

# 일본 낙농산업 정책의 동향과 시사점

## Trends and Implications of Dairy Industry Policy in Japan

**주재창<sup>1</sup>**

Jae Chang Joo  
국립한국농수산대학교  
농수산융합학부

**이소영<sup>1</sup>**

So Young Lee  
국립한국농수산대학교  
농수산융합학부

**조광현<sup>2</sup>**

Kwang Hyun Cho  
국립한국농수산대학교  
축산학부

**신용광<sup>1\*</sup>**

Yong Kwang Shin  
국립한국농수산대학교  
농수산융합학부

<sup>1</sup>Department of Agriculture and Fisheries Convergence, Korea National University of Agriculture and Fisheries, Jeonju 54874, Korea

<sup>2</sup>Department of Livestock, Korea National University of Agriculture and Fisheries, Jeonju 54874, Korea

### ABSTRACT

This study aims to present basic data for establishing policies related to the dairy industry in Korea in the future through analysis of the process and trends of policy changes surrounding the dairy industry in Japan. To this end, the establishment and structural changes of Japanese dairy policies from the past to the present, such as the tribal payment system, which is the beginning of the Japanese dairy policy, were examined. In addition, through analysis of the supply and demand trend of the Japanese dairy industry and policies affecting crude oil production, implications for affecting the dairy industry in Korea were presented. The reality is that Korea's dairy industry is also in crisis. According to the 2023 Dairy Management Survey released by the Dairy Policy Institute of the Korea Dairy Beef Association, the difficulties in ranching are ① debt (45.6%), ② environmental (23.1%), ③ health problems (16.8%), ④ lack of leisure time (7.4%), and ⑤ successor problems (4.6%), debt and environmental problems are the main reasons that pressure dairy farmers. Korea's milk and dairy consumption is higher than that of meat and rice, and the trend is increasing every year, but the crude oil self-sufficiency rate is decreasing every year. Even in terms of food security, securing self-sufficiency for domestic crude oil is a very important issue. Therefore, policy support for the sustainable development of the dairy industry is essential in Korea along with preparing policies to create a stable supply and demand environment.

**Keywords:** Japan, Milk, Policy, Trends, Dairy industry

Received Sep. 12. 2024  
Revised  
Accept Sep. 30. 2024

\*Correspondence  
Yong Kwang Shin  
ykshin@korea.kr

### 서론

우리나라 낙농산업은 우유·유제품 생산 및 소비 측면에서 일본의 낙농산업과 높은 유사성을 보이고 있다. 일본의 낙농산업은 농업기본법을 중심으로 전업화 경향이 뚜

렷하게 나타나고 있으며, 특히 북해도의 경우에는 낙농 선진국 중의 하나인 독일이나 프랑스를 넘어서는 수준에 이르고 있다.

기본적으로 일본 낙농산업의 가격·유통 정책은 정부의 통제적인 성격이 강하게 진행되어 왔으며, 소수의 지정단



체(농협 또는 농협연합회)가 큰 시장 점유율을 가지고 있는 것이 특징이다. 이러한 일본 낙농산업의 특징적인 발전은 우리나라 낙농산업의 정책에도 많은 영향을 미쳐온 것이 사실이다.

이에 본 고찰에서는 일본 낙농산업을 둘러싼 정책상의 변천 과정과 동향 분석을 통해 향후, 우리나라 낙농산업의 낙농제도 개혁을 위한 기초자료로 제시하고자 한다. 이를 위해, 일본 낙농정책의 효시라 할 수 있는 부족지불제도 등 과거부터 현재까지의 낙농정책의 성립과 구조변화를 살펴 보고자 한다. 다음으로 일본 낙농산업의 수급 동향 및 원유 생산량에 영향을 미치는 정책 등의 분석을 통해 우리나라 낙농산업에 영향을 미치는 시사점을 제시하고자 한다.

## 일본 낙농산업 정책의 변천 과정

### 낙농경영 집약화(1950년대)

일본에 있어 우유 및 유제품에 대한 소비문화가 없었던 낙농산업의 실질적인 형성 시기는 20세기 초라고 할 수 있다. 1940년대 일본의 원유 생산량은 전국에서 38만 톤 정도(현재의 약 5% 수준)에 지나지 않았다. 1950년대에는 국가나 지방자치단체에 의한 유용우 대부사업 실시를 통해 낙농 농가수는 증가하였으나, 그 당시에도 농가의 영세성은 큰 과제 중의 하나였다. 이에 일본 정부에서는 1950년 시행된 낙농진흥법 시행을 통해 낙농 경영의 근대화, 집약된 낙농 지역의 건설, 원유 거래의 공정화 등을 목적으로 낙농 경영의 집약화를 도모하였다.

1957년에는 축산물 가격 안정법이 시행되었으며, 당해법의 큰 골자는 가격지지를 위한 제도가 만들어졌다는 점이다. 정부(축산진흥사업단)에 의한 유제품의 매입·매도를 통해서 일정한 목표가격(안정지표가격)대에 유제품의 시장 가격을 수렴시키는 간접적인 가격지지제도라 할 수 있다. 하지만 소비 감소를 초래하지 않는 정도의 목표 가격으로 낙농경영의 재생산을 보증할 수 있는 가격 수준이 되지 않았고, 이러한 문제를 어떻게 해결해야 할 것인가가 과제로 남게 되었다.

1961년 시행된 농업기본법에서는 낙농 및 축산이 선택적 확대의 대상이 되어 주요 정책상의 화두로 자리매김하였다. 동법에 의한 농업구조개선사업에서는 초지 개량과

더불어 낙농 경영에 대한 기계화가 본격적으로 추진되었다. 이에 따라 유용우 두당 노동시간은 대폭 줄게 되었고, 가족 노동력만으로 경영규모의 확대가 가능해지게 되었다.

### 부족지불제도와 낙농구조의 변화(1960년대)

상기 언급한 문제들이 대두되면서 문제 해결을 위해 일본 정부에서는 가공 원료유 생산자 보급금 등 잠정조치법(이하, 부족지불제도)이 1966년에 시행되었다. 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 기존의 유제품과 함께 원유를 대상으로 하는 가격 지지의 강화를 위해 3가지에 대한 정부 가격이 설정되었다. ① 정부의 시장개입에 따라 주요 유제품(버터 및 탈지분유 등의 '지정 유제품')의 시장가격을 소비 안정화를 위해 반영, ② 안정지표가격으로부터 유업체의 제조 경비와 이익을 공제한 가공 원료유 가격인 '기준 거래 가격'을 설정하고, 해당 가격으로의 거래 의무화 조치, ③ 낙농 경영의 재산성을 보증할 수 있는 유가 선정(보증 가격)과 기준 거래 가격과의 차액을 보급금으로서 낙농가에 지불하기로 한 것이 특징이다.

둘째, 지정단체의 설정이다. 광역자치단체별로 지정된 원유 생산자단체에 원유의 집하를 집중시켜 원유 유통의 합리화와 공정한 유가 형성을 도모하기 위한 방안으로 마련되었다. 이러한 지정단체로의 원유 출하가 보급금에 대한 교부 요건이 되었으며, 지정단체의 원유 취급량은 크게 증가하게 된 계기가 되었다.

셋째, 유제품의 국가무역 제도로 버터나 탈지분유 등의 지정 유제품은 국내 자급을 최우선으로 하고, 수입품목수량을 정부가 일원적으로 관리할 수 있게 하였다. 즉, 부족할 때는 수입을 늘리고, 과잉시에는 수입을 줄이는 대응방식을 취한 것이 특징이다.

이러한 일련의 정책들은 낙농 경영의 규모 확대, 전업화를 크게 촉진시키는데 일조하였다. 북해도의 유제품용 유가를 보증 가격 수준으로 지지하였을 뿐만 아니라, 도부현의 음용유 유가를 보증가격과 북해도로부터의 수송비를 합한 수준의 가격지지 효과도 가져올 수 있었다. 정책 시행 후, 유용우 사육농가 1호당 경제우 두수는 1970년도 기준 북해도 17.8두, 도부현 8.9두로 1960년대 대비 크게 증가하였으며, 1970년대 말의 낙농경영은 부업적 성격을 벗어나, 낙농 경영을 통한 소득으로 가계비를 충족할 수

있는 전업경영으로의 전환이 이루어졌다. 그러나 이러한 경영규모의 확대는 수입 사료 의존도가 높아지는 결과로 이어지게 되었다. 배합사료용 수입 원료의 관세 철폐로 수입 옥수수 등의 사료 이용이 진행되었고, 특히 도부현에서는 사료 생산을 위한 농지에 제약을 받지 않는 경영규모의 확대가 가능해지게 되었지만, 국제 시황의 변동에 따른 리스크를 동반한 채 경영에 임할 수밖에 없는 구조가 이어지게 되었다.

## 유제품 공급과잉과 계획생산 체제의 시행(1970년대)

부족지불제도는 1970년대에 들어서면서 큰 위기를 맞이하게 되었다. 주요 원인은 1972년 미국이 소련으로의 곡물 수출 제재로 인한 식량작물의 폭등 등으로 인한 식량 위기의 발생을 들 수 있다. 이러한 결과로, 국제 유제품가격 및 수입사료가격의 상승으로 인해 기준거래가격과 보증가격은 1974년도 이후 약 2배 이상 증가하게 되었다. 기준거래가격과 보증가격의 차액을 보전해 주는 보급금 단가는 1973년도부터 1977년도에 걸쳐 3배 이상 급증하였다. 이에 보급금 단가와 유가의 상승에 따라 원유 생산은 크게 급증하게 되었고, 이에 따라 1970년대 후반에는 유제품 재고가 크게 증가하게 되었다. 결국, 과잉 재고로 인해 유제품 가격은 안정지표 가격수준을 밑돌게 되었고, 1979년도에는 재정 여력이 상실되어 유제품의 매입과 함께 한도 수량(보급금 교부 대상 수량) 확대도 불가능하게 되었다.

이러한 부족지불제도의 기능이 점차 약화되면서, 정부에 의한 실질적인 요청을 받은 전국의 지정단체는 수요 예측에 따라 원유 생산량을 사전에 조정하는 계획생산을 1979년 시행하게 되었다. 이는 국가가 실시하는 쌀의 생산조정 정책과 달리, 지정단체의 자주적인 대처가 특징이라 할 수 있다. 일본에서 계획생산이 가능했던 이유는 전국의 낙농가가 고도로 조직화 된 점을 들 수 있다. 지정단체의 집유 점유율은 거의 모든 지역에서 95% 이상으로 계획생산의 실효성이 담보되었다. 또한 지정단체는, 보급금의 지속적인 집행을 이행 조건으로 받아들였기 때문에 정부의 보급금은 계획생산의 대가라고 하는 성격을 띄게 되었다. 그러나 계획생산의 실시로 인해 1980년대 중반까지 문제 시되었던 과잉 재고는 일부 해소되었으나, 규모 확대로 인해 많은 부채를 안고 있던 낙농경영체는 계획생산에 따른 생산량 억제로 인해 경영상의 어려움을 겪는 계기가 되었다.

## 지정단체에 의존한 수급조정 정책의 전개(1980~1990년대)

1980년대 이후에도 계획생산은 지속되어 왔으나, 재정적인 제약 때문에 보급금 지출에 대한 삭감과 억제 기조가 이어지면서 부족지불제도의 운용 방식은 점점 변화하기 시작하였다.

먼저, 정부 가격의 인하를 들 수 있다. 부족 시 매도 개입은 이루어지는 한편, 과잉되었을 때의 매입 개입은 제고 부담을 염려하여 기본적으로 실시하지 않게 되어 과잉시의 유제품 가격의 하락에 의해 안정지표가격이 인하되는 경향을 보이게 되었다. 이러한 안정지표가격의 인하는, 보증가격과 기준거래가격과의 차액인 보급금 단가의 상승을 가져오기 때문에 보증 가격도 연동하여 인하하게 되었다. 이에 1980년대 이후 보급금 단가는 1kg당 거의 10엔 정도로 고정되어 운용되어 왔다.

둘째, 보급금 교부 대상이 되는 한도 수량의 억제이다. 원유 생산이 증가하는 가운데 한도 수량을 단순히 억제하게 되면, 과잉에 의한 유가 하락이나 빈번한 계획 감산에 의해 피해가 발생하였다. 이에 보급금 교부대상이 아닌 용도로의 원유 판매가 이루어지기도 하였다. 이러한 용도 전환은 지정단체에 의존하는 형태로 진행되어 왔다. 1990년대 전반까지 지속적으로 증가해 온 음용유 수요가 정체에서 감소 경향으로 전환되었고, 이 때문에 과잉공급 가능성이 높아졌다. 이에 최대 원유 생산지역이었던 북해도에서는 생크림, 탈지농축유용 용도의 확대를 도모하였다. 북해도의 지정단체인 호쿠렌에서는 생크림 등을 위한 유가를 인하하였고, 대기업 유업체에서는 수요가 증가하고 있던 요구르트 및 유음료 전용의 원료로써 생크림 등을 제조하기 위한 원유 구입을 늘려 나갔던 시기이다. 정부는 호쿠렌의 이러한 방침을 바탕으로 유가 인하분을 보충하는 장려금 제도를 생크림 등 전용으로 1995년도부터 도입하였으며, 북해도의 경우 1990년대 30만 톤에 불과했던 생크림용 원유 판매는, 2000년대에 접어들면서 100만 톤 정도까지 크게 확대될 정도로 이러한 영향은 크다고 할 수 있다.

결국, 이러한 부족지불제도는 1995년 발효된 WTO 협정에 따라 2001년 개정되었다. 정부 가격은 모두 폐지되어 고정적인 보급금 단가를 교부하는 제도로 변경되었으며, 수입 수량 규제 또한 폐지되어 전 품목에서 수입 자유화가 이루어졌다.

한편, 국가 무역 제도는 유지하면서, 수입에 의한 영향이 큰 유제품은 고관세가 부과되었다. 지정단체제도도 유지되었으나, 도부현에서는 거래 교섭력이나 수급조정기능의 강화를 도모하기 위해 지정단체의 광역 합병(기존 45개 단체에서 8개 단체로 합병)이 이루어졌다. 2001년도의 개정이 갖는 의미는 정부 개입의 최소화를 의미하고 있으나, 지정단체제도를 통하여 간접적인 수급조정과 낙농 경영의 안정화를 도모하는데 정부의 역할이 있었다고 할 수 있다.

## 버터 부족 발생 사태와 생산기반의 취약화(2000년대)

지정단체에 의한 수급조정 방식은 2000년대까지 큰 변화 없이 이루어져 왔으나, 2007년 이후에 간헐적으로 발생한 버터 부족 사태로 큰 전환기를 맞이하게 된다.

2000년대에 접어들면서 가속화된 음용유 수요의 감소로 탈지분유 재고가 증대되는 상황이 지속되었다. 탈지분유를 위한 유가를 부분적으로 수입품 수준까지 인하하여 과잉 재고를 처리하고자 하는 대책이 2004년부터 실시되어 유가는 하락하였다.

2006년도에는 전년도보다 생산량을 삭감하고자 하는 계획감산이 12년만에 실시되어 낙농 경영에 큰 영향을 미쳤으며, 이러한 사태 속에서 1970년대 전반에 발생했던 식료위기가 2007년에도 발생하였다. 즉, 사료·자재 가격은 급등하였고, 낙농가의 소득은 크게 감소하여 낙농가의 생산능력은 크게 감소하였기 때문이다.

버터 부족 상황은 2016년까지 지속되어 유업체의 판매 제한이나 소매점에서의 결품, 과자 및 빵 제조에까지 영향을 미쳐 사회적인 문제로 대두되기 시작하였다. 문제 해결을 위해, 국가 무역을 통해 버터 수입이 반복되었으나, 일본 내에서 많이 소비되고 있던 냉장 버터를 수입품인 냉동 버터로 대체하는 것에 어려움이 많아, 북해도에서 원유 생산량이 회복될 때까지 이러한 부족현상은 해소되지 못한 것이 특징이다.

이러한 버터 부족 사태의 배경으로는 생산 기반 취약화를 들 수 있다. 물론 직접적인 계기는 앞에서 언급한 것처럼 계획적인 감산이나 생산자재 가격 급등이 주요 원인으로 파악되지만, 유가 인상으로 소득이 대체로 회복되었던 2019년도에도 도부현에서의 생산 감소는 지속되었다. 낙농가의 호당 경영규모는 1990년대 북해도 30.2두, 도부현 17.2두에서 2020년대 북해도 72.8두, 도부현은 38.9두로

두 배 이상 증가하였으나, 북해도에서조차 생산량은 크게 늘지 않았던 것이 현실이다. 쉽게 증산이 되지 않았던 이유는 노동력 부족이나 경영주의 고령화, 유가 수준의 침체화, 후계자의 미확보 등을 들 수 있다.

## 규제개혁에 의한 낙농정책의 전환(2010년대 이후)

2010년대 후반에 접어들면서 낙농정책의 가장 큰 이슈는 2018년도에 이루어진 일련의 '규제개혁', 구체적으로는 CPTPP와 일본 EU·EPA와 같은 메가 EPA(경제동반자협정)의 발효와 개정된 '축산경영안정법' 시행을 들 수 있다. 버터 부족 사태와 그 원인이었던 원유 생산량의 지속적인 감소는 규제개혁을 추진할 수밖에 없었던 근본적인 이유가 되었다. 이러한 이유는 지정단체제도의 효시라 할 수 있는 2016년 3월 공표된 규제개혁회의의 의견에서는 생산감소로 상징되는 낙농산업의 침체 이유를 지정단체제도라는 생산·유통 체제를 지적한 것에서 비롯되었다. 또한 버터 부족 사태를 해결하기 위한 수입은 고관세 형태로 수입되기 때문에 국가 무역제도 내에서 실시될 수밖에 없었다. 이처럼 반세기 동안 지속되어온 부족지불제도는 폐지되었고, 부족지불제도의 내용은 축산경영안정법으로 이행되었다. 또한, 지정단체제도는 폐지되어 지정단체에 원유를 출하하지 않는 농가도 일정한 요건을 충족하면 보급금 교부대상이 되었다. 더불어, 지정단체에서의 전량 위탁 원칙에 대한 재검토가 이루어지면서, 부분 위탁 또한 용인하는 제도가 만들어졌다. 즉, 지정단체의 높은 시장 점유율은 낮추고, 원유 유통 주체의 다양화를 도모하였다고 할 수 있다.

## 일본 낙농산업 현황 및 주요 정책 동향

### 낙농산업 현황

#### 생산동향

일본의 원유 생산량은 1996년도를 정점으로 지속적인 사육호수 및 사육두수 감소로 인해 감소 추세를 보여왔으나, 2019년도를 기점으로 증가세로 전환되었다. 특히 2020년도에는 생산기반 강화 정책으로 인해 2021년도 도도부현과 홋카이도 모두 원유 생산량이 증가한 것을 알 수 있다.



반면, 2022년도 부터는 원유 수급 완화 등을 배경으로 2년 연속 원유 생산량은 감소하였다. 2003년과 2023년을 단순 비교했을 때 전국 기준 원유 생산량은 8,405천 톤에서 7,324천 톤으로 감소하였으며, 북해도의 경우에는 오히려 3,864천 톤에서 4,175천 톤으로 증가한 것으로 나타났다(Fig. 1).

2023년도에는 생우유 수급 완화 및 생산비용 상승 등을 배경으로 한 생산 억제 대책의 영향과 여름철 폭염으로 인해 전년 대비 생산량은 2.8% 감소한 것으로 나타났다. 용도별 생산량의 경우, 대부분 감소 추세를 보이고 있으며, 우유 생산량은 2.6%, 탈지분유 및 버터용은 4.5%, 치즈용은 4.8%, 생크림용의 경우에는 0.8% 감소하였다.

한편, 2024년도 4월~6월까지 원유 생산량은 전년 대비 0.5% 증가하였다. 다만 우유의 경우에는 1.1% 감소한 것으로 나타났다. 우유 생산량은 2014년을 기점으로 증가 추세를 보여왔으나, 2022년부터는 감소 추세를 보이고 있는 것이 특징이다. 유음료의 경우에는 2013년도를 정점으로 지속적인 하락 추세를 보이고 있으며, 2023년도의 경우 전년 대비 약 1.3% 감소하였다. 발효유는 기능성 식품

에 대한 판매 증가로 인해 증가추세를 보여왔으나, 2021년부터 감소 추세이다. 2023년도의 경우에도 전년 대비 4.8% 감소하였다.

한편, 버터 및 탈지분유의 생산량은 원유생산과 수요에 따라 변동성이 존재하는 것으로 나타났다. 2023년도 원유 생산량 감소에 따른 공급 물량 감소로 인해 버터 생산량은 6.4% 감소한 68천 톤, 탈지분유 생산량은 4.6% 감소한 147천 톤이다. 2024년도(4월~6월)의 경우에는, 원유 생산량 증가에 따른 공급물량이 늘어나면서 버터 생산량은 전년 동기 대비 3.6% 증가한 20천 톤, 탈지분유 생산량은 4.5% 증가한 41천 톤이며, 버터 재고량은 경기회복과 해외시세의 급등으로 인해 2022년도 초부터 일본산 제품의 소비량은 증가추세를 보이고 있으며, 2024년 6월 말 기준 재고량은 전년동기 대비 1.9톤 감소한 28천 톤으로 나타났다.

탈지분유의 경우, 생산량이 소비량을 상회하는 공급과잉 추세를 보여왔으나, 재고 저감 대책 등의 효과로 인해 2024년 6월 말 기준 재고량은 전년동기 대비 15천 톤 하락한 54천 톤으로 나타났다(Fig. 2).

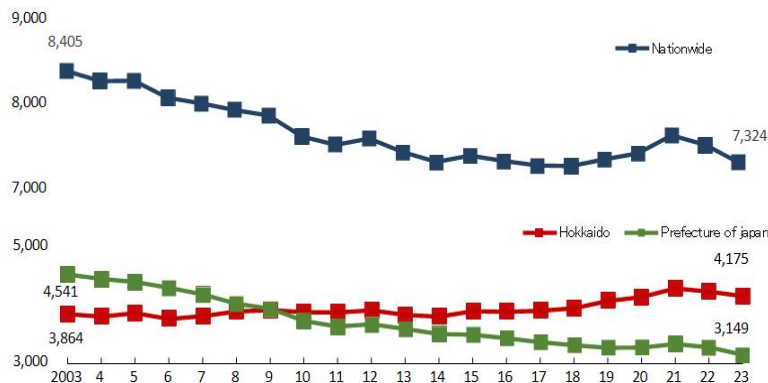


Fig. 1. Japanese milk production trend.

Source: Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, "Milk and dairy products statistics".

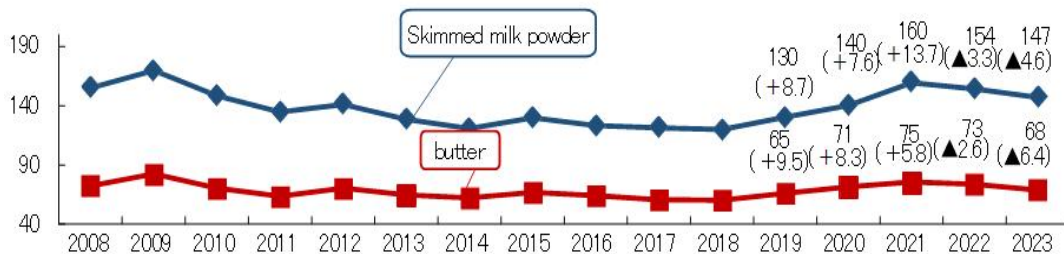


Fig. 2. Butter and skim milk powder production trends.

Source: Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, "Milk and dairy products statistics".

### 소비동향

2023년 기준 용도별 1인당 소비량 분석 결과, 우유는 전년 대비 1.6% 감소한 것으로 나타났으며, 가공유 및 성분 조정우유의 경우에는 1.3% 감소한 것으로 나타났다 (Fig. 3).

치즈의 경우, 1인당 연간 소비량은 식생활 변화와 건강을 중시하는 소비트렌드 변화에 따라 증가 추세를 보여왔으나, 코로나19 감염 확대에 따른 외식용 수요 감소 및 국제 시세의 상승으로 인한 수입량 감소에 따라 증가추세가 완화되는 양상을 보이고 있다. 일본 국내산 치즈의 1인당 연간 소비량은 큰 변화가 없음을 알 수 있으며, 2023년도의 경우에는 매입 보류 등의 요인으로 인해 소폭 감소한 것으로 나타났다. 생크림에 대한 1인당 연간 소비량은 2021년 코로나19 감염 확대에 따른 외식용 수요 감소

로 인해 감소 추세를 보인 후 회복되는 양상을 보이다가 2022년도 이후에는 소폭 감소하는 경향을 보이고 있는 것이 특징이다(Fig. 4).

### 사육호수 및 두수 추이

일본의 유용우 사육 농가수는 감소 경향이 지속되고 있으며, 2024년 기준 사육두수는 전년 대비 5.6% 감소한 것으로 나타났다. 사육두수는 2022년까지 5년 연속 증가 추세를 보여왔으나, 2023년 이후에는 생산비용 상승에 따라 감소한 것으로 나타났다.

농가 1호당 경산우 두수는 지속적으로 증가 경향을 보이고 있으며, 특히 북해도의 경우에는 규모 확대에 따라 급격하게 증가한 것으로 나타났다. 2024년 기준 전국적으로 전년 대비 4.6% 증가하였다. 경산우 1두당 유량 추이

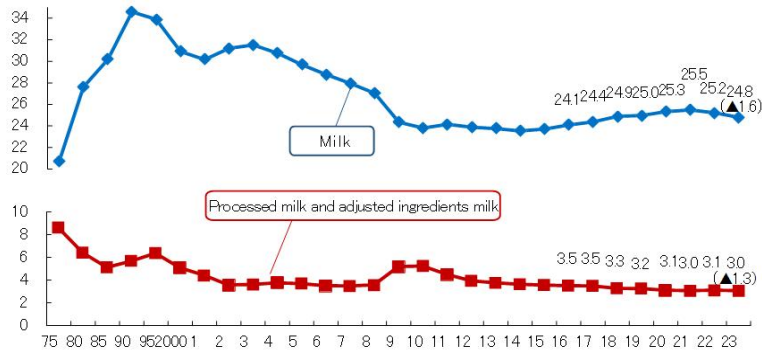


Fig. 3. Trend of milk consumption per person.

Source: Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries “Milk and dairy products statistics”, Ministry of Internal Affairs and Communications “Population statistics” by year.

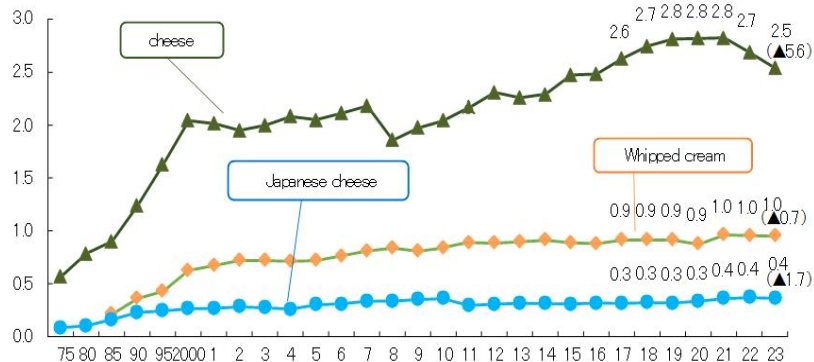


Fig. 4. Trends in cheese and whipped cream consumption per person.

Source: Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries “Milk and dairy products statistics”, Ministry of Internal Affairs and Communications “Population statistics” by year.

결과, 2022~2023년도에는 사료비의 급등과 폭염 등의 영향으로 인해 감소하고 있지만, 장기적으로는 지속적인 증가추세를 보이고 있는 것이 특징이다(Fig. 5, Fig. 6).

### 유용우 사육농가의 생산비용 및 소득 추이

일본 유용우 사육농가 대상 실착유 100kg을 생산하기 위한 비용 분석 결과, 2015년도에는 송아지 가격의 상승에 의한 부산물 수입 증가 등으로 북해도 지역에서 생산비용이 크게 감소하였지만, 2016년도 이후에는 사료비, 젖소 상각비 상승 등으로 인해 생산비용은 증가추세로 전환되었다. 특히, 2021년의 경우 젖소 상각비는 감소하였

으나, 배합사료 등의 사료비 급등 등으로 크게 증가하였다. 2022년에도 배합사료를 비롯한 생산자재 가격 급등 및 송아지 가격 하락에 따른 부산물 수입 감소로 생산비용은 대폭으로 증가하였다.

실착유 100kg당 소득 분석 결과, 주산물 가격의 상승 등에 의한 증가 경향이 지속되었으나, 2020년 이후에는 생산비용의 증가와 더불어 주산물 가격 하락에 의한 소득은 감소 추세인 것으로 나타났다. 2022년에는 도부현에서는 주산물 가격의 상승이 나타났지만, 생산비용이 큰 폭으로 증가함에 따라 북해도 및 도부현 모두 농가 소득은 전년 대비 감소한 것으로 나타났다.

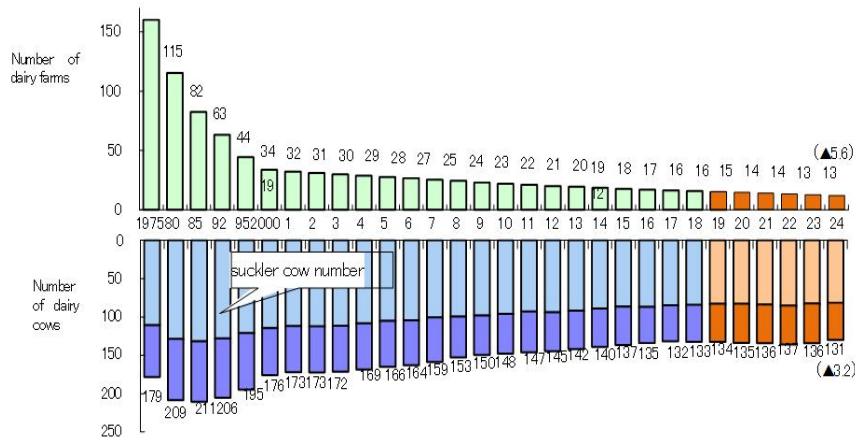


Fig. 5. Trends in dairy cattle breeding farms and number of cattle in Japan.

Source: Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries “Milk and dairy products statistics”, “Livestock statistics” by year.

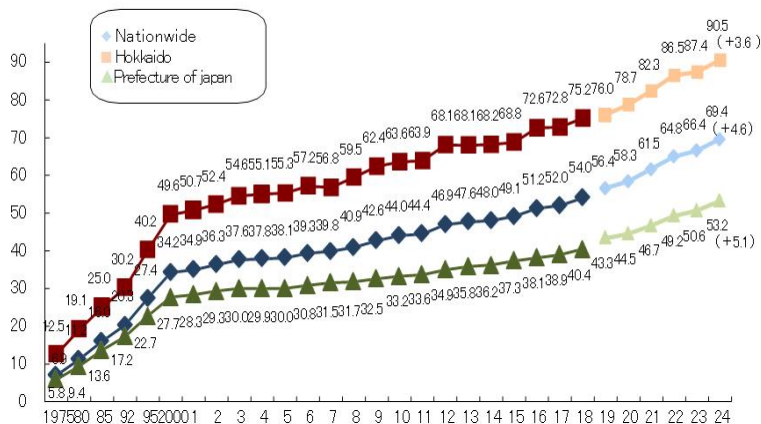


Fig. 6. Trends in the number of suckler cow per farm.

Source: Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries “Milk and dairy products statistics”, “Livestock statistics” by year.

## 주요 정책 동향

### 가공 원료유 생산자 보급금 제도

가공 원료유 보급금 제도는 1966년도에 시행된 가공 원료유 생산자 보급금 등 잠정조치법(부족불법)을 근거로 하고 있으며, 이 제도는 합리적인 유가 형성과 우유 및 유제품의 가격 안정, 낙농산업의 건전한 발전 등을 목적으로 제정되었다.

앞서 낙농산업을 둘러싼 정책 변천 과정에서도 언급하였듯이, 2000년대까지 가공 원료유 보급금 제도는 탈지분유 및 버터 등 주요 유제품에 '안정지표가격'을 설정하고, 국가의 시장 개입을 통해 시장가격을 '안정지표가격'에 수렴시켰다. '안정지표가격'으로부터 유업 제조업체의 주요 유제품용 원료유(가공 원료유)의 매입 유가인 '기준 거래 가격'을 설정하고, 동시에 가공 원료유 생산자의 경영 안정을 도모하기 위한 '보증가격'을 설정하였다. 이를 통해 '기준 거래 가격'과 '보증가격'의 차액을 보급금으로 낙농가에게 지불하는 방식이라 할 수 있다. 또한 원유에 대한 공동판매 체제를 강화하기 위해 특정 지역에 1개의 생산자 단체를 지정하였고, 보급금의 교부는 지정 단체에 원유를 출하하는 낙농가로 한정하였다. 이처럼, 각종 정책 가격의 설정에 따른 가격지지 및 유통 통제가 이루어지면서 이 시기의 보급금 제도는 국가의 강력한 통제 아래 운영되었다고 할 수 있다.

이후, 일본 농업의 경쟁력 강화를 목적으로 2016년 11월

정부에 의해 원유 유통 개혁의 방침을 포함한 '농업 경쟁력 강화 프로그램'이 시행되었다. 2018년 4월, 생산자 보급금에 대한 교부대상의 확대를 도모하기 위한 '개정 축산 경영 안정법'을 시행하였으며, 이에 따라 현 지정단체 제도의 근간이 되었던 '부족지불제도'는 폐지되었다. 새롭게 규정된 '개정 축산경영 안정법'에서는 생산자 보급금 제도를 잠정 조치법에서 항구법으로 전환하였고, 현 지정단체에 판매를 위탁하는 생산자에 한정되었던 가공 원료유 보급금에 대한 교부 대상을 확대하였다. 이는 유업체에 직접 원유를 판매하는 낙농가 및 유제품을 가공하여 판매하는 낙농가 또한 보급금의 교부 대상이 된 것이다(Fig. 7).

앞서 언급한 바와 같이, 잠정조치법 제정 당시의 상황에서 크게 변화한 점은 가공 원료유 생산자 보급금 제도를 항구적인 제도로 새롭게 규정한 것이라 할 수 있다. 즉, 낙농가가 창의적인 아이디어를 낼 수 있는 환경을 정비하기 위하여 지정단체를 경유하지 않고 가공 원료유로 사용한 경우에도 생산자 보급금을 지급하기로 한 것이다.

'가공 원료유 생산자 보급금 단가' 및 '집송유 조정금 단가'에 대해서는 해당 단가 수준을 안정적으로 유지하고, 낙농가의 지속적이고 안정적인 경영을 지원하기 위해 전년도 단가를 바탕으로 '변동률 방식'으로 산정하고 있다. 먼저, 집송유 비용 등에 대한 변동률 방식은, 전년도 단가에 최근의 물가를 반영한 가공 원료유 원유 1kg당 집송유 경비(3년 평균)의 변동률을 곱해서 산정하고 있다. 또한, 집송유 경비는 전국의 지정 사업자의 값을 계상하고 있다.

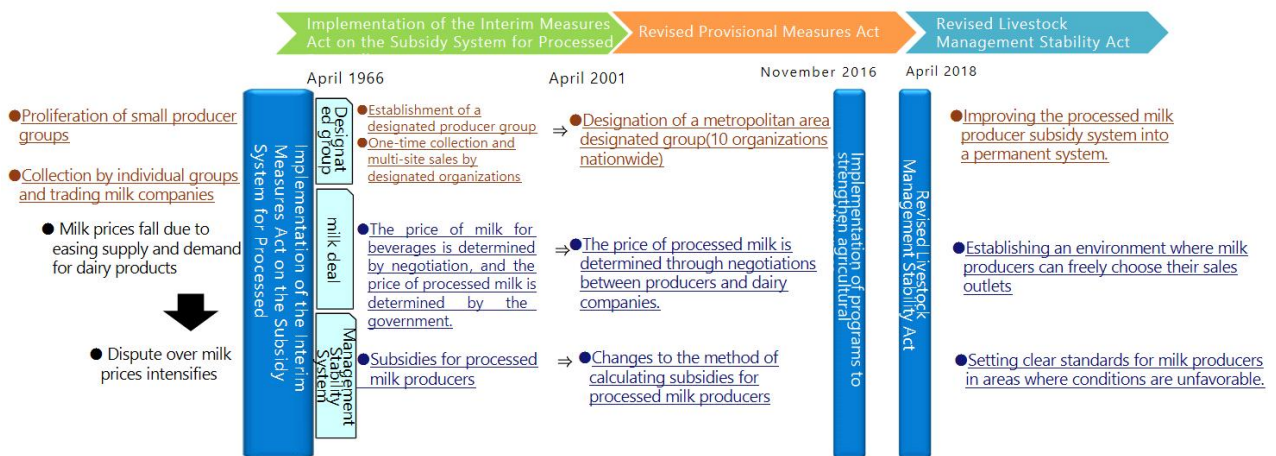


Fig. 7. Changes in the processed milk producer subsidy system.

Source: Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries website.



다음으로 생산 비용 등에 대한 변동률 방식은, 전년도 단가에 최근 물가를 반영한 원유 1kg당 생산비(3년 평균)의 변동률을 곱해서 산정하고 있으며, 생산비에는 '집송유에 필요한 최저 생산 비용의 단가'를 포함하여 계상하고 있음을 알 수 있다.

가공 원료유 생산자 보급금 지급을 위한 총 교부 대상 수량의 산정방식은 다음과 같다. 총 교부대상 수량은 유제품용으로 필요한 생유유 공급량으로서 '추정 유제품용 원유 소비량'으로부터 '커런트 액세스 수입량' 및 'TPP11, 일 EU-EPA 관세 할당 수량'을 공제하여 산정하고 있다. 추정 유제품용 원유 소비량은 탈지분유, 버터, 생크림 등 액상 유제품 및 국산 내추럴치즈 소비량 등으로 추정하고 있으며(Fig. 8), 산정방식 결과, 2024년도 총 교부대상 수량은 325만톤인 것으로 나타났다.

한편, 교부대상 사업자는 매년 원유 또는 유제품의 연간 판매계획을 작성하여 농림수산성 대신에게 제출하고, 일정 기준을 충족했다고 판단될 경우 유가공에 사용된 원유량에 따라 교부대상수량한도(가공쿼터) 내에서 생산자 보급금을 지급하고 있다.

연간판매계획 작성 시 기록사항으로는 ① 대상 사업자의 개요(명칭, 주소, 계약 생산자 수 등), ② 취급하는 원유가 생산되는 지역(도도부현), ③ 월별 용도별 판매 예정 수량, 가격(총괄표, 유업자별 개별표), ④ 생산자 보급금 교부업무의 내용, ⑤ 특정 유제품 제조에 관한 시설의 개

요 등이다.

첨부서류에는 ① 월별 용도별 판매 예정 수량을 증명하는 서류(유업체와의 계약 수량, 전년도 실적 등), ② 생유 검사체제(검사 항목, 검사 시설 등)와 함께 필요에 따라 농림수산대신이 법 제12조 제3항의 규정에 의해 교부 대상 수량의 통지를 할지 여부의 판단을 위해 필요하다고 인정되는 서류의 제출을 요구할 수 있다(Fig. 9).

### 가공 원료유 생산자 경영안정 대책 사업(나라시 사업)

본 사업은 가공 원료유의 가격(전국평균거래가격)이 보전기준가격(과거 3년간 전국 평균거래가격의 평균)을 밑돌 경우 그 차액의 80%를 교부하는 것이 핵심이다. 대상품목은 가공원료유(탈지분유, 버터, 치즈, 발효유제품 등)이며, 거출비용은 생산자와 농축산업진흥기구가 1:3의 비율로 적립금을 구성하고 있다(Fig. 10).

생산자분의 거출금 단가는 매년 농축산업진흥기구에서 책정하여 사업자에게 통보하는 방식이며, 사업실시기간은 2022년부터 2024년까지이다.

해당 사업의 참여 대상자는 ① 제1호 대상사업자(농협, 농협련, 매수판매사업자 등)를 통해서 원유를 유업자에 판매하는 낙농가(제2호 대상사업자), ② 자기가 생산한 원유를 유업자에게 직접판매하는 낙농가, ③ 자기가 생산한 원유를 직접 가공하여 판매하는 낙농가(제 3호 사업대상자) 등으로 나눌 수 있다.

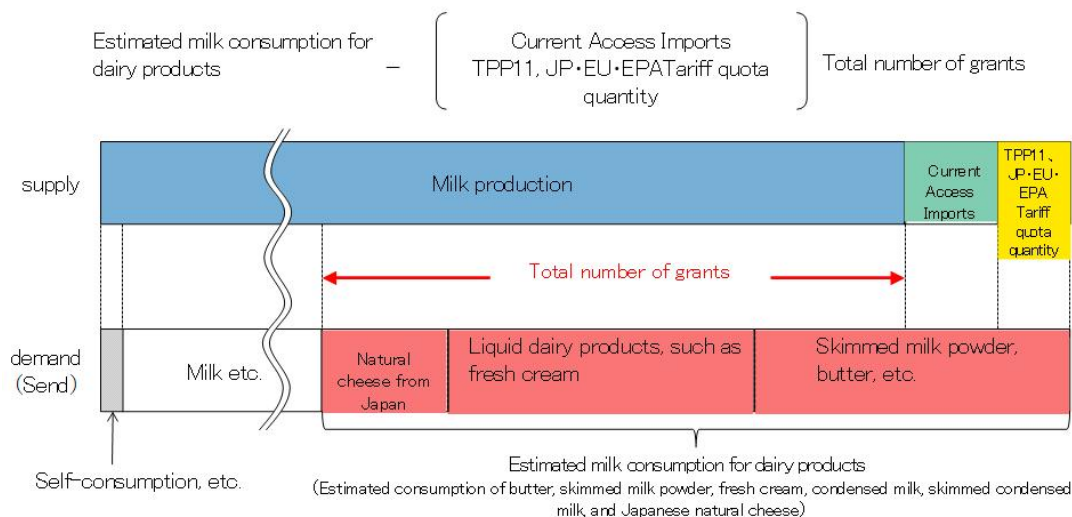


Fig. 8. Total grant quantity calculation method for payment of subsidies to processed milk producers.

Source: Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries website.

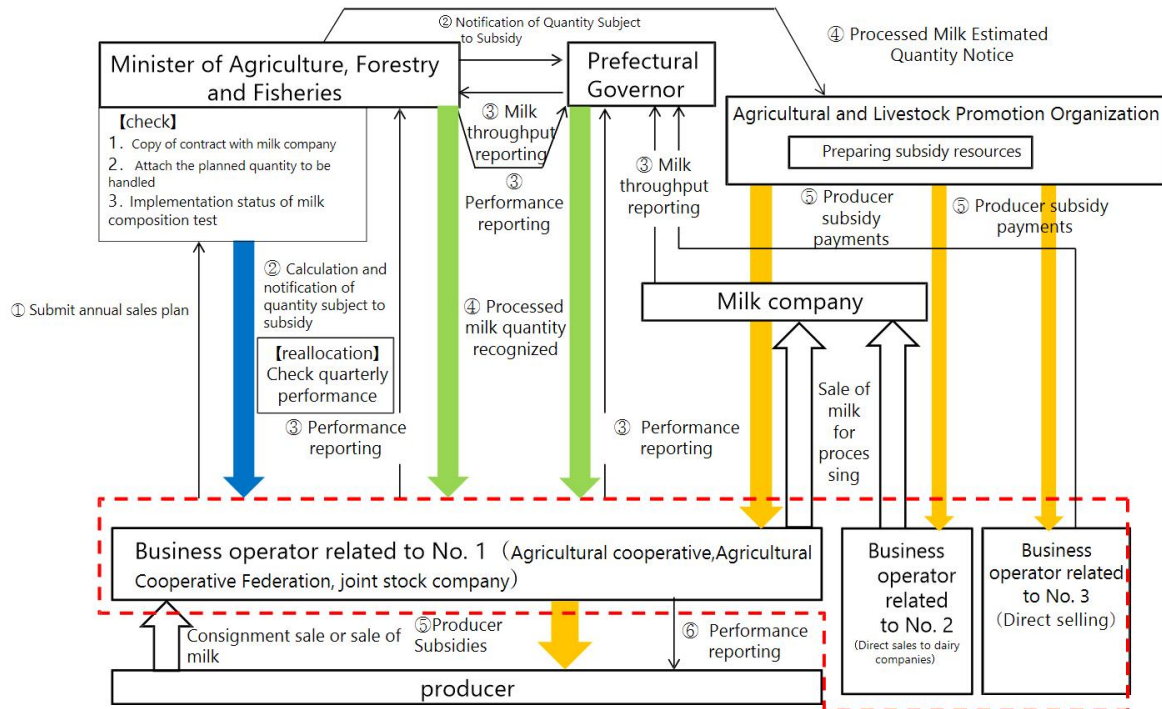


Fig. 9. Processed milk producer subsidy flow chart.  
Source: Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries website.

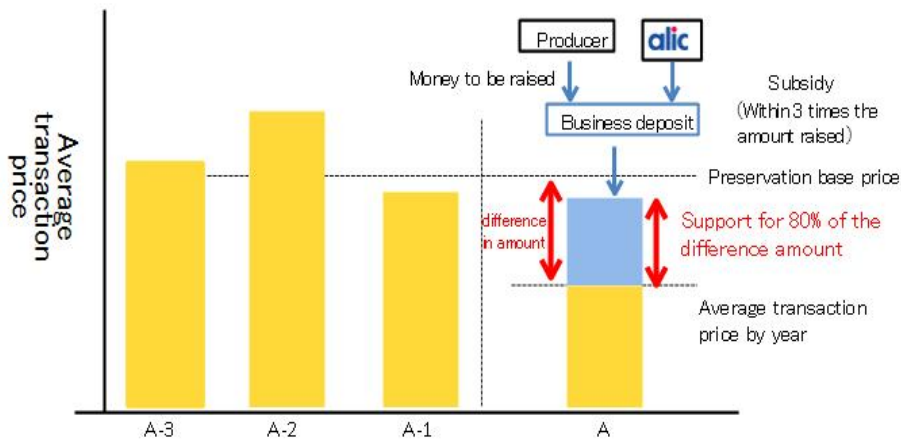


Fig. 10. Management stability measures for processed milk producers.  
Source: Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries website.

한편, 해당 사업에 대한 참여형태는 원유의 거래형태에 따라 단체방식과 직접교부방식 중 한 가지 방법을 선택하여 참여할 수 있다. 단체방식은 적립금 조성 단체를 통해 유업자에게 원유를 판매하는 낙농가를 위한 방식으로, 출하처의 적립금 조성 단체 등과 생산자 적립금 계약을 체결

결하여 필요한 사무 절차는 적립금 조성단체와 농축산업진흥기구가 진행하는 방식이다. 직접교부방식은 적립금 조성단체 이외의 제1호 대상사업자를 통해 원유를 유업자에게 판매하는 낙농가, 직접 생산한 원유를 유업자에게 직접 판매하는 낙농가, 생산한 우유를 바탕으로 직접 제조 판매



Fig. 11. Direct grant payment method.

Source: Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries website.

하는 낙농가가 대상이다(Fig. 11).

### 요약 및 시사점

본 고찰에서는 일본에 있어 낙농산업을 둘러싼 정책상의 변천 과정과 동향분석을 통해, 향후 우리나라 낙농산업의 낙농산업과 관련된 정책 수립을 위한 기초자료로 제시하고자 한다. 이를 위해, 일본 낙농정책의 효시라 할 수 있는 부족지불제도 등 과거부터 현재까지의 일본 낙농정책의 성립과 구조의 변화를 살펴보았다. 또한, 일본 낙농산업의 수급 동향 및 원유 생산량에 영향을 미치는 정책 등의 분석을 통해 우리나라 낙농산업에 영향을 미치는 시사점을 제시하였다.

일본의 낙농정책은 경쟁적인 시장환경에 있어서의 폐해를 완화하기 위해 1960년대에는 정부가 가격 설정이나 시장 개입을 골자로 하는 부족지불제도가 도입되어 정부의 통제적인 성격이 강했다고 할 수 있다. 하지만, 재정적인 제약과 수급 완화에 의해 1970년대 말부터 본래의 제도 운용은 불가능해져, 정책적으로 높은 시장 점유율을 갖게 한 지정 단체(농협)를 통해서 수급 조정과 경영 안정을 도모하는 간접적인 수법으로 이행되었다. 그러나 버터 부족 사태와 원유 생산 감소가 계기가 되어, 지정단체 제도 폐지나 관세 철폐·삭감이라고 하는 경쟁적인 시장환경을 도입하는 제도 재편이 진행되고 있는 상황이다.

우리나라의 낙농산업 또한 위기에 처해 있는 것이 현실

이다. 한국낙농육우협회 낙농정책연구소에서 발표한 ‘2023 낙농경영실태조사’에 따르면 현재 목장 경영에 있어 어려운 점으로, ① 부채 문제(45.6%), ② 환경문제(23.1%), ③ 건강 문제(16.8%), ④ 여가 시간 부족(7.4%), ⑤ 후계자 문제(4.6%)로 나타나, 부채와 환경문제가 낙농가를 압박하는 주요 원인으로 나타났다. 우리나라의 우유와 유제품 소비량은 육류, 쌀 소비량에 비해 높으며, 매년 증가하고 있는 추세이나 원유 자급률은 매년 줄어들고 있는 상황이다. 식량안보 차원에서라도 국산 원유 자급률 확보는 매우 중요한 사안이다. 이에 우리나라에서도 안정적인 수급환경을 조성할 수 있는 정책 마련과 함께 지속가능한 낙농산업 발전을 위해 정책적 지원은 반드시 필요한 상황이다.

### 참고문헌

1. 改定畜法の概要と生乳農協共販の機能について. JA北海道中央會(2018. 7).
2. 題言: 力強く成長し信頼される持続可能な産業を目指して. j-milk(2019.10).
3. 鈴木 宣弘 外. 2019. 改定畜安法下における酪農生産者組織の機能強化方策の検討, 共済総合研究 78:104-125.
4. 天野 英二郎. 2017. 加工原料乳生産者補給金制度, 50年ぶりの改革. 立法と調査 392:48-56.
5. 矢坂 雅充. 改正畜安法2年目の課題, 酪農乳業速報(2019年夏季 特輯), p. 24-25.

6. 清水池 義治. 改正畜安法2年目の課題, 酪農乳業速報 (2019年夏季特輯), p. 26-27.
7. 일본 농림수산성 「우유 및 유제품 통계」, 연도별.
8. 일본 농림수산성 「축산 통계」, 연도별.
9. 일본 농림수산성 홈페이지 자료.
10. 일본 총무성 「인구 통계」, 연도별.