

# 개방화시대 유가공산업의 과제

한 두 봉  
고려대학교 식품자원경제학과

## I. 서론

우루과이협상이 타결되어 1995년 유제품 시장이 개방됨에 따라 우리나라의 유제품 산업과 낙농산업은 커다란 변화를 겪고 있다. 유제품 시장의 개방에 따른 가장 큰 변화는 국내 낙농산업은 사실상 시유 생산에 국한됨에 따라 시유 수요를 초과하는 원유생산으로 심각한 수급불균형과 분유의 재고가 급증하고 있다는 것이다. 국내 원유의 수요처가 시유 수요로 국한됨에 따라 상대적으로 인지도가 낮고, 경영규모가 영세한 가공조합(경남낙협, 목우촌우유)과 유업체(광전우유, 청주우유, 효자촌, 모닝벨) 등은 경영압박의 심화로 사업을 포기하고 있다.

정부는 UR 와 WTO체제 출범에 의한 유제품의 수입개방에 대비하고 낙농산업의 경쟁력 확보를 위한 근본적인 제도개선의 필요에 따라 1997년 8월 낙농진흥법을 제정하고, 1999년 1월 1일 낙농진흥회가 설립하였다. 낙농진흥회는 집유일원화와 검사공영화를 통하여 낙농산업의 경쟁력을 제고하고자 하였으나, 집유일원화 참여율은 74%에서 불과하였기 때문에 집유일원화에 참여한 낙농가가 생산한 원유를 전량 구매하다보니, 원유의 생산량은 매년 증가하였다. 그러나 유제품의 수입이 계속 증가되어 원유의 수급불균형이 심화되었으나, 집유일원화의 참여율이 낮아 생산낙농가의 구조조정이나 생산쿼타를 통한 계획 생산이 이룩하지 못하였다. 이 결과 낙농진흥회에서 구매한 분유의 재고량이 급격히 증가하였으며, 정부에서는 11월 1일부터 잉여원유차등가격제를 도입하다보니, 서울우유가 집유조합을 탈퇴하여 낙농진흥회는 원유 생산량 대비 집유량이 40%미만으로 감소하게 됨에 따라 존립이 위태로운 상황이다. 낙농진흥회의 존립 위기는 유가공공장이 없는 집유조합의 낙농가들에 있어서 판매망을 잃지 않을 까하는 우려를 낳고 있다.

낙농업계가 겪고 있는 위기는 구조적인 수급 불균형에 그 원인이 있다. 올해 8월까지 원유생산량은 전년동기대비 11.6%증가한 반면 우유소비량은 오히려 0.8% 감소하는 등 우유의 과잉공급구조가 심화되었다. 올해 1월부터 8월까지 백색 시유 소비량은 911톤으로 전년동기 986톤에 비해 7.5%나 감소하는 등 소비위축 현상이 심화되고 있다. 이로 인해 지난달 말 현재 분유재고량이 낙농진흥회 5613톤, 유업체 1만2567톤 등 총 1만8180톤(원유 약 18만톤)에 이르는 등 분유 재고가 계속 늘어나 연말이면 2만5천톤이 될 것이라고 한다. 낙농진흥회가 과잉생산된 우유 잉여량을 전량 구매함에 따라 올해 예산액 420억원을 넘어서 1월부터 8월까지 총 888억원이 지출되었으며, 진흥회는 692억원을 정부에 추가 요청해 놓고 있다. 지난해에 비해 원유 생산량은 12%가 늘어났는데, 소비는 3.7%가 줄었다는 통계는 소비보다 생산쪽에서 문제가 생겼음을 말해준다.

우리나라 낙농산업에 있어서 과잉공급상황이 심각해 진 것은 국내 유가공업체들의 신선 치즈와 생크림을 생산하기 보다 저급 유가공품의 생산에 초점을 맞추고 있어 가격이 저렴한 수입유제품을 선호하기 때문이다. 국내 유가공업체들이 고급 유가공품의 수요를 개발하고, 생산하지 않을 경우 우리나라의 낙농산업은 급격히 붕괴되어 시유 생산기반마저도 붕괴될 것이다. 본 고에서는 유가공 산업을 둘러싼 변화, 유제품의 시장개방과 WTO DDA 협상에서의 쟁점을 살펴본 후 개방화 시대 유가공산업의 과제에 대해 논하고자 한다.

## II. 유가공 산업의 둘러싼 변화

### 1. 낙농업의 변화

낙농산업은 1970년대 이후 국민소득수준의 향상, 정책지원의 강화, 소비의 증가 등에 힘입어 1980년대까지 생산·소비면에 있어서 연평균 25%이상의 고도성장을 하였다. 그러나 1990년대 이후 농산물시장의 개방과 WTO체제의 출범으로 낙농업은 양적 성장의 둔화와 더불어 구조조정이 가속화되고 있다.

<표 1>에서 보는 바와 같이, 1975년 9,425호에 불과했던 사육농가 수는 급격히 증가하여 1985년에는 43,760호에 달하였다. 그러나 그 후 감소하기 시작하여 2001년에는 12,800호로 감소되었다. 사육두수는 1975년 71,130두에서 지속적으로 증가하여 1995년에는 553,467두로 최고점에 달하였으나, 그 후 감소하였으나, 집유일원화이후 증가하여 2001년에는 548,000두에 달하고 있다. 호당 사육두수는 1975년 9.1두에서 지속적으로 증가하여 2001년에는 42.7두에 달하여 규모화도 급속히 진전되고 있으나 50두 이하의 사육농가가 8500호로 전체의 사육농가의 66.4%를 차지하고 있으며, 50-100두가 3,800호, 100두 이상의 사육농가는 500호로 사육농가의 4%에 불과해 선진국에 비해서는 매우 영세한 실정이다. 착유우의 비율도 1990년 이후 50%를 상회하고 있으며, 2001년 52.8%에 달하고 있다.

표 1. 낙농가수와 사육두수의 변화추이

(두, %)

연도	농가수	사육두수(A)	호 당 사육두수	착유우두수(B)	착유우비율 (B/A)
1975	9,415	71,130	9.1	32,312	45.4
1980	17,666	172,883	10.2	84,114	48.7
1985	43,760	390,135	8.9	179,532	46.0
1990	33,277	503,947	15.1	272,963	54.2
1993	28,219	553,343	19.6	274,034	49.5
1995	23,519	553,467	23.5	286,320	51.7
2001	12,800	548,000	42.7	289,093	52.8

자료 : 농림부, 「농림통계연보」, 각연도.

### 2. 우유의 수급추이

우유공급량은 <표 2>에서 보는 바와 같이 1980년 47만톤, 1990년 190만톤, 1995년 221만톤으로 계속 증가하고 있다. 시기별로 볼 때, 1980년대에는 전반기 17.3%, 후반기 11.7%로 비교적 높은 증가율을 유지해 왔으나, 1990년대 초반에는 2~3.7%로 증가율이 크게 둔화되었다. 우유의 자급율은 92%이상을 유지해왔으나 1995년에는 91% 수준으로 하락하였으며, 수입개방의 여파로 지속적인 감소가 예상된다.

우유의 1인당 소비량은 1980년 10.8kg에서 1990년 42.8kg, 2000년 59.2kg으로 증가하였다. 연평균 소비증가율은 1980년대 전반기 16.6%, 1980년대 후반기 12.9%로 급성장되었으나 1990-2000년까지는 연평균 3.2%로 증가율이 크게 둔화되었다. 우유의 소비량은 1990년대까지는 음용유용이 총 소비량의 70%이상을 차지하였으나, 최근 탈지분유, 전지분유, 모조분유 등의 유제품 수입량 급증으로 음용유 비율이 60.5%로 감소하였다. 우유로 환산한 유제품의 수입량은 우루과이라운드 협정이 시행되기 이전인 1994년 131천톤에서 2000년 640천톤으로 약 5배가 증가하였다. 유제품 수입이 급속히 증가함에 따라 우유 총 소비량에서 차지하는 음용유는 비율이 급격히 감소하였고, 유제품에서 국내 원유의 사용비율이 감소함에 따라 분유의 재고량이 급속히 증가해 문제가 되고 있다.

특히 2002년 1월부터 7월까지 원유의 생산량은 1,522천톤으로 2001년 1-7월 대비 12% 증가했는데 반하여, 백색

시유의 1월-7월 소비량은 2001년 864천톤에서 2002년에는 802천톤으로 7.2%가 감소하여 분유재고량은 2002년 9월말에는 역사상 최대인 18.2천톤에 이르고 있다.

표 2. 우유의 수급추이

(톤, %)

연도	공 급			수 요		
	생산(A)	총공급량(B)	A/B	총소비량	음용유 비율	1인당 소비량(kg)
1980	452,327	474,809	95.3	411,809	57.2	10.8
1985	1,005,811	1,407,100	99.8	972,279	71.0	23.3
1990	1,751,758	1,902,054	92.1	1,879,044	74.5	42.8
1993	1,857,873	2,028,763	92.5	1,983,673	73.6	45.0
1995	1,998,445	2,209,491	90.9	2,145,841	72.5	47.8
2000	2,252,804	2,935,992	76.7	2,806,598	60.5	59.2

자료 : 농림부, 「농림통계연보」, 각연도.

### 3. 유가공산업과 낙농산업의 문제점

#### 가. 유제품의 수입 증대

우루과이라운드 협정의 타결에 따라 1995년부터 유제품의 시장이 개방됨에 따라 우유로 환산한 유제품의 수입량은 1994년 131천톤에서 2000년 640천톤으로 약 5배가 증가하였다. 특히 최근의 원유 수급불균형은 분유의 대체재인 혼합분유의 수입이 자유화되었기 때문이다. 국내외의 현격한 가격차로 인해 국산원유를 이용한 유제품생산이 사실상 어려운 가운데 수입분유 또는 혼합분유를 이용한 유제품생산이 주종을 이루고 있기 때문이다.

국내외의 현격한 가격차를 감안할 때 분유의 수요자인 유업체, 제빵 및 제과업체가 국산분유의 사용을 기대하는 것은 어려운 실정이다. 따라서 재고 분유의 소비를 위해서는 국산분유의 저가판매가 불가피하고, 그로 인한 손실은 유업체 또는 납세자의 부담으로 전가될 것이다. 분유재고의 누중에 따라 유가공협회가 최근 당분간 분유수입을 자제키로 합의하였으나 유제품의 소비패턴이 신선치즈, 생크림 등으로 고급화되고, 제과, 제빵에 있어서 우유와 생크림을 사용한 제품이 차별화되지 않고서는 저급 유제품의 수입은 계속 급증할 전망이다.

#### 나. 원유의 초과 공급구조

유제품의 수입이 매년 증대되어 국내산 원유의 수요가 감소되는데도 불구하고 젖소의 사육두수와 원유 생산량은 매년 증가하는 기현상이 일어나고 있다. 낙농진흥회의 출범과 원유의 전량 수매에 따른 안정된 원유가격으로 낙농의 규모화, 전업화가 지속적으로 추진되었다. 2002년 3월 젖소의 사육두수가 54만 8천 두로 전년 동기 대비 8천 두가 늘어나 이는 1일 약 132톤의 원유증산효과가 있는 것으로 추정된다.

사육두수의 증가와 더불어 사양관리기술의 개선으로 2002년 1/4분기의 두 당 1일 산유량이 26.3Kg으로 '01년의 24.0Kg에 비해 9.5%가 향상되었으며, 이 같은 추세는 앞으로도 지속될 전망이다. 원유의 초과공급구조는 특단의 조치가 없다면 당분간 지속될 전망이다. 비유축진제(bST)의 사용이 증대되어 원유 생산이 증대되었으나, 1995년 고름우유 사태를 볼 때 시유 중심의 원유생산체제에 있어서 이의 사용이 억제되어야 할 것이다.

금년도 정부는 두 당 20만원의 도태보상금을 지급하여 금년 4월-6월간 젖소 약 3만두 도태를 목표로 했으나 젖소 도태는 약 2만두에 불과하였다. 낙농진흥회의 출범이후 젖소의 두 당 소득률이 향상됨에 따라 도태 보상금 지급에도 불구하고 낙농가들이 도태를 기피하고 있다. 잉여원유차등가격제, 원유생산쿼타제의 시행이 어려운 현실에서 원유의 과잉공급구조를 해결하기 위해서는 쌀 생산면적의 감축을 위해서 내년부터 1ha(3,000평)당 300만원씩의

쌀 생산조정 보상금이 지원되고는 것과 같이 두 당 적절한 도태보상금의 책정이 필요하다.

#### 다. 유가공품의 다양화와 고급화 미흡

우리나라의 우유소비는 60%이상이 음용유로 구성되어 선진국에 비해 음용유의 소비비율이 높은 편이다. 음용유는 수입개방의 문제는 없지만 장기간 저장이 불가능하므로 과일생산지 원유의 수급불안정이 심화될 우려가 있다. 특히 저가의 유제품과 혼합분유가 수입됨에 따라 우유의 소비가 봄·가을에는 증가하고 동절기에는 감소하는 등 계절적인 소비의 불균형 문제를 해결하는데 어려움이 있다.

우유의 소비가 시유에 크게 의존하다 보니, 최근 다양한 대체유료가 개발되어 시유소비량이 감소하고 있다. 2001년 우유의 대체재인 과일주스, 두유, 차음료 및 생수 등은 연간 20%를 상회하는 소비성장을 나타내고 있는데 비해 우유소비는 정체 내지 감소추세를 나타내고 있다. 2001년 현재 1인당 연간 시유소비량은 36.5kg으로 1997년의 37.1kg에 비해 감소하였다.

유가공품의 수요가 신선치즈와 생크림과 제과, 제빵에 있어서 우유를 이용한 제품의 차별화가 병행되지 않고서는 겨울철 원유의 공급과잉에 따른 가격하락은 국내 원유 생산기반이 급속히 붕괴되어 시유용으로 필요한 원유의 공급이 부족한 상황이 발생할 수 있을 것이다. 따라서 유가공업체에서 저가의 수입 유제품을 이용한 저급 유가공품의 생산에서 탈피해 신선치즈와 생크림 등 국산 원유를 이용한 다양한 고급 유가공품의 개발과 시장 개척을 위한 노력을 경주하여야 할 것이다.

#### 라. 유가공제품의 소비홍보 미비

최근 1인당 밀가루 소비량은 쌀 소비량의 1/3을 초과하고 있으며, 하루 1끼는 빵을 주식으로 이용하고 있다. 밀가루 소비량이 크게 증가했음에도 불구하고 시유의 소비량은 정체되어 있는 실정이다. 유가공업과 낙농산업의 건전한 발전을 위해서는 시유의 소비확대가 절실하나 이를 위한 낙농가와 유업체의 공동노력을 통한 소비홍보가 효율적으로 이루어지지 못하고 있다. 특히 학교급식의 중고등학교로의 확대 방안과 완전 식품으로서 우유의 중요성을 청소년들에게 특별히 홍보할 필요가 있다. 이와 함께 국내 원유를 이용한 고급 유제품의 소비를 촉진시키기 위해서는 빵을 소비하는데 있어서 다양한 천연치즈와 생크림의 활용 방법에 대한 홍보는 물론 생크림, 우유를 이용한 다양한 제과, 제빵이 혼합 분유를 이용한 제과, 제빵과 얼마나 질적 차이가 나타나는지를 소비자들에 알리기 위한 홍보전략이 필요한 시점이다.

#### 마. 제도적 측면의 문제점

원유의 과일 공급으로 분유재고가 급증함에 따라 잉여원유차등가격제 도입을 둘러싸고 서울우유가 낙농진흥회를 탈퇴함에 따라 집유일원화가 흔들리고 있다. 원유 수급과 관련된 낙농진흥회와 집유일원화의 개선방안이 원유의 수급균형 차원에서 재정립되어야 할 것이다.

유제품 수입에 있어서 관세할당량(TRQ) 배분을 위한 공매제도의 운영이 WTO DDA 협상에서 논란이 되고 있다. 유제품에 있어서 생산자단체와 유관업체에 의한 공매제도로 운영으로 인해 관세할당량 수입이 제한되고 있다는 수출국들의 주장에 대처하기 위해서 공매제도의 투명하고, 차별없는 운영이 요구된다.

낙농조합에 대한 구조조정이 시급히 추진되어야 할 것이다. 최근 농림부는 경남낙농조합에 대해 농협구조개선법에 의거 농협중앙회에 설치된 상호금융예금자보호기금관리위원회의 심의를 거쳐 '02. 10. 29일자로 사업정지 및 조합장 등 임원들에 대한 직무정지 조치를 내렸다. 경남낙협은 지사무소, 유가공공장 및 본소신축 등 무리한 고정투자, 신용사업 리스크 관리 미비로 인한 부실채권 양산 등으로 280억원에 달하는 거액의 부실을 안고 있어 자체회생이 불가능하다는 판단되었기 때문이다. 청주우유조합도 10. 29일 자로 조합장 등 임원 직무정지 조치와 함께 관

리인을 파견한 상태이다. 영세한 낙농조합의 구조조정이 신속히 추진되고, 현재 12000 낙농가도 유제품의 수입개방으로 급격히 감소될 전망이다므로 전국 단위의 대규모 낙농조합으로 통합을 검토할 시점이다.

### III. 유제품의 개방과 DDA 협상의 쟁점

#### 1. 유제품의 우루과이라운드 개방조건

우루과이라운드 협정에 따른 유제품의 개방조건을 살펴보면 <표 3>에서 보는 바와 같이 관세율에 있어서는 신선평가가 요구하여 수입이 어려울 것으로 예상되었던 우유와 크림, 치즈, 요구르트의 관세율은 낮았으며, 최소시장접근(MMA) 또는 현행시장접근(CMA)에 의한 관세할당량도 없었다. 반면, 수입이 용이한 탈지분유와 전지분유 등 유가공품의 관세율은 높았으며, 관세할당량도 정해져 있다. 우유와 크림, 요구르트는 1995년 관세 47.4%로 수입을 자유화하여 2004년까지 36%로 인하하여야 한다. 치즈의 관세율은 1995년 40%에서 2004년 36%로 인하될 것이다. 연유와 버터의 관세는 1995년 99%에서 2004년 89% 인하될 것이다. 탈지분유와 전지분유는 1995년 220%에서 2004년 176%로 매년 단계적으로 감축된다. 유장분말은 1995년부터 관세 99%에서 수입 자유화하여 2004년에는 관세를 49.5%로 감축하기로 하였다. 신선평가가 요구되지 않는 탈지분유, 전지분유, 연유, 유장분말, 버터에 대해서는 관세할당량이 부과되었으며, 1995년부터 2004년까지 관세할당량이 지속적으로 증대되고, 저율 관세로 수입하기로 약속하였다. 유장분말 관세할당량은 1995년 32,000톤에서 2004년 54,233톤으로 증가하며, 시장접근물량에 대한 관세는 20%를 적용한다. 탈지분유에 있어서는 관세할당량을 1995년 621톤에서 2004년 1034톤으로 증대시키며, 20%의 관세를 적용하기로 하였다. 전지분유, 연유, 버터에 있어서도 관세할당량도 점진적으로 증대되며, 40%의 관세를 부과하고 있다.

표 3. 유제품의 UR시장개방 내용

	관세율(%)		관세할당량(Tariff Rate Quota)		
	1995(기준관세율)	2004(양허세율)	1995(톤)	2004(톤)	관세율(%)
탈지분유	220	176	621	1,034	20
전지분유	220	176	344	573	40
연유	99	89	78	130	40
유장분말	99	49.5	32,000	54,233	20
버터	99	89	250	420	40
우유와 크림	47.4	36			
치즈	40	36			
요구르트	47.4	36			

자료 : 농림부, 『UR 농산물협상 이행계획서』, 1995.

#### 2. 유제품에 관한 DDA 농업협상의 쟁점

현재 유제품 수입과 관련되어 있는 가장 큰 문제점은 공매에 의해 수입방식이다. 유제품에 수입에 있어서 공매가 문제가 되고 있는 부분은 공매의 투명하지 못하고, 관련업체에 의해 운영되어 수입이 제한되고 있다는 점이다. 분유재고의 누증에 따라 유가공협회가 6월말 이사회에서 가 최근 당분간 분유수입을 자제키로 합의하는 것은 WTO 협정 준수에 문제가 될 수 있다.

UR 협상 결과 관세할당량(TRQ) 제도가 도입되었으나, 농업협정에서는 TRQ 관리방법을 구체적으로 규정하고

표 4. 우리나라의 수입권 공매현황

(단위: 톤)

품 명	2002 시 장 접 근 물 량	용 도	공매주관기관 (추천대행기관)	수 입 관 리
<MMA>				
연유(4)	118.4톤	일반내수용	농협중앙회 (한국유가공협회)	○낙찰자
전지분유(3)	522.1	일반내수용	농협중앙회 (한국유가공협회)	○낙찰자
<CMA>				
탈지분유(4)	942.2			
	- 742.2	일반내수용	농협중앙회 (한국유가공협회)	○낙찰자
	- 200	공업용	한국유가공협회(비공매)	○실수요자

있지 않기 때문에 각 회원국은 TRQ 관리방법에 대해 다양한 가능성을 개발해 왔다. 연유, 전지분유, 탈지분유 수입에서는 수입권 공매(auction)제도가 이용되고 있다. 우리나라에서 <표 4>에서 보는 바와 같이 연유, 전지분유, 탈지분유(이상 농협), 참기름(유통공사), 밤, 대추(이상 산림조합)과 일부 국영무역품목에 대해서도 수입권 공매를 실시하고 있다(오렌지, 천연꿀, 참깨, 생강, 메밀, 땅콩 등).

현재 WTO DDA 협상에서는 공매의 허용주장과 금지주장이 대립하고 있다. 우리나라, 스위스, EU는 공매는 보다 시장지향적이며 투명하고 최혜국(MFN)원칙에 충실하다고 주장하고 신규 수출·수입업자에 대한 차별이 없고, 예측가능성이 높은 제도로서 관세할당량 수입 이행을 촉진한다고 주장하고 있다. 그러나 이에 반하여 공매제도의 금지를 주장하는 케인즈 그룹은 법적인 측면에서 GATT 제1조(최혜국대우), 제2조(양허표), 제3조(내국민대우), 제8조(수입 및 수출에 관한 수수료절차) 위반하고 있으며, 경제적 관점에서 시장보호를 강화하는 제도이며, 수출입장에서는 예측가능성이 없는 제도라고 금지를 주장하고 있다. <표 5>의 공매제도 사용국가별 수입이행율

표 5. 공매제도 사용 국가별 수입이행율

	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
한국	7	69	6	61	6	61	4	33	4	52	4	34	4	n.a.
스위스	2	50	2	98	4	99	4	97	4	98	4	99	4	99
노르웨이	11	6	11	21	11	13	11	43	11	32	11	32	11	n.a.
아이슬란드	12	25	12	34	12	39	12	40	12	41	12	42	12	n.a.
코스타리카	8	14	8	5	8	5	8	15	8	13	8	n.a.	8	n.a.
에콰도르								8	3	8	0			
엘살바도르											1	n.a.	1	n.a.
파나마					18	89	12	n.a.	12	46	12	n.a.	12	n.a.
태국	1	0												
Total	41	26	39	32	59	51	59	34	59	34	52	43	52	(99)

1) A : 공매 품목수, B : 수입이행율

2) 우리나라의 수입권 공매품목은 6개 품목인데, WTO 사무국은 이들 품목을 다시 수입권공매 4개 품목(연유, 전지분유, 밤, 대추), 혼합방식 2개 품목(참기름, 탈지분유)으로 분류

자료: WTO 사무국

이 낮다는 점이 수출국들이 지적하고 있는 문제점이다. 우리나라에 있어서 수입이행율은 2000년에는 34%에 불과하다. 원유의 과잉공급기조가 계속되어 유가공협회가 분유수입자제를 지속할 경우 우리나라는 WTO 분쟁에 휘말릴 여지가 있다. 이 밖에 DDA협상에서는 우리나라가 개도국 지위를 유지할 수 있느냐와 관세 감축의 폭이 어느 정도냐는 우리나라의 낙농산업과 유가공산업의 장래를 결정지을 것이다.

## IV. 개방화시대 유가공산업의 과제

### 1. 원유수급 안정화: 생산쿼타제와 계절별 차등가격제

원유는 다른 농산물과 달리 부패하기 쉽고, 분유로 가공하더라도 1년이상 보관하기 어렵기 때문에 선진국들은 수급균형을 위한 계획생산체제를 유지하고 있다. 낙농진흥회를 중심으로 원유의 집유일원화와 검사공영화가 추진되고 원유의 배분계획이 원활히 추진되기 위해서는 원유의 계획생산제도가 도입되어야 할 것이다. 또한 낙농가의 구조조정이 병행될 필요가 있다. 소규모 낙농가와 사양환경이 열악한 우리나라에 있어서, 낙농가의 구조조정이 없이 계획생산에 의한 농가당 생산쿼타량이 도입될 경우 생산쿼타의 고정성으로 인해 낙농업의 경쟁력을 제고시키기 어렵기 때문이다. 규모 확대를 희망하는 낙농가와 규모를 축소하거나 폐업하려는 낙농가간의 생산유동화를 촉진시키기 위한 낙농가 지원 프로그램도 개발되어야 할 것이다.

계획생산을 추진하는데 있어서는 낙농진흥회 장단기 원유수급전망을 기초로 생산자단체와 유업체가 공동으로 집유조합별, 낙농가별 계획생산량을 결정한다. 과거 실적을 기준으로 한 단기 생산쿼타량의 결정과 더불어 집유권역별 중장기 생산쿼타량도 결정하여야 할 것이다. 계획생산은 유대의 탄력적 운영을 통하여 그 효과를 극대화할 수 있다. 우리나라에 있어서 봄, 가을은 수급이 균형을 이루지만, 여름에는 초과수요, 겨울에는 초과공급 상태에 있다. 현재 원유의 만성적인 계절별 수급불균형은 유대의 고정성에 기인한다. 계절별 수급 불균형을 계획생산을 통해 인위적으로 조절하기 보다는 유대의 계절별 탄력적 운영을 통하여 계절별 원유 수요와 공급의 균형을 도모하도록 하는 것이 보다 중요하다고 할 수 있다. 초과수요가 발생하는 여름에는 유대를 상향조정하고, 초과공급이 발생하는 겨울에는 유대를 하향조정하도록 한다. 이와같이 유대의 탄력적 운영을 통해 낙농가들의 건유기 조절을 유도함으로써 원유의 수급 균형이 개선될 것이고, 계획생산도 용이하게 수행될 수 있을 것이다.

유대의 탄력적 운영과 더불어 원유의 연도별 계획생산량과 월별 계획생산량을 설정해 제도를 탄력적으로 운영할 필요가 있다. 집유량을 기준으로 주별, 월별 원유량을 검토하여 낙농가에 계획생산의 과소, 과다 생산에 대한 정보를 신속히 전달하도록 한다. 계획생산을 원활히 추진하기 위해서는 계획생산량의 상하 1~3%내의 과잉, 과소 생산쿼타를 허용하고, 이 범위가 벗어날 경우 이에 대한 과징금도 함께 부과하도록 한다. 농가별 할당량을 설정하는 데는 생산실적과 농가의 희망량을 동시에 고려하여야 할 것이다. 생산실적 기준에서는 과거 3년간 연간, 월간 실적에 가중치를 두어 연도별 및 월별 생산쿼타량 설정의 기초자료로 활용해야 할 것이다. 원유대금의 결제는 현재와 같이 월 1~2회로 하도록 한다.

생산쿼타제의 유동성을 제고시키기 위해 낙농진흥회나 집유조합은 일본이나 EU의 제도를 도입하여 생산쿼타량의 거래와 임대차를 활성화시켜야 할 것이다. 생산쿼타의 거래와 임대차를 원하는 농가는 낙농진흥회에 신고를 의무화하여 쿼타의 유동량이 정확히 파악되도록 한다. 생산쿼타의 유동화를 위해 낙농진흥회는 전산네트워크내에 사이버 시장의 개설도 고려할 수 있다. 낙농진흥회는 신규농가의 진입 또는 생산쿼타가 불가능한 소규모 낙농가를 위해 약 5% 내외의 수급조절용 생산쿼타량을 보유하는 것도 필요하다.

## 2. 낙농가 구조조정

낙농가의 경쟁력 제고는 물론 집유체제의 효율화 및 유질의 향상을 위해서 낙농가의 구조조정을 위한 정책수단을 개발하여야 할 것이다. 1980년대 중반 이후 선진국들은 다양한 낙농가의 구조조정 방안을 추진하고 있다. EU 국가들은 우유와 유제품의 수급균형을 위해 1984년부터 원유 계획생산제도를 도입함과 동시에 낙농폐업계획도 1~2개년간 한시입법으로 도입하였다. 낙농폐업계획은 원유 생산을 중단하는 조건으로 이농장려금을 일시 또는 연금으로 지급하는 제도이다. 쿼타제도와 쿼타의 매매, 임대차, 초과생산량에 대한 과징금과 동시에 폐업계획을 동시에 실시함으로써 낙농가의 규모화를 통한 경쟁력 제고를 도모하였다.

일본은 1979년부터 중앙낙농회의에서 원유의 수급균형을 위하여 지정생산자단체와 낙농가에 대해 쿼타생산을 위한 계획생산제도를 도입하였다. 그러나 계획생산체제하에서 생산쿼타가 권리화되어 낙농가의 규모화와 구조조정의 어려움을 초래하였다. 따라서 일본은 낙농업의 구조조정을 촉진하기 위한 생산쿼타의 유동화를 위해 1995년부터 「낙농경영체 육성강화 긴급대책사업」을 실시하고 있다. 이 대책은 낙농을 폐업하는 농가와 생산규모를 축소하는 농가의 쿼타를 매매 대상으로 생산쿼타의 판매시 판매자에게는 원유 1kg당 20엔, 구입농가에게는 10엔의 보조금을 지급하고 있다.

우리나라 낙농업은 최근 환율급등에 따른 사료비의 급등으로 어려움을 겪고 있다. 앞으로 수입 개방의 확대와 더불어 자본 자유화와 자율화가 촉진됨에 따라 낙농가들은 경영위험과 더불어 금융위험이 증대될 전망이다. 그러므로 경영이양을 통해 소규모, 고통농가와 적자경영의 어려움을 겪고 있는 낙농가들의 유동화를 촉진시킬 수 있도록, 쌀의 경우와 유사하게 낙농경영이양 직접지불제도와 같은 정책을 한시적으로 도입할 필요가 있다. 계획생산제도와 쿼타생산의 매매와 임대차는 낙농경영이양 직접지불제도를 통한 낙농가의 구조조정후 도입되어야 할 것이다. 구조조정이 없이 쿼타생산제가 도입된다면 쿼타권 판매를 위한 낙농규모의 무리한 확대 등으로 낙농업에 혼란만 초래할 우려가 있다.

## 3. 낙농조합의 구조조정

집유일원화 성공여부를 좌우하는 과제의 하나는 낙농조합과 집유조합의 합병과 통폐합이다. 교통, 통신의 발달에 따른 집유권역의 광역화 움직임, 낙농가의 규모화와 낙농가수의 감소, 전산네트워크의 발달에 따른 경영지도의 첨단화, 금융시장의 개방화와 자율화, 전문협동조합으로서의 동질성 등, 낙농조합의 합병과 통폐합의 환경이 조성되고 있다. 이에 따라 집유조합의 합병과 통폐합은 시급히 추진해야 할 과제가 되고 있다. 그리고 이는 조합원들의 자발적 참여에 의한 적극적인 역할이 중요하다.

집유권의 광역화를 통한 집유비용 등 물류비용을 감소하기 위해서는 낙농조합의 합병을 유도할 제도와 지원이 필요하다. 낙농조합의 합병문제는 협동조합의 재도약 차원에서 접근되어야 할 과제이다. 집유조합의 합병에는 합병으로 소멸되는 조합의 대손 확정 채권의 상가에 필요한 자금과 집유시설, 장비, 인력조정 등 경영정상화를 위한 자금을 국가 또는 지방자치단체가 농협중앙회와 공동으로 보조 또는 융자지원할 필요가 있다.

집유조합의 합병을 유도하기 위해서는 집유조합으로서 일정 규모의 집유량 취급 기준의 설정, 경제사업과 신용사업의 분리문제에 대한 명확한 원칙도 규정되어야 할 것이다. 장기적으로는 낙농가수가 급격히 감소될 전망이므로 전국의 낙농가를 조합원으로 하는 단일 낙농조합으로 발전하여 낙농조합이 집유일원화, 검사공영화와 원유의 수급균형 등 낙농진흥회와 같은 기능을 수행하여야 할 것이다.

## 4. 유가공업체의 구조조정

개방화시대 유가공산업의 경쟁력을 제고시키기 위해서는 낙농가와 더불어 유업체의 규모화가 동시에 이루어져



야 할 것이다. 일본은 유업체의 경쟁력을 제고시키기 위해 1997년 「유업시설 재편 합리화 대책사업」을 실시하고 있다. 이 제도는 소규모 유업체의 공장을 폐지하거나, 유업체를 합병하여 새로운 유업체를 조성할 경우 보조금을 지불하는 계획이다. 이 사업은 유가공공장의 폐기시 설비와 종업원 퇴직에 대한 사업금을 보조하는 공장폐지 보조금과 기존시설의 증설과 대규모 유업체가 중소유업체를 통폐합시 전체 사업금의 1/3을 보조하고 있다. 우리나라에 있어서도 산업체 구조조정의 차원에서 최소한 1일 처리 능력이 100톤 이하의 중소유업체의 구조조정방안을 고려할 필요가 있다.

## 5. 유가공품의 소비확대: 고급화와 다양화

유가공협회와 생산자단체, 정부가 공동으로 제도적인 우유 소비확대 방안을 강구할 필요가 있다. 국내 시유의 소비확대를 위해서 현재 200ml인 우유 용량을 220-250ml로 늘리고 학교 우유급식을 중·고등학교로 확대하는 방안을 강구할 필요가 있다. 이와 더불어 유가공업체들은 국내 원유를 이용한 다양한 유가공품을 개발하고 보급하는 노력을 경주하여야 할 것이다. 최근 밀가루와 제과, 제빵의 수요가 크게 증가하고 있다. 따라서 요거트, 생크림, 신선치즈를 이용한 다양한 제과, 제빵의 개발이 이루어져야 할 것이다. 국내 원유가 시유용으로만 사용될 경우 계절별 수급불균형에 따른 원유가격의 하락은 국내 낙농기반을 급격히 붕괴되어 시유용으로 필요한 원유의 공급이 부족한 상황이 발생할 수 있을 것이다. 따라서 유가공업체에서 저가의 수입 유제품을 이용한 저급 유가공품의 생산에서 탈피해 신선치즈와 생크림 등 국산 원유를 이용한 다양한 고급 유가공품의 개발과 시장 개척을 위한 노력을 경주하여야 할 것이다.