

미·중 무역전쟁과 상호의존성의 무기화: 중국의 대두(大豆) 전략을 중심으로

김도훈*

| 목 차 |

I. 서론	글로벌 대두 가치사슬의 재편
II. 글로벌 대두 무역구조 및 미중 상호의존 관계의 변화	IV. 중국 국내 대두 생산 및 가공 산업의 자립화
III. 중국의 해외 농업투자 전략과	V. 결론

| 논문요약 |

본 논문은 미중 무역전쟁 중 중국의 대두 활용 전략에 착안하여 대두가 중국의 외교적 보복 수단으로 사용될 수 있게 된 배경과 원인 분석에 목적을 둔다. 2018년 7월 본격화된 무역전쟁에서 미국은 전방위적인 추가 관세 부과와 더불어 중국 기업에 대한 제재 강화, 환율조작국 지정 등 다양한 수단을 통해 정치경제적 압력을 가한 반면, 중국은 주로 대두를 포함한 농산물 위주의 수입규제 전략을 통해 미국과의 협상에 임했다. 본 논문은 이러한 중국의 협상 전략을 미중 간 상호의존적 무역구조의 시각에서 분석하였다. 지난 20여 년간, 미중 간 대두 무역구조는 기존의 미국 우위의 비대칭적 상호의존(Asymmetric interdependence) 관계에서 중국 우위의 관계로 전환되었으며, 이는 세 측면의 변화에 기인한다. 첫째, 국제 무역구조의 변화로 글로벌 대두 시장이 구매자 시장으로 전환되어, 미국과 중국의 시장지배력이 역전되었다. 둘째, 중국의 해외 농업투자 및 M&A 전략으로 글로벌 대두 가치사슬에서 중국의 영향력이 확대되었다. 셋째, 중국 식량안보 정책의 추진으로 대두 자급률이 증가하고 국내 가공산업구조가 중국 기업 중심으로 개편되어, 미국 기업에 대한 의존도가 대폭 하락하였다.

▪ 주제어: 무역전쟁, 미중 관계, 대두, 상호의존, 글로벌 가치사슬

* 중국 베이징대학 국제관계학원 박사과정

I. 서론

2018년 3월 도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령은 중국과의 무역 불균형 해소를 강조하며, 중국산 제품에 대한 관세 부과 조치를 가능케 하는 대통령 각서(Presidential Memorandum Targeting China's Economic Aggression)에 사인했다. 4월 3일, 미국 무역대표부(U.S. Trade Representative)는 인공지능(AI), 양자컴퓨터, 전기차 등 500억 달러에 상응하는 중국산 제품에 대해 25%의 관세 부과 계획을 발표했고, 중국 역시 대두, 자동차 부품, 화학제품 등 500억 달러 규모의 106개 항목에 25%의 보복관세 부과 계획을 발표하며 맞대응했다.¹⁾ 7월 6일, 미국 관세국경보호청(U.S. Customs and Border Protection)이 우선적으로 340억 달러 규모의 818개 중국 제품에 대해 관세 징수를 실시하자 중국 국무원 관세세칙위원회(國務院關稅稅則委員會) 역시 같은 규모의 미국산 수입품 545개 항목에 보복관세 조치를 시행하며 본격적인 미중 간의 '무역전쟁'이 시작되었다.

이후 중국은 미국과의 무역협상 과정에서 일정 규모의 대두 수입을 허가하거나 제한하는 방식을 통해 대두를 통상교섭의 중요한 협상카드(Bargaining chip) 중 하나로 활용했다. 2018년 12월 G20 부에노스아이레스 정상회담에서 트럼프 대통령과 시진핑(習近平) 국가주석이 '90일 휴전'에 합의함에 따라, 중국은 무역전쟁 발발 이후 처음으로 미국산 대두 등 농산물의 대량구매를 약속했다. 그리고 이 약속은 주로 주요협상 전후 코프코그룹(中糧集團, COFCO), 시노그레인(中國儲備糧管理集團, SINOGRAIN)을 위시한 중국 국유기업들의 구매계약 체결을 통해 이행되었다.²⁾ 반대로, 양국의 협상이 결

1) 미중 양국 정부는 관세 부과 상품목록이 해당 제품의 정치경제적 영향을 고려한 결과라는 점을 분명히 했다. 피터 나바로(Peter Navarro) 백악관 무역·제조업정책국장은 2018년 3월 28일 블룸버그(*Bloomberg*)와의 인터뷰에서 중국 정부가 핵심 산업전략인 『중국제조 2025』에 적시하고 집중적으로 육성하는 첨단산업의 제품들을 중점 대상으로 삼았다고 밝혔고(*Bloomberg* 2019/03/28), 주광야오(朱光耀) 중국 재정부 부부장 역시 4월 4일 보복관세 부과 목록 발표 직후 열린 기자회견에서 대두를 제일 처음에 나열한 이유를 묻는 질문에 “미국 정부가 대두 생산 농가 및 기업에 지급하는 보조금 정책이 중국 대두 농가의 이익을 침해하고 있으며, 이를 바로잡아 달라는 중국 농민의 요구와 중국대두협회의 정책 제언이 반영되었기 때문”이라고 대답했다(『環球網』 2018/04/05).

2) 코프코와 시노그레인은 매회 구매계약 체결 후 홈페이지를 통해 미국산 대두의 구매

떨되거나 갈등 심화 국면에서 대두는 미국에 대한 중국의 압박수단으로 전환되었다. 중국 정부는 신규 대두 계약 물량에 대한 관세 면제 조치를 철회하거나 보복관세를 인상하는 등 수입 제한을 한층 더 강화했고, 관련 기업들은 대두 구매계약의 이행을 보류했다.

중국이 주도적으로 활용한 대두 전략은 세계 대두 시장은 물론, 미국의 국내 및 외교 정책에도 상당한 영향을 미쳤다. 2018년 4월 중국의 미국산 대두에 대한 보복관세 부과 조치 발표 직후 글로벌 대두 가격은 하락을 거듭했고, 미국의 대중 수출량은 급속도로 축소되며 미국의 대두 재고량을 증가시켰다.³⁾ 미국 농가의 피해가 가시화되자, 미국 정부는 2018년 7월, 미중 무역전쟁으로 인해 피해를 입은 농업생산자에게 직접 지원금을 제공하는 시장활성화 프로그램(Market Facilitation Program)을 시행하여 120억 달러에 달하는 긴급 구제자금을 지원했고, 그중 82.6%에 해당하는 보조금이 대두 생산농가에 지급되었다(*Associated Press* 2019/07/04). 무역전쟁이 장기화됨에 따라 농무부는 2019년 5월 다시 한번 160억 달러 규모의 지원대책을 마련하여 피해 농가와 미국 대두 협회(America Soybean Association) 등 로비집단의 반발에 대처했다. 대외적으로는, 일본과의 통상협상이 진행 중이던 2019년 8월, 국내 대두 재고를 처리하기 위한 방책의 일환으로 세계 4위 대두 수입국인 일본에 대량의 대두 구매를 요청하는가 하면(『共同通信社』 2019/08/13), 또 다른 무역 분쟁 대상인 유럽연합(EU)과의 협상에서 미국산 대두 수입 확대를 조건으로 내걸기도 했다. 하지만 이러한 노력에도 불구하고 미국 정부의 대응은 큰 실효성을 거두지 못했고, 이는 곧 미국 정부의 부

결정이 미중 양국 정상의 합의를 이행하기 위한 목적임을 명확히 했다.

- 3) 2018년 4월 439달러/톤이었던 글로벌 대두 가격은 미중 무역전쟁 발발 직후 지속적으로 하락하여 2019년 5월에는 12년 만의 최저치인 339달러/톤을 기록했다. 그 이후, 미중 무역협상과 중국의 대두 수입 등 요인으로 인해 소폭 상승하였으나 2020년 1월 까지 400달러/톤 수준은 회복하지 못하고 있다. 미국 대두의 대중 수출 역시 급속도로 축소되었다. 2018년 미국 대두의 대중 수출량은 2017년의 3,168만 톤에서 823만 톤으로, 수출액은 122억 4,400만 달러에서 31억 1,900만 달러로 약 75% 가량 급감했다. 대중 수출이 차단되자 미국의 대두 재고율은 2017년의 10.4%에서 2018년의 23.3%로 두 배 이상 증가했고, 2018년 연말 재고량은 37억 부셀(약 1억 194만 톤)에 달했다[The World Bank Commodity Price Data, <https://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets>; USDA FAS GATS, <https://apps.fas.usda.gov/gats/default.aspx>; USDA NASS, https://www.nass.usda.gov/Data_and_Statistics/index.php. (모두 2020년 1월 8일 검색)].

담을 가중시켰다.⁴⁾

미중 무역전쟁에서 이토록 중요한 역할을 수행한 대두는 사실 전통적으로 미국 경제외교 정책의 중요한 수단 중 하나로 사용되어 왔다. 미국은 2차 대전 종전 직후 마셜플랜의 일환으로 생산과잉 상태의 대두를 유럽 국가에 원조했고, 1973년에는 대두 수출 금지 조치를 시행해 대두 수입의 90% 이상을 미국에 의존하던 일본에 ‘쇼유 쇼크(Shoyu Shokku)’를 일으켰다. 또 1980년에는 소련의 아프가니스탄 침공을 빌미로 밀과 옥수수, 대두를 포함한 식량 금수 조치를 단행하기도 하였다. 이러한 정책을 가능케 했던 가장 근본적인 원인은 세계 시장이 미국 홀로 전 세계 대두 수출의 80-90%를 차지하는 완벽한 판매자 시장(Seller’s market)이었기 때문이다. 중국 역시 이러한 시장구조로부터 자유로울 수 없었다. 1986-1996년 중국의 대두 수입은 주로 미국에 의존하여, 총 대두 수입 중 미국이 차지하는 비중은 평균 94.3%에 달했다(林大燕 外 2014, 249). 그러나 앞서 언급한 것처럼, 대두는 2018년 발발한 미중 무역전쟁에서 미국이 아닌 중국의 외교적 보복 수단으로 활용되었다. 본 논문은 이러한 대두 활용 주체의 전환이 발생하게 된 원인을 미중 간 권력균형 분석을 통해 규명하고자 한다.

4) 트럼프 정부는 무역전쟁으로 인한 미국 농가의 피해 보전을 위해 2년에 걸쳐 280억 달러에 달하는 구제자금을 지원했지만, 대농(大農) 위주로 지급되는 배분 기준과 부족한 금액으로 인해 상당수의 농가는 여전히 경제적 어려움을 호소했다. 실제로 2019년 미국의 농가 파산율은 2011년 이후 최대치를 기록했다. 이러한 불만은 2016년 대선 당시 트럼프 대통령을 지지했던 아이오와(Iowa), 일리노이(Illinois), 미네소타(Minnesota) 등 주요 대두 생산 지역에서 지지율 하락의 형태로 표출되었고, 미국 대두 협회, 미국 대두 수출협회(The U.S. Soybean Export Council) 등 압력단체 역시 중국 시장의 대체불가능성을 강조하며 무역전쟁의 조기 종식을 촉구했다. 통상협상을 통한 수출 국가 모색도 녹록지 않았다. 일본의 아베 신조(安倍晋三) 총리는 미국의 대두 구매 요청을 거절하는 한편, 일본 내 병충해 피해 대책의 일환으로 미국산 옥수수 275만 톤의 구매를 약속했으나, 그마저도 국내 반대 여론이 확산되자 “미국과의 옥수수 구매에 대한 약속과 합의를 한 사실이 없다”라며 관련 내용을 부인했다(『朝日新聞』 2019/10/07). EU 역시 미중 무역전쟁 발생 후 미국의 대두 수출량을 일부 흡수했지만, 2019년 2월 미국과의 통상마찰 재발 우려가 제기되자 장 클로드 Junker(Jean-Claude Juncker) EU 집행위원장은 미국산 대두와 액화천연가스(LNG) 수입 약속의 파기 가능성을 언급하며 미국을 압박했다(Reuters 2019/02/19).

<표 1> 미중 무역전쟁 중 중국의 대두 관련 조치

날짜	중국의 대두 관련 조치	비고
2018년 7월 6일	미국산 대두에 25% 추가 관세 부과	미국의 340억 달러 규모의 중국산 제품에 25% 추가 관세 부과에 대한 보복 조치
12월 19일	코프코, 시노그레인 미국산 대두 150-200만 톤 구매	미중 양국 정상인 G20 부에노스아이레스 정상회담에서 '90일 휴전'에 합의
2019년 1월 31일	미국산 대두 500만 톤 구매 제안	류허(劉鶴) 부총리와 중국 대표단의 워싱턴 D.C. 방문 및 트럼프 대통령과 회담
2월 2일	코프코와 시노그레인 등 국유기업 미국산 대두 200만 톤 구매	제5차 고위급 무역협상의 합의 내용 일부 이행
2월 24일	미국산 대두 1,000만 톤 추가 구매 약속	제7차 고위급 무역협상
4월 1일	미국산 대두 82만 8,000톤 추가 구매	제8차 고위급 무역협상 합의 내용 일부 이행
5월 10일	신규 대두 구매계약 체결 제한 및 기존 계약 이행 보류	제11차 고위급 무역협상 결렬, 미국이 2,000억 달러 규모의 중국산 수입제품에 대한 추가 관세를 10%에서 25%로 인상
6월 28일	미국산 대두 54만 4,000만 톤 구매	G20 오사카 정상회담을 앞두고 우호적 분위기 조성
7월 24일	지우산그룹(九三集團) 등 5개 대두 수입 기업에 최대 300만 톤의 대두 수입 허가	제12차 고위급 무역협상을 앞두고 우호적 분위기 조성
8월 5일	8월 3일 이후 계약된 물량에 대한 관세 면제 조치 철회, 수입 기업의 구매계약 이행 보류, 9월 1일부터 대두에 대한 추가 관세를 30%로 인상	미국 정부, 중국을 환율조작국으로 지정, 3,000억 달러 규모의 중국 상품에 대한 10% 관세 부과 계획 발표
9월 13일	추가 관세 부과 목록에서 대두 제외 및 대두 수입 수속 재개, 중국 기업 100만 톤 구매계약 체결	제13차 고위급 무역협상을 앞두고 미국 정부가 10월 1일 시행 예정이던 추가 관세 부과 계획 시행 보류
10월 22일	대두 수입 기업들에 1,000만 톤 규모의 면세 수입 쿼터 할당	10월 18일, 미국 정부가 3,000억 달러 규모의 중국 상품에 부과한 추가 관세 철회 계획 발표

• Bloomberg(2019/02/02; 2019/05/30; 2019/07/24; 2019/08/05; 2019/10/01), South China Morning Post(2019/06/29), Reuters(2019/04/01; 2019/10/22), Xinhuanet(2019/09/13) 등 보도에 기초하여 저자 작성

미중 무역전쟁에 관한 기존 연구는 대부분 국제 시스템 차원에서 미중 패권 경쟁의 시각으로 접근하고 있다. 우선, 김홍률(2019)은 게임이론을 통해 미중 무역전쟁의 협상 과정을 검토하였다. 그는 미중 무역협상의 협조성(Cooperative), 순차성(Sequential), 비대칭적 협상력(Asymmetric bargaining power) 등 특성에 근거하여 미중 무역전쟁을 미국 우위의 ‘치킨 게임’으로 상정하고, 무역전쟁이 중국의 ‘협조’로 귀결될 것이라고 분석했다. 한편, 일부 연구는 미중 무역전쟁에서 사용된 제재수단과 협상카드에 주목했다. 김관옥(2018)은 미국의 대중 수입 제재 대상 품목이 중국의 핵심 산업전략인 『중국제조 2025』 위주로 편성되었음을 지적하며, 무역전쟁이 단순한 무역수지 개선을 넘어 중국의 부상을 견제하기 위한 목적을 내포하고 있음을 강조했다. 또한, 김상배(2019)는 미국 측의 제재수단 중 하나로 인해 촉발된 ‘화웨이(華爲) 사태’가 패권국 미국과 이에 대항하는 도전국 중국이 선도 부문에서 자국에 유리한 국제질서를 구축하기 위해 벌이는 기술 패권 경쟁이라고 주장하였다.

이처럼, 미국의 대중 압박 전략과 그 채택 배경은 이미 다수의 연구에서 활발하게 논의되고 있다. 그에 반해, 중국의 대응전략과 협상카드에 관한 연구는 상대적으로 미비한 실정이다. 본 연구는 중국이 미국의 관세 조치에 대한 주요 보복 수단 중 하나로 대두를 선택하게 된 배경과 원인의 분석에 목적을 둔다. 중국의 대두 활용전략의 기저에는 미중 양국의 상호의존성이 주요하게 작용하고 있다. 본 논문은 미중 상호의존 관계의 변화 분석을 통해 미중 무역에서 대두가 갖는 전략적 중요성을 고찰한다. 먼저, 지난 20년간 세계 대두의 생산, 소비, 무역구조의 추이 분석을 통해 미중 간 무역의존도의 역전현상을 살펴본다. 이어서, 중국 기업의 해외 농업투자를 통한 글로벌 대두 가치사슬 상·하류의 재편 과정을 살펴본다. 마지막으로, 식량안보 전략의 일환으로써 중국이 추진한 국내 농업 정책과 대두 가공산업구조의 자립화 과정을 살펴본다.

II. 글로벌 대두 무역구조 및 미중 상호의존 관계의 변화

대두는 옥수수, 사탕수수 등과 함께 가장 대표적인 플렉스 작물(Flex crop)로 꼽힌다. 플렉스 작물이란 식량(Food), 사료(Feed), 연료(Fuel), 섬유(Fibre) 등 다양한 용도로 유연하게(Flexibly) 전환이 가능하고, 그로 인한 공급 갭(Supply gap)이 다른 플렉스 작물로의 대체가 용이한 작물을 지칭한다(Borras Jr. et al. 2016, 96). 이러한 특성을 다양성(Multiple-ness)과 유연성(Flexible-ness)이라고 표현하는데, 대두의 경우 식량으로는 두부, 두유, 간장 등의 형태로 소비되고, 분쇄 과정을 거쳐 추출되는 콩기름은 식용유나 바이오디젤로, 그 부산물인 대두박(粕)은 가축 사료 및 단백질 보충제 등으로 가공되어 사용된다. 전 세계에서 생산되는 대두 중 오직 6%만이 식품으로 소비되며, 94%가 콩기름이나 대두박의 형태를 거쳐 사료와 식용유, 바이오디젤로 전환되어 사용된다(Oliveira & Schneider 2016, 168). 이러한 대두의 가공은 유연하게 전환이 가능하며, 옥수수, 사탕수수, 기름야자 등 다른 플렉스 작물로 대체될 수 있다. 이 두 가지 특성으로 인해 플렉스 작물의 생산구조는 수요의 변화뿐만 아니라, 생산 및 소비 국가의 식량안보 전략, 에너지 정책, 농업 보조금, 연구·개발(R&D) 투자, 관세 정책, 환경 정책 등 다양한 정책의 영향을 받는다.

현재 글로벌 대두 무역구조는 공급과 수요 모두 소수의 국가에 집중되어 있다. 미국, 브라질, 아르헨티나 3개 국가가 세계 무역량의 약 90%를 공급하고, 중국 하나의 국가가 전체 무역량의 60%가량을 수입한다. 그러므로 글로벌 대두 시장의 무역구조는 상기 소수 국가의 정책에 민감하게 반응할 수밖에 없다. 현재의 무역구조는 대두의 자급자족 기조를 유지하던 중국이 1996년을 기점으로 대두 순 수입국으로 전환되며 막대한 양의 대두를 수입한 것과 함께 형성되었다. 그리고 당시의 급격한 수입 증가는 중국 정부의 농정 정책의 전환과 밀접한 관련이 있다. 개혁개방 이후 중국 국민의 소득수준이 급격하게 향상됨에 따라, 육류 소비와 함께 육류 생산에 필요한 사료의 원료인 대두의 수요 역시 급증하였다. 그러자 중국 정부는 ‘두 개의 시장, 두

종류의 자원(兩個市場、兩種資源)⁵⁾, 즉 쌀, 밀, 옥수수 등 주식은 국내 생산 능력 제고를 통해 자급률을 유지하는 한편, 대두 등 자급이 불가능한 작물은 해외로부터 수입하되 국내의 생산, 가공과 물류 단계를 장악하는 내용을 골자로 한 전략을 통해 식량안보를 확보하고자 했다(馬裏亞諾·圖爾茲 2016, 63).

대두의 자급 노선을 포기한 중국 정부는 국내 대두 가공산업의 발전을 촉진하기 위해 해외에서 가공된 콩기름이나 대두박의 수입을 제한하고 원재료로서의 대두 수입을 장려하는 관세 정책을 시행했다. 1999년, 수입 대두의 관세할당제도(Tariff-Rate Quota)⁶⁾를 철폐하고 일률적으로 3%의 저율 관세를 책정한 반면, 기존에 무관세로 수입하던 대두박에는 13%의 관세를 부과했다. 그러자 2000년부터 대두박의 수입은 급감한 반면, 대두 수입이 기하급수적으로 증가하였고 자연스럽게 국제시장에 대한 의존이 심화되었다. 1996년 당시 글로벌 대두 시장은 미국이 세계 수출량의 약 75%를 차지하며 공급구조를 장악하고 있었기 때문에, 중국의 대두 수입 역시 높은 비중을 미국산 대두에 할애할 수밖에 없었다. 다시 말해, 미중 양국의 대두 무역은 미국 우위의 비대칭 구조를 형성하고 있었다.

하지만 이러한 미국 중심의 대두 공급구조는 머지않아 새로운 국면을 맞이했다. 1990년대 중반, 우루과이 라운드의 체결 및 세계무역기구(WTO) 체제 출범, 유전자 변형(GMO) 대두의 상용화⁷⁾, 바이오디젤 생산기술의 개발 등 요인으로 인해 브라질과 아르헨티나, 파라과이, 우루과이 등 남미 국가들의 대두 생산 및 수출이 급격하게 증가했다. 그 결과, 1996년 전 세계 생산

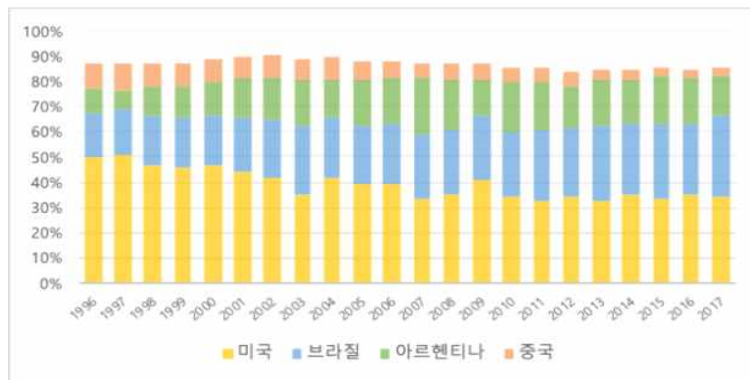
5) 1982년 1월, 당시 중국 공산당 중앙위원회 총서기 후야오방(胡耀邦)이 제시한 개념으로, 이후 장쩌민(江澤民) 정부에서 중국의 대외무역 촉진을 위한 슬로건으로 채택했다. 두 개의 시장과 두 종류의 자원은 각각 국내시장과 세계시장, 국내 자원과 해외 자원을 가리킨다. 이 개념은 자원의 공급을 국내시장에만 의존할 것이 아니라, 세계시장을 효율적으로 이용해 자급이 어려운 원자재나 식량자원 등을 확보해야 한다는 내용을 골자로 하고 있다(Guo & Myers 2017, 96).

6) 기존의 관세할당 제도는 중국 정부가 매년 할당 물량을 설정하고, 해당 물량에 대해서는 3%의 관세를, 초과 물량에 대해서는 114%의 고율 관세를 부과했다.

7) 미국 종자 기업 몬산토가 개발한 최초의 GMO 대두 종자 라운드업 레디(Round-up Ready)는 1996년 출시 이후 미국은 물론 캐나다, 아르헨티나, 브라질 등 대부분의 대두 생산국에서 빠른 속도로 시장을 장악했다. 라운드업 레디는 글리포세이트(Glyphosate)에 내성을 가지고 있었기 때문에 대두 농가의 농약 부문 생산 비용을 절감시켰고, 비 GMO 대두에 비해 생산효율이 월등히 높아 미주지역에서의 대두 생산 급증에 기여했다.

량의 50%를 차지하던 미국의 점유율은 2017년 33.9%까지 하락한 반면, 브라질의 점유율은 17.8%에서 32.5%로, 아르헨티나의 점유율은 9.6%에서 15.6%로 확대되었다(<그림 1> 참조). 미국은 물론 브라질, 아르헨티나, 파라과이 등 국가들의 생산이 급증하면서 세계 대두 생산량은 소비량을 초월하기 시작하며 공급과잉 국면으로 전환되었다.

<그림 1> 주요 대두 생산국의 점유율 변화⁸⁾



<그림 2> 세계 대두 기말 재고 및 재고율 추이⁹⁾

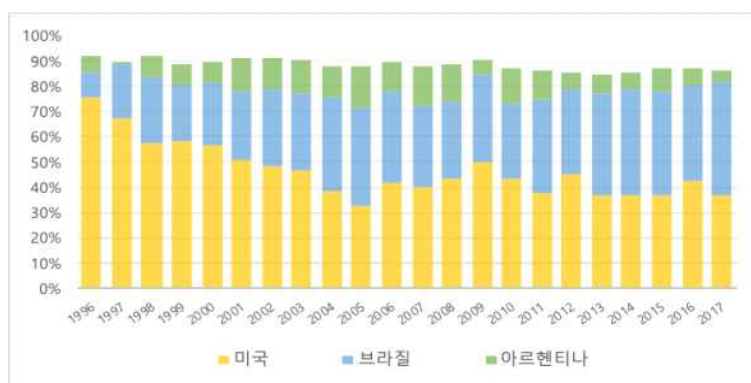


8) <그림 1>은 다음의 자료에 기초하여 작성하였음. UN FAOSTAT, <http://www.fao.org/faostat/en/#data/QC>. (2019년 11월 20일 검색)

9) <그림 2>는 다음의 자료에 기초하여 작성하였음. USDA FAS GATS, <https://apps.fas.usda.gov/gats/default.aspx>. (2019년 11월 20일 검색)

<그림 2>에서 나타나듯, 1996년 11.6%에 불과했던 세계 대두 재고율 (Stocks-to-use ratio)은 세계 식량 위기 발생 직후인 2008-2009년과 2012년을 제외한 기간 동안 꾸준히 증가하여 2017년에는 29.3%에 이르렀고, 재고량 역시 같은 기간 1,853만 톤에서 9,561만 톤까지 약 416%의 증가율을 보이며 큰 폭으로 증가했다.

<그림 3> 주요 대두 수출국의 점유율 변화¹⁰⁾



생산구조의 변화와 함께 무역구조의 변화 역시 두드러졌다. <그림 3>에서 보듯, 1996년 미국은 전 세계 대두 수출의 75.2%를 차지하며 글로벌 대두 시장에 절대적인 영향력을 행사했다. 하지만 2017년 미국의 수출 점유율은 36.5%로 대폭 축소된 반면, 10.6%에 불과하던 브라질의 점유율은 45%까지 증가하며 그 영향력을 확대했다. 같은 기간, 중국의 대두 수입은 기하급수적으로 증가하여 중국이 세계 대두 무역에서 갖는 영향력을 증대시켰다. 1996년 중국의 대두 수입량은 세계 무역량의 12%에 불과했지만, 2017년에는 66%로 급격히 증가했다.¹¹⁾ 이렇듯, 지난 20년간 세계 대두 공급구조는 다각화되어 미국 중심의 실질적 공급 독점 시장에서 미국, 브라질, 아르헨티나가 균형을 이루는 과점 시장으로 변모했고, 이는 미국의 입지가 상대적으로 축소되는 결과를 초래했다.¹²⁾ 반면, 대두 수입은 EU, 일본, 멕시코 등 국가가 균

10) <그림 3>은 다음의 자료에 기초하여 작성하였음. USDA FAS GATS, <https://apps.fas.usda.gov/gats/default.aspx>. (2019년 11월 20일 검색)

11) UN FAOSTAT, <http://www.fao.org/faostat/en/#data/QC>. (2019년 11월 20일 검색)

형을 이루던 구조에서 점차 중국 하나의 국가로 집중되는 양상을 띠며 실질적인 수요 독점 시장을 형성했다. 이 과정에서 글로벌 대두 시장은 판매자 시장에서 구매자 시장(Buyer's market)으로 전환되는 모습을 보였고, 중국은 2000년대 중후반 이미 미국보다 높은 시장 지배력을 확보하였다(Song et al. 2009, 38).

글로벌 대두 생산 및 소비 구조가 변화함에 따라 미중 대두 무역의 상호 의존관계 역시 역전되었다. 1996년 미국 대두의 대중 수출의존도는 5.8%에 불과했지만 2000년대 초반 중국의 대두 수입 증가와 함께 급증하기 시작하여 2016년에는 62.4%에 달했다.¹³⁾ 미국의 2, 3위 수출 대상국인 멕시코와 일본의 비중이 각각 7%와 5% 내외임을 고려하면, 중국은 이미 미국에게 있어 대체 불가능한 대두 수출시장이 되었음을 알 수 있다. 그에 반해, 중국 대두 수입의 대미 의존도는 1996년에는 79%를 기록하며 대부분의 대두 수입을 미국에 의존하는 양상을 보였지만, 이후 브라질, 아르헨티나 등 국가와의 교역량이 증대됨에 따라 2017년 35%로 대폭 축소되었다.¹⁴⁾ 이 과정에서 브라질의 대중 수출량은 2013년 미국을 추월하여 최대 수출국 자리를 차지하게 되었고, 브라질은 중국 대두 수입의 50% 이상을 공급하게 되었다.

이러한 구매자 우위의 시장구조는 미중 무역전쟁에 그대로 반영되어, 중국의 관세 부과 조치가 중국에 가져올 부정적 영향을 최소화했다. 2019년 7월 미국 농무부가 발간한 “유료 작물 전망보고서(Oil Crops Outlook)”는 미국 대두의 수출 둔화가 브라질, 아르헨티나, 우루과이 등 국가의 수출 증대로 충분히 상쇄(being more than offset)되고 있으며 이러한 추세는 2019/2020년에도 지속될 것으로 전망했다(USDA 2019b). 물론, 여기에는 중국 측 대두 수요의 감소 또한 중요한 역할을 했다. 2018년 초 전국적으로 발생한 아프리카돼지열병(African swine fever)의 확산으로 중국은 최소 120만 두의

12) 아르헨티나의 대두 생산량은 전 세계 생산량의 20%에 육박함에도 불구하고 수출 점유율이 상대적으로 미미한 것을 볼 수 있는데, 이는 아르헨티나가 대두를 직접 수출하기보다는 국내에서 분쇄 및 가공하여 생산한 콩기름과 대두박을 수출하기 때문이다. 아르헨티나의 콩기름 및 대두박의 수출 규모는 전 세계 수출의 약 50%를 차지한다.

13) USDA FAS GATS, <https://apps.fas.usda.gov/gats/default.aspx>. (2019년 11월 20일 검색)

14) WTO DATA Portal, <https://data.wto.org>. (2019년 11월 20일 검색)

돼지를 살처분했고, 2018년 양돈 농가의 보유 돼지 수는 전년 대비 1,341만 두(4억 4,158만>4억 2,817만) 줄어들어 대두 수요의 감소를 야기했다.¹⁵⁾ 이로 인해, 미국산 대두 수입이 제한되며 공급량이 감소했음에도 불구하고 중국의 대두 시장은 안정세를 보였고, 무역전쟁 발생 전 3,400위안/톤이었던 중국의 수입 대두 가격은 오히려 완만한 하락세를 보이며 2019년 5월에는 3,200 위안/톤을 밑돌았다(USDA 2019a, 36).

이처럼, 글로벌 대두 생산, 소비 및 수출입 구조의 변화는 미중 양국 간 대두 무역을 둘러싼 권력균형 변화의 단초를 제공했으며, 미중 무역전쟁에서 중국이 대두를 하나의 보복 수단으로 활용할 수 있는 구조적 기반을 마련했다.

Ⅲ. 중국의 해외 농업투자 전략과 글로벌 대두 가치사슬의 재편

미국과 중국의 비대칭적 대두 무역구조는 단순히 미국산 대두에만 해당 하는 것은 아니었다. 글로벌 대두 가치사슬은 생산요소투입부터 저장, 유통, 가공, 무역, 판매에 이르기까지 생산을 제외한 모든 단계가 소수의 미국, 유럽 및 일본 기업에 의해 장악된 구조였다. 2010년대 중반까지 가치사슬 상류(Upstream)의 생산요소, 즉 종자와 농약 시장은 몬산토(Monsanto), 신젠타(Syngenta AG), 바이엘(Bayer), 다우 케미칼(Dow Chemical), 듀폰(Dupont), 바스프(BASF) 등 'BIG SIX'라 불리는 6대 농화학 기업이 지배하고 있었고, 가치사슬의 하류(Downstream)에서는 소위 'ABCD'로 대표되는 4대 곡물 무역 기업 아처 다니얼스 미들랜드(Archer Daniels Midland, ADM), 병기(Bunge), 카길(Cargil), 루이 드레이퓨스(Louis Dreyfus)와 마루베니(丸紅), 미쓰이(三井), 미쓰비시(三菱) 등 일본의 종합상사가 유통, 가공, 저장 및 수출입을 장악하고 있었다. 이러한 다국적 기업들이 글로벌 대두 가치사슬에

15) 國家統計局, <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A0D0N&sj=2018>. (2019년 11월 23일 검색)

서의 영향력과 가격 결정권을 장악하고 있었기 때문에, 중국은 브라질이나 아르헨티나를 비롯한 남미 국가로부터의 대두 수입 역시 상기 기업에 대한 의존이 불가피했다.

이러한 대외 의존적 식량 수입구조를 식량안보에 대한 위협으로 인식한 중국 정부는 2000년대 중반 농업기업의 해외 진출 및 투자를 적극적으로 지원하기 시작했다. 2007년 중국 정부는 처음으로 ‘중앙 1호 문건(中央一號文件)’에서 농업 분야 저우추취(走出去) 전략의 필요성을 강조했다.¹⁶⁾ 농업 분야의 저우추취 전략은 코프코, 시노그레인, 충칭곡물그룹(重慶糧食集團, CGG) 등 국유기업과 각 지역 기반의 간척농지개발기업(農墾企業)을 중심으로 추진되었다. 초기 중국 농업기업의 해외 투자는 주로 브라질, 아르헨티나, 러시아 등 국가에서의 토지 임대 및 구매를 통한 직접 재배 위주의 사업으로 구성되었다(仇煥廣 外 2013, 45-47). 하지만 이러한 해외 투자 방식은 아래와 같은 이유들로 인해 조정이 불가피해졌다.

첫째, 중국의 해외 투자 방식에 대한 국제사회의 부정적 시각과 비판이 심화되었다. 중국이 아프리카, 남미, 러시아 등지에서 식량 생산을 위해 추진한 토지 임대 및 구매 사업은 ‘토지 횡령(Land grab)’으로 간주되었고, 서구 언론과 비정부기구(Non-governmental organisation: NGO)들은 이를 ‘신식민주의적(Neo-colonialism)’ 행위로 규정하며 중국 기업과 정부를 규탄했다.¹⁷⁾ 비록 다양한 연구들이 현장 연구를 통해 언론과 인터넷에 만연한 중국의 ‘토지 횡령’ 사례들이 허위 또는 과장 정보이거나, 중국의 해외 농업투자 규모가 미국이나 일본, 유럽 국가들에 비해 미미한 수준이라는 점을 지적했지만 이러한 레토릭은 ‘화평굴기(和平崛起)’를 표방하던 중국의 위신을 심각하게 훼손했다.¹⁸⁾

둘째, 중국 본토의 식량안보 보장에 실질적인 도움이 되지 못했다. 중국 기업의 해외 투자 사업은 대부분 소규모로 이루어져, 2015년 말까지 중국

16) 저우추취(走出去)는 직역하면 ‘밖으로 나가다’라는 뜻으로, 저우추취 전략은 중국 정부가 국내 기업의 해외 투자 및 진출을 직·간접적으로 지원함으로써 해외 시장을 개척하는 데 그 목적을 둔다.

17) 중국에 대한 ‘신식민주의’ 레토릭은 언론, 싱크탱크, NGO 등 다양한 기관과 매체를 통해 끊임없이 재생산되었다. 대표적으로 GRAIN(2008), Horta(2008), *The Economist* (2009/05/21), *The Atlantic*(2010/05) 등이 있다.

18) 자세한 내용은 Brautigam(2015), Oliveira(2018)의 연구를 참고할 것.

기업이 해외에서 직접 생산한 대두는 140만 톤에 불과했다(於敏 外 2018, 94). 게다가 투자 대상 국가에 충분한 저장 및 물류 시설은 물론, 도로, 항만, 철도 등 인프라가 구축되지 않은 탓에 현지에서 생산한 대두를 중국까지 운송하는 것은 매우 비효율적이었다. 낮은 수익성으로 인해 대다수의 해외 진출 기업들은 생산한 대두를 현지 시장에 공급했다.

셋째, 결정적으로 중국의 해외 농업투자 대상국들이 외국인(기업) 토지 매매 제한 법률을 제정·시행함에 따라 대규모의 토지 임대 및 매매가 제한되었다. 2010년 8월, 브라질 연방법무장관은 새로운 ‘법적 의견(Legal opinion)’을 발표하며 농촌 토지 취득의 제한 대상 범위를 기존의 외국인(및 기업)에 더해, 외국자본의 경영 지배를 받는 브라질 기업으로까지 확대했다. 또한, 한 지역에 같은 국적의 외국인(및 기업)이 소유하는 토지가 해당 지역 전체 토지의 10%를 초과할 수 없도록 제한하고, 그 이상의 토지를 취득할 경우 브라질 의회와 국립농지개혁연구소(Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária)의 승인을 필수화했다. 마찬가지로, 아르헨티나 의회는 2011년 외국인 소유의 토지 규모 파악과 외국 국적의 개인 및 기업(외국 자본에 인수된 국내 기업 포함)의 신규 토지 취득 제한을 골자로 한 ‘법 제 26,737호(Act. 26,737)’를 통과시켰다. 이 법은 외국인(및 기업)이 아르헨티나 전체 농지의 15% 이상을 소유할 수 없도록 규정하고, 외국인 개인이 소유할 수 있는 토지의 면적을 1,000헥타르로 제한했다.¹⁹⁾

토지 임대나 구매를 통한 농산물의 직접 생산이 지속 불가능해지자, 중국 정부와 기업들은 생산요소투입, 가공, 유통과 무역 등 분야에 침투하는 방식의 새로운 해외 농업투자 전략을 추진함으로써 가치사슬 전반으로 영향력을 확대하고자 했다. 중국 최대 곡물기업인 코프코그룹의 Ninggaoning(寧高寧) 회장은 2011년 한 매체와의 인터뷰에서 “해외에서 토지를 임대하거나 매입하여 작물을 직접 생산하는 방식은 비효율적일 뿐만 아니라 국제정치적 문제를 야기할 수 있으므로, 직접 생산보다는 생산요소투입과 인프라에 대한 투자를 통해 가치사슬을 장악하는 ‘ABCD’의 해외투자 방식을 배워야 한다”라고 밝히며 해외 농업투자 전략의 전환을 시사했다(『中國新聞周刊』 2011/03/14).

19) 브라질과 아르헨티나의 외국인 토지 소유 규제법에 관한 자세한 내용은 Perrone(2013), Delaroche(2015)을 참고할 것.

2012년 6월, 중국의 원자바오(溫家寶) 총리는 중국과 중남미 국가의 농업 협력 강화를 제안했고, 이듬해 베이징에서 중국과 21개 중남미 국가와의 농업장관포럼을 개최했다. 포럼은 ‘중국-라틴아메리카 및 카리브 국가 농업장관포럼 베이징선언(中國-拉丁美洲和加勒比農業部長論壇北京宣言)’을 채택하여 (비)관세 장벽 철폐, 동·식물 검역 완화 등의 농업 무역 원활화와 농수산물의 생산, 수송 및 저장 인프라 개선에 합의하고, 중국 정부가 조성한 5,000만 달러 규모의 ‘중국-중남미 농업협력기금’을 통해 중국 기업의 대(對) 중남미 투자사업을 견인할 것을 천명했다. 이후, 코프코, 켐차이나(中國化工, ChemChina) 등 국유기업은 브라질, 아르헨티나 등지의 대두 가치사슬에 일정 수준의 영향력을 장악하고 있는 기업들의 인수합병(Mergers and Acquisitions: M&A)을 통해 미국이나 유럽 기업을 거치지 않은 대두 수입선을 확보했다.

2014년 9월, 코프코는 해외 투자 및 M&A를 위한 자회사 코프코 인터내셔널(COFCO International)을 설립하고, 곧바로 아시아의 최대 곡물거래기업 노블 애그리(Noble Agri)의 지분 51%를, 한 달 뒤에는 네덜란드 곡물거래기업 니데라(Nidera BV)의 지분 51%를 인수하며 대두를 포함한 농산물의 가치사슬에 적극적으로 참여하기 시작했다. 이어서, 2016년 3월과 2017년 2월에는 각각 두 회사의 잔여 지분 49%를 매입하여 인수 과정을 완료하고 조직의 경영구조를 통합했다. 두 기업은 모두 피인수 당시 남미 지역에 다수의 대두 관련 인프라와 자산을 보유하고 있었다. 노블 애그리의 경우, 아르헨티나, 브라질, 파라과이, 우루과이 등 국가에 대두 분쇄 시설과 13개의 곡물 사일로(Silo), 3개의 항만시설 등을 보유하고 있었고(IFC 2014, 1), 니데라 또한 남미 전역에 대두를 비롯한 옥수수, 밀 등 곡물과 오일시드의 저장 창고, 물류센터 등을 구축하고 있었다.

두 기업의 통합 결과, 코프코는 현재 남미 전역에 66개의 저장시설을 보유하고 있으며, 브라질에만 22개의 곡물 사일로를 비롯하여 2개의 콩기름 추출공장, 1개의 물류센터와 2개의 부두를 운영하고 있다(*Financial Times* 2018/10/21). 그중 남미 최대 규모 항구인 산토스(Santos)항에 코프코가 직접 투자하여 건립한 T12A 부두는 연 곡물 물동량이 300만 톤에 달한다.²⁰⁾ 이

20) 中糧集團 (2015), “國務院副總理汪洋考察中糧巴西桑托斯碼頭項目,” <http://www.cofco.com/cn/News/Allnews/CompanyNews/2015/0629/43208.html>. (2019년 11월 26일 검색)

렇게 코프코는 남미 대두 가치사슬 중 저장, 가공, 물류 및 수출 단계를 포괄하는 가치사슬의 수직적 통합(Vertical integration)을 통해 영향력을 확대했다. 그 결과, 2017년 브라질에서는 병기와 마루베니에 이은 3위 대두 수출 기업으로 성장했으며, 아르헨티나에서는 곡물과 오일시드 부문에서 'ABCD'를 모두 제치고 최대 규모의 수출 기업으로 자리 잡았다.

국유기업에 이어 민간기업 역시 적극적인 농업 분야의 해외 투자 사업을 전개했다. 대표적으로, 상하이 평신그룹(上海鵬欣集團)의 자회사 다강농업(大康農業)은 2016년 브라질 최대 대두·옥수수 유통 기업 피아그릴(Fiagril)의 과반 지분(57.57%)을 확보한 데 이어, 2017년에는 브라질 농산물 거래기업 벨라그리콜라(Belagrícola)의 과반 지분(53.99%) 인수에 성공했다(大康農業 2018, 178-179). 벨라그리콜라의 경우, 전국에 위치한 57개의 판매점을 통해 농업생산자에게 종자, 농약, 비료를 판매하는 공급망을 구축하고 있으며, 그중 12,000명의 농업 생산자와는 10년 이상의 장기적 파트너십을 체결하고 있었다. 사업 특성상 벨라그리콜라는 다수의 다국적 농화학 기업과 밀접한 협력관계를 맺고 있었으며, 이는 중국 농화학 기업의 생산요소가 현지 농업생산자에게 투입되는 데 중요한 플랫폼을 제공할 수 있었다. 실제로 벨라그리콜라를 통해 공급되는 5대 종자 브랜드 중 3개가 중국 기업의 상품이었다.²¹⁾

또한 파트너 농업생산자들이 생산한 대두와 옥수수를 수매하여 직접 수출하거나 다국적 곡물 무역 기업에 인도하는 유통·무역사업도 전개하고 있었는데, 벨라그리콜라가 소유한 37개의 곡물 사일로는 총 120만 톤까지 동시 저장이 가능했다(上海財瑞資產評估有限公司 2017, 50). 현지 기반이 탄탄한 두 기업을 인수함에 따라, 다강농업 역시 브라질 대두 생산의 생산요소 투입 단계부터 저장시설과 운송설비, 항만시설 등 인프라를 통한 유통과 무역에 이르기까지 독립적이고 종합적인 영향력을 확보했고, 다강농업이 한 해에 생산, 저장, 유통하는 곡물과 오일시드(주로 대두)는 2018년 기준 700만 톤에 육박했다.

코프코와 다강농업 등 기업이 주로 M&A를 통해 대두의 유통과 무역 단

21) 벨라그리콜라가 공급하는 5대 종자 브랜드는 판매액 순으로 벨라그리콜라, 몬산토, 신젠타, 파이오니어(Pioneer), 니테라의 제품이며, 그 중 벨라그리콜라, 신젠타, 니테라는 각각 중국의 다강농업, 캄차이나, 코프코에 인수되었다.

계에서의 영향력을 확장했다면, 중국의 농화학 기업들은 생산요소투입 단계의 장악력을 확대했다. 중국의 대표적 농화학 기업인 쉐차이나는 2011년 이스라엘 화학 기업 막테심 아간 인더스트리(Makhteshim Agan Industries)²²⁾를 인수함으로써 브라질에 위치한 두 개의 농화학 공장과 라이선스 및 마케팅 채널을 확보했다(Oliveira 2018, 118). 이어서, 2016년에는 세계 1위 농화학 기업이자 세계 3위 종자 기업인 스위스의 신젠타를 중국 해외 M&A 사상 최대 규모인 430억 달러에 인수했다. 이듬해 신젠타는 코프코가 2016년 인수한 농업기업 니데라의 종자 부문을 넘겨받으며 글로벌 생산요소 시장에서의 영향력을 집중했고, 종자를 비롯해 대두 생산에 필요한 제초제, 살균제, 살충제 등 농화학 제품의 공급 루트를 장악했다. 이로써 중국은 바이엘, 코르테바, 바스프와 함께 세계 생산요소(종자 및 농약) 시장을 좌우하는 4대 기업 중 하나를 소유하며 글로벌 대두 가치사슬을 성공적으로 재편했다.²³⁾ 특히 시장집중도가 매우 높은 남미 대두 종자 시장의 진입은 기존 미국 중심의 공급사슬을 우회할 수 있는 독자적인 공간 확보를 의미한다.²⁴⁾

중국 정부의 지원을 받은 중국 기업들은 M&A 위주의 해외 투자를 통해

-
- 22) 막테심 아간 인더스트리는 2014년 기업 명칭을 현재의 아다마(ADAMA)로 변경했다.
- 23) 몬산토, 신젠타, 바이엘, 다우 케미칼, 듀폰, 바스프 등 'BIG SIX'가 장악하고 있던 글로벌 종자 및 농화학 시장은 2015-2017년 대대적인 M&A 과정을 거쳐 바이엘-몬산토, 쉐차이나-신젠타, 다우듀폰, 바스프 4개 기업 중심의 구조로 재편되었다. 2015년 11월, 가장 먼저 미국의 다우 케미칼과 듀폰이 1,300억 달러 규모의 합병을 발표했다. 이어서 2016년 2월, 중국 농화학 기업인 쉐차이나가 스위스 농화학 기업 신젠타를 인수하며 글로벌 종자 및 농화학 산업에 참여했고, 같은 해 9월 독일의 바이엘이 세계 1위 종자 기업인 몬산토를 630억 달러에 인수하였다. 미국의 연방거래위원회(Federal Trade Commission)와 유럽연합 집행위원회(European Commission)가 3개 기업의 인수 및 합병 승인을 조건으로 각 기업의 일부 사업 부문 매각을 요구함에 따라, 어느 기업과도 합병하지 않은 바스프는 바이엘의 대두, 면화, 카놀라 등 종자 부문과 일부 제초제 사업 부문의 매입을 통해 시장 경쟁력을 유지했다. 2019년 6월, 다우듀폰은 자사의 종자 및 농화학 부문을 분할시켜 코르테바(Corteva Agriscience)라는 독립법인을 설립했고, 쉐차이나 역시 지난 1월 시노켄의 농업 부문을 흡수하여 신규 자회사 신젠타그룹(Syngenta Group)을 출범시켰다. 이에 따라, 2020년 3월 현재 글로벌 농업 생산요소 시장은 바이엘, 코르테바, 신젠타, 바스프가 4강 체제를 구성하고 있다.
- 24) 2016년 브라질, 아르헨티나, 우루과이 등 남미 주요 대두 생산국 대두 종자 시장의 4대 기업(바이엘-몬산토, 쉐차이나-신젠타, 다우듀폰, 바스프) 시장집중도(CR4)는 82-96%, 허쉬만-허핀달 지수(Hirschman-Herfindahl Index: HHI)는 2,173-3,690로 '매우 집중된 시장'에 속한다(OECD 2018, 122).

글로벌 대두 가치사슬의 각 영역에서 빠른 속도로 그 영향력을 확장했다. 이러한 영향력의 확장은 중국에 독립적이고 안정적인 대두 수입경로를 제공했다. 요컨대, 과거에는 미국 기업의 종자와 농약을 사용해 미국에서 생산된 대두를 미국이나 유럽의 무역 기업을 통해 수입했다면, 현재는 중국 기업의 종자와 농약을 사용해 브라질과 아르헨티나에서 생산된 대두를 중국 무역 기업을 통해 수입할 수 있는 독자적 가치사슬을 형성하게 된 것이다. 이러한 글로벌 대두 가치사슬의 재편은 중국의 대미 의존도를 전반적으로 낮추며 중국에 유리한 공급구조를 형성했다.

IV. 중국 국내 대두 생산 및 가공 산업의 자립화

중국의 해외 농업투자전략이 주로 관련 기업의 M&A를 통해 글로벌 가치사슬에서의 영향력을 확보하는 형태로 추진되었다면, 국내 농업 정책은 생산, 가공, 유통 측면에서의 대외 의존도를 줄이는 방향으로 추진되었다. 이러한 중국의 국내 전략은 크게 두 가지 측면으로 분류할 수 있다. 첫째, 생산 보조금이나 가격 지원을 통해 대두의 재배면적을 확대하여 생산량을 제고하는 것이고, 둘째, 국내 대두 수입 및 가공 시장에서 외국 기업의 사업 활동을 제한함으로써 국유기업을 포함한 국내 기업들의 시장 공간을 확보하는 것이다.

2004년 ‘대두 위기’²⁵⁾의 여파로 외국자본의 국내 대두 시장 침식이 심화되

25) 2003년 8월, 미국 농무부가 발간한 “세계 농산물 수급 전망 보고서(World Agriculture Supply and Demand Estimates)”는 기상조건 악화 등을 이유로 미국의 대두 재고량을 20년 만에 최저치로 조정하며 심각한 공급 부족을 예고했다. 그러자 시카고 거래소(Chicago Board of Trade: CBOT)의 대두 선물 가격은 7개월 만에 부셸당 5.40달러에서 10.64달러로 급등했고, 중국의 수입 대두 가격 역시 2,300위안/톤에서 4,400위안/톤으로 상승했다. 이러한 상황에서 중국은 원자바오 당시 국무원 총리 및 상무부의 주도하에 다수의 대두 가공기업이 참여한 구매단을 조직, 파견하여 약 800만 톤가량의 미국산 대두 수입 계약을 체결했다. 하지만 미국 농무부의 전망과 달리 미국 대두의 풍작으로 인해 2004년 4월 미국 대두 생산량 및 재고량은 27년 만에 최고치를 경신했다. CBOT 선물 대두 가격은 곧 5.60달러/부셸로 급락했고, 중국 대두 가격 역시 2,200위안/톤으로 폭락했다. 이로 인해 수많은 중국 대두 압착·가공기업들이 공장 가동을 중지하거나 도산했고, 해당 계약을 체결한 일부 기업들은 계약 불이

자, 중국 정부는 본격적인 국내 대두 가치사슬의 자립화 전략을 수립했다. 2008년 8월, 국가발전개혁위원회(國家發展和改革委員會, 이하 발개위)는 “대두 가공업계의 건전한 발전에 관한 지도의견(關於促進大豆加工業健康發展的指導意見, 이하 지도의견)”을 발표하며 대두 산업의 대대적인 체질 개선을 도모했다. “지도의견”은 대두 가공업계의 생산능력 과잉, 외자 기업의 시장 장악력 확대, 대두의 수입 의존도 증가, 국내 대두 가치사슬에서의 분산된 영향력 등을 주요 문제점으로 지적하며 대두 가공산업 발전을 위한 지도 사상과 원칙, 정책목표를 제시했다. 국내 대두 생산 규모 확대, 시장 감독 강화를 통한 생산, 가공 및 판매 단계에서의 주도권 장악, 국내 유력 기업의 경쟁력 강화 및 시장 점유율 확대를 위한 정부 지원 등을 기본 사상으로 명시하고, 외국자본 진입 규제를 강화하는 것과 동시에 국내 기업의 합병 및 구조조정을 통한 자원 통합을 단행하여, 전반적인 산업 수준을 제고하는 것을 대두 산업 정책의 기본 원칙으로 삼았다(國家發展和改革委員會 2008).

한 달 뒤인 2008년 9월, 농업부는 향후 8년간 대두의 중점 재배를 위해 전국에 3개의 우수 생산지역을 지정하고 국내외 산업 네트워크에 강한 영향력을 행사할 수 있는 대두 산업벨트 조성을 목표로 세웠다(農業部 2008). 또한, 국내 대두의 사용을 장려하는 정책을 통해 중국산 대두의 수요를 늘리고자 하였다. 2009년 11월, 재정부, 발개위, 국가식량국(國家糧食局)과 중국농업발전은행(中國農業發展銀行)은 공동으로 “대두 압착기업의 국내산 대두 구매 지원금 관리 방법(大豆壓榨企業收購加工國產大豆補貼管理辦法)”을 발표하며 국내산 대두를 사용하는 국내 대두 압착 및 가공 업체에 정부 보조금을 지원하는 방안을 통해 국내산 대두 사용을 장려하기도 하였다(財政部 外 2009).

하지만 이러한 정부의 노력에도 대두의 수입의존도는 꾸준히 증가하였으며, 국내 대두 재배면적과 생산량의 감소 추세 역시 계속해서 이어졌다. 그러자 중국 정부는 보다 적극적이고 직접적인 전략을 도입하며 대두 공급의 확보에 나섰다. 2016년 4월, 농업부는 각 성, 자치구 및 직할시의 농업 담당 부서에 “대두 생산 발전의 촉진에 관한 지도의견(關於促進大豆生產發展的

행을 선언했다. 이에 미국과 유럽의 ‘ABCD’ 곡물기업들은 도산한 대부분 기업들의 인수, 합병, 지분 참여 등 방식을 통해 중국 대두 가공산업에 침투했고, 해외자본의 시장 점유율은 60%를 상회했다.

指導意見”을 하달하여, 2020년까지 대두 총 재배면적을 기존보다 4,000만 묘(畝·1 묘는 약 666.67m²) 늘린 1억 4,000만 묘까지 확대하는 장기적 농정목표를 제시했다. 구체적으로는 렌다오완(鐮刀灣) 등 지역에서 옥수수의 감산을 통해 확보한 토지에 대두를 재배하여 생산량을 늘리는 한편, 대두 목표 가격 인상을 통해 대두 농가의 수익성을 제고하는 등 대두 생산을 적극적으로 장려했다(農業部 2016).

각 지역의 지방정부 차원에서도 해당 목표 달성을 위해 새로운 농업 정책을 도입했다. 2016년 9월, 중국 전체 대두 생산의 1/3을 차지하는 헤이룽장(黑龍江)성은 650만 묘 규모의 작물 전환 시범지역을 설정하고, 해당 지역에서 옥수수·대두의 윤작으로 전환하는 옥수수 생산자에게 150위안/묘의 보조금을 지원하는 정책을 시행했다.²⁶⁾ 네이멍구(內蒙古)자치구도 2016년 12월 “네이멍구 대두 생산 발전 촉진에 관한 지도의견(關於促進內蒙古大豆生產發展的指導意見)”을 발표하여 옥수수·대두 윤(간)작, 고구마·대두 윤(간)작 등 새로운 경작 방식의 도입을 통해 대두 파종면적을 확대하는 등 중앙정부의 농정 정책과 보조를 맞췄다(內蒙古自治區農牧業廳 2016).

<그림 4> 중국 대두 면적 및 생산량 변화 추이²⁷⁾



26) 黑龍江省人民政府 (2016), “我省啓動玉米改種大豆輪作補貼試點 每畝補助150元,” <http://www.hlj.gov.cn/zwfb/system/2016/09/05/010789918.shtml>. (2019년 12월 23일 검색)

27) <그림 4>는 다음의 자료에 기초하여 작성하였음. 國家統計局, <http://data.stats.gov.cn>. (2019년 11월 23일 검색)

그 결과, <그림 4>에서 보듯 2005년 959만 헥타르를 기록한 이래 지속적인 감소세를 보이며 2015년 682만 헥타르까지 축소됐던 중국의 대두 재배면적은 극적으로 반등하여 2016년에는 760만, 2017년에는 824만 헥타르까지 확대되었다. 마찬가지로, 대두 생산량 또한 괄목할만한 변화를 보였다. 2015년 1,236만 톤에 불과했던 대두 생산량은 2017년 1,528만 톤까지 증가하며 2006년 이래 최대치를 기록했고, 농업농촌부는 이러한 대두 재배면적 및 생산량의 증가 추세가 2027년까지 지속될 것으로 전망했다(農業農村部 2018).

대두 재배면적 확대 및 증산 정책과 더불어, 국내 대두 가공산업에 대한 구조조정도 단행되었다. 상술한 바와 같이, 2004년 발생한 대두 위기는 외국 자본에 의한 중국 대두 가공산업의 침식을 야기했고, 카길, 병기, 월마르 인터내셔널(Wilmar International)²⁸⁾ 등 미국 기업을 위시한 외자 기업의 시장 점유율은 2000년의 9%에서 2007년의 48%로 급증했다(國家發展和改革委員會 2008). 이러한 대외 의존적 상황을 타개하기 위해 중국 정부는 국내 기업을 육성하고 외자 기업의 확장을 제한하는 정책을 시행했고, 이는 주로 분산되어 있는 업계 내의 생산능력과 인프라를 코프코, 시노그레인 등 국유기업 중심으로 통합하는 형태로 발현되었다.

2009년 발개위는 재정부, 공업정보화부, 중국인민은행, 중국은행감독관리위원회 등 9개 정부 부처들과 공동으로 발표한 연합공고에서 대두 가공업 시장을 생산능력 과잉 산업군으로 분류하고, 신규 투자 및 건설 사업의 정부 허가를 제한함과 동시에 은행의 대출을 억제할 것이라고 밝혔다(國家發展和改革委員會 2009). 이어서, 2011년에는 국내 산업을 장려산업(鼓勵類), 제한산업(限制類), 도태산업(淘汰類) 등 세 유형으로 분류한 “산업구조조정 지도목록(產業結構調整指導目錄)”에서 동북 3성과 내이명구자치구를 제외한 지역의 중소규모 대두 분쇄 및 유지 추출 산업을 모두 제한산업으로 분

28) 중국 최대의 대두 수입기업이자 가공기업인 월마르 인터내셔널은 싱가포르 기반의 기업이지만 지분구조를 자세히 들여다보면 미국의 ADM이 주요 주주로서 강한 영향력을 행사하고 있다. 2007년 월마르 인터내셔널이 중국 사업구조를 통합하기 위해 모회사인 월마르 홀딩스(Wilmar Holdings Pte Ltd)의 식용유 및 곡물 관련 부문을 인수할 당시, ADM이 직·간접적으로 소유한 월마르 인터내셔널의 지분은 54.87%에 달했다. 이후, 지분구조 개편으로 ADM의 소유 지분율은 상대적으로 축소되었으나, 현재에도(2019년 4월 기준) 여전히 최대 주주로서 27.65%의 지분을 직·간접적으로 소유하고 있다(Wilmar International 2008; 2019).

류했다(國家發展和改革委員會 2011). 제한산업으로 분류된 산업군은 신규 투자 사업이 원칙상 금지되어, 정부 유관 부문은 사업 허가를 불허하고 각 금융기관은 대출을 제한한다.

여기서 주목할 점은 이러한 산업군 분류와 신규 투자 제한 등의 규제 정책들이 생산능력 과잉의 해소라는 명목으로 시행되었다는 것이다. 하지만 규제 정책들은 사실상 외국자본의 추가 유입을 막거나 기존 외자 기업들의 사업 확장을 차단하는 근거로 활용되었으며, 실질적으로 국내 기업들에 미치는 영향은 제한적이었다. 해당 정책 시행 후 3년간 코프코, 시노그레인, 중광그룹(中紡集團) 등 국유기업은 진장(鎮江), 둥관(東莞), 텐진(天津), 친저우(欽州), 르자오(日照) 등 지역에서의 신규 공장 건설을 포함한 사업 확장에 대해 문제없이 정부의 사업 허가를 받은 반면, 외자 기업은 같은 기간 내 단 하나의 사업도 허가받지 못했다(『前瞻網』 2012/12/08). 국내 기업(국유기업, 민영기업) 중심의 생산능력 확대로 인해 대두 압착 산업의 연평균 생산능력은 2004년의 5,900만 톤에서 2014년의 1억 3,900만 톤으로 급증했지만, 가동률은 오히려 51%에서 48.3%로 하락하여 생산능력 과잉 현상이 한층 더 심화되었다(朱滿德 外 2015, 34). 아이러니하게도 발개위가 생산능력 과잉의 해소 정책을 시행한 2008년 이후 대두 압착 산업의 생산능력은 이전보다 더 큰 폭으로 증가했고, 그 증가량은 매년 1,000만 톤을 초과했다. 이 중 대부분이 소수의 국내 기업에 집중되었는데, 2013년에는 시노그레인과 산둥보하이 실업(山東渤海實業) 단 두 개의 기업이 추가한 생산능력만 510만 톤에 달했다.²⁹⁾

이렇게 ‘기울어진 운동장’을 조성한 중국 정부는 국내 대두 가공산업의 생산구조를 코프코, 시노그레인 등을 위시한 대형 국유기업 중심으로 재편했다. 국무원 국유자산감독관리위원회(國有資產監督管理委員會, 이하 국자위)는 2013년 3월과 2014년 11월 각각 산하에 11개의 곡물 및 대두 가공·물류 회사를 보유한 화량물류그룹(華糧物流集團)과 육류(돼지고기 및 가금류) 생산·유통 기업인 화푸무역발전그룹(華孚貿易發展集團)을 코프코그룹의 완전 자회사로 편입시켰다. 이로써 코프코는 국내 대두 가치사슬 중 수입, 저장,

29) 中國政府網 (2013), “農業部: 上半年我國食用植物油加工行業穩定增長,” http://www.gov.cn/gzdt/2013-10/11/content_2504562.htm. (2019년 12월 11일 검색)

유통, 가공 단계는 물론 자체 생산한 사료의 판매 단계까지 이르는 비교적 완전한 수직적 통합을 이루었다. 2016년 7월, 국자위가 다시 한번 업계 3위의 중앙기업인 중광그룹을 무상이전 방식을 통해 코프코그룹의 자회사로 편입함으로써, 코프코그룹은 대두 수입과 가공 분야에서 업계 1위인 월마르 인터내셔널의 18%와 대등한 시장 점유율을 확보했다(天下糧倉 2019, 17). 이러한 구조조정은 국내 대두 가공산업구조를 중국 기업 위주로 변화시켰고 외자 기업의 시장 영향력은 지속적으로 하락하여 2015-2017년 국유기업, 민간기업과 외자 기업의 시장 점유율은 각각 31%, 40%, 27%를 기록했다(USDA 2019a, 17).

중국 정부가 국내적으로 시행한 농업 보조 및 생산 지원 정책을 통해 증가한 대두 생산량은 2018년 미국산 대두 수입 제한 조치로 인해 발생할 잠재적 피해를 일정 수준 상쇄할 수 있는 근거를 마련했다. 또한 대두 가공산업에 대한 규제 강화와 국유기업 위주의 생산구조 통합은 외국자본, 특히 미국 기업에 대한 의존도를 대폭 축소시킴과 동시에 중국 정부의 영향력을 공고히 했다. 그 결과, 중국이 무역전쟁 중 미국산 대두에 부과한 보복관세는 미국의 대두 생산 농가에 피해를 줬을 뿐만 아니라, 중국에서 미국산 대두의 수입 및 가공 사업을 전개하고 있는 미국 기업의 손실을 야기했다. 그에 반해, 중국의 기업들은 미국산 대두 공급의 차단으로 불안정해진 대두 공급에 효과적으로 대응할 수 있었으며, 국내 시장에 식용유 및 사료를 차질 없이 생산·공급할 수 있었다.

V. 결론

지난 20여 년간, 글로벌 대두 무역구조는 큰 변화를 겪어왔다. 대두의 생산구조는 미국, 브라질과 아르헨티나 등 국가들을 중심으로 하는 다자 체제가 확립되었고, 글로벌 가치사슬은 기존의 미국과 유럽 중심의 구조에 중국이 참여하며 3강 체제로 재구성되었다. 이러한 체제는 2000년대 중반 대두의 대외 의존적 공급구조를 개선하기 위해 중국 정부가 추진한 대내외적 식량안보 전략과 밀접한 관련이 있다. 중국은 대외적으로는 브라질, 아르헨티

나 등 남미 국가들로부터의 대두 수입을 확대하며 수입을 다원화하는 한편, 자국 기업들의 해외 농업투자와 M&A를 촉진해 자체적인 대두 가치사슬을 형성했다. 대내적으로도 대두의 재배면적 확대, 생산력 증대 등을 통해 자급률을 향상시켜 전반적인 수입 의존도를 낮추는 동시에, 대두의 가공 및 유통 단계에서 외자 기업의 사업 확장을 제한하고, 산업구조를 국내 기업 위주로 재편했다.

이러한 전략은 기존의 글로벌 대두 네트워크에서 패권을 장악하고 있던 미국의 영향력을 축소시키는 결과를 초래했다. 세계 시장에서 미국산 대두의 점유율이 축소되며 국가 단위로서의 시장 지배력이 약화되었고, 미국 기업들이 대두의 가치사슬 전반에 걸쳐 장악하고 있던 영향력은 그 일부가 중국 기업들에 의해 대체되었다. 즉, 중국의 대두 전략은 다자화된 공급구조 속에서 브라질, 아르헨티나, 러시아 등 국가와의 경제협력을 강화하는 동시에, 기존의 가치사슬을 재편함으로써 미국과 양자 차원의 패권 경쟁을 심화시키는 방향으로 전개되어 왔던 것이다. 그리고 미중 무역전쟁은 이러한 추세를 추동하는 기폭제로 작용하고 있다.

미중 무역전쟁 발생 이후에도 중국은 미국과의 무역 협상을 진행하는 한편, 대두의 수입 다원화와 국내 대두 증산 및 가치사슬 통합을 한층 더 강화하고 있다. 우선, 대외적으로는 미국산 대두를 대체할 수 있는 파트너 모색을 위해 러시아, 우크라이나, 중앙아시아 등 ‘일대일로’ 선상에 있는 국가들과의 농업협력을 심화하고 있다. 국내적으로는 2019년 ‘중앙 1호 문건’에서 제시한 ‘대두진흥계획(大豆振興計劃)’을 동북 3성은 물론, 네이멍구, 안후이(安徽), 허난(河南), 산둥(山東) 등 여러 지역에서 실시하고 있다. 해당 지역의 지방정부 역시 각 지역에 구체적인 할당량을 부여하거나 최대 580위안/묘의 생산 보조금을 지원하는 등 적극적으로 중앙정부의 계획을 이행하고 있다. 그뿐만 아니라, 생산요소 분야에서도 중앙기업인 시노켄(中國中化集團, SINOCEM)과 켄차이나의 합병 과정에 착수함으로써 중앙정부가 보다 확실적이고 효율적인 영향력을 발휘할 수 있는 산업구조를 구축하고 있다.³⁰⁾

30) 시노켄과 켄차이나는 직접적인 합병 계획을 발표하지는 않았으나, 2018년 6월 국무원 국자위가 닝가오닝 시노켄 회장에게 켄차이나의 회장직을 겸임하도록 하는 인사권을 발동하면서 사실상 합병 과정에 돌입했다. 2020년 1월, 켄차이나라 시노켄은 우선적으로 양사의 농업부문을 통합하여 켄차이나라 산하에 새로운 지주회사 신젠타그룹

본문에서 살펴보았듯, 중국의 이러한 움직임은 2000년대 들어 추진되어 온 중국 식량 및 경제 안보 전략의 연장선상에 놓여 있다. 중국에게 있어 대두는 자국의 육류와 식용유의 식량안보 확보를 위해 반드시 필요한 전략 작물인 동시에, 미국과의 패권 경쟁에 사용되는 외교 수단이기도 하다. 하지만 현재 중국이 추진 중인 대두의 수입 다원화, 글로벌 가치사슬 재편, 국내 생산량 제고 등의 방침은 미중 간 상호의존의 저하로 귀결될 가능성이 높으며, 이는 역설적이게도 미국에 대한 외교적 압박 수단의 상실을 의미한다. 이러한 딜레마 속에서 적절한 균형점을 찾는 것이 향후 중국의 대두 정책과 식량안보 전략, 더 나아가 미중 무역 관계의 중요 요소 중 하나로 판단된다.

물론, 미중 무역전쟁이 농산물을 포함한 상품 무역 외에도 서비스, 지식재산권, 기술 이전, 환율 등 다양한 분야를 포괄하는 만큼, 대두 하나의 품목이 갖는 전략적 의미는 제한적이다. 하지만 지난 1월 15일 미중 양국이 서명한 ‘1단계 합의(Phase one deal)’에서 중국이 향후 2년간 농산물, 공산품과 에너지를 포함해 2,000억 달러 규모의 미국산 제품에 대한 수입을 확대하기로 한 점에 주목할 필요가 있다. 이 ‘합의’의 내용이 차질 없이 이행될 경우, 미국은 대두뿐 아니라 이미 상당 수준의 상호의존 관계를 구축하고 있는 곡물, 육류, 면화 등 품목의 대중 수출의존도 역시 한층 더 상승할 것으로 예상된다. 이러한 농산물 무역의 상호의존성 심화는 대두와 마찬가지로 미중 간 통상 마찰과 외교적 무기화의 가능성을 내포하고 있다. 따라서, 해당 농산물들이 미중 관계에서 갖는 정치경제적 영향력과 전략적 함의에 관해서도 체계적인 연구가 필요할 것이다.

을 출범시켰다.

| 참고문헌 |

1. 논문 및 단행본

- 김관옥 (2018). “미중 무역전쟁 연구: 트럼프정부의 보호무역정책 요인분석을 중심으로.” 『국제정치연구』. 제21집. 1호, pp. 57-79.
- 김상배 (2019). “화웨이 사태와 미중 기술패권 경쟁: 선도부문과 사이버 안보의 복합 지정학.” 『국제지역연구』. 28권. 3호, pp. 125-156.
- 김홍률 (2019). “미중 무역전쟁과 게임이론: 협상력 비대칭 상황에서의 협조적 균형 가능성.” 『무역학회지』. 제44권. 제3호, pp. 105-121.
- Brautigam, Deborah (2015). *Will Africa Feed China?*. Oxford: Oxford University Press.
- Borras Jr., Saturnino M., Jennifer C. Franco, S. Ryan Isakson, Les Levidow and Pietje Vervest (2016). “The Rise of Flex Crops Commodities: Implications for Research.” *The Journal of Peasant Studies*. Vol. 43. No. 1, pp. 93-115.
- Delaroché, Martin (2015). “New Regulations on Foreign Acquisitions of Land in Brazil and Argentina.” Andrea K. Bjorklund (ed.). *Yearbook on International Investment Law and Policy, 2013-2014*. Oxford: Oxford University Press, pp. 569-618.
- Guo, Jie and Margaret Myers (2017). “Chinese Agricultural Investment in Latin America: Less There Than Meets the Eye?” Margaret Myers and Carol Wise (ed.) *The Political Economy of China-Latin America Relations in the New Millennium*. New York: Routledge, pp. 92-114.
- Oliveira, Gustavo de L. T. (2018). “Chinese Land Grabs in Brazil? Sinophobia and Foreign Investments in Brazilian Soybean Agribusiness.” *Globalizations*. Vol. 15. No. 1, pp. 114-133.
- Oliveira, Gustavo de L. T. and Mindi Schneider (2016). “The Politics of Flexing Soybeans: China, Brazil and Global Agroindustrial Restructuring.” *The Journal of Peasant Studies*. Vol. 43. No. 1, pp. 167-194.
- Perrone, Nicolás Marcelo (2013). “Restrictions to Foreign Acquisitions of Agricultural Land in Argentina and Brazil.” *Globalizations*. Vol. 10. No. 1, pp. 205-209.
- Song, Baohui, Mary A. Marchant, Michael R. Reed and Shuang Xu (2009).

“Competitive Analysis and Market Power of China’s Soybean Import Market.” *International Food and Agribusiness Management Review*. Vol. 12. No. 1, pp. 21-42.

仇煥廣·陳瑞劍·廖紹攀·蔡亞慶 (2013). “中國農業企業“走出去”的現狀、問題與對策.” 『農業經濟問題』. 第11期, pp. 44-49.

林大燕·朱晶·吳國松 (2014). “中國大豆進口市場結構變遷原因的HOV分析.” 『大豆科學』. 第2期, pp. 249-255.

馬裏亞諾·圖爾茲 (2016). “中拉農業合作的國際政治經濟學分析——以大豆產業鏈為例.” 『拉丁美洲研究』. 第4期, pp. 59-75.

於敏·柏娜·姜明倫 (2018). “中國大豆產業“走出去”現狀及對策.” 『AO農業展望』. 第1期, pp. 91-95.

朱滿德·徐雪高·李賓 (2015). “中國大豆加工業真的存在危機嗎——基於產能過剩與產能擴張“悖論”的思考.” 『現代經濟探討』. 第6期, pp. 32-36.

2. 기타

GRAIN (2008). “Seized! The 2008 Land Grab for Food and Financial Security.” Barcelona: GRAIN.

Horta, Loro (2008). “The Zambezi Valley: China’s First Agricultural Colony?” Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies.

IFC (2014). “Environmental & Social Review: Noble-COFCO.” Washington D.C.: World Bank Group International Finance Corporation.

OECD (2018). *Concentration in Seed Markets: Potential Effects and Policy Responses*. Paris: OECD Publishing.

USDA (2019a). *Interdependence of China, United States, and Brazil in Soybean Trade*. June. Washington D.C.: United States Department of Agriculture.

____ (2019b). *Oil Crops Outlook 2019*. July 15. Washington D.C.: United States Department of Agriculture Economic Research Service.

Wilmar International (2008). “Annual Report 2007.” Singapore: Wilmar International Limited.

____ (2019). “Letter to Shareholders.” April 4. Singapore: Wilmar International Limited.

國家發展和改革委員會 (2008). “關於促進大豆加工業健康發展的指導意見.” 北京: 國家發展和改革委員會.

- _____ (2009). “關於抑制部分行業產能過剩和重復建設引導產業健康發展的若幹意見.” 北京: 國家發展和改革委員會.
- _____ (2011). “產業結構調整指導目錄.” 北京: 國家發展和改革委員會.
- 內蒙古自治區農牧業廳 (2016). “關於促進內蒙古大豆生產發展的指導意見.” 呼和浩特: 內蒙古自治區農牧業廳.
- 農業部 (2008). “全國優勢農產品區域布局規劃(2008-2015年).” 北京: 中華人民共和國農業部.
- _____ (2016). “關於促進大豆生產發展的指導意見.” 北京: 中華人民共和國農業部.
- 農業農村部 (2018). “中國農業展望報告(2018-2027).” 北京: 中華人民共和國農業農村部.
- 大康農業 (2018). “2017 年年度報告.” 湖南: 湖南大康國際農業食品股份有限公司.
- 上海財瑞資產評估有限公司 (2017). “湖南大康國際農業食品股份有限公司擬股權收購行為涉及的Belagrícola Comércio e Representações de Produtos Agrícolas S.A.和Landco Administradora de Bens e Imóveis S.A 模擬合並股東全部權益價值估值報告.” 上海: 上海財瑞資產評估有限公司.
- 財政部·國家發展和改革委員會·國家糧食局·中國農業發展銀行 (2009). “大豆壓榨企業收購加工國產大豆補貼管理辦法.” 北京: 中華人民共和國財政部.
- 天下糧倉 (2019). “2018年度中國大豆壓榨報告及2019年度展望.” 上海: 天下糧倉集團有限公司.
- “Buying Farmland Abroad: Outsourcing’s Third Wave.” *The Economist*. May 21, 2009.
- “China Adds Some U.S. Farm Products for Additional Tariff Exemption.” *Xinhuanet*. September 13, 2019.
- “China Approves Tariff-Free U.S. Soybean Purchases as Goodwill.” *Bloomberg*. July 24, 2019.
- “China Books Fresh Deal for 828,000 Tonnes of U.S. Soybeans.” *Reuters*. April 1, 2019.
- “China Buys 1 Million Tons of U.S. Soy After Tariff Waivers.” *Bloomberg*. October 1, 2019.
- “China Buys 2 Million Tons of U.S. Soybeans Post Trade Talks.” *Bloomberg*. February 2, 2019.
- “China Halts U.S. Agriculture Purchases as Trade War Heats Up.” *Bloomberg*. August 5, 2019.
- “China Offers Tariff-Free Quota for 10 Million Tonnes of U.S. Soybean Purchases: Sources.” *Reuters*. October 22, 2019.

- “China Puts U.S. Soy Buying on Hold as Tariff War Escalates.” *Bloomberg*. May 30, 2019.
- “COFCO Looks to Reap Brazilian Spoils of US-China Trade War.” *Financial Times*. October 21, 2018.
- “Some Big Farms Collect Big Checks from Trump Aid Package.” *Associated Press*. July 4, 2019.
- “The Next Empire.” *The Atlantic*. May, 2010.
- “U.S. Tariffs on China to Target Tech, White House’s Navarro Says.” *Bloomberg*. March 28, 2019.
- “U.S. Tariffs on EU Cars Could Mean EU Buying Less U.S. Soya beans and Gas - Juncker.” *Reuters*. February 19, 2019.
- “US Department of Agriculture Reports Surprise Soybean Deal with China Just a Day Before Donald Trump-Xi Jinping G20 Meeting.” *South China Morning Post*. June 29, 2019.
- “米、日本に農産品購入要求 対中輸出減の穴埋めか.” 『共同通信社』. 2019년 8월 13일.
- “發改委‘洗牌’油脂壓榨行業：外資不得進入.” 『前瞻網』. 2012년 12월 8일.
- “全球農業競爭，我們需要強者.” 『中國新聞周刊』. 2011년 3월 14일.
- “中國公布對美貿易反制措施 官方釋疑七大焦點.” 『環球網』. 2018년 4월 5일.
- “トウモロコシ購入「米國と合意してない」首相が否定.” 『朝日新聞』. 2019년 10월 7일.
- The World Bank Commodity Price Data. <https://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets>. (2020년 1월 8일 검색)
- UN FAOSTAT. <http://www.fao.org/faostat/en/#data/QC>. (2019년 11월 20일 검색)
- USDA FAS GATS. <https://apps.fas.usda.gov/gats/default.aspx>. (2020년 1월 8일 검색)
- USDA NASS. https://www.nass.usda.gov/Data_and_Statistics/index.php. (2020년 1월 8일 검색)
- WTO DATA Portal. <https://data.wto.org>. (2019년 11월 20일 검색)
- 國家統計局. <http://data.stats.gov.cn>. (2019년 11월 23일 검색)
- _____. <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A0D0N&sj=2018>. (2019년 11월 23일 검색)
- 中國政府網 (2013). “農業部：上半年我國食用植物油加工行業穩定增長.” http://www.gov.cn/gzdt/2013-10/11/content_2504562.htm. (2019년 12월 11일 검색)
- 中糧集團 (2015). “國務院副總理汪洋考察中糧巴西桑托斯碼頭項目.” <http://www.cofco.com/cn/News/Allnews/CompanyNews/2015/0629/43208.html>. (2019년 11월

26일 검색)

黑龍江省人民政府 (2016). “我省啓動玉米改種大豆輪作補貼試點 每畝補助150元.” <http://www.hlj.gov.cn/zwfb/system/2016/09/05/010789918.shtml>. (2019년 12월 2일 검색)

| 논문투고일 : 2020년 02월 03일 |

| 논문심사일 : 2020년 02월 10일 |

| 게재확정일 : 2020년 03월 12일 |

| ABSTRACT |

**Sino-U.S. Trade War and
Weaponisation of Interdependence:
Focusing on China's Soybean Strategy**

KIM, Dohoon

(School of International Studies, Peking University)

This paper aims to analyse the background and reasons behind China's utilisation of soybean as a retaliatory measure throughout the Sino-U.S. trade war. In July 2018, as the trade war began in earnest, U.S. and China put political and economic pressure on each other through various diplomatic means. While the U.S. utilised a variety of measures, including imposing additional tariffs on Chinese products, tightening sanctions on Chinese companies and designating China as a currency manipulator, China engaged in negotiations with the U.S. through a strategy focusing on agricultural products, especially soybeans. This paper analyses China's negotiation strategy from the perspective of Sino-U.S. interdependent trade structure. A shift in the U.S. dominated asymmetric interdependence trade structure between U.S. and China can be attributed to three aspects. First, due to the change in the global trade structure, the global soybean market has been transformed into a buyer's market, and it reversed the market dominance of the U.S. and China. Second, China's influence in the global soybean value chain has been expanded with its overseas agricultural investment and M&A strategy. Third, China's food security policy increased its soybean self-sufficiency rate, and the domestic soybean crushing industry structure was reorganised around domestic companies, which drastically reduced China's dependence on

174 아태연구 제27권 제1호 (2020)

U.S. companies.

- Key words: Trade War, Sino-US Relations, Soybean, Interdependence, Global Value Chain