

“세계의 유업” “오스트레일리아편” (3호)

오스트레일리아酪農產業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 —

II. 現行政府介入메카니즘의 背景

1. 概 要

가공용 및 음료용 생유의 생산 및 유통은, 오스트레일리아에서는 일련의 제도적 조치에 의해 규제·관리되고 있으며, 생유의 최종적인 판매는, 상호관계는 있으나 두개의 분리된 부문, 즉 음료용 생유부문과 가공원료용 생유부문으로 나뉘어져 있다. 또한 이들 제도적인 조치는 낙농산업을 수입 경쟁에서 보호한다는 전체적 역할도 갖고 있다. 수입제한중에는 확실히 관세도 포함되어 있으나, 가장 중요한 것은 비공식적인 비관세적 성질을 가진 장벽, 즉 검역에 의한 제한(quarantine restrictions), 북반구(北半球)제국의 수입에 대한 자연지리적 장벽, 오스트레일리아와 뉴우지일란드 간의 경제우호 협정에 따른 사전협의요건 등을 들 수 있다. 그밖에도 최근에는 유럽 치즈에 초점이 맞추어지고 있으나, 현행의 규제하에서는 反덤핑세(稅) 혹은 상쇠관세의 부과 등이 있다. 오스트레일리아를 포함한 여러 주요 낙농수출제국이 취하고 있는 국내낙농정책의 결과, 국제가격이 국내가격(관리하에 있는)을 밑돌고 있다는 의미에서 기술적·전문적으로 말해 「덤핑된」가격이 형성되고 있다.

음료용 생유부문은 보호만 없었더라면 보다싼

수입 유제품에게 밀려났을지도 모를 가공원료용 생유가 음료용으로 전환하는 것을 막기 위한 규제에 의해 경쟁에서 보호되고 있다. 우유는 특히 U-HT처리가 된 것은 액체대로 수입이 가능하나 가까운 장래에 그렇게 될 전망은 없다. 따라서 음료용 우유부문의 자유화가 이루어지면, 우선 오스트레일리아 국내의 가공원료용 생유가 음료용 부문으로 진출할 것이라 보고 있다.

낙농산업을 종합적으로 재검토할 때, 각 부문에 대한 일관된 정책에 관해 고찰하지 않으면 안 된다. 특히, 음료용 생유부문의 보호를 유지하면서 한편 가공원료용 생유부문의 보호를 감소하려고 하면, 낙농산업내 및 타산업간의 불균형과 비효율성을 증가시키는 결과를 초래할지도 모른다. 따라서 낙농산업의 종합적인 재검토에 임했을 때, 양부문을 규제하고 있는 제도적 메카니즘 양부문의 상호관계, 양부문에 대한 정부의 정책이 갖는 의미를 이해할 필요가 있어 아래에 그것을 해설해 보겠다.

2. 飲用生乳部門

(1) 制度上的決定

낙농가가 음료용부문에 참여하려 할 때는 그 생산과 유통면에서 각종의 규제를 받게 된다. 각주(州)에는 법률에 의거한 기관이 관리를 하고 있

으며, 생산할당, 가격결정, 생산과 판매지역의 설정등이 판장되고있다. 음료용 우유의 수요 견적(見積)을 기초로, 각주 당국은 허가제에의한 시장 참여 규제를 실시하고있다. 생유 생산의 기준은 개인당 할당량 혹은 계약서에의해 정해지며, 주당국이 직접 배분하거나 혹은 각지역의처리공장 생산할당량에 의해 간접적으로 배분된다.

또한 주정부는 품질 및 위생기준을 확보하여 행정적으로 결정된 가격에따라 년간을 통해 수요와 공급의 조정을 할수있도록, 우유의 생산량 규제를 위한 개입을 하고있다. 이러한 개입에의해 소비자는 생유공급의 계절적 변동에 좌우되지않는 가격으로 안정된 공급을 받을수 있다.

1960년까지는 가공원료용 생유의 품질요건은 음료용 생유만치 엄격한것은 아니었다. 이것이 두개의 부문으로 나뉘어진 이론적 근거이며, 음료용 생유의 생산자 가격이 높은것을 부분적으로 정당화시키는 것이었다. 1960년 이후 이들 두 가지 용도에 생유 품질 및 위생기준의 차이는 점차 적어졌으며, 가공유제품의 국제기준이 높아짐에따라 이러한 경향은 더욱 두드러졌다. 현재의 생유위생 기준은 최종의 용도를 불문하고 기본적으로는 동일한것이 되어있다. 이때문에 가공원료용 생유에대한 음료용 생유가격 프리미엄의 이론적근거는 이미 존재하지않는다. 이것은 분명히 음료용 생유부문 참여의 자유화에 대한 어떠한 결정과도 관계가 있다.

음료용·가공원료용 생유에는 품질상의 큰 차이가 없음에도 불구하고, 음료용 생유에는 보상적인 가격 프리미엄이 지금도 계속되고 있지만 이것은 연간 안정된 비율로 생산되는 생유의 코스트가 높기때문이라는 이유로 정당화되고 있다. 이러한 코스트는, 보충적으로 급여되는 사료비(특히 겨울철)와 그 인건비의 파다지출, 방목초지의 개량, 관개(灌概), 사료의 수확과 저장을 위한 자본코스트가 포함된것이다.

음료용 생유가격은 보통 1년에 두번 설정한다. 그러나 생산자 가격은 주에따라 다르다. 1982년

의 각주 가격은 아래와 같다.

뉴싸우스웰즈주	28.2센트/ℓ
빅토리아주	26.5센트/ℓ
퀸즈랜드주	31.9센트/ℓ
西오스트레일리아주	26.6센트/ℓ
南오스트레일리아주	26.6센트/ℓ
타스마니아주	27.0센트/ℓ

각주마다 음료용 우유의 규제기관이 있어 생산·구입·공급·수송·처리·저장·포장·판매·발송의 책임을 지고있다. 그러나 그 세부(細部)는 주마다 다르다. 각주 제도의 개요는 다음과 같다.

(가) 빅토리아주 : the Victorian Dairy Industry Authority가 우유에대한 제1의 책임자가 되어 음료용 우유의 적절한 공급을 보증하고있으며 이 기관은 공급보증을위한 생유청부 생산제도(milk-Contracting System)를 취하고있다. 일부 소수의 농가는 지금도 생유의 공급계약을 갖고있으나, 음료용의 대부분은 아직도 처리업자와의 계약에따라 생산이 이루어지고 있으며, 처리업자는 낙농가의 생유 출하량에따른 비율로 음료용 생유의 프리미엄을 농가에 배분하고 있다.

(나) 뉴싸우스웰즈주 : 이곳에서는 낙농가에 음료용 생유 할당제도를 취하고있다. 당국은 12개월간 생산을 계속하고 신규로 등록된 낙농가에 대해서는 주(週)당 800ℓ의 최저할당량 범위를 정한다. 당국은 유자격 농가에게 매년 추가할당을 줌으로써 주당(週當) 최저 2,000ℓ까지 모든사람에게 할당 증가를 시도하고 있다.

음료용 우유의 판매증가를 채우기위해 그해의 할당량의 최저 110%가, 1개월4주(週)로 계산된 13개월간 매주 생산되어야 한다. 또, 포기된 할당범위의 출사에서 추가할당을 얻기위해 농가는 12개월간 할당범위의 120%를 생산해야 한다. 할당량의 100~110%의 생산을 하고있는 농가는 하등의 변동도 없으나 12개월간 100% 이하의 생산을한 농가는 다음해의 할당량이 감

소된다. 빅토리아주와 마찬가지로, 할당량을 완전히 소화시킨 낙농가에게는, 초과량 또한 저렴한 가공원료용 생유가격이 아닌 음료용 생유가격으로 지불된다. 이러한 할당제도는 과잉생산에의 강한 인센티브를 가져온다. 할당량 미달농가(당분간 부활되지않는다)가 질머져야할 장기적 코스트는, 생유 생산이 연간 유지량에따른 코스트를 상회하는것으로 되어있다. 또한 추가할당의 가능성때문에 생산자에게는 120% 이상의 단기적인 필요량 초과생산을 조장하게된다.

(다) 타스마니아주 : the Tasmanian Dairy Industry Authority가 흰 우유, 가공우유 및 후렛슈크림의 가격을 규제하고있다. 1979년 까지 우유는 농가의 생산할당을 통해 공급되어왔으나 이해에 최저 5개년 이행경과(移行經過)기간이 시작되어 이행기간 중의 할당규모가 개개의 농가에서 가공처리업자에게 옮겨지게 되었다.

(라) 퀸즈랜드주 : 타주의 기관과는 달리 Queensland Milk Board는 최고와 최저의 가격을 설정하고있다. 최저가격은 브리스베엔우유지구(地區)내에서 처리되는 생유 가공업자에게 지불된다. 음료용우유의 배달 판매자 및 우유판매점에서 판매되는 가격의 최고가격이 설정되어있고, 소매가격에는 최저와 최고가격이 정해져있다. 음료용 생유의 생산은 할당제이며 그 할당량은 포기(판매) 할수도있다. 1980/81년도 음료용생유 생산권리 양도가격은 1당 50불이었다. 농가는 할당범위를 재산으로 간주하고 있으나, 이것은 적어도 할당제한을 이용하여 해당 농가의 수익을 최대한으로 올리는데 필요한 만큼의 음료생유를 생산 한다는것을 나타낸 것이다.

(마) 남오스트레일리아주 : the Metropolitan Milk Board of South Australia는 한정된 일정 지역에서 생산되는 생유를 취급하며, 아테레드 시내의 소매관계자에 한하여 규제를 하고있다. 해당농가가 아테레드지역에 있는가 혹은 그다지 수익성이 좋지않은 남동지역에 있는가에따라 어느정도 차이는 있으나 모든 농가가 음료용

생유 판매에대한 프리미엄을 받고있다. 이같은 가격제도는 생산자의 증산을 조장하고, 증산된 생유의 일부에대하여도 음료용생유에게는 프리미엄이 주어진다(생산량의 일정한 고정된 비율에 대해 지불된다). 이 때문에 과잉 증산된 생유생산의 표면상 가격은 인위적으로 증가된다.

(바) 오스트레일리아주 : the Western Australian Dairy Industry Authority는 음료용생유, 크림용생유, 특별유제품용, 생유의 농가할당범위를 관리 실시하고있다. 특별 유제품용 생유의 규제는 요구르트와 같은 특정제품용 생유의 생산을 확보하기 위해서이다. 특별 유제품용 생유에 지불되는 가격은 가공원료용 생유가격보다 높다(그러나 음료용 생유 가격보다는 저렴하다) 따라서 서(西) 오스트레일리아주에서는 뉴싸우스웰즈주와같이 농가는 주어진 할당범위를 밑돌게 출하하면 할당범위가 감소된다. 따라서 농가는 이를 피하기위해 음료용생유를 과잉 생산하는 경향이있다.

이상과같은 각주의 제도를 고찰할때 중요한 것은, 이들 제도가 음료용우유를 필요이상의 과잉생산으로 유도하고 있다는 점이다. 이것은 특히 뉴싸우스웰즈주의 경우가 현저하며 여기서는 할당량을 초과해서 생산하는 인센티브가 제도속에 짜여져있다. 따라서 능율이 좋은 생산자는 음료용의 공급량을 늘릴수가없어 한층 불리하게 되어있으며, 결국 소비자나 납세자가 그부담의 증가를 강요당하고있는 셈이된다.

뉴싸우스웰즈주, 서 오스트레일리아주, 그리고 정도는 낮으나 퀸즈랜드주에서는 농가 할당에 대해 연간 일정수준의 공급이라는 단서가 붙어있으며, 생산코스트가 유가(乳價)를 웃도는 겨울철에도 생유가 증산되고있는 실정이다. 여기대해서는 뒤에 상세히 설명할 예정이다.

註 1) 西오스트레일리아주의 「特別乳製品」에는 가공우유(가공脫脂牛乳를 除外), 요구르트(無脂肪타입을 除外) 및 加工用크림이 포함된다.