

2018 세계 식량정책과 식량안보

임 송 수 *

1. 서론

세계식량정책연구소(IFPRI)가 발간한 2018년판 세계식량정책 보고서(제7차 연례보고서)는 IFPRI를 대표하는 핵심 연구결과물로, 2017년의 정책 문제들과 관련 결정들을 검토하고 2018년에 직면하게 될 도전들과 기회 요인들을 밝히고 있다(IFPRI 2018).¹⁾ 특히 이 보고서는 상품의 이동, 투자, 사람들, 지식 등을 포함한 세계 통합의 영향에 관해 깊이 있게 논의하고 있다. 보고서가 담고 있는 주요 의제는 다음과 같다.

- ① 급속한 변화에 직면하여 오늘날 세계 식량 체계가 식량안보를 어떻게 제공할 수 있는가?
- ② 식량안보, 영양 및 지속 가능성의 향상 측면에서 무역의 역할은 무엇인가?
- ③ 국제 투자가 개도국과 지역의 식량안보에 가장 기여할 수 있는가?
- ④ 자발적 또는 비자발적 이주가 해당 국가들의 식량안보를 증감시키는가?
- ⑤ 농업과 식량안보를 향상하기 위해 빅 데이터(big data)의 활용 가능성이 존재하는가?
- ⑥ 선진국의 농정 개혁은 세계의 식량안보에 어떤 영향을 미치는가?
- ⑦ 국제적 협동관리(governance) 구조는 식량안보와 영양 문제를 더 잘 해결할 수 있는가?
- ⑧ 2017년에 세계의 식량안보와 영양에 영향을 미치는 주요 추세와 사건은 무엇이었나?

* 고려대학교 식품자원경제학과 교수(songsoo@korea.ac.kr).

1) 1975년에 설립된 세계식량정책연구소(International Food Policy Research Institute, IFPRI, <http://www.ifpri.org>)는 식량이 보장된 미래를 위해 연구하는 기관들의 세계 파트너십 조직인 CGIAR(Consultative group for International Agricultural Research, <https://www.cgiar.org>)에 소속된 15개 연구센터 가운데 하나임. IFPRI의 사명은 빈곤과 기아에 대응하여 연구에 기반을 둔 정책 해결책을 제공하는 것임.

이 밖에도 이 보고서는 기아, 농업부문의 지출과 연구투자에 관한 국가별 자료, 미래 농업 생산과 소비에 관한 예측에 유용한 식량정책 지표들을 제시하고 있다. 이 글에서는 이러한 보고서 내용 가운데 (i) 세계 식량정책의 동향, (ii) 세계 식량 체제의 변화, (iii) 선진국의 농정 개혁 등과 식량안보의 연계에 초점을 두어 정리하고, 기타 참고문헌들을 통해 관련 논의들에 관해 살펴보고자 한다.

2. 세계 식량정책의 동향과 전망

2.1. 2017년의 세계 식량정책 동향과 특징

2017년에 나타난 세계 식량정책의 주요 동향과 특징을 요약 정리하면 다음과 같다.

(1) 경제회복 중 불평등 확대

2008년의 세계 금융위기 이후 가장 낮은 경제성장률을 나타냈던 2016년과 견주어 2017년은 경제회복을 나타낸 해로 평가할 수 있다. 이는 특히 세계의 금융환경과 선진국 및 신흥개도국 경제의 회복세를 통해 뒷받침되었다. 이러한 세계 경제의 회복은 빈곤 감축에 긍정적으로 작용한다고 볼 수 있다.

1980년대 이후 세계의 소득 불평등은 지역에 따라 다르나 빠른 속도로 증가해 왔다. 예를 들면, 유럽은 상대적으로 가장 낮은 수준의 불평등을 기록했지만, 중동은 가장 높은 불평등 수준을 나타냈다. 또한 세계에서 가장 부유한 1% 사람들의 소득 상승률은 하위 50% 사람들의 경우보다 2배나 높았다. 비록 신흥 경제국이 지속해서 성장하더라도 지금과 같은 환경 아래에서는 세계의 불평등이 계속 확대될 것이다.

(2) 기아와 식량 불안정의 증가

지난 10년간 감소하던 세계의 기아수준이 다시 증가하였다. 영양 부족 인구는 2015년에 7억 7,700만 명에서 2016년에 8억 1,500만 명으로 늘어났다. 이는 기후 충격으로 말미암아 갈등이 악화되고 지속되었기 때문이다. 나이지리아, 소말리아, 남수단, 예멘에서 약 3,800만 명의 사람들이 심각한 식량 불안정에 처했고, 에티오피아와 케냐는 심각한 가뭄을 겪었다.

5세 이하 어린이들의 발육부진 비율은 2005년에 30%에서 2016년에 23%로 감소했으나, 여전히 1억 5,500만 명의 어린이들이 발육 부진에 처해 있다. FAO et al.(2017)은 2025년에 발육 부진에 해당하는 어린이 수는 1억 3,000만 명이 될 것으로 전망하였다.

(3) 식량 생산의 증가와 식량 가격의 하락

2015년과 2016년에 약세를 보이던 세계 식량 가격은 육류와 유제품 및 설탕의 높은 가격으로 인해 2017년 내내 상대적으로 높은 수준을 유지하였다. 그러나 2017년 말에 유제품, 식용유, 설탕 가격이 급격히 하락하면서 가격 약세가 나타났다.

2017년에 세계 곡물 생산량은 2016년 수준 대비 0.6% 상승한 26억 2,700만 톤에 이를 전망이다. 특히 잡곡의 생산량은 2,400만 톤이 상승한 13억 7,100톤으로 전망된다. 인도네시아의 기록적인 생산량과 미국 옥수수 생산의 증대가 이러한 성장을 이끌고 있다. 밀과 쌀의 생산량은 2016년 수준보다 조금 낮을 것으로 예상된다.

견고한 식량 생산 수준과 신흥 경제국의 수요 증가율 둔화로 인해 세계 식량 가격은 상대적으로 낮을 것으로 내다보인다. 이는 식량에 대한 지출이 소득에서 상대적으로 높은 비중을 차지하는 가난한 사람들에게 식량안보의 개선과 빈곤 감축을 시사한다.

(4) 반세계화(antiglobalization)의 확산

2017년에 세계화에 반대하는 정서가 확산하였다. 미국은 TPP(Trans-Pacific Partnership) 협정과 기후변화에 관한 파리협약(Paris Agreement)에서 탈퇴함으로써 다자주의와 국제협정에서 뒷걸음쳤다. 유럽에서는 영국이 브렉시트(Brexit) 과정을 지속하여, 2019년 3월 29일에 EU를 탈퇴하기로 하였다(BBC 2018). 또한, 제11차 WTO 각료회의는 국내 보조와 공공 식량 비축 등에 관한 협상 진전에 실패함으로써 고립주의와 보호주의의 새로운 시대가 열릴 것을 암시하였다(임송수 2018).

그러나 국제무역과 투자는 세계 통합의 원동력으로 작동하고 있다. 2017년에 국제무역은 2016년의 1.3% 성장률과 견주어 큰 폭으로 상승한 3.6%를 기록하였다. 주로 아시아와 북미의 수입수요가 회복된 결과이다. 투자 또한 1.8조 달러에 이를 전망이다.

(5) 지속 가능한 발전의 모멘텀

2017년의 주요 세계 정책 개발은 지속 가능한 미래를 창조하는 데 도움이 되었다. G20 정상들은 독일에서 개최된 2017년 농업 장관 회의(Agriculture Ministers' Conference)에서 식량과 농업생산에 사용되는 물의 지속 가능한 사용을 확충하기로 하였다.²⁾ 이를 위해 용수 사용의 효율과 탄력성, 수질, 정보, 혁신, 협력 등이 필요함을 강조하였다.

이탈리아에서 열린 G7 농업 장관 회의는 시장 위기와 자연재해 및 기후변화로부터 농가 소득을 보호하는 데 중점을 두었으며 농업, 이주 및 농촌 개발 간의 연계성에 주목했다.³⁾ 또한, 연구, 혁신, 정보, 소통, 교육 등에 대한 투자를 통해 위험 관리 전략 등 농가를 위한 구체적인 금융 도구를 제공하는 것이 중요하다는 점을 강조하였다.

세계영양정상회의(Global Nutrition Summit) 아래 정부와 기부자들은 총 6억 4,000만 달러의 새로운 기금을 조성하여 영양에 관한 도전 사항들에 대응하기로 하였다.⁴⁾ 지속 가능한 발전을 위한 2030 의제도 계속 추진되었다. 또한, 미국과 카리브해의 허리케인, 아프리카의 가뭄, 남아시아의 홍수 등 기상이변 가운데 개최된 UN 기후변화 회의(Climate Change Conference)에서 많은 국가가 파리협약 아래 기후 대응책을 지속해서 함께 강화해 나가기로 하였다.⁵⁾

<표 1>은 지금까지 소개한 동향과 더불어 2017년에 열린 주요 국제회의와 세계적 사건들을 월별 타임라인에 따라 간추린 것이다.

<그림 1>은 IFPRI가 2018년 1월 4~18일에 105개국 1,000명을 대상으로 세계 식량정책과 식량안보에 관한 인식을 조사한 결과를 정리한 것이다.

-
- 2) 2017년 1월 22일에 독일 베를린(Berlin)에서 개최됨. "식량과 물 안보: 지속성 육성과 혁신 촉진"이라는 제목 아래 각료선언문을 발표함(<https://goo.gl/a6YAF3>).
 - 3) 2017년 10월 14-15일에 이탈리아 베르가모(Bergamo)에서 개최됨. "지구를 먹여 살리기 위해 농업인들에게 권한을 부여하고, 농촌을 개발하며, 협력을 증진한다"라는 기치 아래 성명을 발표함(<https://goo.gl/TX8tYr>).
 - 4) 2017년 11월 4일에 이탈리아 밀라노(Milan)에서 개최되었다. 새로운 의제로, (1) 도시가 주도하는 영양 상태 개선, (2) 양성 간 영양 격차 축소, (3) 더 나은 영양을 위해 식량 체제의 전환 등을 제시하고, 2017년 세계영양보고서(Global Nutrition Report, <http://www.globalnutritionreport.org/the-report>)를 출범시켰음(<https://goo.gl/tcyByX>).
 - 5) 2017년 11월 6-17일에 독일 본(Bonne)에서 개최됨. 파리협약의 목표는 세계 온도를 산업화 이전 수준에서 2°C 아래로 유지함으로써 기후변화 위협으로부터 대응을 강화하는 데 있음.

<표 1> 2017년의 주요 국제회의와 사건

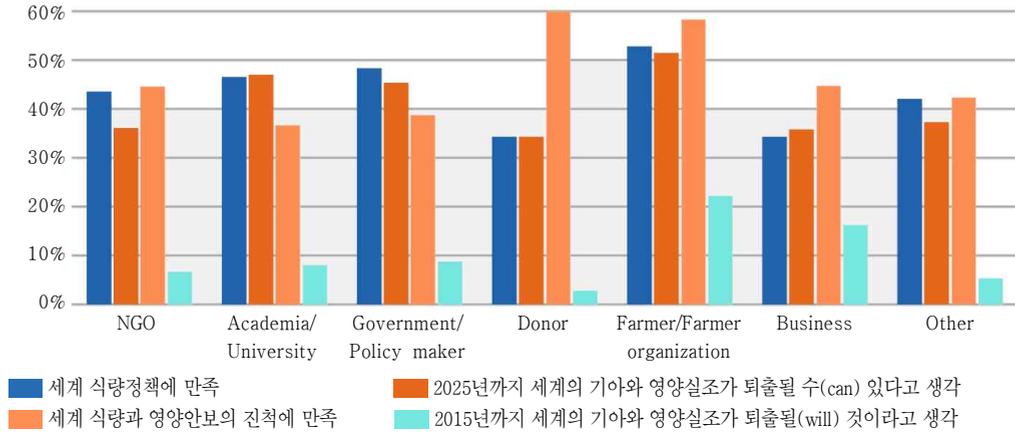
시기	주요 회의/사건	비고
1월	G20 농업장관회의	독일 베를린에서 개최된 회의에서 장관들은 식량과 농업생산에 지속 가능하고 효율적인 물 사용을 통해 수자원을 보호하기로 약속하였다.
	산림 파괴 방지를 위한 노르웨이의 기금 창설	세계경제포럼(World Economic Forum)에서 노르웨이는 토지를 보호하고 산림 파괴 없는 농업을 촉진하기 위해 4억 달러의 기금을 출범시켰다.
3월	기근 위험에 처한 인구 2,000만 명	UN은 나이지리아, 소말리아, 남수단, 예멘에서 나타난 극심한 식량 불안정을 회피하는데 필요한 도움을 국제사회에 요청하였다.
	지속가능발전(SDG)을 위한 지표의 틀 채택	UN 통계위원회(Statistical Commission)는 지속 가능한 발전 관련 2030 의제의 진행 상황을 추적할 수 있는 지표의 틀(indicator framework)을 공식 채택하였다.
5월	지속되고 있는 어린이 영양실조	어린이 영양실조에 관한 2017년 추정치에 따르면 발육 부진이 아주 서서히 감소하고 있으며, 특히 아프리카와 아시아에서 과체중이 늘고 있다.
6월	미국이 기후협정에서 탈퇴하기로 선언	미국 대통령은 세계 온도 상승을 제약하기로 회원국들이 약속한 2016 파리협약(Paris Agreement)으로부터 탈퇴할 계획이라고 발표하였다.
7월	중국의 영양계획 발간	중국은 규정과 연구 및 모니터링을 포함하여 2017-30년에 달성할 건강과 영양 목표에 관한 새로운 계획을 출범시켰다.
8월	방글라데시의 영양에 관한 새로운 행동계획 제시	방글라데시의 2016-25년 계획은 어린이, 사춘기 소녀, 임산부, 새로 임부가 된 이들에 초점을 맞추어 인구의 영양 상태를 개선하고 모든 형태의 영양실조를 감축하는 데 목적을 둔다.
9월	세계 기아수준의 상승1)	2017 세계 식량안보와 영양(The State of Food Security and Nutrition in the World 2017) 보고서에 따르면 세계의 영양실조 인구는 2015년에 7억 7,700만 명에서 2016년에 8억 1,500만 명으로 상승하였다.
	인도의 국가 영양전략 출범	이 전략은 2022년까지 모든 어린이, 사춘기 소녀, 여성에게 적절한 영양 상태를 보장하는 것이다.
10월	카리브해의 허리케인 피해	두 번에 걸친 강도 5의 허리케인(hurricane)과 다른 폭풍우는 수십만 명의 이재민과 하부구조의 파손 및 수 주간의 식량과 물에 대한 접근을 차단했다.
	G7의 농가 보호 선언	G7 농업 장관 회의는 시장 위기, 자연재해, 기후변화 등의 상황에서 농가 소득을 보호하는 데 초점을 맞추었다.
11월	기부 국들이 세계의 영양실조 퇴치에 수백만 달러 기부	세계영양 정상회의(Global Nutrition Summit)는 세계의 영양 관련 도전과제들을 다루기 위한 6억 4,000만 달러의 기금을 여러 정부와 기부자로부터 새롭게 조성하였다.
	UN 기후변화 회의	정치적인 변화 기조와 이상기후 속에서도 2017년 UN 기후변화 회의(Climate Change Conference)는 파리협약 조약국 정부들과 UN 기후변화협약(Climate Change Convention)의 만남을 이끌었다.
12월	세계 경제의 성장	독일 ifo 연구소(www.ifo.de)의 설문조사에 따르면, 중동과 북아프리카를 뺀 모든 지역의 현재 경제 상황은 2011년 이래 어떤 시기보다 개선되었다.
	WTO 협상 실패	제11차 WTO 각료회의는 농업과 수산물 보조 및 기타 문제에 관해 합의에 실패하였다.
12월	경제 불평등의 확산	최초의 세계 불평등 보고서(World Inequality Report)에 따르면, 소득 불평등은 최근 거의 모든 지역에서 증가하였다.2)

주: 1) 세계의 식량안보와 영양안보에 관한 내용은 임송수(2017) 참조.

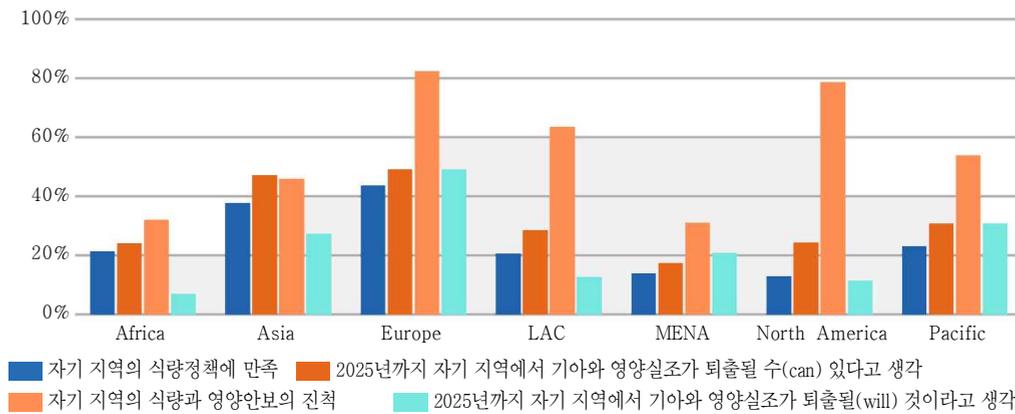
2) 세계 불평등 보고서는 World Inequality Lab(2017) 참조.

자료: IFPRI(2018).

<그림 1> 세계 식량정책에 관한 IFPRI 설문조사 결과
<이해당사자별 관점>



<지역별 관점>



자료: IFPRI(2018).

2.2. 2018년 전망

2018년에 세계의 경제성장률은 3.1%를 기록할 것으로 내다보인다. 이러한 견고한 성장으로 말미암아 사람들의 삶과 빈곤 및 식량안보 상황은 개선될 수 있을 것이다. 특히 탄탄한 제조부문과 무역, 호의적인 금융환경 및 안정된 국제 상품가격 등은 식량안보에 긍정적으로 작용할 것이다. 신흥 경제국과 개도국의 경제성장률은 4.5%로 전망된다. 동아시아의 성장률은 6.2%로 조금 둔화할 전망이다. 중국 경제는 주춤한 성장률을 보이거나 다른 지역은 회복될

것이다. 유럽과 중앙아시아는 2.9%, 남미와 카리브해는 2%로, 그 성장세가 가속화될 것이다. 중동과 북아프리카 경제는 소폭 하락 후 지정학적 긴장이 완화되고 유가 상승이 나타나면 3%의 성장률 수준으로 회복될 것이다. 내수와 수출확대에 힘입어 남아시아는 6.9%의 성장률을 기대할 수 있다. 사하라이남 아프리카는 3.2%의 성장률이 예상된다.

이와 동시에 세계 경제의 조정도 불가피할 것이다. 여전히 2008년 금융위기로부터 회복하고 있는 과정에서 각국은 노동력 감소와 생산성 오름세의 둔화에 직면해 있다. 미국과 영국의 무역정책에서 나타나듯이, 보호주의의 득세는 경제 불확실성을 키우고 있다.

반대로 기술진보, 특히 자동화와 인공지능 분야의 발달은 더욱 가속화될 것이다. 기술혁신이 지식의 세계 흐름과 결합하면 농업과 식량 체제의 큰 진전을 이룰 수 있을 것이다. 예를 들면, 휴대전화를 활용한 공개된 자료 접근은 농가에 중요한 정보를 제공할 수 있다.

2018년에도 분쟁에서 비롯한 기아와 가뭄 등 식량안보를 위협하는 요인들이 나타날 것이다. 기근과 가뭄으로 어려움을 겪는 아프리카에 대한 국제사회의 지원은 중요하다. 특히 천연자원을 수출하는 아프리카 국가들의 성장은 부채와 연동하여 재정 위험에 취약한 상태로 남아 있을 것이기 때문이다.

기후변화는 극심한 이상기후, 물과 토양 스트레스, 식량 불안정 등의 장단기 위협 요인으로 계속 영향을 미칠 것이다. 이에 따라 국제 공조가 중요하다. 기후 충격에 대한 탄력성과 기후 스마트 농업의 강화가 더욱 필요하다. 지속 가능한 방식에 의한 식량안보와 영양의 달성에는 세계와 지역 및 국가 수준에서 데이터와 증거에 근거한 투명하고 포용적 식량 체제의 구축, 그리고 모두가 함께 협력하는 새로운 약속과 목표가 전제되어야 한다.

3. 세계 식량 체제의 변화

3.1. 식량 체제에 영향을 미치는 메가트렌드(Megatrend)

보호무역주의의 득세는 지속가능한 목표(SDG)의 달성, 경제 성장의 확대, 식량안보와 영양의 증진을 위협하는 요인이다. 무역은 소득을 높이고 다양한 식량에 안정되게 접근할 수 있도록 보장할 뿐만 아니라 환경위험이 큰 지역에서 그 위험이 낮은 지역으로 식량 생산을 전환하는 양(+)의 기능을 하기 때문이다.

국제 투자는 고용 창출, 소득 증대, 농촌 하부구조의 개선, 새로운 기술 등을 통해 삶의 질을 개선하는 중요한 요소이다. 그러나 때때로 이러한 민간 투자로 말미암아 식량 체제로부터 사람들이 배제되기도 하며, 환경 측면의 지속 가능하지 않은 결과가 초래되고, 갈등이나 비만과 같은 새로운 도전과제가 초래되어 반세계화 논쟁의 불씨가 되기도 한다. 이에 따라 잘 계획된 정책은 투자를 통해 지속가능한 식량안보와 영양을 극대화될 수 있도록 하며 관련 위험을 최소화하는 데 이바지한다.

지속가능한 미래를 위한 국제사회의 거버넌스 실패와 시들한 약속은 농업과 식량안보 및 영양에 음(-)의 영향을 미친다. 예를 들면, 기후변화에 관한 파리협약 아래 국가들의 의무이행이 감소하면, 기후 충격과 천연자원 고갈로 인해 농업과 식량 생산이 더욱 취약해질 것이다. 지자체의 거버넌스와 조정은 행복한 삶과 지속 가능성 및 영양의 개선을 촉진하는데 도시와 지방이 중요한 역할을 감당하도록 한다. 증거와 신뢰에 기초하여 제시한 세계 및 지역 거버넌스와 조정이 없다면 정책 결정자는 단기에 새로 부상한 위기 대응에 어려움을 겪을 수밖에 없다.

강제 이주와 장기간의 갈등은 세계의 기아 증대와 영양실조의 주요 원인으로 작용하였다. 약 1억 5,500만 명의 발육부진 어린이 가운데 1억 2,200만 명이 분쟁지역에 살고 있다. 분쟁으로 말미암아 강제 이주한 사람 수는 2007년과 2016년 사이에 2배가 증가하여 총 6,400만 명에 이른다. 갈등과 이주 및 식량 불안정은 악순환의 고리를 형성한다. 국경이 폐쇄되거나 통제되면 이주민의 흐름이 제한되고 이들과 가족들의 식량안보와 영양은 큰 위협을 받게 된다. 또한, 갈등은 진행 중인 기후변화와 결합하여 식량안보와 삶을 더욱 악화시킨다. 이주자가 발생하는 국가에서 갈등과 기아의 순환고리를 끊으려면 혁신적인 해결책이 필요하며, 이주자들과 이들을 받아들이는 국가에 대한 지원이 이뤄져야 한다.

끝으로, 지식과 새로운 기술의 흐름이 향상되고 있다. 특히 농가와 기업 및 정부를 위한 지식과 데이터 및 효과적인 정보 네트워크에 대한 접근 개선은 식량안보와 영양 증진에 이바지할 수 있다. 유전자 염기서열 분석(gene sequencing), 유전자 편집(editing), 수직 농업(vertical agriculture), 정밀 농업(precision agriculture), 인공지능, 빅 데이터, 정보통신 기술의 혁신 등과 같은 농업부문 안팎의 혁신적 기술들은 식량 체제의 미래 판도를 바꿀 수 있다.

3.2. 변화에 대한 대처

(1) 열린 무역체제의 촉진

앞에서 지적한 대로 무역은 식량안보와 영양 증진 및 환경보호에 이바지할 수 있다. 다만 대규모 다국적 기업이 지배하는 가치사슬(value chain)에서 공정한 경쟁을 장려하려면 개도국들은 국내정책과 독점 금지법과 같은 입법을 강화해야 한다. 국제 원칙에 부합하는 책임 있는 투자가 권장되어야 하며, 생산적이고 목표화된 영양 중심의 사회보장 조치를 통해 식량안보와 영양 증진의 포용적 이익을 제공하는 투자에 우선순위가 주어져야 한다.

첨단 식품안전을 보장하고 질병으로부터 건강을 보호하려면 개도국은 검증되고 입증된 국제기준과 지침을 이행할 수 있는 역량을 구축하고 그에 대한 지원을 받아야 한다. 인식제고와 더불어 이해당사자들의 협력, 연구와 개발 투자, 정보통신기술 등이 식품안전 시험과 감시를 개선하는 데 필요하다.

무역자유화로 말미암아 건강에 해로운 식량에 대한 접근이 개선될 경우 영양과 건강에 음(-)의 영향이 나타날 수 있다. 반대로 지역 무역의 강화는 시장 기회를 증진하고 건강하고 영양 많은 식량에 대한 접근을 개선한다. 예를 들면, 아프리카의 경우 역내 무역이 취약하다. 무역 증진을 위해서는 생산 능력, 무역과 관련한 기반시설과 서비스, 민간부문의 참여, 거래 상품의 다각화 등의 문제를 해결해야 한다. 지역 무역의 혜택을 보장하려면 가치사슬의 강화, 개선된 조정, 농촌 하부구조와 중간 마을에 대한 투자 등이 필요하다.

(2) 농촌 개발을 위한 지원

농업과 농촌 개발에 투자하면 갈등과 식량 불안정 및 강제 이주의 악순환을 늦추거나 멈출 수 있다. 식량 가격의 상승, 농업 생계의 손실, 가뭄 등의 충격에 정책 입안자와 사람들이 반응하고 그 음(-)의 영향을 완화할 수 있도록 조기 경보 체제와 사회 보호 프로그램을 강화해야 한다. 지역 농업은 탄력성을 높이고 농촌 주민들이 분쟁을 예방하고 복구할 수 있도록 다각화, 훈련, 지도, 수확 후 기반시설에 대한 투자 등의 조치를 통해 지원되어야 한다. 여성과 소농 등 한계 그룹이 이러한 투자와 천연자원에 대한 접근 측면에서 동등하게 포함되도록 함으로써 갈등과 강제 이주로 이어지는 압박을 완화할 수 있다.

투자는 또한 난민을 수용하는 국가의 생계와 식량안보를 강화하는 데 필요하다. 이러한

지원은 난민을 노동시장과 사회에 통합시키고 삶을 회복하는 데 도움을 주는, 비용 효과적인 수단이다. 통합은 난민을 수용하는 국가에 장기적으로 사회적 이익을 창출 할 수 있다. 분쟁이 끝난 후 이주자가 돌아오면 해당 국가에도 이익이 된다. 이주자에게 경제 기회와 일자리를 제공하면 난민을 수용한 국가의 재정 부담이 경감될 수 있다. 더욱이, 이런 조치는 지역 경제를 자극하고, 특히 오래 지속된 이동의 경우 사회 통합과 결속에 이바지할 수 있다.

(3) 연구와 혁신에 대한 더 큰 투자

농업 R&D에 대한 투자 확대는 빈곤과 지역 불평등 감소와 농촌 소득 개선에 이바지한다. 개도국들이 농업 R&D에 대한 투자를 증대하고 있는데, 특히 중국은 2000~13년에 농업 R&D 투자를 3배나 늘렸다.

지속 가능한 집약화와 영양 중심 기술의 영역을 더욱 확대해야 한다. 예를 들면, 생체 강화(biofortification)를 활용하면 고단수, 기후 대비, 고영양 작물 품종 등을 육종할 수 있다. 활용도가 낮은, 기존의 다양한 품종의 단수 잠재성을 높이는 것은 식량 공급과 영양 개선 및 소농에 적합한 저비용 기술과 금융 혁신을 촉진하는 데 유용하다. 영양 정보를 촉진하고 소비자의 행태를 변화시키는 소통은 영양과 건강 및 지속성을 개선하는데 이바지할 수 있다.

탄소세(carbon tax) 정책은 지속성이 빠진 식량 생산에 초점을 맞추으로써 온실가스 배출량을 줄이고 건강을 개선하는 효과를 발휘한다. 지속성과 영양을 위한 민관 동반관계(partnership) 구축과 같은 조직 혁신 또한 필요하다.

끝으로, 영양 중심의 기술과 기아와 영양실조 감축을 위한 혁신의 영향을 평가하기 위한 연구는 이 분야의 지식 격차를 메우는 데 필요하다. 우선순위를 정하고 정밀한 전략 사용을 촉진하기 위해서는 자료수집 체제와 연구 능력 제고를 위한 투자가 필수불가결하다. 예를 들면, EAT-Lancet 위원회 보고서와 같이 공동연구를 통해 보편적 식단과 건강 지침 설정에 필요한 근거를 제공할 수 있다.⁶⁾

(4) 사일로(silo)의 파괴

이해당사자들은 식량안보와 영양 개선, 기술 이전의 촉진, 능력 형성, 개도국의 하부구조

6) EAT-Lancet 위원회 보고서는 과학적 합의가 부족한 다음과 같은 주제를 다룰 예정이다(<https://foodplanethealth.org/the-report>):

① 모든 사람을 위한 건강한 음식 섭취의 정의가 무엇인가, ② 지속 가능해지려면 식량 생산이 어떻게 변해야 하는가에 대한 종합적인 검토, ③ 지속 가능한 식량 체제를 통해 사람에게 어떻게 건강한 음식을 제공할 수 있을지에 관한 과학적인 지침.

개선 등과 관련해 그 핵심 경험을 공유함으로써 상호학습을 지원할 수 있다. EAT재단(Foundation)과 동반관계인 C40 Food Systems Network는 선진국과 개도국 도시들이 서로 배울 기회를 제공한다.⁷⁾ 학제 간 협력은 지속가능한 식량체제 아래 건강한 식단에 관한 증거를 조정하고 종합하는 중대한 역할을 할 수 있다. 식량 체제를 구성하는 요소의 복잡성과 연계성을 이해하는 것은 정책 입안에서 통합된 식량체제 접근을 실현하는 데 중요하다.

더욱이 세계화에 반대하는 정서가 증가하고 있는 이 시기에 이해당사자와 부문 및 지역 간 협력 강화 방안을 세우는 게 중요하다. 개도국과 선진국의 협력 아래 기아와 영양실조가 퇴치되는 때까지 투자가 가속화되어야 한다. 합작투자, 협력 계약, 민관 동반관계는 이러한 목표를 달성하는 데 가능한 수단을 제공한다. 예를 들면, IFPRI 주도의 Compact2025는 이해당사자들의 지식 공유와 2025년까지 기아와 영양실조를 종식하기 위한 혁신을 촉진하는 글로벌 구상(global initiative)이다.⁸⁾ EAT 재단은 과학, 비즈니스, 정책, 시민사회 등 부문 간 공조와 지속 가능한 식량 체제로부터 건강한 식단을 발전시키기 위한 식량과 건강 및 지속성 사이의 연계를 촉진하고 있다.

(5) 지속 가능한 발전(SDG)을 위한 지도력 촉진

식량안보와 영양 개선을 달성하려면 강력한 정치적 의지와 지도력이 필요하다. 이를 위해서는 국제개발 의제의 중심에 있는 SDG를 지지해야 한다. 국제 수준에서 지도자들은 UN의 DAC(Decade of Action on Nutrition)와 파리협약 등을 포함한 국제사회의 약속을 반드시 지켜야 한다.⁹⁾¹⁰⁾ 이와 같은 글로벌 구상은 SDG 목표 중 특히 식량안보와 영양에 도움을

7) C40은 세계 90개 대도시의 약 6억 5,000만 명과 세계 경제(GDP)의 1/4을 연결하는 네트워크로 기후변화를 다루는 데 중점을 두고 있음(www.c40.org). C40은 자료에 근거한 조직으로, 계획할 수 없다면 관리하거나 바로 잡을 수 없다는 철학을 고수하고 있음. C40이 수행하는 모든 기후 대응책의 30%가 도시 간 협업으로 추진되고, 주요 기후변화 완화와 적응에 관한 주제에 대해 사용자 간 교류 네트워크가 17개가 존재함.

8) Compact2025는 2025년까지 기아와 영양실조를 종식하기 위한 구상임(www.compact2025.org). 지식기반 구축, 혁신 촉진, 이해당사자의 참여를 통해 Compact2025는 국가 수준의 정책 및 프로그램 개발, 확대, 교류 등을 돕고 있음.

9) 2016년 4월에 UN 총회는 “영양에 관한 10년의 실행: 2016~25년(DAC)”을 선언함. FAO와 WHO가 주도하는 DAC는 6개 주요 분야에 대한 정책 대응을 요구하고 있는데, ① 건강한 식단을 위한 지속 가능하고 탄력 있는 식량 체제의 구축, ② 모든 사람을 위한 사회보장과 영양 관련 교육 제공, ③ 건강 체제를 영양의 요구에 맞추고 모두에게 필요한 영양 개입을 제공, ④ 무역과 투자 정책이 영양을 개선하도록 보장, ⑤ 모든 연령대의 사람에게 영양을 위한 안전한 지원 환경을 조성, ⑥ 영양 관리와 책임을 강화하고 증진 등임(<https://goo.gl/mxvDH1>).

10) DAC는 FAO와 WHO가 조직한 제2차 국제 영양회의(International Conference on Nutrition: ICN2; 2014년 11월 19~21일에 이탈리아 로마에서 개최)를 이행하기 위한 공동노력의 결과임. ICN2의 목적은, ① 1992년 국제 영양회의 이후의 진전 상황을 검토하고 새로운 도전과 기회에 대응하며 영양 개선을 위한 정책 대안을 확인, ② 식량, 농업, 건강 및 다른 부분들을 함께 모아 부문별 정책을 조정하여 지속 가능한 방식으로 영양을 개선, ③ 예측 가능한 미래의 영양 문제를 적절히

줄 수 있다. 또한 국제기구들은 식량안보와 영양에 대한 국가와 부문 간 효과와 효율 및 생산성을 높이는 조정자 역할을 할 수 있다.

지역차원의 공약도 중요하다. 예를 들어, 아프리카 국가들은 ‘공동 번영과 더 나은 삶을 위한 가속화된 농업성장 및 전환에 관한 말라보 선언(Malabo Declaration)’에 대한 진전을 모니터링 하는 한편 환경 측면에서 건강에 관한 지역의 책임을 지키고 있다.¹¹⁾ 기아와 영양실조를 종식하기 위해 노력하는 국가 수준의 지도력과 지지자들은 변화의 가장 중요한 동인이다. 일부 고무적인 캠페인에는 중국의 ‘건강한 중국 2030(Healthy China 2030)’과 2030년까지 영양 부족을 끝내기 위한 에티오피아의 세콰타 선언(Sequota Declaration) 등이 있다.¹²⁾¹³⁾

3.3. 식량이 해결하는 문제

식량은 여러 문제를 해결한다. 그러나 이를 위해서는 식량 체제가 영양, 건강, 포용, 환경 측면의 지속 가능성을 위해 재구성되어야 한다. 커지고 있는 반세계화의 압박은 식량이 이러한 목표를 달성하는 데 극복해야 할 새로운 도전과제가 되었다. 농업부문 안팎의 새로운 기술과 여러 부문 간 협력 촉진, 지식 공유, 모범 사례, 연구 등을 위한 글로벌 포럼 등은 모든 사람에게 이익을 극대화하기 위한 적절한 조치를 통해 활용되어야 한다. 이러한 행동들은 누구도 소외하지 않으면서 실행하되, 경제와 사회 및 환경 목표를 추진하는 데 있어 음(-)의 교환을 최소화하는 것이 중요하다.

다루기 위한 정책 대안과 정책의 틀 제시, ④ 식량, 농업, 건강 및 다른 부문들 간 더욱 밀접한 정치 및 정책 연대, 조정, 협력 촉진, ⑤ 영양 증진을 위한 정치적 의지와 자원의 동원, ⑥ 영양에 관한 국가 간 협력의 중단기 우선순위의 확인 등을 논의하기 위함임(FAO and WHO 2015).

- 11) 말라보 선언은 2014년 6월 26~27일 적도 기니(Equatorial Guinea)에서 모인 아프리카 연맹(African Union) 정상회의가 채택한 선언문으로 아프리카의 농업 전환을 위한 주요 약속을 제시하였는데, ① CAADP(Comprehensive Africa Agriculture Development Program, <http://www.un.org/en/africa/osaa/peace/caadp.shtml>) 프로세스의 가치와 원칙을 계속 추구, ② 농업에 대한 공공 및 민간 투자의 강화, ③ 현재의 농업 생산성 수준을 2배로 높이고, 수확 후 손실을 절반으로 감축함으로써 2025년까지 아프리카의 기아를 종식, ④ 포용적 성장을 통해 2025년까지 빈곤을 절반 수준으로 감축, ⑤ 2025년까지 농산물과 서비스의 역내 무역을 3배 증진, ⑥ 기후 변동성과 이와 관련한 위험에 대한 삶과 생산 체제의 복원력 향상 등임(Africa Union 2014).
- 12) 2016년 10월 25일에 중국 정부는 ‘건강한 중국 2030(HC 2030)’ 계획을 승인함. 이 계획의 목표는 개발 목록에서 건강을 우선순위로 올려놓아, 공공정책 이행의 모든 과정에서 건강 개념을 홍보하고, 모든 사람이 건강과 건강관리 서비스를 공유할 수 있도록 하며 건강한 삶에 집중할 수 있도록 하는 중장기 전략임(Tan et al, 2017). 이 계획의 원칙은, ① 건강 우선순위, ② 개혁과 혁신, ③ 과학적 개발, ④ 정의와 공평이다. HC 2030의 틀 아래 (i) 건강 수준, (ii) 건강한 삶, (iii) 건강 서비스와 건강 안전, (iv) 환경 측면의 건강, (v) 건강산업 등으로 구분하여 총 13개의 핵심지표가 설정되어 있음.
- 13) 2015년 세콰타 선언은 2030년까지 어린이 영양 부족을 종식하기 위해 추진되었음. 그 주요 목표는, ① 2세 미만 어린이의 발육부진 비율 0, ② 연중 내내 적절한 식량에 대한 100% 접근 보장, ③ 소농의 생산성과 소득 전환, ④ 수확 후 손실을 감축하여 수확 후 식량 손실 0 달성, ⑤ 지속 가능한 식량 체제(기후 스마트) 촉진을 둘러싼 혁신, ⑥ 물과 공중위생(sanitation)과 개인위생(hygiene), ⑦ 교육, ⑧ 사회 보호 등임(<https://goo.gl/REknQX>).

기후변화에 대한 과학기반의 목표와 마찬가지로 건강하고 지속 가능한 식단을 확보하려면 강력한 근거가 필요하며, 이는 목표에 맞춘 합의 도출에 이바지할 수 있다. 증거는 이해당사자가 자신감과 빠른 속도로 행동하도록 장려하며 진척 상황에 관한 평가를 쉽게 한다. 증거 기반 정책은 역량을 증진하고, 글로벌 협력은 신뢰를 증진할 것이다. 이는 식량 체제의 변화가 광범위하게 수용되고 빠르게 변화하는 세계에서 글로벌 개발에 긍정적으로 이바지할 수 있게 하는 열쇠이다.

4. 선진국의 식량정책 개혁과 식량안보

우루과이 라운드(UR) 이후 지난 25년간 선진국의 농업보조는 감소하고 있다. OECD 회원국의 경우 총 농가 매출에서 보조가 차지하는 비율은 1992년에 33.4%에서 2016년에 18.8%로 줄었다. 보조수준의 감소뿐만 아니라 보조의 형태 또한 변하고 있는데, 생산이나 투입재 사용과 연계된 보조로부터 생산과 연계되지 않은, 시장 왜곡 효과가 상대적으로 작은 보조로 전환하고 있다. 그러나 지난 10년간 OECD 회원국의 농정 개혁은 정체되었고, 농산물 가격이 하락하면서 보조수준이 조금이나마 상승하고 있다.

국내 농업정책은 소비자에게 높은 가격과 납세자에게 추가 세금의 형태로 비용을 발생시킨다. 또한, 이러한 국내 농업정책은 외국에 영향을 미친다. 선진국의 보조가 개도국 농가의 소득을 하락시켜 생산 감소를 불러일으킬 수 있으며, 이는 다시 개도국의 영양 부족과 식량 불안정을 초래하며 농촌 개발을 저해할 수 있다.

여기서는 주요 OECD 회원국의 농정 개혁을 검토하고 다른 나라에 시사하는 점을 제시한다.

4.1. 농정 개혁의 진전과 과제

많은 OECD 국가에서 농업보조는 20세기 중반 또는 그 이전에 도입되어 제2차 세계 대전 이후 확대되었다. 미국에서는 높은 관세 형태의 보조가 이미 1700년대에 수출 상품의 생산자에게 제공된다. 그러나 대부분의 근대적인 가격과 소득보조는 1930년대의 뉴딜(New Deal) 정책에 근거한다. 처음에 이 프로그램은 경제 불황과 농가의 소득 불평등을 다루기 위해 일시적으로 도입되었다. 이 일시적 프로그램은 85년이 지난 후에도 그 후속 프로그램과

더불어 아직 존재한다.

유럽 국가들이 EU 창설 이전부터 관세를 포함한 농업정책을 수립했지만, EU 공동농업정책(Common Agricultural Policy, CAP)은 1960년대로 거슬러 올라간다. 1980년대 말까지 OECD 국가가 제공한 국내 농가 보조의 평균 수준은 총 농가 수익(revenue)의 36%를 초과했으며, 아이슬란드, 일본, 노르웨이, 스위스 등은 평균 60% 이상을 기록하였다.

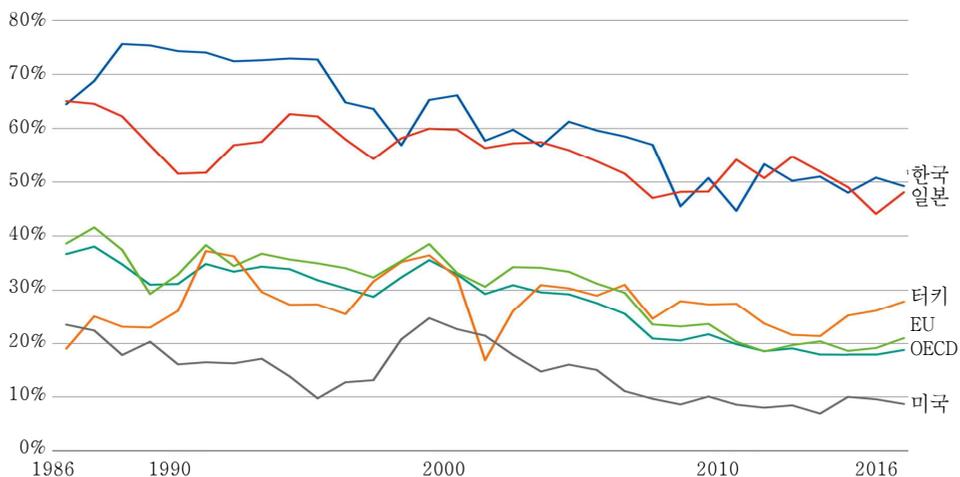
(1) 가격보조의 추이

미국에서 농정 개혁은 1985년 농업법(Farm Bill)을 통해 도입되었고, 이후 1990년과 1996년 농업법에서 대부분의 농산물 보조를 감축하고, 생산 수준과 연계시키지 않는 방향으로 소득보조를 서서히 전환하였다. 그 결과 농가의 생산 결정은 시장가격을 반영하기 시작하였고 정부 비축물량은 1990년대 초반까지 완전히 소멸하였다.

EU도 1992년 CAP 개혁을 통해 가격보조 수준을 축소하고 공급제한 조치와 연계된 소득직접지불을 도입하였다. 2003년 CAP 추가 개혁은, 이른바 단일 농가지불(single payment scheme)을 도입함으로써 생산으로부터 소득을 분리하는 한편 이른바 교차 순응(cross-compliance) 또는 식품안전, 환경보호, 동물건강과 복지 등 녹색화 조치(greening) 요건을 보조와 연계하였다. 2013년에는 유제품, 설탕, 포도주의 쿼터를 철폐하였다.

1990년대에 한국, 일본, 캐나다는 가격보조를 개혁하여 그 일부를 직접지불로 대체하였

<그림 2> OECD의 총 농가수익에서 생산자 보조가 차지하는 비율



자료: OECD(<https://data.oecd.org>).

다. 호주와 뉴질랜드는 1980년대 중반에 여러 품목의 보조를 철폐하기 시작하였으며 1990년대 말까지 농업 프로그램을 자유화함으로써 생산액 대비 5% 미만으로 보조수준을 낮추었다.

<그림 2>는 OECD 총 보조의 90% 이상을 차지하는 EU, 일본, 미국, 터키, 한국의 경우 그 총 농가수익에서 생산자 보조가 차지하는 비율의 추이를 나타낸다.

(2) 생산 비연계 보조

<그림 3>에서 보듯이 OECD 회원국의 보조는 생산과 연계된 형태에서 생산비연계 보조로 전환되어왔다. 1986년과 2005년 사이에 보조가 많이 감소했지만, 지난 10년 동안 그 감소율은 둔화하였고 시장가격 하락으로 말미암아 보조수준이 증가하기도 하였다. 2000년대 중반까지 보조를 생산으로부터 단절시키는 정책 변화가 두드러졌으나 그 이후의 추세는 정체된 모습이다.

일부 국가는 개혁을 되돌리기까지 했다. 예를 들면, 미국은 2002년 농업법에서 가격에 기초한 경기 대응 직접지불(countercyclical payment)을 재도입하였고, 2014년 농업법에서는 생산비연계 직접지불을 가격과 수익 기반의 보조로 전환하였다.

EU에서는 디커플링(decoupling)의 틀 안에 보장된 재배 신축성을 활용해 농가들이 수익성이 낮은 작물에서 다른 작물로 전환하려고 하자 우려가 제기되었다. 이에 따라 특정 작물에 대한 회피 또는 특정 작물의 포기가 농촌의 하부구조(예: 면화가공)에 미치는 영향을 다루기 위해 EU는 회원국들이 그 보조를 재배 요건과 연계시킬 수 있도록 허용하고 있다.

<그림 3> OECD의 생산자 보조가 생산에 연계된 비율



자료: OECD(2017).

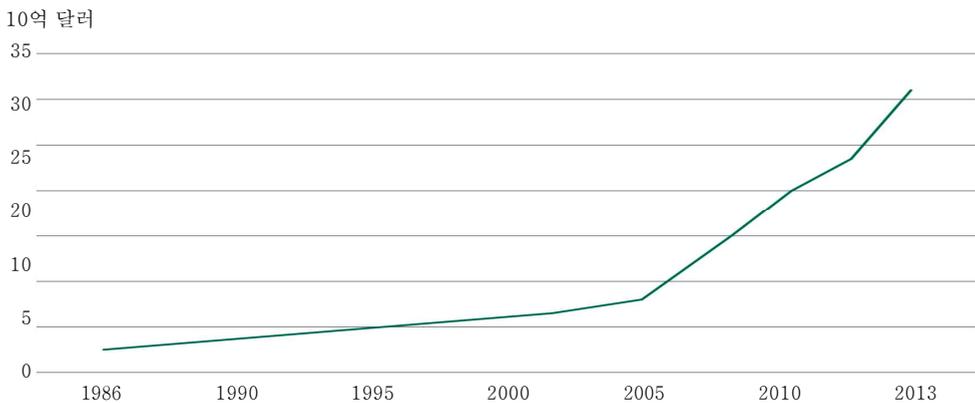
(3) 보험 제도의 성장

OECD 보조 프로그램의 또 다른 중요한 추세는 위험관리제도, 특히 보험 프로그램의 증가이다. 미국과 캐나다 및 일본에서 작물 보험은 1930년대 후반에 시작되었다. 초기에 이러한 프로그램은 시범사업으로 운영되었지만, 정부 보조가 증가함에 따라 그에 대한 참여가 늘었다. 1986년 우루과이 라운드가 시작되자 이들 3개국의 농업 보험료는 약 16억 달러에 이르렀다. 다른 많은 나라가 20세기 후반에 보험 프로그램을 도입하였으나 그 규모는 상대적으로 작았다.

농업 보험시장은 2004년부터 빠르게 성장하였다<그림 4>. 이러한 확장은, ① 세계 원자재 가격의 상승, ② 미국 정부의 보조 증가로, 보험이 농가 안전망 아래 가장 큰 단일 프로그램으로 장착, ③ 신흥 경제국, 특히 중국의 농업 보험이 2014년에 프리미엄과 법적 책임의 규모 측면에서 미국에 이어 세계 2위 수준을 기록 등으로 나타나고 있다.

앞으로 EU의 농정 개혁은 보험 프로그램의 확대 쪽으로 실현될 수 있다. 여러 개도국도 1990년 후반에 날씨 기반 보험과 기타 인덱스 보험(index insurance)을 사용하는 다양한 시범 프로그램을 도입하였다.

<그림 4> 세계의 농업 보험 프리미엄의 규모 추이



자료: Glauber(2015).

작물이나 가축의 이윤(=산출물 가격-투입 원가)을 보장하는 수익 보험 상품의 성장도 주목할 만하다. 미국은 1990년대 후반에 보조된 수익 보험을 도입하였는데, 이는 작물 보험 프로그램에서 보험 책임 규모의 70%가량을 차지한다. 수익 기반 상품은 캐나다도 제공하고

있으며, 일본은 2016년 11월에 발표한 정책개혁 의제 가운데 하나로 이를 제시하였다.

그러나 일부는 농업 보험 중 상당한 부분이 보조되고 있음을 비판한다. 곧 보조가 없다면 민간 시장은 실패하는 구조란 지적이다. 또한, 보조 아래 제공되는 보험은 한계 지역의 생산을 촉진하고 작물 선택에 영향을 줌으로써 농가의 재배 결정을 왜곡하는 부작용을 초래하기도 한다.

(4) 다가올 변화

EU와 미국은 조만간 자국의 농업 프로그램의 잠재적 변화를 표방할 것이다. 미국은 2018년에 앞으로 5년간 적용할 새로운 농업법을 마련한다. 지금까지 논의 동향에 근거할 때 현재의 가격과 소득 지원 프로그램, 보험 프로그램, 보전 조치 등에는 거의 변화가 없을 것으로 기대할 수 있다. 다만 두 가지 예외가 있다.

첫째, 면화 생산자들은 가격 기반의 경기 대응 직접지불에 면화를 다시 포함하도록 제안하였다. 2014년 농업법은 브라질과 WTO 분쟁 해결의 목적으로 면화에 대한 직접 지불과 경기 대응 보조를 보완적인 보험 상품으로 대체하였다. 그러나 면화 농가들은 보험 상품에 만족하지 않고 있다. 위처럼 제안한 프로그램은 기존 프로그램보다 더 큰 비용이 들지 않을 것이나, 브라질 측의 추가적인 조사와 WTO의 잠재적 법적 조치를 촉발할 수 있다.

참고로, <그림 5>는 미국의 주요 작물에 대한 총 수익(gross revenue) 대비 총 생산비용을 시기별로 나타낸 것이다. 2003~06년은 작물 가격과 소득이 농업 부흥기인 2008~13년 수준보다 낮았을 때이고, 2015~16년에도 가격과 소득이 낮았다. 면화의 경우 가격과 소득이 높았던 2008~13년에도 총 수익 대비 총 생산비용이 78%에 그쳐 수수와 함께 가장 낮은 수준을 기록하였다.

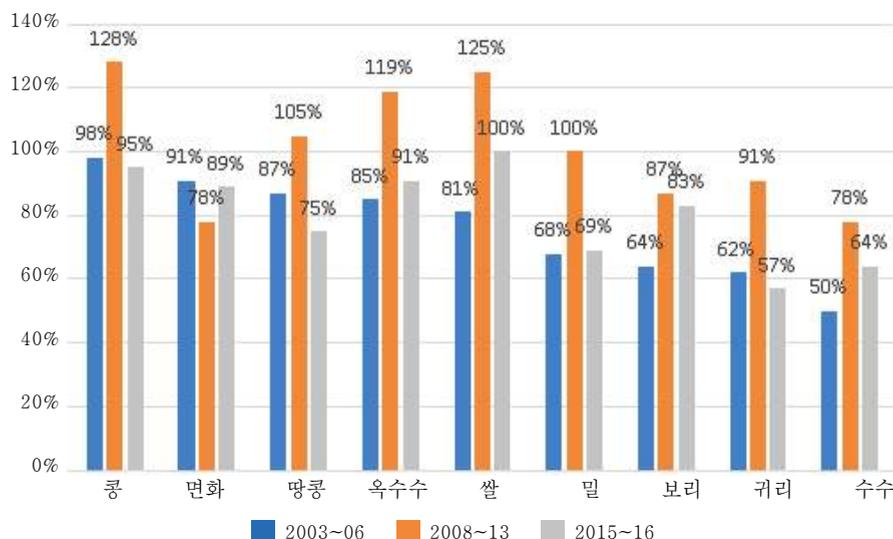
둘째, 미국의 낙농업 생산자들은 우유 이윤(margin)이 선택한 수준(elected level) 이하로 떨어질 때 생산자에게 지급하는 준 보험제도인 우유 이윤 보호 프로그램에 불만을 제기해왔다. 소수의 생산자만 이 프로그램에 참여하고 있으며, 일부는 현재 작물 보험 프로그램 아래 제공되는 이윤 보험 프로그램으로 대체할 것을 주장하고 있다. 이러한 변화는 잠재적으로 지출을 증가시키고 생산 결정을 왜곡시킬 수 있다.

EU는 지역 수준(regional level)에서 보조를 지급하는 데 있어 유연성을 부여하는 방안에 대해 논의하고 있다. 그 가운데 하나는 보험 제도를 강화하는 것이다. 현재에도 많은 회원국

이 농업 보험을 제공하고 있지만, CAP에 대한 제안은 70% 이상의 보장 수준을 제공하는 보험 상품 개발을 장려하고 수익과 단수 보험을 제공하는 방안을 포함한다.

이러한 모든 개혁은 보조수준을 낮추는 데 크게 이바지하지 못할 것으로 보인다. 그러나 EU와 미국이 직면한 재정 문제는 앞으로 실질적인 개혁으로 이어질 수도 있을 것이다. EU에서 영국의 이탈(Brexit)은 CAP 수익의 순수실을 의미하기 때문에 EU는 자금 조달에 어려움을 겪을 수 있다. 마찬가지로 미국에서 최근 통과된 세법은 향후 정부 지출을 제한할 수도 있을 것이다. 지금까지 농업정책 프로그램은 보호되어왔지만, 재정 압박으로 인해 농가의 보조 수급권에 대한 감시가 강화될 수 있기 때문이다.

<그림 5> 미국의 주요 작물별 총 수익 대비 총 생산비용의 추이



자료: Zulauf et. al(2018).

4.2. 추가 농정 개혁의 필요성

WTO 출범 이후 OECD 농업정책에 실질적인 개혁이 이루어졌다. 그러나 최근 들어 다각적인 개혁을 위한 노력이 지지부진한 양상을 나타내고 있으며, 보조수준은 지난 10년간 정체되었다. 또한, 최근 WTO 각료회의가 국내 보조의 추가 개혁에 합의하지 못했더라도 새로운 개혁 추구를 중단할 수는 없다.

선진국의 농업정책이 덜 왜곡된 형태의 보조로 변모하면서 농업에 대한 OECD 지출은

여전히 높은 수준을 유지하고 있다. 이는 많은 국가가 소비자, 특히 저소득 가구를 희생시키면서 시장가격 보조 조치로써 생산자를 계속 지원하고 있음을 뜻한다. 세계 시장가격에서 생산자를 격리하는 이러한 보조는 생산자의 결정에 왜곡을 일으킬 수 있으며, 이는 외국 생산자들에게 가격 하락의 부담을 전가한다.

보험 상품은 생산자에게 위험을 관리하는 유용한 방법일 수 있지만, 가격과 수익 보호를 제공하는 높은 수준의 보조는 안전망이라기보다 가격보조라 할 수 있다. 이는 농업에 대한 공공 보조가 필요하지 않다는 주장이 아니다. 특히, 연구와 개발, 검역 서비스, 기타 공공재에 관한 투자는 농업 발전에 중요하다.

OECD의 경험에서 얻은 가장 큰 교훈은 무엇보다 농업보조의 길로 들어서지 않아야 한다는 것이다. OECD 국가의 많은 농업정책이 일시적인 조치로 자리매김하였지만, 변화에 소극적이었다. 뉴질랜드와 호주처럼 농업정책을 자유화한 사례가 존재하나, 대부분의 OECD 국가에서 개혁은 미미한 수준을 기록하고 있다. 제한된 수의 생산자, 지주, 또는 이러한 정책에 동의하여 조직하고 로비할 수 있는 간접 수혜자(예: 작물 보험 회사, 농업 대출 기관)에 보조의 혜택이 집중되는 경향에 따라 농업정책은 이어진다. 반면에 정책 비용은 소비자와 납세자 전반에 걸쳐 널리 분산되어 있어서 그에 대립하는 로비는 약하다. 결국, 국회의원들은 프로그램 비용을 지급하는 사람들보다 프로그램 수혜자의 의견에 귀를 기울이게 된다.

궁극적으로 개혁의 실질적인 수혜자는 개도국에 사는 취약한 생산자들이다. 이들은 “코끼리 싸움에 짓밟히는 쥐”로 묘사될 수 있다. 세계 시장에서 농업부문의 왜곡을 줄인다면 개도국 생산자들은 그들의 비교 우위를 실현할 수 있어 자신들의 소득을 높이고 농촌의 빈곤과 영양실조를 줄이는데 이바지할 수 있다.

5. 결론

2018년 IFPRI 보고서의 두드러진 점은 반세계화 흐름의 부상이 국제무역과 투자 및 농정 개혁에 미칠 영향에 대해 폭넓게 다루고 있다는 사실이다. 특히 세계 경제가 회복되고 있음에도 불평등이 확대되고 기아와 식량 불안정이 증가하고 있으며, OECD 회원국을 비롯한 주요 선진국에서 수년간 정체된 농정 개혁 과제 등이 함께 어우러져 식량안보와 지속가능한

발전을 위협하는 요인이 되고 있다는 지적이다.

이에 대응하려면 견고한 국제 공조가 필요하다고 IFPRI는 강조한다. 열린 무역을 통해 소득과 경제 성장을 촉진함으로써 기아와 빈곤을 개선할 수 있다는 주장이다. 또한 무역으로 인한 불평등과 음(-)의 건강 및 환경 영향은 이러한 문제의 근원에 초점을 맞춘 정책, 예를 들면 교육 캠페인이나 환경 조치를 통해 대응할 수 있다는 것이다.

지면 제약으로 본문에 담지 못했으나, 이 보고서는 또한 농업과 개발에 관련한 공개 자료의 공유에 국제사회가 더욱 노력을 기울여야 할 것을 주문하고 있다. 예를 들면, GODAN(Global Open Data for Agriculture and Nutrition)¹⁴⁾과 CGIAR의 빅 데이터 플랫폼(Platform for Big Data in Agriculture)¹⁵⁾이다. 공개되고 믿을만한 자료에 대한 접근은 농가의 생산과 유통 결정을 개선하는 데 이바지한다. 또한, 예상하지 못한 충격에 농가가 대응할 수 있도록 돕고 생산성과 소득향상에도 긍정적인 효과를 발휘한다.

현재 53개국에 국가 공개 자료 플랫폼을 설치하여 운영 중이다. 그러나 문제는 이러한 하부구조와 능력을 갖추지 못한 많은 개도국이 존재하며, 기술, 정치, 사회 측면의 걸림돌 때문에 이러한 플랫폼이 제약을 받고 있다는 사실이다. 이러한 제약을 극복하려면 데이터와 정보의 품질과 접근성 및 투명성을 증진해야 하고 정책 입안자와 민간부문이 공조해야 한다.

끝으로, 이 보고서는 과학에 기반을 둔 평가와 증거 중심의 정책 입안을 위해 국제 연구사회(research community)가 함께 모여 ‘국제 식량과 영양 및 농업 패널(Panel on Food, Nutrition, and Agriculture)’을 설립할 것을 제안하고 있다. 이 패널에는 NGO나 식품산업 대표들을 배제한 채 국제 과학사회만 참여하는 것으로 제한함으로써, 패널이 정치적인 로비나 특별한 이해관계를 떠나 오직 과학에 근거한 평가를 수행하도록 해야 한다는 것이다. 투명한 평가 과정과 엄격한 검증 절차를 통해 그 연구결과를 법제화하고 세계에 영향을 미칠 수 있는 공유된 성과를 도출하는 게 이 패널의 목적이다.

14) (<http://www.godan.info>)

15) (<http://bigdata.cgiar.org>)

참고문헌

- 임송수. 2018. 제11차 WTO 각료회의 결과와 그 시사점. 한국농촌경제연구원, 세계농업 제210호, 2018년 2월. (<https://goo.gl/sGXmtS>) 검색일: 2018.03.25.
- _____. 2017. 식량안보와 영양안보의 관계와 추이. 한국농촌경제연구원, 세계농업 제208호, 2017년 12월. (<https://goo.gl/bYUjLh>) 검색일: 2018.03.25.
- African Union. 2014. Malabo Declaration on Accelerated Agricultural Growth and Transformation for Shared Prosperity and Improved Livelihoods. Assembly/AU/Decl.1(XXIII). (<https://goo.gl/YUzP6a>) 검색일: 2018.03.27.
- BBC. 2018. Brexit: All You Need to Know about the UK Leaving the EU. March 26, 2018. (<https://goo.gl/UPsdMg>) 검색일: 2018.03.25.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2017. The State of Food Security and Nutrition in the World 2017. Rome, FAO. (<http://www.fao.org/3/a-I7695e.pdf>) 검색일: 2018.03.27.
- FAO and WHO. 2015. Second International Conference on Nutrition: Report of the Joint FAO/WHO Secretariat on the Conference. Rome. (<https://goo.gl/rbUWjA>) 검색일: 2018.03.26.
- Glauber, J. 2015. Agricultural Insurance and the World Trade Organization. IFPRI Discussion Paper 1473. (<https://goo.gl/gEfCiT>) 검색일: 2018.03.23.
- International Food Policy Research Institute[IFPRI]. 2018. 2018 Global Food Policy Report. Washington, DC: International Food Policy Research Institute. (<https://doi.org/10.2499/9780896292970>) 검색일: 2018.03.26.
- OECD. 2017. Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2017. Paris. (<https://goo.gl/VQMiJj>) 검색일: 2018.03.23.
- Tan, X., Liu, X. and Shao, H. 2017. "Healthy China 2030: A Vision for Health Care." Value in Health Regional Issues 12C: 112-114.
- World Inequality Lab. 2018. 2018 World Inequality Report. (<http://wir2018.wid.world>) 검색일: 2018.03.22.
- Zulauf, C., Schnitkey, G., Coppess, J. and Paulson, N. 2018. U.S. Field Crop Income-Return to Normalcy. Farmdoc Daily (8):50. Department of Agricultural and Consumer Economics, University of Illinois at Urbana-Champaign, March 21, 2018. (<http://farmdocdaily.illinois.edu/2018/03/us-field-crop-income-return-to-normalcy.html>) 검색일: 2018.03.26.