

세계 농업, 어떻게 이해할 것인가*

김태곤

세계화는 국가간, 산업간 리스크 격차를 확대시킨다. 누가 변화를 주도하는가, 또한 어떠한 방향으로 변화하고 있는가에 대한 이해가 필요하다.

세계화의 흐름 속에서 농업을 둘러싼 통상, 무역, 곡물수급, 정책 등은 빠르게 변화하고 있다. 이러한 변화가 국내 농업에 미치는 영향은 다양하면서 점점 강해지고 있다. WTO 농업협정은 각국의 국내농정에 까지 영향을 미친다. 이것이 가맹국 고유의 정책이나 제도를 개정하는 외압으로 작용한다. 또한 시장개방에 의한 무역 확대는 수입국의 농업생산을 축소하는 압력으로 작용한다. 세계는 공통의 규율에 의해 이러한 과정을 거치고 있다.

그러나 각국은 국가 고유의 특수성을 가지고 있다. 수출국과 수입국, 선진국과 개도국 등은 변화하는 가운데 기회와 리스크를 가진다. 누가 변화를 주도하는가, 또한 어떠한 방향으로 변화하고 있는가에 대한 이해가 요구된다. 세계 농업에 대한 이해는 한국 농업이 나아가야 할 방향과 새로운 과제 발굴에 교훈을 준다.

1. 세계와 속에서의 한국의 위치

새로운 변화에 대한 대응

한국 농업과 정책에 강력한 영향을 미치는 것이 WTO 농업협정이다. 이것은 한국 농정의 자유도를 제약하면서 무역확대를 통하여 국내 농업생산을 축소시킨다. 농업정책은 생산이나 무역의 왜곡을 회피하는 방향으로 수단이 채택되고 있다. 이것이 직접지불제이다. WTO 출범이후 주요 국가는 직불제를 도입하여 다양한 목

* 본 내용은 한국농촌경제연구원 김태곤 연구위원이 작성하였다. (taegon@krei.re.kr, 02-3299-4241)

적으로 시행하고 있다. 그러나 직불제는 여건이 변화하거나 새로운 문제에 직면함에 따라 ‘개혁의 대상’이 되고 있다.

농산물 무역이 확대됨에 따라 세계는 수출국과 수입국으로 분화된다. 수출국은 소수의 국가로, 수입국은 개도국을 중심으로 한 다수의 국가로 양극화되고 있다. 세계 곡물시장은 품목에 따라서는 과점화하는 경향이 나타난다. DDA 협상에서 수출국과 수입국간의 대립은 점점 치열해지고 있다. 이것이 모델리티 협상의 최대 장애로 작용한다. 세계 곡물의 위기적인 상황에서 수출국의 빈번한 수출규제를 경험한 수입국은 국내생산 증가를 중심으로 한 수입선 다변화와 해외 개발수입 등에 의한 식량안보 확보를 긴급 과제로 인식하고 있다.

지구온난화문제도 세계의 공통과제로 등장한다. 농업은 지구온난화의 피해자이면서 가해자다. 농업 생산과정에서 발생하는 메탄, 아산화질소, 이산화탄소 등은 대기 온도를 상승시킨다. 농업은 지구온난화에 의해 생산 감소와 품질 저하 등의 피해를 받고 있다. 선진국을 중심으로 농업부문에서도 지구온난화를 방지하면서 이에 적응하는 대책이 등장하고 있다. 교토의정서에 의한 온실가스 감축의무는 2008년부터 2012년까지 적용되며, 그 이후는 한국도 의무적인 감축에 대응해야 한다. 감축이행을 둘러싸고 온실가스 발생감축대책, 농업·임업 등에 의한 흡수대책, 배출권거래 등에 대해서 논의는 계속되고 있다.

WTO 출범이후 주요 국가는 직불제를 도입하여 다양한 목적으로 시행하고 있다. 그러나 직불제는 여건이 변화하거나 새로운 문제에 직면함에 따라 ‘개혁의 대상’이 되고 있다.

세계 농업 구도와 한국의 위치

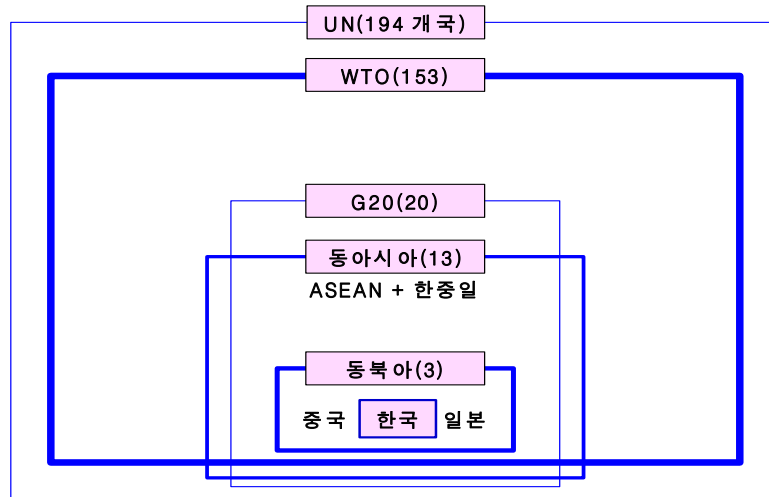
이와 같은 변화 속에서 한국의 위치를 어떻게 설정해야 하는가. 두가지 관점에서 좌표를 설정할 수 있다. 하나는 입지적인 관점에서 농산물 무역이나 협력관계 면에서 보는 것이고, 다른 하나는 WTO의 틀 속에서의 대립구도라는 관점이다.

전자에서 보면 WTO 틀 내에서 WTO와 같이 구속력을 가지고 있지는 않지만 한국은 중국·일본과 함께 ‘동북아’의 일원이며, 최근 급부상하는 아세안(ASEAN)과 한중일을 포함하는 ‘동아시아’의 구성원이다. 그리고 그동안 세계 경제문제는 주요 선진 7개국(G7)이 처리하였으나 최근 금융위기가 확산됨에 따라 G7의 울타리를 넘어서 선진·신흥 20개국(G20)의 역할이 강조되고 있다. 한국은 G20의 구성원으로서 입지가 높아지고 있다.

전체 교역량에 차지하는 한중일의 교역량 비중이 높아지고 있다. 한중일과 ASEAN간의 교역량도 빠르게 확대되고 있다. 한국은 ASEAN과는 FTA 체결에 의해 향후 교역량은 더욱 확대될 것이다. ASEAN은 이미 한중일과 개별적으로 FTA를 체결하고 있고, 인도와는 2008년 8월에 합의하였으며, 호주와 뉴질랜드와도 기본원칙에 대해 합의를 끝내는 등 FTA 망을 동아시아, 오세아니아주 전역으로 확대하고 있다.

그러나 2004년 중국이 제안한 ASEAN에 한중일이 참가하는 ‘ASEAN+3’ FTA, 또 2006년 일본이 제안한 ASEAN+3에, 인도·호주·뉴질랜드가 참가하는 ‘ASEAN+6’ FTA의 실현가능성은 미지수이다.

그림 1 교역량에서 본 한국의 위치



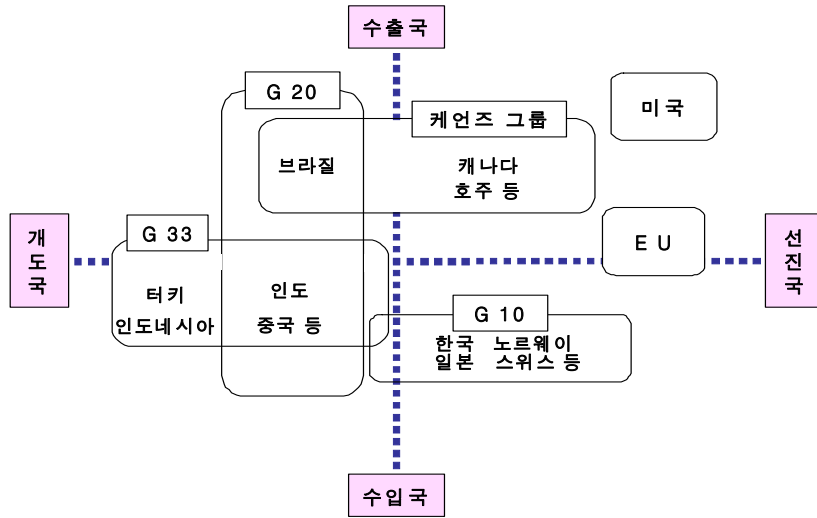
한국은 대표적인 식량수입국으로서 농업이 가지는 다원적 기능을 중시하는 G10과 개도국 특별취급이 관심이 높은 G33에 속해 있으면서 수출 선진국그룹, 경우에 따라서는 수출 개도국그룹과 대립하는 협상을 전개하고 있다.

후자에 대해 살펴보자. 현재 진행되고 있는 DDA 농업협상에서는 가맹국 153개국이 참가하는 복잡한 협상이 진행되고 있다. 중요한 역할을 하는 국가나 그룹은 몇 가지로 압축할 수 있다. 이를 선진국과 개도국, 또 농산물 수출국과 수입국이라는 2대 축으로 정리한 것이 <그림 2>이다.

협상에서 중요한 역할을 하는 국가는 미국, EU, 브라질, 인도, 중국 등이다. 여기에 각국의 이해관계에 따라 몇 가지 그룹이 형성되어 대립하는 구도이다. 우선 미국과 케언즈 그룹이 수출국으로서 시장접근분야에서 관세 철폐에 관심이 높다. 식량 수입국으로서 농업의 다원적 기능을 중시하는 것이 G10이다. 수출과 수입을 포괄하는 유력 개도국 그룹으로서 G20이 있으며, 또 개도국 특별취급에 관심이 높은 G33이 있다. 이들 그룹이 자국의 이익을 위해 대결하는 협상의 장이 DDA다.

한국은 대표적인 식량수입국으로서 농업이 가지는 다원적 기능을 중시하는 G10과 개도국 특별취급에 관심이 높은 G33에 속해 있어 수출 선진국그룹, 경우에 따라서는 수출 개도국그룹과 대립하는 협상을 전개하고 있다. 국내 농업의 생산력을 유지하면서, 수출국과 수입국간의 균형을 유지하고, 안정적인 수입확보를 보장하는 것이 협상의 과제이다.

그림 2 DDA 농업협상의 대립구도에서 본 한국의 위치



2. DDA 협상의 전개와 모델리티 타결 실패

협상의 경과

우루과이 라운드(UR)에 후속하는 뉴라운드 협상은 예정대로라면 2000년부터 시작하기로 되어 있었다. 1999년 12월에 열린 미국 시애틀 각료회의가 결렬되어 2001년 11월 카타르 도하각료회의에서 새로운 라운드로서 DDA 협상이 시작되었다. 농업협상은 이보다 먼저 2000년 3월부터 국내보조 감축, 시장접근 개선, 수출보조 철폐 등 3분야로 나누어서 협상이 시작되었다.

협상은 예상했던 것 이상으로 지체되었다. 선진국과 개도국간의 대립, 특히 미국과 브라질·인도·중국 등 신흥개도국과의 대립으로 대폭 지체되어 2004년 7월 기본원칙의 합의에 이르렀다. 2005년 12월 홍콩각료회의에서 수출보조금 철폐와 최빈개도국대책이 합의됨에 따라 모델리티 협상이 시작되었다. 이것도 2006년 7월부터 다음해 1월까지 협상이 중단되는 등 우여곡절을 거치면서 2007년 1월에야 의장 초안이 마련되었다. 이후 집중 검토와 몇 차례의 개정안이 제시되어 2008년 말까지 모델리티 합의를 기대하였으나 결국 이것도 결렬되어 2009년으로 넘어갔다.

모델리티 협상은 2006년 7월부터 다음해 1월까지 협상이 중단되는 등 우여곡절을 거치면서 2007년 1월 의장 초안이 마련되었다. 이후 집중 검토를 거쳐 2008년 말까지 합의를 기대하였으나 2009년으로 넘어갔다.

모델리티 타결실패

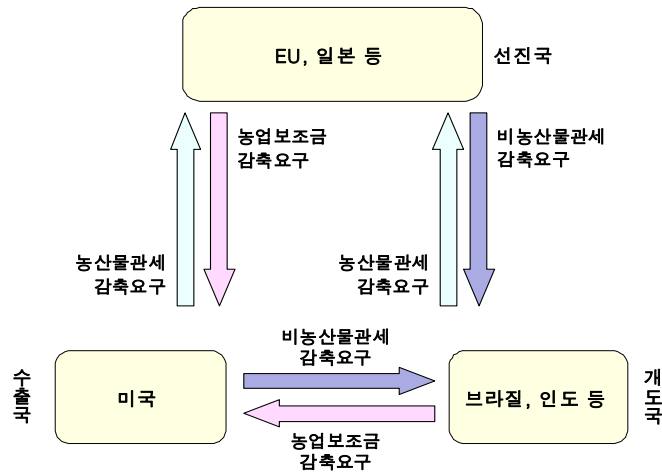
모델리티 협상이 결렬된 원인은 협상의 구도가 미국, EU·일본, 브라질·인도 등 3자가 어느 한편이 다른 두편에 대해 공격하고 수비하는 3각 구도가 정착되어 깨어지기 어려운 상태로 고착되었기 때문이다.

모델리티 협상이 결렬된 원인은 DDA 협상이 비농산물 협상까지 포함하게 되자 협상의 구도가 미국, EU·일본, 브라질·인도 등 3자가 국내보조, 농산물 시장접근, 비농산물 시장접근 등 3분야에 대해 어느 한편이 다른 두편에 대해 공격하고 수비하는 3각 구도가 정착되어 깨어지기 어려운 상태로 고착되었기 때문이다.

예를 들면 미국은 EU·일본에 대해서는 농산물 관세감축을, 브라질·인도에 대해서는 비농산물 관세감축을 요구하는 한편, 양자로부터 농업보조금 문제로 공격을 받고, EU·일본은 미국에 대해서는 농업보조금 감축을, 브라질·인도에 대해서는 비농산물 관세감축을 요구하는 한편, 양자로부터 농산물 관세감축문제로 공격을 받고 있다. 브라질·인도도 마찬가지로 입장이다. 이와 같은 3과전이 형성되어 자유스럽지 못한 상태가 현재의 DDA 협상의 구도이다.

12월 협상에서는 미국과 인도·중국간에 별도의 개도국 특별세이프가드(SSM)를 둘러싸고 치열한 논란이 있었다. 미국은 국내보조를 감축하는 대신 개도국의 시장 개방에 지나치게 집착하였다. 개도국 시장을 보호하는 SSM의 용이한 발동 저지를 고집하였다. 인도·중국의 자국 농업보호와 미국의 시장 확대라는 이해관계가 충돌한 것이다.

그림 3 DDA 협상에서의 3각 구도



이러한 구도는 각국의 농업이나 광공업의 특성에 기인한 것으로 자국 산업보호와 시장 확대라는 두 마리 토끼를 노리는 이상 깨어지기 어렵다. DDA 협상은 이미 8년을 넘어서 대립이 계속되고 있다. 모델리티 협상은 2009년으로 넘어갔지만 3각 구도의 교착상태에서 빠져나와 협상 타결로 가는 것은 용이하지 않다.

3. 주요 국가의 농정개역과 특징

미국, 경영안정 강화

미국 농정의 전환점이 된 것은 '1996년 농업법'이다. WTO가 출범한 이후, 시장 개방 확대와 국내보조 감축이라는 농정의 국제규율을 준수하기 위하여 생산조정과 가격과 연계된 부족불제도를 폐지하는 대신 생산중립적인 고정직불제를 도입하였다.

2002년 농업법에서는 농산물의 국제가격이 하락하는 현상을 반영하여 목표가격에 연동된 '가격보전 직불제'(CCP)를 새롭게 도입하였다. 가격소득지지정책은 작물별로 최저가격을 지지하는 '단기융자제도'(loan rate)를 비롯하여, '고정직불제도', 그리고 목표가격을 보전하는 'CCP'로 구성되어 있다. 이러한 정책조합을 통하여 농가에 대한 경영안정을 도모한다.

환경농업정책은 농업법이 개정될 때마다 계속 확충되어 왔다. 당초의 '휴경장려책'에서 '농업생산과정에서의 환경보전대책' 및 농가의 '수입보상대책'으로 그 성격이 변화하고 있다. 환경보전에 대한 직접지불은 농업생산에 직결된 것이 아니라 는 이유로 WTO 농업협정상 허용대상정책(Green Box)에 해당된다. 직접지불에 차지하는 환경지불의 비중은 높아지는 경향에 있어 향후 미국의 직접지불에서 환경보전직불이 유력한 위치를 차지할 것으로 예상된다.

2008년 농업법은 2002년 농업법의 틀을 그대로 유지하고 있다. 작물프로그램에 대해서는 당초 행정부는 지지가격을 인하하여 보조금 감축을 희망하였으나 가격 지지용자, 고정직불, CCP 등 기존 체제를 유지하되, 소맥은 목표가격과 융자단가, 대두는 목표가격을 인상하였다.

보조금 수급자격은 연소득 250만 달러 이하에서 75만 달러로 조정되었다. 2009년부터 '수입보전 직접지불'(ACRE)을 도입하여 CCP를 대체하는 길을 열어 두었다. ACRE는 '가격'기준 보전방식인 현행 CCP의 한계를 보완하는 제도로서 '수입(판매금액)'기준 보전방식이다. 최근 2년간 전국 평균가격과 최근 5년간 주별 평균단수에 의해 결정되는 '기준수입'과 당해연도 '실제수입'과의 차액을 보전하며, 세이프티 넷(safety net)로서 기능이 강화될 것으로 보인다.

환경보전에 대해서는 보전유보계획(CRP)의 계약면적 상한을 현행 3,920만 에이커에서 3,200만 에이커로 인하하였고, 환경증진계획(EQIP) 예산액을 34억 달러 증액하는 대신, 사업당 보조상한을 인하하였다. 재해대책으로서 관세를 재원으로 하는 38억 달러의 기금을 조성하는 등 재해대책을 확충하였다.

DDA 협상은 이미 8년을 넘어서 대립이 계속되고 있다. 모델리티 협상은 2009년으로 넘어갔지만 3각 구도의 교착상태에서 빠져나와 협상 타결로 가는 것은 용이하지 않다.

미국에서 농업보호가 확대되는 것은 농업은 농산물 생산이라는 역할뿐 아니라 재해를 방지하는 국토 보전, 자연생태계 유지 등의 기능을 가지고 있다는 점이 인정되고 있기 때문이다.

5년 정도의 한시적인 농업법에 근거하여 추진되는 미국 농정의 특징은 최저가격의 보장을 전제로 하여 고정직불, CCP 또는 ACRE 등에 의한 경영안정을 중시하고, 최근 기상재해 빈발에 대응하여 재해대책을 강화하는 등 농업보호를 강화하고 있다는 점이다.

미국의 국내보조금 감축은 DDA에서 논란의 대상이 되고 있다. 감축대상 보조금은 가격상승으로 인하여 WTO 농업협정의 AMS 허용한도를 하회하고 있으며, 대신에 허용대상 보조금(green box)은 대폭 늘어나고 있다. 이 중에서 직접지불금 총액은 2007년 119억 달러에서 2008년 125억 달러로 늘어날 것으로 전망하고 있다.¹⁾

미국에서 농업보호가 확대되는 것은 농업은 농산물 생산이라는 역할뿐 아니라 재해를 방지하는 국토 보전, 자연생태계 유지 등의 기능을 가지고 있다는 점이 인정되고 있기 때문이다.

EU, 이행조건 강화로 친환경농업으로 전환

EU는 1992년 공동농업정책(CAP) 개혁에 이어서 1999년과 2003년, 그리고 2008년 개혁을 거치면서 직불제가 정책의 중요한 위치를 차지하고 있다. EU의 직불제는 1975년 조건불리지역 직불제를 시작으로 1985년 환경농업 직불제, 1992년 소득보상 직불제가 도입되었다. 품목별로 실시되던 소득보상 직불제는 2003년 경영단위의 단일직불제로 전환되었고, 성격도 ‘소득보상’에서 다원적 기능이나 친환경을 유도하는 직접지불로 변화하고 있다.

그 동안의 개혁동향은 CAP의 제1축인 소득보상 직불금의 일부를 농촌개발로 전환하거나, 제1축 그 자체를 이행조건 강화나 다원적 기능 중시로 전환하는 등 친환경화를 확산해 왔다.

직불금 수급과 연계하여 ‘이행조건’(cross compliance) 준수를 강화하고 있다. 농가는 환경보전이나 공중위생, 동식물위생, 동물복지 등 법령에서 규정한 기준에 만족하는 생산활동과 농지관리를 실시해야 한다. 이를 준수해야만 일정 금액의 보조금이 지불된다. 직불금과 이행조건을 교차(cross)시킴으로써 직불제의 정책효과를 높인다는 의도다. 이행조건 중 생산자의 생산활동과 관련이 적은 조항은 삭제하고 수질관리와 같은 새로운 조건이 추가되고 있다.

2008년 11월 20일, EU 농업각료이사회는 새로운 정책개혁안을 결정하였다. 농업보조금 감축을 비롯하여, 직접지불에 의한 고품질과 친환경 생산 유도, 의무적 휴경제도 폐지, 젊은 경영자에 대한 지원 증액 등이 골자다. EU는 정책의 단순화(policy simplification)와 검증(health check)을 통하여 농정개혁을 계속하고 있다.

이번 개혁에서 중요한 것은 지금까지와 같은 생산규모에 따른 직접지불에서 품

1) USDA/ERS의 전망치(2008. 11. 25)

질이나 친환경을 기준으로 하는 지불로 전환한 것이다. 2009~12년간 직불금을 5% 감축하는 등 보조금 감축과정을 걷고 있다. 직접지불의 조건인 의무적인 휴경제도는 완전 폐지하여 생산의 자율성을 높였고, 젊은 경영인에 대한 지원과 투자확대를 도모한 것도 중요한 변화다.

개혁의 배경에는 EU 예산의 약 40%를 전체 인구의 3%인 농업생산자에게 집중하는 것에 대한 비판이 있다. 종전의 소득보상 직불금은 2004년 이후 2012년까지 10%나 감축된다. 보조금 감축과 동시에 보조금의 용도를 소득정책에서 고품질과 친환경 등으로 전환하여 농업이 가지는 다원적 기능을 중시함으로써 소비자의 비판을 회피한다는 의도다.

이번 개혁에서 획기적인 것은 생산량과 직불금을 연계하는 현행 방식을 폐지한 점이다. 농산물의 품질이나 환경 기준에 따라 직불금을 지불함으로써 고품질과 친환경을 유도한다는 점이다. 이것은 일본이 직불제로서 증산과 고품질을 유도하는 것과 유사한 시도다.

직불제를 둘러싸고는 해결해야 할 과제가 있다. 하나는 영국의 왕실농장이나 구 동독의 집단농장 등 대규모 농가에 대한 상한을 설정하는 문제이다. 다른 하나는 농지에 연계된 직접지불이 가지는 문제, 즉 직불금에 의한 지가 상승이나 직불금의 지주 이전과 같은 왜곡을 회피하는 문제이다. 비효율적인 농가를 생산에서 탈퇴하여 구조개혁을 가속화하는 것도 과제다.

EU는 직불금 수급과 연계하여 '이행 조건' 준수를 강화하고 있다. 농가는 환경보전이나 공중위생, 동식물위생, 동물복지 등 법령에서 규정한 기준에 만족하는 생산활동과 농지관리를 실시해야 한다. 이를 준수해야만 일정 금액의 보조금이 지불된다.

일본, 농가단위 직불직제로 구조개혁 가속화

일본의 농정은 자급률 향상, 농가단위 직불제 도입, 그리고 농산물 수출을 포함하여 적극적인 농업추진에 지원하는 '공격적 농정'이 핵심이다.

자급률 향상을 위한 시책에 대해서는 연도별로 정책평가를 실시하여 공정관리를 시도하는 것도 특징이다. 최근 세계 식량위기를 고려하여 자급률 목표를 2015년 45%에서 50%로 상향조정하기로 결정하여 현재 이를 달성하기 위한 구체적인 시책을 검토하고 있다.

농가단위 직불제는 2007년부터 실시되었으며, 일정규모 이상의 농가를 대상으로 실시하여 구조개혁을 가속화하는 것이 목적이다. 대상계층은 개별경영 4ha 이상, 마을단위 영농조합 20ha 이상으로 한정하여, 이러한 계층에 지원을 집중하는 '선택과 집중'이라는 방식을 통하여 대규모 계층을 육성한다는 의도이다.²⁾

농산물·식품의 수출확대를 위해서 아시아에서의 경제성장에 따른 고소득계층의 등장과 일본 식문화의 세계적인 붐 등을 배경으로 수출목표를 설정하여 수출을 지원하고 있다. 시장개척이나 상대국의 수출장애 요소에 대한 개선이 주요 내용이

2) 면적조건은 2008년부터 지역의 실정을 반영하여 하향조정하도록 개선되었다.

고용문제에 대응하여 일본은 농산어촌에서 고용을 창출하기 위해 신규취업지원을 비롯하여, 생산기반정비대책, 산림흡수원대책 등의 추진, 새로운 비즈니스 확대에 의한 고용창출을 도모하고 있다.

며, 수출목표액은 2009년 6,000억엔, 2013년 1조엔이다.

지구온난화 문제에 대응하여 최근 바이오연료 생산이 주목을 받고 있는 가운데 일본도 등의 농산물, 과잉농산물, 목재잔재 등을 활용하고, 또 기술개발 등에 의한 바이오연료 생산을 대폭 늘리고, 이를 통해 농촌 활성화에 기대하고 있다. 바이오연료는 극히 소량이지만 2006년 현재 30kl 생산에서, 2025년 석유소비량의 10%에 상당하는 600만kl 생산을 목표로 하고 있다.

농가단위 직불제에서 제외되는 다수의 영세 농가를 대상으로는 농지·물·농업시설 등 농업자원 보전과 환경편익 활동에 대해 지역정책 관점에서 별도의 직불제를 실시하고 있다.

최근 세계 금융위기에 의한 일본 사회의 고용문제에 대응하여 농산어촌에서 고용을 창출하기 위해 ‘긴급대책’으로 농림어업부문에 신규취업지원을 비롯하여, 유희농지대책과 생산기반정비대책, 산림흡수원대책 등의 추진, 그리고 직판장·농상공연대·도농교류·신규수요 쌀 생산확대 등 새로운 비즈니스 확대에 의한 고용창출을 도모하고 있다.

이를 위해 지역단위로 구직자를 대상으로 취업상담에 대응하기 위해 농림수산성, 지방농정국, 지방농정사무소에 ‘농산어촌고용상담창구’를 설치하는 동시에 농림어업에 신규취업을 촉진하기 위해 관계 기관과 연대하여 고용정보를 제공하고 있다. 또한 지방자치단체와 농협·관련단체에 직접 고용확대를 요청하는 것도 병행하고 있다.

중국, 식량기금률 향상과 소득배가

중국은 2008년 12월로 개혁개방 30주년을 맞고 있다. 농촌주민 1인당 소득은 1978년 134위안에서 2008년 4,140위안으로 연평균 7.1%라는 고도의 성장률을 기록하고 있다.

고도 성장과정에서 많은 향진기업이 도산하고 농민들은 동부 연안지역으로 이농이 대량으로 발생하면서 중부와 서부지역에서는 농업인력의 고령화와 부족문제가 나타났고, 농지 감소와 수자원 부족 등이 가세하여 식량의 공급부족을 가져왔다. 도시주민과 농민간의 1인당 소득격차는 2003년 3.24배에서 2005년 3.22배로 약간 개선되었으나, 2006년 3.28배, 2007년 3.32배로 악화되고 있다.

중국 국무원과 공산당중앙위원회는 2007년 12월 중앙농촌공작회의를 개최, 식량공급 확대대책을 결정하였다. 여기서 농업 진흥, 농촌 경제성장, 농민 소득증대 및 부담경감 등 ‘3농정책’을 강화하기로 하였다. 그리고 2008년 1월 최우선 국정과제인 2008년 중앙1호문건으로 ‘농업기반건설 강화 및 농업발전·농민소득증대 촉진’을 채택하는 등 식량문제와 소득문제 해결에 적극적이다.

2008년 10월의 중국공산당 제17기 제3회 전체회의(3중전회)에서는 농민소득과 식량생산 목표를 결정하였다. 2020년 농민 1인당 소득은 2008년의 2배로 증대하는 소득배가계획을 실천하고 식량자급률 목표는 95% 이상을 유지하기로 결정하였다.

세계 금융위기의 영향은 중국에서도 현재화하고 있으나 농업·농촌지역에 대한 영향은 크지 않다. 농촌의 안정적인 발전을 도모하기 위해 국무원은 2008년 11월 10대 시책을 결정하여 연말까지 1,000억 위안을 확보하고, 3분의 1인 340억 위안을 농촌지역 도로건설, 농지기반정비, 농촌에너지산업 등에 투입하기로 결정하였다. 이 외에도 도시로부터의 귀향 농민의 재취업지원, 텔레비전·세탁기·냉장고 등 가전제품 구입에 대해 13% 지원, 쌀·밀·옥수수 수매가격의 15~25% 인상 등의 지원책도 함께 실시하고 있다.

중국 농업은 한국과 직접적인 관련이 있다. 중국은 채소를 비롯한 원예작물은 한국 농업과 경합관계에 있지만, 한국의 공급량이 절대적으로 부족한 옥수수·밀·대두 등에 대해서는 공급원으로서 중요한 역할을 해왔다. 이러한 관점에서 중국 농업을 주시할 필요가 있다.

중국 농업은 한국과 직접적인 관련이 있다. 채소를 비롯한 원예작물은 한국 농업과 경합관계에 있지만, 한국의 공급량이 절대적으로 부족한 옥수수·밀·대두 등에 대해서는 중요한 공급원이다.

4. 새로운 정책동향 및 주요 쟁점

농장개혁과 직접지불제의 진화

직접지불제가 농정의 중요한 위치를 차지하고 있다. 미국이나 EU는 1970년대부터 과잉문제 해결과 경영안정을 도모하기 위하여 가격지지에서 직불제로 전환하기 시작하였고, 한국과 일본은 WTO 출범이후 새로운 농업보호 수단으로 직불제를 도입하여 확대 실시하고 있다.

직불제는 가격지지제도를 폐지하는 대신에 도입한 소득보상을 비롯하여, 경영안정, 친환경농업 도입, 조건불리지역 농업유지 등 몇 가지 목적으로 실시되고 있다. 직불제는 각국의 농업여건에 변화에 따라 제도개혁이 단행되고 있다.

최근 특징적인 변화를 보면, EU는 농업의 다원적 기능 확산을 중시하고 있으며, 미국과 일본은 경영안정을 도모하기 위해 ‘가격보전’에서 ‘수입보전’방식으로 전환하고 있다. 또한 직불제의 정책효과를 높이기 위하여 이행조건(cross compliance)을 강화하는 것은 세계 공통의 동향이다.

한국의 직불제는 농업구조 개선, 경영 안정, 친환경농업 확산, 조건불리지역 농업보호 등 다양한 목적을 가지고 실시되고 있으나, 쌀 농업으로의 편중, 직불금의 농지소유자로의 이전, 농지제도적인 요인에 의한 직불제 대상에서의 제외 등의 문제가 지적되고 있다.

직불제는 각국의 특수성이 반영되기는 하지만 세계 공통적으로는 품목별에서 경영단위로의 전환, 경영안정의 중시, 자원보전에 대한 지불강화, 이행조건의 엄격한 준수 등의 방향으로 진화하고 있다.

조건불리지역 직불제는 EU를 시작으로 하여, 일본과 한국에서 실시되고 있다. 조건불리지역 직불제는 평지지역에 비해 생산 및 생활상의 불리성이 있는 지역을 대상으로 하여, 이러한 불리성을 보전하여 농업을 유지할 수 있도록 함으로써 농업이 가진 다원적 기능을 유지·확산하는 것을 목적으로 실시되고 있다.

직불제는 각국의 특수성이 반영되기는 하지만 세계 공통적으로는 품목별에서 경영단위로의 전환, 경영안정의 중시, 자원보전에 대한 지불강화, 이행조건의 엄격한 준수 등의 방향으로 진화하고 있다.

표 1 주요 국가의 직불제 실시동향

구분	구조개선	경영안정	친환경확산 다원적기능발휘 농업자원보전	조건불리보전
E U		단일직불(SFP)	환경농업직불	조건불리직불
미 국		고정직불(DP) 가격보전직불(CCP) 수입보전직불(ACRE)	보전유보계획(CRP) 환경증진계획(EQIP) 보전보증계획(CSP)	
일 본	전략작물증산직불 품목횡단직불(고정)	품목횡단직불(변동)	농자물·자원보전직불	증산간직불
한 국	경영이양직불	쌀소득등보전직불	친환경농업직불 경관직불	조건불리직불

식량수급의 구조적인 불안정

세계 곡물수급은 2000년부터 긴박한 상황이 계속되고 있다. 수요는 1인당 소비 증가와 총인구 증가로 지속적으로 늘어나는 반면에 생산은 정체와 변동을 반복하고 있다. 공급 부족은 재고로 충당된 결과 곡물 전체의 재고율은 1999년 31.4%에서 2008년 18.1%로 감소하고 있다.³⁾

곡물 생산은 수확면적과 단위 면적당 수확량이 중요한 변수이나 환경적인 요소나 지구온난화에 의해 생산증대에 제약이 있다. 수요면의 변수는 총인구, 1인당 소비량, 연료용 수요 등이다. 세계 인구는 2005년 65억 명에서 2050년 92억 명으로 늘어날 것으로 유엔은 전망하고 있다. 또 1인당 소비량은 소득증가에 따라 축산물 사료용 수요의 급격한 증가가 예상된다.

다양한 요인이 세계 곡물시장을 교란하고 있다. 미국, 브라질, EU 등에서의 바이오 연료용 수요 증가가 중요한 변수다. 여기에 중국과 인도에서 인구폭발과 소득 급증에 의한 수요 증가, 달러가격 하락, 곡물수출국의 수출규제, 선진국의 농업보호 강화 등도 가격상승 요인이다. 향후 곡물확보를 둘러싼 국가 간(수출국, 수입국), 시장간(식량용, 사료용, 연료용) 쟁탈전도 치열하게 전개될 것이다.⁴⁾

3) 미국 농무부(USDA)의 2008년 12월 전망이며, 2008년은 생산이 증가하여 2007년 재고율(16.8%)보다 다소 호전되었다.

곡물가격은 2006년 9월을 기점으로 하여 급등하였다. 전반적인 공급부족 속에서 2006년 8월 시카고시장에서 곡물의 프로그램 거래가 도입된 이후 투기자금이 유입되어 가격상승기조에 편승함으로써 가격을 더욱 증폭시키는 현상이 나타났다. 2008년에 들어와 가격은 더욱 폭등하였으나 7월을 고비로 세계 금융위기와 경기후퇴의 영향으로 수요가 감소함에 따라 가격은 하락하고 있다. 옥수수의 가격 추이를 보면, 매월 첫 주말기준으로 2006년 9월 부셸당 2.32달러에서 2008년 7월 7.46달러, 12월 2.94달러로, 대두는 같은 기간 5.37달러, 16.58달러, 7.84달러로 추이하고 있으며, 아직 상승 이전보다는 높은 가격을 형성하고 있다.

2008년 상반기에는 수출국의 수출규제가 심각한 문제로 작용하였다. 17개국이 수출금지를 비롯하여, 수출세 부과, 수출수량 제한, 수출허가제 등과 같은 수출규제를 실시하였고, 20개국에서 식량폭동이 발생하였다.

그 동안 자유무역은 식량안보에 기여한다는 주장이 일반적이었다. 그러나 식량수출국의 수출규제에서 알 수 있듯이 식량에 대해서는 예외였다. 식량의 수출국과 수입국간에는 불평등이 존재한다. WTO 농업협정 12조에 의하면, 수출국이 수출세 인상이나 수출수량 제한 등 수출규제를 실시할 때는 ‘WTO에 통보’하거나 수입국의 요구가 있는 경우 ‘협약’하는 정도의 규정에 불과하다. 그래서 수출국은 자국의 소비자 입장을 중시할 때는 간단히 수출 제한이나 중단을 단행하고 있는 것이다. 이로 인한 손실은 그대로 수입국에 전가되는 것이 현행 무역규율이다.

수입국이 식량의 안정적인 확보를 위해서는 대외적으로는 DDA 농업협상에서 공정한 무역규율을 확립하는 한편, 국내 농업의 생산력을 유지하는 길을 찾아야 한다. 이것이 식량안보의 기본이다.

2008년에는 수출국에서 수출규제가 심각한 문제로 작용하였다. 17개국이 수출규제를 실시하였고, 이에 따라 20개국에서 식량폭동이 발생하였다.

수입국의 식량안보 확보방안

인구대국 중국은 전통적으로 식량안보를 중시하고 있다. 식량안보는 ‘기본적으로 자급’을 원칙으로 하며, 비축과 수입을 통하여 확보한다. 중국은 최근의 식량위기에 대응하여 2008년 7월 ‘국가식량안보중장기계획’을 결정하였다. 이 계획은 식량자급률을 95% 이상으로 유지하되, 종합적인 식량생산능력을 2010년 5억톤 이상, 2020년 5억 4,000만 톤 이상으로 목표를 설정하고 있다.

목표달성을 위하여 농업경영의 구조개혁을 추진하면서, 농지보전을 위한 강력한 조치를 강구하여 전국의 농지를 1억 2,000만 ha 이상 확보하고, 농업인프라, 수리시설 정비를 강화하여 농지생산력 향상을 도모하고 있다.

일본에서 식량안보는 국내생산을 기본으로 하면서, 수입과 비축을 적절히 조합하여 활용하는 것을 원칙으로 한다. 국내생산 증대는 식량자급률 목표를 설정해두

4) 柴田明夫. 2007. 「食糧争奪」. 日本経済出版社.

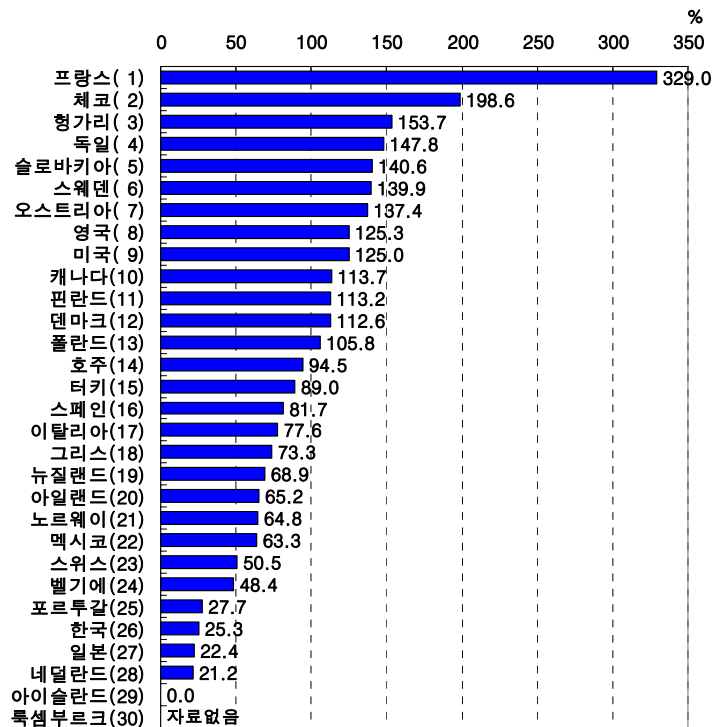
한국의 자급률 '목표'는 중국이나 일본과 비교해도 낮은 수준이며, 목표라기보다는 현행 추세의 연장선에 불과한 의미이다.

고, 이를 달성하기 위하여 생산을 장려하고 있다. 생산장려 품목은 맥류, 대두, 사료작물 등이다. 최근 사료용 쌀 생산도 늘리고 있다.

자급률 목표는 열량기준으로 2015년 45%이다. 식량위기에 대응하여 일본은 2008년 7월 자급률 목표를 45%에서 50%로 인상하기로 결정하고, 구체적인 수단으로서 농지·인력·예산 확보와 목표달성 공정표 작성 등에 대해 검토 중이다.

한국의 식량자급률은 지속적으로 하락하고 있다. OECD 가맹국의 자급률을 비교해도 낮은 수준이다. 생산이 풍부한 쌀 수요는 감소하고, 수요가 증가하는 밀, 옥수수, 대두 등의 생산은 감소한 것이 주된 요인이다. 쌀 농업의 보호를 인하여 쌀 수요를 확대시키는 반면에, 밀이나 옥수수, 대두 농업의 보호를 높여서 증산을 유도하는 것이 생산 면에서의 선택사항이다. 한국의 자급률 '목표'는 중국이나 일본과 비교해도 낮은 수준이며, 목표라기보다는 현행 추세의 연장선에 불과한 의미이다.

그림 4 OECD 회원국의 곡물자급률, 2003년



자료: FOOD BALANCE SHEETS(<http://faostat.fao.org>)에 근거하여 작성

표 2 한중일의 자급률목표 비교

구 분	결정년도기준자급률	자급률 목표
중국	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2008년 ○ 식량자급률 95%(2007) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 목표 연도 2020년 ○ 식량자급률 95%
일본	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2005년 ○ 곡물자급률 27%(2003) ○ 열량기준 40%(2003) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 목표 연도 2015년 ○ 곡물자급률 30% ○ 열량자급률 45%(50%)
한국	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2007년 ○ 곡물자급률 26.8%(2004) ○ 열량기준 46.7%(2004) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 목표 연도 2015년 ○ 곡물자급률 25% ○ 열량자급률 47%

수입국의 식량안보를 결정하는 3대 요소는 국내생산, 수입, 비축 등이며, 국내생산을 결정하는 4대 요소는 농지, 물, 인력, 기술 등이다. 4대 요소로서 생산능력을 향상시키는 것이 식량안보의 기본이다. 자급률은 국내소비와 국내생산 등 양자에 의해 결정되는 것이기 때문에 수요도 동시에 고려해야 한다.

수요 면에서 보면, 수요가 확대되는 품목이나 수입비중이 높은 품목의 증산이 필요하다. 대표적인 품목은 밀, 옥수수, 대두이며, 용도로는 사료용의 비중이 높다. 주식용은 장기적으로 자급률을 높여나가되, 사료용은 일정부분 수입대체가 가능하다. 논에서의 대두 증산, 답리작으로 밀이나 청보리 생산이 효과적인 수단이다. 청보리는 수입 사료의 대체효과가 크며, 또 답리작이 가능하여 경지이용률을 높일 수 있다는 점에서 중요한 의미를 가진다.

생산 면에서 자급률 향상을 위한 첫째 조건은 우량농지의 확보와 효율적인 이용이다. 농지감소 실태를 감안할 때 농업내부에서 농지 유희화를 방지하는 것이 중요한 과제이고, 우량농지의 전용문제에 대해 적절히 대응해야 한다.

둘째 농지면적 제약을 완화하기 위해서는 경지이용률 제고가 필요하다. 한국의 경지이용률은 1970년 142%에서 2006년 102%로 감소하였다. 감소요인은 가격 하락이나 노동력 부족에 의해 농지가 유희화되거나 답리작을 포기하였기 때문이다. 기후조건이나 영농여건으로 보아 답리작이 가능한 논 면적이 66만ha에 달한다. 이것을 적절히 활용하는 것이 농지제약을 완화하는 대안이다.

셋째 농업보호 문제이다. 농지 확보만으로는 농업생산이 지속되는 것은 아니다. 시장개방의 확대로 수입품에 의한 가격하락이 현저해지고, 농업취업자의 감소와 고령화가 심화되는 국면에서는 경향적으로 유희농지가 발생하고 농업생산이 축소된다. 농업생산을 안정적으로 유지하기 위해서는 적절한 농업보호와 지구온난화나 자연재해의 영향을 완화할 수 있는 기술개발이 필요하다. 또한 경영채산을 보장하기 위해서는 식량안보에 대한 직접지불제도 적절한 정책수단이 될 수 있다.

수입국의 식량안보를 결정하는 3대 요소는 국내생산, 수입, 비축 등이며, 국내생산을 결정하는 4대 요소는 농지, 물, 인력, 기술 등이다. 4대 요소로서 생산능력을 향상시키는 것이 식량안보의 기본이다.

지구온난화의 적응대책과 방지대책

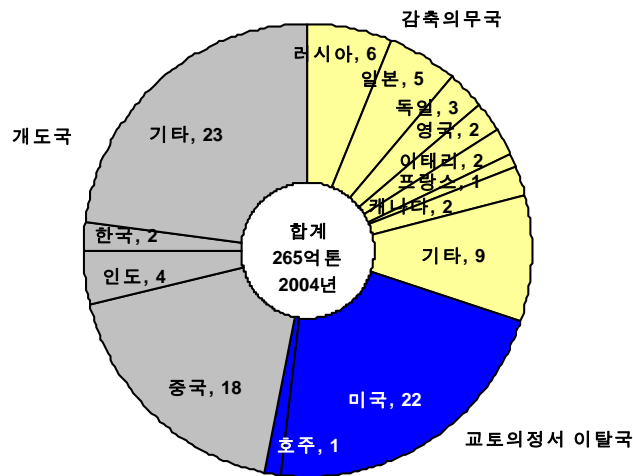
지구온난화는 농업생산 감소와 품질 저하를 초래한다. 지구온난화의 주범은 이산화탄소 등 ‘온실가스’다. 지난 50년간 온난화 경향은 과거 100년간의 2배에 달한다. 이산화탄소 배출량은 미국·중국이 세계 전체의 40%를 차지하고, 러시아·일본을 포함한 4대국이 세계의 51% 배출한다. 한국도 10대 배출국에 속한다.

지구온난화가 농업에 미치는 영향과 관련하여 지구개발센터(CGD)와 피터슨국제경제연구소(PIIE)의 공동 보고서에 의하면, 2080년 농업생산은 개도국 21%, 선진국 6%, 평균 16% 감소한다. 심각한 지역은 고온지대로서, 아프리카 28%, 아시아 19%, 중미 23% 감소한다. 21세기 중반 중국을 추월하여 세계 최대 인구대국이 되는 인도는 38%나 감소한다. 호주 27%, 브라질 17%, 중국 7%, 미국 6% 순이다. 우리나라는 9% 감소한다. 특히 호주, 브라질의 감소가 현저하여 이 지역의 수입에 의존하는 경우 위험성이 높다.

지구온난화와 농업은 밀접한 관계가 있다. 농업은 지구온난화의 피해자이면서 가해자이다. 농업에서 발생하는 온실가스는 메탄과 아산화질소이며, 이산화탄소와 같이 대기 온도를 상승시킨다. 연료 소각, 가축의 소화기관내 발효, 가축 배설물, 시설원예, 농업기계, 수도작, 비료사용, 작물잔해 등이 주요 배출원이다.

지구온난화와 농업은 밀접한 관계가 있다. 농업은 지구온난화의 피해자이면서 가해자이다.

그림 5 세계의 이산화탄소 배출량, 2004년



자료:국제에너지기구(IEA)

교토의정서에 의한 온실가스 감축의무는 2008년부터 2012년까지 적용되며, 그 이후는 한국도 의무적인 감축에 대응해야 한다. 감축이행은, 온실가스 발생감축대책, 농업·임업 등에 의한 흡수대책, 배출권거래 등에 의해 실현할 수 있다.

농업이 지구온난화 방지에 기여하는 것은 지구온난화에 대응하여 농업생산과 품질을 유지하기 위한 '적응대책'과 온실가스 배출을 줄여나가는 '방지대책' 등 양면에서의 접근이 가능하다. 적응대책은 현재 발생하고 있는 작물이나 시설 등의 피해상황에 근거하여 내온성 품종개발이나 기술개발 등 안정적인 생산기술 확립이 과제이다. 온난화에 대응하여 농업생산을 일정 수준으로 유지하는 것이 적응대책의 핵심이다.

방지대책은, 다원적 기능 확산, 에너지 소비 절감, 바이오매스 활용 등을 고려할 수 있다. 다원적 기능과 관련하여서는 논에서의 물 증발은 기온상승을 막아준다. 논지가 이산화탄소를 비축하는 기능이 평가되고 있다. 이산화탄소를 흡수하여 생산된 퇴비 등 유기물비료가 농지에 투입되면 미생물에 의해 분해 물질과 분해 불가물질로 구분되며, 분해 물질은 이산화탄소로 방출이 되며 분해 불가물질은 이산화탄소가 땅 속에 비축되는 효과를 가진다.

농산물은 생산과정을 비롯하여, 유통, 소비, 폐기 등의 과정에서 에너지를 사용, 이산화탄소를 발생한다. 기계 사용시간 단축이나 에너지 절약형 기계개발이 필요하다. 또 수송과정에서 에너지 소비를 줄이기 위해서는 '광역유통'보다는 '지역유통'이 유리하다. 농산물 수입국의 경우 수입량과 수송거리를 표시하는 '푸드 마일리지'(수송량(톤)×수송거리(km))를 단축하는 지역유통으로의 전환도 효과적이다. 지산지소(地産地消)도 수송에너지를 절약하여 온실가스를 감축하는 효과가 인정된다.

바이오매스를 활용하여 생산한 바이오연료로서 화석연료 소비를 대체하는 것도 온실가스 감축효과가 크다.

바이오연료의 기회와 리스크

바이오연료산업의 열풍이 불고 있다. 유엔식량농업기구(FAO)가 비판적인 입장에서 문제점을 지적하고 있다. FAO는 2008년 10월 7일 발표한 '2008년식량농업백서'(The State of Food and Agriculture 2008)에서 바이오연료의 리스크에 대해 다양한 관점에서 분석하고 있다.

바이오연료는 농업을 비롯하여, 경제, 환경, 빈곤, 식량안보 등 광범위한 분야에 걸쳐 영향을 미친다. 각국의 바이오연료정책은 이에 대한 이해나 검증 없이 바이오연료의 생산과 소비를 확대하고 있다고 FAO는 지적하고, 각국에 정책 수정을 요구하고 있다. 바이오연료는 화석연료에 비해 온실가스 감축효과가 크다고 해서 선진국을 중심으로 증산하고 있다. 각국 정부의 설비지원이나 세금감면조치에 의해 바이오연료용 곡물수요는 2000년에서 2007년간 3배로 증가하였다. 그 결과 세계

농업이 지구온난화 방지에 기여하는 것은 지구온난화에 대응하여 농업생산과 품질을 유지하기 위한 '적응대책'과 온실가스 배출을 줄여나가는 '방지대책' 등 양면에서의 접근이 가능하다.

바이오연료는 지속 가능한 연료로서 많은 기회를 제공하는 반면에 리스크도 수반한다. 식량안보와 환경에 대한 우려를 불식할 수 있다면 농업성장의 중요한 수단이 될 수 있다.

곡물가격의 폭등을 가져왔고, 이것이 개도국의 기아문제를 포함한 세계 식량안보와 환경에 부정적인 영향을 끼치고 있다는 것이다.

바이오연료는 ‘기회’와 ‘리스크’ 등 양면성이 있다. 때문에 각국 고유의 정책에 좌우되는 경향이 강하다. 현재의 정책은 개도국 보다는 일부 선진국에서 생산자를 우대하는 경향이 강하다. 리스크를 경감하거나 관리하고, 기회를 광범위하게 나눠가지는 것이 과제다.

다음과 같은 리스크가 지적되고 있다. 첫째, 개도국이 바이오연료의 은혜를 받거나 그 은혜를 빈곤층이 수혜한다면 바이오연료산업이 개도국의 농촌개발에 기여한다. 그러나 선진국의 바이오연료 혼합의무화와 세금감면조치는 개도국의 기회를 박탈한다. 현행 WTO 농업협정의 국내보조정책도 개도국의 곡물생산에 제약을 가하고 있다.

둘째, 바이오연료 수요증가에 의한 곡물가격 상승은 개도국에게 중요한 기회가 될 수 있다. 바이오연료를 포함한 농업생산을 촉진하기 위해서는 생산기반, 사회기반, 연구개발, 시장정보 등과 같은 제도정비가 전제되어야 한다. 이러한 조건이 선진국에 비해 불리한 개도국은 식량 안보면에서 오히려 리스크로 작용한다.

셋째, 바이오연료의 온실가스 감축효과에 대해서도 의문시되고 있다. 바이오연료의 원료곡물 성장과정에서 이산화탄소를 흡수하기 때문에 바이오연료 소비에 따른 온실가스는 증가하지 않는다고 하지만 바이오연료의 생산·운반·가공 과정에서 이산화탄소가 발생하기 때문에 과대평가되고 있다. 작물 생육에는 연료나 비료 등과 같은 다량의 화석연료가 소요되고, 이것이 바이오연료의 편익을 상회할 수 있다.

바이오연료는 지속가능한 연료로서 많은 기회를 제공하는 반면에 리스크도 수반한다. 식량안보와 환경에 대한 우려를 불식할 수 있다면 농업성장의 중요한 수단이 될 수 있다.

해외 개발수입과 신식민주의

식량의 수출규제가 빈발함에 따라 해외 개발수입에 대한 적극적인 움직임이 동향이다. 식량위기에 대응하기 위한 수단으로서 해외 개발수입이 중요하게 고려되고 있다. 한국과 중국, 그리고 사우디아라비아와 아랍에미리트(UAE) 등 중동 산유국이 해외 개발수입에 나서면서 자크 디우프 FAO 사무총장이 이를 신식민주의(neo-colonialism)라고 비판하는 등 새로운 쟁점으로 등장하고 있다.

사우디아라비아는 우크라이나, 파키스탄, 태국, 수단 등을 상대로 토지를 물색하고 있다. 국가가 대규모 프로젝트를 수립하고 민간 기업에게 사업을 위탁하여 생산한 식량은 본국으로 수출하는 방식이다. 아랍에미리트는 카자흐스탄과 수단, 리비아는 우크라이나에서 농지임차를 하고 있다.

자금 제약으로 농업투자가 부족한 개도국은 개발수입을 환영한다. 투자국과 생산국간의 양자 간 협정에서 식량 위기시에 생산국이 수출제한을 하는 것도 금지할 우려도 있다. 기초식량을 생산하는 우량농지가 선진국 기업에 의해 사탕수수와의 같은 바이오연료의 원료를 생산하는 토지로 전환되고 있다.

디우프 사무총장은 선진국이 개도국에 값싼 토지와 열악한 노동조건을 강요할 우려가 있다면서, 몇 가지 사례를 보면 불평등한 국제관계와 단기적인 이익본위의 농업이 되고 있다고 비판한다. 바이오연료 농장은 아프리카에서 신식민지를 만들고 있다는 것이다. 이에 대해서는 토지 소유권문제와 생산국에 얼마만큼 식량을 남기는가에 대한 계약관계와 계약의 이행, 투자국의 안정적인 확보 등 예상되는 문제에 대한 평가가 수반되어야 한다.

선진국은 개도국에 값싼 토지와 열악한 노동조건을 강요할 우려가 있고, 불평등한 국제관계와 단기적인 이익본위의 농업이 되고 있다고 비판한다.

5. 요약 : 위업외피영 정책으로의 전환

농업 생산과 식품 소비와의 관계에서 볼 때 종래와 크게 변화하고 있는 것은 산지와 소비지간의 거리가 점점 확대되고 있다는 점이다. 근거리 유통에서 원거리 유통으로 농산물의 이동거리가 확대되고, 무역이 확대됨에 따라 북미와 남미에서, 중국과 일본에서 수입이 늘어남에 따른 수송거리는 확대되고 있다. 이에 따른 식품의 안전성문제, 식량의 안정적인 확보문제, 수송에너지 소비문제 등이 파생한다.

농업 생산과 식품 소비와의 관계는 산지와 소비지간의 거리가 점점 확대되고 있다. 식품공업의 제조기술과 저장기술의 발달로 가공이 확대되면서 생산에서 소비까지의 시간이 장기화되는 경향이 있다.

식품공업의 제조기술과 저장기술의 발달로 가공이 확대되면서 생산에서 소비까지의 시간이 장기화되는 경향이 있다. 신선품 소비에서 가공품 소비로 전환되고 농산물의 생산에서 소비되는 과정에 식품관련산업의 개입이 강화되면서 가공이나 저장과정에서 새로운 부가가치를 창출하는 효과는 나타나고 있는 반면에 안전성 문제라는 리스크가 발생한다.

세계 곡물수급의 불균형은 2008년 8월 이후 경제위기에 의한 수요 감소로 완화되고 가격도 투기자금 이탈로 하락하고 있으나 아직까지는 2006년 9월 수준보다 30% 이상 높은 수준을 유지하고 있다. 세계 곡물시장에서 구조적인 불안정성은 그대로 남아 있다. 지구온난화와 기상이변, 물부족, 염해 등 생산의 불안정성은 현저하게 확대되고 있다. 곡물과 바이오연료간의 대체관계가 형성되어 바이오연료시장의 수급이 곡물시장에 직접 영향을 미치고 있다. 시장간에 쟁탈전은 여전히 치열해지고 있다. 곡물의 유통과정에서 곡물메이저의 영향이 강화되는 추세이다.

세계의 기아인구가 최근 급증하고 있다. FAO는 1996년 식량정상회의에서 당시 8억 4,200만명의 기아인구를 2015년까지 4억 2,000만명으로 반감하는 계획을 결정한 후 실행에 착수하고 있다. 기아인구는 실행초기 감소의 길을 걷다가 2007년 9억 2,300만명, 2008년 9억 6,300만명으로 늘어나고 있다. WTO 체제에서 세계의 빈곤은 확산되고 있다. 이러한 상황은 금융위기로 인해 더욱 악화될 것이다.

WTO 체제나 FTA 등에 의한 시장개방 확대로 농산물의 수입이 확대되면 식량안보면에서 두 가지 리스크가 가중된다. 하나는 수입이 증가하는 것만큼 국내생산이 감소하여 식량자급률이 하락하는 것이고, 다른 하나는 수입이 확대될수록 수출국의 수출규제 등에 의해 안정적인 수입에 리스크가 커진다는 점이다.

세계은행이나 IMF의 권고, WTO 농업협정 등에 의해 곡물의 관세를 인하하여 주식의 수입의존도를 높였거나 식량작물보다는 상품작물 생산에 특화된 개도국의 경우, 수입가격 폭등으로 식량과동이라는 정책실패 사례가 2008년 20개국에서 발생하고 있다.

국민이 소비하는 식량의 안정적인 확보를 위해서는 국내생산이 기본이 되어야 한다. 식량수급의 리스크가 중장기적으로 계속된다고 한다면 국내생산이 중요하다. 유사시 수출국의 수출규제가 간단히 단행된다는 것을 전제로 한다면 평상시부터 국내생산으로 대응해야 한다는 인식이 필요하다. 선진국은 이러한 인식에서 국내생산을 진흥해 왔다.

이와 같이 세계는 불확실성이 높아지고 있다. 불확실성 시대의 정책선택은 위험 부담형(risk-taking)보다는 위험회피형(risk-aversion)이어야 한다. 위험회피형 정책은 안전을 선호하는 정책이다. 선진국과 개도국간의 격차문제를 비롯하여 지구온난화, 식량문제, 빈곤문제 등이 확대됨에 따라 리스크에 적절하게 대응하는 정책이 세계의 경험에서 얻을 수 있는 교훈이다.

세계 금융위기가 각국의 실물경제에 심각하게 영향을 미치고 있는 상황으로 전개되고 있다. 농업이 기여할 수 있는 것은 도시에서 발생하는 고용문제나 사회불안을 적절하게 흡수하는 것이다. 농림업부문에 고용창출에 적극적으로 노력하는 중국과 일본의 사례는 중요한 의미를 가진다. 고용을 창출하고 사회안정에 기여하는 것이야말로 경제위기에 농업이 가지는 다원적 기능이다.

참고자료

김태근. 2008. 12. “EU, 정책 단순화와 검증으로 직접지불제 개선”.
http://krei.re.kr/kor/info/news_list.php(KREI 논단)

김태근. 2008. 11. “FAO, 바이오연료에 대해 비판적 입장 ”.
http://krei.re.kr/kor/info/news_list.php(KREI 논단)

김태근. 2008. 9. “일본, 식량안보를 위한 종합대책 강구”.
http://krei.re.kr/kor/info/news_list.php(KREI 논단)

김태근. 2008. 8. “중국, 식량자급률 목표 95% 이상 유지”.
http://krei.re.kr/kor/info/news_list.php(KREI 논단)

김태근. 2008. 4. “OECD 회원국 곡물자급률, 한국 30개국 중 26위”.
http://krei.re.kr/kor/info/news_list.php(KREI 논단)

세계 금융위기가 실물경제에 심각하게 영향을 미치고 있다. 농업은 도시에서 발생하는 고용문제나 사회불안을 적절하게 흡수해야 한다.

- 김태곤. 2007. 10. “지구온난화 가속과 농업부문 대응”.
http://krei.re.kr/kor/info/news_elist.php(KREI 논단)
- 박성재 외. 2007. 12. 「선진국형 농정으로의 전환을 위한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- FAO. 2008. 12. Number of hungry people rises to 963 million.
<http://www.fao.org/news/story/en/item/8836/icode/>
- FAO. 2008. 12. 8.7 million North Koreans need food assistance.
<http://www.fao.org/news/story/en/item/8786/icode/>
- FAO. 2008. 11. Diouf appeals for new world agricultural order.
<http://www.fao.org/news/story/en/item/8569/icode/>
- FAO. 2007. 7. Reviewing biofuel policies and subsidies.
<http://www.fao.org/newsroom/en/news/2008/1000928/index.html>
- FAO. 2008. 10. The State of Food and Agriculture 2008.
- Peterson Institute for International Economics. 2007. 7. Global Warming and Agriculture.
- 日本農林水産省. 2008. 5. 「2007年食料・農業・農村白書」.
- 柴田明夫. 2007. 「食糧爭奪」. 日本經濟出版社.