

세계 식량위기와 식량주권 의제 부상

[리셋 코리아] (17) 식량위기와 식량주권정책 ①

2012.05.23 | 새로운사회를여는 연구원 | edu@saesayon.org

목차

1. 신자유주의 개방농정 20년
2. 식량 안보에서 식량주권으로



편집자 주> 새사연은 우리사회에 필요한 시대적 가치와 비전, 새로운 경제모델과 성장모델, 총체적 경제개혁, 보편복지를 망라하는 정책을 모아 드디어 『리셋 코리아』를 세상에 선보였다. 출판된 원고는 분량과 독자 편의를 위해 부득히 많은 자료와 부가 설명들을 생략할 수밖에 없었다. 여기서는 가급적인 보고서 저자들의 원문을 살려서 회원들에게 제공하고자 한다.

1. 신자유주의 개방농정 20년

한국 농업정책의 기조는 신자유주의 개방농정이다. 1989년 농축산물수입자유화조치와 1991년 농어촌구조개선대책을 계기로 본격적으로 추진되어 지금까지 이르고 있다. 신자유주의 개방농정은 농산물의 시장개방, 농업의 구조조정, 농촌과 농민에 대한 보완대책으로 구성된다([그림1] 참조).

1993년 우루과이라운드(UR) 농산물협상 타결과 1995년 세계무역기구(WTO) 출범을 계기로 쌀을 제외한 모든 농산물시장이 완전 개방되었고, 이후 자유무역협정(FTA) 체결과 쌀시장의 의무수입물량 확대 등으로 시장개방이 빠르게 확대되었다. 그 대신 정부는 대내적으로 농업구조조정에 정책의 초점을 맞추었다. 농업구조조정의 핵심은 소위 ‘선택과 집중’에 따라 농지와 농기계 등 농업자원을 소수의 정예농가에 선별적으로 지원함으로써 규모화를 통해 경쟁력을 갖추도록 만들겠다는 것이었다. 농민과 농촌에 대해서는 건강보험 및 국민연금 일부 지원, 농가부채 상환기간 연장 및 이자 일부 경감, 직접지불제도 도입 등의 보완대책이 투입되었다.

그러나 원천적인 소규모 농지면적의 한계와 생산비의 대부분을 차지하는 인건비와 토지용역비를 고려할 때 규모화를 통한 가격경쟁력은 처음부터 실현 불가능한 목표였다. 결국 정부도 내부적으로는 가격경쟁력을 포기했다. 국민의 정부와 참여정부 시기에는 친환경, 기능성 등을 중요시하면서 품질경쟁력을 강조했다. 하지만 여전히

소수의 전업농에 대한 선별적인 집중지원이라는 농정기조는 그대로 유지되었고, 특히 이명박 정부에서는 더욱 규모화된 극소수의 주업농과 기업농을 강조하여 과거로 회귀했다. 농민과 농촌에 대한 보완대책 역시 일부를 폐지하거나 축소하였다.

[그림 1] 신자유주의 개방농정의 구조와 결과



그 결과 농업, 농민, 농촌의 위기는 급격히 찾아왔다. 1990년 약 43%에 달했던 식량자급률은 2011년 현재 약 25.1% 수준으로 급격히 하락하면서 먹거리의 약 4분의 3을 해외에 의존하도록 만들었다. 농가인구는 1990년 약 715만 명에서 2010년 현재 약 315만 명으로 절반 이상 감소하였다. 그나마 남아 있는 농민층은 소수의 상층농과 다수의 중소농으로 분화되는 양극화가 빠르게 진행되었다. 1990년 농가소득은 도시가구소득의 97.4% 수준이었지만 2009년 현재 66.0% 수준으로 급락하여 도농간 소득격차가 크게 악화되었다. 2005년부터 현재까지 명목 농가소득은 약 3000만 원 수준에서 정체되어 있는데 물가상승률을 고려하면 오히려 감소한 것이다([표1]참조). 이에 반해 농가부채는 1990년 약 417만 4천 원에서 2009년 현재 약 2626만 8천 원으로 약 6.3배나 급증했다.

이와 같이 농촌지역을 지탱하고 있던 농업과 농민층이 몰락하면서 농촌지역도 빠르게 붕괴되었다. 전국 대부분의 농촌지역에서 공통적으로 공동화 현상이 발생하였고 빈곤화가 빠르게 진행되었다. 농촌인구의 초고령화 및 여성화 현상이 일반화되었으며, 대도시 지역의 절대 빈곤율 6.6%에 비해 농촌지역의 절대 빈곤율은 14.8%로

두 배 이상 더 높은 빈곤율을 기록하였다.

[표1] 농가소득과 도시가구소득의 변화추이

(단위 : 천원)

	농가소득	도시가구소득	비율
1990년	11,026	11,319	97.4
1995년	21,803	22,933	95.1
2000년	23,072	28,643	80.6
2005년	30,503	38,840	78.5
2007년	31,967	43,819	73.0
2009년	30,814	46,664	66.0

※ 자료 : 농림수산식품부, 농림수산식품주요통계, 2010.

신자유주의 개방농정에 따른 농업의 몰락 과정은 동시에 세계식량체계(Global food system)로의 편입되는 과정이었다. 국내 먹거리 생산과 공급의 기반이 붕괴된 빈자리를 세계식량체계에서 공급되는 먹거리가 채우게 되었다. 세계식량체계는 먹거리의 생산에서 소비까지 이르는 전 과정에 걸쳐 촘촘한 연계망을 구축하고 있는 글로벌시스템을 가리키는 말이다. 전 세계 곡물무역의 80% 이상을 장악하고 있는 5대 곡물메이저(Grain major)¹⁾를 중심으로 종자, 비료, 농약, 농산물유통, 식품 가공 등과 같은 분야의 초국적 기업이 이를 주도하고 있다. 곡물메이저와 초국적 기업들은 서로간에 전략적 제휴, 인수합병 등의 방법으로 수직적 혹은 수평적 결합 체계를 갖고 있는데, 이를 모두 포괄하여 농식품복합체라고 부르기도 한다. 이는 미국의 군산복합체에서 빌려온 표현이다.

한편 세계무역기구(WTO)와 자유무역협정(FTA)으로 대표되는 농산물 자유무역은 관세를 제외한 모든 국경장벽을 철폐하도록 만들고, 농업보호정책을 축소하거나 폐지하도록 만들어 세계식량체계가 전지구적으로 확장될 수 있는 조건을 마련해 주었다.

1) 곡물의 저장, 수송, 수출입 등을 취급하는 초국적 곡물기업 가운데 독점적인 지배력을 갖고 있는 기업을 뜻한다. 현재 5대 곡물메이저는 미국의 카길(Cargill), ADM, 병기(Bunge), 프랑스의 루이드레뤼스(Louis Dreyfus), 스위스의 앙드레(Andre)이다.

세계식량체계가 확대되면서 경지이용률의 감소, 중소 가족농의 몰락이 이어졌고, 이는 2000년대 이후 대규모 식량부족 사태와 국제 곡물가격의 폭등을 불러온 주요 원인이 되었다. 또한 유전자조작농산물(GMO) 종자, 대규모 화학농업과 공장식 축산, 장거리와 장시간 운송에 따른 화학처리 등의 문제도 확산되었다. 이것들은 모두 먹거리의 안전을 위협하는 결과로 돌아왔다.

신자유주의 개방농정이 농업의 위기를 불러오고, 세계식량체계의 편입은 먹거리의 위기를 불러왔다. 이들 상호 간에는 악순환의 고리가 생겨 위기가 악화되고 있다([그림2] 참조). 국내 농업은 해체되어 식량자급률은 25%로 떨어졌고, 이 때문에 수입 먹거리에 의존하면서 먹거리 위험은 더욱 커졌다. 그럴수록 국내 농업생산기반은 취약해졌고, 가격파동은 대형화되었다.

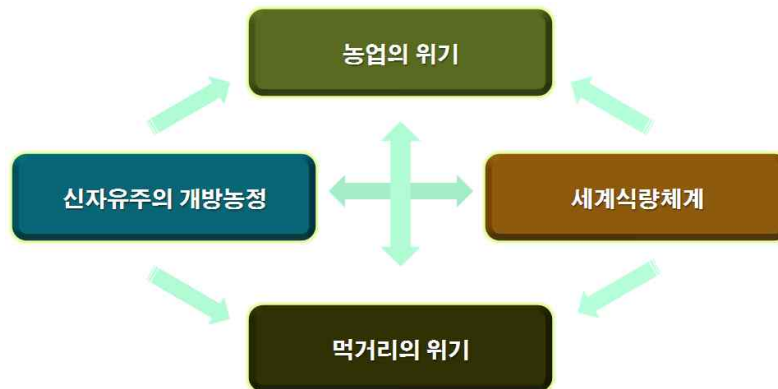
이러한 원인과 배경에서 발생한 지금 우리의 먹거리 위기는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 식량생산기반이 극도로 취약하다. 식량자급률이 OECD 회원국 중 최하위를 기록하고 있다. 둘째, 안전한 먹거리의 생산 및 공급 기반도 매우 취약하다. 친환경 유기농산물은 여전히 틈새시장에 머물러 있다. 셋째, 취약한 생산 및 공급 기반에 불안정한 기상변화가 겹쳐 농산물 가격폭등이 빈번하다. 그럼에도 불구하고 정부의 적극적인 가격정책과 제도장치는 여전히 미약하다. 넷째, 먹거리의 양극화가 나타나고 있다. 하위계층으로 갈수록 값싼 먹거리를 많이 구입하고, 안전한 먹거리에 대한 접근이 어렵기 때문에 각종 질병과 사망의 위험에 더 많이 노출되어 있다.

2. 식량안보에서 식량주권으로

2000년대 이후 전 지구적으로 세계식량위기가 확산되었다. 세계 식량의 총생산량이 총소비량 보다 작아졌다([표2] 참조). 식량이 부족해진 것이다. 문제는 소비보다 생산에 있다. 농업기술의 비약적인 발전과 단위 생산성의 증가에도 불구하고 기후변화와 신자유주의 세계화가 식량 생산의 장애물이 되고 있다. 기후변화로 인해 사막화가 확산되고 물이 부족하여 경지면적이 줄어들었으며 잦은 기상이변으로 태풍, 홍수, 가뭄 등이 빈발하여 식량생산이 불안해졌다. 신자유주의 세계화로 인한 농산

물의 자유무역과 농업구조조정은 경지이용률의 감소, 중소 가족농의 몰락을 초래하여 식량생산을 제약한다.

[그림2] 농업과 먹거리 위기의 악순환



지금의 식량부족은 일시적인 현상이 아니다. 경제성장에 따른 식량 소비구조의 변화 및 기후변화와 세계화로 인한 생산구조의 변화에 바탕을 두고 있는 구조적인 위기상황이다. 세계적으로 식량 수급구조에 근본적인 변화가 일어나지 않는다면 만성적인 식량부족에 따른 식량위기의 구조화는 쉽게 해결되지 않을 것이다.

식량부족이 구조적으로 고착되면서 2000년대에는 국제 곡물가격도 폭등하기 시작했다. 2010년 주요 곡물가격은 2000년에 비해 약 2~2.5배 가량 올랐는데, 이는 1930년대 대공황 및 제2차 세계대전 이후 처음 있는 일이다. 주요 곡물수출국들에 의해 수출통제조치가 이루어지고, 곡물메이저의 곡물투기가 성행하면서 가격은 천정부지로 뛰어 올랐다. 특히 곡물메이저는 국제 곡물거래의 약 80% 이상을 장악하고 있기 때문에 식량위기는 곡물메이저에게 황금알을 낳는 거위와 같다. 더욱 큰 문제는 향후 20~30년간 식량가격이 더욱 올라갈 것이라는 전망이다. 유엔식량농업기구(UN/FAO), 옥스팜(Oxfam)²⁾ 등을 비롯하여 대부분의 국제기구와 전문기관들이 이구동성으로 식량위기의 장기화 및 곡물가격의 폭등을 전망하고 있다.

2) 영국에서 시작된 국제구호기구로 빈곤해결과 공정무역을 추구한다.

[표 2] 세계 곡물 생산량 및 소비량의 변화

(단위 : 백만 톤)

※ 주 : E(추정치), P(전망치)

※ 자료 : USDA, Foreign Agricultural Service

곡물년도	생산량	소비량	생산-소비
1990/1991	1,779	1,711	68
1995/1996	1,872	1,808	64
2000/2001	1,846	1,860	-14
2001/2002	1,879	1,905	-26
2002/2003	1,822	1,910	-88
2003/2004	1,863	1,949	-86
2004/2005	2,044	1,994	50
2005/2006	2,016	2,031	-15
2006/2007	2,003	2,044	-41
2007/2008	2,084	2,105	-21
2008/2009(E)	2,124	2,147	-23
2009/2010(P)	2,179	2,234	-55

[표 3] 세계 주요 곡물가격의 증가율

(단위 : 톤 당 달러)

구 분	옥수수	쌀	콩	밀
2000년(\$/MT)	88.22	206.69	193.02	118.63
2008년(\$/MT)	223.13	697.48	474.74	344.58
00/08 증가율	252.9%	337.5%	246.1%	290.5%
2010년(\$/MT)	174.25	512.45	390.54	228.78
00/10 증가율	197.5%	247.9%	202.3%	192.9%

※주 : 쌀은 FOB 기준, 밀, 옥수수, 콩은 선물가격 기준

※자료: USDA, ERS (<http://www.ers.usda.gov>)에 기초하여 증가율만 별도 계산

이처럼 당장 먹을 식량이 부족해지면서 먹거리를 둘러싼 새로운 패러다임이 등장했다. 종전의 지배적이었던 식량안보(Food security)에서 새로운 대안인 식량주권(Food sovereignty)이 국제적인 주목을 받고 있다. 식량안보론은 2차 대전 후 식량부족이 심각했던 시기에 증산정책과 농업보호정책을 강조하면서 시작되었다. 이후 1970년대 미국과 유럽이 식량자급을 달성하고, 자유무역이 확대되면서 자급보다는 수입을 통한 안정적인 식량확보가 훨씬 더 효율적이라는 주장으로 변질되었

다. 하지만 먹거리의 해외조달은 안정적이지 못하고 지속적이지 못하다는 것이 지금의 현실로 증명되었다.

식량주권론은 먹거리 문제를 개인과 가계가 책임져야 할 문제가 아니라 국가가 책임지고 보장해야 하는 사회문제로 인식하고 한다. 먹거리를 보편적인 기본권으로 받아들인다. 그 연장선상에서 농업과 먹거리 체계에 대해 스스로 결정할 수 있는 자주적이고 민주적인 권리를 옹호한다. 1997년 소농들의 국제적 연대기구인 비아 캠페시나(Via Campesina)는 처음으로 식량주권을 제기하였고, 그 내용과 체계를 다듬어 식량주권 7대 원칙을 제시하였다. 그 내용의 상당부분은 2004년 유엔 식량 농업기구(UN/FAO)에 의해 ‘식량권 가이드라인’이라는 권고안으로 채택되었고, 2005년 유엔 인권이사회(UN/HRC)가 강력한 지지의사를 표명하였다. 최근에는 권고안 수준을 뛰어 넘어 기후변화협약과 같이 식량주권을 강제적 구속력을 갖춘 국제협약으로 발전시키려는 논의가 확산되고 있다.

항목	식량안보	식량주권
무역	모든 것의 자유무역	먹거리는 자유무역에서 제외
생산 우선권	시장에서의 가치	지역/자국의 먹거리 보장
농산물 가격	저비용·고효율	농민들의 인간다운 생활을 보장할 수 있는 수준의 생산 가치 포함
시장 접근	세계-국가-지역 시장의 연결	지역/자국 시장 우선권
보조금	규모화·수출 농업의 기반	다른 국가에 피해를 주지 않는 보조금-농민 직거래, 가격지지, 생산 기반 및 환경 보존
먹거리	상품	기본권
생산권한	경제적 효율을 위한 선택	안전하고 안정적인 먹거리 보장을 위한 생산·소비 공동 설계의 권리와 책임
소비권한		
굶주림의 원인	낮은 생산력	먹거리에 대한 접근과 분배, 빈곤과 불평등의 문제
먹거리 보장	저비용 수입, 저비용 공급	자국의 농민과 생산기반에 의한 생산·유통·소비 선순환
생산자원에 대한 통제	사유화	지역사회
토지에 대한 권한	시장의 논리	농지는 농업용으로 원칙적 적용
종자	잠정적 상품	농촌에서 전승되는 지역사회의 공동 자산
농촌 대출과 투자	은행권, 농협	공공영역 관할, 가족농 지원중심
덤핑	문제없음	금지되어야 함
독점	문제없음	문제의 근원
과잉생산	인정하지 않음	공급 관리 정책의 필요

2011년 7월 정부는 세계식량위기에 대응하여 안정적인 식량확보를 위한 대책을 발표했다. 그 핵심을 살펴보면 식량자급률을 2020년까지 약 32%로 높이고, 여기에 해외조달 33%를 포함하여, 2020년까지 약 65% 수준의 안정적인 식량확보를 달성하겠다는 것이다. 해외조달의 경우 한편으로는 해외농업개발을 통해 2018년까지 약 138만 톤을 확보하고, 다른 한편으로는 정부와 기업이 협력하는 국제조달체계를 통해 2015년까지 약 400만 톤을 확보하겠다고 밝혔다.

이러한 정부 대책은 앞에서 살펴 보았던 변질된 식량안보 패러다임에 기초하고 있다. 국내 자급률을 높이기보다는 앞으로는 해외조달에 의존하겠다는 것이기 때문이다. 하지만 이는 다음과 같은 점에서 실효성이 없다. 첫째, 해외농업개발은 천문학

적인 투자비용을 고려할 때 경제적 타당성이 거의 없다. 해외에서 확보가능한 농지의 대부분은 우량농지가 아니라 한계농지이거나 방치된 농지이거나 혹은 새로 농지로 개간해야 하는 토지이다. 뿐만 아니라 농업용수 및 수리시설, 전력확보 및 전기설비, 도로 및 철도, 저장시설, 농기계 및 수리운영시설 등이 대부분 새로 완비되어야 한다. 비용이 엄청나게 들어갈 수밖에 없다.

둘째, 해외농업개발이 안정적인 식량확보로 이어지기 위해서는 수출통제조치라는 장벽을 뛰어넘어야 하는데 우리의 정치외교적 영향력을 보았을 때 이는 불가능하다. 셋째, 독자적인 국제곡물조달체계를 수립하여 400만 톤을 조달하겠다는 대책 역시 수출통제조치와 곡물투기에 의한 가격폭동에 대응할 수 없다는 점에서 실효성이 없다. 주지하다시피 국제곡물거래의 약 80% 정도는 5~7개 곡물메이저가 장악하고 있는데, 여기에 진입해서 우선권을 가진 조달체계를 구축하겠다는 발상 자체가 현실성이 결여되어 있다. 식량안보론에 기초한 해외조달이 아니라 식량주권론에 기초하여 국내 자급을 높이는 방법을 모색해야 한다. 