

한국낙농산업 안정의 전제조건

이 철 현

(한국농촌경제연구원, 책임연구원)

요즈음 업무관계로 일본의 축산에 관한 책을 접하게 되었다. 그 중의 하나는 「농업기본법 제정」(1961년)과 일본축산 발전의 관계를 설명한 것이었다. 일본에서 중화학공업을 위주로 하는 고도성장(高度成長)에 따라 농업의 적응과 농가소득보호를 위해 농업의 각 부문에 대한 선택적인 확대를 목표로 한 「구조정책(構造政策)」을 실시하여 농업과 다른 산업의 생산성 격차를 줄이고 소득균형적인 「자립경영」을 육성할 목적으로 기본법농정을 시작하였다.

결과적으로는 농업생산이 증가하기는 하였으나 곡물의 자급률이 1960년 83%에서 1980년 34%로 크게 감소하였다. 또 선택적인 확대부문의 하나인 축산부문은 농업총산출액 중에서의 비중이 15%에서 30%로 크게 증가하였으나 오히려 다른 구조적 문제를 낳고 있다. 여기서 지적된 문제는 첫째, 많은 축산농가가 탈락함으로써 규모가 확대되었으며, 둘째, 수입사료 곡물을 위주로 하는 가공형 축산(加工型畜産)으로 변모하여 해외곡물시장의 불안정에 일본 축산이 직접적으로 영향을 받게 되었다는 점이다. 셋째, 조사료 등의 국내자원의 이용이 정체되어 단위당 조사료 이용량이 크게 감소하였으며, 넷째로는 수입사료에 의존적인 가공형 축산의 급성장으로 달걀, 돼지고기, 그리고 우유 등은 심각한 과잉생산의 압력을 받고 있어 구조적인 조정이 없는 한 피할 수 없는 국면에 이를 가능성이 매우 높은 것으로 지적되고 있다.

이와 같은 일본축산의 발전과정과 거기에서 나타난 문제들이 우리나라에서도* 똑같은 양상으로 나타날 우려가 매우 높아지고 있다. 따라서 우리는 이러한 사태를 맞이하기 전에 미리 새로운 방향을 모색하여 어려운 문제를 미연에 방지하여야 할 것이다.

지금까지 우리나라에서 우유의 과잉생산이 문제가 되었던 것은 1970년과 1980년, 그리고 1985년이다. 1974년의 세계적인 곡물파동의 여파로 1975년의 과잉생산이 예방되었다고 본다면 우리는 우유 과잉생산 현상이 5년마다 되풀이되고 있는 것을 알 수 있다.

현재 국내 낙농업계는 우유소비의 둔화로 분유채고량이 크게 증가하여 심각한 고통을 받고 있다. 1984년부터 증가하기 시작한 우유의 재고증가는 1985년 4월에 89,000톤에 달하고 있다. 우유는 부패성이 매우 높기 때문에 즉시 가공하여야 하므로 재고증가는 곧 가공공장이나 생산자의 경제적 부담으로 나타난다. 또 우유가 과잉생산이 된다고 해도 생산단체에 접어든 젖소를 도태하기 전까지 상당기간 생산을 계속하기 때문에 문제를 더욱 악화시키는 구조를 갖고 있다. 거기에다가 소값도 5년을 주기로 하여 가격변동을 되풀이하고 있으며 그 시기도 우유 과잉생산주기와 일치하고 있다. 따라서 최근 소값의 폭락으로 젖소의 도태가 순조롭게 진행되지 못하게 됨으로써 우유과잉생산을 부채질하는 요인으로 작용하고 있다. 1985년의 상황

은 바로 이와 같은 문제를 그대로 노출시킨 예로 볼 수 있다. 즉 소값의 폭락으로 도태된 젓소가격도 크게 하락하여 도태가 순조롭게 이루어지지 못함에 따라 젓소의 사육두수가 크게 늘어나 6월 현재의 사육두수가 38만두를 넘어서게 되었다. 이러한 사육규모는 연간 10만두 이상의 암소증식이 가능한 것으로 암소증 식물과 우유생산 증가율이 같다고 본다면 우유생산량은 연간 30% 이상씩 증가할 수 있다. 지금까지의 연간 우유소비증가율이 20%선에서 점차 감소하는 추세를 감안한다면 우유의 과잉공급은 일시적인 현상이 아니라 장기화될 가능성이 높다. '86, '88 올림픽에 의한 특수한 수요증가로 현재의 우유과잉 현상은 그럭저럭 해결될 것으로 보이기는 하나 1990년대에 이르러서는 별다른 외적변화가 없는 한 또다시 과잉생산을 재현할 것으로 보이며 이는 5년 주기와 일치하게 된다.

지금까지 우리는 과잉생산을 설명해 왔다. 그러나 과잉생산이란 절대적으로 많은 생산량을 의미하는 경우도 있으나 대부분은 소비량보다 생산량이 많다는 상대적 의미를 가지고 있다. 1982년 국민 1인당 우유소비량은 15.1kg(1984년 20.5kg)으로 나타나 있다. 그런데 농촌경제연구원의 자료에 의하면 도시와 농촌인구의 1인당 우유소비량이 19.4kg와 1.9kg로 각각 추정되고 있어 그 차이는 10배를 넘고 있다. 도시의 중류층에 속한다고 생각되는 우리 가족의 경우를 보면 수년전부터 매일 500cc 우유 하나씩 소비하고 있으므로 연간 182.5kg의 우유를 소비하는 셈이 되는데 우리 가족이 4명이므로 1인당 연간 우유소비량은 45.6kg로 계산된다. 중류층에 속한다고 생각되는 나의 수입을 고려할 때 도시인구 중에서도 아예 못먹는 사람도 많을 것이다. 이와 같은 비교를 통하여 우리는 아직도 더 많은 인구가 우유를 거의 먹지 않고 있다는 사실을 추정할 수 있다. 그동안 낙농산업에 종사해온 많은 농가의 노력을 무시하고자

하는 것은 아니나 낙농산업은 국민에게 필수적인 영양식품을 공급하는 주요산업의 하나로 정부의 지원과 육성에 힘입어 오늘날 이만큼이나 성장했다고 볼 수 있다. 이러한 정책적 배려에도 불구하고 아직도 우유소비가 대중화되지 않은 시점에서 우유가 과잉생산으로 심각한 문제를 낳고 있는 것은 우리 낙농산업이 어딘가 무엇이 크게 잘못 되어 있다는 생각을 갖게 한다.

최근 한 보고서는 원유의 계획생산제도의 도입을 주장하고 있다. 이는 원유의 과잉 생산을 막기 위해 공급관리시스템을 통하여 농가에 대한 생산할당제를 실시하는 것을 그 내용의 골자로 하고 있다. 그런데 원유의 계획생산은 우유의 소비가 일정한 수준에 도달한 일부 선진국에서 실시하고 있는 제도이다. 이 제도가 일부 낙농선진국에서 실시되고 있다는 것은 여러 가지 의미를 갖고 있다.

첫째, 우유의 생산증가율이 거의 0인 상태에서 실시되어야 한다는 것이다. 이는 우리나라처럼 우유소비량이 매년 증가하고 있는 경우 적용이 곤란하다는 것을 의미한다.

둘째, 낙농선진국에서의 낙농수입은 필요한 적정이윤수준을 초과하지 않고 있다. 이는 우유생산이 다른 산업이나 농업부문에 비해 특별히 유리한 부문이 아니라는 점이다.

셋째, 공급관리시스템에 의한 계획생산은 생산자단체에 의해 주도되고 있다. 이는 아직 생산자단체의 임의성과 자율성이 충분히 발휘되고 있고 자발적인 참여에 의해 가능하다는 점을 의미한다.

이밖에도 다른 많은 조건이 충족되어야 만이 효과적인 원유계획생산이 이루어질 수 있다.

위에서 설명한 몇가지 조건에 대해서 우리 낙농산업의 현황을 견주어 보면 여러가지 문제가 예상된다. 먼저 계속 성장하고 있는 상황에서 의 농가에 대한 생산할당제는 다른 농업부문의 수익성을 고려할 때 엄청난 부당이득을 가져다

줄 수 있다는 것인데 이러한 이득은 부동산투기에 의한 프리미엄의 병폐가 우리 낙농에도 그대로 도입될 가능성이 매우 높다. 두번째로는 이러한 프리미엄 형성이 현재의 낙농산업의 구조를 감안할 때 낙농산업의 합리적 발전을 근본적으로 그르칠 가능성이 매우 높다는 점이다. 다시 말하자면 프리미엄에 의한 부당이득으로 인하여 생산비절감의 노력이나 생산자조직의 건전한 운영은 기대할 수 없게 되는 것이다. 세번째로 계획 생산이 잘 이루어진다는 것은 다른 쪽에서 보면 소비자에 대한 공급독점력 강화를 의미하는 수가 있으며 이러한 경우가 현실로 나타날 경우 지금까지의 낙농농가 보호 육성이라는 명분을 무력하게 하여 수입개방을 자초할 수 있다. 이밖에도 여러가지 문제를 감안하면 우리나라에서의 원유 계획생산이 아직은 시기상조라는 생각을 갖게 한다.

근본적으로 모든 상품의 생산은 소비자의 요구를 충족시키는 수준에서 이루어져야 한다. 특히 낙농제품과 같이 더 많은 국민이 더욱 쉽게 소비하는 필수적인 영양식품으로서의 역할이 중요할 경우에는 소비자의 요구는 거의 절대적이라고 할 수 있다. 우리나라의 낙농산업이 현수준에서 만족하거나 성장 가능성을 포기할 단계가 아닌 것이 분명한 만큼 생산자나 공급담당자의 더 많은 노력이 요구되고 있다. 우리가 이 만큼 생산하고 이 값으로 팔테니까 소비를 하고 안하고는 소비자들의 자유라는 안이한 생각을 혹시나 품고 있지 않은가 우려된다.

자본주의 경제사회는 가장 효율적인 생산자만이 생존하는 적자생존(適者生存)의 원리가 지배한다. 경제사회구조가 발달함에 따라 우리 경제도 개방경제체제로 변모하고 있다. 개방경제사회의 생존경쟁은 국내산업간의 우열뿐만 아니라 국제경쟁력의 문제를 포함하게 된다. 특히 우리 경제가 수출을 기본으로 하는 구조로 바뀌었기 때문에 이러한 추세는 필연적일 수밖에 없다.

이러한 상황속에서 우리 낙농업계가 나아갈 방향은 무엇인가? 특히 생산을 담당하고 있는 낙농농가는 어떻게 해야할 것인가?

우유가공업체들은 그래도 그들의 자본력과 가공업으로 어떻게든지 견디낼 수있을 것이나 농가들의 사정은 그렇지못하다. 만에 하나라도 외국의 낙농제품이 쏟아져 들어올 경우 살아남을 낙농가는 몇이나 될 것인가?

귀중한 외화(外貨)를 지불하고 수입한 자료를 이용하는 낙농농가가 그들이 국내자원을 충분히 이용하고 있기 때문에 국내산업을 보호해달라는 명분이 어떻게 설득력을 가질 수 있으며 4천만 국민의 영양식품을 공급하기 위해서 또 비싸더라도 3만 8천여 낙농농가의 소득을 위해서는 불가피하다는 논리가 아직도 통용되고 있거나 않는가? 해방후 40년이 지났으며 낙농진흥계획이 시작된지 15년 이상이 흘렀는데 아직도 낙농산업은 유치단계이므로 더 보호해야 한다는 주장은 이제 설득력을 잃어가고 있다.

문제의 해결은 소비자측에서가 아니라생산자측에서 이루어질 수 밖에 없다. 수요창출을 위한 본격적인 노력이 필요한 시기가 닥친 것이다. 이제 우리 낙농산업도 체질개선을 통하여 보다 능률적인 생산경영체제를 만들어야 할 것이며 비능률적인 생산조직이나 구조는 철저히 배제되어야 할 때이다.

이와 같은 낙농산업의 체질개선을 위한 생산자의 개별적 또는 조직적 노력이야말로 국가의 보호를 받고 소비자로부터 사랑을 받을 수 있는 가장 기본적인 조직이며 이러한 노력이 없이는 낙농산업이 발전할 수 있다는 생각은 철저히 제거되어야 한다. 이를 바탕으로 한 다음에야 낙농산업의 안정화를 위한 여러가지 방안이 검토되어도 결코 늦은 것이라고 할 수 없을 만큼 낙농산업의 체질개선은 시급한 과제로 대두되고 있다.