

原乳의 수급전망과 안정화 방안



李炳彦

(江原大畜산경영과 부교수·농업경제학박사)

- 약 력 -

- 1978년 建國대학교 축산대학 낙농학과 졸업
- 1981년 日本 北海道 帯廣축산대학 대학원 석사과정 수료(축산경영학 전공)
- 1984년 日本 九州대학 대학원 박사과정 수료(농업경제학 전공) 농업경제학 박사
- 1984년 東亞대학교 농과대학 농업경제학과 조교수
- 한국농업정책학회, 한국축산경영학회, 한국협동조합학회 이사

I. 序論

주지하는 바와 같이 우리나라의 낙농은 커다란 전환기에 처해 있다. 우루과이 라운드 농산물협상은 유제품의 시장개방과 낙농업에 대한 각종 보조금의 삭감을 요구하고 있으며, GATT의 BOP(국제수지위원회)조항 졸업으로 1997년까지 대부분의 유제품에 대한 수입 자유화를 수락해 놓고 있는 상태이다.

이와 같이 국제여건이 급변하고 있는데 낙농업의 발전을 위해 각고 끝에 마련된 「낙농진흥법 개정안」은 차일피일 시행을 미루고 있고, 불과 얼마전까지 분유의 재고가 쌓여 유대지불이 제대로 안되고 저능력우를 도태 하더니 이제는 원유가 모자라 분유를 수입하고 있다. 금년도 상반기에 이미 8천톤의 분유가 수입되었으며 하반기에도 7천톤의 분유와 2천톤의 버터를 수입하려고 계획하고 있다.

이제 우리나라의 우유 및 유제품의 생산규모와 소비량이 많이 커져서 수급안정화 문제가 낙농정책의 중요한 과제로 등장하였다. 아직은

생산과 소비가 모두 큰 폭으로 증가하고 있으나 소비는 곧 둔화될 것으로 예상되며, 생산은 생산성 향상과 기술진보로 계속 증가하게 되어 결국 선진국형의 「구조적 공급과잉」 현상이 나타날 것으로 내다 보인다.

한때 계획생산을 실시하려고 했더니 낙농가들이 생산량을 감축하는줄 알고 크게 반발하여 무위로 끝난적이 있다. 그러나 계획생산은 꼭 감축만 하는 것이 아니다. 소비의 증가추세에 맞춰 생산을 조절하자는 이야기이다. 소비가 10% 증가하면 생산도 10% 늘릴 수 있는 것이다. 또 생산자나 유업회사가 공동으로 홍보하여 우유·유제품의 소비를 증대시켰다면 이것도 수급조절 노력의 일환으로 볼 수 있다. 낙농선진국들은 이미 오래전부터 생산자단체를 주축으로 한 계획생산과 소비홍보가 보편화되어 있다. 이제 우리도 수급안정을 위해 보다 적극적인 자세로 임해야 하겠다.

여기서는 이러한 인식에서 우리나라의 원유 수급전망 및 안정화 방안에 대해 선진국의

경험도 음미하며 고찰해 보고자 한다.

II. 原乳의 需給現況과 展望

1. 原乳의 需給現況

〈표1〉은 1975년부터 90년까지 우리나라 낙농산업의 동향과 원유수급의 추이를 나타낸 것이다. 먼저 생산현황 겸 공급측면에 대해 살펴보면, 1990년 현재 3만 3천호의 낙농가가 50만 4천두의 젖소를 사육하고 있어 호당 평균 사육규모는 15.1두 정도임을 알 수 있다.

젖소 사육두수는 15년동안 6배 가까이 증가하였으며, 사육두수와 두당 산유량 증가에 힘입어 원유생산량은 75년의 16만톤에서 90년의 175만톤으로 11배나 증가하였다. 낙농가

호수는 85년까지 지속적으로 증가하였으나 그 후 감소하고 있다.

이와같이 원유의 생산이 급증한 데는 수요 증가나 생산기술의 향상 외에도, 유가체계의 고정성으로 인해 식육 등 다른 축산물에 비해 낙농가의 소득이 비교적 안정적으로 보장되었다는 점에 크게 기인한다.

〈표2〉는 kg당 원유가격을 나타낸 것이다. 금년 7월 1일자로 원유가격이 5.2% 인상되어 kg당 383원이 되었다. 이는 유지방 함량 3.4%를 기준으로 한 것이며 지방을 0.1% 증감에 따라 11원을 가감하도록 되어 있다. 우리나라의 원유가격은 「낙농심의회」의 심의를 거쳐 결정되는 정부의 행정지도가격 또는 협정가격의 성격을 띄고 있다. 이와같은 원유가격의

〈표1〉 낙농산업의 동향과 원유수급의 추이

연도	낙농현황			원유수급		
	낙농가 호수(천호)	젖소 두수(천두)	1인당 원유 소비량(kg)	공급량(생산량) (천톤)	소비량 (천톤)	재고 (천톤)
1975	9.4	85.5	4.6	165.8(160.3)	162.4	3.4
76	10.2	89.7	5.5	200.7(197.3)	198.9	1.8
77	13.9	109.2	7.0	262.4(260.6)	254.2	8.2
78	16.4	135.8	8.8	329.0(320.9)	325.9	3.1
79	17.2	163.3	10.0	396.4(380.7)	374.4	22.0
80	22.1	206.9	10.8	474.3(452.3)	411.8	62.5
81	18.2	194.2	14.4	575.4(512.9)	557.7	17.7
82	22.5	228.2	15.1	607.4(576.2)	592.7	14.7
83	29.5	274.8	18.2	737.1(712.2)	728.6	8.5
84	37.6	334.4	22.5	872.9(840.5)	833.5	39.4
85	43.8	390.1	23.8	1,047.1(1,005.8)	990.5	56.6
86	42.7	437.3	28.2	1,211.0(1,154.5)	1,162.4	48.6
87	38.1	463.3	34.3	1,475.2(1,413.1)	1,424.8	50.4
88	36.7	480.2	39.4	1,682.3(1,631.9)	1,652.3	30.0
89	36.0	515.2	38.7	1,791.8(1,761.8)	1,641.5	150.3
90	33.3	503.9	43.9	1,902.1(1,751.8)	1,879.0	23.0

자료: 농림수산부·한국유가공협회, 낙농관계자료, 1991. 축협중앙회, 축산물가격 및 수급자료, 1991.

〈표2〉년도별 kg당 원유가격의 추이

(단위 : 원)

연 도	실 시 기 간	가 격	비 고
1973	1. 1~ 7. 10	67.50	이하 낙농심의회의 심의결과에 의한 가격임
73	7. 11~74. 4. 7	75	
74	4. 8~ 12. 17	90	
74	12. 18~75. 12. 31	110	
76	1. 1~ 10. 31	135	
76	11. 1~ 12. 31	150	
77	1. 1~ 12. 31	150	유지방 3.4%기준 0.1%당 3원 가감
78	1. 1~ 12. 31	167	유지방 3.4%기준 0.1%당 5원 가감
79	1. 1~79. 12. 10	209	유지방 3.4%기준 0.1%당 6원 가감
79	12. 11~80. 2. 1	249	유지방 3.4%기준 0.1%당 7.30원 가감
80	2. 2~81. 5. 31	266	유지방 3.4%기준 0.1%당 7.80원 가감
81	6. 1~82. 3. 31	307	유지방 3.4%기준 0.1%당 7.80원 가감
82	4. 1~85. 4. 30	313	유지방 3.4%기준 0.1%당 7.80원 가감
85	5. 1~89. 3. 31	322	유지방 3.4%기준 0.1%당 9.40원 가감
89	4. 1~91. 6. 30	364	유지방 3.4%기준 0.1%당 10.10원 가감
91	7. 1~ 현재	383	유지방 3.4%기준 0.1%당 11원 가감

고정성은 탄력적인 수급조절 측면에서는 문제가 있으나, 유가를 안정시켜 낙농산업의 발전에 기여한 바도 크다.

한편, 소비측면을 보면 총소비량은 1975년부터 90년 사이에 11.6배가 증가하여 90년 현재 188만톤을 소비하였고, 1인당 소비량도 같은 기간중 9.5배가 증가하여 90년 현재 43.9kg을 기록하고 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이 우리나라의 원유생산과 소비는 모두 큰 폭으로 증가하고 있다. 그러나 생산과 소비의 불균형으로 인해 그동안 원유의 과잉과 부족현상이 계속되어 왔다. 공급과잉시는 유가공회사가 유대지급을 제대에 못하여 낙농가와 더불어 어려움을 겪고, 부족시는 집유 과당경쟁이나 분유수입 등으로 또 어려움을 겪는다.

〈표1〉에서 보듯이 1980년대 이후 원유의 과부족현상이 자주 나타나고 있다. 80년의

공급과잉은 79년 중반의 제2차 석유파동과 정치혼란으로 일어난 일시적 현상이라고 볼 수 있으며 곧 회복되었다. 그 후 84년부터 원유의 생산증가율이 소비증가율을 크게 상회하자 재고가 급격히 증가하여 87년에는 원유 계획생산까지 거론되었으나 시행하지는 않았다. 88년에는 올림픽도 있고 하여 재고가 많이 감소하였으나 다시 89년에 재고가 급증하기 시작하여 90년 3월에는 지금까지 최대 규모인 22만톤의 재고가 쌓였다. 그러나 그 후 재고는 급격히 감소하여 90년 12월에는 2만 3천톤을 기록하였다. 이렇게 되자 업계에서는 91년 성수기에 대비하여 분유수입이 불가피하다는 의견이 제시되었고, 상반기부터 분유수입이 계속되고 있으나 재고수준으로 볼 때 공급부족 현상이 쉽사리 해소되지 않고 있는 실정이다. 91년 7월 현재 원유재고는 2만 6천톤 수준이다.

2. 原乳의 需給展望

수급예측은 수요예측과 공급예측을 토대로 하여 장래의 과부족을 예측하는 것을 말한다. 수요예측에는 수요의 소득탄력성, 소득증가율, 인구증가율과 같은 정보가 필요하며, 공급예측에는 생산요소의 가격, 기술수준, 자연환경 등의 정보가 필요하다. 오늘날과 같이 국제환경이 급변하고 거기에 따라 국내산업의 여건이 좌우될 때 이와같은 정보들을 정확히 예측한다는 것은 매우 어려운 일이며, 따라서 수급예측도 그만큼 위험성을 내포한다.

또는 지금까지의 수요와 공급추세로부터 추세방정식을 도출하여 수급예측을 할 수 있다. 이때도 원유수급과 관련된 많은 경제변수들이 과거와 같이 앞으로도 계속 그 상태를 유지한다는 무리한 가정을 세우게 된다. 예를

〈표3〉원유생산 및 소비 증가율의 추이

(단위 : %)

연 도	생 산		소 비	
	증가율	기간평균	증가율	기간평균
1976	23.08	23.15	22.48	20.67
77	32.08		27.80	
78	23.14		28.21	
79	18.64		14.88	
80	18.81		9.99	
81	13.40	17.40	35.43	19.58
82	12.34		6.28	
83	23.60		22.93	
84	18.01		14.40	
85	19.67		18.84	
86	14.78	12.01	17.35	13.56
87	22.40		22.57	
88	15.48		14.07	
89	7.96		-0.65	
90	-0.57		14.47	
전체평균		17.52		17.94

자료 : 농림수산부·한국유가공협회, 낙농관계자료 1991.

들어 〈표3〉을 보면 우리나라의 원유생산과 소비는 최근까지도 두자리 수로 증가를 하고 있다. 그런가 하면 어느 해는 갑자기 증가율이 낮아지거나 또는 감소하기도 한다.

소비측면에서 볼 때, 한국인의 식생활 패턴으로 보아 지금과 같은 소비추세가 앞으로 5년, 10년 후에도 계속된다는 것은 비현실적인 가정이다. 〈표4〉에서 우리와 같이 쌀 문화권인 일본의 원유 소비추세를 보면, 1인당 원유 소비수준이 50kg 전후에서 증가율이 급격히 둔화됨을 알 수 있다. 1990년 현재 일본의 1인당 원유소비량은 75.5kg이다. 이와같이 소비증가가 점차 둔화된다는 가정하에 원유의 수요전망을 한 것이 〈표5〉이다. 이 결과에 의하면 1인당 원유소비량은 1996년에 53kg, 2001년에 63kg 수준이 될 전망이다. 이때 총 수요량은 96년에 241만톤, 2001년에 297만톤이 된다. 이는 91년을 기준으로 할 때 10년 후인 2001년까지 원유 총소비량이 52.3%, 102만톤 증가함을 의미한다.

한편, 공급측면에서는 경영기술의 향상과 사육두수의 증가로 원유공급이 꾸준히 증가할 것으로 내다보인다. 다만 여기에는 몇가지 중요한 변수들에 의해 크게 좌우될 소지가 있어 공급량을 전망하는 데 어려움이 따른다. 첫째 유제품수입이 낙농산업에 얼마만큼 영

〈표4〉동일수준의 1인당 우유소비시점에 대한 한일비교

소 비 수 준		20kg대	35kg대	50kg대	65kg대
한 국	년 도	1984	1988	1993	2002
	소비(추정)량(kg)	22.5	39.4	49.9	65.5
	평균증가율(%)	13.9		7.6	
일 본	년 도	1960	1965	1970	1981
	소비량(kg)	22.3	37.5	50.1	64.8
	평균증가율(%)	11.0		6.0	

자료 : 서광웅의, '원유 계획산출 및 유통개선방안에 관한 연구', 서울우유협동조합, 1985, P.81.

향을 미치느냐이다. 현재 유제품의 수입개방이 안된 상황하에서도 코코아 조제분유 등 위장 유제품이 대량으로 수입되고 있는데 만약 앞으로 시장개방이 진행된다면 각종 외제 유제품이 국내시장을 잠식하게 될 것이다. 그러면 결국 수입을 전제로 한 공급과잉 현상이 일어나 국내 생산자들에게 타격을 줄 것이고 나아가 생산기반을 파괴시켜 국내생산의 감축 또는 생산증가의 둔화를 초래할 가능성이 높다. <표 6>에서 보듯이 축산물중에서도 특히 유제품의 가격경쟁력이 약한데, 이는 그만큼 개방시 수입물량이 증가하고 또 수입으로 인한 피해가 클 것이란 것을 나타낸다.

둘째, 우루과이 라운드 농산물협상이 어떤 식으로 타결되느냐이다. 즉, 관세율인하 정도나 보조금 삭감폭 또는 준비 이행기간을 얼마로 정하느냐에 따라 국내 낙농산업이 받는 영향이 다르기 때문에 거기에 따라 생산량이 크게 달라질 것이다.

1980년대에 들어와서도 우리나라의 원유생산은 88년까지 매년 12~24%씩 증가해 왔다. 이러한 추세로 나갈 때 앞의 수요수준을 전제한다면 이미 95년에 162만톤의 원유재고가 쌓일 것으로 예측되었다. 그러나 최근의 불안한 축산환경을 반영하여 89년에는 원유생산량이 전년에 비해 8% 증가에 그쳤으며 90년에는 생산량이 전년보다 감소하는 이변이 일어났다.

원유의 누적재고비율(총생산량에 차지하는 연도말 재고비율)은 89년의 8.5%를 제외하면 아직 4% 미만 수준이다. 유럽의 낙농 선진국

<표5>원유의 수요전망

구 분	수 요 량			연평균증가율(%)		
	1991	1996	2001	86-91	90-96	90-2001
1인당수요(kg)	45.2	53.2	63.1	9.9	3.7	3.6
총수요(천톤)	1,953	2,411	2,975	10.9	4.7	4.5

자료 : 농림수산부

들은 재고비율이 20%를 넘는 시점에서 생산 조정을 시작했는데 시기적으로 너무 늦었다고 평가하고 있다.

이와같은 상황을 종합적으로 고려하여 5년 후의 원유수급을 전망할때, 불규칙한 요소들은 있지만 극심한 공급과잉이 예상되지는 않는다. 왜냐하면 앞으로 당분간 수요는 큰 폭은 아니라 하더라도 계속 증가할 것이고, 공급은 UR이 타결되더라도 최소한 5년의 이행기간이 예상되므로 어느정도 증가할 것이기 때문이다. 다만, 생산의 증가세는 지금까지와 달리 둔화될 것인데, 이는 저능력우의 도태, 한계농가의 포기등으로 생산성은 향상되겠지만 총생산량의 감소로 이어지기 때문이다.

3. 원유 수급조절의 경제효과

우유는 착유기간중 하루도 걸르지 않고 생산되며, 바로 가공·처리하지 않으면 쉽게 부패하고 마는 상품특성을 지니고 있다. 만약에 원유의 수급조절을 가격기구에만 맡길

<표6>주요 축산물의 국내외 가격비

품 목	국내생산량 (천M/T)	국내가격	국제가격	국내외가격비 (A/B)
		(원/kg) (A)	(원/kg) (B)	
쇠 고 기	142	5,136	3,086	1.66
돼지고기	377	1,864	1,482	1.26
닭 고 기	140	1,489	1,053	1.41
계 란	364	769	654	1.18
전지분유	9.5	3,875	1,160	3.24
탈지분유	8.2	4,300	989	4.35
연 유	2.2	2,133	815	2.62
조제분유	19.1	3,133	1,436	2.18
치 즈	8.5	6,820	3,903	1.75
버 터	3.6	3,300	2,019	1.63

주 : 모든 자료는 1986-88년 3개년 평균치임.

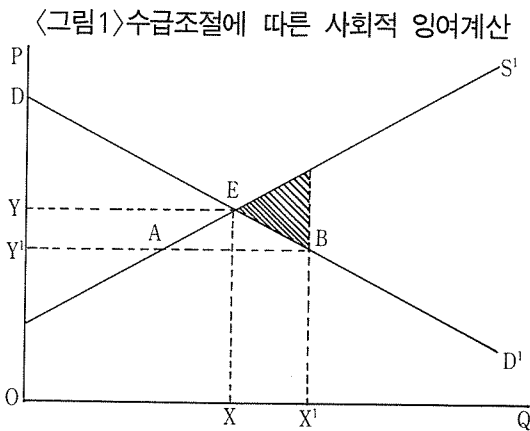
자료 : 한국농촌경제연구원, UR농산물협상 및 수입자유화 전략수립에 관한 연구 1991.1.

때 그 효과는 물량조절방식보다 빠를지 모르나, 빈번한 가격의 진폭으로 낙농산업은 큰 혼란에 빠지고 말 것이다.

오늘날 낙농선진국들이 원유 공급과잉의 진통을 겪으면서도 공급조절을 가격기구에만 맡기지 않고 계획생산제도(생산량할당제도 또는 쿼타시스템)를 택하고 있는 이유는 바로 이와같은 우유의 상품적 특성과 자국의 낙농가를 보호하려는 일념 때문이다.

그럼 여기서 원유 수급조절의 경제효과를 이론적으로 살펴보기 위해 소비자잉여와 생산자잉여의 합인 사회적 잉여의 개념을 이용하여 수급균형이 이루어졌을 때와 수급불균형시(공급과잉상태)를 비교해 보기로 한다.

〈그림1〉에서 원유의 시장수요곡선이 DD' ,



시장공급곡선이 SS' 라면 균형점은 E점이 되고 여기서 균형가격은 Oy , 균형공급량은 Ox 로 정해진다. 이때 소비자잉여는 yED , 생산자잉여는 SEy 가 되어 이 양자의 합계인 사회적 잉여는 SED 가 된다.

한편 원유공급량이 Ox' 로 과잉상태라면 그때의 사회적 잉여는 어떻게 규정될 것인가? 먼저 공급과잉으로 균형가격은 Oy' 로 하락하게 되고 이에따라 소비자잉여는 $y'BD$ 가 된다. 결국 소비자잉여는 수급균형때보다 $y'BEy$ 만

큼 증대되는 셈이다.

그러나 생산자잉여는 수입 $Ox'By'$ 에서 비용 $Ox'CS$ 를 뺀 부분, 즉 $(SAy' - ABC)$ 가 되어 크게 감소한다. 결국 소비자잉여와 생산자잉여의 합은 $(SED - EBC)$ 이며, 공급과잉시의 사회적 잉여가 공급균형시보다 EBC만큼 감소하는 것을 알 수 있다.

마꾸어 말하면 원유공급을 xx' 만큼 줄여 수급조절을 피할 때 사회후생이 EBC만큼 증대됨을 나타낸다.

III. 先進國의 原乳 需給調節 政策

1. 英國 MMB의 原乳 需給調節 方式

영국의 낙농은 잘 아는 바와 같이 MMB (Milk Marketing Board)라고 하는 독특한 생산자조직을 가지고 있다. MMB는 1933년에 설립되었는데 협동조합과의 큰 차이점은 생산자의 강제참가 규정을 두고 있다는 점과, 1인 1표의 투표권 외에 착유우 10두당 1표 (Cow vote)의 투표권을 갖는다는 점에 있다.

MMB의 기본적인 업무는 낙농가로부터 원유를 일원적(一元的)으로 집유하여 직영공장 (Dairy Crest)을 포함한 유가공장에 다원적(多元的)으로 판매하는 것이다. 이때 원유대금은 음용유용과 가공용을 pool 계산(합산)하여 낙농가에게 지불한다. 따라서 MMB는 낙농가가 아무리 멀리 떨어진 곳에 있어도 이 농가의 원유를 집유하고 판매해 줄 책임을 지고 있으며, 잉여유가 발생하지 않도록 수급조절에 최선을 다하고 있다.

(1) 수급조절의 지역단위

England and Wales MMB의 경우 관내를 11개의 지역으로 구분하고 있는데 이것을 다시 4개의 블럭으로 나눠서 수급조절을 위한 지역단위로 이용하고 있다. 이 4개 블럭간의 원유 이동량은 출하량의 5% 정도에 불과하여

자기 지역내에서 거의 수급균형이 이루어지도록 하고 있다. 이는 MMB가 원유의 수급 조절을 고려하여 유가공장의 입지분산에 노력하고 있기 때문이다.

(2) 원유수급의 계절조정

영국의 원유출하량은 일반적으로 5월이 가장 많고 9월이 가장 적는데 그 격차는 30~35%에 달한다. 따라서 생산증대기인 4~6월에는 하루 7천여톤의 잉여유가 발생하고, 생산감소기(수요최성기)인 9~11월에는 하루 5천여톤의 원유가 부족되는 수급불균형이 생긴다.

이 불균형을 완화시키기 위해 MMB는 <표 7>에서 보는 바와 같이 계절별 차등가격제도를 도입하고 있다. 즉, 공급부족기에는 1리터당 0.8~1.2펜스를 더해주고, 공급과잉기에는 0.5~2.5펜스를 빼주는 방식이다. 이와같은 계절별 가격차를 이용하여 생산자가 원유생산량을 자체 조절하도록 유도하고 있는 것이다.

(3) 원유의 긴급배유조정(Call System)

MMB는 매년 10월 1일 유업회사와의 원유 판매계약 체결에 앞서, 향후 1년간의 음용유 및 생크림용 원유 수요예상량을 회사별로 청취하여 그 결과를 토대로 회사별 배유량을 잠정적으로 정한 뒤, 유업회사연맹과의 협의를 거쳐 확정짓는다. 그뒤 각 농가의 생산예상량을 산정하여 합리적인 집유노선에 따라 필요량의 원유를 공급할 수 있도록 각 공장별로 농가를 할당하게 된다.

그러나 원유수급의 일시적, 지역적인 불균형은 일년중 언제든지 발생할 수 있어 이에 신속하게 대응하기 위해 MMB는 Call System이라고 하는 긴급배유조정정책(緊急配乳調整政策)을 채택하고 있다.

원래 가공용 원유는 음용유용의 수요를 완전히 충족시킨 뒤 배유하고 있으나, MMB는 음용유의 수요에 맞춰 필요할 때는 언제든지 이미 가공용으로 정해진 원유라도 음용유용

으로 돌려 생산자의 부가가치를 높일 수 있도록 하고 있다.

<표 7> 영국 MMB의 계절별 차등가격

(단위: 펜스/ℓ)

월	별	가 격 차 등 액
		84.4.1~87.3.31
4		-0.5
5		-2.5
6		-2.5
7		0.0
8		+1.2
9		+1.2
10		+0.8
11		+0.8
12		+0.8
1		+0.8
2		+0.8
3		+0.8

자료: MMB, 'Dairy Facts and Figures', 1986.

주: England and Wales MMB의 예

MMB로부터 환불받는다. 만약에 유업회사가 MMB의 긴급요구(Call)에 응하지 않을 때는 이 환불금을 받지 못하기 때문에 Call에 위반하는 행위는 하지 않는다.

(4) 생산량 할당제도(Milk Quota System)

EC는 계속되는 원유의 과잉생산과 유제품(버터, 탈지분유) 재고누증의 타개책으로써 1984년 4월부터 5년계획으로(그후 연장)원유의 계획생산제도 즉, 생산량 할당제도를 도입하였다. 생산량 할당제도는 수급사정을 고려하여 일정선의 총생산량을 정한 뒤 이를 농가별로 할당하여 생산조정을 유도하고, 지정된 할당량을 초과한 부분에 대해서는 초과과징금(Super Levy)을 부과하여 과잉생산을

따라서 유업회사는 계약에 의해 MMB로부터 모든 원유를 음용유가격으로 구매하여 음용유 수요를 충족시킨 뒤에 MMB가 동의한 범위 내에서 가공용으로 돌리는데, 유제품으로 제조한 양만큼에 대해서는 음용과 가공용 유가의 차액을 차후에

억제하자는 제도이다. 여기서 징수된 과징금은 「유럽농업지도보증기금」에 흡수되어 시장개입용 자금으로 이용된다.

생산량의 할당방법은 영국 농무성이 EC로부터 전체 할당량을 받아 각 지역 MMB로 배정하면, MMB는 이를 각 농가별로 다시 할당하는 방식이다. 물론 농가별 할당시 새로이 낙농을 시작했거나, 자연재해 등 불의의 사고를 당한 농가에 대해서는 특수사정으로 간주하여 배려를 해주도록 되어있다. 또 낙농업을 포기하는 농가에 대해서는 폐업보상금을 지급하고 있다.

원유생산자가 1년간의 할당량을 초과하면 초과과징금을 지불하는데 그 금액은 목표가격(target price)의 75% 정도로, 다시말하면 유대를 4분이 1만 받는다는 이야기가 되어 수지타산이 안맞게 된다. 이렇게 하여 초과생산을 엄격히 규제하고 있다.

2. EC 쿼타제도의 평가

EC의 경제전문가들도 쿼타제도가 최선책이 아닌 차선책(second-best)이라고 평가하고 있다. 즉, 원유가격의 시장 메카니즘을 통해 사회적, 구조적 문제의 해결에 접근하는 것이 최선책이라고 생각하나, 비경제적 요소들도 고려하다 보니 쿼타제도가 불가피했다는 것이다. 쿼타제도 도입초기에는 나라마다 원유출하량이 10%내외로 감소하였다. 이는 그동안 과잉생산상태에 있었기 때문이다. 그러나 쿼타제도의 시행으로 감산이 유도되어 과잉국면의 해소에 많은 도움이 되었다.

원유출하량의 감소는 농가의 조수익 감소로 이어지기 때문에 낙농가들은 이를 커버하기 위해 저능력우의 도태, 조사료이용의 증대, 목초지의 집약적 이용 등의 방법으로 생산비의 절감에 노력하고 있다.

초기에는 쿼타제도의 적용으로 젖소 도태

우나 암송아지비율이 증가되어 쇠고기산업에 영향을 주기도 했다. 왜냐하면 갑자기 쇠고기공급이 증대되면 가격이 하락하고 궁극적으로 비육우 전문농가의 소득감소를 초래하기 때문이다. 계획생산의 실시로 EC의 재정부담은 전체적으로 감소하게 되나 자국의 낙농가를 보호하기 위해 각국별로 별도의 부담을 지고 있기 때문에 명확한 효과분석을 하기는 용이하지 않다. 독일의 경우 쿼타제도 시행 다음해인 1985년에 1억 마르크의 낙농기금을 독자적으로 지출하여 쿼타제도에 따른 행정 및 지도비용으로도 이용하였다.

쿼타제도의 새로운 도입으로 낙농가들의 소득이 감소하지 않나 하고 염려하였으나, 그러한 증거는 나타나지 않고 있다. 오히려 생산성 향상과 가격안정에 기여해 경영조건을 호전시켰다고 볼 수 있다. 또, 쇠고기의 공급과잉 상태에 있는 나라들에게는 쇠고기공급의 3분의 1을 차지하는 낙농부문에서 두수감축이 일어나 쇠고기 공급과잉 해소에도 도움이 되었다. 쿼타제도의 부차적 효과인 셈이다. 다만 할당량의 양도규정에 대한 개정 및 탄력성 부여, 할당량 수준의 결정은 매우 중요한 문제이면서도 민감한 문제여서 향후 그 귀추가 주목된다.

3. 日本의 原乳 計劃生産 方式

日本의 원유계획생산 시행을 주관하는 기구는 「사단법인 중앙낙농회의」이다. 그러나 이 기구는 단순히 행정조정을 해주는 중앙기구로서의 역할을 할 뿐이고 실제 계획생산 및 원유판매 등의 사업을 하는 곳은 각 지방자치단체의 「지정원유생산단체(「지정단체」라고 약함, 농협조직)」이다.

일본은 원유의 공급과잉현상을 타개하기 위해 1979년부터 생산자단체가 주축이 되어 자주적으로 계획생산을 실시하고 있다. 계획

생산 방식을 차년도의 예상수요량에 맞춰 생산량을 농가에 할당하는 방식이다. 계획목표량의 설정 및 지역별 생산량의 할당은 「중앙낙농회의」가 「지정단체」와 협의하고 조정하여 결정한다. 여기서 결정된 각 지역별 계획생산량을 농가에 할당하는 것은 그 지역 「지정단체」의 소관이다. 따라서 각 지역마다 세부적인 지침과 가격형성 시스템 등이 조금씩 다르다.

일본의 원유계획생산은 이제 10년 이상이 경과하였는데, 전반적으로 볼때 목표달성 상황은 양호한 편이다. 「전유포육(全乳哺育)」과 「특별잉여유」를 포함한 수탁량으로 따져도 목표량을 2%이상 넘은적이 없고, 이 두항목을 뺀 실적량과 목표량을 비교해 보면 모두 실적량이 적어 목표달성에 성공했다는 것을 알 수 있다. 일본의 원유계획생산 방식에는 몇 가지 특징이 있다.

첫째, 계획생산이 생산자단체에 의해 자주적으로 이루어진다는 점이다. 일본의 경우 특히 농협조직이 튼튼하기 때문에 더욱 큰 성과를 거둘 수 있었다.

둘째, 지역별 생산량의 할당을 理想值(낙농근대화계획의 진척도)와 실적적(과거 3년간의 실적)의 가중치를 토대로 계산했다는 점이다. 즉, 유가가 어느 정도 저하해도 생산량 확대를 추구하려고 하는 비교적 대규모 낙농가(地帶)와, 생산량 확대보다 유가수준의 유지를 원하는 소규모 낙농가(地帶)가 모두 크게 불이익을 받지 않도록 배려했다는데 의미가 있다.

셋째, 지역별 할당량을 초과한 원유의 타지역으로의 유출은 규제했다는 점이다.

넷째, 생산억제책의 한 시책으로 축산진흥사업단 특별회계의 보조를 받아 저능력우 유우화 촉진사업, 전유포육사업 등을 실시하였으며, 계절별 차등가격제의 실시로 수요감한

기의 생산억제를 피했다는 점이다.

V. 原乳 需給安定化 方案-結論

1. 酪農振興法 改正案

낙농진흥법 개정안은 자율적인 원유가격 결정과 수급조절 등 현행 낙농관련제도의 불합리한 점을 개선함으로써 낙농산업의 지속적인 발전을 도모하고 수입개방에 대응토록 한다는 취지하에 마련되었다. 물론, 집유일원화, 검사공영화, 수급조절기구 운영 등 현안 문제 해결을 위한 학계, 업계, 관계, 생산자들의 다년간에 걸친 토의와 연구결과를 수렴한 산물이라고도 볼 수 있다.

그 주된 내용을 보면, 첫째, 도지사가 초지 조성 적지를 중심으로 낙농경영여건에 적합하다고 인정하는 지역을 낙농지대로 지정할 수 있으며, 이에 대한 개발, 조성 및 관리가 가능도록 규정했다.

둘째, 수급조절과 가격안정을 위하여 원유 판매 및 집유절서의 확립, 유제품의 생산·판매조정, 처리·가공시설의 증설 및 신설 등에 관한 여러가지 조치를 농림수산부장관이 필요시에 명할 수 있도록 했다. 또, 이 기능의 원만한 수행을 위하여 「낙농진흥사업회」를 설립하는 것으로 규정하고 있다.

셋째, 유가결정에 성분함량, 위생상태, 계절별 수급사정을 고려할 수 있게 하였다. 이는 용도별 및 계절별 차등가격제의 실시가 가능한 것을 의미한다. 또, 원유의 검사는 집유조합이 하고, 유제품 수입물량이 일정수준 이상으로 증가할 경우 수입을 제한할 수 있도록 한다는 조항도 포함되어 있다.

「낙농진흥사업회」는 낙농가, 업계, 학계, 소비자, 정부대표 등 이사 15인 이내로 구성하되, 여기서 유가결정 및 정산, 원유의 구입 및 배정, 수급조절, 성분·위생상태·계절 및

용도별 차등가격제 실시, 원유유통의 분쟁조정 등에 관한 업무들을 관장하여 처리토록 되어 있다. 이상의 내용만 보더라도 이 법이 제대로 시행만 된다면 지금까지의 가격제도 및 수급 조절, 검사, 집유 등과 관련된 많은 문제들이 해결된다. 이제 남은 일은 하루빨리 이법이 시행되고, 「낙농진흥사업회」가 구성되어 효율적인 운영을 하는 것이다.

2. 原乳 需給調節의 政策方向

우리나라와 같이 아직 생산자단체의 조직이 튼튼하게 뿌리를 내리지 못하고 있는 실정에서 집유일원화 및 수급조절이라고 하는 낙농가와 유업회사의 이해가 첨예하게 대립되는 난제를 풀기 위해서는 「낙농진흥사업회」와 같이 양 당사자는 물론 정부와 학계, 소비자가 공동 참여하는 기구가 필요하다. 그러나 이 기구는 어디까지나 중간한시기구(中間限時機構)가 되어야 하며 생산자단체가 정비되면 그쪽에 일임하여 자율적으로 수급조절이 이루어지도록 하는 것이 바람직하다. 자칫 생산량을 규제하는 것은 사유권의 침해도 되기 때문이다.

다음에 그림 「낙농진흥사업회」에서는 수급 조절을 구체적으로 어떻게 하느냐이다. 결국, 수요증가를 감안한 수요예측량에 맞춰 생산량을 조정하는 계획생산 또는 생산량 할당제도를 도입하는 방법외에는 뚜렷한 대안이 없다. 그러나 이 방법을 시행함에 있어서도 영세한 낙농가의 성장을 저해하지 않도록 하며, 낙농가 전체의 공정한 배분관리가 이루어지도록 하고, 낙농가의 자발적 참여를 유도하기 위해서는 세심한 배려가 필요하다. 예를 들어 1일 납유량이 80kg 미만의 영세낙농가는 계획생산의 대상에서 제외시켜 자유생산토록 하며, 700kg 이상의 대규모 농가는 기준년도 실적에다가 자연증가율을 곱한 양의 이하 수준으로 유지시키는 방식이 가능하다. 또 80kg

이상 700kg 미만의 농가에 대해서는 몇개 군(群)으로 나누어 기준년도 실적에 연평균 자연증가율과 해당 군의 당년도 할당률을 곱하여 증산이 가능하도록 한다. 물론 신규농가는 총생산량의 범위내에서 「낙농진흥사업회」가 심의후 할당량을 배정하면 된다.

할당량의 종류도 농가별 기본할당량 이외에, 휴·폐업 또는 목장양도시 「낙농진흥사업회」가 회수한 유보할당량(留保割當量), 원유수급상 필요에 따라 일시적으로 배정하는 추가배정 할당량, 그리고 양도할당량으로 구분하여 운용할 수 있을 것이다. 할당량의 초과분에 대해서는 기간중 평균유대의 50%만을 지급하는 등으로 생산규제를 유도할 수 있다.

그밖에 선진국에서 실시하고 있는 원유 수급조절책으로서, 지역단위의 수급조절, 응용유용 수요에 필요하다고 인정될 때 가공용으로 배분된 원유라도 응용유용으로 전환할 수 있는 긴급배유조정 제도, 응용유용 원유와 가공용 원유를 분리해서 할당하는 방법, 할당량거래소를 통해 할당량의 거래를 양성화하되 이곳에서 조정 및 통제하는 방법(캐나다의 경우), 생산량 할당시 실적치와 계획치를 가중치로서 고려하는 방법 등은 앞으로 우리나라에서도 적용을 시도해볼만한 유용한 제도라고 생각한다. 또 계절별로도 학교의 방학, 수요감소(겨울), 공급감소(여름) 등으로 수급불균형이 나타나는데 계절별 차등가격제의 조기실시가 요망된다고 하겠다. 낙농가의 대부분이 모여 있는 서울, 경기권은 이제 지가상승, 축산폐수 문제 등으로 규모확대에 한계가 있다. 점차 강원도 등 산간부로의 이전이 촉진될 전망인데 지역별로 응용유권, 완충권, 가공유권을 설정하여, 완충권의 생산량으로 응용유권(서울 등 대도시)의 수급상황에 맞춰모자랄 때는 응용유로 공급하고 남을 때는 가공유권에서 가공하는 방안도 모색해 볼 필요가 있다.