

原乳需給 調節制度



東國大 農大 教授
朱 宗 桓

1. 時急을要하는牛乳過剩對策

우리나라의 우유경제는 지금 심한 진통을 겪고 있다. 1983년까지만 해도 우유는 항상 공급이 수요에 미치지 못하였고 성수기에는 원유부족, 비수기에는 원유과잉이라는 季節變動을 되풀이 하였다. 그러던 것이 80年代에 접어들면서 生産增加率이 소비증가율을 앞서고, 복합영농의 기치아래 추진된 과도한 乳牛도입으로 84년 이후 원유는 공급과잉 국면으로 돌아섰다. 최근에는 분유제고의 누적으로

인한 유업체의 경영난과 더불어 유대지불의 지연, 분유에 의한 유대지불의 일부대체, 원유검사를 둘러싼 분쟁등이 잇달아 일어나고 있다. 특히 낙농가들의 시장교섭력 약화로 牛乳過剩에서 오는 피해가 송두리채 낙농가들의 손실로 귀결되고 있는 안타까운 상황이다. 더우기 지금의 牛乳過剩은 一時的 현상에 그치지 않고 앞으로 상당히 장기화될 전망으로, 우유의 수급추세를 그대로 방치할 경우 우유생산의 과잉이 만성화될 우려가 있다.

이와 같은 낙농산업의 당면문제와 구조적인 문제를 해결하기 위해서 다음과 같은 대책이 필요하다.

2. 自助의 소비촉진책이 필요

첫째 우유의 소비촉진을 위한 홍보활동 내지 각종 조치를 위해 최대의 노력을 펴 나가야한다.

우리나라의 원유소비량은 아직 일본의 2분의 1에도 미치지 못하는 상태에서 과잉문제가 일어나고 있다. 이것은 소비촉진 정책의 여하에 따라서 소비증대의 여지가 매우 크다는 것을 나타내는 것이다. 우유의 소비촉진을 위해서 정부는 학교, 벽지농어촌, 각종 구호단체 군대등에 대한 우유 급식 보조정책등을 보다 적극적으로 추진해야 한다. 또한, 원유대의 일정비율을 우유 및 유제품의 소비촉진기금으로 적립하여 우유의 영양상의 장점과 특성을 부각시키는 적극적인 홍보활동이 필요하다. 외국의 경우 낙농가들의 주도하에 우유홍보활동을 적극적으로 추진한 결과 우유 및 유제품에 대한 소비가 크게 증대하였음을 참고해야 한다. 우유의 소비촉진을 위해서는 정부의 종합대책도 필요하지만 낙농기

관과 낙농인들의 자조적인 노력없이 우유경제의 위기를 슬기롭게 극복하기 어렵다는 것을 알아야 할 것이다.

3. 불가피 한 生産調節政策

둘째 이러한 노력에도 불구하고 원유시장에서의 만성적인 공급과잉이 예상된다면 생산의 자율조절은 낙농가의 자구책으로써 반드시 취해져야 할 방안이라고 생각된다. 선진 각국에서는 수요량을 예측하고 그것에 맞추어 생산량을 조절하기 위해 생산할당제를 채택하고 있다. 지금 생산할당제를 채택하고 있는 나라는 EC, 캐나다, 오스트리아, 스위스, 일본, 북구제국등 거의 모든 낙농선진국들을 망라하고 있다. 미국은 유통법령에 의한 용도별 가격차별제를 채택하고 있으며, 원유의 감산을 위해 한계농가의 이농촉진정책 등을 통하여 생산의 감축을 위한 정책적 노력을 기울이고 있으므로 생산할당제는 아니라 하더라도 일종의 생산조절방식을 채택하고 있다고 할 수 있다. 그러고 보면 전 세계적으로 낙농선진국의 경우에는 거의 예외없이 생산할당제나 그 밖의 방법을 통한 원유생산조절방식을 채택하고 있다고 할 수 있다.

원유시장을 가격기구에 맡기는 것도 자율조절의 하나의 방식이기는 하다. 그러나 이것은 우유생산의 불안정성을 심화시켜 생산자에게나 소비자에게 다같이 불리한 결과를 갖어올 우려가 있다. 그것은 수급의 조절이 어렵게 됨으로써 결과적으로 경쟁력이 있는 대낙농가에게만 유리한 상태를 초래하게 될 것이다. 이에 대하여 낙농생산자단체에 의한 조직적으로 계획적인 생산조절방식이 시장의 무계획성에서 오는 피해를 최소한으로 줄이는 자구책이 될 수 있을 것이라는 것이 필자의 견해이다. 그 이론적 근거를 아래에서 제시하겠다.

4. 計劃生産制度의 理論的 근거

우리나라의 우유시장은 경쟁시장 아래 놓여 있는 것이 아니라 독과점적 관리가격제하에서 정부의 강력한 통제를 받고 있다. 이와 같은 상황은 앞으로 좀처럼 바뀔 것 같지 않으며, 우유의 생산과 유통의 성격에 비추어 정부의 통제는 더욱 강화되지 않을

수 없는 상황에 놓여 있다. 왜냐하면 우유는 부패하기 쉽고 저장성이 약하며, 생활필수품으로서 국민의 일상생활에 중대한 영향을 미치는 상품이기 때문이다. 뿐만아니라 위생면에서도 엄격한 품질관리가 요구되며 정부의 영양 정책상 반드시 장려되어야 하고 수많은 낙농가의 생계가 걸려있는 생산분야이다. 또한 독과점의 횡포를 막고 공정한 경쟁이 보장되도록 하지 않으면 안될 경제분야이다. 따라서 우유경제에 있어서의 정책은 피구(A. C. Pigou)의 후생경제학의 세가지 공준에 따라 성장·안정·균형이라는 목표를 동시에 달성할 수 있는 것이어야만 한다.

우유경제는 위와 같은 세가지 정책목표에 비추어 자유시장기구에 방임될 성질의 것이 되지 못한다. 약속강식으로 생산의 능률은 향상될지 모르지만 국민생활과 낙농가의 생계안정이나 균등의 목표를 자유시장기구가 보장해 준다고 보기 어렵기 때문이다. 따라서 안정이나 균등이라는 정책목표는 자유시장기구 이외의 방법에 의한 보완을 필요로 한다. 우리나라 우유경제는上記한 바와 같이 자유로운 가격기구의 작용에 의해서 움직이고 있는 것이 아니라 독과점적 시장 구조하에서 정부의 강한 통제를 받지 않을 수 없다.

우리나라의 우유경제부문은 그 성격에 비추어 볼 때 고정가격 아래서의 수량조절부문 이라고 할 수 있는데 이 고정가격·수량조절부문에 있어서는 플코스트 가격원칙에 따라 가격이 먼저 결정되고, 그것이 상당히 오랫동안 고정화되며 생산량은 예상수요량에 따라 조절된다는 것이 특징이다.(출처「경제원론」참조).

우리나라의 우유경제에 있어서도 위와 같은 경제원리를 적용하고 있다고 할 수 있다. 여기에 있어서는 자유로운 가격기구에 의한 자원배분 기능은 제대로 작용되지 않고 있으며, 예상수요에 따른 생산량 조절에 의하지 않고서는 수급의 균형을 기할 수 없는 상황에 놓여 있다. 여기에 바로 원유시장에 있어서의 계획생산제 내지 생산조절정책이 필요하게 되는 이론적 근거가 있다.

5. 생산조절제 실시의 전제조건

원유의 생산조절제도를 실시함에 있어서는, 효율적 운영을 위해 반드시 선행되어야 할 필요조건이 있다.

첫째, 생산자단체로의 집유일원화가 안되면 낙농가들은 유가공업체들과 대등한 시장교섭력을 가질 수 없게 됨으로써 낙농가들이 매우 불리한 입장에서게 된다는 것은 더 말할나위도 없다. 원유를 사들이는 업체가 하나밖에 없다면 낙농가들도 조합을 만들어 유가공업체와 대등한 힘을 가질수 있도록 조합으로 집유를 일원화시켜야 한다는 것은 협동조합운동의 상식이 속하는 이론이다.

둘째, 유업체가 어떤 지역에서 독점적 위치에 있기 때문에 유질검사의 공정성을 둘러싸고 말성이 끊임없이 없다는 것은 이미 공지의 사실로 되어 있다. 우유가 만성적 과잉의 조짐을 보이고 있는 상황 아래서는 유가공업체가 더욱 고자세로 될 우려가 있으므로 더욱 그렇다. 정부는 검사 일원화에 막대한 경비가 소요된다고 하여 꺼리고 있는 모양이나 소용경비를 정부와 낙농가 및 유가공업체가 공동으로 부담하더라도 검사 공영화는 꼭 이루어져야 한다.

세째, 아직도 10두미만의 유우를 사육하는 농가가 7할을 차지하는 우리의 실정에서 생산량의 농가별 할당시 영세농가에 대한 사회정책적 배려가 뒤따라야 할 것이다.

네째, 유제품의 수입창구일원화는 거의 모든 선진국에서 채택되고 있는 제도이다. 수입의 정면금지가 어차피 불가능한 실정이라면 수입품이 우리나라 낙농가에 타격이 가지 않도록 하기 위해서는 수입을 자유시장기구에 떠맡겨서는 안된다. 요사이 공업용으로 수입된 유제품의 적지않은 양이 식용으로 둔갑하여 시장에 유통됨으로써 가득이나 과잉된 우유시장을 압박하는 요인으로 작용하고 있는데 이것을 막기 위해서도 유제품수입의 일원화가 필요하다. 쇠고기 수입이 일원화되고 있어 그것이 소값 하락을 그런대로 막아주고 있다는 것을 참고삼아야 한다.

우유계획생산제를 실시함에 있어서 위와같은 조건들이 반드시 선행되어야 만이 소비자와 생산자를

동시에 보호할 수 있는 정책이 될수가 있을 것이다.

6. 우유정책 방향

생산자단체에 의한 집유일원화와 계획생산제도를 채택할 경우, 유념해야 할 점은 가격기구의 장점을 최대한 살리는 방향에서 방안이 모색되어야 한다는 것이다. 거기에서의 가장 큰 문제는 원유의 정부지정가격이 고정되어 있는 상황아래서 그것이 수급균형가격을 이탈하여 지나치게 높게 책정될 경우에는 그 자체가 과잉생산을 부채질 할 우려가 있다는 점이다. 이것은 회피하기 위해서는 사료가격상승률, 원유생산성상승률, 달러환율의 변동 등을 종합적으로 감안하여 매년 원유지정가격을 재조정할 필요가 있다. 낙농가를 보호한다는 명분에 얽매어 원유가격조절에 저항한다면 그것은 낙농가 스스로의 이익을 저해하는 결과를 가져올수도 있다는 것을 명심해야 한다.

한편 유제품은 사실상 음용유의 부차적 생산물이라고 할 수 있다. 논자에 따라서는 유제품용 원유와 음용유용 원유 사이에 차등가격제를 두되 음용유용 원유는 지정가격제에 의하고 유제품용 원유의 과잉생산물에 대해서 만든 가격기구으로써 원유과잉생산에 대처하면 된다고 주장하고 있다. 그러나 차별가격제는 생산자 단체에 의한 집유일원화를 전제로 하여 비로서 가능하며, 또한 유제품용 원유의 과잉생산에 대하여 가격기구 하나 만으로 대처해야 한다는 주장은 가격기구를 지나치게 높이 평가한 것이라고 본다. 오히려 계획생산제와 가격기구의 장점을 종합적으로 취사선택하는 것이 더 효과적일 것이다. 가격기구에 의한 무정부적 생산조절방식보다는 정부지정가격을 상황에 맞게 합리적으로 책정할 수만 있다면 정부지정가격하에서 생산을 계획적 조절하는 방식이 사회적 복지의 증대를 가져올 수 있을 것이기 때문이다.

그리고 유제품시장에 관해서는 그것이 독과점적 시장임에 비추어 공정거래법을 보다 효과적으로 적용시켜 공정한 경쟁이 보장되도록 해야 할 것이다.

결론적으로 우유의 적정수급유지를 위해서 현행 정부지도가격제를 존속시키되 전국에 걸쳐 집유일원화와 생산할당제를 실시하고, 할당된 생산량 초

과분야 대해서만 벌칙적 차별가격제를 채택하는 것이 우유경제의 안정적 성장을 위해서 적절한 정책 방향이 될 수 있을 것이다. 그것은 우리나라 우유경제의 독과점적 경제구조하에서 안정·성장·균형이라는 정책목표를 동시에 만족시킬 수 있는 방안이라고 생각된다.

그리고 앞에서도 언급한 소비촉진을 위한 정부와 낙농가들의 적극적인 노력이 계속되어야 하며, 영세농가에 대한 정책적 배려도 지속되어야 할 것이다. 그러나 아무리 좋은 정책이 시행되도 국제무역면에서 우유경제에 타격을 주는 무계획적인 수입 개방 정책이 추진된다면 모든 것이 수포로 돌아갈 우려가 있다. 우유산업은 아직 유치산업으로서 국제경제 이론면에서도 보호 육성되어야 할 명분이 뚜렷한 산업이다.

7. 생산조절에 대한 반대론의 문제점

원유는 부패성이 강하고 안정적 공급을 요하는 필수식품이므로 가격형성을 자유시장에 방임할 수 없는 식품이다. 또한 수급의 균형을 그런대로 유지해 왔던 이제까지의 실정과는 달리, 원유의 공급이 만성적인 과잉상태에 접어들고 있는 작금의 실정하에서는, 선진 각국의 사례에 비추어 보더라도, 원유의 생산량 할당 방식의 계획생산제도를 도입할 필요가 있다. 그렇지 않을 경우 원유의 과잉으로 우리나라의 낙농업은 건잡을 수 없는 파국으로 치닫될 우려가 있다.

그러나 일부 낙농가들은 계획생산제도에 반대하고 있다.

오늘날 선진각국에서는 우유의 과잉생산이 만성화되자 거의 예외없이 우유의 계획생산제(쿼터제)를 실시하고 있는데 그들은 그 전제조건으로 생산자단체로의 집유일원화와 유질검사의 공영화를 통한 낙농가의 보호정책을 채택하고 있다. 그럼에도 불구하고 지난번 정부가 입법예시해 놓은 계획생산제도는 이러한 전제조건을 말함없이 불쑥 원유계획생산제도를 내밀었다. 더우기 치즈수입을 전제로 한 롯데유업과 뉴질랜드업체와의 합작회사 설립문제 등 일관성 없는 낙농정책으로 낙농가들을 자극하였다. 가뜩이나 낙농정책에 불만을 품고 있는 낙농

가들이 정부가 하는 일에 의구심을 가지고 있을 때에 계획생산제도만이 낙농가를 보호하기는 커녕 낙농가를 못살게하는 정책이 아닌가 의구심을 자아내게한 것이라고 할 수 있다.

그러나 냉정하게 낙농가의 이해득실을 따져놓고 보면 강력한 소비촉진책과 생산자단체로의 집유일원화 및 유질검사의 공영화 그리고 유제품수입창구의 일원화를 전제로한 계획생산제는 낙농가를 이롭게하는 것일지언정 낙농가를 못살게하는 정책이라고 할 수는 없다는 것이 나의 생각이다. 이런점에서 낙농가들이 계획생산제 그 자체를 반대한다는 것은 올바른 판단이라고 하기 어렵다. 차라리 소비촉진을 위한 자조금제도를 도입하고, 생산자 단체에 의한 집유일원화와 유질검사의 공영화 그리고 유제품수입창구의 일원화를 주장하고 그것을 전제로한 원유계획생산제의 실시를 요구했다면 식자들의 공감을 불러일으킬수 있었을 것이라는 아쉬움이 있다.

8. 관민협조로 위기 극복해야

계획생산제도란 우유 및 유제품의 수요에 맞추어 생산량을 조절하므로써 농가의 안정된 소득을 보장하고 수급균형을 통한 가격의 안정화를 꾀하자는데 본래의 목적이 있기 때문에, 이 제도의 시행이 현수준 이하로 생산량을 축소시켜 낙농가의 소득감소를 초래하는 것으로 해석되어서는 안된다. 오히려 낙농가의 소득보장 및 낙농산업의 장기적 발전을 위해 꼭 필요한 공급관리 정책으로 이해되어야 할 것이다.

이를 위해 낙농가단체가 주축이 되고유가공업체, 정부, 소비자단체, 학계가 참여하는「낙농위원회」를 발족시켜 계획생산제의 이해득실을 충분히 논의한 후 계획생산제를 찬반투표에 물어보는 방법도 있을 것이다. 외국에서도 그런 선례가 있다.

이 위기극복을 위해 관·민의 힘을 합해야 할때라고 믿는다.

