

# 낙농산업의 국제화와 한국낙농 발전방안

전용섭  
서울우유협동조합

## I. 서론

지난 9월 멕시코 칸쿤에서 열린 제5차 WTO각료회의에서 우리나라는 개발도상국 지위유지를 목표로 참석하였으나 농업부문은 논의 할 기회조차 갖지 못한 채 성과 없이 끝이 났다.

그러나, 2004년 말까지 정해진 도하라운드의 타결을 위하여 어떤 방식으로든지 지금까지 제시된 협상 회의안들을 기초로 진행되겠지만 당분간 지역자유무역협정(FTA)에 중점을 두고 진행될 것으로 예상된다. 아무튼 어떤 형태의 농업 협상이던지 WTO규범아래 무역자유화가 추진되면서 한국낙농은 관세감축압력을 받을 수밖에 없는 상황에서 원유수급 불균형은 지속될 것이며 이에 따른 한국낙농의 주체인 낙농가와 유가공업체의 구조조정은 더욱 심화될 수밖에 없는 상황으로 전개될 것이다.

낙농산업과 원유수급은 떼려야 뗄 수 없는 불가분의 관계를 가지고 있으며 원유수급안정만이 낙농을 살릴 수 있는 유일한 길이라 할 수 있다. 낙농 선진국들도 자국의 낙농보호를 위하여 모든 낙농정책을 원유수급에서 찾고 있는 것은 이 때문이다.

시장개방이란 흐르는 물은 막을 수 없더라도 낙농 주체들이 낙농발전에 대한 의지와 단합된 힘을 가지고 대응해 나간다면 그 속도를 조절할 수 있을 것이며 점진적으로 시장경쟁력을 갖출 수 있을 것이다.

## II. 낙농현황과 원유수급 상황

우리가 당면하고 있는 원유수급불균형 현상은 원유생산량증가, 시유소비 둔화와 수입자유화 영향으로 가격경쟁력이 취약한 한국낙농으로서는 이미 10여년 전 부터 예견되어 왔다. 서울우유협동조합은 85년 “원유계획생산 및 유통개선방안”에 관한 연구에서 원유수급안정의 필요성과 정책대안을 제시 한 바 있으나 낙농 주체들간의 이견으로 실현되지 못하였다.

그 후 낙농진흥법 개정과정에서 원유거래 당사자간의 거래입장을 좁히지 못한 채 현실타협법안이 만들어 짐에 따라 그 법을 모태로 발족한 낙농진흥회가 설립 목적을 달성하지 못하고 그 기능을 발휘하는데 모순과 한계에 이르고 있다.

낙농가의 소득증대를 위하여 원유증산육구를 억누를 수 없으며, 자유경제체제하에서 유업체나 분유소비업체가 저가 수입원료를 사용함에 따라 얻어지는 이익활동을 막을 수는 없는 것이다. 이러한 낙농현실 속에서 정부는 가장 강력한 낙농주체로서 한국낙농의 의지를 가지고 국제화 시대에 걸맞는 낙농발전정책을 실현시키지 위한 역할을 하지 못하고, 결과적으로 지난 94년 UR협상당시 거의 모든 유제품이 개방되었으며 특히 혼합분유의 저관세율(36.%) 수입 허용한 것과 대부분 선진국들이 우유를 식량안보 차원에서 자국시장을 지키기 위하여 국경보호조치를 취한 반면 우리는 국경보호조치를 하지 못하였던 것은 한국낙농정책의 현실을 단적으로 말해주는 것이다.

불확실한 정부의 낙농의지와 집단이기주의로 인한 반목과 갈등속에서 한국낙농은 연착하여 경쟁력을 키울 수 있도록 준비할 시간을 낭비하게 되었으며 목표가 없이 표류하는 결과를 가져왔다. 그 결과 시장경쟁력이 없는 많은 유업체가 도산하게 되었고, 낙농을 생업으로 하던 많은 농가도 비전이 보이지 않는 낙농업을 포기하여야 했다. 그럼에도 불구하고 02년 원유잉여율이 31%에 달함에 따라 원유수급불균형에 의한 손실보전을 위하여 정부는 1,387억

원이라는 부담을 하게 되었다. 막대한 재정지출의 한계로 불가피하게 원유감산을 위해 잉여원유차등가격제를 실시하였으나 오히려 낙농정책에 대한 불만이 심화되고 있는 것이 오늘날 우리 한국낙농의 현실이라 할 수 있다.

가. 한국낙농이 당면하고 있는 원유수급불균형의 현실은 네 탓이 아니라 낙농산업의 당사자들이 스스로가 선택한 결과라고도 할 수 있으며 모두 책임인 것이다. 원유생산량은 사육두수, 종축개량, 원유가격, 사료가격 등 다양한 요인에 의해 영향을 받고 있지만 사양관리 기술의 향상과 함께 증가되어 왔다. 도태, 가격하락, 생산조절 등에 의한 인위적인 감산정책이 없는 한 낙농가의 수익향상을 위한 원유생산증가 욕구는 막을 수 없으며 원유량은 점진적인 증가는 자연적인 것이다. 그 결과 표 1에서와 같이

표 1. 연도별 원유생산량 및 두당산유량

년도	사육두수(두)	원유생산량(톤)	전년비(%)	두당산유량(KG)
1985	390,135	1,014,114	-	4,813
1990	503,947	1,754,964	-	5,372
1995	553,467	1,997,747	-	5,836
1996	551,493	2,036,458	101.9	5,958
1997	544,417	1,985,875	97.5	5,882
1998	538,913	2,028,374	102.1	6,032
1999	534,506	2,246,296	110.7	6,135
2000	543,708	2,253,635	100.3	6,594
2001	548,176	2,339,792	103.8	6,763
2002	543,587	2,537,917	108.5	7,017

97년 원유생산량은 환율상승으로 인한 사료가격폭등과 공급부족의 영향으로 감소세를 보였고 99년 낙농진흥회가 발족됨에 따라 원유계획생산에 대비하여 원유확보 영향으로 (착유우비율 57.2%) 인하여 증가율이 일시적으로 높게 나타났으나 원유생산량은 최근 10년 동안 평균3% 증가율을 보여주고 있다.

이 증가율도 사육두수는 95년 553천두에서 02년 543천두로 약10천두가 오히려 감소됨에 따라 출산에 의한 자연증가분은 도태되었고 사양관리 기술향상에 의한 두당산유량이 95년 5,836kg에서 02년 7,017kg으로 증가되었기 때문이다.

따라서 최근 원유수급불균형을 야기시킨 주요인을 원유생산량 증가에서 찾는 것은 잘못된 것이다. 다만 원유수급을 안정시키기 위한 방법 중에 공급을 감소시킴으로서 수급을 안정시키는 것이 가장 빠른 방법이며 성과가 높기 때문에 낙농주체인 생산자에게 고통분담이 전가되고 있는 것이다.

#### 나. 우유소비둔화

국민소득의 향상과 식생활 개선, 학교급식 등 정부의 우유소비지원정책 등으로 우유소비는 꾸준히 성장하여왔으나 미곡중심의 전통식생활 패턴변화의 한계성과 출산율하락등에 따른 소비둔화현상을 보이고 있다. 그러나 표 2에서 나타난 바와 같이 1인당 우유소비량은 95년 47.8kg에서 02년 63.9kg으로 연평균 4.3%의 증가율을 나타내어 최근 원유생산증가율 3%를 상회하고 있다.

그럼에도 불구하고 음용유 총소비량이 95년 1,490천톤에서 02년 1,664천톤으로 연평균 증가율은 1.6%로 낮아지고 있으며, 1인당 시유소비량도 일본의 1인당 시유소비량수준인 36kg에서 정체되고 있다. 원유소비량에 대한 시유 소비도 95년 78.5%에서 02년 65.6%로 낮아 짐에 따라 시유 소비감소로 인하여 잉여된 원유가 분유재고증가로 나타나는 현상이 초래되었다.

이는 유가공업체간 시유 가격경쟁과 재고분유 출혈판매를 가져와 수익성이 악화되었으며 시장경쟁력이 취약한 중소유업체가 공장문을 닫는 결과를 가져 왔고 많은 유업체가 수익성이 없는 백색시유보다 가공시유와 발효유 중심의 영업활동을 전개하는 계기가 되었다.

표 2. 원유소비동향

년도	납유량(천톤)A	총소비량(천톤)B	1인당 소비량(KG)	시유 소비량(톤)C	시유비율(C/A)
85	1,056	972	23.8	740	70.1%
90	1,751	1,879	42.8	1,336	76.3
95	1,998	2,146	47.8	1,568	78.5
96	2,034	2,465	54.5	1,629	80.1
97	1,984	2,439	52.1	1,703	85.8
98	2,027	2,286	49.1	1,401	69.1
99	2,243	2,747	58.6	1,292	57.6
00	2,252	2,806	59.2	1,672	74.2
01	2,339	3,026	64.3	1,729	73.9
02	2,537	3,060	63.9	1,664	65.6

자료: 2002낙농편람(농림부)  
 주) 시유소비량은 납유량기준임

85년 이전까지는 원유 자급하여 왔으나 95년 이후 유제품 수입개방의 영향으로 80%수준까지 하락하고 있으며 원유소비가 시유소비에 대한 의존도는 계속 높아지고 있는 반면 시유소비는 둔화됨에 따라 원유수급불균형을 가중시키는 요인으로 나타나고 있다.

다. 유제품 수입증가

80년대는 초기에 분유수입 영향으로 다소 원유수급의 불균형을 보인 적이 있었으나 산업피해구제신청으로 해소하기도 하였으며 대체로 유제품은 자급자족을 하여왔다. 그러나, 90년 이후 재개된 유제품 수입으로 자급율은 93% 수준으로 하락하기 시작하여 95년 수입자유화를 계기로 96년 이후 지금까지 약 82%수준까지 떨어지고 말았다.

표 3. 유제품수입량 및 자급율

년도	생산량(천톤)	수입량(천톤)	자급율	수입량/생산량
85	1,056	2	103.4%	-
90	1,751	-	93.2	-
95	1,998	196	93.1	9.8%
96	2,034	475	82.5	23.3
97	1,984	444	81.3	22.4
98	2,027	282	88.7	13.9
99	2,243	456	81.7	20.3
00	2,252	640	80.3	28.4
01	2,339	653	77.2	27.9
02	2,537	646	82.9	25.5

주) 자료:2002낙농편람(농림부)

시유의 소비둔화에도 불구하고 95년이후 지금까지 1인당 우유소비는 연평균4.3%증가하여 왔으며 전체적인 우유소비도 요구르트, 생크림, 치즈를 중심으로 계속 신장되어 왔다. 그러나, 이렇게 증가된 우유가 값싼 수입제품으로 대체사용 됨에 따라 표3에서 나타난 바와 같이 95년UR협상이후 원유생산량대비 수입량이 차지하는 비율이 높아져 국내 원유생산량의 25%를 넘어 버렸다.

상기에서 나타난 바와 같이 원유수급불균형의 가장 큰 요인은 원유생산증가나 우유시장 전체 소비감소보다는 시유 소비둔화와 함께 90년이후 유제품 수입개방에 따라 가격경쟁력이 취약한 상황에서 시유를 제외한 유제품과 유제품을 원료로 사용하는 아이스크림, 제빵, 제과업체 등이 값싼 수입 유제품으로 대체한 데에서 기인된 것이다.

결과적으로 오늘날 낙농산업이 위협 받을 정도로 원유수급불균형을 초래한 원인은 수입개방에 대비한 제도적 장치가 적기에 이루어 지지 못하였고 UR협상에서 일본의 예와 같이 국영무역을 통한 주요유제품을 수입하고 관세 할당을 초과하는 수입량에 대해서는 2차세율을 적용하는 수입통제기능을 갖는 국경조치를 하지 못함에 따라, 점진적인 원유수급균형정책을 통하여 한국낙농이 경쟁력을 가질 수 있는 기회를 실기 하였다는 데 있는 것이다.

또한 99년 낙농진흥회가 원유수급기능 역할의 한계를 가지고 출범하게 됨에 따라 그 결과 누적된 원유수급불균형은 한국낙농의 발목을 잡게 되고 그 최종적인 부담은 생산자에게 전가될 수 밖에 없게 되었다.

### III. 낙농산업의 구조변화

지난 90년 이후 10여년동안 유제품 수입개방과 함께 대내외적 환경변화에 의해 매우 불안정한 원유 수급상황을 겪어오면서 한국낙농은 많은 변화를 하게 되었고 지금도 그 변화의 과정을 거치고 있는 중이다.

그 변화의 과정 속에서 낙농 주체들은 어려움을 겪게 되었고 적응하지 못하거나 경쟁력이 없는 낙농가와 유업체는 결국 낙농산업을 포기하였거나 포기할 수 밖에 없는 상황에 이르게 되었다. 한국낙농이 더욱 어려운 것은 낙농가나 유업체 힘 만으로는 생존을 위한 경쟁력을 확보하는데 한계에 부딪칠 수 밖에 없으며 한국낙농을 육성시키기 위한 정부의 낙농산업에 대한 확고한 의지와 목표, 그리고 그 목표하에 계획적인 낙농산업의 구조변화가 요구되고 있는 것이다.

#### 가. 낙농업의 변화

도시근교개발, 환경오염문제, 인력구인난, 후계자문제, 우유수입개방, 원유가격의 정체 등 대내외적인 영향으로 낙농가수는 85년 43,760명을 정점으로 감소하기 시작하여 90년 33,277명에서 02년 12,496명으로 줄었으며 매년 8%정도가 줄어들고 있는 추세이다. 농가호당 사육두수는 85년 8.9두, 90년 15.1두에서 02년은 56두로 증가되었고 착유우 비율도 57%수준까지 높아짐에 따라 사육규모의 비약적인 증가와 더불어 낙농구조도 규모경제 원리에 의한 착유전업형 낙농경영형태로 전환되고 있다.

생산성향상을 통한 소득증대를 위하여 TMR사양체계도입, 고효율사료급여, 검정사업을 통한 젖소개량사업 확대 등 과학적 낙농사양기술이 발달됨에 따라 젖소 산유량도 많이 향상되었다. 또한 목장 대규모화와 노동력부족은 기계화 자동화를 가져 왔으며 부부중심의 가족노동을 하는 전업낙농경영으로 전환되고 있다.

이러한 가족낙농경영이 비율이 높아 지면서 헬퍼제도의 확대, 예방진료제 등 낙농경영에 필요한 일부 작업들이 전문용역화 되고 있는 추세에 있다. 결과적으로 한국낙농업은 정부의 낙농정책에 의한 개입정도에 따라 속도는 조정을 받겠지만 결국 생산성향상을 위한 노력은 계속 전개될 것이며 이에 적응하지 못하는 생산성이 낮은 낙농가는 폐업을 할 수 밖에 없는 낙농구조조정은 계속될 것이다.

## 나. 유가공업의 변화

시유 소비둔화와 원유수급불균형은 유업체에게 많은 시련과 변화를 가져다 주는 계기가 되었다. 70년대 이후 양적 성장에 힘입어 유가공업체는 급성장을 하여 왔고 신생 유업체의 우유시장 진출이 활발하게 이루어졌다. 그러나 시유 소비둔화와 우유수입개방은 체세포시비와 항생물질잔류문제 등 원유의 품질에 대한 시장경쟁을 초래하게 되었으며 소비자에게 우유의 안전성과 품질문제의 불신을 가져 다 주기도 하였다. 또한 수급불균형에 의한 시유시장은 가격덤핑, 끼워팔기 등 유업체간에 제살각기식 판매가 성행하게 되었으며 우유가격도 지난 98년 인상이래 6년동안 동결되어 왔다.

그리하여 시장경쟁력과 소비자의 선택에 의해 시유시장은 대형유업체로 재편되는 결과를 가져왔으며 그 재편 과정에서 시장경쟁력이 취약한 많은 유업체가 부도가 나가거나 철수하는 등 유가공업체는 시련을 겪어왔다.

특히 시유만을 생산하던 지역낙농협동조합은 경영악화로 목우촌과 생산계약 또는 공장양도방식으로 운영하여 왔으나 목우촌 우유공장매각으로 동반 철수하게 되었다. 중소유업체와 협동조합의 시장점유율도 95년 58%에서 2002년 약42% 대폭감소되었고 반면 서울우유를 비롯한 남양, 매일유업 등 3개 대형유업체는 같은 기간중 시장점유율 42%에서 약58%로 늘어나는 시유집중화 현상이 나타나고 있으며 이러한 현상은 더욱 가속화될 전망이다.

한편 유업체는 증가율이 둔화되고 수익성이 적은 시유 판매에서 탈피하여 가공우유나 발효유등 부가가치를 높이는 제품과 유제품전문생산에서 탈피하여 비유제품을 중심으로 신상품을 개발하고, 판매촉진을 강화하는 등 종합식품업체로 전환하려는 경영활동을 전개하고 있다. 그러나 이러한 유업체의 경영활동은 유업체의 수익율은 향상시킬 수 있으나 결과적으로 값싼 수입원료의 사용을 증가 시키고 소비자의 대체구매에 의한 국내원유 소비를 감소시키는 결과를 초래하게 될 것이다.

최근 많은 유업체가 우유광고를 축소하고 발효유나 유음료 광고비율을 늘리고 있으며, 작년에는 장기보전살균우유가 출시되어 대중광고를 하고 있는 것을 보면 유가공시장을 지키기 위한 유업체의 역할에 대하여 의구심을 가지게 한다. 지금도 시유소비의 둔화로 어려움을 겪고 있는 한국낙농이 시유시장마저 호주나 뉴질랜드에 내어 주게 되는 우를 유업체 스스로가 범하지 않나 하는 우려를 하게 된다. 우리나라와 같이 1일 생활권에서 소비자에게 신선도의 중요성을 인식시켜 국내우유의 생산일자 차별화를 갖게 하는 것이 시유시장을 지키는 유일한 길이기 때문이다.

일반 유업체에게 한국낙농의 책임을 분담을 요구하는 것은 어려운 일이며 값싼 수입유제품을 원료로 사용하는 것을 막을 수는 없다. 그러나 유업체도 안정된 낙농의 발전을 기반으로 공생발전 할 수 있다는 점에서 국내우유소비확대를 위한 유업체의 역할이 중요해지고 있다.

## IV. 국외 낙농동향

한국낙농이 지금 겪고 있는 현상은 뉴질랜드나 호주에 비하여 상대적으로 낙농경쟁력이 약한 유럽과 미국, 캐나다, 일본 등 선진국에서 경험한 바 있으며 이러한 나라들이 자국의 낙농보호를 위하여 어떤 정책을 추진하였으며 어떻게 UR협상을 하였는가에 대하여 많은 조사보고 자료가 있다.

이것을 정리하면 낙농산업의 발전초기에는 대체로 원유가격지지를 위한시장개입과 협동조합을 중심으로 한 낙농가 보호가 이루어 졌으며 그 후 원유수급조절을 위해서는 생산자수취가격조정 및 유제품시장에 대한 강제적 정책개입과 모든 낙농가를 대상으로 하는 전면 쿼터제 실시와 잉여유의 차등가격제를 통한 수입유제품과의 가격경쟁, 재정지원을 통한 소득안정대책을 실시하였으며 UR협상이후에도 국경조치를 확고히 하는 등 WTO체제하에서도 자국의 낙농산업을 보호하기 위하여 정책개입을 계속하고 있는 실정이다.

04년 타결 목표로 하는 DDA농업협상에서도 자국의 낙농산업을 보호하기 위하여 시장개입을 통한 가격지지 및

국경조치 등 현재 확보하고 있는 기득권을 유지하려 할 것이다.

국제 낙농제도의 변화와 함께 낙농업의 중심이 되어왔던 협동조합간의 대통합이 활발하게 이루어지고 있으며 국경을 초월한 국가간 협동조합의 통합을 통하여 국제경쟁력을 높이고 시장을 확대 해가고 있다. 2000년 스웨덴의 Arla사와 덴마크의 MD푸드 협동조합이 합병하여 유럽시장에서 강력한 경쟁력을 가지게 되었으며, 01년 뉴질랜드의 Dairy Board 와 호주의 Bonlac등의 낙농협동조합들이 합병하여 세계유제품 무역량의 약40%를 점유하는 Fonterra 라는 이름의 거대한 낙농조합이 탄생되었다. 특히 폰테라는 우리나라 유제품 수입에도 많은 영향을 주고 있으며 서울우유와 전략적 제휴를 통하여 원료유제품 거래와 기술교류 협력사업을 진행하고 있다.

세계낙농업계는 중국의 무역개방과 소득향상등에 의한 우유소비가 폭발적으로 증가되고 있는 중국시장에 대하여 많은 관심을 가지고 있으며 향후 중국의 우유시장은 세계의 낙농산업에 엄청난 변화를 가져다 주게 될 것이다. 이와 같이 세계낙농국가들의 원유수급안정 정책과 유업체의 대통합, 그리고 거대한 중국소비시장 등장으로 전세계 우유생산량의 약5%만 국제무역이 이루어지고 있는 수요공급체계에서 유제품 국제가격은 점진적으로 상승 될 것으로 예상되고 있다. 그러나 유제품 수입가격이 아무리 인상된다 하더라도 가격경쟁력이 현저히 떨어지는 한국 낙농은 음용유를 제외한 나머지 유제품은 수입품으로 대체 될 수밖에 없을 것이다.

한국낙농은 중국낙농의 추이와 변화에 대하여 관심을 가져야 할 것이다. 01년도 중국의 우유생산량은 전년대비 23.9%증가된 10,255천톤으로 1인당우유소비량은 약8.8kg수준이며 매년12.7%의 비약적인 성장율을 기록하고 있다. 우리나라 70년대를 연상하게 하는 수준이지만 낙농산업은 제10차 국가발전 5개년계획의 12대 육성산업중 농업부문에서는 유일하게 “당전국가중점발전고무겨려산업”으로 지정되어 풍부한 자원과 학생우유 마시기계획으로 우유소비를 이끌며 중국정부의 적극적인 낙농진흥 지원하에 급속도로 성장함에 따라 중국의 유제품시장은 엄청난 잠재력을 가지고 있다.

중국의 우유시장은 주로 이리우유, 광명, 상해, 삼원, 몽우 등 중국업체가 주도하고 있으며 01년 유제품생산업체는 약1,500개 이나 일 100톤이상 처리하는 유업체는 약5% 정도이고 95년부터 진출한 네슬레, 다농, 파마렛 등 다국적기업을 포함한 외국업체는 51개 업체에 달하며 그 수가 증가되는 추세에 있다.

원유수취가격은 낙농가와 유업체 당사자간 계약방식으로 결정되고 있으며 지역별로도 큰 차이를 보이고 있어 2000년 원유kg당 인민폐 가격기준 상해시 2.15원, 북경삼원 1.98원 흑룡강완달산 1.49원으로 거래되어 우리나라 원유가격의 50%이하로 형성되어 있다. 반면 우유소비자가격은 평균250g기준 약 2.4원으로 원유수취가격대비 4~5배로 높게 형성되어 있다. 유제품 중국수출은 한국의 구제역으로 인한 금수조치가 지난9월 말일부로 해제됨에 따라 수출할 수 있는 문호는 열렸다

그러나 한국유제품중 멸균포장제품과 연유, 치즈제품등이 가능한 제품이지만 수출시 부과되는 관세 등 수입세율이 37%부과 됨에 따라 가격경쟁력이 없는 것으로 나타났다. 일부 기능성유제품의 차별화를 통한 고가전략제품과 관세환급이 가능한 치즈제품이 가격경쟁력이 있어 수출가능성이 있는 것으로 조사되었다.

중국의 낙농산업은 중국정부의 낙농진흥정책과 부족한 젖소와 낙후된 낙농사양기술로 젖소수입과 한국낙농가들의 유치를 필요로 하고 있으며 풍부한 인적, 물적자원과 정부의 낙농진흥정책을 바탕으로 고도성장을 하게 될 것이다. 한국낙농은 중국의 소비성장기를 통한 한국낙농발전과 수급안정의 돌파구를 찾는 동시에 미래의 중국낙농에 대비한 준비를 하여야 할 것이다

## V. 한국낙농의 발전방안

한국낙농을 위해서는 먼저 한국낙농을 책임지고 육성발전시켜야 할 주체가 누구인가 또 낙농주체들의 역할은 무엇인가에서부터 출발하여야 한다. 그리고, 낙농주체간의 대립이 아니라 상호협조를 바탕으로 한 긴밀한 공조관

계를 구축하여야 한다. 그러나, 낙농주체들간의 이해관계와 집단이기심 때문에 이러한 공조체제를 구축한다는 것은 실로 어려운 일이다. 그러하기 때문에 낙농주체 중 낙농정책을 수립하고 수급안정을 주도적으로 추진하여야 하는 공권력을 가진 정부의 역할이 더욱 중요해지는 데 반하여 지금까지의 정부의 의지나 역할을 보면 한국낙농의 장래에 대하여 의구심을 가지게 하였으며 낙농가의 불신과 반목을 가져오는 결과를 초래하였다.

따라서 한국낙농의 발전을 위해서는 낙농보호를 위한 정부의 의지가 담긴 장기비전을 제시하고 우유자급율과 단계별 수급균형정책 등 낙농발전목표를 설정하는 것에서 부터 출발하여야 한다. 그리고 이를 바탕으로 낙농주체들과의 상호합의된 협력공조체제를 구축하여야 한다. 이러한 협력체제 구축과 정부의 의지가 담긴 낙농제도개혁을 위해서는 한국낙농산업발전과 수급안정화를 목표로 발족된 낙농진흥회의 설립목적을 달성하게 하기 위한 그 기능과 역할을 할 수 있도록 현실에 맞지 않는 법과 제도적장치를 고치는 것이 요구된다.

당장 수입억제에 의한 공급조절은 미비한 국경조치로 인하여 사실상 어려우며 오히려 수입개방에 의한 관세인하 압력과 정부지원정책은 위축을 받을 수밖에 없는 상황에서 한국낙농의 미래는 한국낙농의 정책을 수립하는 정부와 그 주도적 역할을 담당하여야 하는 낙농진흥회의 역할에 달려 있다고 해도 과언은 아니기 때문이다.

이러한 기본 틀 안에서 장단기 원유수급안정대책을 마련하고 낙농주체와 협력체제를 구축하여 실현시켜 간다면 지금 낙농가들이 겪고 있는 급격한 고통이나 상대적 박탈감과 불신을 가져다 주는 낙농정책이 아니라 낙농가들이 공감대를 형성하고 감내 할 수 있는 점진적인 수급안정정책이 수행되게 될 것이며 한국낙농안정을 위한 수준의 경쟁력을 키워 나갈 수 있을 것이다.

단기적으로는 낙농진흥회 잉여원유를 효율적으로 소진하는 방안이 검토되고야 한다. 낙농진흥회의 저가 잉여원유가 낙농진흥회에 가입한 유업체에 한하여 공급하고 있으며 주로 치즈용으로 사용하고 있는 것에 대한 문제점을 개선하여야 한다. 그 방법으로는 원유소비량과 국내분유사용량을 기준으로 하거나 또는 수입산유제품을 사용하는 가공유유나 발효유제품 중 원유사용으로 전환한 제품을 생산하는 모든 유업체로 확대 적용하여 용도별 공급 방법으로 바꾼다면 품질개선에 의한 우유소비확대와 원유사용제품 개발유도를 통한 원유소비 효과를 기할 수 있을 뿐만 아니라 낙농진흥회에 가입하지 않은 협동조합과도 공조관계를 개선시킬 수 있을 것이다.

원유수급안정을 위하여 젖소수출을 적극 검토하여야 한다. 최근 중국의 우유소비증가로 젖소가격이 한국 젖소가격을 상회하는 가격으로 형성되어 있으며 중국 현지 낙농업체들이 한국 젖소입식에 대하여 많은 관심을 표명하고 있다. 길림성에 있는 한 유업체에서 2년내 40,000두 젖소입식 계획을 가지고 한국젖소 수입을 타진하고 있다. 그러나 현재 중국에 낙농제품수출은 가능하게 되었으나 젖소수출은 아직 수입문호가 개방되지 않아 보류하고 있다. 정부는 젖소수출이 추진될 수 있도록 외교적 노력에 적극 나서야 할 것이다.

중국 젖소수출이 가능하게 된다면 최소비용으로 원유수급안정을 기하는 최대효과를 낼 수 있는 방법이라 여겨지며 이는 원유수급안정차원에서 낙농진흥회가 주관하여야 하며 젖소수출 업무대행은 협동조합에 위탁하는 방법도 가능 할 것이다.

앞으로 낙농정책은 낙농가가 점점 줄어들고 낙농후계자가 부족해지는 것에 대한 준비를 하여야 한다. 02년 5월 서울우유조합원 3,221명을 대상으로 낙농후계자 여부를 조사한 결과 영농후계자가 있다는 목장수가 892개 목장으로 27.7%였으며 영농후계자가 없다는 목장수가 2,329개 목장으로 72.3%나 되었다는 것은 한국낙농의 미래를 암시한다고 할 것이다. 낙농후계자들이 낙농경쟁력을 키우고 낙농업을 계승 발전시킬 수 있도록 하기 위한 한국실정에 맞는 낙농단지화조성 등 낙농환경과 낙농경영여건을 개선하여 안심하고 낙농업을 영위할 수 있는 환경을 조성하는 것은 낙농정책을 수립하는 정부의 몫이며 실기하지 않도록 준비하여야 할 것이다.

현실적으로 수입억제를 통하여 수급을 안정시킨다는 것은 현재의 국경조치로는 어려운 상황이며 둔화되어 가고 있는 시유소비를 확대시킨다는 것 또한 어려운 문제이다. 그러나 대부분의 낙농 선진국들도 시유소비 감소는 공통적으로 당면한 현실이며 시유소비를 늘리기 위하여 학교급식을 확대시키고 시유소비 홍보활동강화를 위하여 낙농

가와 유업체 뿐만 아니라 수입유제품에 대해서도 우유소비 홍보비를 징수하여 전문적인 홍보활동을 전개하고 있다.

우리나라도 학교급식이 학교장 재량에 의해 실시하고 있는 선택적 우유급식을 전면 의무급식으로 전환시키고 그 범위도 고등학교 학생까지 확대시켜야 한다. 그리고 학생들의 기호를 고려하여 국산원유를 사용한 우유에 대해 제한적 선택급식도 검토해볼 필요가 있다.

우유소비홍보를 위하여 낙농육우협회에서 회원농가의 자조금등을 이용하여 홍보활동을 하고 있으나 예산제약으로 미미한 홍보활동 수준이다. 낙농가 뿐만 아니라 유업체도 낙농가와 같은 수준으로 기여하여야 하며 수입유제품에도 같은 수준이 부과되어 우유소비 홍보비를 확대 조정하여야 한다. 매체를 통한 홍보활동 확대와 아울러 교육당국과 협력하여 학생과 영양교사를 대상으로 한 우유에 대한 체계적인 교육프로그램을 실시하는 등 관계기관협력체계구축을 통한 낙농관련활동을 전개하여야 한다.

유업체도 국내원유소비 확대를 위하여는 기존수입유제품을 원료로 사용하는 제품을 원유나 국내산 분유로 대체하여 품질개선을 하려는 노력이 필요하며 낙농진흥회는 잉여원유의 용도별 지원을 통하여 이러한 노력의 확산을 유도할 필요가 있다. 유업체는 원유소비를 증가 시킬 수 있는 제품을 개발하여 원유소비를 증가시키는 활동이 필요하다 최근 소비자 기호를 충족하는 콩우유 개발은 새로운 원유소비 증가에 기여를 하였으나 일부 유업체에 콩 원료를 납품하는 업체의 잘못으로 소비자의 신뢰를 떨어뜨림에 따라 단기간내 판매량이 20%이상 감소를 가져왔다. 제품품질과 소비자에 불신을 주는 것이 얼마나 소비에 민감한지 실감하였을 것이다.

서울우유는 금년에 셀크우유를 개발하여 새로운 우유시장 개척과 함께 드링크요구르트 “칸”제품에 1등급원유를 사용하는 등 원유소비확대와 품질향상을 유도하고 있다. 또한 지난 5월부터 3개월동안 실시한 시유 200ml카톤 제품을 210ml로 무상증량한 후 원유지원이 없는 11월 현재에도 210ml로 생산을 계속하고 있는 중이다. 유업체도 우유소비확대를 통한 원유수급안정을 위하여 고통분담에 동참하려는 자세가 요구되며 이를 차별화하기 위해 국내원유로만 만든 제품에 대하여 국내 원유사용품질마크를 달게 하는 것도 하나의 방법일 수 있다.

수입개방 경제체제하에서는 과거의 생산자 중심의 시장구조와는 달라졌다. 낙농가도 우리는 원유생산에만 전념하고 원유소비는 유업체가 알아서 한다 라는 생각은 수입개방시대에는 적합하지 않다. 국제 시장개방은 정부나 유업체 힘만으로 낙농가를 보호하기에는 어려운 실정이다. 낙농가가 고통을 받고 있지만 그렇다고 정부나 유업체를 비난만 할 수 없는 것이며, 이제 낙농의 현실을 직시하고 한국낙농의 안정발전을 위한 낙농정책과 제도개선에 단합된 힘을 모아야 할 것이다.

그러기 위해서는 낙농가들이 지역적, 집단적으로 나뉘어 자기 목소리를 내었을 때 그 결과 지금의 한국낙농에 대한 과거의 경험을 거울삼아 모든 낙농가들이 함께 뭉쳐 단합된 힘을 가지고 실현 가능한 발전적 대안을 마련하여 정부가 정책화 시킬 수 있도록 하여야 한다. 한국낙농을 지켜야 할 낙농주체의 가장 핵심은 낙농가이며 한국낙농의 어려움에서 오는 그 결과에 대한 가장 큰 고통이 낙농가에게 돌아갈 수 밖에 없기 때문이다.

## VI. 맺는 말

수입개방과 시유소비 감소는 원유수급불균형을 심화시켰으며 우유시장가격의 출혈경쟁을 초래하게 되었다. 그 결과 가공조합을 중심으로 시장경쟁력이 취약한 영세 유업체는 결국 도산하게 되었고 낙농가에게는 감내하기 힘든 원유감축을 하여야 하는 결과를 가져왔다. 그러나 이러한 조치에도 불구하고 한국낙농이 내포된 구조적인 근본적인 문제가 해결된 것이 아니라는 데 있는 것이다.

현재의 미흡한 낙농정책과 제도적장치를 방치한 채 시간만 낭비한다면 머지않아 또다시 수급불균형으로 인한 전철을 밟게 되는 결과를 초래하게 될 것으로 예상된다. 지금이라도 낙농주체들은 대내외적 환경변화를 직시하고 서로가 하나 되어 한국낙농의 안정발전을 위한 의지와 비전을 제시할 수 있도록 하여야 하며 낙농주체들이 실현가



능 한 목표와 전략을 수립하고 그것을 실현시킬수 있도록 하기 위한 제도적장치를 정비하고 이것을 일관되게 실천 할 수 있도록 하기 위한 단합된 힘과 지혜를 모아야 한다. 이 방법만이 04년말로 예정된 DDA협상결과와 대응하여 한국낙농의 미래지향적으로 갈 수 있는 유일한 대응방법이기 때문이다.

당면한 낙농의 어려움에 대한 돌파구를 찾기 위하여 유업체 또는 낙농가들이 민간차원에서 중국과 낙농관련 사업을 추진하려는 움직임을 보이고 있는 데 많은 한계에 봉착되고 있다. 중국수출제품의 가격경쟁력확보를 위한 저가잉여원유공급 또는 관세지원과 원유수급조정을 위한 젖소수출을 위하여 정부차원의 외교적, 정책적 지원을 한다면 최소비용으로 원유수급에 많은 도움을 줄 수 있을 것이다. 중국의 우유수요증가와 지리적 여건을 감안하여 중국을 통한 한국낙농의 돌파구를 찾는 동시에 향후 중국의 영향력에 대한 준비도 하여야 할 것이다.

최근 농림부는 낙농산업대책협의회를 발족시킨 바 있다. 아무쪼록 과거의 경험을 거울삼아 현실타협에 그치는 정책이 아니라 한국낙농의 장기발전을 위한 현명한 선택이 결정될 수 있도록 중지를 모아야 할 것이다.