

● 진보신당 정책토론회

진보신당 농업 · 농촌 정책

2010. 2. 24

일 시	2010년 2월 24일 11시
장 소	국회 의원회관 제4간담회의실(130호)
사 회	정태인 정치바로 소장
발 표	박종포 · 박창규 진보신당 객원연구원
토 론	임성주 진보신당 전남도당 집행위원장
	박상희 한국농업경영인 중앙연합회 정책실장
	곽길자 전국농민회총연맹 정책국장

진보신당 농업·농촌 정책의 개요

박종포·박창규 || 진보신당 객원연구원

1. 식량자급률의 법제화로 안정적인 먹거리를 보장하고 생산기반을 안정화시켜 우리의 식량안보 및 식량주권을 지켜낸다.

(1) 식량자급률 법제화의 의미

가. 식량자급률 확대의 중요성

① 식량위기의 현실화

○ 우리나라는 주요곡물의 70%이상을 해외로부터 조달하고 있으며, OECD가입 30개국 중 곡물자급률이 27위에 해당할 정도로 자급기반이 취약한 상태임.

○ 하지만 폭발적으로 증가하고 있는 세계 인구, 중국·인도 등 개도국의 소득증가와 1인당 식량수요증가, 지구 부양능력의 한계, 부족한 농업용수, 파괴되는 지구환경과 이상기후의 빈발, 세계 곡물시장의 과점적 구조와 다국적 곡물메이저의 영향력 등을 감안할 때 세계적 식량위기가 도래할 가능성이 매우 높은 실정으로 이같은 외적인 요인은 식량자급률 확대를 더 이상 미룰 수 없음.

② 국민 건강권 확보

- 특히 먹거리안전에 심각한 문제가 발생하여 국민 건강을 위협하고 있는 현실에서 식량자급률의 확대는 양적인 확대만을 의미하는 것이 아니라 안전한 농산물의 공급이라는 ‘질적 확대’를 의미한다고 할 것임.

③ 농가소득 향상

- 수입개방의 전면적 확대는 값싼 외국농산물의 수입 급증으로 농산물 가격의 폭락과 농가소득의 하락을 가져왔음. 특히 생산자 농민의 소득감소는 농업농촌을 황폐화시키고 있으며, 후계인력의 문제를 심각하게 고민해야 할 상황까지 이르고 있음.
- 식량자급률의 확대는 국내 농산물의 생산과 소비를 확대함으로써 달성되어야 하며, 이를 통해 생산자 농민의 소득 향상에도 기여하게 될 것임.

나. 식량자급률 목표(안)

- 정부가 제시한 10년간 자급목표(2012년 30.8~32.8%)는 현행 신자유주의 개방농정의 식량수급 추세를 그냥 내버려두어도 달성가능한 수준으로서 이는 식량주권의 실현을 위한 식량자급률 목표수준 설정에 정면으로 배치되는 것임.
- 첫째, 국내 식량자급률 50% 달성을 중장기 목표로 설정함. 1/3도 안되는 식량자급률로는 식량주권을 포함한 농업의 공공적 역할을 실현할 수 없으며, 최소한 절반 이상의 식량자급률 달성을 정책목표로 설정해야 함.
- 둘째, 법제화 도입후 첫 5년간은 현행 보다 5% 향상을 목표로 설정함. 중장기 목표를 효과적으로 실현하기 위해서는 식량자급률 법제화 이후 첫 5년간은 현행 약 25~30% 보다 5% 향상된 30~35% 수준을 목표로 설정함.

- 셋째, 5개년 단위 기본계획을 수립하여 추진함. 중장기 식량자급률 50%를 달성하기 위한 기본계획을 5개년 단위로 수립·시행하고, 종전 5년의 성과를 평가하여 향후 5년의 식량자급률 목표수준을 단계적으로 높여 나감.

(2) 식량자급률 추진방안

- ① 첫째, 주식인 쌀은 현행 생산수준을 유지함.
- ② 둘째, 밀, 콩, 조식료 등을 중심으로 식량자급률을 확대함. 밀0.2%, 옥수수0.8%, 보리46.5%, 콩13.6%에 지나지 않음. 밀과 콩은 안전한 먹거리의 중심 품목으로서 효과적으로 자급률 확대가 가능하며, 조식료는 축산농가에 많은 생산비부담을 안겨주고 있으며, 이는 곧 소비자물가 상승으로 이어지고 있다. 또한 지역자원순환의 친환경농업으로의 전환에 필수적이며 농가소득 향상에도 기여할 수 있음.
- ③ 셋째, 소비측면의 자급률 확대방안도 병행 추진함. 학교급식을 포함하여 소외계층, 군대, 병원, 공공기관 등에 대한 공공급식 프로그램을 확대하고, 식생활의 교육 및 식문화의 정착 등과 같은 소비측면의 식량자급률 확대를 병행함
- ④ 넷째, 식량자급률 기본계획을 전면개편함. 식량자급률 확대와 무관한 현행 기본계획을 전면개편하여, 단계별 자급목표와 품목별 계획 및 농지보전, 농지이용을 확대와 소득보장 수준 등을 직접 연계한 기본계획을 수립함.

2. 지역순환형 농업과 친환경농업의 생산·소비 기반 확대 계획을 추진하기 위해 지자체에서는 친환경농업 확대추진을 위한 “친환경농업확대추진”조례를 제정하여 농가를 지원하거나 강제할 수 있는 방안을 추진해야 함.

(1) 친환경농업 정책의 목표

○ 정책목표는 지속가능한 농업생산을 위한 농업환경보전, 환경저해요인의 최대한 감축, 환경농업 육성을 위한 지원강화임.

_ 기본방향은 농업의 기본이 되는 농지를 건전하게 유지, 보전하는 것과 아울러 농업의 환경보전 기능을 극대화하여 환경정화산업으로 발전 모색, 농업폐기물을 유기물자원으로 재활용하는 방안 강구, 농업생산성과 소득향상으로 지속적인 농업추진, 권역별 환경농업의 모형 개발 및 보급, 국민건강을 위한 안전한 농산물 공급체계 확립 등임.

○ 정부는 2010년까지 친환경인증 농산물 10%로 확대하고 2013년까지 화학비료·농약 사용량을 40% 감축하는 것을 향후 중점 과제로 하고 있음.

○ 정부는 친환경농업을 규모화, 전문화하기 위해 10-50ha 규모의 친환경농업지구를 06까지 742개소 조성하고, 2013년까지는 1500개소로 확충할 계획을 가지고 있음. 또한 시군 또는 읍면 단위를 묶어 경제성과 효율성을 갖춘 1,000ha 이상 「광역친환경농업단지」를 2013년까지 50개소를 새로 조성할 계획임.

○ 이러한 계획을 추진하기 위해 지자체에서는 친환경농업 확대추진을 위한 “친환경농업확대추진”조례를 제정하여 농가를 지원하거나 강제할 수 있는 방안을 추진해야 함

(2) 정부 친환경농업 정책의 한계와 문제점

① 친환경농업 정책의 근본적인 한계

- 정부의 농업구조조정정책에서 강조되는 고품질농업(친환경, 브랜드화, 기능성 식품원료 등)은 신자유주의 시장지배체제에서 소수 상위계층 중심의 틈새시장(최대 10% 예상)에서 생존가능하며, 이는 소득수준에 따른 먹거리의 양극화를 초래하여 심각한 현행 사회양극화를 더욱 악화시키는 근본적인 한계를 갖고 있음.

② 친환경농업에 필요한 기술, 인프라, 제도의 미비

- 친환경농업 기술개발의 미흡, 친환경농업 자재 단가의 고가 및 신뢰성 미흡, 퇴비제조 시설, 냉장보관 시설, 산지 친환경농산물 가공시설 등 기반시설이 부족하고 생산, 유통, 소비, 인증 등의 제도가 체계적이지 못하고 정책적 지원이 미비한 실정임.
- 친환경농업 기술 및 자재개발 예산 및 지원 확대로 생산단가 하락을 유도할 필요가 있을 뿐만 아니라 지속적인 정책지원이 필요함.(초기지원이후 후속지원 없음)

(3) 친환경농업적 농업시스템 구축 및 추진 단계

① 친환경농업에 맞는 사회경제적 시스템 구축

- 친환경농업을 전면적으로 실현하기 위해서는 농업이 시장지배체제의 예측에서 벗어나 새로운 사회경제적 시스템을 구축해야 하며, 새로운 시스템은 시장지배체제의 바깥에 있는 사회적 경제 및 공공영역에서 국가(정부)의 지원과 보호 하에 단계적으로 전환·확대해 나가야 함.
- 친환경농업으로의 전환에 부합하는 대안적 사회경제적 시스템은 지역단위 중소농의 협업생산체제와 학교급식을 포함한 공공급식 프로그램 및 지역단위 소비공동체 등과 같은 소비체계의

직접적인 연계구조를 구축하고 여기에 국가(정부) 차원의 정책·제도·기술 등과 같은 지원체계가 결합되어야 함.

② 추진단계

○ 제1단계는 지역별로 생산자와 소비자의 직접적인 연대를 통해 가능한 규모와 범위에서 로컬푸드 시스템을 창출하고, 정부는 중장기 목표와 전략을 토대로 협업생산체계, 공공급식 프로그램, 연구개발 및 기술지원, 실태조사 및 모니터링 체계 등과 같은 지원체계를 갖추어야 함.

_ 유기농업을 지향하는 환경친화적인농업의 개념과 목적, 방향 명확화 및 연구개발에 집중하고 친환경농업 기반정비, 생산, 유통, 소비, 인증 등 제도개선 및 지원방안마련 및 실시가 필요함.

○ 제2단계는 환경친화적 농업으로의 전환을 본격 추진하는 시기로 제1단계에서 구축된 지역먹거리 시스템의 규모와 범위를 확대 발전시켜야 하며, 정부는 생산공동체와 소비공동체의 활성화, 연구개발 및 기술보급, 환경친화적 농업의 물류체계 확대 등을 중점적으로 추진해야 함.

_ 환경친화적인 농업을 본격화 하는 단계로 1단계에서 개발되거나 체계적으로 정리된 환경친화적인 농업기술과 자재를 광범위하게 실천하고 활용하는데 중점을 두는 단계로 환경친화적인 농업 신기술과 자재를 보급하는 사업을 시행하며 지역단위 친환경농업 추진 계획 실시함.

○ 제3단계는 환경친화적 농업으로의 전환이 정착단계에 이르는 시기로 생산공동체와 소비공동체의 연계구조 및 정부차원의 지원체계가 전국적으로 확대되면서 공공산업으로서 농업의 새로운 사회경제적 시스템이 시장지배하의 농업에 대해 주도권을 발휘하도록 해야 함.

_ 또한 먹거리 안전성에 대한 불안이 없는 사회로 전환되면서 생산자 공동체와 소비자 공동체간 연대강화로 안전농산물의 수요 공급이 균형을 이루어 건강한 식생활 패턴 정착되어 지속가능한

농업의 실현과 건강한 사회가 유지되도록 함.

3. 미국산 쇠고기수입규제 강화 및 수입위생검역기준의 법제화로 국민의 안전한 먹거리의 제공과 국내의 생태환경을 보호한다.

(1) 한미FTA의 위생검역조건이 식품안전에 미치는 영향

가. 위생검역조건 완화 요구에 굴복함으로써 주권 포기

○ 한미 FTA 4대 선결조건으로 미국산 쇠고기 수입을 개방한 노무현 정부의 조치는 한미 FTA 협상 타결을 구걸하기 위해 국민의 생명과 식품안전을 거래의 대상으로 삼았으며, 국민을 보호하기 위한 주권을 포기한 처사.

○ 농림부가 미국산 수입 쇠고기 검역을 실시하면서 뱀조각이 발견되었다고 전량 반송한 것은 지나친 조치였다는 노무현 대통령의 발언은 국민의 생명과 주권을 포기한 처사. 일본은 수입허용 물질임에도 불구하고 서류에 기재하지 않았다는 이유로 미국 내 쇠고기 수출작업장의 승인을 취소하는 엄격한 검역조치를 취하고 있음.

나. 광우병 위험에 무방비 상태로 노출

○ 지난 2006년 1월 합의한 미국산 쇠고기 수입위생조건인 '30개월 미만 뼈 없는 살코기'조차도 광우병 위험으로부터 안전한 기준이라고 볼 수 없음. (20개월~30개월 사이 광우병 100건 이상 발생. 영국에서 20개월, 일본에서 21개월 발생, 살코기에도 광우병 위험물질이 들어있다는 연구 보고)

○ 노무현 대통령이 구두로 약속한 '뼈 포함 쇠고기 수입'은 국민 생명과 안전을 포기한 수입위생조건 완화 요구 굴복(1999년 웰즈 박사팀이 소의 가슴뼈 속에 들어있는 골수에서 광우병 전염물질이 들어있다는 사실 증명. 국제수역사무국의 부속문서에 웰즈 박사의 연구뿐만 아니라 살코기에

분포하는 말초신경에서도 광우병 전염물질이 들어있다는 연구결과 인용한 바 있음).

- 미국은 전체 도축소의 0.1%만을 대상으로 광우병 검사 실시하고 있으므로 99.9%의 쇠고기는 광우병 유무를 확인할 수 없음. 미국은 여전히 돼지, 닭에게 소의 시체를 갈아먹임으로써 광우병 교차감염이 일어날 수 있는 불충분한 사료정책을 고수하고 있음.

다. 위협받는 우리의 밥상과 국민 건강

- 유전자 조작식품, 유기농 식품 등에 대해 라벨링 제도를 실시하는 것이나, 광우병을 유발할 위험이 있는 쇠고기 부위나 조류 독감에 걸렸을 가능성이 있는 가금류에 대해서 수입금지 조치를 취하는 것은 국민 건강을 위해 당연한 것임. 미국에 비해 힘에서 밀리는 한국은 '밥상 위의 최소한의 안전권'까지 위협당하고 있음.

라. 생태계의 영향/농업의 붕괴

- SPS(식품및 동식물 검역규제 적용에 관한 협정) 기준완화는 국내 동식물보호와 국토보존(환경/생태계 보존)차원에서 악성 가축전염병과 유해 병해충의 유입가능성을 높인다. 일단 국내에 유입되면 완전히 박멸하기 사실상 불가능하며, 이로 인한 비용 또한 증가할 것임.

(2) 식품위생 안전관리체계를 재설정 필요

가. 식품위생관리체계의 일원화

- 식품위생관리체계를 일원화해야 함. 현재 국무총리 산하에 '식품안전처'를 두는 방안이 추진되고 있으나 부처 간 이기주의로 인해 지연되고 있는데, 먹거리안전관리에 관련된 기구와 조직을 통합하여 생산에서 소비에 이르는 전 과정을 일원화된 체계로 관리해야 함.

나. 수입품 위생 검사·검역체계의 강화

① 수입식품 안전관리의 중요성

- 곡물메이저와 초국적 농식품기업에 장악되어 있는 수입 식품이 국민의 안전을 위협하는 가장 핵심적인 요소이기 때문에 수입식품에 대한 검사·검역체계를 대폭 강화해야 하며, 이를 위해 인력의 충원, 장비와 보강, 기술개발 예산확대 등의 조치가 시행되어야 함.
- 수출국은 수입국에 대해 소비자 위해성 입증의 원칙을 강조하는 반면 수입국은 수출국에 대해 생산자 안전성 입증의 원칙을 강조하면서 대립하는데, 농산물수입국의 우리의 경우 EU의 사례를 참고로 하여 수입 식품 검사·검역제도에서 생산자 안전성 입증의 원칙(=사전 예방의 원칙)을 정립할 필요가 있음.

② 수입식품의 검사·검역의 문제점

- 첫째, 수입식품에 대한 검사·검역 기관은 농산물(식품의약품안전청), 축산물(농림부), 수산물(해양수산부) 등으로 안전관리에 대한 정책수립 및 집행기능이 분산되어 있음.
- 둘째, 높은 정밀검사 비율에도 불구하고 낮은 부적합률이 발생하고 있음. 수입 식품의 경우 2004년 15.8%, 수입 축산물의 경우 2005년 16%, 수입수산물의 경우 2006년 12.8%로 정밀검사 비율이 상당히 높음에도 불구하고 부적합률은 수입식품 1.8% (2004년), 수입 축산물 0.15% (2005년), 수입 수산물 0.3% (2005년) 등으로 미국의 부적합률 5% 수준에 비해 낮은 수준임.
- 셋째, 수입 축산물의 무작위 표본검사 및 정밀검사의 시각지대가 존재함. 수입식육에서 잔류물질 검사와 미생물 검사를 필수적으로 수행해야 하지만 무작위 표본검사와 정밀검사에서 제조·가공용 식육의 경우 잔류물질검사만 실시하고 있음.

- 넷째, 수입 수산물의 잔류기준 및 검사항목 설정이 미비함. 현재 수산용 의약품으로 30여종의 항생제를 포함해 44종의 의약품에 대해 사용승인이 되어 있는데도 불구하고, 잔류기준이 설정되지 않아 수입 수산물의 검역·검사의 사각지대가 발생하고 있음.
- 다섯째, 유가공품에 대한 잔류물질 검사 기준이 미비함. 현재 우리나라는 조제분유에 대한 중금속 및 유해금속에 대한 기준이 설정되어 있지 않고, 또한 조제분유는 항생제나 농약검사에서도 제외대상이었음.
- 여섯째, 외래 병해충의 유입증가 대책이 거의 없음. 우리나라에 유입된 외래병해충은 2000년도를 기준으로 총 55종인 것으로 나타났으며, 이 중에서 외래병충이 32종, 외래해충이 23종인 것으로 나타났음.
- 일곱째, 농약 관리도 과학적이고 체계적으로 이루어지지 못하고 있음. 2004년 식약청의 『식품중 농약잔류기준 체계 개선연구』보고에 의하면, 등록된 농약임에도 불구하고 잔류기준이 아직 설정되지 않은 것이 44종이나 되고, 반면 등록되지도 않은 농약에 잔류기준이 설정된 것도 40종이나 되었음.
- 여덟째, 허술한 휴대품 검역체제로 인한 질병 유입 가능성이 증가함. 현행 관세법상 보따리상의 짐은 개인수화물로 분류돼 육안 등으로 하는 ‘간이 검역’을 하고 있어 안전성 여부가 확인되지 않은 상태에서 검역대를 통과하고 있음.

③ 수입식품 검사·검역체계 강화방안

- 수입식품의 검역·검사는 주어진 현실 조건 속에서 수출국과 수입국의 입장이 첨예하게 대립하고 있으며, 소비자 위해성 입증의 원칙과 생산자 안전성 입증의 원칙에 대한 입장도 각각 다르다는 것이며, EU의 경우 건강과 식품안전을 위해 “예방의 원칙”과 “신중의 원칙”을 도입하였음.

- EU의 예방원칙을 그대로 우리나라의 원칙으로 채택할 수는 없겠지만, 적어도 국민건강과 식품안전을 위해서 우리에게 적합한 원칙을 마련하는데 많은 시사점을 줄 수는 있을 것임.
- 수입식품의 검사·검역에 있어서 사전예방의 원칙을 정립하는 것과 아울러 구체적으로는 수입식품의 안전성을 확보하기 위해 수입 전(前)단계 → 검사단계→ 유통단계로 이어지는 종합적인 안전망 구축이 이루어져야 함.
- 이를 위해 주요 수출국에 대해서 우리나라의 외교관에 수출품에 대한 위생감독권한을 부여하여 검사토록 함. 그리고 단기적으로 첫째, 최근 발생한 수입식품 사고에 대비한 위기대응능력 배양과 비상조치 계획을 최우선적으로 마련하고, 둘째, 무작위표본검사 비율의 상향 조정(약 30%까지)으로 실제적인 수입식품 검사를 강화하며, 셋째, 수입업자 관리를 강화하는 것임. 장기적으로는 수입원산지의 감독권을 강화하여 국내의 공인검사기관의 검사필을 획득할 수 있도록 하며, 수입에서 유통까지 일괄적으로 관리할 수 있는 “(가칭) 수입식품위생관리청”을 두어 일원화 함.

4. 로컬푸드 시스템의 활성화를 위한 지자체의 조례제정을 지원하고 이에 지역식량의 생산 및 소비계획을 수립하여 지역농업의 활성화를 도모한다.

(1) 로컬푸드시스템의 필요성

① 안전한 먹거리의 대안

○ 로컬푸드시스템은 한 국가의 생산자와 소비자의 연결의 단절을 요구하는 세계식량체계하에서 생산자들의 영농을 통한 재생산 그리고 도시민들의 안전한 먹을거리 섭취가 구조적으로 제약되어 있는 것을 극복하고 식량주권과 먹거리 안전을 보장하기 위함.

② 생산자 농민의 보호와 지원

○ 로컬푸드시스템을 구성하는 생산공동체로서 중소농의 협업생산체제를 육성하고, 협업체를 중심으로 환경친화적 농업으로 전환하는 것은 안전한 먹거리를 제공하는 농민에 대한 보호와 지원을 필요로 함.

③ 시장유통체계의 대안

○ 로컬푸드시스템은 지역에서 생산된 먹거리를 지역에서 우선 소비한다는 특성상 생산과 가공을 담당하는 지역 농민들에게 유리하게 작용할 수밖에 없으며 자본이 주도하는 기존 시장유통과는 차별적인 새로운 유통체계를 형성함.

○ 생산자인 농민은 적절한 가격으로 안정적인 판로를 확보할 수 있으며, 소비자인 국민은 안전한 먹거리를 적절한 가격으로 소비할 수 있는 새로운 사회경제적 먹거리 유통시스템으로서 의미를 갖고 있음.

(2) 로컬푸드시스템의 사회경제적 효과

- 농민들에게는 환경친화적 농산물의 안정적인 판로를 통해 안정적인 소득을 보장하고 가공 등의 확대를 통해 새로 창출되는 부가가치 가운데 농민의 수취 몫이 증대함.
- 소비자에게는 안전한 먹거리를 제공하여 국민의 먹거리 안전과 건강 소비를 실현할 수 있을 뿐만 아니라 국민이 직접 농업의 이해당사자가 되는 국민농업의 기반을 강화함.
- 신선하고 건강한 먹거리를 제공함으로써 먹거리 때문에 발생하는 다양한 질병(비만, 당뇨병, 아토피 등)에 소요되는 사회적 비용을 사전에 절감하는 것이 가능함.
- 먹거리 운송에너지의 절감(푸드마일)을 통해 이산화탄소 및 대기오염물질 방출을 저감시키고 소비자-생산자 관계를 통해 지속가능한 농업으로 이행을 촉진하며, 먹거리의 포장폐기물을 절감할 수 있음.
- 먹거리 생산-유통-가공-소비활동이 지역 내에서 이루어짐으로써 지역경제 활성화 효과를 가져오며, 또한 지속가능한 농업의 유지를 통해 농촌사회와 농촌경제를 안정적으로 유지할 수 있음.
- 지역주민과 어린이들에게 자신들이 소비하는 먹거리의 생산과정을 가까이에서 지켜볼 수 있도록 해줌으로써 농업과 농촌의 가치 교육 및 먹거리 생태교육이 가능함.

(3) 로컬푸드시스템의 정책방향

- 지속가능한 농업을 유지하기 위해서는 국민들의 적극적인 지지를 통해 농업을 회생시키는 것이 중요함에 따라 먹거리 안전성, 선택권, 그리고 먹거리 복지 등 먹거리 소비와 관련하여

자신의 일로 생각하고 있는 국민의 요구에 부응하기 위한 먹거리 정책으로 접근해야 함.

○ 로컬푸드시스템은 자주적인 생산공동체와 소비공동체가 먹거리를 매개로 자발적으로 사회경제적 연대관계를 맺는 것이 중심축이며, 여기에 국가(정부)의 제도적 지원체계가 결합되는 방식으로 추진되어야 함.

○ 로컬푸드시스템을 단작화 및 화학농업의 폐해를 줄이고, 안전한 먹거리를 다품종 소량 생산하는 시스템을 구축하며, 농업생물 다양성 등 생태·환경적으로도 바람직한 결과를 가져오게 하며, 지역농업이 순환성을 갖고 온전하게 정립되도록 추진해야 함.