

이슈브리프 592호
(2024. 8.28)

중국의 ‘식량안보보장법’ 시행 배경과 시사점

제592호

이지선 안보전략연구실



국문초록

코로나19 팬데믹과 러우전쟁 이후 전 세계적으로 식량안보의 중요성이 커지고 있다. 특히 일부 권위주의 국가들 내 자국의 식량안보를 향상시키기 위한 식량·농업 정책과 식량안보 전략상 변화에 주목할 만하다. 국내외적인 식량안보 위협에 대응해 시진핑 정권은 2023년 12월 29일 '식량안보보장법'을 제정·공포했고 해당 법은 2024년 6월 1일 자로 시행되었다. 식량안보 정책의 법제화는 상징적인 의미 외에도 시진핑 정권하 수정된 식량안보전략을 반영하고 있다. 해당 법의 시행 및 영향과 관련해 향후 관건은 첫째, 해당 제도화 조치로 시진핑 정권이 의도한 대로 국내 농업생산성 및 식량자급률을 실질적으로 향상시킬 수 있을지, 그리고 미국을 비롯한 외국 식량에 대한 의존도를 낮추고 식량자립성을 확보할 수 있을지 이다. 둘째, 중국이 '국내 농업생산 증진'과 '식량 수입처 다각화'를 꾀하는 측면에서 대중 식량 무역을 실시하거나 수자원을 공유하는 글로벌 사우스 국가들에게 미칠 영향에 대해 주목해야 한다.

핵심어 : 시진핑, 식량안보, 식량안보보장법, 곡물자급률, 권위주의 식량정책

권위주의 국가들의 식량정책 안보화 및 법제화

공산권·구사회주의 정권들은 역사적으로 식량 문제를 중대히 다뤄왔다. 식량 수급 문제는 사회경제적 불안정성을 즉각적으로 높이고 반정부 시위 및 기타 요소 사태로 격화될 가능성을 담보하고 있기 때문이다. 이러한 이유로 현대의 권위주의 정권들 또한 식량·농업 이슈에 대한 정치적 민감성과 실질적 개입 수준이 상당하다. 최근 들어 기후변화, 팬데믹, 전쟁 등의 다중 위기 사태로 인해 글로벌 식량 공급망이 심각히 교란되고 식량 부족 사태가 빈번히 발생하는 가운데 일부 권위주의 국가들 내 식량 문제의 ‘안보화 (securitization)’가 다시금 강력하게 나타나고 있다. 다시 말해, 해당 정권들은 식량안보를 단순 경제문제가 아닌 ‘국가안보’라는 상위 정책 프레임 안에서 우선순위 주제 또는 주요 축으로 설정하고, 자국의 식량자급률과 식량자립성을 향상시키기 위한 적극적인 행보를 보이고 있다.

구소련 시절 ‘식량 부족국’에서 오늘날 ‘식량 패권국가’로 변모한 러시아는 지난 10년간 밀, 옥수수, 보리를 비롯해 사탕무, 감자, 해바라기씨의 생산 규모와 수출량을 대폭 증대시켰다. 동시에, 2014년 개시된 서방의 경제제재에도 불구하고 수입 대체와 대체 무역을 활성화시킴으로써 현재 러시아의 곡물 및 식량자급률은 거의 100%에 육박하는 수준에 이르게 되었다. 과거 식량정책의 법제화에 다소 소극적이었던 여타 공산권 국가들과 달리, 푸틴 정권이 들어선 이후 농업·식량 정책이 강조되면서 2010년과 2022년 대통령령 형식의 「식량안보 독트린」이 제·개정되었다.

권위주의 정권이 식량정책의 안보화와 법제화를 통해 식량의 거시적 관리와 강력한 통제를 꾀하는 모습은 최근 중국에서도 유사하게 목격되고 있다. 2023년 집권 3기를 맞이한 시진핑

정권은 첫 번째 양회에서 3대 핵심 과제 중 하나로 경제·식량 안보를 꼽았다. 2023년 12월 말 총 11장으로 이뤄지고 경지 보호를 비롯해 식량 생산·비축·유통·가공·긴급·절약·관리감독·법적 책임 등을 아우르는 「중화인민공화국 식량안전보장법 (中華人民共和國糧食安全保障法, 이하 식량안보법)」이 제정되고, 금년 6월부터 시행되고 있다.

중국의 식량안보정책 법제화 배경

중국은 세계 최대 농산물 생산국이다. 한편, 비대한 국내 식량 소비로 인해 대두, 옥수수, 밀, 쌀, 유제품 등을 해외에서 수입해야 하는 최대 식량 수입국이기도 하다. 최근 몇 년간 중국 내 주요 곡물 (옥수수, 밀, 쌀) 총 생산량은 5.4억 톤 (2019/20년)에서 5.7억 톤 (2023/24년)으로 증대되었으나, 곡물 자급률 (SSR)은 97% (2019/20년)에서 94% (2023/24년)로 떨어졌다.¹⁾ 전체 식량자급률로 따지면, 2000년 93.6%에서 2020년 65.8%로 현저히 감소했다. 식량자급률의 장기적 하락과 급변하는 지정학적 요인들로 인해 중국의 식량안보는 예전보다 불안정성이 가중되고 식량 수입에 더 의존하는 모양새다.

우선, 시진핑 정권이 식량안보를 강조하게 된 주요 배경 중 하나는 ‘달라진 식품 소비 패턴’이다. 도시에 거주하는 거대 중산층을 중심으로 식용유, 설탕, 육류, 가공식품의 소비가 급속도로 늘어났고, 무엇보다도 이들은 안전하고, 다양하며, 품질 높은 먹거리를 찾고 있다. 하지만, 2008년 멜라민 분유 대란을 비롯해 이후 대형 식품 안전사고들이 수차례 발생하면서 국내 생산품보다는 수입품을 선호하는 경향이 강해졌다. 지난 7월에도 연료 트럭 식용유 운송 스캔들이 터지면서 국내 생산

1) 미 농무부 (USDA)의 외국농업서비스 (FAS) 자료에 기반해 저자가 계산한 수치임.

<https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app/index.html#/app/home> (접근일: 2024년 8월 26일)

식품에 대한 불안감과 불신이 증폭되고 있다. 또한, 중국 내 증대된 육류 소비 (meatification)를 견인하기 위해 목축 사료인 대두 수입을 대폭 늘리게 되었다. 이에 베이징 당국은 식량안보 및 식품안전 향상이라는 명목하에 식품 안전 관리 규제 강화와 수입 채널의 다각화를 단행할 필요성이 커졌다.

두 번째로, 중국 내 ‘경작지 감소’와 ‘농촌 경제 악화’를 들 수 있다. 국제전략문제연구소와 브루킹스연구소가 공동 발행한 보고서에 따르면, 파괴적인 경작 방식과 농지 용도변경 등으로 2013-2019년 동안 중국 내 경작지가 5%가량 감소했다.²⁾ 또한 기후변화로 인해 중국 내 수자원 부족 및 지역별 격차 문제가 심화되면서 농업생산성과 농민 소득 창출에도 차질이 발생하였다. 농촌 인구를 비롯해 운송·물류 부문 인력의 감소 추세 또한 농업 생산성과 국제 경쟁력에 악영향을 미친 것으로 평가되고 있다.

마지막으로, 기후변화뿐만 아니라 이상기후를 비롯해 미중 무역갈등 심화와 러우전쟁의 장기화 등의 환경적·지정학적 요인들로 인해 중국 내 곡물 유통 및 종자·비료 공급에 불확실성이 가중되었다. 최근 국내 곡물 생산량은 꾸준히 늘고 있음에도, 미국산 곡물 대체 수입처로서 러시아·우크라이나산 대두와 옥수수 의존도를 꾸준히 늘려온 중국의 입장으로서는 러우전쟁 발발과 장기화로 인해 수입 감소와 물가 상승효과를 상대적으로 크게 경험하였다. 종자 수입 의존도 또한 상당하기에 시진핑 정권은 향후 발생 가능한 글로벌 식량 공급망 위기 사태에 대비해 ‘종자안보 (seed security)’라는 개념을 새롭게 수립하고 국내 종자 개량과 생산성 향상을 위한 과제들을 제시하고 있다.

2) CSIS·Brookings. 2024. “China’s Food Security: Key Challenges and Emerging Policy Responses.” <https://www.csis.org/analysis/chinas-food-security-key-challenges-and-emerging-policy-responses> (접근일: 2024년 8월 26일)

「식량안보법」의 주요 내용과 특징

「식량안보법」 제정 이전 중국 정부는 「국가식량안보중장기 계획강요 (2028-2020년)」를 제시한 바 있다. 본 가이드라인에서 식량안보와 관련된 제반의 목표치를 설정하였으나, 당초 목표한 식량·곡물 자급률 (각각 95%와 100%)은 대두 및 사료·가공용 곡물 수입 급증으로 인해 달성치 못한 것으로 평가되었다.³⁾ 새롭게 제정된 식량안보법에서는 목표치가 일부 하향 조정되어 ‘완전 자급’의 범위를 사료·가공용을 제외한 식용 곡물에 한정시켰다. 식량안보법을 제·개정하면서 점차 목표치와 목표 범위를 넓혀온 러시아와는 대조되는 소극적 행보로 풀이된다. 반면, 중국의 식량안보법은 양적 차원과 더불어 식품 안전성과 품질 개선을 강조하고 관련 처벌 규정을 강화했다는 점에서 일부 차별성을 지닌다.

식량비축과 관리·감독과 관련해 해당 법제는 중앙정부와 국무원의 권한을 재확인 및 확대하였다. 중국의 국가식량비축제도는 시장 수급 조절과 물가 안정화를 위해 1990년부터 도입되었다. 이는 곡물 시장의 활성화와 확장보다는 위기 상황에 대비한 제도에 가깝다. 전통적으로 중국은 유엔식량농업기구 (FAO)가 권고하는 수준 (17-18%) 이상 규모의 식량비축 (24.9-33.2%)을 해왔으나⁴⁾, 위기 상황에 따른 식량 수매 및 비축 규모 확장은 시장 기능을 제약하거나, 국제곡물시장 대비 부정적인 파급효과를 가져올 가능성도 존재한다.

국무원 산하기구인 국가발전개혁위원회 (NDRC)와 국가식량물자비축국(NFSRA)의 주도로 만들어진 해당 법은 기본적으로

3) 전형진. 2024. “중국의 식량안보보장법 제정 동향과 시사점.” 한국농촌경제연구원 (KREI) 이슈플러스 제16호 (3월 12일).

4) 전형진. 2013. “중국의 식량안보 체계와 시사점.” 세계농업 제152호.

식량안보의 국내 이슈에 집중되어 있고, 국내 생산기술 향상과 생산량 증대를 기반으로 한 식량안보 확보가 핵심이다. 이를 위해 △ 경작지 보호 △ 곡물 공급 안정화 △ 식량 낭비 감축 △ 농촌 가계 소득 향상 등을 강조하고 있다.

반면, 중국 당국이 국내 생산 증대를 피하는 전략 외에 외부 및 서방 의존성을 실질적으로 감소시키는, 즉 식량 수입처 다양화와 식량 수출입 변동성 감소를 위한 무역 및 국제협력 부문의 접근 및 전략에 대한 내용은 아직 구체화되지 않은 것으로 보인다. 제1장 제4조에서 국제 곡물시장과 국내시장 간의 조정과 식량안보 관련 국제협력 도모에 대한 간략히 언급한 것 외에는 국제무대에서 중국의 전략적 방향성 및 접근에 대해 파악하기 어렵기 때문이다. 이는 자국의 안보 위협과 이익에 국한된, 다소 협소한 수준의 식량안보 정책을 반영한다.

향후 관전 포인트와 시사점

중국은 세계 경작지의 7%와 수자원 6%를 가지고 세계 인구의 20%를 먹여 살려야 하는 중대 과제를 담당해왔다. 척박해지는 대내외적 환경 아래 일부 전문가들은 식량안보법 제정이 중국발 국제 식량위기를 예방·완화하는데 기여할 것으로 전망하기도 한다. 하지만, 해당 법제에서 나타난 소극적인 목표 설정, 식량 비축량 확대 및 지방정부의 책임성 강조, 식량 수입 및 식량 협력에 관한 전략 부재 등의 주요 특징들은 중국의 식량안보 정책이 한 단계 진화되었다고 보기보다는 중국의 ‘자국 우선주의’ 및 ‘중앙통제’의 강화로 해석될 여지도 존재한다. 식량안보법의 시행과 관련해 향후 관건은 첫째, 해당 제도화 조치로 시진핑 정권이 의도한대로 국내 농업생산성 및 식량자급률을 실질적으로 향상시킬 수 있을지, 그리고 미국을 비롯한 외국 식량에 대한

의존도를 낮추고 식량자립성을 확보할 수 있을지 이다.

둘째, 중국이 ‘국내 농업생산 증진’과 ‘식량 수입의 다각화’를 꾀하는 측면에서 대중 식량 무역을 실시하거나 수자원을 공유하는 글로벌 사우스 국가들에게 미칠 영향에 대해 주목해야 한다. 일부 연구에 따르면, 중국의 식량자급률은 2025년까지 91%까지 떨어지면서 대두, 설탕, 옥수수, 육류의 수입 증대로 총 국내소비 중 수입 비중이 약 3-5%가 더 늘어날 것으로 예측했다.⁵⁾ 중국의 증대된 수입 수요를 충족하기 위해서는 식량수출국들의 생산력 증대와 우호적인 무역 관계가 뒷받침되어야 한다. 그러나, 인도를 비롯한 아시아 식량 생산국들은 자국의 식량안보 확보를 내세워 ‘곡물 수출 제한’ 조치를 늘리고 있는 추세이다. 또한 중국 내 국내 생산량 증산 추진에 따른 공격적인 댐 건설로 하류 국가들인 인도, 방글라데시, 라오스, 태국, 베트남, 캄보디아의 물, 식량 및 환경 안보가 심각히 위협받고 있기에 중국의 식량 및 물 통제 행보에 따른 하류 지역 국가들의 불안감이 고조되고 있다. 이와 더불어, 식량수입과 식량원조에 의존하는 저소득 국가들은 중국의 식량 수입 증대로 인해 더 심각한 식량부족 현상을 마주할 가능성도 농후하다.

중국의 식량안보 정책 수정과 전략적 행보는 미중 무역 갈등을 비롯해 국제 공급망의 안정성 및 파편화에 미칠 효과가 상당할 것으로 보인다. 한때는 중국이 미국산 대두·에탄올 수입을 다시 늘릴 것으로 낙관되었다. 하지만, 최근의 중국은 우호국으로부터 대체 수입품을 확보하고, 자국의 식량안보를 더욱 강조하고 관련 조치를 강화하는 측면에서 글로벌 사우스 국가들과의 새로운 기회 또는 가중된 위협 관계를 조성하고 있다. 한중 간의 무역

5) Huang, J.K., Wei, W.E.I., Qi, C.U.I. and Wei, X.I.E., 2017. The prospects for China's food security and imports: Will China starve the world via imports?. *Journal of integrative agriculture*, 16 (12), pp.2933-2944.

관계를 고려했을 때, 중국의 식량안보 정책과 식량안보법 도입으로 인해 한국에 직접적으로 미칠 영향을 크다고 보기는 어렵다. 하지만, 지역 또는 국제적 수준의 공급망 위기 발생 시 중국의 식량 수입 및 수자원 무기화 가능성이 한반도와 아태지역에 미칠 영향은 상당할 것으로 예상된다. 이에 우리는 식량 공급망 안정화와 중국발 식량위기 사태에 대한 치밀한 정보 수집과 중장기적 대비책이 필요하다. 또한 만성적으로 식량이 부족한 글로벌 사우스 국가들을 중심으로 식량위기 위험성 및 위협에 대비한 국제협력 내지 개발협력 시도에도 더 많은 관심을 기울여야 할 것이다.

//끝//

본 내용은 집필자 개인의 견해이며,
국가안보전략연구원의 공식입장과는 다를 수 있습니다.