

중국, 소맥 수급동향과 수입전망

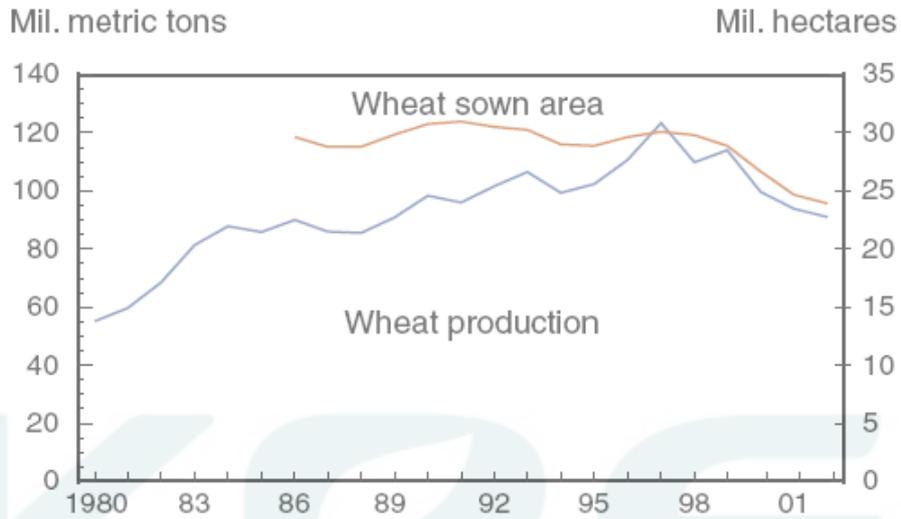
1990년대 초중반 중국의 소맥 수입량은 점증하여 1995년에는 전세계 수입량의 10% 수준에 도달했다. 그러나 1995년 중국은 소맥 증산을 도모하는 자급 캠페인을 벌여 1997년까지 2,00만톤의 생산 증가를 달성하였다. 중국의 소맥 수입량은 1997년에 최고 수준에 도달한 이후 국내 생산량이 감소하였음에도 불구하고 낮은 수준에 머물렀다.

2002년에는 국내 생산량이 1980년대 말 이후 가장 낮은 수준이었지만 순수출을 기록하였다. 중국의 소맥 수입량이 적은 이유는 다양하지만, 이를 모두 이해하게 되면 결국은 수입량이 증가할 것이다. 중국의 소맥 수급동향과 수입 전망에 대해 살펴본다. 중국은 소맥 수입국으로 전환될 것이며, 그 물량은 2004년 또는 2005년에 1,000만톤 이상에 도달하고, 그 후 매년 약 500만톤 정도를 수입할 것으로 전망된다.

1. 소맥 생산은 상당량 감소

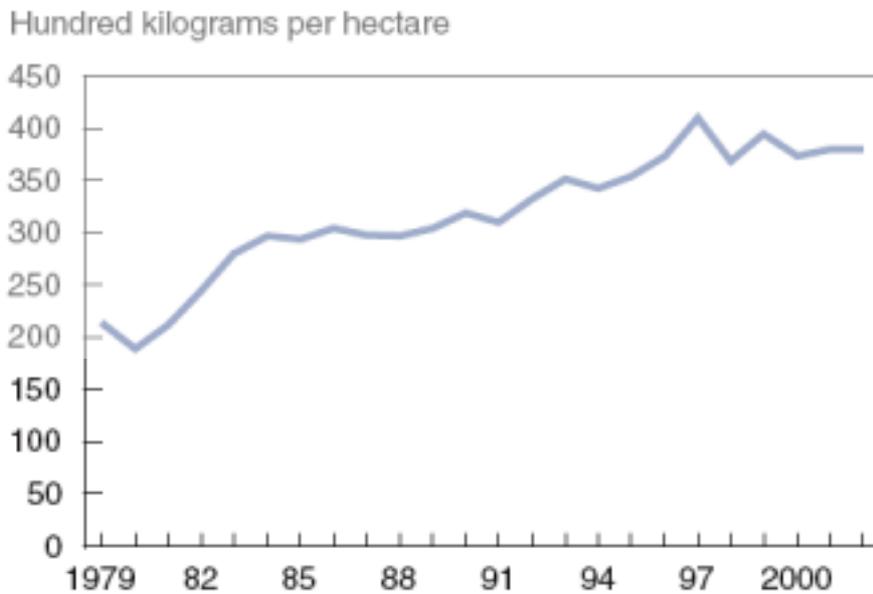
중국은 세계 최대의 소맥 생산국인데 생산량은 1997년 최고 수준에 달한 뒤 상당히 감소하고 있다. 중국의 소맥은 대부분 북부평야지대에서 생산된다(그림 1). 이 지대를 형성하는 헤난, 산둥, 허베이성이 전국 생산량의 절반 정도를 차지한다. 중국의 2003년 소맥 생산량은 2002년보다 적어서 1990년대 중반부터 지속된 감소추세가 그대로 유지되었다. 이러한 생산 감소는 단수의 감소보다는 재배면적의 감소 때문이다.

그림 2 중국의 최근 소맥 생산량 감소는 재배면적 감소에 기인



자료 : 생산량은 미국 농업부(1994-02)와 중국 국가통계국(1979-94), 재배면적은 중국 통계연감.

그림 3 소맥 단수는 1997년에 최고 수준



자료 : 국가통계국 중국통계연감.

미국 농업부에서 발표한 ‘세계 농산물 수급전망(2004. 5. 12)’에 의하면 2003/04 유통년도의 소맥 생산량(8,600만톤)은 이미 낮은 수준을 기록한 2002/03 유통년도 생산량(9,030만톤)보다 적었다. 이러한 미국 농업부의 추정치는 중국 정부통계상 가장 낮은 생산량을 기록한 1988년의 8,540만톤 이래 최저 수준이다. 미국 농업부의 잠정치에 의하면 2004/05년의 소맥 생산량은 8,400만톤으로 예상된다.

낮은 소맥가격도 농민들이 소맥 재배를 포기하고 다른 작목으로 바꾸는 원인 중의 하나다. 중국의 농촌통계연감에 의하면 소맥은 지난 7~8년 동안 주요작물 중에서 가장 수익률이 낮은 작물이었다. 소맥의 수익률은 계속 늘어나는 원예작물에 비해 상당히 낮다. 더욱이 유전자변형(Bt) 면화가 1990년대 면화씨벌레의 피해를 크게 입었던 북부평원지대에 보급되면서 면화의 수익률이 급상승하고 소맥 재배면적을 잠식하고 있다. 높은 면화가격과 낮은 소맥가격 때문에 농민들은 소맥과 면화를 연작하거나 여름에 파종하는 조생종 면화를 재배하는 대신에 봄에 파종하는 면화 쪽으로 작목을 전환하였다.

정책변화, 시장개발, 농촌지역의 상업화도 중국의 소맥 생산을 감소시키는 요인이었다. 오랫동안 농민들은 자가소비 목적과 납부 의무량을 이행하기 위해 소맥을 재배하였다. 농가가 곡물 할당량을 납입할 의무를 지게 된 것은 1970년대 후반과 1980년대 초반 집단농장이 해체된 이후이다. 그러나 많은 성들은 곡물의 현물납부 제도를 폐지하고 현금으로 세금과 부과금을 내도록 하였다. 곡물 납부제도가 없어진 이후 농가들은 소맥재배를 포기하고 상업적 작물 재배를 늘렸다. 또한 농촌소득 중에서 비농업적 소득이 크게 증가함에 따라 많은 농가들은 현금이 풍부해져서 주곡생산에서 벗어나 국내 및 국제시장을 상대로 한 환금작목 생산을 늘리고 있다.

수자원 등 자원고갈도 소맥 생산을 감소시키는 요인이 되었다. 소맥 주산지인 북부평원은 소맥 수확 후인 여름에 강우량이 집중되므로 소맥생산

을 관개에 의존한다. 그러나 지표수와 지하수 모두 심각한 고갈 상태를 나타내고 있다. 중국에서 세 번째로 큰 소맥 생산지인 허베이성에서 지하수 면은 매년 3미터 이상 씩 급속히 낮아지고 있다. 중국의 두 번째 소맥 생산지인 산둥성은 중요한 관개수원인 황하 하류에 위치한다. 농사철에 때때로 황하는 바다에 이르기 전에 말라버릴 정도로 1990년대 내내 물부족 현상을 보였다. 이는 1999년부터는 환경보존으로 말미암아 약간 개선되었다. 수자원관리와 환경보전을 위한 정책과 제도개선이 이루어지고는 있지만 결과는 미지수이다. 관개수를 이용한 소맥 생산은 수자원의 투자효율이 낮다. 이러한 방식은 농가들이 가치를 제대로 반영하여 물을 배분할 때는 지속되지 못하고 축소될 것이다.

수자원 보전을 촉진하기 위한 정책을 펼침과 동시에 중국은 토양보전과 조림정책을 실시하였는데 이들 정책은 소맥 생산에 영향을 미친다. 1999년 도입된 환경프로그램(Grain for Green)은 경지를 숲 또는 초지로 전환하는 경우 보상금을 지급한다. 이 프로그램은 특히 토양유실이 심한 경사지와 사막화 방지를 목표로 한다. 정책이 실시된 첫 두해 동안 120만ha의 경지가 숲과 초지로 전환되었고 2010년까지는 1,300만ha를 전환시킬 목표를 세웠는데, 그 중 440만ha는 경사지이다. 수맥의 주생산지인 황하 유역의 토양유실 방지는 이 프로그램의 주요 목표이다.

지금까지 살펴본 추세가 지속되는 경우 중국의 소맥생산은 가까운 장래에 9,000만톤 수준 또는 그 이하에 머무를 것이다. 중국은 지속적으로 원예작물 특히 수출용 원예작물 생산을 증가시킬 것이다. 중국의 소맥 유통체계는 시장지향적으로 변화하는 중이며 농민들은 상업적 고려에 따라 영농의사 결정을 내리고 있다. 또한 최근 시행되고 있는 농지 및 수자원 보전정책의 효과는 장차 더욱 확실히 나타날 것이다. 소맥 단수 증가를 추구하는 연구개발의 결과는 단수를 1997년 이전 수준으로 회복시킬 수 있을 것이지만 최근의 연구방향은 그보다는 한해(旱害)에 견디는 품종이나 시장이 요구하는 고품질 소맥 개발 쪽으로 기울고 있다.

2. 소맥의 수입

생산 감소율보다는 낮은 비율이지만 중국의 소맥 소비량도 지난 수년 동안 줄고 있다. 미국 농업부는 2003/04년도의 중국 소맥 소비량(사용량)을 1억 450만톤으로 추정하는데 이는 전년도의 1억 520만톤 보다는 약간 적은 수준이며, 2004/05년에는 1억 200만톤으로 낮아질 것으로 전망하고 있다. 소맥의 소비량이 생산량을 능가함에도 불구하고 2003년에 중국의 소맥 수입량은 미미한 수준이었다. 그러나 2003년 말 중국은 소맥수입을 개시하였고 이 보고서가 작성되고 있는 시점에서 700만톤의 소맥 수입의사를 표시하였다. 최근 연도에 중국이 상당한 물량의 수입에 나서지 않는 이유는 소맥 재고가 수급 차이를 채울 만큼 넉넉하다고 믿기 때문이다.

중국의 곡물 재고는 엄격한 국가기밀이며, 관료들도 정확한 재고를 아는 지는 의문이다. 외부의 재고 추정치는 제각각이며, 그 신빙성은 확인할 길이 없다. 미국 농업부의 추정치에 위하면, 중국은 2004/05 유통년도(2004년 7월에서 2005년 6월까지) 초기에 4,240만톤의 소맥 재고를 보유하고, 이는 유통년도 말에 3,140만톤으로 감소할 것으로 보인다. 중국에는 정부로부터 독립적으로 재고 추정치를 검증해 줄 곡물유통업체, 도정업체, 육우 비육장 등 관련업체 그룹이 존재하지 않는다. 그러나 2003년 8월 이래 소맥 가격이 오르는 것은 재고가 줄고 있음을 나타낸다.

소비량 자료가 충분치 않기 때문에 중국의 소맥 재고를 추정하는 것은 매우 어렵다. 소비량은 식용소비 뿐 아니라 사료용과 유통과정이나 도정과정에서 감모분도 포함한다. 중국의 통계는 생산량과 수출입량을 포함하지만 국내 소비량은 발표되지 않는다. 따라서 연구자들은 이를 추정해야 하는데 소득 증가, 농촌 상업화, 도시화의 최근 동향은 소맥의 가장 큰 소비처인 식용소비에 큰 영향을 미치기 때문에 이 추정을 더욱 복잡하게 만들

고 있다. 더욱이 유통경로와 도정업체의 효율성이 제고되어 감모분이 크게 줄어 든 점도 총소비량의 정확한 추정을 어렵게 하고 있다.

채소, 과일, 육류가 늘고 주곡이 주는 식생활의 다양화로 인해 중국의 1인당 소맥 소비량은 감소하고 있다. 이러한 경향은 소비자들의 소득이 높고 시장 접근성이 용이하며 냉장고와 전자레인지 같은 가전품이 많이 보급된 도시주민에게 두드러진다. 농촌거주자들도 소득 증가와 시장개발에 의해 식생활이 다양해지고 있다. 전통적인 소맥생산지에서 이농한 사람들도 소맥소비를 줄이는 대신 쌀 소비를 늘리고 있다.

중국은 전국단위의 소맥 소비량 자료를 발표하지 않는다. 중국은 농촌의 1인당 소맥 소비량은 발표하는데 도시의 소비량은 발표하지 않는다. 2002년 농가조사연감(Rural Household Survey Yearbook)에 의하면 농촌주민의 1인당 연간 소맥 소비량은 78kg이다. ERS에서는 도시민의 1인당 연간 소맥 소비량은 농촌주민의 약 3분의 1에 해당하는 26kg으로 추정하고 있다. 국가통계국의 2002 국가통계연감(State Statistical Yearbook)에 의한 중국 농촌 인구는 7억 9,560만명이고 도시 인구는 4억 8,060만명이다. 이를 기초로 추정한 중국의 소맥 소비량은 7,460만톤이다. 농촌출신으로 도시에서 등록하지 않고 거주하는 이농자들을 감안하면 이 수치는 좀 낮아질 것이다. 일부에서는 이러한 인구를 1억명 정도로 추정하고 있으므로 이를 감안하면 중국의 전체 소맥 소비량은 6,620만톤으로 추정된다. 또한 1인당 소비량 추정치가 도정률을 감안한 것인지도 불분명하다. 그렇지 않다면 정곡률 0.79를 고려할 때 이 추정치는 6,620만톤 내지 7,460만톤의 추정치는 8,370만톤 내지 9,440만톤으로 증가한다.

중국의 소맥 소비량에 대한 신뢰할 만한 통계치가 없는 것과 마찬가지로 유통 중의 감모량에 대한 정보도 없다. 지난 10년 동안 중국의 소맥 유통체계는 상당히 발전해서 감모량이 많이 줄어들었다. 국영방식의 곡물 유통체계는 1990년대에 대폭 개선되었으며 요즘은 더욱 개선속도가 빨라지

고 있다. 곡물 유통개혁의 초기단계에 유통단위들은 재고를 처분하여 현금화시킬 권한을 부여받았다.

시간이 지나면서 곡물수집소와 곡물창고는 독립적이고 상업적으로 변화하였다. 민간 유통업체도 많이 생겨나 국영기업들과 경쟁하고 있다. 민간 유통업체는 하루 1 내지 2달러 정도만 벌면 유지가 되므로 마진을 아주 낮게 붙인다. 이윤을 생각하므로 이들은 개혁 전 유통을 독점하던 국영기업에 비해 감모량을 낮은 수준에 유지하고 있다.

그러나 소맥은 중국에서 가장 낮은 상품화율을 보이는 작목이다. 도정공장도 국영기업이 보유하고 있으며 민간 업체들은 소맥보다는 다른 곡물을 취급하는 비중이 높다. 국영 도정업체들도 민간과의 경쟁을 통해서 효율성을 높여가고 있다.

3. 품질 고급화 노력이 수입량에 영향

중국인들은 소맥을 덜 소비할 뿐 아니라 과거와는 다른 특성을 지닌 소맥을 소비한다. 전통적인 소맥은 국수나 만두로 만들어 먹었다. 이러한 식품들은 대개 중간 정도의 끈기를 지닌 밀로 만든다. 가공식품의 인기가 높아지고 서구식 식품이 보급되어 다른 품질의 소맥 수요가 생겨났다. 많은 서구식 빵은 중상급의 끈기 있는 소맥이 필요하고, 쿠키나 크래커는 중하급의 끈기가 있는 소맥을 필요로 한다. 가공식품의 품질을 높이기 위하여 가공업자들은 원하는 품질의 소맥을 찾기 위한 노력을 증가시키고 있다.

최근까지 농민들은 가공업체가 필요로 하는 품질의 소맥을 생산할 유인이 없었다. 1990년대의 소맥 증산정책은 품질에 대한 고려가 전혀 없었다. 국가가 운영하는 곡물수집소는 끈기가 많은 소맥에 높은 가격을 지불하지 않았으며 고품질 소맥은 단수가 떨어졌다. 또한 소맥 유통체계에서 품질에

따른 상품차별화가 이루어지지 않았다. 이러한 요인들과 농민들이 주곡은 자가소비 위주로 생산하고 가공업체의 수요에 부응하지 않았기 때문에 평균 또는 그 이하의 품질을 가진 소맥이 주로 생산되었다.

1999년에 정부당국은 중국산 소맥의 품질고급화 운동을 시작하였다. 이 운동은 ‘특수 소맥(special wheat)’증산 전략의 일환으로 시작되어 특수소맥 생산단지를 지정하고 끈기가 높은 고품질 소맥 생산을 유도하기 위하여 종자와 다른 투입물에 보조금을 주었다. 또한 고품질 소맥을 생산하는 농가에게는 높은 가격이 지불되었는데 이 가격은 행정적으로 결정되어 농가들의 단수 손실을 보상하지 못했다. 이러한 결점이 있었음에도 불구하고 이 정책에 의해서 고품질 소맥 재배면적은 증가하였다. 2002년까지 전체 소맥 재배면적의 20%에 해당하는 500만ha에 고품질 소맥이 재배되었다. 이 면적에서 생산되는 소맥이 2003년 중국의 고품질 소맥 수요의 대부분을 충족하였다.

중국이 불과 몇 년 동안에 고품질 소맥생산에 상당한 성과를 거두었지만, 이러한 정책이 시장 상황을 정확히 반영했다고는 보기 어려우며 일부 특정한 품질을 가진 소맥 수요를 팽창시킨 요인으로 작용한 측면도 있다. 예를 들면 고품질 소맥 종자는 단백질 함량이 높은 것도 있고 낮은 것도 있다. 그러나 중국에서 일반적으로 고품질 소맥은 끈기가 높은 소맥만을 의미하며 끈기가 낮은 소맥은 정책에서 소외되었다.

또한 이러한 특수소맥은 고위관료의 지시에 따라 마을 지도자들이 강요하여 재배가 늘어난 것이지 농민들이 수익성을 따져서 재배한 것은 아니다. 마을에서는 장려 품종인 고품질 소맥 이외는 재배를 제한하는 경우도 있었다. 요즘 중국에서 대부분의 소맥은 마을 단위로 계약한 콤바인으로 수확되기 때문에 각 농가는 일관성 유지를 위해 품종 통일을 해야만 하는 경우가 있다.

소맥의 품질은 장차 중국에서 중요한 역할을 할 것이다. 그러나 그것이 수입량에 어떤 식으로 영향을 미칠지는 불분명하다. 1990년대 말과 2000년대 초에는 국내에서 생산되지 않는 고단백질 또는 저단백질 소맥에 대한 수입수요가 발생했으나 수입제한 때문에 실제로 수입이 이뤄지지 못했다. 현행 '특수소맥' 생산 장려는 다양한 품질의 소맥 국내공급을 늘렸으나 시장원리에 의존하지 않고 있기 때문에 공급이 수요를 능가할 우려가 있다. 따라서 미래의 수입수요는 중급 단백질 함유 소맥 중심으로 이뤄질 가능성이 크다. 중국이 고품질 소맥을 수출하고 저품질 소맥은 수입할 가능성도 있다.

중국에서는 흔히 발생하는 일이지만 시장원리를 무시하고 고품질 소맥 생산을 장려한 정책은 시간이 흐름에 따라 시장원리에 순응하는 방향으로 변할 가능성이 있지만 이는 5년 또는 그 이상 걸리는 과정이다. 곡물 도정업자들은 차별화를 확대하면서 농가들이 가져온 소맥의 품질에 따라 대금을 지불하는 경우가 많아지고 있다. 또한 도정업자들이 특정한 품질의 소맥을 계약 재배하는 경우도 늘고 있다. 이러한 시장원리에 입각한 유통행위는 점차 늘어나 궁극적으로 소맥 시장이 품질에 따라 차별화될 것이다. 그러나 상품차별화와 품질 측정 제도가 개발되기 위해서는 수년이 걸릴 것이다.

4. 무역정책은 지속적으로 변화

중국이 향후 몇 년 동안 소맥을 얼마나 수입할 것인지는 WTO 가입에 따른 수출입 정책의 변화의 영향을 받을 것이다. 소맥에 대해서는 중국 국무원이 불투명한 방법으로 운영하던 국영무역 하의 쿼터제도가 비국영무역 기업의 관세율 쿼터(TRQ)로 바뀌었다. TRQ 제도 하에서는 일정 물량(2004년에는 960만톤)의 소맥은 낮은 관세(1%)로 수입되고 그 이상의 물량은 아주 높은 관세(2004년에 65%)로 수입된다.

또한 중국은 쿼터의 10%는 민간무역으로 수입하고 9월말까지 소진되지 않은 국영무역 쿼터는 연말 이내에 민간이 수입토록 하는 의무를 진다. 이 제도는 국영무역으로 하여금 상업적 원리 하에서 운영되도록 하는 데에 목적이 있다. 만약 중국의 국내가격이 국제가격보다 높다면 국영무역 기업은 소맥을 수입함으로써 수익을 얻거나 민간기업이 이를 차지하게 할 수 있다.

이러한 제도가 실시된 2002년과 2003년에 TRQ 운영과 관련해서 많은 이슈가 떠올랐다. 쿼터의 배정은 일의 지연과 가입조건에는 없는 당국의 수입승인 요건에 의해 중단되는 일이 많았다. 또한 쿼터의 일부는 가곡용과 재수출용으로 유보되었는데 재수출을 검증하는 과정은 불명확하다.

개별 쿼터는 상업적 단위에 미달하는 분량으로 쪼개지거나 대부분의 수입업자들이 영업하는 해안 지역에서 먼 내륙지방 업자에게 배정되기도 하였다. 미국과 중국은 이러한 문제들을 해결하기 위해서 협상을 진행 중이며 이러한 문제가 해결되고 가격차이 때문에 수입에서 수익이 발생한다면 장래의 수입에 상당한 영향을 미칠 것이다.

중국의 소맥 수입에 영향을 미칠 또 다른 이슈가 있다. 중국은 소맥에 13%의 부과금을 매기는데 중국산 소맥은 이를 면제해 준다. 따라서 13%의 부가세와 1%의 관세를 합치면 전체 관세는 14%가 된다. 이러한 관세가 WTO 규정을 위반하는 것은 아니지만 많은 수출국들은 이 문제를 장차 무역협상에서 거론할 것인지를 고려하고 있다.

5. 종합

1990년대는 중국의 소맥 생산과 무역에서 불안정한 기간이었다. 소맥 생산은 1994년 9,930만톤에서 1997년에는 1억 2,330만톤의 최고에 달했다가

2003년에는 8,600만톤으로 급감하였다. 무역도 변동이 심했는데 수입량이 1992년 410만톤에서 1995년에는 1,230만톤으로 증가하였다가 다시 낮은 수준으로 떨어졌다. 이러한 생산과 수입량의 큰 변동은 거의 정책변화에 기인한 것인데, 농업경제학자인 레스터 브라운이 향후 중국이 대량의 곡물을 수입에 의존할 것이라고 예측한 데 따라 식량자급률에 대한 우려를 불식시키기 위한 것이다.

2004년이 레스터 브라운의 저서가 출간된 지 10년째 되는 해이지만 중국은 최근 소맥을 포함한 식량을 자급하고 있다. 그러나 중국은 소맥을 해외공급에 의존하지 않기 위해서 적지 않은 댓가를 치렀다. 더욱 수익성 높은 작물로 전환하지 못한 기회비용과 과잉 생산된 곡물의 보관 비용은 중국이 식량의 자급정책을 편 데에 따른 주요 비용들이다.

이러한 비용을 감안할 때 중국의 당국자들은 곡물 자급정책보다는 WTO 가입으로 세계경제의 일원으로써 더욱 합리적인 정책을 펼 것으로 전망된다. 다시 말하면 중국 당국은 생산에의 개입을 줄이고 시장원리가 생산과 무역을 결정짓도록 할 것이다. 이러한 정책 전환의 결과로 중국의 소맥생산은 더욱 안정될 것으로 보인다.

중국은 여전히 소맥의 주요 생산 및 소비국이 될 것이며 향후 몇 년 동안 수입량은 낮은 수준에 머물 것이다. 1인당 소맥 소비량은 계속 감소하고 전체 소비량도 감소할 것으로 보인다. 연간 생산량은 9,000만톤 수준 또는 그 이하가 될 것으로 보이는데 이는 중국의 전체 소맥 소비량과 거의 일치한다. 수입을 통해서만 국내에서 생산되지 않는 특정한 품질의 소맥이 공급될 것이다. 그러나 소비량 추정치가 정확하고 생산량이 소비량에 상당히 못 미친다면 중국은 그 차이를 메우기 위해서 소맥을 수입하여야 할 것이다.

이러한 상황 하에서 중국은 향후 몇 년 내로 소맥 수입에 나설 것이지만

(2004년에 이미 수입을 시작하였음), 수입량은 평균적으로 낮은 수준에 머물 것이다. 중국의 곡물 재고량이 기밀이란 점과 지금도 원활하지 못한 소매시장의 움직임을 감안할 때 2004년 또는 2005년에 수입량은 최대 1,000만톤에 달할 것이다. 그러나 상업적으로 수입이 이뤄질 만큼 가격이 오르게 되면 그 이후 수입량은 500만톤 수준으로 떨어질 것이다.

자료: 미국 농업부 ERS, "China's Wheat Economy: Current Trends and Prospects for Imports?" WHS 04D-01, 2004. 5.
(최정섭 jsupchoi@krei.re.kr 02-3299-4381 한국농촌경제연구원)

KREI