

National Strategy Research

Vol. 7, No. 4

한국행정연구원
정동재

한국자동차연구원
조민욱

서울연구원
한영준

경북대학교
허등용

한국행정연구원
허준영

단국대학교
정다운

National Strategy Research Institute

국
가
전
략
연
구

NATIONAL STRATEGY RESEARCH

Vol. 7, No. 4

국 가 전 략 연 구

Vol. 7, No. 4

“인구확보” 정책으로서 이민정책: 정착-통합 정책간 연계방안 모색
정동재

자동차 산업의 환경변화와 대응방향
조민욱

요금지원 정책과 지속가능한 도시 대중교통
한영준

급변하는 여건 속 한국의 식량안보 개선방안
허등용

인구 복합위기 대응을 위한 이민 거버넌스 개선방향
허준영

식량안보로 여는 한국의 미래, 그 해답은?
정다운

세종대학교 국가전략연구소

국 가 전 략 연 구 소

NATIONAL
STRATEGY
RESEARCH

Vol. 7, No. 4

국가전략연구소

NATIONAL
STRATEGY
RESEARCH

Vol. 7, No. 4

목 차

“인구확보”정책으로서 이민정책: 정착-통합 정책간 연계방안 모색 정동재	1
자동차 산업의 환경변화와 대응방향 조민욱	16
요금지원 정책과 지속가능한 도시 대중교통 한영준	26
급변하는 여건 속 한국의 식량안보 개선방안 허등용	33
인구 복합위기 대응을 위한 이민 거버넌스 개선방향 허준영	43
식량안보로 여는 한국의 미래, 그 해답은? 정다은	53

“인구확보” 정책으로서 이민정책: 정착-통합 정책간 연계방안 모색

정동재*

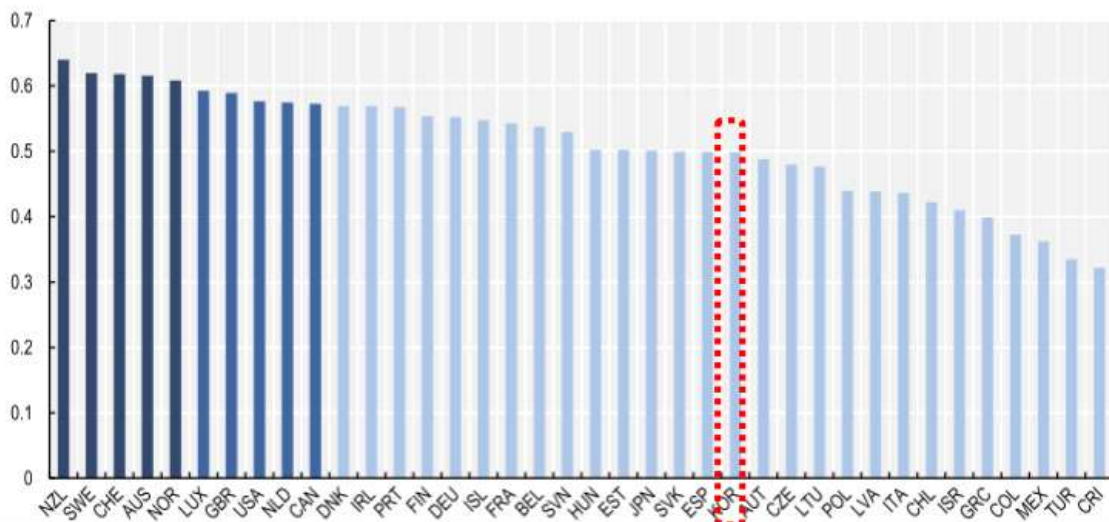
I. 글로벌 이주 현상의 심화 및 전 세계 인재유치 경쟁 심화

전지구적 이주 현상(global migration)은 특정 국가에 국한된 이슈가 아닌, 오늘날 모든 국가들의 정치와 경제, 사회문화 전반에 직간접적으로 영향을 주고받는 글로벌 이슈로 자리매김하고 있다. 2020년 기준 전 세계 약 2억 8천만 명의 인구가 모국이 아닌 이주 수용국에 체류하고 있으며, 이러한 규모는 30년 전인 1990년과 비교할 때 거의 2배 이상이 증가한 수치이다(EU, <Supporting Policy with Scientific Evidence>, 2023). 글로벌 경제 체제가 강화되고 전 세계 여러 국가들의 대통령 선거에서 이민(자) 문제가 중요한 선거 이슈로 쟁점화되면서 이민자 문제에 대한 강경한 대응을 요구하는 극우 정당의 득세 역시 근자들어 전세계적으로 나타나고 있는 이주 관련 대표적인 경향 중 하나라 하겠다.

코로나 팬데믹 이후 전 세계는 유입 이민자 규모의 감소 및 고령화에 따른 생산가능인구 감소, 산업구조 변화 등 복합적인 요인에 따라 노동력 부족 문제에 직면해있으며, 이를 타개하기 위한 방안으로 이민자에 눈을 돌리고 있다. 종래 이민자를 바라보는 전세계 국가들의 시각 역시 “난민 위기” 등 이주 수용국 내 각종 문제와 사회경제적 부담을 주는 부정적인 대상으로 바라보는 “위기(crisis)” 담론에서 이들을 자국 내 부족한 노동력을 제공하는 “인력(manpower)”으로 바라보는 시각의 변화 역시 두드러진다(de Haas, <Changing the Migration Narrative>, 2024). 이에 따라 전 세계 여러

* 한국행정연구원 연구위원

국가들에서 외국인력의 유치 경쟁이 심화되고 있는바, 캐나다 정부는 2023년 <이민자 유입 규모 확대방안>을 마련하여 2025년까지 50만 명에게 영주권을 부여하는 방안을 발표했다. 독일 정부는 2023년 6월 숙련노동자 부족 현상을 해결하기 위해 전문인력이민법(Fachkräfteeinwanderungsgesetz)을 제정하고 적합성 평가 기준에서 일정 기준을 넘긴 EU 비회원국 출신 외국인(력)에게 이른바 “기회카드(opportunity card)”를 부여하여 1년간 독일 내 구직 활동을 허용 및 이들의 시민권 취득을 위한 체류기간을 줄이는 등 다양한 인센티브를 부여하고 있다(Nhan Dan, <Germany and Canada Rush to Quench the “Thirst of Workers”>, 2022). 일본 정부는 <외국인재의 유입·공생을 위한 종합대책(外國人材の受入れ・共生のための総合的対応策)> (2018년) 및 <외국인과 공생사회 실현을 향한 로드맵(外國人との共生社會の實現に向けたロードマップ)> (2022년)을 수립하여 외국인노동자의 정주여건 개선 및 일본 내 장기체류 및 가족 동반을 허용하는 방식을 통해 외국인력의 유치 노력을 진행 중이다(한국산업기술진흥원, <일본의 외국 기술·기능인력 유치제도 분석>, 2024). 이처럼 현재 전 세계는 외국인(력)의 유치를 통해 경제발전을 모색하는 동시에 이들의 장기 정주를 유도해 지역이 직면한 인구감소 문제를 해결하려는 정책적 접근을 하는 실정이다. 이주민/외국인의 유치는 이제 많은 국가들에게 “선택”의 문제가 아닌, “국가 존립”의 문제로 대두되는 양상이다.



[그림-1] OECD 회원국들의 이민자(숙련기술인력) 유치 매력도

출처: OECD. (2023). What is the Best Country for Global Talents in the OECD?

II. 한국 정부의 정책적 대응: “인구확보 정책”으로서 이민정책

한국 역시 이러한 이민 이슈가 주는 다양한 사회경제적 파급효과에 밀접한 영향을 받는 국가가 되고 있다. 1990년대 초반 김영삼 행정부 당시 산업연수생제도를 통해 공식적으로 문호를 개방한 이래 약 35년여가 지난 상황에서 한국은 2025년 1월 기준 262만 명의 이주민들이 체류 중이며, 이는 국내 총인구 대비 약 5.1%에 해당하는 수치이다(법무부 출입국·외국인정책본부, <출입국외국인정책 통계월보>, 2025). 이는 코로나 팬데믹으로 인해 국경이 봉쇄되어 이주민이 감소했던 2021년 196만 명에 비해 4년 만에 33%가 증가할 만큼 빠른 증가추세라 하겠다. 국내 체류 외국인들 중 장기체류자 비율이 78%에 이를 만큼 다수를 차지하며, 이민자들은 다양한 목적(취업, 교육, 결혼, 투자, 인도주의적 사유 등)으로 유입되어 살아가는 양상이다.

한국 사회가 직면한 사회적 난제들 중 가장 가시적으로 다가온 이슈로 인구 위기를 들 수 있다. 2020년대에 들어서면서 한국은 사망자 수가 출생자 수를 초과하는 인구의 데드크로스(dead-cross) 현상이 심화되면서 지역을 지탱할 수 있는 인적자원 자체가 급격히 감소하는 상황이 계속되고 있다. 2021년 감사원이 전망한 지방소멸 위험 전망에 따르면 2050년에는 전국 모든 시군구가 인구소멸 위험단계에 진입할 것으로 전망하고 있다(차미숙, <지방소멸, 왜 문제인가? 어떻게 대응해야 하나?>, 2024). 한국 사회가 당면한 위기인 지방소멸 문제에 대응하기 위해 정부는 다양한 정책방안을 모색하고 있으며, 그 중 가장 현실적인 방안으로 고려되는 것이 이민자 유입을 통한 인구위기 극복 및 지역 인력난의 해소라 하겠다. 다시말해 인구정책, 더 나아가 “지역인구 확보” 정책으로서 이민/외국인 정책이 근자들어 중요한 정책 현안으로 제기되는 실정이다.

인구확보 방안으로서 이민자의 유치를 위해 근자들어 정부는 관련 정책변화를 추진하고 있는바, 대표적인 조치 중 하나로 “생활인구,” “관계인구” 등 인구 개념의 확장 시도를 들 수 있다. 2023년부터 정부는 「인구감소지역 지원특별법」을 시행하면서 새롭게 생활인구 개념을 정책현장에 도입하게 되는바, 이는 종래 주민등록인구(내국인)를 기준으로 한 인구산정 방식에서 “특정 지역에 거주하거나 체류하면서 생활을 영위하는 자”를 모두 해당 지역 인구로 산정하는 방식으로 전환하였다. 이에 따라 생활인구 개념 안에 등록외국인과 재외동포가 포함되었다(행정안전부, <생활인구를 통해 지역활력을 높인다>),

2023). 다시말해 「출입국관리법」 및 「재외동포법」상 합법적으로 체류자격을 가지고 해당 지역 출입국에 거소를 등록한 외국인/이주민은 지역 주민으로 인정받을 수 있는 제도적 근거가 마련된 것이다. 체류 외국인을 지역 인구로 포함한 인구개념의 확장 시도는 2022년 전면개정된 「지방자치법」에서도 다시 한번 제도화되는 계기가 마련되는바, 동법 시행령 제118조에서 인구 50만 이상 대도시와 특례시의 인구 산정기준에 등록외국인과 거소등록을 한 외국국적동포를 포함시켰다. 해당 조치에 따라 2022년 등록외국인 인구 규모가 타 지역에 비해 상대적으로 많은 수원시, 고양시, 화성시, 창원시 등이 특례시로 지정되었다(하혜영·류영아, <인구 100만 특례시 출범 의의와 향후과제>, 2022). 이처럼 한국 사회 내 인구위기가 현실화된 상황에서, 종래 정부 정책상 일부 포섭집단(결혼이민자를 포함한 다문화가족)을 제외하고 원칙적으로 국내 정주를 허용하지 않았던 이민/외국인 정책 방향까지 선회하면서 지역 내 부족한 인구가 가능 집단을 확보하는 것이 사회경제적으로 절실했던 시점에 도래한 상황이다.

인구확보 정책으로서 이민정책의 활용은 지역(비도심)에서 더욱 관련 수요와 필요성이 강하게 표출되고 있으며, 이를 반영한 이민/외국인 정책의 변화양상 역시 두드러진다. 종래 한국의 이민정책 추진체계는 전형적인 탑다운(top-down) 방식으로 중앙정부가 사실상 정책 방향을 일률적으로 설계 및 결정하였으며, 지자체는 중앙정부가 추진하는 정책과 제도를 기계적으로 집행하는 <집행자>로서 역할이 국한되었다. 이러한 추진체계 아래 지자체는 사실상 이민/외국인 이슈를 지자체의 소관 업무라 여겨지 않았다. 그러나 정책환경이 변화하고 종래 고용허가제 등 중앙정부가 일률적으로 모든 지역에 동일하게 적용해온 외국인력 관리 및 수급체계가 지역의 다양한 산업특성과 수요를 제대로 반영하지 못하는 여러 내생적 한계를 노출시켜 온바, 2010년대 중후반부터 지자체(지역)의 목소리를 반영한, 지역에 기반한 이민정책 필요성이 제기되어 왔다(이규용 외, <지역노동시장과 이민>, 2021). 2015년 시범사업 형태로 추진된 계절근로 외국인력 도입, 2022년 시작된 지역특화형 비자 시범사업은 외국인력의 도입 및 정착단계에서 지자체가 주도적인 역할(외국인력 규모 산정·선발, 해외 지자체 MOU 체결, 외국인력 관리, 비자추천 권한)을 하도록 설계된 제도로서, 지역의 수요와 목소리를 반영한 외국인력 수급 및 관리 제도를 모색했다는 점에서 그 의미가 있다. 2024년 정부(법무부)는 「신(新)출입국·이민정책」 추진을 발표하면서 “지자체가 지역발전전략에 맞게 외국인력을 유치할 수 있도록 비자 제도를 개선하고 지역 맞춤형 이민정책을 추

진함으로써 지역경제 활성화 및 지역경제 활력을 도모”하겠다는 정책 방향을 밝힌바(법무부, <체류외국인 300만명 시대 대비-신(新)출입국·이민정책 추진>, 2024), 지역이 직면한 문제(노동인력 부족)를 해결하는 동시에 이들을 통해 지역경제를 발전시키면서 부가가치를 창출하는 동인(dynamic)이자 지역에 일정 기간 이상 체류하도록 함으로써 지역사회를 유지 및 지탱하는 인구로 편입시키려는 복합적인 정책 목적을 내포하고 있다.

III. 노동 인력의 대규모 유입을 통한 지역인구 확보 및 지역경제발전 전략: 지속 가능성 문제의 대두

근자들어 정부가 추진 중인 다양한 이민/외국인 정책 관련 정책변화 시도들은 그만큼 한국 사회가 직면한 인구위기 및 지방소멸이라는 절박한 사회문제를 해결하기 위한 일종의 고육책이라 하겠다. 외국인력의 유입 규모(쿼터) 대폭 확대, 지자체의 수요 및 지역산업 특성을 반영한 외국인(력)의 유치, 외국인력 도입업종/직종의 확대(택배 상·하차, 공항 지상조업 상·하차, 음식점업, 임업, 광업, 가사·돌봄 분야), 외국인유학생의 인력활용 방안 마련, 기업 및 지자체에 숙련기능인력(E-7-4) 추천권 부여 등 일련의 정책변화 조치들은 결국 지역 사업체들이 직면한 고용 및 인력 관리상 여러 어려움과 애로사항을 경감시키기 위한 조치의 일환이다. 지역의 인력난 및 인구유출(자연·사회적 유출 포함)이 심하니 이를 외국인(력)의 유입을 통해 일정부분 상쇄 및 해결하려는 접근 전략으로, 중국적으로는 이들이 지역에 장기체류 및 더 나아가서는 정주(settlement)를 통해 지역 내 사회경제적 부가가치를 증진시킬 수 있어야만 정부가 의도했던 정책변화의 목표를 일정 부분 달성할 수 있을 것이다.

그렇다면 비도심 지역에 유입 및 체류하는 외국인/이주민들이 정부가 의도했던 것처럼 해당 지역을 떠나지 않고 계속 머물면서 정주할 수 있을까? 이들이 지역에 장기체류 혹은 정주하도록 하기 위해 정부는 어떠한 정책적 조치를 취하고 있는가? 그리고 이러한 조치들은 과연 “지속 가능한” 정책방안이 될 수 있는가에 대한 고민이 필요하다. 현재 비도심 지역으로 외국인(력)의 유입을 위한 조치들 중 대표적인 것이 지역특화형 비자 시범사업으로, 이들의 지역 정착을 위한 지원의무를 지자체에 맡기고 있으며, 그에 따라 해당 사업에 참여하는 지자체들은 유입된 외국인(력)의 정착지원을 위한 방안들을 시행해야 한다. <표 1>은 2023년 해당 시범사업에 참여하는 28개 지방자치단체들이 법무부에 제출한 정착지원 방안을 요약한 것으로, 취업 관련 상담, 노동 및 생활

적응 관련 교육 지원, 통번역 서비스, 언어 및 문화적응 지원, 건강/의료 관련 긴급지원 등이 주를 이루는 양상이다. 이러한 지원방안들은 종래 중앙정부가 중장기 단위로 수립·운영하는 <외국인정책 기본계획> 및 <다문화가족정책 기본계획>에 기반하여 지자체들이 추진해온 지원사업들과 큰 차이가 없어 보이며, 개별지역들이 가진 환경이나 특성을 반영하여 외국인(력)들이 지역사회에 문제없이 정착 및 적응할 수 있도록 생활영역별 구체적인 지원사업이나 프로그램을 개발 및 시도하려는 노력으로는 미흡하다고 여겨진다. 지원방안들이 대부분 피상적인 수준에서의 지원을 언급할 뿐 구체적으로 “누구를(어떤 외국인 집단을)”, “어떻게(어떠한 방식/정책수단)” 지원한다는 것인지 구체적인 방법론이나 전략 역시 잘 드러나지 않는 상황이다. 이러한 정착지원 방식만으로 비도심 지역 내 유입된 외국인(력)들이 지속적으로 해당 지역에 자발적으로 정주할 가능성은 그리 높지 않다고 하겠다.

〈표 1〉 지역특화형 비자 시범사업 지역별 정착지원 방안 (2023년)

지자체 지역정착 지원사업/프로그램	추진 지자체
외국인주민 종합상담 지원 (노동) 외국인주민 교육 지원 (노동, 생활)	부산광역시, 전라남도, 경상북도, 제천시, 단양군, 보령시, 예산군, 해남군, 영암군, 가평군, 연천군
외국인주민 언어 및 문화적응 지원	제천시, 정읍시, 김제시, 순창군, 고창군, 부안군, 장흥군, 남구(대구광역시), 가평군, 고성군
외국인주민 긴급지원 (건강/의료)	부산광역시, 전라남도
유학생 지원센터 운영 (취업)	부산광역시, 김제시
통번역 서비스 지원(생활, 건강/의료)	부산광역시, 경상북도
외국인주민 안전보험 제공	단양군, 전라남도
외국인노동자 기숙사 임차비 지원	남원시, 순창군, 부안군, 가평군
국적취득자 정착지원금 지원	김제시
외국인 쉼터 운영 외국인주민 지원센터 운영	강진군, 영암군

출처: 법무부 출입국·외국인정책본부. (2023). <지역특화형 비자 시범사업 지역별 정착지원 방안>을 연구자의 의도에 따라 활용

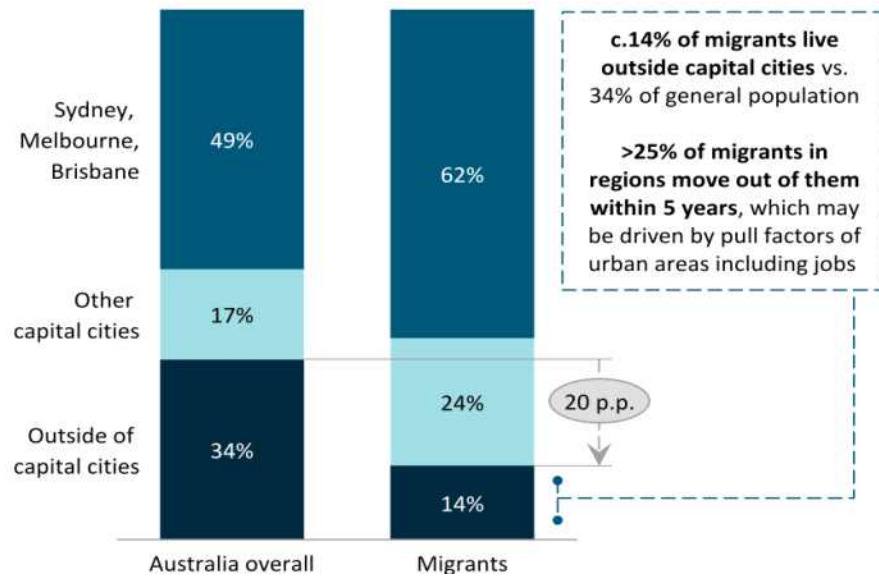
지역특화형 비자 시범사업 운영상 숙련 외국인(력)을 비도심 지역으로 유입 및 정주시키기 위해 정부는 신청요건으로 신청 외국인에게 경제력(소득), 한국어 능력, 취업, 체류기간 등을 두고 있는바, 이 중 눈에 띄는 부분이 비도심 지역 내 의무기간 체류 조항(①5년 혹은 ②2년 경과 후 신청지역이 속한 광역 지자체 내 이동 가능)이라 하겠다. 다시말해 외국인(력)이 인구감소 위험지역 내 내국인 인력으로 충원이 어려운 업종 분야에 취업하여 최소 5년 이상 취업

활동을 유지하면서 지역에 거주 시 영주자격(F-5)을 신청할 수 있도록 해당 제도를 설계한바(법무부, <[보도자료] 법무부, 지자체 수요 기반의 '지역 특화형 비자' 시범 실시>, 2022), 일종의 유인체계(미래 영주자격 신청자격 부여) 제공을 통해 외국인(력)의 비도심 지역 정착을 도모하고 일정 기간 지역을 떠나지 않으면서 지역 인구로 살아가도록 요구한다. 물론 지역특화형 비자를 신청하여 승인을 받은 외국인(력)은 거주(F-2) 체류자격 부여와 가족 동반이 가능하다는 또 다른 메리트가 존재하지만, 본 제도의 가장 큰 특징은 외국인에게 부여된 규제를 이행(비도심 지역을 일정기간 떠나지 않으면서 체류 및 취업활동 유지)해야만 미래 편익(한국사회 내 영주/정주 가능한 비자신청 자격 부여)을 제공하는 구조로 지닌다는 점이라 할 수 있다. 본 제도상 외국인/이주민에게 제공되는 미래의 편익은 현행 비자 제도의 재설계 방식 등(장기체류 경로 신설, 확대 등)을 활용하는 양상이다.

체류 외국인(력)들이 사회경제적 인프라가 잘 갖추어지고 동포집단들이 상대적으로 다수 존재하는 대도심 지역이 아닌, 관련 인프라가 상대적으로 열악하고 사회적 네트워크가 희박한 비도심 지역에서 장기간 혹은 정주하도록 하기 위해 현행 지역특화형 비자 시범사업이 활용한 비자 인센티브 부여 방식이 과연 얼마나 효과적일까? 이러한 방식이 장기적 관점에서 지속 가능한 외국인(력)의 비도심 지역으로 지속 가능한 유입을 가능하도록 할 수 있을까? 인구 위기 및 지역 불균형 문제를 해소하기 위해 한국보다 앞서 비도심 지역에 이주민들을 (재)정착시키고자 했던 여러 해외 국가들의 경험을 살펴보면 여러 시사점들을 찾아볼 수 있다.

첫째, 비도심 지역에 이주민들이 일정기간 이상 체류 및 취업 활동을 해야만 장기체류 혹은 영주자격을 부여하는 이른바 “비자 인센티브” 접근만으로는 정책당국이 원하는 소기의 목표달성이 녹록치 않을 수 있다. 인간은 국적에 관계없이, 내국인이건 외국인이건 자기 이익을 극대화하려는 욕구를 가진 경제적 인간이라는 점에서, 이민자들은 이주 수용국에 정착 시 비자 종류가 무엇이건 관계없이 양질의 일자리가 풍부하고 사회경제적 인프라가 잘 갖추어진 대도시 거주를 선호하는 양상이 강하게 드러난다. 호주 정부가 숙련 외국인력의 지역(비도심) 유치를 위해 설계·운영했던 다양한 비자 프로그램에도 불구하고 비도심 지역에 유입된 외국인(력) 4명 중 1명 이상이 5년 내 타 지역으로 이동하는 양상이 관찰되었으며, 이들이 대부분 대도시권으로 이주했다(Australian Department of Home Affairs, <Review of the Migration System>, 2023). 체류 외국인들은 그들이 신규 이민자이건 既 이주 수용국

내 다른 지역에서 거주했던 이들이건 관계없이 비자 인센티브에 기반한 유인 체계보다 여러 환경적인 요인들(사회 인프라, 취업기회, 주거시설, 공공서비스 접근성)에 의해 특정 지역 내 정주 가능성이 결정되는 양상이었다.



[그림 2] 호주 내국인(전체) vs. 이주민간 도심/비도심 체류 비율 비교

출처: Australian Department of Home Affairs (2023). Review of the Migration System

둘째, 비도심 지역 내 외국인(력)의 유입 및 정착은 공급자 중심의 시각과 접근방식(인구감소 대응, 노동력 부족 확보 등)만으로는 정책당국이 달성하고자 하는 소기의 목적달성을 담보하는데 한계가 존재한다. 외국인을 한국 사회가 직면한 여러 난제들을 해결하기 위한 수단·도구적 관점에 기반하여 문제를 접근할 경우 정책적 순응을 확보하는 것도, 그리고 예상치 못한 역효과에 대응하는 것 역시 녹록치 않을 수 있다. 정책 수요자인 외국인(력)이 가진 선호와 특징(경제적 인간) 등을 고려하지 않은채 “일정기간 동안 불이익(외국인/이주민에게 비도심 지역에 체류 및 취업)을 감내하면 미래 편익을 제공할겠다”는 방식(장기체류/영주 자격 신청)만으로는 지속 가능한 외국인(력)의 지역 정착이라는 정책 순응을 확보하기 어렵다. 캐나다 등 해외 국가들의 이주민/외국인의 비도심 지역 내 정착을 위한 정책방안들은 비자제도의 재설계 등 규제와 인센티브를 접목한 기술적인 방식에만이 국한된 것이 아닌, 이주민들을 지역 사회 구성원으로 받아들이기 위한 지역사회 통합정책 차원에서 정착방안을 함께 모색하는 것이 인상적이라 하겠다. 더불어 비도심 지역 내 이주민들이 정착

하고 살아가는데 필요한 사회경제적 자원과 지원체계를 내실있게 마련하기 위해 정부 및 지방정부만이 역할을 수행하는 것이 아닌, 이들의 정착 및 적응과정에서 다양한 이해관계자들(비영리단체, 이주민 지원단체, 종교단체, 지역 기반 사업체 및 고용주)이 직면한 문제를 두고 협력과 협업체계를 구축하려는 노력 역시 특징적이라 하겠다.

IV. 외국인/이주민의 비도심 지역정착-통합 정책간 연계방안 모색

육성형·정주형 이민정책으로의 이민정책 패러다임의 변화 등과 맞물려 정부는 외국인력, 특히 전문성을 갖춘 숙련인력의 유치 및 이들을 활용한 지역경제 발전 방안을 모색하고 있다. 이민정책은 단순히 비국적자(noncitizen)를 국경 안으로 들이고 나가는 출입국 행정 단계를 넘어, 어느덧 한국 사회에서 인구정책, 산업정책, 노동정책, 지역경제 및 개발정책, 교육 정책 차원에서도 정책적인 고려가 필요한 영역이 되어가는 실정이다. 외국인/이주민을 통해 한국 사회가 직면한 사회적 난제인 인구위기 및 지방소멸 문제에 대응하면서도 이들을 내국인 인구들로 채워지지 않는 비도심 지역으로 “밀어넣는” 방식의 제도적 자극(비자 인센티브를 통한 국내 장기체류 및 영주경로 마련)만으로는 경제적 인간으로서 외국인(력)의 순응을 100% 담보하는 것은 현실적으로 어렵다. 현재 정부가 추진 중인 지역특화형 비자 시범사업이나 2025년부터 추진 예정인 광역형 비자 시범사업 역시 이러한 맥락에서 사업추진 방향과 더불어 중앙정부 소관 부처 및 시행 지자체들의 역할과 추진단계별 구체적인 전략의 개발 및 모니터링이 필요한 시점이다.

외국인/이주민이 사회경제적 인프라와 양질의 일자리가 갖추어진 대도시가 아닌, 불이익을 감내하면서도 지역에 지속적으로 정착 및 정주하기 위해서는 지자체 차원의 필요한 제반 환경을 구비하는 것이 우선적으로 고려되어야 한다. 이주민들이 사회적 연계 및 네트워크가 없는 비도심에 안정적으로 정착하기 위해서는 1차적으로 생계유지를 위해 일자리(취업) 문제가 해결되어야 하며, 그와 더불어 지역사회 구성원으로 살아가는데 필요한 최소한의 인프라(교통, 건강/의료, 교육, 주거, 여가, 언어 교육 등) 관련 접근성을 확보할 필요가 있다. 결국 이주민들의 지역정착과 장기적인 정주 과정은 이들의 지역사회 내 사회경제적 통합 관점에서 접근이 필수적이며 이들의 지역 내 정착과 통합 정책간 연계방안을 모색해야 한다.

외국인/이주민의 지역정착 및 정주방안의 설계는 결국 이들의 정주를 촉진

시키기 위한 통합기반 마련에 초점을 맞출 필요가 있는바, 지역에서 살아가는데 필요한 실질적인 정보나 지원책(재정 지원, 병원 검색 및 예약)을 포함하여 세부적인 생활영역별 관련 콘텐츠를 지자체 차원에서 지역환경과 특성에 맞추어 개발하려는 노력이 요구된다. 지자체 차원에서 외국인/이주민의 정착 과정에 실질적으로 필요한 정보 및 지원 분야 관련 사례는 다음과 같다.

※ 지역정착 과정에서 외국인/이주민들이 실질적으로 필요한 정보 및 지원 분야

- 주거(부동산 매매, 계약 등)
- 건강/의료(병원 검색 및 예약, 진료 및 처방, 건강검진 및 예방적 치료 등)
- 교육(가족동반 이주민의 경우 자녀 학교생활 적응, 상담, 진로교육 등)
- 재정지원(대출 가능 여부, 긴급지원 등)
- 지역 체류 외국인/이주민들의 욕구 조사(need assessment)
- 지역사회 참여(소속감 제고 및 사회적 연결망 확대)

비도심 지역들은 각 지역의 인구구조, 산업특성 및 재정역량 등에 따라 이주민/외국인의 유입과 정착, 통합정책을 추진함에 있어 각기 다른 상황에 놓여 있다. 이렇듯 지역간 출발선과 상황이 각기 다른 점을 고려하여 외국인/이주민의 지역정착과 정주방안 및 관련 계획을 설계·시행할 필요가 있다. 정책 수요자의 관점에서 유사한 차이들이 관찰될 수 있는바, 지역 유입 외국인들의 국적, 연령, 체류자격 등에 따라 사회경제적 상황이나 한국 사회 및 문화에 대한 이해도 역시 각기 다를 수밖에 없다는 점을 고려하여 이들에게 필요한 수요를 고려한 지원 서비스를 세분화하여 제공하려는 지역별 차별화된 노력이 필요하다. 비도심 지역에 유입된 외국인/이주민들의 정착 과정은 “정착 첫 해(the first year)”의 경험들이 향후 정주 여부에 유의미한 영향을 미칠 뿐만 아니라, 이주민들이 지원이 필요한 시기에 이루어질 수 있는 적기 지원방안 마련, 성별에 따른 특화된 지원 정책 모색 및 온·오프라인을 포함한 정착지원 접근성 제고 등이 이들의 정착 과정에서 중요한 요인으로 고려될 수 있다 (Immigration, Refugees and Citizenship Canada, 〈Settlement Outcomes Highlights Report〉, 2021). 캐나다 정부는 지역 유입 외국인/이주민의 원활한 정착 및 지속적인 정주를 돕기 위한 정착 프로그램(settlement program)를 별도로 운영하고 있으며, 유입 외국인들의 지역별

수요/욕구를 고려한 지원 서비스의 세분화 노력 및 이를 통한 이주민 맞춤형 정착지원과 통합제고 노력이 인상적이라 하겠다. <표 2>는 캐나다 정부가 체류 외국인들의 지역정착을 제고하기 위해 단순히 비자체계 신설/재설계 등에 국한된 방식이 아닌, 정착단계별 이주민 및 이들의 가족 구성원들이 직면하거나 필요로 하는 정착 관련 단계별 관련 서비스들을 제공할 수 있도록 설계된 지원체계를 보여준다.

<표 2> 지역 체류 외국인/이주민의 정착지원 서비스 세분화 노력: 캐나다 사례

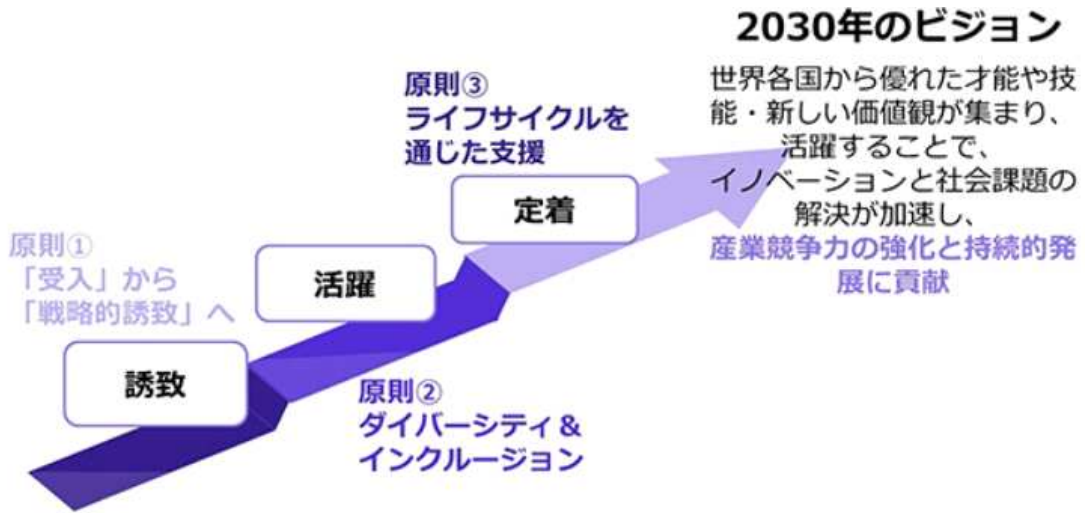
이주민 정착지원 서비스	세부 내용
보편 서비스 관련 접근성 향상 (SS: Support Services)	이주민들의 지역정착에 필요한 보편적 서비스들에 대한 접근성을 높이기 위한 각종 지원
이주민 욕구조사 및 지원방안(NAARS: Needs & Assets Assessment and Referrals)	지역정착 이주민들이 정착 과정에서 “어떤” 서비스를 필요로 하는지 수요를 파악하고, 관련 지원을 받을 수 있는 기관/센터 등을 연결
정보지원(I&O: Information & Orientation Services)	지역정착 이주민들이 정착 과정에서 필요로 하는 정보를 얻을 수 있는 구체적인 방법/경로 등을 제공
언어 교육(LA & LT: Language Assessment & Language Training Services)	지역정착 이주민들이 이주 수용국 언어에 익숙해질 수 있도록 언어 교육 및 평가 서비스 지원
취업 관련 지원(ERS: Employment-related Services)	지역정착 이주민들이 지역 내 양질의 일자리에 취업할 수 있도록 관련 서비스 제공
지역사회 연결/참여 지원(CC: Community Connections Services)	지역정착 이주민들이 고립되지 않고 지역 주민들과 연결되고 지역 구성원으로 인정받을 수 있도록 관련된 지원 서비스를 제공

출처: Immigration, Refugees and Citizenship Canada. (2021). Settlement Outcomes: Highlights Report

비도심 지역 내 외국인/이주민의 안정적인 정착 및 정주를 위한 정착-통합정책간 연계방안으로 고려되어야 또 하나의 사항으로 이들의 지역 주민(구성원)으로서의 자격을 보다 명확히 하는 것이 요구된다. 종래와 같이 한국 사회가 처한 문제 해결을 위해 수단·도구적 관점에 국한하여 이들을 인식하는 것이 아닌, 내국인과 동일한 권리와 의무를 가진 지역 주민으로서 정체성을 부여하고 관련 통합노력이 지속적으로 이루어질 때 이들의 정주 가능성은 높아진다. 현행 「지방자치법」 제16조 및 「주민등록법」 제6조에 근거하여 지역에 거소를 두고 살아가는 외국인/이주민들은 주민으로서 자격을 갖춘 대상임에도 불구하고 현행 정부의 대부분의 행정 시스템이 내국인 중심의 주민등록인구에

기반하여 작동하다 보니, 지역에서 제공하는 대부분의 행정 서비스 접근/지원 대상에서 원천적으로 배제될 수 밖에 없는 정책적 아이러니가 발생하고 있는 상황이다. 따라서 “국민”은 아니지만 지역사회 구성원(“주민”)으로서 체류 외국인들이 가진 독특한 정체성을 고려하여 이들을 지역 주민으로서 인정하고, 지역 주민으로서 권리와 의무를 다할 수 있는 제도적 설계를 마련하는 것이 시급하다. 지역에 정착한 이주민/외국인 역시 일만 하는 기계가 아니기에, 이들이 지역사회 구성원으로서 정착하기 위해 “무엇이” 필요한지 적극적으로 의견을 개진할 수 있는 제도적인 장의 마련과 더불어 지역발전과 공존을 위해 이들이 무엇을 할 수 있는지라는 <지역사회 참여>라는 관점에서 고려가 함께 논의되는 것 역시 이들의 지속 가능한 정주 과정에서 함께 고려되어야 한다.

내국인과 마찬가지로 외국인/이주민 역시 한국 사회로 이주 이후 다양한 삶의 변화를 경험하고, 사회적 관계를 형성 및 확장해나가며, 유무형의 변화에 적응 및 발전해나가는 역동적인 존재이다. 따라서 이들의 지역 내 정착 및 정주방안 역시 공급자적 시각에서 단발적 혹은 시혜적인 차원의 지원 서비스를 제공하는 것에 그치는 것이 아닌, 이들의 삶의 변화 및 지역정착 과정과 궤적을 반영하여 중층적으로 설계 및 운영될 필요가 있다. 이러한 시각은 일본 정부 및 외국인력을 고용하는 경제단체들에서 더욱 구체적으로 고민되어온 바, 2022년 일본 경제인단체연합회가 발간한 <이민정책 혁신보고서(Innovating Migration Policies)>에 잘 드러나 있다. 일본경제인단체연합회는 2022년 일본의 “신성장전략(New Growth Strategy)”을 수립하면서 이와 관련된 중요한 성장 동인으로 외국인/이주민을 상정하고, 2030년까지 일본 정부의 이민정책 방향으로 ①지역 기반 이민정책, ②이주민들이 비도심 지역에 자발적으로 유입될 수 있도록 전략적 유치방안의 모색, ③다양성과 통합노력의 강화, ④이주민들의 생애주기(life-cycle)를 반영한 지역 차원의 이주민 통합정책의 시행 등을 제시하고 있다. <그림 3>은 이러한 일본의 이주민 생애주기 및 정착단계를 함께 고려한 정착방안을 도식화한 것으로, 이주민/외국인의 지역정착 노력은 다차원적인 수준과 단계별로, 다양한 요인들을 복합적으로 고려하여 진행하는 것이 필요함을 보여준다고 하겠다. 이주민의 지역사회 지속 가능한 정착 및 통합노력은 이주민들만의 노력이 아닌, 내국인 주민들이 가진 이주민들에 대한 이질감과 우려를 불식시키기 위한 노력(문화다양성 교육) 등도 쌍방향으로 함께 진행되는 것 역시 이들의 통합정책 추진과정에서 함께 고려되어야 한다.

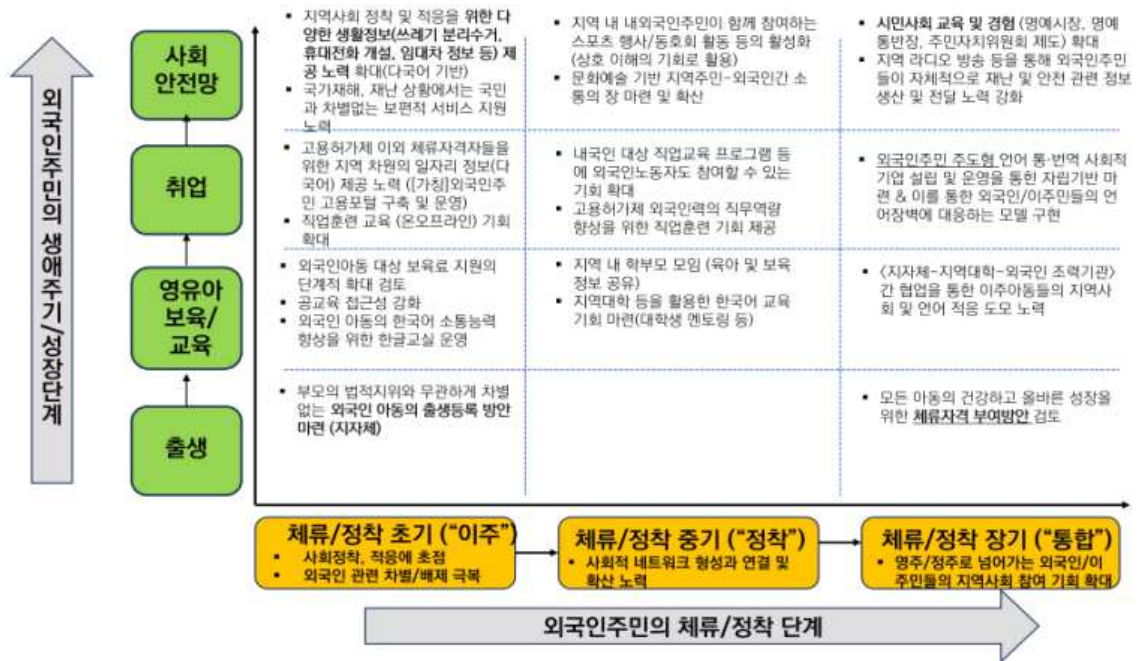


〔그림 3〕 일본의 〈2030 이주민 정착단계별 통합〉 방안

출처: 일본경제인단체연합회, 이민정책 혁신보고서

해외 국가들의 이주민/외국인의 비도심 지역으로 유인, 정착, 통합하기 위한 일련의 제도적, 정책적 노력들은 근자들어 한국 정부가 추진 중인 비자제도 재설계 및 비자 인센티브에 기반한 접근 전략의 일정 수준 변화가 필요함을 보여 준다. 경제적 인간으로서 외국인/이주민 역시 자신의 이익을 극대화하기 위한 욕구를 가진 존재라는 점을 고려하여, 이들에게 현재의 불이익(비도심으로서 유입 및 일정기간 이상 취업 및 체류)을 감내하면 미래 언젠가 부여될 수 있는 불투명한 편익(장기체류 및 영주자격 신청 권한 부여)에 기반하여 이들이 지역에 지속적으로 정착 및 정주할 것이라는 시각은 인구확보 정책으로서 이민 정책의 실효성을 확보하는데 한계가 존재한다. 비자 인센티브만이 아닌, 이들이 비도심 지역에 거주하는 과정에서 발생하는 여러 생활영역별 지원수요에 능동적으로 대처하고, 이주민들의 생애주기별(아동·청소년 → 청장년 → 노년) 및 이주단계별(정착 초기 → 중기 → 장기) 요구되는 다양한 정착지원 서비스 및 관련 정책/사업의 구체적인 설계 및 추진 역시 요구된다. 내국인과 마찬가지로 외국인/이주민들도 생애 단계별로 가진 수요와 필요한 서비스가 다를 수 있으며, 이들의 지역사회 유입(전입), 정착 및 진출 단계에 따라 지역 내 살아가는데 필요한 다양한 행정 수요가 발생할 수 있다는 점을 반영하여 이를 고려한 지원체계가 중층적으로 지자체 차원에서 모색되어야 한다. 이 과정에서 지역별로 상이한 인구 및 산업구조, 노동수요, 인적·재정적 역량 등이 함께 고려되어야 할 것이며, 그에 따라 지역별로 특화된 맞춤형 이주민 정착 및

정주를 위한 서비스 및 관련 정책 추진체계가 정착 단계를 넘어 이들의 통합정책과 유기적으로 연계될 때 이들의 자발적이고 지속 가능한 지역정착 및 정주는 가능해질 것이다.



[그림 4] 지역 차원의 외국인/이주민 정착단계별 지원체계 설계: 생애주기별 접근방안 모색

출처: 정동재·김세진·조영관·다카기 케이스케. (2023). 주민으로서 외국인의 지위(주민성) 확보방안 연구

Abstract

Korea's Immigration Policy as a Policy for Securing "Potential" Population

Due to the increasing global migration trend, governments across the world have sought to attract migrants with skills and global talents to their countries since the 2000s. In response to the serious policy issues Korean society is experiencing today - population decline and local extinction - the Korean government has shifted its immigration policy towards fostering migrants with skills and settling in society over the long term. Furthermore, after the end of the 2010s, the Korean government introduced some policies for increasing regional-based immigration policies such as a seasonal migration worker program and an area-specific visa pilot program. Typically, such a series of policy experiments in the Korean government are designed to respond to population crises and secure a potential population in society through the inflow and settlement of migrants, especially in regional areas where domestic populations are hesitant to live and work.

In spite of the government's efforts to inflow and settle migrants in the regional areas, those policy programs overlook some important points: people as "economic men" tend to have higher salaries, better labor conditions and qualified socioeconomic infrastructure regardless of nationality. The current policy approach of the Korean government, based on a regulatory nudge (if migrants work and stay in the regional area for a minimum of five years, they can apply for permanent residency in Korean society), is insufficient to ensure migrants adhere to policy guidelines. Migrants should be able to settle successfully in regional areas if the Korean government provides them with qualified life and labor conditions and infrastructures. As a result, migrants will be more likely to settle in voluntarily in the long run. Therefore, governments should connect migrant settlement policies with integration policies in order to secure migrants in regional areas.

key words: Immigration policy, Population crisis, Regional-based visa scheme, Migrant worker policy, Connecting migrant settlements with integration policies

자동차 산업의 환경변화와 대응방향

조민욱*

I. 자동차 산업 동향

자동차 산업은 우리나라의 대표적인 주력산업이자 전후방 산업에 파급효과가 가장 큰 산업으로 국내 경제에서 매우 중요한 역할을 한다. 자동차 산업은 고용창출, 수출증대 등을 통해 국가산업발전에 핵심적인 역할을 하고 있으며, 기계, 배터리, 소재(철강, 금속, 고무, 유리, 플라스틱 등), 전기, 전자, IT 등 대부분의 산업과 연계되어 강력한 파급효과를 낼 수 있는 우리나라의 대표산업이다. 2022년 국내 제조업 부문에서 생산액, 고용, 부가가치에서 높은 순위를 차지하고 있는 것을 보면 자동차 산업의 중요도를 확인할 수 있다. 자동차 산업은 생산액과 고용에서 1위, 부가가치에서 반도체에 이어 2위를 차지하고 있다.

〈표 1〉 2022년 기준 자동차 산업 생산액·부가가치·고용 통계

순위	생산액		부가가치		고용	
	업종	실적(십억 원)	업종	실적(십억 원)	업종	실적(만명)
1	자동차	250,154	반도체	125,844	자동차	33.6
2	석유	201,054	자동차	70,416	특수기계	17.6
3	반도체	199,224	석유	55,016	플라스틱	17.2
4	철강	153,186	철강	44,627	일반기계	17.0

자료원: 산업통계분석시스템(ISTANS)

* 한국자동차연구원 책임연구원

2023년과 2024년 자동차 산업의 수출액은 각각 938억불(자동차 708.7억불, 자동차부품 229.7)과 933억불(자동차 707.9억불, 자동차부품 225.5억불)로 2년 연속 900억불을 돌파하였다. 2024년 국내 산업별 수출액 순위에서는 반도체 산업에 이어 2위를 차지하였다. 2024년 전체 산업의 수출액 6,837억불 대비 자동차 산업의 수출액 비중은 13.7%로 우리나라 수출의 큰 비중을 차지하고 있다.

〈표 2〉 자동차 산업 수출액(단위: 백만불)

구분	2023년		2024년	
		전년동기비		전년동기비
자동차	70,872	31.0%	70,789	-0.1%
친환경차	24,208	50.50%	23,212	-4.1%
자동차부품	22,965	-1.5%	22,549	-1.8%
합계	93,837	21%	93,338	-0.5%

자료원: 산업통상자원부 연간 자동차산업 동향 종합

2024년 국내 자동차 생산량은 약 413만대를 기록하였으며, 내수 판매량은 약 163만대를 기록하였다. 생산량과 판매량 모두 경기침체, 전기차 수요 둔화, 소비 심리 위축 등으로 인해 2023년 대비 소폭 감소한 수치를 보였다.

〈표 3〉 국내 자동차 생산량 및 판매량(단위: 대)

구분	2023년		2024년	
		전년동기비		전년동기비
생산량	4,243,588	13.0%	4,128,447	-2.7%
내수 판매량	1,739,253	3.3%	1,625,848	-6.5%
국산차	1,451,667	4.8%	1,344,035	-7.4%
수입차	287,586	-3.9%	281,813	-2.0%

자료원: 산업통상자원부 연간 자동차산업 동향 종합

국내 최대 완성차 기업인 현대차·기아는 2022년부터 글로벌 자동차 판매량 순위에서 토요타·폭스바겐에 이어 3위를 차지하고 있다. 美 조지아주 신공장 가동(2024년 10월 가동 시작), 인도 시장 확대 가속화(IPO 승인), 2024~2033년 10개년 간 전동화·자율주행·SDV(Software-Defined

Vehicle) 분야 120조 투자(계획), GM·웨이모 등과의 협력 추진 등 글로벌 빅3로서의 입지를 다지고 있다. 글로벌 판매량 1, 2위를 차지하고 있는 토요타와 폭스바겐의 최근 경영 악화 상황을 비추어 볼 때 현대차·기아가 글로벌 탑2 진입도 가능하다는 것을 예상해볼 수도 있다. 도요타는 리콜 및 품질 부정인증 등에 따른 브랜드 신뢰도 하락, 중국 시장에서의 판매 부진 등으로 기업가치가 하락 중이다. 폭스바겐 또한 중국 시장에서의 실적 감소, 전기차 판매량 둔화, 중국 기업들과의 경쟁 심화 등에 따라 구조조정을 검토하는 등 경영상황이 녹록지 않다.

〈표 4〉 기업별 글로벌 자동차 판매 현황(단위: 천대)

순위 (2024년 기준)	기업명	2022년	2023년	2024년
1	토요타	9,875	10,537	9,796
2	폭스바겐	7,899	8,691	8,529
3	현대차·기아	6,403	6,749	6,628
4	르노·닛산·미쓰비시	6,055	6,025	5,985
5	GM	6,051	6,053	5,481
6	스텔란티스	5,698	5,967	5,451
7	BYD	1,891	3,135	4,513
글로벌 합계		79,425	88,547	89,827

자료원: 마크라인스(MarkLines)

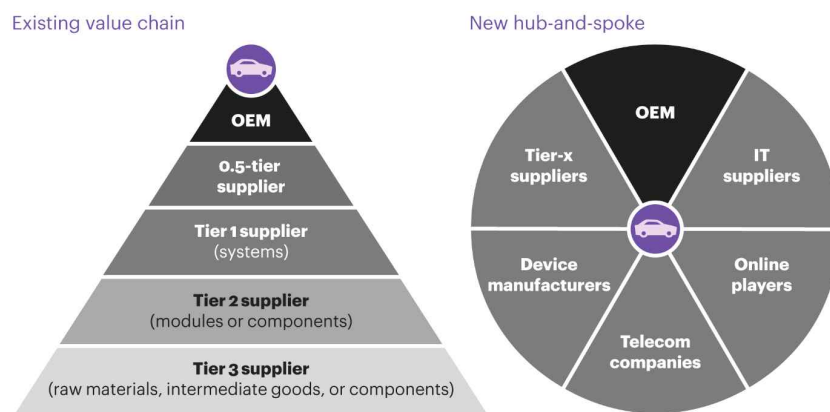
이와 같이 우리나라 자동차 산업은 많은 어려운 사업환경 속에서 글로벌 경쟁력을 유지해 오고 있다. 그러나 자동차 산업은 미래 모빌리티 산업으로의 패러다임 전환, 미국의 정책 변화와 같은 대외 불확실성 확대, 중국 전기차의 부상 등에 따른 경쟁심화 등 다양한 환경 변화를 맞이하고 있다.

II. 자동차 산업 패러다임 전환

자동차 산업은 기존 내연기관 중심에서 친환경차, 자율주행차, 커넥티드카 등 중심으로 빠르게 변화하고 있다. 이러한 패러다임 전환은 환경규제 강화, 배터리·반도체·AI(인공지능)·SW(소프트웨어) 기술 발전, 소비자 요구 변화 등에 따라 가속화되고 있다. 전기차를 중심으로 하는 친환경차의 확대는 현재 진행형이다. 글로벌 탄소 중립 기조와 EU 등 주요국가의 환경규제로 인해 내

연기관 차량의 비중이 감소하고 있으며, 이를 친환경차가 빠르게 대체하고 있다. 자율주행 기술은 상용화를 위해 활발한 기술개발이 진행 중이다. 자율주행 기술의 핵심인 AI(인공지능), 인지센서(라이다, 레이더, 카메라 등), 통신, 반도체 등의 분야에서 지속적인 연구개발이 이루어지고 있다. 커넥티드카는 차량과 외부 환경이 무선으로 연결되는 자동차를 의미하며, 커넥티드 기술 발전을 통해 자동차가 단순 이동 수단에서 스마트 디바이스로 진화할 수 있다. 전기차 등 친환경차의 경우 엔진 대신 전기 모터와 배터리를 장착하는 등 기존 내연기관차와는 전혀 다른 종류의 부품과 기술이 필요하다. 자율주행차와 커넥티드카의 경우 상당히 높은 수준의 AI·SW·통신·반도체 기술력이 필요하다. 미래 자동차 산업은 고도의 기술력과 이를 개발하기 위한 막대한 자본이 필요하기 때문에 업계의 많은 혁신이 필요하다.

기존 자동차 산업의 밸류체인(가치사슬)은 완성차 업체가 개발을 주도하면서 Tier-1, Tier-2,... Tier-N 등의 부품사들이 수직적인 계층 구조를 가져왔다. 그러나 최근 자동차 산업은 반도체 기업(퀄컴, 엔비디아), IT 기업(구글, 애플), 배터리 기업(LG에너지솔루션, CATL), 클라우드 기업(AWS, Microsoft) 등이 각 기술 분야의 혁신을 주도하면서 협력·경쟁 관계를 형성하는 수평적인 구조로 변화하고 있다. 자율주행과 커넥티드 기술 발전을 통해 모빌리티 서비스 산업이 확대되고 있으며, 반도체·배터리·소재·에너지 등 타 산업과의 융복합이 확대되고 있다. 이러한 변화는 자동차 산업이 기존 제조업 중심에서 기술·서비스 중심 산업으로 전환되고 있음을 의미한다.



[그림 1] 자율주행 산업의 밸류체인 변화 예시

자료원: A.T. Kearney

Ⅲ. 미국의 정책 변화

미국은 우리나라 자동차 수출의 절반을 하는 매우 중요한 시장이다. 따라서 미국의 정책 변화는 자동차 수출에 큰 영향을 줄 수밖에 없으며, 수출 유지·확대를 위해서는 긴밀한 대응이 필수적이다. 2025년 1월 20일 트럼프 행정부 2기가 출범하였다. 트럼프 대통령은 선거 기간 동안 언급했던 자동차 산업과 관련된 내용들을 취임하자마자 행정명령을 통해 실제로 추진하고자 하는 의지를 보였다.

트럼프 정부는 가장 먼저 바이든 정부의 78개 행정명령을 철회하는 행정명령(Initial Rescissions Of Harmful Executive Orders And Actions)을 발표했다. 철회되는 행정명령 중 하나(Strengthening American Leadership in Clean Cars and Trucks)에는 2030년 미국에서 판매되는 승용차·경상용차의 50%가 무공해자동차(Zero-Emission Vehicle)가 되도록 하는 목표가 설정되어 있었다. 새로운 행정명령을 통해 장기적인 친환경차 보급목표가 폐지된 것이다. 또한 트럼프 정부의 Unleashing American Energy(미국 에너지 생산 확대) 행정명령에는 미국 내에서의 에너지 생산 확대를 위해 전기차 의무를 폐지하고, 주 정부의 별도 배출 규제 권한(waiver)도 폐지한다고 명기되어 있다. 두 가지의 행정명령을 통해 이전 정부에서 추진하던 친환경차 보급 정책을 폐기함에 따라 미국 시장에서의 전기차 수요는 감소될 것으로 예상된다.

〈표 5〉 전기차 수요 감소과 관련된 트럼프 대통령 행정명령

Initial Rescissions Of Harmful Executive Orders And Actions

To commence the policies that will make our Nation united, fair, safe, and prosperous again, it is the policy of the United States to restore common sense to the Federal Government and unleash the potential of the American citizen. The revocations within this order will be the first of many steps the United States Federal Government will take to repair our institutions and our economy.

Sec. 2. Revocation of Orders and Actions. **The following executive actions are hereby revoked: Executive Order 14037 of August 5, 2021 (Strengthening American Leadership in Clean Cars and Trucks)**

Unleashing American Energy

(Sec. 2.) (e) **to eliminate the “electric vehicle (EV) mandate”** and promote true consumer choice, which is essential for economic growth and innovation, by

removing regulatory barriers to motor vehicle access; by ensuring a level regulatory playing field for consumer choice in vehicles; by **terminating, where appropriate, state emissions waivers** that function to limit sales of gasoline-powered automobiles; and by considering the elimination of unfair subsidies and other ill-conceived government-imposed market distortions that favor EVs over other technologies and effectively mandate their purchase by individuals, private businesses, and government entities alike by rendering other types of vehicles unaffordable;

자료원: 美 백악관 행정명령 자료 발췌

트럼프 정부는 미국 우선 무역정책(America First Trade Policy)을 통해 미국내 투자·생산성을 촉진하고, 미국 기업과 근로자에 혜택을 주는 등 자국중심 무역정책을 추진하고자 한다. 효율적인 정책 추진을 위해 관세 등 외국 무역 관련된 수입 징수를 전담하는 대외세입청(ERS, External Revenue Service)를 신설할 예정이다. 또한 기존 국가간 무역협정을 재검토하고 자유 무역협정 파트너 국가에 적절한 개정을 권고할 예정이다. 이러한 무역 정책은 상호관세 인상과 FTA 재협상 리스크가 있어 본격적으로 시행될 경우 수출이 감소되는 동시에 국내 기업들 미국 현지로 진출하도록 압박할 것이다. 특히 우리나라는 미국과의 자동차산업 무역수지 불균형이 큰 나라(멕시코, 캐나다, 일본, 독일 등이 있음) 중 하나로 미국에서 한미 FTA 재협상이나 수출 총량 제한(쿼터제) 등을 요구할 리스크가 크다. 2024년 자동차와 자동차 부품 대미 무역수지 합계는 약 404.7억불로 수출과 수입의 불균형이 큰 것을 확인할 수 있다.

〈표 6〉 미국 우선 무역정책 관련 트럼프 대통령 행정명령

America First Trade Policy

Sec. 2. Addressing Unfair and Unbalanced Trade.

(b) The Secretary of the Treasury, in consultation with the Secretary of Commerce and the Secretary of Homeland Security, shall investigate the feasibility of establishing and recommend the best methods for designing, building, and implementing an **External Revenue Service (ERS) to collect tariffs, duties, and other foreign trade-related revenues.**

(f) The United States Trade Representative shall **review existing United States trade agreements and sectoral trade agreements and recommend any revisions that may be necessary or appropriate to achieve or maintain the general level of reciprocal and mutually advantageous concessions with respect to free trade agreement partner countries.**

자료원: 美 백악관 행정명령 자료 발췌

〈표 7〉 자동차 산업 대미 무역수지(단위: 백만달러)

구분	2023년			2024년		
	수출	수입	무역수지	수출	수입	무역수지
자동차	32,204	3,244	28,960	34,744	2,181	32,564
자동차부품	8,081	331	7,750	8,222	320	7,902
합계	40,285	3,575	36,710	42,966	2,501	40,466

자료원: 한국무역협회, 자동차(MTI 741), 자동차 부품(MTI742)

IV. 중국 전기차의 부상

중국 전기차 기업들은 중국 내수시장 둔화와 미국·유럽의 대중 무역규제에 따른 대안으로 해외 시장 진출을 본격화하고 있다. 미국은 2024년 9월 27일부터 중국산 전기차 관세를 기존 25%에서 100%로 인상하였다. EU는 2024년 10월 30일부터 중국산 전기차에 대해 기존 관세 10%에 업체별로 7.8% ~ 35.3%의 상계관세를 추가 적용하여, 업체별로 17.8~45.3%의 관세 부과하고 있다. 이러한 무역규제들로 인해 세계 2, 3위 규모의 시장인 미국과 유럽에서 중국산 전기차의 가격경쟁력이 하락한 상태이며, 중국 기업들은 우리나라를 포함하여 해외 시장으로 진출을 확대하고 있는 것이다.

〈표 8〉 기업별 글로벌 전기차(BEV+PHEV) 판매 현황(단위: 대)

순위 (2024년기준)	기업명	2022년	2023년	2024년
1	BYD	1,820,890	2,884,550	4,137,484
2	테슬라	1,313,887	1,808,581	1,789,226
3	지리	624,836	867,047	1,385,879
4	SAIC	823,353	906,959	1,017,952
5	폭스바겐	822,252	995,535	998,988
6	창안	275,982	470,631	693,729
7	현대차·기아	507,145	560,375	550,206
글로벌합계		10,540,739	13,983,812	17,633,214

자료원: SNE 리서치

중국 최대의 전기차 기업인 BYD는 2024년 글로벌 전기차 판매량 414만대를 기록하였으며, 2022년부터 글로벌 전기차 판매량 1위를 차지하고 있다. 아시아·남미 등의 지역에서 생산거점을 이미 확보하고 있으며, 헝가리·튀르키예 등의 유럽 지역에서도 생산역량 확보를 위한 준비 중이다. 인니·헝가리·튀르키예 등 새로운 생산공장이 가동되는 시점인 2026년에는 연 521만대 생산할 수 있을 것으로 예상된다. BYD는 전기차의 핵심인 배터리를 자체 생산하고 있어, 경쟁사들보다 전기차의 기술경쟁력과 가격경쟁력 확보에 용이하다. 이러한 강점을 바탕으로 아토3, 돌핀 등 중·소형 모델을 중심으로 해외 진출을 확대하고 있다. BYD는 올해 1월부터 국내 승용차 시장에 진출하여 주력 모델인 소형 SUV 아토3 판매를 개시하였으며, 소형 해치백 모델인 돌핀과 중형 세단 모델인 쉐 등을 올해 상반기 내에 출시될 예정이다. 준중형 고급 전기를 주력으로 하는 지리그룹 산하 브랜드인 지키는 상표 등록과 인력 채용 등 한국 시장 진출을 위한 절차를 진행 중이다.

〈표 9〉 BYD 생산거점 현황

지역	국가	연간 생산능력(대)	비고
아시아	중국	4,349,000	
	인도	12,300	
	인도네시아	150,000	'26년 가동 예정
	태국	150,000	
	우즈베키스탄	50,000	
유럽	헝가리	200,000	'26년 가동 예정
	튀르키예	150,000	'26년 가동 예정
남미	브라질	151,720	
합계		5,213,020	

자료원: 마크라인스(MarkLines)

국내 업계는 향후 전기차가 급속히 보급될 가능성이 있는 아세안·남미·아프리카 등 신흥시장을 중심으로 국내·외에서 가격·기술경쟁력을 갖춘 중국 전기차 기업들과의 경쟁이 치열할 것으로 전망된다.

V. 대응방향

자동차 산업이 앞으로도 지속적인 성장을 유지하기 위해서는 직면해 있는 환경 변화에 유연하게 대응하기 위한 방안을 체계적으로 마련해야 한다. 자동차 산업의 패러다임 전환에 대응하기 위해서는 친환경차 보급을 촉진하고, 첨단 기술력을 강화해야 한다. 전기차 화재에 대한 안전성과 충전 편의성을 확대하는 기술개발과 인프라 구축이 필요하며, 자율주행·커넥티드 분야 기술경쟁력 확보를 위해 AI·SW·반도체·통신 등이 융·복합한 기술개발을 확대해야 한다. 또한 이종산업(자동차/IT/통신 등) 간 협업할 수 있는 생태계를 구축하고 활성화해야 한다. 미국 정책 변화에 대응하기 위해서는 국내 기업들의 현지 진출을 지원하는 동시에 국내 산업기반 유지를 위한 내수 부흥도 함께 필요하다. 미국 정책의 불확실성을 대비하기 위해 시나리오별 대응방안을 사전에 마련해야 할 필요도 있다. 중국 전기차 기업들과 글로벌 시장에서 경쟁하기 위해서는 친환경차의 가격경쟁력 확보가 시급하다. 더불어 친환경차 보급이 아직 본격적으로 시작되지 않은 신흥시장(아세안, 남미, 아프리카) 진출을 확대해야 한다.

앞에서 서술한 자동차 산업 패러다임 변화, 미국의 정책 변화, 중국 전기차의 부상 등 외에도 기술·정책·시장의 상황 변화에 따라 매우 다양한 환경 변화를 맞이할 것이다. 궁극적으로 초격차 기술경쟁력을 확보할 수 있는 분야에 R&D 투자를 확대·집중하고, 글로벌 협력 네트워크로 협력 생태계를 확장하고, 다양한 부품기업 지원 정책들을 확대하여 우리나라가 미래 모빌리티 산업에서 주도권을 확보할 수 있도록 노력해야 한다.

Abstract

Environmental Changes and Countermeasures
of the Automotive Industry

The automotive industry plays a crucial role in South Korea's economy, contributing 13.7% of total exports in 2024. Despite a slight decline in production and domestic sales due to economic downturns, Hyundai and Kia have maintained their position as the world's third-largest automaker. The industry is undergoing a major transformation toward eco-friendly vehicles, autonomous driving, and connected cars, driven by environmental regulations, advancements in AI, semiconductors, and battery technologies. This shift is also reshaping the value chain, fostering horizontal collaborations with IT and semiconductor companies.

Meanwhile, challenges arise from U.S. trade policy uncertainty and China's growing EV market. Protectionist measures and regulatory changes could affect South Korean automobile exports, while Chinese automakers like BYD expand globally, intensifying competition. To maintain global competitiveness, South Korea must enhance EV and autonomous driving technologies, strategically respond to policy changes, and strengthen its position in emerging markets through innovation and industry collaboration.

Key words: Automotive industry, Eco-friendly vehicles, Autonomous driving, Connected cars, Protectionism, Global competitiveness

요금지원 정책과 지속가능한 도시 대중교통

한영준*

I. 혼잡한 도시, 대중교통의 필요성

우리나라의 교통혼잡비용은 2019년 기준 70.6조 원으로, 같은 해 국내총생산(GDP, 명목 기준) 2,040.6조 원의 약 3.5%를 차지한다. 특히, 서울·부산 등 8개 특·광역시외의 도로 1km당 혼잡비용은 20.6억 원으로, 기타 도 지역의 평균 4.2억 원/km보다 4.9배 높아, 대도시의 교통 혼잡이 심각한 수준임을 보여준다.

교통 혼잡은 일반적으로 교통 수요가 교통시설의 용량을 초과할 때 발생한다. 이를 완화하기 위해서는 교통 수요를 줄이거나 교통 시설의 용량을 확대하는 방안을 고려할 수 있다. 그러나 교통 수요는 이동 자체가 목적이거나 업무, 여가, 쇼핑 등 다양한 사회활동에서 파생되는 유발 수요(derived demand)의 성격을 가지므로, 무리한 수요 억제 정책은 사회활동을 위축시킬 우려가 있다. 반면, 도로·철도 등의 교통 인프라 확충은 막대한 비용과 시간이 필요하며, 첨두시간(peak hours)과 비첨두시간 간의 수요 차이를 고려하지 않으면 자원의 비효율적 운영을 초래할 수 있다.

결국, 도시 교통 혼잡을 완화하려면 보다 효율적인 교통수단을 활용하는 것이 필요하다. 승용차보다 버스나 철도 등 다수를 수송할 수 있는 대중교통 중심의 체계를 구축해야 한다. 그러나 최근 도시의 대중교통 운영환경은 악화되고 있으며, 특히 물가 상승으로 인한 운영비 증가와 제한적인 요금 인상으로 요금 수입과 운영비 간의 격차가 점차 확대되고 있다.

* 서울연구원 연구위원

II. 도시 대중교통 이용의 변화

최근 도시 대중교통의 가장 큰 변화는 이용자의 감소이다. 국내외 많은 도시가 대중교통 활성화를 위해 인프라 확충 등의 노력을 기울이고 있음에도 불구하고, 대중교통 이용자 수는 정체되거나 오히려 감소하는 추세를 보이고 있다. 우리나라도 매년 15조 원 이상의 예산을 도로 및 철도 등 교통 SOC에 투자하고 있으나, 대중교통 수송 분담률은 여전히 30%대에 머무르고 있다(국토교통부 교통대토론회, 2024). 서울의 경우, 대중교통 분담률을 65% 수준으로 유지하고 있으나, 대중교통 이용객 수는 지속적으로 감소하고 있다(그림 참조). 이는 저출생, 고령화 등 인구구조 변화뿐만 아니라, 코로나19로 인한 통행행태 변화, 생활 수준 향상에 따른 승용차 보유 증가 등의 영향을 종합적으로 반영한 결과이다. 앞으로도 이러한 추세가 지속될 가능성이 높아 대중교통 정책의 전환이 요구된다.



[그림 1] 서울의 인구, 대중교통 이용객, 자가용 승용차 추이

자료원: 서울특별시, 주요 교통통계, 대중교통 이용현황

대중교통 이용 감소는 대중교통의 운영 적자 확대 및 재정지원 부담 증가로 이어지며, 결국 대중교통의 안정성과 지속가능성을 위협할 수 있다. 이처럼 대중교통 이용자가 감소하는 상황에서 운영 적자를 해소하기 위해서는 요금을 인상하거나 과도한 서비스 공급을 축소해야 하지만, 이는 대중교통 이용을 더

욱 위축시킬 우려가 있다. 오히려 최근에는 대중교통 이용을 교통 복지와 기후 위기 대응 차원에서 접근하며, 대중교통 요금을 지원하는 정책이 도입되고 있다.

III. 대중교통 요금 지원 정책의 도입

대중교통 요금은 물가상승률, 지역 간 형평성 등 다양한 요소를 고려하여 결정되지만, 기본적으로 대중교통 운영에 필요한 총괄 원가를 기준으로 산정된다(기획재정부 공공요금 산정기준, 국토교통부 시내버스 요금 산정기준, 서울특별시 대중교통 기본조례 등). 공공서비스 성격을 가지는 대중교통은 이용자의 부담을 줄이고 이용을 장려하기 위해 원가 이하로 요금이 책정되며, 부족한 부분은 국가 또는 지자체의 재정지원으로 보전된다. 일반적으로 대중교통 요금은 이용 횟수에 따라 징수되며, 이에 따라 1개월 등 일정 기간의 총 이용 요금은 이용 횟수에 정비례하여 증가하는 구조를 가진다. 이는 이용자가 대중교통 운영비의 일정 부분을 부담한다는 원칙에 부합하며, 이러한 원칙을 바탕으로 최근까지의 대중교통 요금 논의는 대중교통 이용자가 운영비를 어느 정도 부담하는 것이 적절한지에 초점을 맞추어 이루어졌다. 그러나 최근 요금 인상 등의 영향으로 대중교통 비용이 생활비에서 차지하는 부담이 증가하였고, 이에 따라 대중교통을 이용하는 시민을 지원하는 새로운 정책이 도입되었다.

현재 우리나라에서 시행 중인 대중교통 요금 지원 정책은 크게 두 가지 방식으로 구분할 수 있다. 첫 번째 방식은 이용 금액의 일부를 돌려주는 “환급형” 정책으로, 대표적인 사례로는 국토교통부가 시행하는 K패스가 있다. K패스는 월 15회 이상 대중교통을 이용하는 경우, 최대 60회까지 이용 금액의 일정 비율을 환급하는 방식으로 운영된다. 일반 이용자는 20%, 청년층은 30%, 저소득층은 53%의 환급률을 적용받을 수 있다. 또한, K패스를 기반으로 지자체별 특성을 반영하여 혜택을 확대한 The경기패스(경기도), I-패스(인천광역시) 등도 도입되고 있다. 이들 지자체별 패스는 K패스의 최대 횟수 제한을 없애거나 환급률을 높이는 방식으로 추가적인 혜택을 제공하고 있다. 이러한 환급형 대중교통 요금 지원 정책은 대중교통을 일정 횟수 이상 이용하는 이용자의 부담을 줄여주는 효과가 있으며, 기본 요금을 낮추는 것과 유사한 역할을 한다. 그러나 기준 횟수 이하의 이용자에게는 상대적으로 높은 요금이 부과되는 이원 요금제의 형태를 보인다. “환급형” 방식은 이용 금액의 일정 비율을 환급하는 간단한 규칙을 통해, 시내버스와 지하철뿐만 아니라 광역버스, GTX

등 다양한 교통수단에 적용할 수 있는 장점이 있다. 그러나 대중교통 이용 횟수가 증가할수록 총 이용 요금도 함께 증가하기 때문에, 대중교통 이용을 획기적으로 증가시키거나 생활 패턴을 변화시키는 데에는 한계가 있다.

두 번째 방식은 일정 기간(주로 월 단위) 동안 이용자가 부담하는 대중교통 요금의 최대 금액을 설정하는 “상한제” 정책이다. 이 방식에서는 일정 횟수(이하 임계 횟수)까지는 기존과 동일한 요금을 부담하지만, 임계횟수를 초과하면 추가 요금이 부과되지 않으며 대중교통을 무제한으로 이용할 수 있다. 앞서 제시한 “환급형” 정책과 비교하면, 임계 횟수를 높이는 대신 그 이상 이용 시 100% 환급(즉, 요금 면제)이 이루어지는 방식이라 할 수 있다. “상한제” 정책의 해외 사례로는 독일의 ‘9유로 티켓(현재 59유로 티켓)’과 런던의 ‘Pay as you go Caps’가 있으며, 국내에서는 서울시 기후동행카드가 대표적인 사례이다. “상한제” 방식은 대중교통을 임계 횟수 이상 이용하는 이용자에게는 추가 요금이 발생하지 않기 때문에, 대중교통 이용을 적극적으로 유도하는 효과가 있다. 그러나 임계 횟수가 상대적으로 높을 경우, 혜택의 대상이 일부 이용자로 한정될 가능성이 있으며, 적용 지역을 확대하고 다양한 교통수단을 포함하기 위해서는 다수의 상한 요금을 설정해야 하는 어려움이 있다.

이러한 대중교통 요금 지원 정책이 창출하는 효과는 다양하다. 예를 들어, 서울시에서 발표한 기후동행카드의 효과 분석 결과에 따르면, 기후동행카드는 대중교통 이용 증가 및 승용차 이용 감소 등 교통적 효과뿐만 아니라, 승용차 이용 감소로 인한 온실가스 저감 등의 환경적 효과, 이동 부담 완화로 인한 소비활동 증가 및 추가적인 생산 유발 효과 등 다양한 사회·경제적 효과를 창출하는 것으로 나타났다. 또한, 대중교통이라는 일상적 수단을 활용하여 시민이 직접 전 지구적 기후 위기 대응에 참여할 수 있다는 점에서 정성적 효과도 기대할 수 있다.

서울시 기후동행카드는 ‘2024년 시민이 뽑은 서울시 정책 1위’로 선정되는 등 긍정적인 평가를 받았으나, 요금 수입 감소로 인한 대중교통 운영 적자 확대 및 재정 지원 증가에 대한 우려도 제기되고 있다. 대중교통 이용자의 부담이 완화되는 만큼 부족한 운영 비용을 정부와 지자체의 재정 지원을 통해 충당되는 구조이기 때문에, 이에 대한 사회적 논의는 지속될 것으로 보인다. 기존의 이용자와 정부·지자체 간 운영 비용 분담에 더해, 대중교통 다수 이용자와 소수 이용자, 미이용자 간 비용 분담 방안에 대한 검토가 필요한 것이다.

IV. 대중교통의 지속가능성 확보를 위한 정책 방향

대중교통의 지속가능성을 확보하기 위해서는 단순히 요금 지원의 방식과 규모를 논의하기에 앞서 우리가 지향하는 도시의 모습과 도시 교통체계의 방향성을 먼저 설정할 필요가 있다. 대부분의 도시는 교통 혼잡과 환경 문제 등을 고려할 때 대중교통 중심 도시로 나아가는 것이 필수적이며, 향후 인구 감소 등을 감안하면 추가적인 교통 인프라 확장보다는 기존 대중교통 시스템을 고도화하여 보다 효율적으로 운영하는 방안을 모색해야 한다. 이를 위해서는 대중교통 이용률을 높이기 위한 종합적인 정책적 접근이 필요하며, 다음과 같은 세 가지 정책 방향을 제안할 수 있다.

첫째, 대중교통 서비스 수준에 대한 새로운 정의가 필요하며, 특히 대중교통 서비스의 최저 기준을 설정하고 체계적으로 관리해야 한다. 대중교통의 서비스 수준은 차내 혼잡도, 배차 간격 등을 기준으로 측정할 수 있는데, 첨두시간(출퇴근 시간)에 발생하는 대중교통의 혼잡은 서비스 수준 저하와 대중교통 이용 감소의 주요 원인이 되고 있다. 지금까지는 자원의 비효율적 활용 등을 이유로 첨두시간의 대중교통 혼잡에 대한 구체적인 대책이 부족했던 상황이었다. 앞으로는, 허용가능한 차내 혼잡도 등 대중교통 서비스의 최저 기준을 설정하고, 첨두시간에도 이를 준용할 수 있도록 정책적 전환이 필요하다. 이를 위해서는 단순히 차량 증차와 같은 물리적 시설의 확충 뿐만 아니라, 최저 서비스 목표를 달성하지 못할 경우 이용자에게 요금 할인 등 실질적인 보상을 제공하는 방안도 고려할 수 있다. 대중교통 서비스의 질적 향상을 위한 투자는 단기적으로 비용 증가로 간주될 수 있으나, 장기적으로 대중교통 이용률을 높이고 사회적 비용(교통 혼잡, 환경 오염 등)을 절감하는 효과를 가져올 수 있다. 또한, 최근 논의되고 있는 유연근무제, 주4일제 등의 새로운 근로환경 변화와 연계할 경우, 출퇴근 통행량과 첨두 집중률이 낮아져 대중교통 서비스 최저 기준을 유지하는 데 필요한 재원을 절감할 수 있을 것으로 기대된다.

둘째, 대중교통 운영 비용의 부담 주체에 대한 사회적 합의가 필요하다. 특히, 대중교통은 특정 이용자만을 위한 것이 아니라, 사회 전체가 원활하게 기능하도록 유지하는 필수적인 기반 시설이라는 인식이 확산되어야 하며, 이를 바탕으로 대중교통 운영 비용을 전체 시민이 부담하는 것이 타당하다는 주제에 대한 사회적 합의도 이루어져야 한다. 예를 들어, 1년에 한 번만 대중교통을 이용하는 시민이라 하더라도, 그 단 한 번의 이용을 위해 1년 내내 대중

교통이 운행될 필요가 있다는 점을 고려해야 한다. 현재 시행되고 있는 대중교통 요금지원 정책도 이러한 관점에서 바라볼 필요가 있다. 대중교통 요금은 가격 탄력성이 낮고 대체 수단이 부족하여 요금이 인상되더라도 이용자가 다른 교통수단으로 쉽게 전환하기 어렵다는 특성을 가진다. 이러한 특성은 요금 인상 논의가 단순한 재정 보전 차원이 아닌, 이용자 부담의 적정 수준을 사회적으로 논의해야 하는 필요성을 시사한다. 대중교통 이용자뿐만 아니라, 대중교통을 이용하지 않는 시민들까지 포함한 광범위한 사회적 합의를 통해 대중교통의 운영 비용을 어떻게 분담할 것인지 결정해야 한다.

마지막으로, 도시 대중교통의 지속가능성을 확보하기 위해서는 자율주행을 비롯한 교통분야의 신기술을 적극적으로 도입하는 것이 필수적이다. 향후 10~20년 내 대중교통 시스템은 자율주행 기술과 인공지능 기반 교통 운영 시스템 등 혁신적인 변화를 맞이할 것으로 예상된다. 이에 따라, 도시 대중교통 체계가 이러한 신기술을 조기에 수용할 수 있도록 제도적·기술적 기반을 마련하는 것이 필요하다. 예를 들어, 서울시는 자율주행기술을 대중교통 분야에 도입하고 있으며, 이를 더욱 확대하여 대중교통의 효율성을 높이고자 하고 있다. 자율주행 기술을 활용하면, 대중교통 서비스의 수준이 향상되는 동시에 운영 비용 절감 효과도 기대할 수 있다. 이는 현재 대중교통이 가지고 있는 한계를 해결하는데 있어 중요한 역할을 할 것으로 보인다. 따라서, 미래 교통 환경 변화에 대비하기 위한 정책적 대응이 필수적이다. 신기술을 조기에 도입하고, 실증사업을 통해 예상되는 문제점을 사전에 해결하는 전략을 수립함으로써, 대중교통 체계를 지속가능하면서도 혁신적인 방향으로 발전시켜야 한다.

Abstract

Sustainable Urban Public Transportation with Fare Support Policy

Traffic congestion in South Korea imposes an annual economic burden of 70.6 trillion KRW, accounting for 3.5% of GDP, particularly in metropolitan areas. While public transportation is essential for mitigating congestion and reducing environmental impact, ridership has been declining due to demographic shifts, increased car ownership, and changes in travel behavior following COVID-19. This decline has exacerbated operational deficits and increased the need for government subsidies, raising concerns about the financial sustainability of the system.

To address these challenges, South Korea has implemented public transportation fare support policies, which fall into two major categories. The rebate-based system (e.g., K-Pass) provides partial fare refunds for frequent users, reducing costs but creating a tiered pricing structure that disadvantages occasional riders. The fare cap system (e.g., Seoul's Climate Card) limits monthly fare expenditures, encouraging transit use but raising equity concerns regarding the allocation of benefits. While these policies have shown positive impacts, such as increased ridership, reduced car usage, and lower greenhouse gas emissions, they also intensify financial burdens on local governments.

To ensure long-term sustainability, a comprehensive policy approach is required. Key strategies include redefining service standards to guarantee consistent quality, establishing fair cost-sharing mechanisms to distribute financial responsibility across all citizens, and integrating smart mobility technologies such as autonomous transit systems and AI-driven traffic management. These efforts will enhance the efficiency, accessibility, and sustainability of South Korea's public transportation network, ensuring its role as a viable alternative to private car travel while addressing environmental and economic challenges.

급변하는 여건 속 한국의 식량안보 개선방안

허등용*

I. 식량을 둘러싼 여건 변화와 전 세계적 식량안보 위기

현대의 국가 안보는 비단 군사적 문제에만 국한되지 않는다. 식량 및 에너지 위기 등 신안보(emerging security) 이슈가 지정학적 요인과 결합하여 국가 안보를 위협하고 있다. 과거 식량위기 발생원인은 기상악화로 인한 곡물 생산량 감소와 같은 공급측 요인과 식량 소비 증가, 바이오 연료 곡물 수요 증가와 같은 수요변화 요인, 곡물 시장 투기자본 유입과 각국의 수출제한 조치 등에 기인하였다. 한편 최근의 식량위기는 기후변화로 인한 기온 상승 및 자연재해 빈도 증가, 코로나19 팬데믹으로 인한 전 세계적인 물류 시스템 마비, 러시아-우크라이나 전쟁 등 지정학적 갈등으로 인한 공급 부족, 가격상승 및 가격 변동성 확대에 기인하고 있다.

기후변화는 다양한 경로로 식량안보에 영향을 미친다. 수확량에 직접적인 영향을 미치기도 하지만 수자원 가용량, 수질, 병해충, 화·수분 매개체에 영향을 주어 간접적으로도 식량생산에 영향을 미칠 수 있다. 농업 생산은 기후와 날씨에 크게 의존하므로 기후변화에 취약할 수밖에 없다. 지구 평균 기온이 1℃ 상승하면 주요 곡물인 쌀, 밀, 옥수수, 콩의 생산량은 평균적으로 각각 3.2%, 6.0%, 7.4%, 3.1% 감소하는 것으로 나타난다. 또한 극단적 기후 현상(가뭄, 폭염, 홍수, 허리케인 등)의 증가는 농경지를 파괴하고 농작물의 대규모 손실을 초래한다. 기후변화로 인한 강수 패턴의 변화는 일부 지역에서 심각한 물 부족을 초래하는데, 물 부족은 농업에 필요한 관개 시스템을 약화하고 작물 생산성을 감소시킨다. 또한 기온 상승과 습도 증가로 인해 병해충의 서식지가

* 경북대학교 식품자원경제학과 부교수

확장되며, 농작물에 대한 피해가 발생한다. 기후변화에 관한 정부 간 협의체(IPCC)의 최신 보고서가 제시하는 가장 비관적인 시나리오를 보면 기후변화로 인해 향후 10년 내로 전 세계 농업 생산성이 약 50% 급락할 가능성이 있으며, 이로 인해 곡물의 절대적인 공급 부족과 국제 농산물 가격폭등이 예상된다.

코로나19 등 팬데믹으로 인한 식량위기는 기존과 다른 양상을 보인다. 과거의 식량위기는 수요 요인, 공급 요인, 금융 등 기타 요인으로 설명 가능했다. 하지만 2019/20년도의 세계 곡물 재고율은 유엔식량농업기구(FAO)의 권장 적정 재고율인 17~18%를 크게 상회하는 30.4%였음에도 불구하고 세계 식량위기가 발생했다. 코로나19 팬데믹으로 인한 식량위기는 기존의 공급 요인 보다는 코로나19 확산을 막기 위한 봉쇄와 이동제한 조치로 인해 발생한 것이다. 이러한 조치는 농업 노동 등 생산투입 요소와 가공, 물류·운송 분야에서 병목 현상을 일으켰다. 유엔세계식량계획(WFP)에 따르면 매년 무역을 통해 약 28억 명이 식량을 제공받고 있다. 이에 따라 팬데믹으로 주요 운송경로 중 한 곳에서라도 심각한 병목현상이 발생하면 세계적인 식량위기가 발생할 수 있다. 이러한 상황 속에서 세계 각국의 보호무역주의 기조가 확산되었다. 이 기간 동안 식량 수출국들은 주요 곡물 수출중단과 물량 제한 등의 조치를 단행하였다.

전쟁 등 지정학적 갈등 역시 식량안보에 중대한 영향을 미친다. 전쟁지역에서는 농업 생산 중단, 농경지 파괴, 노동력 부족, 농업 자원의 전용(군사 목적 사용) 등이 일어나면서 농업 생산량이 급감한다. 지정학적 갈등은 주요 교역로를 차단하거나, 항구와 물류 인프라를 훼손해 글로벌 식량 공급망을 붕괴시킨다. 러시아-우크라이나 전쟁 초기 세계 밀 수출의 약 25%를 차지하던 두 국가의 수출량은 급격히 감소하였다. 러시아가 흑해를 통해 우크라이나 곡물 수출을 허용한 '흑해곡물협정' 파기는 중동과 아프리카 국가들의 식량 접근성을 크게 저해했다. 지정학적 위험은 식량 가격의 상승뿐만 아니라 가격의 변동성도 증가시킨다. 해당 피해는 글로벌 식량 공급망에 속한 국가들로 전파되는데, 특히 코로나19 팬데믹 이후 식량안보가 약화된 개도국에 집중됐다. 유엔식량농업기구(FAO)에 따르면 러시아-우크라이나 전쟁의 직접적인 영향으로 2022년 한 해 동안 전 세계 영양결핍 인구는 800만명에서 1,300만명으로 50% 이상 증가한 것으로 추정된다.

이와 같은 환경변화의 복합적인 영향으로 인해 전 세계 많은 사람들이 식량안보 위협을 받고 있다. FAO가 집계하는 식량가격지수는 2022년에 전년 대

비 14.3%나 상승하였다. 또한, FAO 등 국제기구가 발간한 ‘2024년 세계식량안보와 영양 현황 보고서’에 따르면, 2023년 세계 기아인구수는 7억 3,300만명으로 코로나19 팬데믹 이전인 2019년 대비 약 1억 5,200만명 증가하였다. 전 세계적으로 11명 가운데 1명이 기아 상태에 있는 상황이다. 식량불안 인구수는 23억 3,000만명으로 전 세계 인구의 약 30%가 식량안보의 직접적인 위협 아래 놓여있다.

II. 한국의 식량안보 현황

우리나라는 세계 7대 식량 수입국으로 연 곡물 수요량 2,300만톤 중 1,800만톤을 수입에 의존하고 있다. 농림축산식품부에 따르면 2022년 기준 사료용을 제외한 국내 식량자급률은 49.3%이다. 쌀 자급률은 100%를 상회하지만, 밀·옥수수·콩과 같은 주요 곡물의 자급률은 각각 1.3%, 4.3%, 28.6%에 그치고 있다.

〈표 1〉 식량자급률(사료용 제외, 서류 생체중 기준): 2011~2022년

(단위: %)

연도	전 체	쌀	보리쌀	밀	옥수수	콩	서류	기 타
'11	48.8	83.1	23.3	1.9	3.6	26.0	106.6	10.1
'12	49.1	86.6	17.3	1.7	3.4	30.8	105.1	11.1
'13	51.9	89.2	20.5	0.9	4.5	29.6	105.8	12.3
'14	53.2	95.4	26.0	1.1	4.2	35.9	105.5	13.0
'15	53.5	101.0	23.0	1.2	4.1	32.1	103.3	13.6
'16	54.1	104.7	24.6	1.8	3.7	24.6	103.6	13.4
'17	51.9	103.4	26.0	1.7	3.3	22.0	104.1	10.5
'18	50.3	97.3	32.1	1.2	3.3	25.3	104.1	9.6
'19	49.3	92.1	47.7	0.7	3.5	26.7	104.3	10.8
'20	49.3	92.9	38.2	0.8	3.6	30.4	104.5	14.2
'21	44.4	84.6	33.3	1.1	4.2	23.7	104.0	12.0
'22	49.3	104.8	27.2	1.3	4.3	28.6	103.1	10.7

자료원: 농림축산식품부, 양곡자급률 및 품목별 자급률, 각 연도.

사료용을 포함한 국내 곡물자급률은 식량자급률보다 빠르게 하락하고 있다. 2022년 기준 사료용을 포함한 전체 곡물자급률은 22.3%까지 하락하고, 밀·옥수수·콩의 자급률은 0.7%, 0.8%, 7.7%까지 하락한다.

〈표 2〉 곡물자급률(사료용 포함, 서류 생체중 기준): 2011~2022년

(단위: %)

연도	전 체	쌀	보리쌀	밀	옥수수	콩	서류	기 타
'11	26.9	83.1	22.3	1.0	0.9	7.9	96.4	9.1
'12	26.1	86.6	16.5	0.7	0.9	10.4	95.1	10.0
'13	26.4	89.2	19.3	0.4	1.0	9.7	95.7	11.1
'14	26.5	95.4	24.8	0.6	0.8	11.3	95.4	11.2
'15	26.3	101.0	21.9	0.7	0.8	9.4	93.6	11.8
'16	26.0	-	23.3	0.9	0.8	7.0	93.8	11.9
'17	25.6	-	24.9	0.9	0.8	5.4	94.2	9.3
'18	24.1	-	30.9	0.7	0.7	6.3	94.3	6.9
'19	23.3	-	46.1	0.5	0.7	6.6	94.4	9.4
'20	22.4	-	36.5	0.5	0.7	7.5	94.6	12.6
'21	20.9	-	31.3	0.7	0.8	5.9	94.2	10.5
'22	22.3	-	25.7	0.7	0.8	7.7	93.4	9.6

자료원: 농림축산식품부, 양곡자급률 및 품목별 자급률, 각 연도.

식량자급률 하락의 원인은 농경지 감소와 육류·가공식품 위주로의 농식품 소비패턴 변화를 들 수 있다. 기후변화에 따른 물 부족과 함께 농업인의 고령화가 가속화되면서 경지면적이 줄어들고 있다. 통계청에 따르면 2023년 우리나라 경지면적은 151만 2,000ha로 최근 10년간 연평균 1.2% 감소하였다. 한편, 우리나라의 축산 사료는 대부분 수입에 의존하고 있다. 육류 소비가 빠르게 증가하면서 우리나라 국민은 1인당 연간 60kg 넘게 육류를 소비하고 있는데, 이로 인한 사료용 곡물 수입이 급증함에 따라 곡물자급률도 빠르게 하락한 것이다.

식량과 관련한 국제 정세의 변화는 식량 수입국인 우리나라에 더 큰 위협이 될 수 있다. 코로나19 팬데믹 확산으로 인한 국제 식량 공급망 붕괴로 주요 곡물 수출국이 수출을 중단하거나 제한조치를 하는 등 식량민족주의(food nationalism)가 재발현하기도 하였다. 이러한 상황에서 우리나라와 같은 식량 수입국은 자본이 있다고 하더라도 충분한 식량확보가 어려울 수 있다. 식량 위기가 지속된다면 식량의 무기화 현상이 발생하여 총체적인 국가 안보의 위기로 확산될 수 있다.

영국 경제 분석지 이코노미스트 그룹의 '이코노미스트 임팩트'가 발표한 '2022 세계식량안보지수(GFSI)' 순위에서 우리나라는 113개 국가 중 39위를

차지했다. 이러한 순위는 경제협력개발기구(OECD) 가입국 중 최하위권이며, 우리와 같은 동아시아 국가인 일본(6위)과 중국(25위)에 비해서도 크게 낮은 순위이다. 더욱이 우리나라는 식량안보 전략에 대한 평가에서 0점을 받아 식량안보의 경쟁력과 대응체계가 주요국에 비해 미흡한 것으로 확인되었다.

Ⅲ. 역대 정부의 식량안보 정책: 노무현 정부부터 윤석열 정부까지

노무현 정부는 쌀 시장 개방에 대응하기 위해 식량자급률 지표와 목표치를 설정하고 운용토록 하였다. 식량자급률은 품목별 자급률, 주식용 자급률, 곡물 자급률, 칼로리 자급률 4종으로 관리하도록 하였다. 2005년 양정제도를 시장 친화적으로 개편하면서 비상시 대비 안정적인 식량확보를 위해 공공비축제도를 도입하였다. 공공비축제도는 WTO 허용보조 요건 충족을 위해 시가 매입 및 시가 방출 방식을 사용하였고, 비축 규모는 연간 소비량의 17~18% 수준으로 하였다. 저장기간 경과에 따른 급격한 품질 저하 방지 및 재고순환을 위해 매년 일정 물량을 교체하는 회전비축을 원칙으로 운영하였다. 2021년 정부는 '국가식량계획 추진 방안'을 통해 주요 곡물인 쌀·밀·콩을 중심으로 비축물량 확대를 추진하고 있다.

이명박 정부가 출범하던 2008년에는 주요 곡물인 쌀, 밀, 옥수수 가격이 전년 대비 각각 87%, 130%, 74% 급등하였다. 이에 이명박 정부는 해외농업개발사업을 본격적으로 실시하였다. 2009년 '해외농업개발 10개년 기본계획' 수립, 2012년 「해외농업개발협력법」 제정과 시행 및 '해외농업개발 종합계획'을 수립하여 정책을 추진하였다. 해외농업개발사업은 민간주도로 해외 농장을 개발하며, 주요 곡물을 생산해 국제 곡물 수급이 불안정할 때 생산물을 국내로 반입하는 것을 목적으로 추진되었다. 2020년까지 202개 기업이 32개 국가로 진출하여 해외농업개발을 신고했으며, 2020년 기준 52개 기업이 밀, 콩, 옥수수 등 163만 4천톤을 생산·유통하고 그중 10만 9천톤을 국내로 반입하였다.

박근혜 정부는 국정과제로 '안정적 식량수급체계 구축'을 설정하여, 국내 생산기반 확대를 통한 자급률 제고, 식량위기 사전대응 시스템 확립 및 자주율 개념을 도입하고 해외농업개발·비축 등 안정적 식량수급체계를 구축한다는 계획을 세웠다. 또한 국제 곡물 위기 상황을 예측하고 대응하기 위해 조기경보시스템을 구축하고, 2015년 8월부터 가동했다. 2020년 12월 정부는 코로나19 확산에 따른 국제 곡물 시장 불안에 대응하기 위해 정량적 요인뿐만 아니라,

물류 차질, 주요국 수출제한 등 정성적 요인까지 고려하는 방식으로 국제 곡물 위기단계 판단 기준을 개선하였다. 2016년에는 쌀 식량산업 중장기 발전대책으로 생산 확대 및 기반 확충, 수급안정 및 유통기능 강화, 수요 기반 확대, 지원체계 개편 및 제도 개선 등을 추진하였다. 이 대책은 2020년까지 쌀 식량작물의 생산량을 81만 9천톤으로 확대하고, 자급률을 15.2%로 높이는 것을 목표로 하였다.

문재인 정부는 '2018~2022 농업·농촌 및 식품산업 발전계획'에서 안전한 먹거리 공급체계 구축을 중점추진과제로 삼고, 세부 과제로 식량자급률 목표치를 현실화하는 방향으로 재설정하였다. 주요 자급률 제고 방안으로는 우량농지 보전 및 간척지 활용 등을 통한 생산기반 유지, 쌀작물 등의 국내 생산 확대를 통한 자급률 제고, 국내 생산기반 유지를 위한 안정적인 수요확보, 외부요인 대응체계 구축을 제시하였다. 국가 먹거리 종합전략인 '국가식량계획'에서는 식량안보 강화 방안의 일환으로 '국민 먹거리의 안정적 공급체계 구축' 정책을 수립하고, 세부 전략으로 비축제도 확대, 해외 곡물 불안 대응, 자급률 및 자급기반 강화, 지역 푸드플랜 활성화 등을 제시하였다. 또한 밀 산업 기반을 육성하기 위해 「밀산업 육성법」을 제정하고, 제2의 주식이지만 국내 자급률이 매우 낮은 밀을 안정적으로 확보하고자 하였다. 정부는 2020년 '제1차(2021-2025) 밀 산업 육성 기본계획'을 발표하고 2030년까지 밀 자급률 10% 달성을 목표로 하였다. 중간 단계로 2025년까지 밀 자급률 5% 달성을 위해 5대 추진과제로 생산기반 확충과 품질 고급화, 국산 밀 유통·비축 체계화, 대량·안정적 소비시장 확보, 현장문제 해결형 연구개발 확대, 국산 밀 산업계 역량 강화를 제시하였다.

윤석열 정부는 '식량주권 확보와 농가 경영 안정 강화'를 국정과제로 설정하고 식량안보 관련 목표로 식량주권 확보와 농산물 수급안정을 제시하였다. 이를 통해 밀 자급률을 2020년 0.8%에서 2027년 7.0%로 높이고, 콩 자급률을 같은 기간 30.4%에서 37.9%로 높일 것으로 기대하며, 해외 공급망 확보로 비상시에도 안정적인 식량 공급체계를 유지할 것으로 기대하고 있다. 이와 함께 분질미를 활성화하여 2027년까지 이모작이 가능한 분질미로 수입 밀가루를 10% 대체하고 2026년까지 4만 2천ha 규모의 전문 생산단지를 조성할 계획이다. 2023년에는 국내 쌀 공급 과잉 및 가격하락, 세계 곡물 시장의 불안정한 동향, 밀·콩 등 쌀 이외 곡물의 낮은 자급률에 대한 대응으로 전략작물 생산 확대를 도모하고 생산 농가의 소득 지원을 위해 전략작물직불제를 도입하였다.

VI. 한국 식량안보 정책의 성과와 한계 및 개선방안

1. 성과와 한계

자급률을 높이기 위한 다양한 정책적 노력에도 불구하고 쌀을 제외하면 주요 식량작물의 자급률 목표치 대비 달성도는 여전히 미미한 것으로 나타났다. 2023년 도입된 전략작물직불제는 기존의 유사한 사업보다 이행률이 높게 나타났다. 하지만 전략작물을 키우는 농가들이 재배와 판로 확보에 어려움을 호소하고 있어, 직불금을 통한 생산 유인만으로는 자급률을 제고하는 데 한계가 있는 것으로 보인다.

공공비축제를 통해 밀과 콩의 수급 안정 및 가격 조절을 하려고 하였으나 이들에 대한 수요를 대부분 수입에 의존하고 있어 생산량 대비 수매량이나 수매량 대비 방출량 측면에서 공공비축의 효과성은 떨어진다. 식품산업의 원료 측면에서도 수입 밀과 콩에 대한 수요가 높아 국내산을 비축하여 시장 수급 및 가격 안정을 도모하는 것에는 한계가 있다.

해외농업개발을 통한 식량의 국내 반입량은 꾸준히 증가하고 있지만, 전체 수입량과 비교하였을 때 곡물 확보량과 반입량은 여전히 부족하다. 한편 최근 10년간 우리나라는 밀 수입량의 88.4%, 콩 수입량의 98.9%를 상위 4개 수출국으로부터 수입함에 따라 식량안보지수 상위 10개국과 비교하여 특정 국가에 대한 수입의존도가 높다.

2. 개선방안

식량안보 강화를 위해 새만금에 공공비축을 위한 물류·저장시설과 식품 가공공장을 집적한 전략 비축기지를 조성할 필요가 있다. 이와 함께 석유의 국내 민간비축제도를 벤치마킹하여 곡물 민간비축제도를 도입하고 비축물량을 확보할 필요가 있다. 정부는 정보통신기술을 활용하여 실시간 재고관리에 집중하고, 비축분을 방출해야 할 때는 비축을 담당하는 기업에 구매 우선권을 주어 기업이 비축사업에 참여할 유인을 제공해야 한다.

우리나라는 쌀 공급 과잉이 지속되지만, 밀·콩·옥수수 등 중 곡물의 수입의존도는 증가하고 있다. 쌀에 치우친 농업 자원을 효율적으로 배분하여 쌀 공급 과잉을 완화는 동시에 타 식량작물의 생산확대를 통해 전반적인 식량작물 수급 안정을 도모할 필요가 있다. 이를 위해 2023년 도입된 전략작물직불제를

통한 벼 재배면적 감축 및 타 식량작물 재배 확대 정책을 일관되게 추진하여 정책 신뢰성을 확보하고, 농업인들이 예측 가능한 환경에서 식량작물 재배에 대한 의사결정을 할 수 있도록 여건을 조성할 필요가 있다.

한편, 전략작물직불제 도입으로 증가하는 주요 곡물의 공급에 맞추어 수요를 확대할 수 있는 정책지원이 필요하다. 국산 곡물에 대한 소비가 뒷받침되지 않는 상황에서 생산이 확대되면 공급 과잉 발생하고, 가격하락을 유발하여 농업인의 식량작물 재배 의욕을 감퇴시킬 수 있다. 이에 따라 농업인과 실수요자 간의 연계를 강화하여 적정 가격을 유지하면서 수급 균형을 맞추려는 정책적 노력을 해야한다. 일본 같은 경우 신규 수요 작물로 전환 시 농업인에게 보조금을 지원할 뿐만 아니라, 식량작물을 실수요하는 가공 업체에도 가공 및 저장 시설을 지원한다.

국내산 곡물 소비 확대를 위해 주요 식량작물의 국내외 가격 격차를 보전하는 방안을 검토할 필요가 있다. 주요 곡물 가격은 국내산과 수입산 간 격차가 크다. 국내산 곡물의 소비 진작을 위해서는 기본적으로 국내산 곡물의 가격 경쟁력을 높여야 한다. 정부가 가격차 보전제도를 도입하여 국산 곡물 가격이 인하된다면, 국산 곡물 제품의 가격 경쟁력이 향상하여 소비 저변을 확대할 수 있다. 우리나라와 같이 곡물의 해외 의존도가 높은 노르웨이에서는 밀가루와 농축 사료 제조를 위해 국산 곡물을 구입한 업체에 보조금을 지원하는 제도를 운영하고 있다. 이를 통해 농업인에게는 국내 곡물 생산 확대를 유인하고, 소비자에게는 수입산과 동일한 수준으로 국내산 곡물 제품을 구매할 수 있도록 하여 소비자에게 선택의 다양성을 제공한다.

특정 국가에 대한 곡물 수입의존도를 낮추기 위해 수입선 다변화 전략을 실시할 필요가 있다. 국제 시장에서 밀과 옥수수 수출국은 소수 국가에 집중되어 있으므로 이들 품목에 대한 곡물 수입선 다변화는 일부 한계가 존재한다. 따라서 수입선 다변화 전략은 콩을 중심으로 시행해야 한다. 다변화 전략은 대상 국가의 생산과 수출 능력, 운송 거리와 운임, 곡물 유통 시설 등의 요인을 종합적으로 고려하여 선정해야 할 것이다.

해외농업개발사업을 통한 평상시 국내 식량 반입량을 확대하기 위해서는 국내 수요 품목 개발, 기업 조기 정착, 실수요기업과 연계를 체계적으로 지원할 필요가 있다. 과거 정부 주도의 국가곡물조달시스템이 실패한 사례를 교훈 삼아 명확한 목표를 설정하고 장기적인 안목으로 정책을 추진할 필요가 있다. 수출국의 곡물 생산단계 가치사슬에 바로 진입하는 것은 현실적으로 많은 어려움이 있다. 따라서 수확 후 유통 단계에 먼저 진입하고 점진적으로 곡물 유통

의 전후방사업으로 가치사슬을 연결하는 전략이 필요하다. 해외 곡물 유통망 진입은 민간주도로 추진하되, 정부는 금융과 세제 혜택 제공 등 간접적으로 기업을 지원해야 할 것이다. 진출 대상국은 정치적·지정학적 안정성, 수출 잠재력, 국가 신용도와 인프라 등을 고려하여 선정해야 한다. 곡물 메이저, 신규 진입 국가 및 업체와 경쟁하기 위해서는 수입에 필요한 수출 엘리베이터를 우선 확보하고, 산지 엘리베이터로 확대하는 정책을 추진하는 전략도 필요하다.

향후 기후변화, 팬데믹 출현, 지정학적 위협 등으로 인해 곡물 수출금지 조치가 빈번하게 발생할 수 있다. 이러한 가능성에 대비하기 위해 정부는 견고한 국제협력 체계를 구축할 필요가 있다. 협력체계는 해외농업개발이나 유통망 진출 국가를 중심으로 시작하되, 위험 분산을 위해 유통망 확보가 특정 국가에 편중되지 않도록 다양한 국가들로 협력체계를 확장하는 전략이 필요하다.

Abstract

Improving Korea's Food Security in a Rapidly Changing Environment

Korea's food security has become a critical issue amid complex threats such as climate change, pandemics, and geopolitical conflicts. The nation's food self-sufficiency rate has been steadily declining, with increasing reliance on imports for major grains like wheat, corn, and soybeans. This trend is driven by factors such as reduced agricultural production due to climate change, an aging farming population, shrinking arable land, and disruptions in international supply chains. Successive administrations have implemented various policies to enhance food security, but progress in improving self-sufficiency for major grains remains limited. Domestic initiatives, such as the Strategic Crop Subsidy Program and public stockpiling systems, along with efforts to secure grains through overseas agricultural development, have achieved partial success. However, heavy reliance on imports and limitations in the domestic agricultural sector persist as significant challenges. To strengthen food security, Korea needs to expand public and private stockpiling systems by establishing strategic reserve bases, such as those in Saemangeum, diversify import sources, promote domestic grain consumption, and enhance the price competitiveness of domestically produced grains. Additionally, efforts should focus on increasing the effectiveness of overseas agricultural development by strengthening cooperation frameworks with exporting countries and pursuing the establishment of stable international grain distribution networks from a long-term perspective. By taking these measures, Korea can improve its grain self-sufficiency rate and build a stable food supply system capable of withstanding external shocks.

Key words: Food security, food self-sufficiency, public stockpiling system, Strategic Crop Subsidy Program, overseas agricultural development

인구 복합위기 대응을 위한 이민 거버넌스 개선방향

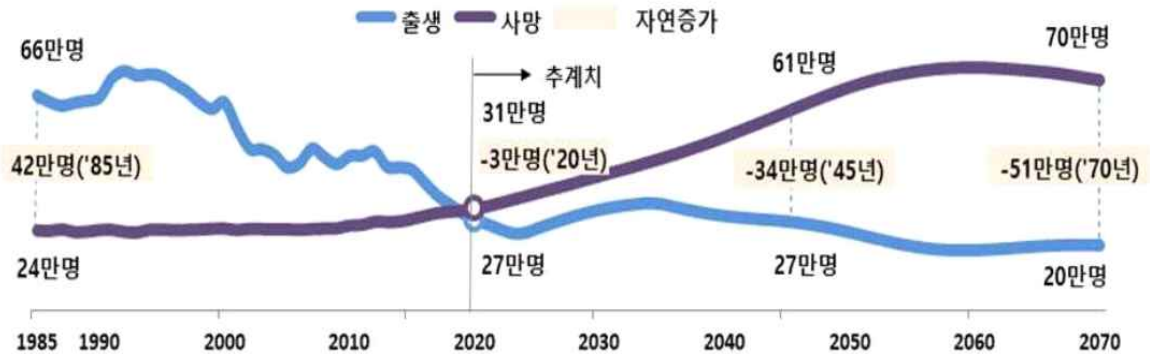
허준영*

I. 인구 복합위기와 이민정책

지속적으로 심화되고 있는 저출산 고령화로 인해 우리나라의 인구위기는 점점 위험수준까지 치닫고 있다. 우리나라의 출산율은 OECD 국가들 중 최저로 매년 그 수치를 갱신하고 있는데 2022년 기준 OECD 평균 출산율이 1.51명에 반해 우리나라는 0.78명으로 동 회원국 중 가장 낮았다. 2023년은 0.72명으로 역대 최저치를 갱신했으며 2024년 또한 0.68명으로 예상되고 있는 실정으로 특별한 조치가 없을 경우 반등은 요원해 보인다. 한편 의료 등 과학기술의 발전으로 인한 기대수명은 점차 늘어나고 있어 결국 지난 2020년부터 사망자 수가 출생아 수를 웃도는 데드크로스(Dead Cross)가 진행되고 있는데 2020년 기준으로 출생아 수는 27.2만명이나 사망자 수는 30.5만명으로 3.3만명의 자연감소를 나타냈고 이러한 감소세는 점차 두드러질 것으로 예측된다.

이렇듯 우리나라가 겪고 있는 포스트 데드크로스 시대는 인구복합위기로 인한 다양한 부정적인 영향이 예상된다. 즉 생산을 위한 노동력의 부족, 경제 성장 둔화, 사회보장 제도 부담 증가, 그리고 이로 인한 세대갈등 및 사회갈등 심화를 예상해 볼 수 있다는 점에서 적극적인 대응이 필요한 시점이다.

* 한국행정연구원 선임연구위원



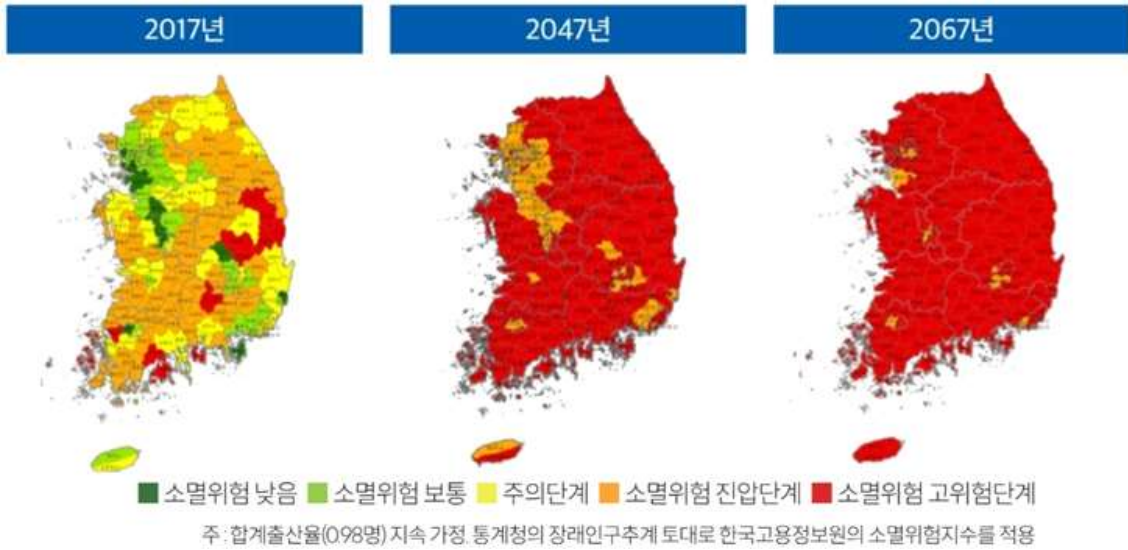
[그림 1] 총인구 및 인구성장률(1960-2070년)

자료원: 장래인구추계, 통계청(2021.12.8.)

이러한 인구 복합위기에서 국가가 취할 수 있는 전략적 선택으로, 사망률 감소는 정책적으로 통제가 불가하고 출산율 장려는 오랜기간 다각적인 장려책에도 불구하고 실패해 왔다는 점에서 사실상의 유일한 해법은 이민자 유입을 통한 감소인구의 충원이라 할 수 있다.

그런데 우리나라의 문제는 저출산 고령화로 인한 인구감소만으로 그치지 않는다. 부족한 인구가 수도권으로 몰리면서 지방의 인구가 급감하는 상황으로 인해 수도권에 비해 비수도권에서의 타격이 훨씬 더 심각하다는 것이다. 과거 2010-2023년 동안 수도권 및 비수도권 인구비중의 변화를 살펴보면, 수도권(경기 제외)은 타 지역에 비해 상대적으로 낮은 출산율을 보이나 수도권으로 인구가 지속적으로 유입되면서 2010년 49.2% 수준의 수도권 인구 비중은 지속 증가하여 2020년 이래 50%를 돌파하였다.

지난 2021년 기준으로 전체 시군구 중 89개가 인구감소지역으로 지정(매 5년 마다 지정)되었으며, 소멸 위험지역은 전체 시군구의 49.6%(113곳), 고위험 지역은 45곳(2022년 3월 기준)으로 예측되고 있고 비수도권에 분포되어 있다.



[그림 2] 시군구별 장래 소멸위험지역(2017년, 2047년, 2067년)

자료원: 국회입법조사처(2021). 지방소멸 위기지역의 현황과 향후 과제. NARS 입법·정책 제 85호

결국 이러한 문제는 이민문제가 범국가적인 측면도 있으나 지방에 보다 큰 충격을 초래한다는 점에서 지방의 문제를 해결하는 지역기반 이민정책의 필요성을 더욱 부각시킨다.

II. 글로벌 이민정책 동향

저출산·고령화로 인한 인구 감소를 겪고 있는 서구 선진국들은 이민자 유입을 통해 이러한 문제를 완화해 왔다. OECD 주요 국가의 이민자 비율 변화추이(1995-2020)를 살펴보면, 주요 국가들의 인구구성에서 이민은 상당한 비율을 차지하고 있으며 꾸준히 증가 추세를 보인다. 우리나라도 주요 국가들의 이민자 비율에 비해 낮은 수준이나 꾸준한 우상향 추세로 한국은 1995년 0.2%에서 2009년 2%로 일본을 역전했으며 2020년 3.9%, 그리고 2024년에는 5.2%에 이르며 OECD 기준 다문화·다인종국가 진입을 하였다.

이렇듯 인구문제 대응을 위한 이민의 필요성과 우수 이민자의 확보를 위한 국가들의 경쟁은 국제기구에서도 강조하고 있는 상황으로, 이민은 인구 감소 방지 및 해당 국가의 연령 구조와 노동력 규모 증가에도 기여하는데 특히 이민자 연령구조가 수용국 원주민에 비해 젊고, 출산율이 원주민보다 높다는 점에서 이민자 유입은 출산율을 대체율에 가까운 수준으로 유지하는 데 도움을 준

다(IMF, “Immigrant Swan Song: Immigration can solve the demographic dilemma - but not without the right policies,” <Finance & Development>, March 2020).

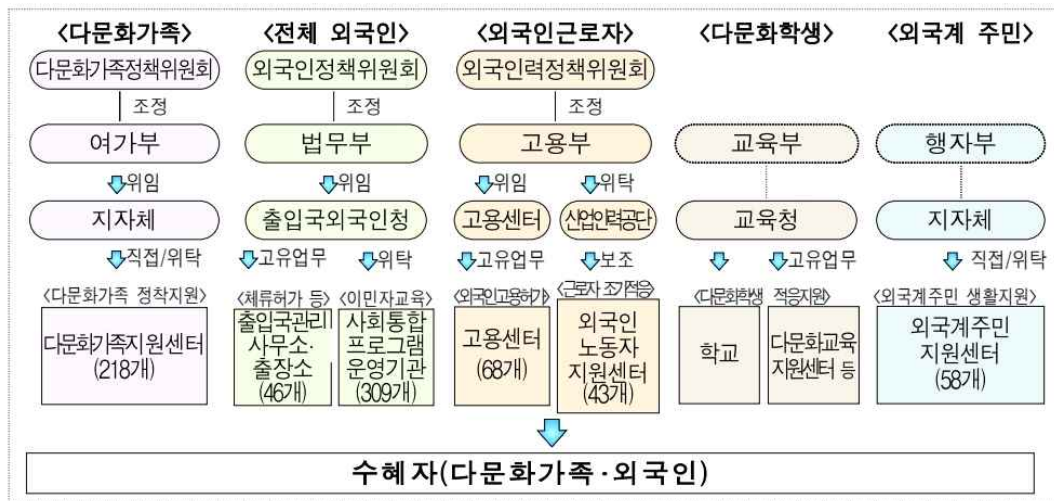
선진국들은 고숙련 이민자 유입 및 정착을 위해 노동시장 수요 예측 등 데이터 기반 이민정책 수립을 통해 적극적으로 대응하고 있는데 예를 들어 영국은 부족 직업군 리스트(Shortage Occupation List, SOL)의 정기 업데이트로 이민 유입을 조정하고, 다각적인 데이터 활용한 노동시장 변화를 예측하고 있고 캐나다는 매년 50만명 이상 이민자 유치계획(Immigration Levels Plan) 수립 및 미래 기술 예측 시스템(COPS) 운영, 그리고 외국인 기술자의 자격 인증(Foreign Credential Recognition Program) 지원을 통해 이들의 정착을 용이하게 하고 있다(ILO, <Skills Needs Intelligence to Inform Migration Policy and Governance>, 2023).

이렇듯 OECD 국가들은 지난 60년 간 출산율이 절반으로 감소하면서 인구 감소 및 미래 세대의 경제·사회적 위험이 커지고 있어 출산율 회복을 위한 종합적인 정책 대응의 필요에 따라 감축된 노동력의 보완을 위한 적극적인 이민 및 통합 정책을 취하고 있다(OECD, <Society at a Glance 2024: OECD Social Indicators>, 2024).

특히 유능한 인재를 유치하고 유지하기 위해 선진국들의 경쟁이 점점 더 치열해 지고 있는데 OECD 인재매력도 지표(ITA) 2023년 결과에 따르면 우리나라는 숙련노동자 부문 총 38개국 중 25위로 하위권에 위치했는데 특히 외국인 취업기회(36위), 가족동반 용이성(33위) 등이 저조하였다(OECD, <OECD Indicators of Talent Attractiveness>, 2023). OECD 인재 매력도 지표는 비자 및 입학 정책 외에도 가족 재결합 관행(주 신청자의 배우자 합류 가능 여부 및 배우자의 취업 가능 여부), 임시 신분에서 영주 신분으로의 변경 용이성 등 통합 관점의 이민 정책 또한 중요하다는 점을 제시하고 있다. 이렇듯 이민자 유입이 불가피한 인구위기 상황에서는 이로 인한 산업별 인력 수급의 조정, 국경 및 체류관리, 통합적 조치 등이 필요하며 이러한 이민정책의 추진 기반으로서 이민 거버넌스가 면밀하게 준비될 필요가 있다.

III. 우리나라의 이민 거버넌스 현황과 문제점

우리나라의 이민 거버넌스 현황을 살펴보면, 현행 외국인 이민정책은 법무부(제한외국인), 고용노동부(단순기능인력), 여성가족부(다문화가족), 교육부(다문화학생), 행정안전부(외국인주민) 등 부처별로 주요 이민자 대상집단에 대한 대응을 하고 있다. 이러한 다부처 체계는 부처 간 칸막이 현상(silo effect)으로 인해 정책 간 중복과 혼선을 초래하고, 정책의 일관성이 부족하여 외국인 지원 체계가 파편화될 우려가 존재한다. 이로 인해 정책의 중복과 비효율성, 부처 간 협력 부족으로 인한 정책 실행 차질, 정책 사각지대가 발생되어 외국인 이민자의 사회통합, 문화적응, 복지 문제 등이 충분히 해결되지 못하고 있는 형편이다.

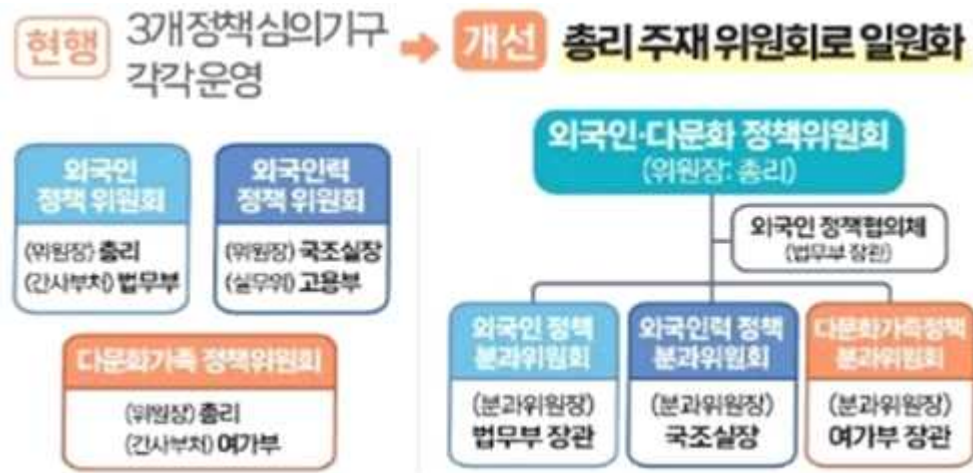


(그림 3) 대상별 이민정책 전달체계

자료원: 관계부처 합동, “부처간 협업으로 다문화이주민 위한 원스톱행정서비스 확산한다” 보도자료(2018년 9월 19일)

다음으로 총괄 기능 부재로 인한 정책 조율이 미흡한 점도 꼽을 수 있다. 이민정책을 총괄하고 부처 간 정책을 조정할 수 있는 중앙 조정 기구의 부재로 인해 전정부적 접근(whole of government)이 어려울 수 있다. 우리나라 정부에서 최근 중시하고 있는 이민정책 전환 기조에서의 강조점은 기획·조정 기능의 우선 고려와 이를 위한 의사결정지원체계 확보라는 점에서 증거기반(evidence-based) 정책대안의 검토와 분석, 전략 마련을 위한 체계적인 행정·통계자료 구축 및 공유·활용 체계가 정비되어야 하나 현행 다문화가족정책

위원회, 외국인정책위원회, 외국인인력정책위원회 등 주요 부처 주관 위원회라는 병립형 체계로는 전체 이민정책의 기획조정이 한계를 가질 수밖에 없다. 다행인 점은 최근 주요 위원회 통합('24.6.20) 조치로 3개 정책심의기구가 총리주재 위원회로 일원화되어 운영을 시작하였는바 관련 법개정 등 이에 대한 추가 후속조치 마련이 이어질 필요가 있다.



[그림 4] 외국인·다문화 관련 위원회 일원화

자료원: 관계부처 합동(2024). 외국인력의 합리적 관리방안. 2024.6.20

다음으로 지방정부와의 협력 부족 및 민관 연계 미흡도 문제점으로 제기된다. 이민정책은 주로 중앙정부에 의해 수립되지만, 실제 이민자들이 주로 거주하는 지역사회에서는 지방자치단체가 이들의 경제활동, 체류, 정착에 중요한 역할을 한다는 점에서 제도적으로 이민 거버넌스에 참여할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 전국다문화도시협의회 뿐만 아니라 최근 경북형 이민정책 마스터플랜 발표('24.4.2), 이민정책위원회 출범 등 지자체 주도로 지역기반 이민정책을 통한 이민자 유치, 사회통합까지 전주기 지원 논의가 구체화되고 있어 긴밀한 협력 필요성이 제기된다. 그러나 현재로서는 지방정부의 자율성과 역할이 제한되어 있으며, 재정 및 행정적 자원 부족으로 인해 중앙정부의 정책을 효과적으로 실행하는 데 어려움이 크다. 이로 인해 중앙-지방 간 정책 조율 부족, 지방정부의 역할과 자원의 한계로 인한 서비스 전달의 비효율성, 민간과의 협력 미흡으로 인해 현장 문제를 적시에 파악하고 대응하기 어렵다. 따라서 실제 이민자 수요처인 민간의 요구가 반영될 수 있는 채널이 부족하며 정책대상 집단인 이민자 자조집단의 의견 반영도 쉽지 않은 실정이다.

IV. 이민 거버넌스의 개선방향

인구복합위기에 대한 대응을 위해 이민정책의 개선이 필요한바 이러한 이민 정책 추진기반인 이민 거버넌스의 개선방향으로 통합 거버넌스 체계 구축, 거버넌스 내 의사결정지원체계 마련, 이민 거버넌스 협력 체계 강화 순으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 통합 거버넌스 체계의 구축이다. 이를 위해 범부처적 성격을 갖는 총괄 기능의 강화와 동시에 이민정책 관련 부처의 명확한 역할 설정과 협력이 필요하다. 총괄기구의 경우 이민정책의 일관성과 효율성을 확보하기 위한 목적으로 범부처 협력을 조율할 수 있는 역량을 갖추어 필요가 있다. 전체 외국인 이민정책의 종합적 기획 및 부처 간 정책을 조정하고, 부처 간 충돌이나 중복을 방지하는 역할을 수행할 필요가 있으며 총괄 기구에서는 각 부처가 개별적으로 추진하는 정책을 통합하고, 장기적이고 일관된 정책 방향을 제시하며 기존 외국인·다문화 정책위원회에 지방 및 민간 협력기능과 사회통합 기능을 수행할 필요가 있다. 총괄기구에서는 이민정책 관련 법무부, 고용노동부, 여성가족부, 교육부, 행정안전부, 보건복지부 등 주요 부처 외에 지방정부와 민간 및 주요 이민자 집단 의견을 반영하여 기획·조정을 담당하며 정책일관성 확보, 정책중복 및 사각지대 방지, 장기적 전략 수립 등의 기능을 수행할 필요가 있다.

다음으로 주관 부처의 명확한 역할 설정이 필요하다. 통합된 총괄기구 하에서 주관 부처는 소관 영역에서 정책을 집행하되, 총괄기구의 조정 하에 다른 부처와 협력하는 것이 필요하다. 종래 부처별 역할을 유지하되, 다만 주류화(mainstreaming)에 따라 현행 이민자 유형에 따른 대상집단별 정책 보다는 부처의 고유기능이 강조될 필요가 있다. 다시 말해 법무부는 이민자의 출입국 및 체류 자격 관리, 고용노동부는 외국인 노동자의 고용 및 노동권 보호, 여성가족부는 이민자 가족문제, 교육부는 이민자 교육과 학업, 행정안전부는 이민자의 지역 정착과 사회통합, 보건복지부는 이민자의 건강 및 복지 등 부처 본연의 기능과 역할에 충실하자는 것이다. 이를 통해 부처별 전문성 유지, 부처 간 협업 강화로 정책 충돌 방지, 정책 혼선 방지 및 책임 소재 명확화의 기대효과를 가져올 수 있다.

둘째, 기획·조정 기능 제고를 위한 의사결정지원체계 구축이다. 이민 거버넌스 내 각 부처의 기능 연계 및 정책 사각지대 해소를 위해 각 부처가 협력할 수 있는 의사결정데이터 구조 및 지방정부 및 민관과 협력을 위한 의사결정지

원 체계가 마련될 필요가 있다. 즉 국내외 주요 이민 데이터의 실시간 공유·활용 체계를 구축하여 해외 이민동향 수집·분석, 해외 주요국 이민정책 동향 분석 및 법무부의 체류 자격 데이터, 고용노동부의 외국인 노동자 고용 정보, 교육부의 외국인 학생 정보 등을 공유하여 이민자의 상황에 맞는 증거기반(evidence-based) 의사결정 지원을 제공하고 이민자 정착 지원 시스템을 강화할 수 있다. 이와 관련 하여 캐나다의 고용사회개발부(ESDC) 및 영국의 이민자문위원회(MAC)는 정부 주도의 데이터 분석 기관 운영, AI 및 빅데이터를 활용한 국내, 국제 노동시장 변화 예측 시스템 개발, 부족 직업 군 리스트(SOL) 정기 분석 등 이민 관련 정보 시스템을 구축하여 활용하고 있다. 동 시스템을 기반으로 부처 간 정보 공유를 통해 체계적인 이민정책 수립이 가능하며 이민자의 상황을 신속히 파악하고 대응, 중복된 행정 절차를 줄이고, 정책의 실효성 강화를 기대할 수 있다.

셋째, 이민 거버넌스 협력 체계 강화를 위해 지방정부와 민관 협업 제고가 필요하다. 지방정부는 이민자들이 생활하는 지역 사회에서 이들의 정착과 통합 관련 중요한 역할을 담당한다는 점에서 중앙정부의 범국가적 이민정책 기조 하에 지방정부가 지역기반의 맞춤형 이민자 지원 업무를 적극적으로 수행할 수 있는 여건 마련이 필요하다. 중앙-지방 협력 및 지방정부의 권한과 자원 확보 등을 위해 이민 거버넌스에 지방정부의 참여를 보장하는 등 협력 채널을 다양화할 필요도 있다. 예를 들어 이민 거버넌스에 다문화도시협의회장, 시도지사협의회장 등 지방정부의 참여를 제도화하고 지방정부에 일정 정도의 정책 자율성을 부여하면서 중앙정부의 재정 지원과 행정적 지원을 확대하여 지역사회와 연계한 이민자 통합 서비스(주거, 교육, 복지 지원)를 마련할 필요가 있다. 이민자의 실제 생활환경을 잘 이해하고 있는 지방정부는 현장 중심의 지원이 가능하다는 점에서 중앙정부 정책과 지방정부 실행의 조화로 정책 사각지대 해소를 기대할 수 있다.

다음으로 이민자(단체), NGO, 사업주 등 민간섹터의 이해관계자는 외국인 노동자를 고용하거나 이민자의 사회통합 등을 지원하면서 그들의 실제적인 니즈를 잘 파악하고 있는 중요한 주체라는 점에서 정부는 민간단체와의 협력을 강화하여, 이민자의 현실적인 요구를 정책에 반영할 필요가 있다. 예를 들어 이민 거버넌스에 이민 관련 협의체, 이민자 집단, 사업주 등의 참여를 통한 권익 확보 및 이민 정책의 효과성을 제고할 필요가 있다. 이민자(단체) 및 NGO와 협력하여 이민자의 사회 통합, 언어 교육, 법률 상담 등 다양한 분야에서 지원 제공이 가능하고 민간 사업체와의 협력을 통해 수요에 보다 적합한 노동

자 고용 지원이 가능할 것이다. 물론 이러한 과정에서 불법 이민 브로커에 대한 규제와 단속은 동시에 이루어져야 할 것이다. 이를 통해 정책대상인 이민자(단체) 뿐만 아니라 민간의 현장 경험과 전문성을 정책에 반영하여 실효성을 제고하고, 정부와 민간 간 협력 체계 구축으로 정책의 다양성과 포괄성을 확보할 수 있을 것이다.

지금까지 살펴본 대로 우리나라는 역대 최저치를 갱신 중인 출산율, 지방소멸 등 인구 복합위기가 심화하는 양상으로 이에 대한 대응이 절실한 상황이다. 그러나 한편으로는 이미 작년부터 체류 외국인이 전체 인구의 5%가 넘어서면서 이민자 이웃이 일상화되고 있고 최근 이민청 등 전담기관 설립 관련 대국민 인식도 높아진 상황이며 경북, 경기 등 지역기반 이민정책 이니셔티브 경쟁도 점차 치열해 지는 등 기존의 중앙 주도 이민정책 또한 변화의 요구를 받고 있다. 이러한 와중에 관련 위원회 통합('24.4) 등 부처 간 협력 경험, 그리고 지역정착과 통합을 강조하는 정주형 이민정책으로의 패러다임 전환으로 인한 이민정책 전환의 필요성이 더욱 커지고 있어 향후 중앙-지방-민간 간의 협력적 이민 거버넌스로의 개선이 긴요한 시점이다.

이러한 개선이 보다 효과적으로 인구복합위기를 대응하기 위해서는 저성장 및 국민 수용성을 고려한 신중한 접근이 필요하며, 정년연장 등 이민정책 외 다른 정책개선 노력도 지속적으로 병행될 필요가 있다.

Abstract

A Study on Governance Reform for Immigration Policy in Response to South Korea's Demographic Crisis

South Korea is facing a severe demographic crisis due to persistently low birth rates and an aging population. The country recorded an all-time low fertility rate of 0.72 in 2023, with projections for 2024 further declining to 0.68. This demographic shift has led to labor shortages, economic stagnation, and regional disparities, particularly affecting non-metropolitan areas. In response, immigration has emerged as a strategic alternative to mitigate population decline. While advanced economies have adopted immigration policies to supplement their workforce and maintain demographic stability, South Korea's current immigration governance remains fragmented and inefficient.

This study examines global immigration policy trends, highlighting the importance of structured governance, skilled labor attraction, and social integration strategies. It identifies key challenges in South Korea's immigration governance, including policy fragmentation across multiple ministries, lack of centralized coordination, and weak collaboration between central and local governments. Furthermore, it proposes comprehensive governance reforms by (1) establishing an integrated immigration governance framework, (2) strengthening decision-making support systems through data-driven policies, and (3) enhancing cooperation between national and local governments, as well as public-private partnerships.

Given South Korea's transition to a multicultural society and increasing public discourse on immigration reform, this study emphasizes the necessity of proactive governance restructuring. The proposed reforms aim to facilitate a sustainable immigration policy framework that balances economic needs with social acceptance, ultimately positioning immigration as a key solution to the country's demographic challenges.

Key words: Immigration policy, demographic crisis, governance reform, labor market, population decline

식량안보로 여는 한국의 미래, 그 해답은?

정다운*

I. 식량안보, 국가 생존을 위한 필수 전략

식량안보는 급변하는 글로벌 환경에서 국가 생존의 핵심 과제로 떠오르고 있다. 유엔식량농업기구(FAO)는 식량안보를 “모든 사람이 언제나 충분하고 안전하며 영양가 있는 식품에 접근할 수 있는 상태”라고 정의한다. 그러나 식량안보는 단순한 먹거리 확보를 넘어 국가의 경제와 사회 안정, 국제 관계 등과 직결된 복합적인 문제이다.

2008년 글로벌 식량 위기는 뼈아픈 교훈을 남겼다. 당시 많은 국가가 자국의 식량 보호를 위해 수출을 제한하면서 국제 곡물 시장은 극심한 혼란에 빠졌다. 그 여파는 식량 자급률이 낮았던 한국과 같은 국가에 직격탄이 되었고, 이는 식량안보가 단순한 수급 문제가 아닌 국가 전략임을 다시금 각인시켰다. 최근 러시아-우크라이나 전쟁으로 인한 곡물 가격 폭등, 팬데믹으로 인한 글로벌 공급망 붕괴 등 일련의 사건들은 식량안보가 경제와 안보가 얽힌 복잡한 과제임을 여실히 드러냈다.

한편 식량안보는 농업의 다원적 가치를 포함한다. 농업은 단순히 식량을 생산하는 산업을 넘어 생태 보존, 지역 균형발전, 전통문화 유지 등 공공재적 가치를 창출한다. 이는 시장 논리로만 환산할 수 없는 국가적 자산이다. 특히 지속 가능한 농업은 기후변화 대응, 토양 및 수자원 보전, 생물다양성 확보 등을 통해 안정적인 식량 공급망의 기반을 마련한다. 이러한 공익적 가치는 식량안보를 미래 세대까지 이어가게 하는 핵심 토대이다.

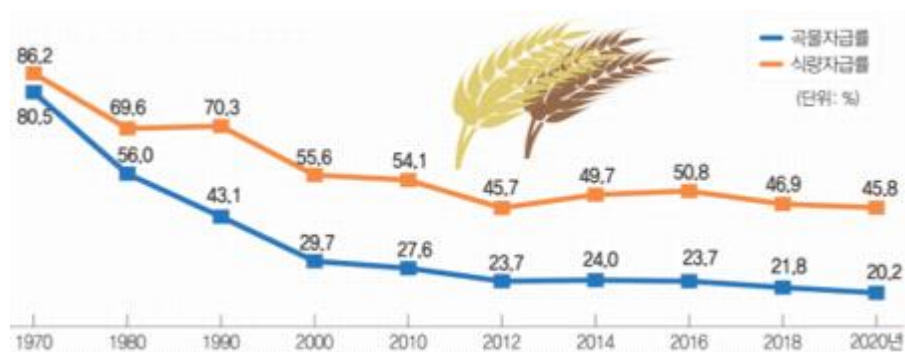
결국 식량안보는 국가 존립을 지키기 위한 전략적 과제이며, 이를 위해 국내

* 단국대학교 식품자원경제학과 강의전담조교수

농업의 공익적 가치를 보호하고 글로벌 충격에 대비하기 위한 구체적이고 종합적인 정책 수립이 필수적이다. 식량안보는 미래 세대에 대한 국가의 책임이며, 이를 실현하기 위해 모두가 함께 나서야 한다.

II. 한국의 식량안보

한국의 식량안보는 현재 심각한 위기에 직면해 있다. 주요 지표인 식량자급률과 곡물자급률이 낮은 수준에 머물러 있으며, 이는 국가의 식량안보를 위협하는 주요한 원인으로 작용하고 있다.



[그림 1] 연도별 식량 및 곡물자급률

자료원: 국회예산정책처

식량자급률은 국내에서 소비하는 식량 중 자국에서 생산한 비율을, 곡물자급률은 국내에서 소비하는 곡물 중 자국에서 생산한 비율을 의미한다. 2020년 기준으로 한국의 곡물자급률은 20.2%, 식량자급률은 45.8%에 불과하여 국내에서 소비되는 곡물과 식량 대부분이 해외에서 수입되고 있음을 보여준다. 특히 밀과 옥수수는 자급률은 0%대이며, 콩도 한 자릿수에 불과하다. 이러한 상황은 국제 곡물 시장의 변동에 따라 국내 식량안보가 쉽게 흔들릴 수 있는 취약성을 드러낸다.

식량안보를 위협하는 또 다른 주요 요인은 농지 감소이다. 매년 약 2만ha의 농지가 줄어들고 있으며, 이는 국내 농업 생산에 큰 영향을 미치고 있다. 특히 2022년에는 쌀 생산량이 374만 톤으로 급감하면서 한국의 식량 생산에 대한 우려가 현실화되었다. 농지 감소와 생산량 감소는 한국의 식량자급률과 곡물자급률을 추가로 하락시킬 위험이 크며, 이는 곧 식량안보의 위기에도 직결되

어 있다.

정부는 공익형 직불제를 도입하여 농가의 소득을 보전하고 농업의 공익적 기능을 강화하려 했지만 농업 생산 기반은 여전히 붕괴 위기에 처해 있다. 기후 변화 등은 농업 생산성을 악화시키고 있으며, 이는 국내 식량 생산을 더욱 어렵게 만들고 있다. 여러 경제적, 환경적, 사회적 상황 등에 대응하기 위해서는 지속 가능한 농업정책이 필요하다. 특히 농업의 공익적 가치를 보존하면서도 생산성을 높이는 실질적인 정책들이 뒷받침되어야 한다.

코로나19 팬데믹은 국민들에게 식량안보의 중요성을 각인시킨 계기가 되었다. 한 조사에 따르면 국민의 74.9%가 식량안보의 중요성을 인식하게 되었다고 응답하여 식량안보에 대한 공감대가 형성되었음을 보여주었다. 그러나 여전히 근본적인 자급 기반 강화 조치는 미흡한 상태이다. 정부와 민간 부문이 협력하여 국내 식량 생산 능력을 제고하고, 자급률을 높이기 위한 실질적인 노력이 필요한 때이다.

Ⅲ. 글로벌 식량안보

세계 식량 시장은 최근 가격 변동성, 수출 제한 조치, 공급망 차질 등으로 불안정한 상황에 놓여있으며, 각국의 보호주의적 경향은 강화되고 있다. 2006~2008년과 2020년 코로나19 팬데믹 시기에는 애그플레이션(Agflation) 현상이 발생하며 식량 가격이 폭등했다. 이에 따라 러시아, 베트남, 캄보디아 등 주요 식량 수출국들은 자국의 식량 보호를 위해 수출을 제한하였고, 이는 주로 식량을 수입에 의존하는 국가들에게 큰 타격을 주었다.

최근에는 기후변화로 인한 이상기후와 자연재해가 식량 공급망을 더욱 위협하고 있다. 2022년 파키스탄에서 발생한 대규모 홍수는 주요 농경지 손실을 초래했으며, 유럽과 미국에서는 극심한 가뭄이 발생하여 밀과 옥수수 생산량이 감소하는 상황에 처했다. 아프리카 및 아시아 일부 지역에서는 메뚜기떼와 같은 곤충 해충이 농작물을 초토화시키며 생산 불안정성이 가중되고 있다.

식량안보 문제는 정치적, 지정학적 갈등과도 밀접하게 연결되어 있다. 러시아-우크라이나 전쟁은 세계 곡물 수출에 심각한 영향을 미쳤으며, 특히 밀과 옥수수의 주요 생산지인 두 국가의 전쟁으로 곡물 수출이 차단되면서 국제 곡물 가격이 급등했다. 그로 인해 중동과 아프리카 일부 국가에서는 심각한 식량 위기를 경험하고 있으며, 이러한 상황은 글로벌 식량 시장의 불확실성을 더욱 심화시키고 있다. 각국은 자국 우선주의를 내세워 보호무역 정책을 강화하고,

이는 국제적으로 식량안보의 안정성을 더욱 어렵게 만들고 있다

결국 세계의 식량안보는 단순한 경제 문제를 넘어서 환경, 정치, 외교적 요인이 얽힌 복합적인 문제이며, 이에 대응하기 위한 국가 간 협력과 지속 가능한 농업 시스템 구축이 필수적이며, 국제적인 대응이 절실하다.

IV. 식량안보를 위한 협력

식량안보를 위한 대응은 국가, 기업, 국민이 협력하여 이루어져야 한다. 우선 국가의 역할은 식량안보를 체계적으로 강화하기 위한 전략적 대응을 마련하는 것이다. 국가 차원에서는 곡물 비축 확대, 식량자급률 목표의 법제화, 해외 농지 확보 및 수입처 다변화 등 다양한 전략을 통해 안정적인 공급망을 구축해야 한다. 또한 국내 농업 기반 강화를 위해 공익형 직불제를 확대하고 스마트농업 기술 도입을 촉진하며, 기후변화 대응형 농업정책을 강화하는 것이 중요하다. 이는 농업 생산성 향상뿐만 아니라 지속 가능한 농업을 위한 필수적인 노력이다.

기업의 역할 또한 중요하다. 기업은 해외 농업 투자와 글로벌 곡물 유통망 확보를 통해 안정적인 공급망을 구축하고, 이를 기반으로 자국 내 식량 공급에 기여해야 한다. 또한 ESG 경영을 통해 지속가능한 농업 생태계를 조성하고, 첨단 기술 개발과 스마트팜, 수직농장 등의 혁신적 농업 모델 도입을 도입하여 농업 생산성 및 경쟁력을 제고시켜야 한다. 기업의 기술적 혁신과 글로벌 네트워크를 활용한 접근은 국내 농업의 경쟁력을 강화하는 데 도움이 될 수 있다.

식량안보는 국가와 기업의 노력뿐만 아니라 국민의 적극적인 참여도 중요하다. 로컬푸드 소비와 유기농 및 지속 가능한 방식으로 생산된 식품을 선호하는 등의 실천을 통해 지속 가능한 농업 생태계 활성화에 기여할 수 있다. 또한 식량안보의 중요성을 인식하고 관련 정책에 관심을 가지며, 이를 위한 교육과 참여 활동을 통해 정책 변화에 영향을 미칠 수 있다. 이러한 국민의 책임감 있는 소비와 관심은 식량안보를 강화하는 위한 중요한 요소이다.

결국 식량안보는 국가와 기업, 그리고 국민 등의 경제주체가 모두 참여해야 하는 공동의 책임이다. 모두가 적극적으로 참여하고, 변화의 필요성을 이해하며, 이를 위한 행동에 나설 때 진정한 식량안보를 구축할 수 있다.

V. 정책 제언 : 지속가능한 식량안보 전략

한국은 식량안보 강화를 위한 보다 포괄적이고 체계적인 접근이 필요하다. 단기적인 위기 대응에 그치지 않고 중장기적으로 안정적인 식량 공급망을 구축하며, 지속 가능한 농업 생태계를 확립하는 것이 핵심 과제이다. 식량안보는 국가의 경제, 사회, 정치적 안정성과 직결되므로 이를 위한 실질적이고 종합적인 정책이 필요하다.

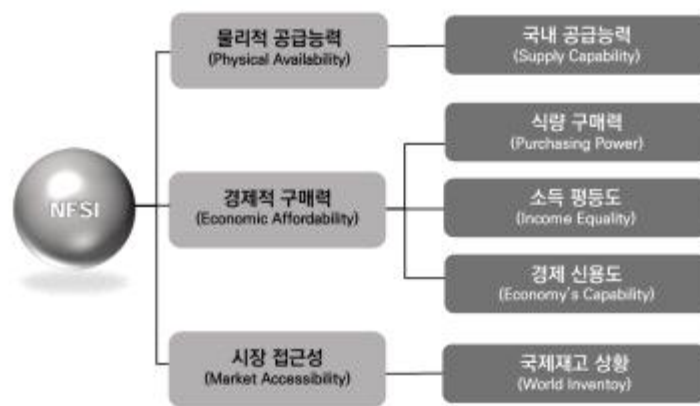
첫째, 주요 곡물 자급 목표를 법제화해야 한다. 현재 한국의 쌀 자급률은 상대적으로 높지만 밀, 옥수수과 같은 주요 곡물의 자급률은 여전히 낮은 수준에 머물고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 주요 곡물에 대한 자급 목표를 법적으로 명확히 규정하고, 이를 달성하기 위한 정책적 기반을 마련하는 것이 중요하다. 정부가 자급률 목표를 설정하고, 이를 법적으로 강제할 수 있는 근거를 마련해야 실제로 목표를 달성할 수 있는 동기와 방향성이 제공될 것이다. 그동안 정부가 여러 차례 목표를 수정하거나, 시기를 미룬 사례에서도 볼 수 있듯, 목표가 법적 의무로 정해지지 않으면 정치적 여건에 따라 흔들리기 쉽다. 법적인 근거가 마련되면 농업 분야의 안정성을 높일 수 있으며, 외부 충격에 대한 대응력을 키울 수 있다. 이는 단기적인 목표를 넘어서 안정적이고 지속 가능한 식량 생산을 위한 기초를 다지는 중요한 첫걸음이 될 것이다.

둘째, 수출국과의 장기적인 공급 협약 체결이 필요하다. 한국은 외부 식량 공급망에 의존하고 있으며, 이는 글로벌 시장의 변동성에 취약하다는 의미이기도 하다. 따라서 수출국과 장기적인 공급 협정을 체결하여 식량의 안정적인 수급을 보장하고, 가격 변동성이나 공급 중단과 같은 리스크를 최소화해야 한다. 장기적인 협약은 단기적인 위기 대응뿐만 아니라 중장기적인 식량안보 체계 강화를 위한 중요한 전략이 될 것이다.

셋째, 식량 조기경보시스템의 구축이 필요하다. 식량 생산 위기나 공급망 붕괴는 예측할 수 없는 시점에 발생할 수 있다. 이를 예방하고 대응하기 위해서는 국가 차원의 식량 조기경보시스템이 필요하다. 이 시스템을 통해 기후 변화나 자연재해 등으로 인한 생산 위기를 신속하게 감지하고, 이에 대한 대응책을 빠르게 마련할 수 있다. 식량안보의 취약점을 사전에 인식하고 적극적인 대응 전략을 수립할 수 있는 체계가 마련된다면 불확실한 위기 상황에 더욱 효과적으로 대응할 수 있을 것이다.

이러한 측면에서 식량안보지수(NFSI, National Food Security Index)

는 중요한 역할을 한다. NFSI는 고려대학교 농식품유통무역연구실(양승룡 교수)에서 개발한 지수로, 국가별 식량안보 상황을 실시간으로 모니터링할 수 있는 도구이다. NFSI는 28개국의 식량안보 상황을 종합적으로 평가하는데, 물리적 공급능력뿐만 아니라 경제적 구매력, 시장 접근성 등 다양한 지표를 고려하여 각국의 식량안보 상태를 종합적으로 평가한다. 이를 통해 정부와 정책 입안자들은 위기의 징후를 조기에 포착하고, 신속하게 대응할 수 있는 전략을 수립할 수 있다.



〔그림 2〕 NFSI 구성과 세부지표

자료원: 고려대학교 농식품유통무역연구실

NFSI는 단순한 예측 지표에 그치지 않고 실질적인 위험 관리와 예방 조치를 위한 가이드라인을 제공한다. 예를 들어, 특정 지역에서 재고 부족으로 인해 식량 생산에 위기가 발생할 가능성이 있을 때, NFSI를 통해 해당 지역의 식량안보 상태를 실시간으로 점검하고, 필요한 대응 방안을 신속하게 마련할 수 있다. 또한 NFSI는 국제적인 협력 기반을 제공할 수 있다. 글로벌 식량 위기나 공급망 문제는 특정 국가만의 문제가 아닌 국제 사회가 함께 해결해야 할 과제이다. NFSI는 각국의 식량안보 상황을 비교하고 분석할 수 있는 중요한 수단으로, 국가별로 필요한 조치를 지원하고, 국제적으로 협력하여 식량위기를 미리 예방할 수 있는 기회를 제공한다. 이처럼 NFSI는 식량안보를 강화하고, 국가 간 협력을 통해 더 나은 해결책을 모색하는 데 중요한 역할을 할 수 있다.

순위	NFSI(2024)	GFSI(2022)	NFSI(2023)	순위	NFSI(2024)	GFSI(2022)	NFSI(2023)
1	캐나다 (0.85) (+0.0041)	79.1	미국(0.85)	15	일본 (0.47) (+0.0111)	59.1	우크라이나(0.48)
2	미국 (0.84) (+0.0052)	78.0	캐나다(0.84)	16	리투아니아 (0.44) (+0.0006)	52.2	폴란드(0.40)
3	EU (0.74) (+0.0223)	책임없음	EU(0.72)	17	타이완 (0.41) (+0.1271)	책임없음	독리스탄(0.44)
4	영국 (0.66) (+0.0136)	78.8	영국(0.65)	18	베트남 (0.39) (+0.0108)	67.9	베트남(0.37)
5	인도 (0.64) (+0.0047)	60.2	인도(0.63)	19	홍콩 (0.38) (+0.0702)	책임없음	보스니아(0.32)
6	카자흐스탄 (0.62) (+0.0053)	72.1	카자흐스탄(0.62)	20	대만 (0.33) (+0.0132)	책임없음	멕시코(0.32)
7	중국 (0.62) (+0.0200)	74.2	중국(0.60)	21	멕시코 (0.31) (+0.0092)	69.1	대만(0.31)
8	한국 (0.57) (+0.0057)	70.2	한국(0.57)	22	보스니아 (0.29) (+0.0294)	책임없음	이탈리아(0.28)
9	일본 (0.56) (+0.0290)	79.5	일본(0.53)	23	타지키스탄 (0.26) (+0.0001)	96.7	이탈리아(0.27)
10	리투아니아 (0.53) (+0.0442)	책임없음	우크라이나(0.51)	24	이집트 (0.24) (+0.0048)	56.0	타지키스탄(0.26)
11	우크라이나 (0.51) (+0.0152)	57.5	폴란드(0.51)	25	말레이 (0.23) (+0.0325)	58.9	호로로(0.26)
12	인도네시아 (0.38) (+0.0147)	60.2	러시아(0.48)	26	이스라엘 (0.21) (+0.1301)	74.8	말레이(0.22)
13	러시아 (0.48) (+0.0030)	69.1	인도네시아(0.48)	27	호로로 (0.23) (+0.0403)	66.2	호로로(0.17)
14	우크라이나 (0.48) (+0.0019)	57.9	카자흐스탄(0.48)	28	몽골 (0.17) (+0.0810)	63.0	이스라엘(0.18)

주1 : 2024년도의 NFSI는 예측지침
 주2 : 괄호는 전년 대비 NFSI 증감 값임
 주3 : NFSI는 NFSI>0.5, 0.25<NFSI<0.5, NFSI<0.25로 단계를 구분하며, GFSI는 2022년부터 0-100 사이 값으로 수순(Oversall Score)을 리포트함

[그림 3] 국가별 NFSI 현황 및 순위

자료원: 고려대학교 농식품유통무역연구실

넷째, 농업 기술 혁신을 위한 투자 확대가 필요하다. 기후변화로 인한 농업 생산성 저하 문제는 이미 현실적인 위협으로 다가왔다. 이를 해결하기 위해 스마트농업 기술과 기술 변화 대응형 품종 개발에 대한 집중적인 투자가 요구된다. 스마트 농업 기술은 자원 관리와 생산성 향상을 돕고, 기후변화 대응형 품종은 다양한 기후 조건에서 안정적인 수확을 가능하게 한다. 농업 기술 혁신은 농업의 지속 가능성을 높이는 동시에 한국이 글로벌 식량 시장에서 경쟁력을 갖출 수 있도록 하는 중요한 열쇠가 될 것이다.

마지막으로, 농업의 다원적 가치를 제도적으로 정립할 필요가 있다. 농업은 단순히 식량 생산을 넘어 환경 보호, 지역 사회 발전, 문화적 가치 창출 등 다양한 기능을 수행한다. 이를 인정하고 농업의 공익적 가치를 제도적으로 확립하는 것이 중요하다. 더불어 공익형 직불제를 확대하고, 농업을 위한 정책적 지원 등을 강화함으로써 농업의 지속 가능성을 높이고, 나아가 농민들의 삶의 질을 개선할 수 있을 것이다.

한국의 식량안보 강화를 위한 정책은 단기적인 대책에 그쳐서는 안 된다. 국가의 장기적인 지속 가능성을 확보하려면 전략적이고 체계적인 접근이 필수적이다. 앞서 언급한 다양한 정책들은 상호 유기적으로 연결되어야 한다. 이를 통해 국내외 위기와 예기치 않은 변화에 효과적으로 대응할 수 있는 역량을 확

보하는 것이 무엇보다 중요하다. 자급률 목표의 법제화, 수출국과의 장기적인 공급 협약 체결, 식량 조기경보시스템의 구축, 농업 기술 혁신을 위한 투자 확대, 농업의 다원적 가치 제도화 등 다양한 정책이 종합적으로 작용해야만 한국은 불확실한 글로벌 환경에서도 안정적인 식량 공급망을 유지할 수 있을 것이다.

식량안보는 국가의 기초적인 안전망으로 국민의 생명과 직결되는 중요한 사안이다. 이에 따라 식량안보의 강화를 위한 노력은 결코 미룰 수 없는 과제이다. 만약 이를 해결하지 못한다면 국가의 경제적, 사회적 안정은 물론 국민의 생명까지 위협을 받을 수 있다. 식량안보는 한국의 미래 세대가 안심하고 살 수 있는 사회적 기반을 마련하는 중요한 사안이기 때문이다.

글로벌 식량 위기와 다양한 도전에 효과적으로 대응하고 안정적인 식량 자원을 확보하며, 지속 가능한 농업 환경을 조성하는 것은 이제 더 이상 미룰 수 없는 일이다. 한국은 이러한 목표를 달성하기 위해 각별한 노력을 기울여야 하며, 이를 통해 미래에도 지속 가능한 식량안보 체계를 확립할 수 있을 것이다.

Abstract

Food Security and Korea's Future: What's the Solution?

Food security has emerged as a critical national strategy amid growing global uncertainties. Defined by the FAO as the state in which all people have access to sufficient, safe, and nutritious food at all times, food security extends beyond mere food supply to encompass economic stability, social resilience, and international relations. South Korea, with its low grain self-sufficiency rates and heavy reliance on imports, remains highly vulnerable to external shocks, as evidenced by past food crises, the COVID-19 pandemic, and geopolitical conflicts like the Russia-Ukraine war.

To enhance food security, South Korea must adopt a multifaceted approach. First, key grain self-sufficiency targets should be legally mandated to ensure a stable domestic food supply. Second, long-term supply agreements with exporting countries must be secured to mitigate market volatility risks. Third, an early warning system should be developed to monitor and preempt disruptions in the global food supply chain. Fourth, investment in agricultural technology and climate-resilient farming methods must be expanded to boost productivity. Lastly, policies recognizing the multifaceted value of agriculture, such as public-purpose subsidies and sustainable farming initiatives, should be institutionalized.

Food security is not only a national responsibility but a shared task requiring collaboration between the government, private sector, and citizens. A comprehensive and sustainable policy framework will be essential to ensuring South Korea's resilience against future food crises and securing a stable food supply for generations to come.

국가전략연구소

NATIONAL
STRATEGY
RESEARCH

Vol. 7, No. 4

발행인 겸 편집인 | 허영수

편집위원(가나다순)

김경원 세종대학교 교수

김대중 세종대학교 교수

배기형 세종대학교 교수

이덕로 세종대학교 교수

발행처 | 세종대학교 국가전략연구소

주소 | 서울특별시 광진구 능동로 209

인쇄일 | 2025년 3월

발행일 | 2025년 3월

본지는 한국간행물윤리위원회의 도서잡지 윤리강령 및 잡지윤리실천요강을 준수합니다.