규모 packer는 상대매매에 의한 가축 구입비중이 61%를 차지하고 있다. 그러나 소규모 packer의 상대매매 구입 비중은 46%로 대규모 packer보다 낮은 수준이며, 시장 구입 비중은 12.7%로 대규모 packer보다 높다.

한편, 대규모 packer의 비육우 구입 방법으로 현물거래만을 채택하고 있는 비율이 약 10%인데 비해 소규모 쇠고기 packer의 현물 거래 비율은 약 80%로, 대규모 packer가 보다 다양한 방법으로 가축을 구입하고 있다.

이러한 소규모 쇠고기 packer의 불안정한 가축 구입 방법이 그림 11에 나타난 대규모 쇠고기 packer와의 가동률 차이로 나타나고 있다고 추측된다. 또한, 시장거래로 구입한 가축의 가격은 대체적 거래보다 높은 수준을 보이고 있기 때문에 소규모

모 쇠고기 packer는 대규모 packer보다 가축 구입 부담이 클 것으로 판단된다.

표 5 쇠고기 packer의 가축 구입 방법(2002년 10월~2005년 3월)

단위: %

	현물거래			대체적 거래			기타
	시장	딜러	상대거래	사전 예약출하	장기 출하계약	packer 자기소유	
소규모	12.7	16.0	46.4	5.2	28.0	2.7	3.4
대규모	D	D	61.1	4.3	29.1	D	D
평균	4.2		57.5	4.5	28.8	0.5	

- 주 1) 소규모 packer는 주당 처리두수가 2만 마리 미만, 대규모는 2만 마리 이상으로 정의
 2) D는 비공표
 3) 현물거래는 도축 이후 2주 이내에 시장, 딜러, 상대매매 등을 통한 가축 구입 방법
 4) 사전 예약 출하는 도축 이후 2주 이전에 구두 혹은 서면에 의한 가축 거래 계약
 5) 장기 출하 계약은 구두 혹은 서면에 의해 특정 조건을 교부한 장기 가축 거래 계약

자료: USDA

돼지고기 packer의 비육돈 구입방법은 대체적 거래 의존도가 높은 것으로 나타났다.

한편, 돼지고기 packer의 비육돈 구입 방법은 현물거래 11.0%, 대체적 거래 77.4% (사전 가격결정 출하 29.0%, 사전 예약출하 12.1%, 장기 출하계약 16.7%, packer 자기소유 19.6%)로 쇠고기 packer보다 대체적 거래 의존도가 높다는 특징이 있다. 이는 ① 돼지고기 packer 스스로 양돈장을 소유하는 등의 “수직적 통합”이 진행되고 있고, ② 최근 출하 마리수, 출하 체중, 출하 장소, 출하 시기, 가격 설정 방법 등을 사전에 결정하는 “판매 계약”이 확산되고 있기 때문이다. 돼지고기는 생산 단계에서 토지의 제약 요인이 적으며, 교배에서 생산까지의 기간이 1년 미만으로 짧아 쇠고기보다 관리가 용이하다. 돼지고기의 이러한 특성이 생산 단계와 가공 처리 단계의 강한 결합을 촉진시키고 있다. 또한, 돼지고기 생산의 수직적 결합은 돼지고기의 균일성, 품질 확보 등에도 공헌하고 있다.

표 6 돼지고기 packer의 가축 구입 방법(2002년 10월~2005년 3월)

단위: %

시장	현물거래		대체적 거래				기타
	딜러	상대거래	사전 결정출하	사전 예약출하	장기 출하계약	packer 자기소유	
0.5	1.6	8.9	29.0	12.1	16.7	19.6	11.6

- 주 1) 현물거래는 도축 이후 2주 이내에 시장, 딜러, 상대매매 등을 통한 가축 구입 방법
 2) 사전 가격결정 출하는 미리 거래 가격을 정한 가축 거래 계약
 3) 사전 예약출하는 도축 이후 2주 이전에 구두 혹은 서면에 의한 가축 거래 계약
 4) 장기 출하 계약은 구두 혹은 서면에 의해 특정 조건을 교부한 장기 가축 거래 계약

자료: USDA

최근 돼지고기 packer의 비육돈 구입과 관련된 가격 산정 방법을 살펴보았다.

USDA에 의하면, 비육돈 현물 시장이나 돼지고기 가격 등에 연동하는 가격결정 방법(비육돈, 돼지고기 시황 공식)이 41.2%(2009년)로 가장 큰 비중을 차지하고 있지만 최근 약간 감소 추세를 보이고 있다. 이에 비해 돼지고기 packer가 소유한 비육돈을 구입하는 비율이 2002년 16.4%에서 2009년 25.7%로 증가추세를 보이고 있다. 그리고 돼지고기 packer 상호간에도 비육돈을 매매하고 있다. 이는 돼지고기 packer의 도축 시설과 생산 농장이 멀리 떨어져 있어 다른 packer에게 비육돈을 판매하는 경우로 2002년 2.1%에서 2009년 5.6%로 증가하는 추세이다.

한편, 돼지고기 packer의 시설 가동률과 수익성간 상관관계가 쇠고기 packer보다 높은 것으로 나타났다. 이는 돼지고기 packer는 수익성 변동에 적합하게 도축 마리수를 변동시키는 능력이 쇠고기 packer보다 우수할 뿐만 아니라 돼지고기 packer가 돼지의 자기 소유를 증가시키고 가축 구입의 안정성, 유연성을 높인 결과이기도 하다.

표 7 돼지고기 packer의 가축 구입 방법

단위 : %

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
비육돈, 돼지고기 시황공식	44.5	41.4	41.4	39.9	41.6	38.3	37.1	41.2
기타 시황공식	11.8	5.7	7.2	10.3	8.8	8.5	11.0	7.9
기타 구입계약	8.6	19.2	20.6	15.4	16.6	15.2	13.4	11.6
packer 구입	2.1	2.2	2.1	2.4	2.6	6.7	6.1	5.6
packer 자기소유	16.4	18.1	17.1	21.4	20.0	22.7	23.1	25.7
현물 거래	16.7	13.5	11.6	10.6	10.4	8.6	9.2	8.1

자료 : USDA

- 주 1) 비육돈, 돼지고기 시황공식은 비육돈, 돼지고기의 시장가격을 기본으로 가격을 결정하는 계약
 2) 기타 시황공식은 비육돈, 돼지고기 이외의 시장가격을 기본으로 가격을 결정하는 계약
 3) 기타 구입계약은 장기 계약, 코스트 공식(사료비 연동), 윈도우 방식(가격대를 규정 시장가격과 연동)등을 포함한 계약
 4) packer 구입은 다른 packer가 2주 이상 보유한 가축을 구입하는 경우
 5) packer 자기소유는 2주 이상 보유한 가축을 도축 하는 경우
 6) 현물 거래는 생산자로부터 도축 2주 이내에 가축을 구입한 경우

(4) 수익성 동향

육류 packer의 수익성은 쇠고기, 돼지고기 모두 완만하게 상승하는 추세를 보이고 있다. 여기에서 이용하는 수익성도 cutout value에서 가축 구입가격을 제외하여 도출된 것이다.

<그림 8>에서 cutout value와 비용이 나란히 평행이동하고 있다. 이는 ① cutout value가 구입 가축의 가격 형성에 영향을 주고 있으며(cutout value를 기본으로 가축 구입액을 결정하는 방법이 일정한 비율을 차지), ② 대기업 육류 packer의 시장 점

육류 packer의 수익성은 쇠고기, 돼지고기 모두 완만하게 상승하는 추세를 보이고 있다.

유율이 60~70% 수준으로 소매업자 및 생산자에 대한 교섭력 우위를 확보하고 있다. 또한 ③ 육류 packer는 cutout value의 가격변동을 보면서 도축 마리수를 변동시키는 등 치밀한 수급 조정을 통해 일정한 수익을 확보하도록 노력하고 있기 때문이다.

그림 8 쇠고기 packer의 수익성 추이

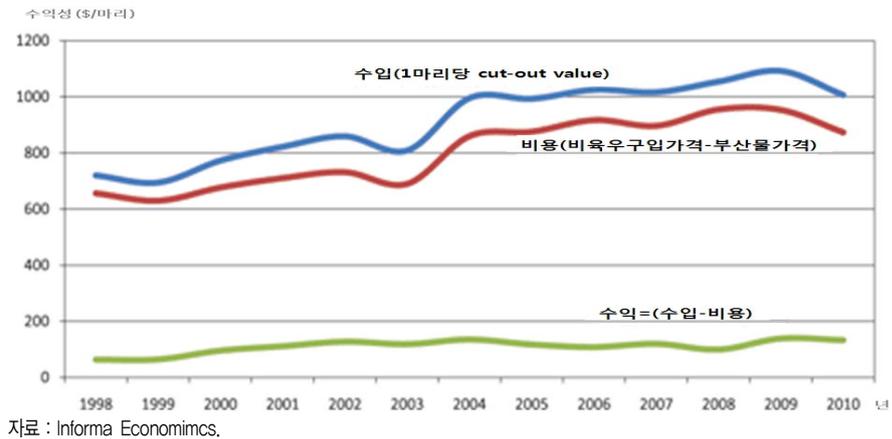
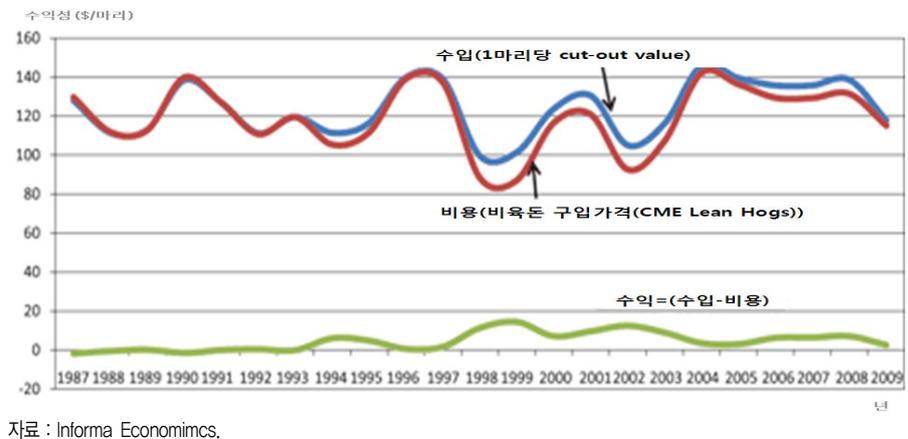


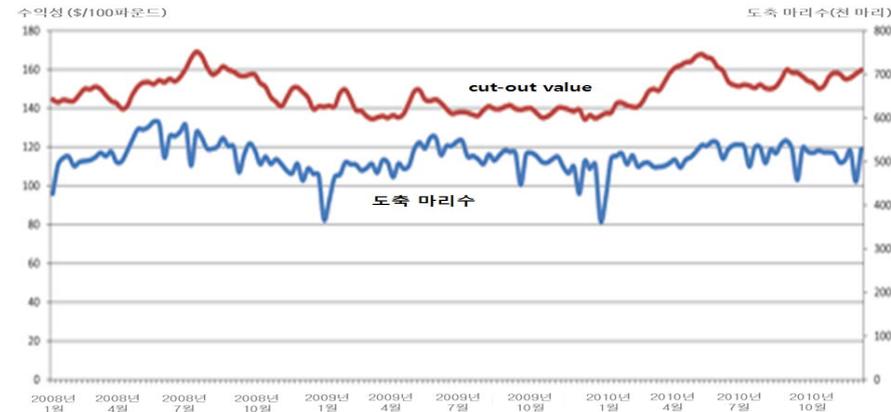
그림 9 돼지고기 packer의 수익성 추이



<그림 14>는 1주 단위로 소의 도축 마리수, 쇠고기 cutout value 추이를 나타낸 것으로 cutout value의 가격변동과 도축 마리수 변동이 함께 움직이고 있다. 육류 산업에서 packer는 가장 과점화되어 있기 때문에 도축 마리수의 증감과 관련된 packer의 의사결정이 미국 전체의 수급 조정에 미치는 영향이 매우 크다고 할 수 있다. 또한 육류 packer는 고기의 ‘양’뿐만 아니라 ‘질’ 측면에서도 중요한 역할을 담당

하고 있다. 육류 packer는 생산자와 협력하여 앵거스 쇠고기(Angus beef), 내추럴 쇠고기(Natural beef), 호르몬이 함유되어 있지 않은 쇠고기(Hormone free beef), 월령 증명 축산물 등 국내의 소비자의 요구에 알맞은 제품을 기획, 제공하고 있다. 이러한 제품은 생산 단계부터 엄격한 사육 관리가 필요하기 때문에 packer 직영 농장에서 생산하거나 대체적 거래인 생산자 계약생산이 필수적임을 유의해야 한다.

그림 10 쇠고기 packer의 도축 마리수와 cutout value 추이



자료 : USDA.

4. 육류 packer에 대한 규제

(1) 도축장과 양돈장에 관한 조례(Packer and Stockyards Act)

육류 packer의 과점화가 진행됨에 따라 가격 교섭력이 대기업 육류 packer에게 과도하게 편중되는 문제가 발생하였다. 미국에서는 1800년대 후반에서 1900년대 전반에 걸쳐 육류 packer를 중심으로 기업의 과점화가 진행됨에 따라 생산자 사이에 부당하고 불리한 가축 거래를 강요당하고 있다는 우려가 증가하여 거래 제한 행위 금지나 차별적인 가격 설정 금지를 규정한 반독점법이 제정되었다. 그러나 육류 packer의 불공정 거래가 개선되지 않았다고 판단됨에 따라 1921년 「Packer and Stockyards Act」가 제정되어 USDA산하 GIPSA(Grain Inspection, Packers & Stockyards Administration; 곡물검역 및 가축거래 관리국)가 소관하게 되었다. 이 법안은 경쟁을 저해하는 불공평한 가축 거래 등의 금지 이외에 신속한 거래대금 지불 등을 규정하고 있다.

육류 packer의 과점화가 진행됨에 따라 가격 교섭력이 대기업 육류 packer에게 과도하게 편중되었다.

(2) 축산물 거래 가격의 보고 의무

일정 규모 이상의 육류 packer는 거래 가격을 USDA에 보고할 의무가 있다.

일정 규모 이상의 육류 packer는 거래 가격을 USDA에 보고할 의무가 있다. 이는 가축 시장거래 감소에 의해 지표가격 형성이 곤란해지는 상황에서 육류 packer의 우월성이 증가하고 있다는 비판에 따라 ‘축산물가격 의무 보고법(Livestock Price Mandatory Reporting Act of 1999)’에 의해 2001년 4월부터 실시된 제도이다. 동 보고 의무는 2006년 10월로 연장되었으며, 다시 2010년 9월에 ‘가격 의무 보고법(Mandatory Price Reporting Act of 2010)’ 제정으로 5년간 연장되었다.

또한 기한 연장과 함께 생체로는 소, 돼지, 어린 양의 거래가격, 육류로는 쇠고기, 양고기 도매가격을 새로운 보고 의무 대상으로 지정하고, 수출용을 포함한 돼지고기를 추가하였다.

이번 법안에 대해 돼지고기 생산자로 구성된 전국 비육돈생산자 협의회(NPPC)는 “돼지고기를 새롭게 보고의무 대상으로 추가함에 따라 시장 상황을 보다 정확하게 반영한 가격 형성이 가능하게 되었다”라고 환영하고 있다.

5. 새로운 거래 규칙 동향

(1) GIPSA의 새로운 거래 규칙 제안

GIPSA는 유례없이 강한 상거래 규제 내용을 포함하고 있어 육류산업 관계자에게 큰 충격을 주고 있다.

USDA/GIPSA(Grain Inspection, Packers & Stockyards Administration; 곡물검역 및 가축 거래 관리국)는 2010년 6월 22일, 전술한 2008년 농업법 규정에 근거하여 가축 및 가금류 거래의 공정성을 개선하기 위해 Packer and Stockyards Act 시행 규칙 개정안(이하, GIPSA룰)을 공표하였다. USDA는 동 규칙 개정으로 불공정한 가축 및 가금류 거래를 시정하여 생산자 이익 확보를 도모하였지만 GIPSA룰은 ‘1921년 동 법이 제정된 이래 가장 혁신적인 내용’이라고 할 수 있는 유례없이 강한 상거래 규제 내용을 포함하고 있어 육류산업 관계자에게 큰 충격을 주고 있다.

<GIPSA룰의 주된 내용>

GIPSA룰은 대규모 생산자에게 부당한 프리미엄이 지불되는 거래를 부당한 우위성이라고 정의하고, 생산자가 불공정 거래를 해소할 때 필요하였던 시장경쟁 저해 등의 증명을 의무화하지 않는 내용이 포함되어 있다. 그리고 육류 packer에게 큰 영향을 미치는 내용으로 자의적인 가격조작을 금지하기 위해 육류 packer간 가축 거래와 가격정보 전달 금지, 육류 packer의 전속 바이어 이외의 packer에게 매각을 목적으로 하는 가축 구입 금지 등의 안이 제시되고 있다. 가금류 거래 시 생산자에게 병아리 공급을 중지할 경우 이를 90일 이전까지 서면으로 통지하는 등의 안전도

제시되고 있다.

공표에 담당한 톰 빌색(Tom Vilsack) 농무부 장관은 “가축이나 가금류 거래와 관련된 공정성 문제는 오랫동안 방치되어 왔다. 이번 규칙은 불공정 거래에 대한 추가적인 방위책을 제공함과 동시에 이전의 규칙으로 대응할 수 없는 새로운 시장 환경을 구축하여 생산자에게 공평한 경쟁의 장을 마련하려는 것이다.”라며, 지금까지의 거래 환경이 불공정하여 개선이 필요하다는 인식을 보여주었다.

(2) 관련 단체 반응

GIPSA룰에 대한 관계자의 반응을 살펴보면 소규모 생산자로 구성된 단체는 육류 packer 주도의 불공정 상거래를 시정하는 것에 동의하고 있다. 그러나 육류 packer 단체나 육류 packer를 회원으로 하는 생산자 단체는 packer와 생산자가 만들어 온 소비자 요구에 알맞은 육류 생산을 저해하는 내용이라며 반발하였다. GIPSA룰에 대한 여론 수렴은 당초 2010년 8월 23일에 마감될 예정이었지만 단체의 요청으로 동년 11월 22일까지 연장되었다. 찬성과 반대의 의견은 다음과 같다.

GIPSA룰에 대한 관계자의 반응을 살펴보면 주요 축산 단체들은 강하게 반발하였다.

(1) 찬성과

< 미국 목장주·육용우생산자 행동 법률 기금(R-CALF USA)>

이번 GIPSA룰은 쇠고기 산업이 ‘Packer and Stockyards Act’ 준수 조건을 명백히 규정함으로써 공정한 시장을 약속함과 동시에 쇠고기 packer의 위법한 시장 지배를 막기 위한 첫걸음이다. ① 시장 경쟁을 저해한다는 입증이 없어도 육류 packer의 불공정 거래를 해소할 수 있게 되었고, ② 육류 packer가 특정 비육업자에게 우호적인 거래를 실시하는 것은 쇠고기 업계의 수직통합을 막는데 효과적인 조치이다. ③ 육류 packer의 계약 샘플을 GIPSA에 보고하고 이를 공개하여 packer가 생산자에게 요구하는 조건이 밝혀짐에 따라 생산자와 packer의 매칭이 원활히 진행되고, ④ 육류 packer는 packer간 가축 거래로 비육우가격을 인하시키고자 유도하는 경우가 있으므로, 그러한 거래를 금지시킨 것은 부당한 가격 인하 압력을 방지하는 등 이번 GIPSA룰은 모든 육용우생산자에게 바람직한 것이다.

(2) 반대파

<미국 육류 협회(AMI)>

불공정한 거래에 관한 소송은 그동안 시장에서 경쟁을 저해한다는 입증이 필요하였다. 이번 GIPSA룰은 그 해석을 정면으로 거부하고 있다. 사전 예약 출하, 판매 계약 등 현물거래 이외의 대체적 거래는 고품질 육류 생산의 관점에서 그 유효성이 인정되어 왔다. GIPSA룰이 성립하게 되면 육류 packer는 소송이 두려워 위험이 높은 대체적 거래비중을 감소시킴에 따라, 생산자, packer, 소비자 모두에게 커다란

경제적 손실을 주게 된다. 또한 대체적 거래를 통하여 호르몬이 포함되어 있지 않은 쇠고기나 월령 증명 쇠고기 등을 수출해 왔지만, GIPSA롤이 성립되면 이러한 쇠고기 생산에 악영향을 줄 가능성이 있다. 이러한 것을 근거로 GIPSA롤의 철회를 요구한다.

<전국 육용우생산자·쇠고기 협회(NCBA)>

GIPSA는 2008년 농업법에 따라 규칙 작성을 위한 제한적인 권한을 부여받았을 뿐, 반독점법에 근거한 재판소의 해석을 뒤집을 권한은 없다. 또한 생산자는 사전 예약 출하, 생산 계약 등 실물 거래 이외의 대체적 거래를 통하여 소비자 요구에 부응하도록 가축을 개량하였으며, 그에 따른 가격 프리미엄을 받고 있다. 이러한 거래를 엄격하게 다루게 되면 육류 packer는 소송을 피하기 위해 프리미엄을 폐지하거나 축소하게 되어 생산자의 실수령액이 감소하고 소비자도 고품질 축산물을 구매할 수 없게 된다. 그리고 거래의 기록 보관 유지는 육류 packer의 비용을 증가시키게 되며, GIPSA에 계약서 샘플을 제출하는 것은 생산자의 개인정보를 공개하는 것이 된다. 따라서 이와 같은 요인으로 GIPSA롤에 대해 ① 불공정 거래에 관한 소송 시 경쟁 저해의 입증 불필요, ② 우대적인 거래의 기준 설정, ③ 육류 packer간 가축 거래를 금지, ④ 계약의 기록 보관 유지 의무, 계약서 샘플 공표 등에 대한 삭제제를 요구한다.

<전국 양돈생산자 협의회(NPPC)>

GIPSA롤은 경쟁을 저해하지 않는 불공정한 거래를 Packer and Stockyards Act상의 위반으로 간주하고 있다. 그러나 지금까지의 판례는 개인에게 피해를 미치는 불공정한 거래라 하더라도 시장의 경쟁을 저해하지 않는 사례는 위법으로 간주하지 않았다. 게다가 2008년 농업법 논의과정에서 경쟁을 저해하지 않는 불공정 거래를 위법으로 간주하는 것이 부정되기도 하였다. 이번 GIPSA롤은 2008년 농업법을 초월한 부분에 대해 새로운 규제를 신설하려 하고 있다. 육류 packer간 가격정보 전달을 금지하기 위해 packer간 가축 구입을 금지하고 있지만, 돼지고기 packer는 이미 packer간 가축 매매를 GIPSA에 매일 보고하고 있으며, 이러한 내용이 매일 공표되고 있다. 따라서 돼지고기 packer간 가축 매매를 금지할 타당성은 없다.

<기타>

그 외의 반대 의견으로서 육류 packer의 가공 처리 시설과 생산 농장이 떨어져 있을 경우, 비용을 들여 가공 처리 시설까지 운반하기보다 인근 다른 packer에게 가축을 판매하고 있다. 그러나 GIPSA롤이 성립되면 그러한 거래가 금지되어 생산 농장으로부터 비용을 들여 처리 시설까지 가축을 운반하여야만 한다. 때문에 이번

률에 대해서 '업계의 효율성이 저하된다'는 비판이 있다.

(3) GIPSA룰의 경제 분석

GIPSA는 GIPSA룰이 경제에 미치는 영향을 평가함에 있어, 규칙의 평가 수법 등을 규정하고 있는 'Executive Order 12866(이하, 「EO」)'에 근거해 각 조항마다 비용 분석을 실시하였다. 그러나 영향 평가액을 명확히 밝히지 않고 있으며, 지역 고용에 미치는 영향 등을 포함한 포괄적인 분석을 실시하지 않았다. EO는 연간 1억 달러의 비용을 발생시키거나 경제에 큰 영향을 미치는 규칙 등(Significant regulatory action)을 작성할 때 포괄적 경제 분석을 실시하도록 요구하고 있지만, GIPSA는 GIPSA룰을 주요 규제조치(Significant regulatory action)라고 볼 수 없기 때문인지 포괄적 영향평가가 아닌 각 조항의 영향평가를 제시하였다.

반대파로서는 GIPSA룰이 주요 규제조치(Significant regulatory action)에 해당하는 것이 분명하므로, 이번 GIPSA의 경제 분석은 부적절하다며, 자체적으로 실시한 경제 분석을 GIPSA에 제출함과 동시에, 시장 전체의 영향을 파악하기 위한 포괄적인 경제 분석을 실시하도록 요청하였다. 또한 하원 의원 115명은 2010년 10월 1일 이들 단체의 움직임에 호응하여 톰 빌색(Tom Vilsack) 농무장관에게 GIPSA룰의 경제 분석을 요청하는 질의서를 연명으로 발송하였다. 이에 대해 장관은 "GIPSA룰은 이미 경제 분석을 완료하고 큰 영향이 없다고 판단되어 제안한 것으로, 앞으로는 제출된 단체의 성명을 음미해, 동 료의 내용을 검토하는 것이 중요하다"라고 회답하였다. 그 후 죠한즈 의원(공화당, 네브래스카)의 12명의 상원의원이 연명하여 12월 21일에 톰 빌색(Tom Vilsack) 농무장관 앞으로 GIPSA룰의 포괄적 경제 분석을 요구하는 서한을 발송하는 등 GIPSA룰을 둘러싼 상황은 더욱 복잡해지고 있다.

관련 단체가 성명과 더불어 제출한 경제 분석은 다음과 같다.

<미국 육류 협회의 경제 분석>

대체적 거래의 감소에 따른 육류 packer의 효율성 저하가 소매가격에 전가된 결과, 육류 소매가격은 3.33% 상승하고 육류 수요는 1.68% 하락하였다. 산업 전반으로는 고용 감소가 10만 4,112명으로 GDP 손실이 약 140억 달러, 세수입 저하가 13.6억 달러로 계산되었다.

	팩커	생산자	지역사회	합계
고용감소인원	30,518	43,443	30,151	104,112
연간 GDP 손실액(백만 달러)	3,838	6,351	3,796	13,985

<전국 육용우생산자·쇠고기 협회, 전국 양돈생산자 협회의 경제 분석>

GIPSA룰에 대한 반대파는 GIPSA의 경제 분석은 부적절하다며 자체적으로 실시한 경제분석을 제출함과 동시에 포괄적인 경제분석을 실시하도록 요청하였다.

GIPSA룰이 실시된다면 쇠고기 산업에서 연간 62백만 달러, 돼지고기 산업에서 74백만 달러, 닭고기 산업에서 33백만 달러의 직접 비용이 발생된다. 또한 소송을 두려워하는 육류 packer가 대체적 거래를 감소시킴에 따라 지금까지 누렸던 프리미엄 감소와 효율성 저하 등에 의해 쇠고기 산업이 연간 780백만 달러, 돼지고기 산업이 259백만 달러, 닭고기 산업이 302백만 달러의 간접 손실액이 발생된다. 특히 대체적 거래를 통한 프리미엄의 교환이 많은 쇠고기 산업에서 큰 손실이 발생하는 것이 특징이다. 이러한 비용 증가는 산업 전체의 생산액을 감소시켜 연간 GDP 손실액이 15.6억 달러, 연간 3.59억 달러의 세수입이 감소하게 된다. 또한 바이어가 복수의 packer로부터 하청을 받아 가축을 구입하는 것이 금지되기 때문에 인기가 없는 지방 시장은 폐업할 수밖에 없어 지역의 소규모 육우 농가 등은 먼 시장까지 가축을 운송하여야만 한다.

(4) 우리나라에 미치는 영향

GIPSA룰의 실행으로 소매가격은 3.33% 상승한다고 예측하고 있어 많은 양의 육류를 미국에서 수입하는 우리나라에게 바람직한 시나리오라고 할 수 없다.

GIPSA룰은 소규모 생산자가 찬성하고 육류 packer가 반대하듯이 생산자에게 유리하고 육류 packer에게는 불리한 물이라고 할 수 있다. 생산자에게 유리하다는 것은 「생산자의 실 수령액 증가 = 육류 packer의 지출 증가」를 의미하고 있으며, 최종적으로 육류 packer의 비용 증가는 소매가격으로 전가될 가능성이 높다. 그 결과 미국산 육류의 현지 가격이 상승하여 우리나라의 수입에도 영향을 미치게 될 것이다. GIPSA룰이 현실화되면 육류 packer는 프리미엄 감소에 의한 판매 수입 감소, 현물거래 증가에 의한 가축 구입 가격 상승 및 시설 가동률 저하 등에 의해 비용이 증가할 가능성이 높다. 미국 육류 협회의 경제 분석에 따르면 이러한 상황을 상정할 경우 소매가격이 3.33% 상승한다고 예측하고 있어 많은 양의 육류를 미국에서 수입하는 우리나라에게 결코 바람직한 시나리오라고는 할 수 없다.

또한 미국에서 우리나라로 수입되는 쇠고기는 소해면상뇌증(BSE; 일명 광우병)으로 인해 30개월령 미만의 조건이 붙어 있다. 이를 위해 30개월령 이하임을 증명하는 서류(월령 증명서)를 첨부할 필요가 있다. 정확한 통계 자료는 없지만 최근 월령증명서를 첨부하는 경우가 증가하고 있다. 이러한 월령 증명은 육류 packer가 생산 농가에 프리미엄을 지불하는 계약으로 이번 GIPSA룰의 대상이 되는 대체적 거래를 통해서 대응하는 경우가 일반적이다. 육류 packer에 따라 프리미엄의 격차가 있지만 비육우 100파운드 당 2~3 달러라고 알려져 있다. 그러나 GIPSA룰이 실행되면 각 packer의 월령 증명과 관련된 계약서 샘플이 공표될 가능성이 높다. 현 단계에서 계약서의 어느 부분이 공표되는지 알려지지 않았기 때문에 정확한 영향을 파악하기는 어렵지만 지금까지의 packer와 생산자 관계에 어떻게든 변화가 생길 것으로 생각된다.

(4) 양우의 전개

톰 빌색(Tom Vilsack) 농무 장관은 지금까지 GIPSA룰의 재검토 및 철회 요청에 대해 강경한 자세를 취해 왔지만 최근 변화의 조짐을 보이고 있다. 장관은 작년 12월 13일 GIPSA룰에 관한 브리핑 중, USDA는 한층 강화된 비용 분석을 실시한 후 GIPSA룰을 다시 검토할 생각이라고 주장하였다. 규칙 제정 과정에서 이러한 브리핑 자체가 이례적이기 때문에 관련 업계는 최종적인 규칙은 보다 약화되지 않을까 기대하고 있다.

농무장관의 한층 부드러워진 자세는 공화당이 작년 11월 중간 선거에서 대승한 영향이 있는 것으로 판단된다. 금년 1월부터 하원은 공화당이 다수파가 되어 대부분의 위원장을 공화당 의원이 차지하였으며, 상원에서도 공화당이 의석을 추가하는 등 공화당의 파위가 증가하고 있다.

미국 하원의 농업 위원회 위원장인 공화당 루카스 의원(오클라호마)은 환경보호청 환경 규제 관련 시책과 GIPSA룰을 주된 목표로 삼고 있다. 루카스 의원은 작년 12월 NCBA와의 모임에서 “GIPSA룰은 축산업에 괴멸적인 피해를 가져오는 것이라고 생각하고 있다. 또 이번 GIPSA룰은 의회의 의도와 과거의 판례에 분명하게 반하고 있다”라고 주장하였다.

GIPSA룰에는 6만 700개의 관련 민원이 접수되었기 때문에 GIPSA는 팀을 편성해 검토하고 있으며, 그 처리기한은 앞으로 수개월이 걸릴 것으로 전망된다. 따라서 톰 빌색(Tom Vilsack) 농무장관은 현시점에서 GIPSA룰의 최종 결정 시기를 명확히 하지 않았으며, 앞으로 ① 민원을 체크해 추가해야 할 사항의 유무를 확인하고 ② 한층 강화된 비용 분석을 실시하며 ③ 경제 분석의 결과 및 민원을 기본으로 룰을 재검토하고 ④ 예산 관리 사무국의 평가를 받아 ⑤ 최종 룰을 공표한다고 설명하였다.

6. 요약 및 결론

육류 packer와 생산자의 가축 거래는 시장의 수급 상황에 의해 교섭력이 변화하기 때문에 육류 packer가 유리하고 생산자가 불리하다고 단정할 수 없다. 그러나 육류 packer가 규모화되는 가운데 불만을 가지는 생산자가 존재하는 것은 사실이다. 이러한 생산자의 고조된 불만이 이번 GIPSA룰과 같은 혁신적인 육류 packer 규제 안으로 연결된 것으로 추측된다. GIPSA룰이 실현되면 생산자는 단기적인 수익증가를 예상할 수 있지만, packer의 수익성이 크게 저하된다면 최종적으로 생산자에게도 악영향을 미칠 가능성이 있음을 유의해야 한다.

미국의 육류 산업에서 packer는 매우 중요한 역할을 담당하고 있다. packer의 효

빌색 농무장관은 GIPSA룰의 재검토 및 철회 요청에 대해 강경한 자세를 취해 왔지만 최근 변화의 조짐을 보이고 있다.

GIPSA룰을 계기로 산업을 위축시키는 규제가 될 것인지 아니면 미국 육류 산업의 장기적인 이익을 위하여 균형 잡힌 룰로 재검토될 것인지 USDA의 대응에 주목하고 있다.

율성, 마케팅 능력은 미국 육류 산업의 특징 중 하나로 국제시장에서 큰 강점으로 작용하고 있다. 앞으로 그 강점이 약화되면 국제 경쟁에서 미국 육류 산업의 영향력이 크게 위축될 수도 있다.

지금까지 순조롭게 발전해 온 미국 육류 산업은 이번 GIPSA를 계기로 산업을 위축시키는 규제가 될 것인지 아니면 미국 육류 산업의 장기적인 이익을 위하여 균형 잡힌 룰로 재검토될 것인지 USDA의 대응에 주목하고 있다.

참고 자료

GIPSA, January 2007, Livestock and Meat Marketing Study

CRS Report, January 2009, Livestock Marketing and Competition Issues

GIPSA, July 2010, Packers and Stockyards Act, 1921

畜産の情報 2011年 3月号, 米国食肉パッカーの最近の情勢~寡占化の推移と家畜取引に関する規則案の影響~