



# 낙농 산업의 현황과 발전 방향

이 상 수  
농림부 축산경영과

## Current Status and Prospects of Korean Dairy Industry

Sang-Soo Lee

Livestock Management Division, Ministry of Agriculture & Forestry, ROK

### ABSTRACT

The Korean dairy industry has been developed continuously for the past seventy years both in quality and quantity; now the total amount of dairy products accounts for 13 percent of that of livestock production - a remarkable turnover. Korea now stands at the 13th economic power around the world and it is inevitable that we must pursue an open-door policy at a global level; the dairy industry should also strengthen its potentialities in the long term in order to compete with advanced dairy countries. It is predicted that the impact of DDA agreement and FTA negotiations on the domestic dairy industry will be great; so it is urgently needed that we should reconsider the current status of the dairy industry and comprehensive measures for dairy industry development to improve its international competitiveness. Such measures comprise the three aspects: first, reforming the policy of dairy industry-related systems, second, improving the productivity and third, expanding the consumption of dairy products. In terms of the system reforming, the most important things are, above all, the planned production relevant to market needs, the milk supply and demand management, and the raw milk transaction method. Secondly, the appropriate scale of management is important for the enhancement of productivity together with the modernization of dairy facilities. Thirdly, step-up effort is needed to expand the milk consumption; especially, more milk should be provided to the students by improving the standing milk ration system in middle and senior high schools. The government should make more effort to support and develop new dairy products tuned to consumers' taste, accelerating the publicity of diverse and steady milk consumption together with related organizations.

**(Key words)** : current status of Korean dairy industry, comprehensive measures for dairy industry development, milk supply and demand management, raw milk transaction method, modernization of dairy facilities)

### 서 론

지난 70년간 국내 낙농 산업은 질적·양적 성장을 거듭하여 낙농 생산액이 축산업 생산액의 13%를 차지할 만큼의 외형을 달성하였다. 그러나, 국내적인 외형 성장에도 불구하고 국제 경쟁력은 여전히 미흡한 수준이다. 그 이유 중의 하나는 그동안 낙농 산업이 정부의 보호·육성 정책에 의존도가 높은 산업으로 성장해 왔기 때문이며, 수요를 초과하는 원유 생산, 소비 정체, 시장 개방 등으로 앞날이 불투명해짐에 따라 낙농가의 불안이 가중되고 있다. 잉여 원유는 2002년을 정점으로 하향 안정 추세를 보이고 있으나, 아직

까지 원유의 적절한 수급 균형 문제가 해결되지 않고 있으며, 우유 소비는 출산률 저하, 대체 음료 개발 확대 등으로 소비 증가에 한계를 보이고 있고, DDA·FTA 협상 등에 따른 시장 개방으로 국내 낙농 산업의 피해는 일정 수준 불가피할 것으로 예상된다.

이와 같이 낙농 산업 전반에 대한 국내·외 여건이 급속히 변화하고 있으나, 낙농가들은 정상 가격을 보장해 주는 기준 원유량(쿼터량) 확보 및 원유 가격 인상에는 관심이 큰데 비해 시장 경쟁력 향상은 유업체의 몫으로 치부하는 경향이 있고, 유업체들은 시유 외에는 값싼 외국산 분유 및 유제품 수입을 선호하고 있어 생산자와 수요자간 갈등의 원인이 되고 있다. 특히, 최근에는 시유 시장에서도 유업체별 경쟁에 따른 '끼워팔기'의 성행으로 시유 판매량이 늘어날수록 손실이 늘어나고 있어 유업체는 시유 판매량 확대보다 마진이 높은 기

\*Corresponding author : Sang-Soo Lee, Government Complex Gwacheon, Jungang-dong 1, Gwacheon, Gyeonggi-do, Tel : +82-2-500-1902, Fax : +82-2-507-2667, E-mail : sangsoo@maf.go.kr

능성 대체 음료 개발에 몰두하고 있는 실정이다.

따라서, 이와 같은 문제점을 해결하기 위한 낙농 제도를 확립할 필요가 있으며, 낙농 제도는 낙농 산업이란 건물을 앞으로 수십 년 동안 지탱시켜 줄 뼈대와 같은 것이기 때문에 그만큼 선행되어야 할 중요한 과제라 할 수 있다. 정부는 낙농 산업의 안정적인 성장 기반을 구축하기 위한 제도 개선을 위하여 2005년도에 ‘낙농 산업발전종합대책(안)’을 마련한 바 있다. 하지만 그 이후 실질적인 시행 방안에 대하여 수많은 논의와 협의를 거쳤음에도 불구하고 아직까지 생산자와 수요자가 합의점을 도출하지 못하고 있는 것은 매우 안타까운 일이다.

현재 FTA 협상이 타결되었거나 진행 중인 미국, EU, 캐나다는 물론 향후 중국, 일본, 호주 등과의 FTA가 진행될 경우에도 대비할 필요가 있는데, 국내 원유 가격은 선진 낙농국에 비해 2~3배 수준으로 높기 때문에 낙농 산업의 경쟁력을 향상시키기 위해서는 낙농 제도의 개편과 함께 생산성을 향상시키는 노력이 함께 추진되어야 한다. 아울러 우유 생산 기반을 공고히 할 수 있도록 시유 소비 확대 등 신규 수요를 창출하기 위한 지속적인 노력도 필요하다. 이러한 관점에서 필자는 국내 낙농 산업의 현주소와 국내외 여건 변화를 분석함으로써 국내 낙농 산업의 문제점을 짚어보고 DDA, FTA에 의한 개방 체제 하에서도 국제 경쟁력을 확보하여 낙농 산업이 꾸준히 발전할 수 있도록 정부와 낙농가, 유업체 등이 힘을 합쳐 중점적으로 추진해야 할 정책 방향과 과제들을 살펴보고자 한다.

### 낙농 산업의 현황

표 1. 유제품 가격 비교('06년 기준)

(단위: 원/kg)

구분	탈지분유	전지분유	혼합분유	치즈	버터
국내 가격(A)	6,767	6,574	-	10,061	5,750
국제 가격(B)	2,744	3,328	3,433	4,475	3,608
대비(A/B)	2.5	2.0	-	2.2	1.6

원유 가격('06년 기준): 한국 710원/kg, 미국 342, 호주 249, 프랑스 345, 영국 334.

표 2. 낙농제품 소비량

	단위	'95	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	
총 소비량	천톤	2,144	2,812	3,046	3,092	3,037	3,123	3,079	3,122	
원유 환산 기준	(1인당 유제품 소비량)	kg	47.5	59.6	63.9	64.2	62.4	63.9	62.7	63.6
	(1인당 시유 소비량)	kg	34.8	35.6	36.5	34.9	38.2	37.0	35.0	34.9
	시유 소비량	천톤	1,568	1,672	1,730	1,664	1,829	1,781	1,691	1,684
	(백색 시유)	천톤	1,326	1,448	1,466	1,362	1,380	1,328	1,311	1,344
	(가공 시유)	천톤	242	224	264	302	449	453	380	340
기타 유제품 소비량	천톤	576	1,140	1,316	1,428	1,208	1,342	1,388	1,438	

### 1. 한국 낙농의 현주소

국내 낙농업의 생산액은 '05년 기준 1조 5,513억원으로 전체 축산업 생산규모의 13% 수준을 차지하고 있다. 낙농가 수는 꾸준한 감소 추세로 '06년에 8,260호이나 호당 사육두수와 50두 이상 전업농의 비율이 증가하여 전업농에 의한 생산량이 '06년 전체 생산량의 73.9%를 담당하고 있다. 따라서 규모면에서는 빠르게 전업화 되어가고 있으며, 가축 개량, 양질 조사료 급여 등으로 두당 산유량도 '06년 기준 8,267 kg에 달하여 선진국 수준이라 할 수 있다. 그러나 아직 생산비가 높고 수요에 대한 가격 탄력성이 낮은 구조 등에 의해 국산 원유 가격은 선진 낙농 국가에 비해 너무 높은 수준으로 유제품 시장의 국제 경쟁력 향상에 큰 걸림돌이 되고 있다(표 1 참조).

원유 공급은 기준 원유량 감축, 잉여 우유 차액 지원 등 원유 감소 대책을 적극 추진한 결과 2002년을 정점으로 감소하고 있으나, '06년도 국내 생산량 218만 톤 중 27만 톤의 잉여 원유가 발생하였으며, 낙농진흥회의 잉여 우유 차액 보전액은 273억원이 소요되었다. 그 결과 '99년 이후 잉여 원유 해소를 위한 정부의 재정 지출은 4,066억원에 달한다.

### 2. 낙농 산업의 여건 변화와 전망

낙농 산업의 국내외 여건 또한 그리 밝지 못하다. 치즈, 발효유 등 유가공품 소비 증가 등으로 '06년 1인당 유제품 소비량은 63.6 kg으로 전년 대비 1.4% 증가하였으나, 원유 소비 중 가장 중요한 시유 소비량이 1인당 34.9 kg으로 전년 대비 오히려 0.3% 감소하여 전체적으로 원유 소비량이 정체 수준이다(표 2 참조). 장기적으로는 출산률 저하, 소비자

기호의 변화 등으로 백색 시유 소비가 증가하기는 어려울 전망이다.

흔히 총성 없는 전쟁에 비유되는 WTO/DDA 협상에 따른 유제품 관세 전망도 낙농 산업의 앞날을 어둡게 하는 요인이다. 금년에 발표된 DDA의 팔코너 의장 초안에 의하면 선진국 수준으로 관세 조정이 이뤄질 경우, 전지·탈지분유의 관세는 현행 176%에서 96%로, 혼합 분유는 현행 36%에서 23.4%로 감축해야 하며, 이 경우 국내 유제품 시장의 경쟁력은 더욱 약해질 수밖에 없고, 이는 낙농가의 생산 감축으로 이어질 것이 우려된다.

또한, 안전 축산물과 깨끗한 환경에 대한 소비자의 욕구도 증대되고 있다. 도시와 농촌이 공존함에 따라 환경문제가 발생하고, 그에 따른 환경 비용의 상승은 낙농가의 경영 압박 요인으로 작용하고 있으며, 식품 안전성 문제에 대한 소비자의 관심이 높아져 축산물의 위생 관련 규제 강화의 필요성도 대두되고 있다.

### 국내 낙농 산업이 처한 문제점

#### 1. 원유 수급 측면

이미 시장이 개방된 상황에서 선진 낙농국에 비해 원유 가격이 높기 때문에 시유 및 발효유를 제외한 국내 유제품시장은 거의 존재하지 않는다고 볼 수 있다. 반면에 소비자의 기호 변화, 대체 음료 개발로 시유 소비가 정체된 가운데 시장 개방의 확대로 유제품 수입이 계속 증가할 것으로 전망됨에 따라 연간 생산량이 '06년의 경우 218만 톤 수준으로 수입 유제품을 포함한 전체 소비량 312만 톤보다 적지만 가격 경쟁력이 떨어져 만성적 공급 과잉 구조가 지속되고 있다.

더구나, 2004년에 시유 제품 소비가 줄고 있는 상황에서

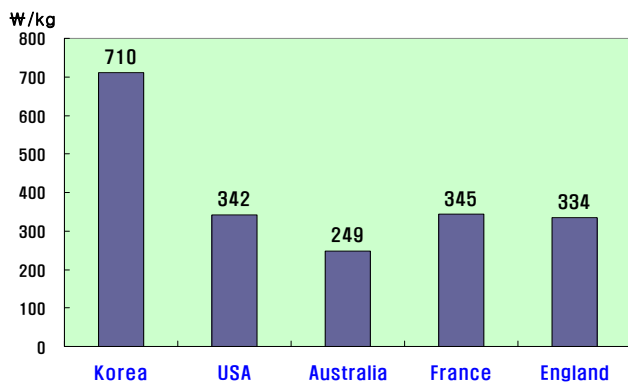


Fig. 1. Comparison of raw milk prices of Korea and some countries.

도 원료유 가격을 인상한 사례에서 알 수 있듯이 소비가 감소되면 가격이 떨어지고, 소비가 증가하면 가격이 올라가는 자연스런 시장 원리가 적용되지 못하는 가격 결정 구조로 원유의 수급 불안정 상황이 고착화되어가고 있으며, 잉여 우유 해소를 위해서는 생산 감축이 이뤄져야 하는데도 농가에서는 소득 감소를 이유로 강력 반발하고 있다. 결국 잉여 유 처리를 정부 재정에 의존하게 되어 자생적인 경쟁력 확보가 어려운 문제점을 안고 있다.

#### 2. 산업 구조 측면

국내 낙농 산업은 낙농가와 유업계의 협력 체계가 구축되지 않아 생산 및 시장여건의 변화에 효율적으로 대처하지 못하고 있다. 각 주체가 상대방의 입장에서 서로를 이해하기 보다는 자기 주장만을 내세워 타협이 어렵다. 의사 결정 구조도 비효율적으로 합의점을 찾기가 어렵고, 원유 거래 및 유통에 대한 통일된 기준이 확립되지 않아 유통 질서 문란 행위가 빈발하고 낙농간, 유업체간 형평성 문제를 야기하고 있다.

또한, 유업체 주도의 수급 조절 체계를 답습하고 있어 전국적인 수급 조절에 한계가 있을 수밖에 없다. 거래 상대방간에 대등한 입장에서 계약이 체결되어야 함에도 우유의 특성상 생산자가 집유 및 이송 차량 등 공급 수단을 갖추기 어렵기 때문에 시장 교섭력에서 유업체에 비해 열세적 위치에 놓이게 되고 '무계약'의 관행적 거래가 존재하는 원인이 되고 있다. 결국 유업체는 집유권과 공급권을 계속 유지하려 하기 때문에 생산자의 공동 판매 기능을 강화하지 않고는 유업체와의 시장 교섭력의 차이를 극복하기 어렵다. 이러한 점 때문에 유업체와의 직송체제(목장문전도거래) 하에서는 유업체로부터 원거리에 있는 낙농가가 외면 당할 소지가 있으며, 어느 유업체에 속한 농가이냐에 따라 시간이 경과할수록 낙농가간 소득 격차가 커질 가능성이 크다.

반면에 생산자는 쿼터량 감축이 직접적인 소득 감소를 초래하기 때문에 강력 반발하여 물리적인 행동으로 유업체를 압박하고 있다. 이로 인해 유업체는 판매가 불가능한 원료유를 구매하다 보니 결국 경영난을 견디지 못하고 폐업 내지 도산하는 사례가 빈번히 발생하고 있다<sup>1)</sup>. 현재도 잉여유를 '끼워팔기'에 투입하고 있어 시유 판매가 늘어날수록 적자폭이 커지는 등 일부 메이저 업체를 제외한 대부분의 유업체 및 가공조합이 이 때문에 심각한 경영난에 봉착하고 있다.

정부는 수급 균형을 저해하는 구조적인 문제점을 해결해 보고자 '99년도에 낙농진흥회에 의한 집유 일원화를 시도하

1) 도산 업체 및 가공조합(7): 청주우유, 광전우유, 경남낙협, 목우촌, 대전우유, 대구우유, 경북낙협/사주가 변경된 유업체(8): 서주우유, 모닝벨, 두산유업, 진로우유, 동양유업, 해태우유, 삼육우유, MD Food

였으나, 이 역시 단기적 시각의 집단이기주의로 인해 실패함에 따라 현재까지 낙농진흥회, 낙농조합, 가공조합, 유업체별로 각각 원유를 조달하고 있으며, 현행과 같은 수급 구조가 지속될 경우, 전국적인 수급 변동에 탄력적인 대응이 어렵기 때문에 2002년도와 같은 우유 수급 대란이 재발되지 않을까 우려된다.

### 낙농 산업 발전 방향

#### 1. 낙농 제도 개혁을 통한 선진 산업 기반 구축

낙농 산업의 궁극적인 목표는 낙농가와 유업계가 상생할 수 있는 협력 체제를 강화하고, 수요 창출에 의한 ‘시장의 확대’를 통해 안정 성장을 이룩하는 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 우유 수급 관리가 안정적으로 이뤄지고 시장의 수요에 따라 우유 가격이 결정될 수 있는 합리적인 제도가 마련되어야 한다(표 3).

안정적인 수급 관리를 위해서는 생산자 조직의 자율에 의하여 전국적인 계획 생산이 이뤄져야 하며, 생산자의 쿼터 관리가 필요하다. 즉, 수급 변동에 따라 생산자의 쿼터량을 자율적으로 조절함으로써 잉여 우유 생산을 억제하여야 한다. 이와 함께 생산비와 국제가격의 차액을 지원하는 방식의 가공 원료유 공급을 통해 계절별 수급 완충을 기함으로써 국산 유제품의 경쟁력을 높이고 농가의 경영 안정을 도모할 필요가 있다.

또한, 우유는 저장성이 없고 수급 조절이 용이하지 않기 때문에 원유 가격 협상에 있어 수요자에 비해 생산자가 보다 어려운 입장에 있다는 점이 고려되어야 하며, 이를 보완

하기 위해 정부가 조정자 역할을 일정 부분 담당할 필요가 있다고 볼 수 있으나, 원칙적으로 우유 가격은 시장의 수급 상황을 반영할 수 있도록 가격이 결정되는 시스템을 갖추도록 하여야 한다. 따라서 이해 주체간 합의를 통해 유가 산정 공식을 개발 운영하고, 음용 우유 소비자 가격을 기준으로 유통 마진과 제조 원가 등을 고려하여 원유의 적정 구입 가격을 결정하는 시스템으로 개선될 필요가 있다.

정부는 2005년 7월 낙농 산업발전종합대책 시안을 마련한 후 2년여에 걸쳐 실질적인 추진 방안을 논의해 왔으며, 최근 전국단위연합쿼터제 도입 및 낙농진흥회 농가 직결 전환, 원유 수급 관리 등을 위한 중립적 성격의 최고 의사 결정기관 설치, 원유 거래 방식 개편<sup>2)</sup>, 가공 원료유 지원<sup>3)</sup>, 원유 가격 산정 체계 및 유대 정산 주기 개선<sup>4)</sup> 등을 골자로 하는 개편 방안에 대하여 생산자, 유업계 등 이해 관계자는 물론 학계 및 연구계 등이 폭넓게 참여하는 확대 토론회를 가졌으나, 마땅한 합의점을 찾지 못하여 답답해하고 있는 실정이다.

그러나, 이미 전국적인 계획 생산을 위한 집유 일원화 등 낙농 개혁 실패를 경험한 바 있고, 자유 시장 경제 체제가 강화되는 상황에서 정부가 주도하는 강제적인 쿼터제 운영이 용이하지 않을 뿐만 아니라, 모두가 만족하는 제도 개선안을 만들기 어렵다는 점을 고려할 때, 정부가 제시한 제도 개선안은 충분히 검토해 볼 필요가 있다.

전국단위연합 쿼터제는 완벽한 생산 쿼터제는 아니지만, 현행처럼 다양한 집유 체계를 인정함으로써 원료유의 원활한 확보 등 유업체의 우려를 대부분 해소할 수 있고, 낙농 관련 최고 의사 결정 기관에 의한 전국적인 잉여 물량의 전수배 조치를 통하여 점진적으로 수급 균형을 달성할 수 있

표 3. 낙농 제도 개혁을 통한 선진 산업 기반 구축 방안

세부 방안	추진 내용
낙농 산업의 목표: 시장의 확대를 통한 안정 성장	안정적인 우유 수급 관리 및 시장 원리에 의해 가격이 결정되는 합리적인 제도 마련
안정적인 우유 수급 관리 대책 추진 방향	전국적인 계획 생산을 위한 생산자의 쿼터 관리 원유 가격은 시장의 수급 상황을 반영하되, 정부의 역할 지속 필요 우유의 특성을 고려한 가공 원료유 공급으로 국산 유제품 경쟁력 제고 및 농가 경영 안정 도모
정부의 우유 수급 관리 대책	전국 단위 연합 쿼터제 도입 낙농위원회 설치 운영 가공원료유 지원 가격 산정 체계 개선 원유 거래 방법 개편

2) 생산자는 집유 및 공급권을, 수요자는 구매권을 갖는 체제로 전환하여 생산자측이 집유하여 공장까지 배송, 납유하는 제도(목장문전도 거래→공장문전도 거래)  
3) 가공용 원료유로 한도 수량을 정해 농가에게는 생산비를 보전해 주고, 유업체에게는 용도별 국제가격으로 공급한 후 그 차액을 국가가 보전해 주는 제도  
4) 유대 정산 주기를 월 2회에서 월 1회로 단축

으며, 납유처에 따라 농가 소득이 달라질 수 있는 불균형을 간접적으로 해소할 수 있는 등의 장점이 있기 때문이다. 더구나, 유업체별 고유성을 보장하고 시장에서의 경쟁도 가능하기 때문에 시장 경제의 원리에도 부합하다고 볼 수 있다. 물론, 생산자 단체에 의해 전국단위 쿼터제를 일제 실시하는 것에 비해 수급 관리가 즉각적으로 이뤄지기 힘들고 생산자가 유업체에 대한 협상력을 갖추기 어렵다는 점에서 비판받을 수도 있지만 농가들이 자율적으로 집유 일원화를 달성하기 어렵고 정부가 이를 강제하기도 어렵다는 현실을 감안할 때 유력한 대안으로 검토할만하다고 생각한다.

또한, 낙농 관련 최고 의사 결정 기관으로서 중립적인 성격의 낙농위원회를 설치하여 전국의 생산 쿼터를 관리하여 수급을 조절하고, 시장 가격이 반영되도록 최저 우유 가격 가이드라인을 제시하는 등의 역할을 담당토록 하는 것이 필요하다.

아울러서 국내 유제품의 경쟁력을 높이고 우유의 계절적 수급 편차를 극복할 수 있도록 가공 원료유를 용도별로 차등화하여 지원할 필요가 있다. 이를 위해서는 국가의 재정 부담이 필수적이므로 먼저 낙농진흥회 농가의 잉여 우유를 조속히 해결하는 방안을 다각도로 모색하여야 할 것이다. 일각에서 낙농진흥회 농가의 잉여 우유 해소를 위해 매년 300억원 수준의 우유 수급 조절 자금이 투입되는 것은 전체 낙농가에 대한 형평성 차원에서 문제가 있다고 지적하고 있는 점을 되새겨 볼 필요가 있다.

가격 산정 체계도 시장의 수요를 반영하여 기존의 유지방 위주의 산정 체계에서 유단백, 체세포, 세균수를 함께 고려하도록 시급히 개선되어야 한다. 시장에서는 저지방 우유

를 찾고 있는데 유지방율이 높을수록 높은 원유가를 지급하고, 유업체는 이를 다시 저지방 우유로 가공하는 것은 문제가 아닐 수 없으며, 이와 같은 가격 산정 체계는 생산자나 유업체 모두 이로울 것이 없다.

우유 거래 방법도 장기적으로는 생산자가 공급권을 갖고, 유업체가 구매권을 가질 수 있도록 개편되어야 한다. 즉, 수요자가 목장에서 집유하는 ‘목장문전도’ 방식에서 생산자가 유업체에 공급하는 ‘공장문전도’ 방식으로 개선되어야 할 것이다. 그러나, 원료유의 안정적인 확보를 위하여 유업체가 집유권을 놓지 않으려는 현실에서 유업체의 직송 농가가 생산자조합을 결성하여 단결하지 않는 한 실현되기 어렵기 때문에 생산자와 유업체의 신뢰를 강화하여 분위기가 성숙된 후 장기적으로 검토하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

현재 정부에서 구상중인 제도 개선안은 지속적으로 생산자와 유업체의 요구사항을 재검토하여 보완할 필요가 있다. 또한, 전면적인 제도 개편이 어려울 경우, 전국 쿼터 일제 조사·등록을 통해 수급 변동 상황을 관리해 가는 한편, 유지방 위주의 가격 산정 체계를 유단백, 체세포, 세균수를 함께 고려하는 가격 산정 체계로 변경해 나가고, 학교 우유 급식 사업 개선 등 실천 가능한 사항부터 우선 시행하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

**2. 생산성 향상을 통한 국제 경쟁력 강화**

국제 경쟁력을 확보하기 위해서는 품질 향상과 함께 생산성 향상을 위한 노력이 필수적이다. 생산성 향상을 위해서는 무엇보다도 경영 규모화가 중요하다(표 4).

표 4. 생산성 향상을 통한 국제 경쟁력 강화 방안

세부 방안	추진 내용
경영규모화 추진	현재의 규모화 속도가 지속될 경우 2,017년 경 거의 모든 낙농가의 규모화 달성 가능 ※전업농에 의한 사육비율: (05) 71.6% → (17) 99.5%
젖소 개량	젖소 산유능력 검정 참여율 확대 ※ (05) 50% → (17)60%(200천두) 홀스타인 품종 이외의 다양한 축종 육성 ※유단백 비중이 높고 경제 형질을 지닌 품종 도입 평균 산차수 확대 ※ (05) 2.4산 → (17) 3.5산 보증씨 수소용 송아지 생산 공급을 위한 육종농가 제도 도입
조사료 생산 기반 확충	규모화된 휴경 농지 등을 활용한 대규모 사료 작물 재배 확대 ※ 조사료 재배면적 확충 계획: (05) 141천 ha → (17) 200천 ha 생산자 단체에 대한 기계·장비 우선 지원 조사료 생산 시범 농가 컨설팅 실시, 현장 중심의 조사료 생산·이용 교육 실시 가격 산정 체계 개선 원유 거래 방법 개편
낙농시설 현대화 추진	헤링본·오토텐던 시설, 로봇 등을 이용한 착유 시설 현대화 축사 시설, 냉각기 등 개보수

2006년 말 50두 이상을 사육하는 전업농이 전체 우유 생산량의 73.9%를 담당하고 있으며, 정부는 2017년 99.5% 달성을 목표로 추진하고 있는데, 현재 낙농 인구의 세대교체와 함께 규모화 진행 수준으로 볼 때 이는 달성이 가능할 것으로 보인다. 다만, 젊은 층의 낙농 인구 유입이 가능하도록 생산 쿼터 임대 등의 방안을 모색할 필요가 있다. 젖소 개량도 중요하다. 젖소 개량을 위해 정부는 젖소 산유 능력 검정 참여율을 '05년 50%(138천두)에서 선진국 수준인 60%(200천두)로 높여나가고, 농가 선호도를 반영하여 홀스타인 품종 이외의 다양한 축종을 육성할 계획으로 있는데, 산유 능력 검정 관리를 확대하여 품질 및 산유량을 높이고 산차수도 평균 2.4산에서 3~5산까지 늘려 나가야 한다. 보종씨 수 소용 송아지 생산 공급을 위한 육종 농가 제도를 도입하는 한편, 축종도 유단백 비중이 높고 경제 형질을 지닌 품종을 도입하여 유지방 위주의 사양 관리를 개선할 필요도 있다.

생산비에서 높은 비중을 차지하는 사료비 절감을 위해서는 무엇보다도 조사료 생산 기반을 확충할 필요가 있다. 겨울철 휴경 농지는 물론 농지 은행 등을 통해 규모화된 휴경 농지를 임차하여 사료용 총채보리·호맥 생산을 확대하는 한편, 생산자 단체에 대한 기계·장비 우선 지원, 조사료 생산 시범 농가 컨설팅 실시 및 현장 중심의 조사료 생산·이용 교육을 실시할 필요가 있다. 또한, 서울우유협동조합의 조사 결과<sup>5)</sup>에 의하면 착유 시설 중 파이프라인을 사용하는 농가가 57%에 달하는 것으로 나타났는데, 헤링본 또는 오토텐딩 시설, 로봇 등을 이용한 착유 시설 현대화 등을 통해 인력을 절감하는 노력도 소홀히 해선 안될 것이다. 마침 정부에서도 FTA 대책의 일환으로 '08년부터 착사 및 착유 시

설 현대화 사업을 지원키로 함으로써 농가에 큰 힘이 될 것으로 전망된다.

**3. 낙농 산업의 안정 성장을 위한 우유 소비 기반 확대**

낙농 산업의 안정 성장을 위해서는 무엇보다도 시유 시장의 확대를 통한 우유 소비를 촉진시키는 것이 중요하다 (표 5).

그러나, 우리의 시유 시장은 저출산, 대체 음료 개발 등으로 시유 소비 확대에 어려움을 느끼고 있는 게 사실이다. 따라서, 낙농자조금에 의한 언론매체에의 공익 광고, 요리 강습회 등 소비 촉진 홍보 등을 지속적으로 추진하고 인터넷을 통한 우유 안티 세력에 대해서도 적극적으로 대처할 필요가 있다.

낙농 산업의 주체는 낙농가이므로 우유 소비 홍보의 주체도 정부가 아닌 낙농가와 생산자 단체가 되어야 한다. 정부는 우유 소비 확대를 위한 정책적 측면의 방향 설정과 원활한 추진을 위한 보조자 역할을 충실히 하여야 할 것이다. 우유 소비 확대를 위해서는 낙농가의 어려움을 호소하거나 국산 제품을 애용해 달라고 읍소하는 구시대적인 홍보 방식에서 과감히 탈피해야 한다. 소비자들이 스스로 우유의 우수성과 필요성을 느끼고 스스로 국산 유제품을 찾도록 하는 마케팅 전략을 수립해야 한다. 소비 홍보 사업의 성공 여부는 원활한 홍보 자금 조성 과 소비자의 마음을 읽고 앞을 내다보는 마케팅 전략이라 할 수 있다.

우유 음용의 생활화를 위한 학교 우유 급식도 적극 확대하여야 한다. 정부는 '04년부터 초등학교 저소득층 자녀에 대한 무상급식을 시작하는데 이어 '05년부터는 중학교로, '06

표 5. 낙농 산업의 안정 성장을 위한 우유 소비 기반 확대 방안

세부 방안	추진 내용
우유 소비 홍보 추진	낙농자조금에 의한 소비 촉진 홍보 - 언론매체 공익 광고, 요리 강습회 등 - 인터넷을 통한 우유 안티 세력에 대해서도 적극 대처
학교 우유 급식 확대	학교 우유 급식률 제고 - 흰 우유 위주 제공, 유당불내증, 품질에 대한 불안 등으로 '06년 급식률이 49.8%로 저조한 상황 - 학교 우유 급식 추진 대상: ('04) 초등학교 → ('05) 초·중학교 → ('06 이후) 초·중·고교로 확대
	학교 우유 급식 제도 개선(리모델링) 추진 - 우유 급식 대상자 확대, 유당 불내증 학생 가공유 지원 방안 검토 - 교사, 학부모, 학생에 대한 우유 정보 교육 활성화 - 우유의 우수성을 교과서에 반영
신규 유제품 개발	시유 제품 개발 - 고부가가치의 기능성 우유 제품 - 유당·유지방 함량에 따른 다양한 시유 제품 유제품 수요 창출을 위한 정부 지원 확대 - 신규 유제품 개발을 위한 유업체 경영 자금 지원 확대 - 소규모 목장형 유가공 제품 제조 기술 및 경영 방법 교육

5) 2006년 목장종합실태조사

년부터는 고등학교로 지원 대상을 점차 확대하여 왔으나, 흰 우유 위주의 제공, 유당불내증(乳糖不耐症), 품질에 대한 불안 등으로 학교 우유 급식률이 '06년에 49.8%로 아직 저조한 상황이다. 따라서, 정부가 학교 우유 급식 사업을 리모델링 사업으로 선정하여 문제점을 개선하고, 우유 급식 확대 방안을 모색하기로 한 것은 매우 적절한 조치라 생각된다. 앞으로 학교 우유 급식 대상자를 저소득층에서 차상위 계층까지 확대하고 유당불내증 학생 등의 경우에는 기호를 고려하여 다양한 가공유를 제공토록 할 필요가 있으며, 흰 우유의 우수성과 우유 품질에 대한 오해를 불식시키도록 교사, 학부모, 학생을 대상으로 우유 정보 교육을 활성화하고 우유의 우수성을 교과서에 반영하는 등 우유 소비의 생활화를 위해 다각적으로 노력하여야 할 것이다.

이와 함께 새로운 시장 수요 개발을 위한 신규 유제품 개발에도 힘써야 한다. 특히, 고부가 가치의 기능성 우유와 유당·유지방 함량에 따른 다양한 시유 제품 등 안전하고 우수한 유제품 개발을 적극 지원할 필요가 있다. 정부는 유업체의 신규 유제품 개발을 위해 '07년에 12억원을 지원하였는데, 이를 대폭 확대할 필요가 있다. 또한, 소규모 목장형 유가공을 희망하는 농가에 제조 기술 및 경영 방법을 교육하는 등 낙농가도 우유 소비에 직접 참여할 수 있도록 치즈, 발효유 등 소규모 목장형 유제품 생산을 지원할 필요가 있다.

**4. 원유의 품질 향상 및 안전성 확보를 통한 소비자 신뢰 확보**

최근 들어 음식물에 대한 소비자의 안전성 욕구가 매우 증대하고 있다. 우리의 식탁을 점령하고 있는 값싼 중국 농산물의 위생 수준이 시시때때로 언론에 보도됨에 따라 안전성에 대한 관심이 높아지게 되었으며, 우리 농산물 또한 이러한 점에서 안심할 수준이 아니다(표 6).

국산 원유의 경우, 집유조합과 유업체 등에서 다중 구조로 위생 수준을 검사하도록 되어 있고 HACCP 제도 운영으로 선진국 수준의 위생 상태를 영위하고 있으나, 앞으로도 엄격한 사양 관리와 함께 목장 환경을 더욱 깨끗이 관리할 필요가 있다. 특히, 낙농가 스스로 친환경 축산, 깨끗한 목장 가꾸기, 항생제 오남용 금지 등을 통해 소비자들에게 낙

농 산업의 가치를 인식시켜 나가는 노력이 필요하며, 정부에서도 깨끗한 목장 가꾸기 운동 지원, 우수사례 발굴 전파, 축산 환경 개선 홍보를 강화하는 한편, 낙농 체험 관광 사업 지원을 통해 위생적인 우유 생산 현장과 친근한 이미지를 적극 알릴 필요가 있다.

**결 론**

국내 낙농 산업은 그간의 괄목할만한 성장에도 불구하고 국제 경쟁력이 취약한 관계로 앞날을 장담하기 어렵다. 특히 DDA, FTA 협상이 낙농 산업에 미치는 영향이 불가피할 것으로 보여 이에 대한 대책이 시급한 실정이다. 세계 13위의 경제대국으로서 글로벌 수준의 개방화를 피할 수 없으며, 낙농 산업 역시 장기적인 관점에서 선진 낙농국과 경쟁할 수 있도록 체질을 강화시켜 나가는 수밖에 없다.

낙농 산업의 경쟁력 제고 대책은 크게 ① 관련 제도 개선, ② 생산성 향상, ③ 소비 확대 등으로 나뉘볼 수 있다.

첫째, 관련 제도 개선을 위해서는 무엇보다도 시장 수요에 맞춘 계획 생산이 중요하다. 즉, 잉여 우유가 초과 생산되지 않도록 함으로써 농가의 경영을 안정화하고 경영비를 절감할 수 있기 때문이다. 따라서, 정부는 우유의 비저장성, 계절적인 수급 편차 등의 특성을 고려하여 생산량을 전국적으로 통합 관리할 수 있는 제도 마련에 힘써야 할 것이다. 다만, 우리나라의 경우 선진 낙농국과 달리 생산 쿼터제를 일체히 실시하기 어려운 현실을 감안하여야 하며, 그런 의미에서 최근 정부가 제시한 전국단위연합 쿼터제에 대한 깊은 이해가 필요하다. '전국단위연합 쿼터제'는 낙농조합과 유업체의 집유 체계를 현행대로 유지하면서 모든 낙농가의 생산 쿼터를 낙농 관련 최고 의사결정기구인 '낙농위원회'가 등록·관리하고 전국적인 전수배 조치를 통해 잉여 우유를 해소함으로써 수급을 통합관리하고 농가간 형평성도 제고하는 것으로 강제적인 집유 일원화가 어렵다는 점을 고려할 때 현실적인 대안이라 할 수 있기 때문이다. 다만, 현재 정부에서 구상중인 제도 개선안은 지속적으로 생산자와 유업체의 요구사항을 재검토하여 보완할 필요가 있으며, 전면적인 제도 개편이 어려울 경우, 전국 쿼터 일제 조사 등록을 통해 수급 변동 상황을 관리해 가는 한편, 유지방 위주의

표 6. 원유의 품질 향상 및 안전성 확보를 통한 소비자 신뢰 확보 방안

세부 방안	추진 내용
소비자 눈높이에 맞춘 안전하고 품질 좋은 우유 공급	- 집유조합, 유업체 등 다중구조에 의한 위생 수준 검사 - HACCP 제도 운영으로 선진국 수준의 위생 상태 영위 - 친환경 축산, 항생제 오남용 금지
위생적인 우유 생산 현장 홍보 등을 통해 낙농 산업 가치 인식 제고	- 낙농 체험 관광 사업 정부 지원 - 깨끗한 목장 우수 사례 발굴 전파

가격 산정 체계를 유단백, 체세포, 세균수를 함께 고려하는 가격 산정 체계로 변경해 나가고, 학교 우유 급식 사업 개선 등 실천 가능한 사항부터 우선 시행하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

둘째, 농가의 생산성 향상을 위해 노력해야 한다. 생산성 향상을 위해서는 무엇보다도 경영 규모화가 중요하다. 정부는 2017년까지 50두 이상을 사육하는 전업농이 원유 생산량의 99.5% 달성을 목표로 추진하고 있는데, 낙농 인구의 세대교체가 필요한 시점이고, 낙농업에 신규 참여하기 위해서는 쿼터를 구입해야 하는 어려움이 크다는 점을 고려하여 젊은 층의 낙농 인구 유입이 가능하도록 하는 방안 등을 함께 강구할 필요가 있다. 또한, 젖소의 산유 능력 검정 관리를 확대하여 품질 및 산유량을 높이고 산차수도 평균 3산 이상으로 늘려 나가야 한다. 육종 농가 제도를 도입하는 한편, 축종도 유단백 비중이 높고 경제 형질을 지닌 품종을 도입하여 사양 관리를 개선할 필요도 있다. 생산비의 주요 부분을 차지하고 있는 사료비 절감을 위해 휴경지 등을 이용한 조사료 생산 기반을 확충해 나가고, 축사 및 착유 시설 현대화 등을 통해 노력비 절감 및 깨끗한 환경 조성에 힘써야 할 것이다.

셋째, 우유 소비 기반 확대를 위한 배전의 노력이 필요하다. 무엇보다도 우유 음용 습관이 중요하므로 학교 우유 급식을 우선적으로 확대해야 한다. 특히, 급식률이 저조한 중·고등학교의 급식률 제고를 위해 학교 우유 급식의 문제점을 개선하고 지원대상을 확대할 필요가 있겠다. 우유를 원료로 하는 신규 유제품 개발에도 힘써야 할 것이다. 정부는 유제품 개발 지원을 대폭 확대하고, 유업체는 소비자의 기호에 맞는 유제품 개발에 박차를 가해야 할 것이다. 아울러서 다양하고 지속적인 우유 소비 홍보를 추진해야 한다. 우유의

가치와 함께 우유에 대한 오해가 없도록 적극 대처할 필요가 있다. 이를 위해 낙농자조금으로 언론매체를 통한 총체적 이미지 홍보를 실시함은 물론, 학교 교과서에 우유의 중요성을 알리도록 하고, 낙농 체험 관광 사업 지원을 통해 목장과 우유에 친숙해질 수 있는 계기를 마련하는데도 힘써야 할 것이다. 특히, 최근에는 우유의 안전성에 대한 관심이 높아진 소비자의 눈높이에 맞출 수 있도록 HACCP 제도에 의한 생산, 제조, 유통 과정에서의 위해 요소를 중점 관리하는 노력이 절실하다. 이와 같이 낙농가와 유업계, 정부가 합심하여 낙농 산업의 경쟁력을 높이기 위한 노력이 지속된다면 비록 낙농 선진국과의 FTA가 체결되더라도 우리 낙농 산업은 희망이 있으며, 더욱 발전할 가능성이 높다고 생각한다.

## 참고문헌

1. 송주호 외. 2005. 우유수급전망과 조절방안에 대한 연구. 한국농촌경제연구원.
2. 권오복 외. 2006. 한·미FTA 영향분석. 한국농촌경제연구원.
3. 조석진 외. 2007. 한·FTA와 우유 소비 확대를 통한 낙농 산업 발전방안.
4. 농림부 자료집. 2007. 한·미 FTA 농업부문 협상결과와 대응방안. 농림부.
5. 2005년 중장기 낙농 산업 발전대책 협회(시안). 낙농육우협회.
6. 2006년 낙농편람. 농림부, 낙농진흥회.
7. 2006년 목장종합실태조사. 서울우유협동조합.