

# 근본적 문제 해결은 낙농제도 개혁 통해



조석진  
영남대학교 교수

올해도 예외 없이 낙농진흥회의 원유가격협상은 두 달 가까운 진통 끝에 가까스로 타결되었다. 그러나 당사자인 낙농가와 유업체는 물론 이를 지켜보는 국민들까지도 유대협상을 둘러싸고 매년 반복되는 이 같은 현상에 대해 의아해 하지 않을 수 없다. 1999년 낙농진흥회가 출범한 이후 2004년, 2008년에 이어 올 해까지 매년 같은 악순환이 반복되고 있기 때문이다. 따라서 이는 사실상 원유가격을 주도하고 있는 낙농진흥회의 유대결정 방법에 문제가 있음을 의미한다. 그러나 유대를 둘러싼 갈등은 낙농의 본질적인 문제가 해결되지 않는 한 반복될 수밖에 없음을 간과해서는 안 된다.

낙농가가 생산하는 원유는 타 농축산물과 달리 반드시 가공을 거쳐야 판매가 가능하고, 저장성이 없으며, 계절적인 생산과 소비의 변화가 큰 데 비해 단기적

인 생산조절이 어렵다는 특성을 지닌다. 이에 비해 유가공은 대부분 대규모 자본이 담당하고 있어 유대협상에 있어서 개별 낙농가는 처음부터 약자의 입장에 설 수밖에 없다. 대부분의 국가에 있어서 원유가격결정에 직간접적으로 정책개입이 이루어지고 있는 것은 그 같은 이유 때문이다. 그 점에 있어서 국내 낙농도 예외일 수 없으며, 낙농진흥회가 출범하기 전까지 원유가격결정이 정책적



으로 이루어졌던 것도 그 때문이라 할 수 있다.

그 후 국제화에 대응하기 위해 1997년에 낙농진흥법이 개정되었으며, 이 과정에서 원유의 계획생산 및 집유일원화가 시도되었다. 그러나 낙농의 특성을 무시한 채 계획생산에 대한 참여가 강제성이 없는 임의법으로 처리됨에 따라 낙농진흥회는 원유수급 및 가격안정이란 설립 목적의 달성이 어렵게 되었다. 그 결과



2002년 극심한 원유수급불균형을 계기로 집유주체가 3분된 채 각기 다른 기준에 의한 쿼터제가 실시되었다. 그러나 문제는 서로 다른 집유주체에 속하는 낙농가가 수취하는 실질원유가격에 차이가 있다는 점이다. 선진국 낙농제도의 변천과정은 한마디로 농가 또는 지역 간 가격불균형 해소를 위한 역사였다 해도 과언이 아니다. 또 그 경우 농가 간 가격차는 농가에서 유업체까지의 거리에 따른 운송비를 초과해서는 균형유지가 어렵다. 그럼에도 불구하고 국내의 실상은 서로 다른 집유주체에 소속되어 있다는 이유만으로 개별 낙농가가 수취하는 실질유대 및 쿼터량에 차이가 발생하는 불균형이 지속되고 있다.

한편 국내의 유대를 주도하고 있는 낙농진흥회의 유대조정은, “원유구입가격의 조정시기는 원유생산비의 증감율이 100분의 5 이상일 때 조정하는 것을 원칙으로 하며, 조정당시의 경제여건 등을 감안하여야 한다”와 같이 규정되어 있다. 그러나 낙농진흥회의 유대협상이 매년 극한상황까지 가는 악순환이 반복되자 2008년 유대협상시에 이른바 ‘연동제’ 도입의 필요성이 제기된 바 있으나 아직 실행되지 못하고 있다. 그렇다면 현실적으로 연동제는 실행가능한 제도이며, 또 연동제의 선결조건이 무엇인가를 살펴볼 필요가 있다.

시장경제를 표방하는 자본주의경제 하에서 재화의 가격은 대부분 시장에서 수요와 공급에 의해 결정된다. 그러나 전술한 낙농의 특성상 유대문제를 전적으로 시장에 맡길 경우 이른바 ‘시장의 실패’에 따른 합리적인 자원배분에 문제가 발생할 수 있다. 그 같은 이유로 대부분의 낙농선진국에 있어서의 유대체



계를 보면, 가공원료유가격을 일정 수준 이상으로 보장하고, 이를 하한으로 시유용 원유가격이 결정되는 추세다. 이 과정에서 생산성이 높은 농가가 보다 많은 생산에 참여할 수 있도록 하기 위한 다양한 조치들이 병행되기도 한다. 그러나 이 같은 양립된 유대체계는 어디까지나 국산유제품시장의 성립을 전제로 한다. 따라서 한국과 같이 국산유제품시장이 성립되지 않는 경우에는 낙농은 시유생산에 국한될 가능성이 크고, 불가피하게 발생하는 잉여유에 대해서는 국제가격에 의한 유대가 지불될 수밖에 없다.

그러나 국제화시대에 안정된 생산기반유지를 위해서는 일정 한도 내에서 가공유크터를 설정하고, 이에 대해 국제가격이 아닌 최소한의 우유생산비를 보장하는 유대를 지불할 필요가 있다. 그렇지 않으면 시유용 원유의 안정공급을 보장받을 수 없기 때문이다. 그 경우 우유가 지니는 기초식품으로써의 중요성을 감안하여 일정 한도의 가공원료유에 대해 우유생산비를 기초로 정부가 가격보전을 하는 것이 일반적이다. 오늘날 미국, 일본, 캐나다 등 대부분의 국가의 유대체계가 기본적으로는 이 방법을 택하고 있다. 그러나 이 같은 시스템이 원활하게 작동하기 위해서는 전국단위쿼터제를 근간으로 하는 일원집유 다원판매, 용도별차등가격제 및 종합유가제도의 정착이 선행될 필요가 있다. 그 외 정책가격결정의 기초가 되는 우유생산비, 유업체의 제조경비 및 판매단계의 유통마

진 등에 대한 정보의 투명성확보를 위한 생산자와 유업체의 공조체계구축이 필요하다.

최근처럼 국내의 유대협상이 매년 갈등을 겪고 있는 것은 이 같은 전제조건이 충족되지 못하고 있기 때문이다. 그 같은 의미에서 현재의 3분된 집유체계 하에서 연동제를 도입한다는 것은 실현가능성이 높지 않다. 따라서 유대조정을 둘러싼 악순환의 고리를 끊기 위해서는 불가피하게 유대를 정책가격으로 전환하든지, 아니면 낙농제도개혁을 통해 전국단위쿼터제와 함께 일정 한도 내에서 가공유쿼터를 도입하는 것이 바람직하다. 그러나 국제화시대에 다시 유대를 정책가격으로 되돌린다는 것은 문제가 있다. 따라서 시대의 변화를 수용할 수 있는 제도개혁을 조기에 정착시키는 것이 무엇보다 중요하다.

이미 EU와의 FTA가 2011년 7월부터 발효되었고, 2012년 1월부터는 미국과의 FTA가 발효될 예정이다. 그뿐 아니라 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등 주요 낙농선진국과의 동시다발적인 FTA 협상타결도 시간문제다. 더욱이 시유무역이 가능한 일본, 중국과의 FTA도 가시권 내에 들어오고 있다. 그 결과 시유를 포함한 모든 유제품의 관세가 점차 철폐될 수밖에 없어 국내 낙농은 사실상 시유생산에 국한될 가능성이 매우 높다. 그렇다 하더라도 낙농의 특성상 계절적으로 불가피하게 발생하는 잉여유에 대해 생산비가 보장되지 않으면 시유용 원유의 안정공급을 보장받을 수 없다.

따라서 연동제를 실시한다면 음용유용 원유의 안정공급을 위해 불가피하게 발생하는 잉여유에 대해 일정 한도 내에서 가공유쿼터를 설정하고, 이에 대해 우유생산비를 기초로 가격연동제를 실시하는 것이 바람직하다. 그 경우 시유용 원유를 포함한 용도별 원유가격은 시장의 수급상황을 기초로 생산자단체와 유업체간 교섭을 통해 결정된다. 다만 가공원료유에 대해서는 우유생산비에 연동된 기준가격과 유업체의 지불가능가격의 차액에 대해 정부가 차액을 보전할 필요가 있다. 따라서 연동제는 가공원료유를 대상으로 실시되고, 가공원료유가격은 시유용 원유가격의 최저지지가격역할을 하게 된다. 이 같은 유대체계가 정착되기 위해서는 전술한 전국단위 쿼터제를 바탕으로 하는 낙농제도개혁이 선행되어야 한다. 그러나 이를 위해서는 정책의 주도적인 역할을 통한 낙농진흥법개정 및 당사자인 생산자와 유업체의 적극적인 동참이 필수적이다. ☺