

# 일본의 사료가격 안정제도와 발동상황\*

허 덕

## 1. 서론

국제 사료 곡물 가격의 폭등, 유가 급등, 운송비 상승으로 양축농가와 사료업체가 커다란 부담이 되고 있다. 일본에서는 사료가격 안정기금과 사료곡물 비축제도 등을 운용하고 있다.

최근 애그플레이션(Agflation)이라는 용어가 최대 이슈로 등장하고 있다. 사료곡물 가격이 상승하는 요인은 수요측면에서 사료곡물의 새로운 수요인 에탄올 생산이 늘어나고, 공급측면에서는 곡물 수출국들의 자국 내 물가 안정을 위한 수출제한 조치 등의 현상이 확산되고 있기 때문이다.

국제 사료곡물 가격의 폭등과 더불어 유가도 급등하고, 운송비도 크게 상승하여 양축농가와 사료업체에 커다란 부담이 되고 있다. 특히 양축농가에게는 사료비 상승 부담이 그대로 전가되어 농가의 어려움을 가중시키고 있으며, 폐업 양축농가도 속출하고 있다. 이러한 가운데 우리나라에도 사료가격 안정을 위한 조치가 필요하다는 목소리가 높아지고 있다.

그런데, 일본에는 오래전부터 사료가격 안정을 위해 사료가격안정기금과 사료곡물비축제도 등 사료공급 안정을 위한 대책들을 운용하고 있어 다른 나라들의 부러움을 사고 있다.

우리나라도 사료가격이 급등하는 시기에는 사료가격 안정기금을 만들어야 한다는 주장이 대두되었지만, 지나고 나면 금방 잊혀졌다. 아직까지도 사료가격안정을 위한 항구적 조치가 없는 우리나라로서는 일본의 사료가격안정제도와 같은 제도

\* 본 내용은 배합사료공급안정기구 홈페이지(<http://mf-kikou.lin.go.jp>)를 참고하여 한국농촌경제연구원 허덕 연구위원이 작성하였다. (huhduk@krei.re.kr, 02-3299-4261)

를 벤치마킹할 필요가 있다. 여기에서는 일본의 사료수급상황과 사료가격안정제도 및 사료곡물비축제도 등에 대해 알아보고, 이들 제도가 우리에게 주는 시사점을 찾아보기로 한다.

## 2. 일본의 사료가격안정을 위한 제도

### 배합사료 가격안정제도의 개요

#### 관련 사업의 종류

일본의 사료가격안정을 위한 제도 중 대표적인 것이 배합사료 가격안정제도이다. 이 제도에는 통상보전제도와 이상보전제도가 있다. 통상보전제도는 축산물 생산비 중 배합사료의 비중이 높아 배합사료 가격 상승이 축산경영에 미치는 영향을 완화시키기 위해, 1963년에 창설된 민간의 자주적인 적립에 의한 보전제도이며, 이상보전제도는 통상보전으로는 대처할 수 없는 가격급등에 대응하기 위하여 1974년에 창설된 국가가 지원하는 보전제도이다.

통상보전제도의 사업명인 「통상가격차보전금교부사업」의 사업주체는 서로 다른 계열회사인 3개 기금이다. 즉, 전농계인 회사법인 전국배합사료 공급안정기금과 전문농협계인 회사법인 전국 축산 배합사료가격 안정기금, 상계(商系)인 회사법인 전일본 배합사료가격·축산안정기금이 그것이다. 통상 가격차 보전 기능을 가지고는 대처하기 어려운 배합사료 수입원과 가격의 비정상인 가격 상승시에 발동되는 「이상 가격차 보전금 교부 사업(이상보조전제도의 사업명)」의 경우 사업주체는 회사법인 배합사료공급안정기구이다.

이상 가격차 보전금 교부 사업은, 배합사료 가격의 비정상인 가격 상승시에 통상 가격차 보전금 교부 사업과 같이 실시하여, 3가지 기금에 대해 각각의 기금이 이상 가격차 보전을 실시하는데 필요로 하는 자금을 교부하는 사업이다.

#### 기금의 개원

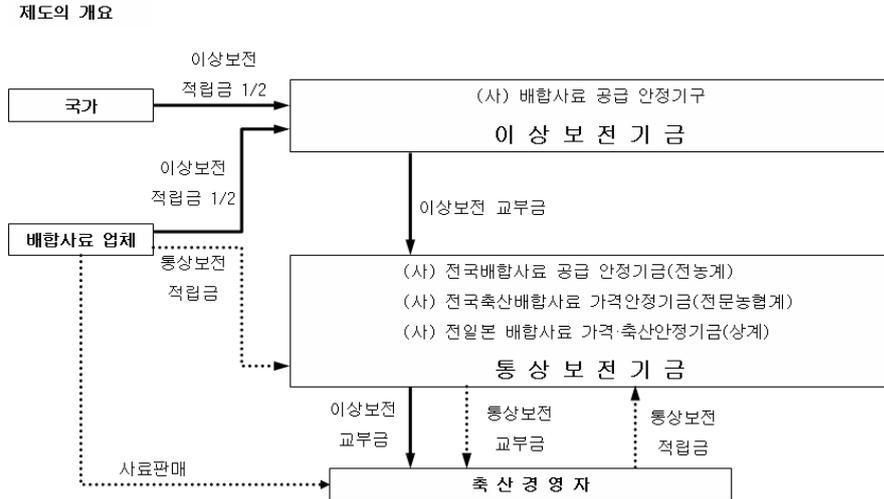
제도의 개요를 그림으로 설명하면 <그림 1>과 같다. 통상보전금은 축산경영자와 농업단체 그리고 사료업체가 소속되어 있는 기금 즉, 전국배합사료공급안정기금과 전국 축산 배합사료가격 안정기금 그리고 전일본 배합사료가격·축산안정기금에 통상적립금을 내어 기금을 조성한 것이 재원이다.

이상보전금은 농업단체와 배합사료업체 그리고 농림수산성이 공동으로 배합사료공급 안정기구에 기금을 각출하여 기금을 조성한 것이 재원이다. 이 중 일부는 통상보전의 재원으로 사용되는데, 이상보전교부금의 형태로 통상보전기금에 기금

일본의 사료가격안정제도 중 대표적인 것이 배합사료 가격안정제도이다. 이 제도에는 통상보전제도와 이상보전제도가 있다.

을 지원한다. 통상보전금이나 이상보전금을 지급할 시기가 되면, 통상보전을 위한 3가지 기금을 통하여 축산경영자에게 통상보전금과 이상보전금을 지불하는 형태이다.

그림 1 일본의 배합사료 가격안정제도의 개요



자료: 배합사료공급안정기구 홈페이지(<http://mf-kikou.lin.go.jp>)

### 보전금 산출 및 제도의 발동요건

통상 보전금은 사업에 가입한 생산자가 해당 4분기동안 전농, 전문 농협련 또는 계약 조합에서 직간접으로 구입한 사료의 수량과 해당 4분기의 계약 수량 중 적은 수량에 통상 보전금 단가를 곱하여 얻은 금액이다.

통상 보전금은 사업에 가입한 생산자가 해당 4분기 동안 전농, 전문 농협련 또는 계약 조합에서 직접 또는 간접적으로 구입한 사료의 수량과 해당 4분기의 계약 수량 중 적은 수량에 통상 보전금 단가를 곱하여 얻은 금액이다. 단, 기금으로 사업년도 내에 교부할 수 있는 통상 보전금의 총액 한도는 원칙적으로 전년도부터 이월된 통상 보전 준비 자산과 해당 사업 년도에 적립할 수 있는 통상 보전 적립금의 합계액이다.

통상보전금 및 이상보전금의 발동 요건 및 보전비 산출방법을 요약한 것이 아래 <표 1>이다. 통상보전금 산출방법은 이상보전의 발동이 없는 경우와 있는 경우가 다르다. 이상보전이 발동되지 않은 경우에는, 원칙적으로 해당 4분기의 배합사료 가격이 직전 1년간의 평균 배합사료 가격보다 높은 경우, 그 차이 금액을 최고금액으로 하여 보전금을 교부한다. 단, 해당 4분기의 직전 1년간의 평균 배합사료 가격이 직전 4분기 배합사료 가격에서 보전금을 뺀 금액에 104%를 곱한 금액보다 많은 경우 그 초과금액이 교부금의 최고액이 된다

표 1 통상보전금 및 이상보전금의 발동 요건 및 보전비의 산출방법

| 구분   | 발동요건, 보전액   | 보전액 산출기준    | 교부시기                  |
|------|---|-------------|-----------------------|
| 이상보전 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 발동요건                             <ul style="list-style-type: none"> <li>① 해당 4분기의 수입원료가격이 직전 1년간 수입원료 평균가격에 115%를 곱한 가격보다 높을 때</li> <li>② 해당 4분기의 보전기준액이 직전 1년간 수입원료 평균가격의 15%를 곱한 가격보다 높을 때</li> </ul> </li> <li>○ 보전액<br/>해당 4분기의 수입원료 가격에서 직전 1년간 수입원료 평균가격에 115%를 곱한 금액을 뺀 금액 또는 해당 4분기의 보전기준액에서 직전 1년간 수입원료 평균가격에 15%를 곱한 가격을 뺀 금액 중 낮은 금액</li> </ul> | 해당 4분기 종료 후 | 해당 4분기의 다음 4분기 제2월 중순 |
| 통상보전 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 이상보전의 발동이 없는 경우<br/>원칙적으로 해당4분기의 배합사료가격이 직전 1년간의 평균 배합사료가격보다 높은 경우, 그 차이 금액을 한도로 보전금을 교부<br/>(단, 해당 4분기의 직전 1년간의 평균 배합사료가격이 직전 4분기 배합사료 가격에서 보전금을 뺀 금액에 104%를 곱한 금액을 초과하는 경우, 그 초과금액을 한도로 한 금액을 교부)</li> </ul>   | 해당 4분기 개시 전 | 상동                    |
|      | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 이상보전의 발동이 있는 경우<br/>상기의 금액에서 이상보전금을 빼서 얻어진 금액을 한도로 보전금을 교부</li> </ul>  | 해당 4분기 종료후  | 상동                    |

이상보전의 발동이 있는 경우에는 위의 금액에서 이상보전금을 뺀 금액을 최고 금액으로 하여 보전금을 교부한다.

한편, 이상보전금은 첫째, 해당 4분기의 수입원료 가격이 직전 1년간 수입원료 평균가격에 115%를 곱한 가격보다 높거나, 둘째, 해당 4분기의 보전 기준액이 직전 1년간 수입원료 평균가격의 15%를 곱한 가격보다 높을 경우 발동된다. 이 때 보전액은 해당 4분기의 수입원료 가격에서 직전 1년간 수입원료 평균가격에 115%를 곱한 금액을 뺀 금액 또는 해당 4분기의 보전 기준액에서 직전 1년간 수입원료 평균가격에 15%를 곱한 가격을 뺀 금액 중 낮은 금액이 된다.

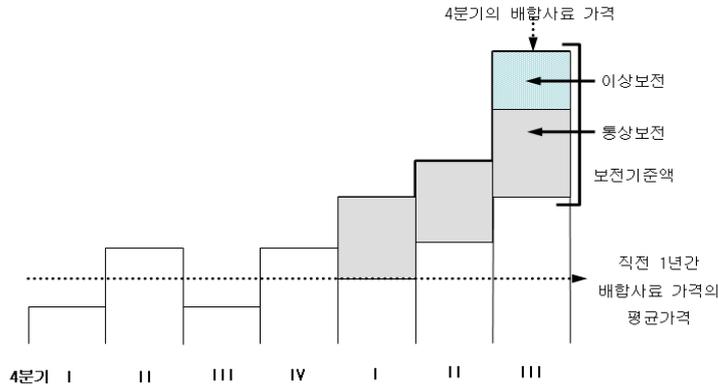
위의 설명을 그림으로 살펴보면 <그림 2>와 같다. 그림에서 좌측의 I, II, III, IV분기의 평균가격 수준이 점선 화살표 수준으로 다음 분기인 I 분기의 사료가격이 점선 화살표 수준의 115% 내에 있을 경우에는 사료가격과 점선화살표 수준간의 차이가 통상보전금 수준이 된다. 다음 분기인 II분기에는 직전 1년간 즉, 전년도 II분기부터 올해 I 분기까지의 평균이므로 점선 화살표 수준보다는 높을 것이고, 그 수준의 가격과 올해 II분기 가격의 차이만큼이 위에서처럼 115% 이내에 있으면, 그 차액이 통상보전금이 된다. 만일 다음 분기인 올해 III분기 가격이 직전 1

이상보전금은 해당 4분기의 수입원료 가격이 직전 1년간 수입원료 평균가격에 115%를 곱한 가격보다 높거나, 해당 4분기의 보전 기준액이 직전 1년간 수입원료 평균가격의 15%를 곱한 가격보다 높을 경우 발동된다.

년간 평균가격보다 115% 이상 높은 경우에는 115% 만큼이 통상보전 한도액 수준이며, 이 통상보전한도액과 현재가격과의 차이만큼이 이상보전금이 된다.

보전금을 교부하는 방법은 기금의 종류에 따라 다소 다르다. 전농기금과 축산기금의 경우에는 통상 보전금은 기본계약 또는 수량계약을 체결한 루트와 역루트를 조사하여 기금에서 가입 생산자에게 직접 교부된다. 상계(商系)기금의 경우는 기금 협회에 통상 보전금을 교부하여, 기금 협회가 가입 생산자별로 예금계좌에 직접 입금하는 간접 교부방식이다.

그림 2 배합사료 가격안정제도의 통상보전과 이상보전의 개념도



업무 방법서에서 정하는 바에 따라 기금에 제출한 서류에 허위기재가 있거나 통상 보전적립금의 납입 또는 그 외 기금에 대한 의무를 게을리한 경우 통상보전금의 전부 혹은 일부를 교부하지 않거나 교부한 보전금의 반환을 요구할 수 있다.

다음의 경우 통상 보전금의 전부 혹은 일부를 교부하지 않거나 이미 교부한 보전금의 전부 혹은 일부의 반환을 요구할 수 있다. 첫째, 업무 방법서에서 정하는 바에 따라 기금에 제출한 서류에 허위기재가 있었을 때 둘째, 통상 보전적립금의 납입 또는 그 외 기금에 대한 의무를 게을리한 경우이다.

이상보전의 경우는 위와 같은 방법으로 산출된 기준 수입 원료 가격이 축산물의 가격 안정제도\*와 관련된 안정가격을 계산할 때 기준이 되는 배합사료 가격 또는 이에 준하는 배합사료 가격\*\*의 평균 가격에 대응하는 수입원료 가격보다 낮을 때는 해당 수입 원료 가격을 기준 수입 원료 가격으로 간주한다. 이는 이 제도와 축산물의 가격 안정 제도와의 일관성을 유지하기 위해서이다.

**제도 발동의 프로세스**

이상보전의 발동을 위해서는, 우선 발동 요건을 만족하는지를 검증할 필요가 있다. 이를 위해 해당 4분기의 배합사료의 수입 원료 가격(이하 「평균 수입 원료 가

\* 예를 들면, 가공 원료유의 생산자 보급금 제도, 지정 식육의 가격 안정제도 등이 있다.  
 \*\* 이 때의 배합사료 가격은 소비세와 지방소비세를 제외한 것이다.

격」이라고 한다.)과 기준 수입 원료 가격을 산출한다. 그 중에서도 가장 필요한 수치는 평균 수입 원료 가격을 산출하는 데 있어 필요한 전농, 전문 농협련 및 사료업체의 해당 4분기의 배합사료 원료 사용량이다. 통상 보전과 동시에 이상 보전금을 교부하기 위해서는 이 수치를 (사)배합사료공급안정기구가 해당 4분기 종료 후 15일 이내에 파악하여야 한다.

이 제도는 다음의 프로세스를 거쳐 발동된다. 1단계는 계약기금으로부터 기구에 보전 기준금액을 통지하는 단계이다. 계약기금은 해당 4분기 개시 전에 통상 보전금 단가를 결정하여 보전 기준액(공급 가격이 평균 가격을 웃도는 액수를 한도로 정한 금액)을 기구에 통지한다. 2단계는 기준 수입 원료 가격 및 평균 수입 원료 가격을 산정하는 단계이다. 기구는 1단계에서 이루어진 통지를 받아 해당 4분기 종료 후 신속하게 기준 수입 원료 가격 및 평균 수입원료 가격을 산정하여 이상보전의 발동 요건에 해당하는지 아닌지를 판정한다.

3단계는 이상 보전금 단가를 결정하는 단계이다. 이상 보전의 발동 요건에 해당하는 경우에는 평균 수입원료 가격이 기준 수입원료 가격을 15% 넘는 상승 폭(단, 보전 기준액수가 수입 원료 가격의 상승폭보다 작은 경우에는 보전 기준액에서 기준 수입 원료 가격의 15% 상당액을 공제한 액이 한도)의 범위 내에 있고, 축산경영의 동향, 축산물의 수급 사정, 배합사료 가격 수준의 추이 그 외의 사정을 고려하여 배합사료의 단위 수량당 이상 보전금 단가가 산정된다. 이 단가에 대해서는 기구의 이사회 의결을 거친 후, 농림수산성 생산국장의 승인을 얻어 해당 4분기의 종료 후 신속하게 결정된다. 4단계는 계약 기금에 결과를 통지하는 단계이다. 기구는 이상 보전금 단가를 정하였을 경우에는 계약 기금에 통지한다.

한편, 이상 보전금의 교부금액의 경우, 기구는 각 계약 기금에 대해, 해당 계약 기금의 통상 보전의 대상 수량(가입 생산자마다 계약 수량과 해당 4분기의 구입 수량 중 낮은 수량을 합제한 수량)에 이상 보전금 단가를 곱해 얻은 금액을 해당 4분기의 종료 후 1개월 반 이내에 교부한다.

계약 기금은 기구로부터 이상 보전금의 교부를 받았을 때에는 해당 계약 기금의 업무 방법서가 정하는 것보다 신속하게 가입 생산자에게 그 교부를 하여야 한다.

기구는 계약 기금이 다음의 사유에 해당하는 경우에는 이상 보전금의 전부 혹은 일부를 교부하지 않거나 이미 교부한 이상 보전금의 전부 혹은 일부를 반환토록 할 수 있다. 즉, 이상 보전 적립금을 납입하지 않았을 경우나 기구에 제출한 서류에 허위 기재가 있었을 때 그리고 그 외 기구에 대한 업무를 게을리 하였을 때 등이다. 계약 기금은 가입 생산자에 대한 이상 보전금의 교부가 완료했을 때는 신속하게 기구에 그 실적을 보고하여야 한다.

통상 보전과 동시에 이상 보전금을 교부하기 위해서는 전농, 전문 농협련 및 사료업체의 해당 4분기의 배합사료 원료 사용량 수치를 (사)배합사료공급안정기구가 해당 4분기 종료 후 15일 이내에 파악하여야 한다.

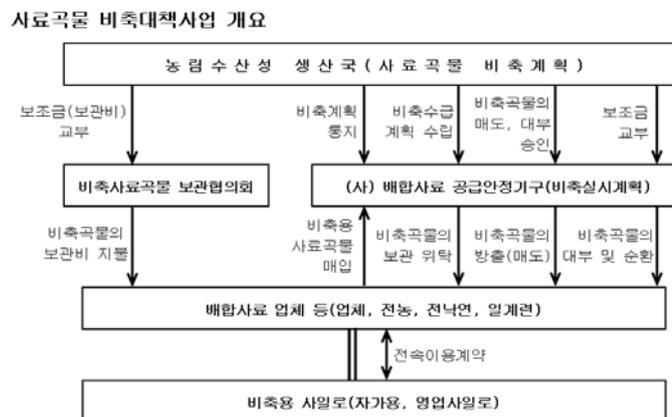
## 사료곡물 비축제도의 개요

일본에서는 사료원료를 안정적으로 공급하기 위해 농림수산성 축산국이 사료곡물 비축계획을 수립, 이를 (사)배합사료공급안정기구에 통지하고 기구는 비축실시계획을 세워 보고하면 농림수산성에서 이를 승인한다.

사료곡물의 해외 의존도가 높아 수출국에서 흉작이나 수송 루트에 장애 등이 발생하게 되면, 사료곡물의 국내 수급이 어려워지는 사태가 발생할 수 있다. 따라서 이처럼 예측하기 어려운 사태에 사료원료를 안정적으로 공급하기 위해 일본에서는 배합사료의 원료인 옥수수, 수수 등에 대해 비축을 실시하고 있다.

이 제도를 그림으로 설명하면 다음 <그림 3>과 같다. 농림수산성 축산국이 사료곡물 비축계획을 수립하면, 이를 (사)배합사료공급안정기구에 통지하고 기구는 비축실시계획을 세워 보고하면 농림수산성에서 이를 승인한다.

그림 3 사료곡물 비축대책사업의 개요



자료: 배합사료공급안정기구 홈페이지(<http://mf-kikou.lin.go.jp>)

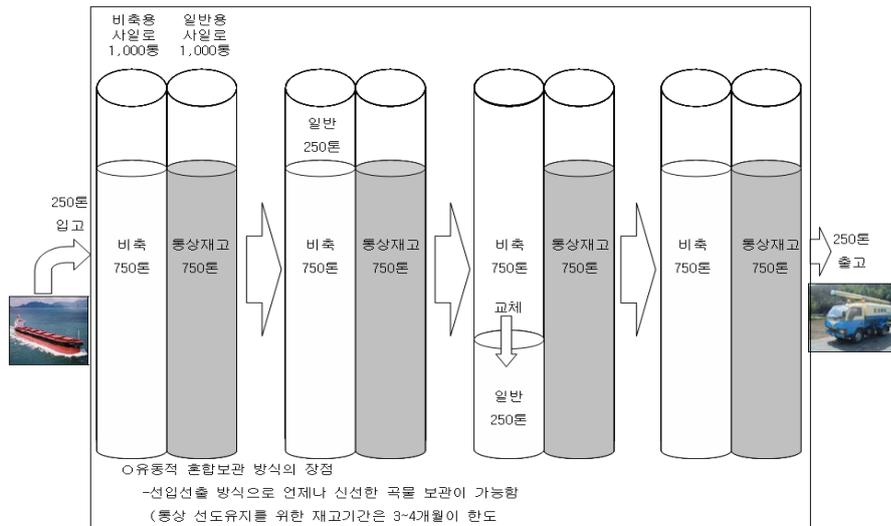
이 때 과소분은 매입하여 과다분은 매각하는 과정이 있으므로 이들 사항도 함께 승인하게 된다. 승인된 사항에 대해서는 기구를 통해 배합사료 업체나 전국농협연합회, 전국낙농연합회, 일본양계연합회 등이 보유하고 있는 비축용 사일로에 비축하기로 계약을 맺고 이에 소요되는 비용들을 교부 또는 지불하게 된다. 한편 이러한 과정에 대해서는 대부분 기구를 통하여 이루어지게 되지만, 일부는 비축사료곡물보관협의회를 통해 이루어지게 된다. 또한, 1995년도에 비축 곡물의 종류 변경을 위한 교환 제도를 창설하여 배합사료의 원료로 사용되는 사료 곡물의 종류별 사용 비율의 변화 등에 대응한 적절한 비축에 노력하고 있다.

비축 곡물의 대부(貸付)는 수입과 관련되는 운송 사정, 그 외에 내외적으로 사료 곡물의 유통 사정 악화에 의한 단기적인 수급의 어려움에 대응하기 위해, 1990년도에 대부 제도를 창설하였다. 그 후 1999년도에는 이 대부를 보다 효율적으로 실시하기 위해 한층 더 탄력적인 대응이 가능하도록 제도를 개정한 바 있다.

현재 주원료 수요량의 대략 1개월분인 95만톤 정도를 비축하고 있다. 이 중 60만 톤은 (사)배합사료공급안정기구가 옥수수과 수수를 비축하고, 나머지 35만 톤은 정부가 보유하는 쌀을 비축한다. 과거에는 정부 보유분도 보리를 비축하였으나, 2006년도부터 보리로 비축하던 것을 특례적인 조치를 하여 쌀로 전량 대체하도록 하였다. 이와 더불어 비축곡물의 보관을 위탁하고 있는 배합사료업체에 대하여 별도로 사용량의 대략 1개월분의 재고를 확보하도록 지도하고 있다.

일본은 주원료 수요량의 대략 1개월분인 95만 톤 정도를 비축하고 있다.

그림 4 비축곡물(옥수수, 수수)의 유동적 혼합 보관방식



자료: 日本農林水産省生産局畜産部畜産振興課, 消費安全局畜産安全管理課, 「飼料をめぐる情勢」, 2008년 3월

비축에 있어서 옥수수와 수수의 경우 첫째, 비축곡물은 배합사료업체 즉 비축 수탁자인 25개 업체에게 보관을 위탁한다. 보관방식은 유동적 혼합보관방식이라는 방식을 채용하고 있다(그림 4 참조). 이 방법은 선입선출 방식으로 언제나 신선한 곡물 보관이 가능하다는 장점이 있다. 통상 곡물의 선도유지를 위한 재고기간은 3~4개월이 한도다.

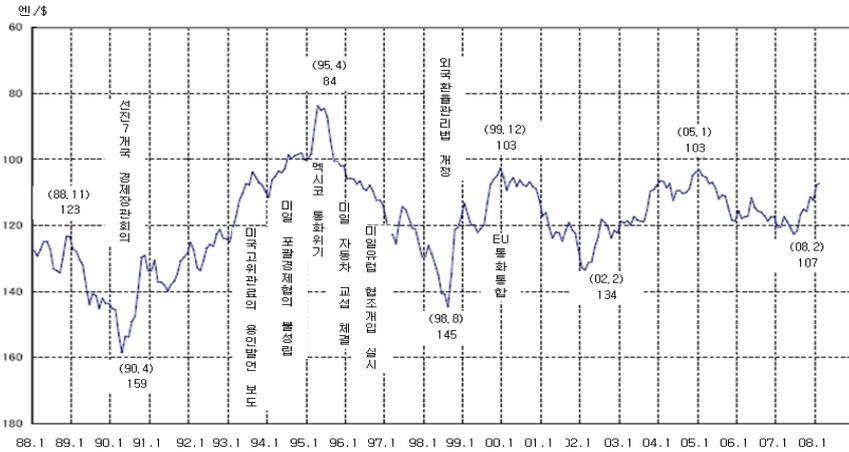
둘째, 효과적인 비축곡물의 방출을 위해 전국 34개 항만지역에 60만 톤의 비축 곡물을 배치한다.

한편, 정부 보유분인 쌀의 경우에는 첫째, 정부가 보관하는 쌀을 비축하는 것과 둘째, 전국의 정부지정창고에 보관하는 것이 있다.

옥수수와 수수의 경우 비축수탁자인 25개 배합사료업체에 보관을 위탁한다. 그리고 효과적인 비축 곡물의 방출을 위해 전국 34개 항만지역에 60만 톤의 비축 곡물을 배치한다.



그림 6 환율 동향

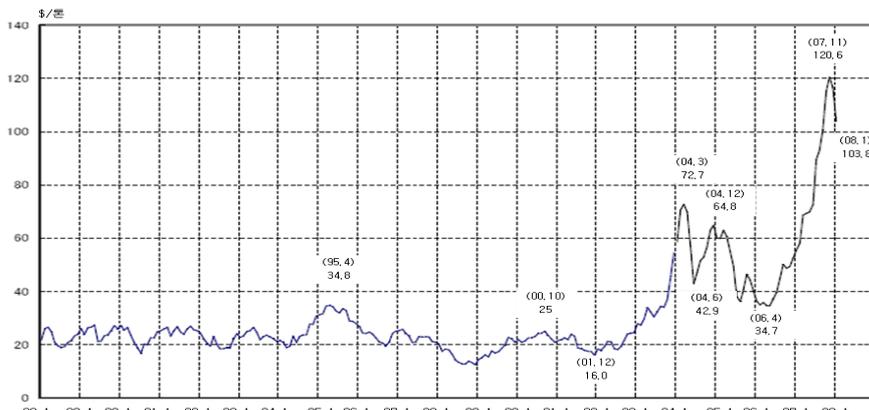


자료: 日本農林水産省生産局畜産部畜産振興課, 消費安全局畜産安全管理課, 「飼料をめぐる情勢」, 2008년 3월에서 재인용

이렇게 구입된 옥수수 등 사료곡물은 배로 일본까지 수송된다. 그런데 해상운임도 크게 상승하고 있어 일본 국내로 도입되는 사료용 옥수수 가격은 더 높아진다. 해상운임 또한 2006년 1월 이후 급등추세를 보이고 있으며, 2007년 11월 톤당 120.6달러로 역대 최고치를 기록하였다가, 상승세가 다소 꺾여 2007년 2월 현재 103.8달러/톤을 기록하고 있다. 이 수준은 2006년 4월 34.7달러에 비해 3배 가까이 상승한 것이다(그림 7 참조).

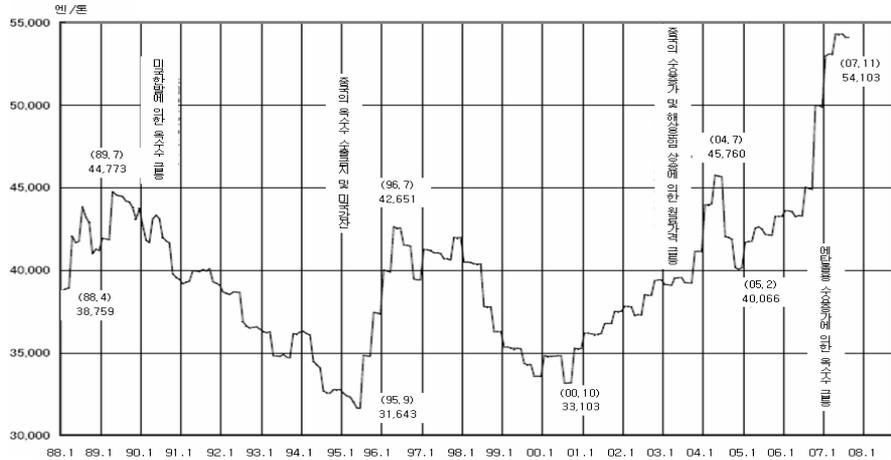
사료곡물을 절대적으로 수입에 의존하고 있는 일본의 경우, 환율 변동 및 해상운임 상승 또한 사료가격 상승에 영향을 미친다.

그림 7 해상운임 동향



자료: 日本農林水産省生産局畜産部畜産振興課, 消費安全局畜産安全管理課, 「飼料をめぐる情勢」, 2008년 3월에서 재인용

그림 8 배합사료 공장도가격 동향



자료: 日本農林水産省生産局畜産部畜産振興課, 消費安全局畜産安全管理課, 「飼料をめぐる情勢」, 2008년 3월에서 일부 수정

일본 국내에 들어온 사료곡물은 사료업체에서 배합되어 공장도가격으로 출하된다. 이 가격은 국제 사료곡물 가격과 환율 그리고 해상운임을 비롯하여 관세, 업체의 마진까지 모두 반영된 가격이라 할 수 있다. <그림 8>에서 보는 바와 같이 이 가격은 사료가격 등락과 거의 비례하여 움직인다.

양돈용 배합사료가격을 예로 들어보면, 2006년 4월의 공장도 가격은 톤당 4만 1천 엔 정도였지만, 옥수수 시카고 상장가격이 상승하는 등의 요인에 의해 연속적으로 가격 인상이 이루어져, 2007년 5월 공장도 가격은 전년 동기대비 25% 상승한 5만 2천 엔이었다.

### 배합사료가격 안정제도 발동상황

배합사료가격의 급격한 변동이 축산경영에 미치는 영향을 완화시키기 위해 배합사료가격 안정제도가 조치되었다. 1975년 2월 배합사료 공급안정기구 설립 이래 2006년도까지 이상 보전의 발동은 모두 15분기에 걸쳐 15회가 발동되었으며, 교부한 보전금의 누계액은 약 1,600억 엔에 이른다. 최근에는 4기 연속(2006년 10~12월, 2007년 1~3월, 4~6월, 7~9월)으로 통상보전이 발동되었고, 이 중 2007년 1~3월기 및 4~6월기에는 이상보전이 발동되었다.

또한, 이러한 배합사료가격 상승에 대처하여 2007년부터 사료구입자금을 저리로 융자하는 가축사료 특별지원자금이 창설되었고, 이외에도 가축의 생산성 향상 추진과 아직 이용하지 않고 있거나(미이용 자원) 이용률이 낮은 자원(저이용 자원)의 활용을 추진하기 위한 계획이 수립 중에 있다.

배합사료가격의 급격한 변동이 축산경영에 미치는 영향을 완화시키기 위해 배합사료가격 안정제도가 조치되었다.

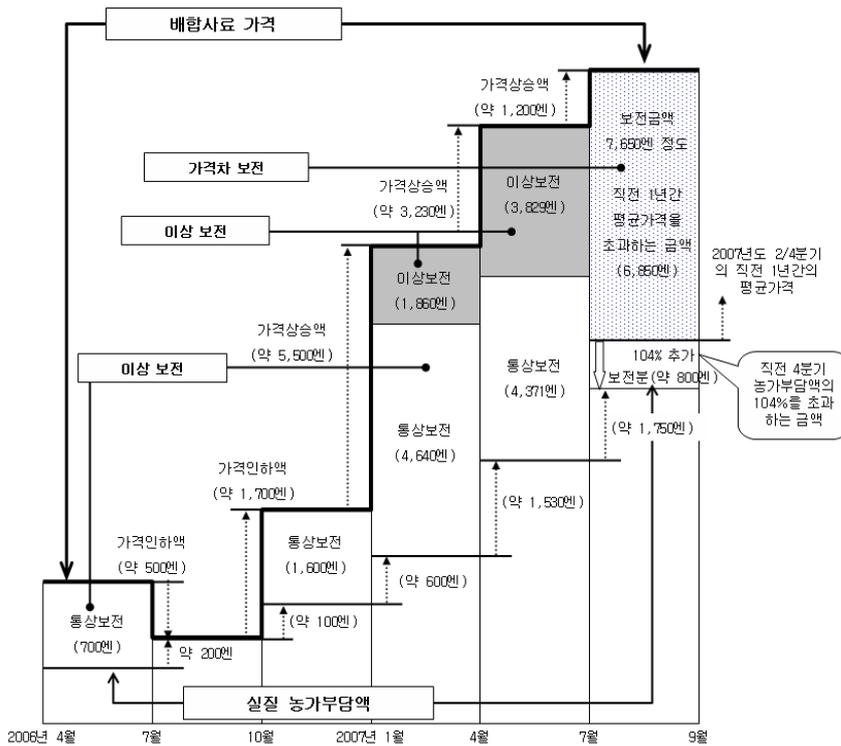
표 2 배합사료 가격안정제도에 기초한 가격차 보전의 실시상황

단위: 엔/톤, 억엔

| 연도   | 4분기   | 이상보전  |     | 통상보전  |     | 비고                |
|------|-------|-------|-----|-------|-----|-------------------|
|      |       | 단가    | 액   | 단가    | 액   |                   |
| 2004 | 1     | 616   | 33  | 3,584 | 192 |                   |
|      | 2     | 1,868 | 97  | 2,932 | 151 |                   |
| 2005 | 4     |       |     | 1,350 | 70  |                   |
| 2006 | 1     |       |     | 700   | 38  |                   |
|      | 3     |       |     | 1,600 | 90  |                   |
|      | 4     | 1,860 | 98  | 4,640 | 246 |                   |
| 2007 | 1     | 3,829 | 215 | 4,371 | 245 |                   |
|      | 2     | 3,097 | 166 | 4,553 | 245 |                   |
|      | 3     |       |     | 5,550 | 325 |                   |
|      | 4(잠정) |       |     |       |     | 가격차 보전금액 7,650엔/톤 |

자료: 日本農林水産省生産局畜産部畜産振興課, 消費安全局畜水産安全管理課, 「飼料をめぐる情勢」, 2008년 3월

그림 9 배합사료가격 안정제도 발동상황



자료: 日本農林水産省生産局畜産部畜産振興課, 消費安全局畜水産安全管理課, 「飼料をめぐる情勢」, 2008년 3월

이전에는 2004년도 4~6월과 7~9월 배합사료가격이 급등하였던 시기에 8년 만에 통상보전과 동시에 이상보전을 연속적으로 발동한 바 있었다. 그 후 배합사료 가격은 낮아졌지만, 2006년 1월 이후 환율이 엔이 낮아지는 경향이 반영되어 2기 연속(1~3월, 4~6월)으로 통상보전을 발동하게 되었다. 최근에 들어서는 사료곡물의 국제시장가격이 급등하고 해상운임이 상승하고 있다는 점 등이 반영되어 2006년 10~12월기 이후 6기 연속으로 통상보전이 발동되었다. 또한, 2007년 1~3월기 이후 3기 연속으로 이상보전이 발동되었다<표 2 참조>.

최근의 상황을 그림으로 설명한 것이 <그림 9>이다. 그림에서 2007년 7월에서 9월까지의 부분을 예로 들어보면, 이 제도에 의해 사료가격 중 농가가 부담하는 부분은 실제의 사료가격보다 7,650엔이나 싼 수준이다.

2006년 7월 이후 2007년 9월까지 사료가격은 11,630엔 상승한데 비해, 농가부담분은 4,780엔만 상승하였으므로, 총 상승분 중 41.1%만이 농가가 부담한 셈이다.

### 사료곡물 비축제도 발동상황

한편, 사료곡물 비축제도가 이제까지 예측 불가능한 사태에 대응한 사례를 살펴보면 다음과 같다. 1995년산 미국의 옥수수가 흉작으로 인해 1996년 10월부터 1996년산이 유통될 때까지 곡물수급이 어려운 시기여서 비축곡물을 대부의 형태로 방출한 바 있다. 1998년 6월부터는 강우량 감소에 따라 미국에서 일본으로의 사료곡물 유통 대동맥인 파나마운하에서 장기간 저수위상태가 계속되어 운송사정이 악화되자 비축곡물을 방출한 바 있다. 최근에는 2005년 9월부터 미국 사료곡물 주요 수출항인 뉴올리언즈를 하리케인 ‘카트리나’가 강타함으로써 사료곡물 수출이 일시적으로 중단됨에 따라 사료곡물 수급이 어려워질 것으로 우려되자 비축곡물을 방출한 바 있다.

이 때부터 방출된 물량은 2007년 3월까지 지속되었지만, 2006년 이후 국제 사료곡물가격 상승 이후 새롭게 예측 불가능한 사태가 발생하지는 않아 2008년 2월 현재 아직까지는 새로운 발동은 하지 않고 있다.

지금까지 이 제도로 대출한 실적을 보면, 1998년도까지 684천 톤, 1999년도부터 2007년 3월말까지 1,376천 톤으로 합계 2,060천 톤이다.

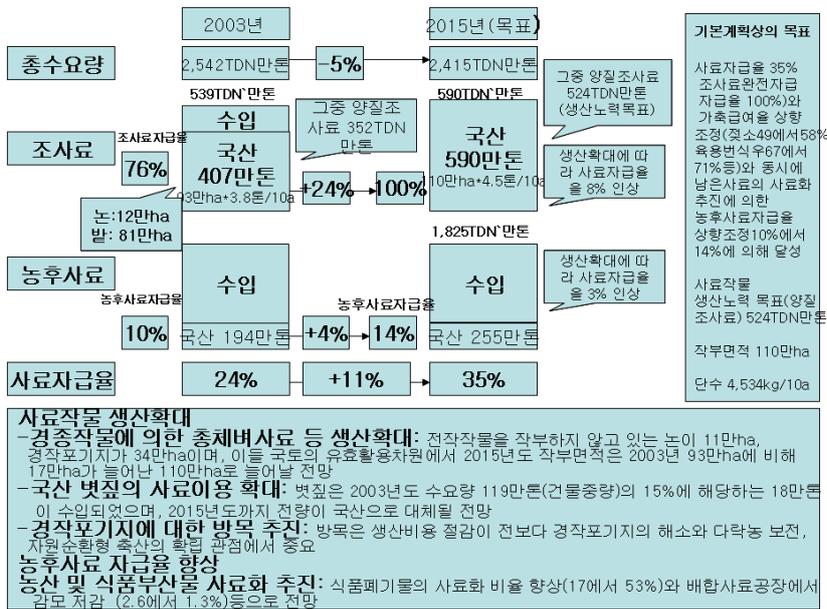
## 4. 일본의 사료가격 안정을 위한 보완 대책

일본은 이번 사료곡물 가격이 급등하기 이전부터 사료와 관련된 여러 가지 대책을 추진하고 있었다. 2004년도를 비롯한 과거에도 비슷한 경험을 수차례 하였기 때문이다. 최근 국제사료곡물 가격이 급등하고 양축농가의 어려움이 급등하자 관련 조치들에 대해 박차를 가하고 있는 모습을 보이고 있다.

사료곡물 비축제도가 예측 불가능한 사태에서 대응한 사례는 1995년산 미국의 옥수수 흉작과 1998년 강우량 감소에 따른 파나마운하의 저수위상태 장기지속 시기이다.

물론, 앞에서 소개한 바와 같이 배합사료 가격안정제도와 사료곡물비축제도가 사료가격 안정 및 농가부담 경감에 중요한 역할을 하지만, 이 외에도 해외 사료자원 개발 수입을 적극적으로 추진하고 있다. 동시에 식량 자급률 향상이라는 목표 하에 총체 벼(벼 WCS: 벼 whole crop silage)의 증산을 위한 다양한 수단을 강구하고 있다. 총체 벼 생산 확대를 위해 지침사항으로 1) 수급 맵 작성, 네트워크 구축, 자급사료생산자와 이용자의 중개 및 알선, 2) 작부증산 중점 활동, 3) 총체 벼 코디네이터(조사료 전문가) 육성 등의 방법을 제시하고 있다(그림 10 참조).

그림 10 일본의 사료 자급률 및 생산노력 목표의 틀



일본은 사료가격이 급등하기 전부터 사료가격 안정을 위한 노력을 기울이고 있는데 배합사료 가격안정제도, 사료곡물비축제도와 함께 해외 사료자원 개발 수입도 적극적으로 추진하고 있다.

자료: 日本農林水産省生産局畜産部畜産振興課, 「飼料作物 關係資料」, 2005년 3월(内部資料)에서 일부 수정

또한 사료정책의 일환으로 총체벼 조사료 작부 확대 이외에도, 국산 볏짚 이용 확대, 방목 추진, 외부화 추진 등 4가지 카테고리로 정책을 나누어, 각각의 카테고리에 대한 지침사항과 실시내용을 아주 구체적으로 제시하고 있다.

국산 볏짚 이용 확대를 위해서는 사료용 볏짚의 경종농가 공급 가능량 및 축산농가의 수요량 등 의향조사 실시와 조사결과에 기초한 국산 볏짚 수급맵 작성, 해당 맵에 기초한 볏짚 수집 공급확대를 위한 중개·알선 활동 등을 전개하고, 지역 내 자급이 어려운 지역으로 광역 유통을 위한 지역간 조정 등 의견 교환회를 개최한다든지, 블록마다 지역간 조정 등 회의를 개최하는 노력을 하고 있다.

방목추진이란 주로 농기계가 들어가기 곤란한 농지에 사료작물을 재배한 곳에 소를 방목하여 기르는 것을 말한다. 방목을 추진하기 위해 방목 이용 가능지와 방목지 임차를 희망하는 농가에 대해 의향조사를 실시하고, 조사결과에 기초하여 방목이용 가능지 맵을 작성한 뒤, 해당 맵에 기초하여 네트워크를 구축하고, 방목이용 추진을 위한 중개·알선 활동을 전개하고 있다. 또한, 경작포기지 해소와 동물피해 방지 등 지역 활성화의 방목이용 효과를 구명하여, 방목이용을 할 수 있도록 방목회의 등도 개최하고 있다.

외부화 추진은 기계화하여 조사료의 수확 등을 담당하는 경종과 축산을 연결하는 중간단계의 전문조직체(콘트랙터)를 구성하여 육성하고 있다\*. 조사료의 이용을 희망하는 농가의향 조사 실시와 조사결과에 기초한 작업 수위탁을 위한 수급맵을 작성하고, 해당 맵에 기초하여 네트워크 구축과 작업 수위탁 추진을 위한 중개·알선 활동을 전개하는 것이 핵심 내용이다. 콘트랙터 육성에 관한 전문가(콘트랙터 어드바이저) 육성을 위한 양성강좌도 개최하고 있다.

뿐만 아니라 농후사료 자급률 향상을 위해 농산부산물 및 식품부산물 등을 이용하여 자급사료를 만들어 공급하는 노력에도 힘을 쏟고 있다. 일본에서는 농산 및 식품부산물 등을 남는 자원의 재이용이라는 측면에서 에코피드라 부른다. 2006년도의 경우 농산 및 식품부산물의 발생량이 연간 1,135만 톤 정도로 추계된다. 이 중 약 59%인 671만 톤 정도가 재이용되며, 그 중 사료로는 37%(전체의 약 22%) 정도가 이용되고 있다. 사료화되고 있는 비율을 업종별로 보면, 식품제조업에서 45%, 식품도매업에서 41%, 식품소매업에서 23%, 외식산업에서 23% 정도 된다. 그렇지만, 나머지의 대부분은 소각 내지 매립 처분된다. 비료화 등에 재이용하고 있는 것들 중에도 사료로 이용이 가능한 품질이 좋은 것들이 많다.

농산 및 식품부산물을 사료로 이용할 경우 안전성이 무시되어서는 안 된다. 따라서 다른 업종으로부터 신규로 진입하는 것에 엄두를 두고 ‘농산 및 식품 부산물 이용 사료 등의 안전성 확보를 위한 가이드라인’을 제정하여, 2006년 8월 30일부로 통지하였다.

## 5. 시사점

일본에서는 사료안정기금이 있어 위급상황에서 농가부담을 덜어주고 있다. 우리나라에서도 곡물가격 급등 시 사료안정기금의 설치가 제안되었지만, 아직까지 실현되지 못하고 있다.

사료안정 기금을 설치하려면 정부뿐만 아니라 축산농가, 사료업체가 공동으로

\* 일본의 콘트랙터는 우리나라 청보리 조사료의 경우 볼 수 있는 연결체에 해당한다.

사료정책의 일환으로 총체 비 조사료 작부 확대, 국산 볏짚이용확대, 방목추진, 외부화 추진 등 4가지 카테고리 정책을 나누어 지침 사항과 실시내용을 제시하고 있다.

우리나라에서도 곡물가격 급등 시 사료안정기금의 설치가 제안되었지만, 아직까지 실현되지 못하고 있다.

기금을 조성하여야 하지만, 사료원료 가격이 급등하고 있는 현재 농가부담 증가로 사료안정기금의 설치가 어렵다. 따라서 기금의 조성은 자조금과 같이 매칭펀드 형태로 하되, 정부가 먼저 출연하여 기금을 조성·사업을 시행하고, 생산자나 사료업체의 공동 조성분은 사전에 기간과 금액을 설정하여 사료가격 안정 후 조성하는 ‘조건부 유예방식’의 기금설치를 제안한다.

국내의 농산부산물(대두박, 땅콩박 등)이나 식품부산물(제빵분, 두부박 등)을 축산농가가 이용할 수 있도록 하는 방안 또는 체계를 갖출 필요가 있다. 아울러 국내 사료 공급기반 확대를 유희지에 사료곡물을 적극적으로 재배할 수 있는 제도적인 지원이 필요하다.

사료자원의 공급을 한나라에 의존하기보다는 동남아 등으로 사료 수입선을 다변화하는 노력이 필요하며, 나아가 해외사료 곡물재배 농장 및 관련 업체 지원 등을 통해 해외에서 사료작물 자원을 개발하여 수입하는 방안도 적극 고려되어야 한다. 옥수수, 콩, 밀 등 해외자원개발 기본계획을 수립하여 보다 계획적으로 추진하여야 할 것이다.

일본은 하나의 정책을 시행하기에 앞서 철저한 준비를 하며, 이해당사자간 합의 도출은 물론 업계 전체의 이해를 도모하여 협조체계를 끌어낸다는 점은 배울 만하다. 이런 측면에서 업계 내에서 불필요한 오해로 분열을 막기 위해서라도 통계 조사 체계를 보완할 필요가 있다. 예를 들면 생산비 조사 시 분뇨처리비 등의 항목을 구분한다거나, 모든 두당 출하두수(MSY)를 파악할 수 있도록 폐사율 또는 폐사두수 통계를 병기하는 등의 노력도 필요하다.

일본은 하나의 정책을 시행하기 앞서 철저한 준비를 하며, 이해당사자간 합의 도출은 물론 업계 전체의 이해를 도모하여 협조체계를 끌어낸다는 점에서 배울 만하다.

참고자료

배합사료공급안정기구 홈페이지(<http://mf-kikou.lin.go.jp>)