



일본의 낙농제도개혁

일 본은 세계적으로도 가장 큰 농산물 수입국의 하나이며, 현재 진행 중인 DDA 협상에 있어서는 수입국을 대표한다는 의미에서 일본의 낙농제도가 지니는 의미 또한 크다고 할 수 있다. 일본의 낙농제도는 크게 세 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 자율적인 공급조절(supply management)을 통한 쿼터제의 실시이다.

둘째, 우유 관련 제품에 대한 엄격한 표기제도의 실시이다.

셋째, 국영무역 및 시장개입을 통한 수급조절정책 및 학교급식, 직불제도 및 가축공제제도와 같은 일련의 지지정책이다.

이하 이들 정책 내용에 대해 검토하기로 한다.

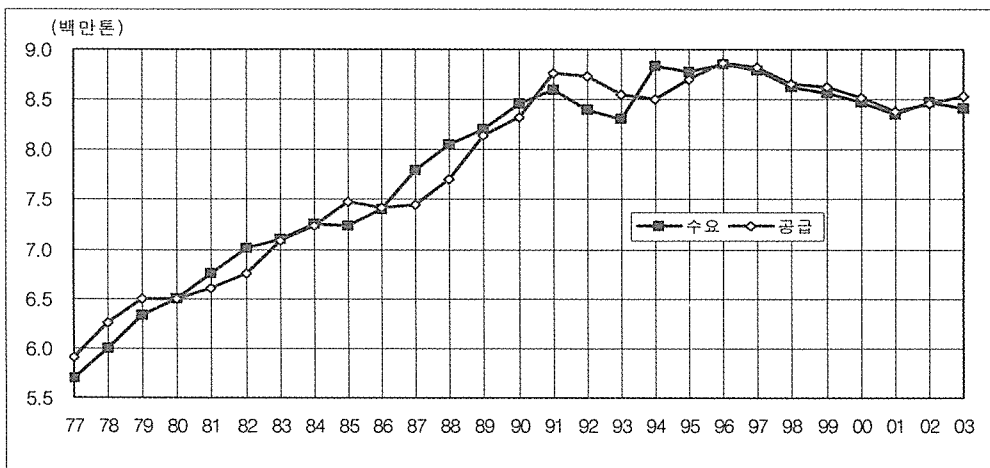
1. 공급조절

일본의 원유에 대한 공급조절은 시유용과 가공원료유에 대해 각기 다른 방법으로 실시하고 있으며, 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1.1 시유용원유의 공급조절

시유용원유에 대한 공급조절은 1962년에 농림수산성 차관의 지시에 의해 설립된 사단법인 중앙낙농회의(Japan Dairy Council: JDC)에 의해 실시되고 있다. 그러나 JDC는 국영기업이 아니며, 지역 생산자단체인 낙농협동조합의 중앙조직이라 할 수 있다. JDC가 시유용원유에 대해 원유공급조절을 시작한 것은 1979년부터이다. <그림 7>에서

<그림 7> 일본의 원유수급추이



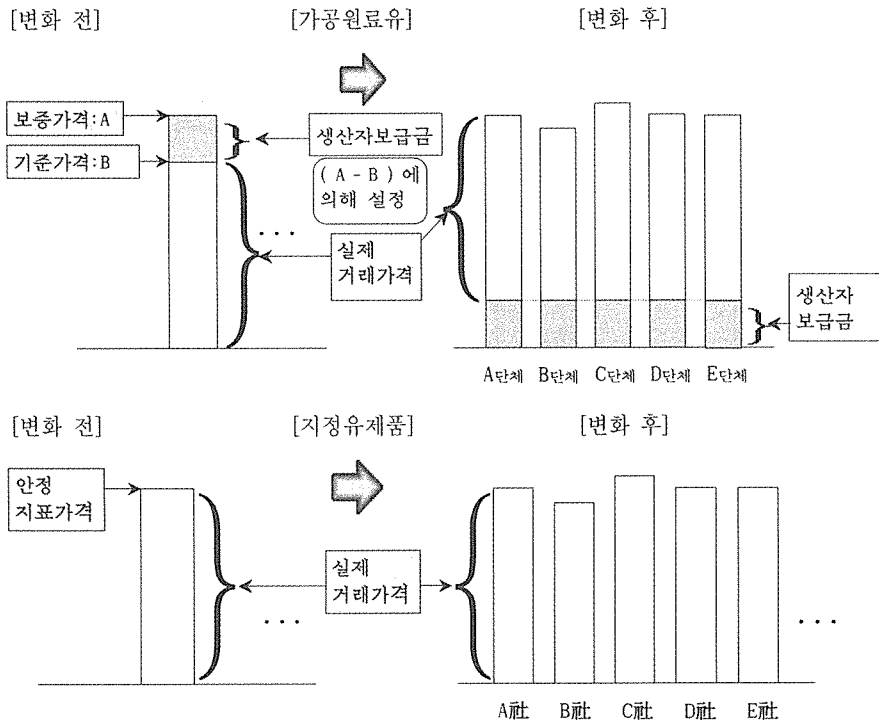
알 수 있듯이 일본은 1977년 이후 공급이 수요를 초과하는 수급불균형이 지속되자 1979년부터 시유 용원유에 대한 자율적인 쿼터제를 도입하였다. 이 과정에서 1999년부터 쿼터를 초과하는 물량에 대해서는 kg당 40엔의 과징금을 징수함과 아울러 이듬해의 쿼터배정 시에 쿼터를 삭감토록 하였다. 그러나 지금까지 실제로 과징금이 부과된 적은 없다. 이는 <그림 7>에서 알 수 있듯이 1999년 이후 계획 생산을 실시함으로써 수급불균형이 심각하지 않았다는 것을 의미한다. 이 같은 자율적인 쿼터제는 현재도 지속되고 있으며, 약 5%의 outsider를 제외한 95%의 낙농가가 이에 참여하고 있다.

1.2 가공원료유에 대한 공급조절

한편 지정유제품생산을 위한 가공원료유에 대해서는 1965년에 제정된 「가공원료유생산자보급금등

잠정조치법(부족지불제도)」에 의해 매년 일정 한도(한도수량) 내에서 보급금을 지불해 왔다. 이 제도는 <그림 8>과 같다. 즉 한도수량의 범위 내에서 농림수산성이 매년 정책가격인 보증가격(A)과 기준가격(B)의 차액을 부족지불의 형태로 지급하는 제도이다. 이 때 보증가격은 가공원료유의 재생산확보를 위한 수준에서 결정되며, 정책가격인 안정지표가격은 지정유제품의 대규모수요처에 대한 판매가격을 기준으로 설정한다. 안정지표가격에서 유업체의 제조경비를 공제한 일종의 유업체지불가능가격이라 할 수 있는 기준가격과 보증가격의 차액(A-B)을 정부가 보상하는 제도이다. 이 제도는 2000년까지 유지되다가 <그림 8>에서와 같이 2001년부터는 가공원료유의 한도수량에 대해 일정액의 보급금을 지불하는 형태로 개정되었다. 즉 과거에는 행정가격인 안정지표가격에서 유업체제조 및 판매경

<그림 8> 일본의 부족지불제도 및 변화 내용



〈표 1〉 가공원료유에 대한 행정가격 추이

연도	보증가격 (엔/kg)	기준거래가격 (엔/kg)	보급금단가 (엔/kg)	한도수량 (천 톤)	안정지표가격			
					버터 (엔/kg)	탈지분유 (엔/kg)	전지가당연유 (엔/24.5kg)	탈지가당연유 (엔/25.5kg)
95	75.75	64.26	11.49	2,300	993	12,841	8,055	7,193
96	75.75	64.26	11.49	2,300	993	12,841	8,055	7,193
97	74.27	63.40	10.87	2,400	965	13,090	8,211	7,333
98	73.86	63.02	10.84	2,400	955	13,090	8,211	7,333
99	73.36	62.56	10.80	2,400	931	13,090	8,211	7,333
00	72.13	61.83	10.30	2,400	910	13,090	8,111	7,333
01	-	-	10.30	2,270	-	-	-	-
02	-	-	11.00	2,200	-	-	-	-
03	-	-	10.74	2,100	-	-	-	-
04	-	-	10.52	2,100	-	-	-	-
05	-	-	10.40	2,050	-	-	-	-

(주): 소비세가 포함된 가격임.
 자료: 농축산진흥기구.

비를 공제한 기준가격과 보증가격의 차액을 균일하게 지불하였다. 이에 비해 2001년부터는 보급금은 일정하되 가공원료유의 판매가격은 지역별로 다르다. 따라서 시장교섭력이 높은 지역의 낙농가일수록 가공원료유에 대한 수취가격이 높아지게 된다.

다음의 〈표 1〉은 1995년 이후 최근까지의 가공원료유에 대한 행정가격 및 새로운 제도 하에서의 보급금단가를 나타낸 것이다. 가공원료유에 대한 새로운 가격제도의 실시 첫 해인 2001년의 보급금단가는 낙농업의 안정이란 측면에서 2000년도의 보급금단가(10.30엔/kg)를 그대로 적용하기로 하였다. 그러나 2004년까지의 보급금단가의 추이를 볼 때 2000년까지의 부족지불제도 하에서의 가공원료유에 대한 보급금단가와 2001년부터 새로이 도입된 가격체계 하에서의 생산자보급금에 큰 차이가 없음을 알 수 있다. 결국 일본은 WTO/DDA 협상에 대비하여 그동안 생산제한계획하의 직불제(Blue Box)로 분류되었던 가공원료유에 대한 부족지불을 자국에 유리한 제도로 대체한 셈이다. 이는 그동안 부족지불제도 하에서 감축대상으로 분류되었던 관리가격 중심의 가격지지를 실세가격 중심의

직불제도(Amber Box)로 전환하였음을 의미한다. 그 결과 낙농부문에 대한 보조총액측정치(AMS)의 산출에 있어서 유리한 고지를 확보하게 된 셈이다. 그 같은 의미에서 낙농부문에 대한 금번의 제도변화는 WTO의 요구조건을 충족시킴으로써 대외적인 협상에서 일본의 입지를 강화하기 위한 조치라 할 수 있다. 한편 새로운 제도 하에서의 가공원료유에 대한 생산자 수취가격을 살펴보면 다음과 같다. 즉 부족지불제도 하에서 가공원료유 생산기지인 북해도의 2000년도 생산자 유가가 73.1엔이었던데 비해 2002년의 경우 74.5엔으로 오히려 1.9%가 상승하였다. 따라서 가공원료유를 생산하는 낙농가에 있어서는 별 변화가 없다고 할 수 있다. 이는 2001년부터 가공원료유에 대한 부족지불제도를 폐지하였으나 부족지불제도 하에서의 보증가격과 기준거래가격의 차액을 어떤 형태로든 지급하지 않을 경우 가공원료유 산지인 북해도 낙농이 유지되기 어렵다는 판단에 따른 것이다.

그러나 〈그림 6〉에서 알 수 있듯이 제도변화에 따라 과거와 달리 각 지역의 '지정생산자단체'가 유업체와의 교섭을 통해 받는 가공원료유가격은 각

기 다르게 된다. 즉 과거에는 가공원료유에 대해 일률적으로 기준거래가격과 보증가격의 차이에 해당하는 생산자보급금이 지급되었다. 그러나 현재는 생산자단체를 과거의 47개에서 8개로 광역화함으로써 생산자단체의 기능을 강화함과 아울러 판매가격도 시장교섭력에 따라 결정되도록 하였다. 따라서 보급금 지급단가는 일정하더라도 최종적으로 각 지역의 가공원료유 생산농가가 수취하는 원유가격은 다를 수 있다. 이는 과거 부족지불제도 하에서 정책가격을 통해 정책이 시장에 직접 개입했던 것과 비교할 때 다음과 같은 차이가 있다.

첫째, 부족지불제도 하에서는 가공원료유에 대한 가격이 가공원료유의 주생산지인 북해도의 원유생산비를 고려한 일종의 행정가격인 보증가격에 의해 결정되었다. 그러나 새로운 제도 하에서는 광역생산자단체별(8개 블록)로 유업체와의 교섭을 통해 시장원리에 의해 이루어진다는 차미가 있다.

둘째, 부족지불제도 하에서는 <그림 6>에서 알 수 있듯이 보증가격과 역시 정책가격인 기준가격의 차액을 보급금 형태로 지급하였으며, 이는 전국적으로 동일하였다. 이에 비해 새로운 제도 하에서는

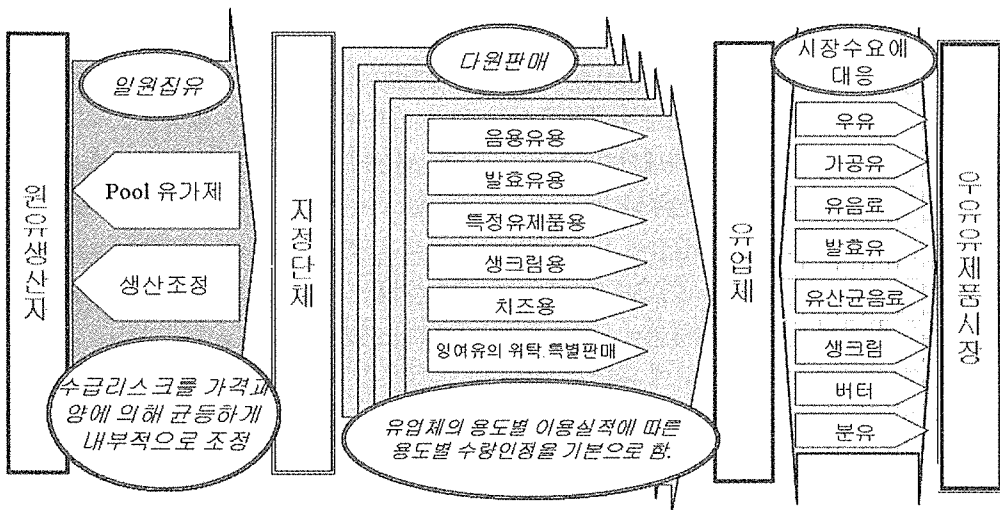
정부의 보급금은 동일하다 하더라도 광역단체와 유업체간의 교섭여하에 따라 유업체가 지불하는 가격은 다를 수 있다. 따라서 최종적으로 가공원료유생산농가가 수취하는 가격은 광역단체에 따라 차이가 발생할 수 있다.

1.3 잉여유 처리대책

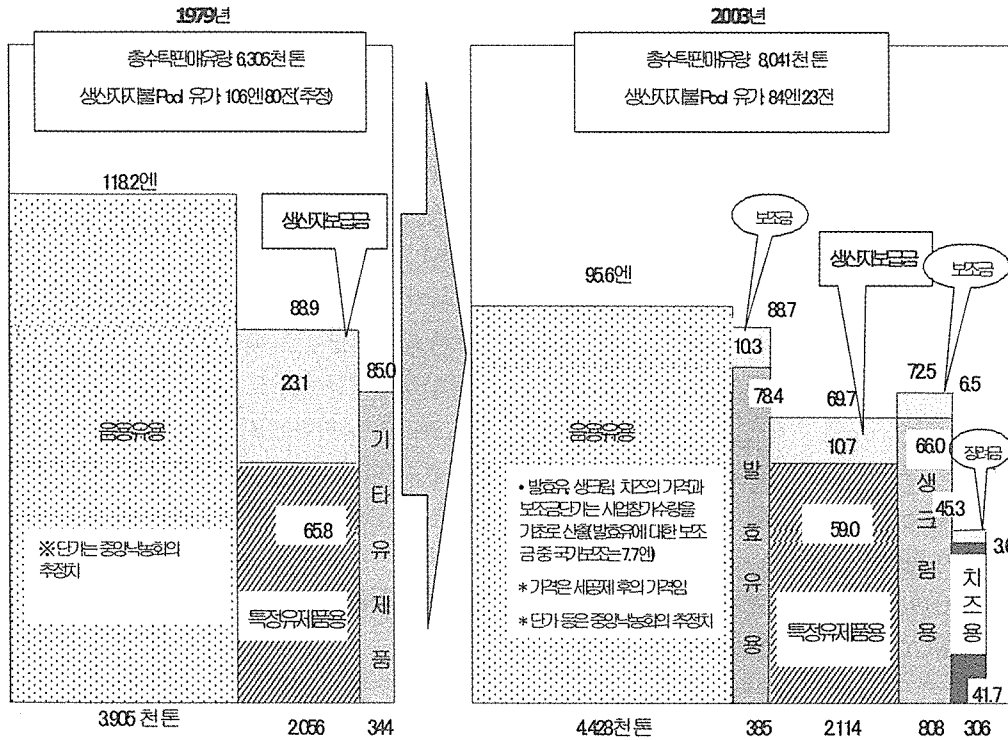
시유수요 및 한도수량을 초과하는 원유는 사실상 잉여유라 할 수 있다. 그러나 수요의 계절성을 감안할 때 원유생산량은 항상 수요를 초과하기 마련이다. 따라서 1차적으로 시유수요 및 가공원료유 한도수량을 충족하고 남은 잉여유의 처리문제가 대두된다. 그 같은 의미에서 가공원료유 생산농가를 보호하기 위한 대책이 요구되며, 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 「가공원료유생산자경영안정대책사업」이다. 이 사업은 특정 연도의 가공원료유가격이 과거 3년간 가공원료유의 평균거래가격을 하회할 경우 그 차액의 80%를 보전해 주는 제도이다. 이 사업에 참여하기 위해 낙농가는 자신의 원유를 납유하는 지정생산자단체와 「생산자적립금계약」을 체결

(그림 9) 일본의 일원집유 다원판매 체계



〈그림 10〉 용도별 유가체계의 변화



〈표 2〉 일본의 낙농관련 정책내용

정책명	성격(Box)	WTO 상 구분	재정규모
1. 가축위생 및 잔류물질 검사	Green	병충해 방제	72.57백만 달러 (축산부문 총액)
2. 하부구조 및 기술보급	Green	하부구조지원	837.32백만 달러 (축산부문 총액)
3. 농업부채이자보조	Green	하부구조지원	248.8백만 달러 (농업부문총액)
4. 환경보조	Green	하부구조지원	76.56백만 달러
5. 학교급식보조	Green	국내식량원조	38.28백만 달러 (쌀, 우유, 주스 포함)
6. 낙농경영안정대책	Amber	원유가격보조	21.53백만 달러
7. 가공원료유가격지지 및 액상유제품 보조	Amber	생산량에 따른 가격보조	405.9백만 달러
8. 도축보상금	Green	휴경보상지원	0.2백만 달러 (양돈 및 낙농)
9. 재해보험보조	Green and amber	Green: 자연재해구호지원 Amber: 평년작의 30% 미만 감소 시	162.68백만 달러 (모든 작물 및 가축에 대한 Amber)

자료: WTO.

함과 아울러 계약금을 납부해야 한다. 2001년의 경우 가공원료유 kg당 계약금은 40전이며, 이에 대해 정부는 1엔 20전의 대응자금을 지불한다. 이 제도의 목적은 2001년부터 가공원료유에 대한 부족 지불제도가 폐지되고, 가격결정이 시장원리에 맡겨짐에 따라 수급변동에 의한 가공원료유의 가격하락에 대비하기 위한 것이다. 2005년의 경우 이를 위한 예산은 총 17억 2천 3백만 엔이다.

둘째, 원유수요확대장려 및 광역원유수급조정지원사업이다. 전자는 국산 치즈, 액상유제품 및 발효유용 원유를 기준년도에 비해 늘릴 경우 해당 지정단체에 대해 정부가 장려금을 지급하는 제도이다. 후자는 '전국낙농협동조합연합회(전낙연)'에 의한 잉여유처리에 필요한 자금을 정부가 지원하는 제도이다. 2005년의 경우 전자와 후자의 예산은 각각 7억 3천만 엔과 1억 7천만 엔이다. 다음의 <그림 9> 및 <그림 10>은 각각 중앙낙농회의 중심의 '일원집유 다원판매'를 통한 원유수급조정 구조 및 '용도별 유가체계'의 변화를 나타낸 것이다. 여기서 알 수 있듯이 일본은 낙농중앙회의를 중심으로 하는 지정단체가 광역유통을 통해 시장수요에 대응한 다원판매를 실시한다. 이 과정에서 시유(음용유)용

원유를 제외한 모든 유제품용 원유에 대한 정책보조가 실시되고 있다.

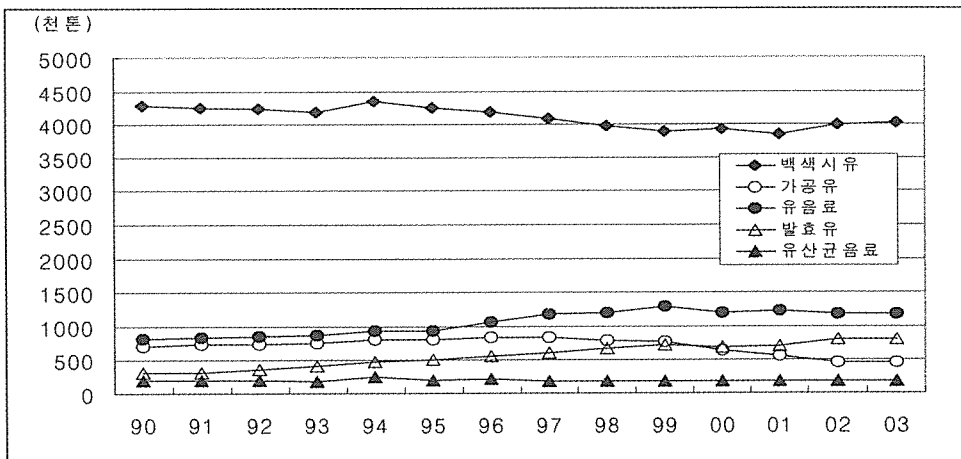
셋째, 그 외에 일본은 원유수급조정 및 유통합리화를 위해 다양한 명목의 정부지원을 실시하고 있다. 한편 다음의 <표 2>는 2002년에 일본정부가 WTO에 제출한 낙농관련 정책내용을 정리한 것이다.

여기서 알 수 있듯이 낙농부문보조 중 가장 큰 부분은 감축대상보조(Amber)에 속하는 '가공원료유 및 액상유제품보조'로 2002년의 경우 총 405.9백만 달러에 달한다. 또한 <그림 10>에서 알 수 있듯이 2002년의 엔화를 기준으로 한 낙농부문의 총보조액(AMS)은 약 600억 엔에 달한다.

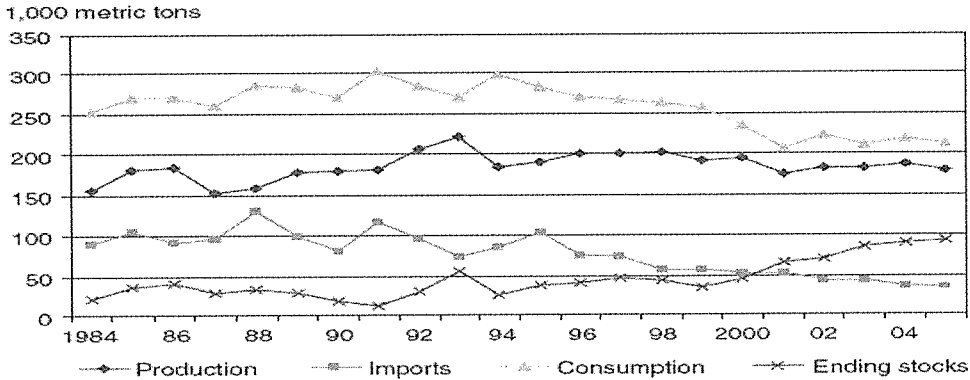
2. 유제품표기제도의 개선

일본의 낙농산업에 있어서 제품표기 및 용어의 사용이 매우 중요한 의미를 지니게 되었다. 일본의 우유관련 제품표기는 전통적으로 「식품위생법(1947)」에 근거한 '우유 및 유제품의 성분규격 등에 관한 법령(1951)' 및 「부당경품류 및 부당표시 방지법(1962)」에 근거한 '음용유의 표시에 관한

<그림 11> 음용유 등의 생산추이



〈그림 13〉 일본의 탈지분유 수급추이



Source: Compiled by USDA's Economic Research Service from USDA/FAS (2005).

셋째, 무지방유는 유지방이 0.5% 미만이며, 무지고형분이 8.0% 이상인 경우를 의미한다.

넷째, 가공유란 원유와 버터, 크림 및 탈지분유 등을 혼합하여 만든 제품을 의미하며, 무지고형분이 8.0% 이상이어야 한다.

다섯째, 유음료란 원유 및 버터, 크림, 탈지분유 등의 유제품 이외에 커피추출물, 과일쥬스, 비타민, 철분, 칼슘 등과 같은 비유제품에 속하는 성분을 혼합하여 만든 음료이다.

이상과 같이 유제품에 대한 정의 및 표기제도가 개정됨에 따라 〈그림 13〉에서 알 수 있듯이 탈지분유의 소비감소, 채고누증 및 수입감소를 초래했다.⁴⁾ 이는 〈그림 11〉에서와 같이 가공유와 유음료의 소비감소에 기인하는 바가 크다. 그 대신 원유 100%의 백색시유소비가 증가하고 있음을 알 수 있다. 이처럼 가공유소비가 감소하고, 백색시유소비가 증가함에 따라 일본의 낙농가는 표기제도가 개정되기 이전에 비해 수입증가에 따른 경영압박을 다소 완화할 수 있게 되었다.

3. 국경조치

일본의 유제품에 대한 국경조치는 크게 세 가지로 구분된다.

〈표 3〉 비관세할당품목의 관세율

유 제 품 명	관 세 율(%)
1. 치즈(소비용)	
- 신선치즈	22.4~29.8
- 가루치즈(Grated/powered)	
· 가공치즈제품	40.0
· 기타	26.3
- 가공치즈	40.0
- Blue veined 치즈	29.8
- 기타	29.8
2. 냉동요구르트	
- 포장제품	26.3
- 기타	29.8
3. 크림(Whipped)	25.5
4. 아이스크림	
- 설탕함량 <50%	21.0
- 설탕함량 >50%	29.8
- 무설탕	21.3
5. 카제인	0
6. 우유알부민	2.9

자료: 일본관세협회(2003).

4) Kakuyu Obara, John Dyck, and Jim Stout(2005).

첫째, 관세장벽으로, UR 농산물협상결과에 따라 매년 관세율이 설정된다. 참고로 2003년도의 비관세할당품목의 관세수준은 <표 3>과 같다.

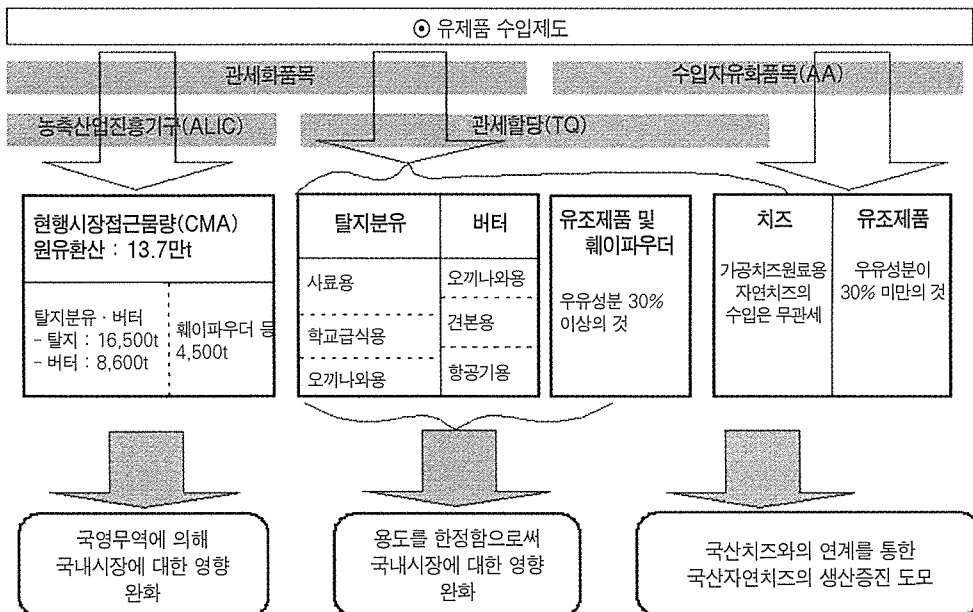
둘째, 관세할당(TRQ)이다. 대부분의 유제품이 이에 속하며, 관세화 품목 중 현행시장접근(CMA) 물량은 원유환산으로 13.7만 톤이다. CMA 물량은 국영무역을 실시하는 농축산진흥기구(ALIC)가 수입하며, mark-up을 부과할 수 있는 권리를 획득하였다(그림 14참조). 그 외 민간이 과거의 수입실적에 따라 수입하는 관세할당물량은 원유환산으로 13만 3천 9백 톤이다. 이에 대해서는 증가세(ad valorem tariff)를 적용하며, 관세할당을 초과하는 물량에 대해서는 종량세(specific tariff)가 부과된다. 그 외 우유성분이 30%를 상회하거나 설탕성분이 높은 유제품에 대해 높은 관세율이 적용된다. 그러나 용도가 한정된 학교급식용, 사료용, 오키나와용 및 원료치즈 등에 대해서는 무관세를 적용하고 있다.

셋째, Safeguard의 활용이다. 일본은 UR 이후 WTO 체제 하에서 유제품의 급격한 수입증가를 막

기 위해 Safeguard를 활용해 왔다. 예를 들면, 2001년의 경우 일본이 요청한 8회의 Safeguard 중 6회가 유제품관련이다. UR 농산물협상결과(URAA)에 의하면 수입물량 또는 가격하락이 일정 한도를 넘어서게 되면 Safeguard를 발동할 수 있도록 규정하고 있다. 수입물량 관련 Safeguard는 과거 3년간 평균수입량의 25%를 초과할 경우 발동이 가능하다. 이 때 관세율은 기존 관세율의 3분의 1을 추가로 올릴 수 있으며, 적용기간은 당 회계연도 말까지이다.

한편 가격관련 Safeguard는 특정 유제품의 수입가격이 기준년도(1986~1988)에 비해 10% 이하로 하락할 경우 발동된다. 즉 수입가격이 기준년도에 비해 10~40% 하락할 경우, 수입가격과 기준년도가격보다 10% 낮은 가격과의 차액의 30%를 추가로 부과할 수 있다. <표 4>는 일본이 Safeguard를 적용한 예이다. 2001년에 가장 많은 6건의 Safeguard가 발동되었으며, 오른 쪽의 세율은 2001년 기준의 증가세상당 세율을 나타낸 것이다.

<그림 14> 일본의 유제품수입제도



〈표 4〉 일본의 Safeguard 적용 예

HS Code	품 목	적용 예										증가세 상당 세율(%: 2001)
		95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	
0401.20-190 (물량)	우유 및 크림		*					*			*	64
0401.30-119 (물량)	우유 및 크림		*	*				*				140 ~198
0402.10-129 (가격)	분유(fat<1.5%)	*										109
0402.21-119 (가격)	분유(5%fat<30%)					*	*			*		36
0402.99-129,290 (물량)	연유			*	*	*						35
0402.99-129 (가격)	연유							*		*		106
0403.90-113,118, 123,133,138 (물량)	버터밀크, 발효유 및 크림		*				*	*				47-196
0404.10-149 (가격)	웨이	*										193
0405.10, 0405.20, 0404.90 (물량)	버터 및 기타 버터제품									*		114
0405.10-129 (가격)	버터						*		*			55
0405.90-190,229 (가격)	밀크오일							*		*		142
2106.90-129 (가격)	우유성분 30% 미만 조정품				*	*		*	*	*	*	142

자료: WTO 및 일본 관세협회.

이상에서 일본은 HS Code의 세분화 및 우유성분에 따른 차등관세를 통해 효율적인 감시체계를 갖추고 있음을 알 수 있다.

4. 국내보조

다음의 〈그림 15〉는 낙농부문의 생산자보조상당액(PSE) 및 국내보조총액측정치(AMS)를 나타낸 것이다.⁵⁾ PSE, AMS 모두 감소추세에 있으며, 부족지불제도가 폐지된 2001년부터 감축대상보조(amber box)에 속하는 AMS의 감소가 두드러진

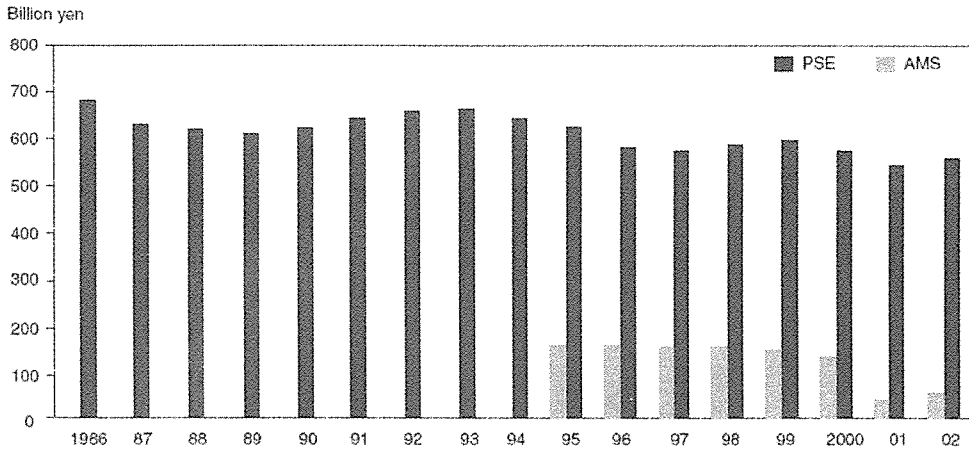
다. 참고로 2002년의 경우 일본이 OECD에 보고한 AMS와 PSE는 각각 4억 2천 7백만 달러와 47억 4천만 달러였다. 한편 다음의 〈그림 16〉은 일본의 PSE가 원유생산액에서 차지하는 비율을 나타낸 것이다.⁶⁾ 여기서 알 수 있듯이 일본의 PSE는 지난 18년간(1986~2003) 76%에서 87%를 나타냈으며, 2003년 현재 77%를 나타내고 있다. 이처럼 일본의 PSE가 높은 것은 다음과 같은 이유에 기인한다.

첫째, 지리적으로 시유수입이 어렵기 때문에 국제가격에 비해 훨씬 높은 시유가격의 형성이 가능하기 때문이다.

5) Kakuyu Obara, John Dyck, and Jim Stout(2005).

6) Kakuyu Obara, John Dyck, and Jim Stout(2005).

〈그림 15〉 일본의 낙농부문 PSE 및 AMS 추이



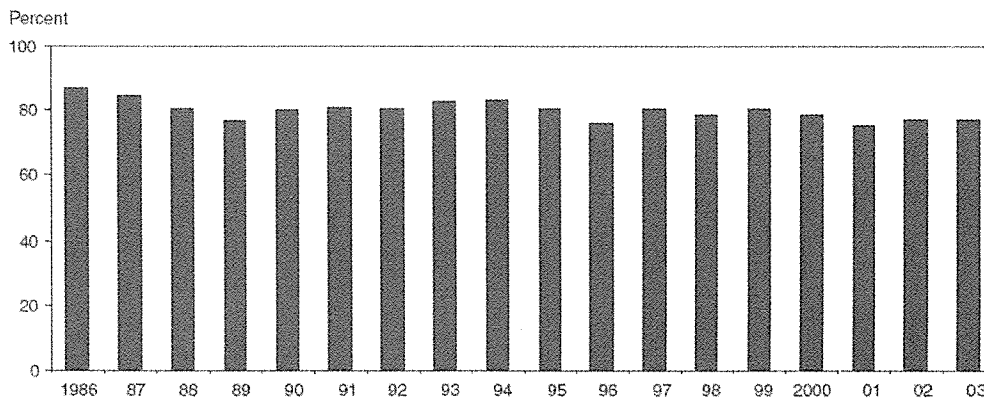
Note: PSE = Producer Support Estimate. AMS = Aggregate Measurement of Support.
 Source: Compiled by USDA's Economic Research Service from WTO, Domestic support notifications by Japan, and OECD (2004).

둘째, 탈지분유, 버터 등 유제품에 대한 높은 국경조치로 인해 국내수요가 있어도 저율관세에 의한 의무수입량 이상의 수입이 원활히 이루어지지 못하기 때문이다.

따라서 일본 낙농가의 원유수취가격과 국제참조가격인 뉴질랜드 낙농가의 수취가격과의 차액에 생산량을 곱한 PSE가 매우 높게 나타날 수밖에 없다. 이는 일본뿐 아니라 시유수입이 이루어지지 않

고 있는 한국도 유사한 상황이라 할 수 있다. 이상에서 일본은 기본적으로 세분화된 관세 및 관세할당을 통한 국경조치, 2004년 현재 국내 원유생산의 59%에 달하는 시유시장의 지리적 장벽 및 다양한 형태의 국내보조 등을 통해 낙농부문에 대한 높은 가격지지를 유지해 왔음을 알 수 있다. 아울러 금후에도 그 같은 기본적인 구도에는 변함이 없을 것으로 전망된다.

〈그림 16〉 우유생산액에 대한 PSE 비율의 추이



Source: Compiled by USDA's Economic Research Service from OECD (2004).