

畜産物需給政策과 問題點

— 外國의 畜産物 輸入政策과 우리나라의 畜産物輸入의 影響 —



이 철 현

(한국농촌경제연구원)

I. 서 론

국민경제의 고도성장으로 소득 탄성치가 높은 축산물의 수요량은 급증현상을 보이고 있다. 농수산부 축산국의 자료에 따르면 육류 소비량은 1962년 70,600 톤에서 1979년 296,000톤으로 15년 동안에 4 배 이상이 증가한 것으로 나타났으나 국내공급량은 이에 따르지 못하여 가격이 폭등하게 되자 당국에서는 가격안정을 위해 국제가격이 상대적으로 싼 쇠고기의 수입을 시작하였다.

축산물의 수입은 과거에도 적은 양이나 마 없었던 것은 아니나 이는 호텔등의 외국인 접객업소에만 공급된 것이었다. 최근에 국내소비용으로 축산물이 수입된 것은 1976년부터 본격화되어 그해에 쇠고기 700 톤을 77년에는 4,200톤을 78년에는 쇠고기 54,000여톤과 국내가격보다 비싼 돼지고기를 11,500톤이나 수입하기에 이르러 쇠고기의 국내자급율은 1977년 94.9%에서 1978년 62%로 해마다 낮아지고 있는 실정이다. 이와같은 수입규모의 급격한 증가는 정부당국의 발표대로 앞으로도 계속

될 것이 확실시되어 국내 양축농가들에게 커다란 위협을 주고 있는 것이며 一部에서는 한우사육의 포기론까지 나오고 있다.

이와같이 축산물수입이 기정사실화된 시점에 있어서 국제시장에서의 쇠고기의 수급동향과 외국 특히 EEC와 日本에서는 축산물의 수입이 어떻게 이루어지고 있는지 알아보는 것도 의의가 깊은 일이라 하겠다.

II. 外國의 畜産물수입정책

1. 국제시장에서의 쇠고기수급동향 세계의 쇠고기 생산량은 일부 선진국에서 1/2 정도를 나머지 1/2은 개발도상국과 공산국에서 생산하고있다.이태리,미국,호주,소련 그리고 EEC 9 개 국에서만 전세계의 3/4을 생산하고 있다.

미국은 최대생산국이면서도 가장 많이 수입하고 있는데 1975년 미국의 쇠고기 생산량은 1,122 만톤으로 전세계의 25%를 차지하였고 소련 650萬톤 EEC가 570만톤을 생산하였다.

국제시장에 유통되는 쇠고기는 전세계 생산량의 10%에 불과하며 아르헨티나 뉴

질랜드 호주 3 나라가 74년 세계교역량 229만톤의 1/2 이상을 수출하였다.

한편 미국과 EEC의 수입량은 전세계 수입량의 8 할을 차지하고 있는데 캐나다 日本을 추가하면 9 할 이상을 차지하고 있다.

세계식량농업기구(FAO)와 경제협력개발 기구(OECD)의 조사에 의하면 주요한 쇠고기 생산국인 미국, 호주, 뉴질랜드에서의 쇠고기 생산추세는 1977년을 고비로 감소하고 있으며 1979년에는 1977년에 비해 10% 이상 감소할 것이 예상되고 있다. 그러나 쇠고기의 소비는 석유생산 국들의 수요증가와 개발도상국들의 수요증가로 그 수요량이 크게 늘어나 물량부족으로 인한 가격폭등현상이 나타나고 있다. 농수산 부에 따르면 국제쇠고기 가격은 지옥 톤

당 1976년 370달러(FOB)이던 것이 1978년 초에 530달러로 42% 상승하였고 1978년 말에는 1,250 달러로 뛰었으며 1979년 1월에는 1,500달러 수준을 육박하고 있어 1976년에 비해 4 배 이상 상승하고 있다.

앞으로도 국제적인 쇠고기 수요는 크게 증가할 것으로 보여 국제쇠고기 가격은 더욱 상승할 것으로 예상된다.

2. EEC의 공동농업정책^①

EEC의 공동농업정책(C. A. P Common Agricultural Policy)은 1957년의 로마조약에 규정된 특별목적을 달성하기 위해 설립 되었는데 특별목적이란 첫째, 농산물에 관한 공동시장의 설립 둘째, EEC내의 농민에 대한 상당수준의 표준생활의 보장

표 1. 세계주요국가의 우육 생산과 유통 동향

국가별	생 산		소 비		수입 · 수출			
	계	세계전체생산량에 대한비율	계	1인당 소비량	계	전체부역량 중의 비율	소비(생산) 점유비율	
	千t	%	千t	kg	千t	%	%	
주요수입국	미 국	10,115	29.5	10,741	53	873	34.5	8.1
	EEC 9개국	5,387	15.7	6,399	25	899	35.6	14.0
	일 본	279	0.8	393	4	111	4.4	28.2
	캐 나 다	890	2.6	933	43	94	3.7	10.1
	計	16,657	48.6	18,446	-	1,977	78.2	-
주요수출국	호 주	1,306	3.8	566	44	716	26.2	57.0
	아르헨티나	2,117	6.2	1,540	65	562	20.6	23.1
	뉴질랜드	407	1.2	134	46	274	10.0	69.0
	브라질	2,100	6.1	1,883	19	185	6.8	8.3
	計	5,930	17.3	4,123	-	1,737	63.6	-

資料: "Quarterly Review of Agricultural Economics" Vol. XXIII No. 3

註: 各國家의 量은 1971~73년 平均임.

셋째, 소비자에 대한 농산물의 적정가격의 유지 넷째로는 조화있는 국제무역의 발전이 이에 속한다.

이 제도의 운영형태는 각 상품에 따라 다르지만 EEC내의 가격보조와 대외 무역보호를 목표로 하는 공동농업정책의 기본요소는 다음과 같다.

① 기본목표가격 : 다음 수확기 1년전에 수립되는데 이는 생산자가 장래의 생산규모를 결정하는데 도움을 주기 위해서이며 대체로 목표가격은 공급부족 현상이 가장 심한 지역(독일의 뒤이스버그)의 가격으로 결정된다.

② 개입가격 : 이는 생산자보호가격으로 목표가격보다 10% 이상 낮게 책정 되지 않는다.

③ 문호가격 : 이는 수입항구에서 공급부족현상이 가장 심한 지역까지의 운송비를 기본목표가격에서 공제한 가격이다.

EEC 외 지역으로부터의 수입물에 대해서는 문호가격과 국제가격을 뺀 차액에 대하여 가변과세의 대상이 되어 수입물의 인도가격에 가변과세를 부가시킴으로

써 항상 EEC외의 수입품의 가격을 EEC 내 생산자가 받는 가격과 같거나 더 높게 유지하는 것이다.

이와같은 정책은 실제로 表2에서와 같이 버터의 경우 명목보호율은 328%이나 실질보호효율은 무려 1,322%에 달하고 있으며 가장 낮은 양고기의 경우에도 명목보호율은 20%이나 실질보호효율은 119%에 달하고 있는 것이다.

이렇게 해서 EEC의 공동농업정책은 EEC내 생산자를 안정시키는데 크게 기여하지만 국제농산물 수요의 비탄력성을 증가시켰다. 이때문에 농산물 수출국과 EEC 공동농업정책의 지지자들 간에 논쟁이 치열해지고 있으나 이 정책의 지지자들은 공동농업정책의 기본목적이 EEC내 농산물 생산자들의 소득의 안정과 그 보장에 있는 것이므로 농산물은 무역자유화 협상에서 고려할 필요가 없다는 주장으로 일관하고 있다.

3. 일본의 축산물수입정책²⁾

日本당국에서도 쇠고기 생산증대를 위해 각종 생산진흥대책 및 가격안정대책을 강구하고 있지만 생산기반의 제약으로 완전하여 전체 공급량의 30%를 차지하였으며 호주에서 89% 이상을 나머지는 미국 뉴질랜드등에서 수입하였다.

수입량의 80%가 되는 호주산 쇠고기의 항구도착가격은 일본국내의 질이 비슷한 유용우유 보통품(並)가격의 절반정도밖에 되지 않고 있어 국내가격유지에 커다란 문제가 되고있다.

수입쇠고기의 가격은 축산진흥사업단에서 결정하는데 사업단의 매입가격은 CIF 가격 + 관세 (CIF×25%) + 수입제비용 + 수입상사에 대한 수수료지불액으로 구성된

표 2. EEC 육류와 낙농품목보호율및 실질보호율

품 목	명목보호율(%)		실질보호효율(%)		
	관세	과세	관세	과세	계
쇠 고 기	20.0	64.2	38.2	215.2	253.4
배 지 고 기	20.0	30.4	36.7	52.9	89.6
양 고 기	20.0	20.0	39.3	80.0	119.3
가 금 류	18.0	23.3	38.5	51.9	90.4
치 즈	23.0	82.5	58.8	217.2	276.0
버 터	21.0	328.0	76.5	1,244.2	1,322.7
연유및분유	21.3	98.5	44.3	290.1	334.4
사 료	14.8	35.2	61.2	62.8	134.0

자료 : 한국농촌경제연구원 해외농업동향 제1권 11호

1978. 10. 1

다. 매도가격은 매입가격에 조정금을 가산한 수준에서 경쟁입찰에 부처지는데 매도가격의 차액은 사업단의 수익 또는 손실이 된다. 조정금은 질이 비슷한 국내최고기가격과 수입최고기 가격의 차액만큼으로 결정되어 국내최고기생산에 타격을 주지 않을 정도이며 국내 최고기 가격의 안정을 얻을 수 있는 선에서 부가된다.

예로 表 4 에서 처럼 FOB가격에 운임 보험료를 가산한 국내도착가격(CIF)에서 관세25% 상사수수료 금리 기타비용을 가산한 축산진흥사업단의 매입가격이 결정된다. 여기에 일정조정금을 가산하여 입찰에 부처지면 지정수입최고기 판매점에서의 소매가격은 질이 비슷한 보통급의 가격수준보다는 조금 싼 가격으로 결정된다.

일본과 EEC의 소득수준에 비한다면 이 둘 나라에서의 최고기가격은 상대적으로

표 4. 수입 우육의 가격형성(일본) 1976

FOB 가격 (수출가격)	72円/kg	운 임 보험료
↓	493	
CIF 가격 (국내도착가격)	565	관세 25% 상사, 수수료 금리, 기타 비용
↓	736	
(매입가격)	736	조정금
↓	1,086	각종 유통비용 (적정: 24%)
축산진흥사업단 (매도가격)	1,086	
↓	1,880	
(정육소비자가격)	1,880	
↓		
지정수입우육판매점 (지육소매가격)		

자료: 식육유통신 소화52년 일본

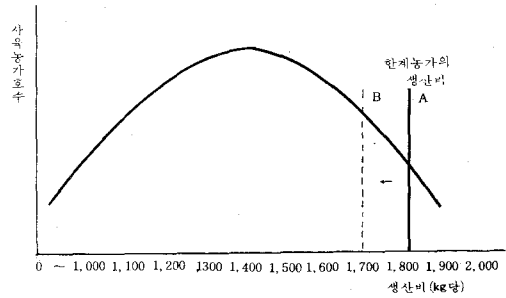


그림 1. 돼지고기의 수입에 따른 사육농가의 감소

싼것이므로 축산물 가격변화가 국민생활에 미치는 영향보다는 생산자에 미치는 영향이 더욱 심각한 것이므로 이와같은 정책은 별다른 무리없이 국민들에게 잘 받아들여지고 있는 것이다.

III. 우리나라에서의 축산물수입의 영향

우리나라의 최고기생산에 있어서 그 생산비 단계별 농가분포도를 이용하여 최고기수입효과를 설명하기로 한다.

최고기생산비 즉 한우비육생산비를 임의로 분류하여 여러단계로 나눈다면 생산비가 아주 적은 농가와 아주 많은 농가는 적고 평균적인 생산비에 해당하는 농가가 많다고 가정한다면 이는 정규분포를 갖는 것이므로 그림 1 과 같은 곡선으로 표시된다. 만일 최고기수입을 하지 않았을때 시중 최고기가격이 생산비를 보상할 수 있다면 문제가 없으나 최고기수입이 이루어져 평균가격에 따른 한계농가의 생산비는 그림의 수직선(A)으로 내려간다. A선 밖의 농가는 생산비조차 전질수 없으므로 생산을 포기할 것이다. 물론 그 농가수는 매우 적을 것이다. 그러나 생산농가가 줄어 든다는 것은 결국 공급량이 그만큼 줄어들어 든다는 것을 의미하는 것이므로 정부당국은 공급부족으로 인한 가격상승을 막기

자급은 어려운 실정이다.

1975년 발표된 농산물 수요와 생산의 장기전망에 의하면 쇠고기 수요량은 625千톤으로 자급율은 81%로 전망, 많은량의 쇠고기를 수입에 의존하지 않으면 안되는 것으로 추정되었다.

일본은 세계의 경제대국의 입장에서 여러나라로부터 수입자유화의 압력을 받고 있다. 특히 영국이 EEC에 가입함으로써 영국시장을 잃은 호주와 뉴질랜드는 일본이 더욱 중요한 수출시장으로 대두되어 수입량 증대를 요구하고 있다. 미국의 경우 서해안의 우육생산업자들이 미국 동부지방까지의 수송비보다 일본까지의 수송비가 적기때문에 일본시장을 개척하기위해 미 행정부에 압력을 가하여 미국과 일본의 무역역조의 시정사항의 하나로 취급되고 있다. 또한 미국은 심장병을 유발하는 것으로 알려진 콜레스테롤의 함유율이 높으며, 미국 쇠고기 총생산량의 3~5%가 되는 최고급(Prime) 쇠고기의 수요가 감소하자 이를 위한 시장으로 일본을 노리

고 있는 것으로 보인다. 하여간 미국과 일본간에는 1980년 부터 점차 수입량을 증대시켜 현재 17千톤의 수입량을 83년에 30천톤 수준으로 확대하기로 대체적인 합의가 가까스로 이루어졌다.

이와같이 고급 쇠고기지만 적은량을 수입하는 것까지 까다로운 교섭절차가 필요한 이유는 日本의 우육수입의 기본목표가 국내생산의 부족분을 수입하는데 있어, 우육수입에 있어서는 종래부터 수입할당제를 채택하고 있기 때문이다.

또한 우육은 축산물 가격안정에 관한 법률에 의해 1975년 5月부터 가격안정 제도를 실시하고 있으며 수입에 대해서도 이를 링크시켜 운용하고 있다. 즉 수입쇠고기의 대부분을 축산진흥사업단이 취급하며, 국내 쇠고기 수급동향을 참작하여 결정하되 가격안정대에서 가격을 안정시키는 것을 전제로 수입되고 있다.

쇠고기 수입실적을 보면 表3에서 1965년 이후 1만톤 정도를 수입하였으나 그후 급속히 증가하여 1973년 127천톤을 수입

표 3. 일본의 우육공급량

(단위 : M/T)

	일본 국내공급 쇠고기 ¹⁾			수입쇠고기 ²⁾		합 계	
	화 우	유용우	자 우	계(A)	A/C	량(B)	A+B=C
1970	150,947	118,545	8,518	279,082	92.3	23,227	7.7 302,309
1971	158,881	130,867	6,424	296,173	87.7	41,572	12.3 337,745
1972	158,360	155,081	4,003	317,445	84.6	57,609	15.4 375,054
1973	101,355	142,839	1,575	245,769	65.9	127,224	34.1 372,993
1974	108,388	207,061	5,621	321,076	85.7	53,603	14.3 374,673
1975	130,361	218,459	3,843	352,664	88.7	44,923	11.4 397,587
1976	129,142	166,238	2,501	297,931	76.4	92,236	23.6 390,167
1977	148,252	209,624	3,337	361,213	80.9	85,273	19.1 446,486

주 1) 일본농림성 식육유통총계

2) 일본대장성 일본무역월표

위해 그만큼의 쇠고기를 더 수입하여야 한다. 그렇게 된다면 수입쇠고기의 비율은 더욱 높아져 한우육과 수입 쇠고기의 평균가격은 더욱 떨어지는 결과를 낳게 되어 한계농가의 생산비는 B선으로 떨어져 B선 밖의 농가는 앞에서의 이유로 생산을 포기할 것이다.

이와같은 절차가 반복된다면 결국 수입 쇠고기의 판매가격수준에서 생산비를 건질 수 있는 비육농가와 역용을 목적으로 키우는 농가만이 한우 사육을 계속하게 될 것이다. 그러나 농업기제화가 진전될수록 역용목적의 한우사육두수는 크게 줄어들게 되어 결국 수입쇠고기의 국내판매가격 수준에서 생산비만이라도 건질 수 있는 농가만이 남게 되는데 과연 여기에 해당하는 농가가 얼마나 될 것이며 또 그들이 공급하는 쇠고기의 양은 얼마나 될 것인가?

물론 지금까지 설명은 한우고기와 수입 고기가 질적으로 동일하다는 가정에서만 성립하는 것이며 정부당국에서 쇠고기 가격을 다른 물가보다 낮게 올려주지는 않을 것이 틀림없으므로 생산농가의 감소가 그렇게 많은 것은 아닐 것이다.

IV. 쇠고기수입이 양계업에 미치는 영향.

쇠고기가격의 안정은 쇠고기에서 끝나는 것은 아니다. 쇠고기가격의 안정은 다른 축산물 즉 돼지고기 닭고기 등의 代替財에 영향을 미치게 된다. 물가가 오르면 생산비 역시 오르기 마련이나 쇠고기가격이 현수준에서 동결된다고 가정하면 돼지고기나 닭고기 달걀등의 가격은 상대적으로 비싼 것이 되므로 소비자는 상대적으로 가격이 싼 쇠고기를 찾게 되어 닭고기 돼지고기등 대체재는 그만큼 판로를

잃게 되어 가격을 내리지 않고서는 모든 공급량을 소비시킬 수는 없다. 가격이 내리게 되면 그 가격수준에서 적자를 보는 생산농가는 사육을 포기하게 되어 생산기반은 그만큼 축소되고 농가소득도 그만큼 감소하거나 소득원을 잃게 될 것이 분명하다. 실제로 수입쇠고기 가격이 국내산 쇠고기 가격보다 20%나 싼가격으로 공급되었기 때문에 돼지고기 소비량은 2.5% 달걀의 소비량은 15.8%나 줄어든 것으로 추정되고 있으며 반대로 쇠고기의 수요는 17.6%나 증가한 것으로 계척되었다.^③

이와같이 쇠고기가격의 안정은 자연히 다른 축산물의 가격을 안정시키는 경우보다는 하락하는 경우가 더 많을 것이다. 이에 따라 양계업자나 양돈업자들은 생산비를 물가가 오른 것보다 더 많은 비율로 절감하지 않으면 수입은 점점 적어질수 밖에 없다. 물가가 1년에 20% 오른다면 생산비를 20% 이상 절감하지 않으면 쇠고기가격에 비해 오른 것이 되어 상대적으로 비싼 돼지고기 닭고기 달걀등은 시장에서 소비될수 없는 것이다.

현재 우리나라의 양계업자들이 생산과잉 가격폭락 생산부족 가격상승의 반복현상을 되풀이 하고 있으며 또한 일부 신문에 닭고기의 수입까지 고려되고 있다는 보도에 접하고 볼때 우리 양계업에서도 생산의 과학화, 경영의 합리화, 유통구조의 단순화 등 일련의 가격유지 및 생산비 인하를 위한 노력을 게을리 한다면 양계업도 예전 면화재배 농가와 같이 도태당하고 말 것이다.

① 자료: 한국농촌경제연구원: 해외농업동향 Vol. 1 No. 11 1978. 10

② 자료: 축산의 연구 Vol. 33 No. 1 우육의 경제학: 高橋伊一郎

③ 자료: 한국농촌경제연구원: 농촌경제동향 79. 1. 10