

낙농산업의 전망과 과제



조석진
영남대학교교수

I. 머리말

그동안 국내의 낙농산업은 경제의 고도성장과정에서 괄목할만한 성장을 지속해 왔다. 그 같은 성장은 백색시유의 소비증가에 의해 주도되어 왔다 해도 과언이 아니다. 그러나 백색시유의 연평균 소비증가율이 1970년대의 26.3%에서 1980년대의 16.1%를 거쳐 1990년대에 1.6%까지 급락함에 따라 2000년대에 들어오면서 낙농산업의 수급불균형이 심화되었다.

이 같은 사태를 유발한 근본원인은 1차적으로 UR 협상결과에 따라 유제품수입이 자유화되면서 시장이 빠르게 공급자 중심에서 소비자 중심으로 이행하고 있기 때문이다. 그 외에 경기침체를 포함한 다양한 대내적인 사회·경제적 여건변화 또한 시유소비를 위축시켰다. 그 결과 국내 낙농은 시유생산에 국한되게 되었고, 시유의 소비정체는 곧 수급불균형으로 이어졌다.

그런 가운데 1995년 WTO 체제의 출범에 따라 개방화시대에 대비하기 위해 1997년 낙진법개정이 이루어졌다. 그러나 이 과정에서 생산자와 유업체는 현실타협에 안주함으로써 개방경제체제하에서의 시장변화를 수용하기 위한 낙농제도개혁에 실패하였다. 그 같은 의미에서 낙농산업이 직면한 오늘의 사태의 상당 부분은 정부의 허술한 UR 협상 및 1997년 낙진법개정 과정에서 생산자와 유업체의 안이한 대처가 초래한 결과라 할 수 있다.

한편 현재 진행되고 있는 DDA 농산물협상의 진행상황을 감안할 때 지금까지의 납세자부담에 의한 땀질식 처방으로는 낙농산업이 안고 있는 문제의 근본적인 해결을 기대하기 어렵다. 그뿐 아

니라 낙농산업의 미래에 대한 비전도 제시할 수 없다. 이 같은 점을 감안할 때 낙농산업은 이제 또 다시 새로운 선택을 강요받고 있다.

그 같은 의미에서 낙농산업이 직면한 문제해결을 위해 급변한 '낙농산업발전대책협의회(이하 대책협의회라 칭함)'의 역할은 매우 중요하다. 본고는 상기와 같은 문제의식 하에서, 이하 II에서 낙농산업의 당면과제에 대해, III에서 대책협의회의 논의과정에서 유의할 점 등에 관해 간략히 검토하고자 한다.

II. 낙농산업의 당면과제

국내 낙농이 일본을 포함한 낙농선진국에 비해 다른 점은 생산이 시유시장에 국한되어 있다는 점이다. 그 주된 이유는 UR 협상에서 허술한 협상 전략으로 주요 유제품의 저율관세에 의한 수입자유화를 허용함에 따라 국산유제품시장이 성립되지 않기 때문이다. 따라서 시유수요, 보다 정확히 말해서 백색시유수요를 초과하는 원유는 사실상 판로를 찾기 어려우며, 어떤 형태로든 처리비용을 수반한다. 그러나 어느 나라든 원유공급과 수요 사이에는 항상 일정 수준의 계절적인 수급불균형이 발생하기 마련이다. 또 그 같은 수급불균형해소를 위해 각국은 다양한 형태의 시장개입을 실시하고 있다. 그러나 시장개입을 통한 수급조절이 성공을 거두기 위해서는 다음 몇 가지 조건이 충족되어야 한다.

첫째, 유제품수입을 일정한도 내에 유지할 수 있는 국경조치가 확보되어야 한다. 미국, 캐나다,

EU 등 낙농선진국이 국내 소비량에 대한 수입을 3~5% 수준에서 유지하고 있는 것은 그 같은 이유 때문이다. 그러나 한국과 같이 국경조치가 미비한 상황 하에서는 시유수요를 초과하는 잉여유의 시장가격이 국제가격수준까지 하락하게 된다. 그 결과 이의 처리를 위해 막대한 정책자금을 필요로 한다. 그러나 개방경제체제하에서 납세자부담에 의한 시장개입을 언제까지고



지속할 수 없다는 데에 정책의 어려움이 있다.

둘째, 생산조절이 가능해야 한다. 전술한 바와 같이 시장개입을 통한 가격지지를 위해서는 정책자금이 소요된다. 따라서 적절한 생산조절이 병행되지 않을 경우 정책자금규모가 점차 늘어나 시장개입을 통한 원유수급조절은 한계에 직면할 수밖에 없다. 이에 각국은 거의 예외 없이 전국규모의 강제적인 쿼터제를 실시하고 있다. 아울러 쿼터를 초과하는 물량에 대해서는 철저히 과징금을 부과한다.

셋째, 효율적인 수요확대방안이 병행되어야 한다. 수급조절을 위한 1차적인 수단은 생산측면에서 공급을 조절하는 방법이다. 그러나 장기적으로는 수요측면에서 소비확대가 이루어지지 못할 경우 낙농산업의 안정성장을 기대하기 어렵다. 따라서 대부분의 낙농선진국은 우유소비촉진을 위해 다양한 노력을 기울이고 있다.

한편 국내의 낙농산업은 위의 세 가지 조건 중 어느 하나도 제대로 충족시키지 못하고 있다. 그 중에서도 국경조치가 매우 미약하며, 현재 진행 중인 DDA 농산물협상의 추진상황을 감안할 때 금후 국경조치는 더욱 약화될 전망이다. 즉 낙농에 관한 한 지금까지 매우 보수적인 협상전략으로 일관하던 미국과 EU가 세부원칙(Modality)에

합의함과 아울러 관세인하는 물론 관세상한의 설정까지 제안하고 있기 때문이다. 따라서 2002년 현재 원유환산 국내총소비량(3,092천 톤) 대비 20.9%에 달하고 있는 유제품수입이 현재보다 늘어날 가능성이 높다. 그뿐 아니라 한국의 개도국 지위확보에 대한 전망 또한 밝지 않다.

그 외에 대내적으로는 고령화 사회로의 빠른 진입, 출산율저하 및 주 5일근무제 확대, 경기침체 등에 따라 2002년을 전후해서 이미 백색시유 소비가 심각한 정체를 나타내고 있다. 또한 금후 소비증가가 예상되는 치즈를 포함한 고급유제품은 국내외의 현격한 가격차로 인해 거의 전량을 수입에 의존하지 않을 수 없게 될 전망이다.

이 같은 점을 감안할 때 낙농산업이 직면한 문제극복을 위한 근본대책과 함께 국제화시대에 부합하는 낙농산업의 비전이 조속히 제시될 필요가 있다. 그 같은 의미에서 금번 대책협의회의 발족은 매우 중요한 의미를 지니며, 이를 계기로 낙농산업의 새로운 기틀이 마련되어야 한다.

Ⅲ. 낙농산업발전대책협의회의 과제

국내 낙농이 직면한 문제해결을 위해 협의회는 다양한 과제에 대한 대안제시를 요구받고 있다. 그러나 그에 앞서 중요한 것은 확고한 정책목표의



설정이다. 현행 낙농진흥법의 제1조는, “이 법은 낙농산업의 구조개선, 원유와 유제품의 수급조절, 가격안정과 유통구조의 개선을 통하여 낙농업과 낙농관련산업의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.”로 되어 있다. 즉 ‘낙농업과 낙농산업의 발전’이란 정책목표의 구현을 위해 구조개선, 수급조절, 가격안정 및 유통구조개선과 같은 수단을 동원하겠다는 것이다.

낙농정책이 필요한 것은 낙농을 시장원리에 맡길 경우 시장의 특성상 수급 및 가격불안정으로 인해 낙농가의 경영안정을 통한 우유의 안정공급을 기대하기 어렵기 때문이다. 따라서 대부분의 낙농선진국은 낙농가의 ‘경영안정’을 바탕으로 하는 ‘공급안정’, 즉 생산측면에 중점을 둔 명확한 정책목표를 설정하고 있다. 그렇게 볼 때 ‘낙농업과 낙농산업의 발전’이란 현행 낙농진흥법의 정책목표는 매우 추상적이라 하지 않을 수 없다. 그 같은 의미에서 낙농문제의 해결을 위한 대안제시에

앞서 정책목표에 대한 재검토가 선행되어야 한다.

다음은 구체적인 정책목표가 설정될 경우, 이의 실현을 위해 다음과 같은 과제에 대한 심도 있는 논의를 통한 대안제시가 필요하다.

첫째, 원유의 수급안정방안이다.

낙농정책의 목표가 생산자인 낙농가의 경영안정을 통해 국민식생활의 필수식품인 양질의 우유를 안정적으로 공급하는 것이라 할 때 이의 실현을 위해서는 무엇보다 원유의 수급안정이 필수적이다. 또한 국내 낙농이 시유생산에 국한되고 있는 현 상황 하에서 수급안정을 위해서는 쿼터제의 도입이 불가피하다. 그러나 현재의 시장구도 하에서 정책이 재정지출을 이유로 낙농산업을 시장원리에 맡길 경우 집유를 둘러싼 유업체간의 갈등이 재연될 가능성을 배제할 수 없다. 또한 그 경우 거래교섭력이 약한 낙농가의 피해가 예상되며, 이는 1994년 우유판매협동조합(Milk Marketing Board: MMB)을 해체하고 직거래로 이행한 영

국에서 최근 입증되고 있다. 따라서 협의회는 그 같은 점을 염두에 둔 수급조절방안을 제시해야 하며, 아울러 낙농가와 유업체는 이에 적극 협조해야 한다. 또한 이 과정에서 낙농진흥회의 위상, 유가체계, 우유생산비조사 등에 대한 개선방안이 함께 제시될 필요가 있다.

둘째, 수요확대방안이다.

금후 국내 낙농이 안정적인 성장을 지속하기 위해서는 수요측면에서 시유를 포함한 국산유제품의 소비확대가 필수적이다. 성장경제하에서와 달리 이미 국내의 시유소비는 1989년부터 정체되기 시작했으며, 최근 그 같은 현상이 더욱 심화되고 있다. 따라서 금후 효율적인 수요확대방안이 제시되지 못할 경우 낙농산업의 축소균형이 불가피하다. 그 같은 의미에서 수요확대를 위한 보다 다양하고 구체적인 방안이 제시되어야 한다.

셋째, 낙농산업의 경쟁력제고방안이다.

WTO 체제하에서 그나마 국내 낙농이 현재의 생산기반을 유지할 수 있는 것은 시유시장이 유지되고 있기 때문이다. 그러나 여건변화에 따라서는 시유시장의 경쟁력도 언제까지고 유지된다는 보장이 없다. 무엇보다 금후 한·중·일 자유무역협정(FTA)이 본격화 될 경우 인접한 이들 3국의 낙농산업에도 적지 않은 변화가 예상된다. 우선 일본의 경우 2002년 현재 원유 kg당 생산비는 688원이며, 북해도의 대규모 낙농가의 생산비는 500원대까지 하락하고 있다. 따라서 장기적으로는 국내산 원유의 대일 수출 및 북해도산 원유의 수입 가능성도 배제할 수 없다. 그뿐 아니라 최근 우유 소비가 급증하고 있는 중국은 시유수요에 비해 원유공급이 부족한 상황이어서 환원유 중심의 소비가 이루어지고 있다. 따라서 금후 잉여유의 대중국 수출가능성 또한 배제할 수 없다. 이 같은 점을 감안할 때 국산유제품의 생산확대 및 한·중·일 3국간의 시유교역확대를 겨냥한 낙농산업의 경쟁력강화가 절실하며, 그에 대한 방안제시가 이루어져야 한다.

다음과 같은 과제에 대한 심도 있는 논의를 통한 대안제시가 필요하다.

첫째, 원유의 수급안정방안.

둘째, 수요확대방안.

셋째, 낙농산업의 경쟁력제고방안.

IV. 맺음말

국내 낙농은 2000년대에 들어와 혼합분유를 중심으로 하는 유제품의 수입증가와 대내적인 시유소비정체가 맞물리면서 전례 없는 수급불균형에 직면하고 있다. 이에 정책은 시장개입을 통해 문제해결을 시도해 왔다. 그러나 낙농가의 자체심이 발동하기 어려운 시장구조 하에서 근본적인 문제해결에는 미치지 못하였다. 이는 이미 현행 낙농진흥법이 급변하는 시장여건을 수용하기에 역부족이기 때문이다. 따라서 낙농산업은 이제 새로운 제도개혁을 요구받고 있다.

한편 1997년의 낙농진흥법 개정에서 낙농가와 유업체는 낙농산업의 장기적인 발전보다는 서로의 이해관계에 집착한 나머지 오늘의 사태를 자초했다 해도 과언이 아니다. 그 같은 의미에서 새로운 제도개혁에 있어서는 과감한 발상의 전환을 통해 상생의 길을 모색해야 한다. 이를 위해 낙농가와 유업체는 낙농산업이 직면한 대내외적인 현실을 직시하고 새로운 활로모색을 위한 공조체계구축에 적극 동참할 필요가 있다.

끝으로 낙농산업이 직면한 오늘의 사태는 근본적으로 원칙 없는 UR 협상의 산물이라 할 수 있다. 그러나 국제화는 이미 거스를 수 없는 시대적 대세임을 부인할 수 없다. 따라서 국내 낙농의 생산기반유지를 위해서는 과거의 호송선단식 정책기조에서 탈피하여 경쟁력을 바탕으로 하는 낙농산업의 발전방안을 제시할 수 있어야 한다. 아울러 그 과정에서 농림부는 낙농산업을 전적으로 시장원리에 맡길 수 없음을 인식하고, 낙농제도개혁에 있어서 정책의 역할분담을 명확히 할 필요가 있다.