

특집 / 중국의 WTO 가입과 농업전망

중국 농업정책의 변화와 전망*

정정길** 김정호***

Abstract

After Deng Xiaoping Administration, China achieved splendid developments in various spheres such as political, economic, and social areas. In particular, the production volition of farmers and productivity in the agricultural area were greatly improved by the reform measures such as lowering prices of farm products, introducing the responsibility system of production, and demolishing people's communes.

At the present in time, agricultural reform in China was evaluated as successful. Market economy adopted made agriculture developed. The rapid increase in agricultural production was able to terminate the shortage of supply. Also, many changes occurred in the rural areas. Adjusting industrial structure in the rural areas, Chinese government make agriculture diversified from simple cultivation to various areas such as agriculture, forestry, fishery, and stock-farming and furthermore oriented toward the industries.

1. 머리말
2. 개혁 개방 이전의 농업정책
3. 농업·농촌개혁의 주요 내용과 성과
4. 최근 농업정책의 동향과 전망
5. 요약 및 결론

1. 머리말

중국은 20세기 후반에 들어 체제 전환을

* 이 연구는 2000년도 농림기술개발사업 「중국의 WTO 가입에 따른 한중 농산물교역 및 농업 협력방안」으로 수행한 연구결과의 일부이다.

** 부연구위원

*** 연구위원

시도한 사회주의 국가 가운데 가장 역동적인 변화를 경험하고 있는 나라이다. 중국의 경제 개혁은 초기에는 동유럽의 사회주의 국가로부터 영향을 많이 받은 것으로 알려지고 있으나, 시간이 흐르면서 오히려 이들 국가들에게 교훈이 될 정도로 개혁 정책을 원만히 추진해 나가는 것으로 보인다.

돌이켜 보면, 중국의 개혁 개방은 농업의 발전 속도가 낮다는 것이 주된 배경이라고 할 수 있다. 1949년의 건국 이후 1978년의 개혁 개방 이전까지 30년간 나름대로 경제 발전의 성과를 거두었으나, 농업의 저생산 성과 저소득 그리고 농촌의 빈곤 문제는 좀체로 개선되지 못하였다. 농촌 인구가 많고 경지가 협소하여 경영규모가 작으며 노동력의 질이 낮은 것이 근본적인 문제였으며, 이러한 가운데 정책적으로 식량과 면화의 생산을 강조하고 경제작물을 등한시하는 체제 하에서는 농업 발전이나 농가소득의 향상을 기대하기 어려웠다.

따라서 중국은 수 차례의 정치적인 시련기를 거친 후 1978년 12월 중국공산당 제 11기 중앙위원회 전체회의에서 덩샤오핑(鄧小平) 정권이 탄생하면서, 이른바 중국식 사회주의 시장경제 체제로의 개혁 개방을 추진하기 시작하였으며, 그 후 20여년 동안 정치·경제·사회·문화의 모든 분야에서 눈부신 변화를 나타내고 있다. 특히 농업 분야에서는 농산물 가격의 인상, 농업 생산책임제의 도입과 인민공사의 해체 등의 개혁 조치로 인하여 농민들의 생산 의욕이 높아지고 생산성도 크게 향상되었으며, 이를 배경으로 농산물의 수출 잠재력을 키워나가고 있다.

현재 시점에서 볼 때, 중국의 농업개혁은 성공한 것으로 판단된다. 시장경제의 도입으로 농업의 전체적인 발전을 촉진하였으며, 특히 농업 생산력의 대폭적인 증가로 인하여 주요 농산물의 공급 부족이라는 역사를 마감하였다. 또한 농촌에도 많은 변화

를 가져왔다. 농촌의 산업구조를 적극적으로 조정하여 농촌경제를 단순한 농산물 재배로부터 농업, 임업, 목축업, 어업 등으로 분화시키고, 나아가 2·3차 산업화를 촉진시키는 방향으로 전환하였다.

이 연구는 중국의 농업정책에 대하여 변화의 흐름과 최근 동향을 분석하고 약간의 미래를 전망함으로써 우리 나라의 대중국 정책에 시사를 얻고자 하는데 주된 목적이 있다. 특히 1978년의 개혁 개방을 전후로 한 농업정책의 변화를 정리하고 개혁 개방의 성과를 바탕으로 최근에 추진되고 있는 정책 변화의 동향과 전망에 대하여 검토하고자 한다.

2. 개혁 개방 이전의 농업정책

중국의 농업정책을 농업 발전에 비추어 시대적으로 구분하면 통상 1949년 정부 수립부터 52년까지의 제도 정비의 시기 그리고 1953년 이후의 국가발전계획 시기로 나눌 수 있다. 즉, 1949년 중화인민공화국을 수립한 이후 곧 이어 실시한 토지개혁, 그리고 사회주의 체제 정비라는 조정기를 거쳐 1953년부터 착수한 국가발전 5개년 계획의 시기 구분이다. 이하에서는 이러한 시기 구분에 따라 농업정책의 특징과 식량 생산의 동향을 살펴보기로 한다¹.

2.1. 제도 정비기(1949~52년)

이 시기는 1949년 중화인민공화국이

¹ 이 부분은 山本修編(1988), 정정길 외(2000)를 참조하여 정리한 것이다.

수립되면서 중국의 사회주의화가 시작된 시기이다. 1950년 6월 「중화인민공화국토지개혁법」을 제정하고 ‘경자유전(耕者有田)’ 원칙의 토지개혁을 실시하여 1952년까지 소수민족의 일부 지역을 제외하고 토지개혁을 완성하였다.

토지개혁 이후 중국 정부는 사회주의 경제체제로 전환하기 위한 최초의 농업생산 조직으로 호조조(互助組)를 장려하였다. 호조조는 노동력, 축력, 동력 등을 협동화하는 조직으로서, 연중 활동하는 상년조(常年組)와 영농기에만 조직하는 계절조(季節組)로 구분된다. 1952년의 호조조 수는 802만 개소이고, 그 중 상년조는 175만 개소이고 계절조는 627만 개소이며, 여기에 참여한 농가수는 각각 4,536만 4천호, 1,144만 8천호, 3391만 6천호로서, 전농가의 40%가 호조조에 참여한 것으로 파악된다.

또한 농가가 토지를 지분의 형태를 가지고 입사하는 합작사를 장려하였는데, 1952년에 파악된 합작사의 수는 3,644개소이고, 그 중 초급합작사는 3,634개소, 고급합작사는 10개소이었다. 합작사에 참여한 농가 수는 5만 9천호로서 참여율은 전농가의 0.1% 정도였다. 합작사의 평균 참여농가 수는 초급합작사가 15.7호, 고급합작사가 18.4호로서, 합작사의 규모가 호조조보다 컸다.

여기서 초급합작사와 고급합작사의 기본적인 차이는, 초급합작사가 현물 농업세를 국가에 납부하고 투자 기금으로서 일정액을 공제한 순생산액을 각 농가에 토지 배당과 노동력 배당으로 분배하는 방식이지만, 고급합작사는 토지를 소유하고 있기 때문에

참여 농가에 대하여 노동력 배당만 하는 방식이다. 또한 유통과 신용 부문에서는 소비합작사와 신용합작사가 조직되었는데, 이러한 합작사는 중국이 사회주의 경제체제로 전환되는 기초가 되었다².

2.2. 제1차 5개년 계획기(1953~57년)

중국은 국가 건설과 인민 생활을 보장하기 위하여 1953년부터 중기계획에 착수하였으며, 제1차 5개년 계획은 구소련 경제로부터 배운 중공업 중심의 경제정책을 표방하였다. 농업 부문에서는 합작사의 조직화가 빠르게 진행되어 1955년 전반까지는 초급합작사가 중심을 이루었으나, 1955년 후반부터 정부의 강력한 지원으로 고급합작사를 주체로 하는 조직화가 진전되어 1957년에 고급합작사에 가입한 농가가 전농가의 65%에 달하였다.

아울러 농업 체제가 정비됨에 따라 식량생산이 빠르게 증가하여 1953년 1억 6,683만톤에서 1957년에 1억 9,505만톤으로 동기간 동안 17%의 성장을 보였다. 또한 재배면적은 1억 2,664만ha에서 1억 3,363만ha로 5.5% 증가하는데 그쳤으며, 1ha당 수량은 1,317kg에서 1,460kg으로 10.9% 증가하였다³.

² 초급합작사와 고급합작사는 초기에는 뚜렷한 구분이 없었으나, 1958년 제1차 전국인민대표회의의 3차 전체회의에서 「고급농업합작사 시범방법」이 통과되면서 고급합작사에 대한 규정이 명확하게 설정되었다.

³ 여기서 식량이란 쌀, 밀, 옥수수, 콩, 서류 등을 말하며, 식량작물 총생산량을 재배면적 합계로 나눈 ha당 수량으로서 구체적인 수치는 『중국통계연감』에 의한다.

2.3. 제2차 5개년 계획기(1958~62년)

제2차 5개년 계획은 이른바 「대약진(大躍進)」⁴과 그에 이어 1959년부터 3년 연속된 한해로 인해 사실상 실시가 곤란하게 되어 조정 국면에 진입한다. 대약진기(1957년말~59년)에는 구소련형 경제계획으로 인한 불균형 성장의 왜곡을 시정하기 위하여 이른바 농공병진 정책이 채용되었으며, 농촌의 하부구조 건설을 위한 대규모 수리관개 공사가 추진되었다.

특히 1958년은 인민공사화 운동이 시작되어 중국 농업이 고도의 사회주의 체제로 전환되는 시기이다. 중국 정부는 1958년 8월부터 고급합작사를 통합하여 인민공사화로 전환하는 운동을 착수하였다. 인민공사는 이전의 합작사와는 달리 구성원의 자작지를 완전히 취소하고 가정부업을 최소화하며 생산자재를 인민공사 소유로 하고, 아울러 이익과 손실을 책임지고 분배하는 이른바 공산주의로 전환된 것이다. 따라서 이러한 공산화를 반대하는 운동도 나타났다⁵.

한편, 이 기간 동안의 식량 생산량은 1958년에 2억톤에 달하였으며, 1ha당 수량도 1,567kg으로 최고를 기록하였다. 그런데 1959~61년은 한해로 인해 식량 생산량은 급감하여 1959년에는 1억 7,000만톤, 60년

에는 1억 4,350만톤, 61년에는 1억 4,750만톤으로 감소하였다. 한편 수확면적은 1959년에 1억 1,602만ha으로 감소하였으나, 60년 1억 2,243만ha, 61년 1억 2,144만ha으로 평년 수준을 회복하였다.

2.4. 경제조정기(1960~65년)

1960년까지 추진된 대약진 정책은 천재·인재·외재라는 3재의 영향으로 위축될 수밖에 없었다. 여기서 천재란 1959년부터 3년간 계속된 한발을 말하며, 인재란 대약진정책·인민공사 정책의 무리한 추진을 말하고, 외재란 1960년 7월에 소련이 경제·기술 원조를 중단한 것을 말한다. 이러한 사태를 극복하기 위하여 경제조정정책, 즉 류사오치(劉少奇; 1898~1969) 노선이 채택되기에 이르렀다.

1962년 9월의 제8기 10중 전체회의에서 “농업을 기반으로 공업을 이끌어간다”는 경제발전 전략이 채택되고, 투자 배분의 우선 순위도 농업, 경공업, 중공업 등으로 전환되었다. 또한 농업생산 증대를 위하여 인민공사의 규모를 축소하는 방향으로 정리되어 그 수는 2만 4천 개소에서 10만 개소로 증가하였으며, 인민공사의 규모가 축소됨으로써 마오쩌둥(毛澤東; 1893~1976)의 ‘일대이공(一大二公; 인민공사는 첫째 규모가 크고 둘째 공적 소유여야 한다)’ 사상이 수정되기에 이르렀다.

또 하나의 변화는 생산대(生產隊)의 출현과 인센티브 시스템의 도입이다. 중국 정부는 1961년 5월 「농촌인민공사작업조례」를 제정하고 1962년 1월에는 경영의 기본

⁴ 1958년부터 60년까지 전개한 대규모 수리시설, 공업시설 등의 초고속 건설을 지향하는 민중운동으로, 객관적으로 실현 가능한 목표 이상의 기대 수준을 추구함으로써 부작용을 초래하였다.

⁵ 인민공사화를 통한 공산화 조치는 평균주의를 범람하게 함으로써 농민의 이익을 감소시킨다는 주장으로, 1957년부터 反右波 투쟁으로 발전되었다.

단위를 생산대대(生産大隊)로부터 생산대로 전환하면서 생산의 인센티브시스템을 도입하였다. 한편 자경지를 많이 경작하도록 ‘삼자일포(三自一包)’, 그리고 이른바 개인적 영농을 도모하려고 하는 ‘단간풍(單幹風)’을 인정함으로써 인민공사가 외형적으로 붕괴되는 계기가 되었다⁶. 또한 이 때부터 농업기계화 보급을 강화하여 소비에트 방식의 ‘국영 농업기계회사’(트랙터 회사)가 설치되어 전국적으로 1,500개소에 달하였다.

이렇게 자본주의적 풍조를 표방한 劉少奇 노선에 대하여 毛澤東은 1962년 9월부터 인민공사의 재생을 도모하기 위해 「농촌사회주의 교육운동」을 시작하였다. 이 운동은 ‘사청운동’(四清運動; 인민공사의 회계, 창고, 금품, 임금을 정리하는 운동)으로 발전하여 나아가 ‘문화대혁명(文化大革命)’으로 발전하게 되었다.

한편, 경제조정기에는 식량생산이 계속 증가하여 1965년에는 1억 9,455만톤으로 회복하였고 1ha당 수량도 1,626kg을 기록하였다. 식량작물의 재배면적은 1억 1,963만 ha로 농작물 총재배면적의 83.5%를 점유하게 되었다. 즉 상업적 농작물 재배면적은 1960년 1,291만ha에서 65년 1,221만ha로 감소한 것이다.

2.5. 문화대혁명기(1966~75년)

1966년에 시작된 10년간의 문화대혁명은

⁶ 三自一包란 자기 책임하의 경작지를 많이 부여하고 스스로 손익을 책임지는 경영 방식으로 영농하는 것을 말하며, 單幹風이란 합작사나 인민공사에 참여하지 않고 개인적으로 경영을 하는 풍조를 의미한다.

제3차 5개년 계획(1966~70년)과 제4차 5개년 계획(1971~75년)을 유명무실하게 만들었다. 다만, 4차 계획은 문화혁명이 진정됨에 따라 다소의 성과를 올렸다. 특히 농촌에 널리 행해지고 있던 가정부업이나 집무시장(集貿市場)⁷을 엄격히 제한함으로써 농민들의 생산 의욕과 경제 활동을 위축시켰다.

이 기간중의 식량생산은 1966년에 2억 1,400만톤을 기록하여 2억톤을 돌파하였으며, 71년에는 2억 5,014만톤에 달하였고, 72년에는 약간 하락하였지만, 73년에는 2억 8,452만톤을 달성하였다. 1ha당 수량도 순조롭게 증가하여 1975년에는 2,348kg에 달하여 66년에 비해 32.6% 증가하였다. 한편, 재배면적은 1975년에 1억 2,106만ha로서 66년과 거의 동일한 수준이었다.

2.6. 경제발전 10개년 계획의 좌절과 경제재조정

1976년부터 제5차·제6차 5개년 계획이 실시될 예정이었지만, 1월의 저우언라이(周恩來; 1898~1976) 사망, 4월의 천안문(天安門) 사건과 덩샤오핑(鄧小平)의 실각과 화꾸어펑(華國鋒)의 주석 취임, 9월의 毛澤東 사망, 10월 정변에 의한 4인조의 체포, 鄧小平의 부활, 華國鋒·鄧小平 체제의 확립이라고 하는 정국의 대변동 때문에 경제 5개년 계획은 제대로 추진되지 못하였다.

이러한 배경으로 1977년 3월에 「국민경

⁷ 자기책임으로 생산한 농산물을 거래하는 농촌이나 소도시 지역의 정기시장이며, 이러한 시장거래를 集市貿易이라고 한다.

제 발전 10개년 계획」(1976~85년)이 결정되었으며, 식량 생산 목표를 4억톤으로 한다는 의욕적인 목표를 세웠다. 그러나 이러한 계획에 대하여 투자의 과열, 자재 공급·전력·수송 측면에서의 한계, 국제수지 적자의 증가 등을 이유로 ‘서양식 약진’이라는 내부적인 비판을 받게 되면서 1978년 12월의 3중 전체회의에서 조정 정책이 채용되기에 이르렀다.

이 10개년 계획은 농업 부문에 대하여

다음과 같은 목표를 세웠다. (1)농업 총생산액의 연평균 성장률을 4~5%로 하고, 식량 생산은 연평균 4% 증가시켜 1985년에 4억톤을 목표로 한다. (2)농업 기계화율을 1980년에 70%, 85년에 85%의 수준으로 실현한다. (3)화학비료 공급량을 1980년에 600kg/ha, 85년에 1,200kg/ha로 추진한다. (4)전국에서 2억 무(인민공사 1억 무, 국영농장 1억 무, 약 1,300만ha)의 경지를 조성하고, 농촌 인구 1인당 10무(6.6a)의 안정

표 1 중국 농업정책의 변천과정

연 도	주 요 시 책	주 요 내 용	정 치 · 경 제 적 의 미
1949 ~ 1952	- 중화인민공화국 설립(1949) - 토지개혁 실시 - 호조조 실시(1952)	- 지주계급의 토지몰수, 경자유전 원칙 실현 - 농민들의 집단경영에 대한 이해심 증진	- 중국의 사회주의화 시작 - 사회주의의 물질 생산기초 확립 및 공산당 정부의 우위성 확보
1953 ~ 1957	- 계획수매제 실시(1953) - 초급농업합작사(1953), 고급합작사(1956) 설립	- 토지 등 농업생산수단의 공유제 확대 - 가격체제, 분배제도 등 사회주의화의 초기단계	- 농업생산의 수준 회복 - 사회주의의 심화 - 경제성장의 후퇴
1958 ~ 1965	「대약진운동」 개시(1958) - 농촌인민공사 설립(1958) - 경제조정정책 실시(1963)	- 농업생산의 부침, 정책조치의 수축과 이완 반복 - 경제조정정책 일환으로 부분적인 생산책임제 도입	- 毛澤東의 정치적 실권위기 - 劉少奇, 鄧小平 등 개혁파의 정치적 입지 강화 - 사회주의 체제하에서 자본주의의 도입 실험
1966 ~ 1977	- 문화대혁명 - 인민공사체제의 공고화	- 권력투쟁과 정치지상주의 - 평균주의 분배방식 정착 - 농업생산기반과 생산력 침체	- 모택동의 정치적 승리, 劉·鄧의 실각 1976~78년 모택동 사망과 사인방에 의한 사회 혼란
1978 ~ 1984	- 인민공사 해체와 생산책임제 실시(1978) - 정부의 권한 이양, 농산물 가격 인상 및 조세 경감	- 가정승포경영을 통한 농가단위 경영체제 구축 1984년까지 대부분의 농산물을 농가생산책임제로 전환 - 농업생산자재, 영농기술의 근대화 추진	- 개혁·개방의 실시와 시장경제의 도입 - 인민공사, 생산대 등 사회주의 집단조직의 해체
1985 ~ 1988	- 농산물 유통체제 개혁 「농촌경제 활성화대책」 발표(1985)	- 농산물의 제약구매와 시장구매 체제와 가격 개방 - 향진공업, 기타 비농산업 및 다양한 경영의 발전 장려	농촌산업구조 조정과 농촌경제의 정상적인 성장
1989 ~ 1992	- 농촌 산업구조의 조정 및 식량공급체제의 개혁 「농업작업중점」발표(1990)	- 식량매매제도에 시장경제의 도입 - 농촌시장의 활성화	- 국민경제의 전반적인 조정시기 - 산업구조조정에 중점
1993 ~ 현재	- 시장경제 개혁의 가속화 - 농업투자 확충	- 농가생산도급제 등 책임경영체제 확립 - 농산물, 농자재의 유통개혁 - 과학기술 관련제도 확립 - 농촌빈곤 문제에 대응	- 농업·농촌의 지속성장을 위한 토대 구축 - 세계경제에서 차지하는 중국의 비중 증대

자료: 정정길 외(2000)를 기초로 재작성

다수확 농지를 정비한다. (5)전국에 12개소의 상품 농작물 기지를 건설한다. 그러나 이러한 목표는 「조정·개혁·정돈·향상」이라는 조정 정책(1979~81년)에 의하여 폐기되었다.

이 기간중의 식량생산은 1976년의 2억 8,631만 톤에서 78년에는 3억 477만 톤으로 증가하였으며, 79년에는 사상 최고인 3억 3,212만 톤에 달했다. 그리고 1ha당 수량은 1978년 이후의 생산 책임제의 보급에 따른 식량작물 재배면적의 감소, 즉 상품 농작물로 이동에도 불구하고 2,500kg 수준으로 증가하였다.

3. 농업·농촌개혁의 주요 내용과 성과

3.1. 농업·농촌개혁의 주요 내용

문화대혁명이 진행된 10년간 농업생산은 크게 위축되고 일부 농민들은 기아에 허덕일 정도로 농촌경제의 피해를 경험하였으나, 1976년 10월 문화대혁명의 종말을 선언하고부터 중국은 새로운 역사적 발전시기로 접어들었다. 그 중에서도 특히 1978년 12월 중국공산당 제11기 3중 전체회의를 통하여 중국의 해방사상과 실사구시의 사상노선을 회복하였다. 즉, 좌경사상의 잘못을 청산하고 농촌에서는 개혁·개방 및 활기찬 계획을 실행하고, 농촌경제 체제에 대해서는 일련의 개혁을 추진하여 농촌의 생산력에서 또 한 번의 대해방을 추진한 것

이다.

중국의 농업·농촌개혁을 시대적으로 구분할 경우 관점에 따라 다소 차이는 있으나 개혁의 방향과 정책의 내용 및 농업 발전의 과정에 따라 대체로 4단계로 나누어 볼 수 있다.

3.1.1. 제1단계 개혁(1978~84): 농업생산 및 농산물 가격체제 개혁

제1단계는 중국공산당 제11기 3중 전체회의를 개최한 1978년부터 제12기 3중 전체회의를 개최한 1984년 12월까지의 6년간이다. 개혁의 중점은 농업생산책임제 추진과 인민공사 폐지였으며, 동시에 농산물가격체제 개혁 등 분야에서도 중요한 진전이 있었다.

① 생산책임제 추진: 1979년 중국공산당 중앙이 작성한 “농업발전 가속화를 위한 약간의 문제에 관한 결정(초안)”에서는 다양한 형태의 생산책임제를 도입하고, 상대적으로 빈곤지역에 해당하는 변경지역에 대하여 농가별 도급제를 실시할 것을 결정하였다. 결국 중국의 농촌개혁은 농가생산책임제의 실시로부터 시작되었다고 할 수 있다.

생산책임제는 처음에는 포산도호(包產到戶)·포간도호(包幹到戶)⁸의 두 가지 방식을 포괄하는 ‘쌍포(雙包)’ 책임제로 칭하였다. 그 핵심은 토지 승포제(承包制, 임대제)

⁸ 포산도호(包產到戶)나 포간도호(包幹到戶)는 농가가 인민공사 등으로부터 분기별 또는 1년 단위로 주어진 비용의 한도 내에서 생산하여 생산목표를 달성한 후 노동일수에 따라 생산량을 분배하며 초과 생산량에 대해서는 적절한 비율로 장려금 형태로 참여 농가에 배분하는 농업경영 방식이다. 여기서 분배 기준으로 ‘포산’은 생산량, ‘포간’은 노동일수를 사용하는 것이다.

인데, 인민공사 시대에 생산대 소유로 집중 경영하던 토지를 집체소유 형태로 농가에 나누어주어 책임경영하도록 하는 농가자율 경영방식으로 전환한 것이다. 사실상 책임제는 여러 해 동안 간헐적으로 존재해 왔다. 특히 1960년대 초에는 농민들뿐만 아니라 일부 고급 및 중급 지도간부들 까지도 포산도호를 요구하였으나, 당시 이러한 행동을 ‘단간풍(單幹風)’이라 하여 계급투쟁과 함께 정부에 대한 투쟁으로 보고 제압하였다. 문화대혁명기에는 포산도호를 자본주의 성격을 띤 것이라 하여 통제가 더욱 엄격하였다. 이와 같은 생산책임제는 개혁·개방 이전에도 이미 안후이성(安徽省) 등 일부 지역에서 부활하기 시작하였으며, 1978년에는 중국 공산당 제11기 3중 전체회의에서 정확한 사상노선과 일련의 정책규정을 마련하여, 우선 빈곤지역에서 생산책임제를 실시할 수 있도록 점차 확산시켜 나갔다.

농업개혁의 가장 성공적인 정책은 개별농가가 영농의 주체가 되도록 한 농가생산책임제의 실시였다. 이 제도는 개별농가의 경영성과와 경제적 이익이 직접 연관되므로 농민의 강한 생산의욕을 촉발시킬 수 있기 때문에 1979~84년까지 대부분의 농산물을 농가생산책임제 방식으로 생산하도록 전환하였다. 그 결과 중국농업은 1984년 말까지 전농가의 99%가 생산도급제 영농방식을 채택하였다. 이로써 농업생산의 모든 것을 도급방식 추진하는 생산도급책임제는 기존의 3단계 소유제인 인민공사·생산대대·생산대를 기초로 한 인민공사가 해체되고 개별농가를 농산물 생산의 기본

단위가 되도록 함으로써 농업생산 체제의 획기적인 변화를 의미한다.

② 정부의 권한 이양, 농산물 가격 인상 및 조세 경감: 1979년 이후 중국 정부는 농산물 가격을 대폭 인상하였다. 18개 품목의 주요 농산물의 가격을 평균 24.8% 상향조정하였다. 그 중, 식량작물·유지작물 등 국가가 일괄수매 하던 농산물의 초과 수매분에 추가되는 가격의 폭을 원래의 30%에서 50%까지 높였다. 이에 따라 농민 수입의 증가 속도가 더욱 빨라져서 이 시기에 연평균 증가율이 13.4%를 기록하였다. 또한 중국 정부는 획일적인 수매 할당량의 범위와 수량을 차츰 축소시켰으며, 1984년 말에는 농산물의 계획수매 대상품목을 종래 113개에서 38개로 축소시켰다.

③ 농업과 농촌의 생산기술 여건의 대폭 개선: 1970년대말 식량과 면화 생산 중 일련의 다수확 품종의 대규모 보급, 새로 건설된 10여개의 화학비료공장 등에 투자를 시작함으로써 화학비료의 생산과 시비량이 크게 증가하였다. 농촌개혁의 성공과 생산효율의 제고는 농촌 산업 구조와 외부 정책 환경의 신속한 변혁을 가속화시켰고, 시장경제가 농촌자원 분배상의 조절작용을 강화하였으며, 경제가 지속적이고 안정적인 성장에 유리한 국면을 획득하여 다방면으로 농촌경제의 진일보한 발전과 개혁의 진전을 위한 기초를 구축하였다.

3.1.2. 제2단계 개혁(1985~88): 농산물 유통체제 개혁

이 시기의 농촌개혁은 농산물 유통체제

의 변혁과 농촌의 산업구조조정을 중심으로 농촌경제는 정상적인 성장을 나타냈다.

1984년 농업생산에서 12.3%의 성장률을 기록한 후, 1985년과 86년 2년 연속 생산증가 속도가 3.4%까지 하락하였다. 이 시기에는 식량생산이 정체하거나 심지어는 감소한 경우도 있어 인구증가 속도보다 낮아 식량 공급이 긴박한 상황에 처하기도 하였다. 또한 농민 수입의 증가속도는 2.3%에 불과하였는데, 이는 제1단계 개혁시기인 1978~84의 증가 속도에 비해 훨씬 낮았으며, 농업생산 증가율도 제1단계의 4.1%보다 낮았다. 이러한 배경으로 정부는 농산물 유통체제 개혁과 농촌의 산업구조 개선에 전력을 경주하였다.

우선 농산물의 일괄구매·판매 방식을 계약구매와 시장구매의 두 가지 방식에 의하는 ‘쌍궤제(雙軌制)’로 전환하고, 면화 등 네 가지 품목을 제외한 기타 각 농산물에 대해서는 가격을 개방하여 시장이 수급을 조절토록 하였다. 다음으로 산업의 구조 방면에서 향진공업, 기타 비농업 및 다양한 경영의 발전을 장려하였다.

다만 이 시기에는 농촌 조직구조의 허약성과 아울러 농업생산 여건의 취약성이 문제점으로 드러나기 시작하고, 농민이 획득한 자원보상과 자금공급 부족이 점점 심화되어 식량생산에 대한 의욕이 급격히 쇠퇴하였다. 게다가 국민경제의 조정이 제대로 이루어지지 않아 농산물 유통체제의 개혁은 기대했던 목표를 달성하지 못했으며, 오히려 심각한 통화팽창을 초래해 국민경제로 하여금 새로운 조정기에 진입할 수밖에

없게 되었다.

3.1.3. 제3단계 개혁(1989~92): 농촌 산업 구조의 조정 및 식량공급체제의 개혁

국민경제의 전면적인 조정시기로서 농촌 개혁의 핵심은 산업구조조정이었으며, 아울러 식량공급체제의 개혁과 농산물 시장의 육성이 주요과제였다. 즉, 통화팽창의 억제, 산업구조의 조정, 경제효율 하강국면의 전환 등을 위하여 중국 정부는 1988년 8월에 경제정비 업무방침을 제시하였다. 3년의 정리정돈기간에 자금압박, 시장침체 등 거시적 배경과 일부 행정조치의 영향으로 인하여 농촌구조조정, 특히 향진기업의 발전이 타격을 받아 농민 수입이 개혁 이래 처음으로 등락 현상을 나타냈다. 다만 농촌개혁은 여전히 상당한 발전을 획득하였다.

첫째로 식량매매제도의 개혁이다. 1991년 4월 지방에서 주동적으로 양정개혁을 추진하는 것을 계기로 전국이 일률적으로 식량 판매가를 인상시켰으며, 다음 해 또 다시 가격 인상을 단행하여 가격 증가율이 140%에 달해 기본적으로 구매가격과 판매가격이 같은 수준에 이르렀다.

다음으로 농산물 시장의 육성이다. 1990년 10월에 중국정부는 정저우(鄭州)에 건립한 소맥도매시장을 표준으로 삼아 9개 지방도매시장과 일련의 각종 유형의 비교적 규격화된 농무(農貿)시장이 전국 각지에서 크게 발전하여 주요 농산물의 수급조절을 위한 체제를 갖추었다. 또한 요소시장 육성을 위하여 농촌에 주식합자제, 농촌협

력기금회 등 다양한 형태가 나타났다.

3년의 조정기간은 위에서 언급한 몇몇 조치의 실시로 인하여 농업생산의 쇠퇴 추세를 반전시켰으며, 특히 식량생산은 등락을 거듭하면서 정체되었던 상황을 벗어나게 되었다. 이 3년간의 농업생산은 연평균 5%의 증가율을 기록하여 1985~88년간보다 1.1% 포인트 높다. 특히 1990년 농업생산은 7.6%의 증가율을 나타냈으며, 1990~92년 연속 3년간 높은 생산을 기록하였다.

1992년 3월 제7기 전국인민대표대회에서 농업부장관이 새로운 농업발전 지표를 제시하였는데 그 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 단순한 생산량 증가 요구에서 품질·품종·효율의 전면적인 발전으로 전환한다. 둘째, 농산물을 분배중심에서 상품교환 중심으로 전환한다. 셋째, 농업을 전통기술 중심에서 현대과학기술 중심으로 전환함으로써 생산수준을 향상시킨다.

3.1.4. 제4단계 개혁(1993~현재): 농촌시장경제의 개혁

농촌경제의 신속한 회복 및 안정성장으로 이 시기의 개혁의 핵심은 농촌시장경제 개혁의 강화이다. 이 시기의 농촌개혁은 한층 더 성숙한 단계에 진입하였다. 전 단계에서 발생한 농민수입 감소와 농업생산조건 취약 등 문제 및 1994년 식량생산감소 등 상황에 대한 제4단계의 주요 농업정책은 다음과 같다.

① 농가생산도급제 중심의 책임제 확립, 경제활동의 통합과 분리를 병행하는 이중체제 완비, 농가경영 제도의 법률적 지위

확립, 토지승포(임대) 기간의 30년 불변 연장 등을 추진한다.

② 식량 등 주요 농산물의 구매와 판매 및 화학비료 유통체제 개혁, 식량·면화의 수매가격 인상, 농업생산자재의 가격상한제 실시: 식량·면화 등 수매가격이 과다하게 낮고, 구매와 판매가격의 역전현상 및 정부의 재정부담 과중 등 문제에 대하여 1993년부터 중국정부는 일부 주요 농산물 가격을 대폭 인상하였다. 1994년 6월 중국정부는 밀, 벼, 옥수수 및 대두 등 네 가지 주요 식량의 종합적인 가격을 40% 인상하였으며, 1996년 이에 다시 42%를 인상하였다. 면화는 1993년, 1994년 및 1995년의 3회 연속 가격인상을 실시하여 총 가격상승률이 133%에 달했다.

같은 시기에 식량·면화 수매와 판매 부분에 대한 총괄관리를 강화하고, 아울러 식량·면화의 특별비축, 보호가격수매 등 제도를 수립하였다. 1994년에는 식량 감산으로 전국의 식량 공급이 긴박하게 되자 1995년에 ‘채소바구니(菜藍子)·쌀자루(米袋子)’에 대한 성장(省長) 책임제를 실시하였다⁹.

농업생산자재 유통체제에 대해서도 개혁을 단행하여 가격상한제를 실행함으로써 농업생산자재시장의 안정을 가져왔다. 농업생산자재 시장가격의 상승률이 1994년의 21.6%, 1995년의 27.4%에서 1996년에는 8.4%로 낮아졌다. 또한 1997년에는 농업생

⁹ ‘장바구니’와 ‘쌀자루’는 곧 국민의 식생활의 기본을 의미하는 것으로, 이는 농산물이 부족하던 시기에 국민에게 부식물 생산·공급을 원활히 하기 위하여 각 성은 성장이 책임지고 성민의 농산물 수요를 충족시키도록 한 정책이다.

산자재가격이 전년에 비해 오히려 0.5% 하락하였으며 1998년에도 여전히 낮은 상승률을 유지하였다.

③ 농업투자 증대와 투자구조 조정: 중국 정부는 농업에 대한 투자를 증대시키는 노력을 기울였으며, 이에 따라 중앙기본건설과 농업재정지원자금이 안정적으로 증가하였다. 1994~96년 각 연도 중앙예산 내에서 농업기본건설투자가 중앙예산 중 기본건설투자총액에서 차지하는 비중이 각각 15.5%, 17.8% 및 24.3%이었다. 농업지원 재정지출이 재정총지출에서 차지하는 비중 또한 증가하였다. 다음으로 국가은행의 농업 부문에 대한 대출이 지속적으로 증가하였다. 1996년의 농업 부문 대출총액은 3,572억위안으로 1992년 대비 1.5배나 증가하였다. 이 밖에 농가와 농촌집체경제조직의 농업투자 또한 대폭 증가하였다.

④ 농업과학기술의 함양: 농업 발전을 위한 기술개발에 관심이 증대되어, 정부 정책으로 과학기술 입법을 강화하고 농업과학기술 정책을 확립하며, 농업과학교육 결합 등 조치를 추진하여 '과교흥농(科教興農)'¹⁰을 적극적으로 추진하도록 하였다. 1993년부터 『중화인민공화국 과학기술진보법』, 『농업기술보급법』 등 여러 가지 법률을 제정함으로써 '과교흥농'이 법률상의 보장을 받게 되었다.

⑤ 빈곤퇴치(扶貧) 역량 증대, '팔칠빈곤퇴치돌파계획(八七扶貧攻堅計劃)' 실시: 주요 내용은 빈곤지구에 대하여 우대정책을

실시하고, 자금투입을 증가시키며, 일을 주어 구제하는 정책과 '온포공정(溫飽工程)' 등 조치를 실시하는 것이다.

⑥ 농민부담 문제의 해결: 주요 조치로는 첫째, 정책법규의 입안 및 실시; 둘째, 농민 부담 관련 문건의 청산 심의; 셋째, '약법삼장(約法三章)'의 선포, 농민 부담의 증가 억제; 넷째, 일상관리제도의 수립; 다섯째, 농업세제의 개혁, 국가·집체 및 농민의 3자 이익관계를 조정하는 방안 모색이다.

이러한 조치들은 농촌경제가 지속적이고 안정적으로 발전하는 시기로 진입하도록 하여, 농업생산에서 연평균 8.4%의 성장률을 획득하였는데, 이는 이전의 3개 단계의 개혁 때보다도 높으며, 더욱이 3년 조정시기에 비해 3.2%포인트나 높다. 식량생산은 1994년을 제외하고는 매우 빠른 발전을 하였으며 1996년에는 식량생산이 5억톤을 돌파하였다. 또한 농민수입도 지속적으로 증가하였다.

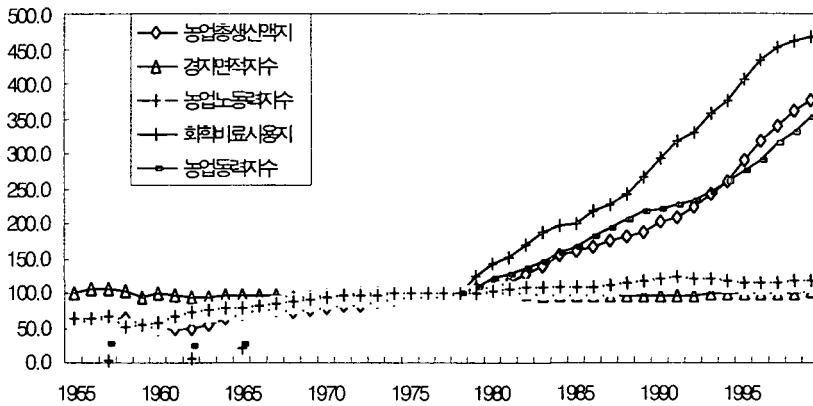
3.2. 농업·농촌개혁의 성과

1978년의 개혁개방을 전후로 한 중국 농업의 변화는 한마디로 역동적이라고 할 수 있다. 농업의 주요 지표에 대해서는 나중에 자세히 검토하겠지만, 전반적으로 살펴볼 때 개혁개방 이전과 비교하여 농업의 생산요소나 생산량이 총량적으로 빠른 성장을 나타내고 있다는 점이 지적된다.

<그림 1>은 농업총생산액, 경지면적, 농업노동력, 화학비료, 농업동력 등에 대하여 1978년을 기점으로 변화의 정도를 나타낸 것인데, 1978~99년간(1978=100)의 지수 변

¹⁰ 과학교육에 의지하여 농업을 발전시킴을 의미한다.

그림 1 주요 농업지표의 변화 추이(1978=100)



화를 통해 살펴보면, 1978년 대비 1999년의 농업총생산액(명목)은 3.76배, 경지면적은 1.02, 농업노동력은 1.18배, 화학비료는 4.67배, 농업동력은 3.55배로 증가하였다. 이러한 농업 성장의 과정에 대해서는 좀 더 분석이 필요하지만, 비료와 농기계 등의 투입 증가가 농업성장에 크게 기여하고 있음을 추론할 수 있다.

3.2.1. 농업·임업·목축·어업의 성장과 생산능력 제고

먼저, 개별농가가 농업경영주체로서의 지위를 확보하게 되고 농산물의 교역조건이 개선됨에 따라 오랫동안 억눌려 왔던 농민들의 생산의욕이 적극적으로 촉발되어 중국농업은 새로운 전기를 맞게 되었다는 점이다.

<표 2>에서 연도별 농업성장률을 보면, 개혁개방 20년 동안 중국 농업생산의 연평균 성장률은 6.7%에 달하고 있으며, 1984년에는 12.3%까지 성장함으로써 같은 기간

세계농업의 평균성장률을 크게 상회하였다. 특히 1997년 중국의 식량, 면화, 유지, 당료의 생산량은 1978년에 비하여 각각 0.62배, 1.1배, 3.1배, 2.9배가 증가하는 기록을 남겼다. 농업생산 증가에 따라 도시와 시골의 시장을 풍요롭게 하고, 농민의 시장바구니를 풍요롭게 하였을 뿐만 아니라, 국민경제성장과 물가안정에 지대한 공헌을 하였다. 이 기간 동안, 식량 생산량 증가속도는 2.7%로 인구증가 속도를 훨씬 상회하였다. 특히 최근 3년 동안 중국의 식량생산이 지속적으로 풍년이 들면서, 1996년 식량생산량이 5억톤을 돌파하였으며, 중국의 식량공급 부족 상황이 크게 개선되었다.

다음으로 농업생산성의 변화를 검토하기로 한다. <표 3>은 1978년부터 1999년까지 중국의 주요 농작물의 단수 증가율을 나타낸 것이다. 우선 제1단계 개혁시기인 1978~84년의 연평균 단수증가율을 보면, 식량작물 전체 평균이 6.1%이고 그 중 밀, 쌀, 옥수수의 단수증가율은 5% 이상을 나타내고

표 2 연도별 농업성장률

단위: %

연 도	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
성 장 률	8.1	7.5	1.4	5.8	11.3	7.8	12.3	3.4	3.4	5.8	3.9
연 도	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
성 장 률	3.1	7.6	3.7	6.4	7.8	8.6	10.9	9.4	6.7	6.0	4.7

자료: 중국통계연감, 각년호.

있으며, 면화는 12.6%, 유지작물은 8.6%로 더욱 높다. 이 기간의 단수증가율을 개혁 이전인 1970~78년간의 단수증가율과 비교할 경우 상대적으로 매우 높다는 것을 알 수 있다. 따라서 제1단계 개혁은 농업생산 면에서는 큰 성과가 있었다고 할 수 있다. 이는 무엇보다도 농가단위의 생산책임제를 도입한 것이 가장 큰 요인으로 작용했으며, 이 밖에도 농산물 가격 인상 및 농업생산 기술의 향상 등을 들 수 있다.

그러나 제2단계 개혁기인 1985~88년의 주요 농작물의 단수증가속도는 크게 둔화되었다. 식량작물의 연평균 단수증가율은 1.0%로 제1단계 개혁기에 비해 월등히 낮다. 더욱이 면화와 유지작물은 단수가 오히려 감소하였다. 그 주요 원인은 국가 전체 경제의 구조와 함께 농촌·농업의 구조상에 문제점이 나타나기 시작했기 때문으로 파악된다.

제3단계 개혁기인 1982~92년간의 주요 농작물의 생산성은 다시 회복되기 시작하였다. 이는 농촌의 산업구조를 조정하고 식량공급체제를 개혁하는 등 일련의 조치의

결과라 볼 수 있다. 그리고 제4단계 개혁기에는 면화를 제외한 모든 주요농작물의 단수증가율이 제3단계 개혁기에 비해 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 이는 1990년대 중반부터 중국 농업정책의 목표가 양적 성장에서 질적 향상으로 전환된 데 따른 당연한 결과라 하겠다.

제1단계부터 제4단계까지의 개혁의 성과를 주요 농작물 단위생산량 변화를 통해 살펴보면, 제1단계와 제3단계 개혁시기는 전체 기간(1978~99년)의 평균 단수증가율에 비해 높지만 제2단계와 제4단계 개혁시기는 상대적으로 낮게 나타났다.

이 기간에 농산물생산의 기록적인 증가는 농민들의 식생활의 해결뿐만 아니라 농업내부의 구조적인 조정 및 농산물의 수매 및 판매체제의 개혁을 초래하였고 도시공업부문에 대한 개혁을 더욱 촉진시키는 계기를 마련하였다.

둘째는 임업생산의 안정적 발전이다. 개혁 개방 이후의 20년 동안 임산물 생산액은 1.9배가 증가하였으며, 연평균 실질 성장률은 5.9%에 달하였다. 주요 임산물 생

표 3 농산물의 연도별 단위당 생산량 변화

단위: %

	식량작물	쌀	밀	옥수수	콩	서 류	면 화	유지작물
1970~78	2.9	2.0	6.1	3.8	-0.3	1.0	0.5*	-
1979	11.8	6.7	15.8	6.4	-2.8	-3.9	10.0	-
1980	-3.2	-2.7	-11.6	3.0	6.2	9.2	12.1	-
1981	3.3	4.7	11.5	-0.9	5.8	-4.8	2.7	15.2
1982	10.6	13.0	16.2	7.2	-7.8	7.2	7.9	13.2
1983	8.6	4.3	14.4	11.0	20.2	7.8	24.4	-0.6
1984	6.2	5.4	6.0	9.3	3.2	1.4	19.6	9.1
1978~84	6.1	5.1	8.3	5.9	3.8	2.7	12.6	8.6
1985	-3.7	-2.2	-1.1	-8.9	2.2	-4.3	-11.5	-2.5
1986	1.3	1.5	3.5	2.7	2.9	-4.0	1.9	-3.5
1987	2.6	1.5	0.2	5.8	5.5	9.3	5.5	5.8
1988	-0.8	-2.4	-2.6	0.2	-2.8	-6.1	-13.8	-9.0
1985~88	1.0	0.2	0.4	2.9	1.8	-0.5	-2.5	-2.4
1989	1.3	4.2	2.5	-1.3	-11.5	0.5	2.0	-0.8
1990	8.3	4.0	5.0	16.7	14.6	0.5	10.2	20.0
1991	-1.5	-1.5	-2.9	1.2	-27.2	-1.0	7.4	-4.0
1992	3.5	2.9	7.4	-1.0	8.2	5.2	-24.1	0.5
1989~92	3.3	1.8	3.1	5.3	-3.3	1.5	-3.5	5.0
1993	3.2	0.8	5.6	9.5	7.8	9.9	13.6	13.3
1994	-0.7	-0.3	-2.6	-5.4	-0.9	-5.4	4.7	1.7
1995	3.4	3.3	3.4	4.8	-1.9	5.0	12.0	4.3
1996	5.7	3.1	5.4	5.8	4.3	5.3	1.3	2.5
1997	-2.4	1.7	9.8	-15.7	na	-9.6	15.2	-1.0
1998	2.9	0.7	-10.2	20.1	na	10.5	-1.6	2.8
1999	-0.2	-0.3	7.1	-6.1	na	-2.5	1.9	4.4
1993~99	1.4	1.4	1.9	-0.1	0.51)	0.3	5.4	2.4
1978~99	2.9	2.4	3.9	2.9	1.02)	1.3	4.2	4.1

주: 1) 1993년부터 1996년까지의 연평균 증가율임.

2) 1978년부터 1996년까지의 연평균 증가율임.

* 면화는 1965~78년간 연평균증가율임.

자료: 중국통계연감(각년호)의 통계자료를 이용하여 자체 계산하였음.

산량은 90%가 증가하였는데, 이 가운데 고무의 생산량이 3.4배가 증가하였다. 전국의 조림사업 누적면적이 크게 증가하였는데, 1992~1997년 기간 동안 약 3100ha가 증가하였다. 1997년에 이르러, 전국적으로 실시한 10대 중점 산림보호사업은 그 생산효율이 나타나기 시작하였으며, 중국의 녹화사업을 크게 촉진시켰다.

셋째는 목축업 생산의 빠른 증가이다. 중국의 목축업 발전 속도는 농업과 임업의 발전속도에 비하여 훨씬 빨랐다. 1978년과 비교하여 보면, 목축업 생산액은 약 5배가 증가하였으며, 연평균 성장률은 9.9%에 달하였다. 최근 몇 년 동안, 목축업 발전은 더욱 빨라졌는데, 1992년부터 현재까지 연평균 11.6%의 속도로 증가하였다. 1997년 전국의 돼지, 소, 양고기의 총생산량은 4,773만톤으로 1978년에 비하여 3,916만톤, 약 4.6배가 증가하였다. 우유의 생산량은 629만톤으로, 541만톤, 약 6.1배가 증가하였다. 육류구조가 진일보하게 개선되었는데, 돼지, 소, 양고기 가운데 소고기와 양고기의 비중이 비교적 빠른 속도로 증가하였다. 육류 가운데 소고기와 양고기가 차지하는 비율은 1980년 5.9%에서 1996년 15.4%로 상승하여 약 9.5%가 증가하였다.

마지막으로, 어업 부문의 성장으로서, 20년 동안 어업의 실질생산액은 8.2배가 증가하였다. 이는 농업생산액 증가율의 5.3배, 농업, 임업, 목축업, 어업 총생산액 증가율의 3.5배이다. 1986~97년 기간 동안 어업의 연평균 성장률은 14.4%에 달하였다. 1997년 전국의 수산물 생산량은 3,602만톤으로 1978년에 비하여 3,136만톤, 약 6.7배가 증가하였다. 어업의 빠른 성장은 주로 담수와 해수 양식업의 빠른 발전에 따른 것이다.

3.2.2. 농촌 산업구조와 취업구조의 지속적인 개선

농촌산업구조는 농촌의 전반적인 경제가 합리적으로 발전하는지 아닌지를 판단하는 지표가 되며, 또한 농촌의 거시적인 경제가 조화롭게 발전하는 기초이다. 20년 동안 중국 농촌산업구조는 점진적으로 개선되었다. 농촌산업구조 가운데, 1차 산업의 비중이 현저하게 낮아지고, 2·3차 산업의 비중이 높아졌다. 1차 산업가운데 농업의 비중이 현저하게 낮아지고, 목축업과 어업의 비중이 높아졌다. 경종업 가운데 경제작물의 비중이 높아지고, 식량작물의 비중이 낮아졌다. 특히 1995년 이후 2차 산업의 비중은

표 4 농촌산업구조의 변화

단위: %

	1978	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998
1차 산업	68.6	68.9	57.1	46.1	26.5	25.4	24.4	22.3
2차 산업	26.1	25.9	35.7	46.3	62.5	62.6	62.2	63.6
3차 산업	5.3	5.2	7.2	7.6	11.0	12.0	13.4	14.1

주: 전체를 100으로 한 구성비임.

정체되는 반면 3차 산업의 비중이 빠르게 증가하고 있다.

첫째, 농촌의 비농업 부문의 발전에 따른 농촌산업구조의 변화이다. 농촌의 산업구조에서 1차산업의 생산액 비중이 지속적으로 하락하였다. 1998년 1차 산업의 비중은 22.3%로 1978년 대비 46.3%포인트 하락하였다. 반면, 2·3차 산업의 비중은 점진적으로 높아졌다. 특히 2차 산업은 농촌 산업구조 가운데 절대적인 위치를 차지하게 되었다. 1998년 농촌의 2차 산업 비중은 63.6%에 달하였으며, 1978년의 26.1%에 비하면 2.4배로 증가하였다. 3차 산업도 지속적인 발전 추세를 유지하고 있는데, 농촌경제 가운데 차지하는 비중이 1978년 5.3%에서 1998년 14.1%로 상승하여 약 2.7배로 증가하였다.

둘째, 농업 내부 경제구조의 합리화이다.

주민의 생활 수준이 개선되면서 소비자의 식품 소비수준이 지속적으로 높아지고, 동물성 식품에 대한 수요가 증가함에 따라, 목축업과 어업이 1차 산업 가운데 차지하는 비중이 지속적으로 높아진 반면, 농업의 비중은 지속적으로 낮아졌다. 1999년 현재 농업이 1차 산업에서 차지하는 비중은 57.5%로 1978년에 비하여 크게 낮아졌으나 목축업과 어업은 각각 28.5%와 10.3%로 비중이 대폭 증가하였다. 또한 경종업 경작구조 또한 큰 변화가 발생하였다. 1999년 현재 식량작물이 총 과종면적에서 차지하는 비중은 72.4%로 1978년의 80.3% 대비 약 8%포인트 하락하였다. 또한 유지작물의 비중은 8.9%로 1978년의 4.1%에 비해 배 이상 증가하였으며, 면화를 제외한 기타 경제작물의 비중 또한 큰 폭으로 증가하였다.

표 5 농업·임업·목축업·어업의 연도별 생산액 비중

단위: %

	1978	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999
농업	80.0	75.6	69.2	64.7	58.4	60.6	58.2	58.0	57.5
임업	3.4	4.2	5.2	4.3	3.5	3.5	3.4	3.5	3.6
목축업	15.0	18.4	22.1	25.7	29.7	26.9	28.7	28.6	28.5
어업	1.6	1.7	3.5	5.4	8.4	9.0	9.6	9.9	10.3

자료: 중국통계연감 각년호.

표 6 농민의 연평균 순수입

단위: 위엔

연도	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
순수입	134	160	191	223	270	310	355	398	424	463	545
연도	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
순수입	602	686	709	784	922	1221	1578	1926	2090	2162	2210

자료: 중국통계연감, 각년호.

셋째, 산업구조 조정에 따른 농촌의 취업 구조 개선이다. 농촌의 취업구조와 경제구조는 상호간의 영향을 미치며, 농업의 비중이 차츰 낮아지면서 농업노동력 비중 또한 갈수록 낮아지며, 비농업부문의 취업비중이 지속적으로 높아지고 있다. 특히 1990년대 이래 이러한 변화는 더욱 현저하게 나타나고 있다. 1999년 농촌 노동력의 1차 산업 취업비중은 70.4%로 1990년에 비하여 9% 포인트 감소한 반면 2·3차 산업 취업비중은 높아졌다.

3.2.3. 농민소득의 증가

개혁개방 20년 동안, 중국 농민소득은 지속적으로 증가하였으며, 농민의 생활수준이 크게 개선되었다. 농민의 수입 현황을 보면, 농민 1인당 연평균 순수입은 1978년 134위엔에서 1999년 2,210위엔으로 상승하여 약 15배가 증가하였다. 이 기간 동안 실질적인 연평균 소득성장률은 8.1%로 동기간 동안 농업 성장률보다 더 높았다. 특히 1978년부터 1984년까지 연평균 실질성장률은 13.4%에 달하여 동기간 농업생산 증가율 6.1%보다 훨씬 높았다.

농민생활 현황을 살펴보면, 농촌개혁이 가져온 실질적인 성과는 농산물 공급의 전면적인 호전과 빠른 속도의 증가로 인하여, 식품공급의 현황이 크게 개선되었다. 도시와 농촌 주민의 생활이 아주 빠르게 '온포(溫飽)' 단계에 진입하였으며, 식생활 구조와 질 또한 크게 개선되고 높아졌다. 1990년대 초에 이르러 중국인의 영양섭취 수준은 개발도상국 수준에 근접하는 것으로 나

타났다. 또한 중국 정부가 1997년에 생활수준을 평가하는 '소강(小康)'¹¹ 기준에 따라 생활의 질을 종합적으로 평가한 결과, 농민의 전반적인 생활 수준은 100점 만점에 81.5점에 달하며, 그 중 몇 개 지표는 이미 소강 수준에 도달하였다.

3.2.4. 농촌경제 발전을 통한 국민경제의 고속 성장 및 세계농업에 기여

농촌경제의 발전은 중국 농업과 농촌경제가 장기간 궁핍한 상황에 처하여 있던 국면을 변화시켰을 뿐만 아니라, 공급과 수요 양방면에서 전체 국민경제의 빠른 성장을 촉진시켰다. 이러한 사실은 국민소득 증가의 요인을 분석하는 과정에서 농촌경제 성장이 지대한 공헌을 하였다는 것을 분명하게 알 수 있다. 1978~88년 기간 동안, 국민경제는 매년 9.22%로 증가하였다. 이 가운데, 농촌경제 성장의 기여도는 5.87%로 국민경제성장 가운데 63.7%를 차지하였다. 1996년 농촌경제 성장이 GDP에 대한 기여도는 10.7%에 달하였다. 농업의 발전은 경제를 안정시키고 국민경제의 거시적인 조정목표를 실현하는데 유리하다. 1995년부터 3년 동안 지속된 풍년으로 인하여, 물가 상승률이 1994년 21.7%에서 1995년 14.8%, 1996년 6.1%, 1997년 0.8%로 하락함으로써, 경제가 아주 빠른 속도로 안정되었다.

또한 중국 농업의 빠른 발전은 세계농업

¹¹ 온포(溫飽)는 '동 따뜻하고 배불리 먹는' 의미로서 의식이 풍족한 생활단계를 말하며, 소강(小康)은 의식주 문제를 해결한 후의 안정적인 생활단계를 말한다.

의 발전을 촉진시켰다. 1990년대 이래 세계 농산물 성장가운데, 중국이 3분의 1을 차지하였다. 1991년 이후, 세계 식량증산 가운데 중국이 32%를 차지하였으며, 세계 육류 생산량 증가 가운데 중국이 80% 이상을 차지하였다.

4. 최근 농업정책의 동향과 전망

4.1. 제10차 5개년 계획 중의 농정 목표와 추진 내용

중국은 2000년 10월에 중국공산당 제15기 5중 전체회의를 개최하여 개혁개방 20년 및 제9차 5개년(1996~2000년) 계획에 대해 평가하고, 향후 국내외 정세 분석을 통해 제10차 5개년(2001~2005년) 계획을 심의·통과하였다¹². 이 건의에서 언급된 내용 중 농업과 농촌 부문에 관한 내용이 곧 향후 5년간 중국의 주요 농정의 핵심이 될 전망이다.

제10차 5개년 계획의 주요 농정 목표는 취업기회 확대를 통한 농촌주민의 수입확대 도모, 생태환경 보호 강화 및 농업과학기술의 발전 등이다. 이와 같은 목표 달성을 위한 세부 추진 방안으로 농업의 기초지위 공고화, 수리·교통·에너지 등 사회

기초시설 건설 강화, 서부대개발을 통한 지역간 균형발전 추진, 농촌소도시화 적극 추진, 생태환경 건설 및 환경보호의 중시, 사회주의 시장경제 완비, 대외개방형 경제의 발전 및 취업기회 확대 등을 제시하였다.

나아가 농업·농촌 분야 계획의 구체적인 실천방안으로 10가지를 제시하였다. 첫째, 인구 증가와 식량 소비 수준의 지속적인 증가에 대비한 식량안보 체계를 건설한다. 둘째, 국민경제 발전에 있어서 농업의 중요성을 최우선적인 지위에 두고, 지속적인 안정 발전을 추구한다. 셋째, 농민소득 증대를 위하여 농업 구조조정 강화, 농업에 대한 보호·지원 확대 및 농민부담 경감대책을 마련한다. 넷째, 축산과 수산업을 발전시키고, 농산물 가공 생산성을 제고한다. 다섯째, 각 지역의 비교우위에 입각하여 농산물 생산지역을 합리적으로 조정한다. 여섯째, 잉여 농업인구를 흡수할 수 있도록 향진기업의 구조조정과 기술혁신을 추진한다. 일곱째, 토지제도를 법제화하고, 도급제 경영체제를 기초로 한 농업의 장기적이고 안정적인 운영을 지향한다. 여덟째, 시장수요에 입각한 농산물 품질 향상을 유도하고 농산물 유통시장을 개혁한다. 아홉째, 농산물 수매보호 가격제도와 식량비축 및 위험기금제도 등을 완비한다. 열째, 농촌 신용사의 농업생산 지원기능을 확대한다.

이와 같이 10차 5개년 계획에서는 농업발전의 중요성과 어려움을 충분히 인식하고, 농업을 국민경제 발전의 최우선 위치에 두도록 한 것은 주의 깊게 지켜봐야 할 대목이다.

¹² 이 회의 결과 중국이 당면한 경제적 전망과 계획을 제시한 발표문은 「中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十個五年計劃的建議」로 이는 5년간의 중국의 전반적인 국민경제와 사회 발전을 포괄하는 계획 내용을 담고있다.

4.2. WTO 체제에 대응한 농업구조조정

중국은 WTO 가입을 위한 준비작업의 일환으로 1990년대 후반부터 과잉기조를 보이고 있는 곡물류의 생산을 축소하고 소비가 증가하고 있는 원예작물, 축산물, 농산가공품 등의 생산을 확대하는 작목전환 정책을 시행해 왔다. WTO 가입과 곡물류의 시장접근물량 설정, 수출보조금 철폐에 따라 곡물류의 과잉현상이 더욱 악화될 것이라는 판단 아래 구조조정과 작목 전환에 박차를 가하고 있다¹³.

1995년부터 연속적인 풍작과 농산물 수요 변화로 중국 농산물 수급에 근본적인 변화가 발생하였다. 즉, 농산물 초과공급 현상이 나타났고, 농산물의 품질이 소비자 수요에 부응하지 못하게 되었다. 더욱이 WTO 가입 후 농산물 수입이 급증할 것에 대비하여 최근 중국 정부는 농업구조조정을 위한 정책을 수립하였으며, 이는 향후 중국 농업정책의 중심이 될 전망이다.

① 전면적인 농산물 품질 제고: 우량품종의 도입, 육종 및 보급을 신속히 추진하여 고부가가치의 특산품을 개발하고 농산물 품질을 제고시킨다.

② 축산업 발전의 강화: 가축의 우량종번식 및 사육체계를 구축하여 우량축종을 육종 보급하고, 고품질의 사료를 개발하며,

선진사육기술을 도입한다. 또한 가축전염병을 방지하고 사료관리체계를 개선하여 축산물의 품질과 안전성을 확보한다.

③ 특화농업지구의 배치: 지역의 비교우위에 따라 지역의 특화된 농산물 주산단지를 개발한다.

④ 농산물 가공업의 발전 강화: 원료용 품종을 개발하여 원료 생산의 전문화, 기지화를 유도한다. 신제품 개발에 노력하고 우수한 브랜드 제품을 적극 발전시킨다. 또한 외국의 선진기술, 공예 및 설비를 적극 도입하고 농산물가공산업의 기술수준을 높인다.

⑤ 농촌노동력의 취업구조 조정 노력: 향진기업과 소도시를 대대적으로 발전시켜 농촌노동력의 2·3차 산업에의 취업을 촉진함으로써 농민의 취업과 소득증대 기회를 확대시킨다.

이상의 새로운 정책 목적을 달성하기 위하여 중국 정부는 다음 4가지 추가적인 정책을 확정하였다.

① 농촌시장 건설의 강화: 농촌 산지도매시장을 건설하고, 주요 농산물의 품질기준을 제정하고 검사방법을 개선하여 농산물 품질표준화 체계를 구축하며, 신속하고 정확한 농업정보 체계를 구축한다.

② 농업과학기술 진보의 추진: 과학연구 성과를 농업기술에 응용·보급하는 체계를 구축하고 농업교육 훈련체계를 수립한다. 우수한 다수확 고효율 기술, 농산물 정밀 가공기술 및 종합이용기술, 농산물 저장·냉장 및 포장기술을 중점적으로 발전시킨다.

③ 농업 기초시설의 건설: 농업기초시설 건설, 생태환경 건설, 농촌SOC 위주의 농

¹³ 1998년 곡물부문의 구조개혁에 착수하고 동년 중국 북부산과 양자강 남안산의 봄소맥에 대한 가격보호를 폐지했으며 남부산 조생종 쌀에 대해서도 같은 조치를 취했다. 또한 동해 연안지역에서는 곡물보다 경제성이 높은 과일, 야채, 화훼로의 재배전환이 적극 추진되고 있다.

촌생산·생활시설 건설을 추진한다.

④ 농산업화 경영의 적극 추진: 기초가 튼튼하고 특성과 잠재성이 있는 선도기업을 선정하여 국가 중점지원 대상으로 삼고 기지건설, 원료구매, 설비도입 및 상품수출 등을 돕는다. 단, 선도기업은 농가와의 합리적인 이익연결 체제를 구축하여 농민소득 증대와 지역경제 발전을 촉진시켜야 한다.

4.3. 서부지역 농업개발정책

최근 중국 정부는 국내적으로는 경제발전의 지역간 불균형 및 계층간 소득 격차가 확대되는 등 경제·사회 문제가 대두되고, 국제적으로는 WTO 가입이 압박함에 따라 국가경쟁력을 제고시켜야 할 필요성이 어느 때보다도 강조되고 있다. 이러한 상황에서 경제적으로는 국가 경제발전을 가속화시켜 국제경쟁력을 제고시키고 정치적으로는 상대적으로 낙후된 지역 주민과 소수민족의 불만을 완화시키려는 다목적 관점에서 서부대개발 전략이라는 중대한 정책 결정을 단행하였다.

농업 측면에서 보면 중국의 서부지구는 생태파괴, 토지황폐화·사막화 등 환경 문제가 가장 심각한 지역이다. 따라서 농업구조의 조정, 퇴경환림환초(退耕還林還草)¹⁴, 수자원의 합리적 이용 및 대규모의 환경종합관리 등 일련의 조치를 통해 농업기초시설 건설을 강화하는데 중점을 두고 있다. 아울러 식량과 면화의 생산능력 제고, 특색 있는 농업과 농산물 가공산업의 발전, 축산

업 발전의 강화, 생태환경의 개선 등을 추진하며, 특히 절수형 농업과 생태농업을 적극적으로 육성하여 서부지구 농업의 경쟁력을 제고시킨다는 의욕적인 구상이다.

5. 요약 및 결론

중국 농업의 반세기를 종합적으로 정리하면, 크게 나누어 3단계의 발전 과정으로 구분할 수 있다. 즉, 건국 이후 1978년까지의 단일경영 단계, 개혁개방으로 농업구조개편이 활발히 진행된 1990년대 초까지의 다중경영 단계, 그리고 최근 농업과 농촌의 산업화를 추구하는 통합경영 단계 등이다.

먼저, 단일경영 단계는 건국 후 사회주의 경제체제를 확립하고 국가안정을 위한 식량생산에 중점을 둔 시기이다. 이 시기의 농업은 국가 주도로 전인민의 의식주를 해결하고 경제를 부흥시켜야 한다는 정책 기조와 밀접한 관계가 있다. 따라서 인민공사체제를 중심으로 식량생산만이 강조되고 경제작물과 다양한 생산양식이 부정됨으로써 농업의 불균형 성장을 초래하게 되었다.

다중경영 단계는 대체로 1970년대 말에서 90년대 초로 규정할 수 있으며, 중국 공산당 제11기 3중 전체회의에서 표방한 체제개혁이 시초이다. 특히 승포(도급)제로 대표되는 체제개혁은 농업과 농촌에서 시작되어 공업·건축업·운수업과 상업 등의 분야에 파급되었다. 농업 분야에서는 식량생산의 안정적 발전에 힘입어 경제작물이 대두되었으며, 임업·축산업·부업·어업 등

¹⁴ 경작지를 숲으로 환원시키거나 초지를 조성함을 의미한다.

을 통하여 소득 증대를 도모하였다. 즉, 단조로운 농업·농촌경제가 1·2·3차 산업이 종합적으로 발전하는 다중경영의 방향으로 전환하였으며, 이와 동시에 농촌의 노동력이 점진적으로 임업·축산업·부업·어업과 비농업분야로 전환하게 되었다.

다음의 종합경영 단계는 1990년대부터 강조되고 있는 ‘온포(溫飽)에서 소강(小康)으로’라는 정책 기조와 밀접한 관계가 있다. 즉, 90년대 들어 이른바 중국식 사회주의 시장경제가 성숙되면서 지역간 또는 계층간 발전 격차가 나타나게 되고, 이를 구조적 불균형의 모순으로 판단하면서 새로운 시도를 도모하게 되었다. 예를 들어 금년부터 착수한 제10차 5개년 계획의 농정 목표로서 향진기업 등의 취업기회 확대를 통한 농촌주민의 수입확대를 강조하고, 특히 서부대개발을 통한 지역간 균형발전을 역점사업으로 추진하고 있다. 그리고 시장경제 체제를 더욱 활성화하기 위한 유통개혁으로서 농촌 산지도매시장 건설, 주요 농산물의 품질기준 제정 및 품질표준화 체계 확립, 농업정보 체계의 구축 등도 새로운 시도이며, 농업의 경쟁력 제고를 위하여 연구개발과 보급에 투자를 강화해 나가고 있다.

이상에서 간략히 정리한 바와 같이 중국의 개혁개방 정책은 계획경제에서 사회주의시장경제로, 전통농업에서 현대농업으로의 전환을 촉진하여 전체 경제사회의 발전에 활력소가 되었으며, 신중국 건립 이래 경제발전 속도가 가장 빠르고 효율성이 가장 높은 시기로 평가받고 있다. 농업과 농촌은 시장경제라는 새로운 경제체제의 틀

을 구축함으로써 개혁의 영역과 깊이를 더해 나가고 있다.

그러나 최근 중국의 농업과 농촌경제의 구조조정이 비록 큰 진전이 있었다고는 하지만 구조적으로 불합리한 점이 개선되지 못하고 있다는 지적도 많다. 예를 들어 대다수 농산품의 기술 수준이 낮고 품질이 높지 않으며 시장수요에 적응하지 못하고 있다. 특히 농산물의 구조적인 과잉으로 가격이 하락하고 농민의 수입 증가가 빠르지 않으며, 농산물 가공산업의 발전이 늦어 농산물의 가치 증식이 미흡하다는 점이 지적된다. 또한 농외소득원으로서 향진기업의 발전 속도가 느리고 농촌산업화를 위한 노동력의 구조 및 자원배치에도 비효율적인 요소가 드러나면서 농업·농촌의 발전을 제약하고 있는 것으로 보인다.

이러한 몇 가지 제약에도 불구하고 중국 농업의 발전 가능성은 상당히 크다고 할 수 있다. 특히 중국은 광활한 경지면적과 풍부한 노동력 그리고 기술력이 결합됨으로써 세계 유수의 농업국으로 발전할 수 있을 것이다. 최근에 중국 정부가 농업과학기술에 대한 투자를 확충하는 이유도 여기에 있을 것이다. 따라서 이렇게 발전 가능성이 큰 중국과 협력하면서 농업 부문이 공동 발전해 나아갈 수 있는 방안을 모색하는 것이 우리 농업의 발전을 위해서도 대단히 중요하다.

1992년 한중수교 이후 양국은 농업분야에서 지속적인 교류와 협력을 추진해 오고 있으나, 금년에 중국의 WTO 가입이 확정되었기 때문에 이를 계기로 양국은 국익 증진과

농업 발전을 위해 기존의 정부나 민간차원의 교류협력을 더욱 강화해 나가야 할 필요가 있다. 한국과 중국은 공히 농업을 국가 기초산업으로 중시하고는 있으나 농업의 국제경쟁력이 매우 취약한 상황이므로 농업부문의 교류협력이 더욱 절실한 실정이다.

따라서 한중 양국은 농업분야의 기술교류와 협력을 확대하여 농업의 공동발전을 도모할 필요가 있다. 농업기술교류의 영역은 농작물 품종 개량과 재배 등의 농업생산 기술 분야, 비료·농약·농기계 등의 농기자재 기술 분야, 가공 및 유통기술 분야 등을 포괄하며 이러한 농업기술 전반에 걸쳐 상호 교류하고 새로운 기술을 공동으로 개발해 나간다면 농업기술을 증진시킬 수 있고 나아가 양국의 농업 발전에 공헌할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 김태곤, 정정길. 1999. 「동북아 농업협력 확대 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 이말남. 1997. 「중국경제와 농업」. 학문사.
- 이일영. 1997. 「중국의 농촌개혁과 경제발전」. 서울대학교출판부.
- 임정빈, 어명근, 김태곤, 정정길. 1999. 「중국의 WTO 가입과 한국 농업」. 단기과제, W4. 한국농촌경제연구원.
- 정정길. 1999. “중국의 농업투자환경 분석.” 농촌경제 22(2). 한국농촌경제연구원.
- 정정길, 김정호, 강정일. 2000. 「중국 농업과 농업의 전개과정」. 연구자료 D144. 한국농촌경제연구원.
- 한국농촌경제연구원. 2000. 「21세기 한·중 농업발전」. 제1회 한·중 국제공동학술대회논문집.
- 한국농촌경제연구원. 1999. 「차기 WTO 농업협상의 전망과 쟁점」. 국제심포지엄자료.
- 國家統計局. 1998. 「成就輝煌的20年」. 中國統計出版社.
- 盧文 外. 1997. 「中國農村：開放與發展」. 中國農業出版社.
- 李純英. 1998. 「農村經濟發展研究」. 中國農業出版社.
- 張紅宇 外. 1995. 「國民經濟成長中的中國農業」. 新華出版社.
- 程國強, 孫東升. 1998. “中國農業政策改革的效應.” 經濟研究. 1998年 第4期.
- 朱若峰. 1997. 「中國農業的變革與發展」. 中國統計出版社.
- 國務院發展研究中心. 1993. 「中國農村土地制度的變革」. 北京大學出版社.
- 中央財經領導小組辦公室. 2001. 「農村政策簡明讀本」. 中共中央黨校出版社.
- 中華人民共和國農業部. 1998. 「中國農業發展報告'98」. 中國農業出版社.
- 中華人民共和國農業部. 1999. 「中國農村50年」. 中原農民出版社.
- 中華人民共和國農業部. 1989. 「中國農村40年」. 中原農民出版社.
- 中國統計年鑑. 各年度. 國統計出版社.
- 山本修編. 1985. 「農業政策の展開と現状」. 家の光協會.
- Ryoshin Minami. 1994. The Economic Development of China, The Macmillan Press Ltd.