

# 코로나 시대, 먹거리 문제와 대응

황윤재 | 박성진 | 김상효 | 차원규



## 목차

- 논의 배경
- 먹거리 문제, 현황과 전망
- 코로나 시대, 먹거리 정책 방향과 과제



농업전망  
2021

---

# 논의 배경

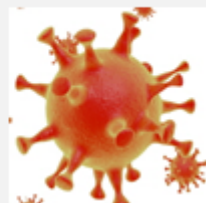


농업전망  
2021

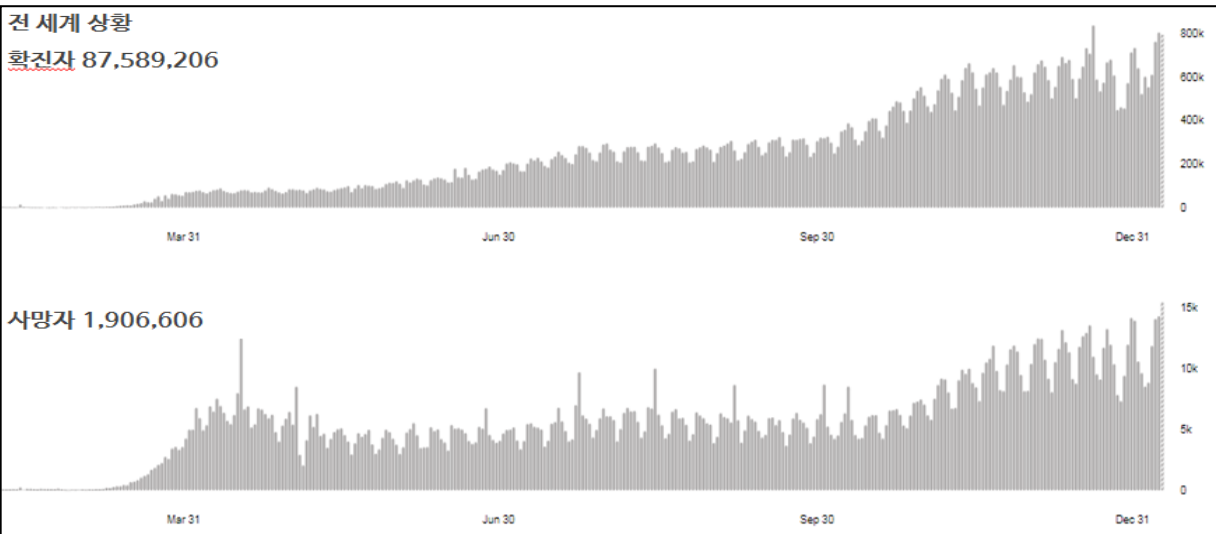
# 1. 논의 배경

## 2020년은 코로나19가 지배 코로나19 유행 아직 진행 중

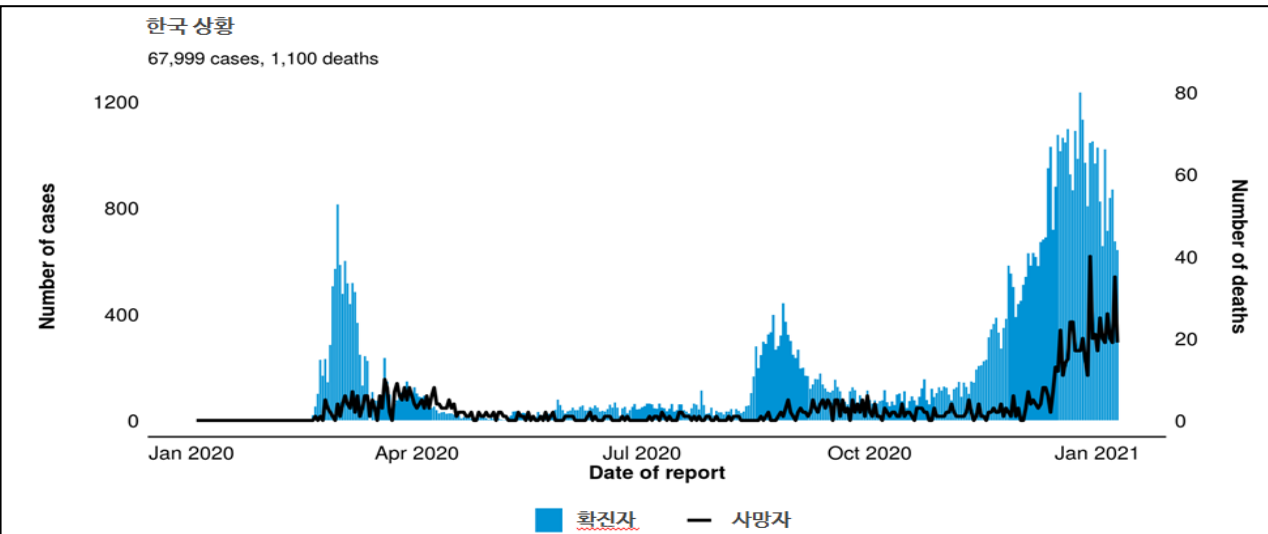
- ▶ 국내 첫 확진자 발생(1.20)
- ▶ 1차 대유행(2.29:909명)
- ▶ 2차 대유행(8.27:441명)
- ▶ 3차 대유행(12.25:1,241명)



2019. 12	2020. 1	2020. 2	2020. 3~11	2020. 12~2021 1
▶ 중국 우한 정체불명 폐렴 발생 WHO 보고 (12.31)	▶ 일본 첫 확진자 발생(1.15) 미국 첫 확진자 발생(1.22) 중국, 우한 긴급 봉쇄(1.23) WHO, 국제 공중보건 비상사태 선포(1.31.)	▶ WHO, 신종 코로나바이러스 명칭 'COVID-19' 결정 WHO, 코로나19 팬데믹 선언	▶ 세계 코로나 확진자 3천만명 초과(9.17) 세계 코로나 사망자 100만명 초과(9.27) 세계 코로나 확진자 6천만명 초과(11.24)	▶ 영국, 코로나 백신 사용 세계 첫 승인(12.2) 세계 코로나 사망자 150만명 초과(12.4) 영국, 세계 최초 백신 접종 시작(12.9)



자료: WHO



자료: WHO

## 코로나19로 인한 영향과 변화

전 세계적으로 경제, 사회, 문화, 환경 등 여러 분야에 전 방위적인 영향

“세계경제 **성장률** 올해 **-5.1%**...코로나 이전 회복 더뎠다”

“**중소벤처기업** 94%, 코로나19 직·간접 영향 받아” “코로나 **세계경제 영향 12~18개월 지속**”

코로나19 팬데믹 장기화, **산업 구조 변화** 속도 빨라진다

“국민 절반, 코로나19로 **일자리 잃거나 임금 감소**”

“**‘코로나 직격탄’ 소매유통업**, “여전히 암울” ...대형마트 역대 최악

**코로나가 바꾼 소비...**”지갑 여는 방식과 장소 변했다”

코로나19가 바꾼 일상, **‘집 안 문화생활·집 근처 야외활동’**

“**비대면**이 일상, 귀향 대신 **레저·취미**”...코로나19가 가져온 소비 행태 변화

코로나19로 **온라인 분노 문화** 급증    코로나 ‘집콕’에 **‘확찐’** 아이들

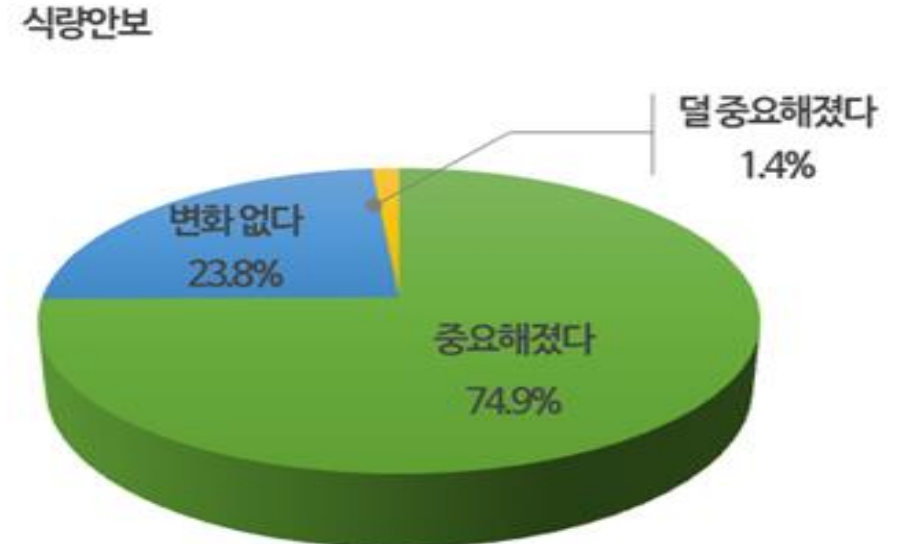
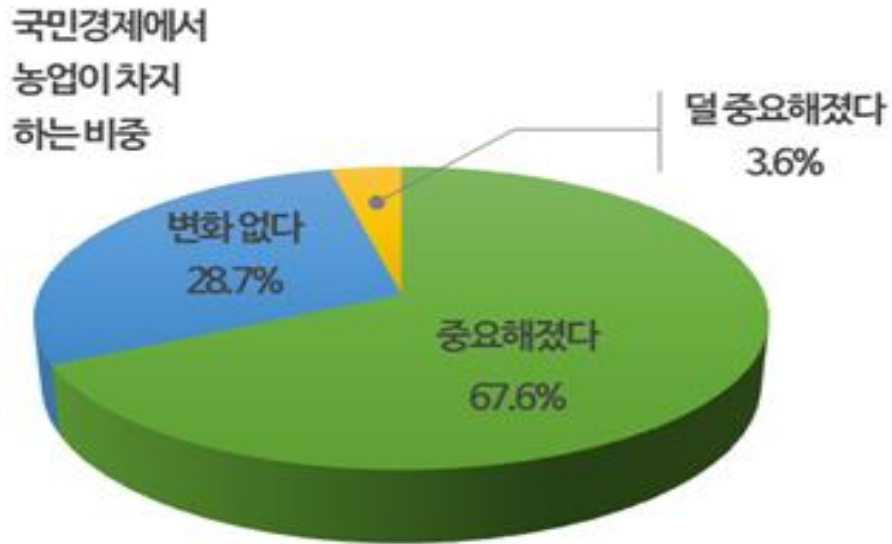




## 코로나19 확산으로 먹거리 문제 부각

코로나19 발생 이후 먹거리 위기의식 심화, 먹거리 중요성 확대

- 먹거리 관련 이슈가 중요해졌다고 인식하는 국민 증가
  - 국민경제에서 농업이 '중요해졌다' 67.6%
  - 식량안보가 '중요해졌다' 71.9%



## 코로나19 확산으로 먹거리 문제 부각

코로나19가 먹거리 분야에 다방면으로 영향

- 경제, 산업, 사회 등 다방면에서 예상하지 못한 변화에 직면
- 푸드시스템 전반에서 먹거리 불확실성 증대, 다양한 먹거리 문제 발생, 먹거리 위기의식 확산

### 생산

- 감염 확산 및 인적 자원 이동 제한 등으로 인한 노동력 부족으로 농업 생산 차질 우려

### 공급

- 국가 간 물류 차질, 식량 수출 제한 조치 등으로 식량수입국 위기감 고조

### 소비

- 소득 및 일자리 감소로 인한 경제적 어려움으로 취약계층 먹거리 확보 어려움 증가



## 먹거리 위기 대응 전 세계적으로 확대

국내외 식량 위기와 먹거리 문제 해결을 위한 대응 조치

### 유엔 식량농업기구(FAO)

- **코로나19 글로벌 식량위기 대응 종합프로그램** 발표
  - 글로벌 인도주의적 대응 강화
  - 의사결정을 위한 데이터 향상
  - 빈곤 감소 위한 사회·경제적 보호 강화
  - 무역 및 식품안전 표준 강화
  - 소농 회복력 강화
  - 동물원성 질병 예방
  - 식량시스템 혁신

### 미국

- 팬데믹 전자식 복지(P-EBT) 등 **아동과 저소득층 식료품 접근성을 강화**하는 일련의 조치 실시

### EU

- 최빈곤층을 위한 유럽원조기금(FEAD) 집행 시 **코로나19 해결을 위한 조치 규정**을 제정



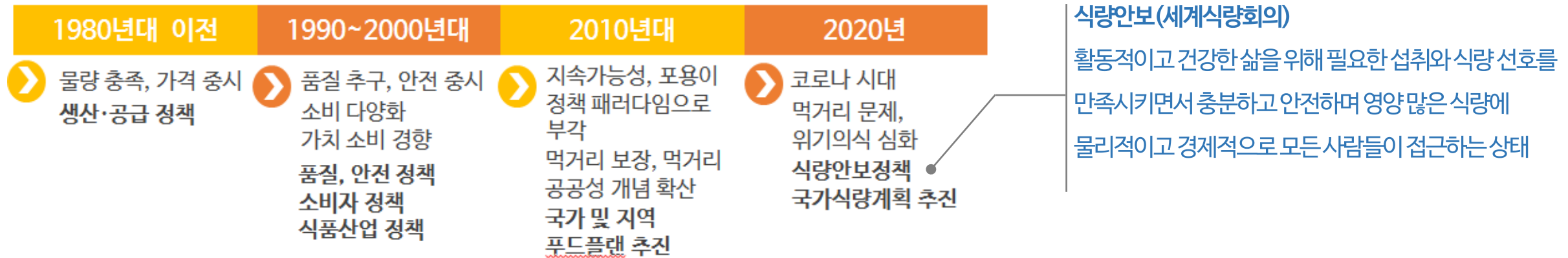
# 1. 논의 배경

## 먹거리 위기 대응 전세계적으로 확대

전세계적으로 식량 위기와 먹거리 문제 해결을 위한 대응 조치

### 한국

- 식량안보 강화를 위한 먹거리 정책 대응 방향 발표 → ‘국가식량계획 수립 및 지역 내 자급체계 조성’  
(’20. 11. 11. 농업인의 날, 대통령 발표)



## 먹거리 문제, 현황과 전망

- 식량 공급 불확실성 확산
- 계층 간 먹거리 양극화 심화
- 지역 먹거리 체계 지속가능성 약화



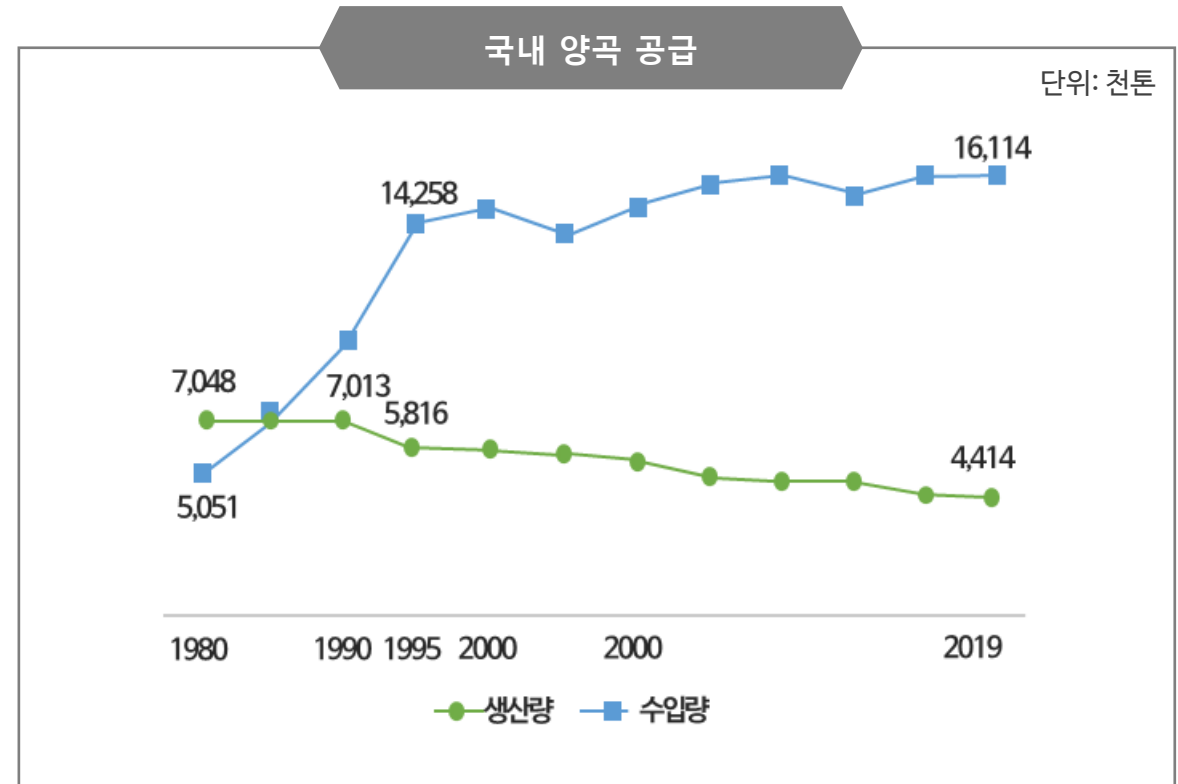
## II. 먹거리 문제, 현황과 전망

### 01 식량 공급 불확실성 확산

낮은 식량자급률로 외부 여건과 변화에 민감

#### 식량 해외 수입 의존도 심화

- 2000년대 이후 국내 양곡 공급과 수요는 안정세 유지
- 반면, **해외 수입 의존도 심화**
  - 국내 생산량 감소 추세: 705만 톤('80) → 440만 톤('19)(265만 톤 ↓)
  - 국내 수입량 증가 추세: 505만 톤('80) → 1,611만 톤('19)(1,106만 톤 ↑)



## II. 먹거리 문제, 현황과 전망

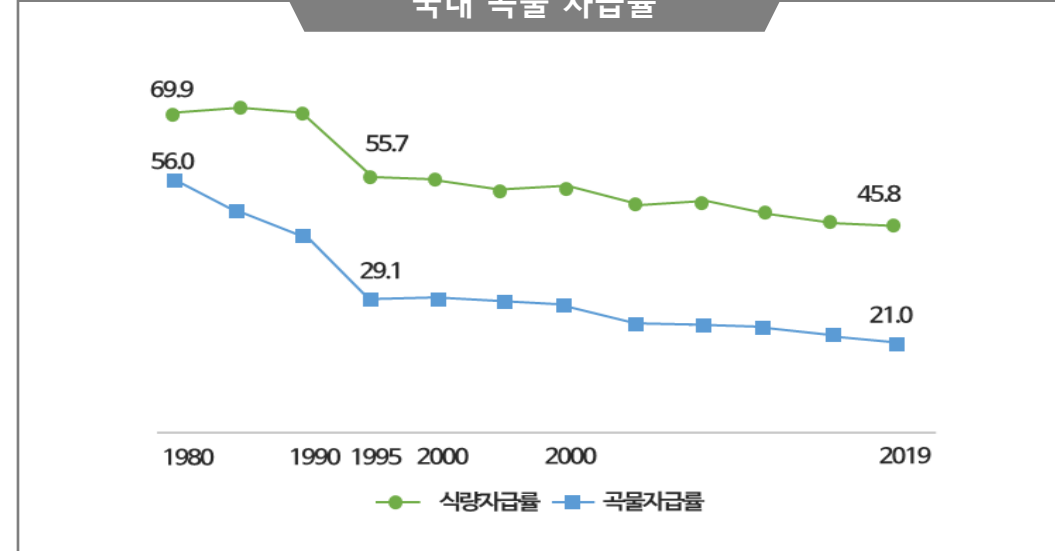
### 01 식량 공급 불확실성 확산

낮은 식량자급률로 외부 여건과 변화에 민감

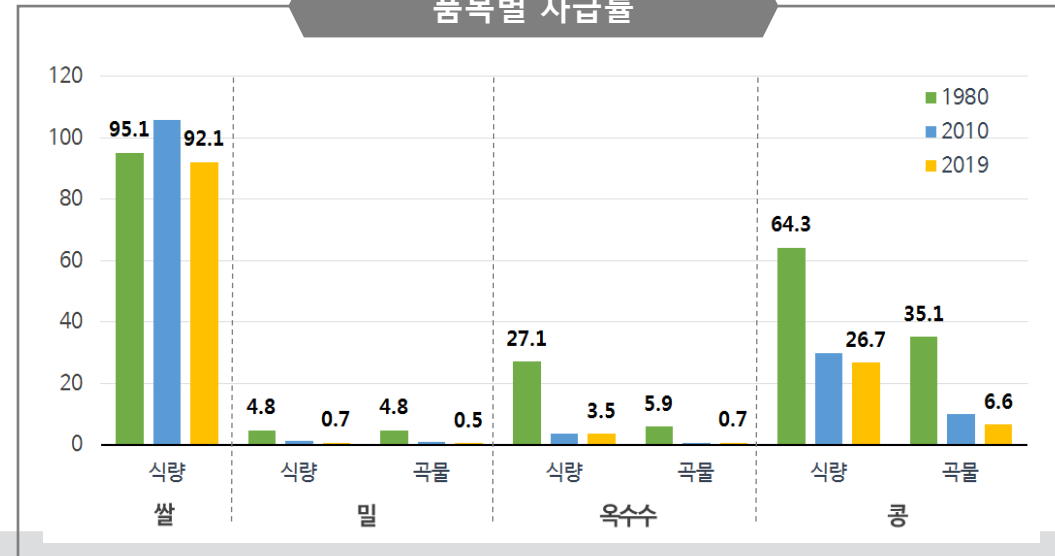
#### 국내 식량자급률 낮은 편

- **식량자급률 지속적인 하락 추세**
  - 식량자급률: 69.9%('80) → 45.8%('19)(24.1%p↓)
  - 곡물자급률: 56.0%('80) → 21.0%('19)(35.0%p↓)
- **주요 작물의 자급률 낮은 수준** → 국제 곡물 수급 상황에 민감
  - 쌀은 완전 자급 가능 수준(2019년 자급률: 92.1%)
  - 기타 주요 작물 자급률(2019년): 밀(0.7%), 옥수수(3.5%), 콩(26.7%)

국내 곡물 자급률



품목별 자급률



## II. 먹거리 문제, 현황과 전망

### 01 식량 공급 불확실성 확산

코로나19발생 이후 곡물 수급 불안 심리 확산

#### 글로벌 공급망 취약성 노출, 곡물 수급 불안 초래

- 코로나19 발생 초기 국제 곡물 재고율이 양호함에도 불구하고 곡물 수급 불안 초래
- 국가별 국경·지역 봉쇄, 물류와 인력 이동 제한, 수출항구 방역 강화 등으로 **곡물 접근성 일시 약화**  
- 베트남, 러시아, 카자흐스탄 등 일부 국가 **일시적인 곡물 수입제한 조치**
- **코로나19의 장기화 또는 다른 국제적인 위험이 발생할 경우 식량위기 재발 가능성 상존**

국제곡물시장은수입은다수국가에분산,수출은일부국가에집중된  
과점시장으로수급불안이발생하기쉬운구조

코로나19이후 곡물 수입제한 조치

국가	일자	품목
세르비아	3. 18	밀, 설탕, 식용유
러시아	3. 20	밀, 쌀, 보리 등 곡물
카자흐스탄	3. 22	밀, 설탕, 감자, 당근, 양파
베트남	3. 24	쌀
파키스탄	3. 25	양파
캄보디아	4. 5	쌀, 벼



## II. 먹거리 문제, 현황과 전망

### 01 식량 공급 불확실성 확산

기존 식량 정책 위기 대응에 한계

식량위기에 대응하는 기존 정책 성과 미흡

- 국가곡물조달시스템 구축 사업 유의미한 성과 없이 청산
- 민간중심 곡물조달시스템 구축에 관한 구체적인 논의 미흡
- 정부의 식량자급률 목표치 달성 미흡
  - 2022년 품목별 목표치: 밀 9.9%, 콩 45.2%, 옥수수 8.2%
  - 2019년 품목별 측정치: 밀 0.7%, 옥수수 3.5%, 콩 26.7%
- **논 타 작물 재배 지원 사업**은 2020년 면적과 지원 예산 축소, **2021년 사업 종료**
  - 쌀 과잉 문제에 대응하고 조사료 및 쌀 이외 품목의 자급률 제고를 위해 도입
- **해외농업자원개발사업**에 따른 곡물류 국내 반입량은 식량안보 및 자급률에 미치는 **영향 낮은 수준**
- 소비자의 식생활 변화를 반영하지 못한 **곡물 중심 정책 추진**

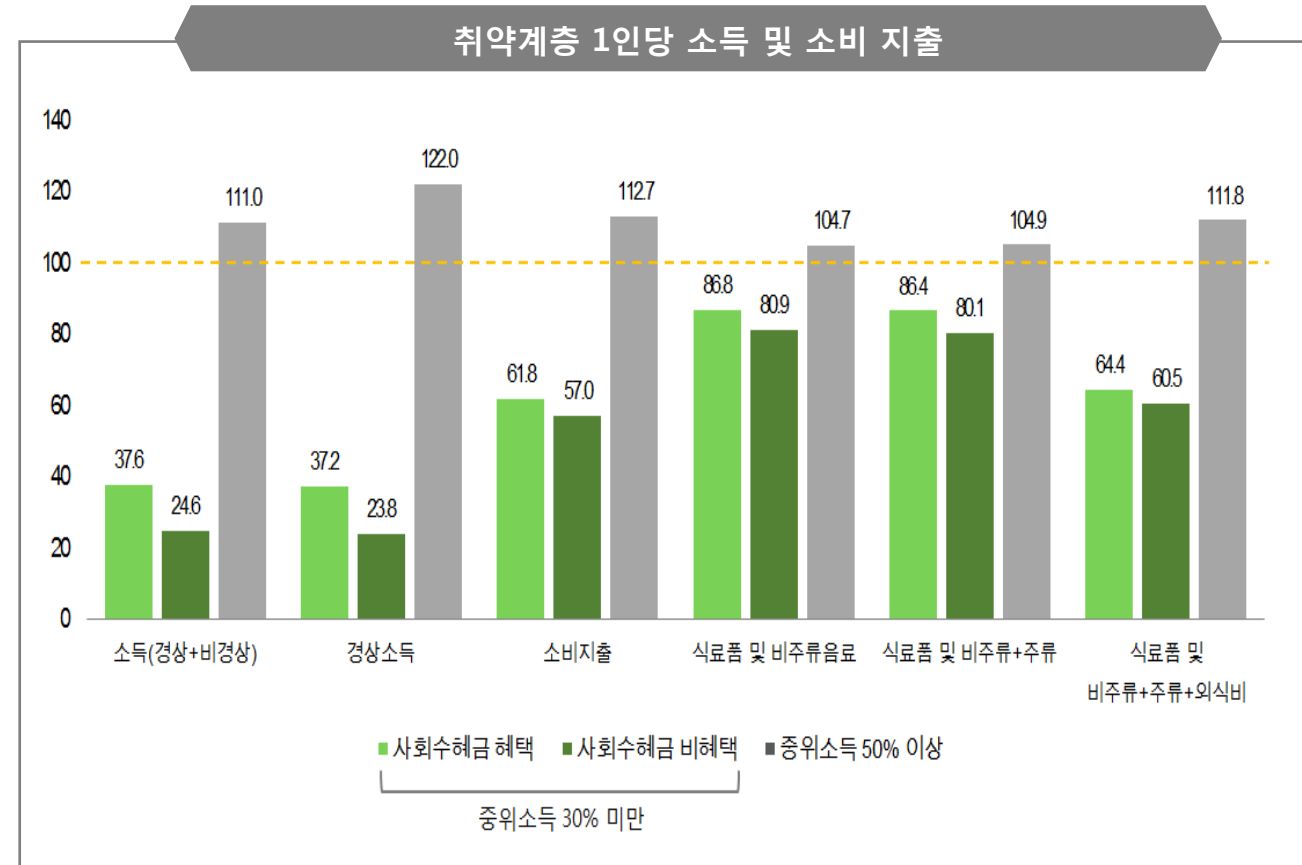


## 02 계층 간 먹거리 양극화 심화

경제적 빈곤으로 취약계층의 식생활 열악

### 낮은 식품비 지출액

- 경제적 취약계층 지속적으로 확대
  - 기초생활보장 수급 가구 증가
  - 상대적 빈곤율 17.4%, OECD 국가 중 높은 수준(2017년)
- 취약계층 경제적 곤궁으로 식료품비 지출 낮은 편
  - 중위소득 30% 미만 가구 전체 가구 평균의 80%대 수준



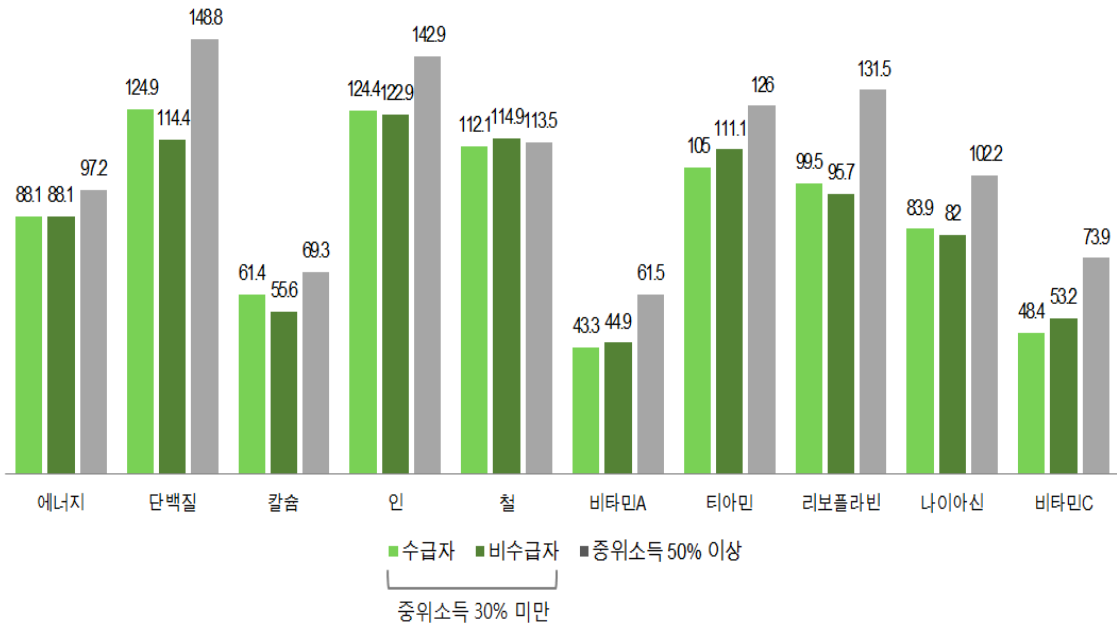
# II. 먹거리 문제, 현황과 전망

## 02 계층 간 먹거리 양극화 심화 경제적 빈곤으로 취약계층의 식생활 열악

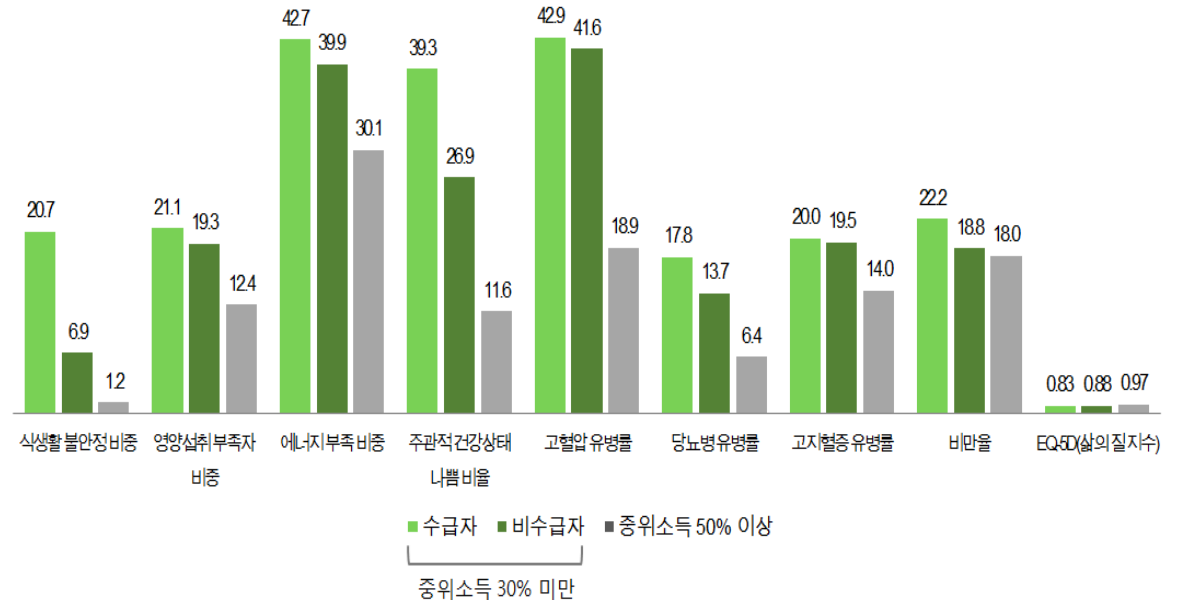
### 영양섭취 불균형, 낮은 삶의 질

- 권장량 대비 영양 섭취 비율 낮은 편
  - 에너지 섭취가 권장량 대비 88.1%, 칼슘·비타민A·나이아신·비타민C 등도 낮은 편
- 식생활 관련 지표 불량, 질병 유병률 높은 편

취약계층의 영양권장량 대비 섭취 비율



취약계층 식생활 관련 지표 및 질병 유병률



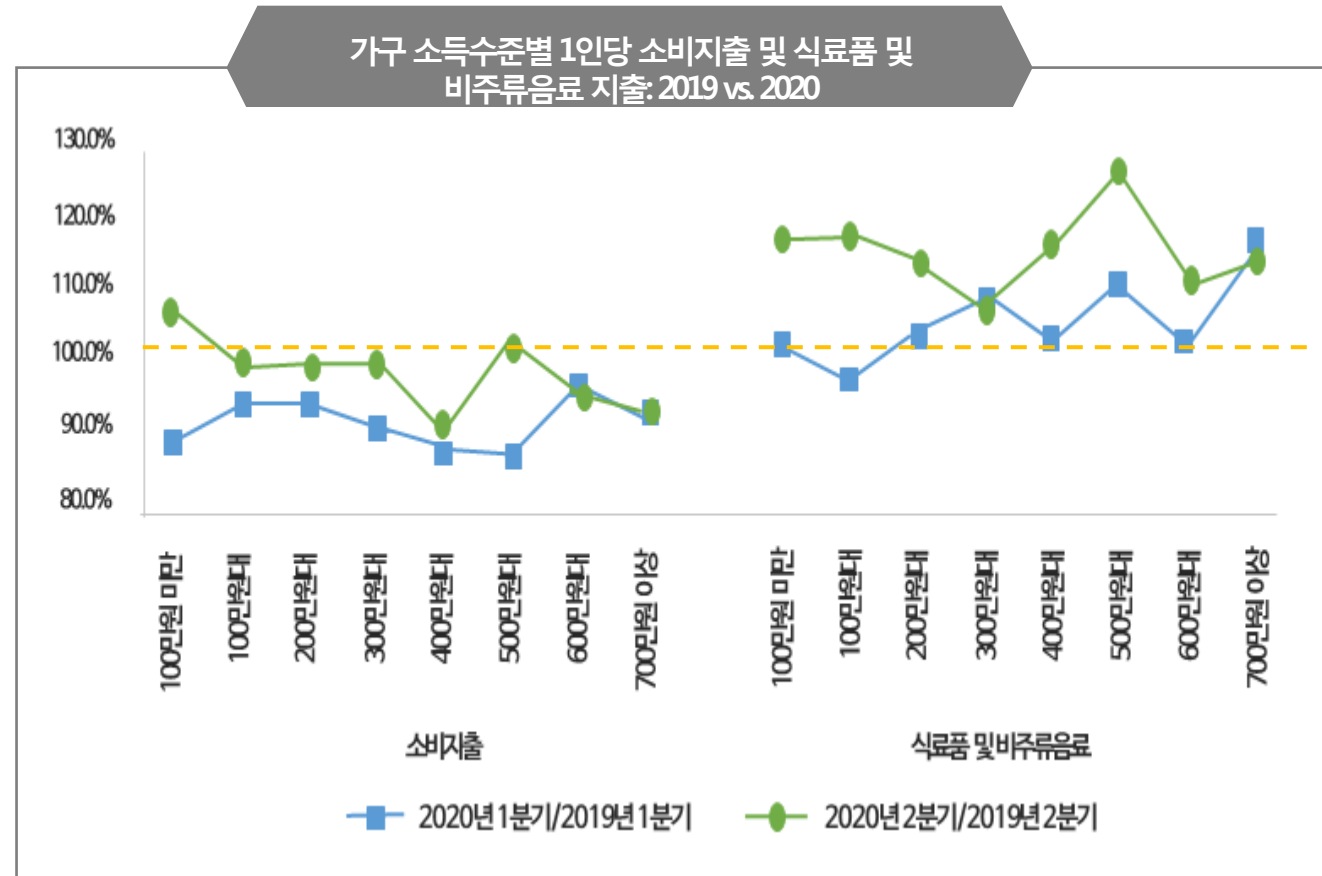
## II. 먹거리 문제, 현황과 전망

### 02 계층 간 먹거리 양극화 심화

코로나19 발생 이후 취약계층 먹거리 불안정성 심화

코로나19 이후 기본적 먹거리 충족이 절실한 가구 증가

- 가구소득 100만 원대 이하 계층 식품비 지출
  - 1분기: 전년 동기 대비 식품비 지출 비중이 다른 소득 계층에 비해 낮은 편
  - 2분기: 재난지원금 지급 이후 식품비 지출 큰 폭 증가



자료: 김상호 외(2021 발간예정)



# II. 먹거리 문제, 현황과 전망

## 02 계층 간 먹거리 양극화 심화

취약계층 먹거리 지원에 특화된 정책 부족

### 기존 취약계층 먹거리 정책 한계 직면

- 취약계층 먹거리 지원 **예산 부족**
- 주로 현금지원, 먹거리 지원 **특화 정책 부족**
  - 최근 농림축산식품부 초등학교 돌봄교실 과일간식, 임산부 친환경농산물꾸러미, 농식품바우처지원 사업 등 현물성 지원 추진
- 취약계층 **니즈(선호) 반영 미흡**
  - 지원 농식품 활용도, 정책 인지도/만족도 낮은 수준

취약계층 먹거리 지원제도 현황 및 예산

단위: 천 원, %

제도명	예산총액(2016년)	예산비중(2016년)	비중				
			중앙 정부	광역	기초	민간	
국민기초생활보장제도	1,528,390,452	78.6	81.1	11.9	7.0	-	
긴급지원(생계지원)	35,823,332	1.8	77.2	9.0	13.8	-	
정부양곡할인지원	71,067,765	3.7	86.0	6.5	7.5	-	
노인급식	경로식당	54,349,770	2.8	-	49.8	50.1	0.2
	식사배달	36,793,129	1.9	-	44.3	55.7	-
	소계	91,142,899	4.7	-	47.3	52.6	0.1
결식아동 급식지원	189,207,939	9.7	3.1	50.3	46.6	-	
영양플러스	26,671,555	1.4	43.1	17.4	39.4	0.1	
건강과일바구니	1,113,415	0.1	16.8	49.4	33.8	-	
<b>합계</b>	<b>1,943,417,357</b>	<b>100.0</b>	<b>69.3</b>	<b>17.1</b>	<b>13.6</b>	<b>0.0</b>	

자료: 이계임 외(2017)



## II. 먹거리 문제, 현황과 전망

### 03 지역 먹거리 체계 지속가능성 약화

대량생산·유통방식으로 인한 지역 먹거리 기반 약화

먹거리 대량생산·유통의 한계 직면

#### 긍정적 영향

- 산업화로 인한 도시 발달, 인구 증가로 인해 개인 또는 지역 단위에서 충족시키기 어려운 먹거리 문제 해결
- 먹거리 유통 범위 확대, 거래·물류 효율성 제고, 농가소득 향상 등

#### 부정적 영향

- 고투입 농법·장거리 수송에 따른 **농산물 품질 저하, 환경 부담 증가**
  - 비료·농약 고투입, 축산 오·폐수 등으로 농업농촌 환경 악화
  - 농산물 수송 거리 확대로 에너지 소요와 온실가스 배출 증가
- **영세·중소농의 주류시장에서 소외**, 경제적·사회적 어려움 직면
  - 영세농가 재배농산물 판로 제한, 고령농·영세농은 농촌 빈곤의 주요 원인
- **대규모 식품안전사고 발생, 소비자 신뢰 저하**
- 생산자-소비자 간 단절로 **먹거리 생산기반에 대한 국민의 중요성 인식 약화**

지역 먹거리 체계  
지속가능성 약화

먹거리 문제  
대응 능력 약화

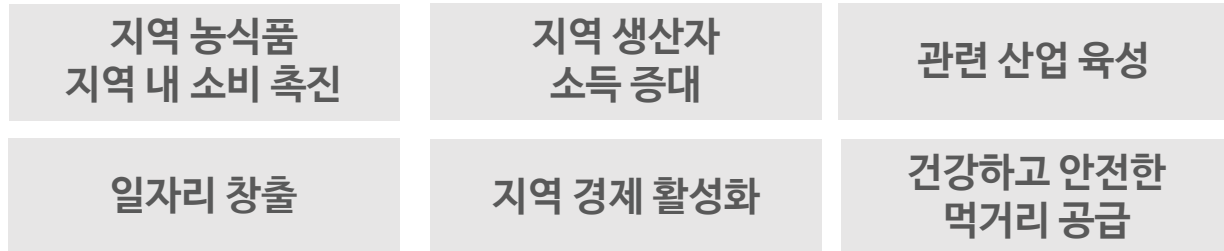


### 03 지역 먹거리 체계 지속가능성 약화

지역 먹거리를 매개로 한 먹거리 문제 대응 추진

#### 지역 푸드플랜 정책 도입

- 2017년 국정과제에 ‘지역 푸드플랜’ 정책 도입
  - 지역별 여건·환경을 고려한 지역 먹거리 문제 대응
  - 지역 먹거리(로컬푸드)를 매개로 다양한 먹거리 문제에 대응하고 궁극적으로 지역 발전 도모



#### 미국 버몬트주 Farm to Plate(2011)

- 1990년대 말 이후 경제불황으로 인한 농가파산, 대표 산업인 낙농업 몰락, 토지황폐화 등 농업환경 급변, 지역경제 악화에 대응하기 위해 지역 푸드플랜 수립·추진을 통해 먹거리를 매개로 한 지역경제 활성화 도모
- 18개월 간의 실태조사를 거쳐서 2011년에 지역 푸드플랜(‘Farm to Plate’)을 수립하고, 민간, 공공, 정부 등 총 350개 기관이 참여하는 Farm to Plate Network 구성
- 지역 푸드플랜에 농업, 식품산업, 환경, 복지, 교육 등의 7개 분야 25개 분야별 목표 포함



### 03 지역 먹거리 체계 지속가능성 약화

코로나 19 이후 지역 먹거리 정책의 중요성 확대

먹거리 문제 지역 단위 대응 필요성 확대

- 먹거리 문제 근본적 해결 위해 **지역 단위에서의 문제 접근 필요성 증가**
  - 먹거리 공급 불안정 해소 위해 **지역의 먹거리 자급 능력 제고**
  - 지역 내 생산-소비 연결을 통해 지역민의 건강하고 안전한 **먹거리에 대한 접근성 보장**
  - 먹거리 문제 해결을 통해 지역경제·사회의 유지·발전 도모

지역 푸드플랜  
중요성 확대



### 03 지역 먹거리 체계 지속가능성 약화

기존 지역 먹거리 정책 한계

#### 지역 푸드플랜 정책 기본 방향 상실, 추진 미흡

- 지역 먹거리(로컬푸드)를 매개로 한 ‘지역 먹거리 선순환 체계’ 구축의 기본 정책 방향 상실
- 지역 먹거리 판매·소비 확대를 통한 경제적 이익 확대에 초점
  - 생산자공급자 중심의 사업 추진, 직매장·농산물산지유통센터·공공급식지원센터 등 유통 하드웨어 구축 집중
  - 지역민 공감·참여 미흡
- 지역민 먹거리 보장, 먹거리 공공성 강화를 위한 사업 추진 미흡
- 신선 농산물 위주 사업 추진
  - 정책적·경제적 파급 효과 제한적, 지역 먹거리 체계 지속가능성 확보 한계

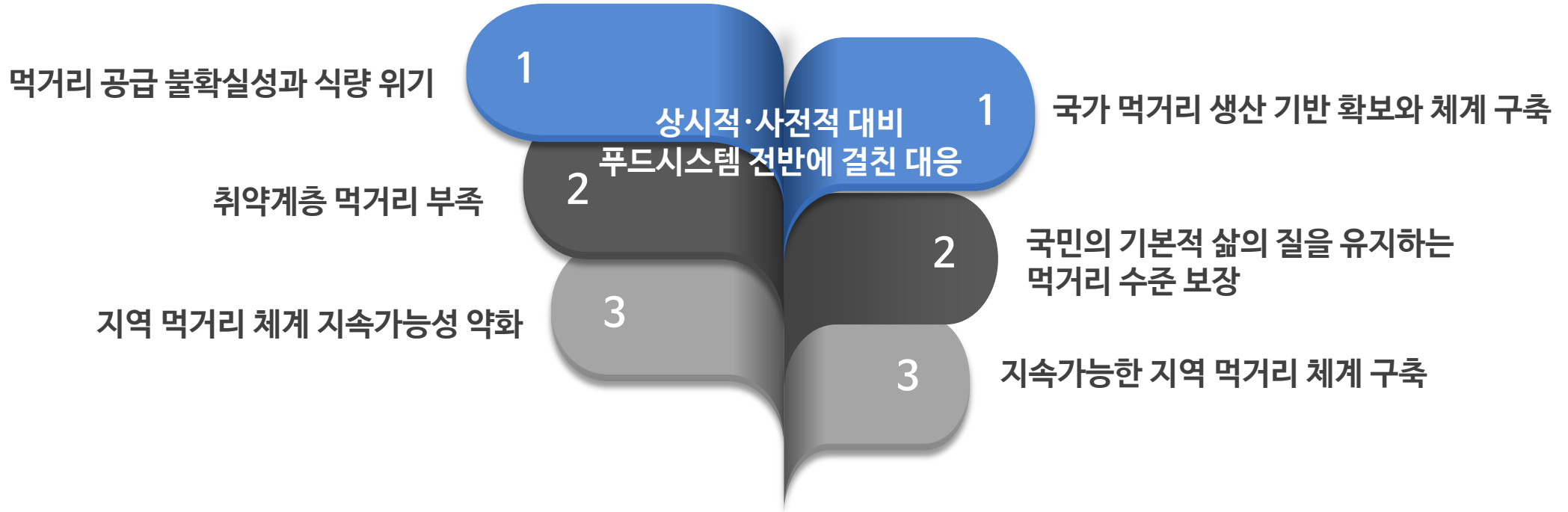


# 코로나 시대, 먹거리 정책 방향과 과제

- 정책 방향
- 정책 과제



## 01 정책 방향



코로나19는 엔데믹(endemic)으로 발전 가능성  
새로운 전 세계적 위험 발생 가능성 상존



코로나19로 인한 먹거리 문제  
향후 발생 가능한 먹거리 위기 대응 위한  
정책 설계 필요

## 02 정책 과제

국내외 생산기반 확대를 통한 위기 대응 역량 제고

### 국내 적정 생산 기반 확보

- 경지면적 한계점을 지정하고, 일정 수준의 농지면적과 식량 파종 면적 보장
- 식량 위기에 대비 수입 의존도가 높은 주요 곡물 최소필요량 비축 활성화

### 국가 간 협력 체계 구축

- 주요 곡물 수출국과 협약 체결하여 비상 시 필요 물량을 반입할 수 있는 체계 구축

일본은 2009년 농림수산성-외무성 협력으로 '식량안보 위한 해외투자촉진위원회'를 설치하여, 정부 간 투자협정 체결과 ODA 사업 간 연계 추진



## 02 정책 과제

국내외 생산기반 확대를 통한 위기 대응 역량 제고

### 해외농업개발사업과 연계, 해외진출기업 지원

- 유사시 수입의존도 높은 곡물의 안정적 확보 체계 구축
- ODA지원과 해외농업개발사업 연계를 통한 효과적인 곡물 반입 여건 조성
  - 유통 인프라 및 저장시설 지원
- 해외 진출기업의 안정적 사업 수행 지원
  - 일정 한도 반입 물량 규제 완화, 금융지원, 안정적 판로제공 등 정책 지원

### 소비자의 식생활 변화 감안한 대응

- 기존의 곡물 중심 식량 개념에서 탈피하여 채소류, 육류 등 다양한 농산물 감안한 계획 마련



## 02 정책 과제

먹거리 공공성 강화와 국민 기본 먹거리 보장

### 현물지원 방식 먹거리 지원 확대

- 현물 지원 대상 유형과 이에 따른 지원 방식을 차별화하여 지원 정책 효과 제고
  - ‘먹거리를 구입하여 조리하는데 불편함이 없는 계층’과 ‘먹거리를 구입하여 조리하는데 불편함이 있는 계층’으로 지원 대상 분리 지원
  - 수혜자의 니즈에 맞춰서 농식품 현물 지원 또는 급식/식사 지원을 선택할 수 있도록 운영



## 02 정책 과제

먹거리 공공성 강화와 국민 기본 먹거리 보장

### 식재료용 먹거리 현물 방식 지원 실시

- 지원대상: 먹거리를 구입하여 조리하는데 불편함이 없는 계층
- 농식품부 농식품바우처지원제도 중심 취약계층 먹거리 접근성 제고
  - 현금과 현물지원의 중간 형태로 수혜자의 최소한의 선택권 보장
  - 농식품 소비/섭취 장려하여 취약계층 영양·건강 개선과 국내 농업 수요기반 확대 가능

#### [제도 수립 방향]

- ① 먹거리 지원제도들 간 상호 연계 통한 시너지 극대화
- ② 범부처간 연계/협력 통해 먹거리 지원에 필요한 정보/시스템 활용 용이성 제고
- ③ 취약계층 식생활, 건강상태, 주거/소비환경 등을 고려한 전달체계 확립(찾아가는 모바일 슈퍼마켓)
- ④ 온라인을 통한 사업 신청 및 농식품 주문 가능하도록 정책 설계
- ⑤ 수혜자의 선호와 니즈를 반영한 품목과 구입처 선정
- ⑥ 편리성 높이고, 낙인효과 줄일 수 있는 방안 강구
- ⑦ 먹거리 지원과 식생활 교육 병행하여 건강하고 지속가능한 식생활 영위할 수 있는 역량 제고
- ⑧ 로컬푸드, 친환경 등과 연계한 정책 설계



## 02 정책 과제

먹거리 공공성 강화와 국민 기본 먹거리 보장

### 급식/식사 지원 확대

- 지원대상: 먹거리를 구입하여 조리하는데 불편함이 있는 계층
- 지원형태: 공공급식 또는 도시락/반찬 배달 등으로 지원형태 다양화
- 로컬푸드 또는 친환경 등과 연계하여 지속가능한 푸드시스템 마련의 사회적 가치 달성
- 도시락/반찬 배달 서비스의 경우 기존 보건복지부나 지방자치단체 사업과의 연계, 사회적 조직과의 협력 병행



## 02 정책 과제

지속가능한 지역 먹거리 체계 구축

### 지역 내 먹거리 자급 기반 확충

- 지역 중소농 참여 확대
- 농가 조직화를 통한 먹거리 연중 생산 가능 작부 체계 조성
- 생산조직-대량수요처 간 계약재배 활성화
  - 지역 단위 생산-소비 순환 체계 원활한 작동 촉진

### 안정적 지역 먹거리 소비 기반 마련

- 로컬푸드 직매장 개설, 확대 및 운영 활성화 지원
- 지역 내 대량수요처 로컬푸드 이용 활성화 추진
  - 공공기관, 군 부대 등에서 로컬푸드 우선 사용 추진, 지역 취약계층 지원사업에서 로컬푸드 이용 활성화



## 02 정책 과제

지속가능한 지역 먹거리 체계 구축

### 지역 먹거리와 연계한 산업 육성

- 정책 추진 범위 확장: 신선 농산물 → 가공식품
- 지역 내 소규모 가공식품 업체와 연계 확대
  - 지역 농산물의 안정적 수요처 창출, 지역 경제/산업 활성화 도모
- 영세/중소 가공식품 업체 경쟁력 강화 지원 실시
  - 제품 개발부터 판매까지 단계별 지원 체계 구축
  - 지역 공공급식, 지원사업 등에 우선 공급



## 02 정책 과제

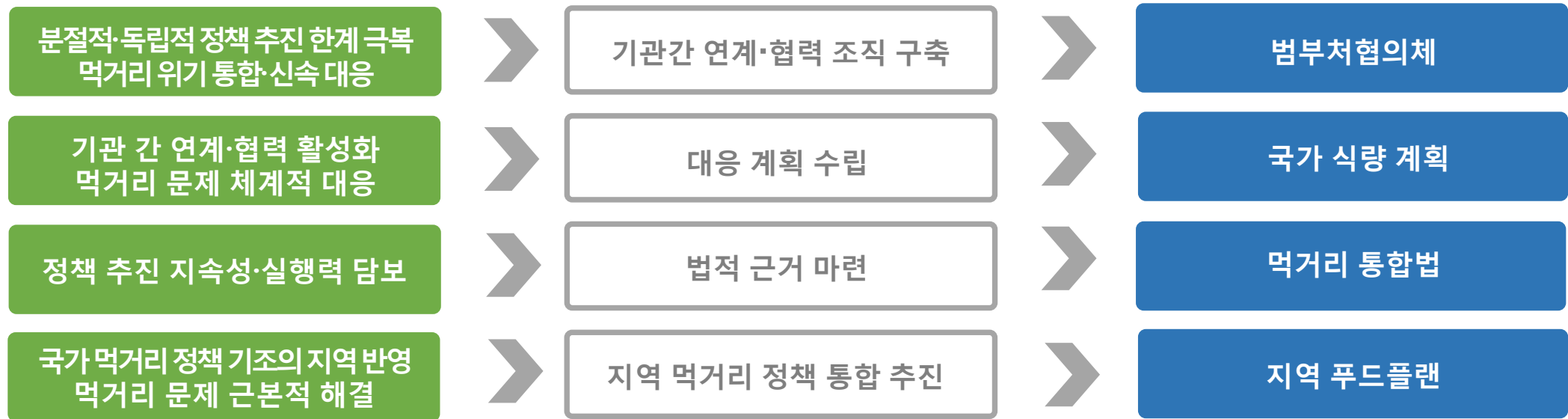
먹거리 정책 통합 추진 체계 구축



# Ⅲ. 코로나 시대, 먹거리 정책 방향과 과제

## 02 정책 과제

먹거리 정책 통합 추진 체계 구축



감사합니다  
Thank you

