

중국, 2004년도 농정추진 동향과 평가

중국 정부는 2004년 새로운 농업정책에서 농민에 대한 사상 초유의 직접보조, 농업세의 점진적 폐지, 농업인프라와 연구지원 확대 등을 시행하였으며, 다양한 정책 목표 간 균형을 추구하고 정책 조정 과정을 통해 중국 농정의 발전방향을 모색해 오고 있다. 다음은 중국의 2004년도 농정추진 주요 내용과 농촌소득과 농업생산에 미치는 영향과 평가 등 대하여 정리한 것이다.

1. 서론

2004년 중국 정부는 수백년 동안 지속된 농업세를 폐지하고 농가에 보조금을 지급하는 일련의 새로운 농업정책을 도입했다. 중국에서 농업은 수백년에 걸쳐 고용과 재정수입의 주 원천이었다. 21세기 들어 중국 농업의 비중은 국내총생산의 15%, 재정 수입의 5% 미만에 그쳤다. 그러나 농업은 여전히 전체 고용의 절반 정도를 차지하고 있는데 비해, 농촌소득은 도시 평균소득의 30%에 불과하다. 확대되는 도농간 생활수준 격차와 농촌의 정치적 소요 가능성 때문에 중국 정책당국은 농가를 정부보조가 필요한 부문으로 보기 시작했다.

1950년대에 도시소비자와 산업생산을 보조하기 위하여 농업생산에 과세하기 시작하였다. 1990년대에 중국은 곡물의 매입, 저장, 수출에 보조하였으나 이러한 정책의 비용은 막대하였고, 농민의 소득증가로 반영되는 부분

은 적었다. 2001년 WTO 가입 이후 중국정부는 국제경쟁력이 취약하다고 간주된 농민을 직접 지원하는 수단을 강구하기 시작했다. 2004년에 중국정부는 농민에 대한 사상 초유의 직접보조, 농업세의 점진적 폐지, 농업인프라와 연구지원 확대 등을 시행하였다.

중국정부는 이중적이고 때로는 상충되는 농업, 농촌정책 목표를 가지고 있다. 2003년 수확기에 1989년 이래 가장 낮은 생산량 때문에 곡물가격이 폭등되는데 자극 받은 중국당국의 일차목표는 생산 증가이고 농가소득 증대는 부차적인 목표였다. 이제 중국정부는 곡물생산을 증가시키면서 농촌소득도 올리려 하고 있다. 곡물은 중국농업에서 상대적 소득이 낮은 작물이다.

이 보고서는 중국의 2004년도 농정을 설명하고 농촌소득과 농업생산에 미치는 영향을 살펴본다. 보조금은 엄청난 수의 농가에 조금씩 배분되어 농촌소득에 미미한 효과 밖에 없었다. 중국발 보도들은 이러한 정책 전환이 곡물생산을 증가시킬 것으로 기대하고 있으나 보조 방식은 생산자들이 식부의향을 바꿀 만큼 유인을 제공하지 않을 것으로 보인다. 2004년 초의 중국 및 세계 곡물의 고가격을 곡물 재배증가의 주 요인으로 보아야 할 것 같다. 기상호조도 증산에 기여하였다. 정책의 효과는 세계 곡물가격이 낮아져야 올바르게 평가할 수 있을 것이다.

2. 농민에게 혜택을 주는 새 정책들

중국공산당은 2004년초 농촌소득 증대를 정책의 최우선 목표로 선정한 ‘제1호 문건’을 발표하였다. 다양한 정책수단들이 동원되었으나 가장 중요한 두가지 내용은 농민에 대한 직접 보조와 농업세의 폐지이다 <표 1>. 정책의 외형적 목표는 농민소득 증대였으나 이 문건은 곡물생산의 중요성도 강조하고 있다.

표 1 2004년도 중국 농정의 주요내용

정책명(추정비용)	개 요	효 과
곡물보조금 (140억\$)	곡물 재배 1무 당 10위엔 직접지불	농가소득 증대효과는 미미 곡물생산 효과는 불확실
농업세 감면 (50-70억\$)	5년내 농업세 폐지 담배 제외 특작세 폐지	농가소득 약간 증가 특작재배 증가로 곡물증산 효과 상쇄 가능성
종자보조 (1억 9,300만\$)	고품질 곡물 종자 재배면적 무 당 10 내지 15위엔 지급	특정 품종 재배 증가 가능
농기계보조 (5백만\$)	특정지역내 농기계 구입시 보조	기계화 촉진, 생산효과는 미미 점업을 위한 노동여력 증가
농촌인프라투자 (180억\$)	관개개선, 발전, 도로, 시험소, 기타 농업 인프라	생산성 및 유통효율성 제고

2.1. 농민에게 직접보조금 지급

중국 재무부는 곡물에 대한 보조금 총액은 116억 위엔¹⁾(14억 달러)이라고 발표했다. 중국정부는 곡물생산 13개성²⁾에 대해 지방 ‘곡물안정기금’에서 102.8억 위엔(12.5억 달러)을 배정하였다. 16개소의 다른 성, 직할시, 자치구에서도 13억 위엔(1억 5,800만달러)을 지역내 곡물생산 현에 배정하였다. 중국정부는 보조금이 2004년 파종기 이전에 농민들에게 지급되도록 지방정부에 지시하였다. 당국은 농민들이 받을 액수를 미리 알 수 있도록 대대적으로 홍보하였다. 보조방식은 각 성이 자체적으로 결정하도록 하였다. 표준적인 방식은 곡물재배 면적 1무에 약 10위엔을 주는 것으로 알려졌다. 각 농가의 기초면적을 계산하는 방법은 성마다, 같은 성에서도 현마다 다르다. 많은 경우 직불액은 과거의 생산실적에 기초하는 듯 하다. 수년 내로 직불액은 실제 생산량 또는 판매량과 연계될 것으로 보인다.

1) 1달러는 8.28위엔에 고정됨.

2) 헤이룽장, 지린, 랴오닝, 허베이, 헤난, 산둥, 장수, 안후이, 후난, 후베이, 시추안, 지양시, 내몽고

직불액은 지역과 작물 종류에 따라 다르다 <표 2>. 예를 들면, 후베이성에서 겨울쌀 (대개 품질이 낮음)에 대해서는 무당 10위엔이 지급된 반면 여름쌀에 대해서는 15위엔이 지급되었다. 산시성에서는 밀은 무당 10위엔, 옥수수는 무당 5위엔이 지급되었다. 베이징직할시처럼 상대적으로 부유한 지역에서는 무당 50위엔이 지급되고, 대규모 농가에는 단위면적당 더 많은 금액이 지급되었다. 일반적으로 유지작물, 면화, 잡곡에는 지급되지 않았으나 안후이성은 유채에 대해 2004년 가을 보조금을 지급한다고 발표하였다.

표 2 2004년 주요곡물에 대한 보조금 지급액 예시

지역 및 작물	보조금 위엔/무	단수 kg/무	재배면적 무/농가	톤당 보조금 달러
후베이성				
겨울 쌀	10	373	0.7	3.23
여름 쌀	15	580	2.7	3.12
가을 쌀	10	407	0.9	2.97
지양시성				
겨울 쌀	10	327	2.8	3.70
여름 쌀	10	433	1.0	2.79
가을 쌀	10	347	3.2	3.48
산시성				
밀	10	207	4.6	5.84
옥수수	5	300	3.0	2.01
안후이성				
밀	10	213	3.6	5.67
유채	톤당 40	100		4.83
베이징직할시				
밀	50	347	3.7	17.42

보조금은 몇몇 빈곤한 서부지역과 하이난성에서는 지급되지 않았다. 어떤 지역에서는 현금 지급 대신에 세금을 감면하는 방식을 사용하기도 하였다. 보조금은 생산량 톤당 약 2내지 5달러 정도로 추산된다. 농가별 지급액도 평균 경지가 3~4무에 불과하므로 상당히 낮은 수준이다.

미국 농무부 추산에 의하면, 중국의 2004년 쌀, 밀, 옥수수 생산량이 4억 톤 정도이므로 평균 농가판매가격을 1,500위엔으로 볼 때 116억위엔의 직불액은 중국 곡물 생산액의 2% 미만이다.

2.2. 농업세 폐지

중국은 역사가 기록된 이래 농업세를 부과해왔으며, 현행 농업세는 1958년에 도입되었다. 2003년까지 중국 농가는 농지의 정상적인 생산능력에 따른 농업세, 특작세 외에도 많은 종류의 지방세와 마을과 기초단체에서 시행하는 도로건설, 학교, 기타 사업에 필요한 비용을 부담해왔다. 농가에 대한 과중한 조세부담은 광범위한 불만과 이따금씩 발생하는 농민소요의 원인이었다. 중국정부는 지속적으로 지방정부에게 과중한 세금과 비용부담은 낮추도록 종용해왔으며 2001년부터는 실험적인 개혁이 실시되었다.

농업세는 지역마다 양상이 다르나 전형적인 방식은 개별 농가의 배정받은 면적에 과거 평균적인 단수와 가격을 곱하여 산정한 정상적인 농업생산액에 대해 7%를 세금으로 징수한다. 마을운영비를 부가세 형태로 20%를 매기기 때문에 전체 세율은 8.4%가 된다. 곡물이 아닌 특작에 대한 세금이나 방목지에서 가축두수에 따라 매기는 추가세금도 허용되었다.

2004년도 ‘1호 문건’은 농업세를 5년 내에 철폐한다고 규정했다. 구체적인 계획은 2004년에 3%를 삭감하고, 그 후 1년 마다 1%씩 삭감하는 것이다. 중국정부는 담배를 제외한 특작세와 가축세도 폐지하였다. 국무원은 지린성과 헤이룽장성에서는 모든 농업세를 2004년에 폐지한다고 밝혔다. 각 지방정부는 농업세 폐지 시한을 단축할 수도 있도록 허용 받았다. 베이징, 톈진, 상하이, 제이장, 푸지안 등 5개의 부유한 성과 직할시는 2004년에 농업세를 철폐하였다. 2005년 1월에 중국국무원은 농업세 철폐시한을 전반적으로 앞당겨 전체 31개 성급 자치단체 중 25개소에서 2005년에 농업세를 철폐한다고 발표하였다.

2003년에 국가통계국은 재정수입 규모가 농업세 336억위엔(40억달러), 특작세 90억위엔(10억달러), 가축세 1억 4,900만위엔(1,800만달러)로써 총 427억위엔(50억달러)라고 발표했다. 다른 소식통은 전체 농업세 규모가 600억위엔(70억달러)에 달한다고 말했다. 이 수치들은 농업세가 전체 세수의 2~3%에 불과하다는 것을 의미한다. 그러나 성 중에서는 기초교육이나 다른 재정을 농업세에 의존하는 경우가 많기 때문에 중앙정부가 재정 지원에 나설 것이라고 하나 그 방법은 아직 알려진 것이 없다.

2.3. 농업자재 보조 실시

2004년도 농정에서는 종자와 농기계에 대한 보조제도가 도입되었다. 유량이 많은 콩, 특수용도 옥수수, 고품질 쌀 종자 등 고급 종자에 대해서는 종자 공급업체에 보조금이 지급되어 농가에 전달될 예정이다. 곡물생산 직불제가 실시되는 13개성에 각각 1,000만무의 고급종자가 파종되도록 계획되었다. 헤이룽장성에서는 고급종을 심으면 옥수수와 콩은 무당 10위엔, 쌀은 15위엔을 지급한다. 신화통신은 2003년 10월 이후 16억위엔의 종자보조금이 지급되었다고 2004년 8월 보도했다.

중국정부는 추가적으로 4,000만위엔(500만달러)의 자금을 16개성의 66개 곡물생산 현에 지급하도록 배정했다. 보조금 상한선은 농기계 구입가격의 30%이다. 농가에서는 보조금을 감한 금액을 판매상에게 지급하고 판매상은 차액을 지방정부에서 지급받는 형태이다.

2.4. 농산물 가격, 시장에서 결정

지난 7내지 8년에 걸쳐 중국 정부는 곡물을 ‘보호가격(정부대행 구매기관이 농가로부터 정해진 물량을 구입하는 지지가격)’으로 구입하는 물량을 축소시켜 왔는데, 원래 이 제도는 1996년에 정점에 달한 곡물가격이 90년대 말 하락하면서 도입된 것이다. 중요한 생산지역 외에서의 보호가격은 2003년까지 폐지되었고, 나머지도 2004년에는 폐지되었다. 2004년에는 쌀 가격이 상승하여 국지적인 부족현상이 우려되었으나, 많은 중국인의 주곡

인 쌀에 대해서는 정치적인 민감성을 감안하여 최소한의 보호가격제를 유지했다. 그러나 2004년 쌀값은 전년 대비 40~50% 올라 보호가격을 훨씬 넘어섰다. 곡물 가격은 이제 거의 대부분 자유시장에서 결정되고 있으며 정부 구매가격은 시장가격을 따라가는 것이 분명하다.

2.5. 자유화된 곡물 유통

중국 정부는 국내 곡물유통체계를 민영화시키고, 농업 인프라 투자를 증가시키며, 농지 전용 방지를 강화하며, 농촌 금융기관들로 하여금 대 농민 용자를 늘리도록 촉구하고 있다.

중국은 시장 인프라 구축을 촉진하고 있다. 2004년 들어 1990년대 후반에 중단되었던 옥수수 선물거래를 재개했고, 수입콩에 대한 선물거래를 시작했으며 (국내산 콩에 대한 선물 거래는 이미 수년 간 이루어지고 있음) 면화 선물거래를 쟁조우 선물거래소에서 시작했다. 2004년 6월 중국정부는 국내 곡물 거래에서 주도적인 역할을 수행하는 국영기업들을 약화시킴으로써 곡물 시장에 대한 추가적인 자유화를 추진하고 있다. 이러한 조치들은 수년간 지속된 국가기관의 독점적 지위 축소 조치 중 가장 중요한 것이다.

유통 관련 규제들이 자유화를 지향하고 있으나 종전 기관의 책임자들에게 매각하여 민영화된 국영기업들은 정부와 밀접한 관계를 유지하며 유통에서 여전히 핵심적인 역할을 맡고 있다. 이 업체들은 정부의 곡물 매입용 자금과 정부가 운영하는 저장 가공시설을 이용할 수 있는데 반해 소규모 사설 곡물 유통업체들은 은행융자를 얻기도 어렵고 저장시설도 협소하다. 이러한 제도는 가격이 급등하면 정부는 항상 시장에 개입이 가능하며 이런 의미에서 과거 지방정부가 가졌던 수급균형 의무 (1995년 도입된 성장책임제)가 상존함을 뜻한다.

최근 중국 곡물 시장은 경쟁적이고 자유화되었다고 평가된다. 사설 및 개인 곡물상인들의 곡물 매입 비중이 커졌고, 국영기업들은 서비스를 개선

하고 곡물 매입에서 지역 중개인들과 협조하고 있으며, 농가들은 곡물 판매처가 늘었다.

2.6. 농촌 인프라 투자 증가

중국 정부는 농촌 인프라 투자를 2003년 1,200억위엔(145억달러)에서 1,500억위엔(181억달러)으로 증가시킬 계획이다. 이러한 투자는 관개개선, 농촌도로, 메탄 생산시설, 농촌 수력발전시설, 목축지 담장, 연구, 농업첨단 기술단지 건설 등에 사용될 것이다. 수자원부는 2003년 9월부터 2004년 5월까지 8개월 간 관개시설 투자가 전년 동기대비 11.7% 증가한 580억위엔(70억달러)이었다고 발표하였다. 이러한 관개투자는 중국 농업생산성 성장에 가장 크게 기여한 요소라는 연구결과도 있다.

인프라 투자는 농가에까지 미치지 못하는 것이 중국의 현실이었다. 중국 국무원 발전연구중심의 조사에 의하면, 농업에 배정된 예산의 30%만이 농업생산에 사용되었다. 과거에 농업예산의 대부분은 각급 정부의 차량구입비, 연회비 등등 운영경비로 사용되었다.

2.7. 농가에 대한 융자 확대

중국은 3만 5,000개에 달하는 농촌신용협동조합(RCC)을 통해 농가에 대한 소규모 융자를 확대할 계획이다. 1990년대에는 농촌 공장과 지방정부에 대한 융자 때문에 농가에 대한 융자는 부진했다. 이제 RCC는 농가에 대한 융자를 늘리도록 압력을 받고 있다. 많은 농촌마을에서는 각 농가를 4 내지 5개의 범주 중 하나로 분류하는 소규모 융자 신용등급제를 도입했다. 정부 통계에 의하면 2004년 9월까지 총 234억달러의 RCC 융자가 이뤄졌는데 이는 전년 동기 대비 27.8% 증가한 수준이다. 이들은 모두 2,500달러 미만의 소액이며, 3 내지 6개월의 단기 융자이다. 융자금의 용도는 투입재 구입, 우물파기, 가축 및 비료 구입, 과수 식재, 온실건립 등 소규모 투자 등이다.

중국의 국책은행들도 규모, 경영, 시설, 기술 등 중앙 및 지방정부가 설정한 자격 기준에 맞는 농산물 가공업체에 대한 융자를 늘리기 시작했다. 이러한 ‘용두기업’들은 궁극적으로 농산물 판매처를 확대할 것이라는 기대 하에 국책은행으로부터 좋은 조건으로 융자를 받는다. 중국농업개발은행(ADBC)은 2002년에 용두기업을 위한 특별 융자제도를 발족시켰으며 2003년 융자금 총액은 400억위엔에 달했다. 중국개발은행, 중국농업은행, 그리고 RCC도 유사한 융자를 시행하나 그 총액은 알려져 있지 않다.

3. 농가소득 및 곡물생산에 미치는 영향은 미미

중국의 직불제 도입과 농업세 폐지는 농업에 과세하던 관행에 비하면 상징적인 의미가 크지만 농가소득 증가 효과는 아주 적다. 한 보고서에 따르면 직불과 감세의 효과는 302억위엔 (36억달러)으로서 가구원 1인당 41위엔 (5달러)이며, 이는 2003년 평균 농가구원 1인당 소득 2,622위엔(317달러)의 1~2%에 불과하다.

중국의 언론은 이 보조금이 곡물생산을 증가시키고 농가소득을 제고시킬 것이라고 했지만 농가생산비조사결과를 자세히 보면 보조와 감세는 부수적 요인일 뿐임을 알 수 있다. 그 보다는 파종기의 높은 가격수준과 겸업소득이 큰 요인이었다.

2004년도 소득증가율은 6.8%로써 1997년 이래 가장 높은 수준이었으나 보조와 감세는 소득증가분의 일부만 설명해준다. 2004년 상반기 농가현금 소득 증가를 분석한 결과를 보면 증가분의 5%가 보조의 효과이고, 2%가 감세의 효과이다. 소득 증가분의 절반은 농산물 판매량의 증가에 기인하고, 29%는 비농업부문 임금 상승에, 14%는 겸업소득 증가에 기인한다. 판매액 증가분 전부는 물량증가가 아닌 가격 상승에 기인한다. 가격지수를 보면 2004년 8월 기준으로 쌀은 50%, 밀은 45%, 옥수수는 26% 전년대비

상승하였다. 이 결과에 의하면, 가격상승은 농가에 600억위엔의 소득 증가를 유발했는데 이는 보조와 감세로 인한 소득증가분의 2배에 해당한다.

곡물 생산량도 2004년에 급증하였으나 자세히 살펴보면 보조와 감세의 효과는 미미하다. 중국 국가통계국의 2005년 1월 자료에 의하면 중국의 곡물 생산량은 2004년에 4억 6,950만톤에 달했는데, 이는 1999년 이래 가장 많은 물량이었다. 이러한 생산 실적은 이전 몇 년의 추세를 완전히 거스른 것이다. 농산물 재배면적은 소득이 나은 채소, 면화, 과일이나 비농업으로 전환되어 1999년에서 2003년 사이의 쌀, 밀, 옥수수 재배면적은 15% 감소하였다.

많은 중국 언론들이 보조금을 곡물 생산량 증가와 연관시켰으나 그와는 달리 보조금이 농가들에게 곡물생산을 증가시키는 강한 유인을 제공한 것 같지는 않다. 보조금 지급액이 더 수익성 높은 면화, 채소 또는 과일을 포기하고 곡물을 선택하도록 바꿀 만큼 높지 못했다. 많은 지역에서 보조금은 과거의 재배면적을 기준으로 했기 때문에 금년의 면적이 추후 보조금 책정 기준으로 쓰일 것이라는 농가의 확신이 없는 한 이런 현상은 계속될 것이다. 보조금은 면적을 기준으로 지급되어 단수를 높이는 유인도 충분히 제공하지 못했다. 종자보조금은 고품질에 치중되어 단수를 높이는 것과는 거리가 있었다. 감세는 투입재 비용을 약간 줄여서 농가의 현금 소득을 높였다. 그러나 농가들은 곡물생산 여부에 관계없이 감세 혜택을 받기 때문에 감세도 생산 유인이 되지 않는 것이다.

2004년 곡물가격의 급등은 농가에게 보조나 감세에 비해 훨씬 큰 영향을 미쳤다. 보조, 감세, 기타 요인이 농가소득에 미친 효과를 가상적으로 계산한 결과가 <표 3>에 정리 되어 있다. 여기서 사용한 기본자료는 2003년 총조사 결과이다. ‘2003년 실제치’는 중국 농업개발개혁위원회가 발표한 2003년 곡물 무당 생산비와 조수입이다. ‘2004년 추정치’는 국가통계국이 발표한 2004년 가격지수와 생산통계 자료를 기초로 추정한 2004년 추정 생산비와 추정 조수입이다. 2004년 추정치는 곡물가격과 단수가 전년대

비 각각 30 및 6.6% 높은 수준임을 전제하였다. 2004년에는 투입재 가격도 올랐기 때문에 10% 인상되었다고 가정하였다. ‘이윤에 대한 2004 효과’는 각 요소의 2003~04년 변화에 무당 10위엔의 보조와 농업세 3분의 1 감축을 감안한 것이다.

무당 추정 이윤은 97위엔에서 244위엔으로 무려 147위엔 증가하였다. 그 중 보조와 감세의 효과는 18위엔에 불과하였다. 나머지인 132위엔의 이윤 증가는 곡물가격의 30% 인상에 기인한 것이다. 6.6%의 단수 증가는 27위엔이었는데 이는 생산비 증가액 29위엔에 의해서 상쇄되었다. 감세는 8위엔, 보조는 10위엔 기여한 것으로 나타났다. 이러한 계산 결과 우리는 곡물 가격 급등이 2004년 곡물 이윤 및 농가소득 증가의 주요인이었다고 결론 지을 수 있다.

표 3 주요 곡물 생산비와 이윤: 2003년 실제치 및 2004년 추정치 비교

	단위	2003년 실제치	2004년 추정치	2004년 이윤 효과	2004년 가정
단수	kg	344	367	+27	단수 6.6% 증가
x 가격	위엔	1.19	1.55	+132	가격 30% 상승
= 조수입	위엔	411	570		
+ 보조금	위엔		10	+10	2004년 무 당 10위엔 보조금 신설
- 생산비	위엔	291	320	-29	투입재 비용 10% 증가
- 세금	위엔	24	16	+8	농업세 1/3 감면
= 이윤	위엔	97	244	+147	

4. 농정 운영의 문제점

4.1. 농지 문제

헤이룽장성 농촌조사단 보고서(2004. 11)는 직불제 시행 상 어려움을 밝

하고 있는데 그 중의 하나가 ‘숨겨논 농지 (black land)’ 문제다. 숨겨논 농지란 경작은 하지만 당국에 보고되지 않은 농지를 의미한다. 과거에는 과세의 기준이므로 마을 행정이 경작면적을 축소하는 데에 익숙해져 있었다. 그러나 이제 보조금 지급 기준이 재배면적이므로 농가나 마을행정이나 숨겨논 농지에 대해서도 보조금 받기를 원한다. 헤이룽장성 3개현 조사 결과 숨겨논 농지는 약 120만무로 나타났는데 이는 전체 경지의 30%에 해당한다. 이러한 땅에 대해서는 첫해에는 보조금이 지급되지 않았다. 이러한 문제는 다른 성에도 존재한다고 본다. 또 다른 연관된 문제는 지난 1996년 30% 증가한 것으로 발표된 이후 고정된 전체 경작면적의 신뢰성에 대한 것이다. 이러한 의구심은 바로 단수통계에 대한 질문으로 이어진다.

농가들이 다른 농가에게 경작권을 임대한 경우도 문제의 소지가 크다. 중국에서 농지는 마을의 공동소유이며 일정 면적에 대한 경작권만 개별 농가에게 허용된다. 비록 방식이 마을마다 다르기는 하지만 현재 많은 농가들이 경작권을 임대하고 있다. 보조금을 경작권자에게 지급할 것인지 실경작자에게 지급할 것인지 분명하지 않다.

4.2. 지방정부의 재정 압박

이미 심각한 재정압박을 겪고 있는 현단위 지방정부는 2004년도 농정에 의해 더 큰 어려움을 당하고 있다. 농업관련 세금은 한 때 중국의 전체 세금에서 주요한 부분을 차지했으나 지금은 그 비중이 4%에 불과하다.

그러나 이 세금이 지방정부 재정에서 수행하는 역할은 크다. 다양한 세원을 가진 지역도 있기는 하지만 소득과 세원으로써 농업에 의존하는 지역도 많다. 중국 농촌에서 농업세는 아직 전체 세금의 18~25%를 차지한다. 따라서 농업세 폐지는 어떤 지자체에는 최대 25%의 수입원 상실을 의미한다. 중앙정부는 이를 보상하기 위하여 200억위엔을 지방양여금으로 지급한다고 알려져 있다. 농업세 개혁에 따라 지자체들은 행정단계 간소화, 소규모 마을의 통폐합, 불필요한 공무원에 대한 급여삭감 등을 통한 비용

경감을 추진하고 있다. 이에 덧붙여 지방정부들은 현금으로 지급되는 직불금을 배분할 업무를 새로 맡게 되었다. 직불금의 배분과 감독이라는 새로운 행정수요는 급여소요와 비용을 유발한다.

세원의 감소와 추가 업무의 발생은 이중으로 지방정부를 압박할 것으로 보인다. 새로운 돈의 흐름 때문에 중앙정부와 각급 지방정부간 재정관계는 크게 변화할 요인을 안게 되었다. 이러한 압력 때문에 현금 지자체의 통폐합이 가속화될 것으로 보인다.

5. 농정의 지속적 발전

중국의 농업정책은 급속히 변화하고 있으며 정책결정자들은 매우 어려운 선택을 하여야만 한다. 다른 산업화된 국가들과 마찬가지로 중국도 도시산업 분야의 세금원이 커지자 농업세를 폐지하였다. 대부분의 선진국들은 농업세를 폐지하였을 뿐만 아니라 농업부문에 막대한 보조금을 지급하고 있다. 그 근거는 도농간 소득격차의 심화, 식량생산능력의 유지, 문화적 전통에 기초한 생활방식의 보전 등에서 찾고 있다. 중국은 이러한 방향을 추구하고 있는 것이다.

중국은 2004년에 처음으로 농업에 대한 보조와 농업세 폐지를 단행했다. 이러한 정책들은 상징적 의미는 크지만 농가소득이나 곡물생산에 미치는 효과는 미미하다. 보조와 감세의 효과는 곡물생산액의 2~4%에 불과하기 때문이다. 2004년의 곡물생산 증가는 30%나 급등한 곡물가격에 기인했다. 또한 지방정부의 재정제약과 농업세 의존도를 볼 때 이러한 정책의 지속가능성은 불분명하다.

급속한 경제성장은 불균형을 양산하고 정책당국은 여러 가지 수단을 동원한다. 중국도 한꺼번에 여러 가지 목표를 달성해야 되는 상황에서 때로

는 서로 부딪히는 수단들 강에 선택해야 하는 어려움을 겪고 있다. 농가들이 더 많은 곡물을 심게 하면 곡물은 면화, 원예작물, 특작물에 비해 소득이 낮으므로 농가소득 증대라는 목표와 상충된다. 농가소득을 증대시킬 가장 좋은 방법은 도시로의 대규모 이농이지만 당국은 이에 따를 사회적 불안정성을 우려하고 있다. 곡물생산 증가를 위한 화학비료, 농약, 수자원의 사용 증가와 한계지 경작은 환경적 지속가능성 또는 농산물 잔류 화학물질의 감소라는 목표와 상충된다.

중국 당국이 상기 다양한 목표 간 균형을 추구하고 정책을 조정함에 따라 중국 농정은 계속 발전해나갈 것이다. 2005년 새로 발표된 ‘1호 문건’은 보조와 농업세 폐지 정책이 지속될 것이라고 밝혔다. 그 외에 중국당국은 농업세 폐지를 가속화시키고 투입재 가격 상승폭을 제한할 것을 천명했다. 2004년 곡물가격이 하락하기 시작하자 당국은 2005년산 옥수수수에 대한 보호가격(지지가격)을 발표했다. 2005년 문건은 육종과 인프라 확충을 통한 곡물단수 증가를 강조했다. 보조 방식에 대한 조정도 예상된다. 2004년 보조금은 과거의 재배면적에 기초하였지만 이미 중국은 제한된 지역에서 가격과 생산이 연계된 보조정책을 시행한 경험이 있기 때문에 곡물생산을 증가시키는 데에 있어서 농가들에게 다 강력한 유인책이 필요하다고 당국이 판단하면 전면적으로 이를 실시할 가능성도 있다.

자료: USDA ERS, China's New Farm Subsidies(WRS-0501, 2005. 2)
(최정섭 jsupchoi@krei.re.kr 02-3299-4381 한국농촌경제연구원)