

식량안보와 필리핀 쌀 사례^{*}

송 주 호
(한국농촌경제연구원 선임연구위원)

1. 서론

충분한 먹거리의 확보는 인류의 생존에 직결되는 문제로 항상 국가 정책의 최우선 과제였다고 해도 과언이 아니다. 비록 1970년대 녹색혁명으로 농업생산성이 급속히 증대된 후 잠시 식량 이슈가 국제사회의 논의의 핵심에서 벗어나 있었지만 2007~2008년 식량위기로 인해 국제 식량가격이 거의 두 배 가량 상승하면서 식량안보는 다시 국제사회의 핵심의제로 재부상하였다. 높아진 식량가격 때문에 기아에 허덕이는 사람들의 수는 오히려 늘고 있고, 또한 기후변화, 개도국 경제성장, 비식량수요 확대, 농업생산성 정체 등으로 인해 글로벌 식량안보 문제는 이제는 한 국가의 문제가 아니라 전 세계가 함께 해결해야 할 과제로 인식되고 있으며, 국제개발협력의 주요 주제로 다루어지고 있다. G20 정상회의와 OECD 농업각료회의, 그리고 FAO 총회에서는 세계식량안보가 항상 단골메뉴로 등장하면서 국제사회가 특히 개도국의 식량안보에 대해 관심을 갖고 정책적인 공조를 하도록 촉구하고 있다.

식량안보의 제고방안에 대해서는 두 가지 상반된 견해가 오랫동안 존재해 오고 있다. 하나는 국내생산의 증대와 수입억제를 통해서 주곡의 자급률을 높이려는 노력이

^{*} (jhsong@krei.re.kr 02-3299-4187).

며, 다른 하나는 무역자유화를 통해 식량안보를 증진시킬 수 있다는 견해이다. 농산물 수입국들은 주로 전자의 입장을 선호하고, 농산물 수출국들은 후자의 입장을 지지하고 있다. 곡물자급률이 2011년 기준으로 22.6%에 불과한 우리나라도 국내생산이 적정 수준은 유지되어야 한다는 기본전제하에 쌀에 대해서는 WTO에서 관세화 유예를 2014년까지 보장받고 있으며, 식량작물을 증산하려고 노력하고 있다.

쌀에 대한 국민경제적 의존도가 크고 쌀 소비량의 20% 내외를 수입하고 있는 필리핀은 2008년에 쌀 값 폭등으로 큰 어려움을 겪은 바 있다. 필리핀정부는 2012년에 종료되는 쌀 관세화유예를 식량안보를 이유로 재차 연장하기 위해 WTO에 의무면제(웨이버)를 신청하였다. WTO에서 의무면제 조항은 상당히 예외적인 경우에만 인정되는 사항으로서 필리핀의 쌀 웨이버 신청은 2014년 4월 상품무역이사회에서 부결되는 등 매우 힘들게 진행되고 있다.

식량안보에 관한 선행연구들은 FAO와 OECD 등 국제기구는 말할 것도 없고, 국제 무역을 연구하는 학자들도 다양한 분석을 하고 있어 열거하기가 힘든 실정이다. 또한 필리핀의 쌀 관련 정책 및 최근의 쌀 값 폭등의 원인과 대책에 대한 연구(Balisacan et al. 2011, Fujii 2011, AEO 2008, Cororaton 2008, Jha, Shikha and Ashish Mehta 2008 등)도 많다. 본 원고에서는 식량안보에 대한 최근의 논의 동향을 정리하고 특히 우리가 관심이 많은 무역자유화와 자급률 제고정책에 초점을 맞추어 살펴본다. 아울러 필리핀이 2007년과 2008년의 쌀 값 폭등을 겪고 난후 식량안보를 위해 추진하고 있는 정책을 소개하고 대안을 제시한다.

2. 식량안보 개념

식량안보라는 용어는 1974년 세계식량회의(World Food Conference)에서 처음 정의되었는데, 그때는 식량안보를 공급측면에 맞추어 기본적인 식량에 대해 항상 소비의 안정적인 확대를 유지하고 생산과 가격의 변동을 상쇄시킬 수 있는 적정한 세계 식량 공급의 가용성¹⁾ 이라고 정의하였다.

1996년 FAO에서 열린 세계식량정상회담(World Food Summit)에서는 식량안보를 모든 국민이 언제든지 활동적이고 건강한 삶을 영위하는데 필요한 식품을 영양적으로

1) "Availability at all times of adequate world food supplies of basic food stuffs to sustain a steady expansion of food consumption and to offset fluctuations in production and prices".

충분히 섭취가 가능하도록 물리적, 사회적 경제적 접근이 가능한 상태²⁾라고 정의하고 있으며, 오늘날 가장 폭넓게 인용되는 개념이 되었다.

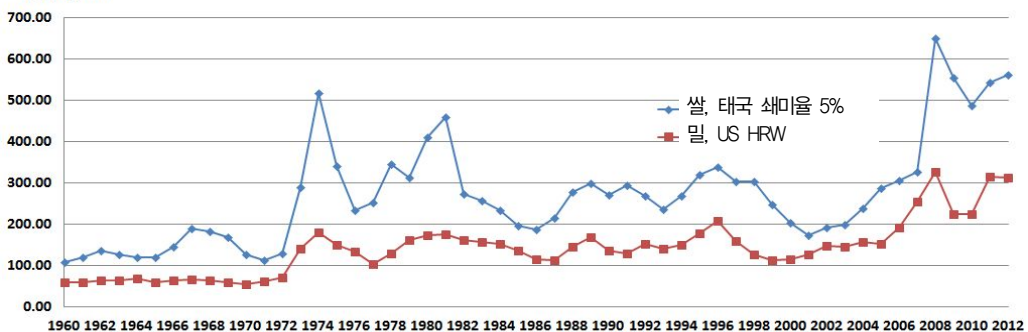
따라서 식량안보에 관한 FAO 정의는 충분한 이용가능(available)한 식량이 있고, 접근성(access)이 허락되며, 그 식량이 충분히 활용될(utilized) 때에만 식량안보가 달성된다고 체계적으로 설명한다. 또한 가용성, 접근성, 활용성에 더해 시간 경과에 따른 안정성(stability)도 요구하고 있다.

사실 세계 식량 가용성(availability) 보장은 역사적으로 문제가 된 적이 별로 없고 세계 제2차 대전 이후로 식량의 실질가격은 크게 하락했다. 하지만 최근 세계 식량가격의 급등은 시장에 이용가능한 식량이 넘쳐나는 것이 아니며, 이제는 식량 실질가격이 점진적으로 하락하는 시대는 종료되었음을 암시한다.

최근의 가격 급등은 처음 겪는 것은 아니며, 1967, 1973년과 1981년, 그리고 1996년 경에도 쌀 가격 폭등을 경험한 바 있다. 명목가격으로 보면 2007년 이후의 곡물가격은 과거 어느 때보다도 높은 편이다. 그런데 실질가격으로 보면 최근 가격은 1970년대 초반에 비하면 아직 낮은 수준이다. 따라서 최근의 곡물가격 급등은 생계를 위협할 만한 수준은 아니라고 주장할 수도 있다. 하지만 최근의 곡물 가격불안정은 기후변화로 인한 기상재해의 빈번한 발생, 바이오연료용 곡물수요 증대, 개도국 성장으로 인한 수요 증대 등 과거 어느 때보다 훨씬 더 큰 불확실요인을 갖고 있다는 데에서 식량안보가 다시 전 세계적으로 주목 받고 있다.

그림 1 쌀과 밀의 연도별 국제가격 추이(명목가격)

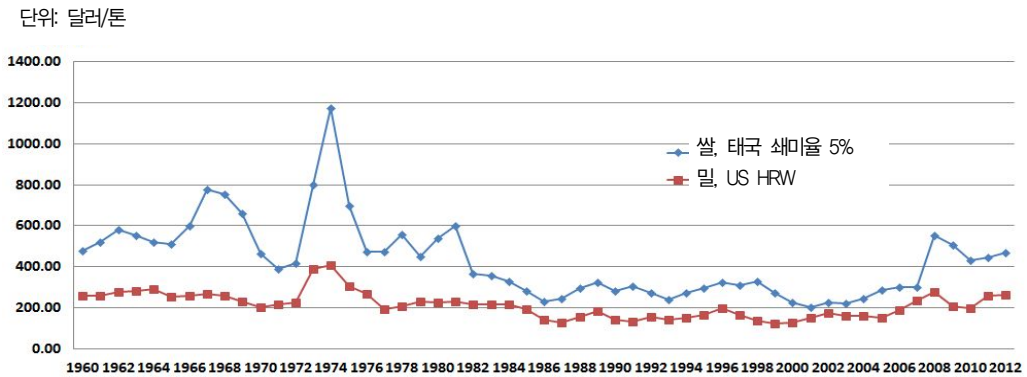
단위: 달러/톤



자료: World Bank, Commodity Price Data(2013).

2) "Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life".

그림 2 쌀과 밀의 연도별 국제가격 추이 (2005년 기준 실질가격)



세계 인구는 이미 70억 명을 초과했고, 2050년이면 93억 명에 달할 전망이다. FAO(2012)는 소득 성장을 감안했을 때, 2005-07년 대비 식량생산이 2050년까지 60% 증가해야 한다고 예측한다. 이를 위해서는 식량 생산이 연간 1.1%로 증가해야 하는데, 이것은 최근의 생산성 성장보다는 낮은 수준이다(OECD and FAO, 2012). 하지만 가용성(availability) 측면에서 볼 때 인류는 더 많은 식량을 생산할 수 있겠지만, 자연자원에 대한 제약과 기후변화의 영향을 감안해서 반드시 지속가능한 방법으로 이루어져야 한다는 도전을 받고 있다.

식량 불안정의 기본 문제는 가용성의 문제라기보다는 빈곤과 소득부족과 같은 식량 접근성(access)의 문제였다. 빈곤층은 예산의 많은 부분을 식량에 지출하고, 소득수준이 충분히 증가하기 전까지는 식량 비용은 실질 소득과 접근성을 결정짓는 중요한 요소이다. 접근성을 향상시키기 위한 열쇠는 소득 증가이다.

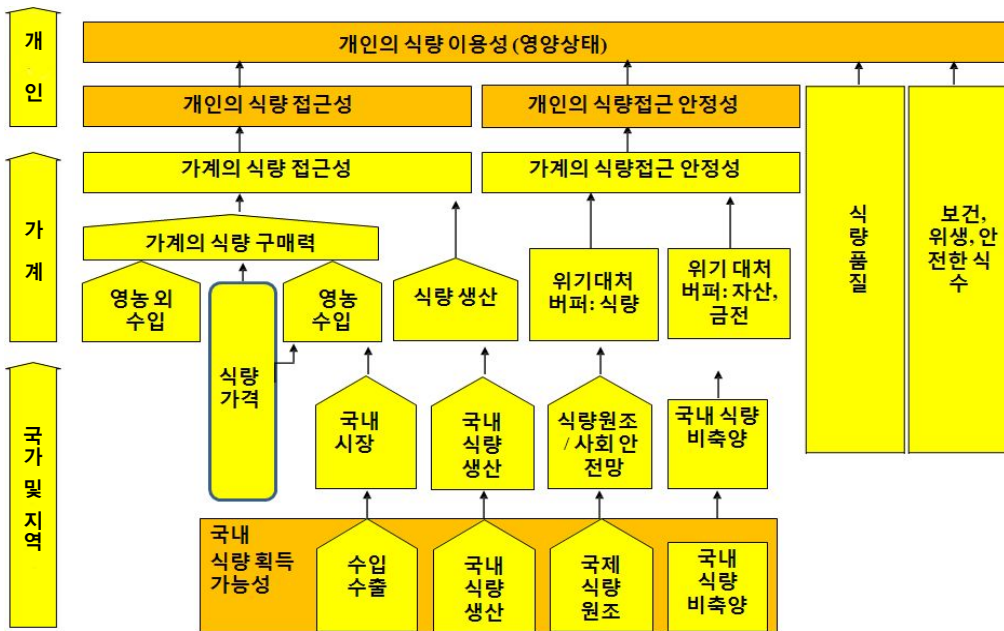
그러나 개도국에는 가용성이나 접근성만으로는 설명되지 않는 광범위한 영양 상태 차이가 존재한다. 이러한 차이는 식량의 영양가치, 식단의 다양성과 깨끗한 물의 이용 가능성과 같은 식량 활용(utilization)을 결정짓는 보완적인 요소와 연관된다. 산모와 아동 보호, 수자원과 위생, 보건 서비스 등 건강을 결정짓는 광범위한 요인도 영양상태에 영향을 미친다.

한편, 식량안보의 안정성(stability)에 영향을 미치는 리스크도 고려해야 한다. 국가적인 차원의 리스크에는 병해충 창궐, 자연재해와 분쟁 등이 있고, 국제적인 차원의 리스크에는 2007년도에 전 세계적으로 겪은 곡물가격폭등이 있다. 2007~08년의 식량가격 폭등은 식량 수입국의 비용을 증가시켰다. 많은 국가가 수출제한과 같은 무역규제

를 도입함으로써 가격급등을 심화시키고 세계 식량시장에 대한 신뢰성에 의구심을 증폭시켰다. 가격 변동성의 전반적인 증대는 소비자와 소규모 자작농 모두를 포함한 빈곤한 가구의 취약성을 노출시켰다. 이러한 국가적, 국제적 리스크는 특히 효과적인 리스크 관리 전략과 같은 국가적 차원에서의 광범위한 대책을 촉구한다.

이러한 개념에 따라 Bodnár(2012)는 식량안보의 정의와 파급영향 경로를 아래 그림과 같이 국가 및 지역, 가계, 개인으로 나누어 제시하였다.

그림 3 식량안보 정의와 파급영향 경로



자료: Ferko Bodnár, 2012.

3. 식량안보 위협 요인

많은 국가들은 농업정책 수립 시 식량안보를 중요한 목표로 설정한다. 하지만 대부분의 국가에서 식량안보에 대한 불안은 식량안보에 대한 위협평가 없이 어떤 잠재적인 재앙이나 재난에 대한 일반인들의 막연한 두려움에서 비롯되는 경우가 많다. 하지만 영국에서는 식량안보에 대한 위협을 체계적인 절차에 따라 평가하여 정책에 반영하는 노력을 하고 있다(DEFRA 2010).

아래 표는 식량안보를 위협하는 요인들을 가용성, 접근성, 활용성으로 나누어 각각 정치적, 기술적, 인구/경제학적, 환경적인 요인으로 살펴본 것이다. 효율적인 정책은 이러한 식량안보에의 위협요소들을 평가하여 비용대비 최대의 효과를 얻을 수 있는 정책조합을 선택하는 것이다.

표 1 식량안보 위협사례

	정치적	기술적	인구학적/경제적	환경적
가용성	전쟁, 수출제한, 수출금지, 무역의 붕괴	부적절한 영농 관행	인구증가, 수요증가, 국제가격 상승, 외환부족	홍수, 가뭄, 식물 및 가축질병(기후변화로?)
접근성	내란, 정부 제한	수송의 부족	경기 부진, 실업, 식량가격 상승	극심한 이상 날씨
활용성	규제적 실패	오염	공급체인인 장기화	병해충과 질병

자료: DEFRA(2010).

4. 식량안보 관련 쟁점

4.1. 무역자유화와 식량안보

식량안보와 관련된 오래된 쟁점은 무역자유화가 식량안보에 도움이 되는지 여부이다. UR협상에서도 농산물 수출국과 수입국사이에 이 문제가 뜨거운 논란이 되었는데 결국 관세 감축이나 보조금 감축과 같은 개혁계획을 이행할 때 식량안보(및 환경보호)는 비교역적 관심사항(Non Trade Concern, NTC)임을 고려한다고 절충하였다(UR 농업협정문 전문). 따라서 수입국들에게는 식량안보를 위해서는 무역자유화를 어느 정도 제한해도 되는 것으로 해석할 수 있는 빌미를 남겨놓았다.

FAO에서도 무역자유화와 식량안보에 대한 상관관계를 분석한 여러 연구가 있는데, 수출이 경제성장과 밀접한 관계에 있다는 것을 모든 나라에게 확신시켜줄 상당한 증거가 있지만 무역자유화가 성장을 증대시켰다는 증거는 약하다고 분석하고 있다(FAO 2003). 일반적으로 무역자유화는 비교우위설과 특화설에 입각하여 경제 후생을 증대시키고 다양한 수입원을 통해 생산위험을 분산시키기 때문에 식량안보에 도움이 된다고도 할 수 있다. 하지만 무역자유화가 식량안보에 미치는 부정적인 영향도 있다. 즉 무역으로 인해 득을 보는 계층이 있고 손해를 보는 계층이 있다. 특히 농산물 수입국의 경우 보호받고 있던 농업인들은 무역개방으로 인해 가격이 낮아지고 경쟁이 치

열해져 손해를 볼 수 있다. 영양측면에서도 무역자유화로 인해 에너지는 높지만 영양은 낮은 주곡의 가격이 과일이나 채소의 가격보다 상대적으로 낮아지면 무역의 증가는 영양상태의 저하를 야기할 수 있다. 따라서 무역자유화가 식량안보에 도움이 되는지 여부는 국가별로 심층적인 분석이 필요하다.

FAO(2006)에서는 15개 개도국을 선정하여 무역정책이 식량안보에 어떤 영향을 미쳤는지를 살펴보았는데 국제가격의 변화가 국내가격에 전이되는 효과를 무역정책의 영향으로 보고 이러한 변화가 국내 생산, 경제 성장, 무역에 미치는 영향을 분석하였다. 이 연구에서는 모든 나라에서 무역정책이 더욱 개방되고 경쟁이 심화되는 방향으로 추진된 것은 공통이지만 무역정책의 내용이나 수준, 제도적 혹은 사회 인프라시설 등 환경은 모두 다르기 때문에 무역정책이 식량안보에 미친 영향을 판단하는 것은 상당히 한계가 있다고 지적하고 있다. 결과는 국가별로 달라서 가나, 나이지리아, 중국, 칠레, 페루 등은 무역정책이 식량안보에 긍정적인 결과를 가져왔고, 카메룬, 말라위, 인도는 효과가 모호하며, 케냐, 모로코, 탄자니아 등은 오히려 부정적인 결과를 가져왔다고 분석하고 있다.

한편, UR 협상 당시 식량안보는 비교역적 관심사항(NTC)의 하나로 지칭되었는데, 비교역적 관심사항은 그 이후 다원적기능(multifunctionality)으로 바뀌었다. 농업생산은 단순히 시장재 혹은 상품만을 생산하는 것이 아니라 생산과정을 통해 농촌경관을 유지하고, 토양보전 및 수질함양과 같은 환경보전적인 기능도 행하며, 천연자원의 관리를 통한 생물다양성에 기여하기도 한다. 또한 농업생산은 농촌의 경제력을 유지하는 기반이 되기도 하며, 전통문화를 보존하는 기능을 하기도 하고, 각국의 식량안보 유지에 기여하기도 한다. 이와 같은 다양한 기능들을 농업의 다원적 기능이라고 하며(OECD 1998 농업각료회의), 이와 같은 기능들은 상당히 농업생산과 결합되어 있기 때문에 국내 농업의 생산량 감소는 이들의 추가적인 기능까지도 위축시키는 결과를 야기하게 된다. 따라서 농업의 다원적 기능을 감안할 경우에는 그렇지 않을 경우와 비교할 때 적절한 국내 생산량이 달라질 수가 있다. 권오상 외(2000)는 1) 양의 외부효과를 야기하는 다원적기능이 존재하는 상황에서 무역자유화를 정착시키기 위해서는 생산과 연계된 무역보조가 허용되어야 하고, 2) 다원적 기능이 존재함에도 불구하고 수입국이 국내보조를 사용하지 못할 경우에는 관세나 기타 보호무역조치를 허용하여야 수입국의 후생이 침해되지 않는다고 분석하고 있다.

한편, 농산물 수입국들은 식량부족이나 국제가격 상승 시 수출국들이 수출제한을

실시하는 경우를 가장 우려스럽게 생각하고 있다. WTO 규정은 수입관세에 대해서는 매우 엄격하지만 수출세에 대해서는 제한하지 않고 있다. UR농업협정은 수출제한을 할 경우 수입국의 식량안보 효과에 대해 적절히 고려하여야 하고, 관련 정보를 사전에 WTO에 통보하도록 하고 있다. 하지만 이런 규정은 특별한 별칙이 없어 제대로 지켜지지 않는다. FAO 조사에 의하면 2007년부터 2011년 3월말 사이에 33개국이 최소한 한 가지 이상의 농산물 수출을 제한한 것으로 보고되었다(Sharma, 2011). 2007년도 쌀의 경우에는 아르헨티나는 10%의 수출세를 부과하였고, 인도와 베트남은 쌀 수출을 금지하였다. 2008년도에는 중국이 5%의 수출세를 부과하였고, 베트남은 450만 톤의

표 2 쌀에 대한 주요국의 수출제한조치(2007~2011)

년도	국가	주요내역
2007년	아르헨티나	수출세(10%)
	인도	수출금지(국별쿼터를 제외한 최저수출 가격으로 500달러/톤 조건부 허용)
	베트남	수출금지
2008년	아르헨티나	수출세(10%)
	중국	수출세(5%)
	이집트	수출세(300EGP/톤), 수출금지
	인도	수출금지(국별쿼터를 제외한 최저수출가격으로 조건부 허용)
	인도네시아	수출면허
	미얀마	수출금지
	파키스탄	최저수출가격(750~1500달러/톤)
	베트남	수출할당(4백 5십만 톤)과 최저수출가격(360~800달러/톤) 수출세(FOB가격 기준 변동세율 30~175달러/톤)
2009년	아르헨티나	수출세(10%)
	중국	수출세(3%, 수출면허자 0%)
	이집트	수출세(300EGP/톤)→수출금지→수출세(2,000EGP/톤)
	인도	수출금지(국별쿼터 예외, 최저수출가격이 1,200달러/톤 초과 시 쿼터철회)
	인도네시아	수출면허
	베트남	최저수출가격(파쇄미곡 25%에 대해 350달러/톤)
2010년	아르헨티나	수출세(10%)
	중국	수입면허
	이집트	수입쿼터(전반기 10만 톤, 후반기 12만 8천 톤 추가) 수출금지(후반기)
	인도네시아	수출면허
	인도	수출금지(국별쿼터 제외)
	베트남	최저수출가격(300~540달러/톤)
2011년	아르헨티나	수출세(10%)
	중국	수출면허
	이집트	수출금지
	미얀마	수출금지

자료: OECD(2012) Export Restrictions on Agricultural products :Finding from the data base(TAD/TC/CA/WP(2012)4/Rev1.

수출할당을 설정하였다가 나중에 수출세로 전환하였다. 이집트도 수출을 금지하였고, 파키스탄은 최저수출가격을 정하는 식으로 수출을 제한한 바 있다. 수출국들이 수출 제한 조치를 취한 이유로는 식량안보와 국내가격 안정을 들 수 있다. 개별 품목으로 볼 때 대부분의 국제시장에서 수출국들은 소수인 반면, 수입국들은 상대적으로 다수이다. 따라서 주요 수출국 중에서 한 국가가 수출제한조치를 도입하면 국제시장에 미치는 과급효과가 매우 크며, 다수의 수출국들이 동시에 수출제한 조치를 취하면 그 여파는 더욱 커진다. 실제로 곡물가격이 급등했던 2007~2008년과 2011~2012년에 주요 수출국들이 취한 수출제한 조치는 국제가격 상승폭을 더욱 확대시키는 요인으로 작용하였다는 견해가 지배적이다(OECD 2012b). 수출제한 조치는 일시적으로 국제시장에서 농산물의 공급을 제한하게 되어 시장에 대한 신뢰와 안정성에 대해 심각한 인식변화를 초래하게 되어 식량안보에 매우 부정적인 영향을 미치게 된다. 아래 표는 식량위기를 겪은 2007년 이후 주요국들이 쌀에 대해 취한 수출제한조치를 보여주고 있다.

이렇게 국제적으로 식량이 일시적으로 부족한 경우 수출국들이 수출제한 조치를 자의적으로 시행하는 상황에서는 식량안보를 위해 무역을 자유화하라는 주장은 수입국들 입장에서는 받아들이기 어렵게 된다.

4.2. 국내 자급률 제고와 식량안보

식량안보와 관련하여 많은 논란이 있는 정책의 하나는 국내 자급률 제고 정책이다. 사실 우리나라를 포함하여 많은 개도국들이 식량 자급률 제고정책에 높은 우선순위를 두고 추진하고 있고, 이러한 자급률 제고 정책은 증산을 촉진하여 수입을 감소시키는 효과가 있기 때문에 식량 수출국들은 반대하고 있는 실정이다. 특히 FAO에서 식량안보를 가용성, 접근성, 활용성 등 복합적인 관계로 인식하기 때문에 식량안보 문제를 해결하는 방안은 다양한 조합으로 이루어져야 하며 국내 생산을 증대하는데 집중하는 것은 다른 나라의 수출에 부정적인 과급효과(spill over effect)를 끼치는 정책이라는 것이다. 노벨상 수상자인 Amartya Sen(1990)은 오랜 세월동안 식량과 관련된 문제는 인구증가와 식량생산증대의 추세비교에 초점이 잘못 맞춰져 왔다. 델더스의 회의론³⁾은 타당하지 않다는 게 역사적으로 증명되었음에도 불구하고 대부분의 나라의 지도자들은 식량자급률을 위한 생산증대에 중점을 두어 왔다 고 지적하고 있다. 그는 식량안보

3) 식량은 산술급수적으로 증가하지만 인구는 기하급수적으로 증가하기 때문에 궁극적으로 인류는 식량부족에 직면할 것이라는 생각.

를 위협하는 요소는 가뭄, 홍수, 인플레이션 압력, 고용 감축 등 다양하며 심지어 식량 생산이 감소되지 않아도 식량안보는 저해될 수 있다고 지적한다. 다만 많은 개도국들에게는 식량생산은 생계와도 직결되기 때문에 식량생산의 급속한 감소는 식량안보를 크게 위협하게 되며, 식량생산이 불안한 시기에는 생산패턴의 다양화가 요구된다고 주장한다.

2011년 G20 정상회담 의제의 하나인 식량가격 불안정성과 농업 과 관련하여 FAO와 OECD 등 국제기구들이 공동으로 작업한 내용에서는 농산물 수입국들이 간헐적으로 발생하는 국제 농산물가격 급등에 대응하기 위해 자급률을 제고시키는 정책은 비용이 많이 드는 정책이라고 분석하고 있다(FAO, OECD 등 2011). 자급률 제고 이외에도 국제시장에서 선물거래는 가격급등락을 헷징하는 수단이 될 수 있고, 또 국제사회를 통해 용자를 받는 방법들도 대안이 될 수 있다고 주장한다.

하지만 국내 자급률 제고를 위한 정책도 여러 가지가 있기 때문에 구체내역을 검토해야 한다. 자급률을 높이기 위한 정책에는 곡물 증산을 위한 가격지지 정책이나 목표가격제 등을 시행할 수도 있고, R&D 연구비 증대를 통해 다수확 품종개발, 병충해나 자연재해에 강한 품종을 개발할 수도 있으며, 지도자문활동을 강화하여 농가의 신기술채택을 조장하는 등 다양한 정책이 있다. 이 중에서 가격지지 정책이나 목표가격제 등의 정책은 WTO의 농업보조금에 관한 규정에서의 위반여부를 검토해야 한다. 가격지지정책은 감축대상보조에 속하며, 목표가격제도 생산과 연계되면 감축대상보조가 되지만 생산과 연계가 되지 않으면 허용보조가 될 수 있다. WTO 회원국은 감축대상 농업보조금을 지급하는 경우에는 각국의 보조금(Aggregate Measurement of Support, AMS) 한도 이내에서 집행해야 한다는 제약이 있다. 하지만 R&D에 대한 지출과 지도자문활동 등 지출은 허용보조에 해당되기 때문에 이러한 제약이 없다.

Bodnar(2012)는 10개 개도국을 선정하여 식량안보를 위한 다양한 정책을 비용/편익 분석방법으로 평가하였다. 그 결과 토지임대제도의 개선이 임차인의 투자를 촉진시키기 때문에 다른 정책과 결합될 때 가장 효과적이며, 생산증대 정책은 일반적으로 긍정적으로 나타났지만 지속가능성에 문제가 있고, 가치사슬개발 정책은 무역증진에는 긍정적이지만 저소득계층은 아무 이익도 볼 수 없으며, 아프리카 국가들에게서는 시장규제를 완화하는 정책은 보통 농업부분에 대한 지원 감소와 같이 추진되어 가장 효과가 낮다고 주장하였다.

5. 식량안보 강화 정책 동향

국제기구와 각국들은 2007~08년 이후 식량안보 문제, 특히 국제가격 변동성 심화로 부터 국내시장을 안정화시키기 위한 다양한 정책들을 제시하였다.⁴⁾ 우선 생산측면에서 식량 가용성의 증대와 생산변동을 줄이기 위한 농업부문에 대한 투자확대가 제안되었고 유통측면에서는 시장정보 및 물류체계 등 거래비용을 줄이기 위한 정책들이 제안되었다. 곡물가격급등으로 인한 빈곤문제에 대한 단기대책으로는 안전망정책이 제안되었으며 특히, 시장기구를 통한 안정화 정책에서는 시장교란을 초래하는 현물보조보다는 시장의 확대를 촉진하는 소득보조 정책이 권고되었다(송주호 외 2012).

IMF와 세계은행은 소위 구조조정 프로그램을 통해 곡물시장에서 정부의 역할을 줄이고 시장의 역할을 증대시키는 정책을 지속적으로 권고하였다. 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 제안한다. 또한 국제시장의 왜곡을 초래하는 관세조정과 같은 무역정책 대신에 가격위험을 관리하기 위해 선물 및 선도 시장과 작물보험 등과 같은 시장기구를 이용할 것을 권고하고 있다.

그러나 2007~08년의 식품위기 상황을 경험하면서, 국제시장의 불안정성이 국내적 불안정성보다 작다는 이러한 기본인식은 더 이상 자명한 것으로 받아들이기 어려워지고 있다. 오히려 국제시장의 공급자체가 심각하게 제약되었던 1973~74년 식품위기와 2008년의 국제 쌀시장 상황은 위기상황에서 국제시장이 실패할 수 있다는 점에서 국제시장에 대한 신뢰성에 의문을 제기하기에 이르렀다. 선물시장 및 작물보험과 같은 시장기구의 도입은 개도국에서 상당히 더디게 진행되었으며, 이들 시장기구의 혜택은 주로 국제시장의 거대상인과 상업적 비축업자에게 집중된 반면 소규모 농민들은 주로 이들 시장기구를 이용하는데 소요되는 거래비용의 문제로, 지역의 상인들은 주로 국제 시장가격과 국내 시장가격간의 편익 위험 때문에 이들 시장기구의 장점을 충분히 활용하기가 어려운 문제들이 지적되고 있다.

2007~08년 식량위기 이후 개도국의 정책적 대응들은 대체로 구조조정 이전 시기의 무역정책과 정부역할을 중시하는 안정화방안이다. 국제시장의 불안정성이 국내적 불안정성보다 커졌다는 인식하에서, 국제가격변동성이 국내시장으로 전이되는 것을 막

4) 식량안보와 관련해서는 지구촌 영양결핍상태 인구의 감소를 위한 국제적인 공조 필요성이 항상 따라 다닌다. 하지만 여기서는 곡물 가격 불안정에 초점을 맞춘다.

기 위해, 수입 및 수출 관세를 조정하는 무역정책과 이와 유사한 효과를 가지는 국내 세금 및 보조금을 조정하는 국내정책을 실시하는 경우가 늘고 있고 있다. 또한 수입지연, 가격의 단기변동성 및 수확량에 대한 불안정한 정보 등의 문제로 인해 재고관리정책이 필요하며, 위험과 보험시장의 부재 또는 불안전 경쟁시장의 문제 등 시장의 실패 가능성으로 인해 정부의 시장개입 필요성을 시사한다.

6. 필리핀의 식량안보와 쌀 사례

필리핀에서 쌀은 주식이며, 식품지출비 가운데 쌀의 비중은 소득 하위 20%의 국민은 33.5%, 하위 40%의 국민은 28.6%를 차지한다(Jha and Mehta 2008). 따라서 쌀 가격의 상승은 많은 필리핀사람들에게는 생계를 위협하는 큰 문제를 초래한다. Fujii(2011)는 필리핀의 경제성장률이 주변 국가들에 비해 낮고, 인구증가율은 2000~2006년 사이에 14%로 동아시아와 태평양지역 평균보다 3배정도 높아 빈곤이 줄어들지 않는 요인이 되고 있다고 지적한다. 그는 식량가격의 상승은 빈곤한 사람들을 어렵게 하지만 특히 도시지역에 거주하는 비농업가구가 더 큰 부정적 영향을 받는다고 분석하였다.

필리핀은 한 때(1970년대 후반과 80년대 초반) 쌀을 더 많이 수출하기도 하였지만 오랫동안 순수입국이었으며 특히, 2006~2008년 사이 연간 국내 소비량의 15% 정도인 약 2백만 톤의 쌀을 수입하여 세계에서 쌀을 제일 많이 수입한 국가였다. 그런데 2007년 10월부터 2008년 4월까지의 6개월 동안 태국의 100% B등급 쌀은 335달러/톤에서 1,000달러/톤이 넘게 상승하여 3배 이상 올랐다. 필리핀 국내 쌀(regular milled rice) 소매가격도 2007년 10월 24.75페소/kg에서 2008년 6월 37페소/kg으로 50%상승하였다(필리핀 통계국). 이에 따라 필리핀은 다른 나라보다 더 심각한 식량안보 관련 어려움을 겪었다.

6.1. 필리핀 쌀 수급상황

필리핀에서 쌀은 2010년도 기준 전체 농업생산액의 22.4%를 차지하는 제일 중요한 품목이다. 하지만 국내생산이 모자라 쌀을 수입해오는 실정이며, 쌀 자급률은 연도별 차이가 큰데 약 85% 내외이다. 필리핀이 쌀을 수입하는 국가는 2011년의 경우 금액기준으로 베트남 80.3%, 태국 16.3%, 인도 1.3%, 중국 1.3% 순이다(필리핀 농업부 2013).

표 3 필리핀의 쌀 수급 상황

구 분	단위 천 톤				
	생산(a)	수입	수요(b)	연말재고	자급률(a/b), %
2006	10,024	1,716	11,581	2,253	86.6
2007	10,621	1,805	12,507	2,172	84.9
2008	10,997	2,432	12,961	2,639	84.8
2009	10,633	1,755	12,398	2,629	85.8
2010	10,315	2,378	11,898	3,424	86.7
2011	10,911	707	12,415	2,627	87.9
2012(p)	11,793	1,007	12,903	2,524	91.4

자료: 필리핀 농업통계국(www.bas.gov.ph), Selected Statistics on Agriculture, 2013.

필리핀이 다른 동남아 국가들처럼 쌀을 수출하지 못하고 오히려 많은 양을 수입하고 있는데 대해, AEO(2008)은 물 부족과 수많은 섬에서 생산된다는 지리적 특성으로 인한 낮은 생산성과 고비용구조, 전체 생산량의 5%에 불과한 낮은 정부 구매량으로 인한 가격안정화의 실패, 정부 부패, 생산량 증대속도보다 빠른 인구증가⁵⁾ 등을 들고 있다.

6.2. 필리핀 쌀 가격 동향

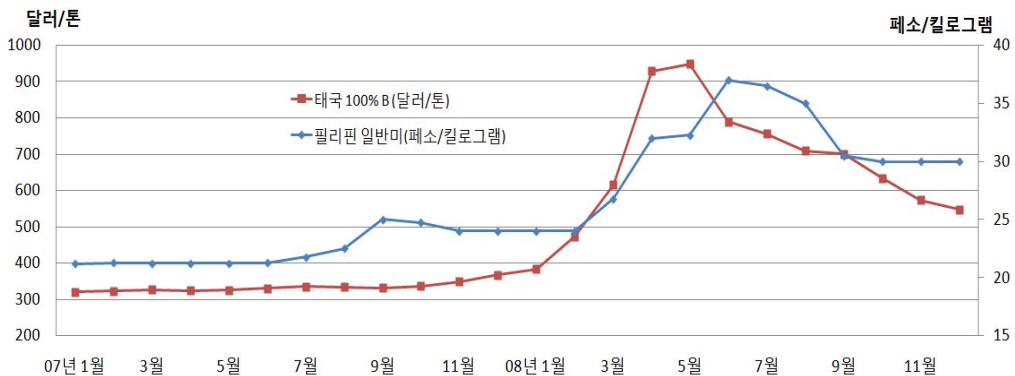
2007~2008년 국제 쌀 값 폭등은 사실 생산이 줄었거나 재고가 부족해서는 아니었다. 또한 쌀의 실제 무역량도 늘고 있었기 때문에 쌀값이 폭등한 원인은 다른 데서 찾을 수밖에 없다. 쌀은 생산하는 지역이나 소비하는 지역이 밀이나 옥수수 등 다른 곡물과는 다르고, 또 쌀은 국제시장에서 선물시장이 개설되어 있지 않고, 바이오연료로도 쓰이지 않기 때문에 쌀의 수급에 대한 충격은 다른 곡물과는 연관성이 적다고 실증적으로 분석되고 있다(Dawe 외 2012). 하지만 그 당시 옥수수와 밀 가격이 폭등했기 때문에 정책담당자들이 쌀 가격에 대해서도 예민하게 주시하고 있는 상황에서 인도가 쌀 수출을 금지(2007년 10월 9일)하면서부터 쌀값 폭등은 시작되었다. 당시 인도는 2006/7년도의 밀 흉작으로 밀 수입이 급증하자 쌀 수출을 줄임으로써 밀 수입도 줄이려는 의도 하에 쌀의 수출을 금지하였던 것이다.

한편 베트남이 냉해를 우려하여 쌀에 대한 신규수출판매를 금지(2008년 2월 5일)하자 국제시장에서 쌀 공급이 부족해질 것이라는 우려가 팽배해지면서 필리핀의 쌀 수

5) 1990~2000년 사이에 인구는 연평균 2.34% 증가하였지만 쌀 생산은 1.6% 증가하였다.

입가는 3월 11일 700달러/톤을 돌파하였고, 태국이 수출제한을 고려하고 있다는 보도(3월 17일)가 나오면서 필리핀의 4월 17일 경매에서는 낙찰가가 1,200달러/톤을 돌파하였다. 그 후 5월 14일 일본이 국제 쌀 값 안정을 위하여 수입쌀을 수출하려고 계획을 세우고 있으며 이에 대해 미국이 반대하지 않는다는 소식이 알려지면서 쌀 값 버블은 붕괴하기 시작하였다. 결국 2007~2008의 쌀 값 변동은 수급에서 큰 문제가 없는데도 불구하고 위기에 대응한 선부른 정책 개입이 문제를 악화시켰다는 것을 보여주는 대표적인 사례가 되었다(Dawe 외, 2012).

그림 4 필리핀과 태국의 쌀 가격 동향(2007~2008년)



자료: 태국가격은 USDA/ERS, 필리핀 가격은 필리핀 농무성 통계국(BAS).

6.3. 필리핀의 식량안보 관련 정책 검토

식량안보 수단은 국내생산(식량자급), 수입 안정화, 공공비축(재고보유)이라고 할 수 있다(황연수 2009, 김명환 외 2008). 필리핀이 식량안보를 위해 취하고 있는 정책도 이와 같이 셋으로 나누어 살펴보면 아래와 같다.

6.3.1. 국내 쌀 생산 증대 정책

필리핀의 식량안보에 관한 정책은 Agri-Pinoy 쌀 프로그램으로 나타난다. 이 프로그램의 주요목표는 2013년까지 쌀 자급을 이룩하는 것이다. 주요 전략은 1) 쌀 농가의 생산성과 경쟁력을 제고하고, 2) 경제적 유인과 작동 메커니즘을 보강하고, 3) 쌀 소비를 관리하는 것이다. 필리핀의 쌀 생산증대 정책은 다수확 교잡종 보급이 핵심이다. 2001년부터 2005년까지 필리핀은 100억 페소를 다수확품종에 지출하였다(Cororaton 2008). 필리핀 정부는 교잡 종자를 보장가격인 2400페소/20kg에 구입하여 농가에 절반

값으로 판매하고 수확 후 남은 50%를 값도록 하였으며, 또 다수확품종 종자를 구입한 경우에는 비료나 농약등도 싼 값으로 공급함으로써 농가들이 신기술을 많이 채택하도록 권장하였다. 이 다수확품종을 심을 경우 생산량은 30% 정도 늘어나는 것으로 조사되고 있으나 실제로는 수익성이 높지 않아 농가로부터 큰 호응을 얻지 못해 다수확품종 재배면적은 전체 쌀 재배면적의 5~6%에 불과한 실정이다. Cororaton 외 (2009)는 이 정책을 비효율적이라고 평가하고 있다.

WTO 회원국들은 농업보조금을 WTO 규정과 각국의 보조금 한도에 맞춰 지급할 수 있다. UR 협상이 종료되고 각국은 UR 농업협정에서 규정한 대로 감축대상 보조금한도(Total AMS: Aggregate Measurement of Support)를 계산하여 양허표에 기재하였는데 필리핀의 경우에는 보조금 한도가 0으로 계산되었다. 따라서 필리핀은 허용보조금은 제한 없이 지급할 수 있지만 감축대상에 해당하는 보조금은 품목별로 생산액의 10%이내에서만 지급하는 최소허용보조(de-minimis) 조항을 이용하거나 개도국 우대조항(Special and Differential, S&D)을 이용해서만 지급할 수 있다. 개도국 우대조항에는 1) 농업에 대해 일반적으로 제공되는 투자보조금, 2) 저소득 또는 자원빈약생산자에게 제공되는 농업투입재 보조금, 3) 불법적인 마약작물의 재배로부터의 작목 전환 장려를 위하여 지급되는 보조금 등이 해당된다.

1995년 이후 필리핀이 WTO에 통보한 보조금 내역을 보면 허용보조는 매년 증가하고 있는데 그중 가장 큰 항목은 수리시설 개선사업 등의 하부구조(infrastructure)개선사업이고, 그 다음으로 식량안보를 위한 공공비축사업이 해당된다. 품목특정적인 보조금으로는 쌀과 옥수수에 대한 시장가격지지사업이 있는데 대상물량이 너무 적어(쌀은 2005년 이후 연간 5만 톤 ~43만 톤) 효과가 미약하다. 예컨대, 2010년의 경우 쌀 생산액은 231,844백만 페소인데 쌀 보조금은 7,045백만 페소로서 쌀 생산액의 3.0%에 해당되어 de-minimis가 된다. 그 밖에 필리핀은 개도국우대조항을 활용하여 투자보조와 투입재보조정책을 활용하고 있으며, 이러한 보조는 한도가 없는 보조금이다. 한편 필리핀은 품목불특정적인 보조를 전혀 활용하지 않는 것으로 통보하고 있는데 이 경우 전체 농업생산액의 10%까지는 de-minimis로 감축이 면제된다. 2010년의 필리핀 총농업생산액이 1,035,206백만 페소이므로 필리핀은 103,520백만 페소까지는 품목불특정적인 보조를 de-minimis로 지급가능하다. 이 금액은 2010년도에 지출한 허용보조금액의 4배 정도이므로 충분하며, 향후 필리핀은 개도국 우대조항과 함께 품목불특정적인 보조 활용을 제고해야 한다.

표 4 필리핀의 국내보조 WTO 통보내역

단위: 백만 페소

구 분	1995	1998	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
허용보조	3,503	7,625	12,960	9,809	9,809	13,400	15,640	24,712	27,795
하부구조	1,630	3,498	7,804	5,644	5,644	9,438	8,821	15,644	18,138
공공비축	1,000	1,449	1,241	900	900	1,100	2,000	4,000	8,000
품목특정보조									
쌀	257	347	4,337	534	520	229	8,564	6,606	7,045
옥수수	0	779	30	0	0	0.03	0.2	684	131
품목불특정보조	0	0	0	0	0	0	0	0	0
개도국우대보조									
투자보조	5,138	1,002	1,692	1,356	1,403	1,682	2,684	6,958	4,081
투입재보조	1,126	388	1,534	1,231	1,187	1,620	2,054	7,735	3,237
농업투자기금	0	541	49	9	6	4	3	0.9	0.8

주: 품목특정보조인 쌀과 옥수수에 대한 보조는 de-minimis에 해당되어 AMS에 계산되지 않음
 자료: 1995-2000년 자료는 Cororaton(2008), 2005-2010자료는 필리핀의 WTO 통보자료 G/AG/N/PHL/42(2013.3)

박준근 외(2012)는 필리핀의 쌀 산업을 발전시키기 위해서는 과감한 R&D 투자와 관 개시설, 하부구조 등의 개선이 필요하고, 인구증가율의 둔화와 쌀 대신 옥수수의 수요를 늘리기 위한 품종 개선과 요리법의 개발, 쌀 유통구조의 혁신이 필요하다고 주장하고 있다. 이러한 정부지원정책은 모두 허용보조금으로 분류될 수 있기 때문에 적극 활용하는데 아무 제약이 없다.

6.3.2. 필리핀의 무역 정책

Cororaton 외 (2009)는 필리핀이 쌀에 대해 관세화 유예를 하는 방식으로 쌀을 보호하고 있기 때문에 국내 쌀가격이 높게 유지되고, 결과적으로 빈곤한 국민들의 식량안보에 부정적인 영향을 주고 있다고 비판한다. 하지만 쌀을 자유화를 할 경우 국제 경쟁력이 취약한 필리핀의 쌀 산업은 수입이 크게 늘고 국내생산은 급격히 위축될 수 있다는 점은 간과하고 있다.

1) 쌀 관세와 유예 연장 신청

필리핀은 UR협상결과 10년간(95.7~05.6) 유예하였던 쌀 관세화를 다시 7년간(05.7~12.6) 연장하였다. MMA물량은 239천 톤에서 350천 톤으로 첫째 46%증량하였고 쿼터내세율도 50%에서 40%로 인하하였다. MMA물량 중 138천 톤(40%)을 국별 쿼터로 배분하였다(태국 98, 중국 25, 호주 15).⁶⁾

6) 우리나라는 UR협상 결과 쌀 관세화를 10년간 유예하였으며, '04년 쌀 재협상을 통해 다시 10년간 연장하였으며, MMA는 '05년 225천 톤에서 매년 20천 톤씩 증량하여 '14년 409천 톤(소비량의 8%)까지 도입하기로 하였다.

표 5 필리핀의 연도별 MMA 물량

연도별	'95~ '99	'00~ '04	'05~ '12
MMA물량(천 톤)	60 ~ 119	119 ~ 239	연간 350
MMA세율	50%	50%	40%

따라서 필리핀의 쌀 관세화 유예는 2012년 6월말로 종료 예정되어 있었다. 그러나 필리핀은 2011년 11월 WTO 농업위원회에 쌀 관세화 유예를 연장하겠다는 의사를 통보하였다. 그런데 농업위원회에서 많은 나라들은 UR 농업협정에 의한 관세화 유예는 한번 밖에 못하기 때문에 관세화 유예가 곤란하다고 비판하였으며, 필리핀은 방향을 바꿔 2012년 3월 WTO 상품무역이사회에 WTO설립을 위한 마라케쉬 협정 제9.3조에 의한 의무면제(waiver)를 요청하였다.

쌀 관세화에 대한 의무면제를 요청한 배경으로 필리핀은 식량안보는 UR농업협정에 따라 비교적 관심사항의 하나이며 필리핀에서 식량안보와 빈곤은 생계안보와 직결되어 있다. 필리핀에서 쌀은 240만 농가가 재배하고 있는 주식이며, 이 농가 수는 필리핀에서의 노동력의 34%를 차지하고 있고 농업은 2008년에 GDP의 15% 정도 차지한다. 쌀은 2011년에 1차산품 부가가치의 19%를 차지한다. 필리핀이 쌀 수입과 관련된 시장접근을 개선하려고 하고 있지만, 관세화유예가 만료되면 쌀 수입 급증으로 인한 교란효과가 이미 빈곤문제가 심각한 농가그룹의 소득과 생계안보에 심각한 부정적인 효과를 미칠 것으로 우려되고 있다. 이는 또한 자원이 쌀 생산으로부터 이탈하여 식량안보를 위협할 것이다. 필리핀은 관세화 유예 종료 시 수입이 급증하여 정치적, 경제적 불안을 포함한 더 큰 사회적 문제를 야기할 것을 우려하고 있다. 라고 설명하고 있다(필리핀 WTO 통보문서 G/C/W/665, 2012). 현재 태국, 베트남, 인도, 중국, 미국 등 많은 나라가 협상에 참여하고 있으며, MMA 물량을 대폭 늘리는 방향으로 협의가 이루어지고 있는데 쌀 이외의 다른 품목에 대해서도 추가개방을 요구받고 있는 것으로 알려져 있다. 필리핀은 현재 MMA물량이 35만 톤이지만 실제 수입은 연간 70만 톤 ~ 240만 톤이므로 MMA 물량을 늘려주어도 새로운 부담은 적고, 만일의 상황에서는 수입물량을 제한할 수 있기 때문에 웨이버를 신청한 것으로 여겨진다.8)

7) WTO협정 제9조(의사결정) 3항에 이하면 예외적인 상황에서 각료회의는 다자간 협정이 회원국에게 지우는 의무를 WTO 회원국 3/40이상의 찬성에 의해 면제(웨이버)할 수 있다. 다만, 잠정기간 또는 단계적 이행에 관한 사항은 오직 컨센서스 방식에 따른다. WTO에서 웨이버 조항을 적용한 사례는 종종 발견된다. 2003년에는 분쟁지역에서 생산된 다이아몬드원석에 대해 자유로운 무역의무에 대한 예외를 적용하여 수출입제한을 허용하였고, 또한 공공보건 증진을 위해 특허약품을 싼값으로 개도국이 나 LDC국가에 제공할 수 있도록 지적재산권과 관련된 의무를 면제(서비스 협정 개정 시까지)해주는 조치를 취한바 있다.

한편, 필리핀은 ASEAN국가들에게는 현재 40%인 쌀 관세를 2015년에는 35%로 낮추게 되어 있지만, 수입이 급증할 경우에는 수입을 제한하는 조치를 취할 수 있도록 하고 있다.

2) FTA 협상 확대를 통한 무역 다변화

필리핀은 현재 1992년부터 동남아시아의 10개국이 참여하는 ASEAN Free Trade Agreement(AFTA)회원국이다. ASEAN은 호주, 뉴질랜드, 중국, 인도, 한국, 일본과 각기 FTA 협정을 맺고 있으며, 현재는 ASEAN+6(호주, 뉴질랜드, 중국, 인도, 한국, 일본)가 공동으로 추진하는 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 협상을 추진 중이다. 필리핀은 일본과 별도의 FTA 협정이 발효 중이다. 이러한 무역개방정책으로 필리핀의 경제성장이 가속화된다면 특히 빈곤층의 식량안보에 도움이 될 것이다. 다만 쌀의 경우에는 필리핀의 경쟁력이 취약하기 때문에 관세철폐 대상에서 제외시키는 조치를 취해야 할 것이다.

3) 수출제한조치에 대한 국제 규정의 강화필요

WTO차원에서도 DDA 협상 초기부터 농산물 수입국의 식량안보 문제와 결부하여 수출국들이 수출세 부과와 수출금지 같은 수출을 제한하는 조치에 대해 규율을 강화하자는 논의가 진행되어 왔다. 농산물 수입국들은 UR 농업협정문 12조에 수출제한에 대하여 이해당사국과 협의 하도록 규정하고 있으나 수출세에 대하여는 아무런 규정이 없다는 문제를 제기하면서, 수출국과 수입국간에 공평한 권리와 의무를 부여하기 위해서는 수출국의 다양한 수출제한 조치에도 적절한 규제가 필요하다는 주장을 하였다. 현재의 DDA모델리티 4차 수정안(2008.12)에는 수입국의 입장이 부분적으로 반영되어 수출제한 조치를 도입한 회원국은 이해 당사국과 협의하고 관련 정보를 제공하며, 협의 진행상황을 농업위원회에 보고하도록 하고 있다. 쌀을 대량으로 수입하고 있는 필리핀 입장에서는 수출제한조치에 대해 국제사회가 보다 엄격한 조치를 취하도록 수입국들과 공조를 하여야 한다.

6.3.3. 재고 확대

필리핀의 연말 쌀 재고량은 수요량의 20% 내외로써 이는 FAO가 권장하는 재고량 17%(2개월분)보다 높은 수치이므로 사실상 큰 문제가 없다. 그러나 쌀은 다른 품목보

8) 우리나라는 현재 MMA 물량이상으로 수입이 되지 않기 때문에 필리핀처럼 의무면제를 신청할 경우 MMA 물량을 증량해야 하는 실질적인 부담이 따른다는 점에서 필리핀과 다르다고 할 수 있다.

다 상대적으로 얇은(thin) 시장으로 알려져 있으며 필리핀은 2007~2008년의 쌀 값 폭등으로 인한 위기상황을 경험한 바가 있기 때문에 다소 충분한 재고가 필요하다. 특히 2007~2008년의 경우처럼 수출국들이 수출제한조치를 취할 경우를 대비해야 한다. 하지만 재고를 높게 유지하면 비용이 많이 들기 때문에 적정재고를 유지할 필요가 있다. 이 경우 추가적인 비용이 들지 않으면서 비상상황을 대비하려면 수출국들이 쌀의 인위적인 수출제한을 못하도록 억제하는 국제공조가 필요하며 아세안10개국과 한, 중, 일 3개 나라가 공동으로 추진하고 있는 아세안+3국(한, 중, 일) 비상쌀재고(APTERR: Asean Plus Three Emergency Rice Reserve)제도를 조기에 정착시켜야 한다.

7. 요약 및 결론

2007년과 2008년 국제 곡물가격 폭등으로 말미암아 전 세계적으로 식량안보의 중요성이 다시 부각되고 있으며, 특히 필리핀은 쌀의 국민경제적 비중이 높고 연간 200만 톤의 쌀을 수입하고 있기 때문에 쌀 값 폭등으로 큰 어려움을 겪었다. 최근의 식량가격 폭등은 실질가격으로 보면 1970년대 가격보다 낮은 수준이지만 기후변화로 인한 기상재해의 빈발, 개도국 경제성장에 의한 수요 증대, 바이오연료의 확대 등으로 인해 과거보다 큰 불확실성에 직면해 있다.

식량안보는 1996년 FAO가 주관한 세계식량정상회담에서 규정한 대로 가용성(availability), 접근성(accessibility), 활용성(utilization), 안정성(stability) 측면에서 종합적으로 검토되어야 한다는 견해가 대세이다. 따라서 식량안보를 달성하는 방법은 국내 생산증대 뿐만 아니라 무역, 식품안전, 위험관리 등 다양한 정책 대안들이 추구되어야 한다.

식량안보에 대해서는 무역자유화가 식량안보에 도움이 된다는 주장과 어느 정도의 국내생산유지를 위한 무역제한은 필요하다는 의견이 대치되고 있으며, 개도국들이 식량자급률 제고 정책을 우선시 하는데 대해서도 찬반 논란이 있다. 이러한 논란은 오랫동안 논쟁의 대상이 되어 왔는데 결론이 나지 않고 있으며 결국 각국이 처한 상황과 특성에 따라 판단될 수밖에 없다.

필리핀은 쌀을 수출하는 다른 동남아 국가들과 달리 물이 부족하고 생산지가 많은 섬으로 분산되어 비용이 많이 들고 생산성이 낮아 연간 수요량의 15% 정도를 매년 수입해 오고 있는 실정이다. 2007년~2008년의 쌀 값 폭등은 사실 필리핀에서는 아무 이유가 없는데 주요 쌀 수출국들이 수출제한을 실시하면서 필리핀에 불똥이 튼 것이라

고 할 수 있다. 이러한 상황에서 필리핀이 식량안보를 위해 취한 정책은 쌀 자급률 제고 노력, 쌀에 대한 무역 보호, 쌀 적정재고 유지를 위한 국제 공조 등을 들 수 있다.

필리핀은 쌀 생산 증대를 위해 보조금을 주며 교잡종 생산을 적극 장려하고 있다. 하지만 교잡종 생산은 비용이 많이 들며 농민들의 호응도가 낮다. 필리핀은 UR 협상당시 보조총액측정치(AMS)를 0으로 통보하였으므로 최소허용보조(de-minimis) 이상의 감축대상보조는 지급할 수 없다. 따라서 필리핀은 WTO에서 허용보조로 인정하는 R&D 확대, 수리시설 개보수, 하부구조의 개선을 위한 지출을 늘릴 필요가 있다. 아울러 개도국에게 허용되는 투입재 보조나 투자보조, 그리고 품목불특정보조를 확대해야 한다.

필리핀은 WTO에서 쌀 관세화 유예를 연장하기 위해 웨이버(의무면제)를 신청하고 있다. 쌀을 관세화할 경우 관세상당치가 높기 계산되기 어려운 필리핀 입장에서는 쌀의 수입폭증을 막기 위해 관세화 의무면제를 받는 대가로 의무수입물량을 대폭 늘려주려고 하고 있는데 2014년 4월까지도 다른 나라들의 동의를 아직 얻지 못하고 있다. 필리핀은 ASEAN의 일원으로서 다른 나라들과 FTA를 추진하는데 적극적이지만 쌀에 대해서만큼은 신중하여야 한다.

주식을 수입해야 하는 입장에서는 적정재고 유지가 필요하다. 필리핀은 수요량의 약 20%를 재고로 갖고 있는데 이는 FAO 권장량 17%보다 높다. 하지만 쌀은 국제적으로 옅은 시장이고 지난 2007~2008년도에도 경험했듯이 일부 쌀 수출국의 자의적인 수출제한은 국제가격을 혼란에 빠뜨릴 수 있기 때문에 충분한 대비가 필요하다. ASEAN+3 가 추진하고 있는 아세안+3 비상쌀재고(APTERR)제도는 재고에 대한 유지비용을 최소화할 수 있다는 점에서 충실하게 운용하고 제도의 확대가 바람직하다.

참고문헌

- 권오상, 김기철. 2000. 『농업의 다원적기능 관련 논의에 대한 대응방안연구』. 2000.12. 서울대학교 농업개발연구소.
- 박준근, Jamalludin Sulaiman, 송경환, 박평식. 2012. 필리핀 쌀 산업발전 현황과 발전전략 . 『한국국제농업개발학회지』 . 24(2):95-105(2012).
- 황연수. 2009. 식량자급률 제고의 필요성과 정책 과제 , 『지역사회연구』. Vol. 17, 29-58.
- AEO(Ateneo Economics Association). 2008. Analyzing the Rice Crisis in the Philippines.
- Alexandratos, N. and J. Bruinsma. 2012. "World Agriculture towards 2030/50: The 2012 revision". ESA Working Paper No. 12-03, FAO, Rome.

-
- Balisacan, Arsenio, Mercedita A. Sombilla and Rowell C. Dikitanan. edited by Adam Prakash 2011. "Rice Crisis in the Philippines: Why did it Occur and What are its Policy Implications?" chp 7. in 『Safeguarding Food Security in Volatile Global Markets』 .
- Bodnar, Ferko. 2012. Improving Food Security- A Systematic review of the Impact of Food Security Interventions A Paper presented at the "Global Forum on Agriculture: Policy Coherence for Food Security in Developing Countries", held in 26 November 2012, Paris OECD Conference Centre.
- Cororaton, Caesar. 2008. The Philippines: Shadow WTO Agricultural Domestic Support Notifications . 『IFPRI Discussion Paper』 00827(2008. 12).
- Cororaton, Caesar and Erwin L. Corong. 2009. Philippine Agricultural and Food Policies. :Implications for Poverty and Income Distribution 『IFPRI Research Report』 6 (2009).
- Dawe, David, Tom Slayton. edited by Adam Prakash. 2012. The World Rice Market in 2007-2008 , Chp. 9 in 『Safeguarding Food Security in Volatile Global Markets 』 .
- DEFRA. 2010. UK Food Security Assessment: Detailed analysis.
- Dreze, J and A.Sen. 1990. The Political Economy of Hunger. Calderon Press Oxford.
- FAO. 2003. Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the linkages. FAO, Rome.
- FAO. 2006. Trade Reforms and Food Security: Country Case Studies and Synthesis, FAO, Rome.
- FAO. OECD et al. 2011. Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses
- FAO. OECD et al. (for G20). 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.
- Fujii, Tomoki. 2011. Impact of Food Inflation on Poverty in the philippines. SMU Economics and Statistics Working Paper Series Paper No. 14-2011.
- IMF. 2008. "Ensuring Food Security", Finance and Development. 2008. Vol 45, No.4 Jha, Shikha and Ashish Mehta. 2008. Effectiveness of Public Spending: The Case of Rice Subsidies in the Philippines. ADB Economics Working Paper Series No. 138
- OECD. 2012a. Managing the Risk of Food Insecurity: A conceptual Note. TAD/CA/APM/WP(2012)13.
- OECD. 2012b. Export Restrictions on Agricultural Products: Finding from Database". TAD/TC/CA/WP(2012)4/Rev1
- OECD. 2012c. Global Food Security: Challenges for the Food and Agricultural System TAD/CA/APM/WP(2012)18/Final
- 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.
- Sens, Amartya. 2010. "Food, Economics and Entitlements", Chapter 2 in Drez and Sen(1990)
- Sharma, R. 2011. "Review of changes in domestic cereal prices during the global price spikes" Agricultural Market Information System, Rome.
- World Bank. 2012. Global Monitoring report 2012: Food Prices, Nutrition and the Millenium Development Goals. Washington.
- _____. 2013. Commodity Price Data. Washington.
- World Food Summit. 1996. Rome Declaration on World Food Security.
- WTO. 2013. 필리핀의 국내보조 통보문서 G/AG/N/PHL/41 (2013.2).
- _____. 2008. DDA 농업협상 모델리티 4차 수정안(TN/AG/W/4/Rev.4(2008.12)).