우리나라 食品需給의 現況 및 展望

윤 호 섭
한국농촌경제연구원

Ⅰ. 序 論

時代의 古下를 막론하고, 洋의 東西를 막론하고, 食糧만큼 政治的이며, 經濟的이고, 그리고 社會的인 商品도 없었다. 주지하다시피, 우리나라도옛부터 國民食生活의 充足이야말로 政治·經濟·社會的으로 先決되어야 할 과제로 보았다. 따라서 食糧의 安定的 確保는 그 社會가 지향해야 할 政治·經濟·社會的인 목표로서 重要했으며, 따라서 食糧問題는 農政의, 나아가서는 國政의 主要목표로 자리잡고 있는 것이다.

그러나, 農業生産은 예상할 수 없는 氣象變化에 따라 좌우되고 있는 것이다. 예를 들면, 1980年의 냉해로 인한 米穀生産量의 減少 등은 事前에(즉, 6個月前에라도) 예측될 수 없었으며, 半世紀만의 기상이변이라는 작년도 미국의 가뭄과 이로인한 農作物 生産의 減少도 예상할 수 없었다.

1970年代初에 있었던 소련의 흉작과 이로부터 유발되었다는 국제 곡물파동도 좋은 例가 될 것이다. 즉, 아무리 科學文明이 發達하고 있다 하여도 현재의 지식 수준으로서는 6個月 또는 1年 앞의 氣象을 정확히 예측할 수는 없는 것이며, 따라서 食糧生産에 관한 어떠한 예측도 정확하다고 볼수 없는 것이다. 이와 함께 國際農産物 去來도 國際政治의 흐름 및 다국적 기업의 영향 등에 의해 크게 영향을 받고 있으며, 이러한 추세는 앞으로도 계속 심화될 것으로 판단되고 있다.

따라서 食糧의 海外依存度가 크면 클수록 國際穀物需給에 차질이 생겼을 때, 그 效果가 國內市場에 미치는 파급효과는 더욱더 커질 것이다. 즉, 國際穀物市場의 不安定이 國內市場의 不安定 要因으로 作用하는 강도는 증가될 것이다. 따라서 國民生活의 필수품인 食糧의 海外依存度을 될수 있는한 낮추는 것이 좋다는 견해가 食糧安保의 측면에서 강조될 수 있는 것이다. 國內 糧穀需要量의 半이상을 輸入에 依存하고 있는 우리의 경우 國內 賦存資源의 效果的인 利用方案과 함께 우리 生活에 알맞는 食生活의 개발 및 유도 등이 요청되고 있는 시기이다. 이에 우리의 食糧需給 現況을 穀物을 중심으로 검토함으로써 向後의 糧政方向에 대한 理解 및 目標설정을 고찰해 보는 것은 중요한 일일 것이다.

Ⅱ. 食糧需給現況

1962年 經濟開發 5個年計劃의 本格的인 추진과 함께 國民經濟는 高度로 成長하기 시작하였으며, 國民所得 또한 급격히 증가하기 시작하였다. 이러한 工業化 과정에서 수많은 農村人口들이 좀더 나은 삶을 찾아 도시로 이주하는 현상이 나타났다. 이러한 工業化 및 都市化 과정에서 全般的인 食生活 構造의 變化가 나타났다. 즉, 전통적인 우리 主食이었던 쌀과 보리의 1人當 年間 消費量이 減少하는 경향이 나타

난 반면, 밀과 옥수수 등 주로 輸入에依存하는 穀物의 消費가 급격하게 증가하였으며, 이러한 변화 추세는 지금도 진행되고 있는 것이다. 특히, 肉類 消費의 增加와 함께 飼料用 穀物의 消費가 增加하는 가운데, 國內生産이 이에 따르지 못함으로써 穀物 自給率은 每年 下落하여 왔던 것이다. 이에 品目別로 消費趨勢를 간략하게 살펴보고자 한다.

표1. 主要 食品의 1人當 年間 消費量 推移*, 1965-88

單位 : kg

品目別	1965	1970	1975	1980	1985	1988	88/65 (%)
穀 物	188.8	219.4	207.3	195.5	181.7	173.8	92.1
쌀	121.8	136.4	123.6	132.7	128.1	122.2	100.3
보리쌀	36.8	37.3	36.3	13.9	4.6	2.0	5.4
밀	13.8	26.1	29.5	29.4	32.1	33.9	245.7
콩	4.4	5.3	6.4	8.0	9.3	8.3	188.6
서 류	7.3	10.2	7.1	6.3	3.1	2.3	31.5
옥수수	0.9	1.1	2.4	3.1	3.1	3.1	344.4
잡 곡	3.8	3.0	2.0	2.1	1.4	2.0	52.6
채소류	46.7	59.9	62.5	120.6	98.6	110.8	237.3
과실류	9.8	10.0	14.0	16.2	26.6	26.0	265.3
육 류	4.6	6.6	6.5	11.3	14.4	15.8	343.5
소고기	1.4	1.6	2.1	2.6	2.9	3.6	257.1
돼지고기	2.7	3.6	2.8	6.3	8.4	8.9	329.6
닭고기	0.5	1.4	1.6	2.4	3.1	3.3	660.0
우 유	2.1	1.8	4.4	10.8	23.1	33.8	1609.5
계 란	1.9	3.2	4.0	5.9	6.3	7.4	389.5
수산물	18.0	17.3	29.9	27.0	37.2	38.4	213.3

註 : 穀物 以外의 소비량 자료는 1987년 수치임.

資料 : 農林水産部, 「糧穀需給實績」, 各年度.

韓國農村經濟研究院, 「食品需給表」, 各年度.

米穀은 우리의 主食으로서, 農家所得 중에서 차지하는 所得比重으로서 뿐만 아니라, 都市家計의 食品支出 項目중에서도 가장 중요한 比重을 차지하고 있다. 따라서 米穀의 消費 및 生産動向은 農業政策중 중요한 역할을 담당하고 있다. 米穀의 1人當 年間 消費量은 1965年 121.8kg에서 1970년 136.4kg으로 증가하였다. 이는 經濟開發 初期에 國民所得水準의 向上과 더불어 절대빈곤 상황에서 탈피하는 과정에서 나타난 消費增加 현상으로 해석될 수 있을 것이다. 이와 같은 1人當 年間 消費量의 증가추세와 함께 全體 食用消費量의 增加 현상이 뚜렷하게 나타났다. 즉, 1962 양곡 연도의 食用消費量은 307萬 M/T 수준이었으나, 1970 양곡 연도에는 422萬 M/T 수준으로 약 37.5%의 증가를 기록했다. 이와같이 增加하는 米穀消費의 증가추세 하에서 米穀의 輸入 또한 60年代 중반이후 지속적으로 증가하기 시작하였다. 이에 政府는 米穀 抑制施策의 일환으로서 1967年부터 급식 판매업소에 25% 이상의 혼식을 장려하였으며, 1969年에 이르러서는 수·토요일에는 점심으로서 쌀을 원료로한 음식판매를 금지하였다. 이러한 結果, 70年代에 들어오면서 米穀의 消費減少 추세가 뚜렷하게 나타났는바, 1976年에는 1人當 消費量이 120.1kg에 도달함으로써, 1970年 對備 12%의 감소를 기록하였다. 물론, 이와같이 쌀소비량이 감소하게 된데에는 이 기간중에 혼식비율을 30%로 올리고, 쌀을 원료로 한 과자류나 엿류 등의 생산을 금지시켰으며, 7분도 이내의 쌀 사용을 권장한데 기인한바 크다고 할 수 있으며, 이와 함께 이러한 소비억제 시책에 국민들의 적극적인 호응이 뒤따랐기 때문에 가능하였다고 볼 수 있는 것이다.

이상과 같은 1人當 年間 쌀 소비추세의 감소와 함께 정부의 증산노력의 일환으로서 통일계 신품종의 개발 및 보급이 70年代에 들어 오면서 본격적으로 확대되었고, 이와 함께 生産量도 급격히 증가하였다. 이 結果 1977年에는 사상 초유의 기록인 500萬 M/T을 초과하는 生産量을 기록하였다. 이에 정부에서는 쌀막걸리의 제조 및 판매허용, 7분도 도정율 규제해제 및 쌀을 원료로 하는 加工消費 허용등 쌀소비 규제조치를 전면적으로 해제한 결과 쌀소비량은 다시금 증가추세를 나타냈다. 즉, 1979年의 1人當 年間 米穀消費量은 135.6kg으로서 1970年 수준과 비슷한 수준이였으며, 1976年 對備 13%의 증가를 기록하였다. 그러나 이러한 증가추세도 80年代에 들어오면서 다시 완만한 감소추세를 나타내고 있으며, 1988年 현재 122.2kg으로 잠정 집계되었고, 1989年에는 120.4kg 수준까지 하락할 것으로 예상되고 있다. 이와같이 80年代 들어와 1人當 米穀消費 추세가 감소하고 있는 것은 所得增加에 따라 肉類, 낙농제품 및 수산물 등 고단백 식품과 과실류 등 신선식품의 소비증가와 밀접한 함수관계가 있는 것으로 판단되고 있으며, 이러한 추세는 앞으로도 지속될 전망이다.

한편, 1人當 年間 보리쌀 消費量은 쌀의 소비억제

시책과 함께 一定比率 以上의 보리혼식을 의무화시킨 보리 소비촉진 시책에 따라 1975年까지는 약 37kg 수준을 유지하여 왔으나, 그 以後 급격한 감소추세를 나타내면서 1988年에는 2.0kg 수준으로 잠정 집계되고 있다. 즉, 1988年의 1人當 年間 消費量은 1975年 消費量의 5%를 약간 상회하는 수준이다. 이와같이 보리쌀의 1人當 年間 消費量이 減少趨勢를 나타내고 있는 것을 쌀 價格과 比較하여 볼때 중요한 사실을 찾아볼 수 있다. 즉, 1960年代 初半의 쌀價格에 대한 보리쌀의 相對價格을 年平的 都賣價格 基準으로 살펴볼 때 약 0.74 수준이였으나 60年代 中半以後 계속 하락추세를 나타내어 1975年에 이르러서는 0.43 수준까지 하락하였다. 즉, 보리 價格의 相對的인 下落과 함께 보리쌀의 消費量이 一定 수준을 유지하였다. 그러나, 70年代 중반이후 보리쌀의 相對價格이 지속적으로 하락하고 있는데도 불구하고 보리 소비량이 급격히 감소하기 시작하였다. 그러나 80年代 들어 와서는 보리쌀의 쌀에 대한 相對價格이 上昇하고 있는데도 불구하고 보리 소비량의 감소속도는 가속화되어 왔다는 사실이다. 이와같이 70年代 중반이후 보리쌀의 相對價格의 變化에도 불구하고 보리 소비량이 지속적인 감소추세를 나타내고 있는 것은 國民所得水準의 향상에 따른 食生活消費 유형의 변화와 함께 보리쌀에 대한 消費者의 선호도가 相對的으로 낮아졌기 때문으로 판단되고 있다.

밀가루의 1人當 年間 消費量은 1965年 13.8kg에서 1975년에는 29.5kg으로 급격히 증가하였으나, 그 이후 증가속도는 완만하게 나타나고 있다. 특히, 밀가루 消費量을 보리 消費量과 比較하여 볼때, 1965年에는 밀가루 소비량이 보리 소비량의 1/3수준을 약간 상회하였으나, 1977年 밀가루 소비량이 보리 소비량을 상회하기 시작하면서, 1988년에는 약 17배 정도나 더 많이 소비하게 되었다. 즉, 우리나라의 主食消費 유형이 전통적인「쌀+보리」형태에서「쌀+밀」유형으로 바뀌어 왔던 것이다. 바꾸어 말하면, 國內에서 增産이 可能한 보리쌀의 1人當 年間 消費量은 減少하고 있는데 반하여, 大部分을 輸入에 의존하고 있는 밀의 소비량이 急增하고 있다는 것은 食糧安保 측면에서 중요한 시사점을 주고 있는 것이다.

콩과 옥수수의 1人當 年間 食用消費量은 1960年代 以後 1980年까지 급격히 증가 추세를 나타냈으나, 그 以後에는 오히려 消費 추세가 정체되어 있는 것으로 판단된다. 한편, 薯類와 잡곡의 消費量은 1970年代 以後 감소추세를 나타내고 있다. 한편, 穀物 消費 전체로 볼때, 1960年代에는 증가추세를 나타냈으나, 1970年代에 들어서면서 현재까지 減少趨勢를 보여주고 있다.

穀物消費의 減少趨勢와 함께 農産物中 所得彈力性이 큰 肉類 및 낙농제품과 채소류, 과실류 등 신선식품의 소비는 급격히 증가하고 있다. 특히, 우유의 증가추세가 가장 크게 나타나고 있는 바, 1987年의 우유 소비량은 1965年의 소비량과 비교할 때 16배 이상의 증가를 보여주고 있다. 이러한 급격한 소비증가 추세의 한 요인으로는 60年代만 해도 우유의 소비량이 상대적으로 적었기 때문이라고 해석할수 있을 것이다.

이상에서 언급한 肉類 및 낙농제품의 消費增大와 함께 飼料穀物의 수요가 급격히 증가하였으며, 이는 곧 穀物 自給度를 下落시키는 主要 要因으로 作用하고 있다. 밀, 옥수수 및 콩으로 대표되는 사료곡물의 증가하는 수요분을 國內 生産으로 充足시키기에는 어려운 실정으로 판단되고 있다. 더우기 輕齊發展과 함께 계속적으로 向上될 所得水準과 人口增加 등을 감안할 때 사료곡물의 수요량은 급격히 증가될 전망이다. 따라서 증가하는 사료곡물 수요에 대처할 근본적인 대책이 마련되지 않는한 海外 穀物에 대한 依存度는 더욱 심화되어갈 전망이다.

여기서 飼料穀物을 포함한 穀物 全體의 自給率은 1965 糧穀年度에 93.9% 였으나, 1980 糧穀年度에는 56.0%로 下落하였으며, 1988년 糧穀年度 현재로 40%에 약간 미달하고 있는 실정이다. 穀種別로 살펴볼 때 서류만이 계속 自給을 유지하였으며, 主穀인 米穀의 경우 80年代에 들어와 거의 自給水準에 도달하였다고 볼수 있다. 반면에, 밀, 옥수수 및 콩 등의 自給率은 급격히 下落하여 全體 穀物自給度를 下落시키는 主要 要因으로 作用하였다. 특히, 肉類 및 낙농제품 등의 수요증가가 예상되는 상황하에서 옥수수와 콩 등 사료곡물의 수요는 더욱 증가될 것이 예상되므로 쌀과 보리쌀이 自給된다고 하여도 사료곡물의 획기적인 증산대책이 마련되지 않는한 전체 곡물자급율은 현재 수준보다도 더욱 하락할 것으로 전망되고 있다.

표2. 穀物 自給率 推移*, 1965~88

單位 : %

穀種別	1965	1970	1975	1980	1985	1988
穀物 全體	93.9	80.5	73.0	56.0	48.4	39.3
쌀	100.7	93.1	94.6	95.1	103.3	97.9
보리	106.0	106.3	92.0	57.6	63.7	100.9
밀	27.0	15.4	5.7	4.8	0.4	0.05
옥수수	36.1	18.9	8.3	5.9	4.1	2.5
콩	100.0	86.1	85.8	35.1	22.5	15.7
서류	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
기타 잡곡	100.0	96.9	100.0	89.8	11.6	48.8

* 糧穀年度 基準임.

資料 : 農林水産部 糧政局

Ⅲ. 要約 및 結論

人口增加와 所得水準이 向上됨에따라 糧穀需要는 급격히 증가하고 있는데 반하여, 都市化 및 工業化로 인하여 農耕地 面積은 감소하는 추세에 있다. 따라서 國內 糧穀生産만으로는 증가하는 國內 糧穀需要를 충당할 수 없어 每年 海外로부터의 糧穀輸入은 增加하는 상황에 있다. 이 結果 穀物 自給律은 每年 下落하여 왔다. 따라서 제한된 國內 土地興件하에서 급증하는 양곡수요에 효율적으로 대처하기 위하여 國內 農業生産을 조정함으로써 전체 양곡자급율을 제고시키는 것은 糧政의 주요 당면과제라고 할 것이다.

양곡 수요량의 반 이상을 해외 농산물 도입으로 충당하고 있는 현상황하에서 세계 곡물사정이 우리에게 유리하게 작용하기를 기대하기는 어려운 일이다. 특히, 기상이변이 속출하고 있는 가운데 우리는 세계기후가 항상 정상적이길 바라고, 그리고 세계 곡물생산이 항상 풍년이기를 기대할 수는 없는 것이다. 물론, 국토면적이 협소한 가운데 인구는 증가하는 추세속에서 우리의 양정이 선택할 수 있는 조치 또한 매우 제한적일 수밖에 없는 것 또한 사실이다. 그러나 그것이 비록 제한적이라 할지라도 우리가 택할수 있는 방향이 없는 것은 아니다. 예를 들어, 경제발전 과정에서의 농업의 역할과 관련하여 農業部門에 公共投資를 증대시킴으로써 農業生産能力의 제고와 함께 농업 관련산업을 발전시킴으로써 産業化를 예측할 수 있다는 農業需要 主導型 發展戰略을 재음미해 볼 필요성은 증대하고 있다. 물론, 이를 통한 농업생산 능력의 제고와 함께 生産者의 생산의욕을 고취시킬 수 있는 가격정책 등이 뒤따라야 할 것이다. 특히 效率적인 생산기반 구축을 위한 投資의 증대는 증산을 통한 국내 식량공급 능력의 증대는 물론 식량수입의 필요성을 감소시킬수 있는 것이다. 이는 예측할수 없는 국제 기상의 불안정성으로부터 탈피할수 있음과 동시에 국내 농업생산의 기상 의존도도 감소시킬수 있는 效果를 동반하는 것이다. 농업부문은 비농업 부문과 비교하여 볼때 아직도 勞動集約的인 산업이므로 농업부문에서 일정수준의 노동력을 흡수할 때 국가 고용측면에서도 좋은 발전 전략이 될 수 있을뿐 아니라 낙후된 농업부문의 발전을 유도할 수 있기 때문에 소득분배 측면에서도 좋은 效果를 얻을 수 있을 것이다.

(한국식량영양경제학술협의회 세미나초록집 발췌)

노사화합 더욱 다져 두손 잡고 함께 번영