

EU의 식량안보 논의와 영국의 식량안보 정책*

전 익 수
(충북대학교 농업경제학과 교수)

1. EU 공동농업정책(CAP) 개혁 논의와 식량안보

1.1. EU 공동농업정책(CAP) 개혁 논의

최근 EU에서는 2014년 1월부터 2020년까지 적용될 공동농업정책(CAP) 개혁에 대한 논의가 한창 진행되고 있다. 이러한 개혁 논의는 2009년도에 본격적으로 진행되었으나 새롭게 개혁될 공동농업정책의 세부적인 정책 내용이 예산 등과 함께 맞물려서 논의되고 있어 아직까지 최종적인 합의에 이르지 못하고 있는 상태이다. EU의 공동농업정책(CAP)은 법적 구속력을 가지는 유럽 농정의 핵심적인 측면을 보여주기 때문에 현재 진행되고 있는 CAP 개혁은 향후 EU 농정의 근간이 어떻게 변모될 지에 대해 살펴볼 수 있는 계기가 된다. 아직까지 정책 개혁에 대한 최종적인 합의는 이루어지지 않았으나 전체적인 그림에 대해서는 미리 유추해 볼 수 있다. 개혁안을 작성하는 유럽집행위원회가 공개토론 등을 활용하여 정책방향으로 제시한 공식 문서 'COM(2010) 672 final' 가 있기 때문에 향후 EU의 공동농업정책 개혁안이 어떤 모습을 갖출지에 대하여 이 문서를 통해 분석이 가능하다.

* (iksuije@cbnu.ac.kr).

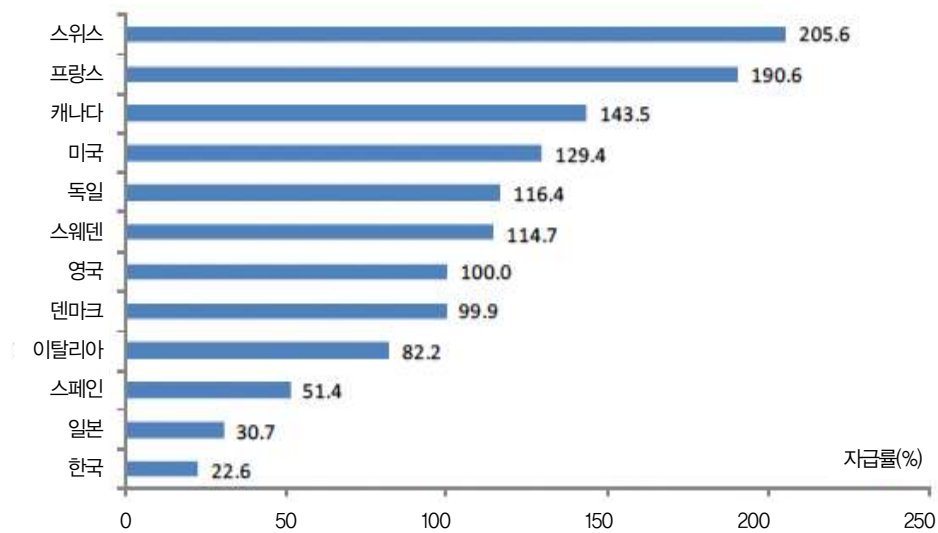
1.2. EU 공동농업정책(CAP)에서 식량안보 논의

그동안 식량자급률 측면에서 크게 문제가 없는 것으로 알려져 있던 유럽 국가들의 공동체가 식량안보에 대한 논의를 향후 개혁과제로 삼았다. 2009년도 파리에서 개최된 농업장관회의에서 기후변화, 세계 정치 및 식품의 불안정, 시장의 불안정, 건강과 안전에 대한 불안감 재발 등으로 식량 안보에 대한 논의가 제기되었다. 세계적인 식량 수요가 지속적으로 증가하고 있는 상황에서 주요 농산물¹⁾ 수출국인 EU의 국제 식량 안보에 대한 기여하는 측면 외에도 농산물 시장의 불확실성과 변동성 때문에 농업의 1차적 기능인 안정적 식량공급에 대한 관심이 높아졌다.

특히, 세계경제의 위기로 인한 EU 농업인들의 소득 감소 영향으로 젊은 농업인들의 농업분야 진출을 꺼리는 상황은 향후 EU 농업의 기반을 붕괴시킬 것이라는 생산자 단체들의 목소리도 높아졌다. 이러한 여러 사정을 고려하여 2010년도에는 농업장관들 회의에서 식량안보에 기여하는 것을 향후 공동농업정책(CAP)의 제1의 목표 또는 역할로 삼기로 합의하였다.

이러한 식량안보에 대한 중요성은 향후 공동농업정책의 개혁 목표와 수단에도 반영

그림 1 주요 국가별 식량자급률(2009년)



주: 한국은 2011년 기준
 자료: "곡물자급률 제고 정책과제" 「농업전망 2013」.

1) 가공품 및 고부가가치 식품.

되어 있다. 우선, 농가가 충분한 식량을 생산할 수 있도록 하기위해 다른 영역보다 변동성이 심한 농업 생산자들의 소득을 보장하고, 경쟁력도 강화하는 것을 목표로 하고 있다. 또한, 환경적인 측면을 고려한 자연자원을 지속가능한 방법으로 관리하는 것을 목표로 하고 있다. 세 번째는 지역별 균형발전을 도모하여 농촌지역이 유지될 수 있도록 하고 있다. 이들 목표들을 실현하기 위한 수단으로 먼저 직접지불(direct payment)을 보다 정밀하게 구성하고 시행하도록 제안하였는데, 현재 환경지불(greening) 등 보다 구체적인 내용에 대한 논의와 조정이 진행되고 있다. 다음으로는 시장조치(market measures)로 위기 상황 시 농가들에게 긴급하게 지원할 수 있는 조치와 시장개방에 따른 피해를 입은 농가들에게 시장상황에 적응할 수 있도록 지원하는 수단들이 농업공동정책의 수단이면서 식량안보를 지원하는 수단으로 작동되도록 하고 있다.

1.3. EU 공동농업정책(CAP)의 식량안보 정책에 대한 비판

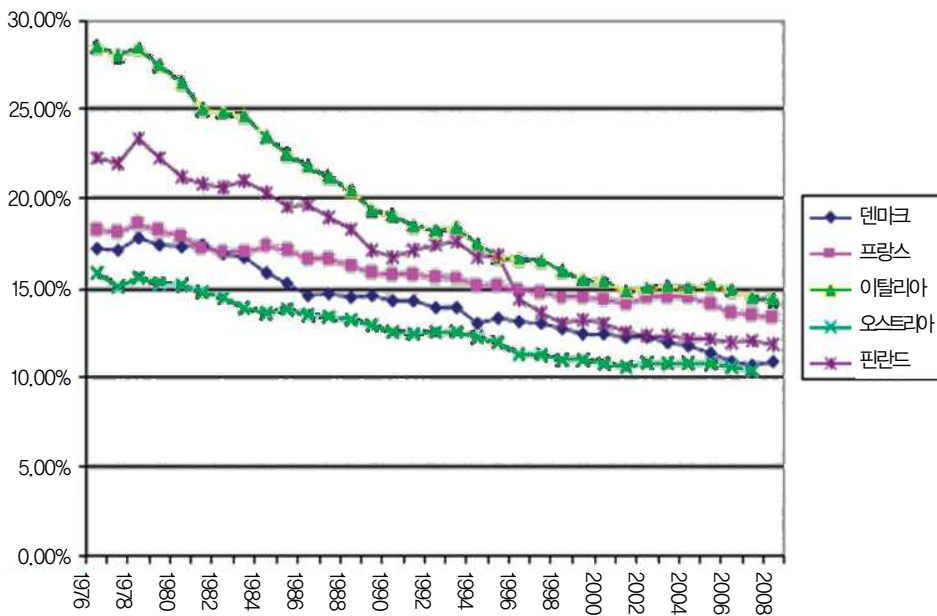
EU의 공동농업정책(CAP) 개혁과제로 제기된 EU의 식량안보 강화 정책에 대해 비판적인 시각도 존재하고 있다. Zahrt(2011)는 EU의 차기 개혁과제로 제기될 만큼 이슈가 된 EU 내에서의 식량안보 문제는 다소 근거 없는 수사학적(rhetoric) 두려움의 산물로 치부한다. 이러한 근거 없는 두려움을 바탕으로 농민들의 소득 지원과 보호관세 조치 등은 국제적인 식량안보 불안정 수준을 완화하는 측면에서는 오히려 비효율적이라고 주장한다. 유럽은 이미 칼로리 자급률 측면에서 필요이상을 섭취하고 있고, 소득에서 차지하는 식품소비량의 비중 또한 줄어들고 있으며, 여전히 여분의 경작지가 존재하고, 농산물 수입도 수입국에 크게 의존하고 있지 않기 때문에 중단기적으로 식량안보가 크게 위협받지 않는다는 논리이다. 오히려 세계적인 기아²⁾를 완화하기 위해서는 개발도상국이나 저개발국에 투자하는 것이 더 효율적이라는 주장을 펼치고 있다.

무엇보다 이러한 비판은 외부변수에 의해 EU 지역 내의 식량안보가 얼마나 위협을 받을 것인지에 대한 분석결과 크게 위협적이지 않다는 점에 근거한다. Zarnt(2011)에 따르면 1991년에서 2009년까지 매년 EU 27개국의 생산된 곡물만으로도 역내 유럽인들의 칼로리 섭취량은 가장 생산량이 부족했던 때(1992년)에도 권장량의 2배인 1인당 하루 4000kcal에 달한다. 또한, EU 27개국의 식품과 비알콜성 음료(외식제외)에 대한 소비비중은 1995년 14.5%에서 2008년 12.8%로 감소하였다. 이 외에도 세계 곡물생산량의 증가와 수입가능성, 역내 생산량 및 가격변동성 예측 등을 통해 EU 내에서 식

2) 국제적인 식량안보의 불안정성.

량안보가 위협받을 가능성이 매우 낮다고 주장하고 있다. 특히, 기근과 같은 재해는 기후변화와 같은 자연재해에 의해서라기보다는 협력관계의 부재와 재분배 규제 등에 따른 인재(man-made)에 의한 것으로 보고 있다. 재해의 관점에서 보면, EU 공동농업정책 개혁에서 식량안보 정책 강화는 급격한 생산량 증대를 부추겨 장기적인 관점에서 지속가능성이 떨어져 오히려 인재를 불러올 가능성을 높인다고 주장한다. 이처럼 EU의 식량안보 사정에 대한 여러 측면에서 포괄적으로 분석하는 경우는 매우 드물기 때문에 아래 문단에서는 여러 영역을 검토하는 영국의 식량안보정책을 소개한다.

그림 2 EU 주요국의 가구별 식품 소비비중 추이



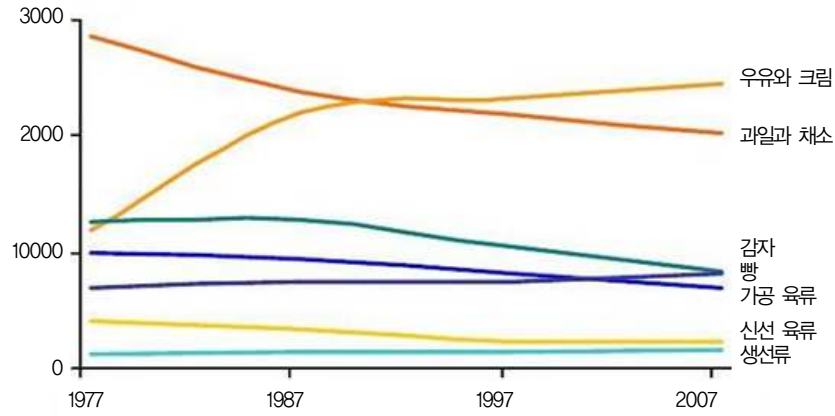
자료: Eurostat; Zahrit(2011).

2. 영국의 식량안보 정책

2.1. 영국의 식품소비와 식량자급률 동향

영국의 식품소비 지출액은 연간 1,210억 파운드에 이르고, 과일과 채소의 소비량은 1990년까지 빠르게 증가하다 이후 완만하게 증가하고 있고, 우유와 신선 육류, 감자, 빵의 소비량은 지난 30년 동안 지속적 감소하고 있다.

그림 3 영국의 1인당 주당 식품소비량 추이



자료: DEFRA, 2009. 김동환 외 (2012) 재인용.

영국의 자급률은 1980-1990년대에 생산자에게 직접보조를 통한 생산증대를 강조한 EU의 공동농업정책(CAP)의 결과로 높게 나타났고, 무역장벽에 의해 인위적으로 유지되었다. 품목별로 보면 2005년 곡물의 자급률이 100%인 반면 과실류는 4.1%, 채소류 31.2%로 매우 미미하다. 이러한 식품자급률 형태는 일반적인 곡물수입국의 자급률 형태와 다르기 때문에 식량안보에 대한 접근 방식도 다를 수밖에 없다.

그림 4 영국의 자급률 추이(1956-2007년)

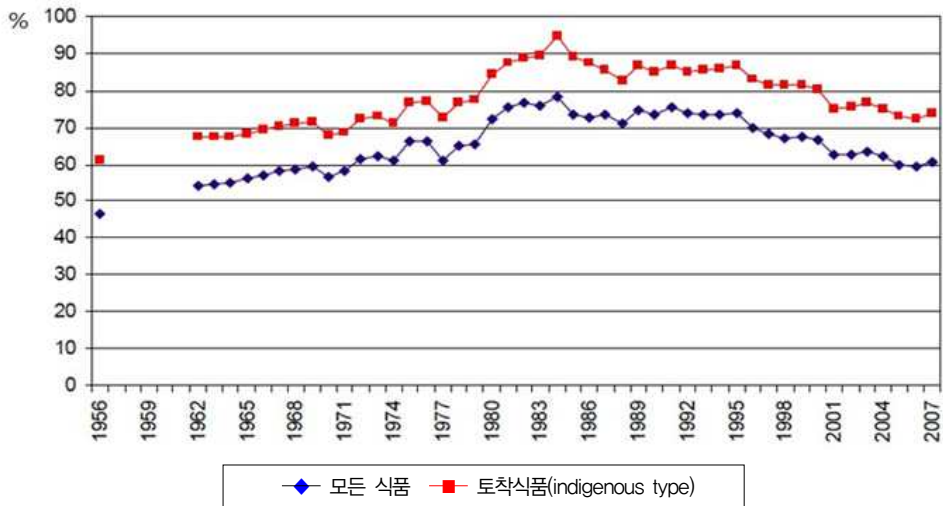


표 1 영국의 식품류별 자급률(2005)

단위: %

곡류	서류	두류	채소류	과실류	육류	계란류	우유류	어패류	유지류
100.0	85.2	36.5	31.2	4.1	74.7	89.0	87.9	73.2	64.0

자료: 한국농촌경제연구원, 식품수급표, 2008.

2.2. 영국의 식량안보정책 목표

영국의 식량안보정책은 자급률 유지의 개념이 아닌 식품시스템 전반을 포괄하는 정책으로 식품정책과 식량안보정책은 동일선상에서 다루어진다. 국가식량안보정책은 이용 가능한 식품을 충분히 확보하고 신뢰할만한 공급처를 확보할 수 있는가와 관련된 획득가능성(Availability), 식품이 필요한 곳에 제대로 전달될 수 있는 운송 및 유통 시스템 구축되어 필요한 사람들이 접근가능한가와 관련된 접근가능성(Accessibility), 지불 가능한 가격에 식품을 구매하는 것, 특히 저소득층이 영양가 있는 식품을 충분히 구매할 수 있는가와 관련된 이용가능성(Afforability)을 제고하는 것이다.

이를 위해 미래 전략적 차원에서 우선 경쟁적인 개방 시장을 통한 공정한 가격, 소비자 선택, 식품 접근성, 식품 안보의 달성(Open and Competitive Markets)과 식품 안전성의 지속적인 향상(Food Safety), 국민영양 향상, 식생활 개선(Public Health), 보다 환경적으로 지속가능한 식품 체인(Environment) 확보하는 것 등 네 가지 정책적 목표를 세웠다.

2.3. 영국의 식량안보 구성 영역

영국의 식량안보 개념은 지리적, 문화적, 역사적 산물이다. 영국은 곡물자급률이 높은 EU에 소속되어 있고, 상대적으로 과일 및 채소류의 자급률이 낮은 점, 섬나라라는 점, 전쟁을 겪어 식량배급을 실시했던 경험 등에서 자국의 식량안보가 자국만의 문제만은 아니고 주변국과 세계 여건에 영향을 받는 점을 고려하고 있다.

영국은 자국의 식량안보의 구성 영역으로 국제 영역, 국가 영역, 가계 및 소비자적 영역과 같이 하부영역으로 구분하고 있는데, 이러한 구분은 한 국가의 식량안보를 종합적으로 검토할 수 있게 해 준다. 물론 다소 복잡한 면이 있으나 어떤 부분이 국가의 식량안보에 위협적인 요소로 작용하고 있는지 분석하는데 용이하다. 영국 농무성(Defra)은 각 하부영역들을 구성하는 보다 상세한 영역들에 대한 지표들을 개발하고 이에 대한 교통신호등 체계(녹색, 황색, 적색)로 분석하고 있다.

영국의 식량안보는 6개 카테고리인 세계적 가용성, 세계적 자원의 지속가능성, 영국

의 가용성과 접근성, 영국 식품체인의 복원력, 가계 식품안보, 안전과 신뢰 등과 38개 보조지표를 통해 접근하고 있다.

표 2 영국 식량안보의 구성요소

상위 카테고리	하부 구성요소
1. 세계적 가용성 (Global availability)	1. 지역별 생산성 증가 2. 상품의 실질가격 3. 재고/소비 비율 4. 생산량/교역량 비중 5. 세계시장에서의 집중도 6. R&D 지출 7. 동물질병의 영향 8. 성장 트렌드
2. 세계적 자원의 지속가능성 (Global resource sustainability)	1. 비료 집중도 2. 용수 투입대비 작물 생산성 3. 농업용 유보용수 4. 세계적 어류 부존량 5. 살충제 집중도 6. 종자 다양성
3. 영국 가용성 및 접근성 (UK availability and access)	1. 유럽 내 영국의 수입 비중 2. 과일 및 채소 공급의 다양성 3. 유럽의 생산 능력 4. 영국의 생산 능력 5. 위기시 영국의 잠재력 6. 영국으로 반입되는 창구의 다양성 7. 영국 수입 창구의 유연성 8. 외래 식량에 대한 창구의 집중도
4. 영국 식품체인의 회복력 (UK food chain resilience)	1. 에너지 용량의 의존가능성 2. 석유와 가스 수입의 다양성 3. 사업 지속성 계획 4. 소매업체 창고 재고 5. 영국 곡물 재고 6. 식품산업 다양성 7. 대형 제조업체의 생존력 8. 전략적 네트워크
5. 가계식량안보 (Household food security)	1. 과일 및 채소의 상대가격 2. 식품의 실질가격 3. 가계의 식료품점에 대한 접근성 4. 식량 불안(부족)에 대한 직접보고
6. 안전과 신뢰 (Safety and confidence)	1. 식품안전 관련 조사 및 사건 2. 보험계획으로 보장받는 식품 3. 식품안전 조치에 대한 대중적 신뢰 4. 식품 가용성에 대한 소비자의 신뢰

자료: DEFRA, 2009. 김병률 외 (2010) 수정 재인용.

2.4. 영국의 식량안보 관리

영국은 식품안보를 하나의 시스템으로 보고 접근하기 때문에 농업, 농촌, 환경과 관련된 여러 정책들이 궁극적으로 식품 안보와 관련되어 있다 본다. 토지의 경쟁적 이용에 대한 정부 내 다른 부서와의 협의, 질병과 해충에 대한 민간기업 활용, 농산업분야의 숙련도와 기술을 지닌 노동력 확보 지원, 경쟁력 있는 기술의 농산업분야 진출 지원, 식품공급체인의 복원력을 향상시키기 위한 소매업자 및 식품 공급자와 협력, 또한 운송, 에너지 분야 등 복원력 향상을 위한 관련 산업 및 공공 부문과 공동 작업, 해외 식량기지 확보와 국내 생산기반확보 수단 모색, 국제교역 관계 개선 및 수입국 다양성 추구 등 다양한 정책들이 직간접적으로 영국의 식량안보정책과 연결되어 관리되고 있다. 특히, 이러한 여러 식품정책을 국가 장기 발전전략의 핵심요소로 인식하여, 이를 최고위층에서 직접 관리하는 ‘국가의제화’하고 있다.

3. 국내 시사점

영국의 식량안보정책은 국내 식량안보정책에 시사 하는 바가 크다. 우선, 식품 시스템에 대한 중앙정부의 통합 추진은 향후 우리나라 식품정책에서 어떠한 시스템을 도입·운용해야하는지에 대한 시사점을 준다. 특히, 통합 추진은 관련 부처, 식품 체인 기업 등 다양한 이해관계자들의 공조가 필요한 부분이기 때문에 이를 잘 수행할 수 있는 시스템 구축이 필요하다. 또한 시스템이라는 것은 생산에서 가공, 소비, 국민영양·식생활, 환경, 무역, 자국 및 국제 식량안보 등 식품과 관련된 경제적, 사회적, 환경적 이슈들을 포괄하는 것인 만큼 조정능력을 제고할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

영국은 국가적 식량안보를 검토하기 위해 여러 영역을 포괄하는 식량안보 구성요소와 세부지표들에 설정하고 검토하고 있는 것처럼, 우리나라도 정기적으로 관련 지표들을 계측하고 공표하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 공인된 지표계측과 공표가 있어야 하는데 이를 위한 제도적 뒷받침도 필요하다. 또한, 공표된 지표계측결과에 대하여 정부 부처 간 역할 분담을 분명하게 설정하여 향후 국가적 정책 수행에 혼란이 없도록 하는 것도 필요하다.

끝으로 EU가 2014-2020년에 적용될 공동농업정책(CAP) 개혁에서 식량안보에 대한 논의를 반영하기 위한 구체적인 조정을 논의하고 있는 시점에서 향후 이러한 정책 변화가 세계 곡물시장에 어떤 영향력을 미칠지 신중한 분석이 필요하다. 전통적으로 EU의 공동농업정책은 농업인의 소득보조와 시장가격 유지를 정책 수단으로 사용해온 만큼 시장개방으로 다소 완화되던 정책 미개입 분위기가 오히려 반전될 수도 있다.

참고문헌

- 김병률 외. 2010. 「식량안보와 해외농업 물류체계 구축」. R630-1. 한국농촌경제연구원.
- 김용택 외. 2010. 「식량안보체계 구축을 위한 해외농업개발과 자원 확보 방안」. R630. 한국농촌경제연구원.
- 전익수 외. 2011. “우리나라 식량안보지수에 대한 새로운 접근.” 「농업경제연구」 제52권 2호.
- 전찬익. 2012. “차기 CAP(공동농업정책) 개혁과 EU의 재정·성장 전략” 「NHERI 리포트」 제186호. 농협경제연구소.
- Baecke, J. 2012. “Financing Europe’s Food Supply- The future of the CAP post-2013”, European Food Security Conference proceedings. CEJA.
- European Commission. 2010. “The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future”, COM(2010) 672 final, 18 November.
- Zahrnt, V. 2011. “Food Security and the EU’s Common Agricultural Policy: Facts against fears”, ECIPE working paper.

참고사이트

European Commission. (ec.europa.eu)