

특집

낙농진흥법 개정과 낙농산업



유철호

한국농촌경제연구원 수석연구원

지난 7월 30일 낙농진흥법 개정안이 임시국회에서 통과 되었다. 이 법은 시행령과 시행규칙의 마련 등 준비과정을 거쳐 1999년 1월 1일부터 시행된다. 이 법의 시행으로 우리나라 낙농산업은 1967년 낙농진흥법 제정이래, 30여년만에 중대한 전환점을 맞게 되었다.

근년에 와서 우리나라 낙농업계는 2년전 「우유위생논쟁」의 후유증과 유제품 시장의 완전 자유화로 그 어느 때보다도 어려운 지경에 빠져있고, 앞으로 낙농전망에 대하여서도 매우 비관적인 견해가 지배적이다. 그러나 이번 매우 뒤 늦게나마 우리나라 낙농발전을 위하여 최대 현안이었던 낙농진흥법개정안이 국회통과로 낙농가들은 한 가닥 희망을 가지게 되었다.

농림부는 1980년대 초반부터,

낙농진흥법을 개정하여, 그동안 낙농여건의 변화를 반영하고, 향후 유제품시장 개방에 대비하여 경쟁력을 높이고, 우리나라 낙농업을 미래지향적이고 발전적인 산업으로 육성 발전시키기 위하여는 법개정이 필요하다는 여론이 제기되면서 낙농진흥법의 개정 작업에 착수했다.

낙농진흥법 개정 방향은 처음부터 집유 일원화와 원유 검사공영화, 그리고 낙농 문제를 전담할 기구의 설립이다. 왜 집유 일원화와 검사공영화가 필요한지를 살펴보면, 첫째 집유일원화는 집유비용의 절감에 있다. 우리가 잘 알고 있지만 몇 안되는 낙농가들이 있는 마을에 집유차 한대가 한 번 들러 신더라도 한차를 채우지 못할 만큼의 우유를 납유하는 마을에 여러 회사

집유차가 들어와 독자적으로 집유함에 따라 집유비용은 중복 과다 지출되어 왔다.

이와 관련된 문제로 유업체들이 독자적으로 원유를 구매함에 있어 우수수급상황에 따라 집유와 유대지급을 둘러싼 여러가지 문제도 비일 비재하였다. 구체적으로 원유공급 부족시는 구매자간에 집유권역을 둘러싼 분쟁과 원유확보를 위하여 경쟁적으로 여러 가지 명목으로 유대에다 추가 돈을 언저주기도 하나, 우유가 남아 들때는 일부 구매자들이 집유거부와 유대지급을 지연시키는 등의 문제가 되풀이 되어 왔다.

둘째로 원유검사 문제는 납유시 원유검사가 구매자인 유업체와 낙농조합에 의하여 이루어져, 검사와정에 있어서 부조리 가능성과 이에

특집

따른 검사결과에 대한 불신문제가 제기되어 왔다.

이러한 고비용의 국내 원유의 생산과 유통구조를 획기적으로 개선하려면 낙농진흥법 개정안 마련이 우선 필요하다는 주장이 유제품 개방이 논의 되는 과정에서, 그리고 자유화 시기가 임박하면서 더욱 확산되어 왔다.

그러나 낙농가, 생산자 단체, 유업체등 모두가 오래 전 낙농진흥법 제정 이후 달라진 낙농여건을 반영하고, 집유일원화와 검사 공영화 실현을 위한 낙농진흥법 개정안의 필요성을 인정하면서도, 그들 내부의 단기적인 이해관계에 얽혀 낙농진흥법개정안 마련이 지지부진하여 왔다.

이제까지 새 낙농진흥법이 마련되기까지 과정을 간단히 살펴 보면, 1980년대 초반부터 한국낙농육우협회와 서울유우협동조합을 중심으로 집유일원화와 검사 공영화 방안을 마련하기 위한 검토 작업이 시작되었다. 특히 낙농육우협회에서는 1984년 집유일원화와 검사공영화를 정부에 건의하였다. 그 이후 여러 관련 조사 연구보고서가 나오고 이에 대한 관심이 고조되기 시작 하였다.

1985년에는 서울유우협동조합의 관련 연구보고서에서 우리나라 우유수급의 문제점과 집유 일원화의 필요성을 지적하면서 낙농진흥법 개정안 논란이 시작 된 이래, 지난 1988년에는 이해당사자대표들을 구성원으로하여 낙농발전협의회가 구성이 되었다. 여기에서



거의 한해동안 거듭된 토의를 거쳐 집유일원화와 원유검사의 공영화등 어렵게 합의된 내용을 중심으로 낙농진흥법개정안의 골격이 마련되었다.

정부는 이듬해부터 이 안을 중심으로 각 지역 별로 공청회 등을 열어 의견 수렴과 이를 개정안에 반영 하는 등 지속적인 작업을 하여 왔으며 1992년까지 두차례의 입법예고도 있었다. 그러나 해마다 국회에 상정과정에서 일부 지역 낙농가들의 강한 반대에 부딪혀 무산되어 왔었다.

그러나 그 동안 국내 낙농 여건은 나날이 악화 되어 왔다. 유제품이 속속 자유화되면서 국내 시장을 빠르게 잠식하기 시작하였으며, 작년에는 모든 유제품 수입이 자유화되었다. 특히 1995년 10월 빚어진 유업체간에 원유 위생논쟁, 시유에서의 항생, 항균 물질 검출보도등으로 소비자들이 우유에 대한 불신이 가중되면서 우유 소비가 격감하고, 분유재고가 누적되면서 몇개의 유업체들이 도산하였다.

이와 같이 우리나라 낙농업이 존립마저 우려되는 긴박한 사태에 당면하게되어 이에 대비한 법적 제도적 장치를 마련한다는 차원에서, 낙농진흥법 개정안의 통과는 뒤로 미룰 수 없는 낙농업계의 과제가 되었다. 이 즈음에 한국낙농학회가 중심이 되어 낙농제도개선 위원회를 구성하여 낙농산업 발전을 위한 종합대책을 마련하였고, 이를 계기로 작년부터 낙농진흥법 개정을 다시 추진하게 되었고, 11월에 낙농진흥법 개정안이 마련되었다.

지난 7월 국회 심의 과정에서 수정 통과된 개정안의 주요 내용을 보면 원유와 유제품의 수급 및 가격 안정 사업의 추진을 위하여 축협중앙회와 낙농관련단체등 진흥회 구성에 참여 하고자 하는 자로 구성되는 낙농 진흥회의 설립이다.

진흥회의 주요 업무는 원유와 유제품의 수급과 가격을 자율적으로 조절 하고, 낙농가와 계약에 의하여 원유를 구입하여 유가공업체에게는 공급계약을 체결하여 원유를 판매할 수 있도록 하고 있다.

진흥회의 주요 업무는 원유와 유제품의 수급과 가격을 자율적으로 조절 하고, 낙농가와 계약에 의하여 원유를 구입하여 유가공업체에게는 공급계약을 체결하여 원유를 판매할 수 있도록 하고 있다. 또한 낙농진흥회는 낙농가의 원유생산비, 원유 수요자의 유제품생산비 등을 참작하여 원유 구입가격을 정하며, 우유 및 유제품의 소비홍보 및 시장 개척에 관한 업무등도 담당하게 된다.

또한 낙농진흥회는 낙농가의 원유 생산비, 원유 수요자의 유제품생산비 등을 참작하여 원유 구입가격을 정하며, 우유 및 유제품의 소비홍보 및 시장 개척에 관한 업무등도 담당하게 된다.

집유는 축협으로 일원화하여 집유비용의 절감과 집유질서를 안정시킬 수 있도록 하였다. 이 개정안에서는 또 낙농가가 생산한 원유의 검사를 그 동안은 유업체 자체에서 하던 것을 앞으로는 국가 또는 지방자치단체가 축산물 위생처리법에서 정하는 바에 따라 검사하는 검사공영제를 실시함에 따라 검사결과를 둘러싼 낙농가와 유업체의 분쟁과 불신의 소지를 제거하려고 있다.

그러나 일부 지역의 낙농가들은 종전의 낙진법 개정안 반대 입장을 지속하려고 하고 있다. 그들은 집유 일원화로 "원유의 자유 판매권 박탈은 경제활동의 자율과 개방시대에 맞지 않는다"라며 낙농진흥회에 가입하지 않기로 공식 결의 하는 등 낙농진흥법 개정에 원천적으로 반대함에 따라 앞으로 시행과정에서 여러 가지 차질이 빚어질 것으

로 예상되며, 그 귀추가 주목되고 있다.

과거 수차례 낙농 진흥법 개정안 국회 통과를 지연시킨 반대 사유를 구체적으로 몇가지 들어보면,

첫째는 낙농 진흥회 설립과 운영에 소요되는 비용이 낙농가에 전가되어 생산비가 증가되며,

둘째, 원유와 유제품의 수급계획수립에 있어서는, 유업체와 관련단체 뿐만 아니라 심각한 원유의 수급 불균형시에 대비 정부의 적극적인 개입이 필요한데 낙농진흥법의 개정으로 중요한 원유의 수급문제를 민간기구에 맡겨 놓고, 정부는 방관만 하려는 것이 아니냐는 우려,

셋째, 낙농가들이 생산한 우유는 낙농가가 자유로이 판매할 수 있어야 하고, 원유 수요자인 유업체들도 누구에서든 부터도 구매할 수 있어야 하는 데, 진흥회에서 획일적인 원유수급계획에 따른 원유의 구입과 판매는 원유의 생산자와 수요자의 자유로운 판매와 구입을 제약하고, 특히 원유의 계약생산제 도입은 신규 유가공 업체와 신규낙농가의 진입을 제도적으로 막

으려는 것으로, 이는 공정거래법에 위배 된다는 점과,

넷째, 현행 원유검사제도가 가장 공정한 검사 제도이며, 국가 또는 지방자치단체에 의한 검사공영화로 공무원이 담당할 경우 업무증가로 공무원 증원이 불가피하나 증원이 어렵고, 진흥회가 위탁받아서 소속 검사원이 검사 할 경우 또한 엄청난 신규채용과 여러 가지 부작용이 발생 할 것이라는 점,

다섯째, 낙농가의 권익을 대표하는 낙협을 사단법인인 진흥회의 업무 위탁기관으로 전락 시켜 협동조합을 말살케하려 한다는 주장,

여섯째, 진흥회장 추천과 진흥회 이사진 구성을 둘러싼 문제 등 다양한 주장이 제기되어 왔다.

이번 국회 통과를 본 최종안에서는 낙농진흥회의 구성을 축협중앙회와 낙농관련단체등으로서 진흥회 구성에 참여하고자 하는 자로 구성하도록 하여 강제가입의 소지를 배제하는 등, 낙농진흥회 설립과 구성을 둘러싼 여러 가지 반대 사유나 논란의 소지가 있는 사항을 최소화 하였다고 할 수 있다.

낙농진흥법 개정안은 낙농진흥회의 설립과 집유 일원화 및 검사공영화를 위한 준비기간을 거쳐, 오는 1999년 1월 1일부터 시행하게 되는데, 이로써 지난 15여년간 집유일원화와 검사공영화등 낙농업계 현안이 실현되게되었으며, 낙농진흥법 개정안을 둘러싼 찬성과 반대 대립 국면이 일단 매듭 지어지게 되었다.

그러나 새 낙농진흥법이 우리나라 낙농산업의 구조개선과 경쟁력 향상을 보다 효과적으로 달성하려

특집

면 앞으로 시행령과 시행규칙 마련에 있어서 집유와 관련하여 업계의 경제 자율화를 제약 또는 저해하는 요소를 최대한 제거하고, 집유비용 절감을 위한 집유지역의 최대한 광역화, 원유과잉시 수입유제품과 경쟁할 수 있는 유제품생산을 위한 계절 및 용도별 가격 차등제의 조기 도입, 국산원유를 원료로한 시유 및 유제품의 소비홍보 강화로 국산 원유의 소비 저변 확대 방안등이 보다 구체화 되어야 할 것이다. 구체적으로

첫째, 새로 낙농을 시작하는 낙농가들에 불이익이 없도록 배려하여야 할 것이다.

집유일원화로 우유수급 관리상 개별농가와 일정기간중 납유물량을 놓고 생산계약이 불가피하고, 이에따라 원유과잉이 우려될 때 이를 상정하여 신규낙농가 참여를 제한하는 방향으로 나아가기 쉽다. 그러나 근년 젖소 사육두수는 감소하고 있다. 앞으로도 우리나라 낙농에서 중심을 차지해온 수도권지역등지에서 낙농포기 농가가 속출하면서 전체 낙농가 수는 계속 줄어들 것이다. 앞으로 다른 지역에서도 지가 상승, 인력난, 환경문제 등으로 새로 낙농을 시작하기는 어려울 것으로 전망된다.

따라서 소규모로 새로 낙농을 시작하는 농가가 있더라도 전체적인 수급에 차질을 줄 정도로 원유 공급이 늘지는 않을 것이다. 신규 낙농을 제약하는 것은 자유시장경제 원리에도 맞지 않으며, 이제까지 낙농진흥법 개정을 지연시켜온

주요 이유 중의 하나가 바로 신규 농가 진입규제 우려였다는 점을 유의하여야 할 것이다.

둘째, 연간 납유량 설정에 있어서, 소 규모 낙농가들에게 사육두수에 따라 계약물량을 너무 세분화하거나 계약 초과 물량 발생시 다른 계층에 비하여 상대적으로 큰 불이익을 주는 일이 없도록 하여야 할 것이다. 계약물량도 수시 조정하여 의욕적인 낙농가들이 규모화에 제약이 되지 않도록 배려하여야 할 것이다.

셋째, 농가당 계약생산 물량 또는 쿼터량 매매는 허용치 말고, 일정 기간후에 자동 소멸이 되도록 하며, 인수 계승은 집유조합등에서 수시 실사와 심사를 거쳐 결정토록 하여야 할 것이다.

넷째, 집유는 광역화 되어야 할 것이다. 교통망의 확충과 수송수단이 대형화 되고 있어 현 집유조합 권역의 유지나 행정구역 중심의 집유권을 설정하는 등의 사고 방식은 과감히 떨쳐버리고 순수 집유비용의 절감차원에서 집유권역이 설정되어야 할 것이다. 집유권역이 광역화 되면 수송비의 절감 뿐만 아니라, 원유검사에 따른 비용도 크게 절감이 가능 할 것이다.

다섯째, 계절별 용도별 가격 차등제를 조속 시행도록하여야 할 것이다. 낙농가들의 반발을 우려하여 차등가격제 실시를 지연시킬 우려가 있다. 그러나 집유일원화 실시와 차등가격제 실시는 불가분의 관계에 있다. 특히 용도별 가격차등제를 실시함으로써 수입유제품과

경쟁적인 가격으로 유제품 생산이 가능하여지고 악성 분유 재고 문제를 구조적으로 제거하는 계기가 마련 될 것이다. 이는 시유로 소비되지 않은 원유 물량에 대하여 원유 가격을 차등화 함으로서 가능하다. 낙농가들은 이 시유로 소진되지 못한 납유물량에 대하여서는 유제품 원료가격에 상응하는 원유가격을 수취하게되며, 이 부분에 대한 원유가격은 시유에 사용된 원유가격보다 낮게 마련이다.

따라서 낙농가들은 상당한 불만과 오해의 소지가 있게 마련이다. 따라서 낙농가들은 시유로 소진되지 않은 물량에 대하여서는 낮은 가격을 참고 받을 상당한「고통분담」의 각오가 필요하다. 이와 관련하여 낙농진흥회와 유업체간 원유의 배정과 원유의 사용 등에 관하여서 뿐만 아니라, 원유대금 결제와 사후정산 등에 있어 투명성이 보장되도록 제도적 장치가 필요하다. 기타 시유 및 국산 원유를 사용한 유제품에 대한 표기방법의 개선과 소비홍보 강화, 집유조합 참여 농가에 대한 지도사업 강화와 정부지원의 집중등의 내용도 구체화 될 수 있다면 낙농진흥회에 낙농가 참여율을 높이는 계기가 될 것이다.

이렇게 어렵게 오래 끌다가 마침내 낙농진흥법개정안이 통과 되었으나, 그 동안 우리나라 낙농 현실은 나날이 어려워져 왔다.

낙농가수는 계속 줄고 젖소 사육두수도 오래 정체되어 왔으며, 낙농경영 여건은 나날이 악화되어왔

다. 원유의 위생등급과 체세포수에 따른 유가 차등제가 실시되면서 위생관리 수준을 높이고 유질 향상을 위하여 사양관리비가 증가하고 있고, 산유량이 낮고 유방염 감염 착유우의 도태가 가속화 되어 왔다.

그러나 쇠고기 소비추세가 한우 고기위주 중심으로 변하면서 도태우 판매 수급과 특히 젖소 수송아지 가격이 크게 하락하여 낙농경영 소득이 더욱 어려워졌다. 여기에다 인건비 상승과 낙농후계자 확보 문제, 양질의 조사료 부족, 배합 사료비 가중, 질병 발생으로 인한 피해와 분뇨처리 문제등으로 낙농경영은 갈수록 어려워질 전망이다.

한편 분유의 주 수요처인 제과제빵업체등 식품업계에서는 값 비싼 국산 대신 가격이 낮은 수입품을 쓰려하고, 이러한 현상은 유업체들도 마찬가지로, 값싼 수입원료로 가공유나 다른 유제품생산에 치중하고 비싼 국산원유를 외면하려고 있다.

우리나라 낙농은 이렇게 어려운 상황에 와 있다. 그러나, 낙농진흥법 개정안에 의거하여 설립될 낙농진흥회에서 여러 가지 어려운 문제를 풀어 나아갈 수 있게 되었다. 낙농진흥회에서 여러 가지 사업을 전담하여 중점적으로 추진하게 되면 다음과 같은 여러 가지 효과를 기대할 수 있게 되었다.

첫째로는 낙농진흥회에서 국제적 여건 변화에 대하여 신속히 대응하는 일과 사전 계획에 의하여 우유의 수급조절을 전담 하게 되어, 이제까지 수급불균형에 따라 겪어온 여러 가지 문제가 최소화 될 것이며 이에 따라 낙농가 소득

낙농진흥법 개정안의 통과는 만시지탄이 있지만 이 어려운 시기에 낙농산업의 안정적 발전을 위한 제도적 장치를 마련하였다는데 큰 의미가 있다. 앞으로 낙농가들이 낙농진흥회의 역할과 활동에 기대하는 바는 매우 크다 하겠다.

안정과 자원 배분에 있어서 낭비를 줄일 수 있게 되었다.

또한 이 기구에서 유대가 합리적인 근거와 방법에 의하여 산정되고 결정되어 유대 수준이나 지급지연 문제등도 해소 될 것이다. 이에 따라 개별 낙농가들은 유대지급지연 등의 불안에서 해방되어 고품질 우유생산과 경영 합리화에 전념 할 수 있게 되었으며 이로써 낙농소득의 안정화를 기할 수 있게 되었다. 이를 위한 체계적인 지도사업도 강화 될 것이다.

특히 앞으로는 유대체계가 보다 높은 위생등급과 유질의 원유를 생산농가에게 유리하게 조정될 것으로 예상되어, 보다 위생적이고 고품질 낙농가의 소득은 안정적으로 보장될 것이다.

둘째로는 집유 일원화로 집유비용 절감이 가능하게 되었으며, 이로써 시유 및 국산 원유를 사용한 유제품의 생산비 절감으로 소비자 가격의 인하를 유도할 수 있게 될 것이다.

셋째로는 검사 공영화로 낙농가와 집유주체와의 원유검사결과를 둘러싼 갈등이 해소되고 검사관련 시비가 종결 될 것이다. 특히 원유검사와 관련하여 낙농가들에게 보다 위생적이고 고품질의 원유생산

을 위한 지도가 강화될 것이다. 또한 국제적으로 통용되는 검사방법을 채택하고 시행하게 되면 시유 및 국산원유를 원료로 한 유제품의 품질 및 위생수준은 획기적으로 향상되어 소비자들의 신뢰가 회복되고 소비 저변의 확대를 기할 수 있게 될 것이다.

넷째는 계절별 용도별 가격차등제 시행이 가능해져서, 원유수급 조절상 불가피하게 분유 등 유제품으로 사용되는 원유에 대하여서는 수입 유제품과 경쟁적 가격으로 생산 판매할 수 있는 여건이 조성되어 악성 분유재고 문제를 원천적으로 제거하고, 국산 유제품의 가격 경쟁력이 확보되는 계기를 마련하게 될 것이다.

다섯째는 우수소비 홍보가 체계적이고 지속적으로 강화되어 국산 우유의 소비저변의 확대를 기대할 수 있게 되었다는 점 등을 들 수 있다.

낙농진흥법 개정안의 통과는 만시지탄이 있지만 이 어려운 시기에 낙농산업의 안정적 발전을 위한 제도적 장치를 마련하였다는데 큰 의미가 있다. 앞으로 낙농가들이 낙농진흥회의 역할과 활동에 기대하는 바는 매우 크다 하겠다. ☺

(필자연락처 : 02-962-7311)