

중국, 2004년도 직접지불제 실시현황

최근 중국은 농업, 농민, 농촌문제에 대응하기 위해 다양한 정책을 추진하고 있다. 그 초점은 농가소득 향상과 식량증산 등에 집중된다. 배경에는 농가 소득 감소와 도시주민과의 격차확대, 그리고 2003년 말부터 식량공급 부족에 의한 가격상승 등이 있다.

특히, 2004년도 들어와 개혁이 가속되는 가운데, 농업세를 비롯한 농가 부담경감과 직불제를 통해 식량생산농가의 소득향상을 시도하는 것이 농정에서 중요한 개혁이다. 직불제는 국유 식량기업에게 독점되어 왔던 식량관리제도 개혁을 촉진할 보인다. 2004년도 실시되고 있는 직불제의 도입배경과 실시상황, 문제점을 점검한다.

1. 직불제의 도입배경

농가에 대한 직불제는 농가인구가 적은 선진국들이 실시하고 있는 농업소득지지제도이다. 농가인구가 아직 전체의 60%를 차지하고 있는 개도국인 중국도 선진국의 경험을 참고로 부분적으로 농민에 대한 직불제를 도입하게 되었다.

직불제에 대한 시범실시는 2002년부터 안후이성, 지린성, 후베이성, 후난성, 허난성 일부 시와 현에서 실시되었다. 2003년에 안후이성 전역에 시범시행이 확대됐고, 다른 성들도 시범시행 범위를 확대했다. 또한 2004년 서

부지역 일부의 성과 자치구를 제외하면, 전국 대부분의 지역에서 시범 실시하게 되었다.

중국이 직불제를 도입한 것은 식량유통제도 개혁을 촉진하기 위한 것이었다. 2004년도 중국은 농정 현안의 하나인 식량유통제도의 전면적 개혁을 단행했다. 식량생산농가의 생산의욕과 소득을 보호하기 위해 식량유통단계의 이익이 농가에까지 이르지 않는 유통제도를 개혁하지 않을 수 없게 된 것이다.

식량의 수급균형의 관점에서 중국은 식량생산지, 소비지, 수급균형이 이루어진 지역 등 세 가지 구역으로 구분하고 있다. 식량생산지는 공급과잉이 이루어지고 있는 성과 자치구를 가리키며, 헤이룽장, 지린, 랴오닝, 내몽골, 허베이, 장쑤, 안후이, 장시, 산둥, 허난, 후베이, 후난, 쓰촨 등의 중부지역 13개 성 및 자치구가 그곳이다. 이 13개 식량생산성 및 자치구는 중국 경지면적의 65%, 식량생산량의 70%를 차지하며, 유통되는 식량의 80%를 공급하고 있다. 식량소비지는 수요가 초과되는 성 및 시를 가리키며, 주로 저장성, 상하이시, 광둥시, 푸젠성, 하이난성, 장쑤성, 베이징시, 톈진시 등 연해지역을 말한다. 수급균형 지역은 신장, 티벳, 칭하이성, 산시, 간쑤, 닝샤, 윈난, 구이저우, 광시 등을 포함한 서부지역을 말한다.

이번 식량유통제도 개혁은 식량 생산지에 집중해 실행하고 있다. 식량생산지에서도 식량 매입 및 판매상의 국유식량기업 독점을 타파하고, 민간기업 참여를 인정하는 동시에, 식량가격 형성은 시장수급상황에 맡기는 것을 목표로 하고 있다. 사실 이 식량유통제도 개혁은 이미 2001년부터 저장성, 상하이시, 광둥성, 푸젠성, 하이난성, 장쑤성, 베이징시, 톈진시의 연해 8개 소비지에서 이루어져 왔다. 2004년도 소비지에서의 시범실시 경험을 바탕으로 식량 생산지에 이르는 전면적인 식량매입 및 판매제도의 시장화개혁에 진입한 것이다. 2004년 6월 4일 공포된 국무원령 ‘식량유통관리조례’가 개혁의 방침을 결정하고 있다.

이 ‘식량유통관리조례’는 처음으로 직불제 도입에 대해 언급했다. ‘국무원과 지방정부는 식량리스크기금제도를 설립·정비한다. 식량리스크기금은 주로 식량생산농가에 대한 직접지불, 식량 비축, 식량시장의 안정 등에 사용한다’(27조)고 규정되었다.

2. 직불제와 식량유통개혁과의 관계

직불제는 식량유통제도 개혁과 어떤 관계가 있을까? 중국은 식량 시장가격이 침체돼 있던 1998년부터 연간 수백억 위안의 보조금을 식량생산농가의 생산의욕과 소득을 제고하기 위해 시장가격보다 높은 ‘보호가격(목표가격)’으로 식량을 매입하였다. 1998년 식량 시장가격 침체는 1992~93년의 국내 식량가격 폭등을 해소하기 위해 1994~96년의 수매가격 인상과 강제적 행정수단을 동원해 식량증산을 추진한 결과로 대량으로 증산이 이루어진 후에 일어난 현상이었다.

1998년부터 정부에 의한 ‘보호가격’으로의 식량수매는 중국 최초의 농업 보조라도 할 수 있다. 그러나 이 보호가격으로의 수매는 중국의 식량유통제도상의 문제로 인해 보조금 혜택이 농민에게 거의 돌아가지 않고, 유통단계가 비효율적인 국유식량기업에 대한 보조금이 되어 버렸다.

이는 이른바 보조효율이 낮다는 문제이다. 식량생산지에서는 2004년까지 식량유통제도의 시장화 개혁을 실시하지 않고 정부에 의한 식량관리제도를 실시해 왔다. 식량의 매입, 보관, 판매는 국유 식량기업에게 위탁하고, 매입자금과 창고비용, 관리비 등은 전부 정부가 지불하도록 되어 있었다. 국유식량기업은 식량을 매입해 창고에 넣어 두면 정부가 지불하는 창고비용과 관리비 등을 벌 수 있다. 그리하여 국유식량기업은 창고에 식량을 열심히 쌓아두기만 하고, 판매에는 관심을 보이지 않았다. 그 결과 식량재고수준이 높은 상황이 계속되면서, 변질이 발생하여 식용으로 쓸 수 없

는 식량이 늘어났고, 식량관리적자도 크게 확대되었다. 또한, 국유식량기업의 시장점유율도 계속 떨어져 왔다.

또한 시장가격보다 높은 ‘보호가격’으로의 매입도 국유식량기업은 농가 식량의 품질을 낮게 평가하는 등 어떤 형태로든 농가에 지불해야 하는 보조금의 대부분을 자신의 손에서 놓지 않았다고 한다. 원래 ‘보호가격’으로의 매입은 어느 정도 보조를 하는가, 또는 시장가격이 어느 정도인가에 관계없이 일체화된 가격이다. 이 때문에 농민에게 정말로 보조가 되고 있는 것인지, 또한 어느 정도 보조가 되고 있는지 불분명했다.

바꿔 말하면 독점상태에 있는 국유식량기업에 대한 통제가 제대로 이루어지지 않는 등의 요인으로 정부 보조는 실제로는 주로 국유식량기업에 대한 보조로 전락하여 농민이 얻을 수 있는 혜택은 매우 적었다. 국가가 100위안의 보조를 했을 경우, 농민이 얻을 수 있는 것은 그 중 14위안에 불과하였다는 조사결과가 있다. 안후이성은 매년 40억 위안의 재정자금을 식량매입에 보조하고 있는데, 그 중에서 농가에 돌아간 것은 10분의 1에 불과한 4억 위안 뿐이었다.

이러한 비효율적 식량유통제도의 개혁을 촉진하고, 지원효율을 개선해 농가 소득을 인상하기 위해 국유식량기업의 독점적 상황을 개혁하는 동시에 보조액을 명확히 제시할 필요가 있었다. 그래서 2004년에 생산지 식량유통제도의 개혁과 함께 농민에 대한 직불제를 실시하게 되었다. 다시 말하면, 실질적으로는 거의 국유식량기업에게 들어갔던 식량에 대한 보조가 농민에게 돌아가게 함으로써 국유식량기업을 자립시키는 개혁인 것이다.

3. 직불제의 재원

직불액은 현재 중국의 재정예산과목에 포함되어 있는 것은 아니며, ‘식

량리스크기금'을 사용하고 있다. 이 '기금'은 원래 정부가 비축과 시장조정을 위해 수매한 식량의 보관에 드는 비용, 이른바 유통단계의 각종 비용과 손실을 보전하기 위한 자금이었다. 2004년의 식량유통제도 개혁으로 '기금'에 직불제 기능이 추가되었다. 그러나 '기금'의 규모가 적고, 중앙정부의 각출 비율이 40%로 낮은 점 등은 문제점으로 지적되고 있다.

중앙재정은 2004년에 직불제 자금으로 116억 위안을 확보하였다. 이 중 103억 위안이 중부지역의 13개 식량주요 생산성 및 자치구에 집중적으로 할당되었다. 2004년 9월 30일까지 중부지역의 13개 성 및 자치구는 이미 102.86억 위안을 집행했고, 전국 29개 성 및 자치구는 지불총액의 96%에 해당하는 112억 위안을 집행했다. 전국 6억 명 가까운 식량 생산농가는 이 정책의 혜택을 받아 13개 식량생산성 및 자치구의 1억 3,892만 호의 농가는 호당 평균 74위안의 수입증대, 1ha 당 300위안을 보조받았다.

이번 직불제는 식량소비지와 수급균형 지역에서는 적은 액수의 보조금 밖에 지불되지 않았지만, 이들 지역은 지방재정으로 집행할 수 있다. 연해 지역은 재정이 풍부하기 때문에 지불액이 높다. 서부지역은 재정이 취약하기 때문에 직불제를 실시해도 지불액은 매우 낮은 수준에 있으며, 아직 실행하지 않는 지역도 일부 있다.

4. 직불제의 목적

직불제는 농가소득을 지지하면서 식량유통제도 개혁을 촉진하기 위해 시작되었으나, 2003년 말부터 국내 가격의 상승으로 식량공급에 대한 우려가 커짐에 따라 현재는 식량 증산이 최대 목적이 되고 있다. 이는 생산과 분리한 소득지지라는 다른 선진국의 직불제와는 차이를 보이는 점이다.

현재 직불제는 아직 시험단계이고, 전국적으로 일률적인 방법은 없다.

각 성은 성내의 상황에 따라 실시 방법을 결정하는데, 크게 나누어 주로 다음 3종류가 있다.

첫째, 농가가 국유식량기업에게 판매한 식량의 종류 및 양에 따라 매입 가격에 일정액을 추가 지불하는 방법이다. 둘째, 지정 식량 또는 품종의 생산량이나 재배면적에 대해 일정액을 보조하는 방법이다. 식량을 재배하지 않는 농가는 보조를 받을 수 없다. 셋째, 식량생산과 관계없이 농지면적, 과세면적 또는 과세액에 비례해 모든 농가에 균등하게 보조하는 방법이다.

현재 허난성과 장시성, 그리고 안후이성은 세 번째 방법을 채택했는데, 다른 대부분의 성 및 자치구는 첫 번째나 두 번째 방법을 실시하고 있다. 첫 번째 방법의 목적은 다음과 같다. 개혁 전의 일원화된 보호가격을 시장 가격과 시장가격 이외의 보전가격이라는 두 가지 가격으로 나누어, 농가로부터 식량을 매입할 때 시장가격으로 매입하지만, 동시에 시장가격에 추가한 가격의 차액을 보전한다.

이는 실질적으로 개혁 전의 ‘보호가격’이라는 가격지지제도와 별 차이가 없는데, 바뀐 점은 어느 정도 보전했는지 농가에게 명확히 제시한 점이다. 이에 따라 가격형성은 시장 수급에 맡기는 한편, 식량생산을 지지하는 정부 메시지도 농가에 전달하기 위해 보조의 효율이 제고될 것으로 보인다.

그러나 이 방법은 국유식량기업에게 판매한다는 조건이 붙어 있다. 이는 기타 다른 유통기업을 불공평하게 대우할 뿐 아니라, 국유식량기업의 독점적 지위를 유지함으로써 유통단계의 이익을 농가에게 나눈다는 식량유통제도 개혁을 미룰 가능성이 있다. 예를 들면, 이 방법을 실시하고 있는 후베이성은 일부 지역에서 국유식량기업에게 판매한 식량은 보조를 받아도 시장에서 파는 가격과 별 차이가 없거나, 시장가격보다 낮은 상황이 발생하고 있다.

두 번째 방법을 식량생산을 늘린다는 정책의도를 농민에게 정확히 전달해 효율적인 방법이라고 평가받고 있는 한편, 반론도 적지 않다. 식량 생산량과 재배면적을 늘 과약해야 하기 때문에 실시비용이 많이 든다. 식량증산만을 자극하는 것은 자원조건에 따른 농업구조조정을 저해할 뿐 아니라, ‘풍작→시장가격 하락→농가 식량판매난과 수입감소’라는 함정에 다시 빠질 수 있다는 위험을 안고있다.

세 번째 방법은 식량생산과 관계없이 모든 농가에게 지불되고 있으며, 소득지지라는 선진국의 직접지불에 가까운 것으로, 공평, 명료하고 실시비용이 비교적 싸다고 평가받고 있다. 한편, 1호당 지불액이 더 적어지는 문제, 농산물을 재배하지 않아도 받을 수 있다는 도덕적 해이문제, 농가인구가 많고 재정상태가 취약한 중국에는 이러한 전체 농가에 대한 소득지지는 아직 시기상조라는 지적이 있다.

5. 직불제의 문제점

5.1. 기준 불명확

직불제는 재정의 예산과목에 들어가지 않고, 합리적 지불기준도 없다. 즉 지불 필요에 따라 예산을 확정하는 것이 아니다. 식량생산지는 식량리스크기금의 중앙각출분을 사용하기로 되어 있어, 중앙이 각출한 금액에 따라 지불기준을 마련하고 있다. 중앙의 각출금은 식량생산농가의 숫자로 보면 극히 소액이다. 앞으로 증가할지 여부도 불명확하다.

5.2. 지방보호주의

지방재정이 풍부한 베이징이나 상하이 등의 연해지역의 성 및 시는 다른 성보다 몇 배나 많은 지불을 하고 있다. 이는 지역격차를 확대시키고 있을 뿐 아니라, 식량생산과 기타 농산물 수익률을 크게 바꿔놓고 있다. 현

실적으로 환경보호를 위해 보조금을 받고 식림을 한 곳도, 그 보조금이 식량생산 직접지불액에 미치지 못해 나무를 벌채하고 식량재배로 전환한 농가까지 나타났다.

베이징과 상해 등 연해도시는 원래 식량 소비지인데, 과도한 식량생산 자극으로 이들 소비지에서도 식량의 증산되고 있다. 이는 비교우위에 기초한 농업구조조정과 전국 통일시장 형성에 불리하게 작용할 뿐 아니라, 향후 공급과잉에 따른 가격하락, 농가의 풍작빈곤이라는 리스크를 가져와 식량생산과 시장가격의 변동을 더욱 확대시킬 우려가 있다.

5.3. 실시여건 불안정

2004년도 중국 국내 식량시장가격은 전년대비 약 30% 높아졌음에도 불구하고 직접지불이 여전히 실시되고 있다. 이는 직접지불이 가격과 관계없는 고정지불제가 되어 있음을 뜻한다. 단 이것은 2003년말부터 일어난 공급 부족과 농가소득침체 상황을 개선하기 위해 실시된 것으로, 앞으로 제도가 고정화될 것인가는 분명치 않다. WTO 가입으로 농산물 관세가 크게 인하되었고, ASEAN과의 FTA도 눈앞에 다가왔다. 시장이 개방된 상황에서는 국내 농산물가격 상승을 유지하기 어렵고, 또한 농가의 생산의욕 유지와 소득저하를 개선하기 위해 고정된 직불제는 필요할 것으로 보인다. 이 경우 재원을 어떻게 확보할 것인가가 문제이다.

자료 : <http://www.nochuri.co.jp>에서

(김태곤 taegon@krei.re.kr 02-3299-4241 한국농촌경제연구원)