

중국의 밀 무역 현황 및 전망



중국의 밀 무역 현황 및 전망^{*}

해외곡물시장 담당자

1. 서론

중국 밀 무역은 세계 밀 무역 중에서 중요한 위치를 차지하고 있다. 인구가 증가하고 밀에 소비가 지속적으로 증가하고 있지만 생산 기술의 상대적인 낙후로 인해 밀 공급량이 부족해 1990년대부터 중국은 세계에서 가장 밀 수입량이 많은 국가중에 하나가 되었다. 2000년대부터 중국내 밀 생산량이 증가하고 공급량이 증가하면서 밀 수입량은 뚜렷이 감소하였다. 하지만 2009년 이후부터 중국의 밀 수입량은 다시 증가하는 추세이다. 이전의 상황을 고려할 때 중국의 밀 수출입량의 변화는 국내 공급과 수요 상황 등 시장 요인과 국가 곡물 안전, 무역 정책 등 다양한 요인의 영향을 받고 있다. 장기적으로 관점에서 전 세계에서 이용 가능한 자원으로서의 밀은 한정 되어 있고 중국은 자국내 생산량 증가에 중점을 두고 품종 개량을 부로 하는 무역 정책을 세워 나가야 할 것이다.

2. 중국의 밀 수출입 현황

2.1. 밀 수입 현황

중국의 밀 수출입 현황을 살펴보면 우선 1983~1995년에는 밀이 대량으로 수입되었으며, 매 해마다 약간의 변화가 있었다. 1990년대 중반 이후로 밀의 생산량은 수요량에 미치지 못했고, 매년 대량의 밀을 수입하여 부족량을 충당해야 했다. 1983~1995년간 중국의 밀 수입량은 평균 1,000만 톤 이상이었으며, 1988년과 1998년에는 각각 1,455만 톤, 1,488만 톤으로 수입량이 최고조에 달했다. 1985년은 밀 수입량이 가장 적은 해로 541만 톤을 수입하였다.

* 본고는 韓一俊(2012)의 “中國小麥產業 發展與政策選擇” 연구보고서를 요약·발췌한 것임.

1996~2003년에는 밀 수입량이 지속적으로 감소하였다. 1996년 이후 4년 연속으로 중국은 밀 작황의 호조로 1억 톤 이상을 생산하였으며, 이는 밀 수요량을 넘어서는 수치이다. 이로 인해 밀 수입량은 감소하였으며 1995년 1,162.7만 톤에서 1996년에는 829.9만 톤으로 29.0% 감소하였다. 1997년에는 밀 수입량이 192.2만 톤으로 급격히 감소하였고, 1998년은 149만 톤, 1999년 50.5만 톤을 기록하였다. 그 후 2003년까지 5년 간 밀 수입량은 100만 톤 내외로 유지되었고 2003년에 44.7만 톤으로 감소하였다.

2004~2011년까지의 밀 수입량은 2004년 725.8만 톤을 기록한 이후 빠르게 감소하였다. 1999년 이후부터 시장 요인 및 국내 농업 구조 정비의 영향으로 중국 곡식 생산은 지속적으로 감소하였으며 밀 역시 예외가 아니었다. 밀 생산량은 4년 연속 감소하였고, 2003년 밀 생산량은 8,649만 톤으로 감소하였다. 이는 1997년의 1억 2,329만 톤에 비해 29.9% 감소한 수치이다. 동시에 밀 수입량의 감소로 인해 중국내 밀 공급량은 수요량을 따라가지 못하였으며, 비축량 역시 지속적으로 감소하여 2004년에는 수입량을 다시 대폭 증가시켰다. 또한 수입 원금을 낮추기 위해 중국 정부는 그 해 3월부터 13%의 밀 수입 부가가치세를 감면시켜주고, 해당 정책을 그 해 연말까지 유지하였다. 2004년 밀 수입량은 725.8만 톤이며 이는 2003년의 15.2배에 해당하는 수치이다. 중국내 곡물 생산량의 지속적인 감소로 인해 공급이 시장 상황 속에서 2003년부터 국내 곡물 가격은 상승하는 추세를 보였다. 이러한 상황에서 중국은 2004년에 곡물 재배에 대한 직접보조금 지급과 우수 품종에 대한 보조금 지급 등의 직접적인 지원 정책을 실시하였고, 그 후 몇 년 간 정부가 곡물 생산을 지원해주는 정책을 계속해서 강화하였다. 생산 지원 정책, 기술 및 기후 등 다양한 요인들의 동시다발적인 작용으로 중국의 밀 생산량은 증가하였으며, 이로 인해 국내 밀 공급과 수요간의 균형이 맞춰지게 되었다.

2005~2008년간 밀 수입량은 매년 빠르게 감소하였고, 밀 및 관련 제품 수입량은 각각 354.4만 톤, 61.3만 톤, 10.1만 톤, 4.31만 톤을 기록하였다. 이는 그 전년도와 비교했을 때 감소폭이 모두 50% 이상에 달했다. 2004년 이후 중국 밀 수입량은 급격히 감소하였고, 국내 생산량의 지속적인 증가와 비축량의 증가의 영향으로 2007년과 2008년 국제 곡물 가격의 상승기에 곡물 수입을 억제하여 2008년에 밀 수입량이 사상 최저를 기록하였다. 하지만 2008년 9월 미국발 서브프라임 위기로 발생한 금융위기의 영향으로 전 세계의 경제가 침체되고, 곡물 수요의 지속적인 감소로 농산물 가격은 큰 폭으로 하락하였다. 2008년과 2009년 세계 밀 생산

의 풍작과 2009년 국제 시장의 밀 가격이 전년대비 30%이상 하락함에 따라 중국의 밀 수입량은 대폭 증가하여 그 해 90.4만 톤을 수입하였으며, 이는 전년대비 20배 증가한 것으로 2006년 이래로 최대 수입량을 기록하였다. 하지만 공급이 부족하던 시기에 수백만 톤을 수입했던 것에 비하면 여전히 적은 양이었다. 2010년과 2011년 국내 밀 생산량의 증가로 인해 공급량이 풍부하여 수입량은 약간 증가하였으나 전체 수입량은 많지 않았다. 2년간 각각 123.0만 톤과 125.8만 톤을 수입하였고, 이는 전년대비 각각 36.1%와 2.2% 증가한 수치이다.

중국이 수입한 밀 제품은 대부분 밀이며, 매년 밀 수입량은 밀 제품 전체 수입량의 95%를 차지한다. 나머지 5%는 밀 분말을 수입한 것으로 1997년에 밀 분말 수입량이 6.1만 톤으로 가장 많았으며, 2011년이 0.9만 톤 가장 적었다. 이 외에 극히 적은 양의 종자용 밀도 수입되었다.

표 1. 1983년 이후 중국 밀 제품 수입 상황

(단위: 만 톤)

년도	밀제품 수입량(1)	밀제품 수입증감	년도	밀제품 수입량(1)	그 중		밀 제품 수입증감
					밀	밀가루	
1983	1,102		1995	1,162.7	1158.6	4.2	58.67%
1984	1,000	-9.25%	1996	829.9	824.6	5.3	-28.62%
1985	541	-45.90%	1997	192.2	186.1	6.1	-76.84%
1986	611	12.94%	1998	154.8	148.9	5.9	-19.46%
1987	1,320	116.04%	1999	50.5	44.8	5.7	-67.38%
1988	1,455	10.23%	2000	91.9	87.6	4.3	82.01%
1989	1,488	2.27%	2001	73.9	69	4.9	-19.60%
1990	1,253	-15.79%	2002	63.2	60.5	2.7	-14.48%
1991	1,237	-1.28%	2003	44.7	42.4	2.3	-29.23%
1992	1,058	-14.47%	2004	725.8	723.3	2.5	1522.74%
1993	645	-39.04%	2005	354.4	351.6	2.8	-51.17%
1994	732.8	13.61%	2006	61.3	58.4	2.9	-82.70%
			2007	10.1	8.3	1.7	-83.52%
			2008	4.31	3.19	1.12	-57.33%
			2009	90.41	89.37	1.04	2000%
			2010	123.07	121.88	1.19	36.12%
			2011	125.81	124.88	0.92	2.22%

주: 1983~1992년 밀제품 데이터는 밀뿐이고, 1993년 이후의 데이터는 밀과 밀가루를 포함한다.
자료: 韓一俊(2012)

중국은 세계 20여 개국에서 밀과 밀가루를 수입하고 있으며, 주로 캐나다, 미국과 호주에서 수입해오고 있다. 앞서 말한 3개의 국가에서의 밀 수입량은 전체 수입량의 90% 이상을 차지하며, 기타 국가로 프랑스, 영국, 러시아 등이 있다.

표 2. 중국 밀 주요 무역국 및 무역량

(단위: 만 톤, %)

년도	수입량 총계	주요수입국과 수입량		
		캐나다	미국	비중
1995	1162.73	486.28	384.66	74.91
1996	829.86	361.62	216.86	69.71
1997	192.18	133.55	19.42	79.59
1998	154.83	96.33	34.19	84.30
1999	50.52	12.54	18.56	61.55
2000	91.87	62.76	15.82	85.53
2001	73.89	40.84	22.96	86.35
2002	63.16	37.74	16.36	85.67
2003	44.74	20.83	21.53	94.69
2004	725.87	253.60	281.41	73.71
2005	354.41	145.20	49.76	55.01
2006	61.28	9.48	18.96	46.40
2007	10.05	4.50	1.74	62.11
2008	4.31	0.02	0.72	17.19
2009	90.41	12.26	39.61	57.37
2010	123.07	28.37	12.96	33.58
2011	125.81	43.49	17.24	48.27

자료: 韓一俊(2012)

2.2. 밀 수출 현황

중국은 밀 수입량에 비해 상대적으로 적은 수출량을 보이고 있다. 하지만 WTO에 가입한 이후로 특히 2004년 이후로 중국의 밀 생산량은 증가하였고 수출 경쟁력이 강화되면서 수출량이 뚜렷한 증가세를 보이고 있다. 1993년 이후 밀 수출량은 대부분 100만 톤 내외를 기록하였다. 1993~2002년에 연평균 41만 톤을 수출하였으며, 2003~2007년에는 2005년 60.5만 톤을 제외하고 모두 100만 톤 이상 수

출하였다. 특히 2003년과 2004년의 밀 수출량은 각각 251.3만 톤과 108.9만 톤이었으며 2006년과 2007년은 각각 150.9만 톤과 307.2만 톤을 수출하였다. 2007년 밀 수출량은 사상 최고치를 기록하였는데 이는 전년대비 100% 증가한 수치이다. 밀 수출량이 증가한 주요 원인은 2007년 국제 밀 가격이 상승한 반면 중국 밀 가격은 상대적으로 안정적으로 유지되어 수출 가격경쟁력이 높아졌기 때문이다. 2007년 국제 밀 가격은 272.7달러/톤(미국 멕시코만의 적색경질밀의 단백질 함유량은 12%이다)으로 전년대비 35% 증가한 것이다. 해외 운송비와 수입 관세를 포함하여 중국내 유통되는 가격은 톤당 3,184위안으로 자국산 밀 가격인 톤당 1,286만 위안과 비교했을 때 국내 밀 가격 경쟁력이 월등히 높다. 2008년 중국의 밀 수출량은 전년대비 89.9% 감소한 31.0만 톤을 기록하였다. 2007년 세계 곡물 공급량이 감소하여 곡물 가격이 대폭 상승하면서 많은 국가에서 곡물 수출을 제한시켰다. 예를 들어 높은 관세를 책정하거나 수출을 금지하는 정책을 통해서 자국의 곡물 시장 안정화를 확보하고자 하였다. 중국은 2007년 12월 20일부터 밀, 벼 등의 겉곡 및 기타 분말의 수출 환급을 취소하였으며, 2008년 1월 1일에는 밀, 벼 등 겉곡과 분말에 대해 수출잠정관세를 징수하였다. 그 중 밀에 대한 관세율은 20%이며, 밀 분말은 25%였다. 밀 분말 등 곡식 분말에 대해서 수출 쿼터 허가증 관리를 실시하기 시작했다. 위에서 언급한 수출 제한 조치들로 인해 2008년 중국 밀 수출량은 큰 폭 감소하였다. 국내 곡물 시장을 안정시키고 수출을 촉진시키기 위해서 중국은 2008년 12월 1일부터 밀 등 곡식 제품의 수출 잠정 관세를 하향 조정하였고, 2009년 7월 1일부터 수출 관세를 폐지하였다. 하지만 전 세계 밀 공급이 충분하고 국내 밀 가격 경쟁력의 약화로 2009년 밀 수출량은 24.5만 톤을 기록하였으며, 이는 전년대비 20.9% 감소한 것이다. 2010년과 2011년에는 전 세계가 밀 풍년이었고, 전체적으로 공급이 과잉되어 중국 밀 수출량은 각각 27.72만 톤과 32.82만 톤으로 전년대비 13.1%와 18.4% 증가하였다.

밀 수출 품목별로 살펴보면 2000년 이전에는 밀 분말 수출이 주로 이루어졌다. 1995~2000년 연평균 밀 분말 30.8만 톤이 수출되었으며, 이는 전체 밀 수출량의 98.2%에 해당하는 수치이다. WTO에 가입한 이후로 밀 겉곡의 수출 비중이 급격히 증가하였으며, 여러 해 동안 그 비중이 60%를 초과하였다. 2003년의 경우 겉곡이 전체 수출량의 90%를 차지하였다. 최근 들어 밀 분말이 주요 수출 품목이 되고 있으며 2008년 59.4%, 2009년 96.6%, 2010년 100%와 2011년 87.9%를 기록하였다.

표 3. 1993년 이후 중국 밀 제품 수출 상황

(단위: 만 톤)

년도	수출량	밀	밀가루	수출량증감	순수출량
1993	29.1				615.9
1994	26.8			-7.90%	706.0
1995	22.5	1.6	20.9	-16.04%	1140.2
1996	56.5	0	56.6	151.11%	773.4
1997	45.8	0.1	45.7	-18.94%	146.4
1998	27.5	0.1	26.9	-39.96%	127.3
1999	16.4	0	16.4	-40.36%	34.1
2000	18.8	0.2	18.6	14.83%	73.1
2001	71.3	45.4	25.8	278.60%	2.6
2002	97.7	68.8	28.9	37.03%	-34.5
2003	251.4	225	27.6	157.34%	-206.7
2004	108.9	78.4	30.4	-56.67%	616.9
2005	60.5	26	34.4	-44.46%	293.9
2006	150.9	111.4	39.5	149.42%	-89.6%
2007	307.2	233.7	73.6	103.58%	-297.1
2008	30.98	12.59	18.39	-89.92%	-26.68
2009	24.50	0.84	23.66	-20.92%	65.91
2010	27.72	0.0001	27.72	13.14%	95.35
2011	32.82	3.98	28.84	18.40%	92.98

자료: 韓一俊(2012)

중국 역시 전 세계 30여 개의 국가에 밀 및 분말을 수출하고 있고 주로는 주변 및 아시아의 기타 국가에 집중되어 있다. 수출 국가와 지역으로 주로 한국, 인도네시아, 필리핀, 베트남, 북한, 태국, 말레이시아 및 홍콩 등 지역이 있고, 2004년 이전에 수출한 밀은 주로 진화 밀 및 사료용 밀이다.

표 4. 중국 밀 제품의 주요 수출국 및 수출량

년도	수출량 총계	주요 수출국과 수출량		
		한국	필리핀	비중
1995	22.52	0.02	0.00	0.07
1996	56.59	0.07	0.00	0.13
1997	45.78	0.04	0.09	0.28
1998	27.49	0.00	0.00	0.01

년도	수출량 총계	주요 수출국과 수출량		
		한국	필리핀	비중
1999	16.45	0.00	0.00	0.00
2000	18.85	0.03	0.00	0.15
2001	71.32	36.50	7.86	62.21
2002	97.66	53.83	3.30	58.49
2003	252.57	88.67	65.33	60.97
2004	108.79	32.11	27.86	55.12
2005	60.46	1.04	20.86	36.23
2006	150.94	41.54	52.12	62.05
2007	307.23	101.47	53.92	50.58
2008	30.98	0.32	3.15	11.20
2009	24.50	0.15	0.14	1.18
2010	27.72	0.09	0.45	1.95
2011	32.82	0.00	0.32	0.98

3. 중국의 밀 무역 체계와 정책

3.1. 밀 무역 체계

WTO가입 전에 중국 밀 등 곡식 제품의 수출입 무역 정책에 있어 국가가 독점적으로 사업을 시행하였다. 즉 국가가 지정한 무역 회사(원래 중국 곡물 식품 수출입 총 공사, 현재 중량수출입공사)가 관리와 경영 그리고 정산까지 통일해서 진행하였다. 중국은 매년 제품의 수출입 계획을 작성하고 국가 발전 개혁 위원회 그리고 중국 곡식 식품 수출입 총 공사가 지표를 분석한 후 각각의 성, 시, 구에 전달해왔다. 이로 미뤄볼 때, 중국이 밀 등 곡식 제품 무역에 대해서 비교적 강한 통제를 해왔다는 것을 알 수 있다. WTO 가입한 후에는 상무부와 국가 발전 개혁 위원회가 연합하여 “농산물 수입 관세 할당액 관리 잠정 시행법”(상무부, 국가 발전 개혁 위원회 2003년에 발표, 제4호)을 발표하였고, 대부분은 농산물 수입 할당액은 국가 발전 개혁 위원회가 분배를 책임진다. 일반적으로 9월 말에 그 다음해의 수입 할당액 수량을 발표하고, 기업의 신청을 받는다. 기업은 심사 기준을 통과하기만 하면 상응하는 수입 할당액을 배정 받고 수입을 진행할 수 있다. 밀 관세 할당액 수입은 국영 기업 할당액의 90%를 차지했다.

3.2. 밀 무역 정책

■ 수입 정책

WTO 가입 전에 밀 수입은 반드시 국가의 지령적 계획을 획득하고, 할당액과 허가증을 신청 하고, 국가가 규정한 집중 통일된 수입 경로로 거래 성사를 위탁해야 한다. 국가 밀 수입 임무를 집행하는 주체는 중국 양유식품 수출입 유한 공사이다.

2003년 상무부와 국가 발전 개혁 위원회에서 발표한 <농산물 수출입 관세 할당액 관리 잠정 시행 방법>에 따라서 농산물 수입 관세 할당액은 국가 발전 개혁 위원회에서 통일된 관리를 시행한다. 국가 발전 개혁 위원회가 위탁한 기구는 심사를 통과한 신청자를 대상으로 <농산물 수입 관세 할당증>을 발급한다. 수입 관세 할당액 관리를 시행하는 농산물 품종은 밀, 옥수수, 쌀, 콩 기름, 유채 기름, 식용 설탕, 면화, 양모 및 섬유 다발을 포함한다. 2006년 1월 1일부터 콩 기름, 유채 기름에 대한 수입 관세 할당액과 수입국 경영 무역 관리를 폐지하고, 단일한 수입 잠정 관세 8%를 시행하기로 하였다. 농산물 수입 관세 할당액은 전 세계 할당액으로 했다. 기업이 관세 내 할당액을 확보하는 조건은 일반 규정에 따라 일반 무역, 가공 무역, 물물 무역, 변경 소액 무역, 원조, 기증 등 무역 방식을 통해 위의 농산물을 수입하는 것은 모두 농산물 수입 관세 할당액을 신청해야 하고, 농산물 수입 관세 할당액에 따라 관련 통관 수속을 거쳐야 한다. 해외에서 보세창고, 보세지역, 수출 가공 지역으로 진입한 제품은 농산물 수입 관세 할당증 신청을 면제한다.

매년 국가 발전 개혁 위원회는 다음 해의 곡식, 면화 등 몇 개의 농산물의 관세 할당액을 발표한다. 가령 2009년 곡식, 면화 수입 관세 할당액은 밀 963.6만 톤, 국영 비율은 90%이다. 옥수수 720만 톤, 국영 비율은 60%이다. 쌀 532만 톤(그 중 장립종 266만 톤, 단립종 266만 톤), 국영 비율은 50%이다. 면화 89.4만 톤, 국영 비율은 33%이다. 규정에 따르면 기업은 10월 15~30일 기간 동안에 국가 발전 개혁 위원회에 수입 관세 할당액을 신청할 수 있다. 관세 할당액 하의 수입은 1%~10%의 우대 세율을 받을 수 있고, 할당액 외의 관세는 65%에 달한다.

국가 발전 개혁 위원회 역시 신청 기업에 대해 일정한 요구 사항이 있다. 가령 2009년 농산물 수입 관세 할당액 신청자의 기본 조건은 2008년 10월 1일 전에 국가 공상 관리 부문에 등록해야 하고(기업 법인 영업증 사본을 제공해야 한다), 우수한 재무 상황과 납세 기록이 있어야 한다(2007년 및 2008년의 관련 자료를 제

출해야 한다), 2006-2008년 해관, 공상, 세무, 검역 방면에 위반 기록이 없어야 한다. 2007년 기업 연간 검사에 합격해야 한다. <농산품 수입 관세 할당액 관리 잠정 시행법>을 위반한 사실이 없어야 한다.

위의 조건을 갖추었다는 전제하에 보리 수입 관세 할당액을 신청하자는 반드시 아래의 조건 중의 하나를 부합해야 한다. (1) 국유 무역 기업 (2) 국가 비축 직능을 갖춘 중앙 기업 (3) 2008년 수입 실적이 있는 기업 (4) 1일 밀 가공 400톤 이상의 생산 기업 (5) 2008년 수입 실적이 없어야 하고 하지만 수출 경영권이 있어야 하며 소재지의 경영 주관 부문이 내준 가공 무역 생산 능력 증명이 있어야 하고, 밀을 원료로 하는 가공 무역에 종사하는 기업

WTO가입 후에 중국 밀 관세 할당액 수량은 점차 증가하고 있어 2002년 846.8만 톤, 2003년에는 905.2만 톤으로 증가했고 2004~2008년은 963.6만 톤에 안정되었다. 실제로 WTO에 가입한 후로 중국 생산은 점차 회복해서 공급이 증가하였고, 매년 수입은 할당액을 다 소진하지 않았다. 2004년과 2005년에는 수입량이 비교적 많아 할당액의 75.7%와 36.8%를 차지한 것 외에 다른 해의 할당액 사용량은 10% 내외였고, 가장 적었던 2008년에는 1%에 못 미쳤다. 할당액 분배 중에 국유무역은 90%를 차지하고, 민영 무역 비율은 10%였고 할당액 내의 관세는 1%이고 할당액 외의 관세는 지속적으로 낮아져 WTO 가입 후의 첫 해, 즉 2007년은 71%였고, 2003년은 68%으로 떨어졌고, 2004년 이후에는 65%에 안정을 찾았다.

표 5. WTO 가입 후 밀 관세 할당액 상황

년도	관세 할당액 수량(만톤)	국유기업 비율	민영기업 비율	할당액 내 관세	할당액 외 관세	실제 수입량 비중
2002	846.8	90	10	1	71	7.5%
2003	905.2	90	10	1	68	4.9%
2004	963.6	90	10	1	65	75.3%
2005	963.6	90	10	1	65	36.8%
2006	963.6	90	10	1	65	6.4%
2007	963.6	90	10	1	65	1.1%
2008	963.6	90	10	1	65	
2009	963.6	90	10	1	65	
2010	963.6	90	10	1	65	
2011	963.6	90	10	1	65	

자료: 중국 관세청

중국의 밀 수입이 줄곧 국가의 통제를 받았기 때문에 세수 정책 역시 상당히 우대되었다. 오랜 기간 동안 밀에 대해서 수입 관세를 면제 해주었고 1999년부터 세율은 1%였다. 또한 한 때는 수입 부가가치세를 면제하였으며, 주로 2003년 4분기 이후에 공급과 수요의 관계가 불안정해지면서 곡식 가격이 빠르게 상승했던 탓에 밀 가격이 7년 만에 최고 기록을 갱신하게 되었다. 국내의 공급을 보장하기 위해서 2004년 국가는 주도적으로 수입 부가가치세를 면제 해주었고 그 해 말까지 세율은 13%로 조정되었다.

■ 수출 정책

2002년 4월부터 중국은 옥수수, 밀 그리고 쌀에 대해서 수출 관세율 제로(0)정책을 시행하기 시작하였으며, 중국은 곡물 수출 가격 경쟁력을 제고시켰다. 밀 역시 상대적으로 낮은 가격에 중국 등 주변 국가에 사료용 밀을 수출하였다.

2007년 1월부터 중국은 수출 할당액 허가제도를 시행하였다. 중국 양유식품 수출입 공사는 중국내 유일의 정부 허가를 받은 밀 수출 회사이다. 동시에 2007년 이후에 국제 곡식 가격이 크게 오르면서 국내외 밀 및 밀 분말 가격에 비교적 큰 편차가 있었고, 중국산 밀 및 분말 제품 수출이 빠르게 증가하였다. 국내 밀 공급을 지원하고자 중국 정부는 그 해 12월 20일부터 밀, 벼, 쌀, 옥수수, 대두 등 겉곡 및 그 분말 가루에 대한 수출환급을 취소하고, 총 84개의 겉곡 및 분말 수출 제품이 포함시켰다. 이전에 중국은 밀 및 밀 등 겉곡 및 그 분말 제품에 대해서 13%의 수출 환급율을 적용했었다. 2008년 1월 1일부터 밀, 옥수수, 벼, 쌀, 대두 등의 곡식과 그 분말에 대해서 수출 잠정 관세를 징수했고, 추가 징수한 57개 품종 중에 밀 등 밀 종류 관세 징수 증가 폭은 20%로였고 밀 분말 세율은 25%였다. 옥수수, 벼, 쌀, 대두 수출 잠정 세율은 5%였고 옥수수 가루, 쌀가루, 대두 가루 수출 잠정 세율은 10%였다. 밀 분말, 옥수수 가루, 쌀가루 등 곡식 분말에 대해서 수출 할당액 허가증 관리를 시행하였다. 2008년 1월 1일부터 2007년 12월 31일 전에 이미 체결했고 2008년 6월 30일 전에 집행을 했고 또한 조정 할 수 없는 곡식 분말 수출 계약에 대해서 기업은 각 성 급 상무 주관 부문을 통해서 상무부에 보고 할 수 있게 했다.

국내 곡식의 안전을 확보하기 위해서 중국은 곡식 분말 수출 정책에 대해서 위와 같은 정비를 시행하였으며 이는 WTO의 규정에 부합하는 것이었다. 실시 기한

은 국내 관련 시장 공급과 수요의 변화 상황에 따라 정하였다. 위에서 언급한 정책의 영향 아래서 2008년 이후 밀의 수출 폭은 크게 감소하였고 1년 동안 밀 제품 30.9만 톤을 수출해 전년대비 89.9% 감소했다. 그 중 12.6만 톤이며 밀로 수출하였으며 전년대비 94.6% 감소하였다. 동시에 중국내 밀 공급량이 충분하였고 국제 밀 가격이 국내 가격보다 높아 수입량 역시 크게 감소하였다. 한 해 동안 밀 제품은 4.5만 톤 수입되었고 전년대비 55% 감소하였다. 그 중 수입 밀은 3.2만 톤으로 전년대비 61.8% 감소하였다.

2008년 하반기 이후에 불어 닥친 국제 금융 위기로 중국 역시 일정한 정책을 취하지 않을 수 없었다. 국내 생산 소비와 국제 시장의 변화에 따라서 국무원은 2008년 12월 1일부터 강철, 곡식, 화공 등 제품에 대한 수출 관세를 취소하거나 하향 조정하였으며, 당시 무역 수출이 빠르게 하강하고 있는 상황에서 수출 증가를 촉진시키고자 정책을 시행하였다. 그 중 취소하기로 한 제품의 수출 관세로 포함된 곡물류 제품으로는 옥수수, 잡곡 그리고 그 분말 가루 등이 있었다. 밀, 쌀 그리고 그 분말 가루 등의 제품의 수출 관세는 하향 조정되었다. 12월 1일부터 옥수수와 대두의 5%의 수출 관세를 취소하고, 밀의 20%와 옥수수 5%의 수출 관세율 역시 3%로 하락되었다. 재정부 관세 조정 방안에 따르면 곡식 제품 방면, 옥수수 가루 및 전분의 10%이 수출 관세를 취소하고 밀가루 및 전분 수출 관세를 25%에서 8%으로 낮추었다. 이 외에 동물성 비료의 톤 당 460원의 잠정 수출 관세도 취소했고 현재의 100%~150%의 화학 비료 특별 관세도 취소하거나 낮추었다. 2009년 7월 1일부터 밀, 쌀, 대두 생산에 대한 수출 관세(잠정 관세와 특별 관세)를 취소했다.

4. 무역을 둘러싼 환경의 변화와 전망

개혁 개방 이후로 중국은 경제·사회의 발전과 관련 기술의 발전으로 밀 생산량에 있어 놀라운 성과를 거두었다. 하지만 최근 들어 특히 WTO에 가입한 이후로 중국의 농업 발전은 새로운 단계에 접어들었고, 밀 등 곡물 제품 거래 역시 새로운 도전에 직면하고 있다.

4.1. 무역을 둘러싼 환경의 변화

■ 세계 곡물 공급과 수요의 불안정성 증대

기후, 자연 재해, 내란과 일부 지역의 재배 면적 감소 등의 원인으로 세계 곡물 생산량은 1996년 대풍작 이후로 정체되어 있는 상황이다. 2000년에 러시아, 우크라이나, 루마니아, 폴란드, 헝가리 등에서의 생산량 증가로 인해 유럽의 곡물 생산량 증가율은 11%에 달하였으며, 남아메리카 8~9%, 북아메리카 6~7% 증가하여 아시아의 1.3% 감소한 영향을 상쇄하였다. 인구 증가, 개발도상국의 음식 소비 패턴의 변화로 인해 세계 곡물 소비량은 빠르게 증가하고 있으며, 2011년 세계 곡물 소비량은 23.2억 톤으로 2001년에 비해 4.4억 톤 증가하였다. 이는 연평균 2.1% 증가한 수치이다. 수요의 빠른 증가에 비해 곡물 생산량은 여기에 미치지 못하고 있는 상황이다. 1999~2007년 기간 동안 세계 곡물 생산량은 대부분 소비량을 하회하였으며 비축물량 확보를 통해 균형을 유지하였다. 2006년 세계 곡물 재고율은 20.1%로 하락하였고, 그 중 옥수수 재고율은 15.1%로 감소하였다. 2008~2009년 곡물 가격 상승에 따라 생산량이 증가하면서 세계 곡물 재고율은 24.5%로 회복하였다. 2010년 이상 기후로 러시아 등 주요 곡물 수출국의 생산량 감소로 인해 재고율은 22.5%로 하락하였고, 특히 옥수수 재고율은 14.6%로 하락하였다.

세계 곡물 무역량은 기본적으로 매 년 2억~3억 톤 수준을 유지하고 있다. 밀 무역량은 2000년 2.3억 톤에서 2001년 2.4억 톤으로 증가하였고 이후 기본적으로 2.4억 톤을 유지하고 있다. 2003년 주요 수출국의 생산량 감소와 인도네시아 및 기타 수입 국가의 작황 호조로 인해 밀 무역량은 2.3억 톤으로 감소하였다. 2004년 2.3억 톤에서 2005년 2.5억 톤으로 증가였다. 2006년부터 세계 곡물 수출량은 뚜렷하게 감소하기 시작하였으며, 이는 기후 변화와 경제 요인의 영향에 기인한 것이다. 2010년 러시아, 우크라이나 곡물 수출 제한 정책의 영향으로 세계 곡물 수출량의 소폭 감소하였으며, 2011년 수출 제한 정책이 폐지되면서 수출량은 2009년 수준을 회복하였다.

■ 농산물 무역 의존도의 심화

경제의 글로벌화와 지역 경제 일체화 정도가 심해지는 것은 자원과 생산 요소의 지역 간에, 그리고 전 세계 범위 내에서의 유동과 재조합을 가속화 시킬 것이다. 예측할 수 있는 것은 앞으로 중국 농업이 한 발짝 더 국제 시장에 유입되고 농산품

수출입 의존도가 더욱 심해질 것이라는 것이다. 이 외에 농업 법률 법규가 더욱 개선되면서 농산물 소비 시장의 거대한 잠재력 역시 더 많은 외국 자본을 흡수하고 기술과 서비스가 중국 농업 영역에 유입 될 수 있을 것이다. 농산물 수출입 의존도가 높아지는 것은 필연적으로 중국이 두 가지 시장에 의존하고 두 가지 자원에 의존해 농업 산업의 구조를 우수하게 만들어 온 것이 일정한 효과를 발휘했다는 것을 의미하지만 과도한 수출입 의존도는 동시에 중국 농업 생산이 국제 시장의 제약을 받는다는 것이기도 하다. 이는 국내 시장 공급의 불안정성을 야기할 수도 있다. 해외 자금, 기술과 서비스가 중국 농업 영역에 들어오는 것은 중국 농업 과학 기술의 발전과 산업 업그레이드에 있어서 중요한 의미를 가지지만 만약 중국 농업 생산과 가공업이 해외 자본, 기술 그리고 서비스의 통제를 받는다면 이는 중국 농업 생산 과정이 무척 불안정하게 발전하게 만들 것이다.

■ WTO 가입 이후 험난한 무역 환경과의 직면

우루과이 라운드를 통해 농산물 수출 관세를 어느 정도 낮추었지만 여전히 세계 평균 관세는 6%로 높은 상황이다. 통계에 따르면 선진국의 경우 고관세 농산물의 비중이 높고, 일부 중요 농산품에 대해서는 350~900%의 관세를 부과하고 있다. 주요 선진국에서 고관세 농산물 비중을 살펴보면 미국은 30%, 일본, EU, 캐나다의 비율은 각각 30%, 25%, 14%나 된다. 개발도상국에서 농산품에 대해 관세가 높은 경우가 선진국보다 보편적이지만 극단적으로 높은 관세는 드물다.

그리고 식품 안전, 동식물 위생 검역 법규 등 비관세 장벽이 다양하다. 제품 품질 표준, 식품 라벨 그리고 포장에 대한 요구가 계속 높아지고, 검사 항목이 계속 늘어나는 추세이다. 불합리한 환경과 동물 복지 표준을 제정 하고, 수입 농산품에 대해 ‘녹색 장벽’ 등등을 만들어 내는 것은 모두 중국의 우수한 농산품의 수출에 영향을 미치고 있다.

또한 덤핑 판매 반대 “특별 보호 조례”와 신형 무역 장벽의 사용이 날로 빈번해지고 있다. 중국 농산물 수출이 빠르게 성장하고, 중국 농산품에 대한 덤핑 반대 조사 역시 계속해서 늘어나고 있다. 동시에 중국 농산물 수출 역시 ‘특별 보호 조례’의 불리한 영향 아래 2013년 전에 중국 농산물 수출의 주요 장벽 중의 하나가 될 수 있다. 이 외에 기술 장벽이 점차 심해지고 있는 중에 최근 들어 일부 국가에서는 ‘지식재산권 장벽’, ‘여론 장벽’ 등 새로운 무역 장벽이 나타나고 있다.

4.2. 향후 중국 밀 무역 전망

중국은 무역에 있어서 대국 효과가 있으며, 중국의 수입량 변화에 따라 국제 시장 가격과 곡물 공급에 영향을 준다. 전 세계 밀의 잠재 생산량을 고려할 때 중국 밀의 공급은 국내 공급을 중심으로 하고 부족분에 대하여 수입하는 방향으로 삼는 것이 적절하다. 주요 밀 생산지역의 생산 기반을 확충하고 밀의 우수 품질화를 촉진하여 품질 경쟁력과 가격 경쟁력을 높여 수입 밀을 대체할 수 있도록 해야 할 것이다. 국내 공급 기반을 마련한다는 전제하에서 합리적인 수출입 통제 시스템을 구축하고 국내외 시장을 활용하여 안정적인 공급과 농가 소득 증대를 도모해야 할 것이다.

수입을 통해 국내 부족분을 채우는 것은 실행 가능한 정책이지만 실제로 수입으로 부족분을 메우는 것은 양날의 검이라고 할 수 있다. 그동안의 중국 밀 무역을 살펴보면 국내 공급이 충분하지 못한 해에는 대량으로 수입하는 방식으로 부족분을 충당하였다. 1990년대 중국은 밀 공급 부족을 경험하였는데, 1990~1992년에 연평균 500여 만 톤이 부족하였으며 연평균 수입량은 1,000만 톤이 넘었다. 또 다른 때는 1994~1995년 사이에 연평균 500만 톤이 부족하였고 수입량은 1,100만 톤이었다. 세계 밀의 매년 무역량은 1억 톤 정도로, 중국 밀 수입 비율이 최고조일 때 전 세계 무역량의 10% 이상을 차지한다. 따라서 중국 밀 수입량은 반드시 국제 시장의 밀 가격 형성에 영향을 미치고 양자 간에 뚜렷한 상관관계가 성립된다. 중국 밀 수입량이 비교적 큰 시기는 주로 1980년 대 초기와 말기 그리고 1990년대 중기 이전에 집중되어 있었다. 수입량이 비교적 적은 시기는 1980년 대 중기와 1997년 이후이다. 1987~1989년 중국 수입량은 3년 연속 1,300만 톤을 넘었고 세계 밀 가격의 대폭 상승을 초래했다. 만약 미국 멕시코 만의 밀 거래 가격은 171달러/톤 정도였다면 1997년 이후 중국 밀 수입이 크게 줄고 난 후에 국제 시장의 밀 가격도 역시 함께 떨어져 1999년 중국 밀 수입은 50.5만 톤에 지나지 않아 미국 멕시코 만의 밀 거래 가격은 121달러/톤으로 떨어졌다. 이것은 소비 대국으로서 중국의 수입 규모가 직접적으로 국제 시장에 영향을 미친다는 것을 증명하는 것이고, 대규모 수입은 반드시 큰 폭으로 국제 시장의 밀 가격 상승을 가져 올 것이고 수입 원금을 증가시킬 것이다. 따라서 국가는 반드시 수입 수량과 수입 정도를 통제해야 한다.

WTO가입 후에 국내 수요와 외국의 도전에 맞서기 위해 농업부는 <우수 농산품

지역 분포 계획(2003-2009년)을 발표하였으며, 농업 기반시설 건설, 농업 과학 기술 개발 그리고 중대 농업 프로젝트 배치 등 방면으로 중국의 우수 농산품의 발전 기반을 마련해 주었다. 품종 구조, 품질 구조의 끊임없는 개선은 자원의 합리적인 이용을 강화했고 우세한 지역의 규모화, 전문화, 시장화 그리고 산업 수준을 향상하는데 도움이 되었고 효율적으로 WTO 가입 이후의 중국 농업에 대한 충격을 완화해주었다. 밀 생산에 있어서 밀 우수 산업은 초기에 형성 되었고 우수 품질의 구조는 더욱 개선되어 2007년 밀 생산 집중도는 80% 이상에 달하였으며, 우수 품질률은 61.6%로 2002년에 비해 31.2% 증가하였다. 이를 통해 고품질 곡물 및 제품의 수입 대체가 가능해졌다. 소비 수요의 빠른 증가와 함께 자원의 제약이 날로 심해지는 상황에서 밀의 기본적인 자급과 우수함 품질 수요를 만족시키는 것이 여전히 어렵다.

2008년 중앙 1호 문건의 지속적인 우수 품종의 농산품 지역 분포 계획과 관련하여 관련 부문에서 <전국 우수 농산품 지역 분포 계획(2008-2015년)>을 작성했다. 계획에 따르면 중국은 앞으로 더욱 더 우수 농산품 특화 지역을 건설할 예정이고 국가 곡식 안전과 주요 농산품의 효율적인 공급을 보장하고자 한다. 그 중 밀의 분포 지역은 황회해, 장강 중하류 지역, 서남, 서북, 동북 5개 우수 지역이다. 계획에서는 2015년까지 우수한 지역의 재배 면적이 전국 총 재배면적의 93.6% 이상 차지하는 것과 생산량은 10,523만 톤으로 전국 생산량의 95.2%를 차지하는 것, 그리고 우수 품질률 85% 이상을 달성하는 것을 목표로 포함하고 있다. 우수 지역 전용 밀 파종 면적은 확대되었고, 밀 가공은 새로운 단계에 접어들었으며, 생산에 따른 이익 역시 높아졌다.

몇 년간의 우수 지역 건설을 통해서 중국 밀 공급 수준은 한 단계 높아졌고 가공 품질 역시 국내 소비 수요를 만족할 정도가 되었다. 하지만 기후 변화 및 중국의 소작농가의 재배 모델 등 원인으로 전용 밀 품종의 품질의 안정성, 일체성 등에서 여전히 부족함이 많고, 국제 시장의 고급 강력 밀과 약한 밀에 대해 여전히 일정한 수요가 있다. 따라서 단기적으로 봤을 때 적절한 선에서 중국은 여전히 일정한 양의 밀을 수입해야 하고 장기적으로 봤을 때 국내 밀 가격 경쟁력이 곤두박질 치는 것과 함께 수입 수량은 여전히 증가 추세를 보일 것이다. 수출에서 봤을 때 중국은 주변 국가와 가까워 가격이 상대적으로 저렴하기 때문에 중국 밀 및 그 분말이 주변의 베트남, 필리핀 등 국가에 대해 여전히 일정한 시장성을 갖췄고 따라서 중국 밀, 특히 밀가루 제품은 여전히 일정 수량의 수출이 이루어질 전망이다.

5. 결론

첫째, 과거 10여 년간 밀은 기본적으로 수입으로 대체되어 왔다. 1990년대 이후로 중국 밀 수출입은 빠르게 증가했다. 장기적으로 중국 가공 전용 밀은 주로 수입에 의존했고, 여러 해의 밀 생산 구조의 개선을 통해서 동북, 남방의 열등 밀을 줄였고, 각 밀 주요 생산 지역에 우수 품질 전용 밀 품종을 확산 시켰으며 이는 중국의 우수 품질 전용 보리가 적었던 상황을 많이 개선할 수 있게 했다. 우수 품질 전용 밀 품종의 발전과 상품화 되는 비율이 높아지는 것은 국내 시장의 공급을 개선했고, 중국 밀이 장기적으로 대량 수입했던 것에서 국내 생산과 수요가 기본적으로 균형을 맞춰 갈 수 있도록 했고, 국내에서 생산하는 밀이 기본적으로 수입산을 대체할 수 있게 했다.

둘째, 미래에 중국은 밀 수입에 대한 통제권을 갖기가 더욱 어려워 질 것이다. 한편으로는 WTO가입 전의 중국은 자신의 목적에 따라 수시로 수출입을 조정할 수 있었지만 가입 후에는 자유 무역 지역의 발전이 중국 밀 시장을 점차 개방 시킬 것이고, 또한 앞으로 더욱 더 개방 될 것이다. 또 한편으로는 품질이든 가격이든 중국 밀의 국제 경쟁력은 낙관하기 어려울 것이며 과도하거나 과도하게 빠르게 국내 시장을 개방하는 것은 중국 밀 생산에 크나큰 국제 경쟁의 압박을 가져올 것이다.

셋째, 미래에 중국 밀 공급 안전은 반드시 국내 생산에 기반을 두어야 한다. 장기적으로 볼 때 경쟁력이든 이익에 있어서든 중국이 밀 수입을 증가시키면 그 압박이 더욱 커질 것이다. 하지만 전 세계의 입장에서 고려했을 때 밀은 이용 가능한 자원으로서 상대적으로 한계가 있기 때문에 현재 수입 밀의 출처 국가의 과도한 집중은 중국이 더 많은 자연 재해 위험과 시장 위험을 갖고 가게 한다. 전체적으로 봤을 때 중국이 최대 밀 소비 국가이자 거래 국가로서, 그리고 전 세계의 밀의 지속적으로 이용 가능한 잠재력을 동시에 고려했을 때 미래에 중국 밀 공급과 수요의 안전은 반드시 국내 생산에 기반을 두어야 한다는 기본 방침을 세워야 한다.

참고문헌

韓一俊, 2012, 中國小麥產業 發展與政策選擇, 中國農業出版社.