

주제 발표 초록

우리나라의 식량수급 문제와 대응 전략

발표자 : 이 정 환 수석연구위원
한국농촌경제연구원

1. 식량수급 동향

한국의 식량총소비는 해마다 3.1%씩 증가하여 1997년에는 약 2,100만톤이 소비되었다. 식량에는 쌀, 보리, 옥수수 및 대두가 포함된다. 그 중 식용은 약 30%이고, 사료용이 49%를 차지하고 있다. 그리고 나머지 20%는 양조용, 착유용, 종자용, 감모 소비이다. 1980년에는 식용이 55%이고, 사료용은 20%에 지나지 않았던 것을 생각하면 식량소비 증가는 사료용의 소비증가에 의한 것이라는 것을 알 수 있다. 실제로 1980년에서 1997년까지 식용소비는 11%정도 감소한 반면, 사료용은 4.1배 증가했다. 결국 식량소비량 증가는 사료용 증가에 의한 것이다.

현재의 1인당 식용소비를 보면 연간 182kg으로, 1980년의 193kg과 비교하면 약간 감소하고 있으나 크게 변하지 않고 있다. 그러나 그 내용을 보면, 쌀은 1980년의 133kg에서 최근 108kg으로 감소하였고, 소맥의 소비량은 30~33kg의 범위내에서 안정되어 있다. 소비량이 증가한 것은 옥수수로서 8kg에서 27kg으로 증가했지만, 주로 전분용이나 과자용이다. 쌀의 소비량이 감소하였지만 쌀의 비율은 지금도 59%로 쌀중심의 식량소비 패턴은 변하지 않고 있다.

표 1 식량의 수급동향

단위 : 천톤

	1980	1985	1990	1996	1980-96 연평균 변화율(%)
총소비	12,596	14,667	16,282	20,598	3.1
식 용	6,860 (54.5)	6,800 (46.4)	6,302 (38.7)	6,134 (29.8)	-0.7
사료용	2,472 (19.6)	4,746 (32.3)	6,301 (38.7)	10,103 (49.0)	8.8
생 산	7,048 (56.0)	7,102 (48.4)	7,013 (43.1)	5,504 (26.7)	-1.5
수 입	5,051	7,336	10,022	14,278	6.5

표 2 우리 나라의 식품자급률, 1996년

식품류	자급률(%)
곡류	27.2(52.4)
쌀	89.9(89.5)
보리	73.5(74.4)
밀	0.4(0.5)
옥수수	0.8(3.9)
서류	99.6
두류	11.7
육류	90.8
쇠고기	53.8
돼지고기	99.3
닭고기	97.6

주 : ()안은 사료용을 제외한 것임.

한편, 곡물생산은 빠른 스피드로 감소하여 왔다. 1980년에는 곡물재배 면적이 200만ha로 약 705만톤을 생산하였다. 그러나 1997년에는 재배면적이 134만ha로 감소하였고, 생산량도 550만톤 수준으로 감소했다. 곡물재배 면적이 65만ha 감소한 것은, 20만ha 정도의 농지가 비농업용지 등으로 전용된 것, 논에서의 맥류 재배가 36만ha에서 10만ha 이하로 감소하여 겨울 동안 농지이용률이 크게 떨어진 것 그리고 과일 및 기타 작물의 재배가 20만ha 정도 증가한 것에 의한 것이다.

그 결과, 수입량은 1980년에 약 500만톤이었지만, 1997년에는 1,470만톤으로 대폭 증가하여 자급률은 29%까지 감소하였다. 육류 자급률이 90%정도 되지만, 거의 수입사료에 의존하므로 실질적인 자급률은 10% 이하가 된다. 곡물소비 중에서 식용이 30%에 지나지 않다는 것을 지적했지만, 사료용을 제외한 곡물의 자급도는 52%, 사료용과 양조용 등은 전량 수입에 의존한다고 볼 수 있다. 결국 칼로리 베이스로 자급률을 계산하면 약 51%가 되므로 해외로부터의 공급이 중지될 경우에는 현재의 반정도의 칼로리밖에 섭취할 수 없게 되고, 거의 대부분을 수입곡물에 의존하는 축산업은 치명적 타격을 입게 된다.

농산물 수입에 지불되는 외화는 1996년의 경우 109만 달러, 수출로 벌어들인 외화는 14만 달러이므로 농산물 부문에서의 무역적자가 91만 달러에 이른다.

식용소비 중에서 60%가 쌀이고, 곡물생산 중에서 85% 이상이 쌀이기 때문에 식용곡물 수급은 거의 쌀수급에 의해 결정된다고 해도 과언이 아닐 것이다.

표 3 농림산물 수출입 동향

단위 : 백만불

	1994	1995	1996
수출 농림산물	1,463	1,747	1,829
농산물	952	1,242	1,424
수입 농림산물	7,989	9,677	10,940
농산물	5,426	6,890	8,152
수지 농림산물	-6,536	-7,930	-9,111
국가전체	-6,335	-10,061	-20,624

쌀은 1970년대말부터 대체로 자급할 수 있게 되었지만, 1990년대에 들어 상황은 급격히 악화되었다. 쌀재배면적이 1990-95년 사이에 15%(19만ha)가 감소한데다 1993-95년 사이에는 10a당 수량(收量)이 평균 440kg에 머물러서 자급률은 90%이하로 떨어졌다. 최소시장접근물량(Minimum Access)으로 11만5천톤이 수입되었지만, 1996년도말 재고가 25만톤까지 감소하여 총소비량의 5%정도밖에 없었다. 그리고 1996년 여름에는 쌀부족 우려의 소리가 높아져 당초 가공용의 저질미로 수입할 것을 약속한 최소시장접근물량(Minimum Access)을, 식용을 목적으로 하는 중상질 자포니카 쌀로 수입하여 농민들로부터 강한 반발을 불러 일으켰다.

그러나 1996년과 1997년에는 재배면적이 거의 감소하지 않은데다 10a당 수량(收量)이 507kg, 518kg이라는 사상 최고수준을 기록했다. 그 결과, 금년도말의 재고율은 25%까지 상승하여 과잉상태가 될 전망이다. 그러나 금년도는 엘니뇨 현상으로 인한 이상기후로 작황이 불안하므로 내년도 수급을 반드시 낙관할 수만은 없다.

1990-95년에 재배면적이 대폭 감소한 것은 주로 야채, 과일 등 단위면적당 수익성이 높은 작물로 전작하였기 때문이다. 그러나 1996년부터 쌀부족 현상이 나타나 쌀값이 실질가격으로 18%나 상승하여 쌀재배면적 감소에 브레이크가 걸렸다. 한편 1990년대에 단수가 크게 변동한 것은, 품종 개발과 보급이 불안정했던 것도 있지만, 70% 이상은 기상요인에 의한 것이다. 1990년대의 쌀수급은 극적인 반전을 반복했지만, 그것은 가격의 생산조정 능력과 하늘의 교란 요인의 합작품이었다고 말할 수 있을 것이다.

2. 식량수요 전망

식량수요 전망은 작년부터 시작된 외환위기에 큰 영향을 받을 것으로 생각된다. 외환위기는 먼저 환율을 대폭 상승시켜 수입 축산물 가격을 그만큼 상승시켰다. 게다가 경제성장률이 크게 하락하여 1인당 소득도 증가하기는 커녕 오히려 감소할 전망이다기 때문에 지금까지 빠르게 증가해 온 축산물 소비가 앞으로 그다지 증가하지 않을 것으로 여겨진다. 축산물의 소비정체는 쌀소비가 그다지 감소하지 않는 것으로 이어져, 85kg 내외로 감소할 것으로 전망되던 1인당 소비량이 2004년에도 90kg 이상이 될 것으로 생각된다(1997년의 1인당 소비량은 102.4kg이었다).

따라서 쌀을 포함한 식량 총소비량은 2004년에 2,175만톤이 되어 현재 보다 110만톤 정도 증가할 것으로 전망된다. 그 중 식용이 915만톤, 사료용이 873만톤이 될 것으로 생각된다.

한편, 2004년까지의 식량문제를 생각할 때는 남북 통일도 생각하지 않을 수 없다. 통일 후 북한지역의 식량수요는 정부의 배급계획에 따라 큰 테두리는 결정되리라고 생각되지만, 1인당 쌀 118kg(대체로 남한의 1960년대말 수준), 기타 곡물 100kg을 소비하여 2,100kcal를 곡물로부터 섭취한다고 가정하면, 약 580만톤 정도의 식용곡물이 필요하다. 사료곡물 수요는, 아직 축산물에 대한 구매력이 적을 것이기 때문에 100만톤 정도에 그칠 것으로 생각되므로 식량 총소비량은 680만톤이 될 것이다.

남북의 수요를 합계하면 2004년의 식량수요량은 현재의 2,100만톤에서 2,900만톤으로 증가하게 된다. 현재의 추세대로라면 2004년의 남북 총생산량은 900만톤 정도일 것으로 전망되므로 2,000만톤이 외국으로부터 수입되지 않으면 안된다. 현재 약 1,430만톤을 수입하고 있기 때문에 거의 600만톤 가까이 증가하게 된다.

3. 식량정책의 방향

현재의 추세에서 보면 2004년에는 2,000만톤, 즉 총소비량의 70% 이상을 해외에 의존하지 않으면 안되므로, 국내생산 증대에 노력함과 동시에 해외로부터의 수입을 안정시키고 국내 비축제도를 확립하여 일시적 공급부족에 대비하지 않으면 안된다.

해외로부터의 공급을 안정시키기 위해서는 중국의 동북지방이나 러시아의 연해주 지방 등 주변지역에 대한 농업투자를 적극적으로 추진하는 것도 중요하다. 물론 해외투자에 의해 생산된 것도 무차별원칙과 상업주의원칙에 따라 도입하지 않으면 안되지만, 주변 지역에서 풍부한 생산이 이루어지고 있다면 세계적 공급부족시에 수입이 용이할 것이다. 일반무역으로 수입할 때에도 선물시장, 장기계약 등을 혼용하여 위험을 분산할 필요가 있다. 또한 흉작 등에 대비하기 위하여 연도말(10월말)을 기준으로 하여 총소비량의 10~18%를 비축량으로 확보해 둘 필요가 있다. 우리나라

는 아직 비축 기준량과 재고관리 원칙이 없어 불안을 가중시키고 있다.

국내생산을 생각할 때, 먼저 쌀 중심으로 생각하지 않으면 안된다. 쌀은 식량으로서의 중요성 뿐만 아니라, 환경 보존과 보호 등 비교역적 기능을 위해서도 대부분을 자급하는 것이 바람직하기 때문이다. 최소시장접근물량(Minimum Access)방식이 적용될 2004년까지는 대홍작에 대응할 비축제도만 있으면 자급할 수 있다고 전망된다. 환율의 상승과 경제성장률 하락으로 농지의 전용이 감소하고, 또 축산, 시설야채에 대한 쌀농사의 상대적 유리성이 개선되므로 쌀수급 전망은 전에 비해 밝아졌다고 생각한다. 문제는 2004년의 재협상에서 관세화로 수입자유화될 경우, 어디까지 자급할 수 있을지 하는 것이다.

정부는 1995년부터 쌀생산비 절감대책을 추진하고, 경지정리, 규모확대 등에 대한 정부지원을 대폭 증액시켜 왔다. 최근의 추세대로라면 생산비용은 2004년까지 실질가격으로 27% 감소하고, 2010년까지는 30%정도 감소할 수있다고 생각된다.

만약, 2005년에 관세화율이 400% 수준으로 된다면 가격 경쟁력은 있다고 생각하지만, 10a당 실질소득은 현재의 1/2정도로 감소할 것으로 여겨지므로 쌀농사가 사업성이 있는 생산부문으로 되기 위해서는 규모가 상당히 확대되지 않으면 안된다. 그러나 규모확대에 의해 사업성을 확보할 수 있는 것은 평야지 등 경지조건이 정비되어 있는 지역에 한정될 것이다. 따라서, 조건이 나쁜 중산간지역에서도 논농사가 수익성을 유지할 수 있도록 직접지불이 필요하다고 생각한다. 즉, 직접지불에 의해 일정의 소득을 얻은 데다 논농사에서 추가적 소득을 얻는 것에 의해 경영이 이루어지도록 힘써야 한다.

4. 식품소비생활의 방향

식량소비의 증가와 자급률 하락은 사료곡물의 소비증가가 주원인임을 지적하였다. 쇠고기 1kg를 생산하려면 곡물이 6.8kg이 소요되고, 돼지고기 1kg을 생산하려면 곡물이 4.2kg이 소요된다. 따라서 앞으로 곡물수요 증가를 억제하기 위해서는 육류 소비가 지나치게 증가하지 않도록 할 필요가 있다. 물론 영양을 충분히 섭취하고, 윤택한 식생활을 영위하는 것이야말로 경제발전의 혜택을 누리는 것이므로 자급률을 높이기 위해서 식생활을 위축시킨다는 것은 바람직한 대응이라고 할 수 없다. 그러나 평균적으로 보면 영양의 과다섭취, 특히 육류의 과다섭취로 영양균형이 깨지고 있다. 특히 우리네 전통식단은 쌀과 김치를 중심으로 짜여져서 가장 건강한 식단이라고 알려져 있다. 이런 의미에서 앞으로도 곡물과 채소를 중심으로 하면서 육류로 필요한 단백질을 보충하는 식단의 우수성을 충분히 인식시켜 널리 홍보토록 하여야 한다.

이제 소비자가 원하면 어느 나라, 어떤 농산물일지라도 수입될 수 있는 시대가

표 4 육류 1kg 생산에 필요한 사료곡물

단위:kg/kg

	필요 사료곡물량
쇠 고 기	6.8
돼지고기	4.2
닭 고 기	3.6

되었다. 결국 소비자의 선택이 우리나라 농산물의 생산규모를 결정하게 되는, '소비자의 결정시대'가 되었다고 할 수 있다. 그렇다고 소비자에게 애국심이나 애향심으로 국산 농산물을 선택하도록 요구할 수는 없다. 그러므로 이제부터 생산자는 소비자의 기호에 맞고, 신뢰를 받는 농산물을 생산하여 경쟁력을 높여나가야 한다. 아울러 소비자는 국산 농산물에 대하여 애착을 갖고 정당한 평가를 하고, 품질과 안전성을 높여나가는데 함께 노력해 나가야 함은 두말할 나위도 없다. 이런 점에서 우리는, 일본의 경우 일본산 중급쌀 보다 낮은 가격으로 외국에서 수입된 고급쌀이 판매되고 있지만 당초의 예상과는 달리, 생산자와 소비자간의 상호 신뢰속에 수입쌀의 판매가 부진하여 대부분 업소용이나 재고용으로 쓰이고 있는 데에 한번쯤 주목할 필요가 있다.