

# 중국의 식량 수급과 ‘식품 안전 보장’ 1)

(저자) 百崎賢之(PRIMAFF 국제영역 상석주임연구원)

(번역) 허 덕(한국농촌경제연구원 명예선임연구위원)

## 1. 머리말

세계 인구의 약 5.5분의 1이 중국인이다<sup>2)</sup>. 중국은 세계의 1/12에 해당하는 경지<sup>3)</sup>에서 5분의 1 정도의 곡물을 생산하고 있다<sup>4)</sup>. 따라서 중국의 곡물 생산·무역 동향은 세계에 큰 영향을 미친다.

이 글에서는 중국의 2020년 농업생산 등의 동향과 시진핑(習近平) 정권에 이르는 지금까지의 ‘식품 안전 보장’에 관한 정책을 간단히 소개하고자 한다.

## 2. 2020년 생산동향

2020년 중국 전역에서 생산된 식량(곡물 외에 두류와 감자류) 총생산량은 6억 6,949만 톤이었다. 이는 전년대비 0.9% 증가한 수치이며, 사상 최대 생산량이기도 하다. 이 중 곡물이 6억 1,674만 톤이다. 이는 전년대비 0.5% 증가한 수치이며, 이 또한 사상 두 번째로 많은 물량이다.

1) 이 글은 百崎賢之, ‘中国の食糧需給と「食の安全保障」’, 「農林水産政策研究所レビュー」 No.101, 農林水産政策研究所(PRIMAFF), 2021년 5월([https://www.maff.go.jp/primaff/kanko/review/attach/pdf/210531\\_pr101\\_04.pdf](https://www.maff.go.jp/primaff/kanko/review/attach/pdf/210531_pr101_04.pdf))의 내용을 번역하여 수정·보완하고 해설을 덧붙여 작성한 것이다.

2) 월드오메터(worldometer)에 의하면, 2021년 2월 기준 세계인구는 78억 4,740만 6,274명이다. 한편 중국의 인구는 14억 3,932만 3,776명으로 나타나, 중국 인구가 세계인구에서 차지하는 비율은 18.34%(세계인구/중국인구=5.4525)였다.(출처: 네이버 블로그 아픈미래, ‘전세계 인구 순위 알아보기(한국, 중국은 몇 위?)’ 2021년 2월 21일 게재(<https://blog.naver.com/dkvmsalfo/222251547733>) 하지만, 대만, 싱가포르, 말레이시아 등에 살고 있는 화교를 비롯하여 전세계에 살고 있는 중국인을 포함하여 중국어를 사용하는 인구로는 그 비율이 훨씬 높은 20% 이상일 것이다.(출처: 네이버 블로그 김원장의 싱가포르 유학 노트, ‘중국인구 14억’, 2021년 5월 14일 게재(<https://blog.naver.com/neposkim2/222350552985>))

3) 중국의 경지면적은 1억 3,570만ha(2016년 기준, 자료갱신일 2020년 10월 6일)이다.(출처: KOSIS, ‘국토면적’ ([https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_2KAA101&conn\\_path=l2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2KAA101&conn_path=l2)) 및 네이버 블로그 동산의 구고현, ‘중국인구문제 자료’, 2021년 6월 5일 게재(<https://blog.naver.com/sunonthetree/222385854331>))

4) 2021~2022년 세계 곡물 생산량은 28억 2,090만 톤으로 2020~2021년 대비 1.9% 증가할 전망이다.(출처: 연합뉴스, ‘세계식량가격지수 12개월 연속 상승…곡물·유지류·설탕 급등’, 2021년 6월 4일자, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210604077800530?input=1195m>). 중국의 2020년 곡물 생산량은 6억 1,674만 톤이다. 곡물 종류별 생산량은 제2절을 참조하기 바란다.

곡물 품목별로 생산량을 살펴보면, 쌀이 2억 1,186만 톤으로 전년대비 1.1% 증가하였으며, 밀이 1억 3,425만 톤으로 전년대비 0.5% 증가하였다. 밀의 경우 또한 사상 최고 생산량을 기록하였다. 옥수수는 2억 6,067만 톤으로 거의 전년도 수준을 유지하였다. 콩은 1,960만 톤으로 전년대비 8.3% 증가하였는데, 이 또한 사상 최고 생산량이다.

중국 공산당과 중앙 정부는 2019년 이후 식량 중시 노선을 강화하고 있다<sup>5)</sup>. 이러한 가운데 2020년에는 코로나19(COVID-19)가 확산되어 농업 생산에 악영향을 강하게 미칠 것으로 우려되었다. 이에 2020년 초봄부터 한층 강화된 ‘식량생산 강화대책’을 발표하였다. 대책의 주요 포인트는 벼 2기작 장려, 지력 회복·지하수 고갈 방지대책으로 휴경·윤작 완화, 사료로의 전환 중지 등이다.

결과적으로는 홍수나 병충해 다발이라는 새로운 사태가 발생하기도 하였지만, 경작 면적 증가로 인해 식량작물 수확량이 확보되었다.

또한 중국 국민에게 특히 중요한 돼지고기의 경우, 최근 환경 규제에 의한 생산 감소 기조 속에서 2018년부터 아프리카 돼지열병(Africa Swine Fever, ASF<sup>6)</sup>)으로 인해 크게 감소되었고, 2019년 후반부터는 가격이 급등하여 국민생활 상 큰 문제가 되기도 하였다<sup>7)</sup>.

하지만, 2019년 3월 이후 생산 회복 대책<sup>8)</sup>에 힘입어 2020년 말에 돼지 사육 마릿수가 4.07억 마리로 전년대비 30% 증가한 수준이 되었으며, 2017년 말 돼지 사육마릿수의 90% 수준으로 회복되었다.

사육 마릿수 증가는 단기적으로는 2020년 비육돈 출하 마릿수가 5억 2,700만 마리로 전년 대비 3.2% 감소하고, 생산량은 4,100만 톤으로 전년대비 3.2% 감소하는 결과를 초래하였다. 하지만, 2021년 전반에는 거의 통상적인 수준으로 돌아갈 것으로 보고 있다.(그림 참조)

5) 이에 대한 내용은 6절 식량생산 안정 다시 중시 부분에서 자세히 살펴볼 것이다.

6) 아프리카돼지열병(African Swine Fever, ASF). 바이러스성 출혈 돼지 전염병으로, 주로 감염된 돼지의 분비물 등에 의해 직접 전파된다. 돼지고(Suidae)에 속하는 동물에만 감염되며, 고병원성 바이러스에 감염될 경우 치사율이 거의 100%에 이르기 때문에 한번 발생하면 양돈 산업에 엄청난 피해를 끼친다. 이병률(감염된 동물의 비율)이 높고 고병원성 바이러스에 전염될 경우 치사율이 거의 100%에 이르는 바이러스성 출혈 돼지전염병으로, ‘돼지 흑사병’으로도 불린다. 아프리카 지역에서 주로 발생하였기 때문에 아프리카돼지열병이라는 이름이 붙여졌다. 우리나라에서는 이 질병을 가축전염병예방법 상 제1종 가축전염병으로 지정하여 관리하고 있다. ASF는 주로 감염된 돼지의 분비물(눈물, 침, 분변 등) 등에 의해 직접 전파되는데, 잠복 기간은 약 4~19일이다. 다만 ASF는 인체에는 영향이 없고 다른 동물에도 전염되지 않으며, 돼지와 야생멧돼지 등 돼지고 동물에만 감염된다. 이병에 걸린 돼지는 고열(40.5~42℃), 식욕부진, 기립불능, 구토, 피부 출혈 증상 등을 보이다가 보통 10일 이내에 폐사한다. 이 질병이 발생하면 세계동물보건기구(OIE)에 발생 사실을 즉시 보고해야 하며, 돼지고 관련된 국제교역도 즉시 중단된다.(출처: 네이버 지식백과 시사상식사전, pmg 지식엔진연구소, <https://terms.naver.com/>)

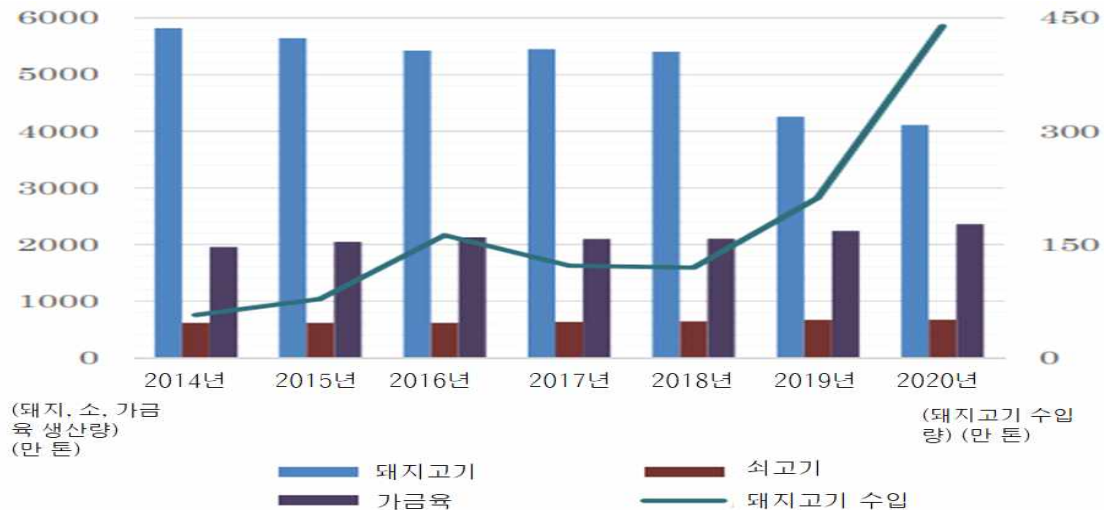
7) 이에 대한 자세한 내용은 허 덕, 김태연, ‘중국 양돈업의 아프리카 돼지열병 영향’, 「해외곡물시장동향」 제9권 6호(2020년 12월호), 한국농촌경제연구원을 참조하기 바란다. 또한, 중국에 있어서 최근의 ASF 발생 상황에 대해서는 農林水産省消費・安全局, 「アジアにおけるASFの発生状況」(<https://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/asf.html>)을 참조하기 바란다.

8) 중국의 주요 아프리카 돼지열병 대책에 대해서는 일본농축산업진흥기구, 海外情報, ‘アフリカ豚コレラ続発も豚肉価格の変動は小さく、輸入量は減少’ ([https://www.alic.go.jp/joho-c/joho05\\_000523.html](https://www.alic.go.jp/joho-c/joho05_000523.html))을 참조하기 바란다.

### 3. 수입 큰 폭 증가

2020년에는 중국의 식량 수입도 급격하게 증가하였다. 양돈부문의 급격한 회복에 힘입어 옥수수 수입량은 사상 최대인 1,130만 톤(전년도의 2.4배)이 되었다. 이는 관세 할당량인 720만 톤을 크게 초과한 수준이다. 밀도 고품질 맥류와 사료 수요로 사상 최대인 815만 톤으로, 이 또한 전년도의 2.5배 증가한 수치이다. 세계 총수입의 60% 가까이 차지하는 콩도 전년보다 10% 이상 늘어 1억 톤을 초과하였다. 돼지고기 수입량은 전년보다 2배 이상 많은 439만 톤을 기록하였다(그림 1 참조).

<그림 1> 육류 생산량과 돼지고기 수입량



자료: 「중국통계연감」 및 2021년 1월 국가통계국 해관총서 통계 데이터를 기준으로 저자 작성

### 4. 두 가지 ‘식량안전보장백서’로 본 중국의 식량 안전보장

과거 중국 정부는 ‘식량안전보장백서(食糧安全保障白書)’를 두 번 공표한 바 있다. 첫 번째가 1996년 10월에 간행된 ‘중국 인민은 스스로를 부양할 수 있는가’라는 책<sup>9)</sup>이 세계적으로 주목받고 있다는 점을 강하게 의식하여, 건국 이래 생산 증가에 의해 국민의 ‘먹거리’ 문제 해결에 성공하였음을 어필하며, ‘미래를 위해 자력으로 식량 기본 자급을 실현하고자 한다’라고 선언한 백서였다. 이에 의하면, ‘기본 자급’이란 ‘식량 자급률 95% 이하이면서 순수입량은 국내 소비의 5% 이하’라고 하였다.

9) 1994년 간행된 L·R·브라운 저, 「누가 중국을 먹여 살릴 것인가」에 대한 ‘응답’적인 내용을 담은 중국의 백서이다.

두 번째가 2019년 10월로, 모두에 ‘중국 식량안전 보장 성취’ 로써, ‘식량생산’ 이 세계의 4분의 1이 되었고, 중국은 “자력으로 자기 ‘밥그릇’ 을 장악하고, ‘만족스럽게 먹을 수 없는’ 상황에서 ‘배부르게 먹을 수 있는’ 상황을 실현하였으며, 또 ‘보다 더 잘 먹는’ 데까지 역사적 전환을 이루었다” 며 “이러한 성취는 세계의 식량안보에 중대한 공헌이다” 라고 발표한 백서이다.

이 백서에 의하면, 구체적 성과로서 국민 1인당 식량 생산이 세계 평균을 넘는 470kg이 되었으며, ‘곡물’ 자급률이 95%를 넘었고, 식량 비축이 증가하였다는 점 등을 꼽고 있다. 장래를 위해 ‘식량 종합 생산능력 6억 톤 이상’ 을 확보하는 ‘레드라인’ 과 식량재배면적 목표를 들고 있다. 하지만, 식량자급률 목표는 기술하고 있지 않다.

두 가지 백서 사이에서는 식량 정책의 변화를 볼 수 있다. 우선 2008년 11월 수립된 ‘국가식량안전 중장기계획 개요(2008-2020년)(国家食糧安全中長期規畫綱要(2008-2020年)’ 에서는 ‘식량 자급률은 안정적으로 95% 이상, 2010년 식량종합생산능력을 5억 톤 이상, 2020년에는 5.4억 톤 이상으로 안정’ 시키겠다고 공표하였다.

결과적으로 식량 종합 생산능력인 2010년 5억 톤과 2020년 5.4억 톤은 달성하였으나, 이미 2007년에 콩 수입은 3천만 톤을 넘어서 수요 증가가 예측보다 웃돌았기 때문에 자급률 목표는 달성되지 못한 형태이다.

2013년 12월 시진핑(習近平) 총서기 휘하의 공산당 중앙농촌공작회의(共産党中央農村工作會議)는 ‘스스로 식량안전보장 주도권을 쥐는 것은 기본이며, 국내에 입각하여 생산능력을 확보하고, 적당히 수입하여 과학기술을 뒷받침한다’ 는 국가식량안보전략을 수립하였다. 이로 인해 ‘곡물의 기본 자급과 식용식량의 절대 안전보장 확보’ 로의 방향 전환이 시작되었다.

이 전략에 의하면, 최소 소요 경지 1.2억 ha 사수, 식량 비축 중시 등과 함께 처음으로 ‘적당한 수입’ 이 전략의 중요 구성요소로서 자리매김 되었다<sup>10)</sup>. 이후 2016년 10월에 국무원이 내놓은 ‘전국 농업현대화계획(2016-2020년)(全國農業現代化規畫(2016-2020年)’ 에서는 ‘밀과 쌀의 자급률을 100%로 한다’ 고 하면서도, ‘3대 식량작물’ 중, 주 용도가 식용이 아닌 옥수수를 포함한 목표는 제외되었다.

<표 1> 중국 성립 후 70년의 식량자급률과 식량안전보장 상황

시기	식량자급률 목표	식량안전보장 상황
1949-1978	거의 완전 자급	공급은 매우 부족
1979-2007	식량자급률 95% 이상	양호한 안전보장 상황
2008-현재	기본적으로는 자급이지만, 자급률은 하락 추세. 2015년 이후에는 85% 전후에서	사상 가장 양호한 안전보장 상황

자료: 辛翔飛, 劉銳, 王濟民(2020), ‘破除自給率越高糧食越安全的迷誤’, 「農業經濟問題」 2020年 第10期的 정리에 기초하여 저자 작성

10) 葉興慶, (2014), ‘確把握國家糧食安全戰略的四個新變化’, 「中國發展觀察」, 2014年第1期

## 5. 양에서 질로의 전환과 ‘공급측 구조개혁’

한편, 2016년의 전국 농업현대화 계획에서는 ‘국민의 소비구조 레벨업을 배경으로 일부 농산물 수급구조 불균형이 표면화되었다’라는 점과 ‘농산물 고품질화·다양화·전문화의 낙후’가 과제라고 지적하였다. 전자에 대해서는 특히 ‘콩 수요에 대한 공급 부족 확대와 수요 증가를 웃도는 옥수수 공급 증가’ 문제가 강조되고 있다.

실은 장기적으로 축산과 공업 수요 증가에 따른 중장기 옥수수 수급 차질을 우려하는 목소리는 당시에 도 있었다. 하지만, 옥수수 과잉 재고 감축이 보다 중요한 과제였기 때문에 ‘현대화계획’ 다음 달에 농업부가 내놓은 ‘전국재배업구조조정계획(2016-2020)(全国栽培業構造調整規画(2016-2020))’을 내놓았다. 이 계획에서는 늘리거나 억제하는 등 강약을 조절한다고 하면서, ‘옥수수를 3,800만 ha에서 3,300만 ha로 줄이는데 중점을 두고 재배구조 조정을 실시한다’고 하였다. 동시에 ‘양경사(糧經飼, 식량작물·경제작물·사료작물) 3원 구조’를 지향한다고 하였다.

면화, 유량작물, 설탕 원료의 자급 수준 안정과 채소 생산과 수요의 협조 발전, 사료작물 생산과 축산업의 협조 발전, 수급 균형과 ‘적지적산(適地適産)’ 철저, 수요 및 용도에 맞는 양질의 품종재배 특화를 강조하였다.

이러한 가운데 2007년부터 이어온 옥수수 임시매수비축제도(臨時買付備蓄制度)에 의한 매입조치(실질적으로 최저매입가격 보장 기능)가 2016년에 한하여 폐지되었으며, 부적합 지역의 생산 감소와 국제 경쟁력 회복을 목표로 하였다.

실제로는 단수 증가로 인해 생산량은 예상 이상으로 유지되었다. 그러나, 산지 구성 개선을 통한 생산성과 품질 향상에 따라 소비가 착실하게 증가하였으므로, 과잉 재고 소화가 잘 된 것으로 보인다.

## 6. 식량생산 안정 다시 중시

미·중 마찰 격화와도 큰 관계가 있다고 하지만, 2019년 이후 공산당 중앙과 정부는 ‘식량안전 보장 다시 중시(再重視)’로 크게 방향을 전환하였다.

2019년 공산당 중앙·국무원 1호 문건<sup>11)</sup>에서는 과잉재고 감축 달성은 커녕 국내 생산 부족이 더욱 심화되기 시작하여 ‘옥수수 생산을 안정시키고, 곡물의 기본 자급을 확보한다’고 하며, 이번에는 생산확보 방향에 옥수수를 다시 채택하였다.

11) 2019년 중국 중앙1호문건의 주요 내용에 대해서는 한국농촌경제연구원 공식블로그, ‘[KREI논단] 중국 2019년 중앙1호문건의 요지’, 한국농촌경제연구원, 2019년 2월 22일 게시 (<https://blog.naver.com/kreipr/221471920098>)를 참고하기 바란다.

또, 2020년 1호 문건<sup>12)</sup>에서는 “식량을 확보하는 것은 시종일관 나라를 다스리고 정치를 관장하는 데 있어서 가장 중요한 사항이다. 식량생산은 ‘안정’을 제일로 하여 정책을 안정시키고, 면적을 안정시키며, 생산량을 안정시켜야 한다”며, 성장(省長)의 식량생산 확보 책임을 강화하였다. 하지만, 식량에서 다른 작물로의 전환 등을 억제하는 등과 같은 ‘구조개혁’은 거의 등장하지 않게 되었다.

또한, 돼지의 생산이 회복됨에 따라 예상보다 빨리 사료용 옥수수 부족이 현저해져, 옥수수 가격이 급등하고, 3절인 ‘3. 수입 큰 폭 증가’에서 본 바와 같이 수입량이 확대되고 있다.

한편 2020년 8월 시진핑 총서기 지시로 외식 낭비, 먹다 남은 음식 줄이기라는 일대 운동을 시작하여<sup>13)</sup>, 국민에 절약을 호소하고, 학교나 사회에 대한 계몽도 강화하여, 2021년 4월, 입법화(반식품 낭비법, 反食品浪費法)도 이루어졌다.

## 7. 2021년의 새로운 동향

올해 들어서도 식량 중시 노선은 바뀌지 않았지만, 갑자기 ‘공급자 구조개혁’이라는 말이 부활되어 궤도를 수정하여 추진하고 있다. 한편, 2021년 1호 문건<sup>14)</sup>에 ‘농산물 수입 다원화 전략 실시’라는 말이 추가되었다.

또한, 국제적 대규모 식량 상인(大食糧商)·농업기업그룹(農業企業集團)을 육성한다고 하는 내용과 2020년 9월 새롭게 축산물 자급 목표(돼지고기 95% 내외, 소 및 양고기 85% 내외)도 정하였다. 이는 사료생산에 크게 관련된 내용이다.

하지만, 이러한 내용들이 중국 국내의 학계 의견도 아직은 갈려있어 정권 내부에서 큰 논란을 일으키고 있는 것으로 보인다.

또, ‘식량안전보장법’ 연내 제정 계획이 공표되어 있어, 그 입법 내용이 주목되고 있다. 여하튼, 2021년도에는 관련된 정책 동향의 변화에서 눈을 뗄 수 없을 것 같다.

---

12) 2020년 중국 중앙1호문건의 주요 내용에 대해서는 한국농촌경제연구원 공식블로그, ‘중국의 중앙 1호 문건 주제 ‘삼농’ [농민신문 기고]’ 한국농촌경제연구원, 2020년 2월 28일 게재 (<https://blog.naver.com/kreipr/221828602088>)를 참고하기 바란다.

13) 관련 내용은 허 덕, ‘주요국의 COVID-19 대응 관련 정보(3)-[중국] 4. (2020년 8월 14일) 시진핑 주석, 특히 올해 전 세계가 신종 코로나바이러스 감염증(코로나19) 사태의 영향을 받는 만큼 ‘식량안보’ 경각심 강조’, 「해외곡물시장동향」 9권 5호(2020년 10월호), 한국농촌경제연구원을 참고하기 바란다.

14) 2021년 중국 중앙1호문건의 주요 내용에 대해서는 한국농촌경제연구원 공식블로그, ‘中 ‘삼농’ 18년째 핵심 국정과제... ‘식량안보’ 최우선 목표 명시 [농민신문 기고]’ 한국농촌경제연구원, 2020년 3월 8일 게재(<https://blog.naver.com/kreipr/222268046994>)를 참고하기 바란다.

## 참고문헌

- 허 덕, ‘주요국의 COVID-19 대응 관련 정보(3)-[중국] 4. (2020년 8월 14일) 시진핑 주석, 특히 올해 전 세계가 신종 코로나바이러스 감염증(코로나19) 사태의 영향을 받는 만큼 ‘식량안보’ 경각심 강조’, 「해외곡물시장동향」 9권 5호 (2020년 10월호), 한국농촌경제연구원
- 허 덕, 김태련, ‘중국 양돈업의 아프리카 돼지열병 영향’, 「해외곡물시장동향」 제9권 6호(2020년 12월호), 한국농촌경제연구원
- 百崎賢之, ‘中国の食糧需給と「食の安全保障」’, 「農林水産政策研究所レビュー」 No.101, 農林水産政策研究所(PRIMAFF), 2021년 5월
- 農林水産省消費・安全局, 「アジアにおけるASFの発生状況」 (<https://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/asf.html>)
- 農畜産業振興機構, 海外情報, ‘アフリカ豚コレラ続発も豚肉価格の変動は小さく, 輸入量は減少’ ([https://www.alic.go.jp/joho-c/joho05\\_000523.html](https://www.alic.go.jp/joho-c/joho05_000523.html))
- 네이버 블로그 김원장의 싱가포르 유학 노트, ‘중국인구 14억’, 2021년 5월 14일 게재(<https://blog.naver.com/neposkim2/222350552985>)
- 네이버 블로그 동산의 구고현, ‘중국인구문제 자료’, 2021년 6월 5일 게재 (<https://blog.naver.com/sunonthetree/222385854331>)
- 네이버 블로그 아픈미래, ‘전세계 인구 순위 알아보기(한국, 중국은 몇 위?)’ 2021년 2월 21일 게재(<https://blog.naver.com/dkvmselfo/222251547733>)
- 네이버 지식백과 시사상식사전, pmg 지식엔진연구소, <https://terms.naver.com/>)
- 한국농촌경제연구원 공식블로그, ‘[KREI논단] 중국 2019년 중앙1호문건의 요지’, 한국농촌경제연구원, 2019년 2월 22일 게시 (<https://blog.naver.com/kreipr/221471920098>)
- 한국농촌경제연구원 공식블로그, ‘중국의 중앙 1호 문건 주제 ‘삼농’ [농민신문 기고]’ 한국농촌경제연구원, 2020년 2월 28일 게재 (<https://blog.naver.com/kreipr/221828602088>)
- 한국농촌경제연구원 공식블로그, ‘中 ‘삼농’ 18년째 핵심 국정과제… ‘식량안보’ 최우선 목표 명시 [농민신문 기고]’ 한국농촌경제연구원, 2020년 3월 8일 게재(<https://blog.naver.com/kreipr/222268046994>)
- 연합뉴스, ‘세계식량가격지수 12개월 연속 상승…곡물·유지류·설탕 급등’, 2021년 6월 4일자, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210604077800530?input=1195m>).
- KOSIS, ‘국토면적’ ([https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_2KAA101&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2KAA101&conn_path=I2))

辛翔飛，劉銳，王濟民(2020)，‘破除自給率越高糧食越安全的迷誤’，「農業經濟問題」  
2020年 第10期

葉興慶，(2014)，‘確把握國家糧食安全戰略的四個新變化’，「中國發展觀察」，2014  
年第 1 期