일본의 식량안전보장정책 특징과 법률적 근거*

김 병 률

1. 서론

식량안보의 불확실성이 증대되고 있는 상황에서 일본은 식량안보의 달성을 위해 현행 45% 목표를 50%로 상향하기로 결정하였다.

최근 이상기후에 따른 생산량 감소, 세계 인구와 중국, 인도 등 신흥국가의 경제성장으로 식품 및 사료 수요 증가, 바이오연료 확대 등으로 식량에 대한 수요 증가에 따른 국제 곡물가격의 상승으로 식량안보의 불확실성이 증대되고 있다.

이러한 국제환경은 식량의 대부분을 수입에 의존하고 있는 일본에 있어서 중장기적인 식량의 안정적 확보에 불안요소로 작용하고 있다. 그리하여 일본 농림수산성은 지난 2008년 7월 3일 식량자급률 목표를 50% 이상으로 인상하기로 결정하였다. 세계적인 곡물가격 폭등이 지속되고 있는 상황에서 일본은 식량안보의 달성을 위해 현행 45% 목표를 50%로 상향하기로 결정하고, 구체적인 수단으로서 농지, 인력, 예산 확보를 비롯하여 '식량·농업·농촌기본계획'의 개정과 목표달성 공정표 작성 등에 대해 검토 중이다.

2. 식량안보의 개념

일본에서 식량안보는 우선 국내생산을 기본으로 하면서, 수입과 비축을 적절히 조합하여 활용한다는 원칙을 정해두고 있다. 국내생산 증대는 식량자급률 목표를

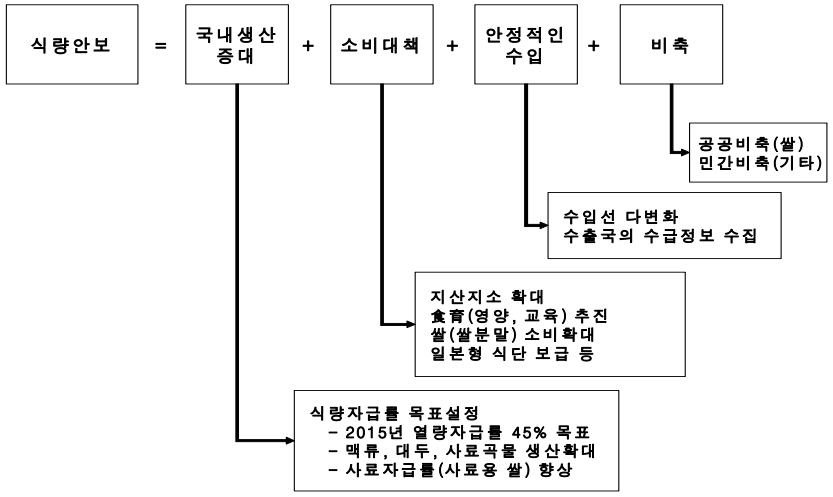
---

* 본 내용은 일본농림수산성의 '식료농업농촌기본계획 2010'을 바탕으로 한국농촌경제연구원 김병률 선임연구위원이 작성하였다(brkim@krei.re.kr, 02-3299-4317).

설정해두고, 이를 달성하기 위하여 생산을 장려하고 있다. 생산장려 품목은 맥류, 대두, 사료작물 등이다. 최근 사료용 쌀 생산도 늘리고 있다.

또한 자급률 목표를 달성하기 위하여 소비대책도 함께 실시하고 있다. 소비대책으로는 지역에서 생산한 농산물은 지역에서 우선적으로 소비하는 것이 경제성・친환경・안전성 등의 면에서 유리하다는 '지산지소' 운동을 비롯하여, 소비자에 대한 농업이나 식품에 관한 교육 추진, 쌀 소비확대를 위한 쌀가루 소비확대를 장려하고 있다.

그림 1 일본의 식량안보 개념도



3. 식량안전보장정책

1) 식량자급률 목표설정: 명상시 정책

일본은 식량의 안정적인 공급을 위해 식량자급률 목표를 설정하고 있다. 자급률 목표는 열량기준, 중량기준의 품목별 자급률로 표시하고 있다. 2020년도의 종합식량자급률 목표치는 국제 상황과 일본의 농업·농촌상황 등을 고려하여 공급열량 기준으로 2008년의 41%에서 50%까지 인상하기로 결정하였다. 또한 생산액 기준의 종합식량자급률 목표치는 2008년의 65%에서 70%까지 인상하기로 하였다.

자급률 목표는 '식료・농업・농촌기본계획'에서 규정한다. 기본계획은 향후 10년간 정책의 기본방향과 주요시책을 제시한 것이며, 5년마다 재검토하여 필요에

따라 변경하는 것으로 한다. 현재의 자급률 목표는 2010년 기본계획에 설정한 것이며, 자급률 목표를 달성하기 위해서는 식량공급력 제고, 수요에 대응한 생산, 농업과 식품산업 연계, 소비자대책 등의 조치를 강구하고 있다.

표 1 일본의 품목별 식량 자급률 목표 수정 현황

단위: %

	1997	2002	2008	2010년 목표 (2000년 설정)	2015년 목표 (2005년 수정)	2020년 목표 (2010년 수정)
쌀	99	96	95	96	96	96
주식용	103	100	100	100	100	100
소맥	9	13	14	12	14	34
대맥	7	8	11	14	15	16
고구마	99	96	96	97	97	98
감자	83	81	76	84	84	84
대두	3	5	6	5	6	17
채소	86	83	82	87	88	85
과일	53	44	41	51	46	41
우유·유제품	71	69	70	75	75	71
육류(합계)	56	53	56	61	62	59
소고기	36	39	44	38	39	45
돼지고기	62	53	52	73	73	55
닭고기	68	65	70	73	75	73
계란	96	96	96	98	99	96
사탕	29	34	38	34	34	36
차	89	93	94	96	96	98
칼로리자급률	41	40	41	45	45	50
금액자급률	71	69	65	74	76	70
사료자급률	25	24	26	35	35	38

자료 : 한국농촌경제연구원, '식량자급률 개념정립 및 새로운 목표치 설정 연구'에서 인용.

자급률은 국내소비량과 국내생산량과의 관계이다. 먼저 목표년도의 바람직한 국내소비량을 상정하고, 여기에 국내생산으로 어느 정도 충당하는가의 관계가 자급률 목표이다. 자급률을 향상시키기 위해서는 생산·소비 양면에서 과제를 제시하고, 생산자·소비자·국가가 연대하여 목표수치를 달성하는 체제를 갖추고 있다.

(1) 생산 부문 과제

① 휴경지의 논, 밭 활용으로 작물 생산 증대
② 미분용 쌀과 소매 생산 확대로 수입 밀 대체
③ 사료용 벼 생산 증대
④ 기술 개발과 보급에 의한 품질 향상

농업생산부문 대책으로는 휴경지의 논과 밭을 활용하여 미분용 쌀·사료용 쌀,

대두 등의 작물 생산 확대, 기술개발과 보급을 통한 단수 및 품질 향상, 경작방폐지 해소 등을 통한 농지확보를 추진할 필요가 있다. 사료용 쌀은 주식용 쌀로의 전환이 쉬우므로 실제로 쌀 부족 상황이 발생했을 때 식량안전보장에 도움이 된다.

(2) 소비 부문의 과제

① 건전한 식생활지침 수립
② 쌀 및 쌀 분말 소비확대 등
③ 대두 가공식품에 대해 국산 대두의 사용 비율 상향 조정
④ 축산물에 대한 사료 자급률 향상
⑤ 일본형 식생활의 보급 등 국민운동 전개

소비 면에서의 대책으로는 소비자와 식품산업 사업자가 국산농산물을 소비하게 하는 환경이 필요하다. 일본 총인구의 10% 이상인 아침식사 결식 인구들을 대상으로 쌀 소비확대와 식생활 속에서 국산농산물을 사용하도록 적극적인 대책이 필요하다. 특히 현재 보편화된 빵이나 면식에 대해 국산 밀·쌀가루 사용 확대, 축산물에 대한 사료자급률 향상을 추진할 필요가 있다.

2) 식량자급률 목표설정: 유사시 정책

「유사시 식량안전보장 매뉴얼」은 식량공급에 불안정한 요소인 기상이변, 돌발적인 사건, 사고 등에 의한 농업생산이나 유통의 혼란, 식품판매의 규제 등을 고려하여 유사시 요인에 의해 나타날 상황에 적절하게 대응하기 위하여 정부가 강구해야 할 대책의 기본적인 내용, 근거 법률, 실시 절차 등을 규정하고 있다.[1] 유사시 식량안전보장 매뉴얼은 어디까지나 유사시에 일본의 식량공급이 양적으로 감소할 우려가 있는 상황에 대응하여 정부가 강구해야 할 대책을 제시한 것이다.

(1) 유사시의 레벨 구분과 에 따른 대책

① 레벨 0 : 사태추이에 따라서는 특정품목의 수급 긴박에 의해 식생활에 중대한 영향이 발생할 가능성이 있는 경우로 공급확보 대책은 다음과 같다.
- 식량공급 전망에 관한 정보 수집, 분석, 제공
- 비축 활용 및 수입선 다변화, 대체품수입 확보
- 규격외품 출하 및 유통, 폐기억제 등 식품산업사업자 대응 촉진
- 가격동향 조사 및 감시, 관계사업자에 요청, 지도 등

② 레벨 1: 국민이 최저한도로 필요로 하는 열량공급은 가능하지만 특정 품목의 수

1) 유사시 식량안전보장 매뉴얼은 2000년 3월 25일 농림수산성이 최초로 결정하여, 2003년 7월 25일 일부 개정, 2004년 4월 1일 일부 개정, 2005년 12월 27일 일부 개정을 거쳐 현재에 이르고 있다.

급 긴박에 의해 식생활에 중대한 영향이 발생할 우려가 있는 경우로 대책은 다음과 같다.

- 긴급증산(국민생활안정긴급조치법, 이하 긴급법)
- 적절한 유통확보를 위한 매도, 수송, 보관 지시(긴급법, 매점방지법, 식량법)
- 표준가격 설정, 가격규제(긴급법) 등

③ 레벨 2: 국민이 최저한도로 필요로 하는 열량(1인 1일 공급열량 2,000kcal)의 공급이 곤란할 경우로 공급확보 대책은 다음과 같다.

- 열량 확보를 우선한 생산전환(긴급법)
- 기존농지 이외의 토지이용
- 할당, 배급, 물가통제(긴급법, 식량법, 물가통제법)
- 농림수산업자에 석유 우선공급(석유수급적정화법) 등

표 2 일본의 유사시 대책 개요

구분	주요 내용
추진체제	- 농림수산성대책본부 - 정부대책본부
정보 수집·분석	- 국내외 수급·가격동향 등에 관한 정보수집·분석·제공체제 강화
공급확보대책	- 쌀, 소맥, 대두 및 사료곡물 비축 활용 - 수입선 다변화 및 대체품 수입 확보 - 식품산업 사업자 등의 폐기 억제, 규격외 품목의 유통 등 대응 촉진 - 증산가능 품목의 긴급증산, 열량확보를 우선한 생산 전환 - 종자종묘, 비료, 농약 등의 생산자재 확보 - 기존 농지이외의 토지 이용
가격·유통안정 대책	- 가격동향 등 조사감시 - 가격·유통 안정을 위한 관계사업자에 대한 요청, 지도 등 - 적절한 유통 확보를 위한 매도, 수송, 보관에 관한 지시 등 - ‘국민생활안정긴급조치법’에 근거한 표준가격 및 특정표준가격 설정 - ‘국민생활안정긴급조치법’ 또는 ‘식량법’에 근거한 할당·배급 - ‘물가통제령’에 의한 가격 통제
기타 대책	- 석유공급이 부족한 경우 농림어업자에게 우선 확보 - 자재 확보량에 따른 농법 전환 등

4. 식량안전보장에 대한 법률적 근거

‘식량의 안정적인 공급’은 ‘식료・농업・농촌기본법’(1999년)의 이념과 유사시 식량안전보장(19조)에 근거하고 있다. 기본법의 이념을 ① ‘농업의 지속적 발전’과 ② ‘농촌 진흥’을 통하여 ③ ‘식량의 안정적인 공급’과 ④ ‘다원적 기능’의 발휘에 두고 있다.

‘식량의 안정적인 공급’과 관련해서는 다음과 같이 규정하고 있다.

- 식량은 인간 생명의 유지에 불가결한 것이며, 건강하고 충실한 생활의 기초로서 중요한 것이기 때문에 장기적으로 양질의 식량이 합리적인 가격으로 안정적으로 공급되어야 한다.

- 국민에 대한 식량의 안정적인 공급은 세계 식량수급 및 무역이 불안정한 요소를 가지고 있기 때문에 국내 농업생산의 증대를 도모하는 것을 기본으로 하면서, 수입 및 비축을 적절히 조합하여 행하여야 한다.

- 식량 공급은 농업의 생산성 향상을 촉진하면서 농업과 식품산업의 건전한 발전을 종합적으로 도모하여 고도화하고 다양화하는 국민의 수요에 따라서 행하여야 한다.

- 국민이 최저한도로 필요로 하는 식량은 흉작, 수입중단 등 유사시 요인에 의해 국내에서 수급이 상당기간 현저하게 긴박하거나 긴박할 우려가 있는 경우 국민생활의 안정과 국민경제의 원활한 운영에 현저한 지장이 생기지 않도록 공급확보를 도모해야 한다.

한편 '식료·농업·농촌기본법'의 2조 ④항 규정은 유사시에 대비하여 '국가는 국민이 최저한도로 필요로 하는 식량 공급을 확보하기 위해 필요하다고 인정할 때는 식량 증산, 유통 제한, 기타 필요한 시책을 강구해야 한다'(19조)고 규정하며, 이에 근거하여 '유사시 식량안전보장 매뉴얼'을 작성해 두고 있다.

1) 식료·농업·농촌기본법(1999년, 법률 제106호)

제2조 (식량의 안정적인 공급 확보)
제19조 (유사시 식량안전보장)

2) 국민생활안정긴급조치법(1973년, 법률 제121호)

제3조 (표준가격의 결정 등)
제6조 (표준가격 등의 표시 등)
제7조 (표준가격에 관한 지시 등)
제8조 (특정표준가격의 결정 등)
제14조 (생산에 관한 지시 등)
제16조 (수입에 관한 지시 등)
제20조 (보관에 관한 지시 등)
제22조 (매도, 수송 또는 보관에 관한 지시 등)
제26조 (할당 또는 배급 등)

3) 생활관련 물자 등의 매점매석에 대한 긴급조치에 관한 법률(1973년, 법률 제48호)

4) 주요 식량의 수급 및 가격 안정에 관한 법률(1994년, 법률 제113호)

제37조 (긴급시의 대응)
제38조 (미곡의 출하 또는 판매 사업을 행하는 자에 대한 명령)
제39조 (미곡의 생산자에 대한 명령)
제40조 (미곡의 할당 또는 배급 등)

5) 석유수급적정화법(1973년, 법률 제122호)

5. 일본의 식량안전보장정책의 특징

일본에서 식량자급률 목표 달성과 식량의 안전성 확보 등에 관련한 '식량정책'이 농정의 중요한 축으로 등장하고 있다. 국민의 합의 위에서 형성된 식량정책은 향후 농업보호의 중요한 수단으로 활용될 것으로 예상된다.

식량정책의 특징은 안정적으로 식량을 공급하는 기반은 국내 생산에 있다는 전제 하에서 농지・경영주체・기술 등 국내생산의 기반을 확보하고, 이것을 효율적으로 활용하여 가능한 한 국내생산을 유지・확대를 도모한다는 점이다.

식량안보는 국내생산을 기본으로 하면서, 수입, 비축 등을 조합하여 달성한다는 전략이다. 2015년 열량기준 자급률 목표는 45%를 설정하였으나 최근 세계 식량위지적인 상황을 고려하여 50%로 상향 조정하였으며, 후속 정책을 검토하고 있다. 또한 식량정책에 '유사시' 개념을 도입하고 있다. '유사시 식량안전보장 매뉴얼'은 예측 불가능한 상황이 발생한 경우, 적절하고 신속하게 대응하기 위해 정부가 강구해야 할 대책의 기본적인 내용, 근거 법률, 실시 수순 등을 제시한 것이다. 유사시에는 열량효율이 높은 작물 및 다수확 품종선택, 생산자재의 안정공급 등에 관한 '생산전환계획'을 수립하며, 신속한 생산전환을 위한 다수확 품종・재배기술, 조사료 중심의 가축사양기술, 유휴자원을 사료・비료로 활용하는 기술 개발 등을 강화하고 있다. 매뉴얼 작성은 '식료・농업・농촌기본법'을 근거로 하였으며, 사태발생 단계별 관련 조치는 '긴급법', '매점방지법', '식량법', '석유법', '물가통제법' 등에 근거하고 있다.

식량자급률 목표 설정은 대내적으로는 식량주권에 대한 국민의 요구를 지표화하고, 동시에 농업예산확보의 근거를 마련하였다는 점과 대외적으로는 DDA 협상에서 농업보호의 근거를 확보하였다는 점에서 중요한 의의가 있다.

<부록>

	유사시 식량안전보장 매뉴얼의 법률적 근거
식료·농업·농촌기본법	제2조(식량의 안정적인 공급확보) ② 국민에 의한 대량의 안정적인 공급에 대해서는 세계 식량수급 및 무역이 불안정한 요소를 가지고 있는 것을 감안하여 국내 농업생산 증대를 도모하는 것을 기본으로 하고, 이것과 수입 및 비축을 적절히 결합하여 행하여야 한다. ④ 국민이 최저한도로 필요로 하는 식량은 흉작, 수입 중단 등 예측 불가능한 요인에 의해 국내 수급이 상당기간 현저하게 긴박하거나 긴박할 우려가 있는 경우 국민생활의 안정 및 국민경제의 원활한 운영에 지장이 생기지 않도록 공급확보가 도모되어야 한다. 제19조(유사시 식량안전보장) 국가는 제2조 ④항에 규정하는 경우에 국민이 최저한도 필요로 하는 식량의 공급을 확보하기 위해 필요하다고 인정할 때에는, 식량 증산, 유통 제한, 기타 필요한 시책을 강구하여야 한다. ※ 이 규정에 근거하여 '유사시 식량안전보장 매뉴얼' 작성
국민생활건강긴급조치법	제3조(표준가격의 결정 등) ① 국민생활에 밀접하거나 국민경제에서 중요한 물자(이하 '생활관련 물자')의 가격이 급격히 상승하거나 상승할 우려가 있을 경우, 법률로 해당 생활관련 물자를 가격안정필요물자로서 지정할 수 있다. ② ①항에서 규정한 사태가 진정되었을 경우, 그에 따른 지정 또한 해제된다. 제6조(표준가격 등의 표시 등) ① 소매업 판매 가격에 대해 표준가격이 정해졌을 경우, 해당 소매업자는 표준가격 및 지정물자의 판매 가격을 일반 소비자가 보기 쉽게 표시해야 한다. ② 소매업 판매 가격에 대해 표준가격이 정해졌을 시, 해당 소매업자가 표준가격 및 판매 가격을 표시하지 않거나, 일반 소비자가 보기 쉽게 표시하지 않을 경우, 주무장관은 표준가격 및 판매 가격의 표시를 지시할 수 있다. ③ ②항의 규정에 따른 지시를 받은 자가 그 지시를 따르지 않을 경우, 주무장관은 그 취지를 공표할 수 있다. 제7조(표준가격에 관한 지시 등) ① 주무장관은 지정물자 판매자의 판매 가격이 이하 품목구분에 따른 해당 품목의 지정가격을 초과했다고 여겨졌을 시, 해당 품목의 지정가격 이하로 지정물자를 판매할 것을 지시할 수 있다. ㈀ 표준품목 표준가격 (표준가격을 정할 시 고려한 거래상황 및 지역사정 등이 달라졌을 경우, 표준가격을 기준으로 거래상황 및 지역사정을 참작하여 타당하다고 인정한 가격.) ㈁ 표준품목 이 외의 품목 표준가격을 기준으로 해당품목과 표준품목과의 품질, 척도의 차이를 참작하여 타당하다고 인정한 가격. ② 주무장관은 ①항의 규정에 따른 지시를 받은 자가 정당한 이유 없이 지시를 따르지 않았을 경우, 그 취지를 공표할 수 있다. 제8조(특정표준가격의 결정 등)

	① 제4조부터 제7조에 규정한 조치를 시행해도 지정물자의 가격안정이 곤란하다고 판단될 시, 지정물자의 가격안정이 필요한 경우 정령으로 해당지정물자를 가격안정물자로서 지정할 수 있다. ② 제 3조 ②항의 규정은 전항 규정에 따른 지정에 적용된다. 제14조(생산에 관한 지시 등) ① 물가 상승 및 그 우려로 인해 생활관련 물자의 공급이 부족함에 따라 국민생활의 안정 및 국민경제의 원활한 운영이 저해되거나 저해될 우려가 있을 경우, 정령으로서 해당 생활관련 물자에 대해 생산촉진물자로 지정할 수 있다. ② 제3조 ②항의 규정은 전 항 규정에 따른 지정에 적용된다. 제16조(수입에 관한 지시 등) ① 물가 상승 및 그 우려로 인해 생활관련 물자의 공급이 부족함에 따라 국민생활의 안정 및 국민경제의 원활한 운영이 저해되거나 저해될 우려가 있을 경우, 또는, 해당생활관련 물자의 수입촉진이 필요하다고 판단될 경우, 정령으로서 해당 생활관련 물자에 대해 수입촉진물자로 지정할 수 있다. ② 제3조 ②항 규정은, 전항 규정에 따른 지정에 적용된다. 제20조(보관에 관한 지시 등) ① 물가의 상승 및 그 우려로 인해 생활관련물자 중 미리 출하 조정을 하지 않으면 공급이 부족해지는 상황에서 그에 대한 대처가 힘든 경우, 이에 따라 국민생활의 안정 및 국민경제의 원활한 운영이 저해될 우려가 있을 시, 정령으로서 해당 생활관련물자를 공급안정물자로 지정할 수 있다. ② 제3조 ②항의 규정은, 전항 규정에 따른 지정에 적용된다. 제22조(매도, 수송 또는 보관에 관한 지시 등) ① 주무장관은, 생활관련물자의 공급부족으로 인해 특정지역주민의 생활안정 및 지역경제의 원활한 운영이 저해되거나 저해될 우려가 있고, 긴급히 해당생활관련물자의 공급을 늘릴 필요가 있을 경우, 해당물자의 생산, 수입, 및 판매 사업자에 대해 매도기한 및 수량, 매도처 및 매도가격을 정하고 해당물자의 매도를 지시할 수 있다. ② 주무장관은 전 항에 규정된 사태에 대처하기 위해 특별히 필요하다고 판단될 경우, 해당생활관련물자의 수송사업자에 대해, 수송기한, 수량 및 구간 등의 수송 조건을 정하고, 해당물자의 수송을 지시할 수 있다. ③ 주무장관은 제1항에 규정된 사태에 대처하기 위해 특별히 필요하다고 판단될 경우, 해당지역에 해당생활관련물자의 보관 사업자에 대해, 보관기간, 수량 등의 보관조건을 정하고, 해당물자의 보관을 지시할 수 있다. ④ 주무장관은, 앞 3개 항의 규정에 따른 지시를 받은 사업자가, 정당한 이유 없이, 그 지시를 따르지 않을 경우 그 취지를 공표할 수 있다. 제26조(할당 또는 배급 등) ① 물가 상승 및 그 우려로 인해 생활관련 물자의 공급이 부족하고 수요균형의 회복이 곤란함에 따라 국민생활의 안정 및 국민경제의 원

	활한 운영에 중대한 지장이 생기거나 생길 우려가 있을 경우, 해당생활관련 물자를 정령으로 지정하고, 정령으로 해당생활관련 물자의 배당 및 배급, 또는 사용, 양도, 양수의 제한 및 금지에 관한 필요한 사항을 정할 수 있다. ② 전 항에서 정령으로 정해진 사항은, 규정사태를 극복하기 위해 필요 한도를 넘어서는 안 된다.

참고문헌
세계농업 2010년 4월호, 5월호.
일본농림수산성, 식료농업농촌기본계획 2010.
한국농촌경제연구원, 식량자급률 개념정립 및 새로운 목표치 설정 연구.