

# 국제화 및 FTA에 따른 낙농산업에의 영향과 대응방안



본고는 지난 4월 6일 대전 유성 레전드 호텔에서 개최된 낙농육우인 지도자 대회 일정 중 낙농특강을 통해 발표된 내용을 요약·정리한 것입니다.

발표자 : 영남대학교 식품산업경영학과  
조 석 진 교수

## 1. 국제곡물시장 동향

낙농산업 발전을 위해선 국제동향을 살피며 낙농경영을 해야 한다. 원유 의존이 중동에 치우쳐 있는 상황에 현재 산유국의 정치 불안정으로 원유가격이 상승하고 있다. 또한 식량, 사료 및 에너지자원의 경합에 따른 식량 수요증가와 중국, 인도 등의 개도국의 식량 수요증가가 식량문제의 심각화로 이어졌다. 식량사정은 낙농과 밀접한 관계가 있다. 원유가격 상승은 바이오연료 생산을 촉진시키며, 전 세계 사료곡물의 중심지인 미국이 국제 곡물가에 영향을 미치게 한다. 향후 식량, 사료, 에너지는 더 큰 충돌을 할 것이다. 특히 개도국 가운데 중국의 수요가 국제 곡물 가격에 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 또한 여기에 수송비·생산비가 인상되고, 지구의 환경변화까지 가세함으로 생산량과 무역량이 감소했기 때문에 전 세계적으로 불안한 상황에서 낙농업 산업이 진행 될 것으로 예상된다.

1970년~2009년 사이 세계곡물수급상황은 크게 변화였다. 2006~2008년 사이, 콩나물, 두부 등의 '콩' 제품 수급이 2~3배로 상승하였고, 이 여파로 인해 국제 곡물가격이 폭등하게 되었다. 이러한 곡물가격은 원유 가격과 밀접한 관련이 있다. 원유가격이 다시 오르면 곡물가격도 따라서 오를 것이고 한 번 오른 배합사료 가격은 다시 내려가지 않을 것이다. 특히 옥수수 가격이 다시 오를 가능성이 높다. 옥수수 무역추이의 경우, 전 세계 옥수수사료 수출량 중 미국이 절반 이상을 차지하기 때문에 미국의 사정에 의해 옥수수사료 가격이 좌우된다. 여기서 하나 주목할 점은 2006~2007년에서 2009~2010년 사이 미국의 수출량(2006~07: 2,125백만 bushel, 2009~2010: 2150백만 bushel)은 거의 변화가 없으나 에탄올 생산(2006~2007: 2,219백만 bushel, 2009~2010: 4,200백만 bushel)은 수출량의 2배 이상으로 늘어난 점이다.

2005년 1월에서 2010년 3월 사이 국제시장 유제품 가격은 2008년 9월 미국의 리먼 브라더스 파산으로 인한 금융시장의 대혼란으로 버터, 탈지분유, 전지분유, 체다치즈를 비롯한 유제품 가격이 폭등하였다. 이후 2010년 3월 기준으로 유제품의 수요가 공급보다 크게 늘어났다.

## II. 낙농개황

1986년부터 국내 낙농가호수가 지속적으로 감소하는 추세다. 2009년을 기준으로 6,700호 정도 남은 것으로 조사됐다. 착유 두수도 22만두 미만으로 감소하였으나 두당 산유량은 오히려 증가하며 상승추세를 보이고 있다.

낙농소비는 97년 전후로 상당히 침체되었다가 그 이후 금융위기 전의 소비량을 회복하여 현재까지 비슷한 소비 추세를 이어오고 있다. 1970년대 이후 고도의 경제 성장으로 국민의 식생활이 개편됨에 따라 우유는 국민의 필수 식품으로 정착된 것으로 생각된다. 그러나 백색 시유의 소비율이 높은 것에 비해 더 이상 소비가 증가하지 않아 낙농가에 어려움이 있고, 가공시유의 소비율을 계속해서 떨어지는 추세이다.

## III. UR 이후 유제품 시장의 변화

### III-1 유제품 시장 변화와 소비 문제점

UR 이후 유제품 시장에 많은 변화가 생겼다. 우유의 총소비량은 1997~1999년 2,490천톤에서 2007~2009년 3,023천톤으로 증가하였다. 시유 소비량 역시 1,464천톤에서 1,699천톤으로 증가하였다. 전체적인 총 소비를 100%로 환산했을 때, 시유소비가 44.1%, 유제품 소비가 55.9% 증가하였다. 그러나 문제는 유제품 소비의 내용이다. 소비한 유제품들 가운데 수입품은 증가하였으나 국산품은 30%가량 감소하였다. 국내 원유로 만든 유제품이 대폭 줄고 빈 자리를 수입 유제품이 대체해 온 것으로 판단한다.

현재 국내 시유소비가 한계에 달했기 때문에 시유 중심의 소비 패턴에서 유제품 소비 패턴으로 전환될 것으로 예상하는데, 수입에만 계속 의존한다면 큰 문제가 될 것으로 예상된다. 때문에 국내품 소비 증가를 위한 시스템 확보가 필요하다. 원유수급 및 소비동향에도 문제가 있다. 금융위기 때 원유 총 소비량이 주춤하였고 WTO체결 후 수입은 지속적으로 증가하며 총 생산과 소비의 간극을 수입품이 채워 왔다. 시유가 소비의 중심인 우리나라는 소비량이 계속해서 정체된 상태라는 큰 문제에 봉착했다. 또한 수입·소비와 밀접한 관련이 있는 원유재고의 수치는 한 때 엄청나게 늘어났으나 최근에는 들쭉날쭉한 모습으로 감소하는 추세이다.

### III-2 유제품 관세율(한국·일본 비교)과 수입동향

국제화·FTA의 기본조항은 바로 관세율이다. 관세율에는 수입가격의 일정 퍼센트(%)를 관세로 매기는 증가세와 수입증량의 일정한 무게를 관세로 매기는 증량세가 있다. 우리나라는 증가세를, 일본은 증량세를 사용한다. 일본의 관세율인 증량세는 우리가 사용하는 증가세보다 탄력적으로 관세를 매길 수 있는 체계이다. 증가세에 따라 제품 분류를 단순화해서 수출을 하니, 용도에 따른 제품 분류가 다양하지 않아 수·출입에 불리한 관세체제를 유지하고 있다.

유제품 수입동향을 살펴보면, 2006년에 유장 수입이 5만톤 이상, 원유환산 1만4천톤 이상으로 최고치에 올라갔다가 최근에는 감소하고 있다. 또한 치즈·버터의 수입 역시 꾸준히 증가해왔으나 최근엔 모두 경기침체로 수입이 감소하는 추세이다. 치즈는 주로 뉴질랜드와 호주에서 수입했으나 2008년 기준으

로 미국산 수입량이 호주산 수입량을 앞질렀다. 혼합분유의 경우 대체로 EU에서 수입했고 2009년부터 미국산 수입량이 크게 증가했다.

유장 수입은 미국과 EU에서 이뤄지고 있으나 미국산 수입량은 2006년 이후 꾸준히 감소하고 있다. 미국의 유장 수출이 많았던 이유는 국제 유제품시장의 특성상 뉴질랜드의 유장 물량이 한정되어 있기 때문이다. 현재 낙농산업에 경쟁력이 있는 국가의 유장 생산량은 그리 크지 않다. 오히려 국제 유제품 시장에 미국이 칼자루를 쥐고 흔드는 형세가 이어지고 있다. 치즈 수입의 경우, 1996년부터 현재까지 자연치즈가 가공치즈보다 많이 수입되고 있는데 수입량의 차이도 점차 큰 폭으로 벌어지고 있다.

#### IV. FTA와 낙농산업

한국은 현재 미국, 인도와 FTA를 타결했고, EU와 협약에 가서명을 한 잠정타결 상태다. 향후 호주, 뉴질랜드, 중국과의 FTA 타결도 준비하고 있다. 인도는 우유 생산 세계 1위 국가다. 전세계 모든 낙농 선진국과 FTA를 맺게 된 것이다. 또한 한·미 FTA협상과 한·EU FTA 가협상은 분유·치즈·유장 일정량을 무관세로 수입하는 것으로 맺어졌다. 원유생산량은 인도가 가장 많고 중국과 러시아, 미국 순서로 생산량을 이어가고 있다. 지금부터라도 낙농산업기반을 충분히 다지하지 않는다면 FTA 타결이 한국 낙농산업 존립에 큰 위협으로 다가 올 것이다.

한·미 FTA 자체의 문제점도 있다. 무관세쿼터(TRQ)품목에 대한 긴급수입제한조치(ASG)를 적용할 수 없으며, 특별긴급제한조치(SSG)는 처음부터 고려대상에서 제외되었다. 무관세 TRQ의 운영을 위한 조건은 지나치게 경직적이며, 국영무역을 실시하기 위해서는 양국간의 합의를 필요로 하는 등 일종의 독소조항이라 할 수 있는 내용이 많다. 긴급수입제한조치(ASG)의 적용대상에 금후 수입증가가 예상되는 치즈 등이 제외되었고 한·미FTA에 있어서 축산을 포함한 농업부문의 양허수준이 지나치게 높아 농업부문의 협상타결 내용이 한·EU FTA를 포함한 타국과의 FTA협상에 있어서 한국에 불리하게 작용하였으며, 금후에도 그 같은 가능성이 매우 높다.

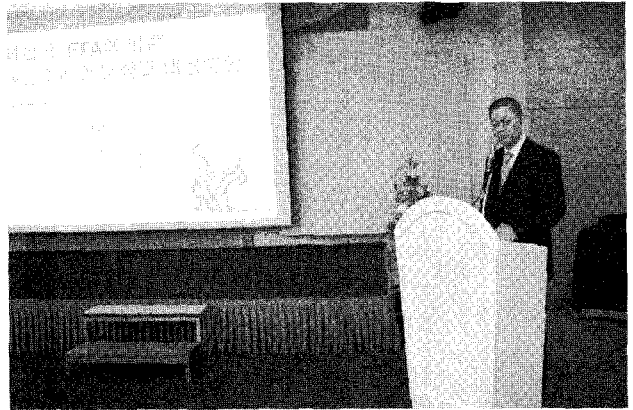
한·EU FTA 협상으로 2006년 낙농생산액 대비 867억원에서 1,028억원 정도 낙농생산액이 감소할 것으로 예상된다. 한·오세아니아 FTA 협상은 2007년 낙농생산액 대비 1,088억원에서 1,920억원 정도 낙농생산액이 감소할 것이고, 한·중 FTA 협상으로 839억원에서 1,669억원 정도의 생산 감소액이 발생할 것으로 조사되었다.

#### V. 대응방안

낙농가를 대상으로 “가장 중요한 낙농정책은 무엇인가?”에 대한 설문조사(2007년 12월~2008년 1월) 결과 낙농제도개혁이 33.90%, 우유소비확대가 32.70%로 각각 중요도 1, 2위를 차지했다. 현재 낙농산업에 대한 문제점은 제대로 인지하고 있지만 현실에 반영하는 것에 문제가 있는 것으로 드러났다. 낙농제도개혁의 핵심은 낙농진흥법 개정을 통한 단일쿼터제의 도입이다. 현 실정에 단일쿼터제로 바로 넘어 가기에는 많은 장애물과 걸림돌이 있지만, 단계적으로 개혁을 진행하여 단일쿼터제라는 목표에 도달한 낙농제도개혁

사례는 어떤 나라에서도 찾아 볼 수 없다.

이외에 ▶원유공판체계의 확립을 통한 용도별 거래, ▶생산자와 유업체의 대등한 거래교섭력 확보, ▶농가 간 가격 및 쿼터의 균형, ▶농림부의 주도적인 조정 활동 등으로 낙농제도를 개혁하자는 의견이 있다.



전국단위 쿼터제의 필요성에 관한 설문조사에서 58.3%가 '필요하다' 라고 응답했고, '필요없다' 와 '잘 모르겠다'란 응답이 각각

22.8%와 18.9%로 나타났다. 원유생산자와 집유 조합 사이에서는 수급불균형을 가격과 양에 이해균등하게 내부적으로 조정하고 있다. 집유 조합과 유업체는 유업체의 용도별 이용실적에 따른 용도별 수량인정을 기본으로 하고 있다. 따라서 유업체는 시장수요에 대응하여 우유제품시장에 대처할 필요가 있다. 시유소비의 확대를 위한 방안으로는 ▶소비자 가격의 적정 유지, ▶소비자 중심의 마케팅, ▶우유급식의 확대, ▶낙농의 사회적 역할에 대한 홍보 강화, ▶중국, 홍콩 등으로 유제품 수출 확대 등이 있다.

다음으로 음용유의 국제가격 비교와 주요국 원유생산자 가격을 보면, 2005년 11월 기준으로 음용유의 국제가격(円/1000cc)은 싱가포르가 가장 높게 나왔고 서울, 도쿄, 뉴욕, 파리, 제네바, 런던 순으로 그 뒤를 잇고 있다. 2008년 기준 주요국 원유생산자 가격(US\$/100kg)은 일본이 가장 높은 것으로 조사됐고 한국, EU 25개국, 미국, 중국, 호주, 뉴질랜드 순으로 이어진다.

앞으로 유기농유 제품의 수요는 계속 늘어날 것으로 예상된다. 그런데 유기농유 제품을 생산하는 목장과 기업이 현재 판매가 적다는 실정상 가격을 높게 책정할 수 밖에 없는 상황에 놓여있어 향후 소비자 가격 적정 유지에 문제가 될 것이다. 한 예로, 2008년 10월 북해도 인근 마트에서 파는 우유·발효유·치즈 등의 가격을 국내 시세에 반영하여 비교해본 결과, 국내 판매가격이 훨씬 높은 것으로 조사되었다.

이를 보완하기 위해 필요한 것이 바로 목장경영의 다각화이다. ▶도·농 교류확대를 위한 목장환경의 개선, ▶고품질의 원유생산 및 자가 생산 유제품의 차별화를 통한 고부가가치 실현, ▶목장경영의 벤처(Venture)화 추구 등을 통해 목장 경영의 다각화를 추진해야 한다.

이 중에 ▶목장경영의 벤처화 추구가 Key Point라 할 수 있다. 일본의 花畑牧場은 매출이700억원, 총 고용인원이 1,200명이다. 원유생산부터 각종 유제품 생산의 모든 낙농운동을 목장 자체 안에서 이루어진다. 또한 자기 목장만의 경영이념을 세우고 기업과 같은 벤처화 운영을 함으로 큰 성공을 거두었다. 이 중 주목할 것은 그 목장의 경영이념인데,

- ▶첫째, “먹는 사람을 행복하게 하고 만드는 사람을 행복하게 하고 지역 사람을 행복하게 한다.”
- ▶“둘째, 자체 생산한 우유를 원유만으로 판매하지 않고 자체 유제품으로 만들어 판매하겠다.”

▶ “셋째, 내가 만든 원유로 내가 정성껏 가공해 팔겠다.”

이러한 경영이념을 토대로 화전목장은 목장 이상의 기능을 하는 목장이 되었다. 이곳에서 ‘생 카라멜’이란 수제품을 만들었는데 개당 980円이란 비싼 가격에 한정품으로 나오에도 불구하고 큰 인기를 누리며 높은 매출 수익을 올리고 있다.

한국의 신우목장은 경남권 유일의 체험 목장이다. 일본의 축산지인 『畜産の情報(2008.9월호)』에 신우목장에 대한 소개와 이 목장에서 생산되는 요구르트 제품에 대한 소개가 실렸다. 원래 스텐레스 공장을 경영하던 중 타인에게 받아야 할 빚 대신 목장을 인계받아 운영한 것이 그 시작이었다. 현재 젖소와 한우를 함께 키우며 유기농 우유를 하루에 1톤 이상씩 생산하고 있다.

이처럼 국제화 시대에 목장은 지금과 같이 시유에만 의존하지 않고 장기적인 발전을 도모해야 한다. 화전목장의 예처럼 소비자에게 실제적으로 다가가는 목장, 혹은 신우목장과 같이 소비자가 다가와 휴식과 낙농 학습·체험을 겸할 수 있는 목장 등으로 변화를 시도해야 한다.

우유소비 확대를 위해선 성공한 선진사례를 참고할 필요가 있다. 미국 ‘남동부낙농산업연합(SUDIA)’은 2003년 우유 급식 확대를 위한 프로젝트에 3백만 달러를 투입함으로 우유소비를 획기적으로 증가시켰다. 프로젝트 안의 우유급식 확대를 위한 방안으로 음료 편의성을 제공하기 위해 종이 팩에서 플라스틱 팩으로 전환하였고, 우유 선택의 폭을 확대시키기 위해 다양한 시유제품을 공급하였다. 또한 품질·위생 개선을 위해 냉장보관시설을 확충하였고 우유 음용의 시간적 제약을 해소하기 위해 교내 매점을 이용해 유제품을 판매하였다. 그 결과 미국 남동부의 9개 주에 걸친 2,700개교의 2만여 학생의 우유소비가 학교에 따라 10%~50% 증가하였다.

국내에서 우유 급식을 실시하는 학교와 급식을 실시하지 않는 학교를 비교했을 때 칼슘소비량에 큰 차이를 보이는데 우유를 급식하는 학교의 칼슘소비량은 초등학교의 경우 18.4배 남자중학교의 경우는 36.8배, 여자중학교의 경우는 27.2배의 소비 차이가 난다. 이 같은 사실을 충분히 인지시키고 우유급식 실시를 늘려간다면 우유소비확대에 큰 도움이 될 것이다.

현재 미국, EU와의 FTA를 넘어 중국과의 협상을 준비하고 있다. 따라서 대 중국 유제품 수출에 다양한 전략을 갖고 접근해야 한다. 향후 중국에 유제품 수출을 하기 위해서는 체계적으로 중국의 시장조사를 하여 낙농산업 관계자들 사이에 많은 정보를 공유해야 한다. 또한 중국 내 보따리상 규제방안을 마련하고 유제품을 교민사회 중심으로 수출하는 것을 지양해야 한다. 도시 지역의 고소득층 공략을 위해 차별화된 전략을 세우고 현지 대리점의 체계적 육성을 위한 지원 역시 필요하다.

또한 낙농가와 낙농 지도자의 경쟁력 확보가 가장 필요하다. 국제화 시대의 정책 safety net의 한계성을 극복하기 위한 자구책이 절실하다. 목장은 스스로가 수십억에 달하는 중소기업 CEO라는 마인드로 경영능

력을 길러야하고, 경영철학·이념 역시 배양해야 한다.

본문 연구자 조사에 따르면 목장 경영자의 능력 하나가 목장 전체 생산의 10%를 차지한다. 따라서 목장은 축산 외의 지식 역시 습득해야 하며 경영이란 것을 꾸준히 공부해야 한다. 그리고 목장주 스스로 목장 운영에 있어 안이한 태도를 버려야 한다. 삼성 이견희 회장은 “자식과 아내를 제외하고는 모두 바퀴라”라며 경쟁력 확보를 위한 주춧돌로 변화와 혁신을 강조했다.



‘소비자는 달면 삼키고 쓰면 뱉는다’를 늘 염두에 두고 변화와 전문성을 통한 경쟁력 확보에 힘써야 한다. 그리고 유업체는 유가공공장의 적정배치를 통해 물류비를 절감하고 경영 합리화를 이뤄야 한다. 정부 역시 환율 및 국제 곡물가격 변동에 따른 사료 가격 안정 대책을 마련함으로써 낙농산업을 단단히 지지해야 한다.

농정활동 강화 역시 중요한 항목이다. 일본의 낙농산업이 발전할 수 있었던 가장 큰 이유는 자민당 국회의원 140명이 ‘낙정회(낙농정책을 생각하는 모임) 회원이었기 때문이다. 지금은 자민당이 야당이 되면서 낙정회가 해체 됨으로 향후 낙농산업에 걸림돌이 될 수도 있지만 지금까지 일본 낙농산업 발전은 강력한 농정활동 덕분이었다.

또한 일본의 ‘낙농청년연맹’과 미국의 CWT (Cooperative Working Together)운동 등의 생산자 권익보호 활동을 보고 배워야 할 필요가 있다. 제도개선이 필요할 때 효과적인 대안 제시 방법이기 때문이다. 그리고 무임승차자를 배제함으로써 자조금 피드백 효과의 홍보를 강화해 낙농가가 자발적으로 참여함으로써 농정활동에 대한 지원체계를 확립해야 한다.

마지막으로 농가는 가치경영 실현을 중점 가치로 두어야 한다. 헥타르당 질소배출량은 OECD 가입 국가 중 한국이 가장 높다. 축산과 환경은 굉장히 밀접한 관계이다. 양돈산업 다음으로 낙농산업이 환경과 가장 크게 연관되어 있다.

따라서 낙농산업 관계자들은 健土-良草-良乳-健民에 기여하겠다는 의지가 필요하다. 우선조사료 생산 확대를 위해 토지 이용형 농업의 위상을 확립해야 한다. 축산업허가제를 대비해 지역 복합 경영체계의 확립을 통한 물질순환형 낙농이 실현돼야 하고 도·농 교류를 통한 체험의 장을 제공하여 지역사회 및 소비자 간의 신뢰를 확보할 필요가 있다. 부부노동 중심의 ‘낙농(樂農-즐거운 농사)’ 경영을 확립하여 목장 내 움직임에도 활기를 불어 넣으면 더욱 효과적일 것이다. ☺

〈정리 : 김성인 사원〉