

SEPTEMBER 2024.
No. 285

INSS

전략보고

시진핑 집권 3기 식량안보 전략의 특징과 시사점

이지선 부연구위원
jisunyi@inss.re.kr

- I. 문제 제기
- II. 시진핑 정권의 식량안보 강조 3대 배경
- III. '완전자급'을 위한 식량안보 전략과 딜레마
- IV. 전망 및 시사점

시진핑 집권 3기 식량안보 전략의 특징과 시사점

I. 문제 제기

II. 시진핑 정권의 식량안보 강조 3대 배경

III. '완전자급'을 위한 식량안보 전략과 딜레마

- 가. 시진핑 집권 3기 식량안보 정책의 전반적 특징
- 나. 대내 전략의 특징과 딜레마: '가시적 성과·통제 강화 중심 식량 안보화'
- 다. 대외 전략의 특징과 딜레마: '인프라 사업 연계 중심 식량 안보화'

IV. 전망 및 시사점

- 가. 국제
- 나. 對인태지역 및 글로벌 사우스
- 다. 對한반도

시진핑 집권 3기 식량안보 전략의 특징과 시사점

저자 | 이지선

국문 초록

2023년 시진핑 집권 3기를 맞아 식량안보 정책과 전략상 전환기가 도래할 것으로 기대되었다. 일각에서는 중국 당국이 식량안보 정책의 법제화를 추진함으로써 국내 식량 증산과 수입 식량 의존도 감소에 기여할 것으로 전망하기도 했다. 하지만 시진핑의 수정된 식량안보 정책과 전략은 식량자급률 향상에 대한 기대감 내지 자신감 표출보다는 대내외성 식량 위기 위협에 대한 당국의 심각한 인식과 대응을 반영하는 것으로 해석된다. 물론 경작지 보호 및 확대에 따른 식량 증산이라는 주요 성과가 있었으나 동시에 수입 식량 의존도가 상승하고 식량 자급율은 지속적으로 감소해왔다. 시진핑 집권 3기에 도입된 일련의 식량안보 정책 및 관련 법제들을 살펴봤을 때, 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 진화되었다기보다는 중국의 '자국 우선주의' 및 '중앙 통제'의 강화로 해석될 여지가 상당하다.

주제어: 식량안보, 식량자급, 중국, 시진핑, 기후변화, 공급망 위기, 수자원

I 문제 제기

- ‘식량안보’는 국가안보의 한 축으로써 식량 가용성과 접근성이 국가, 지역, 국제사회의 사회·정치적 ‘안정성’에 미치는 차원에서 활발히 논의 중
 - FAO가 정의하는 협의의 식량안보란 ‘모든 사람들이 건강하고 활동적인 삶을 위한 식단을 충족시킬 수 있는 충분하고 영양가 있는 식품을 물리적, 사회적, 경제적으로 접근 가능한 상태’를 의미¹
 - 광의 또는 최근 확장된 ‘식량안보’ 개념은 ‘인간안보’를 넘어서서 국가/체제 안보 및 지역·국제사회의 안정성에 직접 영향을 미치는 신흥안보 이슈로 다뤄짐
 - 특히 오늘날 국가들 간 식량(교역) 및 수자원 무기화 현상도 종종 발생함에 따라 식량안보는 국가안보에 직접적인 영향력을 발휘하는 중요 사안
- 일부 공산권·권위주의 국가들은 불안정한 국내외 식량 사정 타개를 위해 식량 문제를 단순 경제 문제가 아닌 국가안보의 (최)상위 문제로 재해석
 - 최근 이산기후 및 전쟁² 국제 식량 불안정성이 증대되면서, 식량문제를 ‘국가 안보’의 최우선 순위 문제로 재인식²
 - 오늘날 권위주의 국가들의 ‘식량 안보화(securitization of food)’ 현상은 정책적 수사에만 그치지 않고 제도적 수정과 재원 투자가 동반되기도 함
 - ※ 러시아의 경우, 대규모 농기업 주도의 농업 진흥 정책 추진으로 식량자급력이 향상, 푸틴 정권은 타 권위주의 정권들과의 식량안보적 협력관계 확장 중³
- 무엇보다도, 중국은 최근 들어 국내적으로 식량안보 이슈를 강조하는 추세, 식량안보 정책의 법제화 및 전략 수정 등이 관찰
 - 2014년 공산당 중앙위원회와 국무원이 발표한 ‘중앙 1호 문건’에서 ‘식량안전보장 시스템 확보’와 관련 식량안보 전략 구축 필요성을 최초로 언급

1 FAO. n.a. “Hunger and food insecurity.” <https://www.fao.org/hunger/en/> (접근일: 2024년 8월 29일)

2 Griver, S. and Fischhendler, I., 2021. The social construction of food security: The Israeli case. Food security, 13(5), pp.1303-1321.

3 Wegren, S.K. and Elvestad, C., 2018. Russia’s food self-sufficiency and food security: An assessment. Post-Communist Economies, 30(5), pp.565-587; Wegren, S.K., 2024. Russia’s support for authoritarian regimes through food trade. Post-Communist Economies, pp.1-23.

- ※ 시진핑은 2014년 4월 중앙국가안전위원회 회의에서 ‘총체적 국가 안전관(總體國家安全觀)’을 제시. 이는 정치·군사·경제·문화·과학기술·사이버·환경·인공지능·식량 등 포괄적 국가 안보를 강조하는 개념이며, 식량안보를 국가 안보의 중요 근간으로 설정
- 시진핑 정권은 2023년 집권 3기에 접어들면서 식량안보를 더욱 강조, 경작지 확대와 기술 기반 생산능력 향상을 골자로 한 식량안보 정책 추진
- 2021년 「음식낭비금지법」과 2022년 「흑토지보호법」 제정 이후, 2023년 12월 「식량안전보장법(이하 식량안보법)」 제정되고 2024년 6월부터 발효
- 미중 무역경쟁의 심화와 러우전쟁의 장기화에 따라 시진핑 정권은 증대된 국제식량안보 위협 및 과제 인식, ‘식량자급’에 대한 전략 수정 불가피
 - 전 세계 인구의 20%에 육박하는 자국 인구를 지구 전체 농경지의 10%와 수자원의 6%를 가지고 먹여 살려야 하는 절체절명의 업 존재⁴
 - 지난 십년 간 중국은 경작면적이 감소된 것에 비해, 해외 식량 수입 의존도(특히, 대두 및 종자)는 점차 증대⁵
 - 최근 몇 년간 국내 농업생산량이 점차 증대되었음에도 불구하고, 국내 식량자급률의 하락에 따른 외부충격 식량위기에 대한 취약성 증대⁶
- 이에 본 연구는 권위주의 정권의 ‘식량 안보화’ 관점에서 중국 식량안보 정책의 강조 배경, 전략상 특징 그리고 향후 전망 및 시사점을 도출
 - 코로나바이러스 및 러우전쟁⁷ 국제식량위기 이후 시진핑 정권 3기하 강조·수정된 식량안보 정책 및 대응에 대한 분석 시도
 - ‘완전자급(absolute self-sufficiency)’을 위한 시진핑 정권의 두 가지 전략축(‘국내 증산’과 ‘수입 다각화’)을 중심으로 분석 진행
 - 전망과 시사점에서는 중국의 수정된 식량안보 정책과 전략이 아시아 글로벌 사우스 국가들과 한 국에 미칠 영향과 대응방안에 대해 기술

4 CSIS-Brookings, 2024. “China’s Food Security: Key Challenges and Emerging Policy Responses (March 15).” <https://www.csis.org/analysis/chinas-food-security-key-challenges-and-emerging-policy-responses> (접근일: 2024년 8월 26일)

5 CFR. 2023. “China Increasingly Relies on Imported Food.” Council on Foreign Relations.

6 IDSP. 2023, “China’s Pursuit of Food and Energy Security in Indian Ocean: Consequences for India’s Development.” <https://www.isdp.eu/publication/chinas-pursuit-of-food-and-energy-security-in-the-indian-ocean-consequences-for-indias-development/> (접근일: 2024년 8월 26일)

II 시진핑 정권의 식량안보 강조 3대 배경

- 첫째, 미중전략경쟁과 기후변화·전쟁·글로벌 공급망 교란 속에 중국은 식량 수입 구조 변모 시도, 우방국 위주의 식량 공급망 일부 재편
 - 미중전략경쟁 심화로 첨단기술 분야를 넘어서서 식량 분야에서도 중국의 脫미국화 시도, 수입의 준도가 높은 대두와 옥수수의 수입 구조가 변화
 - ※ 2017년 이후 중국은 대두를 비롯한 미국산 농산물 수입량을 점차 줄여왔으나, 미중 정상회담 전 2023년 일시적으로 수입을 확대한 바 있음. 2023년 기준으로 중국의 대두 수입의 70%는 브라질 그리고 24%는 미국에 의존 (중국 해관총서)
- 脫미국 성격의 식량수입원 다각화에는 일부 성과가 있었으나, 식량 수입의 규모가 지속적으로 증대, 결국 곡물·식량자급률은 감소 추세
 - 중국이 세계무역기구 (WTO)를 가입한 2001년 이래 22년 동안 식량 수입량은 0.1억 톤에서 1.6억 톤으로 확대 (연평균 10.1% 증가)⁷
 - ※ 작유용 및 사료용 대두 수입이 수입 증대에 가장 크게 기여, 2023년 전체 수입량에서 대두가 차지하는 비율은 61.4% (국내 생산량의 약 5배)
 - 주요 곡물 자급율 (self-sufficiency ratio, SSR)은 97.8% (2019/20년)에서 94.4% (2024/25년)로 감소 (USDA-FAS 자료 기반 저자 계산)
 - 장기적·포괄적 관점에서 식량자급률은 2000년 93.6%에서 2020년 65.8%로 현저히 감소, 이는 중국 당국 내 심각한 위협으로 인식⁸
- 둘째, 파괴적인 경작 방식과 농지 용도 변경(난개발 문제)으로 인한 중국 내 경작지 축소 문제도 심각하게 대두
 - 2013년부터 2019년 기간 동안 중국 내 경작지가 5% 가량 감소, 특히 다른 작물에 비해 대두 재배 면적이 급감, 이는 식량 수입 의존도를 높임
 - ※ 전 세계 경작지 비율은 10.5% (2000년)에서 10.8% (2021년)로 증대. 반면 중국은 12.7%에서 11.6%로 감소, 2021년 기준 국민 일인당 경작지 규모가 세계 평균 0.18 헥타르, 미국 0.48 헥타르인 것에 비해 중국은 0.08에 불과 (세계은행 데이터)

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

8 CFR. 2023.

- 국무원 2021년 「국가고표준농지건설계획(全国高标准农田建设规划)」 발표, 경작지 1.2억 헥타르 마지노선 설정 및 농지복원·윤작·휴경시스템 도입
 - 이후 2020년부터 2022년까지 식량 재배면적은 연평균 0.3% 증가하였고, 향후 안정적 증가 추세를 보일 것으로 전망⁹
- 최근 몇 년간 농업 생산량 증대되었으나, 국내 소비와 식량 수입은 상대적으로 더 크게 증가
- 중국통계청에 의하면 2013년 국내 곡물 생산량 6.3억 톤이었으나 2022년 6.8억 톤으로 점진적 확대
 - ※ 2024년 2월 3일 자 공개된 ‘중앙 1호 문건’에서 연간 곡물 생산량 목표는 6.5억 톤으로 설정, 이는 2021년 이후 지속적으로 언급
 - 주요 곡물인 옥수수, 쌀, 밀의 국내 생산량이 지난 5년 간 증대되었으나, 국내 소비량은 상대적으로 더 많이 증가
 - ※ 3대 주요 곡물인 옥수수, 쌀, 밀 기준으로 국내 생산규모가 5.4억 톤 (2019/20)에서 5.7억 톤 (2024/25)으로 증대될 것으로 예상된 반면, 동기간 동안 국내소비량도 5.4억 톤에서 6억 톤으로 상대적으로 더 많이 확대될 것으로 예상 (USDA-FAS)
- 셋째, 거대 중산층 중심으로 다양하고 건강한 먹거리에 대한 수요 증대, 수입 식량을 선호하는 경향성도 강화
- 거대 중산층의 안전하고 다양한 먹거리를 보장하는 것은 시진핑 정권의 안정성 확보 및 정당화에 지대한 영향을 미치는 중대 이슈임
 - 소득 수준이 높아지고 도시 거주하는 중산층이 급증함에 따라 이들의 식량 소비 패턴이 국제화되고 육류 소비 (meatification)도 확대¹⁰
 - 대형 식품 안전사고들이 빈발하면서 자국민 가운데 국내 생산 식품에 대한 불안감과 불신이 증폭¹¹
 - ※ 2008년 멜라민 분유 파동 이후 중국 당국은 2009년 식품안전규제를 강화하고, 식품안전위원회 창설. 그럼에도 불구하고, 2023년 실시된 설문조사에 따르면, 응답자의 25%만이 중국의 식품안전기준이 만족할 만한 수준이라고 답변 (Insight China)

9 전형진. 2023. “중국농업전망 (2023~2032).” 한국농총경제연구원. 해외농업시리즈 9: 중국농업자료 19. p.1

10 Jakobsen, J. and Hansen, A., 2020. Geographies of meatification: an emerging Asian meat complex. Globalizations, 17(1), pp.93-109.

11 The Economist. 2024. “Fury erupts in China over a food-safety scandal.” July 18. <https://www.economist.com/china/2024/07/18/fury-erupts-in-china-over-a-food-safety-scandal> (접근일: 2024년 8월 27일)

III '완전자급'을 위한 식량안보 전략과 딜레마

가. 시진핑 집권 3기 식량안보 정책의 전반적 특징

■ 시진핑 집권 1기·2기 동안 식량안보의 정책 중요도가 점차 상승

- ※ 해당 기간 동안 시진핑은 총 67번 식량안보 관련 활동 (예를 들면, 지방시찰, 지방정부 명령조달 등) 수행. 이는 시진핑 정권하 식량안보 정책의 증대된 중요성을 반영하며, 지방정부 관료들에게 일정 신호로 작동 (CSIS-Brookings)¹²
- 2004년부터 중양 1호 문건을 통해 '삼농 (농민, 농업, 농촌) 문제'를 지속적으로 언급, 2014년부터는 해당 문건에 '식량안보보장' 개념이 추가
- 「국가식량안보증장기계획강요 (2008-2020년)」에서 중국 당국은 식량 및 곡물 자급률 목표치를 각각 95%, 100%로 설정
- 2019년 국무원은 「중국식량안보 백서」 발간을 통해 '기본곡물자급'과 '주식의 완전자급' 달성을 목표화, 식량안보 관련 주요 법제도 재확인¹³

■ 2012년부터 2022년까지 누적된 시진핑의 식량안보 담론에 따르면 “자력으로 밥그릇 지키자”라는 슬로건이 강조¹⁴

- 2023년 3월 중국공산당 중앙위원회 당역사문학연구소는 ‘시진핑의 국가식량안보 담론 발췌문’을 출판¹⁵
- 시진핑은 식량안보를 “국가의 중대 과제”로 주목한 바 있고, 당과 정부가 식량안보에 대해 공동 책임을 확인 및 중국인의 식량주권을 강조

12 CSIS-Brookings (2024). p.5.

13 SCIO. 2019. “The State Council Information Office of the People’s Republic of China on Monday published a white paper titled “Food Security in China”.” http://english.scio.gov.cn/2019-10/14/content_75300394.htm (접근일: 2024년 8월 27일)

14 MAR. 2023. “Study Xi Jinping’s Excerpts on National Food Security.” Ministry of Agriculture and Rural Affairs of the People’s Republic of China. http://www.moa.gov.cn/ztl/ymksn/rmrbbd/202307/t20230713_6431996.htm (접근일: 2024년 8월 27일)

15 《习近平关于国家粮食安全论述摘编》(번역: 국가식량안보에 관한 시진핑의 발언 발췌) https://www.gov.cn/xinwen/2023-03/27/content_5748513.htm (접근일: 2024년 8월 30일)

- 식량안보법 제정 및 이행을 예고, “법치의 힘을 발휘하여 중국의 밥그릇을 그들의 손에 단단히 쥐도록 해야한다”고 언급
- 집권 3기에는 글로벌 식량위기 위협에 대비하고 국내 증산을 기반으로 한 식량안보 정책을 추구, 이를 건인하기 위한 추가적인 법제화 발생
 - 2023년 중앙 1호 문건을 통해 농촌진흥 및 삼농문제의 중요성을 재강조하는 동시에 농업 기반시설 및 과학기술 강화를 통한 ‘농촌 현대화’ 강조
 - 지난 10년 동안 계류되었던 「중화인민공화국 식량안전보장법 (中华人民共和国粮食安全保障法, 이하 식량안보법)」 2023년 12월 제정
 - ※ 이와 더불어, 2023년 12월 종자법, 농업유전자변형생물체 안전관리 조례, 종자관리 관련 법규를 마련함으로써 자국 기업의 유전자 변형 옥수수 및 대두 생산을 허가. 자국의 종자산업 경쟁력 강화 및 품종 개량을 위한 법적 기초를 세움
 - 2024년 중앙 1호 문건에서 식량안보 재강조, 특이점은 △ 종자산업 경쟁력 강화 △ 농촌진흥과 신에너지자동차 보급 간 연계 추진 △ 농촌 인구의 빈곤 퇴치를 위한 모니터링 및 지원 체계 구축 등을 언급 (중국전문가포럼)

나. 대내 전략의 특징과 딜레마: ‘가시적 성과·통제 강화 중심 식량 안보화’

- 첫째, 타 공산권 국가들과 유사하게 시진핑 정권도 ‘완전자급 (absolute self-sufficiency)’을 식량 정책의 핵심 목표로 설정
 - 전통적으로 ‘완전 자급’ 달성 목표화, 주로 ‘국내 증산’을 통한 자국민의 식량안보 확보를 강조해나오는 제반 방법 중 하나에 불과
 - 중국은 식량수급 원활화 및 식량 가격 안정화를 위해 WTO 가입 이후 식량 수입을 적극적으로 활용한 측면도 있음
 - 심화되는 미중전략경쟁, 기후변화, 전쟁 등으로 국제식량시장의 불안정성 증대, 이에 중국은 자국의 식량안보 확보를 위해 해외 식량 의존성을 감소시켜야 하는 부담이 상당
- 둘째, 시진핑 정권은 국내 증산이라는 양적 확대 과제뿐 아니라 국내 생산 식품의 질적 향상까지 고려해야 하는 복합적이면서 상충적인 과제 산재
 - 수입식품의 선호도 및 의존도를 낮추기 위해 국내 생산 식품에 대한 안전 관리 강화 중, 그럼에도 식품 스캔들이 빈발하고 소비자 불신 강력

- 효과적이고 빠른 국내 증산을 위해 시진핑 정권은 대규모 농기업을 육성·지원하고, 37개 옥수수 및 14개 대두 유전자조작 (GM) 식품 생산 및 관리를 허가하는 조치 단행¹⁶
 - 문제는 중국 식품 소비자들의 유전자조작식품에 대한 반감이 상당한 편
 - ※ 최근 조사에 따르면, 중국인의 55%가 유전자조작식품에 대해 거부감을 가지고 있는 것으로 나타남 (Asia Society¹⁷)
- 셋째, 식량안보의 구체적 목표 설정에 있어 다소 소극적
- 중국 당국이 2021년부터 설정된 6.5억 톤의 곡물 생산 목표치는 이미 2022년부터 초과 달성, ‘실질적 성과’보다는 ‘보이는 성과 창출’에 집중
 - 식량 자급을 향상을 위해 더 많은 생산 목표치가 요구되는 것에 비해 해당 목표를 다소 느슨한 수준으로 설정 (목표치보다는 ‘하한선’으로 작동)
 - ‘곡물의 완전자급’이라는 목표에서 ‘기본 곡물의 자급’ 그리고 ‘식용곡물의 완전자급’으로 하향 조정 (수입 비중이 높은 사료·가공용 곡물 제외)
- 넷째, 중앙정부 및 국가 통제를 확대·확장하는 차원에서 법제화 및 처벌 규정 강화
- 2024년 6월부터 발효된 「식량안보법」에서 식량비축과 식량 안전관리·감독에 있어 국무원과 중앙정부의 권한을 재확인 및 확대
 - 특히, 식량 공급 위기 발생 시 식량비축제도의 확장적 운영을 정당화하고 지방 정부의 책임성을 강조하는 방향으로 제도화
 - 경지보호 및 식품 안전·감독과 관련해 처벌 규정 강화와 벌금 상향 조정

16 SCMP. 2024. “6 things to know about China’s GM food development amid Beijing’s food security push.” March 31: South China Morning Post. <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3257353/6-things-know-about-chinas-gm-food-development-amid-beijings-food-security-push> (접근일: 2024년 8월 28일)

17 ASPI. 2024. “China’s Genetically Modified Dilemma.” May 23: Asia Society Policy Institute. <https://asiasociety.org/policy-institute/chinas-genetically-modified-dilemma> (접근일: 2024년 8월 28일)

다. 대외 전략의 특징과 딜레마: ‘인프라 사업 연계 중심 식량 안보화’

- 첫째, 식량안보 관련 교역 및 국제협력의 필요성은 인지하나 이에 대한 구체적인 방향성 내지 접근에 대한 문서화 및 제도화는 미비한 편
 - 향후 국내 증산에 성공하더라도 식량자급률 100%라는 목표는 다소 비현실적인 측면 존재, 특히 미국과 유럽산 곡물 의존도는 아직까지 상당
 - 하지만 식량안보 관련 정책문서나 법제도에서 식량 수입 다각화 또는 수입 의존도 감소를 위한 구체적인 전략 및 접근 방법에 대한 논의 부족
 - 「식량안보법」 제1장 제4조 국제 곡물시장과 국내시장 간의 조정과 식량안보 관련 국제협력 도모에 대한 간략하게만 언급¹⁸
- 둘째, 대외 식량 정책의 불명확성에도 불구하고, 미국산 식량 의존도 감소시키기 위한 적극적 행보를 보이며, 우방국과의 농업협력 및 식량교역 증대
 - 러우전쟁 이후 우크라이나産 옥수수·밀 수입 불확실성이 커지면서 브라질을 비롯해 남아프리카 공화국, 러시아 등의 우방국이 대체 수입국으로 등장
 - ※ 중국의 식량 수입 10대 교역국 (2021년 기준)은 브라질 (21.3%), 미국 (17.3%), 뉴질랜드 (5.1%), 태국 (5%), 인도네시아 (4.9%), 캐나다 (4.1%), 호주 (3.4%), 아르헨티나 (3.1%), 프랑스 (3%), 우크라이나 (2.5%) (세계은행 WITS)
 - 시진핑 집권 3기에도 아시아 우방국과의 농업 및 식량 교역 협력을 강화해 수입 다각화를 위한 적극적인 행보를 보일 가능성이 높음
- 셋째, 일대일로 이니셔티브 (BRI)와 연계된 식량안보 정책을 추진 중이나 BRI가 가진 제반의 문제점으로 인해 ‘식량 실크로드 (food silk road)’ 구축에 제동이 걸릴 가능성도 존재
 - 시진핑 2기 동안 BRI와 연계된 식량안보 정책이 적극적으로 추진, 이는 중국 주도 식량 공급망과 국제식량레짐 재편을 위해 활용해왔음
 - ※ BRI의 하위 신흥 프로젝트로써 ‘식량 실크로드 (food silk road)’가 구축 중¹⁹

18 USDA. 2024. “China: National Food Security Law Published.” <https://fas.usda.gov/data/china-national-food-security-law-published> (접근일: 2024년 8월 27일)

19 Tortajada. C. and Zhang, Hongzhou. 2021. “When food meets BRI: China’s emerging Food Silk Road.” Global Food Security. 29.

- BRI와 중국 식량 정책 간 연계성이 확보, 2017년 이후 BRI 참여 국가들과의 약 100개 이상의 식량안보 및 농업 관련 협력 사업들이 추진 중²⁰
- 문제는 팬데믹과 러우전쟁 이후 BRI에 참여한 많은 개도국들이 채무상황 위기에 봉착, 현재 진행 중인 농업 및 식량교역 협력에 제동이 걸리거나 후순위 될 가능성도 큼
- ※ 현재까지 채무조정액 400억불, 부채 탕감액 100억불 수준이며, 중국이 이들 국가들을 상대로 상환유예 및 채무 재조정 불가피한 상황

20 McMichael, Philip. 2019. "Does China's 'going-out' strategy prefigure a new food regime?" The Journal of Peasant Studies.

IV 전망 및 시사점

가. 국제

- 시진핑 집권 3기에 나타난 식량안보 정책과 전략이 국제식량안보 및 글로벌 공급망 안정화에 미칠 영향에 대해서는 의견이 분분
 - 중국의 수정된 식량안보 정책이 자국 내 식량증산을 견인함으로써 국제식량안보에 기여할 것이라고 평가하는 의견도 존재²¹
 - 하지만 중국의 국제식량시장에서의 ‘최대 순수입국’ 위치를 고려했을 때, 기상이변이나 전쟁으로 인해 수출량을 줄이거나 수입량을 늘렸을 경우, 국제곡물가격 변동성에 큰 영향력 발휘할 것 (중국의 식량 블랙홀 문제 대두)
- 시진핑의 수정된 식량안보 전략은 미중 전략경쟁 심화에 따른 국제질서의 진영화 (블록화)와 반자유주의 질서에 기여할 가능성 다대
 - 시진핑 정권하 발생한 ‘식량 안보화 (securitization of food)’ 현상은 식량 위기 발생에 대비해 자국의 식량안보 보호를 위한 차원에서 발현
 - 팬데믹과 러우전쟁 이후 내외부발 식량 위기 및 위협 (식량 무기화 가능성 포함)과 식량자급률 하락에 대한 인식과 대응이 강조된 측면 존재
 - 더욱이 미중전략경쟁이 심화되는 가운데 자국의 식량안보를 확보하는 차원에서 식량안보의 정책·정치적 우선순위가 상승한 것으로 판단
- 식량 패권국가인 러시아와 비교했을 때, 중국의 식량안보 정책은 상대적으로 소극적이고 방어적인 형태로 수립·추진 중
 - 일각에서는 식량안보법 및 기타 관련 법제 도입을 두고 중국 식량안보 정책의 심화 또는 진화로 평가하기도 함
 - 하지만, 이전 집권기와는 크게 달라지지 않은 농업 및 식량정책을 고수 중이며 식량안보 전략상 큰 변화 또는 전환이 시도된 지점은 없음

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

- 시진핑 집권 3기 도입된 식량안보 목표치는 지난 집권기에 비해 하향수정, 지방 정부의 책임성을 높이거나 중앙 통제는 강화하는 방향으로 수정

나. 對인태지역 및 글로벌 사우스

- 시진핑 정권의 공격적인 농경지 확대 및 농업 인프라(관개시설과 댐) 건설 정책으로 인해 중국과 하류국 간의 물 분쟁이 심화될 전망
 - 중국 내 메콩강 상류 지역에 현재 11개의 댐이 건설 중, 중국은 약 470억 톤의 수자원을 차지하나 국내 수자원 부족 문제와 지역 격차가 심화
 - 중국 칭하이성에서 발원하고 남중국해로 흐르는 메콩강의 수자원이 상류국인 중국의 독점으로 인해 미얀마, 라오스, 태국, 캄보디아, 베트남의 농업생산에 상당한 차질로 작동할 것
- 시진핑 3기 아래 중국의 가중된 식량증산 부담과 식량 수입 증대가 주변 아시아 글로벌 사우스 국가들에게 상당한 위협으로 작동할 가능성도 큼
 - 경작지 보호, 보조금 확대, 농업기술 혁신에도 불구하고, 중국의 수입 식량 의존도는 점차 높아질 전망
 - ※ 중국의 식량자급률은 2025년까지 91%까지 떨어지면서 대두, 설탕, 옥수수, 육류의 수입 증대로 총 국내 소비 중 수입 비중이 약 3-5%가 더 늘어날 것으로 예측²²
 - 중국의 공격적이고 무분별한 수자원 개발 및 댐 공사로 인해 남아시아 하류지역 국가들 (인도, 방글라데시, 라오스, 태국, 베트남, 캄보디아)의 식량 및 환경안보에 직접적인 위협으로 작동
 - 식량수입과 식량원조에 의존하는 저소득 국가들은 중국의 식량 수입 증대로 인해 더 심각한 식량 부족 현상을 마주할 가능성도 상당

다. 對한반도

- 지역 또는 국제적 수준의 공급망 위기 발생 시 중국의 식량 수입 및 수자원 무기화 가능성이 한반도에 미칠 영향도 상당할 것으로 예상
 - 한중 간의 무역관계를 고려했을 때, 중국의 식량안보 정책과 식량안보법 도입으로 인해 한국에

22 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.

직접적으로 미칠 영향은 크지 않음

- 다만, 우리는 식량 공급망 안정화와 중국발 식량 위기 사태에 대한 치밀한 정보 수집과 중장기적 대비책이 필요
- 우리도 식량안보 확보를 위한 제도화·법제화 작업에 적극적인 노력 요구
 - ※ 일본도 지난해부터 식량안보 법제화 작업에 들어갔고, 식량안보 수준이 높다고 평가되는 미국과 유럽연합도 식량 증산과 식량위기 대비를 위한 메커니즘 구축 중

- 한국은 중국발 식량 위기에 노출된 글로벌 사우스 국가들의 식량안보 확보 및 사회 안정을 위한 국제협력·개발협력 시도에 관심을 가질 필요성이 큼
 - 인태지역의 고소득 국가들에 비해 한국은 식량 공급망의 다각화 수준이 낮은 편, 위기 상황에서 대체적인 식량수입처가 확보하기 매우 한정적²³
 - 동남아 지역에서 추진되는 한국 해외투자사업 또는 개발협력 사업들은 주로 사회발전 이슈 (교육, 보건, 일자리, 산업화)에 초점
 - 중국발 식량·물위기를 대응하기 위해 한국은 인도를 비롯한 인태지역 국가들과의 식량안보협력 및 농업협력을 적극 확장할 필요성

23 PIIE. 2023. "To diversify supply chains, IPEF countries need to reverse past trends." Peterson Institute for International Economics. <https://www.piie.com/research/piie-charts/2023/diversify-supply-chains-ipef-countries-need-reverse-past-trends>

참고문헌

〈한글〉

- 전형진. 2023. “중국농업전망 (2023~2032).” 한국농촌경제연구원. 해외농업시리즈 9: 중국농업자료 19.
- 전형진. 2024. “중국의 식량안보보장법 제정 동향과 시사점.” 한국농촌경제연구원 (KREI) 이슈플러스 제16호 (3월 12일).

〈영문〉

- ASPI. 2024. “China’s Genetically Modified Dilemma.” May 23: Asia Society Policy Institute. <https://asiasociety.org/policy-institute/chinas-genetically-modified-dilemma>
- CFR. 2023. “China Increasingly Relies on Imported Food.” Council on Foreign Relations.
- CSIS-Brookings, 2024. “China’s Food Security: Key Challenges and Emerging Policy Responses (March 15).” <https://www.csis.org/analysis/chinas-food-security-key-challenges-and-emerging-policy-responses>
- FAO. n.a. “Hunger and food insecurity.” <https://www.fao.org/hunger/en/>
- Griver, S. and Fischhendler, I., 2021. The social construction of food security: The Israeli case. *Food security*, 13(5), pp.1303-1321.
- 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.
- Jakobsen, J. and Hansen, A., 2020. Geographies of meatification: an emerging Asian meat complex. *Globalizations*, 17(1), pp.93-109.
- McMichael, Philip. 2019. “Does China’s ‘going-out’ strategy prefigure a new food regime?” *The Journal of Peasant Studies*.
- MOA. 2023. “Study Xi Jinping’s Excerpts on National Food Security.” Ministry of Agriculture and Rural Affairs of the People’s Republic of China. http://www.moa.gov.cn/ztl/ymksn/rmrbbd/202307/t20230713_6431996.htm
- PIIE. 2023. “To diversify supply chains, IPEF countries need to reverse past trends.” Peterson Institute for International Economics. <https://www.piie.com/research/>

- piie-charts/2023/diversify-supply-chains-ipef-countries-need-reverse-past-trends
- SCIO. 2019. "The State Council Information Office of the People's Republic of China on Monday published a white paper titled "Food Security in China". The State Council Information Office of the People's Republic of China. http://english.scio.gov.cn/2019-10/14/content_75300394.htm
- SCMP. 2024. "6 things to know about China's GM food development amid Beijing's food security push." March 31: South China Morning Post. <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3257353/6-things-know-about-chinas-gm-food-development-amid-beijings-food-security-push>
- The Economist. 2024. "Fury erupts in China over a food-safety scandal." July 18. <https://www.economist.com/china/2024/07/18/fury-erupts-in-china-over-a-food-safety-scandal>
- Tortajada. C. and Zhang, Hongzhou. 2021. "When food meets BRI: China's emerging Food Silk Road." *Global Food Security*. 29.
- USDA. 2024. "China: National Food Security Law Published." <https://fas.usda.gov/data/china-national-food-security-law-published>
- Wegren, S.K. and Elvestad, C., 2018. Russia's food self-sufficiency and food security: An assessment. *Post-Communist Economies*, 30(5), pp.565-587; Wegren, S.K., 2024. Russia's support for authoritarian regimes through food trade. *Post-Communist Economies*, pp.1-23.

Abstract

Assessment of Xi's Third-Term Food Security Policy and Strategy: Prospects and Implications

Jisun Yi

(Institute for National Security Strategy)

It was expected that a turning point in food security policy and strategy would arrive with Xi Jinping's third term in office. Some predict that the Chinese authorities will successfully increase domestic food production and reduce dependence on imported food by promoting the legalization of food security policy, therefore contributing to making global food markets stable. However, Xi's revised food security policy and strategy reflect the authorities' serious awareness of and response to the threats of internal and external food crises, rather than an expression of confidence in improving food self-sufficiency. In fact, China's increased dependence on imported food has resulted in lower food self-sufficiency in recent years. When looking at the series of food policies and the related laws introduced during Xi's third term in office, the main features are included as follows: △ setting food security goals in a passive manner △ justification of expanding food reserves △ emphasizing the responsibility of local governments and △ the absence of detailed tactics or plans for food imports and food cooperation with other countries. Rather than judging that China's food security policy has evolved to the next level, there is considerable scope to interpret it as a strengthening of China's 'national interest first' and 'central control' against possible food crises in near future.

Keywords: Xi Jinping, Food Security, Authoritarianism, Food Security Act, Self-Sufficiency, Climate Change, Food Supply Chain Crisis, Water Security, Global South

본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며,
국가안보전략연구원의 공식입장이 아닙니다.

INSS

전략보고

SEPTEMBER 2024.
No. 285