# 국산치즈 생산확대의 필요성

낙농정책연구소장(영남대 명예교수) 조 석 진

## 1. 최근의 낙농상황

2019년 현재 원유로 환산한 1인당 연간 우유·유제품 소비량이 81.8kg에 달한다. 따라서 우유·유제품은 이미 국민이 가장 많이 소비하는 필수식품으로 정착한지 오래다. 그 같은 치즈소비증가에 힘입어 지난 10년간(2009~2019) 우유·유제품소비는 연평균 2.9%의 꾸준한 증가세를 이어왔으며, 금후에도 그 같은 추세는 당분간 지속될 전망이다.

이 같은 우유·유제품소비의 지속적인 증가추세와는 반대로, 우유자급률은 2010년의 65.3%에서 2019년 현재 48.5%까지 하락했다. 우유자급률이 이처럼 빠르게 하락하고 있는 것은, 2020년 현재 미국, EU, 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등 주요 유제품수출국과의 자유무역협정(FTA)이 모두 발효되었기 때문이다. 그러나 유사한 식생활패턴과 생산여건을 지닌 일본은 2019년 현재 우유자급률이 59.4%에 달한다.[1)]

그나마 우유자급률이 현 수준을 유지하고 있는 것은, 우유소비가 타 유제품에 비해 수입이 어려운 백색시유를 중심으로 이루어져 왔기 때문이다. 그러나 최근 백색시유의 대체재라 할 수 있는 밀크·크림수입이, 지난 4년간(2015~2019) 연율 74.2%의 빠른 속도로 증가하고 있다. 그 결과 수입량이 2015년의 1,138톤에서 2019년 현재 10,486톤까지 늘었다. 반면에 연간 1인당 백색시유소비는 2009년의 28.3kg에서, 2019년 현재 26.7kg까지 감소했으며, 금후에도 당분간 그 같은 추세는 지속될 전망이다.

그뿐 아니라 2026년이 되면 치즈를 포함한 모든 유제품수입이 전면 개방됨에 따라, 사실상 우유·유제품에 대한 관세가 대부분 철폐된다.[2)] 따라서 더 늦기 전에 일정 수준 이상의 자급률유지를 위한 대책마련이 절실하다. 이를 위해서는 무엇보다 정책의 주도적인 역할이 가장 중요하다. 그럼에도 만일 지난 20여 년 동안의 땜질식처방만을 반복한다면, 낙농의 생산기반안정을 보장하기 어렵다. 또한 그에 따른 최종적인 부담은 결국 낙농가에게 전가되어, 마침내는 심각한 생산기반축소로 이어질 수밖에 없다.

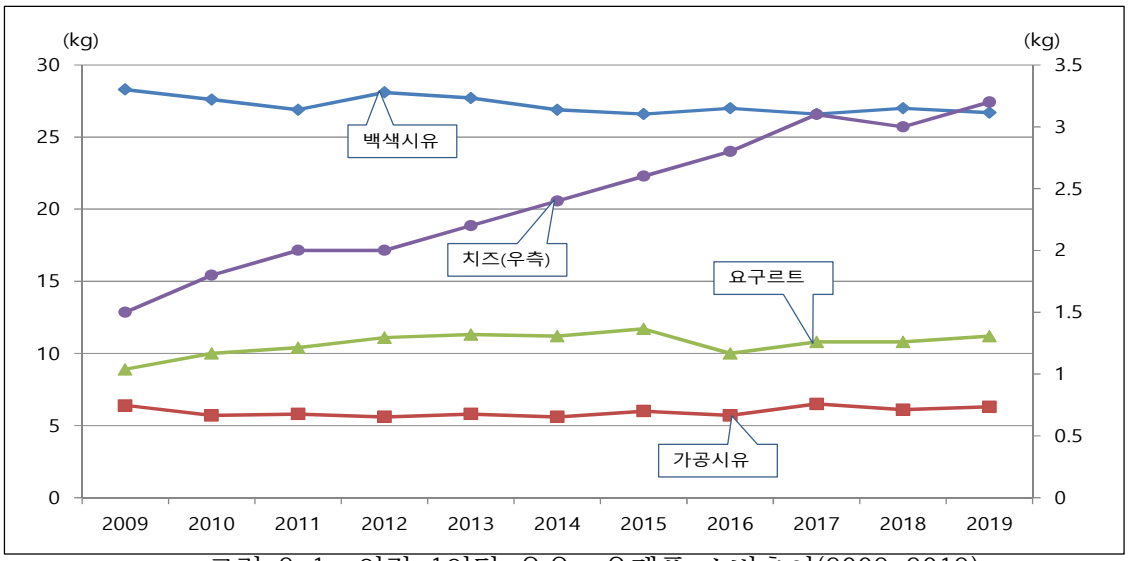
---

1) 일본 농림수산성 식량수급표.
2) 한EU, 한미 FTA가 각각 2011년 7월 1일과 2012년 3월 15일에 연이어 발효됨에 따라, 치즈를 포함한 대부분의 유제품에 대한 관세가 10~15년에 걸쳐 철폐된다.

## 2. 우유 · 유제품 수급추이

<그림 2-1>은 지난 10년간(2009~2019) 주요 유제품의 연간 1인당 소비추이를 나타낸 것이다. 여기서 알 수 있듯이, 연간 1인당 치즈소비는 2009년의 1.5kg에서 2019년 현재 3.2kg까지 늘어, 연평균 7.9%의 높은 증가율을 나타냈다. 요구르트소비 또한 8.9kg에서 11.2kg까지 늘어, 2.3%의 증가율을 나타냈다. 이와는 대조적으로, 같은 기간 백색시유와 가공시유소비는 각각 -0.58%와 -0.16%의 연평균 감소율을 나타냈다. 그러나 점차 심화되는 출산율저하와 고령화를 감안할 때, 금후에도 시유소비의 감소추세는 당분간 지속될 전망이다.

전술한 바와 같이 지난 10년간 시유소비가 감소하는 가운데, 치즈와 요구르트소비는 증가추세를 나타냈으며, 무엇보다 치즈소비가 빠르게 늘고 있다. 따라서 금후에도 치즈소비가 상당기간 계속해서 늘고, 늘어나는 소비의 대부분을 현재와 같이 수입에 의존한다면, 우유자급률의 지속적인 하락은 불가피하다.

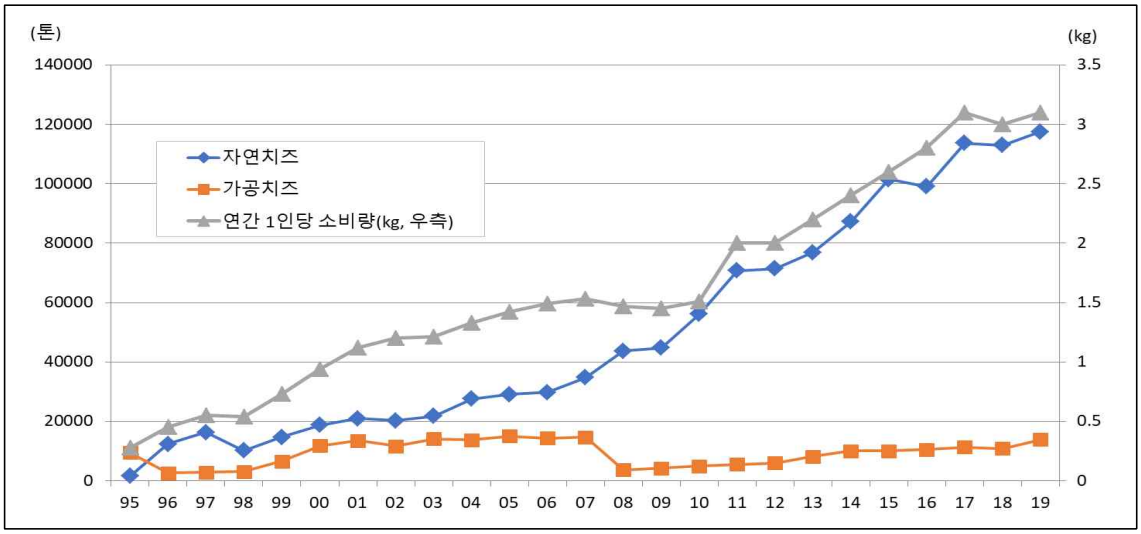



<그림 2-1> 연간 1인당 우유 · 유제품 소비추이(2009~2019)

자료: 낙농진흥회

## 3. 치즈수급과 우유자급률 추이

한편 <그림 2-2>는 치즈의 수입 및 소비추이를 나타낸 것이다. 여기서 알 수 있듯이 최근의 치즈수입은 자연치즈가 중심인 만큼, 1인당 치즈소비 또한 자연치즈를 중심으로 늘고 있다. 따라서 치즈의 국산화를 도외시하고는 우유자급률향상을 기대할 수 없다.

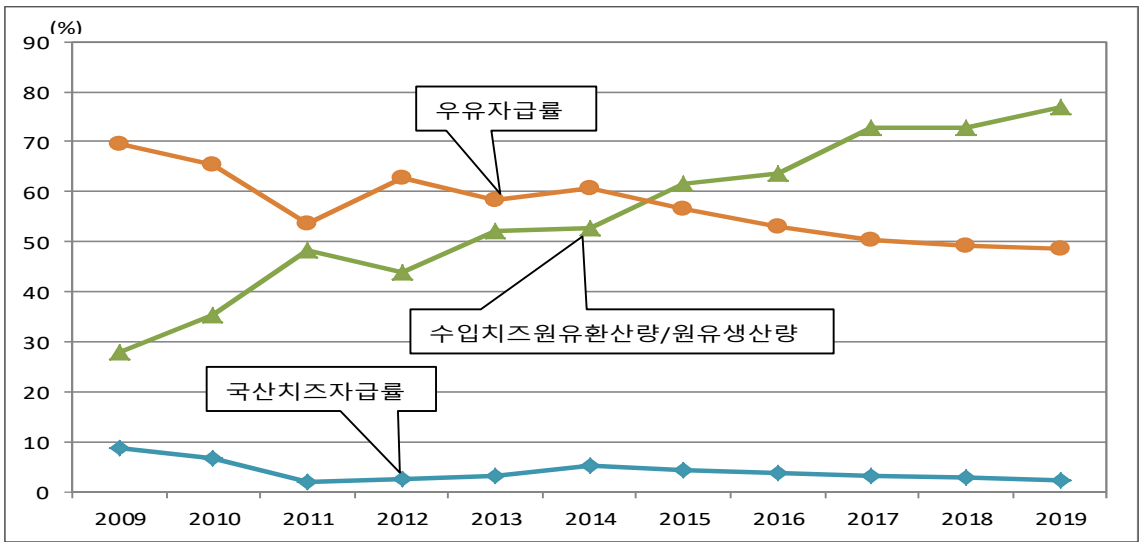



<그림 2-2> 치즈수입과 연간 1인당 소비량

자료: 낙농진흥회, 관세청

그럼에도 현재 국내 치즈시장의 대부분을 수입치즈가 점유하고 있다. 이는 유제품 시장의 전면개방에도 불구하고, 소비가 계속 늘고 있는 치즈의 국산화를 위한 제도적 장치가 미흡하기 때문이다. 따라서 국산치즈의 생산확대를 위한 제도적 장치를 마련하지 않는 한, 지속적인 우유자급률하락이 불가피하다.

한편 <그림 2-3>은 우유 및 치즈의 자급률, 원유생산량에 대한 수입치즈의 원유환산량비율을 나타낸 것으로, 다음과 같은 점을 지적할 수 있다.[3)]




<그림 2-3> 치즈수입과 우유자급률

자료: 낙농진흥회

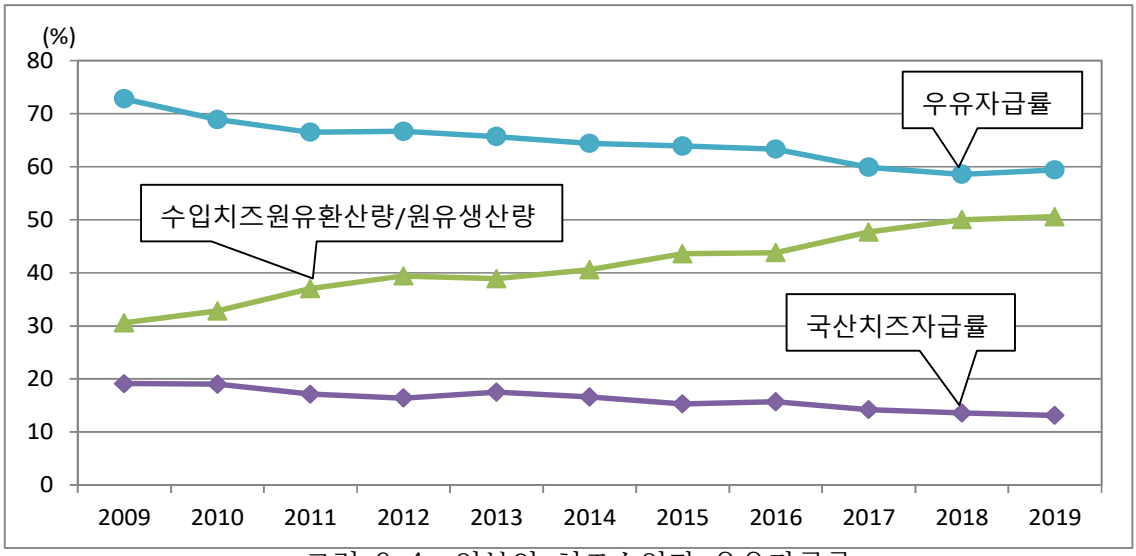
3) 수입치즈의 원유환산량은 환산계수 9.27%를 적용.

첫째, 국내 우유자급률은 치즈수입량과 거의 완벽한 역의 관계에 있다. 따라서 현재와 같이 치즈의 대부분을 수입에 의존하는 한, 우유자급률향상은 기대하기 어렵다.

둘째, 국산치즈의 자급률은 지난 2009년의 8.9%를 정점으로, 2019년 현재 2.2%까지 하락했다. 같은 기간 우유자급률은 2009년의 69.5%에서 2019년 현재 48.5%까지 하락했다. 따라서 소비가 계속 늘고 있는 치즈를 언제까지고 수입에 의존하는 한, 낙농의 지속적인 생산기반축소는 불가피할 전망이다.

셋째, 전술한 바와 같이 2026년이 되면, 시유를 포함한 거의 모든 유제품에 대한 관세가 사실상 철폐되며, 그에 따라 유제품수입이 더욱 늘어날 전망이다. 더욱이 2019년 현재 합계출산율이 OECD 국가 중 가장 낮은 0.92명까지 하락했다. 따라서 출산율저하와 고령화에 따른 시유소비감소가 지속될 경우, 그로 인한 우유자급률하락은 물론, 낙농의 생산기반축소에 따른 식량안보문제까지 야기될 수 있다.

한편 <그림 2-4>는 유사한 생산여건을 지니고 있으며, 한국과 같은 유제품 순수입국인 일본의 치즈수입과 우유자급률추이를 나타낸 것이다.




<그림 2-4> 일본의 치즈수입과 우유자급률

출처: 농림수산성, j-milk

<그림 2-3>과 <그림 2-4>에서, 한일 양국의 치즈수입 및 우유자급률추이와 관련하여 다음과 같은 점을 지적할 수 있다.

첫째, 순수입국인 한일 양국의 전체적인 추세는 유사하다. 그러나 우유자급률 하락추세에 있어서는 상당한 차이가 있다. 즉, 일본은 자급률하락이 서서히 진행되고 있는데 비해, 한국이 보다 빠르게 진행되고 있음을 알 수 있다.

둘째, '낙농이 제도의 산물'임을 감안할 때, 양국 간 우유자급률의 차이는 낙농제도의 차이에 기인한다고 할 수 있다. 즉, <표 2-1>에서 알 수 있듯이 일본은 국산치즈생산을 위한 제도가 확립되어 있는데 비해 한국은 그렇지 못하다.

## 4. 한일 양국의 국산치즈대책

### 4.1 일본의 국산치즈대책

다음 <표 2-1>은 2001년 이후 일본의 '가공원료유 생산자보급금단가 등의 추이'를 나타낸 것이다.

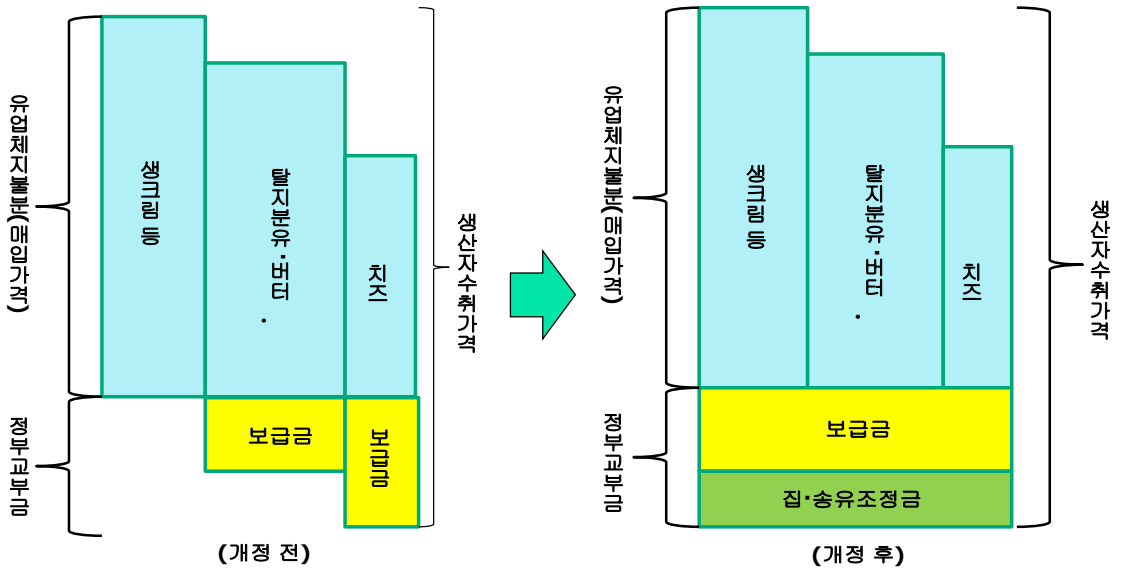
<표 2-1> 가공원료유 생산자보급금단가 등의 추이

| 연도 | 보급금단가 | | | 집·송유 조정금단가 | 교부대상수량* | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 탈지분유·버터 등 | 치즈용 | 생크림 등 | | 탈지분유·버터 등 | 치즈용 | 생크림 등 |
| | 엔/kg | 엔/kg | 엔/kg | 엔/kg | 천 톤 | 천 톤 | 천 톤 |
| 2001 | 10.30 | - | - | - | 2,270 | - | - |
| 2006 | 10.40 | - | - | - | 2,030 | - | - |
| 2007 | 10.55 | - | - | - | 1,980 | - | - |
| 2008(4~6) | 11.55 | - | - | - | 1,950 | - | - |
| 2008(7~ | 11.85 | - | - | - | | | |
| 2009 | 11.85 | - | - | - | 1,950 | - | - |
| 2010 | 11.85 | - | - | - | 1,850 | - | - |
| 2011 | 11.95 | - | - | - | 1,850 | - | - |
| 2012 | 12.20 | - | - | - | 1,830 | - | - |
| 2013 | 12.55 | - | - | - | 1,810 | - | - |
| 2014 | 12.80 | 15.41 | - | - | 1,800 | 520 | - |
| 2015 | 12.90 | 15.53 | - | - | 1,780 | 520 | - |
| 2016 | 12.69 | 15.28 | - | - | 1,780 | 520 | - |
| 2017 | 10.56 | | | - | 3,500 | | |
| 2018 | 8.23 | | | 2.43 | 3,400 | | |
| 2019 | 8.31 | | | 2.49 | 3,400 | | |
| 2020 | 8.31 | | | 2.54 | 3,450 | | |

㈜ 1. 2001년 이후는, 종전에 시행해 오던 보증가격, 기준거래가격, 안정지표가격을 폐지
2. 2014년부터 치즈용 원유를 가공원료유생산자보급금 대상에 추가함과 아울러, 탈지분유·버터 등의 가공원료유와 구분하여 단가 및 대상수량을 결정
3. 2017년부터 생크림용을 가공원료유생산자보급금 대상에 추가함과 아울러, 보급금단가 및 대상수량을 일원화
4. 2018년부터 가공원료유생산자보급금과 집·송유 조정금을 분리하여, 별도로 산정
* 2017년도부터 총 교부대상수량을 일원화

여기서 알 수 있듯이, 일본은 2014년부터 치즈용 원유를 가공쿼터에 포함시켰으며, 3년간(2014~2016)은 연간 520천 톤을 치즈용으로 분리하여 설정하였다. 그러나 2017년 이후는 가공쿼터를 타 유제품용과 함께 일원화하였다. 또한 <표 2-1>과 <그림

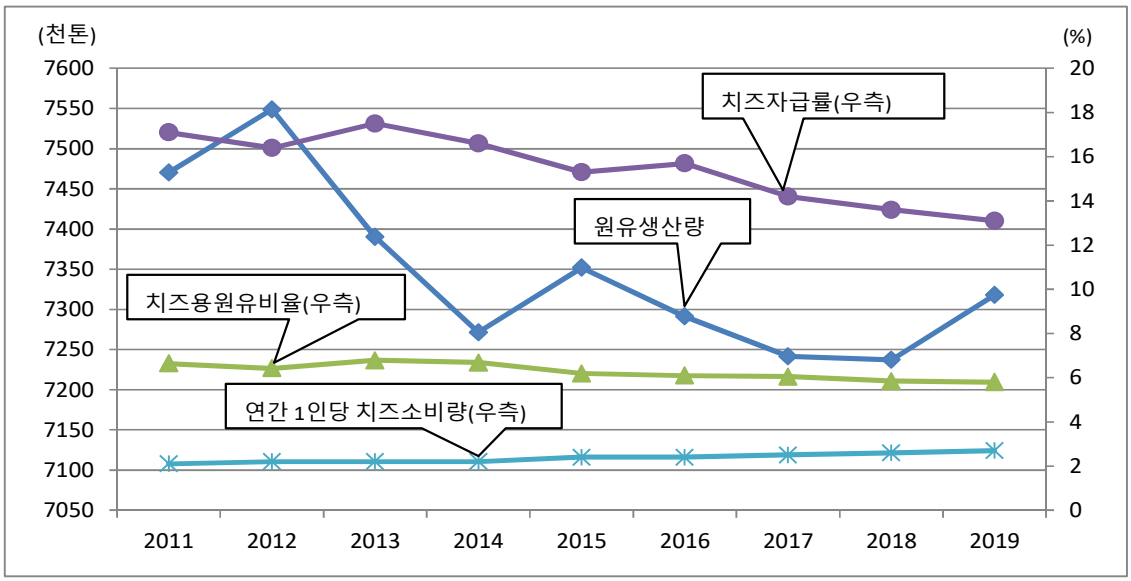
2-5>에서 알 수 있듯이, 2017년부터는 보급금단가와 가공쿼터를 일원화하고, 이 과정에서 2018년부터는 보급금단가와 집·송유조정금을 분리시켰다.




<그림 2-5> 일본의 가공원료유생산자보급금제도

출처: 농림수산성

한편 일본의 원유생산량에 대한 치즈용원유비율과 치즈자급률변화 및 연간 1인당 치즈소비량을 살펴보면 <그림 2-6>과 같다.

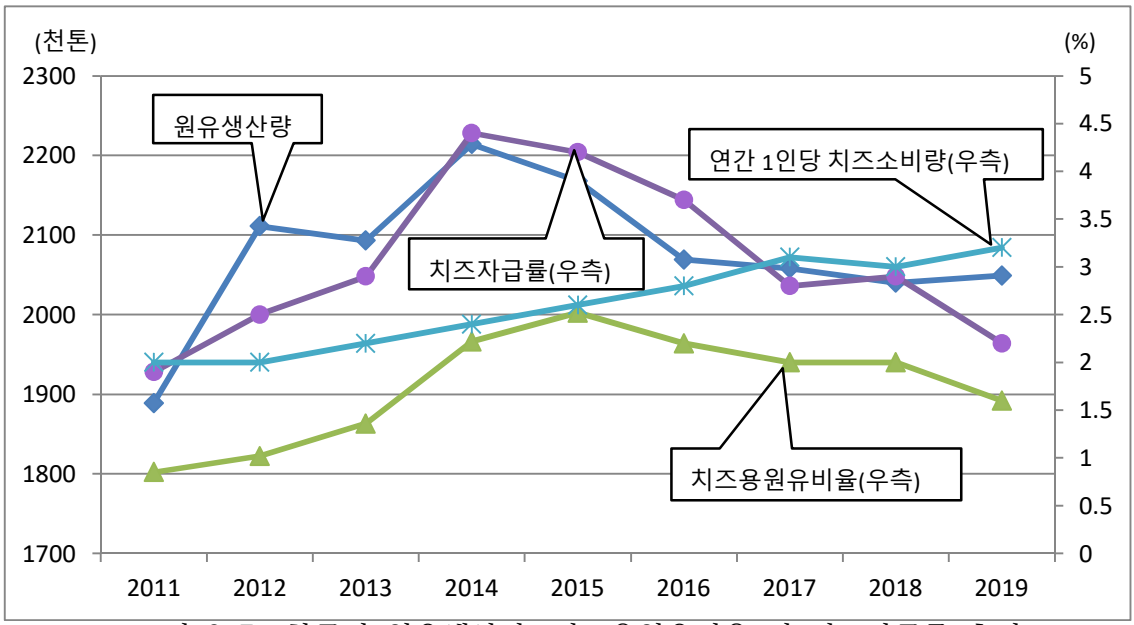



<그림 2-6> 일본의 원유생산량, 치즈용원유비율 및 치즈자급률 추이

자료: 농림수산성, j-milk.

여기서 알 수 있듯이, 일본의 원유생산은 지난 9년 동안(2011~2019) 연율 -0.26%의 감소추세를 나타냈다. 이에 비해 같은 기간 치즈용 원유사용량은, 2011년의 496천 톤에서 424천 톤까지 감소해, 연율 -1.94%의 감소를 나타냈다. 그 결과 일본의 치즈 자급률은 2011년의 17.1%에서 2019년 현재 13.1%로 낮아졌다. 그럼에도 일본은 한국에 비해서는 월등히 높은 치즈자급률을 유지하고 있다.

한편 <그림 2-7>은 국내의 원유생산량 및 치즈용원유비율 및 치즈자급률을 도시한 것이다. <그림 2-6>의 일본의 경우와 비교하면, 다음과 같은 점을 지적할 수 있다.




<그림 2-7> 한국의 원유생산량, 치즈용원유비율 및 치즈자급률 추이

자료: 낙농진흥회

첫째, 양국 모두 최근 원유생산량이 감소 내지 정체를 나타내고 있다는 점에서 큰 차이는 없다. 즉, 지난 8년간(2011~2019) 일본의 원유생산량은 연율 -0.26%의 감소추세를 보인데 비해, 한국은 연율 1.02%의 미미한 증가추세를 나타냈다.

둘째, 양국의 치즈용 원유비율을 보면, 일본은 2011년의 6.6%에서 2019년 현재 5.8%까지 낮아졌다. 이에 비해 한국은 같은 기간 0.9%에서 1.6%로 높아졌다. 그러나 <그림 2-6>과 <그림 2-7>에서, 양국의 원유생산에서 차지하는 치즈용 원유비율에 차이가 있다. 즉, 일본은 원유생산과 거의 무관하게 치즈용 원유비율이 비교적 안정적이다. 이에 비해 한국은 원유수급에 따라 치즈용 원유비율이 변화함을 알 수 있다. 이는 일본의 경우 <그림 2-5>에서와 같은 국산치즈의 생산대책이 제도적으로 확립되어 있는데 비해, 한국은 주로 잉여유의 처리수단으로 치즈를 포함한 국산유제품을 생산하기 때문이다.[4)]

4) 배정식(2019), p. 53 참조

셋째, 한일 양국의 치즈자급률에 있어서, 한국은 2014년의 4.4%를 정점으로 2019년 현재 2.2%까지 하락했다. 이에 일본은 2011년의 17.1%에서 2019년 현재 13.1%를 나타내고 있다. 즉, 양국 모두 치즈자급률이 하락추세를 나타내고 있으나, 일본이 한국에 비해 월등히 높은 수준을 유지하고 있다.

넷째, 2019년 현재 한일 양국의 연간 1인당 치즈소비량은 3.2kg과 2.7kg으로, 한국이 일본에 비해 0.5kg 많다. 이는 전술한 바와 같이, 한국은 국산치즈생산을 위한 제도적 장치가 없음에도 불구하고, 저가의 수입치즈에 대한 의존도가 높기 때문이다.

이상에서 유제품 순수입국인 한일 양국 모두 국제화에 따라 치즈수입이 매년 증가하고 있음을 알 수 있다. 그런 가운데 2019년 현재 일본의 치즈자급률은 13.1%인데 비해 한국은 2.2%에 불과하다. 또한 <그림 2-1>에서 지적한 바와 같이 한국은 유제품 가운데 치즈소비가 가장 빠르게 늘고 있다. 따라서 한국은 금후 치즈자급률을 높이지 않는 한, 우유자급률의 추가적인 하락 및 그로 인한 생산기반축소를 피하기 어려울 전망이다.

4.2 한국의 국산치즈 생산대책

<표 2-2>는 한국의 치즈수급추이를 나타낸 것으로, 다음과 같은 점을 알 수 있다.

<표 2-2> 치즈수급추이(단위: 톤, %)

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 치즈용원유량(A) | 16,171 | 21,612 | 28,437 | 49,216 | 54,754 | 46,498 | 41,342 | 38,550 | 32,526 |
| 국산치즈생산량(B) | 1,455 | 1,945 | 2,559 | 4,429 | 4,928 | 4,185 | 3,721 | 3,470 | 2,927 |
| 치즈수입량(C) | 76,222 | 77,506 | 85,069 | 97,216 | 111,521 | 109,621 | 125,002 | 123,850 | 131,353 |
| 치즈총공급량(D) | 77,677 | 79,451 | 87,628 | 101,645 | 116,449 | 113,806 | 128,723 | 127,320 | 134,280 |
| 치즈자급률(B)/(D) | 1.9 | 2.5 | 2.9 | 4.4 | 4.2 | 3.7 | 2.9 | 2.7 | 2.2 |

자료: 낙농진흥회 내부자료

첫째, 지난 8년간(2011~2019) 치즈용원유사용량이 가장 많았던 해는 2015년으로, 총 54,754톤의 원유를 투입해 4,928톤의 국산치즈를 생산하였다. 그 이후는 <그림 2-7>에서 알 수 있듯이, 원유생산량감소와 함께 치즈용원유의 사용량이 지속적인 감소추세를 보이고 있다. 이는 전술한 바와 같이, 한국은 일본과 달리 국산치즈생산을 위한 제도적 장치가 확립되어 있지 않기 때문이다.

둘째, 치즈수입량은 꾸준한 증가추세를 나타내고 있는데 비해, 국산치즈의 생산량은 감소추세를 나타내고 있다. 그 결과 치즈자급률은 2019년 현재 2.2%까지 하락했다. 그럼에도 국산치즈의 생산확대를 위한 대책이 마련되지 않는 한, 금후에도 그 같은 추세는 지속될 수밖에 없다. 또한 <그림 2-1>에서 최근의 우유·유제품 소비추이를

감안할 때, 이 같은 치즈자급률하락은 우유자급률하락으로 이어질 수밖에 없다.

이상에서 우유자급률이 더 이상 하락하는 것을 방지하기 위해서는, 국산치즈의 생산확대를 위한 대책을 조속히 마련할 필요가 있다. 아울러 치즈의 국산화를 촉진하기 위해서는, 현재의「가공원료유지원사업」개편을 포함한 낙농제도 전반에 대한 재검토가 불가피하다.[5)]

## 5. 맺음말

그 동안 국내 낙농은 1970년대와 1980년대의 높은 출산율 및 시유중심의 소비패턴에 힘입어 빠른 성장을 지속해 왔다. 그러나 2000년대 이후 급격한 출산율저하와 고령화에 따른 인구의 구조변화 및 우유소비패턴의 변화에 따라, 국내 우유·유제품시장여건이 빠르게 변하고 있다.

그런 가운데 대외적으로는, 2011년 이후 한·EU FTA를 시작으로, 미국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다를 포함한 주요 유제품 수출국과의 FTA가 연이어 발효되었다. 이 과정에서 치즈를 중심으로 저가의 유제품수입이 급증하면서, 낙농의 생산기반축소가 지속되고 있다. 그 결과 2019년 현재 연간 1인당 우유·유제품소비량이 원유환산으로 81.8kg까지 증가한 반면, 우유자급률은 48.5%까지 하락했다. 그러나 우유·유제품은 이미 국민이 가장 많이 소비하는 필수식품으로 정착하였다. 그런 만큼 식량안보의 차원에서 일정 규모 이상의 낙농생산기반유지를 통한 우유자급률향상이 절실하다.

한편 우유자급률향상을 위해서는, 소비가 가장 빠르게 증가하고 있으며, 2019년 현재 자급률이 2.2%까지 하락한 치즈의 국산화대책이 무엇보다 중요하다. 또한 이를 위해서는, 일정 수준 이상의 치즈자급률유지를 위한 재정지원이 불가피하다. 아울러 정부를 포함한 낙농산업 구성원의 '낙농제도개혁'에 대한 공감대형성과, 그 과정에서 각자의 성실한 역할분담이 절실하다.

## 참고문헌

1. 조석진·서미랑(2019).「최근의 치즈수입동향과 국산치즈의 생산확대방안」, 한국낙농육우협회 낙농정책연구소 연구보고서.
2. 배정식(2020).「우리나라 낙농제도 개편방안에 대한 연구」, 한경대학교 일반대학원 동물생명환경과학전공 석사논문.

5) 2010년 10월에 한·EU FTA 낙농부문 보완대책으로 도입된「가공원료유지원사업」은, 본래의 도입취지와 다르게 운영되고 있다. 즉, FTA에 따른 낙농가에 대한 피해대책임에도, 현재는 유업체를 통한 간접지원방식으로 시행되고 있다(배정식 2020, p. 18 참조).