

낙농업의 실상과 장기발전 전략방안

김 경 래 (본회 정책기획부장)

1. 낙농산업 - 풀어야 할 과제

확실히 낙농산업은 다른 산업과는 다른 특성을 지니고 있다. 산업의 생산물이 지나는 기본특성, 즉, 계속성, 대량성, 부패성과 이 기본 특성으로 인하여 나타나는 경영의 전문성 및 국가적 조직성 그리고 산업 자체의 속성에서 오는 근로조건 열악성과 생산기반 구축의 장기성 등이 바로 그것이다.

낙농산업은 이러한 특성에 기인하는 많은 어려움을 파생하게 된다. 장기적으로는 산업 종사자의 기피현상이 일어난다. 산업에 대한 기피는 초기에는 소득이나 생산 복지에 관련된 정책으로 극복될 수 있다. 그러나 그것이 항구적인 것은 아니다. 물론 산업의 크기나 그에 종사하는 인력이라는 것이 경제의 규모 성장과 내용의 발전에 따라 1차산업에서 2차산업으로 2차산업에서 3차산업으로 그리고 3차산업에서 정보산업으로 흘러 가는 것이 일반화된 양상이라고 할 것이나 1차산업으로서의 낙농업의 경우는 그것이 더욱 크고 급속하게 나타나는 것이다.

이러한 과정은 우리만이 겪는 것이 아니며 그 경험은 이미 선진국의 경우 모두 치러 냈거나 이 순간에도 겪고 있는 것이다. 이미 우리에게도 3D 기피현상

이란 말은 어색하게 들리지 않는다. 농업중에서도 낙농업은 이점에 관하여 가장 심각하다. 그런 이유로 해서 자칫하면 산업의 국가적 유지와 존속이 위태로와 질 수 있게 된다. 선진국들이 하나 같이 낙농산업에 특별한 주의를 기울이는 것도 바로 이점 때문이다. 낙농산업을 수출이나 국제교역의 우위를 지니기 위하여 유지하는 나라는 하나도 없다. 산업의 유지와 식량의 확보라는 국가 전략으로서 중요성을 충분히 인식하고

〈표1〉 1990년도 각국의 농산물 생산자보조금(PSE) 비율

단위 : %

나라별 주요농산물별	캐나다	일본	미국	E C	오스트리아	스웨덴
Wheat	56	98	43	43	66	50
Coarse Grains	30	95	21	52	39	57
Oilseeds	27	54	14	72	-	63
Crops	44	86	24	52	51	56
Milk	82	87	64	72	67	71
Beef & Veal	35	33	29	56	53	51
Pigmeat	13	47	6	9	28	36
Eggs	41	19	9	1	44	53
축산물전체	47	46	32	47	50	60
농산물전체	45	66	29	49	50	59

* 생산자보조금 비율은 농산물 판매액에 대한 생산자 보조금 총액의 비율

자료 : OECD, 1992

있는 결과로서 그러한 노력을 지속하고 있는 것이다. 곧 한 나라가 낙농산업을 포기한다는 것은 선진국이기를 강대국이기를, 문명국이기를 포기하는 것과 마찬가지로 보이지 않는 합의가 새겨져 있다.

그러한 노력에 증거는 위의 자료로서 입증될 수 있다. <표1>에서 보는 바와 같이 각국의 농산물에 대한 생산보조금비율 중 낙농부문이 가장 높으며, 최근 UR이라는 시끌벅적한 협상이 진행되는 동안 그리고 그 이후에 <표2>에서와 같이 오히려 보조금비율이 높아지고 있다는 사실로 확인할 수 있다.

<표2> 각국의 우유에 대한 보조금 비율 변화

단위: %

연도별		1979-86	1987	1988	1989	1990	1991
나라별		평균				(e)	(p)
카	나	66	79	70	71	82	83
일	본	83	90	86	82	87	88
미	국	63	67	53	53	64	58
E	C	54	64	57	56	72	69
오	스	47	59	53	51	53	55
스	웨	65	73	68	64	71	74

자료 : OECD, 1992

e : estimate, p : provisional

상기와 같은 배경하에서 오늘 한국의 낙농산업을 풀어야 할 과제는 무엇인가? 첫째는 수입개방에 대한 우리의 판단을 세우는 일이며, 둘째는 장기수급전망에 비추어 우리 낙농가의 입장과 대응을 정립하는 일이 될 것이며, 세째는 생산기반의 유지와 개선에 관련된 정책의 역할을 확인하고 방향을 바로잡는 일이며, 네째는 합당한 소비자가격의 형성을 위한 유통의 획기적 개선을 어떻게 성취할 것인가 하는 문제이며, 다섯째는 국내 유제품의 소비기반을 굳게하고 일반수요 창출을 위한 활동을 어떻게 실행할 것인가에 관한 것이며, 여섯째는 수급제도와 관련된 사항을 종합적으로 엮는 전략을 어떻게 세울 것인가 하는 것이다.

2. 시장개방 - 막다른 골목

시장개방에 관해서는 벼라별 어려운 용어가 다 동원되고 있다. 우르콕이 라운드협상이니 비오피(BO P) 졸업이나 푼타탈에스테 각료선언이니 개도국이니 어쩌니 비관세 장벽이니 엔티씨(NTC) 품목이니 하

는 말들이 바로 그것들이다.

그런 어려운 말들이 등장했다고 해서 일의 품위가 높다든가 결정사항의 무게가 더한다든가 협상이 쉽거나 어려운 문제가 있다든가 하는 것은 아니다. 이 용어들이 지니는 뜻의 요지는 농업무역을 자유롭게 하는 것이다. 생산에 높은 비용이 드는 나라는 생산을 포기하고 값싸게 생산하는 나라의 농산물을 사먹으라는 것이다. 이에 따라 각 나라는 모든 수입억제조치(비관세 장벽과 관세장벽 모두)를 철폐하라는 것이 골자이다.

그런데 문제는 그리 간단치가 않다. 농산물의 생산비가 높은 나라들이 먹는 것에 대한 국가적 자급의지를 쉽게 포기할 수 있느냐 하는 것 뿐만 아니라 식량수출국들의 생산비가 저렴한 것은 막대한 국가보조금이 있기 때문에 이를 철폐하여야 한다는 조건이 과연 실행될 수 있느냐 하는 것이다. 우유의 경우에도 만약 선진국들이 생산보조금을 철폐한다면 우리나라의 원유가격과 비슷하거나 높아진다는 사실을 염두에 두고 본다면 쉽게 이해될 수 있을 것이다.

각국이 자국산업보호를 위하여 취하는 낙농에 관한 국경조치의 구체적인 사례를 열거하는 일을 약(略)하더라도 문제는 그들이 낙농업을 수출산업으로 하고 있느냐 아니냐를 판단하는 것은 중요한 의미를 지닌다. 왜냐하면 낙농업이 자급형산업이라면 시장개방이라는 것의 의미는 다르게 판단되어야 할 것이기 때문이다. 일시적 공급과잉으로 선진국의 낙농품이 값싸게 밀려들고 그로 인하여 한 나라의 낙농산업이 붕괴되었다면 그 이후에는 그 나라는 시장개방 때문에 엄청난 댓가를 치루게 될 것이다. 만약 낙농산업이 수출형 산업이라면 경쟁력이 없는 나라의 낙농은 소멸되고 낙농에 관한 한 속국이라는 의미에서 벗어나지 못하게 될 것이다. 그렇지는 않을 것이다. 그런데 낙농을 수출형 산업으로 육성하거나 지원하는 나라가 있다는 증거는 없다. 흔히 생산조건이 가장 좋다는 「뉴질랜드」라 할지라도 생산량의 절대치가 지구상에 필요한 낙농품의 1.8% 수준에 지나지 않으며, 수출량은 자국생산량의 5~19%일 뿐이다. EC의 교역량이 많은 것으로 알려지고 있으나 이는 역내무역이 대부분

〈표3〉 낙농제품의 국제교역추이

단위: 천톤

구 분	1984	1985	1986	1987	1988	1989
생 산 량	413,447	419,129	426,320	427,087	428,567	432,370
교역량 ¹⁾						(517,000)
탈 지 분 유	1,575	1,402	1,659	1,126	432	342
버 터	1,639	1,736	2,021	1,451	938	704
치 즈	1,477	1,536	1,538	1,416	1,371	1,357
원유환산계 ²⁾	69,154	70,441	79,509	59,881	41,031	34,481
교역비율(%)	16.7	16.3	18.6	14.0	9.5	8.0(6.7)

자료: 낙농경제통신사(일) 「낙농경제연감」 1990.

주: 1) 교역량은 수출량 기준임.

2) 원유환산량, 교역비율은 산출한 것임.

()는 소련, 동구권을 포함한 것임.

분이다.

최근년에 이르러 〈표3〉에서와 같이 낙농품의 국제 교역의 큰폭의 감소가 시사하는 바는 크다. 즉, 우르 카이 라운드 협상의 포문이 열린 1986년에 낙농품의 교역비율이 18.6%로 가장 높았으며 그 이후에는 그 비율이 줄어 1989년에 8.0%에 지나지 않는다는 점이다. 최근년에 이르러는 5%대로 감소된 것으로 알려 지고 있다. 많은 나라들이 낙농품을 교역 주력 품목으로 삼지 않는 경향인 것을 시사하고 있음이다. 이러한 사실로 미루어 볼 때 시장개방에 관한 한 다음과 같은 결론을 내릴 수 있다.

뉴유질랜드가 전세계 낙농제품의 수요량을 충족할 수 없으며, 주요 통상압력국은 국민의 기초식량인 낙농제품의 자국내 수요충족을 위한 노력을 포기하지 않을 것임과 결과적으로 거의 대부분의 낙농국들이 때로는 어려운 점이 있을지라도 낙농산업을 수출형이 아닌 자급형 산업으로 육성할 것이라는 점이다.

그러나 장기적 동향은 그렇다고 할 지라도 문제는 당면한 시장개방의 여파를 어떻게 극복하느냐에 있다. 이미 지적했듯이 선진국의 과잉생산이 값싼 낙농품의 강압적 수출로 몰아칠 때 일어날 수 있는 낙농파탄의 우려를 극복하는 방법이 중요하다.

이 또한 방법이 없는 것은 아니다. 즉, 캐나다와 같이 GATT 협약문 11조 2항에서 예외적으로 인정한 수입제한을 활용하는 것이다. 동 조항은 '국내에서 생산조절을 하는 품목에 대하여는 수출입을 제한할 수 있다'는 것이며, 캐나다는 이 규정을 동원하여 1960

년대 중반부터 이미 낙농제품의 수입을 규제하는 기술적인 수단으로 삼고 있는 것이다. 그들은 설령 이 조항이 다르게 타결된다 할지라도 대응 논리를 정립, 자국의 입장을 관철할 것임을 명백히 하고 있다. 우리나라도 이러한 점에 대한 준비를 충실히 해 두는 일이 선행되어야 함은 두말할 나위가 없다고 할 것이다. 이러한 장치를 사용할 준비가 되어 있지 않는 경우에는 벼라별 웅색한 일을 모두 전개해야 하는 고난의 역경이 우리 낙농산업 앞에 놓이게 될 것임에 틀림 없다.

3. 불안한 수급사정 - 자급율의 국가적 목표는 있는가?

낙농업을 영위함에 있어 과연 시장의 규모가 늘어날 것인가 공급은 원활할 것인가 하는 것은 개별 농가 수준이든 일국의 산업수준이든 중요한 의미를 지닌다. 과잉생산도 과소생산도 어느 쪽이든 달가울 수 없는 일이다. 남아서 술한 고난을 겪었던 사실은 고사하고라도, 얼핏 조금 모자라면 낙농가의 입장이 강화되므로 좋은 값을 받게되어 좋은 것이 아니냐 하는 논리도 나올 수 있으나 이는 외국산의 수입을 불러 일으킬 뿐이지 조금도 유리한 것이 아니다. 더구나 수매, 비축, 방출이라는 안전 편(완충장치)이 없는 우리나라는 수급불안정은 더욱 심각할 수밖에 없다.

수급안정은 수요규모의 전망과 국내공급의 가능성 그리고 자급율의 국가적 목표를 설정하는데에서 출발한다.

최근 한 전문지에서 원유소비의 장기전망이 들쭉 날쭉하다고 보도하여 관심있는 인사들의 주목을 끈 바 있다. 이 시점에 장기수요를 전망하는 것에 특별한 관심을 두게 되는 것은 낙농부문도 수입개방이라는 물결에서 예외가 될 수 없다는 입장에서 무엇보다 정확한 또는 사실에 가까운 수요의 예측이 장기대책의 전제조건이 된다는 의미가 있기 때문일 것이다. 각 기관별로 예측치가 들쭉 날쭉하다는 것은 특별한 어떤 의도를 두었을 때를 제외하고 그 만큼 수요예측이라는 것이 어렵다는 측면이 있다는 것을 뜻하기도 한다.

소비 예측은 특별한 의도를 제외하고 그 소비의 결정요인이 무엇으로 보느냐, 기초적인 자료를 언제나

더 언제까지로 하였으며, 변수가 되는 요인을 무엇으로 하였느냐에 따라 달라진다.

대저 소비의 결정요인은 경제적 요인과 경제외적 요인으로 나눈다. 경제적 요인은 소득과 가격 그리고 인구 등이다. 경제외적 요인은 상품에 대한 정보전달(홍보)의 양과 질, 신상품의 개발, 민족성과 소비성향, 낙농정책, 생활습성, 도시화의 정도, 수송수단의 발달, 보관기술의 향상, 과시효과에 의한 영향, 대체재의 가격과 소비량 등 이루 헤아릴 수 없을 만큼 많다.

여기에서 경제적 요인에 의한 추정은 과거의 자료를 토대로 하여 향후의 변수를 가정하고 그 가정하에서 소비가 어떻게 변할 것이라 하고 하는 것이 골자이다. 경제외적인 요인은 개인의 심리적인 것 뿐만 아니라 사회, 문화적 요인과 정책이라는 의지도 포함되는 것이므로 이에 의한 예측은 그리 간단치가 않으며 특히 이들이 계량으로 표시될 수 없다는 난점을 지니기 때문에 더욱 그러하다.

문제는 소비량의 결정요인으로서의 경제외적 요인이 경제적 요인에 못지 않게 작용한다는 점이다. 만약 이러한 점을 충분히 고려 하려면 누가 예측하더라도 임의성이 개재될 수 밖에 없게 된다. 그래서 이 임의성을 어떻게 최소화하느냐 하는 것이 예측의 객관성을 가늠하는 척도가 될 수도 있을 것이다.

최근의 각기관이 나름대로 보고하고 있는 자료의 소개와 검토에 앞서 먼저 과거의 예측이 어느 정도의 신뢰성이 있는가, 곧 예측치와 실제치가 얼마만큼 근접하고 있는가를 볼 필요가 있다. 왜냐하면 실제치에 가장 근접된 예측을 해냈다면 그것이 어떤 방식에 의한 것인가를 알 수 있게 되며, 그러한 방식이 산출된 계수의 검증에 유효한 판단 수단이 될 것이기 때문이다.

종래의 수요예측은 아래 <표4>에서와 같이 역시 상이하게 나타나고 있다. 즉 1991년도의 국민 1인당 우유소비량에 대하여 농경연('82)은 41.0kg, 정부('82)는 39.2kg, 축협중앙회('82)는 47.4kg, 영양사료연구회('82)는 64.0kg, 농경연('84)는 62.3kg, 정부('85)는 35.9kg 그리고 서울우유('85)는 43.02kg로

<표4> 1991년도의 국민1인당 우유소비 전망

기관별 예측년도	단위 : kg							
	농경연 (1)	농수산부 (2)	축협중앙회 (3)	영양사료 연구회(4)	농경연 (5)	농수산부 (6)	서울우유 (7)	실제치
1인당 소비량	41.0	39.2	47.4	64.0	62.3	35.9	43.02	43.3

- 자료 : 1), 2), 3) 한국농촌경제연구원 「장기식량수급에 관한 연구」 1982. 11
 4) 미국사료곡물협회 「80년대 한국축산의 발전과제」 1980. 10
 5) 한국농촌경제연구원 「축산물가격안정정책개발을 위한 조사연구」 1984. 12
 6) 농수산부 「집유제도 개선을 위한 협의회 자료」 1985. 4
 7) 서울우유협동조합 「원유계획생산 및 유통개선방안에 관한 연구」 1985. 7

각각 예측하였다. 이에 비하여 실제는 43.3kg이었다. 예측치와 실제치가 가장 근접하고 있는 추정자료인 서울우유의 예측은 <표5>에서와 같이 2002년도 까지 타내고 있으며 이때의 국민 1인당 우유 소비량은 65.5kg에 이를 것으로 전망하고 있다.

<표5> 근접된 자료의 장기소비 예측

연 도 별	1991	1993	1995	2002
1인당소비(kg)	43.02	49.8	52.9	65.5

이 자료는 계속년도의 소비량에 과거의 자료를 분석하여 소득증가율, 우유수요의 소득탄성치, 인구증가율 등을 가정하여 소비예측량을 산출하고, 이를 선행 경험지수의 사례를 빌어 수정하는 방법으로 최종 산출한 것이다.

즉 경제적 요인에 의하여 기본작업을 하고 그 결과를 기준으로 하되 이에 구애됨이 없이 경제외적인 요인이라는 복합된 제 요인을 한꺼번에 고려하여 수정하고 있다. 이는 원유의 소비증가에 있어 우리나라와 유사한 지리적 위치에서 장구하게 곡물위주의 식생활이라는 패턴을 영위하여 온 나라에서 선행(先行)된 소비형태에 유의하여 예측치를 수정함으로써 보다 적절하고 합리적인 결론을 도출해 내고자 한 것이다.

<표6>에서와 같이 우리나라와 유사한 선행경험국의 연간 1인당 우유소비량이 20kg대에서 50kg대에 이르기까지 약 10년이 소요되었으며 기간중 소비량이 35kg대에서 소비증가율의 둔화가 있었다는 점과 다시

〈표6〉 동일수준의 1인당 원유소비 시점에 대한 한일비교와 추정

소비수준	20kg대	35kg대	50kg대	65kg대	80kg대**	
일본	연도	1960	1965	1970	1981	1989
	소비량(kg)	22.3	37.5	50.1	64.8	80.6
	연평균증가율	10.95%	5.96%	2.37%	2.76%	
한국	연도	1984	1988	1993	2002	2008
	소비량(kg)	21.0	35.0	49.9	65.5	80.5
	연평균증가율	13.9%	7.6%	3.01%	3.5%	
연도차이	24년	23년	23년	21년	19년	

주) ** 80kg대의 자료는 일본의 실적치에 의거 같은 방식으로 산출한 것임. 일본의 경우에 65kg대에서 80kg대로 15kg이 늘어나는데 과거와 같은 수준인 약 9년이 소요되었음을 유의할 필요가 있음.

50kg대에서 65kg으로 15kg이 늘어나는데는 10여년이 소요되었다는 사실을 국내 예측에 그대로 반영한 것이다. 이 자료는 당시에 이미 장기적인 소비증가율 둔화가 뚜렷이 나타나고 있었다는 점을 전제하고 있는 것으로 보인다.

이러한 방식은 종래 어떤 기구에서도 시도한 적이 없는 방법으로서 직접 원유를 집유, 처리 가공 및 유통과 판매를 일관하는 기구가 소비자와 소비현실에 맞닥뜨리면서 체험으로 얻은 감각을 동원하였다는 점이 인정되므로 높은 평가를 받을 만한 것이었다. 이점은 아울러 만약 향후의 예측이 이러한 범주에 들어가는 것일 때에는 그 자료는 사실과 근접될 수 있다는 것을 의미하는 것이기도 하다.

그러면 최근에 예측하고 있는 장기수요추정은 어떠한가? 이는 〈표7〉에서와 같이 2001년도의 소비에 대한 각기관의 예측치 비교표로서 일견할 수 있다.

〈표7〉 2001년도 국민1인당 원유소비에 대한 최근의 예측치 비교

예측기관	농림수산부(1)	농경연(2)	축협중앙회(3)	서울우유(4)	낙농우협회(5)
예측년도	1990	1991	1992	1985	1992
1인당소비(kg)	63.1	72.3	82.2	65.5(2002년)	65.4

- 자료 : 1) 농림수산부 「축산발전대책」 1990. 9
 2) 유철호, 이철현 「축산관측모형개발」 한국농촌경제연구원, 1991. 12
 3) 축협중앙회 「낙농관련조합 협의회자료」 1992. 9에 의거 산출
 4) 전계서
 5) 한국낙농우협회 「수입개방시대 - 낙농부문 시장방어 및 경쟁력강화」 대응전략 (안) 1992. 12

먼저 농림수산부('90)는 63.1kg, 농촌경제연구원('91)은 72.3kg, 축협중앙회('92)는 82.2kg, 전계한 자료의 서울우유('85)는 65.5kg(2002년), 그리고 한국낙농우협회('92)는 65.4kg로 각각 예측하고 있다.

이에 의하면 82.2kg으로 예측하고 있는 기구를 제외하고 대부분의 보고자료가 2001년도에 65~70kg을 상회하는 수준으로 예측하고 있다. 예측의 방법이 나 자료에 따라 다를 수 있을 것이나 대체로 2001년도의 국민 1인당 소비량은 70kg 내외가 될 것으로 전망된다고 할 수 있을 것이다. 이에 비하여 국내 생산전망은 어떠한가?

원유생산의 변동에 영향을 주는 단순 요인으로는 젖소의 자연증식과 두당생산성의 증가라고 할 수 있을 것이다. 그러나 자연증식이 농가에 수용될 만한 자본축적이 되어 있는가, 낙농가의 경영여건이 어떻 것인가 또 낙농가의 수는 늘어날 수 있을 것인가 하는 등 그것이 정책이나 농가의지 또는 생산여건과 3D현상 등과 얽힌 까닭에 간단하게 표현될 수 있는 것이 아니다. 따라서 복합 요인으로는 생산기반에 관련된 정책과 제도, 낙농업 시설개선을 위한 자본축적의 정도와 관련 제도금융의 실태, 산업에 대한 미래 비전, 농촌인구감소에 따른 낙농가의 감소 또는 증가 여하, 농업노동력의 안정 불안정의 향방, 농가의지의 정도와 노동의 대체기회 등 다양한 것일 수 있다. 이러한 제반여건을 100% 고려하는 것은 불가능할런지도 모른다. 그래서 이 역시 과거의 추이와 현재의 상황이 그대로 연속된다고 보았을 때를 기준으로 변동 상황을 전망할 수 밖에 없을 것이다. 생산 전망 역시 기관별로 차이를 보여 주고 있다.

먼저 농림수산부는 1990년도 9월의 「축산발전장기대책」에서 다음의 〈표8〉과 같이 전망하고 있다. 즉, 2001년의 젖소 총사육두수를 638천두, 낙농가수를 21,300호, 호당사육두수를 30두로 전망하고 전국의 원유생산량을 1992년 1,816천톤의 1.64배인 2,975천톤으로 전망하고 있다.

이에 비하여 축협중앙회는 2001년에 젖소사육두수 779천두, 낙농가수 20,300호, 호당사육두수 38.3두,

〈표8〉 원유생산 전망 추정

농림수산부의 원유생산 추정 1)			
연 도 별	1992	1996	2001
원 유 생산 량	1,816천톤	2,441	2,975
총 사 육 두 수	508천두	623	638
농 가 수	28천호		20
축협중앙회의 원유생산추정 2)			
연 도 별	1992	1995	2001
원 유 생산 량	1,816천톤	2,505	3,024
총 사 육 두 수	508천두	711	779
농 가 수	28천호	27	20
한국낙농육우협회의 원유생산추정 3)			
연 도 별	1992	1995	2001
원 유 생산 량	1,816천톤	2,130	2,450
총 사 육 두 수	508천두	541	575
농 가 수	28천호	20	15

자료 : 1) 축산발전장기대책, 1990. 9
 2) 낙농관련조합 협의회사료, 1992. 9.
 3) 낙농부문 경쟁력강화 대응전략, 1992. 12
 주 : 1992년은 실제로 수정함.

원유생산량은 1992년의 1.66배인 3,024천톤으로 전망한다.

한국낙농육우협회는 2001년에 젖소 사육두수 575천두, 낙농가수 15,000호, 호당사육두수 38.3두, 원유생산량은 1992년의 1.35배인 2,450천톤으로 전망하고 있다.

국내생산의 전망은 최근년의 추이나 현재의 여건으로 미루어 낙농가의 수가 어느 수준이 될 것인가가 주요 논점이 된다고 할 수 있다. 특히 최근 1988년 이후 1992년까지 약 5년간 낙농가의 수가 37%감소한 것을 고려한다면 1992년도에서 9년이 경과한 이후에 15,000여호 정도로 보는 것이 타당한 수준일 것이다.

만약 낙농가의 수, 젖소사육두수 등 낙농기반이 최근 5년간의 추이대로 감소 또는 그 증가율이 감소추세가 지속된다면 문제는 국내 자급율의 수준이 현격히 감소될 수 있다는 점이다. 자급율의 감소는 수입산에 대한 의존도가 높아 진다는 것을 뜻한다. 이러한 점이 시사하는 것은 선진국이 낙농산업을 어떤 시각에서 정책의 입장을 세우고 자국내 수급안정을 위하여 어떠한 노력을 왜 하느냐를 다시 한번 새겨보아야 한다는 의미를 준다는 점이다. 아마 정책은 이에 대한 마땅한 답을 지니고 있을 것이다. 정부의 자급의지나 낙

농가에 대한 확고부동한 정책을 제시하는 일이 낙농 수급불안을 해소하는 첫걸음이며 아울러 그 비율은 최소한 2001년에도 85% 이상이 되어야 할 것이다.

4. 납득할 수 없는 일 - 생산비 보상

다른 농산물의 경우에도 마찬가지겠지만 낙농가의 생존이나 영농활동 계속 여부는 자신들이 생산한 산물의 가격 수준이 어떠한가에 달려 있다. 물론 선진국과 같이 막대한 재정을 투입하여 생산자 보조금을 지급하는 경우에도 그러하려니와 그러한 보조금의 혜택이 전혀 없는 것과 다른 경우는 더욱 그러하다.

보조금이 있던 없던 가격보장을 위하여 어느 나라든지 정부가 그 결정에 개입하고 있는 것은 농산물 생산과정상의 특성에 기인하는 것이다. 특히 낙농업은 제1절에서 열거한 특징으로 인하여 더욱 필요하다.

우리나라의 원유가격 책정은 생산비 보상방식이다. 이는 원유가격 조정시마다 축협중앙회에서 조사한 생산비를 그 근거로 삼고 있음을 보면 확실하다. 그런데 여기에서 두가지 의문점이 나온다. 첫째는 원유가격 책정의 근거로서 생산비 보상방식이 합당한 것인가 하는 점이고 두번째는 생산비보상을 목표로 한다고 할 때에도 그 산출방식에 미흡한 점이 없는가 하는 것이다.

원유가격 책정 근거로서의 생산비 보상방식은 농촌이라는 여건이 지니는 문화, 복지 등의 여건을 충족하지 못한다는 한계가 있다. 흔히 농가소득의 비교수단으로서 도시근로자 가구의 소득수준을 비교하고 있는 경우가 있으나 그 조차 순수 생계비를 근거로 정하여지는 것이 아니다. 근로자들의 임금투쟁이 언제 생계비만으로 결정하지는 것을 본적이 있는가. 같은 경우라도 농촌에서 지불하는 비용이 높은 경우가 더 많다. 교통비, 문화비, 교육비, 치료비 등 비용이 높은 것일 수록 농촌에서 최종 지불되는 몫이 도시보다 더 높을 수 밖에 없다. 그러나 이러한 부분은 생산비 계측에서 고려되지 않는다. 따라서 생산비 계측에 의한 보상방식은 적절한 방법이 아닐 수도 있다.

그러나 여건이 그러하지 못하여 그나마 생산비 보상방식에 전적으로 의존할 수 밖에 없다 한다면 여기

에도 의문은 있다. 생산비보상을 가격책정의 기준으로 삼고자 할때 그 계측의 내용에는 1) 농가의 영농활동의 지속, 2) 확대 재투자자의 여건조성, 3) 생산성향상 노력에 대한 보상, 4) 농가생산 복지의 보장 등을 위하여 최소한 다음 5가지 요소가 충분히 계상되어야 한다.

(1) 실제 발생한 현금지출 : 원유생산을 위하여 투입한 사료비, 종부료, 기계 및 설비수리비, 가스 및 연료비, 일상적인 작업비, 종자대, 비료대, 건물수리비, 농약대, 재산세, 보험료, 전기전화료, 방역치료비, 수송비, 고용노임

(2) 직접노동비 : 원유생산에 직접투여한 경영주의 노동시간과 임금단가를 곱한 것

(3) 감가상각비 : 기계설비, 건물 및 짓소 감가상각비 등이다. 짓소 감가상각비는 후보대체우 생산비용이라는 개념으로서 도태우 판매수입과 우군에 편입되는 후보 대체우의 생산원가 차액을 반영

(4) 차입금이자 : 기간 중 농가가 실제 지불한 부채에 대한 이자로 산정

(5) 경영이윤과 투자에 대한 자본회수 : 주택과 일반소유물을 제외한 토지, 낙농관계 건축물 및 기계등의 고정자산을 감가상각하여 평가하고 기축과 농작물 등은 시가로 평가하여 투자한 금액에 대한 적정이윤을 보장하는 수준에서 평가.

(6) 경영자 보수 : 직접 노동비에는 경영주가 경영에 투입하는 정신적 노동 소요시간이 산입되지 않았으므로 그에 대한 보상을 계상.

우리의 실정은 어떠한가. <표9>는 1991년 7월의 원유가격 결정을 위한 생산비 계산 결과이다.

먼저 생산비용의 총계로 농가지출, 평가성 비용 등을 계산하여 합산(503.44원)하고, 여기에서 부산물수입을 차감(-89.33원)하여 차인생산비를 산출(414.11원)하고 있다.

원유가격의 책정은 차인생산비(414.11원)에서 평균지방율(3.69%)에 해당하는 금액(약11원)을 차감하여 결정(383원, 유지율 3.4%기준)하고 7.1일자로 고시하였다.

여기에서 짚고 넘어가야 할 점은 첫째, 왜 생산비

<표9> 원유생산비 계산 조서(1991. 7.1)

항 목	금 액	원 / kg	백 분 비 (%)
농 후 사 료 비	133.60		32.26
조 사 료 비	31.61		7.63
수 도 광 열 비	3.46		0.08
방 역 치 료 비	7.93		1.91
수 선 비	4.49		1.08
소 농 구 비	0.23		0.01
제 재 료 비	2.00		0.05
고 용 노 임	15.73		3.80
차 입 금 이 자	3.03		0.07
종 부 료	3.82		0.09
임 차 료	4.68		1.13
건 물 상 각 비	4.75		1.15
대 농 구 상 각 비	12.90		3.12
가 축 상 각 비	44.01		10.63
기 타 잡 비	4.02		0.10
자 가 노 력 비	129.11		31.18
고 정 자 본 이 자	48.94		11.82
유 동 자 본 이 자	0.87		0.02
토 지 자 본 이 자	48.26		11.65
생 산 비 용 계(1)	503.44		
부 산 물 수 입	-89.33		-21.57
차 인 생 산 비	414.11		100.00
책 정 가 격	383.00		

자료 : 농림수산부, 1991. 7

* 부산물 평가는 생산비용계(1)의 20% 수준을 계상

계산에서 경영자의 보수는 계상하지 않는가? 둘째, 생산비용의 합계에서 송아지 생산수익 등을 차감하는 비율이 너무 과대 계상하는 것이 아닌가? 셋째, 가격 책정에서 농가의 생산성향상 노력의 결과인 지방물 수익을 차감하는 것이 옳은가 하는 점이다.

경영자의 보수를 고려하지 않는 원가계산이라면 가격책정시 최소한도 농가의 생산성 향상 노력을 잘라 먹는 일은 없어야 할 것이 아닌가? 또 부산물 수입을 차감하는 정도가 너무 높게 잡는 것은 정부의 전업낙농정책(17→40두)과 정면으로 모순되는 것이 아닌가? 만약 정책이 진정 전업화를 유도하는 것이라면 원유생산비 계상시에 기축종식의 유인이 있도록 절반수준을 계상하는 것이 바람직한 방법이 아니겠는가?

이러한 점을 좀더 명료하게 확인하기 위하여 다음의 <표10>을 보자. 이 표는 거의 같은 시기의 우리나라, 캐나다, 일본 자료를 비교한 것이다. 비교의 편의

〈표10〉 원유생산비 내역 구성비(% , 생산비 총액 =100) 비교

구 분	1991. 7.1 우리 나라	같은 시 기 카 나 다	소 화 61 년 일 본
순현금지출	41.09%	39.27%	54.44%
직접노동비	25.65	36.27	25.02
차입금이자	0.60	4.18	-
임 차 료	0.93		0.70
감가상각비	12.25	6.59	11.80
투입자본회수	9.89	11.77	4.59
지 대	9.58		3.43
경영자보수	-	4.38	-
계	100.00%	100.00%	100.00%
부산물수입	-17.74%	-3.00%	-10.51%
차인생산비	82.26%	97.00%	89.49%

주 : 1. 한국은 전계자료에 의거 계산
 2. 캐나다 자료는 90-91년도 자료에 의거 재계산함.
 3. 일본자료는 농림통계자료에 의거하여 계산.

상 생산비용합계를 100으로 한 백분비로 나타낸 것이다. 표에서 알 수 있는 점은 첫째, 우리의 경우에는 부산물의 평가를 높게 보고 있다는 점이다. 즉, 캐나다가 3%, 일본이 10.51%를 차지하고 있음에 비해 우리나라는 부산물수입을 총비용의 17.74%를 잡고 있는 것이다. 우선 총비용과 부산물수입은 서로 독립변수와 종속변수의 관계를 갖는 것이 아니다.

이는 과거의 통계자료로 충분히 입증되는 것이다.

그것이 계산의 편의상 그렇게 한 것이라면 정책의 변수도 함께 고려하여야 할 것이 아닌가.

다시 말해 낙농가의 경영규모가 정부가 주도하는 전업화에 이르도록 하려면 농가의 확대재생산과 젖소의 증식이 원가계산시에 고려되어야 할 것이다. 개략적으로라도 부산물 수입계상을 현재의 절반수준으로 내리는 것이 타당하지 않겠는가? 아울러 낙농가가 생산한 원유의 지방율이 높다고 하여 이를 차감하는 것은 농가의 생산성 향상 노력을 무위로 돌리는 것 외에 아무 것도 아니다. 이 점도 가격책정시에 고려하는 것이 마땅하다. 이런 저런 점을 고려할 경우 1991년의 원유가격은 383원이 아니라 최소한 438원은 되었어야 마땅하다.

만약 물가안정이라는 정책의 지상목표 때문에 그런 식으로 밖에 할 수 없었다면 그런 사실들에 대하여 농

가에게 해명하고 납득시키는 과정 또는 그런 점을 점진적으로 개선하겠다는 의지 같은 것을 낙농가에게 보여 주어야 했다. 그러나 그런 일은 일어나지 않았다.

5. 농가수취가격과 유통-산업발전의 역류

낙농가의 희생은 원유가격 책정과정에서 끝나지 않았다. 농가수취가격을 기준으로 한 소비자가격의 정도를 비교해 보면 이점은 확실히 알 수 있다. 우리의 낙농업에 있어 유통의 문제는 한마디로 너무 과다한 비용발생에 있다.

대체로 낙농가가 생산한 원유의 75% 이상이 시유로 처리되어 소비자에 유통된다. 우리나라의 시유유통체계는 다른 나라의 그것과는 남다른 특성을 지니고 있다. 즉, 1) 원거리수송과 전국광역판매 2) 대리점 체제 3) 비가격 경쟁비용의 상승 4) 높은 가정배달 의존도 5) 업체별 지역 전매권 형성 및 지역내 과점적 경쟁구조 등이 바로 그것이다. 이러한 구조하에서는 과다한 유통비 발생과 장기적 그 증가가 불가피하며, 소비자가격의 통제가 사실상 불가능해 질 수밖에 없다.

과다한 유통비용은 소비량의 증가 억제 또는 감소요인이 된다는 점에서 농가의 생산활동을 위협하는 요인이 되며, 소비자에게는 정당한 수준을 넘는 비용을 전가시키는 것이므로 소비자에게도 이롭지 못한 것이다. 또한 비가격경쟁은 일반 수요창출로 총수요의 증가에 대한 영향 보다는 업체별 시장 빼앗기라는 쪽으로 작용할 뿐이다. 결국 소비시장의 부당한 왜곡만 있을 뿐인 것이다.

이러한 일의 실체는 다음의 〈표11〉에서 명료하게 드러난다. 1950년대에는 낙농가의 수취가격을 1로 보았을 때에 소비자 가격은 1.6 수준이었다. 곧 낙농가 판매가에 1.6배가 소비자 가격이었던 것이다. 그러나 이 구조는 해가 거듭하고 경제성장과 소비량의 증가가 이루어지는 과정에서 농가 판매가격에 대한 소비자가격의 배수는 엄청난 폭으로 증가하고 있는 것이다. 50년대의 1.7배가 60년대에는 1.8배, 70년대에는 2.2배, 80년대에는 2.7배, 급기야 90년대에는 3.2배가 넘는 수준에 이르렀으며, 최근에는 3.8배로 높아져 버

〈표11〉 농가수취가격과 소비자가격 변화실태

연대별	시 기	시유1개당 거래과정별 가격				단계별가격구성비(%)			B/A
		농가수취(A)	가공업체	유통단계	소비자(B)	농가	가공업체	유통배수	
50년대	1953.2	6환	2.25	1.75	10환	60.0	22.5	1.75	1.7
60년대	1962.6	3.70원	1.45	1.35	6.50원	56.8	22.0	20.8	1.8
70년대	1973.7	13.95	6.05	5.00	25	55.8	22.0	20.8	1.8
	1979.2	38.90	22.10	24.00	85	45.8	24.0	28.2	2.2
80년대	1985.7	66.59	53.41	60.00	180	37.0	29.7	33.3	2.7
90년대	1991.7	79.20	65.80	105.00	250	31.7	26.3	42.0	3.2
	1993.3	79.20	80.80	140.00	300	26.4	26.9	46.7	3.8

자료 : 농림수산부 「낙농관계자료」 각년도

주 : 1. 1993년은 시장실체치임

2. 단계별 구성비는 기본자료에 의거 산출함 것임.

린 것이다.

낙농 뿐만 아니라 경제적인 면에서 아직은 선진국에 이르지 못한 나라에서 이와 같은 소비가격의 지나친 고가격화 또는 유통마진의 상승은 이미 서술한 대로 우리나라 제품시장 구조의 잘못에 기인하는 것이다. 가령 예를 들어 보면 선진국의 경우에 우유의 가정배달이 거의 사라지고 있음에 비하여 아직 우리의 경우에는 지나치게 가정배달에 의존한 소비이다. 총시판량중 미국은 1%내외, 이웃 일본도 8%이내의 가정 배달율을 나타내고 있음에 비하여 우리나라는 45%가 가정배달에 의한 소비구조를 보이고 있는 것이다.

낙농선진국에 있어 소비자 가격은 낙농가의 수취가격의 몇 배나 될까? 다음의 〈표12〉는 각 나라별 생산자가가격과 소비자 가격을 비교한 것이다.

〈표12〉 나라별 원유가격 및 시유소비자 가격비교

품 목	원 /kg							
	한 국	일 본	미 국	영 국	독 일	프 랑 스		
원유(1)	383	451.80	218.00	245.90	297.80	264.30		
시유(2)	1,300	1,229	523	385	651	796		
(2)/(1)배수	3.8	2.7	2.4	1.6	2.2	3.0		

자료 : 농민신문 1992. 11. 11자 4면.

* 한국은 1993년 3월 현재 실체임.

표에서와 같이 분명히 우리보다 경제가 발전한 선진각국 중에서 우리처럼 소비자 가격이 농가수취 가격의 3.8배가 되는 나라는 없다. 일본은 2.7배, 미국은 2.4배, 영국은 1.6배, 독일은 2.2배, 프랑스는 3.0

배이다.

우리는 우리의 낙농산업에서 소비자가격 형성과정의 왜곡과 유통단계의 몫이 장기적으로 증가하는 산업발전 역류의 현실을 본다. 이미 이러한 일이 발생하는 요인을 상기에서 열거한 바 있다. 문제는 어떻게 하여 이와 같은 역류의 현상을 제어하고 타개하느냐에 있다. 궁극적으로 농가수취 가격의 2.5배~3.0배 수준에서 소비자 가격을 안정시켜 소비 그 자체를 늘이는 대책이 필요한 것이다.

이를 위하여 무엇보다도 먼저 소비시장을 지역단위로 재편하고 유통단계와 수송거리를 단축시켜야 한다. 그러자면 전국의 지역별 낙협을 시장기능을 확대하여야 하며 아울러 그들이 시장공급능력을 갖도록 처리가공 시설을 충분히 보유하여야 한다.

다음으로 유통점에 대한 직배체제로 일대전환하여 가격을 현격히 낮추어 소비자의 구매형태가 전환되도록 하여야 한다. 그럼에도 만약 소비자가 가정배달을 고집하면 그러한 소비자에게는 현행가격 또는 그 이상의 차등가격으로 그 욕구를 충족케하는 조치가 강구되어야 한다.

전국지역의 낙협들이 시장을 주도하는 방향으로 역할을 증대하고 유통질서를 재편하는 과정에서 소비자가 낙농조합 제품중 특정상표 제품에 소비성향이 기울어져 있어 구조 재편의 장애요인이 되는 일이 있을 수 있다. 이에 대하여는 향후 유질차등제에 의하여 전국의 유질이 공히 획기적으로 향상될 것이라는 점을 전제하에 그 상표로 생산공급하거나 아니면 전국 낙협상표를 특정상표로 단일화하는 방식도 기획될 수 있을 것이다. (다음호에 계속)

*** 다음호에 게재될 내용 ***

6. 생산기반-3D시대의 경영환경
7. 그림의 떡-제도자금과 보조사업
8. 낙농가의 자화상-일반수요 창출에 앞장서야 한다.
9. 수급관리 제도와 정책-그나마 판도라 상자에 남은 것은
10. 낙농산업-시장방어 3단계 전략방안-시장공격 전략인가? 방어 전략인가?
11. 요약과 결론-무엇을 어떻게 해야 할 것인가?