

“세계의 유업” “오스트레일리아편” (2호)

오스트레일리아酪農産業에 對한 政府援助 改革草案

— 産業援助委員會에 보내는 農業經濟局報告書 —

5. 援助 削減을 위한 考察

현재의 원조시책을 급격하게 폐지하는데 따르는 코스트는 상당히 클것으로 예상되고 있다. 현재의 코스트 이전, 즉 원조의 증지는, 코스트의 인하(引下)보다 가격의 저하현상이 보다 빨리 나타날것 같다. 따라서 이러한 조정은 높은 코스트를 끌어내리기 힘든, 규모가 작은 농가에게 가장 나쁜 영향을 미치게 되며, 한편, 원조 감소에 따르는 이익은 많은 소비자에게 연간 1인당 약 15~25불이란 대단히 큰 액수로 돌아갈 뿐이다. 또 만일 「수입증가」 가격에 대비해서 장기적인 안정적 수준을 넘어 그 생산을 축소하게 되는 경우, 급격한 현행의(소득) 이전(移轉) 폐지는 불필요한 조정코스트나 곤란을 가져올 위험성이 있다. 또 현재의 원조를 철폐하게 되면 불안정한 세계시장 속에서 오스트레일리아의 낙농산업을 한층 취약한 것으로 만들 우려가 있다.

낙농품의 장기적인 세계시장 가격은 경제의 현실을 나타내는 것이며, 이것을 토대로 오스트레일리아의 낙농산업 및 경제는, 투자하고, 생산하고, 그리고 소비하는 결정을 내리고 있다는 것을 인식해야 할것이다.

또한 원조 철폐에 따라 자원은 보다 두텁게 보호된 산업으로 흐르고, 거기에 따라 자원 이용의 비효율화가 이루어지는것을 의미하는, 고전

적인 관세에 대한 대체론(代替論)도 있다. 그러나 현실은, 1970년대에 낙농을 증지한 생산자의 80% 이상이 방목축산(주로牛肉)이나 곡물생산 등 비교적 보호가 낮은 산업으로 전환하고 있다.

개입을 증지하고 자유로운 상태라해서 낙농산업 자원이 크게 전환하지는 않을 것이다. 있을 수 있는 조정(調整)의 중요한 형태으로써는 낙농산업의 내부에서 자원(資源) 이용의 효율성이 증가한다고(즉 코스트가 인하된다) 보여지는 것이다.

산업원조 계속의 찬반 양론을 경제면에서 평가하면 다음과 같이 생각할수 있다.

가. 낙농산업에 대해 현행의 원조를 계속하는 문제는, 경제적으로 보아 반대하지 않을수 없는 이유가 존재한다. 첫째, 이런 종류의 개입은 인위적인 높은 코스트에 의해 원조의 가치를 현저하게 감소시키며, 둘째, 원조가 경제자원의 낭비를 가져오는것 같은 생산의 증가를 조장하는 것처럼 되기 때문이다.

나. 동시에 원조를 현재의 수준으로 유지해야 한다는 경제적 논거는 심히 박약한 것이다. 즉 그 원조의 수준이 다른 농산물 분야의 표준보다 높을뿐만아니라 일반적으로 농가의 수익성이 낮아지고 있는 작금에 있어, 낙농산업의 순수익은 비교적 낮은편이긴 하나 최근에 와서 전체적인 소득수준은 다른 모든 농업부문 보다 높아지고

있다. 그 결과 오스트레일리아의 농업중 가장 수익성이 낮은 부문도 있는터임으로, 복지와 후생상 이유에 입각, 낙농산업에 대한 특별원조를 주어야 한다고 주장하는 논거는 심히 빈약하다 하겠다.

다. 현행의 원조, 조치는 낙농산업 안정에 크게 기여하고 있다. 세계시장이 불안정한것을(그럴리는 없지만 혼란이 야기될 위험성을 포함해서) 생각할때, 세계가격의 돌발적인 하락에서 보호하기 위하여는 어떤 형태의 원조를 계속해 가는것이 필요할 것이다.

라. 어떠한 원조가 주어지든, 낙농산업은 자신이 처해있는 무역환경 현실에 대처해 나가야 할것이며, 원조는 이를 도와주는 것이어야 할것이다. 그 환경에는 수출시장도 포함된다. 그러나 현행 제도는 무역환경에서 낙농산업을 차단, 보호하는 것이기 때문에 시장으로부터의 올바른 신호를 흐리게 하고있다.

마. 과거 10년 낙농산업은 시장(市場)의 힘(market force)과 정면으로 맞설수밖에 없었으나, 그런대로 잘 적응해 왔다. 낙농산업은 과거 5년간 오스트레일리아의 농업중 최저의 수익부문에서 비교적 수익성이 좋은 부문의 하나로 바뀌어가고 있다. 그 중요한 원인은, 1970년대 후반부터 80년대 전반에 걸친 세계시장의 회복과 여기에 힘입은 산업조정 때문이다. 이러한 곤란 끝에 얻어진 성과라도 정부 원조의 수준이나 형태가 적당치 못하다면 잃어버릴 가능성도 많다.

6. 勸 告

이같은 사정을 감안하여 농업경제국은 원조의 수준을 낮추고, 보다 효율적인 판매제도를 채택하도록 권고하고 있다. 또한 현재 취해지고 있는(소득의) 이전을 기본으로 한 원조 시스템을 최종적으로는 폐지하여 시장가격의 돌연한 폭락에 대비할만한 보호수준을 유지하도록 권고하고 있다.

또 농업경제국은 신제도로의 이행(移行)은(소득의) 이전 폐지에 따른 낙농민의 수입감퇴

가 적어도 부분적이나마 생산코스트의 저감(低減)과 동시에 이루어 지도록 하여, 손실이 상쇄되도록 충분한 단계적 이행기간을 두도록 권고했다. 즉 조정을 위한 코스트는 수익을 감소시키는것이 아니라, 적어도 부분적으로는 효율성의 개선으로 보상되도록 할것이다. 단계적 폐지의 이행기간은, 순수한 경제적 관점에 의한 기간이상의 것에 의거해서 결정되어야 한다. 서서히 변화해야 한다는 그 이유는, 낙농생산이 고정적인 자산으로 성립된것 이라는것, 또 원조를 폐지하고 자유로운 상태로 했을경우, 오스트레일리아는 낙농품의 순수입국이 되느냐 순수출국이 되느냐 하는 애매한 문제등, 경제적인 요인이 존재하기 때문이다. 원조를 갑자기 철폐 하는것은 장기적인 가격변동에서 이탈한 단기적 가격변동을 가져오게 되며, 그 결과 부적절한 구조조정이 이루어지게 된다.

보다 타당한 장기적인 가격으로 스프로스하게 이행하기 위해서는 국내가격이 당시의 「수입증가」 가격 수준으로 내린 시점에서 낙농 산업의 상황을 재검토 해야 한다.

이상과 같은 전체적 목표 달성을 위하여 다음과 같은 일련의 시책을 채용하도록 제안했다.

가. 현재의 유제품별 출자(Pool)를 베이스로 한 과징금을 징수, 지불하는 제도는, 생산되는 전생유에 부과하는 과징금에 의하는 것으로 바뀌어져야 하며, 그 과징금의 수입을 수출업자 보충에 충당하기로 한다. 따라서 현재 국내판매에 이루어지고 있는 프리미엄(국내판매 가격을 인위적으로 제도화하여 보호하고 있는 부분)과 거의 같은 정도의 프리미엄(보호의 정도)을 유지한다. 이 방법은, 국내가격을 유지하기 위한 부담이 전체 생유생산자에게 분산되며, 또 행정적으로 결정하는 가격이 생유에 대한 과징금액 및 음료용 생유가격, 겨우 이 두가지에 줄기 때문에 한줄로 본 제품간의 이익이 평균화하게 된다. 이 때문에 제안건에 대한 이행을 실시하는 행정기구도 훨씬 단순화 한다.

나. 음료용 생유부문에 참여 기회를 늘리기 위해 각주(各州)마다 운영기관을 설치해야 한다.

이러한 주의 운영기관은, 필요에 따라 어느 일정한 농가에서 공급되는 생유가, 년간을 통해 일정하기 보다는 오히려 겨울철에 공급되는 인센티브(incentive)를 주거나 공급자에게 변화(variety)를 줄수 있을 것이다. 궁극적으로 이같은 자유화는 비용(費用) 효과가 있을때는 음료용 생유의 주간(州間) 이동을 허용하는것이 된다. 음료용 생유를 중심으로한 생산자의 자본의 로스를 최소한으로 억제하여 질서있는 시장(市場) 결정으로의 변화를 촉진시키고 보다 자유화된 제도로 이행하기 위하여는 현재의 음료용 생유 할당을 자유롭게 교섭할수 있는일도 생각할수 있다.

다. 자본의 재구축이 이루어지고 보다 좋은 효율의 음료용 생유 공급구조가 만들어 짐에따라 음료용 생유가격은 서서히 가공원료용 생유가격과 동등하게 될것이다. 하기와 주(州) 중에는 조정을 위한 명확한 인센티브를 유지하기 위해 충분한 자본 재구축에 앞서 가격을 인하해야할 곳도 있겠으나 생산비의 움직임을 기초로 한 가격 메카니즘에서 자연히 이 생유가격의 단일화가 이루어지는곳도 있을지 모른다.

라. 수송비의 조정 및 특히 음료용 생유의 계절적인 수요 조정은 필요하겠으나 최종적인 용도가 무엇이든 모든 생유는 궁극적으로 같은 가격이 될것이다. 겨울철에 인센티브를 주는것이 음료용 생유 생산에 필요하다면, 겨울에는 소매가격을 높이고 기타의 시기에는 그만큼 낮게하는 방법을 취해야 할것이다.

마. 과정금은 소비자의 (소득) 이전을 최소한으로 하고 또한 이익이 없는 수출시장용 생산을 억제하도록 단계적으로 감액해 나갈수 있을것이다. 이러한 과정금의 감액이 동시에 생산을 조정할수 있을만큼 충분히 단계적인 것이라면 장기적으로는 경쟁 가능 가격을 향해 원활하게 나아갈수도 있을것이다. 「수입등가」가격을 향한 잠정적 목표기간 예를들어 5년간의 목표를 설정

하고 그리고 그 시점에서 생산 및 수요의 동향을 검토한뒤 과정금의 감액여부를 판단할 수도 있을 것이다. 생유의 생산이 순수입을 필요로 할 정도까지 감소되었다면 과정금의 액수를 이행기간중에는 수입을 필요로 하지않는 막바지 수준까지 생산을 유지할 수도 있을 것이다. 가격은 그것이 장기적으로 보아 타당한것이 아닌 한 「수출등가」가격까지 「정도이상으로 인하할」 필요는 없다.

바. 이행기간중의 수출시장 수익은 극단적인 삭감, 혹은 조정을 강요하게 되는 엄격한 그리고 제도를 벗어난 가격 하락에 대비하여 최저, 보증되어야한다. 여기에는 공식에 의거한 어프로우치(현재도 채용되고 있는것 같은)가 여러가지 점에서 바람직하다. 현재 채택되고 있는, 수출수익과 국내수익과의 엄밀한 관계를 전제로 했을 경우 상당히 대량의 수출판매가 존속하는 한 수익의 최저보증제도를 연장할 필요는 없다.

사. 궁극적으로 소득의 이전지불은 단계적으로 폐지되고 낙농산업에 대한 산업원조는 시장수익의 최저보증제도에 한정될것이나 농업부문 전체를 대상으로한 일반적인 원조조치는 앞으로 계속해 나갈것이다. 이들 원조조치에는 개별적 세제면의 구제조치와 필요에 따라서는 준비은행의 자금(Reserve Bank Funding), 농업구조 개선계획자금(Rural Adjustment Scheme Funding), 및 소득평균화적립(Income Equalizer Deposits) 등을 이용할수 있도록 되어있다.

이들 제도의 범위내에서 낙농산업은 살아나야 하는데 이러한 구조의 발본적 개혁은 조정을 위한 코스트를 필요로 한다. 그러나 이 조정 실시에 요하는 비용은 비교적 약소한 것이며 또 현행의 원조제도에서 발생하는 불필요한(그리고 아마도 증가일로에 있을) 높은 코스트를 수반하는 구조를 시정함으로써 생기는 몫으로 상쇄될것이다. 따라서 소비자와 효율적인 생산자 및 경제전체에 커다란 혜택이 돌아올 것이다.