

1. 중국 농업·농촌문제와 '중양 1호 문건'

1.1. 개요

- 중국 공산당과 정부(국무원)는 2004년 농민소득 증대, 2005년 농업 생산능력 제고, 2006년 사회주의 신농촌 건설에 이어 올해도 사회주의 신농촌 건설을 위한 실천과제의 하나인 농업현대화를 최우선 정책과제로 제시한 '중양 1호 문건'을 발표하였음.
- 1호 문건은 의미 그대로 매년 가장 먼저 제정된 문건을 지칭 일반적으로 가장 시급한 해결과제를 주제로 한다는 점에서 상징적인 의미가 있음. 특히 중국 공산당 중앙위원회의 1호 문건과 국무원의 1호 문건은 각각 당과 정부가 설정하고 있는 최우선 정책과제가 제시된다는 점에서 특별한 의의가 있음.
- 농업·농촌문제를 주제로 2004년부터 2007년까지 4년 연속 발표된 '중양 1호 문건'은 중국 공산당 중앙위원회와 국무원의 공동 명의로 발표되었으며 이는 당과 정부 모두 당면한 농업·농촌문제 해결에 정책의 최우선 순위를 두고 있다는 것을 의미함.
- 중국이 개혁개방 노선을 채택한 중국 공산당 제11기 중앙위원회 제3차 전체회의(1978.12.18 ~ 22; 이하 '3중 전회'라 칭함) 이후 2007년까지 29년 동안 농업·농촌문제가 최우선 정책과제로 제시된 '중양 1호 문건'은 모두 9차례 발표되었음.
- '3중 전회' 이후 중국 공산당 중앙위원회의 단독 명의 혹은 중국 공산당 중앙위원회와 국무원의 공동 명의로 발표된 문건 가운데 농업·농촌 관련 문건은 약 50여 건에 이르며 이 가운데 9건이 '중양 1호 문건'으로 발표되었음.

- 총 9건의 ‘중양 1호 문건’ 가운데 5건은 개혁개방 초기인 1982~1986년 동안 5년 연속, 나머지 4건은 2004~2007년 동안 4년 연속 발표되었음. 이 가운데 1982~1984년 발표된 ‘중양 1호 문건’은 중국 공산당 중앙위원회 명의로 발표되었으며, 1985~1986년과 2004~2007년 발표된 ‘중양 1호 문건’은 중국 공산당 중앙위원회와 국무원의 공동 명의로 작성되었음.

1.2. 1982~1986년 ‘중양 1호 문건’

- 중국의 농업개혁은 일반적으로 분권화(decentralization) 단계(1978~1983) → 시장화(marketization) 단계(1984~1992) → 시장화 진전 단계(1992년 이후)의 3단계로 구분함.
- 1982~1986년 까지 5년 연속 발표된 ‘중양 1호 문건’은 분권화 단계와 시장화 단계의 농업개혁을 당과 정부 차원에서 승인·보장하고, 이를 토대로 시장지향적(market-oriented) 농업발전 방향을 제시하는 것이 주요 목적이었음.
- 중국 농업개혁의 분권화 단계는 1956년 이후 금지와 제한적 허용을 반복하며 명맥을 유지했던 생산책임제를 전면 허용하고, 집단경영시스템의 분권화를 더욱 진전시켜 농가경영시스템을 확립하는 시기임. 1982~1984년 발표된 ‘중양 1호 문건’은 농업경영시스템의 개혁을 뒷받침하기 위한 것으로 다양한 형식의 농업생산책임제를 승인·보장하는 데 초점을 두었음.
- 1982년 ‘중양 1호 문건’은 1978년 말 이후 전국적으로 인민공사의 생산대(生産隊)에서 광범위하게 운용하고 있던 다양한 형식의 농업생산책임제를 농업협동화 이전의 농가경영제와 구별되는 사회주의 형식의 생산책임제로 규정하여 농업경영제도 개혁을 촉진하는 데 초점을 두었음.
- 1983년 ‘중양 1호 문건’도 ‘3중 전회’ 이후 다양한 형식의 농업생산책임제가 농촌지역에서 보편적으로 시행되고 있으며, 그 가운데 생산량과 연계된 농업생산책임제(包產制)의 비중이 점차 확대되고 있음을 확인해주고 있음.

표 1 중국 농업생산책임제의 주요 형식 및 내용

구분	주요 형식	주요 내용
농작업 도급제 (包工制)	包工定額計酬	· 생산대가 통일적인 계획, 경영, 계산, 분배 실시 · 생산대가 작업조(개인)에게 농작업을 청부하고 일정 기간 내에 완성시, 정해진 노동점수를 부여하고 보수기준에 따라 노동보수 지불 · 임무 초과시 노동점수 가산, 임무 미달시 삭감
생산량 도급제 (包產制)	專項包產制 (=專業承包, 聯產計酬)	· 생산대가 통일적인 계획, 경영, 계산, 분배 실시 · 생산대가 생산항목의 특징과 규모, 개별사원의 보유기술 특성과 노동력의 질에 따라 專業隊(組, 戶, 工) 조직 · 이들에게 전문 생산항목(특정작물 생산, 가축사육 등)의 생산임무를 청부하고, 생산 완료 후 생산량과 연계하여 노동점수 부여하고 보수기준에 따라 노동보수 지불
	包產到組 (=聯產到組)	· 생산대가 통일적인 계획, 경영, 계산, 분배 실시 · 생산대가 생산의 필요성에 따라 개별 사원의 노동력의 질을 감안하여 작업조를 조직하고 이들 작업조에 일정 면적의 경지, 역축, 일부 농기구 고정 분배 · 생산대는 작업조에 농작업, 생산량, 생산비용을 함께 묶어 청부하고 생산이 완료된 후 생산량 지표와 연계하여 노동점수를 부여하고 이를 기초로 노동보수 지불 · 지표 를 초과한 경우 노동점수 가산, 미달한 경우 삭감
	包產到勞 (=聯產到勞)	· 생산대가 통일적인 계획, 경영, 계산, 분배 실시 · 청부하는 방식과 노동보수 지불 방식은 包產到組와 동일하지만 청부대상이 개인 노동 · 생산항목 전부 또는 부분적인 항목만 청부
	包產到戶 (=聯產到戶)	· 생산대가 통일적인 계획, 경영, 계산, 분배 실시 · 청부하는 방식과 노동보수 지불 방식은 包產到組와 동일하지만 청부대상이 개인 농가
경 영 도급제 (包干制)	包干到組	· 생산대의 통일적인 계획, 경영, 계산, 분배 방식 폐기 · 생산대는 작업조에게 일정면적의 농지를 분배한 후 생산 및 경영을 청부주는 방식으로 더 이상 농작업, 생산량, 생산비용 지표를 부과하지 않고 생산량에 따라 노동점수를 부여하는 방식도 폐기 · 작업조는 생산 완료후 우선적으로 국가수매에 응한 후 생산대에 공공축적기금과 여러 항목의 비용을 납부하고 남은 잉여생산물이나 수입을 자유 처분
	包干到戶	· 생산대의 통일적인 계획, 경영, 계산, 분배 방식 폐기 · 청부하는 방식과 노동보수 지불 방식은 包干到組와 동일하지만 청부대상이 개별 농가(농지는 농가의 식구 수 혹은 노동력의 일정비율에 따라 분배) · 분배받은 농지, 일부 대형농기구와 수리시설 등은 여전히 집단소유이며 농가 책임경영 및 독립채산제 실시

자료: 王貴宸, 魏道南, 秦其明. 1984. 『農業生產責任制的建立和發展』. 河北人民出版社. pp. 5~10을 토대로 필자 작성

- ‘3중 전회’ 이후 농업생산책임제의 발전과정은 도급 내용에 있어서는 농작업 도급제(包工制)에서 생산량 도급제(包產制)로, 더 나아가 경영 도급제(包干制)로 발전했음. 그리고 수급(受給) 주체는 개혁 이전에는 주로 집단(작업조)이었으나 개혁 이후 점차 개별농가로 세분화 되었음(표1 참조).
- 개혁초기 가장 광범위하게 보급된 농업생산책임제는 정액포공(定額包工)과 연산도조(聯產到組) 형식이었으며 이 중 연산도조 형식은 점차 작업조에 생산량 지표를 청부하고 노동보수도 생산량과 연계하여 계산하는 포산도조(包產到組) 형식으로 발전하였음.
- 1980년 초 전국 생산대의 55.7%가 정액포공 형식을 도입하였으며, 24.9%의 생산대가 포산도조 형식을 도입하였음. 또한 1980년 11월 초 전국적으로 15%의 생산대에서 포산도조 형식을 실시하였으며, 1981년 7월과 10월에는 각각 32%와 45%로 증가하였음.
- 1981년 후반 포산도조 형식은 점차 포간도조(包干到戶) 형식으로 대체되었으며 포간도조나 포산도조를 실시하고 있는 생산대는 1982년 12월 78.7%에서 1983년 12월 98.3%로 증가하였음. 이 가운데 전체 농민의 94.5%를 아우르는 97.8%의 생산대에서 포간도조를 실시하였음. 1983년 이후 중국 농촌에서는 포간도조가 지배적인 생산책임제 형식으로 현재에 이르고 있음.
- 포간도조는 농가단위 생산책임제를 대표하는 형식으로 농가토지도급경영제로 불리며 중국 농촌의 지배적인 농업경영 방식으로 자리를 잡은 1984년 이후 최근까지 당 문건과 국무원의 지침 혹은 일부 법률을 통해 이를 공식적으로 인정하고 법률적인 지위도 보장하였음.
- 1984년 '중앙 1호 문건'은 농민들의 토지에 대한 투자를 촉진하고 이를 통해 지력향상과 집약경영을 실현할 수 있도록 당시 3~5년에 불과하던 토지도급기간(土地承包期)을 15년으로 연장하였음.
- 각종 당 문건과 국무원의 지침 혹은 일부 법률에서 농가토지도급경영제의 주도적인 지위를 공식화하고 법률적인 지위도 보장했지만 제도와 권리에 관한 전반적인 사항을 규정하는 전문 법률은 존재하지 않다가, 2003년 3월 『농촌토지도급법 農村土地承包法』을 제정하여 최종적으로 법제화하였음.

□ 중국 농업개혁의 시장화 단계(1985~1992)는 전통적 계획경제체제하의 농산물 유통 및 가격제도 개혁을 통해 농업부문에서 시장경제 영역을 제도적으로 확대하는 시기임. 1985년 '중양 1호 문건'은 1953년 이후 30여 년 동안 유지되었던 농산물의 계획수매(統購) 및 할당수매(派購) 제도를 공식적으로 폐지하고 농산물 유통체제를 국영관리 및 계획수매·계획판매(統購統銷) 체제에서 시장유통체제로 전환하였음.

○ 1985년 농산물 유통제도 개혁 이전(1953~1984) 중국의 농산물 유통은 정부의 통일된 가격결정하에 국가의 통일적인 관리와 국영기업의 독점경영을 통한 농산물의 계획수매·계획판매를 기본으로 하였음. 농산물의 정부수매시에는 농산물을 1류, 2류, 3류로 구분하고 각각 계획수매, 할당수매, 협의수매(議購)를 실시하였음.

- 1953년 11월 가장 먼저 식량과 유지작물에 대해서 계획수매·계획판매를 실시한데 이어 1954년 9월에 면화에 대해서도 계획수매를 실시하였음. 또한 1954년에 돼지 할당수매제도를 처음 실시하고, 1957년 8월 할당수매 농산물의 품목을 확정하였음. 계획수매와 할당수매에 해당되지 않는 닭, 오리, 거위, 수산물, 과일류 등 농수축산물은 국가 주도의 자유시장을 통해 협의수매(시장수매) 하도록 하였음.

○ 중국은 개혁개방 이후 1979년부터 농산물 수매가격을 인상하고 점차적으로 계획수매 및 할당수매 농산물의 종류를 줄인데 이어 1985년에 '중양 1호문건'을 통해 농산물의 계획수매 및 할당수매 제도를 최종적으로 폐지하였음.

- '3중 전회'의 결정에 따라 국무원은 1979년 3월부터 식량, 면화, 유지작물, 돼지 등을 포함한 18개 품목의 수매가격을 평균 24.8%(식량 20%, 유지작물 25%, 면화 15%) 인상하였음. 또한 11월에 돼지고기, 소고기, 양고기, 가금류, 채소, 수산물, 우유, 식용유 등 8개 부식품 가격을 인상하여 1978년에 비해 1982년 전국 농산물 수매가격은 41.6% 인상되었음.

- 수산물의 할당수매 비율을 1979년 60%로 축소할 것을 시작으로 1984년 말까지 계획수매와 할당수매 품목을 180여 개에서 38개(한약재 24개 품목 포함)로 축소하였음. 정부의 수매 총액 가운데 계획·할당 수매액이 차지하는

비율이 1978년 84.7%에서 1984년 39.4%로 감소하였음.

- 1985년 계획·할당수매 제도가 폐지된 이후 일부 농산물을 제외하고는 계약수매와 시장수매를 병행하였음. 이 가운데 식량은 계약수매(合同定購)로 전환하고 수매가격은 계획수매가격 30%, 시장조절가격 70%을 적용하는 이중가격제(雙軌制)을 실시하였음. 면화와 수산물도 각각 계약수매와 시장수매로 전환하였으며 돼지와 가금류, 채소는 1985년 5월 북경, 천진, 상해 등 대도시 지역의 주요 채소를 제외하고는 모두 시장수매로 전환하였음.

1.3. 2004~2007년 ‘중양 1호 문건’ 발표 배경, 주요 내용 및 시사점

가. 삼농문제의 부상과 ‘중양 1호 문건’

- 중국의 제4세대 지도부인 후진타오(胡錦濤) 정부가 출범한 중국 공산당 제16차 전국대표대회(2002.11.8~14)에서 '샤오캉사회'(小康社會; 중등 생활 수준 영위) 건설 목표를 제시하고, 가장 복잡하고 어려운 해결과제로 삼농문제를 제기하였음.
- 중국의 농업문제는 이중경제구조에서 과잉 농촌노동력의 존재와 영세분산적인 농업경영 규모 및 전통적 기술체계에 의존하는 소농민 경영으로 인한 농업생산성의 정체가 핵심적인 문제임.
- 농업개혁으로 1980년대 초반 연평균 7%에 달하던 농업생산 증가율은 개혁 효과가 소진된 1980년대 중반 이후 3~4%로 감소하였음. 특히 작부체계의 변화와 농지감소 등으로 1999년부터 2003년까지 5년 연속 식량생산이 감소하여 연평균 식량생산 증가율이 -4.1%에 달했음.
- 경제성장과 함께 농산물 수요가 증가하는 상황에서 전 세계 인구의 1/4에 가까운 13억 인구를 부양해야 하는 커다란 인구압력을 받고 있는 중국으로서는 장기적으로 식량의 안정적인 공급도 낙관할 수만은 없는 상황이며, 식량안보의 확보가 중요한 당면과제로 부상하였음.
- 2005년 현재 중국 전체인구의 57%인 농촌인구 7억 5천만 명 가운데 약 1

억 5천만 명으로 추산(농업부, 2004)되는 농촌 과잉인구는 생산성 향상에 커다란 제약요인이 되고 있음. 도시와 농촌을 구분하는 호적제도(戶口制度)와 향진기업의 제한된 흡수 능력 그리고 낮은 도시화율(약 30%)은 여전히 농촌 과잉인구 문제 해결을 제약하고 있음. 또한 최근 들어 청장년층 남성 노동력의 도시 유출이 증가하면서 농번기 인력난이 심각하고 노동력의 노령화와 부녀화로 노동력의 질이 저하될 뿐만 아니라 경작포기로 인한 농경지의 황폐화 문제도 부각되고 있음.

- 세금 및 각종 비용 부담, 취약한 사회보장체계(의료보장체계, 양로보험 등), 도시와 농촌의 교육 불균형, 열악한 생활 기반시설, 도시와 농촌 간 소득격차 확대 및 농촌빈곤 등은 중국의 주요한 농민문제와 농촌문제임.
 - 재정조달을 목적으로 향(鄉)·진(鎭) 정부가 지역 농민들에게 세금 이외에도 각종 명목의 부담금을 부과하여 부담이 가중되고 이로 인해 농촌지역의 사회적 불안정성이 증대되고 있음. 중국 정부가 농촌 세제개혁을 추진하여 2006년 농업세를 전면 폐지했지만 농자재가격의 상승으로 농민들의 소득증대 효과는 미미하고 향진 등 지방정부의 재정난이 가중되고 있는 실정임.
 - 1985년 이후 국가재정에 의한 농촌교육 지출을 중지하여 농촌지역의 의무교육은 농민들의 부담하에 이루어져 있어 도시와 비교할 때 심각한 교육 불균형이 초래되고 있음. 또한 농민들은 기본적으로 양로보험 없이 자녀의 가정양로에 의존하고 있으며 의료보장체계는 더욱 취약한 상태임.
 - 중국경제의 고속성장과 함께 1990년대 이후 지역간 경제력 격차가 확대되었음. 최근 중국의 지니계수는 약 0.46로 소득분배의 불평등이 심각하며 이중 도시, 농촌, 도농간 지니계수는 각각 0.34, 0.37, 0.46로 도농간 소득격차가 중국의 지역간 경제격차 확대의 중요한 요인임(樓繼偉, 2006).
 - 2005년 불변가격으로 계산한 1990~2005년 도시주민의 1인당 연평균 소득증가율은 7.7%인데 반해 농촌주민의 소득증가율은 4.8%로 도농간 소득비율이 1990년의 2.20에서 2005년 3.22로 증가하여 도시와 농촌간 소득격차가 심각한 사회문제로 대두되었음.
 - 이밖에도 경제개발로 인한 토지수요 급증으로 농지의 비농업용지로의 전환이 가속화되어 경지면적이 감소하고(1998년 19.5억 무(畝)²→2003년 18.5

억 무), 이 과정에서 토지를 수용당한 농민들의 생활보장도 중요한 문제로 부각되고 있음. 현재 중국 전체 농촌인구의 약 13.7%인 1.3억 만 명의 농민들이 자신의 토지가 없고, 앞으로 도시화 및 공업화의 진전으로 그 비율은 더욱 더 증가할 것으로 예상되고 있음(宋斌文, 2005.11.28).

- 후진타오 정부는 농업·농촌·농민문제, 즉 삼농문제를 중국 사회경제의 지속적인 발전을 제약할 수 있는 민감한 사안으로 인식하고 집정이데올로기인 과학적 발전관(科學發展觀)에 입각하여 삼농문제의 해결을 최우선 정책과제로 제시하였음.
- 후진타오 정부는 중국이 개혁개방 이후 일관되게 유지했던 양적 성장 위주의 경제발전 전략을 대체하여 ①빈부격차와 지역격차 완화, ②에너지 절약과 환경보호를 통한 지속가능한 경제성장, ③조화로운 사회(和諧社會) 건설을 핵심내용으로 성장과 분배를 동시에 추구하는 과학적 발전관을 집정이데올로기로 제시하였음.
- 집권 1기(2002.11~2007.10) 동안 후진타오 정부가 2004~2007년 까지 4년 연속 농업·농촌문제를 최우선 정책과제로 설정한 것은 후진타오 주석이 제창한 과학적 발전관에 입각하여 당면한 농업·농촌문제가 지속적인 경제발전과 사회통합에 장애요인이 될 수 있다는 현실인식이 반영된 결과라고 할 수 있음.

나. 2004~2007년 ‘중양 1호 문건’의 주요 내용 및 시사점

- 삼농문제 가운데 도시와 농촌간 소득격차의 확대는 후진타오 정부가 설정한 조화사회(和諧社會)와 ‘샤오캉사회’ 건설을 저해하는 심각한 사회문제가 되고 있음. 이러한 현실을 반영하여 2004년 ‘중양 1호 문건’은 농민소득³⁾ 증대문제를 최우선 정책과제로 제시하였음.

2) 1무(畝)≒0.067ha≒200평.

3) 중국은 농가소득 개념보다는 주로 농민 1인당 소득개념을 사용하고 있음.

- 개혁개방 초기, 특히 1980~1985년 기간에 도시개혁에 앞서 농촌개혁이 선행되어 농촌주민의 소득증가율은 도시주민을 상회하였고 도농간 소득격차 또한 축소되었음. 그러나 1990년대 이후 농촌주민의 소득증가율이 도시주민에 비해 현저히 낮아 도시와 농촌간 소득격차가 확대되어 1988년 1.95에서 2005년에는 3.22로 확대되었음(표2 참조).
- 또한 농촌주민의 소득이 상대적으로 낮은 상태에서 지방정부가 지역 농민들에게 세금 외에 각종 비용을 부과하여 실질 소득이 하락하는 한편, 지방정부가 개발목적으로 농민들의 토지를 위법적으로 수용하고 합리적인 보상과 생계대책을 마련하지 않는 사례가 빈번해지고 있음. 이로 인해 많은 무토지 농민들이 발생하고 이들의 집단적 저항(群體性抗議)이 증가하여 농촌과 전체 사회의 안정에 심각한 위협요인이 되고 있음.

표 2 중국의 도시 및 농촌 주민의 1인당 소득과 격차, 1978~2005년

연 도	1인당 주민 소득(2005년 불변가격, 위안)				소득격차	
	농촌(A)	성장율(%)	도시(B)	성장율(%)	절대(B-A)	상대(B/A)
1978	521.2	-	1,732.2	-	1,211.0	3.32
1980	724.4	16.6	2,198.6	9.7	1,474.2	3.03
1985	1,401.8	7.8	2,778.0	1.1	1,376.2	1.98
1990	1,622.1	1.8	3,427.9	8.5	1,805.8	2.11
1995	1,999.2	5.3	5,019.2	4.9	3,020.0	2.51
2000	2,519.6	2.1	6,628.3	6.4	4,108.7	2.63
2001	2,625.4	4.2	7,191.7	8.5	4,566.3	2.74
2002	2,751.4	4.8	8,155.4	13.4	5,404.0	2.96
2003	2,869.8	4.3	8,889.4	9.0	6,019.7	3.10
2004	3,064.9	6.8	9,573.9	7.7	6,509.0	3.12
2005	3,254.9	6.2	10,493.0	9.6	7,238.1	3.22

주: 농촌주민 소득은 순소득, 도시주민 소득은 가처분 소득을 나타냄.

자료: 中國統計出版社. 國家統計局國民經濟綜合統計司編. 2005. 『新中國五十五年統計資料匯編』. 中國統計出版社.

- 이런 상황에서 중국 공산당과 정부는 농민소득 증대의 중요성을 인식하고 2004년 ‘중양 1호 문건’에서 농민소득 증대를 최우선 정책과제로 제시하였으며, 2000년부터 농촌세제 개혁을 추진하여 2006년에는 농업세를 완전 폐지하는 조치를 취하였음.

- 2004년 ‘중양 1호 문건’은 농민소득 증대, 특히 식량주산지 농민의 소득증대와 도농간 소득격차 해소에 중점을 두고 ①식량주산지의 식량산업 발전을 지원하여 식량생산 농민의 소득증대 촉진, ②농업구조조정을 통한 농업 내부의 소득증대 잠재력 발굴, ③농촌지역 2, 3차 산업 발전을 통한 소득원 확대, ④농민들의 도시취업 환경 개선으로 노무수입 증대, ⑤시장체계를 활용하여 농산물유통 활성화, ⑥농촌 기초시설 투자 증대, ⑦농촌 토지제도 등 농촌개혁의 심화, ⑧농촌 빈곤지역 빈곤퇴치, ⑨중국 공산당의 지도 역할 및 정책 집행능력 강화 등 9가지의 정책추진 방향과 22가지의 세부적인 목표를 제시하였음(Ⅲ. 정책자료 참조).

□ 2005년 ‘중양 1호 문건’은 농업의 생산능력(capacity) 제고를 최우선 정책과제로 제시하였음. 이는 작부체계의 변화와 농지감소 등으로 1999~2003년까지 5년 연속 식량생산이 감소하여 식량안보에 대한 우려의 목소리가 높아진 상황에서, 비록 2004년에 증산추세로 전환되었지만 장기적으로 안정적인 식량공급을 낙관할 수 없다는 현실 인식이 반영된 결과임.

- 중국의 식량생산은 1998년 51,229.5만 톤으로 신중국 건국 이래 최대를 기록한 후 1999년부터 2003년까지 5년 연속 경지면적과 생산량이 감소하였음. 특히 공업화, 도시화의 진전으로 토지의 비농업수요 증가, 생태환경 복원을 위한 퇴경환림환초(退耕還林還草) 정책 등으로 경지면적이 빠른 속도로 감소하여 생산량 감소에 커다란 영향을 미쳤음.

- 1998~2003년 동안 중국의 경지면적은 19.5억 무(1.3억 ha)에서 18.5억 무(1.2억 ha)로 9,363만 무(6.2백만 ha)의 경지면적이 감소하여 연평균 1,872만 무(1.3백만 ha)씩 감소하였음. 2002년과 2003년 퇴경환림환초 면적은 각각 142.6천 ha와 223.7천 ha로 각 연도 전체 감소면적의 84%와 88%를 차지하였음(陳百明, 周小萍, 2005).

- 경제성장과 함께 식품소비구조가 변화함에 따라 과거 식량작물 위주의 단일한 식부체계가 식량작물과 경제작물, 원예작물 등으로 다원화되면서 상대적으로 식량작물의 재배면적이 감소한 것도 식량생산량 감소의 주요 원인임.

표 3 개혁개방 이후 중국의 농업작부체계 변화 추이, 1978~2004년

연 도	1978	1980	1985	1990	1995	2000	2004
파종면적 합계(천ha)	150,105 (100.0)	146,381 (100.0)	143,626 (100.0)	148,363 (100.0)	149,879 (100.0)	156,300 (100.0)	153,553 (100.0)
식량작물	120,587 (80.3)	117,234 (80.1)	108,845 (75.8)	113,466 (76.5)	110,060 (73.4)	108,463 (69.4)	101,606 (66.2)
곡물	n.a. (n.a.)	n.a. (n.a.)	n.a. (n.a.)	n.a. (n.a.)	89,310 (59.6)	85,264 (54.6)	79,350 (51.7)
· 쌀	34,421 (22.9)	33,879 (23.1)	32,070 (22.3)	33,064 (22.3)	30,744 (20.5)	29,962 (19.2)	28,379 (18.5)
· 밀	29,183 (19.4)	28,844 (19.7)	29,218 (20.3)	30,753 (20.7)	28,860 (19.3)	26,653 (17.1)	21,626 (14.1)
· 옥수수	19,961 (13.3)	20,087 (13.7)	17,694 (12.3)	21,401 (14.4)	22,776 (15.2)	23,056 (14.8)	25,446 (16.6)
두류	n.a. (n.a.)	n.a. (n.a.)	n.a. (n.a.)	n.a. (n.a.)	11,232 (7.5)	12,660 (8.1)	12,799 (8.3)
서류	11,796 (7.9)	10,153 (6.9)	8,572 (6.0)	9,121 (6.1)	9,519 (6.4)	10,538 (6.7)	9,457 (6.2)
경제작물	13,512 (9.0)	14,960 (10.2)	21,023 (14.6)	20,269 (13.7)	22,204 (14.8)	22,669 (14.5)	23,305 (15.2)
유류작물	6,222 (4.1)	7,929 (5.4)	11,800 (8.2)	10,900 (7.3)	13,101 (8.7)	15,400 (9.9)	14,431 (9.4)
면화	4,867 (3.2)	4,920 (3.4)	5,141 (3.6)	5,588 (3.8)	5,422 (3.6)	4,041 (2.6)	5,693 (3.7)
채소	3,331 (2.2)	3,163 (2.2)	4,753 (3.3)	6,338 (4.3)	9,515 (6.3)	15,237 (9.7)	17,560 (11.4)
과일	1,657 (1.1)	1,783 (1.2)	2,736 (1.9)	5,179 (3.5)	8,098 (5.4)	8,932 (5.7)	9,768 (6.4)

주: 괄호 안의 숫자는 전체 파종면적에서 차지하는 비율을 의미함.

자료: 全炯振. 2007. 『中國農業全要素生産率變化及其收斂性分析: 基于非參數DEA與參數SFA方法的實證比較研究』, 中國社會科學院博士學位論文. p.38.

- 식량작물의 파종면적은 1978년 120,587천 ha에서 2004년 101,606천 ha로 감소했고 전체 파종면적에서 차지하는 비중도 80.3%에서 66.2%로 감소했음. 반면 경제작물의 파종면적은 동기간 13,512천 ha에서 23,305천 ha로 증가했고 그 비중도 9.0%에서 15.2%로 증가했음. 채소는 3,331천 ha(2.2%)에서 17,560천 ha(11.4%)로 크게 증가했음(표3 참조).
- 2005년 ‘중양 1호 문건’은 식량 생산능력을 제고하는 데 중점을 두고 ①농업보조·지원정책의 보완 및 강화를 통해 농민들의 생산에 대한 적극성 제고, ②엄격한 농지 보호관리 제도 시행, 농지의 비옥도 향상, ③수리관개시설 완비, 생태환경 복원을 통한 자연재해 예방, ④농업기술개발, ⑤농업 기초시설 투자 확대, ⑥농업생산구조의 조정 및 농업의 산업화 경영 촉진, ⑦농업 투융자체계 개선, ⑧농업노동력의 질 제고, ⑨중국 공산당의 농업·농촌문제에 대한 지도 역할 강화 등 9가지의 정책추진 방향과 27가지의 세부적인 목표를 제시하였음(Ⅲ. 정책자료 참조).
- 2006~2010년 동안 사회주의 신농촌 건설을 주요 농정방향으로 설정한 ‘11.5계획’을 반영하여 중국 공산당 중앙위원회와 국무원은 2006년 ‘중양 1호 문건’에서 사회주의 신농촌 건설을 최우선 정책과제로 제시한데 이어 올해는 구체적인 실천과제의 하나인 농업현대화를 최우선 정책과제로 제시한 ‘중양 1호 문건’을 발표하였음.
- 사회주의 신농촌(社會主義新農村) 개념의 유래
 - 사회주의 신농촌이라는 표현은 이미 1950, 60년대 중국 공산당 문건에도 등장하지만 주로 정치적인 구호로서 발전의 방향을 암시하는 개념으로 사용되었음. 개혁개방 이후 1980, 90년대에는 인민공사체제가 해체된 후 농업경영체도의 개혁으로 농가토지도급경영제가 보편적으로 실시되고 있는 농업·농촌 현실을 지칭하는 개념으로 사용되었음.
 - 중국 공산당 제15기 중앙위원회 제3차 전체회의(1998.10.12~14)에서 통과된 ‘농업·농촌사업에 관한 약간의 중대한 문제의 결정(中共中央關於農業和農村工作若干重大問題的決定)’은 경제, 정치, 문화의 3개 방면에서 2010

년까지 중국 특색의 사회주의 신농촌 건설 목표를 제시하였음.

- 2002년 11월 개최된 중국 공산당 제16차 전국대표대회에서는 사회주의 신농촌 건설과 관련한 선언이나 개념 등이 등장하지는 않았지만 전면적인 샤오캉(小康)사회 건설이라는 거시적인 사회발전 목표가 제시되었음.
 - 중국 공산당 제16기 중앙위원회 제3차 전체회의(2003.10.11~14)에서 도농통합발전 목표가 제시된 후 제4차 전체회의(2004.9.16~19)에서 공업이 농업을 지원하고(以工補農), 도시가 농촌을 인도(以城帶農)할 수 있는 단계에 진입했다는 판단에 기초하여 제5차 전체회의(2005.10.8~11)에서 통과된 ‘11.5계획’에 사회주의 신농촌 건설 목표를 명시하였음.
 - 기존에 언급된 사회주의 신농촌 개념이 정치적인 구호로서 발전 방향만을 함축했다면 새로운 사회주의 신농촌 개념은 협의의 농촌 지역개발을 포함하여 ‘11.5계획’ 기간동안 더 나아가 중국 농업·농촌의 장기적인 발전 방향과 구체적인 달성 목표를 동시에 함축하고 있음.
- 2006년 2월 22일 개최된 국무원 기자회견에서 국무원 중앙재정영도소조판공실(中央財政領導小組辦公室) 천시원(陳錫文) 부주임은 사회주의 신농촌 건설을 정책과제로 제시한 배경, 건설 목표와 임무, 원칙 등을 소개하였음.

☞ 사회주의 신농촌 건설 목표의 출현 배경

- ① 농업의 기초적 지위 불안정: 경제사회 발전 및 주민들의 생활수준 향상에 상응하는 수요를 충족시키지 못함.
 - 2005년 식량생산량은 4.84억 톤으로 과거 최고 생산량과 3,000만 톤의 차이가 있으며, 국내수요를 충족시키지 못하고 있음.
 - 경지와 수자원 부족문제가 농업발전의 중요한 제약요인으로 부상
 - 농업에 대한 투자증대로 농업생산조건 개선, 농업기술수준 제고, 토지생산성 증대 필요
- ② 도농간 격차의 지속적 확대
 - 2005년 농촌 주민의 1인당 소득은 3,255위안인데 반해 도시 주민은 10,493위안으로 소득비율이 1:3.22로 나타남
 - 농촌은 사회간접자본시설 뿐만 아니라 교육, 위생, 문화 방면에서도 도시와 격차가 크며 이는 농민들의 자질 제고에 중대한 제약요인임.

- ③ 중국 경제가 공업이 농업을 지원하고 (以工補農), 도시가 농촌을 인도 (以城帶農)할 수 있는 단계에 진입
 - 10.5계획 기간 (2000~2005)에 중국의 GDP, 재정수입, 고정자산투자 규모가 배로 증가하였음.
 - 2000년 GDP 8.95만억 위안, 재정수입 1.34만억 위안, 고정자산투자 3.3만억 위안에서 2005년에는 각각 18.2만억 위안, 3.16만억 위안, 8.86만억 위안으로 증가
- ④ 내수 확대의 필요성 증대
 - 중국 전체인구의 절대다수를 차지하는 농촌인구의 소득수준이 낮아 실질구매력이 낮고 이로 인해 국내 내수확대 제약
 - 2005년도 전체 소매액 가운데 현(縣)과 현 이하에서 실현된 부분은 전체의 32.9%에 불과
- ⑤ 조화사회 건설, 사회적 평등 실현을 통해 경제사회발전의 성과를 전체 국민이 공유

☞ 사회주의 신농촌 건설의 5대 목적

- 농업생산력 발전 (生產發展), 농민 생활수준 향상 (生活寬裕), 농촌 사회간접자본시설 개선 (鄉風文明), 농촌사회사업 발전 (村容整潔), 농촌 기층조직의 민주화 (管理民主) --> 조화사회 (和諧社會) 건설
- 결국 사회주의 신농촌은 위의 5가지 목적이 달성된 농촌을 지칭하는 것으로 발전 '방향'이자 구체적 '목표'를 함축

☞ 사회주의 신농촌 건설의 5대 원칙

- ① 농촌경제 발전 원칙: 지방정부가 경제적 여력이 없는 상태에서 신농촌 건설을 추진할 경우 농민들의 부담이 늘고 지방정부의 재정이 악화되는 부작용이 초래되고 장기적인 추진이 불가능. 공업과 도시가 농업과 농촌을 지원하는 방식의 농업투융자 체계 확립
- ② 헌법에 규정된 농가토지도급경영제의 토대위에서 사회주의 신농촌 건설
- ③ 농민들의 농업생산과 일상생활에서 가장 필요한 부분부터 해결
- ④ 과학적이고 실천가능한 계획 수립, 지역여건에 적합한 계획 수립, 타지역 경험의 맹목적인 답습 지양
- ⑤ 농민들의 근면 자조의 정신에 의거하고 중국 공산당과 각 부문의 적극성을 견인하며 국가의 지원과 사회 각계 각층의 역량 총동원

- 제10차 전국인민대표대회 제4차 회의(2006.3.4~14)에서 심의를 거쳐 통과된 ‘11.5계획’은 총 14편 48장으로 이루어지며, 제2편에서 농업현대화(4장), 농민소득 증대(5장), 농촌 생활조건 개선(6장), 농민 교육 및 훈련(7장), 농업부문 재정투자 확대(8장), 농촌개혁 심화(9장) 등 사회주의 신농촌 건설을 위한 실천과제를 제시하였음.
- 2006년 ‘중양 1호 문건’도 사회주의 신농촌 건설 추진을 위해 ①도시와 농촌의 통합 발전, ②농업현대화, ③농민소득 증대, ④농촌 사회간접자본시설 확충, ⑤농촌 사회사업의 발전, ⑥농촌개혁의 심화, ⑦농촌 기층조직의 민주화, ⑧중국 공산당의 농업·농촌문제에 대한 지도 역할 강화, ⑨전사회적 관심과 지원, 참여 유도 등 9가지 정책추진 방향과 32가지 세부 실천과제를 제시하였음(Ⅲ. 정책자료 참조).
- 2007년 ‘중양 1호 문건’은 2004년부터 연속해서 식량증산을 달성하고, 농민 소득도 3년 연속 6% 이상 증가하는 성과를 거두긴 했지만 중국 농업이 기초시설이 낙후된 전통농업에 머무르고 있다고 진단하고 전통농업의 현대농업으로의 전환 목표를 제시하였음.
 - 농업현대화는 ‘11.5계획’과 2006년 ‘중양 1호 문건’에서 제시된 사회주의 신농촌 건설을 위한 핵심 추진과제의 하나임.
 - ①농업재정 투자확대, ②농업기초시설 확충과 시설장비율 제고, ③농업기술 개발, ④농업·농촌의 다원적 기능 활용을 통한 농산업체계 확립, ⑤농촌 시장체계 확립, ⑥농민의 소질 향상, ⑦농촌개혁 심화, ⑧중국 공산당의 농업·농촌문제에 대한 지도 역할 강화 등 농업현대화를 위한 8가지 정책추진 방향과 35가지 세부 실천과제를 제시하였음(‘Ⅲ. 정책자료’ 참조).

참고자료

- 陳百明, 周小萍. 2005. “中國近期耕地資源與糧食綜合生產能力的變化趨勢.” 『自然科學』 26(5).
- 國家統計局國民經濟綜合統計司編. 2005. 『新中國五十五年統計資料匯編』. 中

國統計出版社.

樓繼偉. 2006. “關於效率, 公平, 公正相互關係的若干思考.” 『學習時報』第340期.

宋斌文. 2005.11.28. “我國無地農民, 失地農民究竟有多少?” 『中國改革報』.

全炯振. 2007. 『中國農業全要素生產率變化及其收斂性分析: 基于非參數DEA與參數SFA方法的實證比較研究』. 中國社會科學院博士學位論文.

王貴宸, 魏道南, 秦其明. 1984. 『農業生產責任制的建立和發展』. 河北人民出版社.

“如何治疗农村税费改革后遗症.” 『中國經濟時報』. 2006.10.13.

“推进农村综合改革力破黄宗羲怪圈.” 『中國經濟時報』. 2006.10.17.

전창곤, 조명기, 정정길. 2002. 『중국의 농산물유통체계에 관한 연구』. R439. 한국농촌경제연구원.