

국민의 먹거리 기본권을 보장하자.

[리셋 코리아] (18) 식량위기와 식량주권정책 ②

2012.05.25 | 새로운사회를여는 연구원 | edu@saesayon.org

목차

1. 국민기초식량보장체제
2. 식량 자급률 50% 실현
3. 기초 농산물 국가 수매제
4. 먹거리 복지의 확대
5. 주요 연관정책
6. 먹거리 기본권 사회협약



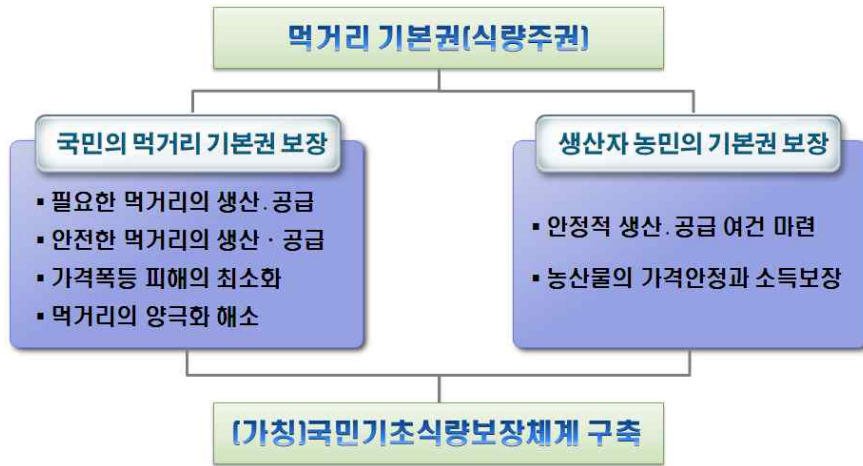
편집자 주> 새사연은 우리사회에 필요한 시대적 가치와 비전, 새로운 경제모델과 성장모델, 총체적 경제개혁, 보편복지를 망라하는 정책을 모아 드디어 『리셋 코리아』를 세상에 선보였다. 출판된 원고는 분량과 독자 편의를 위해 부득히 많은 자료와 부가 설명들을 생략할 수밖에 없었다. 여기서는 가급적이면 보고서 저자들의 원문을 살려서 회원들에게 제공하고자 한다.

지금 우리에게 닥친 농업과 먹거리 위기를 해결하기 위해서는 식량주권의 제도화가 필요하다. 이는 국민의 먹거리 기본권을 보장함으로써 먹거리의 양극화를 해소하고, 먹거리에 따른 건강과 안전의 불평등을 해소함으로써 국민들의 삶의 질을 고르게 향상시킬 수 있다. 먹거리 기본권은 개인과 가계가 책임져야 할 문제가 아니라 국가가 책임지고 보장해야 할 사회적인 문제로서 실질적 민주주의를 진전시키기 위한 주요 과제의 하나이다.

국민의 먹거리 기본권 보장을 위해서는 첫째, 국민이 필요로 하는 먹거리를 안정적으로 생산하고 공급하는 것이 중요하다. 지속가능성과 안정성 측면에서 국내 생산과 공급 기반을 우선적으로 확대해야 하며, 국제시장에서의 조달시스템 강화 및 국가간 협력을 통한 공급확보 등을 보완적으로 추진해야 할 것이다. 중장기적으로는 남북관계의 진전에 따라 남북 농업협력을 통해 한반도 전체의 식량자급 기반을 강화해 나가야 할 것이며, 특히 쌀(남)과 잡곡(북)의 협력을 우선적으로 시행해야 할 것이다.

둘째, 안전한 먹거리를 생산하고 공급하는 것이 중요하다. 지속가능한 생태농업의 기반을 확대하고, 안전한 친환경 농산물의 생산과 공급을 확대해야 하며, 이를 위해 우선적으로 공공 영역에서 사회적 수요를 창출하는 것이 필요하다. 지역을 기반으로 하는 공공급식 프로그램, 공동체 지원농업, 도농공동체 등과 같은 지역 먹거리 체계를 확대시켜 나가야 한다.

[그림 1] 먹거리 기본권을 바탕으로 한 농업 정책의 전환



셋째, 국제 곡물가격의 폭등과 애그플레이션(Agflation)¹⁾으로 인한 국민의 피해를 최소화하는 것이 중요하다. 국내 식량자급률의 제고를 중심으로 안정적인 생산과 공급 기반을 확대하는 것이 기본이다. 국제 곡물가격 폭등과 이상기후 등으로 인한 국내 먹거리 가격의 폭등을 예방하기 위해 최고가격을 설정하는 등 기초농산물의 가격안정장치를 제도적으로 마련해야 할 것이다.

넷째, 먹거리의 양극화에 따른 건강과 빈곤의 불평등을 해소하고 국민의 보편적 삶의 질을 높이는 것이 중요하다. 안전한 먹거리의 전달체계 역시 이윤과 수익 보다는 공익을 우선으로 하는 사회적 경제 영역에서 구축해야 한다. 빈곤층과 저소득층에 대한 보편적인 식량지원 프로그램, 사회복지시설을 비롯한 소외계층에 대한 공공조달 등 사회복지와 먹거리 기본권을 연계하는 사회경제적 시스템을 강화해야 한다.

또한 국민의 먹거리 기본권을 보장하기 위해서는 먹거리의 생산자인 농민의 기본권 보장이 동반되어야 한다. 우선 농민이 안심하고 생산에 전념할 수 있는 제도장치를 마련해야 하며, 다음으로 농산물의 가격안정과 소득보장이 제도적으로 보장되어야 한다.

1) 농업(agriculture)과 인플레이션(inflation)의 합성어로, 농산물 가격 급등으로 일반 물가가 상승하는 현상을 말한다.

이러한 농업과 먹거리 정책의 목표와 방향에 부합하도록 식량주권을 제도화하는 핵심과제로 국민기초식량보장체계를 제안한다.

해외의 식량주권 제도화 사례

식량주권을 제도화하는 것은 크게 세 가지 유형으로 구분할 수 있는데, 실제 정책은 세 유형 가운데 하나를 선택하는 문제라 아니라 모든 유형을 포괄하되 예산과 자원의 한계를 고려하여 각 유형별 정책의 시행범위를 탄력적으로 결정할 수 있다.

첫째, 소득적 제도화의 형태가 있다. 이는 복지정책 차원에서 사회적, 경제적으로 먹거리에 대한 접근성이 떨어지는 취약계층에 대한 먹거리 보장을 제도화하는 것으로 대부분의 국가에서 시행하고 있다.

둘째, 식량권을 헌법에 명문화하는 형태가 있다. '경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약'이 담고 있는 식량권(혹은 굶주림으로부터의 자유)을 기본적 인권의 관점에서 보장하는 것으로 쿠바, 과테말라, 니카라과 등 많은 나라들에서 식량권의 내용을 헌법에 담고 있다.

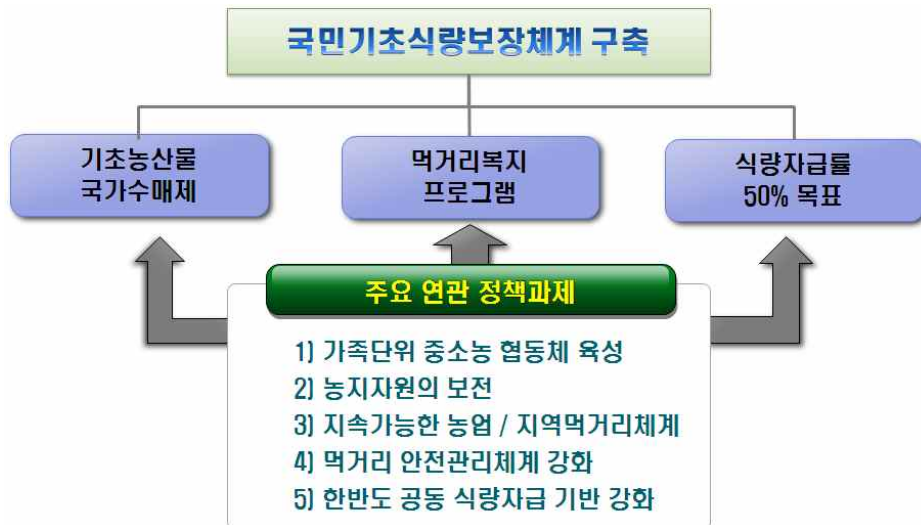
셋째, 적극적 제도화의 형태로 식량주권을 헌법 혹은 법률로 보장하는 것이다. 아프리카의 말리, 세네갈, 아시아의 네팔, 라틴아메리카의 볼리비아, 에콰도르, 베네수엘라는 국가 차원에서 식량주권 개념을 받아들이고 이를 헌법 속에 명기하거나 관련 내용을 법률로 규정하는 한편 식량주권을 실현하기 위한 제도적인 노력을 기울이고 있다. 한편 세계식량위기와 금융위기를 맞아 인도는 국민의 70% 이상에게 일정량의 먹거리를 보장하거나 싼 가격에 먹거리를 공급하는 '식량보장법(National Food Security Act)'을 추진하고 있다.

| | |
|----------------------|---|
| 식량주권 법제화 | 베네수엘라, 미국(메인 주), 말리, 에콰도르, 네팔, 니카라과, 세네갈 |
| 국가식량보장체계 구축 | 인도(국가식량보장법), 영국, 일본(식량자급률) |
| 농업의 사회적 가치 실현 | 유럽, 이탈리아 |
| 생산자와 소비자의 연대 운동의 체계화 | 생협 : 일본, 유럽, 미국, 캐나다 등 지역먹거리체계 : 미국, 캐나다, 유럽 공동체 농업 : 브라질 |

1. 국민기초식량보장체계

국민기초식량보장체계란 기초 농산물의 안정적인 생산과 공급, 가격안정, 저소득층 및 공공급식에 대한 지원 등을 위한 제도적 장치를 포괄하는 시스템을 의미한다. 이를 구성하는 핵심 정책과제는 식량자급률 50% 실현, 기초농산물 국가수매제, 먹거리 복지를 위한 기초농산물 지원 프로그램 등이다. 또한 위와 연계된 주요 정책과제로는 중소 가족농 중심의 협동체 육성, 농지자원의 보전, 지속가능한 생태농업 발전, 먹거리 안전관리 체계 강화, 한반도 공동 식량자급 확대 등이 있다.

[그림 2] 국민기초식량보장체계의 기본구조



2. 식량자급률 50% 실현

대체로 국내 식량자급률의 적정 수준은 50% 정도라고 의견이 모아지고 있는데, 최근 이명박 정부조차 식량위기에 대비하여 50% 수준의 공급능력을 확보해야 한다고 주장하고 있다. 하지만 해외조달에 의존하는 경우 한계가 있다. 국제 곡물시장은 소수의 곡물메이저가 장악하고 있기 때문이다. 오히려 자본과 기업에 대한 지원으로 막대한 재정을 낭비할 뿐만 아니라 일부 제3세계 국가에 대한 소(小)제국주의적 수탈이 우려된다.

국내 밀, 콩, 보리 생산증대를 통한 자급률 제고방안은 이미 오래전부터 제시되어 왔다. 아울러 중장기적으로는 남북 농업협력을 통한 한반도 공동의 식량자급 확대를 추진하고, 식생활교육을 통한 육류소비의 감소를 통해 자급기반을 높이는 것이 실효성 있는 대안이라 할 수 있다.

[그림 3] 식량자급률 50% 달성 방안

첫째, 현행 쌀 생산기반을 최대한 유지

- 단기적으로는 탄력적인 생산조정, 중기적으로는 대북 쌀지원 재개
- 장기적으로는 가공용을 포함한 소비 촉진을 중점적으로 추진

둘째, 쌀 이외에 밀, 보리, 콩 등과 같은 곡물류의 자급률 제고

- 이모작 등을 통한 경지이용률을 높이는데 초점
- 이모작의 경우 경관보전적불제와 같은 소득연계 방안이 필요

셋째, 중장기적으로 곡물사료 수입을 감소

- 한편으로는 국내 조사료 생산기반을 확충
- 다른 한편으로는 육류소비 감소를 유도하는 식생활교육 중점 추진

넷째, 공공급식, 먹거리복지와 국내산 식재료 조달 확대

- 공공분야를 중심으로 국내산 농산물에 대한 사회적 수요 창출
- 학교급식, 공공급식 등 공적분야 식재료 조달 시스템 구축

3. 기초농산물 국가수매제

농산물의 생산비를 보장하는 가격정책과 농업의 다원적 기능을 유지하기 위한 소득정책도 필수적이다. 농산물대란 및 가격폭등을 방지하고 가격안정을 유지하기 위해서도 적극적인 가격정책도 필요하다. 기초농산물 국가수매제는 이러한 적극적인 가격정책과 소득정책을 포괄하는 제도를 의미한다. 먹거리의 기초가 되는 주요 농산물을 대상으로 정부의 직접수매, 농협 등 생산자단체를 통한 계약재배 등과 같은 방식을 통해 안정적인 생산기반을 유지하고, 생산비를 보장하는 품목별 최저가격(하한선)과 국민이 수용가능한 최고가격(상한선)을 설정하여 기초농산물의 가격이 안정적으로 유지되도록 하는 것이다. 물론 이러한 방식들은 모두 공적 재원을 활용함으로써 궁극적으로는 국가가 책임지는 제도가 되는 것이다.

농림수산식품부 자료에 의하면 현재 우리나라가 활용할 수 있는 감축대상보조금 규모는 약 1조 4900억 원에 이른다. 지금 당장이라도 2004년과 같은 추곡수매를 시행할 수 있는 수준이다. 그리고 현행 고정 직접지불금은 허용보조금이기 때문에 수매제도와 병행실시가 가능하다. 뿐만 아니라 WTO가 허용하고 있는 최소허용보조금(de-minimis)도 있다. 이는 우리나라 농업 총생산액 약 40조원의 10%에 해당하는 약 4조원 규모로서 품목 특정 혹은 품목 불특정 방식으로 적극적인 가격정책에 사용할 수 있다. 이렇게 본다면 적어도 약 5조4천9백억원 정도가 적극적인 가격정책에 활용될 수 있기 때문에 보조금은 전혀 부족하지 않다.

결국 남은 문제는 WTO의 허용규정과 보조금의 허용한도 내에서 정부가 얼마나 효과적으로 재원을 운영하느냐에 달려 있다. 이 부분은 현행 정부의 가격 관련 정책을 전체적으로 재검토하여 적극적인 가격정책과 제도장치로 새롭게 개편 설계하면 가능하다.

WTO 규제하에서도 가격정책이 가능한가?

- 정부 직접수매 가능 : 감축대상보조금총액(AMS) 한도내에서 가능
 - > 현재 AMS 한도 : 약 1조4,590억원
- 농업 계약재배 가능 : 생산자단체를 통한 계약재배는 규제대상이 아님
 - > 정부 자원 투입과 계약재배를 간접 연계하는 설계 필요
- WTO 규정 보조금 한도는 충분 [직접지불 등 허용보조금 한도는 없음]
 - > 최소허용보조금(품목특정, 품목불특정)은 약 4조원 규모

가격정책/소득정책에 필요한 재원은 충분한가?

- 양곡관리특별회계 : 1조3,890억원(2011년)
 - 농특회계(고정직불) : 6,195억원(2011년)
 - 변동직불기금(변동직불) : 9,079억원(2011년)
 - 농산물가격안정기금 : 2조5,859억원(2011년)
- ⇒ 2011년 기준 총 5조5,023억원. 가격정책/소득정책 운용에 충분

WTO 규정이나 재원의 문제가 아니라 현행 수매관련 제도 전반의 개편 문제

4. 먹거리 복지의 확대

먹거리 양극화를 해소하고 건강 불평등을 완화하기 위해서는 먹거리와 관련된 적극적인 복지정책을 연계하는 것이 매우 중요하다. 학교급식 지원, 복지시설 급식 지원, 수급자 및 차상위계층 정부양곡 50% 할인, 여성, 유아 및 어린이를 위한 모자 영양공급(WIC) 프로그램, 푸드뱅크 지원 등 국내외 다양한 사례를 분석하여 기초농산물 지원 프로그램을 제도화하는 것이 필요하다.

또한 지역 먹거리 체계를 통해 안전한 먹거리를 공급함과 동시에 농업과 농촌에 새로운 활력소를 제공할 필요가 있다. 지역의 소비자들에게 신선하고 믿을 수 있는 먹거리를 공급해주며, 지역 내 영세한 가족소농들이 접근하기에 용이한 지역시장을 활성화해야 한다. 이를 위해서는 기초 시·군 단위에서 가능한 지역먹거리체계와 광역·도 단위에 적합한 먹거리체계 그리고 전국 단위에서 효과적인 먹거리체계를 잘 결합시키는 것이 중요하다.

5. 주요 연관 정책과제

가. 중소 가족농의 협동체 육성

전업농, 기업농 등과 같은 소수 개별농가 위주의 생산방식으로는 국민기초식량보장체계를 구축할 수 없다. 절대다수 농가를 포괄할 수 있는 가족단위 중소농 협업체를 새로운 농업생산주체로 육성해야 한다. 중소농 협업체를 주도할 인력으로서 지역일꾼농민제도를 도입하고, 농업생산주체로서 여성농민에 대한 차별제도를 철폐하여 법적 지위를 완전하게 보장하며, 사회적 일자리와 연계하여 신규 농업인력을 확보해야 한다.

나. 농지자원의 보전

농지공개념제도를 도입하여 농지자원의 보전, 이용, 관리를 엄격히 규제하고 규제에 대한 사회적 보상으로서 직간접적인 소득지원을 병행해야 한다. 중장기적으로 비농민의 농지소유를 엄격히 규제하고, 농지의 공유화를 확대해 나가며, 중소농 협업체에 대해 공유농지의 우선적 경작권을 부여할 수 있도록

농지은행제도를 확대 개편해야 한다.

다. 지속가능한 생태농업 발전

지속가능한 생태농업으로 단계적으로 전환해 나가야 하며, 시장수요의 포화상태를 극복하기 위해 우선적으로 공공 영역에서 사회적 수요를 확대해야 한다. 우선적으로 중앙정부 및 지방자치단체의 협력으로 지역먹거리체계를 도입하고 정착시키는 사업을 중점적으로 시행해야 한다.

라. 먹거리 안전관리체계 강화


분산된 먹거리 안전관리체계를 일원화하고, 수입농산물의 검사 및 검역체계를 강화하며, 특히 GMO에 대한 규제를 강화해야 한다. 아울러 현행 과학적 안전기준의 부실로 인한 먹거리 위협을 해소하기 위해 중단기적으로는 사전예방의 원칙을 엄격히 적용해야 한다. 중장기적으로는 과학적 기준 이외에 사회적, 경제적, 문화적 기준을 마련해 나가야 한다.

마. 한반도 공동의 식량자급 기반 확대

남북관계의 진전에 따라 남북 농업협력을 단계적으로 발전시켜 나가면서 중장기적으로는 한반도 공동의 식량자급 기반을 확대하고, 이를 국내 식량자급률 목표와 연계시켜 나가야 한다. 우선적으로는 쌀(남)과 잡곡(북) 등 식량생산 분야의 협력을 통해 (가칭)남북공동식량계획을 운영할 수 있도록 하며, 이를 토대로 남북의 상호보완적 농업체계를 확대시켜 나가야 할 것이다.

6. 먹거리 기본권에 관한 사회협약

먹거리 기본권에 대한 사회적 합의의 도출과 범국민적인 지지를 확보하기 위한 '먹거리 기본권 사회협약 체결과 제도화'를 추진할 필요가 있다. 이미 공고하게 구축되어 있는 신자유주의 개방농정을 전환한다는 것은 쉽게 이루어질 수 없을 것이며, 국민의 광범위한 지지를 바탕으로 국가가 정책과 제도를 통해 개입함으로써 실현가능할 것이다. 따라서 범국민적 지지와 강력한 실천운동을 통한 제도개선을 이루어야 하며, 사회협약과 법제화가 주요수단이 될 수 있을 것이다. 먹거리 기본권에 관한 사회협약의 주요 내용은 다음과 같이 예시할 수 있다.

첫째, 정부, 국회 그리고 생산자 농민과 국민의 대표가 협약의 주체로 참여한다. 둘째, 협약에 담긴 내용으로는 먹거리 기본권의 개념과 중요성, 국민의 먹거리 기본권, 먹거리에 대한 농민의 기본권, 먹거리 기본권 보장을 위한 국가의 의무와 역할 등이다. 셋째, 사회협약을 실천하기 위해 국회는 특별법을 제정하거나 현행 기본법을 전면 개정하여 먹거리 기본권 사회협약을 입법화해야 하며, 추후 헌법 개정시 협약내용을 헌법조항에 명문화할 수 있도록 할 필요가 있다. 

[표1]먹거리 기본권 사회협약의 주요 내용

| 항목 | 주요 내용 |
|-------------|--|
| 국민의 먹거리 기본권 | <ul style="list-style-type: none"> - 필요한 먹거리 안정적 제공 - 안전한 먹거리의 제공 - 먹거리 양극화 해소 - 가격폭등 피해 최소화 |
| 농민의 먹거리 기본권 | <ul style="list-style-type: none"> - 안정적 생산·공급기반 강화 - 농산물 가격안정과 소득보장 - 농민의 정당한 몫 보장 |
| 국가의 의무와 역할 | <ul style="list-style-type: none"> - 먹거리 기본권 보장 - 먹거리 기본권의 제도화 |