



강원대 축산경영학과
교수 李炳晔

乳製品의 輸入開放壓力과 우리의 姿勢

1. 유제품 수입개방 압력의 배경

우리나라의 낙농산업은 아직 20년 남짓한 짧은 역사를 가지고 있지만 그동안 수요증대나 안정된 원유가격의 유지로 비교적 순탄한 성장을 지속해 왔다. 그러나 근년에 와서 우유의 공급과잉 현상이 자주 나타나고 외국으로부터의 수입개방 압력이 거세짐에 따라 커다란 시련에 직면하고 있다. 아직 국제경쟁력을 갖추지 못하고 유치산업 단계에 머물러 있는 우리의 낙농업이 수입개방시 어떠한 타격을 입을 것인가는 불을 보듯 자명한 일이다.

〈표 1〉에서 알 수 있듯이 우리나라의 낙농산업은 주요 낙농선진국에 비해 젖소 사육두수나 호당 사육규모, 우유생산량면에서 매우 영세하다. 호당 사육규모면에서 한국은 일본, 프랑스의 3분의 1, 미국, 네델란드의 8분의 1, 뉴질랜드의 28분의 1 수준에 있다('89년 3월 현재의 우리나라 호당 성우두수 규모는 7.8두로 많이 커졌다). 한편 원유가격은 규모의 영세성과 사료구조의 취약을 반영하여 다른 나라들보다 높아 모든 유제품에 대해 국제경쟁력이 약함을 나타내주고 있다.

그러면 낙농의 오랜 역사와 경쟁력을 갖고있는 선진국들이 우리에게 유제품의 수입개방 압력을 가해오고 있는 이유는 무엇인가? 표면적으로는 공산품 수출로 인한 한국의 무역흑자, 즉 무역 불균형의

해소와 자유무역주의의 추구를 주장하고 있으나, 사실은 재고 유제품의 처분에 더 큰 이유가 있다.

〈표 1〉 주요국의 낙농개황(1984년)

국명	낙농가 호 수 (천호)	젖소 성우두수 (천두)	호당 성우두수 (두)	우유 생산량 (천톤)	두당 산유량 (kg)	평균 유지율 (%)	원유 가격 (원/kg)
한국	38	195	5.1	844	4,935	3.56	313
일본	87	1,324	15.2	7,138	5,439	3.61	330
미국	278	11,200	40.3	61,436	5,746	3.65	234
캐나다	47	1,728	36.8	8,200	4,746	-	231
영국	56	3,311	59.1	17,878	4,827	3.90	152
서독	395	5,578	14.1	26,429	4,630	3.89	168
프랑스	427	6,753	15.8	33,230	4,080	3.84	145
네델란드	60	2,438	40.6	12,782	5,270	4.13	165
덴마크	35	948	27.1	5,361	5,411	4.25	165
호주	-	1,735	-	6,100	3,516	-	135
뉴질랜드	15	2,119	141.3	7,500	3,539	-	135

자료: 일본 낙농학원 출판부, 일본농업의 도전, 1988

축협중앙회, 축산물생산비조사보고, 1985.

왜냐하면 설사 유제품을 전면적으로 수입개방하더라도 무역불균형의 해소에는 크게 도움이 되지 못하며, 선진국들도 대부분 자국의 낙농업을 보호

하기 위해 여러가지 형태의 국경보호조치를 취하고 있고, 또 재고 유제품의 덤핑 수출이나 수출보조금에 의한 수출등 불공정거래를 하고있기 때문이다.

〈표 2〉에서 주요국의 유제품 재고현황을 보면, 1980년과 85년 사이에 특히 미국과 EC의 유제품 재고가 크게 증가하고 있음을 알 수 있다. 미국과 EC의 유제품 재고 합계는 85년 시점에서 버터가 125.7만톤, 탈지분유가 97.7만톤, 치즈가 93.3만톤에 달한다. 최근 EC의 유제품 재고는 많이 감소하였으나 아직도 자급율을 15~20%를 상회하고 있다.

〈표 2〉 주요국의 유제품 재고현황
(단위 : 만톤)

국 명	버터		탈지분유		치즈	
	1980	1985	1980	1985	1980	1985년
미 국	13.4	13.0	24.9	48.5	27.4	46.8
E C	47.5	112.7	39.9	49.2	35.2	46.5
카 나 다	2.2	3.1	1.5	3.0	3.7	4.8
호 주	0.6	2.9	0.9	1.3	5.4	8.0
뉴질랜드	2.9	8.3	7.6	7.7	4.6	5.1

자료 : 일본농림유통사, 일간낙농유업속보

자료특집 28, 1986

이와같은 선진국의 유제품 재고누증은 기본적으로 그들의 낙농정책에서 기인한다. 즉 낙농가들의 소득보장을 위해 가격지지정책 등을 통해 높은 생산자가격을 보장해 주었고, 이는 기술진보와 함께 우수 및 유제품생산의 증가를 촉진시켰다. 한편 높은 가격수준과 유제품 소비의 포화상태로 소비는 둔화되어 구조적인 공급과잉에 이르게 된 것이다.

결국 선진국들은 자국의 유제품 재고처분을 위해 수출보조금을 지급하면서까지 경쟁적으로 국제시장에 수출을 꾀하는 한편, 한국 일본등에 수입개방 압력을 가하고 있는 것이다.

2. 유제품의 수입현황 및 수입개방시의 영향

〈표 3〉은 우리나라의 유제품 수입현황을 나타낸 것이다. 전체적으로 볼 때 유제품의 수입은 1980년

과 87년 사이에 수입물량 및 금액면에서 30% 이상 증가하였다. 1987년 시점에서 유제품의 총 수입물량은 약 2.2만톤, 수입금액은 약 2,600만 달러에 달한다. 유제품 수입시 금액면에서 가장 큰 비중을 차지하는 품목은 카제인이며 다음이 유장분말과 유당이다. 이들 유제품들은 모두 유가공협회의 추천에 의해 수입되며, 관세율은 전지분유, 버터, 치즈,가 40%, 나머지는 20%이다. 주요 수입선은 네델란드, 뉴질랜드, 덴마크, 미국, 서독 등이다. 이하 주요품목에 대해 수입현황 및 수입개방시의 영향을 살펴보기로 한다.

〈표 3〉 우리나라의 유제품 수입현황
(단위 : 톤, 천달러)

품 목	1980년		1987년		관세율 (%)	주요 수입선
	물량	금액	물량	금액		
유장분말	4,894	4,258	10,743	7,174	20	네델란드
탈지분유	387	363	603	610	20	뉴질랜드
전지분유	888	1,888	121	221	40	네델란드
버터	31	86	32	86	40	덴마크
치즈	51	208	113	490	40	미국
유당	7,097	6,061	4,721	3,464	20	서독
카제인	2,414	6,851	5,508	14,077	20	미국

자료 : 농림수산부, 낙농관계자료, 1988.

농협중앙회, 우리나라 농수산물 무역현황(수입편), 1987.

주 : 전지분유, 버터, 치즈는 1986년 수취임.

가. 유장분말

유장분말(웨이)의 수입은 1980년 이후 계속해서 증가추세를 나타내고 있는데 87년에는 약 1.1만톤이 수입되어 80년 대비 2.2배가 증가되었다. 유장분말은 조제분유와 사료용으로 쓰이며 수입업체도 유제품 가공업체나 대용유 제조업체로 나뉜다. 대략 수입물량중 조제분유용과 사료용이 6대 4의 비중을 차지한다. 주 수입선은 네델란드로 전체 수입량의 약 60%를 차지하며 나머지를 캐나다와 뉴질랜드에서 절반정도씩 수입하고 있다. 유장분말은 국내에 생산기반이 없어 조제분유 및 사료용으로 필요한 전량을 수입에 의존하고 있다. 최근 유장분

말이 식품으로서의 이용가치가 높기 평가됨에 따라 수입개방시 수입물량은 크게 증가할 것으로 전망된다.

나. 탈지분유

탈지분유는 83~85년 사이에 3천톤에서 4천5백톤까지 수입되었으나 최근에는 급격히 감소하고 있다. 수입용도는 사료용, 카제인 제조용, 우유 수급 조절용이며 대용유제조 허가업체, 카제인제조 특허권자, 한국유가공협회 및 축협에 의해 수입된다. 주 수입선은 뉴질랜드와 네델란드이다. 탈지분유는 식용의 경우 대부분 국산으로 충당하고 있으며 공업용과 사료용은 수입에 의존하고 있는데 수입물량의 90% 이상이 사료용이다.

탈지분유의 국내생산가격은 국제교역가격의 8배 가까이나 되기 때문에 수입개방시 국내산업에 엄청난 타격을 입히게 될 것이다. 탈지분유에 유지방만 첨가하면 환원우유 제조가 가능하여 사실상 우유를 수입하는 것과 비슷한 파급효과를 가져온다. 일본도 탈지분유는 국가무역품목으로 지정하여 수입을 제한하고 있으며, 미국도 수입자유화 면제품목에 들어 있다. 또 값싼 탈지분유의 수입은 관련제품인 버터나 생크림의 가격을 상승시킬 것으로 예상된다.(그래야 원유가격이 보상되므로)

다. 전지분유

전지분유도 우유 수급조절용으로 한국유가공협회의 추천에 의해 수입된다. 1984년에는 3천톤이나 수입되었으나 최근에는 수입량이 격감하고 있다. 주 수입선은 네델란드, 호주, 프랑스 등이다. 국내 생산가격은 네델란드, 미국에 비해 약 2배, 국제교역가격에 비해 4~5배 높다. 전지분유의 수입개방은 수분만 첨가하면 우유상태로 환원된다는 점에서 원유를 수입하는 것과 같은 정도의 파급효과를 지닌다.

라. 버터 및 치즈

버터나 치즈는 근년 국내 자급도가 85~97%에 이르고 있어 주로 관광호텔용으로 수입되고 있다. 주 수입선은 버터가 덴마크, 미국이며, 치즈는 미국이다. 치즈의 경우 80% 이상이 가공치즈(process

cheese)이며 천연치즈(natural cheese)의 수입량은 적은 편이다.

버터의 국내 생산가격은 주요 선진국의 도매가격과 큰 차이가 없으나 국제교역가격과 비교하면 2배 이상 비싸다. 치즈는 가공치즈의 경우 타국에 비해 3배, 국제가격에 비해 8배 정도 비싸다. 버터와 치즈의 수입개방은 아직 유치단계에 있는 국내 생산업체의 붕괴와 아울러 낙농발전의 잠재력을 약화시킬 것이다.

기타 유당과 카제인은 주로 제약용 또는 공업용으로 수입된다.

3. 주요국의 낙농산업 보호정책

GATT(관세 및 무역에 관한 일반협정)의 기본정신은 수입장벽의 철폐, 관세의 경감, 호혜평등(互惠平等)을 통한 자유무역주의의 구현에 있다고 볼 수 있다. 선진국들이 축산물의 수입개방을 요구할 때도 맨먼저 이 GATT이념을 내세운다.

그러나 GATT규정에는 농산물의 경우 수입물량에 대한 제한을 허용하는 예외규정이 있다. 그 대표적인 예를 3개만 들면, 첫째, 국내 생산물의 일시적인 과잉상태를 제거하고자 할 때(제11조 제2항), 둘째, 자국의 초기단계 산업을 보호하고자 할 때(제18조), 셋째, 수입자유화 의무면제(Waiver)를 받을 때(제25조)이다.

창설초부터 GATT를 주도해 온 미국은 곡물의 경우 첫째 항목의 내용으로, 낙농제품의 경우 세계 항목의 내용으로 혜택을 받고 있다. 사실 Waiver의 특례를 만든 것부터가 1955년 당시 미국의 농산물 중 곡물은 비교적 경쟁력이 있었으나 낙농제품은 경쟁력이 약해 자국의 낙농업을 보호하기 위한 것이었다. 그러나 Waiver가 되기 위해서는 출석국의 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 하며, 찬성국이 가맹국의 과반수를 넘어야 하기 때문에 힘이 있는 나라가 아니면 좀체로 힘들다. 서독도 Waiver 신청을 했으나 1959년부터 61년까지 3년간만 한시적으로 인준을 받았을 뿐이다. <표 4>에서 알 수 있듯이 미국은 14개의 Waiver 품목을 가지고 있는데 이중

9개가 낙농제품이다.

특수한 예로 스위스는 GATT 가입시 산악지대에서 낙농을 하는 특수성을 감안하여 낙농제품과 야채 등 88품목은 수입개방을 안하겠다는 약속하에 가맹한 경우도 있다.

〈표 4〉 미국의 수입자유화 의무면제(Waiver) 품목

1. 밀크 크림	8. 아이스크림
2. 연유·농축유·분유	9. 밀크합유 사료
3. 버터	10. 피넛츠
4. 치즈	11. 실면·조면
5. 버터 대용품	12. 면 부산물
6. 초콜렛 코코아 조제품	13. 면
7. 백아밀크 조제품	14. 사탕조제품

주: 1번부터 9번까지 9개품목이 유제품임.

사실 낙농부문의 경우 〈표 5〉에서 볼 수 있듯이 대부분의 선진국들이 그들의 주장과는 달리 어떠한 형태로든 국경보호조치를 취하고 있으며, 또한 국내 가격 지지정책을 적용하고 있다.

〈표 5〉 주요국의 낙농 가격지지 및 국경보호조치

국명	국내가격지지	국경보호조치 (관세이외)
일본	가공원료유에 대한 부족분 지불제도, 버터·탈지분유에 대한 수매지지	수입할당제, 분유·연유분 국가무역품목
미국	가공원료유에 대한 가격지지, 버터·탈지분유, 체다치즈에 대한 수매지지	수입할당제, GATT에서의 Waiver 품목
캐나다	가공원료유에 대한 부족분 지불제도, 버터·탈지분유에 대한 수매지지	수입할당제,
EC	원유는 목표가격으로 지지, 버터·탈지분유는 개입가격으로 지지	가변과징금제
스위스 오스트리아	우유의 가격보장 (정부보조금 교부)	수입할당제, 일부는 국가무역품목
호주	가공원료유에 대한 최저 가격지지(보조금 교부)	—

일본, 미국, 캐나다, 스위스, 오스트리아 등이 기본적으로 수입할당제(Import Quota)를 채택하면서 일부 주요품목에 대해서는 국가무역품목으로 지정하여 국내산업을 보호하고 있다. EC는 수입유제품의 수입가격과 국내가격의 차액을 과징금으로 징수하는 가변과징금제(可變課徵金制)를 채택하고 있다. 경쟁력이 있는 호주만이 수입제한조치를 취하지 않고 있다.

한편 일본, 캐나다는 가공원료유에 대해 부족분 지불제도를, 미국, EC등은 가공원료유 또는 원유에 대해 가격지지정책을 적용하고 있다. 또 버터나 탈지분유등이 과잉되면 수매하여 가격안정을 도모한다. 호주는 국경보호조치가 있는 대신 유제품 수출시 낙농가들이 타국의 덤핑과 경쟁할 수 있도록 최저가격을 지지해 줌으로서 낮은 수출가격으로 인한 수익감소를 보상해주고 있다.

4. 유제품 수입개방에 대응한 우리의 자세

앞에서 살펴본 바와 같이 선진국의 농산물 수입 개방 압력에도 여러가지 측면에서 타당성이 결여되어 있다. 그러나 앞으로도 계속 무리한 압력이 가중되어 올 것임에는 틀림이 없다. 최근 미국의 통상압력을 보아도 「우선협상국」이란 이상한 용어를 구사하며 위협적인 자세로 나오고 있다. 이러한 상황속에서 우리는 기본적으로 국내산업을 보호하겠다는 투철한 의지로 대응하지 않으면 안된다. 이것은 양보할 수 없는 생존권의 문제이기 때문이다. 국제협상은 어디까지나 상대적이다. 유치산업인 우리의 낙농업을 상대방에게 잘 주지시키면서 수입개방의 시기와 폭을 최대한 늦추고 또 낮추어야 할 것이다. 이와 동시에 하루빨리 우리나라 낙농산업의 체질강화를 위한 대책을 세워나가야 할 것이다. 몇가지 예를 들어 보기로 한다.

가. 유육복합경영

낙농부문의 경영수지가 악화될 때는 부산물인 젖소 송아지를 자가육성, 비육시킴으로서 어느정도 보완관계를 유지할 수 있다. 최근 미국이나 일본에

서도 이러한 측면에서 유육복합경영에 대한 인식이 세로워지고 있다. 이점은 낙농가가 이제는 국제경제 내지는 국내경기의 변동에 보다 탄력적으로 대응해야 되는 시점에 와 있다는 의미도 내포한다.

나. 치즈전문가의 양성

우리나라의 치즈산업이 아직 다른 선진국에 비해 많이 뒤떨어진 것은 사실이며, 좋은 치즈를 만드는 데 선결요건인 양질의 원유생산면에서도 격차가 크다. 그러나 앞으로 국내의 유제품소비에서 가장 유망한 품목이 바로 치즈이며, 쌀 문화권인 동양인의 입맛에 맞는 다양한 치즈를 개발한다면 수출가능성도 높다. 결국 생산여건이 토지 및 사료면에서 좋지않은 우리는 우유의 생산비가 높을 수밖에 없으므로, 여기에서 높은 부가가치를 올리는 길은 양질의 고가 유제품을 개발하는 방법밖에 없다.

필자는 1987년 스위스 산록의 조그만 치즈공장(말이 공장이지 단독주택 크기의 규모였다)을 방문한 적이 있다. 세계적 상표의 엠멘탈치즈를 만들고 있는 이곳에 우유를 납유하는 농가는 20여호 남짓했으며 그들이 조합을 형성하여 그 치즈공장을 공동으로 운영하고 있었다. 낙농가의 규모도 모두 착유우 20두 전후로 그다지 큰 규모는 아니었으며, 산악지대이므로 선진국에서는 박물관에나 가야 볼 수 있는 우유통을 사용하여 우유를 운반하고 있었다. 거기에는 치즈고등학교를 나온 젊은 기술자가 한명 고용되어 있었는데 그 기술자의 손아래서 세계 최고급 치즈가 생산되고 있었다. 우리 한국인의 지혜와 손재주를 치즈쪽으로 돌리면 반드시 낙농산업의 활로가 열릴 것으로 생각되며 그러기 위해서는 먼저 많은 전문가를 양성하고 치즈제조업체가 늘어나야 할 것이다. 이와 더불어 유럽의 크박(Quark), 일본의 소(蘇)와 같은 다양한 제품이 개발되고, '지역특산물화되어 기호식품으로 유통되도록 유도하는 것도 바람직할 것이다. 또 우유를 기초로 하면서 단백질과 칼슘을 보강한 노인, 유아, 수험생용 전문식품을 개발하는 것도 우유의 소비역 확대에 크게 기여할 것으로 생각된다.

다. 경영개선 시스템의 확립

아직 우리나라는 젖소두수 및 사육농가수가 적기 때문에 미국의 DHI와 같은 젖소개량사업 또는 지역낙농시스템을 추진하기가 용이하다. 이와같은 사업은 정부의 과감한 투자가 요망되지만 한번 본 궤도에 올려놓으면 낙농산업의 체질개선과 근대화에 큰 성과를 가져야 할 것이다. 지역별로 각종 유관기관이 유기적으로 통합되어 지역농업 관리센터를 중심으로 각 부문 및 기관들이 상호 협조해 나가는 지역복합시스템도 국제화시대에 개별농가의 힘의 분산을 막고 결속을 다짐으로서 경쟁력을 강화하는 하나의 방안이다.

라. 제도개선

어려운 여건속에 있는 낙농가들이 다양하게 대응할 수 있도록 행정기관도 제도적인 개선을 통해 뒤받침 해주어야 하겠다. 예를들어 유가체계를 보아도 현행의 유지방만을 고려하는 시스템하에서는 사양관리상 젖소의 수명이 단축되고 유량이 감소된다는 사양전문가들의 지적이다. 또 버터의 소비가 마가린과의 대체로 정제되는 상황을 고려한다면 하루 빨리 단백질이나 무지고형분까지 유가계산에 고려되는 시스템으로 전환되어야 할 것이다. 이들 성분을 종합적으로 분석하는 기구의 개발로 이제 기술적으로도 크게 어려움이 없다고 보겠다.

마. 생산자조직의 강화

생산을 전담하는 일반 낙농가들의 소득보장이나 투자노력의 인센티브없이 낙농산업의 건전한 발전은 기대하기 어렵다. 영국의 밀크 마켓팅 보드와 같은 강력한 생산자단체의 출현을 이제는 정부나 생산자 스스로가 강력하게 추진할 필요가 있다. 생산자단체의 기능강화가 유업체와 꼭 결합관계를 유발하는 것은 아니며 생산기반의 강화로 이해해야 할 것이다.

