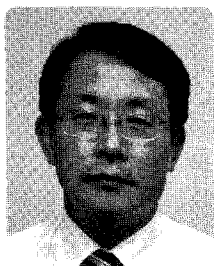


낙농산업발전종합대책 수립의 원칙과 방향



최기수
농수축산신문 편집국장/이사

강산이 변해도 표류만 거듭한 낙농제도개선

농림수산식품부가 지난 3월 4일 낙농산업발전종합대책의 큰 틀을 마련해 발표하고, 그 이튿날부터 세부시행방안 마련에 들어갔다. 이 대책의 핵심내용은 △장기적으로 200만 톤 이상의 원유생산목표량 설정 △전국적인 쿼터제(생산량 할당제) 실시 △가공원료유 연간 20만 톤 이내 지원 △낙농 관련 최고 의사결정기구인 중앙낙농기구 설립·운영 △유제품 소비확대 추진 △낙농시설현대화·조사료생산기반확대·젖소개량 종합 추진으로 요약된다.

크게 보면 농림수산식품부가 이번에 내놓은 낙농산업발전종합대책의 큰 틀은 1967년 1월 16일 낙농진흥법에 제정된 지 두 번째 낙농제도 개편 추진이다. 첫 번째가 낙농진흥회 설립과 집유일원화이고, 두 번째인 이번 낙농제도 개편은 집유일원화 실패 이후 나타난 문제점을 보완하면서 FTA(자유무역협정)시대를 맞아 낙농산업의 경쟁력을 강화하는데 초점이 맞춰져 있다고 진단할 수 있다.

현재 TF팀에서 세부시행방안 마련 논의가 진행 중인 농식품부의 낙농산업발전종합대책의 큰 틀을 접하면서 ‘과연 이번에는 쉽게 매듭을 지을 수 있을까?’ 하는 생각을 갖게 한다. 낙농진흥법을 개정해 집유일원화 체제를 법적으로 제도화 하는데만 16년이 걸렸으며, 2004년 2월 농림부가 새해 업무계획으로 대통령에게 보고한 낙농진흥회로 일원화된 집유체계



를 낙농가와 유업체 직결체제로 전환하겠다는 계획은 한발도 내딛지 못한 채 용도폐기 되는 사태를 지켜봤기 때문이다. 여기에는 낙농산업발전종합대책의 큰 틀과 관련 관련 업계의 반응 역시 낙농진흥회 설립과 집유일원화를 위해 16년에 걸쳐 추진한 낙농진흥법 개정과정과 너무나도 똑같은 양상을 보이고 있는 것이다. 전국단위쿼터제와 관련 정부는 사실상 연합쿼터제인 단계적인 실시방안을 제시한 반면, 낙농유우협회는 즉시 전국단위

쿼터제를 주장하고 있으며, 협동조합 중심 집유체제에 대해서는 유가공업체들이 민감하게 반응을 하고 있다. 여기에는 세부 시행방안이 구체화 되면 낙농가간 이해상충 우려도 배제할 수 없는 상황 역시 마찬가지다.

집유일원화 실패 3가지 이유

‘낙농진흥회 중심으로 한 집유일원화가 성공했다라면...’ 하는 아쉬움과 함께 ‘낙농진흥법을 개정해 법적으로 제도적 장치를 마련한데도 불구하고 집유일원화에 실패한 원인은 무엇일까?’ 하는 자문을 통해 당면한 낙농제도 개선의 해법을 모색해본다.

집유일원화가 실패한 이유는 크게 3가지 정도로 진단된다.

먼저 낙농진흥법의 뒤늦은 개정이다.

집유일원화 체제를 도입하게 된 핵심이유는 낙농가의 대 유업가공업체 교섭력 강화이다. 낙농가 개개인인 유업가공업체에게 직접 납유를 하는 체제, 특히 낙농유가공품 시장이 개방된 상황에서는 유업체가 ‘값’ 이고 낙농가는 ‘올’ 이 될 수밖에 없다. 이 같은 상황을 극복하기 위한 방안이 낙농진흥회를 중심으로 한 집유일원화이고, 낙농진흥회가 유가공업체에 원유를 공급하는 창구가 돼 원유생산자인 낙농가와 수요자인 유가공업체가 대등한 관계를 구축하자는 취지였다. 하지만 낙농진흥법은 낙농유제품 수입이 완전 자유화된 1997년 7월 1일보다도 늦은 1997년 7월 29일에야 국회를 통과했다. 여기에는 여러 준비과정까지 거치다보니 낙농진흥회는 1999년 1월 7일에야 출범, 원유수요자인 유가공업체 측면에서는 굳이 낙농진흥회에 가입하지 않더라도 해외에서 낙농유제품 원료를 들여올 수 있는 여지가 생긴 것이다. 집유일원화가 제대로 될 리 없었던 것은 당

연하다. 낙농유제품시장이 완전 개방되지 전에 집유일원화 체제가 공고하게 구축됐어야 하는데 실기(失機)를 하고 만 결과다.

둘째, 집유일원화 예외조항이다.

집유일원화가 낙농가 입장에서는 거래교섭력 강화라는 열매를 딸 수 있지만, 유업가공업체 입장은 정반대다. 유가공업체들은 낙농가와 대등한 관계는 커녕 상황에 따라 오히려 ‘을’의 위치로 전락할 수 있다는 위기감을 떨쳐버릴 수 없는 상황이었고, 이는 낙농진흥법 개정 반대로 표출될 수밖에 없었다. 이 같은 입장차이가 낙농진흥법 개정과정에서 예외조항을 두게 했고, 그 결과 유가공업체들은 부분적으로 낙농진흥회에 가입하는 식으로 시늉을 내는데만 그치는 상황으로 이어지고 말았다.

셋째, 책임지지 못할 낙농진흥회의 집유일원화 확대를 위한 당근책은 결국 집유일원화를 파국으로 몰아넣고 말았다.

낙농진흥회는 출범과 함께 집유일원화율 목표를 2000년 50%, 2001년 90%로 설정하고 목표달성에 매진하고 나섰다. 이런 가운데 낙농진흥회의 출범은 낙농가들에게 증산의욕을 고취시켰고, 다른 한편에서는 원유 증산에 따른 대응책으로 낙농진흥회가 생산쿼터제를 도입할 것이라는 소문이 돌기 시작했다. 이 같은 상황을 타개하기 위해 낙농진흥회는 10년간 쿼터제를 도입하지 않고 생산량 전량을 받아주겠다고 낙농가 확보에 나섰다. ‘10년간 생산량 보장’에 대해서는 지금도 낙농진흥회와 정부가 전면 부인을 하고 있지만, 취재기자로 활동하면서 직접 확인한 사항이다. 어찌됐든 이 같은 상황은 2002년 2월부터 사상 초유의 원유공급과잉사태로 이어지면서 집유일원화를 파국으로 몰아넣고 말았다. 2002년 원유 생산량이 급증하면서 낙농진흥회가 8월 하반기 원유대금 가운데 일부를 지급하지 못하는 사태가 발생하게 됐고, 낙농진흥회는 9월 13일부터 17일까지 낙농관련 조합 임원과 낙우회장을 대상으로 ‘최근 우유 수급안정 대책(안)’ 설명회를 가진데 이어, 10월 9일 이사회를 통해 표결로 10월 16일부터 잉여 원유차등가격제 도입을 의결했다. 이에 반발한 서울우유협동조합과 부산우유협동조합이 낙농진흥회를 탈퇴하면서 집유일원화는 사



실상 무산되고 말았다. 낙농진흥회는 이 과정에서 2002년에만 수매비축사업으로 1,297억5,700만원의 손실을 내고 말았다. 원유생산조절을 위한 낙농가들의 눈물겨운 젖소 3만 마리 도태 역시 약효를 발휘하지 못하긴 마찬가지였다.

한 가지 더 덧붙이자면 원유생산과잉대책으로 낙농진흥회와 농림부가 내놓은 '잉여원유차등가격제'는 전문가도 이해하기 어렵게 수립돼 낙농정책에 대한 불신을 자초하는 결과로 이어지기도 했다. 2002년 10월 서울 서초동 소재 축산회관에서 열린 낙농육우협회 임원들을 대상으로 한 낙농진흥회의 잉여원유차등가격제 설명은 같은 사안을 놓고 낙농진흥회 직원들이 사이에도 서로 달라 낙농가의 혼란과 반발을 자초했고, 현장에서 취재하던 필자는 발언권도 없으면서 월권을 해 손을 들고 문제점을 조목조목 질문해 교통정리를 한 일도 있었다. 낙농진흥회 직원들도 서로 다른 설명을 하는 잉여원유차등가격제에 대해 낙농가들이 고분고분 수용할리 없고, 그 결과는 불신의 골만 더 깊어졌다.

실패에서 무엇을 배울 것인가?

1981년부터 시작된 집유체제 개편 논의와 낙농진흥법 개정, 낙농진흥회가 출범과 집유일원화, 그리고 집유일원화가 파국으로 막을 내린 이유를 장황하게 언급한 이유는 간단하다. 이 같은 전철을 되밟아서는 안 된다는 점이다. 그리고 이를 반면교사

로 삼아 국내 낙농유가공 산업이 지속가능한 산업으로 발전할 수 있는 토대를 이번에 만큼은 확실하게 만들어야 하는 것이다.

현재 진행 중인 낙농산업발전종합대책의 세부 시행방안을 마련해가는 과정에서 가장 먼저 고려하고 중시해야 할 점은 자명하다.



먼저, 낙농산업발전종합대책은 때를 놓쳐서는 안 된다는 점이다. 낙농진흥회가 집유일원화에 성공하지 못한 이유는 때를 놓친 때문이다. 농식품부가 세부시행방안 마련에 나선 낙농산업발전종합대책은 구체적인 내용에 대해서는 이해당사자간 논란과 논쟁의 여지가 있지만 FTA시대에 대응하기 위한 것이다. 국내 낙농산업은 비준만 남겨놓은 한·미FTA와 한·EU FTA, 그리고 협상이 진행 중인 한·호주 FTA와 한·뉴질랜드 FTA에 대응할 수 있는 체제를 갖춰야 한다. 이번에도 실기(失機)를 하는 우를 범해서는 안 된다.

둘째, 농식품부는 가능한 한 빠른 시일 내에 관련업계간 이견을 조율, 합의를 도출해야 한다. 집유일원화를 위한 낙농진흥법에 16년이나 걸린 이유는 자명하다. 이해당사자간 의견조율과 합의가 되지 않은 결과다. 현재 가동 중인 TF팀이 할 일은 서로 이해가 다른 부문에 대한 의견을 조율, 합의를 이끌어내는 것이다. 관련업계는 자신의 주장만 고집해서는 안 된다. 서로 양보하고 상대방을 이해하면서 대승적 차원에서 합의점을 찾아야 한다. 자신의 주장만 우기다 실기(失機)를 범해서는 안 된다.

끝으로 이해하기 쉽고 단순 명확한 낙농산업발전종합대책을 제시해야 한다. 지향점이 명확하고, 이를 달성하기 위한 실행방안도 단순해야 낙농산업발전종합대책은 낙농가와 유가공업체 등으로부터 신뢰를 얻고 성공적인 결과를 도출할 수 있다.

지속가능한 낙농산업 발전에 초점 맞춰야

낙농산업발전종합대책은 지속가능한 낙농산업 발전을 추구해야 한다. 지속가능한 낙농산업의 핵심은 경쟁력 강화이다.

국내 낙농산업은 FTA 확산을 앞두고 위기와 기회라는 양날의 칼을 잡고 있는 상황이다. 미국, EU, 호주, 뉴질랜드 등 낙농선진국과의 FTA는 국내 낙농산업에 위기요인임에 틀림없다. 하지만 국내 낙농유가공산업은 세계의 공장에서 세계의 시장으로 급성장하는 중국시장을 옆에 두고 있다. 세계적으로 봐도 이처럼 좋은 기회를 맞고 있는 나라는 우리뿐이라고 해도 과언이 아니다. 낙농산업의 경쟁력 강화를 바탕으로 국제시장을 우리 시장으로 만들 수 있는 낙농산업발전종합대책이 마련돼 시행에 옮겨지길 기대한다. 그 시기는 빠르면 빠를수록 좋다. 관련업계 내에서의 이해와 합의는 당연히 필요충분조건이다. ㉞