

주제-01

우리나라 미래 식량정책과 연구방향

전한영^{1*}

¹농림축산식품부 식량정책과장

우리나라가 한해 소비하는 식량작물(곡물)은 약 2,039만 톤에 달한다. 이 중 약 481만 톤을 국내에서 생산하고 1,558만 톤 수준을 늘 외국으로부터 수입하고 있다.

* '16년 기준 식량자급률은 50.9%, 곡물자급률(사료용 포함)은 23.8% 수준

* 쌀은 597만 톤으로 104%의 자급, 그 외에는 극히 저조한 수준

국내 농지면적은 줄고 있고, 농가는 고령화, 기후이변, 대내외적 여건은 자유화, FTA 시장개방 확대와 함께 세계 무역의 큰 축을 담당하는 미국과 EU 국가들의 보호주의적 행보와 함께 국가별 주요 산업의 구조적 문제 등이 복합적으로 작용하며 신보호무역주의가 확산되고 있다.

또한, 국내외를 세계적으로 4차 산업혁명의 물결, 만성적 저성장이 확산하는 등 불확실성도 높아지고 있음
식품 트렌드는 GMO, 살충제 계란 사건 등으로 건강, 안전, 안심에 대한 관심이 그 어느 때 보다도 높아져 있다.

현재 우리나라 식량정책은 쌀에 편중되어 쌀에 들어가는 예산만 5조원 수준이며, 쌀 이외의 식량작물은 재정 투자가 극히 저조하다.

쌀은 기계화부터(파종부터 육묘, 이앙, 방제 수확까지가 기계화, 일원화, 대행작업까지도 보편화) 품종, 농자재(비료, 농약 등), 기반정비, 농업용수 등 가뭄대비와 재배법도 잘 발달되어 있다.

반면, 밭 중심의 타 식량작물은 기계화도 낮고, 품종도 빈약함 재배법도 일원화, 표준화되어 있지 않고 밭기반정비도 불충분하다.

쌀의 공급 및 재고 과잉이 지속되는 상황을 해결하기 위해서는 쌀에 편중된 산업구조의 탈피가 급선무로 눈에 적용이 가능한 타작물의 다양한 작부체계, 신품종 신작목 개발 및 기계화, 재배기술, 가공기술, 품질관리, 수확 후 인프라, 가격 경쟁력 확보(수출), 고부가가치화, 경종농업과 축산농업 복합화 방안 등에 대한 다양한 연구가 이루어져야 한다.

쌀 수급균형과 고품질화로 식량작물의 생산성 증가, 생산비 절감을 위해 생산조정제, 쌀 유통 정책(미검사 삭제 등), RPC 정책, 전업농 정책, 들녘경영체 정책 등을 포함하여 콩·말·보리 등 밭 식량작물 자급률 향상 정책, 밭작물경영체 육성, SOC 확충 사업 및 직불제 확충 방향(공익형 직불) 등 다양한 방면의 정책을 추진하고 있다.

향후 미래 식량정책을 위해서는 새로운 기술의 농업분야 적용, 식품 소비 트렌드에 맞는 생산, 기후변화 대비, 통일농업 대비와 아울러 식량안보 등을 고려해야 할 것이다.

가장 먼저 정부는 4차산업혁명기술을 이용하여 농업분야가 한 단계 도약하기 위한 목표를 “농업을 미래성장산업으로 도약”으로 설정하였다.

이 기술들이 농업분야에 적용되기 위한 전략으로 스마트농업 도입농가의 기술활용 기반구축, 4차산업혁명 기술 보급 확대, 스마트농업의 인프라 구축과 지속적으로 스마트농업을 육성하기 위한 거버넌스 체계 구축 등이 필요할 것이다.

빅데이터 기반의 한국형 스마트팜 기술 개발, 농작업의 무인화·자동화·정밀화로 생산성 향상(자율주행 트랙터, 드론활용 등), 레이저 균평기, 직파재배, 생분해성 멀칭필름 등등

또한, 신성장 동력 창출을 위해 농업유전자원 활용 강화, 신소재 밭굴실용화 및 곤충 등을 이용한 고부가가치 기능성 소재 개발 등을 추진해야 할 것

2017년 식품 소비 트렌드 분석결과 가장 두드러진 특징은 식품 구입 시 기존 주된 선택 요인인 ‘가격’의 비중이 낮아지고 ‘맛’ ‘품질’을 차지하는 비중이 늘었으며, 식품 구입 단위로 소형화되는 것을 알 수 있었다. 또한 인터넷 식품 구입은 지속적으로 확대하고 있으며, 이중에서도 60% 이상이 모바일을 활용하는 것으로 나타났다.

2018년 세계 식품 소비 트렌드 보고서에서 소비자들은 재료 조달방식이 ‘투명한’ 식품을 원하고, ‘건강관리’에 여전히 관심을 보일 것으로 예측됐다. 또한 농가와 식품가공업체의 ‘상생’을 2018년 주요 식품 트렌드로 주목했다.

지금까지 소비자들은 식품재료의 원산지나 가공방식만 꼼꼼히 따졌지만, 이제는 농가에게 돌아가는 혜택까지 고려하는 것으로 조사되었다. 이는 올해 프랑스 등의 대형 식품가공업체와 유통회사들이 생산비를 낮추고자 농가에게 공급가격을 낮추도록 압박하는 행태가 드러나면서 부터다.

보고서에서는 “영국 우유 소비자의 57%는 일반 제품보다 농가에게 돌아가는 혜택을 설명한 포장지를 부착한 우유를 더 선호하는 것으로 조사됐다”고 설명했다.

또 프랑스의 한 유제품업체는 ‘공정유통’을 강조하며 일반 우유에 비해 0.2유로(약 259원) 더 비싸게 가격을 책정했지만 현지 소비자들에게 인기를 끌고 있다.

보고서에 따르면 농가에게 돌아가는 혜택이나 동물복지 등을 포장지에 표시한 식음료제품은 2006~2007년엔 전체 출시제품의 1%에 불과했지만 2016~2017년에는 22%로 증가했다.

동시에 유전자변형농산물(GMO) 사용 여부나 재료의 원산지 등 제품 자체의 안전성에 대한 관심은 꾸준했다. 2016~2017년에 새로 출시된 식품의 29%는 ‘GMO 미포함’을 강조했는데, 이는 2006~2007년 17%보다 대폭 상승한 수치다.

이러한 소비자 트렌드에 부합된 생산체계를 구축하고, 최근 국민적 관심이 집중된 식품 안전성과 관련하여 농약 PLS 제도 등에 대한 정밀한 관리가 필요하다.

기후변화 대비 농업생산성 변동예측, 기후적응형 품종재배·사양기술, 이상기상 예측피해방지 기술, 저탄소 농업 실현기술 등을 개발해야 할 것이다.

최근 남북관계 기류에 맞춰 통일농업도 대비해 나가야 할 것이다. 남북농업협력, 북한의 농자기반정비, 작목품종, 농기자재의 지원 등 전체적인 고민이 필요할 것이다.

식량안보 측면에서 우리나라는 연간 14백만톤 이상의 곡물을 수입하고 있어 세계 곡물시장 변화에 민감하며 곡물 수입도 일부 국가*에 편중되어 있다. 따라서 대형 기상이변 발생 빈도 증가, 바이오에너지 및 중국인도 등 거대 신흥국 곡물 소비 증가 등으로 식량 수급 불안 요인 상존하고 있다.

* 곡물수입국 편중(미국·호주·브라질·캐나다 등 국가에 수입의존도 80% 이상) 및 곡물메이저에 대한 의존도가 높아 국제 곡물가 급등시 직접적 영향 우려

이에 따라 자급률 제고와 함께 해외로부터의 안정적 곡물 조달망 확보 필요성이 대두되어 정부는 해외농업개발(’09~), 국가 곡물조달시스템(’11~) 구축 등을 추진하는 한편, 국제곡물 관측 시스템도 마련하였다.

중장기적으로 해외농업개발과 국가곡물조달의 연계를 통해 해외곡물의 안정적인 생산 및 반입을 목표로 관련 정책을 수립·운영해야 하며 국제곡물 정보수집을 위한 해외모니터링 강화, 국제곡물 관측 모형 개발을 통해 여건 변화에 탄력적으로 대응하는 능력을 확보해야 할 것이다.

* 직접 투자 개발, 곡물 엘리베이터 확보 등 하드웨어적 접근, 국제 곡물시장 견식이 넓은 전문가 및 곡물트레이더 양성

농업과 식량정책의 가장 기본적인 목적인 안정적인 식량공급의 사각지대를 해소하기 위해 식량을 취약계층까지 안정적으로 공급할 수 있도록 하는 시스템도 확대해 나가야 할 것이다.

우리나라 1인당 실질 국민총소득은 2003년 2,078만 원에서 2016년 3,064만 원으로 증가하였다. 하지만 소득 불평등도를 나타내는 지니계수(Gini Index)는 동기간 0.33에서 0.35로 상승하여 소득 불평등이 다소 심화되었으며, 빈곤율이 증가하는 추세라는 점은 우리 사회와 국가의 관심이 필요한 지점이다

우리나라는 중앙정부와 지방자치단체가 식품식사 지원을 필요로 하는 다양한 계층을 대상으로 현금보조, 현물보조, 가격보조 등 여러 수단을 동원하여 농식품을 작·간접적으로 제공*하고 있으나 지원의 안정성, 품질, 지원방식 등에 대한 만족도가 낮은 것으로 조사되었다.

* 국민기초생활보장제도, 정부양곡 할인 공급, 아동·노인급식지원, 푸드뱅크, 무상우유급식 등 다양한 제도 실시 중

따라서 취약계층에 대한 식생활 지원을 위해 우선 국민의 현재 및 미래 건강 식생활을 지원하기 위해 필요 영양소 섭취를 보장하여야 하며, 지속가능성 관점에서 국내 농업 및 생산자 연계를 강화할 필요가 있다. 또한 수혜자 생애주기 및 소비환경 특성에 따른 식생활 어려움을 감안하여 식품 지원이 효과적으로 전달될 수 있도록 전달방식이 구체화되어야 하고, 사업의 효율적 운영을 위해 주기적 모니터링 및 수혜자 교육 등이 함께 추진될 필요가 있다. 즉, 취약계층 농식품 지원은 건강 식생활 및 적정 영양 섭취를 보장하는 차원에서 지원 목표를 설정하며, 농식품 소비 증대와 수혜자 만족도 제고가 효과적으로 달성될 수 있도록 지원 방법을 마련해야 할 것이다.

*주저자: Tel. 044-201-1811, E-mail. jeonhan0@korea.kr