

식량문제와 국민경제의 새로운 선택

성진근

충북대학교 농업경제학과

Another Choice of Korean Economic Policies for Food Security

Jin Keun Sung

Department of Agricultural Economics College of Agriculture, Chungbuk National University,
Cheong-ju, Korea

포식(飽食)의 시대와 식량 위기설

작년 말부터 국제곡물가격이 폭등하고 있는 가운데, 새로운 식량 위기설이 점차 무게를 더하고 있다. 닥쳐오고 있는 식량위기는 기상이변등과 같은 일시적 요인에 의한 것이 아니라, 지속적인 인구와 소득증가에 따른 세계식량수요 증가율에 미치지 못하는 식량공급상의 문제와 같은 구조적인 문제로 인식되는 까닭에 심각성이 있는 것이다. 이에 따라서 식량자급능력이 취약하여 국민 먹거리의 7할 이상을 해외수입에 의존하고 있는 세계 제 4위의 식량 수입대국인 한국은 식량확보를 위한 새로운 정책을 선택하지 않으면 안될 입장에 처하게 된 것이다.

지난 30여년간의 공업화 경제 성장이 성공적으로 진행되어 오는 동안 우리사회는 굶주림과 절대빈곤상태를 벗어나 포식과 풍요의 사회로 탈바꿈되어 왔다. 끼니를 거르며 굶는 실용이 어떠한지 경험하지 못한 사람들에게는 먹거리란 비만의 원인 쥘므로 생각될지도 모른다. 이것저것 양껏 챙겨 먹고는 살을 빼기 위하여 뜰나는 대로 부지런히 운동하고 사우나탕에 들락거리지 않으면 불어나는 체중을 감당하기 힘든 사람들마저 눈에 띄게 늘어난. 옛사람의 눈으로 보면 참으로 별난 세상으로 바뀌었다. 살빼는 약과 기구에 관한 광고가 신문과 잡지를 가득 채우면서 오랜만에 만나면서 나누는 인사말도 "진지 드셨습니까?"에서 "살 좀 빼시오"로 바뀌어지게 된 것이다.

지난 30년간(65~94) 국민 1인당 먹거리 소비량은 쌀은 89%, 보리쌀은 5%, 서류는 42%로 줄어들었지만 밀은 2.4배, 콩은 2.1배, 옥수수는 3.2배나 늘어났다. 특

히 쇠고기는 6.1배, 돼지고기는 7.5배, 닭고기는 11배, 우유는 무려 156배나 늘어났다. 채소류 역시 2.9배, 과일류는 4.2배로 늘어났다.

30년전에는 주로 곡물을 중심으로 한 먹거리로 배를 채웠는데 오늘날에는 곡물류는 다소 준 대신 축산물과 채소, 과일 등 고급음식으로 바뀐 식단을 즐기게 된 것이다.

이 기간 중에 국민 1인당 1일 영양공급량도 크게 변해졌다. 섭취열량은 '65년의 2,189Kcal에서 93년에는 2,863Kcal로 1.3배 증가했다. 단백질은 57.7g에서 90.8g으로 1.6배, 지방질은 15.2g에 72.9g으로 4.8배 늘어났다.

먹거리 내용은 풍족해지고 고급화되었지만 먹거리 비용이 가계비 중에서 차지하는 비중, 즉 앵겔계수는 이 기간 중에 56.7%에서 29.7%로 크게 낮아졌다. 30년 전에는 가계소비지출액의 절반 이상이 먹거리 때문에 지출되었으나 지금은 이전의 절반 정도만 지출해도 질 높은 먹거리를 충분히 즐길 수 있는 세상이 된 것이다.

풍족한 식량공급과잉시대를 배경으로 하여 진행되어 왔던 UR협상이 타결되고, 농산물 무역자유시대가 열리게 되면서 작년(1995년)부터 새로운 식량위기설이 대두되기 시작하였다. 그것은 최근 20년동안 세계의 식량소비증가율(58%)보다 생산증가율(54%)이 미치지 못하였기 때문에 '96년의 세계곡물재고량이 안전재고 수준을 크게 밑돌고 있다는 현실적인 이유뿐만 아니라, UR협정의 영향을 받은 각국 농업생산정책의 변화"와 날로 빈도가 심해가는 세계의 기상이변 등의 영향으로 세계 곡물생산량은 과거와 같은 증가추세를 견지하기는 어려울 것으로 전망하면서 새로운 식량위기에 대한 국제기구의 경

Table 1. 1인당 농산물의 연간 소비량 변화추이(1965 - 1994)

연도	양 곡 축 산 물											채소류	과실류
	계	쌀	보리쌀	밀	옥수수	콩	서류	쇠고기	돼지고기	닭고기	우유		
65	188.8	121.8	36.8	13.8	0.9	4.4	7.3	1.0	1.9	0.5	0.3	45.5	11.3
75	207.3	123.6	36.3	29.5	2.4	6.4	7.1	2.0	2.8	1.6	4.6	62.5	15.0
85	181.7	128.1	4.6	32.1	3.1	9.3	3.1	2.9	8.4	3.1	23.8	98.6	35.8
90	167.0	119.6	1.6	29.8	2.7	8.3	3.3	4.1	11.8	4.0	42.8	132.6	41.0
94	160.8	108.6	1.7	32.5	2.9	9.1	3.1	6.1	14.2	5.5	46.8	132.8	47.0
30년간 변화율 (%)	85.2	89.2	4.6	235.5	322.2	206.8	42.5	610	747	1100	15600	291.9	415.9

자료 : 농림수산부, 농림수산주요통계, 1995

고가 잇따르고 있기 때문이다.

본 논문에서는 식량문제와 관련된 우리의 인식이 기아의 시대에서 포식의 시대로 변해오면서 어떻게 왜곡되고 변해왔으며 우리가 당면하고 있는 식량위기를 극복하기 위해서 국민경제적 입장에서 어떤 선택이 필요한지에 대해서 논의하고자 한다.

식량(먹거리)에 대한 잘못된 인식

공업화 경제성장 추진정책이 성공적으로 진행되어 오던 동안 먹거리에 대한 국민적 인식 역시 크게 변해왔다. 이러한 변화는 소득성장에 따른 자연스러운 결과일 수도 있지만, 정책의 선택에 따라서 왜곡되어진 부분도 없지 않았다.

첫째, 먹거리는 크게 중요한 것이 아니라 인식이 형성된 것이다.

가계의 소비지출 중에서 먹거리를 위해서 지분되는 비중이 절반 이하로 줄어든 대신에 다른 소비지출 부문은 증가했기 때문에 먹거리 확보에 대한 관심이 역설적으로 줄어들게 된 것이다. 집집마다 마련되어 있었던 필수적인 혼수품이었던 뒤주가 어느 틈엔가 사라지게 된 것이 좋은 예이다. 먹거리는 생각만 있으면 항상 살 수 있으며 원하는 만큼 마련할 수 있으므로 별도로 비축할 필요가 없는 것이라는 인식이 그것이다.

둘째, 우리나라 농산물 값은 오르면 안된다는 인식이

- 1) UR협정에 따라서 각국은 증산의 동기로 작용해 온 가격지정 농업관련 각종 보조금을 삭감하고 있으며, 선진국들은 환경보전적인 농업진척을 위하여 휴경(休耕)과 비료·농약의 低投入農法(Low Input Sustainable Agriculture)을 권장하고 있으므로 앞으로의 세계 식량 생산이 이전과 같은 증가율을 보일 것으로 기대하기는 어려운 입장이다.

형성된 것이다. 우유 1l의 값은 900원인데 생수 1l의 값은 600원이고 수입생수는 1,200원이다. 쌀 한 홉의 값은 160원인데 껌 한통의 값은 100원에서 200원으로 올랐다. 4인 가족 기준으로 쌀 한가마니는 4개월분 식량이다. 쌀 한가마니 값을 16만원으로 치면 한달 가족 1인당 쌀 값은 1만원어치에 불과하다. 과연 우리나라 농산물 값은 소득에 비해서 비싸다고 할 수 있는가? 라면 한 봉지에 100원 할 때 쌀 한 홉의 값도 100원이었다. 이제 라면 값은 300원으로 올랐는데 쌀 한 홉은 겨우 160원이 되었다. 그런데도 불구하고 쌀값이 물가상승을 주도하고 있으며 너무 비싸졌다고 야단들이다. 물가당국은 물가안정을 이유로해서 '95년산 햅쌀을 대폭 방출하고 있다. 지난 1월에는 96만 9천섬, 2월에는 165만 5천섬, 3월에는 78만 3천섬을 풀었고 4월들어서는 20일 간격으로 50~70만섬을 그리고 5~6월중에도 20일 간격 원칙을 무시하고 수시로 쌀을 방출할 계획을 세우고 있다. 추곡수매가 끝나자마자 이를 다시 방출하고 있는 까닭은 쌀값을 끌어내리려는 물가대책 때문이다.

농산물 가격에 대한 이러한 인식은 공업화 성장을 뒷받침하기 위해서는 근로자의 임금억제가 불가피하고 이를 위해서는 농산물 값이 싸야 한다는 성장논리에서 연유된 바가 크다. 또한 물가안정을 위해서는 소비자 가계비에서 차지하는 비중이 가장 큰 농산물 가격의 상승을 억제해야 한다는 물가논리도 가세하였다.

물가당국에 따르면 지난 '90년부터 '94년까지 연평균 소비자 물가 상승률은 6.6%를 기록한 반면에 쌀값은 3.9% 상승에 불과하였다. 말하자면 '94년까지는 쌀값의 실질가격이 하락해 온 것이다. 그러다가 작년 추수기 이후의 쌀값 상승으로 겨우 '90년의 실질 가격 수준을 회복하게 된 것이다. '90년부터 '95년까지 일반미의 연평균 소비자 물가는 4.7% 오르는데 그쳤다. 그러나 같은 기

간 동안에 시내버스요금은 15.1%, 중고생들의 수업료는 15.2%, 시내전화료 22%, 상수도료 14% 등 공공요금은 쌀값에 비해서 크게 올랐다.

사실상 소비자 물가지수에서 쌀이 차지하는 비중은 '70년의 13.2%에서 '90년의 5.4%로 떨어졌고 다시 '95년에는 3% 수준 이하로 떨어질 전망이다. 그러므로 만약 쌀값이 10% 오른다면 '70년에는 물가에 1.3% 인상요인으로 작용하였으나 '95년에 이르러서는 0.3%의 영향밖에 미치지 못하는 것이다. 그럼에도 불구하고 정부는 각종 공공요금을 소위 「자율화」란 명분으로 스스로 인상시키고 있으면서도 물가불안을 농산물가격상승 억제 조치를 통해서 실현시키려는 오랜 전통을 계속 유지하고 있는 것이다.

셋째, 한국농산물 가격은 국제가격에 비해서 너무 비싸며, 게다가 국제농산물은 현재의 쌀 가격수준이 앞으로 계속될 것이라는 인식이 우리사회에 넓게 자리잡고 있다.

다수성(多收性) 종자의 개발과 이를 뒷받침할 수 있는 화학비료와 농약산업의 발전, 그리고 강력한 농업지원정책 등에 힘입은 녹색혁명(Green Revolution)의 결과 곡물 수입국들의 식량자급 능력은 '70년대 이후 계속 높아졌다.

이에 따라서 미국과 유럽연합지역(EU)등 선진국들이 경쟁적으로 시행해 온 농가에 대한 직·간접적인 각종 국내보조는 농산물 생산비를 인하시켜서 수출국들의 수출가격을 낮추게 하였다. 여기에서 농산물 수출보조금 전쟁으로까지 일컬어지는 경쟁적인 수출지원금으로 국제 농산물가격은 '70년대 후반부터 하향 안정적인 추세를 계속해 올 수 있었던 것이다.

이와는 달리 우리나라는 공업화 경제성장을 위한 재원 마련 때문에 농업부문 투자를 위한 여력(餘力)이 모자랐다. 오히려 농업선진국들이 행해 온 농업부문의 생산성 향상을 위한 투자와 각종 보조는 커녕 경제의 고도성장에 따른 소위 「개발인플레이」의 영향을 받아 농산물 가격은 국제가격에 비해서 계속 상승해 왔던 것이다.

농림어업 부문에 대한 구조개선과 기술개발, 그리고 생산자 소득지지를 위한 투자의 크기가 각 나라별로 어떤 차이가 있었는지를 알기 위해서 농림어업의 생산액(GDP)에 대한 농림어업부문 예산액의 비중을 나타낸 것이 Fig. 1이다.

한국의 경우 지난 20여년간 총산업생산액의 3~11%의 예산배분이 농업부문이 확대재생산(성장)을 위해서

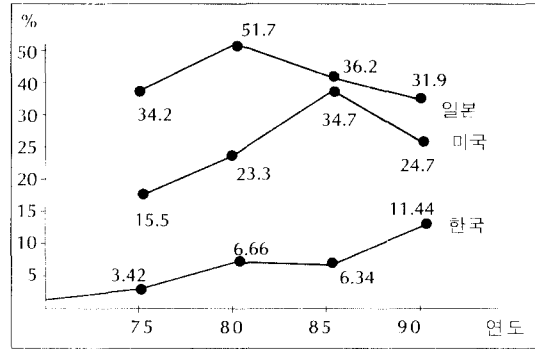


Fig. 1. 농림어업 산업생산액에 대한 예산액의 국별 비중(1975~1990).

이루어졌다. 이에 비해서 미국은 3~5배 수준이나 높은 16~25%의 예산배분이다. 그리고 일본의 경우에는 3~10배 수준이나 높은 32~52%의 높은 예산배분이 같은 기간 중에 이루어진 것이다.

이러한 투자(예산배분)의 격차에 따른 생산성의 상대적인 정체와 기간 중의 높은 경제성장에 따른 개발인플레이의 영향으로 한국농산물 가격은 계속적으로 상승해 온 반면 미국 등 농업선진국의 농산물가격은 하향 안정화 추세를 지속할 수 있었던 것이다. 이에 따라서 국내가격과 국제가격간의 격차는 점차 벌어지게 되었다.

지난 30년 간의 주요 농산물에 대한 국내가격과 국제가격간의 가격비율이 어떻게 변동해 왔는지는 나타낸 것이 Fig. 2이다.

1960~1964년간에는 우리나라의 농산물 가격은 국제가격보다 저렴하였다. 국제가격을 1로 할 때 쌀은 0.91, 밀은 0.92, 돼지고기는 0.95, 쇠고기는 1.05였다. 그러나 이러한 가격격차는 경제개발계획이 본격적으로 추진되기 시작한 1965년 이후부터 역전되어 오히려 국제가격보다 국내농산물 가격이 높아지기 시작함으로써 1985~1989년 사이에서는 2~4배나 벌어지게 된다.

UR협상이 타결되고 난 이후 각종 보조금의 삭감과 환경보전적인 농업질서의 권장으로 세계 농업생산의 증가율이 주춤해지면서 국제가격은 다소 오르기 시작하였다. 이에 따라서 국내외 국제간의 가격격차는 확대추세를 멈추고 '93년 이후 다시 축소되는 추세를 보이고 있는 것이다.

한국 농산물의 가격경쟁력이 지난 30여년 동안 크게 약화되어 온 것은 부인할 수 없는 사실이다. 그러나 그것은 농업선진국과 비교할 때의 농업정책 선택의 차이 때문에 유발된 결과이라는 점을 간과해서는 안된다. 즉 구

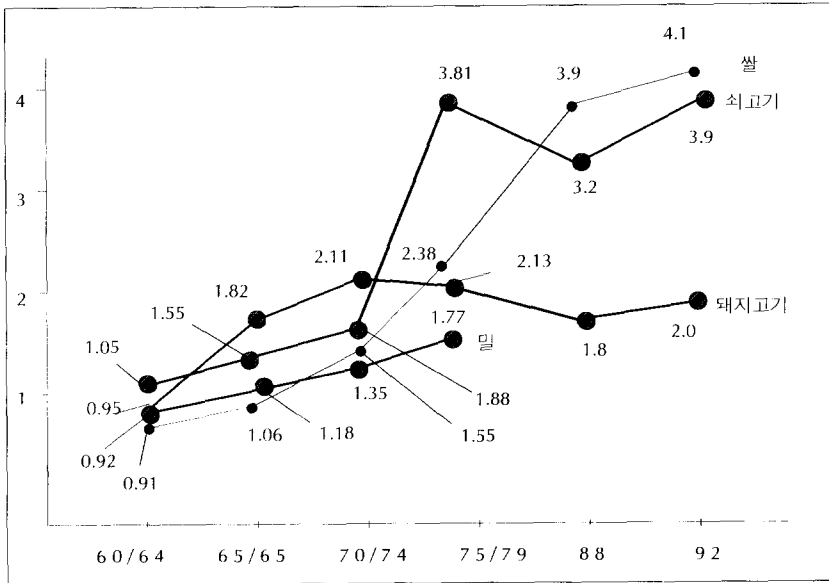


Fig. 2. 주요 농축산물에 대한 국내가격/국제가격 비의 변동 추이(단위 : 배수).

조개선과 농업기술혁신등을 위한 투자가 선진국 수준으로 회복되고 선진국의 과다한 국내보조나 수출보조등이 삭감되어 가면 한국농산물 가격은 국제가격 수준과의 격차를 크게 줄일 수도 있다는 사실을 알아야 한다는 것이다. 따라서 지나치게 벌어져 있는 가격 차이만을 이유로 한 「한국농업 한계론」과 같은 터무니없는 패배주의에서 하루 속히 벗어나야 할 때인 것이다.

더구나 국제 농산물 가격은 현재의 저렴한 수준을 앞으로도 계속 유지할 수 있을 것이라고 전망하기도 어렵다.

국제가격 자체는 농업선진국들의 막대한 국내보조와 수출보조 등 지원정책에 힘 입어서 과잉생산과 보조금지 불로 크게 왜곡되어 있는 상태이다. 따라서 선진국들의 환경보전적인 질서로의 전환추세가 강화되고 UR 협상에 따른 보조금 삭감이 진행되어 가면 과잉생산 규모는 감소될 수 밖에 없다. 그러나 개도국의 식량수요는 꾸준히 증가할 전망이므로 국제가격은 오르게 될 수 밖에 없다. 더구나 보조금의 감축은 직접적으로 생산비 인상요인으로 작용해서 국제가격의 상승을 부추기게 될 것이다. 더구나 전세계적으로 날로 빈도가 높아지고 있는 가뭄, 홍수, 이상저온현상 등 기상이변 때문에 곡물농사의 흉작이 되풀이하면 국제곡물가격은 폭등하게 되는 사태마저 예상할 수 있다.

식량수입국가들은 값이 쌀 때에 조금이라도 더 사서 비축하려 한 터이고, 식량수출국가들은 값이 더 오르고

난 후에 팔기를 원하기 때문에 수출을 피하려 한다. 이 때문에 국제식량가격은 일단 오르기 시작하면 단숨에 몇 배씩 오르는 게 그 동양의 경험이었다.

상상하기조차 싫은 일이지만 불행히도 국제식량가격이 폭등하기 시작하고 그나마 충분한 식량을 사올 수도 없는 식량위기나 현실화되었다고 생각해 보자. 국민 네 사람 중에서 겨우 한 사람 분만 자급할 수 있는 처지로 국내자급율이 이미 낮아졌다란 점, 싱가포르나 홍콩처럼 인구규모나 작은 도시국가도 아니란 점도 미리 고려해 두자. 또한 농지를 비롯한 농업생산자원은 일단 다른 용도로 전환되면 다시 농업용도로 바꾸기가 어렵다는 점도 기억해두자. 더구나 아프리카의 사하라사막 주변국가나 방글라데시등 최빈국의 처지에서 국제적인 동정을 구걸할 처지도 아니란 점도 잊지 말자. 식량값 폭등으로 인한 불가혼란도 혼란이려니와 먹거리 부족 사태로 인한 국가 혼란을 무순 수로 진정시키겠는가. 비상시에 식량안보능력의 약화로 우리 사회가 치루어야할 사회적 비용은 정권은 물론 나라 자체마저 뒤흔들 정도로 엄청나게 클 것이다. 그러므로 최소한의 식량안보능력을 유지하기 위한 정책선택은 우리 사회의 안정과 번영을 담보하는 수준의 개념으로 취급되어야 하는 것이다.

국제 식량수급전망에 대한 바람직한 인식

우리나라의 식량자급율은 계속 낮아져 왔으며 앞으로

도 속도의 차이는 있겠지만 더욱 낮아지게 될 것임을 부인하는 사람은 없다. 국민식량의 대외의존도가 갈수록 높아질 것이란 입장에서 본다면, 우리의 식량안보는 국제곡물시장의 장기수급전망이 어떠한 것인지에 따라서 그 안전수준이 크게 좌우될 것이다.

여기에서는 세계 식량수급전망에 관한 대표적인 연구 결과들을 종합하여 분석함으로써 우리의 식량안보에 대한 무관심과 지나치게 낙관적인 인식을 경계하고자 한다.

1. 세계의 식량수요전망

앞으로 30년 이후인 2025년에 가서 세계 식량수요는 현재의 두배 이상으로 증가하게 될 것이란 전망에 대부분의 견해는 일치하고 있다. 이를 뒷받침하는 이유는 인구증가와 소득증가 등으로 크게 나누어서 설명되어진다.

먼저 2025년의 세계인구는 85억명에 달할 것으로 추정된다. 증가되는 인구는 대부분 개도국에서 발생하여 1985년의 세계인구 48억명의 75%가 개도국 인구였으나 2025년에는 83% 이상이 될 전망이다. 아시아지역 인구는 현재보다 두 배가 증가한 40억명으로, 사하라 이남 아프리카는 현재보다 세 배가 증가한 13억명으로 증가할 전망이다. 이에 따라서 이들 지역의 영양부족인구는 현재의 7.5억명에서 10억명이상으로 증가하게 될 전망이다.

다음으로 도시화의 진전에 따라서 개발도상국의 인구는 현재에는 31%가 도시에 거주하고 있지만 2025년에 가서 그 인구비율은 57%로 증가하게 될 것이란 점이다. 이에 따라서 증가하고 있는 도시주민을 부양하기 위한 식량의 운송, 보관 등의 유통하부구조의 문제까지 가세하여 개도국의 식량안보문제를 더욱 악화시킬 소지마저 커지고 있다.

인구증가 뿐만 아니라 개도국의 경제성장에 따른 소득증가도 식량수요를 증가시키는 요인이다. 소득증가에 따른 1인당 영양섭취량의 증가는 식량수요를 증가시키게 된다. 가난한 나라의 영양섭취량은 일반적으로 2,100Kcal~2,400Kcal 수준이나, 경제성장이 이루어짐에 따라 20% 이상 증가된 2,800Kcal~3,000Kcal 수준으로 확대된다는 것이 그 동안의 역사적인 경험이었다. 또한 식품소비패턴도 근채, 괴경(塊莖) 등 저급 농산물에서 쌀, 밀 등 고급곡물과 축산물 및 채소로 전환되기 때문에 식량수요증가를 더욱 가속시키게 된 것이다.

2. 세계의 식량공급전망

세계식량수요의 전망에 대해서는 대부분의 견해가 일치하지만 공급측면에 대해서는 낙관론과 비관론이 서로 대립되고 있다. 가장 명확하고 포괄적인 낙관론의 대표적인 견해는 Mitchell과 Ingco의 논문에서 볼 수 있다.

그들은 실질식량가격, 소비자의 섭취가능열량, 1인당 식량생산 등 세 가지 지표를 사용해서 과거의 세계식량사정을 평가하였는데 그들은 1960년보다 1990년의 세계식량공급사정은 확실히 개선되었다는 것에서부터 그들의 논의를 출발하고 있다²⁾.

이 연구는 세계의 인구증가율이 현재의 연간 1.74%에서 2010년에는 1.4%로 하락하게 될 것이고, 세계의 곡물생산이 2010년까지 연간 2%씩 증가할 것이라는 가정하에서 의태분석(Baseline Simulation)을 시행하였는데 그 결과는 세계식량생산이 수요의 증가율을 웃돌아서 증가하게 될 것이라고 결론짓고 있다.

이 연구의 중요한 결론을 요약하면 다음과 같다.

지역적 불균등문제가 있음에도 불구하고 세계식량사정의 전망은 양호하다. 세계의 식량사정은 과거 30년간에 극적이라할 정도로 개선되었고, 앞으로 2010년까지도 매우 좋은 방향으로 개선될 것이다. 그러나 이러한 개선은 식량생산이 과거의 추세대로 지속적으로 증가할 것인가의 여부에 좌우된다.

이를 위해서는 작물수령증대를 위한 보다 적극적인 조사연구와 여타의 생산재투입을 계속해야 할 필요성이 있다는 것이다.

이와 유사한 결론을 내린 연구는 국제식량농업기구의 연구³⁾와 국제식량정책연구소⁴⁾의 연구에서도 볼 수 있다.

이러한 낙관론적 견해의 결론은 지구 전체의 식량생산은 수요증가 추세와 동일한 페이스로 증가하게 될 것이라는 점이다. 그러나 그들은 사하라 이남 아프리카 및 남아

2) Donald Mitchell & Merlinda Ingco : The World Food Outlook, 1993. "개발도상국에 있어서 1인당 칼로리 공급량은 30년동안 27% 증가하였으며 1인당 식량공급량은 안정적인 증가추세를 보였다. 또한 실질 식량가격 역시 1세기 동안 계속적으로 하락하였다는 것이다."

3) FAO : Agriculture : Towards 2000

4) M. W. Rosegrant & M. Agcaoili : Global and Regional Food Demand, Supply and Trade Prospects to 2010, International Food Policy Institute(IFPRI), 1994

시아지역에서 영양불량의 문제가 계속될 것이란 점을 지적하고 있으며, 앞으로 20년 이후의 식량사정에 대한 장기전망에 대해서는 침묵을 지키고 있다는 점이 특징이다.

한편 식량사정에 대한 비판론을 대표하는 연구는 Brown과 Kane의 공동저서인 “기아의 세기”에서 찾아볼 수 있다⁵⁾.

이들은 1950~1984년간에 곡물생산은 연간 3%로 증가하였으나 그 증가율은 1985~1993년간에는 연간 1% 전후까지 떨어지고 있음을 먼저 지적한다. 과거의 식량 수요는 어류, 가축, 작물 등 세 부분에서 충족되었는데 어류생산고는 이미 생물학적 한계에 도달했으며 방목지의 가축부양능력도 이미 생물학적 한계를 넘었으므로 장래의 식량수요는 작물생산체계에만 의존하게 되었는데 이마저도 다음과 같은 요인 때문에 비약적인 증수를 기대할 수 없다는 것이다.

① 미이용(未利用) 농업기술의 축적분이 계속 축소되고 있다.

② 농지의 집약적이용을 위한 관개농지의 확대에 필수적인 물수요도 수리학적(水理學的) 측면에서 한계에 이르고 있다.

③ 비료의 추가사용분에 대한 작물의 한계생산력이 계속적으로 감퇴하고 있다.

④ 공업화 및 도시화로 인해서 경지면적의 상실이 높은 속도로 계속 진행되고 있다.

이 연구의 중요한 결과를 요약하면 다음과 같다.

과거 10년간(1984~1993) 세계인구 1인당 곡물생산량은 364kg에서 302kg으로 감소하였으며 생산량에 대한 비율로 표시한 세계의 곡물재고는 현재 최적수준에 와 있다. 미국과 EU등의 휴경농지를 모두 투입한다고 하더라도 세계의 곡물재배면적은 1.6% 증가하는 효과만 있을 뿐이다.

반면에 세계 최대의 농산물 생산국인 중국에서는 매년 경지면적의 1%에 해당하는 100만ha의 경지가 농업외(農業外)로 전용되고 있기 때문에 일본, 한국, 대만의 경험과 유사하게 경지면적은 대폭 줄어들게 될 전망이다⁶⁾. 이에 따라서 중국의 곡물생산량은 1990~2030년간 6,600만톤이 감소하게 된 것이고 수입은 2억 1천만톤으로

증가하게 될 것⁷⁾이란 점이다.

이 밖에도 녹색혁명의 한계에 따른 곡물수량증가율의 감소현상과 농업인구에 대한 투자의 감소 그리고 비료와 농약의 저투입 지속적 농법의 채택 등 환경보존 측면으로부터의 압력등을 고려한다면 세계의 곡물사정은 인구 부양능력의 한계에 이미 도달해 있다는 것이다.

세계은행(IBRD)과 유엔 식량농업기구의 곡물전망에 따르면 세계곡물생산량은 '90년의 17억 8천만톤에서 매년 2천 6백만톤~2천 8백만톤씩 증가하여 오는 2010년에는 23억 5천만톤으로 30% 정도 증가하는 것으로 되어 있다. 그러나 실제 곡물 생산량은 '91~'95년에 걸쳐 오히려 1억~2억톤 줄어 들었다. 권위있는 국제기관의 국제 곡물생산 전망이 '90년 이후 크게 어긋나기 시작하고 있는 것이다. 이에 따라서 새로운 식량위기에 대한 경고가 최근에 잇따르게 된 것이다(Fig. 3).

3. 식량수급전망, 어떻게 받아들여야 할 것인가?

이러한 식량수급에 관한 낙관론과 비관론 중에서 어떠한 전망이 정확한 것이라고 평가하기는 대단히 어렵다. 그러나 위의 두 가지 상반된 입장은 다음과 같은 세 가지 지표가 앞으로 어떻게 변화하게 될 것인지에 따라 그 진위가 판가름나게 될 것이다⁸⁾.

① 앞으로의 곡물생산의 수량(收量 : 단위토지당 생산량) 증가율이 어떻게 진전될 것인지

② 농업생산을 위해서 새로 추가되거나 상실될 토지면적은 어떠한 것인지, 특히 생산성이 높은 관개가능 토지면적은 어떻게 변하게 될 것인지

③ 식량생산능력을 저해하는 토지의 물리적능력의 약화 등 환경열악화의 영향이 어떻게 변하게 될 것인지 하

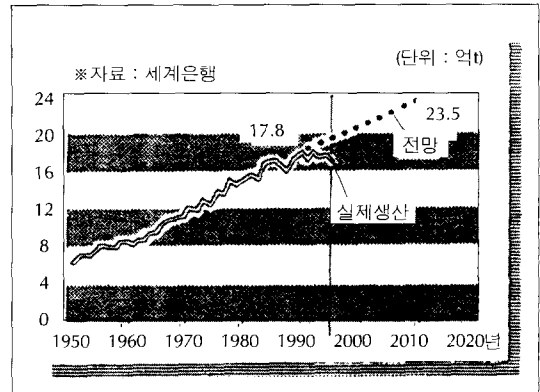


Fig. 3. 세계 곡물 생산 전망과 실제.

5) Lester Brown & Hal Kane : Full house : Reassessing the Earth's Population Carrying Capacity. 1994

6) 일본, 한국, 대만 등 3국은 공업화로 인해서 1950~1990년간 40년동안 총 경지면적이 900만ha에서 800만ha로 줄어들었다.

7) 이것은 91/92년도 세계곡물교역량 2억 1천 200만톤과 같은 양이다.

는 지표가 그것이다.

낙관론자들은 최근 수십년간의 생산증가율(연평균 2%)이 앞으로도 계속될 것이라고 가정한 반면, 비관론자들은 수량증가율이 최근 10년동안에는 연간 1% 정도로 크게 떨어졌기 때문에 이를 기준으로 장래의 곡물생산량을 예측하였다. 그러므로 수량증가율에 있어서 연간 1% 이상의 차이가 있고 이를 30년간의 복리로 계산하면 예측기간 말에는 대단히 큰 차이가 나게 된다. 더구나 농지가 다른 부문의 용도로 전용(轉用)되는 것에 추가하여 제한된 수자원을 두고 도시부문과의 경합이 치열해짐에 따라서 집약적으로 이용되고 있는 생산능력이 높은 관개농지면적이 불가피하게 감소하게 될 것이란 점, 그리고 환경악화의 영향으로 앞으로의 농업생산은 비료와 농약사용량의 억제 등 시책으로 현재의 기술체제 아래에서는 지속적인 증가를 기대하기 어렵다는 점 등을 고려한다면 과거와 같은 높은 생산수량증가가 불가능하게 될지도 모른다.

또한 현실적으로 개도국에서는 자본·기술제약과 환경상의 제약으로 생산량의 비약적인 증가는 한계가 있기 때문에, 앞으로 지구 전체의 곡물생산량이 연간 2% 이상씩 증가하기 위해서는 선진국 지역에서 연간 4% 이상의 여태까지 이룩하지 못했던 높은 생산증가율이 실현되어야 가능하다는 점마저 고려해야 한다.

1994년과 1995년도의 세계전역에 걸친 기상이변으로 인한 영향으로 1996년도의 세계곡물 재고량의 위험수준 이하로 떨어지게되면서 새로운 식량위기가 대두되고 있다. 그러나 국민식량의 대부분을 해외수입에 의존하고 있는 우리나라에서는 놀랍게도 식량위기를 일시적인 현상으로 간주하는 낙관론이 지배하고 있다.

그러나 이러한 낙관론은 대단히 위험하고 무모한 단견이라 하지 않을 수 없다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 미국 등 부유한 나라의 식량생산이 과잉상태라고 해서, 우리의 식량자급도가 위험수위 이하로 떨어지고 있음을 방치해도 된다는 논리는 성립될 수 없다.

둘째, 연간 2% 이상의 식량증산요구를 대부분 부담해야 할 선진국의 식량증산전망이 밝지 못하다. 농업기술개발과 농가소득을 뒷받침해 줄 농업지원자금이 선진국에서 삭감되는 추세에 있고, 환경악화를 무릅쓰면서까지 농업증산을 강행할 정책의지가 약해지고 있다. 단적인

예로 UR 협상 이후 대부분의 농가소득지지 수단은 휴경(休耕)등 환경보전형 농법(農法)과 연계되는 방향으로 전환되고 있다.

세계, 개도국의 농업개발을 위한 원조기관 또는 국제개발기관의 자금지원이 냉전종식 이후 선진국의 재정위기가 심화됨에 따라서 전반적으로 감소되는 추세에 있다. 이에 따라 개도국 정부의 농업개발정책은 자금부족 때문에 그 효과가 지지부진한 실정이다.

내재, 세계 식량위기를 타개할 수 있는 가장 큰 기대는 퇴조하고 있는 녹색혁명에 대신할 수 있는 생명공학적인 농업기술의 개발에 걸려있다. 이러한 연구가 개시되어 대폭적인 증산이 이루어질 때까지 적어도 20년의 세월이 요구된다. 그러나 20년 이후에는 식량소비 인구가 20억명 이상 늘어나게 될 것이고 그 태반이 도시지역에 살게 될 것이므로 신기술에 의한 증산효과는 도시지역의 증가하는 인구를 부양하기에도 벅갈것이다.

과거 40년간 세계식량생산량은 두배로 증가했는데, 그 원천은 경지면적의 확대와 관개에 의한 토지이용의 집약화, 그리고 단위당 수량(생산성)의 증가등 세 가지 요인에 의존했다.

과거 40년동안 경지면적과 관개면적은 인구증가 속도에 대응할 정도로 확대되어 왔으나 최근에 들어서 그 증가율은 크게 둔화되고 있기 때문에, 앞으로 30년 동안 세계 식량을 두 배로 증산하기 위해서는 주로 생산성 향상에 의존하지 않으면 안된다. 그러나 식량생산을 위한 토지등 자원부존조건이 윤택하고 생산성 향상을 위한 기술개발조건이 갖추어진 선진국에서는 자국내의 식량공급 조건이 충족된 상태이기 때문에 식량이 부족한 나라들의 기술개발에 대한 관심을 자금지원등 구체적인 행동으로 나타내기에는 자국내의 사정, 즉 재정위기가 너무 심각한 상태이다.

이에 따라서 식량공급문제는 기본적으로 개별국가의 책임문제로 남겨지게 된 것이다. 다시 말하면 세계 각국은 자국의 식량안보에 대해서는 자신이 스스로 책임을 져야 한다는 것이다⁹⁾.

식량안보를 위한 정책의 선택 방향

1. 식량안보의 개념과 전략

「식량안보」란 UR 농산물협상 과정에서도 별도 의제

8) Alex F. McCalla, Agriculture and Food Needs to 2025: Why we should be concerned, The World Bank, 1995

9) Alex F. McCalla : 위의 논문(1995)

로 채택될 정도로 세계인의 관심을 모으고 있는 과제이다. 그러나 놀랍게도 이에 대한 뚜렷한 정론이 확립되어 있지도 않고 이를 위한 구체적인 준비조차 국제적으로 추진되어 있지 않은 상태이다.

인류사회의 번영에 결정적인 촉매 역할을 할 수도 있는 이토록 중요한 이슈가 왜 국제사회 공통관심사의 우선순위에서 뒤로 밀리고 있는가. 그것은 아마도 국제 경제질서를 주도하고 있는 미국을 비롯한 경제대국들이 식량안보문제가 공론화되는 것을 꺼리고 있기 때문일 것이다. 부유한 서방선진국들은 식량생산 능력이 충분하며, 식량이 남아돌기 때문에 재고량관리 문제로 오히려 골치를 앓고 있는 상태이다.

반약 식량안보문제가 세계적인 이슈로 등장하게 되면 식량이 충분한 선진국들은 다음과 같은 부담을 지게 될 것이 뻔하기 때문이다.

첫째, 먹거리 문제로 고통을 겪고 있는 빈곤국가들에 대한 식량원조를 획기적으로 늘리기 위해서 그들 사회의 부(富)와 번영의 일부를 희생할 수 밖에 없다.

둘째, 절대빈국이나 개도국들로부터 흘러넘치고 있는 경제난민(難民)들을 이민(移民)의 형식으로 받아들이지 않을 수 없다.

세째, 각국의 식량안보정책을 선택적으로 허용하면 식량공급권을 방위하여 세계경제질서를 지배하려는 그들의 세계경영전략이 약화됨을 감수해야 한다.

이에 따라서 식량안보에 대한 논의는 세계의 총량적인 식량수급상의 균형이라든가, 선진국에서 보유하고 있는 엄청난 식량재고유이라든가, 환상적인 농업기술개발의 전망이라든가 하는 이슈에 가려져서 가난한 나라들의 국내분제로 존재해 올 수 밖에 없었던 것이다.

세계 전체로 봤을 때에는 식량수급상의 균형이 이루어지고 있으므로 식량안보란 하찮은 이슈일 수도 있다. 그러나 식량부족으로 고통을 겪게 될 당사국일 경우에는 정권과 나라마저 잃게 될 수도 있는 치명적인 이슈가 될 수도 있다는 점을 한시라도 잊어서는 안된다.

특히 좁은 땅에서 많은 인구를 부양하고 있기 때문에 식량자급율이 낮을 수 밖에 없는 우리나라의 경우 세계화를 준비하는 자세에서 가장 소홀히 될 수 밖에 없는 부분이 식량안보의 문제이라는 점을 강조하지 않을 수 없다.

왜냐하면 모든 문제는 세계화가 가능하지만 식량안보만큼은 당사국의 문제로 되어 있는 것이 오늘날의 국제경제질서이기 때문이다.

식량안보는 그 나라가 처한 위치에 따라서 여러 가지로 정의되고 있다.

이에 대한 국제연합(UN ACC/SCN, 1991. 6)¹⁰⁾의 최근 정의는 다음과 같다. “가족의 건강한 생활을 위해서 필요한 식품에 대한 접근 기회를 보장할 수 있는 가구(Household)는 식량보장이 된 상태”이며, “그러한 접근기회를 잃을 수 있는 위협에도 처해 있지 않은 상태”가 식량안보가 이루어지는 조건이란 것이다. 여기에서 필요한 식품이란 “식품의 질, 양적인 측면뿐만 아니라 식품의 안정성이나 문화적인 측면에서 가구에에게 적합해야 한다”는 조건이 첨부되어 있다.

이러한 식량안보의 개념에는 「필요한 식품」에 대한 사람들의 「접근기회 위협성」이 강조되고 있다는 점에 유의해야 한다.

국민들이 직면하게 될 수 있는 식량의 불안전상태는 구조적인 것과 일시적인 것 등 두가지 형태로 나누어 볼 수 있다. 국민들이 생산을 통해서나 시장을 통해서도 충분한 식품을 계속적으로 획득할 수가 없는 상태가 구조적인 불안전 상태로서 주로 절대빈곤 때문에 유발된다. 반면에 일시적인 불안전 상태는 일시적으로 발생한 식품가격이나 생산, 그리고 소득상의 불안정 때문에 국민들이 충분한 식품을 획득하지 못하는 경우이다. 아프리카 지역의 나라들이 겪고 있는 식량의 불안전 상태는 구조적인 상태로 볼 수 있으며 100년만의 흉수로 겪고 있는 북한의 식량불안전 상태는 계속 되어온 기근상태와 이어지면서 구조적인 식량불안전 상태로 연결될 전망이다. 아프리카 지역의 경우 한발로 인한 일시적인 불안전 상태가 계속되면서 잦은 내란과 함께 최악의 구조적인 불안전 상태로 이어지는 것이나 선진국의 식량수급수치 때문에 걸프전 당시의 이라크가 처했던 일시적인 식량불안전 상태가 전쟁 이후에도 구조적인 기근상태로 이어지고 있는 것이 좋은 예이다.

국민들이 이용할 수 있는 식품이 그 사회에 얼마나 준비되어 있는지(Availability of Food), 식품획득을 위한 국민들의 어려움은 어떠한지(Access of food), 그리고 이용가능성이나 접근에 따른 위험은 어떤 정도인지(Risks to either availability or access)하는 문제¹¹⁾가 어떤 사회의 식량안보 수준을 결정하는 핵심적인 요

10) United Nations Administrative Committee on Coordination-Subcommittee on Nutrition의 정의임. 자료: International Food Policy Research Institute, Food Security of the Poor, Concept, Policy, and Programs, 1992, pp6~7

인이 된다. 그러므로 가장 효과적인 식량안보정책이란 각 사회의 식량안보 수준을 가장 최소비용으로 유지해 나가는 동시에 장애에 가셔도 이를 지속적으로 유지해 갈 수 있는 정책이어야 한다.

우리 사회가 현재 상태에서는 먹거리가 충분히 확보되어 있으며 국민소득도 안정적으로 증가하고 있으므로 식량안보 수준은 매우 높은 나라이라 할 수 있을지도 모른다. 그러나 안으로는 농지와 농업노동력 등이 급격히 줄어서 식량자급능력이 급격히 떨어지고 있으며, 밖으로는 국제식량재고가 급속히 줄고 있는 등의 여건변화를 감안한다면 지속성이란 관점에서 우리의 식량안보는 이미 위험수준에 육박하고 있으므로 문제가 되는 것이다.

일반적으로 한 사회가 어떤 경우에 처했을 때, 식량안보상 위험은 커지게 되는가?

자급자족적인 폐쇄경제 하에서는 그 사회의 식량생산 능력과 가격조건, 그리고 국민소득수준과 소득분배상태 등 국내조건에 따라서 식량안보 수준이 결정되었다.

그러나 세계는 국경의 개념마저도 모호해지고 있는 자유무역시대로 접어들고 있으므로, 국제적인 식량수급과 가격변동 등 국제식량교역조건의 변화에 한 나라의 식량안보는 보다 큰 영향을 받게 되어 있다. 따라서 개방화시대에서는 국제농산물 무역질서가 붕괴되었을 때 식량수입국가는 식량안보상의 위험에 직면하게 된다.

국제농산물 무역질서의 붕괴는 다음과 같은 두가지 양상으로 나타날 수 있다.

첫째, 국제농산물 가격이 예상치 못한 정도로 폭등하게 되거나, 지속적으로 상승하게 될 경우이다. 이 때 식량의 해외의존도가 높은 나라는 식량을 충분히 수입할 수 있는 외화사정의 문제, 그리고 식량 값의 상승으로 인한 국내물가 불안문제에 노출될 수밖에 없다.

둘째, 국제농산물 수출시장에 대한 접근 자체가 수출국의 사정, 또는 국제정치경제적인 입장에서 제한될 경우이다. 충분한 외화를 수입국이 준비하고 있다하더라도 원하는 품질과 수량의 농산물을 원하는 시기에 수입할 수 없는 형편에 처하게 될 때 식량수입국의 식량안보는 크게 위협받게 될 것이다. 수출국의 수출제한조치나 수출금지조치, 또는 국지전(局地戰)의 발생으로 식량수출입이나 운송등이 어려워질 경우가 대표적인 예이다. 따라서 식량수입국가의 입장에서 선택할 수 있는 식량안보를 위한 전략은 국제농산물 무역시장의 붕괴로부터 초래

될 충격을 완화시키는데 집중되어야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 최소한의 식량을 자급할 수 있는 생산기반을 유지해나가야 한다. 또한 비상시를 대비한 적정수준의 양곡비축과 소비대책이 준비되어야 한다. 바람직하기로는 농업자원이 풍부한 외국에 대한 개발부자를 통하여 해외에서라도 국내식량을 공급할 수 있는 생산기반을 갖추어 나가야 한다.

이러한 모든 일은 다소 비효율적이고 비용이 많이 요구되더라도 우리 사회의 안정적인 발전을 담보하는 보험과는 같은 투자전략이므로 마치 국방을 위한 투자와도 같이 평소에 준비해 나갈 필요가 있다.

2. 식량안보를 위한 정책

1) 식량안보를 위한 정책들의 확립

한국은 전통적으로 대륙(중국)과 해양(일본)세력 사이에서 끊임없이 전란의 피해를 입은 나라이다. 오죽했으면 “밤새 안녕히 주무셨습니까?”라고 안부를 물으며 살아왔겠는가? UR 협상에 입해서도 한국이 농산물의 자유무역을 반대해 온 으뜸되는 이유는 식량안보상의 취약함이었고, 이것이 국제사회에서 받아들여졌기 때문에 국민 주식인 쌀의 개방조건만은 예외적으로 취급받을 수 있었던 것이다.

그러에도 불구하고 너무나 허술한 식량안보를 위한 우리 사회의 인식이나 정책은 UR협정 이후에도 전혀 달라진 점이 없다.

첫째, 쌀만 완전자급되던 식량안보는 달성된다는 인식의 허술함이다. 예컨대 축산물의 높은 자급율의 배경에는 엄청난 사료곡물의 수입이 있다. '95년도의 경우와 같이 국제사료 곡물가격이 계속적으로 오르는 등 사료곡물 수입에 이상이 생기면 축산물가격의 폭등이 불가피하게 되고 국민식품공급 계획은 차질을 빚게 된다. 마찬가지로 밀은 쌀의 32% 수준의 열량을 공급하는 국민주식이 되고 있음에도 불구하고 국내 소비량의 0.5%만 자급하고 있으면서 밀 증산운동은 민간적노력(우리밀살리기운동본부)에 전적으로 위임되고 있다. 곡물별로 농산물 종류별로 식량안전 보장계획은 어떤 정도로 마련되어 있는지, 그리고 유사시에 국민의 최저 영양열량을 구체적으로 어떤 농산물을 중심으로 하여 공급할 것인지, 쌀마저도 충분한 자급이 어려워지고 있는 입장에서 우리의 허술한 식량안보 인식을 깊이 반성하고 재정비해야 한다.

둘째, 식량안전보장을 위한 정책수단의 허술함이다. 일반적으로 식량안전보장을 위해서는 ① 식량의 비축,

11) IFPRI : Food Security of the Poor, 1992, pp6~10

Table 2. 쌀 생산과 소비의 변동추이

단위 : 천ha, 천톤, %

연 도	재배면적	증감면적	생산량	증감량	소비량	증감량	1인당 연간 소비량	재고량	증감량	쌀 자급율
1986	1,236		5,607		5,805		127.7	1,249		96.9
1987	1,262		5,493		5,617		126.2	1,239		99.8
1988	1,260		6,053		5,661		122.2	1,121		97.9
1989	1,257		5,898		5,602		121.4	1,572		108.1
1990	1,244		5,606		5,444		119.6	2,025		108.3
1991	1,208		5,384		5,478		116.3	2,141		102.3
1992	1,157		5,331		5,524		112.9	1,999		97.5
1993	1,136		4,750		5,509		110.2	1,820		96.8
1994	1,103		5,060		5,414		108.3	1,156		87.8
1995 ²⁾	1,056		4,760		5,331		105.7	636		91.9
연평균 감소율 ¹⁾			△2.94		△0.87		△2.09	△13.1		△3.23

주 : 1) 최고치로부터 1994년까지의 감소율임

2) 1995년은 추정치임. 자료 : 성진근, "식량안보를 위한 바람직한 糧政", 한국국제경제학회, 통계학술발표논문집, 1995. 12

자료 : 농림수산부, 농림수산물통계, 1995

② 생산대책, ③ 소비대책, ④ 무역대책 등의 주요정책 수단이 마련되어 비상시를 대비하게 된다. 그러나 우리 정부는 쌀 수확기에 3개월분 정도의 추곡을 수매하여 비축하는 것으로 식량안보를 위한 대비가 끝났다는 자세이어서 어이가 없을 정도이다. 유사시를 위하여 필요한 농지와 노동력 등 생산자원을 확보함으로써 식량의 긴급증산을 할 수 있는 대책은 말할 것도 없고, 비상시의 식량배급계획이나 운송계획, 긴급소비억제계획, 다양한 수출국들로 부터의 식량수입계획 등은 어떤 정도로 마련되어 있는지 답답한 정도이다.

세계, 우리의 식량안보를 지탱하고 있는 쌀 정책의 허술함이다. 쌀 생산량은 1988년의 6,053천톤을 고비로하여 연평균 2.94%씩 계속적으로 감소하여 1994년에는 5,060천톤으로 6년만에 1백만톤이 감산되었다. 그러나 쌀 소비량은 1986년의 5,805천톤을 고비로하여 연평균 0.9%씩의 비율로 감소하여 1994년에는 5,414천톤이 되고 있다. 생산량감소 속도가 소비량감소 속도를 능가하여 진행되어 왔으므로 쌀의 연도말 재고량은 1994년에는 1,156천톤으로 '90년의 절반 정도로 줄고 있으며 1995년에는 640천톤으로 다시 절반 정도로 급속히 감소하고 있다.

이러한 쌀 재고량은 국제식량농업기구(FAO) 권장 수준인 850천톤을 하회하는 위험수준인 것으로 평가된다. 이에 따라서 1990년에는 쌀 자급율이 108.3%에 달했으나 1994년에는 87.8% 수준으로 급속히 떨어지고 있는

것이다. 쌀 자급율이 급속히 하락함에 따라 전체 식량자급율도 1990년의 43.1%에서 1994년에는 27.7% 수준으로 떨어지고 있는 것이다.

쌀 생산량의 급속한 감소는 농가의 쌀 재배의욕의 감퇴에 따른 재배면적의 감소 때문이다.

벼 재배면적은 1987년의 1,262천ha를 고비로 하여 매년 2.2%씩 감소하여 1995년에는 1,056천ha로 줄어들고 있어서 8년만에 20만ha 이상이 감소한 셈이다. 최근 들어서 그 감소 속도는 더욱 가속화되어 94/95년간에는 무려 46,700ha나 감소한 것으로 나타나고 있다 (Table 2).

쌀 생산이 급속히 감소하는 이유는 쌀 농사의 수익성이 상대적으로 낮을 뿐만 아니라 UR 협정 타결로 앞으로의 전망도 밝지 않기 때문이다. 농촌진흥청의 「농축산 표준소득」 자료에 의하면 쌀 농사의 10a당 소득은 시설채소의 10~30% 수준이고 최근 5년간('89~'94)의 소득증가율도 물가상승율에 못미치는 120%에 불과하므로 농가가 쌀 농사를 기피하고 있는 주된 이유가 되고 있는 것이다.

쌀 생산량의 급속한 감소에 따라 쌀의 자급율과 재고량도 크게 떨어져서 앞으로는 해외쌀에 대한 의존도가 점차 높아질 전망이다. 그러나 세계 쌀 시장의 전망마저 밝지 않을 뿐만 아니라 쌀을 주식으로 하는 아시아지역 국가들의 쌀 부족현상이 심화되고 있으므로 이대로 가다가는 우리의 식량안보마저 크게 위협받을 것으로 우려하

지 않을 수 없다.

그러나 정부의 쌀 정책은 농가의 쌀 재배의욕을 되살린다는 측면에서, 그리고 쌀 농사의 생산기반을 확보해 나간다는 측면에서 아무 구실도 못하고 있다. 추곡수매 가격은 UR협정상의 제약을 빙자하여 몇년째 동결되고 있는 반면에 이에 대신하여 농가소득을 지지해 줄 직접 지불제도는 겨우 검토단계인 것으로 알려지고 있다. 1996년부터 시행될 새 농지법도 농지의 농업의 전용을 완화하는 방향으로 큰 줄거리를 잡고 있다.

우리나라와 같이 좁은 땅에서 많은 인구를 부양해야 하는 일본의 경우에도 UR 협정 이후의 가장 큰 위험은 "안정된 먹거리 공급능력의 상실"로 보고 있다. 이 때문에 1961년에 제정된 농업기본법의 농정목표¹²⁾를 "식량공급의 안정보장"에 두는 방향으로 개선되고 있는 것이다.

우리의 농정도 국내농업의 식량안보기능 강화를 기본축으로 하여 새로 틀을 짜야할 때가 되었다. 식량안보기능만큼은 자유교역되지도 않을 뿐만 아니라 어떤 다른 나라도 이를 보장해 주지 않는다는 사실을 상기한다면, 효율이니 경쟁력이니 하는 잣대로만 이를 다룰 수가 없기 때문이다.

2) 바람직한 정책목표와 수단

(1) 국내 생산능력을 유지하기 위한 정책

불안한 국제 식량시장의 변화에 대응하기 위해서는 국제식량 위기로부터의 충격과 위험을 최소한으로 완화시킬 수 있는 국내 생산능력, 즉 자급능력을 유지해 나가는 것이 필수적이다. 더구나 구조적인 정책실패로 식량난에 허덕이고 있는 북한과의 통일 이후까지를 대비하기 위해서라도 국내생산능력을 일정수준 이상으로 유지해나가는 것이 필수적인 통일 전략이기도 하다.

만약 우리의 식량정책 목표가 전체 곡물류 자급율을 기준으로 30%, 영양칼로리 기준으로 60% 수준을 유지해야 한다는 선행연구결과¹³⁾에 합의한다면, 이를 달성하기 위한 필수적인 기초조건은 일정면적의 식량작물 생산경지를 개방 이후에도 확보하는 것이다. 농지가 다른 목적으로 전용되고난 이후에는 여건이 바뀌었다고 이를 다시 환원시키는 것은 어렵기 때문이다.

첫째, 무엇보다 국민의 기초식량인 쌀의 국내자급 목표가 뚜렷이 제시되어야 한다. UR 협상과정과 그 이후에도 변함없이 천명된 "가공용을 제외한 국민의 식탁용 쌀만큼은 자급해 나가겠다."라는 목표가 흔들림이 없어야 한다는 것이다. 다시 말하면 최소집근시장(NMA)방식에 의한 수입물량 이외에도 추가적인 쌀 수입을 하지 않을 수 없을 정도로 국내 쌀 생산 규모가 위축되어서는 안된다. 이를 위해서는 2004년까지 최소한 420만분의 쌀이 국내에서 생산되어야하며 최소한 90만ha의 쌀 재배면적이 확보되어야 한다.

그러므로 '90년대 들어와서 최근 5년간('90~'95) 연평균 3.2%씩 매년 37,600ha가 급속히 감소하고 있는 쌀 재배면적의 감소속도는 연평균 2만ha 이하로 완화시킬 수 있는 효과적인 정책수단이 강구되어야 한다.

둘째, 사료곡물을 비롯한 곡물류 전체의 급격한 감소추세를 적절히 완화시킬 수 있는 정책목표가 제시되어야 한다.

쌀을 제외한 곡물류 재배면적은 최근 5년간('89~'94) 연평균 8.5%씩 매년 33,800ha가 감소해 왔다. 맥류는 매년 평균 19,000ha씩, 두류는 11,000ha씩, 서류는 3,600ha씩 빠른 속도로 감소해 왔기 때문에 국내자급도는 '95년 현재 밀은 0.5%, 옥수수 0.9%, 두류는 10.6% 등으로 크게 떨어지고 있다. 그러나 이들 잡곡의 국내소비량은 쌀 소비량 감소등 식생활 양식의 변화에 따라 밀은 꾸준히 증가하여 1995년 현재 쌀의 31.6% 수준에 달해 있으며 옥수수, 콩, 서류등은 안정적인 소비추세를 보이고 있다. 그러므로 쌀만으로는 적절한 자급율을 유지할 수가 없다. 따라서 잡곡류의 급격한 감소추세를 방지해서는 안된다는 것이다. 이를 위해서는 현재의 잡곡류 재배면적인 30만ha를 2004년까지 최소한 20만ha 수준 정도는 유지해 나갈 수 있는 정책목표가 세워져야 하고 현재의 연평균 34,000ha에 달하는 재배면적 감소속도를 7,000ha수준으로 완화시킬 수 있는 잡곡류 재배면적의 확보시책이 개발, 제시되어야 한다.

과연 어떠한 정책수단을 통하여 경인지 확보목표를 효과적으로 달성할 수 있을 것인가?

정부는 경지정리등 생산기반정비와 유통개선등 농업구조개선사업을 적극 추진함으로써 개방화에 대응하고 있다. 그러나 구조개선만으로는 농가의 급격한 생산의욕 감퇴를 효과적으로 완화시킬 수가 없다. 왜냐하면 농가들은 현재의 곡물류 농사의 상대적인 수익성이 낮을 뿐만 아니라, 앞으로 개방 이후의 전망도 밝지 않다고 판단

12) 1996년부터 시행되고 있는 농업기본법의 농정목표는 「식량공급의 안정보장」에 두고 있다.

13) 성진근외(1994), "한국의 식량안보를 위한 적정농지 규모", 한국경제학회 하계학술발표 논문집.

하고 있기 때문에 곡물 농사를 줄이고 있는 반면에, 구조 개선사업은 일정한 투자기간을 경과한 이후에나 효과가 발생하게 되는 사업이기 때문이다. 그러므로 곡물류 농사를 일정규모로 유지·발전시켜 나가기 위해서는 현재와 장래의 걸친 수익성을 개선하고 보장해 줄 수 있는 획기적인 정책수단이 강구되지 않으면 안된다.

UR협정 이후에는 농산물가격지지를 통한 농가소득지지는 금지, 또는 감축대상정책이므로 우리가 새로 채택할 수 있는 정책이 아니다. 그러나 곡물재배 농가들의 생산의욕(Incentives)을 되살리기 위해서는 상대적으로 낮은 소득을 보상해 주지 않으면 안된다. 그러므로 가격지지제도를 대신하여 농가소득을 지지해 줄 수 있는 직접지불제도(Direct Payment)를 도입할 수 밖에 없다.

정부에서도 이를 인정하여 1994년 12월 WTO 가입 비준안이 국회에서 통과되는 조건부로 「세계무역기구협정 이행법」을 통과시켰는데, 농법 12조 2항에 '정부는 협정 발효후 조속한 시일 내에 농림수산물의 생산자를 보호하기 위하여 협정이 허용하는 다음과 같은 지원조치를 강구'하도록 명시하고 있다.

이행법에 명시되어 있는 조치들은 ① 생산통제를 목적으로 집적지불 ② 영세농을 위한 보조 ③ 토양등 환경보전 위한 유기농, 경종농에 대한 보조 ④ 농림수산물 재해에 대한 지원 ⑤ 생산과 연계되지 아니하는 소득보조 등이 그것이다.

그러나 가격지지나 생산요소가격지원 등의 방법과는 달리 농민에게 일정액을 직접지불함으로써 소득을 보전시켜 주는 이 제도의 도입을 두고 반대논리도 만만찮기 때문에 UR협정 발효후 1년이 지난 현재까지 정부는 검토단계를 벗어나지 못하고 있다. 직접지불제도의 반대논리를 정리하면 ① 자금사용의 효율성 ② 비농업부문과의 보상의 형평성 ③ 농업구조조정의 지연 ④ 시행상의 행정비용 과다 ⑤ 재원확보의 어려움 등이다.

그러나 갖가지 이유와 어려움에도 불구하고 곡물재배에 따른 상대적인 수익성이 개선되지 않는다면 어떠한 정책이 도입되더라도 농지면적의 급속한 감소와 이에 따른 식량자급율의 급속한 하락은 막을 수가 없다는데 문제의 핵심이 있는 것이다.

(2) 식량안보용 공공비축제도 확립을 위한 정책

국제 식량재고유량이 적정수준 이하로 떨어지고 있는 가운데, 식량자급능력이 취약한 순수입국가로서의 입장에서 공공비축제도의 확립은 국민의 먹거리에 대한 접근성을 향상시킨다는 점에서 필수적이다.

더구나 식량은 생산되는 시기가 연간 1회뿐이며 소비는 연중 계속된다는 점에서 식량비축제도의 불비에 의한 가격불안은 생산자와 소비자 양측에 모두 피해를 끼칠 수가 있으므로 UR 이후에도 식량의 수매 및 비축제도는 지속될 수 밖에 없는 선택이다.

단지 그 동안의 양곡수매제도가 주로 농가소득지지에 초점을 맞추고 시행되었다면 앞으로는 공공비축과 가격안정에 보다 큰 비중을 두고 시행되어야 한다.

UR협정문 부속서 2에서는 식량안보 목적의 공공비축을 위한 정부서비스는 허용정책으로 그 조건이 다음과 같이 명시되어 있다. ① 한 국가의 식량안보에 있어서 중요한 품목의 재고비축 및 유지와 관련된 지출로서 이 목적을 위한 민간의 재고비축에 대한 정부지원도 포함됨 ② 재고비축량은 사전에 결정된 목표량에 한정되어야 하며 재고의 유지와 처분에 관한 재정운영은 명료해야 함 ③ 정부에 의한 식량구매는 현행 시장가격에 의해야 하고 비축식량의 판매 역시 동일한 품질의 상품과 같은 시장가격으로 판매해야 함 등이다.

우리의 양곡수매와 비축제도가 앞으로 국제적인 교역 분쟁대상이 되지 않고 동시에 효과적인 식량안보적 기능을 수행해 나가기 위해서는 다음과 같이 보완·개선되어 나가야 할 것이다.

첫째, WTO체제하에서 공공비축이 허용대상정책이 되기 위해서는 비축물량에 대한 정책근거가 명확해야 하고, 구입 및 판매가격과 괴리되어서는 안된다. 그러므로 「양곡관리법」등에 공공비축을 위한 곡물 종류별로 비축물량, 조달, 매각 등에 관한 근거규정이 마련되어야 한다.

둘째, 앞으로는 공공비축용 양곡은 시가수매, 시가방출제도로 운용될 수 밖에 없다. 따라서 품종별, 품질별 차등수매제와 공매제(公賣制)가 조기에 도입·정착되어야 한다. 1995년도의 추곡에 대한 정부수매가격과 산지미가의 폭은 대폭 축소되었으므로 시가수매와 시가방출을 정착시킬 수 있는 좋은 기회이다. 그러므로 비축물량을 물가안정을 위하여 시가보다 싸게 과다하게 방출하는 등의 시장왜곡적인 시책은 통제되는 것이 마땅하다.

셋째, 농가와 생산자 단체 그리고 유통업체들의 양곡 저장 수요를 유발하고 양곡생산 농가의 소득을 지지하기 위하여 적절한 양곡가격의 계절진폭을 허용해야 한다. 쌀의 경우에는 전년도 수확기 대비 당년도 단경기의 가격진폭 허용치를 저장에 따른 비용이 회수될 수 있도록 15% 수준으로 확대하고 전년도 수확기 대비 당년도 수

확기의 가격진폭 허용치를 현실물가상승을 수준인 5~7% 수준상승까지 허용되어야 한다. 이를 통해서 쌀 생산농가의 소득이 보장될 것이기 때문이다. 또한 농협등 생산사 단체와 종합미곡처리장(RPC)을 비롯한 민간부문의 일정한 양곡재고 유지를 위한 이자부담을 경감하는 시책을 시행함으로써 민간의 양곡비축을 권장하도록 해야 한다.

(3) 해외개발 수입을 위한 정책

국민 1인당 경지면적이 140평에도 미달하는 우리의 입장에서 국내생산과 공공비축제도의 운영만으로 완벽하게 식량안보문제를 해결할 수는 없다. 특히 통일 이후까지를 감안할 경우 구조적인 식량부족 상태에 처한 북한 주민의 식량문제까지 우리가 해결해야 한다는 책무도 지고 있으므로 이를 궁극적으로 해결하기 위한 장기적인 대책마련이 시급하다.

앞에서도 살핀 바와 같이 통일 이후에 북한의 생산성을 남한 정도로까지 끌어올린다고 하더라도 북한 주민에게 최소한 쌀만큼 필요한만큼 공급하기 위해서는 50만 톤 내지 100만톤의 쌀이 부족하게 된다. 이를 남한의 생산으로 충당하기 위해서는 10만 내지 20만ha의 논이 추가적으로 확보되어야 할 것이나 최근에 진행되고 있는 논의 전용추세로 미루어서 이는 불가능한 일이 아닐 수 없다.

그러므로 국제식량위기를 비롯한 단기적인 수급불균형과 통일 이후까지를 장기적으로 대비하기 위하여 해외개발수입을 적극적으로 추진해야 할 필요가 있다. 바람직한 해외개발수입전략은 다음과 같다.

첫째, 농업이민 방식보다는 민간개발투자에 대한 보조 또는 장기처리 융자방식이 보다 현실적일 것이다. 우리는 과거에 아르헨티나 등에 대한 농업이민 방식을 추진하였으나 그 결과는 실패로 끝나고 말았다. 그러므로 국내에 확고한 기반을 갖추고 있는 민간기업 등의 해외농업개발투자를 적극 장려하기 위한 시책을 강구하는 것이 보다 효과적인 선택이 될 것이다.

둘째, 해외에서 생산된 농산물을 직수입하는 체제로 운영하는 것은 평상시에는 국내 농산물과의 경쟁, 비상시에는 해당국가의 수출정책과의 마찰 등 장기적으로 많은 문제점을 유발할 우려가 있다. 그러므로 해외 생산기지를 발판으로하여 시카고 선물시장 등 국제곡물시장에 적극 참여함으로써 비상시에 안정적으로 식량공급을 받

을 수 있는 바탕을 마련하는데 주력할 필요가 있다.

(4) 식량생산능력 확대를 위한 정책과제

앞에서는 우리의 식량안보능력을 강화하기 위한 제도적이고 장기적인 관점에서의 정책에 관해서 논의하였다.

그렇다면 현재의 수준에서 단기적으로 식량생산능력 확대를 위해서 우리가 수행하여야 할 과제는 어떠한가?

첫째, 급속히 감소하고 있는 쌀 재배면적을 일정수준으로 계속 유지할 수 있는 정책수단이 강구되어야 한다. 이를 위해서는 집난화된 우량농지(농업진흥권역)에 식량작물 이외의 농지이용을 최대한 억제할 수 있도록 현행 농지제도가 보완되어야 한다. 농업진흥권역에 포함되어 있는 논 면적은 74만 5천ha로서 바람직한 벼 식부면적의 목표치 90만ha에도 미치지 못하며 그마저도 시설채소 등의 용도로 상당부분이 급속하게 잠식되고 있는 실정이다.

따라서 적절한 쌀 자급율을 확보하기 위해서는 농업진흥권역 밖의 농지도 쌀 생산이 계속되도록 해야하며 특히 진흥권역 안에서는 다른 작목이 재배되지 않도록 하는 정책수단이 강구되어야 한다.

둘째, 생산기반의 정비와 확충이 조속히 이루어져야 한다. 농업진흥권역의 논면적 전체를 대규모정비 대상으로 하여 재 경지정리와 농로정비, 용수개발 등을 조기 완료한다. 또한 진흥권역에 포함되지 않는 농지까지를 대상으로 하여 쌀 생산단지를 지정하고 생산기반정비, 기계화·전업농 육성 등 구조개선사업을 집중적으로 시행한다. 이웃 일본의 경우 수리개선과 포장정비등 생산의 물적기반을 정비하는데 따른 수확량 증가 효과는 12%에 달하고 있는 것으로 보고되고 있다.

셋째, 급속히 떨어지고 있는 농지이용율을 제고하기 위하여 답 2모작 맥류재배 농가에 대한 선택적인 정책지원을 시행해야 한다. 농지이용율은 1970년의 151%에서 점차 떨어지기 시작하여 1990년에는 113%, 그리고 1994년에는 107% 수준이 되고 있다. 1년에 벼 1모작 재배만하고 휴경되고 있는 논을 대상으로 하여 맥류의 2모작 재배를 장려하기 위한 종자대보조, 제조제 살포비용보조 등을 비롯한 생산요소가격 지원과 무경운(無耕耘)직파재배 기술의 보급, 맥류 수매제도의 축소에 대체할 수 있는 직접소득보상방법 등이 강구되어야 할 것이다.

넷째, 생산성 향상을 위한 기술개발이 촉진되어야 한

다. 10a당 500kg 이상을 생산하는 양질의 다수성 품종은 1987년도부터 보급되기 시작하여 1994년에는 재배면적의 26% 수준에 이르고 있으며 평균 수량은 514kg/10a 수준이 되고 있다. 이러한 우량종자의 농가공급 기간을 단축시키기 위하여 정부수매시 우량품종을 우선 구매하는 등 시책이 강구되어야 한다. 또한 다수성 품종의 재배기술을 조속히 정착시키고 점차 늘고 있는 직파재배의 수량안정과 증수(增收)를 위한 기술개발, 그리고 영농지도를 강화해야 한다.

참고문헌

농림수산부 : 농림수산물주요통계, 각 연도
 농림수산부(1995) : 한국의 농림수산물정책
 성진근외 4인(1994) : 한국의 식량안보를 위한 적정농지규모, <한국경제학회 하계학술대회 발표논문집>, 한국경제학회
 성진근(1995) : <국민경제와 한국농업>, 을유문화사
 성진근(1995) : 식량안보를 위한 바람직한 糧政의 선택, <동계학술발표 논문집>, 한국경제학회
 성진근등 3인(1996) : <식량안보-21세기를 위한 또 다른 전

략>, 농민신문사, 1996
 이정환(1994) : 농정의 전환, (사)농정연구포럼, 2월
 中川壇(1995) : 21세기의 세계식량수급전망, <국제식량농업> 387호, (사)FAO한국협회
 Alex F. Mccalla(1984) : Agriculture and Food Needs, to 2050 : Why we should be concerned, The World Bank
 Donald Mitchel & Merlinda Ingco(1993) : <The World Food Outlook>
 FAO(1992) : <Agriculture : toward 2000>, 1992
 FAO(1995) : <Food Outlook>, Jan/Fab, Mar. Apr, Sep/Oct, 1995
 IFPRI(1992) : <Food Security of the Poor, - Concept, Policy and Programs>
 L Brown & H Kane(1994) : <Full house : Reassessing the Earth's Population Carring Capacity>
 Maxwell Simon : <Food Security in Developing Countries, Issues and Options for the 1990s>, IDS Bulletin
 MW Rosegrant & M Agcaolia(1994) : Global and Regional Food Demand, Supply and Trade Prospects to 2010, International Food Policy Institute
 USDA(1995) : Grain : World Markets and Trade, Jan, 1995
 USDA(1995) : World Agricultural Supply and Demand Estimates