

# 일본의 21세기 신농정 2008\*

최 병 옥

## 1. 서론

일본은 최근 급변하는 세계 식료상황 변화에 원활하게 대응하기 위해서 「식료공급의 불확실성을 해결하는 방안」을 제시하였다.

일본은 「식료·농업·농촌기본계획」을 기본으로 하여 농정을 실시해 왔으나, 최근 식료사정 변화에 대응하여 1. 식료공급의 불확실성을 해소하는 방안 2. 농산 어촌 활성화 대책 3. 환경 및 자원 관련 대책을 통해 식료의 안정공급체제를 확립할 수 있는 「21세기 신농정 2008」을 발표하였다.

최근 세계적인 기후변동이나 BRICS를 비롯한 신흥개도국 국민들의 급격한 소득 향상, 바이오 연료의 대폭 증산 등에 따르는 세계적인 곡물수급 불안과 가격폭등은 농산물 수입대국인 일본에 커다란 불안요소가 되고 있다.

「21세기 신농정 2008」은 식료를 둘러싼 국내·외적인 문제에 관하여 국민적 공감대를 형성하고 식료자급률 향상을 위하여 소비자, 생산자, 사업자, 행정기관 등의 관련 주체들이 식료·농업·농촌에 관한 과제를 해결하기 위한 정책이다. 본고는 일본의 「21세기 신농정 2008」의 세 가지 부분 중 첫 번째 부분인 「식료공급의 불확실성을 해결하는 방안」을 소개하고자 한다.

국민에게 식료를 안정적으로 공급하기 위한 정책을 효과적으로 실시하기 위해서는 국내뿐만 아니라 세계의 식료 수급 상황이나 이에 관한 대책을 국민들에게 정확하게 인식시킬 필요가 있다. 이를 위해 「식료공급의 불확실성을 해결하는 방

\* 본 내용은 일본의 '21세기 신농정 2008'을 참고하여 한국농촌경제연구원 최병옥 전문연구원이 작성하였다. (bochoi@krei.re.kr, 02-3299-4334)

안」은 「식료의 미래를 준비하는 전략회의」에 근거하여 식료를 둘러싼 제반사항 등에 대하여 국민적 공감대를 형성하고 소비자, 생산자, 사업자, 행정기관 등이 참여하는 식료·농업·농촌에 관한 원활한 대응을 촉진하는 것을 목적으로 한다.

## 2. 국제적 식료사정에 입각한 식료안전보장의 확보

### 국내외의 식료사정에 관한 정보 파악의 강화

국제적인 식료수급, 위생, 검역제도, 관세제도 등의 정보를 일원적으로 수집·분석하여 그 결과를 소비자, 생산자, 사업자, 행정기관 등의 각 주체에 폭넓게 제공하면서 국민들과 의사소통을 원활하게 할 수 있는 방안을 강구한다. 이를 통하여 국민들에게 식료의 세계적인 수급상황, 일본의 식료사정에 관한 국민적 지식을 높이고 논의 전개에 이바지한다.

다른 한편으로는 세계의 식료수급 전망에 대해 보다 정확한 분석을 제시하기 위하여 식료수입국 입장에서 독자적인 “세계 식료 수급 예측 모델”을 개발한다. 또한 외부적 여건변화로 긴급 상황이 발생하였을 때 국민에게 식료를 안정적으로 공급할 수 있는 방안에 대한 검토를 시작한다.

국제적 식료사정에 입각한 식료안전보장을 확보하기 위해 국내외의 식료사정에 관한 정보파악을 강화한다.

### 국내 식료공급 능력의 강화

불투명한 국제적인 식료 수급상황에 대응하여 현재와 미래에 걸쳐 식료의 안정 공급을 위하여 국내에서 식료공급 능력을 강화해 둘 필요성이 있다. 일본의 식료 자급률은 2006년 39%(칼로리 기준)로 하락하였기 때문에 이를 향상시키는 방안과 긴급 상황이 발생하였을 때를 대비하여 다음과 같은 점을 적극적으로 추진한다.

국내 식료공급능력을 강화하기 위하여 '1)쌀 이용의 새로운 가능성 추구 2)사료 자급률 향상 대책 3)농림수산업과 식품산업의 연계 강화 4)식료공급 비용의 감축'을 추진한다.

#### ① 쌀 이용의 새로운 가능성 추구

쌀은 일본의 귀중한 식료 자원인 동시에 국토보전, 경관보존 등의 다원적인 기능을 보유하고 있다. 그러므로 기존에 「밥」 위주의 기능을 담당했던 쌀을 빵, 면류 등에 활용할 수 있는 「미분」 기능면에서 적극적으로 검토하고 사료용으로도 활용할 수 있는 방안을 검토한다. 또한, 쌀은 식료로 이용되는 것이 원칙이지만, 수전을 유용하게 활용하면서 긴급 상황이 발생하였을 때 식료공급에도 활용되도록 바이오연료 등의 원료로 이용하기 위한 연구개발이나 모델구축개발에 노력한다.

#### ② 사료자급률의 향상 대책

국제적인 곡물수급의 불안정성이 심화되는 것에 대응하여 사료용 청예옥수수나 총채벼의 생산촉진, 유희지나 폐경지에 대한 방목을 촉진시키면서 음식물 쓰레기

를 사료화하거나 사료용 짚의 생산 및 이용을 촉진한다.

### ③ 농림수산업과 식품산업 등의 연계 강화

국산 농림수산물의 수요에 대응하여 농림수산업과 상공업 등에서 보유한 기술이나 노하우를 공유할 수 있도록 「농·상·공 연계」를 적극적으로 추진한다. 국산 수요가 높은 채소나 축산물 등의 공급체계 정비를 촉진하기 위하여 「가공·업무용 수요 대응계획(가칭)」을 제정하고 동 계획에 근거하여 생산에 적합한 산지 및 농업 경영 등을 중점적으로 지원한다.

### ④ 식료공급 비용의 감축

식료공급비용을 2005년부터 5년 안에 20% 감축 하는 것을 목표로 하는 「식료공급비용 감축활동계획(2007년 4월 27일 개정)」을 효율적으로 활용하여 생산부터 유통·가공의 각 단계에 대한 식료의 공급비용을 감축한다. 또한 생산현장에서 비용을 감축한 사례를 수집하여 「품목별 생산비용 감축전략」의 보급 및 활용, 생력화 추진, 자재절감을 통해 생산비용을 감축할 수 있는 농업기계 개발, 임대서비스 활성화 등의 정책으로 식품유통에 대한 신기술을 효율적으로 이용할 수 있도록 한다.

## 농업 관련 국제교섭에 대한 전략적인 대응

### ① WTO 농업교섭, EPA교섭에 전략적 대응

WTO에서나 EPA (U.S. Environmental Protection Agency)와의 국제교섭에 있어 「다양한 농업의 공존」을 기본이념으로 하여 「지켜야 할 것」은 확실하게 「지킨다」라는 방침을 고수한다. 또한 일본에 이익이 되도록 식료의 안전보장이나 국내농업의 구조개선 정책에도 유의하면서 협상을 진행한다.

WTO 농업교섭에 대해서는 수출국과 수입국의 균형을 맞춘 무역규칙의 확립을 목표로 각국과 연계하면서 교섭한다. EPA에 대해서는 WTO를 중심으로 하는 다각적 무역체계를 보완하는 것으로 농업의 중요성을 충분히 인식하고 교섭에 전략적으로 임한다.

### ② 국제협력 등을 통하여 세계의 식료문제해결에 공헌

아시아와 아프리카의 협력적 개발관계를 위해 동경과 북해도 토야호수, 아프리카 등에서 개최된 아프리카 개발회의(TICAD, Tokyo International Conference on Africa Development)를 계기로 네리카 미<sup>1)</sup>개발에 관한 연구개발, 기물시설의 정비 및 보수 등을 통하여

1) 네리카 미(New Rice for Africa)는 1994년에 아프리카의 빈곤퇴치를 위해 「서아프리카 벼 개발협회」에서 개발되었지만, 그 후 일본을 포함한 선진국의 자금과 기술력 지원으로 생산력이 크

WTO나 EPA 같은 국제교섭에 있어서 전략적 대응과 국제 협력을 통한 세계의 식료문제 해결에도 공헌한다.

농업용수의 확보, 농민의 협동조직화 등의 방법으로 아프리카 협력 사업을 추진한다. 또한 바이오메스의 이용도를 높이고 종래의 식료생산 틀을 넘어 농림수산업, 농림어촌의 새로운 영역을 개척한다.

### ③ 일본의 농림수산물 및 식품 수출의 촉진

2013년까지 일본의 농림수산물, 식품의 수출액을 1조엔 규모로 증가시키는 것을 목표로 한다. 이를 위해 「일본의 농림수산물·식품의 종합적 수출전략」(2007년 5월 25일 농림수산물 등 수출촉진 전국협의회 승인)에 근거하여 검역협약 및 수출환경정비를 추진하고 「주출 비즈니스 모델」을 확립하여 수출촉진 정책을 전략적으로 실시한다.

## 3. 소비자의 「식(食)」에 대한 신뢰확보와 식생활에 기반을 둔 정책

### 식품에 대한 소비자 신뢰와 안전성 확보

#### ① 소비자 신뢰 확보

식품표시의 효율화를 추구하고 소비자의 「식(食)」에 대한 신뢰를 확보하기 위하여 내각, 공정거래위원회, 경찰청, 후생노동성 및 농림수산성이 참여하는 「식품표시 연합회의」와 수도권 및 지방정부에서 참여하는 「식품표시 감시협의회」 등을 통하여 관계기관과의 연결을 강화한다. 또한 식품관리 체제를 강화하기 위하여 국민에게 식품표시에 대한 정보제공을 받는 「식품표시 110」, 「식품표시 G-man」을 신설한다. 이를 통하여 문제가 발생한 사업자에 대해서는 「농림물자 규격화 및 품질표시의 적정화에 관한 법률(JAS법)」에 근거하여 시정할 수 있는 시스템을 구축한다.

또한, 가공식품의 원료원산지표시에 대해서는 식품사업자를 대상으로 안내서 배포, 사업자 표창 등을 통해 사업자가 자발적으로 실천할 수 있는 체계를 구축한다. 식품산업의 각 업계는 원료 원산지 표시 등록에 대한 자체적 실천방안을 수립하여 2008년 180업체 이상, 2010년까지 중소식품사업자를 포함하여 70% 이상 등록을 목표로 한다.

#### ② 생산부터 식탁까지의 식품 안전성 확보

농산물, 식품 등에 대한 카드뮴, O157 등의 위해요인의 오염실태조사, 오염리스크를 절감하기 위하여 생산·제조단계에서 기술 확립과 대응 지침을 정한다. 2011

소비자의 식품에 대한 신뢰확보와 식품표시의 효율화를 위해 관계기관이 참여하는 각종 협의회와 사업자들이 자발적으로 참여하여 실천할 수 있는 방안을 수립한다.

계 증가되어 아프리카 농업개혁의 대표적 상징으로 손꼽힘.

년까지 약 2,000개에 달하는 주요 산지에 대한 농업생산 공정관리 (GAP)의 도입을 목표로 비용절감, 품질향상 등을 추구한다. 또한 축산분야는 계란의 살모넬라 오염을 비롯하여 미생물 등으로 발생하는 축산물오염 리스크를 감축하기 위해 위해요소집중관리(HACCP)농장을 전국적으로 확산(약 5,000 농장)시키는 것을 목표로 한다. 또한 농약등록제도에 대해서 국제기준과 부합할 수 있도록 새로운 시험항목을 도입하여 농약의 안전성을 확보한다.

### 쌀을 중심으로 하는 식생활 실천

쌀을 중심으로 하는 식생활을 실천하기 위해 "아침밥 먹기 캠페인"을 전개하고 식과 농의 연결을 강화시키기 위하여 산지 직판소를 중심으로 지산지소운동을 활성화한다.

쌀 소비량의 감소와 축산물·유지류의 소비량 증가 등은 영양 균형을 저해하고 식료자급률 저하에도 영향을 미치고 있다. 그러므로 식육의 일환으로 쌀을 중심으로 하는 식생활 실천을 목표로 한다. 특히, 일반 국민이 아침식사를 거르는 것을 개선하기 위하여 「잠 깨우는 밥 캠페인」, 편의점·외식업소 등에 대한 「아침밥 사업」을 실시한다. 이러한 정책은 전통적인 일본 문화인 일식(日食) 먹는 법을 습관화하는 기회를 증가시켜 쌀을 중심으로 하는 식생활을 유도할 수 있다.

### 식과 농의 연결 강화

식과 농의 연결을 강화시키기 위하여 학교급식이나 기업의 구내식당 등에 대한 지역 농림수산물의 활용을 높이고 효율적인 집하체제 구축, 타 업종과의 연계 등을 추진한다. 또한 경영의 고도화를 통하여 직판소를 중심으로 지산지소운동을 활성화 한다. 도시 인근에 존재하는 도시 근교형 농업·도시근교 농지를 활용하고 시민농원 등에서 농업체험활동을 활성화 시켜 농업에 대한 도시주민의 이해를 높인다.

## 4. 국내농업의 체질강화를 통한 식료 공급력 확보

### 의욕과 능력있는 후계자 육성

일본농업의 식료 공급능력을 강화하기 위하여 의욕과 능력있는 후계자 육성과 경영발전을 추진한다. 수전·답작 경영 소득안정대책(품목 횡단적 경영안정대책)을 통해 일정 경영규모 이상의 자격을 갖춘 농민을 대상으로 토지 이용형 농업의 체질 강화를 시도한다. 이 경우 소규모·고령 농가가 집락영농<sup>1)</sup>에 참여하기 용이할 수 있도록 집락영농의 조직화를 지원한다. 또한 영농법인화를 추진함과 동시에 경영의 발전단계에 따라서 타 업종과 연계 등을 활용하여 신규작물의 도입, 농산물의 가공

1) 집락영농은 마을을 단위로 하여 생산과정 전부 또는 일부를 공동으로 경작하는 것을 의미함

판매, 새로운 유통 경로의 개척, 경영진단을 통한 경영관리능력 향상 등을 지원하여 다양한 농업경영의 발전을 촉진한다.

농업 내외에서 신규인력의 진입을 촉진함과 동시에 정보제공, 상담, 체험 및 연수 진입준비·정착까지의 모든 단계에서 단계별 지원을 실시한다. 또한, 집락영농을 활성화시킬 수 있는 후계자를 확보하고 농업법인이 고용을 늘릴 수 있도록 지원을 행하는 한편, 여성인력 등의 다양한 인재가 활동할 수 있는 환경 만들기를 추진한다. 외국인연수·기능실습생을 받아들이는 것에 대해서는 개발도상국의 「인재육성」에 관한 중요성을 인식하고 농업분야에서 효과적으로 실행될 수 있도록 연수 및 교육 프로그램의 개선을 검토한다.

## 식료의 생산기반인 농지의 확보·유요이용의 촉진

### ① 농지정책 개역 등

국내 식료공급의 향상을 위하여 가장 기초적인 식량생산 기반인 농지를 대상으로 우량농지의 확보와 유효이용을 높이는 개혁을 진행한다. 이를 위해 「농지정책의 전개방향(2007년 11월 6일 농림수산성)」에 근거하여 전반적인 개혁이 늦어도 2009년 중에는 시작될 수 있도록 순차적으로 구체화해 나간다. 우량농지의 확보대책에 만전을 기하고 농지의 유효이용을 높이기 위해서는 농지의 소유자나 이용자가 손쉽게 임대 및 임차할 수 있는 구조를 만든다. 또한, 양호한 농업조건을 갖춘 농지·농업용수를 확보하기 위하여 새로운 토지개량 장기계획을 추진하고 농업·농촌정비를 계획적·효율적으로 실행한다.

일본농업의 체질을 강화시키기 위해 의욕과 능력있는 영농 후계자를 적극적으로 육성하는 대책을 세우고 농지의 소유자나 이용자가 손쉽게 임대 및 임차할 수 있는 구조를 만든다.

### ②수전의 유용한 이용

수전을 경작하는 농업인의 경영을 안정시키면서 수전농업의 활력을 유지하기 위해 행정, 농협계통, 집하단체 등의 관계기관이 상호 연계하여 생산정비 목표를 달성한다. 이를 위해 전국의 관계기관이 유기적 관계를 구축하여 생산목표 수량을 분배하고 재배 및 수확의 각 단계에서 생산조정 현황을 파악하여 효율적인 지도를 실시하는 것을 목표로 한다. 특히 보리, 콩, 사료작물 등의 생산 확대와 비주식용 쌀의 저비용 생산기술(다수품종, 직파재배, 이모작, 보리와 비 주식용 쌀의 이모작 등)확립을 위하여 지원체계를 구축한다.

### ③ 휴경지의 애결

식료의 안정공급과 농지 이용율을 높이기 위해 최근 증가 추세에 있는 휴경지(전국의 휴경지 면적:38.6만ha(2005년 농림업 센서스))를 해결할 수 있는 방안을 찾는다. 모든 휴경지에 관한 현장조사를 실시하여 농업적 이용이 가능한 토지와 농업적 이용

이 불가능한 토지로 구분하여 「휴경지 해결 지원 가이드라인」 등을 근거로 휴경지 해결 계획을 추진한다. 이 사업은 농업 지구를 중심으로 2011년까지 휴경지의 해결을 목표로 한다.

## 첨단기술이나 지적재산을 활용한 농업의 잠재적인 능력 발휘

### ① 혁신을 선도하는 기술개발의 가속화

원유가격의 상승, 바이오 연료수요의 증가로 에너지 사정이 악화되고 농업 후계자 감소, 고령화 등에 대응하기 위하여 재배기술과 로봇, IT등의 첨단 공학기술을 복합적으로 활용한 새로운 생력재배 시스템 개발, 생력 비용을 절감할 수 있는 기술개발을 추진한다. 이처럼 농업분야에서 혁신을 선도하는 기술개발의 가속화로 새로운 식품, 신소재를 개발하고 이를 통하여 농림수산성의 새로운 가능성을 개척한다.

### ② 지적재산권의 전략적인 상호보존 및 활용

농림수산·식품분야에 대한 지적재산권의 창조·활용을 촉진시키기 위하여 현장에서 개발된 지적재산의 유통수단을 개발하며 지적재산에 관한 정보를 일괄적으로 제공하는 정책을 추진한다. 구체적인 방안으로는 지적재산권을 보유한 주체와 타업종간의 정보교류·연계를 촉진할 수 있는 「농림수산지적 재산 네트워크」를 구축한다. 또한, 지적재산권의 보존체제를 강화하기 위하여 일본에 등록된 품종의 해외 무단 방출 등의 권리침해에 대응하고 「동아시아 식물품종보호 포럼」을 통하여 아시아 각국에 대한 품종보관제도의 조기정비를 요구하는 한편, DNA 품종식별기술의 개발을 추진한다.

#### 참고자료

일본 농림수산성(日本農林水産省), 「21세기 신농정(21世紀新農政)2008年5月7日」

농림수산성의 새로운 가능성을 선도할 수 있는 기술개발 가속화와 지적재산권의 창조 및 활용을 촉진시켜 농업의 잠재적인 능력을 발휘할 수 있는 분야에서 개척해 나간다.