FAO, 식량위기에 대응한 식량주권 강조

김 태 곤*

유엔 식량농업기구(FAO)는 창립기념일인 10월 16일을 '세계식량의 날'(World Food Day)로 정하여 매년 세계 각국을 향하여 글로벌 과제를 던져주고 있다. 금년도에는 '식량권'(The Right to Food)이 선정되었다.

식량권이란 모든 사람에게 적절하고 안정적으로 식량을 공급하는 일은 도덕적 의무를 넘어 인간의 기본권을 실현하는 것을 의미한다고 FAO는 정의하고 있다. 식량권이 '자선에서 권리로' 패러다임을 전환해야 한다는 점을 강조하고 있다는 점에서 소위 '식량주권'(Food Sovereignty)의 개념에 근접하고 있다.

인간의 기본권으로서의 식량주권은 모든 사람은 건강하고 활동적으로 생활하기 위해 충분한 양과 영양을 갖추고 문화적으로도 수용할 수 있도록 식량에 대해 접근이 가능한 권리를 말한다. 각국은 식량을 다른 나라로부터 간섭받지 않고 확보하여 국민에게 안정적으로 공급할 수 있는 권리를 가진다. 식량주권을 인식하는 것은 정부가 이 권리를 인정하고 실행할 책무를 가지고 있다는 점을 의식하게 한다는 점에서 중요한 의미가 있다.

FAO 헌장에는 '기아로 부터의 해방'을 기본목표 중 하나로 명시하고 있다. 1996년 로마에서 열린 식량정상회의에서 '안전하고 영양이 있는 식량에 대해 접근하는 권리, 충분한 양의 식량을 확보하는 권리, 모든 사람이 기아에서 해방되는 기본적인

* 한국농촌경제연구원 taegon@krei.re.kr 02-3299-4241

권리'를 재확인하고 인류의 식량안보를 위해 이 권리를 점진적으로 실현할 것을 약속하였다. 이것이 식량주권의 시작이었다.

1. 식량의 연료용과 식용간의 쟁탈전 가열

식량주권이 중요한 이슈로 부각된 것은 최근 세계적으로 식량위기적인 상황이 발생하고 있는 것과 이러한 가운데 지구상에 8억 명이 넘는 기아인구가 존재하고 있다는 현실 등이 배경에 있다.

세계 곡물수급 동향을 보면, 개도국을 중심으로 한 인구증가와 소득향상에 의한 축산물이나 유지류 등의 수요증가에 따른 곡물수요가 대폭 증가하고 있다.[1] 특히 인구대국이면서 경제성장에 의한 소득향상이 현저한 중국과 인도가 중요한 변수이다. 여기에 바이오연료용 곡물 수요가 증가함에 따라 곡물을 둘러싸고 연료용과 식용간의 경합이 치열해지고 있다. <그림 1>

반면에 생산은 기본적으로는 수확면적과 단수에 의해 결정되지만 수확면적 확대는 제약을 받는 가운데 단수 증가율도 둔화되고 있다.[2] 고도성장을 계속하는 개도국에서의 농지전용과 사막화 등으로 인해 수확면적은 정체하고 있다. 또한 단수도 그 증가율이 점차 체감하고 있다. 이로 인해 세계 곡물재고율은 2000년 30.4%에서 2007년(10월 현재) 15.4%로 거의 절반 수준으로 떨어졌다. 이러한 영향으로 곡물가격은 상승을 거듭하여, 특히 2006년 10월 이후 소맥을 필두로 하여, 옥수수, 대두 등으로 가격 폭등이 파급되고 있다. <그림 2>

---

1) 축산물 1kg 생산에 소요되는 곡물소요량을 보면, 소고기 1kg 생산에 옥수수 11kg이며, 돼지고기는 7kg, 닭고기는 4kg, 계란은 3kg 이다.

2) 세계 곡물단수 연평균 증가율은 1960년대 3.0%, 1970년 2.0%, 1980년대 이후 최근은 1.5%로 감소하고 있다.

그림 1 세계 곡물수급을 결정하는 주요 요인

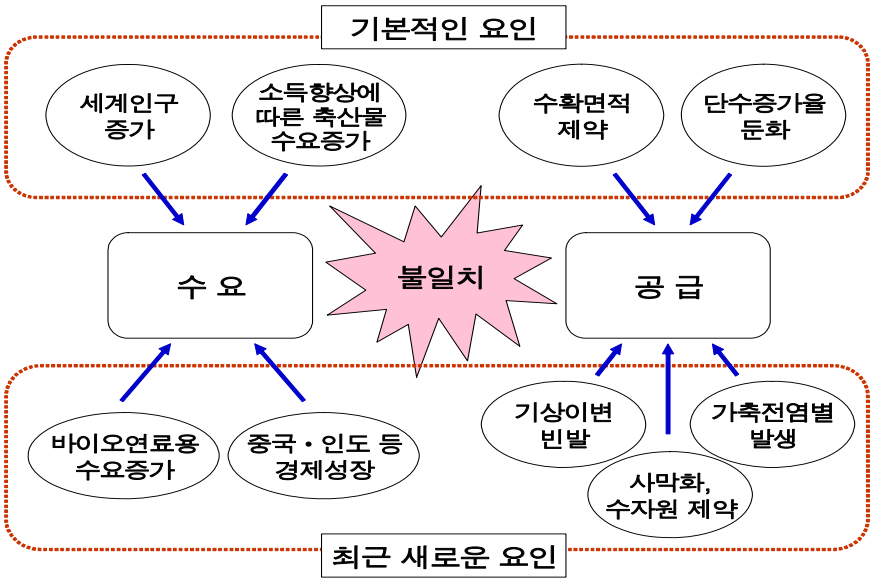
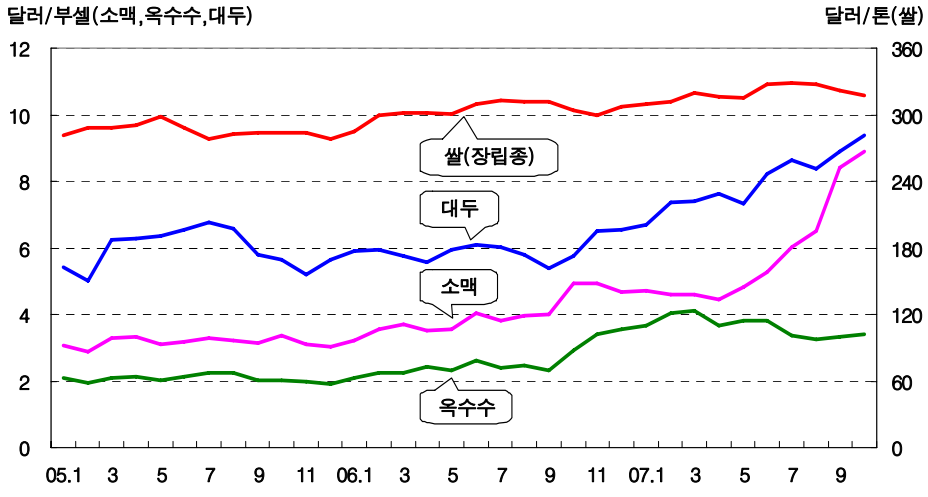


그림 2 주요곡물의 가격추이, 2005. 1~2007. 10



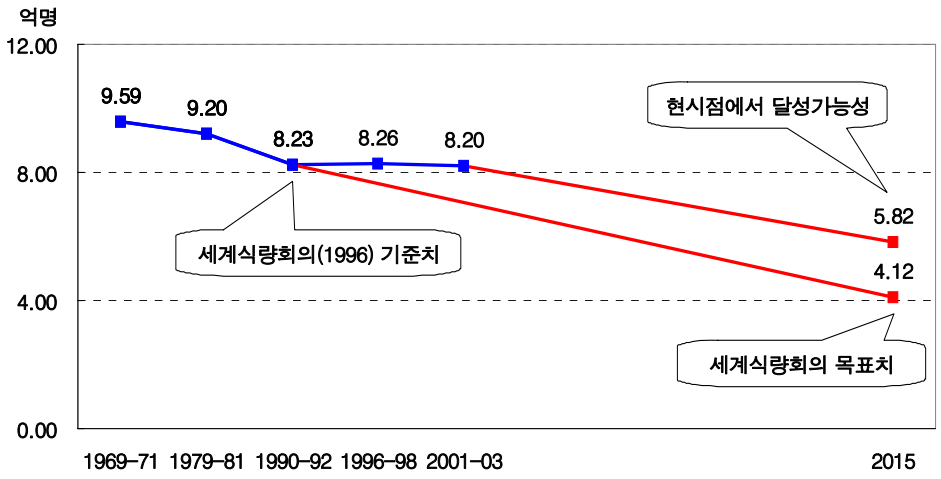
주 : 소맥, 옥수수, 대두는 시카고시장 선물가격, 쌀은 태국가격임.

2. 세계 기아인구 반감목표 달성의 불투명

FAO는 '2015년까지 세계 기아인구 반감'이라는 밀리니엄 개발목표를 제시한 바 있다. 1996년에 열린 식량정상회의에서 1990~92년 기준의 기아인구 8억 2,300만 명을 2015년까지 4억 1,200만 명으로 반감하는 목표를 수립하였다. 실현을 위해 노력을 기울이고 있으나 상황은 악화되고 있다. 기아인구는 1996~98년 8억 2,600만 명으로 늘어났으며, 2001~03년은 8억 2,000만 명으로 감소하고 있으나 달성가능성은 5억 8,200만 명으로 당초 목표보다는 1억 7,000만 명이나 증가할 것으로 전망하고 있다. <그림 3>

이와 같이 지구온난화와 기상이변 등에 의하여 식량생산이 불안정해지고 있는 가운데, 개도국의 식용 수요증가와 선진국의 연료용 수요증가 등이 경합함으로써 식량을 둘러싼 쟁탈정이 치열해지고 있다. 안정적인 식량확보에 불확실이 높아지고 있으며, 최빈개도국으로 갈수록 이러한 현상이 심각해지는 것이 현재의 상황이다.

그림 3 세계 기아인구의 변화와 전망



자료 : FAO

3. 식량주권에 대한 패러다임 전환

지구상에는 현재 8억 5,400만 명의 기아인구가 존재한다고 FAO는 추정하고 있다. 반기문 유엔 사무총장도 이번 식량의 날 기념연설을 통해 풍요 속에서 기아로 고통받는 사람이 존재한다는 사실은 불공정하다고 강조했다. FAO 사무국장 자크 디우프(Jacques Diouf)는 식량주권은 단순히 기아인구에게 식량제공만으로 해결되는 것이 아니라 스스로 식량을 생산할 수 있는가, 또는 가족을 위해 충분한 식량을 구입할 수 있는 소득을 가지고 있는가에 있다. 동시에 식량 생산과 유통시스템을 제약하거나 파괴하는 요인들로부터 농업공동체를 보호하는 것도 포함된다고 주장한다.

2004년 FAO 이사회는 국가의 식량안전보장에 관한 권리의 적극적인 실현을 지원하는 자주적인 가이드라인을 채택한 바 있다. 정부나 시민단체에게 정책제안을 하고, 식량주권에 대한 법적 인식을 통하여 식량주권을 실질적으로 실현하는 것이 목적이었다. 그럼에도 불구하고 실현에는 많은 숙제를 안고 있다. 그래서 식량의 날을 맞이하여 식량주권을 실현하기 위한 논의와 합의형성을 기대하고 있다.

식량주권은 '자선에서 권리로' 그 패러다임을 전환시켰다. 모든 인간은 충분한 식량을 안정적으로 확보하는 것은 단순한 도덕적 규범이나 경제적인 이익의 가능성에 대한 투자만이 아니다. 이것은 인권의 실현이며, 세계에는 이 권리를 실현시킬 수단이 있다고 강조한다.

식량주권은 유엔 세계인권선언에서 인정되고 있는 권리이다. 식량주권을 확보하기 위해서는 노동, 토지, 물, 유전자원, 지속성, 식량원조, 안전성, 교육 등 다양한 분야에 걸쳐 많은 과제를 안고 있다. 이를 해결하기 위해서는 다양한 접근이 필요하다. FAO는 2008년을 '세계 감자의 해'로 지정하였다. 감자는 7,000년 동안 재배되어 오면서 3억 1,500만톤이 생산되면서 더구나 절반이 개도국에서 생산된다. 식량문제 해결에 중요한 계기가 될 것으로 기대하고 있다.

4. 식량위기에 대한 FAO의 경고

농업은 기후와 풍토의 영향을 강하게 받는다. 그래서 선진국의 기술이 개도국으로 이전되기 어려울 뿐만 아니라 이전된다고 하더라도 제조업에 비해 효과가 떨어진다. 또한 개도국은 재정사정으로 농업투자도 부족하다. 여기에 무역자유화가 진전됨에 따라 선진국은 농산물 수출국, 개도국은 수입국으로 세계가 양극화하는 무역구도가 형성되고 있는 것이다.

FAO는 지속적으로 식량문제의 심각성을 세계로 향해 경고를 보내고 있다. 2006년 10월 세계식량의 날 테마를 '농업투자와 식량안보'(Invest in Agriculture for Food Security)로 결정하였다. 농업에 대한 투자확대가 식량문제 해결의 출발점이며, 공공 및 민간부문에서의 투자확대가 농업생산을 회복하고, 이것이 농가의 재투자를 용이하게 한다는 점을 중시하였다.

2007년 4월 FAO는 '농산물시장백서'에서 DDA 농업협상은 밀리니엄 목표인 2015년까지 기아인구 반감과 합치해야 한다고 주장하였다. 자연자원이 풍부한 일부 국가는 무역의 이익을 얻고 있으나 대부분의 개도국은 관세인하에 의한 수입증가로 소득과 고용에 영향을 받고 있다. 무역자유화가 시장접근문제, 빈곤해소, 식량안보에 유익한 방향으로 전개되어야 하며, DDA 협상이 성공하기 위해서는 세계 기아와 빈곤 문제에 대한 공헌여부에 달려있다는 점을 강조하였다.[3)]

2007년 6월 FAO는 '식량수급전망'을 발표하였다. 최근의 바이오연료용 수요증가 등에 따른 곡물가격 상승 요인으로 수입국의 2007년도 농산물 수입총액이 전년에 비해 10%나 증가하며, 저소득 수입국일수록 증가율은 높을 것으로 전망하였다. 2007년도 선진국의 농산물 수입액은 2000년 대비 20% 증가하는 반면에 최빈개도국

3) FAO, The State of Agricultural Commodity Markets 2006, 2007. 4

은 90%나 증가하고, 해상운임도 폭등하여 수입국에게는 경제성장에 새로운 악재로 작용할 것으로 전망하였다.[4)]

2007년 7월 FAO는 경제협력개발기구(OECD)와 공동으로 '농업전망 2007~2016'을 발표하였다. OECD가 선진국 사정에 밝다면 FAO는 개도국 사정에 정통하다. 장기적으로 농산물가격은 일시적인 요인과 구조적인 요인으로 인해 높게 형성된 가격이 지속될 것으로 전망하였다. 이것이 수입국이나 개도국에게는 경제성장을 제약할 것으로 우려하고 있다.[5)]

5. 식량주권 확립을 위한 과제

식량을 둘러싼 여건변화를 고려하는 경우 수입국의 입장에서는 식량주권에 대한 인식의 필요성이 더욱 높아지고 있다. 식량주권 관점에서 보면 수출국이나 수입국을 불문하고, 또한 시기를 불문하고 국민은 식량을 확보할 수 있는 주권을 가진다. 수출국이 식량 부족시에 수출을 금지하거나 제한하는 권리를 가지는 만큼, 수입국은 어떠한 경우이든 위험에 처하지 않도록 일정수준의 자급률을 유지하는 주권을 가져야 한다. 시장개방에 의한 무역이 확대될수록 이러한 권리가 확보될 수 있도록 노력해야 한다.

세계 각국은 헌법이나 관련 법률에 식량주권을 규정하여 그 실현을 위해 노력하고 있다. 어떻게 그 권리를 요구할 것인가가 중요해지고 있다. 동시에 정부도 책무를 충분히 이해하고 이를 어떻게 이행할 것인가에 대한 인식이 높아져야 한다.

우리나라는 동시다발적으로 자유무역협정(FTA) 체결을 위한 협상을 추진하고 있다. DDA 협상도 지체되고 있기는 하지만 계속되고 있다. 이러한 협상을 포함한 통

4) FAO, Food Outlook : Global Market Analysis, 2007. 6
5) OECD · FAO, Agricultural Outlook 2007-16, 2007. 7

상정책과 국내정책에서 자급률을 향상하여 식량주권을 확립하는 근거, 수단, 과제 등을 어떻게 마련할 것인가가 중요하다.

국민의 권리로서의 식량주권을 확립하기 위해서는 이에 대한 근거를 헌법이나 관련 법률에 적절히 규정하고, 일정 수준의 국내생산에 의하여 자급률을 향상하는 것을 비롯하여, 안정적인 수입처를 확보하는 것, 그리고 안전판으로서 적절한 비축 제도를 활용하는 것 등이 주요한 수단이 될 것이다.

또 국내생산의 지속을 위해서는 여성농업인을 포함한 농업인의 권리 보호, 농지 및 수자원 확보, 종자 보전, 농촌공동체 유지, 소비자의 식량에 대한 안전의식 고양 등이 중요한 과제이다. 개도국은 선진국의 식량시장으로 고착되고 있는 것이 세계적인 현상이다. 시장개방이 확대됨에 따라 이와 같은 식량의 남북관계는 더욱 심화될 것이다.

참고자료

FAO, The State of Agricultural Commodity Markets 2006, 2007. 4

FAO, Food Outlook : Global Market Analysis, 2007. 6

OECD · FAO, Agricultural Outlook 2007-16, 2007. 7

http://www.usda.gov/oce/commodity/wasde/latest.pdf(2007. 10)