



# National Strategy Research

Development Strategy to Strengthen Competitiveness

Vol. 6, No. 1

Global Economic Crisis and Housing Market

■ Kim, Ji Eun

Aligning Private Sector Engagement with the Rise of ESG Reporting – The Dutch Experience and Lessons for Korea

■ Song, Ji Hye

The Economic Policy Direction of the New Government in Response to the Global Supply Chain Restructuring: Focusing on Strengthening Competitiveness

■ Lee, Tae Kyu

A Study on the Strategy for Strengthening Food Security Coping with Global Food Crisis

■ Im, Jeong Bin

Global Food Crisis and Food Security Measures

■ Hwang, Eui Sik

National Strategy Research Institute

국가전략연구

NATIONAL STRATEGY RESEARCH

Vol. 6, No. 1

국가경쟁력 강화를 위한 한국의 발전전략

# 국가전략연구

국가경쟁력 강화를 위한 한국의 발전전략

Vol. 6, No. 1

다가오는 글로벌 경제위기와 주택시장

■ 김지은

ESG 가치와 연계한 민간부문개발 국제개발협력(ODA) 추진방안

■ 송지혜

글로벌 공급망 재편에 대응하는 새 정부 경제정책 방향: 경쟁력 강화를 중심으로

■ 이태규

글로벌 식량위기의 원인과 식량안보 강화 전략

■ 임정빈

글로벌 식량위기와 식량안보 대응방안

■ 황의식

세종대학교 국가전략연구소



국 가 전 략 연 구 소

NATIONAL  
STRATEGY  
RESEARCH

Vol. 6, No. 1

---

국가전략연구소

NATIONAL  
STRATEGY  
RESEARCH

Vol. 6, No. 1

목 차

다가오는 글로벌 경제위기와 주택시장 | 김지은

ESG 가치와 연계한 민간부문개발 국제개발협력(ODA) 추진방안 | 송지혜

글로벌 공급망 재편에 대응하는 새 정부 경제정책 방향: 경쟁력 강화를 중심으로 | 이태규

글로벌 식량위기의 원인과 식량안보 강화 전략 | 임정빈

글로벌 식량위기와 식량안보 대응방안 | 황의식



---

# 다가오는 글로벌 경제위기와 주택시장

---

김지은\*

## 1. 세계경기의 불확실성과 위기

최근 주택시장의 분위기는 불과 1년 사이에 완전히 판도가 바뀌었다. 코로나19가 지나간 지난 2년 동안의 풍부한 유동성은 전 세계적 인플레이션 상승 및 주택가격의 폭등으로 이어졌고, 이같은 시장의 상승세는 올 초 미국의 건축 시작 시점에도 변화보다는 활황의 지속을 예측하는 장미빛 희망이 더욱 컸다. 그러나 3회에 걸쳐 단행한 미국의 자이언트 스텝(0.75bp 금리인상)은 전 세계 경제를 흔들고 있다.

자이언트 스텝에도 불구하고 미국 소비자물가 상승세가 좀처럼 가라앉지 않자, 미 연준은 물가를 잡을 때까지는 추가적인 빅 스텝 및 금리인상을 지속하겠다는 시그널을 시장에 보내고 있다. 2022년 9월말 현재 미국 기준금리는 3.00~3.25%로 인상되었는데, 올해 남은 2번의 금리인상에서 최대 4.4%까지의 인상을 예고함으로써 내년으로 예상되었던 금리인하의 시작은 시기상조가 될 것이라는 해석이 지배적이 되었고 terminal rate(최종금리, 특정 금리 상승 주기에서 마지막이 되는 최종금리)에 대한 불확실성은 더욱 커지고 있는 상황이다.

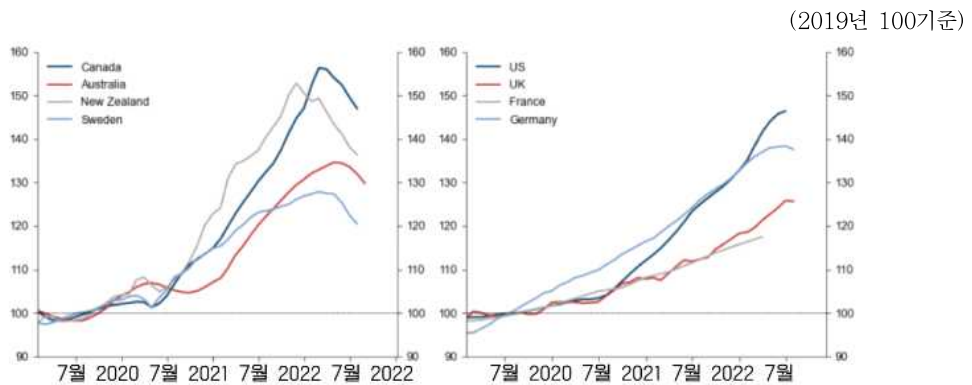
주택시장은 지난 9월 22일 제롬파월 미연준 의장이 자이언트 스텝을 밟으며, “금리가 인상됨으로써 주택가격이 하락할 것”이라는 예고가 현실이 되어 미국의 집값도 10년 만에 하락을 시작했다. 2012년 이후 주택가격 하락은 처음이라고 블룸버그 통신은 전했다. 공격적인 금리인상 여파로 주택담보대출 금리가 뛰어오른 것이 주택시장을 냉각시킨 주요 원인으로 분석되었다. 거시

---

\* 주택산업연구원 연구위원

경제 환경을 고려한다면 앞으로 집값은 계속 둔화될 것이라는 기사가 보도되고 있으며, (미국집값, 10년만에 첫 하락, 전년대비로는 사상 최대폭 둔화, 연합뉴스 2022.9.28.) 주택가격의 하락세는 전 세계적으로 확대되고 있다. 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 스웨덴은 이미 가격추세가 하락세로 전환되었으며, 그 외 미국, 영국, 프랑스, 독일 등도 상승세가 꺾여가는 모습을 보이고 있다.

[그림 1] 세계의 주택가격 추세



출처:시애틀 집값 18% 떨어졌다...집값 하락 전세계 동조화, 한국은?, KBS 뉴스, 2020.9.29

미국의 긴축은 국내 경제에도 영향을 미쳐, 국내 환율 급등, 주식시장 하락, 주택담보대출 금리인상으로 나타나고 있다. 9월 28일 현재 환율이 1,440원을 돌파(금융위기 당시였던 2009년 3월 16일 이후 처음)이며, 코스피의 하락, 8%에 육박하는 주택담보대출 금리는 주택시장에 직접적인 영향을 미치고 있다. 문재인 정부 5년간 끝없이 올랐던 주택가격이 윤석열 정부가 들어서며 특별한 정부 정책의 효과 없이도 미국의 긴축, 세계경기의 침체위기와 함께 빠르게 하락세로 전환되고 있다.

## 2. 국내 주택시장 지표의 하락전환

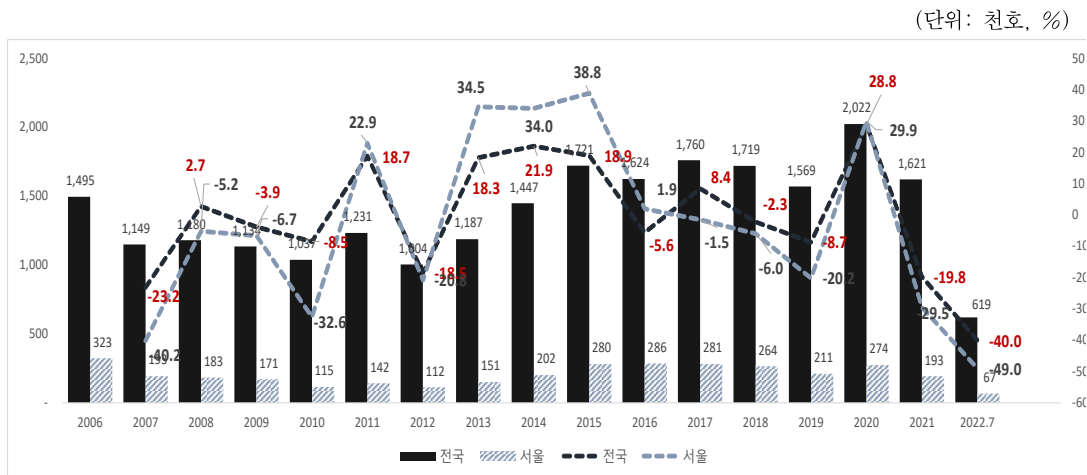
### ■ 거래금감과 가격하락

주택시장의 분위기는 코로나 이전과 이후로 달라졌다. 2010년대 초반 침체 이후 2017년 주택거래량은 약 1,720,795호로 최고치를 기록 후 감소세로 전환되어 2019년 1,569,498호였으나, 코로나로 인한 유동성 증가는 주택거래량의 증가로 나타났다. 2020년의 주택거래는 2,021,865호로 2006년 이

후 최고치를 기록했다. 2021년은 전년보다는 감소한 1,620,781호이지만, 급격한 거래감소라기 보다는 2016년 수준으로의 회귀였다. 그러나 2022년 들어 주택거래 감소세가 급격하게 나타나고 있다. 불과 1년 사이에 시장의 판도가 완전히 바뀌었고, 주택거래 감소세로 인한 시장위축이 본격화되고 있는 것이다.

2008년 글로벌 금융위기 당시에도 하락세가 크게 나타나지 않았던 주택시장은 2010년 전년대비 전국(-8.5%), 서울(-32.6%)로 최대 하락세를 보이며 침체기로 진입했다. 2022년 7월 현재 주택거래의 하락은 전년대비 전국(-40%), 서울(-49%)로 이전 침체기 진입시보다 훨씬 큰 폭으로 하락하고 있으며, 향후 5개월간의 거래 감소는 추가적인 하락으로 이어질 것이다. 서울 아파트 거래감소세는 더욱 두드러져 2021년 9월 3,874건이던 매매거래가 2022년 8월 907건으로 급감하였다. 코로나 19 이후 주택거래량 감소는 비단 우리나라뿐만이 아니라 세계적인 추세로 나타나고 있는데, 뉴질랜드 45%, 캐나다와 영국 40%, 미국 30% 호주와 스웨덴은 25% 감소(KBS 뉴스, 시애틀 집값 18% 떨어졌다2022.9.29.)와 비교해도 국내 주택거래 감소세는 낮지 않은 수치이다.

(그림 2) 주택거래수 및 전년동월비 주택거래비율

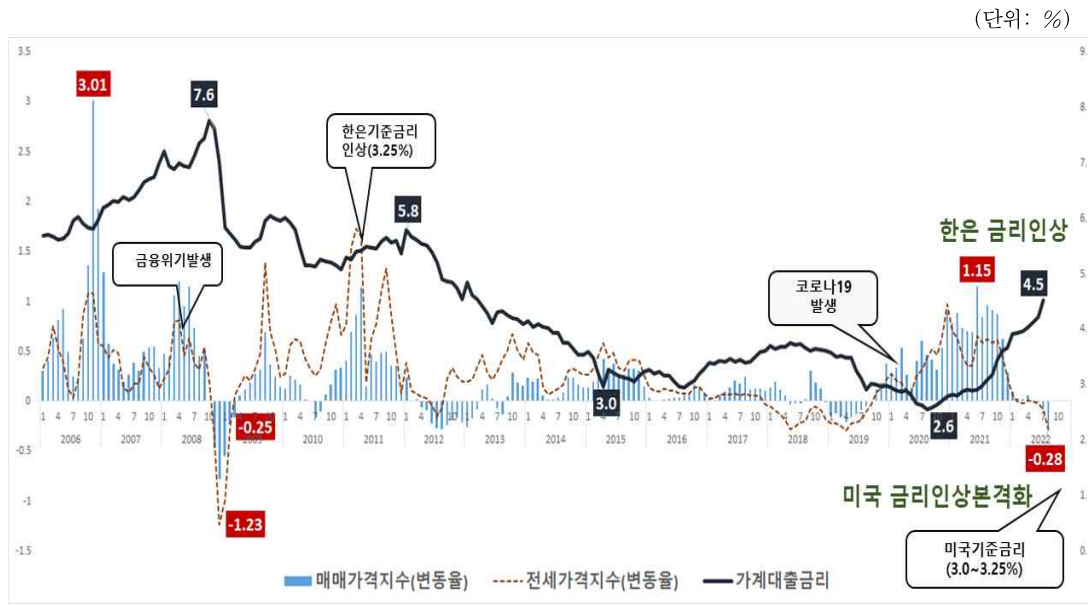


자료: 한국부동산원

주택거래감소는 주택가격에도 영향을 미치는데, 미국의 금리인상과 직결되어 있다. 미국의 금리인상이 국내 주택담보대출 인상에 영향을 미치고, 주택구매 심리 위축으로 나타나기 때문이다. 오랜 가격 상승에 대한 피로감과 금리인상을 초과하는 수익기대감이 사라지면서 시장은 가격 하락세로 전환되었다. 전세가격지수는 2022년 3월 가계대출금리가 4%대로 진입하면서 -0.02%

하락했고, 본격적으로 매매가격지수와 전세가격지수가 하락한 것은 3개월 후인 2022년 6월 가계대출금리가 4.2%에 진입한 시기로 미국이 1.0%에서 1.75%로 자이언트스텝을 밟아 금리를 인상한 시기이기도 하다.

(그림 3) 주택가격과 가계대출금리



자료: 한국부동산원, 한국은행

## ■ 주택수요 감소

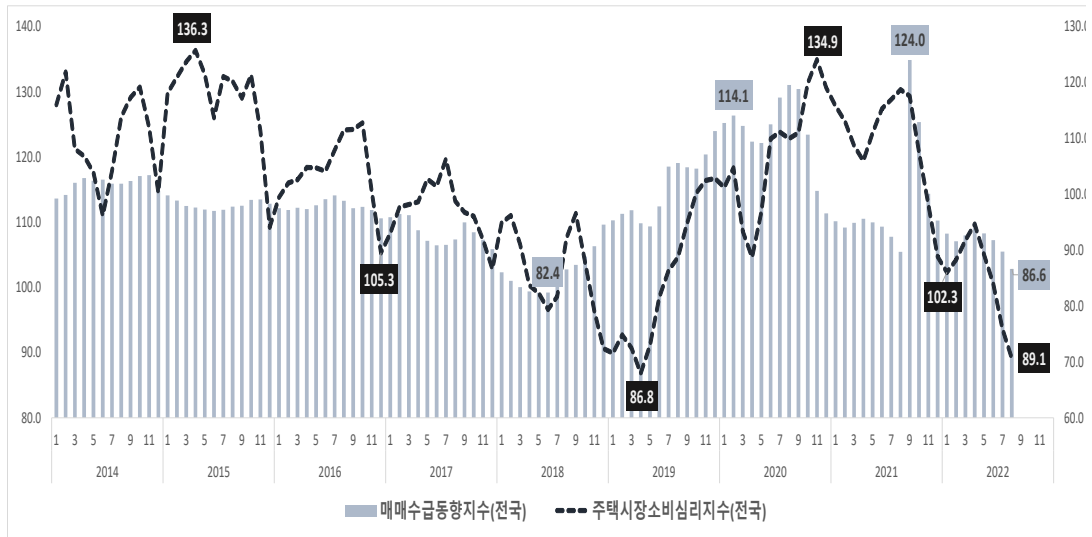
주택구매심리 및 시장상황을 알 수 있는 한국부동산원의 전국 주택매매수급지수는 2022년 8월 89.1을 기록했으며, 서울 아파트 매매수급지수는 9월 셋째주 79.5로 전주(80.2)대비 0.7포인트 하락했다. 매매수급지수(한국부동산원의 회원 중개업소 설문과 인터넷 매물건수 등을 분석해 수요와 공급비중을 지수화한 수치, 100 이상으로 지수가 높아질수록 매수 심리가 강한 것으로 해석)의 80선 붕괴는 2019년 6월(78.7)이후 3년 3개월만이다.

국토연구원의 주택시장소비심리지수(중개업소와 일반가구를 대상으로 설문 조사를 통해 부동산 시장상황을 0~200의 숫자로 수치화, 95미만은 하강국면, 95~114 보합국면, 115 이상은 상승국면으로 구분) 역시 전국지수가 7월(95.2)에서 8월(89.9)로 5.3포인트 하락하였고 2021년 7월(128.8) 이후 하락세가 지속되고 있다.

주택구매심리의 하락은 주택가격 하락과 직결되며, 최근 급격하게 하락하고 있는 매매가격지수, 전세가격지수와 일맥상통한다. 주택가격의 하락은 경기침

체로 이어질 가능성이 크며 이는 경제성장률을 하락시키는 요인이 될 수 있다. 주택수요 감소는 금리인상으로 인해 높아진 이자부담과 높아진 주택가격에 대한 피로감, 20~30대의 영끌로까지 이어진 매수세를 이어받을 추가 수요 부족 등이 주요 원인이 된다.

[그림 4] 매매수급지수와 주택시장소비심리지수의 변화



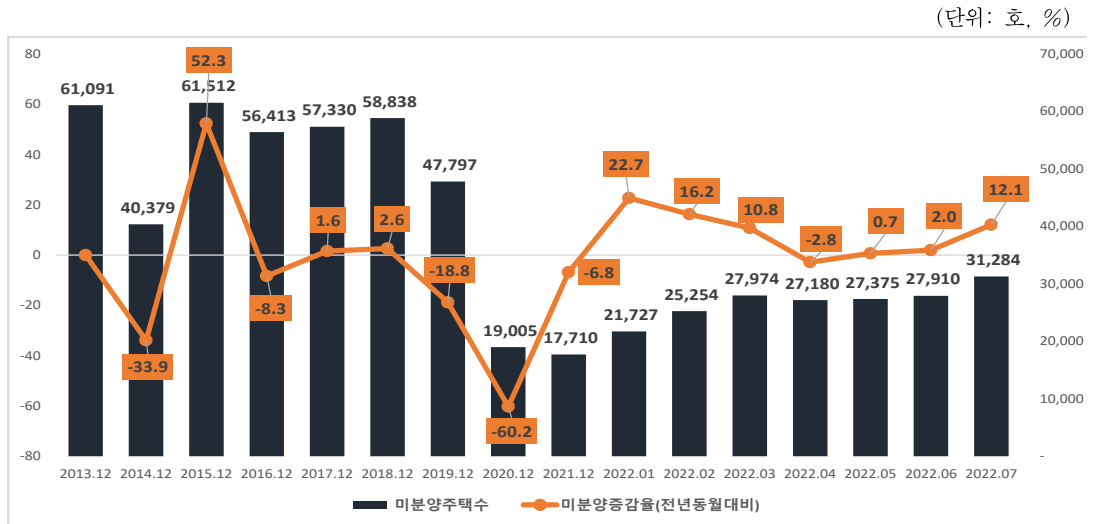
자료: 한국부동산원, 국토연구원

주택수요 감소는 미분양주택의 증가로 나타나고 있다. 미분양주택은 2015년 61,512호에서 점차 감소하여 2021년 12월 17,710호로 2013년 이후 최저치를 기록했다. 그러나 2022년 들어 전월대비 미분양 주택 증가세가 나타나면서 2022년 7월 현재 31,284호를 유지하고 있다.

대구(7,523호), 경북(6,517)호 순으로 많은 미분양주택이 있으며, 서울의 미분양도 증가세가 뚜렷하다. 매매가격지수는 2021년 12월부터 전월대비 변동률이 마이너스로 전환되면서 미분양의 증가세에 더욱 힘을 싣고 있다.

주택거래는 2019년을 거쳐 2020년 2,021,865호 최고치를 기록하고 2021년 1,620,781호로 감소하였다. 예년 평균수준의 거래상황에서도 미분양 주택은 2021년 9월(13,842호) 최저치 기록 후 증가하기 시작했고, 이는 과열되었던 시장분위기가 조금씩 반전되고 있었음을 보여준다. 미분양 증가는 건설사들의 부채비율 급등으로 이어져 건설업 전반의 위험이 되고, 최근에는 경매낙찰률까지 떨어지고 있어 시장 위험요인들은 점점 더 늘어나고 있다.

(그림 5) 미분양 주택



자료: 국토교통부

### 3. 현 정부의 주택정책

지난 정부의 주택정책을 살펴보면, 김대중 정부 → 노무현 정부 → 이명박 정부 → 박근혜 정부 → 문재인 정부로 이어지면서 진보정당이 들어서면 주택가격이 급등하고, 보수정권에서는 가격급등 시기에 추진된 각종 규제들을 풀어도 가격하락세와 주택거래가 이루어지지 않는 수요부진의 양상을 보여주었다.

현재처럼 시장 침체가 예견되었던 시기는 김대중 정부, 이명박 정부 시기였다. 김대중 정부는 외환위기 극복을 위해 건설·부동산 경기 활성화대책을 추진하며 각종 규제를 풀었고, 이명박 정부는 노무현 정부에서의 가격급등과 규제강화, 그리고 무엇보다 글로벌 금융위기 발생에 대응하기 위해 전 정부의 규제들을 완화(금융규제 완화, 투기지역 및 투기과열지구 해제, 세금부담 완화)했으며, 보금자리 주택사업을 통해 서민주택 공급확대를 추진했다. 규제완화에도 불구하고 시장 침체가 지속되어 박근혜 정부에서는 경제회복을 목표로 남아있는 규제들을 대폭 완화(분양가상한제 폐지, 재건축초과이익 환수 유예, 세제완화 등)하면서 민간주도의 시장으로 이끌어 가기 위한 대책들을 추진했다.

현 정부 출범 후 처음 발표된 8.16 대책은 「국민 주거안정 실현」을 목적

으로, 전 정부의 규제강화를 통한 수요억제, 공공중심의 공급이 시장 혼란 및 시장의 정상적인 작동을 불가능하게 했다는 판단 하에 민간주도의 공급, 규제완화를 통한 시장의 자율성 보장 등을 주요 내용으로 한다. 국민주거안정 실현을 궁극적인 목표로 내집마련의 기회 확대, 쾌적한 주거환경, 주택공급시간 단축, 주거사다리 복원, 소비자가 원하는 주택품질 확보 등을 추진전략으로 제시했다. 도심공급확대를 포함해서 '23~'27년간 270만호 공급을 목표로 서울 50만호(최근 5년보다 50% 이상 많은 인허가 물량), 수도권 158만호, 수요가 많은 지방 대도시 52만호 공급계획을 세우고, 공공·민간 차원의 빠른 주택공급, 청년들의 주거복지를 위한 청년원가주택, 역세권 공공분양주택 등의 공공주도 공급과 재건축·재개발 규제완화를 통한 민간 주택사업 정상화 유도 정책들이 시행예정이다. 보수의 집권, 민간 중심의 시장, 규제의 완화 그리고 주거복지 차원의 접근 등 큰 방향에서는 이명박 정부, 박근혜 정부와 정책방향이 같다고 할 수 있다.

[표 1] 국민 주거안정 실현방안(2022.8.16.대책)

국민주거안정 실현	
도심공급확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재개발·재건축 사업 정상화</li> <li>• 도심복합사업 개편</li> </ul>
주거환경 혁신 및 안전강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 우수입지 공공택지 조성</li> <li>• 신도시 정주환경개선</li> <li>• 지방 주거환경개선</li> <li>• 재해취약주택 해소대책</li> </ul>
공급시차 단축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주택사업 인허가 절차 개선</li> <li>• 소규모사업 추진애로요인 해소</li> <li>• 주택공급 촉진지역제도 도입</li> </ul>
주거사다리 복원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청년원가/역세권 첫집 공급</li> <li>• 임대·분양을 혼합한 민간분양 주택 신모델 도입</li> <li>• 토지임대부 주택 제도개선</li> </ul>
주택품질제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 층간소음에 강한 주택확대</li> <li>• 주차편의 제고 및 공간활용 용이성 확보</li> <li>• 공공임대주택 혁신</li> </ul>

자료: 국토교통부

#### 4. 다가오는 주택시장 침체와 대응전략

코로나 19 이후 미국의 금리인상이 트리거가 되어 전 세계 경제를, 전 세계의 부동산을 흔들고 있다. 주택가격 안정을 위한 대책 발표는 진보정당의 집권기에 시행하지만, 진보정당 집권기에 효과가 나타나지 않는다. 오히려 규제강화로 인한 가격 폭등이 정권교체로 이어지고, 보수정당 집권 후 그 효과를 나타냈다. 글로벌 금융위기 발생 이후 규제완화에도 불구하고 주택시장의 침체가 지속되자, 경제회복을 목적으로 또 한번의 보수정당이 집권하는 이유가 되기도 했었는데, 아이러니하게도 이같은 상황이 재현되고 있다.

주택가격 상승이 정권교체로 이어졌고, 규제를 풀고 민간중심의 시장으로 변화를 꾀하고 있으며, 미국의 긴축으로 인한 세계경기 침체, 주택시장 침체 우려가 확산되고 있다. 부동산 사이클이 반복된다면, 우리는 명확한 해법을 알고 있는 건 아닐까?

첫째, 정부는 급변하는 시장변화에 대응 가능한 명확한 정책기조와 합리적인 규제를 준비해야 한다. 8.16 대책은 지금과 같은 빠른 미국의 금리인상 및 시장변화를 예측하지 못한 상태에서 나온 것으로 침체에 진입하고 있는 시장을 어디까지 방어할 수 있을까 우려가 된다. 단기적이고 단편적인 전 정부 정책의 답습, 뒤집기 대책이 아니라, 장기 침체에 대비한 미래 주택시장의 방향성이 정책기조로 제시되고 전 국민을 위한 합리적인 규제의 지속성을 보장해야 할 것이다.

둘째, 지속적으로 주택을 공급해야 한다. 시장이 위축되고, 매수심리가 꺾여가는 상황에서는 규제완화의 효과는 거의 없었다. 분양이 되지 않는데, 사업에 뛰어든 건설사가 얼마나 될 것인가? 재개발·재건축 사업, 민간주도의 공급도 쉽지 않을 것이다. 지금과 같은 침체분위기가 현 정부 내 지속된다면 270만호 공급도 쉽지 않은 일이다. 전 정부의 주택공급 부족이 가격 상승의 원인이라고 비난했는데, 세계경기 위축으로 270만호 공급이 또 지연된다면 가격 상승 사이클 진입시 공급부족으로 인한 가격상승 프레임은 또다시 시장을 흔들 것이다. 시장위축에도 민관협력에 의한 공급확대에 매진해야 한다.

셋째, 정확한 타이밍의 처방이 필요하다. 코로나 19, 우크라이나 전쟁 등 우리가 미처 생각하지 못한 사건들이 국제 경제를 흔들고 있다. 금번의 위기를 글로벌 금융위기와 비교하고 있지만, 금리인상의 시기와 진폭은 더욱 빠르고 크며, 고물가·고환율이 국내 경제를 압박하고 있다. 주택시장의 사이클은 이전

과 유사하지만, 코로나 19의 유동성 확대가 2년 정도의 추가상승으로 나타났기 때문에 향후 침체는 더욱 장기화될 수 있다. 예상되는 침체를 준비해야 하는 시점에서 정부는 장기적인 시장위축 방지를 위해 단계별로 필요한 패키지 정책을 정확한 타이밍에 사용할 수 있도록 준비해야 한다.

시장안정화, 시장정상화를 위한 그토록 많은 대책들도 세계경제를 뛰어넘고, 주택시장의 큰 흐름을 뛰어넘어 큰 물결을 바꿀 수 없다는 것을 이젠 인정해야 한다. 대책 위주의 시장이 아닌, 거래 정상화를 위한 일관된 정책이 필요하다.

---

# ESG 가치와 연계한 민간부문개발 국제개발협력(ODA) 추진방안

---

송지혜\*

## I. ESG의 개념과 부상

기업과 개인의 수익창출 과욕이 촉발한 2007년 세계경제위기와 그간 자본주의 시장에 팽배하였던 주주 자본주의에 대한 반성, 2015년 UN 지속가능발전목표(SDGs: Sustainable Development Goals)의 채택 등으로 지난 5년 사이 국제사회에서는 기업의 비재무적 가치 추구, 이른바 ESG가 급격히 부상하고 있다. 기업의 ESG 추구는 기업이 재무적 가치 외에도 환경(Environment), 사회(Social), 지배구조(Governance) 측면의 비재무적 가치를 중시해야 한다는 움직임으로, 기업의 사회적 책임, 이해당사자 자본주의 등과 큰 맥을 같이하는 주장이다.

UN을 중심으로 하는 국제기구에서는 환경과 사회적 가치를 중심으로 하는 기업의 지속가능발전 참여를 강조해 왔다. 이러한 활동이 본격화된 것은 민간부문과의 협력을 강화하여 지속가능발전에 기여하고자 2000년 설립된 UN Global Compact(유엔글로벌콤팩트)이다. 유엔글로벌콤팩트는 인권·노동·환경·반부패의 원칙을 담은 10대 원칙을 제시하고(표 1), 회원기관에 상기 원칙을 반영한 전략·정책 수립을 권장한다. 현재 유엔글로벌콤팩트에는 160개국 이상에서 기업과 협회, 학계, 시민사회, 노동기구, 총 2만개 이상이 참여한다.

유럽연합(EU) 또한 지속가능성을 최상위에 배치하여 경제발전과 금융 패러다임을 바꾸고 있다. 2015년 이후 지속가능발전목표 달성을 위한 금융부문의 참여가 강조되기 시작했고, EU는 ‘지속가능금융 고위급전문가 그룹의 보고서(High-Level Expert Group on sustainable finance - Final Report 2018년)’ 제언사항을 반영하여 행동계획을 마련하고 개선활동을 추진중이다.

---

\* 대외경제정책연구원 국제개발협력센터 전문연구원

EU의 개선활동에는 지속가능성에 대한 개념 정의(taxonomy) 등 기반환경 구축 활동과 지속가능한 금융시장 제도 구축 활동, 시장관행 개선 활동 등이 포함되었다(송지혜 2019. 지속가능금융 정책 현황과 시사점: EU 사례를 중심으로).

〈표 1〉 유엔글로벌콤팩트 10대 원칙

항목	세부내용	
인권	1	국제 기준의 인권을 보호하고 존중함
	2	인권 유린에 기여하지 않음
노동	3	단체 조직의 권리를 침해하지 않으며 집단적 협상권을 존중함
	4	어떠한 형태로도 강제노동을 강요하지 않을 것
	5	아동노동 적결에 기여함
	6	고용과 직업과 관련된 차별을 제거함
환경	7	환경문제에 예방적 접근을 취함
	8	환경적 책무를 선도적으로 추구함
	9	환경 친화적 기술의 개발과 확산을 장려함
반부패	10	강요·뇌물을 포함하는 모든 부패행위를 금지함.

자료: United Nations Global Compact 홈페이지  
 (<https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles>).

한편 실질적으로 기업들에게 ESG 가치의 중요성을 인식시킨 것은 세계 최대 자산운용사인 BlackRock의 새로운 포트폴리오 관리 방침인 것으로 평가된다. 2020년 BlackRock은 “ESG로 대표되는 지속가능성이 금융 투자의 새로운 기준”임을 밝히고 “기업의 사회적 책무”를 강조하였으며(‘BlackRock’s 2020 Letter to Clients’ & ‘Larry Fink’s 2020 Letter to CEOs’), 2021년에는 기후변화로 인한 위기와 기회를 특히 강조하며 투자기업에 “탄소 중립 이행과 이를 위한 장기전략 공개”를 요청하기도 하였다(‘Larry Fink’s 2020 Letter to CEOs’).

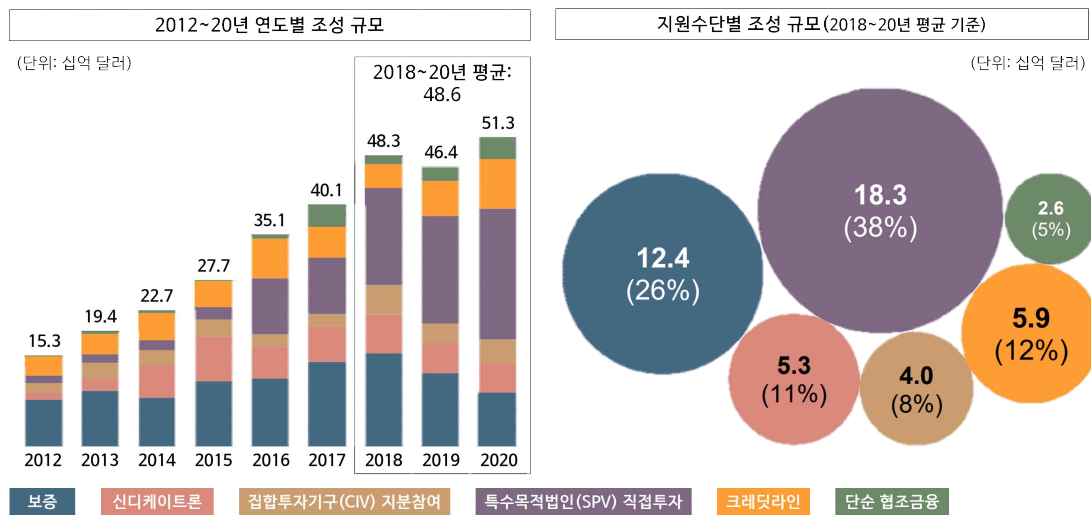
BlackRock과 같은 대형 금융투자사의 움직임에 따라, ESG 평가제도 또는 통합공시제도(Integrated Reporting), 스튜어드십코드(Stewardship Code), 이해관계자 자본주의 지표(Stakeholder Capitalism Metrics) 등이 세계적으로 확산되고 있다. 이러한 새로운 기업 평가 방식은 기업들이 기존에 공개해온 재무지표와 함께 환경·사회·지배구조 측면의 비재무적지표를 공시하고, 이를 토대로 소비자 또는 투자자들이 선택할 수 있게 하는 방식이다. 세계경제포럼에 따르면, 2022년 세계적으로 121개 국제기업이 이해관계자

자본주의 지표를 공개하고 있으며, 이 중 48개 기업은 매년 정보를 공시하고 있는 것으로 나타났다(World Economic Forum 홈페이지. <https://www.weforum.org/impact/stakeholder-capitalism-esg-reporting-metrics/>).

## II. 민간기업의 ODA 참여 현황

한편 국제개발협력 측면에서 민간기업은 성장의 동력이자 잠재적 자원 출처로 지속가능발전 달성에 핵심적인 역할을 수행한다. 국제사회는 SDGs 달성에 필요한 연간 약 2조 달러 이상의 추가 재원을 민간의 참여를 통해 조달하고자 다양한 방안을 모색중이다(송지혜 2021. 네덜란드의 민간부문개발 ODA 현황과 시사점). 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance)를 촉매제로 활용하여 민간의 개발협력 참여를 도모하는 방식이 가장 대표적이며, 공공재원을 통해 추가로 조성된 민간 개발재원은 2012년 153억 달러에서 2020년 513억 달러로 3배 이상 증가하였다(그림 1). 세계은행과 같은 다자개발은행(MDBs: Multilateral Development Banks)과 특히 미국, 프랑스, 영국, 독일, 네덜란드 등의 공여국은 이러한 방식의 민간 개발협력 자원 조성을 활발히 추진하고 있다.

〈그림 1〉 공공재원을 통한 민간자원 조성 현황(2012~20년)



자료: OECD 홈페이지. Amounts mobilised from the private sector for development [https://www.tossd.org/docs/Infographic\\_Mobilised\\_Private\\_Finance\\_TOSSD.pdf](https://www.tossd.org/docs/Infographic_Mobilised_Private_Finance_TOSSD.pdf)

다수 공여국은 개발금융기구(DFIs: Development Finance Institutes)를 설립하고 공공재원과 다양한 재원도구를 혼합하여 제공함으로써 개도국의 지속가능발전 협력 사업에 민간의 참여를 유도한다. 기업의 환경·사회적 책임을 강조하는 ESG 경영의 확대는 전세계를 대상으로 활동하는 글로벌 기업들이 공공재원과 자기기업의 재원을 결합하여 개도국에서 사업하는데에 우호적인 환경을 조성하고 있다. 다음 장에서는 ESG 가치를 확대하고자 하는 기업의 의지와 지속가능발전에 재원을 확대하고자 한 정부의 의지가 맞물려 추진된 네덜란드의 민간부문개발 ODA 사례를 검토하여 우리나라에 시사점을 제시하고자 한다.

### III. 네덜란드의 민간부문개발 ODA 사례

네덜란드의 국제개발협력 활동은 자국의 이익 추구하고 도덕적 의무라는 두 개의 축을 중심으로 발전해 왔으며, 특히 2000년 이후 원조와 무역, 투자를 긴밀히 결합한 형태로 발전하고 있다(Dutch Scientific Council for Government Policies, 2010. “Less Pretension, More Ambition: Development aid that makes a difference”; Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, 2014. “In search of focus and effectiveness Policy review of Dutch support for private sector development 2005-2012(extensive summary)”; Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, 2013. “A World to Gain: A New Agenda for Aid, Trade and Investment”). 네덜란드 국제개발협력 정책(Investing in Global Prospects: For the World, for the Netherlands)은 ‘네덜란드의 국제 이익 역량(international earning capacity) 강화’를 국제개발협력의 목표로 포함하여 자국 기업의 국제개발협력 참여를 장려하고, 이러한 과정에서 기업의 ESG 기준 준수를 강조하고 있다.

네덜란드의 민간부문개발 ODA 활동은 주로 네덜란드 기업청(RVO)과 개발금융기구인 네덜란드 개발은행(FMO)을 통해 이루어진다(표 2 참고). 네덜란드 기업청은 주로 민간의 국제개발협력 활동 참여를 위한 역량강화와 초기자금을 제공하고, 개발금융기구인 네덜란드 개발은행은 금융조달에 보다 집중하여 상업금융 조달이 어려운 개도국 사업에 금융을 제공하거나 리스크를 경감하는 활동을 추진하고 있다(송지혜 2021. 네덜란드의 민간부문개발 ODA

현황과 시사점).

표 2 네덜란드 민간부문개발 국제개발협력 체계

추진활동		프로그램 사례
1. 기업환경 개선 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제</li> <li>- 세제</li> <li>- 경제기구 및 참여자</li> <li>- 금융서비스 접근</li> <li>- 인프라</li> <li>- 시장 지속가능성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dutch Employers Cooperation Program</li> <li>- Agriterra</li> <li>- CBI/RVO.nl</li> <li>- Dutch Green Growth Fund</li> <li>- DRIVE(Development-Related Infrastructure Investment Vehicle) 프로그램</li> </ul>
2. 기업가 정신 육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재정지원</li> <li>- 청년 고용</li> <li>- 일자리 품질</li> <li>- 혁신</li> <li>- 민관협력(PPP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Develop2Build</li> <li>- Trade Mark East Africa</li> <li>- Invest-NL 조인트벤처 프로그램 등</li> </ul>
담당 기구	<b>프로그램 형성 및 참여 요건</b>	
RVO (기업청)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국제 무역·금융 제재 준수</li> <li>- 환경·사회·지배구조(ESG) 준수</li> </ul>	
FMO (개발은행)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 환경, 고용주·고용인, 지역사회에 대한 위험 여부 검토</li> <li>- 지원대상 기업은 SDGs 달성에 기여해야 함</li> <li>- FMO 자체 지속가능성 정책 수립, 개발 영향력 및 ESG 준수 추구</li> </ul>	

자료: Ministry of Foreign Trade and Development Cooperation(2018), Theory of Change - Private Sector Development(in Dutch); 송지혜(2021). 네덜란드 민간부문개발 ODA 현황과 시사점을 토대로 저자 작성.

대표 프로그램 중 하나인 Dutch Green Growth Fund는 개도국에서 환경친화적 사업을 수행하고자 하는 네덜란드 기업에 재원조달을 지원한다. 이 사업은 네덜란드 외무부의 재원으로 네덜란드 기업청(RVO)과 협력기관(Atradius Dutch State Business, PwC, Triple Jump 등)이 이행하며, 참여하는 모든 기업이 RVO 기준에 따라 국제 무역·금융 제재와 ESG 기준을 준수해야 한다는 점이 특징적이다.

DGGF는 참여 기업에 ESG 준수를 요구하는 동시에, 특히 중소기업의 ESG 역량강화를 부대효과로 기대할 수 있다. DGGF는 개도국 기업을 대상으로 하는 중개기금에 재원을 제공하여('Fund of funds 지원'), 다른 금융상품에 접근이 어려운 중소기업에게 투자 기회를 제공한다. DGGF의 지원을 받기 위해서는 기업의 책임감 있는 사업운영 표준을 제시하는 OECD 사회적 책임지침(OECD Guidelines for Multinational Enterprises)을 준수해야 하며, 고용·지식·기술이전·생산역량 제고에 기여해야 한다. 네덜란드는 기업이

OECD 지침을 준수하기 위한 역량이 부족한 경우, 초기자본·사업개발 지원 프로그램('Seed Capital & Business Development')을 통해 지원 대상의 ESG 성과체계 개선 등을 지원한다. 이 과정을 통해 네덜란드 중소기업의 ESG 역량을 개선하는 효과를 기대할 수 있다.

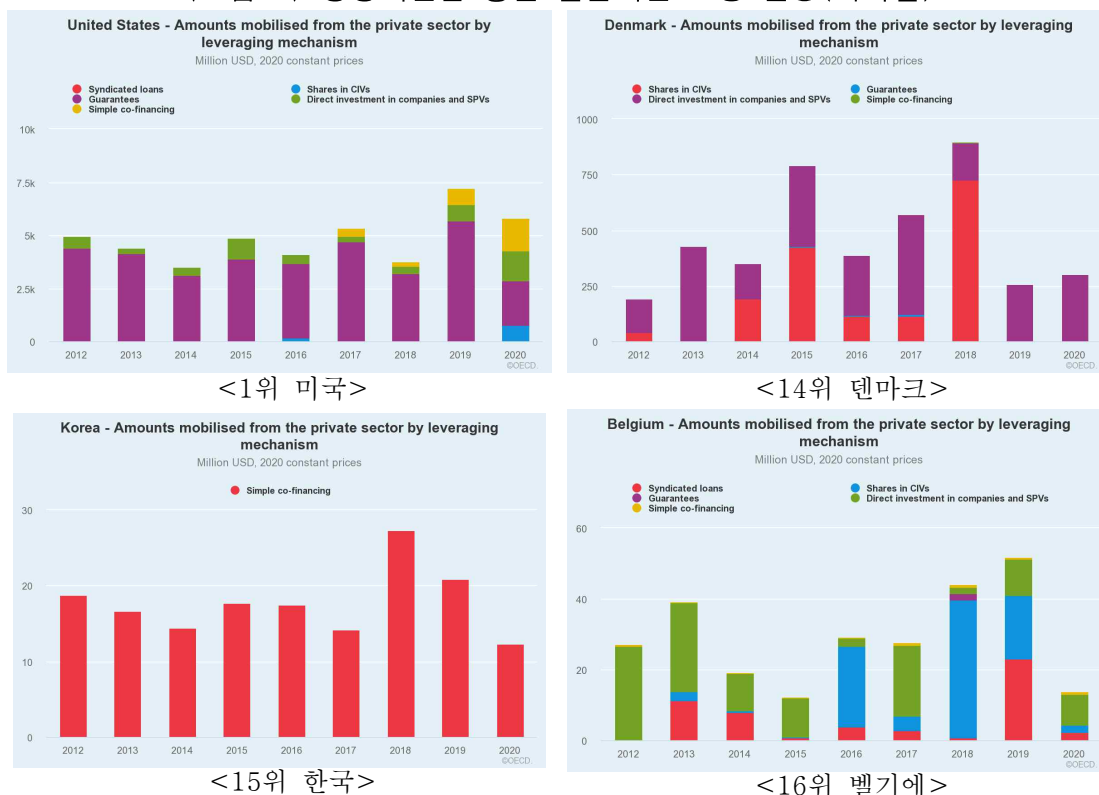
#### IV. 기업의 ESG 추구하고 연계한 우리나라 민간부문개발 ODA 추진방안

우리나라에서 기업의 ESG 추구하고 국제개발협력은 각기 동떨어진 주제로 접점을 찾지 못한 채, 별개의 목적을 가지고 각기 추진되고 있다. 그러나 기업의 ESG 추구하고 민간부문을 활용한 개발재원 확대는 지속가능발전이라는 공통된 목표 하에 상호보완하는 방향으로 발전이 가능하다.

공적개발원조를 활용하여 개도국의 지속가능발전에 기업의 투자를 확대(leverage)하는 사례는 네덜란드와 미국, 영국, 독일 등의 공여국에서 빈번히 관찰된다. 우리나라에서도 기업의 자금과 ODA 재원을 결합하여 이루어지는 국제개발협력 사례가 있기는 하나, 단순한 재정도구를 활용하여 제한적으로 이루어지는 실정이다. 2021년 증여등가액 기준으로 DAC 공여국 중 15위에 해당하는 우리나라가 ODA를 통해 조달한 민간부문 개발재원은 2020년 1,200만 달러로 1위인 미국(58억 달러)의 2% 수준이며, 14위와 16위인 덴마크(3억 350만 달러), 벨기에(1,390만 달러)와 비교해도 낮은 수준이다.

지원수단 측면에서도 타 공여국은 보증과 집합투자기구(CIV) 또는 특수목적법인(SPV) 투자 등 다양한 방식을 폭넓게 활용하는 반면 우리나라는 전액 단순 협조금융만을 활용하고 있는 것으로 나타난다. 대부분의 경우 기업이 사회공헌(CSR: Corporate Social Responsibility) 차원에서 제공하는 소규모의 재원과 ODA 자금을 결합하여 사업을 추진하거나, 개도국에 진출을 희망하는 기업이 ODA 자금을 활용하여 타당성을 검토해보는 수준에서 그치기 때문이다.

〈그림 2〉 공공재원을 통한 민간자원 조성 현황(국가별)



자료: OECD 홈페이지. Amounts mobilised from the private sector for development ([https://www.tossd.org/docs/Infographic\\_Mobilised\\_Private\\_Finance\\_TOSSD.pdf](https://www.tossd.org/docs/Infographic_Mobilised_Private_Finance_TOSSD.pdf)).

기후변화와 글로벌 팬데믹 등, 국경을 초월하는 도전과제에 맞서 국제 금융권에서는 기업의 ESG 가치 추구를 보다 강조하고 있다. 동시에 국제사회는 민간을 포함하는 모든 개발주체의 지속가능발전 참여와 개발재원의 대폭 확대를 요청하고 있다. 이러한 환경에서 자국의 이익 추구하고 개도국의 발전, 즉 상생의 가치를 목표로 설정하여 ODA를 추진하는 네덜란드의 사례는 우리나라의 민간부문개발 ODA 활동에 많은 시사점을 제공한다. 네덜란드는 개도국 발전 지원활동에 기업이 자기 자본을 출자할 수 있도록 우호적인 기반환경을 마련하고, 참여 기업에 ESG 가치 추구를 요구하는 동시에 필요한 경우 기업의 ESG 개선을 지원한다. 사회적 책무 수행과 개발자원 확대에 요약되는 기업과 국제개발협력 간의 통상적인 관계에서 나아가, 참여 기업에 특정 수준의 ESG 준수를 요구하고 사업의 방향성은 일치하나 ESG 역량이 부족한 기업에게는 이를 보완할 수 있도록 지원한 활동은 기업과 국제개발협력 활동 사이에 ESG가치라는 연결고리를 적절히 배치한 사례로 볼 수 있다. 이를 종합하여, 우리나라의 민간부문개발 ODA 추진에 다음을 제안한다(송지혜 2021. “네덜

란드 민간부문개발 ODA 현황과 시사점”의 내용을 참고로 본고의 주제에 보다 적합하도록 재구성하였다).

첫 번째로, 개도국의 지속가능발전에 기여하기 위한 우리 기업의 ESG 역량 강화와 이를 직·간접적으로 지원하기 위한 방안 마련이 필요하다. ESG 추구는 기업의 장기 경쟁력 강화를 위해 중요한 요건이자 특히 개도국의 지속가능발전을 위해서도 기업이 반드시 갖추어야 할 조건이다. 네덜란드의 사례를 참고하여, 개도국에서 개발협력 활동에 참여하고자 하는 기업을 대상으로 ESG 역량을 강화하도록 제안한다. 예컨대 ODA 사업수행 기업의 ESG 현황을 검토하고 부족한 부분에 대해 자문을 제공하여 보완하도록 하는 요소를 추가할 수 있다. 시범적으로 예산의 일부를 ESG 검토와 지원에 할당하여 사업을 수행하고 성과를 검토하는 방식으로 접근할 수 있을 것이다. 이러한 방식으로 ODA 사업 참여기업은 ESG 추진 역량을 보완하고, 우리 정부는 ODA 사업에서 사회·환경적 위험요인을 저감할 수 있다. ODA 시행기관은 기관 자체의 활동뿐만 아니라 기관이 관리하는 사업 또한 ESG 건전성을 추구해야 한다는 점에 유념하여 ODA 사업수행 기업의 ESG 현황에도 관심을 기울여야 하겠다.

두 번째로는, 민간의 ODA 참여체계 정립을 모색해야 한다. 네덜란드 등의 OECD 개발원조위원회 회원국은 개발금융을 전문으로 하는 개발금융기구를 설립하고, 금융전문가의 전문성을 바탕으로 다양한 지원도구를 결합하여 민간의 개발재원 확대를 도모하고 있다. 장기적으로 우리나라 또한 개발금융기구와 같은 전문기관을 통해 민간의 개발협력 참여를 확대하고 이 과정에서 기업의 ESG 강화를 요구하는 방안이 유익하겠다.

마지막으로 중·장기적으로는 범정부 차원의 전략과 방향성을 수립하여 민간부문개발 ODA 추진이 바람직하다. 한정된 재원으로 지속가능발전 추구하고 참여 기업의 ESG 효과를 극대화하기 위해서는 명확한 방향성과 전략 설정이 중요하다. 예컨대 위험요인이 상대적으로 적어 기업의 참여유인이 보다 높은 중소득국을 대상으로 하거나, 기업의 ESG 역량에 따라 지원규모·도구를 달리하는 등의 전략을 모색할 수 있겠다.

## **Abstract**

### **Aligning Private Sector Engagement with the Rise of ESG Reporting - The Dutch Experience and Lessons for Korea**

ESG investing is drawing global attention. International organizations and major economies are highlighting the importance of ESG reporting almost unanimously. A large number of international companies are adopting and promoting their ESG strategies. While ESG reporting stems from the goal of promoting ‘sustainable’ business operations in every part of the world, the link between ESG reporting and Official Development Cooperation (ODA) is rarely discussed in Korea. Even when it is discussed, the value of the ESG reporting to ODA – and vice versa – is very limited. Despite the seemingly different nature between ODA and ESG reporting, the two can act as instruments for one another when employed deliberately. By reviewing the Dutch Green Growth Fund and Netherlands’ activities and scheme on private sector engagement (PSE), I suggest a number of suggestions for Korea on aligning PSE with ESG reporting.

**Key words: ESG, private sector engagement, PSE, PSD, official development cooperation, ODA,**

---

# 글로벌 공급망 재편에 대응하는 새 정부 경제정책 방향: 경쟁력 강화를 중심으로

---

이태규\*

## I. 자유무역 시대의 종언

미 트럼프 행정부에서부터 본격화되었던 미·중 무역갈등은 미국의 대중 무역 불균형 해소가 표면적 이유였지만 본질은 세계 패권경쟁에 본격적으로 뛰어들어 중국의 도전을 막기 위한 미국의 대응이었다. 트럼프 행정부의 무역·대외정책에 있어 일방주의(unilateralism)을 강하게 비판하면서 다자주의(multilateralism)을 천명하였던 바이든 대통령도 집권 후 무역·대외정책에 있어 크게 달라진 점이 없는 이유도 미·중 경쟁의 본질적 성격 때문이다. 미국의 입장에서 보면 중국의 도전을 패퇴시키기 위해서는 여러 국가들과의 합의가 필요한 다자주의는 도움이 되지 않는다. 경쟁의 규칙을 미국이 독자적으로 설정하고 이에 동의하는 국가들 중심으로 동맹 또는 연합체를 구축하는 방식이 미국에게는 훨씬 효율적일 것이다.

중국을 경제적으로 현재의 위치까지 끌어올린 원동력은 자유무역이고 이는 다자주의에 기반한다. 다자 간 자유무역의 원칙을 만들고 이를 집행하는 기구가 WTO(세계무역기구)이다. 미국이 2001년 중국의 WTO 가입을 적극적으로 추진한 이유는 중국을 세계무역질서 내로 편입시키면 중국체제를 변화시킬 수 있다고 믿었기 때문이다. 당시 클린턴 미 대통령의 한 대학에서의 아래 연설은 이 같은 미국의 기대를 잘 나타내고 있다.

“--- Supporting China’s entry into the WTO, however, is about more than our economic interests; it is clearly in our larger national interest. It represents the most significant opportunity that we have had to create positive change in China since the

---

\* 한국경제연구원 선임연구위원

1970's, when President Nixon first went there, and later in the decade when President Carter normalized relations. ---" - President Clinton's speech on China Trade Bill at the Paul H. Nitze School of Advanced International Studies of the Johns Hopkins University

하지만 시진핑 주석의 등장 이후 중국은 주변국과의 영토분쟁을 격화시키고 막강해진 경제력을 바탕으로 2014년 '일대일로(一帶一路, Belt and Road Initiative)'를 주창하면서 아시아를 넘어 대륙과 해양으로의 팽창을 추구하게 되었다. 결국 중국의 WTO 가입은 애초에 미국이 기대한 결과를 가져오지 못했고 오히려 소련 붕괴 이후 처음으로 미국의 패권에 도전하는 강력한 경쟁자의 출현이라는 결과를 낳은 것이다. 바이든 대통령은 다자주의로의 복귀를 천명하였지만 현재 미국의 무역정책에서 다자주의 자유무역을 대표하는 WTO를 사실상 배제하고 있다. 그 대표적 예가 무역분쟁 조정을 담당하는 WTO의 핵심기구인 상소기구(Appellate Body)의 기능정지이다. 미국은 그동안 상소기구의 판결과 기구운영이 미국 국익에 부합하지 않고 특히 중국의 불공정 무역을 효과적으로 제어하지 못하고 있다고 평가해왔다. 미국은 상소기구의 전면적 개혁 필요성을 피력하면서 2017년 중순부터 신규 상소기구 위원 선임을 거부하여 상소기구 위원 7인 중 6인의 임기가 만료되었지만 새로운 위원이 선임되지 않아 2019년 12월 11일부터 지금까지 사실상 WTO의 상소기능이 정지된 상태이다. 바이든 행정부 출범 이후에도 미국은 WTO의 개혁 필요성만 강조할 뿐 구체적 개혁방안을 제시하지 않고 있다. 그 핵심이유는 WTO를 통한 무역질서는 중국을 제어하는데 있어 효과적이지 않기 때문이다. 대신 미국은 인도-태평양 경제프레임워크(IPEF), 인플레이션 감축법(IRA) 등 경제연합체, 보호주의적 법안 등을 통해 새로운 무역질서를 구축하고 있다.

한국은 무역을 통해 성장한 국가이다. 1960년대 대다수 개발도상국들이 수입대체 산업화 전략을 선택할 때 한국은 예외적으로 수출주도 산업화 전략을 선택하여 기적적인 경제성장을 이루었다. 내수시장이 협소한 한국으로서 수출을 통한 경제영토 확장이 성장의 돌파구였던 것이다. 따라서 자유무역체제는 한국의 성장에 있어 핵심적인 세계경제의 제도적 틀인 것이다. 이 제도적 틀이 유명무실화된다는 것은 크게 보면 두 가지 성격의 리스크를 초래한다. 우선 시장의 축소를 들 수 있다. 거래상대국이 누구이든 국제무역의 원칙을 지키면 별 문제없이 거래를 할 수 있었던 상황에서 이제 누구와 거래하는가가 중요해진 상황으로 변한 것이다. 이는 결국 특정국가 - 특히 중국 - 가 거래대

상에서 배제될 수 있기 때문에 시장의 축소로 이어지는 것이다. 또 하나는 불확실성의 증대이다. 다자간 합의에 기초한 무역질서가 국제정치·안보상황의 변화 등 경제외적인 요인에 의해 침범받는 일은 잦을 것이며 무역이 상호 경제적 이득보다는 패권경쟁을 위한 전략적 도구로 활용되는 일도 빈번할 것이다. 결국 원칙에 입각한 다자간 자유무역체제보다 훨씬 더 불확실성이 증대하는 방향으로 세계무역환경이 변화하게 되는 것이다. 이 같이 급변하는 세계경제 환경 속에서 한국경제가 새로운 도약을 성취할 수 있는지는 향후 예상되는 수출시장의 축소와 불확실성의 증대에 어떻게 대처하느냐에 달려있다.

## II. 한국의 선택: 중·러 진영 vs. 미 중심 자유 진영

이제 다자간 원칙 중심(rule-based)의 자유무역 대신 정치·경제적 이해관계가 맞는 국가들 간의 거래를 우선시 하는 방식으로 국제무역환경이 변하고 있다. 그 대표적 사례가 IPEF이다. IPEF의 구체적 원칙과 작동방식에 대해서는 아직 확정된 것이 없고 국가 간 협의 중이나 분명한 것은 특정 국가, 특정 진영에게는 배타적으로 운영될 것이라는 점이다. 결국 핵심 배제대상은 중국인데 실제 IPEF가 그 목적을 달성할 수 있을지에 대해서는 의견이 분분하다. 글로벌 공급망에서 중국이 차지하고 있는 비중이 매우 크고 중국도 반미(反美) 포지션을 취하고 있는 러시아, 이란 등 국가들과 연합하여 미 주도의 압박에 대항하고 있기 때문이다. 따라서 양분된 세계 세력구도는 장기간 지속될 가능성이 크다.

미 의회의 한 보고서(Council Special Report No. 85, Council on Foreign Relations, Jan. 2020)에 따르면 미국도 중국과의 경쟁을 국가 역량을 총동원한 장기간에 경쟁으로 전망하고 있다. 한 때 한국은 중국과의 경제적 관계 때문에 ‘전략적 모호성’이라는 입장을 취하며 미 중심의 자유진영으로의 선택을 명확히 하지 않았다. 단기적으로는 ‘전략적 모호성’ 정책이 합리적일 수는 있지만 미·중 경쟁의 장기화가 분명한 상황에서 이 정책을 지속할 수는 없는 것이다. 공식적 군사 동맹국을 포함하여 미국의 동맹에 준하는 우호국들과 미국의 GDP 총합은 세계 GDP의 65.83%에 달하기 때문에 미국 중심의 블록에서 이탈하는 것은 경제적으로도 치명적 손해이다. 중국의 우호국으로 분류되는 국가들 - 러시아, 이란 등은 정치적으로도 자유민주주의 진영이라고 분류되기 어려우므로 ‘자유진영 vs. 반자유진영’이라는 대결구도 하에서 우리나라가 어느 편에 설지는 자명한 것이다. 우리나라로서는 자유민주주의 국가

대부분이 속한 미국 중심의 정치·경제 블록에서 이탈하는 것은 국가적 자해행위인 것이다.

한편 한국의 수출1위국이 중국이기 때문에 진영 선택에 따른 중국의 보복을 우려하는 여론도 상당하다. 이 같은 우려가 '전략적 모호성'의 필요성으로 표현되기도 한다. 과거 사드배치 문제로 있었던 중국의 보복조치를 상기하면서 한국경제에 미칠 부정적 영향을 우려하는 것이다. 당시 사드배치에 협조한 국내 유통기업은 사실상 중국시장에서 퇴출되었고 소위 '한한령'으로 한국 대중문화의 상영, 공연 등도 중국에서 금지되었다. 또한 한국 관광도 암묵적으로 금지되어 중국 관광객이 주 고객이었던 국내 관광지 상인 등도 큰 피해를 입었다. 하지만 수출 전체로 보면 언론 등에서 떠들썩했던 것과는 달리 중국의 보복 효과는 크지 않았다. 사드문제가 불거진 2017년과 중국의 보복 이후 2018년의 대중국 수출비중은 2017년 24.8%, 2018년 26.8%로 큰 변화가 없었으며 오히려 소폭 증가하였다. 만약 중국이 한국에게 상당한 규모의 피해를 줄려면 한국의 중국수출 1위 품목인 반도체를 제한하면 된다. 하지만 그렇게 하지 않았던 이유는 중국에게도 피해가 가기 때문이다. 따라서 중국은 한국에 대해 보복조치를 하여도 자국 산업에는 피해가 적거나 거의 없고 대신 상징적 효과가 큰 대중문화, 관광 등을 보복대상으로 삼은 것이다.

무역의 본질을 이해하면 무역보복이라는 것은 막상 그리 쉬운 선택이 아니라는 것을 알 수 있다. 무역은 상호이익이 되기 때문에 이루어지는 것이며 지금의 교역대상이 현재 선택가능한 여러 후보 중 최선의 상대이기 때문에 거래를 하는 것이다. 가령 중국이 무역보복을 위해 특정 상품의 현재 거래상대인 한국을 배제하고 다른 상대를 선택한다면 이는 중국에게 마이너스 효과를 가져다 준다. 현재의 최선의 거래상대 대신 차선을 선택하는 것이기 때문이다. 따라서 상징적인 상품에 대한 무역보복조치가 있을 수 있지만 무역구조 자체를 크게 바꾸는 것은 중국에게도 이익이 아니기 때문에 적어도 단기적으로는 무역보복의 효과는 크지 않을 가능성이 크다.

호주와 중국과의 최근 갈등에서도 유사한 패턴을 확인할 수 있다. 우리나라의 전체 수출 중 중국비중이 25% 내외로 수출의 중국의존도가 높는데 호주는 30% 이상으로서 훨씬 더 높은 중국의존도를 가지고 있다. 2020년 5월 호주가 홍콩보안법 반대 공동성명에 참가하고 미국이 주장하는 코로나19 중국 책임론에 동조하는 입장을 보이자 호주-중국 관계는 급랭하였다. 중국은 곧바로 호주에 대한 보복성 무역조치를 연이어 발표하고 호주에 이에 대응한 조치들을 시행하면서 무역갈등은 지속되었다. 하지만 이 같은 갈등에도 불구하고 호

주의 대중국 수출은 크게 영향을 받지 않고 있다. 호주의 중국 수출비중은 2019년 33.6%에서 2020년 35.6%, 그리고 2021년 33.5%를 기록하였다. 대중국 수출증가율도 2020년 코로나19 팬데믹 여파로 -0.5% 감소하였을 뿐 2021년 17.3%의 양호한 증가율을 보이고 있다. 2020년의 마이너스 증가율도 다른 주요 수출국에 대한 수출감소 폭에 비하면 양호하였던 편(대일본 수출 -29.6%, 대한민국 수출 -8.6% 등)이다. 호주의 중국 수입비중도 지난 4년간 25~30% 사이에서 큰 변화없는 모습을 보이고 있다.

〈호주의 대중국 수출비중과 증가율〉



자료: 무역협회 무역통계, 저자 계산

결론적으로 상호무역의존도가 높은 국가 간 무역보복은 단기적으로는 서로에게 큰 영향을 주지 않을 정도로만 진행될 가능성이 크다. 가시적 무역보복 조치는 보여주지만 경제적 피해는 최소화하겠다는 두 국가의 이해를 충족하는 것이다. 따라서 단기적 무역보복이 두려워 국가가 지향해야 할 대외노선의 정립을 소홀히 해서는 안 된다. 미국 주도의 블록에 속하지 않고 친중 그룹에 속한다 하더라도 지금까지의 중국의 행태를 볼 때 우리나라의 이해를 보장해줄기를 기대하기는 어렵다. 장기적으로는 우리나라도 중국의존도를 줄이는 방향으로 무역구조의 변화를 추구해야 할 것이다. 한국의 경우에도 미·중 패권경쟁 구도 하에서는 중국과의 국가적 이해충돌을 피할 수 없으므로 높은 중국의존도로 인해 국가전략이 제한받지 않아야 한다.

### Ⅲ. 글로벌 공급망 재편과 한국경제에 대한 도전

중국은 WTO 가입 이후 세계시장의 생산기지 및 소비시장으로서 무역 네트워크에서 핵심적 지위를 차지하고 있기 때문에 중국을 세계무역에서 완전히 배제하는 것은 현실적으로 불가능하다. 미·중 패권경쟁이 격화됨에도 미국의 대중국은 수출 및 수입증가율이 여전히 견고한 것도 바로 이 때문이다. 2021년 기준 미국의 제1위 수입국은 여전히 중국이고 대중국 수입증가율은 16.3%였으며 대중국 수출증가율도 21.2% 였다. 2021년 미국의 전체 수출 및 수입증가율이 각각 22.5%, 21.2% 이므로 대중국 수출입이 전체 수출입 경향과 큰 차이가 없다고 할 수 있다. 패권경쟁의 직접적 당사자인 미국도 중국과의 무역 수준을 급격히 줄이지 못하는데 다른 국가들은 말할 필요도 없을 것이다. 또한 중국을 세계무역 네트워크에서 배제하는 것이 미국의 경제적 이해와 일치할 지도 의문이다. 당장 중국이 생산하는 낮은 가격의 공산품은 미국의 인플레이션 억제에 도움이 된다. 한 때 인플레이션 억제를 위해 중국산 제품에 대한 관세 인하가 논의된 바도 있었던 것도 이 때문이다.

세계무역 네트워크에서 중국의 영향력을 단시간에 급격히 축소할 수 없는 현실에서 미국의 전략적 선택은 글로벌 공급망의 재편이다. 예상치 못한 코로나 19 위기로 인해 의료용품 부족, 적기투자 부족으로 인한 반도체 공급 부족 등 현재의 글로벌 공급망 취약성이 드러남에 따라 공급망 안정성 확보에 대한 논의가 촉발되었고 중국에 주요 전략산업의 공급망을 의존할 경우 이는 매우 큰 잠재적 위험요소라는 것을 미국은 인식하게 된 것이다. 이에 2021년 바이든 대통령은 행정명령을 통해 반도체, 배터리, 의약품, 전략적 광물자원 등 4대 품목 및 6대 산업(국방, 공중보건, ICT, 에너지, 운송, 농산물 및 식품)의 공급망에 대한 조사 및 평가를 지시하였다. 미국은 이들 품목과 산업에 대해 점진적으로 중국을 배제한 공급망을 구축하는 것이 목표이다. 대표적인 품목이 반도체이다. 4차 산업혁명 시대에 있어 반도체는 필수품목이지만 중국이 취약한 품목이기도 하다. 중국은 많은 IT제품을 수출하지만 2020년 중국의 반도체 자급률은 15.9%에 불과하다. 중국 내 외국기업이 생산하는 반도체를 제외하면 자급률은 10% 미만이 될 것으로 예상된다. 중국은 반도체 굴기를 주창하면서 2027년까지 반도체 자급률 70% 달성을 목표로 하고 있지만 쉽지 않을 것으로 보인다. 따라서 반도체야말로 미국이 중국의 영향력을 상당기간 억제할 수 있는 전략품목인 것이다. 현재 미국 주도의 '칩4 동맹', 미국산 반도체

제조 장비의 중국공장에서의 반출 제한 등, AI용 고성능 GPU 반도체 수출허가제 등 다양한 형태의 대중국 반도체 제재가 시행 중이거나 시행 예정이다.

주요 전략산업에서의 글로벌 공급망 재편은 한국경제에는 상당한 도전이 된다. 현재 한국기업들이 구축하고 있는 글로벌 공급망은 주어진 현재의 조건에서 최선의 선택인 것이다. 이 공급망에 인위적 변화를 준다는 것은 보다 비효율적인 공급망을 구축해야 한다는 것을 의미한다. 아무런 제재가 없는 상태에서 중국이 포함된 공급망보다 중국이 없는 공급망이 보다 효율적이라면 애초에 현재의 공급망 속에서 중국은 존재하지 않았을 것이다. 따라서 현재의 공급망에서 중국을 배제하는 것은 경제적으로만 보면 비효율적일 것이다. 하지만 현재의 미·중 경쟁은 정치경제적 헤게모니 경쟁이므로 순수한 경제적 이해득실은 최우선의 고려대상이 아니다.

중국은 한국의 반도체 제1위 수출시장이다. 미국이 중국을 배제한 글로벌 반도체 공급망을 구축하는 과정에서 한국 반도체는 중국시장의 상당 부분을 잃을 수 있다. 시장으로서 뿐만 아니라 생산기지로서도 중국을 활용할 수 없을 수도 있다. 반도체 뿐만 아니라 다른 전략산업에서도 중국을 상대로 한 자유로운 거래가 제한될 수 있으며 중국과의 거래로 인해 불이익을 받을 수도 있다. ‘인플레이션 감축법(IRA)’에 따라 배터리 중국산 원료를 사용할 경우 미국시장에서 전기차 보조금을 받을 수 없게 되는 것도 대표적 예이다. 결국 중국을 배제하기 위한 글로벌 공급망 재편은 한국기업에게는 상당한 제약조건을 부과하는 것이며 이를 극복하지 못하면 한국경제는 커다란 족쇄를 차고 뛰는 모양이 될 것이다.

중국의 대응도 한국기업에게는 위협요소이다. 중국 입장에서는 국내 시장이 크니 시장축소는 상대적으로 충격이 덜 할 수 있다. 하지만 최종재 생산에 필요한 핵심부품을 공급받지 못하는 상황은 중국경제에 더 큰 충격을 줄 것이다. 따라서 중국은 미국 주도의 글로벌 공급망 재편에 맞서 주요 상품에 대한 국산화를 강력하게 추진 중이며 반도체 굴기도 이 같은 노력의 하나이다. 한국의 경우 중국수출 70%가 중간재이다. 만약 이 수출 중간재의 상당 부분이 중국 자국기업에 의해 국산화된다면 한국 수출은 큰 폭으로 하락할 것이다. 과거 1~2년 정도로 한국이 앞서가던 한·중 기술격차는 이제 사라져 전체 기술수준에서는 중국과 동등하다. 2020년 기준 세계 최고 기술수준인 미국을 100%로 볼 때 한국은 80.1%, 중국은 80.0%의 수준이다. 4차산업 혁명시대의 핵심 산업인 ICT/SW 부문만 보면 중국이 우리나라보다 기술수준이 앞선 상황이다. ICT/SW 부문에서 2020년 기준 최고 수준인 미국 대비 우리나라의

기술수준은 83.0% 이지만 중국은 85.7%이다. 이 같은 중국의 기술수준을 고려하면 중국의 국산화는 광범위한 분야에서 빠른 속도로 달성될 수 있다.

한편 중국시장의 축소, 한국산 제품을 중국 자국산으로 대체 등에 더하여 기업으로서의 공급망 조정에 따른 비용 증가도 또한 문제이다. 만약 제조기지를 이전해야 할 경우 직접적인 이전비용도 추가되지만 새로운 생산시설이 정상적으로 작동하는데 소요되는 시간과 비용도 상당하다. 또한 중국의존도를 줄이기 위해 아웃소싱을 다변화해야 하는 경우 이에 따른 관리비용 증가도 예상할 수 있으며 미국과 국제사회가 금지하는 원산지(예를 들어 신중 신장지역의 면화 등)를 회피하기 위해 다른 지역으로부터 원료를 구입해야 할 경우 생산원가 상승도 예상된다. 이 같은 비용들은 특히 대기업보다 중소기업에게 훨씬 더 큰 부담이 될 것이 분명하다.

#### IV. 경쟁력 강화를 통한 도전의 극복

글로벌 공급망 재편에 따른 여러 부정적 영향 - 시장축소, 중국산에 의한 대체, 비용 증가 등 - 을 극복해야 할 직접적 당사자는 결국 기업이다. 기업은 중국시장이 축소된다면 다른 시장을 개척해야 할 것이고 중국의 국산화에 의해 대체되지 않도록 기술적 우위를 확보해야 할 것이다. 생산기지 또는 아웃소싱 전환에 따른 비용 증가도 생산성 제고를 통해 흡수할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 한편 공급망 재편 과정에서 기업에게 새로운 기회가 열릴 수도 있다. 미국은 자국 내 생산시설 이전에 다양한 인센티브를 제공하고 있으며 공급망 재편을 위한 국제협력 과정에서 개발금융의 혜택을 받을 수도 있다. 따라서 기업은 공급망 재편을 미국시장은 물론 미국과 협력하는 동맹국/우호국 시장의 개척 또는 확대의 기회로 활용할 수도 있을 것이다. 이 모든 것을 가능하게 하는 핵심요소는 기업의 경쟁력이다. 기업의 경쟁력 없이는 새로운 시장 창출도 어렵고 중국산 제품을 대체할 수도 없고 오히려 중국산에 의해 대체될 가능성도 매우 크다. 결국 공급망 재편과정에서 위기를 극복하고 기회를 창출하려면 기업의 경쟁력 제고가 필수적인 것이다.

기업의 경쟁력 제고는 기본적으로 개별 기업의 책임으로 달성해야 하는 경영 목표이다. 하지만 기업경영은 한 나라의 법과 제도에 영향을 받게 되므로 정부 정책을 통해 기업의 경쟁력 제고에 긍정적 영향을 줄 수 있다. 다시 말하면 기업경쟁력 제고에 도움을 주는 법과 제도를 확보하여 '제도경쟁력'을 갖추는 것이 정부의 역할이다. 올해 5월 출범한 새 정부가 앞으로 해야 할 가장 중요한

일 중의 하나가 기업경쟁력 향상을 지원하기 위한 제도경쟁력을 갖추는 일이며 이를 위해 다음과 같은 정책방향을 제시한다.

기업경쟁력 제고를 위해서는 적극적인 R&D 투자는 필수적이다. 기업의 R&D 투자를 지원하는 핵심 정부정책은 세제지원이다. 공급망 재편 과정에서 주요국과의 경쟁에 앞서기 위해서는 공격적인 R&D 정책이 필요하다. 민간 R&D의 대부분은 대기업에 의해 이루어지고 있으므로(76.7%, 2019년 기준) 기업 R&D 세제지원의 주 대상은 대기업이 될 수밖에 없다. 하지만 2013년 이래 대기업 R&D 세제지원은 축소 일변도로 진행되어 왔으며 주요 선진국에 비해 매우 낮은 수준이다. 주요 선진국, 가령 G5 국가들과 비교할 때 우리나라 대기업 R&D 조세지원율(2%)이 가장 낮은 수준이며 OECD 평균 17%보다도 훨씬 낮은 수준이다. G5 국가 중 프랑스의 경우 대기업, 중소기업 구분없이 R&D 조세지원율이 37%에 달한다. 특정 기술 - 신성장 원천 기술, 국가전략기술 등 - 에 대해서는 보다 높은 조세지원율이 적용되나 기술의 융합화가 빠르게 진행되는 현 시대에서 이 같은 포지티브 시스템이 바람직한지에 대해서는 의문이 있다. 특히 포지티브 시스템에서는 수혜대상의 '특정화'가 이루어질 가능성이 크므로 보조금 관련 무역분쟁의 대상도 될 수 있다. 따라서 R&D 조세지원은 기업 전체를 대상으로 보다 공격적으로 지원규모를 확대하여야 한다.

〈R&D 조세지원율(2021년 기준)〉

구분	OECD 평균	미국	일본	영국	독일	프랑스	한국
대기업	17%	7%	17%	12%	19%	37%	2%
중소기업	21%		20%	27%			26%

주: R&D 조세지원율(1-B지수)은 기업의 R&D 투자에 대한 정부의 조세지원 정도를 나타내며, 조세지원율이 2%이면 100만큼 R&D 투자를 하였을 때 2만큼의 조세지원을 받는 효과  
 자료: OECD R&D Tax Incentive Indicators

한편 글로벌 공급망 재편 과정에서 생산기지 이전의 문제가 발생한다. 이 과정에서 리쇼어링을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 공급망 재편 이전부터 리쇼어링 정책(소위 유턴 정책)은 국내 산업 공동화를 막기 위해 추진되어 왔으며 관련 제도도 운용되고 있으나 아직 큰 효과를 보지 못하고 있다. 그 이유에는 여러 가지가 있을 수 있으나 제도적으로 보면 우리나라의 리쇼어링 제도의 경직성도 그 중 하나일 것이다. 「해외진출기업의 국내 복귀 지원에 관한 법

를」(이하 유턴법) 상 국내 복귀 기업(유턴 기업)을 협소하게 규정하고 있어 리쇼어링의 다양한 형태를 포함할 수가 없다. 법에서 규정하는 ‘국내 복귀 기업’이란 해외사업장을 청산·양도·축소하고 해외사업장에서 생산하는 제품 또는 서비스와 같거나 유사한 제품 또는 서비스를 생산하는 사업장을 국내에 신·증설하는 것을 의미한다. 아래 표와 같이 리쇼어링을 크게 분류하면 4개 형태가 있을 수 있고 형태에 따라 국내 신규투자는 없을 수 있지만 모두 국내 생산 증가에는 도움이 된다. 현행법에서는 ‘해외인소싱 → 국내인소싱’의 경우만 인정하고 있으며 이는 외국에 비해서 매우 협소하게 리쇼어링을 정의하고 있다. 특히 해당 기업이 자체로는 신규투자를 하지 않아도 국내 다른 기업에 아웃소싱을 맡기는 국내 아웃소싱의 경우에도 국내 설비 증설과 고용창출로 이어질 수 있으므로 국내 경제에 긍정적 효과를 미친다. 따라서 리쇼어링의 범위를 확대하는 제도의 유연성을 고려할 필요가 있다. 일본의 경우 일본 국내로의 리쇼어링 외에도 공급망 다변화를 위해(서플라이 체인 안정화 정책) 아세안으로 생산기지를 이전하는 비용도 지원하고 있다.

#### 〈리쇼어링의 종류에 따른 경제효과〉

종류	오프쇼어링 → 인쇼어링	경제효과
1	해외인소싱 → 국내인소싱	해외투자 회수(○), 국내 신규투자(○), 국내 생산(○)
2	해외인소싱 → 국내아웃소싱	해외투자 회수(○), 국내 신규투자(×), 국내 생산(○)
3	해외아웃소싱 → 국내인소싱	해외투자 회수(×), 국내 신규투자(○), 국내 생산(○)
4	해외아웃소싱 → 국내아웃소싱	해외투자 회수(×), 국내 신규투자(×), 국내 생산(○)

자료: 「리쇼어링 기업 지원정책의 문제점 및 개선방안」(김종규, 2020), 저자 재정리

기업경쟁력은 여러 요소에 의해 영향을 받는다. 이러한 요소들을 통칭하여 기업환경이라고 한다. 노동시장은 우리나라의 기업환경 중 가장 개선이 필요한 부문으로 오랫동안 지적받아 온 부문이다. 앞서 논의한 리쇼어링도 지금과 같이 노동시장이 경직적일 경우 활성화가 쉽지 않다. 노동시장이 경직성은 한국경제의 약점으로 항상 지적받아왔다. 게다가 이 문제가 개선될 조짐이 보이지 않고 있다는 것이 더 큰 문제이다. WEF의 GCR(Global Competitiveness Report)에서 해마다 한국의 노동시장 유연성(flexibility)는 세계 최하위 수준을 기록해왔다. 또한 GCR의 노동시장 유연성 카테고리 내 세부 분야 대부분에서도 100위 내외를 기록하고 있다. 노동시장 경직성으로 인해 대규모 생산시설의 확충과 이에 필요한 대규모 인력운용

의 효율성을 확보할 수 없으며 인적자원에 대한 과감한 투자가 이루어질 수 없다. 결국 노동시장의 경직성으로 인해 공급망 재편에 대응하는 생산시설 및 인력의 조정을 효율적으로 추진할 수 없게 된다. 따라서 노동시장 경직성 문제는 새 정부에서 반드시 개선을 이루어야 하는 과제이다.

이제 WTO를 중심으로 다자 간 합의된 원칙에 입각한 세계경제 질서를 기대하기 어려운 상황이 되었다. 각국은 보호주의적 정책과 동시에 공격적인 산업정책을 통해 자국 산업의 경쟁력을 높이고자 하고 있다. 산업정책을 터부시하였던 미국마저 대규모 산업정책을 추진하고 있다. 한 때 시대에 뒤떨어진 정책 도구로 취급받았던 산업정책의 시대가 도래한 것이다. 하지만 과거 사례에서도 알 수 있듯이 산업정책이 성공하기는 쉽지 않다. 우리나라도 미래성장동력 정책, 신성장산업정책, 창조경제, 혁신성장 등 지난 이십여 년 동안 여러 이름을 붙인 대규모 산업정책이 있었지만 성공적이라고 평가하기는 어렵다. 그 핵심 이유 중의 하나는 대규모 산업정책에 대한 제대로 된 평가와 그로부터의 피드백을 바탕으로 보완된 정책을 추진하는 체계가 매우 미흡하였고 이 ‘정책추진 - 평가 - 정책보완’ 과정이 여러 정부에 걸쳐 이어지는 체계가 없었기 때문이다. 그러다 보니 5년 주기로 새 정부마다 새로운 정책이니셔티브를 제시하면서 정책의 연속성이 없어지는 경향이 농후하였고 그 결과, 한국경제는 주력 제조업을 대체할 만한 새로운 성장동력 확보에 어려움을 겪고 있는 상태이다. 산업정책의 성과를 주기적으로 평가하고 그 결과를 바탕으로 정책내용과 수준을 업그레이드하는 과정을 여러 정부에 걸쳐 지속하여야 성장동력의 창출과 새로운 세계경제질서에서도 산업경쟁력 유지가 가능하다. 따라서 산업정책의 입안과 실행 그리고 평가에 이르는 산업정책 전반의 프로세스 개선을 통해 산업정책의 성과창출과 연속성을 확보하여야 한다.

## V. 맺음말

다자주의 자유무역에 기반을 둔 국제분업체계은 중국이 미국의 패권적 지위를 위협할 정도로 성장할 수 있는 플랫폼을 제공하였다. 이 길은 경제적 성장에 힘입은 중국은 시진핑 주석의 취임 이후 팽창주의적 야심을 숨기지 않았고 미국은 이제 중국의 부상(浮上)을 국가 경제와 안보에 대한 심각한 위협요소로 인식하고 있다. 따라서 미국으로서는 주요 상품의 공급망 상당 부분을 전략적 경쟁자인 중국에 의존하는 현 상황을 타파해야 할 시급성이 대두하게 된 것이다. 따라서 글로벌 공급망 재편은 단순히 공급망의 취약한 부분을 보완한다

는 측면을 넘어 단기적으로는 경제적 손실을 감수한 '패권경쟁'의 일환이라 볼 수 있다. 패권경쟁에서는 경제적 손실을 보더라도 패권의 지위를 확보·유지하는 것이 최우선의 목표이다. 우리나라로서는 자유민주주의 국가 대부분이 속한 미국 중심의 경제·정치 블록에서 이탈할 수 없기 때문에 공급망 재편 과정에서 중국 의존적 공급망 구조로 인해 초래되는 경제적 손실을 최소화하고 새로운 기회를 창출해야 하는 전략적 상황에 직면한 것이다.

결국 미국 주도의 공급망 재편 흐름에 적극적 동참하면서 구체적 실행은 탈중국으로 인한 비용 최소화를 도모하면서 추진할 필요가 있다. 공급망 재편이야기하는 비용을 최소화하면서 새로운 성장의 기회를 창출하기 위해서는 우리나라의 산업경쟁력 제고가 필수적이다. 공급망 재편 과정에서 중국이 우위를 가진 산업에서는 중국을 대체할 수 있으며 중국 국산화 정책에 의해 우리 상품이 대체되지 않을 정도의 경쟁력 확보가 필요하다. 정부의 정책방향도 단순히 기업이 공급망 재편에 적응할 수 있도록 지원하는 것을 넘어 기업경쟁력을 한 차원 높게 업그레이드할 수 있도록 제도경쟁력을 갖추는 것에 초점을 두어야 한다.

Abstract

The Economic Policy Direction of the New Government in Response to the  
Global Supply Chain Restructuring: Focusing on Strengthening  
Competitiveness

Free trade based on WTO principles provided a platform for China to grow to the extent that it threatened the hegemonic position of the United States. Thanks to this rapid economic growth, China has pursued an expansionist foreign policy, and the United States now recognizes China as a serious threat to the national economy and security. Therefore, the US needs to overcome the current situation of reliance on China, a strategic competitor, for a large part of its supply chain for major products. Korea faces a strategic situation in which it must minimize economic losses and create new opportunities in the process of the global supply chain restructuring. In order to create new opportunities for growth while minimizing the cost of supply chain restructuring, it is essential to enhance Korea's industrial competitiveness. In the process of restructuring the supply chain, Korea should be able to replace China in China's dominant industries, and it is necessary to secure competitiveness to the extent that Korean export products are not replaced by China. The government's policy direction should also focus on providing institutional support to upgrade corporate competitiveness to a higher level than simply supporting businesses to adapt to supply chain restructuring. To this end, this paper suggests policies such as expansion of R&D tax support, revitalization of reshoring, enhancing labor market flexibility, and improvement of the industrial policy system.

.....  
.....

---

# 글로벌 식량위기의 원인과 식량안보 강화 전략

---

임정빈\*

## I. 식량안보의 의미와 중요성

식량안보는 국제기관과 국가마다 강조되는 측면을 달리하며 다양하게 정의되고 있다. 하지만 일반적으로 1996년 이태리 로마에서 국제식량농업기구(FAO) 주최로 열린 세계 식량정상회의(World Food Summit)에서 선언된 정의를 주로 사용하고 있다. 여기서 식량안보란 “모든 사람이 언제나 건강한 삶을 위해 필요한 음식과 기호식품에 대한 수요를 충족시킬 수 있는 충분하고 안전하며 영양가 있는 식량에 대한 물리적, 경제적 접근성을 갖고 있을 때 실현되는 것”으로 정의된다.

식량은 인류의 생존에 필요한 에너지와 영양을 공급하는 중요한 원천이다. 따라서 안정적인 식량확보는 어느 시대를 초월하여 모든 국가의 매우 중요한 핵심 정책과제이다. 왜냐하면 일반 공산품은 공급이 부족하거나 가격이 급등할 때 소비를 미뤄도 큰 문제가 생기지 않지만 식량은 인간의 생존과 직결되는 필수품이기 때문에 소비를 늦출 수 없는 특수성이 있기 때문이다.

그런데 최근 코로나19 팬데믹 사태와 러시아-우크라이나 전쟁 발생으로 인한 국제 공급망 장애와 함께 주요 곡물 생산 및 수출국들의 기상이변으로 인한 공급 측면에서의 불확실성 증대로 글로벌 식량 위기감이 고조되고 있다. 특히 전 세계적 기후변화로 인해 식량생산의 불안정성이 증가하고 있으며, 1995년 WTO 체제 출범과 함께 본격화된 농산물 무역자유화 이후 일부 수출국 중심의 과점적 국제 식량(특히 곡물) 공급체계의 심화는 과거보다 글로벌 식량위기(식량부족) 발생 가능성을 높이고 있다. 전 세계적 기후변화 현상으로 과거보다 가뭄, 홍수, 태풍, 한파, 폭설, 우박, 강풍, 산불 등 자연재해가 빈번히 발생할 뿐만 아니라 그 강도가 점점 세지고 있다. 기후변화로 인해 지난 10년간 세계적으로 자연재해 발생빈도가 4배 이상 증가하였고, 우리나라의 경우도

---

\* 서울대학교 농경제사회학부 교수

냉해, 우박, 폭설, 가뭄, 홍수, 태풍 등 극심한 자연재해로 농작물 피해 발생빈도와 강도가 크게 증가하는 추세이다.

현재 세계의 식량공급 여건은 기후변화, 인구증가, 사료곡물 및 바이오에너지 수요증가 등으로 인해 식량 잉여시대에서 식량부족의 시대로 패러다임이 전환되고 있다. 국제식량농업기구(FAO)에 따르면 현재 70억 명인 세계인구는 2050년에 약 95억 명으로 증가할 것이고, 이러한 인구증가에 부응하기 위해서는 세계 식량생산이 약 70% 정도 증가해야 하는 것으로 추정하고 있다. 그러나 전 세계 식량생산 여건은 기후변화, 농경지 감소 및 물 부족 등으로 인해 식량생산을 획기적으로 늘리기가 어려운 형편이다.

이런 측면에서 식량자급율이 낮은 대규모 식량수입국인 우리나라의 입장에서 보다 강화된 식량안보 확보는 가장 중요한 국가적 정책목표이자 해결과제이다. 세계 7위권의 식량수입국이자 식량자급률(사료용 곡물 포함)이 20.2%에 불과한 우리나라의 현실에서 전 세계적인 식량부족 현상의 심화는 자연스럽게 식량가격 폭등으로 이어져 우리가 필요로 하는 식량을 안정적으로 확보하는 데 어려움을 초래할 것이다. 물론 필요로 하는 식량을 우리가 필요할 때 언제든지 적정가격으로 원하는 물량만큼 충분히 조달할 수 있다면 큰 문제가 되지는 않을 것이지만 현실의 국제 식량공급 체계 및 무역구조, 기후변화에 따른 식량생산의 불확실성 증대는 우리가 필요로 하는 물량을 필요한 때 적절한 가격으로 쉽게 수입할 수 있는 여건이 보장되어 있지 않다.

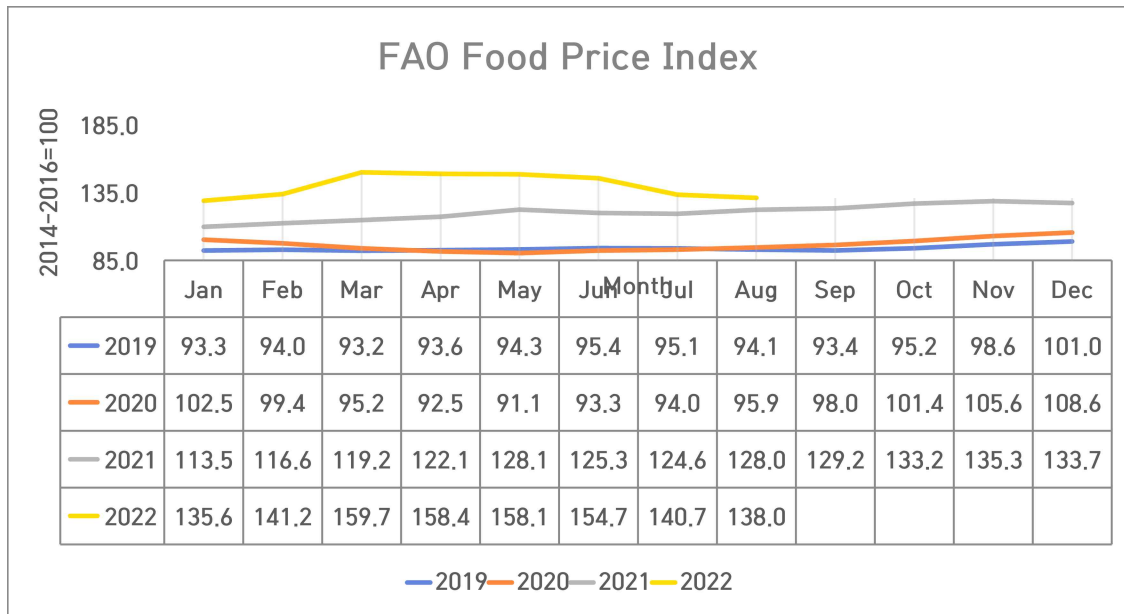
따라서 우리나라의 지속적인 식량자급률 하락추세, 국제 식량 공급의 과점체제, 전 세계적 기후변화와 등을 고려할 때, 무엇보다 안전한 식량을 안정적으로 국민에게 공급할 수 있는 식량안보 체계 구축은 매우 중요한 정책과제이다.

## II. 글로벌 식량위기 동향과 주요 원인

최근 세계 식량 가격상승과 공급불안 현상이 심상치 않다. 경제이론상 국제 무역은 자유로운 시장을 통해 수요에 부합하는 상품과 원자재의 공급이 원활히 이뤄질 것이라는 기대를 전제로 한다. 하지만 최근 세계적 기상이변과 함께 발생한 코로나19 팬더믹 사태, 러시아-우크라이나 전쟁의 장기화, 그리고 식량자원 보호주의 현상은 이 기대를 무너뜨리고 국제 식량 시장과 공급망을 크게 교란하고 있다. 유엔식량농업기구(UN-FAO)가 최근 발표한 식량가격지수\*는 지난 3월 최고치인 159.7 포인트를 기록한 후 5개월 연속 소폭 하락하긴 했지만 여전히 2008년 글로벌 식량위기 때 보다 높은 수준이다. 2022년

1월부터 8월까지 평균 세계식량가격지수는 148.3으로 2019년도 평균 가격 지수인 95.1 대비 56%나 오른 상황이다.

〈그림 1〉 세계 식량가격지수 변화추이(2019년 1월~2022년 7월)



자료원: FAO Food Price Index

이렇게 최근 국제 식량가격이 크게 오른 주된 원인은 무엇보다 세계적인 기후변화로 인한 공급부족 때문이다. 세계 식량의 주요 생산국인 미국, 유럽, 호주, 아르헨티나, 중국 등 세계 전역에서 대규모 산불, 폭염과 홍수 등 극심한 자연재해로 식량생산이 줄어들었다. 반면에 세계인구 증가와 중국과 인도 등 신흥경제국의 경제발전과 소득증대에 따라 식량수요와 축산물 생산을 위한 사료용 곡물 수요는 큰 폭으로 증가하고 있다. 또한 코로나19 팬데믹 사태의 지속으로 노동력을 많이 필요로 하는 식량 수확에 어려움을 겪고 있으며, 원활한 운송과 물류 유통에도 차질이 생겼다. 여기에다 밀, 옥수수 등 주요 곡물 수출국인 러시아와 우크라이나 사이의 전쟁 여파도 식량 가격 상승을 부채질했다. 예를 들어 최근 3개년(2019년~2021년) 평균 기준으로 세계 전체 밀 수출량에서 러시아와 우크라이나가 차지하는 비중은 각각 17.8%와 9.5%로 세계 제1위와 6위의 주요 수출국이다. 또한 옥수수의 경우에도 세계 전체 옥수수 수출량에서 우크라이나와 러시아가 차지하는 비중은 각각 13.9%와 2.2%로

\* 유엔식량농업기구(FAO)는 1996년부터 24개 주요 농산물에 대한 국제가격동향을 조사하여, 5개 품목군(곡물, 유지류, 육류, 유제품, 설탕)별 식량가격지수를 매월 작성, 발표(2014-2016년 평균=100)하고 있다.

세계 제4위와 6위의 수출국이다.

더욱이 코로나19와 우크라이나 사태 장기화, 이상기후 등으로 식량가격이 급등하면서 식량자원 보호주의가 인도, 필리핀, 이집트, 헝가리, 카자흐스탄, 알제리 등 신흥국과 개도국을 중심으로 널리 확산되고 있다. 2022년 8월 말 기준으로 32개 국가에서 자국민을 위한 식량확보와 물가안정을 명분으로 53개 식량 관련 품목에 대해 수출금지, 수출제한, 수출세부과 등의 조치를 시행한 바 있다. 식량작물뿐만 아니라 러시아, 우크라이나, 중국, 베트남 등은 비료 수출도 금지시켰고, 전 세계 최대 팜유 생산국인 인도네시아는 팜유 수출을 금지한 한 바 있다. 최근에는 석유 등 에너지와 비료 등 농자재 가격의 상승도 이어지고 있어 식량 생산을 위한 환경은 점점 악화일로에 있어 국제 식량가격은 당분간 고공행진을 이어갈 것으로 보인다. 이렇게 여러 요인에 의해 글로벌 식량부족 가능성이 높아지면서 식량가격 상승이 전반적인 물가상승을 견인하는 애그플레이션(agflation) 현상에 대한 우려도 현실화되고 있다. 국제 식량가격 가격 상승이 가공식품과 외식물가 등으로 광범위하게 파급되어 일반 물가를 상승시키는 애그플레이션(agflation) 현상은 현재 국내뿐만 아니라 전 세계적으로 진행 중에 있다. 유로모니터 추정치에 따르면 2022년 세계 평균 물가 상승률은 7.9%로 1996년 이후 가장 높은 수치로 예측되었다.

또한 국제적으로 식량(특히 곡물) 교역의 큰 특징 중의 하나는 수출이 일부 국가에 집중되고 있는 반면에 수입은 많은 국가로 분산되는 공급 과점적 시장이라는 점이다. 글로벌 식량시장에서 공급과점 현상은 1995년 WTO 출범과 2000년대 들어 유행처럼 번진 국가간 자유무역협정(FTA) 체결 이후 더욱 심화되고 있다. 국제적으로 농산물 무역이 자유화되면서 식량 생산에 비교위를 가지고 있는 국가로 생산이 집중되고 있기 때문이다. 식량 작물별로 조금씩 차이는 있으나 상위 5개 수출국의 수출 점유 비중이 2021년 기준으로 쌀 79%, 밀 63%, 옥수수 88%, 콩은 97%에 달한다. 이와 같이 세계 곡물 공급이 소수 수출국에 집중되어 있기에 일부 수출국의 공급 불안정이 바로 국제시장의 불안정성으로 직결되는 문제점을 갖고 있다.

중장기적으로도 글로벌 식량공급 여건은 잉여시대에서 식량부족의 시대로 패러다임이 전환되고 있다. 유엔식량농업기구(FAO)에 따르면 현재 70억 명인 세계인구는 2050년에 약 95억 명으로 증가할 것이고, 이러한 인구증가에 부응하기 위해서는 세계 식량생산이 약 70% 정도 증가해야 하는 것으로 추정하고 있다. 그러나 전 세계 식량생산 여건은 기후변화, 농경지 감소 및 물 부족 등으로 인해 생산을 획기적으로 늘리기가 어려운 형편이다. 특히 최근 미

국, 캐나다, 호주, 브라질, 아르헨티나 등 주요 식량수출국들의 기상이변으로 인해 세계적으로 식량위기감이 어느때 보다 고조되고 있는 실정이다.

글로벌 식량위기 문제가 세계적인 화두로 떠오르면서 식량안보 확보가 각국의 초미의 관심사로 떠올랐으며, 국제사회의 공동 대응 노력도 이어지고 있다. 2022년 6월 스위스 제네바에서 개최된 제12차 세계무역기구(WTO) 각료회의에서도 세계가 직면한 식량위기 이슈가 주요 의제로 부상하였고, 이에 대한 WTO 차원의 대응 노력 차원에서 식량안보와 유엔세계식량계획(WFP)에 대한 각료선언문\*을 채택한 바 있다. 이에 따르면, 농산물 교역 원활화와 글로벌 농식품 시스템 회복력을 위한 불필요한 수출제한·금지 조치를 자제하고, 식량안보를 위해 각국이 긴급 조치를 취할 경우 무역을 왜곡하지 않는 방식으로 투명하게 시행하기로 약속했다. 또한 WFP가 인도적 원조를 위해 구매하는 식량에 대해서는 수출제한 조치를 적용하지 않기로 했다. 이번 식량안보 관련 WTO 각료 선언은 기후변화와 코로나19, 러시아-우크라이나 전쟁으로 촉발된 식량부족과 가격폭등 현상이 글로벌 경제위기와 인류의 생존까지 위협할 수 있다는 공통된 인식에 따른 것이다.

다행히 최근 세계 식량가격이 우크라이나 수출재개와 주요 생산국 수확 개시, 전 세계적 수입 수요 둔화 등에 따라 간신히 안정을 되찾아 가는 듯 보인다. 하지만 아직도 주요 곡물 생산국이자 소비국인 독일, 프랑스, 이탈리아 등 유럽지역 국가들의 극심한 가뭄 등 이상기후로 식량 공급부족과 가격상승이 재연될 것이라는 우려가 큰 상황이다.

### Ⅲ. 우리나라와 주요국의 식량자급을 비교

어느 국가에서나 식량은 공산품과 달리 국민의 생활과 생존에 필요한 에너지와 영양을 공급하는 중요한 원천으로 국민들에게 안정적으로 식량을 공급하는 것은 매우 중요한 정책과제이다. 실제 식량안보 확보는 국가이익과 생존 측면에서 매우 중요한 의미를 지닌다. 역사적으로 식량자급 능력이 충분하고, 해외로부터 효과적인 식량조달 능력이 있는 국가의 경우 식량위기 발생시 적절한 대처가 가능하다. 하지만 그렇지 못한 국가는 식량위기에 봉착하고, 정치·경제·사회적으로도 큰 혼란에 빠지는 경향이 있다. 공산품은 공급이 부족하거나 가격이 급등할 때 소비를 조금 미뤄도 큰 문제가 생기지 않지만 식량은 국민의

\* WT/MIN(22)/28, Ministerial Declaration on the Emergency Response to Food Security

생존과 직결되는 필수품이기 때문에 소비를 늦출 수 없는 특수성이 있다. 이것이 바로 식량의 안정적 공급을 국가 안위와 직결되는 안보 문제로 간주해야 하는 이유다.

그런데 글로벌 식량위기가 발생할 경우 우리나라는 구조적으로 매우 취약한 상황이다. 식량자급률은 국내 식량생산 수준이 국민이 필요로 하는 식량소비 수준을 어느 정도 충족하는 지를 보여주는 지표로서 국가의 식량안보 수준을 평가하는 주요 척도이다. 우리나라의 식량자급률(사료용 포함)은 밀, 옥수수 등의 사료곡물의 수요가 계속 증가하면서 계속 하락하는 추세이다. 무엇보다 우리나라의 식량자급률(사료용 포함)은 2020년 기준 20.2%로 미국(120.1%)은 물론 일본(27.3%)에도 크게 못 미쳐 경제협력개발기구(OECD) 38개 회원국 중 가장 낮은 수준이다. 최근 5년 동안 쌀 자급률은 92%~105%대의 높은 수준을 유지하고 있지만 밀, 콩, 옥수수 등 다른 식량작물의 자급률은 0.5%~9.4% 수준으로 매우 낮은 수준이다. 특히 우리나라의 식량자급률은 밀, 옥수수 등의 사료곡물의 수요가 계속 증가하면서 매년 하락하는 추세에 있다. 사료곡물을 포함한 우리나라의 식량자급률은 1970년 80.5% 수준에서 2020년 20.2%로 지난 50년 동안 60%포인트나 크게 하락하였다. 우리나라 식량자급률(특히 곡물자급률)이 크게 감소한 주요 원인은 농지면적 감소, 쌀 이외 다른 곡물의 생산정체, 축산업 성장에 따른 외국산 사료곡물 수입증가 때문이다.

2020년 기준 주요 곡물별 자급률을 보면 쌀 92.8%, 밀 0.5%, 옥수수 0.7%, 콩 7.5%로 쌀을 제외하고 대부분의 곡물자급률은 매우 낮은 상황이다. 특히 1960년 국내자급률이 110.4%에 달했던 보리쌀은 자급률이 36.5%까지 하락했으며, 같은 기간 동안 콩은 79.3%에서 7.5%, 밀은 33.9%에서 0.5%, 옥수수는 18.9%에서 0.7%까지 자급률이 크게 하락하였다(표 1 참조).

이와 같이 우리나라에서 쌀 이외 주요 곡물(밀, 콩, 옥수수 등)의 자급률이 크게 하락하고 있는 주된 이유는 쌀이나 양념채소류 등 밭작물보다 수익성이 낮아 농민들이 식량곡물 재배를 기피하는 측면이 있었고, 식품기업이나 사료업체 입장에서 수입산 곡물보다 국내산의 가격이 2배 이상 고가이기 때문에 사용을 꺼려 국내 생산 유인이 적었기 때문이다. 특히 곡물생산의 수익성이 낮다 보니 상대적으로 수익성이 높은 축산이나 원예와 같은 작물로의 생산 전환과 함께 도시화, 산업화의 진전 등으로 인한 농지의 타용도 전용이 빠르게 이루어진 것도 식량자급률이 하락하는 또 다른 요인이다.

〈표 1〉 우리나라 식량자급률(%) 추이(사료용 포함)

구분	곡물(전체)	쌀	보리쌀	밀	옥수수	콩
1960	94.5	100.8	110.4	33.9	18.9	79.3
1970	80.5	93.1	106.3	15.4	18.9	86.1
1980	56.0	95.1	57.6	4.8	5.9	35.1
1990	43.1	108.3	97.4	0.05	1.9	20.1
2000	29.7	102.9	46.9	0.1	0.9	6.8
2010	27.6	104.5	24.7	0.9	0.9	10.1
2015	23.9	101.0	21.9	0.7	0.8	9.4
2020	20.2	92.8	36.5	0.5	0.7	7.5

자료원: 농림축산식품부, 농림축산식품 주요통계 및 양정자료

한편 우리나라와 주요국과의 식량자급률을 비교해 보면, 우리나라는 주요국에 비해 모든 품목군에 걸쳐 식량자급률이 전반적으로 낮은 것으로 나타났다. 특히 곡물자급률을 보면 주요 수출국인 호주(345%), 캐나다(178%), 미국(119%) 등이 높았으며, 우리나라는 22% 수준으로 일본(28%), 스위스(44%)보다도 낮은 수준이다. 또한 중요한 식량 작물로 여겨지는 두류의 경우 도 우리나라의 자급율은 8%에 불과하여 호주(512%), 캐나다(312%), 미국(193%), 스웨덴(109%) 등에 비해 매우 낮은 수준이다(표 2 참조).

〈표 2〉 주요국의 품목별 식량자급률(%) 비교

(단위: %)

구분	곡류	서류	두류	채소류	과실류	육류	계란류	우유류	어패류	유지류
한국	22	94	8	87	75	75	99	50	51	1
일본	28	73	7	79	38	52	96	59	52	13
미국	119	103	193	87	73	113	103	112	65	91
캐나다	178	159	312	61	22	139	95	101	88	287
독일	112	121	16	46	27	112	72	118	27	98
스페인	53	66	13	191	137	140	114	84	59	65
프랑스	170	136	84	72	62	100	99	118	29	90
이탈리아	63	57	42	146	108	74	97	81	17	35
스웨덴	132	87	109	37	5	71	96	91	69	22
영국	94	90	46	46	10	72	91	90	55	50
스위스	44	96	38	52	40	84	62	103	3	39
호주	345	85	512	92	99	148	100	130	33	102

주: 우리나라는 2018년, 일본은 2019년 기준, 그 외 국가는 2017년 기준임  
 자료원: 변재연(2021), 곡물 수급안정사업·정책 분석, 국회예산정책처

위와 같이 우리나라의 식량자급율이 매우 낮은 상황에서 불가피하게 국민이 필요로 하는 식량을 해외시장으로부터 조달이 필요한 상황이다. 그런데, 우리나라는 옥수수, 밀, 콩 등 3대 수입 곡물의 일부 수출국 의존도가 매우 높다는 특징을 보이고 있다. 예컨대 2021년 기준으로 콩의 경우, 전체 수입량의 68.3%를 미국, 아르헨티나, 브라질 3개 국가로부터 수입하였고, 옥수수도 이들 3개국으로부터 전체 수입량의 80.6%를 수입하였다. 밀의 경우는 미국, 호주, 불가리아 3개 국가에서 전체 수입량의 76.3%를 수입하고 있어 일부 국가로부터 수입의존도가 높은 것으로 나타났다.

또한 세계적 식량가격 급등이나 식량공급이 부족한 비상 상황에 효과적으로 대응하기 위해서는 일정 물량을 비축하여 부족량을 보충하는 것도 중요하다. 하지만 현재 우리나라의 주요 곡물 재고율은 글로벌 식량 위기에 매우 취약한 수준이다. 예를 들어 2020년 기준 주요 4대 곡물 재고율은 쌀 23.7%, 밀 16.0%, 콩 8.2%, 옥수수 6.7% 수준으로 쌀을 제외하고는 FAO 권장 재고율인 17~18%를 크게 밑돌고 있다. 결론적으로 우리나라는 국민들에게 안정적으로 식량을 제공하기 위한 전제 조건인 국내 식량생산 능력, 효율적 해외조달 능력, 비상대비 재고비축 차원에서 취약한 상황이다.

#### IV. 식량안보 강화를 위한 대응전략

세계 7위권의 대규모 식량수입국이자 식량자급률이 OECD 국가 중 최하위 수준인 우리나라의 현실에서 식량안보의 확보는 다른 어느 나라보다 중요한 국정과제이다. 앞으로 국민들에게 안정적으로 식량을 공급할 수 있는 식량안보 체계를 재정비하고, 보다 강화된 식량 확보 방안을 마련해 나갈 필요가 있다. 국민이 필요로 하는 식량을 충분히 안정적으로 공급하기 위해서는 무엇보다 국내 식량자급능력 제고 노력과 함께 해외조달 능력 향상이 동시에 추진되어야 할 것이다. 국내 생산 여건상 필요로 하는 모든 식량을 완전 자급하기는 어려운 상황임을 감안할 때, 우리나라의 식량안보 강화 전략은 크게 “식량자급능력 제고를 위한 국내 생산 및 소비기반 확충,” “수입선 다변화 및 해외농업개발 활성화 등 안정적 해외조달시스템 구축,” 그리고 “비상사태에 대비한 효과적 식량재고 비축제도 운영”등으로 구분하여 체계적인 대책 수립이 요청된다.

우리나라의 식량안보 강화를 위한 전략을 분야별로 좀 더 구체적으로 제시하면 다음과 같다. 첫째, 국내 생산기반 강화를 통한 식량자급능력 제고이다. 식량위기에 효과적으로 대응하고 식량안보를 달성하기 위해 가장 우선적으로 고

려해야 할 사항은 기후변화 등에 대응할 수 있는 국내 식량 생산기반 정비를 통해 안정적인 생산과 적절한 수준의 국내 자급기반을 유지하고, 꾸준히 식량 자급 능력을 제고해 나가야 한다. 국내 식량자급능력 향상을 위해서는 농업생산기반의 정비와 현대화가 필요하다. 특히 식량자급률 제고가 절대적으로 요구되는 작목에 적합한 생산기반 정비와 물관리 시스템의 선진화가 필수적이다. 또한 간척지 등 지역의 우량농지 확보와 재배 작목 변경이 쉽도록 생산기반을 정비하고 각 지역 작물을 특화하여 다양한 식량 및 사료 곡물에 대해 자급률을 높여가야 할 것이다. 특히 자급율이 낮은 밀·콩·옥수수 중심으로 자급률을 높이고, 사료작물의 경우 조사료 자급률 제고로 외국산 곡물사료 의존도를 축소해 나가야 할 것이다. 국내에서의 식량자급 능력이 높을수록 국제 식량 위기나 곡물가격의 폭등과 같은 비상상황에 대처할 수 있는 능력은 커지게 될 것이기 때문이다. 국내 식량자급능력 제고를 위해 핵심적으로 해결해 나가야 할 과제로는 기후변화 대응 적응기술 개발 및 보급 확대, 농지보전 및 경지 이용률 확대, 융합기술을 활용한 기후스마트 농업의 실천, 농업기반시설 현대화 등 국내 생산기반 강화가 필수적이다. 특히 쌀 이외에 밀, 콩, 옥수수 등 주요 곡물의 자급율을 높일 수 있는 논활용 대체작물 생산 촉진 방안 모색이 필요하다.

둘째, 효율적인 해외조달시스템 구축이다. 경지면적이 적은 국내 농업 여건상 우리가 필요로 하는 식량을 전량 국내에서 충당하는 것은 불가능하므로 수입이 불가피한 곡물을 해외에서 안정적·효율적으로 조달하고, 공급하기 위한 전략과 방안 마련이 필요하다. 우리나라는 인구가 많은데 비해 경지면적이 적어 곡물 수요의 상당한 부분을 해외조달에 의존할 수밖에 없는 상황이다. 따라서 국내 식량자급률 향상 노력과 함께 효율적인 해외조달시스템을 동시에 구축해 나감으로써 식량안보 체계를 강화해 나가야 한다. 이를 위해 우선 미국, 아르헨티나 브라질(옥수수), 미국, 호주, 불가리아(밀), 미국, 브라질, 아르헨티나(대두) 등 일부 국가에 집중된 우리나라의 곡물 수입선을 다변화해 나갈 필요가 있다. 또한 국제 공개경쟁 입찰거래 의존도가 높은 현행 곡물 수입방식을 선물거래, 수출국과의 중장기 계약거래 등으로 다각화하여 국제 곡물시장의 불확실한 위험에 효과적으로 대응해 나가야 한다. 또한 국내 기업이 진출하여 개발한 해외농장의 공급 기반을 활용하여 보다 안정적인 해외 곡물조달 시스템을 마련해 나가야 할 것이다. 예를 들어 포스코(우크라이나 수출 엘리베이터), 팬오션(미국 곡물터미널 EGT 지분 인수), 러시아 연해주 등 해외농업 개발 사업 등 국내 기업 진출 해외 곡물 사업과의 연계 전략을 통해 식량자주

을을 제고해 나갈 필요가 있다. 이를 위해 우선 해외농장개발 기업의 경우 국내 수요에 적합한 가격, 품질, 물량 측면에서 경쟁력을 지속적으로 확보해 나가고, 정부는 최대한 우리 기업이 개발한 해외농장의 농업생산성과 경쟁력을 빠른 시일 내 달성할 수 있도록 해외농장에 적합한 품종개량 및 품질개선, 병해충 방제 기술 전수 등을 지원해 주는 체계 구축이 요청된다.

셋째, 비상대비 효과적 식량 재고비축제도의 운영이다. 국내 흉작 혹은 해외 조달이 원활하지 못하여 공급이 일시적으로 부족한 비상 상황에 대비하기 위해 주요 식량 곡물별로 국내에 일정한 물량을 비축하여 부족량을 보충하도록 하는 것이 중요하다. 즉 단기적인 식량부족 사태에 대비하여 국민들에게 안정적으로 식량을 공급하기 위해서는 주요 식량의 재고 비축제도의 효과적 운영이 필수적이다. 이를 위해 우선 쌀이외에 보리, 밀·귀리·호밀 등의 맥류, 콩을 포함한 두류, 그리고 옥수수 등 사료용 곡물까지 재고 비축대상 품목을 확대해 나가고, 적정 수준의 물량도 비축해야 할 것이다. 하지만 현행 우리나라의 식량 비축제도는 쌀 비축 위주이며, 밀, 콩 등 주요 식량의 비축 인프라가 부족하다. 특히 옥수수 등 사료용 원료 비축에 대한 별도의 기준이나 정책적 지원은 없는 상황이다. 주기적으로 발생하는 글로벌 곡물 수급 비상 상황이 있을 때마다 사료용 곡물 비축의 필요성이 제기되고는 있으나 현재까지 도입되지 않고 있다. 하지만 최근 코로나19 상황과 러시아-우크라이나 전쟁은 작황이나 가격에 의한 기존의 곡물 수급 위기 상황과는 다른 물류 차질이나 항만 파업 등의 요인에 의하여 식량공급 위기에 직면할 수 있음을 보여주었기 때문에 사료용 곡물까지도 공공비축제 운영 품목으로 확대할 필요가 있다.

결론적으로 기후변화로 인한 세계 식량 공급의 불확실성 증대와 불균형한 국제 식량 수급구조로 인한 식량부족 및 식량가격 급등 가능성은 우리나라와 같은 대규모 식량수입국에게 매우 심각한 문제이다. 식량에 대한 해외의존도가 높은 우리나라의 입장에서 보다 강화된 식량안보 체제 구축은 가장 중요한 국가적 정책목표이자 해결과제이다. 식량을 충분히 안정적으로 국민들에게 공급하지 못하거나 식량을 전적으로 외부에 의존하는 것은 국가생존 및 안보적 차원에서 매우 위험한 결과를 초래할 가능성이 높기 때문이다. 국가의 식량안보 수준을 높일 수 있는 효과적 전략과 방안을 마련하고, 이를 꾸준히 실행해 나가는 것이 요청되는 이유이다. 앞으로 지속적인 식량자급 능력의 향상 노력과 함께 효율적이고 안정적인 해외조달 능력 제고, 그리고 유사시에 대비한 효과적인 식량비축제도 마련을 통해 국가 식량안보 체계를 강화해 나가야 할 것이다.

## **Abstract**

### **A Study on the Strategy for Strengthening Food Security Coping with Global Food Crisis**

The possibility of a global food crisis has been increasing due to rising global food prices and supply instability since the outbreak of the Russia-Ukraine war. Above all, the main reason for the recent sharp increase in world food prices is the imbalance in supply and demand. Food production has been reduced due to severe natural disasters such as droughts and floods across the world. On the other hand, food demand including feed grains for livestock production is increasing significantly due to the increase in the global population and income growth in emerging economies such as China and India. In addition, smooth transportation and logistics distribution have also been disrupted due to the continued Covid-19 pandemic around the world. Moreover, the war between Russia and Ukraine, which are major grain exporters such as wheat and corn, also fueled the rise in world food prices. In particular, the sense of global food crisis is escalating more than ever worldwide due to the recent decline in grain production due to climate changes in major food exporters such as the United States, Canada, Australia, Brazil, and Argentina. However, Korea is very vulnerable in the event of a global food crisis. Korea's food self-sufficiency rate is 20.2% as of 2020, far below the U.S. (120.1%) as well as Japan (27.3%), the lowest among 38 OECD member countries. Securing food security is the most important policy task to be solved in Korea, which is the world's seventh largest food importer and has the lowest food self-sufficiency rate among OECD countries. In this regard, the national food security system should be strengthened by continuous efforts to improve the food self-sufficiency in basic foodstuffs, and to enhance the overseas procurement capacity for foods that is inevitable to import. Also, stockpiling policies of basic foods in case of emergency should be strengthened for enhancing food security.

**Key words:** Global food crisis, Food security, Grain, Food self-sufficiency, Domestic production, Oversea procurement, Stockpiling policy

# 글로벌 식량위기와 식량안보 대응방안

황의식\*

## I. 우리나라 식량위기의 문제

미국의 과도한 양적완화와 팬데믹의 영향 그리고 러-우 전쟁 발발 등으로 인하여 국제곡물가격이 급등하면서 애그플레이션 발생하고, 식량안보에 대한 우려가 깊어지고 있다.\*\* 이러한 식량위기는 일시적이라기보다는 기후위기와 맞물려 구조적인 문제로 부각하고 있다. 국민의 건강한 삶을 제고하기 위해서는 양질의 식량을 안정적으로 공급하는 것이 국가의 역할이라는 점에서 식량안보는 국가적인 대응과제이다.

우리나라 식량자급률(사료용 제외)은 2000년 29.7%(55.6%), 2010년 27.6% (54.1%), 2020년 20.2%(45.8%)로 급속도로 하락하고 있는 것이 이를 잘 보여준다. 그에 따라 2021년 국가별 식량안보지수를 보면 한국은 71.6으로 도시국가인 싱가포르(15위)보다 낮은 32위에 불과하다.\*\*\* 그럼에도 불구하고 주식인 쌀은 2021년에 연간 388.2만톤을 생산되어 식용 식량수요량 287.7만톤을 상회하였고 가격도 하락하였다. 우리나라에서는 식량부족 문제가 나타나지 않는 것처럼 보이는 이유이다. 산지 쌀가격(정곡 20kg)은 2021년 10월 초 56,803원에서 2022년 9월말에는 40,725원으로 전년대비 약 24.9%가 하락하였다. 급기야 정부는 90만톤의 시장격리대책을 제시하기에 이르렀다.

우리나라에서 식량안보란 무슨 의미를 가지고 있고, 어떤 문제에 직면하고 있는지 공유하는 것이 필요하다. 절대적인 식량확보의 문제라기 보다는 국제곡물가격 상승으로 외화 구매 부담 증가 및 식품가격의 급등, 국가안보전략의

\* 한국농촌경제연구원 명예선임연구원, eshwang@krei.re.kr

\*\* 이상기후로 인해 발생한 2007~2012년의 애그플레이션보다는 낮은 수준이다. 국제곡물 선물가격지수(2015년=100)는 애그플레이션 시기가 156~188%이고, 올해는 98% 수준이다. (자료 : 김지연 p12)

\*\*\* 국민일보 22. 9. 18 기사 인용

문제로 대두한다. 식량확보의 문제는 저개발국가가 직면한 문제이다. 우리나라는 물가의 문제와 국제사회에서의 안보의 문제일 것이다. 최근 달러화 강세 속에서 국제곡물가격이 높은 것은 우리 경제에 외환 부담으로 작용한다.

그런데 식량안보하면 주문처럼 곡물자급률 제고라고 생각한다. 우리나라 농업구조 하에서는 곡물자급률을 제고하는 것은 매우 어려운 실정이다. 해외농업개발을 대안으로 제시하지만 실효성이 낮다는 평가이다.\* 주곡인 쌀 자급은 유지하고 있지만 곡물자급률은 지속적으로 감소하고 있다. 곡물자급이 식량안보라는 인식은 달성하기 어렵다. 그래서 식량안보는 국민의 건강을 지키는 것으로 확장되는 대안을 마련하여야 한다. 곡물만이 아니라 우리의 건강한 식단을 지키는 균형잡힌 영양소를 섭취할 수 있는 기반을 만드는 것이다.\*\* 이런 관점에서 식량안보 대응방안을 마련하는 것이 필요하다.

## II. 글로벌 식량위기 발생 가능성

### 1. 최근 국제곡물시장 동향

FAO에 따르면 2022년 7월 세계식량가격지수(2014~2016 평균=100)는 140.9으로 2020년 98.1, 2021년 125.7보다 급등한 상태이다.\*\*\* 품목별로는 '21년 기준으로 곡물이 131.2이고, 육류는 107.7, 유제품이 164.9 수준이다. 2021년 이후 식량가격지수가 급등하는 모습을 보여주고 있다.

코로나19로 인한 공급망 붕괴 등으로 인해 2020년 하반기부터 국제곡물가격 상승하였다. 그러던 것이 2022년 러시아-우크라이나 전쟁으로 흑해지역의 곡물수출이 막히면서 밀과 옥수수를 중심으로 국제선물가격이 더 급등하였다.(그림 1. 참조) 최근 국제곡물가격 상승으로 식량안보의 중요성이 세계적으로 중요한 관심사가 되었다.

국제곡물에서는 거래량이 가장 많은 밀, 옥수수, 콩, 쌀 등 4대 품목이 가장 중요한 곡물이다. 이들 품목의 선물가격 동향을 보면, 코로나19 발생초기인 2020년 상반기에는 각국의 수출제한 조치로 인하여 공급이 부족하였고, 2020년 하반기에는 라니냐 영향으로 남미(브라질, 아르헨티나)지역의 옥수수, 콩 생산량이 감소하면서 국제곡물 위기가 발생하였다.\*\*\*\* 2021년 상반기에

\* 이정환외(2022) GS&J시선집중 302호

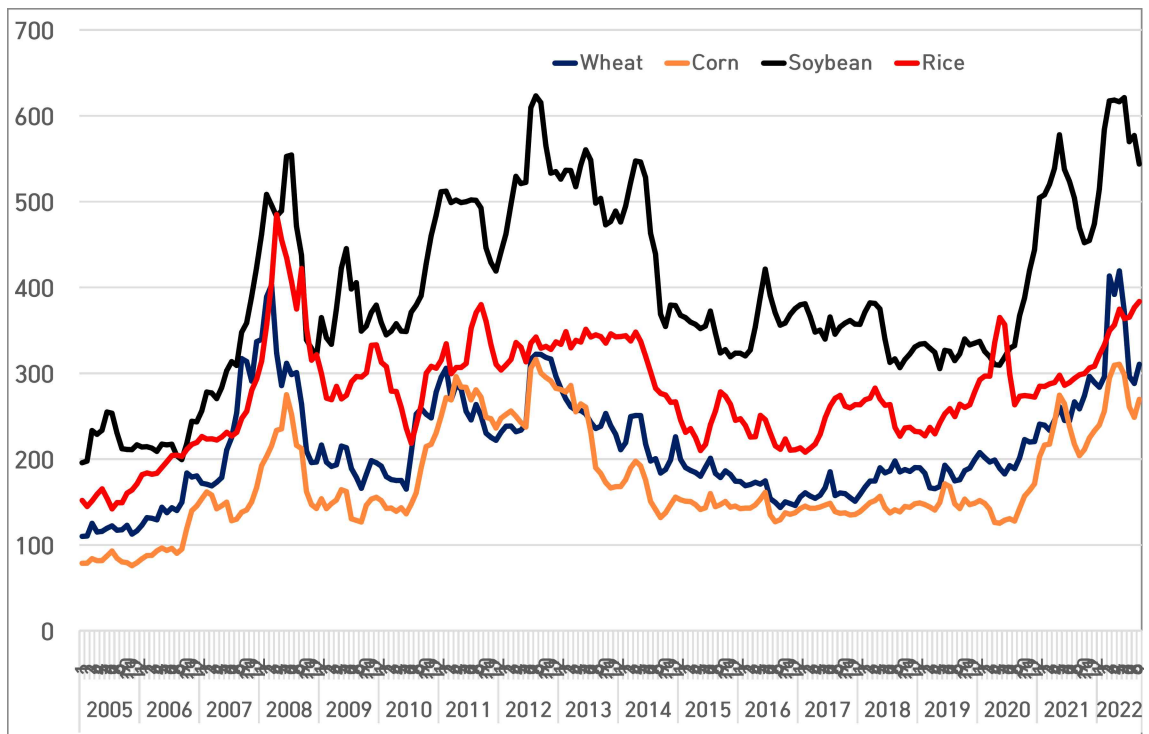
\*\* 이정환외(2022) GS&J시선집중 302호, “식량안보란 소비자가 원하는 다양한 먹거리를 항상 적절한 가격에 조달할 수 있는 상태를 보장하여 국민의 밥상을 지키는 것이다.”

\*\*\* FAO한국협회, 세계식품과 농수산 2022.9월호 p14~15

는 북미지역 가뭄으로 인하여 밀 생산량이 감소하였는데, 2022년 상반기 러시아가 우크라이나를 침공하면서 수출제한으로 인해 국제곡물가격이 급등하였다. 2022년 6월 이후 우크라이나지역 곡물수출에 합의하면서 국제곡물가격이 하락세로 전환되었다.

기후변화의 영향이 적게 나타나고, 흑해지역의 생산의존도가 낮은 쌀의 국제선물가격은 비교적 안정적인 수준을 유지하고 있다. 쌀은 2007~2008년 애그플레이션시기와 비교하여 낮은 가격수준을 유지하고 있다.

그림 1. 국제곡물 선물가격 변동(달러/톤)



## 2) 국제 식량위기 요인

장기적으로는 세계인구의 폭발적 증가로 인한 식량수요의 증가가 식량위기를 초래할 것이라는 인식이 지배적이었다. 그러나 지난 세기에는 인구증가에도 불구하고 식량 생산량 증가(단수 증가)가 더 높아 식량위기 문제가 심각하지는 않았다. 최근에는 식량수요보다는 식량생산과 공급망 측면에서 위기가

\*\*\*\* 김지연 외(2022), 2020/21년 브라질 옥수수 단수 -21.1%, 아르헨티나 콩 단수 -8.5%, 21/22년 아르헨티나 옥수수 단수 -16.1%, 브라질, 아르헨티나 콩 단수 각각 -14.0%, -6.5% 감소(KREI 국제곡물수급모형 구동 결과).

발생하면서 식량안보의 문제가 대두하고 있다. 그 요인을 정리하면 다음과 같다.

첫째는 기후위기로 인하여 이상기상이 발생하면서 식량생산의 급감을 초래하는 위기가 발생하는 것이다. 라니냐 영향으로 인해 2020년에 남미에서 가뭄으로 옥수수, 콩 생산이 감소하여 국제곡물가격 상승을 주도하였고, 2021년 봄에는 미국과 케나다 지역의 극심한 가뭄으로 인하여 밀 생산량이 급감하였다. 미국의 밀 재고량이 최저 수준으로 하락하여 국제 밀 가격의 상승을 가져왔다. 이 모두 라니냐라는 기후변화 영향이었다. 최근에는(2022. 8.) 파키스탄에 대홍수가 발생하였고, 중국 장강 중류지역을 중심으로 극심한 가뭄이 발생하여 곡물 생산이 극감할 것으로 전망하고 있다. 파키스탄은 몬순장마와 히말라야산맥의 만년설이 녹아 홍수가 발생하여 서울 면적의 13배에 이르는 농경지가 침수되는 피해를 보았다. 중국에서는 61년만 최악의 가뭄이 발생하여 수확기를 앞둔 64.5만ha 농경지가 피해를 본 것으로 추산하고 있다.

기후위기의 대응으로 탄소배출 감축계획이 제시되고, 이는 농업생산의 감소를 가져올 전망이다. 농업부문 탄소배출 감소를 위하여 화학비료, 화학농약 등의 사용량을 감축한다는 계획이기 때문이다. 유럽의 그린-딜, 일본의 미도리 식량계획 등이 이런 계획을 제시하고 있고, 우리나라도 농업부문 탄소중립계획 및 국가식량계획에서도 화학비료 투입량을 축소하고, 친환경농업 비중을 10%까지 확대한다는 계획이다. 화학투입재 의무 사용감축으로 농업생산성이 저하되고, 결과적으로 식량공급이 축소될 수 있다.

둘째, 미-중 갈등, 국제질서의 변동과 러-우 전쟁 등 국제분쟁이 심화되는 사태는 글로벌 식량공급망 붕괴를 가져올 것이다. 러-우전쟁으로 인하여 흑해 지역을 통한 곡물공급이 어려워지면서 밀, 옥수수 등을 중심으로 국제곡물가격이 급등한 것이 이를 말하여 준다. 2021년 봄에는 미국의 생산량 감소에 러시아가 밀 수출금지를 단행하고, 러-우 전쟁 이후 각국은 자국의 식량안보를 핵심 가치로 설정하였다. 2022년 5월에는 인도가 밀 수출금지를 단행하고, 중국은 식량안보를 목적으로 국제곡물 수입을 증가하여 쌀 수입이 평년대비 42%나 증가하였다. 국제곡물가격이 급등하면서 곡물 수출국을 중심으로 수출금지를 하는 등 식량보호무역주의가 확산되기도 하였다. 글로벌 공급망 위기가 발생하여 안정적 식량확보가 어려워지고 있다.

셋째, 중국, 인도 등 이머징국가의 경제성장, 소득증가에 따른 육류소비의 증가도 식량위기를 초래시키고 있다. 육류공급을 확대하기 위해서는 더 많은 사료곡물이 필요하기 때문이다. 예를들어 중국은 2018~2019년 아프리카돼

지열병(ASF) 피해로 돼지사육두수가 급감하였다. 이후 돼지사육두수의 회복에 따라 옥수수, 대두 등 사료곡물 수입이 급증하였다. 옥수수 수입량을 보면, 2020/21년 2,910만톤을 수입하는 등 지난 2년간 평년기준(370만톤)보다 7배나 많은 옥수수를 수입하였다. 2022년의 쌀 수입량을 42% 증가시킨 것도 사료용 쌀 수입을 증가시킨 것이다. 중국은 농산물 수입액이 1억 6,54만톤으로 2021년에 자급율이 80.6%로 하락하였다. 국가전략 차원에서 식량안보문제를 접근하고 있다.

넷째, 금융시장의 변동과 강달러화의 지속은 국제곡물가격의 실질가치를 상승시키게 된다. 미국의 인플레이션 심화에 따른 통화정책으로 인하여 강달러화가 지속되고 있다. 팬데믹 이후 90 이하로 하락하였던 달러 지수는 최근에는 114까지 급등하였다. 각국이 환율위기에 직면하고 있다. 달러지수 상승은 국제곡물가격의 상승과 같은 효과를 보인다. 곡물 수입국 입장에서는 그만큼 곡물수입에 따른 외환지출 부담을 가중시킨다. 외환보유고가 낮은 저개발국가에서는 식량구입이 더 어려워져 식량위기가 발생할 수 있다.

### III. 국제곡물가격 상승 영향

#### 1) 가공식품 물가상승 요인

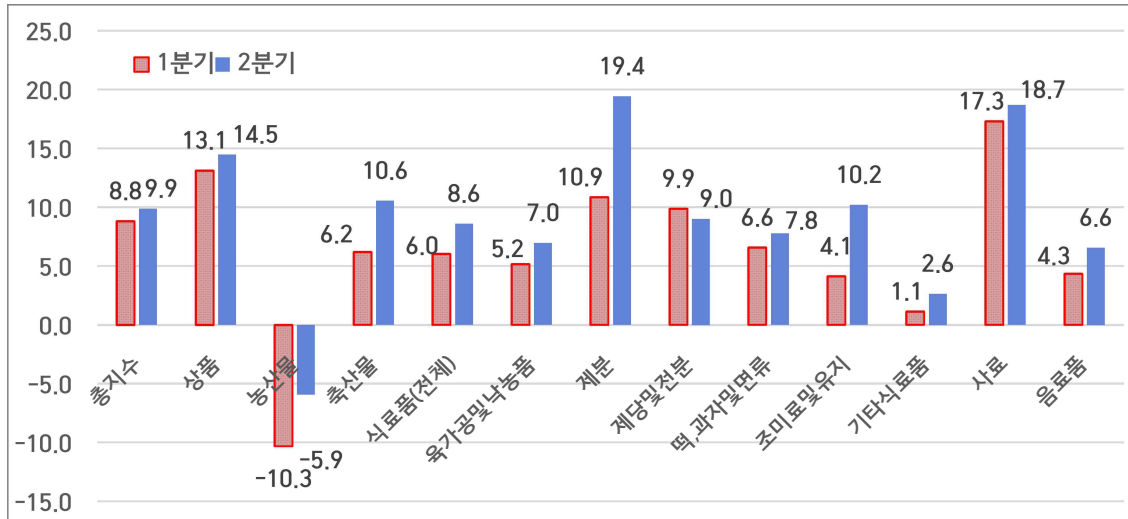
국제곡물가격의 급격한 상승은 3~6개월의 시차를 두고 가공식품의 원재료인 밀가루, 전분, 식용유 가격의 상승으로 이어지고, 이는 다시 가공식품가격 상승으로 전가된다. 주요 가공식품 원재료 곡물인 밀, 옥수수, 대두의 수입량은 최근 감소하지만 수입금액은 2021년 이후 급격하게 증가하고 있다. 2015년에는 총 4,959천톤이 수입되었지만 2021년에는 5,224천톤이 수입되었다. 반면 수입금액은 1,461백만 달러이던 것이 2021년에는 1,779백만 달러로 더 크게 증가하였다. 2022년 8월까지 실적을 보면, 21년에는 3,625천톤을 수입하던 것이 22년에는 3,467천톤으로 감소한 반면, 수입금액은 1,172백만 달러에서 1,530백만 달러로 증가하였다. 그만큼 외환지출 부담이 발생한다.

국제곡물가격 상승으로 가공식품도 가격을 인상시키면서 물가상승을 유인하고 있다. 수입곡물 이용 산업부문의 원재료 원가비중은 54~78%에 이른다.\* 2022년 1분기 품목별 원가상승율을 추정하면 빵류는 3.0%, 면류는 12.8%,

\* 김종진 외(2022.8.)

식용유지는 27.8%로 급증하고 있다. 그만큼 원가상승 압박을 받고 있다. 최근 식품업체도 가격인상을 하면서 식음료의 물가가 상승하고 있다. 2022년 2분기 생산자물가지수를 보면, 제분이 19.4% 상승하고, 사료가 18.7% 상승하여 총지수 상승률보다 높다.

그림 2. 2022년 생산자물가 전년 동기 대비 상승률



자료 : 통계청 KOSIS(2022)

## 2) 사료가격 상승 및 축산농가 경영악화

국제곡물가격의 상승은 배합사료 가격의 상승으로 이어져 축산농가의 경영 부담으로 이어지고 있다. 축산업은 생산비에서 배합사료의 비중이 절대적이다. 양축용 평균 사료가격(원/kg)이 2021년 525원에서 2022년에는 608원으로 15.8%나 상승하였다. 2020년과 비교하면 26.9%나 상승하였다. 이는 축산농가의 생산원가 부담이 증가하였다는 것을 의미한다.

축산농가의 원가상승을 농가판매가격에 전가하지 못하면 축산농가의 경영악화로 이어진다. <그림 2>에서 보듯이 사료가격 상승에도 불구하고, 축산물 생산자가격은 2022년 1분기에 6.2%가 상승하고, 2분기에는 10.6%가 상승하였다. 축산물의 높은 상승률에도 불구하고, 사료가격 상승률보다 상대적으로 낮은 수준이어서 농가 경영악화가 우려된다. 또 축산물가격의 상승은 소비자의 물가부담을 가중시킨다. 외식 및 육류소비가 증가하고 있어 축산물 가격상승은 소비자 부담을 높인다.

### 3) 취약계층 영양공급 부족 초래

국제곡물가격 상승으로 식품물가가 인상되고, 구매여력이 낮은 저소득층의 취약계층은 어려움에 빠진다. 농산물 가격의 상승과 함께 가공식품 가격이 상승하면 식품구매 여력이 낮아지기 때문이다. 양질의 식품을 구매하지 못하면 영양 부족으로 인한 질병 등이 발생하여 건강한 삶을 저해하게 된다. 그래서 먹거리 기본권이라는 개념이 도입되고 있다. 먹거리 기본권이란 모든 국민이 자신의 생존에 필수적인 최소한의 안전한 먹거리를 먹을 수 있도록 국가에 요구하거나 자유로운 이용을 방해받지 않을 권리를 말한다.

우리나라는 소득 계층별 영양·건강 불균형이 심화되고 있어 최근 국제곡물가격의 상승은 이를 더욱 심화시키고 있을 것이다. 식량안보라는 것이 경제성장이 높은 우리나라에도 중요한 문제라는 것을 의미한다. 취약계층을 중심으로 영양부족문제에 직면하게 된다. 소득분위별 영양섭취 부족자 비중을 보면(소득수준 상/하), 2011년에 9.4% / 12.6%이던 것이 2019년에는 9.0%/18.9%로 취약계층에 더 심각해지고 있다.

## IV. 식량위기 대응방안

### 1) 국가식량계획 강화

식량위기에 대응하기 위해서는 다층적인 대응방안을 마련하고, 중장기적으로 지속적으로 추진하는 것이 효과적이다. 즉, 국가식량계획을 수립하여 대응하는 것이 중요하다. 여건변화에 따라 의견을 수립하여 식량안보의 종합계획을 마련하는 것이 필요하다.

정부(2021. 9)도 식량안보의 중요성을 감안하여 국가식량계획(10년 주기로 수립)을 수립하여 발표하였다. 지속가능한 식량-소비 시스템 구축을 목표로 하고 있다. 이는 우리나라의 먹거리 생산·소비 등과 관련된 다양한 이슈를 해결하고, UN의 지속가능발전목표 달성을 위한 우리나라 국가식량계획이다. 구체적 전략은 ① 국민 먹거리의 안정적 공급체계 구축, ② 환경과 조화를 이루는 먹거리 생산·소비, ③ 먹거리 접근성 보장을 주요 정책 방향으로 설정하였다.

먼저 재난·재해, 글로벌 공급망 위기 등 유사시에도 국민에게 안정적인 식량 공급이 가능하도록 쌀·밀·콩 등 주요 식량작물 중심으로 공공비축 매입 물량을

확대할 계획이다. 소비가 많은 밀·콩의 자급률도 '25년까지 각각 5.0%, 33.0%까지 높여나갈 계획이다. 기업의 해외 곡물 공급망 확보도 적극 지원하여 국제 곡물시장 변동에 대응하고 안정적으로 주요 곡물을 국내에 공급할 수 있는 기반을 마련할 계획이다.

다음으로 취약계층에 대한 먹거리 지원사업을 확대하여 먹거리 기본권을 강화할 계획이다. 우리나라는 소득 계층별 영양·건강 불균형이 심화되고 있으나, 취약계층에 대한 먹거리 지원은 아직 초기 단계에 있다. 이를 개선하기 위해 농식품 바우처, 임산부 친환경 농산물 공급, 초등돌봄교실 과일간식지원 사업 등 시범사업을 추진하고 있다. 특히, 농식품 바우처는 2021년 하반기에 본사업 계획을 수립하고, 이를 추진하기 위한 예비타당성조사를 '22년에 실시하여 추진할 계획이다.

## 2) 해외 식량자원 확보

식량위기 대응 식량안보를 강화하는 방안은 해외 식량자원을 어떻게 효과적으로 확보하느냐가 우선 고려되지만 그 효과는 제한적이다. 국내 농업기반은 농지가 제한적이어서 식량증대가 쉽지 않다. 또 국내농산물은 가격이 높아 해외 곡물과는 서로 대체하기 어려운 가격조건이어서 해외 식량자원의 확보가 필요하다.

첫째, 해외농업개발 등으로 해외에서 식량생산을 확대하거나 선물시장에서 조달능력을 제고하는 것이 필요하다. 그러나 러시아 연해주 농업개발에서 보듯이 해외농업개발에 의한 곡물을 국내로 들여오기도 어려운 실정이다. 또 그 생산기반도 국내 수요를 충족하기에는 충분하지 않다. 해외농업개발의 효과는 제한적이다.

둘째는 수입농산물의 비축규모를 확대하는 것이다. 세계적 흉작, 국제 분쟁, 글로벌 공급망 장애 등으로 일시적 공급부족이 발생하는 경우를 대비하여 농축산물 비축제도를 강화하여 한다. 주요 품목별 위기 대응을 위하여 소비량의 일정 비율을 국내 비축기지에 비축하는 방안이다. 우리나라와 같이 해외의존도가 높은 중국, 일본 등은 이미 상당한 곡물 비축량을 확보하고 있는 것으로 알려져 있다.\* 비축제도를 가장 확실하게 구축하였던 노르웨이와 스웨덴은 EU가입으로 역내 조달이 가능해지기 전까지는 매년 1월이 가기 전에 일 년간 필요한 먹거리의 부족분을 전량 비축하는 제도를 운용한 사례를 참조할 수 있다\*\* 아시안+3개국 지역 쌀 비축하는 비상비축(APTERR)과 같이 국제적 협

---

\* 이정환 외(2022)

력체계를 구축하는 것도 한 방안이다.

### 3) 국내농업구조 개선

한국농업은 수도작 중심으로 농지가 활용되고 있다. 국제곡물시장의 가격급등에도 불구하고, 쌀은 100% 자급되고, 쌀은 오히려 수급불균형이 발생하여 가격이 하락하는 문제가 발생하고 있다. 국제곡물가격 상승과 우리나라 쌀 수급이 서로 분리되는(Decouple) 문제에 직면하고 있다. 그렇다고 농지를 축소하여 쌀 생산을 줄일 수는 없다. 쌀 재배보다는 농가 수익성이 낮은 타작물(사료용, 가공용 곡물) 재배를 확대하는 것이 식량자급률을 높이는 길이다. 쌀 생산을 축소하고 다른 작물의 재배면적을 확대하도록 정부의 지원을 확대하는 것이 필요하다. 식량안보의 관점에서 쌀 자급은 어느 정도 축소하고, 자급율이 낮지만 수요가 많은 다른 식량작물 생산을 확대하는 것이 적합한지 검토하여야 한다.

또한 식량안보하면 곡물의 자급률 제고를 먼저 떠올리는 것도 문제이다. 국민은 식량곡물의 확보만을 요구하지 않는다. 최근 국민 소비자가 원하는 것은 채소, 과일, 축산물 등 양질의 신선식품을 적절한 가격에 구매할 수 있는 것이다. 기상재해 등으로 인하여 채소가격이 급등하면서 소비자의 밥상물가를 위협하고 있다. 국민이 요구하는 먹거리를 충족하는 것이 더 중요한 식량안보일 것이다. 식량안보를 소비자의 양질의 먹거리를 보충하는 것으로 확장하는 것이 필요하다.\*

### 4) 국내 안정적 생산기반 유지

신선한 먹거리를 적절한 가격에 충분히 먹고자 하는 것이 소비자의 욕구이다. 수입산 쇠고기가 싸다 하여 국내 한우 수요가 대체되지 못하고 있다. 좋은 먹거리란 신선해야 하고, 우리의 풍미에 맞아야 한다. 국산 농산물에 대한 선호가 유지되는 것도 이런 이유 때문이다. 그런데 이상기후의 빈번한 발생, 병충해의 발생 등으로 국내 농산물 생산이 피해를 입는 사례가 증가하여 신선한 밥상 먹거리를 위협한다. 농약, 화학비료 투입을 축소하는 등 환경부하를 축소한 농업 속에서도 농업생산성을 제고하고, 생산위험과 환경부하를 축소한 농업기반을 유지하는 것이 식량안보의 중요한 과제이다.

농업생산시스템을 데이터 기반 정밀농업으로 전환하는 것이 중요한 과제이다. 농업의 환경부하를 축소하면서도 동시에 농업생산성을 유지하기 위해서는

\*\* 이정환 외(2022)

\* 이정환 외(2022)

데이터에 기반하는 스마트 정밀농업을 확산하는 것이 한 방안이다. 이는 디지털 토양도(양분, 온도, 수분 등), 재배이력데이터, 기상데이터, 병해충데이터, 진단서비스자료, 생육예측시스템, 작업적기관리(추비량, 추비시기 등) 등을 활용하는 농업이다. 그에 따라 적은 투입재 사용에도 불구하고 농업생산량을 증대할 수 있다. 농업데이터플랫폼에 의한 영농지도서비스를 제공하는 것으로는 일본의 와그리가 한 우수사례이다. 지역단위로 스마트농업 서비스를 공급하는 영농지원서비스업체를 육성하는 생태계를 구축해야 한다.\*

#### 5) 취약계층 영양공급 확대

식량위기가 발생할 때 가장 취약한 계층은 식품구매여력이 낮은 저소득층이다. 우리나라는 소득수준이 높아 국제곡물가격이 상승하여도 식량위기로부터 이어지지 않는다. 그렇지만 저소득층은 위기에 직면할 수 있다. 이들의 식량안보가 문제로 대두한다.

저소득층의 식품지원정책의 확대는 국가적 식량안보 못지않게 중요한 과제이다. 현재 시범사업으로만 추진되고 있는 취약계층 식품지원제도를 본사업으로 확대하는 것이 중요하다. 국가식량계획에서도 제시하고 있는 정책적 과제이다. 선진국일수록 저소득계층의 먹거리 보장과 건강관리는 국가적 과제로 여기고 있다. 기초생활수급지원과 연계하여 차상위 계층만을 대상으로 하는 것을 장기적으로는 기초생활수급계층으로까지 확대하는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

---

\* 남재작(2020) “노지 스마트농업 어떻게 추진해야 하나,” 시선집중 GSnJ 276호, 2020

**Abstract**

Global Food Crisis and Food Security Measures

The importance of food security is increasing due to the recent rise in international grain prices. The food self-sufficiency rate in Korea is rapidly falling to 20.2% in 2020. Due to 100% self-sufficient of the rice consumption, it seems not to be food shortage problem in Korea, but it is necessary to prepare food security of the other grains. The sharp rise in international grain prices is passed on to the rise in processed food prices.

Looking at the factors that a food crisis issues, the first is the occurrence of an abnormal climate due to the climate change and the implementation of a carbon-neutral society plan. Second, international conflicts such as the US-China conflict and R-U war, will collapse the global food supply chain. Third, the economic growth in emerging countries result in increasing of the meat consumption.

In order to prepare to the food security crisis, first of all it is important to establish a national food plan and continuously promote it. It is necessary to expand the scale of overseas agricultural development and maintain the high level of grain reserve rate. Another way to increase food self-sufficiency is to shift the agricultural structure centered on rice production to expand the cultivation of other grains for feed and processing with low profitability. Smart and precision agricultural system should be established to maintain a stable domestic production base, thereby improving agricultural productivity and reducing agricultural environment risks. Lastly, the nutrition supply for the underprivileged should be expanded. When a food crisis occurs, the most vulnerable class is the low-income class with low food purchasing power.

**Keyword : food security, food self-sufficiency, global food supply chain,  
national food plan, overseas agricultural development, food nutrition**

국가전략연구소

NATIONAL  
STRATEGY  
RESEARCH

Vol. 6, No. 1

발행인 겸 편집인 | 이희찬

편집위원(가나다순)

김경원 세종대학교 교수

김대중 세종대학교 교수

배기형 세종대학교 교수

이덕로 세종대학교 교수

이희찬 세종대학교 교수

발행처 | 세종대학교 국가전략연구소

주소 | 서울특별시 광진구 능동로 209

전화 | 02-3408-5553

인쇄일 | 2023년 6월

발행일 | 2023년 6월

본지는 한국간행물윤리위원회의 도서잡지 윤리강령 및 잡지윤리실천요강을 준수합니다.