

C2004-35 / 2004.12

식량자급률 목표설정 방안연구

: 추진방향과 과제를 중심으로

한 국 농 촌 경 제 연 구 원

C2004-35 / 2004.12

식량자급률 목표설정 방안연구

: 추진방향과 과제를 중심으로

최 지 현 연구위원

한 국 농 촌 경 제 연 구 원

머 리 말

식량안보는 국내 식량생산, 수입 및 비축을 통해서 확보할 수 있으나 소비자의 식품공급에 대한 불안감을 해소하고, 자연재해 등 비상시에 대비한 식량의 안정적 확보를 위해 국내 농업생산기반을 어느 정도 유지시키는 것이 필요하다. 우리나라 식량자급률은 1970년 86%에서 2003년 27%로 지속적으로 하락하고 있는데 선진국 중 일본 다음으로 낮고, 하락속도는 일본보다 빠르다.

2001년에 제정된 「농업농촌기본법」에는 「농업농촌발전기본계획」에 식량의 적정자급률 목표를 설정도록 규정하였다.

본 연구는 2005년으로 예정된 본격적인 식량자급률목표치 설정에 앞서 식량자급률 목표설정의 의의와 규정요인을 점검하고, 우리 보다 앞서 식량자급률 목표를 설정하고 현재 수정작업 중인 일본의 사례를 검토하여 자급률 목표설정의 기본방향과 추진과제를 간략히 제시하였다. 특히 식량자급률 목표 수립에 대한 여론 수렴을 위해 농어업·농어촌특별위원회와 함께 여러 차례 간담회와 토론회를 개최하여 목표수립에 대한 의견을 조율하고 추진계획을 논의하였다.

아무쪼록 이 연구가 향후 정부의 식량자급률목표 설정 등 식량수급관련정책 수립에 기초자료로 활용되기를 기대한다.

2004. 12

한국농촌경제연구원장 이 정 환

목 차

제 1 장 서 론

1. 연구필요성 및 목적	1
2. 선행연구검토	2
3. 연구범위 및 방법	3

제 2 장 식량자급률 개념과 자급률추세 전망

1. 식량안보와 식량자급	5
2. 식량자급률개념과 자급률 추세전망	7

제 3 장 일본의 식량자급률 목표설정사례 검토

1. 자급률목표설정 배경	15
2. 자급률목표설정 논쟁	16
3. 자급률문제 접근방법	17
4. 자급률 목표 내용	18
5. 동향과 시사점	22

제 4 장 자급률 목표설정의 의의와 규정요인

1. 목표설정의 의의	26
2. 목표설정의 규정요인	28

제 5 장 자급률 목표설정방향과 과제

1. 기본방향	33
2. 추진과제	35

제 6 장 요약 및 결론	39
---------------------	----

부록

부록 I 농어업특위 식량자급률목표 설정관련 회의결과	43
부록 II 식량안보의 개념	56
부록 III 일본의 식량자급률목표설정관련 의식조사	60
부록 IV 우리나라 맥류수급동향	65
부록 V 일본의 전작보상제도(쌀 생산조정제도)	67

제 1장

서 론

1. 연구필요성 및 목적

- WTO 체제하 식량수입국의 식량안보는 시장개방압력 증대로 어려운 상황에 직면하고 있다. 자연재해나 전쟁 등 비상시에 식량이 부족할 경우 수출국의 식량 무기화로 필요한 식량의 확보가 불투명하기 때문에 불안감이 고조되고 있다.
- 세계 식량사정의 불확실성하에서 식량의 안정적 확보를 위해서는 국내 농업생산을 적정수준유지하면서 수입과 비축정책을 동시에 추진해야 할 필요가 있다. 우리나라는 2003년 기준 식품의 50% 이상, 주요곡물의 70%를 해외로부터 조달하고 있어 OECD가입 30개국 중 곡물자급률이 27위에 해당할 정도로 식량자급기반이 매우 취약하다.
- 2000년 1월 시행된 「농업·농촌기본법」 6조(국민식량의 안정적 공급)에 보면 “ 국가 및 지방자치단체는 국민 식량의 안정적 공급이.... 필수적인 요소임을 인식하고 이를 위하여 **적정한 식량자급수준의 목표를 설정**유지하며 적정한 식량재고량이 확보될 수 있도록 노력해야한다” 고 명시되어 정부는 식량자급률 목표설정의 의무를 지닌다. 42조(농업농촌발전계획)에 보면 농림부장관은 농업의 발전과 농촌의 균형있는 개발을 위하여 농업농촌발전기본계획(이하 기본계획)을 수립하고, 기본계획에 **식량의**

적정자급목표를 포함하도록 규정하고 있다.

- 농업농촌기본법에 식량의 적정 자급목표 설정을 명시한 것은 국민식량의 안정적 공급이 국가 발전과 국민의 생활안정을 위해 필수요소임을 지적함으로써 기본권 성격을 지닌다고 볼 수 있다. 식량자급률 목표설정은 식량안보의 실행 수단으로서 적정수준의 식량자급 기반을 유지하여 국제곡물 수급 불안정 등 비상시 대비를 위해 정부가 취해야할 필요한 조치중의 하나이다.
- 정부는 2005년에 곡물 등 주요농산물에 대한 자급률 목표를 수립할 계획인데 자급률 목표설정에 앞서 자급률목표설정의 의의와 규정요인, 방향과 과제 등 기본적인 사항에 대한 종합적인 검토가 필요하다.
- 본 연구는 정부가 2005년에 곡물 등 주요 식량에 대한 자급률 목표치를 설정하기에 앞서 농민, 학계, 정부, 소비자 등 각계각층의 여론수렴을 통해 목표설정의 의의와 규정요인 등을 검토하고, 기본방향과 추진과제 등을 수립하기 위한 목적으로 수행되었다.

2. 선행연구검토

- 자급률목표설정과 관련한 연구는 최지현·이계임·김민정(2000), 이계임·최지현(2000)가 유일한데 이 연구에서는 칼로리 자급률의 개념 도입과 자급률 목표 설정을 위한 대안이 분석되었다. 구체적으로 자급률 목표치와 구체적인 추진전략에 대해서는 심층분석이 이루어지지 못했다.

3. 연구범위 및 방법

3.1. 연구범위

- 본 연구에서는 쌀 재협상 및 DDA 협사의 진행 등을 고려하여 자급률목

표설정에 앞서 일본의 자급률목표치 검토 동향을 살펴보고, 자급률목표설정의 의의와 방향설정 등 기본적인 내용에 대한 검토가 필요하다는 의견이 제기되어 연구범위를 이 범위로 국한하고, 적정자급률과 목표수준 분석, 정책수단 검토는 후속과제에서 다루기로 하였다.

- 본 연구는 네 부분으로 구성됨. 첫째, 식량자급률의 개념과 자급률추세를 전망하며, 둘째, 일본의 식량자급률 목표설정 경험을 벤치마킹하여 시사점을 도출하고, 셋째, 자급률 목표설정의 의의와 규정요인을 정리하고, 마지막으로 목표설정을 위한 기본방향과 중점과제를 제시하였다.

3.2. 연구방법

□ 전문가토론회를 통한 의견 수렴

- 농어업·농어촌특별대책위원회 주관으로 위원회 및 토론회를 개최하여 소비자, 농업인, 학계, 정부 등의 자급률목표설정 방향과 일정 등에 대한 합의를 도출하였다.¹⁾

□ 현지조사

- 일본의 2015년도 식량자급률 목표 설정 방법과 논의동향을 파악하기 위해 현지조사를 실시하고 관련자료를 수집하였다.

1) 농어업농어촌특위 주관 회의결과는 부록 I에 정리되어 있음

제 2 장

식량자급률개념과 자급률추세전망

1. 식량안보와 식량자급

1.1. 식량안보의 개념

- 식량안보는 국민의 건전한 생활을 보장하기 위해 양적, 질적으로 필요한 만큼의 충분한 식량을 언제나 지속적으로 접근할 수 있도록 공급할 수 있는 능력의 확보로 정의된다(자세한 내용은 부록 II 참조).
 - 양적, 영양적으로 국민의 건전한 생활수준의 식량보장
 - 가용성(availability), 접근성(accessibility), 안정성(stability), 안전성(safety), 식량체계의 효율적 운영, 상시성, 지속성
 - 식량가용성은 국내 생산, 순수입, 재고량의 변화라는 세 가지 요소에 의해 결정됨.

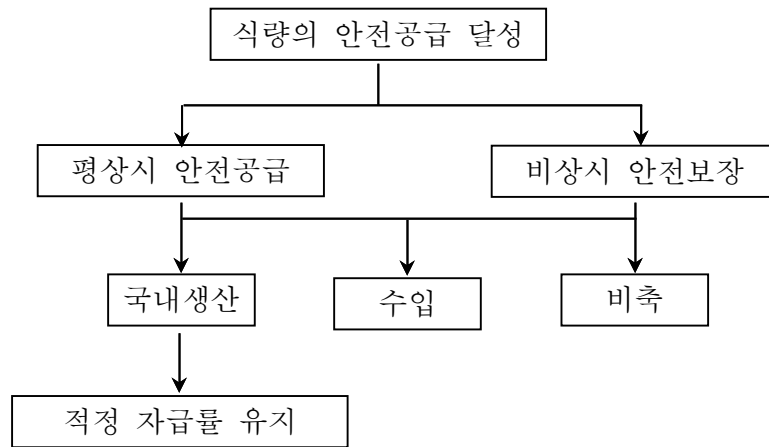
- 식량안보는 국가안전보장에 기여해야 하며, 효율적인 국내 식량배분정책을 통해 양적인 것뿐만 아니라 영양적 측면에서까지도 모든 국민이 식량에 접근할 수 있게 가격보장을 포함한 정책수단을 강구하는 것으로 간주된다. 이런 의미에서 식량안보를 보장하기 위해서는 다음과 같은 정책이 고려되어야 한다.
 - 식량공급을 위한 농업부문의 지속적 성장

- 토지와 자연자원의 접근성 증대정책
 - 식품영양정책
 - 식량수입정책과 가격안정 정책
 - 비상시 대비 식량자원 확보를 위한 정책
- WTO 체제하 식량수입국의 식량안보는 수출국의 국내 보조금삭감과 관세 인하, 시장개방압력 증대로 어려운 상황에 직면하고 있다. 즉 국내 보조금 감축으로 생산이 감소하고, 소수식량수출국에 많은 수입국이 의존함에 따라 자연재해나 전쟁 등 비상시에 식량이 부족할 경우 수출국의 식량무기화로 필요식량의 확보가 불투명하기 때문에 불안감이 고조될 수 있다.
- 지구온난화와 같은 환경의 변화로 식량 생산의 증가는 한계에 도달할 것이라는 예측이 지배적인데 우리의 주곡인 쌀의 경우 생산할 수 있는 지역은 더욱 축소될 것으로 전망된다.

1.2. 식량안보와 식량자급의 관계

- 세계 식량사정의 불확실성하에서 식량의 안정적 확보를 위해서는 국내 농업생산을 적정수준유지하면서 수입과 비축정책을 동시에 추진해야 한다. 특히 곡물의 수입의존도가 높은 우리나라는 비상시에 대비한 식량확보 계획을 구체적으로 수립할 필요성이 다른 나라보다 높다.
- WTO체제하에서 식량안보를 위해 100% 식량을 자급한다는 것은 현실적으로 불가능하기 때문에 국내 식량자급 수준은 교역여건, 국내부존자원 여건 등을 고려하여 결정되어야 할 것이다.

그림 2-1. 식량자급과 식량안보의 관계



2. 식량자급률개념과 자급률 추세 전망

2.1. 제 식량자급률 개념

- 식량자급률은 국내 농업생산이 국민의 식품(식량)소비에 어느 정도 대응할 수 있는가를 평가하는데 필요한 지표이며, 물량기준(주식용) 자급률, 칼로리(열량) 자급률, 금액기준 자급률, 사료자급률 등이 있다.

2.1.1. 물량기준 및 주곡 자급률

- 물량기준 자급률은 각 품목의 국내 소비량 중에서 국내 생산량이 차지하는 비중을 나타내는 지표로서, 대상 품목 및 식품류에 대해서 중량 비율로 계산된다. 주식용 곡류자급률은 주식으로 분류되는 쌀, 밀, 보리 대상으로 사료용을 제외한 곡류자급률을 의미한다.
- 일반적으로 식량자급률 개념을 대표해서 곡물자급률이 사용되는데 이때 사료 포함과 사료제외의 두 가지 곡물자급률을 이용한다.

표 2-1. 각종 자급률의 산출 개념

	산 출 방 식	비고
물량자급률 (품목별자급률)	$\bullet \text{쌀(곡물)자급률} = \frac{\text{쌀(곡물)생산량}}{\text{쌀(곡물)소비량}} \times 100$ $- \text{소비량} = \text{국내 생산량} + \text{수입량} - \text{수출량} + \text{이입량} - \text{이월량}$	품목기준 산출
주식용자급률	$\bullet \text{주식용자급률} = \frac{\text{주곡(쌀, 밀, 보리) 생산량}}{\text{주곡 소비량}} \times 100$	주식용 기준
칼로리자급률	$\bullet \text{칼로리(열량)자급률} = \frac{\text{1인1일당 국내산 공급칼로리}}{\text{1인 1일당 순식용공급칼로리}} \times 100$	종합지표 성격
금액자급률	$\bullet \text{금액자급률} = \frac{\text{식품 국내생산액}}{\text{식품국내소비금액}} \times 100$	
사료자급률	$\bullet \text{사료자급률(소기준)} = \text{농후사료급여율} \times \text{농후사료자급률}$ $+ \text{조사료급여율} \times \text{조사료자급률}$	TDN으로 환산 산출

2.1.2. 칼로리(열량) 자급률

- 칼로리 자급률은 각 식품에 함유된 칼로리량을 기준으로 가중 평균하여 당해연도 1인 1일당 순식용 공급칼로리 중에서 국내산 칼로리로 공급되는 비중을 나타내는 지표이다. 칼로리 자급률이 식품에 대한 종합적인 자급률을 나타낸다는 의미에서 “종합식량자급률”로 불리기도 한다.
- 일본은 「食料需給表」를 통해 1960년대 이후 칼로리 기준 자급률을 발표했고, 우리나라는 「식품수급표」에서 1995년 이후 칼로리, 단백질, 지방 기준 자급률 발표하였다.

2.1.3. 금액기준 자급률

- 금액기준 자급률은 식품의 국내 공급액 중에서 국내 생산액이 차지하는 비중을 나타내는 지표로서 일본에서는 1999년부터 「식료수급표」를 통해 처음 발표했는데 국내에서는 아직 공식적으로 작성 발표한 적은 없다.²⁾

2) 최지현·이계임·김민경 연구(2000)에서 우리나라의 금액기준 식량자급률을 시산한 바 있음.

2.1.4. 사료자급률

- 사료곡물은 축종에 따라 다르게 환산되는데 돼지와 닭은 농후사료 기준, 소는 농후사료와 조사료기준으로 하여 TDN(Total Digestible Nutrients)으로 산출된다. 사료곡물은 수입되어 육류생산에 투입되기 때문에 칼로리 기준 자급률 산정시 이중계산을 막기 위해 사료자급률이 곡류 또는 육류 중 한 부문에서만 감안한다. 우리나라의 경우 곡류에서 사료자급수준을 고려함으로써 육류자급률 산정시 사료자급률은 고려하지 않는다.

2.1.5. 자급률 성격 비교

- 물량기준 자급률은 품목별 수급상황을 파악하는데 유리하나, 식품별로 특성이 크게 다르기 때문에 전체 식품을 대표하는 자급률로서 적절하지 못하다. 금액기준 자급률은 전체 식품에 대해서 산출이 가능하며, 곡류에 편중되지 않고 각 식품이 생산액 기준으로 골고루 평가된다는 장점이 있으나 국내 농산물 가격이 수입농산물에 비해 상대적으로 높기 때문에 물량에 비해 지나치게 자급수준이 높게 평가되는 문제점을 지니고 있다.

표 2-2. 자급률 형태별 특성 비교

	장점	단점
물량기준 자급률	<ul style="list-style-type: none"> • 품목별 수급상황을 잘 반영 	<ul style="list-style-type: none"> • 전체 식품을 대표하는 자급률 산출이 어려움
금액기준 자급률	<ul style="list-style-type: none"> • 전체 식품자급률 산출 가능 • 곡류에 치중 않고, 각 식품이 생산액 기준으로 골고루 평가 • 농업의 가치와 위상을 높이는데 유리하게 활용될 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 국내산 가격이 수입품에 비해 상대적으로 높기 때문에 물량 기준에 비해 자급 수준이 과대 평가
칼로리 자급률	<ul style="list-style-type: none"> • 전체 식품을 대표하는 자급률 산출 가능 • 품목별로 산출시 물량기준자급률과 일치 • 품목별 수급상황과 국민영양추면을 반영 	<ul style="list-style-type: none"> • 칼로리 함량이 상대적으로 많은 곡류자급률에 의해 크게 영향 • 반면 농업내에서 비중이 증가하고 있는 채소류, 과실류 등에 대한 비중은 상대적으로 경시

- 칼로리 자급률은 전체 식품을 대표하는 자급률 산출이 가능하며, 품목별로 산출시 물량기준 자급률과 일치한다. 그러나 칼로리 함량이 상대적으로 많은 곡류에 의해 자급률이 크게 영향을 받으며, 농업내에서 비중이 증가하고 있는 과일, 채소 등의 식품은 칼로리가 낮아 과소 평가되는 문제가 있다.

2.2. 식량자급률 추세

- 곡류자급률은 1970년 이후 저하경향을 나타내고 있는데 사료용을 제외한 식용자급률은 1975년 79%이었으나 2003년 51%로 하락하였으며, 사료용을 포함한 자급률은 같은 기간 73%에서 27%로 하락하였다.
- 식량자급률이 지속적으로 하락한 이유는 자급수준이 높은 쌀의 소비는 감소한 반면, 축산물, 유지류 및 외식 소비는 계속 증가하여 이들 품목의 생산에 필요한 사료작물 및 유지작물의 수입이 크게 증가하였기 때문이다.
- 품목별 자급률은 쌀을 제외한 대부분 품목이 감소하는 추세이며, 특히 밀과 콩 등의 곡류와 육류의 자급률 하락추세가 두드러지게 나타난다. 쌀의 경우 1인당 소비량이 1980년 132.4kg에서 2003년 83.2kg으로 37% 감소한 반면 육류는 1980년 11.3kg에서 2002년 33.3kg으로 3배로 증가하였다.
- 수입증가에 따른 국내 생산 감소도 자급률 하락의 주요 원인이다. 소맥의 경우 1970년 생산량이 219천톤에서 2003년 10천톤으로 감소하였다.

그림 2-2. 식량자급률 추이

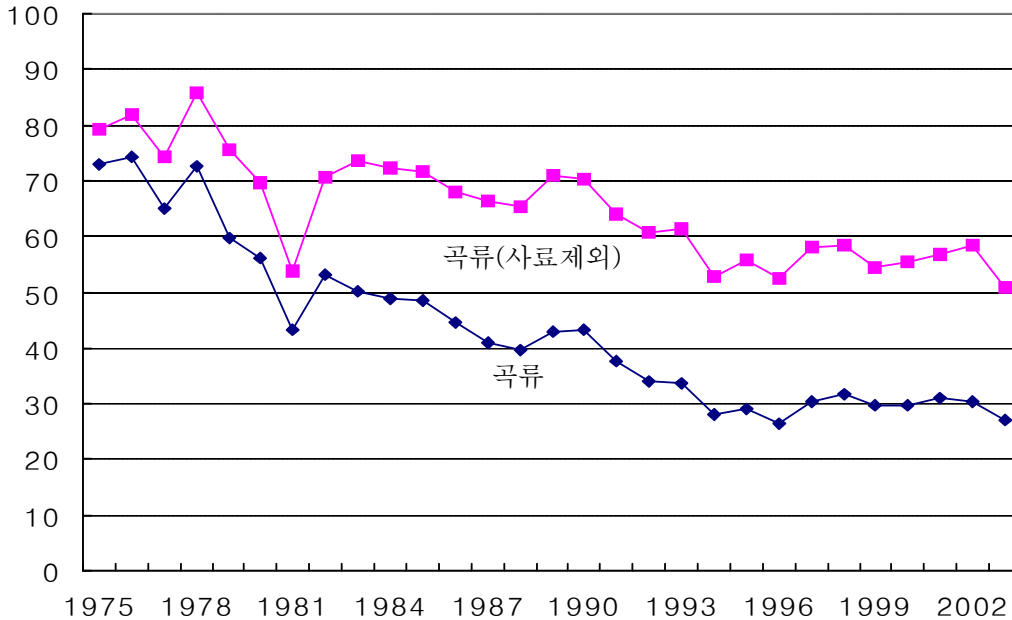


표 2-3. 주요 품목의 자급률 추이

단위: %

	1970	1980	1990	1995	1998	2000	2003
곡물(전체)	80.5	56.0	43.1	29.1	31.4	29.7	26.9
곡물(사료제외)	86.2	69.6	70.3	55.7	57.6	55.6	50.9
쌀	93.1	95.1	108.3	91.4	104.5	102.9	97.5
밀	15.4	4.8	0.05	0.3	0.1	0.1	0.1
콩	86.1	35.1	20.1	9.9	9.5	6.4	6.9
채소	100.2	100.2	98.9	99.2	97.9	97.8	97.3
과실	100.2	98.6	102.5	93.2	94.2	88.5	88.9
우유	-	109.7	92.8	93.3	89.0	81.0	81.0
육류	100.0	97.8	90.0	84.6	89.2	78.8	70.8
계란	99.2	100.0	100.0	99.9	99.8	100.0	100.0

주: 1) 쌀, 밀, 콩은 사료용 포함한 전체자급률 기준
 2) 채소, 과실, 우유, 계란은 2002년도 식품수급표 기준
 자료: 농림부, 농림업주요통계, 2004
 한국농촌경제연구원, 식품수급표, 2003

- 칼로리기준 자급률은 2000년을 기점으로 50% 이하로 하락하여 식품의 절반이상을 수입에 의존하게 되었다. 금액기준 자급률은 수입량 증가에도 불구하고 국내 농산물가격의 상대적 고가로 자급률은 89% 수준을 유지하고 있다.

표 2-4. 자급률 형태별 수준 비교

단위: %

	1995	1998	2000	2003
곡물자급률 ¹⁾	29.1	31.4	29.7	26.9
식용곡물자급률 ²⁾	55.7	57.6	55.6	50.9
칼로리 자급률	50.6	54.2	50.6	47.1 ³⁾
금액기준자급률 ⁴⁾	81.1	88.9	na.	na.

주 1,2) 농림부 발표수치임. 3) 2002년 수치임. 4) 1998년 불변가격기준.

자료: 농림부, 농림업주요통계, 2004

한국농촌경제연구원, 식품수급표, 2003

- 육류 및 유지류의 소비증가로 인한 자급률 하락은 궁극적으로 국민의 영양섭취구조를 서구형에 가깝게 변화시켰다. 3대 에너지 영양소 구성비율(섭취기준)은 1980년에 단백질:지방:당질이 77:13:10에서 2001년 66:15:19로 지방의 구성비가 크게 높아졌다. 이는 권장에너지구성비인 15:20:65와 유사하나 지방섭취의 빠른 증가추세를 감안할 경우 조만간 과잉 섭취될 우려가 있다.

표 2-5. 섭취 및 공급 칼로리의 영양소별 비중 변화 추이

단위: %

	1980		2002	
	섭취량기준	공급량기준	섭취량기준 ¹⁾	공급량기준
탄수화물	77.3	75.0	65.6	61.1
단백질	13.1	11.8	14.9	13.2
지방	9.6	13.1	19.5	25.7

1) 2001년 조사 기준

자료: 보건복지부, 2001년 국민건강영양조사, 2002

한국농촌경제연구원, 2002년도 식품수급표, 2003

- 다른 나라와의 식량자급률을 비교해 보면 우리나라는 식량자급도 순위가 세계 117위로서 선진국 중 일본 다음으로 낮은 정도로 식량의 해외의존도가 매우 높은 것을 알 수있다.

표 2-6. 주요 국별 곡물 자급률 및 자급도 순위

	자급률(%)	순위
한국	36	117
일본	28	130
중국	95	45
러시아	106	30
영국	88	48
프랑스	175	7
미국	127	13
호주	273	1
말레이시아	28	128
스리랑카	29	126
아르헨티나	256	2

자료: FAO

2.3. 식량자급률 전망

- 2010년의 품목별 자급률과 칼로리 자급률을 전망하기 위해 1999년 이후의 품목별 소비량과 공급량을 전망하였고, 이를 기초로 전체 식품에 대하여 칼로리 자급률을 산출하였다. 순식용 소비량은 「식품수급표」의 1인당 식품공급량을 3개년 이동평균 후 연 평균 증감률을 적용하여 조정함. 총 소비량은 추정된 순식용 소비량을 비가식 부분을 포함한 식용 소비량으로 환산한 후 종자, 감모, 사료용 수요량을 가산함으로써 산출하였다.
- 품목별 생산량은 주요 품목에 대해서는 농림부 계획치, KREI 중장기모형 추정결과 등을 적용하고, 기타 품목은 과거추세(3개년 이동평균한 값의 5~10년간 연평균 증감률 적용)를 이용하여 전망하였다. 이상의 품목별 수급량 예측치를 이용하여 2010년 칼로리 자급률을 전망한 결과 칼로리

자급률은 1998~2010년간 연평균 2.3%씩 하락하여 2010년에는 41.3%에 이를 것으로 전망된다. 만약 자급률이 현재와 같은 추세로 계속 하락하게 된다면 세계 식량수급사정에 따라 우리나라의 식량 안정적 공급은 위협 받게 될 수도 있다.

표 2-7. 2010년 식품류별 자급률 전망

단위: 천톤, %

식품류	생산량	소비량	자급률
곡류	4274	16564	26.1
밀	2	3663	0.1
쌀	4005	4386	91.3
보리	150	294	51.0
옥수수	80	7721	1.0
기타	37	333	11.1
서류	940	974	96.5
설탕류	0	851	0.0
두류	124	1875	6.6
종실류	56	148	37.9
채소류	10502	11087	94.7
과일류	2443	2660	91.8
해조류	520	541	96.2
육류	2007	2882	69.6
달걀	488	504	96.8
우유류	2467	3077	80.2
유지류	16	908	1.8
어패류	2250	2562	87.8
칼로리 자급률	-	-	41.3

제 3장

일본 식량자급률 목표설정 사례 검토

1. 자급률 목표설정 배경

□ 선진국 중 가장 낮은 식량자급률 유지

- 일본의 식량자급률(칼로리기준)은 27% 수준으로 한국과 함께 주요 선진국 중 최저수준이며, 세계 200여 개국 중 130위 수준이다. 이러한 낮은 자급률요인이 목표설정 유인 중의 하나로 작용하였다.

표 3-1. 한국과 일본의 식량 자급률 비교(2002)

단위: %

	한국	일본
곡물(사료용포함) ¹⁾	26.9	27.0
쌀 ¹⁾	97.5	95.0
밀 ¹⁾	0.1	14.0
채소	97.3	83.0
과실	88.9	44.0
육류	70.8	53.0
어패류	84.8	53.0
주식용 곡물자급률 ¹⁾	50.9	60.0
열량자급률	47	40

1) 2003년 기준임

자료: 한국 농림부 「농림업주요통계」, 농경연 「식품수급표」
일본 「식료수급표」

□ 식량자급에 대한 국민적 지지

- 1999년 식량자급에 관한 여론조사결과를 보면 외국산 보다 비싸더라도 생산비 인하를 도모하면서 국내에서 자급하는 것이 바람직하다는 응답자가 약 80%를 차지할 정도로 당시 식량자급률 목표설정에 대한 공감대가 형성되었다.

2. 자급률목표설정 논쟁

□ 찬성의견

- 국내여론조사결과에 따르면 응답자의 80%가 필요식량은 국내에서 자급되어야 한다고 답했고, 90% 이상 식량사정의 불안감을 표시해 식량자급률 목표설정은 필요하다는 주장이 제기되었다.

□ 반대의견

- 반면에 자급률 목표달성을 위해 정부의 국민 식생활 개입이 필요하나 실제로 국민의 소비활동규제는 곤란하다는 주장이 제기되었다 또한 “식량자급률” 개념은 객관적 지표로서의 한계를 지니므로 “식량공급력”으로의 개념 접근이 필요하다는 주장이다. 예를 들어 식생활 개선, 식품폐기 절감 등의 식품소비측면에서의 영향에 따라 자급률에서의 차이가 존재하는 구조적 특성을 지니고 있어 자급률제고는 문제점을 안고 있다는 지적이다.

□ 목표자급률에 대한 논의 결과

- 논의 결과 일본은 기본적으로 식료로 국민에 공급되는 열량의 5할 이상을 국내생산에서 조달하는 것을 목표로 설정하는 것이 바람직하지만(농업단체는 50% 이상 주장), 식료자급률 목표는 계획기간내 식료소비 및 농업생산의 지침이 되므로 실현가능성과 조직의 추진력 등을 감안해서

정하도록 결정하였다.

- 따라서 기본계획에서는 2010년까지의 계획기간을 관계자의 노력에 의해 식료자급률 저하경향을 막고 착실한 향상을 도모하여 계획기간내에 실현 가능한 칼로리 자급률수준을 45%로 보고 식량자급률 목표로 설정하였다.

3. 자급률 문제 접근 방법

□ 식료·농업·농촌정책의 3대 목표의 하나로 추진

- 일본정부는 국민이 납득할 수 있는 가격으로 식량을 안정적 공급하는 것이 국가의 기본적 책무로 규정하고, 구조조정을 가속화하고 농업구조변혁을 통해 식료공급력을 강화하며, 국내생산을 어느 정도 유지하면서 수입·비축을 적절히 강구하는 방안을 추구하였다.

< 식료·농업·농촌정책의 3대목표 >

- 식료를 안정적으로 공급하고 식료의 공급력을 강화
- 농업·농촌의 다면적 기능을 충분히 발휘
- 지역농업의 발전가능성을 다양한 시책 및 노력에 의해 현실화하여, 총체적으로 일본농업의 잠재력을 극대화

□ 종합식료정책의 추진: 세부정책추진방향

- 우선 세계 식량수급에 관한 동향을 파악하고 전망한다
 - 세계 식량수급의 단기 동향을 신속히 파악하여 중장기적 전망을 추진
 - 식량외교를 통해서 외국의 식량수급 관련자료 수집 및 분석 강화
- 국내농업생산과 식료의 안정적 공급을 추구한다.
 - 제한된 자원과 비용조건에서 국내농업생산만으로 자급은 불가능하므로

- 수입과 비축을 적절히 결합시켜 식료를 안정적으로 확보
- 농업구조변화를 통한 생산성 향상과 비용절감 적극 도모

○ 식량자급률 목표설정

- 식량자급률 제고를 위해서는 **국내생산과 국내소비 양면에서의 대응**이 필요하다
- 식량자급률목표는 **국민참가형의 「생산·소비지침」**으로 활용하며, **향후 식량정책의 방향을 제시**하는데 큰 의의를 부여한다.

4. 자급률목표 내용

□ 식료·농업·농촌기본계획에 반영

- 식료농업농촌기본법 15조에 따라 식료농업농촌기본계획에 식량자급률목표를 설정하도록 한다.

□ 자급률목표 설정과 관련해서 명시되어야 할 사항

- 소비에 관한 사항
 - 소비동향, 향후 방향, 추진과제 및 전망 등
- 생산에 관한 사항
 - 생산동향, 향후방향, 추진과제, 품목별 목표생산량, 단수, 식부면적, 이용면적 등
- 식료자급률의 수치 목표

□ 농지면적 및 경지이용률

- 농지면적은 감소시키고, 이용률은 제고하는 방향으로 정책을 추진한다.

표 3-2. 일본의 경지이용면적, 경지이용률 및 농지면적 목표

	1997	2002	2010
이용면적(만ha)	472	456	495
경지이용률(%)	95	95	105
농지면적(만ha)	495	476	470

□ 생산량

- 소맥, 대맥, 대두 등의 곡물(쌀 제외) 생산은 증대시키는 반면 육류, 과실, 채소는 생산을 감축한다.

□ 품목별 자급률

- 소맥, 대맥, 대두는 생산 증대로 자급률을 높이고, 반면 육류는 생산감축에도 불구하고 소비합리화(일본식 식생활)로 소비를 줄여 자급률을 높이는 방향으로 정책을 추진한다.

□ 특정자급률

- 열량자급률, 금액자급률, 곡물자급률, 주곡자급률, 사료자급률 등은 상향 조정한다.

표 3-3. 생산목표

단위 : 만톤

	1997	2002	2010
쌀	1,003	949	969
주식용	940	792	906
소맥	57	69	80
대맥	19	21	35
고구마	113	107	116
감자	340	290	350
대두	15	24	25
식용	14	24	24
야채	1,431	1,367	1,498
과실	459	385	431
밀감	156	114	125
사과	99	80	94
기타	204	190	212
생유	863	831	993
육류	306	298	324
쇠고기	53	52	63
돼지고기	129	126	135
닭고기	123	120	125
계란	257	254	247
사탕	78	83	87
차	9.1	8.3	9.3
사료작물	394	390	508

표 3-4. 일본의 품목별 자급률 목표

단위: %

		1997	2002	2010
품목별 자급률	쌀	99	96	96
	주식용	103	100	100
	소맥	9	13	12
	대맥	7	8	14
	고구마	99	96	97
	감자	83	81	84
	대두	3	5	5
	식용	14	15	21
	야채	86	83	87
	과실	53	44	51
	밀감	112	98	101
	사과	66	63	65
	기타	35	34	37
	우유·유제품	71	69	75
	육류	56	53	61
	쇠고기	36	39	38
	돼지고기	62	53	73
	닭고기	68	65	73
	계란	96	96	98
	설탕	29	34	34
차	89	93	96	
공급칼로리기준식료자급률		41	40	45
금액기준식료자급률		71	69	74
주식용곡물자급률		62	61	62
곡물자급률		28	28	30
사료자급률		25	24	35

표 3-5. 쌀과 소맥의 생산과제와 「생산목표」(예시)

품목	바람직한 식료소비의 모습	생산과제와 생산목표		
		현황	과제	생산목표
쌀	○ 당질의 섭취는 기간작물들의 중요성 등을 살펴, 추세를 비교하여 증가를 예상함. (현상은 별로 변동이 없음) 【2010년】 1,008만톤 (66kg) 주식용 906만톤 「(추세)945만톤(62kg)」 「주식용 843만톤」	○ 잠재적 생산력은 수요를 크게 상회하는 상황 ○ 여러지방, 생산성이 높은 영농의 전개가 잘 이루어지지 않고, 품질가격 등의 소비자의 다양한 요구에 대한 대응이 이루어지지 않는 산지가 존재 (9년도실적)1,003만톤 주식용940만톤 (10년도개산)946만톤 주식용897만톤	○ 바람직한 식료소비의 실현은 예상되는 쌀의 수요에 그쳐, 계획적인 생산 ○ 쌀과 보리, 대두, 사료작물 등을 짜맞춘 수익성이 높은 안정된 수전농업경영의 전개 ○ 규모확대 등에 따른 저비용화, 다양한 요구에 대응한 산지라고 하는 정해진 取組(취조)의 전개	【2010년】 969만톤 주식용 906만톤 「(추세)906만톤」 「주식용843만톤」
소 맥	○ 먹다 남는 등 감소분에 대해, 당질의 섭취량을 조사하여, 추세와 같은 정도로 예상한다. 【2010년도652만톤(33kg) ((추세) 645 만톤(33kg))	○ 생산량은, 쌀의 생산조정규모와 단수의 변동에 따라 불안정 ○ 실수요자의 요구를 정확히 파악하지 못하고, 수요를 초과하는 상품이 있기도 하는 mismatch의 존재 ○ 또 국산소맥이 많이 공급되고 있는 일본면용의 원료에 있어서는, ASW와 비교해서 품질면에서 떨어지고, 동시에 평균치보다도 떨어진다는 지적 (9년도실적) 57만톤 (10년도개산) 57만톤	○ 실수요자 요구의 정확한 파악 ○ 지역의 조건에 응하여 기본기술을 힘써 행하고, 품질분석에 기초한 산지전체로서의 품질관리 등의 철저, 가공적성이 높고 일찍 생산되는 품종의 도입에 따라 품질의 향상 편을 제조하는 적성을 5%정도 향상하는 것 등 불안정 ○ 생산조직과 담당촌의 생산규모를 확대, 작물을 심는 것을 단지화, 합리적인 작부체계 확립 등에 따라 생산의 안정화와 3할정도의 생산비용의 저감	【2010년】 80만톤 H9→H22 일본면용 22만톤 →39만톤 과자용 5만톤 →8만톤 가정용 3만톤 →5만톤 기타조식료11만톤 →12만톤 사료용등 16만톤 →16만톤 (추세) 58만톤)

□ 자급률목표의 표시방법

- 자급률목표는 품목별 자급률 목표 뿐 만 아니라 주곡자급률, 공급열량자급률, 금액기준자급률 등의 목표도 같이 제시하도록 한다.

표 3-6. 일본의 자급률 목표에서 제시된 자급률 유형

	기준	성격
품목별 자급률	중량	개별 품목별 자급률: 쌀, 쇠고기 등
곡물자급률	중량	기초식량인 곡물자급률(식용과 사료용)
주식용 곡물자급률	중량	곡물 중 쌀과 맥류의 자급률
공급열량자급률	칼로리	식품전체에 대한 종합적 자급률 지표
금액기준자급률	금액	식량전체의 자급비율을 금액으로 표시
사료자급률		사료용곡물, 목초 등을 총가소화영양(TDN)으로 환산

5. 동향과 시사점

5.1. 최근동향과 추진전략

- 일본은 2000년 목표설정 이후 4년간 식량자급동향, 정책추진상황, 식량안보 여건 등을 감안하여 자급률목표에 대한 이행평가를 우선 실시하고, 새로운 소비측면과 생산측면의 과제를 검토한 후 2015년의 목표치를 새롭게 설정할 계획이다. 목표달성을 위한 생산 및 소비측면에서의 과제는 종전과 마찬가지로 바람직한 식품소비생활 실천, 농업생산증대에 역점을 두게 될 것이다.
 - 2005년 3월 중 「식료·농업·농촌기본계획」 수정안에 반영 계획임
- 일본의 자급률 제고는 일본식 식생활로 수입농산물의 비율을 축소하고 동시에 수입의존도가 높은 소맥, 대두, 사료작물을 증산하여 수입대체를 높이는 전략이다. 특히 사료작물의 자급률제고가 매우 중요한 변수로 고려된다.
- 생산측면에서는 평가결과 소맥 및 대두의 자급률향상이 실현되었으나 품질면에서 당초 목표에 못 미쳤으며, 국내농산물의 가공 및 외식부문 투입비율이 저조한 것으로 나타났다.

그림 3-1. 일본의 새로운 식량자급률목표 검토 방향

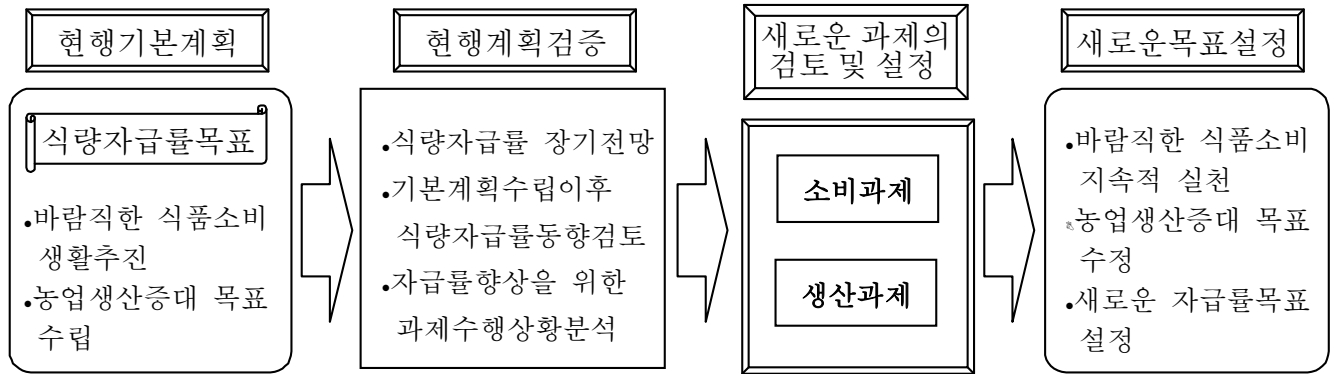


그림 3-2. 농업생산 과제평가 및 대응방향

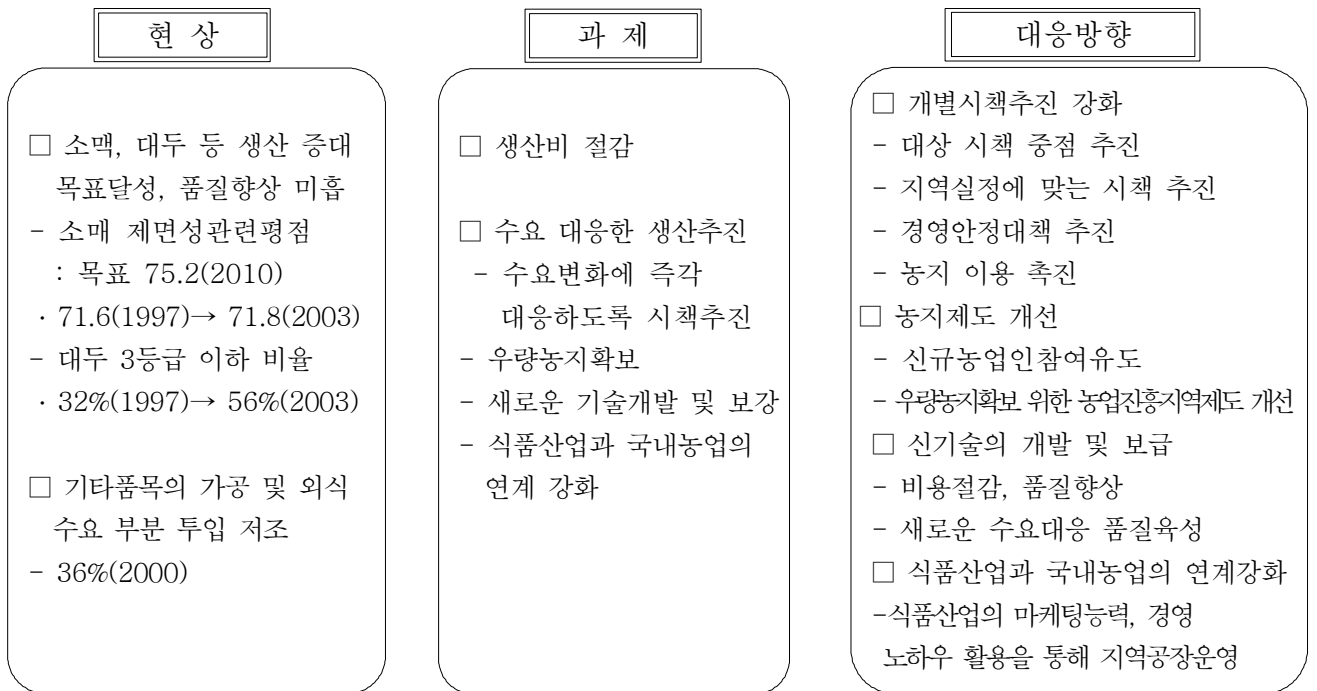
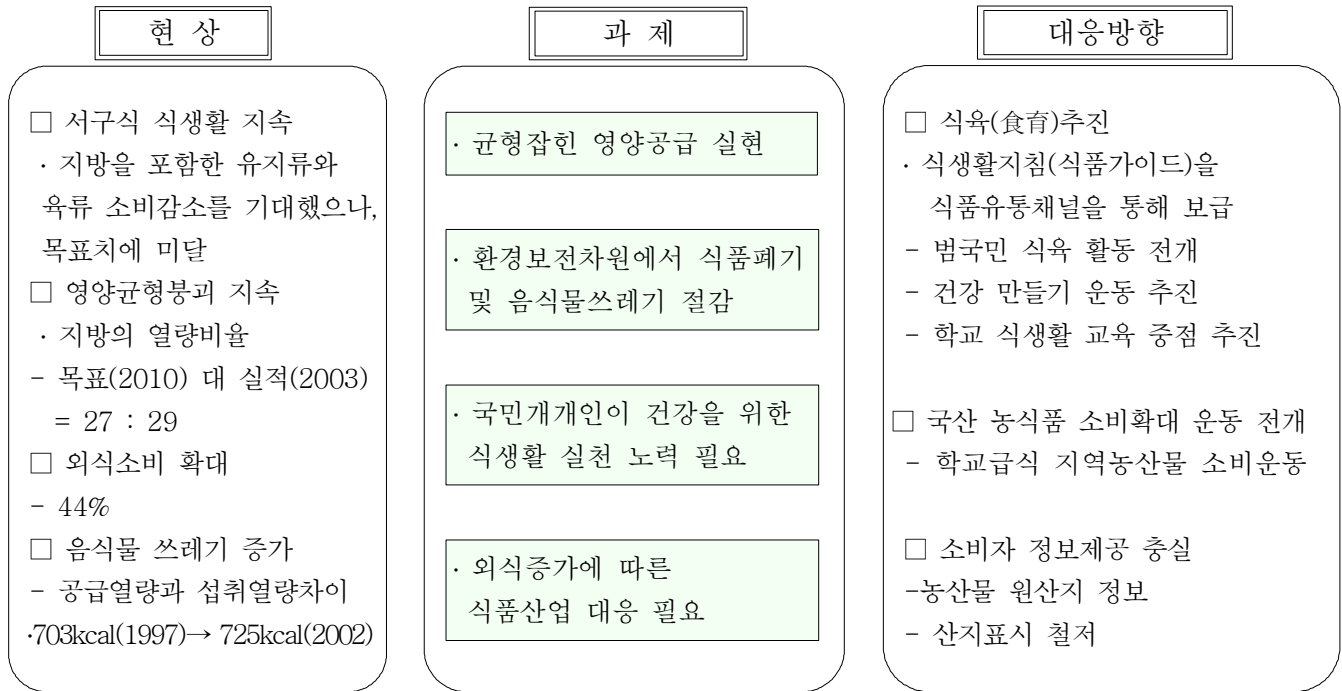


그림 3-3. 식품소비 과제평가 및 대응방향



- 향후 생산분야 중점추진전략으로서는 개별 품목별 시책의 강화, 우량농지 확보, 신기술개발 및 보급, 식품산업과 국내농업의 연계강화 등이 제시되었다.
- 소비분야는 현재 문제점으로 지방질 섭취비율의 증가로 인한 영양균형의 붕괴, 외식의 증가, 식품 폐기량 증가 등이 지적되었다. 따라서 향후과제로서는 균형있는 영양섭취, 식품폐기감소, 건강한 식생활 추진이 제시되었다. 대응전략은 食育의 추진으로 국민식생활 개선운동을 전개하고, 학교급식 등을 통해 국산농산물 소비확대하며, 원산지표시를 철저히 하고 필요한 정보 등이 제시되었다.

- 소비과제 추진에 대한 평가작업의 일환으로서 2003년 11월 농민과 소비자대상 설문조사를 실시하여 식량자급률과 실천대안에 대한 국민의식조사를 평가한 결과 식량자급률 제고와 식생활개선의 연계에 대한 인지도가 아직 낮은 것으로 나타났다(자세한 내용은 부록 Ⅲ참조).
- 2015년 목표는 종전 목표 45%를 그대로 유지하는 방향으로 설정 것으로 전망되는데, 목표달성을 위한 소비자의 역할이 강조될 것으로 보인다.

5.2. 시사점

- 일본은 2000년에 농민, 소비자, 학계 등 각계의 여론 수렴 과정을 거쳐 자급률목표를 설정했고, 현재 새로운 자급률을 결정하는 과정에서도 소비자 홍보 등을 통해 농정의 안정적 지지기반을 구축하고자 노력하고 있다.
- 일본은 자급률제고를 위한 생산측면에서의 정책수단이 한계가 있음을 인식하고 소비측면의 과제수행을 강조함으로써 소비자의 역할을 매우 중시한다. 특히 최근 「식육법」 제정을 통해 일본식 식생활추구, 균형있는 영양섭취 등 국민 식생활교육을 통해 자급률을 향상시키고자 하는 노력이 두드러지게 나타나고 있음을 볼 수 있다.

제 4장

자급률 목표설정의 의의와 규정요인

1. 목표설정 의의

□ 법률적 근거

- 2000년 1월 시행된 「농업·농촌기본법」 6조(국민식량의 안정적 공급)에 보면 “ 국가 및 지방자치단체는 국민 식량의 안정적 공급이... 필수적인 요소임을 인식하고 이를 위하여 **적정한 식량자급수준의 목표를 설정**유지하며 적정한 식량재고량이 확보될 수 있도록 노력해야한다” 명시되어 있다.
- 42조(농업농촌발전계획) 에 보면 농림부장관은 농업의 발전과 농촌의 균형있는 개발을 위하여 농업농촌발전기본계획(이하 기본계획)을 수립하고, 기본계획에 **식량의 적정자급목표를 포함**하도록 규정하고 있다.
- 농업농촌기본법에 식량의 적정 자급목표 설정을 명시한 것은 국민식량의 안정적 공급이 국가 발전과 국민의 생활안정을 위해 필수요소임을 지적함으로써 기본권 성격을 지닌다고 볼 수 있다.

□ 식량안보를 위한 적정식량 자급기반 구축

- 우리나라는 2003년 기준 식품의 50% 이상, 주요곡물의 70%를 해외로부터 조달하고 있어 OECD가입 30개국 중 곡물자급률이 27위에 해당할 정도로 식량자급기반이 매우 취약하다. 국제곡물 수급 불안정 등 비상시 대비를 위해 식량자급률 목표설정은 식량안보의 실행 수단의 하나로 필요한 조치로 판단된다.
- 최근 우리나라의 식량자급률은 하락속도가 일본보다 빠르게 나타나고 있어 정책수단을 강구하지 않을 경우 10년 내에 식량자급률(칼로리기준)은 현재 47%에서 40% 이하로 하락할 것으로 전망되어 목표설정을 통해 국내 생산기반을 어느 정도 유지하는 것이 필요하다.
- 국가안보차원에서 국민생존권과 직결되는 식량은 유사시에 대비하여 안정적으로 확보되어야 하며, 국내농업생산기반 유지를 통한 농업의 안정적 성장을 위해 식량자급률 목표설정이 필요하다. 자급률목표 설정은 국민에게 식품공급에 대한 불안감을 해소시키며 국내 농업에 대한 이해를 높여 공감대를 구축하는 계기를 제공할 수 있을 것이다.³⁾

□ 농정의 가이드라인 제시

- 농업·농촌의 장기발전을 위해 품목별 농지 이용과 생산계획이 수립되어야 한다. 자급률 목표는 장기적인 식량정책의 방향설정과 국민 식량의 안정적 공급 기반 구축을 위해 농정의 가이드라인, 정책지표로서 성격을 규정할 수 있다.

3) 식량수출국은 식량자급률 목표 설정에 대해 비판적인 입장임. WTO체제하에서 식량안보는 국내 생산 뿐 만 아니라 효율적인 수입과 비축을 통해서 얼마든지 가능하며, 정부가 자급률 목표를 설정하고 국내 생산유지를 위해 시장에 개입하게 된다면 보다 많은 사회적 비용을 지불하게 될 것이라는 주장임

2. 목표설정의 규정요인

2.1. 시장개방 수준

- 쌀 등 농산물 시장개방 정도는 자급률에 크게 영향을 미친다. 특히 쌀은 관세화 유예 등 개방수준에 따라 전체 식량자급률에 큰 영향을 미치게 된다. 예를 들어 쌀 관세화유예로 2010년에 MMA 10% 의 물량이 수입되고 일정 물량의 식용판매가 허용된다면 쌀 자급률은 90~95% 로 하락할 가능성이 있다. 이 경우 칼로리 자급률은 2~3% 포인트 하락할 것으로 전망된다. 만약 관세화로 협상이 타결된다면 국제시장가격, TE 수준 등에 따라 수입량이 결정되므로 자급률이 어느 정도가 될지 예측하기 어렵다.
- 원예특작 품물은 DDA 협상결과에 따라 자급률이 크게 변할 것으로 전망되는데 선진국 대우시 2004년 대비 2010년에 2.9~3.5%, 개도국지위를 유지할 경우 1.7~2.0% 감소가 예상된다.

표 4-1. 개방시나리오별 주요 원예작물 자급률 전망

단위:%

품목그룹	연도	개도국 유지		선진국 대우	
		최소감축	평균감축	최소감축	평균감축
원예특작	2002	95.5	95.5	95.5	95.5
	2004	95.3	95.3	95.3	95.3
	2010	93.5	93.3	92.4	91.8
	2013	92.4	92.1	91.0	90.3
양념채소	2002	92.0	92.0	92.0	92.0
	2004	91.5	91.5	91.5	91.5
	2010	89.7	89.3	86.4	85.2
	2013	88.1	87.5	84.2	82.9

자료: 김병률외, DDA 농업협상이 원예특작부문에 미치는 영향과 대응방안, 한국농촌경제연구원, 2003

- 양념채소 경우 자급률 감축비율이 선진국 대우시 2004년 91.5%에서 2010년 85.2~86.4%, 개도국 유지시 89.3~89.7%로 하락할 것으로 전망된다.

- 따라서 현실적인 자급률 목표 수준 설정을 위해서는 쌀 개방협상 및 DDA 협상 결과를 감안하는 것이 바람직하다

2.2. 소요예산 확보

- 자급률을 적정수준 유지하기 위해서는 자급률이 낮은 품목의 생산을 위해 가격지지, 직접지불 등의 소득보전, 생산성 향상을 위한 품종개량 등을 위한 생산기반구축 및 연구개발투자 등이 필요하기 때문에 많은 지원 예산이 확보되어야 할 것이다. 궁극적으로 자급률을 유지 또는 제고에 필요한 관련예산이 얼마나 확보되느냐 하는 것이 자급률 목표설정에 영향을 주게 될 것이다.

□ 곡물자급률 제고 소요 예산 추정

- 밀은 쌀 다음으로 중요한 곡물이지만 99.9% 수입에 의존하고 있다. 2003년도 밀 수입량(식용) 200만톤이며, 사료용을 포함하면 377만톤이다
 - 콩수입량은 154만톤(식용30만톤), 옥수수 880만톤 규모임.
- 밀이나 콩, 옥수수의 증산을 통해서 곡물자급률을 높이기 위해서는 정부수매를 통해 가격차를 보상하고 쌀과 같이 직접지불제를 실시하여 농가의 생산참여를 유도해야 할 것이다. 곡물 자급률 1% 제고에 필요한 비용을 추정한 결과 밀은 1,539억원, 콩은 4,997억원, 옥수수 1,298억원으로 추정되었다. 따라서 비용측면을 고려한다면 콩보다는 밀이나 옥수수 증산을 통해 자급률을 높이는 것이 보다 효과적임.
- 2003년의 경우 곡물가격이 급등한 상황에서 1,411만톤의 밀, 콩, 옥수수가 수입되었는데 수입금액은 총 20.8억달러(2조 5천억원)로 비용면에서는 필요곡물을 수입하는 것이 경제적이다.

표 4-2. 자급률 1% 제고를 위한 곡물생산비용 추정

	단위	밀	콩	옥수수
생산량1)	만톤	20	20	20
가격차2)	원/kg	678	2,424	427
가격지지비용(A)	억원	1,356	4,848	854
소득보전직불(B)3)	억원	183	149	444
비용계(A+B)	억원	1,539	4,997	1,298

- 1) 자급률 1% 에 해당하는 필요 생산 곡물 20만톤 기준(사료용 포함)
- 2) 국내산과 수입산의 가격차(2004년 7월기준)
- 3) ha 당 30만원 지급 가정

표 4-3. 2003년도 곡물수입실적

	단위	밀	콩	옥수수
수입량	만톤	377	154	880
수입액	억불	6.1	4.1	10.6
수입단가	\$/톤	162	268	120

2.3. 농지의 가용성

- 농업생산에 어느 정도의 농지를 이용할 것인가는 자급률목표 설정을 제약하는 중요한 변수이다. 향후 정부의 국토 및 농지이용계획이 농업생산을 축소하는 방향으로 운용된다면 어느 수준까지 농지를 보전하느냐 하는 결정은 목표자급률 설정시 감안되어야 한다. 현재의 기술 수준하에서 밀, 콩, 옥수수를 100% 자급하기 위해서는 현재 농지의 2.5배 정도가 필요하

며, 10% 정도만 자급한다고 해도 2002년 경지면적(186만ha)의 1/4에 해당하는 47만ha의 농지가 필요하다⁴⁾

표 4-4. 곡물자급수준별 소요면적 추정

		단위	밀	옥수수	콩	합계
수요량		천톤	3,786	9,201	1,674	1,466
생산단수		kg/10a	327	402	135	-
자급률수준	100%	천ha	1,158	2,289	1,240	4,687
	50%	천ha	579	1,144	620	2,343
	30%	천ha	347	686	372	1,405
	10%	천ha	115	228	124	467

2.4. 단수 등 기술 수준

- 품목별 단수는 농업생산량을 결정하는 핵심요소로서 품종개량 및 재배기술 수준, 농경지 기반정비, 기상조건과 밀접한 연관이 있다. 특히 다수성 품종의 도입 과 수량 증대를 위한 재배기술 보급은 식량자급률에 큰 영향을 미치게 될 것이다. 향후 소득증대에 따른 친환경농산물의 급격한 생산 증가도 총 생산 영향을 미치는 변수가 될 수 있다.

2.5. 식품소비 요인

- 식량자급률에 영향을 주는 요인은 앞에서 검토한 생산측면 뿐만 아니라 소비측면에서도 검토할 수 있다. 식량자급률은 적정영양의 섭취와 바람직한 식생활을 통해서 제고할 수 있다. 예를 들어 많은 국민들이 아침식사를 한국형으로 식생활을 개선한다면 국내 농산물 소비를 촉진시켜 자급률을 제고시킬 수 있을 것이다.

4) 답리작 재배가 가능한 밀의 재배면적을 늘린다면 소요농지를 훨씬 줄일 수 있을 것임

- 분석결과 아침식사를 한식으로 먹는 것이 양식으로 할 때 보다 자급률이 약 55% 포인트 높아질 뿐만 아니라 영양비율도 균형을 이루는 반면 서양식으로 식사를 하면 지방질의 과다섭취현상이 나타나는 것으로 분석되었다.
- 식품폐기와 남은 음식 버리는 양을 줄이면 식품소비량을 줄일 수 있어 식량자급률제고에 도움이 됨. 현재 식품공급량의 1/3정도가 폐기되는 것으로 나타났는데 불필요하게 폐기되는 식품량을 줄이면 식량수입량을 줄이고 국내자원의 이용률을 높이게 될 것이다.

표 4-5. 아침식사시 한식과 양식의 칼로리 자급률 비교

	한식	양식
메뉴	밥 야채고기국 갯잎튀김 표고찜 고등어찜 김치	우유 빵(식빵, 버터) 계란 햄 채소(양상추,오이, 토마토드레싱)
열량(kcal)	559	558
자급률(%)	69.5	13.9
지방질에너지 비중(%)	28	50

주: 일반식단을 예로 분석된 것으로 한국인의 표준식단으로 보기는 어려움.

자료: 최지현 · 이계임 · 김민경(2000)

제 5장

자금률 목표 설정방향과 과제

1. 기본방향

□ 장기적인 농정 청사진에 따른 자금률 검토

- 자금률 목표설정을 위해서는 우선 장기적인 시각에서 농정에 대한 청사진이 제시되어야 한다. 즉 농지이용 관련한 품목별 생산계획, 직접지불 등 농가소득정책추진 방향 등이 제시된 후에 자금률 목표가 설정되는 것이 바람직하다.

□ 「농업농촌발전기본계획」 수립을 통한 자금률 목표설정 추진

- 「농업·농촌기본법」 제 42조에는 「농업·농촌발전기본계획」 수립시 식량의 적정자금목표를 제시하도록 규정하고 있다. 이는 자금률 목표 자체를 정부의 농정계획에 포함시켜 추진한다는 의미이다.
- 식량자금률 계획은 행정계획적인 성격을 지니므로 계획 자체를 법률에 명시하는 것보다는 「농업·농촌발전기본계획」에 자금률 목표를 설정하고 이를 실현하기 위한 정책수단을 제시하는 것이 바람직하다.⁵⁾ 일본도 식량자금률을 「식료·농업·농촌기본계획」에 명시하고 있다.

5) 자금률 목표치, 예산 및 구체적인 이행수단을 「농업농촌기본법」에 명시해야 한다는 자금률목표 법제화 주장도 있으나 기본계획에 포함시킬 경우 법제화 성격을 지닌다고 볼 수 있음. 일본도 식량자금률을 「식료·농업·농촌기본계획」에 명시함.

□ 실현가능한 수준의 자급률 목표 설정

- 곡물의 70% 이상, 떡거리의 50% 이상을 수입해야 하는 상황에서 향후 시장개방이 확대된다면 식량자급률은 계속 하락할 전망이다. 따라서 목표치는 자급률 하락을 최대한 저지하거나 하락속도를 완화시키는 방향으로 설정하는 것이 보다 현실적이다.
- 목표자급률이 정치적으로 이용되어 지나치게 높이 설정되면 실현되지 못했을 경우 후유증이 크기 때문에 실현가능한 수준으로 설정되어야 하며, 경우에 따라 목표도 5년에 한번씩 여건을 고려하여 수정하는 것이 필요하다.

□ 시장개방여건 등을 충분히 감안한 목표수립 작업 추진

- 식량자급목표는 쌀 등의 농산물 시장개방 폭에 따라 크게 영향을 받게 되므로 성급한 목표설정은 지양하고, 쌀 제협상과 DDA 협상기간을 고려하여 시간을 두고 설정하는 것이 바람직하다.

□ 충분한 여론수렴을 통한 목표 설정

- 식량의 생산목표 및 공급목표, 자급률 수준 등은 농업계, 학계, 소비자 등 각계각층의 여론을 충분히 수렴하여 설정하는 것이 필요하다. 일본은 1997년 각계전문가로 구성된 「기본문제조사회」가 중심이 되어 약 2년에 걸쳐 의견을 수렴하여 자급률 목표를 설정한 점을 주목할 필요가 있다.

2. 추진과제

2.1. 시장수요에 부응하는 생산품목의 발굴

- 자급률제고를 위해서는 수입의존도가 높은 품목 중 시장수요가 존재하고, 생산기반을 확대할 수 있는 품목을 발굴하여 집중 지원할 필요가 있다. 잠재력이 있는 품목으로서는 밀, 콩, 사료작물을 들 수 있다.
- 특히 향후 쌀 시장개방과 쌀 소비감소가 불가피한 상황에서 휴경농지에 현재 생산기반이 취약한 이들 작물을 轉作 재배토록 정책을 추진하는 것이 바람직하다. 그러나 생산조정에 따른 막대한 재정지출을 감안하여 생산목표를 세워 계획적인 정책지원이 이루어져야 한다.⁶⁾
- 콩은 최근 수요가 크게 증가되어 업체와 농가간의 계약재배면적이 크게 증가하는 등 시장기능에 의해 생산기반이 확대되는 추세이다. 이와 같은 추세가 계속된다면 콩의 경우 향후 정부의 수매기능도 축소해나갈 수 있을 것으로 기대된다.
- 밀은 최근까지 자급률이 0.1%에 불과할 정도로 생산기반이 전무하기 때문에 생산 유인책이 필요하다. 국산밀은 최근 개발된 품종의 제분율, 조단 백질비율 등이 미국의 DNS나 호주의 ASW 등 외국산 밀에 크게 뒤지지 않을 정도로 품질면에서 크게 향상되었고, 제빵, 제면 등에 적합한 다양한 품종이 개발되고 있다.
- 향후 지속적인 품질고급화와 안전성 홍보 등을 시행하고, 밀에 대한 수매, 직접지불 시책이 추진되면 향후 10년간 밀자급률(식용기준)을 5~10%(생산량 기준 10~20만톤)까지 제고할 수 있을 것으로 판단된다.⁷⁾

6) 일본의 경우 1970년대부터 쌀 생산 과잉에 대비해서 전작보상제를 실시하여 소맥자급률을 13%까지 높이는 등 정책효과를 거뒀으나 면적확대에 따른 엄청난 재정부담으로 어려움에 직면하고 있다.

7) 소맥 등 맥류 수급에 대한 세부자료는 부록 IV참조

2.2. 관련정책 프로그램 개발

- 밀, 콩, 사료작물 등의 생산기반 확대를 위해서는 정부의 시장개입이 불가피하다. WTO 체제하에서 생산장려보조금으로 주로 사용된 AMS(감축 허용대상보조)는 DDA 이후 감축될 것으로 예상되어 AMS를 사용한 생산보조는 어려울 것으로 전망된다.
- 쌀 과잉생산에 따른 생산조정은 허용대상보조금으로 분류가 가능함으로 일본의 전작보상과 유사한 형태의 정책프로그램 개발이 요구된다. 이밖에도 친환경 밀 재배에 따른 친환경직불, 휴경지 사료작물재배의 경관보전 직불 등의 허용보조 지원정책을 다각적으로 검토할 수 있을 것이다⁸⁾

2.3. 바람직한 식생활 등 식품소비정책의 전개

- 식량자급률제고를 위한 정책수단은 생산측면 뿐만 아니라 소비측면에서도 강구되어야 한다. 소비측면에서 식량자급률제고를 위해서는 첫째 한국인에 대한 식품공급목표를 수립해야 한다. 이는 한국형 식생활 개선과 균형있는 식생활 등을 전제로 한다. 둘째 음식물 쓰레기를 줄이고, 셋째 국내 농산물의 소비 촉진을 위한 정책을 추진하는 것이 검토해야 한다.
- 국민 식생활 개선을 위해서는 무엇보다도 우선 영양문제, 영양상태, 영양권장량을 고려하여 식생활 목표를 수립하고 이를 홍보하기 위한 식생활 지침이 정해져야 한다. 즉 한국인 평균영양권장량에 근거한 권장식품모형을 개발하여 홍보하여 바람직한 식생활을 영위하도록 함으로써 궁극적으로 국내산 식품의 소비를 늘리고 수입산 식품의 소비를 줄여 자급률을 높이는 효과가 있다.
- 국내농산물 소비확대는 농협 등 생산자단체를 중심으로 국내 농산물의 안전성과 영양적 우수성을 대중매체나 캠페인을 통해서 지속적으로 홍보

8) 일본의 전작보상제도 부록 V 참조

하는 방식으로 추진되어야 한다. 홍보활동은 1회성이 아닌 지속성을 지니고 실시되어야 효과를 기대할 수 있다. 정부는 농산물소비확대를 위한 직접적인 지원보다는 품질인증 및 표시제의 확립, 식품안전성검사의 강화 등 제도적인 측면에서 지원이 필요하다.

- 식생활개선, 음식물쓰레기 절감, 소비홍보 등 소비측면의 과제는 법적 구속력이 없어 소비자단체나 생산자 단체 등이 중심이 되어 범국민 운동차원에서 지속적 전개되어야 할 것이다. 장기적으로는 일본과 같이 “食育”과 관련한 법률제정도 검토할 필요가 있다.
 - 일본은 최근 “食育法” 법제화를 추진중임⁹⁾

2.4. 자급률 목표 설정 추진위원회 구성 및 로드맵 설정

- 식량자급률 목표설정에 대한 국민적 공감대 형성과 계획적인 추진을 위해 자급률목표설정 추진위원회(가칭)의 구성이 우선 필요하며, 추진과제별로 자료수집 및 분석, 전문가토론 등의 방법을 통해 심층연구가 추진되어야 한다. 위원회는 생산분과, 소비분과로 나누어 생산과 소비분야 과제를 각각 검토한다.
- 생산분야는 정부의 농지이용계획, 품목별 생산목표 및 정책수단 등에 대해 농민단체, 각계전문가 및 정책담당자, 소비분야는 영양학자, 각계전문가, 소비자 및 정책담당자의 의견수렴이 각각 필요하다.
- 목표자급률 수준에 대해서는 위원회에서 종합검토를 수행하되 지역별 공청회 등을 거쳐 의견을 수렴하는 것이 바람직하다.

9) 食育은 영양적으로 균형 잡힌 식사와 올바른 식습관 형성, 농수산물과 식품에 대한 바른 이해, 농림수산업에 대한 이해, 지역식문화의 재인식 및 창조 등을 통해 국민 스스로 먹거리에 대해 생각하고 판단할 수 있는 능력을 기르는데 필요한 정보를 제공하고 실천하도록 이끄는 교육으로 정의 됨.

구체적으로는 식생활보급 및 정착, 식품에 따른 성인병발생 예방, 지역농산물소비운동(지산지소운동) 및 식문화 유지·계승 발전, 농림수산업에 대한 이해 및 실천 촉구, 식품위생 지식보급 및 식품안전에 대한 이해 및 인식고취 등을 포함함.

- 목표설정작업은 곡물과 기타작물로 구분해서 곡물은 2005년, 기타작물은 2006년까지 완료하는 것을 원칙으로 추진하고, 쌀 및 DDA 협상 진행이 지연될 경우 2005년 이후로 늦추는 방안도 고려할 수 있다.

표 5-1 식량자급률 목표 설정 로드 맵(안)

추진내용	기간	비고
생산목표 설정 및 정책수단 개발	2005.1~2005.6	<ul style="list-style-type: none"> • 품목별 생산목표 및 정책수단 제시
권장소비모형 개발	2005.1~2005.6	<ul style="list-style-type: none"> • 바람직한 식생활 등 적정 소비모형 개발 및 소비 정책 수립
정책목표별 자급률 시산	2005.6~2005.9	<ul style="list-style-type: none"> • 정책대안별 검토
공청회 등 여론 수렴	2005.9~2005.11	<ul style="list-style-type: none"> • 지역별 의견 수렴
자급률 목표 설정	2005.12~	<ul style="list-style-type: none"> • 곡물과 기타품목으로 구분

제 6장

요약 및 결론

- 본 연구는 2005년 곡물 등 주요 식량에 대한 자급률 목표치 설정에 앞서 농민, 학계, 정부, 소비자 등 각계각층의 여론수렴을 통해 목표설정의 의의와 규정요인, 방향과 과제 등을 수립하는데 목적이 있다.
- 연구내용은 식량자급률의 개념과 자급률추세 전망, 일본의 식량자급률 목표설정의 시사점 도출, 자급률 목표설정 의의와 규정요인 정리, 마지막으로 목표설정을 위한 기본방향과 중점과제로 구성된다.
- 식량자급률은 국내 농업생산이 국민의 식품(식량)소비에 어느 정도 대응할 수 있는가를 나타내는 지표이다. 곡류자급률은 1975년 79%에서 2003년 51%, 사료용을 포함한 자급률은 같은 기간 73%에서 27%로 지속적인 하락추세를 보였는데 이와 같은 추세가 계속된다면 2010년 칼로리 자급률은 연평균 2.3%씩 하락하여 2010년에는 41.3%에 이를 것으로 전망된다.
- 일본은 2000년 목표설정 이후 4년간 식량자급동향, 정책추진상황, 식량안보 여건 등을 감안하여 자급률목표에 대한 이행평가를 우선 실시하고, 새로운 소비측면과 생산측면의 과제를 검토한 후 자급률목표치를 새롭게 설정할 계획임이다. 목표달성을 위한 생산 및 소비측면에서의 과제는 종전과 마찬가지로 바람직한 식품소비생활 실천, 농업생산증대에 역점을 두게 될 것이다.
- 일본은 자급률제고를 위한 생산측면에서의 정책수단이 한계가 있음을 인

식하고 소비측면의 과제수행을 강조함으로써 소비자의 역할이 매우 중시되고 있다. 특히 최근 「식육법」 제정을 통해 일본식 식생활추구, 균형있는 영양섭취 등 국민 식생활교육을 통해 자급률을 향상시키고자 하는 노력이 두드러지게 나타나고 있다.

- 자급률 목표설정은 장기적인 식량정책의 방향설정과 국민 식량의 안정적 공급 기반 구축을 위해 제시하는 농정의 가이드라인, 정책지표로 성격을 규정할 수 있다.
- 식량자급률에 영향을 미치는 요인은 정책적 요인, 기술적 요인, 소비요인으로 구분된다. 정책적 요인은 국내농산물 수급에 영향을 미치는 시장 시장개방수준과 정책지원과 관련한 예산규모를 말하며, 기술적 요인은 생산수준에 영향을 미치는 농지이용, 단수 및 품종 등이며, 소비요인은 식생활 개선, 식품폐기량 감축 등과 관련된다.
- 자급률 목표설정을 위해서는 우선 장기적인 시각에서 농정에 대한 청사진이 제시되어야 한다. 즉 농지이용 관련한 품목별 생산계획, 직접지불 등 농가소득정책추진 방향 등이 제시된 후에 자급률 목표가 설정되는 것이 바람직하다.
- 식량자급률 계획은 행정계획적인 성격을 지니므로 계획 자체를 법률에 명시하는 것보다는 「농업·농촌발전기본계획」에 자급률 목표를 설정하고 이를 실현하기 위한 정책수단을 제시하는 것이 바람직하다. 일본도 식량자급률을 「식료·농업·농촌기본계획」에 명시하고 있다.
- 목표자급률이 정치적으로 이용되어 지나치게 높이 설정되면 실현되지 못했을 경우 후유증이 크기 때문에 실현가능한 수준으로 설정되어야 하며, 경우에 따라 목표도 수정하는 것이 필요하다.
- 식량자급목표는 쌀 등의 농산물 시장개방 폭에 따라 크게 영향을 받게

되므로 성급한 목표설정은 지양하고, 쌀 제협상과 DDA 협상기간을 고려하여 시간을 두고 설정하는 것이 현실적이다. 식량의 생산목표 및 공급목표, 자급률 수준 등은 농업계, 학계, 소비자 등 각계각층의 여론을 충분히 수렴하여 설정하는 것이 필요하다

- 자급률제고를 위해서는 수입의존도가 높은 품목 중 시장수요가 존재하고, 생산기반을 확대할 수 있는 품목을 발굴하여 집중 지원할 필요가 있는데 잠재력이 있는 품목으로서는 밀, 콩, 사료작물을 들 수 있다.
- 특히 향후 쌀 시장개방과 쌀 소비감소가 불가피한 상황에서 휴경농지에 현재 생산기반이 취약한 이들 작물을 轉作 재배토록 정책을 추진하는 것이 바람직하다. 그러나 생산조정에 따른 막대한 재정지출을 감안하여 생산목표를 세워 계획적인 정책지원이 이루어져야 한다.
- 식량자급률 목표설정에 대한 국민적 공감대 형성과 계획적인 추진을 위해 자급률목표설정 추진위원회(가칭)의 구성이 우선 필요하며, 추진과제 별로 자료수집 및 분석, 전문가토론 등의 방법을 통해 심층연구가 추진되어야 함. 위원회는 생산분과, 소비분과로 나누어 생산과 소비분야 과제를 각각 검토하게 될 것이다.
- 생산분야는 정부의 농지이용계획, 품목별 생산목표 및 정책수단 등에 대해 농민단체, 각계전문가 및 정책담당자, 소비분야는 영양학자, 각계전문가, 소비자 및 정책담당자의 의견수렴이 각각 필요하다. 목표자급률 수준에 대해서는 위원회에서 종합검토를 수행하되 지역별 공청회 등을 거쳐 의견을 수렴하는 것이 바람직하다.
- 자급률은 중요도를 고려하여 곡물에 대해 우선 목표치를 설정하고 후속적으로 육류, 채소, 과일에 대해 목표수준을 설정하도록 한다.

참고문헌

- 보건복지부, 「국민영양·건강조사결과보고」, 각년도.
- 이계임·최지현, “ 칼로리기준 식량자급률 분석”, 「농촌경제」, 한국농촌경제연구원, 2000
- 충북대농업과학기술연구소, 「적정수준의 식량자급을 위한 농지보전규모의 추정과 농지평가기준」, 1999.
- 최지현·이계임·김민경, 「칼로리자급률의 개념정립과 목표설정」, 한국농촌경제연구원, 2000
- 한국농촌경제연구원, 「식품수급표」, 각년도.
- FAO, 「食糧自給度の研究」, 1977.
- 農林統計協會, 「食糧自給: 自給率の現状と論点の整理」, 1975.
- 農政ジセ-ナリストの會 「食料自給率向上の 展望」, 2000
- 山崎農業研究所, 「食料主權」, 2000
- FAO, *Food Balance Sheets*, 각년도.
- FAO, *State food and agriculture*, 1997.
- Knutson, R.D. *Agricultural and food policy*, 1998.
- USDA, *Changes in nutritional quality of food product offerings and purchases*, 1999.

<부록>

I. 농어업특위 식량자급률 목표 설정 관련 회의 결과

1. 쌀대책소위 1차 관련회의

1.1. 회의 개요

- 일 시 : 2004. 4. 22(목) 15:00~17:30
- 장 소 : 농어업특위 제1회의실
- 참 석(14) : 양승룡 소위 위원장(주재) 등 14명
 - 농업인단체 : 이건호 농협중앙회 양곡·자재담당상무
 - 소비자단체 : 김자혜 소시모 사무총장
 - 전 문 가(2) : 권오상 서울대 교수, 최도찬 대한곡물협회 부회장
 - 관계부처(2) : 이수화 농림부 식량생산국장, 정창길 기획예산처 사무관
 - 전문위원(2) : 박동규 농촌경제연구원 연구위원, 최동주 농업기술자협회 사무처장
 - 발 제 : 최지현 농촌경제연구원 연구위원
- * 농어업특위(4) : 위원장, 1분과위원장, 사무부국장, 정책1팀장
- 안 건 : 식량자급률 목표설정의 과제 (최지현)

1.2. 주요 회의내용

- 식량자급률 목표설정의 필요성, 성격 및 실효성에 대해 다양한 의견 제시

- 농업인을 포함한 국민들에게 식량자급에 대한 국가의지를 표명한다는 차원에서 **식량자급률 목표 설정이 필요하다**는 의견
 - 개방화와 시장경제하에서 **정책을 통한 목표달성의 실현가능성에 대해 의문을 제기**하는 의견도 다수
 - 스위스, 스웨덴, 독일 등 유럽국가는 식량 자급보다는 **유사시 식량의 안정적 확보** 측면에서 접근하고 있는 사례를 볼 때 우리에게 시사하는 바가 있는지 검토 필요
 - 또한, 식량자급률 목표설정은 **역사적, 지정학적, 문화적 요인** 등과 밀접한 관계를 이루고 있으므로 이에 대한 검토 필요
 - 식량자급률 목표 설정은 **정부의 의지나 상징적인 의미**를 부여하는 것과 목표달성을 위한 **정책수단 및 재정부담**에 대한 **국민적 합의**가 선행되어야 실효성이 있음
 - 자급률 목표달성에 치중할 경우 오히려 과잉생산에 따른 농산물 **가격 하락, 소득감소** 등을 초래할 수 있고, **농업인은 소득과 복지에 관심**이 있으므로 식량자급률은 소득정책, 복지정책 등과 마찬가지로 여러 가지 **정책목표 중의 하나로** 보아야 한다는 의견 제시
 - 식량자급률 목표설정은 농지정책 등 **농정의 기준**이 되며 정책수립 및 추진에 **방향을 제시**하는 등 **농정의 큰 그림**을 그리는데 참고가 될 것임
- 식량자급률 **목표설정의 규정 요인 및 과제**에 대한 다양한 의견 교환
- 자급률 목표를 설정하기 위해서는 **농산물 공급물량, 식부면적, 소비 성향, 농산물 안전성, 통일대비 양정, 국제시장의 불안전성, 농업·농촌의 다원적 기능** 등 다양한 검토가 병행되어야 의미가 있음
- 앞으로 일본의 사례를 참고하여 식량자급률 목표의 성격, 목표 설정시 달성 가능성 등에 대해 중점 협의해 나가기로 함

1.3. 향후 조치계획

- 제2차 쌀 대책 소위원회 개최 : '04. 5월 하순
- 일본의 사례, 식량자급률 목표달성 가능성 및 소요재원 등

2. 쌀대책소위 2차 관련회의

2.1. 회의개요

- 일시 및 장소 : '04. 6. 25(금) 09:30~12:00, 농특위 회의실
- 참석자 : 소위원장(양승룡 교수), 농협 양곡부장 홍성필, 전업농중앙회 사무총장 홍준근, 서강대 교수 사공용, 곡물협회 부회장 최도찬, 농림부 식량정책과장 김현수, 농경연 최지현 박사, 박동규 박사, 전농 경기도연맹 감사 김준규, 기술자협회 최동주
- 안건 : 식량자급률 목표설정의 제문제 - 일본의 경험과 과제

2.2. 회의결과

〈 안건 주요내용 〉

- 식량자급률 목표설정을 위해서는 **자급률 제고 비용, 곡물자급 시나리오별 농지 소요면적, 기존 농정과의 관계** 등을 고려 필요
- 식량자급률 목표의 법제화 문제는 「농업·농촌기본법」에 명시된 바와 같이 「**농업·농촌발전 기본계획**」에 **자급률 목표를 설정**하고 이를 실현하기 위한 **정책수단을 제시**하는 것이 바람직
- 일본은 3년이라는 긴 기간동안 농민, 소비자, 학계 등 각계의 여론을 수렴하는 과정을 거쳐 자급률목표를 설정함으로써 **국민적 공감대를 형성**했다는 점 고려 필요

〈 주요 토론내용〉

- **식량자급률 설정의 필요성에 대해 공감하면서도 식량자급률 목표의 성격 등에 대해서는 충분한 시간을 가지고 논의할 필요가 있다는 의견**
 - 식량자급률 목표는 **생산자들에게 농정의 방향을 제시하여 예측가능성을 제공하고, 소비자들에게 국내·외 식량수급에 대한 불안감을 해소하는 등 의미가 있음**

- **목표설정 목적**
 - 식량자급률 목표설정시 식량안보를 위한 것인지 또는 농업인의 소득 제고를 위한 것인지 등 식량자급률 **목표설정의 목적을 분명히 할 필요**가 있음

- **목표설정시 고려사항**
 - 생산에 따른 **가격문제, 국내 소비여건, 소득정책 등 농업정책과의 관계** 고려 필요
 - 자급률 목표설정시 목표달성이 가능한지 다른 부분에 미치는 영향은 무엇인지에 대한 면밀한 검토 필요
 - 목표달성을 위한 **정부의 재정사정, WTO의 보조금 허용수준** 등을 고려한 정책수단에 대한 면밀한 검토를 거쳐 자급률 목표가 **구호성이 아닌 실현가능한 수준에서 결정되어야 함**
 - 시장상황, 품질경쟁력 등 **우리 농업의 현실적 여건을 고려하여 품목별 목표를 설정할 필요**
 - 보리는 재고량이 많아 처리에 어려움을 겪고 있고, 콩은 수입산과 품질차별화를 통해 자급률을 제고할 필요가 있음
 - 식량자급률 목표를 달성하기 위해서는 재정부담을 수반하게 되므로 납세자 설득 등 **국민적 합의과정**을 거쳐야 하며, 이를 위해서는 **농가도 생산비 절감노력을 하겠다는 약속**을 하여야 함

- **식량자급률 목표설정의 법제화 문제**
 - 법체계상 **농업·농촌기본법에 따라 농업·농촌 기본계획에 목표**를

설정하면 법제화의 의미가 있다는 의견 제시

2.3. 향후 논의방향

- 식량자급률의 개념·성격, 목표설정 방법, 정책수단, 법제화 문제 등 쟁점사항에 대해 협의
- 전문가팀을 중심으로 집중 협의하여 소위원회 상정

3. 식량자급률 토론회 개최

3.1. 토론회 개요

- 행사명 : 식량자급률 목표설정 어떻게 할 것인가
- 일시 : 2004. 10. 14(목) 14:00 ~ 18:00
- 장소 : 농협중앙회 서울지역본부 6층 회의실(02-2224-8012)
 - * 강동구 성내동 451, 지하철 8호선 강동구청역 3번 출구 도보1분
- 주최 : 대통령직속 농어업·농어촌특별대책위원회, 한국농촌경제연구원
- 후원 : 농림부, 농촌진흥청, 농협중앙회, 농업기반공사, 농수산물유통공사, 농민연대, 한국농업경영인중앙연합회
- 참석 : 150여명
 - 주요참여자 : 위원장, 좌장, 발제자(3) 및 지정토론자(7)
 - 농민·소비자·시민단체, 언론계, 학계, 전문가 및 관계기관 등
 - 청중 : 농업인, 농민단체, 농업 관련기관단체, 소비자·시민단체, 학계 등

3.2. 주제 발표 및 토론

□ 좌장 : 김철호 충남대 교수

□ 제1주제 : 식량자급률 목표설정의 방향과 과제

○ 발제자 : 최지현 한국농촌경제연구원 연구위원

□ 제2주제 : 식량자급률 법제화의 방향과 과제

○ 발제자 : 박용두 전국농민회총연맹 정책위원장

□ 제3주제 : 식량자급률의 필요성과 추진방향

○ 발제자 : 탁명구 한국농업경영인중앙연합회 사무총장

□ 종합토론

○ 지정토론(7명)

- 김자혜 소비자문제연구원연구하는시민의모임 사무총장, 김현수 농림부 식량정책과장, 문현경 대한영양사협회 감사, 박동완 농협중앙회 부장, 박영배 한국경제신문 논설위원, 이태호 서울대 교수, 홍준근 전업농중앙연합회 사무총장 (가나다 순)

○ 토론 특별 참석자(2명)

- 최형규 농어업특위 사무부국장, 박동규 농어업특위 전문위원

○ 방청객 질의 응답

3.3. 토론 주요내용

<농민단체>

- 식량자급률 **목표설정**은 반드시 필요하며, 구체적인 방안 검토 필요
 - 농정의 방향을 제시하는 차원에서 식량자급률에 대한 목표치를 제시
 - 자급률 목표설정 **대상품목**은 일본보다는 확대하고, 10년 정도의 장기계획이 바람직
 - 목표설정은 수입의존도가 높은 작물부터 단계적으로 추진
 - 목표달성이 성공하려면 **한국형 소비계획에 따른 생산정책**이 필요

- 일부 농민단체는 목표수준을 법 조항에 명시하기보다 **현행 법 체제하에서 농업·농촌 기본계획에 목표치를 제시**하는 것이 무난

- 전업농의 개념을 규모화 차원에서 접근할 것이 아니라 영농형태상 전업농이든 복합농이든 도시근로자 수준의 **소득을 확보하는 것이 중요**

<학계·전문가>

- 식량자급률 **목표설정**에 대해 **신중한 입장을 견지**
 - 자급률 등 농업정책의 우선순위는 **농업인에게 이익이 돌아가느냐에 초점**이 맞추어져야 함
 - 과거 증산위주의 계획농정에서 소득정책으로 전환해 왔는데 자급률 목표를 설정할 경우 **다시 증산·계획농정으로 회귀**하게 됨
 - 국민적 공감대 속에 마련한다면 **목표설정의 필요성을 분명**해야 하며, 식량안보는 비축, 해외개발 등으로 가능

- WTO 및 시장경제 체제에서 정부의 통제가 어려우므로 **자급률 목표가 실현가능한지 의문**이며 실현이 되지 않을 경우 **농정불신 초래 우려**
 - 일본도 3년간 논의를 거쳐 자급률 목표를 설정(칼로리 자급률 45%)하였으나, 실현이 되지 않아(40%) 목표를 수정할 계획
- **식량자급률계획을 법제화**한다면 일정 작목을 심으라는 행정조치가 따라야 하는데 **현실적으로 어려움**
 - 품목별 자급률 목표를 설정하고 목표달성을 위해 지원할 경우 **자원배분이 왜곡될 우려**
 - 식량농업은 수익이 많지 않으므로 최소한 식량안보 차원에서 생산하되, 농업인은 **고부가가치 농산물을 생산**하여 농업인에게 이득이 돌아가도록 해야 함

<시민단체 · 언론>

- **원론적으로 식량자급률 목표설정은 필요**하고, 이와 관련 **생산 · 소비의 적절한 조화 필요**
 - 향후 중국 고소득화에 따른 국내 **농산물 수급 불균형 가능성, 서구식 식단의 위험성** 등에 대비한 대책 필요
- 소비자의 주된 관심사는 **양보다 질, 친환경 · 안전 농산물**의 공급임
 - 수입 농산물의 국내산 둔갑을 방지하는 노력 강화
 - 정부는 국민에게 양적 · 질적으로 먹거리를 제공할 의무가 있고, 자급률 목표설정에 **식품 공급목표 설정이 중요**함
 - 식품 소비목표에 따라 생산목표를 설정하여야 함
 - 한국형 식단을 마련하고, 그에 따른 식생활을 권장할 필요
- 식량안보 차원에서 **해외 농업개발에 대한 검토 필요**
- 식량자급률 목표설정 작업반을 확대하고, **타분야를 설득할 필요**

<정부>

- 식량자급률 목표를 설정하는 취지는 **생산, 식량불안, 소비, 국민건강** 등 넓은 시각에서 접근할 필요
 - 목표달성을 위해서 정부의 역할도 중요하지만, **생산자 · 소비자의 적극적인 협조가 필요**

- 식량자급률 목표설정 방안을 모색하기 위해 '05년 공동연구를 위한 예산을 마련중에 있으며, 여론수렴, 전문가 토론회 등을 통해 목표설정 구체화 계획
- 목표달성을 위한 막대한 예산 투자가 과연 바람직한지, 모든 부분을 지속적으로 정부보조로 해결할 수 있는지 등을 심도있게 검토할 필요
 - 자급률 문제는 중앙정부 뿐만 아니라 지역차원에 추진되어야 함
 - 지역에 따라 소비형태가 다르므로 이에 대한 가이드라인 제시 필요

<청중>

- 장기적이고 기본이 되는 주요 작목에 대한 목표설정이 필요하고 자급률 제고에 용이한 밀에 대한 정책 지원 필요
- 농업의 발전을 위해 정확한 통계, 원활하고 질서있는 유통망 구축, 효율적 정책자금 지원 등 필요
- 식량안보의 중요성을 강조하며, 이를 지키기 위한 최소한의 쌀 생산량, 농지 면적, 농지 훼손 후 원상복구에 많은 시간과 노력에 대한 우려 등 관심 표명

4. 식량자급률 목표설정관련 전문가 회의

4.1. 회의 개요

- 일 시 : 2004. 10. 21(목) 13:00~15:30
- 장 소 : 농어업특위 제2회의실
- 참 석 : 위원장 등 10명
 - 주 재 : 김정호 농촌경제연구원 선임연구위원
 - 농민단체 : 한농연 탁명구 사무총장, 전농 박용두 정책위원장
 - 학 계 : 양승룡 고려대 교수, 사공용 서강대 교수

- 전문가 : 박동규 농촌경제연구원 연구위원
- 농어업특위 사무국 : 사무부국장, 정책1팀장 등
- **안 건** : 식량자급률 목표설정 방안(박동규 연구위원)

4.2. 주요 회의내용

< 목표설정의 필요성 >

- 목표설정의 **필요성이 있다는 의견**과 기존정책과 배치, 실현가능성의 어려움 등으로 **신중히 접근하자는 의견 대립**
 - 목표설정시 농지전용은 제한되고 생산량은 증대하지만 **농가 소득은 오히려 감소**할 수 있다는 점 등을 지적하면서 필요성에 대해 의문 제기
 - 또한, 필요성은 아직 논란이 많고 **목표수준 설정, 정책수단의 강제성, 실현가능성** 등의 어려움과 불투명함으로 **신중히 접근하자는 견해**
 - 이에 반해, 목표설정은 농가소득 증대, 생산 측면보다는 **농촌사회 유지, 농업의 공익적 기능, 소비측면에서 접근해야** 하다는 의견
 - 목표설정의 근거는 **현행법에 규정되어 있으므로 당연히 설정해야** 하고 고려사항은 시간을 두고 연구·검토하자는 의견
 - **금년에는 목표설정의 방향을 제시**하고 구체적 사안은 **'05년에 신중히 검토하자는 견해**
- ⇒ 여러 논란 끝에 필요성의 긍정적 측면과 목표설정시 고려사항의 부정적 측면을 함께 담고, **기본방향에서 목표는 설정하되 고려사항을 충분히 감안**한다는 언급하는 선에서 **소위원회에 상정**하자는 의견에 참석자 동의

< 목표설정 수준과 설정방법 >

- 자급률 목표설정 수준과 설정방법에 대해 **다양한 의견이 교환**되었으나 **구체적 사항에 대해서는 향후 연구·검토하자는 유연한 입장 견지**

<목표설정 수준>

- 자급률 목표설정 수준은 **실현가능한 수준**에서 설정하고 목표를 달성하고자 하는 **정부의 노력이 필요하다**는 의견
- 농민 정서상 목표 기대치는 높은 반면, 현 자급률 추세와 정부 개입의 한계성으로 **실현가능성에 대해 의문시**하는 의견도 제시

<목표설정 방법>

- 설정방법은 법령과 농업·농촌발전기본계획 등에 명시하자는 의견이 대립하였으나 **농업·농촌발전기본계획에 반영**하되 목표설정 **로드맵을 제시**하자는 의견이 **대다수**
- 법에 원칙 선언하고 목표치는 **농업·농촌발전기본계획에 명시**하는 것이 바람직하다는 의견
- 또한, 경제성장률을 법에 명시하지 않는 것과 같이 목표치를 법 조문화하는 것은 **법체계상 적합하지 않으므로 농업·농촌발전기본계획에 목표치를 명시**함이 바람직
- 반면, **책임있고 신뢰 농정을 위해서**는 기본계획에 명시하는 것보다 **법령에 조문화**하는 편이 효과적이라고 주장

4.3. 향후 계획

- 금일 발제내용을 보완 10월 27일 쌀 대책 소위원회에 상정
- 11월 3일 제1분과위에 상정 예정

5. 쌀 대책소위 3차회의

5.1. 회의 개요

- 일 시 : 2004. 10. 27(수) 16:00~19:00
- 장 소 : 농어업특위 제1회의실
- 참 석(15) : 양승룡 소위 위원장(주재) 등 15명
 - 농업인단체(4) : 정태호 농협중앙회 통상연구실장, 손재범 한농연 정책실장, 박용두 전농 정책위원장, 홍준근 전업농중앙연합회 사무총장
 - 소비자단체 : 김자혜 소시모 사무총장
 - 전 문 가 : 사공용 서강대 교수
 - 관계부처(3) : 김현수 농림부 식량정책과장, 배병관 재경부 사무관, 정창길 기획예산처 사무관
 - 발 제 : 최동주 농어업특위 전문위원
- * 농어업특위(4) : 위원장, 1분과위원장, 사무부국장, 정책1팀장
- 안 건 : 식량자급률 목표설정 방안 (최동주 전문위원)

5.2. 회의 주요내용

- 식량자급률 목표설정의 필요성에 대해 논란이 많았으나 목표설정에 따른 부정적인 측면을 충분히 고려하면서 목표를 설정하자는 대다수 의견
- 자급률 목표의 법제화 문제는 법 체계상 법률에 목표를 제시하도록 명시하고 그 법률에 따른 기본계획에 목표수치를 제시할 경우 법제화하는 의미가 있다는 의견이 많음

- 구체적인 목표수치를 법령에 담는 것은 자급률의 정책지표·행정계획적 성격, 농업 여건변화에 따른 탄력적 대응의 어려움등이 있음
- 우선 내년에는 주요 곡물에 대한 자급률 목표 및 정책수단을 마련하고, 2006년까지 과실류·채소류·축산물 등 모든 식품을 포괄하는 자급률을 제시하자는데 의견이 접근
- 아울러, 식량자급률 목표 및 정책대안 마련을 위한 일정 제시
- 자급률 문제는 소비자의 선택이 중요한 만큼 소비자들이 믿고 찾을 수 있는 고품질 안전농산물의 공급에 역점을 두어야 하며, 농업인·소비자·정부 등 범국민적인 노력이 필요하다는데 공감
- 이날 논의된 식량자급률 설정방안은 오는 11월 3일(수) 개최되는 제1분과위원회에 상정

5.3. 향후 계획

- 금일 논의된 「식량자급률 목표설정 방안」을 수정·보완하여 11월 3일 개최되는 제1분과 위원회에 상정

II. 식량안보의 개념¹⁰⁾

1. 국가안보와 식량안보

- 식량안보는 국가안전보장의 하위개념이며, 국가안보라는 큰 범주에서 하나의 기본적인 축을 형성하는 요소로 파악해야함. 국가안전보장은 한 국가가 가지고 있는 모든 역량을 종합적으로 평가하는 개념으로 국가의 정치, 경제, 사회, 군사, 문화, 경제적 요소를 포함함.
- 국가는 국민의 행복추구권을 보장하기 위해 의·식·주에서 가장 중요한 식생활 영위권을 보장해야 함으로 식량안보는 국가체제를 유지케 하는 다른 요인들과 아주 밀접한 관계를 지님.
- 식량안보는 식량문제에 국한시켜 별개의 것으로 생각할 수 없고 정치, 경제, 군사 등의 요소들과 상호관계(보완적, 배타적) 속에서 파악되어야 함. 이런 의미에서 식량안보나 국가안전보장은 국가가 추구하는 목표와 이를 달성하기 위해 동원하는 전략과 관계가 밀접함.

2. 식량안보에 대한 쟁점

- 식량안전보장의 달성에 대한 견해가 크게 두 가지로 대별됨. 자유무역주의자들은 국제적 관점에서 식량안보는 외환보유능력에 달려 있다고 하고 외화만 있으면 식량안전보장이 달성된다는 시각을 가지고 있음. 반면에 식량안전보장은 필요한 식량을 국내에서 생산할 수 있어야 한다고 주장하는 시각도 있음.
- WTO 체제하에서 수입국은 소수 식량수출국의 수출량에 크게 의존해야 하는 상황이기 때문에 식량안보의 문제에 직면하게 됨. 또한 보조금을 통한 농업의 유지도 용이하지 않기 때문에 식량수출국을 제외한 많은 식량

10) 이 부분은 성명환외(2000)연구의 일부를 정리하였음을 밝힌다.

수입국에서 식량안보를 확보하기가 쉽지 않음.

- 현재의 농업기술과 생산량을 기준으로 할 경우 앞으로 당분간 식량공급상의 문제가 없다는 논리를 가지고 있는 것도 사실임. 기상이변 등 재해 발생하거나 수출국의 생산량이 급격히 감소할 경우, 국가간의 정치, 외교적 이유로 수입할 수 없는 경우에 상황은 더욱 나쁘게 진전될 것임.
- 다른 공산품과 달리 국내의 소비자가 식량부족을 느낄 때, 외국의 소비자를 위해 식량을 수출할 수 없기 때문에, 정상적인 상황에서 무역자유화를 지향하는 국가라 할지라도 우선 자국민의 식량수요 충족이 우선일 수밖에 없음.

3. 식량안보의 기본 전제

- 식량안보 개념이 갖는 근본적인 의미를 다음과 같음.
 - ① 식량안보는 총체적인 개념의 국가안전보장을 달성하는 하나의 요소임.
 - ② 식량안보는 정치적, 사회적 안정을 도모하는 기본 정책수단임
 - ③ 국민의 가용식량이 모든 국민에게 균등하게 분배되는 것을 의미하는 것은 아닐지라도 국가의 정책수단을 통해 충분히 모든 국민이 식량에의 접근성이 보장되는 것을 의미함.
- 식량안보의 기본전제는 식량안보가 국가안전보장에 기여해야 하며, 국민의 질적, 양적 식량수요를 충족시킬 만큼 충분한 식량을 확보하는 것을 의미하고, 효율적인 국내 식량배분정책을 통해 양적인 것뿐만 아니라 영양적 측면에서까지도 모든 국민이 식량에 접근할 수 있게 하는 가격보장을 포함한 정책수단의 완비까지를 포함해야 함.

4. 식량안보의 정의

4.1. 국제기관의 공식적 정의

- 세계식량농업기구(FAO)는 “충분한 수량과 만족할 만한 충분한 품질의 식량을 필요한 시기에, 필요한 장소에서 입수 가능하고, 소비할 수 있으며, 이러한 상태를 지속할 수 있는 보증”을 의미한다고 정의함.
- 세계은행은 “모든 사람이 활동적이고 건강한 생활을 위해 언제든지 충분한 식량에 접근할 수 있는 식량의 유용성과 획득능력의 보장”을 의미한다고 정의함.
- EU는 “기아와 영양실조가 존재하지 않는 상태로 식량생산이나 획득을 위한 충분한 자원을 가지는 상태”를 식량안보가 달성된 상태라고 규정함.

4.2. 식량안보 개념규정

- 식량안보의 개념은 양적, 영양적으로 국민이 건전한 생활 수준을 영위할 수 있는 식량보장, 가용성(availability), 접근성(accessibility), 안정성(stability), 안전성(safety), 식량체계의 효율적 운영, 상시성, 지속성을 의미함.
- 즉 식량안보는 국민의 건전한 생활을 보장하기 위해 양적, 질적으로 필요한 만큼의 충분한 식량을 언제나 지속적으로 접근할 수 있도록 공급할 수 있는 능력의 확보라고 정의할 수 있음.
- 최근 식량안보는 기본적인 식량에 대한 국민의 접근성까지로 확대 해석됨. 즉, 국가차원에서의 식량안보와 가계차원에서의 식량안보를 포괄하는 개념으로 해석됨. 국가차원에서 식량가용성은 생산을 위한 자원보존과 수입능력을 위한 외환보유와 안정적 수입처의 확보를 의미하기 때문에 식량가용성은 국내 생산, 순수입, 재고량의 변화라는 세 가지 요소에 의해

결정됨.

- 반면에, 가계수준에서의 식량안보는 양, 질, 구매력의 개념에서 적절한 식량에의 물리적, 경제적 접근성을 의미하기 때문에, 가계수준의 식량안보는 적절한 소득과 경작지를 포함한 재산에 의존하게 됨.
- 식량안보를 보장하기 위해서는 다음과 같은 정책이 고려되어야 함.
 - ① 국가 균형발전을 위한 정책개발, 미시경제정책, 식량공급을 위한 농업부문의 지속적 성장, 저소득층에 초점을 맞추는 농촌정책
 - ② 토지와 자연자원에의 접근성 증대정책
 - ③ 소득이전 보조금 정책
 - ④ 식량수입정책과 가격안정 정책
 - ⑤ 비상시에 대비해 식량자원을 확보할 수 있는 비상준비계획 증진정책 등

Ⅲ. 일본의 식량자급률 목표설정관련 의식조사 결과

1. 조사개요

- 이 조사는 2003년 11월 중순부터 12월 중순까지 1달 동안 농림수산성 정보교류네트워크사업의 농가 모니터요원 3,224명과 소비자정보제공협력자 1,480명을 대상으로 실시하였으며, 이중 농가 2,667명, 소비자 1,294명이 응답함.

부표 1 조사개황

단위: 명, %

	농가	소비자
조사대상자	3,224	1,480
응답자	2,667	1,294
응답률	82.7	87.4

2. 조사결과

2.1. 식량자급률 인지도

- 식량자급률 지표에 대한 인지도를 조사결과 식량자급률이 무엇인지 내용을 잘 알고 있거나 어느 정도 안다는 농가모니터요원(이하 농민)이 88%, 소비자는 70%에 달해 식량자급률에 대한 인지도는 높게 평가됨.

부표 2. 식량자급률 내용 인지도

단위: %

	내용을 잘안다	내용을 어느정도안다	얘기는 들었다	전혀 모른다	무응답	계
농민	63.7	23.9	11.8	0.5	0.1	100.0
소비자	55.4	14.5	25.2	4.7	0.2	100.0

2.2. 장래식량사정에 대한 견해

- 장래 식량사정에 대한 전망을 질문한 결과 “매우 또는 어느 정도 불안하다”는 응답비율이 농가의 94%, 소비자의 90%로 매우 높았는데 “매우 불안하다”는 응답은 농민의 58%, 소비자의 44%로 나타나 대체로 농민의 불안감이 더 높게 나타남.

부표 3. 장래 식량공급에 대한 견해

단위: %

	매우 불안	어느정도불안	별로불안 하지않음	전혀불안 하지않음	모름 무응답	계
농민	57.6	36.7	4.6	0.4	0.7	100.0
소비자	44.4	45.6	8.5	0.4	1.1	100.0

2.3. 현재의 식량자급수준에 대한 견해

- 일본의 칼로리자급률이 40%수준을 유지하고 있는데 현재의 식량자급 수준에 대해 응답농민의 90%, 소비자의 85%가 자급률이 제고되어야 한다고 응답한 반면 현수준을 만족하는 비율은 각각 6%, 8%에 불과함. 따라서 일본 국민의 자급률 목표제고에 대한 요구는 높은 것으로 보임.

부표 4. 장래 식량공급에 대한 견해

단위: %

	대폭상향조 정	현수준유지	40%미만도 좋다	모름 무응답	계
농민	90.4	5.7	1.1	2.8	100.0
소비자	84.9	7.8	0.9	6.5	100.0

2.4. 식량자급률 목표 45% 설정에 관한 인지도

- 일본은 2010년 칼로리 자급률 목표를 45%로 설정했는데 이에 대한 인지도 여부를 조사한 결과 농민의 경우 “수치가 얼마인지 알고 있다”는 응답이

32%, “소비자와 생산자가 해결해야 할 과제가 있다는 것을 안다” 17%, “수치는 모르지만 자급률목표를 설정한 것은 안다” 는 응답이 37%에 달함. 반면에 소비자는 자급률목표 설정 수치를 안다고 응답한 비율이 14%로 크게 낮았고, 전혀 모른다는 비율이 34%로 높게 나타나 농민보다 목표설정에 대한 인지도가 크게 낮은 것으로 조사됨.

부표 5. 자급률목표설정 인지도

단위: %

	목표수치를 안다	수치는 모르지만 목표설정은 안다	소비자생산자과제를 안다	전혀모른다 무응답	계
농민	32.0	36.7	17.4	13.9	100.0
소비자	14.1	41.4	10.7	33.9	100.0

2.5. 식량자급률제고를 위한 소비자의 역할 중요성 인지도

- 식량자급률은 국민 식생활개선, 균형있는 식생활, 식품폐기 및 쓰레기 절감 등을 통해서 제고될 수 있는데 이에 대한 인지여부를 조사한 결과 이와 같은 사실은 안다는 응답이 농민, 소비자 각각 75%, 76%로 나타나 식생활의 중요성에 대한 인식에 큰 차이가 없는 것으로 나타남.

부표 6. 자급률제고를 위한 식생활개선의 중요성 인지도

단위: %

	알고 있다	어느정도안다	전혀 모른다	계
농민	31.7	44.1	24.2	100.0
소비자	31.1	45.4	23.4	100.0

2.6. 자급률제고를 위한 바람직한 식품소비 실천 여부

- 식량자급률제고를 위해서는 식생활개선, 식품폐기 절감 등 바람직한 식품소비를 실천해야 함. 조사결과 자급률 목표 제고를 의식해서 행동한다는

비율이 농가 17%, 소비자 16%였으며, 식량자급률목표 향상과 관계없이 실천한다는 비율이 각각 71%, 78%로 높게 나타나 자급률과 식생활의 연계성이 아직까지는 크게 높지 않은 것으로 나타남.

부표 7. 자급률제고를 위한 바람직한 식품소비실천 여부
단위: %

	자급률제고를 의식하고수행	관계없이 수행	실천 안함	계
농민	17.2	71.3	11.5	100.0
소비자	16.4	78.4	5.3	100.0

2.7. 자급률제고를 위한 식생활 실천

- 식량자급률제고를 위해서 바람직한 식생활의 실천이 중요한데 식량자급률제고를 위해 식생활개선이 반드시 필요하다는 의견은 농민 65%, 소비자 61%로 나타남. 식량자급률제고와는 별도로 건강과 환경차원에서 식생활개선이 되어야 한다는 의견은 각각 23%, 29%에 달해 식생활개선의 필요성 인식은 비교적 높게 나타남.

부표 8. 자급률제고와 식생활 실천의식

단위: %

	자급률제고위해 식생활실천 필요	건강환경요인으로 식생활 실천	식생활 정부 개입 불필요	기타·모른다	계
농민	66.3	23.4	4.9	6.4	100.0
소비자	61.4	29.2	2.5	6.9	100.0

2.8. 자급률제고를 위해 필요한 대책

- 식량자급률제고를 위해서 어떠한 대책이 필요한가에 대한 질문에서 농민의 55%, 소비자의 47%가 식생활교육, 국산농산물 소비촉진 등 소비측면에서의 시책추진이 중요하다고 응답함. 반면 소비자선호에 따른 생산확대는 농민 36%, 소비자 41%가 필요하다고 응답해 소비측면에서의 대응이

자급률 제고를 위해 생산측면보다 중요하다고 인식되고 있음.

3. 시사점

- 일본은 2000년 식량자급률 목표설정이후 자급률제고를 위해서 일본형 식생활개선, 소비자 교육 및 홍보, 바람직한 식생활 등 소비측면의 시책을 꾸준히 추진해 왔음.
- 2003년 자급률을 1999년과 비교해 보면 소맥은 9%에서 14%, 대맥은 7%에서 9% 높아졌고 대두와 쌀은 1999년 수준을 유지할 정도로 일본은 곡물생산 확대에 주력하였음. 1999년 이후 칼로리 자급률이 지속적으로 40%를 유지할 수 있었던 것은 이와 같은 생산과 소비측면의 노력의 결과임.
- 일본정부는 식량자급률목표 재설정을 위해 2004년도에 과거의 식량자급률목표추진을 위한 정책을 평가하면서 미흡한 점으로 소비자의 식생활개선 노력 미흡을 가장 크게 지적하고 있는데 이는 우리나라에서 식량자급률목표 달성 미흡시 정부의 의지부족으로 보는 시각과 큰 차이를 보임.
- 식량자급률 목표치 달성은 정부만의 몫이 아니고 소비자와 생산자가 모두 관심을 갖고 맡은 바 임무를 수행할 때 효과가 있음을 암시하고 있어 향후 우리나라도 자급률목표 설정시 소비자와 생산자의 역할에 대해 강조할 필요가 있음.

IV. 우리나라 맥류 수급 동향

- 2003년 맥류재배면적은 64천ha, 생산량은 158천톤으로 1970년 이후 지속적으로 감소하는 추세임
 - 맥류재배면적은 1970년 833천ha에서 2003년 64천ha로 90% 이상 감소
 - 밀재배면적은 1970년 97천ha에서 2003년 3천ha로 94천 ha 감소

부표 9 맥류 재배면적 및 생산 현황

단위: 천ha, 천톤

	2003		1970	
	면적	생산량	면적	생산량
보리	61	148	730	1,590
겉보리	9	20	342	667
쌀보리	24	60	388	923
맥주보리	28	78	-	-
밀	3	10	97	219
호밀	-	-	6	10
계	64	168	833	1,819

자료: 농림부, 농림업주요통계, 2004

- 보리쌀 소비는 쌀 소비감소와 동반하여 지속적으로 감소
 - 1인당 연간소비량: 1970년 37.3 ⇒ 1980년 13.9 ⇒ 1990년 1.6 ⇒ 2003년 1.5kg
- 겉보리와 쌀보리는 맥주보리 등과 함께 농가희망 전량을 농협이 계약재배로 수매한 후 일부를 AMS한도내에서 정부가 인수함. 정부가 인수한 보리는 군관수용 및 곡가조절용으로 방출함.
 - 겉보리는 보리차, 엿기름 등 가공용으로 사용되거나 잡곡으로 소포장 판매
 - 쌀 보리는 주로 잡곡으로 소포장 판매
- 전량 수입산에 의존하는 사료용 보리를 제외할 경우 겉보리는 수급이 일치하나 쌀보리는 수요가 잡곡용으로 한정되고 쌀이 주정용으로 공급되어

재고 누적이 문제가 되고 있음.

- 밀은 총곡물소비량의 24%를 차지할 정도로 쌀 다음으로 중요한 곡물이지만 자급률이 0.1%에 불과할 정도로 수요량을 전적으로 수입에 의존함. 최근 6년간 평균수입량이 386.6만톤, 5억4천만불에 달함.
 - 국별 시장점유율: 미국산 53%, 호주산 41%, 캐나다 6%
- 최근 제면용으로 가공적성이 뛰어난 호주산 ASW(Australian Standard Wheat) 수입이 증가하여 총 수입량의 36%를 차지함.
- 밀의 용도별 수요구조를 보면 제면용 39%, 가정용 30%, 빵용 12%, 과자용 10%의 비중을 차지함.
- 밀은 2001년부터 일부시군에서 지역특화작목육성사업으로 국비 및 지방비에서 50%씩 밀생산비를 일부 지원 해주고 있음.
 - 비료, 종자구입비: 26만원/ha
- 지금까지 밀의 자급률이 낮았던 이유는 가격경쟁력이 낮을 뿐만 아니라 외국 도입밀에 비해 가공적성이 뒤져 수요가 거의 없었기 때문임.
- 농촌진흥청의 추정에 의하면 겨울철 맥류생산가능면적은 논 738천ha, 밭 257천ha로 총 995천ha로 추정되어 생산잠재력은 충분함.
- 우리 밀에 대한 잠재수요층이 존재하고 있으나 현재 가공적성 부적절, 품질 저위 등의 이유로 수요 창출에 한계가 있음. 따라서 품질개선만 뒷받침된다면 국산콩처럼 수요가 증가할 가능성이 매우 높음. 특히 향후 GM 밀이 도입된다면 수요는 자연적으로 창출될 것으로 전망됨.

V. 일본의 전작보상제도(쌀 생산조정제도)

1. 개황

- 일본은 쌀 과잉해소대책의 일환으로 1969년부터 생산조정대책을 실시하였는데 1978~1986년은 “논 이용재편대책”으로 사료작물과 맥류생산 증진 및 경영규모화를 유도함. 이후에 1987~1992년 “논농업확립정책”, 1993~1995년 “수전영농활성화대책”, 1996~1999년 “신생산조정추진대책”, 2000년부터는 “수전중심토지이용형 농업활성화대책”으로 전환되어 시행되고 있음.
- 정부는 전작 및 휴경 등 생산조정을 실시한 농가에 대해 일정금액을 지급에서 지원함.
- 지급대상은 정부가 제시한 계획면적 이상 생산조정을 실시한 농가이며, 2004년 지급단가는 기본금액의 경우 맥류, 대두 및 사료작물 4만엔/10a, 메밀 등 일반작물은 2만엔/10a인데 가산금, 중점작물 특별지원 등을 재배하면 맥류, 대두, 사료작물 등 중점작물은 농가당 최고 73만엔까지 받을 수 있음.

2. 水田中心 土地利用型 農業活性化 對策

□ 기본개념

- 수요에 부응한 쌀의 계획적 생산을 철저히 하는 것이 주목적임.
- 쌀을 심지 않는 논을 유용하게 활용해 보리, 밀, 대두, 사료작물을 재배해서 본격 생산함.

□ 지역 논 농업진흥계획 수립

- 향후 5년간 논농업진흥계획을 수립함.

- 보리, 밀, 대두 등의 재배면적 확대와 밭 단지화를 도모
 - 전업농에 의한 토지이용집중 육성
- 적정진흥지역 수립지역에서는 보리, 밀, 대두, 사료작물 생산기반 정비, 기계시설 지원, 기술경영지도 등을 중점 실시함.

□ 수요에 대응한 쌀의 계획적 생산

- 수급상황을 정확히 반영한 수급계획 책정
- 작황변동 등에 적절히 대응
 - 풍작시 목표초과량에 대해 주식용이외 처리
- 계획적 생산 추진
 - 과거 전작면적 기준배분시스템에서 쌀의 생산수량 및 작부면적을 기준으로 배분

□ 논에 있어서 보리·밀·대두·사료 등의 본격적 생산

- 쌀을 심지 않는 논을 유용하게 활용해 맥류, 대두, 사료작물 등을 본격적으로 생산하여 정착화시키고 확대해 나갈 수 있는 새로운 보조시스템을 마련함,

○ 보조금 지급내용

- 전액국고보조로 지원
- 작부의 단지화 및 전업농의 토지이용집중, 재배기술지도 등의 실시를 전제로 기본적 보조
- 기타토지이용형작물의 일정한 기본적 보조
- 논 고도이용(1년2작, 2년3작 등)에 대한 가산금 보조
- 경영확립 보조를 보완하고 쌀 계획생산을 위해 조정면적에 추가보조를 실시함.

- 자금조성은 농가가 10a 당 4천엔을 각출하며, 나머지는 정부자금에서 지원

부표 10 보조금 지급단가

단위: 천엔/10a

	맥류,대두, 사료작물	토지이용형작물(메밀 등)
기본부분	10	7
전업농가산금	40	20
중점작물특별 지원	13	-
고도이용가산금액	10	10

□ 새로운 맥류정책추진방향

- 1998년 5월 맥작농가 및 맥류산업의 장래 전망을 개척해 나가기위해 제반의 시책을 종합추진하는 내용의 “새로운 맥정책 대강”을 발표함. 새로운 맥류정책은 수요에 입각한 양질의 맥류를 생산한다는 관점에서 출발하였고 민간유통시스템을 통해 생산자와 수요자가 직거래를 통해서 품질평가를 받도록 하며, 맥작농가의 경영안정 도모하기위해 「맥작경영안정자금」을 도입하는 것을 골격으로 하고 있음.