

출장보고서

I. 출장 개요

1. 출장건명 : “향후 식량안보 문제의 발생가능성과 대비방안 연구” 관련 중국의 식량안보 실태조사
2. 출장목적 : 세계 최대 식량소비국인 중국의 식량수급 실태 파악과 식량안 전보장정책에 관한 조사 및 자료 수집
3. 출장지역 : 중국 북경
4. 출장기간 : 2008. 5. 15(목)~17(토), 2박 3일
5. 출 장 자

부서명(기관명)	직 급	성 명
농업구조경영연구센터	연구위원	김 태 곤

6. 출장일정

일자	주요 활동내용	비고
5월 15일(목)	10:30 출국(인천~북경) KE851(10:30~11:35) 14:00 중국인민대학 金洪云 교수 17:00 중국농업대학 朱俊峰 교수, 趙陽 교수	
5월 16일(금)	10:00 中糧食品有限公司 綜合行政經理 李素茹 15:00 중국 농업부 農村發展研究中心 研究管理與國際合作處長 劉光明 市場貿易室 主任 韓一軍	
5월 17일(토)	11:55 귀국(북경~인천) KE852(11:55~14:55)	

7. 주요 방문기관 및 면담자

중국인민대학 교수 金洪云
 중국농업대학 교수 朱俊峰, 趙陽
 中糧食品有限公司 綜合行政經理 李素茹
 중국 농업부 農村發展研究中心 研究管理與國際合作處 處長 劉光明
 중국 농업부 農村發展研究中心 市場貿易室 主任 韓一軍

II. 출장 결과

1. 최근 농산물무역 동향

- 중국의 농산물 무역은 2003년 이후 무역수지가 적자로 전환하여 2007년까지 계속되고 있다<표 1>. 대두 등의 유지종자와 축산물의 무역적자가 확대되고 있다.
 - 2007년 곡물 수출은 991.2만톤, 수입은 155.7만톤, 순수출량은 835.4만톤으로서 전년 대비 2.3배로 증가하였다.
 - 유지종자의 수출은 127.1만톤, 수입은 3,185.8만톤, 이 중 대두 수출은 47.5만톤, 수입은 3,082.1만톤으로 유지종자의 순수입이 대폭 증가하였다. 이 외에 식물유 수출은 16.8만톤, 수입은 839.7만톤이었다.
- 특히 2008년 1분기는 세계 곡물가격 폭등, 중국의 수출규제 등의 영향으로 적자가 대폭 확대되어 36.6억 달러(전년 동기 4.6억 달러 흑자)를 기록하고 있다.
 - 이것은 2007년말 이후, 중국의 곡물 수출제한에 따른 수출감소와 국제가격 폭등에 의한 수입증가가 주된 요인이다.
 - 2008년 1분기 곡물 수출량은 전년동기 대비 72.8% 감소한 103.5만톤, 수입은 2.6% 감소한 53.0만톤으로 곡물 순수출은 동 84.5% 감소한 50.5만톤이다.
 - 유지종자 수출은 전년동기 대비 13.2% 증가한 42.3만톤, 수입은 동 36.8% 증가한 819.2만톤이다. 이 중 대두 수출은 동 44.4% 증가한 19.0만톤, 수입은 36.1% 증가한 778.1만톤으로 대두의 순수입은 759.1만톤으로 증가하고 있다.

표 1 중국의 농업생산액과 농산물무역액, 2000~2007년

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
농업 생산액	億元	21,266.7	22,425.9	23,386.1	24,408.9	30,312.2	32,924.2	42,424.4	-
	億달러	2,568.4	2,708.4	2,824.4	2,947.9	3,660.9	4,020.1	5,321.8	-
농산물 무역액 (億달러)	수출액	117.9	118.8	134.5	159.4	164.2	196.9	220.4	370.1
	수입액	93.5	99.4	101.7	164.5	248.0	245.9	277.7	410.9
	순수출액	24.4	19.4	32.8	-5.1	-83.8	-49.0	-57.3	-40.8

주: 농산물무역액에는 임산물·수산물 제외

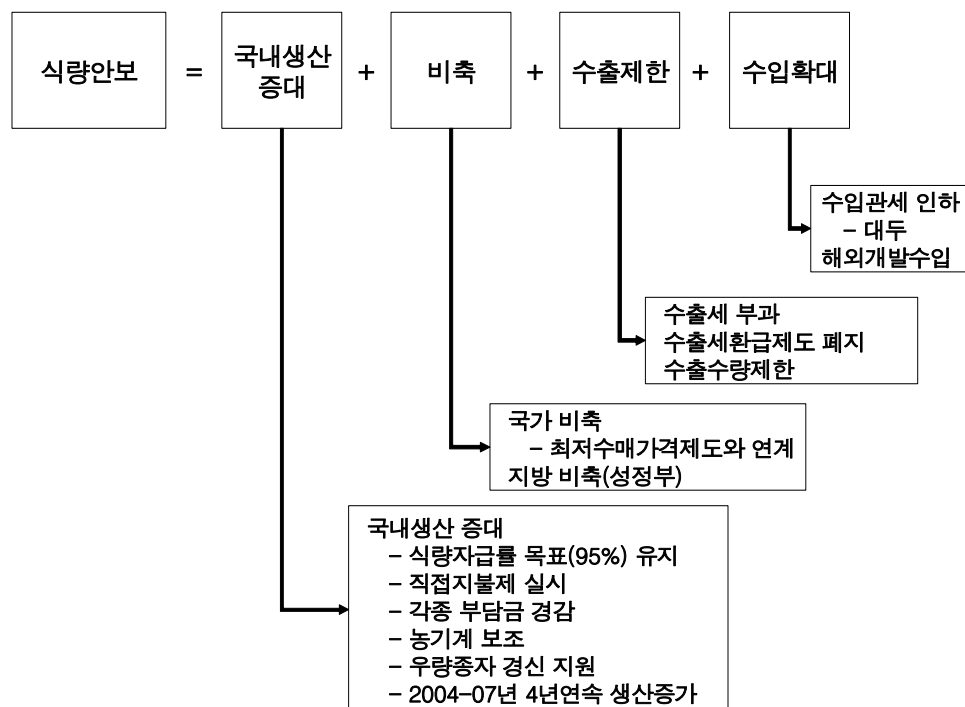
자료: 「中國農業發展報告」, 「中國農村統計年鑑」, 각년도

2. 식량안보정책

(1) 식량안보의 개념

- 중국은 세계 전체의 9%의 농지를 가지고 세계의 22%(13억명)의 인구를 부양하고 있다. 인구대국이기 때문에 전통적으로 식량공급을 중시해 온 결과이다.
 - 식량(중국어로는 ‘糧食’)이란, 곡물(쌀, 맥류, 옥수수, 잡곡), 대두, 서류(서류는 중량 5kg을 식량 1kg으로 환산)를 포함하되, 단지 유지종자인 대두와 낙화생은 제외된다.
- ‘식량안보’는 기본적으로 ① ‘국내생산’에 근거하며, 여기에 ② ‘비축’, ③ ‘수입’, 그리고 ④ ‘수출 규제’로서 확보한다.
 - 식량안보에서 ‘수출 규제’이란 평상시에는 수출확대를 도모하되, 국내 물가안정이나 물량확보의 필요성이 대두될 때는 수출규제를 통하여 국내 소비충당에 우선하는 정책노선이다. 최근 수출규제를 강화하여 국내 식료품 물가안정을 중시하고 있다.

그림 1 중국의 식량안보 개념도



(2) 국내생산

- 중국의 식량안보는 기본적으로는 국내자급을 목표로 하되, 비축을 활용하고, 수출입을 적절히 이용하는 형태이다. 식량안보는 ‘糧食安全’이라는 표현을 사용하며, ‘식량’의 안정적인 확보를 의미하며 포괄적인 ‘식품’ 개념은 아니다. ‘기본적으로 자급’이란 ‘식량자급률 95% 이상’을 의미한다.
 - ‘자급률 95% 이상’은 1996년 국무원의 ‘중국의 糧食問題’에서 제시한 수치이며, 이것이 동년 FAO의 세계식량회의에 제시되었고, 이후 중국은 이 목표를 달성하기 위해 노력하고 있다.
 - 2007년 현재 대두(유지종자로서 3,082만톤 수입)를 제외하면 95% 유지하고 있으나 유지종자 원료인 대두를 포함하면 90%를 하회한다.
- 국내생산을 증진하기 위해서는 농지의 질적·양적인 유지, 토지개량과 품종개량 등 기술 개발과 보급에 의한 토지생산성 향상을 중시한다. 또한 생산자의 생산의욕을 고취하기 위하여 직접지불제와 ‘최저수매가격제도’ 실시, 종자경신 지원, 농기계 보조 등을 실시하고 있다.
- 이러한 정책을 실시한 결과 2004년 이후 4년 연속 증산을 유지하고 있다. 단지 수요에 비해서는 공급부족은 계속되고 있다.

(3) 비축정책

- 중국은 전통적으로 식량의 엄격한 국가관리제도를 가지고, 전량관리를 유지하고 있었다. 1985년 이후 식량유통의 자유화를 시도하면서 전량관리에서 부분관리로 이행하였으나 가격 폭등 등으로 직접 통제를 강화하는 등 반복을 거듭해왔다.
- 이러한 가격변동이 비축제도의 미비에 있다고 판단한 중국 정부는 1990년대 초반이후 국가비축제도를 정비하였다.
- 2000년에는 중앙정부의 비축식량의 수매, 보관, 수송, 국내판매, 수출입 등의 업무를 담당하는 국영기업 ‘중국어비축양식관리총공사’를 설립하였다. 이 공사의 중앙 감독부서는 ‘국가식량국’이다.
 - 2003년, 관련 법률로서 ‘中央備蓄糧食管理條例’가 시행되었다.

- 이러한 비축제도가 정비됨에 따라 2004년 전국적으로 식량 수매의 완전자유화가 실현되었고, ‘자유유통’, ‘국가비축’, ‘최저수매가격제도’를 연계한 식량유통의 간접 관리시스템이 완성되었다.
- ‘中央備蓄糧食管理條例’의 주요내용
 - 비축대상 : 식량과 식용유, 실제로는 3대 곡물(쌀, 소맥, 옥수수)과 일부 대두와 식용유
 - 비축규모 : 7,500만톤, 1년 소비량의 15%(농가의 식량판매량의 40~50%에 상당)
 - 이것을 매년 20~30% 경신, 매년 시장방출량(=신규매입량)은 1,500~2,250만톤
- 국가비축 외에 지방비축(주로 省 단계의 비축)이 있다.
 - 규모는 산지에서는 판매량의 3개월분, 소비지에서는 판매량의 6개월분을 기준으로 하며, 전국에 약 5,000~6,000만톤으로 추정
- 국가비축의 매입은 최저수매가격제도와 연동하고, 시장가격 하락시에 매입, 상승시에 방출하는 것이 기본운용방식이다.
 - 비축은 수출입과도 연동하며, 실제 대두비축은 수입품으로 충당
- 비축제도가 식량시장가격 안정화에 어느 정도 기여하고 있는가에 대한 분석결과는 없다. 2004년 식량유통의 완전자유화 이후 시장가격은 큰 혼란 없이 추이하고 있다.

(4) 수입

- 국내 가격상승 시에는 수입확대를 도모하고 있다. 최근 국제가격 상승과 관련하여 대두 수입을 늘리기 2007년 10월부터 12월까지 수입관세를 3%에서 1%로 인하하였고, 이를 계속 연장적용하고 있다.

(5) 수출규제

- 중국은 식량안보를 확보하기 위하여 일련의 수출규제 조치를 강구하고 있다. 우선, 2007년 12월 17일, 곡물 및 동 가공품 등 84개 품목에 대하여 수출세환급제도를 폐지하여 수출규제에 착수하였다.

- 중국은 수출을 장려하기 위하여 주요 수출품목에 대하여 우리나라의 부가가치세에 상당하는 ‘증치세’의 일부를 환급하는 수출세환급제도를 실시하고 있다.
- 환급률은 5%, 9%, 11%, 13%, 19% 등 5단계이며, 에너지·오염·자원 등 관련 제품은 환급률을 단계적으로 인하 또는 폐지하는 조치를 강구하고 있다. 곡물 및 동 가공품에 대해서는 그 동안 5%와 13%의 환급률을 적용하고 있었으나 12월 20일 이후 계약분이나 2008년 3월 1일 이후 수출품에 대해서는 이를 폐지, 수출을 억제하고 있다.
- 또한 2007년 12월 30일에는 2008년 1월 1일부터 1년간 곡물 및 동 가공품 등 57개 품목에 대하여 기존에 부과하던 수출세를 품목에 따라 5% 또는 25%로 인상하기로 결정하였다.
- 2008년 1월 1일에는 동일부터 당분간 곡물 및 동 분말을 대상으로 수출 할당조치를 실시한다고 발표하였다. 일련의 조치는 식량의 가격안정과 공급확보를 위한 것이다.

(6) 요약

- 13억의 인구대국 중국은 현재와 같은 세계 식료품 가격상승에도 불구하고 국내 식량가격은 (동남아 개도국 등에 비해) 비교적 안정적으로 유지되고 있다.
- 요인은 식량안보개념을 중시하고 있기 때문이다. 중국의 식량안보는 ① 국내생산 유지를 기본으로 하면서, ②비축(국가비축, 지방비축)을 활용하고, 또한 ③수입 증대와 필요에 따라서는 ④수출규제를 통하여 달성하고 있다.
- 돼지고기 가격은 폭등하여 소비자에 영향을 주고 있으나, 일반 식량가격은, 다른 동남아 국가와 비해 안정적인 가격유지를 실현하고 있다고 평가할 수 있다.
- 단지, 수출규제를 통한 국내가격 안정이라는 것은 국내가격과 국제가격과의 격차를 확대하여 국내 생산자극의 유인을 약화시키는 등 장기적으로 생산증대를 제약하는 등 시장왜곡을 초래한다고 지적할 수 있다.

- 또한 WTO 체제에서의 국제무역에서 수입(수입관세, MMA 등)은 엄격한 의무가 적용되고 있으나 수출규제는 수출국의 필요에 따라 단행된다는 점에서 수출규제는 불공정 무역행위라는 비판을 받는 점도 있다.
- 현행 WTO 농업협정 12조에는 수출국이 수출규제를 할 때에는 상대국과 협의를 하고 WTO에 통보해야 한다고 규정하고 있으나 이 점에 대해서는 구속력이 전혀 없다.
- 현재 DDA 협상에서 수출규제에 대한 규율확립의 필요성이 제기되고 있다.

3. 수집자료

- 聶振邦, 「2007년 중국식량발전보고」 경제관리출판사, 2007. 7(중국어)
- 국무원, “중양식량비축관리조례”, 2003. 8. 15(중국어)
- “중국의 생산관련정책”(중국어)
- “중국의 비축·유통관련정책”(중국어)
- “중국의 수출제한정책”(중국어)
- “최근 중국의 식량비축정책”(중국어)
- “최근 중국의 식량증산정책”(중국어)
- “최근 중국의 식량안보적 수입대책”(중국어)
- “해외개발수입동향”(중국어)
- 黃季焜, “식품가격동향 : 단기 및 장기추세와 정책적 함의”, 「국제식품가격 및 정책적 대응에 관한 국제영상회의」, 중국발전연구기금회, 2008. 5. 12(중국어)
- 布朗 등, “세계식량가격의 지속적 변화 : 요인과 전망”, 「국제식품가격 및 정책적 대응에 관한 국제영상회의」, 중국발전연구기금회, 2008. 5. 12(중국어)
- 張瑞芳, “상품 : 2008년 전망”, 「국제식품가격 및 정책적 대응에 관한 국제영상회의」, 중국발전연구기금회, 2008. 5. 12(중국어)
- Milan Brahmabatt, “식품가격상승과 대응방안”, 「국제식품가격 및 정책적 대응에 관한 국제영상회의」, 중국발전연구기금회, 2008. 5. 12(중국어)
- (이상)