



캐나다의 낙농제도개혁

캐나다는 역사적으로 볼 때 미국 이상으로 각 주의 독립성이 매우 강하다. 따라서 원유공급관리도 연방정부와 주 정부에 의해 분담되고 있다. 그 외에 캐나다는 WTO 체제 하에서도 현재까지 자국의 낙농산업보호를 위해 매우 강력한 가격 지지정책을 고수하고 있다. 따라서 뉴질랜드, 호주, 영국, 미국 등 주요 낙농선진국이 규제완화를 통해 점차 시장원리를 도입함에 따라 간접적인 규제완화 압력을 받고 있다고 할 수 있다.

한편 캐나다 낙농제도의 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 각 주 내의 원유거래는 주 정부가 관할하고, 각 주의 영역을 넘는 거래 및 국제무역은 연방 정부가 관할한다.

둘째, 원유의 공급관리에 있어서 음용유용 원유에 대해서는 주 정부에 의해 법적 권한을 부여받은 주 정부기관, 생산자에 의해 운영되는 MMB(Milk Marketing Board) 또는 양자에 의해 공동으로 관리된다. 아울러 각 주 내에서 생산할당제에 의한 생산조절 및 용도별차등가격제를 실시하고 있다.

셋째, 가공원료유에 대한 관리는 연방정부의 특수법인이라 할 수 있는 캐나다낙농위원회(Canadian Dairy Commission: CDC)에 의해 실시되고 있다. 가공원료유에 대해서도 음용유용원유와 마찬가지로 쿼터제에 의한 생산조절을 실시하고 있다. 아울러 부족지불제를 통해 보급금을 지불해 왔으나 2002년부터 폐지되고, <그림 3>과 같은 새로운 가격지지제도로 전환하였다. 여기서 알 수 있

듯이 부족지불제도 폐지 이후 가공원료유에 대한 유평체지불유대가 종전보다 높아졌다. 즉 새로운 가격체제로 이행하면서 가공원료유에 대한 생산자 수취가격인상을 통해 낙농가에 대한 보호정책을 강화하였다. 이는 근본적으로는 국제시장에서 경쟁력이 없는 자국의 낙농산업을 보호하기 위한 조치라 할 수 있다.

1. 캐나다의 원유공급관리

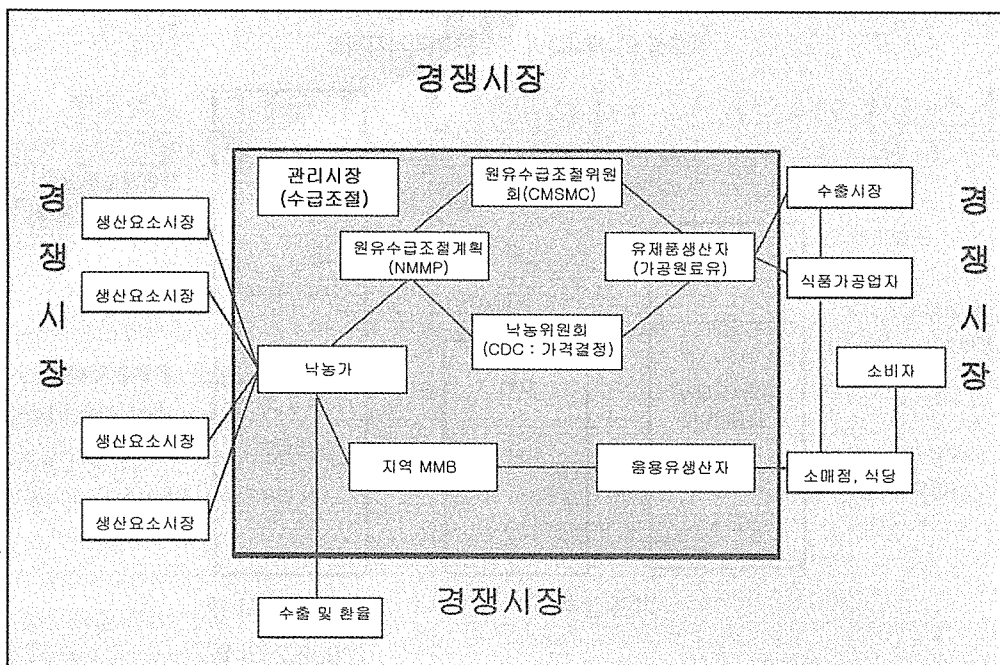
캐나다의 원유공급관리는 생산조절, 관리가격, 직불제도 및 수입조절 등 네 가지로 구분된다. 그 중 국내의 생산조절은 2원화 되어 있다. 즉 가공원료유는 1966년에 제정된 '낙농위원회법(Canadian Dairy Commission Act: CDCA)'에 근거해 설립된 '낙농위원회(Canadian Dairy Commission: CDC)'가 담당한다. 그러나 시유용 원유는 각 주의 정부가 관리한다. 이를 위해 CDC 산하에 '캐나다원유공급관리위원회(Canadian Milk Supply Management Commission: CMSMC)'를 두고, 여기서 가공원료유의 공급량을 결정한다. 즉 CMSMC는 매년 버터 수요를 기준으로 가공원료유의 전국생산목표인 '시장출하할당량(Market Supply Quota: MSQ)'을 설정한다. 아울러 각 주별 가공원료유의 생산비율에 의거하여 MSQ를 설정하며, 각 주 정부는 이를 다시 농가별로 배정한다. MSQ의 설정이 버터수요에 근거한 유지방(milk fat)을 기준으로 이루어짐에 따라

구조적으로 캐나다는 탈지분유의 과잉문제를 안고 있다.

한편 CMSMC는 CDC의 주도하에 각 주 정부의 MMB, 생산자 및 유업체 대표로 구성되며, 매년 5회의 회의를 통해 유제품시장의 수급동향에 따른 정책결정을 실시한다. 전술한 MSQ를 설정하는 외에 원유의 공급과잉이 발생하면 유제품의 재고조정 및 수출을 통해 해결한다. 이처럼 캐나다는 미국과 달리 쿼터제를 통해 수급을 조절하며, 유제품시장에 대한 개입을 병행하고 있다. 또한 미국과 마찬가지로 국경조치를 통해 수입을 국내소비의 5% 미만으로 억제하고 있다. 이는 캐나다가 UR 협상결과에 따라 관세화로 이행함과 아울러 주요 유제품에 대해 최저 237.2%(탈지분유)에서 최고 351.4%(버터)의 고율관세를 부과할 수 있는 권리를 확보하였기 때문이다.

한편 이 과정에서 연방정부가 직접 개별농가의 가공원료유의 쿼터까지를 관리할 수는 없다. 따라서 실질적으로 주 정부가 음용원료유가격과 음용원료유 및 가공원료유의 쿼터를 함께 관리하고 있다. 또한 주에 따라서 그 같은 관리업무가 독점금지법 적용의 예외를 인정받고 있는 원유협동판매조직(Milk Marketing Board: MMB)에 위임되어 있는 경우가 대부분이다. 그 경우 MMB는 쿼터의 정확한 관리를 위해 낙농가에게 허가증(license)을 발행한다. 또한 전국적인 원유생산계획에 의거 주의 음용유쿼터를 설정하고, 주에 배정된 가공원료유의 MSQ를 다시 개별 농가에 배분하는 역할을 담당한다. 그 외에 MMB는 '일원집유 다원판매'를 통한 종합유가(pooled price)제도를 실시하고 있다. 동일 주 내에서의 쿼터매매를 허용하고 있으며, MMB가 중개역할을 한다. 다음의 <그림 5>는 이에서 설명한 캐나다의 원유수급관리제도를 나타낸 것이다. 여기서 알 수 있듯이 캐나다의 낙농산업은

<그림 5> 캐나다의 원유수급관리제도



관리시장(원유시장)과 경쟁시장(요소시장, 수출시장 및 유제품원료시장)으로 구분된다. 이 가운데 원유시장은 철저한 관리시장으로 가공원료유의 계획생산을 위한 쿼터량 및 가격이 연방정부 차원에서 철저히 관리되고 있다. 이에 비해 시유용원유는 각 주정부의 MMB에 의해 별도의 쿼터가 설정되며, MMB와 유업체의 가격교섭에 의해 가격이 결정된다. 그러나 생산자수취가격은 최종적으로 지역 MMB에 의한 종합유가(pooled price)의 형태로 정산된다.

2. 가격지지 및 보조금지급

CDC는 매년 8월 1일 낙농가와 유업체의 조언, 생산비조사결과 및 시장의 수급상황 등을 고려하여 가공원료유에 대한 목표가격을 설정하며, 심한 물가변동이 있는 경우는 낙농연도(8월에서 다음해 7월까지)의 중앙이라 할 수 있는 2월에 수정을 실시한다. 이 경우 합리적인 목표가격의 설정을 위해 주요 7개 주를 대상으로 하는 생산비조사를 실시한

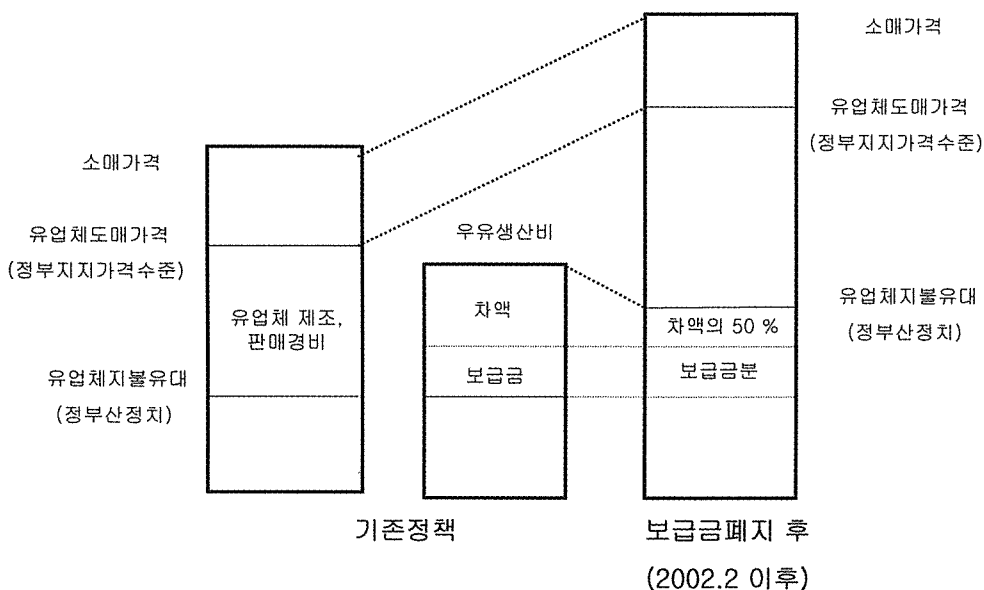
다. 목표가격은 효율적인 생산자가 가공원료유의 생산에 투입한 비용을 보상할 수 있는 수준에서 결정하는 것을 원칙으로 하며, 이를 위해 생산비조사 대상농가의 선정에 있어서 다음과 같은 기준이 적용된다.

첫째, 각 주별 호 당 원유생산량을 구하고, 평균생산량의 60%에 미달하는 영세한 낙농가는 생산비조사대상에서 제외시킨다.

둘째, 생산비가 높은 순으로 30%까지의 샘플은 계산 대상에서 제외시킨다.

한편 버터 및 탈지분유의 지지가격으로부터 역산되는 '추정생산자판매가격'이 '목표가격'을 하회할 경우 연방정부에 의해 그 차액에 해당하는 직접보조금을 보급금 형태로 지불해 왔다. 그러나 <그림 6>에서 알 수 있듯이 2002년 2월부터 직접지불에 의한 보급금이 폐지되었다. 그 대신 CDC가 유제품시장을 통한 구매에 의해 지지하는 지지가격수준(유업체도매가격)과 그에 맞게 정부가 함께 결정하는 유업체지불유대가 종전에 비해 높아졌다. 이

<그림 6> 캐나다의 새로운 가격지지제도



과정에서 유업체가 낙농가에게 지불하는 유대는 종전의 보급금과 생산비와의 차액분의 50% 수준까지 상향 조정되었다. 이처럼 버터 및 탈지분유용 원유가격이 결정되면, 그에 비례해서 Special Class를 제외한 나머지 14개 용도의 가공원료유가격이 자동적으로 결정된다. 그리고 그 인상분은 <그림 6>에서 알 수 있듯이 소비자가격에 전가되었다.³⁾ 그 결과 2000년 현재 소비자부담을 통한 농업부문에의 보조금의 70%가 낙농부문에 투입되고 있다. 이처럼 캐나다가 소비자부담을 통해 원유가격을 인상할 수 있는 것은 미국과 같이 수입을 전체소비의 5% 미만으로 통제할 수 있는 국경조치를 확보하고 있기 때문이다. 또한 WTO 체제 하에서 이처럼 캐나다가 사실상 정부관리가격의 형태로 낙농을 보호하고 있는 것은 국제가격으로 일컬어지는 호주, 뉴질랜드의 우유생산비는 국제적인 참고가격으로서의 대표성이 없다고 보기 때문이다.

3. 유제품에 대한 가격지지 및 수입규제

CDC는 매년 8월 1일 가공원료유의 목표가격을 설정함과 동시에 '추정가공업자마진' 및 '버터와 탈지분유의 지지가격(정부매입가격)'을 설정한다. 아울러 이들 지지가격에 대해서도 목표가격과 마찬가지로 연도 중앙(2월)에 수정이 가능하다. 이 경우 유제품의 지지가격은 제조업자의 투자비용회수가 가능하며, 가공마진이 확보되도록 설정한다. 가공마진에 대해서는 3~5년에 한 번씩 각 주별로 유업체에 대한 생산비조사를 실시하며, 조사가 실시되지 않는 연도에 대해서는 물가지수를 이용하여 조정한다.

한편 캐나다의 낙농정책은 유제품의 국내수요를 국내생산에 의해 충당한다는 전제 하에서 원유의 공급관리를 실시하고 있다. 이를 위해서는 유제품에 대한 수입규제가 불가피하다. 따라서 UR 이전부터 모든 유제품 및 유제품의 조제품에 대한 관세 할당량(Tariff Rate Quota: TRQ)을 설정함과 아울러 사전에 수입허가를 받지 않으면 수입을 할 수 없었다. UR 이후 최소시장접근물량(Minimum Market Access: MMA)이 3%에서 시작하여 현재는 5%에 달하며, MMA를 초과하는 수입에 대해서는 최고 300%를 상회하는 고율관세가 부과된다. 아울러 CDC에 의한 유제품의 일원적 수입이 이루어지고 있으며, 유업체를 통해 2차 가공업자에게 판매함으로써 국내시장에 대한 영향을 최소화하고 있다. 이처럼 캐나다 역시 미국이나 EU와 마찬가지로 확고한 국경조치를 확보하고 있다.

또한 TRQ를 통해 수입을 최대한 억제한 가운데 CDC의 유제품지지가격과 그에 상응하는 유업체의 원료유에 대한 지불가능가격이 설정되고, CDC의 지지가격수준에서의 수요에 상응하는 개인별 쿼터에 의한 원유공급관리(생산조정)가 이루어진다. 그 결과 캐나다의 버터 및 탈지분유의 거래는 사실상 CDC의 지지가격수준에서 이루어지고 있다. 이 경우 유업체의 지불가능가격이 목표가격을 하회하면, 그 차액을 직접지불 형태로 생산자에게 지불해 왔다. 그러나 전술한 바와 같이 이 제도는 2002년 1월에 폐지되었으며, 그 대신 <그림 6>에서와 같이 유제품에 대한 지지가격수준을 상향조정하였다. 그에 따라 직접지불의 삭감 분만큼이 소비자가격에 전가됨에 따라 소비자부담은 증가하고 생산자수취가격은 오히려 상승하게 되었다. 한편 UR 협상에

3) 이처럼 캐나다가 소비자부담을 통해 원유가격을 인상함에 따라 2004년 현재 캐나다의 평균유대는 kg당 CAD\$ 59.13로, 한화로는 약 500원을 약간 상회하는 수준이며, 이는 일본, 한국에 이어 높은 가격이다. 이와 관련하여 이 같이 높은 가격으로 인해 캐나다의 우유소비가 감소하고 있기 때문에 규제완화가 필요하다는 주장이 있는가 하면, 그 때문에 캐나다의 낙농생산기반이 유지되고 있다는 긍정론이 병존하고 있다.



서 수출보조금에 해당된다는 판정을 받은 생산자과징금을 재원으로 하는 유제품수출제도를 1995년 7월 말에 폐지하였다. 그 대신 같은 해 8월부터 Special Class 유가제도를 도입하였다. 이는 그동안 캐나다가 국내유제품용원유에 대한 과징금을 부과하여 이를 재원으로 수출유제품용 원유가격을 낮게 유지함으로써 일종의 수출보조금을 지불하고 있다는 비난을 벗어나기 위해 도입된 제도이다.

4. Special Milk Class(Class V) 제도

이상에서 살펴본 것과 같이 캐나다의 유가형성구조는 놀랄 정도로 낙농가를 보호하기 위한 확고한 장치를 지니고 있다. 즉 직접지불제가 폐지되더라도 지지가격수준의 상향조정을 통한 가격지지체계는 확고하다고 할 수 있다. 그런 가운데 국내가격은 오히려 상승추세에 있으며, 국제화에 대해서는 SMC(Special Milk Class) 제도를 도입함으로써 일종의 수출보조금을 지급하는 것과 같은 효과를 얻고 있다. SMC란 수입대체 및 수출용 유제품생산을 가능케 하는 저가의 원유가격체계라 할 수 있

다. 구체적으로 SMC는 Class 5(a), Class 5(b), Class 5(c)로 구분되며, (a)는 가공용치즈, (b)는 치즈를 제외한 가공용 유제품, (c)는 치즈를 제외한 제빵·제과업계의 원료용 유제품을 생산하는데 사용되는 원유를 의미한다. 이들 세 가지 중 (a) 및 (b)의 가격은 매월 미국 농무성(USDA)이 발표하는 미국의 가공원유가격(Class 3 및 Class 4)을 참고로 설정된다. (c)의 가격은 제

빵·제과업계와 원유수급조절위원회(CMSMC)간에 합의된 산식에 의해 산출된다.

이 같이 산출된 SMC 가격은 매월 15일에 캐나다낙농위원회(CDC)의 웹사이트에 공표된다. 이 같은 방법을 통해 캐나다는 국내 식품산업에서 필요로 하는 원료용 유제품을 저가에 공급함으로써 잉여유를 해소해 왔다. 그 결과 지난 4년 동안('98~'01) 캐나다의 농가수취가격은 4.3% 상승하였으며, SMC의 비율도 1998(17.9%), 1999(17.6%), 2000(17.6%)과 같이 큰 변화를 보이지 않고 있다. 그러나 SMC 원유가 늘어날수록 생산자 수취가격은 하락하게 된다. 따라서 금후 미국으로부터 북미 자유무역협정(NAFTA)에 의한 무관세의 유제품수입이 늘어나면 유업체의 SMC 신청도 증가할 전망이다. 그렇게 되면 낙농가가 수취하는 종합유가의 수취가격도 현재보다 하락할 수밖에 없다. 그 같은 의미에서 쿼터의 효율적인 관리를 통해 SMC를 적정 수준에서 유지함과 아울러 생산비를 낮추는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다.