



세계 식량위기론의 부상 배경과 대응 방향

김 규 호

러시아의 우크라이나 침공은 작년 이후 코로나19의 영향과 이상기후의 확산 등으로 불안정하던 국제 식량 시장 상황을 더욱 어렵게 만들고 있다. 주요 곡물 가격은 평년의 두 배 내외로 폭등하였고, 각국의 수출제한 조치 규모는 2008년 애그플레이션 시기와 유사한 실정이다. 우리나라는 식량 순수입국이자 세계 10위권의 경제대국이라는 사실을 감안하여 세계 식량 시장의 혼란에 대응해야 할 것이다.

1 들어가며

세계 식량 시장은 생산량에 비하여 교역 비중이 상대적으로 낮은 ‘얇은 시장(thin market)’의 성격을 띤다. 평시에 실제 거래 상황에서 표면적으로 드러나는 양상은 아니지만, 그 속성상 기본적으로 생산량 중 자국 소비를 가늠하고 남는 일부가 세계 시장에서 유통된다고 보는 것이 적절하다.

식량은 인간의 생존에 필수적인 재화이므로, 공급량 감소 등 유사시 시장은 적잖은 혼란에 빠지게 된다. 시간이 흐를수록 초조할 수밖에 없는 수입국이 가능한 한 빨리 수입량을 안정적으로 확보하기 위하여 기울이는 노력과 상대적으로 느긋한 수출국이 내수 안정을 전제로 국제가격의 상승 추이에 맞춰 보다 많은 이윤을 남길 수 있는 타이밍을 재는 전략이 함께 시장가격을 밀어 올리면서 상황이 실제 이상으로 나빠질 때도 있다. 밀과 옥수수 등 주요 식량 품목 대부분이 상위 5~6개 수출국이 세계 전체 교역량의 70~80% 이상을 차지하는 과점(寡占)시장이라는 사실은 문제를 더욱 위협적으로 만든다. 이 중 한두 국가만 수출에 차질을 빚어도 시장 충격은 배가

될 가능성이 크기 때문이다.

최근 국제기구와 국내외 주요 언론 등이 이른바 세계적 식량 위기의 가능성을 거론하는 횡수가 부쩍 잦아졌다. 코로나19 팬데믹이 채 종식되기 전에 벌어진 러시아의 우크라이나 침공에 따른 영향뿐만 아니라, 환경적·경제적 요인 등의 영향도 가중되고 있는 모양새다. 이에 세계 식량 시장의 최근 동향 및 식량위기론의 부상 배경과 주요 내용 등을 살펴 보고, 식량 순수입국인 우리에게 시사하는 바와 대응 방향 등을 정리하고자 한다.

2 세계 식량시장 동향

유엔 식량농업기구(FAO)가 매달 24개 주요 농산물 품목의 국제가격 동향을 조사하여 공표하는 세계 식량가격지수¹⁾의 최근(2022.6.3.) 발표치는 2022년 5월 기준 157.4포인트로 나타난다. 이는 기준연도인 2014~2016년 평균(=100)보다 가격이 57.4%나 올랐다는 뜻으로, 올해 들어 특히 유지류와 곡물

1) 5개 품목군(곡물, 육류, 유제품, 유지류, 설탕) 23개 품목의 가격 정보를 세계 교역량으로 가중평균하여 산출한다.



가격의 폭등이 두드러지는 상황이다.

[표] 세계 식량가격지수 추이

구분	식량	곡물	육류	유제품	유지류	설탕
'17년	98.0	91.0	97.7	108.0	101.9	99.1
'18년	95.9	100.8	94.9	107.3	87.8	77.4
'19년	95.1	96.6	100.0	102.8	83.2	78.6
'20년	98.1	103.1	95.5	101.8	99.4	79.5
'21년	125.7	131.2	107.7	119.1	164.9	109.3
'22.1월	135.6	140.6	112.1	132.6	185.9	112.7
'22.3월	159.7	170.1	119.3	145.8	251.8	117.9
'22.5월	157.4	173.4	122.0	141.6	229.3	120.3

주: 2014~2016년 평균을 100으로 산정하여 산출된 수치임

자료: FAO, FAO Food Price Index(최종검색일: 2022.6.20.)

(<https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex>)

밀, 옥수수, 대두 등 곡물 선물가격도 크게 요동치고 있다. 시카고 상품 거래소의 5월 평균 밀 선물 가격은 420달러/톤으로 전년 동월(261달러) 대비 60.9%나 오른 것으로 나타난다. 같은 기간 톤당 옥수수(275달러 → 311달러, 13.1% 상승)와 대두(578달러 → 616달러, 6.6% 상승) 가격도 뛰었다. 가격이 상대적으로 낮고 안정적이던 2020년과 비교하면 상승세가 더욱 극명해진다(그림 참조). 즉 2020년 평균(밀 202달러, 옥수수 143달러, 콩 350달러) 대비 2022년 5월 기준 밀의 톤당 선물 가격은 두 배 이상(107.9%) 높고, 옥수수와 콩도

각각 117.5%, 76.0%나 급등한 것이다.

물론 농산물 수요 진작에 대한 기대나 생산비용 증가 등의 요인으로 올해 국제 곡물가가 평년보다 높게 형성되리라는 예상이 전문가들 사이에 올 초부터 나오기는 하였으나, 지금은 '전쟁'이라는 변수의 개입으로 그 양상과 수준이 무척 달라진 상황이다. 지난 1월 미국 농무부(USDA)는 「세계 곡물 수급 전망(World Agricultural Supply and Demand Estimates)」을 통해 '21/'22년 세계 곡물 생산량이 27억 8,852만 톤으로 사상 최고치를 기록할 것으로 예상한 바 있는데, 이는 6월 자료에서도 크게 변함 없이 오히려 다소 늘어난 것(27억 9,447만 톤)으로 나타난다. 그사이 감소한 추정치는 '교역량'으로, 1월에는 5억 748만 톤이었으나 6월에는 그보다 1.8% 줄어든 4억 9,823만 톤으로 제시되고 있다. 러시아의 우크라이나 침공 사태로 흑해 연안 주요 수출 항만이 봉쇄·파괴되면서 국제 곡물 공급망이 크게 제약받고 있는 탓이다.

러시아와 우크라이나 두 국가는 세계 밀 수출량의 30%와 옥수수 수출량의 15%, 해바라기씨유 수출의 62% 이상을 차지하는 농산물 수출 강국이다. 현재는 이처럼 재고가 있어도 국제 교역이 원활치 못한

[그림] 2020년 이후 밀, 옥수수, 대두 선물가격 추이

단위: 달러/톤



자료: 시카고 상품 거래소(CBOT), 한국농촌경제연구원 '해외곡물시장정보'(<http://www.krei.re.kr:18181>)에서 재인용(최종 검색일: 2022.6.23.)

사실이 글로벌 가치사슬과 대체 품목 등에 미치는 파급효과와 이에 대응한 각국의 수출제한 조치 등이 식량 가격 급등의 주원인이라면, 올 하반기 이후로는 전쟁으로 인한 재배면적 감소와 파종·시비(施肥) 등 영농 활동의 차질에 기인하는 국제 시장 공급 부족 및 식량 가격 상승의 문제가 본격화될 가능성이 크다는 점에 사태의 심각성이 있다. 미국 농무부는 '22/'23년의 세계 곡물 생산량이 '21/'22년보다 265만 톤(0.95%) 감소한 27억 6,797만 톤에 그칠 것으로 내다보고 있다.²⁾

3 식량위기의 대두

사실 전쟁 이전에도 세계 식량 가격은 이미 상승 조짐을 보이고 있었다. 주요국의 경제활동 재개에 따른 수요 증가에도 불구하고 코로나19의 재확산 등으로 물류망이 미쳐 회복되지 못한 상태였고, 기후 위기에 따른 비정형적 이상기후의 빈발로 생산 또한 불안하기는 마찬가지였기 때문이다. 30% 내외의 세계 곡물재고율도 FAO 권장 비율(17~18%)을 상회하였다고는 하나 실제로는 그 중 상당량이 중국이 사료용 등으로 수입·비축한 양이었던 관계로³⁾ 불확실한 시장 상황 변화에 대한 완충재고(buffer stock)로 보기에 어려웠다.

이처럼 애초 불안정하던 식량 시장에서 러시아의 우크라이나 침공은 각국이 급속히 보호무역주의적 태세로 기울게 만드는 촉매제가 되었다. 김나울(2022)⁴⁾에 따르면 올해 5월 말까지 전 세계적으로 총 57건의 식량 및 비료 수출통제 조치가 취해졌으며, 이 중 45건이 러시아-우크라이나 전쟁 발발 이후의 일로 확인된다. 국제식량정책연구소(IFPRI,

International Food Policy Research Institute)는 6월 말 현재 27개 국가가 수출금지, 수출승인, 수출세 등의 식량 수출제한조치를 부과 중인 것으로 밝히고 있는데, 이는 전 세계 식량의 17.2%(칼로리 기준)를 차지하는 양이다.⁵⁾ 아직 추세 반전의 기미가 없는 상황에서 이미 2020년 코로나19로 25개국이 세계 식량의 9.8%(칼로리 기준)에 대한 수출을 통제했던 때를 넘어 2008년 애그플레이션 시기(33개국, 18.7%)의 수출제한 통제치에 가까워지고 있는 것이다.

이에 지난 6월 7일, FAO와 WFP(세계식량계획)는 합동 보도자료를 통해 이상기후와 코로나19의 여전한 영향, 경제적 충격, 전쟁의 파급효과 등으로 세계 곳곳에서 식량과 연료 가격이 급등하고 국경 폐쇄가 초래됨에 따라 기아가 수십여 개국의 안정을 위협하고 있음을 밝히고, 광범위한 식량 위기가 임박했음을 경고하기에 이르렀다.⁶⁾ 최근 폐막한 WTO 각료회의에서도 농산물의 불필요한 수출제한·금지 조치를 자제하고자 '식량안보 각료선언(Emergency Response to Food Insecurity)'이 채택되었는데,⁷⁾ 이는 WTO에서 2015년 이후 7년 만에 도출된 다자 차원의 성과물 중 하나라는 점에서 현 식량 상황이 얼마나 긴박한 문제인지를 상징적으로 보여준다. 다만 현재 터키와 유엔 등이 참여 중인 곡물 운송 협상이나 세계적인 인플레이션 충격에 따른 수요 조정이 식량 가격을 어느 정도 안정시킬 가능성도 조심스럽게 점쳐 지지만, 그 시기와 정도, 지속 기간은 단언하기 어렵다.

4 대응 방향

2020년 기준 우리나라의 식량자급률은 45.8%,

2) USDA, *World Agricultural Supply and Demand Estimates (WASDE)-625*, 2022.6.10., p.8.

3) 예를 들어 '20/'21년 기말재고 기준으로 세계 전체 옥수수 재고량의 70.1%, 밀 재고량의 49.4%를 중국이 보유했던 것으로 나타난다.(USDA, *ibid.*, pp.18~22를 토대로 계산)

4) 김나울, 「식량 수출제한조치에 따른 공급망 교란과 영향」, 한국무역협회 국제무역통상연구원, 2022.6.20., p.14.

5) IFPRI, *Food & Fertilizer Export Restrictions Tracker*(최종 검색일: 2022.6.27.)

6) <https://www.fao.org/asiapacific/news/detail-events/en/c/1538532/>(최종 검색일: 2022.6.24.)

7) 외교부 보도자료, 「제12차 WTO 각료회의의 폐막」, 2022.6.17.

곡물자급률(사료 포함)은 20.2%로, 외부 변동에 취약한 구조를 보인다. 다행히 주곡(쌀) 수급의 안정과 충분한 재고가 국제 시장이 혼란한 상황 속에서 큰 버팀목이 되고는 있지만 국민 식생활 전반의 높은 수입 의존도를 고려하면 한계가 있다. 한편 GDP 기준 세계 10위권의 경제력은 대한민국이 높은 식량 가격에도 불구하고 상황이 더욱 나쁜 나라들에 비하여 국제 시장에 안정적으로 접근할 수 있게 해 주는 힘이 되는 동시에, 우리 내부 및 국제 사회의 양극화된 구매력에 대한 책임 있는 행동을 요구받는 근거도 된다. 차제에 우리가 노력을 기울여야 할 몇 가지 대응 방향을 제시하고자 한다.

첫째, 주곡의 생산 및 소비 기반을 안정적으로 유지하는 가운데 다른 곡물, 특히 밀과 콩의 생산을 늘려갈 방안을 강구해야 한다. 물론 정부는 작년에 발표한 「국가식량계획 추진 방안」(2021.9.) 및 새 정부 국정과제에 이미 밀과 콩의 자급률 제고 계획을 포함하고 올해 들어 수매 확대, 전문 생산단지 기반 조성사업 등을 추진하고 있는 상황이다. ‘분질미’ 공급과 쌀 가공산업 활성화로 밀가루 수요 일부를 대체하려는 계획(2022.6.8. 발표)도 의미가 있어 보인다. 다만 이런 정책이 처음 도입되는 것은 아니고 내외부 여건도 더욱 어려워진 상황이기에 농가와 참여 기업에 대한 적절한 인센티브 부여 등 농정당국의 꾸준하고 주도면밀한 노력이 관건이 될 것이다. 예컨대 국정과제에 포함된 농업직불금 예산 증액 및 식량 안보 강화를 위한 선택직불제 확대의 조기 시행을 검토할 필요가 있다. 현재 공공비축양곡으로 쌀만 「양곡관리법」에 규정되어 있고 밀과 콩은 시행령 소관인데, 이를 상향입법하여 법에 규정하는 방안도 이제는 검토해볼 시점으로 판단된다. 「해외농업자원 개발 종합계획(2018~2022)」이 올해 완료되는 만큼 우리의 해외 농산물 생산·반입 모델과 프로세스를 전면 검토하여 새로운 5개년 계획에 반영하는 것도 긴요한 과제가 될 것이다.

둘째, 취약계층의 농식품 접근성을 상시 점검하고

확보해야 할 것이다. 일반적으로 저소득층 가구일 수록 앵겔지수(가계지출 중 식비 차지 비율)가 높게 나타난다. 실제 우리나라의 소득 1분위(하위 20%) 가구는 올해 1분기 기준으로 가처분소득의 42.2%를 식료품·외식비에 지출하고 있는데, 이는 같은 항목에 대한 소득 5분위(상위 20%) 가구의 지출 비중을 3배 이상 웃도는 수치로⁸⁾ 농식품 물가상승의 영향이 소득계층에 따라 다를 수 있음을 보여준다. 또한 제한된 예산 내에서 운용되는 학교급식, 공공급식 등이 영양학적으로 일정 수준 이상을 유지하도록 해야 할 것이며, 필요한 경우 행정 및 복지전달체계 등을 통한 모니터링과 현물보조 등도 정책대안으로 미리 염두에 두어야 할 것이다.

셋째, 기아 위험에 놓인 국가에 대한 식량 긴급 지원 및 장기적 관점에서의 농자재 지원, 농업생산성 향상을 위한 R&D 참여 등을 고려할 필요가 있다. 세계은행(World Bank)에 따르면 식량가격이 1% 포인트 인상될수록 전 세계 1천만 명의 인구가 극심한 빈곤에 처하게 된다.⁹⁾ 일례로 6월 14일 WFP는 식량 가격 급등 등에 따른 자금 고갈로 남수단 주민 170만 명에 대한 식량원조 중단이 불가피함을 밝혔다.¹⁰⁾ 우리가 국제 사회에 기여할 수 있는 다양한 방법을 모색해봐야 할 시점이다. 가령 2018년 이후 우리는 매년 5만 톤의 쌀을 WFP를 통해 원조하고 있는데, 국내 수급(비축 포함) 안정을 전제로 그 양을 신축적으로 운용하는 방안도 검토할 여지가 있어 보인다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.
이 보고서의 내용은 국회의 공식 입장이 아니라
국회입법조사처의 조사분석 결과입니다.

- 8) 객민서, 「치솟는 먹거리 물가... 소득하위 20%, 식비로 가처분소득 42% 지출」, 연합뉴스, 2022.6.7.
9) https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/igo_13apr22_e.htm(최종 검색일: 2022.6.14.)
10) <https://www.wfp.org/news/wfp-forced-suspend-food-assistance-south-sudan-funds-dry-and-nation-faces-hungry-st-year>(최종검색일: 2022.6.22.)

