

# 집유질서에 대한 농수산부장관의 1.14 집유선 동결조치는 위헌이다

이 재 훈

(재) 국제농업개발원 이사장, 호산농촌법률사무소 소장

## 1. 사태의 발달

농림수산부는 1991. 1. 14. 각 시도지사 앞으로 집유질서 확립을 위한 대책지시를 하였다.

지시내용은 90년 하반기부터의 원유공급부족에 따른 유업체간의 집유경쟁과 이에 편승한 낙농가(낙농조합)의 추가금액 또는 과도한 선도금 요구로 인하여 집유질서를 문란케하고, 추가비용의 제출로 인한 유제품 값의 인상이 우려되므로 시도지사의 사전 승인없이 집유선을 변경할 수 없게하고, 만일 이를 위반하면 다음과 같은 조치를 취하도록 하는 내용이었다.

첫째. 축산물 위생처리법 제12조의 검사강화

둘째. 식품위생법 제17조의 임검강화, 제29조의 품질관리 이행여부 점검강화

셋째. 세무사찰의뢰

넷째. 학교우유 급식 보조대상에서 제외

다섯째. 축협의 제반지원에서 제외

여섯째. 축산시설자금 지원대상에서 제외등을 무기로 하여 일정구역내의 낙농가를 일정한 유업체만 집유할 수 있도록 조치하였다.

이에 대하여 낙농조합들이 낙농가들의 피해사례를 들어 시정을 요구하였으나 농림수산부에서 이에 대하여 불가하다는 회신을 하자, 12개 낙농조합이 91. 4. 1. 헌법소원을 제출하였다하여 지금 헌법재판소에 심리중이다.

## 2. 주장과 답변

### 가. 12개 낙농조합의 주장

(1). 낙농조합의 박재호(경주), 김용훈(김천), 김우길(김제), 이종준(경산), 지대선(춘천), 양동천(순천), 윤수철(전주), 조성윤(상주), 윤민호(남원), 강호재(안동), 이영호(홍성), 강춘성(진주)이다.

(2). 낙농조합측 주장은 위 농림수산부의 집유선동결조치는 헌법에 보장된 낙농가의 사유재산권의 부당한 침해 행위라는데 있다.

(3). 헌법위반이라는 주장의 근거를 요약하면

첫째. 위 급유선제한 조치는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리의 필요성이라는 사유재산권 제한에 관한 헌법 제23조의 요건을 충족하지 못하고 있다.

둘째, 법률상의 구체적 수권없이 취한 조치일 뿐 아니라, 협조하지 않는 경우 세무사찰 등을 병행하게 함으로써 부당결부금지의 원칙에 위배되는 처분이다.

셋째, 정당한 보상이나 보완조치가 없이란 기본권제한 조치이다.

넷째, 자생적 낙농조합의 발전을 저해한다.

다섯째, 소비자몰가 상승요인과 무관하다.

여섯째, 공정한 거래라는 헌법정신에 반한다.

## 나. 농림수산부장관의 답변

### (1). 각하주장

소원기간 60일이 경과하였으므로 각하되어야 한다고 주장한다. (헌법재판소법 제68조)

### (2). 기각주장

농림수산부는 위 농림수산부장관의 91. 1. 14조치는 소비자와 생산농가의 동시보호라는 공공복리의 필요에서 축산물 위생처리법 제15조에 근거하여 수급조절 명령을 한 것으로서 헌법 제23조의 국민의 재산권을 침해한 것이 아니라고 주장한다. 그 이유로서는 낙농가가 원유값을 정당하게 받을 수 있는 제도적장치가 마련되어 있기 때문이라고 한다. 특히 원유가 과잉 공급일 때를 생각하면 농림수산부장관의 조치는 결국 낙농가를 위한 조치라고 강변한다.

## 3. 문제점의 발생

1. 14. 집유선 제한조치로 인하여 다음과 같은 낙농가 피해사태가 속출하였다.

(1). 유업체인 남양유업주식회사에서는 논산축우회 낙농가들에게 1990. 1. 2. 경 낙농사업비를 지원해 주기로 합의, 약정해 놓은 사실이 있음에도 1991. 1. 14. 집유선동결조치가 있자 지원합의서의 이행을 하지 않고 있다.

(2). 집유조합인 경북낙농협동조합은 집유선동결 조치 이후 매일유업(주)와 원유매매계약을 체결하려 하자 다른 유업체에서는 서로 담합하여 계약체결을 방해하고, 동조합과 (주)비락 사이에는 집유선동결조치 이전인 1990. 10. 25. 원유매매에 관한 가계약이 있었음에도 동조치가 있자, 위 조합의 효율적 방안논의 요청자체도 거부하며, 또한 위 조합에서 납유를 받던 남양유업(주)는 동 조치가 있자 위 조합에서 집유한 원유의 구매를 거절하고, 더 나아가 자신들의 구매거부로 부득이 집유한 원유의 처리를 위해 멀리 타도에 까지 가서 처분을 하려해도 그것은 자신들이 집유하던 농가의 원유라고 하며 협박적인 납유금지 요청을 한 사실이 있음.

이와같이 극히 일부분의 사례에 의해서도 나타난 것처럼 동 조치는 낙농가와 유업체에게는 일방적으로 불리한 조치인 것이다.

(3). 경서낙협(조합장 : 조성운)의 경우, 조합집유업체인 비락, 남양등에 농가의 조합집유참여 동의서에 날인하였음을 근거로, 집유사업협조를 요청하였으나 거절당하여 강원낙협차량 1대와 경남낙협차량을 지입받아 집유를 하여, 지리산낙협을 통해 빙그레에, 그리고 강원낙협을 통해 국제유업, 롯데유업 등에 납유를 하였으나, 그때마다 당국의 압력에 의해 원유를 받을 수 없다고 하여서 1개월간 고통을 겪다가 끝내는 비락분을 비락에, 남양분은 남양에 각기 회사차와 보조검사원이 탑승하여 집유되고 있어 조합은 존재 기로에 서게 되었다.

(4). 백제낙협(조합장 : 이충희)의 경우, 6개월 전 남양유업과 원유 매매가계약을 체결하고 조합에서 부분집유를 하여 왔는데도 1. 14. 조치이후 태도를 돌변하여 회사집유를 고수하고 있어, 절충을 계속하다가 불가능해지므로, 조합에서 일부를 집유하여 대전 충남유조합회에 분유를 임가공 제조하고 있다.

(5) 경북중앙낙협(조합장 : 이종준)의 경우, 매일유업과 빙그레(주)와 계약으로 공동판매사업을

재산권처분의 자유를 제한하려면 그에 상응하는 충분한 이유를 필요로 하는 것이며, 이는 헌법상 '국가안정보장, 질서유지, 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률상 제한' 할 수 있다는 규정(제37조 2항)으로 표현하고 있다.

재산권행사의 제한시에는 제한되는 사인(私人)의 이익과 그로인해 실현되는 공공복리를 비교형량하여, 후자의 비중이 더 큰 경우에만 정당성을 인정 받을수.....

하고 있는데 불법집유가 되지 않게 한다는 구실로 빙그레 납유차에는 빙그레 보조검사원이, 매일납유차에는 매일 보조검사원이 탑승하여 불합리한 집유를 계속하고 있으며, 근간에 와서는 비락이 직접집유농가 중 일부가 조합집유에 참여하게 되어 이들의 원유를 일부는 매일에, 일부는 빙그레에 판매하였더니 1. 14. 조치를 근거로 빙그레를 당국에 고발 하였다.

#### 4. 농수산부장관의 1. 14. 집유선동결조치는 헌법위반이다.

##### 가. 헌법상 보장된 낙농가의 기본권(사유재산권)침해이다.

우리헌법은 국민의 가장 중요한 기본권으로서 사유재산권을 보장하고 있으며(제23조 1항), 개인과 기업의 자유로운 경쟁과 창의를 바탕으로 하는 자본주의 시장경제질서를 경제의 기본질서로 상정하고 있다.(제119조 1항)

사유재산권의 실질적 보장은 단지 소유권의 정적인 보장만으로는 실현 될 수 없고, 재산의 사용, 수익, 처분의 자유가 보장되어야 가능한 것이다. 특히 처분의 자유는 역사상 여타 재산권제도의 사유재산제를 구분짓는 특징으로서, 이는 계약의 자유를 통해 구현되며, 계약의 자유는 계약여부와 계약상대방, 그리고 계약내용의 결정의 자유를 그 내용으로 한다.

따라서 재산권처분의 자유를 제한하려면 그에 상

응하는 충분한 이유를 필요로 하는 것이며, 이는 헌법상 '국가안정보장, 질서유지, 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률상 제한' 할 수 있다는 규정(제37조 2항)으로 표현하고 있다. 그런데 재산권의 경우는 그 중요성에 비추어 헌법상 특히 그 '행사의 공공복리 적합의무'와 공공필요에 의해서 제한될 수 있음을 명시함으로써 여타 기본권에 비해 제한될 가능성이 큰 것이 사실이다. 그러나 여전히 재산권행사의 제한시에는 제한되는 사인(私人)의 이익과 그로인해 실현되는 공공복리를 비교형량하여, 후자의 비중이 더 큰 경우에만 정당성을 인정 받을 수 있을 것이다.

그런데 농림수산부장관이 1991. 1. 14. 취한 조치는 1975. 11. '축산물위생처리법' 제15조에 의한 '집유선동결조치'를 철저히 지키도록 지시하면서, 이를 지키지 않는 경우 강력한 제재조치를 가할 것을 예고한 것이다.

따라서, 1. 14. 조치는 기본적으로 낙농가들로부터 자신들이 생산한 원유의 판매처를 선택할 권한을 박탈함으로써 일용 사인(私人)의 재산권행사를 심각히 제한하는 내용을 포함하고 있다.

이러한 재산권행사의 제한조치가 합헌이라면 위에 언급한 재산권제한의 요구에 부합하여야 하나, 위의 집유선 고정조치는 법률에 의하도록 되어있는 기본권제한의 적법한 형식을 갖추지 못하고 있으며, 또한 오히려 공공복리에 악영향을 미치거나 비례의 원칙에 어긋나는 것이다.

## 나. 법률에 의한 적법한 수권없이 낙농가의 기본권을 제한한 위법조치이다.

농림수산부장관의 1. 14. 조치는 그 성격상 기존 점유선 이탈을 방지하려는 행정지도적 내용과 더불어 이러한 행정지도의 실효성을 확보할 목적으로 제반 제재조치를 통고하는 것이다.

그러나 이와같이 비권력적인 행정작용의 형태를 통해, 국민의 가장 중요한 기본권적인 재산권처분의 자유를 제한하는 행위는 기본권의 제한을 법률에 의하도록 하고 있는 헌법의 취지에 크게 위배되는 것이다. 또한 이러한 제한을 강제하기 위하여 그 행정목적과는 직접 관계가 없는 국민들의 여타 수익권(문제된 피처분정의 1. 14. 조치 '농림수산부의 점유질서 확립을 위한 대책지시' 3항에서 보이는 바, '학교 우유급식 대상에서 제외, 점유조합이 점유선을 문란시켰을 경우에는 제반지원 대상에서 제외토록 축협중앙회 및 도지회에 통보, 임의로 점유선을 이동한 농가에 대하여는 축사시설자금지원 등 제반 행정지원 대상에서 제외, 시정되지 않는 유업체에 대하여는 금후 원유공급부족에 따라 분유 등 유제품을 수입하게 될 경우 공급대상에서 제외시킬 것임' 등의 조치로서 이들은 기본적으로 행정청의 수익적 행정행위로서의 성격을 가지며, 따라서 그 결정은 원칙적으로 행정청의 재량에 맡겨져 있을 것이다)을 박탈하는 등의 수단을 취하는 것은 본래 그 행위들에 예정되어 있지않은 목적을 위해 행정청의 재량을 남용하는 것으로 위법이다.

특히 '세무사찰' 등의 조치는 행정법상의 일반 원리인 '부당결부 금지의 원칙'에 위배되는 것이다.

농림수산부장관은 1. 14. 조치의 근거로서 축산물위생처리법 제15조를 들고 있으나, 그 규정은 '...축산진흥에 필요하다고 인정될 때에는 수육과 원유의 수급조절을 위하여 필요한 조치를 명할 수 있다'고 하여 불명확하고 포괄적인 내용만을 언급

할 뿐이므로, 이렇게 명확성을 결한 제15조가, 법규명령도 아닌 단순한 '대책지시'와 같은 형태로 국민의 중요한 기본권을 제한할 수 있게 해주는 수권법률(授權法律)이 되지는 못할 것이다.

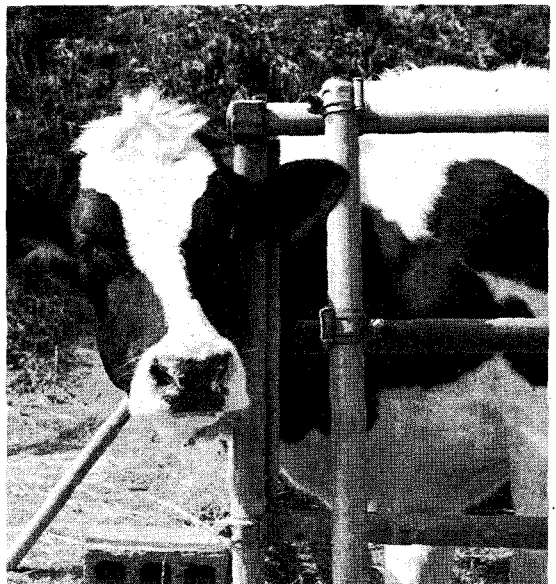
## 다. 정당한 보상없이 낙농가의 재산권을 침범한 위헌조치이다

농림수산부장관의 1. 14. 조치에 포함된, 낙농가들의 생업을 위한 상품인 원유의 처분에 대한 제한은 재산권의 사회적 구속성 내지 내재적 한계를 초과하는 중요한 제한으로서, 헌법상 이러한 제한에는 당연히 정당한 보상이 수반되어야 한다. 그러나 낙농가들과 유업체들의 점유선을 고정한 농림수산부장관의 조치에 따르자면, 낙농가들로서는 생산한 원유를 기존 점유선에 판매하지 못하면 우유의 특성상 폐기해 버릴 수 밖에 없는데 비해, 유업체들은 소비시장의 변동에 따라 시기마다 차사가 필요한 만큼만 점유해 가면 되므로, 낙농가들은 원유의 판매량과 판매조건에 있어 항상 유업체들의 의사결정에 좌우되는 결과를 낳았다. 그러므로 농림수산부장관의 조치에 포함된 낙농가의 원유처분 자유의 제한은 외형과는 달리(외형상으로는 유업체들도 기존 점유농가이외에서는 점유할 수 없으므로 낙농가들과 유업체에 동등한 제한이 가해진 것으로 보이나, 자체적인 가공, 저장시설을 구비하지 못한 영세생산자들과 자본주의시장원리에 민감하게 대응하는 기업들의 입지의 차이로 말미암아) 낙농가들에게 일방적으로 불리한 영향을 미칠 가능성이 큼에도 불구하고, 농림수산부장관은 그 불공평한 효과를 상쇄할 아무런 수반조치도 취하지 않았으므로, 이는 '정당한 보상' 없는 재산권 제한으로 위헌적인 조치라 할 것이다.

## 라. 자생적 낙농협동조합의 발전을 저해하는 위헌조치이다.

농림수산부의 집유선동결조치는 낙농업개선책인 집유일원화와는 그 궤를 달리하여 자생적인 낙농협동조합의 발전을 저해하는 조치이다. 농림수산부의 집유선동결조치는 낙농업개선책으로 제시되고 있는 '집유일원화'와는 내용적으로 완전히 다르므로 이는 구별되어야 한다. 즉, 낙농선진국에서 시행하고, 낙농진흥법 개정법률안에서 추진되고 있으며, 농림수산부의 답변서내 집유제도 개선방안에 관한 연구 및 낙농발전장기대책 수립 및 추진계획에 관한 연구(한국농촌경제연구원, 축산업 협동조합중앙회 편, 농림수산부 답변서 중 8, 중 9)에서 언급되고 있는 '집유일원화제도의 공통적 내용은 생산자단체를 중심으로 집유를 일원화하고, 집유된 원유의 유가공업체로의 납유는 다시 제3의 기관이 유가공업체들과 교섭을 통해 가격과 조건을 정하여 배분하도록 되어있는 체계이다. 이는 집유과정의 합리화(비용, 시간 등의)뿐만 아니라, 제3의 기관에 원유의 일괄적인 거래교섭을 맡김으로서, 개별낙농가와 유업체간의 직거래시 발생할 수 있는 유업체의 자의적(恣意的)인 차등거래, 과당경쟁 등의 무질서와 혼란을 배제함으로써 유통질서를 확립하여 낙농가들을 보호하려는 규제방법일 것이다. 따라서 위와 같은 선진국형의 집유일원화는 산업구조상 약세일 수 밖에 없으며, 특히 영세한 규모를 가지는 우리나라 축산농가에서 적절한 거래교섭력을 부여하는데는 필수적인 제도이며, 이러한 형태의 집유일원화 실현을 위해 기본적인 전제가 되는 것은 생산자단체 즉 우리나라의 경우 낙농가들의 협동조합의 육성이다. 이에 반해 농림수산부가 취한 집유선고정화조치는 낙농가들의 오랜불신의 원인이 된 기존의 유업체직접자유체재가 아니라)를 고착화시키는 내용을 포함하고 있다. 우리나라

의 기존의 집유체계는 고정된 집유선인 유가공업체들이 직접 개개의 낙농가들과 계약을 체결한 후 유업체가 자신들의 설비(집유차, 집유장등)를 가지고 직접 낙농가들을 방문, 자신들의 검사원들이 행한 다분히 자의적인 유질검사에 의해 가격조건을 결정하여 집유함으로써, 개별 낙농가들은 원유판매의 여부나 판매조건에 있어 거의 결정권을 행사할 수 없는 여건이었다. 이러한 낙농가들의 불리한 지위는 우리나라 원유수급의 심각한 불안정에 당하여 더욱 낙농가들의 피해를 크게 하였다. 따라서 낙농가들은 집유일원화체계를 규정하고 있는 '낙농진흥법 개정법률안'의 시행을 고대하여 왔고, 그 통과가 늦어짐에 따라 낙농조합을 포함한 일부 낙농가들은 자체적으로 조합을 조직하여 집유일원화를 실시하고자 한 것이다. 이러한 상황에서 농림수산부의 '집유선고정조치'는 '집유의 일원화'가 아니라 판매선(販賣先)의 고정 즉, 납유선(納乳先)을 변경할 수 없도록 한 것으로서, 기존 집유선을 인정받은 유업체들로 하여금 더이상 자생적인 낙농협동조합들과 거래교섭을 할 필요가 없게 만든 것이다



**비권력적인 행정작용의 형태를 통해 국민의 가장 중요한 기본권적인 재산권처분의 자유를 제한하는 행위는 기본권의 제한을 법률에 의하도록 하고 있는 헌법의 취지에 크게 위배되는 것이다. 또한 이러한 제한을 강제하기 위하여 그 행정목적과는 직접 관계가 없는 국민들의 여타 수익권을 박탈하는 등의 수단을 취하는 것은 본래 그 행위들에 예정되어 있지않은 목적을 위해 행정청의 재량을 남용하는 것으로 위법이다. 특히 '세무사찰' 등의 조치는 행정법상의 일반원리인 '부당결부 금지의 원칙'에 위배되는 것**

(중 남양유업납유요청서). 이는 그동안 농수산부가 추진해오던 '낙농진흥법 개정법률안'의 취지에도 위배되는 것이며, 신생낙농협동조합들이 협력을 요청하였을 때 우선 자치적으로 집유일원화를 시행해 보라고 권고한 회신의 태도와도 모순되는 조치인 것이다. 결국 농림수산부의 1. 14. 조치는 낙농업 구조개선에 필요한 낙농협동조합의 육성은 커녕 낙농가들의 자발적 노력마저도 수포로 돌아가게 하는 조치로서, '농어민의 자조조직의 육성과 그 자율적 활동과 발전'을 보장하는 헌법(제123조 5항)의 취지에 위배될 뿐 아니라, 이로써 '낙농업보호'라는 명분은 전혀, 동조치로 인한 낙농조합의 재산권제한을 정당화할 근거가 되지 못함을 밝힌다.

**마. 집유선변경과 소비자 유가의 상승과는 무관하다(조치의 공공복리적근거 없음)**

기존집유선을 위반한 원유거래는 소비자물가의 상승의 직접적인원인이 아니다.

농림수산부는 답변서에서 낙농협동조합들과 일부 유업체들의 기존 집유선의 위반으로 인하여, 유업체의 원유구입비용이 상승함에 따라 소비자들에게 필수적인 유제품의 가격이 상승할 것을 방지하는데, 위 1. 14. 조치의 큰 목적이 있었던 것으로 말하고 있다. 그러나 1. 14. 조치 당시의 유업체간의 과당경쟁은 직접적으로는 1990년 후반부터 발생한 일시적인 원유공급부족사태에 기인한 것이지('89, '90년 상반기에는 반대로 원유공급과잉사태가

발생하여 잉여원유를 팔지 못한 낙농가들은 큰 피해를 입었다) 그 원인이 낙농조합들의 집유일원화 자율시행과 이를 통한 기존 집유선(이경우는 납유선이라 하는 것이 더 적절할 것이다)의 위반에 있는 것은 아니다. 따라서 동 조치는 우리나라의 고질적인 원유수급불안정의 결과인 일시적인 원유가 상승에 대해, 수급안정화를 위한 근본적인 대책(생산량의 계획과 통제, 가격지지등)을 마련하지는 않은 채, 수급변동에 대한 축산농가들의 대응력을 박탈하는 전혀 형평을 잃은 조치라 할 것이다. 물론 이상황에서 다시 집유선 고정을 강제함으로써 유업체들은 기존 집유선으로부터 아무런 경쟁없이 당연히 납유받을 수 있게 되었으므로, 다른 유업체들을 의식하여 원유가격을 높이 제시할 필요가 없게 되어 원유구입비용이 절감될 것은 예상할 수 있는 바이다. 그러나 이는 사회의 여타계층의 '공공복리'를 위해서 우리나라 경제구조상 가장 약한 지위에 있는 계층이라 할 수 있는 농민들을 계속해서 희생시키는 행위이므로, 이는 헌법상 나타나 있는바, '국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고...'(제119조 1항). '국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 농·어촌을 종합개발과 그 지원 등 필요한 계획을 수립, 시행하여야 한다'(제123조 1항). '국가는 농수산물의 수급균형과 유통구조의 개선에 노력하여 물가안정을 도모함으로써 농·어민의 이익을 보호한다'는 정책지표와는 전혀 동떨어진 조치인 것이다.

사회의 여타계층의 '공공복리'를 위해서 우리나라 경제구조상 가장 약한 지위에 있는 계층이라 할 수 있는 농민들을 계속해서 희생 시키는 행위이므로, 1. 14 조치는 헌법상 나타나 있는바, '국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고……'(제119조 1항), '국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 농·어촌을 종합개발과 그 지원 등 필요한 계획을 수립, 시행하여야 한다'(제123조 1항), '국가는 농수산물의 수급균형과 유통구조의 개선에 노력하여 물가안정을 도모함으로써 농·어민의 이익을 보호한다'는 정책지표와는 전혀 동떨어진 조치

## 바. 공정거래에 관한 헌법정신위배이다.

처분청의 조치는 공정한 경쟁여건을 조성하려는 헌법정신에 위배된다. 처분청의 조치에 의하면 기존 점유선을 가지는 유업체들은 현재의 원유부족상태에 있어서조차 아무런 조건의 제시없이도 점유선을 다른 유업체에게 빼앗길 염려가 없으므로 타 유업체들과 의사 연락을 통해 원유가격을 일정선에서 일방적으로 결정·유지할 수 있는 충분한 능력을 가지게 된다. 실제로 농림수산부의 1. 14. 조치 이후에 유업체간에 위와 같은 담합이 있는 것으로 보이는 사례들이 나타나 농가조합의 점유일원화 시도에 따라 기존의 유업체 직접집유체계에 비하여 원유가(原乳價)교섭에 대한 유업체의 영향력행사가 전처럼 용이하지 않게 되었으므로, 유업체들로서는 농림수산부의 조치를 계기로 낙농가 조합의 영향력을 무산시키려는 공동의 의도를 가지고 행동할 수 있음이 충분히 예상되므로, 이는 '시장의 지배와 경제력의 남용을 방지'를 규정한(제119조) 헌법의 취지와 이를 구현하고 있는 독점규제 및 공정거래에 관한 법률의 정신에 위배되는 결과인 것이다.

## 사. 농림수산부가 제한한 낙농진흥법 개정안에도 같은 취지의 정신이 흐른다.

또한 농림수산부가 1990. 9. 경제장관 심의안건으로 제출되었던 낙농진흥법 개정법률안(별첨3)

제2조 계약조항과 1990. 11. 같은 심의안건으로 제출된 같은 법률안(별첨4)의 제12조 계약조항을 비교하면 별첨4의 법률안에서는 별첨3의 법률안 중에서 문제된 점유일원화조항인 제12조의 제4항 '제1항의 규정에 의하여 사업회와 계약을 체결한 낙농가 또는 수요자는 계약기간 동안 직구입자에게 원유를 판매하거나 사업회 이외의 자로부터 원유를 구입할 수 없으며, 직구입자는 낙농가와 계약기간 동안 계약한 물량의 원유의 인수를 거부할 수 없다. 다만 수요자의 자체 목장에서 생산한 원유 등 농림수산부장관령으로 정하는 경우에는 수요자가 직접 점유할 수 있다'와 제5항인 '제4항의 규정에 위반하는 계약은 효력이 없다'고 한 4항, 5항이 빠져있음을 알 수 있듯이, 농림수산부 역시 경제장관 회의에서 위 조항들이 위원의 소지가 있음을 인정하고 삭제한 것이다.

## 5. 시정조치

### 가. 1. 14. 조치를 취소하든지, 보완조치를 부가하라.

농수산부장관의 실제상 위에서 본 낙농가에 피해를 주는 부당한 결과를 발생하게 했을 뿐만 아니라 법률적으로 헌법에 위반되는 조치로서 취소하든지, 아니면 보완제도를 선결하여야 할 것이다. 보완제도로서는 현재는 우선 원유공급이 과잉되는 경우에 수매를 보장하거나 가액을 보상하는 제도라도 설치하여야 할 것이다.



## 나. 낙농조합이 직접 집유·가공·저장 하는 선진국형 유가공설비를 보조하라.

낙농가와 가공회사가 다른한은 두개 그룹의 이익 분쟁은 끝일날이 없을 것이다. 낙농가조합이 스스로 자기생산 원유를 공동으로 집유·가공·저장·유제품생산·배송·판매를 할 수 있는 시설을 하도록 국가에서 도와주어야 한다. 그렇게 함으로써 낙농가의 소득을 증대하고, 낙농가의 생산품에 대한 가격결정권을 낙농가 스스로가 가지게 함으로써 낙농가로 하여금 자부심을 가지고 낙농에 임할 수 있게 해주어야 할 것이다.

## 다. 낙농진흥법의 개정을 촉구한다.

제도의 개선은 입법으로부터 시작된다. 따라서 정부와 국회는 낙농진흥법을 낙농가와 낙농가조합을 보호하는 방향으로 개정하여야 할 것이다. 90. 11. 경제장관회의에 제출된 낙농진흥법개정안은 낙농진흥사업회를 구성하여 원유의 구매를 보장하고, 수급가격결정권을 가지도록 하고 있다. 그러나 지

금까지 농수산물유통에 대하여 농수산물수습조절과 가격안정이라는 취지에서, 설립된 농수산물유통공사가 값싼 외국농산물을 수입하여다가 폭리를 취한 외에 농민을 보호하지 못했다는 실례에서 보듯이 사업을 설립한다고 하여 낙농가가 곧바로 보호되는 것은 아니다. 결국은 낙농가조합이 스스로 집유·가공·보관·판매를 할 수 있게 함으로써 가격결정권을 생산 농민 스스로가 가지게 하여야 한다. 원유가 부족하면 스스로 수입하고, 과잉되면 스스로 분유화해서 보관하든지 타용도로 전용하도록 국가는 길을 터주고, 재정을 보조해 주는 것으로 그쳐야 할 것이다. 집유선일원화는 제한조치도 이러한 측면에서 조정되고, 제도적·입법적으로 보완되어야 할 것이다.