

OECD 국제식량안보 논의동향*

문 한 필
(한국농촌경제연구원 부연구위원)

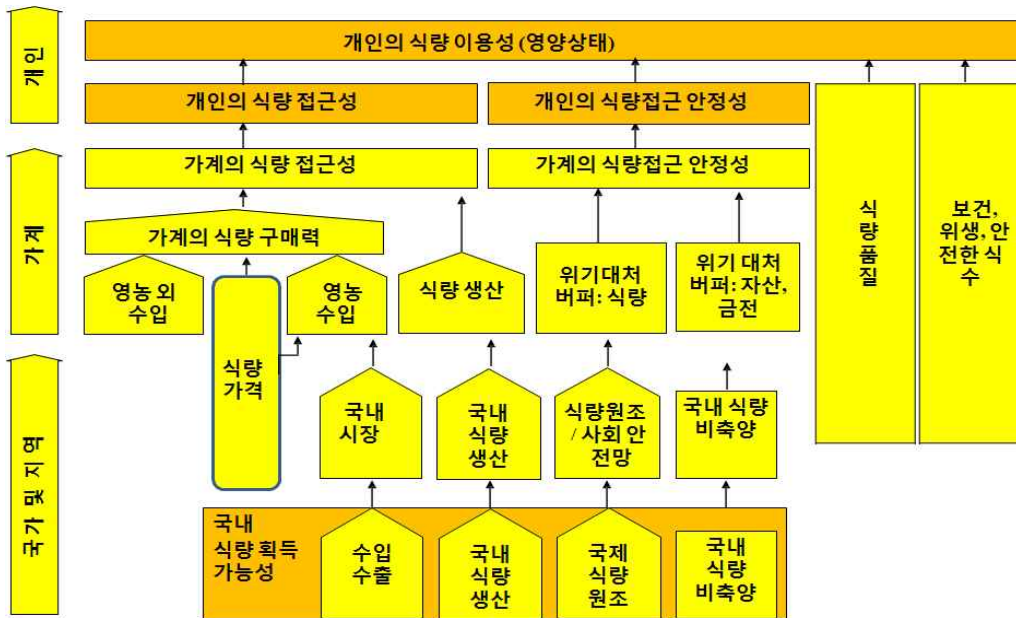
1. 식량안보의 개념과 쟁점

1996년 World Food Summit에서는 “모든 국민이 언제든지 본인의 건강과 생활을 유지하기 위해 충분하고, 안정적이며, 영양소가 있는 식품에 접근이 가능한 상태”를 식량안보가 존재하는 상태라고 정의하였다. 2002년 FAO는 식량안보의 상태를 측정하는 지표로써 식량의 가용성(“Can they have it?”), 접근성(“Can they get it?”), 활용성 또는 영양효율성(“Can they get nutritious food?”), 안정성(“Can they get it when needed?”)의 4가지 측면을 제시하였다. 식량의 가용성(food availability)은 국내 생산 및 수입(식량 원조를 포함)을 통해 적절한 품질과 공급량의 확충 여부를 의미하며, 식량 접근성(food access)은 영양이 풍부한 식량자원을 획득하기 위해 개인 혹은 국가가 식량자원에 접근하는 것이 수월한지를 평가하는 개념이다. 여기에는 식량자원의 독점적 생산뿐만 아니라 자원을 획득할 수 있는 권리까지 고려된다. 식량 활용성(food utilization)은 적절한 영양소, 위생, 건강 측면에서 식량이 효율적으로 활용되는지를 의미한다. 영양결핍과 같이 개인이 특정 영양소를 이용할 수 없어 질병에 걸리는 경우도 활용성 측면에서는 심각한

* 본 내용은 2012년 11월 26일 프랑스 파리 OECD 본부에서 개최된 국제농업포럼(Global Forum on Agriculture)의 주제발표(POLICY COHERENCE FOR FOOD SECURITY IN DEVELOPING COUNTRIES) 자료를 바탕으로 작성하였음
(hanpil@krei.re.kr, 02-3299-4259).

문제이다. 식량 안정성(food stability)은 단순히 식량을 획득하지 못하는 상황 외에도 불규칙한 강우지역의 소작농의 경우처럼, 생존의 문제에서 식량의 획득 혹은 식량을 획득하기 위한 일에 종사할 수 없는 상황에 처해질 위험의 강도를 나타낸다<그림 1 참조>.

그림 1 식량안보 정의와 파급영향 경로



자료: Ferko Bodnár, 2012.

OECD에서도 식량안보를 모든 국민이 그리고 언제든지 활동적이고 건강한 삶을 영위하는데 필요한 식품을 영양적으로 충분히 섭취가 가능하도록 물리적, 사회적 경제적 접근이 가능한 상태라고 정의하였으며, 식량안보의 위기는 다양한 원인에 의해 발생하는 문제로 총체적인 접근에 의해 해결해야 하는 현상으로 인식하여 왔다. 그동안 OECD를 포함한 다양한 국제기구에서는 인간의 신체적 영양섭취에 초점을 맞추어 기아문제 해결과 빈곤감축, 국제식량안보 문제를 폭넓게 다루어 왔다. 이러한 노력과 함께 지난 20년 동안 농업생산성이 지속적으로 증가하면서 90년대 후반에 들어 기아와 빈곤에 직면한 세계인구 수가 감소하는 경향이 나타나기 시작했다.¹⁾ 이로 인해 2000

1) FAO에 의하면 1997년에서 1999년 사이에 개도국에서 영양결핍 상태에 있는 인구는 약 7억 7700만 명이라고 보고함. 특히, 사하라 사막 이남의 아프리카, 남아시아, 중국 인구의 약 80%가 여전히 영양결핍의 상태이지만, 이 수치는 1990~92년의 8억 1,600만 명에 비해 감소한 것임. 그러나 세계 식량위기를 겪은 이후인 2010년에는 영양실조로 고통 받고 있는 인구가 오히려

년대 초반부터 식량 이슈는 국제사회의 논의의 핵심에서 서서히 멀어져 갔으며 농업과 식량에 대한 투자도 점차 감소해 왔다. 하지만 2007~2008년 식량위기로 인해 국제식량가격이 거의 두 배 상승하면서 기아에 허덕이는 사람들의 수가 급증하였다. 더욱이 최근 기후변화, 개도국 경제성장, 바이오 연료와 같은 비식량수요 확대, 농업 생산성 정체 등으로 인해 글로벌 식량안보 문제는 국제사회의 핵심의제로 재부상하였으며, 국제개발협력의 주요 주제로 다루어지고 있다.

1.1. 지구촌 영양결핍 상태의 지속과 식량안보

FAO에 따르면 1967~71년에 전 세계의 영양결핍 인구가 33%에서 2005~07년에 16%로 감소하였다. 하지만 이는 1990년대 인구증가로 인한 비율의 감소일 뿐 실질적으로 1995~97년에 약 8억 명의 지구촌 인구가 영양결핍으로 시달리고 있었고, 2010년에는 9.25억 명의 인구가 이 범주 내에 포함된 것으로 조사되었다<그림 2 참조>. 결국 세계인구의 약 1/7이 영양결핍의 문제를 내포하고 있는 셈이다. 특히, 영양실조로 고통 받고 있는 인구가 1995-97년에 약 8억 명에서 2010년에는 9.25억 명으로 급증한 사실에 주목할 필요가 있다.²⁾ 당장 이들의 문제를 해결한다고 해도 인류는 2050년에 90억까지 늘어날 세계 인구에 안정적인 식량을 공급해야 하는 장기적인 도전과제에 직면해 있다.

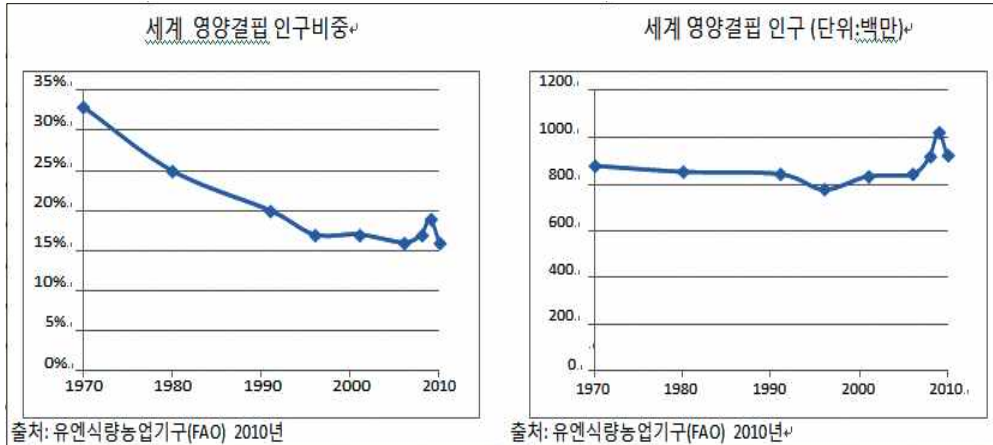
기아/빈곤과 식량안보의 불안정성은 양(+)³⁾의 상관관계가 있는 것으로 조사되고 있다. 특히, 최빈개도국에서 나타나는 상관관계는 대부분 양(+)⁴⁾의 관계로 나타나고 있다. 또한 분쟁과 거버넌스(Governance)가 식량안보에 영향을 미치는 요인으로 분석되고 있

9.25억 명으로 급증하였음.

2) 식량안보 측정지표로는 FAO에서 개발한 영양결핍지표(Prevalence of undernourishment indicator)를 가장 많이 사용하고 있음. 이 지표는 다음과 같이 추정됨 먼저 한 국가의 총 식량공급량을 추산하고, 1인당 일일 음식 섭취량을 계산한 다음 식비 지출을 조사하여 국민들의 평균 음식 섭취량 분포를 산출함. 따라서 생명유지를 위해 필요한 최소한의 열량 수치를 기준으로 얼마나 많은 국민들이 영양결핍을 초래할만큼 적은 양의 영양소를 섭취하는지를 추정함. 하지만 이 지표는 국가별 영양부족에 시달리는 인구비중을 나타내기 때문에 영양상태, 즉 최소한 건강한 삶을 유지할 수 있는 기준인 일일 영양소 섭취량과 같은 국민들의 실질적인 영양상태에 대해서는 고려하지 못하는 단점이 있음. 더욱이 이 지표는 개인과 국가 단위의 식량 안정성 등에 대해서도 측정하지 못함. WHO의 저체중지표(Underweight index)는 5세 미만 아이들의 저체중율을 조사하여 식량안보의 간접적인 영향을 측정함. 이 지표의 장점은 적용이 쉽고 객관적인 지표라는 점임, 보완적인 지표라는 한계가 있음. 소비조사(Consumption Surveys)는 미시적인 관점에서 식품에 대한 지출, 자금정도, 기타 자원 등 구체적인 정보를 수집하여 가용성, 접근성, 영양효율성 등을 측정할 수 있는 장점이 있는 반면, WHO의 저체중지표 및 기타 지표에 비해 상대적으로 고비용이 지출된다는 단점이 있어 다수의 국가에 적용하기 어렵고 정보의 일반화가 불가능하여 현재까지 식량안보에 대한 측정기준으로 사용되지 못하고 있음. 글로벌기아지표(Global Hunger Index, GHI)는 광범위하게 사용되는 지표로 FAO의 영양부족지표, WHO 저체중 및 사망(Mortality)지표를 동일한 비중으로 혼합하여 사용하는 방식으로 국가차원의 만성적인 기아현상을 측정함. GHI의 가장 큰 장점은 영양효율성, 가용성 및 접근성을 동시에 측정할 수 있다는 점이나, 혼합된 지표 사용과정에서 발생하는 중복성 발생의 단점을 내포하고 있음. 따라서 국제사회는 식량안보에 영향을 미치는 주요 요인들을 고려한 새로운 측정지표의 개발이 필요한 상황이라는 것을 공감하고 있음.

는데, 세계은행에 따르면 식량안보가 불안정한 국가의 대부분이 제도적 역량이 취약하고 정치적으로 불안정한 것으로 조사되었다.

그림 2 세계 영양결핍 인구 추이



자료: FAO, 2010.

저개발 국가의 식량 불안정성을 해결하기 위한 노력은 최근의 식량위기 이전부터 지속적으로 논의가 되어왔다. 단기적인 관점에서 보면 저개발 국가의 사회안전망 제도는 매우 미흡한 상태여서 국제적인 원조에도 불구하고 저개발 국가의 사회적 불안은 식량안보에 큰 도움이 되지 못하고 있다. 결국 장기적인 관점에서 자원배분 측면의 접근을 통해 식량안보 및 빈곤문제를 다루어야 한다. 즉, 식량안보는 ‘사회적인 안보’ 중에 중요한 부분이며, 단기적인 식량안보의 해결은 반드시 장기적 측면에서의 식량안보의 전략과 결부되어야 한다. 또한 기술개발을 통한 저개발국가의 농업 생산성 향상 및 소득보조가 동시에 이루어져야 해당 지역의 빈곤 문제를 해결할 수 있다. <표 1>은 대륙별로 식량안보와 빈곤감축의 현황과 전망을 요약하여 제시하고 있다.

표 1 지역별 식량안보와 빈곤감축 현황과 전망

구분	식량안보 및 빈곤의 현황	정부 정책	USDA의 향후 전망
아시아	<ul style="list-style-type: none"> - 70여개 국가의 46% 인구가 식량 불안정 상태임(2008년) - 아프가니스탄(정치적 불안)과 북한(정치적 상황 및 가뭄)의 식량안보 및 빈곤 문제가 심각 - 인도, 인도네시아, 필리핀 지역에서의 소득불평등도 심각 	<ul style="list-style-type: none"> - 방글라데시는 아시아 지역에서 경제적 상황 및 정부 정책(홍수에 대한 투자 확충, 인구 증가 억제 정책)으로 빈곤감축에 성공 	<ul style="list-style-type: none"> - 2018년에는 아시아지역 인구의 20%정도가 식량 불안정 상태에 있을 것으로 예측 - 자연재해에 대비한 농업 생산성 확충 및 소득불평등 완화정책 요구됨

표 1 지역별 식량안보와 빈곤감축 현황과 전망 (계속)

구분	식량안보 및 빈곤의 현황	정부 정책	USDA의 향후 전망
남미	<ul style="list-style-type: none"> - 2007년에서 2008년 사이에 식량 불안정 상태의 인구가 약 14% 증가 - 아이티에서의 정치적 불안 및 자연 재앙으로 LAC 지역의 식량 안보 및 빈곤 문제 심화(아이티 인구의 약 80%가 식량 불안정 상태에 있음) - LAC 지역의 수출 소득 감소로 빈곤 문제의 심각 	<ul style="list-style-type: none"> - 아이티 정부는 IMF에 구제 요청을 통해 쌀 가격 보조, 학교 급식 원조, 공공 정책의 확대 - 페루는 PTPA를 통해 자유무역의 실현 및 무역증진을 위한 정책 마련 	<ul style="list-style-type: none"> - LAC 지역의 적극적인 빈곤 감축의 노력이 없을 경우, 현재의 빈곤 수준(전체 인구의 약 33%)을 유지 - LAC 지역의 대부분이 저소득 국가로 구성되어 식량 안보 및 빈곤의 해결을 위해서는 상당한 시간이 요구됨
북아프리카	<ul style="list-style-type: none"> - 다른 지역에 비해 상대적인 식량 안보가 안정적인 지역 - 다양한 품종의 생산으로 타 지역에 비해 농업 생산성이 높은 상황임 - 튀니지는 가뭄으로 인해 곡물 생산이 감소하였음(전체 인구의 약 10%가 식량 불안정 상태에 있음) - 국제곡물가격 급등과 북아프리카 일부 지역의 가뭄으로 북부아프리카 지역의 정부 재정 지출이 급증 	<ul style="list-style-type: none"> - 이집트는 관개 지역의 제한으로 국내생산의 확충을 위해 적극적인 생산장려정책 도입 - 튀니지는 농가에 대한 재정 보조, 수입사료에 대한 관세인하 정책을 통해 국내생산 장려 - 모로코는 수입 밀가루에 대한 관세인하를 통해 국제곡물가격의 급등에 따른 국내 피급 효과를 최소화 함 - 이집트는 약 \$1.5 billion을 식량 안정성을 위해 정부 지원 예산으로 편성 	<ul style="list-style-type: none"> - 북아프리카 지역의 식량 안정성 및 빈곤문제가 타 지역에 비해 심하지 않을 것으로 예측 - 다만, 국제 곡물 가격의 급등과 국내 농산물 생산 설비 확충을 위한 정부의 재정 지출이 식량안보 및 빈곤감축에 부정적인 영향을 줄 수 있는 요소로 작용
사하라이남아프리카	<ul style="list-style-type: none"> - SSA 지역의 곡물 생산 증가에도 불구하고 식량안보의 상황이 악화되었음 - 곡물 수입의 비중이 증가 추세임 - 소말리아와 짐바브웨가 SSA 지역 중에 가장 식량 불안정성이 높은 국가임 - 콩고의 경우 정치적인 불안정이 식량 불안정성을 더욱 악화시키는 결과를 초래 	<ul style="list-style-type: none"> - SSA 지역의 국가는 대부분 저소득 국가로 구성되어 있으며, 정부의 재정부실 및 사회간접자본 미확충으로 식량안보와 빈곤문제 해결을 위해 주로 국제원조에 의존하고 있는 상황 	<ul style="list-style-type: none"> - 2018년에도 SSA 지역의 국가에서는 식량 불안정성과 빈곤 수준이 현재 수준에 머물러 있을 것으로 예상 - 특히 국제곡물가격 상승과 SSA 지역의 무역수지 적자의 심화가 국제원조가 증가됨에도 불구하고 식량의 불안정성은 유지 혹은 악화될 것으로 전망

자료: 최세균 등, 2011.

1.2. 국제 농산물가격의 불안정성 증대와 식량안보

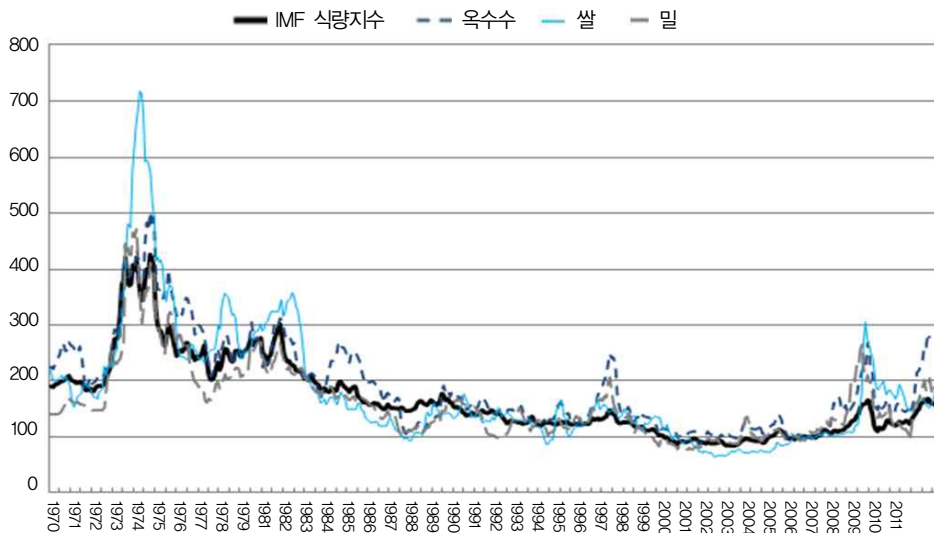
2006년 중반부터 2008년 중반까지 국제곡물가격의 급등이 지속되면서 국제사회는 심각한 식량위기 상황에 직면하였다. 특히 세계적인 이상기후로 곡물 생산량이 감소하고, 바이오에너지 생산에 따른 곡물수요 증대와 중국과 인도 등 신흥경제국의 성장에 따른 식량 및 사료 수요 증가로 수급 불균형이 빈번하게 발생하고 있다. 그 결과 국제 농산물시장의 변동성과 식량안보는 국제사회의 주된 관심사항이 되었으며, OECD에서도 2008년 말부터 본격적으로 관련 작업을 수행해 오고 있다. 구체적으로 세계 곡물재고 수준의 감소, 신흥개도국의 수요증가, 바이오연료분야에 활용될 사료곡물 수요증가 등의 요인들을 조사하고, 선진국과 개도국에서 발생하는 다양한 농산물

시장의 수급변화로부터 발생하는 이득과 손실, 그리고 이러한 현상에 대처하는 선진국과 개도국의 정책들에 대한 연구가 추진되고 있다. 지금까지의 연구결과에 따르면, 국제 곡물수요는 세계인구의 증가와 신흥경제국의 소비증가, 바이오연료 수요의 확대로 계속 늘어날 전망이다, 곡물생산은 기후변화로 인해 수확량의 증대가 쉽지 않으며, 농업기술의 진보는 상대적으로 둔화되어 있는 상황이다. 농업용수의 부족과 환경 및 자원의 고갈(방목, 벌채, 사막화, 도시화 등)도 농업생산 증대에 제약요인으로 작용할 것이다.

국제 곡물시장의 특징은 수출이 일부 국가에 집중되어 있는 반면 수입은 다수 국가에 분산되어 있는 과점적 시장이라는 점과, 이에 따라 수급변동에 비해 가격변동 폭이 훨씬 큰 얇은 시장(thin market)이라는 점이다. 2007~08년의 가격급등 이후, 2009~10년 초까지 농산물 가격은 안정기로 접어드는 것으로 보였으나 2010년 중반부터의 기후변화와 관련된 공급부문의 변동성으로 인해, 2011년 2월에 FAO의 국제식량가격이 사상 최고치를 기록하는 등 2011년 초반까지 국제농산물 가격은 다시 상승하였다. 이러한 국제곡물가격의 급등은 1970년 이래 실질가격의 장기적 하락 추세가 끝나고 상승 추세로 접어들었거나 새로운 가격변동성의 시대에 접어들었다는 우려를 불러 일으켰다<그림 3 참조>.

2007~2008년 곡물가격 급등의 유발 요인은 호주의 가뭄과 러시아와 우크라이나, 미국의 흉작 등 공급여건 악화와 개발도상국의 지속적인 수요 증가 등이었다. 가격 급

그림 3 국제곡물가격 추이(실질가격 2005=100)



자료: OECD, 2012. 「농업전망 2012」.

등 현상은 낮은 재고물량과 수출제한 및 식량비축 등 많은 나라들이 채택한 정책에 의해 악화되었다. 더욱 상황을 악화시킨 요인은 바이오 연료 정책들이었는데, 농산물 사용의 범위를 식품에서 에너지원으로 확장시킴으로써 농산물 가격은 에너지 가격과 연계되어 상승하였다. 또한 단기가격 변동이 선물시장의 투기세력에 의해 증폭된 정도에 대한 논쟁도 벌어졌다(OECD, FAO and others, 2011). 2008년 식량위기 당시에는 배럴당 140달러를 돌파한 국제 유가가 곡물 생산 및 운송비용을 상승시킴으로써 곡물 가격 급등의 직접적인 원인으로 작용하였다. 개도국의 경제성장에 따른 곡물 수요의 증가와 함께 금융위기 이후 선진국의 유동성 공급확대 조치로 곡물시장에 투자자본이 유입됨으로써 곡물가격이 강세를 보이는 추세이다.³⁾

높은 농산물 가격이 장기적으로는 농민에게 이익이 될지라도 중단기적인 영향에 대해서는 대체로 부정적이다. 주된 이유는 베트남 같은 몇몇 예외적인 국가를 제외하면 대부분의 개도국에서 식량안정성을 확보하지 못한 빈곤층 중에서 주식의 순판매자보다 순구매자가 더 많기 때문이다<표 2 참조>. 곡물가격이 크게 상승하면 생산자에게 유리할 것으로 생각될 수 있지만, 급격한 가격상승은 그릇된 시장신호를 보내 적정수준 이상으로 생산량을 늘림으로써 이듬해에는 가격폭락을 초래하는 경우가 많다. 곡물가격이 하락하면 선진국의 생산자들은 선물시장이나 농작물보험 등을 이용하여 어느 정도 가격하락 위험에 대처할 수 있지만, 개도국의 생산자들은 가격하락에 따른 소득감소에 대처할 수단이 없다(Jonathan Brooks, 2012).

그러나, 소득, 빈곤 및 식량안보의 관점에서 국제곡물가격 변화가 특정 국가에 미치는 실제적인 영향은 주로 두 가지 요인에 의해 결정된다. 첫째는 국제시장에서의 가격 변화가 국내시장에 전달되는 정도이고, 둘째는 시장과 가정에서 조정되는 범위이다. 개도국에 대한 다양한 사례연구 결과, 농산물가격의 전이경로는 국가마다 차이가 존재하며, 일반적인 경제성장과 같은 다른 요인들이 일부 국가에서는 국제곡물가격의 급등의 부정적인 영향을 상쇄하는 것으로 나타났다. 가정은 다양한 효과를 갖는 대응 전략을 펼치지만, 국제가격 급등으로 인한 국내 식품가격 상승 이외의 만성적인 문제점들이 더 중요한 이슈로 부각되었다.

3) 곡물시장에서 투기거래의 증가와 관련하여 '상품시장의 금융화'에 대한 우려의 목소리가 높음. '상품시장의 금융화'는 예전에 상품시장에 참여하지 않았던 투자은행, 연금기금, 헤지펀드 등이 새로 거래자로 등장하여 금융투자의 일환으로 상품시장에서 거래하는 것을 말함. 이러한 기관투자자들은 상품시장에서의 기본적인 수요·공급 요인보다는 금융시장과 상품시장의 가격변동으로부터 손실을 줄이고 수익을 극대화하기 위해 곡물, 원유 등의 상품에 투자하는 경향이 큼.

표 2 개도국의 주곡 순구매자와 순판매자 비율

국 가	조사연도	도시순구매자	농촌순구매자	농촌순판매자
방글라데시	2000	32%	50%	18%
가나	1998	33%	56%	11%
과테말라	2000	42%	50%	8%
말라위	2004	12%	82%	6%
네팔	2003	28%	36%	36%
니콜라과	2001	53%	37%	10%
파키스탄	2001	37%	52%	11%
파나마	2003	51%	44%	5%
베트남	1998	27%	24%	49%

주: 주식은 생산되고 소비되는 모든 곡물 및 콩류, 근채류, 덩이식물, 오일시드 등의 가치로 산정하였으며, 구체적인 작물은 조사에 따라 다름.

자료: RIGA datasets(OECD, 2012a).

2007~2008년 국제곡물가격이 급등하는 동안 여러 신흥개도국이 사용한 수출제한은 국제 농산물가격에 추가적인 상승 압력을 가했으며 가격위험을 국제시장으로 전가한 결과를 초래하였다(Jones and Kwiecinski, 2010). 최근 한 연구에서는 수출국이 수출제한 조치를 취하고 수입국이 일시적으로 관세를 낮추는 행위는 경기장에서 더 잘 보기 위해서 일어서는 관람객의 행동과 유사하다고 기술했다(Anderson and Nelgen, 2012). 즉, 처음 행동을 취한 사람은 어느 정도 이익을 보지만, 그러한 행동을 뒤늦게 따라한 사람들은 결국 거의 이익을 보지 못하며, 그러한 조치를 취하지 않은 사람은 손해를 보는 것과 같아, 이익을 본 국가보다 손해를 본 국가가 더 많다는 것이다.

국제곡물가격 급등에 영향을 주는 요인으로 지목되는 두 번째 이슈는 바이오 연료 정책이다. 2007년부터 2009년까지 세계 농작물 생산량 중에서 바이오 연료 생산에 사용된 비율은 사탕수수는 20%, 오일시드와 미가공 곡물(이 경우 바이오 연료를 만들고 남은 부산물을 가축사료로 사용)은 9%, 사탕무는 4%에 달한다. 현재 미국과 브라질, EU가 에탄올과 바이오디젤 시장을 장악하고 있으며, 아르헨티나도 바이오디젤 시장에서 큰 몫을 차지하고 있다. 미국과 EU에서 바이오 연료의 생산과 사용은 정책적 주도로 일어났으며, 브라질도 정책의 영향을 받았으나, 에탄올 사용의 증가는 플렉스 연료 차량 산업의 발달과 미국의 수입수요와 연결되어 있다. 바이오 연료 지원정책으로 인해 바이오 연료와 그 대용품의 국제시장가격이 지원이 없었을 경우에 비해서 매우 높아졌으며, 바이오 연료의 의무사용량은 가격 민감도가 떨어지는 수요 창출을 통해 가

격 변동성을 확대시켰다.

농산물 가격변동성과 관련하여 마지막으로 논쟁이 되는 이슈는 개도국에서의 대규모 토지취득의 증가이다. 식량이나 바이오에너지 작물생산을 위한 외국인 민간투자는 기존의 개도국 식량가격과 농업소득에 부정적인 영향을 미치는 경우가 많이 보고되고 있다. 개도국 토지 구매는 꼭 필요한 외국인 투자를 유치하지만 거래 조건 및 기존 권리와 가계에 대한 영향에 대한 합법성 논란이 있다. 특히 농업경쟁력이 상대적으로 낮은 신흥개도국은 이러한 투자를 식량과 에너지 수요를 충족하는 방법으로 사용하고 있다. OECD는 농업분야에 대한 지속가능한 투자를 위한 정책 프레임워크를 개발했는데, 이 프레임워크는 정책입안자가 농업투자를 통한 개발상의 이익을 증진하고 돕는 실용적인 도구로써 설계되었다(OECD, 2012b). OECD는 FAO와 함께 민간 기업이 농업 공급망에 투자할 때 현재 국제적으로 통용되는 책임감 있는 기업 행위의 원칙과 기준을 위반하지 않도록 돕는 실용적인 가이드를 개발하고 있다.

2. 식량안보 관련 OECD의 최근 논의동향

국제기구와 각국들은 2007~08년 이후 식량안보 문제에 대처하기 위해 다양한 정책과 대안들을 제시하였다. 이들 정책들은 크게 무역자유화와 시장 기구를 통한 해결을 모색한 것과 통상정책의 조정이나 정부의 개입을 강조한 것으로 대별할 수 있다. 경우에 따라서는 상반되는 효과를 초래할 수 있는 이러한 정책수단들 중에서 어떠한 정책 유형이 식량안보를 강화시키는 데 보다 효과적인가에 대한 논쟁이 활발하게 진행되고 있다. 더욱이 국내 식량안보를 강화하는 정책수단이라도 국제적인 관점에서 식량안보에 부정적인 정책수단들이 존재하기 때문에 국제사회가 식량안보를 강화하기 위해 공조가 필요한 분야를 규정하고 각국이 국제식량안보를 달성하기 위해 정책일관성을 유지해야 한다는 데에는 일정한 공감대가 형성되었다.

2.1. 국제식량안보 대응 국내시장 안정화 정책

2010년 2월 개최되었던 OECD 각료회의에서는 “식량안보에 대한 종합적 접근을 위해 국내 생산, 국제무역, 재고, 저개발국에 대한 안정망 등의 검토”를 합의함에 따라 다양한 요인으로 발생할 수 있는 식량안보의 불안정 감소 방안에 대해 검토를 착수하였다. 2008년~2011년 국제곡물 시장가격의 변동성 확대에 인하여 저개발국의 식량안

보 문제가 논의되면서 아시아 국가를 중심으로 농업정책을 통한 식량안보 강화 추이가 지속되었다. 하지만 대부분의 국가에서 국내생산 및 자급률 증대를 위주로 한 정책이 수립되어 무역정책, 특히 수입과 관련된 정책에만 의존한 경우 비효율적인 결과가 발생할 우려가 증대하고 있다.

국제곡물가격의 변동성에 대처하기 위해 최근에 도입된 국내정책들을 정리하면 다음과 같다. 생산측면에서는 식량 가용성의 증대와 생산변동을 줄이기 위한 농업부문에 대한 투자확대가 있으며, 유통측면에서는 시장정보 및 물류체계 등 거래비용을 줄이기 위한 정책들이 수립되었다. 곡물가격 급등으로 인한 빈곤문제에 대한 단기대책으로는 안전망 정책이 가장 많이 도입되었다. 한편, 시장 기구를 통한 안정화 정책에서는 시장교란을 초래하는 현물보조보다는 시장의 확대를 촉진하는 소득보조가 보다 효과적이라는 분석이 제시되었다.

보다 구체적으로 살펴보면, IMF와 세계은행은 소위 구조조정 프로그램을 통해 곡물 시장에서 정부의 역할을 줄이고 시장의 역할을 증대시키는 정책을 지속적으로 권고하고 있다. 이들이 제안하는 정책은 대체로 무역자유화와 시장기구의 제도적 확대를 주요 내용으로 하고 있다. 비용이 많이 소요되는 재고정책보다는 국내곡물시장의 변동성을 완화하기 위해 자유로운 순수입량의 변화를 통한 안정화정책을 제안하였다. 또한 국제시장의 왜곡을 초래하는 관세조정과 같은 무역정책 대신에 가격위험을 관리하기 위해 선물 및 선도 시장과 작물보험 등과 같은 시장 기구를 이용할 것을 권고하였다. 그러나 2007~2008년의 식량위기 상황을 경험하면서, 국제시장의 불안정성이 국내적 불안정성보다 작다는 이러한 기본인식은 더 이상 자명한 것으로 받아들이기 어려운 측면이 있다. 오히려 국제시장의 공급 자체가 심각하게 제약되었던 1973~1974년 식량 위기와 2008년의 국제 쌀시장 상황은 위기상황에서 국제시장이 실패할 수 있다는 점에서 국제시장에 대한 신뢰성에 의문을 제기하기에 이르렀다. 더욱이 선물시장이나 작물보험과 같은 시장기구의 도입은 개도국에서 상당히 더디게 진행되었으며, 이들 시장기구의 혜택은 주로 국제시장의 거대상인과 상업적 비축업자에게 집중되는 경향이 있다. 반면 소규모 농민들은 주로 이들 시장 기구를 이용하는데 소요되는 거래비용의 문제로, 지역의 상인들은 주로 국제 시장가격과 국내 시장가격간의 편익 위험 때문에 이들 시장기구의 장점을 충분히 활용하기가 어렵다는 비판을 받고 있다.

반면, 2007~2008년 식량위기 이후 개도국의 정책적 대응들은 대체로 구조조정 이전 시기의 통상정책과 정부역할을 중시하는 안정화방안을 시행하고 있다. 국제시장의 불

안정성이 국내적 불안정성보다 커졌다는 인식 하에서, 국제가격 변동성이 국내시장으로 전이되는 것을 막기 위해, 수입 및 수출 관세를 조정하는 무역정책과 이와 유사한 효과를 가지는 국내세금 및 보조금을 조정하는 국내정책을 실시하였다. 개도국뿐만 아니라 농산물 순수입국들은 수입지연, 가격의 단기변동성 및 수확량에 대한 불완전한 정보 등의 문제로 인해 재고관리 정책이 필요하며, 위험과 보험시장의 부재 또는 불완전 경쟁시장의 문제 등 시장의 실패가능성으로 인해 정부의 시장개입이 필요하다는 입장이다. 그러나 관세조정 등의 무역정책이나 이와 유사한 효과를 갖는 국내정책은 시장의 가격신호를 왜곡할 수 있으며, 무역정책을 통한 개별국가의 안정성 추구는 국제시장의 불안정성을 더욱 가중시키는 결과를 초래할 수 있다. 한편, 재고조정을 통한 안정화 추구는 오랜 기간 재고를 유지해야 할 가능성이 있으므로 비용이 많이 소요될 수 있고 지나친 정부의 시장개입은 비효율성을 초래할 수 있으며 시장의 발전을 저해할 수 있다는 비판에 직면한다.

최근 OECD는 식량안보를 위협하는 전반적인 위험요소를 평가할 수 있는 개념적 틀을 구축하기 위해서 식량안보를 어떻게 강화하느냐에 대한 문제에서 벗어나 식량안보를 강화하기 위해 관련된 위험요소들을 어떻게 관리하느냐에 주요 초점을 두고 연구를 진행하고 있다. 먼저 식량안보의 다양성 및 취약성에 대한 정의를 정립하고, 다음으로 정부차원에서 위험관리 문제에 대한 정책결정 과정과 결과를 분석하며, 마지막으로 위험요소 분석을 통해 합리적인 정책결정을 도출하기 위한 예시적 차원의 분석틀을 제안하고 있다. 세계에는 식량을 취득할 수 있는 요건이 미흡하여 만성적인 식량안보 문제를 안고 있는 개인 및 가정이 존재하는 반면, 일시적으로 식량 취득에 문제가 발생하는 개인 및 가정이 있다. 만성적 식량안보 문제는 기본적으로 경제개발이나 구조적 빈곤과 연계되어 있고 일시적인 식량안보의 위험(Transitory Food Crisis)은 식량에 대한 접근이 용이한 개인 및 가정에 잠재적인 위험요소가 존재하고 있기 때문에 나타난다. 따라서 이러한 일시적 식량안보의 위험은 오래 지속될 가능성이 있는 문제에 대한 적절한 관리 전략을 실행하여 완화시킬 수 있다. 일시적 식량안보 문제는 중단기적 안정성 측면에서 다양한 요인으로 인해 발생하는 긴급사태에 대처할 수 있는 정책방향을 제시할 필요가 있다. 가정 및 정부 차원의 식량안보는 서로 연계되어 있으며 특히, 정부차원의 식량안보의 안정성은 가계단위의 식량안보를 강화시키는 문제이기 때문에 가계단위의 문제가 종합적인 문제로 진화하는 것으로 인식되어야 한다. 따라서 식량안보를 위협하는 다양한 요인들이 가계단위에서 분석되어야 하며, 정책반영

또한 다양한 전략으로 접근하여야 한다. 반면, 정부차원의 정책분석들은 첫째, 식량안보를 정의하는 다양한 요인을 인지하고, 둘째, 잠재적으로 식량안보를 위협할 수 있는 시나리오를 구성하며, 셋째, 각 시나리오별로 합리적인 문제해결을 위한 정책수단을 제안하는 내용으로 구성된다. 예를 들어 식량가격이 급등할 경우 추진할 수 있는 정책,⁴⁾ 식품안전성 위기 시 추진할 수 있는 정책,⁵⁾ 대재앙 발생 시 추진할 수 있는 정책,⁶⁾ 무역중단 시 추진할 수 있는 정책⁷⁾ 등으로 구분하여 일시적인 식량안보 불안정성의 해소를 위한 매뉴얼을 작성해야 한다.

2.2. 글로벌 식량안보를 위한 정책 일관성

최근 OECD를 포함한 국제기구에서는 글로벌 식량안보 확보와 관련된 농업정책과 식품 및 농업 분야의 실적에 영향을 미치는 광범위한 정책을 보다 "일관된" 방식으로 수립하기 위한 방법들을 검토하고 있다. 글로벌 식량안보와 관련된 정책 일관성은 크게 두 가지 요소를 필요로 한다. 첫 번째는 선진국의 정책이 개도국의 식량안보를 지원하는⁸⁾ 결과를 갖도록 보장하는 것이고, 두 번째는 부문간, 부처 간 정책조정과 관련된 것으로 정책수단들이 서로 상충되는 것이 아니라 상호 협력적으로 될 수 있게끔 개도국 수출에 시장을 개방하고 개도국의 수출품 공급 능력을 향상시키는 데⁹⁾ 도움이 되도록 하는 것이다. 역으로, 비일관적인 정책에는 자국의 농업발전을 지원하기 위해 보조금을 주는 등의 정책이 포함되는데, 이러한 정책은 개도국의 수출을 차단하는 동시에 공여국들의 보조금 지원을 받는 농산물과 경쟁하도록 개도국의 농민들을 내모는 결과를 초래한다.

2.2.1. OECD 국가의 농경 변화

그동안 OECD 국가들의 농업 분야에 대한 지원정책과 보호정책은 정책의 비일관성 측면에서 비난의 대상이 되어왔다. 2001년, 소비와 재정투입 형식의 지원을 통해 OECD 국가들이 농업 분야에 대해 지원한 총액은 상징적 수준인 하루 1억 달러 수준을 초과했다. 그 지원의 대부분은 국제가격보다 높은 가격과 투입물과 산출물에 관련

4) 긴급 상황의 현금유동성 확보와 사회적 정책수단에 대한 투자 확대.
5) 감염병 및 보건 서비스에 대한 투자 확대.
6) 다양한 식량에 접근할 수 있는 무역협정 체결.
7) 국내생산 및 자급률 증진을 위한 투자.
8) 최소한 훼손하지는 않는.
9) 예컨대, 무역보조금 제공을 통해서.

된 무역을 왜곡시키는 보조금의 형태로 농민들에게 제공되었으며, 이러한 정책은 개도국에 광범위한 부정적인 영향을 미친 것으로 평가된다. 농산물에 대한 관세가 제조업 제품의 관세보다 높은 수준으로 부과되어 수출 잠재력을 지닌 개도국 농민의 시장 접근을 제한하였으며, 가격상승은 잉여 농산물의 누적을 초래하여 수출 보조금¹⁰⁾을 통해 개도국 시장에 “덤핑” 형태로 공급되었고, 이는 개도국 농민들이 수입품과 경쟁하기 때문에 현지 시장기반을 악화시켰다. 가격지지와 보조금은 국내생산을 촉진하고 국제시장가격을 억제함으로써 개도국 농민의 수입을 더욱 낮추는 역할을 하였다.

OECD 회원국들의 농업정책, 특히 시장접근 제한정책은 개도국에게 혜택보다는 피해를 주었다는 결론을 내린 바 있다(OECD, 2006). 그러나 개혁에 동기를 부여한다는 관점에서, 대부분의 부정적인 영향은 OECD 국가들의 경제에 국한되었다고 OECD는 강조하였다. 농민의 소득을 높이는 측면에서 가격지지와 투입재 보조금 등의 정책은 대부분의 혜택이 농업에 종사하지 않는 지주나 투입재 공급업자에게 돌아간다는 점에서 비효율적이며, 이들 국가들은 또한 가난하고 영세한 농민보다는 대규모 경작을 하는 부농에게 더 많은 지원을 하고 소비자와 납세자들의 돈을 이미 평균 이상의 소득을 올리는 부농들의 소득을 향상시키는 데 사용하여 형평성 측면에서 비난을 받기도 하였다(OECD, 2003). 한편, 매우 작은 몫의 지원만(5% 미만)이 환경 목표를 달성하는 데 쓰였다.

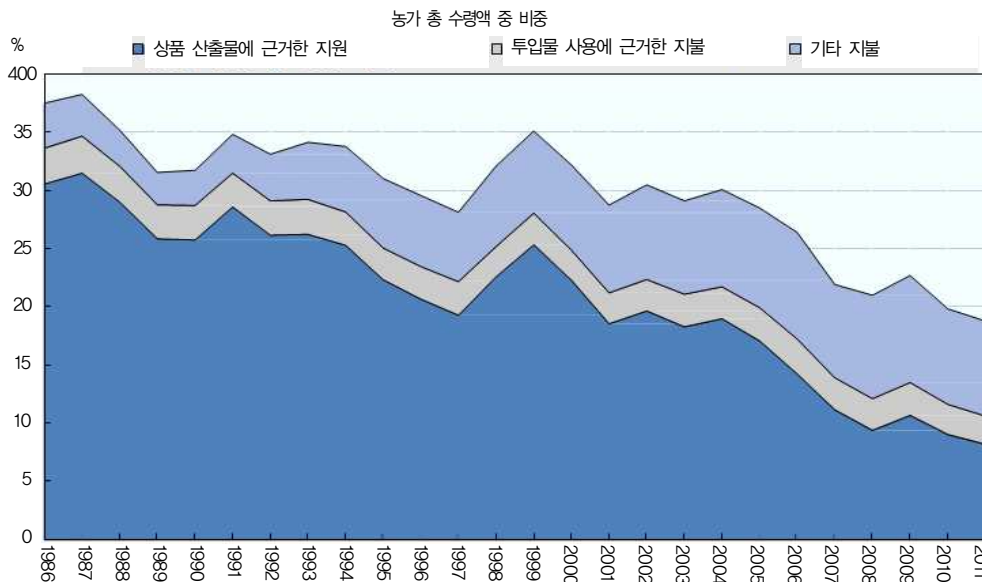
OECD는 20년 이상 회원국의 농업정책을 기록하고 측정했으며, 그 데이터를 바탕으로 정책영향을 평가해 왔다.¹¹⁾ OECD가 활용하고 있는 방법론의 주요 특징은 생산 및 무역을 왜곡하는 추세에 따라 농민에 대한 지원을 분류하고 관련된 자금지원을 계량화하는 것이다. 예를 들어, 산출물과 투입물에 관련된 보조금과 같은 가격지지는 생산 결정에서 분리된 직접 자금지불과 구별된다. 총 지원 규모는 명목상 1986~1988년 평균 2,960억 달러에서 2009~2011년 평균 3,890억 달러로 증가하였다. 이는 2000년대 전체 기간에 걸쳐 하루 평균 10억 달러가 조금 넘게 증가한 셈이나, 이러한 지원이 OECD 국가의 GDP 대비 총지원(TSE) 비율로 보면 동기간에 대해 3.0%에서 0.9%로 감소하였다. 현재 OECD 국가들의 농업정책은 GDP의 1% 미만을 소비자와 납세자에게

10) 때로는 식량원조라는 명칭으로

11) OECD는 농업정책으로 제공되는 다양한 지원형태를 금전적 가치와 결부시켰음. 세계시장 수준 이상의 가격지지를 하거나 직접 예산을 지원함으로써 농민에게 공급되는 지원은 생산자지급추정치(PSE)로 측정됨. 두 번째 요소는 R&D와 자문 시스템, 식품검사와 같은 "일반 서비스" 형태로 농업에 대한 예산 지원을 하는 것으로 일반서비스지급추정치(GSSE)로 분류됨. 또한, 일부 국가에서는 정부가 납세자들이 낸 세금을 식량보조금을 통해 저소득 소비자를 지원하는데, 생산자지급, 일반서비스지급과 저소득 소비자에 대한 세금 지원을 합하여 총농업지급추정치(TSE)를 산출함.

부담시키고 있는 것이다. 총 지원 중 농민에 대한 지원 비중은 1986~1988년 평균 81%에서 2009~2011년 평균 64%로 감소하였다. 반면 일반서비스 점유율은 13%에서 26%로 2배 증가하였는데, 일반서비스의 약 2/3는 마케팅 및 홍보용이었고, 나머지는 농업 R&D 및 인프라 등 공공재에 사용되었다. 이 기간 동안 농민에 대한 지원은 명목상으로는 거의 변하지 않았으나 실제 지원받는 농민들의 총 수령액의 비중은 소득의 37%에서 20%로 하락하였다. 현재 생산자지추정치(PSE) 지표상 농가 총 수취액에서 정부지원금이 차지하는 비중이 50%이상인 국가는 3 개국¹²⁾에 불과하다.

그림 4 OECD 생산자지추정치 구성, 1986-2011



출처: OECD, PSE/CSE database, 2012.

농업분야에 대한 지원수준의 감소는 지원방식의 변경을 수반하였는데, 무역왜곡이 적게 일어나는 방식으로 변경되고 있다. 1986~1988년 동안 농가에 대한 지원의 90%가 산출물 및 투입물 사용에 관련된 것이었으나¹³⁾ 2009~2011년 동안 그 비중은 58%로 하락하였다. 그러나 EU에서 산출물과 투입물 사용에 대한 지원 비중은 96%에서 33%로 감소하였으나 일본에서는 97%에서 87%로, 그리고 미국에서는 64%에서 46%로

12) 일본, 노르웨이, 스위스.

13) 전자에 대부분의 지원이 집중되었고 후자의 비중은 적었음.

상대적으로 감소폭이 좁았다. 한편, 최근 몇 년 동안 수출보조금은 거의 사용되지 않고 있다.

지난 25년간 OECD 국가들의 농정개혁 중의 일부는 정치적 의지의 결과였으며, 근본적인 변화를 반영하고 있다. 하지만 이러한 개혁은 대체로 국제농산물가격이 높고 유동적일 때 추진하기가 더욱 용이하다. 예를 들어, 미국은 높은 가격을 이용하여 1996년 농장 자유법(the Freedom to Farm Act)을 활용하여 생산지원을 철회할 수 있었지만 2002년에 새로운 형태의 생산지원 조치를 재도입하였다. 또한, 국내가격이 고정된 경우, 국내가격과 국제가격의 차이에서 발생하는 가격지지 규모는 국제가격이 상승함에 따라 자연스럽게 하락하게 된다. 결론적으로 OECD 국가 전반에 걸쳐 중요한 개혁이 있었고 일부 국가의 지원은 무역왜곡을 완화하는 방식으로 변경되었다고 볼 수 있다. 그러나 여전히 농업 분야에 대한 지원은 필요 수준 이상으로 지속되고 있으며, 가격과 생산을 지원하는 정책도 남아 있다. 현재의 높은 국제 농산물가격을 고려할 때, 지금이야말로 무역왜곡적인 정책을 청산하고 보다 효율적인 대안¹⁴⁾을 실행할 적기이다.

2.2.2. 신흥개도국의 중요성과 농경 변화

수출국이자 수입국으로서 BRIICS는 세계 농업 무역에서 차지하는 중요성이 더욱 커지고 있다. 1999년 OECD 국가 간의 무역량이 세계 농업무역의 58%를 차지하였으나, 2010년에는 그 비중이 절반 이하로 감소하였다. 반면, BRIICS가 세계 농산물 수출에서 차지하는 비중은 1999년에 9.0%에서 2010년에 14.7%로 증가하였고, 다른 개도국의 비중은 18.1%에서 22.7%로 소폭 증가하였다. 같은 기간, BRIICS가 차지하는 세계 농산물 수입의 비중은 6.8%에서 12.7%로 증가하였고, 여타 개도국의 수입비중은 20.2%에서 26.8%로 증가하였다. BRIICS의 세계 농산물교역 점유율 증가는 대부분 다른 BRIICS 국가로 향하는 것이다(특히 브라질에서 중국으로의 수출). 이 비중은 0.9%에서 3.0%로 증가했으며 여타 개도국으로의 수출이 세계 농산물 수출에서 차지하는 비중은 2.8%에서 6.2%로 상승하였다. 여타 개도국의 경우, BRIICS 국가로부터의 수입과 다른 개도국과의 무역 비중이 급상승하였다. 두 그룹을 함께 고려할 때, 세계 농업 무역 중 남남무역(여기에는 OECD 국가와의 무역은 제외됨)의 비중은 1999년 13.2%에서 2010년 23.3%로 증가함. 이러한 패턴은 전체 무역에서도 비슷하게 나타났다. OECD 영역 밖에서 일어난 국가 간 무역 비중도 10.9%에서 21.3%로 증가하였다.

14) 예컨대, 사회안전망이나 위험관리를 지원하는 수단.

표 3 OECD 및 BRIICS 국가들 간 농산물 무역 비중 변화

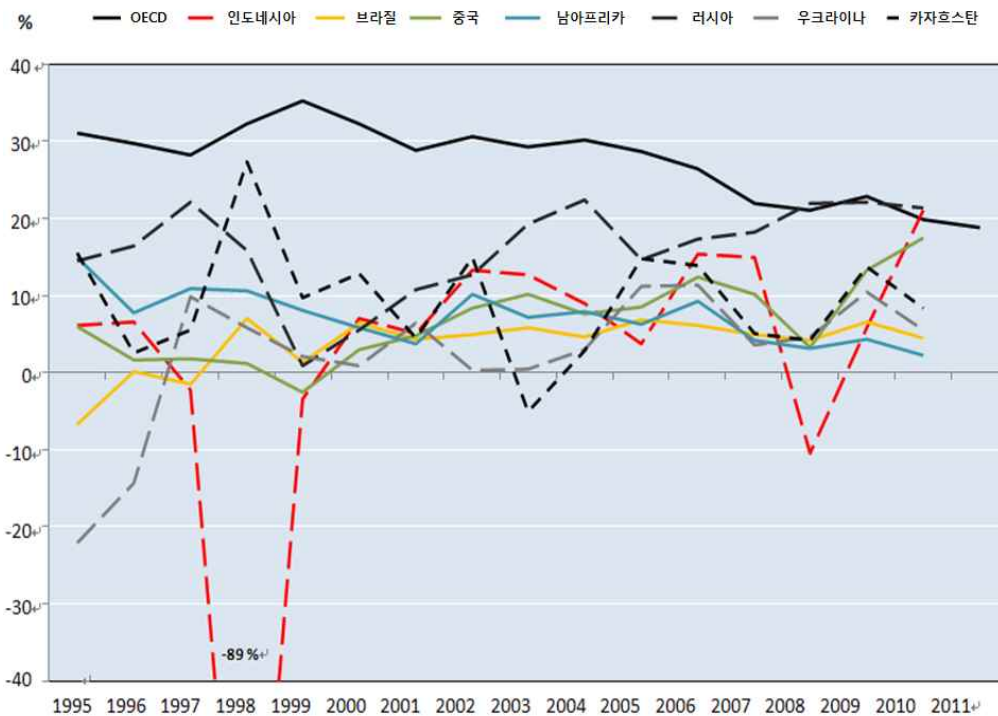
단위: %

1999	수입				2010	수입					
	OECD	BRIICS	Other	Total		OECD	BRIICS	Other	Total		
수출	OECD	58.5	2.8	11.6	72.9	수출	OECD	46.5	5.3	10.8	62.6
	BRIICS	5.3	0.9	2.8	9.0		BRIICS	5.5	3.0	6.2	14.7
	Other	9.2	3.1	5.8	18.1		Other	8.6	4.3	9.8	22.7
	Total	73.0	6.8	20.2	100		Total	60.6	12.7	26.8	100

자료: UN ComTrade database.

브라질은 EU와 미국에 이어 세계 3위의 농산물 수출국으로 연간 수출액 규모가 63억 달러 이상이다. 중국은 세계 4위의 농산물 수출국이자 세계 3위의 농산물 수입국으로(무역수지 적자) 비교 우위에 따라 노동집약적인 상품을 수출하고 토지집약적인 상품을 수입한다. 인도네시아와 인도는 세계 10대 농산물 수출국에 속하며, 인도는 순수 수출국임에도 불구하고 세계 10대 농업수입국 중 하나이다. 2011년 브라질의 농산물 수

그림 5 OECD와 신흥개도국 생산자지지추정치(PSE)의 변화(1995 - 2011)



자료: OECD, PSE/CSE database, 2012.

출에서 18%는 중국으로 향했는데(이는 중국 농산물 수입의 18%에 해당) 브라질 오일 시드 수출량의 거의 2/3가 중국으로 수출되었다(이는 중국 오일시드 수입량의 37%에 해당). 이러한 수치에서 알 수 있듯이, 선진국(OECD)과 개도국의 구분은 농업정책과 무역, 개발을 연결하여 바라보는 관점에서 구분의 당위성이 점차 모호해지고 있다.

최근 몇 년 동안, OECD는 각각의 BRIICS 국가와 카자흐스탄과 우크라이나의 농정검 토에 착수하였고, 회원국은 매년, 비회원국은 격년마다 정책 모니터링이 실시되고 있다.

신흥개도국 농정의 기조는 경제발전 수준이나 비교우위의 패턴과 상관관계를 가지고 있다. 개도국 정부는 그동안 식량가격 억제를 통해 농업부문에 더 큰 부담을 주어 왔는데, 이는 농가소득에 대한 고려보다는 도시 소비자의 복지에 더 큰 무게를 실어왔기 때문이다. 그러나 소득이 증대되면서 이러한 경향은 감소했으며 현재는 많은 중소득 개도국들이 소비자에게 부담을 전가하면서 농민들을 위한 가격지지를 하고 있다. 이들 국가들이 부유해짐에 따라, 농업부문을 지원하고 지속가능한 환경 등과 같은 다른 목적을 달성할 수 있는 더 많은 재정적 여력을 갖게 되었다. OECD가 모니터링하는 모든 신흥개도국들은 농민들에게 적극적인 지원을 하고 있다. 하지만 지원의 정도는 대부분 OECD 평균보다 낮은 상황이다. 브라질과 같은 순수출국들은 소폭의 지원을 하지만 지원 수준은 순수입국에 비해서 상대적으로 높다. 순수출국들의 경우 지원 비율이 최근 몇 년간 감소된 반면 중국과 러시아와 같은 순수입국들은 농업에 대한 지원 비율이 증가하였다. 카자흐스탄과 러시아, 우크라이나의 경우는 도표에서 제시된 것보다 왜곡현상이 더 심각한데, 이들 국가들은 수입가능 품목에 지원을 하고 최소한 몇몇 수출가능 품목에 부담(수출제한 조치 적용)을 지우는 경향이 있기 때문이다. 중국은 대부분의 농산물에 대해 지원을 하고 있지만 쌀에 대해서는 소비자보다 생산자에게 부담을 지우는 정책기조를 유지하고 있다. 국가별 생산자지지추정치(PSE, 평균적인 지원 수준)를 고려할 때 특정 부문에 부담을 지우고 다른 부문을 지원하는 것은 전체적으로 고르게 지원하는 것에 비해 더 큰 왜곡현상을 초래할 수 있다. 신흥 7개국은 상대적으로 시장가격지지를 통한 농가지원과 투입물에 근거한 지원방식을 주로 사용하고 있다. 농민에 대한 직접지불의 비중은 OECD 국가들에 비해 낮은 편이다. OECD 국가와 개도국 모두, 양허관세와 실행관세 사이에 큰 격차가 존재하는데, 그 격차는 개도국의 경우 더욱 크고, 정책 입안자들의 재량권으로 인해 세계시장의 불확실성 또한 더욱 증폭될 수 있다.

BRIICS와 같은 신흥개도국들은 자신들의 농업정책과 관련 무역정책이 세계시장에

점점 더 중요한 영향을 미친다는 점을 인식해야 한다. 2007~2008년 식량위기 기간 동안, 신흥개도국들은 대부분 수출제한 조치를 취했었고, 이는 위기를 더욱 악화시켰을 뿐만 아니라, 수입을 할 수 없었던 일부 개도국들에게 상당한 타격을 주었다. 이들 국가가 임시 현금지원과 특정 대상 현금지원 등 무역왜곡을 유발하지 않는 대안적인 정책을 사용했다면 자신들도 이익을 얻고 다른 나라의 식량안보도 위협하지 않을 수 있었을 것이다.

2.2.3. 글로벌 식량안보를 위한 정책 일관성

OECD 국가들이 세계 식량안보를 개선하기 위해 할 수 있는 즉각적인 기여는 부정적인 파급효과를 불러일으키는 지원정책을 철회하는 것이다. 무역왜곡을 야기하는 농업지원은 자원의 효과적인 분배를 저해한다. 가격에 기반을 둔 지원정책을 사용하면 시장접근성에 대한 제약이 발생하고, 후자를 기록할 때는 대개 수출보조금 정책을 사용하게 됨. 전자는 개도국의 수출업체에 타격을 입히며, 후자의 경우는 국제시장의 경쟁업체들과 국내시장에서 수입품과 경쟁하는 생산자들에게 어려움을 초래한다. 농업에 대한 재정지원은 종종 경기역행적인 성격을 갖기 때문에 국내시장을 안정시키지만 세계시장의 불안정성을 확대시키기 쉽다(Jonathan Brooks, 2012).

OECD 국가들은 농업분야에 대한 지원을 줄여가고 있으며, 여러 나라들이 정책에 대한 대규모 구조조정을 통해 공공지원을 생산결정에서 분리시켜 나가고 있다. 그 결과, 그러한 농업지원이 개도국에 미치던 미미한 영향력마저 현재는 더욱 낮아진 상태이다. 이러한 개혁이 추진될 수 있었던 것은 최근 몇 년간 시장상황이 좋아 국내가격과 국제가격의 차이가 줄어들 수 있었기 때문이다. 또한 가격차가 좁혀짐에 따라 국내 지원 수단의 경기 역행적 요소들이 감소한 결과이기도 하다.

OECD 분석의 결론은 소득지원은 사회적 보호를 통해 가장 잘 전달될 수 있다는 것이다. 농업정책의 분명한 역할은 시장실패를 시정하는 것으로 이는 농업분야의 부정적인 외부효과를 차단하고, 생물다양성을 유지하고 있는 쾌적한 농촌지역과 같은 공공재와 긍정적인 외부효과에 대한 비용을 부담하는 것을 의미한다. 이러한 역할은 가격지지 없이, 그리고 시장보호적인 무역수단 없이도 수행할 수 있다(OECD, 2002). 높은 시장가격과 농가소득이 유지되고 있는 현재의 상황에서 무역왜곡을 일으키는 정책들은 용이하게 폐기될 수 있다. 또한 농가소득에 영향을 미치는 가격변동성은 시장 중심의 적절한 위험관리 정책으로 해결할 수 있다. 무역왜곡을 일으키는 정책들을 타파하기 위해서는 국제가격이 다시 하락하게 될 미래에 그런 정책을 다시 사용할

가능성을 차단하는 규칙이 동반되어야 한다. 이러한 개혁이 농산물 공급을 줄이게 되는 경우에만 식량가격을 소폭 올리는 수준에서 일회성으로 기존 가격지지 수단을 제한적으로 사용해야 할 것이다. 동시에 각국은 세계 식량가격의 인위적 상승을 야기하는 바이오 연료 의무사용제와 같은 개입정책을 피해야 한다. 2011년 바이오 연료 정책에 대한 개혁안이 관련기관 보고서 형태의 구체적인 권고안으로 G20 의장국인 프랑스에 제출된 바 있다.

부정적인 효과를 초래하는 정책을 피하는 것 외에도, 2050년이면 90억에 이를 세계 인구를 먹여야하는 문제를 해결하기 위해 OECD 국가들은 다양한 긍정적인 정책 수단을 강구해야 한다. 농산물 공급의 지속가능한 성장을 위해서는 농업생산성의 꾸준한 향상이 필요하다. 비록 회수시간이 길기는 하지만, 농업 R&D에 대한 공공 및 민간투자의 수익률은 높은 편이며, 국가 차원의 강조와 세계적인 협력이 동반한다면 농업 산출량을 늘이고 생산성 향상에 큰 도움이 될 것이다. 동시에 더욱 효율적으로 토지와 수자원, 생물다양성 자원을 사용하도록 장려하는 인센티브는 지속가능한 공급 증가에 기여할 수 있다. 과학기술뿐만 아니라 교육 및 훈련, 조직개선 등을 포함하는 보다 넓은 범위의 혁신 또한 기후변화의 부정적인 영향을 완화할 수 있는 역량을 강화시킬 수 있다. 수요 측면에서는 정보와 인식의 제고를 통해 과소비를 상당히 줄일 수 있을 것이며, 이는 자원집중적인 소비 패턴에서 벗어나 음식폐기물을 줄이는데 일조할 것이다.

해외개발원조(ODA)는 일부 국가의 식량안보를 개선하는 데 중요한 역할을 할 수 있다. 특히 필수적인 공공투자와 서비스를 감당할 수 있을 정도의 세수를 확보할 수 없는 나라들에게 필요하다. 농업분야가 많은 개도국이 경쟁우위를 확보할 수 있는 주요 영역이기 때문에 개발원조가 농업무역 촉진을 포함하여 농업분야에 집중될 필요가 있다는 인식이 재부상하고 있다. 그러나 자원배분은 국가전략에 기반을 두어야 한다는 원칙을 고려할 때, OECD 분석은 구체적인 생산 활동을 지원하기 보다는 농업 관련 제반여건을 조성하는 방식의 지원이 개도국의 농업발전에 가장 효과적이라는 결론을 내린바 있다(OECD, 2012a). 기본적인 전제조건은 R&D와 농촌 인프라 등 경쟁력을 향상시킬 수 있는 공공재에 대한 장기 투자이며, 사회보장 프로그램을 통한 빈곤가정에 대한 충분한 지원을 동시에 수행하는 것이다. 마지막으로, 국제공조를 통해 더욱 일관성 있는 정책의 추진이 가능하다. 특히, 세계무역시스템이 투명하고 개방적이며 의지할만하다면 글로벌 식량안보에 부정적인 파급효과를 유발하는 정책을 방지

하기가 용이할 것이다.

2012년 초에 G20은 시장과 재고, 정책개발 등에 대한 정보 수요에 대응하기 위해 농업시장정보시스템(Agricultural Market Information System, AMIS)을 구축하고 이와 관련된 긴급대응포럼(Rapid Response Forum, RRF)의 운영을 요청하였다. 또한 다양한 국제기구가 공동으로 작성하여 G20에 제출한 보고서에는 모든 형태의 수입과 수출제한에 관해 국제 규칙의 강화를 권고하였으며, 생산 인센티브를 왜곡하고, 시장수요에 따른 공급을 저해하며, 식량과 농산물의 국제교역을 제약하는 국내지원정책에 대한 국제규칙의 강화를 권고하고 있다. G20의 향후 역할은 개별 국가의 정책들이 지속가능한 방식으로 농업생산성을 강화하고, 이를 통해 국가적 그리고 세계적 이익을 창출하는 데 기여할 수 있는 방안을 제시하고 실천하는 것이다.

3. 국내 농정의 시사점

국제 곡물가격의 급등 이후 절대적인 가격수준이 크게 상승한 것과 더불어 곡물가격의 변동성도 크게 확대되고 있는 추세이다. 국제 곡물가격의 상승은 우리나라와 같은 곡물 순수입국의 입장에서는 곡물수입에 더 많은 비용을 지출해야 한다는 것을 의미하고, 곡물가격의 변동성 확대는 보다 큰 가격변동 위험에 직면하게 된다는 것을 의미한다.

국제 곡물가격의 급등 및 변동성 확대는 선진국보다는 개도국 경제에, 그리고 각 경제 내에서 부유층보다는 빈곤층에 더 큰 영향을 미친다. 경제가 발전할수록 곡물을 직접 소비하기보다는 가공식품 형태로 소비하게 되고, 가공식품의 경우 원료곡물이 차지하는 비중이 상대적으로 작기 때문에 고소득의 선진국일수록 곡물가격의 급등에 따른 영향을 적게 받게 된다. 그러나 선진국의 소비자라 하더라도 소득 중 식료품비의 비중이 높은 저소득층이 더 큰 영향을 받게 된다.

국제사회는 기후변화와 곡물수급의 불균형을 대비하여 식량안보와 곡물가격 불안정 해소를 목표로 범지구적인 협력과 공조를 강화해 나갈 예정이다. 우리나라 또한 G20 정상회의 선언문의 정신을 발전시키고 지속적인 이행을 추진할 것이다. 농산물 생산과 생산성 증가는 국제협력이 가장 필요한 부분으로서 개도국의 능력개발을 통해 식량안보를 해결할 수 있도록 ODA 지원을 확대할 계획이며, 농산물시장정보시스템(AMIS)과 신속대응 포럼(RRF)의 운영에도 적극적으로 참여할 예정이다. 국내 농업 통계와 모형분석 전문가, 정책실무자, 민간 이해관계자가 이와 관련된 활동에 지속적으

로 참여·지원하고 국내 정책과의 연계성을 강화하는 방안을 모색해야 한다.

한편, 국제사회의 공조와 협력이 보다 강화되어야 할 부분은 식량수출국의 수출제한조치와 국제 선물시장에 대한 적절한 규제와 감독이다. 과거 곡물가격 상승 시 주요 수출국들이 수출규제조치(수출금지, 수출량 제한, 과도한 수출세 부과 등)를 취함으로써 곡물가격이 급등했던 경험을 감안할 때 국제기구를 중심으로 한 국가간 협력과 공조를 강화해야 한다. 농산물 파생상품시장에서 이루어지는 과도한 투기가 국제 곡물가격 급등의 한 요인으로 지적되고 있는 만큼 선물시장에 대한 적절한 규제와 감독이 이루어져야 한다.

국제적인 공조와 협력을 강화하는 한편, 곡물 순수입국으로서 국제곡물 가격의 높은 변동성에 대응할 수 있도록 국내 대응방안을 수립해야 한다. 정부가 추진하고 있는 생산증대, 비축확대, 해외 농업개발, 해외 곡물조달방식 개선, 국제곡물 관측시스템 구축 등의 정책방향은 적절한 것으로 판단된다. 다만, 상기의 대응책들은 그동안 현실적인 제약들이 많아 추진하기가 쉽지 않았던 사안들인 만큼 효과적인 실행방안을 강구해야 한다. 곡물 수급 불안을 근본적으로 해소하기 위해서는 증산 및 생산성 향상을 위한 연구개발(R&D)을 강화해야 한다. 특히, 유희농지를 활용하여 사료작물 생산을 최대한 늘리는 방안을 모색해야 하며, 동계작물 재배확대를 위해 작부체계와 해당 작물의 적응성 및 생력기계화 재배기술의 개발에 대한 지원을 확대해야 한다.

해외농업개발은 사례분석을 통하여 신중하고 단계적인 접근이 필요하다. 그동안 해외농업개발 투자에 참여한 많은 기업들이 사전타당성 검토와 현지 정보수집의 미흡, 전문경영인 및 현지전문가 확보 실패, 유통 및 판매전략 부재, 관련 사업에 대한 사후관리 미흡, 정책지원 부족, 명확한 경영 비전과 전략 부재 등으로 현지에서 철수하거나 사업을 중단하고 다른 기업에게 이전하는 등 대부분 성과가 부진한 것으로 평가되고 있다. 해외 식량기지 건설을 추진하기 위해서는 투자수익률이 낮고 자본 회수기간이 긴 농업개발의 특성상 장기적인 관점에서 대상지역과 작물에 대한 충분한 사전검토와 전략을 수립하여 진출해야 한다.

정부는 진출국가와의 협약체결, 제도적 및 외교적 지원, 정보기술 제공, 금융지원 등의 역할을 담당하고, 민간이나 공기업이 철저한 사전 타당성 조사를 바탕으로 사업을 착수할 수 있도록 관리해야 한다. 특히, 재배기술과 생산기반 전문가가 반드시 포함되어야 하며, 건조, 저장, 유통 등의 수확 후 관리 및 처리방안을 중점적으로 검토하여 유통인프라 확보와 경영위험에 효과적인 대처가 가능한 사업과 사업체를 선별하여 지

원하여야 한다(김용택 등 2011).

한편, 안정적인 식량수급을 위해서는 쌀 외에도 주요 곡물에 대한 비축관리제도의 운영, 수입선의 다변화, 해외조달 시스템 구축, 선물시장 거래 활성화 등이 요구된다. 우리나라의 경우 곡물수입이 일부 국가에 편중되어 있고, 전체 수입의 70% 이상을 일괄 현물거래 방식¹⁵⁾으로 도입하고 있어, 가격위험이 높고 곡물메이저의 담합에 의한 가격조정에 대처하기가 어렵다. 현재의 곡물 수입방식은 국제 곡물가격의 변동 폭이 클 경우 위험요소가 대부분 국내시장으로 전이되어 곡물을 원료로 사용하는 가공업자와 최종 소비자의 부담을 확대시키게 된다. 따라서 민관이 합동으로 해외곡물 유통망을 구축하여 구매, 저장, 운송, 판매에 이르는 종합유통체계를 마련해야 한다. 또한, 국내 비축물량의 확보뿐만 아니라 시카고 곡물거래소 등을 통한 선물거래와 베이스스 거래 비중을 높여 일정량의 현지보유를 추진하고, 관련 전문가의 확보와 거래 정보의 축적을 도모해야 한다. 전 세계 곡물의 생산, 소비, 교역, 재고수준 등 시장정보의 투명성을 향상시키고, 신뢰할 수 있는 농업통계를 구축하고 함으로써 효율적인 정책수행의 기반을 확립해야 하며, 체계적인 국제곡물 관측시스템을 개발·운영해야 한다. 밀, 옥수수, 대두는 국내 수요의 대부분을 해외시장에 의존하고 있고 수입액 규모는 매우 크고 중요한 품목으로 주요 생산국을 포함한 국제 수급 및 가격을 모니터링하고 예측하는 체계적인 관측 시스템이 필요하다.

참고문헌

- 김용택 등, 2011, 「식량안보체계 구축을 위한 해외농업개발과 자원 확보 방안」, 한국농촌경제연구원
- 송주호 등, 2012, 「2012년 OECD 농식품 분야 연구결과 국내반영 방안」, 한국농촌경제연구원
- 최세균 등, 2011, 「2011년 OECD 농업, 농촌, 수산 분야 핵심의제 및 시사점」, 한국농촌경제연구원.
- Anderson, K. and S. Nelgen (2012), "Trade Barrier Volatility and Agricultural Price Stabilization", *World Development*, 40 (1): 36 - 48.
- Bill Nicol(2012), "Aid for Food and Nutrition Security", *OECD Global Forum on Agriculture 26 November 2012 Paris*.
- Brooks, J. C. and J. Dewbre (2006), "Global Trade Reforms and Income Distribution in

15) 곡물의 가격은 선물가격과 베이스스의 합으로 구성되는데, 선물가격과 베이스스를 합해 수입가격을 한꺼번에 확정하는 것을 플랫(flat) 거래라고 하며, 선물가격과 베이스스를 별도로 확정하는 것을 베이스스 거래라고 함.

-
- Developing Countries, *Electronic Journal of Agricultural and Development Economics*, Vol. 3, No. 1, pp. 86-111.
- Earnan O'Leary(2012), "Policy Coherence for Development for Food Security at Country Level", *OECD Global Forum on Agriculture 26 November 2012 Paris*.
- FAO, OECD et al. (2011), "Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses",
- FAO, OECD et al. (2012), "Sustainable Agricultural Productivity Growth and Bridging the Gap for Small-Family Farms", Interagency Report to the Mexican G20 Presidency, with contributions by Biodiversity International, CGIAR, FAO, IFAD, IFPRI, IICA, OECD, UNCTAD, UN-HLTF, WFP, the World Bank and WTO.
- Ferko Bodnár(2012), "Improving food security - A systematic review of the impact of food security interventions", Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands.
- Inter-Agency Report to the G20 including contributions by FAO, IFAD, IMF, OECD, UNCTAD, WFP, the World Bank, the WTO, IFPRI and the UN HLTF.
- Jakob Skoet(2012), "Investing in agriculture for a better future", *OECD Global Forum on Agriculture 26 November 2012 Paris*.
- Jonathan Brooks(2012), "Policy Coherence and Food Security: The Effects of OECD Countries' Agricultural Policies", *OECD Global Forum on Agriculture 26 November 2012 Paris*.
- Jones, D. and A. Kwiecinski (2010), "Policy Responses in Emerging Economies to International Agricultural Commodity Price Surges", OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, No. 34, OECD Publishing, doi: 10.1787/5km6c61fv40w-en.
- OECD (2012a), *Agricultural Policies for Poverty Reduction: A Synthesis for Policymakers*, Paris.
- OECD (2012b), *Policy Framework for Investment in Agriculture*, Paris.
- OECD and FAO (2012), *Agricultural Outlook*.
- Oxfam (2012), *Our Land Our Lives: Time out on the global land rush*,
- WHO (2006), *The World Health Report 2006: Working together for health*. WHO, Geneva.
- World Bank (2010), *Rising Global Interest in Farmland*.
- World Bank (2012), *World Bank Group Statement on Oxfam Report, "Our Land, Our Lives"*.
- WTO (2012), *Report by the Chairman of the Trade Negotiations Committee to the WTO General Council*, 1 and 2 May, 2012.