

해외곡물 조달 체계 구축 사례와 국내 논의 동향

김 한 호*

1. 서론

2022년 3월 유엔 식량농업기구(FAO)의 세계식량가격지수가 역대 최고치인 159.7로 치달아 세계를 당혹케 했다. 코로나19 여파에 러시아-우크라이나 전쟁이 겹치면서 발생한 식량·식자재의 국제공급망 기능 경색이 주원인이었다. 2023년 10월 현재 가격지수가 120.6으로 다소 진정되었으나 이는 세계 주요 식량 수입국에 식량안보 바람을 불게 했던 2008년에서 2014년 기간의 지수에 거의 육박하는 수준이었다. 공급망 경색에 더해 세계 곳곳에서 기상 이변이 나타나는 등 국제 식량 시장의 불안정은 이제 상시변수가 되었다. 한국은 대표적 식량 수입국으로서 다른 어떤 나라보다 이런 상황을 우려하며 식량안보에 관한 관심이 높다.

동북아시아에 위치한 한국, 일본, 중국은 인구에 비해 좁은 농경지 등 자연 자원 여건으로 늘 국가 차원에서 식량안보를 강조하는 대표적 국가이다. 이 가운데 일본은 2차대전 이후 고도 경제성장에 따라 육류소비가 급증했다. 그에 대응하기 위한 사료곡물 중심의 곡물 수급 안정을 위해 정부 차원의 발 빠른 제도적 정비를 수행했다. 이러한 정부의 제도적 정비는 민간 기업에게는 해외 곡물 조달 사업 진출에 긍정적 환경조성으로 연결되어, 1960년대에서 1980년대를 거치면서 일본 농협(전농)을 중심으로 하는 상당한 정도의 민간기업이 국제 곡물 시장 진출에 성공했다. 중국 역시 1970년대 말 개혁·개방과 2000년대 초 세계무역기구(WTO) 가입 등을 지나면서 고도성장을 경험한다. 이에 따라 국내 농업자원의 산업용 전환 등으로 곡물의 국제시장 의존도는 급증한다. 이러한 때 2008년~2014년 기간의 국제 곡물 시장 불안정은 국가 차원에서의 국제 곡물 조달 체계 구축에 집중하도록 했다. 그 결과 지금은 국영기업 COFCO가 중심이 되어 세계적 규모의 곡물 조달 능력을 갖추

* 서울대학교 농업경제사회학부 교수(hanho@snu.ac.kr)

본 원고는 ㈜포스코경영연구원의 지원으로 수행한 연구과제를 정리한 결과임.

게 되었다.

한국도 1968년 정부 주도로 남미를 중심으로 농지를 매입하고, 농업이민을 통한 대규모 해외 농장개발 사업을 시도했다. 그러나 불리한 자연 여건, 부적합한 이민자 선발 등으로 현지 이탈 문제가 발생하여 사업이 실패로 돌아갔다. 이후 개인과 민간단체의 해외농업개발 사업 참여도 이어졌지만, 초기의 정부 주도 그리고 일부 민간의 시도는 거의 성과를 내지 못하였다. 1990년대에 들어서 정부의 해외투자 제한 조치 완화와 농산물 수입 자유화가 확대되자 일부 민간기업 중심으로 해외농업개발이 다시 활기를 띠는 듯했지만, 뚜렷한 성공사례를 만들지는 못했다. 그러던 중 2008~2014년 세계적 곡물 가격 파동 기간 중인 2011년 한국농수산물유통공사(aT)와 민간기업이 컨소시엄을 형성하여 미국에서 유통·물류·무역사업 중심의 곡물 조달시스템 구축을 시도하기도 했다. 그러나 예산, 전문인력, 진입 시기 등의 여러 문제와 난관에 부딪혀 중도에 포기하고 말았다.

앞에서 말했듯이 국가 차원에서 식량안보를 강조하는 동북아시아 3국(한국, 일본, 중국) 가운데 한국이 국제 곡물 조달 능력을 갖추는데 가장 뒤처지고 있다. 그러나 한국 식량안보의 엄연한 현실적 과제를 고려할 때 국제 곡물 조달 능력 확충은 포기할 수 없는 과제이다. 따라서 일본과 중국의 일정 수준 성공에서 시사점을 찾고 이를 한국의 전략마련에 참고할 필요가 있다. 이에 본 고에서는 특히 일본 전농(全農, Zen-Noh)의 ZGC(Zen-Noh Grain Corporation), 중국 COFCO International 사례를 분석하여 한국이 앞으로 고려해야 할 시사점을 찾고자 한다.

2. 중국 사례

2.1. 중국의 정부 주도형 해외농업개발 전략

COFCO International뿐만 아니라 중국의 전반적 해외농업개발 동기는 정부의 정책 목적과 밀접하다. 식량안보는 중국 정부의 지속적 과제다. 1990년대 중국 정부는 식량안보 백서 등을 통해 주곡 자급률 95% 달성을 줄곧 강조했다. 2001년 세계무역기구(WTO) 가입 이후 농산물 수입 급증과 더불어 정부 관심은 식량안보를 위한 수입 전략에 두게 된다. 그러던 중국 정부는 2006년 과감하게 해외농업개발 방향으로 정책을 전환한다.

이렇게 2006년 이래 지속적으로 당과 정부는 각종 문건, 결정 등을 통해 농업 부문의 해외투자를 통한 해외 조달 능력 확충에 집중한다(표1 참조). 농업의 대외 진출 확대는 2013년 일대일로(一帶: 실크로드 경제벨트, 一路: 해상 실크로드 길) 전략 발표로 가속화된다. 농업 해외진출을 일대일로(一帶一路) 6대 중점 분야로 지정한 것이다. 2014년에 다시 '중앙 1호 문건(中央一号文件)'에서 해외농업진출을 가속하고, 식량, 면화, 유지작물 등 품목에 대해 국제경쟁력 있는 대형 기업을 육성하도록 요구했다. 또한, 해외, 특히 주변국과 상호이익이 되는 농업 생산 및 수출입 부문에서의 협력을 지원하고, 농산물 무역 및 농업의 해외투자 지원을 위한 금융상품과 금융방식을 적극적으로 혁신하도록 요구했다. 여기서 국제경쟁력 있는 대형 기업 육성 주문은 뒤에서 보게 될 COFCO International을 통한 중국의 국제 곡물 유통분야 진출로 연결된 것으로 판단된다.

2017년에는 국가발전과 개혁위원회, 상무부, 인민은행, 외교부가 공동으로 '해외투자 방향의 진일보를 유도하고 규범화하기 위한 지도의견에 관한 통지(关于进一步引导和规范境外投资方向指导意见的通知)'를 발표하였으며, '일대일로' 건설 및 농업 분야 대외합작 장려를 요구했다. 여기서는 농업 해외 진출에 인민은행을 통한 국가 차원의 금융지원이 이루어진 것을 확인할 수 있다. 이렇게 중국의 해외 농업 진출 및 농식품 조달 전략은 국가의 전반적 주도와 정책 지원이 바탕을 이루고, 특히 국가 금융지원까지 동원된 범정부적 사업으로 판단된다.

〈표 1〉 중국의 해외농업투자 관련 정책

연도	관련 문건
2006	중국 상무부, 재정부, 농업농촌부에서 "농업의 해외투자전략 실시 가속화에 관한 몇 가지 의견(中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定)"을 제정하여 발표함.
2007	중국 공산당과 국무원에서 발표하는 "중앙 1호 문건(中央一号文件)"에 처음으로 해외농업진출에 대한 내용을 기재함.
2008	중국 공산당 제17기 중앙위원회 제3차 전체회의에서 "농촌의 개혁발전 추진을 위한 몇 가지 중대한 문제에 대한 결정(中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定)"을 발표하였으며, 국가식량안보를 보장하고 농업 대외개방 확대에 대해 강조함.
2010	"중앙 1호 문건(中央一号文件)"에서 국제농업과학기술과 농업개발협력을 가속화하기 위한 장려정책을 제정하고, 조건을 갖춘 기업의 해외투자를 지원한다는 내용을 명기함.
2012	"국가 식량증산, 농민소득 증대 지원정책(国家支持粮食增产农民增收的措施)"을 통해 농업분야 대외개방을 확대할 것을 제시함.
2013	2013년에 제시된 "일대일로" 전략은 인프라·무역·금융·문화 교류 등 방면에서 아시아·아프리카·유럽을 잇는 중국 해외투자 관련 주요 전략임.
2014	"중앙 1호 문건(中央一号文件)"에서 해외농업진출을 가속화하고, 식량, 면화, 유지작물 등 품목에 대해 국제경쟁력 있는 대형 기업을 육성하도록 요구함. 또한 해외, 특히 주변국가와 상호이익이 되는 농업 생산 및 수출입 부문에서의 협력을 지원하고, 농산물 무역 및 농업의 해외투자 지원을 위한 금융상품과 금융방식을 적극 혁신하도록 요구함.

연도	관련 문건
2016	“중앙 1호 문건(中央一号文件)”에서 제13차 5개년 계획기간(2016-2020)의 농업 분야 대외협력에 대해 새로운 요구를 제시함. 즉 국제·국내 두 시장, 두 자원을 활용하여 농업 분야 대외개방 전략을 개선하고, “일대일로” 주변 국가 및 지역과의 농업 투자, 무역, 과학 및 동식물 검역 관련 협력을 강화할 것을 요구함.
2017	국가발전과개혁위원회, 상무부, 인민은행, 외교부는 “해외투자방향을 진일보 유도하고 규범화하기 위한 지도의 견에 관한 통지(关于进一步引导和规范境外投资方向指导意见的通知)”를 발표하였으며, “일대일로” 건설 및 농업 분야 대외협력에 대해 장려할 것을 요구함.
2019	“중국공산당 중앙위원회·국무원, 농업·농촌 우선 발전 및 ‘삼농’업무 이행에 관한 의견(中共中央、国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见)”에서 주요 농산물에 대한 보장 전략을 강조함. 즉 해외농업진출 및 지원에 대해 가속화하고, “일대일로” 농업 국제협력을 강화하며, 다국적 농업 기업을 육성하고, 농업 분야 대외협력 수준을 제고하도록 요구함.

자료: 중국 상무부, 중국 농업농촌부, 중국중앙인민정부, 중국국가데이터센터 등에서 입수한 자료를 정리

2.2 COFCO International 사례

증량그룹(中粮集团, COFCO)은 중국 중앙정부 직속의 대형 국유기업이다. 따라서 앞에서 언급한 것처럼 중국의 국제 곡물 사업은 명백한 정부 주도형 국제 곡물 조달시스템구축으로 볼 수 있다. COFCO는 국무원 산하 ‘국유자산관리위원회’가 관리 감독하는 정부 출자 증량기업으로 설명된다. 아울러 조직도를 보면, 공산당조직인 당조(党组)가 있으며, 그룹 경영자들은 당원 신분을 보유하고 있다. 이렇게 공산당-중앙정부가 주도한 명백한 국가 주도형 국제 곡물 및 농식품 조달시스템이다.

증량그룹 산하 기업 가운데 국제 곡물 조달 역할을 담당하는 ‘COFCO International’은 2014년 당시 준 메이저인 Noble Agri 및 Nidera 지분을 인수하면서 출발하였다. 현재 글로벌 곡물 생산지와 판매지 간의 완벽한 물류 시스템을 구축함으로써 콩, 옥수수, 밀, 보리, 설탕 등 농산물의 수집, 저장, 가공, 수출, 물류, 판매, 유통을 통합하는 공급망을 구축했다고 평가받는다.

〈표 2〉 중국 COFCO의 주요 진출 과정

2014년 9월, COFCO International 설립, Noble Agri 지분 51% 인수
2014년 10월, Nidera 지분 51% 인수
2016년 3월, Noble Agri 나머지 지분 49% 인수, COFCO Agri로 변경
2017년 2월, Nidera 나머지 지분 49% 인수
2017년 4월, COFCO International의 새로운 통합구조 형성
2017년 11월, 비핵심 사업인 Nidera Seeds 사업 매각
2018년 3월, 새로운 경영구조 발표
2018년 4월, 제네바로 본사 이전
2019년 7월, 중국 최초 지속가능성 대출금 23억 달러 조달
2022년 3월, 브라질 산토스항의 곡물 전용 터미널 STS11에 대한 25년 사용권 획득 (2026년까지 Capa.를 1,400만 톤으로 확대 예정)

자료: COFCO International (www.cofcointernational.com)

구체적으로 보면 글로벌 공급망과 중국의 국내 실수요를 결합한 독특한 비즈니스 모델을 창출하였다. 주로 미국, 브라질, 아르헨티나, 흑해로부터 조달한 물량을 중국뿐만 아니라, 평상시에는 동남아, 유럽, 중동 등 50여 개 국가에 공급하고 있다. 또한 브라질 산토스, 아르헨티나 로사리오, 미국 세인트루이스, 우크라이나 니콜라예프, 루마니아 콘스탄타 등 글로벌 곡물 수출 및 내륙 물류 거점에 환적 기지를 보유하고 있으며, 특히 국제 곡물 조달에서 가장 중요한 자산이라고 할 수 있는 항만 엘리베이터를 현재 18곳에 구축하고 있다. 2022년 기준, COFCO International의 영업이익은 533억 달러에 달하고 있으며, 회전물량 1억 2,700만 톤, 해운 능력 3,200만 톤, 내륙 저장능력 220만 톤, 가공 능력 2,800만 톤을 기록했다.

〈그림 1〉 COFCO International의 글로벌 공급망



자료: MERICS(www.merics.org)

2.3. 중국 사례의 시사점

중국 사례가 주는 여러 가지 교훈 가운데 가장 중요한 사실은 중국 자체 시장의 대규모 곡물 구매력이다. 2022년 기준 중국의 식량 작물 수입량은 1억 4,687.2만 톤에 이른다. 구체적으로 보면 대두 9,108.1만 톤, 옥수수 2,062만 톤, 밀 980만 톤, 보리 538만 톤, 수수 1,014만 톤을 각각 기록한다. COFCO International과 같은 해외 진출기업이 비교적 단기간에 국제 규모의 곡물 및 농식품 기업으로 성장할 수 있었던 것은 무엇보다 자국 시장의 강한 실수요자 기능이 뒷받침되었기 때문이다. 이는 뒤에서 보게 될 일본 전농(全農, Zen-Noh)의 ZGC(Zen-Noh Grain Corporation) 성장과 같은 배경을 보여준다. 자국의 실수요자와 연계된 안정적 구매력 뒷받침은 해외 진출기업의 정착과 성장에 결정적 요인이라는 사실을 보여준다.

다음으로 주는 시사점은 식량안보 목적의 해외농업개발 사업에 범부처 및 국영 금융기관까지 동원되는 협력체제를 구축했다는 점이다. 해외농업개발 및 곡물 조달 사업은 고도의 자본 장치와 물류·유통망 구축이 요구되는 사업이다. 따라서 안정적 금융과 광범위한 조직의 협력체제는 합당한 접근이라고 본다. 그러나 이러한 방식은 경우에 따라 진출 대상국으로부터 많은 반발을 불러올 원인이 될 수 있다. 그러나 대상국에 대한 사전적, 지속적, 충분한 협력체제를 구축하는 데에는 범부처적 접근이 큰 도움이 되어 추후 농업개발 혹은 곡물 조달 관련 사업의 성공 가능성을 높일 수 있을 것으로 판단된다.

마지막으로 일대일로와 같은 국가 차원의 글로벌 전략에 해외농업개발을 우선 사업으로 포함한 사실은 주목할 만하다. 이는 지역, 품목, 대상 사업의 다양화를 가능하게 한다. 또한, 식량안보 수단을 광대하게 넓힘으로 위기 때는 신속적 대응능력을 높일 수 있다는 점에서 긍정적이다.

3. 일본 사례

3.1. 일본의 정부 협력형 사료곡물 수급 전략

일본은 제2차 대전 이후 1950년대 한국전쟁 등을 거치면서 고도 경제성장기를 맞는다. 이에 따른 육류 소비증가 등으로 사료곡물 수입 및 배합사료 수요 급증기(1960년~1980년)

를 경험한다. 이 기간 사료곡물 수입이 130만 6천 톤(1960년)에서 970만 1천 톤(1980년)으로 급격히 확대되었다. 이 가운데 미국으로부터 수입은 17만 5천 톤에서 947만 3천 톤으로 확대되어 미국 곡물 시장 의존도가 급증했다. 같은 시기 한국을 포함한 아시아 4 Tigers를 중심으로 육류소비 역시 급증했다. 이렇게 자국 및 주변국의 사료곡물 수요 급증에 대응해서 일본은 정부 차원에서 사료 원료 수급 안정 대책을 추진하였다.(표 3 참조)

〈표 3〉 일본의 정부주도 주요 사료원료 수급안정 대책

1947:제1차 축산진흥 5개년 계획
1950:축산진흥 10개년 계획
1952:사료수급 안정법
1953:배합 사료 승인 공장 제도, 사료안전성 및 품질개선에 관한 법률, 식량증산 5개년계획
1954:낙농진흥법, 1927년 보세공장제도부활=>사료원료 관세 감면, 美日잉여농산물 매입협정
1955:전농 사료과설치
1957:전농 사료부설치
1961:농업기본법(국내생산력낮은밀, 대두, 옥수수등 곡물이 선택적 확대대상품목에서 제외)
1961:계통농협 무역회사「(주)조합무역」설립 => 사료 등 생산자재 원료수입사업 강화
1963:계통농협축산·사료사업확대 5개년 계획 =>계통농협의 배합사료시장 점유율 확대
1970년대 전반:국제곡물가격 급등(이상기후, 소련 및 중동국가 수입급증, 오일쇼크)
1972년:전농(전국농업협동조합연합회)발족:전판련과 전구련합병
1976:(社)배합사료공급안정기구설립(농림수산성)=>사료곡물 비축, 보관, 매도; 배합사료가격안정기금

자료: 일본 참고문헌을 참고하여 필자가 정리

이렇게 강력한 정부의 사료곡물 조달 정책 추진 환경 아래 일본은 종합상사, 농협 등이 주축이 되어 미국을 중심으로 해외 곡물 사업에 진출한다(표4 참조). 그런데 대체로 종합상사는 미국 곡물 수출의 제1 항구 지역인 걸프지역을 피하고 서부 태평양 연안 지역으로 진출한다¹⁾. 이는 당시 걸프지역은 구미계 거대 곡물 메이저들이 선점한 곳으로 일본계 종합상사들은 이들과의 경쟁을 피했다는 분석이 일반적이다(内山智裕 외(2022)). 그런데 미국 시장에 가장 늦게 진출한 일본 전농만이 거의 유일하게 당시 메이저들이 중심을 이루며 경쟁을 펼치던 걸프 지역으로 진출한다. 이는 무엇보다도 자국내 탄탄한 계통 농협사료 회사를 배경으로 한 실수요 기반 경쟁력이 월등히 앞섰기 때문에 가능했던 것으로 평가된다(内山智裕 외(2022)).

1) 미쓰이물산은 1978년, 당시 대규모 곡물기업에서 퇴출을 결정한 Cook industry로부터 걸프만 루이지애나 뉴올리언즈 소재 한만엘리베이터(PE)를 인수했으나 1980년대 미국 곡물시장 불황기 때 건디지 못하고 매각 퇴출한다.

〈표 4〉 일본 민간기업과 농협의 국제 곡물시장 진출

○ 미쓰이물산(三井物産)

- 1961: CE인수(일리노이주):일본 반입용 된장-간장용 콩 계약재배.집하.수송
- 1969: 유나이티드 그레인(United Grain)사를 설립(워싱턴주), PE인수
- 1978: Cook industry로 부터 PE (루이지애나 뉴올리언즈)와 EV 7기 (중서부지역) 인수

○ 미쓰비시상사(三菱商事)

- 1971: 캘리포니아주, PE인수

○ 마루베니(丸紅)

- 1978: 오리건주, PE 인수

○ 전농

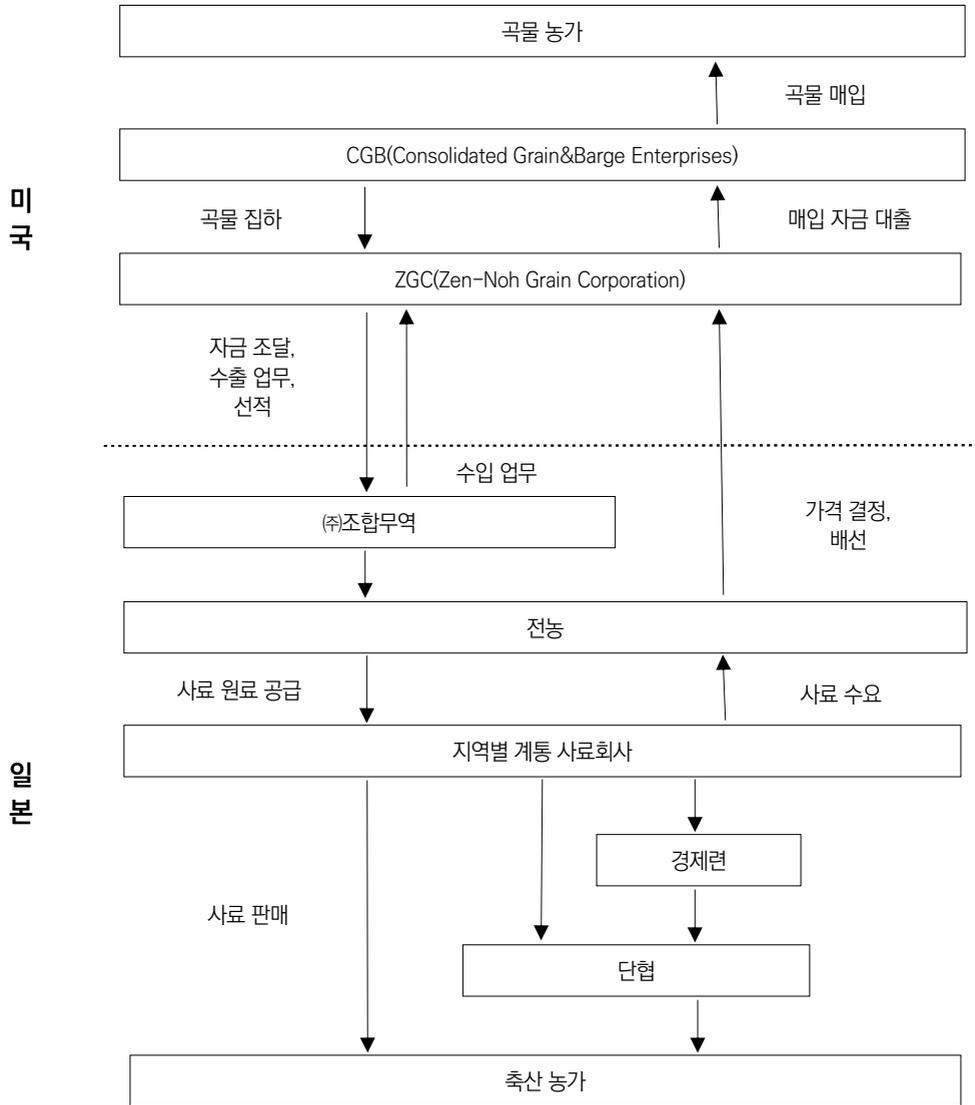
- 1961: 미국 사료곡물수입 시작(종합상사 이용), (주)조합무역 설립(중국, 아르헨티나 농협과 연간 수입협정 체결)
- 1968: 미국의 FEC 출범과 더불어 (주)조합무역과 미·일 무역 본격화
- 1979: ZGC 설립, 루이지애나에 PE 건설
- 1982: 루이지애나 PE가동

자료: 일본 참고문헌을 참고하여 필자가 정리

미국 시장 진출 초기 당시 실수요자 배경을 포함한 전농의 계통 조직간 기능 분담을 보면 다른 민간기업과 확연한 경쟁 우위적 구조를 보인다(그림2 참조). 미국에 진출한 ZGC는 일본 내 지역별 계통 사료 회사부터 축산 농가에 이르기까지 탄탄한 실수요 연결망을 구축하고 있었다. 이는 당시 특수법인 형태를 유지하던 전농이 정부의 다양한 입법 및 보호 조치에 따라 누릴 수 있던 일종의 혜택이었다. 이러한 혜택이 없는 일반 민간기업에 대해서 월등한 경쟁력을 보일 수 있었다.

1982년에는 미국전농출장소와 전농 자회사인 (주)조합무역 현지법인을 합병, (ZUC, Zen-Noh Unico America Corporation)을 설립해 ZGC의 곡물 집하자금 공급을 담당한다. 이는 당시 특수법인이던 일본 농협과 정부와의 법적 관계에서 볼 때 금융 동원에서도 상당한 협력 관계를 유추할 수 있다. 이는 앞에서 본 중국의 COFCO International과 유사한 사례이다. ZUC가 담당하던 곡물 업무, 자금 조달 업무는 2009년 2월부터 ZGC로 이관했다. 이는 ZGC가 2009년 무렵 현지화에 상당한 정도 성공했다는 것을 의미한다. 현재는 그림2에서 보는 것처럼 ZGC가 전농 지시에 따라 직접 시카고 곡물 거래소를 통해 곡물값을 결정하는 업무나 뉴욕 금융기관에서 자금 조달 등의 업무를 수행한다. 이렇게 국내 실수요자 연계 구축, 금융지원 체계 등에서 뒷받침받은 일본 전농의 ZGC가 가진 경쟁력은 1970년대 잠깐의 곡물 시장 호황기를 지나 미국을 덮친 1980년대 미국 곡물 시장 불황기에 더욱 힘을 발한다.

〈그림 2〉 전농 계통농협의 기능 분담



자료: 野口敬夫(2011)

3.2. ZGC 사례

3.2.1. 1970 및 1980년대 미국 곡물 시장 동향

1970년대는 미국 곡물 시장 역사상 대표적 호황기였다. 세계적 이상기후에 따른 구 소련과 중근동 석유 수출국의 대량 곡물 수입 등이 촉매가 되어, 미국 곡물 수출의 비약적 확대와 더불어 미국 곡물 유통 부문은 호황을 맞는다²⁾. 아울러 철도운송 환경이 'Single Car Service'에서 'Unit Train Service'로 전환하여 '규모 혜택'(Scale Merits)이 확대되었다. 따라서 이 시기 곡물 시장에는 대규모의 설비투자가 이루어지면서 곡물 거래단위의 대형화와 곡물 유통 경로 단축이 크게 진전된다. 기존의 산지엘리베이터(CE) ==> 터미널엘리베이터(TE) ==> 항만엘리베이터(PE)를 거쳐온 일반적 운송 경로가 준터미널엘리베이터(STE; Sub-Terminal Elevator)³⁾ ==> 항만엘리베이터(PE) 경로로 단축된다.

그러나 곧이어 1980년대 미국 곡물 시장 역사상 대표적 불황기가 잇따른다. 석유 불황에 따른 중동 산유국의 곡물 수입 약화, 당시 유럽공동체(EC)의 농산물 순수출국 전환, 레이건 행정부의 달러 강세 발생 등이 불황 초래의 요인이 되었다. 따라서 수출 감소⁴⁾와 1970년대에 이루어진 설비투자의 과잉 자본화 현상으로 엄청난 구조조정이 이루어진 때다. 무엇보다 대표적 수출시설인 항만엘리베이터(PE)를 정리·축소하는 경향이 뚜렷해졌다. 이는 수출 곡물 유통의 최종 창구가 소수화됨을 의미한다⁵⁾. 그런데 한 가지 특이한 사항은 당시 5대 메이저 (카길, 콘티넨털, 루이드레퓌스(LDC), 병기, ADM) 소유 PE 수는 증가했다. 이는 수출 곡물 유통사업의 대기업 집중화를 말한다⁶⁾.

이 시기 또 하나의 대표적 구조조정 방향은 메이저 중심 수출 곡물 유통의 수직통합 강화이다. 표5는 당시 수출 상위 5개 사의 1990년과 1980년도의 엘리베이터 보유현황을 나타낸 것인데, 1980년대를 통해 상위 기업일수록 내륙부의 유통단계를 포괄하고 있음을 알 수 있다. 1980년대 '농업 불황'에 따른 유통마진 하락이라는 상황 속에서 곡물 수출기업들은 유통의 일관 시스템화로 가능한 한 수출 곡물을 직접 집하·판매(박리다매 방식), 혹은 유통비용 절감으로 대응했다고 할 수 있다. 수출 곡물 유통에 있어서 내륙 유통단계와의 일관된

2) 수출량 추이를 보면, 18.3(1970년) ==> 31.6(1975년) ==> 48.8억 부셸(1970년 대비 2.7배)에 이른다.

3) 다수의 산지엘리베이터(CE)가 인수합병 등을 통해 종전 터미널엘리베이터에 준하는 규모로 대형화된 엘리베이터를 말한다.

4) 수출량 추이를 보면, 48.8(1980년) ==> 34(1985년) ==> 39억 부셸(1990년)로 나타났다.

5) 이 시기 전체 PE 수 추이를 보면, 71개소(1980년) ==> 58개소(1990년)로 축소된다.

6) 당시 5대 메이저 PE 수 추이를 보면, 32개소(1980년) ==> 40개소(1990년)로 확장되었다.

유통시스템의 유무와 우열이 수출기업 간 경쟁력 결정의 중요한 요인이 되었다고 판단한다.

〈표 5〉 수출곡물유통의 수직통합 강화

	기업명	추계수출량	년도	EV 보유수				총용량
				PE1	TE2	RE3	STE4	
1	카길	1,014,291	1990	21	23	17	0	404,800
		1,438,122	1980	13	8	0	0	147,953
2	콘티넨탈	541,181	1990	11	25	15	18	187,500
		550,230	1980	13	22	1	3	110,303
3	LDC	207,573	1990	3	5	8	1	54,000
		140,000	1980	3	2	1	3	25,480
4	빙기	170,060	1990	3	8	34	10	163,576
		396,364	1980	3	10	32	6	46,995
5	ADM	149,878	1990	2	36	15	21	122,945
		177,600	1980	0	1	0	0	6,500

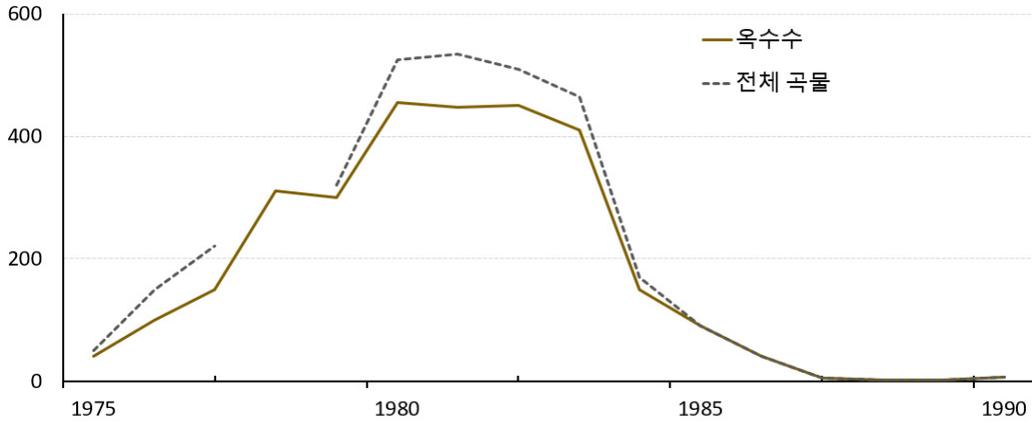
표주: 1) 항만엘리베이터
 2) 터미널엘리베이터
 3) 강변엘리베이터
 4) 준터미널엘리베이터

자료: 榎藤幸憲(1997), 『アメリカの穀物輸出と流通構造の再編 - 80年代日本資本の動向 -』에서 인용

한편 유통구조 개편 지표로 ‘콜 세션(Call Session)’ 거래량 추이를 참고한다. 콜 세션은 미주리주 세인트루이스에 있는 CIFNOLA(뉴올리언스 도착 곡물을 거래하는 시장)를 거래하는 미국 내 유일한 시장이었는데, 시카고 시장보다 몇 년 먼저 설립된 미국에서 가장 오래된 곡물 거래 시장이었다. 수집하는 단계에 있는 수확 전 곡물부터 이미 미시시피강을 따라 내려오는 바지(Barge) 곡물까지 거래하며 수출 시설과 내륙의 곡물 집하를 연결하는 시장이었다. 이 시장을 이용하여 유통시설을 소유하지 않은 업체도 수출업체로 판매할 수 있었는데, 이러한 시장이 존재함으로써 일본 자본도 초기에 미국 곡물 수출 부문에 쉽게 진입할 수 있었다. 그러나 곡물 유통의 일관 시스템화 및 내륙 운송 수단의 기업 내 집중이 진행되면서 콜 세션의 거래량은 급감하여 결국 시장을 성립시킬 수 없는 지점까지 유통의 일관 시스템화가 진행됐다.

그림3. 콜 세션(Call Sessions) 거래량 추이

단위: 백만 부셀



자료: 榎藤幸憲(1997)

3.2.2. ZGC의 미국에서 대응과 글로벌 성장

1970년대 미국 곡물 수출 부문에 본격적으로 진출한 일본 종합상사와 ZGC도 1980년대 불황에 따른 유통구조 개편의 소용돌이에 휘말리게 된다. 1983년 시점에서 일본 자본이 직간접 소유한 엘리베이터는 다음과 같다.

표6. 일본계 자본의 엘리베이터 보유 현황(1983년 현재)

기업	엘리베이터 보유 수		
	항만엘리베이터(PE)	강변엘리베이터(RE)	산지엘리베이터(CE)
미쓰이물산	3	7	8
마루베니	1	1	2
미쓰비시상사	1	0	6
ZGC	1	0	0

자료: 榎藤幸憲(1997)

그러나 1980년대 농업 불황은 수출유통 후발주자인 일본 자본에 큰 타격을 주어, 종합상사는 1980년대를 거치면서 곡물 유통 분야에서 축소, 철수했다. 특히 미쓰이물산은 전농에 앞서 미국 곡물 수출의 대동맥인 걸프만 연안에 진출했지만, 1980년대 불황으로 1987년 철수하게 된다⁷⁾(榎藤幸憲(1997)).

1980년대 곡물 시장 불황기에 일본 전농 소유 ZGC만이 당시 미국 국내 주요 곡물 메이저와 같은 수직통합 강화 방향으로 생존을 위한 전략을 펼친다. 대표적 ZGC의 수직통합 사례는 1988년 이토추와 함께 CGB(Consolidated Grain and Barge Company)를 인수한 것이다. 다른 일본계 종합상사와 달리 이렇게 당시 메이저와 경쟁적 관계를 형성할 수 있었던 것에는 두 가지 이유를 든다. 첫째는 당시 전농은 일본 전국 55개소에 조합사료공장을 보유한 일본 최대의 사료곡물 수요자이다. ZGC는 후발주자이지만 일본 시장이라는 안정적인 실수요 시장을 확보하고 있어, 멕시코만 연안 비즈니스에서 다른 일본 종합상사들과는 대조적인 움직임이 보일 수 있었다(權藤幸憲(1997)). 둘째는 농림증금을 통한 안정적 자금 조달에 있었다(이정환 외(2012)).

〈표 7〉 ZGC와 CGB의 설립개요

	ZGC	CGB
설립·매수 시기	1979년 3월 설립	1988년 5월 매수
자본금	1억 5,000만 달러	4,000만 달러
주주	전농(82%); 조합무역(5%); 전농사일로(5%); 농림중앙금고(5%); 미국전농조합무역(3%)	ZGC(40%); 미국전농조합무역(10%); 이토추상사(32%); 이토추인터내셔널(18%)

자료: 이정환 외(2012)

이렇게 1980년대 미국 곡물 불황기를 이겨낸 ZGC는 이후 계속된 공격적 경영으로 글로벌 곡물 조달 능력을 키워갔다. 주요 곡물 생산국에서 현지 혹은 제3국 기업과 합작 및 지분참여 등의 방법으로 곡물 조달 능력을 키워 현재는 세계적 곡물 메이저로 자리를 잡았다(표8 참조).

7) 수출시설은 당시 루이드레퓌스(LDC)에게, 남부 5기의 CE는 CGB가 인수했다.

〈표 8〉 ZGC 현황

회사명	ZGC (Zen-Noh Grain Corporation)	CGB (Consolidated Grain & Barge)	ZHI (Zen-Noh Hay, Inc.)	ZGB (Zen-Noh Grain Brasil)	ALZ (ALZ Grãos)	GCC (GrainsConnect Canada)	FGT (Fraser Grain Terminal)	CZL (CZL LTD.)	ZAC (Zen-Noh ACA PTE Limited)
설립 연도	1979년 3월	1970년 1월 (1988년 5월 ZGC 인수)	1994년 8월	2015년 1월	2009년 (2017년 7월 ZGB 출자)	2015년 12월	2016년 9월 (2019년 7월 GCC 출자)	1997년 3월 (2012년 12월 AZL에서 CZL로 변경)	2011
자본금	134,407천 달러	35,771천 달러	5,676천 달러	87,689천 달러	73,614천 달러	60,000천 달러 (캐나다 달러)	105,000천 달러 (캐나다 달러)	30백만 엔 (일본 엔화)	-
주주구성	Zen-Noh 100%	Zen-Noh 50%, Itochu 50%	ZGC 100%	ZGC 100%	ZGB 33.33%, Amaggi 33.33%, LDC 33.33%	ZGC 50%, GrainCorp 50%	GCC 50%, P&H 50%	CHS Inc. 51%, Zen-Noh 49%	ZGC 80%, ACA 20%
본사	미국 루이지애나 주 커빙턴	미국 루이지애나 주 커빙턴	미국 워싱턴주 파스코	브라질 상파울루	브라질 토칸칭스	캐나다 캘거리	캐나다 밴쿠버	일본 도쿄	싱가포르
사업 내용	곡물 수출, 수출 엘리베이터 운영 등	곡물 집하·판매, 대두 착유, 항만·리버 물류 서비스 제공, 농업 금융 서비스 제공 등	사료용 헤이큐브, 건조 등 매입, 보관, 수출, 판매 등	브라질 곡물 산업 정보 수집·분석	곡물 등 수출, 수출 엘리베이터 운영 등	곡물 등의 집하 판매 등	곡물 등 수출, 수출 엘리베이터 운영 등	곡물 수출입, 판매 및 구매 관련 사업	농업 관련 분야 사업 등

자료: 전농 내부자료

3.3. 일본 사례의 시사점

본 사례, 특히 일본 전농(全農, Zen-Noh)의 ZGC(Zen-Noh Grain Corporation) 성장이 보여준 시사점은 앞에서 본 중국 사례가 주는 시사점과 유사하다. ZGC는 일본계 다른 민간 기업에 비해 뒤늦게 미국 시장에 진출했다. 그렇지만 1980년대 미국 곡물 불황 시기에 다른 민간기업이 축소 후퇴 경영을 추진할 때 당시 세계적 곡물 메이저와 같은 방향으로 자본을 집중하고 유통 경로의 수직통합을 강화했다. 이렇게 과감한 공격적 대응이 가능했던 것은 무엇보다 자국 시장의 안정적 실수요가 뒷받침되었기 때문이다. 중국에서 보았던 것처럼 다시 한번 자국 내 실수요자와 연계된 안정적 구매력 뒷받침은 해외 농업 진출기업의 정착과 성장에 결정적 요인이라는 사실을 보여준다.

다음으로 주는 시사점 역시 중국과 같은 해석이 가능하다. 앞의 그림2(전농 계통농협의 기능 분담)에서처럼 식량안보 목적의 해외농업개발 사업에 전농의 전체 조직 특히 금융 기관까지 동원되는 협력체제를 구축했다는 점이다. 물론 범국가적 차원의 협력체제를 구축한 중국에 비해서는 상대적으로 약하지만, 일본의 협력체제도 주목할 만한 수준이다. 해외농업개발 및 곡물 조달 사업은 고도의 자본 장치와 물류·유통망 구축이 요구되는 사업이다. 따라서 안정적 금융과 광범위한 조직의 협력체제는 합당한 접근이라고 본다.

4. 국내(국제곡물 조달체계 구축) 관련 논의 현황

세계무역기구(WTO) 체제 아래에서 비시장경제지위(NMES; Non-Market Economy Status) 국가로 논란의 중심에 있는 중국의 국가 주도형 해외농업진출 전략은 쉽게 따를 방안이 될 수 없다. 그래서 정부의 정책적 협력을 배경으로 강력한 실수요와 금융, 그리고 관련 기능의 협력체제 구축을 통해 국제 곡물 조달 사업에서 어느 정도 성과를 보인 일본 전략은 참고할 만한 시사점을 가지고 있다. 현시점에서 한국의 경우 최대한 상업적 원리를 요구하는 WTO 원칙을 지키며 국제 곡물 사업 참여를 원하는 기업과 주체들에게 공정한 기회를 보장하는 국제 곡물 조달 체계 구축이 관건이다. 따라서 식량안보 관련 다양한 예산, 기능, 주체(민간, 공공)를 통합하는 식량안보 확보를 위한 플랫폼 구축을 검토할 필요가 있다.

플랫폼은 농식품 분야 전반적 가치사슬(영농·가공·유통·저장·수출)을 포괄하는 모든 단계에서 원하는 주체가 활용할 수 있도록 구축할 필요가 있다. 이때 플랫폼 참여 주체는 기회의 공정성과 상업적 경쟁 원리 확보 측면에서 국내와 해외의 민간, 공공, 국제기관까지 망라할 수 있을 것이다. 그리고 현재 분산된 각종 해외 농업 및 국제협력 관련 예산을 기금 혹은 합당한 형태로 통합한 금융 기능의 참여도 필요할 것이다. 아울러 상시로 농식품 조달을 해야 하는 사료·식품회사와 같은 실수요 업체의 참여도 중요하다.

해외농업진출을 원하는 기업은 자율적 판단에 따라 개별로, 혹은 스스로 만든 조직으로 플랫폼을 활용할 수 있도록 한다. 이렇게 자율적 판단을 바탕으로 플랫폼 활용 범위를 결정하고, 그 결정에 따라 해외 진출 사업 내용을 공유, 발굴할 수 있고, 경우에 따라 재원 지원을 통해 재정적 부담을 완화할 수 있으며, 공동 투자 등 동반관계를 형성할 수 있다는 점에서 해외 진출 기회의 확대를 기대할 수 있다. 필요에 따라 농업 부문 공적개발원조(ODA, Official Development Assistance) 사업도 활용할 수 있을 것이다.

구체적 논의는 현재 한국농어촌공사 'K-Agro'팀을 중심으로 진행되는 민·관·금융 등 다자간 해외농업개발 플랫폼 추진안을 참고해서 시작하면 좋을 듯하다. 예를 들어 한국농어촌공사와 공공기관, 민간기업, 다자 은행 등이 협업하여 해외농업투자 플랫폼을 만들고, 특수목적법인(SPC)을 설립해 플랫폼을 운영하는 방안이다. 플랫폼은 해외농업투자 관련 역량이 검증된 국내외의 민·관·금융 기관으로 구성되어야 한다.

기후변화와 부존 환경 여건을 고려할 때 한국의 식량안보 문제는 항구적 과제이다. 따라서 지금과 같은 해외 농업 진출을 통한 식량안보 논의는 지속될 것이다. 다소 현실적 실행에서 많은 제약이 있을 수 있는 플랫폼 계획일 수 있으나 장기적 안목을 가지고 추진할 필요가 있다고 판단한다. 새로운 국제통상환경 등을 고려하여 상업적 원칙에 근거한 식량안보 대책이 필요하다. 따라서 플랫폼은 상업적 원칙을 준수하며 추진해야 할 것이다. 현재 10여 개 공공, 민간기관이 플랫폼 안을 두고 의미 있는 논의를 진행 중이며, 동시에 해외 요청 등을 통해 사업 발굴을 병행 중이다. 이러한 시작을 긍정적으로 보며 장기적 관점에서 환경조성이 필요하다.

5. 결론

이 글에서 집중적으로 본 전략은 자연재해나 전쟁 등으로 곡물 조달이 일시적으로 어려울 때를 고려한 국제 농식품 조달시스템 구축과 깊이 연관된다. 국제 농식품 조달시스템 구축에서 일정 수준 앞섰다고 판단하는 일본, 중국 사례를 보았는데 두 나라 모두 유사한 시사점을 우리에게 준다. 무엇보다 정부의 정책적 뒷받침이 직간접적으로 작용하였는데, 가장 중요한 것은 국내 실수요 연계와 금융제공과 관련된다. 일본의 농협을 앞세운 전략에서 계통농협의 사료 공급 시스템 활용과 농협 내 자금조달 체계 구축은 우리에게 중요한 시사점을 준다. 중국의 거대한 국내 시장은 자연적인 실수요 역할을 수행하고, 국책은행을 통한 자금제공은 반복 설명할 필요가 없다.

그러나 이러한 일본과 중국의 경험은 변화한 WTO 국제통상 환경에서는 그대로 채택하기 어려운 전략일 수 있다. 본 고가 제시한 전략은 이러한 환경변화를 고려한 것으로 실수요, 금융을 망라한 관계되는 모든 국내외 공공, 민간 주체들에게 기회가 보장되는 플랫폼 구축안을 제안한 것이다. 이 안은 현재 초기적 수준에서 논의가 진행 중인데 장기적인 목표를 가지고 점진적으로 구축해 나갈 필요가 있다고 판단된다.

지금까지 한국과 유사한 식량안보 전략을 유지해 온 일본과 중국의 사례를 살펴보고 시사점을 도출하였다. 그리고 한국이 지금까지 겪은 시행착오를 기반으로 플랫폼 구축이라는 다소 장기적 과제를 제안했다. 식량안보는 무엇보다 국내 자원 활용방안이 우선이어야 한다. 해외전략은 어디까지나 보완적인 것일 수밖에 없다. 따라서 식량자급률 증진, 비축 등의 국내 식량 공급 능력 증진이 선행되어야 한다.

무엇보다 식량안보 정책 일관성 유지가 중요하다. 정책의 일관성 결여는 식량안보에 대한 국민의 경각심 약화를 부른다. 해외농업개발 정책을 시행하면서 대규모 간척지를 비농업 용도로 전환하여 국내 농업 생산기반 확충에 소홀했던 것은 정책 일관성 결여 사례다. 또한 주곡인 쌀을 생산 조정까지 하면서도 뚜렷한 수입 곡물 대체전략을 강력히 추진하지 못한 점, WTO 농업협정과 자유무역협정(FTA)에 따른 관세할당(TRQ, tariff-rate quota) 수입 정책에서 식량안보와 국내 농업보호라는, 상충하는 목표 사이에서 명확한 정책적 입장을 제시하지 못하고 있다는 점 등도 정책 일관성 결여 사례로 볼 수 있다. 딜레마 상황에서 칼로 자르는 것 같은 입장 정립은 어렵지만 적어도 식량안보 확보에 관한 정부의 정책 의지

를 국민이 인식할 수 있도록 일관되고 적절한 수준의 정책은 정립해야 한다.

이러한 확고한 국내 대책 기반의 일관성 있는 식량안보 대책위에 해외전략이 보완되어야 한다. 국내 농업자원 부존 여건상 농식품의 해외 조달은 불가피하기 때문이다. 그렇더라도 해외전략에 대한 상황별 종합 접근이 필요하다. 예를 들어 세계 곡물 수요가 공급을 초과하면서 해외 조달이 불가능해지는 극단 상황과 해외 조달은 가능하나 가격이 지속해서 상승하는 상황이 있을 수 있다. 이런 상황을 대비할 방법은 일정 수준의 국내 생산기반을 확충하는 것이다. 이를 위해서는 농업용지의 용도 전용은 위기 상황 발생 때 즉각 농업 생산으로 전환할 수 있도록 제한 관리해야 한다. 또 자연재해나 전쟁 등으로 곡물 조달이 일시적으로 어려울 때를 대비해서는 국제 곡물 조달시스템 구축이 요구된다. 아울러 순환적인 가격 불안정 상황을 대처하기 위해서는 국제 금융시장을 활용하여 위험을 관리해야 한다. 이처럼 국제곡물 수급 상황은 다양할 수 있어, 모든 상황을 동시에 대비하기는 어려운 일이지만, 다양한 측면에서 종합적으로 접근하는 안목과 전략이 필요하다.

참고문헌

- 김한호 외, 2022. 제4차 해외농업자원개발 5개년(2023~2027) 종합계획 수립 방향 연구. 서울대학교 산학협력단.
- 김한호. 2021. 중국과 일본의 해외농업개발 사례 및 시사점. 해외농업저널 제28호. 해외농업자원개발협회.
- 김한호. 2015. 2. 7. 중국, 세계 농업을 사들이다. 서울신문 열린세상 칼럼.
- 김한호. 2016. 3. 24. 중국 자본, 농업기업 신젠타 인수 성공할까?. 서울신문 열린세상 칼럼.
- 이정환 외. 2012. 국가곡물조달시스템을 이용한 주요곡물 비축방안. GS&J 인스티튜트. 중국대외직접투자통계공보 (각연도)
- USDA, Economic Research Service. 2018. China's Foreign Agriculture Investments. Economic Information Bulletin Number 192.
- 内山智裕.西嶋亜矢子. 2022. 日系商社による米国飼料穀物・油糧種子事業をめぐる戦略の動向. 東京農大農学集報, 67(1) .
- 八木浩平.西嶋亜矢子. 2014. 穀物事業における日本資本の海外展開. 農業市場研究・第23巻 第2号(通巻90号) .
- 野口敬夫. 2011. アメリカからの飼料穀物輸入と日本の配合飼料供給における系統農協の現状と課題, 農村研究 113号.
- 内山智裕. 2011. 北米における穀物集荷業者の動向と展望. 農業経営研究第49巻 第3号.
- 権藤幸憲. 1997. アメリカの穀物輸出と流通構造の再編:80年代日本資本の動向. 経済論究第98号. 九州大学大学院経済学会

참고사이트

- COFCO International (www.cofcointernational.com)
- ZGC (www.zgcusa.com)
- The Mercator Institute for China Studies (MERICS)(www.merics.org)