



영국의 낙농제도개혁

산업혁명 이후 1846년부터 농산물무역자유화를 선언한 영국은 1929년 대공황의 발발로 농산물가격이 폭락함에 따라 농민의 권익보호에 나섰다. 이 같은 상황에서 낙농산업에 있어서는 이미 대규모 유업체를 중심으로 과점시장구조를 형성하고 있는 가운데 낙농가는 개별, 분산된 채 약자의 입장에서 불리한 거래교섭력에 의해 많은 어려움에 직면해 있었다. 이에 영국정부는 1846년 이래 유지해 오던 농산물에 대한 자유무역을 포기하고 농업보호정책으로 선회하게 되었다. 또한 농업보호의 일환으로 다양한 가격지지제도 및 이를 뒷받침하기 위해 1931년에 농산물판매법(Agricultural Marketing Act of 1931: AMA)을 제정하였다. AMA는 농민의 협동판매조직(Marketing Board: MB) 설립 및 MB에 대한 다양한 권한을 부여하는 근거를 제공하였다. 예를 들어 조합원의 3분의 2 이상의 찬성으로 MB를 설립하게 되면 반대하는 조합원에 대해서도 강제력을 행사할 수 있도록 규정하고 있다.

한편 낙농부문에 있어서 협동조합 중심의 유가공산업이 발달한 유럽의 다른 나라와 달리 영국은 일찍부터 대규모 산업자본이 유가공산업을 지배하고 있었다. 따라서 유업체와 생산자간의 거래교섭력의 불평등에 따른 유가결정을 둘러싼 논란이 빈발하였다. 이에 영국의 낙농은 일찍부터 생산자의 거래교섭력 확보를 위해 낙농협동판매조직(Milk Marketing Board: MMB)을 결성하게 되었고,

MMB를 중심으로 일원집유 다원판매를 통해 낙농업이 안정적으로 발전할 수 있었다. 그러나 1973년 영국이 EC에 가입함에 따라 1978년부터 정식으로 EC의 공통농업정책(Common Agricultural Policy: CAP)의 규제를 받게 되었다. 그 결과 1984년부터 CAP의 일환으로 강제적(mandatory)인 감산정책인 쿼터제를 채택하게 되었다. 그런 가운데서도 원유의 일원집유 다원판매를 목적으로 하는 영국의 MMB는 지속되었다. 이는 영국이 EC에 가입할 당시 회원국간의 자유무역 원칙에도 불구하고 MMB의 공급독점권을 예외적으로 인정하였기 때문이다(Regulation EEC (1421/78)). 그 후 1992년 2월 유럽의 정치 및 경제통합을 목적으로 하는 마스트리히트조약(Treaty on European Union)이 체결되고, 1993년 11월부터 발효에 들어갔다. 그에 따라 EU의 경제개혁이 가속화되는 가운데 영국의 MMB를 둘러싼 효율성문제가 제기되면서 MMB는 급격한 변화에 직면하게 되었고, 마침내 1994년 해체되었다. 이하 MMB 설립 및 해체 과정과 그에 따른 영국 낙농이 직면한 문제에 대해 살펴보기로 한다.

1. 낙농협동판매조직(MMB)의 설립배경

영국(United Kingdom: UK)의 MMB는 England and Wales(1933), Scotland(1933), Aberdeen and District(1934), North Scotland(1934), Northern Ireland(1955)와 같

이 5개로 구성된다. MMB의 특징은,

첫째, 농산물판매법(AMA)의 법적 근거에 의해 해당 지역 낙농가 3분의 2가 찬성할 경우 MMB 결성이 강제성을 지닌다는 점이다.

둘째, 원유의 일원집유 및 용도에 따른 다원판매를 통해 개별농가에게 공정한 유대를 지불하는데 주된 목적이 있다는 점이다.

이하 영국의 MMB 중 규모가 가장 큰 England and Wales MMB를 중심으로 업무내용 및 조직 등에 대해 검토한다.

2. MMB의 업무 및 기구조직

MMB는 생산자만의 조직으로 기본 업무는 낙농가로부터 원유를 구입하여 유업체에 판매하고, 그 대금을 종합유가(pooled price)의 형태로 정산하는 것으로, 구체적으로는 다음과 같은 내용이 포함된다.

첫째, 낙농가로부터 원유를 전량 매입하여 유통업자 또는 유업체에 판매하고, 그 대금을 혼합 정산하여 매월 지불한다.

둘째, 농가로부터의 집유 및 집유한 원유의 유업체로의 배유 및 수송을 담당한다.

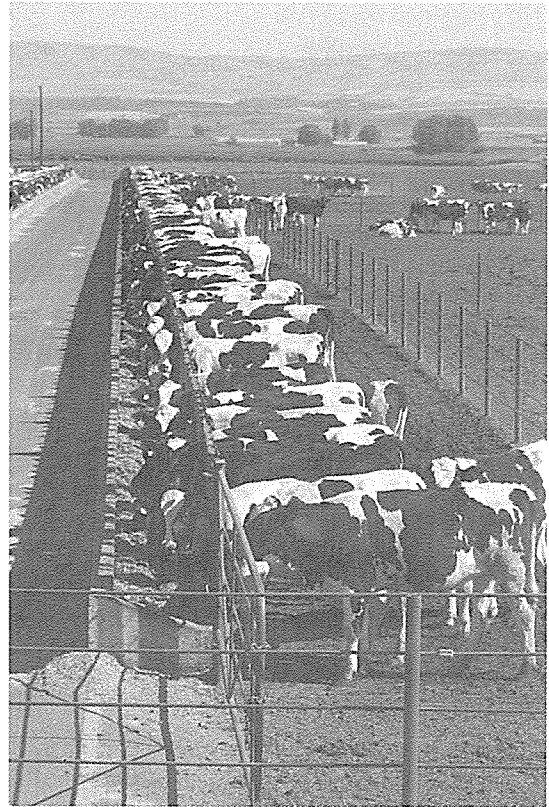
셋째, 인공수정, 검정사업 및 수의 관련 서비스를 제공한다.

넷째, 낙농가에 대한 경영지도 및 유업체와 공동으로 유질개선사업을 실시한다.

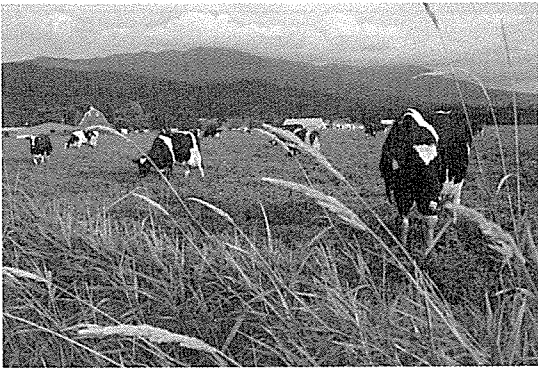
다섯째, 직영의 시유가공공장 및 유제품제조공장을 운영하되 경리는 MMB와 독립적으로 관리한다.

여섯째, 상업베이스에 입각한 집유차관리, 우유 유제품시장 개척 및 유제품개발을 통해 우유의 판로를 확대한다.

한편 MMB의 운영은 최고의결기관으로써 이사회가 있고, 통상의 업무운영에 관한 사항을 결정한다. 이사회는 지역대표이사(12인), 특별이



사(3인) 및 장관임명이사(3인)로 구성된다. 그 중 지역대표이사는 England 및 Wales를 11개 지역으로 분할하여 각 지역에서 선거를 통해 1명씩 선출한다. 특별이사는 England와 Wales 전 지역에서 선거를 통해 3명을 선출한다. 그 경우 지역대표이사는 각 지역의 생산자를 대표하고, 특별이사는 전국 생산자를 대표한다. 장관임명이사는 공공의 권익을 위해 학계의 권위자 가운데 장관이 임명한다. 이사회의 하부기관으로는 '지역위원회'가 있으며, 지역위원회의 구성은 지역대표이사 및 지역 내의 각 현으로부터 선출된 현 대표로 구성된다. 이사의 선출은 등록된 생산자의 투표에 의하며, 그 경우 등록된 생산자는 자신의 고유한 1표 외에 소유하고 있는 착유우 10두 당 1표의 선거권(Cow Vote)을 지니게 된다.



3. MMB 하에서의 유가결정

원유의 일원집유 다원판매를 실시해 온 MMB 하에서의 원유가격결정을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 1973년 영국의 EC 가입 이전까지 시유용 원유에 대한 부족지불제도(Deficiency Payment: DP)를 실시하였다. 이와 관련하여 정부는 시유소비자가격과 MMB가 유업체에 판매하는 원유의 상한가격을 통제하였다. 즉 정부는 시유소비자가격의 상한을 설정하고, 그로부터 유업체 및 소매업자의 적정 마진 및 표준경비를 공제한 금액을 MMB가 유업체에 판매하는 원유의 상한가격으로 하였다. 그 경우 정부는 표준경비의 산출을 위해 128개소의 유업체 및 소매업자를 대상으로 매년 영업조사를 실시하여 그 결과를 다음 해 소매가격설정에 적용하였다. 그 경우 DP의 대상이 되는 원유량(시유용 원유쿼터)은 시유수요를 고려하여 결정되며, 이를 표준수량이라 한다. 표준수량에 대해 농어업식량장관은 재생산확보를 전제로 하는 보증가격을 결정하며, 유업체가 MMB에 지불한 가격이 보증가격을 하회할 경우 그 차액을 정부가 MMB에 지불한다. 반대로 유업체의 지불가격이 보증가격을 상회할 경우는 그 차액을 MMB가 정부에 반환한다. 따라서 정부가 결정하는 보증가격수준과 표준수량에 따라 정부의 재정부담이 결정된다. 이 같은 영국의 DP제도는 1973년 영국의 EC가입에 따라

1977년 말에 종료되었고, 1978년부터는 EC의 공통농업정책(CAP)의 적용을 받게 되었다.

둘째, 표준수량을 상회하는 원유는 가공원료유로 사용되며, 그 가격은 MMB와 유업체간의 협상에 의해 결정된다. 즉 MMB와 유업체연합회간에 버터 및 탈지분유의 제조경비, 판매가격 및 적정자본 수익률을 기초로 Common Approach to Financial Information(CATFI) 산식을 개발하였다. 개발된 산식에 따라 버터 및 탈지분유 생산에 사용된 원유 단위당 가격을 산출하였다. CATFI에 의해 유업체는 유제품생산을 위한 투자에 대해 표준 수익률을 보장받을 수 있었으며, 이는 각 유업체의 유제품 판매가격에 따라 다소 차이가 있었다.

셋째, 이상과 같은 시유 및 가공원료유에 대한 '용도별차등가격제' 하에서 1차적으로 시유용원유의 공급이 이루어진다. 시유용원유수요가 충족되면 버터, 탈지분유 및 치즈생산을 위한 가공원료유는 전술한 CATFI에 의해 결정된다. 이렇게 결정된 가격은 어느 한 쪽이 가격개정을 요구하기 이전에는 그대로 유지되었다. 이 과정에서 일단 가공원료유로 계약된 원유라 하더라도 시유용원유의 수요가 발생하면 언제든지 시유용으로 전환된다. 이 같은 가격체계는 영국이 EU의 공통농업정책(CAP)에 따라 쿼터제를 도입한 1984년까지 지속되었다. 쿼터제가 도입된 이후 원유의 수급불균형이 심화되면서 용도별차등가격제를 축으로 하는 기존의 가격체계가 흔들리게 되었고, MMB는 변화를 강요받게 되었다.

4. MMB의 해체와 제도개혁의 배경

60년 이상에 걸쳐 영국 내 원유의 집유일원화와 독점판매를 담당해 온 영국의 MMB가 1994년 10월 말 해체되고 원유유통의 자율화가 실시되게 되

었다. 그에 따라 낙농가는 자신이 생산한 원유를 자유롭게 판매할 수 있게 되었다. 그 동안 영국의 MMB제도는 캐나다, 일본 등을 포함한 많은 나라의 낙농제도에 영향을 끼쳤다는 점에서 규제완화를 통한 MMB의 해체는 곧 영국 낙농제도의 일대 개혁으로 볼 수 있다. 그렇다면 유럽 국가 중에서도 가장 높은 시유비율(약 50%)을 유지하고 있는 영국이 MMB에 의한 독점공급체제에서 규제완화를 통해 마침내 유업체와의 직거래를 허용하게 되었다. MMB 해체 이후의 영국의 낙농 상황과 최근 국내의 낙농상황이 매우 유사하다는 점에서 이는 우리의 관심사가 아닐 수 없다. 그 같은 의미에서 이하 MMB 개혁의 배경과 경위에 대해 살펴보기로 한다.

MMB 제도 하에서 낙농가는 MMB를 통해서만 원유판매가 가능했고, MMB는 조합원에 의해 생산된 원유를 전량 매입하고, 그 대금을 지불해야 하는 이른바 강제규정에 의한 협동판매조직이라 할 수 있다. 그 같은 의미에서 1차 세계대전 이후 영국의 낙농은 MMB와 함께 발전해 왔고, 그 과정에서 MMB는 대규모 상업자본을 배경으로 하는 유업체 및 슈퍼마켓의 위협으로부터 낙농가를 보호하는 역할을 해 왔다. 이 같은 MMB는 1979년 대처수상의 경제부문에 대한 규제완화정책 하에서도 개혁대상에서 제외되었다. 그러나 1988년 MMB 회장(R. Stevenson)이 처음 MMB 개혁에 관해 공개적인 발언을 하였으나 이사회에 농민대표(15인)는 이에 반대했다. 그 후 1992년 4월 총선에서 예상을 뒤엎고 보수당이 승리하면서 MMB 개혁은 급물살을 타기 시작하여 1993년 농업법에서 MMB의 개혁을 기정사실화 하였다. 그 결과 1994년 10월 북아일랜드 MMB를 제외한 나머지 4개의 MMB는 낙농가의 반대에도 불구하고 마침내 해체되었다.

MMB 해체의 주된 이유는,

첫째, MMB 운영의 비효율성 및 그에 따른 영국 낙농 및 유업체의 경영합리화지연에 대한 우려 때문이었다.

둘째, 영국의 EC 가입에 따라 역내 회원국간의 자유무역을 지향하는 CAP의 정신과 MMB의 독점적 지위간의 불일치 때문이었다.

이상과 같은 이유에 의해 60년 이상 영국의 원유 공급을 독점해 온 MMB는 해체와 함께 변화를 강요받게 되었다. 그와 함께 낙농가의 협동조합을 통한 원유판매는 '강제조항'이 아닌 '임의조항'으로 바뀌게 되었다. 아울러 MMB가 소유했던 가공 및 판매업무를 포함한 기타 업무가 정지될과 아울러 협동조합은 단지 조합원이 생산한 원유를 집유하여 판매하는 업무만을 담당하게 되었다. MMB의 가공 및 판매업무를 담당했던 영국 최대의 유가공업체인 'Dairy Crest'는 MMB 해체 직전 조합원의 쿼터를 기준으로 하는 '농민주식회사'로 전환됨과 아울러 상장되었다. 이 과정에서 필요한 운영자금의 확보를 위해 주식의 3분의 1은 기관투자자에게 개방되었다. 그 같은 의미에서 MMB 해체 이후 영국 낙농은 덴마크, 화란 등 EU의 타 회원국과 달리 협동조합에 의한 유가공 및 판매사업을 중시하게 되었다.

5. 새로운 원유유통제도의 발족과 해체

MMB의 해체 이후 MMB의 후계조직으로 탄생한 것이 Milk Marque(MM)와 Scottish Milk(SM) 낙농조합이었다. 이들 두 조합은 각각 영국 내 원유유통의 62%와 7%를 담당함으로써 MMB를 계승한 것은 사실상 MM이라 할 수 있다. 그러나 새로운 원유유통체계 하에서 MM과 SM을 경유하지 않는 약 30%의 원유는 유업체와 낙농가의 직거래를 통해 유통되게 되었으며, 중소기업의 유업체는 필요한 원유의 거의 100%를 직거래에 의존하였다. 이 과정에서 일반 유업체는 협동조합

에 비해 유리한 가격 및 거래조건을 제시함으로써 필요한 원유를 확보하기 위한 직거래를 점차 늘려갔다.

즉 새로운 제도 하에서 개별 낙농가는 등록된 쿼터소유자일 경우 누구한테 원유를 판매하든 아무런 제한이 없었다. 그러나 MM, SM 또는 유업체와의 직거래 중 어느 것을 선택할 것인가는 다양한 계약 조건 및 유가수준에 따라 결정될 수밖에 없었다. 계약 조건 중 가장 중요시되는 것은 원유가격 및 납유 계약 해지 시 얼마나 이를 일찍이 통보하느냐에 따른 벌금(penalty)의 차이였다. 즉 MM과 계약한 낙농가는 12개월 이전에 계약해지를 통보할 경우는 아무런 벌금을 물지 않으나 그 이하일 경우에는 기간에 따라 과거 1년 간 원유판매대금의 1~2%에 해당하는 벌금이 부과된다. 이에 비해 직거래의 경우 개별 낙농가는 유업체에 대해 3개월 전에 계약해지를 통보하면 아무런 문제가 없었다. 그 같은 의미에서 낙농가의 입장에서 볼 때 MM과의 계약 내용이 공정한 경쟁조건의 확보라는 점에서 일반 유업체에 비해 불리했다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 상당수의 낙농가가 MMB의 해체 이후 MM에 가입한 것은 생산자 중심의 MMB에 익숙해져 온 생산자들이 역시 새로운 생산자단체인 MM을 선택했기 때문이다. 즉 오랫동안 MMB를 통해 자신들이 생산한 원유를 판매해 오던 생산자들로서는 새로운 환경에 적응하는데 상당한 어려움이 있었던 것이 사실이다.

1994년 MMB의 해체에 따라 England와 Wales 지역의 새로운 낙농협동조합으로 출범한 MM은 설립초기에 전체 원유생산량의 62%를 판매하는 최대 조직이었다. 그러나 MM은 설립 이후 낙농가의 감소가 지속되는 가운데서도 연간 500만 *kl*의 원유를 판매함으로써 1998년 현재 EU 최대의 원유판매조직으로 Great Britain(England,

Wales, Scotland) 원유생산량의 40%, EU 전체 생산량의 4%에 달하는 시장점유율을 지니고 있었다. 또한 원유판매 이외에도 원유검사, 유제품판매 촉진, 쿼터의 중개 등을 겸하였다. 한편 MM은 설립 이후 초기에는 시장의 수급실세를 무시하고 MM에 유리한 방법으로 입찰에 의한 원유판매를 실시했다. 구체적으로는 연간 2회(1월, 7월) 입찰을 실시하되, 용도별이 아닌 열가지의 다양한 서비스별 입찰을 실시함으로써 MM에 유리하고, 유업체에 불리하다는 비난을 받게 되었다. 그 결과 유업체는 비교적 물류비가 저렴한 인근의 낙농가와 직거래를 확대함으로써 시유수요의 대부분을 충당하고, 부족분만을 MM을 통해 구입하였다. 따라서 MM은 원유의 상당부분을 가격조건이 불리한 '현물시장(spot market)'에서 처리하지 않을 수 없게 되었다. 그 결과 직거래농가는 MM 소속 농가에 비해 높은 유대를 받을 수 있었고, 2001년 현재 직거래의 비율이 약 50%까지 확대되었다.

나아가 유업체연합은 MM의 거래방식이 공정거래법위반이란 이유로 독점·합병위원회(Monopolies and Mergers Commission: MMC)에 MM을 제소하였다. 그 결과 MMC는 97/98년도에 MM이 49.6%에 달하는 독점적인 시장점유율을 이용하여 가격을 조작하였다는 이유로 MM의 분할을 권고하기에 이르렀다. 이에 MM과 농업단체가 거세게 반발함과 아울러 그 같은 권고가 EU 규정에도 위반된다는 이유를 들어 EU재판소에 제소하였다. 그러나 재판이 완료되기까지는 2년이란 기간이 소요되는 등 현실적인 어려움이 있어 1999년 11월 MM의 임시총회에서 MMC의 권고안을 수용함과 아울러 2000년 4월 1일자로 MM을 3개의 낙협(Milklink, Axis, Zenith)으로 분할하기로 의결하였다. 그에 따라 MM은 1994년 말 MMB를 계승하여 발족한지 6년 만에 해체되게 되었다. 이처럼 1973년 영국의 EC가입을 계기로 60년 이상

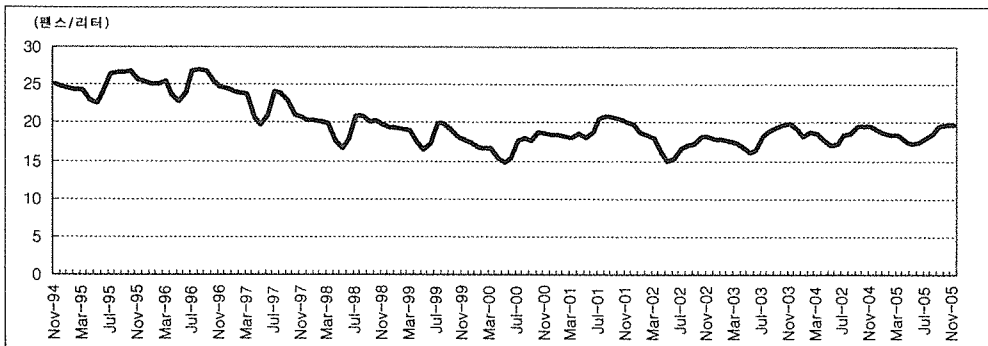
영국의 원유공급을 독점해 오던 MMB가 해체된 이후 MM을 거쳐 다시 3개의 낙협으로 분할되는 과정에서 영국의 낙농산업은 커다란 변화를 겪게 되었다.

6. MM 분할 이후 영국 낙농산업의 과제

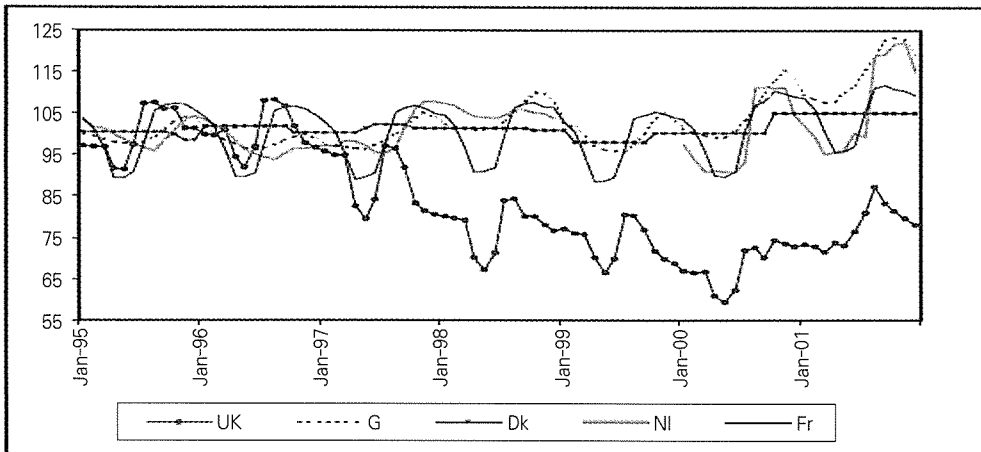
MM의 분할 이후 유업체는 낙농가와의 직거래를 확대하면서 부족한 원유를 3개의 낙협으로부터 구입하는 방식을 채택하였다. 그러나 유업체가 3개의 낙협으로부터 부족한 원유를 구입하는 방식은 매우 정교했다. 즉 EU의 낙농정책에 따라 잉여유가 발

생할 경우 '최저지지가격'이라 할 수 있는 IMPE (Intervention Milk Price Equivalent) 수준에서 구입함에 따라 MM의 후계조직인 3개 낙협의 원유 가격은 거의 IMPE 가격수준을 벗어나지 못하였다. 그 결과 영국의 원유 농가수취가격은 <그림 1> 및 <그림 2>에서 알 수 있듯이 2000년과 2002년 5월 리터당 15펜스를 하회함에 따라 대부분의 낙농가가 생산비조차 회수하지 못하는 사태가 발생하였다. <그림 2>에서 EU 회원국별 생산자유가지수와 비교해도 낙농산업의 규제완화 이후 영국의 생산자유가가 현저히 하락하였음을 알 수 있다. 즉 독일(G), 덴마크(Dk), 화란(NI), 프랑스(Fr)의

<그림 1> 영국의 농가수취가격 추이



<그림 2> EU 회원국의 생산자유가지수 변화(1995 = 100)



유가가 비교적 안정적이던데 비해 영국(UK)의 유가 만이 1997년 이후 지속적인 하락추세를 면하지 못하고 있다.

물론 이 같은 결과는 EU공통화폐(ECU)에 대해 영국 파운드화가 지나치게 높게 평가되고 있다는 사실과도 부분적으로 연관이 있는 것은 사실이다. 그러나 그 자체가 주요 요인은 아니며, 근본적으로는 낙농산업의 규제완화 및 그에 따라 약 50%의 낙농가가 직거래로 이행함에 따라 나타난 현상이다. 생산농가는 이를 MM의 분할에 따른 생산자조직의 세분화 및 그에 따른 거래교섭력의 약화로 인해 원유시장이 '수요자중심시장'으로 전환되었기 때문으로 인식하고 있다. 그 결과 낙농가는 2001년 4월 현재 전체 원유거래량의 50%를 차지하는 직거래를 차단하기 위한 '직거래해약운동'을 통해 낙농가의 재결집에 나서고 있어 금후 귀추가 주목된다. MMB에서 출발하여 MM을 거쳐 3개의 낙협으로 분할되는 과정에서 나타나고 있는 이 같은 일련의 사태는 최근 낙농제도개혁을 추진하고 있는 국내 낙농산업에 시사하는 바가 매우 크다. 즉 낙농제도개혁에 있어서 낙농가와 유업체 어느 한 쪽에 절대적으로 유리하거나 불리한 시장여건은 유지될 수 없다는 점이다. 따라서 정보의 공유화를 통해 수요자(유업체)와 공급자(생산자)가 상호 신뢰할 수 있는 공정한 시장여건을 유지하기 위한 공동노력이 필요하다.

7. 영국의 원유생산조절

영국은 1973년에 EC에 가입함에 따라 5년 동안의 조정기간을 거쳐 1978년부터 EC의 공통농업정책(CAP)에 의한 규제를 받게 되었다. 그 결과 EC 역내의 원유의 과잉공급에 따른 EC 차원에서 쿼터제(Quota System)가 1984년에 도입됨에 따라 영국도 쿼터제로 이행하지 않을 수 없었다. 그 결과

EC의 CAP에 의한 쿼터제로의 이행에 따라 각 회원국에 대한 국가별 쿼터가 정해졌고, 이어서 농가별 쿼터가 설정되었다. 이 과정에서 영국은 1983년 납유량에서 9%를 공제한 양을 개별농가의 쿼터량으로 설정하였다. 이 같은 정책에 수많은 농가가 반발하였으며, England 와 Wales MMB의 경우 전체 조합원 38,900호 중 59.1%에 달하는 23,000 농가가 이의제기를 하였다. EU의 쿼터제도가 도입된 1984년 3월 이후 기준쿼터의 설정을 둘러싼 이 같은 문제가 제기되는 가운데 영국정부는 1984년 5월 '폐업보상'을 통해 수급조절을 실시하였다.

한편 2004/05년 현재 영국의 원유생산할당량은 14,609천 톤으로, 쿼터제도가 도입된 1984년의 15,950천 톤에 비해 8.4%가 감소한 수준이다. 국가별 쿼터관리는 초기에는 MMB가 맡았으나 1994년 MMB의 해체 이후에는 국가기관인 Intervention Board가 맡았다. 1986년부터 매년 7월 31일 이전에 한해 쿼터의 임대를 허용하였으며, 1990년부터는 쿼터의 임대기한을 12월 31일까지 연장하였다. 따라서 과잉생산을 한 낙농가는 연말까지 과소생산농가의 쿼터를 임차함으로써 벌금(penalty) 부과를 면제받을 수 있게 되었다. 그동안 EC의 쿼터제도는 계속 연장됨에 따라 현재까지 지속되고 있으며, 1999년 Agenda 2000을 통해 EU 이사회는 현행의 쿼터제도를 2008년까지 지속하기로 합의하였다. 그 대신 2008년까지 유제품(버터, 탈지분유)에 대한 개입가격을 15% 인하함으로써 EU 낙농의 경쟁력제고를 도모하고, 그로 인한 소득감소는 직불제도를 통해 보완하기로 하였다. 따라서 영국의 원유생산조절은 기본적으로는 EU의 공통농업정책에 의한 쿼터제와 연관되어 있는 셈이다.