

세계화속의 한국낙농, 무엇이 문제인가! - FTA시대를 맞이하는 한국낙농의 위치와 과제 -



제 3주제

우유거래의 전국일원화에 대한 분석과 경고



이만재
한국동물자원과학회 낙농연구회장

1. 회고와 평가

1980년대 초부터 진행되어 온 세계무역에 관한 다자간 무역협상은 1990년대 초부터 한국의 농업분야에 대한 무역장벽을 허물기 시작하였다. 한국의 낙농도 이 시기부터 분유, 치즈 등의 수입 유제품이 국내시장을 강타하여 국내생산우유의 시장이 휘청거리기 시작하였다. 그리고 그렇게 국내 낙농의 생산보호막이 벗겨진지 약 10년 뒤 2003년부터 낙농가들은 낙농역사상 처음으로 우유의 생산에 자유롭지 못하도록 우유생산할당량(쿼터)에 의존한 우유를 생산하게 되었고, 그것은 낙농가들이 살아남을 수 있는 최후의 수단으로 여겨졌다. 원칙적으로는 그 방법이 낙농가들의 소득을 유지 시켜주고 일부 선진국에서는 그것이 실제로 우유 값을 더 올려 낙농가들에게 실질소득을 높여주는 효과를 얻기도 하였다.

그러나 한국에서 낙농가들에게는 우유생산을 포기한 농가에게는 쿼터가 퇴직금과 같은 하나의 재산가치로 주어졌지만, 낙농을 계속할 낙농가들에게

는 우유를 증산하기 위하여 거액을 투자해야하는 비용부담을 안게 되었고, 생산의 전체적인 축소를 초래하여 낙농소득을 더욱 떨어지게 하였다. 또 한편으로는 지역적, 원유 거래선, 개별농가마다 쿼터의 운용내용이 다르기 때문에 낙농가 개개인마다 그 느낌이 다른 것처럼, 쿼터제 도입 이후 전국의 낙농가들은 저마다 입장이 다르고 따라서 의견과 주장도 다르게 표출되고 있다. 어쨌든 쿼터제도는 낙농가 전체를 씹쓸하게 한 것이었지만 한국의 낙농이 그나마 생산기반을 덜 무너지게 버팀목이 되어 준 것만은 틀림없는 사실이다.

2. 현상

모두가 잘 아시다시피 앞에서 평가한 바 대로 쿼터제 도입 이후, 한국의 낙농생산 기반은 각각 입장이 다른 세 그룹으로 분류되었다. 그 분류는 일반적으로 편리하게 원유의 거래선으로 나뉘어 유가공협동조합 조합원, 낙농진흥회 가입회원, 일반유업체 납유농가 등이다. 대체로 대부분 사람들은 낙농가들

의 그러한 분열이 집유일원화 추진과정에 낙농진흥회의 출현과 쿼터제도의 도입으로 발생되었다고 말하지만, 외형상 구조는 그렇다고 볼 수 있으나 근본적인 원인은 결코 그렇지 않다. 그 원인에 대해서도 이미 오래전(1980년대말)부터 낙농진흥법 개정을 위한 낙농발전협의회 운영 당시부터 거론된 것은 사실이지만, 한국낙농의 모태적인 실수는 1970년대 도입젖소에 의한 낙농 생산기반 구축과정에 있었다.

이 당시 생산기반을 조성할 때, 정부는 도입젖소로 우유의 생산기반을 조성하고 우유가공공장을 설립하는 과정에서 원유의 거래권과 집유권을 낙농가가 주체가 된 협동조합으로 주지 않고 도입젖소의 자금을 제공한 개개의 사유업체로 주었고, 그 이후 낙농가들은 뿔뿔이 흩어지고 자신이 납유하는 유업체에 따라 낙우회가 결성되어 제각기 다른 목소리를 내기 시작한 것이다. 그러한 과정이 바로 오늘날 낙농가들을 3등분하게 된 모태적 원인인 것이다. 그 당시, 즉 우유의 수요러시가 진행된 1970년대와 1980년대 중반 까지 낙농가들은 그러한 사실이 자신들의 우유생산활동에 심각하게 영향을 주지 않았고, 원유가 항상 모자라는 시장에서 오히려 유리한 입장에서 유업체들과 거래를 교섭하였다.

그러나 2000년대 이후 낙농가들의 입장은 전체적으로 불리하게 돌아섰고 낙농 생산기반이 붕괴될 수 있는 자체의 문제를 안게 되었다. 유리한 입장에서 거래할 때의 힘은 개개 낙농가를 살아갈 수 있게 하였지만, 완전히 불리한 입장에서 개개 낙농가들은 풍전등화와도 같은 존재에 지나지 않기 때문이다. 한국의 농업정책 기조는 FTA 이후 농업생산기반, 특히 축산에 대하여는 정부의 지원이나 보호는 거의 찾아 볼 수가 없게 될 것으로 보인다. 우유의 거래직결제도 도입의 배경도 그러한 분위기 선상에 있다고 본다. 직결거래 이후 절대적으로 불리

한 입장의 거래관계에서 낙농가들이 절반으로 줄어들든 모두 없어지든 정부는 관심도 가지지 않고 동정도 하지 않을 것이다.

3. 낙농가의 운명에 대한 가상 시나리오

세 부류의 낙농가들에 대한 가상 시나리오를 상정하고 그 경고를 어떻게 받아들일 것인지에 대하여는 낙농가 여러분들의 몫으로 둔다.

첫째, 서울우유협동조합의 조합원들은 서울우유의 주력상품인 시유의 시장이 수 년 전부터 시작된 가격과 물량파괴에 대한 손실을 감수하게 된다. 시유제품에 대한 가격과 물량파괴의 주원인은 1990년대 말 중소규모 유업체들의 몰락에 기인된 원유의 잉여와 그 잉여된 원유의 가격인하로 생긴 차액이 시유시장의 가격파괴에 수단으로 이용된 것이다. 서울우유의 시유시장은 이미 지난 2년~3년 사이에 2, 3, 4위의 유업체들이 그러한 공격을 시도하였고, 그로 인하여 그 사이 서울우유의 시유시장은 정체되었고 상위그룹의 사유업체들의 시유시장은 괄목할 성장을 거듭하였다. 이러한 상황은 잉여유에 대한 정부의 지원이 계속되는 상태에서는 더욱 심화된다. 따라서 잉여유의 인하된 가격의 차액을 지원받지 못하는 서울우유로서는 시장의 계속되는 위축, 주력제품의 가격과 물량의 파괴로 인한 경영수지의 악화, 원유생산 쿼터의 감축불가로 인한 대규모 재고 발생의 상황이 점차 더욱더 심화되는 것이다. 이 시나리오대로 간다면 서울우유의 시유시장은 수년 내에 2, 3, 4위 그룹의 유업체 시유시장으로 상당량이 피탈당하게 된다. 그 결과 서울우유 조합원들의 생산감축, 유대의 지급중지 등과 같은 심각한 사태로 전개될 수도 있다. 물론 부동산 처분 등과 같은 방법으로 당분간은 버틸 수 있겠지만, 그것은 극히 짧은 기간에 소진될 수 있다. 재고의 부

답이 수천억에 이를 수도 있기 때문이다.

둘째, 서울우유와 부산우유 등과 같은 협동조합, 유가공업체를 제외한 사유업체와 거래하는 낙농가 들은 직결체제 이후 가장 심각한 거래불균형에 시달리게 된다. 수입유제품의 범위는 더욱 넓어지고 국내 생산 원유는 언제나 생산잉여 상황이 계속되기 때문에, 유업체들은 거래상대인 낙농가들에 대하여 칼자루를 더욱 힘차게 휘둘러 수가 있다. 조금이라도 회사에 불이익이 된다면 이는 즉시 낙농가들에게 전가된다. 아무리 검사공영화가 시행되고 집유조합이 거래를 하더라도 현재와 같은 관리 감시방법으로는 낙농가가 언제나 일방적으로 당할 수밖에 없다. 대등한 관계로 낙농가가 유업체에 대하여 거래에 대한 주장을 할 수 없다. 중소기업의 낙농가부터 서서히 이탈되고 최후로는 몇몇 대규모 목장만 남을 수 있는 상황도 예상할 수 있다.

셋째, 낙농진흥회 가입 낙농가들은 각 유업체로 배치되더라도 기존의 낙농가로부터 배척당할 수 있다. 또 그러한 상황으로 유업체들이 분위기를 부추겨 더욱 심각한 상황으로 몰아갈 수도 있다. 그 낙농가들의 생산원유는 잉여유로 처리되어 정부의 차액지원을 받아 유업체는 요긴하게 경영수익에 보탬이 되겠지만, 3년 후에는 정부지원이 중단되고 더욱 많아진 수입유제품들에 밀려나 고스란히 천덕꾸러기로 버림받을 수 있는 위기에 처하게 될 수도 있다. 집유조합이 집유를 하는 경우도 마찬가지로 현상이 일어날 수 있다. 그러한 사례는 이미 2003년도에 진흥회 집유농가 사이에서 경험한 바 있다.

이상과 같은 시나리오는 현재 실제상황이 일부가 이미 진행되고 있기도 하고, 또 그러한 상황은 형태만 다를 뿐 지난 30년 동안에도 우유의 수급이 불안정하거나 특정한 문제로 우유의 판매가 감소하여

잉여가 많이 발생하는 등 낙농가가 불리한 시기에 국부적으로 나타나곤 하였다. 문제는 앞으로는 항상 낙농가에게 불리한 상황만 전개될 것으로 예상되기 때문에 위 세 가지 어떤 경우의 낙농가도 결코 안전할 수 없다는 사실이다.

본인이 수년전부터 전국의 낙농가가 어떤 형태로든 하나로 뭉쳐야 한국의 낙농이 살아남을 수 있다는 주장을 해 온 것도 바로 위와 같은 사유 때문이다. 현실적으로 낙농가의 조직이 하나로 뭉치기 어렵다면 원유라도 하나로 모아서 전체 유업체와 공동으로 교섭할 필요가 있다. 이제는 정부도 유업체도 소비자도 학자도 아무도 낙농가를 도울 사람은 없다. 낙농가 스스로 힘을 모아서 대응하지 않으면 도저히 낙농을 계속 할 수 없는 상황이 계속될 뿐이다.

4. 서울우유의 경우

한국의 낙농에 대하여 논할 때 서울우유를 빼놓고는 어떤 논의도 무의미하다. 왜냐하면 모든 유가공업체들이 서울우유의 시장과 불가분의 관계로 경쟁 또는 협력하고 있고, 모든 낙농가들은 반드시 어느 유업체든 하나 또는 두 개의 유업체와 원유를 거래하기 때문이다. 그것은 지금까지 서울우유는 한국의 원유가격과 시유의 시장가격을 주도하고 결정해 왔기 때문이다. 서울우유는 충분한 시장지배력을 갖추고 있다. 서울우유는 협동조합으로서 원유의 생산자인 낙농가가 바로 주인이다. 그래서 원유의 가격이 항상 너무 높다고 불만하는 사유업체와 정반대로 원유가격 결정에 언제나 앞서가고, 그 결정에 따라 전국낙농가들의 원유가격이 따라가게 된다. 서울우유가 원유가격을 올리지 않거나 올리지 못하면 사유업체들은 자발적으로는 절대로 원유가격을 올리지 않는다. 오히려 아무리 시장이 호황이라 해도 원유가격을 한 푼이라도 덜 지급하려고 노

력한다. 그것은 자유경제체제에서 당연한 시장원리에 따른 현상이기 때문에 사유업체를 나무랄 수 없는 노릇이다. 그것은 낙농가들이 우유가 팔리든 안 팔리든 사료값이 올랐으니 무조건 유대를 올리라고 고함을 지르는 경우보다 오히려 더 논리적이다.

서울우유는 경영의 지배구조가 낙농가들인 조합원들에게 주어져 있다. 조합원들의 대표들이 이사회와 총회를 구성하고 조합원의 직접투표로 선출된 조합장이 조합의 경영을 직접 관장한다. 언제나 서울우유는 낙농가들의 편에 설 수 밖에 없다. 그래서 지금까지는 전국의 모든 낙농가들은 싫든 좋든 서울우유의 의사결정에 유대를 받았고 자신들의 소득에 결정적인 영향을 받고 목장을 경영해 왔다. 경영을 잘하는 대규모의 목장주들은 대형 사유업체들로부터 특별관리와 대우를 받고 있지만, 그들도 서울우유의 원유결정과 거래조건 등의 경영행위에 직접적인 영향을 받고 있는 것이다. 원유가격 뿐 아니라 심지어 우유팩의 원료가격조차도 서울우유의 가격에 전국 사유업체들의 구매가격이 종속되어 있다.

현재 낙농진흥회를 통해 정부가 잉여유가격의 차액을 사유업체에 지급하기 시작하자 그러한 서울우유의 역할이 점차 퇴색되기 시작하고 있다. 그 차액들은 바로 서울우유의 시장지배력을 뿌리 채 뒤흔들어 놓았고 지금 현재도 철저하게 시유시장의 가격파괴와 물량파괴가 일어나고 있고 전체적인 시장 규모도 위축되고 있다. 배추농사가 잘돼서 10%의 잉여가 생겨 가격이 내려가기 시작하면 1,000원짜리 배추가 50원에도 안 팔리는 경우와 같다. 그 결과의 의미는 이제 전국의 낙농가들의 원유가격 유지와 낙농소득보장을 해줄 유일한 기관이 없어진다는 심각한 사태를 뜻한다. 흔히들 “서울우유가 망하면 한국 낙농도 망한다”는 말의 의미가 바로 그런 것이다. 시유시장의 붕괴는 서울우유의 붕괴와도

직결 될 수 있다. 그것은 바로 전국의 모든 낙농가들의 붕괴와도 같은 의미다. 유가공업체들은 낙농가들이 다 없어져도 경영에 하등의 영향을 받지 않을 수 있다. 세계의 모든 낙농국가나 선진국들은 원유의 거래교섭주도권을 반드시 단결된 낙농가들의 조직의 힘에 의해서 결정되고 있다. 그렇지 못하면 그 나라 낙농생산기반은 절대로 온전하게 살아날 수 없다.

5. 대안의 강구

그렇다면 서울우유를 살리기 위해 모든 낙농가가 뭉쳐야 하는가? 그것은 현실적으로 불가능하다. 그리고 그것은 그간 위의 세 갈래의 낙농가들의 갈등과 시기와 분열이 워낙 심화되어 있기 때문이다. 그러나 그러한 상황으로 낙농가들이 분산되어 힘이 와해되는 현상은 사유업체들이 바라는 바이기도 하다. 그것은 거래상대가 약한 모습을 보여서 유리한 거래를 하기 바라는 당연한 시장논리이다.

현 상황에서 가장 실현가능한 방법을 몇 가지 제시하고자 한다.

- 1) 전국의 원유를 단일 창구로 거래한다.
- 2) 그 단일 창구의 경영주체는 전국의 낙농가들로 한다.
- 3) 모든 원유의 집유는 지역의 낙농조합이 할 수 있도록 낙농가들이 힘을 모으고, 집유된 모든 원유는 등급별로 분류하여 단일 거래창구를 통하여 전국의 유업체로부터 원유구매교섭을 시행한다.
- 4) 전국 낙농가들의 지도사업을 일원화하여 시행한다.
- 5) 시유시장의 파괴현상을 복구한다.
- 6) 잉여유는 초기에는 전량 외국으로 수출하고

국내 우유의 수급을 적정수준으로 유지함으로써 시장교란과 파괴현상의 원인을 제거한다. 시유시장의 복구이후 회복된 가격으로 낙농가들의 생산복지에 재투입한다. 이때 초기 2~3년동안 필요한 자금은 정부의 수급안정자금을 일부 지원받는다.

- 7) 단일창구를 주관하는 낙농가 조직에서 전국의 모든 낙농가가 참여하는 생산할당(쿼터)제도를 철저하게 시행한다.
- 8) 전국 낙농가들의 사료, 낙농기자재 등 원유가격의 절반을 차지하는 비용을 공동이용함으로써, 낙농소득의 증대를 도모하고 모든 낙농가가 이 단일창구에 반드시 참여할 수 있는 원인을 제공한다.

이러한 대안을 시행하기 위한 전제조건은 다음과 같다.

- 1) 낙농지도자로 위장하여 이를 방해하고 자신의 사적인 이익(조합장이나 임원선거 등)에 이용

하려는 자들을 낙농가들이 스스로 색출하고 배제시켜야 한다. 그들은 낙농가의 입장이 아닌 경우가 대부분이기 때문이다.

- 2) 이 대안은 정부나 어떤 제도의 힘을 빌리지 않고 낙농가 스스로의 단결된 힘으로 실행되어야 한다.
- 3) 단일창구의 경영은 반드시 전문가를 영입하여 낙농가들의 간섭을 철저히 배제시킨다.
- 4) 거래상대인 유업체를 동반자의 입장에서 서로 협력하는 자세가 필요하다. 무조건 적대시하는 것은 스스로 불리한 결과를 초래한다. 건전한 거래의 파트너로서 존중되어야 한다.

현재 정부의 여러 가지 방안과 대안들이 나오고 협회가 조정안을 제시하고 있다. 어떤 안이든 위의 기본적인 조건들, 즉 집유주체와 거래주체는 반드시 전국 낙농가들의 일치된 힘으로 이루어져야 한다는 것과 그것은 정부나 제도의 힘이 아닌 낙농가 스스로의 단결된 힘으로 이루어져야 한다는 조건만 충족된다면 한국의 낙농은 영원히 존속될 것이다. ☺

질의응답

Q 일본은 생산자가 유업체와의 대등한 교섭력을 확보될 수 있도록 자금력 제공으로 힘을 실어줬기 때문에 현재의 시스템을 이루었다고 하는데, 당시 유업체측의 심한 반발에 대한 대처는?

A 그 배경은 전후 일본 낙농의 역사에 해당하는데 원유유통의 근대화와 일맥상통합니다. 일본낙농은 한국과 마찬가지로 유업체 발전과 더불어 육성되었습니다. 일본의 낙농발전 초기에는 생산자가 유업체에 종속되어 있었지만, 종속관계가 지속되는 한 국제경쟁에서의 생존이

어렵다는 위기감을 정책 입안자들이 공통적으로 인식하기 시작하게 되었습니다. 즉 생산자와 유업체간의 거래 교섭력이 대등한 관계로 이뤄지지 않으면 안된다는 배경이 있었던 것입니다. 물론 그 와중에 유업체의 상당한 반발이 있었지만 그 과정 속에서도 다행히 당시는 유제품 시장이 성장단계였으므로, 유업체측에서는 상당한 영업이익으로 여유로운 경영상태여서 반발이 누그러지기 쉬웠던 것입니다. 당시 유업체-생산자간의 관계라는 것은 이익을 어떻게 생산자-유업체 양자가 균등히 분배하느냐에 달려 있었으므로, 유업체나 생산자 모두 장기적인 낙농발전 측면에서의 사고(낙농을 수레라고 비유했을 때

양쪽 바퀴의 관계)를 필요로 했던 것입니다. 그러나 최근에는 유업체가 이익을 많이 창출하지 못하는 실정으로 원-원전력이 대두되고 있습니다. 이는 단지 일본만이 아닌 대부분의 낙농선진국이 새로운 국제화 시대에 생산자와 유업체간의 관계정립의 문제로 새로운 가치추구의 시험단계에 있는 것으로, 생산자-유업체 서로를 위한 합리적인 방안이 강구되어야 할 것입니다. (마에다 히로후미 사무국장)

Q 일본이 1년동안 투입하는 우유홍보비용의 자금확보처는?

A 그 재원은 생산자가 납유 kg당 25전씩 지불하는 순수한 생산자 자조금으로서, 정부는 한푼도 지원하지 않고 있습니다. 정부나 유업체가 지원하지 않아도 낙농가 스스로가 더욱 거출해야 한다는 책임의식을 갖고 있으므로 별 논쟁은 없습니다. (마에다 히로후미 사무국장)

Q 일본에서의 쿼터제 유지 비결은?

A 많은 외국 낙농관계자들에 의해 일본의 쿼터제는 정부가 직접 관여하지 않으면서도 잘 이뤄지고 있다는 면에서 '마술'이라 일컬어지기도 합니다. 지정생산자단체를 중심으로 쿼터제가 운영되고 있지만 사실은 이 지정생산자단체를 농림수산성이 지원하고 있어 사실상 정책적으로 연결되어 있다고 할 수 있습니다.

쿼터제를 유지하기 위해 일본이 직면하고 있는 문제는 생산량을 제약받더라도 가격유지를 선호하는 부류의 농가와 가격은 낮추더라도 생산량은 늘려야 한다는 부류의 농가간 의견차를 좁혀나가야 한다는 점입니다. (마에다 히로후미 사무국장)

Q 한미 FTA에 대한 대비하여 우리의 대처방안은 무엇이고 현재 논의 중인 제도개편의 방향은 무엇인가?

A 세계적인 기준에 합치하는 낙농제도를 조기에 정착시키는 것이고 생산자의 의견을 단일화하여 정책입안자들에게 전달되도록 창구를 일원화해야 합니다. 현재 크게 3분화 되어있는 집유구조에서는 상당히 어려운 문제입니다. 많은 낙농가들이 유대가 잘 나오는 요즘 착각 속

에 있는 듯 합니다. 하지만 전국단위의 단일쿼터제라는 미래에 대한 발빠른 대처가 필요합니다. 대를 물려 낙농을 이어나가길 원하는 낙농가들에 있어서는 언급한 제도 개혁과 아울러 가격경쟁력을 제고해야 하는 과제를 이행해야 합니다. (조석진 교수)

Q 우유덤핑판매의 근본원인과 그 대책은? 그리고 우유거래의 전국일원화와 현재 진흥회 수급관리의 차이는?

A 초과원유에 대한 정부의 지원이 원인입니다. 유업체가 정부의 지원 덕에 낮아진 초과원유를 싼값에 구입함으로써 시유시장을 파괴시키는 것입니다. 과거 서울우유조합에서 자조금을 통해 시유소비를 홍보하자는 의견에 "시유시장은 서울우유가 주도하고 있는데 서울우유만 득보는 것이 아니냐"는 식으로 많은 유업체들이 반대한 바 있는데 이러한 과거사실을 바탕으로 다음과 같은 시나리오를 유추해볼 수 있습니다. 현재 일어나고 있는 시유시장의 파괴로 서울우유가 무너지면 전국적인 유대와 거래교섭력을 지지하고 있는 주체 역시 없어지는 것입니다. 결국 유업체 입장에서 볼 때 사분오열된 낙농가들을 대상으로 거래교섭에서 항상 우위를 점할 수 있는 것입니다. 다소 비약된 논리일지는 모르겠지만 현재상황은 이런 식으로 낙농가의 소득이 감소될 수 밖에 없습니다.

미국 LA 오렌지카운티에서의 사례를 보면, 우유를 필수식품으로 여기는 미국에서는 우유가 가장 싼 매장에 손님이 몰리는 경향이 있는데 최근 대형할인매장간의 과열 경쟁으로 인해 우유가격이 크게 떨어지자 오렌지카운티 의회에서는 우유의 가격을 일정수준 이하로 낮추지 못하게 하도록 의결한 바 있습니다. 그 결과의 배후에는 지역에서 낙농가들이 없으면 안된다는, 즉 외부로부터 비싼 값에 우유를 구입할 수 밖에 없다는 의식과 이를 각인시키고자 하는 낙농가들의 정치적인 힘이 있었던 것입니다.

본인이 주장하는 전국단위 일원화는 정부 주도하에 움직이는 진흥회 수급관리와는 달리 그 주체가 낙농가입니다. 별도 거래교섭을 위한 기관을 만들어야 하는데 운영은 낙농가 대표들이 하지만 경영은 전문CEO에게 맡김으로서 확실한 거래교섭력을 보장받을 수 있는 것입니다. (이만재 회장)