

미국 축산물의 수급정책 *

정민국

미국 농업은 많은 보호 정책과 규제에 의해 영향을 받고 있지만, 축산업은 상대적으로 적다. 축산분야에 정책이 많지 않은 이유는 우선 다른 농산물에 비해 가격변동성이 낮고, 타 품목에 비해 농가수취율이 높기 때문이다. 2011년 쇠고기 분야 농가수취율은 49.9%이며, 돼지고기 부분은 3.2%이다.

그리고 많은 곡물이 축산물 생산에 투입되기 때문에 곡물류에 대한 정책이 곧 축산분야의 간접적인 보조 역할을 하고 있다. 예를 들어 옥수수 소비의 55~65%, 대두 소비의 45~50%가 축산물 사료로 이용된다. 양계와 계란 생산에서 사료비 비중은 60~64%이며, 돼지고기 생산에서 47%, 쇠고기 생산에서 17%를 차지한다.

미국의 축산업은 수평적, 수직적 계열화가 확대되는 등 기업 형태로 발전하고 있으며, 사료비가 낮아 축산물이 경쟁력을 갖추고 있다. 축산관련 정책은 축산업이 점점 더 기업화되어가면서 직접적인 시장 개입보다는 개방 시장에 적합한 위험관리 및 구조 변화를 유도하는 프로그램들이 주를 이루고 있다. 또한 육류제품의 위생 및 안전, 육류 시장의 투명성, 생산농가의 위험관리 등에 초점을 맞춰 지속적으로 유지 발전시키고 있다.

1. 축산물 수급 및 유통 현황

* 본 원고는 한국농촌경제연구원에서 추진한 '물가안정을 위한 축산물 및 축산식품 유통체계 구축' 연구 과제(2011)의 일환으로 작성된 내용 중 일부를 정민국 연구위원이 수정 및 보완하였다(mkjeong@krei.re.kr, 02-3299-4353).

1.1. 수급 연왕

미국의 소 및 송아지 생산두수는 완만한 감소추세를 보이고 있으며, 사육두수 감소로 도축두수 또한 감소추세를 보이고 있다. 이는 국내 경기 침체 및 가격 상승으로 인해 쇠고기 수요가 감소했기 때문으로 분석된다. 반면 돼지 사육두수는 증가추세를 보이고 있으며, 이는 전 세계적으로 돼지고기 수요가 증가한데 기인한다.

표 1 소·돼지 사육 규모 및 도축두수

단위 : 천 두

		2001	2005	2009	2010	변화율(%)
사육두수	소	97,298	96,342	94,521	93,881	-3.51
	돼지	59,110	61,463	67,148	64,887	9.8
송아지·자돈 생산	소	38,300	37,106	35,939	35,685	-6.8
	돼지	100,617	103,975	114,542	113,349	12.7
도축두수	소	36,576	33,311	34,468	35,315	-3.5
	돼지	97,963	103,583	113,618	110,256	12.5

주: 변화율은 2001년 대비 2010년 변화율을 의미함.

자료: <http://www.fas.usda.gov/psdonline/psdHome.aspx>

특히 수출 수요증가로 미국은 1995년 이후 돼지고기 순 수출국이 되었으며, 이로 인해 양돈산업은 사육규모의 증가와 함께 구조변화를 경험하였다. 사육규모가 확대되면서 생산구조가 기업농 중심으로 바뀌었으며, 수직 통합(vertical coordination)등을 통해 가을철 출하물량이 크게 증가하는 계절성이 감소되었으며, 생산 및 가공 위험의 감소로 출하 및 도축의 안정성이 높아졌다.

미국의 쇠고기 생산량은 2001년 11,983천 톤에서 2009년 11,891천 톤으로 감소하였으나, 도축량 증가로 2010년 12,083천 톤으로 다시 증가하였다. 수입량은 동기간 동안 1,435천 톤에서 1,042천 톤으로 감소하였다. 미국의 1인당 쇠고기 소비량은 2001년 43kg에서 2010년 38.8kg으로 감소하였다. 이는 경제 침체와 더불어 미국 소비자들의 건강에 대한 관심이 높아지면서 적색육(Red meat)에 대한 선호가 감소하여 나타난 현상으로 볼 수 있다. 쇠고기 수출은 2001년 1,029천 톤에서 광우병 발생으로 2005년 316천 톤으로 크게 감소하였으나, 최근 기존 수입국에서 수입을 재개하면서 수출은 2010년 1,043천 톤으로 다시 증가하였다.

표 2 쇠고기 생산 및 소비(2001-2010)

단위: 1,000MT

	2001	2005	2009	2010
국내생산	11,983	11,318	11,891	12,048
수입	1,435	1,632	1,191	1,042
이월재고	240	291	295	260
총 공급	13,658	13,241	13,377	13,350
수출	1029	316	878	1043
국내소비	12,351	12,664	12,239	12,040
재고	278	261	260	267
총 수요	13,658	13,241	13,377	13,350
1인당 소비(kg)	43	42.8	39.8	38.8

자료 : <http://www.fas.usda.gov/psdonline/psdHome.aspx>

미국의 돼지고기 생산량은 2001년 8,691천 톤에서 2010년 10,187 천 톤으로 증가한 반면 수입량은 동기간 동안 431천 톤에서 390천 톤으로 감소하였다. 돼지고기 1인당 소비량은 29kg에서 27.9kg으로 감소하였으나, 수출량은 동기간 동안 698천 톤에서 1,917천 톤으로 크게 증가하였다.

표 3 돼지고기 생산 및 소비(2001-2010)

단위: 1,000MT

	2001	2005	2009	2010
국내생산	8,691	9,392	10,442	10,187
수입	431	464	378	390
이월재고	205	231	288	238
총공급	9,327	10,087	11,108	10,815
수출	698	1,209	1,857	1,917
국내소비	8,396	8,660	9,013	8,653
재고	233	218	238	245
총수요	9,327	10,087	11,108	10,815
1인당 소비	29	29.3	29.3	27.9

자료 : <http://www.fas.usda.gov/psdonline/psdHome.aspx>

1.2. 유통 연왕

2011년 미국의 쇠고기 소비자가격은 파운드당 482.7센트이며, 도매가격은 275.7센트, 농가수취가격은 240.8센트이다. 농가수취가격에 부산물 판매 부분은 포함되지 않았다.

미국의 쇠고기의 파운드당 유통마진은 241.9센트이며, 유통마진율은 50.1%이다. 전체 유통비용중 도매-소매단계 비중이 86%를 차지하고 있다. 그리고 쇠고기 소비자가격에서 농가수취가격이 차지하는 비율인 농가수취율(farmers' share)은 49.9%이다. 농가수취율은 2006년 이후 감소세를 보였으나, 2010년 이후 다시 상승세를 보이고 있다. 미국의 농가수취율은 유럽보다 높은 것으로 파악되고 있다.

표 4 미국의 쇠고기 유통비용과 농가수취율(2006-2011)

단위: 센트/파운드

기간	소매가격	도매가격	농가수취가격	쇠고기 유통비용			농가수취율(%)
				전체	도매-소매	농가-도매	
2006	397.0	228.0	187.3	209.7	169.0	40.7	47.2
2007	415.8	231.0	197.8	218.0	184.8	33.2	47.6
2008	432.5	234.7	197.0	235.5	197.8	37.7	45.5
2009	426.0	217.2	181.0	245.0	208.8	36.2	42.5
2010	439.5	241.1	203.9	235.6	198.4	37.2	46.4
2011	482.7	275.7	240.8	241.9	207.0	34.9	49.9

자료: <http://www.ers.usda.gov/Data/MeatPriceSpreads/>

2011년 미국의 돼지고기 소비자가격은 파운드당 343.4센트이며, 도매가격은 158.8센트, 농가수취가격은 114.0센트이다. 농가 수취가격에 부산물 판매부분은 포함되지 않았다. 미국의 돼지고기 파운드당 유통마진은 229.4센트이며, 유통마진율은 66.8%이다. 전체 유통비용중 도매-소매단계 비중이 80%를 차지하고 있다. 그리고 돼지고기 소비자가격에서 농가수취가격이 차지하는 비율인 농가수취율(farmers' share)은 33.2%이다. 농가수취율은 2006년 이후 감소세를 보였으나, 2010년 이후 다시 상승세를 보이고 있다.

표 5 돼지고기 유통비용과 농가수취율(2006-2011)

단위: 센트/파운드

기간	소매가격	도매가격	농가수취가격	돼지고기 유통비용			농가수취율(%)
				전체	도매-소매	농가-도매	
2006	280.8	121.4	83.3	197.5	159.4	38.1	29.7
2007	287.1	121.5	82.0	205.1	165.6	39.5	28.6
2008	293.7	124.4	82.5	211.2	169.3	41.9	28.1
2009	292.0	111.3	71.5	220.5	180.7	39.8	24.5
2010	311.4	141.2	95.7	215.7	170.2	45.5	30.7
2011	343.4	158.8	114.0	229.4	184.6	44.8	33.2

자료: <http://www.ers.usda.gov/Data/MeatPriceSpreads/>

1.3. 축산계열화 현황

미국의 축산업계, 특히 축산물 도축 및 유통업자(Packer)들은 1970년대 이후 지속적인 수평적 M&A를 통해 기업의 규모를 확대하였다. 상위 4개 기업의 집중도는 비육우의 경우 1980년 36%에서 2009년 81%, 비육돈은 동기간 34%에서 63%로 증가하였다. 포장쇠고기의 경우 1980년에 53%에서 2005년에 85%로 증가하였고, 가축 구매는 같은 기간 26%에서 66%로 증가하였다.

표 6 미국 축산업의 4개 기업 집중도(1980-2009)

연도	쇠고기 포장육	비육우	비육돈	가축 구매
1980	53	36	34	26
1985	62	50	32	34
1990	79	72	40	53
1995	84	79	46	62
2000	85	82	57	66
2005	83	79	64	67
2009	-	81	63	-

주: 2007년 이후 쇠고기 포장육과 가축 구매에 대해서는 미발표
자료: USDA, GIPSA Annual Report 2010.

이러한 축산업계의 급속한 계열화(집중화)로 인해 축산업자들과 정부, 학계는 대형화·집중화된 기업들의 시장지배력을 이용한 산지시장에서의 농가 수취가격 하락과 소비자 가격의 상승이라는 독과점 문제를 야기할 것이라 여기고 있다.

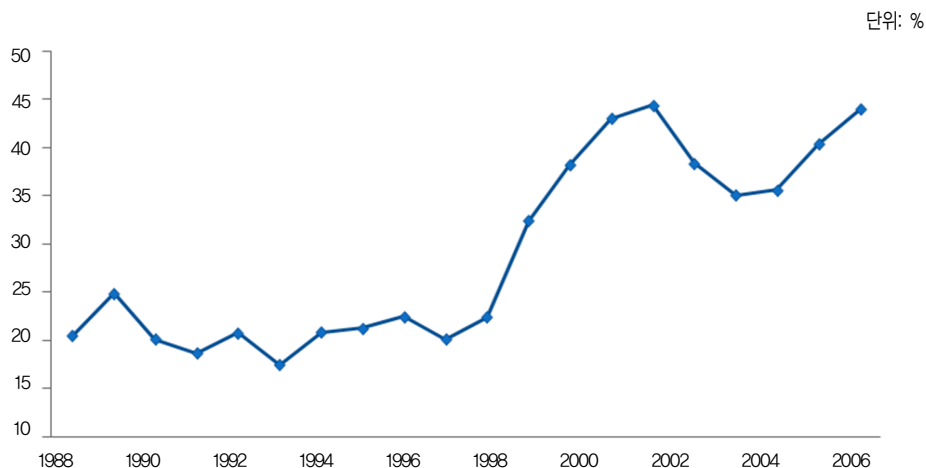
이에 따라 미국 학계에서는 시장집중화에 따른 시장지배력의 가격효과(농가수취가격 하락 또는 소비자가격 상승)와 유통비용 감소 효과 분석을 실시하여 시장집중화가 사회후생을 증가 또는 감소시키는가를 규명하고 있다. 시장 집중도 증가에 따라 시장 지배력이 강화되어 농가수취가격은 하락하고, 소비자가격은 상승하는 결과를 초래하는 것으로 나타나지만, 결국 비용 효율성이 높아져 전체적인 유통마진은 감소한다는 것이 여러 연구에서 밝히고 있는 결과이다.

미국에서는 수평계열화 확대와 더불어 수직계열화도 빠른 속도로 확대되고 있다. 수직계열화는 투입재, 생산, 가공, 유통, 소비에 이르는 수직적 흐름에서 각 단계를 연계하기 위한 경제행위라고 정의할 수 있다(정민국 등, 2010). 미국의 경우 수직계열화의 주요 초점은 패커(packer)가 생축을 확보하기 위한 방법, 즉 농가와 계약 거래, 경

매 시장 구매, 자가 사육 등 생축의 거래 형태에 맞춰져 있다.

수직계열화의 진척은 농가와 패커 간 계약거래 물량을 통해 파악이 가능하다. 미국에서 도축을 위한 소의 계약거래 물량은 1990년대 약 20%수준이었으나, 1998년 이후 급격히 증가하여 2002년 이후에는 35~45%에 달하고 있다. 이것은 상대적으로 경매시장(Spot Market)에서 취급하는 물량이 줄어든다는 것을 의미한다.

그림 1 미국 소 조달시장에서의 4대 기업 계약 물량 변화



수직적 통합과 관련한 미국 축산업계의 가장 큰 이슈는 Captive Supply(계약에 의한 거래나 패커들이 직접 가축을 사육하는 방식) 증가에 따라 현물거래의 물량이 감소하면서 가격이 왜곡될 수 있다는 것이다. 현물거래 물량이 높을 경우에는 현물가격이 계약거래의 기준가격이 될 수 있었으나, 현물거래 물량이 줄어들면서 기준가격으로써의 역할에 대한 의문이 제기되고 있다. 또한 계약거래가 증가하면서 확보된 물량을 이용하여 패커들이 현물시장에서 현물가격을 낮게 책정한다는 의문이 제기되기도 한다.

이러한 문제를 해소하기 위해 미국 농무부(USDA: United States Department of Agriculture)는 패커들이 그들의 도축 조달 물량과 가격 등을 의무적으로 보고하게 하는 내용을 농업법(Farm Bill)에 포함시켰다(축산물 의무가격 보고 제도).

2. 축산물 수급 제도

2.1. 축산물 의무가격보고 제도

의무가격보고 제도는 ‘축산물가격 의무보고 법(Livestock Mandatory Reporting Act of 1999)’에 의해 축산물 생산에서 소비까지 각 마케팅 단계에서 참여자들이 거래 가격, 국내 소비 및 수출에 관련된 정보 등을 USDA에 보고하고 해당 정보를 공시하는 것이다. 이 제도는 2001년 4월부터 2005년 9월까지 시행되었고, 2차례(1차 2006~2010년, 2차 2010~2015년)에 걸쳐 기간이 연장되어 시행되고 있다.

2.2. 축산물 이력추적제

미국의 ‘가축 이력추적제(the National Animal Identification System; NAIS)’는 개별가축에 대한 소유권을 나타내기 위한 목적으로 2002년 처음 도입되었다. 2009년 이력 추적이 가능한 축산물은 축종별로 가금류 95%, 양 95%, 돼지 80%, 염소 60%, 말 50%, 소 18% 수준이다. 2010년 2월 5일부터는 ‘가축질병이력추적제(Animal Disease Traceability)’의 개념으로 바뀌어 시행되고 있어 향후 이력 추적이 가능한 축산물이 증가할 것으로 예상된다. ‘이력추적제’는 주에서 관리하고 있으나, 주를 옮길 때에도 추적이 가능하다.

가축부문 ‘이력추적제’는 두 부분으로 나뉘어 있다. 첫째는 생산된 육류의 추적시스템이며, 두 번째는 개별동물의 이력시스템이다. 현재 이 둘을 연결하여 농장에서 소비자까지 통합된 ‘가축 이력추적제’를 시행하기 위해 노력하고 있다.

2.3. 원산지 표시제

‘원산지 표시제(COOL: Country-of-Origin Labeling)’는 우리나라와 마찬가지로 소매상이 반드시 그들이 파는 식품에 대한 원산지를 밝혀야 하는 법으로 2002년 미국 농업법(Farm Bill 2002)에 의해 의무사항이 되었다. 2008년 미국 농업법(Farm Bill 2008)으로 인해 ‘원산지 표시제’는 확대 실시되었다. 이 제도에 해당하는 축산물은 간 쇠고기, 돼지고기, 닭고기(ground meats)이다. 라벨에는 미국산(U.S. country of origin)임을 알리고, 주 출생지, 사육지, 도축지 등의 이동경로를 표기한다.

2.4. 위생 및 안전 관리 프로그램

푸드체인(farm-to-table)의 안전을 확보하기 위해서 ‘위해요소중점관리기준(HACCP:

Hazard Analysis and Critical Control Point)’을 두고 있다. ‘위해요소중점관리기준’은 1995년 12월에 처음 법제화되었으며, 식육산업(Livestock Industry)에 의무사항이 된 것은 1996년 7월이다. ‘위해요소중점관리기준’은 원재료의 생산, 확보, 처리에서 발생하는 생물학적, 화학적, 물리적 위해요소의 분석과 관리를 통하여 제조, 유통, 소비에 이르기까지 식품안전을 관리하는 시스템이다.

육류 품질보장 프로그램에는 ‘BQA(Beef Quality Assurance)’와 ‘PQA(Pork Quality Assurance)’가 있다. 이 프로그램은 쇠고기 및 돼지고기의 질과 안전성을 담보하고 식용으로 사육되는 가축의 복지를 담보할 수 있는 인증 프로그램이다. 특히 이 제도는 식품의 안전성을 확보하기 위해 식품제조 공정에 사용되는 HACCP 프로그램을 모델로 삼아 개발되었으며, 이를 농장에 맞도록 적용하였다. PQA와 BQA는 식품안전에 위협을 초래할 수 있는 잠재적인 사육방법을 식별하고, 농장에서 실제 농가교육을 통하여 위협을 최소화하도록 고안되었다.

2.5. 패커와 가축사육장에 관한 법률(Packers & Stockyards Act)

육류시장에서 패커들의 과점적 행위를 방지하기 위해 미국은 1920년대부터 ‘패커와 가축사육장에 관한 법률(Packers & Stockyards Act)’을 제정하여 실시하고 있으며, 지속적으로 강화되고 있다. 이 법은 불공정한 가축 거래 금지, 신속한 거래대금 지불 규정 등을 골자로 하고 있으며, 2008년 농업법(Farm Bill 2008)을 근거로 2010년 6월 가축 및 가금류 거래의 공정성을 개선하기 위해 시행 규칙 개정안을 공표하였다. 이번 개정안에는 유례없이 강한 상거래 규제 내용을 포함하고 있다. 또한 미국 의회는 육류 유통의 공정 거래를 확립하고, 가축 및 축산물 생산자 및 소비자를 보호하고, 패커들의 불공정한 독점적인 시장지배력을 차단하기 위해 개정함을 명시하였다.

3. 사료 곡물 관련 농가 보조 프로그램

농업 보조 정책은 농업 부분에 정부가 개입하여 농업 생산성을 높이고, 농산물 시장의 안정을 도모하는 정책을 의미한다. 이를 광의로 해석하면 농업 생산에 필요한 모든 분야에 대한 정부 지원이 포함된다. 예를 들면 기술 개발 지원, 농업 교육 지원 등도 이 범주에 포함된다. 미국에서 이런 의미의 농업 보조는 그 역사가 1862년까지 거슬러 올라간다. 당시 제정된 ‘모릴 법(Morrill Act)*’은 연방정부의 토지를 주정부에 불하하

고, 주정부는 그 판매수익으로 농업 분야를 중심으로 하는 대학을 설립하게 된다. 하지만 농업 보조 정책은 일반적으로 농산물의 가격 지지를 통해 농업 종사자의 소득을 안정시킴으로써 농업 생산의 안정성을 제고하는 정책으로 이해된다.

미국에서 최초의 농산물 가격지지 정책으로 볼 수 있는 정책은 1929년에 제정된 ‘농산물유통법(Agricultural Marketing Act)’을 통해 시행되었다. 이 법에 의거해 연방농업국(Federal Farm Board)이 신설되었고, 이 기구는 농산물 비축사업을 통해 농산물 가격의 안정을 도모하였다. 이후 수많은 농업 보조 정책이 실시되었다. 1930년대에 시도되었던 정책들은 가격지지, 수입 장벽, 유통 규제, 작물 보험 등 농업 생산량을 증가시키는 효과를 갖는 정책들이 시행되었다.

1940년대 이후에는 농산물 가격의 변동에 따른 정책들이 시행되었다. 가격이 높았던 시기에는 농업 개혁이 시도되었고, 가격이 낮았던 시기에는 농업 보조를 늘리는 정책이 시도되었다. 1980년대에는 농업 보조를 줄이기 위한 시도가 있었으나, 결국 감축에 성공하지 못하고, 오히려 농업 보조를 늘리는 결과를 얻게 되었다.

1996년에 제정된 자유농업법(Freedom to Farm Act)는 기존의 농업 보조를 보다 더 시장 친화적인 방향으로 전환시켰고, 농업 부분의 여러 규제를 완화하기 위한 기반을 마련하였다. 이 법에 의해 직접지불제(Direct Payment)가 시행되었다. 이 프로그램은 가격과 연계되지 않는 보조금을 농가에 직접 지급함으로써 농가 소득을 안정화시키고, 시장 왜곡을 최소화하는데 목적이 있다.

미국의 농가 보조 정책은 긴 역사를 가지고 있고, 그 역사만큼 수많은 정책들이 시행되고 폐지되면서 현재의 모습을 갖추게 되었다. 이하에서는 현재 미국에서 시행되고 있는 정책을 중심으로 농업 보조를 살펴보았다.

3.1. 유통 융자(Marketing Loan)

유통 융자 프로그램은 농산물 가격보조정책으로 그 시행은 뉴딜 정책까지 거슬러 올라간다. 초기의 유통 융자는 단순히 수확기에 융자를 제공하여 농산물 출하가 집중되는 것을 완화하기 위해 시행되었다. 하지만 현재의 유통 융자는 1986년 농업법을 거치면서 농산물의 최소 가격을 보장해주는 제도로 변환되었다. 최소 가격을 보장받음으로써 농가는 가격 변동에 따른 소득의 불안정성을 해소할 수 있다. 이 제도는 정부가 최저가격을 보장함으로써 시장 가격에 의한 공급량 조절 기능을 훼손시킨다는 비

* 이 법률의 공식 명칭은 An Act Donating Public Lands to the Several States and Territories which may provide Colleges for the Benefit of Agriculture and the Mechanic Arts이다.

판을 받았다.

농가는 수확기에 자신의 수확물을 담보로 정부로부터 융자를 받을 수 있다. 융자액은 정부에 의해 정해진 목표 가격에 의해 정해진다. 융자로 인해 현금 흐름이 완화된 농가는 출하시기를 조절함으로써 출하집중으로 인한 가격 하락을 피할 수 있게 된다. 시장 가격이 융자 가격보다 높은 경우 농가는 자신의 생산물을 시장에 팔아 융자를 상환하고, 차액을 수익으로 갖는다. 반면 시장 가격이 융자 가격보다 낮으면 농가는 융자금 전액을 갚는 대신 시장 가격으로 융자를 상환할 수 있다. 이 경우 농가는 시장 가격과 융자 가격의 차액을 정부로부터 보조받아 최소 가격을 보장 받는 효과를 얻게 된다. 또한 농가는 유통 융자를 받는 대신 정부로부터 융자 부족분 지불(Loan Deficiency Payments)을 받을 수 있다. 융자 부족분 지불액은 융자 가격과 시장 가격의 차액이다. 이 경우 역시 농가는 정부에 의해 설정된 최저 가격을 보장 받는 효과를 얻는다.

3.2. 직접지불제(Direct Payments)

기존의 가격보조정책이 농산물 생산량을 증가시켜 시장 왜곡을 초래한다는 비판을 받아왔다. 이런 비판으로부터 벗어나기 위해 의회는 1996년 자유농업법(Freedom to Farm Act)를 통해 직접지불제를 신설하였다. 보조금에 대한 자격 결정은 1986년의 농지 이용 상태에 따라 이루어진다. 일단, 자격 요건을 갖추면 그 농지의 현재 상태에 관계없이 토지의 소유주에게 보조금이 지불된다. 현재의 작물 생산 여부는 보조 자격 결정에 고려되지 않기 때문에 기존의 가격 보조 프로그램에 비해 시장 왜곡이 적다고 평가된다.

3.3. 가격보전지불제(CCP: Counter-Cyclical Payments)

1996년 자유농업법(Freedom to Farm Act)는 직접 지불을 시행함으로써 시장 친화적 농업보조를 도입하였다. 하지만 2002년에 제정된 농업법은 시장 친화적 농업 보조의 근간을 훼손하는 가격보전지불(Counter-Cyclical Payment)제를 도입하였다. 이 제도는 시장 가격이 목표 가격보다 낮으면 보조금을 지급하는 제도로, 과거의 생산 이력을 보조 대상 결정에 이용하였다. 따라서 현재의 생산에 기반을 두고 있는 유통 융자에 비해 시장을 적게 왜곡시킨다는 평가를 받았다. 그러나 이 제도는 시장 가격이 목표가격에 비해 낮을 경우 농가에 보조금을 지급함으로써 농업 생산량을 증가시키는 역할을 하였다.

3.4. 수입보전 직접지불(ACRE: Average Crop Revenue Election) Program

미국에서는 1930년대 이후 많은 농가 보조 프로그램이 시행되었다. 그 프로그램들의 목표는 농가의 소득을 안정시키는 것으로, 이 목표를 달성하기 위한 수단으로 선택되었던 것은 주로 농산물 가격지지 정책이었다. 하지만 농가가 직면하는 위험은 가격의 등락뿐 아니라, 생산량의 감소도 포함한다. 따라서 가격과 생산량의 변동에 따른 농가의 소득 불안정을 해소하기 위한 프로그램이 고안되었으며, 이것이 2008년 식품·보전·에너지 법(Food, Conservation and Energy Act)에 의해 시행된 수입보전 직접지불(ACRE: Average Crop Revenue Election) 프로그램이다.

이 프로그램은 다른 농가 보조 프로그램과 병행하여 시행되고 있기 때문에 이 제도에 가입하기 위해서는 다른 프로그램이 제공하는 보장을 포기해야 한다. 수입보전 직접지불 프로그램에 가입된 농가는 가격보전지불제에 의한 보조를 받을 수 없고, 20%의 직접 지불을 포기해야 한다. 또한 가입 농가에게는 30% 낮은 융자 가격이 적용된다.

3.5. 재해보상(Disaster Payment)

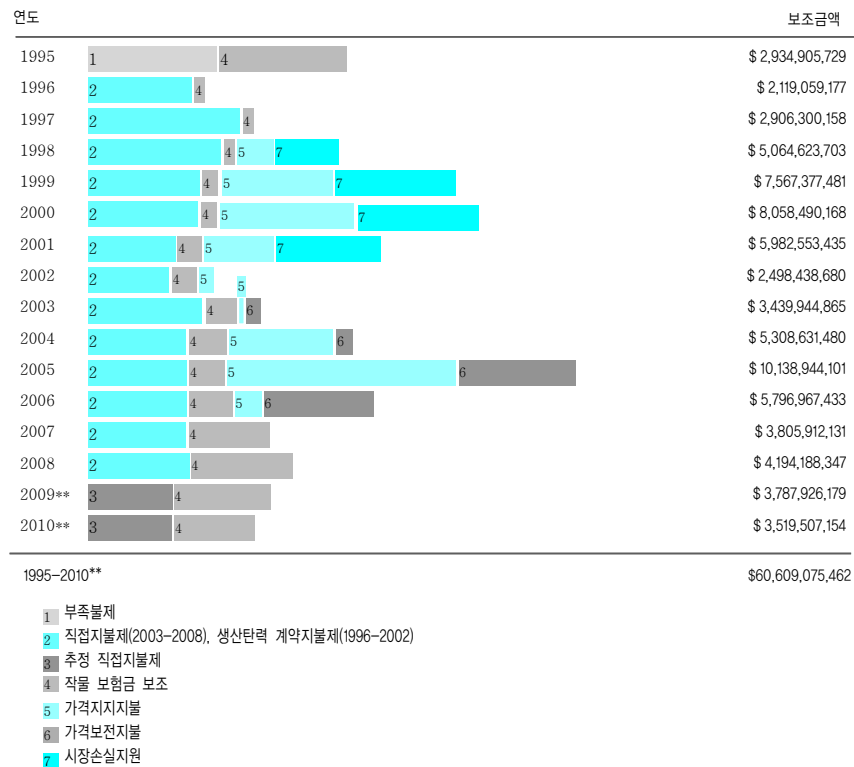
자연 재해로 인하여 농가의 손실을 보상해주는 제도이다. 이 제도는 작물 보험과 여러 농가 보조 프로그램과 같이 농가의 소득이 일정 수준 이하로 떨어지는 것을 막아준다.

3.6. 작물 보험(Crop Insurance)

농업 생산량이 기상 등 외부 환경에 의해 크게 영향을 받기 때문에 농가의 소득도 외부 환경에 따라 불안정성이 커진다. 작물 보험은 이러한 농가 소득의 불안정성을 해소하기 위해 도입되었다. 농가가 작물 보험에 가입할 경우 정부는 일정 부분의 보험금을 지원하는 구조를 갖는다.

<그림 2>는 옥수수에 지급된 정부 보조를 나타낸 것이다. 직접지불제에 의한 보조금이 꾸준히 집행되고 있으며, 해당연도의 시장 환경에 따라 서로 다른 보조금이 지급되고 있는 것을 볼 수 있다. 또한 최근 곡물가격이 상승 추세를 유지하고 있는 시장 상황을 반영하여 가격에 연계된 프로그램이 발동하지 않고 직접지불과 작물보험에 대한 보조가 주를 이루고 있다. 옥수수에 지급된 보조금은 2005년에 100억 달러로 가장 높은 수준이며, 2010년에는 35억 달러로 나타났다.

그림 2 미국의 옥수수 보조 현황(1995-2010)



자료: <http://farm.ewg.org>

여러 농가 보조 프로그램은 농가가 직면한 위험으로부터 보호해줌으로써 농업 생산량을 증가시키는 효과를 갖는다. 농산물 생산량이 증가하면 농산물의 수요자들은 조금 더 좋은 조건으로 농산물을 구입할 수 있다. 축산농가를 예로 들어보면, 생산비 중 사료비 지출이 많은 비중을 차지하기 때문에 곡물 가격의 하락은 축산물 생산에 도움을 준다. 미국의 경우 축산업에 직접적으로 정부가 지원하고 있지 않지만, 곡물에 대한 보조를 통한 효과가 축산물 생산에 영향을 주고, 축산업의 경쟁력을 높이는 역할을 한다.

4. 시사점

미국의 경우 축산업에 대한 직접적인 정책개입은 매우 적다. 미국 축산업은 그 동안 계열화가 확대되어 왔고, 상위 몇 개의 계열업체가 시장에서 차지하는 비중 또한 매우

높다. 계열화로 인해 비용효율성이 높아져 전체 유통마진은 감소하지만, 시장의 과점화에 따른 문제점 발생도 함께 제기되어 왔다. 따라서 미국에서는 이러한 문제를 해결하기 위해 ‘축산물 의무가격 보고 법(Livestock Mandatory Reporting Act)’, ‘패커의 과점적 행위방지 관련법(Packers & Stockyards Act)’ 등이 제정되어 시행되고 있다.

Azzam(2003)은 시장이 투명할수록 가격변동이 줄어드는 것을 밝혔다. 따라서 Pendell and Schroeder(2006)는 ‘의무가격 보고 법(Livestock Mandatory Price Report Act)’이 시장의 투명성을 제고하여 가격변동을 줄일 것으로 기대되기 때문에 육우시장은 좀 더 통합될 것이며, 경쟁력을 갖게 될 것으로 예측하였다. 또한 ‘의무가격 보고 법’은 현물과 선물가격 간의 관계를 변화시켰다. Carter and Mohapatra(2008)와 Yang 외(2001)에 의하면, ‘의무가격 보고 법’ 시행 이후 현물과 선물가격이 유기적으로 움직이는 것을 발견하여 축산물 시장의 투명성이 제고된 것으로 분석하였다. 반면 Fausti 외(2010)는 ‘의무가격 보고 법’ 시행 이후 오히려 증가된 시장 투명성이 소 가격의 변동성을 증가시키고 있어 현재 미 농무부 농업마케팅서비스(AMS : Agricultural Marketing Service) 부서가 발표하는 기준이 되는 할증(premium) 및 할인(discount)을 개선할 필요가 있음을 주장하고 있다.

‘의무가격 보고 법’은 시장 투명성을 제고할 수 있다는 장점이 있으며, 유통비용 감소에도 일정 부분 기여하고 있는 것으로 추정된다. 미국의 소매가격 대비 축산물 농가 수취 가격 점유율은 다른 농산물(약 8~22%)에 비해 상대적으로 높은 편이다. 이는 ‘의무가격 보고 법’이 직접적으로 이루어낸 성과는 아니지만, 유통비용 감소에 일정 정도 기여한 것으로 판단된다.

우리나라 축산물도 생산에서 소비까지 유통비용에 대해 논란이 많다. 미국의 축산물 ‘의무가격 보고 법’을 이용하여 도축 이후 가공 및 유통을 담당하는 생산자(기업)의 가격보고가 이루어진다면 투명한 가격관리가 가능하여 비효율적인 유통비용은 감소할 것이라 판단된다. 물론 이 제도 자체가 유통비용을 감소시키지는 못하지만, 육류생산 및 가공/분배가 좀 더 투명하게 이루어질 것으로 판단된다. 우리나라는 도축장 구조조정, 거점 도축장 및 대형 패커 육성 등을 통해 축산물 유통의 구조변화를 모색하고 있다. 정책효과의 제고를 위해서는 축산물 유통주체의 규모화와 대형화에 따른 긍정적인 면을 높이고, 부정적인 측면을 최소화할 수 있는 다양한 제도 도입에 대한 검토도 함께 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- Azzam, A. "Market Transparency and Market Structure: The Livestock Mandatory Reporting Act of 1999." *American Journal of Agricultural Economics* 85,2(2003):387 - 95.
- Carter, C.A., and Mohapatra,S. "How Reliable are Hog Futures as Forecasts?" *American Journal of Agricultural Economics* 90,2(2008):367 - 78.
- Fausti, S., Qasmi, A. B., Li, J. and Diersen, M. "The Effect of the Livestock Mandatory Reporting Act on Market Transparency and Grid Price Dispersion." *Agricultural and Resource Economics Review* 39, 3(2010):457-467.
- Pendell, D.L., and Schroeder, T.C. "Impact of Mandatory Price Reporting on Fed Cattle Market Integration." *Journal of Agricultural and Resource Economics* 31,3(2006):568 - 79.
- USDA, GIPSA Annual Report 2010.

참고사이트

- <http://www.fas.usda.gov/psdonline/psdHome.aspx>
- <http://www.ers.usda.gov/Data/MeatPriceSpreads/>