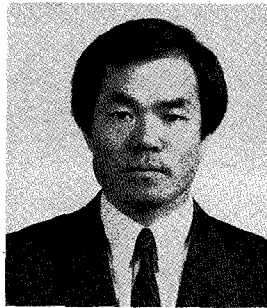


낙농산업 안정을 위한 제도개선 추진방향



김인식
본회 전무이사

1. 낙농가의 기대와 우려

낙농진흥법 개정만큼이나 우여곡절을 겪으면서 논란을 일으킨 예도 입법사상 유례가 드물 것이다. 지난해 7월 30일 국회 통과선언이 있기까지 무려 10여 년의 반복된 논쟁이 가열되었고 낙농가간 그리고 단체간 마치 편가르기 식의 미묘한 입장차이를 야기하기도 하였다. 그만큼 낙농제도의 개선이 기존의 이해관계와 관련하여 어려움이 있음을 드러내고 있고, 지역적 입장이나 여건에 따라 접근시각이 차이가 있음을 확인시켜 주고 있다.

법개정의 당위성과 시대적 필요성을 강력히 제기하는가 하면 반발세력도 있고, 그래서 법개정이 늦었다는 것은 향후의 시행과정에 있어서도 큰 시사점을 안겨준다고 본다.

80년대부터 낙농가들은 원유검사를 객관적이고 공정성을 보장토록 하자는 것과 집유중복에 따른 낭비요소를 제거하자는 내용의 제도개선을 끊임없이 요구해왔다. 그러다가 모조분유 수입과다로 인한 우유수급 불균형이 심화되자 유제품 수입을 억제하거나 최소화할 수 있는 법적 장치에도 관심을 갖기에 이르렀다.

국내에는 재고분유 적체로 갖가지 고초를 겪고 있는 가운데서도 식품업체, 그 중에서도 유업체가 모조분유

수입을 주도하고 있다는 것은 낙농가를 자극하기에 충분하였다. 모조분유 수입에 따른 피해구제신청을 국면에까지 오면서 국내 수급안정을 전제로 외국산 유제품 수입을 희망하는 것이 대다수의 기대였던 것이다. 그 대표적인 사례를 보여주는 것이 바로 이웃 일본이다.

일본은 모든 유제품의 수입에 있어 일정 관세를 물리고 다시 부과금을 과중하게 부담시켜 사실상 수입을 억제하는 장치를 마련하고 있다. 개방은 하였으나 수입된 제품 가격이 국산보다 훨씬 비싸게 하여 수입을 할 수 없도록 해두고 있다.

좀더 일찍 눈을 뜨고 일찌 단합하여 법개정에 매진하여 일본 수준 정도만 되었으면 하는 아쉬움이 간절하다. 낙농 후진국이면서도 주도면밀한 대응보다는 국내 내부논쟁에 치우쳐 있었다. 따라서 국내산 우유의 생산소비는 물론 수입과 관련한 전체의 수급문제는 심각한 과제가 되고있다.

그러나 이미 법개정은 실기하였다. 낙농업체가 단합하여 국내 낙농기반을 유지하면서 수입이 가능토록 하는 지혜가 요구된다고 본다. 개정법의 낙농진흥시책에 대해서도 그 동안 낙농가들의 관심사였다.

중전 법이 낙농태동기의 원유생산에 치우친 형태대

로 유지해 왔기 때문에 개방시대에 맞는 법 체계를 갖춰줄 것과 특히 정부의 낙농진흥정책을 법제화 할 것을 요구해왔다. 정부의 적극적인 진흥시책 마련과 예산 뒷받침은 정책의지가 우선되어야 하지만 낙농가와 업계가 단합된 힘의 과시가 절대 필요한 과제일 것이다.

낙농업이 점차 어려운 국면에 접어들면서 제도적인 안정대책을 요구하기에 이르렀으며 바로 법개정으로 이어지게 되었다. 무려 세차례의 입법예고를 거치고서도 행정부 법안이 국회에 제출되지도 못하는 사태가 발생하자 협회가 나서서 국회의원 85명의 서명을 받아 입법 청원하여 법개정을 유도하게 되었다. 이 과정에서 낙농가들이 지역 국회의원에게 매달리고 여의도 국회의사당을 수차례 걸쳐 방문하였는가 하면 연일 진정, 건의 등으로 법개정을 요구하였었다.

어렵게 법개정이 이루어진 만큼 낙농가의 기대 역시 큰 것이 사실이다. 개정된 법 시행으로 보다 안정된 낙농경영이 가능해 질 수 있게 바라는 것이 대다수 낙농가의 간절한 바람이다.

그러나 최근 들어 계약생산을 위한 소위 쿼타제가 논의되면서 낙농가들이 불안해하고 있다. 계약생산 자체가 생소한데다 처음 시도되는 제도에 대한 의문 때문에 큰 우려를 표시하고 있는 것이다. 급기야 농림부도 '99년도의 계약생산 기준은 '97년도를 근거로 하겠다고 제시하여 낙농가의 불안을 덜게 하고 노폐우도태를 유도하고 있다. 과연 새로운 계약생산 제도가 이로운 것인지 여부에 대해서도 강한 의문을 제기하고 있는 것이다.

2. 제도개선 추진방향

개정된 법에 의한 낙농제도의 개선과제는 크게 네가지로 요약된다고 본다.

- 첫째, 원유검사 공영화로 불공정 시비의 근절(법 제14조)
- 둘째, 협동조합으로의 일원적 집유체계를 통해 중복 집유에 따른 낭비요소 제거(법 제13조)
- 셋째, 낙농진흥회 설립으로 우수수급 조절적 기능부여(법 제5조)
- 끝으로, 낙농진흥시책을 법률로 명문화하여 낙농산업의 안정적인 발전을 도모하는 것(법 제3조) 등으로 이해된다.

우선 원유검사문제는 시도가축위생시험소에서 담당키로 하여, 일단은 국가기관에서 공정성을 최대한 보장해 줄 것을 기대하고 있다. 낙농가들이 가장 피부에 와 닿는 현실적인 사안이므로 공영화된 검사체제로 더 이상 검사에 대한 불신이 없어야 할 것이다.

현행 검사체계로는 사유업의 경우 아무리 정직하고 성실하게 검사한다고 하여도 낙농가들의 의구심을 갖게 하는 구조일 수밖에 없다. 특히 원유가 채화되는 시점에서는 더욱 그러하므로, 향후 검사를 맡게되는 기관도, 시료를 운반하는 집유조합도 각별한 관심과 주의가 요구된다 할 것이다. 검사의 공영화가 달성되어 낙농가와 유업체간 불신을 제거한다고만 하여도 제도개선의 효과를 낙농가들이 실감할 수 있을 것으로 본다.

집유는 협동조합으로 일원화하였기 때문에 진흥회에 원유를 판매하는 모든 낙농가들의 원유 수송체계는 협동조합이 관장하게 된다. 협동조합 집유는 크게 두가지의 의미를 갖는다고 본다.

첫째는 현재까지의 집유체계가 사유업이 약 60% 차지하고 나머지 물량을 담당하던 것을 이제는 조합이 전량 집유하게 됨으로써 생산자단체를 경유한 집유체제로 일대전환이 됨을 의미한다. 흔히 낙농업계의 집유구조를 설명할 때 사기업과 협동조합으로 대별하고 있지만 낙농가의 생산원유를 낙농가 단체가 일차적 책임을 지고 유통시키는 제도로 바뀌는 것이다.

따라서 협동조합이 갖는 고유의 낙농가 지도사업이 기대되고 있고, 생산에서 집유단계까지의 마찰관계가 아닌 협력의 관계가 설정될 것으로 기대된다. 원유품질 향상을 위한 지도사업 이외의 사업 즉 TMR, 산유능력검정사업, 헬퍼, 육성우, 사양기술지도, 사료분석, 낙농기계AS, 진료 및 방역위생 등 낙농경영과 관련한 지도서비스가 기대되고 있다.

협동조합이 집유하게 되어 양질의 지도서비스가 낙농가들에게 돌아온다면 제도개선에 대해 크게 실감하는 분위기가 조성될 것이다.

두번째는 협동조합이 집유함으로써 집유비용이 종전보다 반드시 저렴해야 한다는 점이다. 현재의 집유구조는 우리 나라 낙농역사를 그대로 반영하는 것이고 장단점이 있는가 하면 사유업이 낙농발전에 기여한 큰

공헌도 간직하고 있음을 평가해야 한다.

집유를 포기한 사유업체는 진흥회를 경유하여 협동조합에서 구매하는 원유 가격이 직접 집유할 때보다 저렴하지 않을 경우 응하지 않을 것은 너무도 당연하다. 현재까지의 이론적 검토결과를 두고 볼 때 과다하게 중복되어 있는 집유노선을 경제 거리로 구획을 정하여 단순화시키면 경비가 훨씬 절감된다는 점이 누누히 제시되고 있다.

따라서 개선된 조합집유로 집유비가 절감되어 사유업체가 진흥회에서 원유를 구입하는 것이 유리하도록 하는 것만이 집유제도 개선의 기본과제가 아닐 수 없다. 집유비 절감으로 우유 유통의 일차적 경비 절감을 꾀하여 소비자를 이롭게 한다는 결과가 반드시 나와야 사회적 공감대가 형성될 수 있다. 물론 집유조합의 지정문제는 협동조합 내부의 과제일 수 있지만 지역 실정과 경제적 여건을 최대한 고려하여 합리적인 조합 선정이 있어야 될 것이다.

또 집유거리의 단축 및 집유시간의 최소화를 위해 기존 집유소가 폐쇄되거나 인수도 되는데 따른 재산권 등의 처리 과제에 대해서는 가급적 신속히 조치토록 하여 내년의 시행에 차질이 없도록 추진해야 할 것이다. 원유 검사의 공영화와 함께 집유의 일원화가 달성된다면 낙농제도 개선의 큰 흐름은 해결하는 결과가 될 것이다.

원유 수급 조절을 위한 진흥회의 역할과 기능에 대해서는 이해를 하면서도 아직은 그 실효에 대해 제대로 이해하는 낙농가들이 드물다. 진흥회 설립여부가 우선 법개정시부터 논란의 대상이었거니와 계약생산에 따른 쿼타제 자체가 생산안정보다는 생산제한적 의미로 두려움이 되고 있기 때문이다.

법개정 반대론자들이 처음부터 들고나온 것이 진흥회 계약생산의 문제점을 부각시켜 거부감을 갖고 있고, 계약에 따른 번거로운 절차 등이 시행을 불과 수개월 앞둔 시점에서 낙농가들의 새로운 불만을 야기할 소지가 다분하다고 본다.

따라서 시행원년인 '99년도에는 원유량은 계약하지 않도록 하는 방안이 가장 합리적인 것으로 본다. 그러자면 진흥회로 계약된 원유가 전량 소비되어야 하는 과제가 따르게 된다.

현재 낙농가들이 자조금을 조성하는 등 소비확대에 최선을 다해 동참하려는 분위기고 노력여하에 따라서 '99년도 수급은 안정될 수 있다는 기대를 갖게 한다. 낙농진흥회에 낙농가와 유업체가 모두 동참토록 하는 것이 우선 과제라면 기피 요인을 없애는 것이 무엇보다 중요하다고 본다.

초년도에는 개선된 집유체계에도 검사공영화를 통해 낙농가들이 가급적 모두가 동참토록 하여 1년 정도 실시하고 거기에서 도출된 결과를 통해 '99년 이후로 원유 생산량 계약을 체결하는 것이 가장 바람직한 방안일 것으로 판단된다. 우선 1년 정도만 공정한 검사로 집유만 일원화시켜 시행한다면 낙농정책 과제나 문제점들이 제시될 것이다.

가령 지역별 적정 집유노선과 적정 집유비, 조합집유에 따른 농가 지도사업의 새로운 과제, 생산량 계약체결에 대한 농가 여론 등 바람직한 제도개선 과제가 확인되고 평가도 가능해질 것으로 본다. 그리될 경우 대다수 농가가 진흥회에 참여하는 분위기가 조성되고 새 제도에 이탈 없이 1년 후 자연스런 계약체결이 가능해질 수 있을 것이다.

생산된 원유가 전량 소비만 된다고 하면 쿼타량을 정하는 의미는 사실상 없다고 본다. 쿼타량을 정하자면 진흥회가 우선 낙농가의 생산계획서를 받아야 하고 원유수요자인 유업체의 구매 계획서도 받아야 할 것이다. 계획서 작성과정이 연간 안정된 생산을 보장받는다는 안도감이 우선되어야 대다수 낙농가들이 진흥회와의 계약에 참여하게 될 것이다.

특히 전업 규모 이하의 영세 농가들은 생산량 배정 자체가 생산제한적 의미로 부각되어 진흥회와의 계약을 기피하려는 분위기이다. 또 낙농가의 원유 총 생산 계획량 보다 유업체의 원유 총 구입계획량이 미달할 경우 남은 원유에 대해 낙농가와 유업체의 부담으로 돌려 해결하려는 데에는 낙농가도 유업체도 반발할 것으로 보인다. 남은 원유의 처리방안이 진흥회나 정부의 정책적 결단으로 제시된다면 진흥회가 수급조절 전담기구로서의 기능 발휘가 되지만 단순히 계약체결만 담당한다면 낙농가도 유업체도 적극적으로 진흥회와 계약체결을 서두르지 않을 것으로 보인다.

낙농진흥정책은 낙농업을 안정적으로 발전시킬 수

초년도에는 개선된 집유체계에다
 검사공영화를 통해 낙농가들이 가급적
 모두가 동참토록 하여 1년 정도
 실시하고 거기에서 도출된 결과를 통해
 99년 이후로 원유 생산량 계약을
 체결하는 것이 가장 바람직한
 방안일 것으로 판단된다.
 우선 1년 정도만 공정한 검사로
 집유만 일원화시켜 시행한다면
 낙농시책 과제나 문제점들이
 제시될 것이다.

있는 정부의 의지를 담는 것이므로 가장 중요한 과제가 아닐 수 없다. 법 제 3조에는 낙농업 구조개선, 지도, 수급안정, 원유품질 향상 및 구조개선, 원유유통, 소비확대 등 7개 사항의 진흥계획을 농림부 장관이 수립토록 하고 국가 또는 지자체가 사업비를 지원할 수 있도록 하고 있다.

농업이 다 그러하듯이 낙농업 진흥 역시 정부의 예산지원이 뒷받침되어야 정책이 실효를 갖는다고 본다. 정부의 낙농사업예산 확보는 낙농가들이 하나로 단합하고 유업계도 함께 동참할 때 보다 쉬워질 것이다. 그러자면 낙농분야의 중요한 결정의사에 있어 하나로 모아지는 것이 중요하다고 본다.

3. 제도개선의 준비과제

법개정에 앞장섰던 많은 낙농가들이 진흥회와 관련된 의문을 제기하고 있다. 법률은 지난해 7월에 개정되었는데 그 동안 진행된 과정은 무엇이며 결론 내용은 무엇이고 그리고 내년엔 적용될 새로운 규정은 무엇인가를 물어오고 있다.

진흥회설립위원회 사무국 직원이 아닌 이상 명쾌한 답변이 어려워 질 수밖에 없다. 진흥회 설립위원회에서 제도개선 현안에 대해 사안별로 논의되고 있는 것으로 안다. 설립위에는 사무국이 설치되어 있고, 사무국에는 업계관계자로 하여금 자문회의를 두고 있다.

사무국에서는 우선 낙농가와 유업체의 여론을 청취하여 시행 초년도인 내년에 가급적 많은 낙농가와 유업체의 동참을 유도하는 방향으로 업무를 추진해야 될 것으로 본다.

자문회의가 설치된 목적이 설립위 논의 안건을 사전 검토하는 자리인 것으로 이해되는데 오히려 설립위에서 논의된 내용을 재론하는 모습은 없애야 될 것으로 본다. 가뜩이나 낙농가들이 계약생산제 시행에 따른 의구심을 갖고 있는차에 원유가 조정 방안이나 계절별 차등가격제 등 제도시행 이후의 과제를 사전에 논의하여 낙농가로 하여금 두려움을 갖도록 하는 것은 재고해야 될 것으로 본다. 설립위나 사무국에서는 가급적 낙농가와 유업체의 민감한 사안에 대한 여론이나 공기를 제대로 읽어, 동참을 극대화시키는 준비가 우선되어야 할 것이다.

우리 낙농업계도 필요한 시대적 과제를 개선기로 합의한 사안인 만큼 이제는 적극 동참하는 변화된 자세를 가져야 한다. 물론 처음부터 완벽한 모양의 제도개선은 어려울 수밖에 없다.

그러나 완전개방체제에서 소비자는 양질의 값싼 우유를 찾고 있고 선진 낙농국의 유제품은 저렴하게 물러오는 시대상황을 제대로 인식한다면 작은 문제에 집착하여 논쟁할 수만은 없을 것이다. 새 제도 시행에 따른 문제점은 그때마다 보완토록 하고, 이제는 참여하는 자세 전환이 있어야 한다.

십여년간 법개정에 얽매어 온 예로 보아 과제를 일시에 개선하기는 어려울 것이다. 반대를 위한 반대가 아닌 한 낙농가나 조합, 유업체 모두가 전향적 참여가 있도록 해야 할 것이다. 또 일부 반대가 있었지만 대다수의 합의 과정을 거쳐 법개정이 되고 제도개선을 결정한 이상 적극적인 참여를 유인하는 정부의 대책도 있어야 할 것으로 본다.

낙농제도 개선이 낙농가나 유업체의 이익이 되고 나아가 소비자에게도 유리한 방안이라면 국민 모두가 성원하게 될 것이다. 제도 개선을 주도하는 힘이 진흥회 설립위나 정부, 낙농지도자에게 주어져 있는 만큼 바람직한 방향으로 함께 힘을 모으고 참여하는 노력이 더없이 중요한 과제라고 본다. ㉞