

# 우유 수급 조절의 성공과 실패: 일본의 경험



조 석 진  
영남대 교수

본 원고는 재단법인 GS&J에서 발행한 시선집중 GS&J 제9호에 게재된 바 있는 연구 리포트입니다.

## 1. 유가공업체 주도의 가격 결정과 수급조절

- 일본은 「낙농진흥법」(1954년) 및 「농업기본법」(1960년) 제정을 통해 낙농산업을 선택적 확대 부문으로 설정하고 낙농진흥을 추진하였다.
- 이 과정에서 원유의 수급불균형에 직면하게 되고, 낙농가와 유가공업체간의 원유가격을 둘러싼 분쟁이 심화되었다.
- 이에 1961년 「축산물가격안정법(축안법)」을 제정하고, 유제품가격이 일정범위 내에서 변화하도록 하는 '가격안정대제도'를 도입하였다.
  - 이 제도에 의해 '축산진흥사업단'이 지정유제품(버터, 탈지분유 등)에 대해 시황에 따라 수매하거나 방출하여 국산유제품의 가격안정을 도모하였다.
  - 원유가격은 유가공업체와 생산자단체간의 자율교섭에 의해 결정되었으나, 생산자단체가 세분화되어 있어 결국 가격이 유가공업체 주도로 결정되게 되었다.
- 유가공업체는 기본가격 외에 낙농가에 추가로 프리미엄을 지급하고, 원유의 수급상황에 따라 이를 조정함으로써 시장교섭력에 있어서 우위에 있었다.
  - 그 결과 10년간(1955~1965) 메이저 유가공업체의 시장점유율이 37.0%에서 62.7%로, 집유율이 57.9%에서 64.7%로 각각 확대되었다.
- 유가공업체는 집유관리가 편리한 농가와와의 개별적인 특약관계를 통해 수급상황에 따라 집유량을

조절하기도 하고, 계절에 따라 가격을 차등화함으로써 수급조절을 도모하였다.

- 이같은 상황 하에서 개별 농가가 거래 상대인 유가공업체를 변경하는 것은 사실상 어려웠으며, 낙농가는 유가공업체가 결정한 집유량과 가격을 수용할 수밖에 없었다.

## 2. 가공용 원유에 대한 부족지불제도와 쿼터제 도입 □ 가공용 원유에 대한 가격차별과 부족지불제도 도입으로 공급조절과 소득안정 추구

- 생산자단체의 거래교섭이 약해 유가공업체 주도로 집유량과 가격이 결정된다는 판단에 따라 생산자단체의 거래교섭력 확보의 필요성이 제기되었다.
- 그 결과 1962년 농림수산성의 지침에 따라 47개 도부현별로 생산자 단체가 조직되고, 중앙조직인 '중앙낙농회'가 설립되었으나 유가공업체 주도의 시장구조를 바꾸지는 못하였다.
- 이에 1963년 '축산경영연구회'를 설치하여 낙농문제의 근본적인 해법을 모색한 결과 1966년부터 원유시장을 음용유용 시장과 가공용 시장으로 2원화 하고, 가공용 원유에 대해서는 부족지불제도를 도입하기로 하였다.
  - 음용유용 원유에 대해서는 생산자단체와 유업체가 자율교섭을 통해 가격과 집유량을 결정하였다.
  - 가공용 원유에 대해서는 낙농가의 생산비를 보

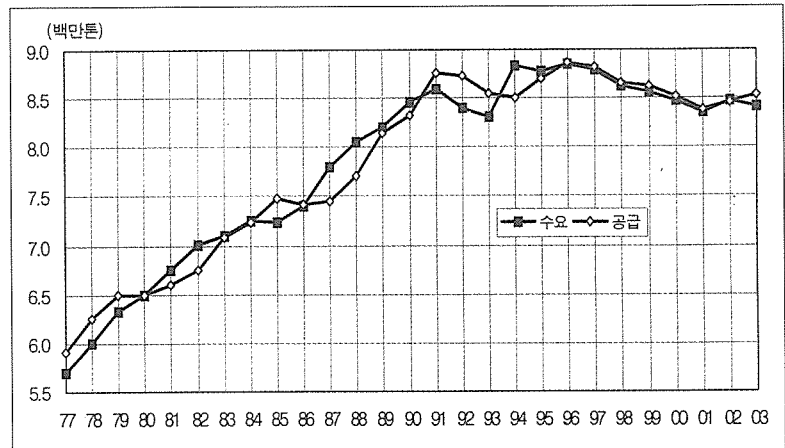
장하는 수준인 **보증가격**과 유가공업체가 낙농가에 지불하는 **기준가격**을 정부가 정하고, 그 차액을 농가에 보전한다. 단, 일정한 한도 수량 내에서만 보전함으로써 가공용 원유생산이 늘어나는 것을 억제하기로 하였다.

※ **보증가격**은 가공원료유 생산농가의 생산비를 기준으로 결정하고, **기준가격**은 유제품 평균 도매가격(이를 안정 지표가격이라 함)에서 유업체의 제조경비를 공제하여 산출한다. 즉, 원유와 유제품이 각각 재생산될 수 있는 수준의 가격을 보장하는 것이다.

□ **생산자 단체 중심의 쿼터제 도입**

- 1977년을 전후하여 공급과잉이 심화되자 1979년부터 생산자단체 주도로 집유일원화를 통한 전국적인 쿼터제가 도입되었다.
- 쿼터제 실시 이후 여러차례의 수급불균형이 발생하였으나 그 때마다 낙농가, 유가공업체 및 정부의 공동노력을 통해 극복해 왔다.
- 그러나 1995년 WTO 체제의 출범 이후 유제품 수입 증가 및, 소비둔화에 따라 1996년을 기점으로 낙농산업의 생산규모가 축소되기 시작했다.
- 이에 생산자와 유가공업체는 공급망관리(SCM :

〈그림 1〉 일본의 원유수급 추이



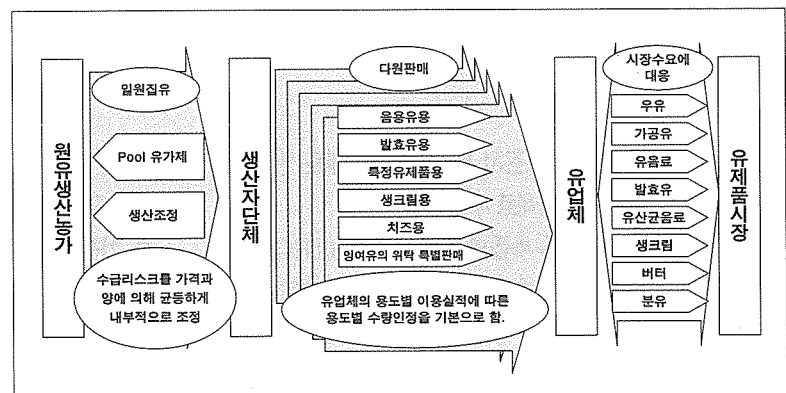
자료 : 농림수산성, 우유유제품과.

Supply Chain Management) 체제를 확립하여 정보를 공유하고 소비를 확대하기 위해 2001년 '낙농유업정보센터'를 설립하였고, 2003년에는 생산자와 유가공업체뿐 아니라 소매업자까지 동참하는 일본낙농유업협회(j-milk)를 설립하였다.

□ **정보 공유를 통한 수급조절 및 경쟁력 제고**

- 'j-milk'가 정보의 공유를 통해 매년 원유 생산 쿼터를 설정하고, 중앙낙농회의는 이에 근거하여 생산조절을 실시한다.

〈그림 1〉 일본의 일원집유 다원판매 체제



자료 : 중앙낙농회의.

- 유가공업체는 시장의 수요변화에 대응하여 용도별 원유의 구매량을 결정하고, 생산자단체와의 협의를 통해 용도별 원유가격을 결정한다.
- 원유의 집유는 생산자단체에 의해 일원화하고, 생산자단체는 용도에 따라 각기 다른 가격으로 유가공업체에 공급한다.
- 생산자단체는 원유의 위탁판매계약을 체결한 모든 낙농가에 대해 용도별 차등가격을 통합한 종합유가(pooled price)로 정산한다.
- 2005년 현재 약 95%의 낙농가가 집유일원화를 통한 자율적인 생산조정에 참여하고 있다.
- 이처럼 생산자단체의 자율에 의한 생산조정이 가능한 것은 모든 낙농정책이 생산자단체인 중앙낙농회의를 통해 시행됨에 따라 생산자단체가 충분한 지도력을 확보하고 있기 때문이라 할 수 있다.
- 1979년 쿼터제가 도입된 이후 2003년까지 원유 판매량은 늘어났으나 용도별 원유가격 및 부족지 불액이 모두 하락하여 낙농업의 경쟁력이 향상되었음을 나타내고 있다.

- TRQ 범위내의 수입에 대해 버터는 35%, 탈지분유는 25%의 저율관세를 각각 부과하였다.
- TRQ 물량 중 국영무역 대상인 CMA 물량을 제외한 민간 수입물량은 이를 다시 사료용, 학교급식용, 항공기용 등으로 용도를 제한함으로써 시장에 대한 영향을 최소화하였다.
- TRQ 초과물량에 대해서는 버터의 경우 985엔/kg(기존의 증가세 포함 환산 330% 상당), 전지분유의 경우 396엔/kg(기존의 증가세 포함 환산 200% 상당)의 종량세를 각각 부과하여 수입을 억제하였다.
- 가공원료용 자연치즈는 UR 이전부터 수입자유화 품목이며, 국산 자연치즈를 가공원료용으로 사용할 경우, 그 사용량의 2.5배에 달하는 자연치즈의 수입에 대해 관세를 면제해 줌으로서 국산 자연치즈의 생산을 장려하였다.

□ 특별긴급수입제한조치(Special Safe Guard)를 적극 활용하여 과도한 수입차단

- 유제품 수입량이 과거 3년간 평균 수입량보다 25% 이상 늘어나는 경우, 혹은 국내가격이 기준년도('86~'88년)에 비해 10% 이상 하락하는 경우, 특별 세이프가드를 발동하여 수입을 차단하였다.
- 2001년에만 유제품에 대해 6건의 특별 세이프가드가 발동되었으며, 10년동안('95~'04) 유제품 관련 특별 세이프가드가 총 30건 발동되었다.

□ 음용유 표기제도 개정으로 수입 감소 효과 거양

- 유가공업체는 그동안 탈지분유를 환원하여 제조한 가공유의 판매를 늘려왔고, 대부분의 소비자들은 이를 신선한 원유를 사용하여 제조한 음용유와 구분하지 못하였다.
- 그러나 2000년 유키지루시(雪印) 오사카 공장에서 생산된 가공유에 의한 식중독사건이 발생하여

〈표 1〉 일본 낙농의 경쟁력 향상

	1979	2003	증감율(%)
총 원유 판매량(천톤)	6,305	8,041	27.5
농가평균 수취가격(엔/kg)	106.8	84.2	-21.1
음용유용 원유가격(엔/kg)	118.2	95.6	-19.1
가공용 원유가격(엔/kg)	88.9	69.7	-21.6
부족지불액(엔/kg)	23.1	10.7	-53.7

자료 : 중앙낙농회의

3. WTO 체제하의 국경조치 및 가격지지제도 변화

□ UR 협상 : 고가의 종량세로 수입억제

- 저율관세에 의한 유제품의 수입할당량(TRQ)을 기준년도 수입량(현행시장접근량 : CMA)인 13만 7천톤(원유환산)에서 6만톤을 늘려 19만 7천톤으로 증량하되, CMA 물량은 국영무역으로 하고, 증량분 6만톤은 민간수입으로 하였다.

커다란 사회문제가 되었다.

- 이를 계기로 100% 신선한 원유를 사용하여 생산된 음용유만이 '××우유'라는 표기를 할 수 있도록 하여 환원유와 구분하지 못하도록 하였다.
- 그 결과 소비자는 환원유를 기피하고, 신선한 원유를 사용한 음용유를 선호하여 탈지분유의 소비가 감소하였으며, 그에 따라 탈지분유의 수입도 감소하는 효과가 나타났다.

#### □ 관리가격제도를 폐지하고 가격보전 직접지불제도 도입

- DDA협상에서 유리한 고지를 확보하기 위해 2001년 부족지불제도를 폐지하고, 각 유가공업체와 생산자단체가 교섭을 통해 원유가격을 각각 자율적으로 결정토록 하여 시장기능을 활성화시켰다.
- 그 대신 정부는 매년 가공용 원유의 생산비 변동을 고려하여 결정한 금액을 직접지불방식으로 낙농가에 지급하고 있다.
- 동시에 유제품의 급격한 수급변동에 따른 가격하락으로부터 낙농가를 보호하기 위해 중앙정부(50%), 지방정부(25%) 및 생산자(25%)의 공동부담으로 기금을 설치하고, 당해연도 가공원료유 가격이 과거 3년간의 평균가격보다 낮을 경우 이 기금을 이용하여 그 차액의 80%를 낙농가에 보전하는 안정제도를 도입하였다.
- 한편 생산자단체간의 과당경쟁을 방지하고, 유가공업체와의 거래교섭력을 높이기 위해 도도부현별로 조직되었던 지역생산자단체를 8개의 블록별 광역생산자단체로 통합하였다.

#### 4. 일본의 경험 및 시사점

- 1960년대 초 일본 낙농산업의 최대과제는 원유의 수급균형을 유지하여 가격을 안정시키고 원유유통의 공정성을 확보하는 문제였다.
- 그러나 1960년대 중반까지는 생산자단체가 세

분화되고 집유일원화가 이뤄지지 않아, 유가공업체가 일방적인 거래교섭력을 바탕으로 수급조절과 가격결정을 주도함으로써 낙농가와 의 유가분쟁이 계속되었다.

- 이에 1966년부터 원유시장을 음용유용 시장과 가공용 시장으로 2원화하여, 음용유용 원유가격은 자율교섭을 통해 결정토록 하고, 가공용 원유에 대해서는 부족불제도에 의한 관리가격체제를 도입함으로써 생산기반안정을 도모하였다.
- 그러나 부족지불제도에 의한 가격보장으로 원유생산이 늘어나자 가격보장 물량을 제한하는 '한도수량제'를 도입하여 과잉생산을 억제하였다.
- 그럼에도 불구하고 원유의 수급불균형이 심화됨에 따라 1979년부터 생산자단체 주도로 집유를 일원화하고 쿼터제를 도입하여 원유수급조절체계가 확립되었다.
- 대외적으로는 UR 농산물협상에서 확고한 국경보호 조치를 확보함으로써 유제품 수입이 국내시장에 미치는 영향을 최소화하였으나 1979년 이후 가공용 원유가격과 부족지불액이 지속적으로 낮아져 가격경쟁력이 향상되었다.
- 2001년부터 가공용 원유에 대한 관리가격제도를 폐지하고, 생산자단체와 유가공업체의 자율교섭에 맡김으로서 원유가격 결정이 점차 시장의 가격 결정 기능을 존중하는 방향으로 전환되었다.
- 일본의 경험에서 알 수 있는 것은 원유의 수급균형을 유지하고 생산자단체의 거래교섭력을 확보하기 위해서는 생산자단체 중심의 집유일원화를 통한 쿼터제의 실시가 불가피하다.
- 한편, 정부는 경쟁력을 제고시키고 시장의 수급실세를 반영하는 가격결정이 이뤄질 수 있도록 하면서 낙농의 특성을 감안하여 가격 및 낙농가의 소득이 안정될 수 있도록 하는 제도를 확립하여야 한다.㉞