세계의 낙농제도:

캐나다의 낙농제도는 소비자와 생산자에게 유리한 제도인가?[1)]

낙농정책연구소장(영남대 명예교수) 조 석 진
낙농정책연구소 연구원(생물자원과학 박사) 서 미 랑

<역자 주>

본보고서는, 현재 전 세계적으로 유일하게 완벽한 공급조절(쿼터)제를 시행하고 있는 캐나다의 낙농제도와 관련한 것으로, 수입국의 낙농생산기반유지를 위해서는 어떤 형태로든 낙농부문에 대한 규제유지가 불가피하며, 그 같은 의미에서 NAFTA 2.0 협상에서 미국의 캐나다에 대한 규제완화요구가 부당함을 입증하기 위한 것이다.

한편 국내 낙농은 캐나다와 달리 2026년이 되면, 한미 FTA에 따라 유제품에 대한 관세가 대부분 철폐된다. 그런 가운데 국내 낙농이 현재의 생산기반을 유지하고 있는 것은 현실적으로 시유수입이 용이하지 않기 때문이다. 그러나 금후 저출산과 고령화가 심화됨에 따라 백색시유를 포함한 시유소비가 감소할 경우, 국내낙농이 현재의 생산기반을 유지할 수 있을지는 의문이다.

그런 가운데 2017년 현재 연간 1인당 원유로 환산한 우유·유제품소비가 79.5kg에 달해, 우유·유제품은 이미 국민이 가장 많이 소비하는 필수식품으로 정착하였다. 그런 만큼 식량안보차원에서 어떠한 경우라도 일정규모 이상의 안정된 생산기반유지가 불가피하다. 따라서 한국은 캐나다와 달리 대외협상에서 이미 유제품에 대한 시장개방을 허용한 만큼, 대외적인 협상결과와는 별도로 안정된 생산기반유지를 위한 대내정책이 반드시 필요하다. 그렇지 않을 경우, 금후 국내 낙농은 반복되는 시장의 혼란과 축소균형을 피할 수 없으며, 그에 따른 최종적인 부담은 결국 생산자의 몫으로 남게 되어, 낙농은 한 산업으로서의 존립기반 자체를 위협받게 될 것이다.

그 같은 의미에서 본 보고서의 내용은, 한국과 캐나다의 낙농을 둘러싼 대내외적 여건의 차이에도 불구하고, 금후 국내낙농의 생산기반유지를 위한 정책수립에 있어서 매우 중요한 참고자료가 될 수 있을 것이다.

---

1) 본고는 Export Action Global이 Dairy System Around the World의 일환으로, 2018년 4월에 발표한 「Are Canadian Consumers and Farmers Better Off with the Canadian Model?」의 내용을 번역한 것임.

1. 서론

캐나다의 공급조절제도는 지난 50년 동안 낙농분야의 원유생산, 가격결정 및 유제품 수입제한을 신중하게 관리해 왔다.

캐나다의 공급조절제도가 도입되기 전까지 캐나다는 2차 세계대전 중 치즈수출국이었다. 그 후 1960년대에 들어와 캐나다의 낙농은 국내시장에 눈을 돌리면서, 오늘날까지 생산자와 유업체 모두 우선적으로 국내수요에 초점을 맞추고 있다.

공급조절제도를 주창하는 측에서는, 캐나다의 낙농제도는 ①수입제한, ②생산자에 의한 가격결정, ③생산조절의 세 가지 원칙을 통해, 낙농가에게는 가격안정을, 유업체에게는 지극히 부패하기 쉬운 원유의 공급예측을 가능케 해온 만큼, 현 제도는 지속되어야 한다고 주장하고 있다. 그런 만큼 전술한 세 가지 원칙을 유지하는 것이 제도권 하에 있는 현 캐나다의 낙농부문을 위해 무엇보다 중요하다.

낙농부문의 공급조절제도에 대해 비판적인 의견이 있는 것은 말할 필요조차 없다. 그들은 외국정부, 캐나다에의 시장접근을 원하는 상업적인 목적을 가진 자들, 공공정책해설자 및 미디어와 연관이 있는 자들이다. 공급조절제도를 폄하하는 자들은 현 제도가 캐나다 낙농의 수출기회를 막고, 무역자유화와 자율시장원칙과도 상충되며, 소비자는 높은 가격과 선택의 폭이 좁아지는 불리함을 감내해야 하는 제도라고 주장한다.

캐나다의 공급조절제도는 최근 캐나다로서는 가장 규모가 크고 중요한 무역협상에서 가끔 비난의 대상이 되었다. 즉, 북미자유무역협정(NAFTA 2.0)이 지속되는 가운데, 미국의 낙농단체 및 낙농관련 업자들은 캐나다시장에 대한 접근기회를 얻기 위해 매우 민감하다.

미국의 낙농업계는 트럼프 행정부의 보호주의성격이 짙은 '미국우선주의'에 의해 힘을 얻어 무역적자감소에 집착하고 있으나, 낙농을 포함하여 공급조절제도를 채택하고 있는 미국의 생산부문들은 캐나다에 대해서는 무역흑자를 누리고 있다. 그럼에도 미국이 향후 10년에 걸쳐 캐나다 낙농제도를 완전히 폐지할 것을 공식적으로 요구함에 따라, 캐나다의 낙농제도는 새로운 존립위협에 직면해 있다.

미국 측의 그 같은 공격적인 요구를 감안할 때, 캐나다 낙농제도를 지지하는 측과 비난하는 측에 의해 거론되고 있는 핵심적인 주요 내용을 살펴볼 필요가 있다. 그 같은 의미에서 이 보고서는 다음과 같은 질문을 포함하여, 캐나다 낙농제도와 관련한 몇몇 질문에 대해 검토하고자 한다.

즉, 캐나다의 현 낙농제도는 전 세계 다른 나라의 낙농제도와 비교해 어떠한가? 낙농부문에 대한 규제를 해제하거나 완화(규제와 자율시장의 혼합)하는 것이 낙농가와 유업체에게 유리할 것인가? 낙농제도를 폐지한 다른 나라에 있어서 유제품의 소비자 가격은 캐나다에 비해 낮은가?

이 보고서는 캐나다의 수출주도형경제 및 NAFTA 파트너와의 매우 유익한 무역관계를 염두에 두고, 다양한 출처의 자료에 대한 객관적인 분석을 통해, 현재 공공연하게 논의되고 있는 캐나다 낙농제도를 둘러싼 비판적인 문제제기 및 기타 무역관련 문제에 대해 객관적인 답을 제시하고자 한다.

본 보고서의 주요 내용은 사실과 자료에 근거한 것이다. 즉, 캐나다의 낙농제도를 둘러싼 논란이 지속되고 있는 가운데, 캐나다의 낙농제도가 독립적으로 입증이 가능한 사실과 자료에 근거한 제도임을 명확하게 하는 것이 본 보고서의 전체적인 목표이다.[2)]

<전체요약>

NAFTA 협상이 진행 중이며, 트럼프 행정부가 캐나다의 낙농제도에 대해 공격적인 요구를 하고 있음을 감안할 때, 캐나다의 공급조절제도에 대한 보다 면밀한 검토가 필요하다.

이 보고서는 서구 여러 나라 및 신흥시장의 낙농제도에 대한 검토를 위해, 전 세계 다양한 시장의 유제품에 대한 소비자가격비교와 주요 낙농국들이 직면한 도전과 기회에 대한 검토 등, 광범위한 출처로부터 얻은 자료에 대해 철저한 분석을 실시하였다.

분석결과, 캐나다의 우유 및 타 유제품가격이 다른 나라와 비교해 동등하거나 저렴하다는 것을 확인하였으며, 캐나다의 우유가격이 주요 낙농국인 호주, 뉴질랜드 및 미국에 비해 낮은 것으로 나타났다. 또한 미국은 생산비 측면에서 여러 가지로 유리하며, 캐나다의 생산자가격이 미국에 비해 높다는 일반적인 인식에도 불구하고, 버터, 요구르트 및 치즈의 소비자가격은 캐나다가 미국에 비해 저렴한 것으로 나타났다.

캐나다의 현 낙농제도와 달리, 영국, 뉴질랜드, 호주 및 유럽연합 등 세계 주요 낙농국들은 낙농제도와 관련한 규제를 완화하였다. 그러나 그 대신 이들 국가는 실질적으로 새로이 막대한 보조금을 지급해야 했다. 그 결과 이들은 무수한 보조금사업을 수행해야 하며, 소비자들은 소매단계에서의 대금을 지불하는 것 외에 보조금사업을 위한 세금부담까지 떠안고 있다. 그런가하면 생산자들은 과잉생산에 따른 가격불안정의 피해를 입고 있다. 이는 다시 과잉 생산된 유제품을 국제시장에 쏟아냄으로써 가격하락을 초래하고 있다.

아마도 가장 놀라운 것은, 미국 내 여러 낙농단체들이 캐나다의 낙농제도를 보호할 뿐 아니라, 미국도 공급조절제도를 채택할 것을 요구하고 있다는 점이다.

캐나다가 21세기 근대무역의 대세를 따르고 있는 가운데, 캐나다 기업들이 그에 따른 다양한 기회를 활용할 것을 돕기 위해 설립된 'Export Action Global'이, 캐나다

2) 본 보고서에 명시된 가격은 별도의 설명이 없는 한 캐나다 달러를 의미함.

의 공급조절제도를 옹호하는 것이 어떤 이에게는 모순으로 비춰질 수 있다. 그러나 여러 자료들의 분석결과를 볼 때, 캐나다의 국내시장에 초점을 맞춘 낙농제도가 비록 수출지향은 아니지만, 낙농가와 소비자 모두에게 실질적으로 필요한 안정과 예측가능성을 부여하고 있음을 알 수 있다. 그런 만큼 우리는 캐나다의 현 제도가 지니는 이점이, 낙농가, 소비자 및 낙농분야의 전 가치사슬에 걸쳐 배분되고 있다는 타당하고도 입증된 논거가 있다는 결론을 내린다.

2. 캐나다 낙농산업의 개요

캐나다 10개 주 중 7개 주에 있어서 낙농은 상위 2개 품목에 속하는, 캐나다 농업에 있어서 매우 중요한 생산부문이다.

2016년에 낙농은 곡류/유채, 적색육에 이어 캐나다의 농업수익에서 세 번째의 위치를 차지하였다(참고문헌 1). 또한 낙농 이외의 타 농업 및 농식품 분야는 수출중심으로 묘사되는데 비해, 캐나다의 모든 주된 농업관련 활동의 50% 이상은 내수시장에서 소비된다(참고문헌 2).

내수시장을 겨냥한 농업부문의 공헌자로서, 캐나다의 낙농가와 유업체는 모든 지역의 고용 및 경제활동에 있어서의 주도적인 역할을 한다. 이는 대부분의 낙농가, 식품생산자 및 소비자가 입지하고 있는 퀘벡과 온타리오 주에 있어서 특히 그러하다. 캐나다 낙농제도의 목적은 낙농가의 원유가격안정을 위한 것임에도, 공급조절제도는 많은 농촌지역에 있어서 건전한 수준의 경제활동유지에 도움이 되었음을 간과해서는 안된다. 결과적으로 낙농의 가치사슬은 GDP, 고용 및 정부 모든 부문의 세수에도 크게 공헌하였다.

2.1 낙농의 GDP, 세수(稅收) 및 고용에 대한 기여

캐나다의 GDP에 대한 낙농부문의 기여는, 2013년의 189억 달러에서 2015년에 199억 달러로, 5%의 증가를 나타냈다. 또한 2015년에 낙농부문으로부터 38억 달러에 달하는 세수가 3단계를 거쳐 정부로 유입되었다(참고문헌 3).
한편 캐나다 낙농의 역할을 연도별로 간략히 살펴보면 다음과 같다.[3)]

<2015>
- 캐나다 GDP에 199억 달러를 기여
- 221,000개의 고용창출
- 38억 달러를 세수에 기여

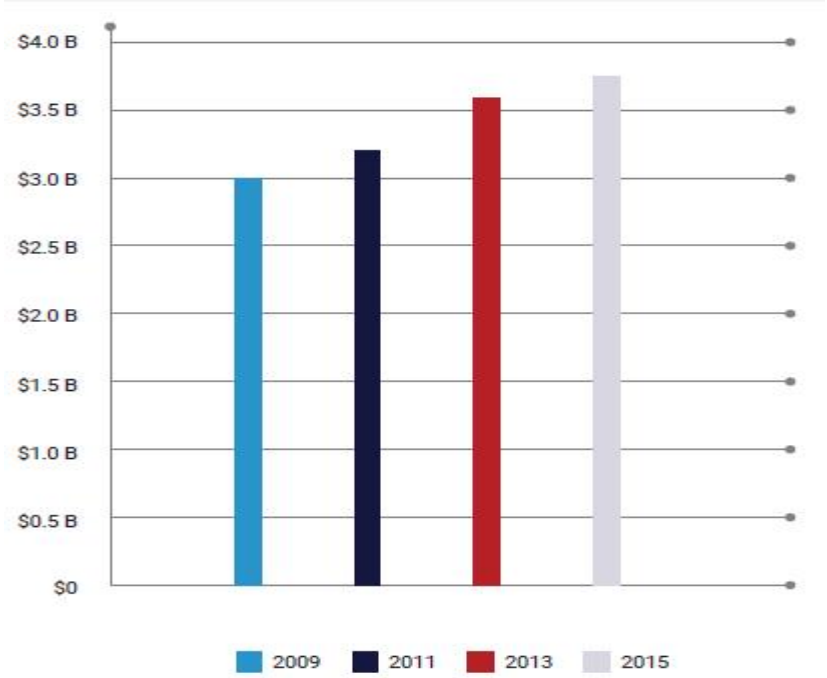
<2016>
- 84억 리터의 원유생산
- 총 67억 달러의 현금수익 발생
- 100리터당 평균 79.16 달러의 농가수취가격

3) 이용이 가능한 최근 자료에 의함.

<2017>

- 3천 6백만 캐나다 인구
- 10,951호의 낙농가
- 호당 평균 86두 사육(단순평균)

한편 <그림 2.1>은 낙농부문의 캐나다 세수(稅收)에 대한 기여를 나타낸 것이다.

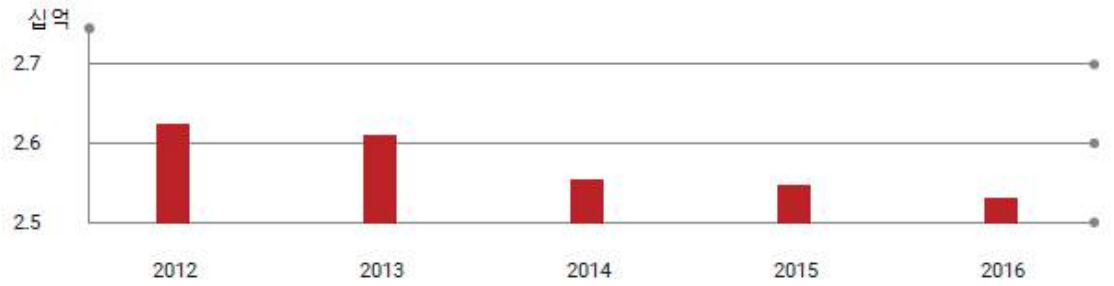


<그림 2.1> 세수에 대한 낙농의 연도별 기여금액(2009~2015)

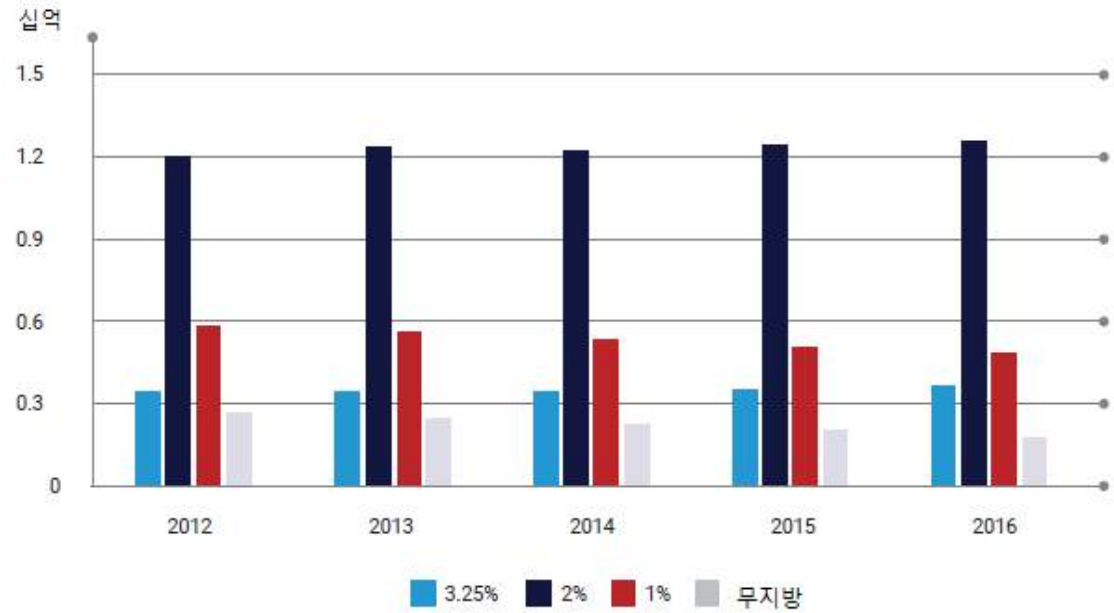
2.2 캐나다 소비자의 유제품소비행태

<그림 2.2>는 대부분의 다른 서구국가와 마찬가지로, 캐나다에 있어서도 음용유소비가 감소하고 있음을 나타낸다. 지난 4년간(2012~2016) 음용유판매량은 2012년의 26억 2천만 리터에서 2016년에는 25억 3천만 리터까지 줄어, 거의 4% 가까이 감소했다(그림 2-2).

그러나 2014년 이후 그 같은 감소추세는 다소 둔화되었다. 그런 가운데 음용유(유지방 3,25%, 2%, 1%, 무지방우유, 버터우유, 쵸코우유 포함) 중 소비가 가장 많이 감소한 품목은 무지방우유로, 소비가 약 2억 7천만 리터에서 1억 8천 2백만 리터까지 감소했으며, 3.25%, 2% 및 쵸코우유 등은 모두 소비가 증가한 것으로 나타났다(그림 2-3, 참고문헌 4).



<그림 2-2> 캐나다의 음용유 총판매량(리터, 참고문헌 5)



<그림 2-3> 주요 음용유의 판매량 추이(리터)

최근 캐나다는 우유소비가 다소 감소한 반면, 우유 이외의 다른 유제품, 특히 버터가 함유된 유제품소비는 증가추세다. 그 결과 지난 4년간(2012~2016) 비교적 안정적이던 버터소비가 2015년에서 2016년 사이에 17.4%나 증가했다. 이는 최근 전 세계적으로도 버터소비가 회복되고 있는 것과 맥을 같이 하는 것으로, 아마도 마가린을 포함한 타 대체재에 비해 버터가 보다 자연적인 식품이란 이유 때문으로 보인다. 그 외에도 최근 국제학술지(International Journal of Molecular Science)가 버터소비가 건강에 미치는 다양한 장점에 대해 언급했으며(참고문헌 7), 2016년에 타임지(Time Magazine)도 '버터소비가 회복되고 있다(참고문헌 8)'는 기사를 게재했다. 한편 버터와 마찬가지로 치즈 또한 무지방우유나 요구르트를 제치고 소비가 늘고 있다. 캐나다에 있어서 치즈소비증가는 특히 'fine-cheese'를 중심으로 두드러지고 있다. 지난 30여년에 걸쳐 fine-cheese 시장을 육성해 온 만큼, 캐나다 특히 퀘벡의 치즈업자들은 대외 무역협상에서 치즈시장을 해외업자에게 내주는 것에 대해 매우 민감하다.

그러나 캐나다의 fine-cheese 제조업자들로서는 유감스럽게도, fine-cheese 시장의 문화적인 상징성이 정책입안자들에 의해 지금까지 무시되어 왔다. 최근 연이어 진행되고 있는 EU · 캐나다 포괄적경제협정(CETA), 포괄적 · 선진적 환태평양파트너십협정(CPTPP) 및 현재 진행 중인 북미자유무역협정(NAFTA 2.0)에 대해 낙농가, 치즈 생산업자 및 가공업자들이 우려하는 것도 그 때문이다.

<표 2.1> 주요국의 우유소비추이(리터/1인당, 참고문헌 10)

국가	2012	2013	2014	2015	2016
캐나다	76.6	75.4	73.5	72.7	71.6
미국	78.5	76.1	71.6	70.1	69.2
EU(28개국)	65.2	65.4	62.4	60.8	58.8
호주	113.3	112.5	108.5	108.2	106.6
뉴질랜드	98.3	104.0	108.4	107.3	106.6

<표 2.2> 주요국의 버터소비추이(kg/1인당, 참고문헌 10)

국가	2012	2013	2014	2015	2016
캐나다	2.9	2.7	2.8	2.8	3.2
미국	2.5	2.5	2.5	2.6	2.6
EU(28개국)	3.7	3.7	3.7	3.8	3.8
호주	3.7	3.9	4.0	3.9	4.0
뉴질랜드	4.7	4.9	4.8	4.8	5.1

<표 2.3> 캐나다의 치즈소비추이(kg/1인당, 참고문헌 10)

	2012	2013	2014	2015	2016
치즈	12.04	12.28	12.47	12.67	13.38

2.3 캐나다의 공급조절제도(쿼터제)에 대한 도전

지난 10여 년간 안정적으로 유지되어 오던 캐나다의 공급조절제도가, 최근 캐나다 정부가 연속적으로 무역협상을 개최하면서 위험에 직면하게 되었다. 그 가운데 2017년 9월에 잠정적으로 협상이 타결된 EU · 캐나다 포괄적경제협정(CETA)에 따라, EU의 캐나다 치즈시장에 대한 접근물량이 17,700톤 추가되면서 EU산 치즈의 수입이 늘어났다.

그 결과 CETA 이전 13,500톤에 불과하던 EU산 치즈수입이 늘어나게 되었다. 구체적으로는 2018년 1월 현재 CETA에 따라 EU로부터 수입된 상위 3위의 치즈를 종류별로 보면, Parmesan(265.6톤), Brie(80.7톤), Gouda(53.2톤) 등이다. 이 같은 수입실적에서 알 수 있듯이 CETA에 의해 캐나다로 수입되는 치즈는, 공급조절제도에 반대하는 사람들과 그에 대한 정부 측 옹호론자들에 의해 약속된 그런 종류의 치즈가 아니다. 그 외에도 최근에 타결된 CPTPP에 의해 캐나다시장에 대한 추가적인 시장접근이 허용되었다. 그뿐 아니라 최근 진행되고 있는 NAFTA 2.0 협상에서 미국 측 협상상대는 캐나다의 공급조절제도의 폐지를 위해 압박을 가하고 있다. 그런 가운데 미 유제품수출협회(USDEC)는 미국 내 총생산량의 약 15%에 달하는 수출물량을, 2020년까지 20%까지 끌어올린다는 목표달성을 추진하고 있어, 인접한 캐나다의 소비자들이 자연히 표적이 되고 있다.

그러나 유제품소비의 측면에서 캐나다의 인구는 36백만에 불과해, 시장규모는 미국의 10% 수준임을 유의할 필요가 있다. 따라서 비록 미국이 캐나다에 대한 시장접근을 확보한다 해도 이는 미국 총 생산량의 1%에 불과해, 미국 낙농산업으로서는 그다지 중요한 시장이라 볼 수 없다. 따라서 미국의 입장에서 캐나다시장이 매력적이기 위해서는 완전한 시장접근을 확보하는 것이며, 그 때문에 미국이 캐나다 공급조절제도의 완전 철폐를 요구하고 있는 것이다.

<캐나다 낙농산업의 최근상황 요약>

캐나다 농업생산자의 대부분은 수출에 집중하고 있으나, 1차 산업 종사자의 반 이상은 국내 시장에 판매하고 있다.

한편 캐나다 경제활동에 있어서 중요한 역할을 하고 있는 낙농산업은, 경제성장, 고용창출, 세수(稅收) 및 캐나다 전역에 걸친 경제적 이익에 기여하고 있다.

캐나다의 전체적인 유제품소비는 지난 10년간 점차 증가해 왔으나, 소비가 점차 요구르트, 크림, 치즈 등으로 이행하면서 음용유소비는 계속 감소추세를 나타내고 있다. 이 과정에서 유의할 점은 평판회복에 따른 버터의 소비증가다. 이 같은 현상은 전 세계 다른 나라에서도 나타나고 있다.

이미 타결되었거나 캐나다가 현재 진행 중에 있는 다수의 무역협상이 지니는 복잡성에도 불구하고, 캐나다의 낙농부문에 대한 위협이 상존하고 있다. 즉, CETA에 의한 캐나다 치즈시장에의 접근허용확대는, CPTPP에 의해 새로운 시장접근을 유발하였다. 현재는 미국과의 NAFTA 2.0 협상이 진행 중인 가운데, 캐나다시장에 대해 추가적인 유제품수출을 강요하는 미국의 위협에 직면해 있다. 따라서 각각의 무역협상은 캐나다 낙농산업에 불확실성을 유발함과 아울러 안정을 위협하고 있다.

3. 주요국의 낙농제도

전 세계 모든 나라는 자국민들의 건강하고 생산적인 삶을 위해 농산물과 유제품의 안정공급에 노력하고 있다.

이 같은 이유로 전 세계 모든 정부는 소비자들이 언제라도 시장에서 안전한 유제품을 구입할 수 있도록 시장개입 또는 다양한 형태의 낙농제도를 시행해 왔다. 그 같은 의미에서 여기서는 각국의 낙농제도 및 낙농에 대한 규제완화가 어떤 결과를 초래했는지에 대해 살펴보기로 한다.

낙농에 대한 규제완화는, 소매단계에서는 찾아보기 어려운 탈지분유, 전지분유 등과 같은 유제품무역을 둘러싼 국제시장의 지배력에 의해 크게 영향을 받아 왔다. 그러나 이 같은 유제품들은 낙농가의 유대에 영향을 미칠 뿐 아니라 심각한 가격불안정까지 유발하며, 국내시장안정을 위한 낙농제도를 보유하고 있지 않는 나라에서 특히 그러하다.

3.1 미국

미국의 경우, 「1996년 농업개량·개혁법(Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996)」은 농업부문의 규제완화를 추구하는 공화당의 시장논리에 따른 것이다. 2014년 비교적 높은 시장가격에 들떠서, 이 법안은 정부의 유가결정 및 관련 유제품의 가격결정에 대한 개입을 중지시켰다. 그 결과 가격유지를 위한 직접보조를 철폐하는 반면 연방정부, 주정부 및 지자체 차원에서의 상당 수준의 보조는 지속시키기로 하였다(참고문헌 13).

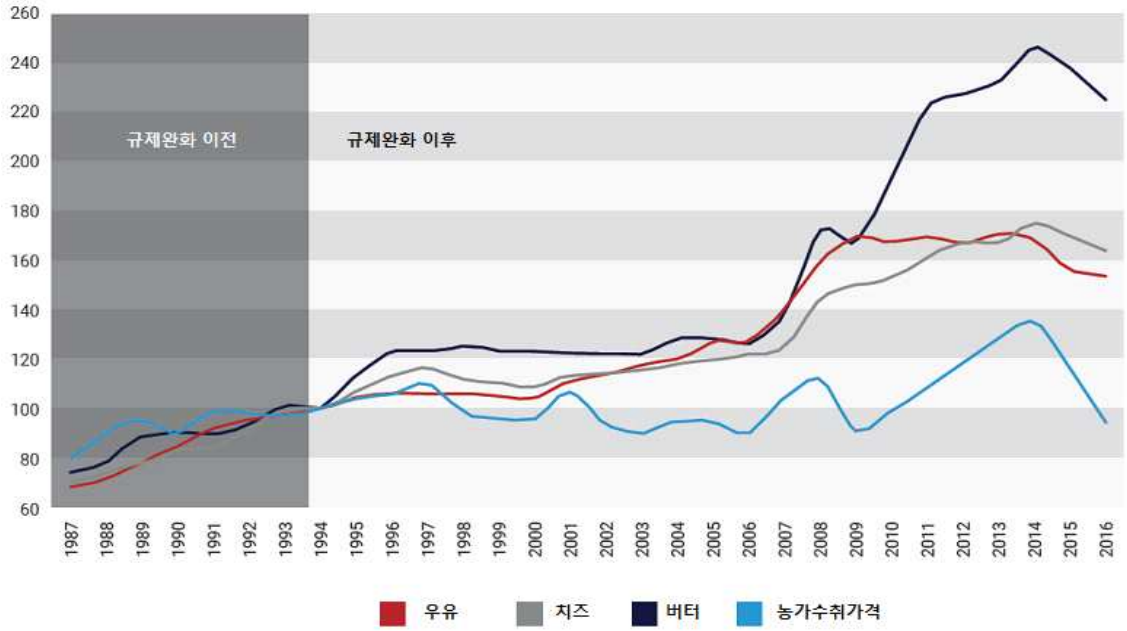
오늘날 미국의 낙농산업은 어떤 측면에서 다행하게도 수요를 초과하는 생산으로 인해 도전에 직면해 있다. 그럼에도 미 유제품수출협회(USDEC)는 이 문제를 계속해서 수출확대를 통해 해결하려 하고 있다. 이는 트럼프 행정부가 캐나다의 유제품시장개방을 요구하는 부분적인 이유이기도 하다.

3.2 영국

1933에서 1994년까지 영국의 우유공급은, 집유 및 판매에 있어서 법적인 공급독점권이 보장된 「우유판매위원회(MMB)」에 의해 이루어졌다. MMB는 원유가격에 대한 인하압력을 통해, 낙농가소득에 부정적인 영향력을 행사하려는 유업체에 대항하기 위해 설립되었다. 그 결과 MMB는 낙농가가 생산하는 모든 원유에 대해, 일원집유, 다원판매를 통해 각 낙농가가 위탁한 물량에 따라 동일한 종합가격으로 정산하였다(참

고문헌 14).

그러나 1994년 MMB의 해체에 따라 유제품시장에 대한 규제는 완전히 해제되었다. 그러나 <그림 3-1>에서 알 수 있듯이, 영국의 소비자들은 생산자유대가 하락했음에도 그 혜택을 볼 수 없었다. 오히려 규제완화 이후 유제품의 소비자가격은 계속 상승했음을 알 수 있다.



<그림 3-1> 규제완화 이전과 이후 유제품 및 농가수취가격의 가격지수(1994=100)

3.3 뉴질랜드

뉴질랜드는 1984년에 농산물을 포함한 경제 전반에 대한 규제완화를 단행했다. 당시 낙농가들은 비료보조, 이자율에 대한 우대 및 투자에 따른 보조금이 폐지되는 손실을 보았다. 1984년 이후 보조금중단에도 불구하고, 뉴질랜드의 낙농위원회(New Zealand Dairy Board)는 2001년까지 유지되었다. 그러나 <그림 2-5>에서 알 수 있듯이 뉴질랜드는 낙농가와 소비자 모두 가격불안정에 직면하게 되었다.

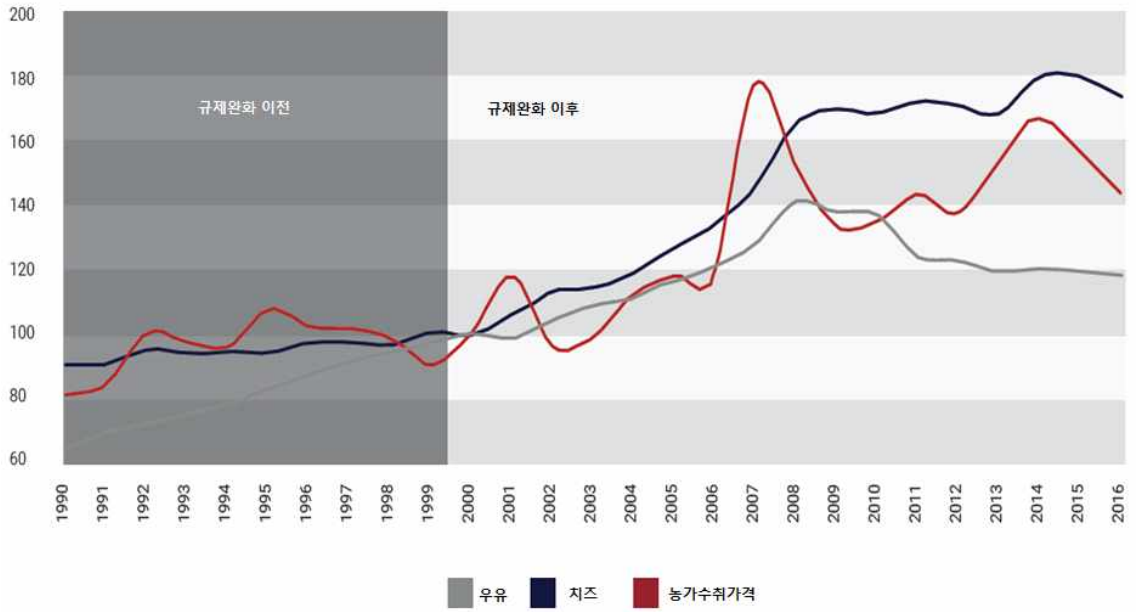
1990년대에 걸쳐 뉴질랜드정부의 낙농제도철폐 이후 낙농협동조합인 Fonterra Co-operative Group이 설립되었다. 그 이후 뉴질랜드는 농업부문에 대한 재정지원이 OECD 국가 중 가장 낮은 그룹에 속하게 되었다(참고문헌 16).

오늘날 Fonterra는 뉴질랜드 낙농가의 85%가 참여하는 협동조합 형태의 조직으로 정착하였다. 그러나 최근 Fonterra는 수익의 분배구조를 바꿨다. 즉, 수익의 보다 많은 부분을 가공부문에 재투자함으로써 낙농가 이외의 투자자에게 수익이 돌아갈 수 있도록 하였다.

3.4 호주

호주는 규제완화를 통해 낙농산업과 관련된 주 정부 및 연방정부의 법안을 모두 폐지했다. 주 정부의 경우 이는 우유의 공급 및 가격제도의 중단을 의미한다. 연방정부 차원에서는 국내시장지원정책에 의한 가공유지원을 폐지하였다.

호주의 낙농부문에 대한 완전한 규제완화는, 2000년에 음용유용원유(Class 1)에 대한 쿼터 및 가격지지의 철폐를 통해 이루어졌다. 규제완화가 이루어진 후 3년간 소매가격은 안정적이었으나 농가수취가격은 하락하였다. <그림 3-2>에서 알 수 있듯이 규제완화 이후 농가수취가격이 회복되었으나, 장기적인 가격불안정은 심화되었다.



<그림 3-2> 호주의 우유, 치즈 및 농가수취가격의 가격지수 추이(참고문헌 19)

3.5 EU

EU는 1970년대와 1980년대에 걸친 우유와 버터의 공급과잉에 대응하기 위해 1984년에 도입된 쿼터제를, 2015년 4월 1일 31년 만에 폐지하였다. 쿼터제를 폐지함으로써 EU의 낙농가들은 원하는 만큼의 원유를 생산할 수 있게 되었고, 아울러 지금까지 경쟁관계에 있던 뉴질랜드와 미국에 의해 점유되었던 방대한 아시아 및 남미시장에 대한 수출을 염두에 둘 수 있게 되었다.

그러나 중국, 러시아 등이 수입을 줄이고, 국내생산을 늘림에 따라 세계적인 공급과잉이 초래되었다. 그 결과 이는 EU로 하여금 치즈와 탈지분유의 개입재고누증에

따른 재정지원을 하지 않을 수 없게 만들었다. 그 결과 2017년 말 현재 EU의 탈지분유 잉여재고가 38만 톤에 달하는 것으로 나타났다. 그 결과 재고처리와 관련한 불확실성이 시장의 예측불가능성을 증폭시키고 있다(참고문헌 20). 그 결과 유제품수출을 위한 기회를 엿보면서, 다른 한편으로는 수입과 관련한 저율관세할당(TRQ)을 유지하고 있다.

<주요국의 낙농제도 요약>

세계적인 낙농부문의 규제완화에도 불구하고, 그 같은 규제완화가 생산자와 소비자에게 도움이 됐는지는 명확하지 않다. 호주의 경우, 농가수취가격의 상승으로 낙농가 수입이 잠시 증가했으나, 다른 나라에 비해 소비자가격은 하락하지 않았다. EU의 경우는, 저율관세할당(TRQ)과 낙농부문에 대한 막대한 보조금을 통한 높은 보호 속에서 낙농이 지속되고 있다.

예외적으로 뉴질랜드는, 유사독점 형태의 Fonterra 협동조합이 수익을 낙농가에게 분배함으로써 농가에 이익이 되었다는 증거가 있다. 그 외에 뉴질랜드는 유제품 소비자가격의 대부분이 다른 나라와 유사하거나 낮은 수준이다. 그러나 음용유에 관한 한, 뉴질랜드의 가격이 캐나다의 가격보다 높다.

규제완화가 약속한 낙농부문의 가치사슬(value chain)에 대한 보다 높은 이익과 신뢰가 지켜지지 못함에 따라, 특히 미국과 EU에 있어서 필요에 따라 시장개입을 통한 재정지원이 불가피하게 되었다. 사실상 미국과 EU는 재정 및 행정적인 측면에서 납세자, 농가, 가공업자 및 소매업자에게 부담이 되며, 비용이 많이 드는 농업정책을 유지하고 있다. 그뿐 아니라 납세자는, 한 번은 소매단계에서 또 한 번은 세금을 통해 2중의 비용지불을 강요당하고 있는 셈이다.

결국 낙농부문의 규제완화가 생산확대를 통해 세계적인 공급과잉을 유발하였으며, 이는 다시 심각한 가격불안정을 초래했음을 부인할 수 없다. 전 세계적으로 거래되는 재화에 대한 시장의 예측불가능성은 비단 낙농에 국한된 것은 아니다. 그러나 본 보고서의 결과로 볼 때 캐나다처럼 일정한 규제를 유지하고 있는 경우가, 그렇지 않은 경우에 비해 불가피하게 나타나는 낙농의 불안정성을 보다 효율적으로 헤쳐 나갈 수 있음이 분명하다.

4. 세계낙농의 도전과 기회

세계인구의 증가, 개도국의 늘어나는 중산층, 소득증대 및 도시화의 확대 등, 세계 낙농산업은 많은 기회를 지니고 있다. 그러나 이 같은 기회에도 불구하고, 과잉생산, 가격의 불안정성, 낙농가와 유업체가 판매처를 찾을 수 없다는 점 등과 같은 많은 도전이 공존하는 것 또한 사실이다.

4.1 세계시장의 수요증가

지난 7년간(2009~2016) 세계 음용유시장은 연평균 2.0%의 속도로 성장해 2016년 현재 2,140억 리터에 달한다. 그런가하면 지난 10년간(2005~2015) 버터, 치즈, 탈지분유와 전지분유에 대한 수요 또한 상당량 늘었으며, 향후 2020년까지 매년 연평균 2.5%의 속도로 증가할 전망이다(참고문헌 21).

OECD의 추정에 따르면, 이 같은 지구규모의 수요를 충당하기 위해 세계 원유총생산량은 2013년의 748백만 톤에서, 2023년에는 거의 25%가 늘어난 928백만 톤까지 증가할 전망이다(참고문헌 22).

그러나 그렇게 되기 위해서는 인도, 중국과 같은 나라들이 비록 아직까지는 수입을 지속하고 있지만, 생산을 늘림과 함께 국내수요를 충당하기 위해 생산능력을 확장한다는 전제를 내포한다. 그 경우 미국, EU, 호주, 뉴질랜드와 같은 전통적인 유제품수출국들이 수출시장을 잃게 되어, 세계시장의 가격불안정을 심화시킬 수 있다.

4.2 최근 세계시장의 소비동향

오늘날과 같이 상호 연계된 기술주도형의 세계에 있어서는, 소비자들은 국내뿐 아니라 점차 세계적인 식품생산 시스템을 활용해서 수요를 충당하게 된다. 그런 만큼 낙농가와 유업체 모두는 소비자들이 유전자조작, 성장호르몬 및 살충제 사용여부 등에까지 관심을 나타냄에 따라, 사실상 한 세대 전까지만 해도 들어보지도 못한 '지속가능성', '자연성', '환경부하(負荷)의 저감' 등을 해결하기 위한 혁신적인 변신을 요구받고 있다.

예를 들면 북미의 소비자들은, 전통적인 음용유에서 프로바이오틱스, 락토프리우유, 칼슘 또는 오메가3 강화제품과 같은 보다 혁신적인 유제품으로 점차 이행하고 있다. 또한 최근 유지방에 대한 새로운 인식전환과 함께 캐나다와 미국에서 버터소비가 많이 늘어나면서 버터커피, 갈색버터칵테일과 같은 새로운 제품출시로 이어지고 있다. 그뿐 아니라 대규모 레스토랑체인인 맥도날드는 종일 인기가 있는 조식메뉴에 사용되던 마가린을 버터로 전환하였다(참고문헌 23).

낙농산업이 가치사슬의 성공적인 개혁을 위해서는, 예측이 가능한 가격에 의한 유제품의 안정공급이 무엇보다 중요하다. 그 같은 의미에서 캐나다의 낙농가와 유업체는 현 낙농제도 하에서 내수시장을 통해 수익을 올리되, 정부의 지원제도나 보조금에 의존하지 않으며, 그 때문에 국제시장의 가격불안정의 영향도 적게 받는다. 또한 이 같은 캐나다의 낙농제도는, Ontario와 British Columbia(BC)의 초지낙농에 대한 인기상승, BC의 셀프서비스를 위한 새로운 우유용기, 혹은 Quebec과 BC에서 소비자들이 마시는 우유가 어디의 누구에 의해 생산된 것인지를 알 수 있도록 하는 소규모 유업체의 '추적이 가능한 우유'라벨을 통한 차별화 등, 낙농가와 유업체가 자신감을 가지고 혁신적인 아이디어와 생산에 투자를 할 수 있도록 한다.

4.3 국제시장의 가격불안정

안정적으로 늘어나는 전 세계 수요증가에도 불구하고, 최근 우유가격이 모든 식품 중에서도 가장 불안정한 변화를 보이고 있다. 즉, 지난 5년간 100kg당 원유가격은 2014년 2월의 69.5달러에서 2016년 5월에는 27.4 달러까지 하락하면서, 상하 50%의 심한 변동을 나타냈다(참고문헌 24).

아래 그림들은 최근 2014년 이후 일부 유제품의 가격변동이 얼마나 심했는지를 잘 나타내고 있다. 이들 유제품의 거래가격이 세계시장의 혼합가격에 직접적인 영향을 미친다.

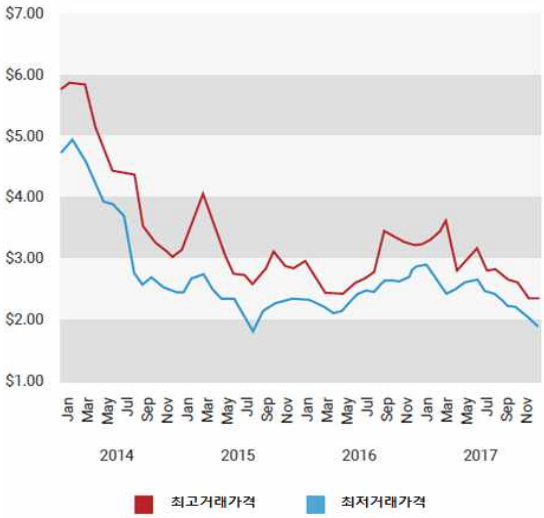


<그림 4-1> 버터가격($/kg, 문헌 25)



<그림 4-2> 치즈가격($/kg, 문헌 26)

캐나다와 달리 미국과 다른 국가들은 공급조절을 위한 제도를 보유하고 있지 않다. 그로 인해 생산자는 시장이나 다른 생산자에 대한 영향에 신경을 쓰지 않은 채, 독자적인 생산의사결정을 통해 과잉생산을 한다. 그 결과 생산자들은 장기적인 경영계획이나 투자에 방해가 되는 극심한 경기변동에 따른 가격불안정의 영향을 받기 쉽다.

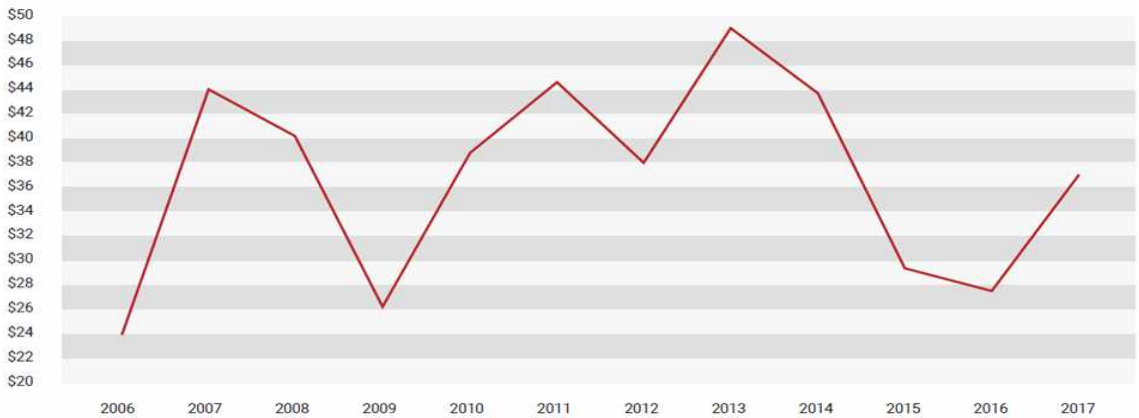




<그림 4-3> 탈지분유가격($/kg, 문헌 27) <그림 4-4> 전지분유가격($/kg, 문헌 28)

국제적으로 많이 거래되는 버터, 치즈, 탈지분유, 전지분유 등 유제품가격을 살펴보면, 세계낙농산업에 있어서 농가수취가격을 안정적으로 유지할 수 없다는 것을 명확히 알 수 있다. 최근 마가린보다 건강한 대체재로 버터가 계속 인기를 누리는 가운데 가격이 점차 상승했으며, 특히 2017년 여름 이후 그 같은 현상이 두드러진다. 그 이후 가격이 다소 하락하긴 했으나 2016년에 비해서는 아직도 높게 유지되고 있다.

한편 탈지분유는 EU의 재고누증이 38만 톤을 상회하면서, 세계시장의 불확실성이 확산되는 가운데 낮은 가격이 지속되고 있다. 치즈와 전지분유 역시 유사한 예측불가능성성으로 인해 불안정한 모습을 벗어나지 못하고 있다.



<그림 4-5> 유제품 가중평균가격(탈지분유・버터(35%), 치즈・유장(45%), 전지분유(20%), US$/100kg)

<세계낙농의 도전과 기회 요약>

세계적으로 사실상 모든 유제품의 수요가 점차 증가하고 있는 가운데, 지난 5년간 가격불안정으로 인해 전 세계 낙농산업의 불안정한 환경이 조성되었다. 이 같은 예측 불가능성은 모든 나라의 낙농부문에서 나타나고 있으며, 이는 국제시장가격의 불안정성에 기인하는 것으로, 경우에 따라서는 농가수취가격의 상하 50%의 등락을 유발할 수 있다.

최근 전 세계적으로 유제품수요가 증가함에 따라 낙농산업도 그 같은 수요변화에 부응하고 있다. 그런 가운데 안정적이고 예측이 가능한 낙농제도는, 기술투자 및 장기적인 기술개혁을 장려하는 효과가 있다.

캐나다 낙농의 공급조절제도는 국내생산 및 소비와 연계되어 있어, 고품질의 혁신적인 제품에 대한 소비자수요에 부응하기 위한 유업체의 생산능력과 낙농가의 원유생산이 균형을 유지하도록 운영된다. 그러므로 낙농제도의 규제완화에 따른 한계성을 비교할 때 현 캐나다의 공급조절제도는 안정적이며, 지속가능한 환경을 창출함으로써 자본투자유치와 기술혁신을 유발할 수 있는 이점이 있다.

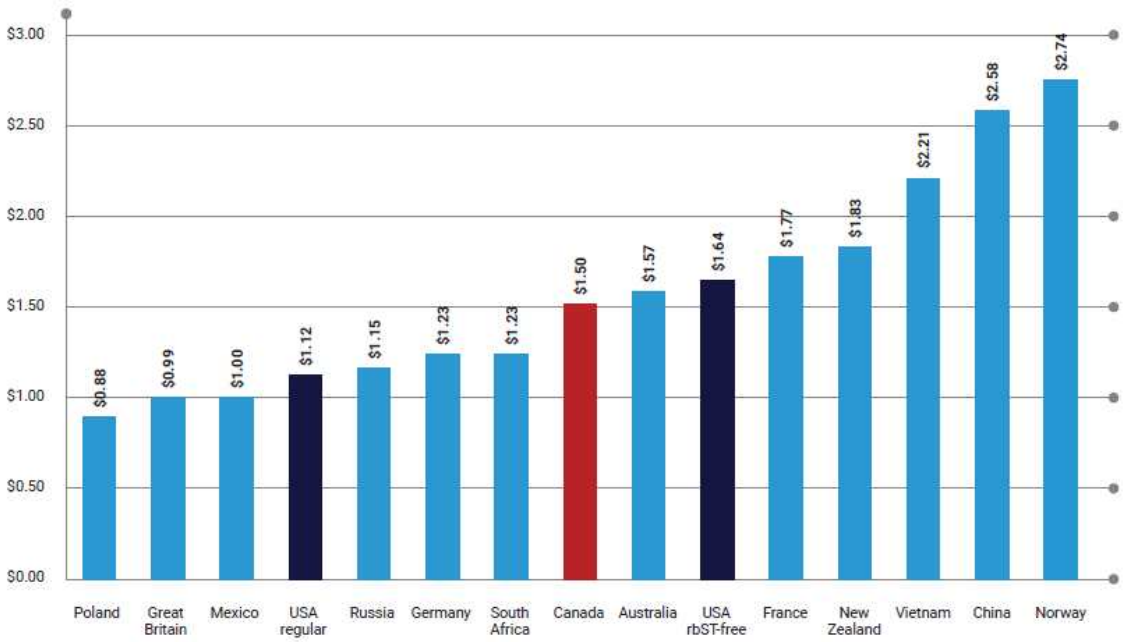
5. 세계 유제품가격비교

캐나다 낙농제도에 대한 비판의 하나는, 캐나다의 공급조절제도로 인해 소비자가 다른 나라에 비해 보다 높은 유제품가격을 지불할 수밖에 없다는 것이다.

현 캐나다의 공급조절제도에 비판적인 사람들은 낙농부문에 시장논리를 도입할 경우 전체적으로 가격인하를 가져올 것이라고 한다. 그러나 모든 나라에 있어서 소매가격을 결정하는 데에는 수많은 요인이 작용하기 때문에 현실은 그렇게 단순한 것이 아니다. 그러므로 보다 정확한 가격조사를 위해, 가격조사기업인 Nielsen은 어떤 특정 시점의 몇 개의 가격만을 비교하는 것이 아니라, 여러 나라에 있어서 음용유와 타 유제품에 대해 여러 가격의 연간을 통한 가중평균가격을 제공한다.

5.1 음용유가격

Nielsen의 조사결과를 보면, 캐나다 음용유의 소매가격이 전 세계 소매가격과 동등한 수준임을 알 수 있다. 한편 영국과 러시아의 가격이 캐나다에 비해 낮지만, 캐나다의 소비자들은 이미 규제완화를 시행한 호주나 뉴질랜드의 소비자들에 비해 낮은 가격을 지불하며, 캐나다의 가격은 프랑스, 노르웨이, 베트남, 중국에 비해서는 훨씬 낮음을 알 수 있다.

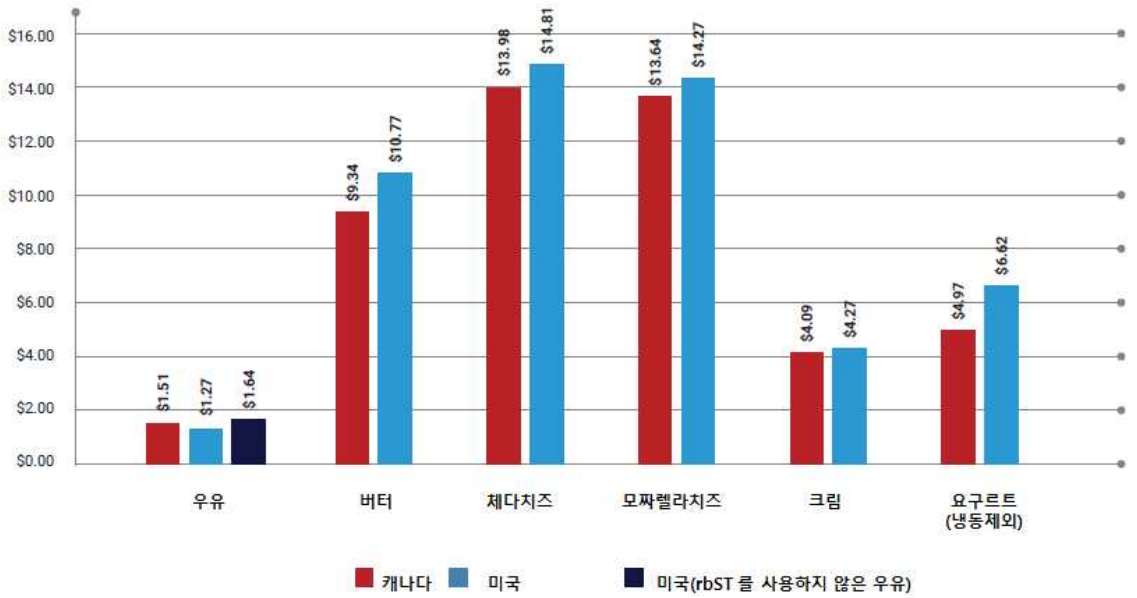


<그림 5-1> 국별 음용유 소비자가격($/리터, 참고문헌 30)

5.2 캐나다와 미국의 주요 유제품 소매가격

특정 유제품에 대한 Nielsen의 자료를 보면, 오랫동안 논란이 되어 왔던 것과 반대로, 대부분의 유제품 소매가격이 미국에 비해 캐나다가 더 낮은 것으로 나타났다. 환율변동을 감안할 때 평균적으로, 음용유와 크림의 소비자가격은 캐나다와 미국이 비슷하나 버터, 체다치즈, 모짜렐라치즈, 요구르트 등은 미국에 비해 캐나다가 훨씬 저렴하다.

유의할 점은 일반우유와 성장호르몬(rbST)을 사용하지 않은 우유의 가격차이다. 캐나다에서는 성장호르몬의 판매와 사용 자체가 금지되어 있으나, 미국의 경우 성장호르몬을 사용하지 않은 우유의 틈새시장이 대략 캐나다 전체 음용유시장과 맞먹는다.



<그림 5-2> 캐나다와 미국의 유제품 소매가격 비교(참고문헌 31)

5.3 소매가격을 결정하는 요인

각국의 유제품 및 타 재화의 소매가격결정에는 수많은 내적 외적 요인이 작용한다. 이들 요인 가운데는 환율, 공급 망과 가치사슬에 걸친 마진, 제품가격의 불안정성, 소매업자의 판매전략, 기후조건 및 정부정책 등이 포함된다.

캐나다 상원의 2013년 보고서는, 캐나다 및 미국 달러의 가치가 상대적으로 대등하던 2008년에서 2012년 사이에, 무엇 때문에 캐나다의 상품가격이 높게 유지되었는지를 조사했다. 그 결과 보고서는, 나라별로 특징적인 생산자가격결정방법과 각국의 다양한 수송비 등 여러 가지 요인이 있음을 지적하였다. 또한 보고서는 캐나다의 수입업자가 미국의 수입업자에 비해 거래물량이 적기 때문에 미국업자에 비해 높은 가격

을 지불할 수 있음을 지적하였다(참고문헌 32).

그 외에 유제품가격을 결정하는 주요 요인으로는, 낙농가가 생산한 원유를 유업체까지 이송하고, 마침내는 소비자가격을 결정하는 소매업자로까지 유통되는 과정에서 발생하는 유통마진이 있다. 이 같은 이유로, 특정 국가와 지역에 있어서 특정 재화의 가격이 낮다는 명확히 입증되지 않은 일화적인 증거가 가끔 관찰된다. 특히 소매업자의 판매전략과 가격불안정이 이 같은 현상을 가중시키며, 전술한 동일 화폐액 및 확실한 근거에 따른 비교와 달리, 본질적으로 단기간에 나타나는 현상이다.

5.4 불법체류노동이 미국의 유제품가격에 미치는 효과

그 외에 널리 알려져 있으면서도 아직까지 보고되지는 않은 현상으로, 불법체류노동이 미국의 유제품가격에 영향을 미친다. 미 낙농가연합(NMPF)의 2015년 보고서에 의하면, 미국 낙농가 노동력의 거의 절반은 이민노동력에 대한 의존도가 높은 만큼, 이민노동력을 상실할 경우 여섯 농가 중 한 농가가 없어지는 결과를 초래하게 되어, 39.86십억 달러(32.1십억 USD)의 경제손실을 유발할 수 있다는 것이다(참고문헌 33).

NMPF는 만일 모든 이민노동력을 상실하면, 소매단계 우유가격이 90% 상승해, 슈퍼마켓의 1갤런(3.78리터) 우유의 평균가격이 2015년 6월의 4.18 달러(3,37 USD)에서 약 7.95 달러(6.40 USD)까지 상승할 것이라고 했다. 그러나 무엇보다 이민노동력이 상실되면, 심각한 생산비인상을 초래해 미국 농민을 재정난에 빠트릴 것이며, 추가적인 정부보조가 불가피하게 될 것이란 전망이다.

한편 NMPF의 조사결과는 합법 및 불법 이미노동자를 구분하지 않지만, 조사에 응한 사람의 71%가 이민노동자의 고용과 관련하여 낮거나 중정도의 신뢰를 갖고 있다고 답했다. 미국의 이민노동자에 의한 이 같은 중하위 및 평균수준의 임금은, 미국 낙농가에 있어서는 연방정부와 지자체의 보조금 외에, 캐나다를 포함한 다른 나라에 비해 엄청난 특혜라 할 수 있다.

<세계유제품가격 비교 요약>

캐나다의 소비자가 대부분의 다른 나라에 비해 높은 우유가격을 지불한다고 하는 것은 근거가 없는 이야기일 뿐이다. 캐나다의 소비자가격이 영국, 독일, 멕시코에 비해서는 높지만, 미국, 호주, 뉴질랜드 및 중국에 비해서는 낮다. 2017년의 경우, 치즈, 버터, 요구르트 등 주요 우제품의 소비자가격은 미국에 비해 캐나다가 훨씬 낮았으며, 크림과 음용유가격은 양국이 대등했다.

미국과의 가격비교를 할 때, 성장호르몬(rbST)을 사용하지 않았다는 라벨이 없는 제품은 미국이 저렴하나, 캐나다는 성장호르몬 자체의 사용이 금지되어 있는 만큼, 성장호르몬을 사용하지 않은 제품은 캐나다가 미국보다 저렴하다. 또한 미국의 낙농가는 캐나다에 비해 낮은 평균임금 및 불법이민노동력에 대한 과도한 의존으로 인해, 노동력에 있어서 캐나다의 낙농가에 비해 상당한 이점을 지니고 있다. 미 낙농가연합(NMPF)의 자체 보고서에 의하면, 불법이민노동을 제거할 경우 미국의 우유소비자가격은 90% 상승할 것으로 예측되고 있다. 미국으로 수출되는 캐나다산 유제품이 2016년 현재 112백만 달러에 불과한데 비해, 캐나다로 수입되는 미국산 유제품은 557백만 달러에 달한다. ***이 같은 점을 감안할 때 미국산 유제품을 수입하는 캐나다를 포함한 다른 수입국들은, 미국산의 가격이 실질적인 생산비보다 낮다는 점에서 미국산에 대한 덤핑문제를 제기할 필요가 있다.***

6. 낙농규제완화의 예기치 못한 결과

캐나다를 포함한 여러 나라의 낙농산업에 대한 검토를 마친 상황에서, 각국의 낙농제도운영이 어떤 결과를 초래했는지에 대해 검토한다.

과잉생산과 덤핑판매 및 그에 따른 가격불안정의 상호연계성은 모든 나라의 낙농에 있어서 항상 어려운 문제이다. 무엇보다 이는 시장의 혼란을 초래하며, 낙농가뿐 아니라 소비자에게까지 심각한 파문을 야기한다. 그에 따라 많은 나라의 정부는 전통적으로 타 산업에 있어서 시장원리가 잘 작동한다는 이유로, 낙농에 대해서도 자율시장정책을 적용해 왔다. 그러나 이미 제시된 바와 같이 대부분의 경우, 낙농은 시장원리가 의도한 대로 작동하지 않았다.

6.1 미국, EU 및 오세아니아의 과잉생산

낙농의 규제완화에 따른 대표적인 현상은 반복적인 과잉생산이다. 과잉생산은 미국의 낙농산지인 뉴욕, 위스콘신, 미시건 및 북동지역의 모든 주에 있어서 널리 분포되고 있는 과제이다. 예를 들면, 위스콘신 주의 경우 생산확대를 위해 대규모 낙농가를 설립하기 위한 법안을 시행했다(참고문헌 35).

유럽은 과잉생산으로 수천 호에 달하는 낙농가들이 폐업으로 내몰리면서 유가급락을 초래했다. 더욱이 2015년에는 EU의 30년 만의 쿼터폐지, 러시아의 유럽산 식품수입금지 및 유가(油價)하락이 겹치면서 낙농산업이 충격에 휩싸였다. 그동안 EU의 유제품가격은 쿼터제로 인해 오랫동안 안정을 보여 왔다. 그런 가운데 쿼터제폐지가 EU 낙농가에게 수출기회의 확대를 통해 새로운 성장기회을 제공할 것으로 인식되었었다. 그러나 실제로는 과잉생산이 재현됨에 따라 가격폭락과 이윤감소로 이어졌다(참고문헌 36).

심지어는 2,449억 달러(2,700억 NZD)의 GDP 중 낙농부문이 7%에 달하는 뉴질랜드에서조차, 과잉생산으로 인해 낙농가에게 계속 문제를 야기하고 있다(참고문헌 37). 뉴질랜드의 주도적인 낙농협동조합인 Fonterra는 2017년 10월 현재, 전년 동기 대비 생산이 3% 늘었으며, 이는 국제시장의 유제품가격을 7개월 만에 가장 낮은 수준까지 하락시켰다.

6.2 과잉공급에 따른 덤핑

2016년 10월 Wall Street Journal은, 같은 해 8월까지 미국의 낙농가는 과잉생산으로 인해 '66 올림픽 수영장'을 채울 수 있는 162백만 리터의 원유를 의도적으로 폐

기했다고 보도했다. 이번 덤핑은 15년 만에 가장 규모가 큰 것으로, 공급부족으로 생산증가를 유발한 2년 전의 상황에 비해 놀라운 반전임을 잘 보여 주었다.

그런 가운데 Michigan주에서는 가공시설이 부족해서 원유를 폐기처분하였다(참고문헌 38). Idaho주에서도 낙농가들이 과잉생산으로 계약파기를 당했으며, 1만두의 유우가 판매대상이 되었다(참고문헌 39).

또한 Vermont, New Hampshire 및 New York의 대부분과 Pennsylvania주 등 북동지역에 속하는 이들 주에서, 2000년 이래 폐기되는 원유량이 매년 증가해 왔다(참고문헌 40).

그런가하면, 세계 주요 생산국 중의 하나인 중국은, 부분적으로는 낙농산업의 근대화과정에서 재정손실을 줄이기 위해 원유를 폐기하고 유우를 도태해야만 했다(참고문헌 42).

우유의 폐기처리는 단지 규제완화를 시행한 나라에서만 나타나는 현상이 아니었다. 캐나다의 낙농가 역시 과잉생산된 탈지분유를 처분해야만 했다. 즉, 2016년 Ontario주의 낙농가들은 수백만 리터에 달하는 탈지분유를 가축사료로 사용하고, 나머지는 분뇨처리장의 생물소화제로 사용해야 했다. 그러나 이는 중국에서와 같이 대부분 당시 가공처리능력의 부족으로 인해 발생한 것이다(참고문헌 43).

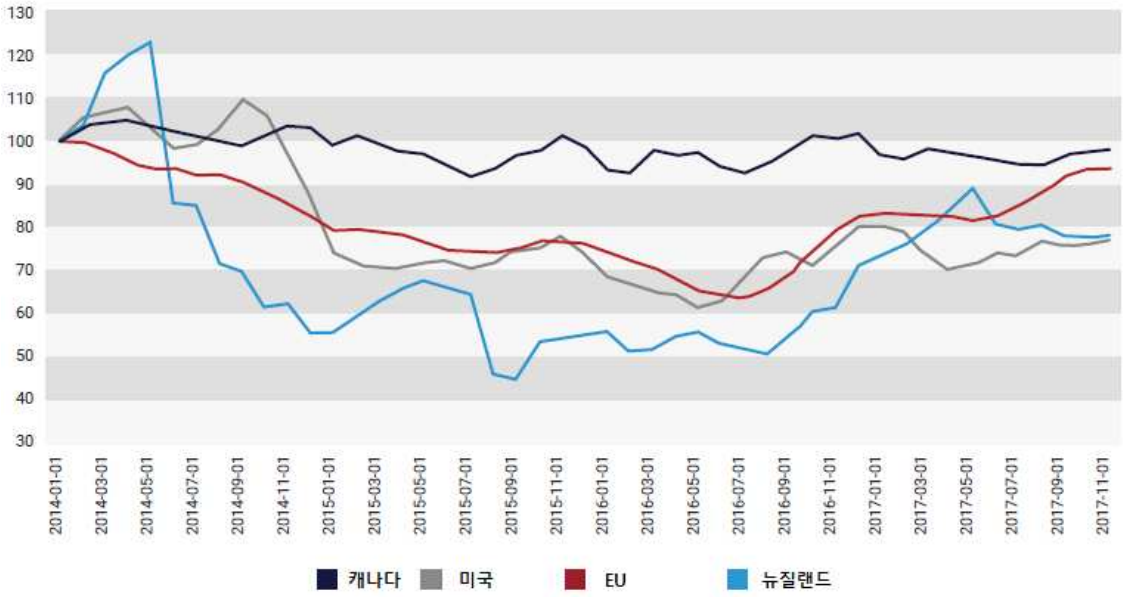
6.3 지속적인 가격불안정

<그림 4.5>에서 알 수 있듯이, 세계 우유가격은 연평균으로 볼 때 100kg당 2006년의 30.92 달러에서 2013년의 63.13 달러까지, 상하 50%의 불안정한 변동을 나타냈다(참고문헌 44). 결과적으로 나라에 따라서는, 규제완화로 인해 낙농가들을 국제가격변동에 따른 불안정에 내몰리게 만들었다. 세계적으로 유통되는 재화의 불안정한 가격변동이 비단 유제품에 국한된 것은 아니지만, 이 같은 가격불안정은 공급조절제도가 유지되고 있는 캐나다와 같은 나라의 우유가격이 안정적으로 유지되고 있는 것과는 대조적이다. 이는 또한 생산과 소비가 균형을 상실할 때 가격불안정이 유발되며, 특히 생산이 수요보다 빨리 늘어날 경우, 가격하락에 따른 낙농가 수취가격의 하락을 가져온다.

6.4 EU의 새로운 개입제도

낙농분야의 혼란완화를 목적으로 EU는 어려움에 직면한 농가들을 위해 15억 달러 이상의 재정을 동원하였다. 2015년 9월에는 추가로 762백만 달러의 정책자금이 동원되었으며, 2016년에도 낙농분야의 전례 없는 난관을 극복하기 위해 EU의 낙농가들은

762백만 달러의 정책자금을 받았다.



<그림 6-1> 원유 100리터당 국가별 조수입지수(2014.1=100)

이 같은 최근의 정책보조는 회원국들에게 우유생산을 줄이는 것을 조건으로 하는 재정지원으로, 금후에도 그 같은 조건부 재정지원을 할 것임을 의미한다. 그뿐 아니라 시장에 탄력성을 부여함과 아울러 유동성을 완화하기 위한 기술적인 정책수단을 포함하며, 정책개입의 연장 및 민간의 탈지분유재고에 대한 보조를 통한 소득안정장치를 강화하는 등의 대책도 포함한다(참고문헌 46).

6.5 미국에 있어서 공급조절제도의 필요성

트럼프 행정부가 계속해서 캐나다의 공급조절제도를 비판하며 폐지할 것을 요구하는 가운데, 미국 내의 많은 낙농관계자들이 공급조절제도를 지지하고 있음을 유의할 필요가 있다. ***적어도 여섯 개에 달하는 미국의 낙농단체들은, 최근 전 세계 주요 낙농국의 생산자들을 어렵게 만든 가격불안정으로부터 생산자를 확실하게 보호하기 위해, 캐나다와 같은 낙농제도를 채택할 것을 요구하고 나섰다.***

이미 2009년부터 미국의 농업관련 단체들은 낙농을 포함한 농산물에 대한 공급조절제도를 지지하고 나섰다. 즉, 그 해 12월 미국 농민협동조합을 대표하는 농민협동조합회의(NCFC)는, ***"공급조절제도는 흔한 정책이며, 미국농업을 위해서도 필요하다"는 입장을 발표하였다(참고문헌 47).***

2011년에 미 낙농가연합(NMPF)은 2014년 농업법(Farm Bill)에 영향력을 행사하기 위해, '미래를 위한 기초(Foundation for the Future)'라는 성명을 발표하였다. 그

안에는, 공급조절을 위해 중요한 두 가지 요소인 가격안정과 생산조절을 위한 여러 가지 제안이 포함되었다(참고문헌 48).

2017년 1월 위스콘신농민연합(Wisconsin Farmers Union: WFU)은 협동조합 조합원인 낙농가들에게, "공급과잉으로 인해 우유를 폐기하는 것을 막기 위해 공급조절 제도를 지지할 것을 촉구하는" 정책적인 입장을 공식적으로 채택했다. 나아가서 WFU는, ***"과잉생산을 줄이고, 농가에게는 적정소득을 보장하며, 소비자에게는 안전하고 영양적인 식품을 공급할 수 있는 연방정부 차원의 공급조절제도"를 지지한다고 했다(참고문헌 49).***

마찬가지로, NFU는 2017년 3월 연방정부법으로 공급조절제도를 채택할 것을 요구하였으며, 의회에는 "전국의 낙농가가 자신들의 투자에 대해 적정한 수익을 보장받을 수 있는 포괄적인 낙농대책을 개발할 것"을 촉구하였다(참고문헌 50). 한 걸음 더 나아가 NFU는 북미자유무역협정(NAFTA)과 관련하여, 미 무역대표부의 Robert Lighthizer씨에게, "최근 캐나다의 유제품가격제도는 미국의 낙농단체와 행정부로부터 상당한 비난을 받았다. 한편 공정무역은 필수적이며, 무역협상에서 쌍방은 합의한 바를 이행해야 하며, 그 같은 의미에서 미국은 다른 나라의 자주권을 지지해야한다. 환언하면, 미국은 국경선 어느 쪽이든 당사국 농민의 이익에 도움이 되는 제도를 훼손하지 않도록 해야 한다."고 협상과 관련한 조언을 하였다(참고문헌 51).

마침내, 미 가족농연합(National Family Farm Coalition: NFFC)과 농업·무역정책연구소(The Institute for Agricultural & Trade Policy)는 캐나다의 공급조절제도에 대한 지지를 선언하면서, ***"미국은 NAFTA 협상을 통해 캐나다의 공급조절제도를 약화시키도록 압력을 가하지 말 것을" 요구하며, "캐나다의 공급조절제도를 폐지한다 하더라도 미국의 유제품수출에는 큰 변화가 없을 것이다. 캐나다의 공급조절제도는 캐나다 낙농가의 생산비를 충분히 보상할 수 있도록 가격을 유지시켜 줌으로써 낙농을 지속할 수 있도록 해 준다. 그러나 미국에는 공급조절제도가 없어 공급과잉을 유발하며, 유업체는 수백만 갤런의 원유를 폐기시키고... 따라서 가격을 고정시켜 기업이익에만 도움이 되는 유제품무역모델을 수출하기보다, 미국은 캐나다의 공급조절제도로부터 배워야 한다(참고문헌 52)..."고 했다.***

<규제완화의 예기치 못한 결과 요약>

항공우주산업이나 전기통신사업과 같이 규제완화가 성공적으로 이루어진 분야가 많이 있다. 그러나 대부분의 경우 낙농분야에서의 규제완화는 공급과잉으로 이어졌다. 그 결과 이는 과잉생산된 우유를 폐기하는 결과를 초래했고, 생산자뿐 아니라 정도는 다소 미약할지라도 소비자에게까지 가격불안정을 야기했다.

규제완화 혹은 그렇지 않은 경우(캐나다)에 있어서도 때로는 가공능력의 한계가 우

유폐기의 원인이었으나, 대부분은 과잉생산 때문이었다. 많은 경우 낙농의 규제완화는 문제를 악화시켜 수백만 리터에 달하는 우유가 폐기되는 결과를 초래했으며, 이는 소비예측이 생산자의 판단에 따라 이루어지기 때문이다. 그로 인해 심각한 계산착오를 일으켰으며, 낙농가는 자신들이 생산한 원유의 판매처를 찾을 수 없었다.

수급조절을 위한 의견조율이 어렵거나 아예 없는 경우, 낙농가는 일반적으로 과잉생산으로 치닫기 마련이다. 미국의 경우 유업체가 수급조절을 위한 노력을 기울이지만 시기를 놓치기 일쑤다. 그 결과 생산자들은 생산감축을 따르기보다는 공급자의 입장으로 전락하고 만다. 낙농의 규제완화에 대한 추세는 미국 내 많은 농업단체로 하여금, 캐나다의 공급조절제도는 분명히 채택할 가치가 있는 제도라는 점을 분명하게 만들었다. 또한 시장의 예측이 불가능한 상황에 대처하기 위한 조정이 필요하다는 인식이 점차 높아지고 있다. 그 같은 사전조정이 없는 한, 낙농가는 가격상승과 하락을 불문하고 목장의 수익증대를 위해 생산을 늘림으로써 심각한 과잉생산문제를 유발하게 된다.

한편 흥미로운 것은, 쿼터제가 맨 처음 1980년대 초에 유럽에서 과잉생산에 대응하기 위해 도입되었다가, 2015년에 수출기회를 잡겠다는 목적으로 폐지됨에 따라 또 다시 과잉생산을 유발하였다는 점이다.

트럼프 행정부의 큰 소리에도 불구하고 NAFTA 2.0 협상을 통한 미국 낙농업계의 관심은, 만장일치로 캐나다에 대한 새로운 시장접근을 모색하는 것이 아니면서, 그렇다고 캐나다의 공급조절제도에 반대하는 것도 아니다. 정작 현실은 정반대로, 많은 미국의 낙농업계 관계자들은 캐나다의 공급조절제도가 가져다주는 안정성을 원하고 있으며, 미국도 캐나다의 공급조절제도와 유사한 정책을 도입할 것을 요구하고 있다는 점이다.

<결론>

본 보고서의 서론에서, 우리는 현재 공격적으로 진행 중인 캐나다와의 NAFTA 2.0 협상에 있어서, 캐나다의 공급조절제도와 관련한 세 가지 의문에 대한 답을 찾기로 했다. 즉,

- 캐나다의 낙농산업은 세계 다른 나라와 비교해서 어떠한가?
- 낙농가와 유업체는 규제완화 또는 혼합제도(mixed system) 하에서 보다 유리한가?
- 규제완화를 시행한 나라에 있어서의 소매가격이 더 낮은가?

재론의 여지가 없이, 전 세계 낙농제도와 비교해서 캐나다의 제도는 분명히 규제하에 놓여 있다. 즉, 공급조절과 엄격한 가격조절, 생산 및 수입조절과 같은 다른 나라에서는 찾아볼 수 없는 세 가지 기둥이 뒷받침하고 있다. 그러나 규제완화 또는 혼합제도를 채택하고 있는 대부분의 국가에서도, 낙농산업에 대한 막대한 정부보조가 이루어지는 만큼 정책의 시장개입이 빈번하다. ***요약하면, 규제완화는 적절한 시장의 신호를 생산자에게 전달한다는 약속을 지키지 못하고 있으며, 그로 인해 정부의 시장 개입을 불가피하게 하고 있다.***

그 결과 규제완화를 시행한 나라의 생산자와 유업체에 대한 결과는, 과잉생산은 피하기 어려우며 가격불안정 또한 걷잡을 수 없다. 이 두 가지는 모두 낙농가에게 어려움을 주었으며, 가공시설의 부족을 야기했다. 캐나다와 마찬가지로 생산, 가격 및 기타 규제를 할 경우, 가치사슬 전반에 걸친 안정을 유지할 수 있고, 규제완화를 시행한 국가의 생산자나 유업체가 직면하고 있는 문제도 회피할 수 있다. 궁극적으로, 정책입안자들이 추구하는 것이 안정성과 예측가능성이라면, 캐나다의 제도는 성공적이었다고 할 수 있다. 즉, 캐나다의 공급조절제도 하에서 낙농가는 경영상황이 개선되었고, 예측이 불가능한 가격 및 수익의 불안정에서 벗어날 수 있게 되었다.

한편 소비자의 입장에서 보면 결과는 혼합적이며 계속 변화하고 있다. 그러나 분명한 것은 규제완화를 했다 해서 소비자가격이 자동적으로 낮아진다는 증거는 없다는 점이다. 사실상 규제 하에 있거나, 규제완화를 했거나, 평균가격은 거의 대등하다. 현실적으로 캐나다에 있어서 소비자는 음용유에 대해 미국, 뉴질랜드 및 호주에 비해 낮은 가격을 지불하고 있다.

그뿐 아니라 캐나다 소비자들은 버터, 요구르트 및 치즈에 대해서도 미국의 소비자들에 비해 훨씬 낮은 가격을 지불하고 있다. 그러나 가격은 다양한 요인에 의해 영향을 받는 만큼, 단순히 규제완화여부만으로 결정할 수 있는 문제는 아니다. 즉, 노임,

환율, 시장지배력, 유업체 및 소매업자 비용, 유통전략을 포함한 다양한 요인이 소비자가격에 영향을 미친다.

결론적으로, 낙농제도에 대한 문제는 쉽게 답할 수 있는 문제가 아니며, 결론을 유도할 수 있는 문제도 아니다. 그러나 분명한 것은 캐나다의 제도처럼 규제 하에 있는 경우는 가치사슬 전반을 통한 안정을 유지할 수 있는 반면, 규제완화의 경우는 낙농가, 유업체, 소매업자 및 소비자에 이르기까지, 가치사슬 전반에 걸쳐 끊임없는 가격 불안정과 예측이 불가능한 사태가 유발된다는 점이다. 그러나 규제 하에 있든, 규제완화를 시행했든 혹은 혼합제도를 택했든, 모든 낙농제도 하에서 직접 또는 간접적인 정부의 역할이 불가피하다. 이는 경제의 중요한 부분을 차지하고, 극히 부패하기 쉬운 생산물인 우유를 생산하는 낙농과 관련된 경우 예상할 수 있는 일이다.

비록 매우 복잡한 정책적인 문제이긴 하나, 캐나다의 공급조절제도는 규제완화에 비해 낙농가, 유업체, 소비자 및 정부의 모든 부문에 분명히 이익이 되는 바람직한 제도라 할 수 있다.

그러나 공급조절제도에 의해 낙농의 가치사슬 전반에 걸쳐 창출된 안정성이 지속적인 무역협상을 통해 계속해서 위협에 직면하고 있다는 느낌이다. 그런 가운데 세계적인 공급과잉이 낙농가의 우유폐기와 가격불안정을 초래했으며, 캐나다가 지난 50여 년간 누려온 시장안정을 저버리고, 캐나다시장에 대해 많은 나라들의 시장접근을 허용할 것을 요구하고 있다. 특히 트럼프 행정부가 NAFTA 2.0을 통해 캐나다시장에 대한 추가적인 시장접근을 요구하고 있으나, 규제완화 또는 혼합제도를 도입할 경우, 현 캐나다의 제도만한 효과가 있는가를 되묻지 않을 수 없다. ***면밀한 자료검토 결과, 현 캐나다의 낙농제도는 낙농가, 정부, 소비자 및 납세자를 포함한 모든 낙농관련 관계자를 위해 보다 바람직한 제도라고 할 수 있다.***

<참고문헌>

1. The Industry - Quick Facts, Canadian Dairy Commission (CDC), 2017, http://www.cdc-ccl.gc.ca/CDC/index-eng.php?id=3796
2. An Overview of the Canadian Agriculture and Agri-food System, Agriculture and Agri-food Canada (AAFC), 2017, https://www.statcan.gc.ca/pub/16-201-x/2009000/part-partie1-eng.htm
3. Update on the Economic Impacts of the Canadian Dairy Industry in 2015, Eco Resources, 2016
4. Fluid Milk Sales, AAFC, 2017, http://dairyinfo.gc.ca/pdf/fluid-ca_e.pdf
5. Ibid
6. Ibid
7. Phospholipids in Milk Fat: Composition, Biological and Technological Significance, and Analytical Strategies, International Journal of Molecular Sciences, 2013
8. The Case for Eating Butter Just Got Stronger, Time.com, 2016, http://time.com/4386248/fat-butter-nutrition-health/
9. Consumption, CDC, 2017, http://www.cdc-ccl.gc.ca/CDC/index-eng.php?id=3800
10. Global Consumption of Dairy Products, CDIC, 2015, http://www.dairyinfo.gc.ca/index_e.php?s1=dff-fcil&s2=cons&s3=consglo&s4=tm-lt
11. Global Butter Consumption, CDIC, 2015, http://www.dairyinfo.gc.ca/index_e.php?s1=dff-fcil&s2=cons&s3=consglo&s4=tb-bt
12. Per Capita Consumption of Dairy Products in Canada - Annual, CDIC, 2017, http://www.dairyinfo.gc.ca/index_e.php?s1=dff-fcil&s2=cons&s3=conscdn&s4=dpcons&page=consdppl
13. 2014 Farm Bill, House Committee on Agriculture, 2014, https://agriculture.house.gov/issues/issue/?IssueID=14896
14. The National Archives (UK), Records of the Milk Marketing Board, http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C179
15. Price indices of some dairy products and at farmgate, United Kingdom, 1987-2015, Office for National Statistics, European Commission, 2016
16. New Zealand Agriculture Policy Review, AAFC, 2007
17. Dividends, Fonterra, 2017, https://www.fonterra.com/nz/en/our-financials/dividends.html
18. Dairy prices down, from farmgate to grocery store, Stats NZ, 2016
19. Australian Dairy Industry in Focus, Dairy Australia, 2016
20. Skim milk discount hits biggest in years, amid jitters of EU, Agrimoney, Oct 2017, https://www.agrimoney.com/news/skim-milk-price-discount-hits-biggest-in-years-amid-jitters-over-eu-36645
21. Prospects for dairy industry - opportunities and threats. Rabobank, 2014
22. Agricultural Outlook 2014 - 2023, OECD-FAO, 2014
23. US butter consumption nears 50-year record high, Wisconsin Agriculturist, March 2017, http://www.wisconsinagriculturist.com/dairy/us-butter-consumption-nears-50-year-record-high
24. The Global Dairy World 2016/17, International Farm Comparison Network (IFCN) - The Dairy Research Network, October 2017
25. USDA, University of Wisconsin, European Commission, 2017
26. Ibid
27. Ibid
28. Ibid
42
29. Combined World Milk Price Indicator, IFCN, Combined World Milk Price Indicator, Jan 2018, http://ifcndairy.org/about-ifcn-neu/ifcn-dairy-research-center-method/
30. Fresh Milk Price Report, Nielsen, 2017

31. Fresh Milk Price Report, Nielsen, 2017
32. The Canada-US Price Gap, Senate of Canada, 2013
33. The Economic Impacts of Immigrant Labor on US Dairy Farms, Texas A&M Agrilife Research, 2015
34. 2003 Wisconsin Act 235, Wisconsin State Legislature, 2003
35. Governor Walker Announces Plan to Grow Wisconsin Dairy, Office of the Governor of Wisconsin, 2012, https://walker.wi.gov/press-releases/governor-walker-announces-plan-grow-wisconsin-dairy
36. Europe offer €500 million to help dairy farmers, Politico, 2016, https://www.politico.eu/article/europe-awaits-last-ditch-effort-to-save-its-milk-farms-commission-overproduction/
37. Australian dlr slips to 5-mth lows, NZ$ sours on milk oversupply fears, Kitco, 2017, http://www.kitco.com/news/2017-11-20/Australian-dlr-slips-to-5-mth-lows-NZ-sours-on-milk-oversupply-fears.html
38. US dairy glut leads to problem of spilled milk in some markets, as NAFTA brings other worries, CNBC, 2017, https://www.cnbc.com/2017/09/22/dairy-glut-in-us-leads-to-problem-of-spilled-milk.html
39. Some Idaho milk producers lose contracts, Capital Press, 2017, http://www.capitalpress.com/Dairy/20171122/some-idaho-milk-producers-lose-contracts
40. Federal Milk Order No. 1 - Northeast Marketing Area, United States Department of Agriculture (USDA), 2016
41. Top Milk Producing Countries in the World, worldatlas.com, 2018, https://www.worldatlas.com/articles/top-cows-milk-producing-countries-in-the-world.html
42. Milk dumping urges competitive milk industry, xinhuanet.com, 2015, http://news.xinhuanet.com/english/china/2015-01/19/c_133930761.htm
43. 'It's not a pretty picture': Ontario dairy farmers dumping skim milk into manure pits and sewer lagoons, The National Post, 2016
44. The Global Dairy World 2016/17, International Farm Comparison Network (IFCN) - The Dairy Research Network, 2017
45. Canada Dairy Council, United States Department of Agriculture (USDA), Dairy Companies Association of New Zealand (DCANZ), Eurostats, Statistics Canada, 2017
46. European Commission outlines new support package worth €500 for European farmers, European Commission, 2016, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hogan/announcements/european-commission-outlines-new-support-package-worth-eu500-million-european-farmers_en
47. Supply Management White Paper: The Capper-Volstead Act Authorizes Farmers Through Their Cooperatives to Agree on Production Levels, National Council of Farmer Cooperatives, 2009
48. NMPF's Foundation for the Future Program is National in Scope, Equal in Effect, National Milk Producers Federation, 2011, http://www.nmpf.org/latest-news/press-releases/aug-2011/nmpf%E2%80%99s-foundation-future-program-national-scope-equal-effect
49. 2017 Policy, Wisconsin Farmers Union, 2017
50. Policy of the National Farmers Union, National Farmers Union (NFU), 2017
51. Letter to The Honorable Robert Lighthizer, NFU, 2017
52. Letter to Edward Gresser Chair of the Trade Policy Staff Committee Office of the United States Trade Representative, National Family Farm Coalition and The Institute for Agricultural & Trade Policy, 2017