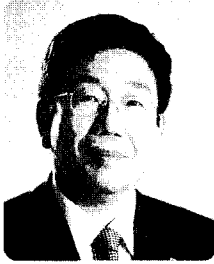


# 돌고 도는 한국 낙농사에서 찾는 낙농해법



이재용

한국중축개량협회장 (당시 농림부 축산경영과장)

## 2002년 당시의 원유대란 상황을 기억하면

우유는 완전식품의 대명사인 반면, 신선도 유지가 생명이며 보관성이 취약하여 낙농가가 직접 우유를 판매할 수 없는 특성 때문에 낙농가와 유업체가 연계하여 우유의 납유처를 확보하는 것이 낙농의 기본이다. 따라서, 일반 농축산물과는 다르게 시장가격이 형성되지 않고 기본가격을 결정 후 우유를 납유하는 것이 현실이다. 2002년 당시 우유수급상황은 한국 낙농업 역사상 가장 잉여원유가 많이 발생한 관계로 원유생산량의 67%를 점유하고 있는 낙농진흥회의 잉여원유를 처리하는 데에만 연간 1,387억원의 정부예산이 투입되었다.



나는 2002년 5월에 낙농정책을 담당하는 축산경영과장에 부임 후 타 축종은 뒤로 제쳐놓고 원유대란 대책마련을 위하여 전력을 투구하였으며, 원유대란 발생의 원인을 다시 한번 재조명 해볼 필요성이 있다고 생각한다.

전국 낙농가가 1일 생산하는 원유 중 유업체가 인수할 수 있는 이외의 우유는 잉여량으로 발생하고, 잉여원유를 분유로 제조하여 보관할 경우

원유가격의 50%는 결손이 발생하였다. 그리고 2002년 당시 연간 원유생산량은 2,537천톤이며, 이중 시유로 소비되는 양은 1,664천톤으로 64.2%에 불과하고, 연간 873천톤이 잉여량으로 발생하고 있는 실정이었다. 분유재고는 13,600톤이나 증가한 반면, 혼합분유 수입은 21,700톤이나 증가되어 원유대란을 부채질 하였다.

잉여원유가 급격히 증가된 원인을 분석하면, 개방화에 대비하여 낙농집유 일원화방안으로 1999년 낙농진흥회가 설립되고 낙농가에게 진흥회 가입을 권장하면서, 낙농가는 진흥회에 가입만하면 생산보장이 되는 것으로 판단하고, 시설을 규모화하고 착유량을 증가시킨 반면 진흥회는 우유생산조절과 소비확대 기능이 없는 상태에서, 전국에 분포되어 있는 낙농조합 중에서 유가공장을 보유하고 조합원이 생산한 원유를 집유하여 시유로 제조, 판매하던 조합들이 2000년 농·축협이 통합되면서 경영개선이라는 명분아래 납유하던 조합원은 낙농진흥회로 가입시키고, 농협중앙회 목우촌우유, 충북낙협, 대전충남우유, 광주전남낙협, 대구우유, 영남우유, 경남낙협 등이 시유가공장을 일제히 폐쇄함에 따라 낙농조합원



이 생산한 원유가 낙농진흥회 잉여량으로 전환되어 분유재고로 증가한 것이 원유대란 발생의 주 원인으로 판단된다.

### 원유안정대책 추진 상황

원유수급안정 긴급대책으로 정부에서는 낙농가와 합의하여 착유우 30천두 도태사업을 추진하였으나, 대부분 농가는 저능력우를 도태하면서 후보착유우를 대체하여 생산량을 감축하지 않았고, 학교급식 및 군납급식을 확대하고, 잉여원유를 분유로 제조하여 대북지원까지 하였으나, 원유수급안정대책의 근본적인 대책으로는 한계가 있었다.

그 당시 낙농진흥회에서만 잉여원유가 매일 800~1,000톤이 발생하는 상황에서 낙농가는 생산량을 계속 확대하는 관계로, 개방화시대에 시유만 경쟁력을 갖고 있는 우리나라 낙농현실에서는 농가에서 우유를 무한정 생산하는 것은 감당하기 어려운 상황이고, 유업체에서도 연간 소비할 수 있는 계약량만 인수하고 있어 낙농가·유업체가 긴밀히 협조하여 원



유생산량 감축을 위한 긴급대책 추진이 불가피한 실정이었다.

따라서 일반 유업체는 잉여량이 9%수준이라 자체 생산조절을 유도하고 낙농진흥회는 잉여원유 감축방안으로 '01. 7. 1부터 '02. 6. 30까지 농가별 생산량을 기준원유량으로 정하고, 기준원유량에서 6%는 정부에서 부담하는 버퍼물량으로 추가하여 정상유대가격을 지불하는 반면 기준원유량의 117%까지는 정상유대의 70%가격을 주고 그 이상 생산되는 초과물량에 대하여는 국제가격을 연동하여 유대를 지불토록 하는 제도로서, 1일 1,000kg을 생산하는 농가를 예를 들면 기준원유량과 버퍼물량 842kg은 정상가격, 87kg은 정상가격의 70%지급하고, 초과물량 71kg은 국제가격으로 지급하는 제도로, 정상가격 이외 원유는 생산을 감축토록 유도하는 잉여원유차등가격제도를 제시하면서 낙농육우협회와 낙농가로 구성된 비상대책위원회와 차등가격제도 도입을 위하여 10회 이상의 회의와 밤낮없이 농림부 지하 회의실에서 토의와 설득을 반복하였다.

2002년 당시의 낙농가의 모습은 성난 황소와 같았고, 축산경영과장을 보는 시각은 원수를 대하듯 온갖 욕설과 수모를 주었다. 그 당시의 한국 낙농의 원유수급 위기상황을 직시하여 보면 이 상태로 갈 때 우유생산은 계속 확대되어 잉여량은 증가하고, 잉여량 처분을 위해 낙농분야에 촉발 기금이 계속 투입될 경우 비축산인 뿐만 아니라 경제정책과 예산을 담당하는 부처에서는 낙농업에 대한 부정적인 시각이 팽배하였다. 낙농업도 타 농축산물과 같이 시장경제 원리를 적용해야 된다는 여론이 확대됨에 따라 나는 축산직 공직자로서 낙농가를 설득하고, 이 어려운 고비를 해결하는데 십자가를 메고, 악역을 맡기로 결심하였다.

이 상태로 계속 갈 경우는 개방화 시대에 한국낙농업의 경쟁력은 더욱 약화되고, 낙농가의 자립정신은 더욱 결여될 뿐만 아니라, 누구를 원망하고 탓하기 보다는 미래의 한국 낙농업을 걱정하는 마음에서, 내가 맡고 있는 직무를 계획대로 추진한 결과에 대하여 역사가 심판할 것이라는 자신감도 가졌다.

그 당시 잉여원유 차등가격제도는 낙농가에게 우선 아픔을 가져오지만 미래의 한국 낙농을 걱정하는 낙농가도 있어, 많은 대화를 통하여 농림부 지하회의실에서 새벽 4시경에 극적인 합의를 보았다.

낙농비상대책위원회와 차등가격제도 시행을 합의하였으나 걱정은 지

금부터 시작되었다. 동 제도의 시행을 위해서는 낙농진흥회 이사회에서 통과를 하여야 하는데, 이사회 개최시마다 농가대표의 반대로 무산되었고 수차례에 걸쳐 설득과 토의를 통하여 동 제도가 이사회에 통과는 되었으나, 그 당시 낙농진흥회의 원유 잉여율은 18.4%인 반면 서울우유조합의 잉여율은 14% 수준임을 이유로 서울우유가 낙농진흥회에서 탈퇴함에 따라 진흥회 원유 점유율은 67%에서 37.4%로 감소되었을 뿐만 아니라, 낙농단체에서는 '02. 10월 잉여원유 차등가격제도 시행 철회를 요구하는 대규모 쉐기대회를 과천청사 앞에서 실시하여 사람이 다치는 불상사도 발생하게 되었다.

여러가지 어려움이 있었으나 미래의 한국낙농을 위하여 낙농진흥회에서는 차등가격제도를 시행하였고, 남양 및 매일유업 등 일반 유업체에서도 동 제도를 시행하여, 잉여원유생산량은 주춤 하였으며 잉여원유차등가격제도를 도입하면서 농가피해를 최소화하기 위하여 기준년도('01. 7. 1~'02. 6. 30)에 농가생산량이 신규낙농, 질병, 재해발생 등으로 감축되었다가 생산량이 증가된 농가에 대하여는 기준원유량을 상향조정을 하고 1일 200kg 이하 생산농가에 대해서는 동 제도 적용에서 제외하는 등 차등가격제도를 보완하여 시행을 하였다.

그러나 잉여원유차등가격제도를 시행함에도 농가에서는 기준원유량 + 버퍼물량과 70%적용 물량을 포함하여 기존 생산량의 93%까지는 계속 생산함에 따라 낙농진흥회의 잉여량은 연간 300천톤(810톤/일)이 계속 발생하는 관계로 2단계 대책으로 연간 150천톤인 50%감축 계획을 수립하고, 2차에 걸쳐 폐업보상금을 지급하면서 생산량을 감축하여 잉여율을 18.4%에서 10.3%까지 낮추고 9%까지 잉여량 감축을 권장하면서 낙농가에게 500억 원을 사료구매 및 기준원유량 인수용으로 자금을 저리융자로 지원하였다.

### 낙농가의 집단시위는 계속되면서 낙농의 역사는 흘러간다.

잉여원유차등가격제 시행이 한국낙농의 한실타개를 위하여 불가피한 제도라는 인식에 공감하면서도 낙농가의 불만은 계속 표출되었다. 2004년도 낙농육우협회 임원진이 이승호 회장을 비롯하여 젊고, 진보적인 성향으로 구성되면서, 사료값 인상에 따른 원유기본가격 인상, 낙농진흥회 농가의 기준원유량 상향조정과 진흥회 폐쇄를 주장하면서 여의도 국회의사당 앞에서 집단시위와, 젓소송아지 도로에 버리기, 목숨을 담보로 한

23일간의 단식투쟁으로 인하여 낙농 현안에 대한 당정간담회를 하고, 7인 원유가격조정 소위원회를 구성하여 6차례에 걸친 회의를 통해 원유기본가격 13%인상 합의안을 도출하였다.



원유가격을 인상할 경우 우유소비량 감소와 낙농업의 국제경쟁력이 더욱 약해지는 부담은 낙농가에게 부담으로 돌아올 것이 걱정되었다. 이렇게 국내적으로 원유대란, 낙농가의 고통, 시유의 소비감소, 유업체와의 납유량 줄다리기, 수입 분유의 증가 등은 앞으로도 계속 될 수 있을 것이므로 이에 대하여 문제점을 우선 파악하고 대책방안을 강구하는 것이 향후 낙농업이 살아갈 수 있는 길이라고 생각된다.

### 낙농업의 고질적 문제점을 살펴보면

낙농진흥회가 전국물량 30%를 점유하여 우유수급안정을 유도하는 긍정적인역할을 하고 있으나, 진흥회는 집유기능만 있고 소비확대 등 수급 조절기능이 없어, 유업체와의 계약량 이상을 집유할 경우 잉여량이 계속 발생하고 일반 유업체의 경우 자체적으로 증산과 감산조정력이 있으나 진흥회는 조정능력이 없는 것이 현실이다.

그리고 탄산음료 등 음료시장은 급성장하는 반면 시유소비는 감소추세이고, 유제품(혼합분유, 치즈 등)의 수입량은 계속 증가될 것이며, 한·일 FTA가 체결될 경우 일본시유의 수입도 배제할 수 없는 상황이다. 또한 수도권지역의 도시화로 낙농업 포기농가 증가와 환경규제 강화로 낙농입지가 더욱 위축될 전망이다이며 시유소비촉진을 주도하는 서울우유조합도 생산기반이 계속 감소될 것으로 전망된다.

한·미, 한·EU, 한·중, 한·일 FTA체결 등으로 무한경쟁체제가 될 경우 원유대가 높은 한국은 국제경쟁력이 더욱 어려워질 것으로 예상되는 상황에서 학교우유급식에서 어린이들은 흰우유 기피현상이 발생하고 가공우유가 고급우유로 잘못된 인식이 증가되고 있으며 소비자는, 유제품

의 원료유가 국산품인지 수입품인지 여부를 판단하기 어려운 안타까운 실정이며, 쌀은 남아서 걱정인 반면 쌀 대체작물로 재배할 사료작물 재배 토지는 절대 부족한 실정이다.

### 향후 낙농산업의 개선방향은

개방화시대를 맞이하여 우유는 낙농가가 직접시장개입이 어렵고, 소비기능은 유업체 마케팅에 의존하고 있는 점을 감안하여 무엇보다 낙농가가 안심하고 낙농을 영위하기 위해서는, 우선적으로 전국쿼터제가 실행되어야 하며, 연간 수급물량에 대하여 낙농조합에 우선적으로 단위별 쿼터를 배분하여 자율 조절하는 시스템을 갖추고 전문가, 관련단체, 정부 등이 참여하여 원유생산동향, 소비동향, 수입동향 등에 대한 전국수급예측 협의기구를 설치하고 과학적으로 전국 수급정책을 판단하여, 조절할 수 있는 중앙단위기구를 확보하여야겠다.

또한 경쟁력이 있는 시유를 전문으로 하는 서울우유조합이 중심이 되어 조합원의 구성을 전국단위로 구성하고, 지역 낙농조합의 유제품 브랜드는 서울우유로 하면서 제품의 품질관리와 시유마케팅을 활성화하여 생산자단체를 중심으로 시유의 생산, 가공, 소비기반을 확보 하여야겠다.

수입 유제품 중 혼합분유의 경우 유통구조를 파악하여 소비자에게 수입품 원료유사용에 대하여 표시기준을 명확하고 쉽게 알아볼 수 있도록 제도를 개선하고, 수도권지역의 낙농가가 지방으로 이전할 경우 토지 확보 및 축사신축자금을 지원하여, 조사료확보가 용이하고 친환경적인 낙농업을 유도해 나가야겠다. 낙농업의 생산비 절감과 생산성 향상을 위해서는 젖소개량, 검정사업을 통해 지속적인 고능력우 확보와 경제수명을 연장시키는 사양관리의 노력을 거듭해야 한다.

낙농가의 자율적인 우유생산조절기능과 틈새시장을 이용하는 목장형 유가공 시설지원과 국내산 치즈생산 확대를 위한 기술교육 및 유통시스템을 체계적으로 활성화하고, 목장환경개선사업으로 깨끗한 목장 가꾸기 운동과 체험목장사업을 활성화하여 소비자의 신뢰를 확보하고 낙농자조금사업을 통한 흰우유 소비촉진 및 소비기반을 확대하면서 낙농업은 정부, 낙농가, 유업체가 서로 이해와 양보를 통하여 경쟁력을 확보할 수 있는 윈윈방식으로 문제점을 해결해 나가야 할 것이다. ㉞