



# 식량자급률 목표 재론(再論) : 쟁점과 과제

김규호

일정 규모 이상의 인구와 소득 수준을 갖춘 국가 대부분이 '적정 수준의 식량 국내 생산'에 힘을 쏟고 있다. '식량자급률'은 이러한 국가의 노력과 성과를 나타내는 대표적인 지표이나, 우리나라에서는 그 목표치가 자주 바뀌었고 이를 달성한 경험도 거의 없는 상황이다. 이 글을 통해 식량자급률 목표가 보다 진지하게 검토되고 설정·추구될 수 있도록 지금껏 드러난 쟁점 속에서 근본적 과제를 도출해 보고자 한다.

## 1 들어가며

2022년 12월 22일 국무총리가 주재한 '제13회 국정현안관계장관회의'에서 「중장기 식량안보 강화 방안」이 발표되었다. 여기에 언급된 주요 목표 중 하나가 '식량자급률 제고'로, 2021년 기준 44.4%로 추정되는 식량자급률을 2027년까지 55.5%로 상향하고, 밀과 콩의 자급률도 각각 8.0%, 43.5%까지 끌어올린다는 것이 그 골자다.<sup>1)</sup>

후술하겠지만 그간 국내 식량자급률 목표는 여러 차례 수정되어왔는데, 이는 목표 달성에 따른 후속 목표의 설정 성격이기보다 가변적인 현실 여건의 무비판적 반영이나 무리한 정책사업 추진 등의 결과였던 것이 사실이다. 그러나 의지 없이 한계만 의식해서는 현상 답습을 벗어나기 힘들고 현실을 고려하지 않고 의지만 다져서는 목표가 공허해지기 쉽다. 지금은 식량자급률 목표의 의미를 재확인하고, 이제껏 드러난 쟁점 속에서 근본적 과제를 도출해야 할 시점이라는 것이 이 글의 문제의식이다.

1) 국무조정실 보도자료, 「경제 활성화를 위해 기업 현장의 규제개선을 더욱 강화하고, 미래 다가올 수 있는 식량안보 위기에 선제적 대처」, 2022.12.22.

## 2 식량자급률 목표의 법적 근거와 설정 경과

### (1) 식량자급률 목표의 법적 근거

일반적인 의미의 '식량자급률'은 '국내 소비 식량 중 국내 생산량이 차지하는 비율'<sup>2)</sup>을 가리킨다. 물량, 금액, 열량 등 다양한 기준으로 산출될 수 있고, 사료용 곡물의 포함 여부, 주식(쌀, 밀, 보리) 외 곡물의 포함 여부 등에 따라 조금씩 다르게 구분된다.

「농업·농촌 및 식품산업 기본법」(이하 '기본법') 제14조는 우리 정부가 5년마다 수립해야 하는 「농업·농촌 및 식품산업 발전계획」(이하, '기본계획')에 '식량 및 주요 식품의 적정한 자급목표'를 명시하도록 규정하고 있으며, 여기에는 식용곡물(쌀, 밀, 보리, 옥수수, 콩, 서류, 기타 잡곡 등)의 총 물량에 기반한 '식량자급률', 사료용 곡물까지 포함하여 계산한 '곡물자급률' 등이 해당한다. 같은 법 제7조는 국가와 지방자치단체에 '적정한 식량 및 주요 식품의 자급목표 달성·유지'에 필요한 정책을 세우고 시행할 의무를 부과하고 있다.

2) 전영현·안병일, 「세계 식량자급률의 불균등도와 양극화 분석」, 『농업경제연구』 제56권 제1호, 2015., p.84.



## (2) 식량자급률 목표의 설정 경과

우리나라의 식량자급률 목표는 대체로 새로운 기본계획의 수립과 함께 변해왔다. 초기에는 해외 여건 등을 고려하여 식량자급률 60%, 곡물자급률 32%까지 목표치가 상향 설정되기도 했지만, 2013년 이후로는 목표치 달성 기간을 연장하거나 목표 자체를 하향 조정하는 등 목표 설정 및 추진에 다소 애를 먹고 있는 모양새다.

**[표] 식량자급률 목표 설정 및 재설정 추이**

(단위: %)

발표 연도	자급률 목표와 달성 시기	비고
2006년	• 2015년 목표치 제시(곡물 25.0)	• 2차 기본계획 반영 ('08~'12)
2011년	• 2015년 목표치 재설정 (식량 57.0, 곡물 30.0) • 2020년 목표치 제시 (식량 60.0, 곡물 32.0)	• 국제곡물가상승으로 목표치상향·재정비
2013년	• 2017년 목표치 제시 (식량 57.0, 곡물 30.0) • 2022년 목표치 제시 (식량 60.0, 곡물 32.0)	• 2011년 목표치의 달성시기를 2년 연장 • 3차 기본계획 반영 ('13~'17)
2018년	• 2022년 목표치 제시 (식량 55.4, 곡물 27.3)	• 4차 기본계획 반영 ('18~'22)

※ 자료: 각 차 기본계획 및 농림축산식품부 주요 통계 등을 토대로 저자 작성

「중장기 식량안보 강화방안」에 이어 올 초 「농림축산식품부 2023년 주요업무 추진계획」에서 다시 한번 강조된 2027년 식량자급률 목표(55.5%) 역시 이러한 목표치 하향 추이의 연장선상에 있는 것으로 보인다. 수치 자체는 2022년 목표(55.4%)보다 올랐으나 최근 식량자급률 산정 기준이 변경된 사실<sup>3)</sup>을 감안해야 하기 때문이다. 가령 2021년 식량자급률을 기존 방식으로 계산하면 40.5%에 그치지만, 정부의 새로운 추정 방식에 따르면 이보다 4%p 가까이 높은 44.4%로 나타난다.<sup>4)</sup> 2027년 자급률 목표치가 기존의 2022년 목표치보다 상향되어 보이는 것도 이처럼 일종의 통계적 현상일 수 있다.

3) 기존에는 식량자급률 계산 시 서류 품목의 경우 '건체중(완전 건조 중량)'을 적용하였으나 올해부터는 수분을 포함한 '생체중'을 적용한 수치를 공표하고 있다. 이는 기존 방식 대비 분모와 분자가 같은 양만큼 늘어 나게 하므로 자급률 수치가 다소 높아지게 된다. (농림축산식품부 식량정책관, 『양정자료』, 2022.12.의 '올해부터 달라지는 점' 참조)

4) 농림축산식품부 식량정책관, 앞의 글, pp.36-41.

## 3 쟁점

자급률 목표뿐 아니라 실제 자급률도 하락 추이를 보인다. 2006년 52.7%였던 식량자급률은 동일 산식으로 계산 시 15년 만에 40.5%까지 떨어졌으며, 이 과정에서 앞선 [표]의 목표치가 해당 연도에 달성된 적 또한 한 번도 없다. 이 현상의 의미를 온당히 판단하고 근본적인 과제를 도출하려면 다음과 같은 세 가지 쟁점에 대한 검토와 이해가 필요하다.

첫째, 식량자급률 제고가 이른바 '식량안보(food security)'를 위한 필수과제인가 하는 점이다. 식량자급률은 엄밀히 말해 그 자체로 중요하다기보다는, 국가 존립을 위해 주요한 과제 중 하나인 '식량안보' 차원에서 그 중요도가 평가될 수 있는 지표이다. 예컨대 영국의 시사 경제 주간지 이코노미스트 부설 조사기관인 EIU(Economist Intelligence Unit)가 개발한 '세계식량안보지수(Global Food Security Index, GFSI)'는 4개 영역, 25개 지표로 구성되나 식량자급률 수치를 직접적으로 반영하진 않는다. 이는 기본적으로 자유무역 체제 하에서 글로벌 시장의 통합이 진전됨에 따라 국가 간 갈등과 긴장이 완화, 혹은 해소될 수 있다는 전망에 기반하는 인식으로, 식량 확보는 '국내 생산'보다 '외화 획득 능력'에 달려 있다는 부류의 주장<sup>5)</sup>과도 상통한다. 그러나 유종선(2013)<sup>6)</sup>의 지적처럼 이러한 인식은 불확실한 국제정치 구도 속에서 시장에 대한 지나치게 낙관적이고 검증되지 않은 가설들에 기초한 측면이 있음을 부인하기 어렵다. 현실적으로 일정 규모 이상의 인구와 소득 수준을 갖춘 국가 대부분이 국내 생산량의 제고와 유지에 신경을 쓰고 있는 점에 유념할 필요가 있다. 일본 농림수산업성이 FAO(유엔식량농업기구)의 「Food Balance Sheets」 자료를 토대로 추산한 결과<sup>7)</sup>에 따르면 OECD 38개 회원국 중 우리

5) 박병원, 「쌀값이 떨어져야, 쌀 산업 살릴 수 있다」, 『한국경제』, 2022.11.22., A33.

6) 유종선, 「자유주의 식량안보론의 비판적 고찰」, 『한국동북아논총』 제 18권 제1호, 2013., p.272.

7) 農林水産省, 「食料需給表」, 2022.8., p.18.

나라보다 곡물자급률(2019년 기준)이 낮은 나라는 5개국(포르투갈, 코스타리카, 네덜란드, 아이슬란드, 이스라엘)에 불과하며, 이 중 인구가 2천만 명이 넘는 인구는 한 곳도 없다.<sup>8)</sup> 즉 소위 도시국가가 아닌 이상, 경제발전을 어느 정도 이룩한 나라에서 '적정 수준의 식량 국내 생산'과 '외화 획득'은 취사선택과 우열의 문제가 아니라 동시에 함께 추구되는 정책목표인 것으로 보인다.

식량자급률 목표와 관련된 두 번째 쟁점은 여러 여건을 고려했을 때 과연 현실적으로 달성 가능한 식량자급률 수준이 얼마인가 하는 점이다. 일각에서는 '식량자급률 100% 목표'를 설정해야 한다는 주장도 있지만,<sup>9)</sup> 이는 앞으로 농지 면적이 더 이상 감축되지 않고 현 상태를 유지하더라도 불가능한 일인 만큼 정부의 관심과 적극적인 정책 마련을 촉구하는 상징적 수사(修辭)로 봐야지 공식적 목표로 삼기는 어렵다. 이정환 외(2022)<sup>10)</sup>에 따르면 우리나라는 세계 최저 수준의 국민 1인당 농지 면적(87평)에서 주곡과 각종 채소, 과일 등의 국내 소비 상당 부분을 충당해온 국가로, 이것이 농약·비료 등을 활용한 농지의 집약적 사용 효과가 누적된 결과임을 고려하면 앞으로의 자급률 제고 계획에 물리적·환경적 제약이 존재할 수밖에 없는 상황이다. 김정호 외(2011)<sup>11)</sup>와 채광석·김홍상(2011)<sup>12)</sup>은 각각 곡물자급률 32% 달성에 필요한 농지 면적(175.2만ha)과 식량자급률 60% 달성에 필요한 농지 면적(141만ha)을 추정한 바 있다. 2021년 현재 우리나라의 농지 면적이 약 155만ha로 최근 5년간 연평균 1.2%씩 감소해온 사

실을 감안할 때, 식품 소비 패턴의 변화나 이상기후의 빈발, 경지 이용률 증대 등을 염두에 두더라도 결국 실현 가능한 식량자급률 목표의 가장 중요한 변수는 농지 면적이 될 것으로 판단된다.

세 번째 쟁점은 품목별 자급률의 격차로, 쌀과 그 외 식량작물의 사정이 크게 다르다는 점이다. 최근 쌀이 과잉생산이나 이에 수반하는 재정소요 등의 문제로 우리 농업의 '천덕꾸러기' 취급을 받는 경향이 관찰된다. 그러나 근래 코로나19 팬데믹과 러시아-우크라이나 전쟁 등으로 국제 곡물 시장의 불안정성이 커져도 우리가 크게 동요하지 않은 근저에는 주곡 생산의 안정성과 충분한 재고량이 있었다. 평상시의 비용이 비상시의 보험 역할을 한 것이다. 또한 주곡 자급률 목표를 국가 차원에서 오랜 기간 정비해온 경지와 수리시설 등의 농업 기반이나 높은 기계화율의 이점 등을 고려하면 현재 공동화(空洞化) 현상에 시달리는 농촌에서 평균 연령 67.2세의 고령화된 경영주가 쌀 이외의 작물 재배에 선뜻 나설 수 있으리라고 믿기는 어렵다. 힘을 그나마 털 들이고도 비교적 안정적인 판로와 수입을 기약할 수 있는 작물이 쌀이기 때문인데, 어찌 보면 이는 지역 경제에서 한계노동의 주변화를 방지하고 소득의 하방경직성을 받쳐주는 역할도 한다고 하겠다. 따라서 타작물의 자급률 제고 정책은 쌀 생산의 이러한 개인(농가)적·사회적 효용을 지속 내지 보완하거나, 농가와 우리 사회가 이를 대체하는 이상의 효용을 기대할 수 있는 수준으로 섬세하게 설계되어야 할 것이다. 다만 그런 한편 단순히 쌀 생산을 다른 작물의 생산으로 대체하는 방식으로는 품목별 자급률의 격차는 감소하더라도 전체 식량자급률에는 별 영향이 없다는 점에도 주의할 필요가 있다. 전체 식량자급률의 제고는 국산 농산물 각 품목이 서로를 대체하는 것이 아니라 생산된 국산 농산물이 기업이나 가구에서 수입 농산물을 보다 많이 대체하여 소비됨으로써 가능해질 것이기 때문이다.

8) 그나마 인구가 많은 네덜란드(1,753만 명)와 포르투갈(1,033만 명)의 경우에도 EU 역내 공급망이 식량수급의 안전망 역할을 하는 사실을 간과할 수 없다. 나머지 세 국가의 인구는 1천만 명에도 미달한다.

9) 예를 들어 2022년 1월 국회 국민동의청원 기준을 충족한 「농업·농촌·농민 기본법」 제정 청원의 주요 내용 중 하나가 '식량자급률의 궁극적 목표를 100%로 설정하는 것'이다.

10) 이정환 외, 「식량안보, 솔직한 논의와 진정한 대책」, 『시선집중 GSNJ』 제302호, GSNJ 인스티튜트, 2022.6., p.4.

11) 김정호 외, 『농업생산기반정비사업 적정소요 연구』, 연구용역보고서, 한국농어촌공사, 2011., p.131.

12) 채광석·김홍상, 『농지 총량 관리에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원, 2011., p.43.

## 4 향후 과제

앞서 검토된 자급률 제고의 중요성, 자급률 제고의 어려움, 수입산 곡물 소비의 국산 대체 필요성 등을 바탕으로 다음과 같은 과제를 제시하고자 한다.

첫째, 곧 확정될 제5차 기본계획에서 식량자급률 기준과 목표를 당위적 방향성과 합리적 근거에 입각하여 정확히 제시하되, 이후로 목표치의 잦은 변경은 지양해야 할 것이다. 앞서 전체 식량자급률 목표의 설정 경과만 정리하였으나 기실 품목별 변경 내역은 더욱 혼란스럽다. 일례로 밀과 콩의 2027년 자급률 목표는 현 정부 들어서만도 '22.5. 국정과제(7.0%, 37.9%),<sup>13)</sup> '22.9. 한국농수산물유통공사 보도자료(7.9%, 40.0%),<sup>14)</sup> '22.12. 중장기 식량안보 강화방안(8.0%, 43.5%)에 이르기까지 발표 때마다 바뀌어 왔다. '21.9. 관계부처 합동으로 발표한 「국가식량계획」에서 제시한 2025년 목표치(밀 5.0%, 콩 33.0%)와의 연계 수준이나 연속성 역시 잘 보이지 않는다. 이는 자칫 정부가 관련 사안을 진지하게 다루지 않는 인상을 주고 나아가 '식량자급률 목표' 자체를 형식적이고 자의적인 수치로 보이게 만들 소지가 있으므로 개선을 요한다.

둘째, 자급률 목표 자체에 함몰되기보다 관련 계획의 유기적 연계와 체계적·지속적 추진에 힘을 필요로 한다. 개별법이나 정책사업에 근거한 품목별 계획이 상호 중복, 혹은 간섭 및 대체 효과 등을 낳지 않도록 종합적 견지에서 조화시키고, 실효성 있는 점검·평가 체계도 운영해야 한다. 관련 대책이 상대적으로 생산의 단기적 확대책 위주로 수립되었다면 후속 대책은 판로와 소비, 재고 대책 등을 보강하는 등의 방식으로 자급률 목표치에 목표 기간 내 자연스럽게 근접해감이 바람직하다. 직접적인 품목 정책은 물론, 넓게 보아 농가 경영안정 정책과 농지 정책 등을 모두 '자급률' 관리 측면과 연결지어서도 추진하고 평가해야 할 것이다.

13) 제20대 대통령직인수위원회, 『윤석열 정부 110대 국정과제』, 2022.5., p.125.

14) 한국농수산물유통공사 보도자료, 「한국농수산물유통공사, 국산 밀·콩 경쟁력 강화 앞장」, 2022.9.22.

셋째, 목표에 함몰되지 않더라도 법과 제도를 통한 의지 표명은 시장의 생산자와 소비자 모두에게 일관된 시그널을 줄 수 있다는 점에서 중요하다. 예를 들어 현재 「양곡관리법 시행령」 상의 공공비축양곡인 밀과 콩을 쌀처럼 상향입법하여 법에 규정하는 방안이나, 기본법에 규정된 국가와 지자체의 농지 보전 및 유지 의무를 자급률 목표와 연계하도록 개정하는 방안 등을 검토할 필요가 있다. 현행 「밀산업 육성법」을 개정하여 맥류나 '전략작물' 전반을 포괄할 수 있도록 하는 방안도 검토를 요한다.

## 5 나가며

러시아의 우크라이나 침공 이후 EU 집행위원회가 식량안보 보호 및 관련 시스템의 회복력 강화를 위해 발표한 통신문(Communication)<sup>15)</sup>에서 일차적으로 강조한 것은 EU가 밀·보리의 주요 수출지역이고 옥수수와 설탕 등의 기타 작물 수요도 자체적으로 감당할 수 있다는 사실이다. 일본의 「식료·농업·농촌기본법」 제2조제2항은 「식료의 안정적 공급에 대해서는, 세계의 식료수급 및 무역이 불안정한 요소를 가지고 있는 것을 감안하여 국내 농업생산 증대의 도모를 기본으로 하고, 여기에 수입 및 비축을 적절하게 조화시켜야 함을 천명하고 있다.

적정 수준의 식량자급률 유지가 한 주권국가의 사회·경제적 안정에 이처럼 밀접히 결부된 사안이라면 이를 위한 첫걸음은, 식량자급률 목표가 시장에 속한 플레이어 그 누구도 그 실현을 진지하게 추구하지도, 예상하지도 않는 유명무실한 숫자가 되지 않도록 하는 데서 출발해야 할 것이다.

『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.

15) EU Commission, 「Safeguarding food security and reinforcing the resilience of food systems」(Document 52022DC0133), 2022.3., p.1.

