

일본의 식량안보정책 동향과 시사점*

이 철 호
(한국식량안보연구재단 이사장)

1. 머리말

일본은 2000년 「식료·농업·농촌기본계획」이 제정된 이후 10년간의 상황변화와 앞으로 전개될 10년간의 변화를 감안하여 2010년에 일본 농업정책을 전반적으로 개정하였다. 세계 식량사정의 악화와 식량 민족주의의 발호를 감안할 때 식량의 안정적인 공급은 국가의 최우선 기본 책무임을 강조하고, 농업·농촌은 식량을 안정적으로 공급하는 중요한 기능을 가지고 있으므로 국민 전체가 농업·농촌을 지원하는 사회를 창조할 것을 천명하였다. 2010년에 재개정된 일본 「식료·농업·농촌기본계획」에는 식량자급률의 목표를 설정하는 방법과 식량자급률 향상을 위한 조치사항을 명시하고 있다. 식량의 안정적인 공급을 위한 시책으로 (1) 식품안전과 소비자 신뢰의 확보, (2) 국산 농산물을 축으로 하는 도농 결속의 강화, (3) 식품산업의 지속적인 발전과 새로운 전개, (4) 종합적인 식량 안전 보장의 확립, (5) 식량의 안정적 공급을 보장하기 위한 수입국과의 국제교섭 강화를 구체적으로 명시하고 있다.

우리나라는 2007년 12월 「농업농촌 및 식품산업기본법」을 제정하고, 2009년 「농어

* (chlee@korea.ac.kr, 02-929-2751).

업농어촌 및 식품산업기본법」으로 개정하여 일본의 기본법과 비슷한 틀을 갖추고 있으나, 식량자급률 향상이나 식량안보 정책에 대한 구체적인 계획이 부족한 실정이다 <표 1 참조>.

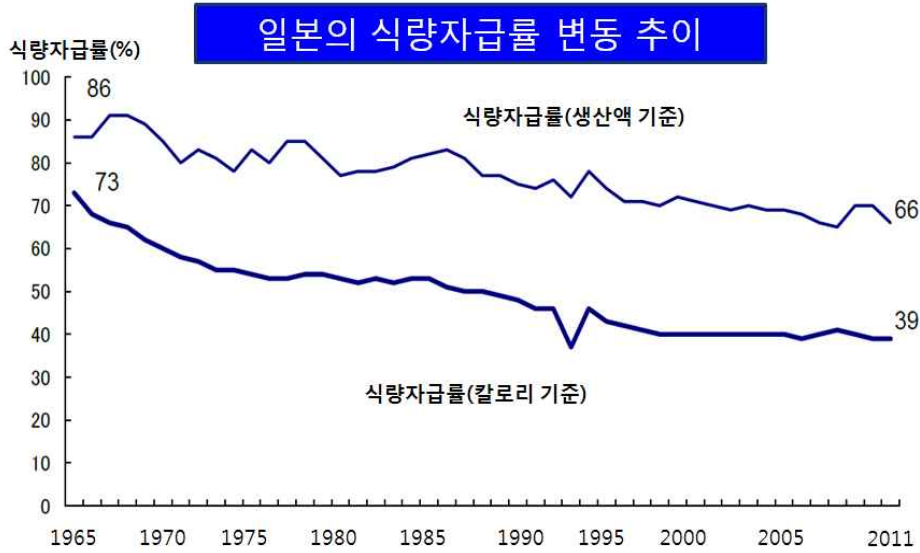
표 1 일본의 식료농업농촌기본계획과 한국의 농어업농어촌 및 식품산업기본법 시행령 비교

일 본	한 국
<p>식료농업농촌기본계획 (2000년 3월 제정, 2005. 3월 개정, 2010. 3월 재개정)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 식료, 농업 및 농촌에 관한 시책의 기본적 방침 2. 식량자급률의 목표 3. 식료, 농업 및 농촌에 관한 종합적이고 계획적인 시책 <ol style="list-style-type: none"> 1) 식료의 안정적 공급을 확보하기 위한 시책 2) 농업의 지속적 발전에 관한 시책 3) 농촌의 진흥에 관한 시책 4) 식료, 농업, 농촌의 횡단적 관계를 위한 시책 5) 단체의 재편정비 등에 관한 시책 4. 식료, 농업 및 농촌에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진하는데 필요한 사항 	<p>농업농촌및식품산업기본법 시행령 (2007년 12월 기본법 제정, 2009년 11월 18일 시행)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 목적 2. 농업의 범위 3. 농어업인의 기준 4. 생산자 단체의 범위 5. 농수산물의 범위 6. 식품산업의 범위 7. 농어업 및 식품산업 관련단체 지원기준 8. 발전계획의 수립 9. 중앙 농어업농어촌 및 식품산업정책심의회 구성 등 10-13. 직무, 회의, 수당, 운영세칙 14. 시도 농어업농어촌 및 식품산업정책의회 구성 등 15. 시군구 농어업농어촌 및 식품산업정책 심의회의 구성 16. 준용 17. 농어업 및 식품관련기술 연구 등의 진흥을 위한 종합계획 수립 18. 농어업인의 진입 및 재취업지원의 내용 19. 농어업농어촌의 공익기능 증진에 관한 사무의 위탁 20. 농어업 및 농어촌지역 관련 정보제공자 지원에 관한 사항 21. 준농어촌에 대한 지원 22. 권한의 위임

2. 일본의 식량자급률 연왕

일본은 세계 곡물수급이 중장기적으로 어려운 기조가 예상되므로 농정에서 식량자급률을 최대한 높이는 것이 필요불가결한 사항임을 인식하고, 논을 비롯한 생산자원을 최대한 활용하여 식량자급률을 현재의 40%에서 50%로 올리는 것을 목표로 하고 있다. <그림 1>은 일본의 식량 에너지자급률과 생산액자급률의 변화 양상을 나타내고 있다.

그림 1 일본의 식량 에너지자급률과 생산액자급률의 변동 추이

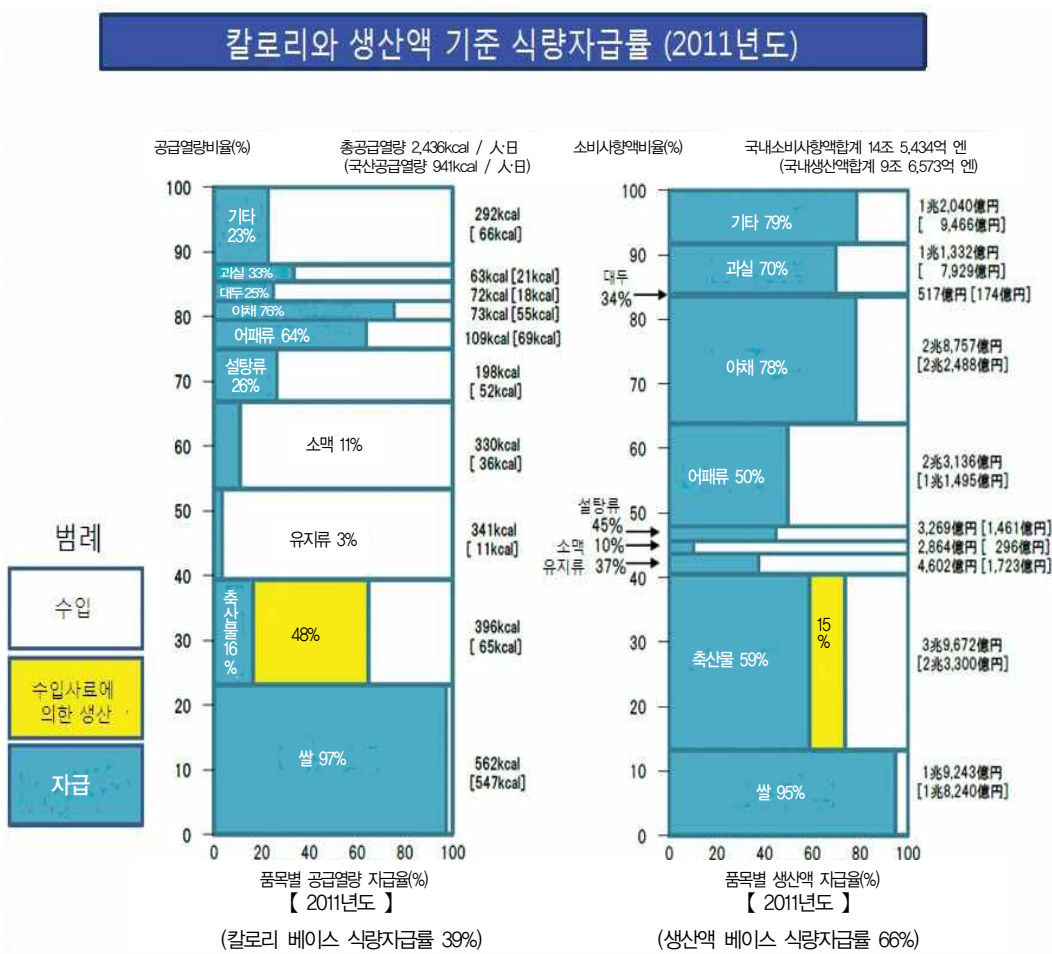


일본은 곡물자급률에 특별한 목표치를 두지 않고 전체 식량을 나타내는 칼로리자급률과 식량 생산액기준 자급률을 목표치로 하는 것이 특징이다. 이는 일본의 곡물 자급률이 이미 충분히 높은 수준에 있으므로 곡물의 자급률이 큰 의미를 가지지 않는 것으로 해석된다. 일본은 오랫동안 공들여온 브라질 등 해외 농업투자에서 많은 성과를 거두고 있으며, 제노(全農), 미쓰이상사 등 해외 곡물유통 구조를 충분히 확보하고 있으므로 곡물의 수급에 있어서 자급에 버금가는 안정세를 유지하고 있다. 일본은 이런 점에서 한국의 취약한 식량안보 상황과는 다른 위치에 있다.

그럼에도 불구하고 일본은 농림수산성 홈페이지에 식량자급에 대한 현황을 상세히 설명하고 있으며 식량자급률을 높이려는 정책의지를 확고히 하고 있다. <그림 2>는 일본 농림수산성 홈페이지에 수록된 2011년 기준 일본 식량 품목별 자급률 현황표이다.

일본의 1인당 연간 칼로리 공급량은 2,436kcal이며, 국산 공급열량은 941kcal로 자급률이 39%이다. 쌀의 자급률은 97%이며, 전체 열량공급의 23%를 차지하고 있다. 축산물은 전체 에너지 공급에서 쌀 다음으로 많은 16%를 차지하며, 국산 자급률은 48%이나 외국에서 수입한 사료의 양을 감안하면 순자급률은 16%에 불과하다. 셋째로 큰 열량공급원인 유지류(14%)의 자급률은 3%로 대단히 낮으며, 밀은 전체 열량의 14%를 공급하고 있고 국산 자급률은 11%로 우리보다(1%미만) 훨씬 높다. 설탕류의 자급률은

그림 2 일본 식량 품목별 자급률 현황



26%, 어패류 64%, 야채 76%, 대두 25%, 과실 33%, 기타 23%로 구성되어 있다.

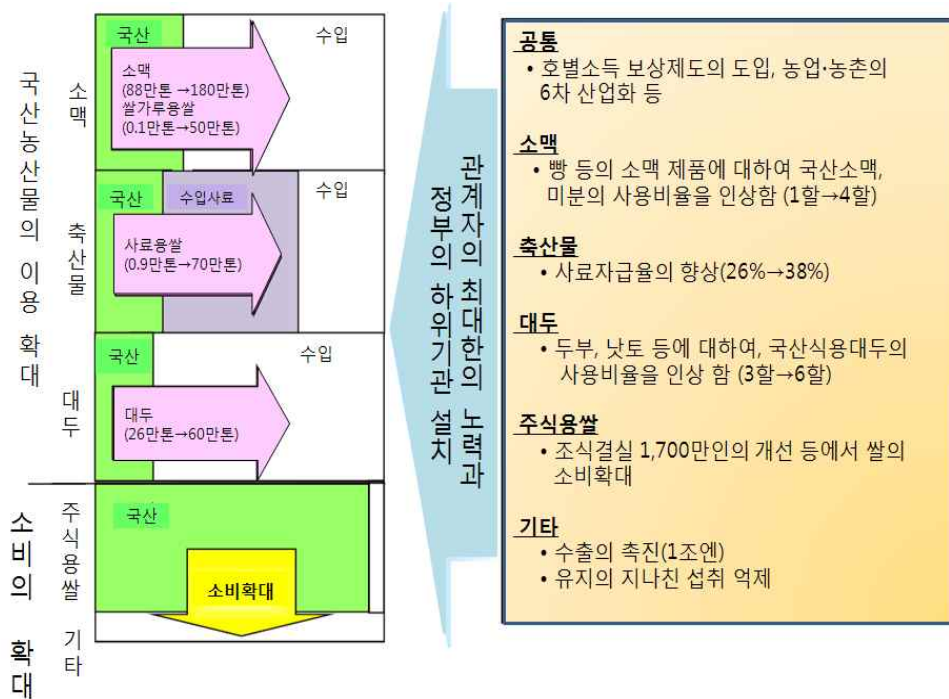
생산액 기준으로 볼 때 일본의 소비 식량 총액은 14조 5,434억 엔으로 집계되고 있으며, 이중 국내 생산액은 9조 6,573억 엔으로 자급률이 66%이다. 쌀은 전체 식량생산액의 13%를 차지하며, 축산물은 28%를 차지하여 축산업이 가장 큰 식량산업임을 알 수 있다.

3. 일본의 식량자급률 목표

일본은 식량자급률을 50%로 높이기 위하여 구체적인 계획을 세우고 지속적으로 추

진하고 있다. 이를 위하여 소비자의 이해를 얻으면서 수요에 대응한 생산을 시행하고, 수입 원료에 의존하는 식품을 국산원료로 전환하는 노력을 강조하고 있다. 전체적으로는 농가의 호별 소득보상제도를 도입하여 농민의 생활을 안정시키고 생산의욕을 높이며, 농업생산과 가공, 유통을 연계하는 6차 산업 활성화로 소득증대를 도모한다는 것이다. 구체적인 계획은 밀의 생산량을 현재의 연 88만 톤에서 180만 톤으로 늘리고, 미분용 쌀 생산을 현재의 1천 톤 수준에서 50만 톤으로 증가시켜 현재 10% 수준인 밀의 자급률을 40%로 높인다는 것이다. 현재 연간 9천 톤 가량 생산되는 사료용 쌀의 생산량을 70만 톤으로 증가시켜 사료 자급률을 38%로 올릴 계획 또한 세우고 있다. 대두는 현재의 26만 톤 생산에서 60만 톤으로 늘려 식용대두의 자급률을 60%로 올릴 계획이다. 쌀의 소비확대를 위하여 아침식사를 하지 않는 1천7백만 명의 식습관을 개선하는 노력 등 가능한 모든 수단을 동원하여 쌀의 소비를 확대함과 동시에 쌀 수출 활성화에도 노력을 기울이고 있다. 유지류의 자급률이 대단히 낮으므로 지방성분의 섭취를 억제하는 정책을 추진하고 있다<그림 3 참조>.

그림 3 일본의 식량자급률 목표치와 추진 방안



4. 식량자급률 목표달성을 위한 추진 방안

일본은 생산측면에서 비료 확보, 유전자원 확보, 단수 증가 등 생산 기반과 기술 확보에 주력하고 있으며 농정을 통해 이를 뒷받침하고 있다. 소비측면에서 식품의 안전과 소비자의 신뢰를 확보하기 위하여 GAP, HACCP, 이력추적제, 원산지 표시제 등을 강화하여 국산 식품의 소비확대를 도모하는 한편, 식품산업의 지속적인 발전과 새로운 전개를 확보하기 위해 지원 육성 정책 강화 및 푸드체인(Food Chain) 사업자간의 공고한 연대를 추진하여 국내시장을 활성화 하고 해외 사업기반을 강화하고 있다.

맥류의 증산을 위해 논의 이모작을 확대하며 단수 향상을 위한 연구를 지속하는 한편 빵용 신품종을 개발하는데 노력하고 있다. 대두는 논콩 재배를 확대하며 단수를 향상시키고 습해 방지기술을 개발하고 있다. 마지막으로 쌀의 수요확대를 위해 미분용 및 사료용 벼의 재배를 유도하며 단수 향상에 노력하고 있다.

일본은 식량자급률 50%를 달성하기 위한 재정 부담에 대하여 구체적인 계획을 세우고 있다. 주식용 쌀(가공용 포함) 855만 톤을 생산하는데 필요한 면적은 158만ha이며 소요 재정은 3,650억 엔으로 추산하고 있다. 미분용쌀 및 사료용쌀 120만 톤을 생산하기 위해서 16만ha의 논의 필요하며 소요 재정은 1,300억 엔이 필요하다. 밀을 180만 톤 생산하는데 40만ha가 필요하며 소요예산은 2,100억 엔이며, 콩 60만 톤을 생산하기 위한 면적은 30만ha이며 소요 예산은 1,600억 엔이다. 기타 식량 생산에 필요한 예산은 약 1,700억 엔으로 전체적으로 연 1조 엔의 예산이 소요되는 것으로 추정하고 있다. 2010년도 농업생산 보조사업으로 지출된 정부예산이 약 8천억 엔인 것을 감안하면 식량자급률 50%를 달성하기 위한 재정적 지출은 시행 가능한 수준인 것으로 평가되고 있다<표 2 참조>.

표 2 일본의 식량자급률 50% 달성을 위한 재정부담 추산치 작목별 소요액

	생산량 (만t)	면적 (만ha)	소요액 (억엔)	(참고) 2010년도 예산액 등
주식용쌀(가공용쌀)	855	158	3,650정도	1. 논 활용 지급력 향상사업 2,167억 엔 2. 쌀 호별 소득보상 모델사업 3,371억 엔 3. 논밭농사 경영소득 안정대책 2,330억 엔 4. 농촌기피 등 경영 안전대책 312억 엔
신규수요쌀 (미분용쌀, 사료용쌀)	120	16	1,300정도	
소맥	180	40	2,100정도	
대두	60	30	1,600정도	
기타	-	-	1,700정도	
합계	-	-	약 1조엔 정도	약 8천억엔

5. 일본의 식량자급률 향상을 위한 국민운동

일본은 후세대가 안정적으로 식량을 확보할 수 있도록 식량자급률 1%를 올리기 위한 국민운동 “FOOD ACTION NIPPON”을 정부와 민간이 협력하여 대대적으로 전개하고 있다. 일차적으로 식량자급률을 40%에서 45%로 올리기 위해 소비자, 사업자, 생산자가 협력하여 식량자급률 향상을 위한 ‘나의 실천’을 정하여 행동으로 옮기는 운동이다. 일본의 총리대신을 필두로 하여 농림수산성 장관 등 정부 고위인사들의 ‘나의 실천’을 농림수산성 홈페이지에 올리는 등 적극적인 참여로 국민을 독려하고 있다. ‘실천’의 예로 ‘제철음식을 먹는다’, ‘근처에서 생산한 식재료를 활용 한다’, ‘밥과 채소를 위주로 먹는다’, ‘음식쓰레기를 줄인다’, ‘식량자급률 향상에 동참 한다’ 등이 있으며, 참여자들은 이 목표를 위해 각자 실천할 구체적인 사항을 적어놓고 실행하고 있다. 사회적으로 잘 알려진 인사나 대기업 대표들이 이 운동의 추진위원으로 다수 참여하고 있다. <그림 4>는 일본의 식량자급실천 국민운동 추진체계이다.

그림 4 일본의 식량자급실천 국민운동 추진체계



6. 일본 식량안보정책의 시사점

일본은 곡물자주율이 자급에 버금가는 수준으로 높아 식량안보가 우리와는 비교가 안 될 정도로 안정된 사회다. 그럼에도 불구하고 식량에너지 자급률을 1%라도 더 높이려고 온 국민이 노력하고 있다. 일본 정부는 국민에게 안전한 식량을 안정적으로 공급하는 것을 국가의 가장 기본적인 책무로 설정하고 이를 확보하기 위해 농림수산성 홈페이지의 절반 정도를 식량자급률에 관한 정보와 자급률 향상 방안을 홍보하는데 사용하고 있다. 일본은 매 5년마다 「식료·농업·농촌기본법」에 명시된 식량자급률 진척사항을 상세히 보고하고 있다. 이 내용은 농림수산성 홈페이지 영문판에도 수록되어 있어 우리나라 농림축산식품부 홈페이지 내용과는 너무나 크게 대조되고 있다. 우리나라 홈페이지에는 식량자급률에 대한 내용이 거의 없다. 식량안보정책이 없다는 것이다. 또한 식량자급률에 대한 신뢰할만한 자료도 찾기 어려운 형편이다.

한국식량안보연구재단은 2011년 3월 식량자급실천국민운동 전진대회를 시작으로 "FOOD ACTION KOREA"를 순수한 민간 차원에서 수행하고 있다. 아직 미약하지만 이 운동을 지속적으로 추진하고 있다. 우리 정부가 그리고 우리 국민이 식량안보에 대한 경각심을 가지고 우리보다 형편이 훨씬 나은 일본이 진행하고 있는 것을 벤치마킹 (bench marking)하는 것도 좋은 방법이라고 사료된다.

참고사이트

일본 농림수산성 (www.maff.go.jp)

한국식량안보연구재단 (www.foodsecurity.or.kr)