



캘리포니아의 낙농제도개혁

캘리포니아는 2005년 현재 미국 내 원유생산의 21%를 점유하고 있으며, 연방우유유통 명령(FMMO)에 참여하고 있는 미국 내의 다른 주와 달리 유일하게 쿼터제를 실시하고 있다. 그 같은 의미에서 캘리포니아의 낙농제도개혁은 금후 국내의 쿼터제 실시와 관련하여 참고가 될 것으로 생각된다. 이하 캘리포니아의 '종합유가제도'를 축으로 하는 쿼터제도의 도입과정에 대해 검토한다.

1. 캘리포니아 낙농제도개혁의 배경

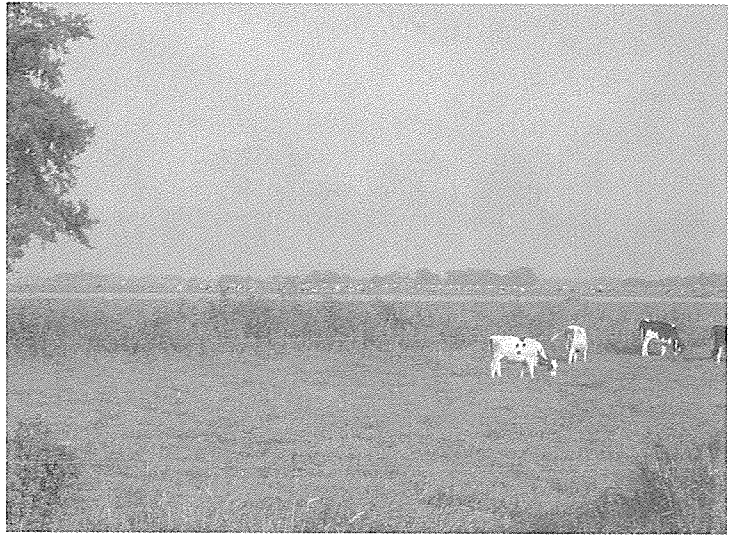
캘리포니아는 1930년대에 이미 우유판매법(Milk Marketing Laws)을 제정하였으며, 그 가운데 Young Act(1935)는 낙농산업안정에 기여하였다. 그 주된 내용은 캘리포니아식품농업국(CDFA)에 의한 '용도별 최저가격제'의 실시이다. 이는 낙농가가 생산한 원유에 대해 유업체가 용도에 따라 일정 수준 이상의 가격을 지불하도록 규정하는 것이다. 즉 시유용원유에 대해 가장 높은 가격을 지불하고, 다음은 시유를 제외한 유제품별 용도에 따라 최저가격을 지불토록 하는 일종의 관리가격제도라 할 수 있다.

그러나 이 과정에서 최저가격제도의 실시에도 불구하고 1950년대 말에서 1960년대 초에 걸쳐 유사한 성분의 원유를 생산하는 농가별 원유가격에 차이가 발생하였다. 즉 용도별최저가격제도의

실시에도 불구하고 납유하는 유업체가 생산하는 유제품의 구성에 따라 납유농가의 원유가격에 차이가 발생하였다. 그 결과 이는 개별생산자에게 시유생산비율이 높은 유업체에 대한 납유량을 늘리기 위한 경쟁을 유발하였고, 마침내는 생산자의 거래교섭력을 약화시키는 요인으로 작용하였다. 무엇보다 1개월 전에 일방이 계약변경을 통보하면 계약을 파기할 수 있도록 계약조건이 생산자에게 절대적으로 불리하게 되어 있었다. 그리고 시유용원유에 대한 계약이 일단 파기되면 새로운 납유처를 찾기가 매우 어려웠다. 따라서 개별 생산자는 때로는 불리한 계약조건을 감수하지 않을 수 없었고, 이는 실질가격의 인하로 이어졌다. 이 같은 불안정한 시장여건 하에서 생산자는 장기계획은 물론 규모 확대를 실현하기가 매우 어려웠다. 더욱이 1960년대 초에는 상당수의 유업체가 자체 목장을 경영하면서 필요한 원유를 조달함에 따라 개별생산자의 시유용원유 공급을 위한 계약체결이 점차 어려워졌다. 특히 이 과정에서 군납용 시유에 대해서는 최저가격제가 아닌 입찰이 행해짐에 따라 가공용원유가격을 하회하는 수준에서 가격결정이 이루어지기도 하였다. 그로 인해 원유 판매를 둘러싼 낙농가의 불안이 증폭됨에 따라 안정적인 낙농경영의 유지가 어려웠다.

이 같은 상황이 지속됨에 따라 생산자들은 점차 문제의 심각성을 인식하게 되었고, 시유용원유에 대한 프리미엄을 공정하게 배분할 수 있는 방안을

모색하지 않을 수 없게 되었다. 그 결과 생산자들은 오로지 법제화를 통해서만이 시유용원유에 대한 프리미엄의 공정한 배분이 가능하다는 결론에 따라 종합유가제도(pooled price system)의 도입을 위한 법 제정에 이르게 되었다. 그러나 이 과정에서 이 같은 제도의 근본 취지에 대한 생산자단체간의 이견으로 인해 난항을 겪게 되었다. 그 결과 1967년에 캘리포니아 의회의 Gonslave 의원이 제출한



'Gonslave Milk Pooling Act(GMPA)'가 통과됨에 따라 본격적인 종합유가제도의 도입이 이루어지게 되었다. 이 법은 캘리포니아주의 농업장관으로 하여금 종합유가제도의 실시계획 수립과 함께 이의 도입 여부에 대한 생산농가의 투표실시를 규정하고 있다. 그 결과 1968년 9월 실시된 투표에서 종합유가제도 실시에 대한 절대 다수의 찬성으로 나타났다.

2. 기준원유량 및 시유쿼터의 설정

종합유가제도의 실시를 위해 우선 두 가지의 척도를 설정할 필요가 있었다. 그 하나는 기준원유량이고, 다른 하나는 시유쿼터였다. 이를 위해 1966년 7월에서 12월까지의 납유성적 또는 1967년 1년 동안의 납유성적 중 개별 농가에 유리한 성적을 적용키 하였다. 그 외에 일부 지역의 지역적 특성이 고려되었으며, 모든 생산자는 기준원유량과 관련하여 기준기간의 계약량 또는 실제 생산량 중에서 선택할 수 있도록 하였다. 기준원유량은 개별 농가의 1일 평균 유지방과 무지고형분을 기준으로 설정되었다. 이 과정에서 기준원유량은 기준기간 동안의 총생산량을 생산일수로 나

누었으며, 시유쿼터는 기준기간 동안 개별 농가가 납유한 시유용원유 총량을 납유한 일수로 나눈 값의 110%로 하였다. 아울러 각 생산자에게는 기준원유량, 시유쿼터 및 할당일자가 기록된 증명서를 발급하였다. 이 과정에서 종합유가제도가 시행되기 이전에 타인으로부터 구입 또는 양도받은 기준원유량과 시유쿼터에 대해서는 이를 인정하기로 하였다.

3. 종합유가제도의 시행

종합유가제도는 1969년 7월 1일자로 시행에 들어갔다. 이 제도의 도입에 따라 개별 생산자는 더 이상 유업체와의 직접계약에 따라 유대를 받는 것이 아니다. 그 대신 월별로 자신에게 할당된 기준원유량에서 시유쿼터를 공제한 잉여의 정도에 따라 유대를 받게 된다. 이 제도의 효율적인 시행을 위해 유업체는 매월 CDFA에 원유매입량 및 용도별 사용량에 대한 상세한 보고서를 제출하도록 되어 있다. 그 내용을 바탕으로 CDFA는 각 유업체가 생산자에게 지불해야 할 유대를 시유쿼터, 기준원유량 및 잉여유에 따라 산출된 내용을



아니라 과거와 같이 시유용원유의 판매비율을 높이기 위해 경쟁을 할 필요도 없게 되었으며, 개별 생산자는 가장 가까운 유업체에 납유하면 된다. 그러나 이 같은 원유유통의 변화에 따라 시유를 생산하는 유업체는 스스로 필요한 양의 원유를 적기에 확보해야 했다. 이를 위해 시유용원유의 공급이 부족할 때에는 추가적인 비용을 부담하고라도 원거리에 있는 타 유업체로부터 가공원료유를 시유용원유로 사용하기 위해 수송해 올 수밖에 없었다.

4. 신규쿼터의 배분

종합유가제도의 근본 취지는 시유용원유를 캘리포니아주 내의 개별 생산자에게 공정하게 배분함으로써 농가간의 가격편차를 해소하기 위한 것이었다. 따라서 시유수요의 증가에 따라 늘어나는 신규쿼터의 배분 또한 그 같은 목적에 부합하도록 이루어져야 했다. 이를 위해 가장 최근

유업체에 송부한다. 이 과정에서 유업체가 사용한 원유의 총 가치가 유업체가 생산자에게 지불해야 할 유대를 초과할 경우, 그 초과분을 '종합유대기금'에 납부토록 한다. 반대로 사용한 원유의 가치가 지불해야 할 유대에 못 미칠 경우는 기금에서 차액을 인출해 갈 수 있다. 그 같은 의미에서 이는 MMB 하에서 영국이 시유용원유에 대해 실시한 부족지불제도와 유사하다고 할 수 있다. 한편 종합유가제도의 도입에 따라 개별 생산자와 유업체간의 납유계약을 체결할 필요가 없어졌다. 그뿐

1년간(9월~8월)의 시유용원유 판매량과 그 이전 같은 시기의 1년간 시유판매량을 기초로 분배 기준을 결정하였다. 신규쿼터 총량이 결정되면, 1차적으로 신규쿼터의 40%는 시유쿼터가 기준원유량의 95%를 하회하는 농가에 배분되었다. 이 과정에서 신규쿼터의 배분으로 시유쿼터가 기준원유량을 초과하는 경우에는 초과분의 배분을 하지 못하도록 하였다. 그 대신 그 같은 초과가 발생할 경우는 이를 아직도 시유쿼터가 기준원유량에 미치지 못하는 농가에 배분토록 하였다. 신규

쿼터의 또 다른 40%는 시유쿼터가 기준원유량의 95%를 상회하는 농가에게 각 농가의 시유쿼터비율에 따라 배분하였다. 나머지 20%는 기준원유량 및 시유쿼터를 보유하고 있지 않은 신규참여농가에게 배분되었다. 그러나 신규참여농가가 신규쿼터를 배분받기 위해서는 최근 1년간 지속적으로 우유생산에 종사했어야 하며, 신규쿼터를 신청하는 날 현재 종합유가제도에 따라 납유를 하고 있어야 한다. 배분은 우선순위에 따라 이루어지며, 신규쿼터의 신청 일자에 따라 순위가 결정된다. 각 순위 내에서의 구분은, 상업용우유생산기간 및 시유용원유생산기간에 따라 구분된다. 그 외 폐업농가로부터 회수된 쿼터도 신규참여농가에게 배분된다.

5. 쿼터매매

일정한 제약조건 하에서 기준원유량 및 시유쿼터의 매매가 가능하다. 그 경우 일정한 조건이란 쿼터가 투기의 대상이 되는 것을 막기 위한 조치이다. 구체적으로 어느 한 생산자는 종합유가제도가 실시되는 권역 내에서 다른 생산자에게 쿼터를 판매할 수 있으며, 또는 장소를 이동할 수 있다. 모든 쿼터매매는 반드시 사전에 허락을 받아야 한다. 기준원유량 또는 시유쿼터를 구매하기 위해서는 현재 생산에 종사해야 하고, 아울러 종합유가제도에 의해 납유를 하고 있는 상태라야 한다. 1파운드당 무지고형분 쿼터의 평균가격은 매매된 쿼터의 진정한 가치를 반영한다. 그러나 그 경우 가격은 기준원유량 무지고형분, 기준원유량 유지방 및 시유쿼터유지방 가격에 의해서도 표기된다.

6. 기타사항

캘리포니아는 쿼터제도의 원활한 시행을 위해 전술한 내용 외에 다음과 같은 규정을 두고 있다.

첫째, 종합유가제도는 원유유통 과정에서 발생하는 다양한 문제해결을 위해 12명의 생산자대표 및 1명의 공직자로 구성된 생산자보드를 두도록 규정하고 있다. 이 생산자보드의 임무는 유통과정에서 발생하는 생산자의 고충을 접수하여 검토하고, 그 해결방안을 종합유가제도 관리자에게 자문하는 역할을 한다. 보드 출범 이래 생산자의 고충 해결을 위해 노력해 왔으며, 때로는 행정적인 문제에 대한 자문도 병행한다.

둘째, 생산농가는 납유계약에 의해 요구된 시유용원유의 품질규격을 충족시켜야 하며, 그렇지 않을 경우 납유자격을 상실할 수 있다. 즉 명시된 시유용원유의 품질규격을 충족시키지 못하면 그 날의 납유를 거절당할 수 있다. 그 결과 매일 매일의 납유량에 따라 한 달간의 납유량이 축소될 수 있다. 그러나 품질규격을 충족시키지 못해 납유를 거절당한 시유용원유도 기준원유량으로 납유할 수 있다.

셋째, 낙농가는 시유쿼터를 보유하면서 실제 생산을 하지 않을 수도 있다. 그러나 60일간 지속해서 납유를 중단할 경우는 기준원유량과 시유쿼터 모두를 몰수당하게 된다.

넷째, 종합유가제도의 관리자는 유업체에 대해 광범위하고 포괄적인 감사를 통해 보고의무를 성실하게 이행하였는지를 감독한다. 이를 통해 개별 생산자에 대한 원유대금지불이 적절하게 이루어지고 있으며, 부당한 유대삭감이 없는지 등을 조사한다.

다섯째, 종합유가제도는 시유용원유를 납유하는 생산자를 위한 것이다. 따라서 이 제도의 운영을 위한 경비는 전액 생산자가 부담한다. 구체적으로 초기에는 시유용원유 100파운드당 2센트의 수수료를 지불하였으며, 1999년 6월부터 1.1센트로 인하하였다.