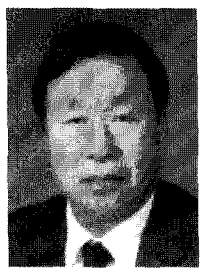
비틀거리는 낙농산업을 다시 일으켜 세우는 길



박 종 수
충남대학교 농업생명과학대학 교수

낙농업의 경우 금차 발생된 구제역으로 인해 지난해 말 우리나라 전체 젖소 430,000두의 약 8.5% 수준인 36,000여 두가 살처분되었고 원유 12,000여 톤을 폐기하는 등 우리나라 낙농업 사상 초유의 커다란 피해를 발생시켰다. 젖소 36,000여 두의 살처분으로 인해 하루 평균 500여 톤의 원유기반이 상실됨으로써, 우유대란설이 야기되는 등 낙농업계가 초긴장의 나날을 맞고 있다. 특히 살처분한 36,000여 두 젖소가운데 75% 이상인 26,000여 두가 특정 유업체에 납유하는 농가의 소유라서 특정 유업체와 소속 농가의 충격은 더욱 클 것이다. 여기에 구제역 발생과 더불어 인공수정사 및 수의사 등의 이동이 제한됨으로써 이동제한 시기에 발생된 발정우에 대한 수태지연 등으로 인해 구제역이 마무리 된 후에도 상당수 착유우에 따라서는 산유량 감소가 불가피할 것으로 추정된다.

더욱이 금번 구제역으로 인해 젖소를 살처분한 농가수는 무려 638농가로서 지난해 말 우리나라 전체 낙농가 6,347농가의 10%에 해당되며, 이들 농가의 84.3%인 538농가가 사실상 우리나라 낙농업의 태동지인 경기도와 인천시에 소재한 농가들이다. 낙농업을 천직으로 알고 30년 이상을 종사해온 농가도 있다. 가족처럼 아끼고 애지중지 키워오던 젖소를 단칼에 살처분할 수밖에 없었

던 그들의 마음은 어떻겠는가? 참으로 안타깝고 서글픈 일이다.

그렇다고 마냥 실의에 빠져 있을 수만은 없다. 불가항력의 현실을 받아들이되 함께 힘을 모아 우리 낙농업을 재건하는 데 지혜를 모아야 한다. 그나마 다행인 것은 지난 1월과 2월 중순까지 구제역이 기승을 부리고 백신접종이 진행되던 시기에는 원유의 생산이 전년 동기(월)에 비해 8.5%정도 감소되었으나, 2월 하순부터 3월 상순에는 전년 동기에 대비한 감소율이 예상보다 낮은 5.5~6%대로 점차 낮아지고 있다는 것이다. 이는 원유의 기준 쿼터량을 증량함과 더불어 쿼터량 산정방식을 연간총량제로 전환시킨데 따른 영향도 없지 않겠으나, 낙농가들이 오늘의 위기를 함께 극복하기 위해서 원유의 증산에 최선의 노력을 쏟고 있다는 증거이기도 하다. 한편으로는 조기에 원유생산을 회복할 수 있는 가능성을 보여주는 열망일 수도 있다. 우리가 함께 힘을 모으고 지혜를 짜내면 우리 낙농업은 재건될 수 있다. 결단코 재건되어야 한다. 이에 필자는 본고에서 우리 낙농업이 재건되기 위해서 당면하고 있는 문제와 합리적인 대응책을 간략히 제안하고자 한다.

첫째, 살처분한 낙농가에 대해 현실을 감안한 피해보상이 시급하다.

피해보상은 낙농업의 특성과 현실성을 고려하여 이루어질 수 있도록 해야 한다. 정부는 구제역으로 인해 가축을 살처분한 피해 농가에 대하여 살처분한 가축(culled animals)에 대한 보상, 생계안정자금 지원, 가축입식자금 지원 등 다양한 보상 내지 지원책을 강구하고 있다. 그러나 이러한 보상정책을 획일적으로 추진하는 과정에서 여타 축종 분야에 비해 낙농분야는 다소 미흡한 점이 없지 않다. 낙농산업의 특성과 현실을 구체적으로 고려하지 않았기 때문이다. 예컨대 살처분 젖소(culled cows)의 보상에 있어서 젖소의 산차가 늘어날수록 증가하는 산유량은 고려치 않고 오직 젖소의 내용연수에 기초한 장부상의 자산가치만을 기준하여 보상가격을 책정함으로써 초산우보다 시장가격이 높은 2산우의 보상가격이 오히려 낮게 책정되는 사례, 다년간의 수세대에 걸쳐 힘든 개량프로그램을 통해서 만들어온 고능력우에 대한 보상범위를 지나치게 낮게 책정한 사례, 일거에 36,000여 두가 사라진 젖소시장에서 재입식 희망농가가 현실적으로 6개월이라는 짧은 기간 동안에 충분한 젖소를 입식하기란 쉽지 않은데, 젖소의 공급부족에 따른 시장가격의 급상승을 고려하지 않은 짧

은 입식지원 기간과 입식가격의 지원 등은 현실을 고려하여 합리적으로 개선되어야 마땅하다. 현재와 같은 보상 및 지원책은 차제에 목장을 폐업하고 더 이상 재기의 꿈을 버리는 농가에게는 어느 정도 큰 불만이 없을 수 있다. 그러나 낙농업을 재개하기를 희망하는 농가에게는 현재와 같은 보상 및 지원책이 크게 불합리할 수밖에 없다. 따라서 폐업을 희망하는 농가와 재입식을 희망하는 농가를 구분하여 지원하는 방안도 고려할 수 있다. 재입식을 희망하는 농가에게는 살처분 이전과 유사한 수준의 능력을 가진 젖소와 규모를 확보하는 데 필요한 기간과 자금을 고려하여 보상 · 지원하는 방안을 강구해야 한다는 것이다. 그렇게 현실을 고려하여 보상 · 지원하더라도 낙농업을 재개하는 농가가 기존의 축사와 시설, 장비 규모 등의 제반 환경을 선진화된 형태로 변화시키는 데에는 추가적인 비용이 소요된다는 사실도 간과해서는 아니된다.

둘째, 젖소의 재입식을 희망하는 농가들이 조기에 젖소를 입식할 수 있도록 피해를 당하지 않은 낙농가들과 생산자 단체 등이 동반자의식을 가지고 적극 협조해야 한다.

젖소의 재입식과 관련하여 젖소를 수입하는 문제가 대두되고 있다. 살처분한 피해농가는 젖소를 수입해서라도 하루빨리 입식해서 낙농업을 재개해야겠다는 마음이 앞 설 수밖에 없다. 그래서 젖소수입과 관련된 의견이 설왕설래되고 있는데 그들의 마음과 요구가 십분 이해는 된다. 그러나 젖소의 교역시장은 현실적으로 그렇게 녹록지만은 않다. 우리나라가 착유를 위한 번식용 젖소를 수입한다면, 적어도 매년 시장접근 물량 1,000여 두를 무관세로 도입이 가능하다. 경우에 따라서는 할당관세 수입량을 늘릴 수도 있을 것이다. 그러나 국제 젖소시장은 우리가 수입을 원한다고 해서 능력이 좋은 소를 적정한 가격에 쉽게 수입할 수 있는 여건이 아니다. 현재 국제 낙농시장에서 젖소를 수출할 수 있는 나라는 미국과 캐나다 그리고 호주, 뉴질랜드 등에 불과하다. 그런데 미국과 캐나다로부터는 광우병 등의 문제로 현재로서는 수입이 불가능하다. 광우병 문제로 쇠고기수입을 제한하고 있는 마당에 젖소수입을 별도의 문제로 거론할 수도 없다. 뉴질랜드는 질병문제는 없다고 하지만 젖소의 산유능력이 상대적으로 낮고 수입규격이 설정되어 있지 않는 등으로 인해 사실상 수입이 어려운 상태다. 그렇다면 우리가 현 시점에서 젖소의 수입을 고려할 수 있는 나라는 호주뿐이다.

"수입산 젖소, 쉽게 수입할 여건 아니다"

호주는 2008년도에 58,364두(수출액 FOB[1] 105,670천 호주달러), 2009년에 48,217두(수출액 FOB 73,967천 호주달러), 그리고 2010년에는 78,207두(수출액 FOB 93,707천 호주달러)의 젖소를 해외에 수출했다. 2010년도 호주가 수출한 젖소 78,207두의 74%인 57,552두가 중국으로 수출되었으며, 그밖에 러시아와 파키스탄 및 인도네시아로 각각 9,445두, 2,279두, 1,724두가 수출되어 중국을 비롯한 아시아 국가가 주요 수출 상대국으로 부각되고 있다.[2] 특히 2009년도에도 전체 수출두수의 68%에 해당하는 32,782두가 중국으로 수출되었는바, 이는 중국의 급속한 우유소비증가와 낙농산업발전에서 기인된 것이다. 따라서 금후에도 중국으로의 젖소수출은 꾸준히 증가될 것으로 추정된다.

한편 젖소의 두당 평균 수출단가는 곡물파동이 있었던 2008년과 2009년에는 각각 FOB 1,811 호주달러와 1,534 호주달러로 매우 높았으며, 2010년에는 다소 하락한 1,198 호주달러였다. 그런데 2010년도 호주가 수출한 젖소 미경산우

〈표 1〉 호주의 국별 젖소수출 현황 단위 : 두

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	
					수출두수	점유율
중국	9,879	3,526	12,209	32,782	57,552	74
멕시코	11,263	22,167	10,131	-	-	
러시아	7,360	6,575	20,071	2,437	9,445	12
인도네시아	1,601	-	-	2,072	1,724	2
쿠웨이트	3,331	4,479	3,936	3,434	300	
아랍에메리트	1,825	330	272	528	372	
사우디아라비아	-	4,463	1,700	1,900	-	
말레이시아	785	83	2,858	1,270	740	1
터키	-	2,838	3,150	-	-	
파키스탄	-	-	3,680	1,704	2,279	3
기타	2,238	1,806	357	2,090	5,795	7
계	38,342	46,267	58,364	48,217	78,207	100
수출액(FOB, 천A$)	37,796	63,611	105,670	73,967	93,707	
두당 수출단가(FOB, A$)	986	1,375	1,811	1,534	1,198	

자료 : MLA, "Live Export market report 2010", 02. 2011, p5.

1) FOB(Free On Board, 본선인도조건)는 수출업자가 지정된 조건상의 선박에 물품(젖소)을 인도하는 시점까지의 비용 및 책임만 지면되는 조건을 말한다.
2) 자료 : MLA, "Live Export market report 2010", 02. 2011, p5.

의 두당 평균 FOB가격 1,198 호주달러(원화환산 약 1,400천 원 상당액)는 적지 않은 단가이며, 여기에 해상운임과 보험료 등 수입비용을 합하면 실제 수입가격은 이를 훨씬 초과할 것이다. 이는 농협이 조사 · 발표한 2011년 2월 현재 우리나라 수정단계의 미경산우 두당 월평균 산지가격인 1,287천 원에 비해서도 크게 높은 가격이다. 또한 풀사료 위주로 사육되는 호주 젖소의 산유능력은 우리나라의 젖소에 비해 산유능력도 낮다. 2009년도 캐나다 착유우의 연간 두당 평균산유량은 5,810 리터[3]에 불과하다. 우리나라의 2009년도 연평균 두당 평균산유량 8,654 리터의 67% 수준에 불과하다.

수입젖소의 가격 및 생산성 경쟁력은 차치하더라도 젖소를 수입하고 수입해 온 젖소를 우리의 낙농환경에 적응시키기 위해서는 적어도 2~3년 이상이 요구되는 바, 그 기간에 국내 원유의 증산과 젖소증식을 통해서 생산량 감소기반의 회복가능성이 충분하다는 것이다. 따라서 젖소를 수입해서 생산기반을 조기에 구축하겠다는 계획은 최대한 신중을 기하면서 사전에 충분한 정보를 수집 · 분석한 후 수입여부를 검토하되, 국내 젖소의 "나눔운동"을 전개하는 것이 먼저이다. 국내 젖소의 원활한 유통을 위해서 협동조합을 비롯한 생산자단체가 주체가 되어 젖소시장을 개설하고 재입식을 희망하는 농가들이 최소한이라도 젖소를 조기에 확보할 수 있도록 적극적인 중개 및 알선업무를 전개하면서 이번 구제역 살처분의 피해를 면한 낙농가들이 동반자의식을 가지고 서로서로 젖소를 분양하는데 나서야 한다.

"신중한 젖소 수입 검토와 국내 젖소 나눔 운동 필요…"

셋째, 정부는 차제에 낙농생산기반 유지를 위한 적정 자급목표와 그에 상응하는 계획생산량을 조기에 설정할 필요가 있다.

지난해 우리나라 우유 및 유제품 소비량은 원유로 환산하여 총 3,249천 톤이었으며, 이중 국내 원유생산 · 공급량은 2,073천 톤으로 나머지는 이월된 재고와 수입유제품으로 충당되었다. 국내 원유의 자급율은 63.8%인 셈이다. 또한 국내 연간 원유생산량 2,073천 톤 중 백색시유를 생산하는데 1,383천 톤, 가공시유를 생산하는 데 158천 톤 등 총 원유생산량의 65.0%인 1,541천 톤이 음용우유생산에 사용되었으며, 389천 톤은 기타 가공유제품을 생산하는데 사용되

3) 자료 : ABARE, Australian Commodity Statistics 2010, p76.

었다. 그리고 총 원유생산량의 7.0%에 해당하는 143천 톤은 분유로 풀어서 사용했던 소위 잉여원유였다. 그렇다면 금번 구제역으로 인해 감소가 예상되는 원유생산량이 7~8%정도라면 국내 전체적인 연간 원유수급에는 큰 무리가 없다. 그럼에도 불구하고 원유수급대란설이 야기되었던 것은 무슨 이유에서였을까? 그것은 금번 구제역으로 인한 피해가 특정 업체의 납유농가에 상당수 편중되어 있을 뿐 아니라 원유생산의 계절적 진폭으로 인해 계절진폭을 완충시키기 위한 적정재고의 유지가 우려됐기 때문이다. 이에 대처하기 위해 정부는 금년 상반기 중에 분유 9천 톤을 할당관세로 긴급 수입키로 했으며, 연중에 분유의 할당관세 물량을 2만 톤 정도 추가하고 동시에 분유 외의 생크림, 치즈, 버터 등도 할당관세를 적용하여 수입이 가능하도록 할 계획이라고 밝힌 바 있다. 그러나 수입량 확대가 능사는 아니다. 정부는 먼저 국내 낙농업의 적정 계획생산량에 대한 목표를 설정하고 거기에 맞춰 부족한 양만큼만 수입되도록 유도해야 한다. 변질 · 부패성이 강한 상품의 특성상 신선한 원유는 수입이 사실상 불가능할 뿐 아니라 원유의 생산 및 수요의 계절성을 인위적으로 조절하기가 어렵고 생산자원의 합리적 배분과 생산기반을 구축하는 데 장기간이 요구된다는 낙농산업의 특성을 고려할 때, 적정 자급목표와 그에 상응하는 계획생산목표를 설정하는 일은 매우 중요하다. 한편으로 원유의 생산자원이 극히 제한되어 있는 현실에서 필요 이상의 원유를 생산해서 생산비 이하의 잉여원유로 공급하는 것은 자원의 낭비이기 때문이다.

"정부는 낙농생산 기반유지를 위한 적정 계획생산량을 조기에 설정해야…"

넷째, 집유일원화와 전국단위의 생산쿼터제(계획생산제), 가공원료유 차등가격제 등 산적해있는 낙농산업의 제도개선을 조속히 마무리져야 한다.

제도개선에 대한 필요성은 공감하면서도 이해당사자들의 양보없는 첨예한 이해타산 때문에 수년간 표류하고 있다. 그러나 이 같은 제도개선은 구제역으로 붕괴된 낙농생산기반을 재건하여 지속가능한 산업으로 끌어가기 위해서도, 적정한 목표생산량의 원유를 생산하기 위해서도, 가축전염병의 합리적 예방을 위해서도 시급히 그리고 동시에 해결돼야 할 과제이다.

전국단위의 생산쿼터제와 집유일원화를 통해 집유차의 이동을 최소화하고 지역 및 유업체 간의 원유배분을 합리화하는 일은 원유의 안정적 수급과 집유비용의 절감은 물론 가축의 전염병 발생 시 그 확산을 최소화한다는 차원에서도 시급히 해결돼야 한다. 원유의 안정적인 확보와 품질의 차별화를 위해서 개별집유

와 업체별로 독립적인 쿼터운용이 불가피하다는 원유수요자(유업체)의 요구는 더 이상 설득력이 없어졌다. 국내 원유의 98% 이상이 세균수 기준 1등급일 정도로 원유의 품질이 대동소이한 현실에서 유업체는 원유조달의 차별화가 아닌 제품의 차별화를 통해서 자사시장(상표)의 확대를 강구해야한다. 또한 정부예산이 투입되는 가공원료유에 대한 차별가격제는 반드시 전국 단위의 생산쿼터제와 집유일원화와 연계하여 동시에 추진돼야한다. 특히 가공원료유에 대한 차별가격제도는 원천적으로 가격경쟁력이 약한 국내 낙농산업에서 생산자인 낙농가의 소득안정과 유업체의 국내산 원유수요를 최대화한다는 차원에서 뿐만 아니라 유업체의 제도개선에 참여시키기 위한 전제조건이 되어야 한다.

다섯째, 지방중심의 원유성분가격체제를 개선하여 단백질을 포함한 성분가격체제가 조속히 도입 · 실시되도록 해야 한다.

금번 구제역으로 인해 상당수 고능력우와 면역력이 취약한 젖소의 피해가 상대적으로 큰 것으로 알려지고 있다. 따라서 원유의 성분가격 체제의 개선을 통해 젖소의 생산수명을 연장시키고 동시에 산유량 및 면역력을 증가시킬 수 있는 사양관리가 이루어지도록 해야 한다. 원유의 성분가격체제의 개선은 웰빙지향적인 소비자의 식품소비욕구를 충족시킨다는 차원에서도 매우 시급하다. 따라서 구제역 스캔들을 계기로 크게 위축되어 있는 우유의 소비와 축산업에 대한 부정적인 인식을 회복하기 위한 전략으로도 개선된 원유성분가격체제를 활용할 필요가 있다.

마지막으로 목장의 경영안정 대책이 강구되어야 한다.

"원유 증산 유도는 수익성 보장으로부터…"

원유의 증산을 유도하기 위한 최대의 도구는 수익성 보장이다. 구제역이 마무리되면서 그간 잠시 수면 아래 묻혀있던 사료값이 인상되기 시작했다. 사료값 인상은 목장의 경영안정에 직접적인 영향을 미칠 수밖에 없다. 따라서 정부는 양질의 조사료 확보 및 공급, 다산우 장려금지원, 농가 특별사료자금 상환연장 등 농가의 실질적인 경영안정책을 강구하고 낙농가들은 젖소의 경제적 생산수명과 생산성향상, 상시방역관리에 전력을 다해야한다.

어떤 경우라도 이 같은 구제역 사태가 재연되어 산업붕괴에 이르러서는 아니된다. 아무쪼록 이번 위기를 계기로 한국낙농업이 새롭게 정비되어 지속가능한 낙농으로 발전해나가는 전화위복이 되기를 간절히 바랄 뿐이다.