

연구 노트

낙농산업의 진로와 낙진법개정 이후의 과제*

조 석 진**

1. 문제제기 및 과제의 설정
2. UR 이후 낙농산업의 여건변화
3. 금후의 과제
4. 맺음말

1. 문제제기 및 과제의 설정

1967년 1월 법률 제 1873호로 제정된 「낙농진흥법(이하 낙진법이라 칭함)」이 1997년 7월 30일 제 184회 임시국회 의결을 거쳐 마침내 개정되었다. 1967년의 법제정 이후 30년, 1981년에 법개정의 필요성이 처음 제기된 이래 16년만의 일이다. 1990년 5월 농림수산부의 법개정을 위한 1차 입법예고(안)의 폐기에 이어, 1992년 9월 2차 입법예고(안)이 제출된 이후 실로 오랜 산고 끝에 이루어진 법개정이다. 그동안 낙진법개정을 위해 이토록 긴 시간과 정력을 소모해야만 했던 것은 법개정을 둘러싼 생산자단체간의 갈등 때문이

었다. 그러나 금번의 법개정 역시 생산자단체간의 완전한 의견일치를 보지 못한채 이루어졌다는 점에서 아쉬움이 남는다.

한편 낙진법개정이 지니는 가장 큰 의의는 낙농산업발전의 기본 틀이라 할 수 있는 「집유일원화」와 「검사공영화」를 축으로 하는 「계획생산체제」의 길이 열리게 되었다는 점이다. 그러나 낙농산업을 둘러싼 최근의 대내·외적인 여건변화를 감안할 때 금후 시행령 및 시행세칙의 내용이 매우 중요하다. 따라서 개정된 낙진법이 시행되는 1999년 1월까지 그동안 표출되었던 서로 다른 이해집단간의 갈등을 해소하고, 오로지 낙농산업발전이라는 단일 목표를 향해 모두의 지혜를 모아야 할 필요가 있다.

본고는 상기와 같은 문제의식하에서 금번의 낙진법개정이 낙농산업발전으로 이어지기 위해 해결해야 할 과제에 대해 검토하고자 한다. 이를 위해 이하 2장에서는 UR 이후 낙농선진국들의 정책변화에 관해, 3장에서는 개정된 낙진법의 시행령 및 시행세칙을 제정하는 과정에서 검토되어야 할 주요 논점에 관해 각각 검토한다.

* 본 논문은 1997년 9월 11일 농어민신문사가 주최한 낙농정책토론회(축협중앙회)에서 발표한 내용을 수정, 보완한 것임.

** 영남대학교 축산경영학과 교수

2. UR 이후 낙농산업의 여건변화

2.1. 낙농선진국의 정책변화

2.1.1. 미국

UR 협상 이전의 미국낙농정책의 기본은,

① GATT(Waiver)조항에 근거한 유제품 수입의 수량제한,

② CCC(Commodity Credit Corporation: 상품신용공사)에 의한 유제품(버터, 탈지분유, 치즈)시장에의 개입을 통한 간접적인 가격지지,

③ 연방 Milk Marketing Order(MMO)제도를 통한 혼합유가제(Pooled Price System)의 실시 및 생산을 확대한 낙농가에 대해 과징금부과 등으로 요약할 수 있다.

그러나 미국은 UR 이후 Waiver의 포기와 함께 국제시장에 눈을 돌리기 시작했다. 이를 위해 1996년 농업법을 통해 낙농정책의 변화를 천명했으며, 그 내용을 요약하면 다음과 같다.

① CCC를 통해 실시해 오던 유제품에 대한 가격지지를 1996년의 100파운드당 10.35달러에서 1999년 12월말에 9.90달러까지 매년 15센트씩 인하하여 2000년에는 이를 완전히 폐지함과 아울러 생산확대에 대한 과징금도 철폐하기로 하였다. 그러나 유업체에 대해서는 3년간(00~02) 100파운드당 9.9달러의 담보율자(loan rate)를 실시함으로써 당분간 가격안정을 기하기로 하였다.

② 현재 33개 지역으로 구분되어 있는 MMO 지역을 1999년 4월까지 14개 지역으로 통합함으로써 지역간 가격격차를 해소함과 아울러 생산성이 높은 농가가 보다 많은 생산에 참여할 수 있는 기회를 부여하기로 하였다.

③ 유제품수출촉진계획(DEIP)을 2002년까지 존속시켜 GATT가 허용하는 범위내에서 최대한의 수출보조를 실시하기로 하였다.

이상과 같은 미국의 1996년 농업법에 나타난 낙농정책의 변화는 한마디로 '효율주의 및 수출주의'로 요약할 수 있다. 그 경우 주요 수출시장은 한국, 일본 및 중국을 포함한 아시아가 될 것이다. 그같은 징후로 매년 15~20%의 성장을 보이고 있는 한국의 치즈시장에 대한 미국의 수출이 최근 두드러지고 있다. 즉, 미국은 모짜렐라치즈를 중심으로 1997년 한국의 치즈 총수입량(19,203톤)의 26.4%를 차지하였다. 그뿐 아니라 미국은 1996년(1~11월)의 경우 국내 아이스크림 수입량의 82%(2,261톤)를 점하고 있다. 이에 비해 호주는 같은 기간 동안 한국의 유제품수입에 대한 시장점유율이 42.1%에서 30.2%로 낮아졌으며, EU는 15.5%에서 16.0%로 거의 변화가 없었다. 더욱이 금후 국제유제품시장의 50% 이상을 점유하던 EU의 수출이 수출보조금삭감에 따라 둔화하는 반면, 미국의 수출은 증가할 전망이다. 따라서 호주 및 뉴질랜드의 유제품수출이 늘어나는 국제시장수요를 충족시킬 수 없을 경우 국제유제품시장은 미국에 의해 지배될 가능성이 높다. 이같은 미국의 정책변화를 반영하듯 미국은 최근 캐나다의 원유에 대한 '혼합가격제(pooled price

system)'가 일종의 수출보조금에 해당된다는 점을 강하게 지적하고 나섰다.¹

2.1.2. Milk Marketing Board(MMB)의 Milk Marque(MM)로의 변신

1933년 이후 60년 이상 지속되어온 영국의 MMB는 1994년 11월에 새로운 생산자조합인 MM으로 재편되었다. 그동안 영국의 MMB 제도는 세계적으로 「집유일원화」의 원조라 할 수 있으며, 캐나다, 일본을 포함한 많은 나라의 낙농제도에 영향을 끼쳤다. 그렇다면 영국의 MMB는 무엇 때문에 MM으로 재편되었는가 하는 점이다. 이를 위해서는 우선 MMB의 성격에 관해 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 1931년 및 1933년의 '농산물판매법'에 의해 영국의 모든 낙농가는 생산한 원유를 MMB에만 판매해야 하고, MMB는 이를 유업체에 독점적으로 공급하도록 되어 있었다. 따라서 사실상 모든 낙농가의 MMB에의 가입이 강제성을 띠고 있었다고 할 수 있다.

둘째, MMB는 MMB에 가입한 낙농가가 생산한 원유를 반드시 구입함과 아울러 낙농가에게 유대를 지불할 의무를 지고 있었다.

그같은 의미에서 MMB는 영국내에서 사실상 원유의 구매 및 판매독점적인 위치에 있었다. 아울러 그동안 영국의 낙농은 이같은

MMB의 보호하에 대규모 상업자본인 유업체 및 슈퍼마켓의 횡포를 피하면서 성장할 수 있었다. MMB의 그같은 역할로 인해 1979년 대처수상 정권하의 경제규제완화조치에도 불구하고 MMB는 대상에서 제외될 수 있었다. 그러나 1988년 MMB의 스티븐(Stevens) 회장이 취임하면서 MMB 개혁의 필요성을 강력히 제기하였다. 그 후 1992년 총선에서 그동안 MMB를 지지해 오던 노동당이 패배하고 보수당정권이 들어서자 마침내 1993년 7월 MMB의 개혁법안이 통과되었다. 그 주된 내용은 MMB를 새로운 생산자조합인 MM으로 재편함과 아울러 MM에의 가입을 MMB와 달리 강제적인 것이 아니라 낙농가의 자율에 맡긴다는 것이었다. 그 결과 MMB에 의한 원유유통의 독점은 사라졌으나 1997년말 현재 MM은 전체 원유생산량의 60%를 확보함으로써 아직도 상당한 독점력을 유지하고 있다. 또한 MM하에서의 유가결정은 MMB하에서 「공동위원회」의 합의에 의하던 것을 입찰제도로 전환하였다. 그 결과 초기에는 생산자유가가 종전에 비해 10% 정도 인상되는 결과를 가져왔다. 그러나 이는 영국이 EU 회원국이며, 국내생산이 총수요의 85%밖에 충족하지 못하고 있기 때문에 값싼 유제품수입이 이루어질 경우 장기적으로 유지되기는 어려운 전망이다. 따라서 영국의 낙농도 그동안 MMB를 통한 공급독점적인 위치에서 MM의 발족과 함께 점차 시장원리를 강요받게 될 전망이다.

한편 MM은 1997년 10월 연산 4,000톤 규모의 치즈회사(Aeron Valley Cheese Ltd.)를 매입하여 가공사업에 참여함으로써 가공사업

¹ 캐나다는 내수용 유제품생산을 위한 원유에 대해서는 높은 가격을, 수출용 유제품생산에 사용되는 원유에 대해서는 낮은 가격을 적용하는 2중가격구조를 지니고 있다. 그 결과 1997년 상반기(1~6월)에 일본에 대한 치즈수출을 700%나 늘려 미국의 수출시장을 잠식하였다. 따라서 미국상무부(ustr)는 이를 일종의 수출보조금으로 간주하고 WTO에 제소할 방침임을 밝혔다.

에 참여하지 않겠다던 당초의 방침을 바꾸었다. 이는 MM이 1997년 10월 현재 전체 원유 공급량의 60%를 장악하고 있는 상황에서 공급과잉에 대비하기 위해 불가피하게 취해진 조치로 볼 수 있다. 그같은 의미에서 금후 MM은 회원농가가 공급하는 원유의 15%까지를 가공할 수 있을 때까지 가공사업을 확대할 방침이다.

2.1.3. EU 낙농정책의 변화

EU의 공통농업정책(CAP)에 의한 낙농정책의 중심은 「시장지지제도」 및 「쿼타제도」로 대표된다. 그 중 시장지지는 1995년 WTO 출범 이후 2000년까지 관련 보조금의 삭감의무로 인해 그 역할이 점차 퇴색될 전망이다. 또한 1984년에 도입되어 그동안 상당한 효과를 나타낸 쿼타제도는 우선은 2000년 3월까지 지속될 전망이다. 그같은 의미에서 EU의 쿼타제도의 도입배경 및 그 효과를 살펴보면 다음과 같다.

① EU가 쿼타제도를 도입한 것은 무엇보다 생산과잉을 막기 위한 것이었다. 즉, 지난 13년간(70~83) EU는 과잉생산된 유제품을 국제시장에서 처분하기 위해 수출보조금지급이 불가피했고, 그로 인한 재정적자가 1985년에 58억 ECU에 달했다. 그러나 쿼타제도가 도입된 이후 1996년 현재 유제품의 덤핑수출을 위한 재정적자는 36억 ECU로 감소하였다. 그같은 의미에서 EU의 쿼타제도는 성공적이라 할 수 있다.

② EU가 쿼타제도를 도입함으로써 얻을 수 있었던 또 다른 효과는 낙농에 부적합한 이른바 조건불리지역에서 낙농이 사라지는

것을 막을 수 있었다는 것이다. 시장원리에 맡길 경우 조건불리지역에서의 낙농은 성립되기 어렵다. 그러나 쿼타제도의 도입에 따라 모든 지역에서의 생산이 가능하게 되었다. 물론 그 배경에는 별도의 조건불리지역정책이 병행되었던 것도 사실이다.

EU의 쿼타제도가 낙농발전에 끼친 이같은 긍정적인 효과와는 달리 쿼타제도의 가장 큰 결점은 시장원리가 작용하지 않는다는 것이다. 그럼에도 불구하고 오늘날까지 쿼타제도가 유지되고 있는 것은 이 제도의 도입에 의해 EU 전역에서 낙농이 가능해졌고, 낙농산업구조가 비교적 안정적으로 유지될 수 있었기 때문이다. 그러나 WTO 체제의 출범 이후 시장여건의 변화에 따라 점차 시장원리를 강요받고 있다. 더욱이 미국이 1996년 농업법을 통해 UR 협상에서 획득한 '부족지불제도'의 점진적인 철폐와 함께 '수출주의'를 표방하고 나섰다. 따라서 EU의 '직불제도'도 평화조항(Peace Clause)의 기간이 만료되는 2003년 이후에는 그 정당성을 보장받기 어려울지 모른다. 이같은 점을 고려하여 덴마크는 최근 쿼타제도하에서는 생산성향상이 어렵다는 문제점을 지적하고, 다음과 같은 개선방안을 요구하고 나섰다.

① 토지이동을 수반하지 않는 쿼타이동에 대해서는 일정 비율을 신규농가에게 배분해야 한다.

② 은퇴농가의 쿼타는 국가가 환수해야 한다.

③ 쿼타의 대여에 대해서는 일정한 기간을 설정함으로써 실제 생산에 참여하고 있는 낙농가가 쿼타를 보유토록 해야 한다.

④ 자율적인 쿼타반납에 대해서 보상금

을 지불함과 아울러 이를 국가가 환수해야 한다.

⑤ 쿼타제도로 인한 생산의 경직성 및 고유가에 따른 경쟁력저하를 막기 위해서는 쿼타의 자유로운 매매를 통해 생산성이 높은 농가가 보다 많은 생산에 참여할 수 있도록 해야 한다.

이같은 개선방안이 현실화될 경우 금후 EU의 낙농정책은 점차 가격지지의 철폐와 함께 시장원리의 도입을 강요받게 될 전망이다. 그 경우 EU가 UR 협상을 통해 확보한 '직불제도'에 의해 낙농을 토지이용형농업의 기간생산부문으로 유지하고자 하는 기존정책이 금후 어떤 변화를 맞게 될지 귀추가 주목된다.

한편 1997년 7월 16일 EU 위원회가 발표한 「Agenda 2000」의 내용 가운데 낙농관련 부문을 살펴보면,

- ① 원유의 국별 쿼타제도의 2006년까지 연장,
- ② 현행 공동시장제도의 간소화 및 개선,
- ③ 우유·유제품에 대한 지지가격수준을 단계적으로 10% 인하,
- ④ 유우에 대한 장려금제도의 신설(연간 145 ECU/두) 등이다.

즉, EU는 당분간 기존의 쿼타제도를 유지하면서 지지가격의 인하를 통해 경쟁력을 강화함과 아울러 낙농가의 소득보장을 위한 장려금지급을 병행할 계획이다.

2.1.4. 일본의 낙농정책변화

한국과 같은 수입국인 일본은 UR 이후 기존의 가공원료유에 대한 일종의 보장가격제도인 '부족지불제도'의 점진적인 축소를 통한

낙농산업의 경쟁력강화를 위해 3가지의 새로운 가격 및 소득지지정책을 발표하였다.

첫째, 1994년부터 시작한 新치즈기금제도이다. 이는 각 생산자단체에 의한 일률적인 '치즈생산할당제도' 및 '혼합유가제도'와 달리 개별농가가 치즈생산을 희망할 경우 일정액의 장려금을 지급하는 제도이다. 이 제도는 잉여유의 효율적인 처리 및 생산성이 높은 농가에게 생산할당량을 초과해서 생산할 수 있는 돌파구를 마련함으로써 경쟁력을 강화하기 위한 조치이다. 따라서 그 경우 치즈용 원유의 생산자가격은 시유용에 비해 저렴하다.

둘째, 쿼타移讓보조금제도이다. 이는 일률적인 생산할당제도하에서는 낙농산업의 생산성향상을 기대할 수 없다는 모순을 해소하기 위한 조치이다. 즉, 생산성이 낮은 농가의 쿼타를 생산성이 높은 농가에게 양도할 경우 보조금을 지급함으로써 전체 농가의 생산성향상을 기하기 위한 제도이다. 이 제도가 정착되면 '부족지불제도'에 의해 가공원료유에 지불되는 보증가격의 점진적인 인하가 기대된다.

셋째, 생크림생산장려금제도이다. 이는 고부가가치의 신선한 생크림생산을 장려하여 가공원료유에 대한 새로운 수요를 창출함으로써 낙농산업의 생산기반안정을 기하는 데에 목적이 있다. 구체적으로는 수요가 정체되고 있는 버터의 과잉생산을 억제하고, 저지방 유생산에 수입분유가 아닌 국산원유를 사용토록 하기 위한 조치이다.

이상과 같은 새로운 정책과 함께 일본은 1995년 12월 '낙농 및 육용우생산의 근대화를

위한 기본방침'을 통해 2005년을 목표년도로 하는 낙농정책의 장기목표를 설정하였다. 이는 1995년의 WTO 체제 출범 및 2000년 이후의 새로운 협상결과에 대응한 것으로, 그 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

① 생산성향상: 2000년까지 15%의 관세인하에 상당하는 생산비절감이 실현되지 않을 경우 생산기반축소가 불가피하다는 인식 하에 1993년 생산비를 기준으로 2005년까지 경영형태에 따라 20~30%의 생산비를 절감한다는 것이다.

② 집유제도 및 유업체의 합리화: 적절한 수급조정, 집유비용절감 및 계획생산을 통한 원유유통의 합리화, 유업체의 통합 및 입지의 적정화를 통한 경영합리로 2000년까지 탈지분유는 20~30%, 시유는 20%의 생산비절감을 실현한다는 것이다.

③ 토지기반에 입각한 경영체육성: 낙농이 토지이용형농업이란 측면에서 조사료생산기반확충, 사료생산의 외부화, 공공목장을 이용한 방목촉진 등 다양한 정책지원을 실시한다는 것이다. 이는 낙농가 및 유업체의 경영합리화라는 시장원리의 강화와는 달리 일정 규모 이상의 생산기반유지가 불가피하다는 판단에 따른 것이다.

이상에서 일본 역시 장기목표달성을 위해 시장원리를 염두에 두고 있음을 알 수 있다. 그러나 수출국 특히 미국의 공격적인 낙농정책으로부터 낙농가를 보호하기 위해서는 시장원리만을 강요할 수는 없다. 따라서 시장원리에 입각한 자유무역이 만능이 아니라는 점과 낙농이 쌀, 한우와 함께 토지이용형농업이란 점 등을 고려하여 환경정책을 포함한 다

양한 정책지원이 뒷받침되고 있다. 그럼에도 불구하고 일본의 낙농은 지난 4년간(93~97) 농가수와 사육두수가 각각 6.3%와 2.1%의 연평균 감소율을 나타냈다. 그 결과 같은 기간동안 호당 사육두수는 41두에서 48두로 증가하였으나 원유생산량은 1993년의 855만톤에서 1995년 현재 847만톤으로 감소하여 생산기반축소가 진행되고 있음을 알 수 있다.

한편 일본 농림수산성은 상기와 같은 장기목표의 실현을 위해 「指定生乳生産者團體制度檢討會」를 발족시켜, 1997년 10월 20일 현행의 집유제도에 대한 개선방안을 바탕으로 하는 보고서를 작성했으며, 그 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

① 현재의 지정생유생산자단체(이하 지정단체라 칭함)가 원칙으로 하고 있는 '원유의 전량 무조건 위탁' 및 '혼합유가제도'에 예외를 인정할 필요가 있다는 것이다. 구체적으로는 낙농가 개인 또는 몇사람이 소규모의 가공처리시설을 보유하고, 우유 및 유제품을 제조, 판매할 경우에 한해서 자가생산한 원유의 일부를 지정단체 납유량에서 제외시킬 수 있도록 한다는 것이다.

② 지정단체의 기능강화 내지 효율화를 위해 도도부현 단위를 뛰어 넘는 '광역화'가 필요함을 제기하였다. 이는 원유가 광역유통되고 있는 현실을 감안한 조치이다. 이를 위해 현행의 '개별유업체·지정단체별' 납유량인정에서 '유업체군별' 인정제도로 전환할 것을 제시하였다.

③ 가격차별화가 가능한 우수한 원유를 출하하는 낙농가에 대해서는 혼합유가제도와는 별도로 프리미엄을 지불할 수 있도록 해야

한다는 것이다.

이상과 같은 조치는 일본정부의 '행정규제 완화소위원회'가 제시한 원유시장에 있어서의 '시장원리'의 적용 및 이를 위해 원유거래를 보다 탄력적으로 하기 위한 지정단체의 세분화가 필요하다는 의견에 반대되는 내용이다. 따라서 금후 농림수산성과 행정규제소위원회의 의견이 어떤 형태로 절충될지 귀추가 주목된다.

2.1.5. 국내의 낙농산업 현황

1997년말 현재 낙농가수는 1만 7천호로 전체 농가수의 약 1.2%에 불과하다. 이는 지난 7년간(90~97) 낙농가가 연평균 8.8%의 빠른 속도로 감소했기 때문이다. 그러나 호당 사육두수는 1990년의 15두에서 1997년 12월 현재 31두로 두배 이상 증가하였다. 그 결과 원유생산량도 납유량 기준으로 1990년의 175만톤에서 1996년 현재 203만톤으로 연평균 2.5%의 증가를 나타냈다. 총소비는 6년간(90~96) 연평균 4.6%(187⇒246만톤)의 증가를 보였다. 같은 기간 동안 1인당 소비도 연평균 4.1%(42.8~54.5kg)의 성장을 보여 우유·유제품이 아직은 성장농산물임을 입증하고 있다.

한편 이 과정에서 유제품수입은 지난 5년간(91~96) 연평균 22.5%라는 빠른 속도로 증가하였으며, WTO 체제로 이행한 1995년 이후 급증하는 추세를 나타내고 있다. 특히 1993년과 1995년에 걸쳐 수입이 자유화된 모조분유(HSK: 0404.90.0000 및 1901.90.2000)의 과다수입에 따라 낙농가에 대한 피해가 확산되자 축협중앙회는 1996년 4월 무역위원회에 '산업피해구제신청'을 제출하기에 이르

렀다.² 이같은 점을 고려할 때 금후 수요가 점증하는 치즈를 포함하는 고급유제품은 전적으로 수입에 의존하지 않을 수 없을 전망이다. 반면에 국내 낙농은 수요가 점차 둔화되고 있는 시유시장에 의존할 수밖에 없어 낙농산업의 안정성장이란 측면에서 적지 않은 문제를 제기한다. 그러나 최근 IMF 사태 이후 국내산 유제품의 가격경쟁력이 높아지고 있어 금후 국내산 원유를 이용한 유제품의 생산가능성을 검토할 필요가 있다.³ 우리와 유사한 입장에 있는 일본은 소비가 증가하는 치즈의 경우 1996년 현재 연간 총소비량(216천톤)의 25.9%(16천톤)를 국내산으로 충당하고 있다. 결국 낙농의 안정성장을 위해서는 늘어나는 유제품수요를 국내산이 얼마나 충당할 수 있느냐 하는 문제와 직결된다. 따라서 비용절감, 품질차별화 및 신제품개발을 위한 지속적인 노력과 함께 일본의 '치즈기금설립'과 같은 정책지원이 절실하다.

² 그 결과 같은 해 10월 피해를 인정하는 판정이 내려졌고, 1997년 2월 제네바에서 이태당사국들과의 협의를 거쳐 1997년 3월부터 4년간 수입제한조치가 취해졌다. 그러나 EU는 1997년 7월 한국의 이같은 수입제한조치가 부당하다는 이유로 WTO에 제소하기에 이르러 귀추가 주목된다.

³ 1998년 2월 현재 국내산 탈지분유의 kg당 공장가격이 5,700원에서 6,400원으로 상승하였다. 이에 비해 수입가격은 3,075원(\$2.05×1,500원: 97년 11월의 CIF가격)이다. 여기에 관세(206.8%: 1998)를 부과할 경우 수입원가가 9,434원 이므로 사실상 수입이 어렵다. 그러나 모조분유(0404-90-0000)는 수입원가(CIF)가 3,210원(\$2.14×1,500원)에 관세(44%: 1998)를 부과하더라도 4,622원에 불과하다. 따라서 제빵 및 제과업체가 탈지분유를 수입모조분유로 대체할 경우 IMF 이후에도 국산분유는 판로를 찾기 어려울 전망이다.

3. 금후의 과제

UR 이후 낙농을 둘러싼 대내·외적 여건이 점차 시장원리에 입각한 자유무역으로 치닫고 있다. 다른 한편 EU 및 일본은 시장원리를 외면하면서까지 낙농의 생산기반유지를 위한 정책지원을 아끼지 않고 있다. 이는 재론할 필요 없이 토지이용형농업인 낙농산업이 각국의 농업 및 국민식생활에서 지니는 중요성이 매우 크기 때문이다. 이같은 점을 고려할 때 금후 국내의 낙농산업발전을 위해서는 시장원리에 입각한 생산성 향상과 함께 EU의 '직불제도' 또는 미국의 '수입보험제도'와 같이 WTO 체제하에서 허용된 정책수단을 통한 지원을 신중히 검토할 필요가 있다.

한편 금번의 낙진법개정은 제도적인 측면에서 늦게나마 낙농산업발전을 위한 기본 틀을 갖추었다는 점에서 매우 다행스런 일이다. 그러나 낙진법개정이 모름지기 낙농산업발전으로 이어지기 위해서는 무엇보다 현실성 있는 시행령 및 시행세칙을 만드는 일이 매우 중요하다. 따라서 이하 개정된 낙진법의 내용을 중심으로 금후 시행령 및 시행세칙을 만드는 과정에서 유의해야 할 점에 관해 간략히 살펴보기로 한다.

3.1. 낙농진흥회의 설립 및 구성(제 5조)

금번의 낙진법개정과 관련하여 끝까지 논란의 대상이 되었던 것이 바로 진흥회의 신설에 관한 문제였다. 그같은 의미에서 진흥회 구성과 관련하여 다음과 같은 점을 유의할

필요가 있다.

① 진흥회는 원칙적으로 생산자단체에 의해 구성되는 것이 바람직하다. 이는 공급자인 생산자단체와 수요자인 유업체가 진흥회에 함께 들어갈 경우 운영상 어려운 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 진흥회는 원칙적으로 생산자단체를 중심으로 구성하는 것이 바람직하다. 그대신 진흥회의 업무 중 유업체와 생산자단체의 이해관계가 대립되는 문제에 대해서는 진흥회와 유업체간의 협의를 위한 「공동위원회」를 구성하여 해결하는 것이 현실적이다. 단, 그 경우 공동위원회에는 중립적인 입장에 있는 학식경험자 및 소비자단체가 함께 참여하는 것이 바람직하다.

② 진흥회의 운영은 의결기구인 이사회와 업무책임자로서 사무국장을 두고, 그 아래에 각 부를 두어 단순화하는 것이 바람직하다.

③ 이사회는 구성은 투표에 의해 선출된 각 지역생산자대표, 전국생산자대표 및 농림부장관이 임명하는 중립적인 입장의 학식경험자 약간명 등으로 구성하는 것이 바람직하다.

3.2. 낙농진흥회의 업무(제 6조, 제 8조)

낙농진흥회의 업무 중 원유 및 유제품의 수급계획수립과 관련하여 다음과 같은 사항이 고려되어야 한다.

① 소비량추정: 매년 소비되는 우유 및 유제품의 소비량을 정확히 추정할 수 있어야 한다. 특히 시유소비량에 대한 정확한 추정방법이 개발되어야 한다.

② 계획생산체제확립: 추정된 소비량을 바

당으로 1차적으로 생산량을 결정하고, 2차적으로는 지역집유조합별 생산할당량(쿼타)을 결정하며, 최종적으로는 농가할당량(농가단위 쿼타)까지를 결정하기 위한 구체적인 방안이 제시되어야 한다. 이 과정에서 쿼타의 결정방법, 쿼타의 매매허용여부, 은퇴농가의 쿼타처리, 신규 낙농가를 위한 쿼타배정 등에 대한 규정이 필요하다.

③ 유제품의 수매, 비축, 방출 및 수출입: 수입자유화하에서 이는 사실상 별 의미가 없다. 그러나 쿼타량을 초과하는 과잉생산이 발생할 경우 분유를 생산하여 비축할 수밖에 없다. 따라서 그같은 경우 잉여유처리에 관한 세부규정이 필요하다.

3.3. 원유의 계약생산(제 9조)

원유의 계약생산은 전술한 쿼타량 결정문제와도 밀접한 관계가 있으며, 이와 관련하여 다음과 같은 사항에 유의할 필요가 있다.

① 낙농가가 쿼타량을 지키지 못했을 경우(과잉 또는 과소생산)에 대한 세부규정이 필요하다.

② 구입가격결정에 있어서 생산성이 높은 농가가 보다 많은 생산에 참여할 수 있는 방안이 모색될 필요가 있다. 이를 위해서는 쿼타량 이내의 생산에 대한 구입가격과 쿼타량을 초과하는 양에 대한 구입가격을 달리 하는 '2중유가제도' 혹은 '용도별차등가격제도'의 도입이 불가피하다.

3.4. 원유생산계약의 변경(제 10조)

부득이 생산계약을 변경하고자 할 경우는 다음과 같은 고려가 필요하다.

① 생산계약변경에 따른 대응조치(쿼타의 재분배 및 대체생산)에 관한 사항.

② 낙농가가 생산을 폐지 또는 축소할 경우 쿼타의 처리에 관한 사항(반납 또는 매매 허용 등).

3.5. 원유구입(제 11조)

진흥회의 원유구입과 관련하여 다음 사항에 유의할 필요가 있다.

① 진흥회에 원유를 판매하기 위해서는 사전에 진흥회와 원유의 생산계약(제 9조)을 체결해야 한다. 따라서 사전에 계약을 체결하지 않은 농가는 'Outsider'로 남게 된다. 이 경우 정부의 정책실시 과정에서의 Outsider에 대한 세부규정이 필요할 것이다. 참고로 1996년 말 현재 일본의 Outsider의 비율은 4.7%에 달한다.

② 진흥회와 생산계약을 체결한 낙농가의 원유에 대해 진흥회가 구입 의무를 지게 된다. 그러나 원유검사 결과에 따라 구입을 거부할 수 있다. 이 경우 구입거부 기준을 명시할 필요가 있다.

3.6. 원유의 공급계약(제 12조)

진흥회가 낙농가로부터 구입한 원유를 유업체에게 공급하는 문제와 관련하여 다음 사항이 고려되어야 한다.

① 공급가격결정에 있어서 어떤 형태로든 시장원리가 작용할 수 있어야 한다.

② 과잉생산이 발생했을 경우 과잉생산분의 공급가격결정에 대한 세부규정이 필요하다.

3.7. 집유조합지정(제 13조)

낙진법개정의 중요한 목적의 하나가 집유 선중복에 따른 집유비용절감 및 유업체간의 과열경쟁에 따른 문제를 해결하기 위한 것이다. 그같은 의미에서 집유조합지정 및 집유와 관련하여 다음 사항이 고려되어야 한다.

① 집유조합의 지정 및 집유권역의 설정은 집유일원화의 취지를 살릴 수 있도록 이루어져야 한다. 이를 위해서는 지역 낙협이 현행 집유권역을 초월하는 집유권역의 광역화를 염두에 둔 집유조합지정이 필요하다.

② 원유의 공정한 공급이 이루어질 수 있는 여건이 조성되어야 한다. 이를 위해 집유와 가공은 원칙적으로 분리하는 것이 바람직하다. 참고로 일본의 경우 1997년 8월 현재 83개에 달하는 생산자단체의 유가공공장 중 집유조합을 겸하고 있는 경우는 모두 7개소(8.4%)에 불과하다.

③ 유업체의 차별화상품(기능성우유 또는 1등급우유 등) 생산을 위한 원유의 등급별 집유가 인정될 필요가 있다. 단, 그 경우 별도 집유에 따른 추가적인 비용은 수요자인 유업체가 부담토록 하는 것이 바람직하다.

④ 집유권역별 집유비용의 차이에 따른 생산자유가의 격차를 어느 단계까지 인정할 것인지를 명시할 필요가 있다.

3.8. 원유검사(제 14조)

낙진법개정의 또 다른 목적의 하나가 '검사의 공영화'를 실현하기 위한 것이란 점에서 다음 사항에 유의할 필요가 있다.

① 진흥회와의 생산계약(제 9조) 유무를 따

나서 모든 낙농가가 생산한 원유는 검사공영화의 대상이란 점을 분명히 할 필요가 있다.

② 집유과정에서의 유질저하를 막을 수 있는 방안이 제시되어야 한다. 그러지 않을 경우 농가단계에서 생산된 1등급 우유가 소비단계까지 1등급 우유로 유통된다는 보장이 없다.

③ 현재 유대산정시에 원유성분 중 유지방만을 고려하고 있어 점차 지방률을 높이는 방향으로 사양관리 및 개량이 이루어지고 있다. 그러나 이는 식생활패턴의 변화에 따라 동물성지방을 기피하려는 젊은 여성층의 우유소비를 감소시킬 우려가 있다. 이같은 점을 고려하여 원유검사시에 유지방은 일정 수준까지만 고려하고, '무지유고형분' 함량도 함께 고려하는 방안이 검토되어야 한다.

끝으로 원유는 매일 생산되고, 인위적인 생산조정이 곤란하며, 부패하기 쉽고, 저장성이 없다. 따라서 원유의 수요자인 유업체와 공급자인 생산자간의 유통에 있어서 시장원리만을 강요할 수는 없다. 그렇다고 과거 영국의 MMB와 같은 독점체제를 허용하기도 곤란하다. 금후 낙진법 '시행령 및 시행규칙'의 제정과정에서 원유유통이 지니는 이같은 특성이 충분히 고려될 필요가 있다.

4. 맺음말

그동안 국내의 낙농산업은 공급자 중심의 폐쇄경제하에서 지속적인 소비증가에 힘입어 괄목할만한 성장을 이룩하였다. 그러나 유제품수입이 자유화된 상황에서 더 이상 낙농산

업의 안정적인 발전을 위한 제도개선을 미룰 경우 국내 낙농은 축소균형을 강요당할 수밖에 없다. 그같은 의미에서 금번의 낙진법개정은 때늦은 감은 있으나 매우 다행스런 일이다. 따라서 그동안 낙진법개정을 둘러싸고 이해관계를 달리 해온 생산자단체는 금번의 법개정이 모를지기 낙농산업발전으로 이어질 수 있도록 힘을 모아야 할 것이다. 또한 생산자단체와 유업체는 낙농산업발전에 관한 한 양자는 결코 갈등의 관계가 아니라 자동차의 양륜과 같은 상호 보완관계임을 유의할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 조석진. 1997. 낙농산업의 진로와 낙진법개정 이후의 과제, 「농어민정책자료 97-13」, 한국농어민신문, p. 8-21.
- The Milk Marketing Scheme, Her Majesty's Stationery Office, 1982.
- Agra Europe No. 1736, M/6(1997. 2.28), No. 1766, N/5(1997. 9.26).
- 大柿好一. 1998. 行革小委提起否定の指定生乳生産者團體論, 農業と經濟(1998. 2), p. 84-85.
- 池田.井田. 1997. アジェンダ2000: CAP改革の方向性, 「畜産の情報」1997. 10, p. 42-52.
- 天間征. 1995. 乳製品貿易の變化とわが國酪農政策の方向, 「畜産の情報」1995. 7, p. 1-3.
- . 1995. 今後の酪農政策の方向と牛乳生産對應, 酪農總合研究所内部資料.