

대한민국 식량안보특별법 초안

2022년 10월



국가 식량안보법 제정안 모델개발 연구보고서

연구기간 2022년 7월 25일 - 2022년 9월 30일

연구책임자 : 박현진 교수(고려대학교 식품공학과)

연구위원 : 이광호 박사(前한국식품산업협회 상근부회장)

손홍석 교수(고려대학교 식품공학과)

추장철 박사(고려대학교 법과대학)

이철호 교수(고려대학교 명예교수)

연구조원 : 차정민(고려대학교 식품공학과 대학원)

안아영(고려대학교 식품공학과 대학원)

김미경(한국식량안보연구재단 간사)

2022년 9월 30일

(재)한국식량안보연구재단

[요 약]

글로벌 기후변화, 전염병 팬데믹, 우크라이나 전쟁에서 보는 국가 간 분쟁 등 세계 식량위기를 일으킬 요인들이 점차 가중되고 있다. 더욱이 신 냉전시대의 도래로 글로벌 무역자유화 시대는 끝나가고 자국 우선 보호무역시대로 회귀하는 세계정세 속에서 수출에 의존하던 한국 경제에 큰 타격이 예견되고 있다. 곡물자급률이 20%에 불과한 한국의 식량안보가 위태한 상황이 전개되고 있다. 이에 따라 식량위기를 대비할 정책전환과 식량안보법의 제정이 요구되고 있다.

국가 식량안보법의 핵심은 나라의 식량이 모자라는 비상시를 대비하여 무엇을 어떻게 할 것인가를 법으로 정하고 예산을 뒷받침하는 일이다. 식량이 부족한 비상상황을 사전에 파악하고 국민에게 미리 계획된 행동지침을 알리는 시스템을 갖추어야 한다. 식량위기 상황에서 가장 먼저 기아상황에 내몰리는 사람들은 저소득 취약계층이다. 본 연구는 전 국민의 6%에 해당하는 기초생활수급자와 차상위계층에게 1인당 연 120kg의 쌀을 무상으로 지원하는 제도를 즉시 시행할 것을 촉구한다. 식량위기 시 가장 먼저 찾는 것은 비축된 식량이다. 따라서 식량안보법의 핵심은 식량 비축량을 최대한 늘리는 것이다, 성경 창세기에서 말하는 요셉의 지혜가 바로 풍요할 때 하는 식량비축이다. 본 연구에서는 양곡관리법에서 통상적으로 실시하고 있는 연 80만 톤의 재고미에 추가하여 통일을 대비한 비축미 120만 톤을 항시 비축할 것을 제안한다. 이 두 가지 사업이 창출하는 쌀 추가 수요 50만 톤을 더 생산하기 위한 특단의 양곡 증산계획이 수립되어야 한다. 식량자급률 제고를 위한 지원과 목표 책임제, 민간기업의 식량비축 능력 제고를 위한 지원, 식량 저장시설의 확충을 위한 지원, 민간기업의 해외곡물유통망 확보 지원 등이 이루어 져야 한다. 국내 곡물 수요의 80%를 해외에 의존하면서 공급되는 식량의 1/3을 낭비하고 버리는 잘못된 식행동을 바로잡기 위한 식량낭비 줄이기 범부처 기구설립과 식량낭비줄이기 국민운동 지원 법제화도 빼놓을 수 없는 과제이다. 본 연구는 이들 과제에 대한 배경 설명과 가칭 ‘대한민국 식량안보특별법’ 초안을 제시하였다.



목 차

I. 법 제정의 필요성과 범위	1
II. 기존 관련법령의 조사와 문제 제기	11
III. 세계 주요국의 관련법규와 시행 현황	23
IV. 대한민국 식량안보특별법의 내용	57
V. 대한민국 식량안보특별법 초안	79
VI. 식량안보법 제정에 대한 전문가 의견	87

I. 법 제정의 필요성과 범위

코로나19 팬데믹과 우크라이나 전쟁을 계기로 세계 식량위기의 우려가 가시적으로 나타나고 있다. 2019년 12월 중국 우환에서 발생한 코로나바이러스 감염증(코로나19)이 불과 3개월 만에 세계적인 대유행(팬데믹)으로 발전하여 전 세계를 공포와 뉴노멀 시대로 몰아갔다. 전염병의 공포가 여행, 외식, 모임을 기피하게 하고 정상적인 작업과 근무에 차질을 가져오면서 식품의 제조, 가공, 유통, 수송에 어려움을 겪게 되었다. 일부 식량 수출국들이 자국의 식량비축을 늘이면서 수입국들의 식량수급에 적신호가 켜졌다. 식량위기에 대한 우려가 커지고 식량안보에 관심이 모아지기 시작했다. 유엔 식량농업기구(FAO)는 2020년 세계 영양부족 인구수를 전년도에 비해 15% 증가한 8억 1천만 명으로 추산하였으며 영양 부적합 인구수는 24억 명이라고 발표했다(FAO, 2021). 다행히 우리나라는 소비자들의 식량 사재기와 같은 큰 혼란이 없이 팬데믹에 잘 대처하고 있다.

러시아와 우크라이나의 전쟁이 장기화되면서 세계 식량위기에 대한 우려가 현실화되고 있다. 러시아와 우크라이나는 전 세계 밀 수출의 27%, 옥수수 수출의 19%, 해바라기유 수출의 80%를 차지하고 있는 주요 식량 수출국들이다. 이들 두 나라가 2022년 2월 말 전쟁을 벌이면서 한 달 사이에 세계 밀 가격이 37%, 옥수수 가격이 12% 상승했다. 전년대비 가격으로는 밀 72.2%, 옥수수 35.3%, 대두 18.1% 상승했다. 러시아는 밀, 보리 등 주요 곡물과 설탕수출을 일시 중단하고, 우크라이나는 밀, 귀리, 수수, 육류의 수출을 2022년 연말까지 금지했다. 이러한 식량위기에 대응하기 위해 이집트는 밀, 밀가루, 콩 등의 수출을 금지하고, 헝가리는 모든 곡물의 수출을 즉각 중지했다. 터키도 곡물수출에 대한 통제를 강화했으며, 인도네시아는 팜유 수출제한을 강화 했다. 이 사태로 중국을 비롯한 세계 여러 나라들이 식량수출을 동결하거나 사재기를 하여 세계시장에서 곡물을 구하기 어려운 상황이 되었다. 코로나19 팬데믹으로 2년 넘게 식량가격이 고공행진하는 가운데 일어난 일여서 그 충격이 더욱 크다. 우리나라도 코로나19로 인한 인플레이션에 더한 식품가격의 급등으로 서민경제에 어려움이 커지고 있다. 세계적인 식량위기에 곡물자급률이 20% 밖에 안 되는 한국의 식량위기가 우려되는 상황이다.

그림 1-1은 FAO가 발표하는 세계 식량가격지수의 변화를 보여주고 있다. 그림 1A의 전체식량 가격지수는 코로나19 팬데믹 기간 중 100에서 135 수준으로 상승했고 우크라이나 전쟁이 발발한 2022년 3월에는 157로 급격히 상승했다. 품목별로는 식물성오일 가격지수가 200에서 250으로 가장 크게 올랐으며 그다음 곡물가격지수가 150에서 170 수준으로 급상승했다(그림 1B).

(A)전체식품(2019-2022)

(B)품목별(2021.3.-2022.3.)

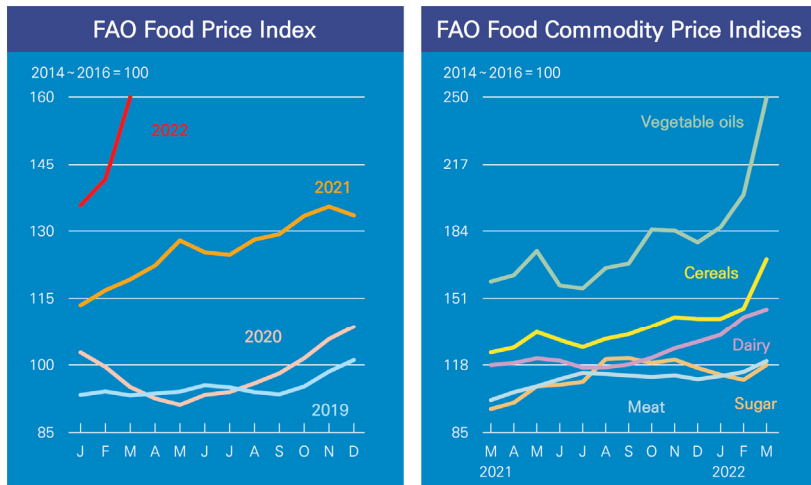


그림 1-1. 코비드19와 우크라이나 전쟁에 의한 세계 식품가격지수의 변화

우리나라는 해외 곡물을 주로 미국, 호주, 캐나다, 아르헨티나, 브라질 등지에서 수입하므로 2022년 우크라이나 전쟁에 의한 곡물 수급 차질은 크지 않은 편이었다 (표 1-1). 그러나 이집트를 비롯한 서남아시아 및 아프리카 국가들은 러시아와 우크라이나 곡물에 주로 의존하고 있어 우크라이나 전쟁에 의한 식량위기가 심각한 수준이었다.

표 1-1. 우리나라의 주요 곡물 수입국 현황(2021년 기준)

(단위 : 만 톤, 억\$)

구분	수입		주요 수입국가 비중 (%, 물량 기준)	
	물량	금액		
밀	제분용	250	8	미국(48.9), 호주(42.2), 캐나다(8.7)
	사료용	183	5	미국(30.9), 불가리아(21.9), 루마니아(16.8)
	계	433	13	미국(41.3), 호주(25.7), 불가리아(9.3)
옥수수	식용	229	7	세르비아(21.2), 러시아(19.3), 미국(16.2)
	사료용	936	25	아르헨티나(47.5), 미국(30.8), 우크라이나(14.8)
	계	1,165	32	아르헨티나(38.2), 미국(27.9), 브라질(14.5)
대두	식용	25	2	미국(83.3), 중국(6.3), 캐나다(5.2)
	채유용	99	5	브라질(66.2), 미국(33.8), 러시아(0.1)
	계	124	7	브라질(52.9), 미국(43.7), 중국(1.3)

자료: 한국농수산물유통공사, 2022

1. 우리나라의 식량사정

한국의 곡물자급률은 1970년대 말까지 80%에 가까웠으나 축산장려정책과 시장 개방정책 등으로 점점 떨어지기 시작하여 1980년에는 56%, 우루과이 협상 타결로 세계무역기구(WTO)가 출범한 1995년에는 29%, 2020년에는 20% 수준으로 떨어져 경제협력개발기구(OECD) 국가들 중에서 곡물자급률이 최하위로 식량안보 취약국으로 분류된다. 곡종별로 보면 쌀과 보리쌀, 서류는 1990년까지는 자급률 100% 가까이 유지하였으나, 보리는 1990년을 기점으로 자급률이 급격히 하락 추세를 보이다가 2017년 24.9%까지 하락하였다. 콩의 경우도 1966년에는 자급률 100%를 유지하기도 했고, 1978년까지 자급률 50% 이상을 유지하였으나, 그 이후 수요량 증가와 국내생산량 감소로 급격히 하락하여 2017년에는 5.7%까지 하락하였다. 밀과 옥수수는 2017년 자급률이 1% 이하까지 하락하여 그 심각성을 더 하고 있다(표 1-2)(이철호 등 2019).

우리나라의 곡물 수급 상황은 쌀을 제외한 주요 곡물의 해외 의존도가 대단히 높다. 2019년 기준 우리나라의 국제 곡물 수입량은 식용 600만 톤과 사료용 1,200만 톤 등 합계 1,800만 톤 이상을 수입하였다. 식용 밀과 옥수수의 수입량은 각각 240만 5천 톤과

표 1-2. 연도별 곡물자급률 변동 추이

(단위: %)

연도별	전체	쌀	보리쌀	밀	옥수수	콩	서류	기타
'60	94.5	100.8	110.4	33.9	18.9	79.3	100.0	100.0
'70	80.5	93.1	106.3	15.4	18.9	86.1	100.0	96.9
'80	56.0	95.1	57.6	4.8	5.9	35.1	100.0	89.8
'90	43.1	108.3	97.4	0.05	1.9	20.1	95.6	13.9
'00	29.7	102.9	46.9	0.1	0.9	6.8	99.3	5.2
'10	27.6	104.5	24.7	0.9	0.9	10.1	98.7	10.0
'15	23.9	101.0	21.9	0.7	0.8	9.4	94.6	11.8
'16	23.7	102.5	23.3	0.9	0.8	7.0	94.8	11.9
'17p	23.4	94.5	24.9	0.9	0.8	5.4	95.2	9.3

자료 : 농림축산식품부 양정자료

237만 3천 톤이었으며, 채유용 콩은 98만 톤, 식용 콩은 24만 6천 톤이었다. 사료용 곡물은 옥수수가 897만 4천 톤으로 가장 많았으며, 다음으로 대두박과 밀이 각각 187만 3천 톤과 119만 3천 톤이다(표 1-3).

표 1-3. 한국의 주요 곡물 수입량

(단위: 천 톤)

구분	밀		옥수수		콩			합계	
	식용	사료용	식용	사료용	식용	채유용	사료용 (대두박)	식용	사료용
2017	2,390	1,763	2,303	7,007	209	1,034	1,705	5,936	10,475
2018	2,331	1,462	2,364	7,791	201	1,002	1,867	5,898	11,120
2019	2,405	1,193	2,373	8,974	246	980	1,873	6,004	12,040

자료: 관세청, 수출입무역통계

곡물별로 특정 국가에 대한 높은 수입 의존도를 보이고 있다. 국가별 수입곡물 의존도는 표 1-2에서 보인 바와 같이 밀은 미국과 호주에, 옥수수는 아르헨티나와 미국에, 콩은 미국과 브라질에 크게 의존하고 있다.

우리 국민의 식량문제에 대한 인식은 위험할 정도로 안이하다. 슈퍼에는 먹을 음식이 항상 쌓여 있고 돈만 있으면 언제 어디서나 먹고 싶은 음식을 마음껏 먹을 수 있기 때문이다. 한국은 높은 경제력과 식품산업 발전으로 식량안보지수가 비교적 높게 나타난다. 한국의 2015년도 식량안보지수는 32.2로 세계 16위이며, 일본(44.9)이나 중국(38.9) 보다는 낮다. 한국의 식량안보지수가 비교적 높은 것은 높은 경제력으로 모자라는 식량을 무제한 수입할 수 있기 때문이며 국민이 느끼는 식량의 풍족함을 반영하고 있다. 매스컴에서는 쌀이 남아돌아 저장 창고비용이 많이 들고 쌀값이 하락한다고 농민을 걱정한다. 남아도는 쌀을 이북에도 보내고 가난한 나라에 원조한다고 대서특필이다. 그러니 국민들은 식량위기는 남의 나라 이야기이고, 식량안보를 말하면 납득이 가지 않는다.

그러나 우리나라의 식량수급 구조를 들여다보면 그렇게 안심할 수 있는 상황이 아니다. 지금 우리가 풍요롭게 사는 것은 수출이 잘되고 세계시장에서 필요한 식량을 무제한 사 올 수 있기 때문이다. 코로나19 사태와 우크라이나 전쟁 여파로 수출 길이 막히고 식량 수입도 마음대로 할 수 없는 상황이 올 수 있다는 것을 체험했다. 이런 사태는 언제든지 다시 발생할 수 있다. 국제정세의 변화에 따라 경제제재나 전쟁 위험이 우리 옆에 상존해 있다.

우리 정부는 그동안 식용곡물자급률을 식량자급률처럼 사용해 왔다. 곡물수입량에서 사료곡물을 뺀 식용곡물만으로 자급률을 계산한 것이다. 그러나 사료곡물은 축산물을 생산하기 위해 사용된 것이므로 식량자급률 계산에서 뺄 수 없는 사항이다. 쌀이 거의 자급되므로 식용곡물 자급률은 항상 높게 나올 수밖에 없다. 2020년의 곡물 자급률이 20%일 때 식용곡물 자급률은 45%로 식량자급률을 실제보다 2배 넘게 부풀린 값이다. 식량위기에 대한 국민적 위기감을 낮추기 위해 세계 어느 나라에서도 사용하지 않는 식용곡물자급률을 식량자급률로 보도해 온 것이다.

식량의 전체자급률은 공급되는 모든 식량을 열량(칼로리)으로 환산한 식량 에너지자급률로 나타내는 것이 상례인데 일본에서 주로 사용하고 있다. 우리나라의 열량자급률은 1970년의 80% 수준에서 계속적으로 추락하여 2018년에는 35%로 추정되었다(표 1-4). 이와 같이 우리의 식량자급률은 전체 국민의 35% 정도를 먹여 살릴 수 있는 수준이며, 무역봉쇄나 전쟁이 일어나면 2개월 이내에 전체 국민의 2/3가 굶어야 하는 상황이다(이철호 등, 2021).

표 1-4. 한국인의 공급 영양소 지급률 변화

년도	공급 에너지	공급 단백질	공급 지방
1970	79.5	80.1	77.2
1980	70.0	75.2	64.2
1990	62.4	67.8	30.3
2000	50.6	52.8	21.4
2010	46.8	47.6	16.7
2015	42.5	43.9	16.0
2017	36.6	42.4	31.8
2018	35.1	43.2	21.4

자료: (김상효 외, 2019)

상황이 이러한데도 우리 국민 대부분이 식량이 충분하다고 믿고 있는 것은 ‘쌀이 남아돈다’는 착시현상 때문이다. 쌀의 소비는 1970년 1인당 연간 136Kg 이던 것이 2019년에는 60Kg 이하로 줄었다(표 1-5). 2020년 1인당 1일 쌀 소비량은 162g으로 조사되어 쌀로부터 공급받는 열량은 1일 648Kcal에 불과하다. 이것은 한국인 1일 평균 열량공급량 2,900kcal의 22%에 해당한다. 1970년대 전체 칼로리 공급의 50% 이상을 차지하던 쌀이 2020년에는 20% 밖에 기여하지 못하고 있다. 주식으로서의 쌀의 위상이 이미 무너진 것이다. 반면 거의 전량 수입에 의존하는 밀의 소비량이 쌀의 절반에 달하고 있으며, 옥수수는 쌀의 1/3에 달하고 있다. 밀, 콩, 옥수수를 사료로 사용하여 생산하는 고기와 우유와 계란이 우리 식탁의 큰 부분을 차지하고 있다. 이렇게 낮아진 쌀의 기여도에 비해 국민들은 아직도 쌀이 충분하면 식량에 걱정이 없다고 생각하고 있는 것이다.

표 1-5. 주요 곡물의 1인당 연간 공급량(kg/person/year) 변화 추이

곡물명	1970	1980	1990	2000	2010	2020*
쌀	134	132	126	98	81	57.7
보리	60	14	2	2	1	-
밀	19	29	30	36	33	31.2
옥수수	3	9	22	28	26	3.1
콩	8	8	8	8	8	6.5

자료: (김상효 외, 2019) *농수축산신문

이러한 착시현상이 여러 방향으로 식량안보를 위태롭게 한다. 우선 식량정책 입안자들이 쌀이 남아도는 것을 식량문제에서 제일 먼저 해결해야 할 과제로 착각하고 쌀의 생산을 줄이고 더 나아가 농업 증산의 노력을 역행하고 있다. 결과적으로 경자유전의 헌법정신을 망각하고 농지전용에 무감각해지는 것이다. 2008년 93만 6천 헥타르이던 벼 재배 면적이 불과 10년 만에 75만 5천 헥타르로 20%가 줄었으며, 쌀 생산량은 연간 484만 톤에서 397만 톤(2017년)으로, 2020년에는 350만 톤으로 감소했다(그림 1-2)(이철호 등, 2019).

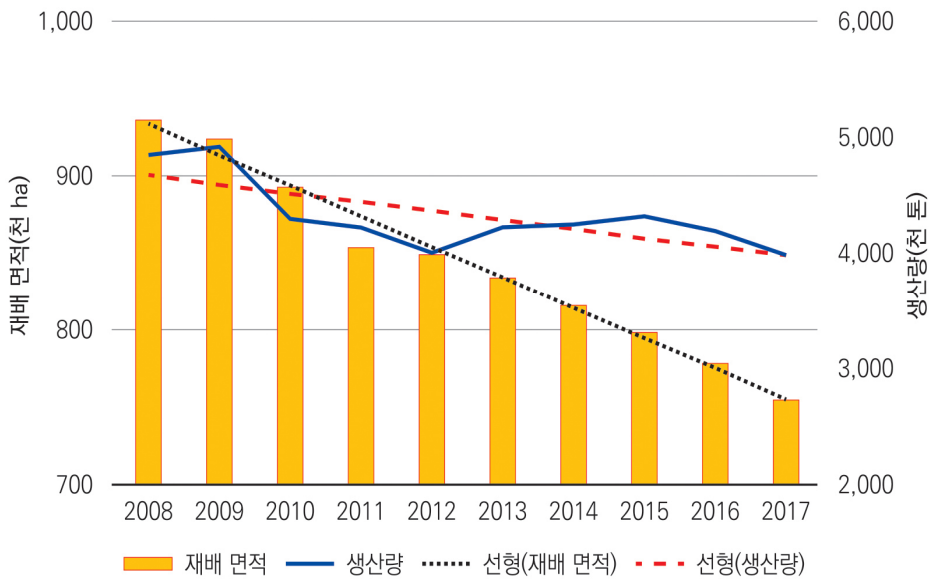
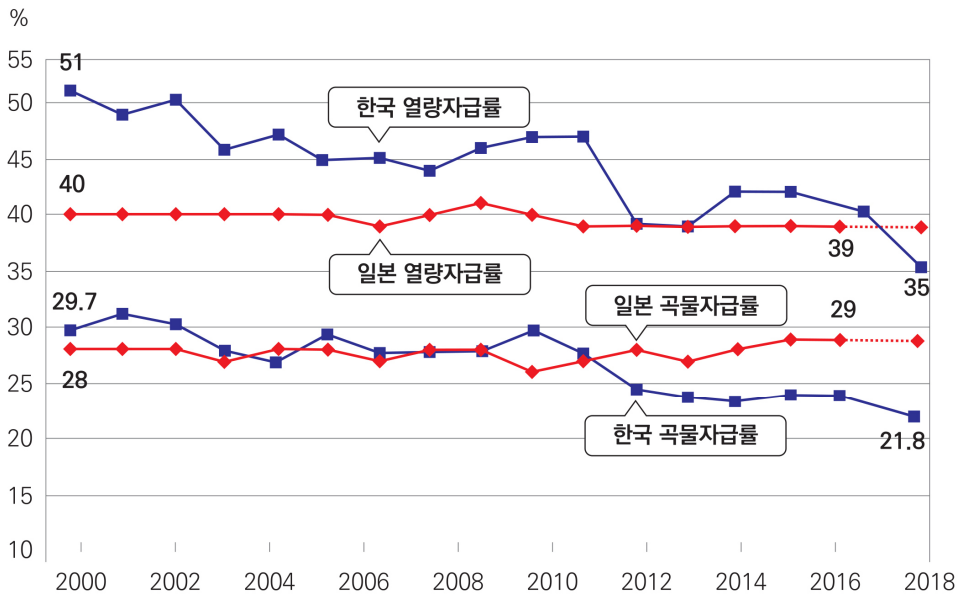


그림 1-2. 연도별 벼 재배면적 및 쌀 생산량 추이 (요셉의 지혜, 58P)

그림 1-3은 한·일 양국의 식량자급률 변화 추이를 나타낸 것이다. 2000년도 한국의 곡물자급률은 29.7%, 일본은 28%이었다. 일본은 1999년 7월 식료농업농촌기본법을 제정하고, 2000년 3월 식료농업농촌기본계획을 수립하여 식량자급률 목표를 정하고 이를 달성하기 위한 국가적인 노력을 일관성 있게 수행했다. 그 결과 15년이 경과한 2016년 1% 증가한 곡물자급률 29%를 달성했다(고재모 등, 2017). 반면 한국은 일본을 모방하여 2007년 12월 농업농촌및식품산업기본법을 제정하고 2009년 11월 기본법 시행령을 제정하였으나 핵심과제인 식량자급률 목표가 없었고 뒤늦게 목표를 정했으나 실효성이 없는 공약(空約)에 불과했다. 이러한 정책의지의 결여와 일관성 없는 농정의 결과가 일본보다 8%나 낮은 곡물자급률을 기록하고 있는 것이다.

열량자급률 변화에서 한·일 양국의 차이는 더욱 극명하게 나타나고 있다(그림 1-3). 일본은 2000년 열량자급률 40%에서 거의 변화 없이 15년을 견뎌 2016년에는 1% 낮아진 39%를 유지했다. 그러나 한국은 2000년 51%에서 2012년 39%로 떨어졌다가 2014년에는 42%로 올라가고 2018년에는 다시 35%로 내려간다. 이것은 우리나라 통계의 신뢰성을 의심하게 하는 대목이다. 물론 식량자원에 포함시키는 작물의 종류나 생산량 통계에 따라 열량 계산에 차이가 날 수 있으나 한국의 수치는 받아들일 수 있는 오차범위를 벗어나고 있다(이철호, 2022).



자료: 한국, 일본 식품수급표 (고재모 등, 2017)

그림 1-3. 한국과 일본의 식량자급률 변화 추이(2000-2018)

식량안보와 식량자급률에 대한 두 나라의 시각차는 한국 농림축산식품부의 홈페이지와 일본 농림수산성의 홈페이지를 비교하면 극명하게 드러난다. 우리나라 농림축산식품부 홈페이지에는 식량안보나 식량자급률에 대한 언급이나 자료를 찾아볼 수 없다. 반면 일본 농림수산성 홈페이지(www.maff.go.jp) 표지에 식료농업농촌 기본법과 식량자급률 아이콘이 떠있다. ‘식료자급률·식료자급력’을 클릭하면 ‘일본의 식량사정을 아십니까?’를 필두로 식료안전보장에 관한 설명과 일본 각 지역별 식량 자급률과 자급력을 비롯하여 세계의 식량자급률에 대한 자료까지 소상히 기재되어 있다.

2. 식량안보특별법의 범위

유엔 식량농업기구(FAO)는 설립 50주년을 기념하여 1996년 11월 세계 식량 문제를 주제로 한 세계식량정상회담(World Food Summit)을 개최했다. 이 회담에서 개발도상국의 식량부족과 기아, 식량수급 불균형, 세계 식량안전보장(World Food Security) 등을 주제로 진지한 논의가 이루어졌다. 이 회담은 개최 배경에서 “모든 사람은 신체적·정신적 능력을 발휘하기 위해 굶주림과 영양실조에서 해방되어야 한다는 불가침의 권리를 가진다”고 선언하였다¹⁾. 인류의 삶을 보장할 수 있는 식량에 대한 최소한의 보장이 불가침의 권리로 확인된 중요한 계기가 되었다.

세계식량정상회담에서는 식량안보에 대한 논의를 통해 식량안보(Food Security)는 “개인, 가정, 국가, 지역 그리고 지구촌에 있는 모든 사람들이 언제나 본인의 활동적이고 건강한 생활을 유지하기 위해 충분하고, 안전하며, 영양소가 있는 식품에 물리적으로나 경제적으로 접근이 가능한 상태”라고 정의하였다 (FAO 1996).²⁾ FAO는 식량안보의 가측성을 위해 식량의 가용성, 접근성, 활용성 및 안정성이라는 4가지 지표를 제시하고 있다(고재모 등, 2017).

- ① 식량 가용성(food availability): 국내 생산량과 수입량을 모두 포함해서 이용 가능한 식품이 어느 정도인가를 측정하여 가용성의 기준으로 삼는다. 식이 에너지의 공급량, 단백질 공급량 등이 중요한 지표이다.
- ② 식량 접근성(food access): 영양이 풍부한 식량자원을 획득하기 위한 접근 가능성이 지표의 기준이 된다. 이 지표에는 도로와 철도를 포함한 사회적 인프라 시설이 포함되어 있다. 그 외 1인당 GDP, 영양결핍, 식량부족 정도, 빈곤계층에 대한 지출 규모 등이 포함되어 있다.
- ③ 식량 안정성(food stability): 식량이 얼마나 안정적으로 공급될 수 있는가가 관건이다. 따라서 수입곡물에 대한 의존도, 관개용지의 비율, 국내 식품가격과 생산량의 변동성 등을 주요 지표로 한다.

1) 이 선언은 1974년 세계식량회의(World Food Conference)에서 채택된 것으로 1996년의 World Food Summit(Nov. 1996, Rome, Italy)에 계승된 것임. Background : "every man, woman and child has the inalienable right to be free from hunger and malnutrition in order to develop their physical and mental faculties". (http://www.fao.org/wfs/index_en.htm).

2) Food security, at the individual, household, national, regional and global levels [is achieved] when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life. FAO. 1996. Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action(<http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.HTM>).

- ④ 식량 활용성(food utilization): 식량이 어떤 조건 하에서 활용되고 있는지에 대한 조건이 중요한 내용이다. 수자원과 위생시설에 대한 접근성이 용이한지, 5세 이하 어린이들이 유기, 발달장애, 과소체중 등에 처해있는지, 어린이와 임산부가 빈혈 상태에 있는지 여부 등이 중요한 지표이다.

따라서 우리나라의 식량안보법은 국제적으로 인정되는 식량안보의 범위를 포함해야한다. 이런 관점에서 대한민국 식량안보법은 아래 사항을 포함할 것을 제안한다.

1. 저소득 취약계층에 대한 쌀 무상지원제도(food access)
2. 통일미 120만 톤의 항시 비축제도(food stability)
3. 식량자급률 제고를 위한 지원과 목표 책임제(food availability)
4. 민간기업의 식량비축 능력 제고를 위한 지원(food stability)
5. 식량 저장시설의 확충을 위한 지원(food stability)
6. 민간기업의 해외곡물유통망 확보 지원(food availability)
7. 식량낭비를 줄이기 위한 지원과 범부처 기구설립(food utilization)

참고문헌

- 고재모, 김태곤, 이철호, 2017, 한·중·일 식량정책 비교, 도서출판 식안연
- 김상효, 홍연아, 2019, 식품수급표, 한국농촌경제연구원
- 이철호, 2022, 우리나라의 식량자급률 현황과 식량안보 개선방향, 세계식품과 농수산, 5월호, 8-13
- 이철호, 위남량, 최지현, 임정빈, 안병일, 2019, 요셉의 지혜, 한반도 식량비축 계획, 도서출판 식안연
- 이철호, 최지현, 박성진, 이남택, 송성완, 박태균, 2021, 국가비상시 식량안보계획, 도서출판 식안연
- 한국농수산식품유통공사, 2022, 러·우크라이나 사태 국제곡물시장 영향 분석
- FAO. 1996. Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action (<http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.HTM>).
- FAO, 2021, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021*

II. 기존 관련 법령의 조사와 문제 제기

1. 관련 법령 및 그간 정부의 노력

우리나라 식량안보와 관련된 법은「농업·농촌 및 식품산업기본법, 「양곡관리법, 「농지법, 「해외농업·산림자원 개발협력법」 등이 있으며 식량안보를 위해 그간 정부의 법 제·개정 노력 등은 다음과 같다.

가) 「농업·농촌 및 식품산업기본법」 관련

- (a) 기존의 「농업·농촌 기본법」을 전부 개정하여 농업·농촌 및 식품산업이 나아갈 방향과 국가의 정책방향에 관한 기본적인 사항을 규정하였다(2007.12.21. 제정).

법 제1조 (목적) 농업과 농촌의 지속가능한 발전을 도모하고, 국민에게 안전한 농산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하며, 농업인의 소득과 삶의 질을 높이기 위하여 농업·농촌 및 식품산업이 나아갈 방향과 국가의 정책방향에 관한 기본적인 사항 규정을 목적으로 함

- (b) 정부는 5년마다 발전계획을 수립하며, 식량 및 주요 식품의 자급률에 열량 자급률 등을 추가하였으며 비상시 식량증산, 유통제한을 하도록 하였다(2013. 8. 13. 개정).

- (c) 식량 자급률이 설정되었지만 2015년 목표 57%임에 반해 실제 50.2%로 목표 자급률에 미치지 못하였고, 곡물자급률 역시 목표 30%에 비해 실제 자급률은 23%에 그치고 있었다. 이에 식량 및 주요 식품의 자급목표를 설정이 아닌 달성·유지하도록 개정하였다(2018.9.18. 개정).

- (d) 국가와 지방자치단체는 취약계층 등 모든 국민에게 식품을 안정적으로 공급하기 위하여 식품 지원 정책을 세우고 시행하여야 한다고 명시하였다(2022.1.4. 신설).

- (e) 통일을 대비하여 남북한이 상호 발전할 수 있는 농업·농촌 및 식품산업 정책을 세우고, 북한의 농업과 생산체제 등을 조사·연구하도록 하였다(2015.6.22. 개정).

이처럼 「농업·농촌 및 식품산업기본법」을 제 개정하여 식량자급률 목표치와 목표달성을 위한 노력을 규정하고, 취약계층을 위한 식품지원과 통일을 대비한 조사 연구와 남북 상호 발전정책을 세우도록 함으로써 정부의 식량안보에 대한 기본정책 방향을 명시하였다.

나) 「양곡관리법」 관련

- (a) 도하개발아젠다(DDA)협상에 따른 쌀 수입 증가와 WTO의 보조금 감축 의무에 따라 정부 매입량이 매년 줄어 국민 식량의 안정적 확보가 어려워므로 보조금 감축 의무가 면제되는 미곡의 공공비축제를 도입함으로써 국민 식량을 안정적으로 확보하도록 하였다(2005.3.31. 개정).
- (b) 양곡부족으로 인한 식량자급률을 개선하기 위하여 공공비축 대상에 미곡 외에 밀과 콩도 포함하였다(2013.3.22. 개정).

이처럼 「양곡관리법」에 공공비축제도를 도입하여 양곡부족으로 인한 수급불안, 자연재해, 전쟁 등으로 국가적 차원에서 식량가격의 폭등을 방지하고 사회적·정치적 안정을 유지하는 것은 식량안보 측면에서 매우 중요한 요소이었다.

다) 「농지법」 관련

- (a) 「농지법」을 제정하여 농지는 국민에게 식량을 공급하는데 필요한 기반이며 한정된 귀중한 자원이므로 농지에 관한 권리의 행사에는 필요한 제한과 의무가 따르도록 하였다. 그리고 농지는 농업 생산성을 높이는 방향으로 소유·이용되어야 하며, 투기의 대상이 되어서는 아니 된다고 규정하였다(1994.12.22. 제정).
- (b) 쌀 소비가 줄고 재고는 늘자 쌀 생산 조절을 위해 농지소유를 완화하였고 쉽게 전용하도록 하여 농지법의 기본이념이 훼손되었다. 농업인이 아닌 개인이 취미 또는 여가활동으로 농작물의 경작을 하고자 하는 경우에 세대별로 1천 제곱미터 미만의 농지에 한하여 이를 소유할 수 있도록 하였으며, 농업진흥지역 밖에서도 농지소유상한제를 폐지하여 농지의 소유 및 거래제한을 완화 하였다(2002.12.18. 개정).

농업회사법인의 농지 소유 요건을 대표이사 및 업무집행권을 가지는 자 2분의 1 이상이 농업인이고 농업인 출자액이 총출자액의 4분의 1 이상으로 완화하였다(2005.7.21. 개정). 쌀 재고는 증가하는 반면 친환경 축산물의 수요는 지속적으로 증가함에 따라 농지 범위에 축산물 생산시설의 부지를 포함시켜 농지전용절차를 거치지 않고도 농지에 축사를 설치·운영할 수 있도록 하였다(2007.1.3. 개정).

(C) 지속적인 농지의 취득 및 소유와 관련하여 사전 규제를 완화하고 개발 등 농지전용 등으로 비정상적인 부작용이 만연하자 정부는 보완 대책을 강구하였다. 농지를 전용하려는 자가 농지보전부담금을 납부하지 않자 부담금의 전부 또는 일부를 농지전용허가 전에 납부하도록 허용하였으며 체납자는 「국세징수법」 가산금 규정에 준하도록 보완하였다(2015.1.20. 개정). 비농업인의 농지소유 및 농지 임대차가 증가하고 농지가 대규모 개발지로 전용되면서 개발 예정지 중심으로 농지 투기 행태가 발생하였다. 따라서 농업진흥지역 내 농지의 주말·체험영농목적 취득을 제한하며, 농지 매매, 불법 임대차 중개·광고 행위를 금지하고, 농지취득자격증명 심사요건을 강화하며 농지이용실태조사를 하도록 하였다(2021.8.17. 개정).

임차 농가가 경자유전 원칙의 헌법정신에 반하여 51.4%로 임차농이 주류를 이루자 상속인 및 이농자 소유농지도 농업경영에 이용되도록 명확히 하고, 상속농지나 휴경농지 현황 파악을 위해 부동산등기부등본 등 정보 관리를 위한 법적 근거를 마련하였다(2021.4.13. 개정).

이처럼 농지는 국민에게 식량을 공급하는 한정된 귀중한 자원으로 소중히 보전되어야 하고 공공복리에 적합하게 관리되어야 하나 쌀 수급이 남는다는 착각에 지속적인 비농업인에 대한 농지 소유 완화와 대규모 개발 등에 따른 농지 전용을 허용함으로써 부작용이 발생하자 대비책을 강구하였다.

라) 「해외농업·산림자원 개발협력법」 관련

(a) 「해외농업협력개발법」을 제정하여 곡물수급의 악화로 곡물수급에 증대한 차질이 생길 경우 해외농업개발사업자로 하여금 그가 개발한 해외농업자원의 전부 또는 일부를 국내에 반입 하도록 하였다(2011.7.14. 제정).

(b) 해외농업자원의 경우 국내에 반입되어 곡물 가격 안정 등에 기여하여야 함에도 불구하고 2016년도 기준으로 확보한 해외농업자원의 국내 반입

비중이 6.5%에 그치는 등 해외농업자원 안정적 확보라는 현행법의 목적을 달성하지 못하였다. 따라서 종합계획에 반입에 관한 사항을 포함하고, 10년 단위의 종합계획 수립이 예측력이 떨어지기에 5년으로 단축하였다(2017.3.21. 개정).

- (C) 현행 「해외농업·산림자원 개발협력법」을 「해외농업자원 개발 및 국제농림 협력에 관한 법률」로 제명을 변경하며, 해외농업자원의 국내 반입 비중이 저조하므로 비상시 반입명령 이행으로 사업자가 입은 손실에 대해 보상 규정을 신설하여 반입명령 제도의 실효성을 제고 할 예정이다(2022.5.10. 입법예고).

이처럼 「해외농업·산림자원 개발협력법」을 제정하여 국내외의 농산물 및 축산물의 수급에 중대한 차질이 생길 우려가 있는 경우에 해외농업자원의 전부 또는 일부를 적정하고 합리적인 조건으로 국내에 반입할 것을 명할 수 있도록 하였다. 그러나 국내 반입 물량이 저조하자 국내 반입 시 개발업자의 손실 보상 등에 따른 법령의 미비점이 대두되어 법 개정을 예고한 상황이다.

2. 문제점 제기

그간 정부 노력에도 불구하고 식량 및 주요 식품의 자급률, 취약계층의 식품지원, 통일대비 등에 대한 공허한 정책 효과, 정부주도의 공공비축제도와 농지의 전용, 해외 농업자원개발의 문제 등으로 식량안보 정책의 효과는 점점 악화되고 있다. 현행 식량안보와 관련된 「농업·농촌 및 식품산업기본법」, 「양곡관리법」, 「농지법」, 「해외농업·산림자원 개발협력법」 등 관련된 법들의 문제점을 제기하고자 한다.

가) 「농업·농촌 및 식품산업기본법」 관련

1) 식량 및 주요 식품의 자급률

법 제14조3항의 식량 및 식품의 자급률은 ①전체 식량(식용곡물) 및 주요 곡물의 식량자급률, ②전체 곡물자급률 및 주요곡물의 곡물자급률, ③쇠고기, 돼지고기, 닭고기, 우유의 자급률, ④ 조사료의 자급률, ⑤ 열량자급률로 되어 있다. 식량자급률 목표 설정문제는 생산과 소비가 연계되고, 현실적으로 예산이 수반되어야

하는 복잡한 문제이긴 하나 식량자급률의 구체적인 표시방법(기준)이 법률에서 명시적으로 규정되지 않고 있다.

식량자급률은 국내농업이 국민의 식량소비에 어느 정도 대응할 수 있는가를 평가하는 지표로 품목별자급률, 식량곡물자급률, 열량자급률, 금액자급률, 사료자급률 등의 개념으로 표현하고 있다.

통상 기본법은 정책방향을 제시하고 그에 따라 개별법에서 정책을 집행하는 관계에 있다. 예를 들어 「농업·농촌 및 식품산업기본법」 제23조의 식량과 주요 식품의 안정적 공급 제1항에서 식량 및 주요 식품을 국내에서 적정하게 생산하여 비축하거나 해외에서 확보하여 적정하게 공급하도록 명시하고 있는데 이는 「양곡관리법」 제10조 공공비축양곡의 비축운용에 관련 세부내용이 규정되어 있다.

해외에서 확보하여 공급하는 경우 「해외농업·산림자원 개발 협력법」 제33조 비상시 해외농업·산림자원의 반입명령에서 이를 좀 더 구체적으로 명시하고 있다. 동법 제23조 2항에 식량과 주요 식품의 안정적 공급을 위하여 농지의 효율적 이용을 명시하고 있는데 이는 「농지법」 제3조 농지에 대한 기본이념과, 32조 농지의 보전 등에 세부적인 사항들이 규정되어 있다.

그러나 식량자급률 목표치 설정과 운용은 「농업·농촌 및 식품산업기본법」,에만 규정되어 있을 뿐 구체적인 규정들이 마련된 관련 개별법이 없다. 동 법 시행령과 시행규칙을 살펴보아도 시행령 제8조에 농업·농촌 및 식품산업 발전계획의 수립 시 농업·농촌 및 식품산업정책심의회 심의를 거치고, 수립한 계획을 농림축산식품부장관 등은 각각 하위 지방자치단체장에게 알리는 규정만 있을 뿐이다(표 2-1).

표 2-1. 식량자급률 관련 「농업·농촌 및 식품산업기본법」, 시행령

	주요 내용
「농업·농촌 및 식품산업기본법」, 시행령	제8조(농업·농촌 및 식품산업 발전계획의 수립) <ul style="list-style-type: none"> ① 법 제14조에 따른 농업·농촌 및 식품산업 발전계획을 세울 때에는 법 제15조에 따른 각급 농업·농촌 및 식품산업정책심의회 심의를 거쳐야 한다. ② 농림축산식품부장관이 제14조에 따라 농업·농촌 및 식품산업 발전계획을 세웠을 때에는 이를 시·도지사에게, 시·도지사가 제14조에 따라 농업·농촌 및 식품산업 발전계획을 세웠을 때에는 이를 시장·군수·구청장에게 알려야 한다.

또한 동 법 제14조에서는 '식량자급률을 제고하는 방향으로 설정되도록 노력하여야 한다' 또는 식량자급률을 '달성하기 위하여 노력하여야 하며' 등과 같이 자급률 목표 달성이 의무사항이 아닌 권고 사항으로 목표달성을 위한 법적 구속력도 약하다.

「농업·농촌 및 식품산업기본법」 목적에도 '농업과 농촌의 지속가능한 발전과 국민에게 안전한 농산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하며, 농업인의 소득과 삶의 질을 높이기 위하여 나아갈 방향과 국가의 정책방향에 관한 기본적인 사항 규정을 목적으로 하고 있다'고 명시되어 있듯이 기본적인 사항만 규정된 기본법만으로는 법을 집행하는데 한계가 있다.

따라서 식량자급률 목표치를 달성하기 위해서는 정부에서 정책을 세우고 집행하기 위해 담당부서의 권한과 책임, 관련 예산 등을 구체적으로 명시한 개별법이 필요하다. 식량안보와 관련된 특별법 등을 제정하여 식량자급률 제고를 위한 지원과 목표 책임제 등을 법적으로 규정 할 필요가 있다.

2) 취약계층 등에 대한 식품 지원

「농업·농촌 및 식품산업기본법」 제23조의2에 국가와 지방자치단체는 취약계층 등 모든 국민에게 식품을 안정적으로 공급하기 위하여 식품 지원 정책을 세우고 시행하여야 한다고 되어 있다.

현재 취약계층이란 용어는 일반적으로 널리 사용되는 용어이나 통일 된 정의가 존재하는 것은 아니다. 대체로 빈곤층, 장애인, 한부모 가정, 실업자, 노인 등에서 하나 또는 둘 이상의 특성을 복합적으로 가지고 있는 집단을 취약계층이라 한다. '빈곤' 수준으로 취약계층을 규정하기도 하는데 수급자(정부고시 최저생계비 100% 이내), 차상위(정부고시 최저생계비 120% 이내), 차차상위(정부고시 최저생계비 150% 이내) 등이 있다.

「사회적기업 육성법」에서의 취약계층은 제2조 정의에서 "취약계층"이란 자신에게 필요한 사회서비스를 시장가격으로 구매하는 데에 어려움이 있거나 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한 계층을 말하며, 동 법 시행령에 그 구체적인 기준이 가구 월평균 소득의 100분의 60 이하인 사람, 고령자, 장애인, 성매매피해자 등 12개로 구분되어 있다(표 2-2).

표 2-2. 「사회적기업 육성법」의 취약계층 기준

구분	주요 내용
「사회적기업 육성법」	제2조(정의) 2. “취약계층”이란 자신에게 필요한 사회서비스를 시장가격으로 구매하는 데에 어려움이 있거나 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한 계층을 말하며, 그 구체적인 기준은 대통령령으로 정한다.
「사회적기업 육성법」 시행령	제2조(취약계층의 구체적 기준) 「사회적기업 육성법」(이하 “법”이라 한다) 제2조 제2호에 따른 취약계층(이하 “취약계층”이라 한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 한다. 1. 가구 월평균 소득이 전국 가구 월평균 소득의 100분의 60 이하인 사람 2. 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 고령자 3. 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제2조제1호에 따른 장애인 4. 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제2조제1항제4호에 따른 성매매 피해자 5. 「청년고용촉진 특별법」 제2조제1호에 따른 청년 중 또는 「여성의 경제활동 촉진과 경력단절 예방법」에 따른 경력단절여성등 중 「고용보험법 시행령」 제26조제1항 및 별표 1에 따른 신규고용촉진 장려금의 지급대상이 되는 사람 6. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 북한이탈주민 7. 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 피해자 8. 「한부모가족 지원법」 제5조 및 제5조의2에 따른 보호대상자 9. 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호에 따른 결혼이민자 10. 「보호관찰 등에 관한 법률」 제3조제3항에 따른 갱생보호 대상자 11. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람 가. 「범죄피해자 보호법」 제16조에 따른 구조피해자가 장해를 입은 경우 그 구조피해자 및 그 구조피해자와 생계를 같이 하는 배우자, 직계혈족 및 형제자매 나. 「범죄피해자 보호법」 제16조에 따른 구조피해자가 사망한 경우 그 구조피해자와 생계를 같이 하던 배우자, 직계혈족 및 형제자매 12. 그 밖에 1년 이상 장기실업자 등 고용노동부장관이 취업 상황 등을 고려하여 「고용정책 기본법」 제10조에 따른 고용정책심의회(이하 “정책심의회”라 한다)의 심의를 거쳐 취약계층으로 인정한 사람

그러나 「농업·농촌 및 식품산업기본법」의 정의나 시행령, 시행규칙 등에 식품지원 대상인 취약계층의 범위나 대상이 명시되어 있지 않다. 취약계층의 범위를 어떻게 설정하는가에 따라 취약계층의 지원 대상 등도 역시 달라질 수밖에 없기에 동 법 제23조2에 규정된 취약계층을 위한 식품 지원의 목적을 달성하기 위해서는 식량 안보와 관련된 개별법을 제정하여 취약계층의 범위, 지원방법, 소요 예산, 시행방법 등 규정하여야 정책의 실효성이 높을 것이다(표 2-3).

표 2-3. 취약계층의 식품 지원 관련 법 조항

구분	주요 내용
「농업·농촌 및 식품산업 기본법」	<p>제23조의2(취약계층 등에 대한 식품 지원) 국가와 지방자치단체는 취약계층 등 모든 국민에게 식품을 안정적으로 공급하기 위하여 식품 지원 정책을 세우고 시행하여야 한다.</p> <p>제23조의3(지역먹거리계획의 수립·시행) ① 지방자치단체의 장은 지역 주민의 먹거리를 보장하고 먹거리의 지속가능성을 제고하기 위하여 다음 각 호의 사항을 포함하는 지역먹거리계획을 수립하여 시행할 수 있다.</p> <p>6. 취약계층에 대한 먹거리 보장에 관한 사항</p>
「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 시행령	해당 조항 없음
「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 시행규칙	해당 조항 없음

3) 통일 대비 통일미 비축

정부는 통일에 대비하여 「농업·농촌 및 식품산업기본법」 제55조에 북한의 농업 생산체제, 농지제도, 농산물유통제도, 농업 생산기반, 농업 과학기술, 농업 경영지도, 농업인 교육 및 농업 통계 등에 관한 조사·연구를 하도록 하였다. 그 외 남북한의 농업·농촌 및 식품산업이 상호 보완적으로 발전하는 데에 필요한 정책을 세우도록 하여 향후 남북통일에 대비하도록 하였다.

그러나 실제 통일이 되면 우리나라는 7000만 국민이 큰 식량위기에 처할 수 있다. 특히 북한의 저소득층 주민들에게도 식량지원이 필요할 것이다. 따라서 이들의 지원을 위해 120만 톤의 통일미를 비축할 수 있는 법적 근거 마련을 위해 식량안보와 관련된 특별법을 제정하여 법제화할 필요가 있다.

나) 「양곡법」 관련 사항

1) 공공비축제도

동 법 제2조 정의에 “공공비축양곡”이란 양곡부족으로 인한 수급불안과 천재지변 등의 비상시에 대비하기 위하여 정부가 민간으로부터 시장가격에 매입하여 비축하는 미곡과 대통령령으로 정하는 밀과 콩의 양곡으로 되어있다.

공공비축에는 국내산 쌀·콩·밀의 수매비축과 시장접근물량(TRQ)을 국영무역 방식으로 수입·관리하는 콩의 수입비축이 있으며 매년 「공공비축 시행계획(농림

축산식품부 고시)」를 시행하고 있다. 그러나 현재 우리나라에서 공식적인 공공비축 대상은 사실상 쌀 뿐이다. 쌀은 공공비축 예산으로 2개월 치 소비량을 비축하고 있으며 밀과 콩은 수급 안정 농안기금을 통해 매년 생산량의 25% 수준을 목표로 비축한다.

그러나 밀의 경우 국내생산 물량이 워낙 적어 비축물량도 얼마 되지 않는다. 콩도 시장 필요량이 소진되면 aT가 남는 물량 위주로 매입해 비축하는 정도다. 옥수수는 정부의 별도 비축 계획이 없다. 실제 밀과 옥수수는 식량 위기에 대응할 수 있는 비축 시스템을 갖추고 있지 않은 셈이다. 콩은 2014~2020년 기간 중 총 수매량은 7.6%이고, 총 방출량은 8.6%에 불과하였다. 밀의 경우도 2019~2020년 기간 중 총 수매량은 40.2%이고, 총방출량은 0.1%에 불과하였다 (표 2-4).

표 2-4. 밀과 콩의 국내 생산량 대비 수매량, 수요량, 방출량

(단위 : 톤)

	국내 총 생산량	총 수매량	식용 총 수요량	총 방출량
콩(2014~2020)	68만	5.2만(7.6%)	50만	4.3만(8.6%)
밀(2019~2020)	2.8만	1.1만(40.2%)	107만	1057(0.1%)

국내산 쌀의 자급률은 비교적 높은 반면 밭 식량작물은 수입의존도가 높으므로 「밭 식량산업 중장기 발전대책(2016)」을 세워 2020년까지 밭 식량작물의 자급률 15.2%까지 높인다는 계획을 세웠다. 그러나 자급률은 정체·감소 되고 있고 목표 대비 달성도 미흡한 수준이었다. 2020년 기준 밀의 자급률은 0.5%이며 콩은 7.5%에 불과하다. 주요 원인은 국내산과 수입산의 가격차(국산밀 대비 수입밀의 경우 약 3배, 국산콩 대비 수입콩의 경우 약 8배), 품질 차이에 따른 낮은 선호도, 재배농가의 수익성 저하, 밭 생산기반 및 유통기반 미흡 등으로 정부의 체계적 관리가 필요하다.

따라서 공공비축의 실효성을 강화하기 위해서는 양곡의 가격 안정 등에 목표를 두고 수급 관리를 하는 현행 「양곡관리법」의 정부 주도 식량비축으로는 한계가 있다. 새만금에 곡물가공 유통기지를 만들자는 제안처럼 곡물터미널과 가공기지 등을 건설해 식량안보 위기 시 활용할 수 있도록 민간기업의 식량비축 제고를 위한 지원 등 비축시스템 개편이 필요하다. 이를 위해 식량안보 관련법을 제정하여

추진하는 것이 정책적 실효성이 더 높을 것이다. 또한 배합사료의 실질 자급률도 13.0%로 저조하므로 사료용 곡물의 공공비축도 함께 검토할 필요가 있다.

다) 농지법 관련 사항

1) 농지보전

동 법 제3조 농지에 관한 기본이념은 농지는 국민에게 식량을 공급하고 한정된 귀중한 자원이므로 소중히 보전되어야 하고 공공복리에 적합하게 관리되어야 하며, 농지에 관한 권리의 행사에는 필요한 제한과 의무가 따른다고 규정하고 있다. 또한 농지는 농업 생산성을 높이는 방향으로 소유·이용되어야 하며, 투기의 대상이 되어서는 아니 된다고 명시되어 있다.

그러나 지속적인 비농업인의 농지소유 완화, 임대차 농가 증가, 대규모 개발 등에 따른 농지의 전용과 투기가 발생하였다. 이처럼 부작용이 발생하자 정부는 최근에 주말, 체험영농목적의 농지 취득을 제한하고, 농지의 불법 임대, 광고 금지 농지 취득자격을 강화하며, 임대농가 증가의 주원인인 상속인, 이농자 소유의 농지도 농업경영에 이용되도록 강화하였으며, 상속농지, 휴경농지의 실태 파악에 나섰으나 정책 효과는 아직 미지수이다.

식량자급률의 확보를 위해서는 우선 농지확보가 선행되어야 한다. 1970년 229.8만ha이던 농지면적이 2020년에는 156.5만ha로 31.9% 감소한 현실을 감안할 때 현행 농지법으로는 식량안보에 한계가 있다. 그러므로 식량안보와 관련된 특별법을 제정하여 식량자급률 목표와 적정농지보전시책을 연계함으로써 농지의 난개발 및 과도한 전용을 방지하고 적정규모의 농지를 보전할 필요가 있다(표 2-5).

표 2-5. 식량자급률과 적정농지 관련 규정

구분	주요 내용
식량자급률 목표	「농업·농촌 및 식품산업 발전계획」에 명시
적정농지 목표	관련 규정 없음

라) 「해외농업·산림자원 개발협력법」 관련 사항

1) 해외농업자원의 반입

동 법 제33조 비상시 해외농업자원의 반입명령에는 수급에 중대한 차질이 생길 우려가 있는 경우에 해외농업자원개발사업자에 대하여 그가 개발한 해외농업자원의 전부 또는 일부를 적정하고 합리적인 조건으로 국내에 반입할 것을 명할 수 있다고 규정하고 있다.

그러나 개발된 해외농업자원이 국내에 반입되어 곡물 가격안정 등에 기여하여야 함에도 불구하고 2020년도 기준으로 확보한 해외농업자원의 국내 반입 비중이 6.7%에 그치는 등 해외농업자원의 안정적 확보라는 현행법의 목적을 달성하지 못하고 있다. 2010~2020년 전체 확보량 중 밀·콩·옥수수 등 곡물자원 확보량 비중은 36.8%에 불과하고, 나머지는 카사바, 오일팜 등 비곡물류 자원이 63.2%에 해당하였다. 이는 관련 기업들이 해외에서 경제성이 높은 비곡물류 위주로 확보한 후 국내에는 도입하지 않고 현지에서 거래하는 것으로 추정된다.

최근 정부에서는 「해외농업·산림자원 개발협력법」을 개정하여(2022.5.10. 입안 예고) 비상시 반입명령 이행으로 사업자가 입은 손실에 대해 보상 규정을 신설하여 반입명령 제도의 실효성을 제고 할 예정이다. 그러나 수출국의 식량 수출 금지 등 식량안보 측면에서 반입에 따른 손실 보상만으로는 물량 확보에 한계가 있다. 비상시 식량 확보를 위해서는 민간기업이 해외 곡물 터미널 인수나 해외곡물유통망 등을 확보할 수 있도록 지원해야 한다. 그러기 위해서는 식량안보 측면에서 특별법을 제정해서 보완할 필요가 있다.

참고문헌

- 법제처, 「농업·농촌 및 식품산업기본법」(2022)
- 법제처, 「양곡관리법」(2022)
- 법제처, 「농지법」(2022)
- 법제처, 「해외농업·산림자원 개발협력법」(2021)
- 「농업·농촌 및 식품산업 발전계획」(2018)
- 「밭 식량산업 중장기 발전대책」(2016)

농림축산식품부, 「공공비축 시행계획안」(2020)
법제처, 「해외농업자원개발 종합계획」(2018)
농림축산식품부, 「국가식량계획」(2021)
법제처, 「사회적기업 육성법」(2012)
국회사무처, 제269회정기회(11.13) 농림부소관 검토 보고 요약분(2007)
(사)해외농업자원개발협회, 해외농업저널(2022 상반기)
국회예산정책처, 곡물수급안정사업 정책분석(2021)
매일경제, 5년간 차곡차곡 식량 창고 日(2022.8.14.)
매일경제, 곡물자급률 8%에서 2%로 '뚝',(2022,6.26)
이철호, 문헌팔, 김용택, 이숙중, 이꽃임, 선진국의 조건 식량자급, 도서출판 식안연
(2014)
이철호, 위남량, 최지현, 임정빈, 안병일, 요셉의 지혜, 도서출판 식안연(2019)

Ⅲ. 세계 주요국의 관련법규와 시행 현황

1. 일본

1.1 일본의 식량안보 정책

일본은 2008년 애그플레이션 발생에 따른 위기의식을 반영하여 농림수산성 내에 식료안전보장과(이후 식료안전보장실로 개편)가 설립되어 식량안보에 관한 업무를 전담하고 있다. 「농림수산성조직령」 및 「농림수산성조직규칙」에 따라 식료안전보장실의 총 6개 담당에서는 식료안전보장대책의 기획·입안, 가정비축의 보급 계발, 식료의 초장기적인 수급예측, 해외 식료수급 정보의 수집·파악, 해외식료수급 리포트 작성, 식료자급률 목표의 설정, 식료수급표 작성, 지역(도도부현)별 식료자급률 산출, 산업동태조사 등의 업무를 시행 중이다(표 3-1).

표 3-1. 일본 농림수산성 식료안전보장실 설치 경위 및 주요 업무

구분		주요 내용
설치 경위		<ul style="list-style-type: none"> • 2008년에 식료안전보장과(食料安全保障課) 설치 • 이후 식료안전보장실로 확장 개편
주요 업무	기획반	• 식료안전보장실 소관 업무 총괄
	식료안전보장 대책 담당	<ul style="list-style-type: none"> • 식료안전보장대책의 기획·입안에 관한 업무 • 가정비축의 보급 계발
	수급동향예측·정보분석 담당	• 식료의 초장기적인 수급예측
	국제수급동향 파악 담당	<ul style="list-style-type: none"> • 해외 식료수급 정보의 수집·파악 • 해외식료수급 리포트 작성
	식료자급률 담당	• 식료자급률 목표의 설정, 식료수급표 작성
	식료생산력 담당	<ul style="list-style-type: none"> • 지역(도도부현)별 식료자급률 산출 • 산업동태조사 실시

자료: 농림수산성 자료를 바탕으로 재작성

일본에서 식량안보는 우선 국내 생산을 기본으로 하면서, 수입과 비축을 적절히 조합하여 활용한다는 원칙을 정해두고 있다. 국내 생산 증대는 식량자급률 목표를 설정해두고, 이를 달성하기 위하여 생산을 장려하고 있다. 생산장려 품목은 맥류,

대두, 사료작물 등이다. 최근 사료용 쌀 생산도 늘리고 있다. 또한 자급률 목표를 달성하기 위하여 소비대책도 함께 실시하고 있다. 소비대책으로는 지역에서 생산한 농산물은 지역에서 우선적으로 소비하는 것이 경제성·친환경·안전성 등의 면에서 유리하다는 ‘지산지소’ 운동을 비롯하여, 소비자에 대한 농업이나 식품에 관한 교육 추진, 쌀 소비 확대를 위한 쌀가루 소비 확대를 장려하고 있다.

가) 식량자급률 목표설정: 평상시 정책

일본은 식량의 안정적인 공급을 위해 식량자급률 목표를 설정하고 있다. 자급률 목표는 열량기준, 중량기준의 품목별 자급률로 표시하고 있다. 이는 ‘식료·농업·농촌기본계획’에서 규정한다. 기본계획은 향후 10년간 정책의 기본방향과 주요 시책을 제시한 것이며, 5년마다 재검토하여 필요에 따라 변경하는 것으로 한다. 2020년 발표한 ‘제5기 식료·농업·농촌기본계획’에서는 2030년 식량자급률 목표를 45%로 설정, 식량국산율을 칼로리 기준으로 2018년 46%에서 53%로, 생산액 기준으로 69%에서 79%로 향상시키는 목표를 담고 있다. 식량국산율은 식량자급률을 반영해 국내 생산 현황을 평가하기 위해 새롭게 설정한 것이다.

자급률은 국내소비량과 국내생산량의 관계이다. 먼저 목표년도의 바람직한 국내소비량을 상정하고, 여기에 국내생산으로 어느 정도 충당하는가의 관계가 자급률 목표이다. 자급률을 향상시키기 위해서는 생산·소비 양면에서 과제를 제시하고, 생산자·소비자·국가가 연대하여 목표수치를 달성하는 체제를 갖추고 있다.

2020년 발표한 기본계획에서는 다음과 같은 다섯 가지를 주요 내용으로 제시하고 있다.

- ① 경영규모, 조건불리지역 등의 조건과 관계없는 생산기반 강화
- ② 수출 촉진
- ③ 소관부처 연계를 통한 농촌정책 추진
- ④ 식품과 농업 연계에 대한 국민 이해 증진
- ⑤ 식량국산율 설정

일본 정부는 기본계획을 추진하면서 산업정책과 지역정책의 두 축을 중심으로, 생활에 필수적인 식량을 안정적으로 공급해 식량자급률을 향상시키고 식량안보를 확립하겠다는 방침이다. 소비자와 실수요자의 요구에 맞는 정책, 식량안보 확립과 농업·농촌의 중요성에 대해 국민적 이해 형성, 농업 지속성을 확보하기 위한 인

재육성·확보와 생산기반 강화를 위한 정책추진, 스마트농업 도입 가속화와 농업 디지털 전환 추진, 지역 정책 종합화와 다원적 기능 유지·발휘, 재해 및 가축 질병, 기후변화 등 농업의 지속성 위협에 대한 대응 강화, 농업·농촌 소득 확대를 위한 정책추진, SDGs(지속가능한 개발 목표)를 계기로 지속 가능한 대응을 지원 하는 정책추진에 방점을 찍었다.

기본계획의 구체적 정책에는 새로운 가치 창출을 통한 수요 개척, 세계시장 전략적 개척을 통한 2030년까지 농림수산물·식품 수출액 목표 5조억엔, 후계자 육성·확보, 중소·가족경영에 대한 농업지원 서비스, 농업경영 안정화, 유통·가공 구조 효율화, 스마트농업 가속화, 디지털기술 활용 추진, 기후변화 대응, 유기농업 추진, 자연순환기능 유지 증진, 코로나19를 비롯한 새로운 감염병에 대한 대응 등이 포함됐다.

나) 식량자급률 목표 설정: 유사시 정책

「유사시 식량안전보장 매뉴얼」은 식량공급에 불안정한 요소인 기상이변, 돌발적인 사건, 사고 등에 의한 농업생산이나 유통의 혼란, 식품판매의 규제 등을 고려하여 유사시 요인에 의해 나타날 상황에 적절하게 대응하기 위하여 정부가 강구해야 할 대책의 기본적인 내용, 근거 법률, 실시 절차 등을 규정하고 있다(표 3-2, 표3-3). 유사시 식량안전보장 매뉴얼은 어디까지나 유사시에 일본의 식량공급이 양적으로 감소할 우려가 있는 상황에 대응하여 정부가 강구해야 할 대책을 제시한 것이다. 그리고, 일본의 경우 국민들이 알아야 할 식량자급률, 식량자급력, 식량안전보장에 대한 내용을 홈페이지뿐만 아니라, 팸플릿, 동영상, SNS 등 다양한 매체를 통해 국민에게 전달하고 있다(표 3-4).


표 3-2. 유사시의 레벨 구분과 그에 따른 대책

레벨	판단기준	예상되는 사태(예)	대책
0	<ul style="list-style-type: none"> 사태추이에 따라서는 특정품목의 수급 긴박에 의해 식생활에 중대한 영향이 발생할 가능성이 있는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 일본에서 대홍작 예상 주요 수출국에서 대홍작 예상, 수출규제 움직임 주요 수출국에서 돌발적인 사건·사고 등에 의한 무역 혼란 등 안전성 관점에서 행하는 식품 판매 등의 규제 	<ul style="list-style-type: none"> 식량공급 전망에 관한 정보 수집, 분석, 제공 비축 활용 및 수입선 다변화, 대체품 수입 확보 규격외품 출하 및 유통, 폐기억제 등 식품산업사업자 대응 촉진 가격동향 조사 및 감시, 관계사업자에 요청, 지도 등
1	<ul style="list-style-type: none"> 국민이 최저한도로 필요로 하는 열량공급은 가능하지만 특정 품목의 수급 긴박에 의해 식생활에 중대한 영향이 발생할 우려가 있는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 쌀의 대홍작 발생 (예, 1993년 쌀 부족) 주요 수출국에서 수출규제 실시(예, 1973년 대두가격 폭등) 	<ul style="list-style-type: none"> 긴급증산(국민생활안정긴급조치법, 이하 긴급법) 적절한 유통확보를 위한 매도, 수송, 보관 지시(긴급법, 매점방직법, 식량법) 표준가격 설정, 가격규제(긴급법) 등
2	<ul style="list-style-type: none"> 국민이 최저한도로 필요로 하는 열량(1인 1일 공급열량 2,000 kcal)의 공급이 곤란할 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 곡물, 대두 및 관련제품의 수입이 대폭 감소 	<ul style="list-style-type: none"> 열량 확보를 우선한 생산전환(긴급법) 기존농지 이외의 토지이용 할당, 배급, 물가통제(긴급법, 식량법, 물가통제법) 농림수산업자에 석유 우선공급(석유수급적정화법) 등

표 3-3. 일본의 식량안보 유사시 대책 개요

구분	주요 내용
추진체제	<ul style="list-style-type: none"> 농림수산성대책본부 정부대책본부
정보 수집·분석	<ul style="list-style-type: none"> 국내외 수급·가격동향 등에 관한 정보수집·분석·제공체제 강화
공급확보대책	<ul style="list-style-type: none"> 쌀, 소맥, 대두 및 사료곡물 비축 활용 수입선 다변화 및 대체품 수입 확보 식품산업 사업자 등의 폐기 억제, 규격 외 품목의 유통 등 대응 촉진 증산가능 품목의 긴급증산, 열량확보를 우선한 생산 전환 종자·종묘, 비료, 농약 등의 생산자재 확보 기존 농지 이외의 토지 이용
가격·유통 안정 대책	<ul style="list-style-type: none"> 가격동향 등 조사 감시 가격 유통 안정을 위한 관계사업자에 대한 요청, 지도 등 적절한 유통 확보를 위한 매도, 수송, 보관에 관한 지시 등 ‘국민생활안정긴급조치법’에 근거한 표준가격 및 특정표준가격 설정 ‘국민생활안정긴급조치법’ 또는 ‘식량법’에 근거한 할당 배급 ‘물가통제령’에 의한 가격 통제
기타 대책	<ul style="list-style-type: none"> 석유공급이 부족한 경우 농림어업자에게 우선 확보 자재 확보량에 따른 농법 전환 등

표 3-4. 일본 농림수산성의 식량안보 강화를 위한 대국민용 교육·홍보 주요 내용

구분	주요 내용
<p>대국민용 팸플렛 「알고있나요? 일본의 식량사정」</p>	 <ul style="list-style-type: none"> • 국민들이 알아야 할 식량자급률, 식량자급력, 식량안전보장에 대한 내용을 팸플렛으로 제작 • ①일본의 식량사정(식량자급률 추이 및 수준, 주요 농산물 수입처, 식생활의 변화, 농업생산기반변화 등), ②세계의 식량사정(곡물수급 추이, 국제가격 동향, 사료곡물 수요확대 등), ③식량의 안정공급(식량안보의 개념, 식량자급률 목표의 설정, 식품의 가정비축 등)
<p>학생용 팸플렛 「일본의 먹거리 힘 발견대」</p>	 <ul style="list-style-type: none"> • 초등학교 등 학생을 대상으로 일본의 식량자급률, 식량자급력, 식량안전보장 등에 대해서 일러스트레이션 등을 활용하여 알기쉽게 제작한 팸플렛
<p>동영상 「식량자급률이 뭔가요?」</p>	 <ul style="list-style-type: none"> • 일본의 식량 잠재 생산능력을 평가하여 식량 자급력 지표를 알기쉽게 해설한 동영상 • 유튜브를 통해 배포 중

자료: 농림수산성 자료를 바탕으로 재작성

1.2. 일본의 식량안보에 대한 법률적 근거

‘식량의 안정적인 공급’은 ‘식료·농업·농촌기본법’(1999년), 특히 제2조(식량의 안정적인 공급 확보), 제19조(유사시 식량안전보장)에 근거하고 있다. 기본법의 이념을 ① ‘농업의 지속적 발전’과 ② ‘농촌 진흥’을 통하여 ③ ‘식량의 안정적인 공급’과 ④ ‘다원적 기능’의 발휘에 두고 있다.

‘식량의 안정적인 공급’과 관련해서는 다음과 같이 규정하고 있다.

- 식량은 인간 생명의 유지에 불가결한 것이며, 건강하고 충실한 생활의 기초로서 중요한 것이기 때문에 장기적으로 양질의 식량이 합리적인 가격으로 안정적으로 공급되어야 한다.

- 국민에 대한 식량의 안정적인 공급은 세계 식량수급 및 무역이 불안정한 요소를 가지고 있기 때문에 국내 농업생산의 증대를 도모하는 것을 기본으로 하면서, 수입 및 비축을 적절히 조합하여 행하여야 한다.
- 식량 공급은 농업의 생산성 향상을 촉진하면서 농업과 식품산업의 건전한 발전을 종합적으로 도모하여 고도화하고 다양화하는 국민의 수요에 따라서 행하여야 한다.
- 국민이 최저한도로 필요로 하는 식량은 흉작, 수입중단 등 유사시 요인에 의해 국내에서 수급이 상당기간 현저하게 긴박하거나 긴박할 우려가 있는 경우 국민생활의 안정과 국민경제의 원활한 운영에 현저한 지장이 생기지 않도록 공급확보를 도모해야 한다.

한편 ‘식료·농업·농촌기본법’의 2조 ④항 규정은 유사시에 대비하여 ‘국가는 국민이 최저한도로 필요로 하는 식량 공급을 확보하기 위해 필요하다고 인정할 때는 식량 증산, 유통 제한, 기타 필요한 시책을 강구해야 한다’(19조)고 규정하며, 이에 근거하여 ‘유사시 식량안전보장 매뉴얼’을 작성해 두고 있다.

가) 식료·농업·농촌기본법(1999년, 법률 제106호)

제2조 (식량의 안정적인 공급 확보)

- ② 국민에 의한 대량의 안정적인 공급에 대해서는 세계 식량수급 및 무역이 불안정한 요소를 가지고 있는 것을 감안하여 국내 농업생산 증대를 도모하는 것을 기본으로 하고, 이것과 수입 및 비축을 적절히 결합하여 행하여야 한다.
- ④ 국민이 최저한도로 필요로 하는 식량은 흉작, 수입 중단 등 예측 불가능한 요인에 의해 국내 수급이 상당기간 현저하게 긴박하거나 긴박할 우려가 있는 경우 국민생활의 안정 및 국민경제의 원활한 운영에 지장이 생기지 않도록 공급확보가 도모되어야 한다.

제19조 (유사시 식량안전보장)

국가는 제2조 ④항에 규정하는 경우에 국민이 최저한도 필요로 하는 식량의 공급을 확보하기 위해 필요하다고 인정할 때에는, 식량 증산, 유통 제한, 기타 필요한 시책을 강구하여야 한다.

※ 이 규정에 근거하여 ‘유사시 식량안전보장 매뉴얼’ 작성

나) 국민생활안정긴급조치법(1973년, 법률 제121호)

제3조 (표준가격의 결정 등)

- ① 국민생활에 밀접하거나 국민경제에서 중요한 물자(이하 ‘생활관련 물자’)의 가격이 급격히 상승하거나 상승할 우려가 있을 경우, 법률로 해당 생활관련 물자를 가격안정필요물자로서 지정할 수 있다.
- ② ①항에서 규정한 사태가 진정되었을 경우, 그에 따른 지정 또한 해제된다.

제6조(표준가격 등의 표시 등)

- ① 소매업 판매 가격에 대해 표준가격이 정해졌을 경우, 해당 소매업자는 표준가격 및 지정물자의 판매 가격을 일반 소비자가 보기 쉽게 표시해야 한다.
- ② 소매업 판매 가격에 대해 표준가격이 정해졌을 시, 해당 소매업자가 표준가격 및 판매 가격을 표시하지 않거나, 일반 소비자가 보기 쉽게 표시하지 않을 경우, 주무장관은 표준가격 및 판매 가격의 표시를 지시할 수 있다.
- ③ ②항의 규정에 따른 지시를 받은 자가 그 지시를 따르지 않을 경우, 주무장관은 그 취지를 공표할 수 있다.

제7조(표준가격에 관한 지시 등)

- ① 주무장관은 지정물자 판매자의 판매 가격이 이하 품목구분에 따른 해당 품목의 지정가격을 초과했다고 여겨졌을 시, 해당 품목의 지정가격 이하로 지정물자를 판매할 것을 지시할 수 있다.
(→ 표준품목 표준가격 (표준가격을 정할 시 고려한 거래상황 및 지역사정 등이 달라졌을 경우, 표준가격을 기준으로 거래상황 및 지역사정을 참작하여 타당하다고 인정한 가격.)
(← 표준품목 이 외의 품목 표준가격을 기준으로 해당품목과 표준품목과의 품질, 척도의 차이를 참작하여 타당하다고 인정한 가격.)
- ② 주무장관은 ①항의 규정에 따른 지시를 받은 자가 정당한 이유 없이 지시를 따르지 않았을 경우, 그 취지를 공표할 수 있다.

제8조(특정표준가격의 결정 등)

- ① 제4조부터 제7조에 규정한 조치를 시행해도 지정물자의 가격안정이 곤란하다고 판단될 시, 지정물자의 가격안정이 필요한 경우 정령으로 해당지정물자를 가격안정물자로서 지정할 수 있다.
- ② 제 3조 ②항의 규정은 전항 규정에 따른 지정에 적용된다.

제14조(생산에 관한 지시 등)

- ① 물가 상승 및 그 우려로 인해 생활관련 물자의 공급이 부족함에 따라 국민생활의 안정 및 국민경제의 원활한 운영이 저해되거나 저해될 우려가 있을 경우, 정령으로서 해당 생활관련 물자에 대해 생산촉진물자로 지정할 수 있다.
- ② 제3조 ②항의 규정은 전항 규정에 따른 지정에 적용된다.

제16조(수입에 관한 지시 등)

- ① 물가 상승 및 그 우려로 인해 생활관련 물자의 공급이 부족함에 따라 국민생활의 안정 및 국민경제의 원활한 운영이 저해되거나 저해될 우려가 있을 경우, 또는, 해당생활관련 물자의 수입촉진이 필요하다고 판단될 경우, 정령으로서 해당 생활관련 물자에 대해 수입촉진물자로 지정할 수 있다.
- ② 제3조 ②항 규정은, 전항 규정에 따른 지정에 적용된다.

제20조(보관에 관한 지시 등)

- ① 물가의 상승 및 그 우려로 인해 생활관련물자 중 미리 출하 조정을 하지 않으면 공급이 부족해지는 상황에서 그에 대한 대처가 힘든 경우, 이에 따라 국민생활의 안정 및 국민경제의 원활한 운영이 저해될 우려가 있을 시, 정령으로서 해당 생활관련물자를 공급안정물자로 지정할 수 있다.
- ② 제3조 ②항의 규정은, 전항 규정에 따른 지정에 적용된다.

제22조(매도, 수송 또는 보관에 관한 지시 등)

- ① 주무장관은, 생활관련물자의 공급부족으로 인해 특정지역주민의 생활안정 및 지역경제의 원활한 운영이 저해되거나 저해될 우려가 있고, 긴급히 해당생활관련물자의 공급을 늘릴 필요가 있을 경우, 해당물자의 생산, 수입, 및 판매 사업자에 대해 매도기한 및 수량, 매도처 및 매도가격을 정하고 해당물자의 매도를 지시할 수 있다.
- ② 주무장관은 전 항에 규정된 사태에 대처하기 위해 특별히 필요하다고 판단될 경우, 해당생활관련물자의 수송사업자에 대해, 수송기한, 수량 및 구간 등의 수송 조건을 정하고, 해당물자의 수송을 지시할 수 있다.
- ③ 주무장관은 제1항에 규정된 사태에 대처하기 위해 특별히 필요하다고 판단될 경우, 해당 지역에 해당생활관련물자의 보관 사업자에 대해, 보관기간, 수량 등의 보관조건을 정하고, 해당물자의 보관을 지시할 수 있다.
- ④ 주무장관은, 앞 3개 항의 규정에 따른 지시를 받은 사업자가, 정당한 이유 없이, 그 지시를 따르지 않을 경우 그 취지를 공표할 수 있다.

제26조(할당 또는 배급 등)

- ① 물가 상승 및 그 우려로 인해 생활관련 물자의 공급이 부족하고 수요균형의 회복이 곤란함에 따라 국민생활의 안정 및 국민경제의 원활한 운영에 중대한 지장이 생기거나 생길 우려가 있을 경우, 해당 생활관련 물자를 정령으로 지정하고, 정령으로 해당생활관련 물자의 배당 및 배급, 또는 사용, 양도, 양수의 제한 및 금지에 관한 필요한 사항을 정할 수 있다.
- ② 전 항에서 정령으로 정해진 사항은, 규정사태를 극복하기 위해 필요 한도를 넘어서는 안 된다.

다) 생활관련 물자 등의 매점매석에 대한 긴급조치에 관한 법률(1973년, 법률 제48호)

라) 주요 식량의 수급 및 가격 안정에 관한 법률(1994년, 법률 제113호)

제37조 (긴급시의 대응)

제38조 (미곡의 출하 또는 판매 사업을 행하는 자에 대한 명령)

제39조 (미곡의 생산자에 대한 명령)

제40조 (미곡의 할당 또는 배급 등)

1.3. 일본의 식량안전보장의 불안요인과 대응책

기본계획에서는 글로벌화의 진전과 식품 생산유통과정의 복잡화 등으로 인해서, 푸드체인 의 각 단계에서 식량의 안정 공급을 위협하는 불안요인이 발생하고 있음을 지적하고 있다. 이러한 불안요인을 세 가지 측면으로 구분하고 있는데, 첫째는 생산자원의 확보 등 생산면에서의 불안요인, 둘째는 소비·유통면에서의 불안요인, 셋째는 국제적인 식량공급 불안요인이 이에 해당한다. ‘2010년의 「식료·농업·농촌 기본계획」(이하 기본계획)에서 각각의 불안요인에 대해 어떤 대응 시책을 내놓고 있는지와 그 이후의 전개 과정에 대해서 살펴보면 다음과 같다.

가) 생산자원의 확보 등 생산면에서의 불안요인에 대응

기본계획에서는 토양진단에 근거해서 시비(施肥)설계를 재검토하는 등 적절한 시비가 이루어질 수 있도록 최선을 다하고, 경종과 축산 연계를 통한 퇴비의 효율적 활용방안 등을 강구하는 등 종합적인 대책을 추진하도록 명기하고 있다. 또한 해외에서 대부분을 수입하고 있는 화학비료의 원료에 관해서는 새로운 수입국을 다각적으로 탐색하여 안정적으로 확보하는 방안을 추진하도록 한다.

나) 소비·유통면에서의 불안요인에 대응

기본계획에서는 신형 감염병 등에 의해 기인하는 대규모의 유통 곤란 사태 등에 대비한 식량공급 체계를 만들기 위하여 민간사업자의 능력을 활용할 것을 명기하고 이를 통해서 식량의 네트워크 시스템을 구축하는 방안을 제시하고 있다. 또한 '주요 식량의 수급 및 가격안정에 관한 법률'에 근거해서 쌀과 밀의 공급부족 사태에 대비하기 위한 조치로서 비축 제도가 운영되고 있다. 농림수산성이 작성하는 「유사시 식량안전보장 매뉴얼」에 주요곡물에 관한 비축목표 등이 게재되어 있으며 구체적인 내용은 다음의 (표 3-5)와 같다.

표 3-5. 일본의 주요곡물 비축목표

품목	비축수준	비축수준의 기준
쌀	정부가 적정수준을 100만 톤 정도에서 운용	10년에 한 번 정도 발생하는 흉작(1992년이 기준이며 93~108만 톤 규모의 비축량 필요) 및 통상적인 흉작(1994년이 기준이며 79~94만 톤 규모의 비축량 필요)이 2년 연속 발생했을 때에 대비하기 위한 수준
식량용 밀	연간 수요의 약 2, 3개월 분 (이 중 정부비축은 약 1.8개월 분)	과거의 항만 파업, 출하하는 항만의 동결에 의한 선적 연기 사례 등을 고려한 수준
식품용 대두	연간 수요의 약 1개월 분 (이 중 정부비축은 3.1만 톤을 유지하는데, 이는 2주분에 해당)	과거의 항만 파업, 미국의 수출규제 사례 등을 고려한 수준 (1973년에 미국에 의한 수출규제로 약 1개월 분량의 콩이 부족했던 사례가 있음)
배합 사료	배합사료 주원료 연간수요의 약 2개월 분 (이 중 정부비축은 1개월 분)	과거의 수출 규제, 공급 사정의 악화 등을 고려한 수준

주 : 「유사시의 식량안전보장 매뉴얼」관련 자료를 토대로 작성함.

자료 : 일본 외무성, 「일본 식량안전보장의 새로운 관점 (我が国の「食料安全保障」への新たな視座)」, 2010.

또한 기본계획에서는 비축 방식에 대한 검토를 실시하여 적절하고 효율적인 운영 방안을 모색할 것을 언급하였는데, 검토를 거쳐서 2011년에 비축방식이 기존의

회전비축 방식에서 보류(保留)비축 방식으로 전환되었다. 새로 도입한 보류비축 방식에서는 시장가격에 영향을 미치지 않기 위해 매입 시에도 전계약을 통해서 매입하는 것을 원칙으로 하고, 방출을 필요로 하는 때를 제외하고는 식용으로 일정 물량(20만 톤 정도)을 매해 정부가 매입하고, 일정기간(5년 정도) 비축한 이후에 사료 등의 비주식용으로 매입량과 동일한 물량을 판매하는 것을 원칙으로 한다.

다) 국제적인 식량공급 불안요인에 대응

기본계획에서는 국제적인 식량공급 불안요인에 대처하기 위한 방안을 세 가지로 구분하고 있는데 국제식량수급·가격동향분석, 국제협력의 추진, 해외농업투자 지원이 이에 해당한다.

1) 국제식량수급·가격동향분석

기본계획에서는 미래에 발생할 수 있는 세계 식량수급 불균형에 대응하기 위해서 다양한 중장기적인 시나리오를 예측하고, 국제적인 식량수급 변동을 분석하기 위한 능력을 강화하는 것을 목표로 한다. 구체적으로는 농림수산성이 중심이 되어 정부 부처 내외에서 수집한 국제 식량수급에 관련된 정보를 집약하고, 국내의 단기적인 수급변동 요인을 분석하여 중장기 수급 전망을 작성한다. 또한 각국과 제휴하여 시장을 감시·규제하고 이를 통해서, 상품선물시장에서 공정한 가격형성 기능이 발휘될 수 있게 하여 안정적인 가격에 식량을 조달할 수 있도록 한다. 이와 함께 6개 국가 및 지역으로부터 농산물 전체 수입액의 80% 이상을 의존할 정도로 소수의 국가 및 지역에 수입의존도가 높은 문제점을 개선하기 위한 노력을 경주한다.

2) 국제협력의 추진

기본계획에서는 아프리카 국가들을 포함한 개발도상국의 농업·농촌의 부흥, 식품 안전에 관한 기술 및 자금협력, 더 나아가서는 이들 지역에 식량 원조를 지속적으로 실시하여, 세계의 식량안전보장에 공헌한다는 점을 제시하고 있다. 또한 동아시아 지역의 대규모 재해와 같은 긴급 사태에 대비하기 위해서 ASEAN+3가 긴급 쌀 비축체제를 실현할 수 있도록 노력할 것을 명기하고 있다.

3) 해외농업투자 지원

일본 정부는 해외농업투자와 관련해서, 정부가 전면에 나서는 것이 아니라 해외 농업투자에 참여하는 기업을 간접적으로 지원하는 방식을 채택하고 있다. 구체적으로는 민간 기업이 해외에서 생산·집하·수송·수출 등 일련의 투자를 실시할 때, 정부 및 관계 기관은 투자환경 정비·공적개발원조(ODA, official development assistant)와 연계한 지원, 투자 대상국에 관한 정보제공 등을 통해 민간 기업을 돕는 방식을 의미한다.

한편 기본계획에서는 농산물수입의 안정화·다각화를 도모하는 관점에서, 해외 농지에서 농산물을 생산하는 해외농업투자에 관해, 중점화해야 할 농산물과 지역을 명확히 지정해서 지원함을 명기하고 있다. 2009년에 농림수산성과 외무성이 함께 작성한 「식량안전보장을 위한 해외투자촉진에 관한 지침」에는 해당 농산물로 대두, 옥수수를 지정했고, 지역으로는 중남미, 중앙아시아, 동유럽을 그 대상으로 지정하고 있다.

2. 중국

2.1. 중국의 식량안보 정책

중국의 식량안보 체계는 국내 생산, 비축, 수출입으로 구성된다(그림 3-1). 국내 생산이 핵심이며 추가적으로 식량비축체도를 구축하는 한편 수급 불균형 해소를 위한 수입 확대와 수출 규제 등 보완적 기제를 적절히 혼합하여 식량안보를 달성한다는 구상이다. 중국은 식량안보의 달성에서 중앙정부보다 지방정부의 역할을 중시하고 이를 제도적으로 강제하고 있다. 중국은 1994년부터 각 성(직할시, 자치구)의 행정 책임자가 해당 지역의 수급균형과 식량 가격안정을 책임지도록 하는 이른바 '식량 성장책임제'를 실시하여 식량안보에서 지방정부의 역할을 크게 강조하고 있다.

가) 자급률 목표 설정

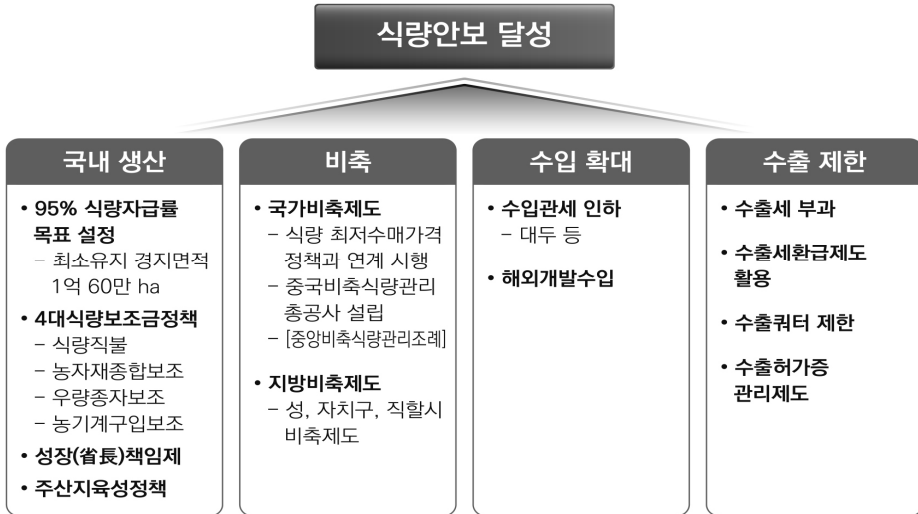


그림 3-1. 중국의 식량안보 체계

중국 국무원은 2008년 7월 제정한 《국가식량안보증장기계획요강(2008~2020년)》에서 2020년까지 식량자급률은 95% 이상, 곡물자급률은 100%를 유지하도록 하는 자급률 가이드라인을 제시하였다. 또한 자급률 목표 달성에 필요한 조치로 경지면적, 식량 재배면적, 식량 및 곡물 생산량 목표도 함께 제시하였다. 식량 자급률 및 생산량 목표 달성을 위한 추진 과제로 ① 농가토지도급경영체에 기반한 농업경영구조 개선, ② 농경지 보호(최소 경지면적 1억 2,060만 ha, 기본 농지 1억 4,000만 ha 확보), ③ 농업생산기반 확충(수리체계 개선, 농지 지력 향상, 생산성 향상), ④ 농가소득 증대(재정지출 확대, 식량가격 조절, 보조금 확대), ⑤ 농업기술 혁신 및 기술 보급 확대, ⑥ 식량유통체계 개선, ⑦ 식량비축제도 개선 등을 제시하였다. 한편《요강》이 제시한 식량 자급률 목표를 달성하기 위해서는 2020년까지 5,000만 톤 이상을 증산하는 계획을 가지고 있다.

식량안보를 보장하기 위한 2020년 정량 목표로 식량 생산량 5.5억 톤 이상(2007년 대비 5,000만 톤 이상 증산), 최소 경지면적 1억 2,060만 ha 유지, 식량 재배면적 1억 586만 ha 이상, 유효관개 면적 6,030만 ha 이상, 유효관개율 51% 이상, 식량 단수 5.2톤/ha을 제시하였다(표 3-6). 그리고 전국의 식량 생산 지역을 핵심 주산지(680개 현), 대규모 생산 현(120개 현), 예비지역, 기타 지역

등 4개 지역으로 구분하고, 식량 증산을 위한 주요 추진과제로 ① 수리관개체계 개선, ② 고표준 농지 조성, ③ 기술 혁신 및 보급체계 구축, ④ 기계화 수준 제고, ⑤ 병충해 방제 및 재해 예방체계 구축, ⑥ 생태환경 보호체계 구축, ⑦ 저장, 물류 및 가공 능력 제고 등을 제시하였다.

표 3-6. 중국의 식량안보 관련 주요 목표치

구분	주요 지표	2007년	2010년		2020년	속성
			목표치	실제치		
생산	경지면적(만 ha)	12,261	≥ 12,060	n.a	≥ 12,060	제약성
	- 식량	7,504	> 7,370	n.a	> 7,370	기대성
	식량 재배면적(만 ha)	10,653	10,586	10,988	10,586	제약성
	곡물 재배면적(만 ha)	8,643	8,509	8,985	8,442	기대성
	식량 단수(kg/ha)	4,719	4,851	4,978	5,224	기대성
	식량 생산량(억 톤)	5.016	≥ 5.00	5.47	> 5.40	제약성
수급	곡물 생산량(억 톤)	4.56	≥ 4.50	4.96	> 4.75	제약성
	식량 자급률(%)	98	≥ 95		≥ 95	기대성
	곡물 자급률(%)	106	100		100	기대성

주: 제약성 지표는 완수해야 할 지표, 기대성 지표는 가이드라인 성격의 나아갈 방향이나 기대하는 지표를 의미함.

나) 식량보조금 정책

중국은 식량안보의 근간이 되는 국내 생산을 증대시키기 위해 우량종 개발·보급, 농지개량 및 선진 비배관리 기술 도입 등 기술혁신으로부터 주산지육성, 보조금, 증산장려금, 가격지지 등 식량재배 농가의 생산의 적극성을 견인하기 위한 다양한 정책을 추진하고 있다. 이 중 식량보조금 정책은 소득보전을 위한 직접보조정책으로서 식량직불(粮食直补)과 농자재종합직불(农资综合直补) 두 가지를 실시하고 있다. 중국의 식량 보조금정책은 식량 유통제도의 개혁과 밀접한 관련이 있다. 보조정책의 시행에 따른 정책적 성과도 나타났다. 첫째는 농민의 식량 생산 적극성을 고취시켰다. 각종 생산과 소득보조 정책의 유인 하에 중국의 식량 생산은 2004년부터 1998년 이후 지속적인 감소 국면을 일거에 전환시켜 다시 증산이 시작되었다. 게다가 재배면적, 단위생산량 및 총생산량의 전면적인 증가를 실현하였다. 둘째, 우량종자 보급 속도를 가속화하였다. 우량종자보조정책의 실시를 통해 식량의 고품질화를 촉진시켰다.

중앙정부의 농민보조금 정책이 본격적으로 실시된 것은 2001년 WTO 가입 이후의 일이다. 표 3-7에 보조금 유형별 시작 연도가 제시되어 있다. 우선 농민보조금을 유형별로 생산성 보조금, 공공서비스성 보조금 및 생활성 보조금으로 구분할 수 있다. 2000년대 이후 시작된 농민보조금의 특징은 농업생산, 농민수입 및 농촌개선이 동시에 고려된 종합적 보조금의 형태를 띤다는 것이다. 생산성 보조금은 농업생산량을 증가시킬 목적으로 지원되는 보조금이다. 식량생산 증가를 위한 직접보조금, 우량품종과 농기계구입 및 생산자재구입에 따른 지원이 포함되어 있다. 농업재해에 대비한 농업보험도 일종의 생산성 보조금에 편입되어 있다. 다음 공공서비스성 보조금에는 농촌 어린이들에 대한 학비면제와 기숙사비 보조가 포함된 의무교육지원, 농촌의료협력 지원, 농민 최저생계비 보조와 양로보험 등이 포함된 사회보장 형태의 보조금이 포함되어 있다. 마지막으로 생활성 보조금에는 생활환경 개선을 위한 메탄가스설치보조금, 가전제품구매보조금 등이 포함되어 있다. 생산성 보조금이 2000년대 초반부터 시행되었다면 사회보장과 관련된 보조금은 생산성 보조금보다 늦은 시기에 시작되었다.

표 3-7. WTO 가입(2001년) 이후 중국 정부의 농민보조금 정책 종류

유형	항목	정책	집행부서	시작연도
생산성 보조금	농업생산	식량생산직접보조	농업부	2002
		우량품종보조	재정부	2002
		농기계구매보조	농업부	2004
		농업생산자재종합보조	재정부	2006
	농업보험	농업보험보조	재정부	2004
공공 서비스성 보조금	의무교육	학비면제, 기숙사비보조	교육부	2011
	의료지원	신형 농촌의료협력	위생부	2003
	사회보장	의료구조	민정부	2003
		농촌최저생계비보조	민정부	2007
		신형 농촌사회 양로보험	인력자원 및 사회보장부	2009
생활성 보조금	생활시설	가정용 메탄가스설치보조	농업부	2003
		농촌 가전제품 구매보조	상무부	2007

원문자료 : 林萬龍, 茹玉. 2014, p.5.

다) 식량비축제도

중국은 식량 증산으로 농민들이 식량 판매에 어려움을 겪던 1990년 9월 중앙

정부비축과 지방정부비축으로 구성된 국가식량비축제도를 처음으로 구축하였다(그림 3-2). 이 시기에 중앙정부비축은 시장 수급 조절과 가격 안정을 주요 목표로 국무원 직속으로 설립한 구(舊) 국가식량비축국(国家粮食储备局)이 담당토록 하였다. 비축식량의 운용에 관한 권한은 국무원이 행사하지만 실제 비축 업무는 지방정부의 식량국에 위탁하였다. 지방정부 비축은 각 성(자치구, 직할시) 정부가 현지 실정에 맞게 시(市) 또는 현(县) 간 수급 조절과 가격 안정을 목표로 식량비축을 실시하고 식량비축 계획을 중앙정부에 보고토록 하였다. 지방정부 비축은 1995년 도입한 ‘식량 성장책임제’를 통해 더욱 제도화되었으며, 식량주산지에서는 3개월 이상 소비량만큼의 식량을 비축하고, 식량 주소비지에서는 6개월 이상 소비량만큼의 식량을 비축하도록 하였다. 2000년 이전 까지 중앙정부의 식량비축은 국가식량비축국의 책임 하에 실제 비축 업무는 지방정부에 위탁하는 체계였다. 그러나 국영기업인 중국비축식량관리총공사 설립을 계기로 공사가 인력, 자산, 물자를 통일적으로 직접 관리하는 체계로 전환된 것이다. 2000년 10월을 기점으로 중앙정부의 식량 비축과 관련한 모든 업무가 전국적으로 설치된 중국비축식량관리총공사 지사로 이관되었다. 중국비축식량관리총공사는 국무원의 위탁을 받아 중앙정부의 식량비축을 책임지는 국영기업으로서 식량과 식용유의 비축, 가공, 무역, 물류 등의 업무를 담당하며 전국적으로 24개 지사와 5개의 자회사가 있다.

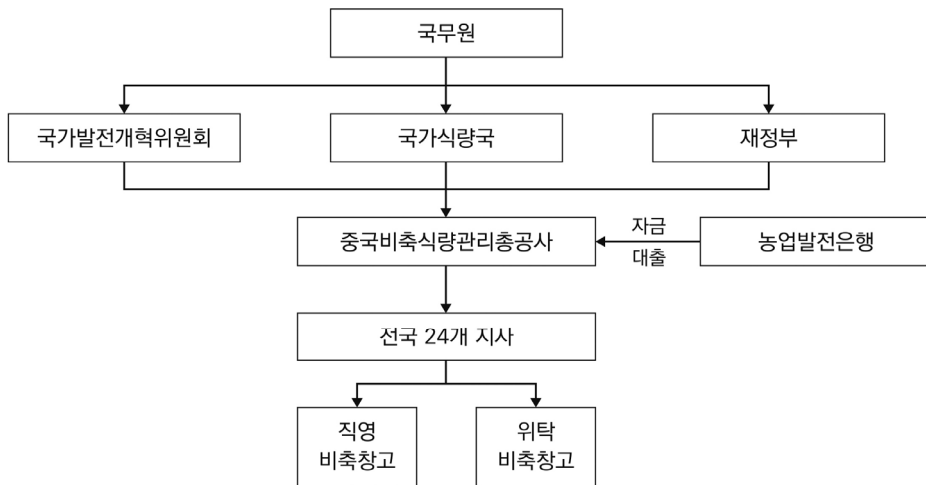


그림 3-2. 중국의 중앙정부 식량비축체계

중국에서 식량 비축은 식량의 안전 및 안보를 보장하기 위한 중요한 조치로서 식량 시장을 조절하고 기상에 따른 생산량 감소, 전쟁 등 다양한 비상상황에 대처할 수 있도록 하는 중요한 정책 수단이 되고 있다. 식량 비축에는 다양한 기관이 관여하고 있다. 중국 국무원 발전개혁위원회는 국무원 재정부문과 함께 중앙정부의 식량 비축량, 비축 운용의 거시적 조정 등을 계획하고 관리하고, 국가 식량 행정관리부문은 중앙 비축량의 수량과 품질, 안전한 저장을 위해 관리·감독을 책임진다. 비축식량관리 총공사는 중앙 식량 비축의 관리, 중앙 비축량의 수량과 품질, 저장의 안전을 책임지고 관련 행정법규, 규정 등에 따라 중앙 식량 비축에 관한 관련 제도를 수립하며 국가 식량 행정관리부문에 상황을 보고한다. 마지막으로 중국 농업발전은행은 적시에 충분한 금액을 중앙식량 비축에 배정하고 식량 비축을 위한 대출을 관리·감독한다. 중앙비축 식량은 첫째, “전국 또는 일부 지역에서 식량 수급 불균형이 나타나거나 시장가격에 이상 현상이 발생하였을 경우”, 둘째, “중대한 자연재해 혹은 기타 돌발사태가 발생한 경우”, 마지막으로 “국무원에서 필요하다고 판단하는 경우” 방출 및 운용된다. 중앙비축 식량은 국무원 발전개혁위원회, 국가 식량 행정관리부문, 국무원 재정부문이 공동으로 운용 방안을 만들고, 국무원의 허가를 받아 운용된다. 운용 방안에는 품종, 수량, 품질, 가격, 사용분배 계획, 운송방안 등의 내용이 포함된다.

라) 식량 수출입 정책

중국은 주요 식량을 국영무역 품목으로 관리하며 수입과 수출을 부분적으로 제한하고 있다. 식량 중 쌀과 옥수수는 수출입 모두 국영무역 품목으로 분류된다. 밀은 수입 시, 대두는 수출 시에만 적용된다. 이들 품목의 수입을 관장하는 국영기업은 중국양유식품수출입총공사(中国粮油食品进出口总公司)가 유일하다. 수출은 이 기업과 길림식량집단수출입공사(吉林粮食集团) 등 2개 국영기업이 관장한다. 식량의 수출입은 쿼터관리와 허가증관리 방식으로 제한한다. 대상 품목은 대두를 제외한 쌀, 밀, 옥수수 3개 품목이다. 이들 품목은 모두 수입관세할당(TRQ) 품목으로서 국가발전개혁위원회가 수입쿼터량을 분배한다. 수출 시에는 수출쿼터허가증 관리 대상 품목이다. 수입 시 TRQ 물량에 대해서는 1%, TRQ 이외 물량에 대해서는 65%의 고율관세를 부과한다(표 3-8).

표 3-8. 중국의 관세할당관리 시행 농산물

	최초쿼터 (만 톤)	최종쿼터 (만 톤)	할당 내 관세율(%)	시행시기	국영무역 비율(%)
밀	788.4	963.9	1, 6, 9, 10	2004	90
옥수수	517.5	720	1, 9, 10	2004	71-60
쌀, 중단립	166.25	266	1, 9	2004	50
쌀, 장립	166.25	266	1, 9	2004	50
대두유	211.8	358.71	9	2005	42-10
올리브유	210	316.8	9	2005	42-10
유채씨유	73.92	124.3	9	2005	42-10
식용당	168	194.5	20-15	2004	70
양모	25.325	28.7	1	2004	
면화	78.075	89.4	1	2004	33

자료: 《중국의 WTO 가입 의정서(中國入世協議書)》 관련 내용 정리

2.2. 기타 식량안보 관련 정책

가) 저소득계층의 먹거리안보 수준 제고

중국은 식품의 품질안전 뿐만 아니라 배분안전도 중시해왔다. 다양한 조치를 통해 저소득층 인구의 먹거리안전(食物安全)을 보장한다. 첫째, 농촌개혁발전을 추진하고 경제의 장기간 지속발전을 유지하였으며 대규모 빈곤감소 전략을 실시하여 경제성장을 통해 대다수 농촌인구의 먹거리안보 문제를 해결하였다. 1978년 이래 중국경제는 두 자리 숫자의 성장률을 유지하였고 농가인구 일인당 소득 연평균 증가율은 7%를 초과하여 수억에 달하는 농촌인구의 원바오(溫飽) 문제를 해결하였다. 둘째, 농촌사회안전망을 점진적으로 구축하여 농촌 특정 빈곤계층의 먹거리안전을 보장한다. 현재 중국은 이미 하나의 농촌사회안전망 체계가 형성되어 있다. 사회구제정책은 주로 농촌“5대보험”부양제도, 빈곤가정 정기(定期) 정량(定量) 구제정책, 임시구제조치, 재해구제제도, 최저생활보장제도, 의료구조정책, 교육구조정책 등을 포함한다. 의료구조정책은 합작의료, 빈곤인구 의료구조제도 등을 포함하고 교육구조정책의 핵심은 “2면제1보조(兩免一補)”정책 등이다. 농촌사회안전망 구축은 특정 빈곤계층의 먹거리 안전보장 문제를 기본적으로 해결하였다. 셋째, 대학생과 도시 빈곤인구 및 저소득계층에 대한 식량공급보증제도의 실시이다. 물가가 상승하는 시기에 임시보조금을 지급하고 물가변동에 상응하는 최저 생활

보장제도를 수립하여 생활수준이 물가상승으로 인해 저하하는 것을 방지하고 먹거리안전을 보장한다.

나) 가격 정책

2004년부터 국가는 벼에 대해 최저수매가격정책을 실행하였다. 동시에 옥수수 와 대두에 대해 임시비축정책을 실행하였다. 최저수매가격, 임시비축가격을 기반으로 식량 판매가격은 상대적으로 합리적인 수준을 유지하게 되었고 농가 특히 식량 주산지 농가는 가격이 상대적으로 높은 시기에 식량을 판매하여 안정적인 이윤을 획득할 수 있게 되었다.

다) 해외식량 확보정책

중국은 해외 곡물을 확보하기 위한 해외 진출지역과 투자 규모, 운영방식 등이 매우 다양하다는 특징이 있으며, 곡물 확보 방식도 개발도상국 원조부터 대규모 기업 인수·합병까지 다양하다. 해외농업투자는 세 가지 방향성을 가지고 추진되는데, 첫 번째는 자원 이용의 용이성을 위한 동남아시아, 중앙아시아 지역 등 인접 국가에 투자, 두 번째는 자원 이용과 시장 잠재력 발굴을 위해 자원이 풍부하고 수요가 많은 남미, 아프리카 지역에 투자, 세 번째는 시장 잠재력 발굴과 기술교류를 위한 미국 등 선진국에 투자이다.

글로벌화(Go-Global) 전략 하에 곡물 확보를 위한 해외투자를 적극적으로 권장하고 있으며, 국영기업들이 투자를 주도하고 있다. 대표적인 국영기업으로는 중국 농업발전그룹, 충칭 식량그룹, 흑룡강 농간총국 등이 있다. 이들 기업은 자국의 식량안보뿐만 아니라 중국 주도의 국제 곡물 유통여건 조성을 위해 해외 곡물 확보에 적극적으로 임하고 있다. 그동안 대규모 농업투자는 주로 지방의 공기업이 주도하였으나, 최근에는 민간기업의 투자 사례도 늘어나고 있다. 또한, 투자 방식도 직접투자형태에서 현지 기업을 인수·합병하는 방식으로 전환되고 있다. 인수·합병 방식은 기존 선진기업이 확보한 농업자원과 생산기술 및 경영기술을 적극적으로 활용하려는 전략으로써, 중국의 대규모 공기업인 COFCO에서 네덜란드 곡물회사 니데라(Nidera) 지분의 51%를 확보한 것이 대표적인 사례이다. 또 다른 해외농업투자 특징은 가치사슬의 확대이다. 중국은 곡물의 생산부터 가공, 물류에 이르는 전 과정에서 필요한 자산 확보를 통해 수평 혹은 수직적 통합과정을 거쳐

부가가치를 높이고 국제 곡물 시장에서 해당 품목의 국제 수급을 주도하려는 전략을 추진하고 있다. 마지막 특징은 개발도상국의 미개발 농업자원을 개발하는 전략으로써, 생산기반과 물류 인프라 등이 취약한 개발도상국을 대상으로 개발사업을 진행하고 그 대가로 농지와 식량자원을 확보하여 국외로부터 농산물을 공급하는 기반을 구축하는 것이다. 중국은 동남아시아와 아프리카 지역의 농촌 마을에 선진 농업기술을 제공하는 소규모 협동조합시범사업을 시행하고, 그 대가로 해당 지역의 식량자원을 확보하고 있다.

3. 미국

3.1. 미국의 식량안보 정책

가) 미국의 농업관련 법

미국의 농업 관련 법은 (표 3-9)와 같다. 2018년 농업개선 관련 법은 2019년부터 2023년까지의 농업 프로그램을 아우르는 기본틀을 제공한다. 2018년 12개의 농업법(Farm Bill)은 농산품 관련 프로그램, 농업용 토지 보전, 농업 무역 촉진 및 식량 원조, 영양, 농업 신용, 농촌 개발, 농업 연구, 사유지 임업, 에너지, 원예 및 유기농업, 농작물 보험을 위한 정책 등을 다룬다. 2018년 농업법에 따르면 예산 지출의 약 76%가 영양보충지원 프로그램(SNAP)에 투입되었으며, 농업 관련 프로그램은 지출의 25% 미만을 차지한다.

표 3-9. 미국의 농업 정책 동향

기간	관련 법	내용
1980년	연방 농작물 보험 관련 법 (Federal Crop Insurance Act, 1980)	<ul style="list-style-type: none"> • 농작물 보험에 대한 연방 보험료 보조금 도입 (65% 보장 수준에서 30%) • 농작물 보험 정책 제공을 담당하는 민간 보험 회사와 민관 협력 관계 구축
1985년	식량안보 관련 법 (Food Security Act, 1985)	<ul style="list-style-type: none"> • 면화 및 쌀 상품 대출의 시장가격지원 폐지, 면화 및 쌀 상품 대출에 대한 마케팅 대출 지원 • 수출 촉진 프로그램 및 낙농 수출 장려 프로그램 도입 • 보존 유보 계획 (Conservation Reserve Programme) 수립 • 보존 상호 준수 요건 수립 (침식성이 높은 토지 및 습지를 중심으로)

기간	관련 법	내용
1990년	식품, 농업, 보전, 무역 관련 법 (Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act, 1990)	<ul style="list-style-type: none"> • “일반 플렉스 에이커(Normal Flex Acres)” 15% 및 “옵션 플렉스 에이커(Option Flex Acres)” 10% 도입 • 1991년 지방종자와 1993년 밀과 사료곡물에 대한 마케팅 대출 확대 • 지급 손실 없이 지방종자 및 대체 작물을 심을 수 있도록 허용
1994년	연방 농작물 보험 개혁 및 농무부 개편 관련 법 (Federal Crop Insurance Reform and Department of Agriculture Reorganization Act, 1994)	<ul style="list-style-type: none"> • 재해작물 보험 보장 범위 설정 • 보장 범위를 넓히기 위한 프리미엄 보조금 증가
1996년	연방 농업 개선 및 개혁 관련 법 (Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996)	<ul style="list-style-type: none"> • 농장급 부족분 지급금 및 목표가격을 현재 가격 및 생산 수준과 분리된 고정 직불금으로 대체 • 식재 제한 폐지 • 다른 대부분의 농작물에 대한 마케팅 대출 확대 • 유제품 지원가격 단계적 폐지 • 환경 품질 인센티브 프로그램으로 농작물 및 축산 생산자를 위한 통합 비용 분담 및 기술 지원 • 보존유보계획 승인 및 상한 설정 • 농작물 보험 참여에 대한 보존 상호 준수 요건 해제
2000년	농업 위험 보호 관련법 (Agricultural Risk Protection Act, 2000)	<ul style="list-style-type: none"> • 농작물보험의 확대, 보험료 보조금 수준 확대, 축산보험 상품 규제 폐지
2002년	농장 안보 및 농촌 투자 관련 법 (Farm Security and Rural Investment Act, 2002)	<ul style="list-style-type: none"> • 계약 지급금의 고정 직불제로의 대체 • 가격이 목표 이하로 하락할 때 경기대응적 지급 프로그램 도입 • 대두와 땅콩, 고정직불제 및 경기대응적 지급 대상 상품으로 추가 • 환경보전 및 보호에 대한 지급액 증가 • 땅콩 가격 지원 할당제 폐지
2008년	식품, 보전, 에너지 관련 법 (Food, Conservation, and Energy Act, 2008)	<ul style="list-style-type: none"> • 직불제, 경기대응적 지급 및 마케팅 지원 대출 프로그램 유지 • 경기대응적 프로그램의 수익 기반 대안으로서 평균 농작물 수익 선택 프로그램(Average Crop Revenue Election) 도입 • 유제품 가격 지원 프로그램 기준을 우유 가격에서 유제품 가격으로 변경 • 다수의 작물 및 설탕에 대한 마케팅 지원 대출 금리 및 경기대응적 지급 프로그램 목표가격 상승 • 영구적 재해 지원 프로그램 (보완적 농업 재해 지원) 도입 • 국내 식량 지원 프로그램에 대한 자금 지원 대폭 증가 • 수출 촉진 프로그램 종료

기간	관련 법	내용
2014년	농업 관련 법 (Agricultural Act, 2014)	<ul style="list-style-type: none"> • 직불제, 경기대응적 지급 등 폐지 • 과거 지급 기준을 사용하는 가격 손실 보상 및 농업 위험 보상 프로그램 도입 • 새로운 작물 보험 옵션 다수 추가 • 농작물보험료 보조금 지급을 위한 보전 교차준수 요건 재정립 • 전문 작물, 유기농, 바이오 에너지, 농촌 개발, 초보 농부 및 목장주들을 위한 프로그램 확대, 기술 지원, 연구 및 개발 용자 지원
2018년	농업개선 관련 법 (Agriculture Improvement Act, 2018)	<ul style="list-style-type: none"> • 2014년 농업법의 지속 (변경 사항이 있으나 적음) • 특수 작물, 유기농 농부, 지역 및 지역 시장, 참전용사 및 소수 농업인을 위한 일부 프로그램 추가

자료: OECD(2022)

나) 최근 농업정책 변화 : 2022 OECD 주요 농업정책 변화 보고서

2021년에는 국내 식량 지원 분야의 여러 이니셔티브가 도입되었다. 긴급 식량 지원을 지원하고 확대하기 위해 6월에 최대 10억 달러(ARPA 자금 5억 달러, 2021년 통합 세출법 5억 달러 포함)의 투자가 발표되었다. 코로나19 범유행 기간 동안 배운 교훈을 바탕으로 USDA는 주, 부족 및 지역 단체와 협력 협정을 체결하여 지역 생산자로부터 식품을 보다 효율적으로 구매하고 파트너 조직이 서비스가 부족한 지역사회에 도달할 수 있도록 한 것이다. 이 이니셔티브는 긴급 식량 지원 프로그램(TEFAP)을 통해 긴급 식량 지원을 위해 5억 달러, 지역, 지역 및 사회적 약자 농가를 지원하기 위해 최대 4억 달러, 푸드뱅크 역량 강화 및 서비스 미달 지역으로의 확장 지원을 위해 최대 1억 달러를 지원한다.

지역 식량 구매 지원 협력 협정 프로그램(LFPA)은 10억 달러의 긴급 식량 네트워크 확장의 일환으로 12월에 발표되었다. LFPA는 주정부와 부족 정부에 총 4억 달러를 긴급 식량 지원으로 제공하고 있다. 이 프로그램은 USDA의 농업 마케팅 서비스에 의해 관리되며, 조직이 식품 구매 프로그램을 설계할 수 있는 유연성을 제공할 것이며, 배달지에서 주 내 또는 400마일(644km) 이내에 있는 농부 및 농장주와 파트너십을 수립할 수 있으며, 그들의 지역적 요구에 가장 적합하고 환경 및 기후를 수용할 수 있다. 조건, 계절 수확량을 설명하고 서비스 지역 내 인구의 요구를 충족시킨다.

SNAP 혜택은 2021년 10월부터 1인당 하루 36.24달러씩 인상되었으며, 이는 알뜰식품 플랜(영양적이고 실용적인 비용 효율적인 식단 비용 추정치)의 비용 재평가에 따른 것이다. 이번 혜택 인상은 1975년 도입 이후 이 계획의 구매력 추정치가 바뀐 첫 사례다.

다) 코로나19 범유행에 대한 정책 대응

2021년 3월 미국 농무부(USDA) 생산자를 위한 팬데믹 지원 이니셔티브의 산하에 코로나19 시장 혼란의 영향을 느낀 농부, 목장주, 생산자에게 재정적 지원을 제공하기 위한 새로운 프로그램이 발표되었다. 이 새로운 계획은 이전의 COVID-19 원조 프로그램보다 더 광범위한 생산자를 대상으로 한다. 이 프로그램은 네 부분으로 나뉘었다.

- ▶ 파트 1: 더 많은 생산자에게 도움과 지원을 확대하기 위한 투자(60억 달러).
- ▶ 파트 2: 기존 프로그램에 5억 달러의 신규 자금을 추가.
- ▶ 파트 3: CORNAVIUS Food Assistance Program(CFAP) 1 및 CFAP 2에 따라 조제분유 기반 추가 지급을 이행하여 소 생산자에게 CFAP 1에 따라 11억 달러를 추가로 지급하고 균일 요금 또는 가격 유발 작물(옥수수, 면화, 대마, 땅콩, 쌀, 수수 포함)에 대해 CFAP 2에 따라 48억 달러를 추가로 지급(콩, 사탕무, 밀 등). 추가 CFAP 지원(CFAP AA)은 추가 지급 공식 조정 및 이전에 부적격 상품과 생산자의 커버리지를 통해 제공됨.
- ▶ 파트 4: 서비스 부족 생산자에 대한 접근 및 아웃리치를 개선하기 위해 CFAP 2 가입 재개.

계속되는 전염병에 대응하여 2021년 식량 지원 프로그램에 대한 다양한 변화가 제정되었다. 2020년 3월 처음 시작된 P-EBT에 따라 받은 혜택은 약 15% 증가했으며, 팬데믹 관련 혼란으로 인해 누락된 학교 급식 비용을 충당하기 위해 자녀가 있는 저소득 가구에 더 많은 돈을 제공했다. 2021년 4월, P-EBT는 여름 동안 모든 연령대의 저소득 아동으로 확대되었다. 4월 20일, 미국 농무부(USDA)는 국가 학교 급식 프로그램과 학교 아침식사 프로그램의 심리스 여름 옵션(SSO)과 여름 음식 서비스 프로그램이 일반적인 상황에서 이러한 프로그램을 운영할 지역의 자격에 상관없이 모든 달과 지역에서 모든 어린이들에게 무료 급식을 제공할 수 있도록 허용될 것이라고 발표했다.

ARPA에 따른 자금 지원도 2021년 4월부터 2021년 9월 30일까지 최대 4개월 연속 여성·유아·소아 특별보충영양프로그램(WIC)을 통해 한시적으로 혜택을 확대할 수 있도록 했다. USDA는 참가자들이 더 많은 과일과 채소를 구입할 수 있도록 현금 가치 바우처를 강화하는 옵션을 주 정부에 제공했다. 2021년 10월 1일부터 12월 31일까지 모든 주에서 WIC 혜택의 추가 증가가 시행되었다. SNAP은 현재 최대 혜택을 받을 수 있는 시기이거나 거의 근접해 있어 이전에 혜택을 받지 못했던 가구에 긴급할당 혜택을 제공함으로써 월 10억 달러의 식량 지원을 추가로 제공했다. 이러한 긴급 할당은 원래 2021년 6월까지 자금을 조달한 후 9월까지 약 35억 달러의 예상 비용으로 연장된 복지 수준 15% 증가에 추가되었다.

3.2. 미국의 저소득계층 보조 제도: Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP)

푸드스탬프(Food Stamp)로 알려진 보충영양 지원 프로그램(SNAP: Supplemental Nutrition Assistance Program)은 미국의 대표적인 공적부조 중 하나로 저소득층을 위한 식품 지원 프로그램이다. SNAP은 미국 농무부(USDA: United States Department of Agriculture) 주관 식품 지원 프로그램 중 가장 큰 비중을 차지한다. 다른 식품 지원 프로그램이 식품이나 식사를 제공하는 현물 지원 형태인 반면 SNAP은 현금 지원 형태로 이루어지는 유일한 프로그램이다.

SNAP은 미국의 식품 지원 프로그램 중 가장 긴 역사를 가지고 있다. 1939년부터 1943년까지 수행된 농산물 구매 지원 프로그램이 SNAP의 전신으로, 1961~1964년 일부 지역에서 시범 프로그램을 재운영한 후 1964년 푸드스탬프법(Food Stamp Act)이 의회를 통과하면서 푸드스탬프는 정식 프로그램이 되었다. 프로그램 시행 지역이 점차 미국 전역으로 확대되고 푸드스탬프 참여자와 관련 예산이 증가하였다. 참여자 선정 기준, 연방정부와 주정부의 예산 분배, 행정 처리 등에 대한 기준 수립, 부정 참여 관리 방안 등이 마련되면서 지속적인 변화와 발전이 있었다. 푸드스탬프 프로그램은 명칭으로 인한 낙인효과를 줄이기 위해 2008년 프로그램 명칭을 SNAP으로 바꾸었다.

SNAP은 월 소득이 빈곤선 130% 이하이면서 세금, 보험, 연금 등을 제외한 월 순소득이 빈곤선 100% 이하인 가구가 참여할 수 있다. 노인이나 장애인 구성원이 있는 가구의 경우 순소득 기준만 충족하면 참여 가능하다. 소득 기준을 충족시킨

가구 중 미국 시민권자만 SNAP에 참여할 자격이 있다. 예외적으로 소득 기준을 충족시키는 합법적 비시민권자 중 미국에서 5년 이상 거주하거나, 장애 관련 보조 프로그램 혜택을 받고 있거나, 18세 이하 아동인 경우도 참여할 수 있다. 불법체류자는 해당되지 않는다.

주요 서비스로는 크게 다음 3가지로 분류가 가능하다.

- 1) **식품 구매 지원**: SNAP은 저소득층의 식품 구매 보조를 위해 참여 가구에 매월 일정 금액을 지급한다. SNAP 지원 금액은 미국인을 위한 식생활 지침(U. S. Dietary Guidelines for Americans)에 따른 영양가 있는 식단을 최저 비용으로 구성할 수 있도록 만들어진 TFP(Thrifty Food Plan)의 비용을 기준으로 한다. 최대 지원 금액은 TFP의 100% 수준인데, 가구원 수, 가구소득, 거주 지역에 따라 지원금이 결정된다. 지원금은 매월 직불카드 형태의 EBT(electronic benefit transfer) 카드로 지급되는데, SNAP 참여자는 EBT 카드를 이용하여 식료품점에서 식품을 구입할 수 있다. 과거에는 종이 쿠폰 형태의 식품구매권(푸드스탬프)을 제공하였으나, 2000년대 초반부터는 식품구매권 대신 신용카드와 유사한 형태의 EBT 카드를 제공하고 있다. EBT 카드를 사용하여 대부분의 식품과 음료를 구매할 수 있으나, 주류, 건강보조제(비타민 등), 의약품, 살아 있는 동물, 조리 식품, 비식품류 구매는 제한된다(USDA FNS, 2013)
- 2) **영양교육(SNAP-ED)**: SNAP-ED는 SNAP 참여자들이 한정된 예산을 이용하여 건강한 식품을 선택하고 식생활 지침에 따른 활기찬 생활을 수행할 수 있는 역량을 기르는 것을 목적으로 한다.
- 3) **고용훈련 프로그램(SNAP E&T)**: SNAP 참여자 중 근로 가능한 성인에게 고용훈련 프로그램을 제공하여 구직 활동에 도움을 준다. 고용훈련 프로그램 참여는 SNAP 참여 조건 중 하나로, SNAP 참여자들은 해당 프로그램을 통해 경제적으로 자립할 수 있는 역량을 기를 수 있다.

SNAP 참여는 가구소득을 증가시키는 역할을 한다. SNAP 지원금은 참여 가구의 구매력을 증가시키고, SNAP 가구의 소비는 식료품점의 매출 증가와 더불어 일자리 증가, 나아가 농수산업 및 교통산업의 활성화에도 기여한다. SNAP은 참여 가구의 식품 접근성과 구매력을 상승시켜 해당 가구의 식품불안정을 감소시키는 데 효과적이다.

4. 기타

4.1. 사우디아라비아의 식량안보 정책

사우디 국토의 약 90% 이상은 사막이다. 고온건조한 날씨, 수자원 부족으로 경작 가능한 토지는 약 2% 미만이다. 국내 식량 소비의 80%를 수입에 의존할 정도로 수입 의존도가 매우 높다. 사우디 통계청(GASTAT) 기준 2019년 사우디 채소류 수출은 거의 없으며, 수입은 총 87억9900만 달러를 기록했다. 식료품 또한 수입은 14억 5900만 달러인데 반해 수입은 68억3600만 달러로 수출대비 수입액이 월등히 높다. 환경수자원농업부에 따르면 달걀 116%, 우유 등 유제품 109%, 생선 55%의 자급률을 기록하고 있지만 이외 쌀, 밀, 채소, 육류 등 주요 식량 대부분은 수입에 의존하고 있다. EIU 식량안보지수 조사 결과에 따르면 사우디는 2019년 기준 113개국 중 30위를 기록했지만 식량 수입 의존도가 높기 때문에 외부 요인에 매우 취약한 식량안보 구조를 갖고 있다. 그렇기 때문에 사우디는 식량 수입기금 조성, 농업개발기금(ADF), 농축산 투자회사(SALIC) 설립, 국영 곡물회사(National Grain Company) 등을 통해 식량안보 역량 강화를 위해 노력하고 있다(표 3-10).

가) 식량 수입 기금 조성

사우디 정부는 코로나에 따른 식량안보 위기 대응을 위해 2020년 5억3330만 달러의 식량수입기금을 조성했다. 수입기금은 쌀, 설탕, 콩, 옥수수 수입 기업 지원을 위해 우선적으로 활용될 예정이다. 또한 추후 육류 등 기타 식료품 수입 기업에도 활용될 예정이다.

나) 사우디 농업개발기금(ADF)

사우디 농업개발기금(ADF)은 2020년 국내 농업 개발 및 인프라 개선을 위해 35개 프로젝트에 총 7890만 달러 대출 프로그램을 시행할 계획이라고 발표했다. 무니르 빈 파하드 사우디 농업개발기금 총재에 따르면 3,490만 달러는 채소 재배 온실농업(Greenhouse) 관련 26개 프로젝트에 지원될 예정이며, 2,800만 달러는 쌀, 옥수수, 콩 수입 기업에 지원될 예정이라고 했다.

다) 해외 투자 농경지서 생산한 밀 수입

사우디 국영 곡물기구(SAGO)는 국부펀드 산하 농축산 투자회사(SALIC)를 통해 투자한 우크라이나 밀밭에서 수확한 밀 6만 톤을 구매했다. 톤당 가격은 248달러이다. 사막기후 때문에 식량의 80% 이상을 수입에 의존하는 사우디는 2011년 농축산 투자회사(SALIC)를 세워 해외 경작지 구입을 적극 추진했다. 코로나 이후 주요 식량 비축을 위해 노력하는 국영 곡물회사(SAGO)는 러시아, 미국, 남미, 호주 등에서 생산된 밀 65만 5000t을 구매했다. 로이터 등 해외 주요 언론사는 사우디의 대규모 곡물 구매로 국제시장에서의 곡물 구매 경쟁이 심화할 우려가 증가했다고 보도했다.

라) 사우디 국영 곡물회사(National Grain Company) 설립

사우디 환경수자원농업부는 농축산 투자회사(SALIC)와 국영해운회사(Bahri) 합작으로 국영 곡물회사(National Grain Company)를 설립할 계획이라고 발표했다. 국영곡물회사 설립을 위해서는 총 1억980만 달러(4억1200만 사우디 리얄)가 투입될 전망이다. 국영곡물회사는 흑해, 유럽, 남미, 홍해 지역에서의 곡물 거래, 운송, 수입, 유통 등 사우디 곡물 관리 업무를 총괄할 예정이다. 2022년까지 300만 톤의 곡물 거래 취급이 목표이다.

마) 얀부(Yanbu) 곡물 관리 터미널 건설

사우디 국영 해운사(Bahri)는 사우디 농축산 투자회사(SALIC)와 얀부(Yanbu)항에 곡물 관리 터미널을 건설할 계획이다. 터미널은 총 31만3000㎡이며, 300만 톤의 곡물을 비축할 수 있는 규모이다. 프로젝트 금액은 총 1억1000만 달러(4억1250만 사우디 리얄)이다. 얀부항은 사우디 서부 홍해연안에 위치해 있으며, 수에즈 운하를 통한 지중해 교역의 주요 항구 중 하나이다. 얀부 곡물터미널 건설을 통해 흑해, 유럽, 남미, 홍해 지역의 곡물 해상운송, 저장 등을 관리할 예정이다.

바) 수산업 개발 추진

사우디 환경수자원농업부는 2019년 1월 3억4660만 달러(13억 사우디 리얄) 규모의 수산업 개발 프로그램을 발표했다. 국가 식량안보 달성 일환으로 추진되는 해당 정책은 2030년까지 어류 생산량을 60만 톤으로 늘려 국내 어류 수요의

65%를 충당하겠다는 것이다. 수산업 개발 프로그램 예산은 수산업 클러스터 개발에 주로 투입될 예정이며 클러스터에는 수산물 저장고 및 물류 관리 시스템, 냉동고, 부두개발, 어선 정비소 등이 건설될 전망이다.

표 3-10. 사우디의 주요 식량안보 계획

국가	주요 계획 및 기관	주요 내용
사우디 아라비아	사우디 비전 2030	<ul style="list-style-type: none"> • 식량 및 수자원 안보 보장을 주요 목표로 선정
	사우디농축산 투자회사	<ul style="list-style-type: none"> • 농업과 관련 산업 투자를 통한 식량안보 기여를 목적으로 2011년 설립(PIF가 소유) • 12개 필수 식품 선정(밀, 보리, 옥수수, 콩, 쌀, 설탕, 식용유, 사료, 적색육, 수경재배, 유제품, 가금류) • 필수 식품 생산국의 경제, 사회, 정치적 상황을 고려하여 투자 기회 및 품질 평가
	지속가능한 농업농촌 발전 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> • 커피, 양봉, 과일 등의 생산, 제조, 마케팅 강화 • 장미 및 방향성 식물의 재배 발전 • 소규모 어업농가의 역량 강화 • 축산업과 천수답 재배 발전 • 농업부문 수익 증대
	유기농업 생산 증대	<ul style="list-style-type: none"> • 2019년 환경수자원농업부가 소규모 농가의 유기농 전환 지원 프로그램 착수 • 2억 달러 규모 투자 • 2030년까지 유기농 생산 300% 증대, 수익성 높은 농업기술을 국가경제의 주요 자원으로 활용 목표
	국가 수산업 개발 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> • 국내 양식업 생산 증대 목적으로 3억 5,000만 달러 규모 개발기금 배정 • 수산물 생산 및 시장 발전 추진 • 부화장, 사료공장 설비 등 인프라 지원을 위한 제도 마련 • 민간부문과의 협업을 통한 생산량 증대(2018년 약 8만 톤 → 2030년 60만 톤)

4.2. 아랍에미레이트연합(UAE)의 식량안보 정책

UAE는 고온의 기후와 저조한 강우량으로 대규모 실외 영농에 한계가 있고 여름철 최고기온은 46°C에 달하며, 연간 평균 강우량은 42mm에 불과해 일반 농업을 하기엔 어려운 환경이다. 또한, 사막이 전체 국토의 80%를 차지하여 경작 가능한 농지가 협소하고, 전체 국토 면적 중 총 농지면적이 0.4%에 불과하다.

UAE는 물과 경작지 부족, 열악한 기후 및 급속한 인구 증가로 인해 전체 식량의 90%를 수입에 의존하고 있는 실정이다. 이러한 여건으로 인해 UAE 정부는 식량 안보의 핵심 축이자 경제 다변화 전략의 중요한 요소 중 하나로 첨단 농업 기술을 채택하고 금전 및 비금전적 지원을 아낌없이 투자하며 공격적으로 산업을 육성 중이다. UAE 정부는 2017년 식량안보부(Ministry of State for Food Security)를 신설하여 미래 계획, 고급기술 도입, 연구개발 향상 등 주요 식량안보 주요 과제를 수행하고 있다(표 3-11).

가) UAE 국가식량안보전략 2051

UAE는 2051년까지 식량안보 지수 1위 달성 및 식량안보 허브 구축을 목표로 '국가식량안보전략 2051'을 추진하고 있다. 지속 가능한 식량생산 체계 구축을 위해 수직농장, 스마트온실 등 첨단농업기술(AgriTech) 도입을 통해 자국 내 식량 생산 확대 추진하고 있다. 국가식량안보전략 2051의 구체적인 목표로 새로운 기술 기반 생산량 30% 향상, 식품손실 및 쓰레기 규모 15% 감소, 식품안전 사고 35% 감축 등을 제시하고 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해 첨단 기술을 활용해 범 국가적 지속 가능 식량생산 체계를 구축하고 현지 생산 역량을 제고하는 등 다양한 장단기 이니셔티브를 추진할 예정이며 구체적으로 주요 식품 분야 18개(농식품 12개/축산 낙농품 5개/수산양식 1개)를 선정해 현지 생산 역량을 강화할 예정이다. 또한 지난 '20년 식량안보 관련 법률·정책 제안 및 관련 데이터 구축을 수행하는 식량안보 위원회(Emirates Council for Food Security)를 구성하였다.

나) 지속 가능한 농업시스템

2020년 6월 UAE 내각은 농장의 효율성을 향상하고 식량자급률을 높이기 위한 목적으로 지속가능한 농업국가 시스템(National System for Sustainable Agriculture)을 승인하였다. 이를 통해 UAE는 목표 농작물 자급과 농업부문 노동력 매년 5% 확대, 농장 소득 매년 10% 증대, 관개용수 매 15% 절감 등을 달성한다는 계획이다. 시스템은 또한 식량안보를 비롯해 물 부족, 기후변화, 인구증가와 그에 따른 식량 수요 증가에 대응하기 위해 국내 농업생산의 향상을 목표로 하고 있다.

다) 민간 부분의 참여 장려

UAE 정부는 식량안보전략의 성공적인 이행을 위해 민간부분의 참여를 장려하고

정부기관과의 파트너십 구축에 적극적이다. 아부다비 최대 지주회사 중 하나인 ADQ(Abu Dhabi Development Holding Company)는 2020년 현지 생산 증대와 식량원 다변화를 위해 실랄(Silal)이라는 회사를 설립해 식품 공급망을 확보하고 필수 식자재를 공급하게 했다. 2021년 ADQ는 아부다비 알 아인(Al Ain) 지역에 첨단농업 단지(AgTech Park)를 조성하기로 발표하고 ADQ는 단지 내 온실 시설을 개발 및 운영을 통해 동 단지를 지역 내 선도적인 신선 농산물 중심지로 자리매김하도록 하는 것을 목표로 하고 있다. 해당 단지에는 부패하기 쉬운 식자재의 재배와 가공, 저장, 유통 등 전 과정을 수행할 수 있는 시설이 들어설 예정이며 약 200헥타르 규모로 설립될 예정이다.

표 3-11. UAE의 주요 식량안보 계획

국가	주요 계획 및 기관	주요 내용
UAE	국가식량안보전략 2051	<ul style="list-style-type: none"> • 생산성 및 생산량을 증대하면서 생태계 유지에 도움이 되는 회복력 있는 농업 관행 구현 목표 • 새로운 기술 기반 생산량 30% 향상, 식품손실 및 쓰레기 규모 15% 감소, 식품안전 사고 35% 목표 • UAE 물안보 전략 2036을 통해 농업부문 물 사용량 감축 목표 • 국내 생산을 통해 가격경쟁력을 높일 수 있는 식품으로 구성된 푸드 바스켓(Food Basket)발표
	지속가능한 농업 국가 시스템	<ul style="list-style-type: none"> • 농장이 효율성을 향상하고 식량자급률을 높이기 위한 목적으로 2020년 6월 구축 • 목표 농작물 자급과 농업부문 노동력 매년 5% 확대, 농장 소득 매년 10% 증대, 관개용수 매년 15% 절감 목표
	민간 부분의 참여 장려	<ul style="list-style-type: none"> • 아부다비 최대 지주회사 중 하나인 ADQ(Abu Dhabi Development Holding Company)는 2020년 현지 생산 증대와 식량원 다변화를 위해 실랄(Silal)이라는 회사를 설립해 식품 공급망을 확보하고 필수 식자재를 공급

4.3. 싱가포르의 식량안보 정책

싱가포르는 식량 공급의 90% 이상을 수입하는 국가로서 농축수산물식품의 대외 무역 의존도가 상당히 크기 때문에, 주요 식량 생산국의 식량 공급 및 물가 변동, 수출 감소, 기후 변화 등과 같은 외부적 요인이 식량안보와 식품안전에 큰 위협이 되고 있다. 그럼에도 불구하고 2015년 이코노미스트 인텔리전스 유닛(Economist Intelligence Unit, EIU)에 따르면 싱가포르가 미국에 이어 두 번째 식품안전 국가로 선정되기도 했다.

싱가포르의 식량안보 로드맵은 핵심전략, 지원전략 및 실행전략으로 구성된다. 핵심전략으로는 해외 투자를 통한 식품 수입원 다양화, 현지 생산 및 비축의 한계를 극복하기 위한 전략 개발 등을 포함한다(표 3-12). 또한 이러한 식량안보 로드맵을 이행하기 위해 식량안보위원회(Inter-Ministry Committee on Food Security)가 2012년 설립되었으며, 지원전략을 위한 조사 활동을 수행한다.

표 3-12. 싱가포르 식량안보 로드맵

구분	내 용
핵심전략	수입원 다양화, 해외 투자, 산업 발전, 생산 다양성 한계 상쇄 전략 개발, 현지 생산 확대, 비축 강화
지원전략	R&D 투자, 음식물 쓰레기 감소, 인프라 강화, 금융 상품 개발, 소비자 구매 능력 확대
실행전략	정부 기관 간 조정, 비상 계획, 소통, 시장 모니터링, 법적 프레임워크 강화

싱가포르는 현재 170국 이상의 국가 및 지역에서 90% 이상의 식품을 수입하고 있는 수입의존도가 매우 높은 국가이다. 이에 따라 싱가포르 정부는 식량 안보를 강화하기 위한 3가지 전략을 제시했다. 첫 번째는 단일 식품공급원에 대한 의존 위험을 줄이기 위해 수입원 다양화, 두 번째는 해외 공급 중단 시 완충 공급을 제공하기 위해 현지 기업 성장 지원, 세 번째는 현지 기업이 해외로 확장하고 식품을 다시 자국으로 수출하도록 해외 성장을 지원한다는 것이다

가) 수입처 다양화

싱가포르의 경작 가능한 면적은 전체의 1%에 불과하며, 90%의 식량을 수입에 의존하고 있다. 싱가포르의 식량안보 향상 계획에서 우선 순위를 두어 온 수입처 다변화 노력에 따라 2004년에 140개국에 그쳤던 수입처는 2019년에 이르러 170개국 및 지역으로 확대되었다. SFA는 수입업계를 비롯한 산업계 및 외국 정부 기관과 긴밀히 협력해 새로운 수입처를 확보함으로써 특정 공급로에 문제가 생길 경우 여타 경로에서의 구매량을 늘리는 방식으로 대처할 수 있다. 수입처 다양화 전략은 한 곳에 문제가 생겨도 그 대체제가 있도록 방안을 마련하여 식량 수급을 안정화시킨다. 이러한 전략으로 싱가포르는 코로나19 때도 안정된 식량 보급을 할 수 있었다.

나) 국내 생산

경작지가 전체 영토의 1%에도 미치지 못해 현재 대부분의 식량을 수입하는 싱가포르는 2030년까지 자국에서 소비되는 식량의 30% 이상을 자체적으로 생산할 수 있는 역량을 기른다는 이른바 ‘30-30 전략’을 추진해 상대적으로 크기가 작은 자국의 농식품기술 분야를 활성화하고 미래 식량 공급의 안정성을 담보하고자 한다. 싱가포르 정부는 “30-30” 정책을 위해 애그테크/푸드테크 분야에 활발한 투자를 하고 있으며 현지 농업전문가들 양성에 주력하고 있다. 싱가포르 정부는 식품 관련 연구개발에 1억4400만 싱가포르달러, 농업 회사의 생산성 향상을 위한 기술 도입 지원에 6300만 싱가포르 달러를 투입했다. 또한, 기존 식품안전과 동물 위생규제를 통합해 관리하던 싱가포르 농식품수의청(AVA)의 개편을 통해 2019년 4월 1일부로 식품안전 및 보안 감독기관인 싱가포르 식품청(SFA)을 신설했다. 싱가포르 식품청은 2020년 4월 국내 농업생산자의 생산 가속화를 위해 3000만 싱가포르 달러를 지원하는 30×30 Express Grant를 발표했으며 현재 제품 포장 겉면에 ‘국산 농산물’임을 표기하는 제도를 통해 국내생산 식품의 소비를 장려하는 정책을 추진 중이다.

다) 국외 생산

3대 푸드 바스켓 전략의 마지막 요소는 식량을 해외에서 생산해 싱가포르 국내로 다시 들여온다는 계획이다. 싱가포르는 자국 식품기업이 해외 부지를 구입해 식량을 생산한 뒤 국내로 재수출할 수 있도록 장려하고 있는데, 중국과 아랍에미리트, 한국 등 여타 국가도 유사한 맥락에서 국내 식량 수요 일부를 충족하기 위해 해외 농지를 획득하는 사업을 전개한 사례가 있다. 오늘날 SFA는 싱가포르 기업이 개발한 도시 내 식량 생산기법을 해외로 수출하고, 자국 기업이 국제무대로 활동 영역을 확장하면서 핵심 파트너와 전략적 관계를 수립할 수 있도록 지원하고 있다. 본 사업의 혜택을 받는 싱가포르 기업은 해외 확장을 통해 가용 토지와 노동력 측면에서의 한계를 극복하고 넓은 시장을 새로이 개척하여 규모의 경제를 실현해 저렴한 비용으로 식량을 생산해낼 수 있고, 이렇게 만들어진 식량이 싱가포르로 재수입되어 국가적 식량안보에도 기여하게 된다. 싱가포르 정부는 식품산업의 경쟁력을 강화하기 위한 방안으로써 민간 식품기업들의 해외 투자를 장려하고 있다. 대표적인 사업으로는 양국 정부의 지원을 받아 민간 차원에서 추진하고 있는 중국 길림성 푸드존 프로젝트(The Singapore - Jilin Food Zone Project)를 꼽을 수 있다.

라) 쌀 비축제도

소비되는 쌀을 100% 수입에 의존하는 싱가포르는 1990년에 제정된 쌀 비축제도(Rice Stockpile Scheme: RSS)를 운영하고 있다. 쌀 비축제도는 가격조정법(Price Control-Rice)의 쌀 관련 조항에 의해 운영된다. 모든 쌀 수입업자는 싱가포르 무역개발청에서 발급하는 쌀 수입 전문 면허를 승인받아야 하며, 비축용 쌀 수입 면허를 발급받은 수입업자는 반드시 쌀 비축제도에 참여하여야 한다. 싱가포르는 수입업자들에게 백미를 수입하기 위해서는 매월 수입하고자 하는 물량을 사전에 예약하는 사전 예약 수입물량(Monthly Import Quantity: MIQ) 제도를 시행하고 있다.

참고문헌

- 고재모 외 2명 2017, *한중일 식량정책 비교*, 식안연
- 김병률, 2011, *일본의 식량안전보장정책 특징과 법률적 근거*, 한국농촌경제연구원.
- 김종인, 2012, *일본의 식량안전보장정책 현황*, 한국농촌경제연구원.
- 김충만. 2021, *2021년 OECD 농업정책평가: 중국, 미국*, 한국농촌경제연구원.
- 김태훈, 2016, *공공비축제도 운영 개선방안 연구*, 한국농촌경제연구원변재연, 2021, *곡물 수급안정 사업·정책 분석*, 국회예산정책처.
- 세계농업 2010년 4월호, 5월호.
- 이철호 외 4인 2019, *요셉의 지혜*, 식안연
- 이철호 외 5인 2021, *국가비상시 식량안보계획*, 식안연
- 식품의약품안전처 싱가포르 수입식품관리 및 기준규격 체계
(<http://www.mfds.go.kr/index.do?mid=1441&seq=31160&cmd=v>)
- 신정훈, 2020, *일본, 사료자급률 34%·식량국산율 79%〈생산액기준〉 목표*, 축산신문, 2020.04.10., available at:
<http://www.chuksannews.co.kr/news/article.html?no=234160>
- 윤수한 2020, *사우디 환경수자원농업부(MEWA), 사우디 농업개발기금(ADF), 사우디 국영곡물회사(National Grain Company), 사우디 농축산 투자회사(SALIC), 현지언론(Saudi Gazette, Arab News, Al-Arabiya, Gulf News, Asharq Al-Awsat 등), 해외언론(Bloomberg, Reuters 등 자료 중*

- 함), KOTRA 리야드 무역관.
- 임보람 2018, *싱가포르 농업과 식량안보 전략*, 세계농업 6월호.
- 장윤희 외 2명 2020, *포스트 코로나 시대 GCC의 식량안보 정책과 시사점*, *Food security as part of Saudi Vision 2030(2020. 5. 31)*, *Agricultural Development Fund, About Us, About the Fund; Agricultural Development Fund, Credit Services, Agricultural Products and Activities; Agricultural Development Fund, Credit Services, Loans*, 온라인 자료 종합, 대외경제정책연구원.
- 전형진 2013, *중국의 식량안보 체제와 시사점*, 세계농업 제152호.
- 최슬기, 2020, *미국 보충영양 지원 프로그램(SNAP)의 구매 식품 제한과 관련 쟁점*, 국제사회보장리뷰 2020 봄호 vol. 12, pp 55-69.
- 한국농촌경제연구원, *식량자급률 개념정립 및 새로운 목표치 설정 연구*.
- 한국무역협회(KITA's) 2022, *GCC 식량 안보(Food security)특징 및 주요 국가별 관련정책*, 한국무역협회 중동지역본부.
- Andreyeva, T., Tripp, A. S., & Schwartz, M. B., 2015, *Dietary quality of Americans by Supplemental Nutrition Assistance Program participation status: a systematic review*. *American Journal of Preventive Medicine*, 49(4), 594-604.
- Mabli, J., Ohls, J., Dragoset, L., Castner, L., & Santos, B., 2013, *Measuring the effect of Supplemental Nutrition Assistance Program(SNAP) participation on food security* (No.69d901432c7a46779666a240a0974a5d), Mathematica Policy Research.
- OECD-FAO Agricultural Outlook 2012~2021.
- Swann, C. A., 2017, *Household history, SNAP participation, and food insecurity*, *Food Policy* 2017, 73, 1-9.
- U.S. Department of Agriculture Economic Research Service. (2018). A short history of SNAP. https://www.fns.usda.gov/snap/short-history_snap 에서 2020. 1. 10. 인출
- U.S. Department of Agriculture Food and Nutrition Service. (2013). What can SNAP buy?. <https://www.fns.usda.gov/snap/eligible-food-items> 서 2019. 10. 10. 인출.

U.S. Department of Agriculture Food and Nutrition Service. (2019). What are the SNAP income limit? www.fns.usda.gov/snap/recipient/eligibility 에서 2019. 10. 17. 인출.

日本外務省, 2010, “我が国の食料安全保障への新たな視座”.

日本農林水産省, 2012, 「平成23年度 食料・農業・農村白書」.

日本農林水産省, 2010, “食料・農業・農村基本計画”.

日本農林水産省, 2011, “不測時の食料安全保障マニュアル”.

참고 사이트

日本農林水産省. www.maff.go.jp

FAO Food Price Index.

www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/en/

싱가포르 농식품수익청

(https://www.ava.gov.sg/files/avavision/issues3-4_2013/food-security-roadmap.html).

IV. 대한민국 식량안보특별법의 내용

1. 저소득 취약계층의 위기관리를 위한 쌀 무상지원 제도

이상기후나 전염병 팬데믹, 국제분쟁 등으로 식량위기가 발생하면 가장 먼저 굶주림에 직면하게 되는 사람들은 저소득 취약계층이다. 이들에 대한 식량지원 시스템이 마련되어 있어야 한다. 한국식량안보연구재단은 전체인구의 6%에 해당하는 기초생활수급자와 차상위계층에게 1인당 월 10kg의 쌀 또는 쌀 가공식품을 무상 지원하는 복지제도를 지금부터 시행할 것을 촉구하고 있다(이철호 등, 2014). 이것은 또한 통일을 준비하는 제도이기도 하다. 통일이 되는 즉시 북한주민에게 식량을 지원하려면 우리 사회가 먼저 취약계층에 대한 쌀 무상지원제도를 가지고 있어야 한다. 미국의 푸드스탬프제도와 달리 쌀과 쌀 가공식품만을 지원하는 것은 쌀의 소비를 촉진하기 위한 목적이 있다. 이 제도에 소요되는 쌀의 양은 37만 톤으로 현행 저소득층에 대한 쌀 반값 할인 판매제도에 소요되는 약 6만 8,000톤을 제하면 쌀 30만 2,000톤의 추가 수요가 발생한다. 이를 위한 정부예산은 7,979억 원으로 추산되며 우리나라 보건복지예산의 약 1%에도 못 미치는 금액이다. 관련 소요예산과 시행에 따른 쌀의 수요 확장 예측은 다음과 같다.

가) 지원대상의 선정 및 지원 물량 예측

지원대상은 기초생활수급자와 차상위계층으로 한다. 2017년 보건복지부 자료에 따르면 현재 우리나라의 빈곤층 규모는 기초생활수급자 165만 명과 차상위계층 144만 명으로 저소득 영세민의 수는 309만 명으로 집계되었다, 이는 2017년 전체 인구 5,178만의 6%에 달하는 인구로서 쌀 무상지원 대상자로 규정한다.

현재 보건복지부에서 시행하고 있는 쌀 할인판매 제도는 기초생활수급자와 차상위계층을 대상으로 표 4-1과 같이 판매되고 있다. 표 4-1에 보인바와 같이 할인율은 50%(주거·교육급여 수급자 및 차상위계층), 90%(생계·의료급여 수급자)로 할인된 가격으로 정부양곡 구매를 지원한다. 사업 신청 자격을 갖춘 차상위계층에는 ① 한부모 보호대상 가구(기준 중위소득 52% 이하, 청소년 한부모 가족은 기준 중위소득 60% 이하), ② 차상위 본인부담 경감 대상 가구(기준 중위소득 50% 이하), ③ 자활사업 참여 차상위 가구(기준 중위소득 50% 이하), ④ 장애인

수당 수급 가구(기준 중위소득 50% 이하), ⑤ 장애인 연금 수급 가구(2017년 기준 월 소득인정액 190만 4,000원 이하), ⑥ 차상위계층확인서 발급 대상 가구(기준 중위소득 50% 이하)로 세분하고 있다. 이러한 기준으로 현재 쌀 할인판매 지원을 받는 인구는 전체 인구의 2.4%에 불과하다. 구입 상한량은 가구원수 1인당 월 10kg이며, 여기에 사용된 쌀 공급량은 2016년 6만 8,000톤 규모였다 (2022년도 정부관리양곡 판매가격표).

표 4-1. 정부관리양곡 판매가격표

◆ 국산쌀

(단위: 원)

연산	포장 단위	군·학교 급식용 (기준가격)	관수용 (기준가격)	가공용 (기준가격)	생계·의료 급여 수급자 (기준가격 8%)	주거·교육 급여수급자 및 차상위 (기준가격 40%)	기초생활 보장시설 (기준가격 50%)	무료급식 단체 및 구호용 (정액)
2021	40kg (P.P.대)	103,760	103,760	103,760	8,300	41,500	51,880	12,500
	20kg (지대)	52,340	52,340	52,340	4,620	21,220	26,400	6,710
	20kg (P.P.대)	52,270	52,270	52,270	4,550	21,150	26,330	6,640
	10kg (지대)	26,420	26,420	26,420	2,600	10,900	13,450	3,600
2020	40kg (P.P.대)	93,380	93,380	93,380	7,470	37,350	46,690	11,250
	20kg (지대)	47,160	47,160	47,160	4,210	19,150	23,810	6,040
	20kg (P.P.대)	47,080	47,080	47,080	4,130	19,070	23,730	5,970
	10kg (지대)	23,820	23,820	23,820	2,400	9,900	12,150	3,240

◆ 수입쌀

(단위:kg, 원)

곡 종	포장단위	가공용	
		백미	현미
단립종	40kg(P.P.대)	38,740	34,860
	20kg(P.P.대)	19,760	-
중립종	40kg(P.P.대)	46,200	41,580
	20kg(P.P.대)	23,490	-
장립종	40kg(P.P.대)	29,840	26,850
	20kg(P.P.대)	15,310	-

본 연구에서 제안하는 쌀 무상지원 대상자는 기초생활수급자와 차상위계층 전체, 총인구의 6%로 확대하는 것이다. 따라서 5,178만 인구 중 6%인 309만 명의 빈곤층에 1인 월 10kg씩(연간 120kg)을 공급한다고 가정한다면 연간 37만 톤의 쌀을 빈곤층에게 무상으로 공급할 수 있고 결과적으로 쌀의 소비를 늘이는 효과를 기대할 수 있으며 현재 영세민들이 겪고 있는 결식과 분식 등에 의한 영양 부족 상태를 개선하는데 도움이 될 것이다.

♣ **빈곤층(기초생활수급자 + 차상위계층) 쌀 무상배급량(2017년 기준)**
 인구수로 계산: 309만 인 × 0.12톤/인/년 = 37만 톤/년

나) 소요 예산 추정

2016년 정부의 양곡할인 쌀 공급량은 6만 8,000톤 규모였으며 여기에 2021년 쌀 기준가격을 적용하면 1,796억 원의 예산이 사용될 것으로 추정된다. 따라서 (가)의 방법대로 빈곤층을 위한 쌀 무상지원 제도를 시행한다면 37만 톤의 쌀이 필요하므로 약 30만 2천 톤의 쌀이 추가로 필요하게 된다(2017년 기준).

♣ **현행 빈곤층 쌀값 반액 지원제도**

- 현행 양곡할인 예산 = 6만 8,000톤 × 2,642,000원/톤(2021년 기준가격) = 1,796억 원
- 쌀 지원량 증가분 = 37만 톤 - 6만 8천 톤(2016년 기준) = 30만 2천 톤

결국 쌀 무상지원 제도 시행 시 37만 톤의 쌀을 구입하기 위해서 정부의 필요 예산은 9,775억 원(37만 톤 x 2,642,000원/톤)이다(2021년 기준, 표 1-4 참조). 2016년 정부의 양곡할인 예산은 1,796억 원을 제외하면 추가적으로 필요한 정부 예산은 7,979억 원으로 추산되며 이는 2021년도 보건복지예산 90조 원의 1%에도 못미치는(0.88%) 금액이다.

♣ 저소득 빈곤층 쌀쿠폰 무상지원에 필요한 정부예산

37만 톤 × 2,642,000원/톤 = 9,775억 원

⇒ 추가적으로 필요한 정부예산

9,775억원 - 1,796억원 = 7,979억 원

결과적으로 저소득 취약계층에 대한 쌀 무상지원을 시행 할 경우 쌀 소비확대 효과는 30만 2천 톤으로 예상된다.

다) 운영방법

쌀 쿠폰의 운영과 관련해서는 이전부터 논의가 있었지만 쿠폰의 부정사용, 사용자가 느낄 수 있는 수치심 등의 부작용 또한 간과할 수 없는 문제들로 제기되어왔다. 결국 쌀의 수요창출과 저소득층의 식생활 개선이라는 본래의 취지를 살리기 위해서는 투명하고 공정한 운영이 전제되어야 한다. 이를 위해 다음과 같은 방법을 제안한다.

쌀 쿠폰 대상자로 선정되면 주민 센터에서 매월 쿠폰을 지급받는다. 이 쿠폰으로 슈퍼와 마트 등 소매점에서 쌀 및 쌀 가공식품을 구매할 수 있다. 구매 영수증은 반드시 주민 센터에 제출하여야 다음 달 쿠폰을 받을 수 있도록 한다. 슈퍼와 마트에서는 받은 쌀 쿠폰을 사용해서 도매상이나 가공공장에서 쌀 및 쌀 가공식품을 구매할 수 있다. 최종적으로 도매상 및 가공공장에서는 쿠폰을 제시하고 현금으로 교환할 수 있도록 한다면 쿠폰의 부정 사용은 상당 부분 막을 수 있을 것으로 사료 된다(이철호 등, 2014)(그림 4-1).

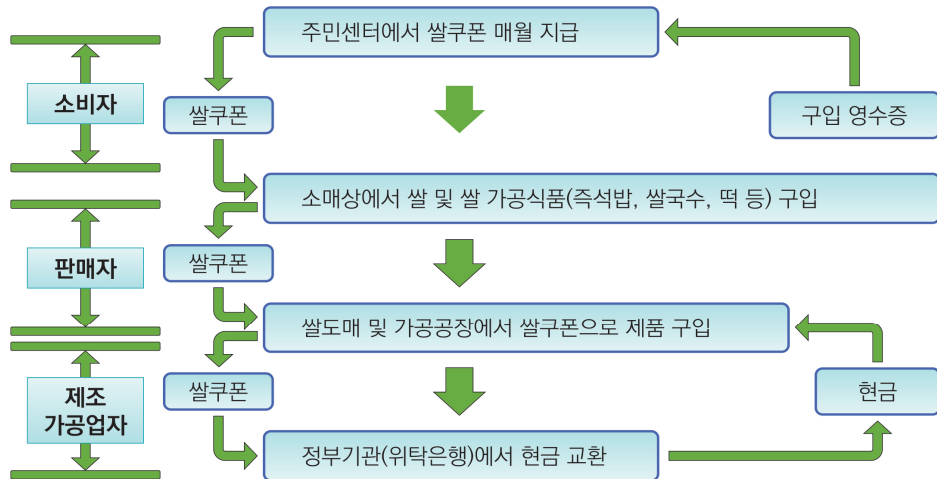


그림 4-1. 저소득층을 위한 쌀 무상지원제도 운영체계

2. 통일을 대비한 쌀 120만 톤 비축제도 법제화

식량위기를 대비하기 위한 가장 확실하고 필수적인 방안은 식량 비축량을 늘이는 것이다. 우리나라는 현재 양곡관리법에 18%의 양곡(약 80만 톤) 비축을 의무화하고 있다. 이 양은 일단 유사시에 우리 국민이 2개월간 견딜 수 있는 양이다. 중국은 국민이 1년 동안 먹을 양곡을 비축하는 것을 법으로 정하고 있다. 한국은 남북분단이라는 특수상황에서 갑작스러운 통일이 되면 150만여 톤의 양곡이 부족하게 된다(이철호 등, 2012). 따라서 통일을 대비한 쌀 120만 톤의 항시 비축을 법으로 정할 것을 촉구한다(이철호 등, 2019). 방법은 매년 60만 톤의 쌀을 비축하여 2년 후에 쌀 가공식품산업으로 방출하는 것이다. 비축 쌀 60만 톤 중 40만 톤은 MMA 수입쌀 전량을 비축용으로 사용하며 국내생산 쌀 20만 톤을 추가한다. 이렇게 하면 쌀 가공식품산업의 원료공급이 안정화되어 쌀 가공산업이 활성화되고 쌀의 소비가 증가하게 된다. 또한 쌀 가격을 안정화하고 미곡증산을 유도할 수 있다. 양곡관리법에 의한 예비율(18%)에 추가하여 통일미 120만 톤을 비축하는데 필요한 비용은 4,400억 원으로 추산되며 농림수산업예산의 약 4%에 해당한다.

가) 쌀 120만 톤 비축 방법과 운영

통일을 대비하여 쌀 비축량 120만 톤을 추가로 비축하기 위해 매년 60만 톤의

쌀을 2년간 비축하고 2년 후 쌀 가공산업의 원료로 방출한다. 비축 쌀 60만 톤 중 40만 톤은 MMA 수입쌀 전량을 비축용으로 사용하며 국내생산 쌀 20만 톤을 추가한다. 이를 위한 소요 예산 추정은 다음과 같다.

쌀 120만 톤 비축제도를 위해 정부가 매년 60만 톤의 쌀을 구입해야 하는데, 수입산 40만 톤 구입 예산은 2021년 수입쌀 중립종 가격(1,174원 x 40만 톤)을 적용했을 때 4,696억 원으로 추산되며, 나머지 국내산 20만 톤 구입 예산은 약 5,284억 원(20만 톤 x 2,642원/kg, 2021년)으로 이를 합하면 매년 60만 톤 쌀 구입비는 총 9,980억 원으로 추산된다.

구분	쌀 구입비(매년 60만 톤)
수입산 40만 톤	117.4만 원/톤 × 40만 톤 = 4,696억 원
국내산 20만 톤	264.2만 원/톤 × 20만 톤 = 5,284억 원
합 계	8,980억 원

쌀 120만 톤의 보관비용은 10만 톤의 1년 보관비용을 62억 원(이철호 등, 2014)으로 계산했을 때 62억 원 × 12 = 1,944억 원이 되고 비축된 120만 톤의 쌀 중에서 매년 60만 톤이 가공용 쌀로 방출되므로 가공용 쌀 방출 수입은 117.4만 원/톤 × 60만 톤으로 7,044억 원이 된다.

120만 톤 통일미 비축 예산 = 8,980억 원 + 1,944억 원 - 7,044억 원 = 3,880억 원

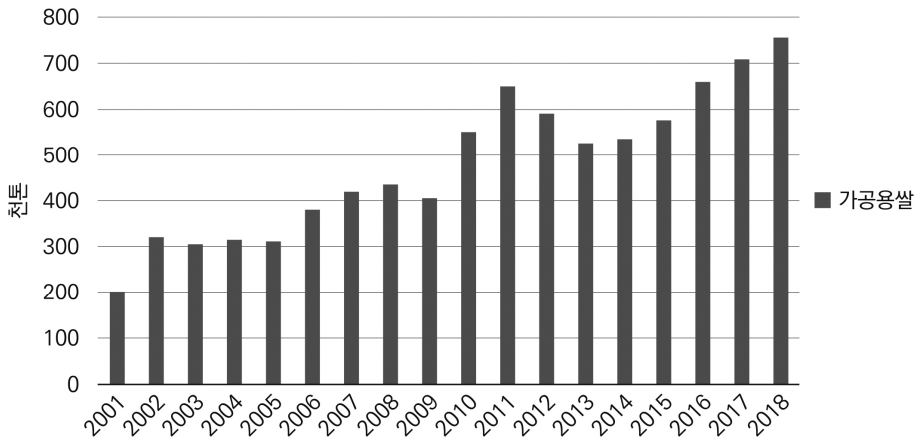
따라서 쌀 비축에 필요한 예산은 총 3,880억 원으로 이는 2021년도 남북협력 기금 1조 6,733억 원의 23%에 해당한다.

참고로 2019년 고려대학교 식품자원경제학과 안병일 교수가 산출한 통일비축미 120만 톤 비축비용 추정치는 조건에 따라 3,226억 6,000만 원 ~ 5,911억 6,100만 원 범위였다.

나) 쌀 가공식품산업 활성화 기대 효과

통일 대비 120만 톤 비축이 실현될 경우 매년 60만 톤의 쌀이 당해 연도 국산 쌀값의 절반 이하의 가격으로 쌀 가공식품산업에 공급될 수 있다. 우리나라 가공용 쌀의 소비 추이는 다음 그림 4-2와 같다. 가공용 쌀의 소비는 지속적으로 증가하고 있으며, 2011년 '쌀가공식품산업 육성 및 쌀 이용촉진에 관한 법률'이 제정된 이후 크게 증가하여 2018년에는 76만 톤의 쌀이 쌀가공식품산업에서 사용되었다.

그동안 쌀 가공산업 관련 정부 정책은 과잉재고 시에는 가공용 쌀의 가격인하 및 공급확대, 시설자금 및 R&D 지원, 주정처리 등의 소진 정책을 추진하고 재고부족 시에는 가격인상 및 공급량 축소, 육성정책 중단 등 일관성 없는 정책을 추진하여 왔다. 쌀가공산업은 쌀의 생산량과 정부의 가격 정책 및 공급정책에 따라 원료의 수급이 불안정하여 투자계획을 세울 수 없으며 지속적이고 안정적인 성장을 도모할 수 없었다. 통일을 대비한 쌀 120만 톤 항시비축제도가 운영되면 매년 60만 톤 규모의 가공용 쌀이 안정적으로 시장에 공급될 수 있어 쌀 가공식품산업체들이 시설 확장이나 수요예측을 좀 더 정확하게 할 수 있게 될 것으로 기대된다. 또한 저소득 취약계층의 안전과 복지향상을 위한 쌀 무상지원 제도에서 발생하는 년 30만 톤의 쌀 추가수요 발생과 통일미 비축을 위한 국산쌀 20만 톤의 자동 시장격리는 매년 수확기에 발생하는 쌀 가격 폭락사태를 방지하고 쌀 산업 안정 효과를 가져 올 것이다.



자료: e-나라지표, 통계청

그림 4-2. 가공용 쌀 소비추이(1998-2012)

3. 곡물 비축시설의 확장과 식량콤비나트 건설

저소득 취약계층의 쌀 무상지원과 통일미 상시 비축을 위해 약 150만 톤의 쌀이 추가로 저장되어야 하는데 이를 위한 저장시설이 필요하다. 따라서 식량위기를 대비하기 위해서는 대규모 곡물저장시설의 건설이 시급히 요구된다. 한국농수산물유통공사는 새로 건설되는 새만금 항만건설사업에 10만 톤 급의 대형 화물선이 접안

할 수 있는 부두를 건설하고 뉴매틱 운송시설로 연결되는 지점에 대규모 곡물저장사일로를 건설할 것을 구상하고 있다(박종민, 2022) (그림 4-3, 4-4).

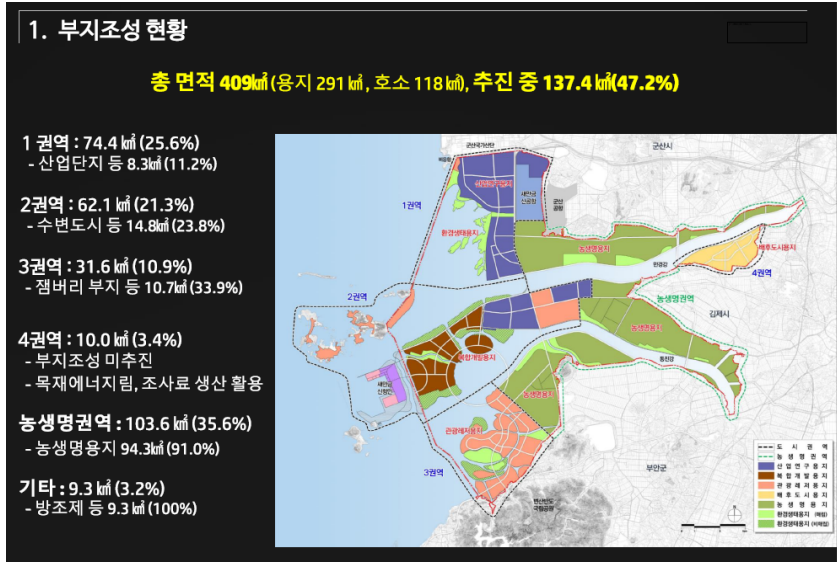


그림 4-3. 새만금 부지조성 현황



그림 4-4. 새만금 신항만 건설사업 개요

식량콤피나트 건설을 위한 새만금 항만건설사업은 앞으로 예견되는 세계 식량 위기 시대를 대비하는 중요한 국가사업으로 반드시 실현되어야 할 일이다. 정부가 항만시설과 곡물저장시설을 만들어 놓으면 관련 식품가공기업들이 주변에 공장을 세워 대규모 식량콤피나트가 조성될 것이며, 새만금지역은 식량수출입의 중심지가 되어 동북아 식량허브 역할을 하게 될 것이다(한국농수산물유통공사, 2022).

4. 민간기업의 원료 재고량 확대를 위한 정부지원 강화

현재 식품산업 원료를 공급하는 제분산업, 전분당산업, 식용유제조업체들은 대략 1개월분의 원료 곡물 재고량을 보유하고 있다. 일본은 제분회사의 상시 재고량이 2,3개월분이 되도록 운영하며, 정부는 1.8개월분에 대해서 보관비용을 지원한다. 우리나라도 식품회사들이 2-3개월분의 원료 재고량을 상시 확보하도록 하고, 정부가 이를 위한 비용을 지원하고 금융혜택도 주는 적극적인 식량비축정책을 도입해야 한다. 사료곡물의 비축도 정부의 공공비축제도를 사료업체가 비축하고 정부로부터 비용지원과 금융혜택을 받는 체제로 운영함으로써 정부의 부담을 덜 수 있다.

정부는 비상시를 대비하여 곡물의 재고를 유지하기 위해 비축량을 늘리고자 하지만 기업은 재고 과잉 방지에 목적을 두고 최소 수준의 재고를 유지하기 위한 전략을 사용한다. 정부의 목표 수준과 기업의 최소 수준이 불일치하는데 일반적으로 정부의 전략 수준이 기업의 최소 수준을 초과한다. 따라서 민간 기업으로 하여금 비축을 통하여 정부의 목표 수준까지 상시 재고를 유지하도록 하려면 일정 수준의 인센티브 제공이 필요하다. 비축을 위해 시설을 건축하는 것은 건축비용뿐만 아니라 그 운용을 위한 비용이 지속적으로 발생한다. 추가 재고에 소요되는 비용은 추가재고량 확보에 소요되는 자금에 대한 금리, 추가재고 유지에 소요되는 관리비가 포함될 것이다. 또한 사료업체 등 민간 실수요자에게 자체 필요에 의한 재고에 더하여 일정량을 추가재고로 운용하도록 하고 이에 소요되는 비용을 지원하는 방식 등을 검토해 볼 필요가 있다.

5. 식량자급률 제고를 위한 지원과 목표 책임제

우리나라는 쌀이 남아돈다는 착시현상 때문에 그동안 ‘논 소득기반 다양화사업’

등 식량생산을 억제하는 정책으로 일관해 왔다. 식량위기를 대비하여 120만 톤의 식량을 추가로 비축하려면 현재 350만톤 수준의 쌀 생산량을 400만 톤 이상으로 늘려야 한다. 그 외에도 콩, 밀, 보리의 증산계획도 세워야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 먼저 생산된 곡물에 대한 확실한 가격지지정책이 뒤따라야 한다. 농민이 생산비와 수익을 보상 받을 수 있는 가격을 보장해 줘야 한다. 이에 대한 예산을 정부와 국회가 마련해 주는 것이 식량위기를 대비하는 방법이다. 한국식량안보연구재단은 우리나라 식량자급률을 5-6년 내에 선진국수준으로 높이기 위한 방안들을 연구하고 그 로드맵을 제시한바 있다(표 4-2)(이철호 등, 2014).

일본은 2010년 ‘식료농업농촌기본계획’이 제정된 2000년 이후 10년간의 상황 변화와 앞으로 전개될 10년간의 변화를 감안하여 일본 농업정책의 전반적인 수정을 가하였다. 세계 식량사정의 악화와 식량 민족주의의 발호를 감안할 때 식량의 안정적인 공급은 국가의 최우선 기본 책무임을 강조하고, 농업 농촌은 식량을 안정적으로 공급하는 중요한 기능을 가지고 있으므로 국민 전체가 농업 농촌을 지원하는 사회를 창조할 것을 천명하였다. 2010년에 재개정된 일본 ‘식료농업농촌기본계획’에는 식량자급률의 목표를 설정하는 방법과 식량자급률 향상을 위한 조치사항을 명시하고 있다.

우리나라는 2007년 12월 ‘농업·농촌 및 식품산업기본법’을 제정한 후 정부직제 개편으로 인하여 2009년 ‘농어업·농어촌 및 식품산업기본법’으로 개명 후 다시 2015년 ‘농업·농촌 및 식품산업기본법’으로 개명되었다. 일본의 기본법과 비슷한 틀을 갖추고 있으나 식량자급률 향상이나 식량안보 정책에 대하여 이를 정책으로 집행 시 필요한 구체적인 법령 등이 미비한 실정이다. 식량자급률과 관련하여서는 기본법에만 명시되어 있고 이를 집행 시 세부적인 사항들이 규정된 관련 개별법이 없기에 담당부서에서 권한과 책임을 갖고 정책을 집행하기에는 한계가 있는 실정이다. 그러므로 식량자급률 제고를 위한 지원과 목표 책임제를 달성하기 위해서 식량안보법과 같은 특별법 제정이 필요하다.

표 4-2. 식량자급률 제고를 위한 단기(5-6년) 정책 로드맵(이철호 등, 2014)

		사회적합의단계(1-2년)	법제화단계(1-2년)	시행준비단계(1-2년)	시행단계	기대효과
쌀	무상 지원	영세민 쌀 무상지원법 발의 저소득층 쌀 무상지원	국회통과 및 입법예고	행정운영체계 준비 쌀 쿠폰 사용방법 계도		쌀 17만 5천톤 수요창출
	통일미 비축	통일대비 쌀 120만 톤 비축 법안발의	통일미 비축법 국회 통과 및 입법예고	통일미 비축 실시		쌀 20만톤 수요창출
	완전미 유통	쌀 도정수율 기준조정 완전미 유통등급 설정	쌀 품질등급화 및 완전미 유통체계확립			쌀 24만톤 수요창출
	정책	기존 양곡정책 재검토				
콩	TRQ	TRQ공 배정 방식 개정 방안 발의	TRQ공 배정에 국산콩 구입조건 실시	식용콩 자급률 50% 목표		식용콩 자급률 70% 달성
	콩생산 단지화	콩생산 단지화를 위한 지원정책발의		콩 생산단지 6개소 설립		콩 생산단지 6개소 설립
	SPC 추가설립	SPC 설립 지원법 발의	SPC 2개소 추가 설립	SPC 3개소 추가 설립		SPC 6개소 설립
	콩 계약재배	콩 계약재배 지원법 발의	콩 계약재배 지원법 국회 통과, 입법 예고			
축산	축산법 개정	축산법 개정안 발의 자가사료생산 20% 의무화	국회통과 및 입법예고	개정 축산업허가제 실시 (자가 사료 생산 10%의무화)		조사료 완전자급
	직불제 실시	녹색환경지원 직불제법 발의	국회 통과 및 입법예고	녹색환경지원 직불제 실시		환경지원직불금 제도확립
식량 낭비	유통기한 표시제 개선	유통기한 및 소비기한 병기 표시제도 법제화 및 실시				식품 폐기량 50% 감소 → 자급률 15%증가

가) 생산 목표량 상향 조정

위에서 언급한 영세민 쌀 무상지원제도에서 발생하는 쌀의 추가 수요 30만 톤과 통일비 120만 톤 항시비축제도를 위해 소요되는 국산 쌀 20만 톤, 도합 50만 톤의 쌀 수요가 매년 추가 발생한다. 새로운 쌀 수요 창출 효과가 50만 톤에 달하며 이 양을 증산하려면 생산 억제로 일관해 온 현재의 양곡정책을 완전히 바꾸어야 한다.

전량 수입에 의존하는 밀과 다량의 사료곡물을 요구하는 축산물의 소비가 증가하면서 쌀의 소비가 급격히 감소하여 곡물 수입량은 늘어나는데 쌀이 남아도는 기현상이 계속되고 있다. 그동안 정부의 쌀 직불제, 논 소득 다양화 사업, 쌀 산업발전 5개년 계획 등 쌀의 생산을 억제하는 정책으로 인해 쌀 생산량은 2015년 432만 7천 톤, 쌀 자급률 101%에서 2020년 쌀 생산량 350만 2천 톤으로 줄어 쌀 자급률이 92.8%로 떨어졌다.

통일을 대비한 쌀 120톤 비축과 저소득층 쌀 무상지원 제도, 그리고 쌀시장 개방을 대비한 고품질의 완전미 유통과 쌀 가공산업의 정책적 지원 등 적극적인 쌀 수요창출 정책을 펴면 국산 쌀 년 50만 톤 이상의 추가수요가 발생한다. 이를 뒷받침하기 위하여 년 400만 톤 이상의 쌀이 생산되어야 한다. 2011년도 남한의 논 경지면적은 96만ha였으며 같은 해 10a당 수량은 496kg으로 쌀 476만 톤 생산이 가능하다. 따라서 현재의 무계획적인 농지전용 허가 남발을 지양하고, 쌀 생산 목표량을 최소한 400만 톤으로 상향 조정해야 한다.

나) 식용콩의 자급을 위한 계획 수립

한국인의 전통식단은 기본적으로 쌀밥과 콩반찬(콩나물, 두부, 된장찌개)으로 구성되어 있다. 따라서 한국인의 식량안보를 위해서 쌀과 식용 콩은 반드시 자급하여야 한다. 남한의 식용콩 수요량은 연간 약 40만 톤으로 그 자급률이 1990년까지 60% 수준에 달했으나 2010년 13만 9천 톤 생산에 자급률 34%였으며 2019년에는 8만 9천 톤 생산에 자급률은 22%로 감소하였다. 이것은 정부의 식용콩 증산 의지의 부족과 저율관세할당물량(TRQ)으로 들어오는 수입콩의 국내 공급가격을 콩 증산과 연계하여 관리하지 않고 있기 때문이다. 국산콩과 수입콩의 가격 차이에서 오는 이득을 콩 생산자에게 돌려주는 정책을 세워야 한다. 식용콩 자급을 위한 정책은 통일 이후 한반도 농정에 크게 영향을 미칠 수 있다. 북한은 산악지대가 많고 밭 면적이 넓어 콩 생산의 적지이다. 남한의 콩 재배 면적은 7만 ha, 북한

은 9만 ha이다. 통일 후 한반도 전체 식용콩 수요량은 60만 톤으로 추정되며, 현재 북한의 옥수수밭 상당 부분을 콩밭으로 전환하면 식용콩 60만 톤을 생산할 수 있는 46만 ha의 경작지 확보가 가능하다.

다) 맥류의 2모작 확대

식량안보를 위해서는 논에 벼를 재배한 다음 보리, 밀, 조사료 등 겨울 작물을 재배해 토지이용률을 향상시키는 2모작 확대가 필요하다. 우리나라는 쌀을 제외한 국내 곡물 자급률은 매우 낮은 수준이다. 우리나라 경지 이용률이 2014년대 110%에서 2021년 60.2%로 감소한 상황에서 2모작 확대로 경지이용도 활성화시킬 수 있다. 2모작을 확대하면 맥류의 안정적 수급과 자급률을 증가시킬 방안이 될 수 있다.

그러나 2모작 확대가 어려운 현실이다. 작물 선택이나 지역적 제약 등으로 2모작 재배가 가능한 농지 면적 중 43%만 2모작 재배를 하고 있다. 또 맥류는 소득, 기계화율, 재배기술과 경험, 수확 후 처리시설 등이 쌀에 비해 현저히 낮아 농가들이 재배를 기피하고 있는 실정이다. 특히 국산 밀과 수입 밀의 경우 가격 차이가 약 3배 정도이며 품질 차이에 따른 낮은 선호도 역시 장애 요인이다. 정부는 2020년 11월 「밀 산업 육성 계획」을 발표하고 2030년 밀 자급률 10% 달성을 목표로 하고 있으나 기존 「밀산업 중장기 발전대책(2018)」과 계획 내용이 유사하고, 지금까지의 성과를 감안하였을 때 목표 달성은 미지수이다. 쌀밥에 잘 어울리는 보리의 증산이 필요하며 확실한 가격지지 정책으로 농민의 2모작 의욕을 되살려야 한다.

라) 유럽식 축산업 허가제 도입

우리나라의 식량자급률을 끌어내리는 가장 큰 요인은 축산 사료의 수입 의존이다. 축산 사료의 수입 의존률은 76%에 달하며, 사료곡물 자급률은 2%에 불과하다. 기업형 밀집사육은 항생제와 살충제의 남용으로 축산물의 안전성에 문제를 일으키고 있다. 이러한 문제를 근본적으로 해결하기 위해 유럽식 축산업 허가제를 도입할 것을 강력히 촉구한다.(이철호 등, 2014) 사료의 일부를 자가 생산하고 축산 분뇨를 자기 땅에 환원하는 것을 의무화하여 식량자급률을 높이고 축산물의 안전성을 보장하고 쾌적한 환경을 보존하는 정책을 시행해야 한다.

6. 민간기업의 해외 곡물유통사업 지원강화

세계 곡물시장은 생산지에서 소비하고 남은 것을 판매하는 얇은시장(thin market)이고 소수의 농업대국이 다수의 식량부족국가들에 수출하는 공급자가 주도하는 시장이다. 거기에 4대 곡물메이저(ADM, Bunge, Cargill, Dreyfus)가 전체 거래량의 70%를 장악하고 있는 폐쇄된 시장이다. 여기에 우리나라가 끼어들려고 시도했지만 크게 실패한 경험이 있다(성명환 등, 2018). 그러나 최근 포스코인터내셔널이 우크라이나 곡물터미널 지분(75%)을 인수하였고, (주)하림의 팬오션이 미국 워싱턴주 롱뷰항에 있는 곡물터미널에 병기에 이어 2대주주(36%) 지위를 확보했다(표 4-3).

표 4-3. 한국 민간기업의 곡물유통 분야 진출사례

구분	주요내용
포스코 인터내셔널	<ul style="list-style-type: none"> • 우크라이나 물류기업 오렉심 그룹과 미콜라이항 곡물터미널 지분(75%) 확보 (2019.2.) 및 준공(2019.9.) • 동 곡물터미널 출하 가능 물량은 밀, 옥수수, 대두 등 연간 250만 톤 • 2020년 12월 사료용 소맥 6만 8,000톤 국내 도입(농협사료 구매)
하림 팬오션	<ul style="list-style-type: none"> • 2015년 하림그룹 계열 편입 및 곡물트레이딩 사업 추진을 위한 곡물사업실 신설 • 2016년 곡물트레이딩 사업 모선 첫 입항(국내 사료업체에서 공동 구매한 남미산 옥수수 7만 1,500톤 인천항에 하역) • 2018~2021년 4월 기간 중 옥수수 232만 5천 톤을 국내 사료업체에 공급 • 2025년까지 연간 500만 톤 판매 목표
CJ 인터내셔널	<ul style="list-style-type: none"> • 2006년 곡물 무역 해외 법인으로 설립 • 2018~2021년 4월 기간 중 옥수수 96만 9천 톤을 국내 사료업체에 공급

자료: 농림축산식품부 및 각 기관 자료를 바탕으로 재작성

이러한 경험을 살려서 정부는 우리의 민간기업이 글로벌 곡물 공급망에 참여하도록 적극 지원하고 금융지원을 확대해야 한다. 우리 기업들이 세계 곡물유통라인을 확보하는 것은 가장 효과적인 식량 확보 방법이며 식량자주율을 높이는 방책이다.

7. 민간기업의 해외 농업 협력사업 강화

해외 농업에 대한 기대감이 한동안 컸으나 점차 그 한계점을 인식하고 있다. 그동안 해외농업에 대한 정부의 관심과 지원이 적지 않았으나 대부분 실패하였으며, 정보 부족, 경험 부족, 정부의 일관성 결여 등이 실패 요인으로 거론되었다. 1990년대 해외투자제한조치 완화 이후 민간의 해외농업개발이 재개되었으나 대부분 사업이 중단되었다. 특히 연해주, 중국 등의 지역에 활발히 진출했으나, 현지 제도적인 불확실성, 대규모 농장경영의 경험 부족, 유통 판매망 확보 실패 등의 이유로 일부 판매망을 확보한 실수요자(예: 풀무원이나 남양알로에)를 제외하고는 대부분 사업이 중단되거나 철수한 상태이다. 다만 1990년대 말 이후 동남 아지역에 진출한 일부 식품기업은 긍정적 평가를 받고 있으나, 이는 식량안보와 무관한 해외직접투자의 성격이라고 할 수 있다. 해외농업의 생산물은 상대국의 법에 의해 통제되므로 우리의 것이 아니다. 평상시에도 해외농장의 생산물을 국내에 반입 하는데 어려움이 큰데 위기상황에서는 무용지물이 될 수 있다. 정부가 2009년 해외농업개발 10개년 계획수립 이후 7년 차에 접어든 우리나라 해외농업개발사업은 지속적인 성장세에도 불구하고, 아직까지 개발 실적은 미진한 수준이다(표 4-4).

표 4-4. 2009년 해외농업개발 10개년 계획 이후 실적

연도	진출국가	진출기업	개발면적	해외곡물확보량	국내반입량
2009년	10(개)	35(개)	18.8(천ha)	24.7(천 톤)	250(톤)
2015년	28	161	73.6	284.4	10,077

자료: 한국농어촌공사, 농림축산식품부 등 자료 인용

해외 곡물조달사업은 기본적으로 수익성을 전제로 하지 않으면 지속가능하지 않으므로 국제곡물 사업을 한 경험이 있는 민간 기업이 주도하는 것이 바람직하다. 하지만 해외 곡물조달사업은 대규모 투자와 유동성을 필요로 하고, 또한 리스크도 매우 커 민간 기업이 단독으로 진출을 결정하기가 쉽지 않다. 따라서 민간 기업의 현실적 한계를 극복하기 위해 정부 혹은 공기업이 주도하되 민간기업의 참여하는 방안을 고려할 수 있다. 곡물유통사업 경험이 있는 공기업과 민간 기업이 협력하여 공기업이 초기투자과 위험을 분담하는 기능을 담당함으로써 민간기업의 진출을 촉진하는 대안이 될 수 있다. 이 경우 공기업은 위험분담과 지원역할에 머무르고, 민간 기업이 경영에 관한 주도적 결정을 하도록 역할을 분담하되, 민간

기업에는 실수요자의 주도적 참여가 필요하다.

최근 한국 식품기업들이 한국국제협력단(KOICA)이나 공적개발원조(ODA) 사업에 참여하여 좋은 결과를 내고 있다. CJ제일제당과 KOICA의 베트남 농촌개발 사업을 통한 고추 계약재배와 오리온과 농림축산식품부의 베트남 씨감자 기술지원사업 등이 대표적인 사례이다(이효정, 2022). 이러한 국제개발협력사업을 통한 민간 기업의 원료확보 사업을 적극적으로 활성화할 필요가 있다.

8. 생명공학기술의 연구지원과 활용

생명공학기술은 장기적으로 세계 식량생산 기술을 획기적으로 개선하여 기후변화와 인구증가로 인한 식량위기를 막을 수 있는 대안으로 주목받고 있다. 농촌진흥청에서는 2011년부터 GM작물실용화사업단 (2015년부터 ‘GM작물개발사업단’으로 개칭)을 출범시켜 안전성 기준에 맞고 소비자와 수요자가 필요로 하는 GM작물 개발에 본격적인 노력을 기울여 왔다. 농촌진흥청의 농업생명공학 및 작물육종 연구기반을 중심으로 대학, 국공립연구소, 민간기업의 전문연구팀이 공동으로 국내 농업의 어려움을 해소할 국내용 고부가 GM작물과 함께 글로벌 종자시장에 진출할 글로벌 GM작물을 산학관연 공동으로 개발하였다. 2014년 현재 사업단에서 향후 국내 상용화를 대비하여 개발 중인 GM작물은 총 13작물 58종이었다(이철호 등, 2016)(표 4-5).

표 4-5. 국내용으로 개발 중인 상업용 GM작물

목표 형질	대상 작물						합계 (13작물)
	벼	콩	배추	고추	화훼류* (5작물)	기타** (4작물)	
불량환경 내성	9	1	2		3	3	18
병·해충저항성	5	3	2	2	6	1	19
생산성	6	1				1	8
품질 / 기능성	4	1	2		4	2	13
계	24	6	6	2	13	7	58종

* 화훼류: 국화, 장미, 카네이션, 백합, 난

** 기타 : 감자, 토마토, 마늘, 사료작물






그러나 불행하게도 우리나라는 일부 시민단체들의 반대운동으로 관련 기술개발이 거의 중단된 상태이다. 세계 첨단 수준을 달리던 한국의 생명공학 작물개발 능력이 사장되어 불원간 종자 속국으로 전락할 위기에 놓여있다.

유전자편집기술은 전 세계적으로 안전성이 인정되어 활용되고 있는데도 우리나라에서는 GMO와 동일하게 취급되고 있다. 중국은 생명공학 작물의 개발과 실용화에 박차를 가하고 있으며, 일본은 유전자편집기술을 일반 육종기술과 동일하게 인정하고 있다. 과학계의 말을 듣지 않고 운동권의 주장에 끌려다니는 정책으로는 식량위기를 막을 수 없다. 신기술 개발에 대한 적극적인 지원과 육성만이 우리나라가 안정된 식량공급 능력을 가지고 선진국의 대열에 남을 수 있는 길이다. 정부는 생명공학식품에 대한 소비자의 잘못된 불안감을 불식시키기 위한 교육 홍보에 힘을 기울이고 생명공학 작물개발을 위한 연구역량을 키워야 한다.

9. 식품산업의 육성과 푸드테크의 선진화

식품산업은 농업과 함께 우리나라의 식량공급을 책임지고 있는 중요한 산업이다. 2017년 기준 우리나라 식품산업(식품제조업과 외식산업)의 생산액 규모는 218조 원으로 농림업 생산액 50.7조 원의 4배가 넘는다. 식품산업은 세계를 누비며 한국인이 필요로 하는 식품원료를 수입하여 가공 제조하여 식품을 공급하고 있다. 따라서 식품산업은 식량위기 상황에 가장 앞장서서 대처하는 첨병의 역할을 맡고 있다. 특히 코로나 팬데믹 상황에서 식물성 발효식품의 건강기능성이 부각되고 곡물소비가 큰 육류 등 동물성식품을 대체할 대체육, 대체단백질 소재의 이용이 세계적인 이슈가 되면서 한국 전통 식품기술의 수요가 크게 늘고 있다. 최근에는 식품기술의 범위를 확장하여 식품가공 기술뿐만 아니라 농업기술, 주방 및 외식산업, 식품안전 및 이력관리, 식품 폐기물관리, 식품배달, 소비자 앱 및 서비스까지 포함하는 푸드테크 개념이 식품의 공급 체인 전체를 나타내는 용어로 사용되고 있다(표 4-6). 한국형 푸드테크의 기술개발을 통해 한국 식품산업을 세계화하고 식품공급능력을 키우는 것은 식량안보를 위해 대단히 중요한 일이다(박현진 등, 2019).

표 4-6. 푸드테크 8개 범위 개념 및 기술 영역

			
농업기술 (AgriTech)	소비자 앱 및 서비스 (Consumer Apps&Services)	식품 배달 (Food Delivery)	식품 가공 (Food Processing)
✓ IoT(센서), 드론, 농장 관리 소프트웨어 등 농업 효율성을 높이고 폐기물을 줄이는 서비스 및 기술	✓ 식당 및 음식(식자재)에 대한 정보 및 속성에 대한 접근을 용이하게 하는 앱 서비스 및 식당 코칭	✓ 네트워크를 통해 소비자가 직접 주문하는 음식 배달 서비스 및 물류유통 혁신기술	✓ 혁신적인 기술(장비)을 활용하여 원재료의 맛과 기능을 개선한 제품 또는 식품가공기술
			
식품 안전 및 이력관리 (Food Safety& Traceability)	스마트 주방 및 식당 (Kitchen&Restaurant Tech)	차세대 식품 (Next-Gen Food&Drinks)	식품 폐기물 관리 (Surplus&Waste Management)
✓ 기계 및 기타 식품 가공 장비를 살균하고 제품의 신선도를 평가하며 유통 기한을 연장하는 기술 기반 솔루션 및 포장기술	✓ 센서(IoT)가 내장된 장비가 지속적으로 정보를 교환하여 하나의 데이터 네트워크로서 기록화 하는 스마트 장비 또는 기술	✓ 과학기술을 활용하여 새로운 유형의 식음료를 만드는 바이오테크놀로지 제조 프로세스	✓ 음식물 쓰레기를 줄이는데 도움이 되는 제품 및 솔루션

자료출처: 식품의약품안전평가원(2022)

10. 식량낭비줄이기 국민운동

식량의 대부분을 수입에 의존하는 나라에서 공급되는 식품의 1/3을 먹지 않고 버리는 이 엄청난 낭비풍조를 고치지 않으면 앞으로 다가올 식량위기의 고통은 극심할 것이다. 한국식량안보연구재단은 식량낭비줄이기 국민운동 추진위원회를 구성해 식품산업을 중심으로 식량낭비 줄이기 운동을 펼치고 있다(표 4-7). 정부가 이 사업에 적극적으로 참여하여 관련부처(농식품부, 환경부, 교육부, 보건복지부, 산자부 등) 합동 태스크포스(TF)를 구성해 식량낭비를 조장하는 각종 법령을 정비하고 음식물쓰레기 사후처리에 집중되어있는 현행 사업방식을 벗어나 쓰레기 발생량을 줄이는 선제적 대책 마련에 나서야 한다. 식량낭비를 현재의 반으로 줄이면 식량(열량)자급률을 50%로 높일 수 있다(한국식량안보연구재단, 2021).

표 4-7. 식량난비줄이기 국민운동 추진위원회 (2021. 1. 21)

공동대표 : 황민영 식생활교육국민네트워크 대표 이철호 한국식량안보연구재단 이사장		김천주 한국여성소비자연합 공동대표			
간 사 : 권대영 前한국식품연구원장					
식량생산공급분과 - 위원장 정덕화 교수 김원석 농협경제제주 농업경제대표이사 정덕화 대한민국 GAP연합회 회장 조정희 한국해양수산개발원 수산연구본부장				김동환 농식품신유통연구원 원장 정천순 한국농식품유통품질관리협회 회장	
식품가공유통분과 - 위원장 신동화 교수 권대영 한국식품연구원 책임연구원 신동화 전북대학교 명예교수 이효율 한국식품산업협회 회장				박현진 고려대학교 식품공학부 교수 이항기 한국소비자연맹 부회장	
식품소비외식분과 - 위원장 박형희 회장 박형희 한국외식정보(주) 대표이사 제갈창균 한국외식업중앙회 회장 장기윤 한국식품안전관리인증원장				윤홍근 한국외식산업협회 회장 최지현 한국농촌경제연구원 시니어 이코노미스트	
폐기물이용분과 - 위원장 위남량 교수 이영기 환경부 자원순환정책관 위남량 농협대학교 교수 이철호 한국식량안보연구재단 이사장				배옥병 서울시 먹거리정책자문관 채희정 호서대학교 식품공학과 교수	
법령제도분과 - 위원장 박인구 부회장 권오란 이화여대 식품영양학과 교수 임정빈 서울대학교 농경제사회학부 교수 한상배 식품의약품안전처 식품안전정책국장				박인구 동원그룹 부회장 김정희 농림축산식품부 유통소비정책관 김태민 식품법률연구소 대표/변호사	
교육홍보분과 - 위원장 이군호 사장 김천주 한국여성소비자연합 공동대표 이군호 식품음료신문 사장 황민영 식생활교육국민네트워크 대표				박태균 한국식품커뮤니케이션포럼 회장 이영은 대한영양사협회 회장 박혜경 중앙급식관리지원센터 대표	
정부 관련부처 실무위원 농림축산식품부 유통소비정책관 김정희 (유통정책과장 이정삼)					

기후변화와 인구증가 그리고 격변하는 세계정세와 신냉전 구도에 의한 동북아 분쟁격화가 우리의 식량안보를 지극히 위태롭게 하고 있다. 식량위기 상황을 대비하기 위한 선제적 조치(저소득 취약계층 양곡지원, 통일미 비축 등)를 서둘러 실시해야 하며 실질적인 장단기 계획들을 차질 없이 일관성 있게 추진해야 한다. 식량안보는 국방에 버금가는 국가안위에 관한 사항이므로 국무총리가 관장하는 컨트롤타워에서 관련 부처들을 일관성 있게 이끌어가야 한다. 국회는 식량안보를 위한 예산 증액과 각종 법령 마련에 선도적으로 나서야 한다.

한국농촌경제연구원은 2014년 ‘국제곡물 조기경보 시스템’을 구축하고 경보단계별 ‘위기대응 매뉴얼’을 제시한 바 있다. 그러나 식량안보 위기대응 매뉴얼은 연구기관의 제안에 머물러 있고 법적 후속 조치가 마련되지 않고 있다(이철호 등, 2021). 일본은 2002년 ‘예측할 수 없는 사건에 대비한 식량안보 지침’을 제정하여 필요한 조치의 기본 내용, 해당 조치의 근거 법령, 해당 조치의 이행 절차 등을 법으로 규정하였다. 이 지침은 2015년에 ‘식량안보 긴급상황 지침’으로 개정 강화되었다. 우리나라도 하루속히 식량안보 긴급상황 대응지침을 마련하여 총리실에서 국가적 아젠더로 사용할 수 있어야 한다. 사실 2020년 3월의 코로나19 팬데믹이나 2022년 2월의 우크라이나전쟁 발생 시에 정부는 식량안보 긴급상황 대응지침에 따라 단계별 대응체계를 작동했어야 했다.

지금 우리나라는 식량안보 위기가 발생하면 속수무책인 상황이다. 놀랍게도 아무런 준비가 되어있지 않다. 그동안 흉년이 들거나 세계 곡물파동이 일어나면 반짝 정신을 차리고 걱정을 하지만 시간이 지나면 아무런 조치 없이 모두 잊어버리는 일을 반복해 왔다. 이것이 한국식량안보연구재단을 설립한 이유이기도 하다. 정부나 국회가 이 문제를 일관성 있게 관리하지 않으면 민간에서라도 세계 식량 상황을 들여다보고 분석하고 평가하여 자료를 축적하고 공유하여 여론을 환기시키는 일을 해야 한다.

세계 식량위기와 식량무기화 조짐이 가시적으로 전개되고 있다. 더 이상 기다릴 수 없다. 이제라도 심기일전하여 식량위기를 막으려는 범정부적 노력을 제대로 해야 한다.

참고문헌

- 박종민, 2022, 새만금 개발 현황 및 방향, 대한민국 식량안보 심포지엄- 세계 식량위기와 대한민국 식량안보 강화 방안 자료집, 한국농수산물유통공사
- 박현진, 김덕호, 권오란, 김현옥, 박태균, 이철호, 2019, 식품산업과 식량안보, 도서출판 식안연
- 보건복지부, 2022, 2022년도 정부관리양곡 판매가격표
- 식품의약품안전평가원, 푸드테크, 식의약 R&D 이슈보고서 (2022)
- 성명환, 오정규, 김민수, 임호상, 이철호, 2018, 세계 곡물시장과 한국의 식량안보, 도서출판 식안연
- 이철호, 문헌팔, 김용택, 김세권, 박태균, 권익부, 2012, 한반도 통일과 식량안보, 도서출판 식안연
- 이철호, 문헌팔, 김용택, 이숙중, 이꽃임, 2014, 선진국의 조건 식량자급, 도서출판 식안연
- 이철호, 유장렬, 문헌팔, 박현진, 곽상수, 이향기, 박수철, 김주곤, 이숙중, 2016, 생명공학 수용을 통한 한국 농업혁신 정책방안, 한림연구보고서 101호, 한국과학기술한림원
- 이철호, 위남량, 최지현, 임정빈, 안병일, 2019, 요셉의 지혜, 한반도 식량비축 계획, 도서출판 식안연
- 이철호, 최지현, 박성진, 이남택, 송성완, 박태균, 2021, 국가비상시 식량안보계획, 도서출판 식안연
- 이효정, 2022, 개발도상국의 식량안보 증진을 위한 협력방안, 제28회 식량안보세미나- 한국식품산업의 세계비전 자료집, 한국식량안보연구재단
- 한국농수산물유통공사, 2022, 대한민국 식량안보 심포지엄 자료집
- 한국식량안보연구재단, 2021, 식량낭비줄이기 국민운동 추진위원회 활동계획



대한민국
식량안보특별법 초안

V. 대한민국 식량안보특별법 초안

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 인간의 존엄과 가치를 위한 국민의 생명권을 보장하기 위하여, 최악의 식량위기는 국민의 생명권을 침해한다는 것을 국가와 국민이 인식하고 이의 방지를 위한 국민생활의 안녕향상을 그 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “식량안보”란 식량위기 상황에 대응하기 위하여 식량을 국내적으로 생산하거나, 국외에서 안정적으로 구매하여 국민의 질적·양적 수요를 충족시킬 수 있을 만큼 공급할 수 있는 식량을 확보하는 것을 말한다. 식량안보의 가측성을 위해서 가용성·접근성·영양 효율성·안정성 등을 그 지표로 한다.
2. “곡물 자급률”이란 쌀, 밀, 옥수수, 콩의 자급률을 말한다.
3. “식용곡물 자급률”이란 곡물자급률에서 사료곡물 자급률을 제외한 것을 말한다.
4. “식량전체 자급률”이란 공급되는 모든 식량을 열량(칼로리)으로 환산한 식량 에너지 자급률을 말하며, “열량자급률”은 국민이 섭취하는 전체열량 중 국내산 식품으로 충당되는 열량의 비율을 말한다.
5. “통일미”란 남북한 간의 통일로 말미암은 급격한 쌀 공급부족에 대비하기 위하여 정부가 비축하는 쌀을 말한다.
6. “유전자변형 생물체”는 「유전자변형생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률」에 따른다.
7. “식량위기”란 평상시에 비하여 그 상태에 부정적으로 영향을 주는 정세의 급격한 변화 또는 어떤 사상의 결정적이고 중대한 단계를 말한다.
8. “취약계층”이란 「국민기초생활보장법」상의 생계급여 수급권자 등 대통령령으로 정하는 자를 말한다.
9. “소비기한”이란 식품 등에 표시된 보관방법을 준수할 경우 섭취하여도 안전에 이상이 없는 기한을 말한다.
10. “푸드테크”는 음식과 기술을 통한 식품 등의 산업에 4차 산업 기술을 적용하여 새로운 형태의 산업과 부가가치를 창출하는 기술을 말한다.
11. “식량컴비나트”는 식량을 확보하고 상시 비축·관리하는 장소를 말한다.

12. “MMA”란 WTO협정에 따른 최소시장접근 물량 쌀을 말한다.

제2장 식량안보를 위한 국가의 책무

제3조(국가의 의무) ① 정부는 국내·국제적 식량공급 상황에 대하여 지속적으로 점검하여 식량위기에 대비하여야 한다.

② 정부는 국제곡물 조기경보 시스템을 구축하고 경보단계별 ‘위기대응 행동지침(매뉴얼)’을 공지하여야 한다.

③ 정부는 제1항과 제2항의 실행을 위하여 농림축산식품부장관을 주무부 장관으로 하여 대통령령으로 정하는 관계중앙행정기관과 상시적인 소통채널을 구축하도록 하여야 한다.

제4조(식량생산 잠재력 확충) ① 정부는 식량생산을 확충하기 위한 가능한 모든 수단을 강구하여야 한다.

② 정부는 농지전용을 최대한 억제하고 일정수준의 경지면적의 한계점을 지정하고, 일정수준의 농지면적과 식량과종면적을 보장하여야 한다.

③ 정부는 농산물 가격지지정책을 강화하여 농민의 생산의욕을 고취하여야 한다.

④ 정부는 주요 곡물(쌀, 보리, 밀, 옥수수, 콩)의 증산계획을 수립하고 이를 달성하기 위한 예산을 편성하여야 한다.

⑤ 정부는 사료곡물의 국산화를 위한 방안을 강구 하여야 한다.

제5조(곡물비축시설) ① 정부는 수입곡물의 하역을 위한 곡물전용 하역시설과 일정수준의 곡물을 비축할 수 있는 시설을 마련하여야 한다.

② 정부는 식량의 수입과 가공 유통을 원활하게 하기 위하여 식량콤비나트 건설을 지원한다.

③ 정부는 민간기업이 곡물저장시설 등 제1항과 제2항의 시설을 구축할 경우 그 비용을 보조할 수 있으며, 그 내용은 대통령령으로 정한다.

④ 정부는 민간기업이 해외곡물 터미널을 인수를 하는 경우 그 비용의 일부를 지원할 수 있으며, 그 내용은 대통령령으로 정한다.

제6조(저소득 취약계층의 양곡지원) ① 정부는 취약계층의 안전과 복지를 위하여 양곡(쌀)을 무상으로 지원한다.

② 취약계층에게 1인당 월 10kg의 쌀 또는 쌀 가공식품(월 10kg의 쌀 상당액)을 무상 지원한다.

- ③ 제2항의 지원방법은 「국민기초생활 보장법」을 고려하여 그 내용과 방법을 대통령령으로 정한다.
- ④ 취약계층 쌀 무상지원에 필요한 재원은 보건복지부 예산으로 한다.

제7조(통일미 비축) ① 정부는 남북통일의 경우를 대비하여 일정 수준의 통일미를 비축하여야 한다.

- ② 통일미 비축은 120만 톤으로 하되, 연 60만 톤의 쌀을 2년간 보관한 뒤 쌀 가공산업에 방출한다.
- ③ 연 60만 톤의 쌀은 MMA 수입쌀 40만 톤과 신곡 20만 톤을 수매하여 충당한다.
- ④ 통일미 비축에 필요한 재원은 통일부의 예산으로 한다.
- ⑤ 제2항과 제3항의 보관방법, 쌀 가공산업에 방출방법, 수매 등 구체적인 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따른다.

제8조(식량비축물량) ① 정부는 식량비축을 쌀, 밀, 콩, 옥수수 등으로 나누어 비축 물량을 구별하되, 전체 국민이 6개월 이상 먹을 수 있는 양의 식용곡물이 확보 되도록 하여야 한다.

- ② 정부는 식품기업과 지속적인 협의를 통하여 안정적인 재료공급을 할 수 있도록 하여야 하며, 보관비용의 일부를 지원할 수 있다.
- ③ 식품기업의 보관방법, 보관비용의 지원방법 등은 대통령령으로 정하는 바에 따른다.

제9조(식품산업 푸드테크 지원 육성) ① 정부는 식량안보 확보 차원에서 국내 식품 산업을 지원 육성하여야 한다.

- ② 정부는 해외원조개발사업 등에 민간 식품기업을 참여시켜 해외농업협력을 통한 식품원료 확보를 지원하여야 하며, 참여기업, 지원방법 등은 대통령령으로 정하는 바에 따른다.
- ③ 정부는 한국형 푸드테크의 기술개발을 통해 한국 식품산업의 해외공급확보에 노력하여야 한다.

제10조(생명공학작물의 이용확대) ① 정부는 미래 식량자원 확보를 위해 생명공학 작물의 이용을 도모하고 소비자 수용도를 높이기 위한 교육 홍보를 시행하여야 한다.

- ② 정부는 생명공학 기술개발 연구를 촉진하기 위한 예산을 확충하고 세계적인

경쟁력을 갖추도록 노력해야 한다.

③ 「유전자변형생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률」에 의하여 설립된 바이오 안전성 위원회는 위의 법에 위배 되지 않는 범위내에서 국민의 알권리 보장을 위하여 소비자 보호단체(수탁 민간단체를 포함한다) 등과 지속적인 심의를 하여야 한다.

제11조(식량안보 통계지표) 정부는 식량안보와 지속 가능한 식품의 공급을 위하여 안정성과 지속 가능성을 측정할 수 있는 지표의 개발에 노력하여야 한다. 지표는 곡물 자급률, 열량자급률을 구분하여 표시하여야 한다.

제3장 식량안보 위원회

제12조(식량안보위원회) ① 식량에 관한 주요 시책을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 식량안보위원회를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다.

1. 식량안보제도 증진을 위한 기본계획
2. 식량안보제도 관련 주요 계획
3. 식량안보제도의 평가 및 개선
4. 식량안보제도의 신설 또는 변경에 따른 우선순위
5. 둘 이상의 중앙행정기관이 관련된 주요 식량안보정책
6. 식량안보를 위한 비용 부담
7. 식량안보 재정추계 및 재원조달 방안
8. 식량안보 전달체계 운영 및 개선
9. 그 밖에 위원장이 심의에 부치는 사항

③ 위원장은 제2항의 사항에 관하여 심의·조정한 결과를 관계 중앙행정기관의 장에게 통지하여야 한다.

④ 관계 중앙행정기관의 장은 위원회의 심의·조정 사항을 반영하여 식량안보제도를 운영 또는 개선하여야 한다.

제13조(위원회의 구성 등) ① 위원회는 위원장 1명, 부위원장 2명과 농림축산식품부장관, 외교부장관, 통일부장관, 산업통상자원부장관, 보건복지부장관, 환경부장관을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성한다. 위원회의 구성시 식량안보문제와 관련된 학문을 전공한 사람으로서 「고등교육법」 제2조 제1호부터 제6호까지

의 학교에서 부교수이상으로 재직하고 있거나 재직하였던 사람으로 10인 이상을 포함하여야 한다.

- ② 위원장은 국무총리가 되고 부위원장은 기획재정부장관, 농림축산식품부장관이 된다
- ③ 위원회의 위원은 대통령령으로 관계 중앙행정기관의 장을 포함시킬 수 있다.
- ④ 위원의 임기는 2년으로 한다. 다만, 공무원인 위원의 임기는 그 재임 기간으로 한다.
- ⑤ 보궐위원의 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 한다.
- ⑥ 위원회를 효율적으로 운영하고 위원회의 심의·조정 사항을 전문적으로 검토하기 위하여 위원회에 실무위원회를 두며, 실무위원회에 분야별 전문위원회를 둘 수 있다.
- ⑦ 실무위원회에서 의결한 사항은 위원장에게 보고하고 위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항에 대하여는 실무위원회의 의결로써 위원회의 의결을 갈음할 수 있다.
- ⑧ 위원회의 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 농림축산식품부에 식량안보보장국을 둔다.
- ⑨ 이 법에서 규정한 사항 외에 위원회, 실무위원회, 분야별 전문위원회, 식량안보보장국의 구성·조직 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제14조(식량안보 재정추계 및 식량안보통계 등에 대한 민간위탁) 농림축산식품부장관은 제11조에 따른 식량안보통계 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관련자료의 수집·조사 및 분석에 관한 업무 등을 다음 각 호의 기관 또는 단체에 위탁할 수 있다.

- 1. 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 정부출연연구기관
- 2. 그 밖에 대통령령으로 정하는 전문기관 또는 단체

제15조(소비자의 역할) ① 모든 국민은 공급되는 식량이 국가안보와 직결된다는 것을 인식하고 음식물 쓰레기 줄이기에 노력하여야 한다.

- ② 농림축산식품부, 교육부, 산업통상자원부, 보건복지부, 환경부 장관은 음식물 쓰레기 줄이기와 관련한 협의체를 운영하여야 한다.
- ③ 농림수산식품부 장관은 소비기한 최소 48시간 이전에 이를 수거해 필요한 사람에게 제공할 수 있도록 관련 구호단체들과 협약을 맺어야 한다.

- ④ 정부는 제1항의 계몽·지도를 민간기구에 위탁할 수 있다.
- ⑤ 모든 국민은 동영상을 통해서 무분별하게 방영되는 음식물 관련 영상콘텐츠의 유포로 말미암아, 음식물이 낭비되는 행위를 조장하여서는 아니된다.

제16조(정보의 공개) 정부는 식량안보에 관해 국민이 필요한 정보를 관계 법령에서 정하는 바에 따라 공개하고, 이를 홍보하여야 한다.

제4장 벌칙

제17조(벌칙) 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금에 처한다. 이 경우 징역형과 벌금형은 병과할 수 있다.

1. 제5조의 위반행위를 하여 보조금을 받은 자
2. 제8조의 위반행위를 하여 보조금을 받은 자
3. 제9조의 위반행위를 하여 보조금을 받은 자

제18조(벌칙) 제6조에 위반하여 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 급여를 받거나 다른 사람으로 하여금 급여를 받게 한 자는 1년 이하의 징역, 1천만 원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 처한다.

제19조(양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제17조, 제18조의 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

제20조(벌칙 적용에서 공무원 의제) 이 법에 따라 위탁한 업무에 종사하는 기관 또는 단체의 임직원은 그 업무에 관하여 「형법」 제129조부터 제132조까지의 규정을 적용할 때에는 공무원으로 본다.

VI. 식량안보법 제정에 대한 전문가 의견

한국식량안보연구재단은 ‘국가 식량안보법 제정안 모델개발 연구’ 결과를 제24차 식량안보간담회에서 발표하고 전문가 의견을 청취하였다. 간담회에는 재단 고문과 자문위원을 중심으로 초청되었으며 참가자는 아래와 같다.

박관희 고문(前대선제분 회장)	이명철 고문(서울대의대 명예교수, 전 과기한림원장)
조재선 교수(경희대 명예교수)	김춘진 사장(한국농수산물유통공사, 前국회의원)
신동화 교수(전북대 명예교수)	권대영 박사(前한국식품연구원장)
채수완 교수(전북대 의대교수)	이군호 사장(식품음료신문)
이종규 상무(한국쌀가공식품협회)	신기태 사무관(농식품부 식량공급망위기대응반)

전문가 의견:

1. 식량안보법 제정은 늦은 감이 있으나 이제라도 시급히 제정되어야 할 사항임.
2. 식품업계와 학계를 중심으로 주로 논의되고 있는데 국가과학기술자문회의 등 사회 각 분야에 범위를 넓혀 논의되고 여론을 환기시켜야 함.
3. 식량안보를 위한 예산확보에 초점을 두고 법을 제정하여야 하며, 식량안보를 사회적 비용으로 인식하고 기재부에 대한 예산확보 의무규정을 두어야 함.
4. 식량안보는 국가적 아젠더로써 대통령 직속의 위원회가 관장할 필요가 있음.
5. 식량증산은 가격경쟁력이 관건이므로 국산 식량에 대한 가격지원정책이 필수이며 ODA사업 지원금을 쌀 등 국산 농산물로 대체하는 노력이 필요함.
6. 쌀 소비확대를 위한 가공산업의 육성을 위해 원료 쌀의 공급을 안정화하고 공급가격을 대폭 할인하여 식품기업들이 쌀가공산업에 투자하도록 환경을 조성해야 함.
7. 쌀밥의 맛과 영양에 조화로운 보리의 증산을 강조하고 가격지지정책을 확대해야 함.
8. 생명공학기술의 이용 확대를 위한 법적 제도적 장치가 마련되어야 함.

9. 단백질 대체식품에 대한 세계 혜택으로 식량자원의 자급 능력을 확대해야 함.
10. 국가 식량안보를 공고히 하기 위한 대 국민 교육 홍보를 강화해야 함.

한국식량안보연구재단

- 주소 : 서울시 성북구 안암로145 고려대학교
생명과학관(동관) 109A호
 - TEL : 02-929-2751 · FAX : 02-927-5201
 - E-mail : foodsecurity@foodsecurity.or.kr
 - Homepage : www.foodsecurity.or.kr
-

한국쌀가공식품협회

- 주소 : 경기도 용인시 기흥구 이현로 30번길 45-19
 - TEL : 02-503-5044 · FAX : 02-503-9998
 - Homepage : www.krfa.or.kr
-

한국식량안보연구재단 연구보고서

대한민국 식량안보특별법 초안

