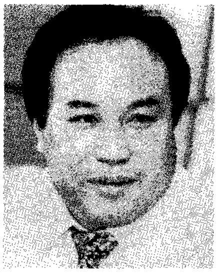
체계적인 목표제시와 일관성을 유지해야



김성인
한국낙농신문 편집국장

"도대체 낙농정책이 일관성이 있어야 돈을 들여서라도 미래 설계를 하든지 할 것인데 1년에도 서너번씩 제도가 바뀌지는 상황에서는 어떻게 장기 계획을 세우겠어요. 그런데 10년 아니 5년을 내다보고 낙농산업발전협의회가 낙농의 중장기 계획을 세우면 뭘해요. 장관이 바뀌지고 심지어는 축산국장만 새로 와도 정책이 춤추는 판에…"

농림부가 최근 낙농산업발전협의회가 앞으로 대한민국 낙농정책에 대한 중장기 계획을 수립한다는 보도가 난 후 얼마 안돼 어느 낙농인이 전화를 걸어와 기자에게 쏴대는 따끔한 일침이었다.

그동안 농림부는 지난 94년 UR을 앞두고 숱한 정책을 수립하면서 농업사수에 대해 자신감을 표시했다. 그 과정에서 낙농도 예외는 아니었다. 그러나 낙농인들에게는 일관성 결여라는 비판이 때론 쏟아졌으며 근본을 해결하기 위한 대책이 아닌 캠플형의 미봉책이란 질타도 제기되곤 했다.

이같은 상황이 지속되면서 지난 99년 낙농진흥회가 대한민국 낙농의 푸른꿈을 안고 설립되었으나 4년이 채 안돼 존폐 여부가 제기되면서 대한민국 낙농은 또다시 휘청거리고 있다. 그런 와중에 낙농의 중장기 계획 수립이란 이름아래 탄생된 것이 바로 낙농산업발전대책협의회(이하 협의회)이다.

이번 협의회가 다룰 주요 검토 과제는 낙농인의 경영과 직결되는 ▷생산 쿼터제 등 수요에 맞는 적정 생산방안 ▷원유 가격 결정 시스템의 개선 및 차등가격제 개선방안 등을 비롯 ▷낙농진흥회 체제의 구조조정 및 운영개선(총회, 이사회 등) ▷낙농관련 법령 및 규정, 집유조합의 기능과 역할 등을 집중 논의하게 된다.

이외에도 ▷치즈 등 고부가가치 국산 유제품 개발 보급 방안, 목장형 소규모 유가공장 육성 방안 ▷군 · 학교급식 등 단체 급식 확대, 체계적인 소비촉진 홍보 방안 ▷체세포 패널티 강화, 깨끗한 목장 만들기 등 품질 및 위생개선 방안 ▷원유 품질등급별 구분 집유 등 원유유통 체계 개선 방안 ▷축산업등록제 시행에 따른 낙농가 기준 설정 ▷친환경축산 직불제 도입 등 사안에 대해서도 주요 검토 과제로 선정될 것으로 알려졌다.

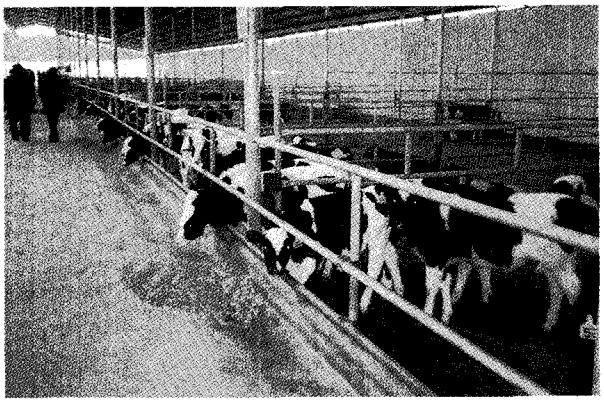
그러나 이중에서 가장 낙농인들의 이목을 집중시키고 있는 것은 진흥회 존폐 여부와 쿼터제 도입, 원유가격 결정시스템 개선 문제이다. 이같이 관심을 집중시키고 있는 것은 바로 낙농인들에게는 소득과 직결되는 문제이기 때문이다. 그러나 이미 지난 94년 유제품 시장이 낮은 관세로 개방화되어 버린 우리에게는 협의회가 앞으로 다룰 쿼터제와 유대의 시장 자율 도입이란 명제는 대단히 숙고하지 않으면 자칫 대한민국 낙농의 생산기반이 파괴될 수도 있는 문제점을 안고 있다. 농림부는 이미 지난 3월 낙농정책에 대한 시안을 마련했다. 따라서 농림부가 지난 3월에 마련한 시안과 시안에 대한 예상되는 문제점을 분석해 보기로 한다.

쿼터제 도입 문제

농림부는 지난 3월 14일 대통령 업무보고에서 공식적으로 원유 과잉 문제를 해결키 위해 내년부터 낙농조합이 참여하는 계획생산제(쿼터제)를 도입하겠다고 밝혔다. 농림부는 보고에서 쿼터 초과량은 단계적으로 가격을 인하, 06년부터는 국제가

를 적용하고 쿼터 실시에 따른 농가 충격을 완화키 위해 금년에는 15만톤에 대해 생산 감축 보상을 실시하겠다고 밝혔다.

대통령 업무보고 이후 농림부는 진흥회 낙농인대표와 협의과정에서 낙농산업발전 종합대책(안)을 발표,생산감축 문제와 더불어 중장기 대책을 제시하는 과정에서 생산쿼터제와 관련, 과잉 생산의 근본적인 해결을 위해 내년부터 계획생산제(쿼터제)를 도입하겠다고 여러 차례 밝힘으로써 이번 협의회의 가장 중요한 과제가 될 것으로 보인다.



농림부가 지나 3월 밝힌 농가별 계획생산제 도입(안)에 따르면 쿼터제 실시 대상농가는 진흥회 낙농인을 대상으로 하되 전체 쿼터 물량은 유업체의 원유 적정 수요량(공급 계약량)으로 하기로 했다. 농가별 쿼터 물량 배정기준은 기준년도 원유 생산량을 기준으로 하되 조사료 생산 실적, 환경, 위생등급을 고려해 조정키로 했다.

기준년도(예시)는 01.7~02.6월과 02.7~02.10월 평균 생산량 중 농가가 임의로 선택하도록 하고 배정 방법은 낙농진흥회에서 배정기준에 따라 농가별 쿼터를 결정, 집유조합을 통해 배정하고 집유조합은 농가별 쿼터를 관리토록 한다는 것.

쿼터 초과량은 원칙적으로 국제경쟁 가격 수준으로 하되 농가 소득의 급격한 방지를 위해 04, 05년에 한해 쿼터 초과량의 일정 물량에 대해 일정 금액을 추가로 지급(국제가격+α)키로 하고 단계적으로 감액해 06년에는 지급을 중단키로 한다는 것이다.

예를 들어 쿼터량의 13% 물량에 한해 04년에는 kg당 100원을, 05년에는 50원을 지급, 06년에는 지급을 중단한다는 것.

쿼터 매매는 낙농후계자 및 신규가입 농가나 규모화를 위해 농가간에 자율거래를 허용하되 거래시 쿼터량의 20%는 진흥회로 반납하는 것을 조건으로 하고 있다.

〈예상되는 문제점〉

낙농산업발전대책협의회가 다루는 주요 검토 과제 중 가장 첨예한 문제 중의 하나로 꼽힐 것으로 예상된다. 첨예한 문제 중의 하나로 예상되고 있는 것은 쿼터제가 바로 낙농인들의 소득과 직결되는 사안이기 때문이다.

가장 먼저 논란이 예상되는 부분은 바로 쿼터제 자체를 낙농인들이 받아들일 것이냐 하는 문제이다. 만약 쿼터제를 진흥회 낙농인을 대상으로 실시한다면 농림부가 쿼터 총량을 '유업체의 원유 적정 수요량(공급 계약량)'으로 규정함으로써 우선 진흥회 낙농인들은 쿼터제가 실시되기 전에 현재 감축후 생산목표량과 유업체 공급계약량과 차액 물량을 또다시 감축해야 되는 문제점이 발생되기 때문이다.

진흥회 낙농인들은 올들어 일일 810톤의 잉여량이 발생한다고 하여 지난 7월 16일부터 기준연도의 일일 평균납유량에서 폐업물량을 제한 9%의 물량을 일괄적으로 강제 감축, 일일 410톤을 감산했다. 따라서 현재는 감축후 생산목표량을 초과한 원유에 대해서는 임가공비를 제한 분유로, 초과원유에 대해서는 유대를 지급받도록 되어 있다. 여기에다 쿼터제를 실시하게 될 경우 유업체 공급계약량을 쿼터 총량으로 할 경우 나머지 물량을 또다시 감산해야 하는 등식이 성립된다.

농림부는 지난 5월 '우유수급 안정을 위한 보완대책 추진' 발표에서 "금년 예상 잉여량 30만톤

(일 810톤) 중 15만톤(일 410톤)에 대해서는 금년도에 폐업 감산을 통해 감축하고 나머지 15만톤(일 400톤)은 계절별 생산 진폭에 따른 잉여량 5~8% 수준을 평상 잉여량으로 가져가고 군납 증량, 우유팩 용량 증대, 소비촉진 홍보 등을 통해 우유소비를 최대한 확대하되 그래도 수급상 감산이 필요할 경우 낙농가에게 피해가 최소화되도록 낙농가 대표와 충분한 협의를 거쳐 대책을 마련하겠다"고 밝혔다.

특히 쿼터 총량을 '유업체의 원유 적정 수요량(공급 계약량)'으로 규정할 경우 유업체 공급계약량을 강제하는 장치가 없는 상황에서 자칫 유업체 원유 공급량이 매년 감소할 경우 쿼터량이 줄어들어 진흥회 낙농인의 소득도 동시에 감소하는 문제점이 발생하게 된다.

더욱이 쿼터 배정 기준도 논란이 예상된다. 농림부는 예를 들어 쿼터 기준년도를 01.7~02.6월과 02.7~02.10월 평균 생산량 중 농가가 임의로 선택하도록 하는 동시에 농가별 쿼터 물량 배정기준을 기준년도 원유 생산량을 기준으로 하되 준비기간도 없이 조사료 생산 실적, 환경, 위생등급을 고려해 조정할 경우 조사료 생산여건이 열악하거나 환경 위생등급이 낮은 낙농인들이 상대적으로 손해를 볼 수 있기 때문이다.

이번에 협의회가 쿼터제를 논의하는 과정에서 의견 대립이 예상되는 또 다른 부분은 우선 쿼터제 대상을 진흥회 낙농인으로 국한시킬 것인가 아니면 전 낙농인을 대상으로 할 것인가 하는 문제이다. 사실 농림부는 그 동안 내년부터 실시되는 쿼터제의 대상 농가는 진흥회 낙농인에 국한해 실시하겠다고 밝혔다. 그러나 진흥회 연구용역 결과에서는 쿼터제가 실시되는 전제조건으로 낙농진흥법을 개정해 현재 임의조항으로 되어 있는 진흥회 집유일원화 대상을 강제조항으로 개정한 다음 쿼터제를 실시해야 된다고 지적됨으로써 이 문제를 놓고 상당한 논란이 있을 것으로 예상된다.

동시에 전 낙농인을 대상으로 쿼터제를 실시할 경우 쿼터 총량의 기준을 어떻게 잡을 것이냐는 사안과 더불어 유제품에 대한 국경보호 조치가 거의 없는 국내 상황에서 유제품의 수입이 늘어난 만큼 국내 원유 시장이 잠식당하는 구조적인 상황에서 이에 대한 대책이 마련되지 않은 채 쿼터제가 실시될 경우 그 피해는 낙농인들에게 전부 돌아갈 수밖에 없다는 문제점도 노출되고 있다.

또한 전 낙농인을 대상으로 쿼터제가 실시될 경우 정부의 도움을 받지 않고 독자적으로 원유 수급을 해결하고 있는 기존의 진흥회 권역 밖의 낙농인들로부터 엄청난 저항을 받게 되는 문제점도 내포하고 있다.

원유가격 결정 시스템 개선

농림부는 지난 3월 14일 대통령 업무보고에서 원유 가격 보장, 전량 집유 등 시장 기능이 어려운 현행 제도에서는 과잉 생산 지속이 불가피하다고 지적했다. 농림부는 지난 3월 밝힌 낙농산업 발전 종합대책(시안)에서도 생산비 이상 가격이 보장되고 전량 집유 등 현 제도하에서는 원유 과잉 생산이 지속될 것이라고 전망하고 과잉 생산이 계속되는

상태에서 높은 가격으로 유업체에 공급될 경우 유업체의 경영악화로 이어져 결국 원유 처리 애로가 우려된다고 지적했다.

따라서 원유 수급을 안정시켜 경쟁력 있는 낙농가들이 제값을 받도록 함으로써 낙농산업을 건전하게 발전시킬 필요가 있다고 전제하고 낙농산업의 장기적인 발전을 위해서는 원유가격이 시장상황에 따라 탄력적으로 조정할 수 있는 시스템을 도입해 수급 안정을 시켜나갈 필요가 있다고 밝혀 쿼터제 도입 과제와 더불어 첨예한 검토 과제가 될 것으로 전망된다.

〈예상되는 문제점〉

낙농산업발전대책협의회가 다루는 주요 검토 과제 중 가장 첨예한 문제 중의 두번째로 예상되는 사안이다. 농림부는 이미 지난 3월 14일 대통령 업무보고에서 낙농산업의 장기적인 발전을 위해서는 원유가격이 시장상황에 따라 탄력적으로 조정할 수 있는 시스템을 도입해 수급 안정을 시켜나갈 필요가 있다고 밝혔다.

또한 진흥회가 지난해 발주한 연구용역 보고서에서도 우유생산비 조사결과 나타난 생산비 증감율 수준과 관계없이 매년 일정한 시기에 자동적으로 원유가격 조정을 실시토록 하는 것이 바람직하다고 제시되었다. 조정 방법은 진흥회내에 '원유가격 조정 실무협의회'를 두어 매년 우유생산비 조사결과가 발표되는 5월을 전후해서 원유가격결정을 위한 '가이드 라인'을 진흥회 이사회에 제출, 이사회는 제출된 원유가격 산정결과를 기초로 유제품 제조비용 및 원유수급상황 등을 종합적으로 고려해 최종적으로 원유가격을 조정토록 하는 것이 바람직하다는 의견을 덧붙였다.

원유 가격 결정시스템의 개선 문제는 비단 진흥회 낙농인만의 문제가 아니라 전 낙농인에게 영향을 미치는 중대한 사안이다. 따라서 이번 대책협의회가 다루는 주요 과제 중 쿼터제 못지않는 첨예한 사안이 될 수밖에 없을 것으로 예상된다.

협의회는 이러한 예상되는 모순을
해결할 수 있는 중장기 낙농 대책을 수립해야 할 것이다.
더욱이 중요한 것은 한번 결정된 정책은 말 그대로
중장기이니 만큼 일관성을 유지하는 문제도
매우 중요하다

현재 원유가격은 우유 생산비의 증감율이 5% 이상 되어야 원유가격을 조정할 수 있도록 되어 있는 제도적 장치를 해제하고 만약 앞으로 생산비와 관계없이 매년 유대를 결정하게 된다면 원유 생산량과 소비량에 따라 낙농산업을 완전히 시장 수급상황에 맡기겠다는 의도로 풀이되고 있다.

그러나 우유는 생산의 계속성과 대량성, 부패성에 따른 보관의 어려움 등으로 전 세계 낙농선진국치고 시장기능에 방치한 사례가 없다는 사실을 감안한다면 매우 위험스런 발상으로 지적되고 있다.

더구나 지난해 우유 대란속에서도 2만2천톤의 혼합분유가 수입된 사실을 볼 때 유업체 등 우유 수요업체가 국산대신 수입을 많이 할수록 시장원리에 따라 국내 우유값은 떨어질 수밖에 없게되는 사실을 감안하면 전지 · 탈지분유를 제외한 모든 유제품에 대한 국경보호조치가 극도로 취약한 상태에서 우유를 시장기능에 맡긴다는 것은 국내 낙농산업을 포기하는 발상과 다름없다는 것이 그동안 낙농인들이 제기한 주장이다.

특히 현재와 같이 짬뽕이 되어 있는 진흥회 이사회 구성체제에서 낙농인과 유업체의 이해관계가 첨예하게 걸려 있는 유대를 생산비와 관계없이 매년 시장수급에 따라 결정한다는 것은 낙농인들 입장에서 볼 때 도저히 받아들이기 어려울 것으로 예상된다.

진흥회 존속 문제

진흥회 존속 문제가 이번 협의회의 가장 뜨거운 감자가 될 것으로 보인다. 설립 4년 반만에 존폐 여부가 부상되고 있는 가장 주된 이유는 진흥회의 가장 중요한 업무인 원유 수급조절에 실패했다는 인식 때문인 것으로 풀이된다.

그러나 진흥회의 존폐는 현 상황에서는 쉽게 결정내리기 매우 어려운 사안 중의 하나가 될 것으로 보인다. 왜냐하면 쿼터제 도입이 쉽지 않는 상황에서 존속시킬 경우 농림부는 앞으로 계속 천문학적인 원유 수급조절자금을 투입해야 되기 때문이다. 동시에 낙농인들로부터는 엄청난 자금을 투입하면서도 반발에 부딪혀만 된다. 반면에 진흥회를 철폐시킬 경우 농림부는 현재의 소득 이상을 보장하면서 납유처를 보장해줘야 하는 숙제를 안게된다. 그 역시 현 단계에서는 농림부 마음대로 할 수 있는 사안이 아니기 때문에 쉽게 장담할 수 있는 문제가 아니기 때문이다.

〈예상되는 문제점〉

낙농인 입장에서 진흥회 해체시 가장 첨예한 관심사는 현재 보유중인 기준량과 버퍼량, 그리고 434원짜리에 해당하는 소득을 보장받을 수 있느냐는 문제일 것이다. 그러나 유업체 입장에서는 자사 소속 낙농인의 입장을 무시하고 진흥회 소속 낙농인의 쿼터를 쉽게 인정하기란 어려운 문제가 될 것으로 보인다.

특히 농림부가 납유처를 보장하기 위해선 유업체에게 상당한 인센티브를 부여해야만 가능할 것으로 보이지만 이 과정에서도 유업체의 요구와 농림부가 받아들일 수 있는 상한선으로 인해 상당한 마찰이 예상된 가운데 유업체들은 추가 감산을 요청할 가능성도 배제할 수 없을 것으로 전망된다.

그러나 낙농인 입장에서는 이제 적어도 기준량은 재산권으로 인정받았을 뿐 아니라 매매를 허용함으로써 낙농인들은 납유처 이전 과정에서 손실을 요구받을 경우 엄청난 저항이 뒤따를 수밖에 없을 것으로 보인다.

분석과 전망

한국 낙농은 앞으로 전개될 DDA 농업협상 결과와 축산(낙농)등록제로 인해 상당한 변화를 요구받고 있다. 우선 DDA 농업협상의 경우 만약 현재의 의장 초안대로 다시 협상에 임하거나 우리가 개도국의 지위를 인정받지 못하게 될 경우 2004년 36%대의 혼합분유나 치즈의 관세는 2010년에 가서는 18%대로 낮아지게 된다.

현재 36%대의 관세에도 엄청난 양의 혼합분유가 수입되어 국내 원유 수급을 교란시키고 있는 현실에서 만약 20%대 이하로 관세가 낮아질 경우 과연 어떻게 되겠는가. 국경보호조치가 극도로 취약한 상황에서 관세가 더 낮아진다면 유제품 수입은 증가하게 될 것이고 증가한 만큼 시장이 잠식당함으로써 결국 아무리 낙농인이 쿼터제란 생산 조절제도를 실시한다하더라도 원유 과잉 주범이란 누명을 벗어나기란 힘들게 될 것이다.

반면 유제품 수입이 늘어나면 늘어날수록 국내 원유 쿼터량은 축소될 수밖에 없으며 축소된 만큼 낙농 생산기반은 갈수록 취약해지는 등식이 성립된다. 따라서 강력한 국경보호조치가 마련되지 않는 상황에서 쿼터제란 생산조절 효과를 실현시키기 어려우며 결국 낙농인만 피해가 가중된다는 문제점을 안고 있다.

여기에다 또 낙농등록제가 실시될 경우 각종 규제로 인해 생산기반은 엎친데 덮친 격으로 더욱 약화되어 결국 우리 스스로가 낙농 시장을 호주나 뉴질랜드 등 낙농 수출국에 갖다 받치는 결과를 가져올 수도 있다는 문제점을 내포하고 있는 것이다.

협의회는 앞으로 이러한 예상되는 모순을 해결할 수 있는 중장기 낙농 대책을 수립해야 할 것이다. 더욱이 중요한 것은 한번 결정된 정책은 말 그대로 중장기이니 만큼 일관성을 유지하는 문제도 매우 중요하다는 것이 한결된 주장이다.

일본은 지난 2000년도 낙농육우정책 대강을 수립했다. 적어도 법적인 차원의 중장기 대책이다. 일본의 대책을 살펴보면 매우 상세히 목표가 제시되어 있다. 우리도 일본과 같은 체계적이며 상세한 목표제시와 함께 일관성을 유지해야만 낙농인들이 낙농 미래에 대한 설계를 안심하고 할 수 있다는 점도 매우 중요할 것으로 보인다.