

코로나-19 이후의 세계 식량정책과 시장의 변화

임송수(고려대)¹⁾

1. 개황

코로나바이러스(Covid-19, 이하 “코로나-19”)가 여전히 기승을 부리고 있다. 2020년 9월 24일 기준으로 세계 인구 중 3,180만 명이 코로나-19에 확진되었고 이로 인한 사망자 수는 97만 명을 상회하고 있다(WHO, 2020). 우리나라의 코로나-19 확진자 수도 꾸준히 상승하여 2020년 9월 25일 기준으로 23,455명을 기록하였고 누진 사망자 수는 총 395명에 이른다(질병관리청, 2020).

코로나-19의 확산과 이에 대응한 시장의 반응, 그리고 정부의 대책은 다양하다. 아직 진행 중인 코로나-19의 미래가 어떨지 알 수 없으나, 그 영향과 파급 효과가 미래에까지 이어질 것이라고 보는 이가 많다. 이는 개인과 가구 및 국가 수준의 변화와 대응이 필요함을 시사한다.

이 가운데 식량과 농식품 시장의 관점에서 회자하는 코로나-19 이후의 변화를 정리하면 다음과 같다.

- ① 정부의 시장개입 증대
- ② 소비자 행태의 변화
- ③ 식량안보에 관한 우려 증대
- ④ 바이오 연료에 관한 수요 감소
- ⑤ 세계 공급망의 탈세계화(degloabalization)
- ⑥ 디지털 공급망에 대한 투자 확대
- ⑦ 세계 사료 수요의 감소

코로나-19에 대응한 시장의 반응 측면에서 관찰할 수 있는 두드러진 특성은 소비자의 식습관 변화이다. 예를 들면, 코로나-19 이전에 미국 소비자의

1) songsooc@gmail.com

51%가 외식하였으나, 바이러스 확산을 막는 봉쇄조치가 내려지고 식당과 외식 서비스 또한 제한하면서 그 비중이 5%로 내려앉았다.

식료품점에서 소비자가 구매하는 음식 재료의 구성 측면에서도 변화가 나타났다. 육류와 유제품, 신선 채소, 델리 등의 구매 비중은 감소하였으나 곡물과 파스타 및 유지 종자 관련 제품의 구매 비중은 늘었다. 미국뿐만 아니라 우리나라에서도 외식 횟수가 감소하고 배달이나 포장구매 횟수가 늘었다는 설문 조사 결과를 볼 수 있다(김상효 등, 2020). 이러한 음식 재료 혹은 식자재 구매 행태의 변화는 “새로운 일상(new normal)”으로 간주할 수도 있을 것이다.

식량안보 측면에서 관찰할 수 있는 변화는 많은 국가가 “적기공급(just in time)”이란 기존 전략에서 공급 부족이나 혼란에 대비하는 생산체제(just in case)로 옮겨가는 것이다. 바이러스가 급속히 전파되면서 세계 곳곳에서 공황 구매(panic buying) 현상이 나타났으며, 일부 식량을 포함한 필수재의 부족 사태가 수면 위로 올라왔다. 이에 대한 대책으로 관련 산업이나 국가는 생산설비를 확충하거나 비축량을 늘렸다. 예를 들면, 중국은 옥수수과 콩 등 곡물 비축량을 빠른 속도로 확충하고 있다(Public, 2020).

이미 코로나-19 이전부터 세계 식량 공급망의 통합과 집중 속도를 줄여나가는, 이른바 탈세계화(degloabalization) 기조가 나타나기 시작하였다. 이는 식량의 국내생산을 통해 자급률을 높이고 지역 및 양자협정을 더욱 활용하면서 식량 조달을 추구하는 것이다. 탈세계화 움직임은 전통적으로 경쟁력을 지닌 주요 곡물 수출국과 다국적 곡물 기업에 위협 요인으로 간주한다.

코로나-19는 바이오 연료와 사료 산업을 지속해서 압박한다. 바이오 연료를 포함한 연료 소비가 내림세 있다는 점과 코로나-19의 생활 및 비즈니스 여건 아래 재택근무, 출장과 여행 축소, 온라인 회의의 활성화 등의 변화가 기존 추이를 더욱 가속화하고 있다. 가축 사료의 경우 육류의 과잉 공급, 식품 서비스업의 위축, 아프리카돼지열병(African Swine Fever: ASF)과 같은 질병이 확산하면서 사육두수가 감소함으로써 수요가 위축되었다. 실제로 2020년 2분기 미국의 옥수수 수요는 감소하였고, 아시아에서 독일까지 ASF 전염이 확인되면서 사료체계의 혼란이 발생하였다.

포스트 코로나 시대에 생각할 수 있는 또 다른 추이는 식량 공급망의 디지털화(digitalization)이다. 디지털 플랫폼을 채택한 농가가 공급망 상에서 정보를 수집, 관리 및 공유하는 것은 농업생산의 지속성을 확인하고 식량의 이력추적에 이바지한다. 농자재 공급망에서 전자상거래 플랫폼도 증가할 것인데, 이는 농가와 투입재 공급자에게 커다란 변화를 초래할 것이다. 예를 들

면, 종자와 농약이 중간상이나 지역 판매점을 거치지 않고 직접 농가에 배달 되는 방식이다.

이러한 변화는 농가를 비롯하여 세계 식량 공급망에 참여하는 기업에 새로운 기회가 될 수 있다. 위기를 기회로 전환하려면 전체 곡물 공급망에 걸친 새로운 비즈니스 모형을 만들어 신축적으로 활용할 수 있는 역량과 기술을 갖춰져야 한다. 무엇보다 농가는 지역시장의 수요에 부응하는 특정적 접근방식을 채택해야 하겠다. 예를 들면, 유기농이나 non-GMO, 무글루텐 (gluten-free) 등과 같은 곡물과 식물 단백질 식품을 위한 종류에 관한 관심이다.

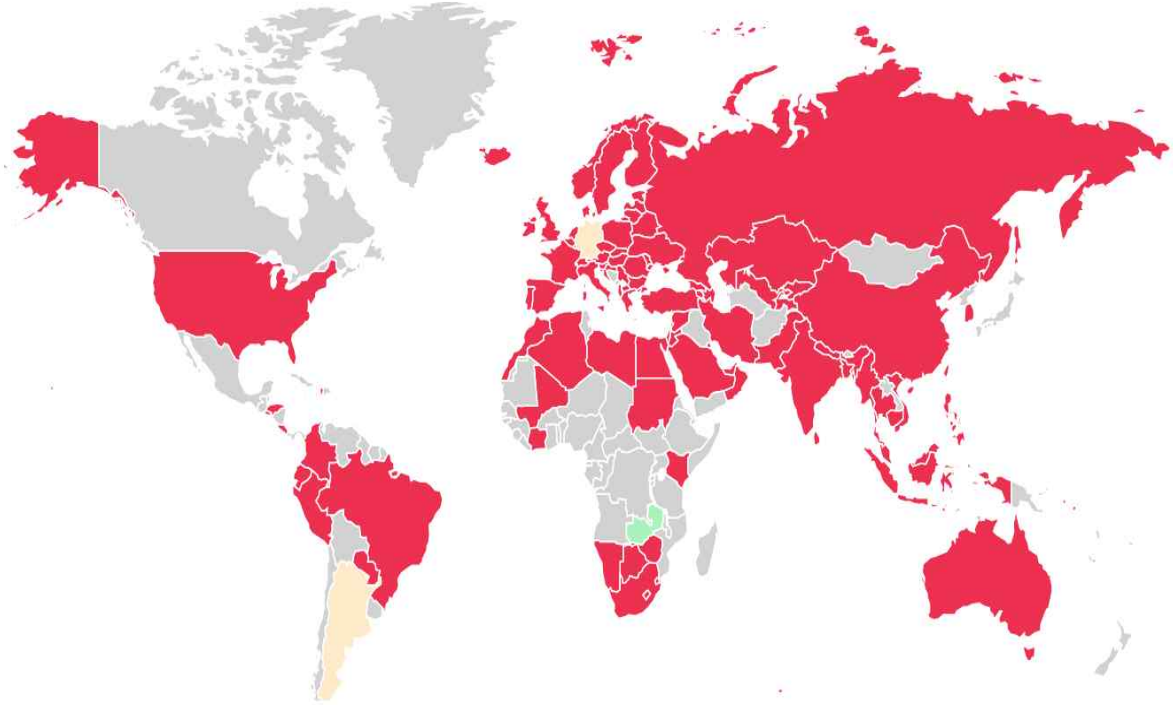
농가가 직접 관리하는 공급망 체계는 앞으로 더욱 커질 수밖에 없을 것이다. 수출 농가와 농업경영체는 농업생산뿐만 아니라 저장과 운송 등에도 적극적으로 참여하여, 마치 곡물 운송업체처럼 생산한 곡물을 유통기구나 수출 시설 혹은 수출항까지 직접 전달하는 역할까지 해야 할 수도 있다. 곡물 가공업체나 곡물 기반의 식품 제조업체는 무역과 관련한 변화, 탈세계화, 식량 안보 등의 측면에서 수출이 감소할 수 있음에 대비해야 한다. 품질 중심의, 더욱 특화된 형태의 곡물 수요가 늘어날 것이므로 원산지과 이력을 추적할 수 있는 역량을 개발하고 지역 생산의 강점을 강화하는 노력이 필요할 것이다.

이 글에서는 앞에서 간단히 살펴본 코로나-19 이후에 기대할 수 있는 변화들 가운데 정부의 시장개입 확대와 소비자 행태 및 시장의 변화를 자세히 진단한다. 이를 바탕으로 우리 농업이 대응할 과제 혹은 나아갈 방향에 관해서도 제안하고자 한다.

2. 정부의 시장개입 확대

<그림 1>은 코로나-19에 대응하여 임시로 수출 관련 조치를 시행한 전 세계 국가를 나타낸다. 2020년 9월 18일 기준으로 총 97개국 이 상품 수출을 제한하거나 금지하는 조치를 한 것으로 나타났다. 이러한 수출조치의 대상 품목은 식량을 비롯하여 마스크, 장갑 등 개인보호 장비와 의약품 등을 포함한다.

〈그림 1〉 코로나-19 대응 임시 수출조치를 취한 국가의 분포도



- 수출제한/금지 97개국
- 수출자유화 2개국
- 수출제한 및 자유화 2개국
- 해당 없음 138개국

자료: ITC(2020)

대상 품목을 식량(food 또는 agricultural products)에 한정해 살펴보면 총 22개국이 수출제한이나 금지조치를 선언하거나 단행했다<표 1 참조>. 이는 2007~08년 금융위기 때에 기록했던 총 33개국보다 작다. 이와 같은 무역 조치의 대상 품목이 생성하는 열량(calorie) 기준으로 비교하면, 2007~08년엔 25% 이상이었고 이번 2020년의 수출제한 품목의 열량은 전체의 5%에 머물렀다. 이 두 시기에 수출제한 조치의 대상이 된 농식품의 금전 가치를 비교하더라도 각각 430억 달러와 210억 달러로 지난 금융위기 때가 두 배나 크다.

수출제한 조치의 일환인 수출세(export tax)의 경우에도 2007~08년에 9개국이 식량을 대상으로 부과하였으나 2020년에는 한 국가도 이를 도입하지 않았다. 이론적으로 수출세는 물량 기준으로 수출을 제한하거나 금지하는 조치보다 시장에 미치는 파급영향, 혹은 무역 왜곡이 작다고 할 수 있다.

<표 1> 식량 대상의 수출제한 조치를 시행한 국가: 2008년과 2020년 비교

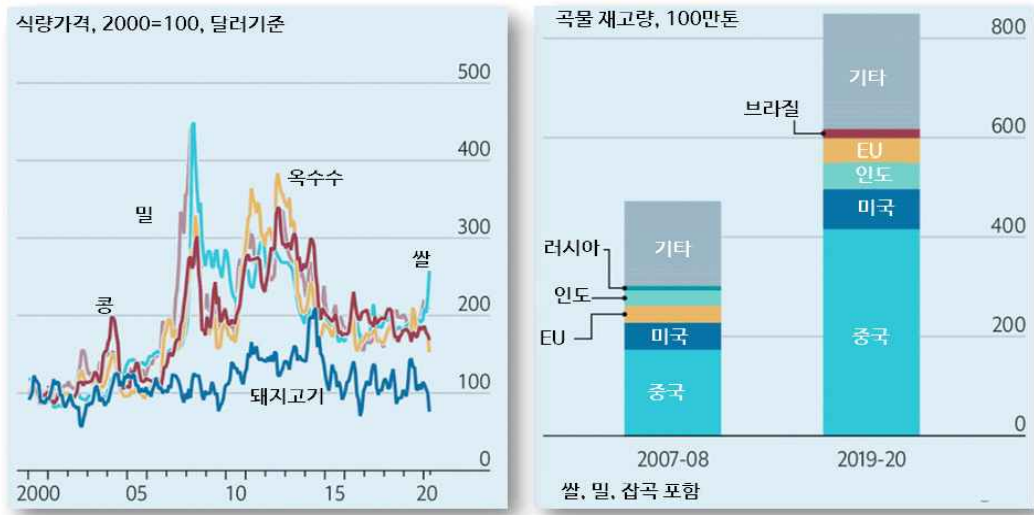
2008년과 2020년 모두	2008년	2020년
벨라루스 캄보디아 이집트 카자흐스탄 키르기스스탄 미얀마 파키스탄 러시아 세르비아 시리아 태국 우크라이나	아르헨티나 방글라데시 볼리비아 브라질 중국 에콰도르 에티오피아 기니아 인도 인도네시아 이란 요르단 케냐 마다가스카르 말레이시아 네팔 니제르 스리랑카 탄자니아 잠비아	알제리아 아르메니아 온두라스 몰도바 북마케도니아 루마니아 남아프리카공화국 터키 베트남
총 12개국	총 20개국	총 9개국

자료: Hepburn et al.(2020)

<그림 2>는 2007~08년과 2020년의 곡물 가격과 세계 재고량을 비교한 것이다. 2007~08년의 금융위기와 동반한 식량 가격 폭등은, ① 호주와 유럽의 밀과 미국 옥수수의 흉작, ② 1973년 이래 최저 수준의 곡물 재고량, ③ 원유가격 상승과 연계한 비료와 운송비 증가, ④ 바이오 연료 수요 증가로 인한 옥수수와 설탕 가격의 상승 등의 요인에 근거한다.

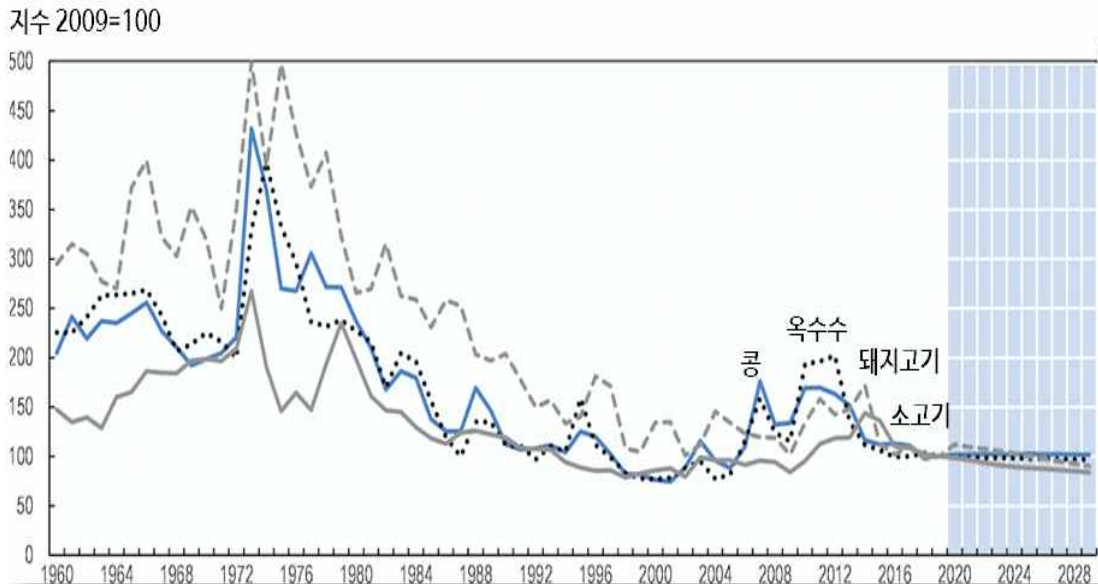
코로나-19가 나타난 2020년에는, ① 양호한 세계 곡물 생산, ② 충분한 곡물 비축량, ③ 안정세를 유지하는 원유가격 등 이전과 확연히 다른 양상을 나타내고 있다. 그 결과로 세계 식량 가격은 안정된 수준을 나타내고 있는데, 이는 앞으로 2028년까지 이어질 것으로 전망한다<그림 3 참조>.

<그림 2> 2007~8년과 2020년의 식량 가격과 곡물 재고량 비교



자료: Economist(2020)

<그림 3> 세계 식량 가격의 전망

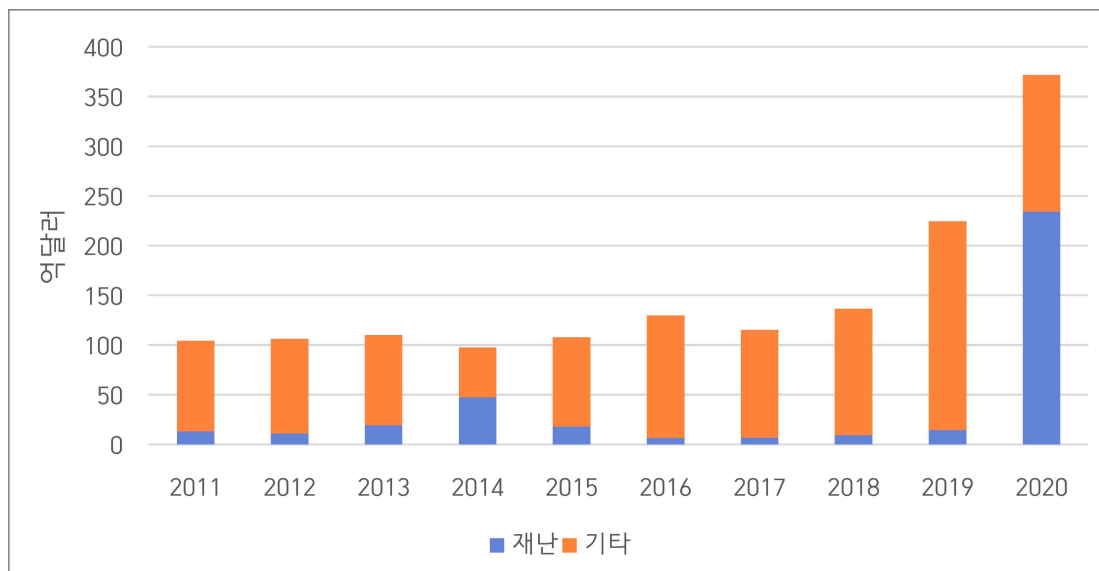


자료: OECD-FAO(2020)

이상과 같은 무역 조치 이외에 국내 농업정책 측면에서도 정책의 시장개입이 늘고 있음을 확인할 수 있다. 예를 들면, 미국과 EU의 농업부문 대상의 보조 규모는 기록적인 수준이다. 2020년에 미국의 농업보조는 명목가격 기준으로 372억 달러에 이를 전망이다<그림 4 참조>.

이 가운데 코로나-19 지원금(Coronavirus Food Assistance Program: CFAP) 등 추가 재난보조가 234억 달러이다. 이에 힘입어 2020년의 순 농가소득(net farm income)은 전년 대비 23% 증가한 1,020억 달러에 이를 것으로 전망한다. 또한, 순 농가소득에서 정부 보조가 차지하는 비중은 2001년 이래 가장 높은 수준인 36.2%에 이를 전망이다.

〈그림 4〉 미국 정부의 농업보조 추이



자료: USDA(2020)

EU는 2021~27년 예산(Multiannual Financial Framework: MFF)을 총 1조 8,500억 유로로 설정하고 이 가운데 7,500억 유로를 코로나-19 대응을 위한, 이른바 “회복 계획 지원(Next Generation EU: NGEU)” 명목으로 배분하였다<표 2 참조>. 이 예산 중 농가와 농식품 가공업체 및 유통업체가 지원을 받는 분야는 민간에 의한 식량 저장, 생산자와 경영자의 자가 조직화, 시장 보조 조치의 신축적 사용 등이다.

또한, 식량을 포함한 상품의 EU 내 원활한 유통을 위해 국경 통과시간이 15분을 초과하지 않도록 하는, 이른바 “녹색선(Green lane)” 조치를 시행한다. 원예작물 등의 수확기에 주로 동구권 국가로부터 계절(seasonal) 이주 노동자를 확보하는데 필요한 조치도 가동하고 있다. 참고로, 2016년 기준으로 임시 계절 노동자가 EU 15개국 농업에서 차지하는 비중은 42%에 이른다(Mitaritonna and Ragot, 2020). 프랑스 53만 명(전체 농업고용자의 71%), 이탈리아 93만 명(90%), 영국 6만 명(37%) 등이다.

〈표 2〉 EU의 회복 계획과 농가지원 조치

회복계획 지원 분야	규모(억€)	농가 직접지원 조치
회복과 복원 시설 (Recovery and Resilience Facility)	6,725 (융자 3,600; 보조 3,125)	·직접지불의 선지급(20~70%) ·농촌개발 보조의 선지급(75~85%) ·보조 신청 기간 1개월 연장 ·민간저장 지원 ·운영자금 융자 혹은 보증(최대 €200,000) ·농촌개발자금을 통한 비상지원(농가 최대 €7,000; 소규모 경영체 최대 €50,000) ·회원국 정부 보조(농가 최대 €120,000, 식품가공과 유통업체 최대 €800,000)
지역 결합(ReactEU)	475	
연구와 혁신(Horizon Europe)	50	
투자(InvestEU)	56	
농촌개발(Rural Development)	75	
기후 중립 지원(Just Transition Fund)	100	
재난 지원관리(RescEU)	19	
합계	7,500	

자료: European Commission(2020)

그러나 각국의 COVID-19 대응 조치 중 특히 수출제한과 금지는 세계 식량 무역체계의 혼란과 식량안보를 위협하는 요인일 수 있다. 이미 국제무역법인 GATT 제11조는 “관세, 조세 또는 그 밖의 과징금 이외의 어떠한 금지 또는 제한도 계약당사자에 의하여 설정되거나 유지되어서는 아니된다”고 명시하였다(외교부, 2001). 수출물량을 제한하는 것이 무역체제를 위협하는 요인이 될 수 있기 때문이다.

다만 같은 조항 2(a)는 “식품 또는 수출계약당사자에게 불가결한 그 밖의 상품의 중대한 부족을 방지 또는 완화하기 위하여 일시적으로 적용하는 수출의 금지 또는 제한”은 예외적으로 인정한다. 문제는 이 조항이 말하는 “일시적(temporarily)”이고 “식량의 중대한 부족(critical shortages of foodstuffs)”에 관한 명확한 정의가 없다는 것이다. 이는 위 예외조항을 수출국이 남용하거나 오용함으로써 수입국의 식량안보를 위협할 수 있음을 뜻한다.

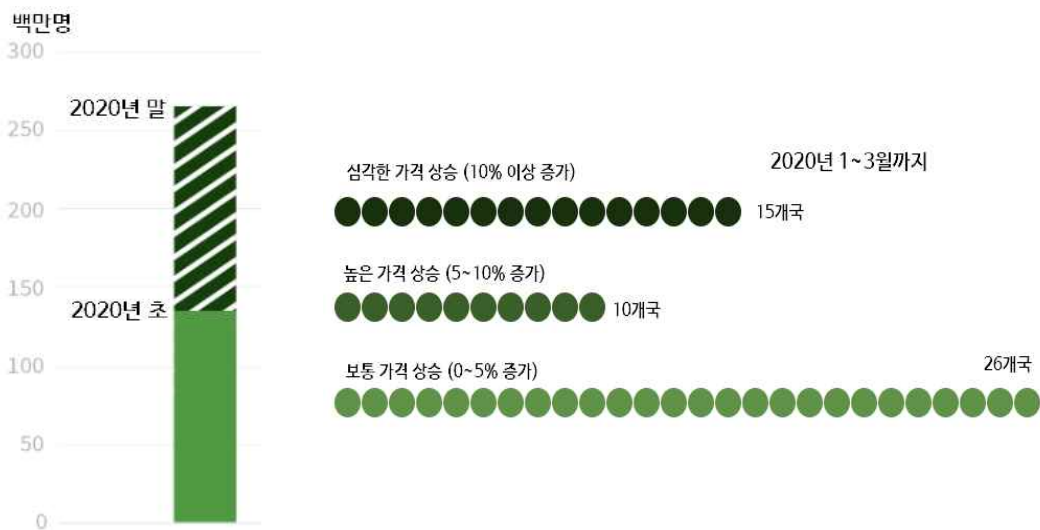
이에 2020년 4월 22일에 우리나라를 비롯해 22개 WTO 회원국은 열리고 예측할 수 있는 농식품 무역을 위한 제안을 다음과 같이 제시하였다(WTO, 2020).

- ① 열리고 연결된 공급망 보장
- ② 수출할 식량의 국내 비축 제한
- ③ 농식품과 농자재의 수출제한 자제

- ④ COVID-19 대응 조치가 목표 중심으로 적절하고 투명하며 임시로 시행 되도록 하여 세계 공급망의 불필요한 장애가 되지 않도록 보장
- ⑤ 무역 관련 COVID-19 조치를 신속히 WTO에 통보
- ⑥ 식량 생산과 소비 및 비축, 가격 등에 관한 정확한 정보 공개
- ⑦ COVID-19의 영향을 분석하는 WTO와 기타 국제기구의 활동 지원
- ⑧ WTO 등에서 지역 및 국제적 범유행(pandemic)의 준비와 대응 개선을 위해 적극적으로 소통

또한, 식량 수출금지나 제한, 그리고 관련 정책 조치는 식량에 관한 접근을 해칠 수 있고, 궁극적으로 가난과 갈등 및 민간의 동요를 유발함으로써 특히 빈곤한 계층 및 국가의 식량 및 영양안보에 심각한 음(-)의 영향을 미칠 수 있다. COVID-19 발병 이전에 이미 세계 영양 결핍인구는 8억 명으로 추산되었다. 이에 더해 전염병으로 인한 생산과 무역 측면의 위험은 최악의 경우, 곧 적절한 대응과 국제 공조가 없다면, 심각한 기아(acute hunger: 가뭄, 기아, 전쟁, 자연재해 등으로 발생한 일정 기간의 심각한 영양 결핍 상태)에 직면한 인구를 기존의 1억 3,500만 명(갈등이나 사회 불안정 22개국 7,700만 명; 극단적 날씨 25개국 3,400만 명; 경제적 충격 8개국 2,400만 명)에서 2억 6,500만 명으로 증대시킬 것이란 전망이다<그림 5 참조>. 또한, 2020년 1~3월에 심각한 수준의 식량 가격 상승(10% 이상)에 처한 국가도 총 15개국에 이르는 것으로 조사되었다.

<그림 5> 심각한 기아 위기와 식량 가격 상승에 처한 세계 인구



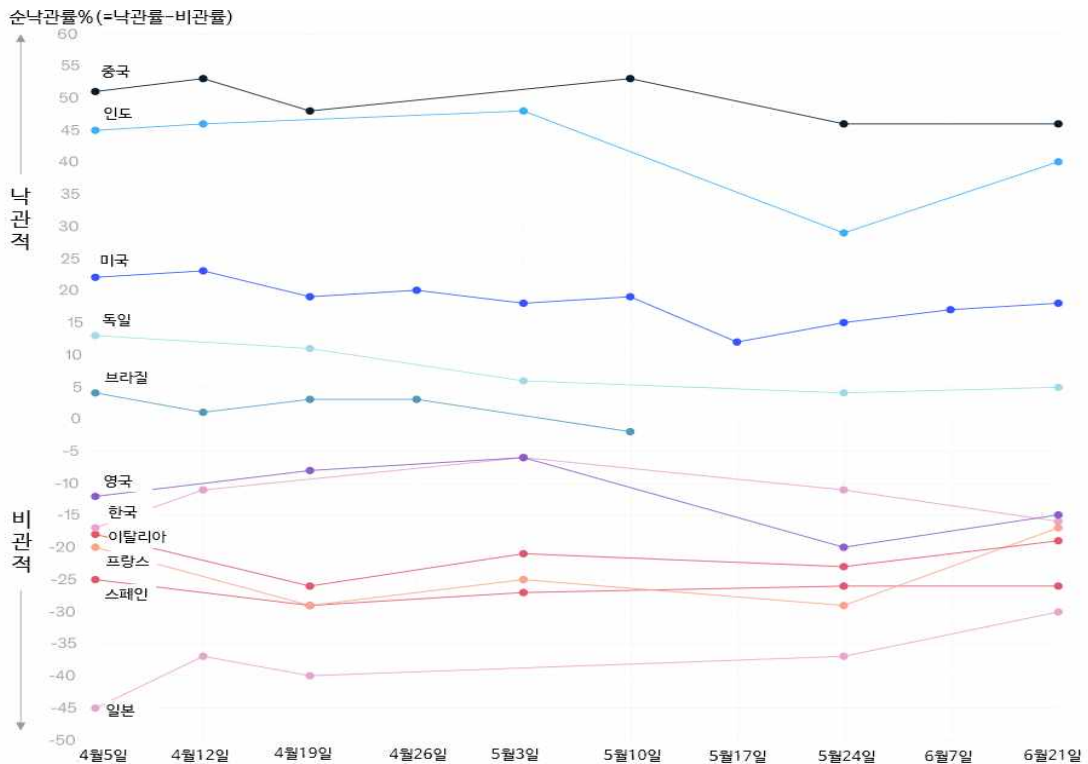
자료: WFP(2020)

3. 소비자 행태와 시장의 변화

COVID-19가 주도하는 “새로운 일상” 에서 이전과 다른 소비자의 행태가 관찰된다. 이와 관련해 세계 45개국을 대상으로 맥킨지사(McKinsey & Company)가 조사한 결과를 바탕으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 소비자의 구매가 가치(value)와 필수재(essential) 중심으로 전환하고 있다. 전반적으로 소득이 감소하면서 밝지 않은 경제 전망을 반영한 결과로 볼 수 있다. COVID-19 이후 경제 회복에 관한 사람들의 전망 혹은 기대는 국가별로 차이가 난다. 중국과 인도 사람들은 낙관적이나 일본과 유럽 사람들은 비관적이다<그림 6 참조>. 우리나라 소비자들도 경제 회복에 관해 조금 비관적인 견해를 가진 것으로 나타났다.

<그림 6> 주요국 소비자의 경제 회복 기대감

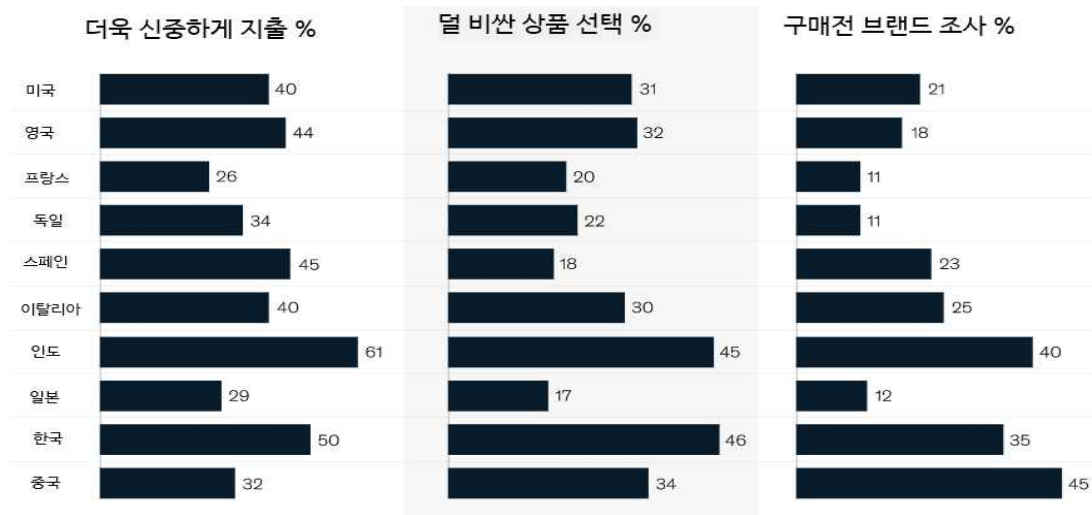


자료: McKinsey & Company(2020)

또한, 소비자들은 이전보다 더욱 쇼핑을 신중히 하면서 가치를 추구하는 것으로 나타났다. 곧 비용을 절감하고 브랜드나 상품 선택을 위해 더 찾아보면서 구매하는 경향을 보이는 것이다<그림 7 참조>.

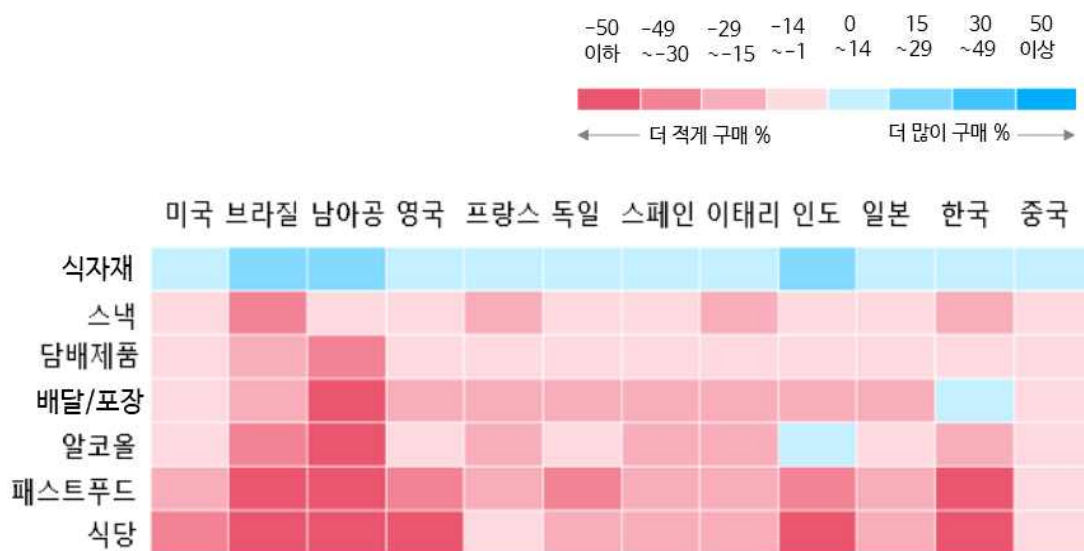
“평상시와 비교해 앞으로 2주간 식량(food)과 식자재(grocery)의 구매 의향”에 관한 물음에 소비자 대부분은 음식 재료(식자재) 구매를 늘릴 계획이라고 답하였다<그림 8 참조>. 다른 식품의 구매는 대부분 줄이겠다고 답변하였으나, 예외적으로 우리나라 소비자들은 배달이나 포장구매(takeout)를 늘리겠다고 하였으며, 인도의 소비자들은 이전보다 알코올 구매의 확대 의사를 나타냈다.

<그림 7> 소비자의 구매 사고방식 변화



자료: McKinsey & Company(2020)

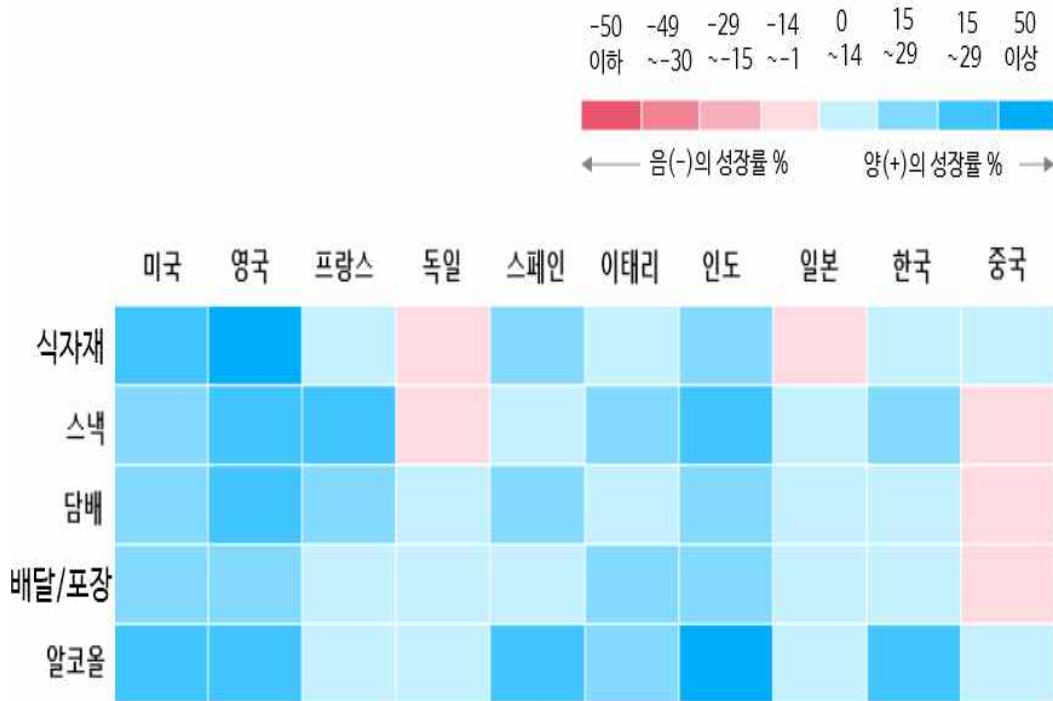
<그림 8> 소비자의 식량 구매 의향



자료: McKinsey & Company(2020)

둘째, 소비자들은 온라인 식량 구매를 10% 이상 늘렸다<그림 9 참조>. 식자재의 경우 독일과 일본 소비자만 음(-)의 온라인 구매 증가율을 기록하였고 나머지 국가들은 모두 양(+)의 증가율을 보였다. 이 가운데 영국의 온라인 식자재 구매 증가율이 50% 이상으로 가장 높았다. 반대로, 중국의 소비자들은 온라인을 통한 스낵과 담배 및 배달과 포장구매를 줄인 것으로 나타났다.

<그림 9> 소비자의 온라인 식량 구매 증가율



자료: McKinsey & Company(2020)

셋째, 조사대상 소비자의 60% 이상이 이전과 견주어 다른 구매 행태를 보였으며, 많은 소비자가 편리함과 가치를 추구하는 것으로 나타났다. 우리나라의 경우 새로운 브랜드나 매장을 찾았다고 응답한 비중이 응답자 중 64%로 일본의 33%보다 높았다. 미국과 중국의 경우 각각 75%와 82%로 우리나라보다 높았다. 세계 소비자들이 새로운 브랜드를 구매한 이유는 가치와 품질 및 공급량이 중요한 3대 이유였고, 일부 국가 소비자는 편리함과 건강 혹은 위생 목적에 높은 우선순위를 부과하였다.

넷째, 소비자가 매장을 찾을 때 중요하게 고려하는 것은 청결함과 위생 등 안전 조치인 것으로 나타났다. 위생적인 포장과 안전 조치를 갖춘 매장에서 더 많이 구매할 의향이 있다고 답했다.

끝으로, 설문 조사 대상자 중 70% 이상이 이전과 같은 수준의 집 밖의 활동으로 회귀하기엔 지금 상황이 이르다고 판단하고 있다. 소비자의 3/4 이상이 건강 위기 때문에 생활 방식을 조정하고 있으며, 정부의 제한 완화가 충분하지 않다고 보았다. COVID-19 백신이나 치료제가 개발되기 전까지는 밖의 활동이 안전하지 않다고 보고 있는 것이다.

이상과 같은 조사 결과는 COVID-19 이후에 소비자의 구매 결정요인으로 서 가치, 편리함, 위생, 건강 등이 중요함을 시사한다. 구매 방식에서는 온라인 구매가 더욱 커지고 배달이나 포장판매 방식이 보편화함을 알 수 있다. 집에서 활동시간이 늘어나고 가족 간 식사하는 횟수가 많아지면서 식자재 구매가 늘며 비대면 환경에서 주택가 상권에 있는 마트의 활용도가 커진 것도 확인할 수 있다.

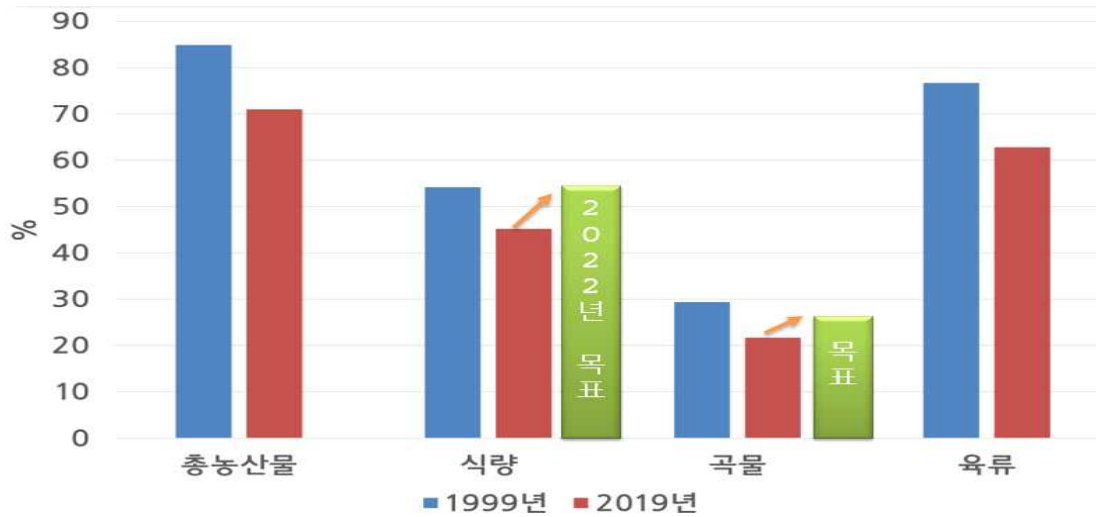
4. 우리 농업의 중장기 대응 방향

COVID-19은 기존의 탈세계화를 더욱 촉진하고 세계 공급망과 가치사슬의 길이를 짧게 할 것이다. 식량 자급률과 수입의존도가 높은 우리나라의 상황에서 우리 농업부문은 이러한 환경 변화에 선제적으로 대응하는 게 중요하다. 이와 관련해 몇 가지 대응 방향을 제시하고자 한다.

첫째, 무엇보다 식량 자급능력을 확충해야 한다. 해가 갈수록 우리나라의 자급률은 하락하고 있다. 2018년 기준으로 곡물 자급률은 22%에 불과하다 <그림 10 참조>.

곡물별로 보면, 쌀이 83%로 그나마 가장 높고, 보리 31%, 콩 6%, 옥수수과 밀이 각각 0.7%이다. 사료를 빼고 산출하는 식량 자급률은 47%로 완전 자급 수준의 절반에 미치지 못한다. 정부는 5년마다 자급목표와 추진계획을 설정하도록 한 『농업농촌 및 식품산업 기본법』 제14조 3항에 근거하여 2020년 자급목표를 곡물 27%와 식량 55%로 설정하였다. 이는 2017년에 설정했던 자급률 목표치인 곡물 30%와 식량 57%에서 후퇴한 수준이지만, 이렇게 낮은 목표치의 달성도 만만치 않은 게 현실이다.

〈그림 10〉 우리나라의 식량 자급률



자료: 농식품부(2019a)

식량 자급역량을 확충하기 위한 기본 조건은 무엇보다 생산력을 갖춘 농지의 확보에서부터 출발한다. 농지 전용을 억제하고 생산에 활용할 수 있는 농지를 보전하는 게 필요하다. 특히, 약 3만 ha의 간척지 농지를 개발하고 제대로 활용할 수 있는 방안을 모색하는 일이 중요하다<표 3 참조>.

간척지 농지를 제대로 활용한다면, 대규모 농지 구획과 대형 농기계 사용을 통한 경제성 확보와 더불어 사료 공급까지 내재한 순환농업체제를 구축함으로써 친환경 혹은 유기 축산의 토대를 마련하는 방안도 가능하다. 곧 낙농 및 축우 농가가 가축분뇨를 자원화하여 조사료를 재배하고, 이를 다시 가축 사료로 활용하는 것이다. 이를 위해서는 조사료 품질을 개선하고 조성한 농지에 적합한 작부체계를 개발하는 게 우선이다. 옥수수, 밀, 콩, 사료작물 등에 대한 투자를 강화하는 방향으로 국가 R&D 포트폴리오를 재구성하는 노력도 필요하다(임영훈 등, 2019).

〈표 3〉 우리나라의 간척지 개발 현황

대상 면적(ha)	준공		공사 중	
	매각	국가관리	농업용	비농업용
135,000	82,000	13,000	17,000	23,000

자료: 농식품부(2019b)

둘째, 식량 불안정 위협에 대비해 공공비축 정책을 확충하는 방안이 필요하다. 2007~8년 금융위기와 코로나-19 와중에 여지없이 등장한 수출국의 수출제한 조치는 자국의 식량 공급량 확충과 가격안정이 수입국의 식량안보나

개도국의 영양안보보다 우선임을 다시 한번 각인시켰다. 더욱이 미국과 중국 간 무역 전쟁, 코로나-19의 장기화, 기후변화 등 불확실성이 증가하는 상황에서 공공비축의 확충과 장기계약 등을 통한 안정된 물량 확보는 우리나라가 단기간에 준비할 수 있는 효율적인 안전망으로서 그 가치가 크다.

쌀 뿐만 아니라 보리나 밀 등 다른 곡물 대상의 공공비축도 검토해야 한다. 국내산 기타 곡물의 경우 경제성이 떨어지고 수급을 맞추지 못하는 문제가 있는데, 공공비축을 활용하여 이에 대응하는 방안도 고려할 수 있다. 이와 관련해 최근에 중국이 전략물자의 비축을 추진하고 음식 낭비를 줄이는 캠페인과 더불어 곡물 재고량을 늘리고 있음을 참고할 수 있다(Nikkei Asian Review, 2020).

끝으로, 인근 국가에서 식량을 조달하는 수입방식(nearshoring)을 더 많이 활용하는 방안이 필요하다. 근거리에서 필요한 식량을 확보하는 것은 국제물류의 장애와 혼란 혹은 지연에 따른 위험을 줄이는 데 장점이 있다. 또한, 지형적으로 가까운 곳은 관측과 상호 협력 측면에서 유리하고, 우리가 원하는 품질의 안전한 식량을 확보하기에 상대적으로 쉽다.

식량 수입의 안정성을 높이기 위해서는 무엇보다 식량 수입처의 다각화가 필요하다. 2018년 기준으로 우리나라가 수입하는 대두, 옥수수, 밀의 4대 수출국이 전체 수입물량에서 차지하는 비중은 각각 97%, 89%, 91%로 그 집중도가 높은 상황이다<그림 11 참조>. 이러한 높은 수입 집중도와 지형적으로 먼 곳에 있는 수출국과 거래는 기상문제나 자연재해, 정치적 혼란이나 분쟁 등으로 무역에 문제가 생길 때 수입하는 우리나라에 치명적인 피해를 줄 수 있다.

<그림 11> 우리나라가 수입하는 주요 농산물의 수출국 비중



자료: 농식품부(2019a)

이를 위해 아시아 지역 대상의 해외투자과 원조(ODA) 및 자유무역협정(FTA) 관계를 활용할 수 있다. 우리나라의 해외농업 개발 면적은 2010년에 2만 7,000ha에서 2019년에 10만 1,000ha로 오름세를 나타내고, 그에 따른 생산량도 같은 기간에 10만 8,000톤에서 78만, 1,000톤으로 늘어났다<표 4 참조>.

<표 4> 우리나라의 해외 농업개발 추이

	면적(만 ha)	생산량(만 톤)
2010	27,000	108,000
2017	80,000	493,000
2018	89,000	622,000
2019	101,000	781,000

자료: 매일경제(2020)

해외투자과 개발이 자동으로 필요한 식량의 수입을 보장하는 것은 아니다. 그러나 러시아 연해주에서 진출기업이 생산한 옥수수과 대두를 이미 국내에 유입하는 것은 그만큼 식량 공급의 안정성을 높이는 것으로 볼 수 있다<표 5 참조>.

우리나라만큼 자급률이 낮은 일본이 오랫동안 해외 식량 기지를 개발하고 국제 곡물 유통채널과 기업을 육성하면서 이제 식량 자주율 100% 이상을 기록하고 있다는 사실은 우리에게 시사하는 점이 크다.

<표 5> 우리나라의 해외농업 진출기업

분야	진출국	진출기업
곡물 생산	러시아	롯데상사, 팜스토리, 아로, 아그로상생
	브라질	돌나라통상
곡물 유통	우크라이나	포스코인터네셔널
	미국	팬오션(하림)
과일	캄보디아	현대코퍼레이션홀딩스, MH바이오, 에이퍼플
	인도네시아	LG상사, 포스코인터네셔널, 삼성물산
축산·사료	인도네시아	팜스코
	캄보디아	SCF
	미얀마	선진

자료: 매일경제(2020)

우리나라가 FTA를 통해 폭넓은 무역망을 갖추고 있는 점을 활용하여, 특히 아시아와 협력을 증대하는 것도 유용할 것이다. ASEAN 회원국은 물론이고 카자흐스탄을 비롯한 중앙아시아 및 몽골과 협력과 무역 관계를 더욱 넓혀가면서 식량 수입처의 다각화를 도모할 수 있다.

참고문헌

- 김상효, 홍연아, 허성윤, 지정훈. 2020. 코로나19 확산에 따른 농식품 소비분야 영향분석. 한국농촌경제연구원 KREI 현안분석 제74호. (<http://t2m.kr/RCsaz>)
- 농식품부. 2019a. 2019년 농림축산식품 주요통계.
- _____. 2019b. 간척지의 농어업적 이용 종합계획 주요내용. 농식품부 고시 제2019-45호.
- 매일경제. 2020. 해외 농업투자 어디까지 왔나. 2020년 6월 28일.
- 외교부. 2001. 1994년 GATT 협정문(국문본). (<http://t2m.kr/2ABEd>)
- 임영훈, 이주량, 박환일, 추수진. 2019. 식량안보를 위한 과학기술기반 농업혁신정책구상. 정책연구 2019-21.
- 질병관리청. 2020. 코로나바이러스감염증-19 국내 발생 현황(9월 25일, 0시 기준). 보도자료. (<http://t2m.kr/gGf56>)
- Economist. 2020. The World's Food System Has So Far Weathered the Challenge of COVID-19. Briefing. May 9, 2020.
- European Commission. 2020. Coronavirus: Emergency Response to Support the Agriculture and Food Sectors. May 2020. (<http://t2m.kr/gpt0L>)
- Hepburn, J., Laborder, D., Parent, M. and Smaller, C. 2020. COVID-19 and Food Export Restrictions. IISD Policy Brief. (<http://t2m.kr/KdyRf>)
- International Trade Center[ITC]. 2020. COVID-19 Temporary Trade Measures: Tracking of COVID-19 Temporary Trade Measures. (<https://www.macmap.org/covid19>)

- McKinsey & Company. 2020. Consumer Sentiment and Behavior Continue to Reflect the Uncertainty of the COVID-19 Crisis. July 8, 2020. (<http://t2m.kr/uZjhO>)
- Mitaritonna, C. and Ragot, L. 2020. After Covid-19, Will Seasonal Migrant Agricultural Workers in Europe Be Replaced by Robots? CEPII Policy Brief No.33, June 2020. (<http://t2m.kr/MbgJX>)
- Nikkei Asian Review. 2020. China Hoards Resources as Trade War and Pandemic Threaten Supply. September 7, 2020. (<http://t2m.kr/sgDTV>)
- OECD-FAO. 2020. OECD-FAO Agricultural Outlook 2020-2029.
- Public. 2020. Draft Plans Look to Boost Food Security. August 26, 2020. (<http://t2m.kr/mrzWV>)
- USDA. 2020. Highlights from the September 2020 Farm Income Forecast. Economic Research Service. (<http://t2m.kr/Wowd9>)
- WFP. 2020. COVID-19 Will Double Number of People Facing Food Crises Unless Swift Action Is Taken. April 21, 2020. (<http://t2m.kr/MfFCr>)
- WHO. 2020. WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard: Overview. September 21, 2020. (<https://covid19.who.int>)
- WTO. 2020. Responding to the COVID-19 Pandemic with Open and Predictable Trade in Agricultural and Food Products. April 22, 2020, WT/GC/208. (<http://t2m.kr/FeavZ>)