



낙농산업과 국가의 역할



김 경 량

강원대학교 축산대학 축산경영학과 교수

“농업의 비중이 적고 농민의 숫자도 1.9%에 지나지 않은 미국이 어떻게 강력한 농업보호정책을 실시할 수 있는가? 에서 시장경제이론 중시와 비교우위론에 의한 자유무역론을 주창하는 미국의 양면성이 확연히 나타나 ”

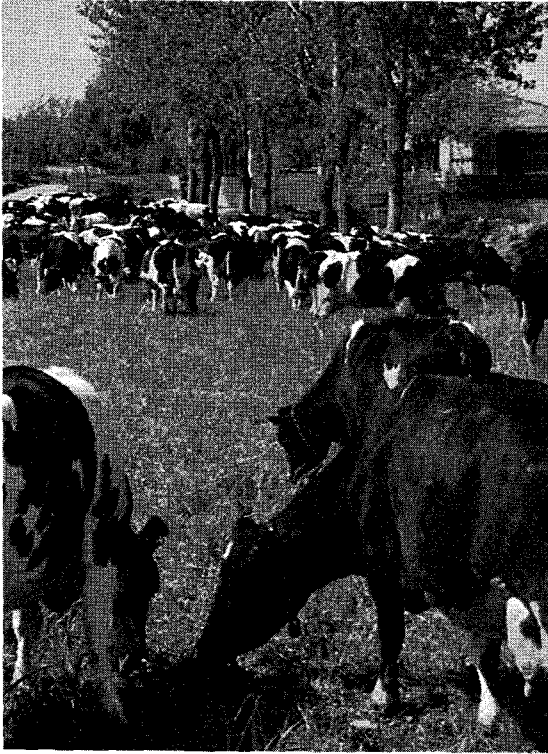
1. 국제여건변화와 한국농업

최고 세계의 농업은 양대성을 나타내는 두가지 문제에 직면하고 있다. 하나는 개발후진국에서 나타나는 구조적인 식량부족에 의한 국민의 영양결핍이고 다른 하나는 통칭 선진국에서 발생하는 농산물 수요정체와 생산과잉의 문제이다.

이러한 극단적 식량공급의 불균형 현상은 각종 국제기구와 협약에 의해 이루어지는 자유교역을 위한 선진국의 노력에도, 인간을 중시하는 인본주의 사상의 확대에도 불구하고 더욱 심화되어 한쪽에서는 기아선상에 허덕이는 인간 계층과 남는 식량의 처치에 고민하는 다른 계층간의 대별된 모습으로 나타나고 있다. 우리는 국제사회에서 외면상의 걸치레 모양 갖추기와는 달리 각국의 극도의 경제이기주의가 팽배되고 있는 현상을 보고 있는 것이다.

역사적으로는 1970년대 초반 세계적인 식량위기를 경험한 선진 각국이 농업육성을 통한 식량 자급도 제고를 위해 농업부문에서의 지원강화와 수입제한을 실시한 결과 1980년대는 선진국을 중심으로 공급과잉문제가 발생되었다. 기존의 전통적인 농산물 수출국인 미국과 새롭게 농산물 공급과잉 현상이 나타난 유럽공동체(EC)에서 잉여농산물 처리를 위해 수출 보조금을 경쟁적으로 지급한 결과 국제가격은 낮은 수준으로 왜곡되었으며, 과잉 농산물 처리에 대한 양 그룹간의 이해가 일치되어 GATT 설립이래 협상대상으로 제외되었던 농산물 협상이 제8차 다자간 협상인 우루과이라운드에 본격적으로 상정되게 되었으나 농업에 대한 미국과 EC의 근본적 시각차 때문에 현재도 난항을 계속하고 있으며 앞으로의 과정도 예측이 어려운 상태이다.

미국이 무역적자와 재정적자등에 밀려 농산물 수출촉진에 박차를 가하는 반면 EC는 동구와 소련의 변혁에 따라 이 지역이 앞으로 EC의 새로운 시장이 될 것이라는 확신아래 UR에서의 협상에도 상이한 입장을 나타내고 있다. 특히 UR에서의 EC의



정책 결정과정은 12개 회원국의 상이한 농업구조와 정치형태 때문에 미국 보다는 매우 어려운 상황에서 회원국간, 국내의 산업부문간 등 내부의 갈등이 심화되어 협상의 진전을 가로막고 있다.

이러한 UR의 진행과정은 한국농업에 있어서 농업과 농업의 역할에 대한 사회와 국민의 관심증대에 의해 하나의 전기를 마련했다고 생각되나 본질적으로 우리에게 급격하고 많은 변화를 요구하고 있다. 우선 정책기조로서 정부의 국경보호 및 국내 농업보호의 전폐론과 더불어 국내 농산물 시장의 완전개방 입장인데 이 UR을 주도하고 이미 자국의 농업보호수준이 높은 선진농업국등이 우리에게 요구하고 있는 것처럼 자국의 농업보호를 철폐한다는 전제에서 출발됨을 생각할때 과연 그것이 현실성이 있는가라는 의구심을 버릴 수 없다.

각국의 농정은 경제정책의 하위 정책으로서 각국의 경제 구조나 발전단계에 따라 다르게 되며 특히 정치환경의 변화에 민감하게 작용하게 되는데 UR에서 추구하고 있는 전세계 각국 농업보호의 일률적 철폐가 가능 할 것인가 하는 질문의 답은 매우 회의적이다.

더 구체적으로 살펴보면 현재 미국은 경제적으로 입지가 약한 농업부문을 보상하기 위하여 보호정책을 실시하고 있는데 세계제일의 생산성을 자랑하면서도 직간접적인 보호정책 수단이 관점에 따라 차이는 있으나 백여개에 달하는 높은 보호율을 나타내고 있다. 농업의 비중이 적고 농민의 숫자도 1.9%에 지나지 않는데 어떻게 그렇게 강력한 농업보호정책이 실시 될 수 있는가? 여기서 시장경제이론을 중시하며 비교우위론에 의한 자유무역론을 주창하는 미국의 양면성이 확연히 나타나고 있다. 농업보호에 대한 국민적 인식(독립적인 가족적 자영농의 기반은 민주주의의 활력이라는 제퍼슨주의등)과 함께 세계시장에서의 경쟁력확보를 위한 미국정부의 노력은 다양한 정책 수단에 의해 수행되어 왔다.

최근의 UR은 미국의 국제농산물시장 지배력의 감소에 따른 미국내 농업의 어려움과 재정적자를 수출촉진에 의한 미국 농업의 안정으로 타개하기 위해 미국이 큰 영향력을 행사하고 있는 GATT를 이용하여 구체적으로 나타내는 공세적인 협상이다. 미국은 1990년도 신농업법에서 명시된 가트트리거조항에서 나타나는 바와 같이 UR농산물협상이 미국의 뜻대로 타결되지 않으면 감축계획이 되어 있는 국내농업보호수준을 높일 수 있도록 양면성을 나타내며 자국의 농업보호를 위한 근거를 마련하고 있다.

즉 UR에 대한 미국의 내부입장은 높은 생산성과 자국 농업보호로 초래된 과잉재고를 처리하고 미국 농가의 소득도 지지하기 위하여 외국의 농산물시장

을 개방시키려 하는 것이다. 즉 자국의 농업·농민을 보호하기 위해서는 미국 이외의 농업 또는 농민은 안중에 없다는 것이다.

농업의 생산환경, 경제구조 및 발전단계, 농업정책환경의 차이 등이 모두 무시된채 일률적으로 외국의 특히 미국의 농업문제가 우리에게 전가된다는 시각에서 보면 우리의 농정 내용은 새로운 방향을 모색해야 될 것이다. 즉 최근 UR을 중심으로 한 세계농업환경 변화를 받아들이는 한국의 대응 자세에 있어서 문제의 핵심을 외부의 환경으로 보는 시각이 많으나 실제로는 국내 내부의 문제 인식과 접

근방식에 있다는 것을 알아야 할 것이다.

2. 한국낙농의 현황

1975년 부터 90년까지 우리나라 낙농산업의 동향과 원유수급의 추이를 살펴보면 <표 1> 생산부분에서 1990년 현재 3만 3천호의 낙농가가 50만 4천두의 젖소를 사육하고 있어 호당 평균 사육 규모는 15.1두 정도임을 알 수 있다(1991년 6월, 3만 2천호, 50만두, 호당 15.7두).

<표 1> 낙농산업의 동향과 원유수급의 추이

연도	낙농현황			원유수급		
	낙농가 호수(천호)	젖소 두수(천두)	1인당 원유 소비량(kg)	공급량(생산량)(천톤)	소비량(천톤)	재고(천톤)
1975	9.4	85.5	4.6	164.8(160.3)	162.4	3.4
1980	22.1	206.9	10.8	474.3(452.3)	411.8	62.5
1985	43.8	390.1	23.8	1,047.1(1,005.8)	990.5	56.6
1988	36.7	480.2	39.4	1,682.3(1,631.9)	1,652.3	30.0
1990	33.3	503.9	43.9	1,902.1(1,751.8)	1,879.0	23.0

자료 : 농림수산부, 한국유가공협회, 낙농관계자료, 1991

축협중앙회, 축산물가격 및 수급자료, 1991.

젖소 사육두수는 지난 15년 동안 6배 가까이 증가하였으며, 사육두수와 두당 산유량 증가에 힘입어 원유생산량은 1975년의 16만톤에서 1990년의 175만톤으로 11배나 증가하였다. 낙농가 호수는 1985년까지 지속적으로 증가하였으나 그 후 감소하고 있다. 최근 낙농가 호수의 감소는 호당 사육규모의 확대 추이로 나타내고 있는데 10두 미만의 비율은 1986년의 34.8%에서 1991년 6월에는 13.1%로 감소된 반면 동기간 동안 10~30두 규모는 44.5%에서 59.8%로, 30두 이상은 20.7%에서 27.1%로 증가되고 있다.

이와같이 원유의 생산이 급증한 데는 수요 증가나 생산기술의 향상 외에도, 유가체계의 고정성으로 인해 식육 등 다른 축산물에 비해 낙농가의 소득이 비교적 안정적으로 보장되었다는 점에 크게 기인한다.

한편, 소비측면을 보면 총소비량은 1975년부터 1990년 사이에 11.6%배가 증가하여 1990년 현재 188만톤을 소비하였고, 1인당 소비량도 같은 기간중 9.5배가 증가하여 1990년 현재 43.9kg을 기록하고 있다.

원유 소비량의 증가율은 둔화 추세에 있으나 1985년 이후에는 연평균 원유생산 증가율 보다 높은 증가율을 보이고 있다 (<표 2>참조)

〈표 2〉 원유생산 및 소비 증가율의 추이

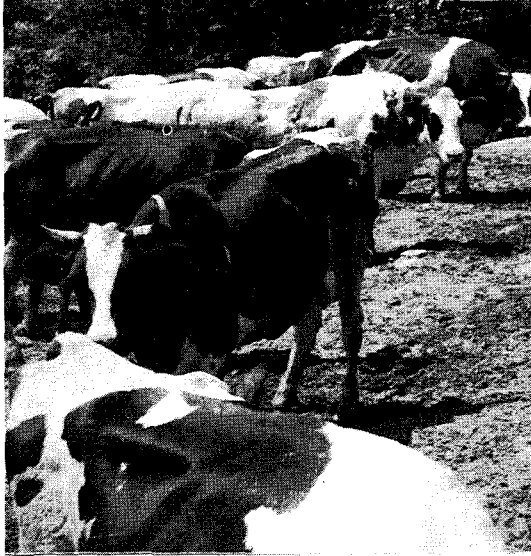
(단위 : %)

연 도	생 산		소 비	
	증가율	기간평균	증가율	기간평균
1976	23.08	23.15	22.48	20.67
1977	32.08		27.80	
1978	23.14		28.21	
1979	18.64		14.88	
1980	18.81		9.99	
1981	13.40	17.40	35.43	19.58
1982	12.34		6.28	
1983	23.60		22.93	
1984	18.01		14.40	
1985	19.67		18.84	
1986	14.78	12.01	17.35	13.56
1987	22.40		22.57	
1988	15.48		14.07	
1989	7.96		-0.65	
1990	-0.57		14.47	
전체평균		17.52		17.94

자료 : 농림수산부, 한국유가공협회, 낙농관계자료, 1991.

〈표 3〉 유제품 수입량 내역

품 목	수입량(톤)		원유 환산 계수	원유환산량(톤)	
	'90	'91		'90	'91
버 터	109	2,000	22,00	2,398	44,000
치 즈	123	123	10,21	1,256	1,256
전 지 분 유	45	5,000	8,29	373	41,450
탈 지 분 유	200	13,000	10,98	2,196	142,740
유 장 분 말 (조제분유용)	9,398	9,398	17,23	161,928	161,928
코코아조정유제품 (전지분유환산)	4,531	7,500	8,29	37,562	62,175
합 계	-	-	-	205,713	453,549



〈표 1〉에서 보듯이 1980년대 이후 원유의 과잉 생산 현상은 자주 나타나고 있으며 이러한 현상은 1990년 3월에 이르러는 최대 규모인 22만톤의 재고가 발생하였다. 그러나 그 후 재고는 급격히 감소

하여 1990년 12월에는 2만 3천톤을 기록하고 있다. 이렇게 되자 업계에서는 91년 성수기에 대비하여 분유수입이 불가피하다는 의견이 제시되었고, 상반기 부터 분유수입이 계속되고 있으나 재고수준으로 볼 때 공급부족 현상이 쉽사리 해소되지 않고 있는 실정이다.

〈표 3〉에서는 1990년과 1991년(추정)의 유제품 수입량 내역을 나타내고 있는데 국내 자급율로 환산하여 보면 90년도는 89.5%이고 '91년도의 추정 자급율은 79.1%로 급속히 자급율이 하락함을 알 수 있다.

위에서 설명된 수급불균형과 더불어 한국 낙농의 과제로 나타나고 있는 것은 집유선 증복 및 다원화로 인한 집유비용의 과다소요, 우유가격제도 및 검사제도의 미비 등 제도적 측면과 생산경영 측면에서의 경영규모의 영세성 〈표 4〉, 인건비 상승과 개체관리 능력부족 등에 의한 낮은 생산성, 가격 조건의 불리성 〈표 5〉, 그리고 외부적으로는 축산 폐수 처리에 의한 부담등으로 구분될 수 있다.

〈표 4〉각국의 낙농가 규모 및 우유 생산비 비료(1986)

구 분	단위	캐나다	독 일	프랑스	아일랜드	네델란드	뉴질랜드	미 국
착유두수	두	45	28	20	33	55	137	45
노동력	인	2.0	1.8	1.6	1.7	1.6	2.0	3.0
유 대	US \$ /100kg	30.97	28.37	22.60	13.29	26.46	10.43	27.56
두당우유 생산량	kg	5,806	4,409	4,289	4,059	5,533	3,106	6,760
우유100kg 당생산비	US \$	32.58	44.60	40.45	15.15	23.48	9.72	23.21
보조금	US \$	57,459	22,771	12,599	11,574	52,330	5,325	51,972
100kg당	US \$	22.00	18.45	14.68	8.64	17.20	1,26	17.09
두 당	US \$	1,277	813	630	351	951	39	1,155

주 : 1. 노동단위는 성인 1인의 1년간 노동임
2. 보조금은 생산자 및 소비자 보조금 총량임

자료 : Estimates of the costs of Producing Milk in Seven Major Milk Producing countries 1986, 1990, USDA.

〈표 5〉 국가별 품목별 유제품가격 비교(1989)

구분 국가	농가의 원유 수취가격 (원A / kg)	음 용 유 소매가격 (원B / kg)	버 터 소매가격 (원C / kg)	한국=100일때 비율		
				A	B	C
미 국	233 (345)	541 (802)	2,048 (3,035)	64 (95)	68 (100)	40 (59)
독 일	271 (457)	509 (859)	3,560 (6,009)	74 (126)	64 (107)	70 (118)
프 랑스	262 (442)	602 (1,016)	4,236 (7,150)	72 (121)	75 (127)	83 (140)
영 국	225 (380)	474 (800)	2,419 (4,083)	62 (104)	59 (100)	47 (80)
일 본	451 (794)	975 (1,717)	7,715 (13,586)	124 (218)	122 (215)	151 (266)
한 국	364	800	5,111	100	100	100

주 : ()는 PSE값 감안추정가격 : 각국의 PSE는 미국 48.2%, 일본 76.1%, EC 68.8%

자료 : 낙농대책 특별위원회, UR 농산물 협상에 대한 낙농산업의 대응방안, 1990.9

3. 주요낙농 선진국의 낙농현황과 보호정책

낙농업은 노동의 열악성, 생산기반조성의 장기성, 생산의 계속성, 생산물의 대량성과 부패성, 경영의 전문성 및 사회간접 자본시설의 필요성 등의 특성으로 낙농의 자급을 위한 정부의 지원이 전세계적으로 확대되어 왔다. 선진국들은 낙농을 중요한 기간 산업으로 발전시켜 왔으며 다른 농산물보다 2-3배나 높은 보조를 지난 40여년간 지속적으로, 대규모를 (미국 매년 25억불 상당, EC 매년 20~30억불) 투자하여 경쟁력을 키워왔다. 이와같은 선진 낙농국가의 낙농산업보호정책을 살펴보면 크게 생산기반 강화를 위한 가격지지정책과 자국의 낙농을 보호하기 위한 국경조치를 나눌 수 있다. 대부분의 선진국들은 정부가 보증가격 또는 목표가격을 일정한 수준으로 정해 놓고 이 가격이 유지될 수 있도록

육 수매·비축을 실시하는 한편, 가공용 원유에 대해 생산자의 결손을 보상해주는 부족분지불제도를 채택하고 있다.

우유판매 수입에 대한 정부의 소득지원을 1984년부터 1986년까지의 평균으로 살펴보면 미국의 경우 66.3%, 캐나다 96.7%, 일본 81.8%, EC 55.8%를 기록하고 있다. 이와 더불어 EC를 제외한 대부분의 낙농 선진국들이 수입수량을 할당제로 제한하고 있으며, EC는 최저 수입기준가격(경계가격)을 정해놓고 수입 유제품의 CIF가격(보험금 및 운임 포함가격)이 경계가격보다 낮을때는 그 차액을 수입과징금으로 부과하고 있다.

오늘날 주요 선진국의 낙농현황을 살펴보면 유우 사육두수와 사육농가는 감소한 반면 생산성 향상등으로 원유공급량은 정체 또는 지속적인 증가 현상을 보이고 있다.

“ 미국의 낙농업은 타 농업부문에 비해 비교적 많은 보호를 받고 있다. 주요지원정책을 살펴보면 연방 원유 판매 명령에 의하여 최저가격을 보증하고 상품신용공사(CCC)에서 잉여유제품(버터, 치즈, 탈지분유)을 적정가격으로 무제한 매입하여 수매한 유제품이 다시 국내에 유입되지 않도록 보조금을 주어 해외에 수출하거나 학교급식 등으로 무상공급하는 가격지지정책과 1986년에서 1987년까지 낙농경영 휴지계획을 실시 원유의 수급조정을 실시하였으며, 미국 농업소득의 25-35%를 정부의 직·간접 보조금에 의해서 충당하고 있다. ”

1) 미 국

1940년 약 460만호의 유우사육 농장이 1959년 200만호에서 1987년에는 20만호로 감소하여 지난 50여년간 매우 급속한 낙농가의 감소를 보이고 있다. 유우사육두수도 1950년 약 2400만두의 유우가 1987년 약 1000만두로 감소하여 호당사육두수가 약 6두에서 1987년 호당 50두를 상회하는 사육규모의 확대가 이루어 졌다. 이와 아울러 두당산유량은 1940년대 이후 4600파운드가 13,800파운드로 평균 3배이상의 증가를 보이고 있다.

미국의 낙농업은 타 농업부문에 비해 비교적 많은 보호를 받고 있다. 주요지원정책을 살펴보면 연방 원유 판매명령에 의하여 최저가격을 보증하고 상품신용공사(CCC)에서 잉여유제품(버터, 치즈, 탈지분유)을 적정가격으로 무제한 매입하여 수매한 유제품이 다시 국내에 유입되지 않도록 보조금을 주어 해외에 수출하거나 학교급식 등으로 무상공급하는 가격지지정책과 1986년에서 1987년까지 낙농경영 휴지계획을 실시 원유의 수급조정을 실시하였으며, 미국 농업소득의 25-35%를 정부의 직·간접 보조금에 의해서 충당하고 있다.

그리고 국경조치로서 의무면제에 의한 수입제한 조치로(GATT의 Waiver조항) 원유, 연유, 분유류, 치즈, 아이스크림, 버터혼합물, 초코렛크림 등의 유제품에 대한 수입규제를 정당화하고 있다. 또한 유제품의 수입할당량 설정 및 특정품목의 수입규제로 대부분의 유제품이 쿼타제에 의해 규제되고 있으며, 수입할당량 이내라도 국내가격보다 수입

품의 가격이 저렴한 때는 버터 5.9-14.9%, 탈지분유 4%, 치즈 6.0-25%등의 상관관세를 부과하고 있다.

1989년 현재 유제품의 시장개방도(수입량 / 총공급량)는 버터 0.4%, 탈지분유 0.3%, 치즈 4.5%에 지나지 않고 있다.

2) 캐 나 다

캐나다의 낙농업은 1930년대 이후 음용유의 가공유 시장이 분리되어 관리되고 있다. 음용유부분은 지방정부가 가공유부분은 민간단체인 CDC (Canadian Dairy commission)가 관장한다.

3만6천여호의 낙농가가 동부캐나다에 집중되고 있으며 인구가 많은 온타리오 및 퀘벡주에 유우사육이 집중되고 있다. 캐나다의 낙농경영은 전문경영 형태이며, 호당 약 40두정도의 가족경영체계이다. 1989년 두당 원유생산량은 6,872kg이며 1975년 이후 가공유의 62.5%가 버터원료로 사용되었다. 그후 1986년 45.6%로 저하한 반면 각종치즈류는 동기간 21.9%에서 37%로 상승하였다.

캐나다의 우유생산은 「사회적 효용」 관점에서 원유공급은 「공급쿼타제도」에 의해 조정되고 있다. 가격도 같은 관점에서 조정되었으며 낙농산업의 신규참여는 엄격히 제한되고 있다. 쿼타는 지방정부 영역안에서는 자유로이 거래되나 밖으로는 거래될 수 없으며 국제시장에서의 경쟁으로부터 자국의 낙농가들은 수입쿼타, 관세, 그리고 수출장려금 등 여러종류의 가격지지정책으로 보호된다. 캐나다 낙농

가들은 가격이 고정되어 있는 상황에서 자신의 이익을 상승시키기 위해서 단위당 생산단가를 절감시키는 경향을 취하며 생산효율 향상에 노력하고 있다.

1966년에서 1990년까지 25년간 호당 원유생산량은 2-3배의 증가를 보이고 있으며 낙농경영의 전문화가 진행되었고 유우두수는 약 30%의 감소를 보이고 있으나 육성우는 38%의 증가가 나타나고 있다.

캐나다의 유가는 생산비 및 경제여건을 고려 가격결정 공식에 의해 결정되며 유대의 약 14-25%를 보조해주고 있다. 또한 캐나다 낙농위원회의 버터, 탈지분유 구매기금을 연방정부가 지원해 주고 있으며 유제품 수출시에는 창고비, 수송비, 이자 등을 지원해 주고 있다.

대부분의 유제품이 수입할당제에 의해 규제를 받으며 유제품의 수입은 11%로 제한하고 있다.

3) EC

EC의 경우도 다른 선진 낙농국들과 차이없이 사육호수 및 사육수는 감소의 추세에 있다. 반면 두당 산유량은 증가하고 있다. 예를 들어 덴마크의 경우를 살펴보면 1984년 유우생산 할당제도의 이후 구조변화와 유우생산 규모의 변화를 가져왔다. 1975년 - 1983년에 농가호수는 54%의 감소를 보였으며 경영규모가 작은 낙농가의 경우 거의 68% 정도 감소했다. 또한 중간 규모의 경우도 33%의 감소를 보이고 있는 반면 대규모 농가의 경우 4배의 증가를 보이고 있다. 동기간 우유의 총생산은 11%의 증가를 보이고 있으나 유우사육 두수는 8%의 감소를 보이고 있다. 즉 두당유량은 20%의 증가를 보이고 있는 것이다.

EC 농업 총생산액에서 낙농업의 비중은 약 20%를 차지하고 있으며 유제품의 가격지지를 위해 개입기관의 구매방법을 취하고, 구매한 유제품은 수출 보조금을 지급하여 국제시장에 판매하고 있다 즉,

농가소득 보장을 위해 목표가격, 경계가격, 개입가격을 설정하고 있으며 개입가격은 농가소득 보장가격으로써 시장가격은 목표 가격 이상을 지지한다. 또한 탈지분유 재고기금, 카제인제조 및 탈지분유 가공비 보조, 버터 및 크림재고 보조, 학교급식 보조 등 50여종의 보조금을 지급하고 있다.

EC는 미국의 Walver 조항에 상용하면서 GATT의 규정을 교묘히 활용하여 수입규제조치로서 수입할당제 대신 고정환세에다 가변과징금을 더하는 수입과징금제도를 채택하고 있다. 또한 유성분을 포함한 가공식품에 대해서도 가공식품에 포함된 유성분의 함량비율에 따라 그 유성분량에 가변과징금제도를 적용시켜 수입유제품의 EC시장에서의 경쟁력을 약화시키고 있다. 수입과징금의 환산치는 1987년 현재 버터 116%, 탈지분유 149%, 치즈(체다)112% 수준이다. 그리고 역내가격과 수출가능 가격의 차액을 수출보조금으로 지급하고 있다. EC의 시장개방도는 버터 4.1%, 탈지분유 0.5%, 치즈 2.8%이다.

4) 일 본

1989년 농업조생산액 11조엔중 약 27%인 3조엔이 축산부문의 생산액이다. 낙농부문은 9.130억엔으로 약 8.7%를 차지하고 있다. 축산의 생산액은 경제성장에 따라 순조롭게 증대되고 있는데 1980년 29.9%를 기록하였다. 최근 10년간의 생산동향은 1985년을 기준하여 살펴보면 1980년부터 1989년까지 농업총계는 5.7%, 원유 21.3%, 육용우 10.3%, 돼지고기 6.7%의 양적인 증가를 보이고 있다.

낙농제품의 수요신장 호조는 유제품의 수입량에 기인하는데 유제품의 수입량을 원유로 환산하면 300만t 으로서 국내산 원유 약 800만t과 비교시 수입량은 국내 생산량의 37%에 해당된다.

1991년 2월 일본 낙농의 주산지인 북해도는 육우 사육농가에서 24.4%, 유우두수 42%를 차지하고 있으며, 1989년 유우생산량은 37.3%를 점하고 있

다. 1989년 일본의 우유생산량은 813만 4천t인데 북해도는 301만 8천t을 생산했다. 전국생산에 대한 우유의 61.4%가 음용유로 사용되고 있는데 북해도는 20%가 사용되며 66%는 가공원유로 사용된다.

생산조정이 시작된 1979년 16,697호의 사육농가는 1990년 12,525호로 감소하여 년평균 3%정도의 감소를 보이고 있으며 우유생산량의 감소로 인해 버터, 탈지분유를 수입하는 등 유제품의 국내시장이 수입품에 잠식당하는 추세이다. 그러나 일본의 경우 현재 유제품의 자급율이 70%선이다.

일본은 우유의 학교급식의 제도화, 우유가격지지 정책 도입, 낙농자립 안정기반 확립, 우유를 주식량으로 간주하여 안정적 확대 재생산 조건정비, 우유 생산 광역경제권 설정 등 낙농기본정책을 확립, 낙

농산업을 보호 육성하고 있다. 가공원료유에 대해 정부가 설정한 보증가격과 유업체가 생산자에 지불하는 표준거래 가격의 차액을 축산진흥사업에서 생산농가에게 보조금을 지급하는 부족분지불제도를 실시하고 있으며 집유일원화로 생산농가의 거래 교섭력을 보호하고 있다.

일본은 유제품에 수입할당제를 적용하고 있으며 수입창구를 축산진흥산업단으로 일원화 하여 국가가 국가무역 대상품목을 지정하여 시장가격을 조절하여 수입할 수 있도록 하고 있다. 일본의 관세율은 높아 탈지분유 25%, 버터 35%, 치즈 35%이며 HS의 세분류로 수입개방에 대응하고 있다. 일본의 유제품시장 개방도는 버터 1.9%, 탈지분유 32%, 치즈 78%이다.

〈표 6〉 주요국의 유제품 가격지지 및 국경조치

구분/국별	E C	미 국	일본
가격지지제도	개입기관이 개입가격으로 매입하여 시장가격을 목표 가격 이상으로 지지	CCC가 잉여유제품을 무제한 매입하여 가공원료유 가격지지	축산진흥 사업단의 매매조작으로 유제품가격을 안정시키고 낙농가에는 부족분지불제도 시행
국경조치	· 수입가격과 역내가격의 차액을 수입과징금으로 징수하여 수입유제품이 역내 시장에서 무력하게 함 · 과징금관세율 환산시 (1987) 버터 : 116% 탈지분유 : 149% 치즈(체다) : 112% · 수출보조금 지급	· 수입할당제(IQ)를 시행하여 유제품에 대하여 수입자유화 의무를 GATT로부터 면제(Waiver)받고 있음. · 면제대상유제품 원유, 분유류, 치즈, 아이스크림, 버터혼합물, 초코렛크림등 · 재정부담으로 해외원조(PL480)등	· 축산진흥사업단이 국가무역품으로 수입일원화하여 수입조절 · 국가무역대상품목 버터, 탈지분유, 전지가당연유, 탈지가당연유, 전지분유, 휘어파우다, 버터밀크파우다 · 수입수량할당품목 무당연유, 조제웨이 등
시장개방도	버터 4.1% 탈지분유 0.5% 치즈 2.8%	버터 0.4% 탈지분유 0.3% 치즈 4.5%	버터 1.9% 탈지분유 32% 치즈 78%

자료 : 낙농대책특별위원회, UR 농산물 협상에 대한 낙농산업의 대응방안, 1990.9

4. 낙농산업과 국가의 역할

전술된 바와 같이 낙농분야의 특수한 여건은 대부분의 선진국에서 낙농분야에 대한 농업정책의 적극적 개입을 초래하여 왔다.

가격지지, 쿼타조정, 도축장려금제도 그리고 투자 지원 및 보조 등 제 정책개입은 낙농가의 소득과 생산구조에 직접적인 영향을 끼쳤으며 이러한 정책은 거의 모든 선진국에서 외부로 부터의 유제품 수입을 차단하는 무역장벽으로 연결되어 왔다. 더우기 근년의 수송수단 발달은 국제무역관계를 약간 개선시킨 반면 각국의 소득정책에서 기인된 무역장벽은 시간이 흐름에 따라 더욱 공고하여졌고 장기간에 걸쳐 국내시장이 국제경쟁으로 부터 격리됨에 따라 각국낙농은 생산가격과 생산구조에 있어서 큰 차이를 나타나게 되었다.

타 경제부분의 일반적 원칙, 즉 생산기술을 국제수준에 접근시키고 생산비를 경쟁자 수준으로 낮추는 것이 농업분야, 특히 보호수준이 높은 낙농업에서는 거의 이루어지지 않고 있다 이러한 외부환경의 변화에 의해 우리에게 까지 압력이 가해오는 즉 외국의 국내 낙농문제가 우리나라농에게 전가되는, 겉으로 표방되는 자유무역주의의 이면에서 힘의 논리에 의해 진행되는 협상이 UR이란 형태로 나타나고 있으며 이에 대응한 국가의 역할이 어느때 보다도 중요하게 인식되고 있다.

한국낙농에 관한 국가의 역할을 논의 함에 있어 다음과 같은 사항들이 우선적으로 검토되어야 한다.

1. 앞에서 설명된 것과 같은 선진국의 농업보호, 특히 낙농보호의 당위성이 우리 국가와 국민에게 이해될 수 있는가?
2. 국가, 정부는 이러한 여건변화에 대응하여 우리 생산기반유지의 타당성을 인식하고 이를 적극적으로 추진하였는가? UR을 핑계로 삼아 국경보호 및 국내농업의 전폐론으로 끌고가는 것은 아닌가? 그 이후의 상황은 어떻게 전개될 것으로 보며 그것이 얼마나 큰 경제·사회

· 정치적 비용을 발생시킬지 예측하였는가?

3. 선진 낙농국 특히 우리에게 무역개방압력을 가중시키는 미국과 유럽 각국들이 자국의 낙농을 보호하고 경쟁력 제고를 위해 엄청난 투자를 UR 협상이 진행되는 지금 이 순간에도 계속하고 있고 앞으로도 자국의 낙농보호를 적정 수준에서 유지 시키려는 의도가 있는데 우리의 상황은 어떠한가?
4. UR 농산물 협상의 타결이 매우 어려울것으로 보이지만 UR에서 논의되고있는 국가보조사항의 철폐와 관세화 조항을 벗어나며 생산자에 대한 보호 방안으로 제시되고 있는 생산자단체 지원, 지방정부를 통한 생산자 지원 및 생산기반 확대 지원 등 최소한의 정책접근이 국내에서 준비되고 있는가?

남들은 이미 다 이루어 놓고 앞으로도 지속적으로 지원할 제도가 완비되어 있는 반면 제대로 정책 지원도 받아 보지 못하고 같이 뛰어야 되는 상황에서 그들 낙농에 대한 국가의 지원에 비하면 무책임, 무감각의 정책 대응으로 인식되는 한국낙농의 대응은 다윗과 골리앗의 대결을 연상케 하면서 막다른 벽에 갇힌 답답함을 금할 수 없다. 지금 한국낙농이 처한 문제는 주변환경 문제로서 외국으로부터의 압력도 있지만 더욱 중요한 것은 내부의 문제이다. 즉 UR 협상의 진행에 따라 달라지겠지만, 개방화 추세는 거역할 수 없을것으로 여겨지며 이제 우리 낙농의 존립에 대한 당위성이 국민간에 확산되고 이에 근거한 정책 즉 국가의 역할이 뒤따라야 한다.

지금까지 낙농부문에 대한 국가의 역할에 대하여 많은 논의가 진행되어 왔다. 낙농가를 위한 농업정책은 각 부서간에 특히 물가관련 부서와의 조정과 정에서 실종되고 추진되지 못하는 경우를 종종 볼 수 있다. 제도적인 측면의 한예로 낙농진흥법안이 표류됨으로써 한국낙농은 방향상실에 의하여 경쟁력제고 준비 시간이 점점 단축될 뿐이다. 도시주변

에 몰려있는 한국낙농구조의 개편을 위해서는 도시 근교의 목장이 산간지역 등 목장지대로 이전 되어야 하는 과제를 안고 있는데 이를 위한 지원제도가 시급한 상황에서 목장이전에 대한 양도소득세 면제 제도 폐지 결정에 대하여 생산자단체의 반발과 탄원서 제출등에 의해 현재 5년이상 목장경영후 이전한 농가에 대한 양도소득세 면제제도를 10년이상 경영한 농가에서만 혜택이 있도록 조치한 것은 나름대로 목적이 있겠지만 낙농구조 개편을 위한 현재의 흐름에 역행되는 처사가 아닐 수 없다.

외국의 경우 머리를 짜내어 더 교묘하게 농가를 지원하고 낙농부문에 대한 지원이 UR 진행중에도 계속되는 반해 우리는 UR협상을 핑계로 지원하고 있던것도 중단하고 법으로 명시된 지원조항도 삭제하려고 분위기를 이끌어 가는 농업정책의 정반대 현상이 우리에게 나타나고 있다.

우유의 수급 분야에 대한 정부의 대응은 이러한 현상을 단적으로 나타내는데 즉 수급정책의 실패로 불과 1년내에 우유감산정책 실시, 젓소도태 추진, 우유부족 등이 반복되고 이에 대한 대안으로 나온 것이 분유를 포함한 유제품의 수입이고, 이에따라 올해 국내유제품 자급율은 80% 미만에 이를 것으로 추정되고 있다. 또한 수입분유 배분에 있어서 값싼 수입분유의 국내공급가격을 업체에 낮게 공급함으로써 수입분유를 공급받는 업체들은 가수요가 유발되어 계속 분유 수입을 주장하는 악순환과 업체 이익만을 대변하는 우를 범하고 있다. 다른 한편으로 수입쇠고기의 무제한 방출에서 보는 것과 같이 확고한 정책의지가 없는 상황에서 서서히 막을 내려가는 한우사육과 마찬가지로 한국낙농도 간편한 정책도구인 수입대체로 이끌어 진다면 우리의 후세들에게 무엇을 물려줄 수 있을 것인가? 정책결정자들의 의식이 의심스러울 뿐이다.

선진국의 낙농가들에 대한 직·간접적인 국가의 도움은 우리 낙농가로서는 상상할 수 없는 정도이다.

지금이라도 새롭게 시작되어야 한다. UR이라는 국민의 인식제고를 위한 도구를 전화위복의 기회로 삼아 총력적으로 이끌어야 할 것이다.

이를 추진하기 위하여 첫째, 뒤떨어진 기술, 생산성을 제고시키기 위한 국가의 적극적 배려가 뒤따라야 한다. 이에 연구개발·지도·관측 등 기술적인 사항과 집유, 등급제, 원유검사 등에 따른 제도적 측면이 보완되어야 하고 세제우대 및 사회보장측면에서의 연금, 보험제도 등 공공서비스 기능이 고려되어야 할 것이다.

둘째, 낙농부문의 생산 구조 조정을 통하여 지금까지의 규모성장에서 벗어난 질위주의 낙농으로 전환 될 수 있도록 국가가 주도하여야 할 것이다. 착유, 육성, 번식 등의 분화를 유도하여 생산성을 제고 시키고 전문 낙농인의 육성에 전력하여야 할 것이다. 또한 선진국 낙농의 동향에서 보는 바와 같이 환경문제에 대한 대처와 이에 대한 정책의 배려가 뒤따라야 할 것이다.

셋째, 국내 우유의 수급안정화 장치를 장기적 측면에서 준비하여야 한다. 비축, 재고 기능을 확보할 수 있어야 할 것이며 이를 위해 유통과 무역기능의 보완이 시급히 요청되고 있다.

국가의 과학적이고 적극적인 추진체계와 국민의 공감대형성, 노력하는 전문 낙농인이 삼위일체가 될 때 한국낙농은 우리 경제가 이루었듯이 지구상에서 한국낙농의 독특한 형태로 우리 모습을 지켜나갈 수 있을 것이다.