

식량안보와 한국: 과제와 전망

유호근 (청주대학교 교수)

냉전시기 안보(security)의 의미는, 각종 군사적 위협으로부터 개별 국가들의 안전을 지키기 위하여 군비 확충이나 국가 간 동맹과 협력 등을 도모하는 것으로 이해되었다. 말하자면 각국의 핵심적 국가이익(vital interest)에 대한 외부적 위협으로부터 주권국가가 그 안전을 보호하는 것으로 개념화되었다.

그러나 탈냉전 이후는 새로운 상황이 조성되었다. 자국의 안전을 도모하기 위해 국가 중심적 사고에 기반한 전통적 군사 부문과 관련된 쟁점으로부터 자연재해, 식량문제, 에너지 문제 등 다양한 비전통적인 이슈들이 새로운 위기를 야기하고 있다. 또한 다양한 행위자의 등장, 안보 대상 및 영역이 확대되면서 새로운 환경에 걸맞는 다양한 쟁점들이 안보담론을 구성하고 있다.

새로운 안보담론 중에서도 크게 주목 받는 영역이 바로 식량안보이다. 식량문제는 인간의 가장 기본적인 욕구와 관련된 문제이며, 생존권과 직결되는 문제이다. 치솟는 국제 식량가격, 심각한 기상이변, 식량확보의 문제 그리고 세계경제 위기의 지속 등이 최근의 문제로 부각되면서 식량문제는 주요한 안보 과제로 등장하였다.

식량안보는 인간의 생존과 불가분의 관계를 맺고 있는 문제인 만큼, 이와 같은 이슈가 적절히 다루어지지 않는다면 국가 간 관계의 새로운 갈등 및 분쟁으로 전화될 가능성이 매우 클 뿐만 아니라, 향후 개인·사회·국가 그리고 국제 사회의 심각한 불안정성을 야기할 수 있다. 이를테면 세계 안보 지형의 또 다른 변화의 요인으로 나타나고 있는 것이다.

본 연구에서는 새로운 안보담론으로서 식량안보에 대한 이해를 바탕으로 한국과의 연관성의 맥락에서 식량안보문제에 천착한다. 이를 위해서 우선, 식량의 가용성(availability), 접근성(accessibility), 이용가능성(affordability), 안전성(safety) 등을 식량안보를 구성하는 중요한 요인으로 이해하고, 구체적으로 식량안보의 제 측면을 공급, 수요, 배분(유통)의 차원에서 분석한다. 또한 식량안보에 대한 정책적 관심을 기울이고 있는 주요 국가들의 식량안보 대책 등을 검토하면서 한국에의 적용가능성을 탐색해본다. 즉, 고위정치의 영역과 저위정치의 영역이 중층적으로 작용하는 식량안보문제의 복합성을 인식하면서 한국의 식량안보문제에 초점을 맞추어 그 문제점을 심층 분석하고 이에 대한 정책적 함의를 살펴본다.

* JPI정책포럼 세미나(2012. 4. 27) 발표자료임.

목 차

1. 새로운 안보개념의 등장
 - 가. 새로운 안보환경의 도래
 - 나. 안보개념의 확장과 심화
2. 식량문제의 안보적 함의: 식량안보
 - 가. 식량안보의 의미
 - 나. 식량안보의 필요성: 식량 위기의 요인
3. 식량안보와 한국
 - 가. 공급의 측면
 - 나. 수요의 측면
 - 다. 배분의 측면
4. 주요국의 식량안보정책
 - 가. 일본의 식량안보정책
 - 나. 중국의 식량안보정책
 - 다. 영국의 식량안보정책
5. 정책적 함의와 전망
 - 가. 기본 방향
 - 나. 정책적 대응

1. 새로운 안보개념의 등장

가. 새로운 안보환경의 도래

- 냉전시기 동안 발전되어온 안보의 의미는, 각국의 핵심적 국가이익(vital interest)에 대한 외부적 위협으로부터 주권국가가 그 안전을 보호하는 것으로 개념화.
 - 즉, 핵무기와 같은 대량살상 무기 등의 군사적 위협으로부터 개별 국가들의 안전을 지키기 위하여 군비확충이나 국제적 동맹과 협력을 통해서 안보가 달성될 수 있다는 데 인식이 자리 잡고 있었음.
- 그러나 탈냉전 이후의 상황은 고위정치(high politics) 영역을 강조하는 군사안보 우선주의에서 경제문제 등 저위정치(low politics) 영역이 중요하게 부각되면서, 군사력 의존적인 안보개념에서 탈피하고 있음.
- 자국의 안전을 도모하기 위해 국가 중심적 사고에 기반한 전통적 군사 부문과 관련된 이슈로부터 자연재해, 기아문제, 경제적 불균형 등 다양한 이슈들이 새로운 위기를 불러일으키고 있음.
 - 또한 소위 글로벌리제이션의 확산과 함께 민족국가의 배타적 관할 영역이 축소되는 가운데 영토에 기반한 국가 단위를 초월하는 초국가적 행위자의 등장이 주목되고 있음.

나. 안보개념의 확장과 심화

- 월포스(Arnold Wolfers)는, “안보란 객관적으로는 획득된 가치에 대한 위협의 부재상태로서, 주관적으로는 그러한 가치가 공격을 받을 위협이 없는 상태”라고 개념화하였음.
 - 볼드윈(David Baldwin)은 이러한 월포스의 정의를 바탕으로 “인위적 위협과 비인위적(자연재해 등) 위협으로부터 인간의 제 가치를 보호하는 것을 안보”로 정의하였음.
- 안전보장에 대한 전통적인 개념은 국가에 대한 위협이 발생했을 때, 군사력을 어떻게 사용할지 여부에 초점을 두었음.
 - 두 차례 세계대전의 경험이나 냉전시기에 미국과 소련의 상호간의

- 위협에 대한 대응 등이 그 사례임.
- 냉전기간 동안 국가안보에 대한 군사적 위협은 모든 문제를 지배하는 이슈인 것으로 이해되었음.
- 그러나 탈냉전시대가 도래하면서 안보 개념은 월포스의 정의로부터 볼드윈의 정의로 이행되는 것으로 해석됨. 즉, 첫째, ‘과연 누구를 위한 안전보장인가?’에 대한 문제 제기가 이루어짐.
- 과거 전쟁은 통상적으로 국가를 주체로 하여 공격과 방어, 침략과 피침 등이 행해졌고 따라서 안전보장 논의의 핵심은 국가에 대한 위협을 바탕으로 하여 전개되었음.
 - 그런데, 이제 안전보장의 문제가 제기되었을 때 반드시 국가만이 그 주체로서 위협을 받는 존재로 여길 수는 없고, 개별적 존재로서의 인간에 대한 위협을 중요하게 다루어야 할 것임.
- 두 번째는 안전보장의 범주에 대한 문제제기가 이루어짐.
- 위협의 실체가 군사적인 것에서부터 비군사적인 것으로 전이됨. 실제로 냉전 이후, 식량, 에너지, 환경문제 등을 안전보장과 결부시킨 이른바 비전통안보(non-traditional security)의 영역이 주요한 안보문제로 부각되었음.
 - 이러한 사회·경제 안보의 중요성이나 시급성은 결코 군사안보에 못지않은 것으로 평가됨.
 - 비전통안보 이슈의 부상은 안보의 대상이 국가가 아니라 인간이 되어야 한다는 인식의 확산에도 영향을 받음.
- 탈냉전기 안보담론은 국가를 중심으로 하는 전통적인 국가안보로부터 탈피하여 국가의 안과 밖의 중층적 차원을 중심으로 안보논의가 확장 및 심화되고 있음.
- 즉, 국가라는 통치의 주체 차원에서 거론되는 안보논의가 사회집단이나 개인 차원으로 연장되었음.
- 특히 식량문제는 인간의 생존과 직결되는 문제인 만큼, 이와 같은 이슈가 적절히 다루어지지 않을 경우, 국가 간 관계의 새로운 갈등 및 분쟁 위협을 촉발할 가능성이 매우 크고, 동시에 개인·사회·국가 그리고 국제사회의 심각한 불안정성을 야기할 수 있음.
- 향후 세계 안보 지형의 또 다른 균열 및 변화의 요인으로 등장할 개연성이 높음.

탈냉전기 안보담론은 국가를 중심으로 하는 전통적인 국가안보로부터 탈피하여 국가의 안과 밖의 중층적 차원을 중심으로 안보논의가 확장 및 심화되고 있음

유엔개발계획(UNDP: United Nations Development Programme)의 인간개발보고서에서는 인간안보에 관한 7가지 영역을 제시하고 있는데, 그 중 식량안보는 국제적 그리고 국가 간 수준에서 식량의 가용성의 차원뿐만 아니라 식량생산에 필요한 자원의 분배와 식량 획득의 능력 등을 포괄하는 개념으로 이해

- 이렇게 보면 식량안보의 의미는 매우 중요하게 부각되고 있으며, 인간안보의 필수불가결한 영역으로 자리하게 되었음.

2. 식량문제의 안보적 함의: 식량안보

가. 식량안보의 의미

- 1994년 유엔개발계획(UNDP: United Nations Development Programme)의 인간개발보고서에서는 인간안보에 관한 7가지 영역을 제시하고 있는데, 그 중 식량안보는 국제적 그리고 국가 간 수준에서 식량의 가용성의 차원뿐만 아니라 식량생산에 필요한 자원의 분배와 식량 획득의 능력 등을 포괄하는 개념으로 이해.
 - 즉, 첫째, 이용 가능한 식량의 공급 측면은 소비수요를 충족하는데 충분한 식량공급을 얻을 수 있는 유효한 공급을 뜻함.
 - 둘째, 식량에 대한 접근기회의 충분성의 측면은 경제적으로 불안정한 시기에도 식량에 대한 물리적 접근성을 확보하는 것을 의미함.
 - 셋째, 신뢰성의 측면은 공급이 풍부하더라도 많은 사람들이 필요로 하는 식량을 생산 또는 구입할 자원이 결핍되어 기아에 빠질 수 있다는 것을 이해함.
- 국제식량기구(FAO: Food and Agricultural Organization)는 식량안보를 “활동적이고 건강한 삶을 영위하기 위하여 모든 사람들이 언제나 자신의 섭취욕구와 식품 기호를 만족시킬 수 있을 정도로 충분하고 안전하며 영양가 있는 식량을 물리적·사회적·경제적으로 얻을 수 있는 상태”로 정의함.
 - 식량의 가용성(availability), 접근성(accessibility), 이용가능성(affordability), 안전성(safety) 등이 식량안보의 중요한 요소이며, 따라서 식량안보에 대한 불안정성이 야기된다면 이 요인들 중 하나라도 충족되지 못한 상태라고 할 수 있음.

나. 식량안보의 필요성: 식량 위기의 요인

1) 공급의 측면

- 1990년대까지 세계 곡물의 수급 상황은 비교적 안정적인 양상을 보였으나, 2000년대에 들어서면서 세계 곡물 생산량이 소비량보다 많

은 시기도 있었으나 평균적으로 보면 소비량이 생산량을 상회하고, 곡물 재고량과 재고율이 1990년대보다 크게 감소해 곡물 부족시대로 전환되고 있음.¹⁾

- 2000년대 평균 세계 곡물 생산량은 22억 1,947만 톤으로서, 소비량 22억 2,620만 톤보다 약 700만 톤이 부족함.
- 곡물 재고량은 1990년대 평균 5억 3,532만 톤에서 2000년대 4억 8,467만 톤으로 약 5,100만 톤 감소함.
- 소비량 중 재고량이 차지하는 비중인 곡물 재고율도 1990년대 평균 28.0%에서 2000년대 21.8%로 크게 감소함.

○ 또한 2006년 하반기 이후 기상이변과 원유가격 상승 등 복합적인 원인들이 작용하여 주요 곡물 생산국들의 세계 곡물 재고량이 감소하게 되자 국제 곡물가격이 급등하였음.

- 이 같은 곡물가격 급등 추세는 2008년 상반기까지 계속 이어져 2년여 동안 ‘애그플레이션(Agflation)’²⁾ 현상이 나타났음.
- 2008년 하반기부터의 세계 경기 침체로 인하여 국제 곡물가격이 하락세로 돌아섰으며 2010년 상반기까지 안정적 추세를 보였음.
- 그러나 2010년 러시아와 카자흐스탄, 우크라이나는 폭염 및 가뭄으로 밀 생산량이 각각 32.8%, 43.1%, 19.3% 급감함. 이에 러시아와 우크라이나가 수출제한 조치를 취하면서 밀을 시작으로 옥수수와 콩 가격이 2008년 애그플레이션 수준까지 급등하였음. 2011년 9월 기준으로 밀, 옥수수, 콩의 국제가격은 2010년 6월보다 각각 100%, 94%, 41% 상승하였음.

2) 수요의 측면

○ 세계 인구증가율은 연평균 1.2%로 매년 9천만 명의 인구가 늘어나고 있어, 식량수요는 지속적으로 증가 추세임.

- FAO에 따르면 세계인구는 2050년 91억 명까지 증가가 예견되며 이에 필요한 식량소비량도 현재보다 70% 정도 증대될 것으로 전망되고 있음.

○ 또한 인구가 많고 급속한 경제성장률을 보이는 BRICs 국가(중국, 인도, 러시아, 브라질)들의 식생활 변화로 육류 소비가 크게 증가함에 따라 사료용으로 쓰이는 사료곡물 수요의 동반 증가현상을 초래함.

- 지난 10년 동안 육류소비량 증가가 가장 높았던 나라는 인도(97%), 러시아(46%), 중국(25%) 등으로 나타났으며 이에 따른 사료곡물 수

1990년대까지 세계 곡물의 수급 상황은 비교적 안정적인 양상을 보였으나, 2000년대에 들어서면서 평균적으로 보면 소비량이 생산량을 상회하고, 곡물 재고량과 재고율이 1990년대보다 크게 감소해 곡물 부족 시대로 전환되고 있음

한국은 꾸준히
경지면적과 농업인구가
감소하면서 주요
식량의 생산기반이
약화되어 국내생산을
기반으로 한 공급에는
한계가 있음

요량도 급증하였음.

- 화석연료 대체재로 부각되고 있는 바이오에너지 원료의 소비가 세계적으로 꾸준히 증가하면서 바이오에탄올 소비는 지속적으로 증대되고 있음.
 - 2011년 세계 바이오에탄올 소비량은 1,009억 리터로 2005년 대비 140.6% 증가함.
 - 특히 세계 최대 옥수수 생산국인 미국의 바이오에탄올 생산 장려정책은 주원료인 옥수수 수요를 급속히 확대시킴. 2005년과 2007년 바이오연료 의무사용정책(재생가능연료기준)³⁾이 도입되면서 바이오에탄올의 주원료인 옥수수 수요가 급증함.

3) 배분의 측면

- 세계 곡물시장의 구조는, 자국소비가 우선적인 곡물의 특성상 얇은 시장(thin market)으로서 생산량 대비 교역량이 10~12% 정도에 지나지 않고, 특정 곡물 생산국과 곡물 메이저들이 장악하고 있는 독과점 형태임.
 - 세계 곡물 수출은 미국, 캐나다 등 곡물생산 상위 5개국이 전 세계 생산량의 62%, 수출 상위 5개국이 전체 곡물교역량의 64.4%를 차지하고 있음.
 - 국제 곡물교역량의 80% 정도를 카길(Cargill), 에이디엠(ADM), 루이스 드레퓌스(LDC, Louis Dreyfus), 병기(Bunge) 등 4대 곡물 메이저가 지배함.
 - 따라서 특정 지역이나 국가에 기상이변이나 다른 요인 등으로 인하여 생산이 부족하게 될 경우에는 수입곡물에 대하여 높은 가격을 요구하는 경우가 발생함.⁴⁾

3. 식량안보와 한국

가. 공급의 측면

- 한국은 지난 40여 년의 기간 동안 경지면적과 농업인구가 함께 감소하면서 주요 식량의 생산기반이 약화되어 국내생산을 기반으로 한 공급에는 한계가 있음.
 - 산업화와 도시화가 진행되면서 경지와 재배면적이 줄어들⁵⁾은 물론

이고, 또한 농업인구⁶⁾가 급격히 감소하고, 고령화됨에 따라 쌀 이외 대부분 곡물들의 생산량이 감소함.

〈표 1〉 경지면적의 변화

구분	1970년	2009년	증감 비율
경지면적	2,298,000 ha	1,737,000 ha	-24%

출처: 농림수산식품부 편, 『농림수산식품 주요통계』, 2011.

〈표 2〉 주요곡물 생산량 변화

단위: 천 톤						
구분	쌀	맥류	콩	옥수수	기타	합계
1970	3,939	1,820	271	68	830	6,937
2009	4,844	167	133	77	398	5,471
증감	905	-1,653	-138	9	-432	-1,466
비율(%)	23.0	-90.1%	-50.9	13.2	-52.1	-21.1

출처: 농림수산식품부 편, 『농림수산식품 주요통계』, 2011.

곡물 소비는 인구증가율의 둔화와 곡물 섭취량의 감소 등으로 정체 혹은 감소하는 상황이나 곡물에 대한 수요는 증가하고 있음. 그 원인으로는 경제발전과 소득수준의 향상으로 인한 육류소비의 증가와 가축의 사료곡물에 대한 수요가 늘어난 것을 지적할 수 있음

나. 수요의 측면

- 곡물 소비는 인구증가율의 둔화와 곡물 섭취량의 감소 등으로 정체 혹은 감소하는 상황임.
 - 인구증가율은 60년대 약 2.25%에서, 80년대 1.50%, 2000년대에는 0.49%로 연평균 인구증가율은 감소추세를 보이고 있음.
- 곡물 수요 증가의 원인으로는 경제발전과 소득수준의 향상으로 인한 육류소비의 증가와 가축의 사료곡물에 대한 수요가 늘어난 것을 지적할 수 있음.
 - 사료곡물에 대한 의존도가 큰 돼지, 소, 닭 등의 육류소비가 빠르게 늘어나면서 곡물사료의 수요증가가 큰 폭으로 증대됨.
 - 1970년 584천 톤에 불과하던 곡물사료의 수요는 2009년에는 8,914천 톤으로 늘어나 약 15.3배의 신장세를 보이고 있음.

다. 배분의 측면

- 한국은 쌀(자급률 104.6%)을 제외한 여타 곡물은 대부분 수입에 의

한국은 쌀(자급률 104.6%)을 제외한 곡물자급률이 3.7%에 불과하며, 물량 기준으로 일본, 이집트, 멕시코에 이어 세계 4위의 곡물수입국임

존하고 있음.

- 즉, 쌀을 제외하면 곡물자급률이 3.7%에 불과하며, 특히 콩, 옥수수, 밀은 수요량의 90% 이상을 수입에 의존하고 있음.
- 또한 사료를 제외한 전체 곡물자급률은 54.9%에 불과하고, 사료를 포함한 곡물자급률은 더욱 낮아져 27%에 불과함.

〈표 3〉 주요 곡물의 자급률 및 수입의존도

구 분	단위: % (2010년)				
	곡물전체	쌀	콩	옥수수	밀
곡물자급률(사료 포함)	26.7	104.6	8.7	0.8	0.8
식량자급률(사료 제외)	54.9	104.6	31.7	3.8	1.7
수입의존도(수입량/수요량)	76.2	15.3	91.9	99.2	102.5

출처: 농림수산식품부, 『양정자료』, 2011.

- 이처럼 한국의 곡물자급률은 매우 낮은 상태이며, OECD 국가 중 가장 낮은 수준임.
- 그러나 일본을 제외한 주요 선진국들은 이미 오래전부터 식량을 자급해 오고 있음(곡물자급률 100% 이상).

〈표 4〉 곡물의 주요 수입국

국가	단위: 천 톤, % (2010년 기준)	
	수입량	수입 비중(세계전체 대비)
일본	25,367	9.1
이집트	16,187	5.8
멕시코	14,761	5.3
한국	13,289	4.8
사우디아라비아	12,155	4.4
이란	11,300	4.1
EU	9,876	3.6
브라질	8,556	3.1
인도네시아	7,835	2.8
알제리	7,743	2.8
기타 국가	150,290	54.2
세계 전체	277,359	100.0

출처: USDA, Foreign Agricultural Service(<http://www.fas.usda.gov/psdonline>)

- 한국은 콩을 제외하고 13,289천 톤의 곡물(2010년 기준)을 수입했음. 물량 기준으로 보면 일본, 이집트, 멕시코에 이어 세계 4위의 곡물수입국으로 평가됨(미국 농무부 통계).
- 또한 한국은 곡물 수입의 80% 이상을 미국, 호주, 브라질, 캐나다 등 주요 곡물 수출국에 의존하고 있기 때문에 이들 국가의 곡물 수급 변화에 매우 민감한 구조임.
 - 이들 국가에 기상재해가 발생하거나 자국의 곡물 공급에 차질이 발생하는 등으로 인하여 수출금지 조치가 취해질 경우, 구조적으로 그에 따른 식량위기 상황에 그대로 노출될 수밖에 없을 것임.
- 특히 한국은 4대 곡물 메이저에 대한 곡물수입 의존도(60~70%)가 높아 세계 곡물 공급 부족 시 가격위험에 노출됨.
 - 한국이 4대 곡물 메이저로부터 주요 곡물을 수입한 비중은 옥수수 61.8%, 밀 58.4%, 콩 65.8%에 달함(2008년 기준).

4. 주요국의 식량안보정책

가. 일본의 식량안보정책

- 일본은 우리나라와 함께 대표적인 식량수입국임. 식량안보는 공급측면에서 국내생산을 기본으로 하면서, 수입과 비축을 적절히 조합하여 활용한다는 원칙을 세우고 있음.
 - 구체적으로 식량안보를 위한 법적인 근거는 ‘식량·농업·농촌기본법(1999년)’에 있음. 이 법은 ‘농업의 지속적 발전’과 ‘농촌 진흥’을 통하여 ‘식량의 안정적인 공급’과 ‘다원적 기능’을 확보한다는 기조하에 자급률 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 정책을 규정하고 있음.
 - 또한 유사시에 대비하여 국가는 국민에게 최저한도의 식량확보가 필요하다고 인정될 때는 식량 증산, 유통 제한, 기타 필요한 대책을 강구하는 ‘유사시 식량안전보장 매뉴얼’을 작성해 두고 있음.
 - 일본 정부는 식량안보를 확보하기 위해 2007년 4월 농림수산성에 ‘식량안전보장과’를 설치하여 세계 식량 수급에 관한 정보 수집과 분석, 자급률 향상, 유사시 대책 등을 강화하고 있음.
- 일본의 식량안보는 우선 식량자급율의 목표달성을 위하여 식량공급

일본은 우리나라와 함께 대표적인 식량수입국임. 일본의 식량안보는 공급측면에서 국내생산을 기본으로 하면서, 수입과 비축을 적절히 조합하여 활용한다는 원칙을 세우고 있음

중국은 식량안보를 확보하기 위한 4가지 기본 방안을 가지고 있음. 첫째는 국내생산, 둘째는 비축, 셋째는 수입, 그리고 넷째는 수출규제임

력 제고, 수요에 상응한 생산, 농업과 식품산업의 연계, 소비자 대책 등의 조치를 강구하고 있음.

나. 중국의 식량안보정책

- 중국은 식량안보를 확보하기 위한 4가지 기본 방안을 가지고 있음. 첫째는 국내생산, 둘째는 비축, 셋째는 수입, 그리고 넷째는 수출규제임.
 - 첫째, 국내생산의 차원에서는 4대작물(쌀, 밀, 옥수수, 대두)의 자급률은 95%를 유지하고 있음. 또한 세계적인 식량위기에 대응하여 2020년 식량생산을 5억 4,000만 톤 이상으로 증산하여 자급률 95% 이상 유지를 목표로 설정한 ‘국가식량안보중장기계획’을 수립함.
 - 둘째, 비축의 차원에서는 ‘중앙비축식량관리조례’를 통해 비축대상을 3대 곡물(쌀, 밀, 옥수수)과 일부 대두와 식용유로 정하였음. 즉, 1년 소비량의 15%정도인 7,500만 톤으로 정함.
 - 셋째, 수입의 차원에서는 수입관세를 인하하여 수입확대를 도모함. 국제식량가격 상승과 관련하여 대두 수입을 늘리기 위해 2007년 10월부터 수입관세를 3%에서 1%로 하향 조정하였고, 이를 계속 연장 적용하고 있음.
 - 넷째, 수출규제의 차원에서는, 국내적으로 식량 물량 확보의 필요성이 있을 시에는 수출규제를 통하여 국내 소비충당에 우선하는 정책 노선임. 즉, 2007년 곡물 및 동 가공식품 등 84개 품목에 대하여 수출세 환급제도를 폐지하고, 수출 물량을 제한하는 수출할당 조치를 통해 식량의 공급확보와 가격안정을 도모함.

다. 영국의 식량안보정책

- 영국은 포괄적인 식품안보라는 개념을 적용함.
 - 과거의 식량안보가 국가의 곡물 수급 능력 중심의 제한된 개념이었으므로, 이를 확장하여 경제적·사회적·환경적으로 더욱 지속가능한 식품시스템을 확립하기 위하여 이러한 개념을 정립함.
 - 정부 부처도 2001년에 농수산식품부가 환경부와 통합되어 환경식품농림부(DEFRA: Department for Environment, Food and Rural Affairs)가 탄생하여, 식품안보를 소비자가 활동적이고 건강한 삶을 위해서 안전하고 영양가 있는 식품을 적절한 가격에 충분히 구입할 수 있는 상태라고 정의하고 있음.

- 영국은 2010년 ‘식품 2030’이라는 2030년까지의 미래 식량안보에 대한 기본 방침을 천명하였는데, 첫째, 더 많은 농산물을 생산할 것, 둘째, 농산물 생산이 지속가능할 것, 셋째, 농산물이 안전하다는 확신을 줄 것 등임.
 - 이를 위한 실천 방안으로서, 첫째, 소비자에게 더 많은 정보를 제공해주고, 지속가능한 방법으로 생산된 안전한 농산물을 구매할 수 있도록 해야 함. 둘째, 공급사슬을 유연하고 경쟁력 있게 만들어야 함. 셋째, 기후변화 해결을 위한 농식품 R&D 투자를 확대함. 넷째, 지속가능성 확보를 위한 지원책을 강구하여, 미래의 선도적인 산업으로 농업을 육성함. EU 공동농업정책(Common Agricultural Policy)을 통해 생산성 높은 농가에 대한 지원책의 확충 등을 제시함.
- 영국에서는 농촌과 가공업, 소매업, 환경문제 등을 아우르는 식품에 대한 개념이 재정립되었고, 식품의 범주에 농업이 포함된다는 인식을 심어줌.
 - 총량적인 공급 위주의 식량안보 개념에서 벗어나 생산, 소비, 영양, 안전, 환경, 그리고 자국 및 국제 식량안보 측면 등 식품과 관련된 경제적, 정치·사회적, 환경적 이슈들을 모두 포괄하는 것으로 식품 안보를 이해함.

5. 정책적 함의와 전망

가. 기본 방향

- 고위정치의 영역과 저위정치의 영역이 복합적으로 작용하는 식량안보문제는 세계 안보 지형의 또 다른 변화의 요인으로 나타나고 있음.
 - 식량의 생산, 배분 그리고 소비에 이르는 과정은 사회적, 경제적, 정치적, 국제적 문제와 연관되어 있으므로 식량안보는 다양한 원인과 다층적인 도전에 직면하고 있음. 따라서 이러한 식량안보를 저해하는 주요한 요인들 사이의 상호작용적 속성들을 이해하면서 그 해결책을 강구해야 할 것임.
- 이를 위해서는 개인의 영역, 국가적 영역 그리고 국제적 영역의 차원에서 식량안보문제에 대한 적절한 해결방안을 탐색해야 함.
 - 우선 개인의 영역에서는 사람들에게 안전하고 지속적인 삶을 보장

*고위정치의 영역과
저위정치의 영역이
복합적으로 작용하는
식량안보문제는
다층적인 도전에
직면하고 있음*

**한국은 세계 4위의
식량수입국이기 때문에
식량안보에 매우
취약한 구조를 보이고
있음. 곡물 가격의
급격한 앙등이나 식량
수출제한 등
자원민족주의가
확산되는 상황에서
식량주권을 외국에
의존할 수밖에 없기
때문에 '식량안보'의
중요성을 재인식
하여야 함**

해줘야 한다는 인간안보적 측면이 고려되어야 함.

- 국가적 영역에서는 식량의 가용성, 접근성 등을 이해하면서 좀 더 장기적 전망에 입각하여 부문별 관점에 치중하기 보다는 전체적인 (holistic) 입장⁷⁾에서 식량문제에 대응해야 함. 식량안보에 대한 전체적인 접근은 두 가지 측면을 고려해야 함.
 - 첫째, 보편성과 상호의존성을 인식한 인간안보 차원에서 성찰해야 함. 인간안보문제는 사후 처방보다는 사전 예방이 쉬운 해결방안임.
 - 둘째, 인간과 자연을 염두에 둔 지속가능성의 차원에서 살펴보아야 함. 지속가능한 발전을 담보하려면 경제적·환경적·정치적·사회적·기술적 시스템의 연계성(nexus)에 따른 검토가 중요함. 지속가능성에 대한 신중한 검토에 바탕을 두지 않은 해결책은 미봉책이 될 수밖에 없고, 미래에 커다란 인간안보의 불안 요인을 낳게 됨.
- 국제적 영역에서는 첫째, 세계농업기구(FAO), 세계은행(World Bank), 세계식량프로그램(World Food Program), 국제식품규격위원회(Codex Alimentarius Commission)와 같은 국제기구들과 협의를 통해 표준을 설정하는 등의 거버넌스 행위에 적극 참여해야 함. 또한 이들 기구들을 통해 새로운 식량과 농업 생산 시스템의 변화 추세에 관한 정보를 제공받음으로써 식량안보의 발전적 지향성에 기여할 수 있음. 둘째, 식량안보에 대한 취약성 극복을 위한 동아시아 혹은 글로벌한 차원의 새로운 협력 레짐의 구축을 모색함.

나. 정책적 대응

- 한국은, 쌀의 경우 주곡으로서 자급(자급률 104.6%)이 가능함. 그러나 콩·밀·옥수수 등 주요 곡물은 자급률이 3.7%에 불과하여 거의 수입에 전적으로 의존하고 있는 세계 4위의 식량수입국이기 때문에 식량안보에 매우 취약한 구조를 보이고 있음. 곡물 가격의 급격한 앙등이나 식량 수출제한 등 자원민족주의가 확산되는 상황에서 식량주권을 외국에 의존할 수밖에 없기 때문에 '식량안보'의 중요성을 재인식하여야 함.
 - 따라서 쌀의 지속적인 자급정책은 한국의 식량안보를 위한 필수 과제이며, 쌀을 제외한 다른 곡물의 자급률 향상 노력이 뒷받침되어야 함.
 - 경지면적이 감소하고 있어 곡물자급률을 크게 향상시키는 것은 한계가 있기 때문에, 한국의 자체 경로를 통해 해외에서 곡물을 안정

- 적으로 도입할 수 있는 시스템을 확고히 구축할 필요가 있음.
 - 또한 주요 곡물에 대해서는 소비량의 일정비율을 의무적으로 비축하는 제도 마련.
- 해외 농장을 확보해 곡물을 생산하는 ‘농장형’과 해외 곡물의 매입과 유통, 국내 도입을 담당하는 ‘유통형’ 방식을 통해 해외 곡물을 적극 확보할 필요가 있음.
 - 한국처럼 곡물자급률이 매우 낮은 일본(28%)의 경우는, 이미 70년대부터 해외곡물 확보에 본격적으로 나서 곡물수입량의 35% 정도를 자체 경로를 통해 조달하고 있음.
 - 한국은 2015년까지 연간 400만 톤(옥수수 250만 톤, 밀 100만 톤, 콩 50만 톤)의 곡물 확보를 목표로, 2011년부터 농수산물유통공사와 민간기업 합작으로 미국에서 해외곡물조달사업에 착수하고 있음.
- 식량 수입원의 다원화를 통한 수입구조 개선이 필요함.
 - 예컨대, 한국 국적의 곡물 메이저를 육성해 글로벌 곡물 메이저의 독과점화에 대응하고 가격변동 리스크를 경감시킴.
 - 일본의 경우처럼, 외국 곡물생산업체들과의 계약 재배, 선물(先物) 거래 등을 통해 안정적인 곡물 수입망을 확보하는 국제 대응력 강화정책 수립.
- 지속가능한 발전의 맥락에서 농업의 발전을 추구함.
 - 영국의 경우, 식량수급문제에 중점을 둔 식량안보에서 탈피하여 인간안보의 차원에서 지속가능성을 기조로 하는 전체적인 식품안보를 새로운 식량안보 전략으로 내세우고 있음.
 - 한국의 경우도 환경보전과 식량생산이라는 사회·경제적 목적을 달성하기 위하여 친환경 농업에 대한 지원정책을 강화함.
 - 친환경 재배 기술, 장비, 시설 등의 보급을 위한 제도적 장치를 마련하고 친환경 농업에 대한 인식을 제고하기 위한 지속적인 교육을 실시함.
- 국제적인 차원에서는, 2010년에 식량안보를 위한 지역수준의 국제협약체로서 만들어진 아세안+3 비상 쌀 비축제(APTERR: Asean Plus Three Emergency Rice Reserve)를 중심으로 아세안식량안보정보시스템(AFSIS: ASEAN Food Security Information System) 등 식량안보 이슈에 대한 국제적 공조체계의 구축에도 적극적으로 참여할 필요가

한국은 해외 농장을 확보해 곡물을 생산하는 ‘농장형’과 해외 곡물의 매입과 유통, 국내 도입을 담당하는 ‘유통형’ 방식을 통해 해외 곡물을 적극 확보할 필요가 있으며, 식량안보 이슈에 대한 국제적 공조체계의 구축에도 적극적으로 참여할 필요가 있음

있음.

- 특히 지난 4월 중순 제주에서 개최된 ‘제1차 한·중·일 농업장관 회의’는 식량안보에 대한 한국의 적극적 의지가 투영됨.
- 공동선언문에서는 “농업이 인간의 건강과 행복을 위한 식량 공급뿐 아니라 농토를 보전하고 생물 다양성을 보호하는 다원적 기능을 가지고 있는 핵심 산업임을 인식하였으며 3국 농업협력강화로 한중일의 지속적인 국가 성장에 기여”함을 표방함.

기획 및 감수: 이성우(제주평화연구원 연구위원)

편집: 이지영(제주평화연구원 연구원)

강지혜(제주평화연구원 인턴)

저자 약력

■ 유호근:

現 청주대학교 정치외교학과 교수. 한국외국어대학교 정치외교학과 대학원에서 정치학 박사 학위를 취득하였음. 한국국제정치학회 편집위원으로 활동 중. 저서로는 『지역통합의 국제정치경제(共)』 (2012), 『갈등과 통합의 국제정치(共)』 (2008), 논문으로는 「국제레짐의 변환: 아세안을 중심으로」 (2011) 등이 있음.

주석

- 1) USDA, *Foreign Agricultural Service* (<http://www.fas.usda.gov/psdonline>)
- 2) ‘agriculture’와 ‘inflation’을 합친 조어로서, 국제 곡물가격의 상승은 식품가격 전반의 상승에 파급효과를 미쳐 일반 물가도 동반 상승하는 현상을 의미함.
- 3) 2008년 미국 농업법과 에너지 정책법에 의거, 바이오연료 생산업체에 정부의 대출지급 보증(3.2억 달러)과 보조금(3억 달러) 등 총 10억 달러가 지원된 것도 옥수수 수요를 크게 증가시킨 요인으로 작용하였고, 더불어서 재생가능연료기준(RFS: Renewable Fuel Standard)은 자동차연료에 포함되는 바이오연료의 사용량을 2006년 40억 갤론에서 2012년 75억 갤론까지 확대하는 것을 의무화하고 있음.
- 4) 한국이 1980년 냉해 피해로 쌀을 수입할 때, 당시 시세의 2배 가격을 지불한 사례가 있음.
- 5) 필요한 곡물의 완전자급을 위해서는 지금보다 약 1.7배의 경지면적이 추가로 있어야 함.
- 6) 농가인구는 1970년 1,440만 명에서 2009년 310만 명으로 감소하였음. 거의 1/4 수준으로 줄었으며, 2009년 농가인구 중 20세 이상 농가인구는 270만 명인데, 그 중 60세 이상이 139만 명으로 50%를 상회하고 있음.
- 7) 식량안보 이슈는 다양한 원인과 다층적인 도전에 직면하고 있다. 식량의 재배, 생산, 분배(유통) 그리고 소비에 이르는 일련의 과정에서 환경적 문제를 비롯하여 사회적·경제적·정치적 문제 등과 연관된다. 따라서 식량안보에 대한 도전요인들의 복합적, 상호작용적인 속성을 염두에 두고 그 해결 방안을 모색해야 한다는 의미를 담고 있음. Bryan L. McDonald, *Food Security*. MA: Polity Press, 2010. 참조.

참고문헌

- 강선주. 2008. “세계 식량위기의 현황과 전망: 정치경제적 함의를 중심으로.” 『주요 국제문제분석』. 외교안보연구원.
- 김영섭 · 허용준. 2008. “농업 · 농촌의 올바른 이해.” 『CEO Focus』. 제190호. 농협경제연구소.
- 김윤식 · 김용택. 2011. 『최근 식량위기에 대한 단기 및 중장기 대응방안』. 한국농업경제학회.
- 김은정 · 남궁곤. 2009. “비전통적 안보담론의 문제점: 멕시코 바이오에너지법(2008) 제정과정에서 에너지-식량 안보의 갈등을 중심으로.” 『국제정치연구』. 제12집, 2호.
- 농림수산식품부. 2011. 『양정자료』.
- 농림수산식품부. 2011. 『농림수산식품 주요통계』.
- 농림수산식품부. 2011. 『해외 곡물자원 개발 · 확보 전략』.
- 농촌진흥청. 2011. 『RDA식량수급모델로 본 세계 식량문제와 우리의 대응 방안』. 농촌진흥청.
- 박재홍 외. 2011. “세계 곡물수급 불안과 식량안보.” 『CEO Focus』. 제279호. 농협경제연구소.
- 박환일 외. 2011. 『글로벌 식량위기시대의 신식량안보 전략』. 서울: 삼성경제연구소.
- 유호근. 2009. “안보논의의 확장: 일본의 사례를 통해본 경제안보.” 『일본연구』. 제41호.
- 이대섭 · 송주호 · 김정승. 2009. 『국제 곡물시장 분석과 수입방식 개선방안』. 한국농촌경제연구원.
- 이삼섭 · 안상돈 · 정준호. 2011. “해외곡물 자원 확보 동향과 시사점.” 『NHERI 리포트』. 제142호. 농협경제연구소.
- 이삼섭 · 정준호. 2011. “우리나라의 해외농업 개발 동향과 시사점.” 『NHERI 주간브리프』. 2011-27호. 농협경제연구소.
- 이신화. 2008. “비전통안보와 동북아지역협력.” 『한국정치학회보』. 제42집, 제2호.
- 전익수 외. 2011. “우리나라 식량안보지수에 대한 새로운 접근.” 『농업경제연구』. 제52권, 제2호.
- Kim, Dong-Yeob. 2011. “Toward a Regional Level of Food Security in East Asia,” *Korean Political Science Review*, Vol.45, No.3.
- Baldwin, David. 1997. “The Concept of Security,” *Review of International Studies* 23, 1 January.
- Baldwin, Katherine and Childs, Nathan. 2011. “Rice Outlook,” *Economic Research Service*. USDA.
- Cable, Vincent. 1995. “What Is International Economic Security?.” *International Affairs*, Vol.71, No.2.
- FAO. 2011. *The State of Food Insecurity in the World 2010*. Rome.
- Lieberman, P. 1996. “Trading with the Enemy: Security and Relative Economic Gains.” *International Security*, Vol.21, No.1.

- McDonald, Bryan L. 2010. *Food Security*. MA: Polity Press.
- USDA. 2011. *World Agricultural Supply and Demand Estimates*. WASDE-498.
- USDA. *Foreign Agricultural Service*(<http://www.fas.usda.gov/psdonline>)
- USDA. 2011. *USDA Agricultural Projections to 2020*.
- Walt, Stephen M. 1991. "The Renaissance of Security Studies." *International Studies Quarterly*, Vol.35, No.2.
- Wolfers, Arnold. 1952. "'National Security' as an Ambiguous Symbol," *The Political Science Quarterly*. Vol.23, No.1.

THE 7th JEJU FORUM
for Peace & Prosperity

JEJU FORUM for Peace & Prosperity 2012

"New Trends and the Future of Asia"

31 May - 2 June, 2012
Haevichi Hotel & Resort Jeju

제7회 평화와 번영을 위한 제주포럼

"새로운 트렌드와 아시아의 미래"

제7회 평화와 번영을 위한 제주포럼이 오는 2012년 5월 31일부터 6월 2일까지 3일간 제주평화연구원 주관으로 "새로운 트렌드와 아시아의 미래(New Trends and the Future of Asia)"라는 주제로 해비치 호텔 & 리조트 제주에서 개최됩니다.

2012년은 세계 주요국가 지도자들의 교체 시기로 글로벌 리더십의 대변화가 예상됩니다. 국제적으로 동아시아의 경제·정치적 위상이 향상되고 선도적 역할이 부상하는 가운데 아시아 내 신질서 구축에 대한 관심과 상호간 이해의 필요성이 더욱 커지고 있으며, 최근 국제금융위기 이후 세계각국의 경기후퇴 정도가 가시화됨에 따라 각국정부 및 금융산업계의 대응이 중요한 이슈로 등장하고 있으며, 위기극복을 위한 국제적 협력이 더욱 필요한 시점입니다.

제7회 평화와 번영을 위한 제주포럼은 아시아 지역 협력 증진 및 공동체 건설이라는 기본개념을 바탕으로 평화와 안보를 비롯하여 경제·환경·문화·여성·과학기술 등 다양한 분야 전문가들을 모시고 국제 정세와 아시아의 정치경제 동향을 분석 평가하여 새로운 국제적 동향과 아시아의 미래에 대해 조명해 보고자 합니다. 특히, 2012년은 한·중 수교 20주년이 되는 해로 양국간 교류가 더욱 활발해 질 것으로 예상됨에 따라 한·중 관계의 미래에 대한 심도 있는 논의의 장을 펼칠 예정입니다.

어느 때보다 큰 관심과 지원 속에 더 큰 성장을 위한 도약을 맞이하고 있는 제7회 평화와 번영을 위한 제주포럼에 동아시아의 미래를 고민하고 개척해나가는 여러분의 지속적인 관심과 적극적인 참여를 당부 드립니다.

제7회 평화와 번영을 위한 제주포럼

일시 : 2012년 5월 31일(목) ~ 6월 2일(토)

장소 : 해비치 호텔 & 리조트 제주

주제 : 새로운 트렌드와 아시아의 미래

주최 : 제주특별자치도 국제평화재단 동아시아재단 중앙일보 주관 : 제주평화연구원

후원 : 한국개발협력사업 KDC 제주국제자유도시개발사업 KB Kookmin Bank 글로벌 성장 동력 동북아역시재단 아시아-태평양 무역 협회 세계중연구소 KDI 제주발전연구원 제주한라대학교 CHINA 한국경제협력단 한국국제협력단 KOFOP 한국외국인노동자교육진흥원

평화와 번영을 위한
제주포럼

JEJU PEACE INSTITUTE

제주평화연구원

제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24, 697-120

T. +82 (0)64 735 6531 | F. +82 (0)64 738 6539 | E-mail. jejuforum@jpi.or.kr

www.jejuforum.or.kr



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (697-120)
전화: 064)735-6500 팩스: 064)735-6512
E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

『JPI 정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760