식품산업의 식량안보적 기능 - 한 · 일 비교를 중심으로

Current status and prospects of food industry for national food security

박 태 균
Tae kyun Park

중앙일보 편집국 사회부문
Joongang Daily News, Social Department

서 론

식량안보란 "활동적이고 건강한 삶을 영위하기 위해 모든 사람들이 늘 자신의 섭취 욕구와 식품 기호를 만족시킬 수 있을 만큼 충분하고 안전하며 영양분이 있는 식품을 물리적 · 사회적 · 경제적으로 얻을 수 있는 상태"를 가리킨다.(A situation that exists when all people, at all time, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life). 세계식량계획(WFP) Josttle Sheeran 사무총장은 식량위기를 '침묵의 쓰나미'(a silent tsunami)라고 비유했다.

식량위기의 원인 가운데 하나는 주요 식량수출국들의 수출제한으로 물량 확보가 힘들어졌다는 것이다. 특히 중국 · 러시아 · 인도 등의 식량 수출 제한 조치는 큰 위협 요인이다. 중국 · 러시아 · 아르헨티나 등 곡물 수출국들은 수출세 부과 강화 움직임을 보이고 있는 것도 불길하다. 여기에 덧붙여 기상 이변 · 지구온난화 등 기후 변화와 호주 등 주 곡물산지의 기상여건 악화도 식량위기의 원인으로 꼽힌다(1). 이에 따라 식품가공원료와 사료곡물의 확보가 점차 힘들어지고 있다. 미국의 신용등급 강등과 유럽의 재정 위기 등 전 세계의 경제난과 맞물리면서 앞으로 곡물 확보가 더 어려워질 가능성도 상존한다. 달러 약세 등 국제 거시경제의 변화도 식량위기를 더욱 가속시킬 수 있다. 게다가 유가 상승에 따른 대체수요로 바이오에너지 곡물 수요가 계속 증가하고 있다. 선진국들의 바이오 연료 생산 확대는 식용 곡물 재배 면적의 축소로 귀결된다. 여기다 국제 투기자본의 유입, 국제 해상운임 상승, 곡물가격 상승 등 주변 여건도 악화 일로이다.

현재의 식량 위기는 특히 식량수입국 · 개발도상국 · 저소득층 · 취약계층 등에 집중되고 있다. 단순한 애그플레이션(agflation)을 넘어서 정치 · 사회 불안 요인으로 대두되고 있다. 식량부족에 가장 민감한 산업이 식품산업이다. 식품산업의 기본 원료가 곡물 등 식품이기 때문이다. 그동안 식품산업은 원료인 식품 확보에 상당한 기여를 해왔다. 국내 농수산물을 식재료

*Corresponding author: Tae Kyun Park
Joongang Daily News, Social Department
7 Sunwha-dong, Jung-gu, Seoul 157-492, Korea
Tel: +82-2-751-5114
Fax: +82-2-751-5456
email: dalipark@hanmail.net

로 소비하고, 해외에서 다량의 식품을 수입하며 해외 농장을 개발하는 데 주도적인 역할을 했다. 이것이 식품산업의 식량안보적 기능이다.

국내 기업 및 식품산업의 식량 확보 노력

식품산업(식품업체)의 해외 농장 개발은 1980년대부터 시작됐다. 당시 민간업체들이 해외농장 개발 사업에 착수했다(2). 1981년 선경그룹은 미국 워싱턴 주에 3,300ha 넓이의 옥수수 농장 개발에 나서 수확에는 성공했다. 그러나 옥수수를 실어 나를 유통망을 구하지 못했다. 주요 유통시설을 곡물 메이저들이 선점하고 있었기 때문이다.

1994년 대륙개발은 중국 헤이룽장 성 삼각평원에 3만8,000ha 규모의 농장 건립을 추진했다. 그러나 농장이 습지대에 위치한데다 과도한 기반시설 비용으로 사업을 접어야 했다. 1990년대에는 다수의 국내 기업들이 중국과 러시아 연해주 일대에서 식량기지 개발에 뛰어들었다. 하지만 사전조사 미흡, 유통망 확보 실패 등으로 지금은 대부분 철수한 상태이다.

해외농업 투자는 그동안 공개적으로 꺼내기가 조심스러웠다. 농업인들의 부정적인 시각과 국내 농업생산 기반 확보와 증산이 우선돼야 한다는 논리에 저항을 받아왔다. 현재 우리의 해외농업 개발 실적은 미미하다. 28개 기업(기관)이 중국 · 러시아 등지에 진출해 농장 53만여ha를 확보하고 있는 것으로 알려졌다. 하지만 투자금액은 최근 10년간 통틀어 3억2,900만 달러밖에 안 된다. 정부 차원의 참여도 극히 미진하다. 아르헨티나와 칠레에 2만여ha를 확보하고 있는데 대부분 방치상태로 알려졌다(3).

해외농업 개발은 공기업은 물론 엄청난 현금을 쌓아두고 있는 기업들에게도 가능성 있는 투자처가 될 것으로 여겨진다. 해외도 제2의 국내 농장이며, 국내로의 공급뿐만 아니라 현지 판매 · 농산물 수출 전진기지라는 폭넓은 인식을 가질 때다.

우리나라와는 달리 일본은 현지인과 공동 투자하는 방식으로 해외농장을 개발했다. '해외 식민지 건설'이라는 현지의 우려를 불식시키기 위한 전략이었다. 해외 농장 개발 과정에서 일본 정부의 기여도 컸다. 농수산성 산하에 사단법인 '해외농업개발협회'를 두고 매년 정부 예산을 편성해 해외농장 개발 사업을 지원했다. 민간 기업이 해외농업 투자를 원하는 경우 투자환경조사에 들어가는 비용은 국고 50%, 민간 자부담 50%의 비율로 부담했다. 특히 옥수수 · 콩 등 수요가 큰 사료곡물의 경우 재배에 직접 참여하기보다는 현지 농가와 계약재배 형식으로 물량을 확보해 나갔다. 특히 젠노(全農)와 미츠비시는 미국 현지의 자회사를 통해 전량을 직구매하고, 미츠이 · 마루베니 · 이토추 등 종합상사들은 현지에서 곡물 메이저 통해 구입했다(4). 2007년 현재 일본이 해외에서 직 · 간접적으로 생산하는 농산물 경지 면적은 자국 내 경지 면적의 3배인 1,200만ha에 달한다. 표 1은 한국과 일본의 초

표 1. 한 · 일 초기 해외농업개발의 특징 비교

구분	한국	일본
해외이주개념	인구분산, 국위선양	개발력의 현지이동
해외농업 개발방식	사전연구 불충분 상대적 대규모	충분한 사전연구 고부가가치 소형단지
재정지원	이주수속 비용과다 도항비 자부담	수속비용 최소, 도항비와 준비금 지급
사후관리	부족, 거의 없음	간접지원 현지 생활여건 조성
관련기관	보사부, 외무부, 경제기획원, 노동청, 법무부	외무성, 국제협력사업단(JICA)

기 해외 농업개발의 특징을 비교한 것이다.

국제 곡물메이저

우리나라는 생산 기반이 취약한 옥수수·콩·밀 등 3개 곡물을 연간 1,300만t가량이나 수입하고 있다. 밀·옥수수·콩 등은 자급기반이 사실상 상실된 상태이다. 국제 곡물 유통업에 진출한 국내 기업이 없다 보니 수입은 곡물 메이저와 일본계 곡물회사에 의존하고 있다. 2003~2008년 밀 도입량의 47%, 옥수수의 62%, 콩의 46%가 곡물 메이저를 통해 이뤄졌다. 또 2007년 국내 콩 도입량의 61%, 옥수수의 32%가 일본계 곡물회사인 마루베니와 미쓰비시의 손을 거쳤다.

국제 곡물 가격이 급등하면 카길 등 곡물 메이저와 일본계 곡물회사는 독과점시장을 활용, 다른 곡물회사보다 훨씬 비싼 가격에 곡물을 공급한다. 한국농촌경제연구원에 따르면 곡물 메이저는 국제 옥수수 시세가 안정을 보일 때는 다른 곡물회사(비메이저)보다 낮은 가격에 공급했지만, 가격이 급등하면 비메이저보다 8%가량 더 비싸게 팔았다.

곡물 메이저란 유통망을 확보한 거대 곡물회사를 말한다. 흔히 카길·에이디엠·루이스 드레피스·벙기 등 4개 회사를 통칭한다. 세계의 곡물 무역은 곡물 메이저가 지배하고 있다고 해도 과언이 아니다. 이들의 시장 지배력은 막강하다. '엘리베이터'란 곡물 보관 창고와 항만시설 등의 유통망을 장악하고 후발주자의 시장 진입을 봉쇄하는 전략을 편다. 이에 따라 국제 곡물 시장에선 구매자보다 공급자가 상전 대우를 받는다(5).

곡물 메이저는 정부와의 밀접한 관계를 근간으로 하여 국가 간 무역 정책에도 관여하고 있다. 미국의 카길이 대표적이다. 카길 경영진은 1987년 국제 농업협상 당시 미국 협상단에 참여했고, 2003년 세계무역기구(WTO) 농업협상에서는 카길이 미국 측 의견서를 작성했다.

곡물 메이저는 곡물 생산·유통에 그치지 않고 사료·축산·제분·제당 등 곡물 산업을 비롯해 해운·철강·화학 등 직간접적으로 관련된 산업으로 사업 영역을 넓히고 있다. 카길은 100여개의 자회사, 1,000여개의 공장을 운영하면서 곡물·과일·육류·식품가공 등 거의 모든 종류의 농식품을 생산하고 있다.

최근 곡물 메이저들은 종자 산업에도 눈독을 들이고 있다. '종자개발→생산→운송 및 수출→가공→판매'의 수직계열화를 완성하기 위해서다. 카길은 세계 1위의 종자업체 몬산토와 손을 잡았고, 에이디엠은 다국적 농약·종자업체인 신젠타와 제휴를 통해 교배종 옥수수 개발에 나섰다. 곡물 메이저와 종자업체가 머리를 맞대면서 유전자변형(GM) 등 생명공학을 이용한 작물 재배가 급속히 확대될 것이란 전망도 나오고 있다.

식량주권을 확보하기 위한 각국의 노력

식량 확보를 위해 해외농업 개발도 필요하지만 자체

표 2. 한국과 일본의 사료곡물 구매법 비교

구분	한국	일본
수입량	8백만~9백만 톤	1천5백만~1천6백만 톤
구매형태	공개경쟁입찰 : 74% 수의계약 : 22% 베이시스 : 4%	공개경쟁입찰 : 2% 수의계약 : 8% 베이시스 : 90%
관세	양허관세 328% (쿼터 내 관세 1.8%)	무세 (옥분용만 부과)
구매 장단점 비교	- 구매시점에서 최저 가격 유도 및 구매의 투명성 - 구매시점 포착의 어려움 및 특정일 집중구매로 구매 리스크 상존	- 구매시기 분산으로 가격 위험 감소 - 구매자별 구매가격 차이로 경쟁심화 가능성

표 3. 한·일 식품교역의 규모 비교 단위 : 백만달러

구분	한국	일본
세계 순위	25위	9위
식품 수입액	13,522.7	51,856.1
식품 수출액	3,044.0	3,304.0
식품 교역액	16,566.7	55,160.1
한일 비교	1	3.3

자료 : Euromonitor (2009)

표 4. 한·일 식품제조업 규모 비교 단위 : 백만달러

구분		한국	일본
2003년	세계 순위	15위	2위
	판매액	25,693	241,242
	한일 비교	1	9.4
2007년	세계 순위	15위	2위
	판매액	37,791	244,651
	한일 비교	1	6.5

자료 : Euromonitor (2009)

곡물회사 육성을 통한 안정적인 곡물확보 체계 마련도 매우 중요하다.

세계 각국은 식량안보 차원에서 곡물회사 육성에 심혈을 기울이고 있다. 일본의 곡물회사들은 메이저의 영향력이 미치지 않은 지역을 중심으로 사업 영역을 확장하고 있다. 이탈리아의 페루찌, 독일의 알프레도 퇴퍼, 중국의 화싱, 벨기에의 인터콘, 네덜란드의 슈텐, 태국의 크론, 캐나다의 아그로 등이 국제 곡물시장에서 활동 중이다. 우리나라에선 공기업인 농수산물유통공사(aT)가 최근 국제곡물사업추진단을 꾸리고 곡물 유통업 진출 가능성을 검토하고 있다. 또 해운업체인 'STX팬오션' 이 이토추·벙기와 손을 잡고 미국 서부의 포틀랜드 항에 곡물 저장·수출 엘리베이터 건설을 추진 중이다.

우리나라는 세계 5위권의 곡물 수입국임에도 불구하고 안정적인 도입 체계가 마련되지 않은 상황이다. 곡물 메이저들이 곡물 보관창고와 항만시설 등의 유통망을 장악하고 있어 국내 기업이 유통업에 뛰어들기도 쉽지 않다.

식량 사정이 우리와 비슷한 일본은 대부분 자국 곡물회사들이 수입을 담당하고 있다. 현재 국제 곡물시장에서는 마루베니·미쓰비시·이토추·미츠이 등의 일본계 곡물회사가 활동하고 있다. 또 일본 젠노 자회사인 '젠노 그레인' 은 꾸준히 몸집을 불려 현재 일본 곡물 수입량의 30%를 취급하고 있다. 표 2는 한국과 일본의 사료곡물 구매 방식을 비교한 것이다.

한국과 일본은 식량자급률 등 식량안보 문제에 있어서 높은 유사성을 지니고 있다(6). 일본의 곡물회사들은 식량 확보에 크게 기여하고 있다. 특히 일본의 종합상사들은 한국에까지 진출하는 등 활동 영역을 계속 확대하고 있다. 표 3, 4, 5는 한국과 일보의 식품교역 규모, 식품제조업 규모, 가공식품 시장 규모를 비교한 것이다.

이 같은 일본의 모습은 식량 사정이 엇비슷한 우리나라에 좋은 본보기가 되고 있다(7). 우리나라도 이제는 현지 농장 개발이나 계약생산은 물론 생산지에서 국내 수입항까지 원스톱으로 이어지는 물류 체계를 구축해야 할 때라고 여겨진다. 아울러 국제적 곡물회사 설립과 국제 감각의 선물거래사 등 전문 인력 육성도 시급하다. 식품산업의 식품공급기능 등 관련 통계도 확보돼야 한다. 그래야 식량위기 상황에 대한 정확한 진단과 대책이 가능해지기 때문이다.

표 5. 한·일가공식품 시장규모 (2009) 단위 : 백만달러

구분	한국		일본	
	판매액	비중	판매액	비중
포장식품	23,305	66.0%	160,877	65.8%
음료	12,009	34.0%	83,774	34.2%

출처 : IBID

식량위기 해결을 위한 식품산업 기술의 역할

작금의 식량위기를 많은 국민들이 실감하지 못한다는 것도 큰 문제다. '쌀이 남아돈다' 는 인식 때문에 식량부족이 얼마나 심각한지를 인식하지 못하는 것이다. 대부분이 식량자급률이 20%대에 머물고 있는 현실을 간과한다. '부족하면 외국에서 사다 먹으면 되지' 라는 낙관론이 팽배해 있다. 이 같은 생각은 일반 국민은 물론

표 6. 식량위기 해결을 위한 한·일 대책 비교

한국	일본
국내식량 생산확대로 식량자급률 제고	식품안전에 대한 소비자의 신뢰확보
선물시장확대·장기계약 등 안정적인수입방안	국산농산물을 축으로 한 식과 농의 연결강화
비축관리제도의 운영	식품산업의 지속적 발전
해외농업 개발	국내시장 활성화
조기경보시스템 구축 등	해외농업 투자 등
관련제도 개선	해외사업기반 강화
	국제협력추진

정치권과 시민·소비자단체 등도 별로 다를 바 없다.

그나마 가장 자급률이 높은 것이 쌀이다. 수입쌀·재고쌀 등을 잘 관리하면 식량 자급률을 다소 나마 높일 수 있지만 이마저 쉽지 않다. 일본의 경우 식량자급률을 높이기 위해 R 10 운동을 벌이고 있다. 밀가루 소비량의 10%를 쌀가루로 대체하자는 운동이다. 이 운동은 일본쌀의 주산지인 니가타 현에서 시작돼 2008년부터 전국적으로 확산됐다. 니가타 현은 2003년부터 학교급식에 쌀가루 빵을 도입했고 현내 초등학교의 60%에서 쌀가루 빵을 급식으로 제공하고 있다. 연간 491만t에 이르는 일본 내 밀가루 소비량의 10%인 약 50만t을 쌀가루로 대체한다면 도쿄 면적의 1.6배나 되는10만ha 상당 휴경지 활용 효과를 얻게 된다. 50만t가량의 밀 수입이 줄면 캐나다 등으로부터의 밀 수송에 따른 탄소배출량을 20만9,000t 줄이는 효과도 있다. 표 6은 식량위기 해결을 위한 한국과 일본의 대책을 비교한 것이다.

맺는 말

식량위기 해법의 첫 단추는 우리 국민에게 현재의 심각성을 바로 알리기가 돼야 한다. 미디어를 활용해 식량위기의 실상은 지속적으로 홍보할 필요가 있다. 또 자급률 목표 설정 등 국내 식재료 생산력을 높이기 위한 제도나 법령 정비도 시급하다. 날로 심화되는 수출국의 수출 규제에 맞서 품목별로 3~4개국 정도로 수입선을 다변화하는 일도 서둘러야 한다. 쌀 가공식품 개발을 통한 쌀 소비 촉진과 식량 안보용 곡물 비축 확대도 필요하다. 아울러 국제 곡물 조기경보시스템을 구축해 비상 사태에 대비해야 한다. 경보시스템이 제대로 작동되지 않아 식량부족 사태가 현실화된다면 최근 한국전력의 제한 송전과는 비교가 되지 않을 정도의 엄청난 사회적 비용과 혼란이 예상되기 때문이다. 곡물유통전문회사 설립 등 국제 곡물 유통시장에 적극 참여하는 것도 방법이다. 해외 농업 개발에도 정부와 기업 모두 적극 나서야 할 때가 됐다.

아울러 식품산업과 농·수산업의 연계가 강화될 수 있는 식품시스템을 갖추는 것도 필요하다. 식품산업이 요구하는 식품 재료를 농·수산업이 안정적으로 공급하도록 해야 하기 때문이다. 일반적으로 우리나라처럼 식재료의 해외 의존도가 크고 식품자급률이 낮은 나라에서는 농·수산업과 식품산업의 연계성이 낮고 별개로 인식하는 경향이 강하다. 반면 선진국은 농·수산업과 식품산업을 하나의 시스템으로 간주한다. 일본 농수산성도 2000년 이후 농·수산업과 식품산업의 연계와 동반 발전을 적극 추진 중이다.

참고문헌

1. Cline WR, Global warming and agriculture; impact estimates by country, Washington DC, Center for Global Development and Peterson Institute for International Economics (2007)
2. 김용택, 김배성. 한국농업의 해외식량자원 확보 전략, C2007-59 한국경제연구원 (2007)
3. 김용택 외. 식량안보에 대비한 해외농업개발과 자원 확보(2/3차연도), 한국농촌경제연구원 연구보고서(2010)
4. 허장, 김경덕, 송주호, 이대섭, 김정승. 식량안보체계 구축을 위한 해외농업개발과 자원 확보 방안(1/3차 연도), 한국농촌경제연구원 (2009)
5. 이대섭, 송주호, 김정승. 국제 곡물시장 분석과 수입방식 개선방안, 한국농촌경제연구원 (2009)
6. 박태균. 식품산업의 식량공급기능에 대한 한일 비교, 제3회 식량안보세미나 (2011)
7. 이철호. 한국과 일본의 식량안보정책 비교 연구, 제2회 식량안보세미나 (2010)