

D208 / 2006. 10

중국의 “三農” 문제 회고와 전망

우 약 봉(牛若峰) 등 지음
지 성 태 번역

한국농촌경제연구원

우약봉(牛若峰): 제1장, 제2장, 제3장, 제4장, 제7장, 제9장, 제10장
이성귀(李成貴): 제5장, 제12장
서지전(徐志全): 왕연(王娟): 제6장
정유귀(鄭有貴): 제8장, 제13장
진 부(秦 富): 제11장

지성태 번역

머 리 말

중국의 농업 문제는 농업 그 자체뿐만 아니라 농업의 기반인 농촌과 농업에 종사하는 농민 등 세 가지 요소가 복합적으로 작용하기 때문에 산업의 하나인 농업보다 광범위하다는 의미에서 “삼농(三農: 농업, 농촌, 농민) 문제”라고 칭해진다. 삼농 문제는 신중국 설립 이전부터 중국이 안고 있는 오래된 문제라고 할 수 있다. 최근 WTO 가입으로 농업 개혁의 필요성이 증가함에 따라, 삼농 문제가 다시 경제정책의 핵심적인 쟁점으로 부각되고 있다.

중국 정부는 최근 수년 동안 전인대, 정치협상회의, 농업공작회의 등 주요 회의에서 삼농 문제를 중점적으로 다루고 있고, 2004년 이래 3년 연속 농업·농촌·농민을 주제로 한 “중앙 1호 문건”을 발표함으로써 삼농 문제 해결을 위한 강한 의지를 표명하고 있다.

중국 정부가 삼농 문제를 최대 현안의 하나로 중시하는 이유는 이 문제가 경제 성장과 사회 안정 및 지속가능한 발전 등과 직결되어 있기 때문이다. 삼농 문제는 낙후된 중국의 농촌 경제를 발전시키고 제조업의 경쟁력을 지속적으로 강화하기 위해 어떤 형태로든 해결되어야 하는 과제라 할 수 있다.

이러한 시점에서 삼농 문제의 본질을 규명하고 해결책을 제시하기 위한 저서가 출간되었다. 중국의 사회과학계를 대표하는 석학들이 삼농 문제의 배경과 원인, 그리고 토지와 식량, 조세와, 농민조직 등 분야별 연구결과를 집대성하여 정책적 시사점과 해결 방안을 모색한 것이다.

중국 농업의 영향력과 중요성에 관심을 기울이고 있는 우리 연구원에서 이 연구 결과의 한글 번역판을 자료집으로 출판하게 된 것을 진심으로 경하한다. 모쪼록 이 연구자료집이 중국 삼농 문제의 형성배경과 현황, 그리고 이를 해결하기 위한 정책방향 등에 대한 독자들의 이해를 증진시키고, 나아가 전체 중국의 농업 문제에 대한 이해를 제고하는데 유용한 자료로 활용될 수 있

ii

기를 기대한다. 마지막으로 이 자료집의 번역을 담당한 지성태씨와 번역판의 교열을 비롯하여 여러 가지 행정 업무를 처리해준 이현주씨에게 감사드린다.

2006. 10.

한국농촌경제연구원장 **최정섭**

차 례

제1장 “三農” 문제: 총체적인 문제

1. “三農” 문제에 내포된 의미 6
2. 시기별 “三農” 문제 9
3. “三農” 문제: 가장 절실한 문제 19

제2장 “三農” 문제의 현재 상황

1. 농민의 소득 수준은 낮고, 도시와 농촌의 격차는 크다 23
2. 경제 구조가 균형을 잃었고, 도시화 진행 과정이 정체되었다 29
3. 공공 자원의 분배에 있어 균형을 잃었고, 사회 공평성이
손상되었다 33
4. 빈부의 양극화 추세가 심화되고 있으며, 사회적 위기를
내재하고 있다 39

제3장 “三農” 문제의 배경과 형성 원인

1. 중국적 특색과 발전 경로 43
2. 도시와 농촌의 분할과 이원화 정책 50
3. 이익집단의 형성과 농민들의 세력 약화 59

제4장 토지문제: 영원한 주제

1. “경작하는 자가 그 토지를 소유한다(耕者有其田)” 65
2. 농민 토지 재산권의 집단화: 역사적 오류 68
3. 토지승포제(土地承包制): 완전하지 않은 토지제도 개혁 73
4. “인클로저 운동”: 농민의 권익을 침범하는 새로운 형식 75
5. 토지제도 개혁을 끝까지 진행한다 82

제5장 식량문제: 대국의 근심

1. 식량문제는 정부의 첫째 관심사 식량안보에 관한 관심 91
2. 식량 개혁의 우회로 104
3. 식량문제가 더 이상 악화되어서는 안 된다 114

제6장 농업 잉여노동력의 이동: 무한한 공급과 유한한 수요

1. 농업 잉여노동력 이동 과정의 역사적 회고 127
2. 농업 잉여노동력 이동의 커다란 흐름 131
3. 농업 잉여노동력의 도시와 농촌으로의 구분 이동 133
4. 농업 잉여노동력 이동에 관한 전망 136

제7장 농민의 부담문제

1. 농민의 부담은 많고 무겁다 146
2. 농민의 부담이 무거운 원인 151
3. 농민의 부담을 경감시키는 근본적인 대책 157

제8장 향촌의 운영문제

1. 향촌 운영에 있어 존재하는 문제 165
2. 향촌 운영문제의 원인 168
3. 향진 관리체제 개혁 모색에 대한 평가 175
4. 향촌 관리체제 개혁의 방향 178
5. 향촌 관리체제 개혁 추진의 유기적 조치 185

제9장 농민 조직화: 문제의 관건

1. 낮은 수준의 농민 조직화와 왜곡되고 불균형한 사회 구조 191
2. 농민 권익 보호의 핵심은 농민 조직화 193
3. 농민 조직화의 실현 형식 195

4. 정부의 합작사에 대한 지지정책	202
---------------------------	-----

제10장 농업 현대화: 험난한 여정

1. 농업 현대화의 내용과 목표	205
2. 중국의 농업 현대화는 어떤 길로 나아갈 것인가	206
3. 중국 농민은 어떠한 농업 현대화를 필요로 하는가	209
4. 농민과 농업 산업화 경영	213
5. 중국식 현대 농업 발전을 위한 집약적 경영에 대한 전망	216
6. 농업 현대화: 험난한 여정	220

제11장 “三農” 문제 해결의 국제적 경험

1. 시장가격 지지와 직접 소득지지 실시	228
2. 투입 보조와 보장성 조치 실시	241
3. 농촌 종합발전 촉진과 농민의 권익 보장	255
4. 국제적 경험이 중국에 주는 시사점	265

제12장 “三農” 문제 해결의 기본 사고와 정책 방향

1. 도시와 농촌의 이원적 분할에서 도시와 농촌의 협력운영으로 전환한다	279
2. 개혁을 심화하고, 기능을 전환하며, 지지를 강화한다	283
3. 농민의 수를 줄이고, 농민을 부유하게 만든다	290

제13장 중국 농민의 복음

당의 16대와 16회 3중전회에서-	295
1. “三農” 문제의 원활한 문제해결을 모든 사업의 최우선에 놓았다 ..	295
2. “많이 지급하고, 적게 거두어들이는” 정책이 시작되었다	299
3. 공공재정의 햇살이 농촌의 대지를 비추기 시작했다	305
4. 도시와 농촌 노동자의 평등한 취업제도 마련이 추진되고 있다 ..	311

序 言

우리는 유행을 따른 적이 없으며, 사회적 핫이슈를 다루는 것에도 익숙하지 않습니다. 이 책은 우리가 여러 해에 걸쳐 연구한 결과물입니다. 몇 해 전 우리는 이와 같은 책을 쓰고 싶었지만, 새로이 주어지는 연구 과제들과 기타 급히 마쳐야 할 일에 쫓기다 보니 지금까지 미루어 왔습니다.

중국의 “三農” 문제는 장기간 누적되어 온 오래된 문제임에도 불구하고, 최근에 와서야 비로소 국민들의 논의 이슈가 되었습니다. 신중국의 발전사에 밝은 분들은 다 아시다시피, 국가 공업화를 추진하기 위해, 정부는 “도시와 농촌의 분할, 한 국가의 두 정책”의 불균형발전 노선을 취하여, 장기간 농촌에서 농업 잉여를 가져갔고, 공공자원 배분을 공업과 도시에 편중시킴으로써, 도시와 농촌의 경제·사회 발전은 조화를 이루지 못하였습니다. 이로써 도시와 농촌의 격차, 공업과 농업의 격차, 도시와 농촌 주민의 소득과 소비 및 사회적 지위의 격차가 아주 커졌습니다. 최근, 이러한 오래된 문제들이 해결되지 않았을 뿐만 아니라, 오히려 일련의 새로운 문제들이 나타났습니다. 심지어 “농촌은 정말로 가난하고, 농민은 정말로 고통스러우며, 농업은 정말로 위태롭다”는 말까지 생겨났습니다.

현재, 농업·농촌과 농민의 “三農” 문제는 오늘날 중국의 가장 중대한 경제·사회문제라고 할 수 있으며, 그 안에 내포된 심층적 모순은 이미 겉으로 표출되고 왔습니다. 때때로 이익을 놓고 충돌이 일어나고 있으며, 어떤 지역에서는 심지어 일촉즉발의 사회위기를 양성하고 있어, 이미 해결하지 않으면 안 되는 지경까지 왔습니다. 이것이 “三農” 문제가 당의 제16차 전국대표대회, 16회 3중전회, 2004년 1호 문건과 “양회(兩會; 역자 주: 전국인민대표대회와 중국인민정치협상회의)에서 극히 주목을 받은 이유입니다.

중공중앙은 “三農” 문제 해결을 모든 사업의 “최우선(重中之重)”에 놓는

다고, 원자바오(溫家宝) 총리가 <정부사업보고>에서 엄숙하게 다짐하였습니다. 이는 의심할 여지없는 전국 농민의 복음이며, “三農” 문제 해결에 있어 희망을 가져 다 주었습니다. 그러나 인식과 다짐을 현실로 바꾸는 것은 결코 쉬운 일이 아니며, 국민들의 아낌없는 노력이 필요합니다. “三農” 문제 해결이 이처럼 복잡하고 중대한 경제·사회문제라는 것은 도시와 농촌의 이익관계, 권력구조, 도시와 농촌 사회 운영과 발전정책에 근본적인 전환이 이루어지는 것을 의미함으로, 반드시 모든 사회집단의 이익을 반영해야 하고, 기득권자와 강한 집단의 “네가 정책이 있다면 나는 대책이 있다”란 식의 방해를 피할 수 없을 뿐만 아니라, 종합적인 국력의 제약을 받을 수도 있습니다. 단번에 성공하기는 더더욱 어려우며, 반드시 국민의 지지와 끊임 없는 노력으로, 각종 어렵고 힘든 장애물을 극복하고, 상응하는 대가를 치를 때만이, 도시와 농촌이 상호 작용할 수 있고, 공업과 농업이 상호 협력 발전을 촉진할 수 있는 조화로운 이익관계를 만들 수 있을 것입니다.

“三農” 문제에 대한 이성적 인식을 한층 더 심화하고, “三農” 문제 해결의 사고와 유기적 정책을 계속해서 심도 있게 모색하기 위해, 우리는 다각적인 시각으로 “三農” 문제에 대해 회고하고 전망해야 합니다. 만약 중국 “三農” 문제에 관심을 가지고 있는 독자에게 조금이나마 도움이 될 수 있고, 도시와 농촌의 이원화 구조의 변화를 가속화하고, 도시와 농촌 경제·사회의 협력발전을 촉진하는데 미약하나마 역할을 할 수 있다면, 그것으로도 우리가 책을 펴낸 목적이 달성되었다고 봅니다.

중국의 경제·사회 발전은 아주 불균형하며, 동·중·서부 지역의 발전 격차는 그야말로 하나의 역사적 단계라고 할 수 있으며, 각 지역별 “三農” 문제의 상황도 차이를 보입니다. 따라서 우리는 주로 집단적 수치, 유형별 수치와 평균 수치를 이용하여, 전반적으로 역사적 고찰과 현실의 분석을 실시하였고, 일반적으로 전형적인 사례를 통한 논증방법은 사용하지 않았습니다. 특별히 발전했거나 특별히 발전하지 못한 전형적인 사례를 이용해서는 중국의 현실을 전면적으로 설명할 수 없습니다. 중국은 독특한 발

전의 길을 걷고 있기 때문에, 이미 형성된 발전이론을 통해서도 중국의 “三農” 문제를 정확하게 해석할 수 없다고 봅니다. 따라서 우리는 단지 관련된 발전이론을 참조하고, 주로 우리 자신과 기타 학자들의 연구결과만을 이용하여, 중국 “三農” 문제의 변화 발전에 대한 발자취와 추세를 실제 상황에 맞게 기술하였습니다.

우리는 중국 “三農” 문제에 있어 순조로운 상황 변화의 시작과 이미 진행되고 있는 것을 보았습니다. 우리가 기술한 문제들은 결국 역사가 될 것이며, 우리가 내린 전망은 결국 현실이 될 것입니다. 물론 장기간의 노력이 필요합니다. 어떤 시각에서 보든, 우리가 한 “회고”와 “전망”은 결코 헛된 것이 아니라고 생각합니다. 우리는 역사를 절대로 망각할 수 없습니다. 역사가 주는 교훈의 가치는 영원하기 때문입니다.

다른 두 가지 점에 대해 덧붙이고자 합니다. 첫째, 이 책은 우약봉(牛若峰), 이성귀(李成貴), 정유귀(鄭有貴) 이 세 사람이 기획하여 설계한 것이며, 우약봉이 편집을 주관하고 원고를 종합하였습니다. 둘째, 이 책 대부분의 장과 절은 산재 되어 있는 연구보고와 논문을 기초로 하여 완성된 것이며, 한번에 써 내려간 것이 아니기 때문에, 어쩔 수 없이 토막 난 흔적도 있고, 각 장이 상대적 독립성을 가지고 있으며, 중복되는 부분도 있습니다.

우리는 책 안에 인용된 자료의 저자들과 우리를 위해 이 책을 출판해 준 중국사회과학출판사, 그리고 중국중소기업투자유한공사와 국가 소프트웨어연구기금에 진심으로 감사의 뜻을 표하는 바입니다. 우리 수준에 한계가 있는지라, 책에 아마도 이런 저런 결함과 오류가 있을 것입니다. 독자 여러분들의 많은 비판과 지도가 있기를 바랍니다.

저자

2004년 9월 30일

제 1 장

“三農” 문제: 총체적인 문제

연구를 행하는 목적은 문제를 해결하기 위함이다. 따라서 우리는 먼저 “三農” 문제 안에 내포된 의미, 문제들 간의 상호관계, 각 시기별 “三農” 문제의 위상과 중점과제, 그리고 정책목표에 관해 설명할 필요가 있다. 모두 잘 알다시피, 공업화의 길로 접어든 국가의 공업과 농업 상호간의 관계는 경제발전 단계와 국가의 농업정책에 의해 결정된다. 농업은 국민경제의 기초이며, 경제성장은 공업과 농업의 협력발전을 필요로 한다. 그렇지 않으면, 식량 등 주요농산품의 공급부족으로 인해 공업발전이 정체될 수 있으며, 결국 대규모의 조정을 실시해야 한다. 신중국(역자 주: 1949년 중화인민공화국 성립 이후의 중국을 지칭함) 건설이후 이미 수차례에 걸쳐 비교적 대규모의 조정을 실시한 바 있다. 실제로 신중국에 있어 “三農” 문제는 줄곧 총체적인 문제였으며, 오랫동안 “三農”은 인위적으로 국가의 공업화와 도시발전을 위한 종속적인 위치에 머물러 있으면서 아주 커다란 대가를 지불해야 했다. 다행스러운 것은 당의 16대(역자 주: 제16차 전국대표대회)와 16회 3중전회에서 “三農” 문제에 대한 인식과 정책에 있어 근본적인 전환기를 맞았다는 것이다.

1. “三農” 문제에 내포된 의미

소위 말하는 “三農”이란 농민·농업·농촌을 나타낸다. 따라서 “三農” 문제란 농민문제, 농업문제, 그리고 농촌문제를 총칭한다. 다시 말해서, “三農” 문제는 상호 연관된 일련의 문제이며, 한 문제에 종속된 세 분야로 이해해서는 안 된다.

신중국의 “三農” 문제는 국가의 공업화 과정에서 도시와 농촌의 경제·사회 변혁과 발전에 있어서의 불균형이 도시와 농촌의 관계에 있어 심각한 왜곡을 초래하였으며, 경제·사회의 구조는 균형을 잃었을 뿐만 아니라, 도시와 농촌 주민들의 발전기회와 대우 면에서도 극심한 불평등을 불러 일으켰다. 반세기에 걸쳐 누적되어오면서, “三農” 문제는 도시와 농촌의 이원화구조로 인한 모순을 통해 집중적으로 표출되고 있다. 농민·농업·농촌의 발전은 도시에 비해 매우 뒤져있으며, 몇몇 비교적 발달한 지역을 제외한 대다수의 농촌, 특히 식량을 주생산으로 하는 농촌은 아직도 농업 사회에 머물러 있다. 도시와 농촌 간의 발전수준 격차와 도시와 농촌 주민간의 소득격차가 매우 클 뿐만 아니라, 빈부격차가 점점 심해지고 있다. “三農” 문제와 연관된 사회모순, 이익충돌 등과 같은 문제들이 이미 표면화되고 있으며, 많은 불안정한 요소들이 혼재하는 가운데, 오늘날의 사회 구조와 사회안정에 직접적인 충격을 주고 있다. “三農” 문제는 이미 오늘날 중국의 가장 중대하면서도 가장 심각한 경제·사회 문제로 대두되고 있다.

총체적 시각에서 볼 때, “三農” 문제들 사이에 밀접한 관계가 있으면서도, 그 문제들 각각의 함의와 목표에는 차이가 있다.

어느 학자의 의견에 따르면, “三農” 문제는 서로 밀접한 관계를 가고 있으며, 어느 하나의 문제도 독립된 것이 아니다. 즉, “三農” 문제는 분리할 수 없으며, 단독적인 농업문제는 있을 수 없다. 사람들이 연구하는 것은 농업문제가 아니라 “三農” 문제이다. 어떠한 농업문제도 독립적인 것이

아니며, 해결방안 또한 독립적이지 않다. 농업문제는 절대 간단한 경제문제가 아닐 뿐만 아니라, 사회학 문제이며, 정치학 문제이다(온철군:溫鐵軍, 2001).

또 다른 학자의 의견에 따르면, “三農” 문제는 밀접하게 연관되어 있을 뿐만 아니라, 분해하여 볼 수도 있다. 먼저 “三農” 문제 사이에 아주 밀접한 관계를 가졌음을 인정하는 동시에, 세 문제 각각 상대적인 독립성을 가졌으며, 분리하여 연구 및 토론 할 수 있음을 인정한다. 예를 들어, 필요에 따라서, 농민문제, 농업문제, 그리고 농촌문제를 분리하여 연구·토론할 수 있다. 기존에 쓰인 문헌을 살펴보면, 농업문제에 관한 연구는 주로 경제학이, 농촌에 관한 연구는 주로 사회학이, 농민문제에 관한 연구는 주로 정치학이 각각 담당하였다(조리군:曹利群, 2003). 둘째, “三農” 문제 중 어느 한 문제만 독립적으로 연구·토론 할 수 있지만, 단순히 한 방면에서 살펴볼 것이 아니라, 다각적 시각에서 종합적으로 살펴보아야 한다. 그럴 때만이 그 문제들에 관해 전면적이고 합당한 분석을 할 수 있다. 예를 들어, 우리가 농업문제를 살펴볼 때, 첫째, 반드시 농민의 이익과 연관을 지어야 한다. 왜냐하면, 농민은 농업생산행위의 주체이기 때문이다. 둘째, 반드시 농촌과 연관을 지어야 한다. 왜냐하면, 농촌은 농민이 거주하는 지역인 동시에 농업이 이루어지는 기초공간이기 때문이다. 따라서 단순히 경제학적 시각으로만 “三農” 문제를 완전히 분석할 수는 없으며, 반드시 경제학, 사회학, 그리고 정치학 등 다각적 시각에서 종합적으로 살펴볼 때 비로소 “三農” 문제의 본질과 상호관계를 심도 있게 나타낼 수 있다. 현재, “三農” 문제에 관한 연구는 사실상 경제학, 사회학, 정치학, 그리고 윤리학을 통한 종합적인 시각으로 접근하는 추세이다. 이것은 “三農” 문제 연구에 있어 하나의 커다란 진전이라고 할 수 있다.

“三農” 문제에 있어 각각의 문제들이 내용상 차이가 있기 때문에 독립적으로 연구·토론 할 수 있다. 여기서 각 문제들을 구분하여 설명해 보자.

농민문제. 장기적으로 볼 때, 농민문제가 당연히 “三農” 문제의 중심이

며, 현재도 문제의 핵심적 위치에 있다. 농민은 농업을 통해 생계를 유지할 뿐만 아니라, 중국에서 가장 많은 수를 차지하는 사회집단이다. 신민주주의 혁명 시기는 물론, 사회주의 개조와 건설 시기, 그리고 개혁개방의 신시기에 있어, 농민문제는 줄곧 중국의 주된 문제였다. 문제의 함축된 의미와 내용에서 볼 때, 현 단계의 농민문제는 농민의 불완전한 권익문제에 집중되어 있다. ①토지문제, 즉, 농지소유권과 처분권에 관한 문제, 농지의 비농업 용지로의 전환과정에 있어서의 재산권 행사문제, 농지를 상실했거나 농지를 소유하지 못한 농민의 농지에 대한 권리 혹은 취업문제. ②생산경영수익문제. ③잉여농민의 취업문제, 비농업으로의 취업기회와 노동조건, 그리고 노동보수, 이주권과 도시에서 “외지인”으로서의 사회보장문제 등을 포함한다. ④농민의 사회·정치적 권익문제. ⑤농민의 조직화문제, 즉 시장 진입에 있어 농민의 조직화 수준을 높이고, 농민의 이익을 대표할 수 있는 기구 형성과 국민으로서의 평등한 대우를 쟁취하는 문제.

농민은 점차 분화되어가는 사회집단이다. 시장경제라는 조건과 현대화 과정에서 대다수의 농민은 직업전환의 어려움을 겪을 것이며, 가난을 극복하고 부를 축적하기까지는 더더욱 오랜 시간이 걸릴 것이다. 그리고 나서야 비로소 농민은 국민으로서의 평등한 대우를 누릴 수 있을 것이고, 기본적으로 농민과 도시민의 차이가 사라질 것이며, 농민의 수는 적어질 것이다.

농업문제. 주로 경제문제: ①국가 상황에 적합한 농업발전모델과 경영방식 선택문제. ②종합적 농업생산력 향상, 도시와 농촌주민의, 그리고 국민경제발전에 필요한 농산물 수요에 대한 공급 보장문제, 실질적으로 어떠한 비용—수익구조를 통해 공급할 것인가의 문제. ③농산물시장체제와 국가의 농업에 대한 지원과 보호체계 문제, 그리고 농업의 국제경쟁력 향상 문제. ④농업현대화 문제, 즉 본국의 상황에 부합하는 기술을 채택하여 전통농업에서 현대화된 농업으로 전환하는 과정. ⑤농업의 다원적 기능을 어떻게 발휘할 것인가, 생태자원의 보존과 지속가능발전 등에 관한 문제.

농촌문제. 농촌종합발전문제로 귀결될 수 있다. 대체로 살펴보면, 농촌종합발전은 다음과 같은 문제들을 포함한다. ①농촌지역 3차 산업 구조의 문제. ②농촌 기반시설 건설과 공업화, 그리고 도시화 문제. ③새로운 형태의 지역 건설, 정치구조, 정규조직과 비정규조직, 향촌자치모델 선택 문제. ④농촌사회, 문화·위생사업, 공공서비스체계와 사회보장체계 문제. ⑤도시와 농촌의 종합계획, 농촌사회의 안정과 질서 있는 발전문제.

비록 “三農” 문제를 분리하여 살펴보고, 연구 혹은 토론할 수는 있지만, 어느 문제도 독자적으로 해결될 수는 없다. 단지 시기에 따라 그 문제들이 가지는 중요도에 차이가 있을 뿐이다.

2. 시기별 “三農” 문제

기본적인 국가 상황과 역사적 요인으로 인해, 중국공산당과 그 지도하의 인민정권, 그리고 농민은 아주 친밀한 관계를 맺고 있다. 각 시기별, 당의 “三農” 문제에 대한 인식과 정책은 상황과 과제 변화에 따라 변화·발전하였다. 그 중에는 성공의 경험도 있었고, 실패의 교훈도 있었다.

2.1. 신민주주의 혁명 시기의 농민문제

구 중국(역자 주: 1949년 중화인민공화국 성립 이전의 중국을 지칭함)은 소농경제 위주의 반식민지·반봉건적인 농업국가였고, 공업화 과정을 겪지 않았으며, 그런 의미에서, “三農” 문제는 역사가 남긴 과제라고 볼 수 있다. 신민주주의 혁명 시기의 농민문제는 주로 토지문제였다. 구 중국의 토지제도는 매우 불합리하였다. 당시 농촌인구의 10%도 안 되는 지주와 부농들이 70~80%의 토지를 차지하고 있으면서, 농민들을 잔혹하게 착취했다. 반면 농촌인구의 90%를 차지하는 빈농, 소작농, 중농(역자 주: 빈농과 부농의 중간) 및 기타 노동인민은 20~30%의 토지를 점유하였으며, 일 년

내내 힘들게 일하면서도 기본적인 의식주를 해결하지 못했다. 손중산(孫中山)선생이 주도한 신해혁명은 농민대중을 등에 업지 못했기 때문에 결국 성공을 거두지 못하였다. 따라서 지주계급의 토지소유제를 없애고, 농민의 토지소유제를 확립하는 동시에, 경작자가 토지를 소유하는 원칙(耕者有其田)을 실현하는 것은 공산당이 주도한 신민주주의 혁명의 가장 기본적인 과제가 되었다.

신민주주의 혁명은 제국주의·봉건주의·관료자본주의가 서로 결탁하여 완전 무장한 반동통치에 직면하게 된다. 따라서 “무장한 혁명세력이 무장한 반혁명세력에 대항하였고”, 농촌이 도시를 포위하였으며, 마지막으로 전국정권을 차지한 것이 중국혁명의 큰 특징 중의 하나이다. “세 개의 커다란 산(저자 주: 제국주의·봉건주의·관료자본주의)”에 억눌린 사회 최하층인 농민들이 바로 혁명의 주역이었다. 공산당은 농촌에서 자신의 성장 본거지를 찾았을 뿐만 아니라, 인민혁명 전쟁에 필요한 병력의 공급지, 식량의 공급지, 재원의 공급지, 그리고 정치적으로 지지하는 군중들의 기지 또한 농촌에서 찾았다. 당이 정확한 정책과 전술을 채택하고, 농민들로 하여금 당과 결합하여, 혁명의 일선에 서게 하는 것이 적과 싸워 승리할 수 있는 관건이었다.

신민주주의 혁명의 전 과정에 있어 공산당이 농민을 단결시키는 일은 줄곧 토지문제 중심으로 이루어져 왔으며, 농민협회라는 조직적 수단을 통해 진행되었다. 북벌대혁명시기(저자 주: 제1차 국내혁명전쟁이라고도 한다), 모택동을 비롯한 공산당원들은 농민들로 하여금 농민협회를 조직하도록 하여, “토호와 악질 지주를 처단하고”, 불법을 자행한 지주를 처벌하도록 하였으며, 소작료와 이자를 내리도록 하였다. 호남(湖南)등지에서는 결국 “토지에 대한 일체의 권리가 농민협회에 귀속 되는가”하면, “전에 볼 수 없었던 농촌대혁명이 일어나는” 국면을 맞기도 하였다. 토지혁명시기(저자 주: 제2차 국내혁명전쟁), 공·농·병(역자 주: 노동자, 농민, 그리고 군인을 뜻함)이 주체가 된 무장할거를 통해, 혁명근거지에서 균전정책(均田政策; 토지를 균등하게 분배하는 정책)을 실시하였으며, “토지를 몰수하지

않고, 모두 균등하게 분배하였다”. 토지를 분배 받은 농민은 극단적으로 어려운 상황에서 홍군(紅軍)을 도와 역포위 토벌에 참여해야 했으며, 붉은 정권(紅色政權)을 보위해야 했다. 항일전쟁시기, 더 많은 사람들을 단결시켜 항일전쟁에 참전, 혹은 지원하도록 하기 위해, 공산당은 지주의 토지를 몰수하는 정책을 포기하고, 소작료와 이자를 내려 합리적인 부담을 주는 방식으로 전환하였다. 해방전쟁시기(저자 주: 제3차 국내혁명전쟁), <중국 토지법 대강>에 의거하여, 오래된 해방구에서 토지개혁을 실시하였으며, 몰수한 지주의 토지와 부농의 잉여토지를 소규모 토지를 소유하고 있거나 토지를 소유하지 않은 농민에게 분할하여, 농민소유로 전환하였다. 이와 같은 정책은 수많은 농민들로 하여금 혁명의 일선에 굳건히 서서, 적극적인 태도로 강력히 지원하거나 직접 인민해방전쟁에 참여토록 하였다. 그 결과로써, “두 운명이 걸린 대결전”의 결말을 결정지었다.

중국신민주주의 혁명의 역사는 농민이 어느 쪽에 서느냐가 정당과 집단의 승패를 결정짓는 근본적인 요인이라는 것을 증명한 셈이다. 중국공산당이 주도한 신민주주의 혁명은 농민의 적극적인 지원과 광범위한 참여를 통해, 결국 전국정권 획득이라는 승리를 얻게 된다.

2.2. 국민경제 회복시기의 “三農” 문제

장기간에 걸친 전쟁으로 인한 파괴로 인해, 1949년 10월 신중국 건립시기, 국민경제는 이미 붕괴상태에 놓여있었다. 전국적으로 이재민이 4,000만 명에 달했고, 도시 실업자수는 대략 400만이었다. 농업생산은 최저 수준으로 곤두박질 쳤고, 1949년 전국 일인당 평균 농산물 생산량은 다음과 같다. 곡물 209kg, 면화 0.8kg, 유재료 4.8kg, 돼지·소·양고기 4.1kg, 수산물 0.9kg. 실제 농민 일인당 연평균 곡물 점유량은 약 100kg에 불과했다. 일년 내내 고생한 결과 기본적인 의식주도 해결하지 못하는 처지였던 것이다. 따라서 신중국 건립 초기, 당과 정부는 국민경제의 회복을 당시의 주된 임무로 삼았으며, 전인민의 기본적인 의식주 해결 문제를 “三農” 정책의 가장 기본적인 목표로 삼았다.

중공 7회 3중전회에서 약 3년(1950~1952년)의 시간을 이용하여, 전쟁의 상처를 치료하고, 국민경제를 전면적으로 회복하며, 재정경제의 근본적인 호전을 가져올 것을 결정하였다. 3중전회는 이를 위해서 세 가지 조건이 반드시 이루어져야 한다고 보았다. 즉, 첫째, 전국토지개혁이 완전히 이루어져야 한다. 둘째, 현재 상공업의 합리적인 조정이 이루어져야 한다. 셋째, 국가기구에 필요한 경비를 대폭 축소해야 한다. 이 세 가지 조건을 이루기 위해서는 반드시 신민주주의 혁명을 끝까지 진행시켜야 하며, 여덟가지의 사업을 반드시 완성해야 한다. 그 중에서 새로운 해방구의 토지개혁을 절차와 순서에 따라 진행하는 것을 최우선 순위에 두었다.

새로운 해방구의 토지개혁은 <중화인민공화국토지개혁법>의 규정에 의거하여 진행되었다. 신해방구의 토지개혁은 구해방구의 토지개혁과 비교했을 때 큰 차이가 있었다. 첫째, 역사적 조건이 달랐다. 신중국 성립 이후, 국가가 관료들의 자본을 몰수함으로써 전국의 경제권을 장악할 수 있었다. 둘째, 신해방구의 토지개혁의 주된 목적은 혁명전쟁을 지원하기 위해서가 아니라, 국민경제를 회복하고, 농업산업을 발전시키기 위함이다. 셋째, 신해방구의 토지개혁에 있어 부농을 존속시키는 정책을 실시하였고, 부농의 잉여토지를 더 이상 몰수하지 않았다. 토지개혁법에는 “자기가 직접 경작하거나 고용인을 통해 경작하는 부농 소유의 토지와 기타 재산은 보호하며, 침범해서는 아니 된다”라고 규정되어 있다. 또한 지주에 대해서는 몰수당한 토지, 농업용 가축, 농기구, 잉여양식과 가옥을 제외하고는 숨겨놓은 재산, 여분의 재산, 옷과 생활용품 등의 기타 재산은 몰수하지 않았다. 이러한 정책은 국민경제를 회복하고, 농업산업을 발전시키는데 많은 도움이 되었다.

신해방구의 토지개혁에서 빈농과 소작농에게 의지하고, 중농 및 중립적인 부농과 단결하며, 지주를 고립시키는 방침을 실시하였다. 농민협회를 통해 빈농·소농·중농의 정치적 우세를 확립하였다. 3년이라는 짧은 시간동안 신장(新疆)과 서장(西藏) 등 소수민족지역을 제외한 모든 지역의 토지개혁을 끝냈으며, 대략 3억에 달하는 소규모 토지를 소유한 농민, 그리고

토지를 소유하지 못한 농민에게 약 7억 무(畝)에 달하는 토지와 기타 생산 자재를 분배하였다. 전국에 걸친 토지개혁의 완성은 중국의 2천여 년 동안 지속된 봉건착취제도의 종결과 지주계급의 근본적인 소멸을 의미한다. 농민토지소유제의 성립과, 경작자가 그 토지를 소유한다는 원칙의 실현을 통해, 국민경제 발전을 위한 조건을 갖추게 되었다. 농민이 토지를 소유함으로써 생산의욕이 크게 향상되었으며, 농업생산총액도 점차 증가하였다. 1950~1952년 매년 각각 전년 대비 17.8%, 9.4%, 그리고 15.2%씩 증가하였으며, 1952년에는 전국 식량 총생산량이 역대(1936년) 가장 높았던 수준을 초과하였다. 또한 전국에 걸친 토지개혁의 완성을 통해 국가 공업화를 위한 제도적 기초를 마련하였다.

2.3. 계획경제시기의 “三農” 문제

1953년부터 중국은 국민경제발전 제1차 5개년계획(1953~1957년)을 실시하였으며, 이것은 국가 공업화의 시작을 의미한다. 이후 몇 차례에 걸친 5개년 계획 과정에서 여러 차례의 정치적 방해와 우여곡절을 겪게 되지만, 국가 공업화 전략의 총체적 목표 아래서 끊임없이 “三農” 문제 해결을 위한 방안을 모색하게 된다.

국가 공업화는 농업이 제공하는 원시 자본축적에 의지할 수밖에 없었다. 신중국 성립 초기, 일인당 국민총생산(GNP)은 약 60달러에 불과했으나, 공업화를 먼저 시작한 국가의 일인당 GDP는 200~300달러에 달했다. 1949년 10월부터 1957년 말까지 정부가 경제건설에 투입한 재정지출은 단지 796.51억 위안에 불과했으며, 연평균 100억 위안을 지출한 셈이다. 그렇다면 자금을 어디에서 조달했던 말인가? 비록, 당시의 농업잉여가 아주 적긴 했지만, 여전히 국가 공업화의 시작을 위해서 원시 자본축적, 원료와 식량을 제공해야만 했다. 즉, “三農”을 억누르는 것 이외의 다른 좋은 방법이 없었다. 이로써 국가 공업화의 과정에 있어 “三農” 문제의 역사적 위치가 결정되었다.

체제는 국가 공업화의 전략 목표에 반드시 복종하게 함으로써, 국가가 농민들의 수중에서 농업잉여를 문제없이 가져가도록 하였다. 첫째, 농산물에 대해 저렴한 가격에 통일적으로 계약·구입하는 제도(低价統派購制度)를 실시하고, 공·농산물가격의 “협상가격차(剪刀差)”를 통해 축적자본을 획득하였다. 또한 교역비용을 줄임으로써 안정적인 저가원료를 공급 받았다. 둘째, 국가 공업화는 단지 도시와 공업·광업지역에서만 이루어졌으며, 농촌은 농업에만 종사해야 했고, 비농업의 발전은 제한되었다. 도시와 농촌 사이에 자원의 자유로운 유동을 차단하기 위해, 도시와 농촌이 엄격히 구분된 호적제도와 도시 편향적인 발전정책을 실시하였다. 셋째, 소농경제에 대하여 “사회주의개조”를 실시하였다. 먼저 합작사(合作社: 실제로 집단화를 뜻한다)제도를 실시하였으며, 1958년 “정사합일(政社合一)”의 인민공사로 전환됨으로써, 고도로 집단화된 “三農”체제를 만들었다. “삼위일체(저자 주: 통일적인 계약·구입제도, 도시와 농촌을 구분 짓는 호적제도, 그리고 정사합일의 인민공사제도를 뜻함)”의 제도를 마련함으로써, 농민을 농촌에 묶어두었고, 농촌을 농업에 묶어두었으며, 농업을 식량생산 위주의 생산구조에 식량의 높은 생산성을 추구하도록 함으로써 “식(食)”문제를 해결하고자 하였다.

이러한 “삼위일체” 제도의 마련을 통해 “三農”으로 하여금 국가 공업화 전략에 복종 혹은 복무 시키려는 목적을 확실히 달성하였다. 그러나 “三農” 문제는 어떠한 개선의 여지도 얻지 못했다. 취업구조를 살펴보면, 공업화 추진에 따라, 도시에 현대화된 생산력을 집중·성장시키는 반면, 농촌 잉여노동력의 유입을 억제하였다. 농업이 공·농업 총생산액에서 차지하는 비중을 살펴보면, 1949년 70%에서 1978년 25.6%로 감소하였다. 전체 인구에서 차지하는 농업인구의 비율을 살펴보면, 1952년 85.6%, 1978년 84.2%로 거의 변화가 없다. 경제구조의 중심이 이미 도시와 공업으로 이동한 상황에서, 여전히 이처럼 많은 농촌인구를 유지하고 있는 경우는 세계 공업화 과정에서 찾아보기 힘들다. 농업의 내부구조를 살펴보면, “세 가지 위주”

의 특징을 갖고 있다. 즉, 농업은 경종업을 위주로 이루어졌으며, 경종업은 식량생산 위주로 이루어졌고, 또 식량생산은 높은 생산성을 가진 작물 위주로 이루어졌다. 핵심은 식량의 높은 생산성을 추구하는 것이었지만, “식”문제를 근본적으로 해결하지는 못하였다.

20세기 70년대 말까지도 농업은 여전히 국민경제에 있어 가장 빈약한 부문이었다. 1977년 한 대대(역자 주: 인민공사의 조직 단위)의 평균 공동적립금은 1만 위안이 채 되지 않아 중형 트랙터도 구입하지 못했으며, 심지어 간단한 재생산도 유지하기 어려웠다. 수많은 인민, 특히 농민은 기본적인 의식주 문제도 해결하지 못했다. 약 1/4가량의 인민공사 생산대의 연평균 일인당 분배금은 40위안 이하였고, 전국 농민의 일인당 식량 배급량은 150kg 이하여서 배불리 먹을 수 없었다. 또한, 당시 농촌에는 2.5억에 달하는 사람들이 기본적인 의식주를 해결하지 못하고 있었다. 이와 같은 사실은 낙후된 생산력 구조와 수준에서 집단화를 통해 소농경제를 개조하겠다는 노선이 실패하였음을 말해준다.

계획경제시기의 “三農” 정책은 농민들로 하여금 국가 공업화와 도시발전에 공헌할 것을 강요했을 뿐, 농민들에게 그에 상응하는 발전공간을 마련해주지 않았다. 그러나 농민의 시각, 혹은 정부의 입장 등에 관계없이, “三農”의 국가 공업화에 대한 공헌에 있어 사실상 일종의 보이지 않는 한계가 존재하고 있었다. 즉, 경제의 고속성장은 농업의 기초적 적재능력을 초과할 수 없었고, 농민의 생존마저 위협할 수는 없었다. 그러나 이와 같은 한계를 초과하게 되었고, 경제발전은 장애에 부딪히게 되었으며, 농업은 위기를 숨기게 되면서, 결국 대규모의 조정을 실시하게 된다. 예를 들어, 1953~1957년, 1966~1971년, 그리고 1985~1988년, 전국 공업의 연평균 성장률은 각각 17.9%, 12.1%, 그리고 17.8%였으나, 이와 같은 공업의 고속성장에 뒤이은 1958~1962년, 1972~1978년, 그리고 1989년의 농업 연평균 성장률은 각각 -4.3%, 2.9%, 그리고 3.1%에 그쳤다. 너무 빠른 공업 성장은 농업의 적재능력을 초과하였고, 농민의 생존을 위협하게 되었으며, 결국 “농

업기초의 강화”를 특징으로 한 경제조정을 실시하게 된다. 이것이 바로 앞에서 말한 한계가 전형적으로 표출된 경우이며, 또한 “농업이 국민경제의 기초”라는 사실에 대한 가장 명확한 주석인 셈이다.

2.4. 전환시기의 “三農” 문제

중공 11회 3중전회를 계기로 중국은 경제전환기에 진입하기 시작했으며, 경제체제를 개혁하고, 이익구조를 조정하며, 국가 공업화와 도시 현대화를 계속 추진하게 된다.

계획경제체제 하에서 국가 공업화와 도시발전을 위한 “三農”에 대한 억압으로 인해, “三農” 문제는 위험한 지경에 이르게 되었다. 따라서 11회 3중전회는 <중공중앙의 농업발전의 가속화를 위한 몇 가지 문제에 대한 결정(초안)>을 통해 공·농업 관계에 대한 대규모 조정을 요구하였다. 앞선 중앙사업회의에서 진운(陳云)동지는 다음과 같이 호소하였다. “먼저 농민들에게 안정을 가져다주는 것이 시급하다”. 이 회의 이후, 국가는 공업과 농업 관계의 조정에 있어 다음과 같은 일련의 중대한 조치들을 채택하였다. ①농산물 수매가격을 대폭 인상하고, 농업용 생산자재 가격을 인하한다. 통일적으로 계약·구입하는 농산물의 품종과 수량을 줄이고, 식량과 면화를 수입하여 인민으로 하여금 부담을 줄이고 생활의 안정을 찾도록 돕는다. ②정부는 농업에 대한 재정 투입, 신용대출과 농업 관련 공업에 투입을 늘린다. ③빈곤지역의 발전과 성장을 지원하여, 빈곤층이 하루 빨리 빈곤에서 벗어날 수 있도록 한다. ④농민의 의사를 존중하여 농업체제를 개혁하고, 인민공사제도를 없애는 대신 가정승포경영제도(家庭承包經營制度)를 실시한다. 이러한 정책적 조치로 인해 국가와 농민의 이익관계에 초보적인 개선을 가져왔으며, 농촌 생산력에 자주권을 가져다 주었다. 향진기업이 나타나면서 농촌경제에 활력을 불어넣었으며, 농업생산이 고속 성장하였다. 공업과 농업의 발전속도 차이를 비교하면, 1952~1978년 4.1: 1에서 1979~1984년 1.1: 1로 개선되었다. 신중국 역사상 처음으로 공업과 농

업의 수평적 협력발전을 이루게 된다.

점차 시장 중심으로의 체제 개혁을 실시하였으며, 비교적 오랫동안 탐색기와 과도기를 거쳐야만 했다. 당의 제14차 전국대표대회에 이르러서야 비로소 전면적인 사회주의시장경제체제로의 전환을 확정하였다. 경제전환기에 구 계획경제체제는 저절로 역사의 무대에서 사라지지 않았을 뿐만 아니라, 강력하게 자기를 표현하였고, 지속적으로 영향을 미쳤다. 비록 학계에서는 20세기 90년대 초반 국가 공업화의 원시 자본축적 단계는 끝났으며, 중기 발전단계로의 진입을 시작하였다고 인정하였지만, 도시와 농촌이 평행적인 상호작용을 하는 단계로 접어들지는 못했으며, 총체적으로 “공업이 농업을 보완”하는 단계와는 더더욱 거리가 멀었다. 90년대 전반에 걸쳐 국가 공업화와 도시 현대화는 더 빠른 속도로 추진되었으며, “三農”으로부터 더 많은 잉여를 거두어감으로써 농민들에게 돌아갈 이익에 손해를 입히는 현상이 더욱 심해졌다. 이로써, 농민들의 부담은 더욱 가중되었고, 도시와 농촌의 발전수준 차이와 도시와 농촌 주민들의 소득격차는 다시 벌어졌으며, 빈부격차도 더욱 심해졌다. 중국의 비교적 탄탄한 현대 공업화체제와 도시 현대화의 번영은 “三農” 발전기회의 희생의 대가로 이루어진 것이라고 말해도 과하지 않다. “三農” 문제의 심층적인 모순은 점차 표면화 되었고, 오늘날 사회구조와 사회안정에 충격을 주고 있다.

실천적 발전을 통해, 국민은 “三農” 문제를 점진적으로 해결해 가려는 새로운 사고의 틀을 모색하고 있으며, 일련의 새로운 인식과 새로운 의견을 제시하고 있다. 예를 들어, 농업 정책목표를 단순한 증산 목표에서 생산과 수익을 모두 중시하는 증산증수 목표로의 전환, 농촌의 단순한 농업 생산 발전 목표에서 1·2·3차 산업과 경제·사회의 종합발전 목표로의 전환, 단순한 도시 현대화 목표에서 농업의 산업화, 농촌의 공업화·도시화, 그리고 도시와 농촌 발전의 일원화 목표로의 전환, 그리고 “농민에게 평등한 국민대우 부여” 등등이 그것이다.

이 모든 것은 국내 상황만을 고려했을 뿐이다. 또 다른 방면에서 볼 때,

WTO가입 이후, 중국 “三農”의 국제환경은 큰 변화를 가져왔다. “三農”의 발전은 국제경쟁의 직간접적인 영향을 받게 된 것이다. 우루과이라운드 협상 이후, 선진국들의 농업에 대한 보조금 지급은 여전히 매우 높은 수준이며, 높은 보조금 지급은 여전히 국제무역에 있어 불공평을 초래하는 요소 중의 하나이다. 그리고 기술(허용보조)장벽 또한 무역보호주의를 위한 하나의 무기가 되었다. 치열한 국제적 도전에 직면함으로써 중국은 반드시 “三農” 발전전략을 마련해야 하며, WTO규칙에 적합한 농업 지원체계를 만들어야 하고, 이용 가능한 “박스(BOX)”정책을 충분히 이용해야 한다. 뉴라운드 농업협상에 적극적으로 참여하여, 선진국가의 농업 보조금 지급을 제한할 수 있는 새로운 규칙과 시스템을 만들어 공평한 국제무역 환경을 조성해야 한다. “三農”이 국제경쟁에 참여하는데 있어 존재하는 제약요소를 제거하는 것이 관건이며, 주도적인 요소와 산업의 혁신을 가속화해야 한다. 중국 농산품에 있어 과학기술의 함량과 식품안전보장(녹색화) 수준을 끌어올리고, 중국 농업의 국제경쟁력을 배양하고, 높이며, 축적하는 것이 무엇보다 중요하다. 이를 위해서는 “三農”의 지원방식을 조정해야 하며, 지원수준을 높이고, 지원 중점을 유통영역에서 생산부문으로 전환함으로써 농민들로 하여금 생산·가공영역에서 이익을 취하도록 해야 한다. 농민에 대한 직접적인 소득지지만 아니라, 농민에 대한 인력자본 투입도 대폭 늘려야 하며, 농민의 조직화 수준도 높여야 한다. 또한, 농민의 문화수준과 직업 기술능력도 높여야 하며, 농민의 자질 배양에 있어 과학기술, 그리고 시장과의 결합도 더더욱 긴밀함을 꾀하여야 한다. 이러한 인력자원의 축적은 “三農” 문제를 해결하는데 있어 커다란 전략적 의의를 갖는다.

문제의 인식이 문제해결의 시발점이다. 앞서 제기한 모든 비평과 관점은 “三農” 문제를 전면적으로 해결하는데 있어 기본적 인식을 충분히 제공하였다.

3. “三農” 문제: 가장 절실한 문제

“三農”의 기본적인 기능과 역할에서 볼 때, “三農” 문제는 줄곧 총체적인 문제였다. 중국은 농업대국으로서 전체 13억 인구 중 농민이 대다수를 차지함에 따라 농민이 처한 상황이 전체 인민에게 엄청난 영향을 끼친다. 농업의 발전 상황이 국가 경제와 국민 생활, 식량안보와 연관되면서 국가 공업화 진전을 직접적으로 제약한다. 농촌의 발전 상황이 국가 전체의 발전을 결정짓고 구현하는 등 엄청난 영향을 끼친다. 국가 공업화와 도시화 위주의 발전전략 하에서 “三農”은 그 전략 목표의 종속적인 위치에서 복종하거나 혹은 복무해야 했으며, “三農” 문제를 인위적으로 잘못된 위치에 놓고 말았다. 우리는 줄곧 농업이 국가 공업화의 원시 자본축적을 위해 잉여를 제공하는 것을 당연한 것으로 생각해 왔다. 그러나 문제는 너무 오랫동안 지속되었고, “三農”을 억눌러 너무나 큰 고통을 안겨주었으며, 농민을 오도 가도 못하게 묶어두었다는 것이며, 결국 “三農” 문제는 해결하기 어려운 지경까지 이르게 되었다.

경험에 비추어 설명하면, 중국의 “三農” 문제는 줄곧 “三農” 범위내의 문제만은 아니었다. 이 “三農” 문제는 줄곧 도시와 농촌, 공업과 농업, 도시 주민과 농민 사이의 이중적 이해관계 속에서 존재하면서 변천, 그리고 증감하였다. 우리가 말하는 “三農” 문제는 줄곧 총체적인 문제였으며, 어떠한 시각에 관계없이 “三農” 문제에 대한 인식을 강조하는 것은 조금도 지나치지 않다. 첫째, 농민은 중국 신민주주의 혁명의 주력이었으며, “三農”은 공산당이 주도한 인민혁명 전쟁과 민족해방 전쟁에 있어 병력의 공급원, 식량의 공급원, 재원의 공급원, 그리고 정치적 지지의 근원이었다. 중국 신민주주의 혁명의 승리와 인민민주정권의 건립은 중국 농민의 폭넓은 참여와 적극적 지지의 결과라고 말할 수 있다. 둘째, “三農”은 국가 공업화와 도시 발전을 위하여 자본축적을 담당하였고, 저렴한 원료, 식량, 노동력, 그리고 농촌시장을 제공하였다. 새로운 시기(역자 주: 1978년 이

후)에도 농민은 많은 새로운 업주들과 벼락부자들의 “창업”에 필요한 자본축적을 위해 직간접적으로 자신들의 이익을 희생해야만 했다. 만약 농민들의 이러한 공로와 희생이 없었다면, 중국은 비교적 탄탄한 현대 공업 체계와 오늘날의 도시 번영을 이루지 못했을 것이다. 셋째, 오늘날 중국은 국가 현대화와 소강사회(小康社會; 역자 주: 기본적인 의식주가 해결된 사회)의 전면적 건설이라는 새로운 시기에 진입하였다. 농촌은 인구가 많고, 넓게 분포되어 있어 발전이 매우 정체되어 있다. 만약 농촌의 현대화를 이루지 못하면, 국가의 현대화를 이룰 없다. 만약 농민이 기본적인 의식주를 해결하지 못하면, 전체 인민이 소강사회에 도달할 수 없다.

최근 전국적으로 농민의 소득 문제에 대하여 특별한 관심을 보이고 있으며, “三農”문제의 초점이 되다시피 하였다. 또한 농민의 소득 문제는 농업과 농민의 문제만이 아니다. 현재 농민의 소득 가운데 농업에 대한 의존도는 현저하게 감소하고 있는 반면 비농업에 대한 의존도는 증가하고 있다. 최근 농민의 순소득 중 서비스 부문의 소득이 30%를 차지하고, 새로이 증가한 소득 중 서비스 부문의 소득이 약 50%를 차지한다. 비록 비교적 많은 기회비용이 들긴 하지만, 비농업에 종사하면서 높은 소득을 기대할 수 있다면, 농민은 농사를 포기하고 타 직종에 종사할 수 있다. 이전 농산물이 부족했던 시기에는 농산물 가격을 올리는 방법을 통해 농민들로 하여금 농산물 생산량을 늘리도록 유도하였으며, 농업 증산에 따라 농민의 소득도 증가함으로써 농민의 소득 목표와 농업의 증산 목표가 일치하였다. 그러나 농산물 수요공급 관계에 커다란 변화가 일어났다. 총수요와 총공급이 균형을 이루고, 풍년이 연이으면서 증산을 통해 소득 증가를 이룰 수 없게 되었으며, 심지어 증산이 소득 감소를 초래하는 모순도 나타났다. 예를 들어, 1996년 농산물의 대규모 공급과잉이 있는 후, 농산물 가격이 대폭 하락하여, 농민의 소득 증가 폭이 낮아져 개선의 여지를 보이지 않았을 뿐만 아니라, 심지어 소득 감소를 초래하기도 하였다. 1997년부터 시작하여 7년 동안 농민의 일인당 평균 순소득 증가는 4%를 넘지 못

했다. 21세기에 들어오면서 약 42%의 농민 일인당 평균 소득이 감소하였다. 이와 같은 농민들은 대부분 중부와 서부지역에 분포하며, 식량 주생산 지역이다. 10여 년 동안 농업 생산비용은 계속 상승하였고, 식량 주생산 지역 농민들의 부담은 커져만 갔다. 식량작물 재배는 수익성이 낮아 농민들이 식량작물 재배를 기피하게 되었고, 결국 국가의 식량안보에도 직접적인 영향을 미쳤다. 따라서 현재 식량작물을 재배하는 농민의 수익을 높이는 것이 식량안보의 관건이라고 할 수 있다. 농민의 느린 소득 증대는 농업 생산투자와 농민 소비에 영향을 미치며, 곧바로 “내수확대”에 부정적인 영향을 주게 된다. 결국 전체 국민경제의 건강한 발전을 저해하는 “병목현상”으로 이어진다. 이와 같이 농민의 소득 증대 문제는 국민경제 전체와 연관된 아주 중요한 문제이다. 이전의 땀질식으로 일을 찢끔찢끔 처리하던 낡은 방법은 더 이상 먹히지 않는다. 반드시 “三農”을 논하던 낡은 틀에서 벗어나, 국가의 자원 배분이라는 큰 틀 위에서 전면적인 전략을 세울 때, 비로소 효과가 나타난다.

다행인 것은 당의 제16차 전국대표대회와 16회 3중전회에서 “三農” 문제에 대한 인식과 정책에 있어 근본적인 전환기를 맞았다는 것이다. 2003년 전국 농촌사업회의에서 “三農” 문제해결을 당 전체의 “최우선(重中之重)” 사업으로 삼을 것을 제안했다. 그리고 나서, 당 중앙과 국무원 지도자들이 이 “최우선”에 둘 것을 수차례 반복하여 강조하였으며, “三農” 문제의 해결을 위한 정책 조치들이 연이어 공포되었다. 그 중 가장 사람들의 주목을 끈 것은 2004년의 중앙 “1호 문건”이다. 왜냐하면, 수년에 걸쳐 학계에서 건의 하고 농민들이 간절히 바라던 “三農”에 관한 정책과 조치들이 포함되어 있었기 때문이다. 중앙 정치국의 제11차 집체교육 당시 후진타오(胡錦濤) 총서기는 다음과 같이 한 층 더 강조했다. 과학 발전관을 확고히 수립하고, 농업의 기초적 위치를 변함없이 고수해야 한다. 농민의 소득 증대를 계속해서 농업과 농촌 사업의 중심에 두어야 하고, 많이 지급하고, 적게 거둬들이며, 활력을 불어넣는 등의 방침을 계속 고수함으로써

써 농민 소득의 지속적인 증대를 촉진할 수 있는 시스템을 만들어야 한다. 도시와 농촌의 통합 발전에 대한 요구에 따라 도시가 농촌 발전의 견인차 역할을 충분히 발휘해야 하며, 도시와 농촌이 상호 작용하고, 공업과 농업이 상호 촉진하는 협력 발전의 길로 나가야 한다.

우리는 현재 중국의 도시와 농촌 관계에 있어 순조로운 변화가 일어나고 있음을 목격할 수 있다. 도시와 농촌의 통합 발전에 대한 역량이 증대됨에 따라, 우리가 회고했던 것들이 점차 역사가 될 것이고, 전망했던 것들이 점차 현실로 변할 것이라고 믿어 의심치 않는다. 도시와 농촌의 상호 작용, 그리고 공업과 농업의 상호 촉진을 통한 협력 발전의 길이 지속적으로 뻗어나가면서, 결국 도시와 농촌의 일원화를 이룰 것이며, 중국 “三農”의 미래도 밝아질 것이다.

참 고 문 헌

1. 牛若峰：《中國的“三農”問題：回顧与反思》，2003年10月26日在中國人民大學農業經濟系“三農”問題專題講座上的報告，見全國農業展覽館《古今農業》2003年第4期(總第58期)。
2. 溫鐵軍：《市場失靈+政府失靈———双重困境下的“三農”問題》，載《讀書》2001年第10期。
3. 鄭有貴：《“三農”問題：政府目標与實現路徑的歷史回顧》，載《河北學刊》2003年第4期。
4. 牛若峰·郭玮等：《中國經濟偏斜循环与農業曲折發展》，中國人民大學出版社1991年12月版，第3-4頁。
5. 牛若峰：《中國農業的變革与發展》，中國統計出版社1997年5月版，第52-53頁。
6. 《中國財政統計（1950-1985）》，中國財政經濟出版社1987年。
7. 國家統計局：《1954年韓國農家收支調查報告》，中國統計出版社1957年。
8. 《新時期農業和農村工作重要文獻選編》，中國文獻出版社1992年。

제 2 장

“三農” 문제의 현재 상황

앞장에서 살펴보았듯이, 중국의 “三農” 문제는 국가 공업화 과정에서 도시와 농촌 간 경제·사회의 불균형 발전이 가져온 구조와 수준의 편차, 그리고 도시와 농촌 주민에게 주어진 발전 기회와 권익의 불평등 문제이며, 결국은 농민의 권익 상실 문제이다. 우리는 이번 장에서 “三農” 문제의 각종 현상을 파악하는데 역점을 둘 것이다.

1. 농민의 소득 수준은 낮고, 도시와 농촌의 격차는 크다

1.1. 도시와 농촌 주민의 소득 격차

전반적으로 볼 때, 농민의 소득은 줄곧 매우 낮은 수준이었으며, 도시와 농촌 주민의 소득격차가 매우 크다. 통계에 따르면, 2003년 전국 농민 일인당 평균 순소득은 2,622위안, 도시 주민의 가용소득은 8,500위안, 전자는 후자의 30.8%에 불과하며, 도시와 농촌 간의 명목 차이는 3.24: 1(농민: 1)이다. 만약 도시 주민들이 누리는 각종 지원과 복지혜택을 고려할 경우, 도시와 농촌 주민의 실질적 소득 차이는 5: 1내지는 6: 1에 이른다. 더구나, 최근 들어서도 우리는 아직 도시와 농촌 주민간의 소득격차가 축소될

조짐이 나타나지 않고 있다.

농민의 소득 증가 추세가 매우 불안정하다. 개혁개방 이후, 중국의 농민 소득은 아주 큰 폭으로 증가하였다. 그러나 시기와 지역에 따라서 농민의 소득 증대가 일정한 속도로 이루어지지 않았다. 전국 평균 속도를 놓고 봤을 때, 네 단계를 거쳤다고 볼 수 있다. 제1단계, 1978~1984년, 상당히 빠른 성장을 보인 시기로서 농민 일인당 소득이 연평균 15.9% 증가하였다. 제2단계, 1985~1990년, 성장에 변동이 있었던 시기로서 농민 일인당 소득이 연평균 4.2% 증가에 그쳤다. 제3단계, 1991~1996년, 농민 소득이 다시 증가한 시기로서 1996년에는 전년 대비 9%의 빠른 증가 폭을 보였으며, 20세기 90년대에 있어 농민 일인당 순소득 증가 폭이 가장 높았던 해였다. 제4단계, 1997년 이후, 성장이 둔화된 시기로서 성장 폭이 매년 감소하는 것으로 나타나고 있으며, 느린 성장을 거듭하고 있다. 1997년부터 2003년까지의 7년간 농민의 일인당 순소득 성장률이 4%를 넘지 못한 해가 대부분이다. 2002년과 2003년의 실질 성장률은 각각 4.6%와 4.3%로써 성장이 회복되는 것으로 볼 수 있다.

20세기 90년대로 접어들면서 농민의 소득 성장 속도는 둔화된 반면, 도시 주민들의 소득 성장 속도는 더욱 빨라졌다. 1990년부터 2002년까지의 12년간 농민의 일인당 순소득은 69.7% 성장하였고, 연평균 4.5%씩 성장한 셈이다. 80년대와 비교했을 때 성장 속도가 거의 한 배가량 둔화되었다. 그러나 같은 기간, 도시 주민의 가용소득 성장 속도는 점차 빨라지는 추세를 보였다. 12년 사이에 138.3% 성장하였으며, 연평균 7.5% 성장한 셈이다. 2003년에는 9.3% 성장하였으며, 같은 해 농민 일인당 순소득 증가 폭과 비교했을 때, 무려 4백분율이 높은 셈이다. 추정에 따르면, 2003년의 농민 일인당 소득은 1993년의 도시 주민의 가용소득 수준에 불과하다.

도시와 농촌 주민의 소득격차가 다시 벌어지고 있다. 개혁개방 이후, 중국 도시와 농촌 주민의 소득격차가 점차 축소되다가 다시 확대되는 과정에 있다. 농민 수입이 1이라고 했을 때, 1978년 도시와 농촌 주민의 소

득의 명목 비율은 2.54: 1이었고, 이후 6년 연속 소득격차가 감소하여, 1984년에는 가장 낮은 비율인 1.7: 1까지 내려갔다. 그리고 나서는 다시 소득격차가 벌어지기 시작했으며, 1994년에는 역대 가장 높은 비율인 2.86: 1을 기록했다. 몇 년 동안 격차가 줄어들다가 다시 벌어져, 2003년에는 3.2: 1까지 벌어짐으로써, 개혁 초기의 수준을 훨씬 뛰어넘었다. (표 2-1 참조)

오늘날 세계 대다수 국가의 도시와 농촌 주민의 소득 격차는 비교적 작다. 세계은행이 20세기말(1998년)에 발표한 한 보고서에 따르면, 36개국의 수치를 놓고 봤을 때, 도시와 농촌 사이의 소득비율이 2를 넘는 경우는 찾아보기 힘들다. 대다수 국가의 농촌 주민의 소득은 도시 주민의 2/3이거나 조금 더 많다. 중국은 도시와 농촌의 소득격차가 2를 넘긴 극소수의 국가 중의 하나이다.

표 2-1. 도시와 농촌 주민의 소득 수준과 명목 차이

연 도	농촌 주민의 일인당 순소득(인민폐)	도시 주민의 일인당 가용소득(인민폐)	도·농간 주민 소득의 명목 비율(농민:1)
1978	134.6	342	2.54
1984	355.3	607.6	1.71
1993	921	2,505	2.72
1994	1,221	3,498	2.86
1995	1,578	4,283	2.71
1996	1,926	4,838	2.51
1997	2,095	5,160	2.46
1998	2,162	5,418	2.51
1999	2,210	5,864	2.65
2000	2,253.4	6,280	2.79
2001	2,366.4	6,859.6	2.90
2002	2,475.6	7,702.8	3.11
2003	2,622	8,500	3.24

자료 출처: <중국통계연감>

1.2. 도시와 농촌 주민의 재산과 복지 차이

도시와 농촌 주민의 재산 현황에 관하여 설명할 수 있는 수치가 없기 때문에 어쩔 수 없이 저축 금액을 통해 설명할 수밖에 없다. 1999년 도시 가정의 저축 금액은 34,700위안을 넘었고, 같은 해 농촌 가정의 경우 4,800위안에도 미치지 못했다. 3인 가족을 기준으로 했을 때, 농촌 가정의 저축 금액은 도시 가정의 13.8%에 지나지 않았다. 도시 주민의 일인당 저축 금액은 11,570위안에 달했으며, 농촌 주민의 경우 겨우 1,600위안이었다. 전자가 후자에 비해 6배가 많은 셈이다. 이처럼 차이가 매우 클 뿐만 아니라, 차이가 확대되고 있는 추세이다(표 2-2 참조).

표 2-2. 도시와 농촌 주민의 재산소득 수준과 차이

연 도	1995	2001
도 시 (인민폐/人)	90.43	134.62
농 촌 (인민폐/人)	38.55	41.05
도·농 비율 (농촌:1)	2.35	3.28

자료 출처: <중국통계연감>

중국 도시와 농촌 주민의 소득은 통계치 상에서만 비교적 큰 격차가 나는 것이 아니라 통계치 외에도 각종 사회복지 측면에서도 비교적 큰 격차가 난다. 도시 주민에게 있어 많은 사회복지 혜택은 사실상 일종의 잠재적 소득인 셈이다. 오늘날 도시 주민들이 누리는 주택과 물가 등의 각종 지원, 그리고 의료보험, 실업보험, 최저소득보장 등의 각종 사회보험은 절대 다수 농민들은 누리지 못하고 있는 것들이다. 도시 주민들이 사회복지 방식으로 획득하는 잠재적 소득을 정확하게 집계하기는 어렵다. 1994년 도시 주민들이 누리고 있는 공유주택, 공공의료 및 보험복지 등의 항목에 대한 어느 통계에 따르면, 일인당 약 1,081위안의 혜택을 받으며, 같은 해 농민 일인당 소득인 1,221위안의 88.5%에 해당한다. 세계은행의 1997년 집

계에 따르면, 만약 도시 주민이 누리는 각종 사회복지 혜택을 고려할 경우, 도시 주민 일인당 소득은 한 농가 전체의 연 순소득을 능가한다. 농촌 사회복지에는 그 항목 수가 적을 뿐만 아니라, 기존의 사회복지 항목도 농촌과 도시에 있어 아주 커다란 차이를 나타내고 있다. 교육을 예로 들면, 도시와 농촌 구분 없이 전국적으로 9년제 의무교육을 실시한다. 그러나 농촌의 초등학교와 중학교의 경우 적정 나이에 입학하는 비율이 도시에 비해 매우 낮으며, 중도에 학업을 그만두는 비율도 도시에 비해 높다. 같은 의무교육 임에도 불구하고, 국가의 재정 지출과 교사의 봉급에 있어 도시와 농촌 사이에 비교적 큰 차이가 있다.

도시에서는 아주 당연한 사회복지 혜택을 받기 위해 농촌에서는 반드시 농민들이 비용을 지불해야 한다. 민병 훈련, 가족 계획, 유족 위문, 마을길 정비, 농촌 교육 등과 같은 수많은 사업을 위해 농민들이 비용을 부담해야 한다. 비록 조세 개혁으로 인해 이와 같은 비용 부담은 사라졌지만, 어떤 지방에서는 다른 형식으로 거둬들인다.

1.3. 도시와 농촌 주민의 소비 수준 차이

농촌 주민의 일인당 소비 수준이 1이라고 했을 때, 도시와 농촌 주민의 소비 비교 수치는 1985년 2.12: 1에서 2000년 3.5: 1로 상승하였다. 전체적으로 볼 때, 농촌 주민의 소비 수준은 도시 주민보다 0.5에서 1등급 낮으며, 약 10년 정도 뒤떨어져 있다고 볼 수 있다(반성주(潘盛洲), 주택(朱澤)).

엔겔계수(식품소비가 전체 소비생활에서 차지하는 비중을 나타냄)를 살펴보면, 2002년 도시 주민의 엔겔계수는 37.7%이고, 농촌 주민의 엔겔계수는 46.2%이다. 농촌이 도시보다 약 8.5% 높다. 이는 농촌 주민의 생활수준이 도시 주민에 비해 현저하게 낮음을 나타낸다. 1985년 중국 인민이 기본적인 의식주 문제를 총체적으로 해결하였다고 국민 모두가 인정한다. 1985~2002년의 17년 사이 도시 주민의 엔겔계수는 16.1% 낮아진 반면, 농촌 주민의 경우 단지 11.6% 낮아졌다. 2000년에 비로소 기본적인 의식주 해

결을 위한 소비계수 한계선을 넘었다.

도시와 농촌 가정에서 보유하고 있는 내구성 제품의 수량에도 큰 차이가 있다. 도시의 백 가구 당 보유하고 있는 칼라TV는 120.5대, 냉장고는 81대, 세탁기는 92.2대이다. 농촌의 백 가구 당 보유하고 있는 칼라TV, 냉장고, 세탁기는 각각 54.4대, 13.6대, 그리고 29.9대이다. 각각 도시의 보유량의 45%, 17%와 32%에 해당한다. 도시와 농촌의 오디오, 에어컨, 컴퓨터, 전자레인지 등의 기타 내구성 제품의 보유량 차이는 훨씬 크다.

도시와 농촌 주민의 생활수준 차이가 벌어지는 것은 각자의 사회상품 소매 총액의 점유율을 통해서도 나타난다. 1980년 현(縣)급 이하 시장의 사회상품 소매 비중은 도시와 농촌 전체 사회상품 소매 총액의 65.7%였고, 1990년에는 그 비중이 53.2%까지 내려갔으며, 1995년에는 다시 40%까지 내려갔고, 2000년에는 38.2%에 불과했다. 1985년에는 농촌 소비재 상품 시장 거래금액이 전국 소비재 상품 시장 거래금액의 56.5%였으나, 2002년에는 그 비중이 36.7%까지 내려갔다(표 2-3 참조).

표 2-3. 1985년 이후 중국 도시와 농촌 주민의 소비 차이

연 도	도·농 주민의 소비 수준 (인민폐/人·年)		도·농 주민의 소비 비율 (농민 소비: 1)	엔겔계수 (%)	
	농 촌	도 시		농 촌	도 시
1985	317.4	673.2	2.12	57.8	53.8
1990	538.1	1,278.9	2.38	58.8	54.2
1995	1,310.4	5,337.0	4.07	58.6	50.1
2000	1,670.0	4,998.0	3.00	49.1	39.4
2001	1,741.0	5,309.9	3.05	47.7	38.2
2002	1,834.3	6,209.9	3.39	46.2	37.7

자료 출처: <중국통계연감>

도시와 농촌 주민의 소비수준 격차가 벌어짐에 따라, 농민 소비가 GDP에서 차지하는 비중도 점차 낮아졌다. 1990년 농민 소비가 전국 GDP에서 차지하는 비중은 28%였으나, 1999년 23%까지 낮아졌다. 현재 20%에서 오르락내리락하고 있다. 농민의 소비 점유율은 농촌 인구가 전국 인구에서 차지하는 비중(2000년 63.8%)과 상응하지 않을 뿐만 아니라, 농촌 경제부문이 전국 GDP에 있어 차지하는 약 1/2가량의 기여율과도 상응하지 않는다.

위에서 언급한 몇 가지 방향의 차이는 한 점으로 집중된다. 바로 도시와 농촌 간의 차이, 도시와 농촌 주민의 생존권과 발전권의 차이가 여전히 매우 크다는 것이다. 또한 어떤 방향에서의 차이는 점점 커지고 있다. 농민의 낮은 소득과 소득의 느린 성장으로 인한, 첫째 부정적인 영향은 농민의 수요가 증가하지 못하고, 생활수준의 개선도 어려우며, 내수시장의 발전에도 한계가 있다는 것이다. 둘째는 경종농업과 생산성 축적에 대한 투자의 감소(1996~1999년 사이 농민 일인당 가족경영, 경종농업과 생산성 축적에 대한 투자는 각각 15.5%, 9%와 10% 감소하였다)는 농업의 종합적인 생산능력 개선에 직접적으로 영향을 미친다. 최근 식량 가격이 반등함에도 불구하고, 생산자재 가격의 상승 폭을 따라가지 못함으로써 국민으로 하여금 식량안보에 대한 불안감을 불러일으키고 있다. 장기적으로 봤을 때, 이는 아마도 국민경제의 지속적인 고속 성장에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

2. 경제 구조가 균형을 잃었고, 도시화 진행 과정이 정체되었다

본질적으로 말해서, 국가 공업화 과정은 산업 구조와 고용 구조의 전환 과정이며, 또한 도시화 과정이다. 이 과정을 거쳐 많은 국가들이 공업국이 되었고, 농업 인구도 대폭 감소하였다. 즉, 2/3이상 심지어 더 많은 수의 농촌 주민들이 도시 인구로 편입되었다. 중국 공업화 과정에 있어 구조의

전환은 대다수 국가와 아주 뚜렷한 차이를 나타낸다. 고용 구조의 전환과 산업 구조의 전환은 통일적으로 이루어지지 않았으며, 도시화 진행 과정도 심하게 정체되었다.

2.1. 고용 구조의 전환은 생산액 구조의 전환에 비해 심하게 정체되었다

중국의 국가 공업화는 제1차 5개년계획(1953년 시작)부터 시작하여, 이미 반세기 동안 진행되었다(그 가운데 정치적인 요인으로 인해 심한 방해를 받기도 했다). 산업 구조를 볼 때, 중국은 이미 농업 국가에서 중등 공업화 국가로 전환하였고, 또한 이미 중화학공업 발전 시기로 접어들었다. 2002년 2·3차 산업의 생산액이 전국 GDP에서 차지하는 비중이 84.6%까지 상승하였고, 농업 생산액의 비중은 15.4%까지 감소하였다. 그러나 고용 구조의 전환은 매우 더디다. 1952년 농업 노동력이 사회노동력에서 차지하는 비중은 83.5%였고, 1978년에는 70.5%까지 감소하였다. 26년간 단지 13% 감소하였고, 연평균 0.5%씩 감소한 셈이다. 개혁개방 이후, 고용 구조의 전환은 조금씩 빨라졌다. 1978~2002년 사이, 농업 노동력이 사회노동력에서 차지하는 비중은 20.5% 감소하였다. 연평균 1.6%씩 감소한 셈이다. 1961~1970년 사이, 미국, 일본, 유럽 대륙의 농업 종사자 수는 각각 매년 평균 4.4%, 4.6%, 4.5%씩 감소하였다. 10년 사이에 농업 인구의 1/3이상이 감소하였다. 현재 중국의 농업 노동력은 여전히 너무 많다. 사회 노동력의 약 50%를 차지하고 있다. 농촌에는 약 70%의 노동력이 농업 영역에 밀집되어 있으며, 농민 소득의 60%가 농업 소득이다. 전체적으로 봤을 때, 세 명의 농민이 한 명의 도시 주민을 먹여 살리는 상황은 여전히 변하지 않았으며, 구매자 위주의 시장에서 농민은 절대적으로 불리할 수밖에 없다.

농업 노동력이 사회노동력에서 차지하는 비율이 너무 크다. 이것은 중국과 세계 “표준 구조”를 서로 비교했을 때 나타나는 가장 큰 구조적 편차이다. 세계 각국이 중국과 동일한 공업화 수준이었을 때와 오늘날 중국

의 고용 구조와 같은 예를 찾기 어렵다(표 2-4 참조). 중국은 세계의 10%도 안 되는 농경지를 이용하여 세계 21%나 되는 인구를 먹여 살린다고 말하곤 하지만, 중국이 보유하고 있는 세계 9%에 지나지 않는 농경지를 세계 40%나 되는 농민들이 차지하고 있다는 사실을 모르고 한 말이다. 이는 결코 자랑할 만한 일이 못 된다.

표 2-4. 중국 산업 구조와 고용 구조의 변화

연 도	국내생산총액과 그 구조 (%)				사회노동력 총수와 그 고용 구조 (%)			
	GDP (억위안)	제1차 산 업	제2차 산 업	제3차 산 업	사회노동력 총수(만 명)	제1차 산 업	제2차 산 업	제3차 산 업
1985	8,964.4	28.4	43.1	28.5	49,873	62.4	20.9	16.7
1990	18,547.9	27.1	41.6	31.3	65,749	60.0	21.4	18.6
1995	57,494.9	20.5	48.8	30.7	68,065	52.2	23.0	24.8
2000	89,460.1	16.4	50.2	33.4	72,085	50.0	22.5	27.5
2001	97,314.8	15.8	50.1	34.1	73,025	50.0	22.3	27.7
2002	104,790.6	15.4	51.1	33.5	73,740	50.0	21.4	28.6

자료 출처: <중국통계연감>

2.2. 도시화 진행 과정이 공업화 진행 과정보다 더 심하게 정 체되었다

중국의 도시화 수준은 매우 낮다. 이는 국가 공업화 과정에서 발생하는 전형적인 구조적 편차의 하나이다. 20세기 50~70년대, 국가 공업화 확장은 대체로 자기 폐쇄적인 상황에서 진행되었으며, 많은 농민들은 농촌에 묶여 있으면서, 저렴한 농산물을 공급하는데 기여했을 뿐만 아니라, 도시에 가서 취업할 수 있는 기회까지도 희생당해야만 했다. 개혁개방 이후, 사회 통제가 감소하고, 시장 메커니즘이 도입되고, 도시화 진행이 가속화 되었음에도 불구하고, 도시와 농촌의 분할 구조를 근본적으로 타파하지 못함으로써, 도시화는 공업화 진행 과정에 비해 여전히 아주 더디며, 농촌 인구는 현저히 많다.

표 2-5. 중국 도시와 농촌의 인구 구성의 변화

연 도	전국 총인구 (만 명)	도시 인구		농촌 인구	
		인구수 (만 명)	비율 (%)	인구수 (만 명)	비율 (%)
1985	105,851	25,084	23.71	80,757	76.29
1990	114,333	30,195	26.41	84,138	73.59
1995	121,121	35,174	29.04	85,947	70.96
2000	126,743	45,906	36.22	80,837	63.78
2001	127,627	48,064	37.66	79,563	62.34
2002	128,453	50,212	39.09	78,241	60.91

중국의 도시화 수준은 “표준 구조”의 도시 비율에 비해 아주 낮다. 만약 1964년의 달러로 계산한다면, 1980년 중국 일인당 국민총생산은 약 154달러이고, 같은 해 도시화 수준은 19.4%에 지나지 않았다. Chenery의 “표준 구조”와 비교했을 때, 200달러일 때의 도시화율보다 아주 낮을 뿐만 아니라 100달러일 때의 도시화율보다도 낮다. 현재 중국의 일인당 GDP는 약 1,090달러(2003년)이다. 그러나 도시화 수준은 40% 이하이다. 즉, 다국 모형 중의 300달러일 때의 도시화율에도 아직 이르지 못했다(표 2-6 참조).

표 2-6. 다국 모형의 도시 비율과 공업 비율(%)

일인당 GDP* (달러)	도시 인구가 총인구 중 차지하는 비중	제조업이 GDP 중 차지하는 비중	공업 노동력의 비중
< 100	22.0	12.5	7.8
200	26.3	14.9	9.4
300	43.9	25.1	20.6
400	49.0	27.6	23.5
500	52.7	29.4	25.8
800	60.1	33.1	30.3
1000	63.4	34.7	32.5
> 1000	65.8	37.9	36.8

* 일인당 GDP는 1964년의 달러로 계산하였다.

자료 출처: H. Chenery와 M. Syrquin, 1975.

세계 순위에 있어 중국의 도시화 수준은 비슷한 공업화 수준의 국가들 중에서 가장 하위에 속한다. 세계은행의 <2000~2001년 세계 발전 보고>에 따르면, 일인당 국민 총생산액으로 따졌을 때, 1999년 중국은 이미 중하위권 소득 국가 수준에 다다랐으며, 세계 206개국 중 140위를 차지했다. 같은 해 중국의 도시 인구가 전체 인구 중 차지하는 비중은 30.9%에 불과한 반면, 141위를 차지한 온두라스의 도시 인구가 전체 인구 중 차지하는 비중은 52%에 달했다. 중국의 도시 인구의 비중은 중하위권 소득 국가의 도시 인구 비중의 평균치인 43%보다도 매우 낮다. 경제의 중심이 이미 도시와 공업으로 이동한 상황에서 뜻밖에도 도시화 수준은 이처럼 낮으며, 여전히 많은 인구가 농촌에 머물러 있다. 이는 세계 공업화 역사상 극히 드문 예이다.

중국의 공업화 진행 과정 중 비정상적인 구조 전환으로 인해 많은 농민들이 평등한 발전 기회를 얻지 못했을 뿐만 아니라 공업화 진행 과정 중 이익의 희생자가 되었다. 이것은 장기간 실시해온 도시와 농촌의 이원화 정책의 결과이다. 개혁 과정 중 농촌에 대한 각종 수단의 의존과 도시와 농촌 정책의 지속적 불균형으로 인해 이러한 상황은 지난 25년간 지속되었고, 심지어 악화되기까지 하였다. 현재 우리가 보는 것은 도시의 현대화일 뿐 전국의 도시화는 아니다. 또한 공업의 현대화일 뿐 전국의 공업화는 아니다.

3. 공공 자원의 배분에 있어 형평성을 잃었고, 사회적 공평성이 손상되었다

국가 공업화는 도시의 성격을 변화시켰고, 이전의 도시와 농촌의 대립 구조를 깨뜨렸으며, 도시 역량의 “三農”에 대한 우세한 위치를 확립시켰고, 도시와 농촌의 매우 비대칭적인 새로운 구조를 형성하였다. 이러한 도

시와 농촌의 매우 비대칭적인 구조의 두드러진 특징은 공공 자원의 배분에 있어 형평성을 잃었고, 농촌 사회사업 발전이 정체되었으며, 도시와 농촌 주민에 대한 대우가 불평등하고, 사회적 공평성이 손상되었다는 것이다.

도시와 농촌 주민은 같은 국민임에도 불구하고 기회에 있어 차이가 있고, 운명도 다르며, 대우도 각각 다르다. 중국에서 이러한 차이는 출생에서 비롯된다. 도시 주민은 태어나면서부터 성이 “도”라는 이유로 특별한 보살핌을 받게 된다. 유아 교육, 학교 입학, 취업에서부터 퇴직, 질병, 죽음에 이르기까지 국가가 모든 책임을 진다. 그러나 농민은 그렇지 않다. 태어나면서부터 운명적으로 불평등한 대우를 받는다. 사실을 통해 도시와 농촌 주민에 대한 불평등한 대우를 설명하고자 한다.

정치적 권리가 불평등하다. 국가의 정치 활동은 대체로 도시 주민들에게 개방되어 있는 반면, 농민들에게는 거의 개방되어 있지 않다. 도시 주민의 사회 활동과 정치 활동의 참여도는 농민에 비해 매우 높다. 중국의 선거법 규정에 따르면, 96만 명의 농촌 주민이 1명의 전인대 대표를 선출하고, 도시의 경우 26만 명의 주민이 1명의 대표를 선출한다. 거의 3명의 농촌 주민의 권리가 1명의 도시 주민의 권리와 맞먹는 셈이다. 농민의 정치적 권리는 촌민조직의 좁은 범위에 한정되어 있다. 이와 같이 한 사회의 가장 큰 집단이라고 할 수 있는 농민의 권리가 이처럼 축소된 것은 법리상 혹은 도의상으로 납득할 수가 없다. 농민의 집회·결사 등의 권리에 관해서는 말할 것도 없고, 학계에서는 농민협회와 같은 단체를 건립할 것을 강력하게 호소하고 있다. 설령 도시의 노동조합과 부녀 연합회와 같은 조직이라 할지라도 이제껏 정부의 승인을 받지 못하고 있다. 정치적 권리가 불평등한 상황에서 경제적 권익의 분배도 불공평한 법이다.

노동 대우가 불공평하다. 전통적인 계획경제체제 하에서 정부는 명문화된 규정을 통해 각 사업체가 마음대로 농촌에서 직공을 모집하는 것, “맹목적”으로 도시로 유입한 농민을 채용해 도시에서 일하게 하는 것을 불허하였다. 개혁개방 이후, 농민이 도시에 가서 일하는 것에 대한 제한을

풀었다. 그러나 일부 도시와 부문에서는 계속해서 수법을 바꾸어 가며 농민공에게 제멋대로 비용을 거둬들였다. 예를 들어, 농민공에게 각종 증명서를 발급 받을 것을 강요했다. 취업증을 발급 받으려면 50~60위안의 훈련비를 납부해야 한다. 그러나 현지에서 어떠한 훈련다운 훈련도 받지 못한다. 건강증을 발급 받으려면 증명서 발급비용과 건강진단 비용을 합쳐 114위안을 납부해야 한다. 최근 20년간 각지에서 농민의 도시 유입 현상이 일어났으며, 약 1억의 농민이 도시의 대문을 박차고 들어가 일을 하였다. 건물을 짓고, 도로를 만들고, 다리를 놓고, 환경 녹화 사업을 하고, 도시 미화 사업을 하고, 장사를 하고, 가정부로 종사하는 등의 일을 하였다. 농민공의 노동 조건은 열악하였으며, 월급도 낮았을 뿐만 아니라, 월급이 밀리는 경우도 비일비재했다. 통계에 따르면, 2003년 연말까지 전국 9,400만 농민공의 밀린 월급의 누계금액이 1,000억 위안에 달하며, 일인당 1,000위안에 달하는 셈이다. 10여 년간 도시 직장인의 월급은 큰 폭으로 올랐다. 특히 공무원의 월급은 오르고 또 올랐다. 그러나 농민공의 월급은 거의 제자리에서 움직이지 않고 있다. 짠 노동력으로 힘들게 일해서 번 1년 치 월급은 그들이 손수 지은 건물 1제곱미터 면적의 값어치만큼도 못하다. 노동력이 거의 무한정 공급되는 상황에서, 농민공의 월급은 인위적으로 억제될 것이 분명하다. 하물며 도시 직장인이 누리는 각종 복지 혜택과 사회 보장은 농민공과는 전혀 무관하다고 볼 수 있다. 도시 국유기업의 많은 노동자들이 퇴직함에 따라 그들의 구매력이 저하되고, 농산물의 도시 시장에서의 판매량에도 어느 정도 영향을 미친다. 동시에 그들 중 일부는 농민공이 종사하는 부문에서 경쟁 상대가 된다. 최근 10여 년간 보통 노동자의 월급 소득이 차지하는 비율은 낮아진 반면, 자본 소득의 비율은 상승하였다. 이점은 주의할 만하다.

사회 자원의 향유가 불평등하다. 오랫동안 국가의 의료·위생부문에 대한 투자는 너무나 도시 편향적이었다. 위생부의 기층 위생과 부녀 보건사와 관련된 자료에 따르면, 전체 인구의 70%를 차지하는 농촌 인구가 단지

20%의 위생 자원 배분을 향유하고 있으며, 87%의 농민이 순수 자비로 의료비를 충당한다. 1990~2000년, 농촌의 위생 관련한 총비용 중에서 정부의 투자 비중은 12.5%에서 6.6%로 감소하였고, 전국적으로 새로 증가한 위생 관련한 경비 중에서 단지 14%만이 농촌에 투입되었다. 그 중 89%는 “인두비(人頭費)”가 되었고, 진정 전문적인 항목에 쓰인 경비는 1.3%에 지나지 않는다. 2000년 농촌 주민 일인당 할애된 위생 사업비는 12위안에 불과하며, 도시 주민 일인당 할애된 위생 사업비의 26.7%에 상당 한다. 2002년, 각급 재정 중 향진 보건소에 사용된 예산 내의 경비는 60억 위안도 채 되지 않는다. 이 금액은 전체 재정에 있어 위생·의료 사업 지출의 15%에 불과하다. 같은 해 향촌이 보유하고 있는 병원의 침대 수와 위생원의 수는 각각 전국 총보유량의 23.4%와 23.2%였다(농업부 농연중심 과제조, 2003). 대다수의 농민들이 병에 걸리는 것을 가장 두려워한다. 왜냐하면 건강 상태의 불량으로 인해 빈곤층이 되는 경우가 농촌 빈곤 농가의 30%~40%나 차지한다. 많은 농민들이 돈이 없어 병을 치료하지 못하고, 일찍 세상을 떠난다. 예전에 농촌에도 성공적인 협력의료체계가 있었으나, 이 체계가 대다수의 농촌에서 해체된 뒤, 풍토병과 전염병이 일부 지방에서 재차 유행하였으며, 영아 사망률도 상승하였다.

중국 농촌 위생 조건의 낙후된 상황은 중국은 물론 외국 인사와 기관의 특별한 관심을 끌고 있다. 진석문(陳錫文)은 다음과 같이 지적했다. 병으로 죽는 농민 중 아주 소수만이 병원에서 죽음을 맞고, 도시의 경우 아주 소수만이 집에서 죽음을 맞는다. 농촌의 부녀자 중 극소수만이 병원에서 아이를 낳고, 도시의 경우 거의 집에서 아이를 낳지 않는다(2003. 1). 장소산(張曉山)은 2000년 5세 미만인 아동의 사망 전 진료 상황에 대해 다음과 같이 지적하였다. 농촌에서 요절하는 아이들의 56.6%가 집에서 죽음을 맞고, 도시에서 요절하는 아이들의 91.3%가 병원에서 죽음을 맞는다(2003. 1). 현재 도시의 공공 위생 조건과 새 주택의 위생 시설은 많이 개선되었다. 그러나 농촌의 공공 위생 조건은 대부분 여전히 예전과 같다. 특히 화

장실은 더럽기 그지없다. 세계보건기구의 2002년 <세계위생보고>에 따르면, 중국은 191개국의 위생시스템 중 188위를 차지했다. 즉, 끝에서 4위이다. 대부분 농촌 위생 조건의 낙후로 인한 것이다.

교육 자원 배분이 불평등하다. 2000년을 예로 들었을 때, 그 해 전국 교육 경비는 3,849억 위안이었다. 그 중 농촌 의무교육에 사용한 경비는 919.9억 위안으로 전체 교육 경비의 23.9%이다. 같은 해 농촌의 의무교육 대상 학생은 1.2억 명이었으며, 전국 의무교육 대상 학생 총수의 약 63%였다. 그러나 전국 의무교육 경비 중 농촌 부분에 사용한 금액은 겨우 54.2%이다. 두 부분이 부합하지 않는다. 농촌 교사의 봉급은 자주 밀린다. 2000년 4월까지 전국 26개 성의 밀린 농촌 교사의 봉급은 무려 135.65억 위안으로 200만 명(전체 농촌 교사의 약 30%를 차지한다)의 교사가 1년 동안 한 푼의 보수도 못 받은 것과 마찬가지다. 많은 농촌 학교 교사의 교수 조건은 더더욱 열악하다. 이는 지방이 기초교육을 책임지고, 농촌의 의무교육 경비를 대부분 향·진·촌이 부담함으로 인한 필연적인 나쁜 결과이다(이성귀(李成貴), 이인경(李人慶), 2003, 두육홍(杜育紅), 2000).

농촌 의무교육의 투입 주체가 바뀌고, 농촌의 교육 부가비용과 교육 기부금 납부로 인해 농촌 기초교육의 비용과 농민의 부담은 현저하게 가중되었다. 1985년부터 국가 재정부는 농촌 초등학생 일인당 지원되던 22.5위안, 중학생 일인당 지원되던 31.5위안의 교육 지출금을 없앴으며, 농민의 집단 잉여에서 충당하는 것으로 바꾸었다. 이로써 농촌 의무교육은 정부가 주된 책임을 지는 것에서 농민의 주된 의무로 바뀌었다. 농촌에서 농민에게 “교육 부가비용”(기본 원칙상 농민 일인당 순소득의 1.5%~2.0%를 징수한다)을 징수하기 시작한 이후, 징수금액은 해마다 증가하였다. 1998년에는 165억 위안에 달했으며, 1985~1999년의 15년간 그 총액은 1,100억 위안을 넘는다(국무원 발전연구중심 “현·향의 재정과 농민 부담” 과제조, 2002). 최근 20년에 걸쳐 교육 지출은 이미 농민의 지출 중 생활비 다음의 두 번째로 가장 큰 항목이 되었다. 전국 평균 초등학생 일인당 지출되는

1년 동안의 각종 비용은 약 500위안에 달하며, 중학생의 경우 약 1,000위안에 달한다. 일인당 순소득(실물 포함)이 겨우 2,000위안인 농민 가정에 있어 감당하기 어려운 것은 의심할 여지가 없다. 관련 통계에 따르면, 중국의 농민공 위주의 유동 인구 중 취학 연령인 아동이 200만 명이다. 이 아이들도 의무교육의 대상이지만, 도시 아이들처럼 현지의 의무교육을 받을 수 없다. 표본조사에 따르면, 유동 아동은 현지 도시 학생보다 매년 평균 856위안을 더 많이 납부하며, 가장 많은 경우 1년에 2,700위안 가량을 더 많이 납부한다고 한다(최월화(崔月華), 2004). 농민공이 힘들게 번 보잘 것 없는 수입으로 어떻게 이처럼 비싼 교육비를 감당할 수 있겠는가!

대학에 합격한 많은 농민의 자녀들이 학비가 없어 입학할 못하고 있다. 2003년 10월 11일 중앙방송국 보도에 따르면, 그 해 대학에 붙은 빈곤층 학생 모두 이미 입학 등록을 하였다. 일부 학생은 후원을 받거나 대출을 받았다. 그러나 가정환경이 다른 학생들은 졸업한 뒤에도 여전히 다른 출발선에 서게 된다. 대출을 받은 학생이 졸업 후 가장 먼저 해야 할 일은 바로 돈을 벌어서 대출금을 상환하는 것이다. 이것이 과연 공평하단 말인가?

사회주의 중국에서 혁명과 신중국 건설을 위해 많은 희생과 공헌을 한 농민들이 뜻밖에도 이처럼 불평등하고 불공평한 대우를 받고 있다니, 정말 가여울 뿐이다. 한 젊은 농민이 조사자에게 다음과 같이 말하는 것도 당연하다. “우리 할아버지는 피를 흘렸고, 우리 아버지는 땀을 흘렸으며, 나 때에 와서는 눈물을 흘린다”. 이 말이 의미하는 것은 다음과 같다. 중국 농민은 혁명을 통해 신중국 정권을 건설하기 위해 피를 흘렸었고, 국가 공업화를 위해 땀을 흘렸으며, 현재 그들 중 일부분은 빈곤과 불공정한 처지에 놓여 눈물을 흘리고 있다. 그들은 국민경제가 고속 성장하고, 도시 생활이 나날이 발전하는 상황에서 눈물을 흘리고 있다. 따라서 더더욱 마음이 아프고, 피나 땀을 흘리는 처지보다도 더 비참하다(이성귀(李成貴), 2003).

4. 빈부의 양극화 추세가 심화되고 있으며, 사회적 위기를 내재하고 있다

4.1. 중국은 세계에서 빈부격차가 심한 국가이다

지니 계수를 살펴보면, 중국 도시와 농촌을 합쳐 계산한 지니 계수는 1980년 0.25, 1995년 0.38, 2000년 0.403였고, 현재는 0.5를 넘으며, 세계에서 소득 분배가 가장 불평등한 국가 중의 하나가 되었다. 개발도상국으로서 중국의 소득 분배 격차는 이미 국제 경계선(0.4)을 넘었으며, 가장 선진국이라고 할 수 있는 미국의 지니 계수(1997년 0.408)와 매우 근접했다. 세계은행의 2000/2001년 발전 보고에 따르면, 같은 기간 중국의 주민 소득 지니 계수는 영국(0.361), 독일(0.3), 이탈리아(0.273), 캐나다(0.315), 일본(0.249)과 같은 선진국보다 높으며, 한국(0.316)과 같은 신흥공업국가는 물론, 폴란드(0.320), 우크라이나(0.325), 루마니아(0.282), 헝가리(0.308)와 같은 경제전형국가보다도 높다.

가구별 소득 분포를 살펴보면, 중국 20%의 고소득 가구가 사회 전체 소득에서 차지하는 비율은 46.6%(미국은 46.4%)에 달하고, 20%의 저소득 가구가 사회 전체 소득에서 차지하는 비율은 5.9%(미국은 5.2%)에 지나지 않는다. 특히 주의할 만한 것은 중국에 전체 인구의 약 3%를 차지하는 부유층이 생겨났다는 것이다. 그들은 주민 예금총액의 약 1/2과 대부분의 금융자산을 보유하고 있다. 어떤 벼락부자의 개인 재산은 수억에 이른다.

4.2. 중국 절대 다수의 가난한 사람들이 농촌에 있다

전국 농촌 고정 관찰 지역 시스템의 2000년 전국 31개 성 소속 32개 현 2만 여 농촌 가정에 대한 조사에 따르면, 일인당 연평균 순소득이 1,000위안 이하인 저소득층과 일인당 연평균 순소득이 1,000~1,999위안인 중소득층이 54.2%를 차지했다. 이것이 21세기 중국 농촌의 빈농과 중·하층 농이다. 국가가 규정한 기준에 따른, 현재 농촌 극빈곤 인구와 저소득 인구는

모두 합쳐 8,500만~9,000만 명이며, 농촌 인구의 10%~20%를 차지한다. 이들이 현재 중국 농촌에서 가장 가난한 사람들이다. 만약 국제 빈곤 기준에 따라 판단한다면, 가장 보수적인 추정을 한다고 해도, 중국 농촌에는 최소 1억여 명이 아직 빈곤을 벗어나지 못하고 있다.

빈곤층을 돕는 사업을 지속적으로 펼치고, 각 지역 경제·사회 발전의 불균형이 더해지면서 농촌 빈곤층의 분포에 뚜렷한 변화가 생겼다. 2002년을 예로 들었을 때, 전국 농촌 82.4%의 빈곤층—절대 빈곤 인구나 저소득 인구는 중·서부 지역에 집중적으로 분포하고 있으며, 서부 12개 성·시 지역에 58.1%가 분포한다. 절대 빈곤 인구만을 볼 때, 83.5%가 중·서부 지역에 집중적으로 분포하고 있으며, 서부 12개 성·시 지역에 61.8%가 분포한다(표 2-7 참조). 또한, 중국 농촌 빈곤 인구의 절반이 하남성, 하북성, 안휘성, 호북성, 호남성, 사천성, 산서성, 산둥성 등 농업을 위주로 하는 성에 분포한다. 2002년 식량 생산 지역에 여전히 1,554만 명의 빈곤 인구가 분포하며, 전국 전체 농촌 절대 빈곤 인구의 55.1%를 차지한다. 그 중 상당부분은 지난 몇 년간 빈곤에서 벗어났다가 다시 빈곤층이 된 경우이다. 빈곤 지역의 저소득 인구가 매년 다시 빈곤층이 되는 비율이 약 30%라고 한다. 다시 말해, 중국의 농업을 위주로 하는 주요 성, 특히 식량 주생산 지역에는 “三農”이 빈곤으로 고통 받고 있다. 이는 한 측면으로 중국 “三農” 문제의 심각성을 증명하는 것이다.

표 2-7. 중국 농촌 빈곤층*의 지역 분포

(만 명)

연 도	합 계	동부 지역	중부 지역	서부 지역	서부 12개 성·시 지역
2000	9,422	1,273.3	3,028.2	5,121.3	5,731.2
2001	9,029	1,254.6	2,867.0	4,907.6	5,535.0
2002	8,645	1,536.2	2,726.6	4,382.2	5,026.8

* 빈곤층은 절대 빈곤 인구나 저소득 인구의 합을 나타낸다. 2002년 절대 빈곤 인구의 기준은 일인당 순수소득 627위안 이하이고, 저소득 인구의 기준은 일인당 순수소득 859위안 이하이다.

자료 출처: 2001~2003년 <중국 농촌 빈곤 감축 보고>

“일부 사람들로 하여금 먼저 부유해지도록 하는 것”은 좋은 일이며, 모두 같이 가난에 시달리는 것보다야 낫다. 문제는 빈부격차가 너무 많이 나서는 안 된다는 것이며, 한도가 있어야 한다. 여기서 말하는 한도란 일부 사람들이 먼저 부유해지기 위해 공평성을 희생의 대가로 삼아서는 안 되며, 먼저 부유해지기 위해 공동으로 부유해지는 것까지 방해해서는 안 된다는 것이다. 농촌 내부에서도 빈부격차가 벌어지고 있다. 1%의 가장 높은 소득을 올리는 농가의 전체 소득은 20%의 가장 저소득 농가 전체 소득의 1.7배이다. 농가와 비농가 사이의 빈부격차는 이미 아주 뚜렷하다. 전국적으로 봤을 때, 사회적 부는 소수의 사람들에게 집중되고, 빈곤은 다수의 사람들에게 확산됨으로써 빈부의 양극화가 심화되는 추세를 보이고 있다. 제작년 통계에 따르면, 전국 인민폐 8만억위안의 예금총액 중, 20%도 안 되는 부자들이 예금액의 80%를 차지하고 있었으나, 납부한 개인 소득세는 전체 세액의 10%에도 미치지 못했다. 전체 인구의 약 70%를 차지하는 농촌 주민이 총 화폐량의 30%도 보유하고 있지 않음으로써 대다수의 농민들이 보편적으로 돈이 부족하다. 이상한 것은, 농민 일인당 순소득이 도시 주민의 일인당 가용소득의 1/3에도 미치지 못함에도 불구하고, 농민 일인당 납부하는 연간 세금은 도시 주민 일인당 납부하는 연간 세금의 2.4배에 해당한다. 도시의 저소득 주민이 일인당 납부하는 연간 세금도 고소득자 일인당 납부하는 연간 세금보다 많다. 개인 소득세를 가장 많이 납부하는 계층은 월급자들이며, 중국 50위 내의 “부호”들 중, 단지 4명만이 소득세를 많이 납부하는 50명 안에 포함된다고 한다. 정부의 계층별 소득에 대한 조정 작업이 뜻대로 되지 않는다는 것을 인정하지 않을 수 없다. 도시의 부자들이 돈을 물 쓰듯 하며 사치와 호화로움을 누릴 때, 농촌의 많은 아이들이 학비를 내지 못해 학업을 중단하고, 또한 많은 농민들이 병을 치료할 돈조차 없어 목숨을 잃는 경우도 허다하다. 이것이 우리를 불안하게 하는 비참한 현실이다. 중국 역사에 밝은 사람들은 잘 알 것이다. 중국 농민은 혁명과 신중국 건설에 있어 커다란 공헌을 하였다.

그러나 그들의 행동 능력과 권리와 자원의 확보에 있어 점점 더 불리한 위치에 놓이게 되었다. 빈부의 양극화가 심화되어 가고, 점차 주변화 되어 가는 농민들, 특히 도시로 유입되어 땅도 없고, 직업도 없고, 사회 보장도 받지 못하는 농민들은 여전히 “농민→‘시민’→빈민→유민으로의 방향 전환”을 하고 있다(오용(吳鏞), 2003). 그들과 새로이 나타난 도시의 실업자들은 오늘날 불안정 요인을 형성하고 있으며, 사회적 위기를 내재하고 있다.

참 고 문 헌

1. 牛若峰：《農民收入問題与二元結構政策》，2002年7月13日在北京老干部專家“三農”問題研討會上的發言。
2. 牛若峰：《中國的“三農”問題回國与反思》，2003年10月26日在中國人民大學農業經濟系“三農”問題專題講座上的報告，見全國農業展覽館《古今農業》2003年第4期(總第58期)。
3. 鄭有貴：《“三農”問題：政府目標与實現路徑的歷史回顧》，載《河北學刊》2003年第4期。

제 3 장

“三農” 문제의 배경과 형성 원인

중국의 “三農” 문제는 장기간에 걸쳐 누적된 결과이며, 깊은 사회·역사적 근원을 가지고 있으며, 여러 종류의 요인에 의해 제약을 받고 있다. 전체적으로 봤을 때, 역사적 요인, 인구와 토지의 비례 관계 및 농민 자신의 취약성 등의 요인들 모두 “三農” 문제의 형성에 특정한 영향을 미쳤다. 그러나 “三農” 문제의 가장 직접적이고 가장 주된 형성 요인은 “도시와 농촌의 분할, 이원화 정책”이다. 만약 제2장에서 단지 “三農” 문제란 병의 상태만을 묘사했다면, 이 장의 임무는 병의 원인을 진단하는 것이다.

1. 중국적 특색과 발전 경로

세계에서 중국과 기본적으로 비슷한 국가를 찾기란 힘들다.

첫째, 중국은 유구한 역사를 가지고 있으며, 눈부신 기술 문명을 보유하고, 서양보다 앞서 원양 항해를 한 바 있다. 그러나 공업화 발전의 길로 이끌지는 못했다. 1840년 이후, 국가의 형세가 점점 나빠졌으며, 점차 쇠락해갔다. 반식민지·반봉건국가로 전락해갔고, 변법자강운동은 더 이상 발전하지 못했다. 신해혁명은 비록 봉건체제를 무너뜨리고 명목상의 민국을 세웠지만, 군벌 할거의 국면을 변화시키지 못했다. 국가는 진정한 통일을

실현하지 못했으며, 국가 공업화는 단지 국민의 꿈일 뿐이었다. 진정으로 중국을 공업화의 길로 이끈 것은 중국 공산당과 이를 주도한 인민 정권이다. 20세기 50년대 초 중국이 국가 공업화를 시작할 당시, 소련과 동유럽 국가만이 중국과 교류와 협력을 진행했다. 서방 선진국과는 교류가 없었으며, 그들의 제재를 받기도 했다. 근대사는 국민에게 “낙후하면 얻어맞는다”라는 것을 일깨워주었다. 따라서 신중국은 국가안전을 우선에 놓지 않으면 안 되었다. 제2차 세계대전 이후 국제 환경과 국내 요인의 영향으로 인해, 중국은 중공업과 도시 우선 발전 전략을 택하였으며, 농촌에서의 비농업산업 발전은 억제 당해야만 했다. 먼저 이러한 틈바구니에서 성장해 오다가, 이후 개혁시기에 “새로운 세력으로 갑자기 나타나게 되었다”. 경제체제의 개혁을 거치면서, 시장경제 궤도로 이미 진입하였다. 중국의 이러한 특징과 발전 경로는 “三農” 문제의 역사적 배경과 변화의 발자취를 이룬다.

둘째, 중국은 인구가 매우 많고, 일인당 경지 면적과 수자원은 매우 적다. 세계에서 중국처럼 높은 인구밀도와 엄청난 고용 부담으로 인한 제약을 받고 있는 대국도 없다. 이러한 부존자원 및 고용문제 면에서의 특징과 “三農” 문제는 밀접한 관계가 있다.

1.1. 역사적 요인

역사적으로 볼 때, 구 중국은 보편적인 공업화 과정을 거치지 않았다. 만약 근대사에 있어 중국이 공업화 과정을 겪었다면, “三農” 문제는 대부분 해결되었을 것이며, 최소한 현재의 이와 같은 상황은 아닐 것이다. 그러나 역사는 역사일 뿐이며, 결코 가정할 수 없는 것이다.

중국은 역사상 고도의 기술 문명을 보유한 바 있고, 명(明)나라 시대에는 정화(鄭和)가 최초로 서양을 향해하는 위대한 업적을 세웠다. 그러나 공업혁명을 이끌지는 못했다. 영국의 퇴역 잠수함 사령관 케빈 멘지스(加文·孟席斯)는 65세에 <1421: 중국이 세계를 발견하다>란 책을 발간했다.

책 속에서 중국이 서방보다 먼저 세계를 발견했다고 확신하고 있으며, 콜럼버스(哥倫布)가 아메리카를 발견한 것도 아니고, 마젤란(麥哲倫)이 최초로 세계일주를 한 것도 아니며, 쿡(庫克)이 남반구 탐험을 최초로 시도한 것도 결코 아니라고 지적하고 있다. 명나라의 관리였던 정화가 중국 선단을 이끌고 이미 먼저 이들 지방에 도달했었으며, 1421~1423년 사이 세계海道(海圖)를 제작하였다. 이 퇴역 군인은 사료를 근거로 하여 중국 함대가 마젤란이 태어나기 60년 전, 이미 마젤란해협에 도달했었으며, 유럽인들보다 300년 앞서 경도(經度)의 비밀을 밝혔다는 것을 증명했다. 이해할 수 없는 것은 1421~1423년의 항해가 끝나고 몇 십년 뒤, 중국은 뜻밖에도 세계 원양 항해 계획을 포기했다는 것이다.

왜 중국은 정화의 서양 항해를 계기로 삼아, 대외무역의 발전을 통한 원시 자본을 축적하고, 공업화의 길로 가지 못했을까? 원래 정화사절단이 선단을 이끌고 서양 항해를 실시한 것은 명나라 성조(成祖)가 제정한 해외 제국과 함께 “태평의 복을 함께 누리자(共享太平之福)”는 외교 방침을 실천에 옮기고, 명나라 왕조와 아시아·아프리카 국가간의 평화 관계를 맺기 위해서이며, 외국의 재화를 약탈하려는 뜻은 전혀 없었다. 이는 마치 중국의 주류 문화 전통인 “평화를 소중히 여긴다(以和爲貴)”와 부합하는 것 같다. 사절단 선단은 중국으로부터 도자기, 비단, 철기, 금속화폐와 각종 공예품을 가지고 갔으며, 외국으로부터 옥수수, 감자, 바나나, 연초, 면화 등의 경제작물을 들여왔다. 명나라 왕조는 아시아와 아프리카 등지의 30여 개의 국가와 평화우호관계를 성립하고 발전시켰다. 당시 중국의 수공업 부문에서는 이미 자본주의 맹아가 싹트고 있었다. 이미 자신의 노동력을 파는 고용노동자와 다른 사람의 노동력을 고용하는 규모가 큰 수공업 작업장의 주인과 상인이 존재했다. 생사(生絲)업에서는 규모가 큰 수공업 작업장이 수공업 공장으로 발전하였고, 상품자본은 상당히 활기를 띠었다. 그러나 명나라시대의 중국은 결국 공업화의 길로 가지는 못했다. 아직까지 이것에 대해 합당한 해명을 한 역사학자를 보지 못했다. 중국은

쉽게 오지 않는 이 역사적 기회를 놓치고 말았다.

청나라시대에 이르러, 강건이제(康乾二帝) 때까지만 해도 세계에서 강국 중의 하나였으나, 청나라 중후기부터는 점차 쇠락하기 시작했다. 17~19세기, 서방 열강들은 여기저기서 들고 일어나 각지에 식민지를 개척하고, 다른 나라의 재화를 약탈함으로써 원시 자본을 축적하였고, 국내에 자본주의를 발전시켰다. 공업혁명과 자본계급혁명을 겪으면서 자본주의제도가 확립되었다. 중국은 서방 열강들의 약탈의 대상이 되었고, 청나라 정부는 그들과 어쩔 수 없이 일련의 불평등 조약을 맺어야만 했으며, 서방 열강들은 전함을 동원해 중국의 굳게 닫힌 쇠국의 대문을 부수었다. 국권을 상실하여 국위가 실추되고, 외국의 식민지로 전락하는 위기에 직면하면서, 강유위(康有爲), 양계조(梁啓超), 담사동(譚嗣同)을 대표로 한 자본계급의 개량주의자들이 실권이 없는 광서제(光緒帝)에게 여섯 차례나 상소를 올려 변법자강운동을 실시할 것을 직언했다. 유명한 무술변법(戊戌變法: 변법자강운동)은 겨우 103일 동안 지속되다가 결국 힘의 열세로 인해 자희태후(慈禧太后)를 중심으로 한 봉건보수파에 의해 무참히 탄압당하여 실패를 선언하고 말았다. 중국은 공업화의 기회를 또 한번 놓치고 말았다. 1840년 제1차 아편전쟁 이후, 중국은 반식민지·반봉건의 낙후한 국가로 전락하기 시작했으며, 이에 따라 근대 중국의 열세적 위치와, 농민의 비참한 운명을 확정 짓게 된다. 농민은 구 중국의 사회구조에서 가장 낮은 계층에 처하게 된다.

왜 역사는 이렇게 발전한 것일까? 모택동 주석은 1939년 12월 1일 이를 중국의 뿌리 깊이 박혀있는 봉건전제 정치의 탓으로 돌리는 글을 썼으며, 제국주의와 봉건주의, 그리고 매국노 관료가 상호 결합된 결과라고 보았다.

어느 서양 학자가 역사적 고찰을 통하여 진일보한 해석을 내놓았다. 즉, “중국은 소수의 엘리트가 통치하는 국가이다. 역대 정치가들은 절대 권력을 가지고 있어, 어떠한 감독도 받지 않았다. 그들은 농민을 마음대로 마구 짓밟아도 되는 존재로 보았으며, 농민봉기를 일으키지 않는 전제 하에

서, 하고 싶은 대로 할 수 있었고, 농민으로부터 가혹하리만큼 세금을 착취해갔으며, 제멋대로, 그리고 임의대로 그들의 재산을 몰수해갔다.……그럼으로써 통치자들은 공동의 재산을 축적할 필요가 없었다.”, “(적당한) 질서와 신임의 부족과 정부 당국의 임의로 재산을 몰수하는 관례는 공업과 기업에 대한 투자를 억제시켰다. 이 서양 인사는 진일보한 결론을 내렸다. “중국과 기타 아시아 대국에 있어 사회, 정치 및 법률 등 갖추어야 할 조건들이 부족했다—간단히 말해서, 일정한 제도가 부족했다. 그 거대하고 밀폐된 경제에서 통치자들은 그 영역 속으로 지식과 기업가의 재능을 갖춘 사람을 끌어들이거나 남겨둠으로써 경쟁할 필요가 없었다. 또한 통치자들은 자본을 모으고 기업에 대해 관심을 끌 그와 같은 제도도 만들 필요가 없었다”(Jones, 1981~1987). 이와 같은 해석은 설득력이 있으며, 핵심을 찔렀다고 볼 수 있다.

1.2. 인구와 토지의 비례 관계

역사적 요인과 비교했을 때, 인구와 토지의 비례 관계는 “三農” 문제와 더 밀접하고 더 긴밀한 관계를 갖고 있으며, 그 영향은 더 장기적인 성격을 가지고 있다. 또한 인구와 토지의 비례 관계는 농업·농민의 생존·발전과 직접적인 관계를 맺고 있다. 인구와 토지의 비례 관계는 농업 내부의 고용할 수 있는 용량, 농업경영 방식의 선택 및 토지 본래의 기능 정립에 직접적인 영향을 미친다. 긴장된 인구와 토지의 비율은 “三農” 문제 형성의 전제였다(온철군(溫鐵軍), 2001).

역사가의 고증에 따르면, 중국은 옛날부터 인구 대비 토지가 적은 것은 결코 아니다. 명 나라시대 일인당 경지 면적이 가장 컸을 때는 12.5무(畝)에 달했으며, 인구에 비해 토지 면적이 작은 편이 아니었다. 청나라 시대에 이르러, 1840년의 전국 인구는 1644년 1.43억 명에서 4억여 명으로 급격히 늘어났으며, 경지 총면적은 8.5억 무로 늘어났다. 그러나 일인당 경지 면적은 2.1무까지 줄어들었다. 이때부터 중국은 줄곧 인구 대비 토지 면적

이 작았다. 장기간에 걸쳐, 토지의 부존자원이 풍부하지 못한 것과 인구 대비 경지 면적이 작은 것은 중국 경제·사회발전을 제약하는 아주 중요한 요인이 되었으며, 사람들이 이에 대한 인식이 부족했거나 인식이 비교적 늦었을 뿐이다.

신중국의 인구(주로 농촌인구) 성장 속도는 비교적 빨랐다. 1984년 10억을 돌파했으며, 일인당 경지 면적은 1.43무로 감소하였다. 현재 중국 인구는 이미 13억을 넘었고, 일인당 경지 면적은 1.4무까지 감소하였으며, 이는 세계 평균치의 1/3에 해당한다. 약 1/3에 해당하는 성의 일인당 경지 면적이 1무가 안되고, 666개 현의 일인당 경지 면적은 국제연합이 정한 경계선(警戒線)인 0.8무 이하이며, 463개 현의 경우 위험선인 0.5무 이하이다. 많은 지방에서는 중앙의 되풀이되는 명령에도 불구하고, 각종 명목으로 대량의 농지를 점유하고 있다. 이는 “三農”을, 더 나아가 중국의 민족생존의 기초를 빼가는 것이다.

이와 같이 긴장된 인구와 토지의 비례 관계는 무엇을 의미하는가? 첫째, 농업 내부의 고용할 수 있는 용량이 점점 축소되고 있으며, 농민의 수가 대폭 감소하지 않는 이상, 단지 농업에만 의지해서는 농민 소득을 증가시킬 수 있는 공간 또한 크지 않다. 둘째, 이러한 기본적인 국가 상황은 중국 농업에 있어 장기간에 걸쳐 규모가 아주 작은 소농경영을 실시하게끔 했다. 농민의 수가 적어지기 전까지는 합리적 규모의 대농경영체를 실행하기가 어려우며, 많은 소농들이 받아들일 수 있는 연합형식을 채택하여 한정된 토지에서 집약적 경영을 할 때만이 토지 생산성을 집중적으로 향상시킬 수 있다. 그러나 노동력 생산성 향상에 있어서는 뚜렷한 효과를 보기 힘들다. 셋째, 오늘날 농민에게 있어, 경작지는 “생존 필수품”이자 목숨을 유지하기 위한 기초이지, “자원 배분 최적화”를 위해 우선적으로 선택할 생산요소는 아니다. 경작지의 복리화 추세에 따라 공평의 원칙이 효율의 원칙보다 상위에 있다. 이것은 중국 농업이 합리적 규모의 경영을 실행하기 어려운 하나의 커다란 제약 요인이며, “三農”을 어렵게 하는 하나

의 제약 요인이 되었다. 중국의 고도로 긴장된 인구 대비 토지의 비례 관계는 장기간 누적되어 온 좋지 않은 결과이며, 심각한 윤리상의 원인과 인식상의 원인이 존재한다는 것을 부정할 수 없다. 먼저, 중국의 농촌사회에는 “자식이 많으면 많을수록 좋다(多子多福)”란 일종의 전통적인 사고방식이 존재함에 따라 인구 팽창을 걱정하는 이가 없다. 사실, 많은 토지를 소유한 사람만이 “자식이 많으면 많을수록 좋다”. 그러나 많은 빈곤 농민들은 자식이 많을 경우, 대부분 평생토록 고생한다. 바로 “재난이 더더욱 많아지는 것이다(多災多難)”. 신중국 건립 후, 처음 몇 년 동안 “공산당의 영도 하에, 인구만 많으면, 인간 세상의 어떠한 기적도 이루어낼 수 있다”란 것을 줄곧 선전하였으며, 또 믿어왔다. 인구 대비 토지 비율 관계가 고용 용량의 제약 요인이 된다는 것을 신경 쓰지 않았다. 또한 사람이 노동력으로 성장하지 않고, 토지·자본·기술 및 적합한 제도가 서로 결합하지 않고서는 갈망하던 경제성장이 이루어질 수 없다는 것을 이해하지 못했다. 부의 성장에 한도가 있다는 것도 인정하지 않았다. 무지로 인해, 정치적 목표를 위해, 지난 세기 50년대 중반 맬서스(馬爾薩斯)의 “인구론”과 마인초(馬寅初)선생의 “신인구론” 등의 경제적 관점에 대해 거친 비판을 가했다. 이런 무지에서 나온 “비판”은 무지의 행동을 조장하였으며, 아주 나쁜 결과를 낳게 되었다. 곧, 인구성장에 대해 방임해 두게 된다. 결국 총인구가 8억을 넘게 되자, “많은 인구는 재난을 불러 온다”란 위협과 위기감을 느끼고서야 비로소 가족계획을 실시하기 시작했다. 그러나 누적된 문제를 바로 잡기에는 이미 때가 늦었다. 현재 과도하게 많은 인구가 경제·사회 발전의 제약이 된다는 것을 곳곳에서 찾아볼 수 있고 체감할 수 있다. 결국 많은 인구와 적은 토지는 “三農”을 곤경에 빠뜨리는 하나의 명백한 배경 요인인 것이다.

2. 도시와 농촌의 분할과 이원화 정책

역사적 배경과 인구와 토지의 비례 관계는 “三農” 문제를 필연적으로 일으킨 직접적인 요인이거나 충분조건이 결코 아니다. 중국 “三農” 문제의 가장 직접적이고, 가장 중요한 형성 요인은 장기간 실시해온 도시와 농촌 분할의 이원화 정책이다. 즉, 국가 공업화 진행 과정 중, 국가는 도시와 농촌, 공업과 농업 및 도시와 농촌 주민에 대하여 각기 다른 경제·사회 발전 정책을 펴왔으며, 투자·자원·인재·기술·지식의 배분에 있어 항상 도시, 공업 및 도시 주민에게 편향적이었다. 이원화 정책의 실시로 인해 이원화 체제가 형성되었고, 이는 많은 방면에서 나타나고 있다.

2.1. “도시와 농촌의 분할 통치, 한 국가의 두 정책”

“도시와 농촌의 분할 통치, 한 국가의 두 정책(城鄉分支, 一國兩策)”은 저명한 사회학 전문가 육학예(陸學藝)가 최초로 사용한 말이며, 국가가 도시와 농촌을 구분하여 다스리고, 다른 정책과 다른 체제를 실시하며, 시민과 농민을 아래와 같이 다르게 대우한다는 뜻이다.

“도시와 농촌의 분할 통치” 구상의 유래. 중앙의 원래 구상에 따르면, 건국 이후 공업화의 발전과 도시화의 진행에 따라 당연히 농민들은 도시로 들어와 노동자가 되고, 시민이 되어야 했다. 모택동은 1945년 4월 24일 중공 7대의 보고인 <연합정부를 논한다(論聯合政府)>에서 명확히 다음과 같이 지적했다. “농민—바로 중국 노동자의 전신이다. 앞으로 수천만 명의 농민이 더 도시로 진입할 것이며, 공장으로 들어올 것이다. 중국이 강대한 민족공업을 건설하려면, 아주 많은 근대화된 대도시를 건설해야 한다. 이는 농촌 인구를 도시 인구로 변화시키는 하나는 기나긴 과정이다”. 이를 통해, 당 중앙과 모택동의 국가 공업화와 도시화 진행 과정에 대한 원칙을 명확하게 알 수 있다. 그러나 신중국 건립 이후, 모주석은 인구가 많고 토지가 적은 기본적 국가 상황(당시 인구 6억, 경지 16억 무)을 시찰하고

나서, 도시공업화 건설의 필요에 따라 단호하게 생각을 바꾸게 된다. 그리하여, 정주(鄭州)회의에서 하나의 새로운 특별한 해결 방안을 제시한다. 즉, “농촌 인구의 감소……도시가 수용해서는 안 되며, 농촌을 대규모로 공업화하여, 농민으로 하여금 현지에서 노동자가 되도록 해야 한다”. 그는 특히 “특별한 방안을 채택하지 않으면, 국가가 아마 힘들어 질 것이다”라고 강조하여 말했다. 이것이 “도시와 농촌의 분할 통치, 한 국가의 두 정책”의 최초 구상이다. 1958년 1월 <호구등기조례(戶口登記條例)>가 이미 공포되었으며, <헌법>에 명시된 공민 거주와 이전의 자유권을 잃었다. 이로써 호적제도 하에서 “도시와 농촌의 분리 통치, 한 국가의 두 정책” 구상은 출발선상에 서게 된다. 이후, 이러한 구상과 제도는 국가 공업화 진행 과정에서 끊임없이 강화되고 계통화 되며, 완전한 도시와 농촌 분할의 이원화 정책과 이원화 체제를 이루게 된다. 엄격하게 구분 지으면, 도시는 공업과 기타 비농 산업을 발전시키고, 도시·공업·시민의 발전은 농촌·농업·농민의 발전에 우선하며, 농업이 “기초”라는 정책적 함의는 도시·공업 및 시민의 발전에 봉사하고 복종하며, 자리를 대신하거나 뒤바뀔 수 없다는 뜻이다. 중국에서 수십 년 동안 “농업은 국민경제의 기초”라고 말해왔으며, 그 목소리는 점점 더 높아졌다. 그러나 말하는 것과 행동하는 것은 결코 일치하지 않았다. 20세기 80년대 후기, 우리는 중국의 도시와 농촌(공업과 농업)의 관계를 살펴보면서 깨달은 바가 있다. 즉, 장기간에 걸쳐 국가는 공업의 고속성장과 목표 초과 달성의 실현을 보장하기 위하여, 항상 “三農”의 이익을 가능한 한 최저한도까지 억눌러 놓았다. 소위 말하는 “농업을 기초로”란 정책적 의미의 참뜻은 농업으로 하여금 국가 공업화를 지원하고, 도시 주민들이 필요로 하는 농산물 공급을 보장하라는 것이다. 공업 위주의 발전은 항상 “농업 경시—농업 정체—공업 성장에 영향—정책 조정 실시—농업 호전—농업 경시……”와 같은 과정을 밟았으며, 공업을 중심으로 한 “편향적 발전—발전의 정체—편향의 조정”과 같은 경제의 편향적 순환을 만들었다. 이 편향적 순환에서 농업은 항상 도시공업의 편

향적 발전에 순종해야 했으며, 동시에 농업의 기복은 경제의 편향적 운행의 기초가 된다. 도시공업의 편향적 발전은 농업 성장의 변동을 일으키고, 농업의 성장 변동은 공업과 전체 국민경제 변동의 기초를 이루며, 도시공업과 전체 국민경제의 변동은 다시 편향의 조정을 위한 동력이 된다. 이것이 바로 농업이 맡은 역할이다.

지난 수십 년간, 국민경제가 변동을 일으키고, 어려움에 처하고, 거시경제의 조정이 필요할 때마다, 항상 농민이 희생을 감수해야 했다. 개혁개방 이후에도 상황은 마찬가지다. 예를 들어, 1988년 통화팽창이 일어났을 때, 국가는 거시경제 조정을 진행했고, 이익이 도시에 편중되면서 1989년 농민 일인당 순소득의 감소를 가져왔다. 개혁개방 이후 농민 순소득은 처음으로 -1.6%의 마이너스 성장을 보였다. 뒤이어, 90년대 중반 이후, 국가는 또 한 차례의 거시경제 조정을 실시했으며, 농민이 지불해야 할 대가는 너무나 컸다. 식량 가격은 하락하였고, 증산으로 인해 소득이 감소했다. 1997년~2000년의 4년 동안 중국 농민의 실제 감소한 소득은 최소 16,000억 여 위안에 달한다.

“삼위일체”의 치밀한 통제 시스템으로 농민을 농촌에 묶어두었다. 국가 공업화 전략과 도시 우선 발전의 요구를 철저하게 실행하기 위해, 국가는 농산물의 일괄구매·일괄판매, 인민공사 및 도시와 농촌을 분리하여 운영하기 위한 호적제도를 실시하였다. 이러한 “삼위일체”의 치밀한 통제 시스템과 기타 일련의 부대 정책들을 통하여, 도시와 농촌을 구분하여 운영하는 제도를 깔았다. 이와 같이 넘을 수 없는 커다란 격차는 인위적으로 농촌과 도시, 농업과 비농업의 경제적 연계를 갈라놓았고, 도시가 농촌보다 우위를 차지하도록 했다. 일괄구매·일괄판매 제도는 30여 년간 지속되었고, 주민의 식량을 농업 식량과 상품 식량으로 나누었으며, 농민으로 하여금 도시 주민의 상품 식량을 공급하도록 하였다. 반면 농민들은 도시에서 상품 식량과 원가로 공급한 각종 부식품을 살 수 없었다. 엄격한 호적제도로 주민을 도시 인구나 농촌 인구나 나누었고, 수억의 농민이 도시

로 들어오는 것을 막고, 농업 호구를 도시 주민 호구로 전환하는 것을 근본적으로 금했다. 농촌 인구가 도시로 진입하는 것을 막기 위해, 도시와 농촌을 구분한 노동 사용제도를 실시하였다. 원칙상 오직 “비농업 인구”에게만 도시에서 취업을 허락했을 뿐, 농촌 인구가 도시에 들어와 일자리를 찾는 것은 허락하지 않았다. 규정에 따라, 도시 주민이 누리는 월급과 복지 혜택을 농민에게는 누릴 수 있는 권리가 없었고, 일체의 사회보장 중에서 농민의 몫은 없었던 것이다. 개혁개방 이후, 비록 이러 저런 미미한 조정이 이루어지고, 일괄 구매 일괄 판매 제도와 인민공사는 이미 사라졌으며, 호구제도도 계속해서 느슨해지고 있지만, 도시와 농촌의 심한 불균형은 근본적으로 개혁되지 못했으며, 심지어 어떤 부분에서는 더 악화되고 있다.

2.2. 오랫동안 “三農”에게 많이 거둬들이고 적게 지급했다

공업과 농업 상호관계의 각도에서 볼 때, 국가 공업화 과정은 일반적으로 세 단계를 거친다. 첫째, 초기 단계, 즉 공업화의 원시 자본 축적 단계로 농업이 공업 발전을 지원한다. 농업이 공업을 부양하는 것이다. 둘째, 중기 단계, 공업의 스스로 성장할 수 있는 능력이 증강되고, 농업과 공업이 평등하게 발전한다. 농업과 공업 모두 스스로 성장하는 것이다. 셋째, 후기 단계, 국가 경제력이 더욱 강화되고, 공업이 농업 발전을 지원한다. 공업이 농업을 부양하거나 농업 편향적이 된다. 중국의 경제발전은 완전히 위에서 말한 순서에 따라 변화한 것이 아니라, 국가 공업화의 초기 단계부터 도시와 농촌의 이원화 정책을 실시하였으며, 그것이 지속된 시간도 매우 길다. 이로 인해 “三農”은 억눌려 큰 고통을 받게 된다. 도시와 농촌의 이원화 정책은 국가가 농촌에서 농업잉여를 거두어 들여, 그것을 국가 공업화와 도시 발전에 투입하는 것에서 집중적으로 나타난다. 공산품과 농산품 가격의 “협상가격차(剪刀差)”가 주된 수단이었으며, 20세기 50년대 중반 “협상가격차”의 총액은 이미 정부 재정수입의 30%를 차지했

다. 우리는 20세기 80년대 후반의 연구를 통해 계산해 볼 수 있다. 즉, 국가는 공산품과 농산품 가격의 “협상가격차”와 세수입을 통해, 1952~1989년, 농촌에서 7,000여 억 위안의 자금(국가가 “농업을 지원하는” 자금은 제외)을 거두어 들였다. 이는 농업이 새로이 창출한 가치의 1/5이며, 당시 국유공업의 고정자산 가치를 초과한다. 많은 학계인사들은 90년대 초 국가공업화의 원시 자본 축적 단계는 이미 끝났으며, 이미 중간 발전 단계로 진입했다고 생각했다. 중간 단계에서는 당연히 공업과 농업이 스스로 성장하거나 평등하게 발전해야 하며, 도시와 농촌간의 자금은 서로 공평해야 한다. 그러나 이러한 변화는 없었고, 농촌에서 자금을 거두어들이는 국가의 정책은 여전히 지속되었다. 1990~1998년, 국가는 재정적 경로, 공산품과 농산품 가격의 “협상가격차”와 금융의 경로를 통해, 또 농촌에서 1.9만억위안의 자금을 거두어들였다(표 3-1 참조). 통계에 따르면, 1950~1996년까지 중국 농민이 국가 공업화와 도시 발전을 위해 제공한 자금의 누적 액은 2만억위안이 넘으며, 대략 전국의 자본 보유량의 2/3에 해당한다(이금(李錦), 2001).

표 3-1. 20세기 90년대 농촌의 자금 유출 현황

(억위안)

유출 경로	1990년	1991년	1992년	1993년	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년*	소계	백분비
1. “협상가격차”	654.4	862.9	1,230.5	1,014.8	422.9	535.3	805.7	782.0	-	6,308.5	32.8
2. 재 정	171.7	197.7	550.9	714.0	2,378.0	1,343.0	1,238.0	1,438.0	1,361.0	9,392.3	48.8
3. 금 융	140.2	255.0	106.8	185.6	1,089.0	481.0	373.0	388.0	510.0	3,528.6	18.4
4. 합 계 (4=1+2+3)	966.3	1,315.6	1,888.2	1,914.4	3,889.9	2,359.3	2,416.7	2,608.0	1,871.0	19,229.4	100.0

* 1998년 “협상가격차” 경로의 유출된 금액을 계산하지 못했다. 그 해의 추정치는 작을 것임으로, 9년간의 합계 수치와 백분비에 영향을 주었다.

자료 출처: 1995년과 1999년 <농촌경제녹피서(農村經濟綠皮書)>에서 관련 수치 정리

우리는 1999년 이후 도시와 농촌 자금의 상호 이동 상황을 추적하여 살펴 보지 않았지만, 어느 보고서에 따르면, 농촌 자금은 여전히 유출이 유입보다 많은 상태이다. 특히 농지가 비농업 목적으로 전환되어 이용됨으로써 농민의 손실이 매우 큰 실정이다. 최근 20년간 국가는 1억여명의 농민 집단 소유지를 수용하였으며, 수용 과정에서 독점 1급 토지시장을 이용하였다. 토지 가격의 “협상가격차”(시장가격-토지 수용시의 보상비)를 통하여, 농민의 수준에서 2만여 억 위안의 토지 자산 수익을 가져간 셈이다. 이 수치는 아주 보수적인 추정에서 나온 것이다. 어떤 자료에 따르면, 1978년 이후 농민이 토지를 잃게 되면서 재산의 권리와 이익에서 입은 손실이 약 5만억위안이라고 한다(곽서전(郭書田), 2004). 많은 지방정부와 상인이 손을 잡고 불법으로 농민이 책임 경작(承包地)하고 있는 토지를 점유하고 있으며, 최근 도시화에 이용된 토지 중 약 70%가 지방정부가 농민들로부터 빼앗은 것이다. 맘대로 구획을 나누고 합부로 농경지를 점유하는 현상을 누차 막지 못하고 있으며, 개발을 명목으로 토지를 점유하는 현상은 점점 더 성행하고 있다.

국가가 농촌의 자금을 가져가는 것은 농촌과 농민의 발전 기회를 빼앗아가는 것과 마찬가지다. 금융 서비스는 “三農”의 수요를 아예 따라가지 못하고, 신용사(信用社)의 돈은 빌리기 어려우며, 은행에서의 대출도 어렵다. 국유 4대 상업은행 개혁 후, 모두 도시로 축소되었으며, 현(縣) 및 현 이하의 기구는 합병을 시키거나 없애버렸다. 현 지역 내의 대출업무는 점점 더 적어졌고, 여전히 향촌 지역에 남아있는 지점은 거의 농촌 자금의 “인출기”로 변했다(주택(朱澤),2003). 정규 금융시장의 공급이 너무 부족한 나머지 지하 금융에 도움을 청할 수밖에 없게 되었다.

국가의 “농업 지원” 자금은 실지로 농업을 지원하지 않았다. 국가 재정은 “농업 지원 자금”을 따로 마련하기는 했지만, 많은 지출 중 약 60%는 수리 등의 건설사업에 쓰여 졌고, 농업 자체가 받은 지원은 얼마 되지 않으며, 그 비중도 점차 감소하는 추세다. 역사적 자료에 의하면, 국가의 농업 지원 자금이 전체 재정 지출에서 차지하는 비중이 비교적 높았던 것은

1978년의 13.43%, 1980년의 12.2%, 1991년과 1992년에 감소하여 각각 10.26%와 10.69%였다. 그 이외의 해에는 10%이하 이었으며, 1993~1997년 점차 감소하였고, 1999~2000년에 약 7%~8%까지 더 감소하여 1986년 이후 가장 낮은 수준을 보였다. 이는 개혁개방 초기보다도 5.43에 6.42백분율이 감소한 것이다. 장기간에 걸쳐, 국가 재정 성격의 농업 지원에 대한 지출의 비중은 일반적으로 농업 GDP가 전체 GDP에 차지하는 비중의 1/3내지는 1/2이다. 나는 국가의 농업발전에 대한 지원 정도는 일정한 경제발전 단계의 산물이라는 것을 인정한다. 그러나 중국의 농업에 대한 지원 비중은 선진국의 농업 지원 수준보다 낮을 뿐만 아니라, 태국, 인도, 파키스탄, 브라질 등의 개발도상국들보다도 현저하게 낮다는 것은 논쟁의 여지가 없는 사실이다. 최근 5년간 국가는 적극적인 재정정책을 실시하였다. 장기 국채를 더 많이 발행하였으며, 사회 기반시설 건설을 더욱 강화하였다. 1998~2001년, 중앙은 5,100억 위안의 국채 자금을 집행하였다. 그 중 농업 기반시설 건설에는 겨우 56억이 사용되었다. 이는 전체의 1.1%에 지나지 않으며, 같은 기간 농업 기반시설 건설에 필요한 자금의 약 10%만 만족시켰을 뿐이다(농업부, 2002). 이는 대부분의 재정 지출과 국채 자금이 도시와 비농업 영역에 사용되었다는 말이다.

정부는 과학기술 진흥전략을 반복해서 강조하지만, 중국 정부의 농업에 대한 과학기술의 투입은 줄곧 보잘 것 없는 수준이었다. 20세기 80년대 중반, 외국의 농업 과학기술연구에 대한 투자는 이미 농업 GDP의 1.5%~2.0%에 달했다. 중국은 그에 비해 비율이 매우 낮다. 1979년 0.3%, 1980~1986년 0.19~0.27%, 현재는 0.23%이다(세계 평균은 1%이고, 선진국 평균은 2.37%이다. 표 3-2 참조). 어떤 연구에 의하면, 1985년 이후 중국 정부의 농업 과학기술연구에 대한 투자 강도가 감소하는 추세를 보이고 있으며, 90년대에 들어선 이후 감소 폭이 더 커졌다. 1996년, 중국 정부의 농업 과학기술연구에 대한 투자 강도는 선진국 평균값(2.37%)의 1/10에도 이르지 못하며, 30개의 최저소득 국가의 간단한 평균값(0.65%)의 1/3에도 미치

지 못한다. 인도, 멕시코 등의 개발도상국보다도 아주 낮다. 중국의 농업 보급에 대한 투자 비율은 더욱 낮아 말할 수 없을 정도다. 겨우 농업 과학기술연구 투자의 1/3에 해당한다. 선진국의 연구·개발·보급의 자금 투입 비율은 1:10:100이다. 경비의 부족과 체제상의 폐단이 더해져, 최근 10년간 기초연구와 응용 기초연구가 약화되었다. 품질이 우수하고, 생산성이 높으며, 저항성이 강한 품종의 육종에 있어 획기적인 성과가 매우 적으며, 기술 축적이 매우 부족하다. 현존하는 과학기술연구 성과의 전환율은 단지 30~40%이며(다수의 이미 전환된 기술의 보급률은 30%에 지나지 않는다), 선진국에 비해 20~30%가 낮다. 중국 농업 과학기술의 전체 수준의 세계 선진 수준과의 차이는 최소 15~20년이며, 일부 고급 신기술의 연구 수준은 최소 3~5년의 차이가 난다.

표 3-2. 20세기 90년대 중반 중국과 11개 국가의
농업 과학기술연구 투자 강도 비교

국 가	투자 강도 (%) (농업 생산총액에서 차지하는 비율)			농업 과학기술연구 투자에서 차지하는 비율 (%)	
	정 부	비정부	합 계	정 부	비정부
중국(1999년)	0.23	0.22	0.45	51.1	48.9*
인 도	0.37	0.06	0.43	86.0	14.0
말레이시아	0.58	0.15	0.73	79.5	20.5
아르헨티나	0.82	0.05	0.87	94.3	5.7
브 라 질	0.83	0.12	0.95	87.4	12.6
칠 레	0.64	0.05	0.69	92.8	7.2
일 본	2.1	2.22	4.32	48.6	51.4
호 주	3.54	1.54	5.08	69.7	30.3
영 국	2.29	3.80	6.09	37.8	62.2
프 랑 스	2.24	2.52	4.76	47.1	52.9
독 일	1.88	2.66	4.54	41.4	58.6
미 국	2.02	2.34	4.36	46.3	53.7

* 개인 투자, 과학기술연구기구의 개발 활동 소득 등이 포함되어 있다. 외국 농업 과학기술연구 투자 중 비정부 투자는 개인 과학기술연구 기구, 농업기업, 공상기업 및 기타 개인 투자를 포함한다.

자료 출처: 2001년 11월(북경) 중국 농업부, 중국 과학원, 그리고 아시아개발은행이 개최한 “농업과학기술연구 투자 연구 토론회”에서의 황계훈(黃季焜)의 보고.

본업인 농업을 저버리고 어떻게 오래 갈 수 있겠는가? 농업 투자가 부족하고, 기초가 약한 상황에서 생산자재 가격은 계속 오르고, 농산물 가격은 떨어지면서 식량 주생산지의 농민들은 본업을 저버리고 있다. 진계체(陳桂棣)와 춘도(春桃)의 회북(淮北) 지역에서의 연구에 따르면, 무(蠶)당 밀의 생산비는 325위안이며, 무당 밀 450kg을 생산함으로써 겨우 330위안의 판매수익을 올린다. 농민이 일년간 힘들게 일한 것이 헛수고가 된 것이다. 1990년 이후, 쌀은 소위 말하는 “계약 수매”에서 “정부 수매”로 바뀌었고, 책임량에 대한 수매가 끝난 다음의 잉여량은 오로지 “협상 가격”에 따라 식량 구매·판매소(糧站)에 팔 수 있었다. 여기서 말한 “협상 가격”이란 실제로 농민과 협상을 통해 정해진 가격이 결코 아니며, 단지 “수매 가격”보다는 조금 높고, 시장가격 보다는 낮다. 예를 들어, 1988년 쌀의 수매 가격은 0.45위안/kg, 협상가격은 0.7위안/kg, 시장가격은 1.1/kg이었다. 이 하나만 보더라도, 1988년 안휘성 농민이 정부에 판매한 상품 식량의 가격은 시장가격보다 50여 억 위안이나 적었다. 동시에 “협상가격차”도 여전히 계속되었다. 1989~1995년의 7년간, 농민은 11,887억 위안의 소득이 증가하였고, 같은 기간 지출은 13,437억 위안에 달했다. 이로써 증가한 소득과 증가한 지출은 서로 상쇄되며, 전국 농민이 1,550억 위안의 손해를 본 셈이다. 본업인 농업을 저버리는 것은 오래 가지 못하며, 안휘성 등 일부 지방에서 휴경지들이 나타나는 것이 이를 잘 증명해준다.

갖가지 현상들이 나타내듯이, 장기적으로 중국 경제의 발전과 “三農”의 관계는 비협조적이었다. 현재 중국의 공업화는 중간 단계에 진입하였으며, 하나의 중요한 특징은 중화학공업과 신형 공업화가 같이 진행되고 있다는 것이다. 국가는 다음과 같이 제기했다. 즉, “농민의 소득 증가 사업을 농업과 농촌 사업의 중심에 놓고, 많이 지급하며, 적게 거둬들이며, 활력을 불어넣는 방침을 견지한다. 농민 소득의 지속적인 성장을 촉진하고, 장기적인 효과를 지닌 시스템을 만든다”. 이와 같은 공업화 중기의 “三農” 정책은 비록 늦은 감은 있지만, 좋은 시작이라 할 수 있다.

3. 이익집단의 형성과 농민들의 세력 약화

이익집단이 생겨나는 것과 농민들의 세력 약화는 “三農” 문제의 연장선에서 볼 수 있으며, 확실하게 말해서, “三農” 문제를 어렵게 하는 중요한 요인 중의 하나이다.

전통적인 계획경제체제 하에서 사회집단의 구조와 이익 구조는 단일하였으며, 한정되었던 국민소득은 국가와 집단에게 집중되었다. 각종 노동자—공업 노동자, 농민, 지식인, 관리자 및 군인 등—은 단지 사회적 분업이 달랐고, 아무도 자기의 사유재산을 갖지 못했다. 평균주의 분배체제 하에서 “동고동락”했다고 말 할 수 있다. 당시의 당과 정부 기관, 그리고 많은 간부들은 자기 독자적인 특수 이익이 없었다. 달리 말하면, 직장의 일과 경제적 이익은 관계가 없었으며, 뿐만 아니라 대부분 인민정부의 지침은 농민을 위해 봉사하는 것이고, 손 안에 있는 권력은 단지 직무를 수행하기 위한 도구에 불과할 뿐, 결코 사적 이익을 추구하기 위한 수단이 아니라는 것을 알고 있었다. 또한 사적 이익을 추구할 기회와 공간도 거의 없었다.

그러나 시장 위주의 개혁이 진행된 이후, 경제 전환 과정에서, 사회집단은 점차 분화되었고, 사회 이익은 점차 다양화되었으며, 각종 이익집단이 형성되었다. 예를 들면, 업종에 따른 이익집단, 지방에 따른 이익집단, 등급에 따른 이익 집단, 특권에 따른 이익집단 및 돌발적인 이익집단 등이 생겨났다(장배강(張培剛), 1999). 도시의 엘리트 집단도 실제로 독립적 이익을 가진 이익집단 이다. 예를 들어, 철도, 교통, 통신, 석유화학, 건설업 모두 각기 업종에 따라 이익집단을 형성하였다. 과학기술 엘리트, 경제 엘리트, 문화 엘리트 및 정치 엘리트 등의 도시 집단도 이미 각기 독립적 이익을 위한 이익집단을 형성하였거나 혹은 형성하고 있는 중이다. 지방에서는 자연적으로 이미 겉으로 드러나거나 그렇지 않은 지방 이익집단이 있으며, 심지어 농촌에도 권세를 가진 사람이 존재한다. 이러한 이익집단

의 공통적인 특징은 다음과 같다. 첫째, 부를 축적하고자 하는 아주 강한 욕망을 가지고 있고, 끊임없이 자신의 이익 최대화를 추구하고, GDP의 배분에 있어 점점 더 큰 몫을 차지하고 싶어 한다. 둘째, 남의 힘을 빌려 이익을 추구하는(犇租逐利) 능력이 아주 강하고, 정상적인 경로를 통해 이익도 추구하기도 하며, 각종 경로와 메커니즘을 이용한다. 이러한 이익집단이 남의 힘을 빌려 이익을 추구하는 중요한 대상이 바로 “三農”이다. 왜냐하면, “三農” 중에 그들이 발붙일 공간과 기회가 확실히 존재하기 때문이다.

사회집단의 분화와 사회이익이 다양화되는 과정에서, 정치권력의 각 부문과 수 만개의 향진정부는 점차 자신의 이익을 소유한 행위의 주체로 변해갔다. 이러한 특수한 이익 행위의 주체와 기타 이익 주체들 사이, 그리고 그들 상호간에 점차 복잡한 이익관계가 형성되었고, 그들이 장악한 권력과 비시장 자원은 직접적인 이익 추구에 차이를 가져오게 했으며, 인민을 위해 봉사하던 도구가 남의 힘을 빌려 이익을 추구하는 수단으로 변하게 되었다. 이처럼 그들은 독점권력의 정부기구로서, 자신의 이익을 추구하는 행위 주체로서, “정당한” 명분인 것처럼 농민들을 설득시켜 농민들로 하여금 재화와 노동력을 제공하도록 하였으며, 농민에게 무분별하게 비용을 걷고, 무분별하게 자금을 모았으며, 함부로 임무를 분담시켰다. 또한 “다른 목적으로 사용한 재정”의 비용과 기구 확대에 의한 지출도 농민에게 전가 시켰으며, 심지어 유흥비와 “관직을 사고파는” 비용도 결국 농민이 모두 부담해야 했다.

기층에서는 일부 향진 마을 간부들의 특권계층의식이 매우 강하다. 사리사욕의 증대는 권력의 무한한 확대를 불러왔고, 관리와 상인이 결탁하였으며, 수많은 구실들을 만들어 교묘하게 재물을 취했다. 심지어 뇌물을 받아먹고 법을 어기는가 하면, 남의 돈을 사취하였다. 이는 “농민의 부담으로 인한 살인 사건”, “토지 몰수와 이주로 인한 살인 사건” 등을 초래하였으며, 당과 정부의 이미지를 심하게 손상시켰다. 그들은 중앙의 “농민의

부담을 확실히 경감시켜야 한다”는 반복된 요구에 대하여, 항상 “네가 정책이 있으면, 나는 나대로 대책이 있다”는 식이었다. “하늘은 높고 황제는 멀리 있는(天高皇帝遠)” 상황에서 농민은 근본적으로 그들을 어찌할 수가 없었다.

현실이 증명하는 것처럼, 경제 전환 과정에서 개인과 집단의 행위를 통제할 수 있는 법률이나 법규가 따라가지 못했으며, 거기다 힘 있는 감독 시스템이 부재했기 때문에, 강한 이익집단이 사회적 약자인 집단의 이익을 침범하는 행위들이 나타났다. 만찬가지로, 실제로 구속력이 없는 “청렴 결백의 자율적 규율”은 일부 부문과 지방의 권력이 이질화 되는 것을 막지 못했으며, 이러한 상황은 “三農” 문제를 곤경에 빠뜨리는 하나의 간과할 수 없는 요인이 되었다.

사회집단의 분화 과정에서 유독 전체 인구의 70%를 차지하는 사회 집단인 농민만이 진정으로 자신을 위한 목소리를 내고, 자신의 이익을 추구하는 이익집단을 형성하지 못했다(염위(閔威), 하진곤(夏振坤), 2003). 농민들은 조직화되지 않음으로써 정식으로 하소연할 통로도 없었다. “쟁반 위에 흩어진 모래알(一盤散沙)”과 같은 농민들은 중국 사회에서 사람 수가 가장 많지만 힘이 약한 집단이다. 비록 일부 지방에서는 농민의 전문 경제협력조직이 나타나기도 했지만, 이익집단이라고 볼 수 없고, 상호 제어 작용을 갖춘 이익집단도 아니다. 중국 농민은 사회적으로 약한 집단이며, 도시와 농촌의 이원화 정책과 체제의 피동적인 수용자이다. 농민의 허약함은 이런 편향적인 경제·사회 구조를 지속시키는 사회 기초이기도 하다. 또한 “三農” 문제의 해결을 어렵게 하고, 곤경에 빠뜨리는 또 하나의 애로 사항이다.

농민은 비록 중국 혁명의 주력군이었고, 신중국 건설에 있어 중요한 역할을 하였으며, 개혁에 앞장섰지만, “혁명이 승리한 이후, 농민은 정치·경제적으로 점차 뒷자리로 밀려났다”(엥겔스). 반면 도시 주민은 정치·경제적인 중요성이 날로 높아졌다. 농민과 도시 주민의 행동 능력, 권력과 자

원에 대한 제어에 있어 상호간에 증감의 변화가 있었다. 급속도로 성장하는 각종 이익집단과 비교했을 때, 분산되고 세력이 약한 농민은 가장 쉽게 홀대 받고, 사회적 지위가 없는 집단이었다. 이것은 농민 자신의 선천적인 약점 이외에, 정책적 차별이 가져온 결과이기도 하다. “사회주의 개조” 과정에서, 농민은 피동적으로 집단화라는 잘못된 영역으로 들어갔고, “삼위일체”의 체제에 묶여 꼼짝하지 못했다. 시장화 개혁 과정에서, 농민은 조직이 없는 상황에서 “시장의 함정”으로 떠밀렸으며, 그들의 정치적 공간과 단체 행위는 아주 협소한 마을 조직의 범위로 억제함으로써 그들로 하여금 “도시와 농촌의 분할, 이원화 정책” 변화에 대해 정치적 압력을 형성하지 못하게 하였고, 상호 제어·촉진작용을 일으키지 못하게 하였다. 이런 상황에서 농민의 권익 실추는 아주 당연한 것이다.

개혁개방 이후, 농민의 행동에 확실히 많은 자유가 주어진 것은 사실이다. 그러나 당의 제16차 전국대표대회 전까지, 국가 정책은 세력이 강한 집단과 이익집단에게 편향적이었다. 즉, 자원의 이익분배가 세력이 강한 사람과 이익집단에게 편향적이었을 뿐만 아니라, 사회집단의 조직화에 대한 정책에 있어서도 마찬가지였다. 모든 세력이 강한 집단은 자기의 조직을 가지고 있었으나, 농민은 농민협회가 없었다. 국가는 농민협회의 설립에 대해 줄곧 망설이며 결정을 내리지 못했다. <농촌합작사법(農村合作社法)>은 계속 미루다 아직까지 공포되지 못했으며, 농민의 전문 경제협력 발전의 촉진에 대해서도 논의만 많았을 뿐, 실지로 실행에 옮긴 사례는 적다. 지지해줄 힘이 부족했던 것이다. 편향적 정책은 공공자원과 사회 권익 배분에 있어 불균형을 초래하였고, 사회집단의 지위에 있어 비대칭과 상호관계에 있어 균형을 잃는 결과를 초래하였다. 또한 공정성에도 손상을 가져왔다. 사회주의 발전 목표에서 말하기를, 첫째, 국민이 부유해져야 하고, 둘째, 사회가 공평해야 한다. 이 두 가지를 모두 갖추어야 한다. 도시와 농촌 주민에게 적극적으로 부를 창조하고, 부를 공평하게 나누어 갖는 기회를 주는 것이 관건이라 할 수 있다.

참 고 문 헌

1. 牛若峰：《中國的“三農”問題回國与反思》，2003年10月26日在中國人民大學農業經濟系“三農”問題專題講座上的報告，見全國農業展覽館《古今農業》2003年第4期(總第58期)。
2. 李成貴：《農民收入問題与二元結構政策》，全國農業展覽館：《古今農業》2003年第4期(總第58期)。
3. 牛若峰：《從城鄉居民收入差距看二元結構政策終結》，2002年7月13日在北京老專家“三農”座談會上的發言，《牛若峰工作室通訊》2002年第8号。
4. 閻威·夏振坤：《利益集團視角的中國“三農”問題》，中國社會科學院農村發展研究所，《中國農村觀察》2003年第3期。
5. 陳桂棣·春桃：《中國農民調查》，人民文學出版社2004年1月版，第184-192-193頁。

제 4 장

토지문제: 영원한 주제

농민은 농업에 종사하는 사회집단이며, 그들의 생존과 발전은 토지와 불가분의 관계에 있다. 따라서 토지문제는 농민문제의 영원한 주제일 수밖에 없다. 토지제도문제는 중국 민주혁명, “사회주의 개혁”, 국가 공업화 및 시장을 위주로 한 경제체제 개혁 등 각각의 역사적 시기와 연관되어 있으며, 자연스럽게 오늘날 경제 전환 진행 과정에서 아주 중요한 경제·사회·정치문제가 되었다. 현재, 농민의 토지문제는 재산권 부재의 문제이다. 우리의 입장과 관점은 매우 명확하다. 즉, 농지의 소유권에 대한 선택을 농민에게 양도하고, 농지의 재산권을 농민에게 넘겨주는 것이다. 이것이 이 장의 주제이다.

1. “경작하는 자가 그 토지를 소유한다(耕者有其田)”

중국에서 토지는 희소한 자원이다. 토지의 절대적인 중요성을 표현하는데 있어, 농민에게 있어서는 생의 전부이며, “토지는 농민의 생명줄이다”라고 해도 결코 과언이 아니다. 청나라 말기 인구가 급속히 증가한 이후, 인구와 토지의 비례관계는 점차 긴장되었고, 이로써 중국은 줄곧 인구는 많고 토지는 적은 나라가 되었으며, 경지는 가장 희소한 자원이 되었다.

국가와 농민을 불문하고, 첫번째로 중요한 것이 농지이다. 전통사회에서 농민의 가장 기본적인 요구는 “경작하는 자가 그 토지를 소유”하는 것이었으며, 여기서의 소유란 소유·사용 및 처분을 모두 포함한다. 누군가 자신의 토지문제 해결을 도와줄 수 있다면, 농민은 그 사람을 따랐다. 근대 중국 역사에서 농민이 어느 편에 서느냐가 어떤 정당과 집단 및 그 지도자의 정권의 운명을 결정짓고도 남았다.

바로 이런 이유 때문에, 홍수전(洪秀全)에서 손중산(孫中山)에 이르기까지 모두 봉건토지제도의 개혁과, “경작하는 자가 그 토지를 소유”하는 제도를 실시할 것을 주장했다. 이로써 그들이 각각 연이어 주도한 농민 혁명과 부르주아 민주 혁명(구민주주의 혁명)에 농민이 참여하도록 유도했다. 수년간 노력하였지만, 결국 성공하지 못했다. 중국 공산당도 “경작하는 자가 그 토지를 소유한다”는 이 구호를 이용해 많은 농민들을 동원해 신민주주의 혁명에 참여 시켰으며, 인민 혁명전쟁을 지원하도록 하였다. 인민민주주의 정권을 세운 지방에서는 토지개혁을 실시하였으며, 지주계급의 토지를 몰수하여 토지가 없거나 적은 토지를 소유한 농민에게 나누어주었다. 토지에 대한 사적 소유권이 농민에게 귀속되는 것은 당연한 역사적 논리이고, 유일한 선택이었다. 뿐만 아니라 구 중국 농촌의 토지 생산성이 낮아 토지 국유화 정책은 결코 채택될 수 없었다.

중국 공산당과 인민 정권이 주도한 토지개혁은 몇 단계로 나뉘어 진행되었다. 구해방구에서의 토지개혁은, 20세기 40년대 후반, 1947년 10월 중공중앙이 반포한 <중국 토지법 대강>에 근거하여, 인민해방 전쟁과 함께 진행되었다. 신해방구에서의 토지개혁은 <중화인민공화국 토지 개혁법>에 근거하여, 1950년 시작하여 1952년 하반기에 끝마쳤다. 토지개혁을 통하여 봉건토지 소유제를 없앴으며, 지주계급이 소유한 여분의 토지를 몰수하여, 토지가 없거나 적은 토지를 소유한 농민에게 무상으로 나누어주었고, 농민이 원래 소유하고 있던 토지처럼, 사적 소유권이 농가에게 귀속되었다. 토지증서가 발급되면서 농민은 분배 받은 토지 재산에 대하여 법률적 보

호를 받게 되었다. 전국에 걸쳐 약 3억의 농민이 7.5억 무의 토지와 기타 생산자재를 분배 받았으며, 매년 지주에게 납부하던 곡물 3,500만 톤의 소작료를 면제 받게 되었다. 동시에, 고리대도 사라졌다. 이로부터 중국 농민은 진정으로 토지의 주인이 되었을 뿐만 아니라, 빈농과 중·하층 농민들이 농촌에서 정치적으로 우위에 놓이게 된다. 이것이 대다수 농민들이 공산당과 이를 주도한 인민 정권을 옹호한 근본적인 이유이다.

중국에서 토지제도 개혁을 완성하고, “경작하는 자가 그 토지를 소유”하는 것을 실현했다는 것은, 어떤 시각을 막론하고, 아주 중요한 정치·경제·사회적 의의를 갖는다. 먼저, 새로운 정권을 공고히 하고, 농업 생산의 회복과 발전을 위한 기본 조건을 만들었다. 토지개혁을 실시한 후, 개별적 농가는 농업의 기본적인 생산 경영단위가 되었고, 완전한 생산 경영 자주권을 갖게 되었다. 국가는 이러한 분산된 개별 경영에 대하여 가만히 내버려두었으며, 이러한 체제는 당시의 전통적인 농업 생산력 수준과 많은 농민의 소규모 생산자가 되고자 하는 바람에 부합되었다. 이로써 농민의 생산에 있어서의 적극성을 크게 불러일으켰다. 공산당과 인민 정부가 약속한 것에 대해 책임을 짐으로써, 당과 정부의 위신도 아주 높아졌다. 따라서 공업과 농업 간의 연맹도 튼튼해졌으며, 새로운 정권을 공고히 하기 위해 농촌의 진지에 제도적 기초를 제공하였던 것이다. 다음으로, 국가 공업화를 위한 선결 조건을 만들었다. 전통적인 농업국가 제도 하에서 농민의 토지문제를 진정으로 해결하기 전에는 국가 공업화를 근본적으로 얘기할 수가 없다. 당시 중국의 생산력 발전 수준과 사회·정치 조건 하에서 토지개혁을 실시하여, 농민의 토지문제를 해결하였다. 이는 수역에 달하는 농민의 이익과 부합하고, 국민경제 회복과 발전을 촉진하는 중요한 조치였을 뿐만 아니라, 사회주의 공업화 건설의 선결 조건이었다. 왜냐하면, 농민이 토지를 소유하면 농업 생산이 발전하게 되고, 공업화를 위해 식량, 원료 및 판매시장을 제공하기 때문이다. 이런 의의에서 볼 때, 토지개혁은 확실히 국가 공업화의 원시 자본축적과 시작을 위해 준비하는 필연적인

변혁이다.

지난 세대 농민들이 가장 만족스러워 하는 것은 토지 개혁과 초급 농업 생산 합작사이다. 지난 몇 년간 우리가 농촌에서 조사를 할 때, 어떤 “노토개(老土改)”(아직 건강한 토지개혁 시기를 겪은 늙은 농민)는 “토지개혁을 실시하여, 집집마다 토지를 나누어 가졌으며, 소유권은 각자에게 귀속되었다”라고 말하며, 여전히 흥분해 마지않았다. 그러면서 하는 말이, “초급사도 괜찮았어”. “안타까운 것은, 왜 나중에 또 바뀌었는지 몰라”(고급사와 인민공사가 농민의 토지를 집단화 한 것을 가리킨다).

2. 농민 토지 재산권의 집단화: 역사의 오류

농민의 기쁨은 오래 가지 못했다. 상황이 변한 것이다. 즉, 토지개혁으로 농민의 소유가 되었던 토지가 6~7년도 안돼 집단화 되고 만 것이다. 이 짧은 몇 년 동안, 농업 생산력은 여전히 전통적인 구조에 머물렀고, 질적인 변화가 나타나지 않았는데, 왜 서둘러 “완전 사회주의”의 고급 농업 생산 합작사로 전환하였는가, 설마 농민이 자진해서 자기가 소유한 토지를 집단 소유로 전환할 수 있겠는가?

이러한 전환의 역사적 배경은 다음과 같다. 약 반세기 전, 중국은 분산된 소농경제를 위주로 한 낙후한 농업 국가였다. 1949년, 현대 공업이 사회 생산총액에서 차지하는 비중이 10%를 넘지 못했으며, 강철과 강철 재료의 합계가 30만 톤이 안 되었다. 도시 인구는 10%에도 미치지 못했으며, 대다수의 도시와 농촌 주민들이 아주 빈곤한 생활을 하고 있었다. 마르크스와 엥겔스의 말에 따르면, 사회주의는 고도로 발달한 사회 생산력의 산물이다. 막 혁명의 승리를 거둔 중국은 전통적인 농업 국가로서 바로 사회주의를 실행할 조건을 갖추지 못했기 때문에, 반드시 국가 공업화 과정을 거쳐야만 했다. 당시의 주도적인 이론에 의하면, 사회주의는 개별

적 소농경제의 기초에서 세울 수 없으며, 반드시 상호 협조하는 협력 운동을 통해, 전통적인 소농경제를 개조하고, 집단화, 즉 사회주의화의 농업 체계를 만들어 사회주의 국가 공업화와 상응해야 한다. 이 이론은 생산자재의 공유화 정도를 사회주의화 정도를 판단하는 가장 중요한 지표로 삼았으며, 공유화 정도가 높을수록 사회주의화 정도도 높다고 인식했다. 이로써 “개별 소유→집단 소유→전인민 소유”의 과도기론을 가지게 된다. 당시 많은 사람들의 인식은 이 틀을 벗어나지 못했을 뿐만 아니라, 합작제와 집단제가 무슨 차이가 있는지 조차도 정확하게 알지 못했다.

신중국 성립 첫해부터 1955년 상반기까지, 각지에서 초급 농업생산 합작사 건립이 보편화되었으며, 합작사는 회원들이 출자한 토지와 기타 생산자재에 대한 사유권과 수익권을 인정하였으며, 회원들이 일정 부분의 가족경영을 남겨두는 것을 허용하였다. 이러한 초급사는 회원들이 토지를 합작사에 출자하는 것을 특징으로 하며, 출자한 토지는 통일적으로 사용하는 동시에, 공동으로 경영하며, 집단 소유권은 인정하지 않는다. 초급사 조직은 통일적으로 생산노동을 집중시키지만, 여전히 회원들이 자신의 일부 노동력을 지배할 수 있는 자주권을 남겨둠으로써, 개인 소유의 땅에 채소나 과수를 심기도 하고, 가축을 기르거나 하면, 기타 가정부업을 하는 방식으로 운영되었다. 회원들은 토지 출자으로써 자발적인 상호 이익 추구의 원칙을 관철하였으며, 자발적으로 출자를 철회할 수 있었다. 출자에 따른 이익 배분 방식과 노동에 따른 이익 배분 방식을 결합한 이익 배분 제도를 실시하였다. 이 제도는 노동력 사용을 조절할 수 있고, 노동 분업의 장점을 살릴 수 있으며, 동시에 농민의 이익과 염원에도 부합했다. 따라서 농민은 초급사에 대해 비교적 만족스러워 했으며, 여전히 농민들의 생산 발전에 대한 적극성을 불러일으킬 수 있었다. 당시 이러한 초급사를 반사회주의 성질의 경제협력조직이라고 불렀다.

고급사 시기의 농지 재산권제도 개혁은 오류에 빠지고 만다. 집단제가 합작제를 대신하게 되고, 고급사 단계에 들어와서, 농민의 토지 소유권과

경영 자주 선택권을 침범하게 된다. 1955년 하반기에서 1957년 말까지, 각지의 초급사는 대부분 고급 농업생산 합작사로 전환되게 된다. 고급사는 “사회주의 원칙에 따라, 회원이 사유한 주요 생산자재를 합작사 집단소유로 전환하고, 집단 노동을 조직하며”, 소위 말하는 “각자 능력에 따라 일하고, 노동에 따른 분배”를 실시하게 된다. 동시에, <장정(章程)>은 회원들의 가정부업 경영을 허용하였으며, 회원들이 소유하고 있는 생활자재와 자질구레한 나무, 가축, 소규모 농기구, 부업 경영에 필요한 기구는 여전히 회원들 소유로 합작사에 출자하지 않아도 되었다. 고급사는 회원들이 출자한 토지, 농경에 쓰이는 가축, 대형 농기구 등 생산자재에 대한 그들의 사유권과 수익권을 없애고, 집단 경영을 실시하였으며, 연 수입에서 일정 부분을 떼어내고 난 다음, 잉여 부분을 완전히 노동일수에 따라 분배하였다. 이것이 고급사와 초급사의 아주 명확한 차이라고 볼 수 있다. 회원들이 분배 받은 소득은 아주 적었으며, 가장 기본적인 생활을 위한 수요도 만족시키기 어려웠다. 그럼에도 불구하고, 당시의 이러한 고급사를 “완전 사회주의”의 경제협력조직이라고 불렀다.

인민공사의 상황은 더더욱 나빴다. 고급사로 전환한 그 다음 해, 즉 1958년 가을, 고급사는 다시 정사합일(政社合一), 생산자재의 집단소유를 특징으로 한 인민공사로 전환하였다. 이로써, “일괄구매·일괄판매, 도시와 농촌을 분리하여 다스리기 위한 호적제도 및 인민공사” 삼위일체의 치밀한 통치 시스템이 정식으로 형성되게 된다. 이는 집단제의 모든 폐단을 더욱 심화시켰으며, 농가는 하나의 생활 단위로 변해갔고, 어떠한 생산경영도 할 수 없었으며, 자신의 노동력조차 자신이 지배할 권리가 없었고, 모두 인민공사의 생산대가 통일적으로 지배했다. 농가의 공동화 현상은 보편화되었고, 회원들의 생활은 매우 어려웠으며, 20세기 60년대 초의 “3년의 고난의 시기”에는 그 고난이 이루 말할 수 없었다. 많은 농민들이 굶주림에 허덕였다. 그럼에도 불구하고, 인민공사를 “공산주의로 통하는 금교(金橋)”라고 표현하곤 했다.

고급사에서 인민공사의 해체까지의 1/4세기에 달하는 긴 시간 동안, 집단 경제라는 제도의 실시는 “三農”을 조직하여 국가 공업화와 도시 발전을 지원하도록 하는데 있어 일정한 역할을 하였다. 그러나 “三農” 자신은 어떠한 이익도 얻지 못했으며, 심지어 가장 기본적인 의식주 문제도 해결할 수 없었다. 이것이 집단제의 소농 개조론에 대한 냉담한 평가이다. “소농경제 개조론”의 실수는 “너무 급하게 요구했거나, 일 처리에 있어 꼼꼼하지 못했거나, 변화가 너무 빨랐거나”하는 일 처리상의 문제가 아니라, 제도 선택의 오류이다. 집단제를 합작제로 대체한 것이 잘못이었고, 외부에서 집단제를 농민에게 강요하여, 생산력의 성질과 발전 수준을 고려하지 않고, 소유제를 핵심으로 하는 생산관계를 단순히 바꾼 것에 문제가 있었다.

신중국 역사에 밝은 사람은 잘 알 것이다. 본래 농민 사유의 토지를 집단에 귀속시킴으로써, 농민 집단 소유제를 형성하였으며, 농민의 토지 재산권을 침범하는 결과를 낳았고, “농민의 것을 빼앗지 말아야 한다”는 마르크스주의의 금기를 어겼다는 것을 말하지 않을 수 없다. 토지 재산권은 다른 재산권과 마찬가지로 배타성을 가지고 있어, 어떤 재산주체에게 속한 재산권을 다른 재산주체가 점유할 수 없다. 재산권의 범주 내에서 어떤 재산주체가 다른 재산주체의 재산권을 침해하는 것을 배격하는 것이다. 여기서는 소위 말하는 “내 것은 내 것이고, 네 것 또한 내 것이다”란 억지스러운 논리를 인정하지 않는다. 모두 알다시피, 현재 농민 집단이 소유한 토지는 대다수 원생산대가 소유하고 있다. 만약 외부 생산대가 약간의 토지를 점유하고자 할 때는 원생산대의 동의를 얻지 못하면 절대 불가능하다. 국가가 생산대의 토지를 점유 혹은 수용할 때도, 반드시 생산대와 책임 경작하고 있는 농가에 보상을 해야 한다. 다른 단위에서 생산대의 토지를 점유하려고 하면, 강력한 항의와 저항을 받을 수도 있으며, 심지어 싸움이 일어나거나 무장 충돌이 일어나기도 한다. 많은 농민들은 심지어 피를 흘리거나 생명을 걸고서라도 본생산대의 토지를 지키려고 하기 때문에, 토지 분쟁으로 인해 피를 흘리거나 사람이 죽는 사건들이 종종 일어

난다. 국가가 토지를 수용하는 과정에서도 이와 같은 사건은 적지 않다(노문(盧文), 2004). 이는 농민 집단 소유의 토지 재산권에 대한 배타성의 가장 뚜렷한 표현 방식이다.

국가 소유제와 농민 집단 소유제는 각각 다른 재산주체에게 속한 두 가지의 다른 소유제이므로 똑같이 취급할 수 없다. 농촌의 토지 집단 소유제는 농민 토지 소유제가 전환된 것이며, 정부가 국가 공유 토지를 집단에게 수여한 것이 결코 아니므로, 농민 집단이 소유한 토지는 여전히 농민의 재산이다. “토지의 최종적인 소유권은 국가에 속한다”, “농촌 집단 소유권은 국가가 집단 혹은 농촌 소조에게 국가를 대표하여 소유권을 행사할 수 있는 권한을 부여한 것이다”(趙淑琴, 2004)라는 관점도 있다.

이러한 관점은 두 가지 다른 소유제를 혼동하고 있으며, 농민 집단 소유가 국가 소유와는 독립된 재산권 형태라는 것을 부정하고, 국토 주권 개념과 구체적 재산의 재산권 범주의 차이를 없애버렸다. 이렇게 한계를 짓는 것은 현 단계의 중국 토지 소유제 구조의 실제와 부합하지 않으며, 농지 재산권을 명확히 하는데도 도움이 되지 않을 뿐더러, 도리어 문제를 더 복잡하게 만든다.

현재 우리는 중국 소농경제 개조가 걸어온 길을 되새겨 볼 필요가 있다. 근본적으로 말해서, 소농경제 개조와 전통농업과 농촌사회의 개조는 동일한 것이다. 모두 경제·사회구조의 개혁과 발전 문제에 속하며, 생산력의 구조, 생산관계의 구조 및 농민의 관념구조를 언급한다. 가장 근본적인 것은 사회 생산력의 발전이며, 단지 생산자재 소유제 관계의 변혁에만 의지해서는 효과를 낼 수 없다. 특히 농민이 대다수를 차지하는 비공업화 국가에서는, “三農” 문제를 국가 전체의 변혁과 발전에 의지하고, 함께 앞으로 나아갈 때 비로소 해결할 수 있다. 원래 있던 생산자재와 노동력을 한데 모으는 것은, 단지 전통적인 요소의 집합에 지나지 않으며, 새로운 요소를 늘리지 않으면, 여전히 새로운 생산력 구조가 될 수 없다. 사회 생산력이 저하되고, 보편적으로 부족하면, 집단의 평균주의 분배가 얼마나

공평한가를 떠나서, 빈곤을 똑같이 나누어 가지게 된다. 이로써, 그때는 사람들이 사회주의는 고도로 발달한 사회 생산력의 산물이라는 것을 이해하지 못했으며, “가난이 사회주가 아니다”(등소평)라는 것을 알지 못했다는 것을 알 수 있다.

3. 토지승포제(土地承包制): 완전하지 않은 토지제도 개혁

당의 11회 3중전회 이후, 농촌의 경제체제 개혁을 시작하였으며, 인민공사제도를 폐지하고, 농촌 토지승포경영제도의 실시가 근본적인 목표였다. 이 제도 개혁은 농촌 토지 집단 소유권을 남겨두고 이를 기초적 농촌 집단조직으로 하는 것을 전제로 하며, 토지의 경영·사용권을 농민에게 귀속시켰다. 농민은 가정을 단위로 하여 농촌 집단조직으로부터 토지를 청부 받았으며, 청부비용을 납부하고 토지와 관련된 의무를 지는 대가로, 승포 경영을 실시함으로써, 토지 사용권과 생산 수익권을 가지게 되었다. 제1기 승포기간은 15년이었고, 만기 후에는 법에 따라 연장할 수 있다. 새로운 농촌 토지승포법이 규정한 승포기간은 30년으로써, 농민에게 비교적 장기간의 승포 경영·사용권을 주었다.

가정승포경영의 실시는 또 한 차례 생산력을 아주 크게 증가시켰으며, 농민들의 생산에 대한 적극성을 불러일으켰고, 기타 부대정책의 역할이 더해지면서, 수년간에 걸쳐 농업 생산의 고속성장을 가져왔다. 인민의 가장 기본적인 의식주 문제의 해결에 있어, 장기간의 부족현상을 떨쳐버리고, 국가 공업화를 다시 가동시켜 급속히 발전할 수 있도록 지원함으로써 혁혁한 공헌을 하였다.

토지가정승포제도 실시 이후, “쌍층경영(雙層經營)”이 형성되었다고 하며, 이는 “협력경제의 새로운 발전”이다. 사실, 기초차원의 책임경영농가는 토지 소유권과 처분권이 없었으며, 반(半)자주적 경영 주체였다. 집단차원

의 경우 단지 토지 하청을 관리하고, 청부비용을 걷고, “삼제(三提), 오통(五統)”을 했을 뿐, 결코 농업을 경영하지 않았으며, 연합과 합작을 위해 농민을 조직하지도 않았다. 따라서 이를 협력경제의 새로운 발전이라고 말하기는 매우 어렵다. 대부분의 농촌 조직은 농업 생산에 있어서도 쌍층 경영이 존재하지 않았다. 어떤 농촌 조직은 오히려 농민의 집단 소유제의 강화를 견지하였으며, 비농민이 자주적으로 선택한 이른바 “집단” 조직, 그 조금의 “유산”을 남기기도 하였다. 이러한 이미 유명무실화 되고 당연히 부정되어야 할 것들에 대하여 몇 번이나 고집스럽게 견지하거나, 혹은 이른바 정책 방면의 연속성을 나타내기 위해서, 그리고 의식형태의 필요에서 나온 위와 같은 결과는 농민의 이익을 보호하고 생산력을 발전시키는 것과 아무런 상관이 없었다. 현재 이른바 집단의 승포 농가에 대한 통제는 개혁 전보다 매우 약화되었다.

우리가 농촌 토지승포제가 완전하지 않은 제도의 개혁이라고 말하는 데는 세 가지 근거가 있다. 첫째, 토지 소유권 문제를 해결하지 못했으며, 토지 소유권과 농가 주택지의 소유권을 농민에게 귀속시키지 않았다. 둘째, 농민에게 영구적인 경영·사용권과 토지 처분권을 부여하지 않았다. 셋째, 농촌 집단조직을 토지 합자사와 같이 명분 있는 지역 협력경제조직으로 바꾸지 않았다. 즉, 농민이 주체가 되어 직접 토지 자원을 부로 전환하는 제도와 시스템을 만들지 못했다. 농민은 토지 소유권과 처분권이 없으며, 게다가 농민 스스로의 조직을 건설하지 못함으로써, 토지에 대한 권익을 보장 받을 수 없으며, 특히 승포 토지가 “농지에서 비농지로 전환”되는 과정에서의 이익 손실이 대단히 크다.

이 외에도, 법률 규정상 토지 소유권에 있어서 소유 주체에 대한 불명확한 부분을 포함하고 있다. 최소 두 개의 커다란 문제가 존재한다. 첫째, 집단 소유를 어느 1급에 한정했는가, 원생산대인가, 아니면 원생산대대인가. 둘째, 누가 관리 주체가 되어 토지 관리권을 행사할 것인가. 관련 법률의 이 두 문제에 대한 범주 설정이 모호하며, 심지어 상호 모순된다. 예

를 들어, <헌법>, <민법통칙>, <토지 관리법>에서는 국유토지 이외의 본촌락 토지는 농민 집단 소유에 속한다고 규정하였다. 그러나 <농민 위원회 조직법> 제5조에서는 본촌락 토지는 “촌민 집단 소유에 속한다”라고 규정하였다. 이와 같은 다른 범주의 설정은 모순을 일으킬 수 있다. 농민 자치 조직으로 하여금 토지 관리에 대한 권리를 행사하도록 하는 것은 확실히 잘못되었다. 많은 지방의 촌민위원회는 국가정책을 무시하고, 농민의 뜻은 헤아리지 않으며, 걸핏하면 농가의 승포 토지를 회수하여, 재분배하거나 일부분을 떼어 다른 사람에게 임대해 주고, 그 소작료를 받아 “촌민위원회 지출”을 메움으로써 농민의 이익에 손해를 입히고 있다.

4. “인클로저 운동”: 농민의 권익을 침범하는 새로운 형식

원시 자본 축적의 역사에 밝은 사람은 잘 알다시피, 영국에서는 대규모의 인클로저 운동이 일어났었다. 농민의 경작지는 울타리가 쳐지고 초지로 조성되어 양을 기르기 위한 목장으로 변했으며, 농민은 고용 노동자가 되었다. 사람들은 이를 가리켜 “양이 사람을 잡아먹는다”고 하였다. 중국에서는 인클로저 운동이 경제 전환기에 일어났다. 농민 집단 소유의 경지는 울타리가 쳐져, 도시 발전과 기타 비농업 개발 사업에 이용되었으며, 토지를 잃은 농민은 결코 안정된 정착을 보장 받지 못했다. 이는 무엇이 라고 불려야 할까? 인클로저 운동의 규모는 중국 역사상 그 유래를 찾아볼 수 없을 정도로 매우 크다. 이는 도시의 평면 규모가 무한정 확장되고 있기 때문이며, 특히 활발하게 이루어지는 도시의 주택 개발과 대규모 건물의 건설은 물론, 활발한 각종 공공시설의 개발로 인한 것이다. 통계에 따르면, 전국에 걸쳐 각급·각종 개발 구역이 5,500여 곳에 달하며, 그 점유 면적이 무려 3.5만 평방미터이며, 이는 해남성(海南島)의 면적을 능가한다. 2003년 11월 국무원 공관에서 <각종 개발 구역의 일시 정지에 관한 긴급

통지>를 발표했다. 북경시는 현존 470개의 개발 구역에 대하여 전면적인 정리정돈을 실시하였다. 북경 경제기술 개발구, 중관촌(中關村) 과학기술 단지 및 천죽공항(天竺空港) 공업 개발구 등 3개의 국가급 개발 단지만을 남겨두고, 기타 시정부가 비준했거나, 국무원 소속 부문, 시정부 각 부문과 현·구정부 및 그 이하 소속 부문이 자체적으로 설립한 442개의 개발구를 모두 철회했으며, 5만 무의 토지를 다시 농지로 이용하도록 하였다(2004년 8월 5일 <북경완보(北京晚報)> 제3판). 이전 보도에 따르면, 어떤 지역에서는 대량의 토지를 묶어두고 개발에 이용하지 않아 토지가 황폐화되고 있다고 한다. 현재, 전국적으로 토지가 없고, 일자리도 없고, 사회보장을 받지 못하는 농민이 4,000만 명에 달하며, 이는 점차 사회문제로 대두되고 있다.

4.1. 이치에 맞지 않는 토지 수용제도와 불공정한 “양급(兩級) 시장”

먼저 토지 수용제도의 성격에 대하여 말해보자. 중국에 있어 토지 수용 제도는 국가가 “공공이익”의 필요에 의해 법에 따라 농민 집단 소유의 토지를 국가 소유로 전환시키는 제도적 처리를 말한다. 이러한 제도적 처리는 농민 집단 소유권을 국가(정부)의 수중으로 이전하는 것이며, 한 방향으로만 이루어지고 역전환 될 수 없을 뿐만 아니라, 행정 강제성과 비시장 합의를 성격을 가진 이전이다. 그 법률적 근거는 국가 헌법과 토지 관리법이며, 그 경제적 동기는 “공공이익의 필요”이다. 그러나 농민 토지 집단 소유권은 경제적인 보상을 제대로 받지 못한다. 관련 법률도 이는 “농민이 국가의 이익을 위해” 희생을 하는 것이라고 인정하고 있다.

여기서 “필요”가 가리키는 것은, 현재 토지의 수용은 건설용지를 취득하는 유일한 수단으로써, 비단 공공이익을 위해서 뿐만 아니라, 민영기업, 중·외합자기업, 외국독자기업 및 어떤 개인이 토지를 취득하도록 정부가 토지 수용권을 유용하는 것이다. 이는 공공이익의 필요와는 거리가 멀다.

관련 주체들 사이의 이익관계를 다시 살펴보자. 토지 수용과 양도는 정부와 개발사업자가 주도하며, 농민과 그 소속 단체는 피동적인 입장에 놓인다. 농지의 수용과 양도가 이루어지는 과정에서 농민 집단 조직, 국가(정부)와 기업 등 이 세 주체의 관계가 성립되어야 하지만, 농민은 한 쪽으로 내몰리게 된다. 농민과 소속 집단은 보잘 것 없는 보상비를 받고, 토지의 사용권과 소유권을 잃는다. 국가는 비용을 들이지 않고 토지 소유권을 획득하며, 기업은 토지 수용비용, 양도비용 혹은 임대료를 지불하고 토지 사용권을 획득한다. 이른바 1급과 2급 토지 시장을 수단으로 삼는다.

법으로 규정된 양급 시장은 불공정하고 불공평하다. 법 규정에 의하면, 농민 집단 소유 토지는 1급 시장으로 바로 진입할 수 없으며, 반드시 국가 수용에서 국가 소유로 전환되어야 비로소 1급 시장으로 진입할 수 있다. 그리고 나서 2급 시장에 진입하며, 다시 토지 자산을 재분배한다. 정부는 독점 1급 시장을 통해 엄청난 토지 임대료 수입을 벌어들일 뿐만 아니라, 토지 임대료 수입의 최대화를 추구하는 경향을 보인다. 기업은 2급 시장에서 재분배된 토지 자산을 통해 대량의 용자를 받게 된다. 농민 단체와 농민 개인은 손실에 대한 한정된 보상을 받고, 토지 소유권과 사용권을 양도하지만, 경제적으로 재산권에 대한 실질적인 보상은 받지 못한다. 황소호(黃小虎) 동지 보고서의 수치를 한 번 살펴보자.

표 4-1. 2000, 2001년 양급 토지 시장의 수입

연 도	(억위안)	
	1급 시장 (정부)	2급 시장 (기업)
2000	624.96	3158.17
2001	1318.10	7178.47

위에서 열거한 수치가 나타내듯이, 2001년 1급과 2급 토지 시장 수입과 용자는 각각 전년 대비 1.1배와 1.3배 증가하였다. 같은 기간 1급 시장의

유상 용지(有償用地) 공급량은 85만 무(畝) 감소하였지만, 정부의 토지 수입은 오히려 1배 이상 증가하였다. 무당 정부 수입은 2000년 2.6만 위안에서 2001년 8.4만 위안으로 증가하였다. 정부 행위의 지도사상은 토지에서 가능한 한 더 많은 자금을 짜내는 것이다. 이른바 “토지를 통해 재정을 마련하고”, “토지는 제2의 재정이다”라고 운운한다. 2001년, 국가 재정은 예산외의 수입이 약 5,000억 위안이며, 1급 토지 시장 소득이 26.36%를 차지한다.

정부의 토지 1급 시장 독점으로 인해, 자연스럽게 일부 권력을 이용해 사욕을 찌하는 관리에게 “남의 힘을 빌려 이익을 추구하도록” 틈탈 기회를 줄 수 있다. 국토자원부 통계에 따르면, 위법으로 토지를 구획하는 안건이 끊임없이 늘어난다고 한다. 2002년, 전국적으로 위법으로 토지를 구획한 행위가 무려 14,025건에 달하며, 그 중 비준을 거치지 않고 불법으로 토지를 점유한 안건의 수와 그 토지 면적은 각종 위법 토지 구획 안건 중 모두 수위를 차지하며, 농민이 올린 진정서 중에서도 토지 문제가 수위를 차지한다. 합부로 구획한 토지로 인한 분쟁은 이미 사회의 불안정 요인 중의 하나가 되었다.

위에서 말한 토지 시장 구조의 오류는 법률 규정상의 오류에서 비롯된 것이다. 즉, 관련된 국가 법률은 진정으로 농민의 권익을 보호하기 위한 것이 결코 아니며, 그 저울은 명확하게 정부와 개발사업자 쪽으로 기울어져 있다. 개정을 한 <토지 관리법> 제43조의 규정에 따르면, “어떤 단위나 개인이 건설 사업을 진행하는데 있어 토지가 필요할 경우, 반드시 법에 따라 국유 토지의 사용을 신청해야 한다”. “법에 따라 신청하는 국유 토지는 국가 소유의 토지와 국가가 수용하는 원래 농민 집단 소유의 토지를 포함한다”. 이에 근거하여, 정부는 토지 수용을 통해, 먼저 농민 집단 소유를 국가 소유로 전환하고, 그런 다음 양급 시장으로 진입한다. 이렇게 하여, 정부는 수용한 농민 집단 소유의 토지를 재정을 모을 수 있는 중요한 원천으로 전환시킴으로써, “토지를 통해 재정을 마련하고”, 결국 “토지

는 제2의 재정”이 되는 것이다. 동시에, 토지를 수용하는데 있어 반드시 심사를 통해 허가를 받아야 하기 때문에, “암암리에 처리”하는 경우가 아주 많으며, 이는 바로 남의 힘을 빌려 이익을 도모하는 자에게 재물을 긁어모을 수 있는 기회를 제공하고, “정치적 업적”을 추구하는데 있어 자금의 원천이 된다. 이 조항은 정부에 해당하는 것이다. 다른 한 조항은 농민에게 해당된다. 즉, 제63조의 규정에 따르면, “농민 집단 소유의 토지 사용권을 매도, 양도 혹은 비농업 건설에 임대해서는 안 된다”. 이 규정은 겉으로 보아서는 마치 토지의 “농지에서 비농지로 전환되는 것”을 통제해야 한다는 것처럼 보이지만, 실제로는 농민 승포 토지의 사용권이 바로 1급 시장으로 진입하는 것을 제한하려는 것이다. 결과적으로, 농지가 “농지에서 비농지로 전환되는 것”을 통제할 수 없을 뿐만 아니라, 토지 1급 시장을 독점하는 정부의 “합법적” 지위를 보호하는 것이다. 이러한 두 조항은 국가의 공공이익을 보호한다는 이름 하에, 농민의 이익에 엄청난 손해를 입히고 있다.

농지 수용의 문제는 이치에 맞지 않는 토지 수용제도와 불공정한 “양급 시장”에서 비롯된다. 첫째, 이러한 제도의 마련과 “시장”의 구조는 농민 집단 소유의 토지가 일종의 독립적인 재산권임을 간과한 것이며, 재산권의 자주성과 배타성을 염두에 두지 않은 처사라 하겠다. 둘째, 농지 수용 전 몇 년간의 평균 생산액에 근거하여 보상비를 추산하여 지급하는 것은, 토지가 일종의 부동산이라는 것과, 사라지지도 않고, 가치를 보존하거나 증가시키며, 지속적으로 수익을 창출한다는 특징을 간과한 것이다. 셋째, “공공의 이익”이란 이름 하에, 실제로 수용한 많은 토지를 경영성 개발 목적으로 사용함으로써, 강한 집단의 이익을 만족시켰으며, 공정과 공평, 그리고 자원배분의 합리성에 손상을 입혔다. 이 외에도, 어떤 지역에서는 소위 말하는 “도시와 농촌 일원화” 과정에서, 함부로 농민 집단 소유의 토지를 국가 소유로 전환시켰으며, 제도 개혁과 사회 전환이라는 이름 하에, 토지 개혁을 실시하면서도 농민 권익에 어느 정도의 손해를 입혔다.

4.2. 수용 토지에 대한 보상 수준이 너무 낮다. 이는 농민의 토지 재산권을 빼앗아 간 것이나 다름없다

현행의 수용 토지에 대한 보상비는 토지 가격이 아니다. 관련 전문가의 연구에 따르면, 수용 토지에 대한 보상비는 세 부분으로 구성 된다. 즉, 첫째는 토지 가격이고, 둘째는 토지 부착물(뜻곡식 포함)의 가격이며, 셋째는 사회보장 가격이다. 현행의 수용 토지에 대한 보상비는 정부가 일방적으로确定的한 토지를 상실한 농민의 이익 손실에 대한 부분적 성격의 보상이며, 원래의 토지 용도에 따라, 이전 3년 무(畝)당 평균 생산량에 정해진 배수를 곱한 값에 근거한다. 이는 결코 토지 가격이 아니며, 농민은 토지의 가치 증대에 따른 수익을 얻지 못했다. 현행의 수용 토지에 대한 보상비 기준은 토지가 가지고 있는 사라지지도 않고, 가치를 보존하거나 증가시키며, 지속적으로 수익을 창출한다는 특징을 고려하지 않았다.

실제로 지역마다 토지를 상실한 농민에게 지급되는 보상비는 차이가 매우 크다. 많은 지역에서 기반시설 건설에 사용되는 토지는 무당 2,000~5,000위안을 보상하고, 토지를 상실한 농민의 살아갈 방도와 정착에 대해서는 책임지지 않는다. 어떤 지방의 수용 토지에 대한 보상비는 아주 보잘 것 없다. 예를 들어, 귀주(貴州) 건설업체는 수용한 농경지 1무당 농민에게 2,000위안의 보상비를 지급한다. 어느 고속도로 사업에 있어 무당 보상비는 5,000위안이다. 연안시(延安市) 안양산(安陽山)의 어느 철도 사업을 위해 800무의 토지를 수용하였고, 무당 보상비는 2,000위안이며, 이에 관련된 100가구 749명은 정착할 방법이 없다. 물론, 몇 만 위안에 달하는 농경지 점유에 대한 보상비도 있다. 대도시의 확장 구역 안에 있는 토지를 예로 들 수 있다.

현행의 수용토지 보상제도 하에서는 농민의 이익 소실이 매우 크다. <중국 토지> 월간 2001년 제9기(期)의 유전일(劉田一) 글에 따르면, “최근 20년간, 국가가 농민으로부터 수용한 토지는 약 1억 무이며, … 국가 … 1급 시장을 독점하는 제도와 수용 토지의 보상비와 토지 시장의 가격 간의

협상가격차(剪刀差)를 이용하여, 모두 합쳐 2조 위안 이상에 달하는 토지 자산을 농민의 수중에서 가져갔다(이는 확실히 보수적인 추정이다)”. 어떤 자료에 따르면, 1978년 이후 농민의 토지 상실에 의한 재산 권익의 손실은 약 5조 위안에 달한다(곽서전(郭書田), 2004). 만약 이 손실액을 그대로 농민에게 남겨주었다면, 농촌 발전에 있어 아주 커다란 자산으로써의 동력을 가져다 주었을 것이다. 농민은 토지 재산 권리를 전환시키면서 경제적으로 상응하는 보상을 받지 못했다. 토지 소유권을 획득한 정부와 토지 개발 경영권을 획득한 기업 할 것 없이 모두 농민에게 상응하는 합리적 보상을 해주지 않았던 것이다. 이는 어찌 됐건 농민의 재산권과 발전권을 빼앗아갔다고 말할 수 있다. 반세기가 넘도록 기여한 결과, 농민에게 주어진 거라곤 하나의 재산이라고 볼 수 있는 이 조그마한 승포 토지가 전부였는데, 이제는 더 이상 빼앗길 것도 없게 되었다.

또 다른 관점에 따르면, “농촌 집단 토지의 소유권은 국가가 지정한 무상소유권이기 때문에, 농촌 집단의 토지가 정부에 의해 수용될 때, 당연히 수익을 국가, 집단, 농민 간에 합리적으로 배분해야 한다 …… 국가는 마땅히 토지 소유자 신분으로서 자원의 가치를 획득하는 것이지, 농민의 이익을 빼앗는 것이 아니다”(조숙금(趙淑琴), 2004). 이 글쓴이는 농민 집단이 소유한 토지에 대해 소유권을 가지는 것을 확실히 부정하고 있다. 즉, 그 토지가 농민의 재산임을 인정하지 않은 반면, 국가가 농민 집단 소유의 토지에 대한 소유자로서의 신분을 가지고 있음을 인정하고 있다. 그럼으로써 농민의 재산을 국가의 재산으로 본 것이다. 이러한 가정 하에서, 국가가 농민 집단 소유의 토지를 수용하는데 있어 자연히 농민 토지 재산권에 대한 박탈은 있을 수 없으며, “각자 자기의 역할을 한 것이다”. 그러나 이러한 가정은 농민 집단 소유의 토지는 농민의 사유의 토지가 전환된 것이라는 사실과 부합하지 않으며, 오늘날 중국 토지 소유제의 구조적 상황과도 부합하지 않는다. 수용 토지의 수익 분배에 대한 묘사는 농민과 집단의 토지 상실에 따른 실제적 보상과도 부합하지 않는다.

5. 토지제도 개혁을 끝까지 진행한다

20여 년 전부터 실시하기 시작한 농지 가정승포제는 집단 소유제의 틀 안에서의 부분적인 개혁이었으며, 농지의 소유권과 처분권을 언급하지 않았다. 소유권은 재산권제도 개혁의 핵심이다. 어떻게 개혁을 심화할 것인가, 당연히 농민의 광범위한 참여 하에서, 그들 스스로 토론을 벌여, 민주적인 방식으로 그들의 염원과 이익에 부합하는 선택을 공동으로 도출해야 한다. 그리고 나서 법률의 승인을 얻어야 한다. 우리가 여기에서 제기한 주장은 단지 참고할 수 있는 건의에 불과하다.

5.1. 농지 재산권을 농민에게 귀속시킨다

앞에서 이미 지적했듯이, 당초 농민의 토지 재산권의 집단화는 하나의 역사적 오류였다. 토지 승포경영을 실시한 후, 발달한 지역을 제외한 일반 농업 지역의 다수의 집단조직이 공동화 되었으며, 토지 집단 소유는 무명 무실 되거나 변질되었다. 농촌 간부들은 자신들의 집단 소유 토지에 대한 지배권을 이용하여, 종종 농민들의 권익을 침해했다. 이른바 “집단 소유”는 줄곧 농민 권익의 보호막이 되지 못했으며, 반드시 개혁해야 할 때가 온 것이다.

농지 집단 소유제 개혁은 두 가지 선택이 가능하다. 첫째 선택은 농지 재산권을 농민에게 귀속시켜 농가가 사유케 하고, 농가 택지도 농가 사유로 회복시키는 것이다. 오랫동안 우리는 토지 사유화를 찬성하지 않았다. 주된 이유는 농민이 토지를 잃게 되면 생활을 보장할 수 없을 것이란 걱정 때문이었다. 그렇기 때문에, 건전한 농민 토지 권익의 보장 시스템과 효과적인 사회보장 체제를 마련하는 것이 바로 농지의 농민 사유화를 실시하는데 있어 아주 중요한 전제 조건이다. 농가 사유의 농지와 택지는 완전한 재산권이며, 소유권, 경영사용권 및 처분권을 포함하고, 상속·임대·출자·저당 및 매도할 수 있다. 이러한 재산권을 가진 농가는 법인 농가가

되고, 호주는 법인 대표가 된다. 농지 사유화의 선택은 국가 현행 법률과 서로 충돌하고, 실시하는데 있어서도 비교적 복잡하기 때문에, 정부가 쉽게 받아들여기는 어려울 것이다.

두 번째 선택은 농지 집단 소유에 대해 주식합작제도로의 개혁을 실시하는 것이다. 광둥성(广东省)의 남해(南海), 순덕(顺德), 강소성(江苏省)의 남통(南通), 하남성(河南省)의 신향경장촌(新郷耿庄村) 등의 일부 지역에서 잇달아 먼저 실시하면서, 토지 주식합작제 실시의 초보적 경험을 갖게 되었다. 이 제도적 개혁에 있어, 지역마다 출자 형식, 주주 권리의 범주 설정, 주주 권리의 처분 및 이익 배당 등의 부분에 있어 모두 완전하게 일치하지 않는다. 그러나 “집단 소유, 농민 주식 보유, 공동 출자 경영, 출자에 따른 이익 배당” 등의 공통점을 가지고 있다. 이는 전통적 “농민 집단 소유”에 비해 진보한 것이다. 어떤 지역에 따르면, 토지 경영권의 주주 권리화는 농지 집단 소유제가 시장경제 발전 요구에 적응하기 위한 제도적 혁신이며, 농민의 토지 재산권의 권익 보장을 실현하기 위한 효과적인 형태라고 한다. 토지 주식합작제를 대안으로 할 경우, 이를 통한 농지 집단 소유제의 시장경제 조건 하에서의 실현 형태는 현행 국가 법률 및 정책과 충돌하지 않으며, 정부가 쉽게 받아들일 수 있고, 실시에도 있어서도 농민의 토지 사유화 방안보다 어렵지 않다는 것을 알 수 있다.

5.2. 토지 사용권의 폭을 넓힌다

농민이 어떤 선택을 하든지 간에, 토지 경영사용권의 폭을 넓혀야 한다. 토지 사용권의 폭을 넓히는 목적은, 첫째, 토지 자원을 합리적으로 이용하고, 규모의 경영을 발전시키며, 토지 이용률을 높이기 위한 것이다. 둘째, 경영성 개발에 있어, 토지 자원을 곧바로 부로 전환하고, 토지 재산권의 수익을 보장하고 증진할 수 있다. 토지 사용권의 폭을 넓히는 것은 두 가지 다른 성질의 농지 사용권의 회전과 상응한다.

첫째는 농업 내부에서의 회전이다. 조건이 갖추어진 지역에서는 농민의

자원(自願)과 발전의 필요에 따라, 관련된 쌍방이 직접 협의를 거쳐 농업 내부에서 농지 사용권을 회전시킬 수 있다. 농지를 더 효율적으로 경영하는 사람의 수증으로 집중시킴으로써, 적절한 규모 경영을 발전시키고, 주식합작제 기업 혹은 가정 농장식의 농업 기업을 형성함으로써, 농업 노동 생산성과 토지 생산성을 향상시키고, 농업의 시장 경쟁력을 증강시킬 수 있다.

둘째는 농업 외에서의 토지 사용권을 회전시킨다. 농업 용지가 비농업 목적으로 전환되어 이용되고, 각종 경영성 개발을 진행하는 것 모두가 농업 외에서의 회전에 속한다. 어떤 지역에서는, 기반시설 건설 과정에서 토지를 이용하게 될 때, 토지 사용권을 협력 사용하는 방식을 채택하며, 토지는 여전히 농민 집단이 소유한다. 개발 회사는 매년 농민에게 토지의 협력 사용비를 지급하며, 3년마다 한번씩 적당한 수준으로 조정한다. 이렇게 함으로써, 개발 사업은 수익을 가져오고, 농민은 장기간 수익을 나누어 가질 수 있다. 어떤 지역에서는 토지 합작사를 발전시켜, 농민은 토지를 출자하고, 주주가 되어 토지 개발 경영에 참여하며, 출자에 따라 수익을 배당 받는다.

우리는 이런 지역의 경험에서 하나의 이치를 깨달았다. 농민 집단이 보유한 토지는 자원이 확실함에도 불구하고, 왜 가난에 시달리는 것인가? 왜냐하면, 그들은 토지 자원을 경제적 부로 전환시킬 수 있는 제도와 시스템을 가지지 못했기 때문이다. 장기간에 걸쳐, 농민 집단 소유와 농민 가정승포경영의 토지를 직접 부로 전환시킬 수 없었던 것은, 국가가 관련 법률과 토지 수용 제도를 통해 농민들이 토지 자원을 직접 부로 전환할 수 있는 권리를 박탈했기 때문이다. 지금 말하는 토지 재산권(產權)을 농민에게 귀속시킨다는 것은, 바로 토지 재산권(財產權)을 농민에게 돌려준다는 것이며, 또한 농민을 주체로 한 토지 자원을 직접 부로 전환하는 제도와 시스템을 마련해야 한다는 것이다. 일부지역에서는 토지 주식합작제 추진이 이러한 제도와 시스템을 제공하였으며, 이 토지 주식합작제를 빌어

“토지 사용권을 확대”할 수 있었고, 농지의 비농업 목적으로의 전환을 이룰 수 있었다. 이로써 제도상으로 농민 토지 재산권의 권익을 보장하였다.

5.3. 토지 관리 주체를 명확히 한다

농지 재산권제도를 개혁하는 동시에, 농촌 토지 관리조직을 재구성해야 한다. 그 방향은 농촌 (토지) 합작사를 발전시키는 것이며, 농촌 합작사가 토지 관리권을 행사해야 한다. 어떻게 원래 토지를 관리하던 집단 조직을 농촌 합작사로 전환하거나 완전히 새롭게 농촌 합작사를 건설할 것인가, 그리고 이러한 합작사의 구성, 기능 및 운영 시스템 등에 관해 모두 해당 범위 내의 농민들이 민주적으로 제정한 장정(章程)으로 규정하고, 동시에 <농촌 합작사법>의 보호를 받아야 한다. 농촌 합작사의 건설과 상응하는 입법 작업은 당연히 시대 변화의 보조에 맞춰야 하며, 시대적 요구에 부합해야 한다.

촌민위원회와 촌민소조는 농민 자치조직일 뿐, 경제조직이 아니므로 토지 관리의 주체가 될 수 없다. 농촌 협력경제조직이 불건전한 상황 하에서, 농촌 자치조직은 단지 토지 관리 기능을 대신할 수는 있지만, 법정 토지 관리 주체를 담당하는 것은 부적합하다(어느 지역의 경우, 농민 자치위원회와 합작사 지역(社區)의 협력경제조직을 하나로 통합시켜, 토지 관리자 주체가 되는 것도 가능하다). 이와 관련된 법률·법규를 적절하게 수정하고 보완해야 한다.

5.4. 토지 수용제도를 개혁해야 한다

5.4.1. 반드시 농민의 토지 재산권이 침해 받지 않는다는 것을 확실히 해야 한다

중국의 현행 수용 토지에 대한 낮은 보상제도는 경제학적 근거가 부족하다. 이는 도시와 농촌의 이원화 구조 정책의 연속이며, 공산품과 농산품

가격의 “협상가격차(剪刀差)”, 재정·금융 경로를 통해 농업 잉여를 취했던 것과 비교했을 때, 새로운 농민 이익의 박탈 수단이다. 경제학은 이미 지적한 바 있다. 재산권의 본질적 특성은 배타성이고, 배타성은 소유자 자주권의 전제 조건이며, 재산권이 그 역할을 발휘할 수 있도록 장려하는데 필요한 전제 조건이기도 하다. 정부는 당국이 일방적으로 제정한 수용 토지에 대한 낮은 보상제도를 이용하여 농민의 토지를 국가 소유로 전환하고, 아주 쉽게 농민 집단 소유의 토지에 대한 재산 자주권을 부정했다. 소위 말하는 “공공의 이익을 위해”를 어떻게 강조하든지 간에, 농민에게 일방적으로 재산권 이익을 희생하도록 하는 것은 설득력이 부족하다. 더군다나, 수용된 토지가 각종 영리를 목적으로 하는 상업성 개발과 기타 경영성 개발 용지로 양도되는 것은, 결코 “공공의 이익”에 해당되는 것이 아니라, 어느 한 집단의 이익을 위한 것이다.

5.4.2. 반드시 “공공 이익”의 범위 설정을 확실히 해야 한다

“공공 이익”의 내용과 범위에 대하여, 어떤 사람이 “공공의 이익”으로 설정할 수 있는 7가지 용지(用地)를 다음과 같이 한정시켰다. 즉, ①정부기관과 사회단체의 시설 용지, ②교통 용지, ③에너지와 수리 시설 용지, ④학교, 기초성과 공익성 과학연구소 용지, ⑤도시 기반시설 건설 용지, ⑥국방 군사 용지, ⑦법정 기타 공익사업 용지. 이러한 목적으로 토지를 이용하기 위해서는, 한정된 매상제도에 따라 취득할 수 있지만, 반드시 시장 가격에 따라 보상해야 한다. 매상은 협상을 하지 않는 교역이며, 원래의 토지 소유자와 사용자가 반드시 받아들여야 한다. 그러나 수용보다는 진일보한 보상 방법이다.

각종 도시 발전의 외연적 규모를 한정해야 한다. 4대 직할시, 각 성(자치구)의 성도, 계획 단열시(單列市), 지(地)급 시, 현(縣)급 시와 현성(縣城) 및 중심 향진(鄉鎮) 등. 그 발전의 전형화된 규모를 연구해야 하여, 집약적 발전의 길로 가야하며, 농경지를 무한정 잠식하는 것을 막아야 한다.

이를 위해서는, 연구를 통해 합리적이고 실행 가능한 지표를 만들어야 하며, 확정된 각종 도시 발전의 정형적인 평면 규모를 이용해야 한다.

5.4.3. 반드시 비농 건설 용지의 범위와 규모를 엄격하게 한정해야 한다

예측에 따르면, 앞으로 10년 간 비농업 건설 목적으로 일단 안배된 용지의 면적은 1,850만 무이다. 2030년에 이르러, 전체 인구가 16억까지 증가할 것이고, 기반시설 건설과 도시 발전 등으로 인해 최소 7,500만 무의 농경지를 점유해야 한다. 이 용지를 어떤 방법을 통해 취득할 것인가에 대해 연구할 가치가 매우 높다. 농경지가 비농업 목적으로 이용되는데 있어 필연적이고 합리적인 부분도 있는 반면, 낭비적이고 효용이 없는 부분도 있다는 사실을 인정한다. 중·대도시의 외연적 평면 규모를 무한정 확장하고, 조방적이고 질 낮은 맹목적 부동산 개발을 실시하고, 많은 지역에서 이른바 경제 개발 단지를 여기저기 조성하고, 심지어 향진에서도 이른바 공업 개발 단지 혹은 과학기술 개발 단지를 조성함으로써, “정치상의 업적”을 늘리고 있다. 이것이 바로 농경지의 낭비를 초래하는 중요한 원인이다. 중국에서 농경지는 희소한 자원이며, 전국 인민들이 생존의 기초로써 의지하고 있다. 현재 전국 일인당 평균 경지 면적은 1.4무까지 감소하였으며, 비농업 목적으로 무한정 잠식해가는 것을 용인할 수만은 없다. 따라서 반드시 분명한 한도가 있어야 한다. 인구와 토지의 비례 관계가 특히 긴장된 성에서는, 이 한도를 국제연합이 규정한 일인당 평균 농경지 면적 0.8무의 경계선을 최대 한계로 잡고, 농업을 위주로 하는 주요 성의 최대 한계는 위에서 말한 경계선의 2~3배로 하며, 기본적인 농경지, 식량 등 농산물 생산 기지에서 비농업 목적으로 전환하여 이용되는 것을 모두 막아야 한다. 이와 같은 조치는 그 강도가 높고 구속력도 크다고 볼 수 있다. 또한 정책과 법률의 보장도 있어야 한다. 이에 따르면, 일인당 평균 경지 면적이 국제연합에서 규정한 경계선 이하보다 낮은 지역에서 일반적으로 농경지를 수용해서는 안 되며, 경제 발달 지역에서는 반드시 농경지

점유를 엄격히 제한한다. 농경지가 아주 희소한 지방, 특히 서부의 작은 평원, 작은 분지, 작은 평지, 작은 오아시스 등에서는 더 특별히 보호해야 하며, 비농업 목적으로 전환되어 이용되는 것을 금해야 한다.

5.4.4. 농촌 토지 시장을 건설하고, 반드시 농민 재산권 이익을 보호해야 한다

2002년, 황소호(黃小虎) 동지가 “집단 토지 사용이 1급 시장으로 바로 진입하는 것을 허가”해야 한다고 제기했다. 우리는 더 나아가 정부를 위해 토지 수용 서비스를 제공하는 양급 시장을 없애고, 단일한 토지 교역 시장을 세우는 것에 찬성한다. 정말로 공익성 사업을 위한 용지인가에 대해 반드시 정부의 엄격한 심사와 기준을 거쳐야 하고, 수용 방식을 매상 방식으로 바꾸어야 하며, 시장가격에 따라 매상을 실시해야 한다. 이는 일반적인 시장 교역과는 다르며, 매상에서 쌍방의 합의 없이 양도가 이루어지며, 농지 소유자는 반드시 국가의 매상에 응해야 한다. 그 대신 국가는 반드시 양도자가 만족할 수 있는 가격으로 보상해야 한다. 어떤 기구와 부문이라 하더라도, 어떠한 형식으로든 강제적으로 농민에게 토지를 양도하도록 강요해서는 안 된다. 또한 성 이하 정부의 토지에 대한 심사와 기준권을 없애야 하며, “토지 재정”과 “토지를 이용해 마련한 재정”으로 “토지를 경영”하거나 기타 남의 힘을 빌려 이익을 도모하고 재정 손실을 메우는 행위를 근절시켜야 한다. 기업이 발전을 위해 토지를 이용하고, 각종 영리를 목적으로 하는 상업성 개발을 위해 토지를 이용해야 할 경우, 국가의 수용·매상 방법을 채택할 수 없으며, 직접 토지 교역 시장으로 들어가 “공평·공개·공정”의 원칙에 따라, 농지 소유자와 승포 경영자 혹은 그 대표와 토지 개발 경영자가 얼굴을 맞대고 직접 공평한 협상을 통해 교역이 이루어져야 하고, 이에 따라 재산권이 이전되며, 법정 서식에 따라 토지 재산권 양도 계약에 서명을 해야 한다. 토지 재산권의 이전 가격은 시장의 공개적인 교역을 통해 형성된다. 예를 들어, 경매 방식을 통해 거래

가 성립되며, 농민이 토지의 증가된 수익을 얻을 수 있도록 보장한다.

농촌에 단일한 토지 시장을 세우고, 농지 재산권 이전을 위한 교역을 실시하기에 앞서, 반드시 연구를 통해 몇 가지 전제적인 문제를 해결해야 한다. 첫째, 농지 소유권의 주체를 명백히 해야 하고, 농지 시장 주체를 명확히 해야 한다. 만약 토지의 소유권과 처분권을 포함한 토지 재산권을 농민에게 귀속시킨다면, 농민이 바로 농지 소유권의 주체이며, 자연히 농지 시장의 주체가 된다. 만약 농지 집단 소유로 남겨둘 경우, 농민 집단 조직(예를 들어, 원생산대)이 농지 소유권자가 되며, 자연히 농지 시장의 주체가 된다. 둘째, 어떻게 토지 교역 시장과 그 운영 규칙을 조직할 것인가와 어떤 기준으로 토지 교역 가격을 형성할 것인가에 대해 먼저 전문적인 연구를 통해 답안을 도출해야 한다. 비교적 간단하면서도 쉬운 방법은 시장을 통해 농지 이전의 교역 가격을 결정하는 것이다. 이러한 가격은 당연히 토지가 부동산으로써 가지는 사라지지도 않고, 가치를 보존하거나 증가시키며 지속적으로 수익을 창출한다는 특성을 내재해야 한다. 셋째, 농지 재산권 이전 소득을 어떻게 배분할 것인가를 확정해야 한다. 일반적으로 토지 소유권이 누구에게 귀속되느냐에 따라 결정된다. 만약 토지 소유권이 농가에게 귀속될 경우, 토지 재산권 이전 수익은 당연히 농가 소유가 된다. 만약 여전히 집단 소유와 농민 승포를 실시할 경우, 토지 재산권 이전 수익은 당연히 집단과 승포경영자 사이에 합리적인 배분이 이루어져야 한다. 어떤 지역에서는 농민 80%, 집단 20%의 비율로 배분하며, 이는 참고할 만 하다.

앞에서 이미 지적했듯이, 영리를 목적으로 하는 경영성 개발 용지는 시장 교역을 통해 취득하는 것 이외에도 토지 주식합작제가 하나의 현실적인 경로이다. 농민이 토지를 출자하고, 경영성 개발에 참여하며, 출자에 근거하여 경영에서 발생하는 수익을 나누어 가질 수 있다.

참 고 문 헌

1. 牛若峰·郭玮等：《中國經濟偏斜循环与 農業曲折發展》，中國人民大學出版社1991年12月版，第3-4頁。
2. 牛若峰·夏英編著：《農村合作經濟組織發展概論》，中國農業科技出版社2000年版，第102-105-111頁。
3. 郭書田：《關於完善土地制度的建議》。
4. 黃小虎：《土地收益分配中值得探討的二個問題》，2003年3月4日在征地制度改革專家座談會上的報告。
5. 劉田：《思想農民利益……--關於土地財產權的歷史思考》，載《中國土地》月刊2001年第9期。
6. 牛若峰：《關於土地征用中的濃密利益問題》，中國農村雜誌社：《農村改革与發展》2003年第4期。
7. 牛若峰：《農民集体所有土地非農轉移中的產權利益問題》，江蘇省社會科學院經濟研究所：《現代經濟探討》2003年第12期。

제 5 장

식량문제: 대국의 근심

식량문제는 중국에서 사회 각계가 모두 높은 관심을 갖는 문제이며, 자주 신문의 머리기사가 되어 각 분야의 관심을 집중시키고 있다. 식량 생산능력, 식량 유통체계 및 식량안보 등과 같은 문제들은 정부의 정책 결정 중에서도 중요한 위치를 차지한다. 식량문제를 해결하기 위해서 몇 세대에 걸쳐 꾸준한 노력을 기울여 왔으나, 이러한 노력은 마치 끝이 없는 듯 하다. 오늘날 식량문제는 여전히 중국을 괴롭히는 커다란 문제이다.

1. 식량문제는 정부의 첫째 관심사 식량안보에 대한 관심

중국 역대 왕조는 하나 같이 식량안보문제를 첫번째로 꼽았으며, 창고에 미곡이 가득 찬 것을 태평성대의 표상으로 삼았다. 한무제(漢武帝)때의 “창고의 곡식이 줄지 않고 쌓여가는 것(太倉之粟陳陳相因)”을 두고 역사가들이 여러 차례 칭송하기도 했다. 백거이(白居易)가 <억석(憶昔)> 중에 묘사한 “쌀이 기름지고 옥수수가 흰색을 띠어, 관공서와 개인의 창고가 모두 가득 찼도다(稻米流脂粟米白, 公私倉廩俱丰實)”도 아름답고 즐거운 정경이라 하겠다. 그러나 다른 두 편의 문학작품, 유항(劉恒)의 <狗日的糧食>과 엽성도(叶圣陶)의 <多收了三五斗>에서 묘사한 것처럼, 식량이 부족

하면 끔찍하거나, 강인한 농촌 아낙네들까지도 무참히 가격해 쓰러뜨릴 수 있고, 식량이 많아도 마찬가지로 재난을 불러와, 그 “곡식 재고를 처리해야 하는(旧氈帽) 농민들”을 죽을 지경으로 내몬다.

지난 10년 동안, 중국은 먼저 레스터 브라운(Lester Brown)의 <누가 중국을 먹여 살릴 것인가?>라는 사람들을 두려움에 처하게 했던 문제로 인해 떠들썩했었다. 그래서 농산물 가격을 올리고, 성장(省長)의 책임 하에 “대규모의 식량 확보”에 나섰다. 식량이 빠르게 증가함에 따라, 정부의 창고와 개인의 창고 할 것 없이 모두 곡물로 가득 찼으며, 결과적으로 곡물 가격은 떨어지고 곡물 값이 너무 하락한 나머지 농민의 소득에도 영향을 미쳤고, 재정도 그 엄청난 부담을 견딜 수 없게 되었다. 그래서 전략적으로 생산구조를 조정하기 시작했고, 또한 대규모 면적의 농지에 경작을 하는 대신 조립을 실시하였다. 그러나 “설령 삼년간 재해를 입는다 해도 먹을 양식이 충분하다”란 말이 아직 꺾가에서 맴돌 무렵, 시장에서는 공급이 부족해 식량 가격이 대폭 오르고 있다는 소식이 들려왔다. 정부부문은 이 소식을 듣자마자 바로 조치를 취했다. 지난번보다 더 힘 있게 새로운 “대규모 식량 확보”를 다시 시작했다. 13억 인구의 식량문제에 있어, 이렇게 “많으면 줄여버리고, 적으면 급히 늘리는” 상황이 되풀이되고 있는 실정이다. 많아도 걱정, 적어도 걱정, 많고 적음이 모두 걱정이다.

1.1. 이미 경험했던 기근

중국의 식량안보문제를 되돌아 봤을 때, 우리는 20세기 50년대 말과 60년대 초 사이에 발생했던 좀처럼 보기 드문 기근을 말하지 않을 수 없다. 비록 오늘날 식량안보의 배경이 이미 많이 변하긴 했지만, 우리는 기근에 대한 고통스러웠던 기억으로 인해 식량안보에 대한 이성적 인식과 정책의 선택에 지장을 주어서는 안 된다. 그러나 역사는 결코 잊혀질 수 없는 것, 하물며 이처럼 중대한 식량문제는 어떻겠는가.

당시 기근의 참상은 신비에 가까웠다. 그 베일을 벗기는데 있어, 지금도

여전히 충분한 자료가 없는 실정이다. 다만 소량의 단편적인 자료를 통해 대강의 내용을 엿볼 수 있을 뿐이다.

통계자료가 나타내듯이, 1959~1961년 사이, 중국 농업의 쇠퇴가 심상치 않았으며, 농업경제의 각종 지표는 모두 마이너스 성장을 보였다. 농업 생산의 급격한 쇠퇴로 인해, 1960년 전국 일인당 평균 식량 점유량은 1957년의 306kg에서 29.7% 감소한 215kg이었고, 면화는 2.6kg에서 38.5% 감소한 1.6kg이었으며, 유재료(油料)는 6.6kg에서 56.1% 감소한 2.75kg이었다. 이 해의 5월과 9월, 중공중앙은 잇따라 도시와 농촌 인민의 식량, 면직물 및 식용유 등의 공급 정량을 줄일 것을 결정했다. 1960년에는 1957년과 비교했을 때, 전국 일인당 평균 식량 소비는 203kg에서 163.5kg까지 감소하였고, 식용유는 2.4kg에서 1.85kg까지 감소하였으며, 돼지고기는 5.1kg에서 1.55kg까지 감소하였다. 당연히 도시와 농촌 간의 기준량과 감소 폭의 차이는 매우 컸으며, 농촌의 식량 기근과 긴장의 정도는 도시보다 매우 심각하였다.

식량과 부식품의 부족 현상이 심각했기 때문에, 사람들은 먹을 수 있는 것은 거의 모두 찾아서 피웠다. 1960년 7월 9일자 <인민일보>에 <과채(瓜菜)류를 많이 심자>란 제목의 사설이 게재되면서, 과채류를 많이 심고, 건채(干菜)를 많이 만들고, 소금에 절인 채소를 많이 만들 것을 호소했다. 11월 14일, 중공중앙 긴급 지시를 발표하였다. 즉시 대규모의 “식품 대체물”을 채집하고 제조하는 운동을 벌일 것을 결정했던 것이다. 그리고 중국과학원의 건의에 따라, 오늘날 기껏해야 겨우 거친 사료로 쓰일 법한 몇 가지 먹을거리(과채 대체물이라 불렀다)를 추천하여, 고난을 극복하고, 기근을 넘기도록 하였다. 12월 21일, <학생, 교사 신체 건강에 관한 긴급 통지>를 발표하면서, 학교에서의 식사문제를 잘 해결하고, 업무·학습·노동량을 더 줄이고, 수면과 휴식시간을 늘리며, 운동량이 많은 체육활동을 하지 말 것을 요구했다. 학교는 줄곧 중국의 식량 공급 사업에 있어 반드시 보위해야 할 영역이었는데, 당시 학교의 상황이 이와 같은데, 일반 주민들의 처지는 어떠했는지 가히 짐작할 수 있을 것이다.

오늘날 맛있고 영양가 있는 음식을 추구하는 사람들로서는 이처럼 어려웠던 상황이 틀림없이 마치 다른 세상의 일처럼 느껴질 것이다. 그러나 이는 확실한 역사적 사실이다.

이는 마치 역사의 대풍자극과 같다. 1958년만 해도 사람들은 “식량이 많으면 어떡하냐?”고 물었었다. 전국 각지에서 “뱃가죽을 늘려서라도 밥을 먹으라고” 소리쳤으며, 어떤 곳에서는 밥 먹기 대회까지 열었다. 그러나 1년 후에는 “배급 기준이 낮아지고, 과채 대체물”이 필요하게 되었다. 방금까지 쌀과 밀가루를 먹은 것 같은데, 어느새 상황이 변해 대부분이 조악한 음식으로 된 “대체 음식물”로도 배를 채울 수가 없었다. 제강·제철 운동의 구호로 아직 떠들썩한 것 이외에, 농업의 높은 생산고 신기록에 관한 보도는 순식간에 자취를 감추었다. 잉여 식량이 너무 많아 보관할 곳이 없을 것을 걱정해 수출할 것을 요구하고, 창고를 지을 것을 요구하고, 가공업 발전을 요구하던 농업 부문이 이제는 각 산업에 강력하게 지원해 줄 것을 절박하게 요구하는 처지가 되었다. 그러나 상황은 이미 되돌리기 어렵게 되었고, 본래 대약진을 하기 바랐지만, 결과적으로 잇따라 밀바닥 끝으로 추락하고 말았다. “대약진”시기의 떠들썩함과 열광은 이미 죽은 듯이 고요한 적막으로 완전히 뒤바뀌었다.

기근은 너무나 끔찍한 결과를 낳았다. 먼저 가축들은 죽고, 사람들은 피골이 상접했으며, 뒤이어 각종 질병들이 만연하였다. 사료에 따르면, 기아·영양부족과 질병은 전체 인민이 직면한 운명이었다. 기아는 사람들로 하여금 입에 풀칠을 하기 위하여 발악하도록 하였고, 그 중 상당수의 주민들은 부종병(몸이 붓는 병)을 앓았다. 많은 기록들이 설명하듯이, 당시 간계통의 질병을 앓고 있는 사람들의 수도 대폭 증가하였다. 자궁하수, 월경불규칙 등의 부인병을 앓고 있는 여성의 수도 평소에 비해 수배로 늘어났다. 결국, 사람들은 굶어죽게 된다.

기근으로 인한 사망자 수에 관해서는 지금까지 정부 당국의 정식 발표가 없다. 일부 학자들은 대부분 호적 계통의 연 출생자수와 사망자수를 분석의 기초로 하여 연구하였으며, 또한 인구조사 결과와 “1/1000의 인구

출산율 표본조사”를 근거로 하여 출생률을 도출하여, 수치를 정리하고 수정하였다. 그러나 얻어낸 결과들 사이에 차이가 너무 크다. 1,650만에서 4,100만까지 그 수치가 고르지 못했다. 이는 아마도 영원히 정확한 연구 결과를 얻어낼 수 없는 문제일 것이다.

현재 우리에게 더 필요한 것은 아마도 사망자수를 정확하게 알아내고 누구에게 이에 대한 책임을 지우는 것이 아니라, 그 안에서 교훈을 얻어내는 것이다. 1962년의 7천인대회에서, 당시 국가 주석이었던 유소기(劉少奇)는 명확하게 지적했다. “경제적 어려움을 초래한 원인 중, 3할은 하늘이 내린 재난 탓이고, 7할은 사람이 만든 재앙이며, 주된 책임은 중앙에 있다”. 이처럼 사람이 만든 재앙이 당시 기근의 근본적인 원인이며, 이것이 기본적인 판단이었다.

학술적 시각에서 보면, 당시 위기의 원인에 대해 이미 적지 않은 연구가 있었다. 많은 연구자들은 당시 위기의 원인을 인민공사제도와 극“좌”정책의 탓으로 돌리고 있고, 그러한 제도와 정책 하에서, 농민들은 남김없이 빼앗기고, 어떠한 재산도 남아있지 않았을 뿐만 아니라, 어떠한 자주권도 가지지 못했다. 심지어 자신의 노동력을 지배할 권리조차 없었다. 일년 내내 고생한 결과 기본적인 의식주도 해결할 수 없었고, 자연히 증산에 대한 어떠한 의욕도 없었다.

우리는 여기서 더 전면적인 해석을 내놓을 마음은 없다. 단지 한 가지만 강조하고 싶다. 즉, 극“좌”주의는 중국이 현대국가로 진입하는데 있어 심각한 장애가 되었다. 극좌주의는 사람들을 빈곤과 재난으로 몰아넣었고, 수천만 명의 사람을 죽음에 이르게 했다.

1.2. 개혁 이후 중국의 식량안보와 최근의 상황

1.2.1. 중국은 스스로를 먹여 살렸다

1980년에 이르러, 중국은 인민공사체제를 없애고, 농지 가정승포제를 실

시하기 시작했으며, 식량 생산을 위하여 새로운 제도적 기초와 장려 시스템을 확립하였다. 가족경영의 기초 위에서, 정부는 식량 증산을 위해 여러 방면에 걸쳐 노력을 쏟았다. 예를 들어, 상품 식량 기지를 건설하였고, 우량 품종을 보급하였으며, 여러 차례에 걸쳐 식량 구매 가격을 올렸다. 그 결과 식량 생산이 대폭 증가하였고, 식량 총생산량이 연속 3.5, 4.0, 4.5억 톤의 세 단계에 각각 올랐으며, 심지어 1998년의 생산량은 5.0억 톤을 초과하였다.

식량 생산 능력의 향상은 인민공사시기의 “식량 증산을 경제 시책의 중심에 놓았던” “편파적”이고 불합리했던 구조를 눈에 띄게 변화시켰으며, 농업 구조의 최적화 조정에 기초를 마련하였다. 20여년에 걸쳐, 중국의 농업 생산 중 과일, 채소 및 각종 동물성 생선과 같은 비식량 먹을거리가 배로 늘어나면서, 주민의 식사 구조가 눈에 띄게 변했다. 국제연합 식량농업기구의 자료에 따르면, 현재 중국 주민이 하루 평균 섭취하는 열량(DES)은 3,000kcal에 달하며, 세계 평균 수준을 초과하였다. 인구가 아프리카와 라틴 아메리카를 모두 합친 것보다 많은 중국이 먹고 사는 문제를 성공적으로 해결했다고 말할 수 있다.

중국은 식량 생산에 있어 성과를 거두었으며, 사실을 통해 중국이 스스로를 먹여 살릴 수 없을 거란 수많은 예측들을 부정할 수 있었다. 20세기 90년대 중반, 레스터 브라운, 세계은행, 미국 농업부, 일본 해외경제협력기금회, 국제식량정책연구회 등이 중국의 식량 공급에 대한 예측을 하였다. 모든 예측들은 중국이 2000년에 대량의 식량을 수입해야 할 것이라고 보았다. 예를 들어, 한때 이름이 세상에 널리 알려졌던 레스터 브라운의 예측에 따르면, 중국은 2000년에 6,000만 톤의 식량을 수입해야만 했다. 그러나 사실상, 세기가 교차하면서 중국의 식량 생산도 이른바 새로운 단계에 접어들었고, 이미 식량 부족의 국면은 변화하였다고 본다. 1997년 이후, 중국은 이미 식량 부족으로 어려웠던 것이 아니라, 오히려 식량 과잉으로 골치가 아팠다. 2001년 봄, 전국적으로 식량 창고를 모두 조사한 결과, 국

가의 식량 재고가 22,000만 톤에 달한다는 것을 확인하였다.

1997년 이후, 식량 가격은 약 70개월에 걸쳐 지속적으로 떨어졌다. 식량 가격의 하락은 정부의 재정 부담과 농민 소득 모두에 커다란 영향을 미쳤다. 2002년 세 가지 식량의 보호 가격은 1997년의 최고치와 비교했을 때, 약 25% 하락하였다. 시장 가격은 최고치였던 1996년과 비교했을 때, 약 40% 하락하였다(하락 폭이 가장 컸던 1997년, 벼는 g당 0.13위안 하락하였고, 밀은 0.11위안 하락하였으며, 옥수수는 0.14위안 하락하였다). 만약 매년 농민들이 두 개의 경로를 통해 내다파는 17,500만 톤의 상품 식량을 토대로 계산했을 때, 그리고 각각 1996년의 시장 가격과 1997년의 보호 가격을 가격 기준으로 할 때, 가격 하락이 농민에게 입힌 손실의 누계는 2,500억 위안 이상이며, 주생산지 농민의 손실이 특히 막심했다.

따라서 지난 10년간, 중국은 조건을 가미한 농업 구조에 대한 조정을 강조하였으며, 생태환경 건설을 강조하였다. 중국은 레스터 브라운 등의 사람들이 예측한 것처럼 식량을 수입해야 했던 것이 아니라, 갖은 방법을 동원해 수출을 늘려야 했다.

1.2.2. 식량 공급 상황의 재차 긴장

정부가 농업 구조의 전략적 조정을 힘껏 제창하고, 경작을 멈추고 조립 사업을 힘차게 추진한 시기인, 2003년 10월 이후, 식량 가격은 갑자기 오르기 시작했다. 2003년 10월과 2004년 3월 두 차례에 걸쳐 큰 폭으로 올랐으며, 이미 식량 가격은 약 50% 상승하였다. 따라서 식량이 긴장되는 분위기가 정부와 사회에 만연하기 시작했다.

사람들은 이 때가 되서야 비로소 관심을 갖기 시작했던 것이다. 이미 식량 생산은 5년 연속 감소하고 있었으며, 2003년의 식량 생산량은 4.31억 톤까지 감소하였다. 2000년부터 매년 국내의 식량 생산량은 그 해의 식량 수요를 충족시키지 못하고 있었으며, 그 해의 생산량은 소비 수요량과 비교했을 때, 약 3,000만 톤이 부족했다. 1996~1999년 사이 식량의 과잉 생산

으로 인해, 중국은 대량의 식량 재고를 확보하였다. 따라서 설령 생산이 소비 수요를 만족할 수 없다 할지라도, 재고의 방출과 소모를 통하여, 중국은 여전히 식량의 공급 과잉의 형세를 유지할 수 있을 뿐만 아니라, 식량 순수출의 구조도 유지할 수 있다. 그러나 거의 모든 식량 형세에 대한 분석은 다음과 같이 예측하고 있다. 만약 이런 추세가 계속 될 경우, 중국의 식량 수요와 공급의 균형관계에 머지않아 공급 과잉에서 공급 부족으로 전환하는 “전환점”이 나타날 것이고, 이러한 사회 심리적 영향으로 인해, 게다가 식량 시장의 정합(역자 주: 조정을 거쳐 다시 합쳐지다) 정도가 높지 않고, 생산지와 소비지를 연결하는데 있어 아주 많은 장애 요인이 존재하기 때문에, 결국 식량 가격의 상승을 초래할 것이다.

표 5-1. 중국 식량 파종면적과 생산량의 변동

연 도	파종면적 (천ha)	증 감 (%)	식량생산량 (만 톤)	증 감 (%)
1991	112,314	-	43,529	-
1992	110,560	-1.6	44,266	1.7
1993	110,677	0.1	45,649	3.1
1994	109,544	-1.0	44,510	-2.5
1995	109,982	0.4	46,662	4.8
1996	112,548	2.3	50,453	8.1
1997	112,913	0.3	49,418	-2.1
1998	113,788	0.8	51,229	3.7
1999	113,161	-0.6	50,839	-0.8
2000	108,463	-4.2	46,218	-9.1
2001	106,080	-2.2	45,264	-2.1
2002	103,891	-2.1	45,706	1.0
2003	99,410	-4.3	43,069	-5.8

자료 출처: 1992~2004년 <중국농업연감>

2000년 이후, 중국의 식량 생산이 지속적으로 감소한 주요 원인은 식량의 파종면적이 계속 줄어들기 때문이다. 1999년 이전의 식량 과잉은 식량

가격의 하락을 초래하였고, 농민의 소득 증대가 어렵게 되었다. 식량 주생산지 농민의 소득 증대는 기타 지역에 비해 더욱 어려워졌다. 동시에, 재고규모가 너무 커지면서, 국가의 재정 부담도 대폭 증가하였다. 2000년 초반 국유식량기업의 손실액은 인민폐 2,500억 위안을 초과하였으며, 국가의 식량에 대한 보조금도 500억 위안이 넘었다. 이런 상황에서, 정부는 농업 구조 조정을 힘껏 제창하고 지원함으로써, 식량 재배면적을 줄이고, 더 많은 농지에 경제작물을 심었다. 동시에, 점점 악화되는 농촌 생태환경(토양 유실, 산림의 과도한 벌목, 초지의 퇴화, 사막화 등)을 개선하기 위해, 정부는 대규모의 경작을 중단하고 조림을 하거나 초지를 조성하는 사업을 실시하였으며, 이미 1억 무가 넘는 농경지에 식량을 위주로 하는 농작물을 재배하는 대신 잡초 혹은 나무를 심었다. 그 중, 2002년과 2003년 경작을 중단한 농경지의 규모가 가장 컸으며, 그 규모는 각각 2,138만 무와 3,356만 무에 달했다. 구조 조정과 경작을 중단하고 조림을 실시하는 것 이외에, 비농업 부문의 건설이 점유하는 농경지도 식량 파종 면적이 급격히 줄어드는 원인 중의 하나였다. 1997~2003년 8월 사이, 각종 비농업 부문의 건설 용지는 1,989만 무에 달했으며, 그 중 2003년 1년간 가장 많았으며, 344만 무나 되었다. 특히 개발구역의 무분별한 확장으로 인해 대량의 농경지를 잠식하였다. 2003년 중국의 개발구역이 차지한 면적은 심지어 전체 도시의 면적을 초과할 정도였다. 이는 식량 생산에 있어 심한 변동을 일으키는 기본 요인이다.

20세기 80년대 이후, 중국의 식량 파종 면적은 거의 1.10억~1.15억ha 사이에서 변동하였으며, 당연히 그 증감 면적은 주로 마이너스였다. 그 기간 중 비록 1985, 1994, 2000년에만 이른바 경계선이라고 하는 1.1억ha보다 낮아졌지만, 이 세 해 모두 식량 생산이 눈에 띄게 감소하였다. 1985년 식량 파종 면적이 갑자기 400만ha가 감소한 결과, 식량 총생산량은 2,800만 톤 감소하였다. 2000년 식량 재배 면적은 340만ha가 감소하면서, 그 해 9%의 식량 생산 감소를 초래한 가장 중요한 요인이 되었다. 2003년에 이르러,

중국의 식량 파종 면적은 14.9억 무에 불과했으며, 중화인민공화국 성립 이후 최저점까지 감소한 것이다.

이것 외에도, 식량 가격이 계속 하락하면서, 식량 재배의 수익성이 낮아졌고, 심지어 손해를 보기도 했으며, 농민의 식량 재배에 대한 의욕을 저하시켰다. 농가는 식량 재배에 대한 물질 투입과 노동력 투입을 줄였다.

이러한 요소들이 함께 작용하여, 결국 식량의 지속적인 감산을 초래하였으며, 20세기 90년대 이후의 최저점까지 감소하였다.

표 5-2. 개혁 이후 중국 경지 면적의 변화 추이

(단위: 만 무)

연 도	연말 총경지면적	전년 대비 증감	연도	연말 총경지면적	전년 대비 증감
1979	149247.2	-	1992	143138.7	-342.0
1980	148957.8	-289.4	1993	142652.1	-486.6
1981	148552.6	-405.2	1994	142359.9	-292.2
1982	147909.5	-643.1	1995	142456.5	+96.6
1983	147539.4	-370.1			
1984	146780.6	-758.8	1996	195100	-
1985	145269.5	-1511.1	1997	194900	-203.8
1986	144344.9	-924.6	1998	194500	-391.5
1987	143833.1	-511.8	1999	193800	-654.9
1988	143582.7	-250.4	2000	192300	-1912.5
1989	143484.0	-98.7	2001	191400	-926.0
1990	143509.4	+25.4	2002	188900	-2531.2
1991	143480.7	-28.7	2003	185100	-3806.1

자료 출처: 1979~1995년 관련 자료는 <신중국 50년 농업 통계자료>, 1996~2002년 관련 자료는 국가 환경보호총국의 <중국 환경 상황 공고>(1999~2002), 2003년 수치는 국토자원부가 공포한 <2003년 중국 국토자원 공고>에서 참고하였다.

주: 1979~1995년의 경지면적은 계획 수치, 1996년부터는 농업 일제 조사를 통해 조정된 수치.

표 5-3. 1996~2003년 전국 일인당 평균 경지 면적 변화 추이

연 도	연말 경지면적 (만무)	연말 일인당 평균 경지면적 (무/人)	일인당 평균 경지면적의 감소 폭 (%)
1996	195100	1.59	-
1997	194900	1.57	1.26
1998	194500	1.56	0.64
1999	193800	1.54	1.28
2000	192300	1.52	1.30
2001	191400	1.50	1.32
2002	188900	1.46	2.67
2003	185100	1.43	2.55

자료 출처: 표 5-1과 동일

표 5-4. 1997~2003년 전국 농경지 점유 및 그 구조와 경지 감소 현황

단위: 만무

연도	실 제 점유 경지	그 중에서								개발 정리 재개간 경지	순수 감소 경지
		비농 목적 건설		생태 보전 목적		농업 구조 조정		자연재해로 인한 경지 손실			
		절대치	%	절대치	%	절대치	%	절대치	%		
1997	693.5	288.5	41.6	245.6	35.4	88.7	12.8	70.6	10.2	489.7	203.8
1998	863.1	264.3	22.8	246.9	28.6	105.0	12.2	246.9	28.6	471.6	391.5
1999	1262.5	307.9	24.4	591.9	46.9	160.5	12.7	202.5	16.0	607.6	654.9
2000	2349.0	244.5	10.4	1144.5	48.7	867.0	36.9	93.0	4.0	436.5	1912.5
2001	1245.1	245.6	19.7	886.1	71.2	67.5	5.4	45.9	3.7	303.9	926.0
2002	3043.0	294.8	9.7	2138.3	70.3	523.5	17.2	86.4	2.8	511.8	2531.2
2003	4272.3	343.7	8.5	3356.0	78.6	497.0	11.6	75.6	1.8	466.2	3806.1

자료 출처: 표 5-1과 동일

1.2.3. 최근의 정책 변화

2003년 이후, 식량 가격이 큰 폭으로 상승함에 따라, 최고 정책 결정자들이 식량문제에 대하여 높은 관심을 나타냈다. 국가 주석 후진타오(胡錦濤)와 국무원 총리 원자바오(溫家宝) 모두 식량안보문제에 대하여 중대한 지시를 내렸으며, 식량 주산지를 방문해 조사연구를 진행하기도 하고, 각급 정부에 식량 생산에 박차를 가할 것을 요구했다. 2003년 10월, 국무원은 전국 식량사업회의를 열어, 농경지를 잘 보존하고, 식량 재배 면적을 적절히 확대하며, 식량 주산지에 정책적 혜택을 주고, 식량 재배 농민에게는 보조금을 지급하며, 식량 종합 생산능력을 증강시킬 것을 요구했다. 2004년 연초, 중공중앙과 국무원이 연합하여 “1호 문건(1号文件)”을 발표하였다. 주제는 농민의 소득 증대를 촉진시키는 것이며, 그 중의 제1조는 식량 주산지에 대한 재정 보조를 늘여야 한다는 것이다. 2004년 1월 중국 농업부는 <식량 생산 회복에 관한 의견>을 제정하여, 2004년 15억 무를 상회하는 식량 파종 면적을 확보하고, 45,500만 톤을 상회하는 식량 총생산량을 확보할 것을 요구했다.

2003년부터 시작하여, 중국 정부는 식량 생산에 대한 지원 정도를 대폭 강화하였고, 일련의 정책적 조치를 단행하였다. 그 중, 역점을 두었던 것은 식량 재배 농민에 대하여 직접지불 정책을 실시하는 것이다. 그 전에는, 중국의 식량 보조금 지급(보호 가격 정책)은 국유 식량부문을 통해 이루어졌고, 그 효과가 매우 낮았으며, 그 중에서 극히 한정된 몫만이 농민에게 돌아갔다. 2003년부터 시작하여, 중앙정부는 안휘(安徽)와 길림(吉林)이 두 성을 시범지로 선정하여 식량 직접지불제의 개혁 시험을 실시하기로 결정했다. 2004년 이 개혁은 전국적으로 확대되었다. 위에서 말한 “1호 문건”의 조치를 근거로 하여, 중앙정부는 100억 위안을 별도의 경비로 배정하여, 식량을 재배하는 농가에 대해 직접지불금을 실시하였다.

2004년 3월, 중국 국무원은 벼 생산을 지원하기 위해, 새로운 정책을 공포하여, 벼를 재배하는 농가에게 종자 보조금제도를 실시하기 시작했다.

흑룡강(黑龍江), 길림(吉林), 요령(遼寧) 등의 성 벼를 재배하는 농가에게 무당 15위안의 보조금을 지급하였고, 호남(湖南), 호북(湖北), 강서(江蘇), 안휘(安徽) 등 성의 조생종 벼를 재배하는 농민에게 무당 10위안의 보조금을 지급하였으며, 자포니카(粳米)와 중인디카(秈米) 품종을 재배하는 농가에게 무당 15위안의 보조금을 지급하였다. 후생인디카종의 보조금에 대해서도 별도로 공포했다. 강소(江蘇), 절강(浙江), 복건(福建), 광둥(廣東) 등의 전통적인 벼 생산지에서도 지방의 재정에서 별도의 자금을 배정해 벼 우량 품종에 대한 보조금으로 사용하였다. 이는 중대한 정책 변화이다. 왜냐하면, 2003년 중앙정부가 5억 위안을 들여 우량 품종을 사용하는 농민에 대하여 보조금제를 실시하였으며, 보조금 지급 범위를 콩, 우수한 품질의 밀, 전용 옥수수로 확대하였고, 벼는 포함되지 않았던 것이다.

또 하나의 주요 변화는, 중앙정부가 식량 주산지에 대한 농업세 감면의 정도를 높였다는 것이다. 식량 주산지 농민들의 생산 의욕을 불러일으키기 위하여, 2004년 흑룡강, 길림 이 두 성을 시범지로 선정하여 농업세를 면제하는 개혁을 먼저 실시하였다. 하북(河北), 내몽고(內蒙古), 요령, 강소, 안휘, 강서(江西), 산둥(山東), 하남(河南), 호북, 호남, 사천 등 11개의 식량을 주산지로 하는 성(구)에서는 농업세 세율의 3백분율을 낮췄고, 주로 식량 생산을 장려하는데 이용하였다. 기타 지역에서는 농업세 세율의 1백분율을 낮췄다. 연해 지역과 기타 조건이 갖추어진 지역에서도 농업세 감면을 실시할 수 있다. 중앙 재정은 13개 식량 주산지 성과 자치구의 식량 직접지불 자금을 위한 대출금을 이미 관련 성과 자치구 재정청의 농업발전은행 전문 계좌로 분할 지급하였다. 이 정책 실시 이후, 흑룡강과 길림 성의 농민들은 앞으로 벼를 재배하면서 농업세를 납부할 필요가 없게 되었고, 이는 벼 생산 비용을 낮추고 벼 생산 농가의 수익을 높이는데 확실한 역할을 할 것이며, 벼 생산의 증가를 고무시킬 것이다.

식량 주산지와 식량 생산 농가의 의욕을 한층 더 끌어올리고, 국가의 식량안보를 확립하기 위하여, 농림부는 <국가 우수 품질 식량의 산업공정

건설 계획(國家優質糧食產業工程建設規劃)(2004~2010년)>을 편성했을 뿐만 아니라, 이미 국무원의 비준을 받았다. 이 <계획>은 2004~2007년을 제1기 사업 실시 기간으로 잡았고, 2008~2010년을 제2기 사업 실시 기간으로 잡았다. <계획>은 13개 성(구) (441개 현, 43개 국유농장)의 중점 지역에 9개의 우수 산업지대를 선정하여 건설하기로 하였다. 즉, 황회해(黃淮海) 평원, 장강(長江)하류 평원 및 흥안연록(興安沿麓) 등의 3개 우수한 품질의 전용 밀 산업지대, 동북(東北)과 황회해 평원의 2개 전용 옥수수 산업지대, 동부지역, 장강유역의 벼 일모작 지역과 장강유역의 벼 이모작 지역 등의 3개 우수 품질 벼 산업지대, 동북지역의 1개 기름 함유량이 높은 콩의 우수 산업지대 등 9개의 산업지대 이다. 이 산업지대에 우수한 품질의 전용 우량 품종을 보급하는 사업, 표준화된 농경지 건설 사업, 농기계 설비 추진 사업, 병충해 방지 사업 및 식량의 가공 전환 사업을 전면적으로 실시하기로 하였다. 농업부는 2007년 말까지, 1,000만 톤 이상의 식량 종합 생산 능력을 새롭게 증강시킬 것을 계획하였다.

이러한 정책 조치를 통해 볼 때, 정부의 식량 생산에 대한 지원의 강도는 개혁 이래 최고 절정에 이르렀지만, 이 번의 식량 생산에 대한 노력도 여전히 “적으면 급히 늘리고, 많으면 줄여버리는” 기현상의 일환인지 여부는 현재로서 알 방법이 없다.

2. 식량 개혁의 우회로

중국에서 식량 유통 영역의 문제는 생산 영역의 문제보다 결코 적지 않다. 식량을 어떻게 생산자의 손에서 아주 효율적으로 소비자의 손으로 전달하는가는 지금까지 완전하게 해결되지 않은 문제이다. 그 중, 식량의 유통에 있어 정부와 시장의 관계를 어떻게 설정하는가의 문제가 가장 관건이라 하겠다. 정부는 어떻게 혹은 어느 선까지 식량 시장에 개입할 것인가

가, 정부는 어느 면에서 그 역할을 해야 하는가, 효율을 높이기 위하여 시장 시스템을 또한 어떻게 운영해야 하는가, 시장 경쟁 시스템은 또한 어떠한 부정적 효과를 가져올 수 있는가 등등, 이러한 모든 문제가 식량 유통의 중심적인 문제이다. 그러나 중국은 바로 이런 문제에 있어, 오랫동안 잘 해결하지 못했으며, 커다란 대가를 치러야만 했다. 이전의 식량 구입·판매 제도 개혁에 대해 다시 살펴보자.

2.1. 일괄 구매 일괄 판매 제도에서 이중 제도까지

1953년부터 중국은 식량에 대하여 일괄 구매 일괄 판매 제도를 실시하기 시작했다. 즉, 농촌에서 매상을 실시하고, 도시에서 정량 배급을 실시하는 것이다. 이 제도는 농업 자원을 착취하여(암묵적 세금 징수) 도시의 저임금을 유지함으로써, 국가 공업화를 추진하는 역사적 역할을 하였다. 그러나 농촌 개혁이 시작되고 추진됨에 따라, 독점과 시장 배제를 핵심으로 하는 일괄 구매 일괄 판매는 가족경영을 기초로 하는 농업과 농촌 경제 발전에 점차 적합하지 않게 되었다. 농촌 개혁의 논리가 전개되면서, 일괄 구매 일괄 판매는 어쩔 수 없이 역사의 무대에서 사라져야 했다.

1985년 1월 1일, 중공중앙과 국무원은 <농촌 경제 진일보 도약에 관한 10가지 정책> 중 다음과 같이 규정하였다. 계약을 통한 예약 구매 제도로 일괄 구매와 국영 사업 부문에서 생산대 혹은 농민 개인과 계약을 맺어 사들이는 제도를 대체하고, 대부분 농산물 가격의 자율화를 실시하며, 시장을 통해 조절한다. 식량·면화·유재료 등의 중요한 농산물은 계속해서 국가가 가격을 정하고, 계약을 통한 예약 구매를 실시한다. 수매한 식량에 대하여 국가는 “37” 비례의 설정 가격을 확정한다. 국가는 여전히 원래의 일괄 구매 가격에 따라 사들이므로써, 농민 이익을 보호한다. 차와 산돼지 등의 다른 농산물에 대해서는 국가가 가격을 조정한다. 이 문건의 발표는 농산물 구매·판매 체제가 “이중 제도”시기에 진입하였음을 의미한다.

식량 구매·판매의 “이중 제도”는 정부가 일정 부분의 강제적인 수단을

통하여 직접 일부 식량의 구매·판매를 통제함으로써 식량의 안정적 공급을 꾀하고, 다른 일부 식량의 구매·판매는 시장 시스템으로 조절한다(그림 5-2 참조). 그 특징은 (1) 식량 구매·판매에 있어, 정부의 강제적인 저가 수매와 저가 정량 공급이 일반적인 시장을 통한 교환과 공존하고, (2) 식량 경영에 있어서, 정부의 주된 유통 경로와 비정부의 다양한 유통 경로 조치가 공존한다는 것이다.

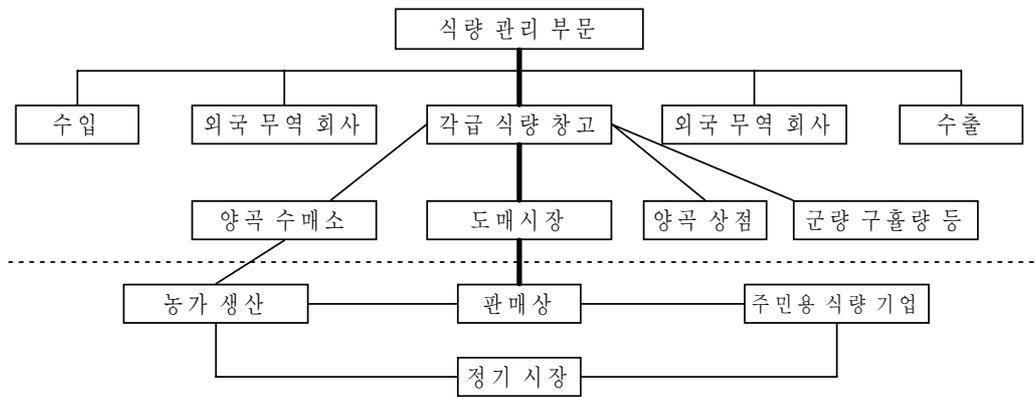


그림 5-2. 중국 식량 유통 설명도(1985~1998)

주: ① 실선의 윗부분은 국가 통제 부분이다. ② 식량 기업도 양곡 수매소를 통해 수매를 대신할 수 있다.

이중 제도의 실행은 중국의 농업 개혁이 생산 영역에서 유통 영역으로 확대되는 것을 의미한다. 이에 따라, 영향을 미치는 각종 이익관계와 불확정성도 더욱 복잡해졌고, 10여 년간 이중 제도의 운용은 우여곡절의 연속이었으며, 정부의 개혁 초기 의도한 바대로 순조롭게 이루어지지 않았다. 특히 거시경제 체제 개혁의 단계적 추진방향과 식량 생산 동향의 구체적 변화의 영향을 받았고, 정부의 계획과 시장 이 두 가지 수단의 신뢰 정도가 똑같지 않았다. 따라서 전반적인 추세에 있어 시장 시스템이 점차 강화되었지만, 어떤 해와 시기에는 계획의 요소가 우위를 점했다. 예를 들어, 일괄 구매제가 취소되던 해, 원래 계획에 따라 계약을 통한 예약 구매

를 실시했으나, 그 해 식량 공급이 긴장되는 양상을 보이면서, 수매 방식을 통한 식량 확보가 어려워졌다. 결국 거의 일괄 구매와 같은 형태로 되돌릴 수밖에 없었다.

이중 제도 운용 중, 대다수 연도의 시장 가격은 예약 구매 가격과 정부 수매 가격보다 높았으며, 이로 인해 과거의 암묵적인 조세가 표면화되었다. 1995년을 예로 들면, 그 해 정부는 4,620만 톤의 식량을 예약 구매하였으며, 4,630만 톤의 식량을 수매하였다. 예약 구매 가격은 평균 시장 자유 가격의 60%에 지나지 않았고, 수매 가격은 시장 자유 가격의 90% 수준이었다. 이러한 가격 차이의 존재는 식량 생산자에게 407억 위안의 암묵적인 세금을 거두어들인 것과 같다.

표 5-5. 이중 제도에 있어서의 가격 차이와 내포된 세금 (1995년)

식량 종류	국가 구입량 (백만 톤)		식량 가격 (위안/톤)			내재된 세금 (억위안)
	예약 구매	수매	예약구매 가격	수매 가격	시장 가격	
벼	18.4	10.3	1107.5	1729.0	1879.5	162.7
밀	17.1	14.1	1080.0	1528.0	1688.0	127.4
옥수수	9.3	15.0	855.0	1385.0	1580.0	96.7
콩	1.0	4.2	1814.0	2422.0	2711.0	20.8
합계						407.6

주: 벼는 가공하지 않은 자포니카와 인디카의 평균 가격.

자료 출처: 세계은행의 <중국 장기 식량안보>(1997년)과 <중국 농업 발전 보고>(1996년).

2.2. 동일한 구매가와 판매가

1985년 후 몇 년간, 정부는 단지 식량 일괄 구매제도만을 없앴을 뿐, 일괄 판매제도는 없애지 않았다. 따라서 두 가지 역전 현상이 나타났다. 즉, 하나는 식량의 일괄 판매량이 예약 구매량보다 많다는 것이고, 다른 하나

는 식량의 일괄 판매 가격이 예약 구매 가격보다 낮다는 것이다. 역전 현상은 소위 말하는 “고가를 저가로 전환”하는 방식으로 해결할 수 있다. 즉, 수량의 차이는 수매한 식량으로 적정 가격의 식량을 보충하고, 가격 차이의 경우 재정을 통해 보조한다. 이러한 방식은 식량에 대한 보조금 지급에 있어 재정 부담을 점점 크게 한다. 통계 자료가 나타내듯이, 1986~1991년 식량, 면화, 유재료 가격 보조에 사용된 국가 재정 총액은 1,363억 위안에 달하며, 같은 시기 농업부문에 지출된 재정의 약 80%이다.

재정 부담이 점점 심해지는 상황에서, 1988년부터 일부 지역에서 “구매량을 줄이고” (계약을 통한 예약 구매량을 줄인다), “판매량을 줄이고” (적정 가격 식량의 판매량을 줄인다), “가격을 올리고” (계약을 통한 예약 구매 가격을 올리고, 일괄 판매 가격도 올린다), “자율화 하는” (시장 경영 주체를 자율화한다) 식량 구매와 판매의 연동적인 개혁을 시작하였다. 1991년 5월, 광둥(廣東)과 해남(海南)이 솔선하여 “동일한 구매가와 판매가”의 시범적인 개혁을 실시하여, 전국적인 범위에서의 동일한 구매가와 판매가 개혁의 서막을 열었다. 1992년 4월 1일에 이르러, 정부는 전국적인 범위에서 이 개혁을 추진할 것을 결정하였다. 이로써, 장기간 지속된 구매와 판매 가격의 역전 국면이 끝이 났고, 정부 재정의 보조금 지급에 대한 부담도 경감되었다(통계에 따르면, 1992년 식량과 식용유에 대해 동일한 구매가와 판매가를 실시하여, 그 해 재정을 통한 보조금 지급은 16%나 감소하였다). 이는 중국의 식량 유통 체제가 새로운 단계에 접어들었음을 의미한다.

2.3. 수량의 확보를 전제로 한 가격 자율화: 시행과 요절

1992년 덩소평(鄧小平)의 남순강화(南巡講話) 이후, 시장화 개혁의 취지와 의식은 한층 더 강화되었고, 개혁 사업의 추진은 가속화되었다. 이러한 특정한 시기와 배경에서, 계획경제의 성격이 비교적 질은 식량의 구매와 판매 체제는 개혁의 중점 대상 중의 하나가 되었다. 각 지역은 동일한 구

매가와 판매가 실시를 기초로 하여, 각 성 제 나뉠대로의 정책 결정 방식을 통해 국가가 정한 가격에 따른 수매방식을 없앴으며, 식량의 시장 경영이 자율화되었다. 1993년 10월 중순, 이미 약 95%의 현(縣)과 시(市)는 식량 경영과 가격을 자율화할 것을 공표하였다. 이러한 상황에 직면함에 따라, 국무원은 10월 18~21일 전국 농촌 사업(工作) 회의를 열고나서, <식량 유통체제 개혁의 가속화에 관한 통지>를 하달하였다. “식량 유통체제 개혁은 시기를 잘 포착하여야 하며, 국가의 거시적인 조정 하에서 가격을 자율화하고, 경영을 자율화함으로써, 식량 기업의 활력을 증진시키고, 국가 재정 부담을 경감시키며, 식량의 상품화와 경영의 시장화 방향으로 가일층 추진한다”란 내용이다. 식량 가격 개혁은 “통일된 정책, 분산된 정책 결정, 분류에 의한 지도, 점진적인 추진”의 원칙에 따라, 2·3년 내에 전면적인 자율화를 실시한다. 세부적인 방법은 바로 1994년부터, 정부의 식량 수매에 있어, “수량 확보를 전제로 한 가격 자율화”를 전면적으로 실시하는 것이다. 즉, 수매량을 정부가 정하고, 수매 가격은 시세에 따라 가격을 매기는 제도를 남겨둔 것이다. 얼마 후의 중공 14차 2중전회에서도 “식량 경영을 점차 전면적으로 개방한다”는 사고의 방향을 명확하게 제기하였다.

이는 식량 구매와 판매의 개혁에 있어 실질적인 행보라고 할 수 있으며, 이 방향으로 가면, 아마도 식량 시장의 조절 시스템의 확립은 머지않아 실현될 것이다. 그러나 연말에 이르러, 어떤 지방에서는 식량 가격이 폭등하였다. 중앙은 이러한 식량 수급의 양상이 전반에 걸쳐 위험을 초래할 것이라고 보고, 즉시 행정적인 관여의 방법을 선택하여, 식량의 계약을 통한 예약 구매를 강화하고, 국가가 거래 식량 중 70%~80%를 통제할 것을 확정하는 동시에, 식량 판매 가격을 한정하였다. 식량 도매 기업을 잘 정돈하고 시장을 폐쇄시킴으로써 식량의 독점 경영을 회복하였다.

1994년 여름철 식량이 시장에 나온 이후, “수량 확보를 전제로 한 가격 자율화” 정책은 방치된 채 더 이상 사용되지 않았으며, 이전의 방법을 다시 사용하기 시작하였다. 1994년 6월, 정부는 4가지 식량(밀, 벼, 옥수수,

콩)의 종합적인 평균 예약 구매 가격을 50kg당 36위안에서 52위안으로 올렸고, 가격 상승 폭은 44.4%였다. 이는 당시의 종합적인 평균 시장 가격에 비해 약 5위안이 높은 가격이었다. 정부는 이 가격으로 농민에게 9,000만 톤의 식량을 수매할 것을 요구했고, 그 중 5,000만 톤을 과거의 “일괄 구매”의 방법에 따라, 책임 형식으로 농가에 맡겼고, 반드시 “정부의 예약 구매 임무”를 완수할 것을 명확히 규정하였다. 이 “정부의 예약 구매 임무”를 완수하기 전, 농가는 국유 식량 기업 이외의 다른 어떤 식량 경영 단위(가공 기업과 개인 기업을 포함한다)에도 자기 식량을 팔 수 없었다. 이는 정부가 70%~80%의 식량 공급을 확실히 관리함으로써, 식량 가격을 더욱 안정시키고, 시장의 거시적 조정 능력을 안정화시키기 위함이다. 이 때, “수량 확보를 전제로 한 가격 자율화”는 “가격 상승을 통한 예약 구매”로 전환되고 있었다.

2.4. “3가지 정책, 1가지 개혁”

1998년, 식량 유통에 있어 존재하는 일련의 문제들을 직면하게 된다. 예를 들어, ①식량의 비축량은 아주 빠른 속도로 증가하였고, 판매는 감소하였으며, 보조금과 각종 비용이 대폭 증가하였다. ②국유 식량 기업 체제가 순조롭지 않았고, 손실 또한 심각하였다. 식량 대부와 보조금 관리의 부실이 끊이지 않고 나타났으며, 법을 어기고 기강을 어지럽히는 행위들이 보편화되었다. 이러한 문제들이 계속 누적됨으로써, 국가 재정은 이미 기존의 식량 체제의 운영을 지탱할 여력이 없었다. 1996년, 국유 식량 기업의 새로이 증가된 손실액은 197억 위안이었고, 1997년 새로이 증가된 손실액은 크게 증가해 480억 위안이었으며, 1998년 1분기에만 증가한 손실액이 더 급격히 증가해 270억 위안이었다. 회계 감사 기관의 공표에 따르면, 1998년 3월 말에 이르러, 식량 수매 대부금액은 5,431억 위안이었으나, 식량 재고량의 가치는 3,291억에 지나지 않았다. 손실액과 횡령·유용한 것을 합하면 2,140억 위안에 이른다. ③식량 가격은 계속 하락하였고, 농민의 식

량 재배를 통한 수익은 낮았으며, 심지어 소득의 절대치가 감소하기도 하였다. 중국은 새로운 식량 유통 체제 개혁을 실시하였으며, 이를 통상적으로 “3가지 정책, 1가지 개혁”이라 부르기도 한다. 즉, 보호 가격을 통해 농민의 잉여 식량 구매하고, 식량 수집·보관 기업은 가격에 따라 판매하며, 식량 구매 자금을 폐쇄적으로 운용하는 등의 3가지 정책과 국유 식량 기업 자체의 개혁에 박차를 가하는 것이다.

“3가지 정책, 1가지 개혁”방안 자체가 명확한 대상과 논리성을 가졌다고 말할 수 있다. 즉, 식량의 연이은 풍작과 식량 가격이 하락하는 상황에서, 보호가격에 따라 농민의 잉여 식량을 구매하는 것은 농민의 이익을 보호하기 위한 것임에 틀림없다. 국유 식량 기업의 손실이 날로 심각해지는 상황에서, 가격에 따라 판매함으로써 틀림없이 손실을 줄이고, 더 나아가 이익을 창출할 수 있다. 식량 구매 자금이 빈번하게 횡령·유용되는 상황에서, 폐쇄적인 운용을 실시함으로써, 관리 부실로 인한 유출을 막을 수 있음은 의심의 여지가 없다. 마지막으로, 국유 식량 기업 자체 개혁을 가속화하는 목적은 체제 심층부로부터 문제를 해결하는 것이 무엇보다 필요하기 때문이다. 따라서 개혁자의 사려가 매우 깊다고 할 수 있다.

그러나 문제는 다음과 같다. 보호가격에 따른 농민의 잉여 식량을 구매하는 정책을 실시하는 동시에, 국가는 새로운 <식량 구매 조례>를 반포하여, 국유 식량부문으로 하여금 1급 식량 구매 시장을 엄격하게 통제하도록 하였다. 즉, 국가는 보호가격에 따라 농민의 잉여 식량을 구매하는 동시에, 개인 상인과 기타 주체는 식량 구매 활동에 종사하지 못하도록 하였다. 그래서 식량 구매는 독점적인 색채를 띠게 되었고, 이는 의견이 분분한 논쟁의 초점이 되었으며, 심지어 많은 비난을 사기도 하였다.

그러면, 식량 구매의 독점성을 어떻게 인식할 것인가? 통상적으로, 단지 식량 부족 혹은 경제 위기가 발생했을 때 비로소 취하는 정책이다. 예를 들어, 1953년 중국이 일괄 구매 일괄 판매를 실시할 당시의 상황이 바로 이와 같았으며, 그 주된 목적은 식량 공급원을 장악하는 것이다(그러나 재

정적 부담을 줄이려는 고려에서 나온 것은 아니다). 1998년 식량의 전면적인 공급과잉으로 창고의 재고량이 넘쳐 나는 상황에서, 오히려 일괄 구매를 실시하는 것은 확실히 적합하지 않은 조치라고 하겠다. 하물며 시장화 개혁의 진행 과정에서, 국가 독점 수매를 다시 실시하였고, 국가의 식량 시장에 대한 통제를 강화하였으며, 개인 상인은 시장에 진입하여 식량 무역에 종사할 수 없었다. 이로써, 시장의 조절 능력은 약화되지 않을 수 없었다. 원래 시장경제체제로 넘어가던 “이중 제도”는 어느 정도에 있어 계획경제체제로의 복귀가 이루어지는 결과를 낳았고, 이는 시장화 개혁 과정에 있어 어느 정도의 후퇴라고 말하지 않을 수 없다.

2.5. 전면적인 시장화에 가까운 개혁

“3가지 정책, 1가지 개혁”의 실시 이후, 적지 않은 사람들이 예상했던 것처럼, 실행 중 어려운 문제들에 봉착하게 되었고, 정책을 마련할 때의 예상과는 아주 많이 벗어났다. 식량 개혁 과정에서 나타난 문제들을 직면하면서, 중국 정부는 줄곧 원래의 식량 개혁 방안을 끊임없이 조정하고 보완하였다. 예를 들어, ①식량 수매 허가에 대한 제한을 풀었다. ②일부 질이 떨어지는 식량은 보호가격 수매 범위에서 제외시켰다. ③재정을 통한 식량 보조금 지급 방법을 개선하였다. ④식량 위험 기금 규모를 확대하였다. ⑤국가가 투자를 확대하였고, 적지 않은 식량 창고를 새로이 지었다. ⑥중국의 비축식량 관리총공사를 새롭게 조직하였으며, 중앙의 비축식량에 대하여 수직적 관리를 실시하였다. 2001년에 이르러, 원래의 제도를 세부적으로 조절하여 결국 실질적인 개혁을 가져왔다. 그 기본 내용은 판매 지역을 자율화하고, 농민의 식량 예약 구매에 대한 책임을 없애며, 식량 가격을 자율화하고, 경영을 자율화한다는 것이다. 그 해 초 국무원은 절강(浙江)성이 출산하여 식량 유통 체제의 시장화 개혁을 실시할 것을 결정했다. 7월에 이르러, 국무원은 <식량 유통 체제 개혁의 가일층 심화에 관한 의견>을 공포하였고, “판매 지역을 자율화하고, 생산 지역을 보호하

며, 성장(省長)이 책임을 지고, 조정과 제어를 강화한다”는 식량 개혁의 맥락을 확정하였으며, 판매 지역의 자율화 범위를 절강, 상해, 복건, 광둥, 해남, 강소, 북경, 천진 등을 포함한 8개의 성으로 한층 더 확장하였다. <의견>은 또한 개혁 심화의 총체적 목표를 명확히 하였다. 즉, “국가의 거시적 조정 하에서, 시장 시스템이 식량의 구매·판매와 가격 형성의 역할을 충분히 발휘하고, 식량 가격 형성 시스템을 보완하며, 식량 생산 능력을 안정시킨다. 완전한 국가 식량 비축 체계와 식량 시장 체계를 만들고, 사회주의 시장경제 발전 요구와 중국 국가 상황에 적합한 식량 유통 체제를 점차 건립해야 한다”. 이러한 상황은 식량 유통 체제 개혁이 다시 시장화 개혁의 궤도로 되돌아왔음을 나타낸다.

2002, 2003년의 식량 유통 체제 개혁은 정책 결정을 분산시키고, 점진적으로 추진한다는 원칙 하에서, 한층 더 시장 체제로 나아갔고, 전국 대다수 지역의 대다수 식량 품종의 구매·판매와 가격이 사실상 거의 자율화되었다. 따라서 2004년 6월에 이르러, 국무원은 <식량 유통 체제 개혁의 가일층 심화에 관한 의견>(국발 [2004] 17호)을 공포하였으며, 이는 사실상 몇 년간의 식량 시장화 개혁에 대한 결말이자 최종적 결론인 셈이다.

2004년의 <의견> 중, 결국 전국적인 범위에서 식량의 구매와 가격을 자율화하고, 통일·개방·경쟁·질서 있는 식량의 시장 체계를 만들 것을 확실히 제기하였다. 또한, 기업의 경영 시스템을 전환하고, 국유 식량 구매·판매 기업의 개혁 추진을 가속화할 것을 요구하였다. 이는 여러 해 동안 우여곡절과 반복을 겪으면서, 식량 유통 체제 개혁이 결국 올바른 길로 들어섰음을 의미한다. 물론, 2004년 식량 개혁 과정에서 식량 시장 주체의 시장 진입에 있어 적지 않은 조건을 만든 것에 대하여, 논란을 일으키기도 했지만, 이번 식량 개혁은 틀림없이 20여 년간에 걸친 가장 철저한 개혁이고, 시장화 추세가 가장 적합한 개혁이며, 전면적인 시장화에 가까운 개혁이라 하겠다.

표 5-6. 중국 식량 유통 체제 개혁

	1978-1982	1983-1984	1985	1986-1989	1990-1992	1993	1994-1995	1996-1997	1998	1999-2000	2001-2003	2004
식량공급	부족	과잉	부족		과잉	부족		과잉			부족	
수매와 가격	계획		확장	계획+시장		자유	계획+시장		계획	계획+시장	점진적 시장자유	완전 가까운 자유
비축제도					창건기			보완기		완성기		
농업정책 방향	도시주민(소비자) 보호			과도기		농민(생산자) 보호						
농업보호 방향							가격보조 확대기		안정기	축소기	직접지불 시범	직접지불
도시와 농촌의 소득격차	축소기, 1984년 최소 1.71:1		확대기			축소기		확대기, 2003년 최대, 3.2:1, 세계에서 가장 큼			NA	

3. 식량문제가 더 이상 악화되어서는 안된다

3.1. 효율적인 식량안보를 실현한다

중국의 <농업법> 수정 초안에 “식량안보의 확보” 조항을 새롭게 첨가함으로써, 중국의 식량안보문제에 있어서의 신중한 태도와 자급에 입각한 고유의 원칙을 다시 한번 나타내고 있다. 그러나 각각 다른 시기의 식량안보가 직면한 문제와 문제 해결의 방법이 아주 다르다는 것을 명확히 할 필요가 있다.

과거의 상당히 긴 기간 동안, 여러 가지 요인으로 인해, ①계획경제체제의 실시로 생산성이 낮았다. ②자원 투입 수준과 과학기술의 지원능력이 매우 제한적이었고, 부족 현상이 일상화되었다. ③국가는 대외개방을 하지 않음으로써, 국제 시장 이용에 있어서의 공간 활용과 능력 또한 매우 제한적이었다. 따라서 자원을 최대한 동원하고, 본국의 식량 생산량을 증가

시키는 것이 정부가 식량안보문제를 해결할 수 있는 기본적인 정책 방향이 되었다. 현재, 20여 년간의 개혁과 발전을 겪으면서, 식량 생산의 조건과 능력은 이미 예전에 비해 상당히 개선되었으며, 국제 환경에도 커다란 변화가 일어나, 경제 세계화는 바야흐로 중국을 넓고 깊은 국제 경제 순환 속으로 들어서게 하고 있다. 중국 식량안보 배경의 이러한 커다란 변화는 사람들로 하여금 식량안보에 관한 인식을 때맞추어 전환하도록 하였으며, 동시에 관련 전략의 선택과 정책 선정에 있어서도 그에 상응하는 변화가 나타났고, 이로써 여러 해 동안 줄곧 있어왔던 “많으면 줄여버리고, 적으면 급히 늘리는” 이상 현상에서 벗어날 수 있었다.

그러나 중국 식량문제의 특수성으로 인해, 식량안보를 확보하는 것은 여전히 농업 발전의 기초적인 목표이다.

첫째, 일인당 평균 자원의 부족으로 인해, 특히 공업화와 도시화로 인한 농경지와 수자원의 소모는 앞으로 국내 식량 생산이 심각한 자원 부족에 직면하도록 할 것이다.

둘째, 식량안보는 자연생태계를 건설하는 것이고, 농업의 다원적 기능을 발휘하도록 하며, 지속 가능한 발전 전략을 실시하는데 있어 중요한 기초이다.

셋째, 식량안보를 보장하는데 있어 어려움이 크다. 중국 식량의 상품화 비율은 겨우 30% 안팎으로써, 대량의 식량이 생산자가 자급하기 위한 것이다. 농민은 먼저 자급하는 부분을 확보하려고 하기 때문에, 식량 생산의 감소는 곧바로 시장에 나오는 상품식량의 감소를 초래한다.

이러한 특수성을 살펴보았을 때, 식량안보에 대하여 충분한 관심과 중요성을 두는 것은 당연하다. 그러나 새로운 배경 하에서, 식량안보는 효율성의 기준에 부합해야 하며, 정부의 목표와 농민의 경제적 목표를 통일시켜야 한다. 소위 말하는 식량안보는 당연히 효율적인 식량안보이다. 즉, 정치성을 띤 식량안보에서 경제성을 띤 식량안보로의 전환을 실현해야 한다. 이를 위해서는 아래의 두 가지를 명확히 할 필요가 있다.

첫째, 식량안보의 중시는 식량 생산량 증가의 실현을 뜻하는 것이 아니라, 식량 생산능력을 보호하고, 식량 생산 잠재력과 지속 가능성을 배양하는 것을 말한다. 식량안보의 요점은 주민들로 하여금 기아를 겪지 않게 하는 것이며, 그 한계선은 주민들의 식량 공급을 확보하는 것이다. 그러나 식량안보 실현의 관건은 식량안보의 능력을 갖추는 것이다. 즉, 생산이 필요할 때 충분히 생산해낼 수 있어야 한다. 반대로, 지금처럼 이렇게 국내에서 대규모로 비축하면, 비용도 많이 들고 효율성도 높지 않게 된다. 따라서 전략적 구조조정을 실시할 때, 창고에 저장된 식량과 땅에 감추어진 식량(역자 주: 잠재적으로 수확이 가능한 식량)을 유기적으로 결합시킬 필요가 있다.

둘째, “국내에서 자급을 하되, 적절한 수입을 통해 조절한다”는 전통적인 식량안보 전략을 “국내 식량 생산능력을 확보하고, 국제 식량 시장을 합리적으로 이용한다”는 새로운 식량안보 전략으로 전환한다. WTO 가입 이후, 식량안보문제를 해결하는 것은 이미 국내의 식량 수요공급 상황에 국한될 수만은 없으며, 반드시 세계의 식량 수요공급 상황과 연계 시켜야만 한다. 동시에, 식량 자체의 생산과 소비에만 국한시켜서도 안 되며, 반드시 전체 먹을거리의 생산과 소비와 연계 시켜야 한다. 이러한 각도에서 중국의 식량안보와 국제 무역을 고려할 때만이 더 넓은 공간과 더 신축성 있는 활동여지를 찾을 수 있다. 사실상, 식량은 토지와 물의 집약형 생산물이므로, 식량을 수입하는 것은 어느 정도에 있어서는 토지와 수자원을 수입하는 것과 마찬가지다. 레스터 브라운(Lester Brown)의 말에 따르면, 1톤의 식량을 수입하는 것은 1,000톤의 물을 수입하는 것과 같고(이성귀(李成貴), 2001), 노동력 집약형인 과수와 동물성 상품을 수출하는 것은 노동력을 수출하는 것과 같다. 이러한 무역 전략은 토지와 수자원이 부족하고 노동력 과잉인 중국의 부존자원 특징과 아주 잘 부합하며, 비교우위 원칙과 완전히 부합하는 선택이라고 볼 수 있다.

우리는 비교우위 원칙에 따른 전문적인 분업과 국제 무역의 실시는 중국

을 식량 수입대국으로 전환시킬 수 있을지 모르지만, 식품 수입대국이 되지 않는 것이라고 본다. 식량의 순수입은 대부분 기타 식품의 순수출에 의해 상쇄될 것이 확실하다. 이러한 구조는 국제 자원과 시장을 이용하는 데 있어 유익할 뿐만 아니라, 국내 자원 배분의 효율성 향상도 촉진할 수 있으며, 효율적인 식량안보를 실현할 수 있다. 국제 시장을 이용하는 것은 양호한 특성과 기능을 갖춘 농업의 신모델을 만드는데도 유익하며, 과거 단일한 자원의 내수 이용 전략의 조정을 통해, 세계 자원의 선택적 이용으로 전환하는 것은 국내 자원의 이용·보호 및 보존을 결합시키고, 중국 자연자원 수량의 축소와 퇴화를 방지하며, 자연자원을 보존하는데 도움이 된다. 정부가 농업의 다원적 기능에 부합하고, 소규모 농장의 생산을 지원하며, 지속 가능한 발전을 보장하는 기술과 방안을 채택하는데 있어서도 도움이 된다. 여전히 자급자족의 사상에 지나치게 의지하는 것은 바로 쇠국적 의식의 발로이며, 먹을거리에 있어서도 마찬가지다. 새로운 시대적 배경 하에서 이해할 수는 있지만, 달성할 수는 없다. 과거에 우리는 서방 국가들의 수출입 금지를 걱정했었지만, 현재는 중국이 WTO에 가입함으로써, 미국이 직접 찾아와 우리에게 식량을 많이 사줄 것을 요구하고 있다. 식량안보의 시각에서 볼 때, 이는 아주 커다란 변화라고 말할 수 있다.

3.2. 식량 직접지불은 가격지지를 대체할 수 없다: EU, 미국의 경험과 중국의 선택

2004년 중앙정부는 위험기금에서 100억 위안을 들여 식량 주산지 농가에 보조금을 지급하였다. 그러나 어떻게 보조금을 지급할 것인가? 현재 명확한 방안이 없다. 어떻게 식량을 재배하는 농민에게 보조금을 지불할 것인가에 대해, 비교적 성숙한 외국의 방법을 본받고 거울삼을 필요가 있다.

3.2.1. EU와 미국의 농업 보조금의 기본 경험

유럽과 미국 정부는 식량에 대한 조정과 제어는 장기간에 걸쳐 주로 휴

경제회복과 가격지지 등 두 가지 수단을 통하여 이루어졌으며, 당면한 문제는 주로 식량 공급 과잉이었다. 핵심 목표는 농민 소득을 보장하고 농산물 경쟁력을 높이는 것이었다. 그러나 가격지지 정책의 효율성은 낮았을 뿐만 아니라, WTO의 평등 무역 규칙에 위배되었다. 그래서 최근 10년 동안 EU와 미국은 농민에 대한 직접지불제도를 실시하기 시작하였으며, EU의 <2000년 의정(議程)>과 미국의 1996년과 2002년 <농업법>에 구체적으로 드러난다.

그러나 EU와 미국은 직접지불제도를 실시하는 동시에, 가격지지와 시장안정 정책을 결코 없애지 않았다. EU는 직접지불제도를 실시하는 동시에, 가격지지 수준을 낮췄을 뿐만 아니라(2000년, 2001년 곡물 지지가격을 15% 낮췄다), 세계 시장보다 높은 내부 개입가격지지는 여전히 중요한 역할을 하고 있다.

미국은 1996년 <농업법>에서 목표 가격지지 정책을 없앴고, 직접지불 정책(“생산 유연성 계약 지불”이라고 부른다)을 도입하였다. 그러나 무상환 대부(최저 보호가격에 해당한다)를 여전히 남겨두었다. 미국은 2002년 새로운 <농업법>을 통해 직접지불(“고정 지불”이라고 부른다)과 무상환 대부(“경영·판매의 원조 대부 계획”이라 부른다)를 계속 실시하는 동시에, 반주기 지불 계획(즉, 비주기적인 가격 파동을 뜻하며, 1998년 “시장 손실의 긴급 원조 계획”에 대한 법제화이다)도 실시하였다. 또한, 반주기 보조금 지불 예산은 전체 농산물 지원 계획의 2/3를 점한다. 이러한 미국 농업법은 농민 소득 보장을 위해 3가지 보장선을 제공하였다. 미국의 농업 보조금 지불 중에서 직접지불 외의 다른 두 가지의 구체적 내용은 다음과 같다.

- ① 경영·판매의 원조 대부 계획. 정부는 각각의 작물품종마다 경영·판매 대부율을 정하였으며, 대부율은 지지가격에 상당 한다. 예를 들어, 밀의 대부율은 부셸(bushel)당 2.75달러이고, 옥수수는 1.95달러였다. 농민은 대부율에 따라 식량을 미국 농업부의 상품신용공사(CCC)에 저장 잡고, 경영·판매 대부를 받는다. 시장 가격이 대부율보다 낮

을 경우, 농민은 저당 잡힌 식량을 포기할 수 있고, 동시에 대부금은 자동적으로 판매소득이 되며, 다시 대부금을 상환할 필요가 없게 된다. 만약 시장 가격이 대부율보다 높을 경우, 농민은 식량을 다시 되 돌려 받아 자기가 판매할 수 있고, 대부금과 그 이자를 상환해야 한다. 그러나 일반적으로, 설령 시장 가격이 대부율보다 낮을지라도, 농민이 직접 시장에다 내다팔며, 대부율보다 낮은 부분, 즉 가격차에 대해서는 정부가 보조금을 지급하는 방법을 취한다.

- ② 반주기 지불 계획. 미국은 2002년 새로운 법안에서 각각의 농산물마다 목표가격(target price)을 설정하였다. 예를 들어, 밀은 부셸 당 3.92 달러였고, 옥수수는 부셸 당 2.63달러였다. 동시에, 시장 가격과 대부율 가운데 높은 쪽에 직접지불을 더함으로써 유효가격(effective price)을 형성한다. 유효가격이 목표가격보다 낮을 경우, 반주기 보조금 지급은 영향을 미치지 시작한다. 반주기 보조금 지급률은 두 가격의 가격차와 같다. 반주기 보조금 지급 총액=반주기 보조금 지급률*반주기 보조금 지급 단위 생산량*기준 시기의 면적*85%.

이상에서 알 수 있듯이, EU와 미국의 농산물 보조는 하나의 완전한 방안이며, 직접 소득 보조는 단지 그 중 하나의 방식으로써, 기타 보조를 대신하여 독립적으로 존재할 수 없다.

3.2.2. 중국의 식량 보조금 지급 정책의 체계를 개선한다

중국은 식량 재배 농가에 대한 보조금 지급에 고정 보조금 지급(직접지불), 비고정 보조금 지급(가격지지) 및 생산 보조금 지급 등 세 부분의 내용을 포함시켜야 한다. 2002년부터 시작하여, 중국의 일부 지방에서는 식량 재배 농가에 대한 직접지불제도가 시범적으로 실시되기 시작하였으며, 중앙정부의 정책 결정으로 승인 받아, 전국적인 범위로 확대하였다. 그러나 국제 경험에서 볼 때, 특히 중국의 소농 생산과 식량 시장의 발육 정

도가 낮은 현실을 고려할 때, 중국 식량 정책의 구상에 있어 가격 보호와 같은 기능이 빠져서는 안 되며, 보호가격을 단순히 없애서는 안 된다. 즉, 식량 보조금 지급 정책에 있어 단순히 “보호가격을 통한 수매를 직접지불로 바꾸어서는” 안 된다.

구체적으로 말하면, 중국의 식량 보조금 지급은 아래와 같은 주요 내용을 포함해야 한다.

첫째, 고정 보조금 지급. 즉, 현재의 생산량과 가격과의 연계가 아니라, 이전의 식량 재배 면적과 연계 시켜, 다시 말해, 시장에서의 식량 가격의 높고 낮음에 관계없이 농민에게 보조금을 지급하는 것이다. 앞으로 고정 보조금 지급에 있어, 농업 부문과 통계 부문은 농가의 식량 재배 면적의 실태를 조사하고, 현을 단위로 단위 생산 수준을 추산하여, 국가는 전국 각지(주산지과 주요 판매 지역)의 실태에 따라 보조금 지급률을 확정해야 한다. 이 세 가지를 곱한 값이 바로 농민에게 주어지는 직접지불액이며, 재정 부문을 통해 지급한다. 중국은 농가수가 많아, 농가의 재배 면적을 조사하는 것이 비교적 힘든 일이긴 하지만, 결코 상상하는 것만큼 그렇게 어렵지는 않으며, 어떻게 조직하고 관리하는가가 관건이다. 2004년, 2005년에 이 사업을 완성하고 나면, 일단은 기본적인 수치를 확보하게 되고, 보조금 지급의 근거로 자리매김함으로써, 더 이상 이후의 생산과 연계 시키지 않아도 된다.

둘째, 비고정 보조금 지급. 실제로 가격 보장 시스템을 포함하는 보조금 지급제도이며, 그 목적은 식량 재배 농가의 시장에서의 리스크를 감소시키는 것이다. 식량 재배 농가의 이익을 보호하는데 있어, 식량이 과잉 공급 되었을 때 농민들이 식량을 매출하기 어렵게 되고, 가격이 하락하는 문제를 해결하는 것이 무엇보다 중요하다. 식량이 부족한 상황에서는 가격 시스템 자체가 농민에게 이익을 가져다 준다. 따라서 직접지불(고정 보조금 지급)만으로 식량 재배 농가에 보조금을 지급해서는 안 되며, 정부는 반드시 필요한 보호책을 마련함으로써, 가격이 하락했을 때 농민에게 합리적인

이익을 보장해주는 동시에, 농민이 식량을 팔아 현금화하는 문제도 해결해 주어야 한다. 만약 농민이 식량을 현금화하지 못할 경우, 조금의 보조금 혜택을 받는 것은 단지 계란으로 바위치기에 불과할 뿐이다. 이는 중국이 보호가격 정책(가격지지 정책)을 포기할 수 없음을 나타낸다. 오늘날 식량 시장 주체의 상황을 감안할 때, 보호가격 정책의 집행 담당자는 여전히 국유 식량 기업 위주가 되어야 하며, 비축 식량 기업을 이용하는 것에 중점을 두되, 진행과정에서 이전의 경험과 교훈을 되새겨야 할 것이다.

셋째, 생산 보조금 지급. 중국의 실제 상황에 근거하여, 위에서 언급한 두 가지 보조금 지급 외에 식량 재배 농가에 대한 보조금 지급에 생산 부분의 보조금 지급(예를 들어 현재 실시하고 있는 종자와 농기계 보조금 지급 등)도 포함시켜 식량 생산비용을 낮춰야 한다. 이 보조금은 임시적인 보조금에 속하며, 보조금 지급의 실시 여부는 주로 농업 투자의 가격지수와 식량 가격지수의 비교에 따라 결정한다.

지난 2년간, 정책 결정자들과 학술허계 모두 “보호가격을 통한 수매를 농민에게 직접지불 하는 방식으로 바뀌어야 한다”고 보았다. 즉, 보호가격과 시장 가격의 차를 농민에게 직접지불 하는 것이 식량 정책을 개선하는 핵심 내용이다. 그러나 현재에 와서, 직접지불은 가격과는 연계되지 않은 고정 지불이 되었고, 동시에 어쩔 수 없이 보호가격 수매 정책을 공포함으로써, 정책 설계에 있어 최종적으로 EU와 미국의 방법과 같게 되었다. 이는 중국의 정책 설계는 반드시 국제 경험과 이론의 지지를 받아야 한다는 것을 나타낸다.

3.2.3. 효율성이 높은 유통체제 건립

식량 개혁의 경험은 국가의 식량 산업에 대한 과도한 개입은 통상적으로 운영에 있어 낮은 효율성, 경직성 및 고비용을 불러일으킬 수 있고, 시장화 개혁 과정에서 발생하는 문제는 반드시 시장 발육의 방법을 통해 해결하며, 역으로 진행시켜서는 안 된다는 것을 알려준다. 식량 유통체제는

반드시 전체 경제체제 개혁과 일치해야 하며, 시장을 통해 가격이 결정되도록 장려하고 시장 경쟁과 무역체계를 자율화해야 한다. 일정한 범위 내에서, 그리고 국가의 효율적인 관리 하에서 개인이 경영하는 부문이 시장화 개혁에 더 많이 참여해야 한다.

2004년의 새로운 식량 개혁 방안은 이미 시장화 개혁의 기본 방향과 정책 선택을 명확히 하고 있다. 이에 대하여 강조해야 할 것은, 시장화 과정에 있어 시장과 가격을 자율화하는 것은 쉬운 일이며, “빠른 변량”이다. 정부의 지시만 있으면 하룻밤 사이에 이루어질 수 있다. 이와 다른 것은, 시장경제는 운영에 필요한 기본적인 조건의 조성에 달려있다는 것이다. 특히 자격을 갖춘 시장 주체를 양성하고 경쟁적이면서 질서 있는 시장체계를 만드는데, 보통 비교적 오랜 과정이 필요하며, 혹은 “느린 변량”이라 부르기도 한다. 정부는 진행과정에서 과학적 계획을 세우고 단계적으로 일을 처리해야 하며, 일의 근본적인 문제를 해결하지 않고 지엽적인 문제만을 해결해서는 안 된다.

- ① 식량 시장의 주체를 양성하고, 국유 식량 기업의 개혁을 가속화하며, 대형 식량 기업을 육성한다

오늘날, 식량 시장 주체의 조직화 정도는 낮고, 매우 분산되어 있으며, 경영규모는 작은 반면, 유동성은 크다. 또한, 농민 협력조직의 육성은 매우 미비하여, 유통의 효율성을 높이고 응용·선진 교역방식을 널리 보급하는데 불리할 뿐만 아니라, 시장체계의 수준을 한층 더 높이고 발전시키는 데도 불리하다. 따라서 이제부터 국유 식량 기업의 개혁을 가속화하고, 다양한 조치를 통해 국유 식량 기업의 “삼노(三老)”문제(오래된 직원, 오래된 빛, 오래된 식량)를 해결하는 것이 무엇보다 중요하다. 또한, 인원 감축을 통한 효율성 재고와 재산권 개혁 등 이 두 가지 커다란 개혁을 가능한 한 빨리 완성하고, 국가의 지지 하에서 계획적으로 대형의 국제화된 식량 기업을 육성하는 것도 중요하다. 동시에, 국가의 지지 하에서 식량 재배 농가의 협력조직을 육성해야 한다.

② 시장체계와 교역 방식의 개선을 가속화한다

오늘날 선물시장은 여전히 그 기능을 충분히 발휘하지 못하고 있고, 교역이 활발한 품종은 단지 콩과 밀 뿐이며, 선물시장은 가격 제시와 위험 회피의 기능을 하지 못하고 있다. 비록 적지 않은 대형 도매시장이 이미 만들어졌지만, 많은 국유 식량 기업들이 시장을 통한 교역을 원치 않으며, 시장 밖에서 불투명하게 거래한다. 따라서 식량 유통의 시장화 개혁은 반드시 정부의 지지와 관리 하에서 선물시장과 도매시장의 육성을 가속화해야 하며, 선물시장과 도매시장은 식량 유통에 있어서의 역할을 충분히 발휘해야 한다. 이 외에도, 식량 유통업의 쇄신, 연쇄점·슈퍼마켓·주문판매 경영 등의 물류체계 발전을 가속화해야 한다.

③ 식량 전문 비축제도를 개선해야 한다

중국은 1990년 국가 전문 비축제도를 만든 이래로, 운영 효과가 이제껏 이상적이지 못했다. 전문 비축제도의 설립은 거시적 조정과 제어의 필요에 의한 것이다. 그러나 그 거시적 조정과 제어에 있어서의 역할을 어떻게 발휘할 것인가는 아래의 몇 가지 문제들을 어떻게 처리하느냐에 달려 있다.

첫째, 합리적인 비축 규모를 설정한다. 대규모의 국내 비축은 비용이 많이 들고 효율성도 높지 않다. 중국은 적당한 재고 규모를 확정해야 하며, 이를 기본 발판으로 삼아, 조절 품종과 풍작·흉작 및 지역의 평균 수요에 근거하여, 적당히 국제 시장에 의존한다. 이러한 방법은 자국이 지나치게 많은 재고를 유지하는 것보다 경제적으로 훨씬 효율적이다.

둘째, 식량 품종과 비율을 합리적으로 비축해야 한다. 백미청(白美淸) 등(2004년)의 연구에서 다음과 같이 나타내고 있다. 도시와 농촌 주민의 식량과 비축 가능한 품종을 위주로 해야 하며, 밀은 최대 5년까지 저장이 가능하고, 벼는 3년까지, 그리고 옥수수는 2년까지 저장이 가능한 것과 남방 지역과 북방 지역이 각각 쌀과 밀가루를 주식으로 하는 특징으로 볼 때, “5: 4: 1”의 비율로 안배할 수 있다고 본다. 즉, 밀은 50%를 차지하고,

벼는 40%를 차지하며, 옥수수는 10%를 차지한다.

셋째, 합리적으로 비축 지역을 분포 시킨다. 돌발적인 사태와 시장 파동에 잘 대응하고, 쓸모없는 옛 것을 버리고 새 것을 찾아 발전시키며, 비용을 절감하는 원칙에 근거하여, 합리적으로 안배한다. 쌀을 주식으로 하는 남방 지역에는 벼를 많이 비축해야 하며, 밀가루를 주식으로 하는 북방 지역에는 밀을 많이 비축해야 한다. 동시에, 초대형 도시와 식량이 아주 부족한 소수 지역에는 확실하고 효율적인 식량 응급 대책을 세우거나 완비해야 하며, 충분한 양의 가공하지 않은 식량을 비축하는 것 외에도, 일정량의 가공 식량도 비축해야 한다.

넷째, 순환과 입·출고 시스템이 유연해야 한다. 비축 식량의 순환 수매 시기는 식량을 수확하는 계절에 집중적으로 이루어져야 하며, 일년 내내 수매하거나 수매 시기의 제한이 없었던 과거의 행태는 바뀌어야 한다. 이렇게 함으로써 “식량 판매의 어려움”의 문제를 해결하는데 도움이 되고, 시장 가격을 도출하는데도 도움이 된다. 최근 50억kg 이상의 상품 식량을 제공할 수 있는 성은 흑룡강, 길림, 하남, 안휘, 내몽고 등 5개 성(구)에 불과하며, 중앙 비축 식량의 순환 수매는 이 지역으로 편중되어야 한다.

우리는 비축 식량의 순환 수매 방식으로 위탁 수매, 예약 수매와 입찰 구매의 방법을 채택할 수 있다고 본다. 수매 과정에서, “가격 보조를 분리하고, 동시에 결산하는” 방법을 실행한다. 가격 보조의 분리는 비축 식량 공사가 시장 가격에 따라 수매하고, 재정 부문은 수매 수량에 따라 가격차를 농민에게 보조하는 것을 의미한다. 동시 결산은 식량을 수매할 때 수매 부문과 재정 부문이 함께 일 처리를 하며, 수매 가격과 가격차 보조금을 동시에 농민에게 지급하는 것을 의미한다. 이러한 방법의 장점은 시장 시스템에 따른 가격 형성에 도움이 되며, 더욱 중요한 것은 보조금 지급의 효율성을 높이고, 보조금의 손실을 막을 수 있다는 데 있다.

참 고 문 헌

1. 白美清：《國家糧食安全新戰略研究和政策建議》，內部報告2004年7月。
2. 李成貴：《水資源短缺將動搖中國的糧食安全—布朗訪談錄》，載《中國社會科學院專用信息》2001年第3期。
3. 朱守銀：《改革開放以來我國土地征占和耕地保護的政策與問題》，載《中國農村研究》第26期，2004年6月30日。

제 6 장

농업 잉여노동력의 이동: 무한한 공급과 유한한 수요

오늘날, 중국 “三農” 문제의 핵심은 농민의 소득이 낮다는데 있다. 그 주된 원인은 비농업 부문의 취업 기회가 적다는 것이고, 그 다음은 농산물 생산비가 높다는 것이다. 중국 농민의 수가 대단히 많기 때문에, 농민들이 부유해지기 위해서는 반드시 농민의 수를 줄여야 한다. 공업화·도시화·현대화의 배경 하에서, 농업 잉여노동력의 근본적인 출구는 비농업 부문으로 이동하는 것이며, 소득 수준이 높거나 기대 소득이 높은 부문으로 유입되는 것이다. 중국의 농업 잉여노동력 이동은 노동력의 무한한 공급과 유한한 수요의 장기적인 모순에 직면해 있다. 이 문제는 매우 복잡하며, 여러 가지 요인의 제약을 받고 있다. 본 장에서는 단지 실천적인 층면에서 견해를 말하고자 한다.

1. 농업 잉여노동력 이동 과정의 역사적 회고

선진국과 발전 지역은 공업화와 서비스업 발전을 겪으면서 대량의 농촌 노동력을 흡수함에 따라, 농민은 이미 소수가 되었다. 자료에 따르면, 2002

년 미국의 농업 취업자 수는 610.9만 명으로써 전체 취업자의 4.48%에 지나지 않는다. 영국의 농업 종사자수는 약 300만 명이며, 전체 노동력수의 2%를 차지한다. 일본의 농업 종사자수는 약 650만 명으로, 총취업자수의 약 10.3%를 차지하며, 한국의 농업 인구는 전체 인구의 약 7.5%를 차지한다. 2001년 프랑스의 농업 종사자수는 약 100만 명으로, 전체 취업자 수의 4.1%를 차지하며, 독일의 농업 종사자수는 약 96만 명으로 총취업자수의 2.46%를 차지한다. 선진국과는 달리, 중국의 공업화는 농민을 소수로 만드는 과정을 아직 달성하지 못했다. 추산에 따르면, 2003년 말까지, 중국의 농업 노동력은 여전히 사회 종사자 총수의 1/2을 차지하며, 이미 이동한 농업 잉여 노동력은 약 1.7억 명에 달하고, 이는 농업 노동력 총수의 1/3을 초과하는 숫자다. 현재, 전국적으로 적어도 1.5억 명의 농업 잉여 노동력이 더 비농업 부문으로 이동해야 한다.

역사를 돌이켜보면 알 수 있듯이, 중국의 농업 잉여노동력 이동은 균등한 속도로 이루어지지 않았다. 반세기 넘게, 각 시기마다 농업 노동력의 생산성 증가의 추진력과 공업화 과정의 견인력은 달랐고, 정책적 제약과 인위적 요소의 방해로 인한 영향에도 차이가 있어, 농업 잉여노동력 이동의 수량과 속도의 기복이 고르지 않았으며, 그 단계적인 특성을 더욱 강화하였다.

20세기 50년대에는 대규모, 조직적으로 노동력이 이동했다. 신중국 성립 초기, 경제를 회복하고, 생산을 발전시키기 위해, 정부는 조직적으로 농촌으로부터 대량의 잉여노동력을 흡수하여 도시에서 취업하도록 하였다. 통계에 따르면, 1949~1952년, 도시로 이동한 농민은 약 500만 명이며, 같은 시기 도시에서 새로이 증가한 취업자 수의 30%를 차지했다. 이후의 제1차 5개년계획(1953~1957년)시기, 국가 공업화는 정식으로 첫발을 내디뎠고, 해마다 평균 165만 명의 농민이 도시로 이동하였으며, 도시에서 새로이 증가한 총노동력 수의 29.6%를 차지했다. 1958~1959년, 농촌 노동력이 도시로 이동하는 규모는 빠르게 확대되었으며, 2년간 모두 합쳐 2,000여만 명

의 농민이 도시의 각종 비농업 부문으로 진입하였다. 이 시기, 정책적인 제약력이 비교적 작았으며, 도시와 농촌에서의 노동력 배치는 주로 시장의 힘을 통해 이루어졌다. 그러나 “대약진” 시기, 농업 잉여노동력은 도시로 급격히 이동하였으며, 맹목적인 이동은 도시 공공시설의 심한 공급 부족을 유발하였고, 주민의 식품과 기타 물자의 심한 공급 부족을 가져왔다.

60년대에는 도시로 이동했던 대량의 노동력이 농촌으로 되돌아갈 것을 강요당했다. 60년대 초기, 인위적 요인과 자연 재해의 영향 때문에, 농업 생산성은 연이어 떨어지고, 시장 공급도 부족하였으며, 인민들의 생활이 어렵게 되자, 정부는 도시인구를 축소하기로 결정하였으며, 행정 수단을 이용해 도시로 이동했던 농민들을 부추겨 농촌으로 되돌려 보냈다. 이때부터 줄곧 농민이 도시로 이동하는 것에 대해 엄격하게 제한하는 정책을 실시하였다. 따라서 1961~1978년까지 17년 동안, 농촌 노동력이 도시 부문으로 이동한 수가 아주 적었고, 비경제적인 원인(제대 군인의 전업, 졸업생의 진학, 정책 실시로 인한 도시로의 재이전, 결혼으로 인한 이주, 토지를 수용당한 농민의 전업 등)에 의해 늘어났을 뿐이다. 1978년 이후, 개혁을 통해 농민이 비농업 부문에 종사하는 것을 제한했던 정책은 다소 완화되었고, 대량의 노동력이 현지에서 향촌기업의 노동자로 전환되었다.

1979년부터 농업 잉여노동력의 대규모 이동이 시작되었다. 개혁개방은 향진기업의 새로운 출연을 촉구함으로써, 농업 잉여노동력 이동에 있어 새로운 길을 열어주었다. 80년대 후반에 절정에 이른 대규모 농촌 잉여노동력의 지역을 넘나드는 유동적인 취업이 더해져, 중국 농촌 노동력의 배치에 커다란 변화를 가져왔다. 귀납해볼 때, 몇 가지 다른 단계를 거쳤다. 1992~1996년은 급속히 확장된 단계였다. 1996년 이후, 안정된 이동 단계로 접어들었다. 표본조사에 따르면, 최근 몇 년간 해마다 이동 노동력이 전체 노동력에서 차지하는 비중은 약 6%를 유지하고 있는 것으로 나타났다.

각 단계에 있어, 도시 경제와 농촌 비농업 부문의 동일하지 않은 발전 상황과 농민들이 이동하여 취업하는 것에 대한 정책적 환경의 개방 정도

가 실제로 이동한 수량과 속도의 차이를 결정하였다. 심지어 최근 농촌으로 되돌아가는 새로운 현상이 나타나기도 하였다. 예를 들어, 현(縣)지역 경제에서 농업으로 되돌아가는 사람의 수는 전체 농업으로 되돌아가는 노동력의 51.3%를 차지했다. 그 중 현급 시에서 농업으로 되돌아가는 노동력은 22.5%였고, 건제진(建制鎮)에서 되돌아가는 노동력은 14.9%였으며, 향진지역 내의 비농업 기업에서 되돌아가는 노동력은 13.9%를 차지했다. 이를 통해 현지역 경제가 노동력을 흡수할 수 있는 능력이 떨어지고 있다는 것을 알 수 있다.

현지역 경제가 노동력을 흡수할 수 있는 능력이 감소하는 주된 원인은 현지역 기업의 구조가 변화하기 때문이다. 첫째, 최근 중·서부 지역 도시의 대다수 국유 기업이 파산하여 문을 닫았다. 둘째, 향진기업의 산업구조가 불합리적이기 때문에, 취업 탄력성이 작을 수밖에 없다. 제3차 산업의 취업 탄력성은 제2차 산업보다 훨씬 크다. 그러나 향진기업 가운데 제3차 산업의 생산액 비중은 제2차 산업에 비해 너무 낮다. 셋째, 향진기업이 주식제를 실시하게 되면서, 효율성 원칙에 따라 기업 노동력을 다시 배치하고, 대량의 인원을 감축하였다. 넷째, 향진기업의 발전은 지역적 우위를 발휘하고 농산물 가공을 핵심으로 하는 산업을 주로 발전시키는 정확한 발전 방향에서 이탈함으로써, 자본의 유기적 구성 수준을 신속히 높이고, 직접 도시의 대규모 공업과의 경쟁 국면을 형성해야 했다. 이에 따라, 자신의 발전속도를 낮추었고, 노동력의 흡수 능력도 줄어들었다. 공업 위주의 향진기업의 가장 유리한 점은 싼 원료와 싼 노동력에 근접해있다는 것이다. 미시적으로 볼 때, 농산물 가공업은 기업의 경영비용을 낮추는데 유리하다. 거시적으로 볼 때, 농산물 가공업은 유기적 구성 수준이 낮고, 자질이 비교적 낮으며, 농산물에 비교적 익숙한 농업 잉여노동력을 더 많이 흡수할 수 있다. 향진기업 제조업의 자본의 유기적 구성 수준이 높아짐에 따라, 이러한 유리한 점들은 약화되거나 사라졌다. 다섯째, 커다란 환경에서 볼 때, 국민경제의 급속한 발전에 따라, 공산품이 부족했던 시기는 이

미 역사가 되었고, 향진기업이 급속히 발전했던 황금기는 이미 지나가버렸으며, 안정된 발전기에 진입하였다.

2. 농업 잉여노동력 이동의 커다란 흐름

역사적 발자취에서 볼 수 있듯이, 중국의 농업 잉여노동력 이동은 여러 가지 영향을 받았다. 더딘 도시화 발전이 중요한 요인 중의 하나로써, 이동 속도가 점차 느려졌고, 낮은 연령 중심으로 노동력 이동이 이루어졌으며, 이동 노동력은 주로 동부지역으로 유입되었다. “농지를 떠나되 고향은 떠나지 않는” 형태에서 “농지도 떠나고 고향도 떠나는” 형태로 발전하였으며, 중·서부지역의 농업 노동력 이동은 정체되었고, 제3차 산업이 점차 농업 잉여노동력을 흡수하는 주체가 되었다.

국제 경험에 비추어볼 때, 공업화 과정에서 제3차 산업의 발전은 가속화된다. 즉, 속도에서는 제2차 산업보다는 빠르고, 비중에서도 점차 제2차 산업보다 높아진다. 1978년 이전 중국의 상황은 이와 정 반대였다. 전통적인 이론과 관념의 영향 하에서, 국가 공업화 추진의 가속화에 있어, 제3차 산업, 특히 서비스업은 비단 이에 발맞추어 발전하지 못했을 뿐만 아니라, 오히려 점차 쇠퇴하였다. 세 가지 산업의 생산액 비율은 50년대 초반의 4:3:3에서 1978년의 3:5:2로 변하였고, 각 대·중·소도시의 상업, 요식업, 서비스업, 정비업 및 의류 가공업의 판매망과 종사자수가 대폭 감소함으로써, 구매와 판매의 어려움, 운송의 어려움, 식사 해결의 어려움, 숙박의 어려움, 교통수단 이용의 어려움 등의 상황이 보편적으로 나타났으며, 인민의 생활에 아주 커다란 어려움을 가져왔다. 개혁개방 이후, 비록 중국 제3차 산업은 1999년 GDP의 33%를 차지하였고(역자 주: 2004년 40.7%), 종사자수는 26.9%를 차지함으로써 그 발전이 아주 빠르긴 했지만, 세계 선진국들과 비교했을 때 여전히 큰 차이가 있다. 중국의 제3차 산업의 생산총

액이 GDP에서 차지하는 비중은 英克爾斯의 현대화 표준치(즉, 45% 이상)에 아직 도달하지 못했을 뿐만 아니라, 세계 저소득 국가들의 평균 수준인 37%보다도 낮으며, 서방 선진국의 60%~80%의 수준보다는 훨씬 낮다. 출발점 자체가 낮았으며, 발전도 느리다. 1980년을 비교 기준점으로 하였을 때, 당시 중국의 경제발전 수준과 비슷했던 몇 개의 국가, 즉 인도네시아, 필리핀, 스리랑카, 루마니아, 우크라이나 등의 국가 혹은 지역의 제3차 산업의 평균 비중은 34.6%였고, 중국은 21.4%에 불과하였으며, 전자보다 무려 13.2백분율이 낮았다. 이후 약 20년 동안의 발전 과정에서, 이들 발전 수준이 비슷한 국가 혹은 지역의 제3차 산업의 비중은 평균 13.6백분율이 상승해, 48.25%에 달했으나, 중국의 제3차 산업의 비중은 겨우 11.5백분율 상승하였으며, 상승 폭에 있어 2.1백분율이 낮았다.

중국의 국가 공업화 과정에 있어 하나의 중요한 교훈은 장기간 중공업 우선 발전전략을 취하고, 국력의 증강과 국제 환경의 변화에 따른 전략적인 조정을 제때에 실시하지 않음으로써, 결국 제3차 산업이 점차 쇠퇴하였으며, 비농업 부문은 농업의 잉여노동력을 흡수하지 못했을 뿐만 아니라, 심지어 도시에서 자연적으로 증가하는 노동력의 정착도 점점 더 어려워졌다. 개혁개방 이후, 국민경제는 점차 건설한 발전 궤도로 진입하였다. 먼저, 노동 집약적인 경공업과 건축업은 급속한 발전을 이루었고, 그 다음, 제3차 산업 또한 과거에 비해 비교적 빠른 발전을 이룩하였으며, 아주 많은 일자리를 창출하였고, 농업 잉여노동력 이동에 대한 수요가 현저하게 증가하였다. 대체적인 추세로 볼 때, 제3차 산업은 점차 농업 잉여노동력을 흡수하는 주체가 될 것이다. 농업에서 이동한 노동력 중에서, 제2차 산업으로 이동한 비율은 40%를 차지하고, 제3차 산업으로 이동한 비율은 60%를 차지한다. 제2차 산업으로 이동한 노동력 가운데, 제조업으로 이동한 비율은 67%를 차지하며, 건축업으로 이동한 비율은 22%, 채굴업으로 이동한 비율은 8%를 차지한다. 제3차 산업으로 이동한 노동력 가운데, 도·소매업으로 이동한 비율은 17%를 차지하고, 시민을 위한 서비스업으로 이

동한 비율은 15%, 교통운송업으로 이동한 비율은 12%, 숙박, 요식, 오락, 문화, 교육, 체육 등 기타 직종으로 이동한 비율은 56%를 차지한다. 북경시의 최근 조사에 따르면, 2003년 외지에서 온 공업과 상업에 종사하는 318.5만 명 가운데, 제2차 산업의 종사자 비율은 약 40%를 차지하며, 제3차 산업의 종사자 비율은 약 60%를 차지한다.

3. 농업 잉여노동력의 도시와 농촌으로의 구분 이동

농업 잉여노동력의 도시와 농촌으로의 구분 이동이 중국 특유의 현상은 아니지만, 이러한 이동 패턴은 중국 국가 상황에 아주 잘 부합하며, 전략적 의의를 가진다.

첫째, 중국은 농민의 수가 매우 많으며, 인구 일인당 차지하는 토지 면적이 매우 작다. 농업내부의 취업 공간은 매우 협소하며, 잉여노동력의 규모가 매우 크다. 물론 일부분의 도시 발전의 수요에 부합하는 일부 잉여노동력은 도시 부문으로의 유입이 가능하지만, 그 수량이 매우 적다. 대부분의 잉여노동력은 주로 농촌 지역의 제2·3차 산업의 발전에 의한 흡수에 의존하였다. 이미 이동한 1.7억의 농업 잉여노동력 중, 대·중도시와 소도시로 유입된 비율은 47.4%를 차지하며, 농촌의 제2·3차 산업으로 이동한 비율은 52.6% 차지한다. 20여년의 발전을 통해, 향진기업은 이미 상당한 규모와 경제 생산총량을 보유하고 있으며, 농업 잉여노동력을 흡수하는 주된 영역이기도 하다. 향진기업의 분포는 산발적이다. 국가 통계국의 조사에 따르면, 마을(村) 단위에 세워진 향진기업은 92%를 차지하고, 진(鎮)과 현(縣) 단위에 세워진 향진기업의 비율은 각각 7%와 1%이다. 농업 잉여노동력이 인근의 비농업 부문으로 이동하는 것이 도시로 이동해 취업하는 것보다 비용이 적게 들며, 환경도 친숙하고, 소득도 늘릴 수 있다. 이것은 농민의 이성적인 선택이다. 이러한 상황에 비추어 보았을 때, 농촌 종합발

전은 21세기 초 20년간 중국의 농업 잉여노동력의 취업문제를 해결해줄 주요 경로라는 것을 입증해준다.

둘째, 농민들이 도시에 가 일자리를 찾는 것은 결코 생각처럼 쉬운 선택은 아니지만, 어쨌든 아주 현실적인 살 길이다. 도시로 이동한 농민공들은 도시 건설에 있어 공헌을 할 뿐만 아니라, 고향에 자금을 가져다 준다. 사천(四川), 안휘(安徽) 등 노동력을 외부로 내보낸 지역에서는 농민공들이 가져다 준 자금이 그 지역 재정 수입을 초과할 정도이다. 예를 들어, 남충시(南充市)에서는 18만 명의 농민(농촌 노동력의 50%를 차지한다)이 외지로 일을 하러 나갔으며, 이들이 가져다 준 자금은 54억 위안(일인당 평균 3,000위안)이며, 이는 이 시 재정 수입의 6배에 해당한다(곽서전(郭書田), 2004). 많은 농민공들이 고향으로 되돌아와 기업을 세우고, “제2차 창업”을 함으로써, 스스로 노동을 통해 부를 축적할 뿐만 아니라, 그 지방 농민들도 부를 축적할 수 있도록 한다.

도시로 간 농민공의 고생스러움은 누구나 다 아는 바이다. 아주 오랜 기간 동안, 도시로 간 농민공은 주로 도시 노동자들이 찾지 않는 혹은 경쟁이 거의 없는 직종에 종사한다. 예를 들어, 건축업, 환경미화, 개인 소매업, 가정부 등이 있다. 일반적으로, 노동 시간은 길고, 월급은 비교적 적으며, 종종 월급이 밀리는 경우도 있다. 도시 근로자들에게 주어지는 복지혜택은 누리지 못한다. 노동력의 무한한 공급이 이루어지고 있는 상황에서, 농민은 도시에 가 3D업종에 종사하며, 도시민들에게 “백안시” 당하기도 한다. 다른 취업 기회가 없기 때문에, 그들은 생존을 위해 그렇게 할 수밖에 없다.

농업 잉여노동력의 도시와 농촌으로의 구분 이동, 즉 이중으로 흡수 하고 이중으로 이동하는 것은 중국 도시와 농촌 발전의 독특한 방식이 만들어낸 “삼원화 경제 구조”의 산물이며, 결국 개혁개방의 산물이다. 농업 잉여노동력의 도시와 농촌으로의 구분 이동, 즉 다양한 경로의 이동은 사실상 조건이 필요하다. 첫째, 농촌 지역경제의 종합발전, 향진공업을 대표로 한 비농업 산업의 지속적이고 안정적인 발전이 가장 중요한 전제 조건이

다. 둘째, 도시화의 건전하고 지속적인 발전, 대·중·소도시가 유기적으로 네트워크를 이루어야 한다. 우리는 도시화 발전모델을 소도시를 위주로 할 것인가, 아니면 대도시를 위주로 할 것인가 대한 논쟁은 큰 의의가 없다고 생각한다. 도시가 크고 작은 것에 상관없이, 각자 장단점이 있으며, 각자 기능과 역할이 있다. 비교적 큰 어떤 국가도 대도시만을 발전시키지 않으며, 더구나 중소도시만을 발전시키지도 않으며, 대·중·소도시를 서로 결합시켜 네트워크체계를 형성하고, 서로 돕고 서로 발전을 촉진하면서, 농촌과 전체 국가 경제·사회 발전을 이끌며, 최종적으로 도시와 농촌의 일원화 방향으로 나아간다. 도시 규모의 크고 작은 것이 문제가 아니라, 도시 상호간은 물론 도시와 농촌간의 경제·사회 연계가 무엇보다 중요하다. 각종 요소와 정보가 자유로이 이동하고, 서로 도우며, 도시의 농촌에 대한 반사적인 역할과 선도적인 역할을 잘 발휘할 때, 비로소 함께 번영할 수 있다. 당의 제16차 전국대표대회에서 나타냈듯이, 중국은 “대·중·소 도시와 소성진(小城鎮)의 협력발전” 방침을 실시하고, 현(縣)정부의 소재지와 중심 진(鎮)을 중점 지역으로 한다. 소남(蘇南), 온주(溫州), 주장(珠江) 삼각주의 경험이 증명하듯이, 각종 모형의 성진화 발전이 이루어져야 비로소 더 빠른 도시와 농촌의 일원화를 이룩할 수 있다. 광둥성(廣東省) 동원(東莞)시가 걸어온 길이 바로 현지 시민화의 길이며, 시를 중심으로 이루어졌다. 건제진(建制鎮)을 위성도시로 한 도시 네트워크를 구성함으로써, 비농업 인구가 시 전체 종사자에서 차지하는 비율은 1978년 당시 16%에서 75.5%까지 상승하였다. 이로써 성진화(城鎮化) 진행이 기본적으로 완성되었다. 셋째, 각 산업의 협력 발전, 특히 제3차 산업의 빠르고 건전한 발전. 전국적으로 이미 이동한 농업 노동력의 이동 경향 혹은 북경의 외지에서 들어와 공업과 상업 등 제2·3차 산업에 종사하는 인원의 비율을 살펴볼 때, 명확한 결론을 내릴 수 있다. 즉, 제3차 산업의 발전은 가장 많은 노동력을 흡수할 수 있는 영역인 동시에, 아직도 상당한 취업 공간을 보유하고 있다.

4. 농업 잉여노동력 이동에 관한 전망

4.1. 얼마나 많은 잉여노동력이 더 이동해야 하는가

중국을 세계에서 일자리 창출로 인해 가장 심한 스트레스를 받고 있는 나라이다. 국가 정세 연구 전문가 호안강(胡鞍綱)교수의 계산에 따르면, 중국은 세계 9.6%의 자연자원, 9.4%의 자본자원, 1.85%의 지식·기술자원과 1.83%의 국제자원을 이용해 세계 인구 1/4의 취업 기회를 창출해야 한다. 다시 말해, 중국은 7.3억 개의 일자리를 제공해야 하는데 반해, 서방 선진국들은 모두 합쳐 단 4.3억 개의 일자리가 필요할 뿐이다. 이를 통해 중국이 일자리 창출로 인해 받고 있는 스트레스가 얼마나 심각한지 짐작할 수 있다.

중국의 도시와 농촌 모두 취업의 수요와 공급의 불균형 문제를 안고 있다. 2003년의 도시에 등록된 실업률은 4.3%였으며, 전체 수는 1,400만 명이었다. 그러나 실제 실업률은 10%를 초과하였으며, 2,000만 명 이상에 달한다. 그 외에 매년 새로 증가하는 취업 인구가 1,000만 명을 웃돌고 있다. 다시 말해, 도시와 진에 4,000만 명이 취업을 기다리고 있으나, 2004년에는 약 1,000만개의 일자리만을 제공할 수 있었고, 3,000만개가 부족한 실정이다. 중국의 잉여노동력은 주로 농촌에 분포하고 있으며, 약 1.7억 명에 달한다. 혹은 1.5억 명으로 추정하기도 한다. 우리가 볼 때, 이 1.5억이란 수는 이론적인 숫자에 불과하며, 이 숫자에 근거하여 전망할 경우 더욱 개략적인 수에 지나지 않는다.

여러 가지 조짐들이 나타내듯이, 앞으로 중국의 농업 잉여노동력 이동은 완만한 증가 단계에 접어들 것이다. 왜냐하면, 첫째, 농업 잉여노동력은 20여년에 걸쳐 비교적 빠르게 이동하였으며, 1/3 이상의 노동력이 비농업 산업으로 이동함에 따라, 노동력 이동에 대한 압력은 경감될 것이다. 둘째, 거시적 환경의 영향 때문이다. 국민경제 부문의 과열화 문제를 해결

하기 위해, 국가는 현재 미시적인 조정을 진행 중이며, 발전 속도를 낮추고, 연착륙을 실현하려고 한다. 농민공을 대량으로 흡수하는 노동집약형 산업인 건설업과 제조업의 발전 속도가 아마도 줄어들 것이다. 셋째, 소도시와 진의 더딘 발전은 잉여노동력 이동에 확실히 부정적인 영향을 미칠 것이다. 넷째, 최근 들어, 식량 생산에 힘쓰고, 농민의 부담을 덜어주며, 농민의 소득을 증진시키는 정책이 잇달아 공포되고, 식량 주산지에 실행되면서, 농업을 포기하고 외지로 나가려는 농민들을 진정시킬 것이다.

4.2. 21세기 초 20년간 농업 잉여노동력 이동의 추세와 규모에 대한 추정

먼저 농촌 인구와 잉여노동력 규모의 변화를 살펴보자. 각 방면의 추산에 따르면, 2020년 중국의 총인구는 약 14억에 달할 것이다. 앞으로 20년간 농촌 인구 규모의 변화에 있어 두 가지 문제를 주의할 필요가 있다. 첫째, 인구의 자연증가율이 감소하는 추세가 나타날 것이다. 1991~2000년, 중국의 인구 자연증가율은 매년 평균 0.4천분율씩 감소하였으며, 농촌 인구의 자연증가 속도도 느리다. 둘째, 농업 잉여노동력은 끊임없이 이동할 것이고 농촌 인구는 점차 감소할 것이다. 이 두 가지 요인이 동시에 작용한 결과, 농촌 인구 규모와 노동력 규모의 변화에 대한 추산이 매우 어렵게 되었다. 따라서 우리는 위에서 말한 두 가지 요인의 영향으로 인한 결과, 20년간 농촌 인구가 기본적으로 불변할 것이라고, 잉여노동력의 전체 수는 여전히 현재의 1.5억을 유지할 것이라고 가정하였다.

다시 농업 잉여노동력 이동 속도와 규모의 변화에 대해 살펴보자. 개혁 개방 이후, 중국의 매년 평균 이동한 농업 잉여노동력은 약 625만 명이다. 1997~2003년의 속도는 느렸으며, 평균 500만 명이 이동하였다. 앞으로 20년간 농업 노동력 이동은 뚜렷한 감소 추세를 보일 것이다. 만약 최근 7년간의 이동 속도, 즉 매년 평균 500만 명이 이동한다고 계산했을 때, 1.5억의 잉여노동력이 이동하려면 30년이 소요되고, 2004~2010년의 7년간 3,500

만 명이 이동할 것이다. 2020년에 이르러, 8,500만 명이 이동할 것이며, 나머지 6,500만 명의 잉여노동력은 2021~2030년 사이에 완전히 이동할 것이다. 농업 노동력이 사회 전체 종사자수에서 차지하는 비중을 살펴보면, 1978년에는 70.5%였고, 2002년에는 50%로써, 매년 평균 0.85백분율씩 감소하였다. 앞으로 20년간, 매년 평균 감소 속도가 0.65백분율이라고 계산한다면, 2010년에는 농업 노동력의 비중은 45.5%로 감소할 것이고, 2020년에는 39%까지 감소할 것이다. 이는 안정적이면서도 아주 긍정적인 추산이라고 볼 수 있다. 그러면 더 긍정적인 추산을 살펴보자. 지난 10년간의 변화 양상을 살펴보면, 농업 노동력의 비중은 매년 0.75~1백분율씩 감소한 것으로 보아, 2020년 농업 노동력의 비중은 현재의 50%에서 35%~30%까지 감소할 것이다. 만약 전국적으로 도시화 수준이 매년 1백분율씩 높아진다면, 2020년에 이르러 전국 도시 인구의 비중은 55%에 달할 것이다. 전문가의 연구에 따르면, 20세기 80~90년대의 20년간, 연간 평균 9%의 경제 성장의 공헌에 있어, 노동력 이동의 공헌은 1.5백분율을 차지하며, 약 16.6%에 해당한다. 만약 인구 이동에 있어서의 장애를 없앨 수만 있다면, 앞으로 2~30년간 노동력 이동의 경제 성장에 대한 공헌율은 2백분율에 달할 것이다. 2000~2020년, 중국 산업 구조의 변화 추세를 살펴보자. 1차 산업이 GDP에서 차지하는 비중이 15.9%에서 약 10%로 감소할 것이고, 제2차 산업의 비중은 50.9%에서 30%~40%로 감소할 것이다. 제3차 산업의 비중은 33.2%에서 50%~60%로 증가할 것이다.

일반적으로 말해서, 2010~2020년, 농업 잉여노동력의 이동은 여전히 내부 추진력과 외부 견인력의 상호작용을 받아야 하며, 한편으론 농업 노동 생산성의 증대로 인한 농업 노동력 일인당 평균 점유하는 경지 면적의 영향을 받을 것이다. 다른 한편으론 농촌의 제2·3차 산업 부문의 수요는 물론 도시 부문의 수요로 인한 영향을 받을 것이다. 앞으로의 외부 견인력이 얼마나 클 것인가는 순전히 도시와 농촌의 비농업 산업 부문의 경제발전으로 인한 노동력의 실질적인 수요에 따라 결정된다.

4.3. 농업 잉여노동력 이동을 촉진할 수 있는 정책적 조치

4.3.1. 농촌 종합발전을 가속화한다

21세기 초 20년간 농촌지역의 제2·3차 산업은 건전한 발전을 통해 여전히 농업 잉여노동력을 흡수하는 주체가 될 것이다. 전략적 의의를 가진 거시적인 정책은 당연히 농촌 경제·사회의 종합발전을 촉진하는 것이며, 농업 기초산업을 강화하는 기반 위에서, 농촌의 제2·3차 산업의 건전한 발전을 가속화하고, 국가의 산업 정책은 전면적인 계획을 통해 도시와 농촌의 공동 번영을 이룩하도록 한다. 제도와 시스템에 있어 도시와 농촌간 요소의 상호 이동을 원활히 하고 발전시키며, 도시와 농촌 지역의 긴밀한 상호 이해를 위한, 활력이 충만한 경제·사회에 있어서의 각종 연계를 형성하고 강화한다. 또한 그것들이 농촌 경제·사회의 종합발전에 대한 견인차 역할을 충분히 발휘하도록 한다.

4.3.2. 도시와 농촌의 일원화 구조와 체제의 장애를 없앤다

최근 들어 많은 대·중도시들이 농민들이 도시에 들어와 종사하는 것에 대한 제한을 줄이고 있으며, 앞으로 얼마동안 계속 도시와 농촌 사이의 구조와 체제에 있어서의 개별적인 장애를 없애기 위해 힘쓸 것이다. 도시로 들어오는 농민에 대해서는 통일된 노동시장을 개방할 것이고, 호구 이전과 직종 선택의 자유가 주어질 것이며, 자녀들의 의무교육 서비스를 포함한 기초시설과 기타 공공 서비스를 제공할 것이다. 보도에 따르면, 2003년, 어떤 도시에서는 솔선하여 농촌 호구를 없애고, 도시와 농촌의 일원화된 호적제도를 실시하였다. 어떤 도시에서는 농민공에 대하여 의료보험, 실업보험, 양로보험 및 최저생활보장제도를 실시하였으며, 농민공 자녀들을 도시에서 진학하도록 함으로써, 도시 아이들과 차별 없이 대하였다.

4.3.3. 직업기술 교육과 훈련을 발전시킨다

중국 도시와 농촌의 직업기술 교육은 발달하지 못했으며, 이동하는 노동력의 보편적인 자질은 비교적 낮다. 이것은 이미 농민들이 도시에 들어가 종사하거나 현지 공장에서 일하고자 할 때 영향을 주는 제약요인이 되었으며, 산업의 효율을 높이는데도 직접적인 영향을 미치고 있다. 도시와 농촌의 직업기술 교육의 건전한 발전의 가속화는 당연히 국가의 공익성을 띤 혹은 저렴한 비용의 교육 사업으로써의 하나의 커다란 전략이다. 동시에, 준비하고 있거나 혹은 이미 도시에 들어간 농민공에 대해서도 서로 일치하는 직업훈련을 실시해야 하며, 일을 하는 기간에도 계속교육을 받아야 한다. 도시와 농촌 경제의 공동 번영과 기업의 장기간에 걸친 건전한 발전을 위해, 그리고 해당 산업과 기업 경영의 효율성을 높이기 위해, 이러한 교육훈련 비용을 지출하는 것은 그만큼 가치가 있다고 본다. 농업부는 “양광공정(陽光工程)”을 추진하고 있으며, 매년 250만 명의 농민공을 대상으로 한 훈련을 계획하고 있다. 사천성은 여러 해 동안 접수된 요구에 따라, 외지로 일하러 가는 농민공에 대하여 “취업 전 훈련”을 실시하였으며, 심사를 거쳐 취업을 하였고, 그 효과는 매우 좋았다. 2004년 5월 22일 중앙방송국 보도에 따르면, 사천성 사양현(瀘陽縣)의 농민공 훈련센터는 농민공을 필요로 하는 업체와 계약을 맺음으로써, 취업 전 농민공에 대하여 맞춤형 훈련을 실시하였고, 정부가 재정을 통해 비용을 부담하였다. 이미 도시에 가 일을 하고 있는 농민공에 대해서는 주로 농민공을 고용한 기업이 “취업 후 훈련”을 실시함으로써 직업기술 능력을 향상시키고 있다. 어떤 지역에서는 정부와 민간 교육기관이 가정부를 양성하는 학교와 훈련센터를 개설함으로써, 가정부의 자질을 높이는데 있어 중요한 역할을 하였다. 우리는 이러한 것들 모두 제창할 만한 중요한 조치들이라고 생각한다.

장기간에 걸쳐, 중국은 농촌 교육에 대한 인식과 대책에 있어 너무 편향적이었다. 즉, 농촌 교육을 기초교육이라고 여겨왔으며, 농촌 아이들은

줄곧 시험을 위한 교육을 받아왔고, 장래의 성장, 취업 및 발전과는 연관을 시키지 못했다. 발전하기 위해서 농촌 교육은 기초교육 이외에도 직업 교육, 성인을 대상으로 한 계속교육과 평생교육이 수반되어야 한다. 그리고 농촌의 인력자원개발, 농촌 주민의 지속 가능한 발전 등의 풍부하고 깊은 의미도 내포해야 한다. 농촌 교육은 기초성과 기능성뿐만 아니라, 종합성, 다양성, 협력성 등의 특징을 가진 종합적인 사회 기초사업이며, 미래 농민들의 종합적인 자질에 아주 커다란 영향을 주고, 농촌 경제·사회·문화 및 환경 조성에 있어서의 발전과 미래를 결정지으며, 도시 노동력의 전반적인 자질과 사회 전체 구성원의 전반적인 자질의 높고 낮음을 결정한다(이수산(李水山), 2004). 이를 위해서, 농촌 교육구조를 반드시 개혁해야 한다.

4.3.4. 노동자의 권익을 충분히 보장할 수 있는 제도를 만들어야 한다

노동력이 무제한 공급되는 조건 하에서, 고용주들은 가능한 한 농민공의 임금을 낮추려 하고, 심지어 노동력의 실제 가치 수준 이하로 낮추고 있다. 이로 인해, 정부의 노동 보장 부문은 노동력 시장에 대한 관리와 노무 계약에 대한 감독을 강화해야 하며, 농민공들로 하여금 노동을 통한 수익을 확보할 수 있도록 해야 한다. 또한 노동력 가치를 기초로 할 것을 제의하고, 각종 업종에 대한 최저임금 기준을 설정하며, 법률과 법규 형식으로 강제적인 집행을 해야 한다. 정부의 노동 보장 부문은 고용주에 대하여 농민공들에게 제때 정당한 임금을 지급하는지에 대한 감독을 더욱 강화해야 하며, 농민공들에게 3개월 넘게 혹은 그 이상 임금 지급을 미루고 있는 고용주에 대하여, 그들에게 은행 예금 금리의 2배에서 3배 수준의 이자를 지급하도록 해야 한다. 이강(李强) 등의 조사에 따르면, 2000년 만 해도 북경에서 일을 하는 농민공 중 약 1/4가량이 임금을 받지 못했거나 임금이 밀렸다고 한다. 장시간의 노동은 아주 보편적인 현상이 되었으며, 6월에 이르는 농민공들이 매일 14시간 이상 일한다고 한다. 40%의 농

민공들이 병이 난적이 있고, 그 중 93%가 고용 사업장의 의료비 보조를 받지 못했다고 한다. 우리는 국제적으로 공인된 8시간 근무제도를 기초로 노동시간에 대한 제한을 법으로 규정하고, 8시간을 초과하여 잔업을 하거나 법정 공휴일에 잔업을 할 경우, 평소 시간당 임금의 2배에서 3배의 시간 외 근무 수당을 지급하고, 또한 보험 관련 비용도 별도로 부담할 것을 건의한다. 동시에, 노동자를 위한 완벽한 사회보장제도를 만들고, 도시 노동자와 농민공을 막론하고, 모두 동등하게 대하여야 한다. 이는 결코 고용주들이 자발적으로 해주길 바랄 것이 아니라, 노동자들 스스로 쟁취해야 한다. 실지로 노동자들 스스로 쟁취하였고, 심지어 고용주들에게 도전하였으며, 이는 정부의 관심을 끌게 되었고, 관련된 정책이 공포되면서 노동수익권은 정책적인 근거를 얻게 되었다. 예를 들어, 2004년 7월 1일 북경시 노동과 사회보장국은 <북경시 최저임금 기준에 관한 통지>를 공포하여, 본 시 각 사업장 전일제 종사자(시간제 노동자)의 최저임금 기준을 시간당 6위안에서 시간당 6.8위안으로 조정할 것을 규정하였고, 법정 공휴일의 최저임금도 시간당 13.3위안에서 시간당 15.5위안으로 조정할 것을 규정하였다. 동시에, 북경 소재 사업장은 근로자들에게 노동 보험 수당을 별도로 지급하도록 하였다(2004년 7월 2일 <경화시보(京華時報)> A14판 참고). 이번 시급 기준의 상향 조정을 누가 노동자들이 힘들여 쟁취한 결과가 아니라고 말할 수 있겠는가?

노동자들의 합법적인 권익을 위하여 각종 기업마다 노조와 노동조합을 만들어야 한다. 중화전국총노조(中華全國總工會)는 농민공들도 노조에 가입할 수 있도록 결정했다. 도시에 들어와 종사하고 있는 농민들이 자주적인 연합조직을 건설하는 것에 대하여 정부는 적극적으로 지지해야 한다.

참 고 문 헌

1. 鮮祖德：《小城鎮建設与農村勞動力轉移》，中國統計出版社2001年。
2. 程鵬等：《我國共產党對農業富余勞動力問題的歷史探索和實現思考》，載《長江論壇》2002年第7期。
3. 胡必亮：《發展理論与中國》，人民出版社1998年8月第1版，第65-69頁。
4. 彭樹人：《以人爲本論綱》，《山東省農業管理干部學院學報》2004年第3期。
5. 陳曉麗：《城市化与城市發展問題》，《城市規劃匯刊》2000年。
6. 林軍：《中國城鎮化的戰略調整》，載《山東省農業管理干部學院學報》2004年第3期。

제 7 장

농민의 부담문제

농민의 부담문제는 줄곧 아주 중요한 경제·사회문제 중의 하나였으며, 농민의 부담이 어느 정도인가는 농민의 생산 의욕과 생활에 영향을 주는 아주 중요한 요인이었다. 또한 농민들이 정부에 대한 태도를 결정하고 양자 상호간의 관계에 영향을 주는 아주 중요한 요인이었다. 역대 어느 정부를 막론하고, 농민의 부담을 고려하지 않고 터무니없이 무거운 세금을 징수한 정부는 결국 와해되어 무너지는 운명을 면치 못했다. 신중국 성립 이후, 중국 농민들을 억누르던 “제국주의·봉건주의·관료자본주의”를 물리쳤으며, 동시에 아주 심각했던 과중하고 잡다한 세금을 없애고, 낮은 조세 정책을 실시하였다. 그러나 뒤이어 일괄·계약 구매 방식 채택, 협상가격차 적용, 그리고 개혁개방 이후의 “삼제오통(三提五統)”, 무분별한 비용 부담, 무분별한 기부금 모금, 무분별한 벌금 부과 등등의 조치들이 날로 거듭되면서 다시 농민들을 억누르게 되었다. 농민의 부담문제는 오늘날 국민들의 가장 많은 주목을 끄는 문제가 되었다. 왜냐하면, 이 문제는 중대한 경제문제 일뿐만 아니라 정치문제이기 때문에 잘 해결하지 못하면 충분히 사회적 위기를 일으킬 수 있기 때문이다. 이 장에서는 이 문제에 대하여 역사적 회고와 전망을 할 것이다.

1. 농민의 부담은 많고 무겁다

부담과 소득의 상호 대응은 결국 국민 소득분배의 문제이다. 즉, 부의 분배에 있어서의 공평성 여부의 문제이다. 중국 세금의 종류에 따라 구분했을 때, 농민은 크게 네 종류의 세금을 부담한다. 첫째, 농업세와 농업특산물세. 둘째, “촌(村)에서 소득의 일부를 거두어들이고, 향(鄉)에서 총괄적인 사업을 위해 비용을 조달하는” “삼제오통”. 셋째, 직접적인 노역 제공. 넷째, “세 가지 무분별한 비용 부담(三亂)”이라 불리는 무분별한 비용 부담, 무분별한 기부금 모금, 무분별한 벌금 부과. 겉으로 드러나는 세금만을 놓고 봤을 때, 농업세는 농업 생산액의 7%~8%에 상당하며, 거두어들이는 각종 비용을 합하면 농업 생산액의 21%~24%에 상당 한다. 이 외에도 겉으로 드러나지 않는 부담도 있다. 중국 농민의 부담이 도대체 얼마나 많으며, 또 얼마나 무거운지에 관해 누구도 명확한 해답을 내리지 못하고 있다. 역사를 한번 돌아보자.

인민공사시기는 중국 농민들이 대체로 아주 힘든 시기였다. 집단 생산을 하였고, 집단 노동을 하였으며, 각 구성원들의 분업에 입각하여 분배가 이루어졌다. 이를 “분업에 따른 분배”라고 불렀지만, 단지 명목상에 불과했다. 1977년 전국 인민공사 구성원 일인당 평균 일당은 0.11위안에 불과했으며, 하루 일당으로 겨우 질이 가장 나쁜 담배 반 갑을 살 수 있었다. 많은 지역에서 인민공사 구성원들이 1년을 꼬박 일했음에도 불구하고 한푼의 보수도 받지 못했을 뿐만 아니라, 오히려 생산대에 빚을 지게 되었다! 당시 농민들의 생활이 “홍수와 화재의 고난 중”에 있었다고 해도 결코 과언이 아니다.

농민이 부담하는 정규적인 세금은 농업세와 농업특산물세 이다. 농업세는 평년작에 근거하여 무(畝)당 생산액의 5%를 징수하며(지방은 농업 정규적인 세금의 15%를 초과하지 않는 농업 부가세를 징수할 수 있다), 그리고 농업특산물세의 세율은 5%~10%이다. 촌에서 거두어들이는 농민

소득의 일부와 향에서 거두어들이는 총괄적 사업을 위한 비용은 전년 농민의 일인당 평균 순소득의 5%를 초과해서는 안 되며, 기타 “세 가지 무분별한 비용 부담” 모두 거기서 벗어날 수 없다. 그러나 실제로 이 규정을 많이 초과하고 있다.

농산물 일괄·계약 구매는 일종의 비세금 성격의 부담이다. 전통적인 계획경제체제 하에서는 국가가 전면적으로 농산물 일괄 구매와 계약 구매 정책을 실시하였다. 1984년까지 국가는 식량, 면화, 유재료 및 목재에 대해서는 계속 일괄 구매를 실시하였으며, 계약 구매를 실시한 상품은 그 품목수가 아주 많으며, 수십 종에 이른다. 이 외에도 21가지의 수산물과 53가지의 중의약재에 대해서도 계약 구매를 실시하였다. 다시 말해, 상품의 거의 대부분을 일괄·계약 구매 범위에 포함시킴으로써, 농민들에게 상품 생산을 발전시킬 수 있는 조건의 여지도 남겨주지 않았다. 이렇게 일괄·계약 구매하는 상품과 농업용 생산 자재의 가격을 모두 정부가 결정함으로써, “협상가격차”를 통해 농업의 잉여를 가져가 국가 공업화와 도시 발전을 지원하는데 사용하였다.

“촌에서 거두어들이는 농민 소득의 일부와 향에서 거두어들이는 총괄적 사업을 위한 비용”은 농민의 새로운 부담이다. 토지 가정승포제 실시 이후, 농업 생산이 지속적으로 증가함에 따라, 한편으로 비농업 인구에 대한 공급을 보장할 수 있게 되었고, 동시에 자신의 가장 기본적인 식주문제도 해결할 수 있었으며, 많은 사람들이 농민들이 부유해졌으니 온갖 방법을 강구하여 농민들로 하여금 계속해서 사회 발전에 이바지해야 한다고 잘못 생각하고 있었다. 따라서 유명무실하게 변한 촌(村)집단은 농민에게 “소득의 일부분(三提留)”을 요구하였으며, 다시 세워진 향진(鄉鎮) 정부는 농민에게 “총괄적 사업을 위한 비용(五統籌)”을 요구하였다. 많은 지역에서 “삼제오통”이 전년 농민 일인당 순소득의 5%를 초과할 수 없다는 규정을 위반하였으며, 어떤 지역은 약 20%에 이르렀으며 국가가 규정한 수치의 3배를 초과하였다. 어떤 지역에서는 “두 개의 장부”를 만들어

상급기관을 속이기도 하였다.

정부가 농민에게 부담을 전가한다. 중앙과 지방의 정부기관은 교묘하게 명목을 만들어 하급 기관에 임무를 주고, 결국 농민들에게 부담을 전가시켜 책임을 지도록 한다. 그 항목과 문건은 정말 엄청나다. 중앙의 농민 부담 관리감독 부문의 통계에 따르면, 중앙의 기관과 부문이 제정한 농민들이 반드시 부담해야 하는 비용, 기금, 기부금 모금 등의 각종 문건과 항목은 93건에 달하며, 국무원의 24개 부서와 관련되어 있다. 1990년, 국무원 산하의 각 부와 위원회가 문건 형식으로 농민에게 징수한 항목은 149건에 달한다! 윗사람이 하는 대로 아랫사람이 따라 하는 것처럼, 지방 정부가 제정하여 농민에게 징수한 항목도 269건에 이르며, “무임승차”식으로 걷는 비용도 부지기수이다. 사람들을 괴롭히는 “목표 달성식의 활동(達標活動)”, “이미지 사업(形象工程)” 및 소위 말하는 “대검열(大檢査)” 등의 각종 수단들도 농민들에게 직간접적으로 비용을 지불하도록 한다.

교육비는 농가의 가장 큰 부담이며, 점차 가중되고 있다. 20세기 80년대 이전에는 교육이 공공물품에 속했으나, 현재 이러한 정책은 이미 사라지고 없다. 아이들 진학은 이미 농가 지출에 있어 커다란 항목이 되었고, 가정의 순소득의 36%를 차지한다. 1982년, 농촌 초등학생의 1년간 학비는 1~2위안에 불과했고, 중학생은 2~3위안, 고등학생은 3~5위안이었다. 현재 초등학생의 1년간 학비는 600위안, 중학생은 1,200~1,500위안, 고등학생은 3,000~5,000위안이다. 학비가 수백 배에서 수천 배까지 올랐다! 80년대 초반, 85%의 농촌 아이들이 고등학교를 다닐 수 있었으나, 현재 85%의 농촌 아이들이 고등학교에 진학하지 못하고 있다. 명목상으론 의무교육이라고 하지만, 실지로 고비용의 교육이다. 중국의 이와 같은 교육정책의 왜곡은 전세계에서 찾아보기 힘들다.

20세기 90년대, 농민의 부담은 빠른 속도로 가중되었고, 이로 인한 험악한 사건들이 자주 발생하였다. 농업부 통계에 따르면, 1995년 전국 1/3에 달하는 성에서 농민의 부담이 국가가 정한 전년 농민 일인당 순소득의

5%를 넘을 수 없다는 제한을 초과한 것으로 나타났다. 이 해에 농업세와 농업특산물세는 전년과 비교해 19.9% 증가하였으며, 농민에게서 징수한 “삼제오통” 비용은 전년 대비 48.3% 증가하였다. 그리고 행정사업성의 비용인 기부금 모금, 비용 분담, 벌금 부과 등의 각종 사회적인 부담은 전년 대비 52.22%나 증가하였다! 농업부 농촌 협력경제 통계자료에 따르면, 1994~1997년의 4년간, 농민 일인당 순소득은 1993년의 1.91배 증가한 반면, 농민이 직접 국가 각 부문에 납부한 부담액은 지난 4년에 비해 9배 증가하였다. 같은 시기, 농민들이 책임져야 하는 각종 행정사업성의 사회적인 부담은 1993년에 비해 2배가 넘으며, 그 중 기부금 모금과 비용 분담은 1993년의 3.38배에 달한다.

1990~2000년의 10년간, 국가가 농민에게 징수한 각종 세수는 87.9억 위안에서 465.3억 위안으로 빠르게 증가하였으며, 4.3배나 증가하였다. 농민의 소득 증가 속도를 훨씬 뛰어넘었다. 개혁 초기, 안휘성의 식량과 면화 생산지의 1무당 연간 부담해야 할 비용은 10위안에 불과하기 때문에 농민들이 자발적으로 납부하여 간부들이 독촉할 필요가 없다. “개혁”이 심화됨에 따라, 농민들의 부담도 증가하여 1무당 연간 100여 위안, 심지어 더 많은 세금을 납부해야 했다. 농민 일인당 납부하는 세금은 도시 주민 일인당 납부하는 세금보다 약 3배나 많다. 20여 년 전 “전체 청부제(大包干)”를 실시하던 당시, 농민들은 “국가에 충분히 납부하고, 집단에 족히 남겨주고, 남는 것은 모두 자기 것이었다”, 그러나 이후 어떤 지역에서는 “국가에 납부하기도 충분하지 않고, 집단에 남겨주기도 부족하며, 자기에게 남는 것이라곤 하나도 없게 되었다”.

중공중앙, 국무원은 농민의 부담문제에 대해 높은 관심을 보이고 있다. 여러 차례에 걸쳐 문건을 하달하고, 회의를 열었으며, 많은 중앙 지도자들이 심도 있게 기층을 시찰하고 조사를 실시하였다. 1985년 이후, 1990년 2월 국무원은 <농민의 부담을 확실히 경감시키는데 대한 통지>를 발표하였고, 같은 해 9월, 중공중앙과 국무원은 무분별하게 비용을 거둬들이고

각종 비용을 분담시키는 것을 단호하게 제지하기로 결정했다. 1993년 1월 29일, 중공중앙과 국무원은 <농민의 부담을 확실히 경감하는데 대한 긴급 통지>를 연합하여 발표하였고, 같은 해 7월 20일, 중공중앙과 국무원은 <농민의 부담과 연관된 항목의 조사와 처리에 관한 의견에 대한 통지>를 재차 연합하여 발표하였다. 1996년 12월 30일, 중공중앙과 국무원은 <농민의 부담을 경감시키는 사업을 확실히 수행하는데 관한 결정>을 내렸다. 이것이 바로 그 유명한 “13호 문건”이며, “3가지 경감(三減)”, “5가지 엄금(五嚴禁)”, “2가지 강화(兩加強)”를 명확히 제기하였다. “3가지 경감”이란 빈곤가정에 대한 세금 부담을 감면하고, 향진기업의 부담을 경감하며, 향진 기구와 인원 및 지출을 줄이는 것이다. “5가지 엄금”이란 농민에게 비용과 물자의 부담을 요구하는 일체의 목표 달성과 승급 성격의 활동을 엄격하게 금하고, 농촌에서 법률과 법규로 정한 것 이외의 기부금 모금활동을 엄격하게 금하며, 농민을 대상으로 하여 무분별하게 비용을 거두고, 무분별하게 가격을 올리고, 무분별하게 벌금을 부과하는 등의 일체의 행위를 엄격하게 금하고, 비용을 분담시키는 각종 행위를 엄격하게 금하며, 정부 전용의 수단을 남용하여 농민에게 금전과 물품을 거둬들이는 것을 엄격하게 금한다는 것이다. “2가지 강화”란 지도의 강화, 농민의 부담을 경감하는데 있어 당과 정부의 실력자가 책임지는 제도를 실시하고, 감독과 조사의 강화, 농민의 부담을 가중시키는 위법 행위를 엄정하게 조사하여 처리하는 것을 말한다. 다음으로, 1998년 중앙은 <농민의 부담을 경감시키는데 있어 직면한 사업을 확실히 수행하는 통지>를 하달하였다. 즉, 중앙은 [1998] 제18호 문건을 발행하여 공개 발표함으로써, 중국 농민들에게 공개적이고 엄숙하게 약속하였다. 그러나 “몇 번이고 되풀이하여 지시했지만”, 여전히 “지시는 이행되지 않았으며, 막아야 할 것을 막지 못했다”. 도대체 무엇 때문인가? 원인은 어디에 있는가?

2. 농민의 부담이 무거운 원인

중국 농민들의 부담은 무거운 뿐만 아니라, 증대하는 반면 줄어들지 않고 있다. 잠시 경감되었다가도 조만간 다시 증대하는 경향을 보인다. 무엇 때문인가? “문제는 아래에서 발생하고, 원인은 위에 존재한다”. 우리는 이 논리에 따라 현상에서 본질까지 연구해 보았다.

2.1. 기구가 팽창하고, 관리와 백성의 비례가 균형을 잃었다

중국은 행정관리체도로 5급 체제를 실시한다. 즉, 중앙-성-시(지)-현-향으로 되어있다. 행정단위가 여러 층으로 나누어져 있을 뿐만 아니라, 각 층의 요구사항이 중복되는 경우가 많다. 관리의 등급도 매우 많으며, 갖가지 등급을 모두 갖추고 있다. 이것이 오늘날 농민의 부담을 가중시키는 하나의 중요한 원인이다. 상대적으로 개혁개방 이전에는 현과 향의 기구가 비교적 간소하였으며, 국민의 세금으로 먹고 사는(吃皇糧) 인원이 그리 많지 않았다. 20세기 50년대 초반, 민정(民政)·재정·교육·건설 등 네 개의 과를 설치하였고, 한 과에는 5~6명을 넘지 않았으며, 가장 많아야 10명이었다. 같은 시기 일개 향에는 향장, 지도원, 문수(文書)와 재량원(財糧員)이 배치되었고, 모두 합쳐봐야 5~6명을 넘지 않았다. 1956년 향급의 규모가 확대되면서, 향의 당위원회에는 정·부서기, 조직부장, 선전위원, 단위(團委)서기, 부연(婦聯)주임, 무장부장, 농협주석 등 약 6~7명이 배치되었고, 향 정부에는 정·부향장, 그 아래 몇 개의 위원회를 설치하고, 각 위원회에는 문수, 민정, 재량, 생산, 무장,公安, 농업, 공업, 상업협리(協理) 혹은 간사 등 약 8~9명을 배치하였다. 각 위원회의 위원들은 모두 열성분자들이 담임을 하였고, 생산 인원에서 벗어나지 않았다. 향의 당위원회와 향 정부 두 단위의 관리 등급을 모두 합치면 11~15명에 달한다.

인민공사시기, 정부와 인민공사를 일원화하였으며(政社合一), 인민공사에는 당위원회 서기, 공사 주임, 몇 개의 부직(副職), 무장부장, 단위(團委)서

기, 부연(婦聯)주임 등을 배치하였으며, 별도로 “8대원”을 설치하였다. 즉, 농업관리원, 축목(畜牧)관리원, 수리관리원, 농업기술 보급원(農技推廣員), 임업관리원 등을 말한다. 촌은 생산대대로서 기구가 간소하였다.

가정승포제 실시 이후, 인민공사를 없애고 향 정부를 건설하였다. 5.6만 개의 인민공사가 9.2만개의 향과 진으로 바뀌었다. “집단경제(集體經濟)”는 유명무실화 되었다. 향진에는 향진 재정이 설립되었고, 국가는 향진정부가 향진기업이 납부하는 이윤과 관리비, 각종 기부금 모금을 통한 수입 및 각종 벌금을 통한 수입을 모두 향진정부 재정의 자체 조달 수입으로 하는 것을 허락하였으며, 이는 향진이 임의로 기구를 증설하고 인원을 늘리는데 있어 편리함을 가져 다 주었다. 일단 이러한 틈이 생겨나자 다시 돌이키기 어렵게 되었다.

기구는 팽창하고, 인원 편제는 확대되었다. 기존의 현은 현과 시로 나누어지고, 향과 진도 구분되었다. 현의 기구 중에서 이전의 하나였던 농업국이 현재는 농업국, 축목국, 수산국, 농간(農墾)국, 임업국, 향진기업 관리국, 국토자원국, 수리국 등으로 구분되었으며, 이들 대부분은 업무가 매우 비슷하고, 부문이 너무 밀집되어 있으며, 교차 중복되는가 하면, 업무를 서로 미루거나 책임 전가하기도 한다. 안휘성의 인구가 30만인 한 작은 현에는 기업 같은 기업이 없는데도 불구하고, 1만 여명의 각종 간부들을 먹여 살리고 있으며, 또한 각종 무분별한 비용을 거둬 5,000여명을 먹여 살리고 있다! 1992년 확정된 편제에 따르면, 전국의 향진에서 원래의 “8대원”은 참(站), 소(所), 판(辦)으로 승격 되었고, 대형 향진의 편제는 45명 이내이지만, 실제 인원은 평균 200~300명에 달했다. 거기에 사업단위의 인원, 선생님과 임시 노동자 등 향진정부가 임금을 지급해야 하는 인원을 더하면, 한 개 향에 보통 400명 이상이며, 발달한 지역은 800~1000명에 이른다.

개혁개방 이후, 현과 향의 편제인원의 증가 속도가 가장 빨랐다. “끊임 없이 간소화”를 외치는 가운데 10배 이상 증가하였으며, 관리와 백성의

비례에 있어 균형을 잃었다. 1987년 이현강(李顯剛)의 추산에 따르면, 전국 향진에서 농민들이 비용을 부담하여 먹여 살려야 하는 간부(선생님은 포함하지 않음)가 1316.2만 명에 달하며, 간부와 농민의 비율은 1: 68이다. 1998년 유장곤(劉長琨)은 “현재 40명이 1명의 공무원을 먹여 살려야 한다”고 말했다. 진석문(陳錫文)의 계산에 따르면, 전국 현과 향의 재정으로 먹고 사는 이들이 3,000만 명이고, 전국에 약 3,000개의 현과 5만개의 향이 있으며, 현과 향에는 70만개의 부문이 있고, 400여만 개의 자연촌락과 약 3,000만 명의 촌 조직 간부들이 있다. 현과 향, 그리고 촌에서 월급을 지급하고, 정상적인 운영을 보장하며, 가장 기본적인 공공물품의 공급을 보장하는데, 최소 연 7,000억 위안이 필요하다. 그 중 농민이 70%를 부담해야 한다. 즉, 연평균 4,700억 위안을 부담하며, 이 수치는 공인된 1,200억 위안의 4배에 이른다.

2.2. 재정권과 직권이 분리되었다

정부가 직접 관리하는 영역 혹은 위탁 방법을 통해 관리하는 범위에 상관없이, 행정관리에 있어 재정권과 직권을 일치시켜야 한다. 이것은 정상적인 운영을 위한 가장 기본적인 전제이다. 그러나 개혁개방 이후, 재정권과 직권은 상호 분리되어 혼란한 지경이었다. 기층은 재정권이 없음에도 불구하고, 상부에서 지시한 많은 업무를 집행해야 했으며, 결국 비용을 부담을 농민에게 전가할 수밖에 없었다.

1985년 “인민공사를 없애고 향 정부가 건설됨”에 따라, 국가는 “분가하여 각자의 살림을 도맡아 하는 식(分灶吃飯)”의 재정을 도맡아 하는 정책을 내놓았으며, 각급 정부와 부문간에는 아주 뚜렷한 이해관계가 형성되었다. 이로써, 향진정부와 농업과 연관된(涉農) 경제 부문은 독립적으로 이익을 보유하고 자신의 이익 극대화를 추구하는 행위의 주체가 되었다.

1994년부터 국가는 세금을 중앙과 지방의 수입으로 각각 구분하는 “세금 분리제”를 실시하기 시작하였다. 이는 “재정을 도맡아 하는 식”의 범위

에서 벗어나지 않았을 뿐만 아니라, 오히려 “직권”을 “재정권”에서 분리시키는 결과를 낳았다. “직권”의 구분에 있어, 중앙과 지방, 그리고 지방 각급 정부 사이의 관리가 혼란스러워졌다. 지방정부 예산에서 재정수입은 종종 “밥 먹는 재정(역자 주: 인건비를 충당하기 위한 재정)”이 되곤 하였으며, 어떤 지역에서는 심지어 행정사업비와 인건비 지출조차도 보장하기 어려웠다. 이는 각급정부로 하여금 재정을 “늘리려는” 욕망을 유발하게 하였으며, 그들은 자기 정부에 확보되는 재정의 비율을 가능한 한 높이려 하였다. 이를 위해, 하급 정부에 점점 늘어나는 재정 수입 목표와 납부의 의무를 하달하였다. 향진정부와 농촌자치조직은 직권만 있을 뿐, 재정권이 없기 때문에 상급 정부에서 하달한 각종 임무를 완수하기 위해서는 어쩔 수 없이 농민에게 손을 벌려야 하는 “구걸 재정”이 될 수밖에 없었다. “삼제운동” 뿐만 아니라, 각종 “세 가지 무분별한 비용 부담” 모두 여기에서 비롯된 것이다.

직권과 재정권이 일치하지 않음으로써 두드러진 또 하나의 큰 문제는 교육 경비의 분담이다. 의무교육이라 함은 정부가 비용을 부담하는 무료교육을 뜻한다. 그러나 중국의 의무교육은 무료교육이 아닌 비용을 부담해야 교육을 받을 수 있다. 중국 의무교육의 경비 투입에 있어, 78%를 향진이 부담하고, 그 중 대다수는 농민이 비용을 부담하며, 현재정이 9% 부담하고, 성 혹은 시(지)에서 11%를 부담하며, 나머지 약 2%만을 중앙이 부담한다. 이러한 상황에서 농촌의 기초교육이 낙후되고, 선생님들의 월급이 종종 밀리는 것은 결코 이상한 일이 아니다.

재정권과 직권의 분리로 인해, 낙후 지역의 현급 재정은 수입이 지출에 비해 부족한 실정이며, 향진의 경우 재정 부족 형상이 더욱 심각해졌다. 많은 현과 향의 재정 적자규모가 확대되고 있다. 특히 “세금 분리제” 실시 이후 적자가 빠른 속도로 증가하고 있다. <중국 재정 연감>의 통계에 따르면, 1993년 현과 향의 재정 적자는 42.21억 위안이며, 1994년 “세금 분리제”를 실시하였고, 그 해 현과 향의 재정 적자는 726.28억 위안으로 확대

되었으며, 1995년에는 827.7억 위안으로 확대되었다. “세금 분리제”를 추진하기 이전인 1993년과 비교했을 때, 각각 17.2배와 19.6배로 빠르게 증가하였다! 말하는 바에 의하면, 이후 많은 지역의 현과 향의 재정 적자가 더욱 확대되었다고 한다. 재정적인 곤란을 겪고 있는 향진은 “임금을 보장하기 위해”, “정상적인 경영을 보장하기 위해”, “안정을 보장하기 위해”, 어쩔 수 없이 도처에서 자금을 조달해야 했으며, 기타 경비를 유용하고, 지급을 미룰 수 있는 것은 미뤄야 했다. 향진 재정이 바닥이 남으로써, “자금을 미리 앞당겨 쓰기도 하고”, 결국 어쩔 수 없이 농민들을 겨냥하게 되었다.

2.3. 권력이 이화되고, 공적인 이음을 빌어 사익을 취하였다

권력행위가 본래의 근본적인 취지에 위배되어, 권력 사용의 목적에 왜곡이 발생하는 것을 권력의 이화라고 부른다. “분가하여 각자의 살림을 도맡아 하는 식”의 재정 정책을 실시한 이후, 각급 정부와 부문 사이에 이익관계가 형성됨에 따라, 수만 개의 향진정부와 국가 권력을 소유한 각 개 부문은 독점적인 권력을 가지면서 자신의 이익을 추구하는 행위의 주체가 되었다. 이것이 권력 이화의 시작이다.

본래 인민정부의 근본적인 취지는 인민을 위해 봉사하는 것이고, 각급 정부기구와 간부들의 권리는 직무를 수행하는데 필요한, 즉 인민을 위해 봉사하는데 필요한 수단이며, 결코 남의 힘을 빌려 이익을 추구하는 수단이 아니다. 정부 부문이 독립적인 이익 주체가 된 이후, 필연적으로 이익 극대화를 추구하려는 욕망이 나타나게 되고, 그들이 장악한 권력은 직접 이익을 추구하는 과정에서 남의 힘을 빌려 이익을 추구하는 수단으로 변한다. 이익에 대한 욕망이 커지면 반드시 이화된 권력의 확장을 초래하게 되고, “상부에서 정책이 있다면 하부에서는 대책이 있다”는 식의 사고가 풍미하게 되며, 중앙과 국무원의 정책을 왜곡시켜 그 본래 취지를 변질시키고, 교묘하게 구실을 만들며, 표리부동의 현상이 나타나고, 공적인 이음을 빌어 사익을 취하거나, 부문과 개인의 이익만을 꾀하게 된다. 기층에서

는 권력과 돈을 교환하는가 하면, 관직을 사고팔기도 한다. 이는 이미 쉽게 찾아볼 수 있는 현상이 되었다. 리베이트를 받고, 뇌물을 보내고, 공금으로 접대를 하는 것은 “일 처리”에 있어 거의 효과 만점의 수단이 되었다. 도시와 농촌에서 접대비로 나가는 공금은 무려 800~1,000억 위안에 이르며, 이는 결국 납세자의 몫으로 돌아가고, 향과 촌의 부분에 있어서는 자연스럽게 농민의 몫으로 돌아간다.

중국의 촌(村)제도도 문제가 있다. 많은 촌락에서, 농민은 그 촌락을 운영하는 데 있어 적극적인 참여자가 결코 아니며, “권력”과 사무는 몇 명의 간부에게 지나치게 집중되어 있다. 장기간에 걸쳐, 촌락의 모든 권력이 종종 당지부 서기 한 사람에게 집중되면서, 촌락의 실질적인 “우두머리”가 되었으며, 어떤 “촌 관리들”은 특권 계층으로써의 특권의식이 매우 강하다. 말 그대로, “하늘은 높고, 황제는 멀리 있으니”, 누구도 그들을 어찌할 수 없었다. 어떤 촌 간부들은 임무를 수행하거나 상부를 위해 일 처리하는 것을 기회 삼아, 농민들에게 함부로 비용을 거두거나, 무분별하게 기부금을 모으고, 무분별하게 비용을 분담시킴으로써, 중간에서 사적인 이익을 취한다. 적지 않은 지역의 촌 간부들은 촌 정부가 자신들에게 진 채무를 회수하기 위해, 강제적으로 채무를 농민들의 몫으로 돌린다. 돈을 지불하지 못하는 농민에 대해서는 강제로 그들의 승포 농지를 저당 잡았다. 심지어 어떤 경우에는 문을 부수고 들어와 빚 상황을 독촉하는가 하면, 사람을 잡아다가 돈을 뜯어냄으로써, “농민의 부담과 연관된 살인 사건”을 초래하기도 하였다. 비록 이렇게 최악의 경우는 극소수이지만, 이는 농민 마음속의 당과 정부의 이미지를 심하게 손상시키게 되고, 농민의 당과 정부에 대한 신뢰에 심각한 영향을 준다. 향촌 간부들을 책망하는 것은 아무런 도움이 되지 않으며, 중국의 체제와 제도에 관해 깊이 돌이켜보아야 한다.

이와 같은 갖가지 예들을 더 많이 열거할 수 있다. 우리는 “대다수의 기층 당과 정부 조직, 그리고 향촌 간부들이 잘 하고 있다 혹은 비교적 잘

하고 있다”란 식의 상투적인 평가를 통해, 일부 기층 정부의 권력 이화와 간부 이화의 심각한 상황을 덮어 감추어서는 안 된다. 우리는 윤리 도덕적 차원에서 위에 기술한 행위에 대한 원인을 찾아서도 안 된다. 왜냐하면, 그것들은 결국 현행 체제와 제도에서 파생되었기 때문이다. 우리는 힘들게 일하고 있는 향촌 간부들을 원망해서는 안 된다. 그들은 정부와 농민 사이에 끼여 양쪽으로부터 책망을 듣고 있으며, 다시 그들을 책망하는 것은 도리에 맞지 않다. 우리는 체제, 제도 및 시스템에서 근본적인 원인을 찾을 때만이, 비로소 농민의 부담을 경감시킬 수 있는 근본적인 대책을 찾을 수 있을 것이라 본다.

3. 농민의 부담을 경감시키는 근본적인 대책

최근 국가와 지방은 농민의 부담을 경감시키기 위하여 애를 많이 쓰고 있으며, 학계에서는 적지 않은 방안들을 내놓고 있고, 농촌에서는 시험적인 적용을 통해 경험을 쌓았다. 지난 몇 년간의 건의와 시험의 대다수는 현행 체제와 권력의 틀 안에서 쓰인 문장이고, 또한 대다수가 현상만을 일시적으로 해결하는 대책으로써, 정말 농민의 부담을 경감시킬 수 있는가에 대해서는 확답을 내리기 어려우며, 설령 잠시 경감되었다 할지라도 부담이 다시 증대되는 것을 면하기 어렵다. 현재 농민의 세금 부담이 무거운 근본적인 원인은 현행 행정체제와 권력구조의 불합리에 있다. 따라서 농민의 부담을 경감시키기 위해서는 반드시 행정 관리체제를 포함한 그 내부의 전체적인 개혁을 실시해야 한다.

3.1. 행정 관리체제를 개혁하고, 향촌의 협력운동을 실시한다

통치식 관리체제는 이미 막바지에 다다랐으며, 개혁은 이제 피할 수 없는 추세가 되었다. 장기간에 걸쳐, 중국은 정부 통치체제를 실시함으로써,

각급 사이에는 위에서 아래로 권한을 부여하고 아래에서 위로 복종하고 의존하는 관계가 형성되었으며, 정부와 촌급 조직 사이에는 위탁-대리 관계가 존재한다. 이는 “관(官)을 본으로” 하는 것이고 결코 민(民)을 본으로 하는 것이 아니며, 상부에 대한 책임은 있는 반면 하부에 대한 책임은 없다. 이러한 체제는 계획경제의 산물인 동시에, 정부가 기층에 대한 통치를 강화하기 위한 것이다. 이에 따라 관리 비용은 높아졌고, 운영 효율은 떨어졌으며, 국가 재정의 행정 지출은 늘어났고, 농민의 부담은 가중되어 이미 막바지에 다다랐다. 이러한 행정 관리체제는 시장경제의 요구에 적합하지 않으며, 농민의 이익에도 부합하지 않음으로써, 이제 개혁하지 않으면 안 되는 시기가 도래한 것이다.

기층 관리체제 개혁의 목표 모형. 정말 농민의 과중한 부담문제를 해결하려면, 중국 정부는 “기능을 전환”해야 할 뿐만 아니라, 반드시 체제를 전환해야 한다. 즉, 통치형 정부에서 봉사형 정부로 전환해야 한다. 그리고 권력구조와 제약 시스템을 바꾸어야 한다. 즉, 단일한 정부의 통치 형태를 정부와 민간 조직의 협력운영체제로 바꾸어야 한다. 이러한 새로운 체제 하에서, 정부는 사회를 통제하는 것이 아니라, 운영하는 것이며, 하나의 권위 중심체로서 정부가 단독으로 운영하는 것이 아니라, 사회의 대중기관과 민간 조직과 함께 협력하여 운영하는 것이다. 정부와 인민은 상호 작용하는 관계이며, 운영은 단일 방향으로 이루어지는 것이 아니라, 상호 작용하는 방식을 채택해야 한다. 협력운영의 기초는 상호 작용하는 조직, 즉 대중기구와 민간 조직의 존재이다. 운영 조직의 형성은 권한 부여를 통해 이루어지는 것이 아니라, 협상을 통해 이루어진다. 이러한 운영 모형은 향촌의 권력구조 상에서 “정부가 뒤로 물러나고, 민간이 들어올 때”, 비로소 가능하며, 정(政)을 민(民)에 돌려주고, 권력을 농민에게 이양해야 한다. 제약 시스템은 다원화, 대중화, 법치화해야 한다. 이러한 체제의 전환은 법치와 상통하고, 법치는 운영과 일치한다.

지금에 이르기까지, 중국 경제개혁에는 한 가지 오류가 존재했다. 즉, 지

난 몇 년간의 일부 개혁 혹은 소위 말하는 “제도 혁신”은 주로 부문의 이익만을 대표했을 뿐, 중앙 최초의 지향과 인민의 이익과는 상반되었다. 제도의 혁신이란 단기간에 제도 운영의 비용을 줄이는 것이 아니며, 또한 어떤 단계에서 불합리한 제도의 운영비용을 줄이는 것도 아니며, 일부 사람들이 다른 일부 사람들을 통제하는데 있어서의 비용을 줄이는 것은 더 더욱 아니다(당국영(党國英), 1998). 대다수 사람들의 이익에 부합하는 파레토 개선에 도달하고, 장기적으로 제도 운영비용을 줄이는 협력운영구조를 형성하는 것이 바로 제도의 혁신이다. 협력운영구조 하에서, 정부의 권력은 향촌 경제생활에서 반드시 퇴출되어야 하고, 향촌 인민의 자치적인 영역에서도 퇴출되어야만 한다. “정부는 반드시 관여해야만 하는 일에만 관여하고, 관여하지 말아야 할 일은 자연히 민간이 나서서 관여한다”. 그리하여 남의 힘을 빌려 이익을 추구하려는 행위와 정부 부문과의 연관성을 끊고 통로를 막아야 한다. 이것이 “인민을 위해 정책을 집행하고, 법에 의거하여 정책을 집행하는” 이념적 논리이다.

행정 관리체제의 개혁은 반드시 나누어 진행시켜야 한다. 이러한 개혁은 권력구조의 단일화를 피하고, 기구와 인원의 간소화를 추구하기 때문에, 매우 복잡하여 단번에 개혁을 끝낼 수 없다. 기층으로 깊이 파고들고, 상부와 하부가 연합하여 움직이며, 유기적으로 실시해야 한다(제8장 참조).

기층 행정 관리체제 개혁은 반드시 시험을 거쳐야 한다. 통치형 정부에서 서비스형 정부로의 전환, 정부의 단독 관리에서 정부와 민간 조직의 협력운영으로의 전환을 실현하기 위해, 반드시 현·향·촌을 선택하여 유기적 시험을 실시하여 경험을 쌓은 후, 점차 전국적으로 확대해야 한다. 이에 비추어 보건데, 세금 제도 개혁이 끝나면, 이 시범지역에서 농촌 행정 관리체제 개혁 시험으로 전환하여 실시할 수 있다. 기층 행정 관리체제를 개혁하고, 향촌에서 협력운영을 추진하는데 있어 중요한 전제는 농민의 조직화이다. 촌급에는 농민협회를 설립해야 하고, 향진에는 농민협회 연합회를 설립해야 하며, 농촌 합작사와 농민 전문 합작사를 발전시켜야 한다.

또 하나의 전제 조건은 현·향·촌의 직권을 나누고 재정권과 직권을 일치시켜, 정부의 재정 지출을 절대 농민이 부담하지 않도록 해야 한다.

3.2. 농업세와 각종 불합리한 비용 부담을 없애야 한다

학계와 농민들이 여러 해에 걸쳐 농업세와 각종 불합리한 비용 부담을 없앨 것을 호소한 결과, 결국 정부의 승인을 얻었다. 이는 커다란 경사가 아닐 수 없다. 원자바오(溫家宝) 총리는 제10차 전국인민대표대회 2차 회의의 <정부사업보고>에서 5년 내에 점진적으로 농업세를 취소할 것을 명백히 선포하였다. 일부 경제가 발달한 성에서는 이미 농업세를 취소하였으며, 11개의 식량 주생산 성에서도 2004년부터 농업세를 경감하기 시작하였다. 당중앙과 국무원의 결정에 따르면, 2004년부터 농업특산물세를 취소하고, 농업세율을 점차 낮추며, 일부 지역을 시범지역으로 선정해 농업세 징수 면제를 실시하고, 5년 내에 전국적으로 농업세를 완전히 없애기로 하였다.

농촌 종합 개혁의 진행 과정에서, 촌(村)에서 소득의 일부를 거두어들이고, 향(鄉)에서 총괄적인 사업을 위한 비용을 조달하는 삼제오통 실시에 대하여 다시 한번 심사숙고해야 하며, 새로운 상황에 따라, 없애야 할 것은 마땅히 없애고, 정부 재정에 귀속시켜야 할 것은 마땅히 귀속시켜, 단지 결만 바꾸고 내용을 그대로 두어서는 안 된다. 각종 불합리한 부담은 일률적으로 없애고, “세 가지 무분별한 비용 부담”이 재차 발생하는 것을 엄격히 막아야 한다. 개혁 이후, 농민은 도시 주민들과 똑 같은 세금 징수 기준에 따라 소득세를 납부하고, 기타 세금은 없어야 한다. 이는 반드시 정책과 법률로 보장되어야 한다.

중국 농민의 부담 편중 문제는 여러 해에 걸쳐 누적되어왔기 때문에 상당히 복잡하고, 국력의 한계가 더해져, 농촌의 세금 부담을 한번에 해결하 기란 어려우며, 반드시 나누어 해결하여야 한다. 즉, 단번에 없애고, 점진적으로 없애고 경감하는 등의 조치를 각각 채택하여, 농민의 부담문제 해

결 목표에 이르러야 한다(제13장 참조).

3.3. 현과 향의 재정 관리체제를 개선하고, 건전한 공공 재정 제도를 만든다

현재, 현과 향의 재정적 어려움은 보편화된 상태이다. 특히 중·서부 많은 낙후 지역의 농업세는 여전히 지방 재정 수입의 약 5%를 차지함에 따라, 농업세 경감 이후, 재정은 더더욱 어려워질 것이다. 따라서 중앙이 제 때 재정 지원에 있어 지출을 늘려야 하며, 만약 이러한 조치가 뒤따르지 않거나 달성되지 못했을 경우, 농민의 부담은 다시 증가하는 추세를 보일 것이다. 도시와 농촌의 종합 경제·사회 발전의 요구에 따라, 도시와 농촌을 아우르는 공공재정체제를 점진적으로 구축하고 개선해 나아가야 한다. 첫째, 농민이 부담할 필요가 없었던 공공 지출을 점차 재정 지출 범위로 끌어 들이고, 원래 “삼제(三提), 오통(五統)”으로 충당했던 농촌 사회사업 경비와 촌급의 “세 가지 비용(三項費用)”에 대한 보조를 현정부 재정으로 끌어들이며, 예산을 충분히 확보하고, 틈이 생기지 않도록 한다. 둘째, 각급 정부는 재정 지출 구조를 한층 더 조정하고, 농촌 기반시설과 사회사업에 있어서의 재정 투입을 늘림으로써, 농촌에 더 많은 공공물품과 서비스를 제공하고, 재차 농민에게 비용을 분담시키는 일이 없도록 해야 한다. 마지막으로, 각급 정부의 직권을 합리적으로 분할하고, 규범적인 재정의 이전 지출 제도를 구축한다. 특히 중앙과 성급의 재정 수입이 늘어남에 따라, 계속해서 하급 정부로의 이전 지출을 늘림으로써, 농촌 지역 발전에 있어서의 수요를 충족시켜야 한다.

3.4. 농촌의 의무교육 경비 제도를 개혁해야 한다

9년 의무교육은 공공재에 속하며, 교사 월급, 학교 건물의 건립과 수리, 교육용 설비와 물품 및 사무비용을 포함한 필요한 모든 경비를 정부 재정에서 충당해야 한다. 현과 향의 책임 위주인 기초교육 운영 방식을 바꾸

려면, 교육 경비를 중앙과 지방이 비용을 공평하게 분담해야 하며, 당연히 중앙정부가 가장 많이 부담하고, 성(시)정부가 그 다음으로 많이 부담해야 하며, 현(시)과 향진정부가 가장 적게 부담해야 한다. 농촌 의무교육 경비를 중앙, 성(시), 현·향·촌 정부가 각각 1/3의 비율로 분담해야 한다고 제안하는 사람도 있다(이수산(李水山), 2004). 이 두 제안의 타당성 여부에 대해서는 좀 더 연구할 필요가 있다. 학생들은 교재비만을 부담하고, 현재 농민들이 부담하는 각종 교육비는 모두 없애야 한다. 빈곤 농가와 저소득 농가의 학생들은 교재비도 면제 받아야 한다.

여기에서 지적하고 넘어갈 것은, 농업세의 감면 이후, 농촌 의무교육 경비에 대한 투입이 감소해서는 안 된다는 것이다. 중앙과 성급 재정은 반드시 농촌 의무교육에 대한 투입 정도를 한층 더 늘리고, 특히 식량 주산지 및 경제적으로 낙후한 지역에 대한 투입을 늘림으로써, 재정 능력이 취약한 현정부가 학교 운영 능력을 강화하도록 해야 한다.

3.5. 점차 건전한 농민 사회보장제도를 만들어가야 한다

농민의 사회보장은 반드시 농민을 중심에 놓아야 하며, 그 주된 내용은 양로보험, 의료 협력과 최저생활보장 등의 제도를 포함한다. 농촌의 새로운 형태의 의료 협력, 토지를 잃은 농민에 대한 기초생활보장체계 및 5가지 보장(역자 주: 노인·병자·고아·과부·신체장애자 등)을 통한 부양 등을 중점에 놓아야 하고, 건전한 농촌 사회보장체계 수립에 대한 사전 탐색을 강화해야 하며, 도움이 필요한 인구의 생활 조건을 확실히 개선해야 한다. 절강성과 강소성과 같이 경제가 비교적 발달한 일부 지역에서는 이미 한 발 앞서 농촌 최저생활보장제도를 실시함으로써, 거울삼을 만한 경험들을 제공하고 있다.

우리는 법률적 보호가 무엇보다 필요하면서도 중요하고 생각한다. 도시와 농촌 통합의 원칙에 따라, 농민 사회보장의 입법화를 가속화해야 하며, 중국 농촌에 하루 빨리 노인들이 부양을 받고, 병을 앓고 있는 사람들이

치료를 받고, 가난한 자들이 구제를 받고, 재난을 당한 사람들이 원조를 받고, 장애인들이 도움을 받을 수 있는 법률적인 보장체계와 효율성이 높은 운영시스템을 확립하여야 한다. 이것은 농민의 부담을 줄이는데 도움이 될 뿐만 아니라, 사회의 안정과 농촌 경제의 발전에도 커다란 도움이 된다.

3.6. 농민의 부담이 다시 증가하는 것을 막을 수 있는 장기적인 효력을 가진 시스템을 구축해야 한다

농촌의 세제 개혁의 심화를 통해, 농민의 부담이 다시 증가하는 것을 막을 수 있는 장기적인 효력을 가진 시스템을 구축할 필요가 있다. 이를 통해, 각종 비용 부담이 다시 부활하지 못하도록 해야 하고, 이미 감면된 농민의 부담이 다시 다른 “깨진 틈”에서 나오는 것을 막아야 하며, 농업에 유리한 정책으로 인해 증가한 농민의 소득이 일부 이익 집단들이 농업 비용을 높임으로써 다시 농민의 손에서 빠져나가는 것을 막아야 한다. 농민의 부담이 다시 증가하는 것을 방지하는 근본적인 방법은 제약 시스템을 개선하는 것이다. 즉, 농민의 부담문제에 대한 관리감독을 규모화와 법제화의 궤도에 올려놓는 것이다. 농민의 부담문제에 대한 관리감독의 각 업무제도와 전문 관리제도를 지속적으로 개선해 나가고, 또한 엄격하게 집행하며, 농업과 연관된 세금 수입, 가격 및 비용 부담에 대하여 공개적으로 알리는 “공시제도”를 실시해야 한다. 농촌의 세금에 대한 종합적인 관리감독 시스템을 구축하고, 농민의 부담에 대한 감독과 조사, 투고와 고발 제도를 개선하며, 현·향·촌 정부의 업무를 공개하는 동시에, 사회적 감독과 농민대중의 감독을 강화해야 한다. 농민의 부담문제에 대해 감독 조사하거나 안전을 조사하여 처리하는데 있어 필요한 역량을 더욱 강화하고, 국가의 정책과 법규를 위반하여 농민의 부담을 가중시키는 행위에 대해서는 엄중히 처리해야 한다.

중국 농민의 조직화 수준은 매우 낮기 때문에, 농민의 부담이 다시 증

가하는 것을 막는 장기적인 효력을 가진 시스템을 구축하는 것은 아주 어려운 일이다. 만약 농민들이 자신들의 권익을 표출하고 이익을 대변할 수 있는 조직을 가지고 있다면, 농민의 부담에 대한 사회적 감독과 대중의 감독을 강화하고, 농민의 부담이 다시 증가하는 것을 막는 장기적인 효력을 가진 시스템을 구축하는 것은 비교적 쉬워질 것이다.

참 고 문 헌

1. 李昌平：《我向百姓說實話》遠方出版社2004年。
2. 梁正等：《中國十位著名經濟學家批判》，學林出版社2002年6月第1版，2003年3月第5次印刷，第32-33、19-20頁。
3. 李成貴：《農村義務教育投入：主体確認與增長機制研究》，《牛若峰工作室通訊》2003年第9号（總第33号）。
4. 李成貴：《論加快農村基礎設施建設》，《牛若峰工作室通訊》2001年第12号。
5. 李福榮：《減輕農民負擔與推進配套改革》（2004年7月）。

제 8 장

향촌의 운영문제

향촌의 운영과 관리체제는 농촌 경제의 사회사업 발전과 많은 농민의 권익과 직접적으로 연관되어 있다. 현행 향촌의 운영과 관리체제는 비록 20여년의 개혁을 거치면서 다소 개선되었지만, 여전히 계획경제시기에 형성된 모델을 벗어나지 못하고 있다. 시장경제의 발전과 농촌 경제체제 개혁의 심화에 따라, 한편으로 농민의 농촌 공공재와 공공서비스에 대한 수요가 날로 증가하고 있고, 다른 한편으로 향촌 조직은 채무로 인해 발이 묶여 정상적인 운영을 하지 못하고 있으며, 이로 인해 운영에 심각한 차질이 생기게 되었다. 이뿐만 아니라, 향촌 조직은 이익 주체 중의 하나로서 여전히 정보에 어둡고 불평등한 위치에 있는 농민들에게 각종 비용을 분담시킴으로써, 향촌 조직과 농민, 두 이익 주체가 이익을 놓고 충돌하게 되고, 간부와 농민 대중의 관계와 “三農” 문제의 해결 과정에 있어 심각한 영향을 미치고 있다. 특히 농촌 세계 개혁을 추진한 이후, 향촌 조직의 재원은 급속히 축소되었고, 향촌 조직의 정상적인 운영에 있어 재정 능력이 뒤따라 주지 못함으로써, 향촌 관리체제 개혁이 더더욱 시급하게 되었다.

1. 향촌 운영에 있어 존재하는 문제

표면적으로 봤을 때, 향촌 운영에 있어 존재하는 비교적 두드러지는 문

제는 다음과 같은 4가지가 있다.

향촌의 채무가 무겁다. 2000년 8월 15일 농업부가 국무원에 보고한 <향촌 불량채무 조사사업에 관한 보고>에 나타나듯이, 1998년 12월 31일까지, “전국 향급의 순수채무는 1,776억 위안이며, 일개 향 당 408만 위안이다. 촌급의 경우 1,483억이며, 일개 촌 당 21만 위안이다. 전국 농민 1인 당 평균 부채는 374위안이다”. 최근 몇 년간 향촌의 채무는 다소 증가하였다. 전문가의 추정에 따르면, 향급 채무만을 놓고 봤을 때, 현재 최소 2,000억 위안이 넘을 것으로 보고 있다. 농업형 향진에서 향촌의 채무는 더욱 두드러진다.

공공재와 공공서비스 공급이 심각하게 부족하다. 현대 정부이론에 따르면, 정권의 존재 이유와 기초는 세입 등의 형식을 통해 자금을 거둬들여 사회에 공공재와 공공서비스를 제공하는 것이다. 충분한 경비는 정권 운영에 있어서의 경제적 기초이자 생명선이며, 양호한 재정 상황은 향진 정부가 법에 근거하여 “사회의 공공 기구(社會公器)”로서의 역할을 하고, 공공 기능을 수행할 수 있도록 보장한다. 공색한 재정은 향진정부로 하여금 제 기능을 발휘하기 어렵게 만들뿐만 아니라, 향진정부 존재에 있어 위협을 받고, 향진 정권은 경제와 정치에 있어 이중적인 압력에 직면하게 된다. 심각한 향촌 재정문제는 향촌 정권조직을 이러한 지경에 처하게 하였다. 한편으로 향촌 조직은 채무로 인해 발이 묶이면서 정상적인 운영이 어렵게 되었고(어떤 지역에서는 채무자와 채권자 사이에 갖가지 좋지 않은 사건들이 발생하였다), 대단히 많은 향진이 월급조차 제때 지급할 수 없는 실정이다. 이러한 상황에서 향진정부는 농민들이 필요로 하는 공공재와 공공서비스를 제공할 수 없었다. 다른 한편으로 농민들의 공공재와 공공서비스에 대한 수요는 날로 증대하여 공공재 공급의 심각한 부족현상을 낳았다. 일부 농촌에서 유행하던 다음과 같은 말이 이와 같은 문제를 잘 반영해준다. “촌급은 유명무실하고, 향급은 휘청거린다”.

농민의 부담이 무겁다. 제7장에서 나타냈듯이, 농촌의 부담문제는 개혁

이후, 특히 20세기 90년대 초반 이후 농촌에서 가장 두드러진 문제 중의 하나이며, 줄곧 “三農” 문제의 해결을 어렵게 하고 있다. 농민의 부담이 무거운 이유는 생산액 구조의 전환과 취업 구조의 전환이 보조를 맞추지 못함으로써, 농업 생산액이 전체 GDP의 약 15%밖에 차지하지 않는데도 불구하고, 전체 인구 70%의 공공재를 책임져야 하는 구조가 형성되는 것을 포함해, 그 종류가 많다. 교육 투자구조가 불합리하다. 전국적으로 9년제 의무교육을 실시하고 있지만, 국가의 교육 경비는 대부분 고등교육에 투입되고 있고, 극소수의 경비만이 초등교육에 사용되고 있으며, 그것도 도시에 집중되고 있는 실정이다. 농촌의 의무교육은 농민 스스로가 해결해야 한다. 통계에 따르면, 1998년 농민이 납부한 각종 농업세의 총액은 약 300억 위안이고, 농민이 직접 납부한 “삼제오통”과 기타 각종 비용은 약 900억 위안에 달한다. 이는 농민이 납부한 각종 농업세의 3배에 이른다. 농민의 부담이 무거움으로 인해, 사회문제뿐만 아니라, 농촌의 경쟁력에도 심각한 영향을 미치는 결과를 낳았다. 통계에 따르면, 1999년 전국적으로 3가지 식량(밀, 옥수수, 벼)의 현물 비용은 전체 비용에서 43%를 차지하고, 거기에 농업세와 “삼제오통”까지 더할 경우, 비율은 59%까지 높아진다. 농촌의 세제 개혁 이후, 비록 농민들이 진정서를 올리거나 탄원서를 제출하는 비중이 감소하는 등, 농민의 부담 과중의 문제가 다소 완화되었지만, 농민 부담문제는 근본적인 해결점을 찾지 못했으며, 근본적으로 “황종희의 법칙(黃宗羲定律: 농업세제를 개혁한 이후, 농민의 부담이 얼마동안 줄어들다가 다시 개혁 전보다 더 높은 수준으로 증가한다)”을 밝혀내지 못했다. 이것은 현행 향촌 관리체제에 존재하는 심각한 결함 때문이다.

간부와 대중의 관계가 긴장되었다. 간부와 대중의 관계를 통해 농촌 경제·사회의 정책과 사회 관리 상태를 잘 투시할 수 있다. 바로 위에서 제기한 3가지 원인으로 인해, 즉 향촌 조직이 심각한 채무문제로 인해 정상적인 운영이 어렵게 되어, 농촌에 제공되는 공공재의 부족현상을 초래하게 되었다. 향촌 정권의 조직, 기구 및 인원의 규모가 방대해짐에 따라,

농민의 부담이 과중되고 부담 경감의 노력은 뚜렷한 실효를 거두지 못하게 되어, 일부 지역의 농촌 간부와 대중의 관계에 있어 긴장을 가져오게 되었다. 다시 말해, 최근 간부와 대중 관계의 긴장국면이 형성된 원인은 경제적 기초가 이와 같은 방대한 상층 건물을 지탱하지 못하기 때문이다. 총체적으로 말해서, 현행 향촌의 운영·유지체계가 취약하고 낮은 수준에 머물러 있기 때문에, 만약 모종의 우발적인 사건이 발생할 경우, 국부적인 위기가 발생할 우려가 있고, 만약 이러한 국부적인 위기가 효과적으로 해결되지 못할 경우, 널리 만연될 것이 뻔하다. 일부 지역의 군중소동이 바로 이렇게 발생한 것이다.

앞에서 기술한 4가지 문제에서 볼 수 있듯이, 현행 향촌 운영과 관리체계는 정치에 있어 혹은 경제에 있어, 모두 부정적인 영향을 미치고 있으며, “三農” 문제를 곤경에 빠뜨리는 중요한 요인이다.

2. 향촌 운영문제의 원인

정확한 문제의 원인(직접적인 원인과 심층적인 원인을 포함한다)을 찾아야 비로소 정곡을 찌를 수 있는 정책적 조치를 제기할 수 있다. 직관적으로 봤을 때, 향촌 운영에 있어 존재하는 문제는 두 가지 직접적인 원인을 가지고 있다.

첫째는 재정권과 직권의 불일치이다. 1994년 향진 재정에 대한 세금 분리제 개혁을 실시한 후, 이전 비교적 안정적이고 양호했던 세금의 종류가 모두 없어지면서, 향진 정권조직의 운영이 점점 어렵게 되었다. 동시에, 직권과 재정권이 통일되지 않음으로써, “압력형 체제(壓力型体制)” 하에서, 향촌 조직은 필연적으로 두 방면의 조치를 채택하였다. 하나는 빚을 내서 일을 처리하는 것이며, 그러나 상황은 갈수록 나빠졌다. 이에 관한 조사가 잘 설명해 준다. 즉, 상부에서 하달한 목표 달성과 승급 성격의

임무(예를 들어, “9년제 의무교육” 목표 달성, 향진기업의 설립, 도로 정비, 전신망 구축, 상수도 설치, 잘사는 마을 건설 등)을 완수하기 위해, 자금을 빌렸으며, 이렇게 빌린 자금은 원래 채무의 약 절반을 차지했고, 이로 인해 이자까지도 갚지 못하는 경우가 있다. 다른 하나는 농민에게 돈을 거두어들이는 것이다. 상급에서 시킨 모든 공공사무는 결국 향촌의 공공조직까지 내려오지만, 대부분 상급에서 자금을 받지 못한다. 재정권과 직권이 일치하지 않음으로써, 향촌 조직은 필연적으로 상급 부문에서 지시한 각종 임무를 완수하기 위해 돈을 거두어들이는 것이다. 향촌 조직이 이렇게 돈을 거두어들이는 것은 농민과의 교역 관계에서 이루어지는 것이 결코 아니며, 일종의 행정관계에서 이루어지는 것이다. 심지어, 향촌 조직이 상급의 공공사무를 완수하기 위해 돈을 거두어들이는 때, 향촌 조직 자신의 생존과 이익을 위해서도 돈을 거두어들이는 것이다. 즉, “무임승차”인 셈이다. 이로써 농민의 부담을 더욱 가중시킨다.

둘째는 향진 기구의 거대화로 인한 것이다. 호북(湖北)성의 한천(漢川)시를 예로 들면, 1949년 일개 향진마다 평균 3개의 부문이 있었고, 업무 인원은 13.6명이며, 그 중 지도자는 3.8명이고, 관리와 백성의 비율은 1:2552이었다. 그러나 1998년 44개의 부문이 설치되었고, 업무 인원은 43.8명이며, 그 중 지도자는 17.3명이고, 관리와 백성의 비율은 1:736이었다. 이러한 현상은 중국 역사상 그 유래를 찾아볼 수 없으며, 외국의 경우에도 찾아보기 힘들다.

향촌 운영에 있어 존재하는 4가지 방면의 문제는 향촌 운영구조에 있어 상호 연관된 다른 현상들이다. 인민을 부양하고 채무를 상환하기 위해, 이익주체의 하나인 향촌 조직은 정보에 어둡고 불평등한 위치에 있는 농민에게 각종 비용을 분담시키고, 이로 인해 향촌 조직과 농민 두 이익주체는 이익을 놓고 충돌을 일으키게 되었고, 사회적 갈등이 가속화되었으며, 기층을 대상으로 한 조직 운영은 더욱 어렵게 되었다. 반면 농민들의 수요가 날로 증가하는 공공재와 공공서비스의 공급은 심각한 부족 현상을

보이고 있고, 이는 이미 간부와 대중의 관계와 “三農” 문제의 해결에 심각한 영향을 미치고 있다.

심층적으로 볼 때, 우리는 향촌 운영구조와 제도 마련에서 원인을 찾아야 한다. 장기간에 걸쳐, 중국은 정부 주도의 사회였고, 위에서 아래에 이르기까지 정부가 모든 것을 독점했으며, 단일형 정부 운영을 실시하였고, “압력형” 체제를 형성하였다. 이러한 체제 하에서, 진정한 향촌 자치란 없었으며, 민간 조직도 없었다. 그리고 관리 비용은 높았고, 운영에 있어 효율이 낮았으며, 폐단이 매우 많았다.

- ① 재정권과 직권의 불일치와 향진 기구의 거대화의 근본 원인을 한층 더 분석해보면, 제도 마련에 있어 존재하는 결함을 발견할 수 있다. 즉, “압력형”체제 하에서 형성된 향촌 조직은 범행정화 되었다. 향촌 조직의 행정화는 향촌 조직을 전국의 상하 통일된 행정체계의 중요한 구성부분으로 집어넣었다. 그 최초의 취지는 농촌에서 자원을 취하여, 국가 공업화를 실현하는 것이었다. 현행 향촌 조직은 국가 공업화 전략 목표 달성에 복무하기 위해, 향급 조직은 등급이 분명한 관료제도를 마련하였다. 집권형 체제에서, 향급 정부는 정권 조직의 말초단위로써 독립적인 권한을 보유하지 못했으며, 복종권만을 가지고 있었다. 이뿐만 아니라, 이러한 체제에서 모든 임무와 주된 사업에 있어 “한 표 부결제”를 실시함으로써, 농촌 각급 조직의 운영은 커다란 압력 하에서 이루어졌다. 어떤 학자는 이러한 체제를 “압력형 체제”라고 정의한다. 인민공사시기는 만능주의적 “압력형 체제”였다. 현행 향촌 관리체제는 공업화를 위한 자본 축적에 복무하는 매개체로써, 비록 개혁을 했다 할지라도, 전통적인 관본위(官本位) 사고방식을 깨지 못하였다. 계획경제시기와 비교했을 때, 실질적으로 차이가 없다. 계획경제시기의 이러한 체제의 임무는 공업화를 위한 자본 축적에 복무하는 것이었다. 농촌에 세워진 향급 정권과 행정화된 향급 조직은 공업을 위해 농촌에서 자원을 취하는 소기의 목표를

달성하데 역할을 다하였고 말할 수 있다. 현 단계에서, 이러한 체제는 상급 부문을 위해 복무하는, 만능주의적 “압력형”체제이다.

“압력형 체제” 하에서, 향촌 조직의 범행정화로 자치 공간이 부족하게 되었고, 기구의 거대화를 초래하였다. 재정권과 직권이 불일치하는 조건 하에서도 임무는 완수해야 하고, 더 나아가, 향촌 조직과 농민 두 이익주체로 하여금 이익을 놓고 충돌을 일으키게 하였다. 이것이 향촌 조직에 존재하는 모든 문제의 근본 원인이다.

- ② 향촌 조직이 범행정화 된 이후, 국가의 업무와 지역 자치적인 업무가 하나로 합쳐졌으며, 행정화 관리를 실시하면서, 지역 업무를 행정화 하였다. 향진정부의 기능이 확대되었으며, 정부는 농촌의 자치적인 업무를 독점함으로써, 관여하는 일들이 점점 많아졌다. 정치·경제·문화·사회 등 관여하지 않는 분야가 없으며, 세금을 걷고, 상인을 모아 투자를 유치하고, 가족계획, 사회 치안 등 개입하지 않은 일이 없었다. 향촌 조직은 지역 업무를 행정화 관리 내에 집어넣었고, 그 기능은 사실상 상급 부문의 집행 수단으로 이화(異化)되었으며, 향촌은 자치공간이 부족하게 되었다. 소위 말하는 각종 임무(당연히 자치 범주 안에 포함된다)란 압력 하에서, 현지의 경제·사회 발전 상황은 아랑곳하지 않고, 경제·사회 발전 수준을 초과해 각종 목표 달성 임무에 응함으로써, 어쩔 수 없이 행정 수단을 이용할 수밖에 없었고, 지역 자치적인 업무를 민주적 협상 범위에서 제외시켜 버렸다. 그 결과는 예상을 빚나갔다. 상급에서는 향급 정권 조직에 대하여 대단히 많은 “목표 달성과 승급 형식”의 활동을 통해 향촌의 정치, 경제, 사회 및 문화생활에 관여하였다. 즉, “한 손에 관직을 거머쥐고, 다른 한 손으로 높은 지표를 지시하는” “압력형” 제도를 실시하였다. 동시에, 향촌 조직이 범행정화 되면서, 각종 “임무”가 많아지고 무거워져, 운영 효율은 아주 낮아졌고, 더 나아가 “한통속화” 되는 현상이 나타났다. 즉, 기구가 팽창한 것이다. 향진 간부를 형상화하여 비

유하면 다음과 같다. “위에는 천 가락의 실이 있고, 아래에는 단 하나의 바늘이 있는데, 갖가지 일을 떠맡아, 전부 하나의 바늘구멍으로 집어넣으려 한다”. 현재, 향급 정부 부문은 많지 않지만, 달아 놓은 간관은 적지 않다. <생활문적보(生活文摘報)>의 2002년 11월 15일 보도에 따르면, 호남(湖南)성 유양(瀏陽)시 사항진(社港鎮) 정부의 간관은 100여 개이다. 모두 합쳐야 겨우 14명의 인원이 “정치와 법률을 종합 처리하는” 진에 상급 부문에서 내려온 각종 간관이 뜻밖에 37개에 이른다. 향진 정부의 문 앞에 간관이 이렇게 많은 이유는 상급 정부 부문이 하급 부문에 “다리를 뺏어” 관여하기를 아주 좋아하며, 이 “다리”가 있으면, 이 “시어머니”들은 각종 구실을 만들어 하급 부문을 “지도”할 수 있다. 하급 부문이 변변치 않거나 일이 바빠 신경을 못 쓸 겨우, 상급 지도자들은 생트집을 잡아, 가벼운 경우 그 자리에서 질책을 하고, 심한 경우는 서면 형식을 통해 하급 부문을 비판한다. 향진정부의 대다수의 부문은 상부로부터 자금을 지원 받지 못하여, “조사와 비교 평가”를 명목으로 사흘이 멀다 하고 내려오는 상급 부문에 들어가는 비용은 어쩔 수 없이 각종 명목으로 농민들에게 비용을 분담시킨다. 향촌 간부들은 상급 정부의 압력 때문에 어쩔 수 없이 비용 분담의 임무를 완수한다. 그렇지 않을 경우, 자기의 관직이 날아가 버릴 수도 있다. 향촌 농민들의 이익 손실이 바로 관직을 사수하기 위한 대가이다. 이로써 향촌 간부와 대중의 관계는 긴장된다.

범행정화체제로 인해, 국가가 추진한 촌민 자치제도는 더욱 커다란 지장을 받게 되었다. 통계 수치에서 볼 때, 각종 선거의 비율과 촌민의 참여율 비율이 모두 높지만, 실질적인 운영 면에서 볼 때, “4가지 민주”가 현실 상황에서 진실로 실현되지 않고 있다. 자치 조직인 촌민 위원회의 어떤 부문은 아직까지 농촌 자원을 취하는 것을 완전히 포기하지 않았으며,

이익을 놓고 정부와 농민 사이에 충돌이 발생했을 때, 촌민 위원회는 일반적으로 농민의 편을 드는 것이 아니라, 결국에는 정부의 편을 든다. 본질적으로 봤을 때, 대다수의 촌 조직은 농민의 자치 조직이 아니라, 여전히 기층 정부의 연장선상에 놓여 있다.

범행정화의 “압력형” 체제 하에서, 향촌 조직이 이익주체의 하나가 되어, 그 이익을 실현하기 위해, 정부의 행위가 시장화에 부합하게 되고, 경제화·영리화 되는 특징이 나타났다. 어떤 학자는 이런 향진정부를 “정권의 경영자” 혹은 “영리형 정권의 경영자”라고 정의한다. 향진정부는 그 정부층의 지위와 자원에 대한 분배 권력을 이용하여, 지방 공업경제를 키우거나 발전시켰다. 지방정부는 기업을 행정관리 범위에 집어넣었고, 기업에 경제적으로 의존할 수 있도록 후원을 하였을 뿐만 아니라, 통제권을 행사함으로써, 정부와 기업은 상호 이해관계에 놓이게 되었다. 당·정부·기업 3자는 공동의 이익을 위한 지방의 법적 단체 조직을 결성하였고, 조직 구조는 관(官)과 상(商)이 결합한 특징을 가진다. 간단히 말해서, 향진 지역 본래의 위상, 향진 관리계층의 이익, 향진정부의 독립성이 수면 위로 떠올랐다. 향진의 법인화와 정부의 “법적 단체화”는 농촌 경제발전을 위해 중요한 역할을 한다. 경제적으로 부족했던 시기에는 농촌의 개혁이 도시의 개혁보다 우선시되는 조건 하에서, 농촌의 시스템은 도시에 비해 활력이 넘쳐, 농촌의 향진기업은 비교적 빠른 발전을 이루었다.

그러나 20세기 90년대 중반 이후, 향진 정권 조직의 재원은 세 방면에 있어 중대한 변화가 나타난다. 첫째, 1994년 세금 분리제를 실시한다. 둘째, 중앙은 농민의 부담 경감을 중대한 정책으로 삼고, 농민에게 비용을 부담시키는 것을 제한한다. 농촌 세제 개혁을 통해 농민의 부담을 경감시켰으며, 비록 중앙 재정을 지방으로 이전 지출하는 방법을 채택하였지만, 향진 재정 수입의 감소를 가져왔다. 셋째, 당의 제15차 전국대표대회 이후, 농촌의 재산권제도 개혁의 역량이 강화되었고, 주식제와 민영화로의 전환을 실시함으로써, 향진정부와 기업간의 관계가 단절되었다.

향진 재원이 감소하는 상황 하에서도, 각종 목표 달성과 승급 형식의 활동은 끊이지 않음으로써, 향촌 채무의 급증, 정상적인 운영의 어려움, 공공재를 제공 할 수 없는 등의 결과를 낳았다. 이 뿐만 아니라, 재정의 어려움과 거액의 채무로 인해, 적지 않은 향진정부가 농민과 이익을 다투는 이익집단으로 변하게 되었다. 정부는 이익을 극대화하여 기구의 정상적인 운영을 유지하려 했고, 운영 경비의 부족한 부분을 충당하기 위해, 갖가지 방법을 동원해 농민들로부터 얻어냈다. 전통적인 관본위제도 체제로 인해, 농민은 향촌 조직과의 협상에 있어 불평등한 위치에 있고, 정보에도 어두우며, 더 나아가 간부들이 강요하거나 명령하는 현상을 초래하게 된다. 농민들의 권익을 침해하는 방식은 가지각색이다. 직접 농민들로부터 빼앗아 갈 뿐만 아니라, 집단경제의 발전을 구실로 삼아 농민의 승포 농지를 회수하고 토지의 수용비를 나누어 갖는다. 간단히 말해서, 정부와 농민은 협력하기 어려운 모순관계에 있다. 즉, 향촌 조직의 목표는 농민의 요구와 서로 모순된다. 이와 동시에, 농민과 정부 사이에는 안정적이면서 비용이 낮은 대화의 통로가 부족하여, 간부와 대중 사이에 갖가지 긴장관계를 조성하게 된다. 심지어, 사회의 안정을 위협하고, 사회의 불안정한 요인을 만들기도 한다. 향촌 조직은 더 이상 농민의 자치조직이 아니기 때문에, 농민은 이런 조직을 위해 필요한 비용을 제공하지 않을 것이다. 지방정부와 농민의 관계도 대립관계로 변할 수 있다. 이러한 이익의 충돌과 향급 정권의 강권적인 행위로 인해, “여러 차례에 걸쳐 대중의 반발을 불러일으킬 것이며, 사람들 사이에서 여러 차례의 비극을 연출하게 될 것이다”.

위에 기술한 내용을 종합하면, 현행 향촌 조직제도에 있어, 향촌 조직을 완전히 전국으로 통일된 행정체계 속으로 집어넣었고, 농촌의 지역 업무와 국가 업무를 하나로 합쳤다. 행정이 지역 자치를 대체함으로써, 향촌에서는 자치공간이 축소되었으며, 농민과 정부 사이에는 안정되고 비용이 낮은 대화의 통로가 부족해졌다. 향촌 조직의 범행정화뿐만 아니라, 법인

화 및 법적 단체화는 필연적으로 향촌 조직과 농민 이 두 이익주체 사이에 종종 이익을 놓고 벌어지는 충돌을 초래하였다. 토지를 예로 들면, 토지 재산권제도의 마련 등의 이유로 인해, 향촌 조직은 토지를 자본화 하려 하고, 농민은 이 과정에서 자신의 권익을 종종 향촌 조직에 의해 침해 당한다. 향촌 정권의 경영 성격의 행위는 현재 농촌 운영에 있어 이중적인 어려움을 초래하였다. 즉, 생산 경영과 농촌 사회 내부 업무에 대한 정부의 지나친 관여와 정부 본연의 역할이라고 할 수 있는 공공기능의 불충분한 이행이 함께 공존하며, 농민 부담의 지속적인 가중과 농촌 공공재의 지속적인 부족이 함께 존재한다. 다시 말해서, 현행 농촌 기층 조직의 유지 체계는 수준이 낮고 취약한 제도이다. 향촌 조직의 범행정화와 그와 농민의 이익 충돌이 바로 문제의 근본적인 원인이다. 향촌의 관리체계문제를 해결하기 위해서는 이를 출발점으로 삼아야 한다.

3. 향진 관리체제 개혁 모색에 대한 평가

향진 관리체제 중의 갖가지 문제는 사회 각 분야의 폭 넓은 관심과 고민을 불러일으켰다. 학술계에서는 다양한 개혁 방안을 내놓았으며, 일부 지역에서는 실제로 개혁에 옮기기도 하였다. 향촌 관리체제 개혁의 방향과 노선에 대한 토론에 앞서, 학술계의 몇 가지 주장과 실천에 대해 간략하게 논평할 필요가 있다.

3.1. 학술계의 향진 관리체제 개혁에 관한 몇 가지 주장에 대한 논평

학술계에서는 다음과 같은 4가지 향진 관리체제 개혁 방안을 제기하였다. 첫째, 향진 행정 편제를 폐지하고, 일률적으로 현급 인민정부의 파출 기구로 개혁한다.

둘째, 향진 통폐합의 기초 하에, 기구를 간소화하고, 인원을 간소화하며, 기능을 전환하고, 향진 권력의 운영기구와 감독기구를 과학적으로 배치한다.

셋째, 소현급(小縣級)으로 행정구획을 나누어, 소현제를 실시한다. 현 이하의 향진 행정 편제를 없애고, 소현제를 통해 현재 현과 향의 행정적 기능을 수행한다.

넷째, 향진 자치를 실시한다. 즉, 농촌의 지역 업무와 국가 업무를 적당히 구분하고, 국가는 법률 등의 강제성을 띤 방법을 통해, 기본적인 사회 규범과 목표를 확정 짓고, 지역은 법률의 틀 안에서 광범위한 자치를 실시한다.

위의 4가지 주장은 각각 설득력도 있고, 또한 결함도 있다. 예를 들어, 첫째 방안은 농민의 자치를 고려하지 않았다. 둘째 방안은 향진 관리체제에 존재하는 문제의 근본적인 원인을 정확하게 지적하지 못하였으며, 과거의 기구 개혁이 걸었던 “간소화-팽창-재간소화-재팽창”의 길을 면하기 어렵다. 셋째 방안은 행정구획과 기구 설치에 있어 변동이 너무 커 실현 가능성이 매우 작다. 넷째 방안은 현급 정부의 공공관리는 목표에 도달하기 어려우며, 사회 질서에 있어 규범을 상실하기 쉽다.

3.2. 향진 관리체제 개혁 실천에 대한 논평

20세기 80년대 후반 행정의 간소화와 권력 일부의 하부로의 이양을 실시하고, 향진정부의 기능을 개선하는 것이 개혁의 초점이었다면, 90년대에는 향진 당과 정부의 관계, 정부와 기업의 관계를 바로 잡고, 향진 사업 규범화를 추진하는 것이 개혁의 초점이었다. 최근 들어, 중앙에서부터 지방에 이르기까지, 각급 당위원회와 정부는 다방면에 걸쳐 개혁에 대한 모색을 실시하였으며, 상당히 많은 조치들을 채택하였다. 예를 들어, ① 향진 주요 지도자와 간부의 선발제도를 개혁한다. 방대한 기구와 인원에 변화를 주지 않는 상황에서, 향진 주요 간부 선발제도의 개혁을 실시할 경

우, 그 효과는 사람들이 예상하는 것만큼 그렇게 크지 않다. ② 향진을 통폐합한다. 통계에 따르면, 2002년 말까지, 향진의 수는 2000년의 44,867개에서 39,240개까지 감소하였다. 5,627개의 향진 편제가 감소한 것이다. 그 중 2001년에 3,964개가 감소하였고, 2002년에 1,663개가 감소하였다. 이러한 방법은 “절”의 수를 줄이는 것이고, 혹은 “큰 절을 작은 절로 바꾸는 것이며, 일부 “보살”을 줄이기 위한 것이다. 그러나 결국 교묘하게 명목을 붙이거나 다른 방도를 마련해 농민에게 비용을 부담시키는 행위는 다시 나타날 것이다. 이를 통해 농민의 부담문제를 근본적으로 해결할 수 없다. ③ 향진의 행정업무를 공개한다. 많은 지역의 행정업무가 과장되어있어, 대중들이 믿지를 못하고, 겉만 번지르르하고, 보기는 좋지만 쓸모가 없다고 생각한다. 총체적으로 봤을 때, 이러한 모색은 비록 모두 만족스러운 것은 아니지만, 일정한 성과도 있었다.

우리는 현행 향촌 관리체제 개혁에 대한 모색이 그 근본적인 원인에 적중하지 못한 주된 이유는 다음과 같다고 생각한다. (1) 향촌 업무 범행정화의 문제는 해결되지 않았고, 많은 지역에서 향진의 통폐합이 향진 기능의 전환과 긴밀하게 결합되지 못했으며, 겨우 합병 수준에 그쳤다. 이로 인해, 향진 통폐합의 적극적인 효과를 제한하게 되었다. (2) 향촌 기구의 목표와 농민 이익과의 모순문제는 여전히 근본적으로 해결하지 못했다. 다시 말해서, 현 체제의 틀 안에서 향진 체제에 대해 단지 근본적인 문제를 해결하지 않고 지역적인 문제만을 해결하는 식의 개혁으로는 문제를 근본적으로 해결하기 어렵다. 향진 관리체제 개혁은 반드시 근본적으로 접근해야 하고, 과감하게 돌파해야 하며, 현금과 촌급 개혁의 유기적인 지지를 받아야 한다.

4. 향촌 관리체제 개혁의 방향

향촌 관리체제 개혁의 기본적인 사고의 방향을 토론하기에 앞서, 먼저 향급에서의 정권 조직 건설에 대한 필요성을 토론해 보자.

첫째, **현급 정부가 농촌에서 필요로 하는 공공재와 공공서비스를 제공할 수 있는 충분한 능력이 있다면, 향급 조직이 정권 조직이 될 필요가 없다.** 시장경제와 법제화의 조건 하에서, 정부의 기능은 공공재를 공급하고 외부효과 기능, 분배 기능, 안정 기능, 경제성장을 촉진하는 기능 등을 수행하는 것이다. 일반적으로 말해서, 사회 안전을 위한 공공재의 공급, 거시적 조정, 소득의 재분배 등 3가지 방면의 기능은 반드시 주권국가를 대표하는 중앙정부가 수행해야 하며, 또한 중앙정부만이 수행할 수 있다. 사회 질서와 사회 자본과 관련된 공공재산의 공급과 외부효과를 처리하는 기능의 경우 더욱 각급 지방정부에 의존해야 한다. 중국의 경우, 현급 정부는 사회 질서와 사회 자본과 관련된 공공재산을 공급하고 외부효과를 처리하는 기능을 수행할 수 있는 충분한 능력을 가지고 있기 때문에, 향급 조직은 정권 조직을 형성할 필요가 없다. 공공정책, 법률 및 사회를 유지하고 보호하는 질서의 마련을 예로 들면, 시장경제 조건 하에서, 일개 향의 범위 내에서, 자체적으로 정책과 법률을 만들 필요가 없으며, 단지 정책과 법률의 집행자로서의 역할을 하면 된다. 현의 관련 부문과 정부의 파출 기관이 이러한 기능을 충분히 수행할 수 있다. 중국은 역대에 걸쳐 정부가 향촌으로 내려가 지도한 적이 없으며, 모두 지역에서 “엘리트” 운영을 실시했다. 한편으로 중앙정부는 재정상 향급 정권 조직에 필요한 비용을 제공하지 못했으며, 다른 한편으로 향급 조직은 단지 정책과 법률의 집행자이기 때문에, 자체적으로 정책과 법률을 제정할 필요가 없었다.

둘째, **현행 향급 정권 조직은 충분한 재원을 가지고 있지 못하다.** 일반적으로 말해서, 마땅히 “하나의 정부, 하나의 재정”이어야 한다. 현 단계에서 향진 재정 수입은 주로 농업세에 의존하고 있으며, 공상세의 비중은 매우 작다. 경제발전의 각도에서 볼 때, 부족경제시기는 이미 지나갔으며,

이미 소비자 시장이 형성되었다. 과거 마을마다 연기를 내뿜으며 발전하던 향진기업의 모델은 시장의 제약을 받고 있을 뿐만 아니라, 환경정책의 제약을 받고 있다. 현 단계의 농촌 공업화는 주로 개발구의 모델을 채택하는 것이다. 다시 말해서, 농촌에서 공상세의 증대를 기대하기는 어렵다. 예를 들어, 호남(湖南)성 상덕(常德)시에서 공상세가 50만 위안 이상인 향진은 전체의 1/5에 지나지 않으며, 대다수 향진의 공업세는 10만~40만 위안 사이이다. 다른 한편으로, 농촌 세제 개혁 추진이 가속화되고 있으며, 상해, 북경, 길림성, 흑룡강성 등의 지역에서는 이미 농업세를 없앴고, 앞으로 5년 내에 전국적으로 농업세를 없앨 것이다. 만약 향진이 여전히 한 정부 편제로 남아 있다면, 재원은 부족하게 되고, “황종의 법칙(黃宗羲定律)”으로 나아갈 수 없다. 정부는 세제 개혁을 실시한 후, 반드시 향진 기구를 간소화 하고, “국민의 세금으로 먹고 사는(吃皇糧)” 인원을 줄일 것을 요구하고 있다. 현재 일부 지역에서는 향진과 행정촌의 합병(예를 들어 1/3의 향진과 행정촌)을 진행함으로써, 향진과 행정촌의 규모를 확대하고 있으며, “국민의 세금으로 먹고 사는” 인원수를 줄이고 있다. 또 다른 지역에서는 향진정부의 업무 인원과 업무 단위의 편제에 제한(예를 들어 각각 30~40명을 초과하지 못한다)을 두는 등의 조치를 취하고 있다. 물론 이러한 조치는 일정한 효과를 얻을 수는 있지만, 농민의 부담이 다시 증가하는 문제를 근본적으로 해결할 수 없으며, 세제 개혁의 성과를 공고히 하기 어려워, “부담 가중-부담 경감-부담 가중”의 주기적 순환이 다시 나타날 수 있다. 현재, 중국의 아주 많은 향진에 당위원회, 정부, 인대(역자 주: 전국인민대표대회) 주석단, 정협(역자 주: 정치협상회의) 연락처, 무장부, 기율검사 위원회, 정법(역자 주: 정치와 법률) 위원회 등을 포함한 7부문의 관리 등급을 가지고 있으며, 7소(所) 8첩(站)도 있다. 모두 위에서 내려온 것이며, 근원은 위에 있다. 어떤 진의 정협 연락처에는 주임 1명, 부주임 2명이 배치되어 있으며, 모두 “국민의 세금으로 먹고 사는” 공무원이다. 그러나 이 진에는 한명의 통일전선 대상도 없다.

셋째, 농촌은 방대한 향진 정권 기구를 지탱할 수 없다. 경제적 기초

가 상층의 건물을 결정하는 법이다. 고대 사회, 봉건왕조는 소농경제의 망망대해에 직면하게 되고, 기층의 관리 비용을 지불하지 못해 어쩔 수 없이 “왕권을 현(縣)정부에 할애한다”. 민국시기, 국가는 “현대화 추진을 위해”, 농촌의 자원을 통제하고 흡수하기 위해, 가장 하층으로써의 정권을 향진까지 확대해간다. 그러나 농민 이익의 과도한 착취로 인해(한편으로 국가의 착취가 이루어졌고, 다른 한편으로 자본의 착취 특히 외국 자본의 착취가 이루어졌다), 국민당 정부는 농민의 지지를 잃게 되었고, 결국 대륙도 잃게 되었다. 신중국 성립 이후, 인민정권은 지주계층의 이익을 박탈하였고, 현대화 건설에 필요한 자원을 확보하기 위해, 가장 하급 정권을 향진에 설치하였다. 개혁 이전의 20여 년간, 인민공사체제는 자원을 조정하고 확보하는 당초의 사명을 완수하였고, 그 유지비용이 너무 비싼 나머지 결국 막바지에 다다르게 되었다. 현재, 중국 공업화의 원시 자본축적은 이미 완성되었고, 동시에 여전히 소농경제에 직면하고 있으며, 80%에 달하는 농업형 향진의 잉여가 아주 적은 소농경제의 기초 위에서 방대한 향진 정권을 세우기는 불가능하다. 개혁 이후, 농민의 부담은 가시화 되었으며, 농촌 사회에 내재해 있던 많은 위기들이 표면화되었다. 이는 현재 농촌이 방대해진 향진 정권 기구를 지탱할 수 없음을 증명한다.

넷째, 현행 향급 정권 조직은 유명무실하다. “압력형” 체제 하에서, 향급 정권은 이른바 하나의 정권 조직이라고 말할 수 있다. 그러나 하나의 정권 조직으로써의 실권을 가지고 있지 못할 뿐만 아니라, 아주 많은 기구들이 수직적인 관리를 실시하고 있으며, 사실상 현급 정부의 파출 기구인 셈이다. 다시 말해서, 현행 향급 조직은 실제로 이미 현급 파출 기구가 되었지만, 재정권을 갖추고 있지 못하다. 따라서 향급 조직의 정권 조직으로써의 성격을 변화시켰고, 향촌의 협력운영은 더 이상 피할 수 없는 추세가 되었다.

위에 기술한 4가지 방면의 원인으로 인해, 향급에 정권 조직을 건설할 필요가 없다.

중국 농촌에는 인구가 많고, 농촌에 공공재정 지원이 장기간에 걸쳐 부

족했던 역사적 조건 하에서, 도시와 농촌을 아우르는 공공재정제도의 마련은 어렵고 점진적인 과정이다. 정부의 충분한 재정적인 보조가 없는 조건 하에서, 현재 전통적인 농업 생산 지역이 통일적으로 추진하고 있는 현대 법률제도의 마련, 혹은 과학·교육 및 의료위생 등의 방면에 대한 공공재 지출의 강화는 결국 각종 방식으로 농민의 부담을 가중시키는 결과를 가져올 것이다. 물론, 발달한 지역과 도시 교외 지역은 예외이다. 이 점에서 볼 수 있듯이, 대다수 전통적인 농업 생산 지역에서, 단기에 걸쳐, 더 나아가 장기에 걸쳐 농촌 기층에 적합한 것은 오직 자치와 협력의 성질을 띤 운영뿐이다.

위에 기술한 분석에 따르면, 향촌 관리체제 개혁의 방향은 협력운영이 되어야 하고, 정부 조직은 비정부 조직과 서로 협력해야 하며, 향촌 민간 조직은 향촌 운영주체로서의 역할을 충분히 발휘해야 한다. 향촌의 국가 업무와 지역 업무를 구분하고, 법치사회와 향촌 자치를 결합한 향촌 관리체제를 건설해야 한다. 구체적인 노선은, 향촌 자치를 실시하고, 현행 향진정부를 현(縣)정부의 파출 기구로 전환하는 것이다. 즉, 학술계에서 제기한 첫째와 둘째 방안의 종합 방안인 셋이다. 구체적인 조치는 다음과 같다.

현(縣) 단위에서: 국가 정권은 현으로 이양되며, 현 단위가 정권의 말단으로 설정된다. 현(현급 시를 포함한다) 단위의 조직을 중앙과 성급의 조직과 일치시킬 필요가 없다. 첫째, 관리 등급을 간소화한다. 예를 들어 정협(정치 협상회의)을 두지 않는다. 둘째, 부문을 합병한다. 업무가 비슷하거나 중첩되는 부분이 많은 부문을 합병하여 재조직하고, 분업을 너무 세분화할 필요가 없으며, 종합적인 관리를 강화해야 한다. 셋째, 인원을 간소화하여 배치한다.

향진 단위에서: 향진 정권 조직을 폐지하고, 향진정부를 현정부 사무처로 전환하며, 향의 당위원회를 사무처 당공위(党工委: 당의 사업위원회)로 전환한다.

4.1. 향진 사무처의 직능, 기구 및 경비를 유기적으로 조합해야 한다

-직능. 향진은 정권을 갖추지 않고, 원래 향진 정권이 수행했던 헌법과 법률의 집행 보장, 공공재산 보호, 국민의 인신(人身)권리와 민주권리 보장, 사회 질서 유지, 환경 보호 등의 공공행정의 직능을 현급 정부 기관에 부여하여, 현급 정권 기관 혹은 직능부문이 수행하도록 한다. 현급 정부는 향진에 정예의 파출 기구(사무처)만을 설치하고, 정부의 법 집행과 관련된 직능을 전문적으로 책임진다. 이러한 기구와 인원의 지출은 모두 현 정부의 재정이 부담하며, 어떠한 이유로든 농민에게 부담시켜서는 안 된다. 정부의 법 집행과 무관한 직능에 관해서는 정부가 일절 묻지 않는다. 사무처의 직능은 다음과 같다. ①도시와 농촌에서의 당 관련 방침과 정책의 시행을 감독한다. ②농민 위원회와 지역 주민 위원회가 법에 따라(주민) 자치활동을 전개하고, 지역서비스를 발전시키며, 도시와 농촌 지역의 각종 사회사업을 자주적으로 관리하는 것을 지도하고 돕는다. ③현 직속의 첩(站)과 소(所)의 관계를 조정하여, 직능을 잘 발휘하도록 지원한다. ④현급 정부의 위탁에 따라, 부분적인 사회 업무에 대한 관리 직권을 대행하고, 부분적인 공공서비스를 제공한다.

-기구 설치. 사무처에는 주임 1명을 배치하고, 사무처 당공위 서기를 겸직하며, 1명의 부서기를 배치하여 사무처 부주임을 겸직하도록 한다. 사무처는 상급·하급과 일치하는 기구를 설치하지 않는다. 심사 결정된 사무처 당정(党政) 간부의 편제는 10~15명 이내이다. 인대(역자 주: 전국인민대표대회) 주석단과 정협(역자 주: 정치협상회의) 연락처를 설치하지 않는다. 원래 향진 관할에 속했던 7첩(站)과 8소(所)는 두 부문으로 나누고, 경영성 사업 단위를 점차 시장으로 내보낸다. 공익성 사업 단위는 사무처의 직능 사무실로 편입시킨다.

-경비. 사무처는 또다시 독립적인 재정의 수입과 지출 예산을 편성하지 않으며, 모든 지출을 현 단위에 포함시킨다. 결국 현급 정부가 인사(人事)와 재정을 편성함으로써, 직권과 재정권의 통일을 이룬다.

4.2. 비정부 성격의 사회성 사업은 모두 각종 협력 조직을 포함한 각종 사회 조직이 책임진다

—향진 농민 자치 조직을 만든다. 앞에서 언급한 바와 같이 발달한 향촌의 민간 조직은 단일 정부의 운영을 대치하고, 협력운영과 사회 민주적 관리의 전제 조건을 실행한다. 각 행정촌 사이의 경제·사회 발전 업무를 위하여, 정기적으로 혹은 비정기적으로 촌민 위원회 주임 연석회의를 열어, 점차 향진 자치로 나아가야 하며, 농민의 이익을 대변할 수 있는 시스템을 만들어야 한다. 국가 업무를 제외한 농민 대중과 관련된 공공업무에 대하여, 스스로 관리하고, 스스로 교육하고, 스스로 봉사해야 한다. 자치 조직 내부에서는 민주적으로 선출하고, 민주적으로 정책을 결정하고, 민주적으로 관리하며, 민주적으로 감독해야 한다.

—원래 향진 정권 조직이 수행하던 경제 관리와 경제 서비스 직능은 사회 중개조직과 농민조직으로 이전시켜야 한다. 농촌의 공공서비스는 공개 입찰 방식을 통해, 중개조직이 책임지게 하고, 이를 통해 공공자원 이용에 있어 효율성을 높일 수 있다.

촌 단위에서: 촌민 자치를 확실하고 전면적으로 추진한다. 국가 헌법과 기타 관련 법률에 이미 명확하게 규정되어 있으며, 최근 몇 년간에 걸쳐 이미 많은 촌락에서 시범적으로 실시하여, 비교적 성숙한 경험들을 가지고 있다. 농민들이 필요한 것은 확실하고, 전면적이며, 진정한 촌민 자치, 농민 스스로 주체가 되어 광범위하게 참여하는 자치이지, 일부 사람들에게 의해 이루어지는 형식적인 “자치”가 결코 아니다. 촌민 자치 조직의 역할을 충분히 발휘하여 공공사업을 실시하고 공공업무를 처리하며, 촌민의 재산 분규를 조정해결하고, 사회 치안을 유지하며, 대중과 밀접하게 연계되어 있다는 장점을 잘 살려, 향촌 협력운영과 사회의 민주적 관리 수준을 높여야 한다. 그 중, 반드시 해결하고 넘어가야 할 문제는 촌 당지부, 촌민 위원회 및 촌 집단경제 조직과의 관계 문제이다.

촌급 당지부, 촌민 위원회, 촌 집단경제 조직을 분리 설치함으로써, 직무

가 중첩될 수 있다. 향 정부가 현의 파출 기구로 전환되고 향진 자치가 실시되며, 동시에 국가 업무와 지역 업무가 구분됨에 따라, 촌민 조직은 진정으로 농민의 자치 조직으로 거듭날 수 있게 되었다. 지적해야 할 것은, 촌 당지부, 촌민 위원회, 촌 집단경제 조직을 분리 설치하는 제도의 마련은 향진 자치와 촌 집단경제 조직을 주식합작제 경제(특히 농민은 토지 승포권의 주식화를 이용한다)로 전환하는 것을 전제 조건으로 한다. 만약 향진 정권을 그대로 유지하고 촌 토지 승포권을 주식제로 전환하지 않으면, 세 기구를 분리 설치하기가 쉽지 않다. 이는 두 가지 원인이 있기 때문이다. 첫째, 현행 향촌체제와 토지 재산권제도를 유지하는 가운데, 농촌 집단 자산은 이미 도급·임대·양도·주식 출자 등의 경영을 실시하고 있고, 촌은 주로 촌 집단 자산의 관리를 책임지고 있으며, 집단 자산의 가치 보존과 가치 증대를 보장하고 있고, 이미 직접적인 경영 영역에서 퇴출되었다. 촌의 지역성 집단경제는 발전 공간을 확보하기 어려우며, 촌의 지역성 집단경제 조직의 직능은 완전히 촌민 위원회가 책임질 수 있다. 둘째, 촌민 자치제도의 조건 하에서, 농민 위원회가 집단 자산의 관리를 책임질 수 있고, 자신의 규범·제도 관리를 강화하는 동시에, 쌍방으로 감독(즉, 향진과 그 이상의 상급 정부가 감독하고, 촌 업무와 촌 재정을 공개하여 촌민에게 감독하도록 한다)할 수 있다. 일부 지역에서의 시행은 이 관리 모델이 효율적이고 성공적이라는 것을 증명해 준다.

이와 같은 조직적 구조의 구축을 통해, 국가의 업무 처리가 순조롭게 진행되고, 정부는 충분한 공공재와 공공서비스를 제공하며, 사회의 질서 유지를 보장하게 된다. 지역 업무의 자치로 인해 지역 내의 경제·사회·문화 사업의 발전을 촉진하게 된다.

어떤 사람은 향급 정권 조직의 현의 파출 기구로의 전환으로 인해, 당이 농촌 사업에 대한 지도를 포기할 수도 있어, 개혁 방안의 추진을 어렵게 하는 가장 중요한 원인이 될 것이라고 생각한다. 실제로, 이는 잘못된 생각이다. 향진과 촌급 당 조직이 당정 분리를 실시함으로써, 기층 당 조직을 비권력화, 비행정화 하는 것은 당이 농촌 사업에 대한 지도를 포기

하는 것이 결코 아니다. 당의 지도는 먼저 집정당의 전국 정권, 즉 중앙정권에 대한 지도에 표현된다. 다음으로 당이 자신의 주장과 인민의 바람을 법에서 정한 순서에 따라 국가의 의지로 승화시켜 법률로 만드는 것에서 표현되고, 각급 조직과 개인은 함께 그 법을 준수하는 의무와 책임을 갖게 된다. 향급 정권 조직을 현의 파출 기구로 전환하는 것은 단지 도시에 있는 가도(街道) 행정 단위의 사무처를 본 딴 관리 모델일 뿐이고, 당의 농촌 사업에 대한 지도의 포기는 없으며, 오히려 개혁을 통해 당의 농촌에 대한 지도를 개선하고 강화할 수 있다.

향촌 자치를 실시하고, 현행 향진 정부를 현정부의 파출 기구로 전환하는데 있어, 인식의 과정이 필요하다. 이 방안이 인정을 받고 추진되기 전에, 현재 정권의 구조, 즉 향급 정권 조직을 유지한다는 전제 하에서, 여전히 많은 개혁이 필요하다. 즉, ①향진 정부의 직능을 전환해야 한다. 주된 역점을 사회 관리와 공공서비스 강화로 옮겨야 하며, 서비스형 정부 건설에 노력해야 한다. 이렇게 함으로써, 반드시 정부가 관여해서는 안 되고, 관여할 수도 없고, 관여한 후 농민들이 불만을 가질 수 있는 일을 줄여야 한다. ②기구와 인원을 간소화하여, 재정으로 먹여 살려야 하는 인원이 지나치게 많고, “생산하는 사람은 적는데, 먹는 사람이 너무 많은” 이러한 문제를 해결해야 한다. 향진 사업 단위에 대하여, 공익성 사업 단위와 경영성 사업 단위를 분리하여 관리해야 하며, 업무가 중복되는 부문은 합병을 실시하고, 폐지할 것은 폐지해야 한다. 그렇지 않을 경우 시장으로 나아가는데 있어 걸림돌이 될 것이다. 직능 전환을 통해, 기구와 인원을 간소화하고, 효율성이 높은 행정관리체계와 운영 시스템을 구축해야 한다.

5. 향촌 관리체제 개혁 추진의 유기적 조치

향촌 관리체제 개혁은 국가 운영의 민주화 과정에 있어 대사(大事)이고

중요한 절차가 아닐 수 없으며, 중앙·지방·기층이 유기적으로 움직이고 조치를 취해야만, 비로소 효과가 나타난다.

5.1. 관리체제 개혁은 위아래가 유기적으로 움직여야 한다

향진 운영과 관리체제 개혁은 현·향·촌 세 행정 단위가 유기적으로 움직이는 개혁이며, 반드시 현급 개혁과 촌민 자치를 한층 더 개선하는 것과 함께 고려해야 하고, 중앙은 연구를 통해 총체적인 방안을 마련하여, 위에서부터 아래로 추진해야 한다. 역사적 경험이 증명하듯이, “군대의 정예화와 행정기구의 간소화”는 반드시 위에서부터 아래로 이루어져야 하며, 아래만 줄이고 위는 줄이지 않을 경우, 효과를 보기 힘들다. 위를 개혁하지 않고, 위와 일치하지 않는 아래 기구를 설치하기란 불가능하다. 기층 간부가 말하기를, “아래는 움직이고 위는 움직이지 않으면, 움직이면 움직일수록 피동적이 된다”. “아래는 개혁하고 위는 개혁하지 않으면, 개혁은 다시 원점으로 되돌아온다”. 여러 차례에 걸친 기구 간소화에서 “팽창·감소·팽창”의 현상이 나타난 원인도 여기에 있다. 단지 향 정권 조직을 현급 정부의 파출 기구와 현행 향진 자치로만 전환하고, 현과 현 이상의 정부는 개혁하지 않으면, 실패를 다시 되풀이할 것이다. 현과 현급 이상의 정부는 시장경제발전의 요구에 따라 기구를 개혁하고, 직능을 전환하며, 정부의 직무에 속하지 않는 것들은 벗어버려야 한다. 집단자산 관리의 직능은 전문 관리부문으로 이전하고, 생산 경영 직능은 기업으로 이전하며, 자원배분의 직능은 시장으로 이전하고, 서비스 직능은 더욱더 사회 중개 조직으로 이전해야 하며, 농민 자치의 직능은 촌민 위원회로 되돌려 주어야 한다. 정부 관리에 포함되지 않는 것들은 절대 관여하지 않으며, 정부 관리를 기업 관리, 시장 관리, 사회 자주 관리와 새로운 형태의 관계를 형성시킨다. 예를 들어, 공공사업 방면에서, 정부가 공공사업을 모두 책임지는 국면을 전환시켜, 사회 자치 조직, 민간단체, 주식제를 채택한 기업, 민간 기업 등의 투자를 고무시키고 지원하여 공공사업과 공익사업을 일으키

고, 서비스를 제공하도록 해야 한다. 정부는 공개 입찰제, 계약 도급제, 임대제도, 공사 협력제 등의 시장경제 방식의 관리와 공공서비스를 채택해야 한다. 그렇지 않으면, 일단 시간이 지난 후, 현급 정부는 여전히 대량의 기구와 인원을 먹여 살려야 하며, 이러한 기구와 인원은 자신의 권력을 팽창할 것이고, 기층을 힘들게 할 것이며, 이로 인해 향진 관리체제 개혁의 성과를 확보하기 어려울 것이다.

5.2. 남아도는 인원의 분류 작업을 잘 해야 한다

향급 정권 조직을 현의 파출 기구로 전환하고 향진 자치를 실시한 후, 대량의 인원을 줄이고, 반드시 인원을 분류하여 배치하는 작업을 잘 해야 한다. 분류된 인원을 단순히 사회로 내몰아서는 안 되며, 여러 종류의 분류 방식을 강구하여, 그들이 다시 취업할 수 있도록 도와, 뒷걱정이 없도록 해야 한다. 이렇게 해야 비로소 개혁의 순조로운 추진과 농촌의 안정을 보장할 수 있다. 이는 개혁이 반드시 지불해야 하는 비용이다. 그러나 이것은 일회성 비용에 지나지 않으며, 상대적으로 근본적인 문제를 해결하지 않고 지엽적인 문제만을 해결할 때 들어가는 비용보다 훨씬 적다. 구체적인 종합 조치는 다음과 같다. 첫째, 남아도는 인원을 생산과 서비스 산업으로 이동시킨다. 둘째, 비용의 일부분을 세제 개혁의 이전성 지출 자금으로 이용하여, 분류 인원들의 창업에 보조금으로 지급한다. 한 걸음 앞선 현과 향이 이미 실시하여 얻은 초기 경험들은 거울삼을 만하다. 예를 들어, 하북(河北) 성 한단(邯鄲)시는 현과 향의 기구에서 분류되어 나온 인원들에 대하여, 그들의 특기, 바람 및 기층 발전의 요구에 따라, 쌍방향의 선택 방법을 채택하였다. 기업, 행정 협회, 협력경제 조직, 중개 서비스 조직으로 구분하여 적당한 일을 맡도록 하였으며, 어떤 사람은 학교에서 교사가 되기도 하였다.

5.3. 향촌 채무를 청산해야 한다

향촌 채무의 청산 작업을 잘 하는 것은 농촌 관리체제 개혁의 중요한

유기적인 조치 중의 하나이다. 향촌 채무의 청산에 있어, 총체적인 원칙은 “새로운 채무를 철저히 막고, 경위를 분명히 파악하여, 책임을 명확히 하며, 나누어 처리함으로써, 해마다 청산해 나가는 것이다”. 이 원칙에 근거하여, 향촌 채무의 청산은 대체로 아래의 경로에 따라 해결한다.

- ① 향급은 지출을 줄이고, 촌급은 수입을 늘리고 지출을 줄인다. 향급이 파출 기구가 되어, 모든 경비를 현금 정부와 관련 기관이 부담하기 때문에, 향급의 재정을 설치하지 않고, 재정 수입을 늘릴 의무도 없게 되어, 절약하고 지출을 줄여야 한다. 촌급 조직은 수입을 늘리고 지출을 줄임으로써(촌 지역성 집단경제 조직에 대한 주식제 개혁을 통해 수입 증대를 이룰 수 있다), 새로운 채무 형성을 철저히 막아야 한다
- ② 향촌 채무에 대해서는, 정확한 실태조사의 기초 위에서, 역대 이러한 문제들을 해결했던 방법에 따라, 즉 “자기 아이는 자기가 안고 간다”는 원칙에 따라 처리한다. 상급 정부가 분담시킨 임무 수행으로 인해 형성된 채무에 대해서는, 상급 부문과 국가가 이전 지출로 해결해야 한다. 지방 경제발전으로 인해 형성된 채무에 대해서는, 집단 자산의 재산권 처분을 통해 상환한다.
- ③ 세제 개혁에 사용했던 이전성 지출의 일부분을 향촌의 채무를 청산하는데 사용한다. 현재 향과 촌의 채무가 너무 많아서 현·향·촌에만 의지해서는 청산할 방법이 없다. 산동성 향촌을 예로 들면, 촌급은 35만 위안, 향급은 420만 위안, 성 전체는 580억 위안의 빚을 지고 있다. 그런데 성 전체의 재정 수입은 500여 억 위안에 지나지 않기 때문에, 성에만 의지해서 해결하는 것은 현실성이 없다. 중앙의 재정과 성급 재정은 반드시 재력의 일부를 이용해 향촌 채무를 청산해야 한다. 왜냐하면, 향촌 채무 가운데 상당 부분이 직권과 재정권의 분리로 인해 형성된 것이기 때문이다. 중앙이 확정된 세제 개혁을 위한 재정의 이전 지출을 향진과 촌의 채무를 없애는데 주로 사용해야

지, 향진 기구와 인원에 대한 보조금 지급에 주되게 사용해서는 안 된다. 중앙 재정의 이전 지출은 채무 상환에 사용해야 한다. 채무를 없애는 것은 당연히 일회성이어야 하며, 이후로 재차 일어나지 않을 것이란 원칙을 견지해야 한다.

참 고 문 헌

1. 詹成付：《關於深化鄉鎮管理體制改革的研究報告》，載《三農研究參考》2003年第11期。
2. 郭書田、鄭有貴、秦暉：《從根本上減輕農民負擔的建議》，2001年4月，內部上報材料。
3. 沈延生：《中國鄉治的回顧與展望》，載《戰略與管理》2003年第1期。
4. 林光彬：《社會等級制度與鄉村財政危機》，載《社會科學戰線》2003年第1期。
5. 吳森：《財政困境下的鄉鎮政府行為選擇》，載《調研世界》2002年第2期。
6. 鄭有貴：《鄉鎮政權組織與制度變遷的特點、機構膨脹的原因與對策探討》，載《中國農村觀察》2000年第3期。
7. 鄭有貴：《鄉鎮政權組織與制度改革對策探討》，《中國農村研究報告2000》，中國財政經濟出版社2001年。
8. 鄭有貴等：《50年代初鄉鎮政府機構人員設置與制度建設的歷史借鑒》，《中國農村研究報告1999》，中國財政經濟出版社2000年。

제 9 장

농민 조직화: 문제의 관건

앞에서 이미 지적했듯이, 조직이 없는 농민은 사회의 약한 집단에 불과하고, “흩어져 있는 모래알”에 지나지 않으며, 농민 스스로의 권익을 보호할 수도 없을 뿐만 아니라, “三農” 문제를 곤경에 빠뜨리는 중요한 요인이다. 앞서 우리가 이미 지적했듯이, 중국이 비록 사회주의시장경제를 실시하고 있지만, 농민 조직화를 반드시 이루어야 한다. 이는 전환의 시기, 특히 21세기 초 10년간의 전략적 임무이고, 빨리 해결하면 할수록 더 빨리 주동적이 되고, 해결하지 못하면 피동적이 될 수밖에 없으며, 이는 절대 우회하여 돌아갈 수 없다. 모두 알다시피, 시장경제 조건 하에서, 농민 조직화가 이루어지지 않고, 농민들 사이의 연합과 협력이 이루어지지 않을 경우, 단순한 경쟁에서도 약육강식을 면하기 어려우며, 공업과 농업, 도시와 농촌은 발전을 거듭할수록 불균형은 더욱 심화되고, 사회 불안정을 초래할 것이다. 등소평 동지가 “발전은 불변의 진리”라고 말한 바 있으나, 발전을 위해서는 농민을 조직화 시켜야 하며, 연합과 협력의 길로 나아가야 한다. 우리는 농민 조직화가 “三農” 문제 해결의 관건이라고 생각한다. 이것이 바로 본 장을 쓴 주된 이유이다.

1. 낮은 수준의 농민 조직화와 왜곡되고 불균형한 사회 구조

“흩어져 있는 모래알”과 같은 농민은 힘이 약한 집단일 수밖에 없다는

것은 모두가 인정하는 사실이다. 지난 몇 년간의 추정에 따르면, 각종 새로운 형태의 협력경제 조직에 참여하는 농가는 약 5%에 불과하며, 최근 농업 산업화 경영 조직이 각종 방식으로 이끌고 있는 농가가 전체 농가의 30.5%를 차지한다. 그러나 이것으로 농민 조직화 수준의 낮은 상황을 부정하지 않을 수 없다. 농민 조직화 수준이 낮은 이유는 두 가지가 있다. 첫째는 농민 본래의 특질과 결합에서 비롯된 것이다. 둘째는 정부의 농민 조직화에 대한 인식이 부족하고, 지지하지 않기 때문이다.

첫째, 한 측면에서 농민을 분석해 보자. 중국 농민이 근면하고 소박하다는 것은 사회 전체가 인정하고 높이 평가하는 사실이며, 이러한 특질은 그들 자신의 생산노동과 생활에서, 혁명과 건설 사업에서, 최초의 개혁에 대한 모색에 있어서도 잘 반영되어 충분히 표출되었을 뿐만 아니라, 현대 사회에서 찾아보기 힘든 품행이 되어버렸다. 동시에, 농민 자신의 보수적 경향, 정치적 의식의 빈약함, 쉽게 이화(異化)됨, 조직화의 어려움 등의 결합과 한계성도 부정할 수 없다. 방대한 농민 수는 오히려 그들의 집단행동에 좋지 않은 영향을 준다. 가정환경이 가난하고 어렵기 때문에, 교육을 받을 수 있는 기회도 한정되어 있다. 농업 노동력의 평균 교육수준은 6년도 채 안되며, 과학적 소양을 갖춘 농민은 겨우 농촌 주민의 0.4%를 차지한다. 이는 농민의 한계성을 더욱더 가중시키고 있다. 중국의 정치체제와 권력구조 하에서, 국가가 사회를 완전히 주도하고 있으며, 농민의 정치적 공간과 조직행위 능력은 극히 좁은 촌 조직의 범위 안에 억압되어 있다. 이는 선천적으로 부족한 중국 농민의 사회 활동 능력을 더욱 부족하게 만들고, 정부와 정책 수립에 대한 영향력을 형성하지 못하게 한다(이성귀(李成貴), 2003). 다시 말해서, 오늘날 중국 농민은 여전히 내부 결속력과 사회 견제력이 부족한 힘이 없는 집단이다. 그들은 도시와 농촌의 이원화 구조를 변화시키는데 있어 정치적 압력을 행사하지 못하고 있으며, 견제와 촉진의 역할을 하지 못하고 있다. 농민의 이러한 나약함은, 농민으로 하여금 조직을 갖춘 도시의 힘이 강한 이익집단과 평등하고 공평한 경쟁

을 근본적으로 논할 수 없게 하고 있으며, 오히려 여러 방면에서의 권익을 침해하는 행위, 위탁·대리에 있어서의 기회주의, 힘이 강한 집단과 기타 권력분자들의 남의 힘을 빌려 자신을 이익을 도모하는 행위를 위해 이용 가능한 공간을 제공하고 있으며, 자신의 이익이 침해당하는 것에 대해 어찌할 도리가 없게 만든다. 보통 농민들 중에서 농민 집단의 운명을 바꾸기 위해 헌신하는 선도적인 인물을 찾아보기가 힘들다. 이는 중국 농민의 비극이라고 말하지 않을 수 없다.

둘째, 정부의 농민 조직화에 대한 태도를 살펴보자. 어떤 문건에서 볼 수 있듯이, 정부는 전문 합작사와 전문 협회와 같은 농민 협력경제 조직을 발전시키는 것에 대하여 찬성하거나 인정한다. 그러나 그 중요성에 대한 인식이 부족하고, 충분히 강조하고 있지 않으며, 그에 대한 지지는 더더욱 부족하다. 당중앙과 국무원은 이에 대한 전문적인 정책 결정을 내리지 않고 있으며, 전문적인 관련 법률을 질질 끌면서 내놓지 않고 있다. <농촌 합작사법>의 실시가 늦어짐으로 인해, 농민 협력경제 조직의 발전이 곳곳에서 난관에 부딪히고 있으며, 특히 등록을 통한 자리 매김이 어렵다. 농민 협회와 같은 조직 설립에 대하여, 두윤생(杜潤生)선생은 이미 등소평 동지에게 건의한 바가 있고, 학술계에서도 수년에 걸쳐 호소하였지만, 이 책의 원고를 보낼 때까지도 아직 결과를 볼 수 없었다. 이것이 농민 조직화 수준이 낮고, 새로운 형태의 협력경제 조직의 발전이 더딘 중요한 원인 중의 하나라고 말하지 않을 수 없다.

우리는 농민 조직화 수준이 낮은 것이 중국 사회구조가 왜곡되고 균형을 잃음으로써 나타나는 중요한 현상이며, 농민의 권익에 손실을 가져다 주는 중요한 요인이라고 생각한다.

2. 농민 권익 보호의 핵심은 농민 조직화

농민에게 무엇이 가장 중요한가? 이익이 가장 중요하다. 이익 보호의 핵

심 문제는 농민 조직화 문제를 해결하고, 그 힘으로 약한 집단의 사회적 지위를 변화시키며, 자원에 대한 통제 능력과 이익을 대변하고 사회에서의 행동 능력을 향상시키는 것이다.

시장경제의 조건 하에서, 각각의 시장 주체는 반드시 자기의 조직이 있어야 하며, 농민도 예외는 아니다. 농민 조직은 농가와 정부, 농가와 기타 시장 주체들을 연결시켜주는 다리 역할을 한다. 농민은 조직이 있어야 비로소 정상적인 이익을 도모하고 대변하는 통로와 시스템을 가질 수 있고, 비로소 자주적 발전 협력경제를 연합하여 현대 대시장으로 진입할 수 있으며, 비로소 농민 집단의 교섭·협상 능력을 강화하여 사회의 견제적 역할을 발휘함으로써, 향촌의 협력운영에 실질적으로 참여할 수 있다. 다시 말해서, 농민 조직화는 농민이 어떤 사회 집단, 시장 주체들과 교섭하고, 자신의 권익을 보호하는데 반드시 필요한 수단이며, 절대 없어서는 안 된다.

농민의 권익은 조직에 의지하여 차근차근 쟁취해 나아가야 한다. 소위 말하는 “많이 지급하고, 적게 거둬들이며, 활력을 불어넣는” 정책과 기타 농업에 유리한 정책을 통해 정부가 “선정양민(善政養民)” 식으로 베풀어 줄 것이라고 기대할 수 없으며, 농민 자신의 조직에 의지하여 쟁취해 나아가고, 능력을 갖추어 지방 기층이 중앙에 대해 농업에 유리한 정책의 집행 여부를 감독해야 한다. 이것이 제도 운영과 시스템의 역할에 있어 필연적이 되어야 한다. 농민이 발언권이 있어야만, 문제 해결에 있어 희망이 있다고 말할 수 있다. 이를 위해서, 반드시 많은 농민들이 연합해야 하고, 그들 공동의 이익을 인식해야 하며, 계획적이고 합법화된 집단행동을 통해 일치된 요구를 해야 한다. 농민 조직은 반드시 독립화 된 이익단체를 형성해야 하며, 경제·사회 및 정치 생활에 있어서의 참여도를 끊임없이 증진시키고, 영향력 있는 사회적 역량을 형성하여, 향촌 자치에 참여하고, 향촌 업무에 대하여 발언권을 행사할 뿐만 아니라, 자신의 운명에 영향을 주는 더 높은 차원의 정책 결정에도 참여하고, 그 구성원들이 이익을 도모할 수 있도록 실질적인 활동을 펼치며, 그들 자신의 몫으로써의 이익을 쟁취해야 한다.

중국 농민은 사람 수가 가장 많은 사회 집단이며, 어찌 됐든 자신들의 이익을 직접 대변할 수 있는 조직이 없어서는 안 된다. 그렇지 않으면, 중국의 사회구조는 병태(病態)적이 되며, 협력운영과 도시와 농촌의 총체적인 발전을 실현할 수 없다. 만약 정부가 진정으로 농민의 권익 보호를 꾀한다면, 반드시 현존하는 사회적 역량의 대비 관계에 변화를 주어 제도 쇄신과 연관된 목표함수와 제약 조건들을 바로 고쳐야 하며, 분산되어 있어 유기적인 연계가 부족한 농민들을 조직화하고, 그들을 하나의 공통된 사업으로 단결시켜야 한다. 이것은 중국 농민의 정치·사회 및 경제에서의 낮은 지위를 높이기 위해 반드시 걸어야 할 길이다. 사실, 1979년에 이미 국제연합은 <농민현장>이라 불리는 선언을 통해 명백히 호소한다. “농민 조직화를 격려하고, 직접적인 참여를 통해, 자구(自救)활동을 전개해야 한다”. 사실상, 세계 각국의 경험에서도 이미 입증되었듯이, 사회의 어떤 조직으로 하여금 이익을 얻도록 하기 위해서는, 정책 결정자가 계획적으로 조직체계를 바꿀 수 있다. 이로써 새로운 정책 제정이 유리해지고, 관련된 집단으로 하여금 이익을 얻도록 한다. 중국에서 농민과 혈연관계에 있는 집권당과 인민정부는 더더욱 농민에게 유리한 친농업정책을 실시하고, 농민 조직화를 지지해야 한다. 이전의 낡은 정책은 농민을 묶어둠으로써 죽을 지경으로 몰아넣었고, 공업과 농업의 연맹에도 해를 끼쳤다. 현재 “활력을 불어넣는(放活)” 정책에 반드시 농민 조직화에 대한 지지도 포함시켜야 한다. 농민 조직화를 적극적으로 지지하는 것이 바로 “三農” 문제 해결의 관건을 틀어잡는 것이며, 새로운 시기를 맞아 공업과 농업의 연맹을 강화하는 전략적 선택이기도 하다.

3. 농민 조직화의 실현 형식

농민은 많은 조직들과 관계를 가진다. 예를 들어, 촌민 집단조직, 촌민

자치위원회 등은 모두 농민들이 태어나면서부터 자동으로 가입되는 것이므로 어떠한 선택의 여지도 없을 뿐만 아니라, 이러한 조직은 많은 부분에서 농민의 뜻을 대변할 수 있고, 농민의 이익을 대표할 수도 있다. 농민에게 있어, 가장 본질적인 조직 형식은 농민 협회와 합작사 등이다.

3.1. 농민 협회

농민 협회는 줄여서 농회(農會)라고 부른다. 농회는 농민의 이익을 대표하는 조직이며, 그 주된 특징은 농민을 주체로 하고, 지역을 단위로 하여 설립된 기초협회이며, 농민에게 종합 서비스를 제공하는 성질을 가진다. 일본, 한국 및 중국 대만에서도 농민 협회 조직이 있다. 대만의 농어회(農漁會)는 농촌 보급, 농산물 운송·판매, 사원(社員)의 신용과 보험 사업 등을 책임지고 있으며, 정부 당국의 위탁 임무를 맡고 있고, 경제적 실력과 사회적 지위를 가진다.

중국의 신민주주의 혁명과 사회주의 “3대 개혁” 시기, 농회는 아주 큰 역할을 하였으며, 커다란 공헌을 하였다. 그러나 농업과 수공업의 “사회주의 개조”부터, 농업 합작사(실제로 집단화가 되다)가 발전하면서, 농회는 종적을 감추었다. 이후 수십 년간, 중국 대륙에는 농민 협회와 같은 조직이 없었으며, 농민에게는 정식으로 이익을 대변할 수 있는 경로와 권익을 대표할 수 있는 기구가 없었다.

농촌 인민공사의 해체와 시장 위주로의 경제 개혁이 시작되면서, 농민 협회의 재건이 의사 과정에서 제기되었다. 우리는 이미 농민 협회를 다시 가동시키고, 농민의 권익 대표 조직으로써의 법인 지위를 확립하며, 촌에 기층 농회를 설립하고, 향에 농민 협회 연합회를 설립하는 것을 찬성하였다. 비록 농민 협회의 재건을 있는 힘을 다해 호소하였지만, 줄곧 최고 정책 결정 당국의 승인을 얻지 못했다. 이 사업은 비교적 복잡하며, 농민 협회를 다시 가동시킬 수 있는가의 관건은 집권당 중앙의 태도에 달려 있다고 볼 수 있다.

3.2. 합작사

합작사는 노동자 연합의 자주 조직이며, 사원 개인의 사유재산권의 기초 위에서 건립된 약정 공동경영 기업이다. 신중국 역사에서, 농촌 농업 영역의 합작사는 많은 우여곡절의 과정을 겪었다. 현재, 농민 조직화로 채택할 만한 방식은 농민 합작사와 경영 활동을 하는 전문 협회로써, 정부가 승인하고 먼저 선택한 조직 형태이다. 따라서 우리는 농민 합작사에 대하여 비교적 상세한 설명을 할 필요가 있다.

3.2.1. 농민은 자신들을 위해 봉사할 합작사가 필요하다

10여 년 전, 정부 부문과 대중 매체 모두 농민을 시장으로 밀어 넣을 것을 적극적으로 제기했으며, 분산되어 조직이 없는 농가가 집적 현대 시장으로 진입할 수 없다는 것을 전혀 몰랐다. 즉, 농가가 대시장으로 진입하기 위해서는 합작사가 조직하고 중개(다리 역할)하고 봉사해야 한다. 그렇지 않을 경우, 아주 많은 진입 비용이 필요하며, 정말 농민을 “대해(大海)”로 밀어 넣어 익사시키는 것과 마찬가지다. 이러한 관계의 정확한 표현은 “농민—합작사—대시장”이다. 농민의 생산품을 판매하는데 있어, 농산물 운송·판매 합작사가 필요하다. 농민이 농용 생산자재와 생활자재를 구입하는데 있어, 공급·판매 합작사와 같은 합작사가 필요하다. 농민이 생산 발전과 생활을 위해 급히 자금이 필요할 때, 신용 합작사가 신용 대부 서비스를 제공할 필요가 있다. 농민이 그 생산물 품질을 향상시키고, 동시에 생산량을 증가시키기 위하여, 반드시 새로운 농업 기술을 채택해야 하며, 그러기 위해서는 같은 종류의 합작사 혹은 정부 주도의 과학기술 서비스 조직이 서비스를 제공해야 한다. 마찬가지로, 농가가 농산물을 가공하여 가치를 높이고 판매 수익을 얻기 위해, 반드시 연합하여 합작사를 구성하거나, 동종 업종의 공장·상점과 연합하여 합작기업을 구성하여, 공동으로 농업 산업화 경영을 실시하거나, 합작사를 중개로 하여, 농산물 가공 기업을 “용두(龍頭)”로 한 산업화 경영시스템에 참여해야 한다. 이러한 조직

모형은 “회사-합작사-농가”로 표현된다. 원리는 아주 간단하다. 분산되어 있는 농가는 일반적으로 자금과 능력이 부족하기 때문에, 연합하여 시장으로 진입해야만, 발전 기회를 얻을 수 있다.

3.2.2. 근본적인 의의에서 합작사를 이해해야 한다

장기간에 걸쳐, 중국이 잘못된 부분이 있다면 바로 합작사를 집단 소유로 귀속시켰다는 것, 공유제 범주에 집어넣었다는 것이다. 현재, 기왕 합작사가 농민 조직화를 위한 현실적으로 채택 가능한 조직 형태라고 인식한 바에야, 근본적인 의의에서 이해하고 협력경제를 다루어야 한다. 근본적인 의의에서의 협력경제는 다른 경영 형태들을 포용할 수 있는 노동자 연합체이며, 어떤 단일한 경제 형태가 결코 아니다. 합작사가 체현한 것은 생산요소의 조합 방식 혹은 일종의 경영 방식이며, 특정한 소유제 형태가 결코 아니다. 경제 속성상 공유제 경제와 사유제 경제의 중간적인 위치에 있다. 합작사에서, 사원은 모두 사유재산의 소유권을 유지하고 있으며, 합작사 내에서 자산의 연합 소유의 정도는 발전 단계에 따라, 합작사에 따라 아주 커다란 차이가 있다. 이는 모두 합작사 장정(章程)에 명확하게 규정해 놓고 있다.

이러한 이해를 근거로 하여, 협력경제는 노동자 개인의 재산권 사유의 기초 위에 만들어진 약정된 연합 공동경영 경제이다. 합작사와 기타 형식의 협력경제 조직은 노동자 연합의 자주적이고 공동의 이익을 대표하는 기구로서, 그 기본적인 특징은 다음과 같다. 첫째, 협력체 내에 종사하는 연합경영의 주체(사원, 회원)는 반드시 노동자여야 한다. 둘째, 구성원 개인 자산의 사유권을 인정하고 침해당하지 않도록 보호해야 하며, 합작사 내의 분할할 수 없는 연합 공유자산의 비율과 연합 공동경영의 내용은 반드시 주체 구성원들이 민주적으로 결정한다. 셋째, 합작사는 반드시 일정한 조직 형태, 민주적으로 약정된 규정 및 운영 시스템을 갖추고 있어야 하며, 전체 사원이 합작사에 대하여 민주적으로 통제할 수 있도록 해야 한다.

합작제의 원칙에 따라 만들어진 합작사는 일종의 “민(民)이 소유하고, 민(民)이 관리하며, 민(民)이 이익을 가져가는” 새로운 형태의 기업이며, 전체 구성원이 소유한다. 그리고 자발적으로 참여하고 탈퇴가 자유로우며, 민주적인 관리를 실시하고, 1인 1표제이다. 합작사 내에서는 영리를 목적으로 하지 않으며, 사원을 위해 운송·판매·가공·생산·생활에 서비스를 제공하는데 취지를 두고 있으며, 협력 기구의 이윤 극대화를 추구하지 않는다. 그러나 연합 공동 경영을 통해 비용을 절약하고, 사원들이 돈을 별도로 도와주며, 사원들의 소득을 증대 시켜야 한다. 연합 공동 경영의 잉여는 구성원의 합작사에 대한 기여도에 따라 이윤을 되돌려 주고 출자금에 따라 이익을 배당한다.

세 가지 점에 대해 설명할 필요가 있다. 첫째, 소위 말해서 “영리를 목적으로 하지 않는다”란 합작사 내부에서 사원들을 대상으로 돈을 벌려고 꾀하지는 않지만, 외부 시장 교역에서는 반드시 이윤을 얻어야 한다. 그렇지 않으면 어디에서 잉여가 생겨 나누어 가질 수 있단 말인가. 둘째, 어떤 사람은 출자금에 따라 일정한 투표권이 주어져야 하며, “1인 1표”제와 병행해야 한다고 주장한다. 대주주가 합작사를 좌지우지하는 것을 방지하기 위해, 반드시 사원의 주식 보유액과 “1인 1표”의 출자금 투표권과의 비율을 제한해야 하며, 출자금에 따라 한정된 투표권만을 주어야 한다. 합작사 투표제도의 개혁은 반드시 전체 사원의 합작사 정책 결정에 대한 민주적 통제 원칙을 견지해야 한다. 셋째, 합작사 사원 대회 혹은 대표 대회의 동의를 거쳐, 합작사는 사회 자본을 끌어들이 수 있으며, 비사원인 주주도 이익 배당에 참여할 수 있다. 그러나 합작사의 경영업무에 관여해서는 안 되며, 투표에 의한 표결에 참여해서도 안 된다.

3.2.3. 합작사 법인 지위의 범주를 설정한다

이것은 해결되지 않은 문제이다. <헌법>은 물론 공상행정관리의 “기업 법인” 등록에서도, 합작사에 대한 범주 설정에 오류가 존재한다. <헌법>

최신 개정본의 제8조에서 이르기를, “농촌에서……각종 형식의 협력경제는 사회주의 노동 대중의 집단 소유제 경제이다”. 공상행정관리 부문의 “기업 법인” 등록 분류에 있어, 합작사 법인을 단독으로 설립하지 않았으며, 합작사를 집단 기업에 귀속시켰다. 이러한 범주의 설정은 합작사의 경제·사회 본질과 기본적인 특징에 부합하지 않으며, 농민 합작사의 발전에도 불리하다.

이러한 부적당한 범주의 설정은 주류가 인식하는 집단경제에 대한 편애와 합작사 법인을 이해하지 못하는 특수성에서 비롯된 것이다. 이러한 특수성은 적어도 다음과 같은 세 가지 방면에서 나타난다. 첫째, 합작사는 힘이 약한 집단이 연합하여 자주적으로 조직하고 민주적으로 약정한 공동 경영 기업이며, 내부에서 영리를 목적으로 하지 않고, 구성원들을 위해 봉사하는데 취지를 두고 있으며, 사원들의 소득을 증대 시키고, 사원의 복지를 증진시킨다. 둘째, 합작사의 중요한 기능은 농민을 조직하여 시장에 진입하도록 하고, 규모의 경제를 형성하며, 전체 경쟁력을 증강시키고, 교역 비용을 절약하며, 경영의 효율성을 높이는 것이다. 셋째, 합작사는 노동자들이 약정한 공동 경영 기업일 뿐만 아니라, 대중 스스로를 교육하고 과학기술과 정신문명을 전파하는 학당이며, 어떤 영역에서 협력 대중의 공동 이익을 대표하고, 집합시켜 상호 제어하고 사회 공정성을 발양하는 역할을 하기도 한다. 이로써 약자의 이익을 보호할 수 있고, 도시와 농촌의 경제·사회 협력 발전과 사회 안정에도 도움이 된다.

농민의 합작사는 일반 회사와 다르다. 양자의 본질적인 차이는 주식회사는 자본의 연합이고, 자본을 기업 운영과 이윤 분배의 핵심으로 하며, 자본이 사람을 고용하고, 자본이 노동을 지배한다. 이는 돈을 위한 것이다. 그러나 합작사는 노동의 연합이고, 사람을 고려의 핵심에 두며, 사람과 사람 사이의 연합과 협력을 중시하고, 자본으로 하여금 사람을 위해 봉사하게 하며, 노동이 자본을 지배하고, 기업 운영과 잉여 분배는 결국 사람을 위한 것이다.

농민 합작사를 집단 기업으로 한정 지을 수 없다. 양자는 약간의 본질적인 차이를 가지고 있다.

- ① 합작사는 사원의 노동 연합을 기초로 한 생산요소의 조합 방식이며, 특정의 소유제 형태는 결코 아니다. 그러나 전통적인 집단경제는 일종의 배타성을 지닌 집단 소유제 형태이며, “개조”의 전통적인 개체 소농경제의 과도적인 형태라고 볼 수 있다.
- ② 합작사는 사원의 사유자산과 출자한(入社)자산의 사유권, 출자에 대한 이익 배당권을 인정하는 반면, 전통적인 집단경제는 생산자재의 집단 공유를 기초로 하며, 집단 내에는 구성원 개인의 자산 소유권이 존재하지 않고, 그 안에서 자기의 노동에 근거해 수익 분배권을 획득한다.
- ③ 합작사는 사원 가정의 분산 경영을 인정하고, 사원들이 공동으로 필요로 하는 생산자재와 생활자재만을 공급하며, 농산물 운송·판매·가공 및 기타 서비스부문에서는 약정된 공동 경영을 실시한다. 반면 전통적인 집단경제는 집중적인 통일 경영을 실시하고, 농가 경영은 단지 자류지(自留地), 자류산, 가정 부업 및 자류 가축의 사육만을 허용한다.
- ④ 합작사 사원은 자발적으로 참여하고 탈퇴도 자유로우며, 지역적 제한을 받지 않고, 약정된 공동 경영의 발전 공간도 지역적 제한을 받지 않는 반면, 전통적인 집단경제는 일정한 지역을 기초로 한다. 따라서 “참가자”는 그 지역의 자연인이며 토지 혹은 기타 생산자재의 집단 공유와 서로 연계됨으로써, 자연히 그 구성원이 되며, 합작사 사원과 같은 그런 자주적 선택권이 없다. 마찬가지로, 집단 기업 경영의 발전 공간도 일정한 지역적 제한을 받는다.
- ⑤ 합작사에서, 사원은 합작사에 대한 기여도에 따라 이윤을 되돌려 받고, 출자금에 따라 이익을 배당 받는다. 그러나 전통적인 집단경제에서, 구성원은 집단과 기여를 하고 기여를 받는 관계가 아니라, 구성

원이 완성한 작업량에 따라, 평균화된 수익 분배를 실시한다.

합작사의 특수한 속성에 따라, 국가 헌법은 농민의 합작사를 집단경제에서 분리시켜, 단독적인 합작사 법인으로 자리 매김 시켜야 한다. 공상행정 관리 부문의 “기업 법인”에서, 합작사 법인 부문을 단독으로 설립하여, 등기·등록을 시키고, 차별을 해서는 안 된다. 이는 법률적 근거가 필요하다.

3.3. 촌민 자치 조직과 농업과 관련된 업종 조직

농업 협회와 합작사 외에도, 농민 자치위원회(농촌 소조(小組))와 농업 관련 업종 협회가 다른 측면과 다른 정도에서 농민의 이익 문제와 관련을 갖는다. 농민과 농민 합작사는 이러한 조직을 이용하여 자신의 합법적인 권익을 보호해야 한다. 농민은 반드시 촌민 자치조직의 주체가 되어야 하고, 그들이 직접 촌민 자치위원회 구성원 중에서 지도자를 선택해야 하며, 효율적인 촌민 감독제도를 만드는 것이 전제 조건이다. 그 다음, 농업과 관련된 업종의 협회는 조건을 마련하여 농민과 농민 합작사로 하여금 이 조직의 자원을 이용하여 상업적 이익을 위해 복무할 수 있도록 해야 한다. 예를 들어, 농업과 관련된 업종의 협회는 동일 업종과 관련된 합작사를 끌어들여 정식 구성원으로 활동에 참여하도록 하고, 관련된 서비스를 함께 공유한다. 이 뿐만 아니라, 동일 업종의 전문업체는 전문업체 협회를 연합하여 구성해야 하며, 조건이 성숙되어지면 농민 전문 합작사로 발전 시켜야 한다. 농민 전문 합작사와 농업 관련 업종의 협회는 전문업체 협회와 밀접한 업무 관계를 형성하고, 전문업체 협회를 지지해야 한다.

4. 정부의 합작사에 대한 지지정책

농민 협회도 좋고, 합작사도 좋다. 결국 모두가 사회 자원인 셈이다. 농

민 조직의 발전은 사회 자원을 증가시키는 것과 마찬가지로, 사회 자원이 증가함으로써 교역 비용이 줄어들기도 하고, 시장 경제의 건강하고 순차적인 운영에도 이로울 뿐만 아니라, 정부가 받을 수 있는 부담을 줄이는데도 유익하다.

합작사의 특수성으로 인해, 정부는 합작사와 일종의 특수한 관계를 형성해야 한다. 첫째, 합작사는 힘이 약한 집단의 연합 자주 조직으로써, 그 잠재력을 이용해, 정부와 협조해 “사회의 발전 목표를 실현할 수 있다. 특히 빈곤을 없애고, 충분하면서도 실질적인 일자리를 창출하며 사회 융합을 촉진시킬 수 있다”. 이로써 정부가 신뢰할 수 있고 실질적인 협력 동반자가 된다. 동시에, 정부는 합작사가 공익과 공평의 목표 실현에 도움이 되기 때문에 합작사를 지원하고, 합작사의 건강하고 지속적인 발전을 위해 지지의 성격과 능동적인 성격을 가진 환경을 만들어 주어야 한다. 둘째, 정부 중심의 단일 운영에서 정부와 민간 조직의 협력운영으로의 전환 과정에서, 합작사 등의 농민 조직은 정부의 가장 중요한 협상 대상이며, 협력운영에 있어서의 협력자이다. 셋째, 합작사는 법에 근거하여 설립되고, 합법적으로 경영하며, 정부 주관 부문의 지도와 감독을 받지만, 정부는 합작사의 경영 업무와 인원 배치에 대해 관여하지 않는다. 이는 각국 정부의 공공 정책에 있어서의 공통적인 선택이다.

합작사의 본질적인 특성과 정부의 합작사와의 특수한 관계에 따라, 국제적인 사례에서도 볼 수 있듯이, 각국에서는 <합작사법> 제정이 보편화되었으며, 법에 의거하여 합작사에 대해 필요한 우대정책을 실시하고 있고, 재정·세수(稅收)·금융 신용대출 및 가격비용 등의 방면에서 합작사에 지지정책을 펼치고 있다.

- ① 합작사의 세수체계를 만들고, 낮은 세율 혹은 면세 정책을 실시한다. 예를 들어, 합작사에 대하여 소득세와 영업세를 면제한다.
- ② 낮은 이자로 대출해주거나 대출 이자를 보조해 준다.
- ③ 포상하거나 무상으로 보조한다. 국가 산업정책에 부합하는 합작사

의 투자 개발사업에 대하여, 정부는 운영 설비를 무상으로 보조해 줄 수 있다. 합작사에 대한 운영 평가에서 목표에 달성했을 경우 포상한다.

- ④ 싼 가격으로 생산자재를 공급하거나 가격을 보조해 준다.
- ⑤ 재정적으로 지원할 수 있는 농민 합작사 발전 사업기금을 설립하고, 주로 합작사 조직에 대한 비용 보조, 지속 가능한 발전, 국제 교류를 확대하는데 사용한다.
- ⑥ 합작사가 받아들이는 사회 기부금에 대하여 소득세를 면제한다.
- ⑦ 어떤 개인과 조직이 농민 합작사를 이용해 자신의 이익을 도모하거나 비용을 분담시키는 행위를 법률로써 금지한다.
- ⑧ 농업과 관련된 국가사업은 우선 농민 합작사가 맡거나 적극적으로 합작사를 끌어들여 참여 시킨다. 예를 들어, 국가 농업 종합개발 사업, 빈곤 퇴치 사업, 기술 보급 사업, 환경과 생태보호 사업 등은 모두 적극적으로 합작사를 끌어들여 참여시킴으로써 실시하도록 한다.
- ⑨ 정부 부문과 기구는 농민 합작사에 무료로 정책과 시장에 관한 정보, 무역 확장 등의 서비스를 제공한다.
- ⑩ 전국 협력경제 학원을 설립하고, 각종 합작사를 위한 인재를 관리 육성하며, 합작사 간부를 대상으로 한 단기 훈련을 확대한다. 협력경제에 대한 교육훈련 사업은 국가 재정으로부터 실질적인 지원을 받는다.

참 고 문 헌

1. 牛若峰等：《農村合作經濟組織發展概論》，中國農業科技出版社2000年10月第1版，第26-28頁。
2. 李成桂：《一号文件：政策文本的背景》，《牛若峰工作室通訊》2004年第1号，第8-9頁。

제 10 장

농업 현대화: 험난한 여정

“농업 현대화”는 신중국 역사상 가장 많이 사용한 어휘 중의 하나이다. 특히 최근 몇 년간, 학술계의 연구·토론과 정부의 정책 결정에 있어 중요한 영역이 되었다. 우리는 이미 농업의 변혁과 발전에 관한 연구 과정에서 농업 현대화 문제를 언급했었지만, 심도 있는 연구를 따로 하지는 못했다. 이 장에서도 물론 우리가 앞서 말했던 관점을 기초로 하여, 중국의 농업 현대화는 어떤 길로 나아갈 것인가, 농민은 어떠한 농업 현대화를 필요로 하는가, 그리고 농업 현대화의 구체적인 실시 방법 및 왜 험난한 여정인가 등에 대해 주로 설명할 것이다.

1. 농업 현대화의 내용과 목표

농업 현대화는 농업 진보의 역사적 과정이며, 전통적인 농업 생산부문을 현대 산업의 발전 과정으로 전환시킨다. 이 과정에서, 현대 공업이 제공한 기술장비를 이용해 농업을 무장시키고, 현대 생물과학기술을 이용해 농업을 개조하여, 아주 높은 수준의 종합 생산 능력과 시장 경쟁 능력을 배양하는 동시에, 생태자원의 보존에 관심을 가지고, 사람과 자연의 화합을 유지하며, 지속 가능한 발전을 실현해야 한다. 농업 현대화는 풍요로운

문명의 신농촌 건설의 중요한 구성 부분이다.

중국 사람들은 “중국 특색의 농업 현대화”라고 말하기 좋아한다. 사실, 중국과 외국을 막론하고, 농업 현대화를 판단하는 기준은—기술의 선진성, 산업의 연계 정도, 개방성, 정보화, 농민 조직화 및 농업 인구의 소수화 등 모두 같으며, 풍요로운 문명과 지속 가능한 발전을 현대화의 지표로 삼는 것도 서로 같다. 다시 말해서, 국내외 농업 현대화의 목표는 서로 같아야만 한다. ①농민의 노동 조건을 개선하고, 농업의 노동 생산성과 농업 경쟁력을 향상시켜야 한다. ②식량안보를 보장하고, 농민의 소득을 증대시키며, 빈곤을 없애고, 가정생활 환경을 개선한다. ③농업의 지속 가능한 발전을 실현하고, 생태환경을 개선한다. ④공업과 농업의 차별과 이원화 구조를 없애고, 도시와 농촌의 협력 발전을 실현한다.

우리는 현대화를 위해 현대화를 실시하는 것이 아니라, 사람들의 발전을 위한 필요에 의해 비로소 농업 현대화를 실시하는 것이며, 이 역사적 과정을 통해 그 안에 내포되어 있는 일련의 목표들을 실현해야 한다. 우리가 말하는 “중국 특색의 농업 현대화”란 중국이 실시하는 농업 현대화의 배경과 구체적 노선이 선진 공업국가와 차이가 있고, 자신만의 특수성을 가지고 있다는 뜻이며, 중국 농업 현대화의 기준과 목표를 낮출 수 있다는 의미는 절대 아니다.

2. 중국의 농업 현대화는 어떤 길로 나아갈 것인가

중국이 선택하는 농업 현대화의 길은 반드시 본국의 기본적인 국가 상황에 의거해야 하며, 본국 농업의 근본적인 특징과 역사적 배경에서 출발해야 한다.

- ① 중국은 농가 가족경영의 기초 위에서, 그리고 유한한 토지 조건 하에서 농업 현대화를 실시해야 한다. 선진 공업 국가, 특히 인구가 적

고 토지가 많은 국가에서는 농장의 토지 규모의 확대를 기초로 하여 농업 현대화를 실시하며, 먼저 노동 대체형의 현대화가 나타난다. 이와 같은 국가는 공업화를 이루는 과정에서 농업 노동력의 비농업으로의 이전이 이루어져, 농민의 수가 감소함으로써, 전문화된 대규모 농장 경영이 적합하게 된다. 이러한 조건 하에서 농업 현대화를 실시하는 것은 비교적 쉽다. 중국은 인구가 많고 토지가 적으며, 농민이 대다수를 차지하고 있어, 근래에 농가의 토지 경영 규모의 확대를 보편화 할 수 있는 조건을 구비하지 못하고 있다. 즉, 동부의 비교적 발달한 지역에서는 적절한 규모 경영을 비교적 빨리 실시할 수 있었으며, 가족 농장식의 농업 기업으로 발전하였다. 그러나 그 규모는 여전히 선진 공업국가의 대규모 농장 규모와 비교가 안 된다. 중국은 농민 가족경제와 유한한 토지의 전제 하에서, 단지 생물기술과 집약적 경영으로 토지를 대체하고, 농민들의 연합과 협력을 통해, 지역화 된 과종, 규모화 된 사육, 농산물의 가공과 판매 영역에서 전문화되고 사회화된 대규모 생산을 발전시키면서, 응집된 규모의 경제를 형성하고, 점차 농업 현대화를 실현할 수 있다.

- ② 중국은 경제 전환기에 농업 현대화를 실시하고 있으며, 시장의 발육이 불건전하고, 농민의 조직화 수준이 낮으며, 전통적인 체제의 찌꺼기가 아직 남아 관리의 각 단계에 영향을 미치고 있다. 특히 도시와 농촌의 이원화 구조는 아직까지도 사라지지 않았으며, 도시와 농촌 사이의 요소 이동에 있어서도 여전히 장애가 존재한다. 그러나 선진 공업국가는 이미 아주 오래된 시장경제 발전의 역사를 가지고 있으며, 그들은 농업 현대화를 실시할 때 이미 충분히 발육된 시장 환경을 가지고 있었고, 도시와 농촌 사이에서 각종 요소들이 자유롭게 이동하였으며, 농민의 합작사 참여가 보편화되어 있었고, 각종 업종별 협회가 상당히 발달되어 있었다. 이와 비교했을 때, 중국의 경우 농업 현대화에 뒤따르는 개혁과 관련된 작업량이 매우 많으며, 난이도는 매우 높고, 비교적 많은 비용이 들어갈 것이다.

- ③ 중국의 농업 현대화는 농촌의 산업 혁명이라 할 수 있으며, 도시화 추진과 함께 진행해야 한다. 이 산업 혁명은 농업 현대화, 농업의 신 기술 혁명과 농업 산업화 경영의 진행 과정을 하나로 잘 융합하여, 전체적으로 농업과 농촌 경제구조를 변혁하고, 농업 산업의 진보를 촉진한다. 새로운 농업 기술 혁명은 (주로) 생물과학기술의 획기적 발명과 혁신을 통하여 농업 현대화를 추진하고, 농업 산업이 업그레이드되며 형태의 전환을 가져오게 하는 원천이 된다. 농업 산업화 경영은 농업 현대화와 새로운 농업 기술 혁명을 위해 실질적인 조직 운반체와 미시적 제도의 보장을 제공하고, 농업의 과학기술에 대한 수요를 내생변량으로 바꾼다. 이로써 농업 산업화 경영은 농업 현대화의 중요한 내용과 “가속기(加速器)”가 되었다. 동시에 소성진(小城鎮) 건설을 포함해 내포되어 있는 도시화 과정은 농촌 종합발전, 산업 집중화, 기업화 및 사회화를 직접적으로 이끌고 촉진할 수 있으며, 농민들이 토지를 떠나 비농업으로 이전할 수 있도록 하는 조건을 만들어 주고, 실현할 수 있는 방도를 마련해 준다.
- ④ 중국 농가는 자본 축적 능력이 미약하며, 이는 농업 현대화 과정에 영향을 주고도 남는다. 농촌 기반시설 건설과 공익성을 띤 서비스에 대해 정부가 투자하는 것 이외에, 농업 현대화는 농민 스스로 자본을 축적하여 투자해야 한다. 그러나 많은 중국 농가들의 고정자산은 극히 적으며, 중·저소득 농가가 60%를 차지하고, 소비 수준이 매우 낮으며, 일단 소득이 증가하면, 보통 재생산에 투입을 늘리는 것 이외에도 소비를 늘리는 것도 필요하다. 이처럼 농가가 많은 돈을 농업 현대화에 투입하기를 바라는 것은 현실과 맞지 않다. 경제 발달 지역의 실례가 나타내듯이, 농업 현대화에 필요한 자금은 주로 비농업 산업과 향진공업이 제공하는 자금 축적에 의지하며, 정부의 재정적 지원도 필요로 한다.
- ⑤ 중국의 농업 현대화 모델은 장차 다양성을 가질 것이다. 중국은 국토

면적이 광활하고, 각 지역의 자연 조건이 복잡다양하며, 생산 유형에 있어 아주 커다란 차이가 존재한다. 이는 각 지역 농업 현대화의 구체적인 모델을 다종다양하게 만들 뿐만 아니라, 지역별 전문화와 분업의 긴 과정을 겪게 한다. 그러나 선진 공업화 국가는 상품경제 발전 과정에서 점차 전문화된 생산지역 구도와 전문화된 대규모 시장이 형성되었으며, 농업 현대화 실시를 위하여 비교적 동일하고 민첩한 미시적 기초를 제공하였다. 상대적으로 봤을 때, 중국의 농업 현대화는 복잡하고, 대단히 어렵고 힘들 것이며, 반드시 각지의 구체적인 실정에 맞게 적절한 대책을 세워야 하며, 다양한 선택이 필요하다.

이처럼, 농업 현대화 과정은 위에서 기술한 종합적인 요인의 제약을 받고 있으며, 각 지역의 경제·사회 발전에서의 심한 불평등이 더해져, 중국의 농업 현대화는 결국 아주 긴 불균형 발전 과정이 될 것이며, 결국 지역별로, 단계별로 실시되는 산업 진보의 과정이 될 것이라고 단언할 수 있다. 이는 사람들의 주관적인 의지를 객관적인 법칙으로 바꾼 것이 아니다. 중국 농업 현대화의 복잡성, 어려움 및 점진적인 불균형을 과소평가한 어떠한 의견과 방법도 채택할 수 없다.

중국의 기본적인 국가 상황, 농업의 근본적인 특징 및 역사적 배경이 결정하는 것이기 때문에, 중국의 농업 현대화는 농촌 종합발전, 농업 집약 경영, 지속 가능한 발전 전략을 채택해야 하며, 취업 기회가 많이 주어지고, 저렴한 비용의 기술 노선을 택해야 한다. 이것이 바로 우리가 인식하는 중국 농업 현대화의 길이다.

3. 중국 농민은 어떠한 농업 현대화를 필요로 하는가

농업 현대화는 결국 농민의 사업이므로, 어떠한 기술 노선을 실시할 것

인가는 반드시 농민의 광범위한 참여 하에서 선택되어야 한다. 농민들은 어떤 현대화 조치의 선택 여부에 있어, 그 조치에 의한 예상 수익이 어떠한가, 기본적인 의식주 해결(小康)에 도달하고 부유해지는데 유리한가 여부를 먼저 고려해야 한다. 중국의 국가 상황과 많은 농가 고유의 약체성 때문에, 중국 농민은 취업 기회를 많이 제공하면서, 비용이 저렴한 농업 현대화를 필요로 한다. 비농업으로의 이전 취업의 길이 부족한 상황에서, 농업 부문에서 노동력을 내보내는 것은 제조업에 그만큼 일자리 창출에 대한 부담을 가중시키는 것과 같고, 마찬가지로 높은 비용의 농업 현대화도 농민들이 이를 수 없다. 따라서 중국의 농업 현대화는 반드시 취업 기회를 많이 제공하고 비용이 저렴한 기술 노선을 택해야 하며, 과학기술의 역할을 충분히 발휘하고, 생물기술과 기계기술을 서로 결합시키며, 토지 대체와 노동 대체를 서로 결합시켜야 한다. 그리고 최근 토지 대체를 위주로 하여 토지 생산성과 노동 생산성을 함께 향상시키고, 토지 생산성을 높이고 생산비용을 낮추는 것을 위주로 하여 농업의 시장 경쟁력을 증강시키고, 농업의 비교 효율성과 이익을 높이며, 농민의 소득을 증대시키고 있다.

3.1. 많은 취업 기회를 제공하기 위해서는 두 가지 점에 의존해야 한다

하나는 노동과 기술의 결합에 의존해, 농업의 집약경영을 심화시키고, 주어진 자원과 노동력을 이용해, 가치가 높은 경종·사육 산업과 우수한 품질의 상품을 발전시키고, “두 개”의 생산성과 한계 생산성을 높이며, 가능한 한 높은 부가가치를 만든다. 다른 하나는 농촌 종합발전에 의존해, 농산물 가공업과 기타 노동 집약형 비농업 산업을 중점적으로 발전시켜, 취업 기회를 확대하고, 노동력을 점차 이동시킨다. 대량의 농업 노동력이 외부로 이동하기 전에는, 노동력을 배척하는 노선을 취할 수 없으며, 취업의 길을 넓혀, 농업 인구를 점차 감소시킬 수밖에 없다.

3.2. 비용을 저렴하게 하는 방법은 다양하다

① 농촌 기반시설 건설과 기타 공공재의 제공에 있어, 정부의 투자에 의지하고, 농민에게 비용을 분담시키지 않는다. ② 농업 과학연구와 농업 기술 보급은 공익성 사업이 되어야 하며, 주로 정부가 조직을 책임지고 공적 투자를 해야 하며, 농민에게 무료 혹은 저렴한 가격으로 농업 과학 기술의 성과와 기술 서비스를 받도록 해야 한다. 이 부분에서 소위 말하는 시장화, 상품화를 구분하지 않고 추진할 경우, 분명히 농업 비용이 상승할 것이고, 농업 현대화 과정에 영향을 줄 것이다. ③ 농가에 대하여, 특히 저소득 농가에 대하여 좋은 종자, 비료, 비닐, 농약, 농기구 등의 농업용 생산자재를 구입할 경우, 직접지불의 혜택을 주고, 최고 제한 가격을 규정하는 이러한 투입재의 가격을 통제해야 한다. ④ 농민들이 생산 품목을 바꾸고, 생산 구조를 조정하며, 식량안보를 보장하는 생산 단계에 대하여 부양정책을 실시하고, 손실에 대하여 보상하거나 지지 성격의 보조금을 지급한다. 중국에서 높은 비용의 기술 노선으로 농업 현대화를 추진하는 것은 발전 가능성이 없다.

그러나 오늘날의 현실은 이성적으로 비용이 저렴한 노선을 선택하는 것과 거리가 아주 멀다. 농업용 생산자재의 가격이 내려갈 줄 모르고 끊임 없이 오르고 있다. 이것이 농업 비용이 높이 치솟고 있는 중요한 원인이다. 회북(淮北)의 자료에 따르면, 1998년 1무(畝)당 밀 생산 비용은 325위안이었으며, 그 중 종자 값은 25위안, 비료 값은 110위안, 농약 값은 10위안, 기계 이용비용은 60위안, 관개 비용은 최소 40위안, 농업세가 80위안이었다. 비록 무당 450kg에 달하는 높은 생산량을 보였지만, 겨우 330위안에 팔았으며, 겨우 무당 5위안이 남는 셈이다. 이는 농민들은 일년 동안 헛수고한 것과 마찬가지다.

안휘(安徽)성 비동(肥東)현 용당(龍塘)향 삼청(三淸)촌의 촌민 양상록(楊尙祿)씨의 생산 비용에 관한 자료에 따르면, 벼 1무당 생산 비용은 374.2위안이었으며, 그 중 종자 값은 20.3위안, 농약 값은 6.6위안, 비료 값은

57.6위안, 양수 펌프장을 이용한 관개에 지출한 비용은 42.4위안, 타인의 소를 사용한 비용이 151.5위안, 탈곡 비용이 2.412위안, 농업세가 71.9위안이었다. 벼 구매 가격을 kg당 0.82위안으로 계산했을 때, 무당 벼(550kg)의 판매 소득은 451위안이며, 거기서 비용 등 각각의 지출을 빼면, 겨우 76.73위안이 남는다. 정말 이윤이 얼마 남지 않는다.

이 두 예에 볼 수 있듯이, 생물성 투입재(종자)와 공업성 투입재 가격이 모두 매우 높고, 특히 비료 값은 제멋대로 오르고, 몇 차례에 걸쳐 농가용 전기세를 올려, 농가의 전기세가 몇 배나 올랐다. 이러한 높은 비용구조 하에서, 농업 재생산을 유지하기도 어려운데, 현대화를 말해 무엇 하겠는가?! 농민 누구도 이렇게 높은 비용의 농업 현대화를 환영하지 않을 것이라고 단정할 수 있다.

농민의 정책 결정 행위에서 봤을 때, 예상 수익을 높이는 요인을 끌어들이며, 날씨에 대한 반응이 민감하고 작업 시간이 촉박한 단계에서, 농민은 우선적으로 현대화를 실현하는데 투입하는 것을 아까워하지 않는다. 예를 들어, 전용 밀 종자가 품질이 우수하고 생산성이 높으며, 상품 가격도 높고, 판매 전망도 좋을 경우, 농민은 적극적으로 구매하여 사용한다. 또 “3하(역자 주: 여름 걷이, 여름 파종, 여름 수확물 관리)” 계절과 같이, 날씨에 대한 반응이 민감하고, 시간에 대한 요구가 긴박할 경우, 인공적으로 밀을 수확하면, 아주 힘들고, 잔손이 아주 많이 가며, 진행 속도도 느리다. 최적의 수확기를 지나쳐 버리기가 아주 쉬우며, 손실을 입고, 여름 파종 시기를 놓칠 수도 있다. 이 때문에, 농민들은 보통 기계화된 수확 방식을 선택하고 그에 따른 비용 지불을 아까워하지 않는다. 노동력을 아끼고, 속도가 빠르며, 경제적이란 점이 중국에서 겨울밀의 기계화된 수확 방식이 많은 지역에 걸쳐 신속하게 퍼지고 있는 주된 원인이다. 이와 반대로, 경제적으로 수지가 맞지 않는 부분에 있어서는, 정부가 재차 현대화 실시를 호소한다고 해도 농민은 행동을 취하지 않을 것이다.

4. 농민과 농업 산업화 경영

지난 몇 년간 필자가 농업 산업화 경영을 연구하면서 이미 지적하였듯이, 이러한 경영방식은 농업 현대화를 위해 미시적 제도의 기초와 조직 운반체를 제공하였으며, 농업 현대화를 실현하는 창조적인 길이다. 십여 년간의 실례가 증명하듯이, 농민이 농업 산업화 경영에 참여하는가 여부는 각자의 선택에 달렸으며, 선택의 조건은 가입에 따른 수익이 가입을 위한 비용보다 커야 하고, 일반 시장에서의 교역—매매방식보다 비교적 많은 수익을 얻어야 한다. 다시 말해서, “위험을 함께 부담하고, 이익도 함께 나눈다”는 원칙 하에서, 참여 농가가 가공을 통해 증대한 가치와 판매 이윤을 얻는 것이 농가가 농업 산업화 경영에 가입하는 근본적인 조건이다.

가입 농가에 대한 이익의 보장 수준과 농민 조직화 수준은 직접적인 관련이 있다. 특히 “회사+농가”의 모델에서 더욱 그렇다. 회사와 농가는 두 개의 독립된 이익주체로서, 누구도 단독으로 농업 산업화 경영을 실시할 수 없다. 회사는 농지가 없어, 1차 상품을 직접 생산·경영할 수 없으며, 많은 농가는 자금이 부족해, 농산물 가공과 대규모 판매를 실시할 능력이 없다. 양자는 반드시 연합하고, 각자의 장점을 서로 보충해야, 비로소 새로운 경영시스템을 만들 수 있다. 회사와 농가의 연합 기반은 서로의 필요에 따른 것이며, 공통의 이익을 가지고 있어야만, 비로소 상호 이익이 되고, 쌍방 모두가 이익을 얻을 수 있다.

비교적 좋은 연합 방식은 농민 스스로 합작사를 설립하는 것이며, 농가가 생산·가공·판매가 일원화된 경영을 실시해야 한다. 혹은 농민 합작사와 회사가 연합하여, “회사+합작사+농가”의 모델로, 농업 산업화 경영에 참여할 수 있다. 전자와 후자를 불문하고, 가입 농가에게 되돌아가는 이윤은 농가들이 농업 산업화 경영에 가입하도록 유인하고 공고히 하는 핵심 조건이다.

중국에서, 농업 산업화 경영은 새로 생겨났으며, 농업 현대화의 중요한 내용이다. 정부가 “용두” 기업과 합작사의 발전에 있어 정책적으로 혹은 재정적

으로 지지하고, 금융기구가 용자를 통해 지지하는 것 모두가 없어서는 안될 것들이다. 농업 산업화 경영 시스템 내부에 반드시 완전한 이익 보장제도, 이익분배 시스템 및 공동의 위험 기금제도를 만들어야 한다. 이것들 모두가 경영 시스템의 정상적인 운영과 지속적인 발전을 보장하는 중요한 조건들이다.

중국의 농업 산업화 경영은 이미 십여 년의 발전 역사를 가지고 있으며, 우리는 이를 통해 실례와 이론적 기준이 서로 부합하는 정도에 대하여 대강의 검증할 수 있다.

4.1. 농업 산업화 경영 발전의 기본적인 특징

총체적으로 봤을 때, 중국의 농업 산업화 경영은 10여 년간 건강한 발전을 이루었으며, 초기 단계의 몇 가지 특징을 나타낸다. (1) 농업 산업화 경영 조직은 완만하게 증가하였으나, 지역적 분포는 매우 불균형하며, 지역 경제발전의 불균형과 일치한다(표 10-2 참조). (2) 농업 산업화 경영 조직 수가 끊임없이 증가하였고, “용두” 조직의 선도적인 역할이 증대되었다. (3) 농업 산업화 경영 조직의 형태는 다양하며, 그 중 첫번째는 용두기업 선도형(회사+농가)이며, 두 번째는 합작사 등 중개조직 선도형이고, 세 번째는 전문 시장 선도형이다. (4) 농업 산업화 경영 조직은 다양한 방식을 채택하여 가입 농가와 이익 연결 시스템을 구축하고 있으며, 계약을 위주로 한 연결 방식이 절반 이상을 차지한다(표 10-3).

표 10-1. 농업 산업화 경영 조직의 발전 상황

연 도	1996	1998	2000	2002
농업 산업화 경영 조직의 총수(개)	11,824	30,344	66,000	94,000
선도 농가 수 (만호)	1,995.1	4,923.27	5,900①	7,265
전체 농가 수에서 차지하는 비율 (%)	10.0②	15.0	25.0	30.5
농가 당 농업 산업화 경영을 통해 증가된 소득 (위안)		800	900	1,000

자료 출처: 농업부 산업화 사무실 제4차 조사 모음 자료를 근거로 정리함.

①그 중, 현지 농가는 4,108.62만호이다.

②이 비율은 순수 농축산 농가에서 차지하는 비중이다.

표 10-2. 농업 산업화 경영 조직의 지역별 분포 상황

연도와 분포	합 계	동 부	중 부	서 부
1996년: 조직 수 (개)	11,824	6,613	4,334	877
지역 분포 (%)	100.0	55.9	36.7	7.4
1998년: 조직 수 (개)	30,344	14,588	13,588	2,188
지역 분포 (%)	100.0	48.07	44.78	7.15
2000년: 조직 수 (개)	66,000	32,344	21,198	13,146
지역 분포 (%)	100.0	48.5	31.8	19.70
2002년: 조직 수 (개)	94,000	43,000	29,000	22,000
지역 분포 (%)	100.0	45.2	31.2	23.6

자료 출처: 표 10-1과 동일.

표 10-3. 농업 산업화 경영 조직이 가입 농가와 연결하는 방식의 구조 (%)

연결 방식	1996년	1998년	2000년	2002년
계약 관계	70.84	55.68	49.0	51.9
합작제 관계	13.26①	9.2	14.0	12.6
주식합작제 관계	18.8②	11.19	13.0	13.3
기타 방식		23.76③	24.0	22.2

자료 출처: 표 10-1과 동일.

① “이윤 반환 혹은 2차 결산”으로 한다.

② “출자에 따른 이윤 배당”으로 한다.

③ “협의 관계”로 하며, 문자로 기록된 생산·판매 협의를 나타낸다.

4.2. 농업화 경영 발전에서의 주요 문제

농업부의 여러 차례 조사결과와 필자가 알고 있는 상황에 비추어 볼 때, 중국 농업 산업화 경영은 여전히 초기 단계에 머물러 있어, 초기적 특징을 가진다. 주로 이익의 연결 시스템이 불완전하고, 적지 않은 지방의 “용두” 기업은 농가와 여전히 매매관계에 머물러 있으며, 그들은 결코 공통 이익의 기초 위에서 진정으로 연합한 것이 아니라, “일회성 매매관계”

에 불과하다. 엄격하게 말해서, 기업은 농가와 협력자의 관계가 되지 못했으며, 이를 농업 산업화 경영이라 부를 수 없다. 따라서 농업 산업화 조직이 이끄는 농가의 비중이 이미 전체 농가의 30.5%를 차지한다는 말은 과장되었다고 볼 수 있다. 소위 말하는 이익 연결 시스템이 불완전하다는 것은, 주로 적지 않은 “용두” 기업이 가입 농가에 대하여 이윤 반환 시스템을 구축하지 않았으며, 농가는 가공을 통해 증대한 가치와 판매 이윤을 얻지 못했다는 말이다. 이로 인해, 회사는 큰 돈을 번 반면, 농가가 얻은 이익은 적다. 어떤 합작사도 사원 농가에 이윤을 돌려주지 않았으며, 어떤 사람이 이를 “이화된 합작사”라고 부르는 것도 이상하지 않다.

말하는 바에 의하면, 오늘날 농업 산업화 경영의 “국가급 중점 용두 기업”은 이미 372개가 있으며, 훨씬 많은 성급 중점 용두 기업이 있다. 정부는 기업에게 세금을 돌려주고, 대출과 발전을 촉진하는 우대 조치 등의 “용두” 기업에 대한 부양 정책을 제정하여 공포하였다. 그러나 일부 지역의 부양 정책은 목표를 달성하지 못했으며, 실시 과정에서 적지 않은 난관에 부딪혔다. 상대적으로 비교했을 때, 정부는 농민 협력경제 조직에 대한 지지 열의와 강도는 아주 낮았으며, 많은 지역의 공상부문은 합작사 기업을 일반 주식회사와 똑같이 취급하였고, 어떠한 우대정책도 없었다. 어떤 지역에서는 농민 합작사의 발전에 대한 지지가 아직도 구호에 머물러 있으며, 어떤 탄탄한 조치도 없는 실정이다. <농촌 합작사법>은 질질 끌면서 아직도 공포되지 않고 있으며, 이는 농업 협력경제 조직의 발전에 상당한 영향을 주고 있다.

5. 중국식 현대 농업 발전을 위한 집약적 경영에 대한 전망

중국의 기본적인 국가 상황은 인구가 많고 토지가 적다는 것이며, 인구와 토지의 비례 관계가 극도로 긴장되어 있다. 반면, 노동력 공급이 풍부

하고, 노동력 비용이 저렴하다. 이점이 바로 중국으로 하여금 현재 가지고 있는 토지 위에서 집약적 경영을 할 수 밖에 없도록 제한하고 있으며, 그 밖의 다른 길이 없다.

중국 농업은 집약적 경영의 전통을 가지고 있으며, 집약적 경영의 실시는 신중국 농업 발전의 주된 노선이다. 통계에 따르면, 1949~1999년, 전국의 경지 면적은 증가하지 않았을 뿐만 아니라, 오히려 약 5% 감소하였다. 그 기간에, 농업 총생산액은 11배 증가하였다. 식량 파종면적은 겨우 3% 증가하였고, 전국 식량 총생산량은 3.5배 증가하였으며, 단위 면적 당 생산량은 3.7배 증가하였다. 분명히 한정된 토지에서 노동, 비료, 생산성이 높은 종자와 재배 기술, 축력과 기계 등 생산요소의 투입에 의존하고 있을 뿐만 아니라 집약적 경영에도 의존했기에 비로소 중국 농업은 비교적 높은 토지 생산성을 달성할 수 있었으며, 식량 부족의 상황에서 벗어날 수 있었고, 넉넉한 살림을 누릴 수 있게 되었다.

5.1. 집약적 경영은 새로운 단계로써의 농업 발전의 방향이다

농산물은 공급자 시장에서 소비자 시장으로 전환하고 점점 치열해지는 국내외 경쟁의 새로운 국면에 직면하게 되었으며, 농업 발전의 새로운 단계에서 농산물이 수적 성장에서 질적 성장으로 전환할 것과, 동시에 경제 효율성을 높일 것을 요구받고 있다. 이를 위해, 1992년 중공중앙과 국무원은 <높은 생산성, 우수한 품질, 높은 효율성의 농업 발전에 관한 결정>을 만들었고, 처음으로 정식 문건에 “높은 생산성, 우수한 품질, 높은 효율성” 삼위일체의 목표를 제기하였으며, 이로써 농업의 집약적 경영의 진일보한 발전을 위해 방향을 제시하고, 새로운 임무를 제시하였다. 첫째, 집약적 경영은 단위 면적 당 생산량을 계속해서 높여야 하지만, 반드시 품질이 우수한 농산물의 생산성을 높여, 시장의 품질이 우수한 농산물에 대한 수요를 만족시켜야 한다. 둘째, 집약적 농업은 반드시 각종 자원의 합리적인 배치와 지속 가능한 발전의 실현을 전제로 하여, 농산물 생산비를 낮추고,

농업 생산의 효율성을 높일 수 있도록 노력함으로써, 농민의 소득 증대에 대한 바람을 만족시켜야 한다. 셋째, 새로운 단계의 집약적 경영은 반드시 식품안전에 대한 요구에 부합해야 하며, 국제 기준과 국가 규정에 따라, 전체 공정에서 표준화된 안전 운영을 실시하고, 농업의 시장 경쟁력을 높여야 한다. 이리하여, 미래 혹은 현재에 반드시 집약적 농업 범위의 확대와 심화, 그리고 유형의 다양화를 불러올 것이다.

5.2. 농업 집약적 경영의 발전 유형이 다양화 된다

중국은 기후대가 아주 넓게 분포되어 있어, 자연자원 균락, 생태환경, 지형 등이 복잡다양하고 지역마다 발전이 매우 불균형 하다. 농업의 집약적 경영도 자연히 다양한 발전 유형과 구체적 모델을 가진다. 투입된 요소의 조합방식을 볼 때, 집약적 경영은 두 가지 커다란 발전 유형을 가진다. 하나는 사람의 노동을 대량으로 투입하는 것이다. 즉, 손을 이용한 작업을 기초로 한 전통적인 농업 성격의 집약적 경영이다. 다른 하나는 물질적 노동을 대량으로 투입하는 것이다. 즉, 기계를 이용한 작업을 기초로 한 현대화된 집약적 경영이다. 이 두 가지 집약적 경영 사이에 있는 것이 과도적 형태의 집약적 경영이다. 구체적인 운반체 형태를 볼 때, 농업의 집약적 경영에는 다양한 발전 모델이 있을 수 있다.

- ① 노지(露地)형: 다모작, 일년에 여러 차례 수확한다. 채소·과일·화훼 등 노동집약형 경제작물의 재배에서 볼 수 있다.
- ② 보호지형: 온상, 비닐하우스, 온실 모두가 여기에 속한다. 그 특징은 일년 내내 생산이 이루어지고, 일종의 노동·기술·자본 집약형의 집약화 된 생산 방식이다. 가격이 비싼 채소, 과일, 화훼 재배 등의 반계절성 생산에서 찾아볼 수 있다.
- ③ 단지형: 열대작물 재배 단지, 특용작물 재배 단지, 효율성이 높은 생태농업 단지, 첨단 과학기술 농업 단지 등과 같은 종합적 성격이 강하고, 지도적 성격과 시범적인 성격이 아주 강한 집약적 경영 방식이다.
- ④ 첨단 과학기술 공장형: 이러한 현대화된 재배장과 양식장은 일반적

인 의미에서의 온실 생산이 아니라, 다양한 과학기술의 성과와 공업화의 성과를 종합적으로 응용한 결과물이다. 하나의 농작물(예를 들어, 채소) 재배장이라고 했을 때, 생물 기술을 응용해 종자를 길러야 할 뿐만 아니라, 컴퓨터 기술을 응용해 일조량, 온도, 습도, 시비, 농약 사용, 공기를 제어해야 하며, 새로운 자재, 새로운 광원 등의 첨단 과학기술의 성과들도 이용해야 한다. 이러한 재배장에서는 심지어 모의 태양을 동에서 서로 운행시킴으로써, 농작물이 마치 대자연 속에 있는 것처럼 광합성 작용을 할 수 있다. 전 과정의 길이는 작물의 필요와 사람의 뜻에 따라 제어할 수 있다. 이렇게 함으로써 계절에 구애 받지 않고, 밤에도 낮이 지속될 수 있으며, 연속해서 끊임 없이 생산할 수 있다. 작물의 성장발육 속도를 빨리 할 수도 있고, 생산 주기를 단축시킬 수도 있어, 생산량이 크게 늘어난다.

공장화된 사육은 농업 산업화 경영에서 이미 상당히 보편화되었다. 청도(靑島)의 구연그룹(九聯集團)과 같은 현대화된 육계(肉鷄) 양계장(합작사)은 표준화된 양계 설비를 갖추어, 연간 10만 마리의 닭을 사육할 수 있으며, 사료 공급, 물 공급, 온도, 통풍, 일조량 등의 설비를 갖추어 운영하고, 컴퓨터를 통해 자동으로 제어하고 있다. 구연그룹은 “회사+합작사+사육장”의 모델을 채택하여, 닭고기 산업을 사료 가공-병아리 부화-사육 생산-도살 분할-식품 제조-창고 보관 및 운송-수출 판매의 완전한 산업 사슬로 만들었다. 육계의 규모화 되고 표준화된 생산, 자동화된 사육, 전 과정에 걸친 품질 안전성 통제를 실현하였으며, 제품의 국제 경쟁력을 높였고, 양호한 경제적 수익을 획득하였다.

5.3. 집약적 경영에 따른 농업 생산성을 높일 수 있는 가능성이 크다

예측에 따르면, 2015년 중국 인구는 14.5억으로 증가할 것이고, 농경지는 더 줄어들 것이다. 중국이 스스로를 먹여 살리고 전면적으로 소강사회(역

자 주: 기본적인 의식주가 해결된 사회)를 건설하기 위해서는, 농업에 있어 여전히 집약적 경영 발전에 의지해야 하고, 농업 생산성을 향상시켜야 한다. 중국은 단위 면적 당 생산량을 높이는데 있어 잠재력이 아주 큰 편이다. 상대적인 수준에서 볼 때, 밭작물 단위 생산 잠재력의 총수준은 현재 평균 단위 생산 수준보다 1.5~3.5배 높으며, 벼, 밀, 옥수수 등의 단위 생산의 잠재력은 현재 실제 단위 생산 수준의 2~3배에 해당한다. 만약 이러한 잠재력을 발굴하여 실제 생산성으로 바꿀 경우, 중국의 향후 30년간 식량 증대에 대한 수요를 만족시킬 수 있다. 식량 주생산 국가의 단위 생산 수준과 비교했을 때, 중국의 밀 단위 생산은 프랑스와 영국의 절반밖에 되지 않으며, 벼의 단위 생산은 오스트레일리아와 이집트보다 1/3가량 낮고(1998년), 옥수수는 미국보다 약 40% 낮다. 국내 높고 낮은 생산지 사이의 단위 생산 수준의 차이도 매우 크다. 벼는 44.4%의 차이가 나고, 밀은 64.3%의 차이가 나며, 옥수수는 66.7%의 차이가 난다.

잠재력을 현실화시키기 위해서, 중국은 반드시 노동-기술 집약형 농업 집약적 경영을 자본·기술 집약형으로 전환시켜야 하며, 이는 결코 쉬운 일이 아니다. 말하는 바에 의하면, 중국은 이미 단위 생산을 높일 수 있는 기술능력을 갖추고 있으며, 접합한 전통적 기술을 가지고 있고, 새로운 첨단기술도 일정 정도의 기초를 마련하였다. 그러나 그것들을 큰 면적의 생산에 널리 응용하기 위해서는 대량의 연구개발과 보급 사업을 해야 하며, 더욱 더 많은 실질적인 발명과 과학기술의 지속적인 진보가 필요하고, 그 중에서도 농업에 대한 자금의 투입과 인적자원의 투입을 늘리는 것이 관건이라 하겠다. 특히 제도와 조직구조의 쇄신이 필요하다.

6. 농업 현대화: 험난한 여정

앞에서 이미 지적했듯이, 중국의 기본적인 국가 상황으로 인해 중국 농

업 현대화는 비균형적이고 점진적인 기나긴 과정이다. 우리가 “농업 현대화: 험난한 여정”이라 말하는 것은, 현재 수준에서 봤을 때, 농업 현대화의 기본적인 목표를 달성하기 위해서는 반드시 어려움을 극복하고 지속적으로 노력해야 하며, 단기간의 노력으로 결코 이를 수 없기 때문이다.

6.1. 요소의 수준을 격상시키는 것이 관건이다

농업 현대화 과정은 요소의 수준을 격상시키는 과정이며, 기술요소 혹은 소프트웨어 요소를 불문하고 앞으로 양적 변화에서 질적 변화가 나타날 것이다.

6.1.1. 인적자본의 수준 격상은 요소 수준 격상의 핵심이다

인적자본은 발전을 위한 가장 중요한 자본이며, 농업 현대화의 가장 중요한 자본이라는 것은 더 말할 것도 없다. 중국 농업 인적자본의 상황은 좋지 않으며, 농업 현대화의 요구와는 거리가 있다. 조사에 따르면, 2000년 농업 노동력 중 문맹과 반문맹이 7.05%를 차지하고, 초등학교 문화 수준이 32.8%, 중학교 문화 수준이 48.5%, 고등학교 문화 수준이 9.37%, 전문대 문화 수준이 1.78%, 대학교 이상의 교육 수준이 0.44%를 차지한다. 다른 자료에 따르면, 2000년 중국 15세 이상의 인구 중에서 여전히 문맹인 사람이 8,699.2만 명이며, 그 중 1/3이 농촌에 있다. 농촌 노동인구의 평균 교육을 받은 햇수는 7.33년이고, 도시는 10.02년이다. 중국 농민의 생산 경영 기술과 능력 수준은 대체로 낮고, 농촌 노동력 중에서 중등 직업기술 교육을 받아본 경험이 있는 사람은 0.13%에 불과하며, 전문 기술 교육을 받아본 농민은 9.1%에 지나지 않는다. 따라서 정말로 농업 현대화를 이루려면, 농민의 직업기술 수준을 향상시키는 것이 무엇보다 중요한 과제이다. 관련된 자료에 따르면, 80%의 일본 젊은 농민은 고등학교 문화 수준을 가지고 있으며, 농업 행정관리 인원들 모두 대학교 혹은 전문대 문화 수준을 가지고 있다. 독일 35세 이하의 농업 노동자 중에서 70%가 농업 직업

기술 교육을 받아본 경험이 있다. 많은 나라에서, 특히 북유럽에서는 “녹색 증서”를 가지고 있어야만 비로소 농민이 될 자격이 있다.

6.1.2. 적당한 경영 규모는 현대 농업의 기초 요소이다

국제적 경험이 증명해 주듯이, 적당한 크기의 경영 규모는 현대 농업의 기초 요건이며, 농업 노동의 생산성과 경영의 효율성을 높일 수 있는 기본적인 전제조건이다. 중국 농가 당 평균 경지 면적은 약 0.5ha에 불과하며, 세계에서 농가 경영 규모가 가장 작은 국가이다. 어떤 자료에서 나타내듯이, 한국과 중국 대만 지역은 농가 당 평균 1ha의 농경지를 보유하고 있으며, EU는 농가 당 경지 면적이 20ha이고, 미국은 한 가족농장 당 200ha의 농경지를 보유하고 있다. 중국의 초소형 농가 규모로 농업 현대화를 이루기는 확실히 어려우며, 초소형 규모의 경영은 효율이 낮고, 경쟁력이 없다. 경영 규모를 확대하는데 있어서도 많은 요소의 제약을 받고 있다. 예를 들어, 고도로 긴장된 인구와 토지의 비례관계와 토지를 통한 농민의 생활 보장은 농가 경영 규모의 확대를 아주 크게 제약하고 있으며, 농업 잉여노동력의 비농업 부문으로의 이동도 결국 긴긴 과정이 필요하다.

6.1.3. 농업 경영 조직 구조의 수준 격상은 아주 복잡한 변혁이다

일부 사람들이 가족경영 방식은 폭 넓은 적응력을 가지고 있으며, 현대화와도 결코 모순되지 않는다고 강조할지 몰라도, 초소형 농가가 농업의 가장 효율적인 조직 형태가 결코 아니라는 것을 인정할 수밖에 없다. 따라서 중국은 반드시 농업의 조직 구조를 반드시 변혁시켜야 하며, 기업화의 길로 가야 한다. 대규모 전문농가는 가족농장으로 전환하고, 몇몇 농가가 연합하여 합작 농장으로 발전시키는 동시에, “생산”·“가공”·“판매”가 일원화된 기업과 업종별 협회를 발전시켜야 한다. 그러나 소농가를 위주로 한 전통적 조직 구조를 농업 기업을 위주로 한 현대화된 조직 구조로 전환하는 것은 결코 단번에 이루어질 수 없다.

6.2. 사회 신용을 회복하는 것이 현대 농업의 윤리적 기초이다

현대 농업은 상품화율이 아주 높은 시장경제의 틀 속에 있으며, 신용은 통상 협력을 진행하고 정상적인 교역을 전개하는 근본적인 전제이다. 성실하고 신용을 지키는 것, 즉 “말을 했으면 반드시 행동으로 옮기고, 행동에 옮겼으면 반드시 결과가 있어야 한다”는 이 말은 2천여 년 동안 회자되면서, 중국인들 한 세대 한 세대를 교육시키고 체현하도록 하였다. 그러나 오늘날 이 전환기의 사회에서, 신용을 잃는 행위들이 자주 나타남으로써, 심각한 신용 위기를 조성하고 있다. 농업 생산·판매 영역에서도, 신용·대등·호혜·자주·평등·협력은 공인된 계약 원칙이다. 그러나 체결한 계약에 책임을 지지 않은 것, 서로 사기를 치고도 부끄러워하지 않는 것, 품질 안전을 보장하지 않는 것 등은 최근 들어 흔히 볼 수 있는 일들이 되어버렸다. 신용을 상실한 국가에서 농업의 지속적이고 건강한 발전을 이룰 수 없다. 따라서 신용사회 건설을 중요시하고, 사회의 신용구조를 회복하여, 일찍이 농업 현대화의 윤리적 기초를 이루어야 한다. 우리는 기업들이 신용 문화를 회복할 것을 강력하게 호소해야 하며, 매체들은 신용 문화를 발양하도록 힘껏 선전해야 한다. 입법과 사법(司法)은 신용을 저버리는 것에 대한 처벌 시스템을 구축해야 하며, 신용을 잃은 사람에게 그에 상응하는 고비용의 대가를 지불하도록 하여, 도태되도록 해야 한다. 개인신용 등기 제도, 개인신용 위험 예고, 개인신용 위험 관리를 포함한 개인신용 제도를 만들어야 한다.

6.3. 전국이 넘어야 할 농업 현대화 문턱으로부터의 여정이 아직 멀기만 하다

중국이 넘어야 할 농업 현대화의 문턱은 얼마나 더 먼 것인가? 국가 통계국 통계과학연구소 과제조의 최신 연구보고가 신빙성 있는 답안을 주었다. 이 과제조는 자체적으로 설계한 평가 지표체계를 운용하였다. 2050년을 예기 연도로 하였고, 농업 현대화 문턱의 지수를 100으로 설정하였으

며, 설정한 30개의 기준치에 따라, 전국과 각 성과 시 지역의 1998~2000년 농업 현대화 과정에 대하여 전면적인 측정을 실시하였다. 그 결과는 다음과 같이 나타났다. 전국은 농업 현대화 실현의 길에서 아직 1/3 적게 왔고, 넘어야 할 농업 현대화 문턱 지수의 노정에서 아직 멀기만 하다. 북경·천진·상해 이 세 대도시 교외 지역의 농업 현대화 수준이 가장 높으며, 전국을 3대 지역으로 구분할 때, 동부 지역의 농업 현대화 수준이 비교적 높고, 중부 지역이 그 다음, 서부 지역이 마지막이다(표 10-4, 표 10-5).

표 10-4. 1998~2000년 전국과 북경·천진·상해 농업 현대화 지수

연 도	1998	1999	2000
전국 평균	29.66	30.44	30.63
북 경	57.29	57.63	60.11
천 진	50.05	49.50	52.10
상 해	59.95	56.17	66.86

자료 출처: 국가 통계국 통계과학연구소 과제조: <중국 농업 현대화 평가 지표체계 건설과 실정분석> (2003년 7월)

표 10-5. 1998~2000년 전국 동부·중부·서부 농업 현대화 지수 차이

연 도	1998	1999	2000
전국 평균	29.66	30.44	30.63
동 부	41.70	41.68	44.42
중 부	29.47	29.97	29.54
서 부	23.60	23.80	24.19

자료 출처: 표 10-4와 동일

* 동부 지역은 북경, 천진, 하북, 요령, 산둥, 상해, 강소, 절강, 복건, 광둥, 해남 등 11개 성과 시를 포함한다. 중부 지역은 산서, 길림, 흑룡강, 안휘, 강서, 하남, 호북, 호남 등 8개의 성을 포함한다. 서부 지역은 내몽구, 광서, 중경, 사천, 운남, 귀주, 서장, 삼서, 감숙, 영하, 청해, 신강 등 12개의 성과 시를 포함한다.

표 10-4에서 볼 수 있듯이, 상해의 농업 현대화 실현 수준이 가장 높으며, 이미 2/3의 노정을 걸어왔고, 두 번째가 북경으로 이미 3/5의 노정을 걸어왔으며, 그 다음이 천진으로 이미 절반의 노정을 걸어왔다.

표 10-5의 수치가 나타내듯이, 중국 3대 지역의 농업 현대화 실현 정도(지수)는 동에서 서로 순차적으로 감소하는 추세가 나타나며, 농업 생산수단, 농업 노동력, 농업 생산조건 및 농업 생산능력의 분배 상황 역시 똑같은 추세가 나타난다. 이는 필자가 앞에서 지적했던 중국은 지역별로, 단계별로 농업 현대화를 실현해야 하고, 다른 지역이 똑같이 농업 현대화의 문턱을 넘을 수 없다는 사실을 증명해 준다. 이는 서로 다른 지역의 경제·사회·문화 발전에 있어서의 불평등성에 의해 결정되며, 각 지역의 부존 자원, 자연 조건과도 관계가 있다. 동부, 중부 지역 및 서부의 비교적 조건이 좋은 지역이 순차적으로 농업 현대화의 문턱을 넘을 때, 서부의 조건이 아주 나쁜 지역은 분명히 비교적 오랜 시간 동안 여전히 개선된 전통적인 농업 혹은 과도적인 농업을 위주로 할 것이라는 것을 예측할 수 있다.

총체적으로 말해서, 중국은 농업 현대화의 길에서 앞으로 2/3 이상의 길을 더 가야만 하며, 수십 년의 노력이 필요하다. 우리가 “농업 현대화: 험난한 여정”이라 말하는 것은, 발달하고 조건을 갖춘 지역이 농업 현대화를 실현할 수 있고 선도할 수 있다는 사실을 결코 부인하는 것은 아니다. 그렇다고 농업 현대화의 기준과 목표를 낮출 수는 없다.

참 고 문 헌

1. 牛若峰：《中國農業現代化走什麼道路》，載《中國農村經濟》2001年第1期。
2. 牛若峰：《中國農業產業化經營的發展的特點與方向》，見《中國農村經濟》2002年第5期。
3. 鄭文凱答記者問：探索創新加快推進農業產業化發展，見《農村經營管理》2004年第5期。
4. 牛若峰：《中國發展農業集約經營的前景分析》，見《經濟管理》2003年第23期。
5. 國家統計局統計科學研究所課題組：《中國農業現代化評價指標體系建設與實證分析》，2003年7月。

제 11 장

“三農” 문제 해결의 국제적 경험

먼저 설명해야 할 것은, 선진국의 국가 상황은 중국과 다르며, “三農” 문제의 차원이 틀리다는 것이다. 경제가 발달한 국가와 지역은 공업화 추진과 서비스업의 발전을 통해 농촌의 잉여노동력을 대량 흡수하여, 농업 인구나 농업 노동력의 비중이 점차 낮아졌으며, 아주 적은 수의 농민만이 농업 생산에 종사함으로써, 농업 노동생산성이 매우 높아졌다. 동시에 중소기업을 합리적으로 분포시키고, 농촌 지역으로 확산시켰을 뿐만 아니라, 농업 일원화 경영 발전에 힘써, 농산업의 경쟁력과 경영 효율성을 높였다. 현재, 그들 도시와 농촌의 발전 격차는 매우 작고, 농민과 노동자의 권익에도 차이가 거의 없으며, 심지어 농민의 소득이 노동자의 소득을 초과하는 상황도 나타난다. 선진국의 “三農” 문제는 중국과 동일한 차원에 있지 않다는 것은 확실하다. 예를 들어, 아주 큰 차이라고 한다면, 선진국에서 농민은 이미 극소수가 되었다는 것이다. 최신 자료에 따르면, 2002년 미국의 전체 취업자 수는 13,648.5만 명이고, 그 중 비농업 취업자 수가 13,037.6만 명으로, 95.52%를 차지하고 있다. 농업 취업자 수는 610.9만 명으로, 전체 취업자 수의 4.48%에 지나지 않는다. 영국의 농업은 300만 명에게 취업기회를 제공하고 있으며, 전체 노동력 인구의 2%를 차지한다. 일본 농업 종사자수는 650만 명으로, 그 해 취업자 수의 약 10.3%를 차지한다. 한국의 인구는 4,730여만 명으로, 농업 인구가 전체 인구에서 차지하

는 비율은 약 7.5%이다. 2001년, 프랑스의 농업 종사자수는 약 100만 명으로, 전체 취업자 수의 약 4.1%를 차지한다. 독일의 농업 종사자수는 약 96만 명으로, 전체 취업자 수의 2.46%를 차지한다. 발달한 국가와 지역은 보통 이전 지출을 통하여, 공업과 서비스업으로 하여금 농업의 은덕에 보답하도록 하고 있으며, 농민의 수익 보장을 통하여, 농업의 지속 가능한 발전과 안정된 농촌을 실현하고 있다.

그 다음, 참고의 편의를 위해, 본 글은 발달한 국가와 지역의 공업화 과정의 역사를 회고하지 않았으며, 주로 농업 지원 측면에서, 순서에 따라 네 방면에 걸쳐 그들이 “三農” 문제를 해결했던 경험을 소개하였다. 첫째, 세계 주요 국가의 시장가격 지지와 직접 소득지지의 경험, 둘째, 보조금 투입과 보장성 조치의 경험, 셋째, 농촌 종합발전과 농민 권익 보호의 경험, 넷째, 중국에 주는 시사점이다.

1. 시장가격 지지와 직접 소득지지 실시

세계 각국은 다른 정도의 “三農” 문제를 안고 있다. 본질적으로 말해서, “三農” 문제에서 농민이 주체이므로, 주체인 농민을 떠나서는 농업과 농촌을 얘기할 수 없다. 주체인 농민에게 있어, 소득문제는 가장 핵심적인 문제이다. 농민의 소득이 안정되고 증가하면, 농업 발전이 지속되고 안정되며, 농촌 사회가 비로소 안정되고 조화롭게 발전할 수 있다.

바로 위에서 기술한 인과관계로 인해, 세계 각국 모두 보편적으로 각종 정책조치를 채택하고, 농업에 대한 지지와 보호를 통해, 본국 농민 소득의 안정적 증대를 보장하고, 더 나아가 농촌의 안정적이고 전면적인 발전을 촉진한다. 그리고 농업에 대한 지지를 통해 “三農” 문제를 해결하는 것도 국제적으로 보편화된 경험이 되었다.

선진국가, 개발도상국 및 경제협력발전조직(OECD)의 구체적 방법에 있

어, 농업 지지가 포함하는 내용은 매우 광범위하며, 일부 내용은 뒤쪽에서 상세하게 다루고, 여기에서는 시장가격 지지와 소득지지 이 두 가지 방면에 대해서만 토론해 보자.

시장가격 지지는 두 가지 측면을 포함한다. 첫째, 지지가격을 통해 농업의 지속적인 안정을 확보하고, 더 나아가 농민 소득의 안정과 증대를 보장한다. 재정적 한계가 따르기 때문에, 일반적으로 선진국과 준선진국에서 주로 행해진다. 정부는 가격개입조치를 통해 본국 농산물의 생산과 무역에 관여함으로써, 농민으로 하여금 시장가격보다 더 높은 상품 판매가격을 얻게 한다. 목표는 농민의 소득증대 이다. 예를 들어, 미국, EU 및 기타 OECD 가입국 모두 이러한 지지정책을 실시하고 있다. 구체적인 수단으로는 주로 목표가격, 영업·판매 가격차 보조금 등이 있다. 둘째, 최저가격지지를 통해 보호성 수매를 실시한다. 정부는 본국 농산물을 위해 구체적인 최저지지가격을 제정하고, 농산물의 시장가격이 정부의 최저지지가격보다 낮을 경우, 정부가 최저지지가격에 따라 직접 수매한다. 이 주된 목표는 농업의 지속적인 발전과 농민의 소득 안정을 확보하는 것이며, 인도가 대표적인 국가이다. 구체적인 수단으로는 주로 최저지지가격, 보호수매가격, 최저가격보장 등이 있다.

소득지지는 정부가 직접 혹은 간접적인 소득보조를 통해, 농업의 지속적인 발전을 확보하고, 농민 소득을 안정시키고 향상시키는 것을 가리킨다. 다음과 같이 구체적으로 구분할 수 있다. (1) 농민에 대한 직접 소득보조, 그것을 다시 정책의 집행방식에 따라 생산 지불, 면적 보조, 투입 제한 보조, 기타 형식의 보조 등으로 나눌 수 있다. (2) 투입 보조는 농업에 대한 투자지지, 생산자재에 대한 보조, 신용대출 우대, 농업세금 감면 등을 포함한다. (3) 보장성 소득지지는 농업보험, 자연재해 구제 및 조건불리 지역의 지원 등을 포함한다. 여기서는 직접 소득지지만을 살펴보고 기타 방면에 대해서는 뒷부분에서 살펴보자.

1.1. 시장가격지지

각국의 다른 발전단계에 있어서의 시장가격지지정책의 명칭은 서로 다르지만, 기본적 원리는 두 가지 유형을 벗어나지 않는다. 첫째, 지지성 구매(보호가격 구매), 중국의 식량보호가격 구매와 비슷하며, 구체적인 실시 방식, 명칭, 실시 수단, 구체적인 방법에 있어 각각 변화가 있을 뿐이다. 예를 들어, 시장가격이 지지가격보다 낮을 경우, 농민은 지지성 가격에 따라 식량을 국가에 판매할 수 있다. 만약 시장가격이 지지가격보다 높을 경우, 농민은 농산물을 직접 시장에 내다 팔 수 있다. 둘째, 지지가격, 원리는 사전에 목표가격(구체적인 실시 방식, 명칭, 실시 수단, 구체적인 방법도 다르다)을 확정하고, 목표가격과 실제 평균 시장가격의 차이를 농민에게 보조하며, 이를 가격차 보조라고 부를 수 있다.

보호구매가격의 수단을 통해 농업의 발전을 지지하고, 농민 소득을 안정시키고 증대 시키는 것은 선진국과 준선진국이 20세기 80년대 이전에, 개발도상국이 오늘날 가장 많이 운용하고, 응용범위가 가장 넓은 가격지지 정책이다.

1.1.1. 미국

미국은 1929~1933년 경제위기 이후, 발전시기마다 줄곧 지지성 구매 정책과 목표가격지지를 결합한 방법을 운용해오면서, 농장주의 소득을 높이고, 농촌 사회의 안정적인 발전을 이루었다.

- ① 지지가격정책. 연방정부의 농산물 신용대출공사(CCC)가 실시하였으며, 주된 실시 수단은 무상환 청구권 대출(영업·판매 원조 대출 등)과 정부구매이다.

무상환 청구권 대출은 농산물 신용대출공사가 농산물 계획에 참여한 농장주들에게 10개월의 단기대출을 해주는 것이다. 대출 목적은 농장주로 하여금 수확 후 가격이 비교적 낮을 경우 농산물을 급히 팔아치우지 말

고, 비교적 유리한 가격이 될 때까지 기다렸다가 팔도록 하기 위함이다. 대출 만기 상환 시기 전, 만약 시장가격이 대부율보다 높을 경우, 농장주는 시장에서 시장가격으로 농산물을 판매할 수 있고, 그리고 나서 현금으로 대부금의 원금과 이자를 상환한다. 만약 시장가격이 대부율보다 낮을 경우, 농장주는 대부금을 갚지 않아도 되며 대신 농산물로 농산물 신용대출공사에 납부한다. 뿐만 아니라 어떠한 비용 혹은 벌금을 부담할 필요가 없다. 이러한 수단을 무상환 청구권 대출이라고 한다.

이론과 실제에서 나타나듯이, 지지가격정책을 실시하는 동시에 반드시 생산을 통제하여, 생산과잉이 가속화되고, 지지가격정책이 약화되며, 정부 지출이 증가하는 것을 막아야 한다. 따라서 1933년 가격을 지지하는 동시에 생산제한계획을 실시하였고, 파종면적할당과 판매할당 등의 수단을 채택하였다. 파종면적할당은 어떤 농산물의 전년도 말 재고, 다음 해 국내외 시장 수요와 단위 생산량에 대한 예측을 통해 다음 해의 총생산량을 추정하고 농장별 파종면적을 결정짓는 것이다. 판매할당은 총생산량에 근거해 각각의 농장에게 어떤 농산물을 판매하도록 배분하는 최대수량을 말한다.

계획에 따라 농산물을 생산하고 판매하는 농장은 모두 비교적 높은 가격지지를 받을 수 있다. 한도액을 초과한 농장은 모두 상응하는 처벌을 받아야 한다.

1996년, <연방 농업 개선과 개혁법>을 통해 가격지지와 소득지지정책에 대하여 몇 가지 조정을 실시하였으며, 상환청구권이 없는 대출은 영업·판매 대부 형식으로 계속 실시하였다. 어떤 농장주가 생산이 탄력적인 계약에 합의하면, 상환청구권이 없는 대출을 받을 수 있다. 어떤 농산물의 시장가격이 농산물 신용대출회사가 규정한 대부율보다 낮을 경우, 농장주는 여러 가지 선택을 할 수 있다. 농산물을 농산물 신용대출회사에 지급할 수도 있고, 당시의 시장가격 수준에 따라 대부금을 상환할 수도 있고, 대부금을 상환하고 대부 차액, 즉 대부율과 시장가격의 차액을 보조 받을 수 있다.

- ② 목표가격정책. 1973년 미국 농업법은 목표가격을 제기하였고, 이 목표가격이란 정부가 농장주의 소득을 보장하기 위해 규정한 보조가격, 혹은 이론상 합리적인 농산물 가격을 말한다. 시장가격이 목표가격보다 낮을 경우, 정부의 생산 제한 계획에 참여한 농장주는 차액 보조를 받을 수 있다. 차액 보조율은 목표가격과 시장가격 혹은 대부율 둘 중에서 높은 쪽과의 차이이며, 여기서의 시장가격은 이전 5개월의 평균 시장가격이다.

어느 농장주라고 했을 때, 그가 어느 연도에 받는 차액 보조는 세 가지 요인에 의해 결정된다. 보조율, 즉 단위 농산물의 보조금액, 합법적인 파종 면적, 정상적인 생산량이다. 1985년 농업법에서 정상적인 생산량을 고정시킴에 따라, 정상적인 생산량은 실제 생산량이 아닌 고정 생산량이 되었다. 이렇게 하여, 차액 보조는 실제로 일종의 고정적인 농업 보조가 되었다.

목표가격의 실시는 소득지지와 가격지지를 구분 시켰으며, 지지가격이 조절하는 것은 농산물 시장가격이고, 목표가격과 차액 보조가 조절하는 것은 농장주의 소득이며, 이론상으로 말하면, 농산물 시장가격에 직접적인 영향을 주지 않았다. 그러나 목표가격을 실시하는 것이 확실히 미국 농산물 수출에 유리하며, 상환청구권이 없는 대부율 수준이 세계 시장가격과 같거나 혹은 약간 낮을 경우, 차액 보조는 실제로 수출 보조가 된다.

지지가격정책과 같이, 목표가격정책은 통상적으로 생산을 제한하는 조치와 함께 사용된다. 차액 보조를 받는 농장주는 반드시 정부의 경작 감소 계획에 참여해야 한다.

1.1.2. EU

EU의 내부 시장가격정책은 일종의 지지수매와 가격차보조정책을 결합시킨 것이다. 1962년부터 20세기 80년대 말까지, EU는 줄곧 세계 시장가격

보다 높은 내부 시장가격지지정책을 실시하였다. 이러한 가격지지정책의 주요 수단은 목표가격, 문지방가격과 개입가격 이었다.

목표가격은 최고 제한 가격이 되며, 이는 어떤 농산물이 EU 내부에서 가장 부족한 지역 혹은 공급이 수요에 미치지 못하는 지역에서 형성된 시장가격에 따라 정하며, 저장 비용과 운송비를 포함한다. 문지방가격은 EU 이외의 제3국에 대하여 설정한 것으로, 제3국의 농산물이 EU 항구로 진입할 때의 최저 수입 가격이다. 만약 제3국 농산물의 도안가격(C.I.F)이 문지방가격보다 낮으면, 두 가격 간의 차액을 세금으로 징수한다. 즉 “여분의 기름을 걷어내는 식의 관세(撇油關稅)”로, EU 내부의 농산물 무역을 보호하고, 회원국 농민들로 하여금 농산물 수입으로 인한 경쟁 압력을 받지 않도록 한다. 개입가격은 보호가격이라고도 부르고, 농민이 농산물을 판매하고 얻을 수 있는 최저가격이며, 최대 식량 생산지역—프랑스 奧爾姆의 식량 생산비용과 시장 상황을 기초로 하고, 일반적으로 목표가격에 비해 6%~9%가 낮다. 개입가격과 상호 연계된 것은 가격차 보조로서, 어떤 종류의 농산물 공급이 수요를 초과하여, 시장가격이 개입가격보다 낮을 경우, 생산자는 시장에서 농산물을 판매한 후 EU가 각 가입국에 설치한 개입센터로부터 시장가격과 개입가격의 가격차 보조를 수령해가거나, 농산물을 개입가격으로 개입센터에 판다. 개입가격을 적용할 수 있는 농작물은 14가지이며, 그 품종, 규격 및 생산 한도액은 EU가 일괄적으로 규정·심의·집행하고, 비용은 공동농업기금으로 지급한다. 개입가격은 생산자가 생산비용을 회수하고 약간의 이익을 얻도록 보장할 수 있고, 농민 소득을 안정시키고 지지하며, 농민의 이익을 보호한다.

1988년, EU는 가격지지정책에 대하여 몇 가지 조정을 실시하였고, 가격정책이 더욱 제한적인 성격으로 바뀌었으며, 보조를 받는 권리에 대해서도 제한을 두었다. 1992년 공동 농업정책은 가격지지정책에 대하여 비교적 급진적인 개혁을 실시하였고, 각 단계별로 농산물의 개입가격을 큰 폭으로 낮추었으며, EU 내부 시장가격을 세계 시장가격에 더욱 근접시켰다.

2000년 아젠다에서는 가격정책에 대하여 진일보한 개혁을 실시하였다. 2000~2006년의 농업 예산 지출을 매년 유로화 405억 위안 수준으로 고정시켰으며, 동시에 각 절차별, 각 단계별로 주요 농산물의 가격 보조를 삭감하였다. 상술한 지지가격의 하락으로 인해 형성된 농민의 소득 손실에 대해서는, 소득의 직접지불 방식을 이용해 메우기로 하였다.

1.1.3. 일본

쌀은 일본 가격지지정책의 핵심이다. 일본의 벼농사 농가에 대한 가격 지지는 구기본법, 과도기 및 신기본법 등 세 시기로 나누어 볼 수 있다.

구기본법체제 하에서, 보호 수단은 중국이 20세기 50년대 실시했던 일괄 구매 일괄 판매제도와 유사하며, 목적은 식량 가격을 안정시키고 소비자 이익을 보호하는 것이다. 과도기의 방법은 중국이 80년대 중반 일괄 구매 일괄 판매를 이중제로 전환하여, 일종의 자주적 쌀 유통제도를 실시한 것과 유사하다. 즉, 정부는 일부분의 쌀만 수매할 뿐, 나머지는 자주적 쌀 유통제도를 실시한다. 신기본법체제 하에서, 일본은 시장 시스템의 역할을 더욱 강조하였으며, 정부의 쌀 등 식량작물 생산과 유통에 대한 직접적인 관리를 없앴고, 농민이 자유롭게 쌀을 판매하는 것을 허용하였으며, 유통업자들이 자유롭게 식량 유통시장에 진입하는 것도 허용하였다. 자주적으로 유통되는 쌀 가격은 “자주적으로 유통되는 쌀 가격이 형성하는 중심”에서 수요·공급 상황에 따라 정해지며, 일종의 자유 경쟁을 통한 시장가격인 셈이다. 정부의 수매가격은 더 이상 자주적으로 유통되는 쌀 가격 하에서의 최저 수준의 가격이 아니다. 역으로 정부가 가격은 여전히 자주적으로 유통되는 쌀 가격 수준을 참조하여 정해야 한다. 따라서 정부 수매 가격도 영향을 받게 되며, 일종의 준시장가격에 근접하게 된다. 여기서 볼 수 있듯이, 신기본법은 이미 더 이상 농민의 이익을 보호하는 소득지지 기능을 가지고 있지 않다.

주체적인 지위를 점하는 쌀에 대해 가격보호정책을 채택하는 것 외에,

일본은 콩, 유채씨, 가공용 우유 등의 농산물에 대해서도 보호를 실시하며, “차액 보조 가격”제도를 채택하였다. 즉, 정부가 기준 가격을 정하고, 시장가격이 기준 가격보다 낮을 경우, 국가는 보조의 형식으로 차액 부분을 농민에게 지급한다. 기준 가격은 실제로 보증가격이다.

1.1.4. 브라질

브라질이 농업에 대해 실시하는 가격지지정책은 두 가지를 포함한다. 첫째는 미국 “대부율”의 보호가격정책과 유사하며, 브라질에서는 “옵션계약(options contracts)보조”라고 부른다. 둘째는 영업·판매 가격차 보조에 속한다. 즉, 브라질 정부의 “농산물 매출계획”이다.

옵션계약보조는 보호가격과 같으며, 먼저 어떤 기간(예를 들어 반년) 이후의 옵션가격을 확정해야 하며, 사전에 이 보증을 반드시 사야 한다. 만약 이러한 보증을 샀을 경우, 만기의 실제 시장가격이 옵션가격보다 높을 경우, 농민이 직접 판매한다. 만기의 실제 시장가격이 옵션가격보다 낮을 경우, 정부는 직접 시장가격과 옵션가격 간의 차액을 농민에게 보조하며, 여전히 농민이 직접 판매한다. 이는 어느 정도 농업을 보호하고 농민 소득을 안정시킬 뿐만 아니라, 정부가 직접 보증가격으로 구매하여 비축하는 것을 피할 수 있다.

농산물 매출계획은 정부가 가공업체 혹은 도매상에게 “가격차” 보조를 지불하는 방식을 통해 농산물 가격을 지지하는 것이다. “가격차”는 시장가격과 정부가 제정한 참고가격 사이의 차액을 가리킨다. 참고가격은 정부측의 최저 가격일 수 있고, 옵션가격 중에 고정된 가격일 수도 있다. 실질적으로 정부가 제공하는 산지와 소비지 사이의 운송비 보조와 같다. 중·서부의 농민이 농산물을 남부의 가공업체 혹은 도매상에게 제공할 경우, 정부는 두 지역 간의 가격차(주로 운송비)를 후자에게 보조함으로써, 그들로 하여금 내륙지역에 가서 농산물을 구매하도록 장려하고, 내륙지역 농민을 위해 가격지지를 하는 셈이다. 이 계획의 한도액이 생산량의 5%~6%

에 지나지 않기 때문에, 정부는 경매 방식을 통해 금액을 할당하며, 그 금액에 한해서만 보조하고, 그 금액 외에는 보조하지 않는다. 실제 운용과정에서 면화, 옥수수과 밀 이 세 종류의 작물이 이득을 보고 있다.

1.1.5. 한국

일본과 마찬가지로, 쌀은 한국의 가장 주된 농산물이다. 한국 80%의 농업 인구가 쌀 생산에 참여하고 있고, 전국 경지의 54%가 쌀 생산에 사용되고 있다. 따라서 쌀 가격정책은 한국 농업 가격지지정책의 핵심이다.

20세기 70년대, 한국은 소비자 가격이 생산자 가격보다 싼 이중곡가제를 실시하였다. 즉, 높은 가격으로 농민에게 쌀을 사들여, 싼 가격으로 도시 주민에게 공급함으로써, 가격차를 정부가 보조하는 것이다. 쌀 가격지지는 주로 식량 생산량을 확보하고 벼 생산 농가의 소득을 높이는데 이용되었다. 정부의 쌀 수매 가격은 생산비용, 정부의 재정 능력, 농민 소득 등의 요인에 근거하여 정해졌다. 최소 시장접근과 보조금 삭감 등 요인의 영향을 받게 됨으로써, 높은 쌀 가격정책은 이미 대중들에게 설득력을 잃었으며, 한국 정부는 1984년부터 농업협동중앙회(NACF)에 위탁하여 쌀을 수매하기 시작했다. 1994년까지 NACF는 줄곧 정부의 수매가격에 따라 수매하였고, 1995년부터 시장가격에 근거하여 수매하기 시작하였다. NACF는 단지 시장가격과 정부 수매가격의 가격차와 기타 비용만을 지불하였다.

1.1.6. 인도

인도의 가격지지정책은, 대다수 농산품에 있어, 주로 최저 지지가격제도를 실시하고 있으며, 중국의 보호가격 수매정책과 유사하다. 그러나 연초(담배)의 가격지지는 비교적 특수하며, 최저 보증가격제도를 실시하고, 목표가격지지와 유사하다.

최저 지지가격은 두 가지 절차를 거쳐 확정된다. 먼저 인도의 농업 비용과 가격 위원회(Commission for Agricultural Costs and Prices)가 생산 수준,

시장가격 행위, 작물 간의 가격 비교, 저장량, 소매와 수요·공급의 균형, 투입재 가격 수준, 생산비용, 농업과 비농업 간의 무역 조항 등과 같은 모든 관련 요인에 근거해 최저 지지가격을 추천한다. 그리고 나서, 인도 정부가 시장 상황에 근거해 최저 지지가격을 결정하고 공포하여 실시한다.

1.2. 직접 소득지지

가격지지는 농가의 생산 규모 결정에 직접적으로 영향을 주어, 농산물 생산과 무역을 왜곡시키는 작용을 하기 때문에, 우루과이라운드 농업협정을 이행하기 위해, 각국은 지지의 중점을 점차 가격지지정책에서 소득지지정책으로 옮겨가고 있으며, 이것이 바로 직접 농민에게 소득을 지지함으로써, 농민 소득을 증대 시키고 농업의 지속적이고 안정적인 발전을 지지하며 가격지지의 축소로 인한 손실을 메워준다.

1.2.1. 토지 휴경 보조

직접 소득지지 중에서, 방법상 유사성을 가진 것은 미국과 EU의 토지 휴경 보조이다. 미국 연방정부는 농장주가 단기적으로 혹은 장기적으로 일부 토지를 휴경할 것을 권장한다. 단기적인 휴경은 경지 면적과 총농산물량을 통제하기 위한 것이고, 장기적인 휴경은 물과 토양을 보호하기 위한 것이다. 휴경계획은 생산의 통제, 농민 소득의 안정과 자원의 보호를 긴밀하게 결합시킨 것이다. EU는 조건에 부합하는 휴경 면적의 크기에 따라 보조금을 지급한다. 관련된 요인으로는, 첫째, 휴경의 유형을 강제적인 휴경 의무를 지닌 농장과 강제적인 휴경 의무가 없는 농장으로 나눌 수 있다. 둘째, 휴경 면적은 강제적인 휴경 의무를 지닌 농장의 휴경 면적은 적어도 신청한 작물의 보조 면적의 10%가 되어야 한다고 규정하였다. 그러나 총 휴경면적은 최대 보조를 받기 위해 신청한 면적의 33%를 넘을 수 없다. 강제적인 휴경 의무가 없는 농장은 자발적으로 휴경계획에 참여할 수 있고, 똑같은 휴경 보조를 받을 수 있으며, 휴경 면적은 10% 하한

선의 제한을 받지 않으나, 휴경 면적 상한선은 똑같이 33%를 초과할 수 없다. 그렇지 않으면 휴경 보조를 받을 수 없다. 셋째, 휴경지도 조건이 있다. 이 휴경지에 근거하여 휴경 면적 보조금액을 산출한다. 국가에 따라 생산지역에 따라 휴경 보조는 다르다. 휴경지 1ha당 휴경 보조는 현지의 곡물(옥수수를 포함한다) 생산량의 작물 면적 지불액에 상당 한다.

1.2.2. 기타 직접 소득지지

기타 직접 소득지지는 거의 본질적으로 같다. 모두 농민에 대한 직접적인 소득 보조이며, 직접적인 보조를 통해 본국의 농업의 지속적인 발전을 유지하고, 농촌사회의 발전과 안정을 촉진한다. 그러나 구체적인 방법, 명칭, 조치에 있어, 아주 큰 차이가 있다.

- ① 미국. 미국의 농장주가 얻을 수 있는 소득지불은 주로 두 가지를 포함한다. 즉, 직접지불과 반주기지불이다. 직접지불은 미국의 생산 탄력적인 계약에서 기원하였으며, 사실상 통상 말하는 생산량과 연계 되지 않은 직접 보조이고, 지불액은 지불율과 그 농산물 지불 면적 및 지불 단위 생산량을 곱한 값이다.

반주기지불은 미국이 2002년 신농업법에서 제기한 새로운 용어지만, 구체적인 시행 원리는 앞에서 살펴보았던 목표가격과 같다. 이 정책을 구체적인 시행에서 볼 때, 직접지불과 동시에 실시한다. 그 역할을 보면, 아주 효과적인 변형된 수출보조 이다. 농장주가 받을 수 있는 반주기지불 총액은 단위 농산물 반주기지불액에 지불 면적과 지불 단위 생산량을 곱한 값이다. 그 중 지불 면적과 지불 단위 생산량을 정하는 것은 직접지불과 같으며, 기준시기의 상황으로 결정한다. 단위 농산물 지불액은 해당 연도의 시장가격과 직접적인 연관이 있다.

2002년 신농업법의 해석에 따라, 단위 농산물의 반주기지불은 각종 농산물의 목표가격과 유효가격의 가격차로 결정한다. 신농업법은 유효가격에

대하여 명확하게 범주를 정해놓았다. 즉, 만약 시장가격이 대부율보다 높을 경우, 유효가격 대부는 전국 평균시장가격과 직접지불율의 합과 같다. 만약 시장가격이 대부율보다 낮을 경우, 유효가격은 대부율과 직접지불율의 합과 같다. 유효가격이 목표가격보다 낮아야만, 농장주가 비로소 반주기지불을 받을 수 있다. 반대의 경우, 반주기지불을 받을 수 없다.

- ② EU. 1992년 공동농업정책에 대하여 개혁을 실시한 후부터, EU는 가격지불을 직접소득보조로 전환시켰다. 개입가격의 인하로 인한 농민들의 소득 손실에 대하여, EU는 역사적 상황을 기초로 하여, 그 손실에 대하여 보상하였다. 좀 더 구체적으로 말해서, 곡물 및 기타 식량작물의 보조금액은 일반적으로 현재 농작물 재배면적 중에서 놀리고 있는 토지면적의 크기와 지역별 단위 면적 당 평균 생산량으로 정했다. 축산방면의 보조금액의 경우, 개인 혹은 지역적인 사육 한도와 ha당 최고 가축 사육율로 확정했다.

2002년 7월, EU위원회는 공동농업정책 중간평가를 보고하면서, 생산량과 무관한 농업보조 등의 일련의 개혁방안을 제기하였다. 이 방안에 따르면, 앞으로 EU의 농민에 대한 직접 소득보조는 더 이상 생산량과 연관되지 않을 것이며, 앞으로 보조금 획득 조건은 환경, 식품안전, 동물 복지 등의 기준과 연관될 것이다. 또한 새로운 농업보조 회계감사제도를 통해 관련 기준에 대한 철저한 실시를 위해 효과적인 감독을 실시할 것이다.

- ③ 일본. 일본은 비록 선진국이지만, 소득지불 형식과 지지 한도액은 비교적 적다. 소득지지 중에서, 중요한 계획은 바로 산지, 반산지 등의 조건불리지역 농가에 대하여 직접지불을 실시하는 것이며, 목적은 그 지역과 평지의 생산비용 간의 차이를 보조하는 것이다. 지불 기준과 한도액을 볼 때, 구체적인 기준은 생산비용 차이의 80%를 지불하는 것이며, 농가 당 보조 상한액은 100만 엔이고, 보조규모는 매년 700억 엔이다. 보조대상 면적은 약 90만ha이며, ha당 평균 보조금액

은 약 7.8만 엔에 해당한다.

- ④ 한국. 1998년부터, 직접지불은 중요한 농민 소득지지정책이 되었다. 현재 실시하고 있는 직접지불로는 다음과 같은 세 가지 종류가 있다.

첫째, 친환경농업 직접지불제(Direct Payment for Environmentally Friendly Agriculture)는 농민에 대한 직접지불을 나타내며, 매년 보조금액은 57억 위안(圓)이고, 보조 정도는 ha당 52만 위안이다. 2001년 보조 조건은 농약과 비료 사용이 기준치를 초과하지 않는 농업생산에 대하여 보조금을 지급하였다. 2002년부터 강화되기 시작하여 농약을 사용하지 않거나 녹색인증을 받은 농산물이어야 보조를 받을 수 있었다. 이는 비료, 농약 등의 화학물을 사용하지 않음으로 인한 생산량 감소에 대한 보상이라 할 수 있다.

둘째, 사전 퇴직농민의 직접지불제(Direct Payment Program for Early Retirement). 이 제도의 목표는 나이가 많은 농민의 소득을 안정시키고, 농지의 경영규모를 확대하는 것이다. 그 대상은 60세에 다다른 농민으로, 직접지불 기한은 5년이다.

셋째, 논직접지불제(Direct Payment Program for Paddy Field). 2001년 실시하기 시작했으며, 주된 목표는 정부수매를 줄이고, 논외 다원적기능을 발휘하며, 친환경농업을 한층 더 발전시키는 것이다. 2001년 이 직접지불의 조건은 다음과 같다. 첫째, 반드시 벼를 심어야 하며 다른 작물은 안 된다. 둘째, 비료와 농약의 사용량은 반드시 규정에 맞아야 하며, 규정된 기준을 초과할 경우 보조하지 않는다. 셋째, 논에 물을 2개월간 대어놓아야 한다. 그 목적은 홍수를 막고 지하수를 늘리기 위함이다. 지불 근거는 경작지 면적으로, 면적에 따라 지불할 뿐, 단위 생산량, 소득 정도 등은 고려하지 않는다. 2002년 보조 조건은 환경보호를 더 강조했다. 첫째, 농업의 다원적기능을 고려하였다. 논농사 직접지불은 생산량을 증가시키기 위함이 아니라, 환경을 보호하고, 친환경을 위한 것이다. 둘째, 쌀 공급이 이미 수요를 초과하였음을 고려하였다. 정부는 벼 재배를 장려하지 않고, 단지 다른 작

물로 전환하는 것에 대해 직접지불 하였다. 벼를 다른 작물로 전환하거나 농에 온실을 짓는 것에 대해 보조금을 지급하였으나, 원래 벼를 재배하지 않았는데, 다른 작물로 전환하는 것에 대해서는 보조하지 않았다.

2. 투입 보조와 보장성 조치 실시

외국정부는 한편으로 가격지지와 소득지지를 통해 농업생산의 비교수익을 직접 증가시켜, 농민의 생산에 대한 적극성을 자극하였다. 다른 한편으로, 농업 투자에 대해 우대정책을 펴고 위험을 막아줌으로써, 농업 생산비용과 위험을 낮추고, 간접적으로 생산 수익과 안정성을 높였다. 이전의 지불 모델은 실제로 일종의 자금을 투입하는 것이었고, 그것이 가져온 것은 시장가격의 왜곡과 정부의 재정 부담을 가중시키는 것이었다. 그 뒤의 모델이 바로 일종의 정책 투입이라고 할 수 있다. 농업 발전을 도울 뿐만 아니라, 시장을 이화 시키거나 정부에 “부담을 가중”시키지도 않는다.

이러한 정책 투입을 크게 두 가지로 나뉜다. 하나는 투입 보조이다. 비록 “보조”라고는 하지만, 투입되는 자금은 결코 많지 않으며, 우대정책이 훨씬 많고, 농업의 생산비용을 낮추는데 이용된다. 다른 하나는 보장성 조치로서, 주로 농업 생산이 직면하고 있는 자연과 시장의 위험성을 낮추고, 생산을 안정시킨다.

2.1. 투입 보조

주로 신용대출과 세금 등 방면에서의 우대와 농업 자재 구입시의 보조를 통해 이루어지며, 이로써 농민의 소득 증대, 농업의 효율성 증가와 농촌 사회의 안정을 간접적으로 보장한다.

2.1.1. 신용대출 우대정책

농업 생산이 현대화됨에 따라, 농민은 점점 완전히 자신의 자본에만 의지해서는 생산에 있어 발전을 가져올 수 없게 되었다. 그러나 농업 생산은 위험이 크고, 이윤이 낮아서, 개인금융기관은 일반적으로 농민에게 대출해주는 것을 원치 않는다. 따라서 각국 정부는 통상적으로 농장주에게 광범위한 농업 신용대출을 제공하여, 농업 생산을 안정시키고, 농민의 적극적인 투자를 보장하며, 농촌 사회의 발전과 안정을 촉진한다.

- ① 미국. 연방정부는 규모가 방대한 농업 신용대출체계를 만들었다. 12개의 연방토지은행과 지방연방토지은행협회, 12개의 연방중간신용대출은행, 12개의 생산신용대출공사와 그들로 구성된 지방생산협회, 13개의 합작사은행을 포괄한다. 그들의 기능을 나누어 보면 다음과 같다. 농장주에게 부동산을 담보로 대출을 하고, 생산과 판매의 중·단기 대출을 하며, 생산 대출을 한다. 또한 각종 농업 합작사에 대출한다.

연방정부는 어떤 농업 신용대출기구에 보조를 하여, 유리한 조건으로 농장주에게 대출할 수 있도록 하며, 농산물신용대출공사, 농장주가정관리국 및 소기업국을 통해 농업 분야와 관련된 담보대출과 직접대출을 한다.

농산물신용대출공사가 실시하는 정부의 여러 가지 계획으로는, 정부와 협력하는 농장주에게 대출해주는 것 이외에, 연방중간신용대출은행과 많은 개인상업은행에 대출담보를 해준다.

농장주가정관리국은 정부가 농장주에게 담보대출과 직접대출을 해주는 가장 중요한 기구로서, 직접대출은 주로 다음과 같다. 농장주대출은 긴급재해 대출, 경제 긴급 대출, 농장 소유권 대출, 농장 경영 대출, 토양과 물 대출 등을 포함한다. 농촌 주택 대출은 농업 노동자 주택 대출, 농촌 임대주택 대출, 농촌 택지와 자조 개발 대출, 농촌 지역 시설개발 대출을 포함한다. 농장주가정관리국의 담보대출은 개인신용대출기구가 해주는 것

으로, 이러한 기구가 제공하는 신용대출에 대하여, 농장주가정관리국은 높게는 대출금액 90%의 담보를 제공한다.

소기업국은 하나의 독립적인 정부기구로서, 1976년부터 농업 신용대출 업무를 실시하기 시작하였으며, 연 소득이 100만 달러 이하인 농장은 소기업국으로부터 대출을 받을 자격이 있다. 그러나 농장주는 소기업국에 대출을 신청하기 전, 반드시 먼저 농장주가정관리국에 대출을 신청해야 하고, 농장주가정관리국에서 요구를 만족할 수 없는 상황에서만 비로소 소기업국의 대출을 받을 수 있다. 농장주가 소기업국에서 받을 수 있는 대출은 비교적 한정되어있다.

2002년 신농업법이 제기한 “미국 농장 신용대출체계(FCS)의 개념을 협력적인 많은 금융기구들로 구성된 하나의 통일체로 정의하였다”. 이러한 금융기구는 전문적으로 농촌 주택 대출, 농지 대출, 경영 대출을 제공하며, 농장주가 소유한 공급·판매 및 가공합작사에 대출을 한다. 규정된 범위를 초과한 대출 활동에 참여할 경우, FCS협회와 농장 신용대출은행은 사전에 다른 FCS 구성원의 허가를 받을 필요가 없다. 합작사를 경영대상으로 하는 은행은 농업용품과 농산물의 저장과 처리에 사용되는 농업 생산자재, 농업 생산설비, 농산물 가공설비 및 기타 자본재의 수출입에 용자를 해주는 더 커다란 권리를 얻는다. 이 체계는 대출 한도액을 크게 증가시킬 뿐만 아니라, 담보경영대출을 90%에서 95%로 올린다.

새로운 법안에 따라, “담보대출은 매년 4%의 이자를 줄일 수 있다”는 규정을 영구화할 것이다. 매년 7.5억 달러의 차용권 중에서, 15%를 새로운 농장주가 이용하도록 남겨두고, 매 재정년도의 3월 1일까지로 한다. 새로운 농장주가 4%의 고정이자율로 받은 지불대출의 기한은 10년에서 15년으로 연장되었고, 액수는 농장의 시장가격 혹은 평가액의 40%(원래는 30%)보다 낮은 수준이다. 새로운 농장주는 135일(원래는 단 75일)의 농장 서비스국이 소유한 농장을 우선 구입할 수 있는 권리를 가진다. 농업부장은 이 사업에 대한 보조총액을 재정년도마다 7.5억 달러로 하였다. 이처럼

새로이 농업경영에 진입한 젊은 농장주는 아주 많은 이점을 가지고 있다.

신법안의 “대출을 받는 수준”도 대폭 높아졌다. 2003~2007년 재정년도마다, 농업부장이 제공할 수 있는 농업 신용대출 보증기금은 37.96억 달러(1996년 법안에서는 34.35억 달러였다)에 달한다.

- ② EU. 은행신용대출 수단을 이용하여, 농민들에게 대량의 우대대출을 해주는 것이 EU 농업 현대화의 중요한 자금 출처이다. 동시에 농민에게 간접적인 보조와 소득증대의 기회를 제공한다. 예를 들어, 프랑스의 농업 신용대출은행과 지역농업 상호협동 신용대출은행은 농업의 전문금융기구로서, 단기·중기 및 장기대출을 해준다. 단기대출의 연한은 1년 안팎이며, 1년 6개월을 초과하지 않고, 주로 종자, 비료, 사료를 구입하고 임시 노동력 고용하는데 사용된다. 토지를 매입하고 건축물을 짓는데도 사용된다. 농업 대출의 이자율은 비교적 낮으며, 일반적으로 6%~8%로써, 비농업 대출 이자율의 약 50%이다. 농기구와 토지를 구입하는 중·장기대출 이자율의 경우 더 낮으며, 겨우 3%~4%이다. 은행의 이자율 차액에 대해서는 국가재정으로 보조하고, 보조금액은 대출이 증가함에 따라 끊임없이 상승한다.
- ③ 일본. 일본 농업은 소농경영에 속하기 때문에, 대량의 농업 투자를 농가가 직접 마련할 수 없다. 정부가 보조금을 지급하는 것 이외에도, 장기저리대출로 자금이 부족한 농가에 생산발전에 필요한 자금을 제공한다.

일본정부의 농업 신용대출정책은 주로 농업 대출에 대한 이자 보조제도로 이루어진다. 즉, “제도대출” 제도이다. 소위 말하는 제도대출은 법률, 정부의 명령, 조례 및 강령에 따라, 국가, 지방공공단체 혹은 지방공공단체에 상당하는 기구가 대출 당사자가 되고, 이자 보조, 손실 보조, 채무 담보 및 기타 유사한 우대조치를 통해 개입하는 그 내부대출을 가리키며, 대부분 장기저리대출에 속한다. 20세기 50~60년대, 일본 농업금융은 농업

의 자금부족문제를 해결하기 위해 일련의 도움을 주었으며, 그 중 가장 주된 것이 각종 “제도대출”의 설립이었다. 일반적으로, 제도대출은 주로 정부가 농업정책을 통해 생산사업을 장려하는데 이용된다. “제도대출”은 개입방식에 따라 세 가지로 나뉜다. 첫째, 각 은행의 자금을 끌어들이어 농업에 투입하고, 정부가 채무담보를 선다. 둘째, 농협의 자금을 이용하고, 정부가 이자 보조, 손실 보조 및 채무담보를 해준다. 셋째, 정부가 국가금융기구를 통해 직접 재정으로 대출을 한다. 대출 내용을 볼 때, 농림어업대출과 농업현대화대출이 있다.

농림어업자금은 정부가 설립한 농림어업 금융금고에서 정책에 따라 대부하는 장기저리대출이다. 농림어업 금융금고는 일본 농업의 정책성을 띤 금융기구로서, 그 대부금의 70%는 농업에 사용하고, 20%는 임업에 사용하며, 10%는 어업에 사용한다. 정부는 금고의 대부 범위, 대부 대상, 상환 기한, 이자율 및 대부 금액의 최고 한도액에 대하여 모두 규정해 놓고 있다. 대부 범위는 토지 매입, 식목조림, 토지 개량, 종합농업시설 등을 포함하고, 대부이자율은 3.5%~6.7%이며, 어떤 것은 농민의 예금 이자율 4.5%보다도 낮다. 대부 기한은 비교적 길며, 15~20년이다. 대부총액은 1960년 400억 엔이었고, 1985년에는 51,563억 엔으로, 연평균 21.5% 증가하였다.

농업현대화자금은 정부가 농협을 통해 대부해주는 저금리의 장기대출이며, 이자를 보상해주는 자금이다. 정부가 규정한 사업과 조건에 따라 대부하는 자금은 상환기간이 5~15년이고, 이자율은 6.5%이며, 이자 차액은 정부가 책임지고 보조한다. 그 목적은 농협의 대출이자를 낮춰, 농가의 기계, 설비, 건축물, 가축, 과수 등의 도입을 촉진하고, 농민의 저리자금에 대한 요구를 만족시키기 위함이다. 정부는 채무담보를 제공함으로써, 만약 대부금을 상환 받지 못할 경우, 농협이 대부를 통해 받을 수 있는 경제적 손실을 정부가 책임진다. 상업은행으로 하여금 농업부문에 신용대출을 투입하도록 하기 위해, 정부는 일부 상업은행에 담보를 제공하기도 한다. 농민들이 과거에 져던 채무의 경감을 돕기 위해, 1994년 일본정부는 “관련

대책”에서 부채대책을 만들었고, 500억 엔의 특별기금을 신설하여, 농민은 새로 대출을 받아 이전의 부채를 갚을 수 있게 되었다. 대신 이자율은 아주 낮았고, 2.5%에 불과했다.

- ④ 브라질. 브라질정부는 농민의 전년도 생산액과 토지면적에 근거해 대출을 하며, 소농·중농 및 대농장주는 각각 필요한 자금의 100%, 70% 및 55%의 대출을 받을 수 있을 뿐만 아니라, 이자율도 서로 다르다(2~3백분율씩 높다). 소농이 대출을 받을 수 있도록 보장하기 위해, 상업은행이 반드시 권리금(demand deposit)의 25%를 농업에 사용하도록 법으로 규정하였다. 2000년을 예로 들면, 137.5억 레알(REAL)의 농촌신용대출자금 중에서 71.2억은 위와 같은 조치로 확보되었으며, 이는 51%를 차지한다. 대출의 용도를 살펴보면, 89.27억은 유동자금으로 사용되었고, 23.1억은 투자에 사용되었으며, 25.12억은 영업·판매대출로 사용되었다. 1996년부터, 영업·판매대출(marketing loan)의 성장이 매우 빨랐다. 1996년의 3.86억에서 2000년의 25.12억으로 증가하였으며, 투자대출은 1996년의 15억에서 2000년의 23억으로 늘어났고, 유동자금대출은 1996년의 43.9억에서 2000년의 89.27억으로 증가하였다. 신용대출자금의 증대는 농촌경제발전에 필요한 자금을 확보하도록 보장하였다.

각국의 대출우대정책을 종합해보면 다음과 같은 점들을 발견할 수 있다. 여러 가지 경로를 통한 대출자금, 우대금리와 비교적 긴 상환기간은 농촌경제발전에 필요한 자금의 확보를 보장하고, 농장이 확대 재생산하고 소득을 증대 시키는데 있어 중요한 지지역할을 한다. 동시에, 정부는 신용대출을 통해 생산 규모와 발전 방향을 조절하고, 농업에 대해 효과적으로 지도하고 통제한다.

2.1.2. 세금우대정책

각국은 보편적으로 감세, 면세, 납세 연기 등의 세금우대정책을 통해 농업 생산자의 세금부담을 줄임으로써, 농산물 경쟁력을 높이고, 농업 발전을 촉진시키며, 농민의 소득을 증대 시키는 한편, 농촌 사회의 안정을 촉진한다.

- ① 미국. 연방정부는 농업세에 대해 특별한 규정을 취하고, 일정한 세금 우대를 해줌으로써, 농장주의 소득을 증대 시키고, 그들의 농업 투자에 대한 적극성을 높였다. 농장주가 받는 세금우대는 대체로 다음과 같다.

납세 연기. 농업부문에 대해 현금기장법을 채택함으로써, 농장주는 일부 아직 판매하지 않았거나 혹은 판매했다라도 아직 현금을 받지 못한 농산물 소득은 다음 납세 시기까지 연기할 수 있다. 동시에 그 해 소득 중에서 다음 해 사용할 비료, 농약, 종자 및 기타 필요한 물자를 미리 구입하는데 들어간 비용을 빼는 방법으로 납세소득을 줄임으로써, 세부담을 줄일 수 있다.

감세. 자본지출 공제법을 통해, 농장주는 기계설비, 생산용 주택, 1년 이상 사육하는 가축 등의 구입비용을 자본지출로 하여 그 해 소득에서 1회에 한해 모두 공제할 수 있으며, 누진세를 실시하기 때문에, 농장주는 세 부담을 줄일 수 있다.

면세. 자본수익세액의 감면을 통해, 농장주는 농업 고정자산의 매도로 얻은 소득 중 60%소득의 세금을 감면 받을 수 있으며, 40%의 소득에 대해서만 납세하면 된다.

그 외에도, 비농업 유산과 비교했을 때, 농장 상속세도 비교적 커다란 우대를 받는다. 예를 들어, 사용가치에 따라 상속세의 지불 기한 등을 추정하고 늦춘다.

1986년 세금개혁법은 농업세를 개혁하여 일부 우대를 없앴다. 그러나 대다수의 농장주에 있어, 세부담에는 결코 아주 커다란 변화가 없었다.

- ② EU. EU가입국은 기본적으로 모두 농민에게 세금을 우대하였다. 예를 들어, 독일정부가 농민에게 걷어 들이는 세금의 종류와 세율은 기타 부문에 비해 훨씬 적고, 훨씬 낮다. 농민은 단지 토지세와 소득세만 납부하면 되고, 기타 종류의 세금은 납부할 필요가 없으며, 다른 비용을 납부할 필요는 더더욱 없다. 프랑스는 농기구 구입에 대하여 10%의 세금을 되돌려주고, 농기계 연료 구입은 면세이며, 농업 토지세 9%를 줄였다. 정착한 청년 농업인의 토지에 대해 5년 내에 50%의 토지세를 감면하였다. 이탈리아는 농업기구의 수입에 대해 11% 감세하였고, 농업용 동력 연료의 부가가치세도 12%에서 6%로 줄였으며, 새로 일군 올리브 농장은 규정된 기한 내에 세금 면제 대우를 받았다.
- ③ 브라질. 브라질정부는 한편으로 농민에게 개인 소득세만을 징수하고, 소득세 세율은 27.55%이며, 연 소득이 15,000레알 이하로 소득세를 징수하여 손해를 볼 경우, 3년 이내에 세전소득에서 공제할 수 있다. 다른 한편으로, 농산물 가공기업에 세금을 우대하며, 각 주의 우대정책은 다르다. 예를 들어, 어떤 주(帕雷拉斯)는 다음과 같이 규정하였다. 가공기업이 생산을 시작하고 나서 10년 동안, 정부는 소득세 전부를 기업의 유동자금으로 남겨두었다가, 11년째 되는 해부터 점차 상환하도록 함으로써, 가공업 발전에 있어 필요한 자금을 확보하도록 보장한다.

각국이 농업 생산에 제공하는 세금우대는 그 절차가 다르다. 어떤 것은 농업자금 투입 방면에, 어떤 것은 농산물 판매 방면에, 또 어떤 것은 소득 방면에서 이루어진다. 그러나 이러한 정책을 총체적으로 말해서 모두 간접적으로 농업 생산의 비교 수익을 증대시키고, 농민의 농업 생산에 종사하려는 적극성을 유지시키며, 이로써 농업 생산의 안정적인 발전을 유지하도록 한다.

2.1.3. 농업 생산자재보조

각국정부는 농업발전을 지지하기 위해, 종종 농업 생산자재 투입에 보조를 한다. 일본 농림수산성의 규정에 따르면, 일정한 기준에 따라 연합하여 집단적으로 경지정리를 하고, 농지를 구획하거나 돼지와 닭을 사육하고, 온실을 이용하여 채소를 생산하는 농가는 농업용 기계를 구입하고, 농업용 시설을 만드는데 필요한 비용의 50%를 정부재정에서 보조 받을 수 있으며, 25%는 부현(府縣)에서 보조 받을 수 있고, 나머지 25%는 국가 보조를 받는 금융기구에서 대출을 받을 수 있다. 어떤 지역에서는 시정촌(市町村) 재정에서 12.5%를 보조한다.

2.2. 보장성 조치

보장성 조치는 주로 농업보험과 재해보조 이 두 방면에서 이루어지고, 그 기능은 주로 재해 혹은 시장 변동으로 인해 입은 농민들의 소득과 생산에 있어서의 손실을 메워줌으로써, 자연적인 위험과 시장의 위험을 포함하여, 농업 생산에 있어서의 위험도를 낮춘다. 그 목표는 농업 생산과 농민 소득을 안정시키는 것이다.

2.2.1. 농업보험정책

농업은 자연적인 위험도가 크기 때문에, 개인보험회사가 부담하기 역부족인 경우가 많다. 따라서 농업생산자의 경영에서의 위험도를 낮추고, 농업 생산과 농민 소득을 안정시키며, 농촌 사회의 발전을 위해, 각국 정부는 정부가 지지하는 방식을 통해 농업보험을 실시한다.

- ① 미국. 미국은 20세기 30년대부터 농작물에 대하여 보험을 실시하였고, 보험 가입 대상은 농작물 주생산지의 주요 작물이었으며, 농장주의 의사에 따라 보험에 가입할 수 있다. 농작물 보험은 원래 생산량에 대한 보험이었으며, 각종 기후요인 때문에 생산량이 감소하는 것

으로 인한 손실에 대비하여 보험에 가입하였다.

1938년, 국회입법에 근거하여, 연방 농작물 보험회사(FCIC)가 설립되었고, 각 주의 각종 상호보험회사에 재보험을 제공하였으며, 농업신용대출기구에도 대출보험을 제공하였다. 1980년 농작물보험법을 통해, FCIC의 출자금을 두 배 가까이 늘렸으며, 종합 농작물보험의 범위와 조건을 규정하였다. 농작물보험의 범위와 대상을 더 많은 지역의 더 많은 종류의 농작물로 확대하였고, 범위에 거의 모든 식량작물을 포함시켰다. 1994년 연방정부는 또한 위험관리서를 설립하여, 연방농작물보험회사가 실시하는 보험사업을 책임관리 하였다. 연방농작물보험회사는 60여 개의 대리회사를 통해 농작물보험업무를 진행하였으며, 48개의 재보험회사가 그 업무를 진행하였다. FCIC는 보험회사와의 협상을 통해, 기준재보험을 체결하고, 경영과 판로 확장비용 및 보상비용에 대한 보조를 확정하며, 개인보험회사도 FCIC와 똑 같은 조건으로 농작물보험을 경영할 수 있도록 하고, 개인회사의 보험료와 FCIC의 보험료는 같다. 1996년 이후, 미국 농업법은 생산 탄력적인 계약지불정책을 도입하였으며, 이것은 일종의 농민 스스로 위험을 책임지고 관리하는 수단이다.

미국 농업부는 1996년 농작물보험을 확대 실시하였다. 소득보험은 생산량보험을 기초로 하여, 가격요인을 고려하였고, 봄철 작물을 파종할 때의 가격을 기초로 하며, 수확기에 만약 가격이 떨어질 경우, 가격변동이 곧 보험의 대상이 된다. 1996년 소득보험이 등장하였고, 2001년에 이르러 이미 각종 주요 작물에 최소 한 가지 형식 이상의 소득보험이 제공되었다.

연방정부는 보험에 가입한 농장주에 대해 보조하였으며, 보조 비율은 농장주가 납부하는 보험료의 50%~80%로써, 농장주는 약간의 보험료를 납부하기만 하면 보험에 가입할 수 있다. 그러나 농장주는 농업보험에 가입해야만, 비로소 농업 대출 등의 기타 이득을 얻을 수 있다. 일반적으로, 농장주는 농작물을 재배하기 전에 보험을 구입해야 하며, 보험료 지불기

한은 연장할 수 있다. 농작물 성장기에 보험료를 지불할 수도 있고, 농작물 수확기에 앞서 보험료를 지불할 수도 있다. 2002년 신농업법은 조지아주에서 생산된 미주 산호도에 대한 보험, 켄사스주 밀의 연작작물에 대한 보험을 늘렸고, 감자와 고구마에 대해 동등한 보험 대우를 하였다.

이 외에도, 보험료의 높고 낮음은 생산자가 보험 가입 여부를 결정하는데 영향을 주는 가장 중요한 요인이다. 1994년 연방 농작물보험개혁법은 강제적으로 농장주로 하여금 보험에 가입하도록 요구하였고, 농장주는 가격지지 사업에 있어 차액지불, 특정 대출 및 기타 보험보상비를 받을 수 있었다. 동시에, 1994년 연방 농작물보험개혁법은 재해(CAT)보험을 내놓았고, 재해보험의 보험료 전부를 연방정부가 부담하였다. 이 보험은 손실이 평균 생산량의 50%를 초과하는 농장주에게 보조를 하였고, 보조액은 재해를 당한 작물의 그 해 목표가격의 60%이다. 1996년, 국회는 1994년 연방 농작물보험개혁법이 강제적으로 농장주로 하여금 보험에 가입하도록 요구하는 조항을 없애버렸다. 그러나 농장주가 구입하고자 하는 기타 보험 보상비의 농작물 보험은 받아들였다. 그렇지 않을 경우, 재해보험 보상비를 받을 수 없다. 2000년의 농업위험보호법(ARPA)은 2001~2005년 82억 달러의 보험보조금을 별도로 더 제공할 것을 규정하였다. ARPA가 보험료 보조 수준을 높인 목적은 더 많은 사람들이 보험에 가입하도록 유도하고, 보험 총액이 더 높은 보험을 이용하도록 장려하기 위해서 이다. ARPA는 생산량보험을 위해 동등한 보험 보조율을 가진 소득보험 보조를 만들었다.

위험관리서가 제기한 총소득 조정(ARG) 농작물보험 시험사업은 1999년부터 실시하기 시작하였으며, 그 목적은 전통적인 농작물보험에 적용하지 못하는 작물에 대하여 보험을 제공하기 위함이다. ARG 농작물 보험은 모든 농산물의 총소득에 대하여 보험을 제공하고, 그 적용 대상은 현재 계속 확대되고 있다.

- ② 일본. 일본은 지리와 기후 조건 때문에, 각종 자연재해를 자주 당하고 있다. 뿐만 아니라, 일본 농업의 대부분이 소농경영 이고, 재해

대처 능력이 비교적 약하기 때문에, 농업의 안정을 위해, 정부는 보험제도를 만들어 재해 예방의 중요한 수단으로 삼고 있다. 일본의 농업 보험제도의 특징은 정부가 직접 보험계획에 참여하고, 강제성을 띠고 있어, 생산량이 규정 수치를 초과하는 농민과 농장은 반드시 보험에 가입해야 한다는 것이다. 보험에 가입한 농민은 농지에 따라 보험액을 신고해야 한다. 즉 보험에 가입하고 재해를 당한 농민이 받을 수 있는 최고 보상액을 신고해야 한다. 보험액은 “kg당 보험액”을 기준 생산량의 70%에 곱해 산출하며, “kg당 보험액”은 매년 농립어업성이 규정하고, 기준 생산량은 농업호조사(互助社)가 농지 상황에 따라 정한다. 쌀 농가는 정상적인 작황의 10%에 상당하는 보험료를 납부하고, 정부의 농작물보험에 대한 보험 가입비 보조는 농민이 지불하는 보험료의 50% 이상이다. 1975~1986년 보조액은 2,055억 엔에 달한다. 만약 보험에 가입된 농지가 바람, 가뭄, 홍수, 저온, 병충해, 지진, 화산 폭발 등의 자연재해를 당할 경우, 모두 보상을 받을 수 있다. 그러나 보상 받을 수 있는 손실을 해당 농지의 기준 생산량의 30% 이상으로 한정하고 있으며, 이러한 농가의 생산량 감소로 인한 손실이 30%를 넘지 않도록 보장하고 있다. 보험료 보조와 손실 보상을 통해, 농민의 소득을 보호하는데 있어 중요한 역할을 하고 있다.

이 외에도, 일본정부는 시중에 유통되는 쌀 가격 하락으로 인한 쌀 생산 농가에 미치는 과도한 충격을 막기 위해, 특별히 소득보험과 유사한 벼농사 안정경영대책을 마련하였다. 실질적으로는 농가와 정부가 공동으로 출자하여 만든 기금을 이용해, 가격 하락으로 인한 소득 손실에 대하여 보조를 하는 제도이다. 정부가 이 제도를 만든 의도는 앞으로 “벼농사 안정경영대책”을 점차 소득보험제도로 발전시켜, WTO의 허용보조정책을 충분히 이용함으로써 농민의 소득안정을 지원할 수도 있고, 축소대상에서

제외될 수도 있다. “벼농사 안정경영대책” 보조대상은 정부가 규정한 생산 조정 임무를 100% 달성한 농가이다. 보조자금의 출처는 농가가 쌀 기준가격 2%의 자금을 출자하고, 정부가 기준가격 6%의 기금을 제공하여, 공동으로 쌀 재배 안정경영기금을 만든다. 보조 방법은 이전 3년간 시중에서 유통된 쌀 가격을 평균한 기준가격으로 하여, 벼농사 안정경영기금에서 기준가격과 그 해 가격 차액의 80%를 지불한다.

- ③ 브라질. 국가의 재정력의 한계와 지역간의 불균형발전으로 인해, 브라질의 농업보험은 주로 비교적 발달한 지역에서 이루어진다. 브라질의 농업보험은 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 연방중앙은행이 독자적으로 농업보험을 책임지고, 기타 은행은 단지 대행할 뿐이다. 경작 준비, 재배, 관리 및 판매 등 네 단계로 나누어 보험을 실시하며, 농업 신용대출과 함께 실시한다. 보험 범위는 생산비용을 상한선으로 한다. 정부와 농민이 각각 50%의 보험료를 부담하고, 농민들이 농업보험 가입을 통해 농업 생산 위험도를 낮추도록 한다. 이 간접적인 보조수단은 현재 완전하게 보급되지 않았다. 왜냐하면, 농민들이 여전히 현재 12%의 보험료가 너무 높다고 생각하기 때문이다.

각국의 농업보험 실시가 나타내듯이, 보험료 보조와 손실 보상은 농업 생산과 농민의 소득 안정에 중요한 지지역할을 하였을 뿐만 아니라, 농업 생산의 지속과 안정적인 발전을 촉진하였다.

2.2.2. 재해보조

농업 생산은 자연재해로 인해 아주 큰 영향을 받기 때문에, 농민 소득과 농촌 지역의 안정을 보장하기 위해, 농민들이 자연재해를 심하게 입었을 경우, 각국 정부는 앞 다퉈 보조를 해줄 뿐만 아니라, 보조 조건과 보조 한도액을 입법형식으로 정해놓고 있다.

- ① 미국. 연방정부는 가뭄, 홍수 등의 자연재해로 인해 파종을 할 수 없

거나 생산량이 많이 감소한 사료곡물, 쌀, 밀과 육지면화 등의 작물 생산자에 대하여, 보조를 하고 있다. 1977년 농업법은 농업부장에게 권한을 주어, 목축과 가축 생산자들이 재해로 인해 필요한 사료를 공급 받지 못할 경우, 그들에게 사료 구매비용 50%에 상당 하는 보조를 하도록 하였다. 1985년 농업법은 다음과 같이 규정하였다. 만약 가뭄, 홍수 및 기타 자연재해 혹은 생산자가 통제할 수 없는 원인으로 인해 땅콩, 대두, 사탕무, 사탕수수를 일정한 비율의 파종계획을 달성하지 못한 생산자는 파종하지 못한 것에 대한 재해보조를 받을 수 있다. 그 액수는 다음과 같다. 영향을 받은 면적(전년 파종면적을 초과하지 않는다)*단위 생산량의 75%*대부율의 50%. 1994년 연방 농작물보험개혁법은 재해(CAT)보험을 내놓았으며, 재해보험료 전부를 연방정부가 부담하였다. 이 보험은 손실이 평균 생산량의 50%를 초과한 농장주에게 보조를 해주고, 보조금액은 재해를 받은 작물의 그해 목표가격의 60%이다. 신농업법은 해초와 바다귀리 이 두 비보험 작물에 대해서도 재해보조를 실시하였고, 더 나아가 재해를 입은 종자 생산자에게 보조를 해주었으며, 축산업자가 가축의 사망, 사료의 부족, 생산비용의 갑작스러운 증가 등의 원인으로 인한 손실에 대하여 보조를 해주었다.

- ② 일본. 일본은 자연재해가 빈번하게 일어나는 국가이다. 재해로 인한 손실액을 살펴보면, 2001년의 경우, 농업 손실액이 32%를 차지하였고, 농업 시설의 손실액이 66.9%를 차지하였으며, 기타 손실액이 11%를 차지하였다(임다봉(任大鵬), 2002). 일본의 관련 법률에 따르면, 재해보조의 대상은 재해로 인해 손실을 입은 공공시설, 농지와 농업 시설을 포함한다. 재해보조의 비용은 주로 국고에서 부담하며, 이렇게 함으로써 농민들의 부담을 줄이고, 농산물의 생산비용을 낮추며, 농민들로 하여금 자연재해가 가져온 손실로 인해 소득과 생활수준에 큰 영향을 받지 않도록 한다. 재해보험은 농산물 가격 혹은 무역에

있어 왜곡을 가져오지 않으며, 허용보조정책의 범위에 속하기 때문에, 감축할 필요가 없다.

각국의 재해보조의 경험이 증명하듯이, 이 지지정책은 농민들의 부담을 덜어주고, 농산물의 생산비용을 낮출 뿐만 아니라, 농민으로 하여금 자연 재해가 가져온 손실로 인해 소득과 생활수준에 큰 영향을 받지 않도록 하고, 농촌 지역의 안정에도 효과가 아주 크다.

3. 농촌 종합발전 촉진과 농민의 권익 보장

국제 경험이 나타내듯이, 공업화가 중간 발전단계를 넘어서면서, 각국은 점차 “공업으로 농업을 보완”하는 방향으로 전환함으로써, 농촌 종합발전을 촉진하고, 농민 권익을 보장한다. 한국은 새마을운동의 방식으로 농촌 종합발전을 촉진하여, 도시와 농촌의 격차를 크게 줄였다. 각국 정부는 기반시설 건설, 농촌 교육, 농업 과학기술 연구와 보급, 정보서비스 분야에 많은 투자를 하고, 합작사 등의 농민조직 발전에 대한 지원을 통하여, 농업 투입·생산과 농업 소득수준을 높이는데 있어 아주 좋은 환경을 만들었다. 농민의 권익도 보장 받게 되었다.

3.1. 새마을 건설과 발전운동을 전개한다(한국을 예로 삼는다)

한국은 신흥공업국가로서, 한국의 농업은 소농경영 위주이다. 20세기 60년대 한국은 국가 공업화와 도시화를 신속하게 추진함으로써, 공업과 농업 발전에 심각한 불균형을 가져왔고, 농촌문제가 돌출하게 되었다. 한국 정부와 학계 인사들은 당시의 국가 상황과 “三農”이 쇠퇴하는 상황을 기초로 하여, 과학적인 논증을 통해, 새마을 건설과 발전운동을 조직하여 실시하였고, 경제발전, 과학기술 발전과 윤리도덕 건설을 긴밀하게 결합하여, 개발도상국으로서 성공적으로 물질문명과 정신문명의 협력발전을 이룩하였다. 이러한 극복형의 발전경험은 본받을 만하다.

3.1.1. 새마을운동이 일어나게 된 배경

1961~1971년, 한국정부는 제1차, 제2차 5개년계획을 실시하였으며, 중점적으로 제2차 산업 발전을 지원함으로써, 공업과 농업 발전에 심각한 불균형을 초래하였다. 제1차 5개년계획시기, 공업의 성장률은 7.8%였고, 농업의 성장률은 5.3%였다. 제2차 5개년계획시기, 공업의 성장률은 10.5%였으나, 농업의 성장률은 2.5%에 불과했다. 공업과 농업의 성장 속도차이는 2.5백분율에서 8백분율로 벌어졌다. 동시에, 도시와 농촌 주민의 연평균 소득 차이도 벌어졌다. 1963년 농가의 연평균 소득은 도시 주민의 71%였고, 1970년에는 61%로 떨어졌다. 당시, 전국 농촌인구 중에서, 농지 경영면적이 1ha미만인 농가가 67%를 차지했고, 그들의 연평균 소득은 도시 주민의 50%에도 미치지 못했으며, 이러한 차이는 계속 확대되는 추세를 보였다. 이는 농촌인구의 무분별한 이주를 초래하였고, 많은 도시문제와 사회문제를 가져왔다. 일부 농촌 지역의 농업은 파탄지경에까지 이르게 된다.

공업과 농업의 발전 격차와 새로이 나타난 사회문제를 해결하기 위해, 한국정부는 제3차 5개년계획(1972~1976)에서, “공업과 농업의 균형발전”과 “농수산 경제개발”추진을 경제발전 3대 목표의 우선에 놓았다(기타 두 개의 목표는 수출 증대와 중화학공업 발전이다). 정부는 20억 달러를 투자하여, 농촌 지역 종합개발을 시작하였다. 그러나 투자 효과는 그렇게 크지 않았다. 1970년부터 “새마을운동”을 추진하기 시작하였으며, 일련을 개발 사업을 설계하여 실시하였다. 정부의 지원, 농민의 자주와 사업개발을 기본적인 동력과 연결고리로 하여, 농민의 자발적인 마을 건설활동을 추진하였다. 새마을운동은 근면·자조·협동을 기본 정신으로 하고, 국가 진흥을 동력으로 하였으며, 먼저 농촌에서 전개되었고, 빠른 속도로 공장, 학교 및 도시로 파급되어, 전국적인 범위로 확산되었다.

3.1.2. 새마을운동의 내용

한국정부는 시종일관 새마을 운동의 주창자와 발기인, 조직자와 지도자, 힘 있는 지지자와 직접적인 참여자였고, 이 운동은 정부와 농민조직의 협력으로 이루어졌다. 새마을운동은 30년 남짓 전개되면서, 기초건설단계(1971~1973년), 확산단계(1974~1976년), 내실화와 향상단계(1977~1980년), 국민 자발적인 운동으로 전환하는 단계(1981~1988년) 및 자기발전단계(1988년 이후)를 거쳤다. 새마을운동의 내용은 아주 풍부하다. 다음과 같은 내용을 포함한다. ①농촌 도로 개선, ②농촌 주택 조건 개선, ③농촌에 전기 보급, ④농촌에 상수도 보급, ⑤생산성이 높은 벼 품종 보급, ⑥농민의 소득 증대, ⑦농협조직 발전, ⑧마을회관 건립.

1994년 6월, 한국은 “농업·어업·축산업 및 농정 개혁 추진 회의”를 열어, 농업·어업·축산업 발전을 계속 촉진하는 14개항 40개조의 정책조치를 연구하여 제정하였다. 14개항의 세기를 뛰어넘는 정책조치는 다음과 같다. ①교육, ②의료, ③농어민 연금제도, ④농어민 부담 경감, ⑤농외소득 확대, ⑥현대화 농어촌 건설, ⑦농어촌 도로 확장건설, ⑧지하 식수 개발, ⑨농업경영 장려, ⑩신용보증금 증대, ⑪농업용지 교역 활성화, ⑫식품가공제도 개선, ⑬경쟁제도 마련, ⑭건전한 농업지원기구 건립. 이러한 정책조치의 총 목표는 20세기 말 농민의 연평균 소득을 도시 주민의 소득수준에 다다르거나 혹은 뛰어넘도록 하고, 21세기 초에 농촌현대화를 실현하는 것이다.

3.1.3. 새마을운동의 성과와 문제점

한국의 새마을운동은 정치운동이 아니라, 농업의 위축, 농촌의 쇠퇴, 사회의 무질서 등의 커다란 배경 하에서, 농민들이 정부, 학계와 도시 주민들의 조직적인 지원과 호응을 얻어 자발적으로 일으킨 잘살기 운동이었다. 또한 도시와 농촌의 경제·사회 균형발전을 위한 성공적인 시험이면서

구체적인 실천이었다. 그 성과와 경험은 국제연합의 관련 조직의 관심과 긍정적인 평가를 받았으며, 특히 개발도상국들의 커다란 관심을 샀다.

20세기 90년대에 진입한 이후, 한국의 농업과 농촌경제에 커다란 변화가 발생하였으며, 도시와 농촌 주민의 소득과 소비 격차가 한층 더 축소되었다. 1993년 이미 농촌 주민의 소득은 도시 주민의 95.5%에 이르렀고, 그 중 과수 재배 농가와 채소 재배 농가가 비교적 많은 비중을 차지하는 서울 근교와 제주도의 농민 소득이 가장 높았다. 동시에, 농촌 주민들의 소비수준도 현저하게 높아졌으며, 1993년 농가 100가구 당 보유하고 있는 컬러TV는 123.6%에 달했고, 냉장고 105%, 가스렌지 100.4%, 전화 99.9%, 자동차 20.9%, 컴퓨터 6.7%였다. 최근 10년간, 한국의 농촌 종합발전은 한걸음 더 나아갔으며, 농가의 생활의 질도 한층 더 높아졌다.

한국의 새마을운동은 문제점과 어려움을 맞기도 하였다. 예를 들어, 새마을운동의 이론연구가 실천에 비해 뒤떨어졌다. 정부의 총괄적인 역할을 지나치게 강조하고 행정수단에 의존하다 보니, 농민의 정부에 대한 의존과 조직의 사상에 대한 의존을 조장하였다. 농업 노동력의 노령화와 농촌 노동력의 후계자 부족현상이 날로 심각해지고 있다. 도시에서 전개된 새마을운동의 성과가 이상적이지 못하다. 이렇다 할지라도, 한국이 새마을 건설과 발전운동을 통해 “三農” 문제를 해결한 경험은 국가 상황이 서로 같거나 혹은 비슷한 개발도상국들에게 있어 중요한 참고 가치를 가진다. 이것이 바로 우리가 한국의 새마을운동에 역점을 두는 이유이다.

3.2. 농촌의 기반시설 건설을 강화한다

농촌의 기반시설 건설을 보면, 각국의 경험은 일치하지 않으며, 대체로 두 가지 유형으로 나누어볼 수 있다.

첫째, 완전히 정부가 투자하여 건설하는 것이다. 예를 들어, 미국의 대형 관개시설은 모두 연방정부와 주정부가 투자하여 만든 것이다. 브라질의 경우, 농촌에 공공적으로 필요한 도로, 전신, 전력, 지하자원 탐사, 저장고

등의 기반시설 건설에 있어, 연방정부, 주정부 및 시정부가 공동으로 출자하고(각자 1/3씩 부담한다), 농민은 출자하지 않는다.

둘째, 정부가 일부분의 투자를 부담하는 것으로, 국가마다 다른 실천경험을 가지고 있다.

미국의 중·소형 관개시설은 농장주 개인 혹은 연합하여 투자하며, 농업부가 일정 부분 보조한다. 토지를 보호하기 위해 정부가 출자하여 계단식논을 정리하기도 한다. 정부가 투자한 결과, 농민은 농업 생산요소를 더 투입하지 않은 상황에서, 더 높은 소득을 얻을 수 있다.

EU는 주로 농업 기반시설 건설에 자금을 제공하며, 농업 생산조건의 개선, 농업 생산력 향상을 통해, 농민으로 하여금 식량 공급을 보장하도록 하는 동시에, 기타 업종에 종사하는 노동력의 소득에 상당 하는 소득수준을 유지하도록 한다. 대형 농기계 구입, 토지 개량, 수리시설 건설 등에, EU는 25%의 자금을 제공하고, 나머지 75%는 본국 스스로 해결한다. 영국은 농지에 울타리를 치거나, 나무를 심어 울타리를 만들거나, 농장 건설, 농기계, 농지 배수시설 및 농촌 도로 건설에 대하여 보조금을 지급하며, 농장의 도로, 제방, 전기 공급체계 건설에 대하여, 국가가 비용의 2/3을 부담한다. 프랑스정부의 농촌 기반시설 건설에 대한 투자는 일반적으로 공사비용 총액의 25% 이상을 차지한다.

일본정부는 농업 기반시설을 매우 중시하며, 여러 종류의 보조사업을 만들었다. 농지 수리시설 건설사업에 대한 보조에 있어, 20%는 대형 공공수리시설 건설에 사용하고, 80%는 농지의 기초적인 개조에 직접 투입한다. 일반적인 농지 개조사업에 있어, 일정한 심사과정을 거치고 일정한 기준에 도달하기만 하면, 그 비용의 50%를 중앙재정이 농업예산에서 보조하고, 도도부현(都道府縣)과 시정촌(市町村)정부가 각각 25%와 15%를 보조하고, 나머지는 농민 스스로 부담한다. 농민이 부담하는 부분은, 보통 관련 금융기구에서 우대대출을 받을 수 있다. 1990~1995년, 일본의 농업재정 예산지출은 37% 증가하였으며, 그 중 농업 기반시설 건설에 대한 지출은 175% 증

가하였다. 1995년 관련 대책사업비(5,545억 엔)의 50% 이상이 농업, 농촌의 기반시설 건설에 사용되었다. 갓 끝난 “제4차 토지개발장기계획”(1993~2002년)의 총투자 규모는 41만억 엔으로, 그 내용은 관개, 농지 정리, 농업 촌락, 농촌 도로, 국토 보호, 재해 예방, 개간과 농지 개발 등을 포함한다. 농업 기반시설 건설 강화를 통해, 일본 농촌의 생산과 생활 조건을 개선하였고, 농업과 농촌 사회의 지속적이고 안정적인 발전이 유리해졌다.

3.3. 농업의 과학기술연구, 교육과 보급 시스템을 강화한다

농업 기술수준을 향상시키기 위해, 농업 과학기술연구 성과를 가능한 빨리 농업 생산력으로 전환해야 한다. 동시에 농촌 사회의 종합발전을 촉진하기 위해, 농업 생산의 지속적인 발전을 보장하고, 각국 정부는 농업 과학기술연구, 교육과 보급에 대한 재정투입 역량을 계속 강화시키고 있다.

1862~1917년, 미국은 농업 과학기술연구, 교육과 보급으로 이루어진 하나의 시스템을 만들었다고 볼 수 있으며, 이 시스템은 농학원, 농업 시험기지, 협력 보급기지 이 세 계통으로 구성되었고, 미국의 농업교육, 과학기술연구와 보급정책을 실시하였다. 농업교육은 정부가 토지를 마련하여 농학원을 짓는 것 외에도, 자금을 제공하고 빈곤지역에 초·중·고교를 짓도록 하여, 농촌 중·고등학교에 농업과목을 개설하고, 농학원에 성인교육과 기간이 다르고 내용이 다른 각종 훈련반을 개설하였다. 농업 과학기술연구는 줄곧 기초연구와 응용연구 모두 중시하는 방침을 지지해왔다. 농업 보급체계에서, 농학원 외에도, 각 주의 연구중심, 시험기지도 단독 혹은 연합하여 농업 생산자를 대상으로 한 각종 훈련반을 열어, 농업 과학기술 지식을 보급하고 농업 과학기술연구 성과를 응용하도록 널리 보급하였고, 농민에게 무료로 각종 기술자문서비스를 제공하였다. 1950년, 미국 농업부 예산 중에서 농업 과학기술연구와 보급 등의 서비스사업에 대한 투자로 4,680만 달러가 이용되었다. 1985년 10.5억 달러로 증가하였으며, 연평균

8.3%의 폭으로 증가하였다. 정부의 농업 과학기술에 대한 투입은 전국 농업 과학기술 투자 총액의 약 45%를 차지하며, 2000년의 실제 수준은 21.5억 달러였고, 2001년은 23.2억 달러였다. 농업 과학기술연구, 교육과 보급을 통해 농업 과학기술연구 성과를 농업 생산현장에서 빨리 응용할 수 있고, 실제 생산력으로 전환시킬 수 있다.

일본의 농업 과학기술연구와 보급 시스템은 비교적 잘 되어있다. 연구 기구는 국립과 지방공립과학기술연구기구, 대학, 민간 과학기술연구기구가 세 부분으로 구성되어 있다. 중앙과 지방정부는 농업 과학기술연구 경비의 투입은 농업 국내 총생산액의 2.2%를 차지한다. 동시에, 민간 과학기술연구 경비도 빠르게 증가하고 있으며, 전국 과학기술연구 경비의 약 40%를 차지한다. 일본정부는 농업기술 보급조직 건설과 보급인원의 업무 자질과 서비스 수준의 향상을 중요한 위치에 놓고 있으며, 재정 예산에서 힘껏 지지해주고 있다. 일본 농업의 보급서비스의 경우 주로 정부의 개량 보급사업과 농협의 영농지도를 통해 사업을 전개하고 있다. 시정촌(市町村)에 설립된 “농업 개량보급소”의 농업 개량보급원은 농민에게 농업 생산기술 방면에서 폭 넓은 지도를 하고 있다. 농협의 경우 중등 혹은 고등 학력을 지닌 전문적인 기술을 가진 인재를 조직하여, 농민에게 무료 지도를 한다. 지도 범위의 중점은 농지 수리시설의 기본 건설, 농업기계 조작, 농지 시설 사용, 농약·비료 사용기술, 농작물 재배와 가축 사육기술 및 통일 경영과 생산지 형성 등의 방면을 포괄한다. 이러한 지도는 농민들의 환영을 받으며, 농업경영과 생산기술의 신속한 보급을 보장한다. 우루과이 라운드 이후, 일본정부는 새로운 농업 과학기술 발전정책도 수립하였으며, 그 중 벼의 신품종 배양과 새 세대 벼 생산기술 개발을 “일본의 기적”적인 계획으로 실시하였다. 농업 과학기술연구의 보급과 훈련은 농민의 경영과 기술 수준을 높였고, 농업의 노동생산성을 크게 높였으며, 농민의 소득을 높이는데 중요한 지지역할을 하였다.

한국의 농촌진흥청(RDA)은 연구와 보급·응용 등의 방면에서 농민을 지

지하고 있다. 농민은 무료로 기술을 습득할 뿐만 아니라, 모든 농민들을 대상으로 한 기술훈련도 무료이다. 동시에, 농업 과학기술연구기구와 대학은 농민의 요구에 따라, 시장의 발전 추세에 따라, 정부에서 비용을 지급 받아 농업생명과학, 고품질 원예, 축산 및 친환경 기술의 개발과 연구를 진행한다. 연구성과(새로운 품종 또는 새로운 재배기술을 불문하고)는 모두 한국의 농림부에 제출하고, 그리고 나서 농림부가 비용과 가격에 따라 농민들이 사용하도록 양도하여, 농민으로 하여금 생산비용을 낮추도록 함으로써 농민의 소득을 높인다. 또한 농업 과학기술연구기구와 대학은 농민에게 기술적인 지지와 시장에 관한 자문 등의 서비스를 제공한다. 그 비용은 주로 국가 예산에서 부담한다.

브라질은 가정농업지지계획(PRONAF)을 통해, 무료로 농민과 기술인원을 훈련시키고, 무료로 각종 병충해 방지기술 자료를 제공한다.

3.4. 정보서비스 건설을 강화한다

세계 각국의 농업, 농촌 종합발전을 촉진하는 조치에서, 아주 비슷한 방법 중의 하나가 바로 정보서비스 건설을 강화하여, 농민에게 정보서비스를 제공하는 것이다.

미국 대다수 농장주는 모두 연방정부가 그들에게 제공하는 기본적인 시장 동향과 예측에 의존한다. 농업부와 각 주의 시장국은 농장주, 도매상, 경영·판매상에게 농산물 가격, 수요·공급 상황에 관한 최신 정보를 무료로 제공하며, 이 시장정보 시스템은 미국 농산물 주요 집산지와 산지를 포괄하고 있다.

EU는 농업협력조직을 통해 농민에게 각종 시장정보, 판매 및 기술서비스를 제공하고 있다.

한국의 농업기술을 보급하는 기구는 과학기술연구기구와 교육기구의 연구성과 뿐만 아니라, 수집한 시장정보를, 정부 보조를 기초로 하여(일반적으로 약 50%), 농업 생산자에게 제공한다. 이런 서비스는 농민의 소득증대

에 간접적인 지지역할을 한다.

위에서 제기한 각국의 경험을 종합하여 알 수 있듯이, 농촌 기반시설, 농업 과학기술연구와 교육 및 정보시스템 건설 등의 방면에 대한 투입은 주로 각국 정부의 재정 투입에 의존하고 있으며, 농민은 저렴한 가격으로 이러한 시설과 서비스를 이용하고 있고, 심지어 무료도 있다. 왜냐하면, 이러한 공공재와 서비스에 있어, 정부가 가능한 한 의무와 책임을 졌기 때문에 비로소 농촌 사회의 안정을 보장할 수 있었고, 협력적이고 전면적인 발전을 촉진할 수 있다.

3.5. 농업 합작사의 발전을 지지하고, 농업 사회화 서비스체계를 보완한다

각국 합작사는 농민과 시장의 연계를 강화하여, 시장의 위험을 피하고, 농민의 이익을 보호하며, 또한 농업과 농촌 경제발전을 촉진하는데 커다란 역할을 발휘하였다. 따라서 각국 정부는 각종 정책으로 농업 합작사의 발전으로 장려하고, 세금 및 채무와 기술 지원 등을 포함한 다양한 우대 조치를 취하고 있다.

예를 들어, 미국의 경우, 농업 합작사의 종류가 아주 많다. 생산, 경영·판매, 신용대출 합작사, 농촌 전기, 전화 합작사 및 각종 전문 합작사를 포함한다. 합작사의 발전과정에서, 미국정부는 세금우대, 기술지원 등을 포함한 일정한 정책적 우대를 해주었다. 미국 80%의 농장주가 각종 형식의 농업 합작사에 참여하고 있다.

EU도 농업 협력조직 건설을 적극적으로 지지함으로써, 농민에게 각종 시장정보, 판매, 기술 등 방면의 서비스를 제공하도록 하고 있다. 프랑스 정부는, 각종 농업 서비스를 제공하는 합작사 설립에, 정부가 약 25%의 투자보조를 제공하고, 일반적으로 납부해야 하는 공업이윤세와 상업이윤세, 영업세 및 토지세도 면제할 것을 규정하였다.

일본정부는 농협의 사업을 지원하기 위해, 농협은 소득세, 영업수익세

및 영업세를 납부할 필요가 없다고 규정하였다. 이로써, 일본 농민은 농협에 가입함으로써 세금우대를 누릴 수 있다. 또한, 농협에 가입함으로써 “연대식 우대(捆綁式优惠)”를 받을 수 있다. 한편으로 정부가 농협에 독점적인 지위를 주는 것이 가장 큰 우대이며, 농협의 독점은 더 많은 우대를 가져올 수 있다. 이것이 바로 소위 말하는 단체협상, 규모의 경제 등의 효과이다. 다른 한편으로, 농협이 창고를 짓고, 고정 시설을 늘리고 고정 자산을 투자하는 경우, 80%에 달하는 정부의 보조를 받을 수 있다. 따라서 정부의 농협에 대한 지원은 간접적으로 농민의 소득증대를 돕는 것이기도 하다.

한국의 농업정책은 기본적으로 농협을 통해 이루어진다. 예를 들어, 농업 생산구조의 조정방안, 농산물 수매계획과 농업기술 보급 등이 있다. 농협의 농민에 대한 지원은 다음과 같다. 첫째, 정부가 이자 차액을 지불함으로써, 농민에게 저리로 대출해주고, 시중 이자율과의 차액은 정부가 보조한다. 둘째, 농협은 사업으로 얻은 이윤을 지도사업비의 형식으로 농민에게 되돌려주고, 농민에게 보조해준다. 지도사업비로 농민을 원조하는 것에는 두 가지 방식의 세 가지 경로가 있다. 두 가지 방식은 원조를 받는 대상이 농민일 수도 있고, 회원조합일 수도 있다는 것을 뜻한다. 세 가지 경로는 농민 혹은 회원조합에 도달하는 경로를 나타낸다. 첫번째 경로는 농협중앙회가 직접 농민에게 보조하고, 두 번째 경로는 농협중앙회가 지방 농협에 보조하고, 다시 지방 농협이 농민에게 보조하는 것이며, 세번째 경로는 농협중앙회가 회원조합에 보조하고, 다시 농민에게 보조하는 것이다. 지도사업비는 농협 경영을 통해 얻은 이윤의 반환이며, 비용에서 직접 공제하였다. 즉 올해의 지도사업비를 내년의 이윤에서 바로 예산한 것이며, 판매액의 5%~10%에 해당한다.

브라질정부는 농업협력촉진계획(RECOOP) 실시를 통해, 농업협력조직의 발전을 촉진한다.

각국의 실천에서 나타나듯이, 정부의 농민협력조직에 대한 지원은 농업

생산의 발전을 촉진시켰을 뿐만 아니라, 더 중요한 것은, 합법조직의 경로를 통해 농민 마음의 소리를 표현할 수 있었고, 제도 내에서 모순을 해결할 수 있었으며, 농민과 관련된 권익을 보호하고, 농촌에 생산활동을 하는데 있어서 농민의 적극성을 보장하였다.

4. 국제적 경험이 중국에 주는 시사점

4.1. 공업은 발전과정에서 농업에 진 빛을 갠고, 도시와 농촌의 격차를 축소한다

세계 각국은 경제가 발전함에 따라, 특히 공업화 수준이 높아지고 국가 경제력이 증강함에 따라, 공업이 농업에 보답하는 유사한 방식을 채택하였으며, 재정 이전지출 등의 정부 개입수단을 통해, 다양한 법률·법규를 제정하고, 농촌종합발전을 촉진하고, 농업의 지속적인 발전을 보장하고, 농민의 소득수준을 높이고, 농촌 지역의 전면적인 안정을 유지하였다.

예를 들어, 미국 신농업법의 농촌발전 방면에 관한 영역은 아주 광범위하며, 상대적으로 낙후된 지역에 비교적 많은 투입이 이루어지고, 지역과 전국 성격의 국가 농촌발전국이 세워졌다. 신법안에 규정된 이 방면에 대한 자금지원 총액은 11.2억 달러이고, 그 중 농업 발전과 직접적으로 연관된 사업에는 매년 2억 달러의 경비가 지출되며, 국가의 농촌발전에 관한 각종 계획 혹은 사업에는 4.6억 달러, 지역발전에 사용되는 대출 혹은 지원사업에도 약 4.6억 달러가 지출된다.

일본정부는 과도기에 있으면서도 식량관리법을 여러 차례 조정하였으며, 정부는 식량수매가격에 있어 “생산비용+소득보상”의 방식을 채택하였고, 그 목적은 노동자와 농민의 소득 격차를 축소하기 위해서 이다. 신농업법에서, 산지와 반산지의 진흥을 위해, 일본정부는 2000년 <산지, 반산

지 등의 지역을 겨냥한 직접지불제도>를 내놓았고, 이러한 지역의 농민에게 직접 소득지지보조를 실시하였으며, 그 목적은 이러한 지역과 평야지역의 생산비용 격차를 보완하기 위해서다.

OECD를 예로 들면, 생산자보조등가(PSE)지표를 이용해 측정한 농민이 받고 있는 지지수준에서, 각국의 농민 소득 중에서 정책적 지지부분은, 1986~1988년의 평균 39%에서 1998~2000년의 35%로 감소하였다. 그 중 미국 농가 소득지지수준은 비교적 낮았다(1998~2000년에 23%). 그러나 여전히 농민 소득의 출처에 있어 비교적 큰 비중을 차지하였다. 한국과 일본 농민의 소득 중에서, 여전히 절반이 넘는 소득이 정부의 지원에서 왔다. 한국은 66%, 일본은 63%였다.

4.2. 정부의 “三農”에 대한 지지의 대부분이 여전히 생산에 직접적인 영향을 주는 정책조치를 통해 이루어진다

PSE를 계산한 정책 범위 내에서, 정책조치는 집행방식으로 분류한 것이며, 그 중 시장가격지지, 생산지지와 투입보조는 생산과의 관계가 가장 밀접하고, 이러한 지지들이 시장에 가장 쉽게 영향을 주고 왜곡시키는 요인이기도 하다. 기타 정책조치, 예를 들어 면적보조, 투입제한 보조와 역사적 상황에 기초한 보조 등은, 비록 농업 생산과 무역에 영향 미치기도 하지만, 그 영향이 비교적 작으며 간접적이다.

우리는 이 국제 경험에서 세 가지 깨달음을 얻을 수 있다. 첫째, 선진국과 준선진국을 불문하고, 시장가격지지는 각각의 발전시기와 다른 발전단계에서, 아주 많은 몫을 차지한다. 둘째, 만약 인도, 중국 등의 개발도상국의 농민 소득지지가 고려대상에 들어간다면, 경제발전 수준이 높은 국가(혹은 지역)일수록 시장가격지지가 농민지지에서 차지하는 비중이 더욱 낮다는 것을 알 수 있다. 경제가 발전하지 못한 국가일수록, 더욱 시장가격지지 위주로 이루어지고, 개발도상국의 경우 거의 한 종류의 시장가격지지만을 가지고 있다. 셋째, 기타 국가와 마찬가지로, 시기를 막론하고,

중국의 농민에 대한 소득지지는 생산에 직접적으로 영향을 주는 정책조치를 통해 이루어져야 하며, 특히 시장가격지지, 소득지지, 투입보조 이 3대 조치를 들 수 있다. 다시 말해서, 생산에 직접 영향을 주는 정책은 “감축 대상정책” 범주에 속하기 때문에, 중국도 세계무역기구 원칙에 위배되지 않는 범위 내에서, 이 정책을 충분히 활용해야 한다.

4.3. 본국의 국가 상황, 역량에 따라 진행해야 하고, 구분하여 취급하며, 실천 가능한 “三農” 지지정책을 수립해야 한다

세계 각국의 농업지지정책을 살펴보면, 하나의 아주 중요한 경험을 발견할 수 있다. 바로 발전수준이 다른 국가가 다른 발전단계에서 목적성이 아주 뚜렷한 “三農” 지지정책을 수립하였다는 것이다. 동시에, “三農” 지지정책의 수립은 역량에 따라 실시하고, 구분하여 취급하며, 실천 가능성이 있어야 한다.

20세기 30년대 전후, 농산물 부족과 이후 나타난 농산물 과잉에 따라, 각국은 적시에 다른 농민 소득지지정책을 수립하였다. 세계경제 위기 이전의 농산물 부족시기를 예로 들어보자. 미국, 서유럽 등의 서방 국가들은 각국의 재정상황에 따라, 가격 지지성 구매를 통해 농산물 공급을 확보하였으며, 농민 소득을 높이고 안정시켰다. “제2차 세계대전” 후 이들 나라에서는 농산물 과잉현상이 보편적으로 나타났고, 그들은 다시 재정력을 이용한 보조를 통해 생산을 제한하는 휴경보조 등의 각종 농민 소득지지정책을 단계적으로 채택하였다. 우루과이라운드 이후, WTO 관련 원칙에 따라, 선진국은 농업협약에 부합하는 소득직접지불, 반주기지불 등의 농민 소득지지정책을 제때에 채택하였다. 인도 등의 개발도상국도 본국의 국가 상황에 따라 최저가격지지, 보호가격구매 등의 정책을 적시에 채택하였다.

이와 동시에, 세계 각국의 농민 소득지지정책은 다른 농산물에 대하여 구분하여 취급하였으며, 실천 가능성을 충분히 고려하였다. 예를 들어, 미

국은 “제2차 세계대전” 전후, 70~80년대 혹은 현재를 불문하고, 목표가격 지지, 영업·판매 차액 대출지원, 직접지불, 반주기지불 방면에서, 다른 농산물에 대해 구분하여 취급하였으며, 실천 가능성을 기초로 하였다. 1996년 <농업법>에서는 대두, 땅콩 및 기타 유재료작물에 대한 직접지불을 고려하지 않았다. EU는 다른 발전시기마다 실천 가능성에서 출발하였으며, 개입가격의 혜택을 받은 농산물을 구분하여 취급하였다. 일본의 경우 산지, 반산지의 특징에 따라, 구분하여 대우하는 정책을 수립하였다. 브라질의 구분하여 취급하고, 실천 가능성에 관한 정책은 더욱 뚜렷하며, 브라질 정부는 대농장에 대해 거의 어떠한 지지정책도 채택하지 않았고, 그들 마음대로 국제시장에서 경쟁하도록 하였다. 반대로, 소규모 농장에 대해서는 가족농업을 지지하는 정책을 채택하였다. 그 목적은 농촌 인구가 도시로 급속히 이동함으로써 가져오는 사회문제를 막기 위해서다. 한국의 방법은 이와 반대이다. 소규모 농가에 대하여, 생산을 유지하거나 농업 생산을 보존하는데 필요한 만큼의 보조금만 지급하였다. 왜냐하면 보조를 더 많이 하는 것도 그렇게 큰 경쟁력이 없기 때문이다. 그러나 중·대규모 농가에 대해서는 일정한 한도액의 보조금을 지급하여 경쟁력을 높이도록 하였다.

위에 기술한 두 가지 방면은 중국에 있어 아주 중요한 본보기가 된다. 그 중 가장 직접적인 시사점은 중국의 “三農” 문제 해결에 있으며, 특히 농민의 소득증대문제를 해결하는데 있다. 반드시 중국의 국가 상황과 국력을 고려해야 하며, 현 단계에서 농업 생산에 대해 전면적인 보조를 실시하는 것은 불가능하다. 중국은 앞서 기술한 선진국, 준선진국과는 상황이 다르다. 그들의 대다수 심지어 절대다수가 비농업 인구이기 때문에, 지지해야 할 대상이 소수 심지어 아주 낮은 비율의 농업 인구이다. 중국은 이와 정반대이다. 절대다수가 농업 인구이고, 보조대상도 매우 많다. 따라서 중국의 농민 소득지지정책 수립에 있어, 반드시 세계 각국이 역량에 따라 실시하고, 구분하여 취급한 경험을 거울삼아야 하며, 중국의 현재 국가 상황, 국력을 기초로 하여, 유한한 자원을 집중하고, 가장 필요로 하고

본국의 가장 관건이라고 할 수 있는 지역과 농산물에 대해 보조를 해야 한다. 즉 각 지역마다의 중요한 농산물에 치중하여 중점적으로 지지해야 한다. 예를 들어 동북의 대두와 옥수수, 화북의 밀, 강남의 벼, 목축 지역의 소와 양, 중원의 돼지, 장강 중·하류와 남강(南疆)의 면화, 화남의 열대 과일과 화훼 등, 비교우위와 경쟁력 우위를 가진 농산물 생산을 증가시켜, 이 지역 농민의 소득수준을 높인다.

4.4. “三農” 지지정책의 입법화, 사업화

세계 각국의 “三農” 지지정책은 일반적으로 입법형식과, 사업계획관리를 채택하였다. 그 중 특히 미국의 농업정책 시스템이 가장 잘 되어있다. 미국의 각 시기마다의 농업법을 살펴보면 알 수 있듯이, 미국의 농민 소득 지지정책 시스템의 순조로운 운영을 보장하고 있으며, 하나의 완전하면서도 상세한 법률체계라고 할 수 있다. 미국정부는 각종 농업정책에 관한 규정을 법률조항으로 만들어 놓음으로써, 지지정책과 보호정책을 법률로 보장하고 있다. 이러한 농업법은 시간상으로 아주 강한 연속성을 가지고 있고, 각각의 유효기간을 확실히 규정하고 있기 때문에, 정책의 공백이 나타날 수 없다. 각 시기에 정책 변경의 과도기를 포함하고 있으며, 상세하고 구체적인 조치들을 제정하였다. 구체적인 정책사업, 그에 따른 예산 지출규모, 정부 집행기구의 책임범위에 대하여 명확하게 규정하고 있고, 행정기구는 이미 부여 받은 책임범위 내에서, 구체적 상황에 따라 조정만 하면 된다. 이러한 방식은 공개적이고, 투명하며, 농업 지지·보호정책의 안정성과 공개성을 보장하고, 정책 수립에 있어서의 임의성을 배제할 뿐만 아니라, 수치화된 규정을 만들어, 미국의 어떤 농민이라도 농업법을 보고 자기가 받을 수 있는 보조금을 대략 추산할 수 있다.

이와 동시에, 많은 선진국가의 “三農” 지지정책은 사업(혹은 계획)의 형식으로 관리함으로써, 정책으로 하여금 아주 강한 실천성을 가지도록 한다. 각국의 농업보호정책은 종종 구체적인 농산물, 지역과 구체적인 집행

기구를 대상으로 실시된다. 소위 말하는 농업정책 실시는 바로 사업 실시이다. 사업관리는 공개적이고 투명하다. 미국의 신농업법은 400여 페이지에 달하며, 그 중 90% 이상이 모두 사업계획에 대한 상세한 분류와 구체적인 묘사로서, 사업 예산, 자금 분배, 신청 절차, 실시 과정의 감독과 통제 등을 포함한다. 정책 실시는 구체적인 인력, 물량 조건 하에서 이루어지며, 정책의 실천성이 강하고, 정책 효과도 비교적 뚜렷하게 나타난다.

중국의 농업정책은 이러한 법률적 기초가 부족하며, 대부분 문건, 조례의 형식으로 나타난다. 동시에, 많은 농업정책이 여기저기서 나오기 때문에, 계통성과 완전성이 부족하며, 심지어 서로 모순되어, 정책의 효율성을 떨어뜨린다. 더 심각한 것은, 정책이 어떠한 형식으로 공포되었는지를 떠나, 대부분 지도적 의의만 가졌을 뿐, 구체적이지 못하고, 실천 가능성이 떨어진다. 이 방면에서 중국이 개선해야 할 부분은 다음과 같다. 첫째, 중국은 수치화된 규정이 있는, 실천하기 쉬운, 법률조항으로 농업정책을 규정한, 법률수단으로 농업을 지지하고 보호하는 농업법을 만들어야 하고, 서로 호응하는 체계적인 정책을 수립하고 실시해야 한다. 둘째, 중국의 “三農” 정책도 마찬가지로 지지정책을 실시하는 사업화 된 관리가 필요하며, 이로써 중국은 현재 농업지지정책이 여기저기서 나오고, 정책 결정자의 의지가 부족하고, 극도로 분산되고, 실천성이 떨어지는 등의 문제를 극복해야 한다. 제도 수립에서부터 안정성과 지속성을 유지해야만, “三農”이 비로소 안정되고 건강해지는 조짐이 나타날 것이다.

4.5. 농협을 통해 정부와 농민조직의 협력관리를 실시한다

세계 각국이 본국의 농업발전, 농촌 안정, 농민 소득증대를 위해, 정책을 실시하는 역량 중의 하나가 농민의 이익을 확실히 대표할 수 있는 농민 스스로의 조직인 농협이다. 농협을 통해 농민과 정부, 과학기술연구기구, 대학, 비정부 조직 사이에 다리를 놓는다. 농협은 정부의 여러 가지 계획을 구체적으로 실시하고, 농업 생산구조 조정, 농산물수매계획, 농업

기술 보급, 저리대출 등을 통해, 국가와 지방의 농민에 대한 소득지지를 실천할 뿐만 아니라, 농협 경영을 통해 얻은 이익을 지도사업비의 형식으로 농민 혹은 농민조직에 되돌려준다. 이는 “三農” 문제 해결에 있어 강한 힘을 가진 의존 대상이다.

세계 각국의 농협은 여전히 시장과 정부 사이에서 중요한 역할을 하고 있다. 예를 들어, 가격 조정, 국내 본업종 상품가격 조정, 국제시장에서 본국 상품을 보호하는 합리적인 가격 등의 정보를 포함한 각종 서비스를 농민에게 제공하여, 국제 무역마찰을 줄일 뿐만 아니라, 국제 선진 기술을 소개하고 들여와 차원 높은 가공사업을 발전시키고, 기술을 보급하여 업계 기술진보를 촉진한다. 이 외에도, 농민이 국외시장을 개척하는 것을 돕거나, 국외 반덤핑 제소에 참여하거나 국제 분규를 조정하는 등 외국 관련 조직과의 연계도 강화한다.

중국이 WTO 가입 이후, 농업이 직면한 가장 큰 경쟁은 경영체제의 경쟁이다. 농가 가정승포경영제도는 이미 여러 해 동안 실시되어왔다. 그러나 이 기초 위에서 농가의 경영 잠재력을 한층 더 발휘해야 하며, 농민 스스로의 협력조직을 가져야 한다. 왜냐하면, 현재 중국 경제발전 상황을 볼 때, 정부의 농업에 대한 지지는 어쨌든 한계가 있고, 단기간 내에 많은 수의 농민들을 상대로 강력한 보호정책을 실시하는 것은 불가능하기 때문에, 농민조직이 그 부족한 부분을 채워줄 수 있다.

중국은 미국, EU, 일본, 한국 등의 농민조직 경험을 거울삼아, 효과적이고 안정적으로 농민의 소득을 증대 시킬 수 있는 농민조직을 만들어, 농민 스스로의 힘을 길러야 한다. 농민조직은 국가와 지방의 농업 관련 발전계획 달성을 도울 수도 있고, 농민의 협상 지위를 강화하여, 시장 교환에서, 정책 수립에 있어 자신의 목소리를 낼 수도 있다. 그리고 농민조직의 규모의 경제와 복사효과를 통해, 농민조직 경영활동에서 얻은 이익을 되돌려 받음으로써, 농민의 소득을 효과적으로 증대 시킬 수 있다.

4.6. 농업보험을 통해 “三農”을 안정시킨다

미국, EU, 일본 및 기타 많은 선진국정부는 농업보험제도를 통해, 효과적으로 농업, 농촌과 농민을 안정시켰으며, 그 방식은 중국이 본받을 만하다. 농작물보험은 미국, EU 등의 국가에서 중요한 농업 보호 수단과 방식으로 사용되고 있으며, 자연재해가 농민에게 가져올 위험과 손실을 줄이는 중요한 보장 수단이 되었다. 농작물보험은 일련의 개인보험회사를 통해 이루어지고, 그들은 농민에게 보험을 판매하고 구체적인 보험서비스를 제공하는 역할을 한다. 그리고 정부는 이 개인보험기구에 경영, 판촉비용과 보상비용보조를 포함한 대규모의 보험료보조를 지급함으로써, 농민들로 하여금 비교적 저렴한 보험료로 보험에 가입하도록 한다. 동시에, 개인보험회사가 농작물보험을 전개하도록 장려하기 위해, 그들에게 재보험서비스를 제공하여, 개인보험회사로 하여금 보험업수익을 얻도록 한다.

현재, 중국의 농업보험제도는 문제가 많다. 농업은 위험성이 많기 때문에, 보험의 보상율이 계속해서 상승하고 있어, 농업보험 업계도 계속 손해를 보는 상황에서 경영을 하고 있으며, 보험수준도 매우 낮다. 선진국이 농업보험을 통해 농업 생산과 농민 소득을 안정시키는 방식은 중국의 “三農” 지지정책 수립에 있어 아주 커다란 시사점을 준다. 중국은 미국, EU의 모델을 거울삼아, 국가 농업보험공사를 설립하고, 정부는 거시적인 관리와 재보험만을 실시하고, 상업보험회사로 하여금 정부와 계약을 맺고 구체적인 업무를 하도록 한다. 즉 협력체제를 기초로 하여, 위와 같은 상호간의 조직방식을 채택하여, 농민들의 보험 가입과 투자에 대한 적극성을 유발시켜, 이전 농업보험 경영에 있어서의 도덕적 위험, 역선택 및 기타 모순을 피해야 한다. 많은 농민의 적극적인 참여를 통한, 협력보험조직을 기초로 하고, 재보험 시스템을 기반으로 하며, 국가재정을 지원으로 하는 농업보험제도를 만들어, 농업 생산과 농민 소득을 안정시켜야 한다.

4.7. 탄력적이고 다양한 농민과 농촌 사회를 안정시키는 조치를 채택한다

세계 각국은 어떤 발전단계에서도, 탄력적이고 다양한 농민과 농촌 사회를 안정시키는 조치를 채택하였다. 예를 들어, 19세기 60년대의 미국 <택지법>에 규정된 조건에 부합하는 현지 거주자에게 160에이커의 공유지를 무료로 제공하고, 정부를 통해 농장주와 목장주에게 토지를 무료로 증여한다고 규정함으로써, 농촌 사회의 안정을 촉진하였다. 오늘날 농장담보 대출로까지 이어져 오고 있으며, 비록 목표는 변화과정에 있지만, 평균 약 14%의 대출금은 사회에서 불리한 위치에 있는 농장주와 목장주를 주된 대상으로 함으로써, 농촌 사회의 안정을 꺾하고 있다. 이 외에도, 인디언이 토지를 획득할 때 자금을 제공하는 것도 같은 성질과 목표에 따른 것이다.

EU는 1975년 열악한 조건에서 생산에 종사하고 있는 농민에게 보조를 제공하여, 산지와 조건불리지역의 농업발전을 지지하였다. 2000년 공동농업정책개혁을 실시하였다. 예를 들어, 사전 퇴직제도, 청년농민의 정착 촉진, 낙후지역의 경제를 우선 발전, 지역간 불평등한 구조를 점진적으로 해소하는 조정행위 등의 주된 목표 중의 하나는 농촌사회의 안정을 보장하는 것이다.

일본의 산지, 반산지 농가에 대한 직접지불제도와 휴경농업 조치(높은 산지의 농가에게 직접지불을 실시한다)의 주요 목표는 산지 농가를 안정시키고, 그들로 하여금 산지에 남아 농사를 짓도록 함으로써, 이 농민들의 도시로의 이주가 불안정 요인이 되어, 사회문제를 가져오는 것을 막는 것이다.

브라질 정부는 가정농업지지계획을 실시하였다. 주요 목표는 소규모 농가의 기본적인 소득을 보장하고, 농촌의 취업기회를 늘리고, 소규모 농가를 토지에 묶어둠으로써, 대량의 농민이 도시로 이주하는 것을 막고, 농업인구의 대도시로의 급속한 이동이 초래하는 도시·사회문제를 억제하여,

사회 안정을 유지하는 것이다.

세계 각국이 탄력적이고 다양한 조치를 채택하여 농민과 농촌 사회를 안정시킨 경험은 중국에 있어 중요한 본보기가 된다. WTO 가입 이후, 중국 농업의 세계화는 가속화되었으며, 앞으로 농업의 국제 경쟁력은 품종과 지역에 따라 분화되는 경향이 나타날 것이다. 어떤 지역과 품종은 경쟁력을 발휘하게 될 것이고, 어떤 지역과 품종, 특히 중·서부 지역의 식량과 면화 생산지는 시장에서 뚜렷한 열세를 보일 것이다. 이는 지역마다, 품종마다 다른 정도의 충격을 받을 것이라는 것을 의미하며, 최종적으로 농민 소득에 다른 정도의 영향으로 나타날 것이다. 따라서 중국의 농업지정책은 국제분업을 충분히 이용하여, 경쟁력 우위에 있는 농산물의 경쟁력 제고를 촉진하는 것을 고려해야 할 뿐만 아니라, 중·서부 지역 농민의 소득 안정을 반드시 고려해야 하며, 필요할 경우 일정한 소득지지를 통해 힘없는 집단을 보호하고, 농촌 사회의 안정을 보장해야 한다.

4.8. 농업의 다원적 기능을 중시하고, 농업의 지속 가능한 발전을 촉진한다

농업 기능의 다원화는 세계 농업발전의 중요한 추세가 되었으며, 생태보호계획(혹은 농촌발전계획)의 소득보조를 기초로 하여, 농민 소득지지체계의 중요한 부분이 될 것이다. 선진국과 개발도상국을 불문하고, 농산물수입국과 수출국을 불문하고, 모두가 이익을 얻을 수 있다.

일본과 EU의 농업정책 조정은 농업의 다원적 기능을 명확하게 강조하였으며, 그와 상응하는 농업지지를 크게 증가시켰다. 한국의 친환경농업 직접지불도 상당한 규모에 달하였다. 농업 생산조건이 남달리 좋은 미국 정부도 농업 생산에서의 환경문제를 점점 더 중시하고 있으며, 2002년 신 <농업법>에서는 환경보호계획에 대한 자금지원 역량을 아주 크게 강화하였다.

농업의 다원성은 중국에 있어서도 매우 중요하다. 예를 들어, 풍부한 노

동력자원으로 부분 상품화 투입물을 대체함으로써, 농촌 잉여노동력의 취업문제를 해결할 수 있고, 생산비용을 낮출 수 있으며, 경제적 효율을 높일 수 있다. 더 나아가, 농민의 소득을 증대시킨다. 비료와 농약의 사용을 줄이고, 친환경적 농업 생산기술을 도입함으로써, 농산물의 품질을 높일 수 있고, 농업의 지속 가능한 발전을 촉진할 수 있으며, 농업의 생태환경 이익을 실현할 수 있다. 이 외에도, 생산구조를 조정하고, 노동 집약형 농산물 생산을 강화함으로써, 농산물 생산에 나타나는 구조적, 단계적 과잉문제를 해결할 수 있다. 따라서 중국은 국내 농업정책의 조정과정에서 농업의 다원적 기능을 충분히 고려해야 하며, 농산물 국제무역 협상과정에서 농업 기능의 다원화 입장을 고수하여, 국제 농산물시장의 일원화가 중국 농업과 농촌에 가하는 충격을 완화하고, 수많은 농민의 이익을 보호해야 한다.

참 고 문 헌

1. Alessandro Olper, Political Economy Determination of Agricultural Protection Levels in EU Member States: An Empirical Investigation, *European Review of Agricultural Economics*, 25(1998), pp.463-487.
2. ERS of USDA, the2002 Farm Bill: Provisions and Economic Implications, <http://preview.ers.usda.gov/features/farmbill>, 2002.05.
3. Farm Service Agency of USDA, Production Flexibility Contracts, Marketing Loss Assistance Payments, and Marketing Assistance Loans, 1999.02.
4. Hueth, Brent. The Goals of U.S. Agricultural Policy: A Mechanism Design Approach, *American Journal of Agricultural Economics*, 2000, vol.82.no.1.
5. Masayoshi Honma, Yujiro Hayami, Structure of Agricultural Protection in Industrial Countries, *Journal Policies in OECD Counties: Monitoring and Evaluation* 2001.
6. Robert Dismudes (ERS, USDA) , Crop Insurance in the United States, *International Conference on Farm and Revenue Insurance*, Madrid, 2002.05.
7. Tirupattur, V; Hauser, RJ; Boyle, PP. Theory and Measurement of Exotic Options in

- U.S. Agricultural Support Programs. American Journal of Agricultural Economics, 1997, vol. 79, no.4.
8. Valdes, A. Measures of Agricultural Support Policies in Transition Economies: 1994-1997, The American Economic Review, 1999, vol. 89, no. 2, p. 265.
 9. Young C. E.; Westcott P.C. How Decoupled is U.S, Agricultural Support for Major Crops? American Journal of Agricultural Economics, August 2000, vol. 82, no.3.
 10. 澳大利亞初級產品部農業經濟局編寫，厲為民等摘譯：《歐洲共同體的農業政策》，中國商業出版社，1988年。
 11. 曹宏苓：《歐盟共同農業政策改革》，載《國際觀察》2001年第1期。
 12. 戴蓬軍：《歐盟共同農業政策的新改革》，載《農業經濟問題》2001年第10期。
 13. 董宏林、P.R.Randerson：《英國農業在國民經濟中的地位及農業保護政策研究》，載《寧夏農村科技》2000年第1期。
 14. 杜鷹：《日本的農業政策改革及其啓示》，《中國農村經濟》2000年第12期。
 15. 郭建軍：《美國、歐盟和日本農業政策的調整與WTO談判》，載《經濟研究參考》2001年第7期。
 16. 國務院發展研究中心、中共中央政策研究室農業投入總課題組：《中國農業的支持與保護》，中國農業出版社，1997年。
 17. 何秀榮：《歐盟農業補貼政策》，內部資料，2002年第7期。
 18. 侯石安：《日本政府支持農業發展新舉措》，載《世界農業》2002年第3期。
 19. 柯炳生：《美國新農業法的主要內容分析》，內部資料，2002年第7期。
 20. 李秉龍、喬娟：《農產品貿易自由化與發達國家農業保護政策的改革》，載《調研世界》2000年第7期。
 21. 劉燁娟：《日本的農業保護政策》，載《世界農業》1996年第6期。
 22. 劉堅、唐正平、趙龍躍：《面向21世紀的日本農業》，氣象出版社，2001年。
 23. 農業部軟科學委員會考察團：《歐盟共同農業政策的形成與調整》，載《世界農業》2001年第7期。
 24. 潘盛洲：《中國農業保護問題研究》，中國農業出版社，1999年。
 25. 秦富、王秀清、辛賢等：《國外農業支持政策》，中國農業出版社，2003年。
 26. 任大鵬：《日本農業支持政策》，載《農村經濟文稿》2002年第2期。
 27. 孫大光：《直接收入補貼改革與我國農業國內支持政策》，載《中國農村經濟》

2002年第1期。

28. 譚向勇、秦富：《對日本農業的短期考察與思考》，載《農業經濟問題》2001年第2期。
29. 唐正平：《世界農業問題研究》，中國農業出版社，2001年。
30. 徐更生：《美國政府對農業的支持與保護措施》，載《世界農業》1995年第7期。
31. 徐新暈：《歐美各國對農業的直接補貼政策》，載《世界農業》1995年第1期。
32. 許光建：《美國農業價格支持政策改革評價》，載《價格理論與實踐》1996年第10期。
33. 叶興慶：《改糧食保護價收購為直接補貼農民——我國農業保護政策的重大調整》，載《中國農村經濟》，2002年第7期。
34. 張紅宇、王鋒：《世界主要國家農業政策及其發展趨勢——美國、歐盟、日本、韓國農業政策分析》，載《農村經濟文稿》2001年第5期。
35. 庄佩芬：《世界貿易組織〈農業協議〉與中國農業保護》，載《福建農業大學學報》1999年第4期。
36. 李水山：《韓國新農村運動對農村經濟社會發展的作用》，載《牛若峰工作室通訊》2003年第7號，第12-21頁。

제 12 장

“三農” 문제 해결의 기본 사고와 정책 방향

앞장에서 이미 “三農” 문제의 주요 방면과 상응하는 정책 선택에 관해 기술하였으며, 관련 국제 경험도 소개하였다. 본 장에서는 앞서 논술한 내용을 기초로 하여, “三農” 문제 해결의 기본적 사고와 정책 방향에 중점을 두고, 간략하게 개괄한다.

1. 도시와 농촌의 이원적 분할에서 도시와 농촌의 협력운영으로 전환한다

2004년 “1호 문건” 중의 모든 정책 안배는 최근 몇 년간 “三農” 문제의 심각한 국면을 전환시키는데 있어 이미 뚜렷한 역할을 하였으며, 전반기에 농민은 10.9%의 소득을 증대시켰다. 그러나 만약 제도적 기초와 시스템이 뒤따르지 않을 경우, 선정을 통해 백성을 부양하는 식(善政養民)에 의존할 수밖에 없으며, 결국 문제를 근본적으로 해결할 수 없게 된다. “三農” 문제 해결에 있어, 농민에 보조금을 지급하는 것은 정책을 펴는 것만 못하고, 정책을 펴는 것은 농민에게 권익을 주는 것만 못하다. 근본적인 돌파구는 농민이 협력운영에 참여하는 것이다.

사실상, “三農” 문제가 이처럼 심각한 근본적인 원인은 도시와 농촌의

이원화 구조의 모순이 장기간 누적된 결과이며, 농민에게 운영할 수 있는 권리가 부족한 탓이다. 이원화 구조 하에서, 농민은 정치적으로 과도하게 통제되고, 경제적으로 과도하게 착취를 당해, 결국 줄곧 상대적인 빈곤에 처할 수밖에 없었다. 모두 알다시피, 중국 농촌은 전통적으로 자치적인 사회였으며, 자치체를 유지하고 운영하는 규칙과 시스템을 갖추고 있었다. 그러나 신중국 성립 이후, 농촌에 대한 통제를 강화하기 위해, 농촌에 기층정권을 설립하였고, 당지부를 촌에 설립하여, 많은 농촌에 전통적인 자치체 외에 정권의 실체도 설립하였다. 심지어 인민공사시기에는 수천 년의 역사를 가진 농민의 자치 전통을 철저히 지리멸렬시킴으로써, 농민 한 사람 한 사람이 정치 조직에서의 아주 작은 세포 하나하나가 되면서, 수 천년동안 형성되어 온 국가와 농민의 관계를 완전히 변화시켰다. 이전에는 수많은 농민들이 “식량만 납부하고 나면, 자유로운 왕”이었는데, 정권이 농촌 깊숙이 들어온 후, 그들의 자유는 더욱 적어졌다. 최근 10년간, 농촌에 촌민자치가 보편화되면서, 농민과 정부는 자주 충돌하게 되었고, 후자의 전자에 대한 통제는 여전히 당연시되고 있다. 그 뿐만 아니라, “생산하는 자는 소수인데, 먹는 자는 다수인 현상(역주: 농촌에 관리가 지나치게 많음을 빗댄 말)”을 초래하였고, 농민에 대한 착취가 너무 심해졌다. 농민의 세금부담문제와 상당히 많은 사회적 충돌이 이렇게 발생하고 있다. 또한 더 심각한 것은, 과도한 통제와 착취가 끝이 없다는 것이며, 기층정권과도 괴리되어 있고, 이것이 전체 체제구조 하에서 이루어지는 통제와 착취라는 것이다.

육학예(陸學藝, 2000)가 지적하였듯이, 중국이 현재 앓고 있는 것은 도시와 농촌의 종합병이다. 왜냐하면 장기간 실시해온 “도시와 농촌의 분할 운영, 한 국가의 두 정책”으로 인해 “농촌에 잉여노동력이 굉장히 많고, 농촌에 자금이 굉장히 부족하며, 도시와 농촌의 격차가 굉장히 크고, 도시와 농촌의 경제·사회 관계가 심하게 균형을 잃었기 때문이다”. 그가 말하기를, 20세기 50년대부터, 중국은 점차 도시와 농촌을 분할하는 이원화체

제를 건설하였다. 이 체제가 모든 방면에서 둘로 구분된 정책을 실시하였다. 즉, 도시와 도시 주민에 대하여 하나의 정책을 펼쳤고, 농촌과 농민에 대하여 다른 하나의 정책을 펼쳤던 것이다. 또한 수십 년을 걸치면서 이는 점차 공고화 되었고, 호적신분제도가 더해져 “도시와 농촌의 분할 운영, 한 국가의 두 정책”의 국면을 형성하였다. 이러한 도시와 농촌을 분할하는 이원화 사회구조로 인해, 도시와 농촌 사이에서 노동력, 토지, 자금 및 다양한 자원과 같은 생산요소가 시장경제의 요구에 따라 이동하지 못함으로써, 자원의 합리적인 분배를 방해하였고, 생산력의 발전에도 불리하게 작용했다. 사회적 측면에서도, 즉 교육, 의료, 노동 보호, 사회보장, 양로, 복지 등의 방면에서의 도시와 농촌에 대한 정책도 달랐다. 같은 9년제 의무교육을 실시하더라도, 도시의 초·중·고교의 교육시설은 정부가 비용을 부담하여 짓지만, 농촌의 초·중·고교의 교육시설의 경우 향촌에서 자금을 모아 짓기 때문에, 농민에게 커다란 부담이 되었다. 이는 너무나 불공평한 대우가 아닐 수 없다.

이러한 이원화체제의 도입은 계획경제시기에서 기원하였고, 오늘날 비록 적지 않은 방면에서 조정이 이루어지고 개선이 되었으며, 계속해서 노력을 경주하고 있지만, 아직까지 근본적인 개혁이 이루어지지 않고 있다. 예컨대, 이주, 시장 진입, 융자, 재산권익보장 등에서 농민은 평등한 대우를 받지 못하고 있다.

따라서 “三農” 문제를 해결하는 근본적인 길은 도시와 농촌의 이원적 분할에서 도시와 농촌의 협력운영으로 전환하고, 도시와 농촌을 일원화하는 것이다. 협력관리의 기본 요지는 도시와 농촌 사이의 조화와 공정한 질서를 보장하고, 농민을 평등한 국민으로서 대우하며, 사회의 부와 권익을 공정하게 분배하고, 도시와 농촌 주민이 가장 기본적인 권익을 함께 나누도록 보장해야 한다. 다시 말해서, 신분과 문화수준 등을 초월하여 소득 조정, 건강보장체계, 교육을 받을 수 있는 권리 등의 기본적 욕구를 공유해야 한다. 이러한 근본적인 자유와 평등권은 모든 사람에게 있어 동등

한 것이며, 여전히 현대화 건설의 주제이자 기초이다.

2004년 “1호 문건”의 농민의 소득 증대를 주제로 한 부분에서, “많이 지급하고, 적게 거둬들이며, 활력을 불어 넣는” 정책적 사고를 체현하였을 뿐만 아니라, 정책 안배를 실시하였다. 이는 과거 장기간 존재했던 농촌에 대한 과도한 통제와 착취 방식에 대한 조정이며, 정부의 도시와 농촌의 경제·사회발전을 총괄하는 이념을 체현한 것이다. 그러나 우리가 잘 알다시피, 농민의 소득증대를 정책의 핵심목표로 한 것은 결코 갑작스러운 전환이 아니라, 회의 문서 혹은 정책 본문을 통해 알 수 있듯이, 과거 몇 년 동안 제기되어 왔던 것이다. 그러나 사실상 말만 많았지 실천이 뒤따르지 못했고, 이전 몇 년간의 상황은 호전되지 않았다. 그 문제의 관건은 정부의 정책결정 방면에서 (정치학에서 말하는) 의도윤리만을 체현했을 뿐, 책임윤리는 체현하지 못했다는 것이다. 현재 도시와 농촌의 협력운동을 제기하여, 사람들의 문제에 대한 인식의 차원을 높여야 하며, 제도와 시스템을 통해 도시와 농촌 주민의 권리 획득과 사회 참여 방면에서의 평등과 공정성을 확보해야 한다.

도시와 농촌 협력운영의 기초적 제도 보장은 농민의 참여이다. “三農” 문제가 아주 중요한 이유는 수많은 농민들이 “하나로 단결하여, 함께 공동의 이익을 추구”하지 못하고, 합법적인 이익에 대해 조직적으로 대응하지 못하며, 농민과 관련된 것들을 국가—사회의 관계 속으로 끌어들이지 못하는 것이 정부의 정책결정에 직접적으로 영향을 미치기 때문이다.

만약 정부가 진정으로 농민의 권익을 보호하려 한다면, 반드시 현존하는 사회적 힘의 대결구도를 바꿈으로써 제도 쇄신을 이루기 위한 목표합수와 제약조건을 수정해야 한다. 사실상, 세계 각국의 경험들이 이미 입증했듯이, 사회의 어떤 집단으로 하여금 이익을 얻도록 하기 위해서, 정책결정자는 계획적으로 조직체제를 변화시킴으로써, 새로운 정책 수립에도 유리하도록 하고, 관련 집단으로 하여금 이익을 얻도록 한다. 중국의 수많은 농민을 조직화해야만, 비로소 약자로서의 집단의 지위를 진정으로 바꿀

수 있고, 자원에 대한 통제능력, 사회 행동능력과 이익 표현능력을 높여, 협력운영을 이룰 수 있다.

현 단계에서, 중국의 촌민차치가 일종의 민주적 체현이라는 것은 의심할 여지가 없지만, 이러한 풀뿌리 민주주의만으로는 너무나 부족하다. 만약 촌민자치만 있다고 하면, 기층정권과 농민의 관계를 근본적으로 해결할 방법이 없으며, 국가의 농촌 사회로의 과도한 침투를 해결할 방법이 없고, 도시와 농촌 사회 사이에 양호한 상호 작용의 관계를 만들 수도 없다. 농민은 촌민자치를 이루어 촌 업무에 대한 발언을 하고자 할 뿐만 아니라, 자신의 운명에 영향을 주는 더 높은 차원의 정부 정책결정에도 참여하려 한다. 중국 향촌의 관리체제가 압력형 체제에서 민주협력형 체제로 전환해야만, 비로소 체제에서 향진간부의 농민에 대한 책임을 보장할 수 있고, 농촌의 양호한 운영을 실현할 수 있다. 현재 실행되고 있는 체제 하에서는 일부 기층 관리들은 단지 상부에 대해서만 책임을 질 뿐, 하부에 대해서는 책임을 지지 않는다.

최근 몇 년 동안, 농민 기층의 충돌과 농민의 진정(상소)은 이미 생소하지 않은 일이 되었으며, 사회 안정에 있어 커다란 걸림돌이 되었다. 이 문제를 어떻게 근본적으로 해결할 것인가는 민주화 방향으로의 체제 개혁에 의존할 수밖에 없으며, 농민으로 하여금 기층 관리들의 운명을 결정하도록 해야 하며, 계속 상급기관의 관리·감독을 강조해서는 안 된다. 관리임명제 하에서, 상·하급은 이익공동체를 형성하기 쉽고, 아주 밀접한 관계망을 구성함으로써, 상급의 관리·감독에 의지해서는 근본적으로 농민의 이익을 보호할 수 없기 때문에, 반드시 농민에게 참여·운영하는 권리를 부여해야 한다.

2. 개혁을 심화하고, 기능을 전환하며, 지지를 강화한다

“三農” 문제의 해결은, 농민 참여·운영의 권리를 근본적으로 해결해야

하는 것 외에, 일련의 기초적인 개혁도 필요하다. 여기에서 역점을 두고 강조할 것은, 반드시 시장화 방향으로의 농촌경제체제 개혁을 계속 추진해야 하고, 정부의 기능을 전환하며, 국가의 농업에 대한 지지정책체제를 만드는 것이다.

2.1. 농촌 시장화 개혁을 계속 추진한다

시장시스템이 자원배분에 있어 효율적이라는 것은 이미 이론과 역사를 통해 증명된 상식이다. 중국 “三農” 문제의 해결도 시장화 개혁이 계속 추진되는 기초 위에서 이루어져야 한다. 20여년 농촌개혁의 역사를 살펴보면, 우리는 알 수 있다. 농촌경제발전과 농민 소득증대의 주된 동력은 가정승포제의 보편적 실시, 향진기업의 건설과 약진, 노동력의 대규모 이동, 산업화 경영의 왕성한 발전 등이었다. 반대로, 일부 시장화 개혁에 역행하는 사업방식도 있었다. 예를 들어, 행정력을 통한 식량자원의 동원과 배분, 식량시장에 대한 독점적 통제, 농민의 도시 이주에 대한 불합리한 제한, 구조조정에서의 행정 명령 등은 농민의 이익에 해를 끼쳤으며, 농민의 소득증대에 영향을 주었다. 농촌 시장화 개혁은 많은 방면의 내용과 관련되므로, 강조하고 명확하게 할 필요가 있다.

- ① 농민에게 더 완전한 토지 재산권을 부여하고, 조건을 갖춘 지역으로 하여금 토지경영권의 순환제도개혁을 적극적으로 모색하도록 장려하여, 토지의 순환을 촉진하고, 토지자원의 최적화 배분을 이루도록 한다. 시장에서 분배된 자원의 효율성은 희소한 자원이 충분히 이용될 수 있는지 여부에 달려있다. 중국의 농업 시장화 개혁에서 가장 희소한 토지자원을 시장 밖으로 배제시켜서는 안 된다. 중국의 농지제도는 먼저 “안정”을 강조해야 하지만, “확력”도 강조해야 한다. 안정을 강조한 나머지 순환을 억제해서는 안 된다. 최근 일부 인사들이 “안정”을 지나치게 강조하는 것은 일종의 경직된 사고이다.
- ② 최근 몇 년, “회사+농가”의 산업화 경영 실천은 점차 주시할 만하며,

일정한 범위와 정도에서 성공을 거두었고, 구조조정을 효과적으로 추진하였지만, 회사와 농가의 불평등, 교역의 불투명 및 이익분배의 불평등의 많은 문제들이 존재한다. 농업 산업화 경영의 지속적이고 건강한 발전을 위해, 반드시 농민의 연합과 협력을 촉진해야 하며, 산업화 경영에 참여하는 농민들의 조직화 수준을 높이고, 두 방면에서의 쇄신을 가속화해야 한다. 첫째, 농민조직을 협력중개조직으로 하여 회사와 교역하도록 함으로써, “회사+합작사+농가”의 모델을 형성한다. 둘째, 농민협력조직 스스로 힘 있는 용두기업으로 발전하여, “합작사+농가”의 모델을 형성한다. 정부는 “용두”기업을 지지해야 할 뿐만 아니라, 합법성, 자금유통과 세금 등의 방면에서 농민의 협력사업을 더욱더 지지해야 한다. 그렇지 않으면, 산업화 경영체제는 구조적으로 균형을 잃게 되어, 지속적이고 안정적인 발전을 할 수 없다. 농업 산업화 경영과 구조조정은 조직제도가 함께 성장하기를 요구한다. 수많은 농민은 “용두”기업에 언제까지나 피동적으로 의지할 수 없으며, 연합과 협력을 기초로 하여 독립적이고 평등한 시장주체가 되어야 한다. 농민의 조직화 문제에서, 우리는 한층 더 인식해야 한다. 중국 농민의 조직화 수준이 비교적 낮기 때문에, 원래 농민조직 스스로 져야 했던 책임들이 정부의 사업과제가 되었다. 따라서 성숙한 시장경제국가들보다 중국정부가 책임져야 할 기능들이 더 많다. 즉, 정부 고유의 기능뿐만 아니라, 대량의 준정부 기능과 비정부 기능도 책임져야 한다. 이로써, 정부의 힘이 미치지 못하게 되고, 경제·사회 전환기에 끝없이 나타나는 문제를 완전히 파악하고 처리할 수 없어, 문제를 “정의하지 못하는 경우”를 초래하게 되고, 당연한 처리 방식으로도 확실히 해결할 수 없으며, 당연하다고 생각되는 것도 그렇지 않은 양게 되어, 농민의 이익은 보호를 받을 수 없게 된다. 따라서 새로운 단계의 농업발전은 반드시 민간의 힘을 중시해야 하며, 이것은 현대 국가의 기본이념이기도 하다.

- ③ 식량과 면화 생산과 유통의 새로운 변화에 근거하여, 시장화 방향으로 식량과 면화의 유통체제개혁을 계속 심화한다. 특히 국유 식량기업의 경쟁력을 배양하고, 경영의 효율성을 높여야 한다. 현재 중국정부는 과일, 채소, 육류, 수산물 등의 비곡물 식품에 대한 개입은 비교적 적을 뿐만 아니라, 비교적 발전적이고 경쟁력 있는 시장을 형성하였다. 상대적으로, 식량의 유통체제개혁의 경우 우여곡절이 많았으며, 진전이 매우 더디다. 현재 명확하게 할 것은 국가의 식량산업에 대한 과도한 개입은 통상적으로 운영에 있어서의 낮은 효율, 경직성과 고비용을 초래하고, 식량유통체제는 반드시 전체 경제체제개혁과 일치해야 하며, 시장이 가격을 결정하고 시장의 경쟁과 무역체제를 개방하도록 장려하고, 일정한 범위 내에서, 그리고 국가의 효율적인 관리 하에서 사영(개인)부문으로 하여금 시장화 개혁에 더 많이 참여하도록 한다.
- ④ 농촌의 정보화 발전을 가속화하여, 구조조정에 있어 제때에 정확한 정보서비스를 제공한다. 구조조정에 있어, 일부 지역은 그 효과가 이상적이지 못하고 심지어 뜻대로 되지 않았다. 그 중요한 원인은 정보가 정확하지 않거나 정보가 차단되어 있기 때문이다. 시장이 규범화 되어있지 않고 정보서비스가 차단되어 있어, 붐이 일어났다가도 금방 식어버리기 아주 쉬우며, 시장 균형의 취약성과 시장 진입의 맹목성을 불러와, 농산물가치 실현에 영향을 주고, 농민 소득의 안정적 증대에 심각한 영향을 준다. 마르크스도 당시 상품가치 실현이 “아슬아슬한 도약”이라고 말한 바 있다. 중국 농민에게 있어, 이 도약이 더 아슬아슬하다는 것은 의심의 여지가 없다. 정부는 반드시 확실한 조치를 채택하여 되도록 빨리 국가와 지방 농업정보망을 구축하고 보완해야 하며, 점차 건전한 현(縣)급 농촌경제 종합정보서비스체계를 만들고, 농산물 시장정보망을 한층 더 확대하고 보완한다. 또한 중앙에서 지방에 이르기까지 농업 시장화 요구에 맞는 정보 전

파시스템을 형성하며, 정보의 예측·수집·발표활동을 강화하고, 각지의 실정에 맞는 다양한 방식을 채택하여 농민에게 적시에 시장의 수요와 공급에 관한 정보를 전파한다.

- ⑤ 농산물 품질 표준화사업을 가속화한다. 농산물 품질과 안전문제는 이미 국내 소비자들의 점점 더 많은 관심을 불러일으키고 있을 뿐만 아니라, WTO 가입 후 중국 농산물의 국제적 이미지와 경쟁력에도 직접적으로 영향을 주고 있다. 현재 농업 구조의 전략적 조정과 결합되어, 중국 농산물 품질의 표준화 작업이 절실히 요구되고 있으며, “밭에서부터 식탁까지”의 식품 공급 사슬을 만들고 보완해야 하고, 농산물 품질안전 수준을 확실히 높여야 한다.

2.2. 정부의 기능을 전환한다: 통제를 줄이고, 서비스를 늘린다

“三農” 문제의 해결을 위해서는 효율성이 높은 협력 행정관리체제가 요구된다. 그렇지 않으면, 너무 높은 정책비용과 행정의 낮은 효율성으로 인해, 일련의 농업에 이로운 정책들이 성과를 얻지 못하게 된다.

중국은 이미 20여년의 시장화 개혁을 실시하였지만, 정부부문에서 계획경제 사업방식은 여전히 사라지지 않았으며, 심지어 깊이 뿌리내렸다. 이것은 사고방식과 습관의 문제일 뿐만 아니라, 종종 권력 혹은 이익과 결부됨으로써, 개혁에 있어 어려움이 매우 크다. 현재 WTO 가입 후 충격에 직면함에 따라, 정부관리체제는 반드시 자신을 상대로 한 개혁을 실시해야 한다. WTO에 중국 농업과 농촌에 가져다 준 여러 방면의 충격 중에서, 가장 큰 것은 아마도 정부관리체제에 대한 충격이었을 것이다. 이 충격은 사실상 WTO 가입에 따른 중국의 가장 큰 수확이라고도 할 수 있다. 아마도 WTO가 중국 농민에게 준 하나의 선물일 것이다.

정부관리체제개혁의 기본원칙은 당연히 “통제를 줄이고, 서비스를 늘리는” 것이다. 통제를 줄인다는 것은, 정부부문이 시장경제발전의 법칙과 논리에 따라 경제를 조정하고 관리하도록 하는 것이지, 권력의 흐름과 행정

명령에 단순히 의지하는 것이 아니다. 서비스를 늘린다는 것은, 정부부문이 시장화와 무역자유화의 요구에 따라 농민에게 이를 떼면 정보서비스, 기술지도, 대출 편리화와 위험보장, 환경보호와 생태건설 등과 같은 더 많은 방면의 공공서비스를 제공하여, 농민의 이익 획득의 기회를 증가시키고, 시장에서의 위험과 국제 농산물의 충격을 줄이도록 하는 것이다.

현행 정치체제 하에서, 행정관리기구는 방대한 조직이며, 아주 중요한 정치적 기능을 하고 있다. 즉 각종 구체적인 상황 하에서, 정책을 집행하고 있다. 따라서 정책이 어느 정도 관철되었는가는 전적으로 행정관리의 해석과 그들이 그 정책을 실시하는데 있어서의 흥미와 효율성 여부에 달렸다. 관리들이 낡은 틀에 얽매어 있고, 적당히 절충하며, 표준화된 절차와 실속 없고 진부한 상투적인 방법을 이용해 아주 일반적으로 문제를 처리하느냐, 아니면 사리판단을 잘 하고, 현실을 세심하게 주시하며, 변화하는 현실에 직면하여 과감하게 시도하고 쇄신해 나가느냐, 줄곧 상급에 영합하고, 권모술수에 놀아나며, 정치시장에서 권력에 빌붙어 이익을 꾀하느냐, 아니면 인격이 높고 절개가 있으며, 실사구시 하여 농민의 입장이 되어 생각하느냐, 앞으로 정책 실시의 정도와 효과에 있어 아주 중대한 영향을 미칠 것이다. 이러한 영향은 예전에도 있었지만, 지금에 와서 더욱 심해졌다. 왜냐하면, 현대사회는 더 복잡다단하게 변화하는 사회이기 때문이다. 이러한 의미에서 올슨(奧爾森)은 현대를 두고 “집행권 통치의 시대”라 칭하였다.

2.3. 국가는 농업에 대한 지지정책체계를 세워야 한다

국제적으로, 미국, EU, 일본 등은 농업부문에 거액의 보조금을 지급하고 있으며, 이는 기타 부문에 비해 상대적으로 불리한 위치를 변화시키고, 농업에 종사하는 사람들의 소득 수준을 기타 부문 취업자들의 소득과 비슷한 수준으로 보장해주기 위해서다. 중국의 현재 농가 경영규모는 아주 협소하고, 노동생산성은 아주 낮으며, 소비자 위주인 시장조건 하에서 농산물의 가치 실현은 기타 상품에 비해 아주 어려우며, 위험성이 크기 때문

에, 정책적 지지가 절실히 필요하다.

사실, 1994년 강택민 동지가 중앙농촌사업회의에서 다음과 같이 지적한 바 있다. “사회주의시장경제의 발전과정에서, 만약 강력한 거시적 조정을 하지 않고, 단순히 시장조정에만 의지한다면, 공업과 농업의 발전속도 격차, 도시와 농촌 주민의 소득 격차, 발달한 지역과 발달하지 못한 지역의 경제발전 격차가 앞으로 점차 커질 것이다. 만약 이러한 발전이 계속될 경우, 공업과 전체 경제의 발전을 지탱할 수 없을 뿐만 아니라, 경제와 사회생활에서의 모순이 더욱 두드러질 것이며, 새로운 모순문제도 초래하게 되어, 결국 정권의 공고화와 사회의 안정에 심각한 영향을 미칠 것이다”. 순수한 시장시스템은 “강자는 살인하고, 약자는 자살한다”는 의미를 가지고 있으며, 정부의 보호와 지지에서 벗어났다고 볼 수 있다. 중국의 수많은 소생산 농가와 수없이 변화하는 대규모 시장을 순조롭게 접목시키는 것은 불가능하며, 그들의 처지는 결국 상대적으로 점차 악화될 것이다.

현재, 중국 농민은 또한 무역자유화의 충격에 직면하였다. 협의에 따라, 중국은 점차 시장을 개방하고, 관세를 낮출 것이다. 이는 중국으로 하여금 반드시 농업에 대한 지지도를 높이고, 중국 농업의 국제경쟁력을 전면적으로 높일 것을 요구하고 있다. 그 중, 가장 중요한 것은 “허용보조”정책(<농업협정> 제6.1조)을 충분히 이용하고, “감축대상”정책(제6.2, 6.4, 6.5조)을 효율적으로 이용하는 것이다. 이 방면에 있어 중국은 아주 커다란 정책조정 공간을 보유하고 있으며, 치밀하고 심도 있게 연구하고, 국제 농업 지지와 보호의 경험을 본보기로 삼아, 합리적이고 효과적인 국내 농업지 지정책체계를 설계하고 만들어야 한다. 예를 들어, 일본은 WTO의 충격에 대응하기 위해, <벼농사 안정경영대책>, <생물계 특정 산업기술연구 추진 계획>, <농업 전환 경작 지지정책> 등 아주 세밀한 일련의 정책조치를 설계하여 만들었으며, 농민의 이익 보호에 있어 중요한 역할을 하였다. 일본의 WTO 충격에 대응하는 정책 설계과정에서 보여주었던 성실한 태도와 실무에 앞장서는 정신은 관련 부문과 인사들이 본받을 점이다.

3. 농민의 수를 줄이고, 농민을 부유하게 만든다

“三農” 문제는 여러 방면에서 나타났지만, 사람들이 그 근본적인 원인을 탐구할 때, 약속이나 한 듯이 발견하는 것이, 농민의 수가 너무 많으며 이로 인해 초래된 노동생산성의 지나친 저하가 바로 “三農” 문제의 핵심적인 문제점이라는 것이다.

통계수치가 나타내듯이, 2003년 중국 농업의 총생산액이 GDP에서 차지하는 비중은 이미 14.5%로 떨어졌지만, 농업 노동력은 여전히 사회 총노동력의 50.5%를 차지한다. 이러한 구조적 특징은 국제적 경제구조 전환의 보편적 법칙과 아주 다르다. 발전경제학 이론에서, H. Chenery과 M. Syrquin(1975)은 <발전의 형식:1950~1970>에서 101개 국가의 1950~1970년 사이의 역사적 수치자료를 정리하여, 부문의 생산구조와 취업구조 사이의 관계를 나타냈으며, 경제 성장과정에서 구조가 전환된 “표준형식”(제2장 표2-1 참조)을 그려냈다. 그러나 중국의 구조전환 과정은 그들이 실증연구를 통해 발견한 일반적 법칙과 뚜렷한 차이가 나타날 뿐만 아니라, 이러한 차이는 M. Chenery가 말했던 “약간 다르다”는 범위와는 너무나 멀리 떨어져 있다. 주로 다음과 같이 나타난다. ①농업 취업구조의 전환은 농업 생산구조의 전환보다 아주 많이 정체되어 있으며, 농촌에 대량의 잉여노동력이 머물고 있다. ②농업 노동생산성 수준의 향상이 아주 느리다. 사실상, M. Chenery 이전에, Kuznets(1966)는 32개 국가의 장기적인 시작점과 종점에 있어 각 부문의 노동생산성을 계산하여, 구조전환을 이루기 위해서는 반드시 농업 노동생산성이 증대함으로써, “이 농업 노동생산성의 증대가 반드시 전국 총 노동생산성의 증대와 아주 근접해야 한다”는 것을 확인하였다. 그러나 중국의 농업 노동생산성은 장기간에 걸쳐 거의 증대하지 않았으며, “뚜렷한 증대”는 더더욱 말할 필요도 없다. ③서비스업 발전이 정체되어 있다. Kuznets는 국민경제를 농업, 공업과 서비스 세 부분으로 나누었으며, 구조전환 과정에서 서비스업 성장이 가장 빠르다고 보았다.

중국의 실제 상황은 이와 뚜렷한 차이가 있다. ④도시화 과정이 공업화의 과정에 비해 정체되어 있다. M. Chenery의 연구에서, 1인 당 평균 GDP가 1,000달러일 때, 도시화 수준은 65.8%에 달한다고 하였으나, 중국은 2003년 1인 당 평균 GDP가 처음으로 1,000달러를 넘었음에도 불구하고, 도시화율은 40%에도 못 미쳤다.

농업부문의 취업률이 너무 높아, 중국 농업의 토지생산율은 이미 낮은 수준이 아니며, 주요 농산물의 단위 생산량은 이미 세계 평균수준을 초과하였으나, 노동생산성은 선진국에 비해 아주 낮고, 어느 수준에 있어서는 여전히 과밀형 성장의 현상이 존재한다.

현재 중국의 4.8억 농촌 노동력 중, 1.6억 명이 현지에서 향진기업과 기타 비농업 산업에 종사하고, 3.2억은 농업 노동력이다. 그러나 경종농업에 실제로 필요한 노동력은 1.5억이고, 여기에 2,000만 명의 전문적으로 임업·축산업·어업 생산에 종사하는 노동력을 더하면, 농업에 실제로 필요한 노동력은 약 1.7억이다. 이는 중국의 농촌 잉여노동력이 1.5억에 달한다는 것을 나타낸다.

과거, 중국 사람들은 늘 “세계 7%의 농경지(조정 후 약 10%)로 세계 21%의 인구를 먹여 살린다”고 자랑스러워했지만, 그 이면을 제기하는 경우는 아주 드물었다. 즉 세계 40%의 농민이 겨우 세계 7%에 불과한 비농민을 먹여 살린다는 것이다. 이것은 가장 기초적인 차원에서 농민의 소득 증대와 농민의 지위 향상을 포함한 농촌사회의 전반적인 진보를 제약하였으며, 결국 농민의 소득증대를 전체 사회의 소득증대보다 느리게 하였다. 따라서 농촌발전, 농촌 진보와 농민의 소득증대 등의 목표를 달성하기 위해, 가장 필요한 실질적인 변화는 바로 농민의 수를 줄이고, 농민의 취업 비중을 낮추는 것이다.

이러한 실질적인 변화를 이루기 위해서는, “공업화 국가+농민 사회”의 현상을 바꾸어야 하고, 종합적인 체제개혁과 정책조정이 필요하다. 여기서는 다음 두 가지에 치중하여 강조한다.

첫째, 진(鎭)과 성(城)의 문을 활짝 열어, 단계적으로 더 많은 농민으로 하여금 성진(城鎭)으로 진입하도록 하여, 성진화 진행을 가속화한다. 비효통(費孝通)은 80년대 이미 “공업을 농촌으로 내려 보내고”, “농민을 도시로 올려 보내는”, 새로운 형태의 도시와 농촌의 관계 수립에 관한 아이디어를 제안하였다. 그가 말하는 “공업을 농촌으로 내려 보낸다”는 것은 바로 향진기업을 힘껏 발전시켜, “농민으로 하여금 공업을 농촌으로 들여와 빈곤에서 벗어나 부유해지도록”하는 것이다. “농민을 도시로 올려 보낸다”는, 그 본래의 의도는 농민을 성진으로 이주시켜야 한다는 것이다. 다시 말해, 비효통이 볼 때, 향진기업과 향진의 발전이 중국 농민수의 과다 문제를 해결하는 관건인 것이다.

소성진(小城鎭)의 역할에 대하여, 아주 많은 논쟁이 벌어지고 있으며, 아직까지 끊이지 않고 있다. 80년대 이후, 표현 방법에 있어, “소성진, 대문장(大文章)”에서 “소성진, 대사고(大思路)”로, 다시 “소성진, 대전략”으로의 변화를 거쳤지만, 사람들의 인식은 통일되지 않았다. 주류의 관점은, 소성진 건설이 중국의 국가 상황에 부합하며, 농민의 취업 이전을 촉진하고 도시화 수준을 높이는 아주 중요한 경로라고 생각한다. 그러나 유복원(劉福垣, 2001)은 소성진의 발전을 중국의 도시화를 실현하는 중요한 경로라고 하는 것은 잘못되었다고 생각한다. 그는 다음과 같이 말한다. 소성진이 흡수할 수 있는 인구는 많지 않고 취업 이전도 철저하게 이루어지지 않을 뿐만 아니라, 많은 토지를 점유하게 되어, 토지 이용에 있어서의 효율성도 떨어지고, 생산경영과 환경의 효율도 높지 않으며, “도시병”의 폐해보다 더 큰 “향진병”을 초래하기 쉽다. 소성진의 도시화 수준이 낮고, 확장·복사 능력이 약하여, 주변 지역경제의 발전을 가져오기는 어렵다. 따라서 그가 강력하게 주장하는 중점은 대도시 발전이다. 일부 학자(노매(盧邁), 2002; 호필량(胡必亮), 2002)는 대도시권의 발전과 지역 일원화 발전 실현에 관한 전략적 주장을 펼쳤다. 사실, 이러한 논쟁은 실질적인 의미가 전혀 없다. 당의 제16차 전국대표대회 보고에서 이미 대·중·소도시와 소성진

협력발전의 길로 가야 한다고 명확하게 설명하고 있으며(“제10차 5개년계획에서도 명확하게 말한 바 있다), 그 관건은 자원을 어떻게 배분하고 정책에 있어 어떻게 균형을 잡을 것인가의 문제이다.

대도시를 발전시킬 것인가, 아니면 소성진을 중점 발전시킬 것인가를 떠나, 중국의 호적제도를 한층 더 개혁하고, 제도상으로 도시와 농촌의 경계를 깨뜨리며, 정책 수립에 있어서의 도시중심주의 경향을 점차 없애고, 도시와 농촌의 노동력이 동등한 조건 하에서 합리적이고 질서 있게 경쟁하도록 촉진하는 것이 무엇보다 절실히 요구된다. 이는 시장경제발전과 사회진보를 위해 요구되는 필연적인 조건이며, 도시와 농촌 사이를 이어주는 요소시장을 형성하고, 도시와 농촌 간의 경제융합을 추진하는데도 도움이 되며, 사회구조와 문화 등의 방면에 커다란 변화를 가져올 것이다. 사실, 이론적으로 말해서, 호적제도의 기본적인 기능은 두 가지뿐이다. 하나는 국민의 신분을 증명하는 것이고, 다른 하나는 인구 수치를 제공하는 것이다. 따라서 호적제도에 부가된 기타 기능들은 모두 사라져야 한다. 중국 20여년의 경제개혁과 발전은 점점 더 많은 농민들로 하여금 토지를 떠나게 했고, 도시와 농촌 인구의 이동을 빈번하게 하였으며, 도시와 농촌의 경계를 점차 모호하게 하였고, 기존의 호적제도는 이미 이에 대한 효과적인 관리를 못하게 하였다. 동시에, 호구에 따른 복지와 권익의 차별은 점차 도시와 농촌 사이에 모순을 불러왔다. 따라서 기존 호적제도는 수명을 다하고 사라질 운명이며, 중국 계획경제의 잔재와 전통적 사회주의의 중요한 특색이 될 것이다. 어쨌든 되도록 빨리 역사의 무대에서 사라지게 해야 한다.

둘째, 농민에 대한 교육과 훈련을 강화해야 한다. “三農” 문제 해결에 있어, 농민의 수를 줄이는 것은 농민의 자질을 높이는 것과 무관하지 않다. 농민의 자질의 높이는 관건은 농민에 대한 교육과 훈련이며, 농촌의 거대한 인구자원을 인력자본으로 전환시키는 것이다. 교육은 일종의 인력자본에 대한 투자이며, 현대 경제성장의 주요 동력이자 원천이다. 동시에, 현대적 관념의 형성을 촉진하고, 농민의 현대 경제·사회발전에 대한 적응력을

증진시키며, 농민이 취업기회를 얻고 더 많은 임금을 받도록 도와준다.

따라서 “三農” 문제를 해결 할 때, “많이 지급하고, 적게 거둬들이며, 활력을 불어넣는 것” 외에, “향상”의 문제를 대단히 중시해야 한다. 정부는 더 많은 지지성 자원을 투입하고, 농촌에 대한 교육을 강화해야 한다. 중국의 교육체계에 있어, 고등교육이 기초교육에 우선하고, 기초교육에 있어, 도시가 농촌에 우선하며, 농촌 교육에 있어, 기초교육이 직업교육에 우선한다. 농촌 노동력 이동에 직접적으로 관련된 직업 교육과 훈련이 전체 국민교육체계에서 가장 취약한 부분인 것이다. 중국정부가 주관하는 “211”공정(工程)을 통해, 약 100개의 대학이 평균 3억 위안 이상의 투자를 늘렸다. 최근 계획이 시작된 “985”공정을 통해, 38개 대학에 평균 4억~8억이 투자될 계획이다. 그러나 농업부 등 6개 부서와 위원회에서 주관하는 농촌 노동력 이전 훈련인 “햇빛공정”은 기세가 드높긴 하지만, 자금은 겨우 2.5억 위안에 불과하다. 두 사업을 비교하면, 정말 하늘과 땅 차이이다. 이는 중국 교육분야의 자원배분이 이미 심각한 수준의 불균형에 이르렀으며, 그 안에 내포된 불공정과 심각한 부정적 영향에 대해, 정책결정부문에 많은 관심을 가져야 하며, 확실한 조치를 내려 해결해야 한다. 그렇지 않으면, 농촌 노동력의 이동과 전체 경제·사회구조의 전환은 늦어질 것이다.

참 고 문 헌

1. 陸學藝：《走出“城鄉分治，一國兩策”的困境》，載《讀書》2000年第5期。
2. 劉福垣：《論城市運動》，中經網2001年3月26日。
3. 盧邁：《加快農業剩餘勞動力轉移，探討城鄉統籌就業新途徑》，載《經濟日報》2002年4月8日。
4. 胡必亮：《城鎮與區域一體化》，山西經濟出版社，2002年7月。
5. H. 錢納里、M. 塞爾昆：《發展的形式：1950-1970》，經濟科學出版社，1988。
6. 西蒙·庫茲涅茨，1966：《現代經濟增長》，戴睿等譯，北京經濟學院出版社，1991。
7. M. Olson, 1982: The Rice and Decline of Nations, Yale University Press.

제 13 장

중국 농민의 복음 - 당의 16대와 16회 3중전회에서 -

새로운 세기에 진입하면서, 복음이 전해졌다. 당의 16대(역자 주: 당의 제16차 전국대표대회)는 통합적인 도시와 농촌 경제·사회발전을 제기하였다. 이는 도시와 농촌의 일원화 정책의 중단을 의미하며, “三農” 문제의 원활한 해결을 모든 사업의 최우선에 놓음으로써, 도시와 농촌의 일원화 정책의 실마리를 잡았으며, 역사가 남겨준 “三農” 문제의 점진적인 해결이 가능하게 되었다.

1. “三農” 문제의 원활한 문제해결을 모든 사업의 최우선에 놓았다

2002년 11월 열린 당의 16대에서, “三農” 문제 해결을 소강사회(小康社會; 역자 주: 기본적인 의식주가 해결된 사회)의 전면적인 건설에 있어 중대한 임무로 삼았다. 당의 16대 보고에서 다음과 같이 지적하였다. “통합적인 도시와 농촌의 경제·사회발전, 현대화 농업 건설, 농촌 경제발전, 농민 소득증대는 소강사회의 전면적인 건설에 있어 중대한 임무이다”.

“三農” 문제의 조속한 해결은 농촌 소강사회 건설의 목표를 실현하는

것으로써, 중공중앙과 국무원은 “三農” 문제 해결을 “최우선(重中之重)”에 놓았다. 2003년 1월 중앙농촌사업(工作)회의에서, 후진타오(胡錦濤) 총서기는 “농업, 농촌과 농민문제의 원활한 해결을 전체 당 사업의 최우선에 들 것을” 제기하였다. 2004년 3월 원자바오(溫家宝) 총리는 제10차 전국인민대표회의 2차 회의의 <정부사업보고>에서 “농업, 농촌과 농민문제 해결은 우리 전체 사업에 있어 최우선”이라고 제기하였다.

“최우선(重中之重)”는 구호에만 머물러서는 안 되며, 실천으로 옮겨야 하고, 채택된 일련의 사업 안배와 강력하고 구체적인 정책으로 체현되어야 한다. 대충 통계를 내보면, 당의 16대 이후, 중공중앙전회, 국무원상무회의, 중앙경제사업회의의 “三農” 사업 연구·안배 외에도, 두 차례의 중앙농촌사업회의(모두 2003년에 열렸다), 네 차례의 국무원전문회의가 열렸다. 그리고 2개의 중공중앙 문건, 7개의 국무원 문건이 발표되었다. 네 차례의 국무원전문회의는 2003년 4월 3일 국무원이 개최한 전국농촌세금개혁시점(試點)사업 TV·전화회의, 2003년 10월 28일 국무원이 개최한 농업과 식량사업회의, 2004년 3월 23일 국무원이 개최한 전국 농업과 식량사업회의, 2004년 7월 5일부터 6일까지 개최된 전국농촌세금개혁시점사업회의 등이다. 2개의 중공중앙 문건은 2003년 1월 16일의 <중공중앙, 국무원의 농업과 농촌 사회의 원활한 추진에 관한 의견>, 2004년 1월의 <중공중앙, 국무원의 농민 소득증대를 촉진하는 몇 가지 정책에 관한 의견>이다. 7개의 국무원 문건은 2003년 3월 27일의 <국무원의 농촌세금개혁시점사업 전면적 추진에 관한 의견> 2003년 6월 27일의 <국무원의 농촌신용사개혁시점심화 방안 관한 통지>, 2003년 7월 23일의 <국무원의 SARS 발생 상황 극복과 농민의 소득증대에 관한 의견>, 2003년 9월 17일의 <국무원의 농촌교육사업 진일보 강화에 관한 결정>, 2004년 3월 22일의 <국무원의 부분 토지 양도금의 농업 토지개발에 사용과 관련된 문제에 관한 통지>, 2004년 3월 28일의 <국무원의 식량 생산 통제를 통한 식량 시장공급사업의 원활한 추진에 관한 긴급 통지>, 2004년 5월 23일의 <국무원의 식량유통체제개

혁 심화에 관한 의견> 등이다.

당의 16대 이후 “三農” 정책의 변화를 종합적으로 살펴보면, 우리는 “三農” 사업 지도사상에 근본적인 전환이 일어났음을 명확히 알 수 있다. 주로 다음의 네 가지 방면에서 나타난다.

첫째, 농업을 국민경제의 우선에 두는 것에서 “三農” 문제 해결을 전체 사업의 “최우선”에 두는 것으로 전환한다.

둘째, 도시와 농촌의 이원적 발전을 통합적인 도시와 농촌의 경제·사회 발전으로 전환한다. 통합적인 도시와 농촌의 경제·사회발전은 “三農” 문제 해결과 농촌의 소강사회 건설 추진을 반드시 선택하는 것이다. 통합적인 도시와 농촌의 경제·사회발전은, 실질적으로 도시와 농촌의 이원화 구조 정책의 부정이며, 도시와 농촌의 일원화 정책의 시작을 나타낸다. 통합적인 도시와 농촌의 경제·사회발전의 실시하기 위해서는 농업하면 농업만을 이야기하고, 농촌하면 농촌만을 이야기하며, 농민하면 농민만을 이야기하는 전통적인 문제 해결 방식의 한계에서 벗어나, “三農” 문제 해결을 전체 사회 경제발전의 큰 틀에 놓고 생각해야 한다.

셋째, 농민에게 “많이 거둬들이고, 적게 지급하는” 것에서, “많이 지급하고, 적게 거둬들이는” 방식으로 전환해야 한다. 모두 알다시피, 국가 공업화 전략을 실현하기 위해, 중국은 후진공업국가와 만찬가지로, 농업이 공업을 지원하고, 농촌이 도시를 지원하는 정책을 선택하였다. “많이 지급하고, 적게 거둬들이는” 방침은 중국이 공업화 중기단계에 진입함으로써 확립되었다. 공업화 중기단계 진입의 구조적 특징은, 농업 노동력 비중이 55%를 초과하지 않고, 도시(城市)화 수준이 35%보다 낮지 않으며, 일인당 GDP가 1,000달러(1980년 달러) 이상이 되어야 한다(임선량(林善浪), 2003). 중국의 일인당 GDP 수준은 이미 1,000달러(만약 1980년 달러로 계산할 경우, 1995년에 1,046달러였고, 만약 해당 연도의 환율로 계산할 경우, 2003년에 1,090달러다)을 초과하였다. 농업 노동력 비중은 55%(1994년에 55%보다 낮아지기 시작하여, 2002년에 이미 50%까지 감소하였다)보다 낮다. 도시

(城鎮)화율은 이미 35%(2000년에 35%을 초과하기 시작하여, 2003년에 이미 40.53%에 달했다)를 초과하였다. 위에 기술한 공업화 전환점 지표에 따라 판단하면, 중국은 이미 농업, 농촌이 공업, 도시와 평등하게 발전하는 공업화 중기단계에 진입하였다(표 13-1 참조).

표 13-1. 최근 중국의 공업화와 도시화 지표

지 표	2000	2001	2002	2003
일인당 GDP (달러)	853	921	986	1090
농업 총생산 비율 (%)	16.35	15.84	15.38	14.78
공업화율 (%)	43.64	43.54	44.41	45.94
도시(城鎮)화율 (%)	36.22	37.66	39.09	40.53
농업 취업 비율 (%)	50.00	50.00	50.00	*
Huffman 계수	0.66	0.65	0.64	*

자료 출처: 2000~2002년 수치는 매년 중국통계연감 수치를 근거로 계산한 것이고, 2003년 수치는 국가통계국 <2003년 국민경제와 사회발전 통계 공보>의 수치로 계산한 것이며, *는 수치가 없음을 뜻함.

주: 일인당 GDP는 해당 연도 가격 GDP와 해당 연도 환율의 평균치로 계산. 농업 총생산 비율=농업 GDP/GDP. 공업화율=공업 GDP/GDP. 도시(城鎮)화율=도시(城鎮) 인구/총인구(도시화율에 진(鎭)인구를 포함되어, 도시(城市)화율보다 조금 높다). 농업 취업 비율=농업 취업자수/총취업자수. Huffman 계수=경공업 총생산액/중공업 총생산액, 소비재공업과 자본재공업을 대신하여 경공업과 중공업을 사용하고, 순생산액을 대신하여 총생산액을 사용한 것은 중국에 이와 상응하는 통계 분류지표가 없기 때문이다. 주의할 것은, 산출된 Huffman 계수는 실제보다 약간 작을 것이고, 이는 다음과 같은 두 가지 이유가 있다. 첫째, 중국은 장기간 중공업화 전략을 추진하여, 공업구조가 중공업에 편중되어 있다. 둘째, 사용한 통계자료에 규모가 작은 소공업기업의 생산액 수치가 빠져 있으며, 특히 소공업기업이 많은 경공업은 총생산액에 계산해 넣지 못했다.

넷째, 농민의 소득증대를 농업과 농촌사업의 중심 임무로 하였다. 2003년 12월 후진타오 총서기는 산둥(山東), 하남(河南)을 시찰할 때, 농민의 소득증대를 농업과 농촌사업의 중심 임무로 하고, 효과적인 조치를 취해

농민 소득의 빠른 성장을 촉진하도록 하였다. 2004년 중공중앙, 국무원은 특별히 농민의 소득증대에 관한 문건을 발표하였다. 즉 중앙 “1호 문건”- <중공중앙, 국무원의 농민 소득증대 촉진하는 몇 가지 정책에 관한 의견>으로, 이는 신중국 55년의 역사에서 처음 있는 일이다.

위에 기술한 지도사상 하에서, “三農” 정책은 만족스러운 변화를 가져왔다.

2. “많이 지급하고, 적게 거두어들이는” 정책이 시작되었다

국가 공업화 전략을 추진하기 위해, 중국은 농민에 대해 “많이 거두어들이고, 적게 지급하는” 정책을 선택하였다. 이러한 정책을 통해 중국은 현대 공업과 도시의 발전을 이루었지만, 취약한 산업으로서의 농업, 취약한 지역으로서의 농촌, 취약한 집단으로서의 농민 등의 역사가 남긴 상황은 변화지 않았으며, “三農” 문제는 더욱 두드러졌다. 통합적인 도시와 농촌의 경제·사회발전은, 구체적인 정책으로, 반드시 “많이 거둬들이고, 적게 지급하는” 정책을 바꾸어야 한다. 이는 “三農” 문제 해결의 객관적인 요구이며, 공업화 중기단계에 접어든 후 반드시 추진해야 하는 정책조정이기도 하다. 당 중앙, 국무원은 시대상황을 잘 판단하여, 지도 방침에 따라 “적게 거두어들이고, 많이 지급하는” 정책으로 “많이 거두어들이고, 적게 지급하는” 정책을 대체하고, “많이 거두어들이고, 적게 지급하는” 정책을 “적게 거둬들이고, 많이 지급하는” 정책으로 전환하는 실천 경로와 방식을 힘써 모색해야 한다.

2.1. 중앙재정에서 농업의 지지자금을 늘린다

2003년 1월 개최한 중앙농촌사업회의에서 다음과 같이 제기하였다. 각급 당위원회와 정부는 국민경제의 발전계획을 수립하고, 국민소득 분배구조를 확정하며, 중요한 경제정책을 연구할 때, 농업·농촌과 농민문제 해결을

우선의 위치에 놓고, 도시와 농촌으로 하여금 상호 촉진하고 협조하여 발전을 꾀하도록 하고, 전체 인민의 부를 실현해야 한다. 또한 경제가 발전하고 국가 재정력이 증강함에 따라, 국민소득 분배와 재정지출의 구조를 한층 더 조정하고, 농촌 경제와 사회사업에 대한 지지를 강화하며, 국가의 농업에 대한 지지자금이 안정적으로 증가하는 시스템을 점진적으로 형성해야 한다. 2004년 중앙 “1호 문건”에서, “三農” 문제 해결을 위해, 반드시 국민소득 분배구조와 재정지출 구조를 한층 더 조정해야 한다고 제기하였다. 2003년 중앙재정이 지지한 농업 각 방면의 자금은 1,200여 억 위안이었고, 2002년에 비해 조금 증가하였다. 2004년의 경우 1,500억 위안 이상에 달하였고, 전년 대비 300억 위안이 증가하였으며, 20% 이상의 증가 폭을 보였다. 2004년 새로이 증가한 300억의 자금은, 주로 4가지 방면에 사용되었다. 첫째, 농촌의 세금개혁을 지지하였으며, 중앙재정의 이전지출을 늘렸다. 둘째, 생태건설 방면의 투입을 늘렸으며, 특히 산림과 수리 방면이다. 셋째, 농촌의 사회사업 방면의 투입을 늘렸고, 특히 농촌의 교육, 위생과 청년농민을 대상으로 한 훈련에 대한 투입을 늘렸다. 넷째, 농업, 농촌 중·소형 기반시설 건설과 농촌의 복지에 대한 투입을 늘렸다.

2.2. 농민에 대한 직접지불제도를 수립한다

- ① 식량 재배 농민에 대해 직접지불을 한다. 국가는 식량위험기금에서 일부 자금을 동원하여, 식량 주생산 지역 농민에 대한 직접지불로 사용한다. 기타 지역도 자기 성(구, 시)의 식량 주생산 현(시)에서 식량을 재배하는 농민에 대해 직접지불을 실시한다. 현재 이미 27개의 성(구, 시)에서 식량 직접지불정책을 공포하였으며, 21개 성(구, 시)의 농민은 식량 직접지불을 받았다.
- ② 우량종자, 농기계 구입에 대해 보조를 한다. 국가는 자금 규모를 늘려, 밀, 대두 등의 식량 생산 우위에 있는 지역에 우량종자 보조 범위를 확대한다. 농민 개인, 농장 노동자, 농기계 전문 농가와 직접

농업 생산에 종사하는 농기계 서비스조직이 대형 농기계를 구입하고 교체하는 것에 대해 일정한 보조를 한다. 5개 성에서 대형 농기계 구매와 교체 보조정책을 공포하였다. 농민은 농사를 짓고, 국가가 보조금을 지급하는 사례는 중국 역사에서 없었던 일이다. 국가 통계국의 표본조사에서 나타내듯이, 2004년 상반기, 농민 일인당 평균 이전성 소득은 67위안에 달하며, 15.2% 증가하였다. 그 주된 원천은 정부가 실시한 식량 직접지불 등의 이전지출 증가이다. 그 중, 식량 직접지불 소득은 전국 일인당 평균 8.2위안, 우량종자 보조는 일인당 평균 0.8위안, 세금 환급이 일인당 평균 0.5위안, 농경지 조립 보조가 일인당 평균 2.5위안, 빈곤 부양금이 일인당 평균 0.7위안이다. 국가가 농민에 대해 실시하는 식량 직접지불과 우량종자, 농기계 구입 보조 등에, 일부 지역에서는 농민에게 양로금 지급, 농민에 대해 최저소득보장제도 등과 같은 농민의 소득을 직접 증대 시키는 정책이 더해지기도 하였다. 농경지 조립, 빈곤 부양 등의 정책과 같은 과거에 이미 공포되어 농민 소득을 직접 증대 시키는 정책도 실행 역량을 강화하였다. 이러한 정책성 소득은 이미 2004년 농민 소득의 새로운 성장점이 되었고, 전반기 농민이 획득한 정책성 소득은 전년도 동기 대비 6배나 되었다. 비록 개개 농민에게 평균적으로 돌아가는 액수는 많지 않지만, 농민에게 아주 중요한 시사점을 제공한 셈이다. 즉, 국가가 “三農” 문제에 대해 중시하고 지지한다는 것, 특히 “거둬들이는 것”이 “지급하는 것”보다 많은 정책이 머지않아 폐기될 것임을 알려주었다.

2.3. 농촌 세금개혁을 전면적으로 추지하고, 농민의 부담을 줄인다

농촌의 세금개혁은 2000년부터 시작되었다. 농촌 세금제도개혁 전에, 농민은 국가에 농업세, 농업특산물세와 가축 도살세를 납부해야 했고, 향진

과 촌에 삼통오제(촌(村)에서 소득의 일부를 거두어들이고, 향(鄉)에서 총괄적인 사업을 위해 거둬들이는 비용)를 납부해야 했고, 기타 기부금과 분담금을 지불해야 했으며, 의무 노동과 누적 노동을 무상으로 제공해야 했다. 부담의 성질에서 볼 때, 농업세와 농업특산물세는 토지면적에 따라 징수하며, 재산세와 유사한 비유동적인 세금이다. 도살세는 행위세에 속하지만, 실제로 “사람 머릿수(人頭)”에 따라 징수하는 경우가 많다. 촌(村)에서 소득의 일부를 거두어 가는 것은 토지 임차비용에 속하며, 일종의 화폐지세(地租)이지만, 주로 촌(村)급 조직 운영에 필요한 비용으로 사용된다. 향(鄉)에서 총괄적인 사업을 위해 거둬가는 것도 임차비용에 속하지만, 향진 재정의 부족을 메우는데 사용된다. 기부금, 분담금 중 어떤 것은 서비스에 대한 비용(예를 들어, 일괄적인 종자 공급)에 속하고, 어떤 것은 공익성 지출(예를 들어, 공동 생산비)에 속하며, 또 어떤 것은 “무분별한 비용 부담”에 속한다. 누적 노동과 의무 노동은 공익성 지출 혹은 노역 지세에 속한다. 부담 수준을 보면, 농민들이 말하는 “한 가지 세부담은 가볍고, 두 가지 세부담은 무거우며, 세 가지 세부담은 밑 빠진 독”란 표현이 실제 상황을 생동감 있게 반영해주고 있다. 통계에 따르면, 1998년 농민이 납부한 각종 농업세 총액은 약 300억 위안이고, 농민이 직접 납부한 “삼제오통”과 기타 각종 비용은 약 900억 위안에 달하며, 농민이 납부한 각종 농업세의 3배에 상당 한다. 농민의 세금부담이 무거운 것은, 농촌 안정에 영향을 주는 중요한 요인일 뿐만 아니라, 중국 농산물의 가격 경쟁력에도 영향을 미친다. 보조와 세금정책 방면에서, 선진국과 중국의 상황은 뚜렷한 대비를 이룬다. 선진국은 모두 농민에게 각종 지지와 보조를 하지만, 중국의 경우 농민에 대한 지지가 비교적 적을 뿐만 아니라, 농민들에게 고액의 각종 농업세를 징수한다. 관련 자료에 따르면, 만약 농민 일인당 평균으로 계산할 경우, 각 국가의 농민이 누리는 농업 보조의 폭은, 미국이 1.4만 달러, EU가 1.7만 달러, 일본이 2.3만 달러이다. 만약 경작지 면적에 따라 계산할 경우, 토지 1ha당 농업 보조의 폭은, 미국이 100~150달러,

EU가 300~350달러, 일본이 약 600달러이다. 만약 농산물에 따라 계산할 경우, 2000년 미국의 밀에 대한 보조는 1톤 당 약 45달러, 인민폐로 환산할 경우 1톤 당 약 370위안이다. 그러나 중국의 경우, 이처럼 고액의 보조를 하지 않을 뿐만 아니라, 오히려 농민에게 세금을 징수한다. 농업세 부담은 농업 총생산액의 약 7%~8%에 달한다. 외국의 많은 농산물에 대한 대량의 보조와 중국의 마이너스 보조는 중국 농산물의 가격 경쟁력에 결정적인 역할을 한다. 다시 말해서, 농업세는 중국 수많은 농산물의 가격 경쟁력 우위를 상쇄시킨다.

중앙의 구상에 따르면, 농촌 세금개혁은 두 단계로 나누어 진행할 계획이다. 첫째 단계는 “경감, 규범, 안정”으로 개괄할 수 있으며, 주로 세금을 정리하고 기타 비용 부담을 없애는 것이다. 즉, “세 가지 무분별한 비용 부담(三亂)”을 정리하고, “삼통오제”를 없애, 과중한 농민의 부담을 덜어준다. 구체적인 내용은 “세 가지는 없애고, 한 가지는 점차 없애고, 두 가지는 조정하고 한 가지는 개혁한다”이다. 즉, 도살세, 향진의 총괄적인 사업에 의해 거둬들이는 비용과 교육 기부금 등의 전문적으로 농민을 대상으로 한 행정사업성 비용과 정부성 기금을 없앤다. 3년간의 시간을 이용하여 누적 노동과 의무 노동을 점차 줄여나가다가 결국 전부 없앤다. 농업세와 농업특산물세 및 징수방법을 조정한다. 촌에서 소득의 일부를 거두어가는 것은 징수와 사용 방법을 개혁하고, 농업세액의 20%를 상한선으로 하여 농업세에 덧붙여 징수함으로써, 원래의 방식을 대체한다.

현재, 농촌 세금개혁의 첫째 단계의 임무는 기본적으로 완성하였으며, 새로운 단계로 접어들기 시작하였다. 둘째 단계 개혁의 임무는 규범적인 농촌 세금제도의 기초 위에서, 사회주의시장경제체제 개선의 요구에 따라, 전적으로 농민을 대상으로 해 징수하는 각종 세금을 없애고, 도시와 농촌을 아우를 수 있는 공공재정체도를 만들고, 뛰어나고 효율성이 높은 기층 행정관리체제와 운영시스템을 만들며, 농민의 소득을 증대 시키고 부담을 줄일 수 있는 효과가 장기적인 시스템을 만들어, 도시와 농촌의 경제·사

회 협력발전을 이룬다. 당의 16대 이후, 농촌 세금개혁의 진행 속도가 빨라졌다. 당의 16회 3중전회에서, 농촌 세금개혁시점(試点)의 각종 정책을 개선하고, 시범지역 사업의 완성을 기초로, 농업세 세율을 점차 낮추고, 조건을 조성하여 도시와 농촌의 세제 통일을 실현할 것을 결정하여 제시하였다. 2004년 “1호 문건”에서, 농업세 세율을 점차 낮추고, 2004년 농업세 세율을 전체적으로 1백분을 낮추며, 조건이 갖추어진 지방에서는, 농업세 세율을 한층 더 낮추거나 농업세를 면제할 수 있다고 제기하였다. 2004년 3월, 원자바오 총리는 제10차 전국인민대표대회 2차 회의에서, 2004년부터 농업세 세율을 점차 낮추고, 매년 평균 1백분을 이상씩 낮추어, 5년 내에 농업세를 없앤다고 선포하였다. 2004년 7월 5~6일, 전국농촌세금개혁시점사업회의를 개최하였으며, 이 회의는 농촌 세금개혁의 안배를 한층 더 심화하였고, “두 가지 취소, 세 가지 개혁”을 힘껏 추진할 것을 요구했다. 즉, 농업세와 농업특산물세를 없애고, 향진기구, 농촌 의무교육, 현향(縣鄉) 재정체제 등의 개혁을 추진하는 것이다.

농촌 세금개혁은 농민의 부담을 줄이는 것이다. 국가 통계국의 표본조사가 나타내듯이, 2004년 전반기, 중국 농민의 세금지출은 일인당 평균 11.5위안으로, 전년 동기 대비 4.3위안 줄었으며, 27.2% 감소하였다. 그 중, 농업세가 11.3% 감소하였고, 농업특산물세가 80.4% 감소하였다.

2.4. 수용되는 토지의 보상 기준을 높인다

농촌 개혁 전, 국가는 공업과 농업 상품 가격의 “협상가격차”의 형식을 통해, 농민들로부터 공업화를 위한 원시 축적자본을 “거둬들였다”. 개혁 이후, 공업과 농업 상품 가격의 “협상가격차”가 여전히 존재하는 조건 하에서, 낮은 보상으로 토지를 수용함으로써 농민을 “착취하였다”. 전문가의 추산에 따르면, 개혁 후 20여 년 동안, 국가는 농민들로부터 약 1억 무(畝)의 토지를 수용하였으며, 1급 시장을 독점하는 방법을 이용해, 낮은 가격으로 토지를 수용하여, “국유”로 만들었다. 그리고 나서, 시장가격에 따라

판매하여, 약 2만 여 억 위안(1무당 가격차는 2만 위안이다)에 달하는 토지 수용 보상비와 시장가격의 차액을 얻었으며, 매년 1,000여 억위안을 얻은 셈이다. 뿐만 아니라, “경작할 땅도 없고, 취업의 길도 없고, 창업할 자본도 없고, 사회보장을 받을 자격도 없는” 적지 않은 “4무(无)농민”을 탄생시켰다. 사회안정에 영향을 주는 이러한 요인을 겨냥하여, 16회 3중전회는 가장 엄격한 경작지 보호제도를 실시하고, 토지 수용 절차와 보상 시스템의 개선에 착수하기 시작하며, 보상기준을 높이고, 분배 방법을 개선하며, 토지를 잃은 농민들이 잘 정착할 수 있도록 하고, 농민에게 사회보장을 제공할 것을 제기하였다.

비록 “적게 거둬들이고, 많이 지급하는” 정책이 아직은 시작단계로써, 현재 여전히 “거둬들이는 것”이 “지급하는 것”보다 많은 구조에 놓여있지만, “많이 거둬들이고, 적게 지급하는” 정책 선택에 있어, 정책의 성질이 변화하였다. 많은 농민들이 “적게 거둬들이고, 많이 지급하는” 정책에 매우 만족스러워 하며, 필자가 방문조사에서, 농민들이 식량 직접지불정책을 이야기할 때, 기쁨이 얼굴에서 묻어나는 것을 볼 수 있다.

3. 공공재정의 햇살이 농촌의 대지를 비추기 시작했다

20세기 50년대 이후, 중국의 공공재 공급은 줄곧 도시와 농촌을 분할한 “이중제(双軌制)”로 이루어졌다. “인민의 교육은 인민이 스스로 책임진다”, “인민의 전기사업은 인민 스스로 책임진다”, “인민의 도로는 인민 스스로 건설한다” 등의 구호 하에서, 당연히 정부가 책임져야 할 향촌의 교육, 도로, 수리, 전기사업 등 공공사업과 기반시설 등의 투자 대부분을 농민이 책임진 데 반해, 도시의 기반시설과 공공사업의 경우 기본적으로 정부가 도맡아 했다. 사실상, 중국 도시와 농촌의 사회사업 발전 격차가 매우 크다. 농민은 기본 공공재를 진정으로 누리지 못하고 있으며, 농촌 사회발전

에 아직도 돌출된 문제들이 존재하고, 농촌 공공위생문제가 특히 심하다. 중국 농촌의 공공위생 보장시스템이 매우 취약하다. 다음과 같은 두 가지 방면에서 나타난다.

- ① 농촌의 많은 농민들이 기본적인 의료보장을 받지 못한다. 오늘날 중국 농촌의 공공의료·위생에 대체로 두 가지 문제가 존재한다. 첫째, 농촌 의료·위생시설이 상당히 낙후하였고, 의료 수준이 비교적 낮은 것이다. 농촌 인구가 보유하고 있는 공공위생자원은 전국 총량의 30%에도 미치지 못하고, 농촌 인구 1천 명당 보유하고 있는 병상의 수는 겨우 도시의 1/4이며, 1천 명당 보유하는 위생 기술인원은 겨우 도시의 1/5에 지나지 않는다. 둘째, 현재 의료기구의 청구비용 수준은 농촌의 경제 상황에서 벗어나 있다. 20세기 80년 이후, 농촌의 협력의료체제는 거의 해체되었고, 절대다수의 농민은 자비부담 의료집단이 되었다. 위생부 기층위생과 부녀자·아동 보건사의 관련 자료가 나타내듯이, 87%의 농민이 완전히 자비로 의료 혜택을 받고 있다. 중국의 의료 비용과 의약 가격은 도시의 수준을 근거로 책정된다. 농민과 도시 주민의 실제 소득 격차는 1: 5와 1: 6 사이로, 농민은 도시 주민과 똑 같은 가격의 의료비용을 지불해야 할 뿐만 아니라, 농민은 도시 주민의 의료보험 혜택도 누릴 수 없어, 수많은 농민들이 어찌 됐든 이러한 의료비용 수준이 가져다주는 무거운 경제적 부담을 책임질 수 없다. 농민의 의료비용이 농민의 부담능력을 월등히 초과함으로써, 비교적 많은 수의 농민이 병을 하찮게 여기는 문제가 비교적 심각하며, 특히 빈곤지역에서, 농민들이 병을 하찮게 여기고, 병으로 사망하며, 병으로 다시 빈곤해지는 문제가 아주 심각하다.
- ② 공공위생과 예방보건 사업이 취약하다. 1991~2000년, 정부가 농촌 위생 예산으로 지출한 누계 액은 690억 위안에 불과하며, 정부의 위생 총예산 지출의 15.9%에 지나지 않는다. 추정에 따르면, 1991~2000년, 전국적으로 새로이 증가한 위생경비로 투입된 재정 중에서 겨우

14%만이 농촌에 투입되었으며, 이 비중은 80년대 초반의 수준보다도 아주 낮다. 농촌의 공공위생서비스 자금이 심각하게 부족하여, 면역과 부녀자·아동의 보건 등 공공위생 서비스사업의 진행에 영향을 미쳤고, 최근 일부 지역에서는 아동을 대상으로 한 면역계획의 임무를 완수하지 못하기도 하였다. 농촌에서 이미 퇴치되었던 풍토병·전염병의 발병율이 다시 높아지고 있으며 심지어 다시 창궐하고 있다. 일부 농촌 지역에서는 직업병과 환경오염으로 인한 질병의 발병율이 뚜렷하게 상승함으로써, 농민의 건강을 새로이 위협하고 있다.

농촌 주민의 교육수준은 대체로 낮은 편이며, 도시와 농촌의 교육수준 격차가 매우 크다. 2000년 중국 농촌 15세 이상 인구의 평균 교육수준은 6.85년이었고, 도시의 평균 교육수준보다 3년 낮다. 제5차 전국 인구센서스에 따르면, 농촌 인구 중에서 중학교 이상의 문화수준을 가진 사람이 39.1% 차지하였으며, 도시 인구가 차지하는 65.4%의 수준보다 월등히 낮았다. 농촌 인구는 주로 중학교와 초등학교 교육을 받은 집단으로 구성되어 있으며, 도시 인구는 주로 고등학교와 그 이상의 교육을 받은 집단으로 구성되어 있다. 농촌 인력자본의 축적이 현대 경제발전의 요구에 아주 적합하지 않음을 알 수 있다.

외국의 어떤 사람은, “중국의 도시는 유럽과 같고, 중국의 농촌은 아프리카와 같다”라고 묘사하였다. 실지로 중국의 농촌은 아프리카와 같지 않지만, 두 가지 극단적인 차이를 들어 중국의 도시와 농촌 사이의 큰 격차를 비유한 것은 타당하다고 본다. 도시와 농촌 주민의 소비생활 차이를 예로 들면, 2003년 농촌 주민의 일인당 평균 소비생활 지출액은 1,943위안이고, 도시 주민의 일인당 평균 소비생활에 지출한 6,511위안에 비해 4,568위안이 적으며, 도시 주민의 29.8%에 지나지 않는다.

소강사회 건설에 있어, 중점은 농촌에 있고, 난점도 농촌에 있다. 농촌 소강사회 건설과정에서, 농촌 사회사업발전은 아주 어렵다. 농촌 사회사업

을 개선하고 강화하는 것은 농촌 경제와 사회 발전을 위해 객관적으로 필요하다.

2004년 7월 개최된 전국농촌세금개혁시점사업회의에서, 원자바오 총리는 도시와 농촌을 아우르는 공공재정제도 건설을 제기하였다. 도시와 농촌을 아우르는 공공재정 건설은, 공공재정의 햇살로 하여금 농촌의 대지를 비추게 하여, 장기간에 걸쳐 향촌의 사업을 농민에게 책임지게 했던 사고방식을 바꿀 것이며, 통합적인 도시와 농촌 발전에도 도움이 될 것이다. 최근 2년 동안, 농업에 대한 지지와 보호를 점차 강화하고 개선하였으며, 절수관개, 사람과 가축의 식수 해결, 가스 보급, 소규모 수력발전소 건설, 목초지 울타리 조성, 향촌 도로 다지기 등의 “농촌 6가지 소규모 공사(農村六小工程)” 건설을 계속 추진하여, 농민의 기본 생산조건과 생활의 질을 개선하였다. 다른 방면으로, 2003년 1월 <중공중앙, 국무원의 농업과 농촌 사업의 원활한 추진에 관한 의견>에서 농촌 사회사업 건설을 재정지출 범위에 집어넣고, 국가는 앞으로 매년 교육, 위생, 문화 등의 사업경비를 증가시켜, 주로 농촌에 투입함으로써, 도시와 농촌의 사회사업 발전의 격차를 점차 축소한다고 제기하였다. 최근, 농촌의 사회사업 발전은 새로운 진전을 보이고 있다.

- ① 일부 지역에서 시범지역을 선정하여 농촌 협력의료를 실시하였다. 국가는 우선 시범지역의 농민들에게 재정을 통해 일인당 10위안을 보조하였으며, 모두 합쳐 10억 위안을 마련하여 이 개혁사업의 재정으로 투입하였다. 2003년까지, 전국적으로 이미 14.7%의 농가가 농촌 협력의료에 참여하였으며, 전년도에 비해 5.7백분율이 증가하였다. 2010년까지 중국이 기본적으로 도시와 농촌 주민을 아우를 수 있는 새로운 형태의 농촌 협력의료제도를 만들 수 있을 것이라 예상된다.
- ② 농촌의 의무교육에 대한 투입 수준이 낮고 투입체제가 불합리한 상황을 겨냥해, 최근 중앙은 이에 상응하는 조치를 취했다. 첫째, “국무원의 지도하에서, 지방정부 각급별로 책임을 지고, 각급별로 관리하

며, 현이 위주가 되는” 학교 경영제도와 정부의 재정투입을 위주로 하고, 여러 경로를 통해 경비를 마련하는 투입체제를 확립하였다. 둘째, 교육의 투입구조를 조정하고 최적화하며, 의무교육에 대한 투입이 전체 교육 투입에서 차지하는 비중을 점차 높이고, 새로이 증가하는 교육 투입을 주로 농촌의 의무교육에 사용할 것을 명확히 하였다. <국무원의 농촌교육사업 진일보 강화에 관한 결정>에서, 2007년까지 서부지역에 9년제 의무교육의 혜택을 받는 사람들의 비율이 85% 이상이 되게 하고, 청장년의 문맹률을 5% 이하로 낮출 것이라고 제기하였다. 최근, 중앙정부는 서부 농촌지역 선생님들의 월급에 있어 보조를 하고 있으며, 국채를 마련하여 농촌에 다 쓰러져가는 초·중·고교 교실 개조에 사용하고 있다.

- ③ 중국은 농촌의 양로보험 모델을 적극적으로 모색하고 있으며, 비교적 빠른 진전을 보이고 있다. 첫째, 조건이 갖추어진 지역은 농촌 양로보험 사업을 적극적으로 추진한다. 둘째, 토지를 수용당한 농민, 도시로 들어가 공업과 상업에 종사하는 농민, 소성진(小城鎮)의 농민 호적에서 도시민 호적으로 전환한 인원과 농촌의 가족계획 인구를 대상으로 양로보험 문제해결을 중점적으로 연구하고 있다. 셋째, 북경, 강소(江蘇), 운남(雲南), 산서(山西) 등의 지역에서는 정부재정을 통해 보험에 가입한 농민, 특히 가족계획 인구에 대한 보조역량을 증가시켰다. 2003년 말까지, 중국 농촌 양로보험 가입자의 누적 수는 이미 약 6,000만 명에 달하며, 기금의 총누적액은 260억 위안이고, 140여만 명의 농민이 노인연금을 타기 시작했다.

농촌 주민의 최저생활보장제도를 모색한다. 최저생활보장제도는 국가와 사회가 각종 특수한 원인으로 인해 소득이 감소하거나 중단되어, 정상적인 생활을 유지할 수 없는 주민들에 대해 자금 혹은 물질적 도움을 줌으로써, 그들이 최저생활을 보장하도록 하는 제도이다. 최저생활보장제도는

현재 세계적으로 절대다수의 시장경제 국가들이 보편적으로 실시하는, 전체 국민의 기본적인 생존권 보장을 목적으로 한 사회구휼제도이며, 모든 현대 국가의 사회보장체계에서 빠질 수 없는 기본 구성 부분이다. 농촌 최저생활보장제도의 건립은 농민의 수요 중에서 가장 기본적인 공공재를 만족시키는 것이며, 농민이 국민으로서 당연히 향유해야 하는 생존권에 대한 최소한의 요구를 충족시키는 것이다. 1997년부터, 중국은 조건이 갖추어진 농촌에 점차 최저생활보장제도를 건립하기 시작하였고, 2002년 5월 말까지, 전국적으로 최저생활보장을 받는 농촌 인구는 338만 명이며, 농촌 빈곤 인구의 약 1/10이다. 혜택을 받는 대상은 대부분 노동능력이 없는 노인·병자·고아·과부·신체장애 등의 다섯 가지 사회보장을 받는 농가와 장애인 등이다. 중국의 농촌 최저생활보장제도는 사회구제의 특징도 가지고 있다.

도시와 농촌을 아우르는 공공재정제도의 건립은 어렵고 힘든 점진적 과정이다. 중국의 공업화가 중기단계에 진입한 것을 볼 때, 마땅히 농업이 공업을 지원하고, 농촌이 도시를 지원하는 정책을 폐기하고, 공업과 농업의 평등한 발전을 이룰 수 있는 정책을 채택해야 한다. 그러나 중국 공업화는 특수성을 가지고 있다. 즉, 취업 구조 전환은 생산총액 구조의 전환에 비해 심각하게 정체되어 있다. 이는 문제를 가져온다. 상대적으로 적은 분량의 생산총액(1차 산업을 포함할 뿐만 아니라, 농촌의 2·3차 산업도 포함한다)으로 상대적으로 많은 인구의 공공재를 제공하기란 큰 어려움이 따른다. 동시에, 장기간 농촌에 대한 공공재정 지지가 부족했던 역사적 조건 하에서, 도시와 농촌을 아우르는 공공재정제도를 건립하여, 농촌 경제·사회사업을 공공재정 안에 집어넣는 것은, 여러 방면에서의 이익관계 조정과 관련이 있으며, 이는 어렵고 힘든 점진적 과정이다. 농촌 세금개혁을 예로 들 경우, 만약 단지 수백억의 농업세 감면만을 언급한다면 문제는 간단하지만, 사실 그것은 경제, 사회 및 정치 등 여러 가지 방면의 개혁과 연관되므로, 나누어 실시하는 방안을 채택할 수밖에 없고, 시간 간격도 길

다. 2000년 시범지역을 대상으로 시작하여, 2008년까지 계획해야 비로소 최종적으로 농업세를 없앨 수 있다. 비록 이렇다 할지라도, 우리는 공공재정의 햇살이 농촌의 대지를 비추는 것으로도 기쁘고 위안이 된다.

4. 도시와 농촌 노동자의 평등한 취업제도 마련이 추진되고 있다

중국은 공업화 추진과정에서, 농촌 노동력의 공업과 도시로의 이동 속도가 농업이 GDP에서 차지하는 비중이 감소하는 속도에 비해 뚜렷하게 정체됨으로써, 대량의 인구가 농촌에 묶여있게 되었고, 대량의 노동력이 농업에 묶여있게 되었다. “三農” 문제 해결이 어렵다는 것은 농촌 노동력을 비농업 부문으로 취업 시키는 것과 농촌 인구를 도시로 이동시키는 것이 어렵다는 것이다.

개혁 이후, 중국 농촌 잉여노동력의 이동은 아주 커다란 진전을 보였다. 국가 통계국의 농촌 사회·경제조사 총대조사(總隊調查)에 따르면, 2003년 말, 농촌에서 이동한 노동력은 16,950만 명에 달하고, 이동 노동력의 비중은 농촌 노동력의 34.9%를 차지하며, 약 1/3이 이동하였다. 농촌에서 이동한 노동력은 대부분 외지에 가 기타 분야에 종사하며, 2003년 농촌에서 외지로 가 기타 분야에 종사하는 노동력이 11,390만 명이고, 농촌 노동력의 23.2%를 차지한다. 그 중, 농촌에 상주하는 농가(향진행정관할 내에 거주하는 가구)에서 외지로 가 기타 분야에 종사하는 노동력이 8,960만 명이다. 온 집안이 외지로 가(가족 모두가 주거지를 떠나 주거지가 소속된 향진행정관할지역을 벗어나 기타 분야에 종사함) 기타 분야에 종사하는 노동력이 2,430만 명이다.

농촌 노동력을 이동시키는 임무는 대단히 어렵고 힘들다. 2003년, 전국 농촌 노동력은 4.9억 명이며, 그 중 약 1.5억 명의 농촌 잉여노동력이 이동

해야 한다. 중국 농촌 인구는 8억이며, 새로이 증가하는 인구는 주로 농촌에서 비롯된다. 비록 공업화와 도시화 진전이 순조롭지만, 2020년에도 농촌 인구는 여전히 약 6억일 것이다. 추정에 따르면, 2020년 농업의 총생산액이 GDP에서 차지하는 비중은 10% 이하로 감소할 것이며, 농촌 노동력이 전체 취업인구에서 차지하는 비중은 약 1/3까지 줄어들 것이다. 농촌 노동력을 이전시키는 임무가 대단히 어렵고 힘들다는 것을 알 수 있다.

당의 16대 이후, 농민의 취업정책에 아주 커다란 변화가 일어났다. 2003년 1월, 중앙농촌사업회의에서, “공평한 대우, 합리적인 지도, 완벽한 관리, 잘 된 서비스”의 방침에 따라, 농민이 도시에 가 일하는데 있어 유리한 조건을 만들 것을 제기하였다. 16회 3중전회에서 통과된 <중공중앙의 사회주의시장경제체제 개선의 몇 가지 문제에 관한 결정>에서, 현(縣)지역의 경제를 힘껏 발전시키고, 성진(城鎮)화 진행과정을 가속화하며, 도시와 농촌의 노동력 시장을 점차 통일시키고, 도시와 농촌 노동자의 평등한 취업제도를 만들어, 농민에게 더 많은 취업기회를 만들어주어야 한다고 제기하였다. 이 결정은 농촌 노동력 이동의 행선지를 명확히 제시하고 있다. 즉, 현지역 경제를 힘껏 발전시키고, 성진화 진행과정을 가속화하여, 농촌 노동력 이동문제를 해결한다. 또한 농촌 잉여노동력 이동의 제도 선택을 명확히 제시한다. 즉, 도시와 농촌의 노동력 시장을 점차 통일시키고, 도시와 농촌 노동자의 평등한 취업제도를 만든다. 2004년 1월 <중공중앙, 국무원의 농민 소득증대를 촉진하는 몇 가지 정책에 관한 의견>에서, 도시에 가 취업한 농민공은 이미 산업 노동자의 중요한 구성 부분이 되었고, 도시를 위해 부를 창출하였고, 세금을 납부했다고 제기하였다. 이 문건은 관련 법률·법규를 보완하고, 법에 따라 도시에 가 취업한 농업의 각종 권익을 보장해야 한다고 제기하였다. 이 문건은 농민공을 공정하게 대우하고, 도시로 간 농민들로 하여금 도시에 융합 되도록 하는 정책적 틀을 확립하였다. 구체적으로 말해서, 도시와 농촌의 노동력 시장을 점차 통일시키는 것과, 도시와 농촌 노동자의 평등한 취업제도를 만드는 것을 둘러싸고, 최근 많은 결정

이 내려졌고, 다음과 같이 상응하는 조치들이 취해졌다.

- ① 전문적으로 외지로 나가 취업하는 농민공에 대한 증명제도를 없앴고, 농민이 외지로 나가 취업할 때 필요한 수속절차를 간소화하였다. 20세기 90년대의 농민공 대이동을 직면하면서, 1994년 노동부문은 농민의 지역을 벗어나는 이동에 대하여 증명카드 관리제도를 실시하였다. 농민공이 도시에 가 일을 할 때 건강증, 취업증, 임시 주거증명 등 명목상으로 필요한 수많은 증명서를 발급 받아야 했다. 이러한 증명서를 발급 받는데 들어가는 비용도 모두 농민공이 지불해야 했다. 이러한 증명제도의 설립은, 실질적으로 관리의 역할을 할 수 없었으며, 그 목표는 농민공이 도시에 가 창업하는 것을 제한하기 위함인 동시에, 일부 부문의 수입을 늘리는 경로가 되기도 하였다. 2004년 중앙 “1호 문건”은 다음과 같이 규정하였다. 도시에 가 취업하는 농민을 겨냥한 차별성 규정과 불합리한 비용 부담을 한층 더 정리하고 없애며, 농민이 지역을 벗어나 취업하고 도시에 가 일하는데 필요한 각종 수속절차를 간소화하고, 수법을 바꾸어 도시에 가 취업한 농민과 고용 사업장에 무분별하게 비용을 부담시키는 것을 막는다. 새로운 주민신분증 관리조례가 이미 반포되어, 적당한 시기에 외지에서 온 인구에 대하여 실시했던 임시 주거증제도는 없어지고, 임시 주거 신고제도가 실시될 것이다. 신분증 조례의 실시로, 임시 주거증은 발급 받을 필요가 없게 되었다. 예를 들어, 심양(沈陽)시는 임시 주거증을 없애고, 임시 주거 등기제도로 바꾸었으며, 시민화 대우, 인성화 관리, 친절 서비스를 제기하였다.
- ② 대·중도시의 호적제도 개혁을 추진하여, 농민이 도시에 가 취업하고 정주할 수 있는 조건을 완화한다. 2004년 5월 1일부터, 성도(成都)시는 일원화 호적관리제도를 전면적으로 추진하여, 농업과 비농업을 구분하는 호구의 구분을 점진적으로 없애고, “주민 호구”로 통칭하여 불렀다. 기존 호구를 “주민 호구”로 통일한 후, 직업 구분에 따라, 농

업 생산에 종사하는 인원이 여전히 존재함에 따라, 직업 구분을 통해 “농민”이란 칭호를 붙일 수 있다.

- ③ 도시정부는 도시로 간 농민공에 대한 직업훈련, 자녀교육, 노동보장 및 기타 서비스와 관리 비용을 정상적인 재정예산에 포함시켜야 한다. 도시의 초·중·고교에 다니는 농민공 자녀가 부담하는 비용 항목과 기준은 현지 학생들과 차별이 없어야 하며, 호적이 없다고 해서 내는 비용, 학교 선택 비용을 견지 말아야 하고, 농민공에게 기부금과 분담금 등의 기타 비용을 요구하지 말아야 한다.
- ④ 수용·송환에서 수용·구제로 바뀌어야 하며, 이 제도는 겨우 한 주간의 준비과정을 거쳐 공포되었다.
- ⑤ 2004년부터, 농업부, 재정부, 노동과 사회보장부, 교육부, 과학기술부와 건설부는 “농촌 노동력 이동 훈련 햇빛공정”을 공동으로 조직하여 실시하였고, <2003~2010년 전국 농민공 훈련계획>에 구체화되어 있다.
- ⑥ 중앙 지도부의 많은 관심 하에서, 2003년 연말을 전후하여, 농민공 “임금 받아내기” 운동이 “기세 드높게” 물결쳤다. 정부의 전문 “지도부 소조”도 협력조직을 이루었고, 대중매체도 “전력을 기울였다”. 더욱 상징적인 의의가 있었던 것은, 원자바오 총리에게 “사실”을 말해 자기 남편의 밀린 임금을 받아낸 사천(四川)성 여성농민 웅덕명(熊德明)씨가 “2003년도 중국중앙방송(CCTV) 사회공익상”을 받았다는 것이다.

위에서 기술한 방침, 정책 혹은 조치의 공포는, 농촌 잉여노동력의 비농산업으로의 이동과 인구의 도시로의 이동에 더욱 도움이 될 것이다. 우리가 정신을 차리고 봐야 할 것은, 비록 최근 2년간 농촌 잉여노동력 이동 문제를 놓고 많은 방면에서 탐색하고 노력하였으며, 또 어떤 방면에서는 실질적인 진전도 있었지만, 당의 16회 3중전회에서 제기한 도시와 농촌

노동력 시장의 점진적 통일, 도시와 농촌 노동자의 평등한 취업제도 마련의 목표와는 아직 거리가 너무 멀다는 것이다.

“三農”의 새로운 정책은 방금 막 시작되어, “三農” 문제 해결의 임무는 무겁고 갈 길이 아직 멀다. 중국 도시와 농촌 주민의 명목소득 격차가 매우 크며, 2003년에는 3.2: 1이었다. 사실상, 도시 주민은 주택, 사회보장, 공공위생과 교육 등의 방면에서 국가의 보조를 받고 있지만, 농민의 순소득을 현행 통계 조건에 따라, 납부한 세금 및 생산자재에 대한 투입 등의 요인을 집어넣어 계산할 경우, 도시와 농촌 주민의 실질 소득 격차는 약 5: 1에서 6: 1이다. 중국 도시와 농촌 주민의 소득 격차는 계속 커질 것이다. 다음과 같이 주로 세 가지 방면에서 결론을 지을 수 있다. 첫째, 농업 노동생산성과 비농 산업의 격차가 벌어진다. 농업과 비농업의 일인당 평균 창출하는 GDP는, 1990년의 1: 3.9에서 2001년의 1: 5.2로 확대되었다. 새로운 형태의 공업화 길에 접어든 후, 공업의 과학기술 함량이 증가하였고, 정보화 진행이 가속화됨에 따라, 농업과 비농 산업의 노동생산성의 격차가 확대될 가능성이 여전히 존재한다. 둘째, Simon·Kuznets가 1954년 “역U형 가설”을 제기하였다. 저소득국가에서 중등소득국가로 올라가는 과정에서 경제발전은 격차를 확대시키는 역할을 하지만, 소득수준이 올라감에 따라 격차는 줄어들 것이란 내용이다. 일본 경제학자 速水佑次郎은 Simon·Kuznets의 가설을 근거로, 1990년의 일인당 평균 GDP수치와 19개 국가의 20세기 70년대와 80년대의 지니 계수 자료를 이용하여 소득분배의 역U형 곡선을 그렸으며, 계산을 통해 얻은 역U형 곡선의 꼭대기 부분은 일인당 평균 GDP가 2,000~3,000달러였고, 가장 높은 지점은 2,700달러였다. 2003년 중국의 일인당 평균 GDP는 1,090달러로, 바로 저소득에서 중등소득으로 올라가는 과정에 있으며, 일인당 평균 GDP 2,700달러와는 아직도 큰 차이가 있다. Simon·Kuznets 가설에 따라 그린 소득분배 역U형 곡선을 놓고 판단해 보면, 중국 도시와 농촌 주민의 소득 격차가 확대될 가능성은 존재한다. 특히 중국의 농업 생산조건은 전체적으로 좋지 않으며, 비농업

인구가 차지하는 비중이 작고, 경제의 효율과 이익도 낮으며, 그렇다고 공업이 농업에 진 빚을 갚을 수 있는 충분한 여력도 없다. 국제 경험을 근거로 판단하면, 중국 도시와 농촌 주민의 소득 격차가 확대되는 추세가 아마도 얼마동안은 지속될 것이다. 셋째, 선진국 공업과 농업의 취업자 소득 격차는 점차 축소되는 과정을 거쳤다. 도시와 농촌 주민의 소득 격차를 예로 들면, 몇 개 경제 선진국의 20세기 60년대의 상황은 다음과 같다. 공업 취업자의 소득을 100이라고 할 때, 농업 취업자 소득은 프랑스가 36, 서독이 44, 미국이 56으로 그 격차가 아주 뚜렷했으며, 이 나라들은 당시 이미 현대화된 국가였다. 미국 농업은 남달리 좋은 부존자원과 생산조건을 가지고 있음에도 불구하고, 20세기 20년대 농업 취업자의 소득은 비농업 인구의 40%였고, 50년대는 50%였으며, 80년대는 80%였다. 결국 다량의 우대조건과 보조에 의지해 현재에 와서 비로소 같게 되었다. 위에서 기술한 세 가지 점을 근거로, 왜 개혁 이후 중국 도시와 농촌 주민의 소득 격차가 벌어지는 이러한 경제현상이 나타났는지를 아주 잘 설명할 수 있고, 앞으로 얼마동안 도시와 농촌 주민의 소득 격차가 계속해서 확대되는 추세를 보일 것이라는 것도 예측할 수 있다. 따라서 단기간 내에 도시와 농촌 주민의 소득 격차가 없어지기를 바라는 것은 현실적이지 못하며, 현 단계에서 정책적으로 비교적 큰 조정을 해야 한다. 먼저 도시와 농촌의 소득 격차가 벌어지는 것과, 도시와 농촌의 격차가 확대되는 추세를 잘 억제시켜야 한다. “三農” 문제 해결은 어렵고 힘든 장기적인 과정이며, 결코 순조롭게 이루어지지 않는겠지만, 우리는 “三農” 정책에서 나타난 기분 좋은 변화를 통해, “三農”의 아름다운 내일을 보았다.

참 고 문 헌

1. 王夢奎：《關於統籌城鄉發展和統籌區域發展》，《中共中央黨校報告選》2004年增刊。
2. 宋洪遠、龐麗華、趙長保：《統籌城鄉加快農村經濟社會發展》，《管理世界》2003年第11期。
3. 宋洪遠：《調整城鄉關係：國際經驗及其啓示》，《中國農村研究》（農業部農村經濟研究中心編）2004年第15期。
4. 林善浪、張國編注：《中國農業發展問題報告》，中國發展出版社，2003。
5. [日]速水佑次郎著：《發展經濟學——從貧困到富裕》，李周譯，社會科學文獻出版社，2003。
6. 武文、劉年艷：《統籌城鄉經濟社會發展的對策與思路》，《中國農村研究》（農業部農村經濟研究中心編）2004年第13期。
7. 武文、劉年艷：《農業支持保護體系的基本思路》，《中國農村研究報告》，中國財政經濟出版社，2004年2月。

표 차 례

제2장

표 2-1. 도시와 농촌 주민의 소득 수준과 명목 차이	25
표 2-2. 도시와 농촌 주민의 재산소득 수준과 차이	26
표 2-3. 1985년 이후 중국 도시와 농촌 주민의 소비 차이	28
표 2-4. 중국 산업 구조와 고용 구조의 변화	31
표 2-5. 중국 도시와 농촌의 인구 구성의 변화	32
표 2-6. 다국 모형의 도시 비율과 공업 비율(%)	32
표 2-7. 중국 농촌 빈곤층의 지역 분포	40

제3장

표 3-1. 20세기 90년대 농촌의 자금 유출 현황	54
표 3-2. 20세기 90년대 중반 중국과 11개 국가의 농업 과학기술연구 투자 강도 비교	57

제4장

표 4-1. 2000, 2001년 양급 토지 시장의 수입	77
---------------------------------------	----

제5장

표 5-1. 중국 식량 파종면적과 생산량의 변동	98
표 5-2. 개혁 이후 중국 경지 면적의 변화 추이	100
표 5-3. 1996~2003년 전국 일인당 평균 경지 면적 변화 추이	101
표 5-4. 1997~2003년 전국 농경지 점유 및 그 구조와 경지 감소 현황 ..	101
표 5-5. 이중 제도에 있어서의 가격 차이와 내포된 세금 (1995년)	107
표 5-6. 중국 식량 유통 체제 개혁	114

제 10장

- 표 10-1. 농업 산업화 경영 조직의 발전 상황 214
- 표 10-2. 농업 산업화 경영 조직의 지역별 분포 상황 215
- 표 10-3. 농업 산업화 경영 조직이 가입 농가와 연결하는 방식의 구조 215
- 표 10-4. 1998~2000년 전국과 북경·천진·상해 농업 현대화 지수 224
- 표 10-5. 1998~2000년 전국 동부·중부·서부 농업 현대화 지수 차이 224

제 13장

- 표 13-1. 최근 중국의 공업화와 도시화 지표 298

역자 지성태(池成泰)

2001년 서울대 농경제사회학부 졸업. 현 중국농업대학 농업경제학과 석사 과정

저자 우약봉(牛若峰)

저명한 농업경제학자, 연구원, 박사 지도교수. 하북성 무극현 출신. 1928년 5월 출생. 1950-1952년 중국인민대학에서 수학, 1952-1957년 소련에서 유학. 귀국 후 줄곧 중국농업과학원에서 일함. 약 8년간 농업경제연구소 소장 역임.

이성귀(李成貴)

1966년 출생. 1995년 중국농업과학원 박사학위 취득. 현 중국사회과학원 농촌 발전소 농촌정책연구센터 주임, 연구원.

정유귀(鄭有貴)

1963년 출생. 1984년 서남농학원 졸업. 현 농업부 농촌경제연구센터 당대농업 사연구실 주임, 부연구원.

D208 / 2006. 10

중국의 “三農” 문제 회고와 전망

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2006. 10.

발 행 2006. 10.

발행인 최정섭

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전 화 02-3299-4000 팩시밀리 02-965-6110 <http://www.krei.re.kr>

인쇄처 경희정보인쇄(주)

전화 02-2263-7534(代) E-mail khip@khip.co.kr

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.