

한국농업의 취약한 식량안보

과거와는 달리 국제곡물가격이 곡물수급에서만이 아니라 에너지수급에도 영향을 받는 복잡한 양상을 띠고 있다. 식량안보에 대한 보다 적극적인 인식과 대응책 마련이 미래 국가전략 수립에 중요한 과제이다.

우리나라는 일년에 약 1,400만톤 내외의 곡물을 수입하는 곡물수입대국이다. 2007년 현재 곡물수입량은 전 세계 5위이며, 식량자급률은 27% 수준에 지나지 않는다. 식량의 70% 이상을 해외에서 수입한다는 사실은 우리나라가 세계 어느 나라보다 식량안보에 취약하다는 사실을 잘 대변한다. 그럼에도 주곡인 쌀을 자급하고 있어 어느 나라보다 식량안보에 둔감한 것도 사실이다.

우리나라와 같이 식량수입대국인 일본이나 최근 식량자급률이 하락하면서 식량문제를 국가전략 주요과제로 다루는 영국의 사례를 볼 때 우리나라의 식량안보전략은 재고할 필요가 있다.

이런 관점에서 최근 국제적으로 변하고 있는 식량안보의 개념을 살펴보고, 우리나라의 식량안보는 어떤 상황에 있는지 그 실태를

점검해 본다. 또 선진국인 일본과 영국은 식량안보를 어떻게 인식하고 어떤 대책을 마련하고 있는지를 간략히 살펴보면, 마지막으로 향후 우리나라가 식량안보 전략을 수립할 때 고려해야 할 사항들을 제시해 본다.

식량안보 인식의 변화

일반적으로 식량안보는 “한 국가의 국민들이 안심하고 필요한 영양을 섭취할 수 있는 식량을 안정적이고도 적합한 비용으로 구입할 수 있는 상태”로 정의된다.

1970년대 초반 대규모 식량과동이 있는 이후 지난 40년 동안 6년 또는 7년에 한 번 씩 국제식량과동이 있었으며 그 때마다 국내외적으로 식량안보가 심각하게 논의되곤 했다. 그럼에도 장기적으로 국제식량가격이 하락하였기에 식량안보를 제기하는 비관론보다 식량과동을 일시적 현상으로 간주하는

낙관론이 훨씬 설득력이 있었다.

그동안 식량안보에서 주요 개념으로 간주된 것은 두 가지였다. 하나는 식량의 이용가능성(food availability)이고, 또 다른 하나는 식량의 접근가능성(food accessibility)이었다.

특히 식량을 구입하기 어려운 저소득 계층이나 국가는 식량안보에 취약하기 때문에 이들이 식량을 쉽게 얻을 수 있는 여건이 어떤 것인지가 식량안보 개념에 중요하였다. 그리하여 국제시장이나 국내시장에서 식량이 얼마나 잘 공급되는지 여부를 파악하는 이용가능성과 이들이 시장에서 식량을 얼마나 잘 구입할 수 있는지 여부를 파악하는 접근가능성 개념이 식량안보의 주요 개념으로 인식되었다.

실질 국제곡물가격이 하락한 지난 40여년은 식량의 이용가능성보다는 식량의 접근가능성이 더 설득력을 얻었다고 할 수 있다. 그리하여 국내외적으로 식량안보에 있어 중요한 것은 개별 가구(household)나 개별 국가가 식량을 구입할 수 있는 소득이나 경제력이라고 인식되었다.

그러나 갈수록 전 세계가 글로벌화 되고 국제 곡물수급의 불안정이 더욱 심화되면서 식량안보의 개념에서 언제 어디서나 식량을 안정적으로 확보할 수 있는 식량의 안정성(food stability)이 중요해지기 시작하였다. 아울러 국제 곡물무역의 비중이 늘어나고 유전자재조합(GM) 농산물에 대한 불신이

확산되는 등 소비자들이 식품안전에 대한 우려가 높아지면서 식량안보에 식품안전(food safety)의 개념도 포함시키게 되었다. 이외에도 식량

위기가 국민경제, 사회, 정치에 미치는 영향까지도 식량안보에 고려해야 한다는 인식이 점차 확산되면서 이제 식량안보는 광범위한 개념으로 자리 잡기 시작했다.

이처럼 국제적으로 식량안보가 포괄적인 개념으로 인식되면서 식량을 수입하는 개도국뿐만 아니라 선진국들도 식량안보를 위하여 보다 다각적인 대책을 마련하고 있다. 그러나 우리나라는 아직도 식량의 문제를 소득의 문제로만 간주하는 듯 하고 쌀을 제외한 다른 식량들은 경제성장으로 소득만 높이면 해결될 수 있다는 입장을 취하고 있다. 과연 국민소득이 높아지기만 하면 식량안보의 문제가 해결되는 것일까. 다시 한 번 생각해 볼 일이다.

식량안보의 실태

우리나라는 대량 식량수입국이기 때문에 우리나라의 식량안보는 국제곡물시장 수급 상황에 직접적인 영향을 받는다. 따라서 우리나라 식량안보 상황을 파악하기 위해서는 간략하나마 국제곡물시장의 특징을 이해할



김용택

한국농촌경제연구원 선임연구원

필요가 있다.

국제곡물시장의 특징은 첫째, 국내에서 먼저 소비하고 남는 것을 수출하는 시장(primitive market)이다. 둘째, 국제간에 거래되는 곡물의 양이 생산량의 10%~12%밖에 지나지 않는 얇은 시장(thin market)이다. 특히 쌀의 국제교역량은 6% 내외에 지나지 않는다. 셋째, 곡물수출국은 소수이나 수입국은 다수이며, 소수의 곡물메이저가 가격을 주도하는 판매독점(sale monopoly) 구조이다. 넷째, 곡물은 다른 공산품과 달리 가격 비탄력적(inelastic market)이다.

이런 특징을 지닌 국제곡물시장은 조그만 물량 변화에도 가격이 크게 변하며, 주요 수출국들과 곡물메이저들이 국제곡물가격을 주도하는 시장이다. 더욱이 2007년 이후부터 시작된 세계 식량위기에서 보았듯이 이제 국제곡물가격이 공급보다는 수요에 영향을 받는 구조로 전환하였다는 사실에 주목해야 한다.

과거와는 달리 국제곡물가격이 곡물수급에서만 영향을 받는 것이 아니라 에너지수급에도 영향을 받는 복잡한 양상을 띠고 있다. 이미 OECD-FAO는 국제곡물가격이 더 이상 과거 수준으로 회귀하지 않을 것이며 향후 10년간은 국제곡물가격이 상승하는 추세를 보일 것이라고 전망한 바 있다.

더욱이 우리나라는 곡물수입의 85% 가량을 미국, 중국, 호주, 캐나다 등 4개국에 의존하고 있어 비상시에 더 많은 어려움을 겪을 가능성이 많다.

이상에서 본 바와 같이 국제곡물시장이 수요 변화에 더 많은 영향을 받고 에너지 수급에도 영향을 받는 구조로 바뀐 상황에서 과거와 같이 국제곡물시장에서 언제라도 쌀 곡물을 확보할 수 있다고 가정하는 것은 지나치게 낙관적인 가정이다.

지난 2007년 중반 이후에 국제곡물가격이 급등하면서 많은 곡물수출국들이 곡물수출을 제한한 것에서 보듯이 비상시 식량은 일반 교역재와 전혀 다른 상황을 연출한다. 2007년과 2008년의 세계 식량위기로 전 세계 30여개국가들이 식량폭동을 겪었고, 거의 모든 나라가 식품가격이 물가를 주도하는 애그플레이션을 경험한 바 있으며, 식품산업 등 농업 관련산업이 많은 어려움을 겪었다. 이제 우리나라는 지나친 낙관론에서 벗어나 보다 현실적으로 닥쳐질 어려움에 대비할 필요가 있다.

식량안보 전략

평시에도 식량안보대책을 마련하고 있는 일본이나 영국에 비하면 우리나라의 식량안보대책은 아직 미비하다. 그럼에도 최근 식량안보에 대한 우려가 학계와 정부에서 확

한국농업의 취약한 식량안보

산되고 있어 보다 구체적인 식량안보전략과 정부 지원 대책을 마련하기 좋은 시기이다.

보다 구체적인 식량안보 전략을 수립하기 위하여 우리나라가 고려해야 할 사항으로는 어떤 것들이 있을까. 먼저 단순히 식량자급률을 높이기 위하여 국내생산을 확대하는 것 이외에도 다양한 정책조합을 고려할 필요가 있다.

물론 국내 식량자급률을 높이는 방안을 강구하는 것이 우선적으로 필요하지만, 국내경지면적이 매우 좁은 우리나라 여건상 국내생산의 확대는 근본적으로 한계가 있다. 따라서 주요 곡물수출국과의 장기계약 체결, 비축제도의 운영, 선물거래의 활성화, 해외농업개발 등과 같은 다양한 정책대안을 함께 고려할 필요가 있다. 아울러 단순히 생산 측면 이외에도 소비 측면도 함께 고려하는 것이 중요하다.

예를 들어 우리나라의 음식물 쓰레기는 어느 나라보다 많기 때문에 합리적인 음식 소비를 유도하는 것도 중요하다. 아울러 쌀은 소비에 비하여 공급이 초과되고 있으므로 적극적인 쌀 소비 대책도 기타 곡물의 소비를 줄이는 간접적인 식량안보 대책이 될 수 있다.

둘째, 우리나라는 곡물수입량의 3/4을 4개국에 의존하고 있으므로 이들 수입선을 보다 다변화할 필요가 있다. 현재 중국은

향후 만성적인 곡물수입국으로 전환할 가능성이 높으며, 호주는 당분간 가뭄의 피해에서 벗어나기 어려울 것으로 전망된다. 따라서 브라질이나 아르헨티나와 같은 남미의 주요 곡물수출국이나 중앙아시아의 곡물수출국 등으로 수입선을 다변화할 필요가 있다.

셋째, 해외농업개발을 보다 적극적으로 검토할 필요가 있다. 비록 국제기구나 일부 학자들이 해외농업개발을 신식민주의(neocolonialism)라며 반대하고 있지만, 일본은 이미 오래전부터 중국은 최근에 보다 적극적으로 해외농업자원을 확보하는 것에 국력을 집중하고 있다. 이에 우리나라도 보다 적극적으로 해외농업자원을 확보할 필요가 있다.

넷째, 식량과 관련된 신기술에 대한 정확한 정보와 지식을 소비자에게 전달할 필요가 있다. 최근 소비자들의 식품안전에 대한 관심과 우려가 높아지는 추세에서 GM 곡물에 대한 정확한 정보제공과 홍보는 식량안보와 직결된다.

21세기는 자원 확보 경쟁이 더욱 거세질 것으로 전망되며 이제 식량자원도 에너지, 광물, 물에 못지않게 중요한 자원이 되고 있다. 이런 상황에서 식량안보에 대한 보다 적극적인 인식과 대응책 마련이 미래 국가전략 수립에 중요한 과제이다. Y