

# 낙농업 동향과 전망

집중기획

- 협 회 -

## 1. 발전동향

□ 국내 낙농업은 지속적인 성장산업으로 발전해 옴

구 분	'70	'80	'01
○ 젖소사육두수	24천두	179천두	548천두
○ 사육호수	3천호	17.6천호	12.8천호
○ 우유생산량	52천톤	457천톤	2,339천톤
○ 국민1인당 연간우유소비량	1.6kg	10.8kg	64.3kg

□ 낙농발전을 위한 제도적 여건을 마련해 옴

- '67 낙농진흥법 개정 → '97년 개정으로 제도개선 기틀마련
- '93. 6. 원유의 위생등급에 따른 차등 가격 실시로 유질향상
- 낙농진흥회 설립으로 집유 일원화 체계 등 제도개선
- 2002. 7 : 지방위주에서 체세포수 등 위생등급위주로 원유가격체계 개선 시행
  - 향후 단백질을 포함한 원유가격 체계로 개편키로
- '99년부터 낙농자조금사업을 실시하여 소비확대 제도로 정착시킴

**□ 개방에 따른 수입 유제품과의 경쟁에서  
존립해야 하는 시점에 직면함**

- 우유 자립도: 약 75%
- 국내 주력제품 : 백색시유
- 유제품 수입량 : 약 60만톤(원유환산)
- 개방화 정도 : 완전개방 - 전지·탈지 분유만  
고율 관세 적용

**2. 제기된 문제점**

**가. 낙농진흥회의 우유수급 조절기능 부재**

- 낙농진흥회에 집유농가가 70%이상 가입 되었으나 오히려 수급불균형이 심화됨
  - 집유된 원유량이 유가공업체에 송유되고 남은 재고가 매일 분유로 적체됨
  - 진흥회 가입농가의 원유대금, 재고분유의 값싼 판매처리등의 과제 대두
- 진흥회의 기능이 우유의 생산, 소비 및 수입유제품 최소화 등 조절기능 부재
  - 촉발기금 등 정부의 지원에 의존하는 체제임
- 최근 진흥회의 수급불균형이 심화되면서 원유가 인하 계획 제시 등으로 낙농가의 불만이 고조됨
  - 진흥회 가입시 생산보장 약속 등에 대한 구체적인 이행계획 대신 원유가 인하방안 제시에 대한 반발
  - 낙농가는 젖소 도태 등 감산운동에 나서 일정한 분담을 하였음
  - 낙농가는 소비확대를 위해 자조금을 조성하여 TV광고 등 활동
  - 진흥회 재고처리는 촉발기금 등 정부 지원에 의존함
  - 진흥회 미가입 농가의 경우 유업체와의 조정 노력으로 비교적 신속히 감산 등이 조정력을 발휘함
- 사상 최악의 우유대란에도 불구하고 모조분유 수입은 오히려 급증하여 사태를 더욱 악화시킴
  - '01. 11월 ~ '02. 5월 모조분유 수입량 : 13,892톤(전년대비 84%증가)

- 음료시장의 급성장 추세에 대응한 우유의 소비신장노력이 미흡해 상대적인 감소 추세를 드러냄
  - 탄산음료, 주스, 두유, 스포츠, 캔커피, 생수, 차음료 등
  - '00: 2조 9천억 매출(전년대비 17.9% 증가), '01: 3조 2천억(10% 증가)

**나. 생산확대에 대응한 소비확대 노력이 미흡함**

- 원유생산은 급격히 증가하여 사상최고량 수준임
  - 진흥회 가입후 쿼타제 도입에 대비한 생산량 확보 심리
  - 우량건초 등 조사료 사용량확대, 사양기술개선, 검정사업 등
- 1일평균 생산량(전체)

구 분	1월	2월	3월	4월	5월
생산량(톤)	6,857	7,154	7,450	7,652	7,522
전년대비(%)	10.3	12.4	14.6	14.6	13.0

**○ 진흥회 1일 원유처리량**

구 분	1월	2월	3월	4월	5월	6월
집유량	4,321톤	4,631	4,850	5,005	4,831	4,528
판매량	3,417톤	3,664	3,837	3,985	3,963	3,819
재고량	914톤	987	1,041	1,020	867	6,955

- 수급예측 부재에다 매일 재고는 체화되어 누적분유가 2만톤을 초과 하였으나 소비확대를 위한 대응 노력은 뚜렷이 없음
  - 공동소비홍보 사업이 제시 되었으나 이행되지 않음
  - 일시적인 캠페인, 우유무료배부 등 지엽적인 행사위주 사업

**다. 원유생산비 조사체계에 대한 불신문제**

- 낙농진흥회의 원유가 조정이 농관원의 생산비 결과를 근거로 반영토록 되어 있음
- 농관원의 원유생산비 조서에 대한 낙농가의 불신이 심화되어 반발이 야기됨
  - 노동시간이 적게 반영
  - 자가노임이 목부수준으로 적게 반영 등



집중기획

- 표본농가 공개를 요구하며 낙농가들이 행정소송을 진행중임
- 농관원 생산비 결과에 대한 신뢰를 높이기 위한 제도적인 장치가 없음
- 전문가를 중심으로 하는 검정협의기구 부재
- 낙농가의 투명성을 요구하는 불만 야기 등

**라. 학교우유급식 등 어린이의 흰우유 기피현상**

- 초등학교의 우유급식에 있어 흰우유에 대한 기피현상으로 문제가 야기되고 있음
- 흰우유를 기피하는 반면 가공유 선호 현상
- 흰우유보다는 가공유가 고급우유로 잘못 인식
- 급식우유 기피로 교실에 우유를 남기거나 집에 가져가는 등
- 학교교사나 어린이들의 우유에 대한 지속적인 홍보 미흡
- 적절한 홍보교재나 올바른 지도 기회 없음

**마. 우리우유에 대한 표기(Labelling) 제도의 개선**

- 소비자들은 우리우유와 수입우유에 대한 선택 방법을 제대로 모르고 있음
- 제품구입시 대다수 유통기한만 확인함
- 원료유가 국산인지 수입인지 여부를 거의 확인하지 않음. 특히 「혼합분유」가 무엇인지조차

모르고 있음

- 7월부터 유통기한이 자율화되면서 수입우유 시장진입에 대비해야 함
- ESL(Extended Shelf Life) 우유 및 환원유 수입 가능성
- 100% 국산원유 사용 제품에 대한 표기의 명문화로 홍보강화 필요
- 포장에 상품크기 글씨체로 「100% 국산우유」 표기
- 「신선도」를 내세운 우리우유 차별화 홍보전략

**바. 조사료의 자급생산보다는 수입 건초에 의존**

- 낙농가의 양질 조사료 확보는 낙농경영의 성과와 직결된 중요과제임
- 연간 약 60만톤의 외국산 건초가 수입되고 있으나, 자급을 위한 대책방안이 미약함
- 쌀이 남아 심각한 문제이면서도 조사료 대체는 미온적임
- 조사료 수입자체에만 비난할 뿐 낙농가의 선택 방안은 극히 제한적임
- 과잉된 쌀 대신 조사료 대체방안을 보다 적극 검토해야 함
- 현행 ha당 380만원 보조지원 정책은 그중 일부의 제한된 방안임
- 수입건초를 대체할 획기적인 방안이 되지 못함
- 쌀 재배 논의 장기임대로 조사료 재배유도 등 대책 절실

**사. 분뇨처리 등 소비자에 대한 환경대책 미흡**

- 정부가 환경문제는 강화하면서 생산된 분뇨의 처리방안에는 소극적임
- 대소비자 청결 이미지에 손상을 입혀 우유에 대한 거부감 유발
- 정부차원의 공동처리 시설 설치 등 요구
- 대다수 영세농가의 공동된 민원이 제기됨
- 톱밥가격이 지나치게 비싸고 원활한 공급이 되지 않음
- 톱밥 분뇨의 퇴비로 판매시 애로 발생
- 낮은 가격, 구매 기피, 다량 보관의 문제 등

**우 유**

- 제품명 : 우리우유
- 영업허가기관명 및 번호 : ○○도 제 ○○-○○호
- 원재료명 및 함량 : 국산우유 100%(세균수 기준 1등급)
- 처리방법 : 130℃ 이상에서 2초간 살균 / 살균제품
- 유통기한 : 용기 상단에 표기
- 포장재질 : 종이+폴리에틸렌
- 빈 팩은 재활용합니다.
- 반품 및 교환장소 : 영업지점, 대리점 및 구입처
- ※ 이 제품은 재정경제부 소비자 피해보상규정에 의거 교환 또는 보상을 받을 수 있습니다.

**보존기준 : 0~10℃ 냉장보관**

개봉 후에도 반드시 냉장보관하시고 유통기한 이내라도 빠른 시일내에 드시기 바랍니다.

○ 퇴비 생산농가와 소비자와의 연계체계 미흡으로 자원 활용 미흡  
**아. 육우(젖소수소)에 대해 지나치게 소홀히 하는 경향**

○ 육우는 국내 쇠고기의 중요한 자원이면서도 한우에 가려 상대적으로 피해를 보고 있음  
 - 맛, 육질 등에 있어 선입견으로 평가절하  
 - 거래 가격 등에 있어 하등육 취급으로 제값 못받음



○ 쇠고기 대책은 곧 한우대책이고, 육우는 젖소고기 정도로 잘못 인식되고 있음  
 - 전세계적으로 가장 보편적으로 소비되는 것이 육우고기임  
 - 홀스타인 암소는 젖소로, 수소는 육우로 세계적 평가가 나있음  
 - 한우대책의 일부 부대 대책 정도로 인식되어짐  
 ○ 국내 사육 통계조차 없고 생산기반에도 무관심함  
 - 「한육우」통계정도로 발표되어짐  
 - 10여년 전부터 사육농가주도로 육우분과위를 구성, 대책마련에 나서고 있음  
 - 수입육이 시장 잠식하는 상황에서도 정부의 관심 미약

### 3. 개선대책

#### 가. 획기적인 소비확대 등 수급조절 방안이 시급함

○ 생산감축의 한계가 있다면 소비확대에 주력해야 함  
 - 젖소도태 실시로 추가적인 도태와 감산은 기대하기 어려움  
 - 따라서 소비확대를 위한 다양한 활동과 사업 계획이 시급함  
 ○ 특히 수급조절기구인 진흥회에서 적극나서야 함  
 - 진흥회 집유량 중 1일 16~18% 수준의 재고  
 - 진흥회에서 원유가를 조정하려는 계획을 제시 하지만 수급조절 방안이 될 수 없음

- 소비확대 사업, 혼합분유 수입억제 등 실질적인 수급조절 사업이 없을 경우 수급조절적 기능은 상실됨

○ 정부, 유업체, 진흥회의 공동분담 노력이 즉각 실천되어야 함

#### [정 부]

○ 진흥회 가입 치중에 따른 수급 불균형의 원인분석 향후대책 마련  
 ○ 혼합분유 수입제한 조치 마련  
 ○ 우유소비 홍보 활동 실시 유도  
 ○ 학교우유 급식의 확대 및 군 급식 용량 확대  
 - 초등학교 의무급식 및 중·고생의 급식 확대  
 - 군 급식 용량확대에 따른 예산 확보

#### [진 흥 회]

○ 수급 조절기능 발휘를 위한 기능 전면 개편  
 ○ 제시된 공동홍보 사업계획 이행  
 ○ 낙농가 가입 치중에서 벗어나 판매유업체 확보

#### [유 업체]

○ 혼합분유 수입 중단  
 ○ 제시한 신제품 개발 약속 이행  
 ○ 학교급식 우유에 홍보 활동전개  
 ○ 진흥회가 제시한 공동의「우유광고」시행

#### [낙 농 가]

- 지속적인 감산활동 추진
- 미도태 농가의 조기 도태 이행
- 낙농자조금사업 불참농가의 동참 추진
- 자조금사업의 활성화로 소비확대 사업 지속

**나. 수급예측 협의기구 설치**

- 낙농의 수급 정책이 가장 중요하면서 사실상 추측에 의존하고 있음
  - 잉여우유 및 재고분유 처리에 엄청난 예산이 투입됨
  - 사전적 홍보 사업이 아닌 사후적 수습차원의 낭비적 예산임
  - 수급정책 실패 등 시행착오를 최소화시킬 전문협의기구 부재
- 따라서 수급예측 협의기구 설치로 과학적 접근 필요
  - 전문가, 관련단체, 정부 등 참여
  - 생산동향, 소비동향, 수입동향, 돌출변수 등 분석 및 관측
  - 협의 결과를 근거로 수급정책 판단의 기초자료 활용

**다. 혼합분유 수입 분류체계 개선**

- 혼합분유는 대개 분유(85%정도)에 유장분말 등을 섞어 수입되고 있음
  - 실제로는 분유 사용이 목적이면서 혼합하여 저울관세(36~38%)로 도입
  - 분유로 수입시 고율관세(184%) 부담을 회피하기 위한 편법 수단임
  - 정부의 관세수입 감소, 국내 낙농피해 등 야기
- 일본의 경우 사용용도, 주성분 함량, 감미료 등의 첨가여부에 따라 세분하여 관세를 달리 함
- 따라서 순수 분유 함량에 따라 재분류하여 관세율 차등 적용
  - 전지 및 탈지 분유 함량에 따라 관세코드 세분화
  - 순수분유의 관세는 비율에 따라 차등 적용

**라. 원유생산비 검정협의기구 설치**

- 농관원 생산비조사 결과의 불신이 해소되지 않는 농관원 자료 인용은 어렵게 됨

- 진흥회에서 논의하거나 인용할 경우 낙농가의 불신 심화
- 생산비 인하 결과에 대한 낙농가의 반발 심화
- 생산비 검정협의회 구성 운영
  - 생산비 관련 전문가 등 이해관계자 포함
  - 농관원 결과에 따른 미비점 보정 등
  - 협의회를 거친 결과를 토대로 자료 활용 가능토록해야 함

**마. 학교우유급식 확대, 군급식 용량 확대**

- 우리우유에 대한 맛을 제대로 이해하도록 흰우유 공급 지속
  - 기피현상에 대한 보완대책 서둘러 마련
    - 학교에 냉장고 보급
    - 흰우유가 우리우유임을 제대로 이해하도록 교육 홍보
    - 교사, 학생에게 수입 혼합분유 원료에 대한 올바른 교육
  - 학교급식의 제도적 개선
    - 납품가격 보장으로 유업체의 최소한 보호장치와 학교급식 홍보에 관심을 갖도록 함
    - 초등학교 의무급식, 중·고등학교로 급식 확대
  - 군급식 용량 확대
    - 초등학교생과 군인을 동일한 200ml로 급식함은 불합리함
    - 200ml를 300ml 등으로 용량 확대
  - 바. 신선도를 내세운 우리우유 차별화**
    - 국산우유와 수입과의 차이를 신선도로 차별화
    - 「국산우유 100%」표기 제도화
    - 우리우유의 신선도 전략을 소비자에 부각
- 사. 낙농의 중장기 지표 설정으로 발전방향 제시**



- 낙농의 장기적 발전 방향을 예측할 지표가 없음
- 미래 낙농을 설계할 지표 마련
  - 우유 자급도(%)
  - 시유 구성도(%)
  - 시유 이외의 가공품 개발전략 품목
  - 국민 1인당 연간 우유소비량(kg)
  - 젖소의 산차 및 경제적 수명
  - 두당 연간 산유량
  - 급여사료 조농비율 등

#### 아. 한국형 낙농 직접지불제 실시

- 급격한 도시화에 따라 도시근교 중심의 낙농으로 분뇨처리 환경문제 등 유발
  - 소비자에 우유의 이미지 손상
  - 낙농가의 규제 및 비용 부담 과다
- 국토의 2/3가 산지인 여건과는 무관한 낙농경영임
- 좁은 국토에서 쌀은 남아 문제이고, 조사료는 수입으로 문제임
- 외국의 사례를 토대로 한국형 낙농직불제 도입 필요
  - 스위스의 산지 낙농, 일본의 중간산지 낙농 참고
  - 조사료 지급 정도, 분뇨처리 등 위생환경, 탈도시화 정도 등 기준에 따라
  - 요건 해당시 직불제 실시로 정예 낙농가 육성 지원
- 친환경적이고 국내 부존자원형 낙농에 대한 인센티브 지급으로 발전체계 마련

#### 자. 젖소수소(육우)의 육질 지원으로 활용방안

- 육우 육질개선을 위한 제도적인 지원대책
  - 거세장려금 등 한우와 동등지원 조건
- 소비자에 값싸고 질 좋은 육우고기 홍보 활동 지원
  - 육우자조금 사업 실시로 홍보 활동
  - 소비자의 올바른 이해와 선택 기회 부여
- 농가의 쇠고기 자원 확보와 자급도 확보
  - 육우 통계 조사 실시로 기본자료 확보
  - 수입에 대응한 국내 농가 육성시책 마련

## 4. 향후전망

### □ 식생활개선으로 우유, 쌀 등의 소비량이 타 식품으로 대체될 가능성

- 우유 소비 홍보 등 적극적인 대책 없이는 타 식품으로 대체될 가능성 다분
- 치즈 등 신제품 개발에 대한 전략에 집중해야 함

### □ 수입유제품에 대응한 전략 마련이 없이는 국산 비율이 계속 위축될 가능성

- WTO 협상에 따른 분유 등 유제품 관세인하
- 수입 유제품의 적극적인 판매 공세 예상
- 유업계 및 제과·제빵업계의 수입 선호 추세 경향

### □ 품질개선 노력과 홍보로 대응한다면 가능성은 분명히 있음

- 「신선도」를 내세워 가장 신선한 우리우유 홍보
- 선진국 우유와 대비한 우리우유 품질 홍보

### □ 당면 과제를 개선하여 발전시키려는 정부의 의지 여하에 따라 미래가 달라짐

- 낙농가의 생산안정 보장, 제도적 과제 개선, 우유소비 신장 등에 지원 의지
- 객관적이고 과학적인 예측, 낙농발전 주도의 전문가 기능 활성화 등 대책 필요

### □ 농업의 꽃으로 불리는 낙농은 합리적인 정책이 병행되면 반드시 성장 발전하게 됨

- 농축산업 중에서 가장 열악한 조건에서도 발전되어 옴
- 우리 국민 특유의 근면성을 바탕으로 젖소와 친근성이 유지됨
- 농촌에 특별한 소득원이 없고, 낙농을 타산업으로 전환하기 어려움
- 원유가격이 보장되어 타 품목에 비해 안정성이 부여됨 (㉠)