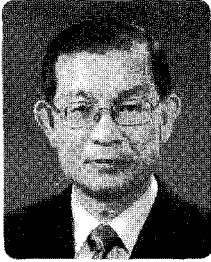


국제화와 낙농제도개혁



조 석 진
영남대학교 식품산업경영학과 교수

준비 없이 맞은 국제화

1993년 말 타결된 UR 협상결과에 따라 1995년에 WTO체제가 출범함으로써 세계는 마침내 농산물을 포함해서 「예외 없는 관세화」를 원칙으로 하는 자유무역시대에 돌입하게 되었다. 이 과정에서 한국의 낙농 부문 협상결과는 장기적으로 한국 낙농이 직면하게 될 험난한 미래를 예고하는 것이나 다름없었다. 즉 주요 유제품인 분유나 버터에 대해서는 고율관세를 확보하였으나 이들 유제품과 대체관계에 있는 모든 ‘위장유제품’은 저율관세에 의한 수입자유화를 허용하였던 것이다. 한마디로 ‘명분(名分)을 지키기 위해 실리(實利)를 포기한 협상’이었다. 그 결과 WTO 체제가 출범한 1995년 이후 위장유제품수입이 급증하면서 국내 낙농은 이른바 저가 유제품의 대량 수입공세에 직면하면서 점차 흔들리기 시작하였다.

이에 비해 우리와 유사한 여건을 지닌 일본은 한국이 종가세(從價稅) 중심의 단일관세체제와 제품구분을 단순화한 것과 달리, 매우 실리적인 협상을 하였다. 즉 종가세와 종량세(從量稅)를 적절히 혼합한 탄력적인 관세체제와 함께 국내수요에 맞춰 우유성분 함량에 따라 제품구분을 세분화함으로써 관세수준도 차등화 하였다. 그 결과 일본은 상업베이스에 의한 유제품의 수입가격이 유사한 국내산 유제품에 비해 30% 정도 높게 형성되어 국내 낙농을 보호하는 확고한 국경조치를 확보하게 되었다.



한일 양국의 UR 협상결과에서 나타난 이 같은 차이는 아마도 양국의 경제발전 단계와도 무관하지 않은 것으로 생각된다. 즉 UR 협상 당시 일본은 이미 우유소비가 어느 정도 성숙단계에 진입한 가운데 유제품수입을 둘러싼 수출국과의 다양한 무역마찰의 경험을 바탕으로 협상에 임하였다. 이에 비해 한국은 당시 시유중심의 소비단계를 벗어나지 못했으며, 용도 및 우유성분의 함량에 따라 유제품을 세분화하는 문제에 대한 인식조차도 제대로 정립되어 있지 못한 상황이었다. 따라서 아마 당시 직접 협상에 임했던 협상담당자조차도 그 같은 협상결과가 장차 국내 낙농에 어떤 파급효과를 초래할 것인가에 대한 정확한 사실인식이 부족했던 것으로 짐작된다.

매번 반복하는 시행착오

이처럼 대외적인 UR 협상에서의 국경조치에 실패한 국내 낙농은 국제화에 대응하기 위한 대내적인 조치로 1997년 낙농진흥법을 개정하게 되었다. 그러나 낙농진흥법개정에 있어서 원유의 수급안정을 위한 제9조(원유의 계획생산)와 관련하여 계획생산에 대한 참여를 '강제'가 아닌, '임의' 조항으로 처리하는 우를 범함으로써 국내 낙농은 대외적인 협상실패에 이

어 또 한 번의 시행착오를 반복하게 되었다. 그 결과 개정된 낙진법은 법 자체가 지니는 이른바 ‘태생적 한계’로 인해 “낙농산업의 구조개선, 원유와 유제품의 수급조절, 가격안정과 유통구조의 개선을 통한 낙농업과 낙농 연관산업의 발전”이라는 법 개정의 근본취지를 무색하게 만들었다.

한편 개정된 낙진법에 따라 1999년에 출범한 낙농진흥회는 2002년 한 때 73%의 집유비율을 실현하였다. 그러나 이 과정에서 낙농진흥회는 참여율을 높이기 위해 여러 가지 무리수를 두었다. 그 결과 2002년 7월의 분유재고가 원유환산으로 227천 톤을 상회하면서 계획생산의 취지와는 동떨어진 결과를 낳게 되었다. 이에 낙농진흥회는 2002년 11월 마침내 진흥회농가에 대해 농가별 쿼터에 해당하는 「기준유량」을 배분함과 아울러 기준유량의 초과정도에 따라 유대를 달리하는 「잉여원유차등가격제」를 도입하였다. 이를 위해 2002년 한 해 동안 1,387억 원의 납세자부담에 의한 재정지출이 이루어졌다. 이에 가공조합과 일반 유업체도 점진적으로 각기 다른 기준에 의한 쿼터제실시에 돌입하게 되었다. 이 과정에서 가공능력이 없는 낙농진흥회에 소속된 낙농가는 낮은 유대와 쿼터에 대한 불만을 표출하였다. 그러나 그 같은 감산조치에도 불구하고 2003년 5월까지 잉여유의 발생이 좀처럼 줄어들지 않자 낙농진흥회는 2003년 5월에서 6월에 걸쳐 진흥회농가에 대해 추가적인 감산조치라 할 수 있는 「폐업보상금제도」를 실시하기에 이르렀다. 그 결과 총 509호의 농가가 190톤의 감산을 신청하였으며, 감축대상 원유 1리터당 10만원의 보상금이 일률적으로 지급되었다. 그러나 이는 1986년에 유사한 목적으로 미국이 도입한 「낙농폐업제도(Dairy Termination Program)」와 비교할 때 시장원리를 전혀 고려하지 않은 비효율적인 감산정책이었다.

그뿐 아니라 이 과정에서 폐업을 신청한 낙농가에 대해 도축의무를 부과하지 않음으로써 폐업 신청농가의 유우를 타 농가가 구입하여 생산에 활용하는 등의 정책의 실패를 낳기도 하였다. 그 결과 또 다시 2003년 6월에서 12월에 걸쳐 추가적인 감산을 위해 「생산감축지원금제도」를 도입하게 되었다. 이 제도는 전술한 낙농폐업제도에 참여한 농가가 추가로 감산을 실시할 경우 1일 1리터당 96원의 지원금을 지불하는 제도였다. 그러나 그 과정에서 지원단가의 설정에 있어서 경제논리가 아닌 정치논리가 우선됨과 아울러 감산에 참여하지 않는 낙농가에 대한 페널티 부과를 동시에 실시하지 않음으로써 제도 실시에 따른 정책효과가 반감되는 결과를 초래하였다.

이상에서 알 수 있듯이 계획생산을 통한 가격 및 수급안정을 목적으로 1999년 낙농진흥회가 출범한 이후 2002년에서 2003년에 걸쳐 분유재고 누증에 따른 긴박한 상황이 전개되었다. 그러나 그 과정에서 실시된 대부분의 감산정책들이 시행착오의 연속이었다 해도 과언이 아니다. 그 결과 진흥회 출범 이후 5년간(1999~2005) 진흥회의 원유수급 조절자금으로 총 3,917억 원이라는 막대한 재정지출이 이루어졌다. 그럼에도 불구하고 유지방 중심의 하방경직적(下方硬直的)인 유가제도와 집유주체에 따라 기준이 다른 현행 쿼터제도 등 국제화시대에 맞지 않는 낙후된 제도가 현재까지 그대로 유지되면서 갈 길이 바쁜 낙농산업의 발목을 잡고 있다.

잘못 끼워진 제도개혁의 첫 단추

한편 이 과정에서 유제품 판매능력을 지닌 가공조합들이 진흥회 출범 초기에 진흥회에 가입했다가 감산정책이 강화되자 진흥회를 탈퇴하는 사태가 발생하였다. 그 결과 낙농진흥회의 집유비율이 27% 수준까지 하락함으로써 계획생산을 통한 원유의 수급안정목표는 사실상 무산되고 말았



다. 이 같은 사태가 초래된 배경에는 관련 당사자 모두의 낙농문제에 대한 사실인식이 지나치게 안이했다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 즉, 낙농의 성장과정에서 장기간에 걸쳐 유업체와 낙농가 간에 형성된 다양한 형태의 특약관계를 해소하지 않은 채, 일률적인 계획생산체제를 도입하려 했던 것이 주된 원인이었다. 또한 당사자인 생산자와 유업체 모두 각기 이유는 다르지만 생산 및 집유를 제약하는 쿼터제의 도입을 반대했다. 이에 주무부서인 농식품부 또한 당사자들의 이해관계에 따른 이 같은 집단이기주의를 묵인한 것이나 다름없다. 그 결과 국제화시대에 현재와 같은 불완전한 형태의 낙농진흥법이 그대로 유지되고 있다. 따라서 당사자인 유업체와 생산자는 물론, 농식품부까지도 그동안 개정된 낙진법 하에서 초래된 낙농산업의 혼란에 대한 책임으로부터 완전히 자유로울 수 없다. 또한 그 같은 의미에서 1997년의 낙진법개정은 첫 단추부터 잘못 끼워진 '실패한 제도개혁' 이었다고 할 수 있다.

낙농제도 연구

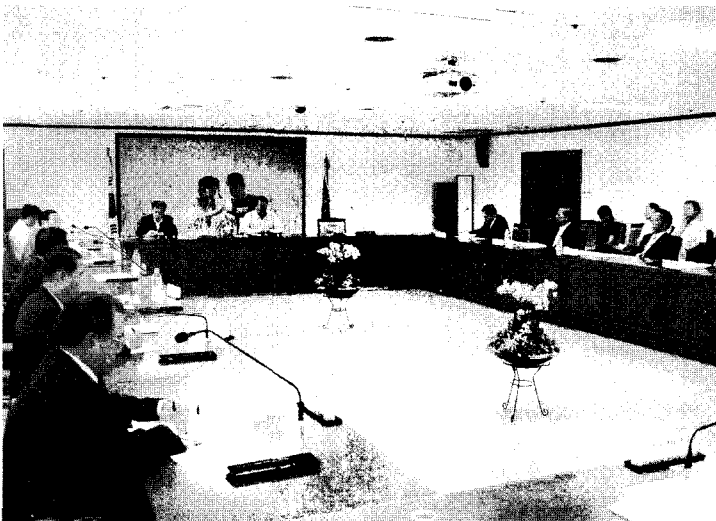
한편 이때까지 필자의 낙농관련 연구는 주로 경영문제에 집중되어 있었으며, 낙농제도에 대해서는 별 관심을 갖지 않았다. 그 이유는 그 때까지 원유가격은 행정가격으로 안정되어 있었으며, 그런대로 시유소비가 꾸준히 증가하고 있는 상황에서 여하히 생산비절감을 통해 이윤극대화를 실현할 것인가에 관심이 있었기 때문이었다. 그러나 국제화가 진전됨에 따라 원유수급문제는 점차 심화되었고, 마침내 2002년 분유재고가 심각한 수준에 도달하게 되었다. 그 결과 낙농의 산업적 특성을 감안할 때 국제화시대에 순수입국인 한국의 낙농문제의 본질은 낙농제도에 있다는 생각을 하게 되었다. 그뿐 아니라, 현 제도를 그대로 방치할 경우 WTO 체제 하에서 언젠가는 심각한 수급불균형에 직면할 수밖에 없다는 생각이 들었다.

그 때 마침 낙농진흥회는 원유수급조절을 위한 연구용역을 발주하게 되었고, 필자는 2명의 공동연구자와 함께 입찰에 참여하여 「중장기 원유수급조절방안에 관한 연구」라는 프로젝트의 연구책임자로 낙농제도에 대한 연구를 수행할 수 있는 기회를 얻게 되었다. 2002년 10월에 제출된 보고서를 통해 필자를 포함한 연구진은 과도기적인 정책수단으로써의 잉여원유에 대한 과징금 및 감산보상금제도와 용도별차등가격제의 확대 실시 및 장기적인 수급조절방안으로써 낙진법개정을 통한 강제적인 방법에 의한 쿼터제의 전면실시를 제안하였다. 아울러 그 같은 연구결과를 가지고

지방순회를 통한 공청회를 실시하였다. 그러나 당시까지도 원유생산을 제약하는 쿼터제에 대한 인식이 매우 미약했다. 즉 예상한 일이지만 자유로운 생산 활동을 제약한다는 데에 대한 생산자의 반발이 매우 컸다. 그 뿐 아니라 유업체도 오랜 기간에 걸쳐 가꾸어 온 '문전옥답'을 포기해야 한다는 점에서 반대하기는 마찬가지였다. 이에 주무부서인 농식품부는 쿼터제 도입의 필요성을 인식하면서도 낙진법개정을 통해 강제적인 방법으로 전면적인 쿼터제를 실시하는 데에 대한 정책적 부담이 크다는 이유로 매우 소극적이었다. 그 결과 낙농제도개혁이 낙농산업의 최대 현안임에도 불구하고 '누가 고양이 목에 방울을 달 것인가?'를 두고 여러 차례 담당자가 바뀌면서 시간만 허비하는 결과를 초래하였다.

이 과정에서 필자는 2년여에 걸쳐 농식품부의 '낙농산업발전대책협의회' 위원장 및 낙농진흥회 '기준원유량조정협의회' 위원장을 맡으면서 낙농제도개혁을 위한 논의의 한 가운데 서있었다. 당시 논의과정을 지켜보면서 절실히 느꼈던 점은 농식품부를 포함해서 낙농산업의 구성원 모두가 낙농제도개혁에 대한 인식이 지나치게 안이하다는 것이었다. 즉 낙농산업 구성원의 어느 한 쪽도 자신의 기득권을 포기하지 않은 채 상대방의 양보만을 요구하는 형국이었다. 이 과정에서 무엇보다 생산자의 의견을 결집하기가 쉽지 않았다. 즉 3분된 점유체제 하에서 생산자는 유업체와의 특약관계를 통해 각기 서로 다른 상황에 직면해 있었기 때문에 의견수

렴이 어려웠다. 그 같은 의미에서 2년여 동안의 논의는 서로의 입장차만을 확인한 채 한 발짝도 진전이 없었다. 또한 그 과정에서 개인적으로 무엇보다 아쉽게 느꼈던 점은 주무부서인 농식품부 내의 고위 정책결정라인이 낙농문제를 이해하거나 해결하려는 정책의지가 매우 약하다는 점이었다. 그 뿐 아니라 낙농제도개혁과 같은 중



2007년 7월 9일 개최된 농림부 장관 주재 우유수급관리개선방안 토론회(1차)

대한 문제를 사실상 사무관이나 서기관 한 사람이 담당하고 있다는 것도 납득하기 어렵다. 따라서 담당자가 순환보직에 의해 바뀌기라도 하면 후임자는 현황 파악부터 다시 시작해야 하며, 그 과정에서 시간낭비는 물론 수많은 시행착오를 겪을 수밖에 없다. 일본의 경우 낙농문제를 다루기 위해 우수·유제품과 가 별도로 있으며, 이는 다시 전문 분야에 따라 6개의 반(班)으로 구성되어 있는 것과 비교할 때 매우 대조적이다.

그 결과 유대문제를 포함해서 수면 아래에 잠적해 있던 낙농문제가 터질 때마다 근본적인 문제해결은 외면한 채 원칙 없는 땀질식 처방으로 일관해 왔다 해도 과언이 아니다. 그러다 보니 마침내는 낙농산업 당사자 간의 이해관계가 첨예하게 대립되는 제도개혁 문제까지도 합의를 통해 이루겠다는 안이한 발상을 하게 된 듯하다. 대부분의 낙농선진국이 전격적이고도 강제적인 제도개혁을 단행한 것과는 매우 대조적이라 할 수 있다. 그 결과 제도개혁문제가 거론된 지 10여년이 지나도록 기본적으로 바뀐 것이 아무것도 없는 실정이다.

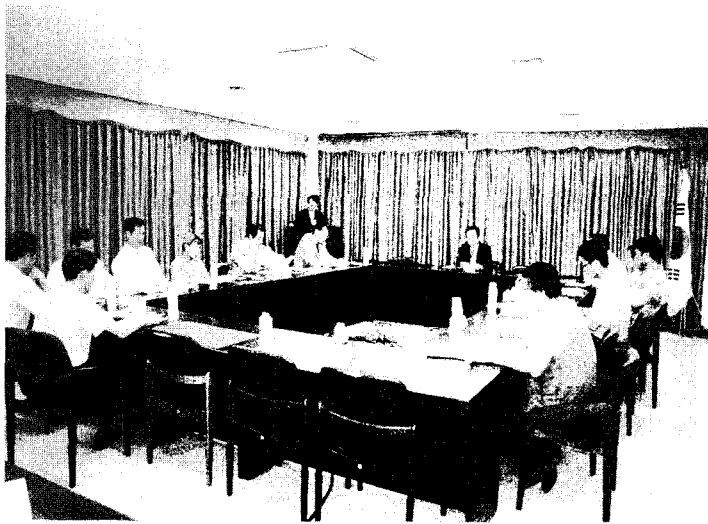
연합쿼터제의 등장

그러던 중 2007년 4월 한미 FTA가 타결되자 그 해 7월 농식품부 장관은 임기 말이 되어서야 낙농제도개혁의 필요성을 인식하고 서둘러 장관 주재 회의를 개최하였다. 아울러 이 자리에서 정부의 「연합쿼터제(안)」이 발표되었다. 그 주된 내용은 전국 단위 연합쿼터제도입, 중립적인 성격의 중앙낙농위원회설치, 가공원료유지원의 계속, 원유가격 산정체계 및 유대 정산주기 개선, 원유거래방식개편 등이었다. 당시 필자도 두 번의 회의에 모두 참석하였다. 첫 번째 회의에서는 장관 스스로가 생산자와 유업체 모두 표면적으로는 단일쿼터제의 필요성을 인정하면서도 실제로는 상당한 견해차이가 있음을 확인하는 자리였



2007년 7월 24일 개최된 낙농제도 개편 대책 소위원회

특집 원유대란 시기, 그들에게 듣는다



2007년 8월 2일 개최된 낙농진흥회 남유 임원·도(연합)지회장 간담회

다. 두 번째 회의는 장관 대신 차관이 주재하였다. 이 회의에서 필자는 당사자인 생산자와 유업체가 원칙적으로 전국단위 쿼터제의 필요성에 공감하고 있음에도 불구하고 주무부서인 농식품부가 현재까지 이 문제를 방치해 온 것은 분명한 “농식품부의 직무유기”라고 직언을 하였다. 그 후 장관이 바뀌고 이 문제는 다시 수면 아래

로 가라앉게 되었다. 그러다가 최근 2009년 말 한·미 FTA에 이어 한·EU FTA까지 가서명이 이루어진 가운데 농식품부가 전국순회를 통해 다소 수정된 ‘연합쿼터제(안)’에 대한 설명회를 개최한 바 있다. 전국단위 쿼터제로 직행하는 데에 따른 현실적인 어려움을 감안한 고육지책이라 할 수 있다.

낙농은 제도의 산물

2002년의 심각한 원유수급불균형 사태 이후 현재까지 지속되고 있는 낙농제도개혁을 위한 논의과정을 지켜보면서 필자는 선진국의 낙농제도 개혁의 역사에서 많은 것을 배우게 되었다. 즉 우리보다 훨씬 일찍 민주주의와 자본주의 경제체제를 도입한 서구의 국가들이 그토록 전격적이고도 강제적인 방법으로 낙농제도개혁을 시행한 것은 낙농이 지니는 산업적 특성과 불가분의 관계에 있다고 할 수 있다. 매일 생산되는 원유는 저장성이 없고, 반드시 가공을 거쳐야 판매가 가능하며, 그 경우 가공은 대부분 대규모 상업자본에 의해 이루어진다. 또한 생산과 소비의 계절성으로 인해 수급불균형이 발생하게 되면 생산자는 약자의 입장에 서게 되어 거래교섭력의 불균형에 직면할 수밖에 없다. 또한 농업 내의 타 부문과 달리 매일 생산이 이루어지기 때문에 농가간의 조그만 판매가격의 차이만 발생하더라도 낙농가는 매우 민감하게 반응한다. 그 때문에 대부분의 낙농선진국에 있어서 처음에는 시장원리에 맡겨졌던 원유판매가 대공황

으로 시장이 혼란에 직면하자 1930년대 초를 전후해서 낙농협동조합에 의한 쿼터제의 실시와 함께「일원집유 다원판매」를 허용되게 되었다.

그 이후 시장여건의 변화와 함께 각국의 낙농제도도 지속적인 변신을 추구해 왔다. 그 같은 변화의 초점은 농가 및 지역 간 쿼터와 가격의 불균형해소에 맞추어져 왔다 해도 과언이 아니다. 그 단적인 예로 미국은 최근까지 각 Order(집유권역) 간의 생산자가격의 격차를 줄이기 위해 「1996년 농업법」에 의거, 2000년에 31개에 달하던 Order를 11개로 통합하는 집유권역의 광역화를 단행하였다. 캐나다도 최근 지역 간 가격차를 완화하기 위해 「East-West Price Committee」를 구성하여 문제해결에 노력하고 있다. 그런가 하면 수입국인 일본도 영국의 MMB(Milk Marketing Board)와 유사한 도도부현별 47개의 「지정생산자단체」를 통한 「일원집유 다원판매」와 함께 「용도별 차등가격제」 및 「종합유가제」를 실시해 왔다. 또한 최근에는 지역 간 가격차를 완화하기 위해 미국과 마찬가지로 2001년에 47개의 「지정생산자단체」를 9개의 광역집유권으로 재편하는 제도개혁을 단행하였다. 이 같은 점을 감안할 때 각국의 낙농은 대내외적 여건변화에 적절히 대응하기 위해 현재도 부단히 변신을 시도하고 있다. 또한 그 같은 제도개혁의 핵심은 전술한 농가 및 지역간 농가 수취가격 및 쿼터를 둘러싼 불균형해소에 있음을 유의할 필요가 있다.

상기와 같은 이유로 인해 한 나라의 낙농산업이 안정적으로 발전할 수 있느냐 하는 문제는 곧 그 나라의 낙농제도와 불가분의 관계에 있다고 할 수 있다. 따라서 필자는 “낙농은 제도의 산물”이란 표현을 자주 사용하여 왔다. 그러나 무한경쟁을 강요하고 있는 WTO 체제가 주춤하고 있는 가운데 한국은 세계에서 가장 발 빠르게 대부분의 낙농선진국과 FTA를 동시다발적으로 추진하고 있다. 따라서 국내 낙농은 이제 어떤 형태로든 국제화에 따른 치열한 경쟁에 내몰리지 않을 수 없게 되었다. 더욱이 시유무역이 가능한 한중일 FTA까지 가시권 내에 들어옴에 따라 언젠가는 시유시장조차 안심할 수 없는 상황이 전개될 수도 있다. 그러나 우유는 쌀에 이어 두 번째로 많이 소비하는 필수식품으로 정착한지 오래다. 따라서 식량안보 차원에서 어떠한 경우라도 일정 규모 이상의 안정된 낙농생산 기반의 유지가 반드시 필요하다.

이 같은 점을 감안할 때 조속히 국제화에 효율적으로 대응할 수 있는 낙농제도개혁이 이루어질 필요가 있다. 그러나 현재의 3분된 집유체계

하에서 서로 다른 여건에 있는 유업체 및 생산자의 의견수렴이 용이하지 않다는 데에 문제해결의 어려움이 내재해 있다. 따라서 돌파구를 열기 위해서는 주무부서인 농식품부가 더 이상 이 문제를 방치하지 말고, 너무 늦기 전에 매듭을 짓는 것이 바람직하다.

다시 등장한 연합쿼터제

한편 이 문제와 관련하여 농식품부는 2010년 초에 다시 다소 수정된 「연합쿼터제(안)」을 제시하여 현재 논의 중에 있다. 그 주된 내용은 현재의 3분된 집유체계를 인정하면서 현 낙농진흥회를 「중앙낙농기구」로 재편하여 쿼터의 중앙관리 및 잉여유의 전수배조치, 유업체에 대한 20만 톤 정도의 가공원료유 쿼터설정 및 쿼터뱅크의 운영을 통한 신규진입자에 대한 배려 등이다. 전국단위쿼터제 이행을 위한 정책담당자의 고민이 반영된 또 한 번의 현실타협안이 제시된 셈이다. 그러나 문제는 그 같은 타협안이 궁극적으로 전국단위쿼터제로의 이행을 담보할 수 있는가 하는 것이다. 아울러 그 같은 방안이 국제화의 흐름 속에서 낙농가가 우려하는 쿼터 및 소득감축에 대한 의구심을 어느 정도 불식시킬 수 있느냐 하는 점도 매우 중요하다. 그뿐 아니라, 현재의 제도개혁 논의가 실효를 거두기 위해 다양한 낙농현안에 대한 구체적인 로드맵이 함께 제시될 필요가 있다. 그러나 현재 진행되고 있는 제도개혁 논의와 관련하여 무엇보다 중요한 것은 더 이상 1997년 낙진법개정 과정에서의 시행착오를 반복해서는 안 된다는 점이다. 국제화에 대한 대비를 위해 더 이상 낭비할 시간이 없기 때문이다.

상생을 위한 공동노력을

끝으로 금번의 제도개혁논의가 성공을 거두기 위해서는 유업체와 생산자 모두 기득권에 연연해서는 안 된다. 그 대신 낙농산업의 안정성장이라는 상생을 위한 공조체계구축을 위해 함께 지혜를 모으는 노력이 필요하다. 이를 위해 정부를 포함한 낙농산업 구성원의 성실한 역할분담이 절실하다. 즉 농식품부는 제도개혁에 필요한 충분한 예산을 확보하여 생산자와 유업체의 기득권 포기에 따른 의구심을 불식시키기 위한 '당근'을 제시함으로써 글로벌 스탠더드에 입각한 제도개혁을 매듭지을 수 있어야 한다.

이 과정에서 유업체와 생산자는 “국제화시대에 어느 한 쪽에 절대적으로 유리하거나 불리한 시장여건은 유지될 수 없다”는 것이 낙농선진국의 제도개혁과정에서 얻어진 교훈이란 점을 유의할 필요가 있다. ㉞