

# 식량자급율 목표를 설정한 일본의 신농업법

- 한농연 정책조정실 -

## 1. 들어가며

세계 최대의 농산물수입국인 일본은, 선진국 중 식량자급율이 가장 낮은 국가이다. 1963~98년동안 공급열량(칼로리) 기준 자급율은 73%에서 40%로, 곡물 기준으로는 62%에서 27%로 떨어져, 한국과 함께 OECD 국가 중 최하위를 기록하고 있다. 일본인들은 이를 매우 심각하게 받아들이고 있다. 일본 총리실의 여론조사 결과, 일본인들의 약 70%가 향후 식량수급에 불안감을 갖고 있으며, 외국 농산물보다 가격이 높더라도 생산비용을 인하하고 가능한 한 국내산을 소비하는 쪽이 좋다고 응답한 소비자가 80% 이상에 달하고 있다.

그리하여 일본 정부는 1999년 신농업법을 개정하여 “농업·농촌의 지속적인 발전을 통하여 국민에게 안전하고 풍요로운 생활을 보장하는 것이 긴급하고 중요한 국민적 과제”라는 점을 분명히 하였다. 또한 정부·농민·생산자단체(농협)·농관련단체·소비자 등 모든 경제주체들이 함께 식량자급율을 높이고, 바람직한 “일본형 식품소비형태”를 만들어 나가기 위해 노력하고 있다. 또한, 유사

시 식량 수급에 문제가 발생할 경우, 총 3단계에 걸친 비상식량수급정책(식료안전보장대책)을 세워 철저히 대비하고 있다.

이와 같은 일본의 사례는, 「농업·농촌기본법」 개정을 통해 식량자급율을 법률상에 반드시 명시하여 이를 실천할 것을 촉구하는 한농연의 요구사항과 부합하기 때문에, 이번 호를 통해 간략히 소개하고자 한다.

## 2. 일본의 신농업법과 「식료<sup>1)</sup>·농업·농촌 기본계획」

일본 농정은 한국 농정보다 약 30년 정도 앞서 있다고 평가받고 있다. 그 이유는 무엇인가? 일본 정부의 농정관련 문건에는, 국민 기초 식생활과 국가 경제의 안정에 기여하는 농업의 기능을 더욱 발전시켜야 한다고 거듭 강조되어 있다. 중장기적인 농업 발전을 위해 정부는 명확한 목표를 설정하고 이의 실천을 위해 노력하며, 농민과 생산자단체·지방자치단체·농업지원기관·소비자 등 경제주체들은 자발적 참여를 통해 농업 발전에 매진하고 있다. 이것이 일본 농정과 우리 농정 사이의 근본

1) 일본에서 '식료'는, 기초식량작물을 비롯한 과실채소류와 축산·낙농 제품 등 사람이 먹을 수 있는 모든 형태의 식품원료(나아가 가공식품)까지를 일컫는 개념이다. 하지만 '식료'란 개념을 우리말로 번역할 때 생기는 문제 때문에, 이 글에서는 되도록이면 '식량'이라는 용어를 쓰기로 한다.

적인 차이점이다.

이것은, 1999년 일본 신농업법과 {식료·농업·농촌 기본계획}을 통해 여실히 드러나고 있다. 무엇보다도, 식량의 안정적인 생산을 농정의 최우선 과제로 설정하여, 식량자급을 향상을 위해 농업생산기반 정비, 농업인력 육성·지원, 농어촌복지 개선, 각종 소득안정정책 시행 등 농민중심적이며 실천적인 정책을 집중 실행하고 있음을 볼 수 있다.

쌀, 밀, 보리, 사탕수수, 대두 등 기초식량작물은 물론, 과실채소류·축산·낙농품, 심지어 해산물까지 다양한 작물들에 대해 2010년까지의 자급율 목표를 설정하여, 생산·소비 부문 전반에 걸쳐 다양한 전략을 수립·실천하고 있다. 그리하여 2010년까지 사료용을 포함한 곡물자급율을 30%로, 공급열량(칼로리)기준 자급율은 45%, 금액기준으로는 74%까지 끌어올리는 것을 목표로 하고 있다.

특히, 일본은 30년 이상 심각한 쌀재고 과잉으로 시달려왔지만 주식용 쌀의 자급율을 2010년 이후에도 100% 이상으로 설정하고 있어, 일시적인 쌀재고 과잉을 핑계로 대책없이 감산 정책을 전개하고 있는 우리 정부에 경종을 울려주고 있다. 또한 전통적인 곡물기준 자급율과 함께, 열량(칼로리)과 금액 기준 자급율 목표까지 정하고 있는 점도, 겨우 곡물기준 자급율의 측정에 급급한 우리와 큰 차이점을 보여주고 있다.

일본은 이미 1930년대부터 농업구조조정 사업

을 꾸준히 전개해 왔다. 그리하여 농업생산기반이나 기술 수준은 우리보다 훨씬 앞서 있다. 하지만, 각종 작목의 자급을 향상을 위해, 노동력·생산비 절감을 위한 각종 대책을 세우고 민·관·산·학 간 협력과 제휴관계를 더욱 강화하고 있다.

하지만, 생산 부문만의 노력으로는 이러한 목표를 달성하기가 매우 어렵다. 서구화·개인화된 생활로 인해 일본인의 식품 소비형태는 지난 3~40년간 크게 변화했다. 그 결과 외국 농산물수입이 늘어나는 등 문제점도 커지고 있다.

이를 개선하고자 일본 정부는, 단백질과 지방섭취를 줄이고 일본산 농산물 소비를 늘려 나가는 이른바 “일본식 식품소비형태”를 교육·권장하여, 청소년층에 대한 다양한 식생활 교육 프로그램을 적극 전개하고 있다. 또한, 식품 폐기물과 음식물 쓰레기 발생을 줄여 1인당 총 공급열량 목표인 2,540kcal를 달성키 위해 노력하고 있다.

이러한 여러 목표를 달성하기 위한 정책들은 시행 후 매 5년마다 그 성과와 문제점에 대해 평가받고 수정·시행될 예정이다.

### 3. 일본의 비상식량수급정책

일본 정부는 2001년 9월, 유사시 식량수급상 문제가 생길 경우 국민들의 안정적인 식생활을 보장하기 위해 ‘비상식량수급정책’을 마련하였다. 자연재해나 국제분쟁, 항구 파업, 수출 규제와 안

● <표 1> 총합 식량자급율 목표

(단위 : %)

구 분	1997년	1998년	2010년
공급열량 기준	41	40	45
주식용 곡물자급율	62	59	62
사료 포함 곡물 전체 자급율	28	27	30
사료자급율	25	25	35
금액베이스의 총합식량자급율	71	70	74

※ 자료 : 일본 농림수산성 홈페이지, <http://www.maff.go.jp>

● <표 2> 품목별 자급율 달성 목표

(단위 : %)

구 분	1997년	1998년	2010년
쌀	99	95	96
그 중 주식용	103	100	100
밀	9	9	12
보리·결보리	7	5	14
고구마	99	100	97
감자	83	80	84
대두	3	3	5
야채류	86	84	87
과실류	53	49	51
우유·유제품	71	71	75
육류 (계)	56	55	61
계란	96	96	98
설탕	29	32	34
차	89	93	96
어패류	73	66	77
해조류	66	63	72
버섯류	76	76	79

\* 자료 : 일본 농림수산성 홈페이지, <http://www.maff.go.jp>

전성 문제 등 다양한 국내외적인 원인 때문에, 식량자급율이 낮은 일본은 큰 위기를 겪을 수 있다고 판단하여 이 대책을 세운 것이다.

일본의 '비상식량수급정책'은 3단계의 세밀한 계획으로 나누어 있다. 즉, 제일 낮은 0단계에서부터 최고로 위험한 수준인 2단계까지 각 상황에 대응하여 국내 식량생산량 증대·수입선 다변화 등을 통해 식량공급 능력을 높이기 위한 계획을 마련해 놓고 있다. 각 단계별 위험상황에 대한 자세한 내용은 <표 3>과 같다.

우선 0단계의 상황이 발생하면, 농림수산성은 중앙정부와 지자체 내에 대책본부를 마련하고 즉각적인 대응에 들어간다. 필요하다면 총리실 내에 대책본부를 두어 범정부적인 체계적 대응이 가능해 지도록 한다. 1단계·2단계 이상의 사태로 악화되지 않도록 하기 위해 식량수급에 관련된 정보

를 수집·분석·제공하고, 비축·수입식량을 활용하며, 농가에 대해 규격외 출하를 촉진시키며, 가격 동향을 면밀히 조사한다.

1단계에서는 긴급 증산정책을 시행하며, 식량에 대한 유통에 정부가 개입하고 가격을 통제한다. 제일 긴급한 상황인 2단계에서는 열량이 높은 식량작물로의 재배전환을 실시하고, 농지 이외의 토지까지 식량생산에 동원한다. 또한 일반 국민들에게 할당·배급을 통해 정부 공정가격 하에 식량을 공급하며, 특히 석유공급이 줄어들 경우 농민들에게 우선 공급하여 농업생산이 원활히 이뤄질 수 있도록 한다는 계획을 갖고 있다.

#### 4. 일본 신농업법 농정의 시사점

그렇다면, 지금까지 살펴본 일본 신농업법 농정의 시사점은 무엇인가?

2) 일본의 비상식량수급정책의 정식 명칭은 '식료수급보장정책'이지만, 독자의 이해를 돕기 위해 용어를 바꾸었다.

● <표 3> 비상 수준별 유형

구 분	사태의 심각도
0단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 사태의 추이에 따라서 특정 품목의 수급이 부족하여 식생활에 중대한 영향을 미칠 가능성이 있는 경우</li> <li>● 단계 1 이후의 사태로 발전할 우려가 있는 경우</li> </ul>
1단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 국민이 최저한도 필요로 하는 열량의 공급은 가능하다고 보여지나, 특정 품목의 수급이 부족하여, 식생활에 중대한 영향이 생길 우려가 있는 경우</li> <li>● 특정 품목의 공급이 평소 공급을 2할 이상 하회한다고 예측되는 경우 기준</li> </ul>
2단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 국민이 최저한도 필요로 하는 열량의 공급이 곤란할 우려가 있는 경우</li> <li>● 1인당 1일 공급열량이 2,000kcal를 하회한다고 예측되는 경우를 기준</li> </ul>

※ 자료 : 일본 비상시 식료안전보장대책 확보, 성명환, 한국농촌경제연구원, 2002. 1

일본은 세계 제1의 농산물 수입국이며, 선진국 중 식량자급율이 제일 낮은 치명적인 약점을 지니고 있다. 그리하여 농업을 국가 생존에 필수적인 전략산업·생명산업으로 올바르게 인식하고 이의 지속적인 발전을 위해 지원과 투자를 아끼지 않고 있는 것이다. 이와 같은 일본 정부의 적극적인 자세는 우리에게 큰 교훈을 주고 있다. 세계화를 부르짖으며 무분별한 농산물시장 개방에 열을 올리고, 쥐꼬리만한 농업예산마저 삭감하면서 '농업부문에 시장경제원리 도입'만을 외치고 있는 우리나라 농업정책과 매우 대조적인 모습을 보여주고 있는 것이다. 국민들에게 안전한 먹거리를 안정적으로 공급하기 위해 농업을 적극 육성하겠다는 일본 정부의 확고한 의지 때문에, 지난 70년대 이후 농산물시장이 급속도로 개방되었지만 일본 농업은 자신의 활력을 유지해 올 수 있었다.

우리는 일본과 같은 선진국도 아니며, 더욱이 주변 4강에 둘러싸여 분단 상황을 겪고 있다. 그러므로 국가 존립의 근간이 되는 농업의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 공산품 수출 증대를 명분으로, 개방화된 해외 시장을 핑계로 농업이 축소·포기되어도 좋다는 식으로 나오는 우리 정부와 반농업세력의 관점은 이제 완전히 바뀌어야 할 것이다.

또한 WTO 체제 하에서도, 일본은 자국의 취약한 식량자급율을 향상시키기 위해 농업생산에서부터 최종 소비자에 이르기까지 확고한 농정 철학을 갖고 상호 유기적인 발전 대책을 적극 수행하고 있음을 알 수 있었다. 정부의 역할을 명확히 규정하고 실천하면서, 민간의 자율성을 최대한 발휘하도록 하고 있으며, 농촌을 쾌적한 생활·생산공간으로 만들어 나가려는 노력도 게을리하지 않고 있다. 이러한 총체적인 농업지원 정책을 통해 농민도 인간답게 살 권리를 보장받을 수 있도록 해야만 진정한 농업 발전이 이뤄진다는 점을, 일본의 신농업법 농정은 우리에게 잘 보여주고 있다. **신농업**

< 도움받은 글 >-----

- 일본 비상시 식료안전보장대책 확보, 성명환, 한국농촌경제연구원, 2002. 1
- 일본의 식료자급율 목표설정과 달성방법, 김태곤, 한국농촌경제연구원, 2000. 10
- 「칼로리 등 새로운 자급률 개념 정립과 목표설정」 수행을 위한 해외출장, 최지현, 한국농촌경제연구원, 2000. 7
- 농정개혁대강·프로그램(개요), 일본 농림수산성·자민당, 1998. 12
- 食料・農業・農村 基本計画, 일본 농림수산성 홈페이지, 2000(平成 12年). 3 (<http://www.maff.go.jp/soshiki/kambou/kikaku/kihonkeikaku.html>)