



酪農振興法 改正의 背景과 推進事項

農林水産部 大家畜課
課長 金慶男

1. 우유수급의 문제점

우리나라의 낙농업은 지난 4반세기동안 장족의 발전을 하여 왔다. 제1차 경제사회발전 5개년 계획의 초년도인 지난 1962년도에 젓소 사육두수는 2천두 수준이었던 것이 작년에는 480천두로, 우유 생산량은 3천톤에서 1,632천톤으로 국민 1인당 우유 소비량은 0.1kg에서 39kg으로 증가하여 왔으며, 이와 함께 우유는 우리 식생활에서 중요한 위치를 차지하게 되었다. 그러나 이렇게 성장하는 과정에서 낙농농가가 애써서 생산한 우유를 버려야 하는 고충도 여러번 겪어 왔으며, 특히 '88년대에 들어와서는 외부적인 요인 또는 내부적인 요인에 의하여 '79년 하반기 이후 '80년도 까지, '84년도 하반기 부터 '88년도 상반기 까지, 그리고 최근의 소비 둔화 등 벌써 3번의 수급불균형에 의한 어려움을 겪어 왔으며, 또한 현재도 겪고 있다. 이러한 현상은 보는 사람의 시각에 따라 원인을 달리 분석할 수 있을 것이나 무엇보다 주시하여야 할 중요한 점은 우유수급에 있어서의 불황기간이 길어지고 있다는 사실이다.

물론 이러한 사실은 앞으로 다가올 90년대와 2,000년대에 계속될 것으로 예상되고 있는데 그 첫째이유는 우유 소비 증가율의 둔화이다. 우유소비자가 둔화될 것이라 하는 것은 분유 체화시마다 학교 우유급식, 군 급식등 새로운 대량 수요처를 개발하

므로서 우유소비 확대가 가능하였으나 앞으로는 신규 수요를 창출할 수 있는 여지가 점차 줄어들고 있기 때문이다. 그리고 우리나라의 우유소비 구조가 '88년의 경우 1인당 소비량 39.4kg의 77.4%인 30.5kg을 음용유로 소비하고 24.6%만이 가공품으로 소비되었다는 점이다. 이는 일본의 1인당 총 우유 소비량 75.5kg의 50% 수준인 37.6kg이 음용유로 소비되는 것과 비교하여 음용유 소비가 어느정도 한계에 도달하지 않았느냐 하는 것이다. 또한 우유가 식생활에서 중요한 위치를 차지하고는 있으나 아직까지 건강식품의 범주를 벗어나지 못하고 있는데 이는 금년도의 경우를 보면 알 수 있다.

물론 소비자가격의 대폭적인 인상이 문제이기는 하나 음용유 소비량이 작년에 비하여 떨어진다는 것은 아직도 간식수준 이상으로는 상용되지 않고 있다는 것이다.

둘째, 앞으로의 수입개발 압력은 유제품 분야에도 가중될 것으로 예상되고 있다. 유제품은 상호 대체사용할 수 있는 경우가 많기 때문에 주요 품목에 대하여 수입개방을 하지 않더라도 우유소비는 큰 타격을 입을 수 밖에 없을 것이다. 우리나라의 우유생산비는 선진 낙농국가와 비교하여 볼 때 국제경쟁력에서 크게 뒤지고 있어 국내 낙농제품 시장이 잠식된다면 국내산 우유 및 유제품의 수요확대를 위한 대책이 별반 없다는데 심각한 문제점을

안고 있다.

2. 현행 낙농제도의 문제점

이 부분에 대하여는 낙농산업에 종사하고 있는 분이면 누구나 잘 알고 있는 사항이다. 그러나 이해를 돕기 위하여 다시 한번 문제점을 정리하여 보고자 한다.

가. 원유가격 결정

현재 원유가격 결정은 낙농진흥법 제 13 조의 규정에 의거 농림수산부장관이 조정안을 작성하여 물가안정 및 공정거래에 관한 법률 제 4 조의 규정에 따라 경제기획원장관과 협의하여 결정 시행한다. 물론 이때 낙농진흥법상 낙농심의회의 심의를 거치도록 되어 있다. 그러나 정부에서 원유가격을 결정하므로 인해 조정시기, 물가를 고려한 인상을 결정 등에 있어서 경직성이 상존하지 않을 수 없는 것이 현실이다.

가격 인상후 원유체화가 발생할 경우 정부에서 전적으로 이를 해결하여 줄 것을 요구하는 경향이 있다.

또한 현재의 원유가격은 유지방울에 의해서만 차등 적용하고 있어 젖소 개량에 있어서 문제점이 도출되고 있을 뿐만 아니라 원유의 위생, 품질차가 인정되지 않으므로해서 품질향상 노력이 미흡한 편이다. 유지방울 향상위주로 개량되다 보니 젖소의 경제년한에서 커다란 손실을 보고 있다. 예를 들어 보면 원유가격 산정시 종전에는 감가상각 년한을 6년으로 계산하였으나 지난 4월1일 조정시에는 4년으로 계산할 수 밖에 없었다.

나. 집유제도

우리나라의 집유제도는 1976년도에 1차 전환을 시도하므로서 변혁을 가져왔다. 1976년 11월 이전의 원유거래는 낙농 농가가 자유선택에 의하여 유업체에 납유하여 왔으나, 우유수요가 확대되고 있음에도 유업체에서는 자체 집유기반을 조성하기 보다는 업체간 경쟁에 의하여 원유를 확보하므로서 유통질서의 문란을 초래함은 물론 정부 지정가격 이외의 프리미엄 지불도 성행하게 되었다. 이에따

라 1976년 11월20일 집유선 고정조치를 단행하게 된 것이다.

이 고정조치는 낙농농가가 생산한 우유를 지정된 유업체에만 납유토록 고정함으로써 낙농농가에게는 유리한 조건으로의 판매 기회를 상실하는 결과가 된 반면, 우유 체화기에는 안정적인 판매처를 확보토록 하였으며, 유업체에 대하여는 수유기반을 조성토록 하는등 상당한 성과를 거두었다고 할 수 있으나 집유선 고정조치에 대하여 많은 이견이 있을 수 있을 것이다.

어떻든 고정조치 이후 낙농농가와 유업체의 대폭적인 증가로 인하여 또다시 집유선이 중복되고 원유 유통질서가 문란하게 되었다. 집유선 중복문제를 보면 전국의 시·군중 47.6%가 2개 이상 유업체에 의하여 집유되고 있어 집유비용이 과다하게 지출됨으로써 제품가격 상승요인으로 적용하고 있는데 한국농촌경제연구원이 충남 천안시, 온양시, 천원군, 아산군 지역을 대상으로 조사한 바에 의하면 집유선이 일원화될 경우 32%의 집유비를 절감할 수 있는 것으로 나타났으며, 원유 유통질서 문란에 있어서는 원유가 부족하면 유업체에서는 원유 검사시 타 유업체보다 유리한 유량 및 유지방울 보장, 원유대 선불과 경비보조등 자금지원, 관광알선과 낙우회에 대한 운영비 보조 및 타 유업체 납유 농가 유혹등 폐단이 있는 반면 원유가 과잉되면 원유 검사시 유업체에 유리하도록 검사하여 낙농농가에 피해를 주고 또한 지능적인 집유기피와 집유선 고정을 이유로 타 지역 또는 신규 농가의 수유거부 및 유대지불을 지연시키는등 문제점을 야기시켜 왔다.

이러한 문제점이 발생됨으로 해서 정부에서는 집유선 고정조치 이후 다각적인 개선방안을 강구하여 왔으나 이해 당사자간에 서로 상충되는 이견이 많아 이를 개선치 못하고 현재에 이르고 있는 실정이다.

다. 원유검사제도

원유검사업무는 축산물 위생처리법 제 2 조 제 8 호의 규정에 의하여 집유장 경영자가 그 소속 수의

사중 작업장 소재지 관할 시·도지사의 승인을 얻은 자를 자체검사원으로 지정하여 수행하고 있다. 즉 원유검사업무는 유업체 소속 직원이 담당하게 함으로써 검사의 공정성 문제가 야기되고 이에 따라 항상 낙농농가와 유업체간 마찰을 유발하는 문제점을 안고 있다. 이에 따라 정부에서는 가축위생시험소등을 통하여 공정검사가 되도록 검사를 강화하는 등 노력을 하고 있으나 한계가 있을 것이며, 또한 생산자들은 자기가 생산한 우유는 자기가 검사하여 유업체에 인도하여야 한다는 여론이 일고 있는 실정이다.

3. 낙농발전협의회 구성·운영

우유수급안정 및 낙농관련 제조개선을 위한 정부의 지속적인 노력에도 불구하고 이해 당사자간 합의가 되지 않음에 따라 정부차원이 아닌 중립기구를 통하여 이해 당사자가 한 자리에 앉아 낙농발전 방안을 모색토록 하기 위하여 작년도에 한국농촌경제연구원으로 하여금 생산자·유업체·학계 및 연구기관·정부대표등이 망라된 「낙농발전협의회」를 구성, 운영토록 한 바 있다. 이에 따라 자문위원회, 실무협의회, 실무 소위원회등을 구성하여 전체적으로 11회에 걸친 회의를 하게 되었고, 그 결과 다음 두가지 사항에 대하여 합의점을 도출하게 되었다.

그 첫째는 집유된 원유의 배분·수급조절·원유가격 심의 결정등의 기능을 가진 객관적이고 전문적이며, 불편부당한 독립기구로 「낙농위원회」를 설치할 것과, 둘째로 축산업협동조합에 의한 집유일원화가 바로 그것이다. 이 합의사항이 도출되기까지는 많은 어려운 고비들을 넘긴 것으로 알고 있으나, 가장 민주적으로 도출됨에 따라 앞으로 우리나라 낙농산업발전의 전환기를 만들 수 있는 계기가 될 것으로 크게 기대하였었다.

4. 낙농진흥법 개정 추진

지금까지 앞에서 설명한 바 있는 문제점등을 해결하르로서 지속적으로 낙농산업발전을 도모하기 위하여 정부에서는 낙농발전협의회에서 논의된 사

항을 토대로 조문화하여 낙농진흥법개정법률(안)을 작성하게 되었으며, 그 주요 내용은 다음과 같다.

〈낙농진흥법 개정법률(안)의 주요골자〉

- 정부는 낙농진흥시책을 강구·시행(안 제 3 조)하고, 낙농지대를 지정할 수 있도록 함(안 제 4 조)
- 원유가격의 결정 및 집유된 원유의 배분등을 심의·의결·집행하는 낙농위원회를 법인으로 설립토록 함(안 제 6 조)
- 원유의 성분함량, 위생상태, 계절, 용도에 따라 차등가격제를 실시할 수 있도록 함(안 제 7 조 제 2 항)
- 낙농위원회가 매입한 원유는 신청에 따라 유업체에 배정토록 함(안 제 8 조)
- 낙농위원회에 매각을 희망하는 낙농농가로 부터의 원유집유는 축협만이 할 수 있도록 함(안 제 9 조)
- 낙농농가의 동의를 얻어 자조금을 설치할 수 있도록 하고, 운영주체등 필요한 사항은 농림수산부령으로 정하도록 함(안 제 12 조)
- 원유거래등에 관하여 분쟁이 있을 경우 위원회가 조정토록 함(안 제 15 조)

상기의 개정법률(안)중 낙농위원회 설립에 관한 사항을 제외하고는 그동안 생산자단체등과의 수차례 협의를 거치는 동안 합의를 보았으나 낙농위원회의 설립에 대하여는 생산자단체의 상설·비상설 문제에 대한 이견 계기로 합의점에 이르지 못하고 있는 실정이다. 이에 따라 금년 9월 정기국회에서 낙농진흥법개정법률(안)개정 추진도 신중한 검토를 위하여 유보될 수 밖에 없었다. 그러면 끝으로 낙농위원회 상설의 필요성은 다음과 같다.

5. 낙농위원회 설립

〈상설 필요성〉

가. 자율적인 원유가격 결정을 유도하고자 함.

현재까지의 농림수산부장관이 경제기획원장관과 함께 협의·결정하던 경직성을 해소시키고 우유수

급상황에 따라 생산자와 유업체등이 서로 협의하여 자율적으로 조정시기, 조정비율등을 결정토록 하므로서 가격조정에 따른 문제점이 발생시 협의를 통해 대책을 강구하는등 공동 노력한다면 쉽게 해결될 것이다.

나. 우유 파잉 공급시 생산자·유업체 합의에 의한 수급조절 유도

'85년도 우유 공급 파잉시 전지분유를 수출 및 대용유 원료용으로 저가 공급하고 결손액을 축산진흥기금으로 보전한 사례가 있으나 이러한 파잉된 우유의 처리문제는 정부가 주도하여 해결하는 것보다 생산자와 유업체가 공동으로 인식을 같이하면서 대처한다면 수급불균형 기간을 줄일 수 있는 방안이 모색될 것이며, 유대정산 지연, 유대 대신 유제품으로의 대체지불, 유지방을 조작등 낙농농가와 유업체간의 분쟁발생도 되지 않을 것이다.

다. 집유일원화에 의한 생산농가의 실질적 보호
집유일원화와 검사공영화만을 위하여 낙농진흥법을 개정한다면 유업체의 담합 또는 개별 유업체의 원유 확보 경쟁에 의하여 집유일원화는 되지 않고 더욱 혼란될 우려가 있으며 이렇게 될 경우 검사공영화도 되지 못할 우려가 있다. 또한 집유조합의 기능으로서 유업체에 원유를 강제 인도시키는데도 한계가 있다. 따라서 실질적인 집유일원화와 검사공영화를 위하여는 유업체를 상설위원회에 참여시켜 책임을 부가시키는 일이다.

라. 수입개방에 대비 생산자·유업체 활동의 강력한 민간기구 필요

주지하는 바와 같이 쇠고기에 대한 수입개방압력은 강도가 대단하였으며 아직까지도 완전 해결이 되지 않은 상태에 있으나, 향후 축산물에 있어서는 수입개방압력은 쇠고기 다음에 유제품으로 전환될 것이 명약관화한 일이다. 지금 선진국에서는 우루과이 라운드등으로 완전 수입자유화를 부르짖고 있는 실정이며, 이에 덧붙여 정부에서의 지원도 부정하고 있는 실정이다. 따라서 앞으로 다가올 수입자유화 압력에 이겨내기 위하여는 한편으로 생산성 향상과 경영합리화를 위하여 노력하여야 하며, 또 한편으로는 정부·낙농농가·유업체등이 협력하여 대응하는데 있다고 할 수 있다. 물론 정부차원에서 이를 저지하기 위하여 노력할 것이나 민간차원에서 의 기민한 외교노력이 커다란 역할을 담당할 것이다. 이를 위하여는 생산자와 유업체가 합동으로 강력한 힘에 의한 대응이 필요하다.

마. 부언하여 낙농위원회를 상설화 하고자 하는데는 어떠한 배경의 복선도 가지고 있지 않음을 깨삼 밝혀두면서 낙농산업에 관계하시는 모든 분들께서는 각자가 충심으로 원하는 국내 낙농산업의 장기적인 발전모형이 무엇인지 그리고 어떤 방향이 올바른지를 다시 한번 심각하게 생각하여 주셨으면 한다.

힘찬도약!

굳건한 단결!

영원한 전진!