

중국경제 현안 브리핑

03-51호 / 09월 15일

북경대 린이푸(林毅夫) 교수, 농업보조금 확대 반대

1. 개요

- 농민소득 제고를 핵심으로 한 ‘3농’(농촌·농민·농업) 문제 해결이 중국정부의 최대 과제중 하나로 대두된 가운데, 정책 결정에 영향력이 큰 저명 경제학자가 농업보조금 확대에 반대하는 주장을 펴 관심을 끌고 있음.¹⁾
- WTO의 “yellow box” 정책²⁾에 따라 중국에 허용된 농업보조금 규모는 선진국과 개도국의 중간에 해당하는 농업생산액 대비 8.5%이나 중국은 현재 3.3%만 활용하고 있어, 아직도 보조금 확대 여지가 상당히 큼.
- o 2001년 중국이 지급한 농업보조금 규모는 농업생산총액(2조 6,180억 元)의 3.3%인 864억 元으로, 허용한도인 8.5%까지 확대할 경우 보조금 총액은 현재보다 1,361억 元 증가한 2,225억 元으로 늘어나고, 이는 농민 1인당 171元의 소득증가를 가져올 것으로 추산됨.

1) 林毅夫, 2003. 7. “中國還沒達到工業反哺農業階段(중국은 아직 공업이 농업을 보상하는 단계에 도달하지 못함)” 「南方周末」 참조.

2) “yellow box” 정책은 농산물에 대한 정부의 직접적인 가격 개입과 보조금 지급 등 농산물의 자유무역에 방해가 되는 정책조치를 지칭하며, 종자, 화학비료, 관개 등 농업생산 투입품에 대한 보조금, 농산물 마케팅 보조금 등이 포함됨. WTO가 허용하는 “yellow box” 보조금(농업생산액 대비) 기준은 선진국 5%, 개도국 10%이며, 중국은 그 중간 수준인 8.5%임. 이밖에 WTO의 농업보조 정책에는 정부서비스와 관련된 “green box”, 생산계획과 관련된 “blue box” 정책 등이 있음.

- 이에 중국내 상당수 전문가들은 농민소득 제고 차원에서 WTO 관련조치를 최대한 활용, 공업부문에 대한 증세를 통해 농업보조금을 확대해야 한다는 주장을 하고 있음.
- 그러나 린 교수는 재정부담 가중, 농산물 과잉생산에 따른 피해 급증 우려, 향후 지급 중단에 따른 혼란 가중, 시행상의 어려움 등을 들어 농업보조금의 확대에 반대하고, 농업 관련 조세개혁, 농업의 과학화, 전국통일시장 구축, 농촌 노동력의 비농업부문 이전 등 농민소득 제고를 위한 근본적인 대책을 제시함.
- 이러한 주장은 대다수 국가들이 WTO DDA 농업협상의 틀 내에서 다각적인 농업보조금 지급방안을 강구하고 있는 가운데 나온 것이어서 주목됨.

2. 농업보조금 확대의 역기능

- 우선, 린이푸 교수는 농업보조금 확대 정책이 국가재정에 심각한 부담을 초래할 것이라고 지적함.
 - 2001년 기준 중국의 농업보조금은 중앙재정수입(8,582.7억 元)의 10.1%에 달하며, 지방재정수입(7,803.3억 元)을 합한 전체재정수입(16,386억 元)의 5.3%에 해당함.
 - 따라서 WTO 허용치인 8.5%를 충분히 활용할 경우, 농업보조금 총액은 2,225억 元에 달할 것인바, 이는 2001년 중앙재정수입과 전국재정수입 대비 각각 25.9%와 12.5%에 해당함.
 - 그러나, 2001년 농촌주민 1인당 순소득은 2,366元으로, 허용보조금(8.5%)을 충분히 활용해도 농촌주민 1인당 순소득 증가율은 7.2%에 불과함.
- 농업보조금 확대는 자칫 농산물 생산과잉을 유발시켜 국내농가의 어려움은 물론이고 저가농산물 수출 급증에 따른 대외 통상마찰을 야기할 수 있음.
 - 현재 중국은 재정자금으로 잉여 농산물을 대량매입할 만한 여유가 없음.

○ 대규모 농업보조금 지급에 따른 잉여농산물 급증으로 수출확대에 고심하고 있는 서구 선진국들의 선례를 주목해야 함.

- 또한, 최근 서구국가들간에는 보조금 혜택을 받은 농산물의 덤핑수출과 관련하여 통상마찰이 빈발하고 있음.

□ 일단 농업보조금을 확대해 놓으면, 향후 보조금 지급이 불가능한 상황이 되어 도 정치적 문제 유발 가능성 때문에 중단하기 곤란함.

- 단적인 예로 현재 막대한 농업보조금을 지급하고 있는 일본의 경우를 들 수 있음.

○ 심각한 디플레를 겪고 있는 일본은 중국이 제안한 ‘ASEAN+3’ FTA 설립이 자국 공산품의 해외시장 및 투자 확대에 유리함에도 소극적인 태도를 보이고 있는바, 이는 농업부문에 초래될 충격과 이로 인한 농민의 반발 때문임.

○ 일본은 GDP내 농업의 비중이 겨우 2%, 농업종사자가 전체인구의 3.9%에 불과함에도 불구하고 농민의 정치세력화에 따른 압력이 상당함.

□ 농업보조금 확대는 시행 과정에서 기술적으로 상당한 어려움이 예상됨.

- 만일 경기조정(Contra-cyclical) 차원의 보조금 정책, 예컨대 자연재해로 인한 손실 보전을 위한 보조금을 지급할 경우, 자연재해에 대한 명확하고 합리적인 판단기준을 정하기 어려움.

- 일부 서구국가에서는 보조금을 받기 위해 인위적인 생산량 감소를 유발시킴으로써, 보조금이 필요한 농가보다는 부유한 농민이 오히려 보조금을 많이 받는 부작용도 발생함.

○ 미국의 경우, 현재 농가당 평균 보조금이 12,500 달러인 반면, 전체 농가의 10%에 불과한 대형농장들에게 지급되는 평균 보조금은 85,000 달러나 됨.

3. 향후 대책

- 중앙정부 재정수입에서 차지하는 비중이 5.6%에 불과한 농업 관련 세금(총 481.7억 원, 2001년 기준)을 일부 폐지하고, 이를 중앙재정에서 이전지불 형태로 부담하는 방안이 있음.
 - 2002년 중앙정부의 지방정부에 대한 이전지불 총액은 7,332억 원으로, 중앙정부가 지방정부의 농업 관련 세수의 전체를 보전한다 해도 중앙의 이전지불금액은 6.6% 증가하는 데 그침.
 - 다만, 경제 발전·농촌인구 감소 등으로 일부 농가로의 토지집중이 예상됨에 따라, 농업세의 전면적 폐지보다는 일부 세목의 폐지가 보다 바람직 함.
 - 그 중에서도 농업특산세는 지방의 세무인력 감소에 따른 농민부담 경감, 시장 수요에 부합하는 노동집약형 농산물 생산 촉진 등을 위해서 반드시 폐지되어야 함.
 - 만일 경지수용세·농업특산세·계약세만 폐지할 경우 중앙정부의 이전지불 증가분은 2.7%에 그침으로써 재정에 큰 부담이 안 됨.
- 중앙재정에서 농촌지역 초·중등학교 교사의 급여를 부담함으로써 진정한 의미에서의 의무교육과 농민부담 경감을 동시에 실현할 수 있음.
 - 단, 재정지출 집행 관련 제도 개선을 통해 정부가 초·중학교 교사 임금을 전용 혹은 체불하는 폐단을 막아야 함.
- 농업부문 연구 지원을 강화하여 WTO 가입이후 수입농산물과의 경쟁에 직면한 대두, 옥수수, 소맥 등의 경쟁력을 제고하고, 대외협력을 통해 중국의 농업연구 수준을 제고하며, 농산물 품종 개량을 실현해야 함.
 - 중국은 현재 벼농사 등 식량 관련 연구는 세계적인 수준에 있으나, 야채·과일 등 노동집약형 농산물 관련 연구는 대만 등 국제수준에 크게 못 미침.

□ 전국적이고 통일된 농산물시장 구축을 통해 지역별 비교우위에 바탕한 농업구조 개선을 실현함.

- 국내시장 분할은 농업에 비교우위가 없는 동부지역에 외국산 농산물의 수입을 급증시키고, 이는 지역간 경제격차를 더욱 확대시킬 것인바, 전국 통일시장 형성을 통해 중서부 농산물의 동부시장 진입을 촉진해야 할 것임.
- 정부는 재정지원 및 국내외 민간투자 유치를 통해 도로, 통신, 물류·창고업 등 인프라를 구축하고, 시장중개, 신용, 법률 등 소프트 환경의 완비에 주력해야 할 것임.

□ 농촌노동력의 비농업 부문 이전을 가속화시켜 도·농간 소득격차를 해소하고 전면적인 소강사회 건설을 위한 기반을 다져야 함.

- 최근 들어 국내경제의 디플레이션과 생산과잉으로 향진기업들의 파산이 급증, 농민소득증가율을 둔화시킴으로써 ‘3농’ 문제가 더욱 심화되고 있음.
- 1978년 개혁·개방 이래 농민소득 변화 추이를 보면, 1978~84년에는 농민들의 적극성과 농산물 가격상승으로, 1985~90년대 초에는 향진기업의 약 1억 명에 달하는 노동력 흡수로, 그리고 1990년대부터는 농민출신 노동자(民工)의 도시 취업(약 8,000만~1억명)으로 인해 농민소득이 증가하였음.
- 전면적인 소강사회 건설을 위해서는 농민소득 제고가 필수적이나, 이는 단순히 농업생산물 제고와 생산량 증가만을 통해 해결될 수 없으며, 농촌노동력의 비농업부문으로의 이전 및 도시이주 농민의 권익 보호를 위한 장기적인 대책이 필요함.
- 첫째, 도시 이주 농민이 도시주민과 동등한 권리를 향유할 수 있도록 농민의 호적 문제를 해결해야 함.
- 둘째, 농촌지역에서 영구적인 토지임대제를 도입, 자유로운 토지 양도를 가능케 함으로써 도시 이주 농민들이 토지 임대를 통해 취업 및 창업 자금을 확보

할 수 있게 해야 함.

- 셋째, 중국의 비교우위를 최대한 활용, 풍부한 노동력과 저렴한 인건비에 기초한 노동집약형 산업의 적극적인 발전 또는 노동력이 요구되는 자본·기술집약형 산업을 계속 발전시킴으로써 농민의 취업기회를 확보해야 함.
- 농민소득 제고와 농촌노동력의 비농업부문 이전을 촉진하기 위한 단기적 대책으로는 중국경제의 디플레이션을 극복하고 전반적인 과잉생산 문제를 해결해야 함.
- 이와 함께 사회주의 新농촌운동을 전개, 농촌주민의 생활 및 생산과 밀접한 관계가 있는 인프라 건설을 확대함으로써 농촌의 잠재수요 현재화와 소득증대를 꾀해야 함.(***)