

중국 밀 유통체제 및 가격정책 변화



1. 중국 식량유통체제 개혁

신중국 창건 이래 중국 식량구매판매체제는 몇 차례 개혁을 추진하였다. 1978년 11기 3중 전회 이후 중국은 개혁개방을 실행하였고, 식량구매판매체제개혁도 시장화방향과 더불어 점차 진척되어 현재에 이르러 시장화 식량구매판매체제를 시행하였다. 밀은 식량작물 가운데 주요 품종으로서 밀의 구매판매 또한 동일 과정을 경과하였다.

1.1. 자유판매구매단계 (1949~1952년)

신중국 창건 이후 몇 년간, 식량은 주로 시장에 의존하여 자유 구매판매를 진행하여 가격은 시장수급에 따라 결정되었다. 시장경영주체가 다양하여 개인, 민영식량상이 있을 뿐만 아니라 국영상업기업도 존재하였다. 이 시기에 국유식량계통을 건립하기 시작하였고 중국식량공사와 식량관리총국을 창건하였는데 각각 중앙무역부와 중앙재정부에 소속되어 시장에서의 주도지위를 확립하였다. 1952년 중국식량공사와 식량관리총국은 합병한 후 중앙식량부를 창건하였고 전국 식량사업을 통일 지도하였다.

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

1.2. 통일구매통일판매단계 (1953~1984년)

1952년 말, 국민경제건설을 대규모 진행함에 따라 식량안정 수급 국면이 변화하여 중국 식량은 긴축 상황이 발생하여 정부는 식량통일구매통일판매 정책을 출범하게 되었다. 정책은 다음과 같은 내용을 포함한다. 농촌 농가의 여유식량에 대해 식량계획수매(통일구매)를 실행하고 도시주민과 농촌 식량부족 농가를 상대로 식량계획공급(통일판매)을 실행하여 국가가 식량시장을 엄격하게 통제하고 개인상들의 식량경영 행위를 금지하였고 동시에 식량부 혹은 상무부가 전국 식량유통 사업을 책임토록 하였다. 통일구매통일판매정책은 30여 년 간 지속되었다. 1978년 당 11기 3중 전회 이후 중국은 개혁개방을 실행하였고 농산물 유통체제개혁 조치는 통일구매 범위를 점차 축소하고 통일구매 품종을 감축하였으며 식량 등 농산물의 수매가격을 제고하였고 집시무역(集市貿易)을 개방하고 일부 농산물의 상대매매와 자유구매판매를 허용하였다.

1.3. “이원화제도(双轨制)” 실행단계 (1985~1997년)

1979년 이 후 중국 식량은 연속 풍작을 거두어 식량은 장기간 부족 상황으로부터 완화되어 1984년 처음으로 “식량판매난” 문제가 발생하였다. 이러한 상황하에 정부는 1985년에 규정한 구매 임무를 완성한 나머지 식량은 자유무역시장을 개방하는 “이원화제도”를 실행하였다. 다시 말해서 계약수매(1990년은 국가수매로 전환)에 대해 일부는 국가가 제정한 가격에 따라 수매하고 정상 연도에 농가가 지정구매임무를 완성한 후에 남은 식량은 자유롭게 시장에 출하하여 시장조절을 실행하고 가격은 시장에 의해 결정하도록 하였다. 식량유통발전을 촉진하기 위해 1990년 정저우(郑州)는 국내 첫 중앙급 식량도매시장을 건립하여 주로 밀 현물 업무를 진행하였고 후에 밀 선물 업무로 발전시켰다. 1991년 말, 국무원은 식량 구매판매체제개혁에 대해 “구역별결책(分区决策), 성별추진(分省推进)” 결정을 발표하였는데 이로부터 중국 식량유통체제는 개혁심화 단계에 진입하였다. 이 단계의 주요 정책은 첫째, 양적보장, 가격개방으로서 정액구매수량을 보장하고 수매가격은 시장에 의존하였다. 둘째 식량 벤처기금과 비축체제를 건립하였다.

1993년 전국 범위에서 40년간의 식용식량 정량방법(定量方法)을 취소하였고

가격을 시장에 의존하도록 하였다. 1994년 이 후 시장경제발전에 적응하는 거시조절체계를 건립하였다. 주요 정책으로는 다음과 같은 것을 포함한다. 첫째, 식량정액구매가격을 제고하고 둘째, 식량벤처기금제도와 식량보호가격제도를 건립하였다. 1994년 정책적금융기구인 중국농업발전은행을 건립하여 식량수매자금에 대해 특정관리를 진행하였다. 1995년 초 식량지역균형과 성장책임제(省长责任制, 보통 말하는 “쌀포대(米袋子) 성장책임제임)를 제기하여 중앙과 지방정부의 식량관리에 대한 직권을 제기하였다.

1.4. 식량유통시장화개혁단계(1998~2003년)

1998년에 진입하여 식량유통은 행정관리에서 시장화방향으로 전환하였다. 개혁 핵심은 “4분리(四分开), 1정비(一完善)” 원칙을 집행하였다. 다시 말해서 행정과 기업의 분리, 비축과 경영의 분리, 중앙과 지방 직권 분리, 신규 재무-재목의 분리와 식량가격구조를 정비하는 것이다. 위에서 서술한 원칙을 구체적으로 실행하기 위해 1998년 6월, 국무원은 “3정책(三项政策), 1개혁(一项改革)” 다시 말해서 보호가격으로 농가의 여유식량을 수매하고, 국유식량비축기업이 순가판매(顺价销售)를 실행하고, 식량수매자금은 특정관리를 실행하며 국유식량기업의 자체개혁을 가속화하는 것이다. 금번 식량유통체계개혁의 성공을 보장하기 위해 국가는 관련 입법 분야에서도 적극적인 사업을 전개하였다. 1998년 국무원은 선후하여 《식량수매조례(粮食收购条例)》와 《식량구매판매 위법행위 처벌방법(粮食购销违法行为处罚办法)》을 반포하였다. 이 조례와 방법은 식량유통체계개혁에 법률적 담보를 제공하였다. 식량유통관리 모델을 보면, 1998년 6월, 국무원은 국가식량비축국을 전 국가발전계획위원회의 관리에 귀속시켜 중앙비축량의 행정관리를 책임토록 하였다. 1999년 11월, 국무원의 비준을 거쳐 국가식량국을 건립하여 전 국가발전계획위원회에 귀속시켜 업무적으로 해당 지도를 받도록 하였다. 국가식량국은 전국 식량유통의 거시적 조절에 대한 구체적인 업무, 업종지도와 중앙비축량을 책임지는 행정관리기구이다. 동시에 중국비축량관리총공사를 창건하여 중앙비축량에 대한 전출운송, 전환, 비축관리, 수출입 등 직무를 책임토록 하였다. 재정부는 식량벤처기금의 발행과 관리 직무를 진행하였다. 중국농업발전은행은 식량수매자금의 발행과 관리를 책임지었다.

1999년~2003년 기간 동안 국가는 보호가격수매정책을 지속 집행하였고 동시

에 보호가격수매 범위를 점차 축소하였고 가격수준도 인하하였다. 2001년 8월, 국무원은 《식량유통체제개혁을 진일보 심화할 데 대한 의견(关于进一步深化粮食流通体制改革的意见)》을 출범하여 식량 주판매지역인 저장, 상하이, 광둥, 푸젠, 하이난, 장수, 베이징, 톈진 등 8개 성(직할시)에서 식량구매판매시장화 시범을 실행하였다. 2002년~2003년 기간 동안 생산균형구역인 광시, 윈난, 충칭, 칭하이, 꾸이저우와 식량주산지인 안후이, 후난, 후베이, 네이멍구, 신장 등 지역에서도 해당 성, 자치구, 직할시의 식량구매판매시장을 개방하였고 기타 성에서도 성내 일부 지역에서 식량구매판매 시장화개혁을 실행하였다. 의견은 개혁을 16개 문자로 표현하는데 “판매구 개방(放开销区), 생산구보호(保护产区), 성장책임(省长责任), 조절강화(加强调控)”이다. 이로서 제3회 식량개혁이 시작되었다.

1.5. 식량전면시장화단계 (2004년부터 현재까지)

2004년과 2006년 국무원은 선후하여 식량유통체제개혁을 진일보 심화할 데 대한 의견을 출범하여 식량유통체제개혁을 심화하고 정비할 데 대해 전반 배치를 진행하였다. 개혁방향은 식량의 수매와 판매시장을 전면 개방하고 구매판매 다경로 경영을 진행하고 국유식량구매판매기업의 개혁 보조를 가속화하고 기업경영구조를 전환하며 식량의 현물과 선물시장을 정비하고 지역별 폐쇄를 금지하여 생산판매구역의 협력을 진행하고 비축배치를 정비하여 식량시장관리와 거시적 조절을 강화하는 것이다. 이 중대조치는 식량유통체제의 진일보 정비와 발전을 인도하였다.

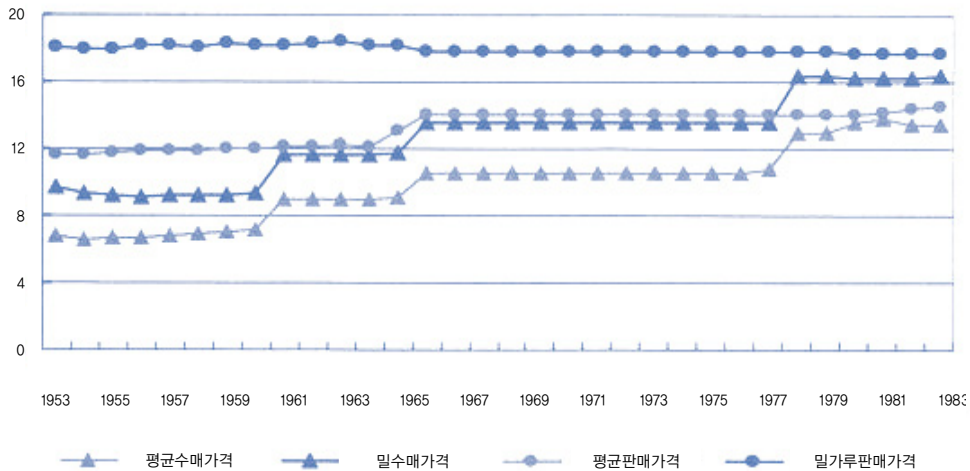
2. 중국 밀의 유통과 가격정책 조절

신중국 창건 이래 중국의 식량시장은 주로 3개 단계로 진행되었는데, 정부 전면 독점의 정액통일구매통일판매 단계, 가격 이원화제도의 과도단계와 점차 시장화단계로의 진입 단계 등이다.

2.1. 정부 독점 정액 통일구매통일판매 단계의 정책 조절

신중국 창건 당시 국유경제하에서 시장역할이 제한되어 있었다. 중국은 1949~1952년 동안 식량에 대한 자유무역 시기가 존재하였는데 식량가격은 시장 수급에 따라 결정되었고 시장의 경영주체가 다양하여 개인, 민영식량상이 있을 뿐만 아니라 국영상업도 존재하였다. 당시 국가가 발표한 가격은 시장의 안정을 가능하는 정책적인 척도일 뿐이었다. 식량공급부족과 민영상인들이 대량 매점하여 식량시장가격이 크게 파동하였다. 시장을 안정시키고 특히 전국 제한된 식량 자원을 집중하여 공업건설을 지원하기 위해 1953년 10월 중앙정부는 통일구매통일판매 결정을 실행하여 식량을 국무원의 구매와 판매로 통일 귀속시켜 민영상인들의 자유경영권을 대체하였고 이로 부터 중국은 긴 31년간의 통일구매통일판매 시기를 시작하게 되었다. 이 기간 동안 중국의 식량가격체계는 통일구매가격, 통일판매가격과 초과분구매가격만이 존재하였고 시장가격은 최대한 억제되었다.

그림 1. 중국 식량의 통일구매통일판매 가격 (1953~1984년)



주: 1) 통계출처: 《신중국농산물가격40년(新中国农产品价格四十年)》, 韩志荣, 冯亚凡 등 편저
 2) 평균수매가격은 밀, 벼(인디카벼, 자포니카벼), 조, 옥수수, 수수, 대두 등 6종 곡물 평균임. 평균 판매가격은 밀가루, 쌀(인디카쌀, 자포니카쌀), 좁쌀, 옥수수, 수수, 대두 등 6종 곡물의 평균임. 단위는 위안/50kg임.

1953~1984년 통일구매통일판매 단계 기간 동안 중국 식량수매가격은 지속 상

승하였고 반면 식량판매가격의 변동은 상대적으로 작았는데 밀가루 가격은 거의 변하지 않았다. 이 단계 통일구매가격의 변화 특징은 다음과 같은 3개 시기로 구분할 수 있다.

(1) 1953년부터 1965년까지로, 이 시기는 통일구매가격이 지속 상승하는 단계로서 전반적으로 5회 대규모 가격조절이 시행되었다.

표 1. 식량 통일구매가격의 조절 (1953~1965년)

연도	주요 내용
1957년	적박산지와 변경지역의 식량수매가격을 인상, 주로 벼, 수수와 조인.
1958년	동북, 네이멍구와 남방 후난, 후베이 등 10개 성 및 허베이, 산시 등 12개성의 대두 수매가격을 인상, 전국 평균 수준 대비 3.3% 인상
1960년	후난, 후베이, 장시 등 7개 성의 식량 수매가격을 인상, 전국 평균 수 대비 3.6% 인상
1961년	전국 밀, 벼 등 6개 주요 식량수매가격을 평균 대비 25% 인상, 이 중 밀은 25.1% 인상
1965년	남방 후난, 후베이 등 7개 성의 식량 수매가격을 증점 인상, 전국 평균 수준 대비 2.6% 인상

가격인상은 식량생산량을 제고하기 위한 목적이었기 때문에 가격인상 원칙은 주로 생산지역에서 대폭 인상하고, 판매지역에서는 소폭 인상하여 결과 지역별 가격격차를 크게 축소하였다. 예를 들면 1991년과 1957년을 비교하면 이 시기 통일구매가격은 지속 인상한 반면 통일판매가격은 변하지 아니하여 일부 지역은 구매판매가 뒤바꾸는 현상이 발생하였다. 따라서 1963년 국가는 농촌식량과 공공업용 식량의 판매가격을 구매가격과 균형되도록 인상하였고 1965년에 또다시 도시 식량의 통일판매가격을 통일구매가격과 균형 수준으로 인상하였다. 도시주민의 생활에 영향을 주지 않기 위해 직원들을 상대로 식량가격 보조를 지급하였는데 이로서 국가가 통일판매가격 인상에 따른 비용을 부담하게 되었다. 반면 통일구매가격 인상이 농가를 격려하는데서 한계가 있어 1965년 10월부터 국가는 식량수매에 대해 “3년 불변” 제도를 실행하였고 동시에 수매임무를 완성한 후 초과부분에 대해 받은 물자로서 장려하고 받은 30%~50% 추가 가격인상을 진행하였다. 이는 중국 식량가격체제의 초과분에 대한 수매가격의 초반 형식이었다.

(2) 1966년부터 1978년까지로, 이 시기는 정치적인 불안으로 중국의 식량가격은 거의 동결된 시기이다. 1966년 6월 국가가 식량통일구매가격과 통일판매가

격을 동시에 대폭 인상(통일구매가격은 평균 17.1% 인상, 이중 밀은 21.4%, 통일판매가격은 평균 8.0% 인상)하였고 1978년까지 통일구매판매가격은 1966년 수준을 유지하였다. 또한 국가는 식량 수매정책을 1971년부터 “5년 불변”을 실행하여 초과분 수매가격을 30%로 통일하였다.

(3) 1979년부터 1984년까지로, 당11기 3중 전회 이후 정부는 식량가격에 대해 개혁을 추진하였지만 통일판매통일판매 제도 자체는 기존대로 하고 다만 시장경제의 발전에 기회를 제공한 시기이다. 1979년 국가는 10여 년 간 불변한 식량 통일구매가격을 조절하여 6개 주요 식량품종의 평균 가격을 20.9% 인상하였는데 이 중 밀가격은 21.1% 인상하였다. 초과분 수매가격도 기존의 30%에서 50%로 제고하였다. 가격인상에 따라 중국의 식량생산량은 대폭 증가하여 장기간의 식량 공급 부족문제를 다소 완화하였다. 반면 이 시기 식량의 통일판매가격은 기본적으로 변하지 아니하였고 다만 농촌을 상대로 식량, 사료식량과 종자용 식량을 판매하는 가격을 통일구매가격과 균형되도록 인상하였다. 가정도급승포책임제를 실행한 이후 국가가 농가의 여유식량에 대한 통제가 다소 감소하였고 자유시장이 소규모로 활약하기 시작하였다. 1983년 중앙정부는 “농가가 통일구매 임무를 완성한 후의 제품(식량포함, 면화 불포함)과 비통일구매 제품에 대해 다경로 경영을 허용하여야 한다”고 규정하였다. 이는 중국 식량유통체계개혁 가운데 부분적으로 경영을 개방하는 뚜렷한 발전과정이다.(卢峰, 2004)

2.2. 이원화제도 과도단계의 정책조절

국가가 식량통일구매가격 특히 초과분 수매가격을 인상하였고 동시에 토지경영제도 개혁을 진행하여 농가의 생산적극성을 크게 인도하여 중국의 식량생산량은 연속 증가하였다. 국가는 매년 지불하는 초과분 수매가격은 지속 제고한 반면 통일판매가격은 변화하지 아니하여 정부의 재정 부담이 가중해졌다. 동시에 초과분 수매가격을 대폭 인상하여 중국 식량생산구조가 혼란이 발생하게 되었고 동시에 신규 식량주산지간의 배분불균형 문제도 점차 뚜렷하게 나타났다. 따라서 1985년 4월 1일 중공중앙, 국무원은 《농촌경제를 진일보 활성화하는 10대 정책(关于进一步活跃农村经济的十项政策)》중 식량통일구매를 취소하고 계약수매로 전환하였고 동시에 초과분수매가격정책을 “도삼칠(倒三七)” 비율(30%가 기존 통일구매가격, 70%가 기존 초과분수매가격임) 가격으로 전환하였고 밀, 벼, 옥수수

모두 해당 가격 계산 방식으로 전환하여 초과분 구매가격을 취소하였다. 해당 문건의 발표는 31년간 지속한 식량통일구매제고를 취소하고 중국 식량시장이 정부의 직접조절시장과 자유교환시장이 공존하는 “이원화제도” 식량구매판매체제 단계로 진입하도록 하였다.

농가가 국가와 계약한 정액구매임무를 완성한 후 여분의 식량을 자유시장에 판매하도록 허용한 조치는 시장의 가격역할을 발전시켰다. 1985년~1990년 기간 동안 농산물의 구매총액 가운데 국가의 정액 부분은 12.0% 하락한 반면 시장 조절가격은 11.6% 상승하였고 1990년에 이르러 시장조절가격이 전체 농산물 구매총액의 절반이상을 차지하였다.

표 2. 농산물 구매 총액 중 3종 가격형식의 비중 (1985~1990년)

단위: %

연도	국가지정가격	국가지도가격	시장조절가격
1985년	37.0	23.0	40.0
1986년	35.3	21.0	43.7
1987년	29.4	16.8	53.8
1988년	24.0	19.0	57.0
1989년	35.3	24.3	40.4
1990년	25.0	23.4	51.6

자료: 国家发改委价格监测中心

이 시기 상대매매(议购议销)는 국가 계약구매 보충으로서 빠르게 발전하여 1990년에 상대매매량은 정부의 정액구매식량(공적식량 포함)을 초과하여 6,689만 톤에 달하였다. 상대매매는 국가식량산업이 계획구매(정액구매)와 계획판매(통일판매) 임무를 완성한 이외에 수급상황에 근거하여 영활한 방식과 가격으로서 식량구매판매업무를 경영하는 것이다(韩志荣等, 1992). 상대매매 업무 자체가 국가식량의 수입과 지출을 균형시키고 시장을 활성화하는 이중 임무를 갖고 있기 때문에 상대매매 가격도 국가지도가격과 시장조절가격의 이중 직무를 갖는다. 보통 상황에서 상대구매가격이 국가지정가격 대비 높고 시장가격 대비 낮다. 하지만 “본질적으로 상대매매가격은 일종의 특이한 가격형식이 아니다. 상대매매가격은 정책가격 범주에 속하지만 실제 교역중실행하는 상대매매가격은 시

장가격에 속한다.”(柯炳生, 1995)

표 3. 형태별 밀 가격 변화 (1985~1990년)

단위: 위안/kg

연도	지정수매가격	상대구매가격	시장가격
1985년	0.43	0.43	0.50
1986년	0.44	0.51	0.59
1987년	0.44	0.55	0.64
1988년	0.47	0.63	0.78
1989년	0.51	0.89	1.18
1990년	0.51	0.85	1.05

자료: 王小鲁, 2001

1985년 국가가 초과분 수매가격정책을 “도삼철” 비율가격으로 전환하여 실제로 식량수매가격을 인하하였다. 농산업구조 조정을 적극적인 추진하여 식량재배 면적이 크게 감소하였다. 이로 인해 식량생산량은 1985년부터 빠른 속도로 감소하였고 식량시장가격은 동시에 상승하였다. <표 4>에서 밀을 예를 들면 1985년부터 상대구매가격과 시장가격은 빠른 속도로 상승하여 지정수매가격과 격차가 점차 확대되었다. 식량농가는 국가와의 지정구매계약을 준수하려고 하지 아니하여 국가는 지정구매임무를 완성할 수 없게 되었다. 1987년에 부득이하게 국가가 지정한 구매임무는 강제성을 띠며 반드시 완성되어야 한다고 규정하였고 1990년에 국무원은 계약지정구매를 국가지정구매로 변경하여 농가가 국가에 상납하는 식량이 다시 하나의 임무로 되었다. 이 단계에 농가의 생산적극성을 향상하기 위해 정부는 선후하여 3회 식량계약지정구매가격을 인상하였고 동시에 1990년의 식량 상대구매가격, 시장가격의 하락에 따라 식량비축제도를 건립하고 상대구매 식량 보호가격을 제정하였는데 50kg당 밀은 46위안, 남방 밀은 41위안이었다. 식량유통의 발전을 촉진하기 위해 1990년 정저우는 첫 중앙급 식량도매시장을 건립하여 주로 밀 현물업무를 경영하였고 후에 밀 선물업무를 발전시켜 정부의 시장조절 중심으로 되었고 정저우 밀가격이 전국 밀시장의 주요 구성부분으로 되도록 하였다.

한 면으로 계약지정구매가격을 지속 제고하였고 다른 한 면으로 통일판매가격은 변화하지 않고 다만 농촌에 되판매하는 식량에 대해 계약지정가격과 동반 제

고하도록 하였고 일부 정가식량을 상대가격식량으로 전환하여 판매하여 식량구매판매가격이 “뒤바뀌는” 현상이 엄중하게 나타났다. 국가보조가 매년 증가하여 1990년에 440억 위안에 달하였고 국유식량구매판매기업의 손실도 매년 증가하였으며 가격 이원화제도의 폐단이 점차 엄중하게 나타났다. 이러한 상황에서 1988년부터 일부 지역은 “구매감소(계약정액구매량 감소)”, “판매축소(정액식량 판매량 축소)”, “가격인상(계약지정구매가격인상, 통일판매가격인상)”, “개방(시장경영주체 개방)” 등 식량구매판매 연동개혁을 시범 실행하였다(李成貴, 2005).

표 4. 식량 계약지정구매가격의 조절 (1985~1990년)

연도	주요 내용
1987년	북방 14개성, 자치구, 직할시의 옥수수 50kg당 지정구매가격을 1위안 인상함. 남방 15개 성, 자치구, 직할시 인디카벼 50kg당 지정구매가격을 1.5위안 인상함. 전국 12개성, 자치구, 직할시의 자포니카벼 50kg당 지정구매가격을 1.75위안 인상함. 광둥 등 5개 식량 조달성의 가격인상 능력을 확대하고 지역간 가격격차를 확대함
1988년	전국 밀 지정구매가격은 50kg당 1.5위안 인상하고 이중 광둥 등 조달성은 50kg당 2.0위안 인상함. 북방 8개성, 자치구, 직할시의 자포니카벼 50kg당 지정구매가격을 2.0위안 인상함. 남방 장수 등 4개성의 옥수수 50kg당 지정구매가격을 1.5위안 인상함. 광시, 꾸이저우, 윈난 등 성의 옥수수 50kg당 지정구매가격을 2.0위안 인상함.
1989년	1988년 평균 대비 16% 인상함. 이중 옥수수는 50kg당 1.0위안 인상, 인디카벼는 5.0위안 인상, 자포니카벼는 6.0위안을 인상함. 당해 연도에 실행한 계약지정구매 화학비료 판매장료 표준도 제고하여 밀, 옥수수 관련 화학비료는 3kg에서 10kg로 증가하였음.

2.3. 완전시장화단계 진입의 정책 조절

이 시기는 중국 식량시장이 지속적인 탐색을 거쳐 점차 완전시장화 단계로 향하는 단계로서 그동안 여러 차례 반복하였지만 결국 완전시장화 추세는 변화할 수 없었다. 이 단계를 식량의 시장개방 정도에 따라 다음과 같이 세 개 시기로 구분 할 수 있다.

(1) 1991년부터 1993년까지로 식량시장의 완전시장화 시도된 시기이다. 중국은 1985년부터 식량통일구매제도를 폐지하였지만 식량통일판매제도는 여전히 존재하였다. 국가가 소규모로 일부 식량의 통일판매가격을 인상하였지만 식량구매가격을 재차 제고하는 전제하 구매판매의 가격격차는 여전히 확대하였다. 1991년부터 전면 시장화 개혁을 시도하였는데 당시 식량 통일판매제도를 중점

개혁 대상으로 하였다. 1991년 5월 1일, 국무원은 식량유 통일판매가격을 대폭 인상하기로 결정하였고 전국 3개 품종 식량(밀가루, 쌀, 옥수수) 중등 품질표준 제품의 평균 500g 당 가격을 0.1위안 인상하였는데 이 정책은 20여 년 간 식량판매가격이 불변이었던 국면을 타파하였다. 동시에 정책가격식량판매를 축소하여 국가 정책구매와 정책판매의 량이 대체적으로 균형을 이루도록 시도하였다.

표 5. 1992년 밀 정액구매가격의 조절상황

단위: 위안/50kg

지역	현행 지정 구매 가격	조정후 저장구매 가격	품종	지역	현행 지정 구매 가격	조정후 저장구매 가격	품종
베이징	26.50	32.60	북방동화밀3등급	산 동	25.80	32.00	북방동화밀3등급
텐 진	26.50	32.60	북방동화밀3등급	허 난	25.70	31.80	북방동화밀3등급
허베이	26.80	32.50	북방동화밀3등급	후베이	24.60	30.50	남방겨울밀3등
산 시	25.90	32.00	북방동화밀3등급	후 난	24.50	30.40	남방겨울밀3등
네이멍구	25.20	31.20	봄밀3등	광 시	25.00	30.90	남방겨울밀3등
료우닝	25.10	31.10	봄밀3등	스 찬	25.30	29.20	남방겨울밀3등
지 린	25.10	31.10	봄밀3등	꾸이저우	24.70	30.60	남방겨울밀3등
헤이룽장	26.50	32.50	봄밀3등	윈 난	25.00	30.90	남방겨울밀3등
상하이	24.60	30.50	남방겨울밀3등	싼 시	25.40	31.50	북방겨울밀3등
장 수	25.00	31.00	북방겨울밀3등	간 수	25.10	31.10	봄밀3등
저 장	24.50	30.40	남방겨울밀3등	칭하이	25.30	31.30	봄밀3등
안후이	25.10	31.10	북방겨울밀3등	닝 샤	25.10	31.10	봄밀3등
장 시	24.50	30.40	남방겨울밀3등	신 장	26.60	32.60	북방동화밀3등급

자료: 中国物价年鉴(1993)

1992년 4월 1일부터 밀, 벼, 옥수수 등 3개 곡물의 지정수매가격은 평균 500g 당 0.04위안, 18% 인상하였는데 금번 가격인상이 예전과 다른 것은 국가가 지정수매가격을 제정할 때 “단칼에 베는(一刀切)” 식이 아닌 품종의 가격격차를 중시 하였지만 동일 품종간 지역별 격차는 고려하지 못하였다. 동시에 해당 3개 곡물 통일판매가격도 평균 500g당 0.11위안, 45%를 인상하여 구매판매가격 동일을

실현하였다. 구매판매동일가격 기초에서 국무원의 비준을 거쳐 광동성이 우선 식량가격을 개방하였다. 이어 료우닝, 허베이, 산둥, 허난, 후난, 장시, 후베이, 쑤시 등 성도 선후하여 전성 혹은 성내 일부 지역에서 식량가격 개혁 시범을 진행하였다.

1993년 10월 중순 까지 95% 현시가 식량의 경영과 가격을 개방한다고 선포하여 국가의 식량지정수매가격을 취소하고 식량구매판매가격을 완전시장에 의해 결정되도록 하였다. 동시에 국무원은 《식량유통체제개혁을 가속화할 데 대한 통지(关于加快粮食流通体制改革的通知)》 중 “다양한 경제성분, 다경로 유통이 식량유 경영에 참여하는 것을 허용 및 지지하고 국유식량유기업은 시장경쟁에 참여하여 식량과 식용유에 대한 주요 도매업무를 장악하도록 노력해야 한다. 조건이 허락하는 기업, 기관, 개인은 공상행정관리기관의 심사비준 등기를 통해 영업허가증을 획득한 후 식량과 식용유 도매, 소매업무에 종사할 수 있다”고 정식으로 제기하였다. 해당 정책은 식량시장 경영주체의 다원화를 촉진하였다. 1993년 11월, 중앙과 국무원은 《당면 농업과 농촌경제발전의 약간의 정책조치(关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施)》 중 1994년부터 국가의 지정수매식량에 대해 “양적보장, 가격개방(保量放价)”을 실행할 것을 재삼 발표하였는데 다시 말해서 지정수매수량을 보류하고 수매가격은 시장에 의해 결정하는 것이다. 이로서 식량유통체제는 계획조절과 시장조절의 “이원화제도”에서 시장조절의 “단일화제도(单轨制)”로 전환하였다.

(2) 1994년부터 2000년까지로 식량 시장화 개혁의 조절단계이다. 전 단계 중국 식량의 완전시장화 개혁 보조가 약간 시급하여 대부분 부대조치가 정비되지 아니하여 “성숙한 식량시장 교역주체가 부족할 뿐만 아니라 정부의 식량시장 거시조절체제도 정비되지 않아 식량 시장가격의 약간의 파동도 효과적으로 억제할 수 없어 결국 식량 시장가격의 이상 파동을 초래하였다”¹⁾ 1993년 말, 중국 식량 시장가격이 대폭 상승하여 당시 약간의 성과를 보였던 시장화 개혁은 엄중한 좌절을 겪게 되었고 “양적보장, 가격개방” 정책도 실행하기 어렵게 되었다.

1994년, 국가는 계약지정수매식량의 수매가격을 국가지정가격실행으로 회복하였고 동시에 정부가 식량판매가격에 대한 관제를 강화하였고 국가의 통일수매 상

1) 중국인민대학 농업경제학과 211과제팀, 중국농산물유통체제의 변화, "WTO와 동아시아 농업발전" 국제학술세미나 자료, 2004년 3월.

품식량이 70%~80%에 달하는 식량정책을 실행하였다. 또한 식량은 수매에서 도매까지 국유식량부문이 통일 경영하고 주도역할을 발휘하며 비국유식량비축기업이 농촌에서 밀, 벼, 옥수수를 수매하는 것을 원칙적으로 허용하지 않았다. 해당 정책은 중국 식량시장이 또다시 “이원화제도” 단계로 돌아간 것을 의미하는 것으로 시장가격의 역할은 식량수매 단계에서 제한을 받게 되었다. 하지만 1985~1990년 “이원화제도” 단계 대비 진보한 것은 식량판매시장은 이미 통일판매제가 폐지되었다.

표 6. 형태별 밀가격 (1991~1998년)

단위: 위안/kg

연도	지정수매가격	상대구매가격	시장가격
1991년	0.51	0.77	0.86
1992년	0.59	0.73	0.88
1993년	0.66	0.75	0.87
1994년	0.89	1.04	1.15
1995년	1.08	1.53	1.74
1996년	1.31	1.65	1.76
1997년	1.46	1.43	1.44
1998년	1.44	1.30	1.30

자료: 王小鲁, 2001

이 시기 국가식량정책은 식량안보와 식량시장화 실현의 두 개 목표를 두고 배회하였는데 전 단계에 시급한 시장화 개혁에 따라 식량안전우려를 초래하였기에 정부는 식량권한을 다시 장악할 것을 결정하였다. 국가 지정수매량 임무 완성을 보장하기 위해 식량지정수매가격을 2회 걸쳐 대폭 인상하였는데 첫 번째 인상은 1994년 6월로서 계약지정수매 부분의 수매가격은 1993년 실제수매가격 대비 16위안, 44% 인상하였다. 벼, 밀, 옥수수, 대두 등 4개 식량의 평균 수매가격은 50kg당 52위안으로 조절하였는데 이중 북방 겨울밀은 50kg당 54위안, 남방 겨울밀은 51위안, 북방 봄밀은 49위안이었다. 두 번째 인상은 1996년으로서 국가는 계약지정수매부분 중등품질표준의 벼, 밀, 옥수수, 대두 등 4개 식량수매가격을 성(자치구, 직할시)별로 1995년에 평균지정수매가격(가격외 보조 불포함)를 인상한 기초에서 50kg당 15위안 인상하여 1994년 기초에서 42%를 인상한 수준이다.

식량수매가격을 대폭 인상한 동시에 판매가격 증가율이 확대하는 것을 방지하고 소비자 이익을 보호하기 위해 국가는 식량판매가격 주로 주민 식용식량 가격에 대한 관리를 강화하였다. 주요 식량품종의 판매가격에 대해 국가지정가격을 실행하였고 대부분 지방은 도시주민을 상대로 식량배급을 제한하는 방법을 회복 실행하였다. 해당 정책은 식량시장화 목표가 식량안보 목표에 의해 굴복된 결과이다.

하지만 식량안보를 실행하는 동시에 정부는 시장화를 완전 포기하지는 아니하고 진행과정에서 신중한 태도를 취하였지만 과분한 신중태도가 일종 후퇴로 나타났다. 1995년 “쌀포대”성장책임제를 실행하였는데 해당 정책은 지방정부의 관리 권한을 확대한 것으로서 중국 식량관리체제의 중대한 변혁이다. 식량성장책임제는 실제로 국가가 식량시장에 대한 감독관리 권리를 개방한 것으로서 시장화를 점차 실현하기 위한 발판이었다. 1998년 “4분리, 1정비”를 실행하였는데 다시 말해서 행정과 기업의 분리, 중앙과 지방 책임 분리, 비축과 경영의 분리, 신규 재무재목의 분리 및 식량가격구조 정비이다. 이 중 식량가격형성구조를 정비하는 목표는 주로 정부조절하에 시장에서 형성하는 식량가격구조를 건립 및 정비하는 것으로서 주요 내용은 다음과 같다. 정상 상황하 식량가격은 주로 시장의 수급에 따라 결정되고 식량기업은 식량가격에 따라 식량을 경영한다. 식량가격이 심하게 변동할 경우 정부는 비축량 수집 및 발행 등 경제수단을 통해 식량시장의 수급을 조절하여 식량가격의 합리적인 형성을 촉진하고 식량가격의 상대적인 안정을 유지하도록 한다. 이 내용으로 보면 1998년 식량개혁은 여전히 시장화 방향으로 발전하였다. 동시에 국가는 새로운 《식량수매조례(粮食收购条例)》를 반포하여 국유식량부문이 1급 식량수매시장을 엄격하게 통제할 것을 요구하였는데 다시 말해서 국가가 보호가격에 따라 농가의 여유 식량을 수매하는 동시에 민영상인과 기타 주체가 식량수매 활동에 종사하는 것을 허용하지 않도록 하였는데 이는 시장 조절 역할을 억제하여 시장경제체제로 과도하는 “이원화제도”가 계획경제체제로 복귀하는 상황을 발생한 것으로서 시장화개혁 과정에 나타난 후퇴라고 할 수 있다(李成贵, 2005).

(3) 2001년부터 현재까지 전면 식량시장화개혁 추진 단계이다. 2001년 국무원은 《식량유통체제개혁을 진일보 심화할 데 대한 의견(关于进一步深化粮食流通体制改革的意见)》을 하달하고 “판매구를 개방하고, 생산구를 보호하고, 성장이 책임지고, 조절을 강화”하는 개혁요구를 제기하였고 동시에 식량주판매지역의 식량수매판매 시장화개혁을 가속화할 데 대한 목표를 제기하였다. 식량 주판매구는

식량수매판매시장화개혁을 실행하였고, 구매판매가격은 시장에서 형성되기 시작하였다. 동시에 광범한 농가이익을 보호하기 위해 식량주산구에서는 보호가격으로 농가의 여유식량을 수매하는 정책을 지속 실행하였다. 2004년 중앙1호문건은 농가소득증대를 촉진하고 식량생산을 증가하며 식량공급을 보장하는 정책조치를 제기하였고 동시에 2004년부터 식량수매와 판매시장을 전면 개방하고 구매판매 다경로 경영을 실행할 것을 명확히 제기하였다. 이로서 중국의 식량시장은 진정으로 완전시장화를 실현하였고 식량구매판매가격은 시장에 의해 결정되었다. 하지만 시장가격의 단점에 대한 중요한 보충으로 정부가 식량시장에 대한 거시적조절도 불가피하여 지속적인 모색을 통해 식량시장화를 실현하는 동시에 정부도 식량시장에 대한 거시조절 수단을 정비하였는데 주로 식량보호가격정책의 변혁으로 나타난다.

표 7. 중국 식량보호가격정책의 변화

연도	주요 내용
1990년	<ol style="list-style-type: none"> 1. 국가특정식량비축제도 건립, 농가가 국가에 출하하여야 하는 여유식량을 국가가 제정한 보호가격으로 수매를 진행하여 국가특정식량비축으로 하고 특정 비축한 식량 통일구매가격과 지도가격(결산가격)간의 차액 대출은 중앙재정이 이자보조를 지급함. 2. 밀,옥수수,벼 등 3대 주요 식량품종에 대해 상대거래지도가격을 제정, 동시에 상한가와 하한보호가격을 규정함. 성,자치구,직할시별 인민정부는 당시 상황에 근거하여 규정의 유동범위내에서 구체적인 가격수준을 배치함.
1991년	<p>특정비축식량수매보호가격 조치를 지속 실행, 중앙과 지방 다단계 식량비축체계를 건립할 것을 진일보 명확히 함. 특정비축식량의 대출은 기존에 중앙재정부가 이자보조를 부담하던데서 전액 이자보조로 전환함. 식량주산지에서 비축식량의 수매가격은 당 지역 집시 식량가격 대비 10%~20% 높고 특정비축이외 수매식량은 상대매매를 실행함.</p>
1993년	<ol style="list-style-type: none"> 1. 식량수매보호가격제도를 건립, 전국 주요 식량품종의 수매보호가격의 기준가격은 국무원이 제정 및 하달하고 성, 자치구, 직할시 인민정부는 해당지역 상황에 근거하여 중앙이 하달한 기준가격 수준대비 낮지 않게 또는 높게 당지역 수매보호가격을 제정함. 보호가격의 실시 범위는 기존 국가가 제정한 지정구매와 특정비축 식량에 한하고 지역별로 적당하게 증가할 수는 있지만 삭감할 수는 없음. 2. 식량수매보호가격제도 집행을 보장하기 위해 국무원은 중앙과 성(구,시) 2급식량벤처기금을 건립할 것을 결정함.
1997년	<p>지역별로 당지역 식량보호가격정책을 제정 및 공포하고 농가 수준의 여유식량 수매를 개방함. 상대구매 식량은 시장가격에 따라 수매하고 시장식량가격이 지정구매식량가격대비 낮을 경우 당지역 정부가 규정한 보호가격에 따라 수매함. 보호가격은 지정구매가격 제정을 참고로 하고 동시에 해당 기본정책을 관철 집행하는 것을 "쌀포대" 성장책임제의 주요 내용으로 함.</p>

연도	주요 내용
1998년	1. 보호가격에 따라 수매를 개방하고 순가판매 정책을 중점으로 식량가격개혁을 추진하고 정부가 일정 시기 주요 식량품종의 수매보호가격과 조절목표의 판매제한가격을 확정하고 시장 식량가격이 하락하여 보호가격과 비슷하거나 혹은 낮은 경우 정부가 적시에 비축량을 수매하고 필요시 정부가 식량기업이 보호가격에 따라 시장에서 수매하도록 지지하여 시장가격이 합리수준으로 회복하도록 촉진함.
1999년	1. 시장판매가 부진한 식량품종에 대한 지정구매가격과 보호가격을 감소함. 동북3성과 네이멍구자치구 동부 및 허베이성, 산시성 북부 봄밀과 남방 인디카벼, 강남밀의 수매가격을 감소함. 이중 저질품종 지정구매가격과 보호가격은 생산비용 대비 낮은 원칙으로 확정함. 2. 식량보호가격 수매범위를 조절함. 동북3성 및 네이멍구 동부, 허베이 북부, 산시 북부 봄밀과 남방인디카벼, 강남밀은 2000년 햅곡 출하시기부터 보호가격 수매범위로부터 퇴출함. 3. 식량지정구매가격과 보호가격수준의 "합병"
2000년	1. 식량보호가격 수매범위를 지속 적절 조절함. 2000년 햅곡 출하시기부터 장강유역 및 기타 이남지역 옥수수는 보호가격 수매범위에서 퇴출함. 2001년부터 햅곡 출하시기부터 산시성, 허베이성, 산둥성, 허난성 등 지역의 옥수수, 벼도 보호가격 수매범위에서 퇴출할 수 있음. 2. 밀수매보호가격 수준을 대폭 인하, 옥수는 인상, 벼는 비슷한 수준유지함.
2001년	1. 식량주산지는 보호가격에 따라 농가의 여유식량 수매를 개발하는 정책을 지속 집행함. 중앙재정은 식량벤처기금 이자보조를 전부 지방에 귀속시켜 식량생산과 유통의 성장책임제를 진정으로 건립함. 2. 지역별 가격격차와 품질격차를 진일보 확대
2002년	1. 보호가격수매범위 및 수주를 적절하게 조절함. 수매보호가격정책을 실행하는 지역과 품종은 주로 황회해 지역의 밀, 동북지역 및 네이멍구 동부 옥수수, 장강중류지역 중만생종 인디카벼와 동북지역 우질벼 임. 주산지별 출범한 보호가격수준은 전년도 대비 약간 감소하였음. 2. 식량수매보호가격 제정원칙은 생산비용을 보상, 순가판매에 유리, 가격격차를 합리하게 배정, 농가이익을 보호, 개혁심화를 촉진함. 3. 간접보조를 직접보조로 전환하는 시범사업 개시
2003년	1. 보호가격수매범위 및 수준을 조절함. 수매보호가격정책을 실행하는 지역과 품종은 주로 황회해 지역의 밀, 동북지역 및 네이멍구 동부 옥수수, 장강중류지역 중만생종 인디카벼와 동북지역 우질벼임. 수매보호가격은 전반적으로 전년도 수준과 비슷함. 2. 조건이 허락하는 지방은 재배농가를 대상으로 직접보조 개혁시범점을 실행함.
2004년	1. 벼에 대해 최저수매가격정책을 실행함 2. 재배농가에 대한 직접보조를 전면 추진, 당해 연도 보조자금 규모 116억 위안
2005년	벼에 대한 최저수매가격정책 및 농가에 대한 직접보조 지속 실행
2006년	2006년5월 《2006년밀최저수매가격집행에비안》을 공포하고 중국비축량총공사 및 관련 자회사가 밀주산지(허베이, 장수, 안후이, 산둥, 허난, 후베이 등 6개 성)를 상대로 밀 시장의존 수매를 진행하도록 하였고 집행기한은 2006년 6월 1일부터 9월 30일까지였다. 2006년산 국가표준 3등급 밀을 표준제품으로 하고 백밀 500g당 0.72위안,

연도	주요 내용
	홍밀, 혼합밀은 0.69위안인 밀최저수매가격을 집행함.
2007년	2007년5월 《2007년밀최저수매가격집행예비안》을 공포, 기본내용은 2006년과 비슷함.
2008년	2008년5월 《2008년밀최저수매가격집행예비안》을 공포, 밀의 최저수매가격은 2008년산 국가표준 3등급 밀을 표준제품으로 하고 백밀, 홍밀, 혼합밀 500g당 수매가격은 각각 0.77위안, 0.72위안, 0.72위안으로 2007년 대비 각각 0.05위안, 0.03위안, 0.03위안 인상하였음. 동시에 밀 새로운 국가표준을 집행하여 백밀은 경질백밀과 연질백밀로, 홍밀은 경질홍밀과 연질홍밀로 구분함.
2009년	2008년 10월 《2009년 밀최저수매가격을 인상할데 대한 통지》를 반포, 2009년산 햅곡출하시부터 백밀, 홍밀, 혼합밀 500g당 수매가격은 각각 0.87위안, 0.83위안, 0.83위안으로 2008년 대비 각각 0.10위안, 0.11위안, 0.11위안 인상하여 인상율은 각각 13.0%, 15.3%, 15.3%임.
2010년	2009년 10월 《2010년 밀최저수매가격을 인상할데 대한 통지》를 반포, 2010년산 햅곡출하시부터 백밀, 홍밀, 혼합밀 500g당 수매가격은 각각 0.90위안, 0.86위안, 0.86위안으로 2009년 대비 각각 0.03위안, 0.03위안, 0.03위안 인상하여 인상율은 각각 3.4%, 3.6%, 3.6%임.
2011년	2010년 10월 《2011년 밀최저수매가격을 인상할데 대한 통지》를 반포, 2011년산 햅곡출하시부터 백밀, 홍밀, 혼합밀 500g당 수매가격은 각각 0.95위안, 0.93위안, 0.93위안으로 2010년 대비 각각 0.05위안, 0.07위안, 0.07위안 인상하여 인상율은 각각 5.6%, 8.1%, 8.1%임.
2012년	2011년 10월 《2012년 밀최저수매가격을 인상할데 대한 통지》를 반포, 2012년산 햅곡출하시부터 백밀, 홍밀, 혼합밀 500g당 수매가격은 1.02위안으로 2011년 대비 각각 0.07위안, 0.09위안, 0.09위안 인상하여 인상율은 각각 7.4%, 9.7%, 9.7%임.

1990년 중국 식량보호가격정책이 시작되었는데 당시 국가는 식량전문비축제도를 건립하여 상대수매지도가격에 따라 수매한 농가식량을 식량전문비축량으로 하여 식량 수급조절에 사용하도록 하였다. 당시 상대수매지도가격은 보호가격 범주에 속한 것으로서 농가재가격이 지속 상승하는 반면 지정수매가격이 변동하지 않아 상대시장가격이 하락하는 것을 고려하고 농가의 식량재배 이익을 보호하기 위해 창건한 것으로서 당시 전문비축 대상 식량의 통일구매가격과 지도가격간 가격격차의 대출은 중앙재정이 일부 이자를 보조하였다. 1992년 해당 정책에 대한 지원력을 확대하였고 가격격차 대출은 중앙재정 전액 이자보조로 전환하였고 동시에 중앙과 지방의 다단계 식량비축체계를 계통적으로 건립하여 식량보호가격정책을 실행하는데 양호한 저장기초를 마련하였다.

1993년 국가는 정식으로 식량수매보호가격제도를 건립하였고 전국 주요 식품종의 수매보호가격 기준가격은 국무원이 제정 및 하달하였다. 동시에 보호가격정책의 순조로운 집행을 보장하기 위해 중앙과 성(구, 시) 2급 식량벤처기금을 건립하였는데 이는 중국이 민생과 관련한 주요 상품을 위해 건립한 첫 전문 거시조

절 기금이다. 이 시기 중국 식량보호가격정책의 집행 범위는 제한되어 있었는데 국가 재정부담을 고려하여 기존 국가지정수매와 전문비축식량을 보호 범위에 포함하였다. 1996년 중국식량시장가격이 지속적으로 저조하여 국가지정수매가격보다 낮은 상황하 국무원은 재차 지정수매가격에 따라 식량수매를 진행하는 동시에 보호가격(지정수매 기준가격으로서 실제 지정수매가격 대비 10% 낮음)에 따라 농가의 여유식량을 수매하여야 한다고 발표하였다. 1998년 새로운 식량개혁을 추진한 후 농가의 여유식량을 보호가격에 따라 수매하는 제도를 지속하였고 국유식량구매판매기업이 정상 재고물량을 초과하여 수매하는 일부 재고물량에 대해 이자와 비용보조를 지급하는 정책을 정식으로 확립하였다(叶兴庆, 2002). 이 시기 보호가격의 보호범위가 뚜렷하게 확대되었고 국가는 보호가격을 통해 농가의 수익을 보장하기에 급급하여 국가재정 능력의 제한을 소홀히 하였다. 1997년 국가재정이 가격보조에 대한 지출이 328.8억 위안으로 재정총지출의 5%에 달하여 국가재정 중 농업지출에 사용한 최대 항목이 되었다. 1998년 중앙과 지방배정이 식량에 대한 각종 보조가 전년도 대비 26.4% 증가하였고 이 중 중앙재정 지출은 전년도 대비 29.1% 증가하였다(吴坚외, 2000).

이 상황을 지속하면 국가재정 부담이 과중해지기 때문에 1999년부터 국가는 점차 식량보호가격 집행범위를 조절하였다. 시장판매가 부진한 식량품종에서부터 식량주산구의 식량품종에 이르기까지 1999년~2003년 기간 동안 식량보호가격의 실시범위가 지속 축소되었고 보호 중점도 식량재배 우위지역과 식량재배를 주업으로 하는 농가를 상대로 진행하였고 식량재배에 부적합한 지역의 판매난 식량품종은 점차 보호가격수매 범위에서 퇴출시켰다. 보호가격 제정 원칙도 농가의 식량재배소득을 보호하는 기초에서 품종 및 지역별 가격격차를 합리적으로 배치하는 것을 추가하여 개혁을 촉진하였다. 이로서 식량보호가격의 범위는 농가의 식량판매가격을 제고할 뿐만 아니라 식량재배구조조정을 인도할 수 있게 되어 우수품질, 높은 가격을 촉진하였다.

표 8. 중국 밀의 보호가격 수준

단위: 위안/50kg

연도	명칭	내 용	비고
1990년	상대수매지도가격	북방밀 46위안, 남방밀 41위안	
1993년	수매보호가격	북방밀 32.5위안, 남방밀 31위안	중등품질표준
1997년	수매보호가격	밀, 벼, 옥수수 평균 63위안	전국
1998년	수매보호가격	밀, 벼, 옥수수 평균 59.7위안, 밀 63.6위안	전국
1999년	수매보호가격	밀, 벼, 옥수수 평균 55위안, 밀 62.7위안	전국
2000년	수매보호가격	밀, 벼, 옥수수 평균 54.6위안, 밀 56.8위안	전국
2001년	수매보호가격	밀, 벼, 옥수수 평균 54.6위안, 밀 56.2위안	전국
2002년	수매보호가격	밀 55위안	황회해지역
2003년	수매보호가격	밀 55위안	황회해지역
2006년	최저수매가격	백밀 72위안, 홍밀, 혼합밀 69위안	밀주산지
2007년	최저수매가격	백밀 72위안, 홍밀, 혼합밀 69위안	밀주산지
2008년	최저수매가격	백밀 77위안, 홍밀, 혼합밀 72위안	밀주산지
2009년	최저수매가격	백밀 87위안, 홍밀, 혼합밀 83위안	밀주산지
2010년	최저수매가격	백밀 90위안, 홍밀, 혼합밀 86위안	밀주산지
2011년	최저수매가격	백밀 95위안, 홍밀, 혼합밀 93위안	밀주산지
2012년	최저수매가격	백밀, 홍밀, 혼합밀 102위안	밀주산지

동시에 2002년부터 국가는 안후이성 텐창(天长)시, 라이안(来安)현을 상대로 식량직접보조 시범을 진행하였다. 시범의 주요 내용은 “2개방(两放开), 1조정(一调整)” 다시말해서 수매가격을 개방하고 수매시장을 개방하고 국가가 보호가격에 따라 농가의 여유식량을 수매하여 농가한테 간접적으로 보조를 지급하던 정책을 농가직접지불로 조정하는 것이다. 2002년과 2003년에 개혁시범점에서의 시범을 거쳐 2004년에 국가는 식량직접보조정책을 전면 추진하였는데 당해 연도 보조자금이 116억 위안에 달하였다. 이는 중국 식량보호가격정책의 중대한 개혁으로서 국가는 유통분야에 대한 간접가격보조에서 농가소득 직접보조로 전환하여 정책 집행 기간의 효율성을 제고하였을 뿐만 아니라 WTO 규칙에도 부합된 것으로 “엘러우 박스”정책에 속하는 가격지지를 “블루박스”정책에 속하는 농가소득 직접보조로 전환하여 중국이 농업보조와 지역력 확대를 위해 공간을 확장하였다.

2004년 국무원이 발행한 《식량유통체계개혁을 진일보 심화할 데 대한 의견

(关于进一步深化粮食流通体制改革的意见)》(국발[2004]17호)중 식량유통체제 개혁을 진일보 심화할 데 대한 방향을 제시하였다. 구매판매시장을 개방하고 식량 재배농가를 직접보조하고 기업체제를 전환하고 시장질서를 보호하고 거시적조절을 강화하는 것이다. 동시에 식량가격형성 구조를 전환할 것을 지적하였다. 일반 상황하 식량수매가격은 시장의 수급에 따라 형성되고 국가는 시장구조를 충분히 발휘하는 기초위에서 거시적 조절을 실행한다. 가격지향 역할을 충분히 발휘하고 식량수급이 중대한 변화가 발생할 때 시장공급을 보장하고 농가이익을 보호하기 위해 필요시 국무원이 부족한 중점 식량품종에 대해 식량주산지역에서 최저수매가격을 실행할 수 있다. 이로서 중국식량가격체계 가운데 시장가격이 주도지위를 차지하고 국무원이 필요시에 최저수매가격을 통해 시장을 조절하게 되었다.

2005년 밀 최저수매가격정책을 제정하지 않았지만 중국비축량공사는 밀에 대한 시장의존 수매를 진행하여 밀이 연속 몇 년 풍작을 이루어 형성된 밀 가격 압력을 완화하는데 적극적인 역할을 하였다. 2006년 5월, 국가는 정식으로 밀최저수매가격 정책을 출범하였고 중국비축량총공사 및 관련 자회사가 밀주산지(허베이, 장수, 안후이, 산둥, 허난, 후베이 등 6개 성)를 상대로 밀 시장의존 수매를 진행하도록 하였고 집행기한은 2006년 6월 1일부터 9월 30일 까지였다. 관련 기관의 통계자료에 따르면 금번 중국비축량 계통이 6개 밀 주산지에서 수매한 총량이 4,094만 톤에 달하는 것으로 해당 6개 성 밀 총생산량의 52.4%를 차지하고 수매총량이 당해 연도 밀 총생산량의 37.7%에 달하였다. 최저수매가격정책 지원으로 밀 가격은 점차 최저치에서 상승하여 전국 3등급 백밀의 도매가격은 당해 연도 8월 부터 상승하기 시작하였다. 국가발전개혁위원회의 추산에 따르면 2006년 밀 최저수매가격정책이 농가직접소득증대 45억 위안을 실현하였다. 2007년 국가는 밀최저수매가격정책을 지속 집행하였고 수매가격은 2006년과 비슷한 수준이었다.

2008년 중국 밀생산은 다섯 번째 풍작을 거두어 농가의 식량재배 적극성을 진일보 제고하였고 식량생산의 건강한 발전을 촉진하였다. 식량재배비용이 빠른 속도로 증가하는 상황을 고려하여 2008년 3월 국가발전개혁위원회는 햅곡 출하시기에 2008년 생산한 벼와 밀의 최저수매가격 수준을 재차 인상할 것을 결정하였다. 이 중 백밀, 홍밀, 혼합밀의 최저수매가격은 50kg당 각각 77위안, 72위안, 72위안이었고 인상후 최저수매가격은 전년도 대비 각각 5위안, 3위안, 3위안 제고하였다. 밀 최저수매가격 인상과 여름곡물 수매량의 대폭 확대는 2008년 밀시장에 강유력한 "정부시장"특징을 부여하였고 밀가격은 연속 몇 년간의 풍작으로

인해 타격을 받게 되는 현상이 발생하지 아니하였을 뿐만 아니라 당시 옥수수, 대두 등 기타 농산물가격이 대폭 하락하는 상황에서도 “홀로 출중(一枝独秀)”한 모습을 보였다. 식량증산, 소득증대를 보장하기 위해 국가는 2008년 10월 《2009년 밀 최저수매가격 인상에 대한 통지》를 앞당겨 공포하여 2009년 햅밀 출하시의 밀 최저수매가격을 진일보 인상하였다. 백밀, 홍밀, 혼합밀의 50kg당 최저수매가격은 각각 2008년 대비 10위안, 11위안, 11위안 인상하였는데 이 조치는 2009년 밀시장 상황을 제고하고 농가의 가격예측을 안정시키고 밀의 지속적인 증산을 보장하는데 적극적인 역할을 하였다. 이 후, 밀의 최저수매가격은 매년 인상하였는데 2010년 백밀, 홍밀, 혼합밀의 50kg당 최저수매가격은 각각 90위안, 86위안, 86위안으로 인상, 2011년은 각각 95위안, 93위안, 93위안, 2012년은 평균 102위안으로 인상하였고 동시에 홍백밀 가격 격차를 취소하였다.

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.

