

중국 농업산업화(農業産業化) 정책 개요*

전 형 진
(한국농촌경제연구원 연구위원)

1. 농업산업화 개념

1990년대 중반 이후 농업산업화(農業産業化)가 중국 농정의 중요한 화두로 부상하였다. 특히 2001년 WTO 가입을 계기로 시장개방에 대응하여 영세 소농구조의 한계를 극복하고 산업별(품목별) 경쟁력 향상과 농가소득 증대를 동시에 추구할 수 있는 대안으로서 그 중요성이 꾸준히 강조되고 있다. 1978년 말 농가 토지도급제의 도입을 통한 농업경영시스템의 대전환에 이은 제2차 농업경영시스템의 개혁이라는 의미도 부여될 정도로 중국 농정에서 커다란 비중을 차지하고 있다.

중국의 농업산업화 정책은 처음부터 개념을 명확히 하고 일시에 전면적으로 시행된 것이 아니다. 1980년대 후반 산둥성(山東省)에서 채소산업의 수직적 통합(vertical integration) 모델이 시도된 것을 계기로 그 성과를 확대 보급하는 과정에서 개념이 구체화되고 정책화 되었다. 정책 추진 과정에서는 이른바 ‘돌을 두들기면서 강을 건넌다(摸着石頭過河)’는 중국의 전통적인 개혁방식이 예외 없이 적용되었다.

중국의 농업산업화 개념은 시장화, 구역화(단지화), 전업화, 규모화, 계열화(통합화), 기업화의 6가지 특징으로 요약된다. 이 중 계열화(Integration)가 핵심이다<표 1 참조>.

* (hichon@krei.re.kr +86-10-6344-2922). 한국농촌경제연구원에서 수행한 「중국 동북3성의 중·단립종 쌀산업 구조변화와 생산계열화 실태 조사 연구」(전형진, 2009) 보고서의 내용을 토대로 인용 및 재정리 하였음.

이는 미시적인 측면에서는 농산물의 생산에서부터 가공, 유통, 소비에 이르는 과정의 각 단계가 여러 가지 형식으로 통합되는 생산계열화를 의미한다. 거시적인 측면에서는 농업의 후방산업(투입재 생산 및 공급 산업, 기술 및 서비스산업)과 전방산업(농산물 가공, 저장, 운송, 판매 산업)의 결합을 통해 전후방 연쇄효과(backward and forward linkage effect)를 극대화하는 통합시스템 구축을 의미한다.

중국의 농업산업화는 종종 우리나라 농정의 화두로 부상한 농업의 6차산업화와 비교된다. 국내 농정에서 논의되고 있는 6차산업화는 개념적으로 “생산에서 가공·판매 등의 영역을 통합하고, 관광이나 교류·치유·복지 등도 비즈니스화 하여 지역에서 일자리와 부가가치를 창출하여 지역을 회생시키는 전략”으로 정의된다(김태곤 외, 2013). 엄밀히 말해 지역농업 발전전략 차원에서 정의되는 개념이라고 할 수 있다. 이런 점에서 중국의 농업산업화와 우리 농업의 6차산업화는 출발점이 다르다고 할 수 있다. 다만 6차산업화가 협의의 의미에서는 “생산자그룹의 주도로 가공·판매로 비즈니스 영역을 확장하는 생산부문과 가공부문·판매부문의 통합”을 의미한다는 점에서 생산계열화가 핵심인 중국의 농업산업화와 일맥상통하는 측면이 있다. 그러나 우리가 생산자그룹의 주도적인 역할을 강조하는 반면 중국은 생산계열화의 주체를 생산자로 한정하지 않고 오히려 기업(특히 용두기업龍頭企業)의 역할을 강조하고 있다는 점에서 커다란 차이가 있다.

표 1 중국의 농업산업화 개념

개념	주요 내용
시장화 (marketization)	• 자원배치 및 생산요소의 결합, 생산요소와 상품의 구입판매가 시장기제에 의해 실현
구역화 (regionalization)	• 생산요소의 집중, 자원비교우위에 입각한 배치계획 수립, 자원부존 조건에 부합하는 자원 배치로 구역화(단지화) 실현
전업화 (specialization)	• 생산, 가공, 판매, 서비스 등 각 단계의 전업화(전문화)
규모화 (scalization)	• 수평적으로 토지, 자본, 기술 등 생산요소의 집적경영 실현 • 수직적으로 생산·가공·유통의 통합화, 서비스의 사회화 실현. 통일적인 계획, 기술서비스, 가공 및 판매로 적정규모에 도달하여 시장경쟁력을 제고하고 최적의 경제적 이익 실현
계열화 (integration)	• 생산·가공·판매과정의 통합화, 농업·공업·상업의 일체화경영 메커니즘 형성 여부가 농업산업화의 가장 중요한 판단 기준
기업화 (commercialization)	• 생산, 경영, 관리의 기업화

자료: 관련 자료를 참조하여 필자 작성.

2. 농업산업화 정책 전개 과정

중국 농업부는 1980년대 말과 1990년대 초 산둥성 제성시, 수광시, 유방시 등에서 기업(도매시장)이 주도하는 생산·가공·유통의 수직적 통합화를 실천한 경험을 토대로 1996년 농업산업화 경영영도소조(農業產業化領導小組)를 조직하고 전국적인 범위에서 농업산업화 정책을 추진하였다. 이어서 1998년 개최된 중국 공산당 제15기 3중 전회(10.12~14)에서 채택된 《농업·농촌업무의 약간 중대 문제에 관한 결정》은 농업산업화가 중국 농업의 당면과제인 농업현대화를 실현할 수 있는 유력한 방안임을 강조하고 정책적 추진을 공식화하였다. 아울러 농업산업화의 발전을 위해서는 시장개척 능력과 농산물 심층 가공 능력을 갖추고, 대 농민 서비스 제공 및 농민들의 상품 생산을 견인할 수 있는 용두기업(龍頭企業; leading enterprise)을 육성하고 지원하는 것이 관건이라고 지적하고 ‘기업+농가’ 유형의 생산계열화를 통한 농업산업화 발전 전략을 표방하였다.

표 2 중국의 농업산업화 정책 전개 과정

일 자	주요 내용
1995.12.11	• 사설 ‘論農業產業化’ 게재 산둥성 유방시의 농업산업화 경험 소개
1996	• 농업부에서 농업산업화영도소조(農業產業化領導小組) 조직 → 전국적인 범위에서 농업산업화 정책 추진
1998.10.14	<ul style="list-style-type: none"> • 중국공산당 중앙위원회, 국무원: 《농업농촌업무의 약간 중대 문제에 관한 결정 關於農業和農村工作若干重大問題的決定》 • 농업산업화는 농기토지도급제의 토대위에서 농민의 재산권을 침해하지 않고 영세한 농민들의 시장진입 문제, 현대적인 과학기술 응용 및 규모화경영 문제를 해결할 수 있을 뿐만 아니라 경제적 수익과 시장화 정도를 제고하여 농업현대화를 실현할 수 있는 유력한 방안임. • 농업산업화의 발전은 시장개척, 농산물 심층가공 능력을 갖추고 대 농민 서비스제공 및 상품생산을 견인할 수 있는 용두기업(龍頭企業) 육성이 관건임.
2000.1.16	<ul style="list-style-type: none"> • 중국 공산당 중앙위원회, 국무원: 《2000년 농업농촌업무를 잘할 것에 관한 의견 關於做好2000年農業和農村工作的意見》(中發[2000]3號) • ‘기업+농가’ 유형의 농업산업화 경영은 농업의 부가가치를 증대시킬 수 있는 유효한 방법임. • 국가에서 중점적으로 지원할 농식품 용두기업을 선정하여 시설, 원료 구매, 설비 도입 및 상품 수출 등 방면에서 지원하도록 함.
2000.10.8	<ul style="list-style-type: none"> • 농업부, 국가발전계획위원회, 국가경제무역위원회, 재정부, 대외무역경제협력부, 중국인민은행, 국가세무총국, 국가증권감독관리위원회: 《농업산업화경영 중점용두기업 지원에 관한 의견 關於扶持農業產業化經營重點龍頭企業的意見》(農經發[2000]8號) • 국가에서 지원할 중점 용두기업의 선정 기준 및 6개 방면의 세부적인 지원내용 제시
2000.10.26	<ul style="list-style-type: none"> • 농업부, 국가발전계획위원회, 국가경제무역위원회, 재정부, 대외무역경제협력부, 중국인민은행, 국가세무총국, 국가증권감독관리위원회: 《농업산업화 국가중점용두기업 명단 공포에 관한 통지 關於公布農業產業化國家重點龍頭企業名單的通知》(農經發[2000]10號) • 《意見》(農經發[2000]8號)에서 제시한 용두기업 표준에 근거하여 151개 국가중점 용두기업 선정, 기업 동태에 관한 모니터링 및 관리를 통해 조건에 부합하지 않는 경우 자격 취소
2001.6.26	<ul style="list-style-type: none"> • 농업부, 국가발전계획위원회, 국가경제무역위원회, 재정부, 대외무역경제협력부, 중국인민은행, 국가세무총국, 국가증권감독관리위원회, 중화전국공소합작총사: 《농업산업화 국가중점용두기업 인증 및 운영모니터링 관리 집행방법 關於印發‘農業產業化國家重點龍頭企業認定和運行監測管理暫行辦法’的通知》

표 2 중국의 농업산업화 정책 전개 과정 (계속)

일 자	주요 내용
	<p>(農經發[2001]49號)</p> <ul style="list-style-type: none"> 《通知》(農經發[2000]10號)에 근거하여 국가중점 용두기업의 선정지표, 신청 및 인증 절차와 방법, 모니터링 실시방법 등을 구체적으로 제시
2001.11.15	<ul style="list-style-type: none"> 국가세무총국: 《농업산업화 국가중점용두기업 소득세 면세 문제를 명확히 할 것에 관한 통지 關於明確農業產業化國家重點龍頭企業所得稅徵免問題的通知》(國稅發[2001]124號) 소득세 면세 기업의 조건과 절차, 관리 감독 및 검사에 관한 내용 규정
2002.8.14	<ul style="list-style-type: none"> 중국농업은행: 《농업산업화 신용대출 업무를 더욱 잘할 것에 관한 지도의견 關於進一步做好農業產業化信貸工作的指導意見》(農銀發[2002]125號) 농업산업화 촉진을 위한 중국농업은행의 중점 지원사업 영역 명시
2002	<ul style="list-style-type: none"> 농업부: 《계약농업의 발전과 규범화에 관한 의견 關於發展和規范訂單農業的意見》 계약농업의 규범화된 발전을 촉진하고 인도하기 위해 계약농업의 의의와 역할, 형식 등을 소개하고 각 지역 사정에 맞게 규범화하여 계약이행율을 제고할 것을 강조
2002.12.31	<ul style="list-style-type: none"> 농업부, 국가발전계획위원회, 국가경제무역위원회, 재정부, 대외무역경제합작부, 중국인민은행, 국가세무총국, 국가증권감독관리위원회, 중화전국공소합작총사: 《제2차 농업산업화 국가중점용두기업 명단 공포에 관한 통지 關於公布第二批農業產業化國家重點龍頭企業名單的通知》(農經發[2002]149號) 《農業產業化國家重點龍頭企業認定和運行監測管理暫行辦法》에 근거하여 235개 국가중점 용두기업 선정
2004.9.3	<ul style="list-style-type: none"> 농업부, 국가발전개혁위원회, 재정부, 상무부, 중국인민은행, 국가세무총국, 국가증권감독관리위원회, 중화전국공소합작총사: 《제3차 농업산업화 국가중점용두기업 명단 공포에 관한 통지 關於公布第三批農業產業化國家重點龍頭企業名單的通知》(農經發[2004]59號) 《農業產業化國家重點龍頭企業認定和運行監測管理暫行辦法》의 규정에 근거하여 210개 국가중점 용두기업 선정
2005.7.7	<ul style="list-style-type: none"> 농업부, 국가발전개혁위원회, 재정부, 상무부, 중국인민은행, 국가세무총국, 국가증권감독관리위원회, 중화전국공소합작총사: 《21개 기업 농업산업화 국가중점용두기업 추가 선정 공포에 관한 통지 關於公布21家企業遞補為農業產業化國家重點龍頭企業的通知》(農經發[2005]89號) 《農業產業化國家重點龍頭企業認定和運行監測管理暫行辦法》의 규정에 근거하여 21개 기업을 추가로 국가중점 용두기업으로 선정
2006.10.13	<ul style="list-style-type: none"> 농업부, 국가발전개혁위원회, 재정부, 상무부, 중국인민은행, 국가세무총국, 국가증권감독관리위원회, 중화전국공소합작총사: 《농업산업화 경영 발전 가속화에 관한 의견 關於加快發展農業產業化經營的意見》(農發[2006]99號) 제1차 5개년 계획(2006~2010년) 기간 동안의 5가지 농업산업화 발전 목표, 농업산업화 정책 추진의 8가지 중요 업무, 농업산업화 경영에 대한 재정, 투자, 세수, 금융, 수출 방면의 지원 내용을 명시
2008.8.1	<ul style="list-style-type: none"> 농업부, 국가발전개혁위원회, 재정부, 상무부, 중국인민은행, 국가세무총국, 국가증권감독관리위원회, 중화전국공소합작총사: 《제4차 농업산업화 국가중점 용두기업 명단 공포에 관한 통지 關於公布第四批農業產業化國家重點龍頭企業名單的通知》(農經發[2008]39號) 《農業產業化國家重點龍頭企業認定和運行監測管理暫行辦法》의 규정에 근거하여 312개 국가중점 용두기업 선정
2010.9.19	<ul style="list-style-type: none"> 농업부, 국가발전개혁위원회, 국가경제무역위원회, 재정부, 상무부, 중국인민은행, 국가세무총국, 국가증권감독관리위원회, 중화전국공소합작총사: 《농업산업화 국가중점용두기업 인증 및 운영모니터링 관리방법 關於印發“農業產業化國家重點龍頭企業認定和運行監測管理辦法”的通知》(農經發[2010]119號) 《관리방법》에서는 국가중점 용두기업에 대해 동태적 관리를 실시하고 2년마다 모니터링을 통해 추가 또는 박탈하도록 규정
2011.12.28	<ul style="list-style-type: none"> 농업부, 국가발전개혁위원회, 재정부, 상무부, 중국인민은행, 국가세무총국, 국가증권감독관리위원회, 중화전국공소합작총사: 《제5차 농업산업화 국가중점 용두기업 명단 공포에 관한 통지 關於公布第五批農業產業化國家重點龍頭企業名單的通知》(農經發[2011]29號) 《農業產業化國家重點龍頭企業認定和運行監測管理辦法》의 규정에 근거하여 359개 국가중점 용두기업 선정
2013.4.7	<ul style="list-style-type: none"> 농업부, 국가발전개혁위원회, 재정부, 상무부, 중국인민은행, 국가세무총국, 국가증권감독관리위원회, 중화전국공소합작총사: 《54개 기업을 농업산업화 국가중점 용두기업으로 추가 선정하는 것에 관한 통지 關於遞補54家企業為農業產業化國家重點龍頭企業的通知》(農經發[2013]39號)

자료: 관련 자료를 참고하여 필자 작성.

중국의 농업산업화 정책은 농식품 용두기업에 대한 지원에 초점이 맞춰져 있다. 농업부를 포함한 9개 부처는 2001년 6월 공동명의로 발표한 《농업산업화 국가중점용두기업 인증 및 운영모니터링 관리 잠행방법》(農經發[2001]4호)에서 국가중점 용두기업의 선정 지표, 신청 및 인증 절차와 방법, 모니터링 실시방법 등을 구체적으로 제시하였다. 용두기업은 중국이 자체적으로 정의한 개념으로 “농식품 가공업 및 유통업을 위주로 하는 기업으로서 각종 이익분배 메카니즘(계약, 주식합작제 등)을 통해 농가와 연계하여 농가의 시장진입을 견인하고, 농산물의 생산, 가공, 판매를 유기적으로 결합하여 통합경영을 실현하는 기업”으로 정의된다. 용두기업의 특징을 요약하면 ① 농식품 가공 및 유통업 위주, ② 전업화 생산에 종사하는 농가 견인(연계), ③ 시장개척 및 기술개발 능력 보유, ④ 농가와 이익공동체 결성하여 농민들이 가공, 유통과정의 이윤을 부분적으로 향유할 수 있도록 한다.

용두기업은 규모 및 경영관련 지표를 기준으로 국가급(國家級)과 성급(省級), 시급(市級), 현급(縣級)으로 구분한다<표 3 참조>. 중국은 2000년 10월 처음으로 국가중점 용두기업 151개를 선정한데 이어 2013년 10월 현재까지 모두 5차례에 걸쳐 1,342개를 선정하여 발표하였다.

표 3 중국의 국가급 용두기업 선정 기준

지표	기준
조직 형식	<ul style="list-style-type: none"> • 법률에 의해 설립되고 농산물 생산, 가공 및 유통업 위주의 법인 자격 기업 • ①[회사법(公司法)]에 의거하여 설립된 회사, ②기타 형식의 국유기업, 집체기업, 사영기업 및 해외합작기업, 해외합영기업, 해외직접투자기업, ③공상행정관리부문에 등록하고 개설된 농산물전문도매시장을 포함
경영	<ul style="list-style-type: none"> • 농식품 생산·가공·유통 매출액이 기업 총 매출액의 70% 이상
규모	<ul style="list-style-type: none"> • 생산·가공·유통기업 <ul style="list-style-type: none"> - 총자산 규모: 동부 15억 위안 이상, 중부 1억 위안 이상, 서부 5,000만 위안 이상 - 고정자산 규모: 동부 5,000만 위안 이상, 중부 3,000만 위안 이상, 서부 2,000만 위안 이상 - 연매출액 규모: 동부 2억 위안 이상, 중부 1.3억 위안 이상, 서부 6,000만 위안 이상 • 농산물 전문도매시장: 연간 거래액 기준 동부 15억 위안 이상, 중부 10억 위안 이상, 서부 8억 위안 이상
수익	<ul style="list-style-type: none"> • 총자산수익률이 동 기간 은행대출 이자율 상회
부채와 신용	<ul style="list-style-type: none"> • 자산-부채 비율이 60% 이하, 은행대출이 있는 기업은 최근 2년내 신용불량 기록이 없을 것
연계능력	<ul style="list-style-type: none"> • 안정적인 이익분배 메카니즘(계약, 합작, 주식제 등)을 통해 농가와 연계할 수 있는 능력 <ul style="list-style-type: none"> - 동부 4,000가구 이상, 중부 3,500가구 이상, 서부 1,500가구 이상 • 농산물 생산·가공·유통 과정에서 계약, 주식제, 합작 방식으로 농민, 합작사(전문협동조합) 또는 기업이 각지에 조성한 생산·가공·유통 단계에서 직접 조달한 원료농산물 혹은 구입물량이 전체의 70% 이상
제품경쟁력	<ul style="list-style-type: none"> • 동종 업종의 기업 중 품질, 기술, 신제품 개발능력이 상위에 있고, 주력 제품이 국가산업정책, 환경보호정책 및 품질관리표준체계에 부합하며 2년내에 품질안전사고가 발생하지 않았을 것

자료: 《農業產業化國家重點龍頭企業認定和運行監測管理辦法》(農經發[2010] 11號).

국가중점 용두기업에 대한 지원은 재정, 투자, 세수우대, 금융, 수출 방면에 걸쳐 있다. 농업부를 비롯한 8개 부처의 공동명의로 2000년 10월 발표된 《농업산업화 경영중점 용두기업 지원에 관한 의견》(農經發[2000] 8號)에 나타난 구체적인 지원 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국유 상업은행¹⁾은 국가중점 용두기업을 대상으로 농가와 연계된 생산단지 조성 및 기술개발 투자 항목에 대해 저금리 신용대출을 확대한다. 식량, 면화 등 주요 농산물을 원료로 하는 대형 가공기업의 원료 구매 시 기업과 생산기지 농가 간 계약내용을 토대로 구매자금을 지원한다.

둘째, 국가중점 용두기업이 대규모로 생산단지를 조성하고 농가와 연계하여 ‘기업+생산단지+농가’ 유형의 생산계열화를 추진할 수 있도록 생산단지 조성 등에 중앙정부와 지방정부가 재정 지원을 실시한다.

셋째, 기업과 농가 간 다양한 형식의 위험공동부담 기제를 확립하고 계약(contract) 등의 방식으로 안정적인 구매 및 판매관계를 형성할 수 있도록 국가의 관련 재정, 세수정책과 제도에 근거하여 지원을 강화한다.

넷째, 재배업, 축산업 및 농림수산물 1차 가공업에 종사하는 국가중점 용두기업에 대해 소득세를 면제한다. 또한 기술 개발과 혁신을 독려하기 위해 개발비용을 지원한다.

다섯째, 국제경쟁력 제고를 위해 시장을 개척하고 농산물 수출을 확대하는 국가중점 용두기업을 적극 지원한다. 중앙 대외무역 발전기금(中央對外貿易發展基金)²⁾ 사용 조건에 부합하는 농산물 및 가공품의 수출시 용자를 실시하고, 국유 상업은행도 수출자금을 우선적으로 대출해 주도록 한다. 국가 신기술 항목에 부합하는 경우 농산물 가공설비의 수입 시 수입관세 및 부가가치세를 면제한다.

중국이 추진 중인 농업산업화 정책은 제11차 5개년 계획기간(2006~2010년)의 정책 목표와 주요 추진 업무 등을 제시했던 《농업산업화 경영발전 가속화에 관한 의견》(農發[2006] 6號)에 잘 나타나 있다. 《의견》은 2006~2010년 기간 동안 ① 용두기업 육성, ② 농산물 가공수준 제고, ③ 브랜드 육성, ④ 생산자조직 및 농민의 ‘농업산업화 경영’ 참여 확대, ⑤ 농산물 원료 생산단지 조성 확대 등 5가지의 농업산업화 발전 목표를 제시하였다.

1) 중국의 4대 국유상업은행은 중국공상은행(中國工商銀行), 중국농업은행(中國農業銀行), 중국은행(中國銀行), 중국건설은행(中國建設銀行).

2) 1996년부터 조성하여 운용하고 있으며 기금의 원천은 수출상품 할당 입찰 수입이고, 수출기업의 경영성 투자와 중앙정부의 대외무역 촉진 활동에 전문적으로 사용하고 있음.

- (1) 용두기업 육성: 옥수수 가공제품, 유제품, 육류제품, 과일, 채소 등 이미 기초가 확립된 분야부터 경쟁력이 강하고 시장점유율이 높은 용두기업을 육성한다. 대·중·소형 용두기업의 공동발전을 도모하여 연간 매출액 100억 위안 및 50억 위안을 초과하는 용두기업을 다수 육성한다.
- (2) 농산물 가공수준 제고: 농산물 심층 가공 비중을 현저히 증가시켜 가치사슬을 연장함으로써 제품의 부가가치를 제고하고 시장경쟁력을 강화한다. 농산물 가공율이 50% 이상이 되도록 한다.
- (3) 농산물 브랜드 육성: 국제 및 국내기준에 부합하는 선진적인 표준화체계를 마련하여 농산물 품질안전과 생산기술 수준을 제고한다. 고품질, 고효율의 안전하고 친환경적인 유명브랜드 상품을 육성한다. 국가급 및 성급 중점 용두기업이 생산하는 식품은 녹색식품 표준에 도달하도록 하고, 100개 이상의 유명 브랜드를 육성한다.
- (4) 생산자조직 및 농민의 농업산업화 경영 참여 확대: 다수의 전업 협작사(전문협동조합)와 중개조직을 발전시켜 기업과의 이익배분 및 경영 시스템을 개선하여 농민들의 시장진입의 조직화 정도를 제고한다. 많은 농민들이 농업산업화 경영 영역에 참여하도록 유도하고, 이로부터 얻는 소득을 현저하게 증가시킨다.
- (5) 농산물 원료 생산단지 조성 확대: 다수의 고품질 전용농산물 생산단지를 조성하여, 농산물의 품질을 제고하고, 용두기업의 가공수요를 충족시키며, 농가들의 표준화 생산수준을 제고한다.

《의견》은 또한 농업산업화 경영시스템 완비, 용두기업 클러스터 시범기지 육성, 각종 중개조직의 발전 촉진, 농산물 품질 수준 제고, 과학기술 수준 제고, 국내외시장 개척, 지속가능한 발전전략 실현 등을 제11차 5개년 계획 기간의 중점 업무로 제시하였다.

중국이 추진하고 있는 농업산업화 정책은 생산·가공·유통과정을 통합하는 계열화가 핵심이다. 따라서 정책 추진과정에서 시장과 농가를 연계하여 계열화를 추진할 수 있는 각종 조직이 필수적으로 요구된다. 농가와 파트너가 되는 조직, 즉 계열화 주체는 용두기업, 중개조직(협동조합, 품목협회 등), 전문시장(주로 도매시장)이 대표적이다. <표 4>에서 보는 바와 같이 중국에서 농업산업화 관련 경영조직은 1996년 1.2만 개에서 2010년 25.5만 개로 연평균 24.45% 증가하였다. 연계된 농가의 수는 같은 기간 1,995만 호에서 10,700만 호로 연평균 12.7% 증가하였다. 중국 전체 농가에서 차지하는 비중도 10%에서 약 40%로 증가하여 농업산업화 정책의 영향력이 점차 확대되고 있음을 확인할 수 있다.

중국은 개혁개방 이후 사회주의 정치체제의 제약과 자본주의적 농업협동조합의 운영경험 부족 등으로 규범화된 협동조합의 발전이 매우 미약하였다. 이러한 상황에서 중국 정부는 농식품 용두기업이 주축이 되어 생산·가공·유통과정을 통합하는 방식으로 농업산업화를 발전시킨다는 전략을 추진해 왔다.

다만 <표 4>에서 보는 바와 같이 용두기업에 전적으로 의존하던 초기의 양상에서 벗어나 점차 중개조직의 역할이 강화되는 국면으로 전환되는 추세이다. 특히 2007년 7월 1일 「농민전문협회사법(農民專業合作社法)」(2006.10.31 제정) 시행을 계기로 법률에 근거하여 협동조합의 제도적이고 규범화된 발전이 촉진됨에 따라 대표적인 중개조직인 협동조합이 점차 중국 농업산업화의 주력군으로 부상하는 추세이다. 2010년 말 현재 전국의 전문협동조합은 35만 개에 이르며 가입 농가 수는 2,800만 호로 전체 농가 수의 10%에 달한다.

표 4 중국의 농업산업화 관련 경영조직 발전 추이

구 분	1996년	2000년	2006년	2010년
조직 수	11,824 (100.0)	66,000 (100.0)	154,820 (100.0)	254,900 (100.0)
-용두기업	5,381 (45.5)	27,000 (41.0)	71,691 (46.3)	99,200 (38.9)
-중개조직	3,384 (28.6)	22,000 (33.0)	70,874 (45.8)	141,100 (55.4)
-전문시장	1,450 (12.3)	7,600 (12.0)	12,277 (7.9)	14,600 (5.7)
참여 농가(만 호)	1,995 (10.0)	5,961 (25.0)	9,098 (36.1)	10,700 (40.0)
참여농가의 평균 연소득 증가액(위안)	na.	947	1,486	2,193

주: 참여 농가의 괄호 안 숫자는 중국 전체 농가에서 차지하는 비중임.

자료: 王新陽, 2008. 農業產業化問題研究 - 以威海市爲例, 山東大學碩士學位; 中國農業部 中國農業信息網 (<http://www.agri.gov.cn/>); 黃連貴等, 2008. “農業產業化經營發展取得了顯著成效” 「農村經濟與科技」 2008(10); 農業部農業產業化辦公室, “2010年全國農業產業化取得明顯進展” 「農村經營管理情況」 2011年第29期(2011.5.30).

농업산업화 경영조직이 농가와 연결되는 주요 형태, 즉 이익분배 형태는 계약(contract), 합작제(cooperative system), 주식 합작제(stock cooperative system)가 대표적이다. 여기서 계약관계는 조직 내부의 이익주체들이 계약을 통해 안정적인 이익분배 관계를 형성하는 것이다. 주식 합작제는 농가가 주식 지분을 가지고 조직에 참여하는 것으로 노동을 제공하고 참여 지분만큼 배당을 받는 시스템이다. 합작제는 농가가 조직을 설립하고 회원으로 참여하는 시스템이다. 중국 농업부 자료에 따르면 2010년 현재 계약형태(주로 주문 계약)가 67.2%로 가장 높고, 합작제와 주식 합작제 형태는 32.8%를 차지하였다.

3. 농업산업화 경영 유형

중국의 농업산업화는 생산계열화가 핵심이라는 점은 앞서 언급한 바 있다. 생산계열화 유형은 품목별 또는 지역별로 매우 다양하지만 ‘기업+농가’, ‘기업+생산기지+농가’, ‘기업+행정단위(촌민위원회)+농가’, ‘기업+농업생산자조직(합작사, 품목협회 등)+농가’, ‘농업생산자조직+농가’, ‘국유농간기업(農墾企業)+생산기지+농가’ 등이 대표적이다. 이 중 ‘기업+생산기지+농가’, ‘기업+농업생산자조직(합작사)+생산기지+농가’, ‘농업생산자조직(합작사)+농가’ 유형이 가장 대표적이다. ‘국유농간기업(農墾企業)+생산기지+농가’ 유형은 전국의 농간계통(農墾系統³⁾)에서 추진되고 있는 생산계열화 모델로 규모화 수준이 높고 통합의 정도가 강한 것이 특징이다.

중국의 농업산업화 정책 추진 과정에서 기업의 역할이 두드러지는 것은 토지소유권과 토지사용권이 분리된 중국의 토지제도에서 기인한다. 1978년 말 시작된 중국의 농촌개혁 과정에서 확립된 농가 토지도급 경영제(包幹到戶)는 토지제도 측면에서 보면 1950년대 농업집단화 이후 확립된 집단소유제가 유지되는 가운데 개별 농가가 토지사용권(경영권)을 행사하는 것으로 토지의 소유권과 사용권의 분리를 전제로 한다.

농가 토지도급 경영제의 실시는 1980년대 중반까지 중국 농업의 고속성장을 견인하였다. 그러나 농산물 가격 및 유통체제 개혁이 심화되고 시장화가 진전됨에 따라 농가 토지도급 경영제는 영세 분산된 농민의 소규모 생산과 대규모 시장의 모순, 소규모경영과 규모화 경영의 모순, 농업의 수직적 분화를 심화시켜 농업발전을 제약하는 요인으로 작용하게 되었다.

1980년대 말 1990년대 초 이러한 문제들을 해결할 수 있는 방안의 하나로 제시된 것이 생산계열화를 핵심으로 하는 농업산업화이다. 이른바 농업산업화 경영을 통해 분화된 생산, 가공, 유통단계를 통합하고 농가 토지 도급제의 토대위에서 규모화 경영을 실현함으로써 시장경쟁력을 확보하는 것을 표방하고 있다. 농가의 입장에서도 ‘기업+농가’ 유형의 생산 계열화는 소규모 경영으로 인한 시장위험을 회피하고 소득 안정을 이룰 수 있는 효율적인 방법으로 인식되어 적극 수용하였다.

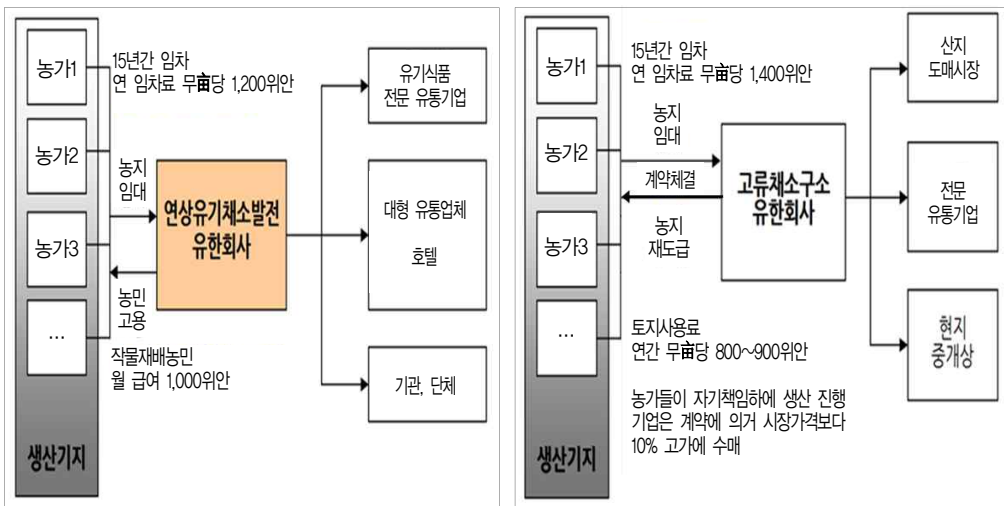
3) 신중국 성립 이후 인민해방군 제대군인이 주축이 되고, 이후 도시의 청년자식인이 참여하여 전국의 황무지를 개간하여 조성한 국영농장체계(State Farm System)를 의미한다. 중국 31개 성(자치구, 직할시)에 모두 분포하며, 일반적으로 국영농장을 중심으로 한 국영 농업기업(그룹) 형태로 존재한다. 농업부 내 농간국(農墾局; Bureau of Agricultural Reclamation)이 농간계통관련 제반 업무를 총괄함.

3.1. '기업+생산기지+농가' 유형

중국의 농업산업화 경영에서 가장 대표적인 계열화 유형이다. 기업이 주변 농촌지역의 농가로부터 토지를 임차하여 생산기지를 조성하고, 토지를 임대한 농민이나 기타 노동력을 활용하여 종자(종묘), 생산기술 등 기업의 통일적인 계획하에 생산을 진행하는 방식이다. 기업이 생산기지를 조성하는 것은 원료의 안정적인 확보와 통일적인 관리의 필요성 때문이다.

중국의 농촌 토지제도는 토지사용권의 유동을 법률로 허용하고 있기 때문에 개별 농가들이 임대료를 받고 토지사용권을 기업에게 양도하고 기업은 양도받은 토지를 생산기지로 조성하여 통일적인 계획 하에 생산을 진행함으로써 규모화 경영을 실현할 수 있다. 이 경우 토지사용권을 양도한 농민들은 농업을 포기하고 도시로 이전하여 농민공(農民工) 신분으로 취업하거나 기업이 조성한 생산기지에 고용되어 농산물 생산에 참여할 수 있다. 도시로 이전하여 취업하는 경우 여러 가지 위험요인이 많아 기업에 고용되어 생산에 참여하는 비율이 높은 편이다.

그림 1 '기업+생산기지+농가' 생산 계열화 유형(사례 1, 2)



자료: 중국 현지 출장조사 결과.

기업이 농민들을 고용하는 형태는 품목에 따라 다양하게 나타나는데 일반적으로 장기 고용되어 월 급여를 받거나 파트타임으로 고용되어 일당을 받는 형태가 가장 많다. 지역별로 토지사용권 임대 기간 및 비용, 고용 시 월 급여와 일당 등에서 차이가 있다.

기업이 생산기지를 조성한 후 농가와 연계하는 방식은 기업이 농가로부터 토지사용권을 임차한 후 농민들을 고용하는 방식 이외에도 기업이 임차한 토지를 해당 토지를 임대한 농민에게 재 도급하고 농민들이 자기 책임 하에 생산을 진행하도록 한 후 기업이 제시한 표준에 적합한 생산물을 시중가격보다 10% 정도 높은 가격으로 구매하는 유형도 있다<그림 1 참조>. 이 경우 기업은 기술 지원, 가공, 유통을 책임지고 직접적인 생산은 계약을 체결한 분산된 농민들이 진행한다. 농민들은 기업에게 토지의 비옥도 등을 감안하여 확정된 연간 토지사용료를 지불한다.

‘기업+생산기지+농가’ 생산계열화 유형에서는 행정부문이 기업의 생산기지 조성 및 운영에 직접적인 영향을 미치는 경우가 많다. 특히 기업과 농가 간 계약 체결 시 중요한 역할을 한다.⁴⁾ 해당지역 촌민위원회가 기업과 농민 간 토지 임대차계약에 개입하는 것이 대표적인 사례이다.

이 유형은 농산물 생산의 집중과 통일을 기할 수 있고 기업이 생산과정을 통제할 수 있으며 생산의 규모화도 실현할 수 있다는 것이 주요한 특징이다. 그리고 개별 농가와 거래를 진행할 때보다 거래비용을 낮출 수 있는 것도 중요한 특징의 하나이다. 또한 이 유형은 계약 형식을 통해서 농가를 기업내부로 끌어 들이고, 기업과 농가 쌍방 간 계약 위반의 위험을 줄이는 한편 농산물 생산의 표준화를 통한 품질제고에도 유리하다.

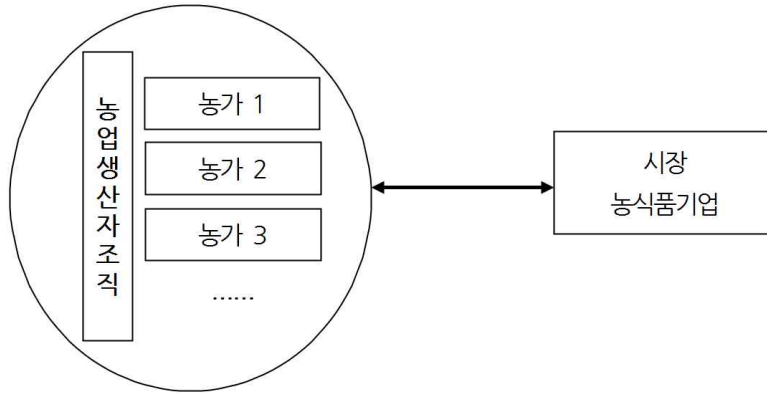
3.2. ‘농업생산자조직+(생산기지)+농가’ 유형

중국의 농업산업화 경영은 ‘기업+생산기지+농가’ 유형의 생산 계열화가 주도적인 위치를 차지하는 가운데 최근 농민들이 자발적으로 조직하거나 정부의 지원으로 설립된 각종 농업생산자조직(특히 합작사)이 생산계열화의 주체로 빠르게 성장하고 있다. 2007년 7월 1일부터 우리나라의 「농업협동조합법」에 해당하는 「농민전업합작사법」이 시행된 것을 계기로 이러한 추세는 가속화되고 있다.

농민전업합작사는 개혁개방 이후 시장경제가 진전되면서 중국 농촌에서 자생적으로 조직된 농민들의 협동조직인 농민합작조직(農民合作組織), 농민합작경제조직(農民合作經濟組織)의 주요 형식의 하나이다. 전업(專業)은 특정 품목이나 업종을 강조한 것으로 농민전업합작조직(農民專業合作組織) 또는 농민전업합작경제조직(農民專業合作經濟組織)은 특정 품목이나 업종에 중사하는 농가들의 협동조직을 의미한다.

4) 중국의 토지유동 형태 중 토지소유권 주체인 집체경제조직(주로 촌민위원회)이 농민들의 동의를 전제로 도급한 토지를 회수한 후 생산조건을 개선하여 농민들에게 재 도급하거나 해당 집체경제조직 이외의 조직(예를 들어 기업)에 일괄적으로 임대하는 ‘반조도포(反租倒包)’가 커다란 비중을 차지하고 있음. 이 경우 행정부문이 매우 중요한 역할을 함.

그림 2 '농업생산자조직(생산기지)+농가' 생산계열화 유형



중국에서는 1950년대 농업 집단화 과정에서 강제적으로 조직되었던 호조조(互助組), 초급농업합작사(初級農業合作社), 고급농업합작사(高級農業合作社) 등과 구별하여 신형(新型) 농민합작조직 또는 농민합작경제조직으로 불리고 있다. 전업협회(專業協會), 전업합작사(專業合作社), 주식합작사(股份合作社), 전업기술협회(專業技術協會), 기술연구회(技術研究會), 합작협회(合作協會), 서비스중심(服務中心), 서비스회사(服務公司) 등 다양한 명칭으로 존재하며 이 가운데 전업합작사가 대표적인 형식이다.⁵⁾

중국에서는 「농민전업합작사법」 제정 이전에도 농민들이 경제적 지위 향상을 목적으로 다양한 협동조직을 설립하였지만 법인 지위에 대한 명확한 규정이 존재하지 않았다. 법률 제정으로 합작사는 독립적인 시장주체로서 다른 시장주체와의 계약, 거래, 자금대출 등 일체의 생산·경영활동이 법률의 보호를 받을 수 있게 되었다. 향후 시장 경제가 더욱 진전될수록 선진국의 경험에서 보듯 그 역할과 기능이 증가하고 농업산업화 경영의 한 축을 담당하게 될 것으로 보인다.

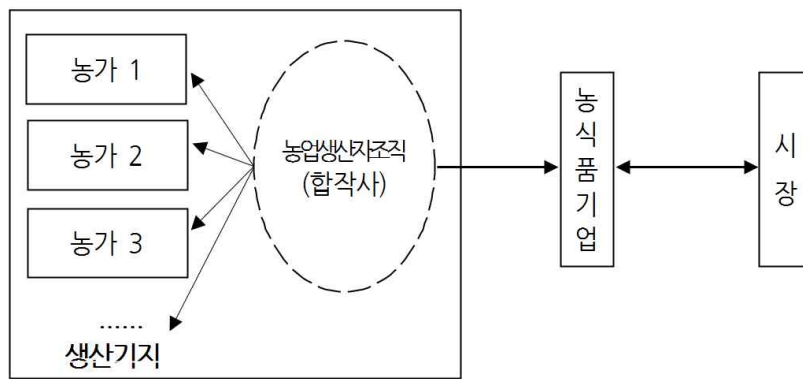
3.3. '기업+농업생산자조직(합작사)+생산기지+농가' 유형

'기업+농가' 생산계열화 유형이 계약관계의 불안정성을 내포하고 있다면 '농업생산자조직+농가' 유형은 자금부족과 담보자산의 결핍이 중요한 제약 요인이다. 이러한

5) 합작사의 영어표현은 cooperative로 협동조합을 의미하며, 전업합작사의 영어표현은 specialized cooperative로 "특정 품목이나 업종의 농업을 경영하는 조합원에게 필요한 기술·자금 및 정보 등을 제공하고 조합원이 생산한 농산물의 판매 확대 및 유통원활화를 도모함으로써 조합원의 경제적·사회적·문화적 지위향상을 증대시키는 것"을 목적으로 하는 우리의 품목별·업종별 협동조합인 품목조합에 해당함. 농민전업합작사는 농업전업합작사 또는 농촌전업합작사로도 표현되는데 각각 주체, 산업, 지역범주가 강조되었을 뿐 품목조합을 지칭함.

이유 때문에 현실적으로 ‘기업+생산기지+농가’ 유형에 농업생산자조직(대표적으로 합작사)이 결합된 형태의 생산계열화 유형이 점차 증가하는 추세이다. 이는 개별 농가 입장에서 보면 기업과의 교섭력이 약해 자신들의 이익을 대표할 조직을 찾게 되고, 기업입장에서는 원료 구매비용을 낮추고 원료공급의 안정성 및 품질 보장의 필요성이 증가함에 따라 농업생산자조직을 통해 다수의 분산된 농민을 관리하는 수요가 증가하고 있기 때문이다.

그림 3 ‘기업+농업생산자조직(합작사)+생산기지+농가’ 생산계열화 유형



‘기업+농업생산자조직(합작사)+생산기지+농가’ 생산계열화 유형에서 기업은 합작사를 통해 농가와 상대적으로 안정된 이익공동체 관계를 결성하고, 농가도 소득 및 이익 보장 측면에서 개별적 경영보다도 유리하며, 원료 공급에서 수량과 품질을 일정하게 보장할 수 있는 특징이 있다. 생산자조직인 합작사의 개입으로 농가의 위상과 교섭력이 제고되고 기업도 거래비용을 줄일 수 있다. 기업과 농가의 계약은 기업과 농가를 대표하는 합작사 간 계약으로 대체되어 개별 농가와 계약하는 번거로운 수속과 협상 비용을 절감할 수 있으며 기업의 원료 생산에 대한 품질의 감독비용과 통제비용을 줄일 수 있다.

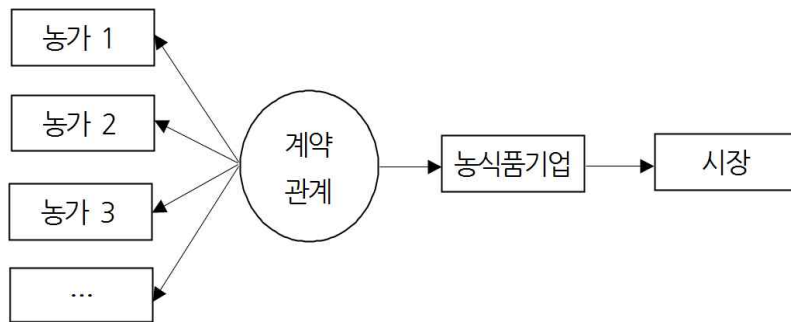
이 유형에서 유의할 것은 대표적인 농업생산자조직인 합작사의 성격이다. 합작사는 조직의 결성 과정에서 기층 정부와의 관계에 따라 농민주도형(自辦型), 관주도형(官辦型), 결합형(官民結合型)으로 구분된다. 중국의 합작사는 농민주도형의 비율이 적고 정부(농업부문, 과학기술협회, 기타 정부 부문)나 농기업, 공급·판매합작사(供銷社) 등 외부세력에 의존하는 비율이 높다. 또한 합작사의 발기인 주체는 농민, 기업, 농업서비스

부문, 기층 정부 및 농촌집단 경제조직 등으로 구분할 수 있는데 최근 기업이나 기층 정부 및 농촌집체 경제조직이 받기인 주체가 되는 경우가 많다. 합작사의 받기인 주체가 기업인 경우 합작사는 본래적 의미의 생산자조직의 성격은 찾아보기 어렵고 기업의 부속기구의 성격이 강하다.

3.4. '기업+농가' 유형

'기업+농가' 유형은 농식품 기업이 거래비용을 최소화하여 필요한 원료를 확보하기 위해 농가와 법률적 효력이 있는 생산, 판매 계약을 체결하여 쌍방의 권리와 의무를 명확히 규정하고 쌍방의 행위를 규범화하는 형태이다. 기업은 일반적으로 원료의 수량과 품질을 보장하기 위해 농가에게 종묘(종자), 기술, 정보 등 계열화된 서비스를 제공하고, 보호가격 또는 계약가격으로 생산된 원료를 우선적으로 구매한다. 보호가격은 평균 생산비용에 평균 이윤을 더한 가격으로 기업과 농가 쌍방 간 협의를 통해 확정한다. 농가는 계약 규정에 따라 토지, 자금, 설비를 활용하여 정해진 시기에 기업에게 계약 물량을 판매한다.

그림 4 '기업+농가' 생산계열화 유형



이 유형은 개별 농가경영의 불확실성을 상대적으로 감소시키고, 일정정도 기업과 농가 쌍방의 시장위험과 거래비용을 감소시킬 수 있다는데 의의가 있다. 그러나 계약의 불완전성으로 인해 구속력이 약하고, 농산물시장 자체의 변동이 심해 기업과 농가 모두 기회주의적 행위를 제어하기가 어렵다는 문제가 있다. 이로 인해 계약위반 현상이 빈번하게 발생하여 쌍방 간 계열화 정도는 견고하지 못하다.

4. 시사점

중국은 1990년대 중반 이후 농업산업화를 농정의 화두로 제시하고 농식품 기업이 주체가 되어 생산, 가공, 유통과정을 계열화하는 농업산업화 정책을 적극 추진하고 있다. 특히 시장개방에 대응하여 영세 소농구조의 한계를 극복하고 산업별(품목별) 경쟁력 향상과 농가소득 증대를 동시에 추구할 수 있는 대안으로서 생산계열화의 추진을 강조하고 있다.

중국의 농산물 수출기업은 대부분 '기업+생산기지+농가' 유형의 계열화된 생산·경영시스템을 도입하고 있으며 생산계열화의 주체로서 기업의 역할이 중시되고 있다. 특히 고품질을 추구하는 친환경농업의 경우에도 생산계열화가 높은 수준이다. 이는 기본적으로 가족농 또는 소규모 생산자조직에 기초한 소규모 생산·경영이 일반적인 우리나라 농업 생산·경영구조와 차이가 있으며 한중 간 농업경쟁력 측면에서 우리에게 시사하는 바가 크다. 한국과 중국 농업의 성장단계의 차이로 인해 우리나라 농민들의 능력과 기술력 등은 중국에 앞선다고 할지라도 개별 농가 중심의 생산·경영시스템과 비교하여 중국의 기업의 역할이 강조된 경영시스템은 경쟁력 측면에서 보면 우리에게 위협적이라고 할 수 있다.

중국의 농업산업화를 통한 산업경쟁력 경쟁력 강화에 대응하여 우리도 국내 농식품 기업과 생산자 또는 생산자조직(그룹)과의 연계를 강화할 수 있는 정책적 조치를 구상할 필요가 있다. 특히 우리나라에서도 농정의 대상에 식품이 포함되면서 식품산업의 중요성이 증대되고 있으며 농업과 식품산업의 연계성을 제고하기 위한 방안을 모색하고 있는 시점이어서 더욱 필요성이 있다. 농정의 대상에 식품이 포함되면서 정부에서는 '소비자·산지 상생자금'을 조성하여 식품 제조 기업이나 식품유통업체에 자금을 지원(융자)하면서부터 식품기업이나 유통업체들이 점차 '기업+생산자조직+농가' 유형의 생산계열화를 통해 원료를 계약 구매하는 추세도 나타나고 있다. 이 경우 농식품 기업들이 농협, 영농조합법인, 농업회사법인, 시·군 유통조직 등 생산자조직과 물량, 단가, 품질, 대금결제 등 관련된 내용의 구매계약을 체결하여 원료를 확보하고 있다.

농식품 기업과 생산자조직이 연계되는 '기업+생산자조직(농협, 영농조합법인, 작목반 등)+농가' 유형의 생산계열화는 우리나라에서도 발전가능성이 있을 것으로 판단된다. 또한 한·중 FTA의 기회요인을 활용하여 중국시장에 우리 농산물 수출을 확대하기 위해서는 규모화 된 전문 수출 경영체의 육성이 필요하고, 생산, 유통, 수출단계를 통합한 생산계열화를 통해 경쟁력을 확보하는 것이 중요하다.

참고문헌

- 전형진. 2009. 「중국 동북3성의 중·단립종 쌀산업 구조변화와 생산계열화 실태 조사 연구」. P124. 한국농촌경제연구원.
- 전형진 외. 2010. 「중국의 친환경농식품 시장 현황과 전망」. 대중국종합연구 협동연구총서 10-03-07. 경제인문사회연구회.
- 전형진 외. 2012. 「중국 축산업의 성장 특성 및 지역화정책 연구」. 중국종합연구 협동연구총서 12-33-19 연구보고서 12-61. 대외경제정책연구원·한국농촌경제연구원.
- 王新陽. 2008. 「農業産業化問題研究－以威海市爲例」. 山東大學碩士學位.
- 黃連貴等. 2008. “農業産業化經營發展取得了顯著成效.” 「農村經濟與科技」2008(10). 農業部農業産業化辦公室. “2010年全國農業産業化取得明顯進展” 「農村經營管理情況」2011年第29期(2011.5.30).
- 中國農業部 中國農業信息網 www.agri.gov.cn
- 《農業産業化國家重點龍頭企業認定和運行監測管理辦法》(農經發[2010]11號).