

# 식량 ↑ 낭비 ↓ 국민의식 ↑ 중요

## 정부 ‘식량사정 분석 · 대비’ 정책·교육 앞장서야

식량자급·자주율 공히 24% 수준, 핵보유국 보다 ‘식량자주국’ 되는 것 더 중요 할 수도  
‘식품 산업’ 부족식량 식량안보 측면서 대단히 중요 임무 수행, 국민인식·지원정책 미흡



이철호 이사장  
한국식량안보연구재단

세계의 소위 선진국이라고 하는 나라들은 모두 식량을 자급하는 나라들이다. 일본의 식량자급률이 우리와 비슷한 30% 미만이라고 하지만 일본의 식량자주율은 100%를 넘고 있다. 우리처럼 식량 자급률과 식량자주율이 공히 24% 수준이면서 선진국을 넘보는 나라는 없다. 필요한 곡물의 1/4밖에 생산하지 못하고 외국의 식량에 의존하면서 주권을 정상적으로 행사할 수 있다고 착각하는 것이 오늘의 한국이다. 핵보유국이 되는 것보다 식량자주국이 되는 것이 더 중요할 수 있다. 우리의 식량 주권이 이같이 위태로운 지경에 처하게 된 원인과 경위를 제대로 파악해야 개선책이 나올 수 있다.

### 식량자급률 변화추이와 원인 분석

우리나라는 인구밀도가 세계 3위에 달할 정도로 좁은 땅에 많은 사람이 살고 있다. 거기에 더해 국토의 70%가 산림으로 농사를 지을 수 없는 땅이므로 1인당 농지면적이 대단히 작다. 미국의 1

인당 농지면적은 1.29 헥타르, 유럽연합 28개국의 평균치 0.37 헥타르에 비해 우리는 1인당 0.032 헥타르를 할당받고 있다. 비교적 사람들이 많이 모여 살고 있는 유럽연합의 1/10에 불과한 농지에서 한 사람의 식량을 생산해야 한다. 이렇게 좁은 땅에서 오늘날과 같이 풍요로운 식생활에 필요한 식량을 자급하는 것은 불가능해 보인다. 그렇다면 무엇을 지키고 무엇을 버릴 것인지 지혜로운 선택을 해야 한다.

1960년대까지는 식량이 부족해도 해외에서 수입할 능력이 없었으므로 모자라는 대로 나눠먹어 보릿고개를 겪는 식량부족의 시대였다. 2차 경제개발 5개년계획이 끝난 70년대부터 모자라는 식량을 우선적으로 수입하기 시작하여 식량자급률이 80% 이하로 감소하였고, 80년대에는 축산장려 정책으로 사료곡물을 수입하면서 자급률이 50% 이하로 감소했다. 1970년대의 녹색혁명에 힘입어 우리나라는 역사상 처음으로 쌀을 자급하게 되었다. 그러나 쌀 자급에 안주해 버린 우리 농정은 콩의 자급이나 다른 식량자원의 균형 있는 자급률 향상을 소홀히 다루는 우를 범하게 된다.

1986년에 시작되어 1994년에 타결된 우루과이라운드(UR) 무역자유화협상 기간 동안 선진국들은 앞으로 예상되는 농산물 시장개방에 대비하여 식량증산에 힘썼고 식량자급률을 높이는데 국가적인

노력을 기울였다. 영국은 1975년 곡물자급률 64%에서 1990년 116%로 높였으며, 독일은 같은 기간 80%에서 114%로 자급률을 높였다. 일본은 그 기간 동안 자급률이 30% 이하로 내려가지 않도록 필사적인 노력을 했다. 그러나 우리나라 곡물자급률은 1975년도에 76%, 80년도에는 54%, 90년도에 40%, WTO가 출범한 95년에는 28%로 하락했다.

이러한 결과는 우리 정부가 UR협상에 임하는 태도에서 충분히 예견될 수 있었다. UR협상 8년 동안 농수산부 담당국장이 7번 바뀌었으며 담당 서기관과 사무관도 2년 이상 담당할 사람이 없었다. 이런 상황에서 UR협상이 우리 농업에 미칠 영향을 분석하고 대비책을 마련하는 것은 불가능한 일이었다. 결국 우리는 다른 후진국들과 마찬가지로 아무런 준비 없이 무역자유화시대를 맞게 된 것이다.

일본은 처음에는 쌀시장 개방을 유예 받았지만, 5년 후 쌀시장을 개방했다. ‘이길 수 없는 싸움’이라는 것을 깨닫고 조속히 백기를 든 것이다. 우리는 ‘쌀은 안 된다’며 줄 것 다 내주고 20년을 버티다 연간 40만톤에 달하는 의무수입량을 떠안고 말았다.(표1) 이 양은 앞으로 WTO가 존속하는 한 국내 쌀이 남아돌아도 매년 수입해야하는 우리 쌀 산업의 암덩어리와 같은 존재이다.

식량자급에 대한 일본과 한국 정부의 의지는 극명한 차이를 보이고 있다. 일본의 식료농업농촌기본계획(2015년3월)에는 식료자급률 목표를 중요하게 다루고 있으나 우리의 농업농촌 및 식품산업기본계획(2013년10월)에는 이런 내용이 없다. 일본 농무성 홈페이지에는 식량자급률에 대한 자세한 설명과 자급률 제고 계획, 그리고 각 지역의 식량자급률 현황을 상세히 수록하고 있으나 우리나라 농식품부 홈페이지에는 식량자급이라는 말을 찾아볼 수 없다. 이러한 정책의지의 차이가 2015년 일본의 곡물자급률은 29%인데 우리는 23.8%로 내려앉는 결과를 보이고 있다(그림1).

### 쌀값 안정화와 쌀산업 발전 위한 제언

1996년 가마당(80kg) 14만원이던 쌀 도매 값이 2014년에는 17만원이 되었다. 크게 오른 것 같으나 그간의 화폐가치 변화를 적용한 실질가격은 27%나 하락한 것으로 평가되었다. 그런데 최근 쌀 도매가격이 20년 전 수준으로 내려갔다. 쌀 산업이 붕괴 수준에 도달한 것이다. 이러한 쌀값 하락은 쌀의 수요량이 1995년 1인당 106.5kg/년에서 2014년 65.1kg/년으로 급감하였기 때문이다.

쌀의 소비감소를 막기 위해 ‘아침밥 먹기 운동’

표1. 쌀시장개방 반대 20년동안 늘어난 쌀 의무수입량 (1,000톤)

구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
총수입량	51	64	77	90	103	103	128	154	180	205
(밥쌀용)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(비율%)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
총수입량	225.6	245.9	266.3	286.6	307.0	327.3	347.7	368.0	388.4	408.7
(밥쌀용)	22.6	34.4	47.9	63.1	79.8	98.2	104.3	110.4	116.5	122.6
(비율%)	10	14	18	22	26	30	30	30	30	30

(자료: 이철호 외, 2014, 선진국의 조건 식량자급, pp.41)

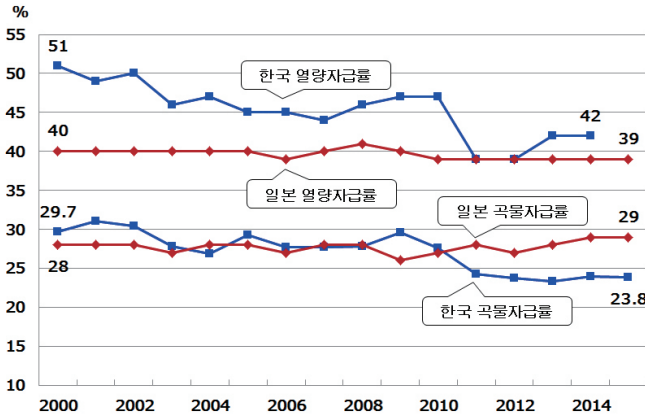


그림 1. 한국과 일본의 식량자급률 변화 추이(2000-2015)

(자료: 고재모 외, 2017, 한중일 식량정책 비교, pp.237)

등 여러 가지 방안을 강구하였으나 효과가 없었다. 농가 소득을 보전하기 위해 쌀 직불제를 시행하고 있으나 근본적인 해결책이 되지 못하고 있다. 소비자의 욕구에 부응하는 쌀 가공산업의 육성이 필요하나 정부의 정책은 미흡했다. 적정가격의 가공용 쌀을 안정적으로 공급하는 제도를 마련하지 못하고 쌀 가공산업을 재고미가 쌓였을 때 방출하는 수단으로만 여겼다.

쌀 문제는 좀 더 거시적 관점에서 해결책을 찾아야 한다. 쌀을 통일준비 수단으로 또는 복지사회를 구현하는 수단으로 활용해야 한다. 한국식량안보연구재단은 2014년에 출간한 ‘선진국의 조건 식량자급’에서 그 방법과 로드맵을 제시한바 있다. 우선 통일미 120만톤의 항시 비축제도를 수립할 필요가 있다. 통일이 되면 북한의 식량부족으로 한반도에 1백만톤 이상의 쌀이 부족하게 된다. 이를 대비하여 매년 60만톤의 쌀을 비축하여 2년 후에 가공용 쌀로 방출하는 것을 법제화 하면 쌀 가공산업의 안정적인 원료공급도 보장된다. 이를 위한 추가예산은 4,844억원으로 추산되며 외교통일 예산의 11.9%에 해당 한다(2013년 기준). 이 일은 통일을 준비하는 사업이므로 통일부의 예산

으로 추진되어야 한다.

통일미가 비축되어 있더라도 일단 유사시에 즉시 북한주민에게 무상지원하려면 남한에서 먼저 저소득 영세민에게 쌀을 무상으로 지원하는 제도가 시행되어야 한다. 남한인구의 7%에 해당하는 기초생활수급자와 차상위계층에게 1인당 월 10kg의 쌀 또는 쌀가공품을 무상으로 지원하는 것이다. 이것은 미국의 푸드스탬프 제도와 유사하나 쌀에 국한된 지원체제라는 특징이 있다. 이로 인한 쌀 소비확대 효과는

연간 17만5천톤으로 추산된다. 이를 위한 추가예산은 8,106억원으로 추산되며 보건복지 예산의 0.8%에 해당한다(2013년 기준). 이 제도를 통일을 준비하고 쌀 소비를 늘이고 진정한 복지국가의 면모를 갖추게 되는 일석삼조의 효과가 기대된다.

쌀이 남아돈다는 명분을 앞세워 쌀 생산을 줄이는 대책만을 내놓는 오늘의 우리 농정은 재검토 되어야 한다. 통일이 되면 북한주민을 위한 쌀은 논의 많은 남한에서 대부분 공급되어야 한다. 우리나라 쌀 경지면적은 1990년 123만 헥타르에서 현재 80만 헥타르 수준으로 빠르게 감소하고 있다. 더 이상 농지가 전용되는 것을 막아야 한다. 논을 그대로 두고 대체작물을 재배하는 정책이 필요하다. 특히 논 콩의 재배를 지원하여 식용콩 자급률을 현재의 30% 수준에서 50% 이상으로 높이는 것을 정책목표로 삼아야 한다.

### 식품산업의 식량안보적 기능 강화 및 소비자 교육

농업의 기여도(곡물자급률 24%, 열량자급률 42%)가 감소하면서 식품산업이 식량공급의 주체로 부상하고 있다. 농축산물 생산액은 2008년의

42.1조원에서 2014년 49.9조원으로 증가한 반면 식품가공산업 시장규모는 같은 기간 46.4조원에서 76조원으로 상승했다. 식품산업은 모자라는 식량을 세계 각처에서 구입하여 편리한 형태로 가공하여 소비자에게 공급하는 식량안보 측면에서 대단히 중요한 임무를 수행하고 있으나 우리 국민은 제대로 인식하지 못하고 있으며 정부의 지원 육성 정책도 미흡하다.

오늘날의 식품산업은 최첨단 과학기술을 활용하여 안전하고 고품질의 식품을 제조하여 세계시장에서 경쟁하고 있다. 이때 첨단과학기술에 대한 소비자의 이해와 수용도가 대단히 중요한 요소로 작용한다. 유전자변형(GMO) 농산물에 대한 안전성과 표시제 강화에 대한 논쟁이 뜨거운 이유가 여기에 있다. 국민이 불안해하는 GM식품에 대해 표시를 확대하는 것은 너무나 당연해 보인다. 그러나 철저한 안전성 시험을 거쳐 생산 유통이 승인된 생명공학 신제품은 안전하며, 지난 20년간 미국, 브라질, 중국 등 25개국에서 대규모로 생산되고 있다. 우리나라를 포함한 미국, 중국, 일본 등 52개국 45억명의 인구가 아무 이상 없이 먹고 있다. 유럽은 식량이 자급되는 지역이므로 자국의 농업을 보호하기 위해 GMO에 대한 표시를 까다롭게 하여 무역장벽으로 활용하고 있다. 식량의 대부분을 수입에 의존하는 우리가 유럽처럼 표시제도를 강화하면 당장 수입할 식량을 구하기 어렵게 된다. 우리가 매년 수입하는 1,200만톤의 곡물 중 옥수수가 800만톤이고 콩이 약 120만톤인데 세계시장에 나오는 옥수수와 콩의 대부분(80% 이상)이 GMO이기 때문이다.

식량의 대부분을 수입에 의존하는 우리나라와 일본은 동일한 GM식품 표시제를 시행하고 있다. 두 나라 모두 유전자변형 작물의 국내 재배는 아직 허용하고 있지 않지만 GM작물의 수입은 허용

하고 있다. 수입된 GM작물과 이를 이용하여 제조 가공된 식품은 반드시 표시하여야 한다. 단 최종제품에 GMO 유래 유전자나 그로부터 만들어진 단백질이 남지 않는 식용유, 전분당, 간장 등은 표시를 유예하고 있다. GMO 유래물질이 제품에 남지 않으면 GM식품인지 아닌지 판별할 수 있는 분석방법이 없기 때문이다. 진위를 객관적으로 판별할 수 없는 사안을 규제할 수 없다는 것이 정부의 입장이다. 그러나 그보다 더 중요한 것은 미국이나 일본 등 다른 나라에서 하지 않는 것을 우리가 먼저 하면 식품산업에 엄청난 피해를 입힐 수 있기 때문이다. 외국에서 수입하는 제품은 표시하지 않아도 진위를 밝힐 수 없어 그대로 판매되는데 국산 제품은 모두 표시하게 되는 역차별이 발생하게 된다. 이런 상황을 막을 수 있는 대책이 아직 없다. 그러므로 표시제 확대는 불가한 것이다.

식량안보와 식량자급률을 높이는 일은 공급자의 노력 못지않게 소비자의 노력과 자세가 중요하다. 대부분을 외국에 의존하고 있는 나라에서 공급되는 식량의 30%를 쓰레기로 버리고 있다면 믿을 사람이 얼마나 될까? 식량을 아끼고 낭비를 줄이려는 국민의식이 무엇보다 중요하다. 그리고 식품에 대한 불신과 불필요한 불안감을 해소해야 한다. 세계 곡물시장에서 non-GMO를 구할 수 없게 되는 상황임에도 GMO에 대한 불안감을 부추기는 허위사실이 유포되고 있다. 그러나 정부는 수수방관하고 오히려 그들의 주장에 끌려 다니고 있다. 최근 우리 정부는 농촌진흥청의 GM작물개발사업단을 해체하기로 결정했다. 한국의 농업발전과 식량안보를 걱정하지 않을 수 없다. 미래 세계의 식량사정을 면밀히 분석하고 이를 대비하는 식량정책과 국민교육에 정부가 앞장서야 한다. UR협상 때처럼 거꾸로 가는 농정을 다시 반복해서는 안 된다. ㉞