

북방 국가의 굴기와 세계 식량체계: 러시아와 중국의 식량안보 전략 및 농업협력*

김도훈**

| 목 차 |

- | | |
|----------------------|------------------------------------|
| I. 서론 | III. 글로벌 무역구조의 파편화와 중
러 농업협력 강화 |
| II. 러시아와 중국의 식량안보 전략 | IV. 결론 |

| 논문요약 |

본 논문은 2010년대 중반 이후 중국과 러시아 간의 농업협력이 본격적으로 강화된 배경과 원인을 분석하는 데 목적이 있다. 미중 무역전쟁, 러-우 전쟁 등으로 심화되는 국가 및 진영 간 갈등 속에서 중국과 러시아의 협력은 나날이 증대되고 있으며, 특히 양국의 식량안보를 둘러싼 농산물 무역 및 농업 투자는 괄목할 만한 수준으로 확대되고 있다. 본 논문은 중러 협력 강화의 중심에 농업과 식량이 자리하게 된 근본적인 이유가 양국의 상호보완적 농업구조에 있으며, 이러한 구조의 형성은 지난 20년 간 양국이 추진해온 식량안보 전략에 기인한다고 주장한다. 냉전 종식 후, 중국과 러시아는 자국의 실정에 맞는 식량안보 전략을 수립 및 추진해왔다. 러시아는 풍부한 토지자원을 활용하여 자국의 농업 생산력을 증대시켜 세계 최대의 식량 생산국이자 수출국 중 하나로 등극한 반면, 중국은 국유기업을 필두로 한 농업기업들의 해외투자를 적극 지원하며 글로벌 가치사슬에서의 영향력을 확대하고 식량 수입의 안정화를 꾀했다. 이와 같은 식량안보 전략의 차이로 인해 중러 양국은 상이하면서도 상호보완적인 농업 구조를 형성했고, 파편화되는 국제무역구조 속에서 효과적인 협력체계를 구축

* 본 논문은 2022년 8월 한국정치학회 하계학술대회에서 발표된 글을 수정·보완한 것임. 본 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2020S1A6A3A04064633).

** 한국외국어대학교 국제지역연구센터 HK+국가전략사업단 연구교수

할 수 있었다.

▪ 주제어: 중러 협력, 세계 식량체계, 식량안보, 북방 국가, 농업 무역

I. 서론

세계 식량체계는 국제질서의 변화와 함께 끊임없는 재편 과정을 겪어왔다. 제2차 세계 대전의 종전과 함께 형성된 미국 주도의 국제경제 질서 속에서, 세계 각국은 지속적으로 농업시장의 자유화를 요구받았다. 이러한 요구들은 「관세와 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT)」, 체제하의 케네디 라운드(1964-1967), 도쿄 라운드(1973-1979)를 거치며 부분적 성과를 이루었고, 1986년부터 약 7년 반 동안 진행된 우루과이 라운드를 통해 「농업에 관한 협정(The Agreement on Agriculture: AoA)」이라는 결과물로 체현되었다. 이로 인해 세계 각국의 농산물시장 개방이 본격화되며 농업분야의 수입쿼터, 수출보조금 등 대부분의 비관세장벽이 철폐되었고, 전 세계적 층위에서의 국가 간 농업무역 자유화와 상호의존관계 구축이 가속화되었다. 특히, 한국, 일본과 같이 정치, 경제, 사회적 원인으로 식량공급을 해외시장에 의존하던 수입국들의 농산물시장은 완전히 개방되었고, 곧 미국을 위시한 선진 농업국가들의 농산물에 의해 침식되었다.

한편, 전 세계적 농업자유화 물결은 동시에 국가 차원에서 식량의 ‘안보화’를 촉진시켰다. 미국의 압력과 국제규범의 자유화로 인해 국내 농산물시장이 강제로 개방된 다수의 식량 수입국들은 특정 수출국과의 무역관계를 강화하거나 적극적인 해외개발사업을 전개하여 해외식량기지를 건설하는 등 수입안정화 정책을 시행했다. 반면, 상대적으로 높은 수준의 농지, 노동력 등 농업생산요소를 보유한 일부 개발도상국들은 1990년대 말을 기점으로 국가 중심의 산업구조 개편을 통해 자국의 농업생산을 강화하고, 이를 통해 주요 식량자원의 자급력을 강화하는 방식의 식량안보 전략을 추진했다. 이러한 국가들의 노력들은 지난 20여 년간 식량의 생산, 무역, 그리고 소비자

조에 큰 변화를 가져왔고, 그 중에서도 ‘북방 국가’로 분류되는 중국과 러시아의 역할의 변화가 가장 두드러진다.

일찍이 식량안보 확보의 중요성을 인식한 중국과 러시아는 우선적으로 농업진흥계획을 통해 국내 농업 생산구조를 개혁하거나 현대화 기술을 전파하는 등 자국 농산물의 생산량을 증대시키는 전략을 채택하였다. 또한, 대외적으로는 타국과의 협력을 강화하고 해외투자를 활성화하는 방식을 통해 자국의 식량수급구조를 안정화하는 동시에, 세계 무역구조에서의 영향력을 확대하기 시작했다. 주목할 점은 2010년대 중반 이후 개발도상국 간의 남남협력의 급속도로 발전하고 있으며, 그 중심에도 중국과 러시아가 위치한다는 점이다. 세계 식량의 무역구조와 가치사슬이 나날이 파편화되는 과정 속에서 중국과 러시아를 중심으로 하는 식량체계 내 권력구조의 재편이 진행되고 있는 것이다.

이러한 흐름 속에서, 2016년 미국 도널드 트럼프(Donald Trump) 정부의 출범과 2018년 본격화된 미중 무역전쟁, 그리고 2022년 발발한 러시아-우크라이나 전쟁은 중국과 러시아의 전방위적 협력을 강화하는 요인으로 작용하고 있다. 그리고 양국의 협력은 단순히 국제정치 층위에서의 군사안보적 측면을 넘어, 에너지와 식량을 비롯한 전략자원을 중심으로도 전개되고 있다. 이와 관련된 다수의 선행연구들은 중국과 러시아의 협력 강화 추세를 주로 현실주의 국제관계이론을 통해 지정학적 관점, 더 나아가서는 한국·미국·일본 대 북한·중국·러시아의 신냉전 구도 형성과 이에 따른 블록화의 관점에서 설명하고 있다(조정원·윤익중 2020; 최재현 2022; 최재덕 2022).

물론 국제정치적 구조와 환경의 변화가 중국과 러시아의 농업협력을 촉진하는 도화선으로 작용한 것은 부정할 수 없는 사실이다. 하지만 이러한 국제정치적 또는 이데올로기적 해석은 양국 간의 협력이 강화된 계기에 대해서만 유효할 뿐, 농업과 식량이 양국 협력의 중점 영역으로 선정된 이유와 배경에 대한 해석 측면에서 한계점을 갖는다. 중러 농업협력 강화의 동기와 과정, 그리고 목적을 온전하게 이해하기 위해서는 국제정치경제학의 렌즈를 통해 두 국가가 세계 식량체계에서 갖는 역할은 물론, 상호 간의 농업협력이 서로에게 부여하는 경제적 이익 또한 면밀히 살펴보아야 한다.

본 논문은 2018년 이후 중국과 러시아 간의 농업협력이 본격적으로 심화

되고 있는 가장 근본적인 원인이 양국의 상호보완적 농업구조에 있으며, 이러한 상보성은 지난 20년 간 양국이 각자 추진해 온 식량안보 전략에 기인한다고 주장한다. 이에, 본 논문은 2000년대 이후 소위 북방 국가로 분류되는 러시아와 중국이 추진해온 식량안보 전략의 주요 내용과 방식, 특징을 조명하고, 그 과정에서 이루어지고 있는 중러 간의 농업협력 현황을 살펴본다. 이를 통해 이들 북방 국가의 굴기(崛起)가 세계 식량체계 내 국가 간의 권력구조 및 균형에 미치는 영향을 고찰하고자 한다.

Ⅱ. 러시아와 중국의 식량안보 전략

냉전 시기의 국제정치경제 체제는 미국이 주도하는 질서 속에서 구축되었다. 농업 생산 및 무역을 포함하는 식량체계(Food system)도 예외는 아니었다. 2차 대전 종전 후, 미국은 과잉 생산된 자국의 잉여농산물을 소모하기 위한 수단으로 마셜플랜, 「농업무역발전 및 원조법(Public Law 480)」 등을 활용했다. 미국의 대규모 식량원조는 유럽뿐만 아니라, 전후 재건 및 도약을 꿈꾸는 동아시아 국가들에게도 적용되었으며, 특히 일본이나 한국과 같이 미국의 직접적인 영향력 하에 있는 국가들과 더욱 깊은 상호의존관계 형성을 야기했다. 따라서, 냉전 시기 미국 주도 하의 식량체계는 미국의 동맹국을 중심으로 형성되었고, 소비에트 연방(이하 소련)과 중국을 비롯한 사회주의 진영의 국가들은 대부분 배제되었다. 사회주의 진영은 미국과 같은 핵심적인 식량공급국이 부재한 탓에 다수의 국가들이 식량안보를 보장받지 못했으며, 중주국인 소련조차도 특정 기간 미국의 식량 원조를 받거나 때로는 미국의 식량 무기화에 노출되기도 하였다.

하지만 미국 중심의 식량체계는 냉전의 종식과 함께 상대적으로 쇠퇴하기 시작했다. 세계 곡물 무역에서 미국이 차지하는 비중은 서서히 축소되었으며, 미국 기업의 글로벌 가치사슬 장악력 또한 감소하며 세계 식량체계 내 권력구조의 변화를 촉진했다. 이러한 세계 식량체계 내 권력구조의 재편은 중국과 러시아로 대표되는 북방 국가들의 굴기에 기인한다. 냉전 기간 미국 주도의 식량체계에서 철저하게 배제되어 있던 중국과 러시아는 2000년대 이

후 본격적으로 자국의 식량안보를 확보하기 위한 전략을 추진하였으며, 이와 동시에 해외 농산물시장을 통한 수출입 규모가 확대되기 시작했다. 이후, 자유주의적 세계무역 질서로의 편입이 불가피해진 러시아와 중국은 우선적으로 주요 작물의 자급자족을 통한 식량안보 확보를 핵심 기치로 삼았는데, 이는 양국 정부의 통치 정당성(Legitimacy)과 직결되는 문제였다.

1. 러시아의 식량안보 전략과 농업생산 강화

식량안보 이슈가 러시아연방의 정치에 처음 등장한 것은 1990년대 후반이었다. 계속되는 중앙정부의 지원 축소와 농업 생산효율의 감소로 1990년대 말 식량 순수입국으로 전환된 러시아는 국내 식량소비량의 상당 부분을 해외시장으로부터의 수입에 의존해야 했다. 러시아의 총 수입에서 식량 수입이 차지하는 비중은 25%에 달했고, 육류(59%), 수산물(63%), 유지작물(46%), 설탕(9%) 등 일부 품목들의 자급률은 우려할 만한 수준까지 하락했다(李剛軍 2000, 30). 자국의 식량안보 확보를 위해 러시아 농업부는 「국가 식량안보 정책(National Food Security Policy)」의 초안을 작성하였지만 여타 경제부처의 지지를 얻는 데 실패했으며, 관련 법안 또한 농업개혁에 부정적이었던 보리스 옐친(Boris Yeltsin) 대통령이 예산 부족을 이유로 거부권을 행사함에 따라 입법에 실패했다(USDA 2010, 2).

이후, 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 대통령이 집권하며 러시아는 보다 적극적으로 식량 이슈를 안보화하기 시작했다. 가장 근본적인 목적은 안정적인 식량 자급구조를 형성하여 미국, EU, 캐나다 등 국가로부터의 식량 원조를 줄이고 이와 관련된 부작용을 제거하며, 더 나아가 해당 국가들에 대한 의존을 줄이는 것이었다(Csaki & Nash 2002, 4). 이를 위해, 러시아는 2005년 ‘농업발전을 위한 국가우선과제(National Priority Project for Agricultural Development: 이하 NPPAD)’를 발표하고, 2006년에는 「농업개발법(Federal Law on Agricultural Development)」을 제정함으로써 중장기적 농업개발 목표를 수립하고 농업부문의 현대화, 생산성 증대, 그리고 생산 식량의 양질화 등을 목적으로 한 농업진흥정책을 추진했다. 그 중, NPPAD의 핵심은 생산 보조금 지원 등 정부의 대대적인 재정 투입이었다. NPPAD의 틀 안에서

2008년부터 2012년까지 집행된 연평균 농업지원금은 2006-2007년 대비 500% 이상 증가한 1,300억 루블이었고, 2013-2020년 기간에는 다시 두 배 이상 증가하여 2,702억 루블을 기록했다(World Bank 2021, 5).

이어서, 러시아 정부는 2010년 1월 「식량안보 독트린(Food Security Doctrine)」을 발표했다. 「식량안보 독트린」은 2020년까지 달성할 식량안보의 전략적 목표를 “국민에게 안전한 농수산물을 제공하는 것”으로 규정하였으며, 해당 목표의 성취는 “국내 생산의 안정성과 비축의 가용성(Availability)”에 의해 보장된다는 것을 명확히 했다. 그리고 식량안보 달성의 구체적 기준으로 곡물·감자(95%), 유제품(90%), 육류(85%), 유지작물·설탕·수산물(80%) 등 각 주요 작물의 최소자급률 목표치를 설정했다(USDA 2010, 2-3). 해당 목표를 달성하기 위해, 러시아 정부는 2012년 「2013-2020년 농업 발전과 농산물, 원자재 및 식량 규제를 위한 국가 프로그램(The State Program for the Development of Agriculture and Regulation of Agricultural Products, Raw Materials and Foodstuffs for 2013-2020: 이하 2013-2020 국가 프로그램)」을 채택하였고, 푸틴 대통령은 “우리는 향후 4-5년 안에 반드시 모든 주요 식량 생산의 완전한 독립을 달성할 것이며, 러시아는 세계 최대의 식량생산국이 될 것”이라고 선언했다.¹⁾

2014년 러시아의 크림반도 병합은 이러한 농업진흥계획을 추동하는 기폭제로 작용했다(김도훈 2022, 296). 서방 국가들이 러시아에 대한 제재를 감행하자, 러시아는 이에 대한 보복조치의 일환으로 미국, EU, 노르웨이, 캐나다, 호주 등 주요 농업 강대국의 농산물 및 식품에 대한 금수조치를 단행하였다. 금수조치는 곧 러시아 식량의 수입원 변화와 수입량 감소로 이어졌고, 러시아 정부는 이를 자국의 식량안보 전략과 자급 정책목표 달성에 기여하는 것으로 평가했다(Zhou 2022, 201). 이와 동시에 루블화의 평가절하로 인해 수입농산물 가격이 급등하고 국내 농업생산에 대한 러시아 정부의 지원이 강화됨에 따라, 육류, 채소, 유제품 등 다양한 농산물의 생산이 크게 확대되었다(<표 1> 참조). 그 결과, 2018년 러시아의 식량자급률은 곡물 99%, 육류 93%, 설탕 95% 등으로 정부가 제시한 식량자급 목표를 초과달성하며

1) Presidential Executive Office of Russia (2012), “Address to the Federal Assembly”, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/17118>. (2023년 5월 21일 검색)

대부분 품목에서 사실상의 자급자족을 실현했다.²⁾

<표 1> 러시아 주요 농산품목의 생산량 및 증감률(2000-2020)³⁾

(단위: 천 톤)

연도 \ 품목	밀	보리	대두	옥류	해바라기씨	유채씨(유)	설탕
2000	34,460	14,038	341	4,453	3,919	45	1,667
2005	47,615	15,684	686	4,981	6,470	47	2,718
2010	41,508	8,350	1,222	7,167	5,345	181	2,781
2015	61,786	17,546	2,708	9,565	9,280	378	5,743
2020	85,896	20,938	4,307	11,222	13,314	627	5,794
증감률	149%	49%	1160%	152%	240%	1294%	248%

정부 주도의 식량안보 전략을 통해 ‘주요 식량자원의 자급자족’이라는 정책 목표를 일정 수준 달성하자, 러시아는 농업정책의 기초를 단순한 ‘식량 생산 증대’에서 인프라 구축을 통한 ‘식량 수출 확대’로 전환하기 시작했다. 이러한 변화는 2017년 3월 수정·발표된 「2013-2020 국가 프로그램」에서 여실히 드러난다. 수정된 버전의 「2013-2020 국가 프로그램」에서는 10개의 하위프로그램(Sub-programme) 중 상당수가 폐기되거나 신규 하위프로그램으로 대체되며 7개로 축소되었고, 각 하위프로그램의 이행을 위한 정부지원 조치(State support measure) 역시 기존의 51개에서 23개로 대폭 축소되었다. 그리고 이러한 수정의 핵심은 크게 두 가지로 요약된다.

첫째, 「2013-2020 국가 프로그램」을 산업주도(Industry-oriented) 방식에서 ‘농산업 복합체(Agro-industrial Complex)’에 대한 투자 및 금융지원 방식으로 전환하고 지방정부가 연방기금을 유연하게 활용할 수 있게 했다(USDA 2017). 또한, 농축산물의 생산, 가공 및 마케팅과 관련된 모든 생산

2) 주러시아 대한민국 대사관 (2019), “러시아 경제 20년(1999-2019)사 특집 기사 (3) - 농·축산업”, https://overseas.mofa.go.kr/ru-ko/brd/m_7341/view.do?seq=1346785&srchFr=&%3BsrchTo=&%3BsrchWord=&%3BsrchTp=&%3Bmulti_tm_seq=0&%3Bitm_seq_1=0&%3Bitm_seq_2=0&%3Bcompany_cd=&%3Bcompany_nm=. (2023년 1월 7일 검색)

3) FAOSTAT, <https://www.fao.org/faostat/en/#data/QCL>. (2023년 6월 29일 검색)

보조 프로그램이 폐기되었고, 금융, 투자, 결제 시스템 구축과 관련된 프로그램이 신설되었다.⁴⁾ 둘째, 러시아 농축산물의 수출 촉진을 강조하고 관련 하위프로그램을 신설했다. 또한, 새로 구축된 ‘농산업 복합체’에서 생산된 농축산물의 수출 프로그램을 ‘우선 프로젝트(Priority project)’로 명명하고, 이를 위해 약 24억 루블의 예산을 책정했다(USDA 2017b). 즉, 「2013-2020 국가 프로그램」의 구조를 기존의 생산 장려 및 지원 중심에서 금융 지원과 ‘농산업 복합체’ 구축을 통한 수출 촉진 중심으로 전환한 것이다.

이와 같은 러시아 정부의 기조는 제4기 푸틴 정부에서도 이어졌다. 2018년 5월 7일, 푸틴 대통령은 「2024년까지 러시아연방의 발전을 위한 국가목표와 전략과제」라는 제목의 대통령령(Decrees)에 서명했다. 대통령령에는 인구 증가, 빈곤을 반감, 세계 5대 경제대국 진입 등 9개의 국가목표와 그 실현을 위한 13개의 우선사업이 포함되었으며, 9번째 목표로는 “제조업 및 농산업 복합체 등 기간산업 부문에서의 수출지향 섹터 창출”을 제시했다.⁵⁾ 해당 목표는 2024년까지 러시아의 ‘비(非)에너지 상품의 총 수출액 2,500억 달러 달성’을 구체적인 정책목표로 설정하였는데, 그 중 농산물 수출액 목표는 2017년의 수출액 210억 달러를 두 배 이상 상회하는 450억 달러로 책정했다(Wegren 2020, 147).

정부의 적극적인 농업진흥정책이 효과를 거둠에 따라, 러시아의 곡물 수출이 세계 농산물 무역구조에서 차지하는 비중은 비약적으로 증가했다. 특히, 2010년 세계 밀 수출 시장에서 8.1%에 불과했던 러시아의 점유율은 2016년 13%까지 상승하며 미국을 제치고 세계 최대 수출국이 되었고, 이후에도 지속적으로 증가하여 2018년에는 홀로 세계 밀 수출의 약 1/4을 책임지는 수준까지 성장했다. 반면, 세계 최대의 밀 수출국이었던 미국의 시장점유율은 2010년 18.9%에서 2020년 13.2%로 감소하는 등 지속적인 하락세를 보이고 있다.⁶⁾ 이후, 러시아의 농업생산 증대는 밀 외에도 유지작물, 육류 등 다양한 품목으로 확대되었고, 이는 곧 농축산물 수출 증대로 이어져 2020

4) 폐기된 하위 프로그램은 1. 농작물의 생산, 가공 및 마케팅 발전; 2. 축산물의 생산, 가공 및 마케팅 발전; 3. 쇠고기 산업 발전; 4. 영세농업 지원; 7. 채소 및 감자 생산 발전; 8. 낙농산업 발전; 9. 동물 및 종자 육종 지원; 그리고 10. 도매유통센터 및 사회적 음식 공급을 위한 인프라 발전 등으로 5번과 6번을 제외한 8개에 달했다.

5) 신흥지역정보 종합지식포탈(EMERiCs), <https://www.emerics.org:446/issueDetail.es?brdctsNo=246104&mid=a1020000000&systemcode=04>. (2023년 6월 11일 검색)

6) FAOSTAT, <https://www.fao.org/faostat/en/#data/QCL>. (2023년 5월 10일 검색)

년 기준 러시아가 세계 5대 수출국에 포함되는 품목은 보리, 옥수수, 호밀, 대두, 해바라기씨(유), 돼지고기, 가금류 등으로 늘어났다.

이와 같은 괄목할 만한 성장에도 불구하고 러시아 정부의 식량안보 전략은 한층 더 확대되는 모습을 보이고 있다. 2020년 1월 러시아 정부는 새로운 버전의 「식량안보 독트린」을 발표하여 기존의 독트린을 대체하고 식량안보 확보의 기준을 재조정했다. 새 독트린은 곡물, 육류 등 주요 식량자원의 자급률 기준은 그대로 유지했으나 설탕과 유지작물, 해산물의 목표 자급률을 기존의 80%에서 각각 90%, 90%와 85%로 상향조정 하였으며, 2010년 독트린에서는 제시하지 않았던 채소류(90%), 과일류(60%), 그리고 주요 농산물의 종자(75%)의 최소자급률 기준도 신설하였다.⁷⁾ 이처럼, 러시아의 식량안보 전략은 여전히 주요 식량자원의 자급력 강화, 그리고 이를 기반으로 한 농산물 수출 촉진을 핵심으로 하고 있으며, 곡물과 육류를 넘어 다양한 농수산물로 그 범위를 확장하고 있다.

2. 중국의 농업 ‘저우추취(走出去)’와 해외농업투자

중국은 러시아보다 조금 이른 1990년대 중반부터 구체적이고 명확한 식량안보 전략을 수립했다. 중국 인구 및 식량 수요의 급증과 농경지 면적의 지속적인 감소는 전 세계에 위기의식을 불러일으켰고, 중국의 식량 수입 확대가 세계 식량위기를 야기할 것이라는 ‘중국식량위협론’이 대두되었다. 이로 인해, 자급자족을 기반으로 한 안정적인 식량안보 확보는 중국 정부의 가장 중요한 대내외적 정치목표가 되었다. 러시아와 마찬가지로, 중국 정부는 우선적으로 주요 자원의 자급 실현 및 유지를 위해 농지면적 확보, 보조금 지원, 생산력 강화, 농업현대화 등 국내 차원에서의 적극적인 생산 장려 정책을 시행했다. 하지만, 기하급수적으로 증가하는 국내의 식량 수요와 급속도로 진행되는 도시화, 농촌인구 감소 등 사회구조의 변화, 그리고 WTO 가입으로 인한 (비)관세 장벽의 철폐 등 요인으로 인해 중국의 식량안보 전략은 조정이 불가피해졌다.

7) FAO, “Presidential Decree No. 20 Validating Food Security Doctrine of the Russian Federation”, <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC193672>. (2023년 6월 18일 검색)

이에 중국 정부는 해외로 눈을 돌리기 시작했고, 2000년대 중반부터는 식량안보 전략의 일환으로 국내 농업기업의 해외 진출 및 투자를 적극적으로 지원하기 시작했다. 기존의 해외투자전략인 ‘저우추취’를 농업부문까지 확대하고, 2007년에는 처음으로 「중앙1호문건(中央一號文件)」에 ‘농업 저우추취’ 개념을 명시하는 등 그 필요성을 강조했다(劉合光 2016, 28). 이에 따라, 중국의 ‘농업 저우추취’ 전략은 중량그룹(中糧集團, COFCO), 충칭곡물그룹(重慶糧食集團, CGG) 등 정부의 직접적 ‘지도’를 받는 중앙기업(央企)은 물론, 정부와 국영은행의 지원을 받는 민간기업에 의해서도 적극적으로 추진되었다.

초기 중국의 해외농업투자는 주로 개발도상국과 저개발국에서 토지를 매입하거나 임대하여 직접 곡물을 생산하는 식량기지 건설 위주의 개발사업으로 구성되었다. 그러나 이러한 해외농업개발 사업은 두 측면의 한계점을 노출했다. 정치적으로는 중국의 해외농업투자를 ‘토지수탈(Land grab)’로 규정하는 서구 언론과 시민단체의 비난에 직면했고, 이로 인한 국가 이미지 실추는 2000년대 중반 이후 중국 정부가 추진하던 소프트파워 전략과 상충했다(김도훈 2020, 155). 또한, 경제적 측면에서도 주요 투자 대상 지역이었던 아프리카, 라틴 아메리카의 낙후된 식량 저장 및 운송 인프라와 지리적 요건이 현지 생산 작물의 가격 경쟁력을 약화시켜, 대다수의 해외 진출 기업들은 생산 작물의 본국 반입을 포기했다. 실제로, 2000년부터 2015년까지 토지수탈 이슈가 가장 많이 쟁점화된 아프리카 지역 54개 국가에서 중국으로 수출된 쌀이나 밀은 전무하며, 이집트, 짐바브웨, 남아프리카공화국 단 3개 국가에서 수백 달러 규모의 옥수수 수확량이 극소량 수출되었을 뿐이었다.⁸⁾

이와 같은 전략의 한계점을 극복하기 위해, 중국 정부는 2010년을 기점으로 해외농업개발 사업에서 민간기업보다는 정부와 국유기업의 역할을 더 강화하고, 투자 대상국 역시 불특정 저개발국가에서 지리적으로 인접한 국가 중심으로 전환하였다. 더불어, 해외농업투자의 방식을 기존의 그린필드(Greenfield) 방식에서 브라운필드(Brownfield) 방식으로 전환하는 작업에 착수했다.⁹⁾ 이와 같은 투자방식의 전환을 통해 1) 잠재적인 국제정치적 분쟁 및 외교적 공

8) WTO Database, <https://stats.wto.org>. (2022년 12월 28일 검색)

9) 그린필드 투자는 기업이 투자 대상국에 직접 생산시설을 설립하고 운영하는 투자방식을 말하며, 브라운필드 투자는 기설립된 현지 기업을 인수 또는 합병하여 운영하는 방식의 투자형태를 뜻한다.

격을 사전에 차단하고; 2) 경제성을 높여 식량의 국내 반입 가능성을 증대시키며; 3) 특정 분야 선진 기업의 기술과 특허 등을 흡수해 글로벌 가치사슬의 장악력을 증대시키고자 하는 목표를 동시에 이루고자 한 것이다.

중국 농업투자방식의 전환 방침은 정부의 정책 발표에서도 잘 드러난다. 2011년 국무원 국유자산감독관리위원회(이하 국자위)는 「중앙기업 “12.5” 발전규획요강(中央企業“十二五”發展規劃綱要)」을 발표하고, ‘저우추취 속도 강화’를 ‘제12차 5개년 규획(12.5)’ 기간(2011~2015) 중앙기업 발전의 주요 목표로 설정했다. 해당 문건에서 국자위는 중앙기업이 핵심기술, 특허기술, 유명 브랜드를 보유한 외국기업의 인수·합병을 지지한다는 방침을 명확히 했다. 이듬해인 2012년 재정부 역시 해외투자와 대외경제기술협력을 중앙 국유자본경영예산 편성의 핵심으로 규정하고, 주요 전략자원 확보를 위한 중앙기업의 해외 인수·합병을 적극 지원하겠다는 정부 방침을 재확인했다(『中國廣播網』 2012/09/15).

또한, 중국 증권감독관리위원회(證券監督管理委員會: 이하 증감회)는 M&A 중심의 해외투자를 장려하기 위해 2013년 10월 인수·합병 및 기업 구조개편(重組)의 분리심의제(分道製)를 도입했다. 분리심의제는 기존의 일률적 심의 방식을 일반/패스트트랙/면제의 3단계로 구분하는 제도로, 기업의 재정상황, 신용등급, 채무상환능력이 우수할 경우 심의절차를 간소화하거나 면제함으로써 기업의 인수·합병 및 개편을 촉진하는 데 그 목적이 있다(『中國政府網』 2013/09/13). 주목할 점은 분리심의제가 농업을 포함한 9가지 중점산업에 속하는 기업이 동일업종의 기업을 인수·합병하거나 가치사슬 상·하류를 통합하는 경우(우회상장 제외)에만 적용된다는 점이다.¹⁰⁾

이와 같은 중앙정부의 제도적 지원 하에서, 중국의 기업들은 빠른 속도로 해외의 농업기업들을 인수하기 시작했고, 사업 분야 역시 농산물의 생산이나 저장뿐만 아니라 농화학, 무역, 농자재, 가공 등 식량 가치사슬의 상·하류를 모두 아울렀다. 중국의 최대 농화학기업 중 하나인 캄차이나(中國化工, ChemChina)는 세계 1위 작물보호제 기업이자 3위 종자기업인 스위스의 신젠타(Syngenta)를 인수하며 단숨에 세계 최대 규모의 농화학기업으로 재탄

10) 인수합병 분리심의제의 특혜를 받는 9가지 업종은 자동차, 철강, 시멘트, 조선, 전해 알루미늄, 희토류, 전자정보, 의약 그리고 농업산업화 선도기업이다.

생했고, 중량그룹은 싱가포르의 노블 애그리(Noble Agri), 네덜란드의 니데라(Nidera) 등을 인수하며 세계 각국의 곡물 엘리베이터, 사일로 등을 확보하고 세계 무역구조에서의 영향력을 확대했다. 육가공 기업인 쌍후이그룹(雙匯集團)은 미국 최대의 돼지고기 생산 및 가공기업 스미스필드(Smithfield)를 인수했고, 광명식품그룹(光明食品集團)은 영국, 이탈리아, 스페인 등 유럽 국가의 식품가공기업들을 차례로 인수했다(<표 2> 참조).

이어서, 2018년 3월 증감회는 중국인민대표대회가 채택한 「상장기업의 인수합병 및 구조개편 정책지원 강화에 관한 건의(關於加大上市公司並購重組政策支持力度的建議)」에 대한 답변서에서 “자격 조건에 부합하는 국내기업의 해외 M&A를 계속해서 지원하고, ‘두 개의 시장과 두 종류의 자원(兩個市場、兩種資源)’을 십분 활용하여 가치사슬의 통합을 추진하겠다”고 밝힘으로써 M&A 중심의 해외직접투자 전략을 견지하겠다는 의지를 표명했다(『金融界』 2018/08/31). 그 중, 작물보호제를 중심으로 하는 농화학 분야에서 중국기업의 약진은 괄목할 만한 수준으로, 2021년 세계 농약시장의 매출 규모 상위 20개 기업 목록에는 1위 신젠타를 비롯해 총 12개의 중국기업이 위치했다(AgroPages 2022/10/10).

다만, ‘농업 저우추취’를 통한 해외기업의 인수·합병 성공률이 미국, 영국 등 선진 국가는 물론 국제 평균에도 못 미치는 저조한 수준이었고, 인수·합병에 성공한 기업 역시 여러 원인으로 인한 실적부진 등의 한계점을 갖고 있었다.¹¹⁾ 이와 같은 문제를 해결하기 위해, 중국 정부와 산하 국유기업은 대외적으로는 공격적인 투자를 전개하는 한편, 국내적으로는 방대해진 기업들의 구조개편을 통해 경영구조를 개선하였다. 대표적으로, 국자위는 2021년 중국 최대의 화학기업들인 켐차이나-시노켄(中化集團, SinoChem)을 합병하고, 두 기업의 지분 100%를 보유하는 지주회사 시노켄 홀딩스를 출범시켰다. 같은 해 6월, 켐차이나와 시노켄은 켐차이나농업, 신젠타, 아다마(ADAMA) 등 산하의 농화학기업들을 분리하여 신젠타그룹(先正達集團, Syngenta Group)으로 재편성하였다.

11) 農業部對外經濟合作中心 (2018), “海外並購跨越式推動農業走出去戰略實施”, http://www.fecc.agri.cn/yjzx/yjzx_yjcg/201801/t20180103_321784.html. (2023년 3월 5일 검색)

<표 2> 중국 기업의 농식품 분야 해외 M&A 사례(2010-2020)

연도	중국기업	대상 기업 및 인수 내용
2010	광명식품그룹	뉴질랜드 낙농기업 Synlait Milk의 지분 51% 인수
2011	캠차이나	이스라엘 농화학기업 Makhteshim Agan Industries 인수
	중량그룹	호주 설탕 제조기업 Tully Sugar 인수
	광명식품그룹	호주 식품기업 Manassen Foods 지분 75% 인수
	뉴호프그룹(新希望集團)	뉴질랜드 농업 서비스기업 PGG Wrightson 지분 50.01% 인수
	아오유유업(澳優乳業)	네덜란드 유제품 기업Hyproca Dairy Group B.V. 지분 51% 인수
2012	광명식품그룹	영국 시리얼 업체 Weetabix Food 지분 60% 인수 ¹²⁾
2013	쌍후이귀지(雙匯國際) ¹³⁾	미국 최대 돼지고기 생산·가공기업 Smithfield Foods 인수
2014	광명식품그룹	이탈리아 유지 생산 기업 Salov 지분 90% 인수
	중량그룹	네덜란드 곡물거래기업 Nidera 지분 51% 인수(2016년 3월 잔여 지분 49% 인수) 홍콩 기반 곡물 거래 기업 Noble Agri 지분 51% 인수 (2017년 2월 잔여 지분 49% 인수)
2015	광명식품그룹	이스라엘 식품 가공 기업 TNUVA 지분 76.73% 인수 스페인 식품 유통 기업 Miquel Alimentació 인수
2016	캠차이나	스위스 농화학 기업 Syngenta 인수
	다강농업(大康農業)	브라질 곡물 유통 기업 Fiagril 지분 57.57% 인수
	진정다그룹(金正大集團)	스페인 비료 기업 Navasa 지분 70% 인수
		독일 비료 기업 Compo GmbH 인수
		네덜란드 비료 기업 Ekompany ¹⁴⁾ 인수
	시왕그룹(西王集團)	캐나다 식품 가공 기업 Kerr Investment Holding 인수
카이창귀지(開創國際)	스페인 수산물 가공 기업 ALBO 인수	
2017	다강농업	브라질 농산물 유통 기업 Belagrícola 지분 53.99% 인수
	롄화과기(聯化科技)	영국 농화학 기업 Fine Industries 인수
2018	산위안식품(三元食品)	푸싱그룹(復星集團)과 함께 프랑스 식품가공 기업 St Hubert 인수
	란싱그룹(藍星集團)	벨기에 사료첨가제 기업 Nutriad 인수
2019	이리그룹(伊利集團)	뉴질랜드 유제품 기업 Westland Dairy 인수
	카이창귀지	캐나다 해산물 수출기업 French Creek Seafood 지분 70% 인수(잔여 지분 30%는 5년 이내 인수 계획)
		조이비오그룹(佳沃集團)
2020	신젠타그룹(先正達集團)	이탈리아 바이오농자재 기업 Valagro 인수

▪ 각 기업의 보도자료, 언론 보도 등에 근거하여 저자 정리

12) 2017년 미국 포스트(Post)에 매각.

13) 2014년 기업명을 완저우귀지(萬州國際, WH Group)로 변경.

14) 이후 Deltachem International로 변경.

중앙기업의 통합 및 합병을 통한 기업구조 개편은 중국 정부의 계획에서도 명확히 나타난다. 2022년 2월 농업농촌부는 국가발전개혁위원회 등 8개 부처와 공동으로 「14.5 전국농약산업발전계획(“十四五”全國農藥產業發展規劃)」을 발표했다. 이 「계획」은 농약 생산기업의 합병, 구조조정 등을 통해 경쟁력 있는 중대형 생산기업을 중점적으로 육성하겠다고 밝히고, 2025년까지 중국 농약기업을 기존의 1,705개에서 1,600개 이하로 줄이는 목표를 수립했다(『新華網』 2022/02/17). 이와 같은 대규모의 기업 통합 및 구조조정을 단행함으로써, 중국 정부와 공산당은 보다 효율적이고 체계적인 국유기업의 지배구조를 형성하고 있다.

Ⅲ. 글로벌 무역구조의 파편화와 중러 농업협력 강화

위에서 살펴본 바와 같이, 중국과 러시아가 각각 추진해온 식량안보 전략과 공격적인 해외농업투자는 자국의 농업구조, 식량수요, 외교전략 등 여러 방면을 고려한 결과물이다. 즉, 2010년대 초반까지만 해도 중러 양국의 식량안보 전략은 타국과의 연대를 통한 블록화 같은 대전략의 전제하에 이루어졌다고 보기는 국내정치적 기반과 외부의 위협에 대한 대응기제로서 독자적으로 추진되어 왔다고 볼 수 있다. 이로 인해, 중러 양국은 식량의 주요 생산요소인 토지, 노동력, 자본, 기술 등 여러 측면에서 상호보완적 구조를 구축하고 있었음에도 불구하고 양자 간의 농업협력에 소극적이었다. 실제로, 1990년대 초 냉전의 종식과 함께 중러 관계가 정상화되며 협력의 범위가 정치·안보 분야 외에도 무역, 투자, 교육, 문화 등 영역으로 확대되고 양국은 서로에게 가장 중요한 무역 상대국으로 발전하였지만 농업은 주요 협력 분야에 포함되지 못했다.

부진했던 중러 간의 농업협력은 중국의 시진핑(習近平) 집권 이후 본격적으로 전개되기 시작했다. 상술한 바와 같이, 러시아는 농업진흥을 통한 식량의 생산증대와 수출확대를 위해 해외투자 유치를 희망하고 있었고, 이러한

정책방향이 해외농업투자를 통해 가치사슬에서의 영향력 강화를 목표로 하는 시진핑 정부의 식량안보 전략과 일치했기 때문이다. 이러한 추세는 2014년 러시아의 크림반도 병합 이후 가속화되기 시작했고, 2018년 1월 본격화된 미중 무역전쟁을 거치며 한층 더 강화되었다. 미국, EU 등 서방 국가들과의 대립과 마찰로 인해 그들과의 농산물 무역이 부분적으로 중단됨에 따라, 세계 최대의 식량수입국 중 하나인 중국과 역내 최대의 식량수출국인 러시아가 서로의 식량안보와 농산물 수출을 책임져 줄 중요한 협력대상국으로 떠오르게 된 것이다.

2018년 9월, 중국의 시진핑 국가주석은 집권 이후 처음으로 러시아가 개최하는 동방경제포럼(Eastern Economic Forum)에 직접 참석해 중러 농업 협력의 중요성을 강조했고, 양국 정부는 11월 농업, 관광, 운송 인프라 등 사업 분야에 대한 투자를 핵심으로 하는 「중국 동북지역과 러시아 극동 및 바이칼지역 농업 발전규획(中國東北地區和俄羅斯遠東及貝加爾地區農業發展規劃)」을 체결했다. 해당 규획은 농업 분야에서 양국 간 곡물 및 유지작물 가공, 축산업, 어업을 아우르는 클러스터를 공동 건설하는 목표를 제시했고, 여기에는 양국 농·축·수산물의 생산 촉진, 농산물의 물류 인프라 구축, 농업 기술 개발 및 R&D 강화 등의 내용이 포함되었다.¹⁵⁾ 이후, 중국과 러시아의 농업장관 역시 양국 기업 간 대두를 비롯한 중요 농산물의 생산, 가공, 물류와 무역을 포괄하는 전방위적 산업사슬 구축에 합의했다(『中國政府網』 2019/09/16).¹⁶⁾ 중국과 러시아 중앙정부의 주도로 시작된 양국의 농업협력은 이러한 장기적 목표들의 이행을 위해 다양한 층위에서 가치사슬통합적 형태로 전개되고 있다.

1. 중국의 대(對)러시아 농업투자와 러시아의 제도적 지원

중국의 중앙 및 국유기업은 정부의 ‘지도’ 하에 활발한 대러 농업 투자를

15) 中華人民共和國商務部 (2018), “俄農業部積極評價《中國東北地區和俄羅斯遠東及貝加爾地區農業發展規劃》”, <http://www.mofcom.gov.cn/article/tongjiziliao/fuwzn/oymytj/201811/20181102807911.shtml>. (2023년 3월 10일 검색)

16) 中華人民共和國農業農村部 (2019), “韓長賦會見俄羅斯聯邦農業部部長帕特魯舍夫”, http://www.moa.gov.cn/xw/zwtd/201906/t20190606_6316301.htm. (2023년 3월 10일 검색)

전개하고 있으며, 이에 대해 러시아는 중앙 및 지방 정부 차원에서의 제도적 혜택을 제공한다. 예컨대, 중국 최대의 농업기업인 중량그룹은 2010년대 중반부터 러시아에 대한 농업투자를 본격적으로 전개해왔다. 중량그룹은 2015년 러시아 극동지역에 15억 위안을 투자하여 총 9개의 선도개발구역(超前發展區) 설립에 참여하고, 식량의 생산, 심층가공과 물류 등 사업을 전개하기 시작했다. 이에 대해, 러시아 정부는 5년 간 수출입 관세와 이윤세, 재산세, 토지세를 면제해주고, 대출보조금을 제공하거나 중량그룹의 임대비용을 감면해주는 등 다양한 방면의 행정 및 세제 혜택을 부여했다(胡雲慶 외 2022, 63). 또한, 2017년 7월 러시아 블라디보스토크(Владивосток)에 중량극동유한공사(中糧遠東有限公司)를 설립한 중량그룹은 2018년 처음으로 약 4,000톤의 연해주산 옥수수를 중국 광둥성(廣東省)으로 수출했고, 2019년에는 러시아의 연해주선도개발구역(濱海邊疆區超前發展區)과 대두 및 옥수수의 저장, 건조, 정제 등이 가능한 곡물 저장·물류시설의 건설 사업에 대한 투자에 합의했다(『衛星通訊社』 2022/09/04).

식량의 생산·유통 분야 외에도, 농화학 분야의 기업 역시 대러 투자를 확대하고 있다. 인수·합병을 통해 중국 최대의 농화학기업으로 재탄생한 신젠타는 2019년 16억 루블을 투자하여 러시아 중부 리베츠크(Липецк)에 첫 제조 공장을 설립하고 2021년까지 러시아에서 판매되는 작물보호제의 러시아 국내생산비율을 80%까지 확대하는 계획을 발표했다(Reuters 2019/06/11). 실제로, 신젠타는 2022년 2월 발발한 러-우 전쟁으로 다수의 초국적 농업기업들이 러시아 내 일부 자산을 매각하거나 사업을 축소한 것과 달리 정상적으로 사업을 전개해왔다. 그 결과, 신젠타 러시아의 자산은 2018년 295억 루블에서 2022년 621억 루블로 두 배 이상 증가하였으며, 같은 기간 영업이익 역시 316억 루블에서 522억 루블로 약 65% 증가했다(畢馬威華振 2021, 8-2-28; 先正達集團 2023, 1-1-78).

중앙정부 외에도, 지방정부와 지역기반의 국유기업에 의해 추진되는 대러 농업투자의 규모 역시 상당하다. 특히, 러시아와 국경을 맞대고 있는 헤이룽장(黑龍江), 랴오닝(遼寧), 지린(吉林), 네이멍구(內蒙古) 지역의 기업들은 각 지방정부의 제도적 지원을 받아 다양한 형태로 투자 또는 협력사업을 추진하고 있다. 예컨대, 2018년 헤이룽장성 기반의 국유기업들이 공동투자하여

설립한 ‘레젠다그로(Legendagro)’는 러시아 극동지방에서 비유전자변형(Non-GMO) 쌀, 옥수수, 대두 등 작물의 재배, 가공, 저장, 유통, 환적(Transshipment), 무역까지 수직적으로 통합된 산업사슬을 구축하였으며, 이는 각 사업을 담당하는 6개의 자회사를 통해 운영되고 있다.¹⁷⁾ 현재 레젠다그로는 크라스노야르스크주(Красноярский край)에 6억 루블 규모의 유채유 가공 공장을 설립하는 등 사업 범위를 확대하고 있으며(*Interfax* 2023/05/12), 여타 중국기업과 마찬가지로 러시아 정부의 전폭적인 지원을 받고 있다. 유리 트루트네프(Юрий Трутнев) 러시아연방 부총리 겸 극동전권대표는 극동개발부, 극동개발공사 및 연해주(Приморский край) 정부에 레젠다그로의 사업을 적극 지원하도록 지시하였으며, 실제로 레젠다그로는 스베르뱅크(Сбербанк России), 러시아농업은행(Россельхозбанк) 등 러시아의 국영은행과 전략적 제휴를 맺거나 연해주 정부와 50억 루블 규모의 농산업단지 조성에 관한 투자의향합의서를 체결하기도 하였다(*『衛星通訊社』* 2022/12/08).¹⁸⁾

그 외에도 187개의 헤이룽장성 기반 농업기업이 러시아에 진출하여 사업을 전개하고 있으며, 그 중 7개의 기업은 농업협력단지(農業型合作園區) 건설 사업에 참여 중이다. 해당 기업들이 현재까지 확보한 경지면적은 1,400만 묘(畝·약 93.3만 헥타르)를 넘어서며, 2019년 실제 농작물을 재배한 과중면적도 990만 묘(66만 헥타르)에 달한다(*『黑龍江日報』* 2020/10/19). 해외투자 규모가 확대됨에 따라, 생산구조 또한 과거 채소 중심의 재배구조에서 대두와 옥수수, 쌀 등 곡물·유지작물 중심의 재배구조로 변화하였으며, 사업 범위도 축산업(양돈 및 양우), 곡물(및 사료) 가공업 등으로 확장되고 있다. 마찬가지로, 지린성에 기반을 둔 지린성해외농업개발투자그룹(吉林省海外農

17) 레젠다그로는 자베이농업(佳北農業)이 100% 출자한 단일주주 지배구조이며, 자베이농업은 2015년 중국 최대의 IT기업 중 하나인 레전드홀딩스의 농업 분야 자회사 조이비오(Joyvio, 佳沃集團), 헤이룽장성 기반의 국유농업기업 베이다황그룹(北大荒集團), 중국 최대의 대두 가공기업 지우산그룹(九三集團)과 건설팅펑 즈헝리하이(智恆裡海)가 공동출자하여 설립한 특수법인이다.

18) 佳北農業 (2022), “俄副總理要求對佳沃北大荒農業控股公司等企業提供支持”, http://www.jba-holdings.com/dongtai_infr.php?cid=51&id=302. (2023년 2월 12일 검색); Russian Agricultural Bank (2019), “Russian Agricultural Bank to Support Soybeans Deep Processing in the Far East”, https://www.rshb.ru/en/investor_relations/press/366625/. (2023년 3월 23일 검색)

業開發投資集團), 타이위안농목과기개발유한공사(泰源農牧科技開發有限公司) 등 129개의 지역 농업기업도 러시아에서의 농산물 생산에 대한 투자를 확대하고 있으며, 랴오닝성과 네이멍구성에서도 유사한 경향성이 관측되고 있다(『走出去導航網』 2020/05/14).

러시아 현지의 농업기반 활성화를 위한 인프라 구축사업 역시 중국의 투자가 활발하게 이루어지는 분야다. 대표적으로, 중국 헤이룽장성과 러시아 아무르주(Амурская область) 정부는 약 24억 위안(약 4,000억 원)을 공동 출자하여 합작법인을 설립하고 두 지역의 주요 무역거점인 헤이허(黑河)와 블라고베센스크(Благовещенск)시를 잇는 최초의 고속교량을 건설했다(『新華社』 2018/04/18). 헤이허-블라고베센스크 고속교량은 2022년 6월 개통되어 현재는 러시아의 농산물, 원자재 등을 중국으로 수출하는 주요 경로로 활용되고 있다. 농업 생산과 개발, 인프라 구축 등에 대한 농업투자가 지속적으로 확대된 결과, 2010년 27억 8천만 달러에 불과했던 중국의 대러 해외직접투자 저량(Stocks)은 2020년 120억 7천만 달러로 급증하였으며, 그 중 농·림·어업 분야의 투자액이 23%를 차지한다(中華人民共和國商務部 외 2021, 41). 특히, 러시아의 농업생산기지로 발전하고 있는 극동지방에 대한 중국의 직접투자는 압도적인 수준으로, 2022년 기준 러시아 극동지방에 유입되고 있는 해외직접투자 금액의 약 90%를 차지한다(TASS 2022/09/05).

2. 러시아 농산물 수입을 위한 중국의 무역원활화 정책

중국의 대러 투자 확대를 핵심으로 하는 중러 농업협력의 목표는 1차적으로 러시아의 농업생산을 증대시키는 것이며, 2차적으로는 현지에서 생산된 농산물들을 주변의 주요 식량수입국, 특히 중국으로 수출하는 데 있다. 하지만 2010년대 중반까지만 해도 중러 간의 농산물 수출입은 여러 형태의 규제 정책에 의해 가로막혀 있는 상태였다. 따라서, 중국은 다양한 방식의 무역원활화 정책을 통해 러시아에서 생산된 농축산물이 수월하게 중국으로 반입될 수 있도록 관세, 검역, 통관절차 등 방면의 규제를 간소화하여 무역 비용을 감소시켜야 했다. 그 중, 가장 대표적인 조치가 러시아 정부 부처와 검역에 관한 의정서를 체결하여 러시아산 농축산물의 수입을 촉진하는 것이었다.

이를 통해, 중국은 러시아가 비교우위를 갖고 있는 농산물들을 안정적이고 효율적으로 수입할 수 있게 되었다.

시진핑 주석이 러시아를 방문한 2019년 6월, 중러 양국의 유관부처들이 체결한 「중국의 러시아산 식량, 유지작물 및 부산물 상품목록과 수입규모의 허가에 관한 의정서(關於中國允許進口俄羅斯糧食和油籽及其副產品產品名錄和進口規模議定書)」 외에도, 양측은 「중러 냉동가금육수출입 검역에 관한 의정서(關於俄羅斯和中國進出口冷凍禽肉的檢驗檢疫要求議定書)」, 「러시아산 보리의 대중국 수출 검역에 관한 의정서(關於俄羅斯大麥輸華植物檢疫要求議定書)」 등을 체결하며 러시아 농산물의 대중국 수출 증대를 위한 정책적 기반을 마련했다(中華人民共和國海關總署 2019b). 이어서 중국 해관총서는 2019년 9월 러시아의 비트펠프, 대두박, 유채박 등의 수입을 허가했고, 이와 관련하여 중국 상무부 대변인 가오핑(高峰)은 향후 러시아의 중국 시장접근 확대, 양국 간 무역원활화 및 농업협력 심화를 실현하겠다고 밝혔다(*China Daily* 2019/09/06). 이후 양국 간의 검역의정서 체결을 통한 수입 허가 및 절차 간소화는 쇠고기 및 부산물, 유제품, 알팔파 등 다양한 품목으로 확대되고 있다.

러시아산 농산물에 대한 원산지 관련 규정도 대폭 수정되었다. 2015년 12월, 중국과 러시아의 유관부처는 러시아산 대두, 옥수수, 쌀, 유채씨의 검역과 관련된 의정서¹⁹⁾를 체결하고 중국의 해당 품목 수입에 합의했지만, 중국 당국은 전염병 및 해충 유입 방지를 이유로 러시아의 특정지역에서 생산된 작물만 수입을 허가하는 원산지 제한 정책을 시행하고 있었다.²⁰⁾ 하지만 미중 무역전쟁과 러-우 전쟁을 겪으며 원산지 관련 규제 완화의 필요성이 대두되었다. 이에 따라 중국 해관총서는 각각 2019년 7월과 2022년 2월 대두와 밀의 원산지 제한조치를 폐지하고, 수입 가능한 원산지 범위를 러시아 전역으로 확대하였다(中華人民共和國海關總署 2019a; 2022). 이로써 중국은 러시

19) 해당 의정서의 정식 명칭은 「중화인민공화국 국가질량감독검험검역총국과 러시아 수의식물위생감독국 간 러시아산 대두, 옥수수, 쌀 및 유채씨의 대중수출 식물 검역 요구에 관한 의정서(中華人民共和國國家質量監督檢驗檢疫總局和俄羅斯獸醫植物衛生監督局關於俄羅斯大豆、玉米、水稻及油菜籽輸華植物檢疫要求議定書)」다.

20) 대두, 옥수수, 쌀은 하바롭스크주(Хабаровский край), 프리모르스키주, 자바이칼 변경주(Забайкальский край), 아무르주와 유대인자치주(Еврейская автономная область), 유채씨는 시베리아 및 극동지역에서 생산된 것만 수입이 가능했다.

아 농업생산의 약 80% 이상을 차지하는 러시아 중앙, 볼가, 남부 연방관구 지역산 곡물과 유지작물의 수입이 가능해졌다. 이 외에도, 중국 상무부와 해관총서는 2020년 1월 헤이룽장, 네이멍구, 신장(新疆) 지역의 일부 세관을 통한 대두 수입 허가의 권한을 강화하여 러시아 등 북방국가로부터의 대두 수입을 촉진하기도 했다(김도훈 2022, 298; 中華人民共和國商務部 2019).

이와 같은 다방면의 협력과 무역원활화 조치에 힘입어, 중국의 러시아산 곡물과 유지작물 수입액은 각각 2012년의 123만 달러와 3,620만 달러에서 2021년 8,400만 달러와 4억 5,130만 달러로 급증했다.²¹⁾ 중국 측의 무역원활화 조치와 러시아산 농산물 수입 확대에 부응하듯, 러시아 정부 역시 대중국 무역촉진 정책의 일환으로 자바이칼스크(Забайкальск)-만저우리(滿洲里) 식량철도운수터미널을 중러식량철도허브로 활용하는 계획을 발표했다. 식량철도허브의 물동량은 연 800만 톤에 이르며, 상용화와 동시에 러시아 식량의 대중국 운송시간은 기존의 3개월에서 최대 2-3주까지 단축될 것으로 예측된다(『衛星通訊社』 2022/09/07).

IV. 결론

지난 20여 년간 중국과 러시아가 각자의 식량안보 보장을 위해 추진해 온 농업진흥정책과 해외농업투자는 양국이 세계 식량체계에서 갖는 입지와 영향력을 변화시켰다. 세계 식량체계에서 러시아와 중국으로 대표되는 북방국가들의 굴기가 현실화된 것이다. 러시아는 주요 곡물과 유지작물, 비료의 최대수출국으로서 세계 각국의 농산물 생산과 수입에 지대한 영향을 미치고 있으며, 그 영향력은 중앙정부의 지원 하에 다른 농업분야로도 확대되고 있다. 한편, 세계 최대의 식량생산국이자 수입국 중 하나인 중국은 이미 미국, 브라질, 러시아 등 주요국가의 농업구조에서 가장 중요한 협력대상국으로 자리 잡았으며, 국유기업 중심의 ‘저우추취’ 전략을 통해 시장지배력을 강화했다. 캄차이나, 중량그룹 등 중앙기업은 공격적 투자전략을 통해 미국, 유럽, 남미 등지의 유력 농업기업들을 인수·합병하며 세계 식량체계와 가치사

21) UN Comtrade Database, <https://comtradeplus.un.org>. (2023년 4월 20일 검색).

슬을 미국, 유럽, 중국의 3강 구도로 재구성했다.

이러한 배경 속에서, 2010년대 중반 이후 미중 간의 갈등과 전 세계적 차원의 보호무역주의가 심화되며, 미국과 그 동맹국들은 탈동조화(De-coupling) 및 자국 중심의 글로벌 가치사슬 재편을 시도하고 있다. 이러한 시도들은 미국이 적대국, 또는 경쟁국으로 인식하고 있는 중국과 러시아의 협력을 촉진시켰고, 양국의 농업협력은 강력한 상호보완적 구조를 기반으로 유례없이 발전하고 있다. 중국의 기업이 '저우추취' 전략을 통해 확보한 종자, 농약 등 농업투입재의 특허, 기술과 대규모 자본을 상대적으로 저개발된 러시아의 극동지역에 투자하여 식량생산을 촉진하고, 더 나아가 생산된 식량자원을 중국과 주변 국가로 수출하는 형태의 식량 공급사슬 통합이 이루어지고 있다.

흥미로운 점은 중러 간의 농업협력이 강화되고 있음에도 불구하고 농산물 무역의 탈동조화가 글로벌 층위로는 확대되지 않고 있다는 것이다. 미중 간의 무역전쟁이 2020년 '향후 2년간 중국의 미국산 제품 추가구매'를 골자로 한 '1단계 합의(Phase one agreement)'로 귀결된 것과 마찬가지로, 글로벌 농산물 무역은 오히려 특정 국가 간의 상호의존성을 심화시키거나 적어도 현상을 유지하는 방향으로 전개되고 있다. 비록 러-우 전쟁으로 인해 세계 각국이 한시적으로 농산물 금수조치를 시행함에 따라 세계 식량가격의 불안정성이 증대되었지만, 국가 간 상호의존은 여전히 유지 및 강화되고 있다. 그리고 그 원인은 본문에서 서술하였듯, 대체 불가능한 수준으로 영향력을 행사하는 러시아와 중국, 그리고 새롭게 재편되고 있는 세계 식량체계 내 권력구조에 있다.

작금의 세계 농업 생산과 무역은 고도로 분업화되어 있으며, 국가 간의 상호의존은 이미 쉽게 분리될 수 없는 수준으로 발전하였다. 단기간 내에 한 국가가 모든 식량의 가치사슬을 수직적으로 통합한다는 것은 현실적으로 불가능하며, 진영논리에 입각한 수입 및 수출 다변화에도 상당한 시간이 소요될 것으로 보인다. 단적인 예로, 블록화를 주도하는 미국은 러시아에 여러 제재를 가하고 있지만 자국의 농산물 생산과 식량안보에 필요한 화학비료는 제재 대상에서 제외했으며, 오히려 자국의 기업에게 구매를 장려하기도 했다(Bloomberg 2022/06/14). 실제로 2022년 미국의 대러 비료 수입액은 19억 4,561만 달러를 기록했는데, 이는 러-우 전쟁 발발 전인 2021년의 12억 8,048

만 달러보다 52%나 증가한 규모다.²²⁾ 마찬가지로, 미중 무역전쟁 당시 미국 산 농산물의 수입제한 조치를 시행했던 중국이 수입을 재개함에 따라, 2022년 중국의 대미 곡물 및 유지작물 수입규모는 무역전쟁 발생 전인 2017년의 160억 달러를 훨씬 상회하는 280억 달러를 기록했다.²³⁾

이러한 추세는 비단 미중, 미러 관계에만 국한되지 않는다. EU는 2019년 이래로 중국의 대만과 신장 지역의 독립, 인권 등 이슈로 중국과 정치적 대립을 지속해왔지만, 식량안보와 관련해서는 2022년 7월 EU-중국 고위급회담에서 비료 수출 확대를 골자로 하는 공동대응에 합의하였다. 또한, 같은 달 러시아에 대해서도 곡물 및 비료의 안정적 공급을 명목으로 러시아 국영 은행들에 대한 제재를 완화하였으며, 12월에는 러시아 농화학기업의 동결자금 해제를 허용했다(*Reuters* 2022/07/19; *Euractiv* 2022/12/16). 마찬가지로, ADM, 카길(Cargil) 등 초국적 농산물 무역기업들은 ‘식량의 무기화 반대’ 입장을 표명하며 러시아에서의 핵심사업 유지를 발표했고, 세계 최대의 농화학 기업 바이엘(Bayer)도 종자, 살충제 등 주요 농업투입재를 계속 러시아에 제공할 것이라고 선언했다(*Reuters* 2022/08/16).²⁴⁾

이처럼, 현재의 국제정치경제 구조에서 식량안보 이슈는 국가 간 상호의존성을 바탕으로 한 외교적 무기화의 측면과 글로벌 거버넌스를 위한 ‘탈정치화’의 측면을 동시에 보여주고 있다. 러-우 전쟁이 장기화됨에 따라, 식량이 해당 국가들의 전쟁, 그리고 더 나아가 글로벌 거버넌스에서 갖는 중요성은 한층 더 부각되고 있다. 흑해곡물이니셔티브(Black Sea Grain Initiative)²⁵⁾를 둘러싸고 반복되는 서방과 러시아의 협력과 대립에서 볼 수 있듯, 이러한 식량의 이중적 역할은 중국과 러시아의 영향력 증대, 세계 각국의 상호의존 심화 등으로 인해 상당 기간 지속될 것으로 보인다.

22) UN Comtrade Database, <https://comtradeplus.un.org>. (2023년 6월 20일 검색)

23) UN Comtrade Database, <https://comtradeplus.un.org>. (2023년 6월 27일 검색)

24) S&P Global (2022), “The Big 4 of Agriculture unlikely to Exit Russia Despite Mounting Pressure”, Standard & Poors, <https://www.spglobal.com/commodityinsights/en/market-insights/blogs/agriculture/041922-russia-ukraine-war-food-adm-bunge-cargill-louis-dreyfus>. (2023년 4월 29일 검색)

25) 유엔과 튀르키예, 러시아, 우크라이나가 2022년 7월 22일 체결한 4자협정으로, 전쟁 중에도 러시아 및 우크라이나의 식량과 비료를 흑해에 위치한 오데사(Odessa), 초르노모르스크(Chornomorsk), 피브테니(Pivdennyi) 항구를 통해 수출할 수 있도록 하는 내용을 골자로 한다.

| 참고문헌 |

1. 논문 및 단행본

- 김도훈 (2020). “미·중 무역전쟁과 상호의존성의 무기화: 중국의 대두(大豆) 전략을 중심으로.” 『아태연구』. 제27권. 제1호, pp. 143-174.
- _____ (2022). “중국의 외교정책과 식량안보: 전략자원으로서 대두의 역할 변화를 중심으로.” 『중국학연구』. 제102집, pp. 277-306.
- Csaki, Csaba and John Nash (2002). “Russian Food and Agriculture: Current Status of Transformation.” *Society and Economy*. Vol. 24. No. 1, pp. 1-21.
- Wegren, Stephen K. (2020). “Can Russia’s Food Exports Reach \$45 Billion in 2024?” *Post-Communist Economies*. Vol. 32. No. 2, pp. 147-175.
- Zhou, Jiayi (2022). “Prospects for Agri-Food Trade Between Russia and China.” Stephen K. Wegren and Frode Nilssen (ed.). *Russia’s Role in the Contemporary International Agri-Food Trade System*. London: Palgrave, pp. 195-223.
- 劉合光 (2016). “關於中國農業“走出去”的戰略思考.” 『中國發展觀察』. 第4期, pp. 28-30.
- 李剛軍 (2000). “俄羅斯經濟轉軌過程中的農業危機.” 『東歐中亞研究』. 第5期, pp. 29-37.
- 張紅俠 (2020). “中美貿易摩擦背景下的中俄農業合作.” 『俄羅斯東歐中亞研究』. 第2期, pp. 38-49.
- 胡雲慶·夏詠·相濤 (2022). “中糧集團對俄羅斯農業投資的風險研究.” 『中國商論』. 第4期, pp. 63-65.

2. 기타

- USDA (2010). *GAIN Report: Food Security Doctrine Adopted* (Report No. RS1008). Washington D.C.: United States Department of Agriculture.
- _____ (2017a). *GAIN Report: Agricultural State Program 2013-2020 Amended in 2017* (Report No. RS1736). Washington D.C.: United States Department of Agriculture.
- _____ (2017b). *GAIN Report: Russian Agricultural Policy and Situation Bi-Weekly Update-1* (Report No. RS1702). Washington D.C.: United States Department of Agriculture.

- World Bank (2021). *Russian Federation Agricultural Sector Subsidies and Resilience*. Washington D.C.: World Bank.
- 先正達集團 (2023). 『首次公開發行股票並在科創板上市招股說明書』. 上海: 先正達集團股份有限公司.
- 中華人民共和國商務部 (2019). “海關總署關於調整大豆自動進口許可證管理方式有關事項的公告.” 12월 31일.
- 中華人民共和國商務部·國家統計局·國家外匯管理局 (2021). 『2020年度中國對外直接投資統計公報』. 北京: 中國商務出版社.
- 中華人民共和國海關總署 (2019a). “中華人民共和國海關總署公告2019年第124號.” 7월 25일.
- _____ (2019b). “海關總署公告2019年第126號.” 7월 29일.
- _____ (2022). “海關總署公告2022年第21號(關於允許俄羅斯全境小麥進口的公告).” 2월 23일.
- 畢馬威華振 (2021). 『關於先正達集團股份有限公司首次公開發行股票並在科創板上市申請文件的審核問詢函回復的專項說明』. 北京: 畢馬威華振會計師事務所.
- “Bayer Says It Will Continue Supplying Russia with Agricultural Inputs.” *Reuters*. August 16, 2022.
- “China Calls for ‘Soybean Industry Alliance’ with Strategic Partner Russia.” *South China Morning Post*. August 26, 2020.
- “China to Import Soybean Meal from Russia.” *China Daily*. September 6, 2019.
- “China’s Investments in Russia’s Far East Make up 90% of Foreign Investments – Deputy PM.” *TASS*. September 5, 2022.
- “EU Breaks Fertiliser Deadlock, Approves Ninth Russia Sanctions Package.” *Euractiv*. December 16, 2022.
- “EU to Soften Sanctions on Russian Banks to Allow Food Trade.” *Reuters*. July 18, 2022.
- “Legendagro to Build Rapeseed Processing Plant in Krasnoyarsk Territory, Invest 6 bln Rubles.” *Interfax* May 12, 2023.
- “Syngenta to Build First Herbicide Plant in Russia for \$25 mln.” *Reuters*. June 11, 2019.
- “Top 20 Global Agrochemical Companies in 2021 Ranked.” *AgroPages*. October 10, 2022.
- “US Quietly Urges Russia Fertilizer Deals to Unlock Grain Trade.” *Bloomberg*. June 14, 2022.

- “吉林省對俄農業開發合作特點、問題及對策分析.” 『走出去導航網』. 2020년 5월 14일.
- “農藥生產企業兼並重組將加快 到2025年縮減至1600家以內.” 『新華網』. 2022년 2월 17일.
- “李克強今起訪俄, 專家: 農業合作成中俄經貿新熱點.” 『中國政府網』. 2019년 9월 16일.
- “普京總統下令啓用俄中糧食鐵路運輸樞紐.” 『衛星通訊社』. 2022년 9월 7일.
- “財政部: 支持央企境外並購 能源礦產成焦點.” 『中國廣播網』. 2012년 9월 15일.
- “中國投資者欲斥資50億盧布在俄濱海邊疆區建設農業園區.” 『衛星通訊社』. 2022년 12월 8일.
- “中糧集團投資的俄濱海邊疆區穀物轉運基地將於2022年投入運行.” 『衛星通訊社』. 2022년 9월 4일.
- “中俄跨黑龍江公路大橋累計完成投資9億元.” 『新華社』. 2018년 4월 18일.
- “中俄大豆縱深合作前景可期.” 『黑龍江日報』. 2020년 10월 19일.
- “證監會: 繼續支持符合條件的企業有序開展境外並購.” 『金融界』. 2018년 8월 31일.
- “證監會: 並購重組將於10月8日起實施分道制審核.” 『中國政府網』. 2013년 9월 13일.
- 신흥지역정보 종합지식포털(EMERiCs). <https://www.emerics.org:446/issueDetails?brdctNo=246104&mid=a1020000000&systemcode=04>. (2023년 6월 11일 검색)
- 주러시아 대한민국 대사관 (2019). “러시아 경제 20년(1999-2019)사 특집 기사 (3) - 농·축산업.” https://overseas.mofa.go.kr/ru-ko/brd/m_7341/view.do?seq=1346785&srchFr=&%3BsrchTo=&%3BsrchWord=&%3BsrchTp=&%3Bmulti_itm_seq=0&%3Bitm_seq_1=0&%3Bitm_seq_2=0&%3Bcompany_cd=&%3Bcompany_nm=. (2023년 1월 7일 검색)
- FAO. “Presidential Decree No. 20 Validating Food Security Doctrine of the Russian Federation.” <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC193672>. (2023년 6월 18일 검색)
- Presidential Executive Office of Russia (2012). “Address to the Federal Assembly.” <http://en.kremlin.ru/events/president/news/17118>. (2023년 5월 21일 검색)
- Russian Agricultural Bank (2019). “Russian Agricultural Bank to Support Soybeans Deep Processing in the Far East.” https://www.rshb.ru/en/investor_relations/press/366625/. (2023년 3월 23일 검색)
- S&P Global (2022). “The Big 4 of Agriculture unlikely to Exit Russia Despite Mounting Pressure.” Standard & Poors. <https://www.spglobal.com/commodityinsights/en/market-insights/blogs/agriculture/041922-russia-ukraine-war-food-adm-bunge-cargill-louis-dreyfus>. (2023년 4월 29일 검색)
- 佳北農業 (2022). “俄副總理要求對佳沃北大荒農業控股公司等企業提供支持.” <http://>

- www.jba-holdings.com/dongtai_infr.php?cid=51&id=302. (2023년 2월 12일 검색)
- 農業部對外經濟合作中心 (2018). “海外並購跨越式推動農業走出去戰略實施.” http://www.fecc.agri.cn/yjzx/yjzx_yjcg/201801/t20180103_321784.html. (2023년 3월 5일 검색)
- 中華人民共和國農業農村部 (2019). “韓長賦會見俄羅斯聯邦農業部部長帕特魯舍夫.” http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/201906/t20190606_6316301.htm. (2023년 3월 10일 검색)
- 中華人民共和國商務部 (2018). “俄農業部積極評價《中國東北地區和俄羅斯遠東及貝加爾地區農業發展規劃》.” <http://www.mofcom.gov.cn/article/tongjiziliao/fuwzn/oymytj/201811/20181102807911.shtml>. (2023년 3월 10일 검색)
- FAOSTAT. <https://www.fao.org/faostat/en/#data/QCL>. (2023년 6월 29일 검색)
- UN Comtrade Database. <https://comtradeplus.un.org>. (2023년 6월 27일 검색)
- WTO Database. <https://stats.wto.org>. (2023년 6월 29일 검색)

| 논문투고일 : 2023년 08월 16일 |

| 논문심사일 : 2023년 09월 06일 |

| 게재 확정일 : 2023년 09월 14일 |

| ABSTRACT |

**The Rise of Northern States and the Global
Food System:
Russia and China's Food Security Strategies
and Agricultural Cooperation**

Dohoon Kim

(Center for International Area Studies,
Hankuk University of Foreign Studies)

This paper aims to analyse the background and causes of the intensification of agricultural cooperation between China and Russia since the mid-2010s. Amidst the intensifying national and factional conflicts such as the US-China trade war and the Russo-Ukrainian war, China-Russia cooperation has been increasing day by day, especially in agricultural trade and agricultural investment, with a strong focus on food security. This paper argues that the fundamental reason agriculture and food are at the centre of China-Russia cooperation lies in the two countries' complementary agricultural structures. These structures have been shaped by the food security strategies they have pursued over the past two decades. Since the end of the Cold War, China and Russia have developed and implemented food security strategies tailored to their respective circumstances. Russia, leveraging its abundant land resources, has increased its agricultural production capacity, positioning itself as one of the world's largest food producers and exporters. In contrast, China has actively supported its agricultural enterprises, including state-owned ones, in foreign investments to expand its influence in global value chains and stabilise its food imports. These differences in food security strategies

have resulted in distinct yet complementary agricultural structures in China and Russia, facilitating effective cooperation within a complex and fragmented international trade environment.

- Key words: Sino-Russian Cooperation, Global Food System, Food Security, Northern States, Agricultural Trade