



선진 낙농국의 원유수급정책

우유 생산은 계속 증가하는데 수요는 지속적으로 감소하는 현상이 지속되고 있는 것이다.

I. 서론

우리나라 낙농업은 사양 관리기술의 발달과 함께 생산성이 급속도로 향상되었고, 안정적인 원유가격이 보장됨으로써 원유의 증산 요인들이 계속 증가해왔다. 이러한 결과로 근래에 이르러 원유 공급 과잉으로 인한 원유수급 불균형 문제가 심각하게 대두되었다. 최근에는 낙농가들이 생산할당제 시행을 예상하고 이에 대비하기 위해서 미리 생산쿼터 확보를 목적으로 증산이 지속되면서



정경수
건국대학교경제학과 교수

공급과잉 문제가 더욱 심각하게 되었다.

한편 수요 측면에서 보면 다양한 기능성 음료와의 경쟁에서 시유의 시장 경쟁력이 떨어짐에 따라 대체음료의 매출은 연간 20% 이상 증가했지만 시유 소비는

2002년 1월~8월 사이에 전년 동기간 대비 4.2%가 감소하는 현상을 보였다. 우유 생산은 계속 증가하는데 수요는 지속적으로 감소하는 현상이 지속되고 있는 것이다.

이를 해결하기 위해서는 공급과 수요

의 양 측면에서의 정책적 대응이 필요하다. 공급측면에서는 생산의 직접적 감축을 비롯한 증산요인의 억제에 정책의 초점이 맞추어져야 하며, 수요측면에서는 소비확대를 위한 수요개발 프로그램이나 소비홍보정책을 지원하는 것이 필요하다. 이러한 정책의 수립에 있어서 반드시 참고로 하여야 할 것은 선진 낙농국들이 과거에 겪었던 경험들이다. 왜냐하면 우리가 현재 겪고 있는 우유 수급조절 문제와 그에 대한 정책적 대응은 이미 선진 낙농국들이 경험해온 문제들이기 때문이다. 이 글에서는 미국의 경험을 중심으로 하여 EU, 캐나다 등 선진 낙농국들의 우유수급조절 정책에 대해 고찰하고 우리가 참고로 할 시사점에 대해 살펴본다.

II. 선진 낙농국의 원유수급정책

선진 낙농국의 경험을 고찰해보면 거의 모든 국가들에 있어 우유의 수급조절 문제가 발생되어 왔음을 알 수 있다. 그것은 대부분의 선진 낙농국가에서 우유가격을 보장함으로써 생산을 안정시키는 정책을 시행하여 오다가 공급과잉의 문제를 겪는 것이 일반적인 패턴이었기 때문이다. 이들 국가는 일찌감치 다양한 수급조절 정책들을 통해 생산기반을 위협하지 않으면서 공급과잉의 문제를 해결하고자 노력해 왔다. 그 정책 수단들은 보상금을 지급하여 젖소의 도태나 생산포기를 유도하거나 감산장려금 지급, 생산할당제 시행, 보장가격의 인하 정책 등으로 대표된다.

미국은 농업분야에서 가격지지제도와 재고조절 프로그램들을 효과적으로

연계함으로써 공급조절정책을 시행하여 왔다. 낙농업에 대한 자발적인 공급관리 프로그램으로서 1983년에 낙농전환정책 (Dairy Diversion Program)을, 1985년 이후에는 낙농폐업정책 (Dairy Termination Program)을 시행하였다.

미국이 원유 수급조절 정책으로서 처음 도입한 것은 낙농전환정책이었다. 이는 1980년대 초에 발생한 원유 공급과잉의 문제를 해결하기 위해 발표된 1983년 낙농 및 담배 조정법 (Dairy and Tobacco Adjustment Act)에 포함되어 있다. 1984년 1월부터 1985년 3월까지 약 15개월간에 걸쳐 시행되었던 낙농전환정책의 주요 내용은 원유의 최저보장가격을 인하하여 생산의욕을 감소시키고, 과거생산 실적을 기준한 생산감축량에 대한 보조금을 지급하며, 납유량 단위당 부과금을 징수하여 우유 소비홍보에 대한 투자하는 내용으로 하고 있다. 다시 말해서, 낙농전환정책의 요점은 낙농가로 하여금 원유 생산을 억제시키는데 인센티브를 지급하고 다른 한 편으로는 소비를 촉진시켜 수급을 조절하고자 하는 것이었다.

당시 원유 100파운드당 13.1달러의 상당히 높은 수준에 설정되어 있던 최저보장가격을 50센트로 내려 무려 12.6달러나 삭감함으로써 생산을 위축시키는 효과를 추구하였다. 또한 납유량 100파운드 당 0.5달러의 부과금을 징수하여 이를 생산감축 보상금으로 적립하였다. 생산감축 보상금은 전년도에 납유량 또는 최근 2년간 평균 납유량을 기준으로 하여 5~30%를 감축할 경우에 한해서 원유 100파운드당 10달러를

낙농전환정책의 요점은 낙농가로 하여금 원유 생산을 억제시키는데 인센티브를 지급하고 다른 한 편으로는 소비를 촉진시켜 수급을 조절하고자 하는 것이었다.

낙농폐업정책은 생산자가 원할 경우 일정 기간 동안에 원유 생산을 포기하고 그 대신 과거의 납유실적을 기준으로 계산된 보상금을 받는 것을 골자로 하는데 이 프로그램에 참여하는 낙농가들은 일정한 조건을 만족시켜야 했다.

지불하였다. 또한 특정 브랜드가 아닌 일반 우유홍보를 위해서 낙농가의 납유량 100파운드 당 15센트의 부과금을 징수함으로써 낙농가 측면에서의 생산 감축정책 뿐만이 아니라 소비자 측면에서의 우유소비 촉진 정책도 함께 추진하였다.

낙농전환정책은 납유량을 기준으로 하면 미국 전체의 22%가, 전체 낙농가를 기준으로 하면 21%에 해당하는 37,885 농가가 프로그램에 참여하였다. 그 결과, 참여농가 평균 23%의 감산을 이루어 내는데 성공하였고, 총납유량을 기준으로 보면 전체의 7%에 해당되는 425만톤의 감산 효과를 산출하였다. 그러나 프로그램에 참여하지 않은 낙농가는 오히려 우유생산을 증가시키므로써 실제 1984년의 전체 우유생산 감축량은 3.1%에 그쳤다. 당시 생산자들을 대상으로 한 조사에 의하면 생산자들은 향후 프로그램이 종료된 후에 7.8%~10.2%까지 생산을 증가시킬 것으로 조사되어 당시의 정책프로그램이 단기적인 효과만 달성하였을 뿐 전체적으로 공급조절 기능이 부족했다는 것을 입증하였다.

낙농전환계획은 생산 감축에 일시적으로 기여한 바 있지만 원유의 시장가격이 높게 형성되어 있는 당시의 상황에서 충분한 인센티브를 기대할 수 있었던 낙농가들이 다시 생산을 증가시키므로써 또 다시 수급불균형이 발생하게 되었다. 이에 미국 정부는 1985년에 식품안전법 (Food Security Act)을 제정하여 우유의 생산 감축을 목적으로 새로운 공급조절 프로그램을 도입하게 되는데 그것이 바로 낙농폐업정책이다.

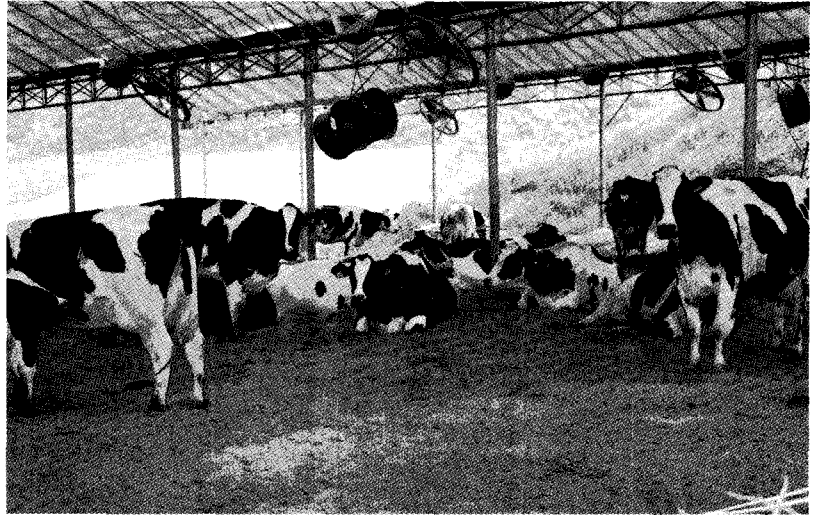
새로이 제정된 식품안전법에서는 기존의 낙농전환정책을 지속적으로 시행할 것을 명시하고 있고, 낙농폐업정책에 의해서 우유 생산을 중단할 경우 보조금을 지급하도록 규정하였다. 낙농폐업정책은 생산자가 자발적으로 참여할 수 있었으며 1986년 4월 1일에 시작하여 1987년 9월까지 18개월간 지속되었다. 또한 우유 공급과잉을 수출과 연관시켜 해결하고자 낙농폐업정책과 더불어 낙농수출인센티브정책 (Dairy Export Incentive Program)을 시행하였는데, 국내의 우유가격과 국제가격과의 차이만큼 수출보조금을 지불하여 보전하게 함으로써 우유 재고를 수출을 통해 해소시키려 노력하였다.

낙농폐업정책은 생산자가 원할 경우 일정 기간 동안에 원유 생산을 포기하고 그 대신 과거의 납유실적을 기준으로 계산된 보상금을 받는 것을 골자로 하는데 이 프로그램에 참여하는 낙농가들은 일정한 조건을 만족시켜야 했다. 그 조건들 중에 중요한 내용을 보면 다음과 같다. 첫째, 일정 기간 내에 모든 경산우, 육성우, 송아지를 도축하거나 수출해야 하고 향후 5년간 생산을 중지한다. 둘째, 저능력우를 고능력우로 대체하는 것을 방지하기 위해 프로그램 신청시에 모든 사육 젖소 내역을 보고해야 한다. 셋째, 프로그램을 신청할 때에 1985년 이전과 1984.7.~1986.1. 기간까지의 월별 납유량을 보고해야 한다. 넷째, 프로그램에 참여하는 낙농가는 다양한 보상금 지급방법 중에 한 가지를 선택할 수 있다. 다섯째, 허위사실을 보고하거나 젖소를 도축하지 않고 다른 농가에 판매할 경우에, 또는 계약

을 이행하지 않을 경우에는 벌금을 부과한다. 마지막으로, 낙농폐업정책에 소요되는 전체 재원의 38%는 낙농가가 납유량 100파운드 당 0.62달러의 부과금을 내어 조성하였다.

낙농폐업정책에 참여한 납유량은 1985년 당시 전체 납유량의 8%를 차지하였는데, 1986년에는 우유 생산이 감소하지 않고 오히려 증가하는 기현상이 초래되었다. 1987년이 되어서야 이 프로그램에 의해 실제로 생산 감축이 실현되었지만, 두당 산유량 증가와 프로그램 비참여자의 증산으로 인해 장기적인 공급 감축을 유도하는 데에는 실패하였다. 이처럼 낙농전환정책이나 낙농폐업정책이 큰 실효를 얻지 못한 몇 가지 주요 요인들이 있었다. 낙농전환정책 프로그램이 큰 효과를 거두지 못한 데에는 이미 생산 감축을 완료한 지역에서 프로그램 참여가 높았다는 점, 프로그램에 참여하지 않은 낙농가들 입장에서 볼 때에는 증산의 강한 인센티브가 있었기 때문에 전체적인 생산 감축 효과는 일시적으로만 가능하였다는 점, 정책 프로그램이 끝나고 나서 낙농가들이 서로 증산하여 우유생산이 기록적으로 증가하였다는 점, 이미 수익이 맞지 않거나 생산성이 낮아 폐업을 생각하고 있던 낙농가들이 대거 프로그램에 참여하였다는 점 등을 들 수 있다.

미국의 원유수급조절 정책에서 몇 가지 정책적인 특징을 살펴 볼 수 있다.



첫째로, 공급과잉을 해소하기 위해서 보장가격의 인하를 통해 생산 확대의 인센티브를 줄이는 한편 다른 방법으로는 직접적인 생산억제 정책을 폈다는 특징이 있다. 둘째, 우유 생산을 감소시키기 위해 시행한 생산 감축 프로그램의 보상금은 정부와 생산자가 분담하여 정책의 재원을 마련하였다. 셋째, 공급과잉의 해소를 위해 감산정책 등 공급측면에서의 정책만 시도한 것이 아니라 생산자로부터 일정액의 부과금을 걷어 소비홍보 활동에 투자하고 수출보조금을 지불하여 국내 유제품 재고를 수출하도록 유도하는 등 수요확대 정책을 동시에 추진하였다. 마지막으로, 국내의 원유수급조절 정책이 실효를 거둘 수 있도록 유제품 수입에 대한 국경조치를 강화하여 국내시장의 안정을 도모하였다.

EU의 낙농정책은 공동농업정책(Common Agricultural Policy: CAP)에 의해 시행되고 있다. EU 국가들에 있어서도 안정적 공급기반을 확충하기 위해 시행한 가격지지 정책으로 인해



EU 지역내에 원유공급 과잉 현상이 발생하게 되었다. 이러한 문제에 대응하기 위해 EU는 1984년에 향후 5년간 시행할 목적으로 생산쿼터제를 도입하여 시행하였다. 이 제도에 의해 각 회원국은 1981년의 실적을 기준으로, 아일랜드와 이탈리아는 1983년의 실적을 기준으로 각 국가별 생산쿼터를 할당받았다. 만일 회원국들이 생산쿼터보다 생산을 초과할 경우에는 목표가격의 115%에 해당하는 과징금 (super levy)을 물게 되어 있다. EU의 생산쿼터제는 1999년에 제정된 Agenda 2000에 의해 향후 2007년까지 시행될 것으로 예상된다.

캐나다의 원유공급관리는 연방정부와 주정부가 분담하여 관할한다. 원유의 공급관리에서 응용유용 원유는 주정부기관이나 원유마케팅국 (Milk

Marketing Board: MMB), 또는 양자가 공동으로 관리한다. 각 주 내에서는 생산할당제에 의한 수급조절 정책을 시행한다. 가공원료유에 대한 관리는 연방정부의 특수법인인 캐나다낙농위원회 (Canadian Dairy Commission)가 맡고 있는데 생산쿼터제에 의한 우유수급조절 정책을 시행하고 있다. 또한 MMB 중개하에 동일 주 내에서는 생산쿼터의 매매가 가능하도록 허용하고 있다.

캐나다의 시유 및 가공원료유를 합한 전체 원유의 공급관리는 연방 및 주정부의 합의에 의해 캐나다 원유공급관리위원회 (Canadian Milk Supply Management Commission: CMSMC)가 운영한다. CMSMC는 매년 버터 수요를 기준으로 한 가공원료유의 전국 생산목표인 시장 출하 할당량을 설정하고 각 주정부는

다시 이를 농가별로 배정한다. 원유의 공급과잉이 발생되면 생산쿼터제를 이용하거나 유제품 시장에 직접 개입함으로써 해결한다. 이러한 조치들은 캐나다가 유제품에 대해 최저 237.2% (탈지분유)에서 최고 351.4% (버터)까지 고율관세를 부과할 수 있도록 UR협상에서 유리한 국경조치를 확보했기 때문에 가능하였다. 확고한 국경조치를 마련하지 못한 채 유제품 시장을 상대적으로 저율관세 하에 자유화 시킨 우리나라의 경우를 비교할 때에 우리보다 낙농 선진국인 캐나다의 정책적 고려는 시사하는 점이 크다.

Ⅲ. 우리나라 낙농정책에 대한 시사점

지금까지 미국을 중심으로 EU와 캐나다 등 선진 낙농국의 원유수급 정책들에 대해 고찰해 보았는데 이들 국가들이 당시에 직면하였던 우유생산 과잉의 문제가 오늘 우리나라가 고민하고 있는 문제들과 매우 흡사한 것을 알 수 있다. 따라서 우리는 이들 국가들이 다양한 정책도구를 통해서 시행했던 문제 해결의 경험으로부터의 교훈을 원유수급조절 정책의 수립에 고려할 필요가 있다.

낙농 선진국들의 원유수급조절 경험을 바탕으로 시사점을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 공급과잉을 해소하기 위한 1차적 조치는 생산감축에 있는데 대부분 국가들은 증산을 억제하기 위해서 생산자 지지가격을 인하하였다. 둘째, 강제적인 수급조절 방법으로는 생산쿼터제도가 대표적인데 이는 EU, 영국, 캐나다 등의 국가가 도입하였고, 미국은 자발적인 생산제한 정책을 시

행하였다. 이들 국가들에 있어서의 공통점은 최종적으로는 유제품 시장에 개입함으로써 수급조절 기능을 수행하고 있는 반면에 우리나라는 유제품 시장이 존재하지 않으므로 사실상 수급조절을 위한 정책수단이 매우 제한적일 수밖에 없다는 것이다. 셋째, 생산감축을 위한 보상금제도를 시행함과 동시에 소비확대를 위한 홍보정책을 시행하고 있는데 이를 위한 재원은 정부만 지불한 것이 아니라 생산자들도 납유량 단위당 부과금을 징수하여 수급문제의 해결에 적극적으로 동참하였다. 마지막으로 대부분 낙농 선진국들이 WTO 무역협상 체제 속에서도 자국 낙농산업의 생산기반에 위협이 없도록 최소한의 가격지지와 국경조치를 유지하고 있는 데도 불구하고 우리나라의 경우에는 UR 협상에서 분유를 제외한 모든 유제품에 대한 수입을 저율관세를 적용하여 자유화함으로써 수급조절 정책 선택의 폭을 좁혀 놓았다. 이는 호주나 뉴질랜드와 같은 국가들을 제외하고 대부분 낙농 선진국들이 확고한 국경조치 하에서 국내 유제품 시장에 직접적으로 개입하여 공급과잉을 해결하는 것을 볼 때에 시사하는 바가 크다. 이러한 제약적인 여건 하에서 원유수급 조절을 위해 선택할 수 있는 정책도구는 생산쿼터제의 시행인데 일반적으로 생산쿼터제는 시장 왜곡 효과가 크므로 이를 최소화하기 위한 보완책들이 동시에 강구되어야 한다. 또한 WTO 협상에 있어서도 개도국의 지위를 유지하도록 최선을 다해야 할 것이다. ㉞

원유수급 조절을 위해 선택할 수 있는 정책도구는 생산쿼터제의 시행인데 일반적으로 생산쿼터제는 시장 왜곡 효과가 크므로 이를 최소화하기 위한 보완책들이 동시에 강구되어야 한다. 또한 WTO 협상에 있어서도 개도국의 지위를 유지하도록 최선을 다해야 할 것이다.

〈필자 연락처 : (02)450-3616〉