

멕시코 토르티야 위기 원인

임수진(멕시코 콜리마대)*

- I. 서론
- II. 멕시코 토르티야 위기
 - II.1. 토르티야 위기의 실제
 - II.2. 멕시코 토르티야 위기와 최저임금
- III. 토르티야 위기 원인에 대한 멕시코 정부의 해석
 - III.1. 옥수수를 이용한 바이오 에너지 생산
 - III.2. 중국과 인도를 비롯한 개발도상국의 식습관 변화
- IV. 토르티야 위기의 내부적 요인
 - IV.1. 옥수수에 대한 정부 정책변화
 - IV.2. 옥수수 자급도와 생산 소비구조 변화
 - IV.3. 옥수수 유통과 토르티야 제조공정의 다국적기업화
- V. 결론

I. 서론

2007년 이후 세계 곡물 가격이 급등하면서 수많은 문제들을 야기하고 있다¹⁾. 그 중 가장 큰 문제는 식량가격 급등으로 인한 식량구

* Su-Jin Lim(Universidad de Colima, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, rhimsu@hanmail.net), "La crisis de la tortilla en México".

1) 2007년 3월부터 2008년 3월까지 12개월 동안 국제 쌀 가격은 74%, 옥수수 가격은 31%가 상승하였고, 밀의 경우 같은 기간 130%나 상승하여 가격 상승폭이 가장 크게 나타나고 있다. 전반적으로 곡물의 경우 같은 기간 45%의 가격상승이 있었고 식용유는 60%, 유제품은 80%가 상승하였다. 이는 최근 20년 내 가장 심각한 상황으로 보고되고 있다(FAO; Hernandez 2008).

매력 감소이다. 특히 개발도상국들이 직접적인 영향을 받고 있다. FAO에 의하면 2008년 5월 현재 8억 4천 5백만 명이 식량부족으로 고통받고 있고, 라틴아메리카에서만도 5천 2백만 명이 식량부족과 영양결핍으로 고통받고 있다고 보고된다. 라틴아메리카에서 소비되는 주요곡물은 크게 옥수수(38%)와 밀(36%), 그리고 쌀(25%)로 구분되는데, 주 소비 곡물에 따라 약간의 차이가 있기는 하지만²⁾ 니카라과와 온두라스, 과테말라, 엘살바도르를 비롯한 중앙아메리카 국가들과 카리브지역의 아이티가 세계적인 식량위기 상황에서 가장 심각한 영향을 받는 것으로 나타난다³⁾.

곡물가격 급등은 식량구매력 감소뿐 아니라 여러 나라에 심각한 무역수지 적자를 유발한다. FAO에 의하면 2008년 전세계적으로 식량 수입으로 인한 경상수지 적자는 1,690억 달러에 이르며, 이는 2007년에 비해 40%나 증가한 액수이다(Teran 2008).

곡물가격 급등과 더불어 현재 전세계가 직면하고 있는 식량위기를 더욱 심화시키는 것은 세계식량재고율의 감소이다. 2008년 현재 전세계 식량재고율은 15%에도 미치지 못하고 있다. FAO의 권장 식량재고율이 18% 인 점을 감안한다면, 곡물가격의 급등과 더불어 식량재고율 감소 또한 식량위기의 한 축이 될 수 있음을 짐작할 수 있다.

이러한 상황에서 식량자급도가 낮은 나라들은 현 시점의 식량위기로부터 더욱 민감하게 영향을 받을 수밖에 없는데, 멕시코의 경우 2006년 식량 자급율이 59.4%에 그치면서 세계곡물가격 급등으로부터 적지않은 영향을 받고있다⁴⁾. 가장 직접적인 영향은 멕시코 내 기초식량가격의 급등이다. 2007년 5월부터 2008년 5월까지 쌀 33.6%, 식용유 50.6%, 빵 21.7%, 그리고 밀가루는 30.4%의 가격이 상승하였

2) 라틴아메리카 내에서 멕시코, 과테말라, 온두라스는 옥수수에 대한 의존도가 높고, 베네수엘라와 쌀, 그리고 도미니카 공화국은 밀에 대한 의존도가 월등히 높게 나타난다 (Cartay and Ghersi 1995).

3) 라틴아메리카의 24개 국가가 일일열량섭취 중 50% 이상을 곡물에서 얻고 있으며 이 네 나라들에서 2007년 한 해 동안 주식이라 할 수 있는 토르티야와 빵, 그리고 쌀 가격이 각각 50% 이상 상승하였다(Hernandez, 2008).

4) 2006년 멕시코 주요 곡물 자급도는 다음과 같다. 쌀 28.6%, 콩 2.1%, 밀 54.9%, 깨 72.4%, 옥수수 74.8%, 프리홀레스 93.7%(INEGI 2007에서 재구성).

다(BANIXCO). 기초 식량가격의 급등 가운데 무엇보다도 심각한 상황은 멕시코인들의 주식이라 할 수 있는 토르티야 가격의 급등이다. 2006년 kg 당 6페소이던 토르티야 가격이 2008년 말 13페소 혹은 15페소까지 상승하였다. 가장 기본적인 주식이라 할 수 있는 토르티야 가격이 최근 2-3년 사이에 두 배 이상 상승하면서 멕시코 사회 전반에 많은 문제를 파생하였고 ‘토르티야 위기’라는 신조어가 생겨나기도 하였다.

본 논문은 멕시코 내 식량위기로 대표되는 ‘토르티야 위기’에 대한 분석이다. 본 논문은 두 부분으로 구성된다. 첫째는, ‘토르티야 위기’에 대한 설명과, 구체적으로 ‘토르티야 가격상승이 왜 멕시코 사회 전반에 위기일 수밖에 없는가?’라는 문제를 제기하고 멕시코 내 최저임금 분석을 통해 이에 대한 답을 찾도록 하겠다. 둘째는, 토르티야 위기 원인 분석이다. 멕시코 정부는 현재 당면하고 있는 토르티야 위기에 대해 미국 내 옥수수를 이용한 바이오 에탄올 생산과 중국과 인도를 비롯한 아시아 국가들의 경제성장에 따른 곡물소비 급증을 제1원인으로 설명한다. 그러나 본 논문에서는 미국의 바이오 에탄올 생산과 중국과 인도를 비롯한 아시아 국가들의 곡물소비 증가가 현재 멕시코가 당면하고 있는 토르티야 위기의 제1원인이 될 수 있는가? 라는 문제를 제기하고 이에 대한 답을 찾도록 하겠다.

II. 멕시코 토르티야 위기

옥수수를 주원료로 하는 토르티야(tortilla)는 멕시코 사람들의 가장 기본적인 주식이다. 멕시코 전반적으로 일일 열량섭취의 47%가 토르티야를 통해 이루어지며, 농촌지역에서는 일일 열량의 65%가 토르티야를 통해 섭취된다⁵⁾. 라틴아메리카 전반적으로 곡물을 통한 열량섭취 평균이 39%인 점을 감안한다면, 멕시코 식생활에서 옥수수를 원료로 하는 토르티야가 차지하는 비중의 중요성을 충분히 짐작할 수

5) Secretaria Economía 내부자료, “Mi tortilla”.

있다. 실제로 멕시코 내 일인당 연간 옥수수 소비량은 126.4kg으로 세계 평균인 18.5kg의 7배에 가까운 양을 소비하는 것으로 나타난다⁶⁾. 이와 같은 상황에서 2006년 이후 3년에 걸쳐 이루어진 토르티야 가격의 급등은 멕시코 사회 전반에 다양한 문제들을 야기하고 있다. 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

II.1. 토르티야 위기 실제

2007년 멕시코 내 한 여론조사 기관인 Sigma Dos에서 실시한 설문 에 의하면 전체 응답자의 94%가 소비자 물가상승 체감과 관련하여 토르티야 가격상승을 가장 대표적인 예로 응답하였다⁷⁾. 이에 대한 이해를 돕기 위해 2000년 이후 토르티야 가격상승을 살펴보자.

<표 1> 2000년 이후 토르티야 가격 변화

(단위: kg, 멕시코 페소)

2000	2005	2006	2007	2008
5페소	6페소	6.5페소	8.5페소	13-15페소

자료: Banco de México(www.banxico.or.mx)에서 재구성

위 표에서 보는바와 같이 2000년부터 2005년까지 5년간 20% 상승 하였던 토르티야 가격은 2006년부터 2008년까지 3년 동안 100% 이상 상승한 것으로 나타난다. 2006년 토르티야 가격이 급속한 속도로 상승하기 시작하면서 2007년 1월 멕시코 칼데론(Calderon) 정부는 긴급 처방으로 토르티야 가격 상한선을 한시적으로 8.5페소로 고정하였다⁸⁾. 이와 함께 가격 상승폭이 다소 둔화되는 것 같았으나, 2008년

6) OECD 2007.

7) 설문 항목은 다음과 같다. “다음 품목과 서비스 중 어떤 항목에서 가장 큰 물가 상승을 경험하십니까?”라는 복수응답 가능 질문에 94%의 응답자가 토르티야를 선택했고, 응답자의 59%가 우유, 42%가 전기세, 39%가 담배, 32%가 가스, 21%가 계란, 18%가 닭고기, 4%가 빵 순으로 답하였다(Ruiz 2007).

8) 2006년 하반기 토르티야 가격이 상승하기 시작하면서 2007년 1월 18일 칼데론 대통령은 13개의 구체적 조항을 포함하는 ‘토르티야 가격 안정화 대책’을 발표하였다. 주

지역에 따라서는 1kg 당 가격이 15페소까지 올라 멕시코 깔데론 정부의 토르티야 위기정책의 무력함과 동시에 토르티야 위기의 실체를 실감케 하고 있다.

II.2. 멕시코 토르티야 위기와 최저임금

작금의 ‘토르티야 위기’와 관련하여 무엇보다도 가장 현실적인 문제는 토르티야 가격상승에 따른 구매력 감소이다. 이는 멕시코 노동자들의 임금수준과 비교하여 본다면 더욱 확연하게 나타난다. 다음 표를 보도록 하자.

<표 2> 2003년 이후 멕시코 각 지역별 일일 최저임금

(단위: 멕시코 페소)

지역구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008
A	43.65	45.24	46.80	48.67	50.70	52.59
B	41.85	43.73	45.35	47.16	49.00	50.96
C	40.30	42.11	44.05	45.81	47.60	49.50

자료: Comisión Nacional de los Salarios Mínimo(2008)에서 재구성

위 표에서 나타나는 바와 같이 2008년 현재, 멕시코 일일 법정최저임금은 가장 높은 A등급 지역이 52.59페소이며 낮은 C등급 지역이 49.50페소로 나타나고 있다⁹⁾. 2003년부터 2008년까지의 최저임금상승율은 약 20%에 머문다. 반면 토르티야의 경우 같은기간 150% 이상 가격이 급등하여 최저임금상승율을 훨씬 상회하고 있다.

멕시코 전체 가구의 소득수준 분포를 보면 토르티야 위기를 더욱

요내용은 첫째, 같은 해 4월 말까지 kg당 토르티야 가격이 8.5페소(US \$ 0.77)를 넘을 수 없으며, 둘째, 빈곤층을위해 국내 약 2만 2천개의 DICONSA(빈민 생활품 보조를 목적으로 하는 일종의 국영 상점)을 통해 kg 당 3.5페소의 가격을 유지할 것이며, 셋째, 연방소비자사무국(PROFECO)의 기능을 활성화시켜 각 토르티야 가게에서의 가격 상승을 감시하며, 넷째, 옥수수 전분가격 상승을 억제하기 위해 미국으로부터 추가적으로 75만 톤의 옥수수를 무관세로 수입하는 것 등이다.

9) 2008년 상반기 미화 1달러당 멕시코 페소의 환율은 10 페소 정도에 머물렀으나 하반기 1달러 당 14페소까지 상승하였다.

구체적으로 확인할 수 있다. 멕시코 통계청인 INEGI(Instituto Nacional de Estadística y Geografía)를 비롯, 각 기관에서 멕시코 전체 가구의 소득수준을 구분하는 기준은 정부 산하기관인 ‘최저임금위원회’(Comisión Nacional de los Salarios Mínimo)에 의해 정해진 법정 최저임금 배수이다. 최저임금의 1배수에서부터 최저임금의 8배수 혹은 그 이상으로 총 8-9개의 카테고리로 분류되는데, 2007년 현재, 멕시코 전체 가구의 33%가 최저임금의 1배수 미만의 소득으로 생활하고 있고, 22%가 최저임금의 1배수 이상 2배수 미만으로 생활하고 있는 것으로 나타나고 있다(Ruiz 2007). 이를 통해 본다면, 멕시코 전체 가구의 55%에 해당하는 가구가 하루에 미화 7달러 혹은 10달러 미만의 소득으로 생계를 유지하고 있음을 알 수 있다.

일반적으로 멕시코 성인 1인당 하루 평균 토르티야 소비량은 300g-400g이다. 5인 가족 기준으로 환산하면, 해당 가족이 하루에 소비하는 토르티야는 2kg 이상인 셈이다. 이를 바탕으로 멕시코 전체 가구의 33%가 가구소득의 50% 이상을 토르티야 구입에 지출하고 있으며, 또 다른 22%의 가구는 소득의 25% 이상을 토르티야 구입에 지출하고 있음을 알 수 있다¹⁰⁾. 앞에서 언급한 바와 같이 토르티야를 통한 일일 칼로리 섭취가 100%가 아닌 47%에서 최대 68%인 점을 감안하면, 하루 최저임금의 1배수 미만으로 생활하는 33%의 가구는 일일 소득으로 하루 소비하는 식량조차도 온전히 구입할 수 없는 상황임을 알 수 있다.

결국 멕시코인들의 주식이 되는 토르티야 가격 급등은 2008년 현재 멕시코가 겪고 있는 식량위기의 가장 중요한 축을 차지하고 있고, 멕시코 전체 가구의 50% 이상이 구매력의 감소를 떠나 생존의 위협을 느끼는 수준으로 현재의 식량위기를 경험하고 있는 것으로 나타난다.

10) 일반적으로 빈곤층일수록 토르티야에 대한 열량섭취 의존도가 높게 나타난다. 따라서 빈곤층일수록 토르티야 소비량이 많을 수밖에 없고 일일 소득에서 토르티야 구입이 차지하는 비중은 이보다 더 높게 나타날 수도 있다.

Ⅲ. 토르티야 위기 원인에 대한 멕시코 정부의 해석

2007년 이후 멕시코 사회가 경험하고 있는 토르티야 위기의 원인은 무엇보다도 주원료가 되는 옥수수 가격 상승이다. 실제로 2006년 3월에 톤당 89.7달러이던 국제 옥수수 가격은 2007년 3월 160.1달러로 상승하였고, 2008년 3월에는 208.9달러까지 상승하였다(FAO; 한겨레). 이와 관련하여 멕시코 정부는 토르티야 위기의 가장 직접적인 원인으로 국제 옥수수 가격의 급등을 들고 있으며, 국제 옥수수 가격 급등과 관련하여서는 다음 두 가지 원인을 들고 있다. 첫째, 옥수수를 주원료로 하는 바이오 에탄올 생산과, 둘째, 중국과 인도를 비롯한 개발도상국가들의 식습관 변화로 인한 옥수수 소비의 급증이다. 구체적으로 살펴보자.

Ⅲ.1. 옥수수를 이용한 바이오 에너지 생산

옥수수를 이용한 바이오 에탄올 생산의 대표주자는 미국이다. 2007년 현재, 미국은 전체 운송 에너지의 3%를 바이오 에탄올에 의존하고 있고, 2020년에는 바이오 에탄올의 비중을 20%까지 늘린다는 계획이다. 2007년 현재, 미국 전체 운송 에너지의 3%에 해당하는 바이오 에탄올을 얻기 위해 소비되는 주재료 옥수수의 양은 미국 전체 옥수수 생산의 14%에 해당하는 양이다¹¹⁾. 그러나 미국 정부가 계획하고 있는 전체 운송 에너지의 바이오 에탄올 비중을 20%까지 늘리기 위해서는 미국 내 전체 옥수수 생산량의 40% 이상이 바이오 에탄올 생산으로 소비될 전망이다. 이렇게 된다면, 전세계 옥수수 생산의 절반 이상을 차지하고 전세계 옥수수 수출의 70% 이상을 차지하는 미국의 옥수수 수출이 크게 감소됨과 동시에 세계 옥수수 가격이 더욱 급등하게 될 것이고, 옥수수 수입의 100%를 미국에 의존하고 있는 멕시코도 큰 타격을 받을 수밖에 없다¹²⁾.

11) 2007년 미국과 멕시코 옥수수 생산량은 각각 2억 7천만 톤과 2천 2백만 톤이다.

12) 1990년대 이후 멕시코의 옥수수 수입량은 지속적으로 증가해왔다. 1994년 275만톤에

실제로 2006년 이후 미국의 바이오 에탄올 생산이 활성화되면서 세계 옥수수 가격이 급등하기 시작하자 멕시코 깔데론 정부는 기존 옥수수 수입을 100% 의존하던 미국이 아니더라도, 세계 어느 나라에서든 옥수수를 수입하여 국내 옥수수 부족으로 인한 기초식량가격 상승을 막겠다고 발표하였다¹³⁾. 하지만 2008년 현재 멕시코에 수입되는 옥수수는 여전히 100% 미국산이다¹⁴⁾.

III.2. 중국과 인도를 비롯한 개발도상국의 식습관 변화

세계 곡물 가격이 빠른 상승세로 들어선 것은 2006년 이후지만, 이미 1990년대부터 수요 측면에서 가격 상승 압력이 잠재하기 시작했다. 20세기 말 세계 경제 성장의 중심축이 아시아권 국가들로 옮겨가면서 이들 나라들에서 농산물 수요가 빠른 속도로 증가하기 시작했다. 특히 거대 인구국인 중국과 인도에서의 식습관 변화는 세계 곡물 가격 상승에 커다란 잠재요인으로 작용함을 볼 수 있다. 다음 표를 보자.

<표 3> 중국·인도 식량소비 증가

(단위: g/인당/1일)

중 국					
기간	1969-1971	1979-1981	1990-1992	1995-1997	2001-2003
곡류	417	513	563	537	455
계란	6	7	20	38	48
육류	26	39	77	111	145
유제품	6	8	17	22	37

해당하던 옥수수 수입량은 2007년 795만톤까지 증가하였다(FAO).

- 13) 2005년과 2006년 그리고 2007년까지 멕시코는 미국으로부터 각각 574만톤, 760만톤, 그리고 795만톤의 옥수수를 수입하였으며 각 해당 년도 톤당 수입 가격은 124달러, 150달러, 그리고 195달러였다(FAO).
- 14) 멕시코 연간 옥수수 생산량은 2200만 톤이다. 이 중 1400만톤은 자급을 위한 것이고 8백만 톤이 상품화 된다. 2006년 멕시코 옥수수 자급율은 74.9%이다. 때문에 25% 이상을 수입에 의존해야 하는 상황인데, 멕시코 옥수수 수입의 100%가 미국산이다. 특히 maíz amarillo는 자급율이 49.9%에 미쳐 50.1%는 수입에 의존해야 하는 상황이다. maíz blanco는 90%의 자급율을 가지고 있다(De Ita 2007).

인 도					
기간	1969-1971	1979-1981	1990-1992	1995-1997	2001-2003
곡류	401	410	451	449	428
계란	1	2	3	4	5
육류	10	10	13	13	14
유제품	92	108	148	164	182

자료: FAO, www.fao.org에서 재구성

위 표에 나타나는 바와 같이, 지난 30년간 중국의 일인당 곡물 소비에는 큰 변화가 없는 반면, 육류 소비는 5.6배 증가하였고, 계란 소비는 8배, 그리고 유제품 소비는 6.2배가 증가하였다. 인도의 경우 종교적 이유로 육류 소비는 크게 증가하지 않았지만, 계란 소비가 같은 기간 5배 이상 증가하였고, 유제품 소비가 중국보다 훨씬 높은 가운데 2배 이상 증가한 것으로 나타난다. 각각 10억 이상의 인구를 가진 이 두 나라에서, 육류와 계란 그리고 유제품 소비의 증가는 이를 생산하기 위한 축산분야의 성장과 연결되고, 축산분야의 성장은 옥수수를 비롯한 기초곡물을 주원료로 하는 사료작물 수요의 급증을 의미한다(Lim 2009). 결국 중국과 인도를 비롯한 거대 인구 국가의 경제성장과 이에 따른 식생활 변화는 세계 옥수수 가격에 지속적인 가격 상승 압력으로 작용할 전망이다¹⁵⁾.

IV. 토르티야 위기의 내부적 요인

지난 3년간 멕시코 내 토르티야 가격 상승과 관련하여 멕시코 정부는 그 원인을 위에서 말한 바와 같이 옥수수를 이용한 바이오 에탄올 생산과 중국과 인도의 식습관 변화 등의 외부적 요인으로 보고

15) 1950년 이후 세계적으로 동물사료용 곡물 소비는 3배 이상 증가하였다. 중국의 경우 1960년대 8%의 곡물이 동물사료로 이용되었지만, 1990년대에는 26%로 증가하였다. 멕시코는 같은 기간 5%에서 45%로 증가하였다. 태국도 같은 기간 1%에서 30%로 증가하여 동물사료용 수요가 세계 곡물 가격 상승 압력에 큰 축으로 작용함을 알 수 있다(Rifkin 2002).

있다. 그러나 이 두 요인은 멕시코 토르티야 위기의 직접적 원인이 라기보다는 간접적 원인으로 보아야 할 것이다. 이유는 토르티야의 주재료가 되는 옥수수는 멕시코가 수입에 많은 양을 의존하는 노란 옥수수(*maíz amarillo*)가 아니라, 멕시코 내 자급 수준이 94%에 이르는 하얀 옥수수(*maíz blanco*)이기 때문이다¹⁶⁾. 또한 멕시코 정부가 토르티야 가격 상승과 관련하여 주요한 요인으로 언급하는 중국과 인도의 식습관 변화와 이로 인한 사료용 작물인 옥수수 소비 증가 부분도 직접적인 원인이 될 수 없는 것처럼 보인다. 1996년 미국 농무성은 경제발전예 따른 육류 소비 증가로 2005년이 되면 중국이 옥수수 수입 국가가 될 것이라 분석하였지만, 2008년 현재 중국은 여전히 옥수수 수출국가이다(Ray 2008). 미국에 이어 생산과 수출 모두 2위를 차지하고 있다. 물론, 중국 내 옥수수 소비가 증가하면서 수출량은 줄고 있지만, 여전히 옥수수를 수출하고 있다는 점이다. 상황이 이러하고 보니, 분명한 점은 옥수수를 이용한 바이오 에너지 생산, 그리고 중국과 인도를 비롯한 개발도상국가들의 식습관 육식화로 인한 사료용 옥수수 소비 증가가 멕시코 사회가 2007년 이후 경험하고 있는 토르티야 위기의 직접적인 원인은 될 수 없다는 점이다. 그렇다면, 토르티야 위기의 직접적 원인은 어디에서 찾을 수 있을까? 이 장에서는 옥수수에 대한 정부 정책변화와 옥수수 유통부분과 토르티야 제조공정의 다국적기업화를 통해 토르티야 위기의 원인을 분석하고자 한다.

16) 멕시코에서는 현재 264 종의 옥수수가 재배되는데, 이들 옥수수 구분의 가장 큰 범주는 *maíz blanco*와 *maíz amarillo*이다. 전자가 주로 인간 식량으로 소비되는 반면, 후자는 대부분 동물사료 가공과 공업용 전분 가공으로 소비된다. 2007년 현재 멕시코는 연간 2200만 톤의 옥수수가 생산되는데 이 중 2000만 톤이 *maíz blanco*이고 나머지 200만 톤이 *maíz amarillo*에 해당한다. *maíz amarillo*는 연간 700만 톤이 미국으로부터 수입되어 자급도가 22%에 머물고 있다(INEGI 2007).

IV.1. 옥수수에 대한 정부 정책변화

‘옥수수가 없으면, 멕시코도 없다’(Si no hay maíz, no hay país)라는 말이 있을 정도로 멕시코에서 옥수수는 중요한 위치를 점한다¹⁷⁾. 2007년 현재 국내총생산의 3%가 옥수수 생산을 통해 나오며, 전체 인구의 20%인 2천만 명이 여전히 자가소비 혹은 상업화 목적으로 옥수수 생산에 종사하고 있는 것으로 나타난다(INEGI 2007). 특히 멕시코인들의 주식인 토르티야가 옥수수를 주원료로 하기 때문에 옥수수에 대한 정부의 정책은 언제나 모든 정부 정책의 한 중심에 있어 왔다. 옥수수와 관련된 정책으로는 크게 생산지원, 유통과 소비 보조, 그리고 수입허가 부분으로 나눌 수 있다. 그러나 이와 같은 멕시코 농업정책은 1986년 멕시코가 GATT에 가입하면서, 그리고 1994년 NAFTA가 발효되면서 급격한 변화를 경험하게 된다. 정부에 의해 보호되던 농업이 개방되었고, 정부의 농업 예산이 급격하게 감소했다¹⁸⁾. 이 시기 동안 멕시코 내 옥수수 생산과 소비, 그리고 수입에 대한 정책변화가 현재 어떠한 형태로 나타나고 있고 이러한 결과들이 오늘날 멕시코 토르티야 위기와 어떤 관련을 갖는지 살펴보자.

IV.1.1. 옥수수 생산 관련 정책변화

옥수수 생산에 관한 정책변화 중 가장 큰 부분은 옥수수 생산에 대한 지원이 간접지원에서 직접지원으로 바뀌었다는 점이다. 간접지원의 가장 대표적인 예는 정부가 옥수수에 대한 최소가격을 보장해주는 시스템으로, 1960년대부터 멕시코 정부는 옥수수 생산 농민들로부터 ‘보장가격’(Precio grantía)에 옥수수를 구매해 왔다. 이를 담당하는 기관은 멕시코 국영기업인 CONASUPO(Compañía Nacional de Subsistencias Populares, 이하 CONASUPO)였다¹⁹⁾. 각 연도에 따라 수

17) 2008년 현재 옥수수는 멕시코 농업부문 내 생산량, 생산자 수, 재배면적, 그리고 생산가치에서 1위를 차지한다(Secretaría Economía 내부자료 “Mi tortilla”).

18) 1996년부터 2005년까지 정부의 농업 예산은 670억 멕시코 페소에서 340억 멕시코 페소로 감소했다(Martínez Medina y Martínez Gómez 2005).

19) CONASUPO는 1965년에 설립되었으며 1989년 일부기능이 소멸되었고 1998년 완전

매량을 달리 하지만, CONASUPO에서는 멕시코 전체 옥수수 생산량의 최고 50% 이상을 정부에 의해 제시된 보장가격으로 사들이면서 옥수수 가격이 하락하는 해에도 옥수수 생산자들이 큰 손해를 보지 않게끔 간접적인 지원을 해왔다²⁰⁾. 그러나 1989년부터 NAFTA 가입 선결조건으로 CONASUPO의 기능을 축소시키면서 옥수수와 프리홀레스를 제외한 10가지 기초작물에 대한 수매를 중단하기 시작했고, 보장가격으로 투입되는 예산을 줄여나가다 1998년에는 옥수수에 대한 보장가격 수매마저 중단하게 된다(Yúnez 2004).

이와 같은 간접지원이 사라지고 난 후 멕시코 정부가 옥수수 생산에 대해 취한 정책은 옥수수 재배 면적에 비례하여 일정 금액의 보조금을 지원하는 직접지원 형태였다²¹⁾. 1993년 PROCAMPO(Programa de Apoyos Directos al Campo, 이하 PROCAMPO)라는 프로그램이 만들어지면서 옥수수를 비롯한 10여가지 기초작물에 대해 정부는 각 생산주체의 재배 면적에 기반한 직접보조정책을 취하는데, 이는 소농보다 대농에 훨씬 유리한 시스템이었다. 옥수수에 대한 정부의 보장가격 시스템이 소멸되자, 국제 가격보다 훨씬 높게 유지되던 국내 옥수수 가격이 국제 옥수수 가격 수준으로 하향 수렴하기 시작했다²²⁾. 이 과정에서 가격 하락 압력을 견디지 못한 수많은 소규모 농민들이 옥수수 재배를 포기하는 상황이 발생하였다(Juárez y Ramírez 2006). 특히 1998년 CONASUPO에 의한 옥수수 보장가격 지원이 완전히 사라진 이후에는 1ha의 옥수수 재배면적 당 일정 금액의 지원

폐지되었다. 주 기능은 기초 곡물에 대한 수매, 가공, 저장, 분배, 수입허가였다. CONASUPO는 옥수수에 대한 생산지원뿐 아니라 프리홀레스, 밀, 쌀, 수수, 면화씨, 유채, 야자씨, 해바라기씨, 참깨 등과 같은 12가지 기초작물에 대해서도 보장가격을 통한 생산자 지원을 했다(Yúnez y Barceñas 2000; OECD 2007).

- 20) 옥수수 보장가격이 존재하는 동안 국내 옥수수 가격은 국제 옥수수 가격에 비해 월등히 높은 편이었다. 1989년에는 국내 옥수수 보장가격이 국제 가격보다 20% 높았고 1990년과 1993년에는 각각 55%와 83%까지 높게 책정되었다(Cámara Diputado 2000).
- 21) 1999년 기준 PROCAMPO에 의한 옥수수 생산 직접지원은 재배면적 1ha당 625멕시코 페소였다.
- 22) 1993년 국제 옥수수 가격이 톤당 125달러인 상태에서 국내 옥수수 가격은 235.7달러였다. 그러나 1994년 이후 국내 옥수수 가격과 국제 옥수수 가격의 간격이 좁혀지기 시작하였고, 2002년에는 국제 옥수수 가격이 123달러, 국내 옥수수 가격이 158.1달러로 나타난다(Vega 2003).

이 이루어졌지만, 지원액이 생산비 증가분과 옥수수 가격 하락을 상쇄하지 못하면서 소규모 옥수수 생산농가가 옥수수 재배를 포기하는 경우가 속출하기 시작했다²³⁾.

IV.1.2. 옥수수 소비 관련 정책변화

1990년대 이후 옥수수 소비와 관련한 멕시코 정부 정책변화 부분에서도 역시 가장 큰 부분은 CONASUPO의 소멸과 관련하여 설명될 수 있다. 옥수수 소비와 관련하여 CONASUPO가 담당하였던 역할은 옥수수를 주재료로 하는 토르티야의 ‘상한가격’(Precio de Techo) 제시와 일정수입 이하의 가구들에 대한 토르티야 무상분배였다. CONASUPO는 1980년대 초반 부속기관인 DICONSA를 통해 매년 약 40만 톤 정도의 토르티야를 1kg 단위로 포장하여 농촌과 도시의 저소득층에게 무상 분배했다. 이후 1986년부터는 Tortibono라는 이름의 전표 시스템을 통해 12만 8천 톤의 토르티야가 멕시코 내 1만 5천가구에 지원되었다. 그러나 Totribono가 정치적으로 이용되거나 불법으로 거래되는 부작용 때문에 1990년에는 각 가구당 전자카드를 배부하고 이를 통해 멕시코 저소득층 가구들이 DICONSA를 통해 토르티야를 무상으로 배급받을 수 있게 지원하였다. CONASUPO를 통해 토르티야를 지원받은 가구는 농촌보다 도시에 집중되었는데 1989년 기준으로 수혜자의 도시/농촌 비율은 도시가 63%이고 농촌이 37%였던 것으로 나타난다(Torres 1997).

그러나 멕시코 정부는 1994년 이후 토르티야 소비 지원에 대한 예산 규모를 점차 줄여나가기 시작했고 1998년 CONASUPO가 소멸되면서 토르티야 무상분배 기능을 담당하던 CONASUPO의 하위기관인

23) 1990년대 이후 멕시코 내 소규모 옥수수 생산자의 감소는 1992년 시행된 헌법 제 27조의 수정과도 관련된다. 1992년 멕시코 정부는 20세기 초 멕시코 혁명의 소산이라 할 수 있는 헌법 제27조의 수정을 통해 기존 점유권만 인정되던 공동경작지인 ‘에히도’(ejido)에 대한 소유권과 매매권을 인정하였다. 이로 인해 기존의 공동 경작지에 해당하던 소규모 토지들이 거래될 수 있었고 이 과정에서 수많은 농민들이 농업에서 이탈하는 현상이 발생하였다. 농업 이탈 현상은 2000년 이후 더욱 가속화 되는데, 2000년 이후 260만 명의 농민들이 자가 농업부문에서 이탈한 것으로 조사된다. 이들의 농업 이탈에 대한 가장 큰 이유는 옥수수 생산비 상승과 옥수수 가격 하락의 압력이 동시에 작용한 것으로 분석된다(Torres 2008).

DICONSA는 중앙부처 기관인 사회개발부(Secretaria de Desarrollo Social, 이하 SEDESOL)로 이전되었다. 이후 DICONSA의 활동은 크게 약화되었고, 이로 인해 빈곤층에 무상으로 제공되던 토르티야 소비 지원 시스템도 사라졌다. 대신 멕시코 정부는 2000년 이후 빈곤층 가구들에게 일정금액의 생활보조금을 지원하고 그 안에서 토르티야를 비롯한 ‘기본 식료품’(Canasta Basica) 구입을 가능케 하는 프로그램을 운영하기 시작한다. 가장 대표적인 예가 ‘기회 프로그램’(Programa Oportunidades) 인데, 2007년 기준 각 해당 가구에 매달 535페소를 지원하였다. 이후 토르티야 가격뿐 아니라 기초 식료품 가격이 지속적으로 상승하면서 멕시코 정부는 각 가구당 지원금액을 655페소로 증가시켰지만, 2007년 이후 토르티야를 비롯한 기초 식료품 가격의 급등세를 따라잡지 못했다. 결국 이는 수혜대상자들의 기초식량 구매력 급감으로 이어졌고 2007년 이후 멕시코 토르티야 위기를 더욱 심화시키는 요인으로 작용하였다고 볼 수 있다.

IV.2. 옥수수 자급도와 생산 소비구조 변화

IV.2.1. 옥수수와 하얀 옥수수의 자급도 차이

2007년 현재 멕시코의 식량 자급도는 57%이며 곡물 자급도는 88%로 식량자급도 보다는 높게 나타난다(Ramírez 2008). 그러나 식량자급도뿐 아니라 곡물 자급도도 1990년 이후 생산과 소비 그리고 통상에 대한 멕시코 농업 정책변화(24)와 함께 지속적으로 감소하고 있어 멕시코 식량 안보는 갈수록 취약해지는 상황이다. 다음 표를 보자.

24) 멕시코는 1986년 GATT에 가입한 후 농산물에 대한 수입규제를 완화시켜오다 1994년 NAFTA 가입을 시점으로 해당 국가 간 거래에 있어 농산물에 대한 수입규제와 제한을 대폭 완화하게 된다. 일부 기초 작물들이 수입쿼터와 쿼터초과 분량에 대한 관세 조치 라는 장치를 통해 한시적 유예 기간을 갖게 되었지만, 농산물 수입 자유화라는 대체를 거스를 정도는 아니었다. 다만 옥수수와 프리홀레스는 민감 품목으로 분류되어 15년의 유예기간을 갖게 되는데, 나프타 체결 당시 옥수수와 프리홀레스는 각각 2백50만 톤과 5만 톤의 수입 쿼터가 할당되었고 매년 3%씩 양을 늘리기로 합의했다. 또한 쿼터 외 분량에 대해서는 각각 215%와 139%의 관세를 적용하고 매년 점진적으로 감소하여 2008년에 두 작물 모두 관세를 폐지하기로 했다(Lorenzo 2003).

<표 4> 1985년 이후 멕시코 기초 곡물 자급도 변화

(단위: %)

연도	1985	1990	1995	2000	2002	2004	2006
옥수수	82.1	78.1	87.7	88.0	78.4	79.7	74.9
프리홀레스	83.6	79.1	102	94.0	95.2	96.4	93.7
밀	90.3	92.1	81.6	61.0	54.5	41.7	54.9
쌀	72.8	63.2	49.4	35.0	24.5	38.7	29.7
콩					1.9	3.6	2.1

자료: INEGI 2007에서 재구성

밀이나 쌀, 콩에 비해서 옥수수의 자급율은 비교적 높지 나타나지만 지속적 감소 추세를 보인다. 토르티야 위기 원인에 대해 가장 일반적으로 제시되는 요인이 옥수수 자급도 감소이다. 그러나 여기서 주의깊게 살펴봐야 할 점은, 토르티야의 원료가 되는 하얀 옥수수는 여전히 95% 이상의 자급율을 보인다는 사실이다²⁵⁾. 이러한 사실을 감안한다면, 멕시코 정부가 토르티야 위기와 관련하여 이유를 찾았던 국제 곡물 가격 상승과 옥수수 자급도 감소가 실제로 멕시코 내 토르티야 위기에 직접적인 원인이 될 수 없음을 알 수 있다. 그렇다면 어디에서 직접적인 원인을 찾을 수 있을 것인가? 본 논문에서는 앞에서 제시한 1990년대 이후 옥수수 생산과 소비 지원에 대한 정책 변화가 가져온 결과 속에서 그 원인을 찾고자 한다. 다음 항에서 지난 15년간 멕시코 정부의 옥수수 생산에 대한 지원 정책변화가 2007년 이후 토르티야 위기에 어떤 결과로 작용하는지 살펴볼 것이다.

25) 하얀 옥수수의 자급율에 대해서는 조사기관에 따라 약간의 차이를 보인다. INEGI에서는 94%로 계산하는 반면, SAGARPA에서 2009년 상반기 조사한 바에 의하면 99%의 자급율을 갖는 것으로 나타난다. 2009년 봄-여름 주기에 멕시코에서 생산된 하얀 옥수수는 2,367만 톤이었다. 이 중 766만 톤은 생산자에 의해 자가소비 되었고 1,152만 톤이 연간 직접 소비를 목적으로 상업화되었다. 20만 톤은 종자로 저장되었고 67만 톤은 옥수수 당 제조에 사용되었으며 294만 톤은 어류 사료용으로 사용되었다. 반면 멕시코에서 소비되는 노란 옥수수의 경우 83%가 수입에 의존하는 것으로 나타난다(SAGARPA, SIAP 2009).

IV.2.2. 옥수수 생산과 소비구조 변화

1980년대 이후 멕시코 곡물 자급율이 지속적으로 하락하는 가운데 여전히 95%를 상회하는 하얀 옥수수의 자급율을 통해 알 수 있듯이, 토르티야의 주원료가 되는 하얀 옥수수 생산 자체는 문제가 되지 않음을 알 수 있다. 실제로 1990년대 이후 옥수수 생산에 대한 정부 지원 방식이 변화하고 1994년 NAFTA가 발효된 이후에도 멕시코 내 옥수수 생산량은 지속적으로 증가해왔다. 이는 다음 표를 통해서 확인할 수 있다.

<표 5> 1985년 이후 멕시코 내 옥수수 생산량 변화

(단위: 백만 톤)

연도	1985	1990	1995	2000	2002	2004	2006	2008
생산량	14.1	14.6	18.4	17.6	19.3	21.7	21.9	25.1

자료: SAGARPA, SIAP에서 재구성

1990년대 이후 정부에 의한 옥수수 생산 지원 방식이 변화하면서 3백만에 가까운 소농들이 옥수수 생산에서 이탈하였고, 1994년 이후 2005년까지 옥수수 재배지가 900만 헥타르에서 790만 헥타르까지 감소하였음에도, 여전히 옥수수 생산량이 증가할 수 있었던 것은 멕시코 북쪽 지역에 관개시설을 기반으로 하는 대규모 옥수수 생산기지가 등장하였기 때문이다(SIAP, SAGARPA; Kenneth Ningo 2005). 가장 급속한 속도로 성장하고 있는 대규모 옥수수 생산기지로서 눈여겨볼 수 있는 지역은 멕시코 북서부에 위치하는 시날로아(Sinaloa)주인데, 2008년 현재 멕시코 내 옥수수 생산 1위를 점하면서 전체 옥수수 생산의 22%를 차지하고 있다²⁶⁾. 다음 표를 보자.

26) 2008년 현재 시날로아 주는 멕시코 내 제1의 옥수수 생산 주이지만, 1991년 Camara Diputado의 조사에 의하면, 멕시코 내 10대 주요 옥수수 생산 주에도 들지 못했던 것으로 나타난다(Camara Diputado 2000).

<표 6> 1990년 이후 멕시코 옥수수 재배면적과 생산량 변화

(단위: 1000ton/1000ha.)

연도	1995		2001		2005		2008	
	재배 면적	생산량	재배 면적	생산량	재배 면적	생산량	재배 면적	생산량
치아 빠스	702.7	983.4	930.8	1754.1	801.2	1402.8	693.5	1625.3
할리 스코	706.9	2231.3	672.9	2888.9	563.0	2620.1	588.8	3250.0
멕시코	604.0	2146.5	605.0	2284.7	479.0	1211.4	557.8	1902.0
미초 아칸	561.0	1293.0	471.2	1333.4	457.6	1309.7	458.0	1608.9
시날로아	369.0	2027.5	363.9	2650.7	479.7	4192.8	582.8	5368.8
전체	8020.0	18353.0	7801.8	20134.3	6605.6	19338.7	7344.3	24410.2

자료: INEGI, El sector Alimentario en México, 2000, 2007, 2009에서 재구성

위 표는 멕시코 내 주요 옥수수 생산지역의 재배면적과 생산량 변화를 나타낸다. 표를 통해 알 수 있듯이, 지난 15년 사이 멕시코 옥수수 생산에서 나타난 가장 뚜렷한 변화라 한다면 시날로아 주 옥수수 생산의 급성장이라 할 수 있다. 1995년 멕시코 전체 옥수수 생산의 11%를 담당하던 시날로아 주는 2008년 국가 전체 옥수수 재배면적의 7.9%를 차지하면서 생산량은 22%를 점하고 있다. 단위면적당 생산량도 다른 지역에 비해 월등히 높게 나타나는데, 멕시코 전체 평균이 1헥타르 당 3.3톤이고 치아파스의 경우 2.3톤에 머무르는 반면, 시날로아에서는 9.2톤으로 나타나고 있다. 이와 같이 시날로아 지역의 단위면적 당 옥수수 생산량이 높게 나타나는 이유는 대자본을 바탕으로 한 관개영농이 이루어지기 때문이다.

그렇다면, 시날로아 지역이 1990년대 이후 멕시코 내 옥수수 생산 1위 지역이 될 수 있었던 이유는 무엇일까? 무엇보다도, 옥수수 생산 지원에 대한 정책변화에서 답을 찾을 수 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 가격 보조를 통한 간접 지원보다 재배 면적에 기반한 직접 지

원은 소농보다는 대농에게 훨씬 유리한 제도였다. 뿐만 아니라 나프타 체결 이후 멕시코 정부는 농업 경쟁력을 높이기 위한 방안으로 대규모 기업농에 대한 지원을 더욱 강화하였다²⁷⁾. 이러한 과정을 거치면서 멕시코 내 옥수수 생산과 동시에 자급을 담당하던 소규모 농민층이 도시로 이주하거나 자급 능력을 상실한 임금 농업 노동자로 흡수된 반면, 옥수수 생산의 주축이 대자본을 바탕으로 한 기업농으로 이동하는 결과를 가져왔다. 이는 멕시코 내 가장 기본 주식인 옥수수의 생산자와 소비자가 분리되는 현상임을 의미할 뿐 아니라 옥수수 생산이 특정 지역과 계층에 집중됨을 의미한다²⁸⁾.

영세농의 이탈은 국가 전체 수준의 하얀 옥수수 자급율에는 큰 영향을 미치지 않았지만, 옥수수 자급 능력을 상실한 농민들이 증가함으로써 멕시코 내부적 차원의 옥수수 자급 상황에 큰 부담요인으로 작용하게 되었다. 이러한 상황에서 옥수수 소비 정책변화로 인한 국영기업의 토르티야 소비 지원 소멸은 옥수수 자급 능력을 상실한 영세농과 도시 극빈층이 토르티야 위기의 내재적 요인으로 잠재하는 결정적 계기가 되었다고 볼 수 있다²⁹⁾.

-
- 27) 대표적인 예로 거대 기업농에 대한 지원을 더욱 강화한 PROCAMPO와 농산물 유통과 수출에 참여하는 대농을 지원하기 위해 만들어진 PROMOAGRO, 그리고 기초작물 경쟁력 강화를 주 내용으로 하는 Acciones para la Competividad en Maíz, Frijol, Caña y Leche등을 들 수 있다.
- 28) 2000년 Camara Diputado가 행한 조사에 의하면 당시 92%의 옥수수 생산 농가가 5헥타 미만의 토지를 소유하고 있고 이들에 의해 생산된 옥수수가 멕시코 전체 옥수수 생산의 56.4%를 차지하는 것으로 조사되었다. 특히 전체 농가의 40%는 1헥타 미만을 소유하는 극소농인 것으로 조사되었다. 또한 나머지 7.9%가 차지한 토지는 전체 옥수수 재배 면적의 33.5%이며 이들이 생산하는 옥수수가 전체 옥수수 생산량의 43.6%를 차지하는 것으로 조사되었다(Camara Diputado 2000). 2000년 이후 옥수수 생산과 관련하여 소농의 이탈이 더욱 심화되었던 점을 감안한다면 옥수수 생산자와 소비자의 분리 현상과 생산 집중 현상은 더욱 심할 것이라 짐작할 수 있다.
- 29) 앞서 토르티야 위기의 원인을 분석하기 전에 멕시코 법정 최저임금과 관련하여 토르티야 위기의 실재를 살피는 과정에서 멕시코 전체 가구의 33%가 최저임금의 1배수 미만으로 생활하는 것으로 조사되었다. 그러나 2007년 OECD의 조사에 의하면 농업관련 종사 가구의 경우 최저임금 1배수 미만의 분포가 멕시코 전체 기준인 33% 보다 더 높은 39%로 나타난다. 1991년 수치가 31.9%였던 점을 감안한다면, 1990년대 이후 농업 종사자 빈곤 강도가 더욱 심해졌다고 볼 수 있다(OECD 2007).

IV.3. 옥수수 유통과 토르티야 제조공정의 다국적기업화

토르티야 재료가 되는 하얀 옥수수의 자급율이 95%를 넘는 가운데 발생한 ‘토르티야 위기’와 관련하여 살펴볼 수 있는 또 한가지 요인은 옥수수 유통과 토르티야 제조공정의 다국적기업화다. 먼저, 옥수수 유통의 다국적기업화에 대해 살펴보자.

IV.3.1. 옥수수 유통의 다국적기업화

1990년대 이후 멕시코 내 옥수수 유통부분에서 가장 큰 변화는 기존 옥수수 수매와 분배를 담당하던 CONASUPO의 기능상실이다. 옥수수 생산과 소비에 대한 지원 뿐 아니라 저장과 가공 그리고 수입까지 관장하던 CONASUPO가 사라진 이후 멕시코 내 옥수수 유통과 저장 그리고 가공을 담당하게 된 것은 세계적 수준의 다국적 기업인 Cargill-Monsanto³⁰⁾, Maseca³¹⁾, Minsa³²⁾ 등이다. NAFTA가 체결된 이후 멕시코 정부는 농산물 유통과 가공 그리고 저장을 담당하는 외국 기업에 시장을 개방하였고 이 과정을 통해 멕시코인들의 가장 기본적인 주식이라 할 수 있는 옥수수의 유통과 저장, 그리고 가공이 소수의 다국적 기업에 의해 이루어지기 시작했다. 심각한 문제는 소수의 다국적 기업에 의해 옥수수 유통과 저장 그리고 가공 부분의 연

30) 옥수수 종자부터 시작해서 가공과 운송 과정까지 담당하는 농업회사다. 세계 옥수수 생산과 수출 1위국인 미국 옥수수 수출의 40%를 담당하고 있으며 1998년 세계적 종자회사인 Monsanto와 합병하면서 유전자 변형 종자의 85%를 생산하고 있다.

31) 1949년에 설립되었으며 멕시코뿐 아니라 세계적으로도 옥수수 전분 생산과 관련하여 가장 규모가 큰 기업이다. 미국과 유럽, 멕시코, 센트럴 아메리카, 베네주엘라, 아시아 여러 나라에 지점을 두고 있고 전 세계 50개 나라에 옥수수 전분을 생산한다. 2005년 기준으로 멕시코 내에 86개의 생산 라인을 가지고 있고 16,582 명을 고용하고 있다. 연간 2백 80만 톤의 옥수수 전분을 생산하고 있으며 멕시코 내 옥수수 전분 생산의 70%를 담당하고 있다. 멕시코뿐 아니라 센트럴 아메리카에서도 Maseca는 전체 옥수수 전분 생산의 80%를 담당하고 있다. 2006년 기준으로 세계적 곡물 저장회사인 Archer Daniels Midland(ADM)이 Maseca 전체 지분의 26%를 소유하고 있다 (Gautier y Alonso 2007; Zahmiser and Coyle 2004).

32) 세계적으로 옥수수 전분 생산 2위를 차지하는 기업이다. 멕시코에서 연간 1백 20만 톤의 옥수수 전분을 생산하며 이는 멕시코 옥수수 전분 생산의 28%에 해당하는 양이다. 멕시코 내 총 6개의 공장을 가지고 있다(Camara Diputado, 2000).

계 독점이 이루어지는 가운데, 이들을 견제할 수 있는 수준의 국내 기업들이 소멸했다는 점이다.

2007년 토르티야 가격의 급상승은 국제 옥수수 가격의 상승이 아니라 멕시코 내 하얀 옥수수 가격의 급등으로 인한 것이었다. 정부가 토르티야 위기와 관련하여 그 원인을 애써 외부적인 요인에서 찾으려고 노력하는 가운데 수많은 단체에서 국내 하얀 옥수수 가격 급등의 원인을 찾기 시작했고, 그 원인이 국내 유통과 저장을 담당하는 다국적 기업들의 매점에 의한 것이었음이 여러 언론 매체에 의해 보도되었다³³⁾. 실제로 Cargill은 2007년 봄-여름 옥수수 수확기에 톤당 1600 페소에서 2400 페소에 대량 구입하여 저장하고 가격 급등을 유도한 후 토르티야 제조 공장에 3900 페소에 판매하기도 하였다. Cargill 뿐 아니라 Maseca와 Minsa도 토르티야의 원료가 되는 Harina 생산 독점을 통해 멕시코 내 토르티야 가격 상승을 주도하였다³⁴⁾.

결과적으로 앞에서 살펴본 옥수수 생산자와 소비자의 분리, 그리고 영세농의 옥수수 자급능력 상실이 멕시코 토르티야 위기에 구조적으로 내재된 요인이었다 한다면, 국제 곡물 가격 상승이라는 기회를 얻어 국내 옥수수 가격 급등을 조작한 다국적 기업들의 옥수수 매점 행위는 토르티야 위기의 표면적 원인으로 작용했다고 볼 수 있다.

IV.3.2. 토르티야 제조공정의 다국적기업화

마지막으로 멕시코 토르티야 위기의 원인과 관련하여 살펴볼 문제는 토르티야 제조공정의 다국적기업화다. 멕시코인들의 주식인 토르티야를 만드는 방법은 크게 두 가지로 구분된다. 첫째는 삶은 옥수수를 이용해 Nixtamal을 얻은 후에 이를 이용해 토르티야를 만

33) 관련기사는 *El Siglo de Torreon*, 2007/01/27, “Acaparamiento se debe denunciar: Profeco”, *La Crónica de Hoy*, 2007/01/13, “Denuncian: Gruma, Portimex y Cargill son los acaparadores”, *La Jornada*, 2007/02/04, “Se denunció a acaparadores de Maíz, asegura Economía”, *Presidencia de la República México*, 2007/02/07, “Aseguran 118 mil ton de maíz a acaparadores”, *La Jornada*, 2008/05/07, “Alerta por acaparamiento 60% de la cosecha de Maíz por tres cinercializadores”, *Milenio*, 2008/11/06, “Atrapado entre los acaparadores y empresas extranjeros” 등이 있다.

34) 치아빠스의 경우 토르티야 원료가 되는 harina 공급의 95%가 Maseca에 의해 독점된 상황이다(Esquivel 2007).

드는 전통적 방법이고, 둘째는 날옥수수로 만들어진 옥수수 전분(harina de maíz)을 이용해 토르티야를 만드는 방법이다. 멕시코 내 토르티야의 제조 방법의 추세는 Nixtamal을 이용한 전통적인 방법으로부터 다국적기업에 의해 생산된 옥수수 전분을 이용하는 방법으로 변화하고 있다. 1990년에는 75% 이상의 토르티야 가게들이 전통적인 방법인 Nixtamal을 이용하여 토르티야를 만들었지만, 2008년 현재 멕시코 내 전체 토르티야 가게의 40%만이 Nixtamal을 이용해 토르티야를 만드는 것으로 조사되고 있다. 나머지 60%는 Maseca와 Minsa로 대표되는 거대 다국적 기업으로부터 옥수수 전분을 구입해 토르티야를 만들고 있다(Camara Diputado 2000; Secretaria Economía 내부자료).

전통적인 방법이라 할 수 있는 Nixtamal을 이용해 토르티야를 만들게 되는 경우 옥수수 구입부터 토르티야 판매까지 전 과정을 각각 토르티야 가게가 담당하게 된다. 다시 말해 토르티야 가게가 토르티야를 만드는 전 과정에서 행위주체가 되는 것이다. 그러나 옥수수 전분을 이용해 토르티야를 만드는 경우, 날옥수수를 구입해 옥수수 전분을 만드는 과정이 철저하게 Maseca나 Minsa 등과 같은 거대 다국적 기업에 의해 이루어지고 각각의 토르티야 가게들은 이들로부터 토르티야의 중간재료가 되는 옥수수 전분을 구입하여 토르티야를 만들게 된다. 이 경우, 각각의 토르티야 가게들이 토르티야 제조공정에 참여하는 부분이 축소될 뿐 아니라, 거대 다국적 기업을 통해 공급되는 옥수수 전분 가격에 직접적인 영향을 받게 되기 때문에 토르티야 가격 결정력이 현저하게 줄어들게 된다. 결국, 토르티야 가격에 토르티야 가게 보다는 옥수수 전분을 생산하고 공급하는 거대 다국적 기업들의 영향이 훨씬 커질 수 있는 상황이 되는 것이다.

그러나 이와 같이 옥수수 전분을 이용한 토르티야 제조 방법이 각각 토르티야 가게의 다국적 기업에 대한 의존도를 심화시킴에도 불구하고, 2008년 현재 60% 이상의 토르티야 가게들이 Nixtamal 대신 다국적 기업으로부터 옥수수 전분을 공급받아 토르티야를 만드는 이유는 토르티야 제조공정이 훨씬 단순하다는 점이다. 그러나 더 근본적인 이유는 1980년대 Salinas Gotari 정부 이후 멕시코 내 옥수수 관

런 외국 기업들의 진입규제가 확연히 완화되는 과정 속에서 경쟁에 실패한 국내 제분소가 전멸하였다는 점이다. 결국 멕시코 내 대부분의 토르티야 가게들이 다국적 기업으로부터 옥수수 전분을 공급받는 상황이 되었고 이로 인해 토르티야의 가격 결정력이 각 토르티야 가게와 소비자 보다는 토르티야 제조공정 중 더 많은 부분을 차지하는 다국적 기업으로 넘어가는 계기가 되었다. 이는 토르티야의 재료가 되는 하얀 옥수수 자급율은 95%를 넘어서지만, 토르티야 자급도 혹은 토르티야 주권은 훨씬 취약하다는 의미이기도 하다. 결국 이러한 현상들의 조합이 2007년 이후 멕시코 사회 전반에 파생된 토르티야 위기를 심화시키는 내부적 요인으로 작용했다고 볼 수 있다

V. 결론

2007년 시작된 토르티야 가격 상승과 그로 인한 멕시코인들이 경험하는 식량위기는 여러가지 요인들이 복합되어 나타난 현상이라 할 수 있다. 그럼에도 멕시코 정부는 토르티야 위기의 주원인을 바이오에탄올 생산과 중국과 인도를 비롯한 아시아 개발도상국가에서의 식생활 변화로 인해 파생된 옥수수 소비 급증 같은 외부적인 요인으로 분석하고 있다. 그리고 이에 대한 해결책으로 옥수수 수입에 대한 규제를 더욱 완화시킴으로써 국내 옥수수 가격과 토르티야 가격의 하락을 유도하겠다고 발표하였다. 그러나 본 논문에서 분석된 바, 2007년 이후 멕시코 사회가 경험하고 있는 ‘토르티야 위기’는 외부적인 요인보다는 1980년대 후반 이후 지속된 농업 생산 보조와 소비 지원 감소, 그리고 토르티야의 주 재료가 되는 옥수수의 유통과 저장, 가공을 담당하는 다국적 기업의 등장이라는 내부적 요인이 더욱 강하게 작용한 결과임을 알 수 있다.

옥수수 생산에 대한 간접 보조의 소멸은 자급과 소규모 판매를 목적으로 하던 소농들이 옥수수 생산에서 이탈하게 되면서 자급 능력을 상실하는 결과를 가져왔으며, 간접 보조의 소멸과 함께 시행된

직접 보조는 자본에 기반한 대농의 옥수수 생산을 진흥하면서 옥수수 생산자와 소비자의 분리현상과 생산 집중이라는 결과를 가져왔다. 현물 지원에서 현금 지원으로 전환된 옥수수 소비 지원의 변화는 현금 지원 상승분이 물가 상승분을 상쇄하지 못하면서 소비 지원 수혜자들이 빈곤에 더욱 노출되는 결과로 작용하였다. 결국, 지난 15년에 걸친 옥수수 생산 보조와 소비 지원 정책의 변화는 멕시코 내 옥수수 자급 구조를 약화시켰고 빈곤층의 토르티야 구매력을 감소시키면서 토르티야 위기의 내재적 요인으로 작용했음을 분석하였다.

또한, 1990년대 CONASUPO의 기능이 소멸되면서 농산물의 저장, 유통, 가공 공정에 거대 다국적 기업의 영향이 점점 커지는 상황이 진행되었다. 이들 다국적 기업들은 옥수수 종자 판매에서부터 유통과 저장 그리고 토르티야의 주 재료인 옥수수 전분 가공까지 연계 독점하면서 옥수수 생산부터 토르티야 가공까지 이르는 상품 사슬의 상당부분을 차지하게 되었다. 결국 이러한 과정들의 조합이 멕시코가 높은 옥수수 자급도를 가지고 있으면서도 정작 이들의 주식이 되는 토르티야 자급도는 낮아지는 원인으로 작용하였음을 분석하였다.

결론적으로, 2007년 이후 멕시코 사회가 겪고 있는 ‘토르티야 위기’의 원인은 낮은 곡물 자급도로 인해 식량위기를 겪고 있는 라틴아메리카 다른 나라들의 상황과는 달리, 외부적인 요인보다는 1990년대 이후 변화된 농업정책으로 인해 파생된 내부적인 요인이 더 강하게 작용한 결과라 할 수 있다. 또한 세계 곡물 가격 급등으로 초래된 멕시코 내 빵, 육류, 유제품 가격 상승과도 다른 메카니즘에 의해 발생한 것이라 분석할 수 있다. 그럼에도 앞에서 말한 바와 같이, 멕시코 정부는 토르티야 위기의 근본적인 원인을 찾으려기 보다는 세계 식량 가격 급등과 같은 맥락에서 이해하며 더 많은 외부 의존을 통해 이를 해결하려 하고 있다. 2009년 토르티야 가격의 고공행진은 어느 정도 진정 기미를 보이고 있지만, 멕시코 정부가 2007년 경험한 토르티야 위기의 근본적인 원인에 대한 처방을 내리지 않는다면, 언제라도 더 심각한 상황의 토르티야 위기가 도래할 수 있을 것이다.

Abstract

En los últimos años los precios agrícolas se incrementaron de manera drástica, generando varios problemas a nivel mundial. Mientras que cada país presenta diferentes tipos de crisis alimentarias, México también está sufriendo por el alza de los precios de alimentos. Entre todos los fenómenos relacionados con las crisis alimentarias, el alza del precio de la tortilla afecta más profundamente a las vidas mexicanas. Este artículo analiza el fenómeno de la crisis de la tortilla en México. Este artículo se compone de dos partes. En la primera, se analiza la situación actual de la crisis de la tortilla en la sociedad mexicana. Para cumplir este objetivo, se plantea la pregunta de investigación siguiente: “¿Por qué el alza del precio de la tortilla afecta tan fuerte la vida de los mexicanos?”, y busca la explicación mediante la revisión de los salarios mínimos y la capacidad de compra de los mexicanos en los últimos 3 años. En la segunda, se señalan los factores internos mientras que el gobierno busca fuera del país los factores que ayuden a explicar las circunstancias de la crisis de la tortilla. Para cumplir las metas de investigación, se plantea una segunda pregunta: ¿Puede la crisis de la tortilla en México explicarse sólo mediante factores externos?”. De esta manera, se explica el fenómeno de la crisis de la tortilla a través del análisis de factores más directos. En suma, este artículo analiza los factores internos que profundizaron la crisis de la tortilla en México: 1) El cambio de la política agrícola hacia el maíz en los últimos 20 años, 2) La transnacionalización de los procesos de acopiamiento y distribución del maíz, y fabricación de la tortilla en los últimos años. La conclusión principal de este artículo es que, la crisis de la tortilla en México en los últimos 3 años fue provocada por factores internos más que los externos tales como la producción de bioetanol y el cambio de la dieta en los países en desarrollo durante los últimos años.

Key Words: Maíz, Tortilla, Crisis agroalimentaria, Política agrícola, Salario mínimo, CONASUPO / 옥수수, 토르티야, 식량위기, 농업정책, 최저임금, CONASUPO

논문투고일자: 2009. 10. 05

심사완료일자: 2009. 10. 26

게재확정일자: 2010. 02. 03

참고문헌

책/저널

- Cartay, R. y G. Gherzi(1995), “Los precios de los cereales a nivel internacional y la seguridad alimentaria en los países de América Latina,” *Revista Agroalimentaria*, No. 1. <http://www.saber.ula.ve/ciaal/agroalimentaria/>
- Celaya, F. y G. Gonzalez(2008), *Los procesos de desarrollo agrícolas en China y México: Estudio comparativo en el periodo 1980-2000*, México: Universidad de Colima Editorial.
- Gauster, S y A. Alonso F.(2007), “GRUMA-MASECA: la emperador tranlatina de la tortilla de harina en centroamérica,” Guatemala: Instituto de Estudios Agrarios y Rurales. <http://www.congcoop.org.gt/design/content-upload/articulo%20maseca%20-1.pdf>
- Juárez S, J.P. y B. Ramírez V.(2006), “El programa de subsidios directos a la agricultura(PROCAMPO) y el incremento de la producción de maíz en una región campesina de México,” en *Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo Sustentable*, Vol. 2, No. 2, México: Universidad Autónoma Indígena de México, pp. 373-393.
- Kenneht Ningu, J.(2005), “Impactos del tratado de libre comercio de América del Norte en la producción de cultivos básicos en México(1994-2003),” en *Revista Futuros*, Vol. III, No. 10.
- Lim, S.J.(2009), “La crisis alimentaria mundial y las políticas agrícolas en México,” en Romero y Valverde(ed.), *Teorías y problemas contemporáneos: Reflexiones desde la ciencias políticas*, México: Universidad de Colima Editorial, pp. 173-194.
- Lorenzo D., J.R.(2003), “Sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias en el TLC y otros foros multilaterales,” en Cardero, M.E. y P. Low(ed.), *Qué ganamos y que perdimos en*

- TLC, México: Siglo Veintiuno Editores, pp. 144-172.
- OCDE(1997), *Políticas nacionales y comercio agrícola: Examen de las políticas agrícolas de México*, Paris: OECD Publications.
- _____(2007), *Política agropecuaria y pesquera en México: Logros recientes, continuación de las reformas*, Paris: OECD Publications.
- Puyana, Alicia y José Romero(coords.)(2008), *El sector agropecuario y el tratado de libre comercio de América del Norte: efectos económicos y sociales*, México: El Colegio de México.
- Ramírez, E.(2008), “Calderón cede soberanía alimentaria,” *Revista Contralinea*, 2^a quincena de 2008. <http://www.contralinea.com.mx/>
- Ray, E.(2008), “Data Show That China’s More Meat-Based Diet in NOT The Cayse of Ballooned International Corn Prices?,” in *Mid-America Farmer Grower*, Vol. 25, No. 21. <http://www.mafg.net/EditorialArticles.aspx>
- Schwentesius, R, et al.(coords.)(2004), *¿El campo agunata más?*, México: Universidad Autónoma de Chapingo.
- Torres S, G.(1997), *Maíz-tortilla, políticas y alternativas*, México: Editorial de la UNAM.
- Vega V. and M. Ramírez(2004), *Situación y perspectivas del maíz en México*, Universidad Autónoma Chapongo.
- Yúnez N, A. y F. Barceinas(2000), “Efectos de la desaparición de la CONASUPO en el comercio y en los precios de los cultivos básicos,” *Revista Estudios Económicos*, Vol. 15, No. 2, México: El Colegio de México, pp. 189-227.
- Zahmiser, S. and W. Coyle(2004), “Mexico’s Corn Industries and U.S.-Mexico Corn Trade,” *Amber Waves*, Vol. 12, Issue 3, USDA Outlook Report No. (FDS04D01), May, pp. 1-20, <http://www.ers.usda.gov/AmberWaves/June04/Findings/MexicoCorn.htm>

신문자료

홍용덕 / 류이근(2008.05.29), 「쌀 살돈 없는 21억명 ‘배꼽이’ 무방비 노출」, 한겨레 신문.

Esquivel, R.(13 Enero 2007), “Denuncian: Gruma, Protimex, Cargill son los acaparadores,” *La Crónica de Hoy*.

González A., R.(16 Marzo 2005), “La importación de maíz de EU creció 15 veces con el TLCAN,” *La Jornada*.

Hernández N, L.(4 Abril 2007), “La nueva guerra de la tortilla,” *La Jornada*.

Hernández, V.(11 Abril 2008), “¿Crisis alimentaria en ciernes?,” *BBC Mundo Noticia*.

Lombera M., M.(30 Enero 2008), “La importación de maíz amarillo de se duplica,” *El Universal*.

Martínez, J. M.(17 Febrero 2008), “México: TLC dispara importaciones de maíz,” CNN Expansion.com. <http://www.cnnexpansion.com/economia/2008/02/15/tlc-disparaimportaciones-de-maiz#>

Martínez, L. y F. Martínez(04 Junio 2005), “La política agrícola gubernamental en México,” *La Jornada*.

Rifkin, J.(10 Junio 2002), “Ante una auténtica crisis alimentaria global,” *El País*.

Rudiño, L.E.(09 Octubre 2007), “Del tortillaza al bolillazo,” *La Jornada*.

Torres, R.(26 Mayo 2008), “México: Crisis alimentaria afectará en México a 18 millones personas,” *Alianza Social Contienetal*.

보고서

Camara de Diputados LVII Legislativa, Comisión de Agricultura(2000), “¿Cuánta liberación aguanta la agricultura?: Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario”.

De Ita, A.(2007), “Catorce años de TLCAN y la crisis de la tortilla,” Producto por el Programa de las Américas Reporte Especial,

- Washington D.C.: Center for International Policy. <http://www.ircamericas.org/esp/4722>
- García G, M.A.(2007), “Contexto, conflictividad social y derechos humanos en Chiapas,” SIPAZ. [http://www.peace watch.ch/download/Chiapas/monitoring_2007/Analisis_Maiz.pdf](http://www.peacewatch.ch/download/Chiapas/monitoring_2007/Analisis_Maiz.pdf)
- Ruiz H., E.(22 Enero 2007), “Alza del precio de la tortilla,” *Sigma Dos en México*.
- Secretaría de Economía (s/f), “Mi Tortilla”.
_____ (18 enero 2007), “Acuerdo para estabilizar el precio de la tortilla”.
- Terán, M.E.(26 Mayo 2008), “México: crisis alimentaria afectaría en México a 18 millones de personas,” <http://www.bilaterals.org/article.php>
- Yúnez N, A. y F. Barceinas P.(2004), “The agriculture of Mexico alter ten years of NAFTA implementation,” Banco Central de Chile, Documento de Trabajo, No. 277, Diciembre.

통계자료

- BANIXCO(Banco Nacional de México), <http://www.banixco.org.mx>
- CONASAMI(Comisión Nacional de los Salarios Mínimos), <http://www.conasami.gob.mx>
- FAO, <http://www.fao.org/es/ess/faostat>
- INEGI(Instituto Nacional del Estadística y Geografía), <http://www.inegi.org.mx>
- SAGARPA(Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México), <http://www.siap.sagarpa.gob.mx>
- Secretaría de Economía, <http://www.economia.gob.mx>