도시화의 확대에 따른 낙농경영의 입지난 해소방안

조 석 진
영남대학교 식품자원경제학과 교수

머리말

대부분이 도시근교에 입지해 있는 국내 낙농은 도·농 혼주화의 확대에 따른 공간부족과 그에 따른 환경문제의 심화로 인해 상당한 어려움에 직면해 있다. 무엇보다 두수규모의 확대에 따른 환경비용의 증가 및 구입사료에 대한 의존도의 심화로 우유생산비가 지속적인 상승추세를 나타내고 있다. 그럼에도 불구하고 국제화시대를 맞아 과거와 달리 유대인상이 용이하지 않다는 데에 문제의 심각성이 있다.

이 같은 대내적인 어려움과 별도로 한국은 이미 세계 최대 단일 경제권이며, 유제품 수출국인 EU와의 자유무역협정(FTA)을 체결하여 지난 10월 6일 최종 합의함에 따라 2011년 7월부터 발효될 예정이다. 또한 한·미 FTA도 머지않아 발효될 전망이며, 낙농 강국인 호주, 뉴질랜드, 캐나다 및 시유무역이 가능한 일본, 중국과의 FTA 협상까지 가시권 내에 들어오고 있다. 그 결과 사실상 시유생산에 국한되어 있는 국내 낙농은 전례 없는 사면초가(四面楚歌)의 상황에 직면해 있다.

이를 반영하듯 세계무역기구(WTO) 체제가 출범한 1995년부터 2009년까지 낙농가수와 유우사육두수가 각각 연율 -8.6%와 -1.6%의 빠른 감소를 나타내고 있다. 그나마 같은 기간 두당 산유량 및 호당 사육두수가 각각 연율 2.9%와 7.5%의

높은 성장을 실현함으로써 낙농의 생산기반 축소를 다소나마 완화할 수 있었다. 그러나 장기적으로는 저가의 유제품 수입확대, 시유소비정체, 환경문제, 우유생산비 상승 및 노동제약 등으로 인해 낙농가의 입지가 점차 좁아지고 있다. 그런 가운데 최근 계절적인 요인까지 겹치면서 원유수급에 있어서 기존의 공급과잉 기조가 흔들리고 있다. 그럼에도 불구하고 최근 공쿼터까지 발생함에 따라 전반적인 쿼터가격의 하락현상이 나타나고 있다. 즉 대내외적으로 낙농의 미래에 대한 불확실성이 증폭되는 가운데 낙농이 축소균형을 강요받고 있다.

그러나 우유는 쌀에 이어 국민식생활의 필수식품으로 정착한 지 오래다. 따라서 식량안보의 차원에서 어떠한 경우라도 일정 규모 이상의 생산기반유지가 불가피하다. 그 같은 의미에서 현재 국내 낙농이 직면한 공간부족, 환경 및 조사료문제 등을 해결하기 위한 정책 차원의 적극적인 대안제시가 절실하다. 이와 관련하여 최근 도시근교의 낙농이 안고 있는 문제해결을 위한 방안의 하나로 육성우우목장의 필요성이 제기되고 있다.

육성우목장의 필요성

전술한 바와 같이 국내 낙농경영의 호당 사육두수는 1995년의 24두에서 2009년 현재 66두까지 늘어나 연율 7.5%의 빠른 성장을 나타냈다. 이는 규모의 경제를 실현함으로써 우유생산비를 낮춤과 아울러 소득증대를 실현하려는 낙농가의 경영의지를 반영하는 것이라 할 수 있다. 그러나 그 과정에서 경산우 두수의 약 70%에 달하는 육성우의 두수증가가 병행됨에 따라 사육환경의 악화는 물론 늘어나는 분뇨처리 또한 상당한 문제를 야기한다.

2009년 「유우군능력검정결과」에 있어서 경산우 중 1산차의 비율이 34.4%이며, 평균산차는 2.5산으로 나타났다. 이는 착유우 중 65.6%만이 2산 이상의 경산우에 편입되고, 나머지는 도태 · 갱신됨을 의미한다. 따라서 제한된 공간에서 과다한 육성우를 보유함으로써 두수확대에 따른 사육환경의 악화와 농후사료 중심의 사육에 따른 경제수명의 단축이 불가피하다. 그 결과 2009년의 우유생산비의 구성을 보면, 사료비(62.1%), 자가노력비(7.5%), 가축상각비(7.2%)의 순으로 나타났다. 그뿐 아니라, 낙농가의 소득율 역시 2005년의 43.4%에서 2009년 현재 36.8%까지 하락하여 경영압박이 지속되고 있다. 결국 우유생산비 절감을 위해서는 고정비라 할 수 있는 자가노력비를 제외하면 사료비와 가축상각비의 절감이 불가피하다.

이 같은 점을 감안할 때 금후 낙농가의 경영개선 및 안정을 위해서는 「경영의 외부화(outsourcing)」를 적극 추진할 필요가 있다. 이를 위해 1차적으로 경영으로부터 육성우 부문을 분리시킬 필요가 있으며, 그 같은 의미에서 「육성우목장」의 설립이라 절실하다. 그나마 우리와 생산여건이 유사한 일본의 경우 2009년 현재 842개의 육성우목장이 12만 8천 ha의 목초지 및 야초지를 보유하고 14만 3천두의 소를 사육하고 있다. 이에 비해 국내에는 현재 단 한 곳의 육성우목장도 존재하지 않는다. 국내의 육성우목장은 1990년대 초 「지리산낙협」 및 「장수축협」에 의해 각각 낙농 및 한우부문을 대상으로 시도된 것이 전부이다. 그나마 이들 두 조합에 의해 시도된 육성우목장은 그동안 경영상 많은 어려움에 직면하면서 적자누적으로 사실상 육성우목장을 포기한 채 현재는 두 곳 모두 비육우목장으로 전환한 상태다. 이는 당시 국내의 사육규모와 사료문제를 포함한 사육여건이 비교적 안정적이었기 때문에 육성우목장의 필요성이 크지 않아 수요가 제한적이었다는 사실과도 무관하지 않다.

그러나 그동안 국내 낙농은 지속적인 두수규모의 확대를 실현함으로써 필요한 사육공간의 확보가 한계에 직면한 가운데 규모의 경제를 추구하기에는 사육환경이 매우 열악하다. 따라서 육성우 부문만이라도 경영의 외부화를 통해 분리시킬 경우 상당한 경영개선 효과를 가져올 수 있다. 또한 필수식품으로 정착한 우유를 생산하는 낙농이 지니는 식량안보 차원에서의 의미 및 낙농산업의 지역경제에 대한 역할 등을 감안할 때 육성우 목장은 「공공(公共)육성우목장」으로서의 위상을 확립할 필요가 있다.

공공육성우목장의 성립조건

공공육성우목장은 그 자체가 지니는 공공성으로 인해 이윤추구가 아닌 공공의 이익을 위한 시설로서의 역할이 중시될 필요가 있다. 그러나 그 같은 목적을 달성하기 위해 초기에 상당한 투자가 불가피하다. 이에 비해 1차적인 수혜자인 낙농가에게 지나치게 높은 이용료를 징수할 경우 공공육성우목장의 의의가 약화될 수 있다. 그 같은 이유로 인해 일본의 경우 대부분의 공공육성우목장이 적자를 면하지 못하고 있으며, 그 같은 적자는 공적인 예산을 통해 보전하고 있다. 그럼에도 불구하고 운영과정에서의 적자가 지나치게 확대될 경우 공공육성우목장의 경영 자체가 성립되기 어렵다.

그 같은 이유로 인해 일본의 경우 대부분의 공공육성우목장은 지방정부, 협동조합, 임의조합 및 공사 형태로 운영되고 있다. 즉 2009년 현재 일본의 운영주체별

비율을 보면, 지방정부(62%), 임의조합(26%), 협동조합(10%), 공사(2%)의 순이다. 이처럼 지방정부의 운영비율이 절대적으로 높은 것은 공공육성목장이 지역사회에 미치는 플러스의 경영 · 경제적 효과가 공공육성목장의 운영과정에서 발생하는 적자를 상쇄하고도 남음이 있기 때문이다. 즉 사경제적으로 낙농가는 소를 예탁함으로써 조사료생산, 사양관리에 따른 노동력절감이 가능하여 착유우의 두수확대가 용이하고, 저렴한 예탁료와 육성우가 건강하게 자람으로서 내용연수를 늘려 가축상각비를 줄일 수 있는 등 많은 이점이 있다. 공공육성우목장이 지니는 이 같은 공공성을 감안할 때 공공육성목장을 지역 축산의 발전을 견인하는 구심체로 육성하는 것이 바람직하며, 이를 위한 지방 및 중앙정부 차원의 정책지원이 불가피하다.

그러나 공공육성우목장이 지니는 공공성에도 불구하고 경영주체의 적자보전에는 한계가 있을 수밖에 없다. 그렇다고 공공육성우목장의 두당 수탁료를 지나치게 높게 책정할 경우 설립취지 자체가 무색해질 수 있다. 따라서 공공육성우목장의 운영주체는 1차적으로 수탁료의 적정유지를 통해 지역 낙농의 활성화를 실현할 필요가 있다. 아울러 적자를 최소화하기 위해 지역주민을 위한 휴식공간제공(체험시설, 식당, 매점 등), 축산물가공품 판매장의 운영 등 경영다각화를 실현할 필요가 있다.

맺음말

2011년 7월부터 한 · EU FTA가 발효되는 것을 시작으로 미국을 포함한 거의 모든 낙농 강국과의 FTA가 머지않아 타결 또는 발효될 경우 국내 낙농의 입지는 더욱 좁아질 수밖에 없다. 그러나 이같은 상황을 방관할 수만은 없으며, 어떠한 경우라도 일정 규모 이상의 낙농생산기반의 유지가 불가피하다. 국내 낙농이 직면한 이 같은 상황 및 국내의 생산여건을 감안할 때 FTA 하에서의 낙농의 생산기반유지를 위한 대책으로 가장 절실한 것은 '공공육성우목장' 이라 할 수 있다. 이 같은 점을 감안할 때 중앙 및 지방정부는 물론 생산자단체 역시 지역 실정에 맞는 공공육성목장의 설립을 위한 대책마련을 서두를 필요가 있다. 이 과정에서 지난 1990년대의 육성우목장으로 출발한 「지리산낙협」 및 「장수축협」의 실패요인에 대한 검토가 이루어질 필요가 있다.

아울러 공공육성우목장이 상당히 활성화 되고 있는 일본의 제도에 대한 조사를 통해 시행착오를 최소화 하는 노력이 필요하다. 낙농선진국과의 FTA가 불가피하다면 그에 대한 대내적인 대응책 또한 불가피한 것이 현실이다. 따라서 정책은 FTA 대응방안 중 낙농부문 정책수립에 있어서 실기(失機)하지 않도록 공공육성우목장의 설립을 서두르는 방향으로 수립 · 추진되어야 한다.