

중국농업정책브리핑

Agricultural policy in China | 제10-32호

중국의 식량수급 현황과 정책

1. 중국의 식량 생산과 공급

□ 기본 상황

- 농가의 호당 평균 경영규모가 매우 작음(0.6ha).
- 농촌인구의 비중이 큼.
 - 2011년 기준, 48.7%, 6.57억 명
- 전체 GDP중 농업이 차지하는 비중 감소
 - 2011년 기준, GDP에 대한 농업의 공헌도 10%, 1990년은 30% 수준

표 1. 주요 농작물의 식량재배면적 비중 변화

단위: %

연도	식량	유지작물	면화	식용당	채소	과일	기타
1978	80.3	4.1	3.2	0.6	2.2	1.1	8.4
1980	80.1	5.4	3.4	0.6	2.2	1.2	7.1
1985	75.8	8.2	3.6	1.1	3.3	1.9	6.1
1990	76.5	7.3	3.8	1.1	4.3	3.5	3.5
1995	73.4	8.7	3.6	1.2	6.3	5.4	1.2
2000	69.4	9.9	2.6	1.0	9.7	5.7	1.7
2005	67.1	9.2	3.3	1.0	11.4	6.5	1.6
2010	68.4	8.6	3.0	1.2	11.8	7.2	-0.2

* 제8회 한중농업포럼에서 중국농업과학원 농업경제발전연구소 왕제민(王濟民) 부소장이 발표한 자료를 번역 정리한 것임.

□ 중국의 식량 생산

- 식량안보: 정부의 가장 중요한 농업정책 목표
- 1990년 후반: 식량 대풍작
- 2000~2003년: 식량 생산량 대폭 감소
- 2004~2011년: 8년 연속 증산
2011년 식량 총생산량 5.712억 톤, 4.5% 증가
- 하지만 중국의 식량 사정은 여전히 심각한 상황임. 2008년 정부는 ‘국가식량안보중장기계획강요 (2008-2020)’를 발표하고 주요 목표와 일련의 정책조치를 제시하였음.
- 중국의 “12·5”계획은 식량생산량 5.4억 톤 이상 도달과 주요 곡물의 자급을 확정

그림 1. 2000~2011년 식량 생산량 및 증가율

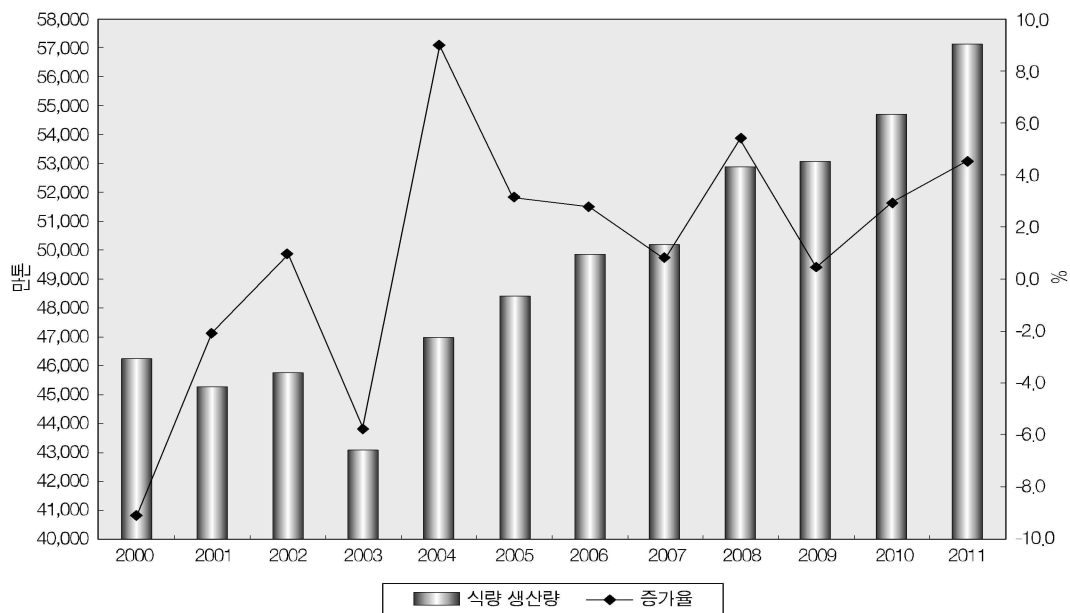
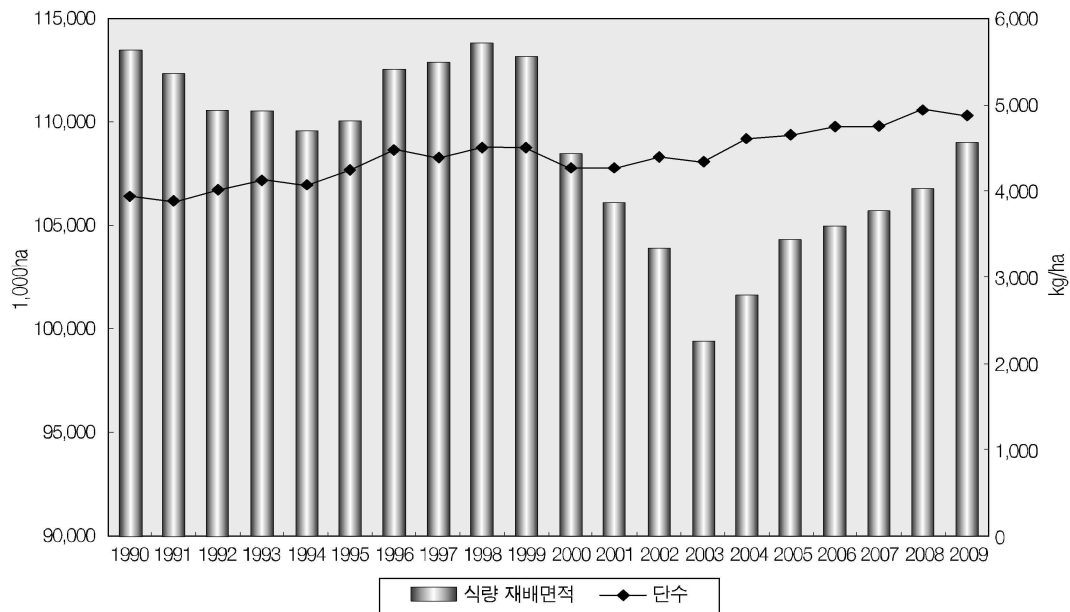
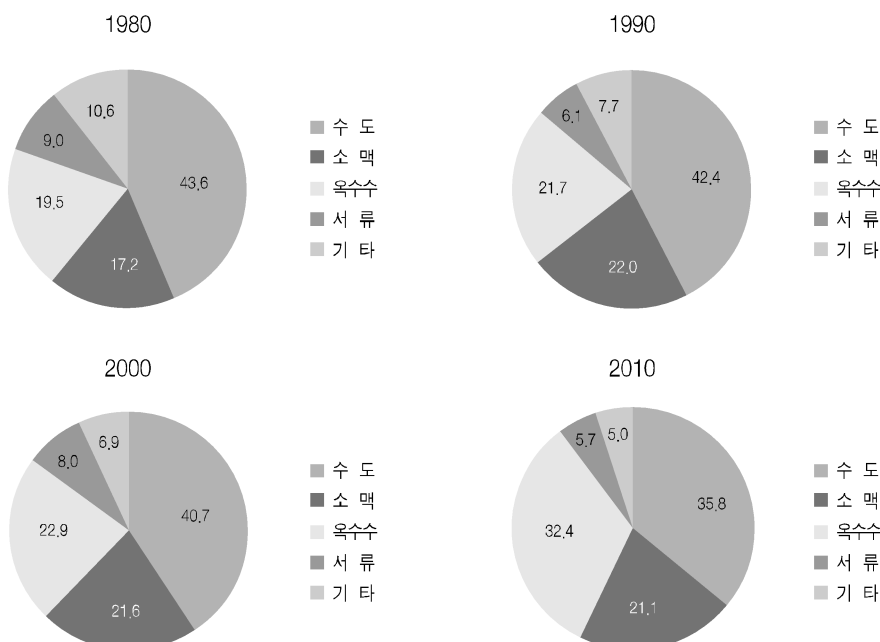


그림 2. 식량 재배면적과 단위



○ 2010년 단위: 곡물전체 5.5톤/ha, 수도 6.6톤/ha, 소맥 4.7톤/ha, 옥수수 5.5톤/ha

그림 3. 식량의 품목별 생산량 구성 변화 추이(%)



□ 식량생산 지역 분포

- 남북 구분: 남방지역 식량생산 비중은 지속 감소, 반면 북방지역은 지속 증가(2009년 전국의 53.4% 차지, 1978년 대비 12.3% 포인트 증가)
- 동중서부 구분: 동부 감소, 서부 안정, 중부 증가. 동부 12개 성의 식량생산량 비중은 1978년 41.3%에서 2009년 31.8%로 감소, 동기간 중부는 37.6%에서 47.9%로 상승, 서부지역은 21.1%에서 20.3%로 감소
- 식량주산지의 생산량 집중도 제고, 상품화율 증가. 2009년 13개 주산성에서의 생산이 전국의 75% 차지. 식량상품화율은 2004년 53%에서 2009년 74%로 증가

2. 중국의 식량 소비와 무역

□ 식량 소비

- 도시와 농촌주민의 식용식량 소비는 지속 감소. 농촌주민 일인당 연간 소비량은 1990년 262kg(벼)에서 2010년 181kg로 감소, 도시주민은 131kg에서 82kg로 감소
- 국내 식량 총소비량(수출 불포함)은 지속 증가. 1994년 4억 5,664만 톤에서 2008년 5억 1,400만 톤으로 증가, 연평균 410만 톤 증가. 예측에 따르면, 2011~2020년 기간 식량 총소비량은 연평균 0.59% 증가, 5억 6,335만 톤에서 5억 9,409만 톤까지 증가
- 식용식량 소비총량은 감소하고, 식량총소비에서 차지하는 비중도 하락함.
- 공업용 식량 비중은 작으나 증가속도는 매우 빠름.
- 사료용 식량소비는 빠른 속도로 증가하고 식량 총소비에서 차지하는 비중은 상승
- 식량 생산과 소비를 종합 분석해 보면, 중국은 갈수록 식량 수입에 대한 수요와 압력이 커질 것임. 특히 대두는 더욱 그러할 것임.

□ 식량 가격

- 쌀과 밀의 중국 국내가격은 비교적 안정적인 가운데 상승추세를 나타냄. 반면 국제가격은 파동이 심함.
- 대두의 중국 국내가격과 국제가격의 변화 추세는 기본적으로 일치하나 파동이 비교적 큼.
- 최근 중국 식량 품목의 국내가격은 이미 국제가격에 근접하였거나 초과하였음.

그림 4. 쌀 국내가격과 국제가격 비교

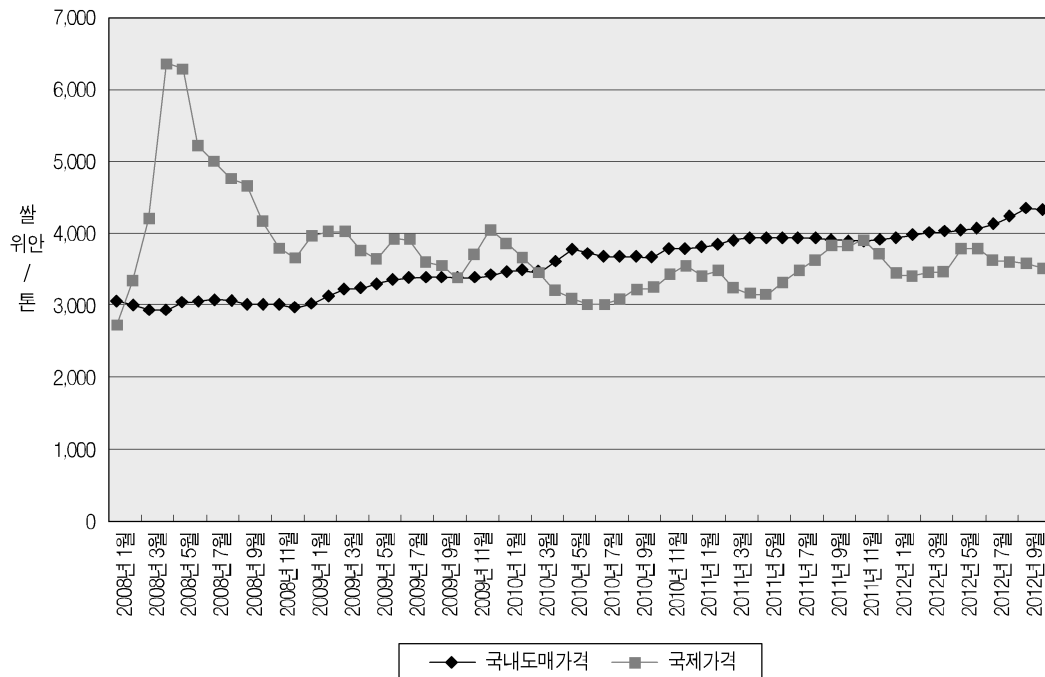
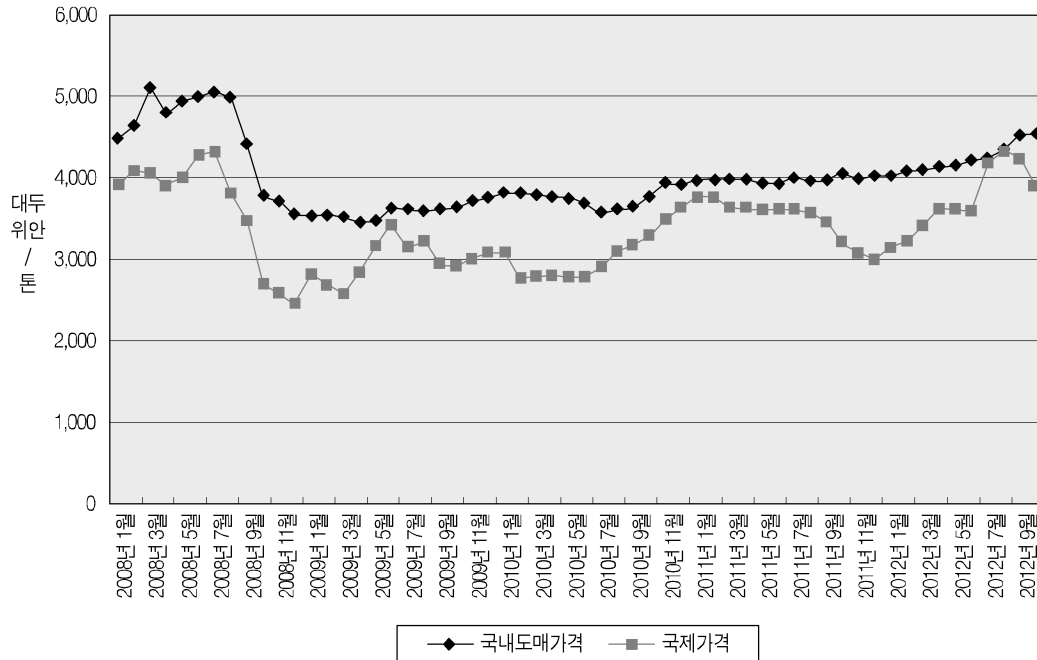


그림 5. 대두 국내가격과 국제가격 비교



□ 식량무역

- 연도별 수출입 변화가 비교적 큼.
- 2009년, 곡물 수출 137만 톤, 수입 305만 톤, 순수입 178만 톤
- 2010년, 곡물 수출 124만 톤, 수입 571만 톤, 순수입 347만 톤
- 2011년, 곡물 수출 122만 톤, 수입 545만 톤, 순수입 323만 톤
- 대두 수입량이 방대함. 2010년 5,479만 톤 수입, 수출 17만 톤에 불과. 2011년, 수입 5,264만 톤, 수출 21만 톤으로 순수입이 5,243만 톤에 달함.
- 2012년 1~9월, 쌀 187만 톤, 밀 321만 톤, 대두 4,430만 톤, 옥수수 410만 톤 수입, 각각 전년 동기대비 287%, 238%, 17.5% 및 547% 증가. 증가율이 높음. 단, 일부 곡물 품목의 수입량은 국내생산량의 3% 이하 수준에 불과함.

그림 6. 쌀 무역

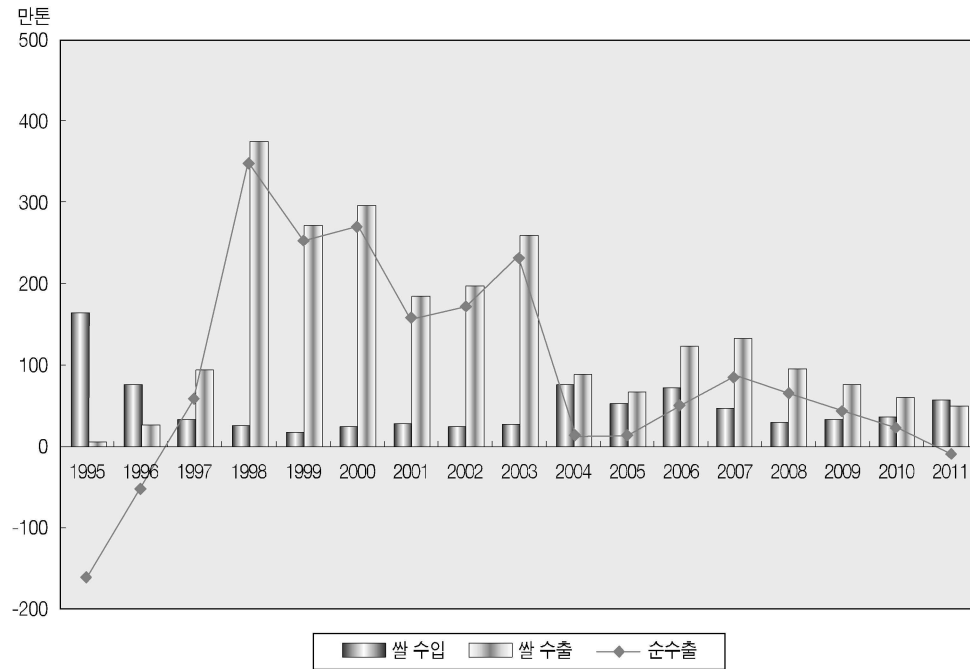


그림 7. 밀 무역

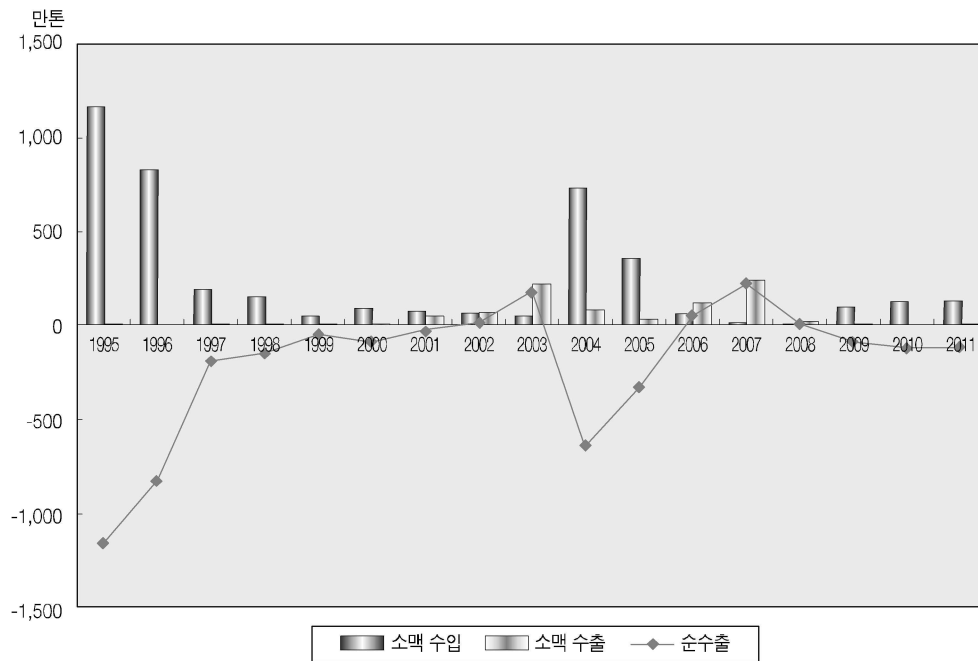


그림 8. 옥수수 무역

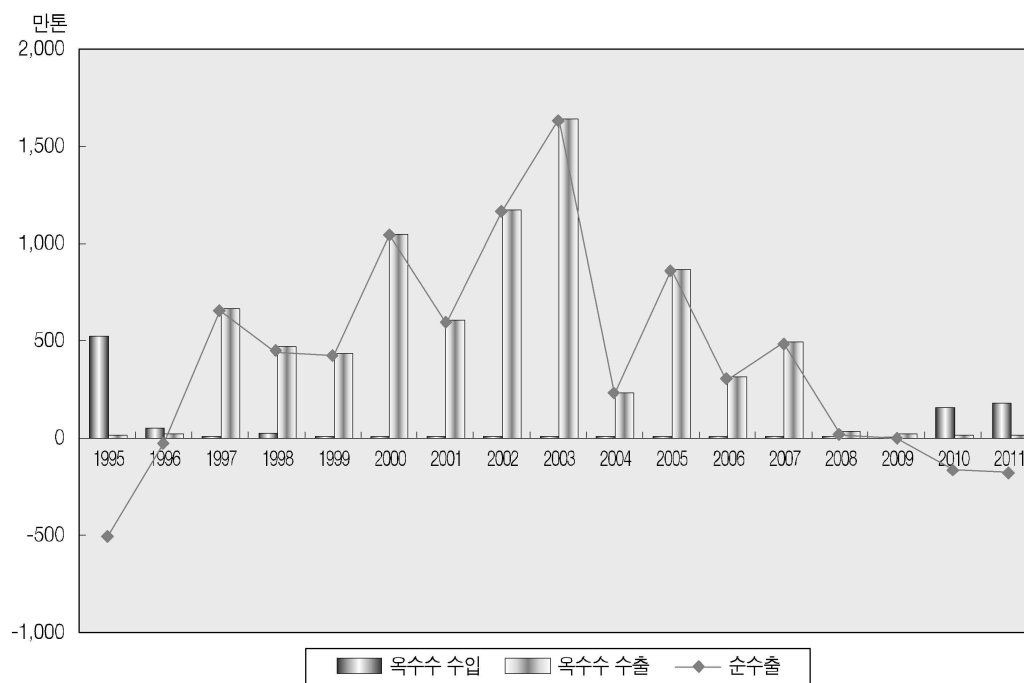
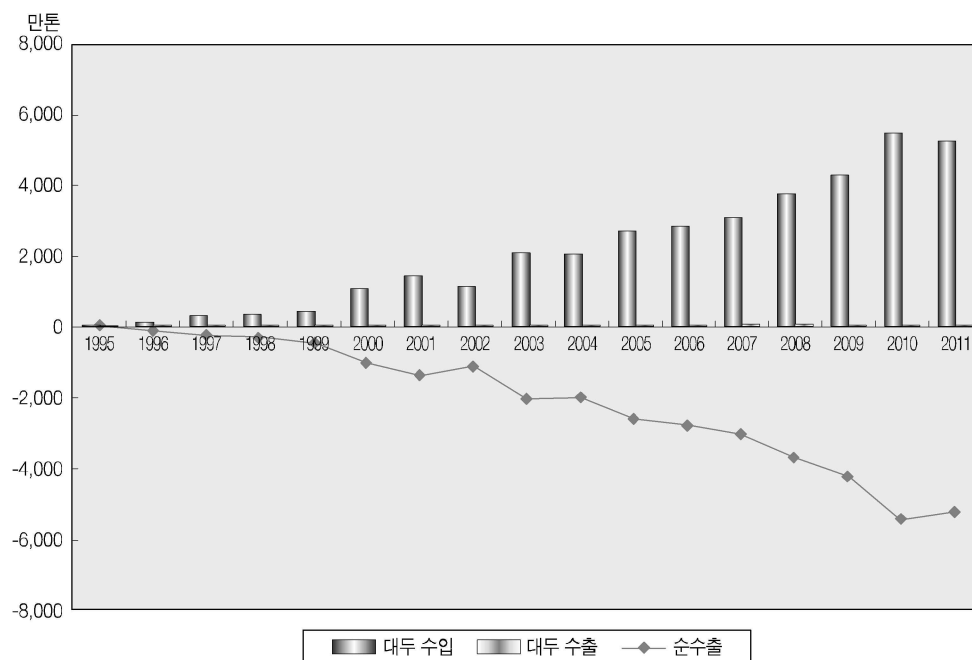


그림 9. 대두 무역



3. 식량안보의 도전

□ 수자원 부족

- 중국 일인당 수자원 점유량은 세계평균의 1/4 수준
- 농업용수가 전체 용수에서 차지하는 비중은 지속적으로 감소, 1997년 70.2%에서 2008년 62%로 하락
- 연간 농업용수 부족량은 300억m³, 현재 연간 농업용수량의 10%에 해당함.
- 중국 수자원 분포 극히 불균형. 북방지역의 경우 식량생산량은 55%이나 수자원은 20%에 불과

□ 경지면적 감소 및 질적 하락

- 일인당 경지면적은 지속 감소, 경지의 질도 하락. 2008년 일인당 경지면적은 0.1ha 이하이고(세계 평균의 1/3 수준), 총 경지면적은 1억 2,172만 ha에 불과
- 공업화와 도시화 발전은 대량의 경지 점용이 필요
- 우량 토지를 점용하고 열등 토지를 보상하는(占優補劣) 경지 동태 평형방식이 경지의 질을 하락 시킴.

□ 과학기술적 한계

- 고투입 생산방식은 환경에 부정적 영향을 초래하여 지속하기 어려움. 반면에 투입 감소 역시 다 수확에 영향을 미칠 수 있음.
- 예를 들면, 중국의 단위면적당 시비량은 세계 평균수준의 4배임.

□ 식량재배 수익 저하

- 식량재배 수익은 여타작물에 비해 상대적으로 매우 낮음.
- 2011년 식량(밀, 벼 및 옥수수 세 품목)의 ha당 재배 순이익은 3,761위안인 반면, 유지작물은 4,582위안, 채소 38,365위안, 사과 75,475위안임.

- 식량재배수익은 채소의 1/10, 사과 1/20에 불과
- 식량생산비 지속 상승. 예를 들면 화학비료 등 농자재와 인건비 등이 모두 상승추세임.

□ 식량공급 부족

- 장기적으로 보면, 중국의 식량공급 형세는 엄준함.
 - 국내상황: 토지와 물 등 자원 제약, 공업화와 소득증가에 따른 수요증가 등
 - 국제상황: 가격상승, 시장파동, 시장교역량과 획득가능성 등

□ 대량수입의 부정적 영향

- 대두 사례
 - 중국의 2011년 농산물 수입 중, 대두 수입액은 298억 달러로 총수입액의 32%를 차지함. 수입량은 5,200만 톤으로 국내 대두 생산량의 3배 이상임.
 - 대두 수입은 몇 개 대규모 다국적기업이 독점
 - 국내시장은 국제시장에 지나치게 의존적이며, 가격파동이 심함.
 - 대량수입은 국내가격을 압박하여 대두농가 특히 동북지역 대두농가의 소득에 영향을 미침.

□ 재정 신용대출 지원수준이 낮음

표 2. 중국과 주요 선진국의 농업지원 수준 비교(2005)

	중국	유럽	미국	일본
총 지원수준(억 달러)	52.4	153.1	105	54.8
단위면적당 지원수준 (달러/ha)	366	1,560	604	12,569
PSE(%)	8	33	16	55

- 중국의 농업과 향진기업은 40% 가량의 GDP를 창출하였지만 10% 가량의 신용대출 획득에 그침.

4. 중국의 식량안보 정책

□ 농업세 삭감 및 폐지

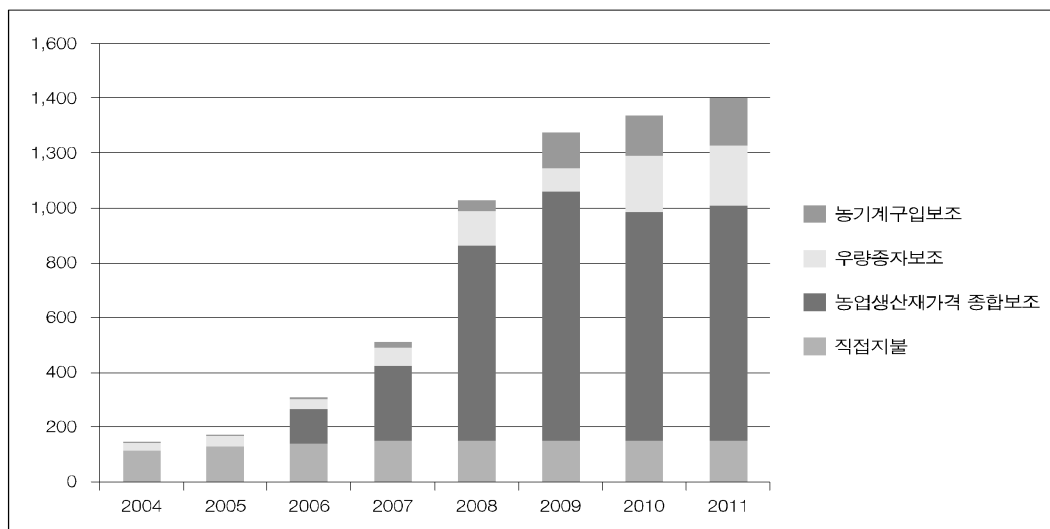
- 2000년 안휘성에서 농업세비 개혁 시범 개시
- 2003년 농업세를 8.4%로 새로 확정
- 2004년과 2005년 농업세 세율 삭감
- 2006년 전국적으로 농업세 완전 철폐
- 농민은 매년 1,250억 위안 수혜
- 농업세의 폐지는 중국의 농업정책에서 중대한 전환적 의미를 지님. 과거 농업과 농민으로부터 세금을 징수하던 것에서 보조금을 제공하는 방식으로 전환

□ 식량재배농가에 소득보조 제공

- 4대보조: 식량재배농가에 직접지불, 우량종자보조, 농기계구입보조, 농업생산자재가격종합보조
- 2004년 4대보조에 대한 중앙재정지출은 145억 위안. 2011년은 1,406억 위안으로 10배 정도 증가. 2012년 중앙재정의 4대 보조금 예산은 1,628억 위안으로 전년 대비 222위안 증가

그림 10. 4대 농업보조의 중앙재정지출 동향

단위: 억 위안



□ 정책성농업보험 제공

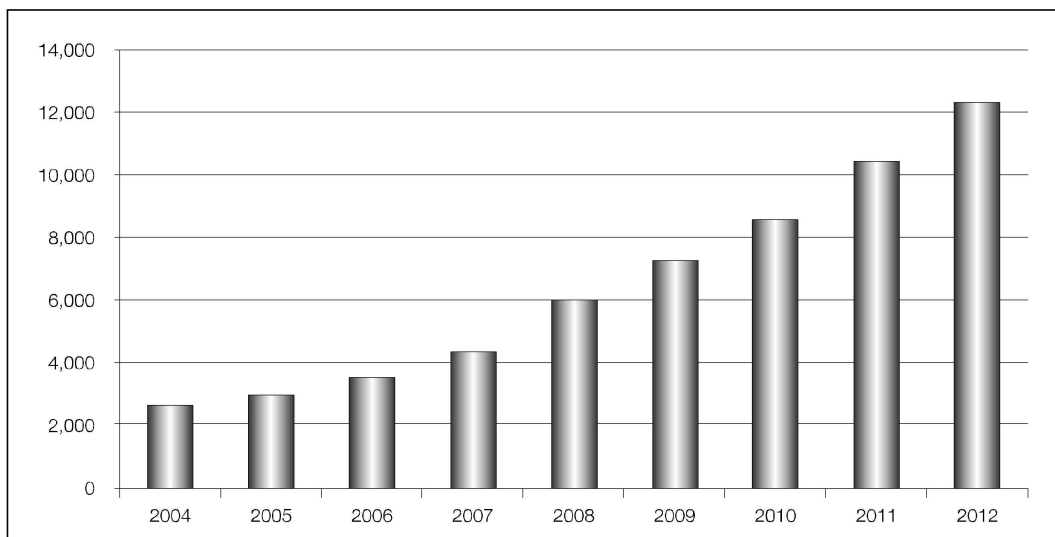
- 농업보험은 준공공재에 속함.
- 2007년 중앙재정 10억 위안을 투입하여 6개 성 지역에 농작물보험보조 시범사업을 전개함. 전체 보험료 중 중앙재정과 시범지구 성급 재정이 각각 25%를 부담
- 2008년 농업보험 보조품목을 증가시키고, 중앙재정보조 시범지역을 확대하였으며, 중앙재정 보조비중 제고함(전년도의 25%에서 35%로 제고). 2008년 중앙재정 농업보험 보조금액은 49.2억 위안임.
- 2010년 정부는 농업보험 보조품목과 지역을 더욱 확대함. 중앙재정은 103억 위안의 자금을 정책성농업보험 업무 보조에 사용토록 하고, 보조 실시 품목은 재배업, 양식업 및 임업의 주요 품목까지 포함.

□ 삼농에 대한 투입 증가

- 2005년 2,975억 위안으로 전년대비 13.3% 증가, 2006년 18.2%, 2007년 22.8%, 2008년 37.9%, 2009년 22% 및 2010년 12.8% 증가
- 2011년 정부의 농업지출은 1조 419억 위안이었고, 2012년은 1조 2,287억 위안으로 전년 대비 1,868억 위안(18%) 증가

그림 11. 삼농에 대한 중앙 재정 투입

단위: 억 위안



□ 식량 최저수매가격 제고

- 2008년, 정부는 최저수매가를 수차례 인상했음. 밀 최저수매가 인상 폭은 4~7%, 벼는 10% 내외
- 2009년, 식량최저수매가를 재차 인상하였으며 인상폭이 더욱 확대됨. 밀 최저수매가격은 13~15.3%, 벼는 16~17% 인상
- 2010년, 벼 최저수매가는 3.3~10.5%, 밀은 3.5% 인상
- 2011년, 벼 최저수매가를 9.7~21.9%, 밀은 5.6~8.1% 인상
- 2012년, 밀과 벼 최저수매가는 50kg당 각각 7.4위안과 16위안을 인상(2012년 정부업무보고)

□ 엄격한 경지보호제도 실시

- 18억 무(1억 2,000만 ha) 경지 레드라인 견지. 엄격한 경지절약과 경지보호제도를 시행하여 도시와 농촌의 건설용지 총규모를 엄격히 통제함.
- 중국의 경지면적은 2000년 19.24억 무에서 현재 18.26억 무로 감소함. 향후 공업화와 도시화 발전의 가속화에 따라 여전히 일정한 토지의 점용이 요구됨.
 - 기본농지보호책임제, 경지점용과 보충의 평형, 영구적인 기본농지를 확정하고 엄격히 보호함.
- 토지징발제도 개혁을 추진하고, 토지징발 보상체제를 정비함. 공익성과 경영성 건설용지를 엄격히 구분하고, 합리적인 토지징발 보상표준을 확정함.

□ 무역정책

- 중국은 농산물 관세를 대폭 삭감하였음. 1992년 45%에서 2010년 15%로 감소함.
- 단, 주요 식량품목인 쌀, 밀, 옥수수 등에 대해서는 관세할당(TRQ) 제도를 실행함.

〈종합토론 요지〉

〈질의〉: 식량 재배면적과 생산량이 향후에도 계속 증가 가능성 있는가?

〈답변〉: 미래에 증가할 가능성 크지 않다. 9년 연속 증가의 효과는 2003년에 생산량이 너무 줄어서 나타난 효과이며 또한 감세 정책에 따른 효과일 뿐, 앞으로 재배면적의 증가 가능성은 적으며 단위 면적당 생산량 증가폭도 적다. 단, 한 가지 고려하고 있는 것은 흑룡강 북부의 대두 등 단위면적당 생산량이 적은 작물의 재배를 생산량이 높은 품목으로 전환할 경우 전체 식량생산량이 다소 증가될 가능성은 있다.

〈질의〉: 중국에서 세계 메이저 농기업의 비중이 어느 정도인가?

〈답변〉: 글로벌 메이저 종자기업의 비중이 큰 상황 하에서 중국 정부는 중국 국내 종자기업의 경쟁력을 제고시키기 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 농산물 가공분야에는 글로벌 기업의 비중이 크다.

〈질의〉: 옥수수 순수입이 증가한다고 하는데 그것 말고 국내산 옥수수의 감모를 줄이는 방안 마련도 필요하지 않은지?

〈답변〉: 옥수수를 비롯한 각종 곡물의 수확, 건조, 운송 및 저장 과정에서의 감모되는 수량이 매우 커 식량감모율이 매우 높은 실정이다. 정부입장에서 식량감모를 줄이기 위한 조치를 강화하고 있다.

〈질의〉: 중국 수자원 부족과 경지면적 부족은 그 자체가 해결하기 어려운 문제인데 어떻게 해결하려고 하는지?

〈답변〉: 자원보호 정책을 시행하는 방법, 과학적 기술개발과 이용에 의한 이용효율 증대, 그리고 엄격한 제도와 정책으로 대처하고 있다.

〈질의〉: 농업인구 비율이 계속 하락하고 있는데 기계화에 대해 어떻게 투자하고 있는지?

〈답변〉: 중국정부에서도 기계화를 실현해야 한다고 생각하고 있다. 현재 이미 투자를 많이 하였다. 소맥은 100%, 옥수수 60~70%의 기계화를 실현하였다. 농업기계화 수준 제고를 위해 정부에서는 농기계구입보조정책을 시행하고 있다.

〈질의〉: 중국 정부가 시행하고 있는 농업보조가 WTO 규정에 위배되는 사항은 아닌지?

〈답변〉: 중국에서 소위 직접보조는 매우 적은 금액이며 또한 형식이 소득보조라기 보다는 기술보급 관련 보조여서 문제가 되지 않는다.

〈질의〉: 식량 자급률 목표를 95%로 설정하였는데 그 이유는?

〈답변〉: 사실 중국이 식량자급률 95%를 유지하기란 매우 어려운 실정이다. 그렇다고 자급률 목표를 90% 또는 그 이하로 설정하였을 경우 식량 수급이 심각한 상황을 맞을 수 있기 때문에 목표를 95%로 설정하고, 그것을 달성하고, 유지하기 위해 전력을 다한다는 방침이다.

〈질의〉: 도시화로 인한 식량 소비 수요 증대가 0.5%밖에 되지 않는 건 너무 낮은 수치가 아닌지? 기타 어떤 부분이 증가하고 있는지?

〈답변〉: 직접적인 식량 소비수요는 증가가 많지 않다. 그러나 형태를 바꾼 축산이나 과일 채소 소비 수요량은 계속 증가하고 있다.

〈질의〉: 중국이 해외에서 식량을 생산하여 중국으로 수입을 한다고 하는데 실제 그런지?

〈답변〉: 이는 일부 상인들의 이야기일 뿐 실제로는 불가능한 일이다. 중국은 인구가 많기 때문에 중국이 식량생산 부족으로 해외에서 식량을 생산해서 들여올 경우에는 세계 어떤 나라라도 다 식량이 부족하게 될 것이며 그럴 경우 하나의 주권국가로서 자국에서 생산된 식량을 운송해 가도록 내버려두지는 않을 것이라 생각한다.

〈질의〉: GMO 농산물에 대해 어떤 정책을 펴고 있는지? 어떤 대응을 하고 있는지?

〈답변〉: 원칙은 적극적으로 연구하되 신중하게 보급해야 한다는 것이다. 중국중대연구개발기구를 설립하여 전문적으로 GMO에 관한 연구 및 관리를 하고 있으며 면화를 제외한 기타 식용 농작물에 대해서는 상업화를 하지 않고 있다. 특히 벼와 옥수수는 연구 결과는 있지만 보급하지 않고 있다. 수입 GMO 농산물에 대한 원칙은 소비자에게 알 권리를 보장해주는 정책을 사용하고 있다. 즉 모든 GMO 제품은 반드시 표기를 해야 한다는 것이다. 중국은 심각한 식량 부족 상황이 발생하지 않을 경우 현재의 정책을 계속 유지할 것이다.

〈질의〉: 정부가 식량주산지 농민에게 대폭으로 지원하지 않으면 18억 무의 경지 레드라인을 유지하기가 어려울 텐데 어떻게 생각하는지?

〈답변〉: 중국정부는 여러 가지 형태의 보조를 하고 있으며 앞으로도 계속 보조를 강화할 것이다. 즉, 토지이전 보조, 토지징발보조, 합작사보조 등 방식을 사용하고 있다. 보조 대상과 보조 규모를 지속적으로 확대해 나갈 것이다.