

2009 NHERI 리포트 제39호 (2009. 1. 5)

작 성 : 이상호 수석연구원(6399-5957)

agri20@nonghyup.com

감 수 : 최용주 연구위원(6399-5952)

choiyj@nonghyup.com

유럽 낙농정책 변화와 협동조합 모형

NHERI 리포트의 全文을 인터넷(www.nheri.re.kr)에서도 보실 수 있습니다.

목 차

<요 약>

I. 서 론	1
II. 낙농정책이 우유 생산과 교역에 미치는 영향	2
III. 농업 및 식품산업에 대한 정책적 영향	8
1. 가격지지와 쿼터제가 낙농업에 미치는 영향	8
2. 낙농정책이 식품산업에 미치는 영향	10
IV. 협동조합에 대한 정책적 영향	12
1. 협동조합에 대한 정책적 영향 : 복합적 쟁점	12
2. 협동조합에 대한 정책적 영향 : 상이한 정책제도	15
3. 정책적 영향과 협동조합 모형 선택 : 사례 예시	20
4. 개념적 구조 : 정책변화가 협동조합 모형 선택에 미치는 영향	28
V. 정책자유화가 협동조합에 미치는 영향	31
1. 정책개혁에 대응하는 유럽연합 협동조합	33
2. 주요 이슈: 협동조합의 가격설정과 잉여분배 정책의 재설계	38
VI. 결 론	41
참고문헌	42

<일러두기>

본고는 유럽의 낙농정책 변화에 따른 협동조합의 사업전략 및 구조 변화를 이해하기 위해 작성되었습니다. 이를 위해 Onno-Frank van Bakkum (2001)의 저서인 『Cooperative Models and Farm Policy Reform』의 제7장 ‘Dairy Policy Effects on Cooperative Models’을 번역·정리한 것입니다.

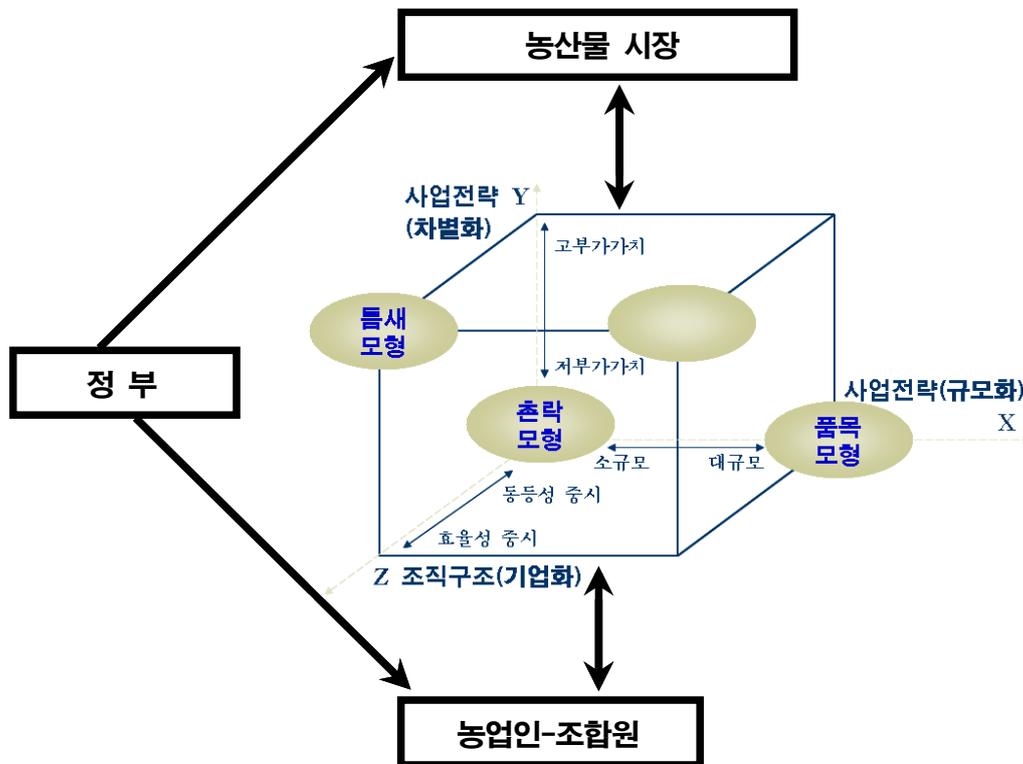
< 요약 >

- 이 글은 Onno-Frank van Bekkum의 저서인 『Cooperative Models and Farm Policy Reform』 (Van Gorcum, 2001)의 제7장을 번역·정리한 논문임
 - 주요 내용은 유럽의 낙농정책 변화에 따른 협동조합의 사업전략 및 구조 변화를 분석한 것임
- 가격지지 정책과 쿼터제 정책은 서로 상반된 시장효과를 갖는데, 협동조합의 모형 선택에도 영향을 미침
 - 가격지지는 생산량 증대를 유발하고, 자원배분을 왜곡하며, 식품산업의 국내수요를 감소시키는 효과가 있음. 이 경우 협동조합은 사업물량을 극대화하는 품목모형의 전략을 채택하게 됨
 - 쿼터제는 생산량을 제한하고, 산출물 가격을 높이는 동시에 생산요소 가격을 상승시킴. 이 경우 협동조합은 부가가치 모형의 전략을 추구하게 됨
- 동일한 정책변화에 대해서도 협동조합은 국내시장규모, 조합원의 특성 등에 따라 상이한 모형을 선택하게 됨
 - 국내시장의 규모가 클수록, 그리고 조합원의 투자 잠재력이 높을수록 협동조합은 부가가치 모형으로 발전하게 됨
 - 조합원의 생산 잠재력이 클수록, 그리고 조합의 합병 잠재력이 클수록 품목모형 협동조합으로 발전하는데 유리함
 - 사업운영의 규모 효율성을 위해 부가가치 모형의 협동조합도 물량을 일정수준으로 증가시킴

I. 서론

이전 장에서는 사업전략과 조직구조의 특성에 기반하여 낙농협동조합의 유형을 분류하였으며, 전략과 조직구조 특성 간의 연계에 대해 분석하였다. 이 장에서는 이러한 유형분류 이면에 존재하는 추진요인(driving factors)에 대해서 분석을 시도한다. 일부 협동조합은 품목모형 협동조합과 유사한 반면, 다른 협동조합은 부가가치 모형과 유사성이 있다. 그렇다면 이러한 차이는 무엇 때문인가? 이를 위해 사업전략과 구조측면에서 낙농정책이 협동조합 발전에 미치는 영향을 검토하고자 한다. 모든 협동조합이 동일하지 않기 때문에 정책환경 또는 정책의 변화는 협동조합 각각에 있어 상이한 영향을 미친다고 볼 수 있다. <그림 1>은 시장, 정부, 조합원과 협동조합이 선택하게 되는 전략과 구조를 그림으로 요약한 것이다.

<그림 1> 정책영향의 분석을 위한 협동조합 모형의 통합



II. 낙농정책이 우유 생산과 교역에 미치는 영향

먼저 낙농정책이 주요 국가의 생산 및 교역에 미친 영향을 검토한다. 전통적인 우유 매입(intake) 의무조항¹⁾의 관점에서 이러한 영향들은 협동조합의 발전과 관련이 있다. 만약 낙농정책으로 우유생산이 급증한다면, 협동조합은 가공시설과 판매량을 확대해야 할 것이다. 이러한 정책들은 농가가 인식하는 생산신호에 영향을 미치고, 조합원은 협동조합의 전략을 조정한다. 마찬가지로 국내 및 수출시장의 상이한 본질 때문에 낙농정책이 교역에 미치는 영향도 중요한데, 일반적으로 국내시장은 부가가치 중심형인 반면, 수출시장은 규모 중심형의 특성을 갖고 있다. 낙농정책이 교역에 미치는 영향을 통해 협동조합에 대한 몇가지 함의를 도출할 수 있다.

<그림 2>는 덴마크, 아일랜드, 네덜란드, 호주 및 뉴질랜드의 우유 생산량을 나타내고 있다. 또한 세계 총생산량은 3개년 이동평균 값이다. 세 개의 수직선은 낙농정책과 관련된 주요 분기점을 표시한다. 첫째, 1968년은 유럽연합 공동시장정책²⁾이 우유 생산에 영향을 미친 해이고, 둘째, 1973년은 영국, 덴마크, 아일랜드가 EU에 가입하고, 뉴질랜드와 호주는 주요 수출시장을 잃게 되는 해이다. 마지막으로 1984년은 유럽연합에 우유쿼터가 도입되는 시점이다. <그림 2>와 이에 대한 논의를 통해 정부정책이 낙농시장에 미친 영향이 크다는 것을 분명히 알 수 있다.

<그림 2>를 통해 몇 가지 주요 내용을 발견할 수 있다.

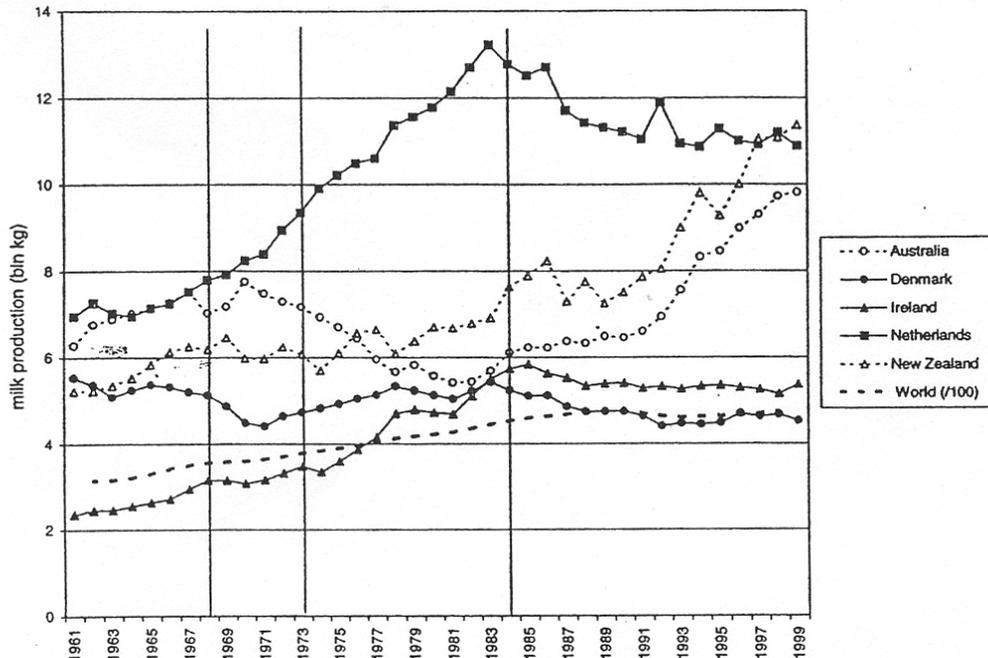
- 1961~68년 동안 네덜란드의 우유 생산 증가는 세계 총생산의 3개년 이동평균과 유사한 형태를 보이고 있다. 유럽의 낙농정책 도입이후 우유 생산은 급격하게 증가하였다. 사실상 네덜란드의 우유 생산은 비교대상국가들 보다 빠른 속도로 증가하였다. 1984년에는 생산 증가가 갑

1) 역자주 : 조합은 조합원의 출하물량에 대해 제한을 둘 수 없으며, 또한 비용절감형 전략은 사업물량을 확대하기 위해 조합원의 물량을 의무적으로 매입하게 된다.

2) 역자주 : 1968년부터 시행되고 있는 유럽연합(EU)의 공동농업정책으로 회원국에 대해 일률적으로 적용된다. 단일시장, 역내 농산물 우선, 공동 재정부담 등 크게 세 가지 기본원칙 아래 시행되며, 1997년 공동농업정책 개혁, 구조·결속기금 개혁, 유럽연합 가입 대상국에 대한 지원, 2000~2006년의 예산지침 등 4개 부문의 개혁과 조정안을 골자로 하는 ‘아젠다(Agenda) 2000’이 이루어졌다.

자기 멈추었고, 세계 생산 증가율 이하로 낮아졌다. 심지어 쿼터 감소는 네덜란드의 우유 생산 감소를 촉진하였다.

<그림 2> 주요 비교대상 국가들의 우유 생산 추이(1961~1999년)



- 아일랜드의 경우 유럽연합 가입이전까지는 세계 우유 생산 증가와 유사한 패턴을 보였는데, 그 이후로는 급격히 증가하였다. 또한 쿼터제가 도입된 이후에는 패턴이 역전되었다. 아일랜드는 덴마크의 증가 패턴과 유사한 형태를 갖고 있다. 덴마크의 현재 생산수준은 40년전과 비교하여 별다른 변화가 없다. 유럽연합의 낙농정책 하에서 생산은 감소되었고, 쿼터제 도입시점에 최고조에 달한 이후 다시 감소하였다.
- 호주와 뉴질랜드의 우유 생산 패턴은 유럽연합 국가들과는 매우 상이하며, 두 국가간에도 상이한 특징을 보이고 있다. 호주는 70년대 전반적으로 생산 감소를 겪었다. 뉴질랜드의 상황은 다소 덜 극단적인데, 60년대 후반과 70년대 사이에 우유 생산이 정체되었다. 1984년 노동당 집권 이후 간접농업보조(비료보조, 최소보장가격, 낙농보드에 대한 이자보조 등)가 철폐됨에 따라 지속적인 우유 증가는 상당한 영향을

받았다. 이 시점에 뉴질랜드 화폐도 평가절하 되었고, 이자율은 약 25% 상승하였다. 정책변화로 수년동안 20% 농가가 탈농하였다. 1987년 세계 가축시장의 붕괴는 낙농부문을 포함한 뉴질랜드 경제에 상당한 영향을 미쳤다. 1988년 낙농부문은 증가패턴을 회복했고, 그 이후로 계속해서 강세를 유지하였다. 이러한 추세는 영국의 유럽연합 가입(1973년)과 일정부분 연계되어 있다. 비록 뉴질랜드 우유 생산 증가가 호주보다 다소 빠르게 회복되었지만, 두 국가는 80년대 초반이후 급격한 증가세를 보였다. 1968년에 시작되어 1984년까지 급격히 확대된 호주와 네덜란드의 생산 차이는 수년 이내에 비슷하게 될 것이다. 뉴질랜드의 생산량이 네덜란드 다음으로 2위를 차지하는데 30년이 걸렸고, 1997년에 처음으로 네덜란드의 생산량을 초과하였다.

이러한 우유 생산 증가 수치를 인구 증가 추세와 연계해 볼 때, 다음과 같은 패턴이 나타난다. 1961년 세계 인구당 우유 생산량은 101.8kg이었으나, 1999년에는 80.1kg으로 감소하였다. 이는 같은 기간동안 세계 우유 생산량은 53.3% 증가한 반면, 인구는 94.9%나 증가하였기 때문이다. 뉴질랜드의 경우 1999년 인구당 우유 생산량은 세계 생산량보다 37.6배나 높았고, 1961년보다는 21.1배나 상승하였다. 다른 비교 대상 국가의 경우, 아일랜드는 8.2배에서 17.8배로 증가, 덴마크는 11.7배에서 10.6배로 감소, 네덜란드 5.9배에서 8.6배로 증가, 그리고 호주는 5.8배에서 6.5배로 증가하였다.

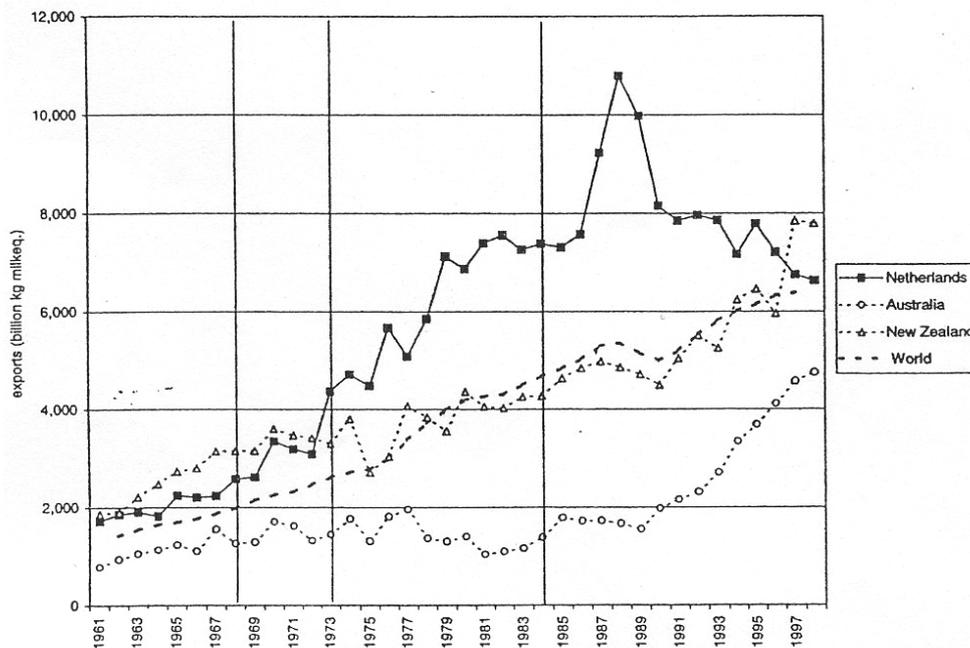
이러한 관계는 낙농정책이 협동조합에 미치는 영향 측면에서 중요하다. 이러한 인구당 우유 생산 비율이 높으면 높을수록, 각국의 가공산업은 상대적으로 수출지향적이 될 것이다. 일반적으로 보면, 국내시장은 신선제품 중심이므로 국제시장의 가공제품보다 부가가치가 높은 경향이 있다. 이러한 방식으로 국내부문에 의해 수출부문의 교차보조가 발생한다고 할 수 있다. 이는 국내시장 가격수준이 보조에 의해 지지되고 있는 경우 더욱 그러한데, 네덜란드(1968년 이후), 아일랜드와 덴마크(1973년 이후), 호주(2000년까지)의 경우가 이에 해당된다. 동시에 낙농업은 수출증대 보다는 국내시장에 집중할 유인을 갖게 된다. 이러한 관점에서 뉴질랜드가 가장 수출지향적이라고 예측할 수 있는데, 이는 국내인구 비중이 상대적으로 낮은 것도 주요 요인이다.

유럽연합의 경우, 이러한 국내시장 편중이 확인치 않는데, 이는 낙농정책이 국내가격과 수출가격 모두를 보조하였기 때문이다. 다른 비교 대상 국가들의 인구증가율을 살펴보면, 덴마크는 15%(5.3백만명), 아일랜드는 33%(3.8백만명), 네덜란드는 36%(15.8백만명)로 세 국가의 인구증가는 중간 수준이다. 그러나 호주는 국내시장가격만 보조하였고, 인구는 79%(19.0백만명) 증가하였다. 따라서 호주의 수출 프로파일이 명확하지 않다는 것이 이해가 된다.

이제 비교 대상국가의 수출시장에 대한 자료를 살펴볼 필요가 있다. <그림 3>은 1961~1998년의 전세계 수출량과 연계한 네덜란드, 호주, 뉴질랜드의 수출 물량을 보여준다. 아일랜드와 덴마크는 제외되었는데, 이는 네덜란드의 패턴과 매우 유사하기 때문이다. 40년 동안 세계 낙농수출은 연평균 10% 이상 증가하였다. 따라서 총생산량에서 교역량이 차지하는 비중은 지난 40년 동안 4%에서 12%로 증가하였다. 이러한 추세는 국제 낙농시장의 특성을 소수 국가의 덤핑시장에서 실질적인 국제시장으로 변화하게 하였다.

<그림 3>의 수치와 그 다음 자료를 통해 국내 낙농정책이 세계교역흐름에 상당한 영향을 미쳤다는 것을 알 수 있다.

<그림 3> 비교 대상 국가들의 수출물량 추이(1961~1998년)

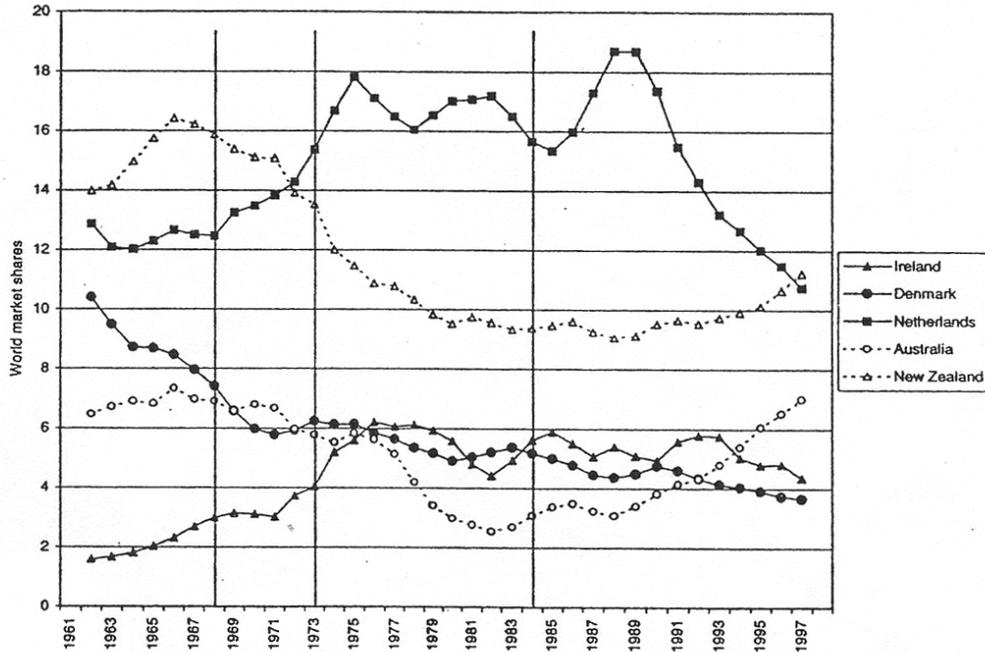


<그림 3>은 쿼터제 도입시까지 수출보조에 의해 유지된 유럽연합의 가격 지지 정책 하에서, 네덜란드가 세계 추세선에서 어떻게 이탈하였는가를 보여 준다. 90년대 초반 중앙 및 동아시아 국가의 유럽연합 가입에 따른 수요 증대로 인해 수출물량은 회복되었지만, 80년대 중반수준에서 정체되었다. 지난 수년동안의 급격한 수출감소는 러시아 위기와 브랜드 제품의 비중을 증가하기 위해 Friesland Coberco³⁾가 자발적으로 치즈생산을 제한했기 때문이다. 뉴질랜드는 수출기반을 상실하였고, 영국이 유럽연합에 가입한 시점(1973년)에는 세계 총수출량 추세에 추월당했다. 그 이후로는 전세계 패턴과 놀라울 정도로 일치하였고, 1995년 우루과이라운드 협정 이후 상대적으로 빠른 속도로 증가하였다. 동시에 1973년 이후 확대되어온 네덜란드와의 격차도 축소되었다. 호주의 수출은 60년대 후반 이후 20년동안 정체상태에 있었지만, 90년 이후 연평균 23%의 속도로 증가하였는데, 이는 세계총수출 증가율의 두배에 가까운 수치이다.

이상의 내용에서 알 수 있듯이, 지난 40년동안의 일반적 추세는 절대 값 측면에서 수출이 증가하였다는 것이다. 그러나 상대값 측면에서 수출추이를 살펴볼 필요가 있다. <그림 4>는 비교대상 국가의 수출시장 비중을 보여준다. 여기에 제시된 시계열자료는 3개년 이동평균 값이다. 단, 덴마크, 아일랜드, 네덜란드의 수출비중은 유럽연합내 교역도 포함된 것임을 유의해야 한다. 1986년 이후 이용가능한 자료는 유럽연합 수입의 94%가 유럽연합 내 교역이라는 것을 보여준다. 같은 기간에 유럽연합 수출의 67%가 유럽연합 내 수출이지만, 이는 1986년 59%에서 1998년에는 73%로 꾸준히 증가하였다. 유럽연합내 교역을 제외하면, 세계수출에서 유럽연합이 차지하는 비중은 1986~1998년동안 평균 30.5%이지만, 이는 42%에서 21%로 감소한 수치이다. 이러한 수치는 절대값 측면에서 유럽연합 국가들의 수출이 증가하였지만, 이는 유럽연합 외의 수출감소가 유럽연합 내 수출 증대를 통해 균형을 이루었다는 것을 보여준다.

3) 역자주 : Friesland Coberco는 낙농협동조합으로 Campina Melkunie 협동조합과 함께 네덜란드 낙농 식품부문을 선도하고 있다.

<그림 4> 비교 대상 국가들의 세계 수출시장 비중(1961~1998년)



Note: Intra-EU trade is included in both the EU countries' exports and in the world's total.
 Source: FAO (Faostat Database)

<그림 4>는 뉴질랜드의 지속적인 수출물량 증대에도 불구하고, 세계시장 비중은 1967년 16.7%로 정점을 이룬 이후 80년대 후반까지 지속적으로 감소(8.6%, 1988년)했다는 것을 보여준다. 90년대 뉴질랜드는 수출을 지속적으로 강화하였는데, 1998년 세계수출시장에서 12%의 비중을 차지하였다. 유사하게 호주는 1981년 2.5%부터 증가하여 1998년 7.3%를 달성하였지만, 1967년의 정점인 8.2%를 달성하지는 못하였다. 네덜란드의 수출시장 비중 변동은 보다 극적이었다. 60년대 후반 이후 주요 돌발변수로 인해 1976년 18.9%라는 정점의 수출비중을 차지하였고, 그 이후 정체현상을 보였으며 1989년 19.7%라는 최고 정점을 이루었다. 그러나 1998년에는 수출비중이 10.2%로 반토막이 되었다. 비록 베를린 장벽의 붕괴가 가격지지 및 쿼터의 즉각적인 효과를 지연시켰음에도 불구하고, 가격지지의 초기효과와 쿼터도입의 후반기 효과는 분명하다. 아일랜드의 수출비중은 유럽연합 가입이후 수년 후인 1979년 6.7%로 정점을 이루었고, 그 이후 4~6%내에서 변동하였으며

1992년 7.7%로 최고점을 달성하였다. 가격유인정책과 총생산제약하에서 아일랜드의 수출비중은 최고수준에 도달하였다. 덴마크의 수출시장비중은 유럽연합 회원국 가입이전의 기간동안 급격히 감소하였다. 유럽연합 가입 이후에도 비록 전에 비해 감소 폭은 줄어들었지만, 수출비중은 계속해서 감소하였다.

III. 농업 및 식품산업에 대한 정책적 영향

앞 절에서는 시장과 가격정책의 특징적인 영향에 대한 광범위한 역사적 틀(구조)을 소개하였다. 이 절과 다음 절에서는 이러한 영향이 협동조합에 미치는 효과를 살펴보는데, 이는 상이한 정책하에서 협동조합 모형이 어떻게 형성되었고, 정책개혁에 대한 반응의 논리적 근거를 개발하는데 그 목적이 있다.

1. 가격지지와 쿼터제가 낙농업에 미치는 영향

정책변화가 농업부문에 미치는 영향을 분석한 결과, 가격지지는 생산자에 대한 시장신호를 왜곡하고, 이로 인해 자원배분의 손실과 환경오염적 가변요소의 과도한 사용을 유발한다는 것이 밝혀졌다(Fraser, 1991). 정책변화에 따른 농업부문의 영향이 협동조합에 미치는 결과는 매입 물량과 우유의 질이 왜곡될 수 있다는 것이다. 특히 환경이슈와 관련해서, Marsh(1991)는 공동농업정책(CAP)이 낙농업에 대해 비의도적이고 바람직하지 않은 품질과 이미지의 영향을 갖는다고 분석했다. 다른 차원의 배분손실은 가격지지가 장기적 측면에서 생산증대를 유발하고, 이는 산출물 가격이 하락하는 요인이 된다는 것이다(Tarditi, 1995).

가격지지는 토지가격 폭등의 원인이 되는데, 이는 가격정책의 수혜가 가격지지 정책 도입시점의 토지 소유자에게 귀속된다는 것을 의미한다(Johnson, D.G., 1991). Johnson은 “가격상승은 농업자원에 대한 수익률에 지속적인 영향을 미치고, 또한 만약 가격상승이 농가소득 상승의 주요 요인이 된다면, 가격상승은 계속해서 발생해야한다(1991, p.211).”라고 주장했다. 유사하게

가격지지는 투입요소에 대한 수요를 변화시키는 원인이 됨으로서 투입요소 가격이 상승한다는 주장이 있다(Tarditi, 1985). 이는 곧 농업인에게 농업경쟁력 제고를 위한 유인을 제공하는데 실패하는 것을 의미하며, 또한 협동조합의 측면에서 보면 장기적인 측면에서 경쟁력이 취약한 공급집단(즉 조합원)에게 의존하는 결과를 초래한다.

쿼터제가 협동조합의 조합원에 미치는 영향의 측면에서 보았을 때, 쿼터제는 높은 가격수준을 유지하는 경향이 있고 이로 인해 소비자 후생의 감소를 유발하지만(Dawson, 1991), 생산자의 소득증대에 기여하는 효과가 있다(Jorgensen, 1989; Kirke, 1989). 쿼터제는 구조변화를 지연시킨다고 알려져 있지만, 비록 규모측면에서 사육두수 증가율은 감소하였으나(Parton, 1992), 장기적 측면에서 구조변화가 지연되지 않음이 밝혀졌다(Kirke, 1989). 쿼터제는 토지 또는 거래가능한 쿼터에 대한 높은 가격의 자본화를 유도하고, 이로 인해 쿼터유발형 가격증대의 단기 및 중기 이익은 시간이 지날수록 사라진다(De Boer and Krijger, 1989; Hertel, 1990). 다른 한편으로 농업생산체계는 농업생산요소의 구입 증대를 포함한 높은 가격에 익숙해짐에 따라 농가의 경쟁력은 낮아진다. 이러한 높은 토지 및 쿼터 가격은 신규 및 영농승계자에게 높은 진입장벽이 되고, 장기간의 부채를 낳으며 농업고용의 규모를 감소시킨다(Burrell, 1989). 그러나 구조개선에 대한 쿼터의 긍정적 영향도 있다. 예를 들어 은퇴문제의 경우 쿼터 판매에 따른 '고액의 퇴직금'은 농가의 구조개선을 가속화시킨다(Kirke, 1989; Burrell, 1989).

만약 쿼터권의 판매가 불가능하다면, 쿼터제는 생산자의 유연성을 제한하며, 이는 혁신적이고 기업가적 기술혁신의 손실을 초래한다(Hertel, 1990; Tollens, 1989). 동시에 쿼터 부과는 농장경영기법의 변화를 유발하는데, 예를 들면 비용효율성 개선을 위한 방식이 규모확장에서 사육기법 발전으로 변했다는 것이다(Burrell, 1989, 1990; Krijger, 1991; Kirke, 1989; Rasmussen and Nielsen, 1985, and Stefanou et al, 1992). 게다가 쿼터는 차별화된 비용조정을 유발하는데, 대규모 농가는 낙농생산에 더욱 전문화하고 추가적 생산권을 구입함으로써 생산을 확대하는 한편, 소농가는 쿼터에 비례하여 과도한 생산요소를 처분하고 다른 농업활동에 집중하게 된다(Krijger, 1991).

신기술의 도입은 소득수준을 유지하기 위하여 쿼터를 판매하려고 하는 농가들의 구조조정을 완화시키는 것으로 나타났다(Tiffin, 1993).

2. 낙농정책이 식품산업에 미치는 영향

Swinbank(1983)는 산업수준에서 가격지지효과를 중심으로 공동농업정책(CAP)이 경쟁시장보다 높은 가격을 설정하여 생산증대를 가져옴으로서 식품산업에 어떠한 영향을 미쳤는가를 분석하였다. 가격지지는 식품산업에 대한 총수요를 감소시킨다. Swinbank는 특정 국가와 상품이 가격지지를 통해 차별적으로 이익을 얻는다는 것을 지적하였다. 가격지지는 규모가 상이한 농가간에 균등한 이익분배를 낳지 않는데, 대규모 농가는 생산이 커서 이익규모도 크기 때문이다(Brown, 1990). 이러한 요인은 평균농장규모가 큰 생산지역(북서 유럽 지역)의 협동조합에 보다 유리하다.

게다가 가격지지는 국제시장가격을 인하할 뿐만 아니라 불안정성을 국제시장에 이전하고, 비보조 및 빈국의 생산자소득을 낮추는 효과가 있다(Demekas et al., 1988). 가격지지는 가처분소득이 낮으며 식품소비 지출비중이 높은 국내시장 소비자에게 부담이 되는 반면, 수입국 소비자에게는 단기적으로 식품지출을 보조하는 효과가 있다. 게다가 국제시장으로부터 국내시장의 격리는 국내생산과 가공부문에 대한 가격신호의 전이를 약화시킨다(Fraser, 1991). 가격지지 국가의 협동조합 경우, 가격지지는 복합적인 효과를 갖게 된다. 협동조합은 수출보조로 단기이익을 얻지만, 다른 한편으로 왜곡된 시장 자체로부터 영향을 받는다. 이는 Van Dijk와 Mackel(1991)에 의해 강조되었는데, 협동조합이 부적절한 국제시장전략을 따르게 됨으로써 높은 지지가격 때문에 협동조합은 농가들이 정부구매 및 수출보조에 도달하는 가공채널이 된다. 조합원은 오로지 실현된 순가격에 기초해서 그들의 협동조합을 평가하게 되는데, 경영진은 생산물 또는 시장발전의 장기적 관점에서 투자할 유인이 감소된다.

공동농업정책(CAP)은 1차 및 2차 가공단계별 낙농 가공업자에게 상이한 영향을 준 것으로 밝혀졌다. 1차 가공산업은 고정마진으로부터 이익을 얻는데, 이는 보조가격의 지불과 연계되어 있으며, 증가된 처리량을 확보하게 되

기 때문이다. 2차 가공산업은 수출보조와 거대한 국내시장 창출로부터 이득을 얻지만, 원료농산물의 가격상승으로부터 부정적 영향을 받고, 이를 소매유통채널로 전이할 수 있는 능력은 제한적이다. 이러한 기업들의 경우 국내 및 국제시장에서 특정 경쟁기법에 기초한 차별화 기회들은 국내시장에서 가격변동 감소, 부가가치 상품보다 상품판매에 기반한 수출상환, 그리고 화폐보상체계에 의해 감소되었다(Harris, 1984).

최저가격제는 안정적이고 예측가능한 시장수익을 도출하기 때문에 시장위험을 감소시킨다. 그러나 만약 최저가격제가 단순히 민간보유를 공공보유로 전환하는데 불과하면, 최저가격제는 최저가격수준 이상으로 상품가격을 안정시키지 못한 것으로 밝혀졌다(Newbery and Stiglitz, 1981). 게다가 가격지지는 장기적이고 안정적인 농가소득을 창출하지 못한다(Koester, 1991). 대신에 수익 또는 소득안정화는 산출물 변동과 연계한 가격변동을 유지함으로써 달성가능하지만, 이 경우에도 가격지지정책으로부터 왜곡이 없는 경우에 최적으로 실현될 수 있다(Tarditi, 1985). 비록 가격지지가 일시적으로 농가이동을 억제하지만, 장기적 측면에서 이농 수준을 낮추지는 않는다. 조합원의 규모가 큰 협동조합의 경우 관리비용이 증대하여 내부지배구조의 효율성을 감소시킨다. 또한 이것은 수많은 농가에 투자가 분산되는 효과를 가져온다.

쿼터제가 식품산업에 미치는 영향에 대해서는 유럽 농업경제학 연구들을 통해 몇 가지 유의미한 함의를 찾을 수 있다. 비록 유럽연합 회원국 간의 이행방식의 차이에 따라 상이한 차이가 있지만, 국가내 쿼터 재분배는 단기 구조조정을 가능케 한다(Tollens, 1989). 쿼터제가 단기 구조조정을 완화하는 것은 아니다. 쿼터제는 지역차원에서 생산수준을 유지하고 교역제한은 유럽 회원국간의 지역간 이동을 제한한다(Langer, 1989). 다른 접근방식에 의하면 쿼터의 교역제한은 생산의 지역특화에 의한 효율화의 이점을 제한한다. 게다가 쿼터 부과는 국제시장 비중의 점진적 감소를 유발하고 동시에 쿼터를 도입하는 국가간의 수출시장 비중을 현재 수준으로 유지시킨다. 게다가 쿼터제는 교역국가간 규모와 순교역위치의 방향에 따라 국제가격수준에 중요한 영향을 미친다(OECD, 1990).

우유 쿼터 도입과 점진적 쿼터 감소는 우유 가공업체가 적절한 우유공급량을 확보하는데 문제가 발생할 수 있다는 것을 지적할 수 있다(OECD,

1996). 그러나 이러한 효과는 잠정적으로 일시적인 특성을 갖는다. 추가적으로 쿼터제 도입은 낙농 연관산업에 영향을 미친다는 것을 알 수 있고 (Bingley et al., 1985), 가공산업에 대한 직접효과를 통해 전체 경제에 영향을 미칠 뿐만 아니라 공급산업에 대한 후방연쇄효과를 통해 보다 광범위한 영향을 미친다(Roberts, 1994).

IV. 협동조합에 대한 정책적 영향

이 절에서 교역과 생산패턴에 대한 정책의 일반적 영향과 유럽 낙농정책이 협동조합 조합원에 미치는 농업경제학적 분석내용을 협동조합에 대한 정책적 영향과 협동조합의 대응방식에 대한 논의로 제한한다. 이러한 논의는 사례에 기초하여 제시된다.

1. 협동조합에 대한 정책적 영향 : 복합적 쟁점

시장 및 가격정책은 식품산업뿐만 아니라 개별 농가 및 전체 산업에도 상당한 영향을 미친다. 이러한 영향들의 상당부분이 협동조합 부문으로 이전된다.

- 산업 및 국가수준에서, 가격지지는 생산량을 증대시킨다. 이는 수출에 영향을 미치고, 특히 국내인구가 적은 경우에는 더욱 영향이 크다. 국내시장과 연계된 가격지지는 수출의 상대적 규모를 감소시키는데, 이는 가격지지가 국내시장을 보다 수익성이 있는 것으로 변화시키기 때문이다. 가격지지는 수입으로부터 국내시장의 보호를 필요로 하기 때문에 제3국의 수출 및 간접적 생산에 영향을 미치게 된다. 당연히 생산 쿼터제는 반대의 효과를 갖게 된다. 즉 이로 인해 생산은 정체되고, 상대적 수출비중은 감소하고 제3국이 이익을 얻게 된다.
- 농가수준에서, 가격지지는 자원배분을 왜곡한다는 것을 알 수 있는데, 생산요소 및 토지가격의 상승은 가격지지의 긍정적 소득효과를 감소시킨다. 쿼터제는 높은 산출물 가격과 연계되기 때문에, 높은 농지가격을 유발하거나 거래가능한 쿼터를 자본화하게 된다. 대농이 소농보다 가

격지로부터 많은 이익을 얻게 되고, 소규모 농가로부터 쿼터를 구입하게 된다. 대규모 쿼터를 갖는 국가들은 이러한 가격이익을 보다 많이 얻게 된다. 농업생산비용이 증가함에 따라 가격지지는 농업경쟁력을 감소시킨다. 또한 농가의 기업가적 동기부여에도 영향을 미친다.

- 식품산업의 영향 측면에서, 높은 소비자 가격은 국내수요에 부정적 영향을 미쳐왔다. 국제가격수준은 침체되어왔고, 국내시장 불안정성은 세계시장에 이전되었으며, 제3국의 수출 이익 및 비보조국의 생산자 소득을 낮추게 된다. 쿼터제 도입은 이러한 영향을 개선시켰거나, 최소한 이러한 영향들이 더욱 악화되는 것을 막았다. 대규모 생산은 가공시설의 확대를 낳았고, 낮은 가격 및 가격위험은 현대화를 촉진하였다. 2차 가공산업의 경우 높은 원료 농산물 가격은 가공제품의 수익률에 영향을 미쳤다. 게다가 쿼터제는 지역간 교역으로부터의 효율성 개선을 제한하였고, 이로 인해 산업수준에서 투자결정을 왜곡하였다. 쿼터 감소는 일시적으로 공급 감소를 유발하였다. 이러한 모든 요인들은 전략적 의사결정에 영향을 미쳤다.
- 이러한 정책들은 정책전환의 위험을 발생시키는데, 비록 긍정적 효과를 낳을 때도 있지만 정책전환은 부정적인 효과들을 갖고 있다. 정책자유화의 함의는 다음과 같다. 과잉 생산은 낮은 수준으로 재조정될 것이며, 노동유출이 이루어 질 것이고, 토지 및 쿼터부문의 높은 자본화는 자본손실을 발생한다. 동시에 생산요소 가격은 하락하고, 지지가격의 감축은 소비자가격 하락으로 연계되므로 소비자 수요는 증가하게 된다.

이러한 효과들은 여러 가지 측면에서 투자자소유낙농기업보다 협동조합에 보다 강력한 영향을 미쳐왔다. 첫째, 많은 국가에 있어 협동조합이 낙농부문에 차지하는 비중이 크기 때문에 정책변화에 따른 파급 효과도 크다. 특히 대부분의 정부정책이 집중되어 있는 상품가공 및 수출마케팅에 있어 더욱 그러하기 때문에 협동조합이 보다 많은 영향을 받게 된다. 예를 들어, 네덜란드의 경우 협동조합의 우유 매입 비중은 1960년 76%에서 1971년 85%로 지속적으로 증가하였고, 이후로도 그 이상의 수준을 유지해왔다. 덴마크의 경우 협동조합의 시장비중은 1972년 86%에서 1996년 93%까지 증가되

었다. 우유 매입에서 아일랜드 협동조합의 시장비중은 70년대 초반에 90%까지 근접하였고, 70년대 후반이후 100%에 근접하였다. 호주의 경우 협동조합의 시장비중은 약 75%로 추정되어왔다. 두 개의 투자자소유낙농기업인 National Foods와 Parmalat's Pauls은 신선우유시장에서 상당한 위치를 갖고 있으며, 호주 우유 생산의 22%를 차지하고 있다. 마지막으로 뉴질랜드의 경우 모든 우유는 협동조합에 의해 매입되고, 몇몇 투자자소유낙농기업이 국내마케팅 시장에서 활동하고 있다. 많은 국가들의 경우 협동조합은 버터, 탈지분유와 같은 원료농산물의 수출마케팅에서 거의 100%를 점유하고 있다. 협동조합의 성장은 생산유발형 정책환경과 연계되어 있고 시장판매의 최후 수단으로 원료 농산물의 증개구매를 보조했다.

둘째, 전통적 협동조합은 우유매입 의무조항으로 인해 농가의 생산변동에 민감한 구조를 갖고 있다. 투자자소유낙농기업과 달리, 협동조합은 마케팅 니즈에 따라 원료 농산물 매입을 조정하는 공급정책을 사용할 수 없다. 대신에 조합원의 생산물량이 협동조합의 가공과 마케팅을 통제한다.

이러한 경향은 세 번째 요인, 즉 조합원-생산자가 소유하는 협동조합은 일반적으로 가격시스템을 통해 잉여를 분배한다. 만약 우유 생산과 수집, 가공 및 마케팅간의 시장을 (불완전한) 계층조직으로 대체하고, 개별농장의 확대와 이러한 조합원의 지배하에서 협동조합이 운영된다면, 협동조합의 성과는 조합원의 생산신호를 직접적으로 반영한다. 따라서 협동조합이 비조합원 우유 활동에서 수익이 발생할 경우, 농가는 이러한 성공을 조합원 우유에 대한 시장수요의 증가로 인식할 것이다. 조합원 생산 우유의 고부가가치 가공 및 마케팅 활동은 거래관계보다는 조합원 투자와 관련된 수익을 창출한다는 주장이 있다. 여전히 개별 조합원은 이러한 수익의 높은 비중을 차지하기 위해 자신의 생산량을 확대할 인센티브를 갖는다. 종종 협동조합 법에 의해 강제되는 개방조합원제도와 인수보다는 합병을 통한 성장 경향은 상황을 보다 악화시킨다. 공정거래법도 가격지배의 위협하에서 협동조합이 우유 물량을 제한하는 것을 금지한다.

셋째, 내부유보에 기반하여 운영자금을 조달하는 협동조합의 전통적 관행 때문에 낙농정책은 투자자소유기업과 비교하여 협동조합에 상이한 영향을 미친다. 내부유보 자본은 협동조합이 시장환경 변화에 둔감하게 하는 원인이 된다. 즉 낙농시장의 전망이 밝지 않더라도, 시장에서 빠져나올 유인이 없게 된다.

그러한 상황에서 조합원-소유자는 협동조합으로부터 자본인출의 가능성이 낮다. 게다가 상대적으로 저 평가된 내부유보 자본하에서 조합원이 인식하는 가격은 과대평가되고 이로 인해 과잉공급을 발생시킨다. 투자자 소유기업의 일반 유보는 이러한 문제를 갖고 있지 않으며 또한 적어도 그렇게 광범위하지 않다.

다섯째, 투자자소유기업과 달리, 협동조합은 지리적 경계를 갖고 있다. 협동조합이 일반 기업과 같이 부가가치 활동과 국제활동에 참여하는 경우가 상대적으로 약할 수밖에 없는데, 이는 원료 농산물 공급이 지역성에 기반하고 있기 때문이다. 결과적으로 협동조합의 전략은 일반 기업에 비해 농가수준의 발전에 보다 영향을 받게 된다. 이는 지리적 생산영향 요인, 즉 쿼터정책, 환경정책, 지역계획, 주요 항구 존재, 기후 등이 협동조합에 보다 영향을 미치게 되는데, 반면에 지역 제약이 없는 투자자소유기업은 이러한 요인들에 상대적으로 영향을 받지 않는다.

2. 협동조합에 대한 정책적 영향 : 상이한 정책제도

지난 30년동안 유럽연합, 호주 및 뉴질랜드의 정책들은 상당한 차이가 있었다. 여기에서는 이러한 상이한 정책들이 협동조합의 발전에 어떻게 영향을 미쳤는지를 살펴보기로 한다.

가. 유럽연합 협동조합과 정책

위에서 살펴본 정책적 영향을 유럽연합의 상황에 대입해보면, 낙농 협동조합이 특정 모형의 협동조합으로 발전하는 과정을 설명할 수 있다.

가격지지, 가변수입부과금, 수출상환제도, 그리고 국내시장지지 도입이후, 우유 생산은 급격히 증가하였다. 이로 인해 협동조합은 가공시설을 확대할 필요에 직면하였고, 동시에 대규모 시설은 낮은 평균비용과 보다 나은 생산마진을 통해 효율성 증대를 유발하였다. 최저가격 지지하에서, 생산량의 지속적인 증가를 위한 농가와 협동조합의 연계는 매우 합리적이었다. 협동조합은 조합원들이 정부 예산을 충분히 이용할 수 있는 통로가 되었다. 비용전략을 채택한 협동조합은 강력한 수출시장의 위치를 획득하였고 세계 낙농시장을 지배하게 되었다. 유럽연합이 전반적으로 순수입국인 경우에는 이러한 체

계가 잘 운영되었지만, 유럽연합이 순수출국이 됨에 따라 예산비용이 급격히 증대되었고 결국 1984년 쿼터제를 통해 가격보조제가 중단되었다.

쿼터제 도입이후 주요 생산 증가 지역이 실질적으로 감소하였기 때문에, 수출보조에 전적으로 의존해온 협동조합은 어려운 상황에 직면했다는 것을 알 수 있다. 최근 GATT 협정으로 인해 수출보조 물량과 금액의 감축이 심화됨에 따라 협동조합은 더욱 어려운 상황에 직면하게 되었다. 품목모형 협동조합은 추가적 쿼터 권한을 얻기 위하여, 새로운 조합원을 가입시키거나 비조합원으로부터 쿼터를 구입 또는 다른 조합과의 합병을 통해 국가단위의 협동조합을 형성하고, 유럽연합 외부로 국제적 가공활동을 확대하였다. 대부분의 협동조합의 경우 그렇게 할 수 있는 기회가 있었음에도 불구하고 부가가치 전략을 채택하는 것이 합리적이었다. 수평적 성장기회가 제한됨에 따라 협동조합은 수직적 통합을 통한 성장을 추구하였다. 따라서 협동조합의 시장 전략은 투자자소유기업의 전략을 추구하게 되었다.

부가가치 전략은 생산단계에서 나타난 상황과도 적합하였다. 추가적 자원이 희소한 경우, 농업생산체계는 고비용하의 안정화에 의해 높은 가격수준에 적응하였다. 많은 경우에 가격지지는 토지가격의 급등, 가변투입요소의 높은 가격, 농업부문으로부터 노동퇴출 완화를 유발하였다. 이러한 고비용 생산체계는 협동조합이 고수익을 달성하는데 제약요인이 되었다. 시장논리에 적합하고 정(+)의 이윤을 유지하기 위한 부가가치 활동의 참여는 보다 강화되었다. 이러한 부가가치 전략으로의 방향 전환의 부작용은 상품의 수출시장 비중이 감소한다는 것이다.

유럽연합 낙농정책의 변화는 수출에서 직접투자를 통한 국제화로의 변화를 초래하였다. 이러한 국제화는 국내시장에서 지배적 비중을 차지하고 있는 협동조합의 당연한 결과였다. 연속적인 합병이후에, 협동조합은 본질적으로 하나의 국가단위 기업체가 되었다. 예를 들어, MD Foods는 90% 이상의 시장비중을 차지하였다. Glanbia, Campina and Friesland Coberco는 각각 자국 쿼터의 50%에 근접하였다. 국경의 제한을 넘어서, MD는 1990년 영국 시장에 상당액을 투자하였다. Campina는 '90년 합병이후에 독일과 벨기에에서 가공활동을 점진적으로 확장하였다. Friesland Coberco와 Glanbia는 그들의 지위를 비유럽연합 국가로 강화하였고, 초기에는 남동 아시아지역, 후반기에는 미

국까지 투자를 확대하였다. MD Foods와 Arla(1995년 유럽연합에 가입하였고 퀴터의 영향을 받음)는 2000년에 국제협동조합으로 하나가 되었다. 최근에 Campina는 수년이내에 독일 MKW를 네덜란드 조합원으로 통합하겠다고 발표하였다. 이러한 변화의 대부분은 우유 퀴터도입이후에 발생하였다. 이러한 단계에서 협동조합들은 국내 부가가치 활동에서 상당한 경험을 획득하였고, 이러한 노하우와 경쟁요소를 해외시장에서 이용하는 것은 합리적인 것이었다.

이러한 전략변화는 협동조합 내부구조의 변화를 유발하였다. 전통적인 물량 극대화 전략은 조합원 관계의 결속을 강화하였다. 개방 조합원 제도는 보다 많은 우유 매입을 위해 적합했다. 원료농산물 공급의 확대로 모든 조합원이 이익을 얻었기 때문에 신규 조합원에 대한 가입비는 필요하지 않았다. 1인 1표와 연대책임 원칙에 기반한 이데올로기는 새로운 조합원 가입을 증가시켰다. 비조합원 우유물량과 연계된 이윤에 기반한 우유가격의 교차보조는 농가 생산유인을 강화하였고, 극대화된 공급량을 창출하였다. 가공시설의 확대를 위해 필요한 자본수요는 내부유보에 의해 쉽게 조달되었다. 모든 조합원은 증가하는 우유 물량에 공통의 관심이 있었고, 1인 1표제는 편리하고 적합하였다.

그러나 퀴터제 도입이후 협동조합이 부가가치 활동에 집중함에 따라 이러한 전통적인 조직은 점점 현실성이 결여되고 역효과를 유발하였다. 따라서 조합원의 출자를 증대할 수 있는 투자제도의 설계에 관심이 높아지고 있다는 것을 알 수 있다. 유사하게 비록 퀴터제가 총공급량을 사전적으로 제한하지만, 조합원에 대한 이익분배에 있어 가격설정 제도는 우유 생산과 투자 관계를 차별화하도록 개선되어야 한다. 마지막으로 지배구조에 있어, 조합원 간의 이질성을 반영하기 위하여 전통적인 1인 1표제에서 벗어난 비례투표제를 적용할 수 있다. Campina와 Friesland Coberco의 사례가 이러한 추세를 보여준다. 그러나 이것이 여전히 일반적인 것은 아니다. 일부 협동조합은 강력한 부가가치 전략에도 불구하고, 내부 지배구조에 있어 주요한 변화를 채택하지 않았다. MD Foods, 또는 현재의 Arla Foods는 전통적 구조를 유지할 수 있는 충분한 재정적 여유를 갖고 있으며, 퀴터제가 폐지되면 수출시장 지향적 전략을 재개할 것으로 기대된다. 또한 Arla Foods가 유일하게 시장접근을 확보하고 있는 한, 그들의 조합원은 선택권이 없다. 비록 안정적인 상태로 마무리 될 것인지 의문시 되지만, Glanbia는 내부구조를 변화시키지 않았고 주식시장으로부터 벗어나야 했다.

나. 호주 협동조합과 정책

호주의 수출증가는 90년대까지 전반적으로 조금씩 증가하고 있었는데, 지역별로는 많은 차이가 있었다. 일부 주(state)는 매우 수출지향적인 반면, 다른 주는 국내수요를 겨냥하고 있었는데, 이러한 차이는 정책적인 요인으로 설명할 수 있다. 차별적인 공동계산제와 쿼터제가 어떻게 상이한 결과를 낳는지를 주요 수치를 통해 확인할 수 있다. 쿼터제를 적용한 주의 총 우유생산은 1985~1999년 사이에 40% 증가한 반면, 공동계산을 적용한 주에서는 81%가 증가하였다. 농가당 우유 생산은 쿼터제를 적용한 주가 2.22배 늘어났고, 공동계산을 적용한 주는 2.57배 늘어났다. 1998년 쿼터제를 적용한 주의 리터당 소득과 비용은 상당히 높은 수준(소득 A\$39.5/100리터, 비용 A\$33.1)인 반면, 공동계산을 적용한 주의 소득 (A\$22.3/100리터) 및 비용(A\$20.1)은 낮은 것으로 나타났다. 국내시장지지는 공동계산을 통해 농가에게 이익이 분배되는데, 이는 공동계산 가치의 높은 비중을 차지하기 위하여 개별 농가는 생산을 확대하려고 하는 유인이 있다. 따라서 생산증가로 인해 리터당 소득은 감소하였고, 동시에 농가는 비용구조를 개선하였다. 쿼터제를 적용한 주의 농가는 쿼터를 유지하려는 유인이 있고, 제조업 우유가격이 한계비용과 고정비용의 합을 초과하는 한 쿼터를 초과하는 물량을 생산하였다. 그러나 동시에 이것은 쿼터제를 적용한 주의 농가들이 상이한 생산체계를 발전시켰다는 것을 의미하지 않는다. 호주의 경우 고비용 생산체계는 연중 생산에 초점을 맞추었다.

그러나 이는 또한 협동조합에 중요한 영향을 미쳐왔다. 공동계산을 적용한 주의 협동조합은 의도적이든 아니든 주별 내수를 초과하는 우유 물량을 수용하도록 압력을 받아왔다(주별 교역 금지가 90년대 중반에 해지되었고, 일부 주는 조금 일찍, 다른 주는 나중에 이루어졌다). 1999년 쿼터제를 적용한 주에서는 약 50%의 우유가 국내시장용으로 생산된 반면, 공동계산을 적용한 주에서는 우유 생산의 95%가 제조업체용으로 판매되었다. 이로 인해 공동계산을 적용한 주의 협동조합은 주요 수출시장 활동에 참여해야 했다. 이는 다른 추가적 요인에 의해 강화되었다. 첫째, 공동계산을 적용한 주(Victoria 주의 경우 1999년 호주 우유 생산량의 63% 매입)는 쿼터제를 적용한 주(New South Wales: Sydney and Canberra; Queensland; Brisbane)보다 인구가 적었다. 둘째, 공동계산을 적용한 주는 생산체계와 연동되어 계절

변동성이 높으며, 신선 소비시장과 연계된 마케팅활동을 전개하는데 어려움이 있었다. 그러나 이는 신흥 아시아시장과의 상대적 근접성과 국내시장의 경쟁 증대라는 관점에서, 수출시장에 집중하는 것이 반드시 나쁜 것은 아니었다. 마지막으로 유럽연합의 생산쿼터는 호주의 수출시장 여건을 개선하였고, 유럽연합의 수출보조가 정제됨에 따라 국제경쟁이 완화되고 또한 가격형성이 나아졌다.

요약하면 공동계산을 적용한 주(Murray Goulburn과 Bonlac)의 협동조합은 품목모형 협동조합으로 발전한 반면, 쿼터제를 적용한 주의 협동조합은 부가가치 모형으로 발전하였다. 국내시장이 자유화됨에 따라 Dairy Farmers가 유통망을 국가단위 규모로 확대하려는 노력과 국가적 브랜드 개발에 참여하려는 것은 합리적 이었다. 아마도 현재 호주 낙농산업은 완전히 자유화되었고, Dairy Farmers는 국내 신선시장에서의 전문화를 통해 빅토리아 주에서 지역시장의 공급자로서의 확고한 위치를 유지하고 있다.

다. 뉴질랜드 협동조합과 정책

뉴질랜드의 상황은 유럽연합 및 호주와도 매우 상이하였다. 국내가격지지와 수출보조가 없는 상황에서, 우유 생산의 수익은 국내 및 국제시장 낙농제품의 가치를 반영하였다. 인구가 적은 구조관계로(3.7백만명, 1961년에는 2.4백만명), 뉴질랜드의 수출지향 전략은 전통적으로 당연한 것이었다. 강력한 수출지향, 완전한 시장개방과 환율에 따른 변동성 하에서, 뉴질랜드의 낙농산업은 국제상품시장과 차별화하려는 강력한 유인을 갖고 있었다. 개별 협동조합 수준이 아닌 브랜드의 소유자이고 최종 가공, 패키징, 판촉 및 분배를 책임지고 있는 마케팅보드(Board) 소유에서 부가가치 활동이 이루어졌다. 광범위한 목초지와 상대적으로 풍부한 토지자원에 따른 낮은 생산비용과 함께 90년초반 이후 마케팅보드에 의해 상당히 매력적인 마진이 실현되었고, 농가단위에서 우유 생산 증가가 이루어졌다. 비록 이러한 협동조합들은 국내시장 수요를 충족하기 위해 부가가치 활동에 참여해왔지만, 이는 총 우유 생산량의 일부분에 불과하였다. 가공단계의 효율성 지향은 지속적인 집중화를 초래하였고, 현재 두 개의 낙농 협동조합(Kiwi와 NZ Dairy Group)이 산업을 지배하게 되었다. 급격히 증가하는 우유 물량에 직면한 거대조직은 품목모형 가공업체로 발전하였다. 소규모의 전문화된 뉴질랜드 협동조합 Tauta의 회장인 Dr. Franmpton는 NZ

Dairy Group와 Kiwi의 상황을 다음과 같이 설명하고 있다. “그들은 항상 우유공급에 의해 지배당했다. 그래서 그들은 만족할 줄 모르는 우유수요에 맞는 대규모 공장을 건설하였다(The Dominion, 8 September 1999).”

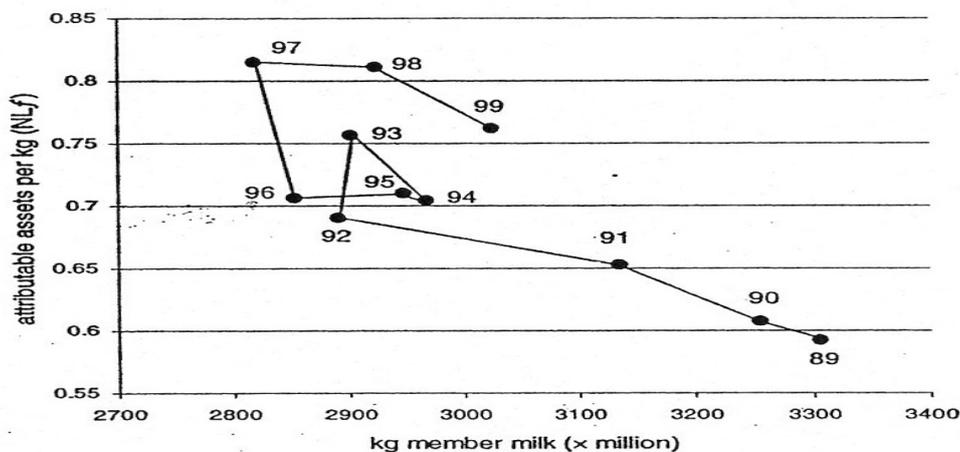
3. 정책적 영향과 협동조합 모형 선택 : 사례 예시

지금까지 정책 환경과 연계하여 협동조합 모형 선택의 합리적 논리를 제시하였다. 이제 9개의 낙농협동조합이 정책변화에 어떻게 반응하였는가 또는 반응하려고 하는 가를 특정 유형별로 예시한다. 첫째, 부가가치 모형을 지향하는 두가지 사례의 역사적 발전 패턴이 제시될 것이며, 이는 상이한 발전과정을 보여준다. 둘째, 유럽연합의 정책하에서 4개의 사례는 국가 및 농장수준의 쿼터제 도입과 관련한 그들의 행위를 검토하였다. 마지막으로 우유 물량 확대와 관련한 9개 사례조합의 태도들이 검토되었다. 이러한 세가지 예제를 통해 협동조합의 모형 선택 과정이 분명해지고, 협동조합은 동일한 정책환경에서 상이하게 반응하지만 이는 구체적이고 예측가능한 방식일 것이다.

가. Campina와 Dairy Farmers의 장기적 전략 분류

아래 두 개의 그림은 각각 Campina와 Dairy Farmers의 장기적 전략분류를 나타낸다. 먼저 Campina의 역사적 사례가 <그림 5>에 제시되었다.

<그림 5> Campina의 역사적 전략 분류(1989~1999년)

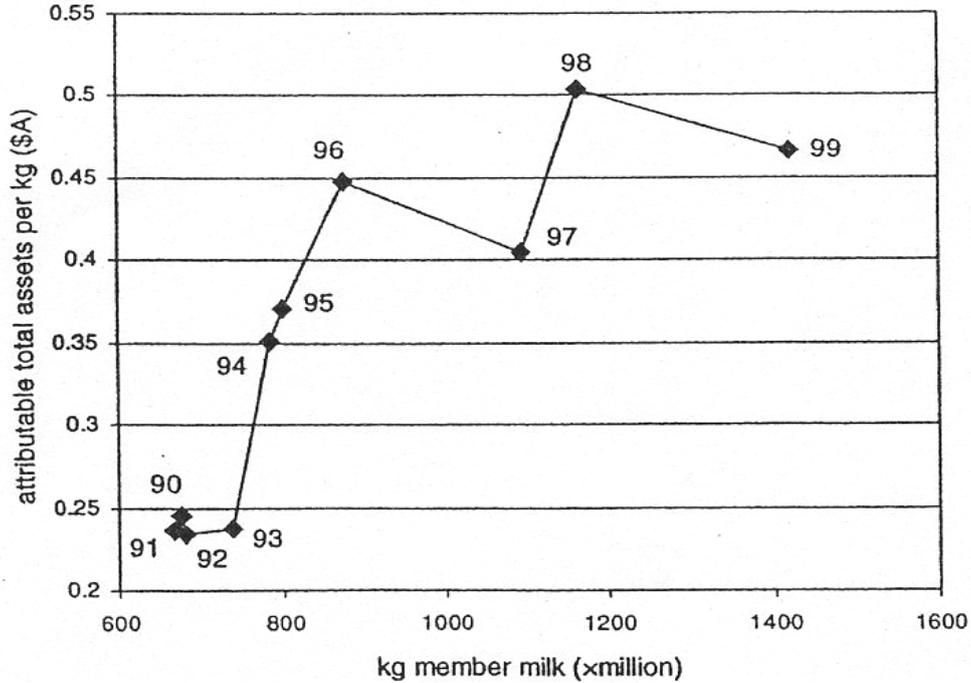


<그림 5>에서 발견할 수 있는 명백한 추세는 조합원당 우유 생산량의 점진적 감소와 우유 kg당 투자액 증가이다. 이는 Campina가 품목지향 모형에서 부가가치모형 협동조합으로 접근하고 있다는 것을 의미한다. 이미 언급했듯이 이러한 선택은 쿼터제에서 조합이 운영되고 있다는 측면에서 합리적인 것이다. Campina가 kg당 투자액을 증가한 것은 합리적인데 이는 쿼터제가 아니더라도 총량 측면에서 물량 증가에 한계가 있고 상대적으로 고비용의 특징을 갖는 조합원에게 높은 수익을 보장할 수 있기 때문이다. 비록 Campina가 현재 시장에서 운영할 수 있는 충분한 규모를 달성하였지만, MKW 농가를 조합원으로 통합하는 것은 확대된 유럽과 보다 자유화된 국제 시장에서 자사의 미래 포지셔닝을 위해 필요한 것이다.

<그림 5>에서 '92~'96년 기간과 '97~'99년은 특이한 변화를 보여준다. X-축상의 특성은 '97~'99년동안 조합원 우유 물량이 증가하였다는 것이다. 이는 MenKen Van Grieken의 합병으로 조합원이 증가하였기 때문이다. '93년과 '97~'98년의 조합원당 투자의 연속적인 하락은 '93년 Sudmilch와의 합병, '97년 MKW와의 합병, 그리고 '98년 MenKen Van Grieken의 합병과 관련이 있다. 합병 기업의 모든 가치가 협동조합의 회계에 기입되지 않았다. 만약 Campina가 외부 주식의 발행을 통해 자기자본을 조달하였다면, 이러한 자본감소를 경험하지 않았을 것이다. 대신에 Campina는 이용가능한 유보자본을 통해 합병비용을 조달하였고, 이러한 자본감소를 회복하는데 시간이 필요하다는 것은 놀라운 것이 아니다.

<그림 6>은 협동조합 큐빅 모형의 두가지 전략차원에서 Dairy Farmers의 전략을 분류하였다. 분석기간 동안에 Dairy Farmers의 비조합원 우유 물량은 극히 제한적이었는데(약 1% 이내), 이는 모든 자산을 조합원 우유 물량으로 고려할 수 있다는 것을 의미한다.

<그림 6> Dairy Farmers의 역사적 전략 분류(1989~1999)



<그림 6>에서 알 수 있듯이, 조합원 우유 kg당 총자산(Y축)은 십년동안 두배로 증가하였고, 조합원 우유 생산량(X축) 또한 두배로 증가하였다. 이러한 변화는, 비록 조합원 우유 생산량이 크게 증가하기는 했지만, 부가가치모형 협동조합으로의 전환을 의미한다. 이러한 특별한 사례는 국내시장의 개방을 포함한 매우 상이한 정책환경 때문이다. 규제완화 하에서 최소규모를 달성하기 위해서는 마케팅과 유통망의 확대뿐만 아니라 공급망의 증대가 필요하였다. 이러한 협동조합은 일단 충분한 규모를 달성하게 되면 우유 매입량을 축소 또는 중지하고 전방통합을 도모하거나 또는 비슷한 부가가치 전략을 추구하여 해외로 사업을 확장하더라도 오랜기간동안 현행 경로를 유지할 것이라는게 일반적인 관측이었다. 그러나 2차 가공공장의 설립 또는 Parmalat의 합병 제안의 수락에 대한 내부 논쟁이 있었지만, 이러한 두 가지 예상경로를 추구할 것으로 보이지 않는다. Dairy Farmers는 Glanbia와 유사한 상황으로 결론 짓어지고 있으며, 내부구조의 개선이 오랫동안 지연되어 왔다. 그러면 외부자본이 빠져나갈 것이다.

그러나 Dairy Farmers의 외부자본에 대한 관심에 대해서는 또 다른 설명이 가능하다. 호주 농가가 유럽농가들보다 자유화된 시장환경을 경험해왔기 때문에, 호주 농가들의 협동조합 투자에 대한 태도는 유럽연합 농가의 그것과는 상이하다. 우유가격이 전반적으로 낮게 형성되었기 때문에 호주 농가들은 협동조합에 투자자로서 참여하는 유인이 높아지고 따라서 단기수익에 의존한 투자결정을 하게 된다. 이러한 측면은 왜 Parmalat의 합병 가격에 대한 조합원의 불만이 높은가를 보다 쉽게 이해할 수 있게 한다.

New South Wales 주의 쿼터제 폐지 이전동안, 조합원당 자산은 거의 수직적으로 급격히 증가하였다. 이는 정부정책이 생산 증가를 제한할 경우 협동조합은 부가가치 모형으로 반응한다는 주장을 지지한다. 주(state)간의 판매 제한이 완화되고 협동조합이 규제완화를 준비하는 과정에서 수평적 방향의 강력한 성장(Queensland와 South Australian Cooperatives의 합병)이 이루어졌다.

나. 우유 쿼터제 도입에 따른 유럽연합 협동조합의 반응

다음은 4개의 유럽연합 낙농협동조합이 쿼터제 도입이후에 어떻게 반응하였는가를 보여준다. <표 1>은 쿼터제 도입 시점의 협동조합의 주요 특성에 초점을 맞추면서, 쿼터제 도입이후 선택된 주요 전략과 관련된 조합장들의 설문응답을 나타낸다. 비록 설문응답에 어느정도의 주관성은 있지만 조사된 수치는 유의미한 함의를 갖고 있다.

이러한 조사를 통해 몇가지 함의를 도출할 수 있다.

- 3개의 협동조합들은 조합원들이 상대적으로 유리한 생산지역에 위치하고 있다고 응답하였으며(질문 6번), 특히 아일랜드와 덴마크 또한 쿼터제가 도입되지 않았다면 물량 증가에는 제한이 없었을 것으로 응답했다(질문 7번). 네덜란드의 경우 생산의 확대 가능성이 제한적이고, 비용 역시 높기 때문에 낙농생산은 이미 집약적이었다. 협동조합이 그들의 전략을 개발할 때, 전자의 2개 협동조합은 쿼터제가 도입되더라도 장기측면에서 생산 확대를 유지할 것이라는 것을 예상할 수 있다.
- 조합원이 협동조합의 부가가치 활동에 투자할 여력이 있는가에 대한 설문에는 오직 2개의 협동조합만이 응답하였는데, 두 조합 모두 확실

하지 않았다(질문 5번). 우유가격이 높은 수준이었고, 조합원의 농장에 대한 투자수준이 높았기 때문에 이러한 응답은 다소 의외이다. 이러한 농가들은 투자측면에서 협동조합의 부가가치 전략을 강력히 지지할 것으로 예상되었기 때문이다. 비록 총량 수준에서 제한적이었지만, 자본 잉여금은 생산이 제한된 이후에 발생하였다. 농가-조합원은 개별 조합원의 총계측면 보다는 집단적 측면에서 부유하다. 이는 내부유보 자본의 지배적인 사용이라는 측면에서 협동조합은 부유하지만 농가는 가난하다는 것을 의미한다. 특히 이러한 불평은 스칸디나비아안 국가에서 종종 나타나는 현상이다.

<표 1> 쿼터제 도입에 따른 유럽연합의 사례(설문)

우유 쿼터제 도입시, 우리 협동조합은...	Arla F.	Campina	Friesland C.	Glanbia
1) 실질적으로 상품 가공업체이다	3	5	6	7
2) 이미 상당수준 부가가치 활동에 참여하고 있다 (매력적인 브랜드 소유 등)	5	5	6	7
3) 이미 수출이외의 국제활동에 상당수준 참여하고 있다	2	5	6	7
4) 잠재적 합병대상을 충분히 갖고 있다	6	4	5	7
5) 부가가치활동에 투자할만큼 부유한 조합원이 있다	4	9	2	
6) 상대적으로 생산여건이 나은 지역에 위치한 조합원이 있다	6	9	6	7
7) 조합은 생산비용이 급격히 상승하지 않는다면 생산을 확대할 충분한 여력을 갖고 있다	5	4	2	7

주 : 1=완전히 동의하지 않는다, 7=완전히 동의한다, 9=무응답

- 합병을 통한 조합단위의 물량 증가 가능성에 대해(질문 4번), Arla Foods와 Glanbia는 긍정적이지만, 네덜란드 협동조합들은 상대적으로 그렇지 않다. 효율적인 가공 및 마케팅 활동을 위해 충분한 규모를 확보하지 못한 협동조합의 경우, 조합원 자체의 물량 증가가 매우 어려운 정책환경 하에서 합병은 매우 중요한 정책수단이였다.
- Friesland Coberco와 Glanbia 그리고 Campina는 부가가치 활동에 참여하고 있으면서(질문 2번) 역시 유럽연합의 강력한 생산지향적 가격

지지를 폐지해야 한다고 보았다(질문 1번). MD Foods는 자신을 상품 가공업의 후원업체로 생각하지 않았고 상대적인 측면에서 다른 세 개의 협동조합보다 부가가치 활동에 관심이 높았다. 덴마크의 경우 해외 직접투자는 미개척 분야이었지만 다른 세 개의 조합에게는 새로운 것이 아니었다(질문 3번). 세 개의 협동조합은 전통적인 상품수출과 상이한 국제전략을 통한 이익을 경험해왔다. 덴마크의 경우 국제화이전에 영국 실험의 실패를 경험했다.

- 이러한 출발점으로부터 네 개의 협동조합은 쿼터제에 맞춰 그들의 전략을 조정해왔다. MD Foods는 국가전체를 포괄할 수 있을때까지 합병을 계속해온 반면, 또한 영국에서도 낙농활동을 시작하였다. 지속적으로 증가하는 내부유보를 통한 투자로 부가가치 활동을 강화하였다. 농장수준의 물량 증가는 제한적이라는 것을 인식한 Campina와 Friesland Coberco 모두 물량 증가는 조합 수준에서 가능하다는 것을 인식했다. 제한적 관점의 합병하에서, 두 조합 모두 대규모 우유매입에서 부가가치 상품으로 전환하였고, 국제적 경험으로부터 이익을 얻었다. Glanbia는 국내시장의 입지를 강화하였고, 국제적 노력도 배가하였으며 그리고 부가가치 활동에도 투자하였다. 그들의 조합원들은 조합의 자본증대에 기여할 수 있었지만, 외부자본의 유입이 적합하였다.

다. 우유 생산 증가에 대한 태도 : 9개 협동조합의 사례

조합장의 설문응답에 기반하여 우유 생산 증가에 대한 9개 사례 조합의 입장을 검토하였다. 만약 조합원들이 서로 경쟁상태에 있고, 상품시장의 접근에 제한이 없고, 시장조건이 매력적이고, 대규모 물량이 평균가공비용을 낮추고 R&D 비용을 분산할 수 있고, 우유 물량과 연계된 자본이 출자금을 확대한다면, 대규모 우유 생산은 매력적일 것이다. 다른 한편 추가적 우유 물량이 이윤을 창출하더라도, 우유 kg당 평균 잉여는 감소하기 때문에 바람직한 전략은 아니다. 평균잉여의 감소는 가격 산정 및 잉여 분배 체계에 따라 어느정도 달라질 수 있다. 지속적인 우유 물량의 증가는 품목모형 협동조합에 적합하지만, 부가가치 협동조합의 경우 시장규모에 적합한 최대 물량과 균형을 이루어야 한다.

<표 2> 9개 협동조합의 태도 : 우유 물량 증가

	Arla F.	Campina	FCDF	Glanbia	Bonlac	DFG	MG.	NZDG	Kiwi
1) 우리는 평균가공비용을 줄이기 위해 우유매입을 증대하기 원한다	4	2	2	5	2	7	3	5	2
2) 우리는 부가가치 활동의 비용을 낮추기위해 우유 매입의 확대가 필요하다	6	5	2	5	5	5	1	3	2
3) 우리가 우유 매입을 제한할 경우 협동조합의 수익은 개선된다	4	6	7	1	5	3	2	3	2
4) 조합원의 국제화는 우유물량 증대 차원에서 바람직하다	2	1	1	2	3	1	1	5	2
5) 조합원 출하물량 제한은 협동조합 원칙에 위반된다	6	2	9	6	3	5	4	7	4

주 : 1=완전히 동의하지 않는다, 7=완전히 동의한다, 9=무응답

<표 2>는 우유 생산 증가에 대해 9개 협동조합은 상이한 태도를 갖고 있음을 보여준다.

○ Dairy Farmers, NZ Dairy Group, Glanbia 협동조합은 가공비용의 절감측면에서 현재의 우유 공급물량에 대해서 만족하지 않았고, 대규모 우유 공급자와 거래할 준비가 되어있는 것으로 보인다(질문 1번). 다른 협동조합들은 가공비용도 중요하지 않고 대규모 공급자도 바람직하지 않다고 응답하였다. Arla Foods, Campina, Glanbia, Bonlac, 그리고 Dairy Farmers는 부가가치 활동의 비용을 분산할 수 있는 대규모 물량을 갖는 것을 중요시 한다(질문 2번). 이러한 응답은 두 가지 조건하에서 예상할 수 있다. 첫째, 부가가치 활동의 고비용이 내부유보 자본에 의해 조달될 경우이다. 둘째, 투자가 우유 출하와 연계된 경우이다. 이러한 경우 대규모 우유 매입 물량은 리터당 투자가 상대적으로 낮다는 것을 의미한다. 첫 번째 이유는 Arla Foods와 Glanbia의 응답에 적합한 설명이고, Campina, Bonlac 그리고 Dairy Farmers의 응답은 두 번째 설명이 보다 적합하다.

○ 네덜란드 두 개 협동조합과 Bonlac은 조합원의 우유 물량을 제한함으

로써 수익의 개선이 가능하다고 결론짓었다(질문 3번). 그러나 이들의 동기는 상당히 상이하다. Campina와 Friesland Coberco는 부가가치 전략 개발에 초점을 맞추었지만 초과물량의 브랜드화에 성공하지 못했다. 비록 세계시장가격의 변동에 따라 다르지만, 우유 매입의 상당 비중이 상당히 낮거나 심지어 마이너스 마진을 갖는 버터와 파우더 공장에 공급된다. 이러한 공장의 폐쇄는 상대적으로 간단하고, 나머지 조합원의 우유 kg당 평균 이익을 상승시킬 것이다. Alra Foods는 낮은 부가가치 수준에서 수익이 개선되는 것으로 나타났고 따라서 생산을 조정할 필요가 없다. 수출상품 전략과 고부가가치 상품의 브랜드 전략을 분리한다는 측면에서 Bonlac의 입장은 놀라운 것이 아니다. 부가가치 활동이 고수익에 대한 잠재적 전망을 높여주고 있다. 최근 네덜란드 상장회사인 Numico와 Wessanen의 건강 및 기능성 식품으로의 전략적 이동과 저부가가치 낙농제품으로부터 이탈은 Bonlac이 갖고 있는 미래의 유형을 보여주는 것이다. 이러한 측면에서 더 이상 우유 물량 확대를 원하지 않는다. Glanbia의 경우 조합원 우유 매입의 제한에 대한 반대는 다른 이유가 있다. 조합원 낙농가의 이질성을 고려할 때, 낙농협동조합으로 존재하려면 그들의 위치를 상당히 강화할 필요가 있다. 게다가 아일랜드의 생산비용은 상대적으로 낮다. 국제시장이 개방될 경우 낙농업의 국내입지가 높기 때문에 많은 이익이 예상된다. 그러나 쿼터제에 의해 지지되는 높은 가격 조건하에서 주로 이러한 현상을 발견할 수 있다. 즉 이윤이 상당히 높은 경우 생산을 제한하는 것은 비합리적이다. 마지막으로 호주와 뉴질랜드 낙농협동조합의 경우, 농가수준의 국제 경쟁력과 인근 신흥시장의 성장패턴을 고려할 때 위험을 고려할 필요가 없다. 우유 공급자가 해외 조합원일 경우, 우유 물량 증가의 상당수 지지자들이 급격히 사라지는 것은 당연한 특성이다. 이러한 측면에서 NZ Dairy Group의 예외적 입장은 마케팅보드-Bonlac 접근과 연계되어 있을 것이다. Friesland Coberco, Glanbia, Bonlac, 그리고 두 개의 뉴질랜드 협동조합은 해외 농업인 자본을 평가하는 것과 관련하여 긍정적으로 반응하였다. 유사하게 Campina, Friesland coberco, Glanbia, Bonlac 그리고 NZ Dairy Group은 해외시장에서

지역이미지를 얻기 위해 해외 조합원제에 찬성하였다.

- NZ Dairy Group, Arla Foods, Glanbia, 그리고 Dairy Farmers 등 일부 협동조합은 매입 물량 제한을 협동조합 원칙의 위반으로 간주한다(질문 5번). 다른 협동조합은 협동조합의 원칙을 보다 포괄적으로 해석하는 것으로 나타났다. Campina와 Bonlac이 이에 해당된다. 결론적으로 ‘현재 및 장기측면에 무엇이 조합원에게 가장 최선인가?’라는 것이 유일한 협동조합 원칙이다. 협동조합 원칙의 고수와 어떤 상황에서 어떤 규모의 출하권이 합당하냐는 설명 간에는 상당한 중첩이 있다. 이는 협동조합 원칙에 접근하는데 있어 이들 협동조합들은 전통적이라기 보다는 실용적인 측면을 갖고 있다는 결론을 제시한다.

4. 개념적 구조 : 정책변화가 협동조합 모형 선택에 미치는 영향

지금까지 정책적 환경의 영향이 협동조합 모형 선택에 미치는 영향을 설명했다. 이 절에서는 필자의 논리적 근거를 요약한다. 분명한 것은 협동조합은 경쟁시장 보다 높은 가격수준의 보호시장하에서 상이하게 발전되어왔다는 점이다. 그러나 또한 협동조합 모형 선택에 강력한 영향을 미치는 수많은 잠재요인을 고려할 필요가 있다. 몇가지 주요 요인을 정리하면 다음과 같다.

- 협소한 국내시장 하에서 협동조합은 수출 지향을 강력하게 선호하게 된다. 국제시장은 보다 상품 중심적이고 국내시장은 보다 신선제품 및 고부가가치 상품이라는 것을 고려할 때 인구밀도가 낮은 국가의 협동조합은 품목모형으로 발전할 가능성이 높다. 만일 정책수단이 수출보다 국내판매에 유리하다면 협동조합은 부가가치 모형으로 발전한다는 것을 예상할 수 있다.
- 조합원 수준의 총체적 생산잠재력은 협동조합 전략, 낙농정책 개혁 및 우유 물량 증가에 대한 태도 등과 관련된 중요한 요인이다. 예를 들어 호주와 뉴질랜드의 상황은 네덜란드와 매우 상이하다. 뉴질랜드와 호주는 낙농을 위한 목초지가 풍부하지만, 네덜란드의 우유 생산은 환경규제로 심각한 제약을 받고 있다. 이러한 생산 잠재력이 실현되느냐는 생산 유인책, 원료 농산물 가격에 따라 달라진다. 상대적으로 저렴한 토지

및 자본의 이용가능성도 중요한 요인이다. 마지막으로 유통채널 하부구조의 수준도 중요하다. 농가수준에서 생산 증가 잠재력과 국제경쟁력이 있는 농업부문은 품목모형 협동조합으로 발전하는데 유리한 조건이다.

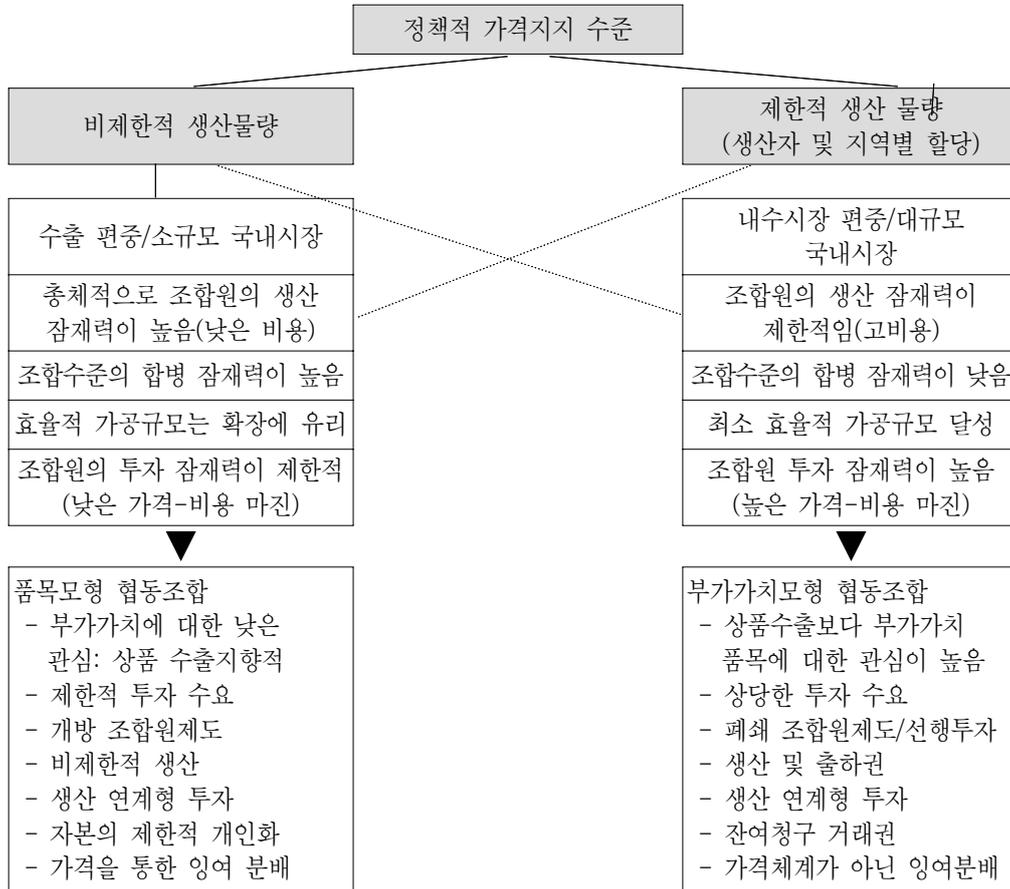
- 게다가 협동조합의 합병 잠재력은 정책변화에 따른 협동조합 모형 선택에 영향을 미치는 주요 잠재요인이다. 비록 농가수준에서 물량 증가가 불가능하더라도 가공 및 마케팅, 판매체계를 합리화하기 위하여 수평적 합병에 참여하는 것은 합리적일 수 있다. 대규모 처리물량을 통해 평균 비용은 감소한다. 이는 품목중심 농산물일수록 보다 적합하다. 특화된 농산물의 경우 물량이 증가할 때 시장가격이 하락하는 부정적인 영향을 받게 될 것이다. 게다가 협동조합 합병은 보다 많은 우유 매입 물량을 가져올 것이고, 합병 잠재력이 클수록 품목모형의 협동조합에 유리하다.
- 우유 매입 물량에 필요한 가공 및 유통의 최소규모가 존재한다. 협동조합이 조합원 농가 수준의 내부 물량 증가를 통해 이익을 얻느냐는 최소규모에 도달했느냐의 여부에 달려있다. 따라서 이는 일정수준의 규모를 달성하기 위해 합병 대상을 찾는 부가가치모형 협동조합과도 연계가 있다. 게다가 시장 자유화는 비용효율적 유통 및 배분망의 개발과 관련하여 최소규모수준을 확대할 것이고 광범위한 시장에서 브랜드화를 촉진한다. 이는 Dairy Farmers의 최근 합병을 설명할 수 있을 뿐만 아니라 Campina의 독일 진출에도 중요한 역할을 미쳤다. Campina는 특별한 경우로서 해외시장에서 그 지역의 이미지를 얻기 위해 독일 협동조합에 접근하는 것이 중요한 이유였다.
- 마지막으로 조합원의 투자 잠재력은 협동조합 모형 선택에 영향을 미친다. 이러한 잠재력은 농업소득과 생산비용의 함수이며, 가격지지와 쿼터제는 소득과 비용 모두에 영향을 미친다. 개별 농가의 경우 이것은 간단한 계산이다. 그의 투자가 어느 곳에서 더 높은 수익률을 낳는가를 농가수준 또는 협동조합 수준에서 결정하면 된다. 1984년 이후 유럽연합의 상황에서 낙농가는 협동조합에 투자하려고 했는데 이는 높은 가격으로부터의 고수익이 총 생산확대에 투자되지 않았기 때문이다. 이는 수평적 성장이 금지된 이후 수직적 성장전략을 추구하려는 협동조합의 관심과 일치하였다.

<그림 7>은 정책환경에 따른 특정 협동조합 모형으로의 발전과정에 대한 논리적 근거를 도식적으로 요약하고 있다. 이 그림은 정부의 가격개입이-생산통제와 연계되었는지 여부와 관계없이- 협동조합 모형에 어떻게 관련되어 있는지를 보여준다. 이러한 요인들 각각의 값은 두 개의 그룹으로 나누어진다. 특정정책과 그룹의 결합은 특정 모형을 선택하는 논리적 근거를 설명한다. 두 개의 과선은 대안적 모형 선택의 결과를 도출하는 결합관계를 보여준다.

두 그룹의 매개요인 값이 가능한 모든 상황을 포함하지 않는다는 점에 유의해야 한다. 예를 들어 농가수준의 생산 잠재력 한계, 합병 잠재력 한계, 조합원-투자 능력의 한계, 그리고 운영의 비효율적 규모가 있는 상황에서 수익성이 있는 국내시장이 존재하는 상황을 고려할 수 있다. 본질적으로 이러한 상황에서 협동조합의 지속가능성은 의문시된다. 외부투자가로부터의 자본유입은 이러한 예시와는 다른 상황을 제시하지만, 이러한 해결책은 큐빅 협동조합모형의 외부에 있기 때문에 여기서는 더 이상 논의하지 않기로 한다.

시장 및 가격정책의 완전한 철폐하에서 이러한 매개요인과 협동조합 모형 선택간의 관계가 존재한다고 할 수 있다. 그렇다면 무엇이 정책적 영향 요인인가? 정책은 일부 매개요인 값을 변화시킬 수 있다. 이는 유통활동을 국내에서 해외시장으로 이동시키거나 그 반대의 경우도 가능하다. 또한 농업 수익성을 높이고 그로인해 농업성장패턴을 바꿀 수 있다. 그리고 조합원이 협동조합에 투자할 수 있는 능력을 바꿀 수 있다. 따라서 이는 특정 협동조합 모형의 선택을 강화할 수 있고 협동조합을 다른 모형의 선택으로 변화시킬 수 있다. 이는 정부의 정책 목표에 따라 바람직할 수도 그렇지 않을 수도 있다. 그러나 정책이 반대로 작용한다면, 과잉 또는 잘못된 전략지향의 영향이 협동조합과 관련된 부분에서 심각한 함의를 낳을 수 있다. 다음 절에서는 호주와 뉴질랜드의 최근 경험과 함께 유럽연합 조합장의 설문을 결합하여 정책자유화가 협동조합에 미치는 영향을 살펴본다.

<그림 7> 개념적 구조 : 정책변화와 협동조합 모형 선택

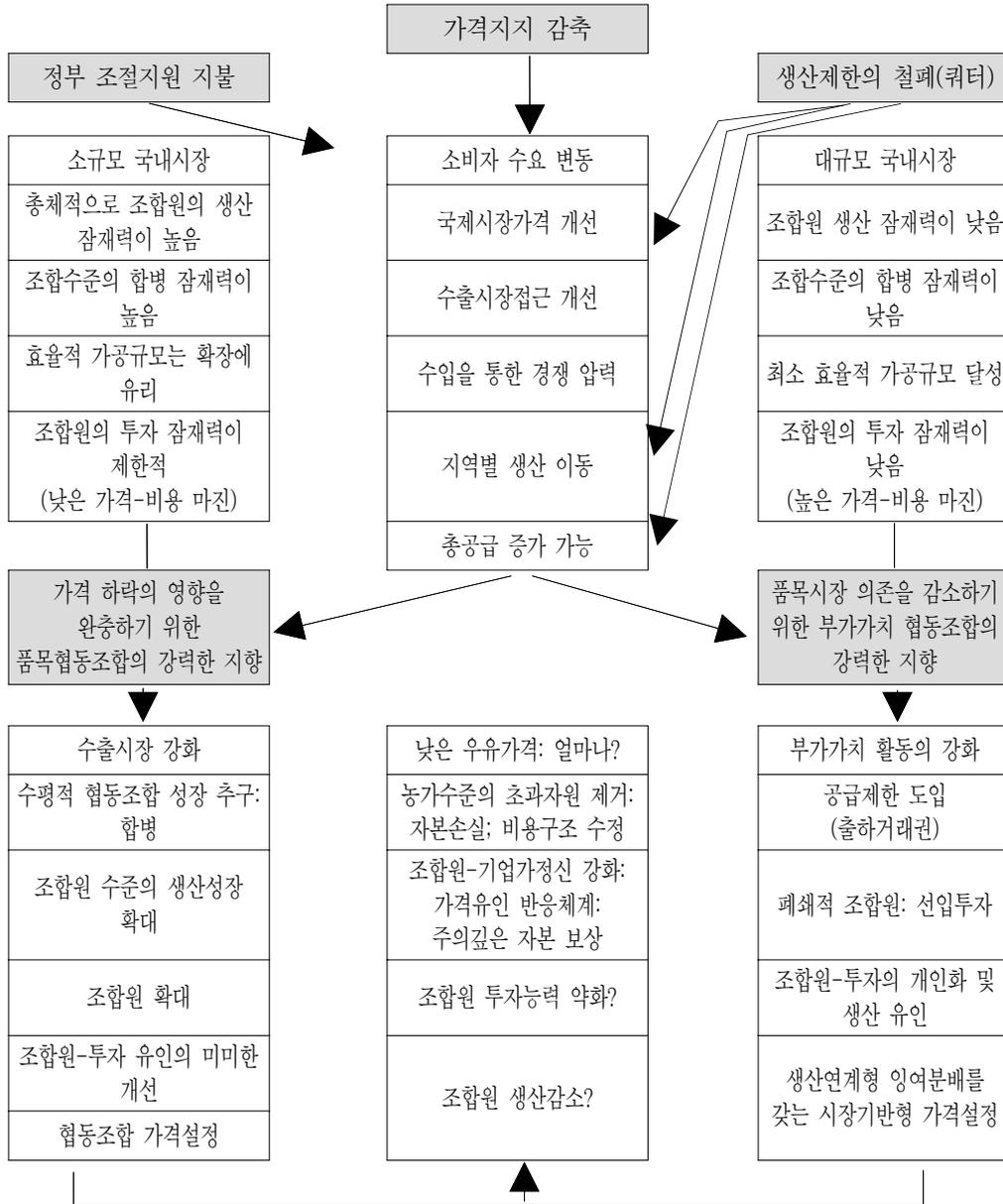


V. 정책자유화가 협동조합에 미치는 영향

지금까지 낙농시장에서 가격지지 및 쿼터제 도입의 영향을 논의하였고, 이를 <그림 7>로 요약하였다. 이 절에서는 낙농시장에서 정부정책 폐지의 효과, 즉 낙농시장의 규제완화 또는 자유화에 따른 효과에 대해 논의한다. <그림 8>은 가격감축 및 쿼터제 폐지의 영향과 협동조합 모형 선택의 구조적인 틀을 보여준다. 이러한 정책변화들은 협동조합 기업수준에서 상당한 영향을 미친다. 소비자 수요가 다시 증가되고, 세계시장가격이 상승하고 안정화되면 수출시장접근이 개선될 것이며, 수입에 의한 경쟁압력이 증가하며, 생산은

지역간에 이동이 가능하며 총생산량은 증가할 것이다.

<그림 8> 정책자유화가 협동조합 모형 선택에 미치는 영향



<그림 8>에서 보는 것처럼 여러 매개요인들에 의한 영향들이 협동조합을 품목모형 협동조합 또는 부가가치모형 협동조합으로 발전하게 한다. 수평적

통합을 통해 가공 및 유통단계에서 비용절감에 중점을 둠으로써 낮은 가격의 영향을 완충하거나 수직적 성장을 통해 상품시장 의존성을 줄이는 것이 합리적일까? 어떠한 경로를 따르더라도 전략지향은 수많은 동시 다발적인 내부구조의 변화, 우유 공급물량과 조합원-자본의 수요를 필요로 한다. 협동조합이 정책변화에 어떻게 반응하는가에 따라서 조합원제도에 대한 특정한 함의가 있다. 협동조합이 품목모형 또는 부가가치모형을 선택하느냐에 따라 조합원의 우유수취가격, 출하물량, 투자가 필요한 자본량, 그리고 그렇게 할 수 있는 능력에 영향을 미칠 것이다. 정부의 전환보조 패키지 실행에 따라, 협동조합을 통해 농가에 이전되는 정책자유화의 복합적 소득효과는 농업생산의 비용구조에 영향을 미칠 것이다. 만약 가격이 하락한다면 농가는 생산 비용을 줄이고자 노력할 것이다. 이는 자산 또는 농장운영의 확대 모두를 포함한다. 실제로 우유가격이 얼마나 하락하고 그로 인해 조합원의 총공급반응이 어떻게 될 것인가가 중요할 것이다. 이는 협동조합에 의해 수행되고 적용되는 특정 전략의 성공과 내부 분배체계에 달려있다.

1. 정책개혁에 대응하는 유럽연합 협동조합

다음 2개의 표는 서로 다른 설문이 요약되어 있는데, 네 개의 유럽연합 협동조합들이 아젠다 2000에 따른 가격지지의 점진적 감축에 대한 입장과 쿼터제 폐지(가상적 상황)에 대한 의견을 보여주고 있다. 이는 위에서 개발된 구조 틀을 보여준다.

<표 3> 가격지지의 감축에 대한 유럽연합 협동조합의 반응(설문내용)

아젠다 2000의 측면에서(지지가격 감축, 국가 우유쿼터의 소규모 확대와 낙농가에 대한 직접지불제)	Arla F.	Campina	Friesland C.	Glanbia
1) 협동조합에는 거의 영향을 미치지 않을 것이다	6	1	-	6
2) 가격지지 감축의 효과를 완화하기 위하여 가공물량을 확대함으로써 비용을 감소할 것이다	5	1	6	4
3) 부가가치 극대화에 중점을 둠으로써 상품시장 의존도를 줄일 것이다	6	7	6	7
4) 상대적으로 매력적인 비유럽연합국가에 낙농가공업을 확대할 것이다	3	2	6	7

주 : 1=완전히 동의하지 않는다, 7=완전히 동의한다, 9=무응답

<표 3>으로부터 몇 가지 의미있는 결과를 도출할 수 있다.

- Arla Foods와 Glanbia는 아젠다 2000 개혁에서 예고된 지지가격 감축의 영향에 대해 그다지 걱정하지 않는다(질문 1번). 반면 Campina는 가격지지 감축에 따른 영향이 매우 클 것으로 예상하였다.
- 가격지지가 감축될 경우, 4개 협동조합 모두 품목시장에서 벗어나 부가가치 제품의 증대에 초점을 맞추려고 하고 있다(질문 3번). Glanbia와 Campina는 Arla Foods와 Friesland Coberco보다 부가가치제품 생산에 대해 보다 확고하다. 비용 절감과 가격하락의 영향을 완화한다는 관점에서 가공물량의 증대는 Friesland Coberco와 Arla Foods에게 여전히 중요한 문제이다(질문 2번). Campina는 우유 물량의 확대를 원하지 않는 반면, Glanbia는 어느 방향으로도 확실한 입장을 갖고 있지 않은 것 같다.
- 이러한 응답으로부터 얻을 수 있는 결과는 Glanbia와 Campina는 Friesland Coberco와 Arla Foods 보다 부가가치 전략을 강화한다는 결론을 얻을 수 있다.
- 유럽연합 외부로 가공을 확대한다는 측면에서 Glanbia와 Friesland Coberco 모두 매력적인데 각각은 미국과 아시아 지역에서 확실한 기반을 갖고 있다(질문 4번). 유럽연합 내(벨기에, 독일, 영국)에 초점을 맞추고 있는 Campina와 Arla Foods는 자국 외에서 가공활동을 시작하지 않을 것이다.

쿼터제 폐지라는 가상적 상황하에서 <표 4>는 4개 협동조합 조합장이 그들의 협동조합이 어떻게 반응할 것인가를 보여준다.

<표 4> 쿼터제 폐지에 따른 유럽연합 협동조합의 반응들

미래에 쿼터제가 폐지된다면(지지가격과 수출상황이 세계시장수준에 접근할 것이며)	Arla F.	Campina	FCDF	Glanbia
1) 협동조합에는 거의 영향을 미치지 않을 것이다	3	1	4	1
2) 협동조합은 조합원 생산을 극대화하도록 하는 것이 합리적이다	4	1	4	1
3) 조합원은 순수 비용가격하에서 국제적으로 경쟁력을 갖추고 있다	4	1	5	2
4) 급격한 우유 출하 증가를 방지하기 위하여 공장쿼터를 도입하는 것은 합당하다	2	7	4	7
5) 우리는 우유가격 보조보다 투자자본에 기반한 보상으로 순이익을 분배할 수 있다	2	1	6	7

주 : 1=완전히 동의하지 않는다, 7=완전히 동의한다, 9=무응답

<표 4>로부터 몇가지 유의미한 결론을 도출할 수 있다.

- 흥미롭게도 Arla Foods와 Friesland Coberco는 쿼터제 폐지가 협동조합에 강력한 영향을 미치지 않을 것으로 믿고 있다(질문 1번). 두 협동조합은 조합원의 생산물량 확대에 대해 중립적인 입장을 견지하였다(질문 2번). Friesland Coberco의 경우 이전 설문에서 우유물량 증가의 질문에 대해 부정적인 입장을 보인 것을 감안한다면 이러한 응답은 다소 의아스럽다. 이는 Friesland Coberco가 개별 조합원의 생산확대를 촉진하고 국제경쟁력을 갖추도록 원하지만, 전체 출하물량의 증가를 원하는 것은 아니라는 설명이 가능하다. Arla Foods와 Friesland Coberco는 국제수준에서 조합원의 경쟁우위 가능성에 대해서 낙관적인 입장을 보였다(질문 3번). Friesland Coberco의 경우, 이는 쿼터제가 도입된 이후 주요 인식의 변화를 의미한다(그림 1 참조). 높은 가격과 쿼터는 조합원의 경쟁력을 감소시켰으며, 이는 물량제한이 없을 경우 낮은 가격 환경에 놓이게 된다는 해석으로 연결된다. 쿼터제 폐지 이후 공장쿼터의 도입 가능성에 대해, Arla Foods는 이를 매우 부적절한 것으로 보고 있다(질문 4번). Arla Foods의 조합장은 덴마크와 스웨덴의 낙농가가 생산수준 결정에 대한 선택을 포기하는 것은 전통에 위반되는 것이므로 대신에 낮은 가격수준을 받아들이는 것이 낫다고 응답했다. Friesland Coberco는 비록 공급제한에 대해 확실히 선호하지 않았지만, 공급제한에 대해서는 보다 중립적인 입장을 보였다. 낙농마케팅보드 회장은 농가의 우유생산 결정을 제한하는 것은 농업생산의 효율성을 악화시키고, 이는 농가의 경쟁력에 부정적 영향을 미친다고 설명했다. 만약에 어떤 생산제한이 도입된다면, 이는 조합원에 대한 보상체계와 연계되어야 할 것으로 보인다.
- Campina와 Glanbia는 쿼터제 폐지가 협동조합에 미치는 영향이 심각할 것으로 보고 있으며(질문 1번), 우유 매입량을 증대하는 것을 선호하지 않는 것으로 보인다(질문 2번). 동시에 그들은 원가수준에서 조합원의 국제경쟁력이 없다고 걱정하였다(질문 3번). 우유 물량 증가를 피하기 위하여, 두 개의 협동조합 모두 공급제한의 도입에 동의하였다(질문 4번). Glanbia는 조합원이 생산환경이 유리한 지역에 위치한 것과

높은 가격과 쿼터제 도입하에서 충분한 물량 증가 잠재력이 있다는 점에 만족하였지만(표 1), 쿼터제가 폐지되고 가격이 국제시장수준에 수렴할 경우 조합원의 경쟁력은 없다고 생각하고 있다. 또는 대안적으로 가공능력이 현재 출하물량 수준으로 조정됨에 따라 우유 물량 증가에 대해서도 불안해하고 있다. 조합장들은 이러한 현상에 사회적 요인이 포함되어 있다고 설명한다. 대규모 농장과 연계된 부작용이 있고, 이로 인해 브뤼셀 체계⁴⁾는 폐지되어야 하고, 아일랜드는 농가당 생산량 상한을 위해 자발적 쿼터를 도입할 것이라는 지배적 견해가 있다.

- 4개 협동조합의 다양한 응답을 종합적으로 고려해 볼 때, 유럽 낙농정책이 자유화될 경우 Campina와 Glanbia는 부가가치모형 협동조합으로 전략 방향을 강화하는 선택을 할 것이라는 것을 알 수 있다. 다른 한편으로 Arla Foods와 Friesland Coberco는 이러한 측면에서 극단적이지 않고 경쟁시장 환경하에서 현재 생산량을 초과물량으로 평가하지 않고 있다.
- Glanbia를 제외하고는, 잉여분배 측면에서 네 개 협동조합 모두 근본적 변화를 기대하지 않는 것 같다. Campina와 Arla Foods는 협동조합 가격체계와 우유가격 보상으로 그들의 잉여를 분배하는 것을 유지한다. Campina의 경우 부가가치 모형은 가격을 통한 직접분배라기보다는 시장기반 가격설정과 생산권(production rights)에 기반한 잉여분배를 포함한 제안이기 때문에 이러한 결정은 다소 놀라운 것이다. 생산권에 대한 투자가 생산과 연계되는 한, 가격이 무엇이며 투자수익률을 구성하는 것이 무엇인가에 대한 것은 해석의 문제이다. 재정적 이유로 네덜란드 협동조합들이 높은 가격으로 위장된 잉여 분배를 선호하느냐에 대해서는 명백한 이유가 있다. 이는 공급제한과 연계하여 총생산량의 급증을 유발하지 않기 때문이다. Friesland Coberco는 시장순응가격과 비례배당체계를 잘 갖추고 있다. Campina, Arla Foods와 다른 협동조합에 의해 지불되는 가격의 평균은 이러한 두 협동조합이 가격설정제도로 유지하려고 하는 B증권(우선주)의 조합원-투자자에

4) 역자주 : 가격지지를 통해 우유 생산 확대를 추구하는 공동농업정책을 의미한다.

게는 나쁜 소식이다. 비록 조합원에 대해서는 가격 프리미엄을 지불하였지만, Glanbia는 주식보유에 기반한 주식회사(Plc) 수준에서 이윤을 분배하였다. 협동조합 협회에서 직시할 수 있는 것은 시장순응가격 수준으로 지불되었고, 주식회사(Plc)-배당액의 일부가 사회에 지불되는 한, 이러한 체계는 우유공급과 연계되지 않는 분배가 된다. 이것을 내부 쿼터제의 부과에 대한 현시선호와 연계함으로써, 두가지 선택이 가능하다. 첫째 이는 투자자소유낙농기업의 투자 및 거래관계와 일치하도록 거래 및 투자관계 모두가 변화한다. 둘째 조합원에게 특정물량을 공급할 수 있는 기반에 기초하여 거래가능한 지분체계와 연간 배당체계의 창출을 고려한다. 현재의 구조조정하에서, 첫 번째 선택이 보다 가능성이 있는데 이는 결국 미국의 신세대협동조합 모형이 된다.

출하권 도입과 관련하여, Campina의 조합장 Loonen은 공장쿼터와 같은 종류의 쿼터제 도입이 필요하다고 확신한다. “만약 초과물량 우유로 버터나 다른 저가의 상품을 만들지 않는다면 우리가 무엇을 할 수 있는가? 이는 우리가 창출하는 평균수익률을 감소시킬 것이다(개인 인터뷰, 1999년)” 현재 Campina에서 일어나는 교차보조를 고려할 때 쿼터제의 폐지는 조합원이 왜곡된 가격신호에 직면한다는 것을 나타낸다. 협동조합의 가격설정하에서, 조합원은 과잉생산의 유인을 갖고 있기 때문이다.

참여증권(participation unit)은 이러한 공장쿼터 체계로의 변환에 대한 명백한 대안이다. 사실상 이루어져야 할 모든 것은 현재의 쌍방간 출하와 매입 의무를 생산 및 출하권으로 바꾸는 것이고, 시장수요와 일치하는 우유 매입 물량에 맞게 참여증권의 수를 제한하고 조합원 간에 참여증권 거래가 가능하도록 적절히 조정 하는 것이다. 이는 다소 비효율적인 조합원으로부터 한계비용이 낮은 조합원으로 생산이 재배분되는 효과를 갖는다. 참여증권의 시장가격은 협동조합의 출하권 가치를 반영하고, 이는 협동조합의 투자가치에 따라 달라진다. 협동조합의 성과가 높고 우유 가격이 높은 경우, 비록 기업의 장기가치와 균형을 이루겠지만, 참여증권의 가격은 상승할 것이다.

2. 주요 이슈: 협동조합의 가격설정과 잉여분배 정책의 재설계

정책변화, 특히 시장자유화가 협동조합에 미치는 영향에 대한 이러한 분석에서 우리는 부가가치 모형을 지향하는 협동조합이 직면한 주요 쟁점을 도출할 수 있다. 즉 적절한 가격신호를 조합원에게 제시하는 거래관계의 형성과 동시에 조합원이 협동조합의 자본조달에 기여할 수 있는 유인체계를 제공하는 시스템을 어떻게 설계하느냐이다. 뉴질랜드의 마케팅보드 회장인 Fraser는 이러한 딜레마를 다음과 같이 표현했다. “두 가지 문제가 존재한다. 만약 비관련분야의 이윤을 핵심상품(우유)의 가치인 것처럼 분배하면 이윤을 낳지 않는 상품의 생산 증가를 촉진하는 위험을 낳게 된다. 둘째, 새로운 기업 가치의 상당부분은 사업이 창출하는 배당액보다는 사업의 가치로서 표현될 것이다(Expo 연설, 2000.1.26).”

생산-투자 패러티⁵⁾로부터 이탈없이, 고려가능한 몇가지 가격설정체계가 있는데, 이는 정부의 가격지지제도와 유사성을 갖고 있다. 예를 들어 협동조합은 기초생산량에 기반한 차별적인 가격제도와 한계물량에 대한 낮은 가격을 설정하기 원한다. 이는 농업경제학 문헌에서 논의되는 이중가격제와 유사하다. 유사하게 협동조합 체계내에서 생산권거래제는 공공정책의 쿼터거래제와 유사성을 갖고 있다. 협동조합의 구조 설계자는 공공정책 분야에서 이루어진 연구로부터 아이디어를 얻을 수 있다.

이중가격제는 국내가격지지가 농가소득 향상에 기여하지만, 수출제한은 바람직하지 않을 경우에 주로 적용되어왔다. Nash(1961)는 이중가격제의 개념을 소개한 최초의 연구자이다. 그는 보조 및 비보조하의 판매에 적합한 물량은 두 개의 선상에서 결정된다고 보았다. 이는 생산비례 또는 모든 생산자에게 동일한 보조수준의 판매를 허용하는 방식인데, 첫 번째 비례배분 방식은 생산자 이윤을 증가하거나 최소한 손익이 바뀌지 않게 하지만, 균등배분은 대규모 농가의 손실을 초래한다. Conway(1989)는 시장가격에서 국제적으로 교역되는 비제한적 우유 생산체계와 제한적 우유쿼터에 대한 부족분지 불제를 병행하는 체계를 제시하였다. 유사하게 Hubbard(1992)는 유럽연합

5) 역자주 : 조합원의 생산과 조합에 대한 투자 수준이 균형(parity)을 이루는가를 판정하기 위한 지수

의 super-levy 체계⁶⁾를 검토하고 이를 극단적 형태의 이중가격제로 간주하였는데, 이는 쿼터내 우유에 대해서는 지지된 내부가격을 적용하지만 쿼터초과분에 대해서는 세금을 부과하는 방식이다. 그는 개별 생산자에게 지불되는 보상의 제한을 검토하였는데, 각 생산자는 보조방식에 적합한 동일한 산출수준을 배분받고, 보조지불권이 거래가능해야 한다고 강조하였다. Hairy와 Prost(1989)는 이러한 이중가격제는 산업 자체에 의한 시장운영의 증가된 자본과 정책입안자의 역할 축소를 포함하고 있다는 것에 착안했다.

이중가격제에 대한 공통된 비판은 생산의 일부가 보호된 시장환경에서 판매되도록 허용함으로써 비보호된 시장에서 판매되는 농산물의 교차보조를 유발한다. 이러한 보조가 고정비용의 상당부분을 충당하며, 이는 초과농산물이 한계비용 수준에서 판매된다는 것을 의미한다. 이러한 이중가격제가 유발하는 불공정한 경쟁 때문에, 이는 GATT/WTO의 틀 내에서 신랄한 비판을 받았다. 이중가격제의 또 다른 문제는 부정행위에 취약하기 때문에 광범위하고 막대한 행정 및 감시비용이 발생한다는 것이다.

동일한 아이디어에 대한 수정은 차별적이며 혼합된 가격체계를 포함하는데, 상이한 등급의 우유가공 비중에 따른 차별적 가격을 갖는 미국의 우유 유통명령제가 그 중 하나이다. 유럽의 설탕가격체계는 초과농산물에 대한 낮은 가격을 반영하는 세계시장과 유럽연합 내의 할당물량의 평균수취가격에 대한 혼합가격을 포함한다. 이러한 가격제도의 단점은 농가가 한계시장수익과 일치하지 않은 한계가격에 기초해서 생산을 결정한다는 것이다. 이는 최종적으로 농가가 모든 생산물에 대해 동일한 가격을 수취하기 때문이다.

이러한 문제를 보다 개선할 수 있는 다른 가격체계는 캘리포니아의 우유 쿼터 체계이다(Summer and Wolf, 1996). 이러한 체계하에서, 농가는 쿼터내에서 판매되는 총생산물에 대해서는 높은 가격을 부여하는 비제한적 쿼터를 유지한다. 이러한 가격은 고부가가치 시장에서 가공업자에 의해 획득된 가격을 혼합한다. 쿼터를 초과한 농산물 판매는 가장 낮은 최종재 시장에서 한계가격만을 받는다. 따라서 개별 농가는 쿼터를 초과한 생산에 대한 가격

6) 역자주 : 쿼터제하에서 쿼터량을 초과해서 원유수요자에게 납유하거나 판매하는 우유에 대해서는 매년 특별 벌과금, 소위 초과부과금(super-levy)이 부과되며 국가별로 쿼터관리기구의 주도하에 입찰을 통해 농가간에 쿼터의 거래가 자유롭게 이루어진다.

과 연계한 한계비용에 기초하여 생산량을 결정하게 된다.

협동조합과 관련하여, 이러한 이중가격제는 부가가치 제품의 우유가공에 대한 높은 가격과 출하권을 초과한 물량에 대한 낮은 상품가격을 포함한다. 이러한 출하권 또는 생산연계 지분을 얻기 위하여, 조합원은 협동조합에 투자를 해야 한다. 조합원이 보다 많이 투자하면 할수록 우유 매입 지분은 커질 것이다. 또한 추가적 부가가치 상품에 대한 시장이 있다는 가정하에서 보다 많은 출하권이 부여될 것이다. 조합원간의 상대적 효율성 차이를 인정함으로써 출하권의 재분배를 낳을 것이며, 출하권은 조합원 간의 거래가 가능해야 한다.

협동조합 연구자들은 생산권거래제 또는 출하권 혹은 이용권배당과 연계한 지분의 도입을 주장해왔다. 소규모 신세대협동조합을 제외한다면 이러한 생산권에 대한 실질적인 적용 사례는 잘 발견되지 않는다. 따라서 출하권의 적용가능성과 효과에 대한 분석에는 상당한 제한이 있다.

농업경제학자들은 생산거래권과 유사성을 갖는 쿼터거래제의 효과에 대해 상당한 관심을 가져왔다. 50년대 후반에 이미 Cochrane(1959)는 개별 농가에게 산업에 참여하거나 생산을 확대할 기회를 주는 거래가능한 증권에 착안했다. 저비용 생산자는 고비용 생산자로부터 쿼터를 구매하고 고정자산의 장기수익을 증가시키며 생산효율성을 증대한다(Butcher and Heady, 1963; Burrell, 1989). 따라서 쿼터제가 거래가능한 국가에서 시장활동의 투명성이 증명됨에 따라 쿼터의 거래가능성은 생산자 후생을 증대한다는 것을 알 수 있다(Guyomard et al., 1996). 시장에서 쿼터의 높은 가치는 고비용과 저비용 생산자간의 한계비용에 상당한 차이가 있다는 것을 의미한다(Cox, 1997). 이와 함께 쿼터제는 높은 한계비용을 갖는 소규모 생산자에서 낮은 한계비용을 갖는 대규모 생산자로 이전되는 현상이 나타났다(Oskam and Speijers, 1992). 대규모 농가는 쿼터 판매와 구매에 보다 적극적이다(Burrell, 1989). 쿼터가 보다 자유롭게 거래되면, 거래는 한계비용 균등화에 기여하고 생산자 후생은 보다 증대된다(Cox, 1997). 쿼터제는 추가적인 편익을 갖고 있고 이는 불완전한 정보하에서 가격 불확실성을 감소시킨다. 쿼터 물량이 시장균형수준에서 설정되더라도 정(+)의 가격수준에서 거래될 수 있다(Moschini, 1984).

쿼터제는 자원배분 및 농가구조조정 측면에서 효율성을 증대하는 수단이다. 협동조합 측면에서 이러한 효과는 거래관계를 통해 이전된다. 그러나 이미 강조했다듯이 협동조합의 생산권거래제는 조합원 투자유인을 제고하는 효과를 가지고 있다.

VI. 결 론

지금까지 시장 및 가격의 정책환경, 특히 가격지지 및 쿼터제 도입에 따른 협동조합의 영향과 낙농정책 개혁이 협동조합에 미치는 영향을 분석하였다. 특정 정책제도와 협동조합 모형의 발전이 상호 연계되어 있다는 것을 알 수 있다. 또한 각각의 협동조합은 고유의 발전 경로를 갖고 있기 때문에 동일한 정책변화에 대해 상이한 전략을 선택한다는 것도 알 수 있다. 그러나 단지 정책요인에 기반한 협동조합의 선견적 발전경로는 없다는 것도 고려해야 한다. 즉 정책변화에 대응한 협동조합의 반응에 영향을 미치는 무수한 매개요인들이 존재한다는 것을 알 수 있다. 즉 조합원수준에서의 잠재적 생산 증가 가능성, 조합원의 투자능력, 합병대상 조합의 존재 여부, 국내시장과 국제시장의 상대적 수익성 정도, 그리고 사업운영 규모의 효율성 정도 등이 이에 해당한다. 이러한 요인들은 왜 동일한 정책환경에서 협동조합이 상이한 발전 경로를 갖는가를 설명하고, 이는 협동조합이 시장 및 가격정책 자유화의 여건하에서 어떻게 상이하게 반응하는가를 설명한다.

참 고 문 헌

- Bingley,P.,M. Burton and J. Strak(1985), ‘Inter- and intra-sectoral effect of milk quotas in the U.K. milk industry’, in: *European Review of Agricultural Economics*, vol. 12, pp.411-430.
- Boer,P.F.W.de, and A.Krijger(1989), ‘The market for milk quotas in the Netherlands with special reference to the correction between the price of land (with quota) and the profit per hectare in dairy farming’, in: Burrell, A.(ed.), *Milk quotas in the European Community*, CAB International, Oxon, pp.130-148.
- Brown, A.(1990), ‘Distributional aspects of CAP price supports’, in: *European Review of Agricultural economics*, vol. 17, pp.289-301.
- Burrell, A.(1990), ‘Producer response to the EC milk superlevy’, in: *European Review of Agricultural economics*, vol. 17, no.1, pp.43-55.
- Burrell, A.(1989), ‘The microeconomics of quota transfer’ in: Burrell, A.(ed.), *Milk quotas in the European Community*, CAB International, Oxon, pp.100-118.
- Butcher,W.R. and E.O. Heady(1963), ‘Negotiable feed grain output quotas: an estimate of marginal value and exchange’, in: *Journal of Farm Economics*, vol. 45, pp.780-788.
- Cochrane,W.W.(1959), ‘Some further reflections on supply control’, in: *Journal of Farm Economics*, vol. 41, pp.697-717.
- Conway,A.G.(1989), ‘The Exchange value of milk quotas in the Republic of Ireland and some future issues for EC quota allocation’in: Burrell, A.(ed.), *Milk quotas in the European Community*, CAB International, Oxon, pp.119-129.
- Cox,P.G.(1997), ‘The case for tradable milk production quotas: a note’, in *Irish Journal of Agricultural Economics and Rural*

- Sociology*, vol.12, pp.95-102.
- Dawson,P.J.(1991), 'The Simple Analytics of Agricultural Production Quotas', in: *Oxford Agrarian Studies*, vol.19, no2., pp.127-141.
- Demekas, D.G., K. Bartholdy, S. Gupta, L. Lipschitz and T. Mayer(1988), 'The effects of the Common Agricultural Policy of the European Community: A survey of literature', in *Journal of Common Market Studies*, vol.27, no.2, pp.113-145.
- Dijk, G. van, and C. Mackel(1991), 'The Netherlands' food and agribusiness in search for market-led strategies', in: *European Review of Agricultural Economics*, vol.18, pp.345-364.
- Fraser, R.W.(1991), 'Price-support effects on EC producers', in: *Journal of Agricultural Economics*, vol.42, no.1, pp.1-10.
- Guyomard, H., X. Delache, X. Irz and L.P.Mahe(1996), 'A microeconomic analysis of milk quota transfer: application to French producers', in: *Journal of Agricultural Economics*, vol.47, no.2, pp.206-223.
- Hairy,D. and M. Prost(1989), 'Milk quotas in France: problems of management', in: Burrell, A.(ed.), *Milk quotas in the European Community*, CAB International, Oxon, pp.7-20.
- Hertel, T.W.(1990), 'Ten Truths About Supply Control', in: C. Allen(ed.), *Agricultural Policies in a New Decade*, Resources for the Future and the National Planning Association, Washington D.C., pp.153-169.
- Hubbard, L.J.(1992), 'Two-Tier Pricing for Milk: a Re-Examination', in: *Journal of Agricultural Economics*, vol.43, no.3, pp.343-54.
- Johnson,D.G.(1991), *World Agriculture in Disarray*, second ed., MacMillan, London.
- Jorgensen, A.(1989), 'The impact of milk quotas in Denmark', in: Burrell, A.(ed.), *Milk quotas in the European Community*, CAB International, Oxon, pp.21-29.

- Kirke,A.W.(1989), 'The influence of milk supply quotas on dairy farm performance in Northern Ireland', in: Burrell, A.(ed.), *Milk quotas in the European Community*, CAB International, Oxon, pp.30-45.
- Koester, U.(1991), 'Economic-wide costs of farm-support policies in the major industrial countries' in: Burger, K., M. de Groot, J. Prost, and J. de Veer, *Agricultural economics and policy: international challenges for the nineties: essays in honour of prof. Jan de Veer*, Elsevier, Amsterdam, pp.5-23.
- Krijger,A.(1991), Reacties van de Nederlandse melkveehouders op de superheffing, (Reactions of Dutch dairy farmers to the superlevy), dissertation, University of Amsterdam
- Langer, F.(1989), 'Dairy cessation schemes, quota transfers and regional rigidities', in: Burrell, A.(ed.), *Milk quotas in the European Community*, CAB International, Oxon, pp.149-157.
- Marsh, J.S.(1991), 'The food industries and agricultural policy', in: Marsh, J.,B. Green, B. Kearney,L. Mahe,S. Tangermann and S. Tarditi, *The changing role of the Common Agricultural Policy: The future of farming in Europe*, Bellhaven Press, London, pp.102-111.
- Moschini, G.(1984), 'Quota Values and Price Uncertainty', in: *Canadian Journal of Agricultural Economics*, vol.32, no.1, pp.231-234.
- Nash,E.F.(1961), 'The two-tariff milk scheme', in: *Journal of Agricultural Economics*, vol.14,pp.540-551.
- Newbery,D.M.G., and J.E, Stiglitz(1981), *The theory of commodity price stabilization: A study in the economics of risk*, Clarendon Press, Oxford.
- Oskam, A.J., and D.P.Speijers(1992), 'Quota mobility and quota values-Influence on the structural development of dairy farming'

- in: *Food Policy*, pp.41-52.
- Parton,K.A.(1991), 'EC Dairy Policy - An Integrated Supply and Policy Analysis', in: *Food Policy*, pp.187-200.
- Rasmussen, S., and A.H. Nielsen(1985), 'The impact of quotas on the optimal adjustment of milk production at the farm level', in: *European Journal of Agricultural Economics*, vol.12, no.4, pp.351-364.
- Roberts,D.(1994), 'A Modified Leontief Model for Analysing the Impact of Milk Quotas on the Wider Economy', in: *Journal of Agricultural Economics*, vol.45, no.1, pp.90-101.
- Stefanou,S.E., J. Fernandez-Cornejo, C.M. Gempesaw and J.G. Elterich(1992), 'Dynamic Structure of Production under a Quota: The Case of Milk Production in the Federal Republic of Germany', in: *European Review of Agricultural Economics*, vol.19, no.3, pp.283-299.
- Summner, D.A., and C.A. Wolf(1996), 'Quotas without supply control: effects of dairy quota policy in California', in: *American Journal of Agricultural Economics*, vol.78, pp.354-366.
- Swinbank,A.(1983), 'The food industry and the European Community', in: Burns, J., J. McNerney, and A. Swinbank, *The food industry: Economics and Policies*, Heinemann, London, pp.230-239.
- Tarditi,S.(1985), 'Agricultural prices and farm incomes', in: *European Review of Agricultural Economics*, vol.12, pp.49-68.
- Tiffin, R.(1993), 'The welfare effects of technological change under quotas', in *Oxford Agrarian Studies*, vol.21, no.1, pp.3-12.
- Tollens, E.(1989), 'The effects of milk quotas on Community agriculture 1984-1987', in: Burrell, A.(ed.), *Milk quotas in the European Community*, CAB International, Oxon, pp.183-192.