



낙농제도 개혁을 위한 제안



조석진
영남대학교 교수

1. 교착상태에 직면한 제도개혁 논의

2002년 6월 분유재고가 1만 9,700톤에 달하면서 원유수급 불균형이 심화되자 농림부는 2003년 '낙농산업발전대책협의회(이하 낙발협)'를 구성하여 10월 제1차 회의를 시작으로 2004년 6월까지 제3차 회의를 마쳤다. 이후 2005년 7월 낙발협이 재가동되어 2006년 1월까지 5회에 걸쳐 협의를 가졌으며, 이 과정에서 단일쿼터제¹⁾의 필요성에 대해 협상주체 상호간에 공감대가 형성되었다.

그러나 집유주체가 3분된 상황에서 단일쿼터제로의 이행방법을 둘러싸고 농림부, 낙농육우협회, 유가공협회가 이견을 나타냄으로서 협상이 교착상태에 직면해 있다. 농림부는 이러한 현실적인 어려움을 감안하여 조합총량쿼터제를 통해 진흥회 농가를 우선 직결체제로 이행시키고, 인센티브 제공을 통해 유업체 소속 직거래농가를 점진적으로 조합총량쿼터

터제로 유도하여 전국적인 단일쿼터제를 실현한다는 2단계 방안을 제시하였다. 이 같은 정부(안)에 대해 지금까지 생산자를 대표하여 정부와의 협상에 임해온 낙농육우협회는 수급균형을 유지하여 유통질서를 확립하기 위해서는 모든 낙농가를 동시에 단일쿼터제로 이행시켜야 한다고 주장하고 있다.

반면 유가공협회는 유가공 회원사의 가공비율이 높다는 것을 이유로 유가공 회원사와 직거래농가간의 자율적인 거래를 인정할 것을 주장하며, 강제법에 의한 단일쿼터제로의 이행에 반대하고 있다.

2. 협의과정에서 나타난 문제점

1) 낙농가의 의견수렴이 불충분

제도개혁 논의가 효율적으로 이뤄지기 위해서는 전체 낙농가의 의견수렴이 매우 중요하다. 그러나 낙농가가 진흥회, 가공조합 및 일반유업체 등 집유

1) 단일쿼터제란 현재 낙농진흥회, 가공조합, 유업체 등 각 집유주체가 각자의 수급상황과 기준에 따라 실시하고 있는 쿼터제를 전국 단위로 단일화하여 통합운영하는 것을 의미한다.

주체에 따라 3분된 상황에서 낙농육우협회가 사실상 생산자를 대표해서 정부와의 협상에 임해 왔다. 그 결과 전체 낙농가의 의견수렴이 효율적으로 이뤄지지 못함에 따라 협상이 장기화되고 있는 측면이 있다.

그러나 낙농산업을 둘러싼 국내외 여건이 급변하고 있음을 감안할 때 현재의 불합리한 제도를 방치할 경우, 낙농산업을 자칫 예기치 못한 혼란에 직면할 수 있다. 따라서 낙농육우협회는 합의된 사항에 대해 그 내용을 모든 낙농가에게 공지하고, 그에 대한 낙농가의 의견을 최대한 수렴하여 제도개혁을 위한 정부와의 협상에 반영시킬 필요가 있다. 아울러 낙농가들은 제도개혁이 자신들 스스로의 문제라는 인식으로 의견수렴에 적극 동참해야 한다.

2) 낙농문제의 심각성에 대한 인식부족

우유에 대한 소비자의 기호변화, 다양한 대체재의 등장 및 사회경제적인 여건변화로 소비가 감소하여 2006년 4월 현재 잉여율(분유생산비율)이 2005년 대비 2.0% 증가한 16.4%를 나타내고 있다. 그런 가운데 도하개발아젠다(DDA) 및 한·미 FTA를 포함한 낙농선진국들과의 자유무역협정(FTA)이 추진되고 있어 금후 수급 양면에서 낙농산업에 대한 압박이 점차 심화될 전망이다. 또한 최근의 환율하락으로 국산유제품의 경쟁력이 더욱 저하됨에 따라 시유 수입가능성마저 배제할 수 없는 상황이다.

아울러 도·농혼주화의 확대에 따른 환경비용의 상승, 후계자 부족 등 낙농업을 둘러싼 생산여건의 악화로 낙농가의 폐업이 속출하고 있다. 그 결과 2006년 4월 현재 낙농가 수는 전년대비 7.9%가 감소한 8,648호이며, 이 같은 추세는 금후에도 당분간 지속될 전망이다.

이처럼 낙농업의 미래에 대한 불확실성이 점차 높아져 투자가 위축되고 있는 가운데, 쿼터가격이 높아 젊은 후계자의 신규진입이 어려워 낙농산업의 인적·물적 생산기반이 위축되고 있다.

그럼에도 불구하고 납세자 및 소비자 부담으로 유대지급만은 정상적으로 이뤄짐에 따라 대부분의 낙농산업 구성원들이 국내 낙농이 직면한 현실 및 미래에 다가올 낙농문제의 심각성에 대해 매우 둔감하며, 낙농제도개혁의 필요성에 대한 인식 또한 미약하다.

3. 제도개혁의 쟁점사항에 대한 제안

1) 단일 쿼터제 시행을 위한 제도적 장치를 마련해야 한다

현재 진행 중인 DDA 및 한·미 FTA협상이 어떤 형태로 타결되든 금후 모든 유제품의 수입증가가 불가피할 전망이다. 이 같은 점을 감안할 때 원유의 효율적인 수급조절이 매우 절실하며, 이를 위한 전국적인 단일쿼터제의 도입을 더 이상 지체할 수 없는 상황이다.

유제품에 대한 국경조치 또한 매우 취약하여 국내 낙농은 사실상 시유시장에 국한되고 있다 해도 과언이 아니다. 이 같은 상황에서 각 집유주체가 가공 및 판매능력에 따라 원유가격 및 쿼터량을 각각 서로 다르게 설정하고 있어 농가 간의 갈등요인이 되고 있다. 이 같은 점을 감안할 때 단일 쿼터제를 통해 그 같은 갈등요인을 조기에 해소할 필요가 있다.

아울러 시유의 수입가능성이 점차 높아지고 있어 낙농의 생산기반유지를 위한 경쟁력 강화가 매우 절실하다. 따라서 생산효율이 높은 농가가 보다 많은 생산에 참여할 수 있도록 하기 위한 원유가격제



도의 개선이 함께 이루어져야 한다.

이에 농림부는 단일쿼터제 및 유가체계 개선을 위한 제도적 장치를 조속히 마련해야 하며, 이와 관련하여 쿼터제를 시행하고 있는 모든 나라가 사실상 특별법 제정을 통해 쿼터제로 이행하였음을 유의할 필요가 있다.

2) 중립적 조정기구를 설치해야 한다

농림부는 쿼터결정을 위한 기초자료를 제공하고 원유가격 협상을 위한 참조가격을 제시하는 등의 역할을 수행하는 중립적인 조정기구로서 수요자, 공급자 및 학계가 동참하는 낙농위원회(KDC)(안)를 제시하였다.

농림부(안)에서 제시하고 있는 KDC는 수요자, 공급자 및 소매업자까지 동참하여 공급망관리(supply-chain-management) 및 낙농시장의 정보공유를 담당하고 있는 일본의 낙농유업협회(j-milk)나 캐나다의 낙농정책을 주도하고 있는 캐나다낙농위원회(CDC)와 기능면으로 유사하다고 할 수 있다.

그러나 일본의 j-milk나 캐나다의 CDC는 단일

쿼터제를 전제로 이의 효율적인 운영을 위한 조직인데 비해 KDC는 단일쿼터제의 실현을 유도하기 위한 조직이라는 점에서 근본적인 차이가 있다. 또한 j-milk나 CDC에 의해 결정된 총량쿼터를 배분하고, 이를 효율적으로 관리하기 위해 일본은 생산자 중심의 중앙낙농회의가, 캐나다는 각 주정부 및 생산자보드(MMB)가 각각 동참하고 있다.

중립조정기구로서 농림부의 낙농위원회(안)에 대해 낙농산업 구성원 간에 큰 이견은 없으나 모두가 어떤 형태로든 정부의 직접적인 참여를 요구하고 있다.

3) 생산자 중앙조직이 결성되어야 한다

낙농위원회(KDC)가 설정한 원유생산 쿼터를 근거로 최종적인 생산 목표량을 확정하고, 이를 생산실적에 따라 각 지역조합에 배분하여 효율적으로 관리하기 위한 생산자 중심의 중앙조직이 필요하다.

생산자 중앙조직은 지역낙농조합의 원유 판매를 지도·알선하고, 낙농조합간의 쿼터이동 및 수급조정 등을 통해 전국적인 원유수급 및 계획생산이 원활히 이루어질 수 있도록 유도하기 위한 기구이다. 그 같은 의미에서 이는 일본의 중앙낙농회의(JDC)와 유사하다고 할 수 있다.

그 외에 생산자 중앙조직은 원유의 원활한 유통, 우유소비 증진, 유질개선, 집유비 절감, 생산기반 강화 및 정책개발 등의 업무를 수행하는 역할을 담당한다.

4) 유가결정 방법을 개선해야 한다

시유용 원유가격은 낙농위원회(KDC)에서 결정

된 참조가격을 기초로 매년 정해진 시기에 유업체 대표와 낙농조합대표가 함께 참여하는 「유가결정 위원회」에서 시장의 수급실세 및 경제상황 등을 감안하여 협상을 통해 결정토록 한다.

가공원료유에 대해서는 불가피하게 발생하는 계절적인 수급변동과 국산유제품에 대한 시장수요 등을 감안하여 한도수량을 설정하고, 이 한도 내에서 국제가격과 원유생산비의 차액을 정부재정에서 보전토록 한다. 한도수량을 초과하는 가공원료유에 대해서는 1차적으로 생산자단체의 자구노력을 통해 이를 해소하고, 남은 물량은 국제가격 및 시장상황을 감안하여 생산자 중앙조직과 유업체가 협상을 통해 가격을 결정토록 한다.

4. 제도개혁을 위한 구성원의 역할분담

지금까지의 논의과정에서 단일쿼터제의 필요성에 대해 낙농산업 구성원 사이에 공감대가 형성되었다. 따라서 농림부는 단일쿼터제로의 이행을 위한 유업체와 생산자의 요구조건이 무엇인지를 정확히 파악하여 단일쿼터제의 실현을 위한 조정역할을 보다 적극적으로 추진할 필요가 있다. 아울러 필요한 입법조치 및 재원확보를 위해 관련 부처와의 협조체계를 강화해야 한다.

유가공협회는 회원사가 전체 원유의 63%를 가공하고 있기 때문에 직거래농가와와의 자유로운 거래를 허용할 것을 주장하고 있으나 도리어 그 같은 사실 때문에 생산자의 대등한 거래교섭력 확보의 필요성이 제기되고 있음을 유의할 필요가 있다. 그러나 유업체의 동참없이는 낙농제도개혁이 이루어질 수 없다. 따라서 유업체는 이미 공감대가 형성된 단일쿼터제 논의에 적극 동참하여 유업체의 권익보호

를 위해 필요하다고 생각되는 제도개선에 대한 의견을 명확히 제시하여야 한다.

낙농육우협회가 제시한 생산자위원회는 쿼터의 효율적 관리 및 조합별 원유공판체제의 확립을 통해 유업체와의 대등한 거래교섭력을 확보함으로써 낙농가의 권익을 보호하는데 역점을 두어야 한다. 그 같은 의미에서 이는 전술한 낙농가 중앙조직과 역할 면에서 유사하다고 할 수 있다. 그러나 낙농산업의 특성상 제도적인 개입이 불가피한 경우를 제외하고는 시장원리를 왜곡시켜서는 안된다는 점을 인식할 필요가 있다.

최근 일부에서 낙농제도개혁을 둘러싸고 생산자단체간에 일종의 '조직이기주의'가 노출되고 있다는 우려가 제기되고 있다. 그러나 낙농제도개혁의 핵심은 어디까지나 효율적인 원유수급조절 및 소비확대를 통해 장기적으로 낙농산업의 안정·성장을 실현하는데 있다. 따라서 그 같은 목표를 가장 효율적으로 달성할 수 있는 방안이 무엇인가에 논의의 초점이 맞추어져야 하며, 이를 위한 생산자단체간의 결집이 요구된다.

집유주체가 3분된 상황에서 단일쿼터제로의 이행과 관련한 생산자의 합의도출이 어려울 경우에는 전체 낙농가를 대상으로 하는 투표를 통해서라도 낙농가의 의견을 수렴하는 방안을 신중히 검토할 필요가 있다. 이는 현재의 불합리한 제도를 방치할 경우 낙농문제가 자칫 사회문제로 발전하여 임시방편적인 정치논리에 의해 지배될 우려가 있기 때문이다. ㉞

※ 본고는 GS & J 인스티튜트의 시선집중 코너에 게재된 바 있는 조석진 교수의 연구보고서에서 일부 발췌한 내용입니다.