



약 70년의 역사를 지니는 미국의 낙농정책은 초기에는 주로 계절 및 연도별 원유가격안정에 초점이 맞추어졌으며, 이어서 낙농가의 소득향상을 목표로 하는 가격지지에 중점을 두어 왔다. 이 과정에서 정책의 시장개입을 통한 가격지지가 지나치게 높게 유지된 1980년대 초반 이후 과잉생산을 유발함으로써 다양한 생산조절정책이 실시되어 왔다. 그러나 미국의 낙농정책이 지니는 두드러진 특징은 EU, 캐나다, 일본과 달리 가격지지에 따른 수급불균형해소를 위해 강제적(mandatory)인 감산정책을 동원하는 대신 소비자의 자발적인(voluntary) 참여를 유도하기 위해 시장원리를 최대한 살리는 생산조절정책으로 일관해 왔다는 점이다. 따라서 미국은 캘리포니아를 제외한 연방우유유통명령(Federal Milk Marketing Order: FMMO) 제도 하에서 강제적인 쿼터설정 대신에 가공원료유에 대한 지지가격의 인하를 통해 수급을 조절해 왔다. 이는 미국의 농업정책이 어디까지나 시장원리를 존중하면서 실시된다고 하는 의미를 지닌다. 이하 미국의 가격지지 및 생산조절정책의 변화과정에 대해 검토한다.

1. 미국의 가격지지정책

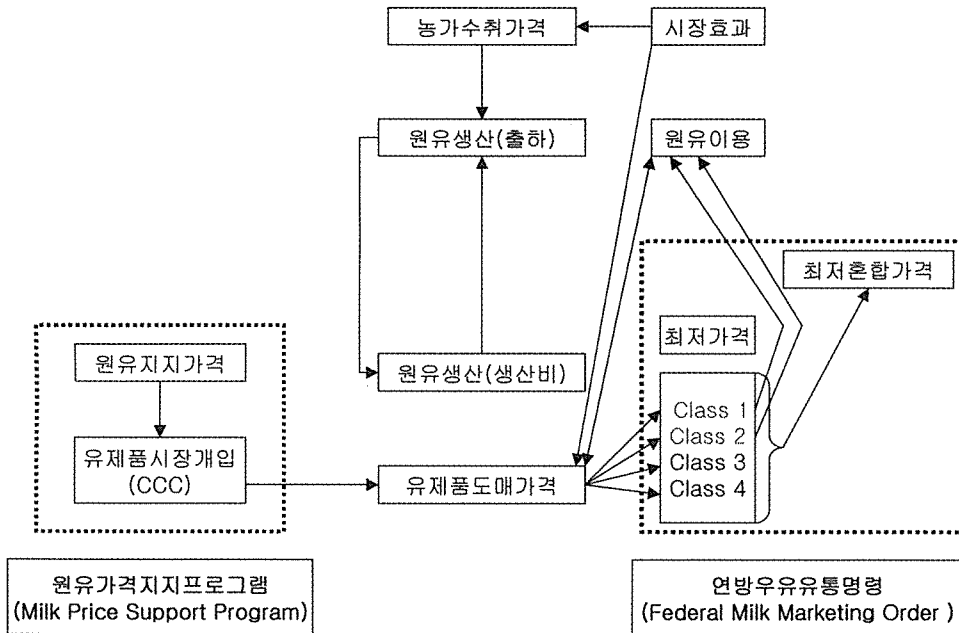
미국의 시장개입을 통한 최초의 가격지지정책은 1930년 1월 9일 Federal Farm Board가 버터의 가

격하락을 막기 위해 Land O'Lake 협동조합으로 하여금 버터의 시장출하를 유보토록 하기 위해 실시한 일종의 담보용자이다. 아울러 버터의 계절적 가격변동을 완화하기 위해 필요하다면 공개시장조작을 통해 구매와 방출을 실시할 수 있도록 협동조합에 자금용자를 실시하였다. 그 후 이 같은 시장개입정책은 1933년 농업조정법(Agricultural Adjustment Law of 1933)에 의해 법적 근거를 획득하게 되었다. 또한 이 법에 근거하여 현행 연방우유유통명령(FMMO) 및 가공원료유의 가격지지를 위한 상품신용공사(Commodity Credit Corporation: CCC)의 시장개입이 가능하게 되었다. 즉 1933년 농업조정법은 FMMO를 통해 농무장관에게 우유유통을 규제할 수 있는 권한 및 원유의 적정공급이 유지될 수 있는 수준의 가격유지를 위해 CCC로 하여금 유제품시장에 무제한 개입하도록 할 수 있는 권한을 부여하였다. 그 후 1949년 농업법(Agricultural Law of 1949)을 통해 가공원료유에 대한 가격지지수준을 '패리티가격(1910~1914년 기준)의 75~90% 수준에서 유지토록 규정하였다.'¹⁾ 그 같은 의미에서 '1949년 농업법'이 미국에 있어서 최초의 '낙농가 가격지지프로그램(dairy price support program)'이라고 할 수 있다.

1973년에 1949년 농업법의 내용을 개정하여 가공원료유에 대한 가격지지의 하한을 패리티가격의

1) 현재 이 법(1949년 농업법)은 효력이 정지되었다.

〈그림 3〉 미국의 원유가격지지제도와 연방우유유통명령의 상호관계



자료: Manchester and Blayney(2001).

75%에서 80%로 상향조정함으로써 낙농가의 소득 향상을 꾀하였다. 이어서 1977년에 농업 및 소비자 보호법 (Agricultural and Consumer Protection Act)을 통해 매 반년(10월 1일 및 4월 1일)마다 농가지불가격의 변화를 고려하여 가격지 지수준을 조정하도록 규정하였다. 이 두 가지 조치에 의해 미국의 낙농정책은 1949년 농업법이 지향해 온 가격안정정책에서 소득향상정책으로 전환하는 계기를 마련하였다. 그 과정에서 CCC에 의한 가공원료유의 100파운드 당 지지가격은 1970년의 4.66달러에서 1980년에는 무려 13.10달러까지 상승하였다. 그 결과 미국의 낙농산업은 높은 가격지 지에 자극되어 공급이 수요를 능가하는 공급과잉시 대에 진입하게 되었고, 마침내 감산을 통한 생산조 절을 필요로 하게 되었다. 참고로 〈그림 3〉은 미국 의 가격지지제도와 연방우유유통명령(FMMO)의 상호관계를 나타낸 것이다.

〈그림 3〉에서 원유가격지지프로그램(MPSP)에 의해 상품신용공사(CCC)가 유제품시장에 개입하여 가공원료유(Class 4, 5)의 가격을 지지함으로써 연방우유유통명령(FMMO)에 의해 제시된 최저가 격이 유지되도록 한다. 아울러 원유가 어떤 용도로 얼마나 이용되느냐 하는 이용상황 및 시장의 수급 여건에 따라 농가수취가격 및 유제품가격에 영향을 미치게 된다. 다음의 〈그림 4〉는 CCC의 유제품시 장개입을 통한 품목별 재정지출상황을 나타낸 것이 다. 여기서 알 수 있듯이 1980년대에 들어와 매입 을 위한 재정지출이 급격히 늘어나고 있다. 이는 전 술한 바와 같이 1980년대의 높은 지지가격에 따른 현상이다. 1990년대에 들어와 지지가격의 인하와 함께 매입을 위한 재정지출도 점차 감소하였다. 최 근에는 매입이 주로 탈지분유에 국한되고 있으며, 버터, 치즈의 매입량은 미미한 수준이다. 이는 무엇 보다 치즈소비가 지속적인 상승추세를 나타내고 있

기 때문이며, 금후에도 그 같은 추세는 지속될 전망이다.

2. 미국의 생산조절정책

〈그림 3〉에서 알 수 있듯이 미국의 원유생산은 높은 가격지지에 힘입어 꾸준히 증가해 왔다. 그 결과 1980년대 초 유제품의 재고누증에 따라 가격지지가 불가피해졌고, 이를 위한 CCC의 예산이 확대됨에 따라 마침내 생산조절을 위한 정책수립을 강요받게 되었다. 이하 미국이 원유의 생산조절을 위해 실시한 주요 정책에 대해 살펴보기로 한다.

2.1 낙농전환계획(Dairy Diversion Program)

1980년대 초 원유의 공급과잉이 장기화됨에 따라 미국은 마침내 1983년 낙농 및 담배조정법(Dairy and Tobacco Adjustment Act of 1983)을 통해 낙농전환프로그램(Dairy Diversion Program: DDP)을 도입하였다. DDP는 미국의 낙

농역사상 최초로 도입된 감산정책으로 다음과 같은 세 가지 주요 내용으로 구성된다.

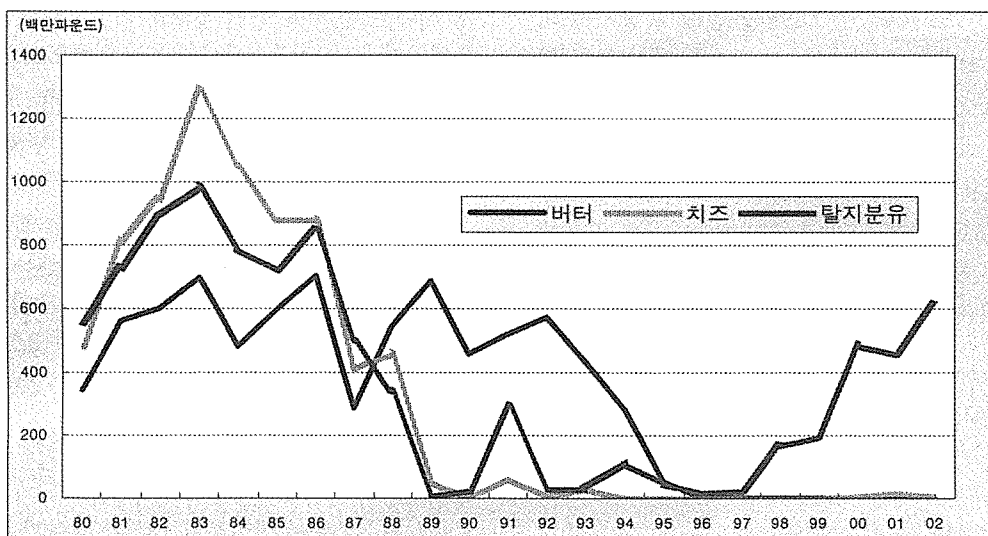
첫째, 패리티지수의 80%라는 높은 수준에 설정되어 있던 원유 100파운드 당 최저보장가격을 기존의 13.1 달러에서 0.5달러 인하하여 12.6달러로 삭감하였다.

둘째, 15개월(1984.1~1985.3)간에 걸쳐 전 낙농가에 대해 납유량 100파운드 당 0.5달러의 부과금을 징수하였으며, 이를 재원으로 과거생산실적(1982년 또는 1981년 및 1982년의 평균 납유량)의 5~30%를 감축하는 낙농가에 대해 100파운드 당 10달러의 보상금을 지급하였다. 즉 생산감축량이 과거생산실적의 5%를 하회하거나 30%를 상회할 경우는 보상금 지급대상에서 제외되었다.

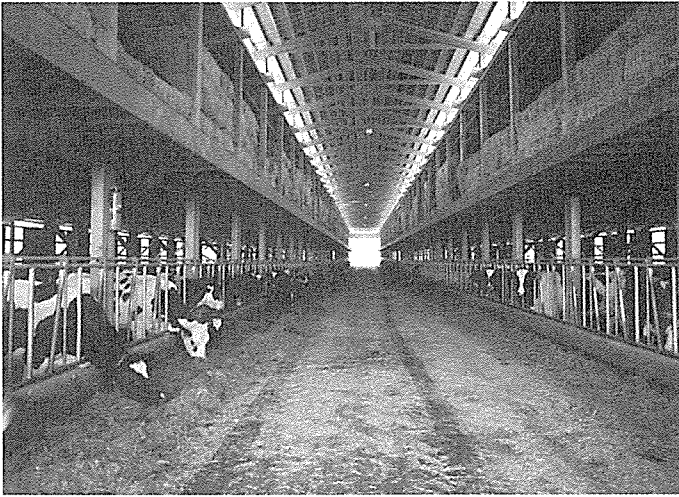
셋째, 전 낙농가에 대해 납유량 100파운드 당 15센트의 부과금을 징수하여 전국 규모의 포괄적인 우유소비홍보(generic promotion)를 실시하기로 하였다.

DDP의 추진에 있어서 약 2개월 간(83.11.29

〈그림 4〉 MPSP에 의한 CCC의 유제품 매입추이



자료: USDA.



~'84.1.31) 희망자를 모집한 결과 상업적 낙농경영(착유우 10두 이상을 사육하는 낙농가)의 21%인 37,885호가 응모하여 15개월 간 참가농가 호당 평균 23%의 감산을 실시함으로써 총 납유량의 7%에 해당하는 425만 톤의 감산이 이루어졌다. 또한 참가농가의 감산방법에 대한 복수응답 형태의 조사결과, ①도태두수의 증가(83%), ②사료급여방법의 변경(45%), ③착유횟수의 변경(3%), ④기타(40%) 등으로 나타났다. 어쨌든 미국은 최초로 도입한 DDP를 통해 일정 수준의 감산을 달성할 수 있었다. 그러나 당시 미국의 원유가격수준은 12.6달러로 상당히 높은 수준이었다. 따라서 DDP가 종료된 이후 낙농가들은 다시 생산을 늘리게 되었고, 그에 따라 또 다른 감산정책을 필요로 하게 되었다. 이 같은 미국의 경험에서 알 수 있듯이 자율적인 감산정책은 그 효과가 단기적이다. 따라서 생산자에게 유리한 가격조건이 지속되는 한 쿼터제와 같은 강제적인 감산정책 또는 과감한 가격인하가 실시되지 않으면 공급과잉에 따른 수급불균형은 반복될 수밖에 없다.

2.2 낙농폐업계획(Dairy Termination Program: DTP)

15개월 간 실시된 DDP가 종료된 후 얼마 되지 않아 또 다시 원유수급불균형이 재발하자 미국은 1985년 식량안보법(Food Security Act of 1985: FSA)을 통해 1986년 4월부터 낙농폐업계획(Dairy Termination Program: DTP)을 추진하게 되었다. DTP는 18개월('86.4~'87.9)에 걸쳐 실시되었으며, 전술한 DDP와 마찬가지로 정책구분에 있어서 자율적인(voluntary)

감산정책의 하나이다. DTP는 일정 기간 동안 우유 생산을 포기하는 대신 과거의 납유실적을 바탕으로 보상을 받기 위해 입찰에 응하는 것으로 다음과 같은 조건과 목표 하에 실시되었다.

첫째, 농무성이 설정한 기간 내에 모든 경산우, 육성우 및 송아지를 도축 또는 수출함과 아울러 향후 5년 간 우유생산에 참여하지 않는다.

둘째, 저능력우를 고능력우로 대체하는 것을 막기 위해 1985년과 1986년 1월 및 DTP에 의한 입찰 시에 모든 사육 중인 젖소의 리스트를 제출해야 한다.

셋째, 입찰서류 제출 시점의 생산유량, 1985년 이전의 생산유량 및 1984년 7월에서 1986년 1월까지의 월별 납유량을 제출해야 한다.

넷째, 입찰에 있어서는 기준유량 100파운드 당 보상액에 대한 입찰가격에는 제한을 두지 않으나 농무성은 일부 또는 전부의 입찰결과를 거부할 수 있다.

다섯째, 기준유량은 1984.7~1985.7 또는 1985.1~1986.1의 두 기간 중 적은 납유량을 기준으로 한다.

여섯째, DTP에 참여하여 낙찰된 낙농가는 다양한 방법에 의해 보상금을 지급받을 수 있는 선택권

을 갖는다.

일곱째, 위에 제시한 각 조항에 있어서 허위 사실이 발견될 때에는 벌금을 부과한다. 즉 우군의 규모, 구성을 허위로 보고하거나 유우를 도축하지 않고 다른 농가에 판매할 경우는 연간 5,000달러의 벌금을 부과한다. 그 외에 계약을 이행하지 않을 경우는 (지지가격×계약기간중의 납유량+DTP참가에 따른 이익+이자)에 해당하는 벌금이 부과된다.

여덟째, DTP를 통해 시장격리를 실현하고자 하는 원유의 양은 총 120억 파운드였다.

한편 DTP는 DDP와 마찬가지로 제도실시에 따른 재정의 일부를 생산에 참여하는 낙농가가 납유량 100파운드 당 0.62달러를 부담함으로써 필요한 예산의 38%를 부담하였다.

이상과 같은 방법에 의해 추진된 DTP의 실시 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 이 제도에 응하여 입찰에 참여한 건수는 총 39,354건이었으며, 그 가운데 14,000건이 낙찰되었다.

둘째, 원유 100파운드 당 최저낙찰가는 22.50달러였으며, 총 18억 2천 7백만 달러가 지급되었다.

그 외에 대내적인 감산정책의 실시와 함께 재고 압박을 완화하기 위해 미국은 '낙농수출촉진계획(Dairy Export Incentive Program: DEIP)'을 병행하였다. DEIP를 통해 국제가격과의 차액에 해당하는 수출보조금을 지불함으로써 미국산 유제품의 수출증가를 통해 유제품재고를 국내시장으로부터 격리시켰다. 그 결과 DTP의 실시와 함께 미국의 공급과잉은 1988년 이후 사라지게 되었다. 이상과 같은 미국의 감산정책의 특징을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 과잉생산을 조절하기 위한 감산정책의 실시와 함께 지지가격의 인하를 통해 증산의욕을 억

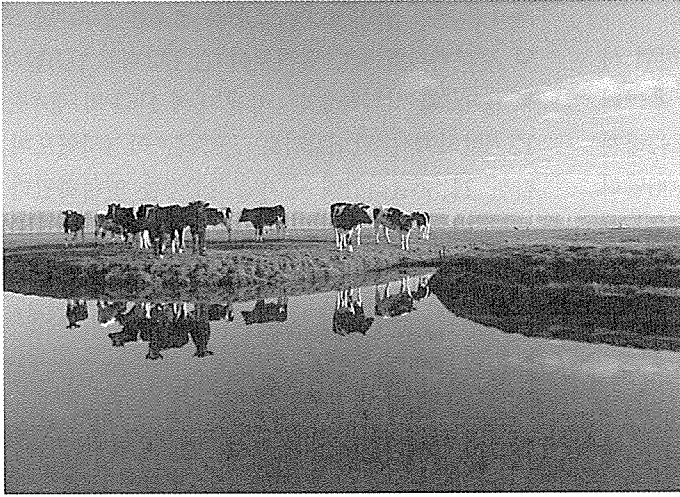
제하였다는 점이다. 즉 DDP의 경우는 100파운드 당 지지가격을 13.1달러에서 12.6달러로 0.5달러로 3.8%를 삭감하였다. 이에 비해 DTP의 경우는 12.6달러에서 11.6달러로 7.9%를 삭감하였으며, 다시 11.35달러까지 추가로 2.2%를 인하하였다. 그뿐 아니라 DTP가 종료된 1987년 9월 이후 1988년부터 1990년에 걸쳐 매년 1월 1일에 추정된 CCC의 매입량이 225만톤을 상회하면 50센트씩을 추가로 인하하고, 반대로 113만 톤을 하회하면 50센트씩을 인상하기로 하였다.

둘째, 감산에 참여하는 낙농가에 대해서는 감산보상금을 지불하는 대신 모든 납유량에 대해 일정액의 부과금을 징수함으로써 감산정책에 소요되는 비용을 정부와 생산자가 부담하였다.

셋째, 공급과잉에 따른 감산정책의 실시와 함께 100파운드 당 15센트의 부과금을 징수하여 소비확대를 위한 홍보활동을 강화하였다. 그뿐 아니라 재고유제품의 시장격리를 위해 수출확대정책을 병행함으로써 가격압박요인을 완화하였다.

넷째, 국경조치를 통해 유제품수입을 억제함으로써 감산정책을 효율적으로 수행할 수 있었다.

이상에서 미국은 시장원리를 최대한 살리면서 자율적인 감산정책을 중심으로 실시되어 왔음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 MDP와 DTP를 통해 수급조절에 성공을 거둘 수 있었던 것은 지속적인 지지가격인하를 축으로 다양한 정책을 병행했기 때문이다. 즉 가격인하와 도축을 통해 감산을 유도하였으며, 아울러 판매되는 모든 원유에 부과금을 징수하여 감산농가에 대한 보상금의 일부를 충당함으로써 생산농가도 고통분담에 동참하였다는 점이다. 그뿐 아니라 국경조치를 통해 수입을 억제함과 아울러 유제품수출촉진대책(DEIP)를 통해 유제품재고를 줄임으로써 감산을 위한 정책효과를 높일 수 있었다.



2.3 1990년대의 낙농정책

1970년대 및 1980년대의 낙농정책이 가격 및 소득지지 또는 감산정책을 중심으로 실시되어 온 데 비해 1990년대의 낙농정책은 연방우유유통명령(Federal Milk Marketing Orders: FMMO)의 개선 및 유제품의 국제무역에 중점을 두면서 대내적으로 점차 시장원리를 중시하고 있다. 그 과정에서 국내 낙농의 경쟁력강화를 위해 1990년 농업법을 통해 가공원료유에 대한 지지가격수준을 100 파운드 당 10.10달러까지 인하하였다. 1996년 농업법에 있어서도 그 같은 정책기조가 유지됨에 따라 가공원료유의 지지가격수준을 1996년의 10.35 달러에서 시작하여 1999년에 9.9달러까지 인하 한 후 1999년 말에 폐지키로 하였다.²⁾ 그러나 시행과정에서 가공원료유에 대한 가격지지제도는 계속 유지되고 있으며, 지지수준도 9.9달러를 그대로 유지하기로 하였다. 그러나 100파운드 당 9.9달러는 상당수의 낙농가에 있어서 생산비를 하회하는 낮은 수준의 가격이다. 그 결과 매년 4~5%의 낙농가가 생산을 포기함

에 따라 결국 미국의 낙농은 200두 이상의 대규모 낙농을 중심으로 하는 구조조정이 진행되게 되었다. 이 과정에서 우유소비는 매년 1~2%의 증가를 나타냈으며, 이는 기존 낙농가의 신기술도입에 의한 생산성 향상을 통해 충당해 왔다. 그러나 지지가격수준의 인하에 따라 미국의 낙농은 규모화, 정예화와 함께 지역적으로 생산비가 저렴한 주산지 중심의 낙농으로 이행하고 있다. 이 같은 현상에 대해 일부에서는 200

두 미만의 영세낙농가에 대한 별도의 가격지지정책이 필요하다는 의견도 제시되고 있다.

2.4 2000년대의 낙농정책

금후 2007년까지 미국의 농업정책을 확장하게 될 2002년 농업법(2002 Act)이 2002년 5월 13일 부시 대통령의 서명으로 발효되었다. 그 중 낙농과 관련된 정책내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 기존의 가공원료유에 대한 가격지지를 지속하기로 하였으며, 가격지지수준도 현행과 같이 100파운드 당 9.9달러를 2007년까지 유지하기로 하였다. 이는 대부분의 낙농가(약 71%)에 있어서 생산비를 밑도는 수준이다. 그럼에도 불구하고 지지가격을 이처럼 인하한 것은 무엇보다 최근 미국의 치즈를 제외한 1인당 우유소비가 정체 내지 감소하고 있기 때문이다. 따라서 1980년대와 같이 지나치게 높은 가격지지가 지속될 경우 또 다시 수급불균형에 직면할 수밖에 없다는 판단에 따른 것으로 볼 수 있다.

둘째, 2002년 농업법을 통해 새로운 보급금제도

2) 원유 100파운드 당 지지가격 9.9달러는 1980년의 13.1달러와 비교할 때 무려 24.4%가 하락한 수준이다. 미국이 쿼터제를 실시하지 않고도 원유수급조절에 성공할 수 있었던 가장 큰 요인은 이 같은 지지가격의 대폭적인 인하 때문이라 할 수 있다.

(MILC: Milk Income Loss Contract Program)를 신설하여 FMMO에 의한 Boston의 Class I (음용유용원유) 가격과 16.94달러의 차액(\$16.94-Boston의 Class I 유대)의 45%에 해당하는 금액을 현금으로 보상하기로 하였다. 또한 이 같은 보조금은 한 생산자에 대해 연간 240만 파운드(유우 약 135두 분의 생산량)까지만 적용하기로 하였다. 이 제도는 본래 소규모 낙농가가 중심인 동북부 New England 지역의 6개 주(Maine, Vermont, New Hampshire, Connecticut, Rhode Island, and Massachusetts)에 있어서 시유용 원유가격을 일정 수준 이상 유지함으로써 낙농가가 급격히 감소하는 것을 막기 위해 1996년에 도입된 Northeast Interstate Dairy Compact (NIDC)를 근간으로 한다. 그러나 2002년 농업법에서 이를 FMMO의 적용을 받는 모든 낙농가에게 확대 실시함으로써 시유용원유의 비율이 낮은 지역의 낙농가가 유리한 입장에 놓이게 된 것이다. 이 제도는 2002년 8월 13일에 시작하여 2005년 9월 30일까지 실시하도록 되어있다. 따라서 금번 2006년 농업관련 예산심의에 있어서 이 제도를 지속할 것인지, 또 지속한다면, 어떤 형태로 지속할 것인지 등에 대해 논의가 이루어지고 있다. 그러나 이는 일종의 새로운 부족지불제도로 WTO 규정상 Amber Box(보조삭감대상)에 속한다. 그럼에도 불구하고 미국이 WTO 규정상 삭감대상인 소득보

상정책을 새로이 도입한 것은 과거 약 20년간의 지속적인 지지가격인하에 따른 낙농가의 소득보전을 위한 조치이다.

셋째, 지금까지 국내에서 생산되는 원유에 대해서만 부과하여 우유의 소비홍보 및 연구활동에 주로 사용해 왔던 자조금을 모든 수입유제품에 대해서도 부과함으로써 수입유제품의 경쟁력약화에 따른 수입억제효과까지 얻을 수 있게 하였다.

이상에서 2000년대의 미국의 낙농정책은 WTO 체제 하에서 시장원리를 바탕으로 경쟁력향상을 추구하면서 가공원료유에 대한 가격지지정책을 지속함으로써 안전망(safety net)을 유지하겠다는 정책 의지의 표명으로 볼 수 있다. 아울러 국내산 원유에 대해서만 부과해 오던 자조금을 현재 총 소비의 5% 미만에 달하는 수입유제품에 대해서도 부과함으로써 수입억제효과와 함께 소비촉진을 강화하여 낙농산업의 성장을 도모하기로 하였다. 그 같은 의미에서 낙농부문에 대한 보호가 오히려 강화되었다고 할 수 있다. 이처럼 미국이 WTO 체제 하에서 허용된 모든 조치를 동원하여 낙농을 보호하고 있는 것은 미국의 농업 및 국민식생활에 있어서 우유의 중요성을 매우 높이 평가하기 때문이다. 따라서 미국의 낙농정책은 일종의 식량안보적인 차원에서 추진되고 있다고 해도 과언이 아니다.