

원유 가격결정시스템의 문제점과 개선방안

충남대학교 농과대학
교수 박종수

1. 원유가격결정 시스템의 문제점

1) 가격결정주체

○ 원유는 그 상품적 특성으로 인해 가격결정을 시장수급에 맡기기 어렵기 때문에, 1999년 낙농진흥회가 설립되기 이전인 1998년까지는 일종의 정책가격으로 농림부장관이 원유가격을 결정·고시하였으며, 가격결정의 기초자료는 생산자단체인 축협중앙회가 조사한 생산비조사결과에 근거하였음.

○ 1999년부터는 개정된 낙농진흥법에 의거 원유의 수급조절을 민간자율에 맡긴다는 취지하에 민간자율수급조절기관인 낙농진흥회를 탄생시켰고, 낙농진흥회에 납유된 원유가격은 국립농산물품질관리원이 조사한 생산비조사에 근거하여 **낙농진흥회 이사회**에서 결정함으로써 진흥회를 통하지 않는 소위 가공업체에 직접 납유하는 원유는 해당 농가와 유업체가 직접 결정토록 함으로서 협동조합을 제외한 일반유업체에 납유하는 농가는 농가 개개인이 가격을 협상해야하는 문제점을 안고 있음.

- 낙농진흥회 이사회는 농림부(1), 진흥회(2), 농협중앙회(4), 낙농육우협회(3), 유가공협회(4), 학계 및 소비자(2) 등 이해 당사자와 무관하게 다양한 다자간 협의체계로 구성되어 있으며, 그러한 포괄적인 이해 당사자가 불균형적으로 구성된 낙농진흥회의 이사회에서 진흥회원유의 구매가격을 결정하도록 규정한 것은 원천적인 문제점을 안고 있음.

○ 따라서 일반 유업체의 원유가격은 사실상 낙농진흥회에서 결정된 원유가격을 준용할 수밖에 없는 실정으로서, 그렇다면 낙농진흥회의

원유가격결정은 과거에 농림부가 결정·고시한 가격체제와 다를 바가 없음.

○ 금후 낙농진흥회에 납유되고 있는 원유까지 전량 직결체제로 전환할 경우, 유업체에 대한 개별 농가의 거래교섭력은 구심체가 없기 때문에 취약할 수밖에 없으며, 한마디로 원유시장은 전적으로 수요자가 주도하는 수요자중심의 가격결정체제로 변화될 것으로 예상됨.

- 이 경우 국내산 원유를 원료로 제조되는 가공마진이 낮은 백색시유를 비롯한 신선유제품의 시장축소가 예상되며, 신선유제품의 시장축소는 원유의 가격하락과 생산감소로 연계될 우려가 있음.

2) 가격조정시기와 근거

○ 낙농진흥법은 진흥회의 원유구입가격은 원유생산비와 원유수요자의 유제품생산원가 등을 참작하여 정하도록 규정하고 있으며, 법이 규정하는 바에 따라 진흥회는 원유가격의 조정시기를 정부(농림부)가 조사한 원유생산비의 증감율이 100분의 5 이상일 때 조정하는 것을 원칙으로 하며, 조정 당시의 경제여건 등을 감안하도록 규정하고 있음.

○ 원유의 조정시기결정 등에 결정적인 영향을 미치는 정부의 원유생산비조사 결과에 대한 신뢰성이 부족하고, 유제품제조비용에 대한 투명성이 확보되지 않은 상태에서 이를 참작토록 하는 것은 형식적인 규정에 불과함.

- 원유가격결정의 기본이 되는 원유의 단위당 생산비조사에 대한 이해 당사자들의 공감대 형성에 관한 문제인바, 합리적인 원유가격의

산정과 조정은 합리적인 생산비조사결과가 전제되어야 함.

- 원유의 가격을 결정하는 데 있어서 시장의 수급보다는 생산비 조사결과가 중요시되는 이유는 원유의 상품적 특성과 생산의 경직성 등 낙농산업이 갖는 특수성 때문임. 즉, 우유는 변질부패성이 강하고 보존성이 없어서 가격의 높고 낮음과 무관하게 반드시 생산된 당일 판매해야하는 상품이며, 적어도 단기적으로는 시장수급과 관계없이 생산을 지속해야하는 상품이고, 경영에 고정투자가 많아서 중장기적으로도 생산조절이 쉽지 않다는 것 때문임.

- 낙농진흥법의 취지도 그나마 이러한 낙농업의 특성을 일부라도 고려하고 있기 때문에 원유의 구매가격 결정시에 생산비를 고려하도록 규정하고 있는 것으로 이해됨.

- 따라서 여타 농축산물과는 달리 원유에 대한 생산비조사는 매우 중요한 의미를 갖는것임.

- 그런데 원유의 단위당 생산비를 정확히 산출하는 일 또한 원천적으로 매우 어려움. 낙농경영의 특수성 때문에 원유의 생산비조사는 조사기간 및 조사범위의 설정, 자가노동을 포함한 자급생산요소에 대한 평가방법과 평가기준 설정여하 등에 따라 그 결과가 크게 다를 수 있기 때문임.

○ 따라서 원유의 생산비조사와 산정을 위해서는 일정한 약속과 원칙 및 기준의 설정이 필요하며, 그 같은 약속과 기준은 가급적 현실적이고 객관성과 합리성이 보장되어야 함. 더욱이 생산비조사결과가 가격결정의 기초자료로 활용되기 위해서는 조사에 필요한 그 같은 약속과 원칙, 기준설정에 대해서 생산자를 포함한 이해당사자들의 공감대가 형성되어야 함.

3) 원유의 성분 및 위생등급에 따른 가격체계

○ 유지방의 활용이 전혀 이루어지지 않아 오히려 저지방우유의 소비자가격이 비싼 상황에서 원료유의 지방가치를 높게 평가하는 가격 시스템은 어느 경우라도 개선이 요구됨.

- 원유의 기본가격은 시장수급에 무관하게 책정되더라도 추가되는 가격은 시장수급에 따라 책정되는 것이 바람직함.

○ 농가 전체의 유질 및 위생수준 제고를 위해 채택된 위생등급(체세포 및 세균수)별 가격차별화는 위생등급별 구분 집유와 구분 이용이 전혀 이루어지지 않은 현실에서 이에 대한 원천적인 개선 방향이 요구되는 시점임.

4) 잉여원유에 대한 차등가격체계

○ 원유를 음용우유용으로 이용되는 양을 초과해서 생산·공급하거나, 음용우유용도를 제외한 유제품이나 기타 식품제조용 등으로 이용되는 원유를 수입가격수준에 공급하지 않는 한 수급불균형문제는 상존할 수밖에 없는 것이 우리나라 낙농현실임. 그렇다고 개방경제시대에 원유의 수요자인 유업체나 식품가공업체에게 비싼 국내산 원유의 사용을 강요할 수도 없는 실정임.

○ 2002년 수급불균형이 장기화 조짐을 보이자 이를 해소하기 위해 정부가 궁여지책으로 변형된 용도별차등가격제도라고 할 수 있는 잉여우유차등가격제도를 도입하기에 이르렀음.

○ 그러나 용도별 차등가격제도를 도입할 수 있는 시장 시스템이 전혀 갖추어지지 않은 상태에서 공여지책으로 도입된 잉여우유차등가격제는 낙농진흥회 탈퇴현상까지를 야기시키면서 정부정책에 순응한 농가에게 오히려 손해를 끼치는 등, 지속적인 문제를 야기시키고 있으며, 이에 대한 해결의 실마리가 보이지 않고 있음.

○ 이를 해소하기 위한 수단으로 과거와 같이 전체 원유시장을 직결체제로 전환시킬 경우 원유수요자인 유업체(가공업무를 수행하는 협동조합은 제외)와 공급자인 낙농가 개개인의 자율적인 거래교섭에 의해 시장수급상황에 따른 가격과 납유량결정이 불가피하게 될 것임.

- 이는 유제품시장이 완전히 개방되어 있는 현 개방경제체제하에서 가격경쟁력이 취약한 원유를 생산할 수밖에 없는 개별 낙농가의 교섭력이 약화될 수밖에 없음.

- 낙농업의 구조조정에 가속도가 붙을 것임.

○ 특히 생산자단체(협동조합)의 우유·유제품의 시장점유율이 현재 수준에 머물러 있는 상태에서 가공원료용 원유를 수입원료가격의 수준에서 일반유업체에 공급하지 못하는 한, 잉여원유에 대한 문제는 지속적으로 발생할 수밖에 없으며, 이에 대책이 요구됨.

2. 원유가격결정체계의 개선 방안

1) 가격결정(조정) 주체

○ 낙농진흥회에 납유되는 원유가격은 철저히 진흥회 참여농가와 진흥회가 주체가 되어 결정토록 하는 것이 원칙이지만, 현재와 같이 진흥회 참여비율이 낮은 상태에서는 진흥회 내에 이사회와는 별도로 독립된 가격결정기구를 설치·운영하되, 동 기구는 진흥회 납유농가 뿐 아니라 전체 낙농가대표(단체)와 원유의 수요자인 유업체 대표가 협의하여 기준가격을 결정토록 하고, 업무의 주관과 조정을 진흥회가 담당하는 방안을 강구할 필요가 있음. 이렇게 결정·고시된 가격은 국내산 모든 원유의 기준가격으로 활용될 수 있을 것임

2) 가격조정시기 및 생산비조사의 합리화

○ 원유가격 조정시기는 매년 일정일을 정하되, 지표가 되는 우유생산비 조사결과의 이용과 관련된 시차문제를 해소하기 위해서는 t-1년도의 생산비조사결과를 이용하여 t년도의 원유가격을 결정하는 시점의 전월까지의 생산비를 구성하는 주요 비목(예컨대 사료비와 부산물인 송아지 값등)에 대한 물가지수를 이용하여 추정하는 추정생산비를 적용할 필요가 있음. 또한 가격결정에 참조할 유제품(특히 전량 원유를 이용하는 시유에 한해서 만이라도)원가에 대한 투명성 확보방안도 동시에 강구되어야 함.

○ 원유의 생산비가 합리적으로 조사되어 이해당사자들의 공감대를 얻을 수 있는 방안이 강구되어야 함.

- 낙농경영의 특수성 때문에 원유의 생산비조사는 조사기간 및 조사범위의 설정, 자가노동을 포함한 자급생산요소에 대한 평가방법과 평가기준 여하 등에 따라 그 결과가 크게 다를 수 있음. 따라서 생산비

조사를 위해서는 일정한 약속과 기준의 설정이 필요하며, 그 같은 약속과 기준은 가급적 현실적이어야 하며, 객관성과 합리성이 보장되어야 함. 그리고 그 조사 절차와 결과도 이해당사자인 낙농가들이 원한다면 투명하게 공개되어야 함. 더욱이 생산비조사결과가 가격결정의 기초자료로 활용되기 위해서는 조사에 필요한 그 같은 약속과 기준 설정에 대해서 생산자를 포함한 이해당사자들의 공감대가 형성되어야 하기 때문임.

- 이를 위해서는 원유공급자인 낙농가와 원유수요자인 유업체, 그리고 정부(농관원과 진흥회 포함)관계자, 전문가 등이 함께 참여하는 특별기구(Task force team)를 구성하고, 동 기구에서 심도있는 조사·연구와 토론을 통해 합리적인 원유생산비조사를 위한 현실적이고 객관적인 약속과 기준, 조사방법 등을 규정할 수 있는 원유생산비 종합 지침서를 만드는 것이 필요함.

- 원유의 생산비조사결과에 대한 이해 당사자들의 신뢰만 구축되어 있다면, 생산비조사 결과와 시장상황에 따라 원유의 기준가격은 시의 적절하게 탄력적으로 조정될 수 있는 것임.

3) 원유의 성분 및 위생등급에 따른 가격체계 조정

○ 유지방의 가격비중을 낮출 수 있는 새로운 성분가격제도를 조기에 조정·도입할 필요가 있음

- 2002년 새로운 유가체계도입시 추진되었던 2001년 낙농진흥회 용역연구 참조

○ 원유의 위생등급별 구분 집유가 가능토록 하고, 이를 위한 농가별 위생수준 지침을 새롭게 규정할 필요가 있음(미국의 Grade A Milk와 Grade B Milk 생산하는 농가의 가격정책을 벤치마킹)

- 원유의 등급을 용도별 차등가격과 연계 필요

- 위생등급별 저급원유 생산농가의 별도 집유에 따른 추가비용 등을 고려한 차등가격 적용 검토

○ 궁극적으로 원유의 성분 및 위생등급별 가격체계는 원유의 안전성과 가공용도에 따라 합리적으로 조정되어야함.

4) 원유시장의 재편 및 유제품용 원유에 대한 탄력유가제도 도입

○ 국내산 원유의 70-75%가 시유용으로 수요되고 있으며, 나머지 25-30%는 여타 유제품가공용으로 이용되고 있으나, 개방경제체제에서 유업체에서 유제품의 가공원료용으로 이용하는 원유는 사실상 비자발적 수요임.

○ 한편 분유와 우유합유유제품(혼합분유, 기타 유장분말 등) 등을 포함한 수입제품의 국내 수입가격은 국내산 분유가격의 50-70% 수준에 불과하며 수입량도 증가추세이며,(표 1 참조) DDA협상이후 수입관세가 더욱 낮아질 경우 경쟁력은 더욱 낮아질 것임.

○ 원유를 음용우유용으로 이용되는 양을 초과해서 생산·공급하거나, 음용우유용도를 제외한 유제품이나 기타 식품제조용 등으로 이용되는 원유를 수입가격수준에 공급하지 않는 한 수급불균형문제는 상

존할 수밖에 없는 것이 우리나라 낙농현실이며, 그렇다고 개방경제시대에 원유의 수요자인 유업체나 식품가공업체에게 비싼 국내산 원유의 사용을 강요할 수도 없는 실정임.

○ 이에 용도별 차등가격제의 도입이 불가피한 실정임.

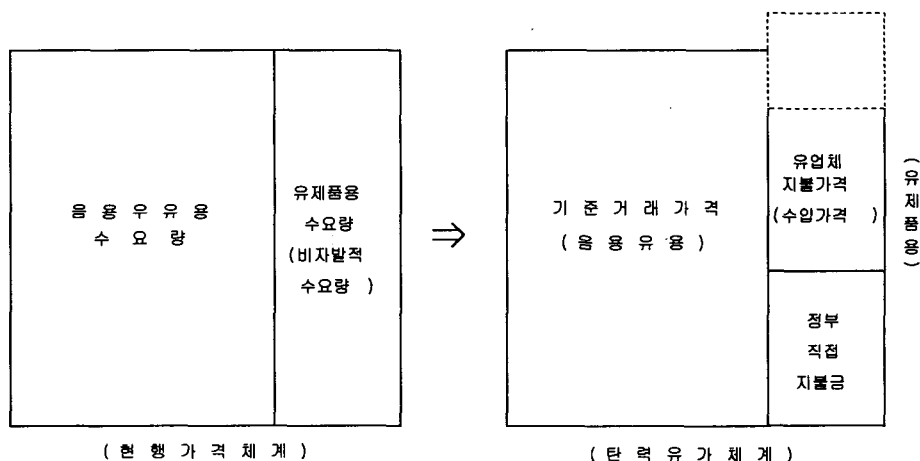
- 그러나 용도별 차등가격제를 도입하는 경우 ① 원유의 용도별 즉, 음용우유용 원유와 유제품용 원유의 시장이 격리되어 있고, ② 각 시장의 수요탄력성이 제각기 달라야 할 뿐 아니라 ③ 원유의 공급자가 시장 독점력을 발휘(집유일원화기구 또는 여러 공급자라 할지라도 협동조합과 연합사업 등을 통해 다양한 공급선과 시장교섭력을 일원화하는 등)할 수 있어야한다는 전제가 필요함.

- 그런데 우리나라의 원유시장은 ① 음용우유와 유제품시장이 격리되어 있지도 않을뿐더러 ② 원유의 가격과 무관하게 수요가 발생되고 특히 가공원료용 원유는 높은 가격에도 비자발적으로 수요가 이루어지고 있으며, ③ 집유의 일원화율도 30%수준 이하에 불과하여 자율시장 원리에 의해 원유의 용도별차별가격제를 도입할 수 있는 여건이 전혀 마련되어 있지 않기 때문에 이를 합리적으로 추진하기 위해서는 정부의 개입이 불가피한 실정임.

○ 따라서 집유일원화조치 및 계획생산제의 도입을 통해 원유시장을 재편하고 더불어 용도별 차등가격제를 동시에 실시해야함.

- 이를 위해서는 음용우유용 유가는 해당 연도의 기본유가체계를 그대로 적용하고 유제품용 가공원료유에 대한 경쟁력을 갖추면서 농가의 소득을 안정시키기 위해 정부가 시장에 개입하여 원유의 계획생산제도입과 더불어 가공원료용 원유에 대해서는 일정액(기준유가의 일정수준)을 생산자에게 보상해주는 소위 생산제한정책하의 직접지불제

(Blue Box보조금, 2004년 7월 31일에 확정된 DDA농업협상의 기본골격에는 blue box 보조금은 과거 평균 총농업생산액의 5%를 초과하지 않을 것임을 명시하고 있음)를 도입하되, 나머지는 국제 유가수준 등을 고려하여 집유주체(원유공급자, 진흥회 또는 협동조합)와 유업체가 협의하여 매월(또는 매분기) 결정·정산토록 하면 됨.<그림 1 참조>



<그림 1> 원유의 용도별 탄력 유가 체계

- 이 경우 국제 원유가격 수준에 따라 농가의 수취가격은 매월(또는 매분기) 달라질 수 있으며, 예컨대 현행 유대를 적용할 경우 정부의 직접지불금을 l 당 141원(기준유대 567원/ l 의 %수준)으로 정하고 혼합 분유의 수입가격이 kg당 4,000원(원유환산금액 약 400원/ l)일 경우 농가는 가공원료유에 대해서는 l 당 541원을 수취하게 되고, 혼합분유 수입가격이 kg당 3,000원일 경우 가공원료유에 대한 농가수취가격은 원유 l 당 441원이 될 수 있음으로서 가공원료로 이용되는 원유에 대한 유가는 국제시세에 의해서 탄력적으로 결정 될 수 있으며, 그에 따른 농가가 수취하는 혼합유가도 달라지게 됨

<표 1> 연도별 우유합유제품의 수입량 및 수입가격(CIF)

구 분	혼합분유 HSK 1901-90-2000			기타 유장분말 HSK 0404-90-0000			비고
	수입액 (백만원)	수입량 (톤)	단가 (원/kg)	수입액 (백만원)	수입량 (톤)	단가 (원/kg)	
1995	17,334	10,857	1,597	28,882	17,150	1,684	
1996	17,231	8,770	1,965	46,227	23,472	1,969	
1997	12,179	6,279	1,940	32,861	17,273	1,902	
1998	8,548	3,040	2,812	27,313	9,245	2,954	
1999	11,025	5,815	1,896	30,857	15,980	1,931	
2000	13,666	7,391	1,849	34,526	17,235	2,003	
2001	18,125	6,765	2,679	32,617	11,450	2,849	
2002	18,609	7,716	2,412	32,846	13,946	2,355	
2003	14,888	6,401	2,326	15,362	6,312	2,434	
2004.08	13,784	5,331	2,585	29,890	12,286	2,433	

자료 : 관세청, 수출입 통계자료, 2004. 9

주 : 환율은 매년 평균과세환율을 적용함

5) 우유유통명령제(milk marketing order)의 적극적인 검토

○ 단기적으로 계획생산제의 도입의 지연이 불가피할 경우 한시적 수급상황에 따라 우유유통명령(milk marketing order)제의 도입을 검토할 필요가 있음

- 우유유통명령제는 단기 수급조절에 따른 우발적 자금수요 등에 필요한 기금을 사전에 충분히 확보하고 농가의 명령수행에 따른 소득보전이 보장되는 전제하에 검토 필요.

- 한시적 수급불균형에 따른 무분별한 감산정책의 불합리성을 지양

하기 위한 대체 정책으로 검토 필요

- 유통명령제 참여지역이나 농가 등에 대한 <그림 1>과 같은 체제의 소득보전직불제를 통한 용도별 차등가격제 도입방안 검토
- 명령과 관계되는 감산 또는 용도 제한량 등은 철저히 위생적인 품질위주로 설정

<농림부발표자료>

원유가격결정시스템 개선

1. 현황 및 문제점

□ 현 황

- 낙농가가 생산한 원유는 낙농진흥회와 일반유업체에서 전량 집유
 - 진흥회는 집유조합 등을 통해 원유를 집유하여 유업체에 계약을 통해 공급하고, 나머지는 분유로 제조·판매
 - 일반유업체는 낙농가가 생산한 원유를 직접 집유
- 낙농진흥회 참여 농가는 생산비를 기준으로 이사회에서 결정
 - * 가격산출: 기본가격(502원) + 체세포 5등급 + 세균수 5등급 + 유지방율 15등급
 - 일반유업체는 낙농가대표와 협의하여 자율 결정(진흥회 가격 준용)
- 원유기본가격은 유지하되, 잉여원유에 대한 가격을 점진적으로 인하
 - ① '02.11.1 이후 : 낙농가가 생산한 원유를 전량집유 및 전량 높은 가격 보장
 - ② '02.11.1 이후 : 잉여원유 차등가격제 시행
 - 기준원유량(유업체 계약량) 정상유대(620원) + 기준원유량의 6% 정상유대 + 기준원유량11% 정상유대70%(434원) + 초과량은 수입 가격(200원)

- * 일반유업체 : 평균 9% 수준의 감산목표를 설정하고, 초과량에 대해 정상유대의 50% 또는 분유 지급

③ '03.7.16 : 원유 생산감축대책 시행

- 농가별 9% 감산하여 감축후생산목표량 부여(잉여원유 차등가격) + 감축후생산목표 초과량(분유 지급)

□ 문제점

- '98년 기본가격 결정후 생산비가 5% 이상 변동하였으나, 낙농가의 반대로 한번도 조정하지 못함(평균가격 620원/kg, 생산비 445원)
- 유지방 등급간 가격차가 커서 불필요하게 생산비가 증가

2. 앞으로의 전망과 추진방향

- 시유는 유통문제 등으로 경쟁력이 있으나, 유제품은 생산비가 높아 DDA 이후 경쟁력이 떨어질 것으로 전망

- 원유가격결정시스템을 시장수급상황이 반영될 수 있도록 개선

- 원유 집유체계의 직결체제 전환시 합리적 원유가격 결정을 위한 시스템 도입으로 탄력적 원유가격 적용 도모

3. 세부 추진내용

□ 낙농가와 유업체의 직결체제 전환을 통해 수급조절체계의 효율성 제고

○ 직결체제 전환에 대한 공론화 추진 및 의견수렴

- 낙농산업발전대책협의회 개최, 낙농가 및 유업체 대표와 간담회 개최 등

○ 직결체제 전환원칙에 대한 이해당사자(낙농가, 유업체, 집유조합 등) 합의가 도출되는 대로 집유선 전환

- 근거리 공장 원칙에 의해 집유선을 조정, 진흥회 물량(농가)를 일괄 이관 추진

- 계약공급량을 초과하는 이관물량에 대하여는 유업체에 일정기간 차액보전

□ 원유가격은 생산자(또는 조직)와 유업체가 자율 협의하여 결정하는 구조로 개편

○ 원유 직결체제 추진과 병행하여 수급상황에 따라 유가가 결정될 수 있도록 하는 원유가격 결정산식 개발

○ 기준가격 설정을 위한 이해 당사자간 합의시스템 구축

- 낙농가, 유업체, 학계, 연구기관 등으로 협의체 구성·운영

- 전년도 기준가격과 생산비 변동수준 및 경제여건을 등을 감안하여 조정안 도출

- 조정안을 토대로 낙농가 및 유업체가 합의안을 도출토록 유도

- 합의안이 일정기간(30일)내에 도출되지 않을 경우 협의체의 중재안으로 자동결정

□ 체세포·세균수·유지방 등 원유가격 산정체계 개선으로 유
질 개선 및 위생수준 제고

- 체세포 하위등급(4,5등급)에 대한 패널티 강화
- 세균수 하위등급(3,4등급)에 대한 패널티 강화
- 유지방률 구간 및 구간간 가격차 축소 조정
 - 현행 15개등급 구간을 단계적으로 축소 조정(15→10→5→3)
 - 유지방의 가격비중을 낮추고 등급구간간 가격차 축소 조정
 - 유지방에서 제외된 가격효과를 체세포 상위등급에 반영

4.추진일정

구 분	1단계('04)	2단계('05 ~ '08)	3단계('09 ~)
○원유가격결정시스 템 개선	○원유직결체제전환 추진 ○원유가격 결정 시스템 개선 검토	○체세포세균수유지방 등 원유가격 산정 체 계개선	