



캐나다의 우유공급 관리제도의 운영

이 수 현

국립종축원 종축관리과장 농학박사





I. 머리말

캐나다는 국토면적 997만km²에 인구 2,635만명('89)으로서, 면적은 남북한을 합한 우리나라 면적의 45배이면서도 인구는 남북한 인구의 40% 정도에 지나지 않는 나라이다. 1990년 현재의 낙농가 수는 34,600여 호이고 젖소 마리수는 141만 두이며 두당 평균 산유량은 7,313kg을 기록돼 있다.

1900낙농연도(1990. 8. 1~1991. 7. 31)에 낙농가가 유대로 받은 돈은 2조7천억원이고 유가공업체로부터 출하된 제품의 평가액은 5조6천억원이 넘으며 소비자가 구매하는 식품과 음료수의 전체 금액 중 우유·유제품이 차지하는 금액의 비율은 16%이다. 그래서 캐나다의 낙농산업은 그 나라 경제의 중요 부문으로 꼽히고 있다.

캐나다 낙농산업이 이렇게 발전되기까지는 이 나라에서 운영되고 있는 우유공급관리제도(Milk Supply Management System)가 크게 기여해 온 것으로 평가되고 있는데, 이런저런 이유로 하여 우리정부(농림수산부)에서는 캐나다를 수입개방에 대비한 낙농가의 해외연수 대상국의 하나로 삼고 있으며, 필자도 전문통역원의 자격으로 1992년 8월31일부터 10일간에 걸친 전업낙농가 해외연수팀에 참가하여 캐나다를 다녀왔다. 이때에 설명들은 바 있는 캐나다의 우유공급관리제도가 현재 우리나라에서 개정 추진 중에 있는 낙농진흥법률안의 내용과 일맥상통하는 바가 있어 이를 소개하고자 한다.

소개에 들어가기 전에 한가지 덧붙이고자 하는 것은 한 나라의 제도는 그 제도가 그렇게 자리잡기까지의 여건이 있는 것이고, 그 여건이 우리의 여건과 반드시 같은 것은 아니기 때문에 다른 나라의 제도를 대함에 있어서는 일단 어떤 시각으로 보고, 어떤 잣대로 평가할 것이냐 하는 전제가 필요하다는 점이다. 이 점에 대하여 필자는 다음과 같이 주문해 두고자 한다.

“축산업에서도 기본적으로 생산자와 소비자가 커다란 두개의 축이고 이 두개의 축을 중심으로 생산자의 소득증대와 소비자의 편의 증진이 아울러 효율적으로 도모될 수 있도록 축산관련 경제주체들이 어떻게 역할하여야 하는가”

II. 우유공급관리제도의 개요

우유의 공급관리는 캐나다의 종합적인 우유유통체로서 낙농산업을 안정적이고 효율성있는 산업으로 영위할 수 있도록 하는데 필요한 여건을 마련하고자 설계된 제도이다. 이 제도로 말미암아 낙농가는 안심하고 사업설계와 투자를 할 수 있게 되었으며, 시장으로부터 적정한 소득을 보장받을 수 있게 되었다.

25년전 캐나다 정부와 낙농산업의 지도자들은 이 세계에서 가장 효율적이고 능률적인 유통체제를 마련하고자 획기적인 조치를 취하였다. 즉, 그들은 우유공급관리제도를 시행토록함으로써 지속적으로 되풀이되고 있는 우유의 가격등락을 중단시키고, 농가로 하여금 일방적으로 결정되는 시장가격을 피동적으로 받아들이는 것이 아니라 적극적으로 시장가격을 결정하는 입지를 확보하게 하였던 것이다.

우유공급관리제도는 캐나다의 낙농가가 안고 있었던 여러가지 문제들 즉, 낮은 그러면서도 불안정한 우유가격, 농가소득 지지를 위한 정부보조금의 지급요구, 과잉생산 등과 같은 문제점에 대한 종합적인 해결책으로 강구되었던 것인데, 캐나다의 낙농이 과거에 안고 있었던 그러한 문제점들을 오늘날 미국의 낙농가들이 그대로 안고있는 것이다.

우유공급관리제도는 세가지의 기본적인 수단 즉, 수입규제, 생산자 스스로에 의한 생산관리, 생산비에 근거한 가격결정에 의하여 운영된다. 수입규제로 하여 캐나다의 낙농가는 캐나다 우유시장에 얼마만큼의 우유를 생산 공급할 것인가를 추정할 수 있고, 생산자들이 매년 생산목표를 설정하고 있으며, 시장의 적정공급을 위해 언제라도 그 양을 조정할 수 있는데다가 과잉생산분을 세계시장에 내다 파는데 드는 경비를 생산자가 부담하고 있다. 또한 생산비에 근거하여 우유가격을 결정함으로써 생산효율을 갖춘 낙농가로 하여금 우유를 생산하는데 투입한 노동력과 자본에 대한 비용을 보상받고 소득을 얻게하고 있는 것이다.

이러한 제도의 운영으로 해서 캐나다의 낙농가는 수요에 충분히 대응하도록 우유를 공급은 하되 과잉생산은 방지하고 있으며, 캐나다 정부는 유제품의 수출에 소요되는 비용에 대하여 재정지원의 부담이 없



고, 생산자는 적정가격을 받을 수 있는가 하면 소비자는 적절한 가격으로 질 좋은 낙농제품을 지속적으로 공급받고 있는 것이다.

Ⅲ. 우유공급관리제도의 운영

우유공급관리제도는 캐나다 정부(농업부)의 낙농위원회(CDC) 지침에 따라 각 주의 생산자 단체인 우유유통위원회가 운영하고 있으므로 여기서는 캐나다 온타리오주의 우유유통위원회(OMMB; Ontario Milk Marketing Board)에 대하여 기술해 나가고자 한다.

1. 온타리오주 우유유통위원회의 조직

가. 설립경위

1960년 온타리오 우유생산자 조직은 산만하고 목적이 분명하지 못했다. 시장에서의 그들의 협상위치는 대단히 약했으며 대다수의 생산자들은 우유를 생산함에 있어 노동력, 관리능력 및 투자가 불충분 했고, 우유유통면에서도 불공정하고 비효율적이었다. 이와 같은 혼돈이 장차 어떠한 문제점을 야기할 것인가 그리고 이를 해결하기 위한 방안은 무엇인가를 찾아내 주도록 온타리오주정부는 1963년에 공공연구기관에 연구를 위탁했으며, 그 연구에서 “단일생산자 기구가 주 내의 유통기관을 통제할 필요가 있다”는 의견이 제시되었다.

그 결과 1965년 우유법(Milk Act)에서 명문으로 온타리오의 농장에서 판매를 목적으로 생산되는 우유는 모두 하나의 구매자에게 판매하여야 하며, 온타리오의 유가공업자가 매입하고자 하는 모든 우유는 하나의 판매자로부터 구입하여야 한다고 규정하였다. 그리고 그 하나의 매입자이자 판매자는 온타리오주 우유유통위원회(OMMB)가 된다고 하였다. 아울러 OMMB가 가공부문의 협조를 통해 우유가격 결정을 포함한 우유유통체계를 정립하여 실행할 수 있도록 하였다. 우유의 수급안정을 기하기 위하여 OMMB는 개별 낙농가에게 생산량을 할당하는 수단(쿼타제)을 기본적 도구로 하여 수요에 맞게 생산을 계획적으로 하는 우유공급관리사업을 시행하도록 하였다.



우유공급관리제도는 세가지의 기본적인 수단 즉, 수입규제, 생산자 스스로에 의한 생산관리, 생산비에 근거한 가격결정에 의하여 운영된다. 수입규제로 하여 캐나다의 낙농가는 캐나다 우유시장에 얼마만큼의 우유를 생산 공급할 것인가를 추정할 수 있고, 생산자들이 매년 생산목표를 설정하고 있으며, 시장에서의 적정공급을 위해 언제나 그 양을 조정할 수 있는데다가 과잉생산분을 세계시장에 내다 파는데 드는 경비를 생산자가 부담하고 있다. 또한 생산비에 근거하여 우유가격을 결정함으로써 생산효율을 갖춘 낙농가로 하여금 우유를 생산하는데 투입한 노동력과 자본에 대한 비용을 보상받고 소득을 얻게하고 있는 것이다.



OMMB가 설립된 후 얼마간은 정부가 OMMB의 위원을 임명하였으나, 오늘날에는 온타리오주의 12개 지역에서 한사람씩의 낙농가를 선출하고 있으며, 나머지 13번째의 위원은 크림생산자를 대표할 수 있는 사람이 정부의 지명으로 임명된다.

OMMB와 낙농가 간의 중간역할은 53개 지방우유위원회가 담당한다. OMMB의 활동은 정부의 농산물유통위원회(Ontario Farm Products Marketing Commission)가 감독한다. 그리고 OMMB는 농산물소정심판소(Farm Products Appeal Tribunal)의 결정을 따르도록 되어 있는데 농산물소정심판소는 OMMB가 내린 결정에 대하여 불만을 가지고 있는 쪽으로 부터의 모든 제소를 공청할 수 있는 권한을 부여받고 있다.

OMMB는 1965년 이래 낙농가로 하여금 자유경쟁 시장에서의 극심한 가격 등락으로부터 안정적으로 적



정소득을 보장받을 수 있도록 하고 있으며, 그리하여 오늘날 낙농가들은 경영관리 면에서 현대적 기법을 도입하고 일상관리에의 신규투자를 안심하고 할 수 있게 되었다. 이에 따라 소비자는 여러가지의 다양하고 질 좋은 낙농제품을 불편없이 충분하게 공급받을 수 있게 되었다.

나. 운영과 책임

OMMB는 두 가지의 우유공급관리제도를 운영하고 있다. 하나는 음용유 또는 식탁용 우유 시장에 대한 공급관리제도이고, 다른 하나는 산업용 또는 가공용 시장에 대한 공급관리제도이다. 두 경우 모두 생산자는 두 시장에서의 그들의 몫에 대한 쿼타 범위 내에서 낙농경영을 하며, 그 결과에 따라 유대를 받는다. 음용유 시장에서는 이 쿼타제도의 운영을 통해 소비자 수요가 1일 단위로 충족된다.

OMMB와 그 운영에 소요되는 경비는 생산자 허가료로 충당되는데, 그 허가료는 생산자에게 돌아가는 유대에서 OMMB가 사전에 공제한다. 이와 같이 공제된 허가료는 OMMB의 운영경비 뿐만 아니라 우유 시장의 확대, 온타리오주 유우균개량 조합 지원 등에도 쓰인다.

OMMB는 온타리오의 모든 낙농가를 대표하며, 정부와 낙농산업체가 시행하는 낙농경영 및 낙농산업의 효율성 증대사업, 개별 낙농가로서 해결할 수 없는 문제들에 대해 입법기관 등 관련자에게 관심을 불러 일으키는 역할, 필요성이 증대되고 있는 분야에서의 연구축진, 그리고 공공의 시각에서 낙농가의 입지를 개선하는 활동 등에 진력하고 있다.

OMMB의 구체적인 설립 목적은 ① 효율적으로 우유를 생산하는 농가를 기준으로 경영, 노동력 면에서 그와 비슷한 다른 산업에서의 경영체와 같은 수준의 순수익을 얻을 수 있는 기회를 보장하는 일, ② 가공용 우유에 대한 온타리오주에의 배정량을 포함하여 우유의 수요를 충족시키고 소비자와 낙농산업 참여자 모두의 상호 이익을 거둘 수 있도록 우유 시장을 지속적으로 안정시키는 일, ③ 우유와 유제품이 다른 음료나 식품과 필적할 수 있는 경쟁력을 갖출 수 있도록 원료우유의 생산과 유통에 효율성을 확보시키는 일

등이다. 이와 같은 목적을 달성하기 위하여 OMMB는 53개 지역 지방우유위원회로부터 필요한 자료를 발굴하고 있다. 지방우유위원회는 우유생산자들이 선출한 대표자로 구성되며 그들은 온타리오주에서 허가를 받아 우유를 생산하고 있는 9,000 낙농가의 입장을 반영한다.

다. 위원회

OMMB는 두개의 확연히 구분되는 분야 즉, 정책입안과 사업관리 분야로 나뉜다. 전체 기구는 13명의 위원에게 책임을 진다. 낙농가 출신의 12명 위원은 매년 3명씩 4년임기로 교체되며, 크림생산자를 대표하는 1명의 위원은 온타리오주 정부가 4년 임기로 임명한다.

위원들은 의장과 부의장을 위원 중에서 호선한다. 위원들은 OMMB와 관련된 일에 개인적인 전체 근무일의 3분의1을 보내며, 월례 위원회에 참석하는 외에 OMMB 내의 각종 소위원회나 낙농산업 관련 위원회에 참석한다. 내부의 소위원회에서 다루는 안건은 쿼타에 관한 것, 우유가격 결정에 관한 것, 원료 우유의 질에 관한 것, 연구에 관한 것, 우유 수송에 관한 것, 캐나다의 낙농 정책에 관한 것 등이다. 이와 같은 소위원회에서 OMMB는 정부의 낙농산업 시책에 반영할 자료들을 발굴하고, 캐나다 낙농가협회나 캐나다 우유공급관리위원회를 통해 정부시책에 반영한다.

법령에 근거를 두고 농산물유통위원회가 의장이 되는 우유위원회, 우유수송위원회, 치즈위원회도 OMMB에 대하여 조언을 하는데, 이와 같은 과정을 통하여 낙농산업의 각 분야에서는 낙농산업 전반의 이익을 도모할 수 있도록 OMMB의 시책과 사업에 의견을 반영할 기회를 갖게되는 것이다.

OMMB 위원들은 농업과 낙농산업의 많은 행사에도 참여하며, 그들 출신지역의 우유위원회와 개별 낙농가 등과도 긴밀한 접촉을 유지한다.

사무직원들은 의장을 통하여 위원회에 책임을 지게 되는데, 그 내용은 대체로 OMMB의 시책을 기록하는 일, 회합을 주기적으로 개최하는 일, 회의 내용을 문서화하는 일, 우유법에 의한 OMMB의 책임과 의무를 완수하는 일 등이다.



2. 생산자우유쿼타

쿼타는 OMMB가 온타리오주 내에서의 우유공급을 관리하는데 쓰여진다. 쿼타는 단순하게는 시장에서의 그 생산자가 갖고있는 몫이기도 한 것이다. OMMB는 우유생산자에 대해 두가지의 쿼타제도를 운영한다. 하나는 음용유 시장에서의 우유공급을 관리하기 위한 것이고, 다른 하나는 가공용 또는 유제품용 우유시장에서의 우유공급을 관리하기 위한 것이다.

가. 음용유쿼타(Fluid Milk Quotas/Group 1 Pool Quotas)

우유는 상하기 쉬운 농산물이다. 유업체는 신선한 우유를 소비자에게 지속적으로 공급하기 위하여 낙농가로부터 우유를 매일 공급받아야만 한다. 실제로 할 때는 유업체가 이와 같은 목적에서 일련의 쿼타제도를 설정해 운영했다. 그러나 오늘날에는 주 내 전체에 걸쳐 OMMB가 관리한다. 제1그룹통합쿼타라고도 알려진 음용유 쿼타는 일당 리터단위로 생산자에게 할당된다. 유업체에의 지속적인 우유공급을 확보하기 위해 낙농가는 매일 할당된 음용유 쿼타의 대부분을 이행하여야 할 책무를 지고 있다.

음용유 시장에서의 우유는 그 상품이 매일 공급되어야 한다는 이유 때문에 낙농가는 높은 값을 받게 된다. 음용유쿼타로 생산된 우유라 하더라도 음용유 시장에서 쓰이지않은 우유는 가공용우유로 판매된다. 낙농가는 그가 보유하고 있는 쿼타 범위 내에서 음용우유를 생산 출하하였다 하더라도 출하 전망에 대하여 음용우유 가격대로의 유대를 받는 것이 아니고 음료시장에서 쓰여진 우유의 비율을 적용한 우유량에 대하여만 음용유 가격을 적용한 유대를 받는다. 이와 같은 음용유 가격대로의 유대 "지불비율"은 주 전체에 걸쳐 월 단위로 판매된 음용유 양을 기초로하여 결정된다. 음용유 생산자는 역시 얼마간의 가공우유 쿼타를 가지고 있다.

나. 가공용우유쿼타(MSQ ; Market Sharing Quotas)

MSQ는 가공용 우유에 대한 쿼타를 이르는 것이다. 이를 자체로도 알 수 있듯이 쿼타의 한단위 한단

위는 유제품 생산에 사용되는 국내시장에서의 몫을 나타내는 것이다.

대부분의 유제품은 음용유만큼 그렇게 쉽게 상하지 않는다. 탈지분유, 버터, 체다치즈 같은 유제품은 상당기간 저장될 수 있다. 때문에 음용유에서처럼 엄격하고 일상적인 공급 스케줄이 요구되는 것은 아니다. MSQ는 연간 kg단위의 버터량으로 배정되며(1990년 8월 이전에는 리터로 배정) 8월1일부터 이듬해 7월31일까지로 되어있는 낙농연도 중에 생산 공급하면 된다. MSQ이행기간은 이렇게 신축적이지만 MSQ의 우유량은 반드시 생산되어야 하는데 이는 전국적인 유제품 생산용 우유가 각 주별로 배정되어 있기 때문이며, 이것이 생산되지 못할 때 불이행한 농가는 불이익처분을 받는다.

MSQ사업은 그 범위가 전국에 걸친다. OMMB와 같은 주단위 생산자 단체는 캐나다우유공급관리위원회(CMSMC ; Canadian Milk Supply Management Committee)에 위원을 참여시킴으로서 정부의 낙농정책에 참여하게 된다. 국가적으로는 낙농정책의 권능은 캐나다낙농위원회(CDC ; Canadian Dairy Commission)에 있으며 온타리오주 내에서의 그 사업은 OMMB가 관리한다.

경제추세와 우유제품의 실제소비를 주시하면서 우유공급관리위원회는 주어진 낙농연도에 있어 국내 소비에 필요한 우유의 양이 얼마 정도나 될 것인가를 결정한다. 이렇게 결정된 국내 수요량, 계획수출량 및 공급부족시에 대비한 여유물량을 합한 것이 캐나다의 우유 생산자가 배정받을 수 있는 MSQ총량이 되는 것이다.

전체 MSQ는 주 별로 배정되는데 그 배정하는 공식은 1970년에 설정된 이래 주기적으로 보정되고 있다. 그 공식은 캐나다에 있어서의 우유 출하에 대한 역사적 패턴도 고려하고 있다. 전국의 MSQ가 조정되면 온타리오는 그 조정된 비율에 따라 농가의 쿼타량을 증감한다. 쿼타량의 조정은 낙농연도의 초기 또는 말기 뿐만아니라 필요할 때면 언제나 조정한다. 개별 낙농가는 그가 보유하고 있는 쿼타의 많고 적음에 따라 영향을 받는다. OMMB는 때때로 낙농가에 대



음용유 시장에서의 우유는 그 상품이 매일 공급되어야 한다는 이유 때문에 낙농가는 높은 값을 받게된다. 음용유쿼타로 생산된 우유라 하더라도 음용유시장에서 쓰이지않은 우유는 가공용우유로 판매된다. 낙농가는 그가 보유하고 있는 쿼타 범위 내에서 음용우유를 생산 출하하였다 하더라도 출하 전량에 대하여 음용우유 가격대로의 유대를 받는 것이 아니고 음료시장에서 쓰여진 우유의 비율을 적용한 우유량에 대하여만 음용유 가격을 적용한 유대를 받는다.



하여 MSQ를 줄이기도 하고 늘려주기도 하는데 늘려주는 때에 사용되는 쿼타물량은 쿼타를 이전하는 농가로부터 일정비율로 회수하여 비축했던 것으로 한다.

다. 부과금(Levies)

부과금은 쿼타제도에서 중요한 몫을 한다. 쿼타 범위 내에서 생산된 우유에 대하여 부과하는 부과금(쿼타내 부과금 within-quota levy)은 MSQ범위 내에서 생산된 우유에 대하여 부과되는 것인데, 이것을 재원으로 하여 캐나다 국내 소비용 버터 제조시 구조적으로 과잉생산되는 탈지분유의 수출경비를 지원한다.

MSQ 범위를 초과하여 생산된 우유에 부과되는 부과금(쿼타외 부과금 Over-quota levy)은 매우 높다. 이 쿼타외 부과금이 사실상 공급관리제도의 기초가 되는 것인데, 그 이유는 우유생산자로 하여금 그들이 차지하고 있는 시장의 몫을 초과하여 우유를 공급하지 못하도록 하기 때문이다.

전국우유유통계획(National Milk Marketing plan)에 정한 바대로 우유생산자는 국내 소비에 필요치 않은 유제품의 수출 경비를 부담할 책임이 있다. 부과금은 각 주의 우유유통위원회가 우유생산자에게 지불되는 유대 중에서 일정액을 징수하여 월단위로 캐나다낙농위원회로 송금되는데 부과금의 징수액과 부과조건은 캐나다우유공급관리위원회가 설정한다.

이렇게 징수된 부과금으로 형성된 기금은 잉여 유제품의 수출비용 충당 뿐만아니라 특별사업, 예컨대 우유빵이라든가 동물사료에 탈지분유의 이용을 늘림으로서 국내 수요를 촉진하는 방안 장구 등에도 쓰이고 있다.

1990-'91 낙농연도에 캐나다낙농위원회로 보내진 부과금을 우유공급관리위원회가 승인한 비율에 따라 계산해 보면 우유 100리터당 기준으로 쿼타내에서 생산된 우유에 대하여는 3.44불, 쿼타를 초과하여 생산된 우유에 대하여는 33불이다. 부과금액은 캐나다우유공급관리위원회가 결정하지만 이 부과금을 어떻게 징수할 것이냐 하는 것은 각 주에서 결정한다.

쿼타외 부과금이 쿼타내 부과금에 비하여 이렇게 월등히 높다는 것은 쿼타를 초과하여 우유를 생산하는 낙농가는 그가 생산한 과잉우유를 처분하는데 소요되는 비용을 개별적으로 지불해야 한다는 것을 의미한다. 이렇게 해서 MSQ를 초과하여 생산된 우유 때문에 대다수 MSQ를 지키고 있는 낙농가들에게 썩 위질 재정적 부담과 정부예산의 유출요인을 제거하는 것이다. 쿼타외 부과금을 재원으로 하여 초과 생산된 버터나 탈지분유의 수출비용이 전부 충당된다.

우유·유제품의 세계시장이라는 것은 실제적으로 다른 나라의 잉여 유제품, 그것도 정부 보조를 들했다는 잉여유제품의 덩핑무대인 것이다. 그러한 시장에서의 유제품 가격이라는 것은 우유생산비와는 전혀 관계가 없는 것이다.

어느 한 주에서 MSQ배정량을 다 생산하지 못한 경우 쿼타량을 초과하여 생산된 우유라 하더라도 전국의 우유수요 충족에 필요한 경우 그러한 용도로 활용된다. 이 경우에도 쿼타를 초과하여 우유를 생산한 낙농가로부터 부과금은 징수되며, 징수된 부과금은 다른 주의 낙농가에게 고르게 지급되는데 그 비율은 쿼타내 우유로 전환된 비율을 적용한다. 똑같은 원칙이 온타리오주 내에서도 적용된다. 부여된 쿼타를 이행하지 못한 생산자의 쿼타는 과잉출하한 생산자에게 돌려주는 것이다. 이는 농가가 쿼타외로 생산한 우유에 대하여 쿼타내 생산 우유와 같은 부과금을 부과하는 것과 같은 의미를 갖는 것이다. <다음호에 계속>