

# 한국낙농과 일본낙농의 '차이(差異)'



배정식  
한국낙농육우협회 차장

## I. 서론

우리의 낙농 현실을 바라보는 시각은 각각의 이해주체에 따라 첨예하게 엇갈린다. 각각의 시각을 보자. 정부는 정부대로 생산의 주체인 낙농가의 인식이 문제라고 하고, 유업체는 유업체대로 농가에 대한 불신과 경영의 어려움을 토로한다. 또한 생산자인 농가들은 정부정책에 대한 불신과 유업체의 횡포를 걱정하고 있다. 과연 어느 시각이 옳은 것인가. 옳고 그름을 논하기 전에 한국낙농의 현주소는 분명코 정상이 아님은 확실하다.

그런 의미에서 금번 일본 낙농산업 시찰을 통해 상호간 신뢰회복을 위한 좋은 계기가 될 수 있었던 것은 매우 다행스러운 일이라 본다. 다만 우려되는 것도 없지 않다. 각자의 보고싶은 부분만 따와 보고 온 것은 아닌지 말이다. 어쨌든 일본은 정부나 유업자, 생산자 심지어 판매업자까지 모두가 한솔밥 정신으로 산업을 지키고 발전시켜 나가려는 모습은 분명 우리에게 시사하는 바가 크다.

그러나 일본낙농은 겉으로는 우리와 매우 흡사한 구조인 것처럼 보이나, 사실상 낙농제도 뿐만 아니라 역사와 문화적 차이 등 상당히 판이한 구조로 단순히 일본낙농과 한국낙농을 대입하는 방식은 무리가 따를 수 있음을 전제코자 한다. 현재 우리에게 필요한 것은 '차이'를 나타내고 있는 각 주체간 원인적인 특성 내에서 실질적인 변화와 상생으로 나아가도록 하는 것이 모두의 과제이다.

또한 부분적으로 보는 것이 아니라, 전체적으로 보는 시스템 사고로 현재 직면하고 있는 낙농현실을 다양한 시각에서 접근하여 근본적인 문제제기

를 하고 이를 통한 해법 찾기에 나서는 과정이 반드시 필요하다 하겠다.

## II. 본론

### 1. 국경보호 조치

일본은 UR 협상이전 미국과의 쌍무협상을 통해서 유제품을 포함한 12개 품목 협상에서 혼합분유, 위장유제품에 속하는 버터조제품 등을 저율 관세로 문을 열었다가 몇 년간의 경험을 통해 이대로 방치해서는 안되겠다고 판단, UR 협상에서 다시 우유성분이 30% 이상된 유제품에 대해서는 관세 할당량을 정하고 관세율을 재조정하여 보호장벽을 높였다. 이를 통해 의무수입물량(원유환산 13만 7천톤) 외 수입유제품에 대해서는 국내산보다 최소 30% 이상 비싸도록 국경보호 장치를 견고히 하는데 성공하였다. 독립행정법인인 농축산업진흥기구에서는 1차적으로 의무수입물량을 국영무역 방식으로 수입하고, 2차적으로 국내 수급에 따라 수입 및 방출하는 역할을 맡고 있다. 지난 '94년 이후 의무수입물량은 탈지분유 재고량이 많아 버터 등 기타 유제품으로 들어오고 있었다.

그러나, 우리의 현실은 이와는 대조적이다. 혼합분유를 비롯 치즈 등 주요 유제품이 UR 협상과정에서 저관세로 완전개방되었다. 이러한 상황에서 국내 유제품시장 형성을 위한 단초조차 만들기 어렵게 되었고, 원유생산을 줄여도 마시는 백색시유 외에는 모두 과잉이 될 수밖에 없는 구조가 되어 버린 것이다. 일본낙농과 한국낙농의 본질적 '차이'가 여기서부터 출발하고 있는 것이다.



## 2. 정부의 낙농 지원정책

일본은 축산분야에서 낙농부분 예산비중이 약 40%(일반회계) 가량 차지하고 있다고 한다. 그 이유는 낙농의 특성을 있는 그대로 인정하고, 산업의 기반유지를 위해 필요한 재정적 지원을 하고 있는 것이다. 우유를 제외한 농축산물의 가격은 시장수급에 따라 가격이 결정되기 마련이지만, 우유는 단순히 시장수급에만 맡기기 어렵기 때문이다. 이 또한 그때그때 상황에 따라 땀질처방식 재정지원이 아니라 법률에 근거해 지원하고 있다.

일본은 지난 1966년 유제품시장 형성을 위해 특별법을 제정하고 가공원료유의 부족불지불제를 실시해 왔다. 이후 WTO가 인정하는 범주내에서의 지원책 마련을 위해 지난 2000년 '낙육근대화 기본방침'에 따라 형식만 변형한 채 행정가격(=보증가격)에서 차액보전 방식으로 변경하였고, 이 제도로 자국의 낙농기반 유지와 유제품시장 형성을 위해 매년 약 300억엔(한화3,000천억)의 예산을 집행하고 있다. 정부가 농가의 소득을 지원함으로써 농가의 재생산이 가능토록 유대를 보전해주

고 있는 것이다. 즉 탈지분유, 버터 등 지정유제품에 대해서는 한도수량을 설정('04년, 205만톤-총생산량의 약 25%)하여 지원하고, 치즈 등 기타유제품에 대해서는 자국시장 상황을 고려하여 별도의 예산배정을 통해 보조지원을 해오고 있다.

이와 같이 막대한 자금지원을 할 수 있는 배경은 지난 '99년 제정된 '낙육근대화 기본방침(법률공표)'을 통해 자국의 원유자급률 목표치를 당시 71%에서 향후 10년간 75%까지 끌어올리겠다고 법률로 정함으로써 예산배정과 집행의 당위성을 확보하게 된 것이다.

이와 비교해 우리는 현실은 어떠한가. 유제품시장이 전무한 상태에서 백색시유에만 의존해서는 한계에 봉착할 수밖에 없다. 따라서 낙농기반 유지를 위해 정부와 유업체, 생산자간 최대공약수를 찾아 근본적으로 유제품 등에 국산원유의 치환대책을 마련하여야 한다. 지금과 같이 우유가 남는다는 단순 논리는 맞지 않으며, 결국 이러한 상황에서는 마시는 음용유에 한해 원유총량이 맞춰질 수밖에 없기 때문이다.

### 3. 낙농 제도부문

일본 낙농현황은 젖소 사육두수가 169만두, 농가수는 29천명, 원유생산량은 약 840만톤에 달하고 있으며, 앞서 밝힌대로 지난 '99년 법개정을 통해 2000년부터 행정가격에서 차액보전 방식으로 변경하였다. 이는 걸으론 시장원리의 적용이었으나, 앞서 밝힌대로 국제무역분쟁을 피해나가기 위한 하나의 방편일 뿐이며, 낙농생산기반 유지를 위한 정부지원은 변함이 없다.

가공원료유의 보급금 단가를 결정함에 있어서 보증가격과의 차이로 유업자와 생산자간 갈등이 상존해 왔고, 이를 해소하기 위해 과거 3년간의 생산코스트와 생산성 향상을 적용한 객관적인 산식개발을 통해 갈등을 해소하는 시스템을 확립하였다. 또한, 국산원유를 이용한 치즈, 생크림 생산을 유도함으로써 수급불균형 문제를 해결코자 노력해 오고 있고 사업주체인 지정생산자단체를 통해 보급금을 교부함으로써 농가의 경영안정을 꾀하고 있다.

또한, 지난 79년부터 원유수급불균형의 문제가 대두되어 생산자 주도의 계획생산제를 도입하였다. 일본의 계획생산제도가 외국에서 마법의 시스템이라고 불리고 있는 것은 법제화 없이 시행되고 있기 때문이며, 계획생산량은 지난 5년전까지는 생산자단체가 독립적으로 결정해오다, 현재는 일본낙농유업협회(이하 제이밀크)에서 수요예측 시스템에 따라 12개 품목별 예측 수요량을 결정하고 있다. 여기서 눈여겨 볼만한 것은 일본은 잉여발생으로 인한 시장가격 하락시 생산자인 농가의 이해가 매우 어려운 상황이나, 무턱대고 생산량을 줄일 수만은 없기 때문에 위탁제조 형태로 유대를 싸게 지불하더라도 생산을 유지하고 있었다.

원유거래와 관련 원료유 용도는 사전계획에 의해 투입되는 것이 아니라 사후적으로 원료유 용도를 결정하고 있는데, 이 시스템의 근간은 유업체의 다양한 제품별 원유사용량의 확인 작업이다. 이는 대단히 중요한 문제가 아닐 수 없다. 이는 현

재 법적으로 지방행정에 유업체가 매달 생산된 제품별 사용실적을 신고토록 되어있고 불시에 검사할 수 있도록 되어있어 이에 대한 불신을 차단하고 정확한 원유사용실적을 확인하고 있었다.

지정생산자단체로의 가입배경은 국제화 진전에 따라 이에 대응하기 위해 소비가 늘어나는 시점에 제도를 마련하였고, 현재 96%의 가입률로 성공적인 집유일원화를 달성하였다. 이는 생산자 주도의 자주적(자생적)인 제도이며 지정요건은 과거에는 현지사가 현재는 광역화됨에 따라 국가가 인정하고 있고 관할지역 내 50% 이상 집유해야만 가능하다. 수송발달과 경쟁과열로 과거 47개에서 현재 9개 지정생산자단체로 광역화 되었고 향후 2~3년 내 재통합 가능성이 있음을 내비쳤다.

원유검사와 관련 검사공영화는 되어있지 않으며, 주체는 지정단체별로 농협이나 제3의 기관을 지정하여 검사하고 있고, 유업체 검사결과와 집유소 검사결과 차이에 따른 문제발생시 시스템에 따라 협상을 통해 조정하고 있다. 유대결정은 9개 지정생산자단체별로 유업체와 연1회 교섭을 통해 결정하고 있고 통상 1월에 교섭을 시작하여 6월경에 타결되고 있어 나름대로의 진통을 겪고 있었다.

일본과 우리의 낙농제도를 비교해 볼때 현재 우리는 이유가 어쨌든 일원집유가 실패한 상황에서 일본과 직접적인 비교나 단순 제도 도입은 사실상 불가능하다. 그러나 산업의 각 주체간 역할분담과 시스템 확립을 통해 안정적인 발전을 영위해 나가고 있는 일본은 분명 낙농선진국으로 다가왔다.

### 4. 학교급식 제도

일본의 학교급식 제도는 1957년부터 본격시행에 들어가기 이전에는 2차대전이후 원조물자인 탈지분유 급식이 원조다. 일본의 학교급식은 학생들의 체력향상과 낙농산업발전을 위해 교육과 농업 사이드가 합심해서 초중학교별로 급식공급 목표량을 법률에 의거 공표하고 연간 21억엔(약210억원) 가량을 지원하고 있으며 현재 초중학교 급

식률이 92% 달하고 있다.

학교급식 우유의 지원방안으로는 과거 직접적인 단가보조에서 현재는 간접지원으로 신선히게 마실 수 있는 학교내 냉장시설 보조, 산간벽지의 경우 수송비 보조, 우유소비홍보 책자비용, 우유급식 선생님 교육비용 등에 쓰여지고 있다. 일본도 소학교, 중학교 이후 급식둔화로 인해 고등학생까지 급식우유 보급을 목표에 두고 제도를 변경하게 되었다 한다.

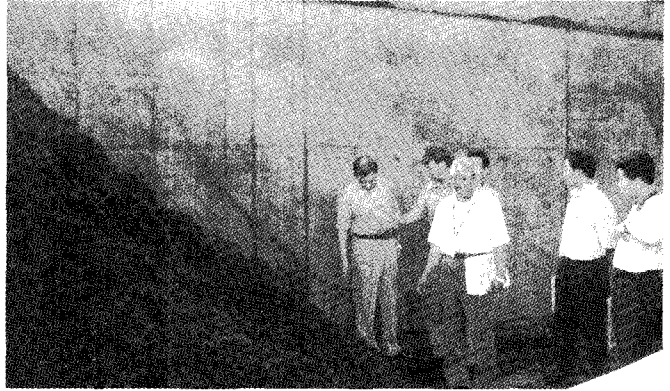
이와같이 세계적으로도 성공사례로 꼽히고 있는 일본의 학교급식 성공 이유는 전후 탈지분유를 이용하여 급식하던 것에서 음용유 공급으로 전환됨으로써 기본적으로 맛에서 차별화가 이뤄졌고, 전후 일본전역에 걸쳐 만연한 결핵으로 인한 우유의 영양학적 가치 부상과 정부보조 지원 등을 그 이유로 설명했다.

또한, 학교급식 가격은 가장 비싼 값(40엔 전후/kg)에 가격결정이 되고 있었다.(거래가격에 대한 공개된 통계는 없다고 밝힘) 그 이유는 년 180일 정도 공급으로 나머지 기간에 대한 리스크 부담까지 포함되기 때문에 비싸게 거래가 될 수밖에 없다고 밝혔다. 학교급식에서 리스크 부담이 가장 골치 아픈 사안으로 여기고 있었다.

일본의 학교급식에서 무엇보다도 중요한 정신은 학교급식을 통해 자라나는 미래 2세들의 건장한 성장과 올바른 식습관 형성을 위한다는 사회적 공감대와 낙농산업 발전에 대한 정책당국의 의지를 엿볼 수 있었다.

## 5. 우유 표기(명칭) 사항

일본의 우유표기는 성분조정을 하지 않은 것은 '우유(생유)'로 표기하고, 우유 이외의 성분은 첨가하지 않고 우유에 칼슘첨가 또는 유지방 제거 등을 통해 성분 강화 또는 삭감한 경우에는 '가공유'로 표기하고 있다. 또한, 우유에 초코, 딸기 등을 첨가한 경우에는 '유음료', 우유를 발효한 경



우에는 '발효유'로 엄격히 표기구분을 하고 있어 우리와는 차이가 많았다.

최근 소비원의 발표에서 보듯 우리의 경우 가공유나 유음료에 대한 우유 명칭사용과 관련해서 소비자가 오인할 소지가 없도록 절대 간과해선 안될 것이다. 일본의 경우 백색시유에 한해 '우유' 표기를 허용하고 있을 뿐만 아니라, 오히려 우리와는 반대로 가공, 유음료 보다 백색시유의 소비자가격이 비싸다는 것은 우유에 대한 국민적 가치인식의 차이로 우리에게 전달하는 의미가 크다. 이와달리 올바른 우유가치에 대해 소비자에게 전달하는 것과는 거리가 먼 제살 깎기식 우유덤핑판매 문제는 한국 낙농과 일본낙농의 가장 중요한 일본낙농과 한국낙농의 '차이'를 단적으로 말해주고 있는 것이다.

## 6. 축산환경(분뇨) 대책

일본의 농림수산성 축산환경대책은 80년대를 전후하여 축산이 규모화됨에 따라 축산환경문제가 사회문제로 대두되고 축산분뇨의 완전한 처리의 한계와 부적절한 처리시설로 지하수오염 등 여러문제 해결을 위해 지원책을 강구하게 되었다. 가축분뇨 이용촉진을 위해 지난 '99년 '가축배설물 관리의 적정화 및 이용촉진에 관한 법률'을 제정하고 5년간의 유예기간 부여 후 지난해 11월부터 본격 시행중에 있었다. 작년 12월 시점 조사결과 전체 축산농가 중 약 99.4% 농가가 이 법에 따라 적절한 조치를 취하고 있는 것으로 파악되어

성공적으로 진행되고 있다고 한다.

또한, 가축분뇨의 적정처리로 인해 퇴비의 생산이 증가되고 따라서 퇴비의 적절한 이용이 과제로 대두되고 있었고, 환경보전 효과가 높은 시설이용 축진을 늘려나가는 것이 앞으로의 과제이며 5년마다 농업농촌기본계획을 수정 환경보전 축산으로 이끌어 갈 계획을 밝혔다. 배설물은 연간 약 9천만톤으로 이중 7천5백만톤이 퇴비생산 등으로 농지에 환원되고, 600만톤은 정화처리, 나머지 약 1할 정도인 900만톤이 환경문제를 야기하고 있으나 해양투기는 거의 없다고 한다.

더불어, 축산농가의 자발적 참여로 성공적인 정책을 펴기 위해 농가의 시설설치 필요자금은 법에 포함하여 저리융자 지원과 보조사업을 통해 퇴비화를 유도하여 화학비료 사용을 줄이기 위한 노력을 하고 있었고 퇴비사용 축진을 위해 인증제도 및 홍보지원에 나서고 있으며, 축산분뇨문제는 환경성이 관여하는 것이 아니고 농림수산성에서 담당하고 있었다. 금년 9월 개정된 농지법 지침을 보면 경작포기, 상시적으로 생산조정 대상 농지를 우선적으로 초지화, 농장으로 다시 전환하는 것이 정책의 기본방침으로 절대농지인 진흥지역내에서 축사를 짓고 축산을 영위할 수 있으며 다른 제한 사항은 전혀 없음을 확인하였다.

현재 우리의 경우 농업진흥지역내 축산영위가 사실상 어렵게 되어있다. 더불어 최근 농림부, 환경성 공동으로 입법예고한 '가축분뇨 관리 및 이용에 관한 법률'에서 유예기간을 6개월로 정해놓고 있다. 그러나 성공적인 제도도입을 위해서는 전체 축산농가의 참여를 전제한다면 최소한 2~3

년간의 유예기간 부여를 통해 성공적인 정책으로 추진되어야 할 것이다.

### III. 결론(시사점 및 시사소감)

금번 일본낙농산업시찰을 통해 가장 절실히 느꼈던 점은 명확한 '목표설정'의 중요성이다. 현재 걸로 보이는 우리의 원유자급율은 약 70% 수준이다. 단순히 자급율만 본다면 보는 관점에 따라 다르겠지만, 근본대책 마련없이 현재의 자급율도 유지할 수 없을 뿐더러 낙농산업은 한 번 무너지면 다시 회복되기가 어렵다. 점점 더 시장개방의 파고가 커져가는 상황에서는 더더욱 그러하다.

따라서, 우선은 각 주체간 합의를 통해 확고한 원유자급율 목표설정과 함께 우유소비 확대를 위한 제도적인 방안마련에 나서야 한다. 우선은 백색식유 소비확대를 위해 학교급식의 근본적인 확대방안 마련이 시급하다. 일본낙농을 통해 부러웠던 점은 농림수산성과 문부성이 협의하여 학교급식 목표치(표)를 반드시 공표토록 명문화하고 있다는 점이며, 바로 이것이 일본정부에서 바라보는 낙농에 대한 확고부동한 국가적 철학인 것이다.

일본은 낙농제도와 관련 DDA 농업협상에 대비 발빠르게 대응하고 있었고, 생산자와 유업자간 공동노력을 통해 소비자가 신뢰할 수 있는 우유표기 문제의 제도화, 학교급식의 목표치설정, 유업체의 제품별 원유사용실적의 정확한 통계산출 및 판매 가격 조사정보 체계 확립 등 전체적인 시스템이 정립되어 있었다.

일본낙농시찰 과정에서 들렸던 낙농목장은 최근

[표] 일본 학교급식공급목표(2002년3월 공표)

구 분	년간공급목표	1인당 공급량
소학교 아동	195일	200cc
중학교 아동	195일	300cc
아간고등학교생	192일	300cc
특수학교유치부 유아	195일	200cc
특수학교고등부생	195일	300cc

까지 도시근교 낙농을 하다가 목장을 이전했다고 한다. 목장주는 착유 20두(두당 산유량 8,500kg), 논농사 3ha, 약간의 가공용 당근 등을 재배하고 있었고 년 소득이 1,900만엔(약 1억9천만원)으로 평범한 목장주였다. 목장주는 농지 내 축사이전 시 규제 등에 대한 질문에 다른 제한사항은 전혀 없다고 말했다. 또한, 축사시설은 중앙정부에서 50%, 지방정부 20% 보조지원으로 이뤄졌다고 밝혔다. 이제 우리도 농지내 축산을 영위할 수 있도록 조속한 조치가 필요하다고 판단된다.

우분 및 생활쓰레기의 재처리 및 퇴비생산 공급을 위한 도치키 토양센타 방문에서는 지역 32개 낙농농가의 우분뇨 1일 4톤 및 생활쓰레기 2톤 처리 시설을 위해 원화로 75억 가량의 시설자금을 투자하여 설치한 것을 보고 매우 놀랐으며, 생산퇴비는 인근 경종농가에 판매하고 부족한 연간 운영경비는 지방정부에서 보조하고 있었다. 축산분뇨 문제는 규제가 아닌 이와같이 사회적 공감대

형성과 더불어 시설 보조지원 등 자원화대책 마련이 선행되어야 할 것이다.

이제 농림부의 '낙농산업발전대책협의회(낙발협)'이 재가동되었다. 낙농문제의 본질은 원유자급률 목표 설정 등 정부의 정책적 지원의 바탕위에 진정성 있는 각 이해주체간 협력방안이 이뤄져야 한다. 만약 그렇지 못하다면, 집유체계 개편문제와 관련 현재 논의되고 있는 방안은 근본대책이 될 수 없고, 자칫 악순환이 될 가능성이 다분하다. 따라서 보다 신중한 접근과 전체적인 틀 속에서 해결책 모색이 필요하다. 결국 현재 우리의 낙농문제의 해법은 일본 낙농속에 있는 것이 아니라, 답은 우리 내부에 있는 것이기 때문이다.

아무쪼록 금번 일본낙농시찰을 통해 상호간 신뢰회복을 위한 좋은 계기를 마련하게 된 것은 성과이며 금번 시찰단과 함께 고생하신 영남대 조석진 교수님을 비롯 모든 분께 감사드린다. ㊤

시찰단이 방문한 기관·단체의 주요 기능과 역할

기관·단체명	기능과 역할
농림수산성 (축산환경대책실)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 축산환경정책 마련</li> <li>- 농업진흥지역 내 축사 신축</li> <li>- 가축분뇨 공동처리</li> </ul>
농축산진흥기구 (ALIC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 독립행정법인 : 일본정부의 예산절감 및 슬림화 계획에 따라 정부기구 중 일부를 공공기구 형태로 분리시킨 일종의 외주 행정법인</li> <li>○ 가격안정사업</li> <li>○ 축산진흥사업 및 학교급식용 우유공급에 대한 보조</li> <li>○ 가공원료유 생산자보급금의 교부</li> </ul>
중앙낙농회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 6개 전국단위 농협, 9개의 지정생유생산자단체로 구성</li> <li>○ J-MILK가 확정한 수급전망을 토대로 전국단위의 쿼터량 확정 → 지정생산자단체별로 쿼터 배정</li> <li>※ 쿼터 배정절차 : 중앙낙농회의 → 광역지정생산자단체 → 회원단체 → 농협 → 생산자</li> </ul>
일본낙농유업협회 (J-MILK)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전국우유보급협회, 전국학교급식용 우유공급사업추진협의회, 낙농유업정보센터 3개기관 통합</li> <li>- 12개 생산자단체, 11개 유업자단체, 2개 판매업자</li> <li>○ 우유수급 전망 작성</li> <li>○ 우유소비 홍보 활동 등 낙농과 유업의 협력을 도모해야 하는 사업</li> </ul>
관동생유판매연합회	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 조합들이 모여 광역지정생산자 단체 형성</li> <li>○ 원유의 위탁집유 위탁판매</li> </ul>
메그밀크 커뮤니티	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 우유 가공처리 및 유통</li> </ul>
도치키토양생성센터 및 목장	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자원순환형 축분처리</li> </ul>