

낙농문제의 실상과

I. 낙농산업의문제와 그 배경

원유의 수급 불균형 : 생산과잉문제

낙농업계가 당면한 가장 중요한 문제는 역시 우유의 생산과잉이라는 데에는 의문의 여지가 없다. 생산과잉은 수급불균형문제의 일환이지만 많은 경제학자들은 수급불균형을 인정하려 들지 않는다. 자유시장에서 수급은 언제나 균형되기 마련이라는 것이다.

그러나 한국의 우유시장은 엄밀한 의미에서 자유시장이 아니다. 원유가격을 협정형태로 고정시켜 두고 있기 때문이다. 그러기에 우유의 생산과잉문제는 얼마든지 발생할 수 있다.

우유의 수급불균형은 사실 이번에 세번째로 일어나는 문제이다. 우리가 한국낙농업계의 태동을 1962년으로 본다면 제1차 수급불균형, 즉 공급초과현상은 1970년에 일어났다. 당시 모 일간신문의 대장균에 관한 기사로 인하여 우유 소비가 갑작스럽게 격감하므로써 일시적인 공급초과현상이 일어났던 것이다. 그러나 곧 정상으로 회복되었다.

우유의 수급불균형이 두번째로 일어난 해는 1980년이다. 1979년 중반에 일어났던 제2차 에너지파동과 10.26정변으로 사회가 혼란하고 경기가 침체되기 시작하면서 고급식품으로 인식되던 우유의 소비가 격감되었다. 그 결과 우유가 남아 돌아서 일시적인 공급과잉을 경험하게 되었던 것이다. 그러나 두번째의 과잉문제도 경기회복과 함께 곧 해결되었다.

그런데 세번째로 일어나는 우유의 생산과잉 문제는 1985년 독극물사건 때부터 시작하여 지

허신행

한국농촌경제연구원 연구위원

표 1. 원유의 수급변동, 1975 - 86

(M / T)

년 도	공 급 량	소 비 량	재 고
1975	165, 812	162, 435	3, 377
1976	200, 711	198, 892	1, 819
1977	262, 393	254, 245	8, 148
1978	329, 015	325, 867	3, 148
1979	396, 378	374, 410	21, 968
1980	474, 295	411, 809	62, 486
1981	575, 361	557, 722	17, 639
1982	607, 375	502, 720	14, 655
1983	737, 061	728, 575	8, 486
1984	872, 879	833, 504	39, 375
1985	1, 047, 100	990, 549	56, 551
1986	1, 211, 011	1, 162, 400	48, 611

자료 : 농림수산부, 「낙농관계자료」, 1987

금까지 이어져 내려 오고 있는 구조적인 것이 라는데 심각성을 안고 있다. (표1)에서 보더라도 어떤 형태로 소비되었건 간에(비자발적 소비를 포함)공급량과 소비량의 차이, 즉 재고는 1980년의 62천M/T을 제외하고는 1985년부터 누적되고 있다는 사실을 알게 된다.

그러면 우리의 관심은 이러한 우유재고가 앞으로 지속될 것이냐 하는데로 모아진다. 이 물음에 대답하기 위해서는 (표2)를 눈여겨 살펴볼 필요가 있다. 최근 우유의 생산증가율이 소비증가율을 훨씬 웃돌고 있다.

발생배경



표 2. 우유의 생산 및 소비증가율 (%)

년 도	생산증가율	소비증가율
1981 / 80	13.4	35.4
1982 / 81	12.4	6.3
1983 / 82	23.6	22.9
1984 / 83	18.0	14.4
1985 / 84	19.7	15.1
1986 / 85	14.8	20.4

자료 : 농림수산부, 「낙농관계자료」, 1987

이것은 한국 낙농산업이 현재의 가격체계 아래서는 구조적인 과잉생산문제를 안고 있다는 것을 반증해주는 것이다.

다만 한 가지 1986년에 우유의 소비증가율이 생산증가율보다 현저하게 높게 나타나고 있는 것은 수급불균형문제의 해소라고 하기보다 오히려 비자율적 생산억제 내지 비자발적 소비확대의 일시적인 결과라고 보는 것이 타당할 것이다.

(표 3)과 (표 4)에서 보는 것처럼 우유의 학교급식과 군납을 늘리는 것은 그것이 곧 소비자의 입장에서 비자발적이라고 하더라도 우유 소비의 저변을 확대하고 국민건강을 증진시킨다는 차원에서 매우 바람직한 현상이라고 말할 수 있다.

그러나 1985년에 시도되었던 전지분유의 덤

표 3. 우유 학교급식실적, 1980~86 (M/T, %)

년 도	학교급식량	변 동 율
1980	15,065	337.6
1981	38,951	158.6
1982	34,794	-10.7
1983	50,932	46.4
1984	58,074	14.0
1985	75,005	29.2
1986	116,091	54.8

자료 : 한국유가공협회

표 4. 서울 우유협동조합의 군납실적, 1982-86 (M/T, %)

년 도	군납실적	변 동 율
1982	403	-
1983	2,442	506.0
1984	3,419	40.0
1985	12,960	279.1
1986	18,238	40.7

자료 : 서울우유협동조합

핑수출, 즉 57억8천만원이나 되는 수출보상금을 지불하고 2,030M/T을 출혈수출한 것은 결코 바람직스런 현상이 아니다. 뿐만 아니라 1985년 6개의 대용유업체에 전지분유 1,855M/T(정부보유462M/T, 유업체 보유1,393M/T)을 kg당 1,000원씩(kg당 2,400원씩 결손)에 공급한 것도 과잉생산의 심각성을 드러내 보인 한 좋은 예에 해당된다.

우유생산의 비자발적 억제란 다른 아닌 일부 지역의 수유제한과 같은 직접적인 방법도 있지만 유지방 검사조작, 유대정산 지연, 물품대차 지불 등, 각종 형태의 간접적인 방법으로 국민들의 생산의욕이 감퇴됨에 따라 일어나는 현상을 말한다. 이런 현상은 통계를 잘 잡히지 않고

있지만, 실제 농촌에 가서 조사해보면 부분적으로 나타나고 있다.

(표 5)에서 젖소 두당 평균 우유생산량에 대한 통계자료를 보더라도 대강의 생산억제현상이 입증된다. 호황이었던 1983년에 두당 생산량이 3,210kg이었는데 그후 1984년부터 계속 감축되고 있음을 발견할 수 있기 때문이다.

우유의 수급 양 면에서 많은 노력을 기울이고 있지만 분유재고량은 1986년 3월 11.4M/T이었는데 1987년 5월 10일자도 여전히 11.24M/T수준에 머물러 있다. 그리하여 유가공업계의 경영난이 가중되고, 이는 수유거부나 유지방검사조작 등을 통해서 생산자들에게 전가되고 있다.

표 5. 젖소 두당평균 우유생산량의 변동

년도	년초암소사육 두수		우유생산량		두당생산량 (kg)
	(A)	(B)	(M/T)	(B)	
1980	156,422	452,327			2,892
1981	172,883	512,875			2,967
1982	186,558	576,136			3,089
1983	221,888	712,206			3,210
1984	267,506	840,543			3,142
1985	326,592	1,005,811			3,080
1986	390,135	1,154,460			2,959

자료: 농림수산부, 「낙농관계자료」, 1987

그러면 왜 이와 같은 우유생산의 과잉문제가 발생하게 되었는가? 우선 일차적인 배경은, 생산자들의 입장에서는 듣고 싶지 않은 설명이 되지 모르지만 우유가격의 경직된 인상에 있었다고 봐야 한다. 우유의 생산이 만성적으로 부족하던 1970년대 우유값을 균형수준보다 약간 윗돌게 인상시킨 것이 오늘날과 같은 우유의 과잉구조를 유발시키게 된 것이다. 원유 kg당 가격이 1965년에 34원이었는데 낙농심의회의가 만들어지던 1973년 1월에 67.5원으로 인상되고, 1975년에 110원, 1980년 266원, 1985년 5월

우유값을 처음에 많이 올리다가 생산활동이 어느 정도 활발해지자 인상율을 낮추고 경영개선에 집중한 인도의 낙농정책은 성공한 것으로 알려지고 있다. 결과적으로 농민들에게는 더 이익이 된다.

에 322원으로 인상되기에 이르렀다.

물론 그동안 높았던 인플레이션을 감안하더라도 소비자 우유값의 인상은 너무 급속하게 이루어진 셈이다. 특히 성장산업에서는 생산규모의 확대와 기술혁신으로 인하여 생산물값은 오히려 떨어지는 경우도 없지 않기 때문이다. 우유값을 지속적으로 인상시킴으로써 과잉생산 문제를 떠안은 국가는 미국, 캐나다, EC제국이 대표적이다.

그러나 우유값을 처음에 많이 올리다가 생산활동이 어느 정도 활발해지자 인상율을 낮추고 경영개선에 집중한 인도의 낙농정책은 성공한 것으로 알려지고 있다. 결과적으로 농민들에게는 더 이익이 된다.

우유의 생산과잉이 생기게된 또 하나의 배경은 우유소비의 상대적인 저조, 즉 각종 형태의 저렴한 음료수가 개발되어 판매되고 있기 때문에 비싼 우유의 소비가 기대했던 것만큼 늘어나지 못했던데 있다. 앞으로도 이들 대체 음료수와 경쟁할 수 없을 때에 우유의 소비확대가 얼마나 일어날 것인가 심사숙고하지 않으면 안 된다.

약간 지엽적이긴 하지만 연간 2만여 M/T씩 수입해 들이는 유제품이나 뒤에서 설명하겠지만 가격정책의 미비 등에도 이번의 수급불균형 내지 생산과잉 문제를 신속하게 풀어 나갈 수 없게 만든 요인이 내재되어 있었다고 봐야 한다.

계절적 수급불균형

우유는 젖소의 생산물이기 때문에 가축의 생육조건에 따라 계절적으로 일정한 형태의 차이를 나타낼 수밖에 없다. (그림1)에서 보는것과 같이 1981.1~1985.12월 사이의 생산량과 소비량 통계를 월별로 보면 분명한 계절변동을 나타내고 있다. 우유의 성수기라고 말할 수 있는 3~5월과 8~10월 사이에는 생산량이 상대적으로 부족하고 비수기인 11~12월 그리고 6~7월 사이에는 소비가 위축됨으로써 생산량이 상대적으로 남아 들게 된다.

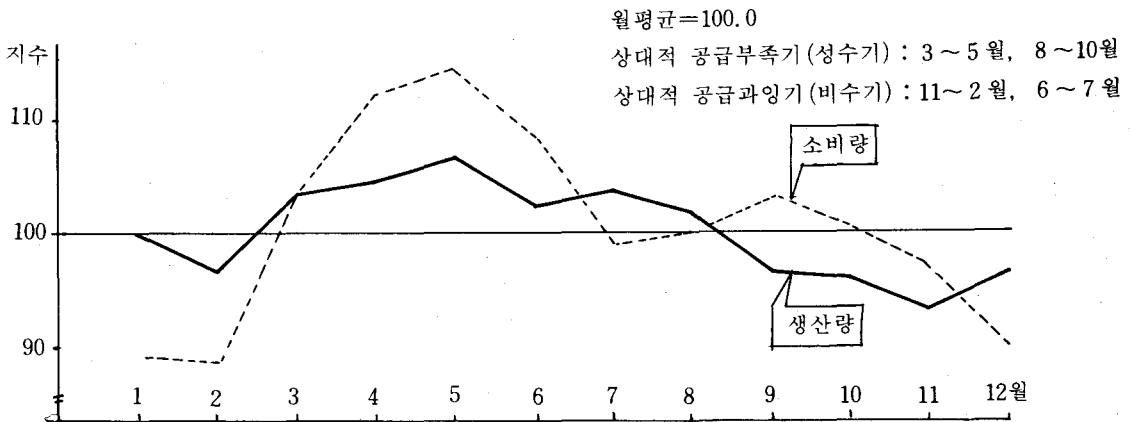
우유의 생산 및 소비의 계절변동은 청초생산과 송아지 분만, 그리고 기후조건의 변화에 따른 소비의 계절성 등으로 인하여 생기는 것이다. 그렇기 때문에 이러한 계절변동을 크게 완화시킨다는 것은 쉬운 과제가 아니다. 다만 계절적인 가격차별과 유제품의 소비가 확대되면 상당히 완화되리라고 생각되지만 문제를 어떻게 해결할 것인가는 논제의 밖이므로 언급을 유보시켜 두고자 한다.

집유선의 다원화와 중복으로 인한 비용과다

전국에서 4만 3천의 낙농가가 연간 생산한 100만M/T 이상의 원유를 불과 37개의 유처리 가공업체(우유협동조합 포함)가 81개소의 집유장으로부터 수집하고 있는데 집유권을 어떻게 배분하느냐에 따라서 집유비용에 막대한 영향을 미칠 수 있다.

일찌기 정부가 젖소의 도입과 분양을 유업체들에게 위임하고, 지역낙농을 육성토록 권장하면서 이들 지역낙농을 해당 유업체의 수유기반으로 인정함과 동시에 집유우선권을 부여하게 되었던 것이다. 그 결과 각 유업체의 편의에 따라 낙농지역이 선정된 경우가 많아지므로써 1개군에 4~5개의 유업체가 집중되는 곳이 생기는가 하면 하나도 없는 군이 생겨나게 되었다. 심한 경우에는 한 부락이 2~3개 유업체의 수유지역에 포함되므로써 한 농가가 2~3개 유업체에 나누어 납유하는 사례까지 발생하게 되었다.

그림1.우유(원유) 생산량과 소비량의 계절변동(1981.1~1985.12)



집유선의 중복은 결국 우유생산이 부족하거나 남아돌 때 어느 경우를 막론하고 상당한 혼란과 함께 낭비적인 문제를 야기시키게 된다. 우유생산이 남으면 집유기피현상이, 모자라면 집유쟁탈현상이 일어나게 될 것이다. 따라서 이런 문제를 해결하려면 집유제도의 개선이 시급하게 이루어져야 한다.

우유가격제도 및 원유검사제도의 미비

우유가격제도를 탄력성있게 그리고 과학적으로 확립시켜 나가면 수급의 항구적인 안정은 물론이고 낙농산업의 발전까지도 도모시킬 수 있는데, 지금 우리 나라의 가격제도는 그런 단계에까지 발전되지 못하였다.

지금은 유지방 하나만을 기준으로 하여 가격차등을 두고 있기 때문에 위생관계와 원유의 용도에 따른 가격차등이 이루어지지 않고 있을 뿐만 아니라 유단백질까지 포함시킨 성분함량별 가격차별 그리고 계절별 가격차별마저 시행되지 않고 있다. 이같이 다양한 가격정책을 도입하게 되면 우유생산의 과잉문제 해소뿐만 아니라 우유소비의 저변확대와 생산성 제고까지도 유도할 수 있다고 본다.

이처럼 우유의 가격제도가 미비한 것은 정책당국의 경험부족과 농민의 인식부족 그리고 여건의 성숙이 이루어지지 않았기 때문인 것으로 판단된다. 그러므로 여건의 성숙을 조성하여 새로운 제도를 만들어 나가면 되는 문제이므로 이 분야에 많은 관심을 가질 필요가 있다.

또 하나 문제로 원유검사제도의 미비인데, 이것은 가격정책과 밀접한 관계를 가지고 있다. 원유의 성분함량과 위생관계 그리고 용도별로 가격을 차등화시킨다고 하면 거기에 알맞는 검사기준이 확립돼야 하는데 아직 그런 시도는 없다.

뿐만 아니라 검사자가 제3의 공익기관에서 나온 사람들이 아니고 생산자와 이해관계를 달리하는 유가공업체의 고용원이라는데서 공정성을 기대하기가 어렵다. 특히 지금과 같이 우유가 남아 돌아서 유업체들이 집유량을 모두 처리할 수 없을 때 원유검사의 공정성을 기대하 기관 현실적으로 더욱 어려워진다. 그래서 원유검사의 공영화는 집유선의 일원화와 함께 매우 시급한 과제에 속하는 문제이다.

II. 낙농산업의 구조적 문제

우리 나라의 낙농산업은 불과 25년의 짧은 역사밖에 가지고 있지 않다. 1962년 676호의 농가가 2,406마리의 젖소를 가지고 호당 평균 3.6마리씩 기르면서 한국의 낙농산업은 시작된 것이다. 그후 10년이 지난 1972년 젖소의 사육두수는 총 36,128두에 이르렀고, 호당 평균 사육두수는 9.5두로 늘어났다. 이는 대단한 성장이었다. 그로부터 14년이 지난 1986년 젖소의 총 사육두수가 437,333두로 증가하였지만, 호당 평균두수는 10.2마리에 그치고 말았다. 젖소의 사육농가수는 대폭 늘어났지만 호당 사육규모는 거의 그대로 남아 있는 셈이다. 물론 호당 50마리 이상의 젖소를 기르는 낙농가도 있지만 이런 대규모 농가는 전체 낙농가의 0.5%밖에 해당되지 않고 있다. 이와 같은 낙농가의 영세성이 바로 한국 낙농업의 구조적인 문제에 속한다.

낙농업이 영세하다는 것은 우선 생산의 비효율성과 직결되고, 이것은 또 높은 생산원가와 연결된다. 물론 사육두수의 영세성은 자본의 빈약에도 기인되겠지만 더 근본적인 제약요인은 목장용 토지의 부족에 있다.

젖소는 기본적으로 초식가축이기 때문에 조

표 6. 주요국별 젖소 두당평균 산유량, 1984

	(kg / 년)	
	두당산유량	검정우산유량
한 국	4,765 ¹⁾	5,355 ²⁾
미 국	5,600	7,781
일 본	-	6,405 ³⁾
네덜란드	5,270 ⁴⁾	-
덴마크	5,441 ⁵⁾	-

주: 1) 허신행의, 「축산발전중 장기계획수립을 위한 조사연구」, 농경연, 1985 2) 서울우유 검정사업 시험결과 3) 종축개발협회 4) MMB, 「EEC Dairy Fact and Figures」, 1985

표 7. 주요국가의 우유 생산자가격, 1984 (원 / kg)

국	가	생산자가격
한	국	313.0
스	위	323.5
일	본	349.2
뉴	질	86.9
호	주	126.6
E	E	178.7
미	국	249.1

* 대미달러 환율: 1 : 827.40원
 자료: 이마니시氏 역 "유제품의 국제무역 일회고, 전망과에 문제점", 「세계의 축산」, 1987.6월호 p.16

사료원의 충분한 확보가 선결되어야 함에도 불구하고, 한국은 좁은 국토면적을 가지고 있어서 대규모 목장을 갖기에는 적합하지 못하다. 설상가상으로 기후조건마저 풀재배에는 불리한 것이어서 뉴질랜드와 같이 천혜의 자연조건을 갖춘 국가와 비교할 수는 없다.

그래도(표 6)에서 보는 것과 같이 젖소 두당 평균 산유량에 있어서는 우리나라와 주요 선진국 사이에 큰 차이는 없는데, 문제는 생산원가에 현저한 차이가 생긴다는데 있다.(표 7)에서 주요 낙농국의 생산자 수취가격(생산원가의 일정한 반영)을 보면 한국과 일본 그리고 스위스는 서로 비슷한 수준에 놓여 있는데 우리나라에 수출을 시도하고 있는 뉴질랜드의 값은 한국의 그것에 비하여 28% 수준밖에 되지 않는다. 개방화시대에 있어서 이같이 현격한 값의

차이가 문제다. 이러한 차이는 기술의 차이에 서도 생기지만 젖소 두당 0.19ha 밖에 되지 않는 초지면적의 영세성과 호당 평균 10두 내외밖에 되지 않는 규모의 영세성에서 생겨난 현상이다. 이같은 구조적인 문제를 안고 어떻게 개방화시대에 적응해 나갈 것이냐가 가장 중요한 문제이다.

Ⅲ. 맺는말

필자에게 주어진 논제가 낙농산업의 문제와 그 실상이기 때문에 개선방향까지는 제시하지 않으려고 한다. 그러나 문제만을 제기하고 개선방향을 말하지 않으면 미완성된 작품 같아서 원론적인 제시만 해두겠다.

낙농산업의 당면문제와 구조적인 문제를 동시에 해결하려면 다음과 같은 종합대책이 필요하다. 첫째 우유수입정책을 탄력적으로 운용하여 단기적인 우유의 과잉생산 문제를 해결해 나감으로써 정책당국은 생산자들의 신뢰를 획득할 필요가 있다. 둘째, 우유의 소비촉진을 위한 홍보활동 내지 각종 조치를 취할 수 있는데 까지 최선의 노력을 펴 나감으로써 기존의 가격체계 아래서 소비확대의 한계선까지 도달하여 다른 방법을 모색하는데 공동인식을 형성시킨다. 셋째, 집유선의 일원화를 통해 우유가격을 차별화하되 성분함량별, 계절별, 용도별 가격차별정책을 도입하여 우유의 수급안정을 도모해 나간다. 넷째, 구조개선정책을 추진해 나가는 데 여기에는 목장확대를 위한 산지, 천수답, 밭을 포함한 지역농업재개발이 추진되어야 하고, 농가당 젖소의 사육규모를 늘리는 방향으로 정책적지원이 뒤 따라야 할 것이다. 다섯째, 기술혁신을 통해서 생산성을 높이는 과제에 생산정책의 중심이 모아져야 한다.