

# 전 세계 농업 및 먹거리운동의 동향

- 지속가능한 농업과 먹거리로의 전환을 위한 과제 모색

---

허남혁



## 차 례

### I. 생산: 산업적 농업인가, 생태적 농업인가

글로벌 식량위기, 아직 끝나지 않은 위기	_ 5
전 지구적 농지확보경쟁과 제3세계 소농의 위기	_ 7
기업의 새로운 전략, 공유가치창출(CSV)과 소농 꺼안기	_ 9
국제개발협력 열풍과 농업 농촌개발의 모델 찾기	_ 13
대안농업의 모델, 농생태학과 로컬푸드, 식량주권	_ 16

### II. 소비: 먹거리의 지속가능성과 공공성을 찾아서

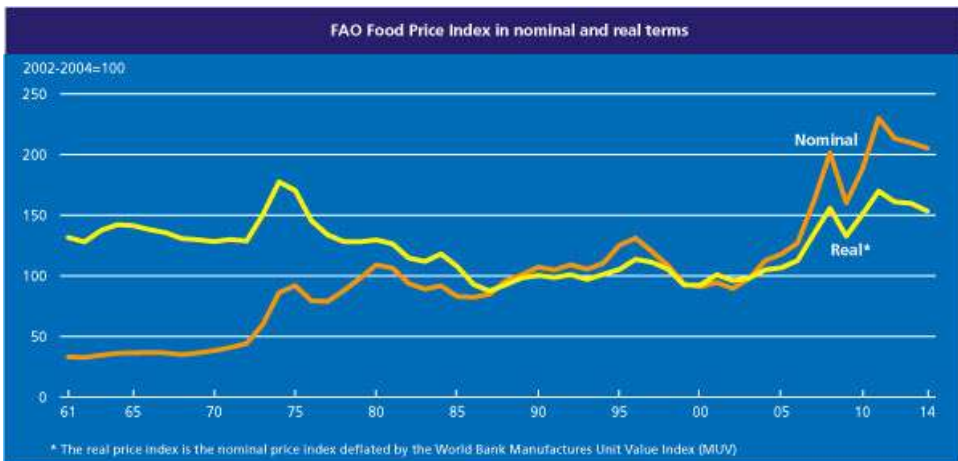
미국과 유럽의 유기농, 로컬푸드 정책지원 추세	_ 19
도시 먹거리 계획의 수립 열풍과 지속가능한 먹거리 도시의 지향	_ 21
지속가능한 먹거리 공공조달과 사회적 기준의 모색	_ 22
미국의 가정제조식품 활성화 정책이 주는 함의	_ 27
학교급식운동의 새로운 지점, 영유아 보육급식	_ 29
안전한 먹거리에서 지속가능한 먹거리로	_ 31



## I. 생산: 산업적 농업인가, 생태적 농업인가

### 글로벌 식량위기, 아직 끝나지 않은 위기

2008 글로벌 식량위기는 전 세계의 농업과 먹거리 분야의 활동 방향을 대폭 바꾸어 놓았다. 지난 20세기, 농업생산성이 비약적으로 증가하면서 인해 값싼 먹거리 시대가 지속되었던 상황이 한순간에 역전된 것이다. 2008년 이후 큰 폭으로 등락을 거듭하고 있는 세계 식량가격지수는 여전히 2008년과 2010년 고점에서 크게 떨어지지 않은 상태에서 움직이고 있다.



FAO 세계식량가격지수(명목지수/실질지수)

<http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en>

이 사건은 전 세계 각국 정부들의 농업과 먹거리 정책에 큰 영향을 미쳤다. 많은 나라들이 다시금 자국의 식량자급능력을 고민하기 시작했고, 국가 차원뿐만 아니라 지역 차원에서 로컬푸드와 도시농업을 통해 지역의 위기 대처 회복력을 높이

기 위한 자구책들을 세우고 있다. 다시금 가까운 곳에서 먹거리를 조달해야 한다는 목소리가 설득력을 얻어가는 것이다. 그리고 그와 같은 국가적, 지역적 자립 전략뿐만 아니라, 해외에 농업투자와 농지개발을 통해 안정적으로 식량을 공급받아야 한다는 해외개발 전략 역시 빠르게 확산되는 추세이다.

무엇보다 2008 글로벌 식량위기를 불러온 주범은 콩과 옥수수에 대한 수요가 (중국과 인도의 급증하는 중산층을 위한) 축산사료 및 (미국과 유럽의 자동차를 위한) 바이오연료의 붐으로 급증한 데 있다. 이처럼 콩, 옥수수, 그리고 최근 각광받고 있는 야자(oil palm)는 최근에 바이오연료로도 사용되면서 식용, 사료용, 산업용으로 그 용처가 더욱 확대되는 추세이다. 최근 다양한 용처에서 쓰이는 작물을 플렉스 작물(flex crop)이라 부르는데, 특히 전 세계적으로 신규 생산과 투자가 장려되고 있다. 콩은 브라질과 아르헨티나를 중심으로, 옥수수는 미국과 캐나다를 중심으로, 야자는 말레이시아와 인도네시아를 중심으로 급속히 확대되고 있다.

그와 함께 기존 녹색혁명 패러다임에 근거한 농업생산성의 정체 위기를 타개하기 위하여, 생명공학을 비롯한 첨단과학기술의 개발과 적용에 더욱 박차를 가해야 한다는 목소리 역시 커져가는 상황이다. 기업들은 글로벌 식량위기 상황 속에서 에너지-환경-식량과의 연계성을 갖고 있는 농업 분야에서의 새로운 이윤창출 가능성을 간파하였다. 농화학, 전자, 식품기업들을 중심으로 너도나도 농업 분야에 뛰어드는 상황이다. 몬산토는 기후변화 대응 농장컨설팅 분야에 뛰어들었고<sup>1)</sup>, 농화학-종자기업 듀폰은 아예 향후 화학은 포기하고 농업에 전념하겠다고 선언하였다.<sup>2)</sup> 향후 농작물을 활용한 바이오소재가 자동차연료뿐만 아니라 모든 분야에서 석유화학 소재(플라스틱)를 대체할 수 있는 잠재력에 눈을 돌린 것이다. 일본의 전자기업들은 LED기술을 농업에 적용하기 위해 식물공장 분야에 투자를 늘리고 있다.<sup>3)</sup>

1) "몬산토가 기후변화로 돈을 버는 5가지 방법" <http://blog.daum.net/stonehinge/8729852>

2) 한국일보 2014.7.20. "듀폰 "미래 먹거리는 농업" 주력업종 화학·섬유도 포기"  
<http://finance.daum.net/rich/news/finance/photo/MD20140720222506721.daum>

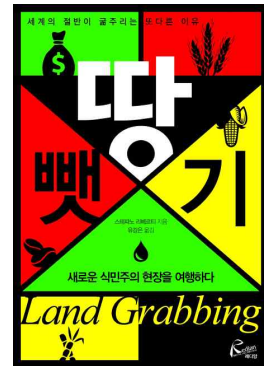
3) 이투데이 2014.8.4. "파나소닉이 싱가포르서 야채 재배 나선 까닭은"  
<http://www.etoday.co.kr/news/section/newsview.php?idxn=961986>

## 전 지구적 농지확보경쟁과 제3세계 소농의 위기

많은 선진국들과 중동 산유국, 그리고 우리나라를 비롯한 동아시아 국가들까지 글로벌 식량위기 시점을 전후로 하여 아프리카를 중심으로 값싼 농지를 선점하는 데 (global land grabbing) 열을 올리고 있다. 그 면적은 전 세계적으로 최근 10년 동안 5천~1억1천500만 헥타르에 달하는 것으로 추정되고 있다. 이런 현상은 최근 사회운동계와 사회과학 학계에서 가장 뜨거운 쟁점의 하나이기도 하다.<sup>4)</sup> 하지만 국가의 정책적 지원 아래 실제로 움직이는 것은 다국적기업과 투자펀드들이다.

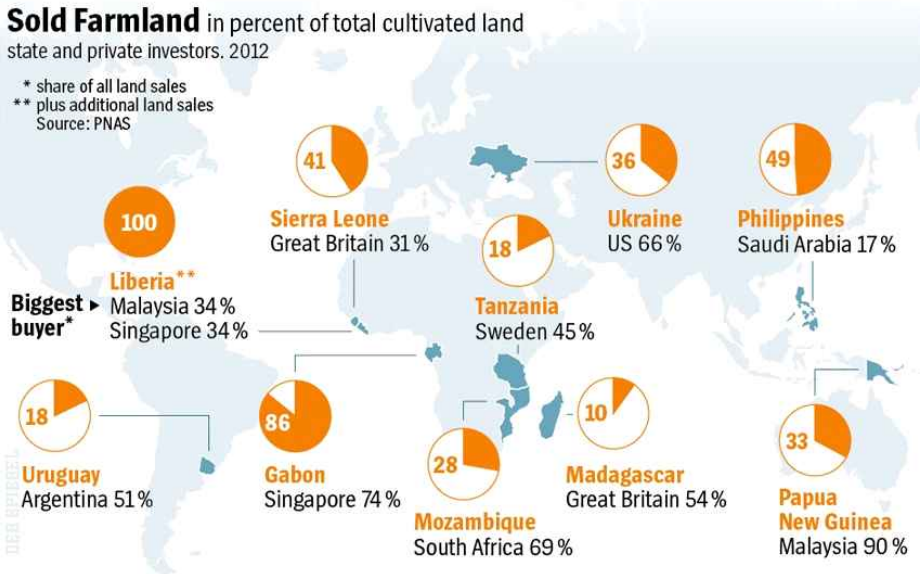
최근 국내에 번역 출간된 『땅뺏기』라는 책에 이러한 상황이 잘 나와 있다. 에티오피아, 탄자니아, 브라질 등의 개도국들이 해외자본을 끌어들이며 농업개발이라는 명목으로 자국의 땅을 내주고 있고, 유럽, 중동 및 동아시아 국가들이 글로벌 금융자본을 등에 업고 서로 쟁탈전을 벌이고 있는 상황이다.

이 문제에 있어서 우리나라가 자유로울 수 없는 까닭은 이명박 정부 때 <해외 농업투자지원법>이라는 법률까지 만들어가면서 식량안보와 식량자주율 제고를 명목으로 농촌공사와 농수산식품유통공사를 내세워 우리나라 재벌의 해외 농업개발과 농지투자를 적극 밀어주었기 때문이다. 그리고 2008년 마다가스카르 정부가 임대계약을 취소하면서 결국엔 무산된 대우로지스틱스의 130만 헥타르 농지임대 계약 건이 세계적인 이슈가 되었던 것도 원인 중 하나이다.



『땅뺏기: 새로운 식민주의 현장을 여행하다』 (레디앙, 2014)

4) 2015년 6월 태국 치앙마이에서 이 주제에 관한 아시아 컨퍼런스가 열릴 예정이다 (<http://pglobal.org/news/1535>). 동남아시아 지역에서 벌어지고 있는 토지선점 경쟁과, 동아시아 국가들과 자본의 역할에 특히 초점이 맞춰질 것이다. 동남아시아 지역에서 특히 문제가 되는 것은 바이오연료 및 식품원료로 사용되는 대규모 야자나무 플랜테이션 선점경쟁으로 열대우림이 빠르게 파괴되는 문제이다.



주요 국가별 농경지 중 외국 투자자에 넘어간 농지 비율과 주요 투자국(2012년 현재)  
슈피겔(2013.2.19) <http://www.spiegel.de/international/world/bild-884306-463057.html>

아프리카 국가들이 헐값에 장기간 임대해주고 있는 “비어있다고” 여기는 국유지들은 사실은 근대화 이전부터 전통적으로 마을 단위의 농촌공동체가 농사나 목축을 위해 공유해온 농지이다. 하루아침에 소농들은 농지에서 쫓겨나게 되고, 이곳에 울타리가 쳐지는 것을 손 놓고 보는 신세가 되어버리는 것이다. 글로벌 자본은 2008년 이후 농산물 상품(commodity)에 대한 투기뿐만 아니라 농지에 대한 투기를 통해 이중으로 수익을 창출하고 있는데, 이러한 투기에는 헤지펀드나 일반적인 투자펀드뿐만 아니라 국민연금 같은 연기금도 자유롭지 못하다. 여러 단계를 거쳐 이루어지는 금융 파생상품의 연결고리를 통해 결국 거의 모든 금융 상품들이 이러한 제3세계 농지나 식량작물에 대한 투기와 연결되어 있기 때문이다. 다만 우리 모두 이러한 현장에서 물리적으로, 또 단계적으로 너무 멀리 떨어져 있어서 인지하지 못할 뿐이다.

현재 전 세계적으로 이 문제에 대한 논의와 담론전이 한창이다. 농민운동과 사회운동 진영에서는 토지 빼앗기(land grab)로 규정하고 글로벌 자본의 투기를 전면적으로 중단할 것을 촉구하는 반면에, 기업들이나 세계은행류의 국제기구들은

이것이 해외농업개발 내지는 해외농업투자라는 점을 강조한다. 글로벌 식량위기를 맞이하여 전 세계적으로 식량공급을 다시 끌어올리기 위해서는 뒤떨어지는 제3세계 농업과 농지의 생산성을 끌어올려야 하고, 이를 위해서는 선진국의 인프라 투자가 필수적이라는 것이다. 최근 국제기구들은 선진국의 이런 움직임이 개도국 농지 선점이 아니라 선진국의 개도국 농업에 대한 투자라는 점을 부각하고, 책임 있고 윤리적인 투자의 기준을 마련하는 데 노력을 기울이고 있다. 국제연합식량농업기구(FAO)가 중심이 되어 책임 있는 농업투자 가이드라인(RAI)을 발표하였다. 하지만 그렇다고 해서 본질은 달라지지 않는다. 투자의 비윤리성을 제어할 장치가 마땅하지는 않으며, 무엇보다도 대부분의 투자가 제3세계의 소농들을 내쫓아내고 선진국의 농산업적 모델을 이식하는 데 불과하다는 점에서 근본적인 한계가 있다.

#### 기업의 새로운 전략, 공유가치창출(CSV)과 소농 꺼안기

제3세계의 농지 선점이 매우 하드한 방식으로 진행되고 있다면, 소프트한 접근법 역시 최근 들어 빠르게 확산되고 있다. 즉, 기업들이 기업의 사회적책임(CSR)을 넘어서 이제 공유가치창출(CSV)이라는 새로운 개념적 도구를 갖고 가치사슬의 끝쪽에 있는 전 세계의 소농들에게 접근하고 있다. 장기적 차원에서 기업의 경쟁력 강화와 사회·환경적 목적을 동시에 달성할 수 있는 비즈니스 활동을 의미하는 CSV는 2011년 미국의 경영학자 마이클 포터가 본격 제안한 개념인데, 이제 CJ를 넘어 삼성그룹에서 수용할 정도로 한국 사회에 빠르게 확산되고 있다. 이에 경제지와 정부(동반성장위원회)까지 CSV 찬양 일색이다.

지금까지 기업은 사회공헌과 CSR이라는 이름으로 단순한 기부와 자선 활동을 전개함으로써 사회에는 가치를 창출했는지 몰라도 정작 자선 이익은 창출하지 못했다. CSV는 수익성을 극대화시키면서도 사회적책임을 수행할 수 있고, 사회적 가치 창출도 기업의 가치사슬 안에서 이루어져야 의미가 있다는 논리를 제공한다는 점에서 더 노골적이다. 포터는 CSV의 방법론으로 제품과 시장의 재인식, 가치사슬의 생산성에 대한 재정의, 지역 클러스터의 구축이라는 세 가지를 든다.<sup>5)</sup>

이런 점에서, 특히 식품기업들이 자신의 공급사슬 맨 끝에 있는 농민 생산자에 대해 CSV의 이름으로 접근하고 있는 것이다. 그동안은 직접 상대하기 꺼려했던 농민들을 직접 상대하면서, 소위 공정무역 방식의 농민 지원책들을 결합하면서 브랜드 가치까지 높이는 전략이다. 가장 대표적인 것이 세계 최대의 식품기업인 네슬레의 사례이다. 네슬레는 2010년부터 영양, 수자원, 농촌지역개발의 3대 영역에 초점을 맞춰 CSV 활동을 진행하고 있다. 특히 농촌지역개발은 “제품 원료를 생산하는 농촌지역의 농가를 지원함으로써 양질의 원료를 지속적으로 공급받으면서 고객 기반을 강화하고 있다”고 활동목표를 명시하고 있다.<sup>6)</sup> 이후에 다농, 마스(Mars), 유니레버 등 글로벌 식품기업들이 모두 CSV 활동을 대대적으로 선전하고 있다.

영양, 수자원, 농촌지역개발의 3대 영역은 사실 그동안 농민 생산자들이 기업 활동으로 일방적으로 착취받거나 피해를 보던 주제들로, 전 세계적으로 농민운동이나 환경운동 단체들로부터 거센 저항을 받아왔던 것들이다. 앞으로는 소극적으로 무마시킬 것이 아니라 오히려 발상을 전환해 적극적으로 활용하겠다는 기업의 전략 변화를 시사한다.

네슬레는 경영목표를 매출과 이익의 증진과 동시에 활동하는 지역의 생활 수준과 주민들의 삶의 질을 높이는 데 두고 있다... 네슬레는 아시아 지역의 저소득층을 위해 영양가 높은 식품을 저렴한 가격에 판매하는 '보급형 제품'을 개발하였다. 특히 포장을 작게 해서 가격을 낮추어 서민들도 구입할 수 있도록 하였다. 인도에서는 요오드 결핍이 심각한 현지인을 위해 요오드 성분을 추가하고 인도 향료를 첨가한 Maggi라면을 출시하여 서민들의 영양공급을 도왔다.

네슬레의 대표사업인 네스프레소는 캡슐커피를 통한 새로운 가치사슬을 마련했는데, 약 54만 명의 농부들과 원자재를 직거래하여 그들의 소득을 꾸준히 증대시켜 왔으며, 네스카페 플랜을 통하여 10년이 넘는 기간 동안 10만 명의 농부들에게 기술 지도를 제공했다. 이를 통해 높은 품질의 커피 원두를 안정적으로 확보함으로써 제품생산에 드는 원재료의 비용을 절감

5) 프레지던트 코리아(2014.4.21.). “CSV라는 유령. 한국 사회를 배회하다”  
<http://www.presidentkorea.kr/news/articleView.html?idxno=229>

6) 한국네슬레 홈페이지 <http://www.nestle.co.kr/csv/what-is-csv/csv-explained>

하는 경제적 가치도 구현하고 있다. 2013년 기준 농업경제학자와 약 5,000명의 농촌지도사 및 계약자로 이루어진 네슬레 팀은 현재 21개국에서 28개 프로젝트를 통하여 11만1,800명의 농부들에게 품질관리와 식품안전 시스템 등의 훈련과정을 수행하고 있다. 또 이들에게 재정적 지원, 정당한 가격책정 등 각종 혜택도 제공하고 있다.

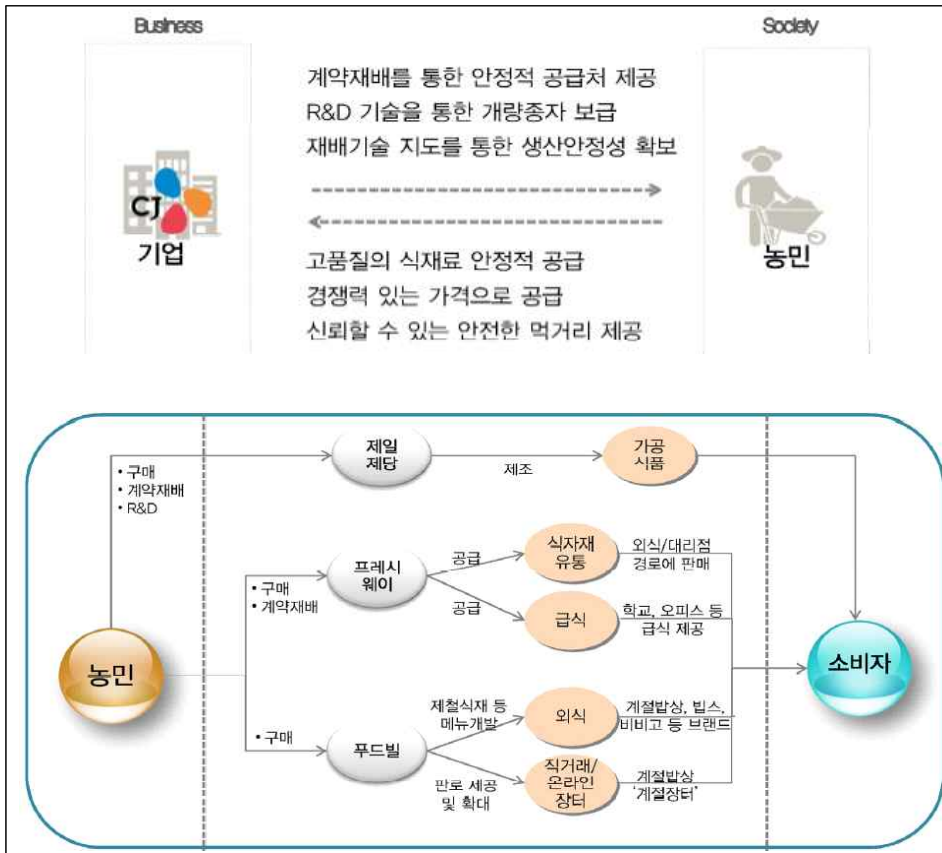
특히 커피는 공급망의 80%가 소작농으로 복잡한 구조로 구성되어 있는데 직접구매 시스템은 네슬레 공장을 보유한 커피 생산국에서 농부들이 직접 네슬레 구매스테이션으로 배달하여 네슬레가 농부들로부터 직접 커피를 구입함으로써 농부들에게 높은 가격을 보장해 주고 있다.

출처: 이두희 외, 2013, 공유가치창출(CSV)을 통한 지역산업의 지속가능한 경쟁력 강화방안, 산업연구원.

국내에서는 CJ와 SPC(파리바게트)가 농업 관련 CSV 활동을 대대적으로 펼쳐나가고 있다. 특히 CJ는 국내의 여러 지역에서 자사가 직접 개발한 개량종 종자를 계약재배 농민들에게 보급하면서 재배기술도 지도하고, 수확된 농산물은 전량 구매해주는 방식을 취하고 있다. 대표적인 것이 제주에서 진행하고 있는 다수확 콩 보급사업이다. 이를 통해 농민들의 안정적 소득을 보장해 주겠다는 것이다.

더 나아가 CJ는 국제적으로 베트남의 소농들에게까지 손을 뻗치고 있다. 국내에서 육종한 고추종자를 이들에게 보급하여 재배기술을 지도하고, 한국국제협력단(KOICA)의 협조를 얻어 새마을운동식 농촌개발까지 진행하겠다는 것이다. 수확된 고추는 우리나라에 들여와 판매하겠다는 복안이다.

여기서 중요한 포인트는 CJ가 자체적으로 다수확에 초점을 맞추어 종자를 개발한다는 점이고, 또 하나는 재배기술 지도 및 관련 농자재 보급을 위해 글로벌 농화학-종자 다국적기업인 신젠타와 협력관계를 체결했다는 점이다. 이는 여러 가지 시사점을 던져주고 있는데, 하나는 여전히 다수확 고투입 농법을 염두에 두고 있다는 점이고, 또 하나는 국가가 수행해온 농촌지도사업의 쇠퇴로 인한 공백에 대하여 기업의 침투(민영화)가 노골화된다는 점이다.



### CJ의 CSV 구성

출처: CJ 발표자료(<농업은 미래성장산업이다> 정책세미나, 한국농촌경제연구원, 2014.9.22.)

과연 기업의 농업 관련 CSV 활동이 농민들에게 어떤 영향을 미치게 될까. 아직 속단하긴 이르지만, 기업들이 추구하는 농업 모델은 분명 지속가능한 대안농업으로의 전환 방향과는 맞지 않아 보이고, 오히려 농민들의 기업 종속화를 가속화할 우려가 더 커질 것으로 보인다. 이에 대해 시사점을 주는 한 가지 사례는 일본 기업들이 CSV를 넘어서 CSA(소비자 지원형 농업)를 추구하는 사례이다.<sup>7)</sup> 일본의 미츠비시 등 몇몇 대기업들은 사원들이 낙후 농촌의 황폐해진 논에서 지역의 NGO와 함께 벼농사를 짓고, 여기서 수확된 벼로 지역양조장에서 사케를 만든다. 이 사케를 기업이 전량 구매하여 선물용으로 사용하는 것이다. 앞의 CSV와 어떤

7) <농촌의 역습>(쿵푸컬렉티브, 2013)이라는 번역서에 소개되어 있다.

차이점이 있는지는 명확하다.

## 국제개발협력 열풍과 농업 농촌개발의 모델 찾기

현재 사회운동 분야에서는 정부의 대외개발원조(ODA) 예산 증가로 인해 한국국제협력단(KOICA)의 덩치가 급속히 커지고<sup>8)</sup> 청년들의 해외봉사 열풍이 결합되면서, 국제개발협력사업의 열풍이 불고 있다. 국제개발협력은 개도국의 농업·농촌 개발과 직결되어 있다는 점에서, 절대 무시할 수 없는 분야이다. 정부의 농업 국제개발협력은 크게 두 가닥으로 진행되고 있다. 하나는 농식품부에서 주관하는 농업기술협력이고, 다른 하나는 새마을운동을 통한 농촌개발사업이다.

농식품부와 농촌진흥청, 산림청 등은 올해 462억 원을 들여 아시아, 아프리카, 중남미에 있는 개도국 25개국에서 96개의 농업 기술을 전파하고 있다. 아시아에서는 베트남, 인도네시아, 캄보디아, 우즈베키스탄 등 11개국에서 75개 사업을 수행 중이고, 아프리카에서는 콩고민주공화국, 에티오피아, 케냐, 가나 등 9개국에서 16개 사업을 수행 중이다. 또한 농진청은 아시아, 아프리카, 중남미 20개국 현지에 국내 농업기술을 전파하는 해외농업기술개발센터(KOPIA)를 설립하여 운영하고 있다. 아시아 11개국과는 2009년부터 ‘아시아 농식품 기술협력 협의체(AFACI)’, 아프리카 18개국과는 2010년부터 ‘한·아프리카 농식품 기술협력 협의체(KAFACI)’를 구축해 농업기술을 전파하고 있다. 2013년 예산은 144억 원으로 늘었다.<sup>9)</sup>

정부는 농업과 관련된 우리나라의 발전 경험과 비교 우위, 추진 역량 등을 고려해 18개의 한국형 ODA 프로그램을 선정했다. 생산 분야에서는 식량작물 생산성 향상, 경제작목 재배 및 시설원예, 영농기계화, 관개·배수 시스템 개발 및 관리, 농업생산기반 구축, 산림녹화, 임산자원 개발, 가축 질병관리 등 8개 프로그램이, 그리고 생산과 유통을 융합한 분야에서는 친환경농업, 농식품 안전·위생관리, 가축사육 및 관리 프로그램이 선정됐다.

8) 2014년 예산이 6,065억원으로 2013년 5,412억 대비 12%가 증가했다.

9) 세계일보 2013.12.3. ('받는 나라서 주는 나라로' 한국 농업 ODA 활동 <상>)



출처: 세계일보 2013.12.3. (‘받는 나라서 주는 나라로’ 한국 농업 ODA 활동 <상> )  
<http://www.segye.com/content/html/2013/11/26/20131126005005.html>

여기서 문제는 현재의 개도국 농업발전을 위하여 농업기술을 전파하는 방식이, 지속가능한 농업을 지향하는 세계적 정책 경향에 부합하느냐는 것이다. 아울러 이것이 철저히 국내 기업의 해외 진출을 염두에 둔 포석이라는 점이다. “농업 분야 공적개발원조(ODA)가 개발도상국의 빈곤 극복은 물론이고 ... 해외농업 개발, 농자재 수출 등 우리 농산업의 해외 진출을 촉진하는 역할을 수행할 수 있으며, 이는 다시 개도국 현지 농민들의 소득 증대로 이어지는 ‘원원’ 효과를 가져 온다”<sup>10)</sup>. 이러한 기업의 해외농업투자는 앞서 언급한 CSV와도 연결되는 지점들이 있다.

새마을운동 전파는 위의 사업들과는 별개로 중앙정부 차원에서 추진되고 있다. 지난 7월 확정된 “지구촌 새마을운동 종합추진계획”은 지난 2000년대 중반부터 안행부·외교부·농식품부 등 관계부처에서 실시해 오던 새마을운동 ODA 사업을 체계적으로 추진하기 위해 마련한 것이다. 2014년 예산이 531억 원에 달한다. 우선 추진체계는 새마을운동 총괄부처인 안전행정부와 무상원조 주관부처인 외교

10) 세계일보 2013.12.10. ([농어촌이 미래다-그린 라이프] 김덕호 농림축산식품부 국제협력국장 인터뷰)  
<http://www.segye.com/content/html/2013/12/10/20131210004677.html>

부가 지구촌 새마을운동 공동 주관기관으로서의 역할을 수행한다. 그리고 사업추진은 국가 지도자들의 발전 의지가 강하고 농업을 주요 국가발전 전략으로 추진 중인 개도국을 중심으로 10개 이내의 시범국가를 선정해 패키지형 종합 농촌개발 사업을 추진하고, 비시범국가들은 자립역량 배양을 우선적 목표로, 고위급 공무원·마을 지도자 등에 대한 초청연수와 현지교육, 소규모 시범사업 등을 시행한다.<sup>11)</sup>

요약하면, 1970년대 우리나라가 경험했던 녹색혁명형 농업기술의 개발과 새마을운동이라는 하향식 농촌개발모형을 21세기 개도국에 전파하는 것이 과연 개도국의 지속가능한 농업과 농촌의 발전에 도움이 될 것인가 하는 점이다. 이는 앞서 언급한 해외농업투자 열풍과 더불어, 궁극적으로 기업농을 중심에 두는 산업적 농업모형을 전편일률적으로 개도국에 이식하는 것에 지나지 않는다. 과연 한국의 생협과 친환경농업, 대안농업 진영에서는 이러한 상황을 손 놓고 지켜만 볼 것인가. 그간 역사적 시행착오를 거치면서 변화된 한국 농업과 농촌의 경험을 개도국의 농민 그룹들과 허심탄회하게 소통하고 21세기에 걸맞은 지속가능한 대안을 같이 고민해야 하지 않을까.<sup>12)</sup> 유기농업, 로컬푸드, 학교급식, 식생활교육, 도시농업 같은 선진국 대안먹거리운동의 열쇳말들이 개도국에서도 점차 농촌개발과 영양개선 차원에서 의미 있는 활동으로 부각되고 있다는 점에서, 국제농업개발협력에 있어서도 발상의 혁명적인 전환이 필요한 때이다. 다행히 국제개발협력의 규범과 패러다임이 빈곤퇴치를 위한 경제적 수단에 초점을 맞추었던 밀레니엄 발전 목표(MDG)에서, 이제는 지속가능성을 위한 통합적 접근에 초점을 맞추는 지속가능한 발전 목표(SDG)로 넘어가는 전환기라는 점도 매우 긍정적이다.

---

11) 정책브리핑 2014.3.14. (개도국 맞춤형 새마을운동 ODA 본격 추진)  
<http://www.korea.kr/policy/diplomacyView.do?newsId=148775468>

12) 최근 들어 이러한 시도가 가시화되고 있다. 남아공 정부가 한국국제협력단(KOICA)에 한국의 생협 모델을 통해 유기농 장려와 농촌개발 증진을 꾀하고 있다고 의향을 밝혀왔고, 이를 위해 환경농업단체연합회와 생협들이 참여하여 최근 이를 지원하기 위한 방안을 논의하는 간담회가 곧 열릴 예정이다. 가나도 대상 국가로 논의되고 있다. 환경재단에서 논의하고 있는 녹색ODA 사업에서도 한국의 생협과 친환경농업의 경험이 거론되고 있다.

## 대안농업의 모델, 농생태학과 로컬푸드, 식량주권

지난 9월 29일 호세 그라지아노 데 실바 FAO 사무총장은 24차 농업위원회(COAG) 기조연설에서, 좀 더 지속가능하고 건강한 먹거리체계(food system)을 위해서는 지속가능한 농업과 가족농으로 패러다임이 전환되어야 함을 촉구하였다.<sup>13)</sup> 생산을 늘리기 위해 투입집약적 모델에만 의존할 수 없으며, 과거의 해결책들은 한계를 드러냈다는 것이다. 특히 물과 화학물질 사용량의 저감이 절실하며, 가족농의 중요성이 모든 의제 속에서 감안되어야 하고, 농생태학과 기후에 스마트한 농업(climate-smart agriculture)이 좀 더 연구되어야 한다고 역설했다. 비록 말미에 생명공학과 GMO의 사용도 언급하긴 했지만, 투입재를 더 많이 넣어 생산성을 극대화하기 위한 산업적 농업모델에서 벗어나야 한다는 문제의식을 잘 보여주고 있다.

이러한 생각은 그간 거쳐간 유엔 식량권 특별보고관들의 강력한 주장이기도 했다. 최근 올리비에 드 슈터 특별보고관의 뒤를 이은 힐릴 엘베르(Hilal Elver)는 지난 9월, 각국 정부들이 농산업적 단작에서부터 농생태학적 방법을 사용하는 소농들로 보조금과 연구자금을 전환해야 한다고 역설하였다. “오로지 소농과 농생태학만이 전세계를 먹여살릴 수 있다”는 강한 확신 속에서 나온 말이다.<sup>14)</sup> 유럽연합에서조차도 산업적 농업방식이 보조금의 80%, 연구비의 90%를 독식하고 있는 현실을 전환하지 않으면 안 된다는 것이다.

FAO 사무총장의 인식 변화는 최근 FAO의 주최로 이틀간 열린 <식량·영양보장을 위한 국제농생태학 심포지엄><sup>15)</sup>에서도 잘 드러난다. 전 세계의 과학자, 정책담당자, 시민사회 지도자, 민간부문에서 참여한 이 심포지엄에서는 70명에 달하는 과학자들이 FAO에 보내는 서한도 발표되었다.<sup>16)</sup> "농생태학에 대한 유엔

13) FAO 보도자료(2014.9.24.) <http://www.fao.org/news/story/en/item/250148/icode>

14) <에콜로지스트>(2014.9.23.)

[http://www.theecologist.org/News/news\\_analysis/2566719/un\\_only\\_small\\_farmers\\_and\\_agroecology\\_can\\_feed\\_the\\_the\\_world.html](http://www.theecologist.org/News/news_analysis/2566719/un_only_small_farmers_and_agroecology_can_feed_the_the_world.html)

15)

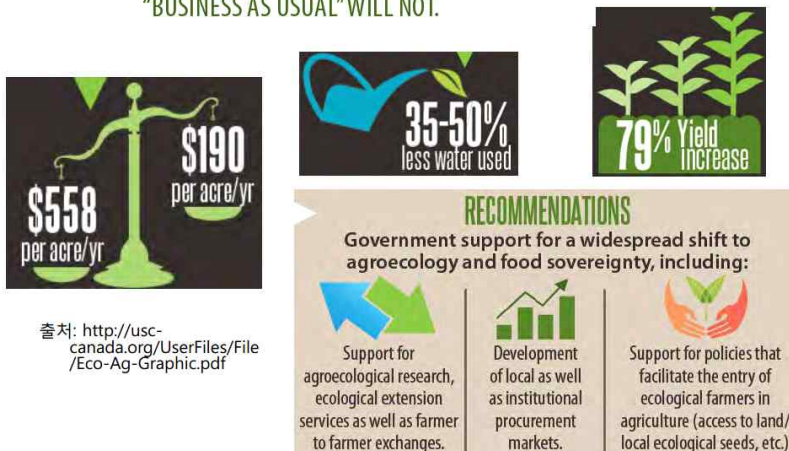
<http://www.fao.org/agriculture/crops/thematic-sitemap/theme/spi/international-symposium/en>

수준의 노력을 기후변화 대응과 물위기에 대한 회복력 제고를 위한 핵심적 전략으로 기울여야 한다“는 것이다. 이들은 농생태학을 ”잘 정립된 과학이자, 시간에 걸쳐 테스트된 농학적 실천들로, 건전한 사회정치적 제도 속에 정착된다면 지속 가능한 먹거리 생산을 달성할 수 있는 가장 유망한 경로“라고 천명했다.

이러한 분위기는 녹색혁명을 잇는 제2의 녹색혁명 모델이 아니라 농생태학 모델로 전환하는 것이 전 세계적인 농업의 향후 방향이자 발전모델이라는 인식이 국제기구들의 지지하에서 점차 전 세계적으로 확산되고 있는 상황과 맞닿아있다. 외부투입재로 대체하지 않고 농업생태계 자체에 대해 과학적이고도 민주적인 관리를 통해 자연환경과 농민 모두 살릴 수 있다는 것이다. 이를 통해 전 지구적 식량위기, 기후위기 속에서 지역과 농업의 사회적·경제적·생태적 회복력(resilience)을 끌어올리는 데에는 산업적 농업이 아니라 농생태학 모델이 적합하다는 인식이다.

# Agroecology

Will Feed the World  
"BUSINESS AS USUAL" WILL NOT.



출처: <http://usc-canada.org/UserFiles/File/Eco-Ag-Graphic.pdf>

농생태학이 세계를 먹여살릴 것이다

출처: USC 캐나다 인포그래픽

<http://usc-canada.org/UserFiles/File/Eco-Ag-Graphic.pdf>

16) [http://www.iatp.org/files/2014.09.17\\_AgroecologyFAOLetter.pdf](http://www.iatp.org/files/2014.09.17_AgroecologyFAOLetter.pdf)

농생태학 개념은 1970년대 중남미 국가들에서 시작된 생태농업적 전통농법들의 재발견과 정책적 지원, 그리고 수평적 농민네트워크를 통한 농업기술 전파 사례를 모태로 전 세계적인 개념으로 등장하였는데, 이 개념의 중요성은 전 세계 전문가 500명이 5년에 걸쳐 지난 녹색혁명 시대의 농업과학기술이 빈곤과 기아문제에 어떤 영향을 미쳤는가에 대한 평가 끝에 2008년 발표된 IAASTD 보고서<sup>17)</sup>에서 분명히 나타난다.

최근 비아캄페시나(La Via Campesina)를 중심으로 하는 농민운동 진영과 진보적 연구자 집단에서는 농생태학을 단순히 생태학에 기반한 과학으로만 보지 않고, 진보적 사상 또는 사회운동으로 바라보고 있다. "농생태학은 단순히 과학만이 아니다. 이는 농민 스스로가 무엇을 어떻게 기를지 결정할 공동체의 권리를 인정하고 존중함으로써 정의를 추구하는 사회운동이다."<sup>18)</sup> 에콜로지(ecology)라는 단어가 영어에서는 생태학으로도, 또 생태론/생태주의로도 중의적으로 사용될 수 있기 때문이다.

선진국 쪽에서도 의미 있는 정책적 흐름이 나타나고 있다. 프랑스 사회당 정권은 2012년 말부터 농림부에서 농생태학을 정책의 전면에 내세우기 시작했다.<sup>19)</sup> 농가의 생태적 농업과 사회경제적 자주성 강화를 통해 농업의 사회적, 환경적 지속가능성을 증진하겠다는 취지에서, "지속가능한 발전"과 "지속가능한 농업"에서 "농생태학(agro-écologie)"으로 정책의 핵심 개념을 변경한 것이다.

비아캄페시나에서 1990년대부터 정립해온 농생태학, 로컬푸드, 식량주권 개념은 전 세계의 가족소농들이 지역의 생태계를 주체적으로 잘 관리하면서 지역의 소비자들과 결합함으로써 전 세계의 먹거리를 충분히 공급할 수 있다는 논리를 전 세계로 확산시키고 있다. 2014년 세계 가족농의 해를 맞이하여, 우리가 추구해야 할 대안적 농업모델과 그 핵심개념은 이제 명확하다. 친환경농업 내지는 유기농업 논쟁에 매몰되어선 안 될 이유이다.

---

17) 요약보고서(한글본) <http://hurnh.blog.me/110084325008>

18) 위의 서한

19) <http://agriculture.gouv.fr/Produisons-autrement>

## II. 소비: 먹거리의 지속가능성과 공공성을 찾아서

### 미국과 유럽의 유기농, 로컬푸드 정책지원 추세

미셸 오바마 미국 대통령 영부인의 백악관 텃밭 활동과, 이를 통해 학교급식과 가정에서 건강한 먹거리의 공급을 늘려서 아동비만을 퇴치하고자 하는 레츠 무브 캠페인(Let's Move Campaign)은 이제 우리나라에도 많이 알려져 있다. 이 같은 활동들이 스타 셰프들의 행보와 함께 이루어지면서, 먹거리정책의 전환을 꾀하는 먹거리정책의 선봉에 대중들과 교감하고 있는 셰프들이 서 있다는 평가를 받기도 한다.<sup>20)</sup>

미셸 오바마의 대사회적 활동이 그냥 보여주기 식 쇼가 아니라는 점은 미국 정부의 실제 농업정책의 확고한 전환과 함께 이루어지고 있기 때문이다. 대략 4~5년마다 갱신되는 미국의 농업법은 2008년 이후 오랜 산고 끝에 2014년에 새로운 농업법이 통과되었는데(2014 Farm Bill), 지난 2008년 농업법에서 본격적으로 반영된 로컬푸드 지원정책들이 더욱 확대되었을 뿐 아니라, 유기농업 관련 정책들(유기농 연구지도지원사업 Organic Agriculture Research and Extension Initiative, 유기농 인증비 지원사업 National Organic Certification Cost-Share Program, 다각화농장 위험관리보험 지원사업 Whole Farm Diversified Risk Management Insurance)도 더욱 확대되는 추세를 보이고 있다. 몇몇 의원들이 2013년부터 발의한 “지역농업, 로컬푸드, 지역일자리 법안”(Local Farms, Food, and Jobs Act)의 핵심 내용들이 2014년 농업법에 충분히 반영되었다고

---

20) 중앙일보 2014.12.6. “스타 셰프들, 인기 업고 워싱턴 요리하다”

평가되고 있을 정도다.

유기농과 대안적 먹거리운동의 확산에 힘쓰고 있는 영국 찰스 왕세자의 사회적 활동<sup>21)</sup>이 돋보이는 유럽에서도 정책적 전환 추세가 역시 뚜렷하게 나타나고 있다. 유럽연합 회원국들의 공통적인 농업정책의 틀을 제시하는 공동농업정책(CAP)이 2014년부터 새롭게 개편되어 2020년까지 시행되는데, 가장 두드러진 특징은 바로 농민들이 고도의 환경보전활동을 수행할 때 직접지불금을 제공하는 녹색직불(green payment)의 신설이다. 로컬푸드 정책에 대해서도 유럽연합 차원에서 통합적인 정책에 대한 논의가 본격적으로 이루어지고 있으며, 북유럽 국가들을 중심으로 매우 공격적인 유기농 생산과 소비 진작정책이 이루어지고 있다. 2000년대 후반부터 유기농 생산과 소비를 장려하기 위하여 국가 차원에서 정책을 실시하고 있는 덴마크의 사례를 모범적인 예로 들 수 있다.

#### 덴마크의 유기농 진흥 정책 사례

○ 덴마크는 전 세계에서 유기농 식품의 시장 점유율이 가장 높은 나라 중 하나: 덴마크인의 절반 이상이 매주 유기농 식품을 구매하며, 2003년 이래 덴마크 내 유기농 식품의 소비는 꾸준히 증가하여 80퍼센트 이상 늘었으며, 재정위기 기간 중에도 덴마크 내 유기농 식품 판매액은 18퍼센트 증가

○ 덴마크의 유기농 식품 붐은 우연히 일어나지 않았음: 유기농업은 덴마크의 수질보호, 공해통제, 기후변화, 생물다양성, 녹색성장 전략을 위한 핵심 정책수단이며, 이런 점은 덴마크 농촌개발계획에 반영되어 있음

○ 덴마크의 유기농 부문의 성공은, 유기농을 자의 먹거리 산업을 위한 중요한 신규시장이자 경제적, 환경적으로 더 지속가능한 농업을 구축하기 위한 기초로 간주하는 접근법을 정부가 지속적으로 견지한 것에 많은 부분 기인하며, 그 결과, 정부는 생산에 대한 지원뿐만 아니라 수요 창조에도 관심을 기울여왔음

21) 그가 2011년 5월 미국에서 행한 연설 내용이 <먹거리의 미래에 대하여 On the Future of Food>(2012)라는 책으로 출간되었고(<http://www.onthefutureoffood.org>), 이 책은 곧 한국어 번역판이 출간될 예정이다.

○ 1990년 초 이래로 농장에서부터 식탁에 이르기까지 공급사슬의 모든 단계에 걸친 개입수단들을 통해 유기농 식품과 농업을 발전시키고 지원하는 데 투자해 왔으며, 필요한 자원은 덴마크 농촌개발계획을 통해 조달함

○ 2012년 발표한 덴마크 유기농 행동계획 2020(Danish Organic Action Plan 2020)은 유기농 경작면적을 두 배로 늘려서 15%로 만드는 것을 목표로 하고 있으며, 공공급식시설의 유기농으로의 전환, 농업에 대한 지원, 유기농 제품 및 수출시장 개발에 초점을 맞추고 있음

○ 오가닉 덴마크(Organic Denmark)는 덴마크 정부와 협력하여 유기농 정책을 감독하고 실행하는 비영리 NGO로, 농민에서부터 소비자, 그리고 연구자에서부터 기업과 슈퍼마켓들에 이르기까지 덴마크 유기농 식품 부문 내 모든 부분들을 대변하고 서로 연결시키는 전국적 우산조직

- 현재 135개 이상의 식품회사와 900명 이상의 유기농 농민 그리고 2,700명 이상의 개인을 회원으로 확보
- 덴마크 내 유기농 식품의 공동마케팅 전체를 조율하며, 정부의 유기농 인증표시도 관장
- 유기농장, 급식산업, 수출진흥 등의 분야에서 자문서비스를 제공하는 전문가 팀을 보유
- PR과 소셜마케팅에 투자하며, 유기농의 날(Organic Day)이나 유기농 수확 축제 같은 행사를 진행

○ 2009년부터 정부 차원(농식품부 산하 수의식품행정청(DVFA)에서 공공급식소, 단체급식소, 일반 식당, 호텔, 카페 등에서 유기농 식재료를 30% 이상(액수 또는 중량) 쓰는 곳에 대해 인증마크를 부여하기 시작.

- 금장: 90% 이상 사용 - 은장: 60~90% 사용 - 동장: 30~60% 사용



- 현재 640개소가 마크를 받았음(2012년 초 350여 개소였음): 그 중 30% 정도가 공공급식소이고, 단체급식소가 30%, 일반 식당 및 호텔 16% (2013년초 자료)

(목록 <http://goo.gl/uZZ00j>, 지도 <http://goo.gl/mFzblh>)

- 2012년 발표된 덴마크 유기농 진흥계획에서, 향후 2020년까지 공공기관 급식소(학교, 병원, 유치원, 사회복지시설)에서의 유기농 식재료 사용비중 달성목표를 60%로 설정함
- 코펜하겐 시는 2015년까지 시내 모든 공공급식소에서의 유기농 식재료 사용비중 달성목표를 90%로 설정함

〈참고자료〉

인증 홈페이지 <http://www.oekologisk-spisemaerke.dk/>

팜플렛(영문) <http://goo.gl/HTG3Eh>

농식품부 홈페이지 소개 <http://goo.gl/2gs2TG>

연구논문(2014) <http://goo.gl/Sxa6aL>

이처럼 미국과 유럽에서 유기농과 로컬푸드 지원정책이 농업정책 차원에서 본격적으로 시행되고 있는 것은 학교급식이나 공공급식, 도시 공공조달 부문에서 유기농과 로컬푸드 식재료를 우선적으로 구매하고 있는 뚜렷한 추세에 부응하기 위한 것으로 볼 수 있다.

## 도시 먹거리 계획의 수립 열풍과 지속가능한 먹거리 도시의 지향<sup>22)</sup>

농업과 먹거리 분야에 있어서 전 세계적으로 가장 강력한 추세의 하나가 바로 도시농업 열풍이다. 그에 힘입어 최근엔 도시농업과 로컬푸드 계획을 뛰어넘어, 대도시의 푸드시스템 전략계획 수립 사례들이 부쩍 늘어나고 있다. 이는 기후변화 대응과 도시농업의 활성화, 녹색도시 건설의 필요성, 그리고 비만에 대응한 건강 도시 건설의 필요성이라는 상황들과 맞물려 있는 것이며, 무엇보다도 먹거리를 보는 사회적 관점의 변화와, '도시와 농업과의 관계에 대한 재설정'이 주요한 요인이라고 할 수 있다.

선진국의 여러 지방 정부와 대도시에서 지난 20여 년 동안 먹거리 전략계획을

22) “선진국의 도시 먹거리 계획: 캐나다 토론토 사례를 중심으로”(2013.10, 서울연구원) 원고의 일부를 수정보완한 부분임

수립하거나, 이를 조율하기 위한 먹거리정책위원회(local/regional food policy council)를 수립해 오고 있다. 특히 2000년대 후반 들어 이러한 움직임이 더욱 강하게 나타나고 있다. 뉴욕, 런던, 암스테르담, 토론토, 밴쿠버 등 세계적인 대도시뿐만 아니라 미국, 캐나다, 유럽의 중소도시들 역시 이러한 움직임에 동참하고 있다. 이러한 도시 먹거리 전략계획의 가장 큰 특징은 특정 도시나 지역의 푸드 시스템(food system)이라는 관점에서 건강, 교육, 환경, 삶의 질, 고용, 사회정의, 사회통합 등 상이한 정책영역과 정책목표들을 먹거리라는 주제로 통합하고 있다는 점이다.

- 지속가능성: 지속가능한 먹거리 공급, 식품시스템의 환경부하 저감(자원이용, 폐기물)
- 건강성: 건강한 먹거리 공급 통한 비만/당뇨/성인병 예방
- 지역성: 지역경제 활성화, 지역연계/지역순환
- 사회성/책임성/관계성: 생산자-소비자 간 관계 형성, 공정한 먹거리 공급, 제3세계에 대한 책임성

이런 일이 일어나고 있는 근저에는 최근 들어 도시와 농촌/농업의 관계를 바라보는 사회적 관점이 변화하는 현상이 깔려있다. 농사활동이나 체험에 대한 도시민들의 새로운 수요가 창출되면서 도시농업의 활성화, 주말농장의 활성화, 농사체험활동 및 체험교육의 활성화되는 등 과거처럼 도시와 농촌, 농업 생산자와 소비자 간의 명확한 근대적 이분법이 점차 약화되고 있다. 또한 각종 식품안전사고 등으로 인해 현재의 산업적 먹거리 생산방식에 대한 불신이 점차 증대하면서 이에 대한 반대급부로서 건강한 먹거리에 대한 도시민들의 관심이 증대하는 현상이 있다. 그에 따라 먹거리 소비공간으로서의 도시와 도시민에 대한 새로운 정책적 수요가 발생하는 것이다. 어떻게 하면 도시민들에게 건강하고 안전한 먹거리를 공급하고 소비하도록 할 것인가의 측면에서 도시의 먹거리 정책이라는 새로운 영역이 형성되고 있고, 도시 저소득층의 건강한 먹거리 제공이라는 측면(지역사회 먹거리 보장 community food security)에서 도시농업과 로컬푸드의 가치가 새롭게 부각되고 있다.

먹거리 문제를 지자체가 정책 및 계획분야로 다루기 시작하면서 지역 사회 내 여러 분야가 연관성을 가지게 된다. 도시 녹지정책, 사회복지정책, 보건의료정책, 교육정책, 환경정책, 지역경제정책, 도시관광정책 등 도시 내에서 먹거리 소비와 연관되어 있는 분야에 여러 가지 영향을 미치게 되고, 궁극적으로 도시 내 토지이용계획에도 영향을 미치게 된다. 이는 지금까지 시장의 영역으로만 치부되었던 먹거리의 소비 영역을 상당부분 지자체를 통해 공공 영역으로 끌어옴으로써 정책의 영역으로 편입시킴을 뜻한다. 먹거리가 공산품과는 다른 여러 공공적 성격을 띠고 있고, 또 최근의 사회적 상황 속에서 그 점이 재인식되면서 그 가능성이 높아지고 있는 것이다. 이러한 측면에서 도시의 먹거리정책이라는 새로운 통합적 영역이 사고되기 시작했다. 국가나 지역마다 차이는 있지만, 대체로 도시 먹거리정책은 다음과 같은 필요성에서 사회적 설득력을 얻어가고 있다.

#### 1. 먹거리 보장과 먹거리 기본권 실현의 문제

- 우리 도시의 시민들 모두가 양적, 질적으로 먹거리를 충분히 공급받는 상태로 유지시켜야 할 정책적 책무가 지자체에 있다는 인식이 대두
- 이는 사회권의 일부인 먹거리 기본권이라는 개념

#### 2. 식품안전과 건강의 문제

- 도시 저소득층일수록 먹거리로 인한 식원성 질병에 취약(당뇨, 비만, 아토피)
- 로컬푸드 활성화를 통해 신선한 과일과 채소를 더 많이 공급할 필요성 대두

#### 3. 기후변화 대응 및 녹색도시 건설 측면의 필요성

- 먹거리 분야는 기후변화 문제에 대한 생활밀착적 대응이 가능한 분야: 식생활 개선, 유통구조 개선을 통한 탄소배출 절감 가능
- 도시농업의 활성화로 인하여 텃밭을 통한 도심녹화의 필요성 대두
- 근교농지 보전을 통하여 도농상생 발전을 도모함으로써 지속가능한 도시 건설 가능

#### 4. 먹거리 분야의 경제적 중요성

- 먹거리 분야는 식품가공, 외식, 급식 영역 등 도시 내에서 가장 많은 시민이 참여하고 있는 가장 큰 경제분야의 하나
- 로컬푸드 활성화를 통하여 지역경제의 선순환 효과 강화 가능
- 지역의 중소주체 활성화를 통하여 사회적경제 활성화에 기여 가능

#### 5. 도시의 식품분야 공공정책과 공공조달의 필요성

- 학교급식의 중요성 및 로컬푸드의 필요성에 대해 공공기관의 식품 공공조달 분야부터 선도적으로 대응할 필요성: 무상급식의 질적 승화
- 점차 다양한 공공급식과 공공조달 정책으로 확산 가능: 병원, 사회복지시설, 대학, 공공기관 등

우리나라의 도시에서는 아직까지 이 같은 통합적인 정책 틀과 추진구조를 만들어 내고 있지는 못한 것으로 파악된다. 다만, 도시농업, 학교급식, 공공급식, 로컬푸드, 식품안전 관련 정책들이 파편적으로 추진되고 있는 실정이다. 가장 중요한 것은 이러한 부문 정책들을 통합적으로 추진할 수 있는 제도적인 틀을 구축하는 것이다. 통합적인 조례, 위원회, 지원센터를 만들고 중장기계획을 수립하여 실질적으로 도시의 모든 정책들에 영향을 미칠 수 있는 체계가 갖추어져야만 선진국 수준의 도시 먹거리정책이 가능해질 것이다.

#### 지속가능한 먹거리 공공조달과 사회적 기준의 모색<sup>23)</sup>

우리나라의 학교급식에 공급되는 식재료의 품질수준도 지난 10여 년간의 학교급식운동 덕분에 많이 향상됐다. 여기서 “품질(quality)”이란 사실 우리 생각보다 훨씬 더 포괄적인 의미를 갖는다. 일반적으로 생각하는 위생, 안전성, 규격, 신선도, 품질등급, 영양 등은 물론이거니와, 최근에는 친환경성이나 지역성, 또는 공정노동 같은 사회적 측면까지도 포함할 수 있다. 중요한 것은 우리 사회가 원하거나 합의한 학교급식 식재료의 품질기준이 존재하고, 이를 충족시켰을 때 공

23) 식량닷컴 칼럼(2014.10) 내용을 수정 보완한 부분임

적으로 조달하는 기준이 점차 높아지고 있다는 것이다. 그런데 문제는 아직까지도 다른 선진국들에 비하면 그 기준이 협소하다는 점이다. 그 이유는 우리나라의 기준이 여전히 위생이나 안전성, 내지는 최근 친환경성(친환경인증 농산물) 쪽에만 초점이 맞춰져 있기 때문이다.

선진국들은 점차 안전과 위생 중심의 품질 및 조달기준에서 벗어나 사회와 먹거리 체계(food system)의 ‘지속가능성(sustainability)’을 증진할 수 있는 먹거리 조달기준으로 옮겨가고 있다. 즉, 사회적 측면, 건강적 측면, 환경적 측면을 모두 충족시키도록 하는 복합적인 기준을 채택하고 있는 것이다. 이러한 변화는 근본적으로는 가장 낮은 가격에 입찰을 따낸 위탁업자가 알아서 급식 식재료를 조달하도록 했던 방식에서 벗어나, 예산을 투입하는 국가나 지자체가 까다로운 기준을 제시하고 이 기준을 충족시키는 식재료만 공급하도록 공공조달의 패러다임을 바꾸고 있기 때문이다. 다시 말하면, 최저가 입찰이라는 금과옥조에서 벗어나 적정 품질의 상품공급자에 대한 입찰로 전환되었기 때문이다.<sup>24)</sup>

최근 미국의 명문대학들(하버드, 버클리, 스탠포드, 예일 등)이 먹거리 문제에 관심을 갖고 구내식당을 바꾸고 농민장터를 운영하며, 지역주민들이 참여할 수 있는 다양한 교육프로그램들을 진행하고 있다. 이런 먹거리 프로그램들은 먹거리 문해력 증진, 또는 지속가능한 먹거리 프로젝트 등의 이름을 갖고 있다. 특히 대학 구내식당들의 식재료 구매기준이 최근 유기농, 로컬푸드, 공정무역, 동물복지로 빠르게 바뀌어 나가고 있다. 스탠포드 대학교의 경우에는 구내식당에서 “환경, 사회, 경제시스템을 고려하는 지속가능한 식재료 구매원칙”을 세우고, 로컬, 직구매, 유기농/지속가능, 동물복지, 공정을 5대 원칙으로 설정하였다. 로컬은 캠퍼스에서부터 반경 150마일 이내에서 재배, 사육, 또는 가공된 먹거리를 우선적으로 구매한다는 것이고, 직구매(direct)는 독립 생산자/제조업체로부터 직접 구매하는 것을 우선시한다는 것이다. 유기농/지속가능은 미국 농무부(USDA) 인증 유기농 및 수산물 감시단체가 승인한 수산물 구매를 우선시하는 것이다. 동물복지와 공정은 각각 동물복지 조건을 충족하는 축산물과 공정무역 인증산물을 우

---

24) 최근 문재인 의원이 “사회적 가치 기본법”을 발의하였는데, 이 법안에 따르면 공공조달에 있어서 최저가 조달이 아니라 사회적 가치에 의거한 조달이 이루어지도록 공공기관들의 조달관행이 바뀌어야 한다.

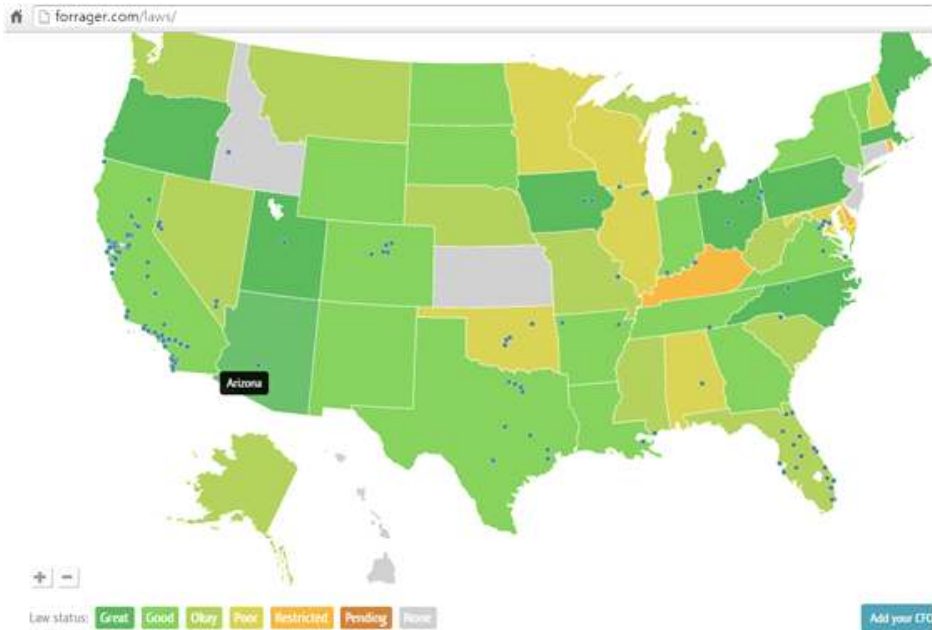
선 구매하겠다는 것이다.

유럽연합은 2000년대 후반부터 녹색 공공조달(green public procurement) 정책을 세우고 각 분야별로 지속가능한 상품의 공적 구매를 유도해 나가고 있다. 그 중 중요한 분야가 바로 공공급식 분야의 먹거리이다. 이에 유럽연합은 2013년부터 “지속가능한 먹거리”의 정의와 규정에 대해 각계각층의 의견을 수렴하고 있는 중이다. 이미 북유럽 국가들을 중심으로 많은 나라들과 지자체들에서는 자체적인 지속가능한 먹거리 기준을 차근차근 시행해 나가고 있다. 기업을 중심으로 하는 시장 역시 그러한 추세를 수용해 나가는 중이다. 유럽의 대형유통업체들이 중심이 되어 확립한 글로벌 GAP 기준은 사회적, 환경적, 건강적으로 지속가능하게 생산된 먹거리에 대해 인증마크를 부여하고, 이를 대형유통업체들이 우선적으로 공급받는 형태를 취하고 있다.

우리나라에서도 최근 들어 참치, 새우, 소금 등 수산물을 중심으로 노예노동으로 생산된 산물들에 대한 비판적 목소리가 생겨나고 있고, 근래 외국인 이주노동자들의 농업노동이 여러 가지 부당한 대우와 조건으로 이루어지고 있다는 고발들도 사회적으로 확산되고 있다. 이처럼 앞으로는 안전성만으로는 개인이든 지자체든 국가든 구매의 유일한 기준이 될 수 없는 분위기가 조성되고 있다. 노동과 환경, 소비자의 건강이 종합적으로 고려되는 구매의 기준이 사회적으로 합의되고 시행되어야만 그러한 불공정한 관행들이 사라지고 우리 사회도 좀 더 지속가능성이 높아질 것이라는 점이다.

## 미국의 가정제조식품 활성화 정책이 주는 함의

미국에서는 최근 대부분의 주(43개 주)에서 상업용 시설이 아닌 가정용 주방에서 제조한 음식(cottage food)의 판매를 허용하고 있다. 즉, 잠재적으로 위해성이 낮은 식품군(주로 빵과 과자류, 병조림류 등)에 대해 농민장터(farmers' market) 등에서 판매하는 행위에 대해서는 일부 필수교육이수나 사전검사, 등록비 납부 등의 별다른 규제 없이 일괄 허용해주는 추세이다.<sup>25)</sup> 2010년대 들어 빠르게 확산되고 있는 이러한 현상은 로컬푸드를 통해 지역경제를 활성화해야 한다는 취지



미국의 카티지푸드 법률 보유 주 현황 (<http://www.cottagefoods.org>)

- 회색 표시 주가 법률 미보유 주이고, 나머지 주들은 법률을 보유하고 있다.

가 식품안전과 위생에 대한 우려를 가볍게 눌러버리고 있는 미국 사회의 로컬푸드 열풍을 가늠케 해볼 수 있다.

이처럼 미국의 소규모 식품가공 제조 규제의 완화 추세는 단지 미국에서만 그치는 것은 아니다. 공장에서 표준화된 레시피로 각종 첨가물을 투입하여 만들어 내는 식품이 아니라 농민이나 가정에서 직접 만드는 수제 먹거리에 대한 선호도가 높아지는 전 세계적인 열풍이라고 볼 수 있다. 특히 미국 사회는 특정 품목의 소규모 수준의 수제가공품의 직판은 식품안전 측면에서 문제시되지 않는다는 사회적 경험 하에서, 로컬푸드 활성화와 개인사업의 활성화를 통해 지역경제와 농촌경제를 활성화해야 한다는 취지에서 최근 급성장하고 있는 농민장터에서의 판매를 염두에 두고 제도적으로 손을 보았다.

무엇보다도 이 같은 미국 사례는 식품의 제조판매에 대한 규제가 일원적으로

25) 지난 12월 14일 슬로푸드위크에서 진행된 <농가 소규모 먹거리가공 활성화 방안> 컨퍼런스 자료집 참조(<http://www.slowfoodweek.com>)

유지될 것이 아니라, 다양한 규모와 방식에 따라 다원화, 최소한 이원화될 필요성을 한국 사회에도 던져주고 있다. 대규모 공장제조시설과 소규모 농가 수제가 공시설은 서로 다른 규제체제가 적용되는 것이 바람직하다는 사회적 합의가 필요한 것이다. 학교급식 납품 가공품의 경우 우리나라는 되려 HACCP 인증을 점차 필수적으로 요구하고 있는 상황에서, 과연 우리 아이들의 현장 식교육과 연계되어야 할 농산가공품을 어떤 가공품으로 제공할 것인가 하는 점도 깊이 생각해보아야 할 지점이다.

### 학교급식운동의 새로운 지점, 영유아 보육급식

세 살 버릇 여든까지 간다는 속담처럼 식습관과 입맛이 영유아기에 상당부분 좌우되기 때문에 영유아 급식은 매우 중요하다. 학교에서 진행되는 친환경 무상급식 정책의 효과가 극대화되기 위해서라도 영유아기부터 우리 아이들에게 친환경 급식의 맛과 의미를 체득하게 할 필요가 있다.

미국에서 농가와 학교 간의 급식재료 직거래를 통해 로컬푸드 제공과 식교육을 일체화하기 위해 1990년대 중반부터 시작된 “농가에서 학교로”(Farm to School) 프로그램은 2010년부터 미국 농무부에 의해 본격적으로 정책예산이 투입되면서 이제는 대부분의 학교들에서 시행되고 있다. 최근 들어 영유아 보육시설에서도 이 프로그램을 확대 시행할 필요성이 커지면서, “농가에서 보육시설로”(Farm to Preschool) 프로그램이 많은 지역들에서 점차 확산되는 추세이다. 전국적인 네트워크 조직이 결성되어 홈페이지가 만들어졌고, 모범사례들이 전파되고 있다. 그 뿐만이 아니라 미셸 오바마 대통령 영부인이 이끄는 아동비만 퇴치를 위한 먹거리개선 캠페인인 레츠 무브(Let's Move) 캠페인을 진행하면서, 최근 들어서는 Let's Move Childcare라는 이름으로 보육시설에 특화된 캠페인을 별도로 시작하고 있다.

## CORE ELEMENTS OF FARM to SCHOOL



미국 Farm to School 프로그램의 핵심 요소: 학교텃밭, 교육, (식재료)조달  
(<http://www.farmtoschool.org>)

영국에서는 스타요리사 제이미 올리버가 학교급식의 실상을 폭로하면서 영국 정부의 정책 변화를 이끌어내고 정부가 출연하여 2005년에 학교급식재단(School Food Trust)을 설립한 바 있는데, 이 재단의 명칭을 2012년 아동먹거리재단(Children's Food Trust)으로 바꾸면서 학교급식에 대한 초점을 영유아 대상으로 확대하는 추세다. 일본에서는 2005년부터 시행하고 있는 <식육기본법> 하에서 학교급식뿐만 아니라 영유아 보육시설에서의 식교육과 급식도 중요한 영역으로 간주하고 있다. 가령, 후생노동성이 2012년 발표한 “보육소 식사제공 가이드라인”은 일본이 철저하게 식교육의 관점에서 보육시설 급식문제를 사고하고 있음을 잘 보여준다.

국내에서는 아동들의 친환경 급식 식재료 공급과 식생활교육을 연계하여 진행하고 있는 생태유아공동체의 활동이 상당히 확산되고 있는 사례가 있지만, 국가 차원에서의 정책은 눈에 잘 띄지 않는 것이 현실이다. 영유아 친환경급식은 국가 사업은 부재하고 일부 기초지자체 지원사업(친환경 급간식비 지원사업)만 있으며, 급식 관련 국가적 가이드라인이 산발적으로 존재하긴 하나, (친환경)식재료 구매기준이나 식생활교육 관련내용은 부재한 상태로 남아있다. 보건복지부나 교육부, 서울시의 평가기준에 들어있는 급식 분야의 평가항목은 안전과 위생에만

초점이 맞춰져 있는 것이 우리의 현실이다. 우선은 친환경 급식과 식생활교육을 모범적으로 시행하고 있는 보육시설부터 인증마크를 부여하여 포지티브한 방식(허용기준과 규제안 마련)으로 자율적으로 사회적으로 확산시킬 필요가 있으며, 중장기적으로는 영유아 급식 및 식생활교육에 대한 국가의 가이드라인을 새롭게 만들어 나갈 필요가 있다.

### 안전한 먹거리에서 지속가능한 먹거리로<sup>26)</sup>

생협운동과 학교급식운동을 중심으로 하는 우리나라의 먹거리운동은 먹거리에 대한 소비자들의 불안감을 먹고 자랐다고 해도 사실 과한 표현은 아니다. 2000년대 중반 중국산 먹거리 파동과 급식 식중독 사고, 2008년 광우병 사태, 2011년 후쿠시마 원전사고 등을 겪으면서, 안전한 친환경 우리 먹거리 대안으로 내세운 급식운동과 생협운동도 사회적으로 커다란 공감대를 얻어갈 수 있었다. 그리고 그 근처에는 친환경농업이라는 토대가 있었다. 그 결과 사회적으로 안전한 먹거리에 관한 사회적 합의를 쌓아나갈 수 있었다.

그런데 최근 들어 친환경농업이 정말로 안전한 먹거리를 생산하고 있는가에 대한 의문들이 사회적으로 제기되고 있다. 지방선거를 앞두고 벌어진 “농약은 과학이다” 사건과 “농약급식” 논란이 그랬고, 친환경농산물 인증제도에 대해 문제를 제기한 KBS 다큐도 있었다. 친환경농산물 대신 GAP를 대안으로 밀고 있는 교육부와 농림부의 정책적 추세도 분명하다. 먹거리운동 진영에서는 친환경농업을 죽이기 위한 공세로 규정하면서 강렬하게 저항하고 있다.

이 시점에서 우리나라의 먹거리운동을 한번 돌아볼 필요가 있다. 전 세계적인 대안먹거리운동의 추세를 통해 비교해 보자면, 우리나라의 먹거리운동은 지나치게 ‘안전한’ 먹거리라는 식품안전(food safety) 담론을 바탕으로 소비자들의 불안과 공포를 먹으며 성장해 온 것이 아닌가 하는 의문을 충분히 가져볼 수 있다. 일본에서는 ‘안전’, ‘안심’ 먹거리라고 해서 객관적인 측면의 안전뿐만 아니라

26) 한국농정신문 칼럼(2014.12) 내용을 수정 보완한 부분임

사회적 신뢰에 바탕을 둔 안심도 동시에 강조해왔다. 미국과 유럽에서는 ‘지속가능’하고 ‘건강한’ 먹거리라는 단어를 핵심으로 사용하고 있다. 여기서의 지속가능성과 건강성은 개인의 안전 차원뿐만 아니라 사회적 (공정성, 형평성) 차원과 환경적 차원까지도 포괄하는 개념이다.

현재 우리나라의 먹거리운동 진영에서는 ‘안전한’ 먹거리가 되려면 농약이 검출되지 않는 친환경 농산물이어야 하고 불필요한 식품첨가물이 들어있지 않은 가공식품이어야 한다. 생협 진영에서 진행하는 식생활교육의 프레임도 주로 여기에 맞춰져 있다. 그러다보니 몇 가지 문제가 발생하는데, 하나는 이것이 네거티브 전략이라는 점이다. 먹어서는 안 될 먹거리를 나열하게 된다는 뜻이다. 또 하나는 끝장을 낼 수 없는 과학적 논쟁으로 빠져들게 된다는 것이다. 검출기준이나 안전기준을 어디에 두어야 할 것인가의 문제는 그 자체가 사회적인 결정이긴 하지만 과학적인 논쟁을 불러올 수밖에 없다. 마지막으로, 식품안전 담론은 필연적으로 미생물 차원에서 더 많은 위생을 요구하게 되고, 이는 오히려 대안먹거리와는 거리가 먼 대기업들에게 유리한 상황을 만들어낸다는 것이다. 최근 학교급식 공급 가공품 기준이 점차 HACCP 수준으로 높아지고 있는 것이 한 가지 사례이다.

그렇다면 우리가 이 시점에서 취해야 할 전략은 과연 무엇인가? 먹거리운동의 목표가 ‘안전한’ 먹거리에서 ‘지속가능한’ 먹거리로 옮겨져야 할 필요가 있다. 지속가능한 먹거리는 ‘안전’ 보다는 사회적, 경제적, 환경적 지속가능성에 초점을 둔다. 그리고 그러한 지속가능성을 높이기 위해서는 생산자와 소비자와의 관계, 먹거리 노동에 있어서 공정한 노동관계, 자연과의 지속가능한 관계 등 여러 가지 차원의 ‘관계’가 중요해진다. 친환경 인증마크가 환경적 지속가능성의 여러 차원들을 다 포괄하지 못한다는 점은 명확하고, 국내산 친환경농산물이라 해도 이주 노동자의 노동착취가 깃든 먹거리일 수도 있다. 그런 점에서 최근 희망먹거리네트워킹이 진행하고 있는 지속가능한 먹거리에 대한 사회적 합의기준 논의가 매우 큰 의미가 있다고 본다. 이제 우리의 먹거리운동도 좀 더 고차원의 공공성을 목표로 삼고 나아가야 할 시점에 이르렀다.

지속가능한 먹거리의 사회적 확산을 통한 공공성의 회복에 있어서 가장 중요한 동력은, 생산과 소비의 거리를 좁히고 관계(농과 식의 관계)의 회복을 꾀하며,

이를 위해 현재의 산업적 농업을 생태적 농업으로 전환시키고자 하는 소비자들의 노력이다. 이 부분은 지금 전 세계적으로 로컬푸드라는 열쇳말로 맞춰지고 있다. 로컬푸드는 단순히 우리 지역의 먹거리를 뜻하는 협의의 의미가 아니라, 생태적인 농업(농생태학)을 회복하기 위한 생산자와 소비자의 관계회복 노력을 포괄하는 광의의 의미로 통용되고 있다. 로컬푸드와 생태적 농업을 통해 모든 사람들이 지속가능한 먹거리를 제공받는 것, 이것이 지금 전 세계 먹거리 운동의 공통적인 목표지점이다.

모심과살림연구소 지원 과제 보고서

## 전 세계 농업 및 먹거리운동의 동향

- 지속가능한 농업과 먹거리로의 전환을 위한 과제 모색

집 필 허남혁 (지역재단 정책기획위원)

펴낸곳 모심과살림연구소

펴낸이 박맹수

펴낸날 2015년 1월 20일

전 세계 농업 및 먹거리운동의 동향  
지속가능한 농업과 먹거리로의 전환을 위한 과제 모색