

국민의 먹거리 기본권 보장

국가식품계획 수립

■ 연구자 (허남혁, 충남발전연구원 책임연구원)

최종정리 : 허남혁(충남발전연구원 책임연구원)

1. 「국민먹거리기본법」 제정과 ‘국가식품계획’ 수립

□ 현 황

○ 먹거리와 관련된 정책들과 관할 부처들이 흩어져 있고 서로 연결되어 있지 못함

- 국가 및 지역의 농업활동과 국민들의 안정적 먹거리 섭취 지원 정책 간에 연계되어 있지 않고, 식량자급률 제고정책과 국민의 건강한 먹거리 섭취 증진정책 간에 연결되어 있지 못함
- 통합적인 식품정책(food policy)가 아니라 식량정책(농식품부), 식품산업정책(농식품부), 식품안전정책(보건복지부)만 서로 별개로 존재함

○ 그 결과 글로벌 식량위기와 건강위기, 기후위기의 시대에 먹거리 정책의 목적이 제대로 달성되고 있지 못함

- 식량자급률은 지속적으로 하락하고 있음
- 국민들의 비만과 당뇨병 발병률이 지속적으로 높아지고 있으며, 계층간 영양섭취의 양극화 경향이 점차 심화되고 있음
- 한국 농업의 환경적 지속가능성은 개선되지 못하고 있음: 에너지 사용량, 화학물질 사용량, 폐기물 발생량 등
- 보건복지부의 각종 식품 지원사업들이 농업적 연계성을 전혀 지니고 있지 못함. 사회복지시설에 대한 식품비 현금지원으로 인해 식품구매의 기준 자체가 없음

○ 국가적 차원의 지속가능하고 건강한 먹거리 공급계획 수립 및 지자체 관련활동 지원 필요성

- 식량위기 시대에 국가 및 지역 차원의 식량자급률 제고: 국내 생산의 계획을 통한 안정화 유도
- 농업, 지역, 건강, 환경 목표를 통합하는 통합적 계획의 필요성: 양질의 국내산/지역산 농식품 공급을 통한 국민의 영양불균등 해소와 건강 증진 측면의 강화
- 기본적으로 지속가능하고 건강한 농식품체계(food system)라는 관점을 유지: 생산, 유통, 판매, 소비, 폐기의 전단계에 대한 고려

○ 농업과 식품부문에 걸쳐 기존의 산업적 관점을 뛰어넘는 새로운 관점을 제시한다는 의의

- 농업을 통한 농촌공간의 유지(다원적 기능)와 국민의 건강 유지라는 측면을 강조함으로써 기존의 농산업/식품산업에만 국한되었던 농정과 식품정책의 틀을 재고

- 다양한 주체들의 포괄 및 참여 유도: 기존의 농민/농산업계 중심의 농업정책 틀에서 벗어나, 소비자로서의 국민 전체, 그리고 식품산업계와 관련되는 타분야 주체들까지 포괄하여 네트워킹하고 협력을 유도하는 프레임이자 계획
 - 이를 위한 범부처 차원의 위원회 구성 및 계획 수립, 지자체 하위계획 수립 권고
- 전세계적으로 2008년 글로벌 식량위기 이후에 식량자급률 제고와 국민의 건강증진(먹거리 접근성 제고)을 서로 연결시키는 중장기 프로그램들이 수립되고 있는 추세임

※ 해외 각국의 계획수립 사례

국가	명칭	특징	부처	연도
프랑스	국가식품프로그램	식품(영양)접근성+공급+식문화+소비자 선택 통합	농식품부	2010
영국	푸드 2030	건강한 식사+경쟁력있는 농식품체계 구축+지속가능한 생산+환경부하 감축	환경식품농촌부	2010
캐나다	국가식품전략	소비자 영양접근성+국제시장경쟁력+지속가능성	민간(농산업계)	~2013
호주	국가식품계획	소비자 영양접근성+자연자원기반 유지+식품공급사슬 경쟁력 강화+식량안보 기여	농림부	~2013
러시아	식량안보 독트린	식량안보 외부위협 대응+식량자급률제고+소비자 영양접근성+식품안전	연방정부	2009
중국	국가식품안전 중장기계획	생산력증진+식품비축/유통/가공개선+생산자원보호	국가발전개혁위원회	2008
일본	식과 농림어업 재생 대책	강력한 농업실현+6차산업화와 소비자 유대강화+신재생에너지촉진+방재 강화	농림수산성	2012



□ 정책목표

- 국민농업의 안정적인 발전과 식량안보 확보
- 글로벌 식량위기와 국민들의 건강한 먹거리 섭취증진
- 지구온난화 시대에 지속가능한 농업과 먹거리 증진
- 농어민 주도 식품산업의 안정적인 성장을 통한 농어민 소득 증진

□ 정책내용

○ 국가식품계획의 수립

- 종합적인 중장기 전략계획의 수립
- 사전 연구조사 진행
- 의견수렴 프로세스 진행

<주요 내용>

제1축	안정적이고 지속가능한 공급기반 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 식량자급률 제고 - 친환경 유기농업 확대 - 농민소득 보장 - 귀농 활성화 - 로컬푸드 활성화
제2축	건강한 먹거리에 대한 국민의 접근성 제고	<ul style="list-style-type: none"> - 지역농업-식품지원사업 연계 강화 - 비만 당뇨 저감노력 - 공공급식 개선
제3축	식문화유산의 보전 활용 통한 지역활성화	<ul style="list-style-type: none"> - 6차산업화 활성화 - 전통음식 가공조리 활성화
제4축	식생활교육 증진	<ul style="list-style-type: none"> - 학교딛발 확대 - 도시농업 증진
제5축	농식품체계의 지속가능성 증진	<ul style="list-style-type: none"> - 어메니티 유지 관리 - 환경부하 감축(탄소배출, 폐기물배출) - 생물다양성 증진

○ 계획수립, 조율 및 실행을 위한 거버넌스 기구의 수립 : 대통령 직속 국가식품위원회 설치

- 대통령 직속 국가식품위원회 설치 : 부처간 협력체계 구축
- 농식품부: 농업 생산과 유통, 식품산업 부문
- 보건복지가족부: 식품 소비 부문과 먹거리복지 부문
- 환경부: 농식품체계의 지속가능성 제고(특히 탄소배출 감축, 폐기물 절감대책)
- 문화관광부: 1차산업과 농촌지역을 기반으로 하는 음식관광의 활성화 부분
- 국토해양부: 농촌공간 관리 부분
- 교육과학기술부: 학생 식생활교육 활성화 관련 학교와의 협력 부분
- 기획재정부: 예산 및 재원마련 부분

○ 「국민 먹거리기본법」 제정

- 국가식품계획의 수립과 국가식품위원회의 시설을 위한 법적 근거마련을 위해 「국민 먹거리기본법」 제정

- FAO가 명시하고 있는 국민들이 기본적으로 누려야 할 인권으로서의 먹거리 인권 (right to food)을 기본으로 하고, 건전한 국민농업의 발전을 통한 농어민 소득보장 목적과 소비자들의 건강한 먹거리 섭취를 통한 건강 증진 목적을 서로 연계시키는 것을 주된 내용으로 함

국민의 먹거리 기본권 보장

식량안보를 위한 식량자급률 제고

■ 연구자 : 장경호(농민정책연구소 녀름 부소장)

최종정리 : 허남혁(충남발전연구원 책임연구원)

1. 식량자급률 50% 달성을 위한 종합대책 마련 및 임기 내 자급률 5% 제고

□ 현 황

- 2000년대 이후 전세계적으로 만성적인 식량부족 상황이 고착화되면서, 식량 공급 부족과 가격폭등이라는 애그플레이션(agflation)이 빈번하게 발생
 - 식량자원에 대한 민족주의 경향이 강화되면서 러시아, 중국, 우크라이나 등 주요 곡물수출국들이 곡물수출 통제조치를 강화하면서 애그플레이션이 더욱 심화
 - 5~7개 곡물메이저가 장악하고 있는 국제곡물시장의 독과점 구조 때문에 투기자본의 곡물 투기가 성행하면서 상황이 더욱 악화
 - 유엔국제식량농업기구(UN/FAO), 옥스팜(Oxfam) 등 대부분 국제기구와 전문기관이 세계 식량위기의 장기화를 경고하면서 21세기 세계는 식량위기 시대로 변화
- 최근 우리나라의 식량자급률은 2011년 기준 22.6%에 불과하며, 경제협력개발기구(OECD) 회원국 가운데 최하위권에 위치
 - 그 가운데 주식인 쌀을 제외한 나머지 곡물의 자급률은 약 4% 수준에 불과하여 국민의 먹거리를 안정적으로 확보할 수 있는 대책이 절실히 필요
 - 이처럼 우리나라는 식량의 해외의존도가 너무 높기 때문에 애그플레이션 및 식량위기에 대한 대응능력이 매우 취약한 상황
- MB정권은 식량의 안정적 확보를 위해 해외 농업개발로 약 138만톤, 독자적인 국제곡물조달체계로 400만톤을 확보하겠다는 계획을 발표
- 해외 농업개발은 생산기반, 농기계, 농업용수, 수리관개시설, 저장설비, 도로 및 철도 등 수송인프라와 같은 막대한 투자비용을 동반
 - 해당 국가의 식량수출통제조치와 같은 장벽을 고려할 때 안정성과 지속성을 보장되지 않음
 - 일부 예외적인 경우를 제외하고 해외 농업개발은 경제적 타당성, 안정성과 지속성 등의 측면에서 실효성이 거의 없는 것으로 평가
- 독자적인 국제곡물조달체계 역시 예외적인 경우 틈새시장을 통해 제한적인 성과를 거둘 수는 있으나 안정성과 지속성 측면에서 실효성이 매우 낮음
 - 한국 보다 훨씬 더 앞서, 국제곡물시장이 공급과잉 상태였던 조건에서 독자적인

곡물조달체계 구축에 나섰던 일본의 사례에서 교훈을 얻어야 함

- 만성적인 공급부족에 놓인 국제곡물시장의 현재 조건에서 한국의 독자적인 조달 체계 구축은 거대 곡물메이저의 틈바구니에서 실효성을 갖기 어려움
- 곡물 수출국들의 수출통제조치와 국제곡물시장의 독과점 구조 등과 같은 냉정한 현실을 고려할 때 MB정권의 해외 식량확보 방안은 실효성이 거의 없음
- 결국 MB정권의 해외 식량 확보는 틈새시장을 통한 제한적인 성과만 가능하며, 국민의 안정적인 식량확보 방안으로서는 사실상 낙제점

☐ 정책목표

- 차기 정부 임기 내에 식량자급률을 연평균 1%씩 높여 현행보다 5% 높여 국민의 먹거리 안정 기반을 확대함
- 국내 식량자급률 50% 목표를 달성하기 위한 중장기 종합대책을 마련함
- 안정적인 해외 식량확보를 위해 인근 국가간 식량안보 국제협력을 강화함

☐ 정책내용

- 국민의 안정적 식량확보에 필요한 우선순위를 분명하게 설정하되, 최우선 순위는 국내 식량자급률 제고에 중점
 - 다음 순위로 대북 쌀지원 재개 및 남북 농업협력의 성과를 (가칭)남북공동식량계획으로 발전시켜 한반도 공동의 식량자급률을 제고
 - 그 다음 순위로 동북아시아 경제공동체 추진과 연계하여 인근 국가들과 식량자원 공동개발 및 다자간 식량안보 협력체계를 구축
 - 마지막으로 해외 농업개발 및 독자적인 국제곡물조달체계는 틈새시장을 공략하여 실효성있게 추진하며, 매 시기별로 부족한 식량은 현행 방식으로 보완
- 현행 쌀 생산기반을 안정적으로 유지하고 식량자급 기반을 높이기 위해 대북 쌀 지원을 쌀 수급안정 및 쌀값 안정의 주요 수단으로 활용함
- 우리밀 자급률을 10%로 높이고, 콩, 보리 등 주요 잡곡의 공공비축을 확대하여 식량자급률을 연차적으로 높임
- 학교급식을 포함하여 공공급식에 필요한 농산물 및 가공식품의 원료 농산물 공급

에 있어서 지역산 비율을 증대함

- 중장기적으로 식량자급률 50% 달성을 위한 기본계획 수립하고, 5년 단위로 단계별·품목별 식량자급률 목표 설정 및 세부추진 계획 수립
 - 지속적인 식생활교육 강화를 통해 과도한 육류소비 및 사료곡물 수입을 억제하고, 식량자급률 목표와 연계하여 농지보전 및 농가소득 등 종합대책 수립

II. 식량자급률 목표 달성을 위한 적정 규모의 농지 보전

☐ 현 황

- MB정권은 2009년 농지법 개정으로 비농업인의 농지소유를 대폭 허용하고, 우량농지가 포함된 농업진흥지역 농지 65,743ha를 일제히 해제하였음
 - 한국토지주택공사가 계획관리지역과 자연녹지지역 안의 농지를 소유할 수 있도록 허용하여 농지의 비농업적 개발과 투기여건을 조장함
 - 헌법과 농지법에도 불구하고 전체 농지의 42.8%가 임차농지이며, 그 중 비농업인 소유 농지가 약 61% 차지
 - 이같은 농지제도의 문란으로 인해 쌀직불금 부당수령 사태가 발생하였고, 농지임대차 가격 상승으로 농업생산비가 증가하여 농가경제 악화의 요인으로 작용
 - 2007년 이후 연평균 약 21,853ha 농지가 비농업용으로 전용되면서 농지면적이 빠르게 감소하고 있고, 우량농지 포함 농업진흥지역도 크게 감소함
- 농지 소유, 보전 및 이용 전반에 관한 제도 부실은 농지 투기를 조장하고 농촌의 무분별한 난개발을 초래하였음
 - 농지 전용 및 개발로 인한 농지 면적의 감소는 식량위기 시대에 대응하여 식량자급률을 높이는데 결정적인 장애 요인으로 대두
- 국민의 식량을 안정적으로 확보하기 위해서는 적정 규모의 농지를 보전하는 것이 매우 중요함
 - 농지는 투기의 대상이 아니라 농업생산 및 생태환경 측면에서 보전되어야 하는 소중한 자원으로 자리매김해야 함

☐ 정책목표

- 식량자급률 목표와 농지보전 규모를 직접 연계함
- 비농업용 농지수요에 대해 집단적·계획적 관리방안을 마련함
- 난개발과 투기방지, 생태환경 보전을 위해 농지 공개념제도를 도입함

☐ 정책내용

- 식량자급률 달성에 필요한 농지면적을 보전하기 위해 농업진흥지역을 엄격히 유지하고, 비농업적 농지개발 및 전용의 조건을 엄격히 규제
- 토지 공개념제도를 준용하여 우선 농지부터 공개념제도를 도입하여 농지의 소유·보전·이용에 대한 종합적인 관리제도를 정비
- 농지농용(農地農用)의 원칙에 따라 농지의 계획적 이용 및 보전을 촉진하는 제도적 장치를 단계적으로 확대
- 농가부채 청산과 연계한 농지, 향후 상속이농으로 발생할 비농민의 소유농지를 대상으로 농지의 국공유 면적을 순차적으로 확대
- 현행 농지은행제도를 개편하여 국가 차원의 농지관리를 전담할 기구로 확대하고, 농지은행을 통한 국공유 면적 확대 및 농가에 대한 장기 임대차를 확대

국민의 먹거리 기본권 보장

대북 쌀지원 및 남북 농업협력

■ 연구자 (장경호, 농민정책연구소 녀름 부소장)

최종정리 : 허남혁(충남발전연구원 책임연구원)

I. 대북 쌀지원 재개로 남북관계 개선 촉진

☐ 현 황

○ 2002~2007년 동안 연간 약 40~50만톤의 대북 쌀지원이 지속되었고, 남북관계 개선과 국내 쌀 수급안정의 선순환 관계를 형성함

- 당시 대북 쌀지원은 쌀의 재고부담을 해소하여 쌀값 안정에 기여했는데, 국내 쌀 생산농가에 약 1.3% 가격상승 효과를 가져다 줌

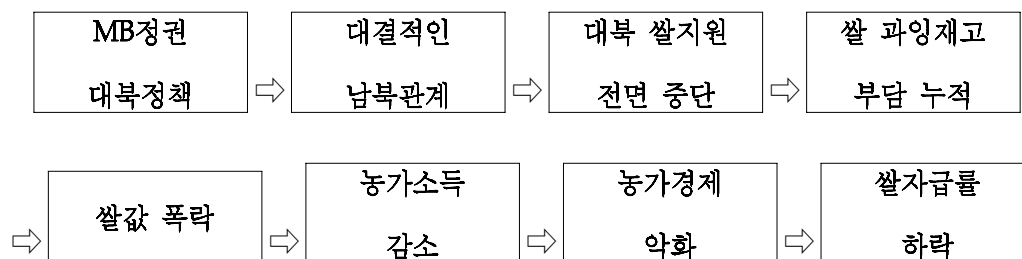
<대북 쌀지원 규모> (단위 : 천톤)

연도	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
규모	400	400	400	500	100	400	-	-	-

○ MB정권에서 대북 쌀지원 중단으로 쌀값 폭락사태가 발생하고 쌀 생산농가의 실질소득이 크게 감소하였음

- 2008년부터 대북 쌀지원 중단으로 쌀의 과잉재고가 누적되어 2009~2010년 쌀값이 최저 1996년 수준으로 폭락하는 사태 발생
- 쌀값 폭락사태 때문에 쌀 재배면적이 크게 감소하였고, 2011년 흉작으로 쌀 자급률이 30년만에 최저치인 약 86% 수준으로 급락

< MB정권의 남북관계와 쌀대란 >



☐ 정책목표

○ 대북 쌀지원 재개로 남북관계 개선을 촉진하는데 기여

○ 대북 쌀지원과 쌀 수급안정의 선순환으로 쌀 자급기반 확대에 기여

☐ 정책내용

- 대북 쌀지원을 재개하여 남북관계 개선을 촉진하고, 남북의 상호 신뢰구축과 화해협력 증진에 기여
 - 노무현 정부 당시 2006년 북한의 핵실험 직후 대북 쌀지원을 중단하였지만, 이후 2.13합의를 계기로 대북 쌀지원을 재개함으로써 화해협력의 기초를 유지하였고, 이것이 2007년 6자회담 합의와 10.4선언을 도출하는데 크게 기여한 선례가 있음
- 대북 쌀지원을 통해 국내 쌀 수급안정, 적정 재고, 쌀값 안정 등과 선순환 관계를 형성하도록 대북 쌀지원의 정례화 및 제도화 방안 추진

II. 대북 쌀지원과 남북 농업협력으로 한반도 농업공동체 기반 조성

☐ 현 황

- MB정권에서 대북 쌀지원 뿐만 아니라 남북 농업협력이 전면 중단되어 종전의 농업협력 성과가 상실되는 결과를 초래
 - MB정권 이전에 진행되었던 남북 당국간 농업협력에 관한 각종 합의사항이 사실상 폐기되었고, 민간 차원의 다양한 농업교류협력도 전면 중단
- 북한의 식량문제 해결을 위해서는 북한 스스로 자구적인 노력을 우선시 하는 가운데 북한의 농업생산 복구를 지원하는 농업개발협력이 필요함
 - 북한 농업개발지원을 통해 북한의 식량문제를 해결함으로써, 대북 쌀지원을 점차 적으로 상호간 식량교역으로 전환시켜 나갈 필요가 있음
 - 식량생산의 남북간 역할 분담 및 상호 교역을 통해 한반도 공동의 식량주권을 강화할 수 있고, 한반도 농업공동체의 토대를 마련할 수 있음

☐ 정책목표

- 북한 농업개발을 위한 남북 농업협력을 확대함
- (가칭)남북공동식량계획과 한반도 농업공동체 기반을 조성함

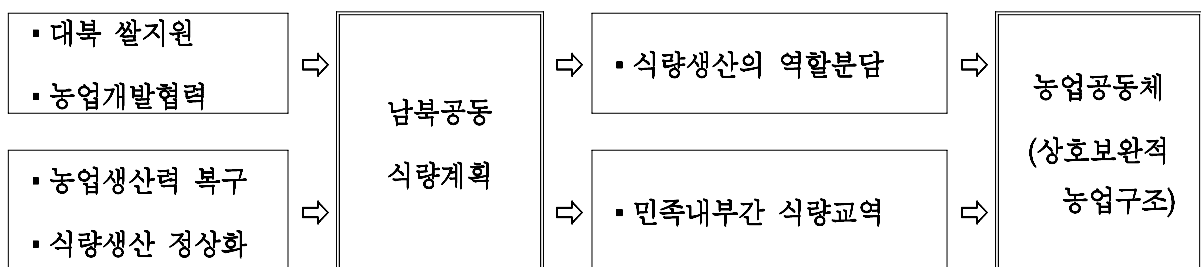
□ 정책내용

- 북한의 식량생산 능력을 높여 식량문제를 해결하기 위한 개발협력이 필요하며, 대북 쌀지원과 병행하여 북한 농업개발을 위한 남북 농업협력을 추진
- 북한의 자구적 노력과 남북 농업협력의 시너지 효과로 북한 식량문제를 해결하기 위해 남북농업협력위원회를 공동으로 구성하고 (가칭)남북농업협력지구를 지정

기대 효과	북한	공동	남한
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 식량문제 해소 ○ 선순환 촉진 ○ 경제개혁 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 화해협력 증진 ○ 평화공존 촉진 ○ 상호보완성 창출 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 안보리스크 감소 ○ 재정부담 경감 ○ 민간투자 확대
	↑	↑	↑
목표	북측 농업생산력의 정상적 복구		
	식량생산의 정상적 복구 - 최소 650만톤 ~ 최대 800만톤 -		
	↑	↑	↑
중점 과제	영농자재 제약요인 완화	농업기술 제약요인 완화	생산기반 제약요인 완화
	↑	↑	↑
기조	(가칭)남북농업협력지구		
	남북농업협력위원회 : 공동농업개발협력		

- (가칭)남북공동식량계획을 통해 남한의 논농사(쌀)와 북한의 밭농사(잡곡)의 상호 보완적 구조를 창출하여 한반도 농업공동체로 발전

- 대북 쌀지원은 북측의 식량부족 완화를 위한 한시적 대책이며, 북한의 식량생산이 정상화되면 남북의 내부교역으로 전환



국민의 먹거리 기본권 보장

친환경 유기농업

■ 연구자 (이태근, 흙살림 대표이사)

최종정리 : 허남혁(충남발전연구원 책임연구원)

I. 친환경 유기농업 생산기반의 확대

☐ 현 황

- 전세계적으로 기후변화 이슈와 생태환경보전의 중요성이 점차 강조되고 있음
 - 농업의 환경기능 등 친환경농업 요건에 대한 대외적 요구와 기준이 강화되고 있음
- 친환경농업 조차 점차 고투입 농업방식으로 변화하는 경향이 있음
 - 정부 및 지자체 친환경농업 지원정책이 농자재 지원 중심으로 추진: 적절한 투입 기준을 고려하기 않고 유기자재를 과도하게 투입하는 고투입 농사가 지속
 - 생태순환, 지속가능 친환경농업이라는 본질적 가치에서 벗어난 친환경농업이 유지되는 문제를 가져오고 있음
- 유기농 재배면적이 증가하지 못하고 무농약인증 중심으로 친환경농업 구조가 유지되고 있음
 - 생산자 입장에서 무농약 인증과 유기농 인증간 차별성이 부족하여 유기농인증으로의 전환이 큰 이점이 없는 것으로 느껴짐
 - 판매가격의 차별성도 적을 뿐만 아니라 정부가 지원하는 직접지불금의 차이도 유기농 전환을 유도하기에 부족함 : 2012년 현재 친환경직불제 현황(천원/ha).
 논 : 유기 및 전환기유기 600, 무농약 400, 저농약 217
 밭 : 유기 및 전환기유기 1,200 무농약 1,000, 저농약 524
- 생산 안정성을 유지하며 유기농으로 전환할 수 있는 기술력이 부족
 - 화학비료를 완벽하게 대체할 수 있는 고품질 유기농비료 개발이 미흡
 - 유기농 전환을 위한 시비기술 등 수준 높은 유기농기술 교육이 부족
 - 토종종자, 유기종자 등 유기농업 기술체계를 완결하기 위한 필요한 핵심 부분의 기술기반이 취약

☐ 정책목표

- 고투입 유기농업을 생태순환형 유기농업으로 전환시키기 위한 정책기조의 변화
- 유기농 및 친환경농업 비율목표 확대 및 이를 위한 마스터플랜 수립
 - 친환경인증(면적기준) 비율 2020년까지 30%로 확대, 유기농인증(면적기준) 비율

2020년까지 10%(친환경인증의 1/3)로 확대

○ 지역단위 생태순환형 유기농업시스템 구축을 위한 연구개발 체계 수립

○ 생태순환형 유기농업 지원을 위한 기술 및 종자, 자재산업 기반 구축

□ 정책내용

○ 농자재 지원 중심의 친환경농업 지원방식을 직접지불제 지원 중심으로의 전환

- 유기농업자재에 대한 지원은 유기농자재의 외부투입을 늘리고 자원순환에 의한 유기농업을 저해할 수 있음
- 따라서 유기농자재에 대한 지원제도를 폐지하고, 유기농가에 현금으로 직접 지불하여 구입농자재 대신 자가 조제 유기농자재의 사용을 촉진함
- 친환경농업직불제 지원단가(논농사 기준)는 농법전환에 따른 4년간 평균소득감소분의 약 절반 정도를 보상하는 수준인 유기재배시 ha당 70만원/년 정도, 무농약재배시 50만원/년 수준으로 상향 조정
- 지역 및 지구단위로 친환경농업을 실천하는 경우 인센티브를 부여하는 등 전향적으로 개편: 가령 지구 단위로 무농약재배 이상의 친환경농법을 실천하는 경우 친환경직불금 지원단가의 약 10% 정도를 추가적으로 지원함

○ 유기농업 실천 농가의 적극적 육성

- 유기농업의 취지에 적합한 가족농을 전문화하고 「협동조합기본법」을 기초로 한 농업 협동화를 지원하여 규모 경영의 이점을 확보함

○ 2020년까지 친환경농업 예산을 전체 농업예산의 10%까지 확대

- 한반도 전체를 친환경농업지대화하는 것을 목표로 정함
- 2020년까지 유기농산물 생산량을 전체 농산물의 10%로 명시하고, 친환경농업 예산을 전체 농업예산의 10%까지 확대하는 것으로 목표로 함
- 이에 대한 구체적인 계획 수립함과 동시에 농식품부 및 산하기관의 유기농업 육성 지원체계를 개편함

○ 지역 내 자원이 순환될 수 있는 유기농업시스템 구축을 위한 연구개발 및 지원체계 구축

- 농촌진흥청 산하에 (가칭)“유기농업연구센터” 설립

○ 토종 및 유기종자 연구개발 지원 및 활성화, 이를 위한 토종종자육성법 제정

- 토종종자의 범위를 식물 뿐만 아니라 동물까지 포함하여 이를 체계적으로 보존·관리하며, 이를 농민들이 재배, 또는 사육을 독려하도록 함
- 전국적으로 흩어져 있는 전통종자 수집과 우리 토종종자 육성을 위해 지역농민과 학계가 참여하는 토종종자연구소의 설립
- 토종종자 육종농가 인증제도, 또는 육종장인제도를 도입하여, 토종종자를 재배 또는 사육하여 그 종자를 공급하는 전문인력을 양성
- 토종종자 재배농가에 대한 토종종자 농업직불금 제도의 마련
- 지역 토종종자의 발굴 및 확산을 유도하기 위해 지역 수준에서 토종종자를 대여해주는 씨앗도서관(seed library) 설립의 지원

○ 친환경농산물 의무자조금제의 도입으로 생태순환형 유기농업 체계구축 뒷받침

II. 친환경 유기농 유통기반의 확충

☐ 현 황

○ 안정적 판로확보의 곤란

- 유기농산물 등 친환경농산물 수급구조의 만성적 수요부족 현상
- 비상대책이 필요한 친환경농산물에 대한 안전망 부족(과잉처분 등)
- 친환경농산물일 필요한 수요처와 공급처와의 불일치

○ 생협 등 대안유통조직에 대한 지원 미흡

- 국내산 친환경농식품 거래액의 약 20%를 차지하는 생협 등 대안유통직에 대한 물류시설, 지원사업 부재
- 지자체가 주도하는 친환경농식품 물류센터 건립지원사업이 있지만 대안 유통조직의 물류시스템과 상이하고 담보조건 등이 너무 높아 경제성이 확보되지 못함
- 친환경농산물 판매장에 대한 지원사업이 있지만 친환경농식품에 대한 인증제도 등이 마련돼 있지 않아 친환경농식품 판매채널로서의 기능을 하기 어려운 구조임

☐ 정책목표

○ 보육에서 초·중·고까지 친환경무상급식 확대

○ 공공부문에 대한 친환경농산물 공급확대

○ 꾸러미, 생활협동조합 등 대안유통 활성화

☐ 정책내용

○ 학교급식법의 개정

- 보육시설에서 초·중·고까지 전 교육과정으로 친환경무상급식을 확대함
- 국가와 지자체의 예산 지원을 의무화하고, 기초 및 광역 급식지원센터 설치를 명문화함

○ 공공부문에 대한 친환경농산물 공급확대

- 군대급식을 친환경농산물로 전환함
- 다른 계층보다 좋은 품질의 먹을거리가 더 필요한 유아, 어린이, 청소년 및 빈곤층, 노인층, 환자 등이 이용하는 사회복지시설이나 병원 등 건강하고 안전한 먹거리를 집중적으로 공급할 필요가 있는 대량급식소들을 대상으로 친환경농산물 사용 의무화 대량급식소를 지정함

○ 대안유통 조직에 대한 직거래자금 및 물류시설 지원

- 친환경농식품 소비지 판매장 지원사업을 용자가 아닌 보조로 전환하거나, 금융조건을 완화함
- 생협을 농신보 대상 단체에 포함시키고 생협의 농신보 신용보증료를 지역농협과 동일한 수준으로 조정함
- 친환경농산물 직거래자금 배정시 환경농업단체연합회의 회원단체의 경우 환경농업단체연합회가 직접 관리하고, 단위농협의 경우 농협중앙회가 담당하도록 함
- 친환경농산물 직거래자금 지원액을 상향 증액(400억→600억 이상)하고, 친환경농업 유통활성화를 위하여 금리를 인하(현행 3%→1%)하고 상환기간을 연장함(1년→3년)

○ 저소득층 친환경농산물 꾸러미 공급제도 도입

- 기초생활보장수급자들에게 친환경농식품 꾸러미를 직접 배송하여 직거래를 활성화시키고 쿠폰식이나 전자식이 아닌 농산물을 제공

Ⅲ. 친환경 유기농 가공기반의 확충

☐ 현 황

○ 농가 및 마을단위 소규모 가공품 유통에 대한 과도한 규제

- 꾸러미유통 등 새로운 직거래 방식이 활성화되어 농가나 마을단위에서 소규모로 가공 생산한 제품에 대한 수요가 크게 늘어나고 있음
- 꾸러미유통은 다품종 소량생산을 특징으로 하는 유기농업 생산구조에도 적합하여 유기농산물 직거래확대의 주요한 수단으로 주목받고 있음
- 그럼에도 불구하고 농가 또는 마을단위의 소규모 가공생산품은 제도적 규제로 인해 자유로운 유통이 제약당하고 있으며, 이는 꾸러미사업 등 새로운 직거래활성화의 저해요소가 되고 있음

○ 친환경농산물 가공 기반의 취약성

- 현재 국내 친환경·유기가공식품의 생산기반이 매우 취약하여 수입 유기농산물을 원료로 하여 가공하거나 완제품 형태로 수입한 유기가공식품이 절대비중 차지
- 국내 유기가공품시장의 규모는 2011년 현재 3,777억원이며, 이중 약 73%인 2,739억원이 수입원재료나 수입반가공품을 원료로 제품이 만들어지며 약 15% 정도가 수입완제품
- 친환경농산물 가공산업은 친환경 유기농업 육성 및 지원정책의 핵심 요소가 돼야 함에도 친환경농산물 가공산업에 대한 육성정책이나 지원이 부족함
- 친환경농산물 가공기술, 자본, 시설이 열악하고 판매처가 협소하여 친환경농식품 산업 발전을 위한 기초인프라가 부족함
- 유기가공식품의 동등성 추진으로 국내 유기 및 친환경가공산업이 위축되고 치명적 타격 우려

☐ 정책목표

- 농가 가공품, 마을단위 소규모 가공품 생산과 유통의 활성화를 통한 농가 부가가치 창출제고 및 농가소득 증진
- 친환경농산물 가공 육성지원사업을 통한 해외 유기가공식품 시장잠식의 억제와 국내 친환경 유기가공식품 시장점유율 확대

□ 정책내용

- 식품위생법 등 식품관련법을 정비하여 농가 가공, 마을단위 소규모 가공품 생산 및 유통에 대한 제도적인 문제점을 보완
 - 식품위생법 등 식품관련법 정비를 통하여 중앙정부 수준에서 정책적 의지표명을 통한 제도적 보완
- 국내 친환경농산물 가공 육성지원 사업 추진
 - 친환경농산물 원료 구입, 제조시설 및 장비 등 지원
 - 친환경 농산물가공에 필요한 친환경 부재료 및 천연 첨가제 개발
- 외국의 유기농식품 인증시 동등성 원칙을 인정한 범조항의 재개정
 - 수만^{km} 운송으로 이산화탄소를 다량 배출하여 유기농의 원래 취지에 부합하지 않기 때문

생산자와 소비자가 가까워지는 로컬푸드 활성화 정책

■ 연구자 (허남혁, 충남발전연구원 책임연구원)

최종정리 : 허남혁(충남발전연구원 책임연구원)

□ 정책제안 배경 이해

○ 전세계적인 로컬푸드 열풍 관련 메가트렌드 : 기존 글로벌/산업적 먹거리체계에 대한 성찰과 대안 모색

- 1) 저가 식량의 외국조달시대 종말 : 만성적 애그플레이션 시대의 식량안보 문제
- 2) 도시농업의 부흥 : 도시민의 먹거리 생산활동 욕구 증대
- 3) 소비자 건강문제의 심각화 : 비만, 당뇨의 급증
- 4) 소비자의 먹거리 불신 지속 및 근원과 출처에 대한 요구 증대
- 5) 농촌지역 보유자원의 농업 내외 주체간 네트워크 통한 활용 경향
- 6) 사회적경제와 협동조합의 부흥 : 농식품 영역의 새로운 지역공동체적 주체 형성

○ 로컬푸드의 개념

- 얼굴 없는 농식품 => 얼굴 있는 농식품 (소비자가 생산자를 알아볼 수 있는 농식품)
 - 생산자-소비자가 서로 먼 농식품 => 생산자-소비자가 서로 가까운 농식품 (물리적, 심리적, 단계적)
 - 고투입 산업형 농업에 기반한 글로벌 푸드시스템 => 가족농의 생태농업에 기반한 로컬푸드시스템
 - short chain (프랑스, 이탈리아) / 지산지소 (일본) / Know your farmer, Know your food (미국)
- => 이를 통해 1) 농가경제, 2) 지역경제/지역공동체, 3) 소비자 건강, 4) 환경, 5) 교육이라는 다각적 목표달성 가능 : 20세기의 지속가능하지 않은 산업적이고 글로벌한 농식품체계에서부터, 21세기에 걸맞는 지속가능하고 건강한 새로운 농식품체계의 전환이라는 시대적 과제에 부응

해외 정책사례

- 미국 농무부(USDA)의 Know Your Farmer, Know Your Food(2009)
- 프랑스 농림식품부의 circuits courts 증진정책(2009)
- 일본 농림수산성의 지산지소(地産地消) 추진정책(6차산업화법, 2010)
- 네덜란드 농림부의 다기능적 농업(MFA) 육성과 로컬푸드 정책(2008)
- 영국의 로컬푸드 중간지원기관(Making Local Food Work)



1. 로컬푸드 직판의 활성화를 통한 농민-소비자 상생대책 강구

☐ 현 황

○ 전세계적으로 농가 생산물의 직판을 장려하는 추세

- 미국/유럽의 농민장터, 일본의 지역농산물 직판장 등이 폭발적 증가세(미국의 농민장터 2012년 현재 7,500개소 이상이며 해마다 1천여개 씩 증가세, 일본의 지역농산물 직판장 17,000여 개소, 프랑스/영국/이탈리아/네덜란드 등 유럽의 거의 모든 국가들에서도 농민장터나 농가직판장 같은 농가직판 형태가 급속히 확산중)
- 직판은 농가가공, 숙박, 음식판매, 체험 및 관광 등 농어업/농어촌 6차산업화 활동의 핵심적 고리 역할을 한다는 점에서도 매우 중요한 정책적 영역으로 간주되고 있음
- 이에 대한 중앙정부, 지방정부 차원의 정책적 지원이 확대되고 있음

○ 우리나라에서는 농가 직판이 제도적으로 지원받고 있지 못함

- 특히 전국적인 유통채널을 보유하고 있는 대규모 상업농이나 산지유통조직에 참여하고 있는 농가 이외에 영세 가족소농 및 고령농들의 안정적 판로가 확보되어 있지 못함
- 인터넷 전자상거래 이외의 직판은 거의 유명무실한 상태임: 하지만 대면접촉이 담보되지 않는 인터넷 전자상거래의 무분별한 장려는 효과를 거두고 있지 못한 실정임

☐ 정책목표

○ 다양한 농가 직판활동의 활성화를 통한 생산자-소비자 상생방안 마련

- 직판활동 참여율을 현재의 2배로 늘려나감
- 소비자와 생산자가 직접 만날 수 있는 기회를 대폭 확대함

☐ 정책내용

○ 소비자가 신뢰할 수 있는 직판시스템 구축 지원

- 농민장터, 농가직판장, 꾸러미사업, 지역생협, 농가식당 등 소규모 신규사업에 대

- 한 지원 및 관리체계 구축: 중간지원기관 통한 맞춤형 지원, 사후 컨설팅 활성화
- 기존 직판장 및 가판대에 대한 관리체계 구축
- 농가들의 직판 조직 결성에 대한 지원 및 관련 지역/광역/전국단위 연합회 결성 지원
- 농민장터(farmers' market), 농가 직판장 등 명칭 사용과 개설의 자격요건 및 지원요건 법제화(직접생산물 판매비중 규정)
- 기존 도로변 직판장의 정비(인증시스템, 온라인 정보제공) 및 다양한 직판장 형태 활성화 지원(농가, 마을, 도로변, 관광지, 도시내, 복합형)
- 기존 상업활동공간에 지역농가 로컬푸드 직판코너를 도입하는 활동의 장려(샵인샵 개념) : 대형마트, 하나로마트, 전통시장/5일장 등에 지역농가 직판코너 입점 장려
- 소비자 분양사업의 활성화(CSA의 일종) 지원 : 과수, 장독대, 토종작물, 자연보호 지역(강화 매화마름, 청산도 구들장논, 예산 황새마을) 등
- 농가 직판시장과 저소득층 식품지원 간의 연계사업 시행 : 미국의 WIC 농민장터 프로그램 사례

○ 농가 직판 상품의 다양화를 위한 농가수제가공품 직판활동 지원

- 농가 수제가공 활성화 지원 : 소규모 농업인가공센터 설치 확대 통한 인허가 문제 해결
- 농가 수제가공 관련 식품위생법규 완화

○ 지역 원산지 표시제의 확대 시행

- 우선 시군 수준까지 지역 원산지 표기를 권장하는 자율적 지역 원산지 표시제의 시행 : 농산물, 축산물 및 가공품, 대형마트에 대해 우선적으로 시행
- 더 나아가 생산자명의 자율적 표기 시행 권장
- 중장기적으로는 지역 원산지 표시제의 의무화 : 모든 농축산물에 대한 표시제 시행

II. 친환경 로컬푸드 공공급식과 공공조달 활성화

☐ 현 황

- 친환경 로컬푸드 식재료의 급식 공급이 공론화되고 있는 학교급식과는 달리, 다양한 공공급식 영역과 공공조달에서는 친환경 로컬푸드 식재료의 공급이 이루어

지고 있지 못함

- 공공급식 : 어린이집, 대학교, 사회복지시설, 공공기관, 군대, 경찰, 교도소 급식 등
- 공공조달 : 공공기관 및 준공공기관의 식품구매행위(지자체 식품지원사업, 명절선물, 일상소비용품 등)
- 공공급식의 시장규모는 학교급식 부문에 육박하는 것으로 추정되고 있음

○ 특히 영양취약계층들이 밀집되어 있는 사회복지시설급식 및 공공조달(지자체 식품지원) 영역에서 급식의 질 문제가 심각하게 제기되고 있는 실정임

- 조건 없는 현금지원 방식으로 개별 기관들이 식재료를 구매하고 있는 탓에, 단가 절감을 위해 저가의 질낮은 식재료가 사용되고 있는 현실임
- 학교급식 이외에는 급식 품질 및 영양관리가 제대로 이루어지고 있지 못함

○ 전세계적으로 학교급식과 공공급식을 선두로 하여 친환경 로컬푸드 식재료의 공급을 정책적으로 장려하고 있는 추세임

- 이 영역은 WTO 정부조달협정에서도 예외를 인정받고 있기 때문에, 정부의 의지에 따라 정책적인 구매가 가능함

< 해외의 법제화 사례 >

미국	농업법 (2008)	SEC. 4302. 지역에서 생산된 농식품의 구매 (1) 장관은 이 법과 아동영양법의 재정지원을 받는 기관들에게 지역에서 재배되고 길러진 가공되지 않은 농산물을 가능한 최대 한도로 구매하도록 장려해야 한다. (2) 기관들에게 프로그램에 참여할 것을 조언하고 정책 관련 정보를 웹사이트에 제공해야 한다. (3) 이 법과 아동영양법의 재정지원(국방부 DoD 신선과일채소프로그램 포함)을 받는 기관들이 지역에서 재배되고 길러진 가공되지 않은 농산물의 구매를 위해 지리적 우선구매권을 사용하도록 허용한다.
프랑스	농어업 근대화법 (LMAP) (2010)	단체 급식, 공공급식, 외식업에 지역산물 공급의무 명시(230-1): 농민이 참여하는 '짧은유통' 생산물을 급식 및 외식부문에 공급하는데 있어 국가는 2010년 수요의 최소 15%, 2012년에는 20%를 달성하도록 한다. 제철 산물, 생산유통 과정에서 환경영향을 최소화한 산물, 품질원산지 보증 산물, 또는 환경인증 방식을 통해 재배한 산물"
이탈리아	재정법 488 (1999)	제59조 (고품질 유기농 식품의 발전): 고품질 유기농 식품의 생산을 활성화하기 위해 학교나 병원식당을 운영하는 공공기관은 유기농, 지역음식, 전통음식, 지리적표시제 인증 식재료를 제공해야 한다.
핀란드	지속가능한 공공부문 구매 행동 계획 (2009)	지자체가 관리하는 공공급식소에서 식재료 구매시 지속가능성에 가장 높은 우선순위가 주어져야 한다. 지속가능하게 생산된 식재료(유기농, 채식식단, 로컬푸드, 제철)가 2010년까지는 최소 월 1회, 2015년까지는 주 1회 공급되어야 한다.
브라질	학교급식법(2009)	브라질 국가학교급식프로그램(PNAE)에서 최소 30%의 식재료를 지역의 가족농/가족기업으로부터 직구매할 것을 의무화(제14조) - 총 PNAE 예산의 30%인 5억 2천만달러 규모의 로컬푸드 조달이 가능해짐
일본	식육추진기본계획 (2006)	학교급식의 지역산물 사용비율 30% 목표치 설정 (2004년 21%)
	학교급식법	영양교사가 식교육 지도를 실시할 때 학교급식에 로컬푸드를 활용하는 창의성을 지역 실정에 따라 발휘하도록 함

□ 정책목표

- 공공급식과 공공조달 영역에서 친환경 로컬푸드 식재료의 공급 활성화를 통해 국민 건강의 증진과 지역농업의 활성화 제고
 - 2018년까지 공공급식 영역에서 친환경 로컬푸드 식재료 50% 사용 목표(일부 가공품 제외)

□ 정책내용

- 중앙정부 차원의 공공급식/공공조달 개선계획 수립 및 시행
 - 기관 대상으로 각종 인센티브/별치기준 제정 통한 친환경 로컬푸드 식재료 공급 활성화 장려
- 학교급식지원센터의 기능 확대를 통한 공공급식/공공조달 관리 및 공급기능 지원
 - 공공급식 담당자와 지역농민 등 급식 관련주체들 간의 논의의 장 구축 지원
- 학교급식/공공급식 개선 관련 연구조사 및 교육을 담당하는 중앙차원 기구 설치
 - 영국의 School Food Trust, 핀란드의 EkoCentria 사례 등에서처럼 관련 데이터 수집 및 연구조사, 교육훈련, 프로그램 제공을 담당하는 중앙차원의 기구 설치 필요
- 지역산 제철 과채류의 정기적 제공: 과일류, 과채류
 - 과채류를 활용한 미각교육/식생활교육 시행
 - 과채류 생산농가 방문 등의 도농교류 체험 프로그램 병행
 - 과채류 생산자 단체와 협력하여 지역 수준에서 신선 과채류를 공급할 수 있는 시스템 구축
 - 해외 정책사례(유럽연합의 School Fruit Scheme: 2009년부터 시행중, 미국 농무부의 Fresh Fruit & vegetable Program/FFVP: 2004년부터 시행중)

III. 로컬푸드 가치 확산을 위한 범국민운동 전개

□ 현 황

○ 전 세계적인 로컬푸드 열풍과 정책지원 열풍

- 이는 정부 정책과 상관없는 사회문화적 현상 또는 신규시장 창출과정으로 볼 수도 있지만, 최근 들어 전세계 각국 중앙정부나 지자체가 이러한 상황 속에서 사회적 분위기를 확산하는데 매우 중요한 역할을 하고 있음
- 미국의 Let's Move, 일본의 Food Action Nippon, 프랑스의 Bien manger, 영국의 Eat Seasonably 등 지속가능하고 건강한 식생활을 장려하기 위한 범국가적 캠페인 사례
- 미국 대통령 영부인 미셸 오바마의 역점 활동이 바로 이 부분임(백악관 kitchen garden 활동과 Let's Move 캠페인 추진)



○ 전세계적으로 비농업인들의 먹거리 관련 활동 참여를 통한 대안적인 먹거리 추구 활동들이 크게 늘어나고 있음

- 도시민들의 텃밭활동 열풍: 전세계적인 도시농업 활동 및 정책 열풍
- 유럽의 사회적 농사(social farming) 정책수단 활성화 경향: 사회적 소외계층/질환자들의 농사활동 참여를 통한 치유 및 사회통합 효과와 농촌활성화 효과 제고(농가에서 사용가능한 바우처 제공)
- 건강한 먹거리를 매개로 하는 커뮤니티 활동의 활성화와 정책적 지원 추세: 텃밭활동 + 지역공동체 차원의 가공, 유통, 조리, 소비활동의 연계(미국 농무부의 community food project 지원사업, 영국 스코틀랜드/웨일즈 지방정부의 community food 관련 사업지원 프로그램 등)

○ 우리나라에서도 도시거주 비농업인들의 텃밭활동 의향 및 수요의 증가

- 텃밭 참여자들이 급속하게 확산되고 있음: 하지만 공급이 수요를 따라가지 못하고 있는 상황임
- 텃밭 참여자들이 국내산/지역산 로컬푸드 구매에 더욱 큰 의향을 보임(2010년 농

촌진흥청 조사)

- 중앙정부와 지자체의 도시농업 관련 정책들이 늘어나고 있음

☐ 정책목표

- 범정부적 로컬푸드 캠페인을 통하여 국민들에게 로컬푸드의 가치 홍보 및 참여 확산
- 비농업인을 위한 다양한 텃밭 프로그램의 제공을 통하여 건강증진, 도시미관개선, 지역공동체 활성화, 여가 및 치유효과, 농촌활성화 등 다양한 정책적 효과 달성
 - 텃밭활동에 참여하는 도시민/사회적 취약계층의 수를 2배로 확대
- 지역공동체 수준에서 다양한 먹거리 관련 활동에 대한 지원을 통한 지역공동체 활성화

☐ 정책내용

- 비농업인의 텃밭 관련 프로그램의 확대
 - 도시민들을 위한 개인용 텃밭, 지역공동텃밭, 주말농장, 클라인가르텐 등 다양한 유형의 텃밭공간 확대 공급
 - 유휴공간의 텃밭활용 활성화에 대한 제도적 지원: 온라인 통합사이트 활용 등의 수단
 - 텃밭 수확물의 공동활용(요리나눔)활동에 대한 제도적 지원: 커뮤니티 키친 등에 대한 소규모 시설 및 활동 지원
 - 사회적 취약계층(비농업인)을 위한 텃밭 프로그램 확대: 노인, 장애인, 질환자들을 대상으로 하는 도시/농촌 텃밭활동 프로그램을 제공하고, 농촌지역 교육농장들에 대해 사회적 취약계층들이 활용가능한 바우처 제도를 시행함
- 식생활교육과 로컬푸드 가치의 접목 확산
 - 현재 진행 중인 식생활교육국민네트워크 활동의 활성화 필요성
 - 기존 교육프로그램의 개편 : 기존 농업교육, 소비자교육 관련 프로그램의 로컬푸드 주제 수용을 통한 국민교육 활성화
 - 학교텃밭 프로그램의 범정부적 확대 추진 : 식생활교육의 중심적 공간/프로그램으로서 현재 농식품부의 스쿨팜 사업을 대폭 확대하여 전국적 규모에서 학교텃밭의

조성 및 활용 장려 (영국의 Food for Life partnership 프로그램 사례, 호주 정부의 스쿨가든재단 지원 사례)

○ 범국민적 로컬푸드 캠페인 시행

- 건강한 먹거리 구매와 도농교류 활동을 통한 국민건강 증진과 농촌 활성화 캠페인
- 미국의 Let's Move, 일본의 Food Action Nippon, 프랑스의 Bien manger, 영국의 Eat Seasonably 등 지속가능하고 건강한 식생활을 장려하기 위한 범국가적 캠페인 사례
- 아침밥 먹기 캠페인(일본), 신선한 지역산 제철과일 채소 섭취 캠페인(영국, 프랑스), 농촌 방문 캠페인(프랑스), 자기 텃밭가꾸기 캠페인, 자기가 먹는 먹거리와 자기에게 먹거리를 제공하는 농부를 알아가기 캠페인(미국) 등 다양한 로컬푸드 관련 내용의 캠페인을 민간, 정부, 민관협력 차원에서 동시다발적으로 전개함

○ 중앙정부 차원의 중간지원기관(민관거버넌스기구) 설립

- 조례 제정, 계획 수립 등과 같은 지자체의 관련 활동 지원(일본 농림수산성의 “지산지소 모델타운 지원”사업 사례)
- 민간의 모범사례 지원(영국의 Making local food work 기금 사례: 관련 NGO 컨소시엄-복권기금 지원)
- 지자체의 농식품 역내 마케팅 및 홍보활동 지원: 지자체 브랜드 및 인증마크의 역내 마케팅 활성화 지원(미국, 캐나다 사례)

국민의 먹거리 기본권 보장

동시다발적 FTA에 대응한 농업정책

■ 연구자 (김태곤, 한국농촌경제연구원 연구위원)

최종정리 : 허남혁(충남발전연구원 책임연구원)

☐ 현 황

○ 현재 한·중 FTA 협상이 진행 중에 있고, 캐나다, 멕시코, 호주, 뉴질랜드 등 농업강국과 추가 FTA 협상이 진행 중임

- 한·중·일 FTA 협상도 금년 중에 개시할 것을 3국간에 합의한 바 있음
- 앞으로 FTA에 의한 시장개방이 확대될수록 농산물 수입국인 우리나라 농업에 미치는 충격이 매우 클 것으로 예상됨

○ FTA에 의한 수입증가로 농업부문에 대한 영향력이 확대되고, 피해가 항구화하고 있음

- 그에 대한 대책으로서 정부는 한·칠레 FTA의 발효에 따른 농업대책(2004~10년)을 시작으로, 현재는 한·미 FTA 농업대책(2008~17년)과 한·EU FTA 농업대책(2011~20년)을 추진하고 있음

○ FTA 농업대책은 단기적으로는 FTA에 의한 손실을 보전하여 경영안정을 확보하고, 중장기적으로는 국제 경쟁력을 제고하여 한국 농업의 지속적인 발전을 보장하는 것이 목적임

○ 현행 FTA 대책은 여러 가지 문제점을 안고 있음

- FTA에 의한 영향은 직접적인 소득 감소와 생산 축소를 비롯하여, 지역 수준에서는 관련 산업의 생산 축소와 고용 감소, 음식업이나 도소매업 등 광범위하게 영향이 나타남
- 그러나 FTA 영향 평가는 직접적인 피해만 산정하고 있으며, 보상방식은 전국 평균가격을 적용하면서 한시적인 방식으로 이루어지고 있음
- 그 때문에 FTA 농업대책은 단기적인 손실보상이나 중장기적인 경쟁력 제고에 한계를 가지고 있고, 그 결과 농업부문의 소득 감소와 격차 확대 등 구조적인 문제가 더욱 심화되고 있음

☐ 정책목표

○ 동시다발적인 FTA에 의한 시장개방에 적절히 대응하여, 단기적인 피해를 보전하고 중장기적으로는 한국 농업의 체질을 강화함

○ 농업 경영의 안정을 보장하고 농업의 지속적인 발전을 도모하는 동시에, 직간접적인 영향에 대해 충분히 대응하여 지역경제의 유지에 기여함

□ 정책내용

(1) 한시적인 FTA 농업대책의 항구화

○ **현행 한시적인 FTA 농업대책을 항구적인 대책으로 전환하여, FTA에 의한 피해 확산에 대해 적절하게 대응할 필요**

- 한·미 FTA에 의한 영향평가 내용에 의하면, 국내생산 감소액은 발효후 5년차에 6,785억원, 10년차에 9,912억원, 그리고 15년차에는 1조 2,354억원으로 대폭 증가하며, 15년간 직접적인 누적 생산감소액은 12조 2,252억원에 달할 것으로 추정되고 있음(KREI).
- 반면 현행 FTA 농업대책은 10년간의 한시적인 대책으로 그치고 있어서, FTA에 의한 피해발생과 대책간의 불일치가 발생하면서 피해 보전이나 농업의 체질 강화에 한계를 보이고 있음

(2) FTA 피해보전 직불제 개편

○ **FTA 피해보전 직불제는 가격변동의 영향을 완화하여 소득을 안정화하는 기능을 갖고 있음**

- FTA를 통한 인위적인 시장개방에 의해 수입이 증가하여 손실이 발생하면, 이를 일정 수준으로 보전하여 농업경영의 안정을 충분히 보장해야 함

○ **소득보전 방식**

- 보전 기준은 가격 기준임
- 품목별로 당년 가격이 기준 가격(직전 5개년 중 최고와 최저를 제외한 3년 평균 가격)의 90% 수준보다 하락하는 경우 그 차액의 90%를 보전함
- 그런데 단지 가격이 90% 수준 미만으로 하락하는 경우, 가격 하락이 FTA 상대국의 수입에 의해 발생한 것을 입증하지 못하는 경우나 한·칠레 FTA에서와 같이 수입이 증가해도 다른 요인에 의해 가격이 하락하지 않는 경우 등은 발동되지 않는 문제가 있음

○ **정부는 당초 한·미 FTA를 상정하여 ‘소득안정 직불제’도입을 약속함**

- FTA에 의한 시장개방을 요인으로 가격이 하락한 경우 그 손실을 보상하는 직불제로서 도입을 검토했음
- 그러나 FTA 피해보전 직불제가 선행하여 실시됨에 따라 아직까지 소득안정 직불

제는 도입이 지체되고 있음

- 따라서 양자 간의 관계를 다시금 재조정할 필요가 있음

○ 소득안정 직불제가 FTA 피해보전 직불제와 별도로 실시하는 경우, 두 가지 방안을 검토할 필요가 있음

- 제1안) 소득안정 직불제는 FTA 피해보전 직불제 대상품목에서 제외되는 품목에 대해 실시하는 방안
- 제2안) 양자가 동일 품목을 대상으로 하되, 발동기준을 차등화하여 상호 보완하는 방안: 가령, 발동기준 가격이 기준가격의 90%까지는 소득안정 직불제로 보전하고, 90% 수준을 하회하는 부분은 FTA 피해보전 직불제로 보전하는 방식
- 대상 품목을 분리하는 경우에는, FTA 피해보전 직불제는 품목을 사후 결정하나 소득안정 직불제는 품목을 사전에 지정해야 하기 때문에 양자간에 품목을 달리하는 것은 현실적으로 불가능함
- 대상 품목이 동일한 경우에는, 가격 하락의 요인을 FTA 요인, WTO 요인, 기타 요인 등으로 구분하여 보전해야 하는 애로사항이 있음: 따라서 발동기준을 차등화하면 효과적인 소득안전망으로 기능할 수 있음
- 수입 영향이 큰 작물, 중요한 농가소득원 작물, 식량안보 기여 작물 등을 대상으로 목표가격을 보전하는 '변동지불'을 도입하되(발농업 직불제의 변동지불), FTA피해보전 직불제는 여기에 통합하여 운용하는 방안이 바람직함

(3) 농산물표시제도 강화

○ 시장개방에 대비하여 표시제도를 정비할 필요가 있음

- 표시제도는 국산품과 수입품을 구분하여 소비자의 객관적인 선택을 보장하는 효과를 가짐
- 국제 규범과 합치하면서 수입국의 입장을 반영하는 농산물 및 가공식품에 대한 구체적인 표시제도에 대한 연구가 필요함

○ 특히 가공식품의 원료 원산지 표시에 대한 의무화가 급선무이며, 동시에 위장 표시, 불법 표시 등에 대한 단속을 병행하여 표시제도의 실효성을 높이는 방안도 수반되어야 함

- 표시제도의 정착은 국산 농산물의 수요 확대를 유도하는 효과가 있음