

# OECD-FAO 농업전망 2009-2018(2)\*

반 현 정

지난 호에서 살펴본 바로는 이번 전망에서 포함하고 있는 모든 품목은 중기에 세계적으로 10% 또는 그 이상의 공급 증가가 이루어질 것으로 전망되었다. 이번에는 향후 곡물 및 축산물 가격을 전망하고 소비자 물가지수(CPI)에서 식품 부문의 중요성 및 최근 식품 가격의 상승 속도 등에 대한 내용을 살펴볼 것이다.

## 1. 상품 시장의 가격 전망

거시 경제적 요인의 영향, 경제의 취약성, 변동성 심화, 곡물과 에너지 가격 연계성 강화 등을 고려하면 미래를 전망하는 것은 더욱 어려운 일이다.

지난해 전망의 주요 특징은 많은 농산물의 실질 가격이 계속 높은 상태로 지속될 수 있다는 가능성에 대한 우려였다. 오늘날 가격 추세의 원인이 되는 다양한 일시적, 영구적 요소의 상대적인 중요성은 바뀔 수 있지만 세계적으로 실질 농산물 가격이 상승하는 구조적 변화를 겪을 수 있다는 증거는 줄어들고 있다. 이러한 구조적 변화가 발생하기 위해서는 농산물 수요를 증가시키는 힘이 농산물 생산에 모멘텀을 제공하는 힘보다 커야 한다. 그러나 지난해의 높은 가격을 통해 가격 신호가 극심한 긴장을 완화시키고 자원 배분의 역할을 수행하고 있다는 것을 알 수 있었다. 자급률을 높이기 위한 정책 수단과 적극적인(aggressive) 재고 증가 노력의 비용이 있었으나, 높은 가격에 반응한 공급의 증가는 세계경제 침체에 따른 수요 감소와 함께, 시장을 안정시키고 시장의 역할에 대한 자신감을 회복시켰다.

\* 본 내용은 OECD-FAO Agricultural Outlook 2009-2018, Highlight를 한국농촌경제연구원 반현정 연구원이 발췌 번역한 것이다. (ban0530@krei.re.kr, 02-3299-4307)

그러나 극심한 변동성 심화는 일시적인 위기를 예측하거나 제거할 수도 없다. 이는 곡물과 에너지 가격의 연계성이 강화되는 것을 고려한다면 더욱 명백해진다.

원유 시장은 비료, 생산 및 운송비용에 직접적인 영향을 미쳐 오랫동안 곡물 공급에 영향을 주었지만 바이오 연료의 등장으로 곡물, 유지작물과 설탕뿐만 아니라 간접적으로 점차 다른 토지 경쟁적인 작물과도 동적인 연관성을 가지게 되었다. 이제는 원유 가격 등락이 농산물 가격에 상당한 영향을 미친다는 것은 명백한 사실이다.

게다가 각국 간 거시경제적 상호 의존성 증가와 세계화는 세계 경제 위기의 충격이 국내 시장에 전이되는 위험에 각국의 경제를 노출시켰다. 마지막으로 더욱 빈번한 기후 변화와 관련된 기상 변동은 단수의 변동성을 발생시키고 무역의 흐름을 불안정하게 함으로써 국제 가격의 높은 변동성을 유발한다.

## 곡물

최근 매우 낮은 수준이었던 세계 곡물 재고는 전망 기간 동안 증가할 것으로(재고 대비 사용 비율(stock-to-use ratios)이 곡물 30%, 쌀 22% 수준으로 보강) 예상되어 가격 상승 억제에 도움이 될 것으로 보인다. 그 결과, 높은 수준이던 밀의 실질 가격은 완화되어 장기간의 하락세를 되찾을 것으로 전망된다. 잡곡의 실질 가격도 미국에서 옥수수 원료의 에탄올 의무사용량이 최고 수준에 이르는 2015년부터는 하락세를 되찾을 것으로 보인다. 쌀의 실질 가격도 하락세를 되찾으나, 가격은 밀에 비해 약간 높은 수준에서 안정화될 것이다. 그럼에도 불구하고 대부분 곡물의 명목 가격은 전망 기간 동안 상승할 것으로 예상된다(그림 1).

세계 곡물 재고 증가가 예상되어 가격 상승이 억제되어 밀, 쌀, 잡곡의 실질 가격이 하락세를 되찾을 것으로 보인다.

## 유지작물 및 식물성 기름

식품과 바이오디젤의 연료로서 식물성 기름의 수요 증가는 중기에 더 심화될 것으로 전망된다. 유지작물, 식물성 기름의 가격은 일단 상승 국면이 진정되면 전망 기간 동안 안정될 것으로 보이지만 장기 추세보다는 높은 수준에 머무르고 특히 명목 기준으로는 유지작물과 식물성 기름 모두 상당히 증가할 것으로 보인다(그림 1).

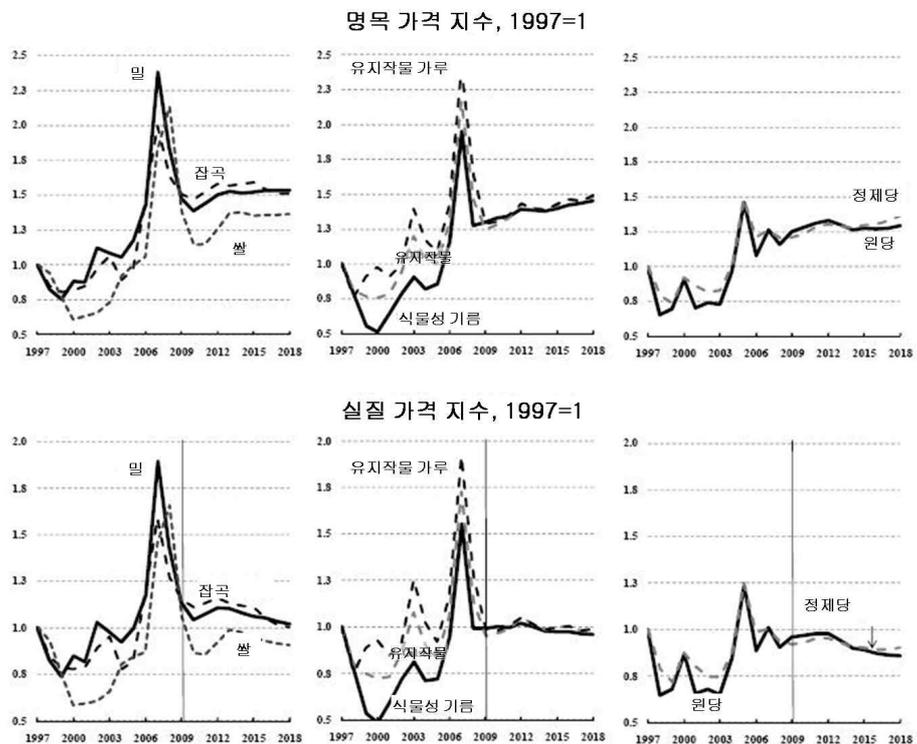
유지작물, 식물성 기름의 가격은 일단 상승 국면이 진정되면 안정될 것으로 보이지만 장기 추세보다는 높은 수준에 머물 것으로 보인다.

중기에는 설탕  
가격 약화될 것  
으로 보이나 전망  
기간의 말에는 재고  
는 낮고 수요가 회  
복되어 시세가 안  
정될 것이다.

## 설탕

개발도상국이 경기 침체를 겪으면서 설탕 소비와 수입의 성장세는 낮을 것으로 전망되어 중기에는 설탕 가격 약화를 초래할 것이다. 그러나 전망 기간의 말에는 낮은 재고와 수요 회복으로 시세가 안정되는 것을 볼 수 있을 것이다. 백설탕 프리미엄은 새로운 정제 기술이 도입되는 가까운 시점에는 축소될 것으로 전망되지만, 원당의 공급이 증가하고 설탕 정제 비용 증가가 백설탕 공급을 상대적으로 압박함에 따라 2018년까지 확대될 것으로 전망된다(그림 1).

그림 1 세계 곡물 가격 전망



자료: OECD and FAO Secretariats.

## 축산물(육류 및 유제품)

단기간의 소득하락에도 불구하고 주요 수출국은 생산능력 향상과 사료가격 안정으로 전통적인 수입국과 마찬가지로 실질 국제 육류 가격의 하락을 잘 견뎌낼 것으로 보인다. 명목가격은 전망초기에는 상승하고 전망기간 중반 이후에는 일정

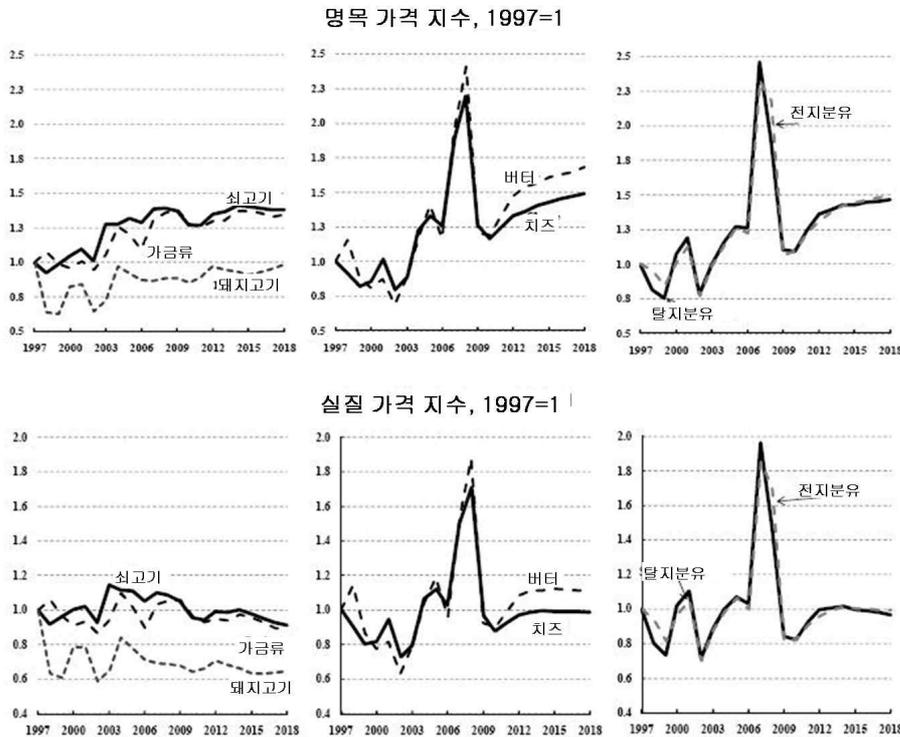
하계 유지될 것으로 예상된다(그림 2).

소득 증가에 힘입어 국제 유제품 실질가격도 2011년 이후엔 반등할 것으로 기대된다. 이러한 상승 추세는 전망 후반기에는 약해질 것으로 보이지만 에너지와 식물성 기름 가격 상승으로 버터 가격이 특히 상승하면서 전망기간동안 실질 평균 가격은 1997-2006년보다 약간 높은 수준이 될 것으로 기대된다.

그러나 세계 경제 침체가 당분간 계속될 것으로 보여 적어도 2-3년 동안은 가격이 악화될 것이다. 식품 수요는 상대적으로 소득에 비탄력적이기 때문에 소득이 높은 OECD 국가는 침체기에도 소비 패턴의 조정이 상대적으로 크지는 않을 것으로 보인다. 침체가 심화된다고 하여도 상품 가격, 생산, 소비는 전망 기준치와 비교할 때 약간 조정될 것으로 보이고 축산업 생산자들이 곡물 생산자들보다는 소득 변화에 따라 더 큰 수요 변화에 직면할 것으로 보인다.

세계 경제 침체로 당분간 상품 가격이 악화될 것으로 보이지만 실질 육류 가격은 하락을 잘 견뎌내고 유제품 실질 가격도 2011년 이후에는 반등할 것으로 기대된다.

그림 2 세계 축산물 가격 전망



자료: OECD and FAO Secretariats.

국제 에탄올 가격과 바이오디젤은 하락한 뒤 2018년까지 점진적으로 상승하는 추세를 보일 것으로 전망된다.

## 바이오 연료

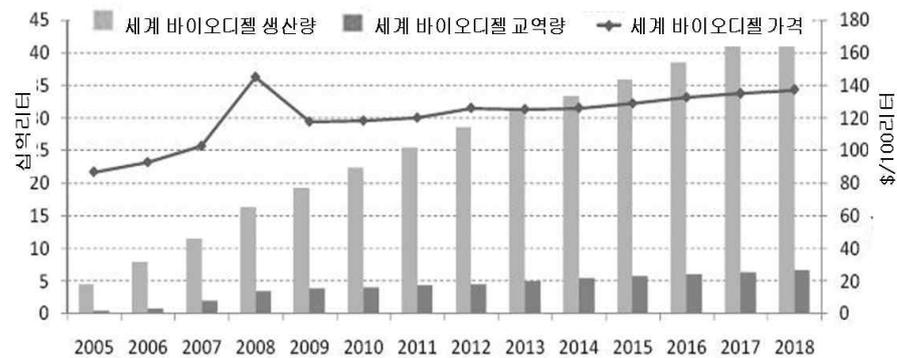
2008년 기준 국제 에탄올 가격은 48달러/hl(100리터)이며, 금년도에 20%정도 하락한 뒤 2018년까지 점진적으로 상승하는 추세를 보일 것으로 전망된다. 전망 기간 동안 가격 상승이 예상되는 것은 정책에 의한 소비확대와 브라질의 에탄올 생산 및 수출의 성장 잠재력 증진 때문이다. 마찬가지로 미국과 EU도 의무 사용의 영향으로 바이오디젤 기준 가격은 화석 디젤의 생산 비용보다 높은 수준이 될 것이다. 그리고 국제 바이오디젤 가격은 2009년에 하락했다가 2018년까지 점진적으로 상승할 것으로 보인다(그림 3, 그림 4).

그림 3 세계 에탄올 전망



자료: OECD and FAO Secretariats.

그림 4 세계 바이오디젤 전망



자료: OECD and FAO Secretariats.

## 2. 식품 가격의 주요 동향

### 식품 가격의 추세

2007-08년 상품가격의 상승은 식품가격의 급격한 상승에 기여했고, 특히 소비자의 지출에서 식품이 높은 비중을 차지하는 개발도상국은 더욱 그러했다. 최근 상품 가격은 하락하고 있지만 모든 국가의 식품 가격이 하락하는 것은 아니다.

지난 몇 해 동안(~2009년 2월) 식품 가격의 상승은 전체 인플레이션을 초과해왔다. 따라서 이번에 식품 가격 전망을 하면서 상품 시장의 변동으로 식품 가격이 얼마나 변화하는지에 대하여 많은 관심을 두었다. 위의 이유로 세계적으로 최근 수개월 동안 상품 가격 하락에 따라 식품 가격이 얼마나 변화하였는지에 대해 살펴볼 필요가 있다. 식품 가격의 변화는 소비자 가격 지수(CPI)의 식품 가격 부문에 기초를 두었으며 소매 단계에서 고정된 식품 묶음의 가격 변화로 간단히 측정하였다.

도시마다 소비 패턴을 반영하여 특정한 식품 묶음을 선택하였다. 그러므로 이 측정은 소비자들이 구매할 때 실질적으로 직면하게 되는 식품 가격의 전반적인 변화에 대하여 좋은 정보를 제공한다. 저소득 국가는 CPI에서 식품이 특히 중요한 요소인데 이는 전체 소비에서 식품 구매가 높은 비중을 차지하기 때문이다.

전체 인플레이션에서 식품 가격 상승은 중요한 요소로, 상품 가격 하락에 따라 식품 가격이 얼마나 변화하였는지 살펴보는 것은 유익하다.

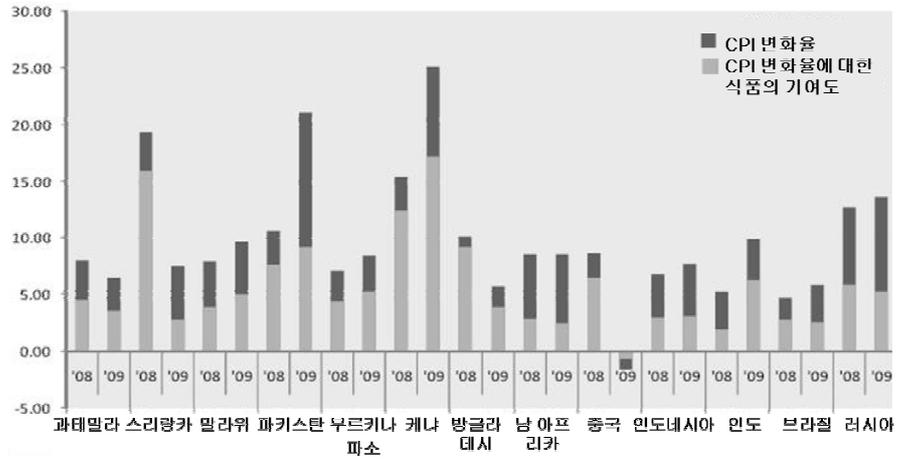
### 소비자물가지수(CPI)에서 식품의 중요성

전체 인플레이션에서 식품 가격 상승은 중요한 요소이며, 종종 임금 수준이나 다른 소득지원 수당을 책정하는데 주요 지표가 된다. 특히 식품 가격 상승과도 밀접한 관련이 있는 인플레이션의 압박은 사회 긴장을 만들기 때문에 그러한 지표들은 정부가 면밀히 살펴보고 있다.

CPI에서 식품 부문의 비중은 가계지출의 구조를 반영하여 국가별로 상당히 상이하다. 고소득 국가는 CPI에서 식품이 차지하는 비중은 10~20%이지만 그 외의 중·저소득 국가에서는 일반적으로 40~60% 정도로 상당히 높다. 예를 들어 2008년 CPI에서 식품이 차지하는 비중이 스리랑카는 47%, 말라위는 58%, 인도는 47%, 페루는 49%이지만 독일, 영국, 미국은 10%, 일본, 멕시코, 스페인은 20% 정도이다(그림 5, 그림 6). 식품 가격의 상승은 주어진 소득에서 식품으로 더 많은 지출을 하게 되었다는 것이고 이는 주택, 교통수단, 건강, 교육 서비스 등 식품 이외 부분의 지출이 감소한다는 것을 의미한다. 이러한 중요성과 높은 가시성(visibility) 때문에 식품 가격 인플레이션은 경제의 주요 척도로서 면밀하게 관찰되고 있다. 정부는 종종 식품가격 상승에 대해 소득을 지지하거나 식품 가격을 낮출 수 있는 광범위한 정책을 시행해 왔다.

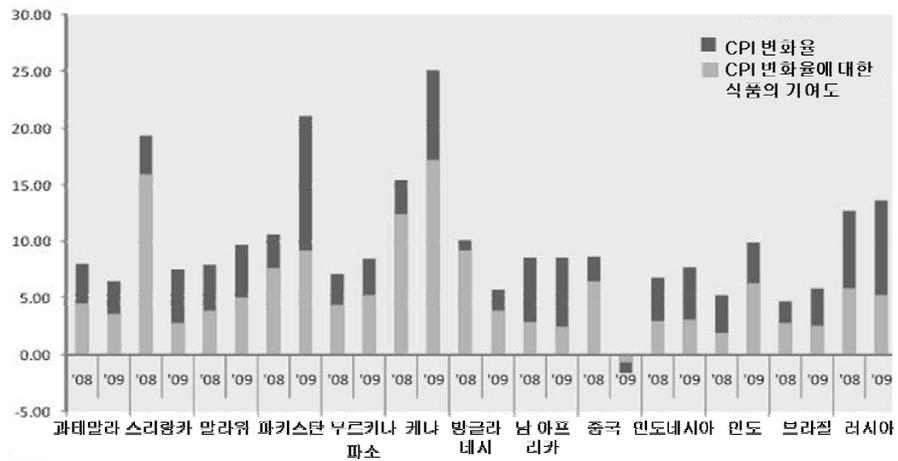
CPI에서 식품의 비중은 가계지출의 구조를 반영하여 국가별로 상당히 상이하다. 고소득 국가는 10~20%이지만 그 외 중·저소득 국가는 40~60% 정도로 상당히 높다.

그림 5 OECD 비회원국에서 CPI 인플레이션에 대한 식품의 기여도(2008. 2월~ 2009. 2월)



자료: OECD Secretariats.

그림 6 OECD 국가에서 CPI 인플레이션에 대한 식품의 기여도(2008. 2월~ 2009. 2월)



자료: OECD Secretariats.

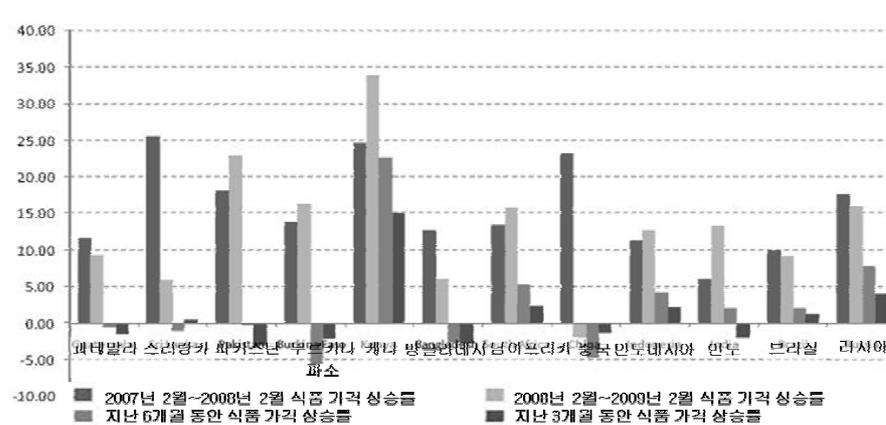
## 식품 가격의 상승 속도

지난 1년 동안(~2009년 2월) 많은 국가의 식품 가격 상승률은 2년 전보다 하락하였으나 가나, 케냐, 파키스탄, 남아프리카와 같은 OECD 비회원국과 일본, 멕시코, 한국, 영국 등 많은 나라에서는 계속 상승하였다. 식품 가격은 2008년 여름을 지나 대부분의 국가에서 계속 상승하였으며, 농산물, 원유 등의 상품 가격은 식품 가격에 다른 속도로 영향을 미쳤다. 상품 가격이 식품 가격에 영향을 미치는 것에서 더 나아가 국제 상품 가격이 국내로 전달되는 속도와 비중은 식품 가격 지수에 미치는 영향을 결정한다. 전달 속도가 빠르고 완벽하며 상품이 식품에 영향을 미치는 비중이 크다면 식품 가격은 상품 가격 변화에 빠르게 반응한다. 그러나 전달 속도가 느리다면 상품 가격의 상승효과는 시간차를 두고 발생한다. 이는 상품 가격이 하락한 후에 발생한 전반적인 가격 상승을 설명할 수도 있을 것이다.

지난 3~6개월의 간격을 두고 자세히 관찰하면 최근 식품 가격 상승이 눈에 띄게 느려진 것과 에스토니아, 중국, 칠레, 방글라데시, 세네갈, 파키스탄, 미국, 일본, 스페인 등의 나라에서는 오히려 부(-)의 상승률을 나타냄을 알 수 있다. 중국의 식품 가격 상승률은 2007년 20%에서 2008년에는 -1.9%로 변화하며 극적인 반전이 있었고, 지난 6개월 동안에는 4.75%까지 하락하였으나 최근에는 완화되고 있음을 알 수 있다. 브라질, 러시아, 인도네시아 등 다른 브릭스 국가들도 식품 가격 상승률이 둔화되고 있지만 중국처럼 현저한 모습을 보이지는 않고 있다. 최근 3개월의 상승률을 연간화해보면 브라질은 작년에 비해 식품 가격 상승률이 절반이 되었고 러시아와 인도네시아도 감소하였으나 국가별로 차이가 있어 일반화하기는 어렵다 (그림 7, 그림 8).

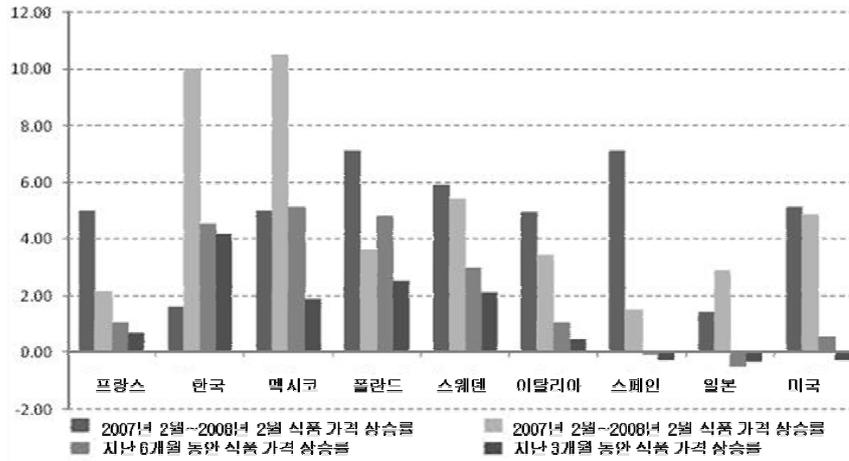
상품 가격은 식품 가격에 영향을 미치는데 국제 상품 가격이 국내로 전달되는 속도와 정도는 식품 가격 지수에 미치는 영향을 결정한다.

그림 7 OECD 비회원국의 식품 가격 상승률



자료: OECD Secretariats.

그림 8 OECD 국가의 식품 가격 상승률



자료: MAIn Economic Indicators.

### 식품 가격이 전체 인플레이션에 미치는 영향

지난 1년 동안(~2009년 2월) 고소득 국가는 식품 가격 상승이 전체 인플레이션에 미치는 기여도가 일반적으로 1% 미만일 정도로 제한적이었다. 이것은 식품 가격 상승률이 상대적으로 낮아서가 아니라 전체 소비에서 식품이 차지하는 비중이 작기 때문이다. 반면에 식품 가격 상승이 전체 인플레이션에 미치는 영향은 예상대로 고소득 국가에 비해 저소득 국가에서 더 크게 나타났다. 예를 들어 파키스탄은 식품 가격이 8% 상승하면 전체 인플레이션은 21% 상승하고, 브라질은 식품 가격이 2.5% 상승하면 전체 인플레이션은 5.9% 상승한다.

식품 가격 상승이 전체 인플레이션에 미치는 기여도가 고소득 국가는 제한적인 반면 저소득 국가는 예상대로 더 크다.

농업 시장에 대하여 상당히 긍정적인 전망을 하고 있지만 세계 식품 안전성이 지난 몇 년 동안 예상치 못한 수준에 이르렀고 극심한 가난과 기아도 증가했다.

### 3. 기아와 식품 안전성

이번 전망은 세계 농업 시장에 대하여 상당히 긍정적인 견해를 나타내고 있다. 농식품 부문은 경제 위기 상황을 상대적으로 잘 극복하고 있으며 실질 가격은 평균 수준을 상회하고 개발도상국의 소비와 무역은 증가하고 있다. 그러나 이러한 시나리오 뒤에는 세계 식품 수급 불안정성이 지난 몇 년 동안 예상치 못한 수준에 이르렀고 극심한 가난과 기아도 증가했다는 것을 간과해서는 안 된다. 높은 식품 가격과 세계 금융 위기, 국제 무역과 투자 감소, 개발 원조의 예산 압박과 낮은 지원금

으로 10억 명의 사람들이 기아 상태로 추정될 정도로 세계 빈곤 퇴치는 어려움을 겪고 있다.

2009년 5월, OECD-FAO의 식품안정성에 대한 고위급 회의는 이번 전망을 반영하고 향후 농산물 가격, 생산, 소비에 대한 합의를 주는 중기의 주요 정책 이슈들을 발표했다. 그 논의의 주요사항은 아래와 같다.

지난 20년 동안 개발도상국의 농업부문에 대한 투자가 적었다는 것을 강조하였다. 식품 위기는 기증자들의 도움으로 농업부문에 대한 원조가 증가하는 결과를 가져왔다. 따라서 개발도상국은 농민 스스로 얻은 지식과 대학, 국가 연구 기관에서 만들어진 지식을 연결시키는 농업 혁신 시스템의 구축이 필요하다.

식품 접근성은 제한된 무역에 대한 조치로 자주 어려움을 겪었다. 식품 시장이 더욱 개방된다면 세계 식품 수급 안전성은 더욱 개선될 수 있고 그 결과 세계의 경쟁적인 공급자들은 증가하는 국제 수요에 따른 반응을 보일 것이다. 그러므로 시장은 국제적으로 더 개방될 필요가 있으며 그렇게 된다면 향후 시장 가격의 급격한 등락은 세계적으로 더 낮은 비용으로, 더 효율적으로 조정될 것이다.

마지막으로 정부는 물리적인 인프라의 제공, 효율적인 R&D 시스템 구축, 효과적인 식품 검사 서비스, 지속가능한 토양과 수자원 이용에 우선순위를 두는 우호적인 정책적 환경 조성을 통해 농업 발전을 위한 최선의 지원을 할 수 있다. 전반적인 발전을 유도하는 폭넓은 정치적·사회적·경제적 틀은 소득을 높이고 가난을 줄일 것을 보장한다. 많은 경우에 있어서 가난은 식품 불안정성의 근본적인 원인으로 경제 발전을 통하여 가난한 소비자의 구매력을 증진시키는 정책이 필수적이다.

향후 농산물 가격, 생산, 소비에 대한 합의를 주는 중기의 주요 정책 이슈들을 발표했다. 논의의 주요사항은 개발도상국의 농업혁신 시스템의 구축, 식품시장의 개방화, 정부의 우호적인 정책적 환경조성이 있다.

#### 원문자료

OECD-FAO Agricultural Outlook 2009-2018, Highlight