



이철호 이사장
한국식량안보연구재단
(고려대학교 명예교수)

세계 식량위기의 원인과 해법

2007/08년부터 시작된 세계 곡물가격의 고공행진은 전 세계를 식량위기로 몰아넣고 있다. 1차 파동이 일어난 2008년에 아이티, 파키스탄, 멕시코, 필리핀 등 세계 30여개국에서 굶주린 군중들이 거리로 몰려나와 폭동이 일어났고, 아이티에서는 총리가 사임했다. 2010년의 2차 파동에서는 북아프리카 튀니지의 자스민혁명으로 대통령이 물러났고, 이집트의 무바라크 정권도 무너졌다.



▲ 출처: ifood.tv

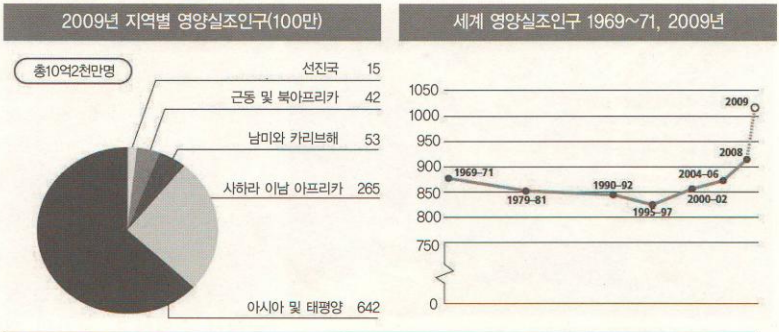
금년 여름에는 미국에서 50년만의 가뭄으로 콘벨트의 대부분이 농사를 망쳐 내년도 곡물가격이 사상 최고치를 경신할 것으로 예상하고 있다. 세계적인 투자은행인 골드만삭스는 이번 미국의 가뭄으로 한국의 금년 말 물가가 0.2~0.4% 오를 것이라고 경고하고 있다. 미국의 가뭄이 한국인의 식탁에 직접 영향을 미치는 시대가 된 것이다.

전 세계에서 생산되는 곡물은 연간 약 25억톤에 달하며 이것을 70억 인구로 나누면 1인당 1일 약 1kg을 먹을 수 있다. 1kg의 곡물은 한사람이 하루에 다 먹기 어려울 정도로 많은 양이다, 그런데 세계 영양부족 인구는 10억이 넘는다고 한다. 그래서 세계 식량문제는 분배의 문제라고 말한다. 부유한 선진국 사람들이 엄청난 양의 식량을 과소비하고 낭비하는 반면 일부 가난한 나라 사람들은 기아선상에서 허덕이고 있다. 남한의 곡물 총소비는 2,200만톤으로 1인당 1일 1.2kg을 소비하는 반면, 북한은 1인당 500g 미만으로 유명하고 있다. 정치체제의 차이에서 나타나는 현상이다.

WTO 이후 식량의 부익부 빈익빈 심화

유엔식량농업기구(FAO) 세계식량불안보고서(The State of Food Insecurity in the World, 2009)에 의하면 세계 영양부족 인구수는 세계무역기구(WTO)가 출범한 1995년 8억2,000만명에서 증가하기 시작하여 2008년에는 9억3,000만, 2009년에는 10억명을 훌쩍 넘게 증가하고 있다. 우루과이협상 이후 무역자유화 세계에서 왜 이런 일이 일어나고 있는지 심도있게 분석해볼 필요가 있다.

■ 지역별 영양실조 인구 분포



자료: FAO, The State of Food Insecurity in the World, 2009

인류학자 시드니 민츠(Sidney W. Mintz, 미국 존스홉킨스대 교수, '설탕과 권력'의 저자)가 아니더라도 중남미 및 카리브해와 동남아의 사탕수수 농장에서 혹사당하는 가난한 농민들과 아프리카 카카오밭 및 커피농장에서 어린아이들까지 동원된 남루한 노동자들의 수확 풍경은 널리 알려져 있다. 최근의 곡물파동으로 가장 큰 어려움을 겪고 있는 사람들이 이들 나라 사람들이다. 이 국가들은 하나 같이 국민 대다수가 교육수준이 낮은 가난한 사람들이고 일부 정치 지도자들과 특권층이 부의 대부분을 장악하여 호의호식하고 있다. 이들 정부는 세계은행이나 국제통화기금(IMF)의 권고에 충실하여 비교우위 경제이론을 열심히 따랐던 나라들이다.

비교우위 경제이론의 결과

그들은 특산품인 커피, 카카오, 사탕수수를 많이 생산하기 위해 식량생산을 포기하고 대신 비식량 특산품을 생산하여 수출하였다. 그런데 2008년 세계 곡물가격이 2~3배로 상승한 것이다.

아프리카 가나의 예를 들어보자. 인구 2,400만의 농업국으로 주민의 70%가 농업에 종사하고, 수출총액의 60%를 카카오가 차지하고 있다. 가나는 지난번 유엔사무총장 코피아난을 배출한 나라로 국제사회에 적극적으로 참여하였으며, 확고한 식량자급정책을 가지고 정부의 농업지원으로 식량증산에 힘을 기울여왔다. 주식인 쌀, 토마토, 닭고기의 생산이 충분해서 식량에 별 어려움을 느끼지 않았으나, 1980년대 중반부터 상황이 서서히 나빠졌다.



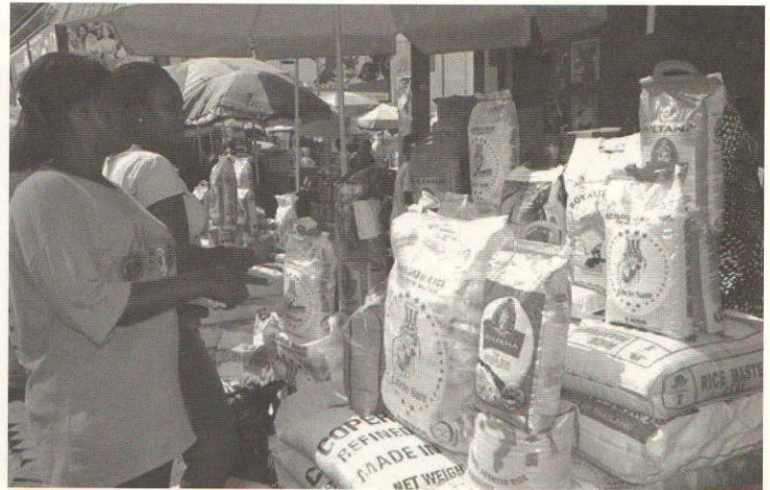
▲ 카카오 재배 중인 가나의 아동 / 출처: ghananewsagency.org

당시 IMF와 세계은행을 중심으로 세계 경제의 구조조정, 즉 분업화 정책이 가시화 되어 개발도상국의 경제발전을 위해서는 비교우위 경제이론을 따라야 한다는 주장이 설득력을 얻었다. 세계의 이름난 경제 전문가들마다 후진국들이 값싼 식량은 대량으로 생산하는 농업대국에서 수입하고, 국가의 재원과

노동력을 각 나라의 주요 수출품 생산에 주력하여 교역을 늘여야만 경제성장을 달성할 수 있다고 역설했다. UR협상과 WTO는 후진국들의 농산물 가격지지 정책을 중단하고 비료와 농기구 등 농업 인프라에 대한 지원을 점차 줄이고 관세를 낮추라고 줄기차게 요구했다.

이러한 국제사회의 요구에 가나는 충실하게 따랐다. 비료 지원은 중단되어 비료가격이 크게 치솟았고 정부의 농산물 시장 개입과 가격지지 정책도 없어졌다. 쌀과 밀에 대한 최저가 지지 정책도 중단되었다. 또한 농업진흥공사와 종자배급소도 폐지되고 금융지원도 중단되었다. 수입 농산물에 대한 고정관세 99%는 20%로 인하되었다. 정부의 지원이 끊어진 가나의 농민들은 엄청난 정부지원으로 값싸게 들어오는 선진국의 농산물에 당해볼 재간이 없었다.

1970년대 가나의 쌀 생산량은 국내 수요를 감당하기에 충분하였다. 그러나 2002년도 쌀 수입량은 전체 수요의 64%에 달했다. 쌀 자급률이 36%로 떨어진 것이다. 2003년 미국은 가나에 11만1,000톤의 쌀을 수출했다. 같은 해 미국 정부는 쌀 생산 농가에 총 13억불의 지원금을 지불했다. 미국 정부의 조사에 의하면 이러한 지원을 받지 않았다면 57%의

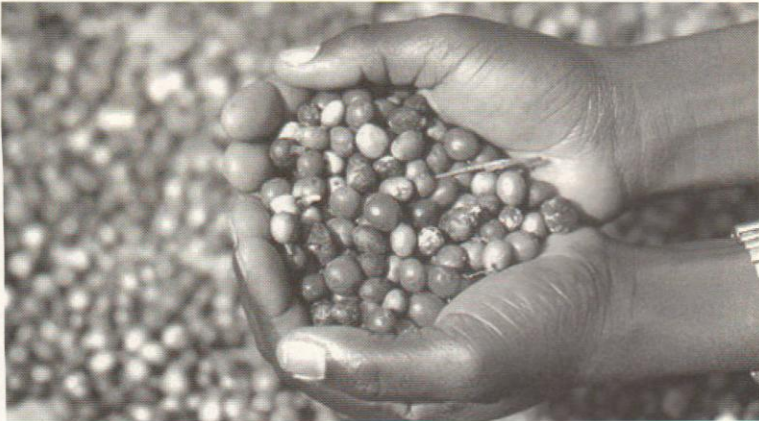


▲ 가나에서 판매되는 수입 쌀 / 출처: ghanabizmedia.com

미국 쌀재배 농가들이 적자를 보았을 것으로 추산된다고 한다. 2002/03년 미국의 쌀 생산 및 도정 비용은 정백미 톤당 415불이었으나 수출 가격은 생산비의 66%에 불과한 274불이었다고 한다.

토마토 페이스트의 수입량은 1994년의 3,200톤에서 2002년도에는 2만4,000톤으로 증가하였다. 유럽연합은 2004년에만 토마토 가공업자에게 2억9,800만유로의 지원금을 지급하였다. 그 외에도 수출교부금, 생산자조합 운영비 등의 명목으로 연간 백만유로의 보조금을 지급하고 있다.

1993년부터 2003년까지의 10년 동안 닭고기 수입량은 144% 증가하였는데 대부분이 엄청난 정부의 지원을 받는 유럽산 제품들이다. 2002년도에 유럽의 15개국이 아프리카에 수출한 닭고기 양은 90억톤, 9억2,800유로에 달하며 톤당 가격은 평균 809유로이었다. 유럽에서 수출된 닭고기에 대하여 유럽 각국 정부가 지출한 지원금은 톤당 254유로로 추산되고 있다. 무역자유화 이후 서아프리카에 대한 EU 닭고기 수출량은 8배 증가하였다. 이 때문에 가나에서는 50만 양계업자가 고통을 받고 있다. 1992년까지만 해도 이들은 국내 닭고기 시장의 95%를 공급하였지만 값싸게 판매되는 수입 닭고기에 밀려 2001년에는 시장점유율이 11%로 하락하였다. 2003년 가나 의회는 수입 닭고기 관세를 20%에서 40%



▲ 케냐 커피 / 출처: jambonewspot.com

로 올렸지만, 고정관세율 99%에는 크게 못미치는 수준이다. 그러나 IMF는 가나 의회의 이러한 결정에 대하여 거부의를 밝혀 새 관세율을 적용하지 못했다.

가나의 예는 사실상 대부분의 약소국들이 겪고 있는 현실이다. 선진국들이 바라는 것은 그들에게 필요한 카카오, 커피, 설탕 등을 후진국에서 값싸게 안정적으로 공급받는 것이다. 가난한 후진국에서 정작 필요한 곡물과 육류 등 기초 식량은 선진 농업대국에서 값싸게 공급받고 선진국에서 생산하지 못하는 커피, 카카오 등 지역 특산물 생산에 집중하여 국부를 이루라고 충고한다.

선진국의 기호품으로 사용되는 이들 지역 특산물은 아열대지방에서 값싼 노동력으로 생산되는 것이다. 선진국에서 생산한다면 2~3배 가격이 될 수밖에 없다. 그러므로 이들 특산물을 가난한 나라에서 많이 생산하는 것은 선진국들의 물가안정을 위해 대단히 필요한 일이다. 이들 기호품은 비싸면 먹지 않아도 되는 음식이다. 그러나 곡물을 비롯한 기초 식량은 부족하면 생명이 위험한 필수품이다. 이것을 남의 손에 위탁한다는 것은 지극히 위험한 일이다. 식량가격이 폭등하면 이들 후진국 국민들은 생존을 위협받는 엄청난 고통을 받게 된다. 논리가 자명한데도 후진국들은 선진국의 충고를 충실히 따르고 있다.

그러면 왜 이런 일이 전 세계적으로 일어나고 있는가? 선진국들의 이기주의도 문제지만 후진국 자체의 문제가 더 크다. 후진국 정치 지도자들과 부유층에게 지역 특산물 수출은 그들의 부의 원천이다. 더 많이 생산하고 국제가격에 맞게 수출하기를 원한다. 식량을 생산할 땅에 그들이 먹지 않는 특산물을 재배해야 하고 값싼 노동력을 확보하기 위해 가난하고 무지한 노동자들과 아이들까지도 커피, 카카오 농장에 대거 투입해야 한다. 결국 선진국 국민들의 끝없는 식욕을 채우기 위해 후진국의 지도자들이 국민을 수탈하고 있으며 후진국 국민들은 점점 더 가난과 굶주림의 수렁에 빠지고 있다. 선진국들이 주도한 WTO 무역자유화는 이렇게 세계 식량의 부익부 빈익빈 현상을 심화시키고 있다.

식량자급은 선진국의 조건

우루과이협상이 진행된 8년여 동안 영국과 독일 등 전통적으로 곡물을 수입하던 유럽의 국가들이 대부분 식량자급을 달성했다. 그러나 한국은 그 기간 동안 곡물자급률이 48%(85년)에서 28%(95년)로 감소했다. 우리는 아무 준비도 없이 WTO를 맞은 것이



▲ 중국 정육시장 / 출처: insidechina.co.kr

다. 최근 곡물파동으로 식량난을 겪고 있는 대부분의 후진국들이 WTO를 아무 준비도 없이 맞은 나라들이다. 다행히 한국은 중화학공업과 전자산업을 일으켜 세계 9대 경제대국으로 성장한 덕분에 식량난을 겪지 않고 있다. 그러나 생명 유지에 필수품인 식량을 외국의 손에 위탁하고 있는 것은 위험천만한 일이다.

더구나 기후변화에 의한 세계 곡물생산량의 감소와 중국과 인도 등 신흥 공업국들의 경제성장에 의한 동물성 식품의 폭발적인 소비증가는 세계 식량부족의 위험을 확대시키고 있다. 또한 곡물을 이용한 바이오연료의 생산으로 잉여농산물의 시대가 지나가고 생산자가 마음대로 가격을 결정하는 시대가 온 것이다.

이제 식량이 값싸고 모자라면 언제든지 해외에서 사들여올 수 있던 시대가 아니다. 이를 미리 내다본 선진국들은 식량자급을 착실히 준비한 것이다. 일본은 UR협상 때부터 식량자급률 향상을 국가적 과제로 추진하여 곡물자급률 40%를 곧 달성하게 된다. 일본은 또한 곡물의 선물거래 사업과 해외 유통망 확보에 꾸준히 노력하여 식량주권을 확보한 상태이며, 한국을 포함한 식량후진국에 곡물 중개업을 하고 있다. 한국의 일관성 없는 식량정책과는 큰 차이를 보이고 있다.

우리나라 식량정책의 과제

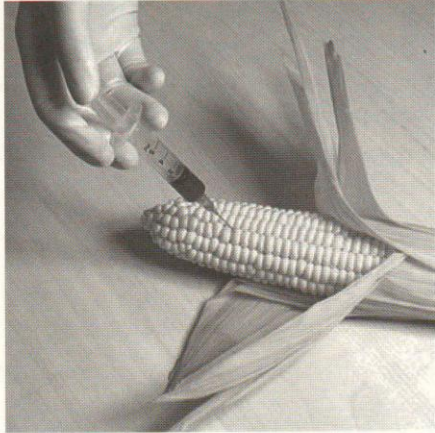
우리나라 식량안보의 가장 큰 문제점은 곡물자급률이 30%도 되지 않는 현재 상황에 대해 위기감을 갖는 사람이 별로 없고 이를 개선하려는 정책의지가 없다는 것이다. 전체 식량의 30%에도 기여하지 못하는 쌀이 남아돈다고 정부와 매스컴이 연일 보도하여 국민은 먹을 것이 아주 남아도는 것으로 착각하게 하고 있다. 식량안보를 위해 시급히 시행해야 할 정책 제언을 열거하면 아래와 같다.

(1) 국민에게 현재 우리나라 식량안보의 실상을 정확하게 알리고, 식량을 절약하고 생산을 증대하고 비축을 제도화해야 하는 필요성에 대한 사회적 공감대를 얻도록 해야 한다.

(2) 쌀과 콩의 자급은 반드시 달성하고 유지해야 한다. 어떠한 경우에도 쌀의 자급은 유지해야 하며, 현재 15만톤 생산하고 있는 식용콩의 생산량을 40만톤으로 늘려야 한다. 한국인은 쌀(밥)과 콩(두부, 콩나물, 간장, 된장, 고추장)만 있으면 기초 식량이 확보되기 때문이다.

(3) 우리나라 양곡관리법 제10조에 미곡의 비축을 명시하고 있으나 구체적이지 못하고 다른 곡물이나 식량의 비축은 언급되지 않고 있다. 정부는 우선 연 60만톤의 쌀을 2년간 의무적으로 비축하고 2년 후에는 가공산업으로 방출하는 제도를 입법화해야 한다. 여기에 덧붙여 연 10만톤의 콩을 비축하는 것을 입법화해야 한다. 미곡을 제외한 다른 곡물, 콩, 밀, 옥수수 등의 의무 비축량을 정해놓고 이를 원료로 사용하는 관련 기업들이 비축하도록 하면 정부의 재정 압박을 크게 해소할 수 있다. 식량비축 기업들에 대한 세제지원과 금융지원을 정부가 한다면 기업은 원료의 안정적인 확보를 위해 기꺼이 정부에 협조할 것이다. 또한 이를 통해 WTO의 여러 가지 제약을 피해 농업과 식량산업을 지원하는 해법을 찾을 수 있다.

(4) 정부가 현재 추진하고 있는 축산업 허가제를 우리의 식량자급률을 높이고 환경을 개선하기 위한 제도로 만들어야 한다. 우리의 여건이 유럽처럼 기초사료를 100% 자가생산하고 기축분뇨를 100% 자기땅에 회수할 수 없다고 하더라도 기초사료의 10~20% 자가생산을 의무화한다면 그 땅에 분뇨를 일부 처리할 수 있고 아무 제한없이 동물을 사육하는 관행을 막을 수 있다. 그리고 이 기초사료 자가생산 비용을 정부가 전액 보조함으로써



▲ 출처: leightonpost.com

축산을 건강하게 지원 육성할 수 있다. 이를 통해 정부는 농촌에 많은 일자리를 창출할 수 있으며, 버려진 유휴지에 작물이 자라게 하고 이모작을 활성화시켜 되살아나는 농촌을 만들 수 있다.

(5) 쌀 시장 개방이 불가피한 상황에서 국산 쌀의 국제경쟁력을 확보해야 한다. 쌀 품종, 도정시 완전미 한량, 식미 등에 근거한 쌀 품질 등급화 유통질서를 확립해야한다. 도정 수율 72%를 맞추기 위해 완전립 비율 95% 이상을 1등급으로 하는

것을 완전립 100%로 상향조정하여 최고의 밥맛을 갖게 해야 한다.

(6) 유전자변형 농작물에 대한 소비자 불안감을 해소하고 이를 수용하도록 교육해야 한다. Non-GM 곡물을 세계 시장에서 구하기 힘든 상황에서 국민의 GM식품에 대한 불안감은 식량안보에 큰 장애요소가 될 수 있다. 그러나 국내에서 생산하는 작물은 Non-GM을 고수하여 우리 농산물의 국제경쟁력을 높여야 한다.

(7) 앞으로 예견되는 세계 식량부족 상황에서는 세계 시장에서 식량을 획득해 오는 첨병으로 식품산업을 정책적으로 육성해야 한다. 식품산업을 농수산업과 함께 식량 공급의 주체로 인식하고 농수산업과 식품산업을 양축으로 하는 종합적인 식량정책 개발이 시급하다.

그러나 무엇보다 중요한 것은 우리 정부가 선진국이 되기 위해 식량자급률을 획기적으로 높여야 한다는 정책목표를 가지고 꾸준히 일관된 정책을 펴나가는 것이다. 🌾