

# 중국 농산물수출의 특징과 지원 정책\*

고 재 모  
(협성대학교 국제통상학과 교수)

## 1. 머리말

중국의 경지면적은 1.2억ha로 전체 토지면적 960만km<sup>2</sup>의 13%에 불과하다. 절대 경지면적은 세계 4위에 해당할 정도로 광활하다. 그러나 많은 인구 때문에 국민 1인당 경지면적은 0.1ha에 불과하다. 세계 1인당 평균 경지면적 0.37ha와 비교하여도 매우 협소한 면적이다. 1ha의 경지면적에서 부양해야 할 인구를 살펴보면 선진국은 평균 1.8명, 개도국은 평균 4.0명인 것과 비교하여 중국은 평균 11명이다. 중국의 식량수급이 원천적으로 긴장 상태에 놓일 수밖에 없는 구조임을 알 수 있다.

경지면적 이 외에도 중국의 농업생산을 제약하는 요인은 많다. 특히 강수량이 지역적으로 큰 편차가 있어 농업용수 공급에 심각한 지장을 초래하고 있다. 최근에는 도시화가 빠르게 진행되면서 비농업부문의 토지 수요가 크게 증가하여 도시 주변의 많은 경지가 비농업용으로 전환되고 있다. 부족한 경지, 용수공급의 한계, 비농업용의 토지 수요 증가 등으로 중국의 식량수급은 늘 어려움을 겪어 왔다. 따라서 중앙정부 차원에서 농업정책은 자급자족을 원칙으로 하고 수출입정책은 보조적 수단으로 활용되고

\* (kohjemo@uhs.ac.kr). 본고는 2015년 세계농업 2월호 해외농업·농정 포커스 주제인 '농산물수출진흥정책' 의 연결선상에 있으며 중국에 대한 내용을 기재한 것임

있다. 특히 수출지원정책은 아주 소극적으로 실시하고 있다. 자급자족이 어려운 상황에서 수출을 지원할 이유가 없기 때문이다.

사정이 이러함에도 불구하고 우리나라는 한·중 수교 이래 중국산 농산물의 수입을 크게 우려해 왔다. 이러한 우려는 한·중 FTA가 체결되면서 더욱 심각한 양상으로 발전할 가능성에 노심초사하고 있다. 이러한 우려를 반영하여 한·중 양국 정부는 2014년 11월 사실상 매우 낮은 수준의 FTA에 합의하였다. 낮은 수준의 FTA라 하더라도 중국산 농산물은 관세 인하 없이도 지속적으로 수입이 확대되어 왔고, 중국의 관심 품목 중 상당수가 TRQ(7개)와 부분감축(26개) 등의 형태로 시장 접근이 가능해졌다는 점에서 적지 않은 영향이 예상된다.

그러면 한국은 중국산 농산물의 수입을 얼마나 심각하게 우려해야 하는가? 중국은 자국산 농산물의 대(對)한국 수출에 어떤 입장을 취하는가? 앞에서도 언급했듯이 중국은 국가 전체적으로 볼 때 농산물 수출을 촉진하고 지원할 만한 위치에 있지 않다. 그렇지만 2001년 WTO에 가입한 이후 민간 기업을 중심으로 활발한 무역이 이루어지고 있고, 중앙정부와는 달리 지방정부는 농산물 수출에 아주 적극적인 경우도 있다. 중국과 가장 가까운 나라인 한국의 입장에서는 이러한 상황을 주시할 필요가 있다.

본고에서는 중국의 농산물 수출과 관련한 특징과 수출지원정책을 정리하여 한·중 농산물 교역 연구에 도움이 되는 자료를 제공하고자 한다.

## 2. 중국의 농산물 무역 특징

### 2.1. 무역규모 급증과 무역수지 역전

최근 중국의 농산물 교역과 관련된 첫 번째 특징은 교역규모의 급증과 교역구조의 변화라 할 수 있다. 우선 교역규모부터 살펴보자. 중국의 WTO 가입 직전인 2000년의 농산물 교역은 수출액 157.0억 달러, 수입액 112.7억 달러, 무역흑자 44.3억 달러였다. 1995년부터 WTO 가입 직전인 2000년까지 수출액과 수입액의 연평균 증가율은 각각 1.6%와 0.0%이었고 무역수지는 흑자가 계속되었다.

그러나 2001년 WTO 가입 이후 농산물 수출과 수입은 모두 빠르게 증가하여 2013년까지 연평균 수출액은 12.2%, 수입액은 21.4%씩 증가하였다. 수입액 증가율이 수출액 증가율보다 훨씬 빠르게 증가하였다. 그 결과 2004년 이후 농산물 무역은 흑자에서 적자로 바뀌었다. 무역적자의 폭은 2008년 182.6억 달러, 2010년 231.5억 달러, 2013년에

는 510.6억 달러로 빠르게 증가하였다. 2001년 이후 2013년까지 농산물 무역수지가 연평균 38.5%씩 흑자 규모가 줄거나 혹은 적자 규모가 커지는 쪽으로 작용하였다.

표 1 중국의 농산물 무역

단위: 억 달러

연도	수출액	수입액	무역 수지
2000	157.0	112.7	44.3
2001	160.9	118.5	42.4
2002	181.6	124.7	56.9
2003	213.3	189.7	23.5
2004	233.9	280.5	-46.5
2005	276.0	287.7	-11.8
2006	314.2	321.7	-7.5
2007	370.0	411.9	-41.8
2008	405.3	587.9	-182.6
2009	396.3	527.0	-130.7
2010	494.2	725.7	-231.5
2011	607.7	948.9	-341.1
2012	631.9	1124.4	-492.5
2013	678.4	1189.0	-510.6
연평균 증가율(%)	12.2	21.4	38.5

자료: 農業部 農產品貿易辦公室, 2014中國農產品貿易發展報告, 中國農業出版社.

그림 1 중국의 농산물 무역수지 변화와 추이

단위: 억 달러



농산물 무역수지 적자폭이 커지고 장기화 하는 결정적 이유는 수입의 급증에 있다. 옥수수와 쌀은 과거에 중요한 수출 품목이었다가 2010년과 2011년부터 순수입으로 바

뛰었다. 순수입량이 가장 많은 품목은 대두이다. 연도별 약간의 차이는 있지만 전 세계 수입량의 절반 이상을 중국이 수입하고 있다. 대두 이외에도 식물성 식용유, 설탕, 면화 등은 중국의 주요 수입 농산물이며, 품목별 순수입량도 연간 수백만 톤에 이른다. 중국의 농업생산 여건과 농산물 수요 추이에 비추어 이러한 현상은 앞으로도 상당 기간 지속될 전망이다. 따라서 중국의 농산물 무역수지는 그 적자폭이 계속 늘 것으로 예상된다.

표 2 주요 농산물 순수입 현황

단위: 만 톤

구분	쌀	밀	옥수수	대두	식용 식물유	식용 설탕	면화
2000	271	-73	1050	-1020	-176	-26	5
2001	158	-3	596	-1368	-154	-100	-14
2002	175	35	1167	-1101	-311	-86	-9
2003	236	208	1639	-2045	-536	-67	-96
2004	14	-617	232	-1983	-669	-113	-210
2005	16	-294	864	-2618	-598	-103	-274
2006	52	90	304	-2789	-637	-122	-397
2007	87	297	482	-3037	-823	-108	-272
2008	64	27	22	-3695	-792	-72	-224
2009	43	-66	4	-4219	-939	-100	-175
2010	23	-95	-145	-5461	-817	-167	-312
2011	-8	-93	-162	-5242	-767	-286	-354
2012	-209	-342	-515	-5806	-950	-370	-539
2013	-179	-526	-319	-6320	-911	-450	-449

자료: 農業部 農產品貿易辦公室, 2014中國農產品貿易發展報告, 中國農業出版社.

## 2.2. 인접국 위주의 수출 구조

중국의 농산물 교역은 수출 여력보다 수입 수요가 더 커서 대규모 적자를 기록하고 있지만, 한국의 입장에서 중국산 농산물 수입이 줄어들 것으로 판단할 수는 없다. 왜냐 하면 수입 수요가 큰 품목은 주로 토지사용적 품목이고, 수출 여력이 있는 품목은 주로 노동집약적 품목이기 때문이다. 우선 일반적 분류법에 따라 과일, 채소 및 축산물은 노동집약적 생산물로 구분하고, 곡물, 대두, 면화 등은 토지사용적 품목으로 구분한다.

첫째, 노동집약적인 농산물 중 과일류는 수출입 증가율이 비슷하지만 채소류와 축

산물은 수입 증가율이 수출 증가율보다 훨씬 컸다. 토지사용적인 곡물류, 대두 및 면화는 모두 수출 증가율보다 수입 증가율이 압도적으로 높았다. 둘째, 경제성장에 따른 소득의 증가로 농산물의 무역이 모두 증가하였지만, 수출보다는 수입이, 노동집약적 상품보다는 토지사용적 상품의 수입이 훨씬 큰 폭으로 증가했음을 알 수 있다.

이러한 결과는 한·중 양국이 토지사용적인 밀, 옥수수, 대두, 면화 등은 해외 시장에서 수입 경쟁자의 입장이고, 채소, 과일 등 대부분의 노동집약적인 농산물은 한국 국내시장에서 한국산과 중국산이 치열하게 경쟁하게 될 것임을 의미한다. 중국 정부가 농산물 수출 촉진을 위해 자체 분석한 경쟁우위 조건도 세 가지였고, 위의 분석과 유사한 결론이었다. 첫째, 넓은 지역에 다양하게 분포한 농업자원, 둘째, 저렴한 농업노동력, 셋째, 대규모의 농산물 수입국인 일본, 한국, 대만, 홍콩, 인도네시아, 태국 등 인접국 위주의 교역 등이었다.<sup>1)</sup>

표 3 농산물의 수출입 금액의 유형별 증가율 비교

단위 %

구 분		1996~2000	2001~2005	2006~2010	2001~2010	
농산물 전체	수출액	1.6	12.2	12.5	12.3	
	수입액	2.5	20.8	26.5	29.7	
노동 집약적 농산물	과일류	수출액	-2.4	21.1	20.4	20.8
		수입액	17.9	13.0	26.9	20.0
	채소류	수출액	0.1	14.7	20.8	17.7
		수입액	1.9	54.0	29.5	41.7
	축산물	수출액	-8.2	0.5	6.7	3.6
		수입액	66.9	1.1	39.0	20.1
토지 사용적 농산물	곡물류	수출액	74.0	18.1	-2.6	7.8
		수입액	-24.9	66.0	10.7	38.3
	대두	수출액	-0.4	-	-	-
		수입액	-	34.1	31.8	33.0
	면화	수출액	485.7	-24.3	29.2	2.4
		수입액	-33.3	171.5	30.4	101.0

주: 1) 곡물류는 쌀, 밀, 옥수수를 포함함

2) 대두: 1999년까지 수출실적만 있고 수입실적이 없음, 2002년 이후 수입실적만 있고 수출실적이 없음

3) 자료 이용기간과 출처가 달라서 앞의 <표>과는 약간의 차이가 있음. 2011년 이후 자료는 통계처리 방식의 변화로 일관성을 유지하기 어려움.

자료: 中國國家統計局, 「中國統計年鑑」(對外经济贸易/進出口貨物分類金額 및 出口主要貨物數量和金額/進口主要貨物數量和金額)에서 필자 정리.

1) 商務部外貿司(2006), "農產品出口“十一五”發展規劃(<http://wms.mofcom.gov.cn/aarticle/>).

중국의 농산물 교역의 80% 이상은 일본, 한국, 홍콩, ASEAN 등 주변 국가와 이루어지고 있다. 중국 내 농산물 무역의 중심지는 동부 연해지역으로, 농산물 총 수입액의 94%, 총 수출액의 75%가 이 지역을 중심으로 이루어졌다. 중부 내륙 지방의 농산물 무역액도 증가하고는 있지만 동부 연해지역 중심의 지역적 편중 현상이 완화될 가능성은 많지 않다. 중국 국내뿐만 아니라 대외 교역에 있어서도 농산물의 수출입은 지역별로 편중하여 나타나는 경향을 보였다. 농산물 수출의 60%는 아시아지역에, 20%는 유럽에 편중되어 있다. 이에 비해 농산물 수입은 50% 이상이 미주지역에서 들어오며 아시아지역으로부터의 수입은 1/4도 안 된다. 2013년도 중국의 국가별 농산물 수출을 보면 일본(16.6%), 홍콩(11.6%), 미국(10.9%), 한국(6.5%), 말레이시아(3.9%) 등의 순이다. 미국을 제외하면 주요 수출국이 모두 아시아에 위치해 있다. 수출 품목도 잡곡, 과채류 등이 중심이다.<sup>2)</sup> 중국 정부의 농산물 수출 분석이 틀리지 않았음을 수출입 통계 자료가 입증하고 있다.

### 3. 중국의 농산물 수출지원정책

중국의 농산물 수출 지원 혹은 장려 정책은 수출보조금정책, 국내 농업지지정책, 수출 농산물 검사검역제도, 기타 수출장려정책 등으로 구분할 수 있다. 이 중 수출보조금 정책은 사실상 의미가 없는 정책이 되었다. 중국이 WTO 가입 당시 농산물 수출에 대한 보조금을 지급하지 않기로 약속했고, 이 약속이 이행되고 있기 때문이다. 중국 정부는 수출 농산물에 대해 직접 보조금을 지급하는 대신 각종 국내 지지정책을 통해 이를 보완하거나 간접적으로 수출을 장려하고 있다. 그래서 국내 농업지지정책 중 중앙정부의 농업무역촉진계획과 보조금정책의 기본구조를 살펴보았다. 그 다음 수출 농산물 검사제도와 위생 및 검역(SPS)의 지역화 문제를 고찰하였다. 중국 정부와 수출 기업은 다른 나라의 중국산에 대한 SPS 조치 때문에 중국산 농산물의 수출이 크게 제약받고 있다고 생각하기 때문이다. 그 외 세금환급제도와 기타 수출장려정책을 간단히 살펴보았다.

#### 3.1. 농업무역촉진계획

중국 정부는 2011년 11월 29일에는 ‘농업무역촉진계획(農業貿易促進規劃(2011~2020년))’을 발표하였다. 이 계획은 2010년까지의 성공과 기존의 각종 계획<sup>3)</sup>을 바탕으로 2020

2) 農業部 農產品貿易辦公室, 2014中國農產品貿易發展報告, 中國農業出版社, p.206.

년까지의 중국정부의 농산물무역정책 대강을 발표한 것이다.

2011년의 ‘농업무역촉진계획’은 이 계획의 중요성, 현황 분석, 주요 목표, 중점 과제, 보장조치 등 5개 분야로 나누어져 있다. 우선 그간의 성과와 문제점을 분석하고, 그 다음 5개의 주요 목표를 설정했으며, 이 목표를 달성하기 위한 중점 과제를 3개로 대별하였다. 여기에서 주목할 점은 중국의 농산물 무역을 성숙단계가 아니라 아직 미성숙의 도약단계라 인식하고, 그에 따른 목표와 중점 과제를 선정하여 추진하고 있다는 점이다.

표 4 농업무역촉진계획(2011~2020)에 제시된 주요 내용

구분	주요 내용
중요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국제 농산물 시장의 경쟁 더욱 치열</li> <li>• 농산물 수출 증가는 농민수입과 취업기회 증가에 기여</li> <li>• 농산물 수출이 식량안보와 농업발전방식의 개선에 기여</li> </ul>
현황 분석	<b>성과</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 농산물 무역촉진체계 수립 : 비용은 줄이고 수익성은 높여 국제경쟁력 향상에 기여</li> <li>• 농산물 마케팅을 촉진하기 위한 공공서비스부문 발전 : 정부의 적극 지원 하 많은 농업전람회 개최</li> <li>• 농산물무역정보업무의 지속적인 추진 : 농산물 무역 관련 정보의 수집, 정리, 분석 등을 체계화, 제도화</li> <li>• 농산물무역촉진정책의 지원과 확대 : 농산물무역 세금 환급제도, 마케팅 강화, 무역촉진자금 지원, 수출 농산물 생산기지 건설 등을 추진</li> </ul>
	<b>문제점</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 종합적 평가 시 중국의 농산물 무역은 아직 도약단계               <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 아직 효율적 농산물무역 기구가 정립되어 있지 않음. 기존의 수출기구는 기능 불명확, 중앙정부와 지방정부, 정부와 기업 간 협조능력이 현저히 낮음.</li> <li>◦ 각급 정부가 사용할 수 있는 자금의 부족과 자금공급의 불안정 공공서비스를 위한 경비 부족이 나타남</li> <li>◦ 농산물 무역이 동부 연해지역 중심으로 발전하면서 재정능력이 낮은 중서부 지역의 불균형 초래</li> <li>◦ 농산물 무역 전문 인력이 크게 부족하고, 무역 기초업무로서의 정보서비스, 정책연구 등이 크게 미흡.</li> </ul> </li> </ul>
주요 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농산물 무역체계 완비</li> <li>• 농산물 우수브랜드 개발</li> <li>• 농산물 수출시장 다변화</li> <li>• 농산물의 수량과 품질의 안정성 제고</li> <li>• 농업의 산업안전보장능력 현저히 향상</li> </ul>
중점 과제	<ol style="list-style-type: none"> <li>① 농산물의 대외 마케팅 촉진 업무 강화             <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 수출 농산물 시범기지 건설 장려</li> <li>◦ 수출 농산물 브랜드 개발 지원</li> <li>◦ 농산물 수출기업의 해외시장 개척 지원</li> <li>◦ 농산물 수출 시범 기업의 육성</li> <li>◦ 국제적 수준의 농업박람회 유치</li> <li>◦ 기업과 협회의 국제전시회 참여 유도</li> </ul> </li> <li>② 농산물 무역 경보체계와 규제업무 추진             <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 농업부문 산업피해 모니터링 및 조기경보체계 강화</li> <li>◦ 핵심 농산물의 수출 모니터링과 조기경보체계 강화</li> <li>◦ 다자간, 양자 간 농업협력 강화</li> </ul> </li> <li>③ 농산물 무역정보와 연구업무 강화             <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 농산물 무역 정보수집과 DB 구축 강화</li> <li>◦ 농산물 무역 정보서비스 수준 제고</li> <li>◦ 농산물 무역 관련 연구수준 향상</li> </ul> </li> </ol>

자료: 中國農業部, 全國農業貿易促進規劃(2011-2020年)에서 필자 정리.

3) '전국농업농촌경제발전2차5개년계획(全國农业和农村经济发展第十二个五年规划)', 국가식량안전중장기계획요강(国家粮食安全中长期规划纲要, 2008-2020年)', '농업국제협력발전2·5계획(农业国际合作发展“十二五规划') .

다. 그래서 중점 과제가 ① 농산물의 대외 마케팅 촉진 업무 강화, ② 농산물 무역 정보 체계와 규제업무 추진, ③ 농산물 무역정보와 연구업무 강화로 설정되었다.

이 계획은 농업부에서 수립하여 전국에 하달한 정책 기조이며, 실제로 어떠한 정책 수단을 동원하여 이 목표를 달성할 것인가는 각 지방정부의 역량에 달려있다. 경제성장 초기 단계에서 외자유치가 쉽고, 대규모 소비지에 인접하면서 바다를 통한 무역이 가능한 동부의 산동성, 강소성, 절강성, 복진성, 광둥성 등이 절대적으로 유리한 위치에 서게 되었다.

### 3.2. 국내 농업지지정책

국내 농업지지정책이 반드시 농산물 수출에 직접 기여한다고 할 수는 없지만 최소한 수입을 줄이거나 간접적으로 수출에 도움이 되는 것은 분명하다. 수출보조금정책을 직접 추진하기 어려운 국제규범 때문에 많은 선진국이 국내 지지정책을 통해 이를 보완하고 있고, 중국도 예외가 아니다. 선진국과 비교할 때 중국의 국내 농업지지정책은 상대적으로 미흡한 수준이라는 평가를 받는다.

중국정부가 실시한 모든 농업지지정책 중 현재 시행하고 있는 보조금정책만을 분류하여 정리한 내용이 다음 <표 5>에 제시되어 있다.<sup>4)</sup> 우선 식량가격의 지지를 위해 최저가격수매정책과 임시수매비축제도가 실시되고 있다. 비교적 중요한 농업보조금 정책은 생산비와 연계된 보조금으로 식량직접보조금, 농자재종합보조금, 우량종자보조금, 축산물양식보조금, 농기계구매보조금 등이다. 식량직접보조금을 제외하면 WTO에서 허용이 안 되는 보조금(amber box)이다. 생산비와 연계되지 않은 환경보전을 위한 퇴경환림, 퇴목환초,<sup>5)</sup> 농촌빈곤지역보조금 등이 있고, 공공재정지출의 성격을 가진 농촌종합개발, 병충해방역체계구축 등의 보조금 정책이 있다.

위에서 언급한 보조금 이외에도 재정부의 결산자료를 보면 다양한 형태의 보조금이 존재한다. 2011년 전국 공공재정지출결산표<sup>6)</sup>에 따르면 농민의 수입을 보전하기 위한 보조금<sup>7)</sup>으로 농업구조조정보조금, 농업생산자재 및 기술보조금, 농업생산보험보조금 등이 추가로 제시되어 있다.

4) 程国强, 朱满德(2012), p.16.

5) 퇴경환림(退耕还林) : 농경지로 부적합한 경지를 생태환경보전 차원에서 임지로 환원하는 정책, 퇴목환초(退牧还草) : 과도한 가축 사양에 따른 부작용을 줄이기 위해 중서부 11개 성(省)에서 초원생태보전을 실시하는 정책(国家发改委、财政部、农业部 ‘关于完善退牧还草政策的意见’, 2011.8.22).

6) 中华人民共和国财政部/财政数据(<http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengshuju/>), ‘2011年全国公共财政支出决算表’.

7) 稳定农民收入补贴(农业结构调整补贴, 农业生产资料与技术补贴, 农业生产保险补贴).



표 5 중국의 농업보조금정책 기본 구조

농업 지지정책 분류(OECD)	현행 보조금 제도	향후 도입이 필요한 보조금제도	WTO 분류	비고
생산자 지지	가격지지	최저가격 구매정책	amber box	핵심 정책 수단
		임시구매 비축제도		
		가격안정대설정제도		
	생산비 연계 보조금	가격차이보조금	amber box	중점 정책 조치
		식량직접보조금	green box	
		농지재종합보조금	amber box	
		우량종자보조금	"	
		축산물양식보조금	"	
		농기계구매보조금	"	
		농업신용대출이자보조금	"	
		전업농지원보조금	"	
	농업환경보조금	green box	확대 실시	
	생산비 비연계 보조금	퇴경환립보조금	green box	원활한 실시
퇴목환초보조금				
농촌빈곤보조금				
공공 재정 지출	농업종합개발	green box		
	농업기초시설건설			
	토질향상시비보조금			
	현대농업시범계획			
	병충해방역체계구축			
	식량안전공공비축			
	공공근로			

자료: 程国强, 朱满德(2012), p.16.

### 3.3. 수출 농산물에 대한 위생 및 검역(SPS) · 지역화 정책 강화

중국의 농민들과 농산물 수출업자들은 중국이 WTO에 가입하면 외국의 중국 농산물에 대한 관세, 비관세 장벽이 낮아지고, 아울러 경쟁력이 있는 노동집약적 농산물을 많이 수출할 수 있을 것으로 기대했다. 그러나 중국의 농산물 수출은 예상한 만큼 증가하지 않았다. 중국의 WTO 가입이 시장 확대에는 분명히 기여했지만 중국 농산물에 대한 각종 국제규범이 적용됨으로써 예상했던 것만큼 수출이 이루어지지 않은 것이다. 즉, 종전보다 까다로운 각종 기술적 표준 적용, 검사·검역 등에 대한 강화된 조치

가 중국 농산물의 수출 증가에 장애요인으로 작용한 것이다. 실제로 농산물 수출시장에서 경쟁력을 발휘하지 못하고 오히려 심각한 손실을 입는 경우가 발생하였다. 심각한 손실의 원인은 외국이 실시하는 엄격한 위생 및 검역(SPS) 기준 적용이 주요 원인 이었고, 중국산 농산물 수출의 90% 정도가 외국의 기술적 장벽 조치를 경험했다는 보고도 있다.<sup>8)</sup>

결국 중국 정부는 다른 나라의 SPS 조치가 중국산 농산물의 수출에 부정적 효과를 야기한다는 사실, 그리고 중국산 농산물 수출을 획기적으로 개선할 수 있는 방법 중의 하나가 SPS의 지역화 문제를 적용하는 것이라는 점을 인식하였다.

중국 정부의 SPS에 대한 관심은 중국 정부가 다른 나라와 FTA 체결 혹은 경제협력체를 만들면서 과거와는 달리 SPS를 중요한 의제로 다루고 있다는데서 확인할 수 있다. 즉, 2008년 이전 파키스탄, 칠레 등과의 FTA 체결 초기에는 지역화 문제를 명문화 하지 않았던 반면 2008년 이후에는 FTA를 체결하면서 SPS와 관련된 내용을 점차 강화해 왔다는 것이다. 특히 중국은 대만, 뉴질랜드, 싱가포르, 페루, 스위스 등과의 FTA에서 우선 WTO/SPS 규정을 엄격히 적용한다는 원칙을 천명하였다. 그리고 ‘양국 간 무역촉진을 위해 어느 지역, 또는 국토 일부가 병해충이나 질병이 없다고 입증하면 상대국은 평가를 거쳐 이를 인정한다(중 뉴질랜드 FTA 제80조 1항, 중스위스 제7장 7.5조)’는 규정과 함께 ‘지역화에 관한 원칙, 기준, 절차를 공동으로 마련한다’는 후속절차까지 명시하였다.

중국의 지역화 문제는 중국과 호주와의 FTA 협의 과정에서 과거에 볼 수 없었던 아주 구체적인 사안으로 떠올랐다. 중국과 호주는 2005년 3월부터 양국 간 FTA 가능성 연구를 시작으로 2015년 1월까지 아주 오랜 기간 동안 연구와 협상을 진행하고 있다. 양국 대표단은 서비스, 농산물, 비농산물, 종합의제 등 4개 분과로 구성하여 심층 분석하고 있다. 여기서도 농업분야가 담판의 핵심이라고 알려져 있다.<sup>9)</sup> 예를 들면 양국의 교역 과정에서 과일파리 문제가 오랜 기간 동안 주요 안건이었다. 과일파리는 SPS 지역화 인정과 직접 관련이 있다. 호주 정부는 사과와 배를 주로 생산하는 중국 북부지역의 과일파리(fruit fly)에 대해 SPS/지역화를 적용한 사례가 있다.

호주 정부는 중국을 과일파리 발생국으로 인정하여 중국산 사과와 배의 수입을 금지하고 있었다. 이에 중국의 국가질검총국(AQSIQ)은 2007년 7월 호주 정부를 상대로

8) 이양기(2009), p.233.

9) 驻澳大利亚使馆经商处, “中澳自贸区协定第18轮谈判在堪培拉启动” (2012-03-20).  
(<http://au.mofcom.gov.cn/article/b/201203/20120308025618.html>)

중국의 중남부지역과는 달리 북위 33도 이상의 북부지역은 과일파리 비발생지역이므로 중국 북부산 사과와 배의 호주 수출이 가능하도록 요청하였다.

이에 호주 정부는 중국 정부의 요청대로 우선 하북성, 산둥성 및 신강자치구 지역을 2007년 12월 현장 방문하고, 동시에 해당 지역의 과일파리 발생에 대한 엄격한 과학적 검증(scientific evidence and verification)을 수행하였다. 호주의 생물보안당국은 일차적으로 중국의 북부지역이 과일파리 비발생지역임을 인정하였고,<sup>10)</sup> 이것은 당연히 중국의 사과와 배가 호주로 수출 가능하다는 것을 의미하였다.<sup>11)</sup>

중국 정부는 다음 단계로 북위 33도 이북의 북경시, 감숙성, 하남성, 길림성, 료녕성, 영하자치구, 산서성, 섬서성 등 북부 대부분 지역이 과일파리 비발생지역임을 인정받을 계획이다.

그림 2 중국 정부의 과일파리 발생·비발생지역 구분



최근에는 중국 정부가 나서서 중국산 농산물 수입에 대한 한국의 SPS 조치에 부정적 평가를 한 바 있다.<sup>12)</sup> ① 한국의 SPS 조치는 선진국보다도 오히려 엄격하다. 한국

10) Australian Government Biosecurity Australia, ASSESSMENT OF NORTHERN CHINA'S FRUIT FLY PEST FREE AREAS: HEBEI, SHANDONG AND XINJIANG.  
 11) Australian Government, DAFF(Department of Agriculture, Fisheries and Forestry), 2009.  
 12) 董銀果(2011), p.196. 이러한 주장은 중국 정부가 한국으로 농산물을 수출하는 기업들을 대상으로 조사한 결과를 정리한 것이며, 한국 정부의 확인을 거치지 않은 내용임

국내에서 생산되는 모든 농산물이 사실상 SPS 조치에 의해 보호 효과를 누리고 있다고 해도 과언이 아니다. 선진국의 식품안전성, 검사검역제도 등을 도입하여 아주 엄격하게 운용하고 있다. 한국 정부가 운용하고 있는 주요 SPS 조치를 보면 유전자변형 가공 농산물 표시제도, 과채류와 화훼에 대한 병충해 검사검역제도, 구제역과 광우병 발생 지역의 농산물수입제한제도, 가금육검역제도, 수산물안전성검역제도 등이 그것이다. 한국 정부는 기본적으로 한국 국내에서 생산되지 않는 농산물이나 수입하더라도 국내 생산에 충격을 최소화할 수 있는 품목만의 수입을 허용한다. 이 경우에도 아주 엄격한 검사검역제도를 적용한다. ② 한국의 SPS 조치는 투명성이 결여되어 있다. 한국에서 운용 중인 농산물 무역과 관련된 각종 법규, 시행세칙 등은 WTO 통보 규정을 지키지 않고 있다.

표 6 중국이 보는 한국의 SPS 관련 무역장벽

분야	제도	내 용
관세 및 관리 조치	조정 관세	<ul style="list-style-type: none"> <li>경쟁력이 약한 농림수산 품목과 환경보호, 소비자의익, 국내산업 균형발전 등을 연관시켜 필요에 따라 일부 상품의 임시 보호</li> <li>기본관세 이외 100% 이내 조정관세 부과</li> </ul>
	관세 쿠퍼	<ul style="list-style-type: none"> <li>UR에서 쌀 옥수수 등에 대한 쿠퍼 권한 획득</li> <li>상당수 품목 TRQ 유지, 일부 품목 600% 이상의 초고관세를 실시</li> </ul>
	농산물 특별 세이프 가드	<ul style="list-style-type: none"> <li>2005년부터 녹두, 팥, 메밀, 땅콩, 인삼 등 상당수의 품목에 대해 수입이 일정량을 넘을 경우 최고 1,000% 이상의 특별 세이프가드 관세 실시</li> <li>- 녹두, 팥, 땅콩 등 대부분의 품목이 중국산과 관련됨</li> </ul>
통관 관련 장벽	농산물 표본 검사율	<ul style="list-style-type: none"> <li>2003년 7월 이후 한국은 불법행위 등을 이유로 수입농산물 표본검사비율을 대폭 높임, 이는 중국산 농산품의 통관시간을 지연시켜 통관비용을 높임</li> <li>- 평균 표본검사율은 3~5%인 반면 중국산이 대부분인 냉동고추, 혼합조미료 등은 100%임</li> </ul>
	통관전 세액 심사제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>'저가 신고를 통한 관세 회피행위' 방지 위해 일부 농산품에 통관전 세액심사제도를 실시함</li> <li>- 해당 수입품에 대해 탈세여부를 파악하기 위해 제출 서류상 가격과 실제 가격을 비교함</li> <li>- 현재 18종류(참깨, 들깨, 생강, 말린 녹두, 조미땅콩, 양파, 냉동고추, 냉동마늘, 절임마늘 등)에 적용함</li> <li>한국정부는 시장가격을 공개하지 않고 있으며, 관련 제품의 통관 시간을 연장하여 대한국 수출을 방해함</li> </ul>
TBT 관련 내용		<ul style="list-style-type: none"> <li>한국기업 요구에 따라 다른 나라 수출업자에 사전 통고 없이 수입상품의 인증방법을 개정함</li> <li>이는 중국기업의 인력과 자금, 시간 소요 부담을 늘려 중국 농산물의 한국시장 진입에 대한 비용과 불확실성을 높임</li> </ul>

자료: “韩国贸易壁垒介绍” (<http://gjhzs.aqsiq.gov.cn> (2010.8.2)에서 정리.

특히 한국 정부는 수입 농산물의 검사검역을 위해 ‘내부방침’을 만들어 놓고 비공개로 운용하고 있다. 한국의 검사검역 관원들이 규정에 의하지 않고 임의로 판단하여 검사검역에 임하는 것도 여전하다. 이러한 점들 때문에 한국의 SPS 조치는 불확정적 요

소를 많이 내포하고 있다.

중국의 농산물 수출업자와 정부 당국자들이 한국의 중국산 농산물 수입 검사검역과 관련하여 제기한 가장 큰 불만은 한국 정부의 일관성 없는 정책 변화, 중국산에 대한 차별적 검사검역 등이다. 이러한 주장을 아주 구체적으로 정리한 내용이 <표 6>에 나타나 있다.

### 3.4. 기타 수출장려 정책

#### 3.4.1. 철도 수송비 면제

우선 철도를 이용한 식량의 수출은 수송비 절약을 위하여 철도건설기금의 징수를 완전히 면제하였다. 국내시장 판매를 위한 식량 수송의 경우 이미 2002년부터 철도건설기금 징수를 완전히 면제했으므로 이 규정을 2006년 8월부터 수출 농산물에 적용하였다. 이 규정이 실시되기 이전에는 톤당 1km마다 0.033위안의 철도건설기금을 징수하였다.

#### 3.4.2. 농산물무역촉진자금 지원

중국 정부는 2005년 농산물, 경공업제품 및 방직품 산업의 구조조정, 품질제고 및 국제경쟁력 제고와 무역을 촉진하기 위하여 ‘농산물, 경공업제품, 방직품 무역촉진자금

표 7 농산물무역촉진자금 내역

구 분	내 용
지원 영역	① 수출 농산물 산업 내 공공기술 플랫폼 · 지원 대상: 산업 내 수출조직, 기업, 기타 사회단체 등. 기업의 독립 투자, 합자, 공동창업 등을 포괄함. · 지원 분야: 수출시장 연구개발·설계·품질제어·상품검사 등에 필요한 기술과 설비, 신기술 표준 제정·교류·보급·지문·훈련·수출상품 자체 검사·사전 검사 등 서비스 제공 ② 수출 농산물 이력추적 체계 구축 · 지원 대상: 수출기업이 GAP, HACCP, 유기농산물기준 등을 위한 이력추적시스템 구축 · 기업 의무사항: 이력추적시스템 구축 후 농약·수의약품·종묘·종축·농작물재배·양식·유통 등의 내용을 기록 - 동시에 전자표식, 바코드 등의 정보수단을 통해 상품의 가공·생산과정 추적이 가능하도록 조치
지원 기준	· 농산물 무역 촉진 프로젝트별로 부분 지원 · 중서부와 동북지역은 프로젝트당 실제 투자액의 70%, 기타 지역은 50%를 초과하지 않음 · 농산물 수출 산업 내 공공기술 플랫폼에 대한 지원 금액은 200만 위안을 초과하지 않음 · 이력추적체 구축을 위한 지원 금액은 100만 위안을 초과하지 않음
심사·교부	· 상무부·재정부 합동으로 관련 법규에 의거하여 신청된 프로젝트를 심사하고, 지원 금액을 확정함. · 지방기업이 수행한 프로젝트는 성급 상무부서 검수합격 이후 성급 재정부서에 지급 심의와 허가를 신청함.

주: 관련 법규는 위 ‘무역 촉진자금 집행 관리법’ ‘농산물무역촉진자금 신청업무 수행에 관한 통지’를 지침함.  
 자료: 상기 두 자료를 참고로 비교적 중요한 내용만 발췌하여 필자 작성

잠정 관리법'을 반포했다.<sup>13)</sup> 이 법에 의거하여 2008년에는 '2008년도 농산물무역촉진 자금 신청업무 수행에 관한 통지'를 공고했다.<sup>14)</sup> 이 '통지'에 제시된 자금지원영역, 지원기준, 심사와 교부 내용 등을 살펴보면 다음 <표 7>과 같다. 이 통지의 중요한 의미는 무조건적 무역 촉진이 아니고 수출 농산물의 품질과 안전성 제고에 초점을 맞춘 지원이라는 것이다.

### 3.4.3. 농산물 검사검역비 감면

2010년 국무원은 '도농발전의 전면적 확대를 꾀하고 농업농촌의 기초발전 진일보를 위한 약간의 의견<sup>15)</sup>'을 발표하였다. 이러한 의견에 따라 농산물의 대외 무역과 농업발전을 촉진하기 위하여 출입국검사검역기구가 실시하고 있는 검사검역 수출입 상품 목록 중의 농산물 수출입 검사검역비는 감면받는다. 산 가축과 가금, 수생동물의 검사검역비는 전액 면제받고, 기타 수출 농산물의 검사검역비는 50% 감면받는다.

## 4. 결론

중국은 자국의 경지, 용수, 도시화로 인한 토지 여건 등을 고려할 때 스스로 식량 자급률 100%를 달성하기 어려운 구조다. 따라서 중국 정부가 적극적으로 농산물 수출을 장려할 가능성은 적다. 실제로 직접적 수출 지원보다는 국내 보조금 정책에 의해 간접적으로 지원하고 있다. 특히 수출에 직접 영향을 미치는 수출보조금정책은 WTO 가입 당시의 약속에 따라 완전히 철폐되었다. 그 대신 국내 농업지지정책, 즉 수매정책 및 생산비와 연계된 보조금 정책에 의해 간접적으로 지원되고 있다. 이러한 보조금 정책은 정책의 목적이 수출 증가보다는 국내 수급안정에 있고, 대부분 허용보조금이 아니며, 보조금의 지급범위가 너무 광범위 하고, 유통분야에 대한 지원이 많다는 등의 특징을 보이면서 수출과 생산자 지원에 대한 효과는 미흡하다는 평가다.

한·중 양국 정부가 2014년 11월 양국의 FTA 체결에 합의했지만, 그 결과를 보면 관세율 인하와 시장개장이라는 FTA 본래의 취지와는 달리 부작용을 최소화하는데 초점을 맞추어 왔고, 결국 낮은 수준의 FTA를 선택했다. 따라서 양국의 FTA가 국회 비준을 거쳐 발효되더라도 당장 큰 폭의 변화는 없을 전망이다. 그러나 장기적으로는 중국

13) 农轻纺产品贸易促进资金暂行管理办法, 商规发 [2005] 507号.

14) 2008年度农产品贸易促进资金项目的有关事项通知, 商财发 [2008] 340号.

15) '国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见' 中发 [2010] 1号.

---

의 관심 품목 중 상당수가 TRQ와 부분감축 형태로 시장 접근이 가능해 졌다는 점에서 그 영향력을 과소평가해선 안 된다.

중국의 농산물 수출정책과 관련하여 중앙정부는 정책의 기본방침만을 천명하고, 실제의 정책 수립과 집행은 성(省) 단위의 각 지방정부가 담당한다. 이와 관련하여 한국과 가장 인접해있는 산둥성 정부가 중국에서는 가장 많은 농산물을 수출하면서 한국과의 교역 비중도 높다는 사실에 주목할 필요가 있다. 산둥성은 중국의 WTO 가입 이후 지금까지 중국 전체 농산물 수출액의 1/4 가량을 담당하고 있고, 수출 증가율은 늘 전국 평균보다 높았다. 2013년에만 산둥성의 농산물 수출액은 160.8억 달러였다. 산둥성 농산물 수출액의 약 10%가 매년 한국으로 수출되고 있다. 산둥성 정부는 농산물의 해외 수출을 촉진하기 위해 '수출 농산물 품질안전 시범구역'을 계속 확대하고 있어서 앞으로 산둥성의 대한국 농산물 수출도 영향을 받을 전망이다. 따라서 한국의 입장에서는 중국 중앙 정부의 농산물 수출정책에도 관심을 가져야 하지만 산둥성을 비롯한 지방정부의 농산물수출정책에 더 많은 주의를 필요하다.

## 참고 문헌

- 이양기, 2009. “중국 위생검역규범과 WTO 관련 규범의 합치성”, 「국제상학」 제24권 제1호, 한국국제상학회.
- 程国强, 朱满德, 2012. “中國農業補貼制度與政策選擇”, 「管理世界」2012年 第1期, 國務院發展研究中心.
- 董銀果, 2011. 「中國農產品應對SPS措施的策略及遵縱成本研究」, 中國農業出版社.
- 中國國家統計局, 「中國統計年鑑」, 各연도
- 中國國家發改委、財政部、農業部「關於完善退木還草政策的意見」, (2011.8.22).
- 中國財政部/財政數據, ‘2011年全國公共財政支出決算表’.  
(<http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengshuju/>)
- 中國商務部外貿司, 2006. 農產品出口“十一五”發展規劃”  
(<http://wms.mofcom.gov.cn/>)
- 中國商務部, 農輕紡產品貿易促進資金暫行管理辦法, 商規發 [2005] 507号.
- 中國商務部, 2008年度農產品貿易促進資金項目的有關事項通知, 商財發 [2008] 340号.
- 中國發展改革委員會, ‘國務院關於加大統籌城鄉發展力度進一步夯實農業農村發展基礎的若干意見’中發 [2010] 1号.
- 中國農業部, 全國農業貿易促進規劃(2011-2020年)
- 中國農業部 農產品貿易辦公室, 2014. 2014中國農產品貿易發展報告, 中國農業出版社.
- 韓國貿易壁全介紹”( <http://gjhzs.aqsiq.gov.cn> (2010.8.2.)
- 駐澳大利亞使館經商處, “中澳自貿區協定第18輪談判在堪培拉启动”  
(2012-03-20).(<http://au.mofcom.gov.cn/aarticle/>)
- Australian Government Biosecurity Australia, ASSESSMENT OF NORTHERN CHINA'S FRUIT FLY PEST FREE AREAS: HEBEI, SHANDONG AND XINJIANG.