

(제5편) EU의 농장에서 포크까지 전략(Farm to Fork Strategy)

임송수(고려대학교 교수)¹⁾

1. 서론

2019년 12월 11일에 EU 집행위원회(European Commission: EC)가 발표한 그린딜(European Green Deal)은 2050년까지 유럽을 최초의 기후 중립 대륙으로 만드는 방안을 제시하였다(EC, 2019).²⁾ 이는 경제를 활성화하고 사람들의 건강과 삶의 질을 개선하며 자연을 돌보고 아무도 뒤처지지 않도록 하면서 새롭고 지속 가능하며 포괄적인 성장 전략에 관한 것이다.

“농장에서 포크까지(Farm to Fork Strategy: F2F)” 전략은 그린딜의 핵심이다. 지속 가능한 식량 체제의 과제를 포괄적으로 해결하고 건강한 사람과 사회 및 지구의 관계를 반영한다. 이 전략은 UN의 지속 가능한 발전목표(SDGs)를 달성하기 위한 EC 의제의 핵심이기도 하다. 지속 가능한 식량 체제로 전환은 환경과 건강 및 사회적 이익을 가져오고, 경제적 이익을 제공하며, 위기로부터 회복할 수 있는 길을 제시할 수 있다. 특히, 소득이 상대적으로 작은 농가에 지속 가능한 생계를 보장하는 것이 회복과 전환의 성공에 필요한 요건이다.

F2F 전략은 EU가 중시하는 식량의 지속 가능성을 나타내는 새로운 포괄적 접근 방식이다. 생활방식과 건강 및 환경을 개선할 기회를 제공하면서, 건강하고 지속 가능한 식단을 쉽게 선택할 수 있는 식품 환경의 조성을 제안한다. 이는 소비자의 건강과 삶의 질에 도움이 되고 사회의 건강 비용을 줄일 수 있다. 명확한 것은 오늘날 사람들이 환경, 건강, 사회 및 윤리 문제

1) songsoo@korea.ac.kr

2) 그린딜에 관한 그 밖의 자료로 이혜경(2020)과 한국농촌경제연구원(2020) 등을 참조하기 바란다.

에 더 큰 관심을 가지면서 그 어느 때보다 식품의 가치를 추구한다는 사실이다.

급속한 도시화 속에 사람들은 음식에 관한 관심이 증가하고 신선하고 덜 가공된, 지속 가능한 방식으로 공급되는 식품을 선호한다. COVID-19를 겪으면서 더 짧은 공급망에 관한 요구도 커지는 경향을 나타낸다. 결국, 소비자는 지속 가능한 식품을 선택할 수 있어야 하고, 식품 사슬 상의 모든 주체는 이를 자신의 책임과 기회로 간주해야 한다.

이러한 배경으로 EC가 제시한 F2F 전략은 지속 가능성이란 틀 속에서 미래 EU 농식품 부문과 농정의 향방을 제시했다는 의미를 부여할 수 있다. 이 글에서는 이러한 F2F 전략의 내용을 살펴보고, 2020년 12월 현재 논의 중인 미래 공동농업정책(CAP)에 주는 시사점을 살펴보고자 한다.³⁾

2. 지속 가능한 식품체인 설정

EU의 목표는 식량 체제의 환경과 기후 발자국을 줄이고 복원력을 강화하며, 기후 변화와 생물 다양성의 손실에 직면해 식량 안보를 보장하는 것이다. 또한, 농장에서 포크로 경쟁적 지속 가능성을 향한 글로벌 전환을 이끌어 궁극에는 새로운 기회를 활용하는 것이다.

이와 같은 F2F 전략의 3대 지향점을 정리하면 다음과 같다.

- ① 독립적이거나 긍정적인 환경 영향을 갖는 식품 체인 보장
 - 식량 체제가 의존하는 토지, 담수, 해양 기반의 자원 보존
 - 기후 변화를 완화하고 그 영향에 적응하도록 지원
 - 토지, 토양, 물, 공기, 식물, 동물의 건강과 복지 보호
 - 생물 다양성의 손실 복원

- ② 식량 안보와 영양 및 공중 보건의 보장
 - 모든 사람이 높은 수준의 안전과 품질, 식물 건강, 동물 건강 및 복지를 유지하는 충분하고 영양가 있고 지속 가능한 식품에 접근할 수 있도록 보장
 - 식이 수요와 식품 선호도의 충족

3) 이 글은 EU 집행위원회(European Commission: EC)이 내놓은 연락문(Communication; EC, 2020a; 2020b)에 기초하여 그 내용을 요약 및 정리한 것이다. 추가 설명은 참고 문헌을 활용하였다.

- ③ 식품의 구입 능력을 보존하면서 공급망에서 공정한 경제적 수익을 창출하여 궁극적으로 가장 지속 가능한 식품이 가장 저렴한 가격이 되도록 보장
- EU 공급 부문의 경쟁력 강화
 - 공정무역 촉진
 - 새로운 비즈니스 기회 창출
 - 단일 시장의 상태 보장
 - 직업 건강과 안전 보장

지속 가능한 식품 체제는 세계적인 문제이며 다양한 도전에 직면해 있다. EU는 F2F 전략으로 글로벌 표준을 설정하는데 핵심적인 역할을 하는 것을 목표로 삼고 있다. 이를 위해 정책의 우선순위 목표를 설정하고, 새로운 정책 계획 이외에도 동물 복지, 살충제 사용, 환경 법규 보호 등 기존 법률의 시행을 담보함으로써 공정한 전환을 추구한다.

식품 체제의 지속 가능한 형태로 전환은 EU 지역의 경제 구조와 상호 작용 패턴의 변화를 초래할 수 있다. 이를 위해 연대 자금(cohesion funds)과 농촌 개발을 위한 유럽 농업기금(European Agricultural Fund for Rural Development: EAFRD)와 같은 기존 수단들을 활용한 기술과 재정 지원이 활용될 것이다.

전환을 가속화하고 EU 시장의 모든 식품이 더욱 지속 가능해지게 하려고 집행위원회(EC)는 2023년 말 이전까지 지속 가능한 식품 체제를 위한 틀 관련 입법 제안을 계획한다. 이는 EU와 국가의 정책 일관성을 촉진하고 모든 식품 관련 정책에서 지속 가능성의 주류화와 신축적인 식품 체제에 토대로 활용할 수 있을 것이다.

2.1. 지속 가능한 식량 생산 보장

식품 체인의 모든 주체는 그 지속 가능성을 달성하는 데 각자 역할을 해야 한다. 생산자는 생산 방법을 더욱 신속하게 전환하고 자연 기반, 기술, 디지털 및 공간 기반의 해결책을 최대한 활용하여 더 나은 기후 및 환경 결과를 제공하고 기후 복원력을 높이며 농약이나 비료와 같은 투입 요소의 사용을 줄이거나 최적화해야 한다. 이러한 해결책에는 인적 및 재정적 투자가 필요하나 부가가치 창출과 비용 절감을 통해 더 높은 수익을 가져올 수 있다.

이와 관련한 새로운 그린 비즈니스 모형의 사례로 농가의 탄소 격리(carbon sequestration)를 들 수 있다. 공기 중에 이산화탄소(CO₂)를 제거하는 농업 관행은 기후 중립 목표에 이바지하면서도 CAP이나 기타 공공 또는 민간 주도의 탄소 시장을 통해 보상받을 수 있다.

농림업에서 탄소 제거에 관한 엄격한 인증 규칙은 해당 생산자가 제공하는 탄소 격리를 대상으로 지급할 수 있게 하는 첫 단계이다. 회원국은 이 규칙을 사용하여 격리된 탄소를 기준으로 CAP 지급을 설계할 수 있다. 또한, 민간 기업은 기후 대응을 지원하기 위해 그러한 인증서를 구매하는 데 관심이 있다. 이로써 탄소 격리를 위해 농가와 임가에 CAP 지원 이외의 추가 유인책을 제공할 수 있다.

기후 협정(Climate Pact)에 따른 새로운 EU 탄소 농업 계획은 농가에 새로운 수입원을 제공하고 다른 부문들에 의한 식품 체인의 탈탄소화(decarbonization)도 촉진할 것으로 기대한다. 순환경제 실행계획(Circular Economy Action Plan: CEAP)에 밝힌 대로 EC는 탄소 제거의 사실 여부를 관측하고 검증하기 위해 강력하고 투명한 탄소 회계를 기반으로 탄소 제거를 인증하는 규제의 틀을 개발할 예정이다(EC, 2020c).⁴⁾

순환 바이오 기반 경제는 농가와 농업협동조합에 아직 개발되지 않은 잠재 요소이다. 예를 들면, 바이오 비료, 단백질 사료, 바이오 에너지, 생화학 제품을 생산하는 고급 바이오 정제소(bio-refineries)는 기후 중립적인 유럽 경제로 전환하고 1차 생산에서 새로운 일자리를 창출할 기회일 수 있다. 농가는 재생 가능 에너지 생산을 개발하고 농업 폐기물과 분뇨와 같은 잔류물로부터 바이오 가스 생산을 위해 혐기성 소화조(anaerobic digesters)에 투자함으로써 가축의 메탄 배출을 통제하는 기회를 파악해야 한다.

또한, 농가는 식음료 산업, 하수, 폐수, 도시 폐기물과 같은 다른 폐기물 및 잔류물로부터 바이오 가스를 생산할 수 있는 잠재력을 가진다. 농가와 농장 건물은 태양 전지판을 배치하는 데 유리하며, 이러한 투자는 미래 CAP 전략 계획에서 우선순위를 갖도록 해야 한다.

농업에서 화학 농약의 사용은 토양, 수질과 대기 오염, 생물 다양성의 손실을 초래하고 비표적 식물, 곤충, 새, 포유류, 양서류에 해를 끼칠 수 있다. EC는 농약과 관련된 위험을 줄이는 과정을 수량화하기 위해 이미 위험 지표를 설정하였다. 이 지표에 따르면, 지난 5년 동안 농약 사용으로 인한 위험이 20% 감소하였다.

4) 순환경제 행동계획이 밝힌 가치 사슬 상 7대 주요 품목 중 하나로 식품과 물 및 영양소가 포함되어 있다.

EC는 2030년까지 화학 농약의 전체 사용과 위험을 50%까지 줄이고 더 위험한 농약의 사용을 50%까지 줄이기 위해 추가로 조치할 예정이다. 지속 가능한 농약 사용 지침을 개정하고 통합해충관리(IPM)에 관한 조항을 강화하며 해충과 질병으로부터 작물을 보호하는 안전한 대체 방법의 사용을 확대할 것이다.

작물에 효과적으로 흡수되지 않은, 특히 질소와 인과 같은 과잉 영양소는 대기, 토양과 수질 오염 및 기후 영향의 또 다른 주요 원인이다. 이로써 강, 호수, 습지, 바다의 생물 다양성이 감소하였다. EC는 토양 비옥도가 저하되지 않도록 하면서도 영양소 손실을 최소 50% 줄이도록 조치할 것이다. 이는 2030년까지 비료 사용을 최소 20%까지 줄이는 계획이다.

농업은 EU 온실가스 배출량의 10.3%를 차지하고 있는데, 그 가운데 축산이 거의 70%에 이른다. 이들은 이산화탄소가 아닌 그룹에 속하는 메탄과 아산화질소이다. 또한, 전체 농지의 68%가 축산 용도로 사용된다. 축산의 환경과 기후 영향을 줄이고 수입을 통한 탄소 누출을 방지하며 더욱 지속 가능한 가축 사육으로 지속적인 전환을 지원하기 위해, EC는 지속 가능하고 혁신적인 사료 첨가제의 시장 출시를 촉진할 예정이다.

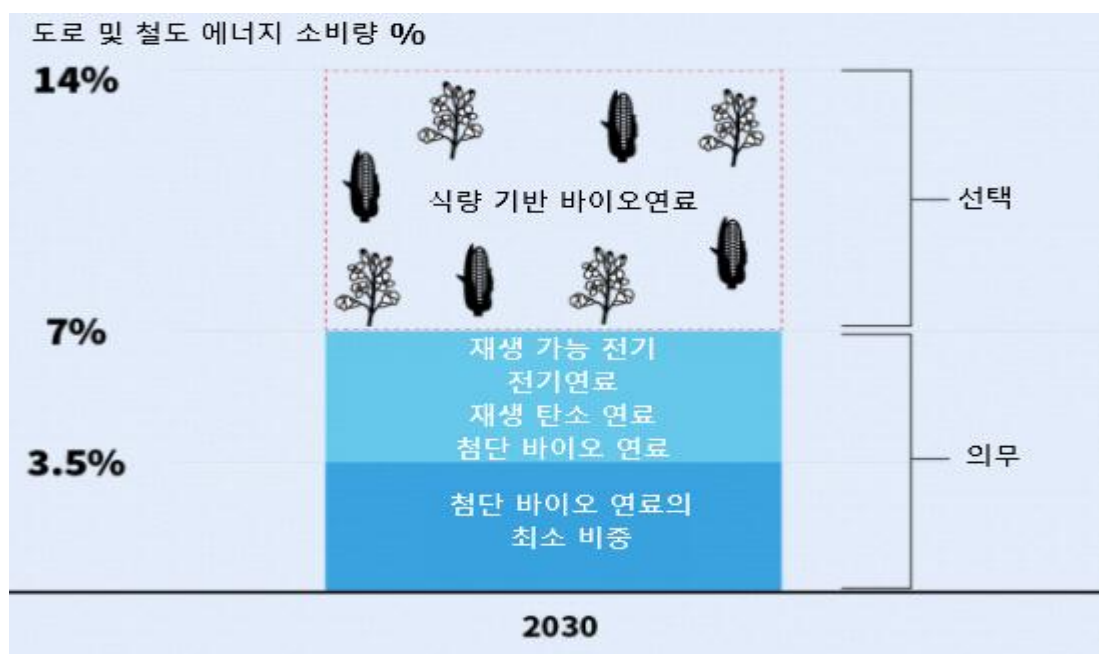
EU가 재배한 식물 단백질뿐만 아니라 곤충과 조류(algae)를 포함한 해양 사료, 어류 폐기물과 같은 바이오 경제의 부산물 등 대체 사료원료를 육성하여 삼림 벌채를 거쳐 생산한 콩과 같은 핵심 사료에 관한 의존도를 줄이도록 EU 규칙을 검토하고 있다.

실제로 개정된 지속 가능한 에너지 규약(Renewable Energy Directive: RED II)은 회원국이 더는 식품 기반 바이오 연료 사용을 통해 재생 에너지 의무의 일정 비율을 충족하지 않아도 되도록 규정하였다. 식량 작물을 대체하고 유럽에서 바이오 연료를 위한 인위적인 시장을 만들어 환경에 오히려 피해를 주고 있다는 점에 착안한 결과이다. 또한, 바이오 연료 작물의 재배 확대로 말미암아 삼림 벌채처럼 토지 사용의 변화가 초래되는 것은 운송에 사용되는 바이오 연료보다 더 많은 GHG 배출을 유발하고 있다는 비판도 작용하였다.

재생가능 에너지 협정은 전체 재생 에너지 목표인 32%의 일부로써 2030년까지 운송(transport) 부문에서 14%의 재생 가능 에너지를 목표로 설정하였다(그림 1 참조). 회원국은 재생 가능한 운송 목표를 달성하기 위해 식품 기반 바이오 연료를 계속 사용할 수 있으나, 그 기여 정도는 2020년에 사용했던 바이오 연료의 수준, 곧 최대 7% 이하로 제한된다. 나머지는 식량 작물로 만들어지지 않은 전기나 첨단 바이오 연료로 충족해야 한다.

팜유(palm oil)와 대두유(soybean oil)에 기반을 둔 바이오 연료에 관한 추가 제한이 적용될 예정이다. 회원국은 이와 같은 바이오 연료를 여전히 사용할 수 있으나 각국의 2019년 소비 수준보다 높일 수는 없다. 이로 인해 팜유 사용은 2023년부터 2030년에 0%에 도달할 때까지 점차 감소할 것이다. 이러한 정책 조치에 관해 인도네시아는 EU의 RED II가 국제무역을 왜곡하는 조치라고 WTO에 분쟁 신청을 제기한 상태이다(WTO, 2020).

<그림 1> EU의 2030년 운송부문 재생 가능 목표



자료: Keating(2018)

동물과 인간 의료 분야에서 항균제를 과도하고 부적절하게 사용하는 것과 관련된 항균제 내성(antimicrobial resistance: AMR)은 EU에서 연간 약 3만 3,000명의 사망과 상당한 의료비용으로 이어진다. 이에 따라 EC는 2030년까지 가축(양식 포함)에 관한 EU의 전체 항균제 판매를 50%까지 줄이도록 조치할 것이다. 수의학 의약품과 의약품 사료에 관한 새로운 규정은 이 목표를 달성하고 이를 촉진하기 위한 광범위한 조치를 제공할 것이다.

동물 복지는 동물 건강과 식량의 질을 개선하고 약물의 필요성을 줄이며 생물 다양성을 보존하는 데 도움이 될 수 있다. 이에 관한 사람들의 선호도 확실하다. 이에 EC는 동물 운송과 도축을 포함한 동물 복지법안을 개정하여 최신 과학적 증거와 일치시키고 그 범위를 넓히며 집행을 쉽게 할 예정이다. 이를 통해 궁극적으로 더 높은 수준의 동물 복지를 보장할 것이다. 전략 계

획(Strategic Plans)과 새로운 EU 양식 관련 전략적 지침(Strategic Guidelines on Aquaculture)이 이 과정을 지원할 것이다.

또한, EC는 식품 사슬을 통해 가치를 더 잘 전달하기 위해 동물 복지 표시제(labeling)의 선택 사항을 고려할 것이다.

기후 변화는 식물 건강에 새로운 위협을 가져온다. 지속 가능성 문제는 새로운 해충과 질병으로부터 식물을 더 잘 보호하고 혁신을 위한 조치가 필요하다. EC는 식물 수입에 관한 경계를 강화하고 영토에 관한 감시를 강화하기 위한 규칙을 채택할 예정이다. 생명 공학과 바이오 기반 제품 개발을 포함한 새로운 혁신 기술은 소비자와 환경에 안전하고 사회 전체에 이익을 가져다준다면 지속 가능성을 높이는 역할을 할 수 있다. 또한, 농약에 대한 의존도를 줄이는 과정을 가속화 할 수 있다.

EC는 회원국의 요청에 따라 식품 공급망 상 지속 가능성을 개선하기 위한 새로운 계층 기술의 잠재력을 조사하는 연구를 수행 중이다. 또한, 지속 가능한 식품 체제는 종자의 안보와 다양성에 의존한다. 무엇보다 농가가 기후 변화의 압력에 적응하는 식물 품종을 확보하려면 다양한 양질의 종자에 접근할 수 있어야 한다. EC는 유기 농업을 포함하여 종자 품종의 등록을 쉽게 하고 토종 및 지역 적응 품종에 관한 손쉬운 시장 접근을 보장하도록 조치할 것이다.

특히, 유기농 식품 시장은 계속 성장할 것이며, 유기 농업은 더욱 진전될 것이다. 유기농은 생물 다양성에 양(+)의 영향을 미치고 일자리를 창출하며 젊은 농업인에게 유인책이 될 수 있다. 소비자도 유기농의 가치를 더욱 크게 인식하고 있다. 기존 법적 틀도 유기 농업으로 전환을 지원하나, 바다와 내륙 수역에서 이런 전환이 촉진되려면 더 많은 작업이 필요하다. 생태 계획, 투자와 자문 서비스, 공동수산정책(Common Fisheries Policy: CFP) 등의 조치 이외에도 EC는 유기 농업에 관한 실행 계획을 제시할 것이다.

이는 회원국이 유기농 제품에 관한 수요와 공급을 촉진하는 데 도움이 될 것이다. 홍보 캠페인과 친환경 공공 조달을 통해 소비자의 신뢰를 확보하고 수요를 늘릴 것이다. 이를 통해 2030년까지 유기농법을 사용하는 EU 농지의 최소 25% 목표를 달성하고 유기농 양식을 크게 늘릴 계획이다.

이와 같은 전환에는 EU 그린딜에 초점을 맞춘 CAP이 지원이 필요하다. EC가 2018년 6월에 제안한 새로운 CAP은 결과 지향적인 모형, 데이터와 분석 방식의 향상, 의무적 환경기준의 개선, 새로운 자발적 조치, 친환경과 디지털 기술을 위한 투자 증가 등을 통해 농가가 환경과 기후 성과를 개선하는 데 도움을 주는 것을 목표로 한다(EC, 2018).

또한, 농가가 그 가족을 부양하고 모든 종류의 위기를 견딜 수 있도록 적절한 수입을 보장하는 것을 목표로 한다. 단지 농지를 소유한 기관과 기업보다는 소득 지원이 필요하고 환경 목표를 실천하는 농가에 더 초점을 맞추고 지급 상한을 적용함으로써 직접 지불의 효율과 효과를 개선하는 것이 미래 CAP의 과제이다.

새로운 생태 조치(eco-schemes)은 정밀 농업, 유기농을 포함하는 농생태학(agro-ecology), 탄소 농업과 임업과 같은 지속 가능한 관행을 촉진하기 위한 자금 흐름을 제공할 것이다. 회원국과 EC는 이 조치가 전략계획(Strategic Plans) 아래 적절하게 자원을 확보하고 실행될 수 있도록 지원할 예정이다.

2.2. 식량안보의 보장

지속 가능한 식품 체제는 위기 상황에서도 언제나 사람들에게 안전하고 영양가 높고 값싸며 지속 가능한 식량을 충분하고 다양하게 공급해야 한다. 현재 COVID-19은 EU의 식품 안전과 관련이 없지만, 이러한 위기는 식량 안보와 생계를 위협에 빠뜨릴 수 있다. 기후 변화와 생물 다양성 손실은 식량 안보와 생계에 지속적인 위협이 되기 때문이다.

식품 가치 사슬에서 참여자의 복잡성과 그 수를 고려할 위기는 다양한 방식으로 영향을 미칠 수 있다. 충분한 식량 공급이 있었지만, COVID-19은 공급망의 물류 중단, 노동력 부족, 특정 시장의 손실, 소비자 패턴의 변화 등 많은 도전을 제시하여 식량 체제의 기능에 영향을 미쳤다. 이는 전례가 없었던 경험이다.

식품 체인은 가뭄, 홍수, 산불, 생물 다양성의 손실, 새로운 해충 등으로 해마다 증가하는 위협에 직면해 있다. 따라서 식량 생산자의 지속 가능성을 높이는 전략은 궁극적으로 식품 공급의 탄력성을 높일 수 있다. 이 전략은 생물 다양성 전략(Biodiversity Strategy)에 명시된 조치로 새로운 틈의 제공을 목표로 한다.

이밖에도 COVID-19은 농식품 노동자가 중요함을 일깨웠다. 이 때문에 식품 체인에 영향을 미치는 사회 경제적 결과를 완화하고, 특히 불안정하고 계절적이며 신고되지 않은 노동자의 경우 유럽의 사회적 권리 축(European Pillar of Social Rights)에 명시된 핵심 원칙을 존중하는 것이 중요하다. 노동자의 사회적 보호, 근로와 주거 조건, 건강과 안전보호 등에 관한 고려는 공정하고 강력하며 지속 가능한 식품 체제를 구축하는 데 중요하다.

EC는 식량 안보와 안전을 보장하고 공중 보건을 강화하며 사회 경제적 영향을 완화하기 위해 식품 체제에 영향을 미치는 위기에 관한 유럽의 공동 대응을 조율할 계획이다. 또한, COVID-19의 교훈을 바탕으로 식품 체제의 탄력성을 평가하고, 식량 공급과 식량 안보가 위기 상황에 놓일 수 있는 비상 계획을 개발할 것이다.

농업 위기 준비금은 농업 시장 위기에 대비하여 그 잠재력을 최대한 활용할 수 있도록 개편될 것이다. 위기 동안 활성화될 위험 평가와 관리 조치 이외에도 EC와 회원국이 공동으로 식량 위기 대응체제를 설정할 것이다. 위기의 특성에 따라 농업, 어업, 식품 안전, 노동력, 보건, 운송 문제 등 다양한 부문으로 구성될 것이다.

2.3. 지속 가능한 식품가공과 도소매 및 식품 서비스 방식

식품 가공 업체, 식품 서비스 사업자, 소매업체 등은 생산하는 식품의 유형과 영양 구성, 공급 업체의 선택, 생산 방법과 포장, 운송, 상품화와 마케팅 방식 등을 통해 시장을 형성하고 소비자의 식단 선택에 영향을 준다.

세계 최대 식품 수입 및 수출국인 EU 식음료 산업은 세계 무역의 환경과 사회적 발자국(footprint)에 영향을 미친다. 식품 체제의 지속 가능성을 강화하면, ① 기업과 제품의 명성 제고, ② 주주 가치의 창출, ③ 근무 조건의 개선, ④ 직원과 투자자 유치, ⑤ 기업에 경쟁 우위, ⑥ 생산성 향상과 비용 절감 등의 이득을 얻을 수 있다.

식품 산업과 소매 부문은 식품 체제의 전반적인 환경 영향을 줄이기 위해 건강하고 지속 가능한 식품 옵션의 가용성과 경제성을 높이는 방식을 보여야 한다. 이를 촉진하기 위해 EC는 관측의 틀과 책임 있는 비즈니스와 마케팅 방식에 관한 EU 행동 강령(code of conduct)을 개발할 것이다. 강령은 모든 관련 이해 관계자와 함께 개발될 것이다.

EC 위원회는 건강과 지속 가능성에 관한 구체적인 조치를 위해 식품 회사와 기관으로부터, ① 에너지 효율을 높여 환경 발자국과 에너지 소비 경감, ② 가장 취약한 사람들의 요구를 고려하여 마케팅과 광고 전략의 조정, ③ 가격 캠페인이 식량 가치에 관한 사람들의 인식을 약화하지 않도록 강구(예: 아주 값싼 육류의 마케팅 캠페인), ④ 새로운 순환경제 실행 계획(CEAP)에 따라 포장 축소 등과 같은 약속을 구할 것이다. EC는 이러한 약속을 관측하되 그 진행 상황이 불충분할 경우 입법 조치를 고려할 것이다.

또한, EC는 식품 산업이 지속 가능성을 기업 전략에 통합하기 위한 요구 사항을 포함한 기업 지배 구조의 틀 관련한 개선 계획을 준비하고 있다. 이 밖에도 EC는 지방, 설탕, 소금 등이 많은 식품의 홍보를 제한하는 영양 프로파일 설정을 통해 더욱 건강한 식단으로 전환을 촉진하고 제품 재구성을 촉진할 것이다.

새로운 CEAP에 따라 제시된 목표 및 계획과 시너지 효과를 내며, 특히 중소기업(SME)를 포함하여 식품 가공과 소매 분야에서 지속 가능하고 사회적으로 책임 있는 생산 방법과 순환 비즈니스 모형을 확장하고 촉진하는 조치를 도입할 것이다. 순환적이고 지속 가능한 EU 바이오 경제의 배치는, 예를 들면 음식물 쓰레기 사용과 관련된 비즈니스 기회를 창출할 수 있다.

식품 포장은 식품 체제의 지속 가능성에 중요하다. EC는 특히 유해 화학물질의 사용을 감소시켜 식품 안전과 건강을 개선하고, 환경친화적이고 재사용 및 재활용 가능한 원료나 음식물 쓰레기 경감에 도움이 되는 원료를 사용하는 혁신적이고 지속 가능한 포장 해결책을 찾기 위해 식품 접촉 원료 법안을 개정할 것이다. 또한, CEAP가 발표한 지속 가능한 제품 계획에 따라 일회용 식품 포장과 식기류를 재사용 가능한 제품으로 대체하기 위한 식품 서비스 부문의 재사용 관련 입법 계획을 수립할 것이다.

EC는 지속 가능한 농업, 어업, 양식 제품 등의 섭취와 공급을 제공하고, 식품 손실과 폐기물에 관한 마케팅 표준을 개정할 것이다. 이와 더불어 지리적 표시(geographical indications: GI)에 관한 입법 체계를 강화하고 적절한 경우 특정 지속 가능성 기준을 포함하도록 검토할 것이다. 또한, 지역과 지역 식품 체제의 복원력을 강화하는 차원에서, 그 공급망 단축을 위해 장거리 운송의 의존도 경감을 지원할 계획이다. 참고로, 2017년에 약 13억 톤의 농수산물이 도로로 운송되었다.

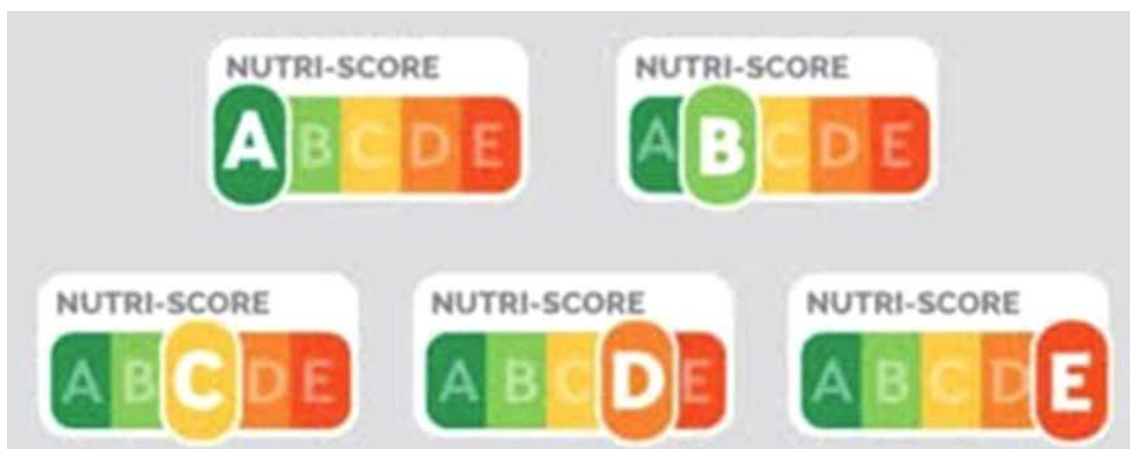
2.4. 지속 가능한 식품 소비

오늘날의 식품 소비패턴은 건강과 환경의 관점에서 지속 가능하지 않다. EU는 에너지, 붉은 육류, 설탕, 소금, 지방 등의 평균 섭취량이 그 권장량을 계속 초과하고 있으며, 반대로 통곡물 시리얼, 과일과 채소, 콩과 식물, 견과류 등의 소비는 충분하지 않은 것으로 나타났다. 이에 따라 2030년까지 EU 전역의 과체중과 비만을 상충을 되돌리는 노력이 중요하다. 적육과 가공육을 줄이고 과일과 채소를 더 많이 사용하는 식물성 식단으로 전환하면, 생명을 위협하는 질병의 위험뿐만 아니라 식품 체제의 환경 영향도 줄일 수 있다.

2017년 기준으로 EU에서 95만 명 이상의 사망과 1,600만 명 이상의 건강 손상이 해로운 식이 요법, 주로 심혈관 질환과 암에 의한 것으로 추정된다. EU의 “암 추방(beating cancer)” 계획에는 암 예방 조치의 하나로 건강한 식단을 홍보하는 것이 포함된다.

소비자가 건강하고 지속 가능한 식단을 쉽게 선택할 수 있도록 명확한 정보를 제공하면 건강과 삶의 질에 도움이 되며, 건강 관련 비용을 줄일 수 있다. 소비자가 정보에 입각하고 건강하며 지속 가능한 식품을 선택할 수 있게 하도록 EC는 포장 전면의 의무 영양 표시를 제안하고 특정 제품에 관한 필수 원산지 또는 출처 표시의 확장을 고려할 것이다(그림 2 참조).

<그림 2> 영양 표시의 사례



주: 영양이 수준에 따라 가장 뛰어난 식품 순서로 A-E 표시가 부착됨.

자료: European Commission

또한, 자발적인 친환경 주장(green claim)을 조화시키고 다른 관련 계획과 시너지 효과로 식품의 영양, 기후, 환경, 사회적 측면을 포괄하는 지속 가능한 표시제의 방법을 검토할 것이다. 특히, 시각 장애인을 위한 식품 정보의 접근성을 향상하기 위해 디지털을 포함한 다른 수단을 통해 소비자에게 정보를 제공하는 새로운 방법을 모색할 것이다.

지속 가능한 식품의 가용성과 가격을 개선하고 배달체계에서 건강하고 지속 가능한 식단을 장려하기 위해 EC는 지속 가능한 식품 조달의 필수 기준을 결정할 것이다. 이것은 학교, 병원, 공공 기관 등을 위해 지속 가능한 식품을 조달함으로써 도시, 지역, 공공 기관이 그 소임을 수행하는데 도움이 될 것이며, 유기 농업과 같은 지속 가능한 농업 체제도 향상할 것이다.

EC는 식당의 배달 계약과 지속 가능성 기준을 강화할 것이다. 또한, 지속 가능한 식품 소비의 기여도를 높이고, 특히 건강한 영양, 지속 가능한 식량

생산, 음식물 쓰레기 감소의 중요성에 관한 교육 메시지를 강화하는 차원에서 EU 학교 계획을 검토할 것이다.

세금 유인책도 지속 가능한 식품 체제로 전환을 유도하고 소비자가 지속 가능하고 건강한 식단을 선택하도록 해야 한다. 예를 들면, 부가가치세(VAT)의 세율 측면에서 유기농 과일과 채소에 유인책을 줄 수 있다. 또한, EU 세금 체제는 식품 가격이 유한한 천연자원, 오염, GHG 배출, 기타 환경 외부 효과 등의 실제 비용을 반영하도록 보장하는 것을 목표로 해야 한다.

2.5. 식품 손실과 폐기물 감소

식품 손실과 폐기물 문제를 해결하는 것은 지속 가능성을 달성하는 데 중요하다. 음식물 쓰레기를 줄이면 소비자와 업체가 비용을 절감할 수 있으며, 그렇지 않으면 낭비될 잉여 식품의 회수와 재분배는 중요한 사회적 측면의 의미를 지닌다. 또한, 영양소와 2차 원료의 회수, 사료 생산, 식품 안전, 생물 다양성, 바이오 경제, 폐기물 관리, 재생 가능 에너지 등과 관련한 정책과 연계된다.

EC는 2030년까지 소매와 소비자 수준에서 1인당 음식물 쓰레기를 절반으로 줄이기 위해 노력하고 있다. 이는 지속 가능한 발전(SDG 12.3) 목표에 상응한다. 음식물 쓰레기를 측정하는 새로운 방법론과 2022년에 회원국에서 얻는 자료를 사용하여 기준을 설정하고, EU 전역에서 음식물 쓰레기를 줄이기 위한 법적 구속력 있는 목표를 제안할 예정이다.

EC는 다른 EU 정책에 식품 손실과 폐기물 방지를 통합할 것이다. “소비 기한(used by)” 과 “유통 기한(best before)” 등의 날짜 표시의 오해와 오용은 음식물 쓰레기로 이어진다. EC는 소비자 조사를 고려하여 EU 규칙을 개정할 것이다. 음식물 쓰레기 수준을 정량화하는 것 이외에도 EC는 생산 단계에서 식품 손실을 조사하여 그 방지책을 찾을 것이다.

2.6. 식품 사기와 전쟁

식품 사기(fraud)는 식품 체제의 지속 가능성을 위협한다. 이는 소비자를 속이고 소비자의 정보에 입각한 선택을 방해한다. 식품안전, 공정한 상업 관행, 식품 시장의 탄력성, 더 나아가 궁극적으로 단일 시장의 질서를 훼손한다. 이와 관련하여 효과적인 억제 기능이 있는 무관용 정책이 중요할 것이다.

EC는 식품 사기와 싸움을 확대하여 식품 사슬의 주체가 공평한 경쟁을 벌이고 통제 및 집행 당국의 권한을 강화할 것이다. 회원국과 유로 경찰(Europol), 기타 기관 등과 협력하여 식품 사기에 관한 조정을 개선하기 위해 추적과 경고 관련 EU 자료를 사용한다. 또한, 더 엄격하고 설득력 있는 조치, 더 나은 수입 통제를 제안하고 유럽 사기방지국(European Anti-Fraud Office: EAFO)의 조정과 조사 역량을 강화할 것이다.

3. F2F 전략의 실행 계획

앞에서 소개한 EC의 F2F 전략의 실행 계획을 목록으로 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> F2F 전략의 실행 계획 목록

No	실행 계획	지정 시기(년-분기)
1	지속 가능한 식품 체제에 관한 법적 틀 제안	2023
2	식량 고급과 식량안보 보장을 위한 비상사태 계획 개발	2021-4
지속 가능한 식량 공급 보장		
3	공동 농업 정책 (CAP)의 전략 계획을 공식적으로 제출되기 전에 CAP의 9대 목표에 관한 각 회원국에 대한 권고를 채택	2020-4
4	농약의 사용 및 위험 의존도를 크게 줄일 수 통합병해충관리(IPM)를 강화하기 위해 지속 가능한 농약의 사용에 관한 지침의 개정을 제안	2022-1
5	바이오 활성 성분을 포함, 농약의 판매를 촉진하기 위해 농약 규제의 틀 아래에서 관련 실시 규정을 개정	2021-4
6	데이터 격차를 극복하고 증거 기반 정책 입안을 강화하기 위해 농약 통계 규제의 개정을 제안	2023
7	동물 운송과 도살을 포함한 기존의 동물 복지에 관한 규제의 평가와 개정	2023-4
8	축산업이 환경에 부하를 줄이기 위해 사료 첨가제 규제의 개정을 제안	2021-4
9	지속 가능한 농업의 다양한 보급에 이바지하는 것을 목적으로 현재 농가 회계 자료 규제를 농가 지속 가능성 자료 네트워크로 전환하기 위한 개정 제안	2022-2
10	지속 가능성 관련 집단행동에 관해 EU 경쟁법의 적용 범위를 명확화	2022-3
11	1차 생산자의 식품 체인의 처지를 지원하기 위해 그들의 협력을 강화하기 위한 입법 조치와 투명성 제고를 위한 비 입법 조치	2021~2022

No	실행 계획	지정 시기(년-분기)
12	EU 탄소 영농 계획	2021-3
지속 가능한 식품가공과 도소매 및 식품 서비스 방식 촉진		
13	식품 산업이 지속 가능성을 기업 전략에 통합도록 요구하는 것을 포함한 기업 지배 구조의 틀 향상	2021-1
14	식품 공급망의 책임을 동반한 사업과 판매 활동에 관한 EU 규범과 관측의 틀 개발	2021-2
15	특정 영양소의 최대 함량의 설정 포함하는 가공식품의 원료 배합의 변경 촉진	2021-4
16	소금, 설탕, 지방이 많은 식품의 판매 촉진을 억제하기 위한 영양 프로파일 작성	2022-4
17	식품의 안전성을 향상하고 시민의 건강을 확보하며 식품에 의한 환경 발자국을 줄이기 위해 식품 포장재에 관한 EU 규정의 개정 제안	2022-4
18	지속 가능한 제품의 공급과 섭취를 보장하기 위해 농작물과 수산물의 EU 마케팅 기준의 개정 제안	2021~2022
19	EU 사기방지국(OLAF) 조사 기능의 강화와 활용을 포함하여 단일 시장 규칙의 강화와 식품 사기 대책 강화	2021~2022
지속 가능한 식품 소비 촉진		
20	소비자가 건강한 음식을 얻을 수 있도록 식품 포장의 전면에 영양소 표시 의무화 제안	2022-4
21	특정 제품에 원산지 표시를 요구하는 제안	2022-4
22	학교나 공공 기관에서 유기농 제품을 포함한 건강하고 지속 가능한 식품을 추진하기 위해 지속 가능한 식품 조달에 최소 필수 기준을 마련하기 위한 최선의 방법을 결정	2021-3
23	소비자가 지속 가능한 식품을 선택할 수 있는 식품 표시의 틀 제안	2024
24	지속 가능한 식량 생산과 소비에 관해 이바지하도록 EU의 농산물과 식품 홍보 프로그램의 검토	2020-4
25	건강하고 지속 가능한 식품에 초점을 둔 EU 내 학교에 관한 법제의 재검토	2023
식품 손실과 폐기물 감소		
26	식품 폐기물 감소의 EU 목표를 제안	2023
27	소비 기한과 유통 기한 등 판매 마감일에 관한 EU 규정의 개정 제안	2022-4

자료: EC(2020b)

4. 시사점과 결론

EU의 F2F 전략과 생물 다양성 전략은 EU 농업에 커다란 영향을 미치고 더 나아가 세계 농업에도 상당한 영향을 미칠 것으로 전망된다. <표 2>는 전략이 목표로 내세운 농업 투입재 감축 시나리오가 농업에 미치는 영향을 실증적으로 분석한 결과이다.

<표 2> EU 전략이 미치는 영향 분석

단위: %변화

감축 시나리오	항목	EU만 전략 채택		세계가 전략 채택	
		EU	세계	EU	세계
농약 사용 50% 비료 사용 20% 가축항생제 사용 50% 농지 사용 10%	생산	-12	-1	-7	-11
	가격	17	9	53	89
	수입	2	-2	-5	-4
	수출	-20		2	
	총 농가소득	-16	2	15	17
	식품비용 상승 (연간 1인당 \$)	153	51	602	450

자료: Beckman et al.(2020)

분석 결과, EU만 전략을 채택할 경우 EU의 생산량은 12% 감소하고 농가 소득도 16%나 감소하는 것으로 나타났다. 이것이 세계 전체의 생산량과 농가 소득에 미치는 영향은 각각 1% 감소와 2% 증가로 제시되었다. 만약 세계 전체가 EU 전략을 채택한다면, EU의 생산량과 농가 소득은 각각 7% 감소와 15% 증가로 나타나고, 세계 전체로는 각각 11% 감소와 17% 증가로 이어질 것이다. 농가소득이 증가하는 결과는 식량 가격이 큰 폭으로 상승하기 때문이다.

Zimmer(2020)은 이러한 USDA의 분석 결과가 지나치게 비관적이라고 지적하고, 혁신적인 생산자와 조방적인 생산 체계가 중장기적으로 투입재 감소에 따른 음(-)의 영향을 어느 정도 상쇄할 것이라고 주장하였다. 결국 EU 전략의 영향이 어떻게 나타날지는 두고 봐야 하겠으나, 10%의 농지를 환경 서비스 목적으로 휴경하고 25%의 농지를 유기농으로 전환하며 농약과 비료 사용

을 큰 폭으로 감소하는 EU 전략은 큰 폭의 생산 감소로 나타날 것은 거의 확실하다. EU 농업 생산의 감소는 세계 다른 지역 농지사용의 확대와 그로 인한 온실가스 배출량의 증대라는 음(-)의 환경 영향을 촉발할 수도 있을 것이다.

유럽의 그린딜처럼 한국도 2050 탄소 중립 계획을 처음으로 천명하였다. 그 추진전략은 농식품분야 기후 변화 대응 기본계획과 산림부문 전략 수립을 정책과제로 제시하고 있다(관계부처합동, 2020). 유럽의 그린딜의 틀 안에서 F2F 전략과 생물 다양성 전략에 관한 면밀한 검토와 분석은 한국의 농식품분야 대응 계획과 전략 수립에 유용한 참고자료가 될 것이다.

참고 문헌

- 관계부처합동. 2020. 2050 탄소중립 추진전략. 정책보고서. (<http://t2m.kr/ajvUs>)
- 이혜경. 2020. 유럽그린딜(European Green Deal) 논의 동향과 시사점. 외국입법 동향과 분석 제25호.
- 한국농촌경제연구원. 2020. 유럽그린딜(European Green Deal) 논의 동향과 시사점. 제1호 e-세계농업.
- Beckman, J., Ivanic, M. Jelliffe, J., Baquedano, F. and Scott, S. 2020. Economic and Food Security Impacts of Agricultural Input Reduction Under the European Union Green Deal's Farm to Fork and Biodiversity Strategies. USDA/ERS Economic Brief #30. (<http://t2m.kr/OHBaG>)
- European Commission. 2020a. A Farm to Fork Strategy for a Fair, Healthy and Environmentally-friendly Food System. COM(2020) 381 final. (<http://t2m.kr/t9a3C>)
- _____. 2020b. A Farm to Fork Strategy for a Fair, Healthy and Environmentally-friendly Food System. COM(2020) 381 final Annex.
- _____. 2020c. A New Circular Economy Action Plan for a Cleaner and More Competitive Europe. COM(2020) 98 final. (<http://t2m.kr/ujR1v>)
- _____. 2019. The European Green Deal. COM/2019/640 final. (<http://t2m.kr/kpcq7>)
- _____. 2018. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council. COM(2018) 392 final. (<http://t2m.kr/ujR1v>)
- Keating, D. 2020. Palm Oil to be Phased Out in EU by 2030. Euractive. (<http://t2m.kr/0wFRX>)
- World Trade Organization. 2020. European Union-Certain Measures Concerning Palm Oil and Oil Palm Crop-based Biofuels. November 12, 2020. (<http://t2m.kr/EplAm>)
- Zimmer, Y. 2020. EU Farm to Fork Strategy: How Reasonable Is the Turmoil Predicted by USDA? CAP Reform, Dec. 7, 2020. (<http://t2m.kr/tc5nj>)