2010 NHERI 리포트 제127호 (2010. 11. 19)
작 성 : 전찬익 농업정책연구실장(6399-5962)
cic5630@yahoo.co.kr

본 자료는 일본 農林中金總合研究所의 「農林金融」 2010년 10월호에 실린 「中國農業·農村改革の到達点と課題」를 번역·정리한 것입니다.

중국 농업·농촌 개혁의 성과와 과제

목 차

〈요 약〉
Ⅰ. 머리말 ····· 1
Ⅱ. 농촌개혁의 역사적 성과 ····· 2
Ⅲ. 삼농문제에의 새로운 도전과 과제 ····· 10
Ⅳ. 농민의 시민화 ····· 18

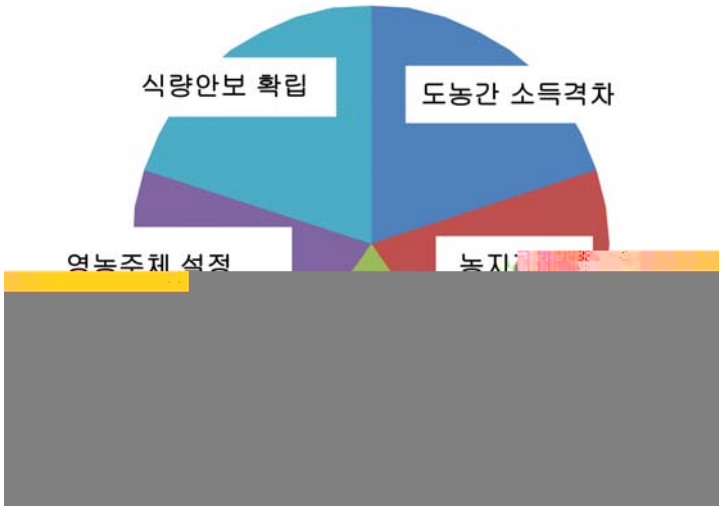
NHERI 리포트의 全文을 인터넷(www.nheri.re.kr)에서도 보실 수 있습니다.

< 요 약 >

1. 2004년 이후 중국의 농업 · 농촌 주요 시책

농업관련세 폐지	: 농업세, 목축세, 도축세 및 지방세 폐지
직불금제도 실시	: 우량품종, 영농자재가격 구입 보조
최저가격보장제 실시	: 예고 가격보다 하락 시 매입
중학교 의무교육 실시	: 농민 입원 및 수술 비용도 보조
최저생활보장제도 실시	: 사회연금보험제도도 실시

2. 중국 농업의 주요 현안



3. 이상은 중국공산당의 농업부문 핵심간부가 일본 농림중금종합연구소에서 행한 강연내용으로서, 중국 농업에 관심을 가져야 하는 우리 농업계에 참고가 될 것으로 생각됨

(강사와 강연에 대하여)

작년에 이어 금년 6월20일부터 1주일간의 여정으로, 일본농림중금종합연구소의 초청에 따라, 중국공산당 중앙농촌업무영도팀의 천시원(陳錫文, Chen Xiwen) 부팀장을 필두로 중국 농정에서 중심적인 역할을 담당하고 있는 연구자 그룹이 일본을 방문하였다. 이들은 일본의 농지관리, 농지담보 실태에 대해 현지시찰을 하고, 또 최근의 농업정책 혹은 경제정세에 대하여 농림중금종합연구소를 비롯하여 농림수산성, 일본은행 등을 방문, 폭넓게 의견교환을 하였다.

중앙농촌업무영도팀(中央農村工作領導小組)은 중앙위원회에 속해있는 말하자면 중앙직속기구인데, 천시원 부팀장은 중앙농촌업무회의를 비롯한 농정 전반을 담당하고, 실무에 관해서는 농업부나 국가임업국, 예산에 관해서는 재정부나 국가발전개혁위원회, 기타 행정부문과 조정을 도모하는 중책을 맡고 있다. 또 당과 국무원이 매년 초 그 해의 중요한 정책과제에 대하여 발표하는「중앙1호문건」은, 2010년도 7년 연속하여 '3농문제'를 최우선과제로 하여, 도시와 농촌의 일체화를 통하여 3농문제를 해결해 가고 있는데, 천시원 부팀장은 이 문건작성에 있어 중심적인 역할을 하고 있다.

농림중금종합연구소와 천부팀장과의 교류의 역사는 길고, 일본 농협 제도의 조사 연구를 위해 농림중금종합연구소를 먼저 방문한 이래 20년이 경과하여 오늘에 이르고 있다. '06년에 농림중금종합연구소와 중국농촌정책연구센터(중국농업대학 경제관리 학원이 사무국임) 및 중국의 국무원 발전연구센터의 농촌경제연구부 등 삼자가 공동 연구를 시작하기로 합의하고, 농촌금융 및 협동조합에 관한 공동연구를 더욱 진전시키기로 한 바 있다.

이번의 일본 방문도 이러한 노력의 일환이며, 중앙농촌업무영도팀의 조양(趙陽)국장, 진검파(陳劍波)부국장, 나단(羅丹) 박사, 인민대학 김홍운(金洪雲) 부교수 등 최일선에서 활동하고 있는 연구원들이 동행했다. 이하 내용은 이번 방일 기간 중인 6월25일에 코프(co-op) 빌딩에서 열린 천시원 부팀장의 중국 농업・농촌개혁에 관한 강연회 기록이다. 농촌 개혁의 성과나 과제에 대해 여기서 설명된 내용은, 농정 입안의 책임자로서 한 말이라고 볼 수 있겠다.

또 기업에 의한 농업 경영에 관한 문제 등, 일본에 있어서의 여러 논의와도 궤를 같이 하는 부분도 있었다.

Ⅰ. 머리말

21세기 들어, 중국의 농업·농촌을 포함한 경제사회에 큰 변화가 있었고 그에 따라 농업이 직면하는 환경도 크게 바뀌었다. 전체적으로 보자면, 급속한 공업화와 도시화에 의해, 대량의 농촌 인구가 제2차 산업과 제3차 산업으로 유출돼 갔다.

지난 20년간, 약 2억5천만명의 노동력이 농촌을 떠났는데 그 중 1억5천만 명은 도시로 돈을 벌기 위해 떠났고, 나머지 1억 명은 자신이 사는 농촌지역에서 농업 이외의 일에 종사하고 있다. 전체 농촌의 노동력을 호적을 통해 계산해 보면, 약 5억2천만 명이며, 현재 그 중 2억5천만 명이 이미 농업에서 손을 뗐다. 농촌 노동력의 대량 유출에 의해 농촌에서 새로운 상황이 발생하고 있다. 요약해 말하자면 3가지로 표현할 수 있는데 이는 "농촌의 공동화(대량의 인구 유출), 농업의 겸업화, 농민의 고령화"이다.

이러한 문제를 일본은 이미 경험했으나, 중국에서는 여전히 진행중이며, 최종적인 경제사회의 결과는 아직 분명하게 되어 있지 않다.

경제 발전 상황에서 보면, 지난 9년간(21세기에 들어선 후 9년간), 경제는 급속하게 성장하고 있다. 지난 9년 중 6년간은 GDP성장률이 10%를 넘었고, 최고치는 13%를 초과하기도 했다. 이처럼 연속된 고도성장에 의해, 국가의 총체적인 힘과 재정력이 확실히 향상되었다. 2000년 중국의 GDP는, 9.9조 위안으로서 10조 위안이 채 안되었지만, '09년에는 33조에 달하였다. 재정 수입의 상황을 보면, '00년 국가재정수입은 1.34조 위안이었으나, 지난 해의 재정 수입은 6.8조 위안에 달했다.

경제 총량 및 정부 재정력의 증가에 힘입어, 최근 농업에 대한 투자가 확대되었다. 20세기에 들어오면서부터, 중국의 농촌경제 발전이 빨라져, 농촌 사회도 크게 변화되었다. 정부에 의한 농촌에의 투입이 확대됨에 따라 몇 가지 성과가 있었다. 역사에 남을 만한 것이 몇 가지 있다고 생각한다.

Ⅱ. 농촌개혁의 역사적 성과

1. 농업세 폐지

첫 번째는 2000년부터 2005년까지의 6년 동안, 중국은 농촌에서 농촌의 세제와 비용 개혁을 단행하였다. 중국은 농경 문명이 매우 긴 나라여서, 농업세 제도도 매우 긴 역사를 가지고 있다. 지금까지 발견된 자료에 의하면, 토지 면적에 따라 농업세 징수를 최초로 실시한 것은 기원전 594년(魯宣公 15년)이다.

1999년까지, 이른바 세제 개혁이 시작되기까지는, 농민이 부담하는 세금과 비용은 1,250억위안(元)이었다. 농민 세금의 종류에는 ① 농업세, ②농업특산품세, ③목축세, ④도축세 등 4가지가 있다. 이 4가지 세금만을 합해도 '99년 세수는 약 380억 위안이었다.

농민은 국가에 납부하는 세금 이외에, 자신이 소재하는 마을과 향진(읍면)에도 상당히 큰 비용을 지불해야 했다. 마을에 지불하는 비용은 적립금, 공익금(共益金), 공동생산관리비 등 크게 3 가지가 있다. 읍면에서 징수하는 비용에는 5종류가 있다. 교육비, 계획 출산 비용, 민병대를 훈련하는 비용, 읍면지역의 도로 건설 및 교량가설 비용, 마을 내 독거 노인을 돌보는 비용 등이다. 읍면이 징수하는 5가지 종류의 비용은 성격상 모두 재정에서 지불돼야 할 것들이다. 그러나, 재정의 부족으로 모든 농민들이 부담해 왔던 것이다. 2000년까지 중국 농민은 모두 12종류의 세금으로 약 1,250 위안을 부담하였다. 2000년 당시 주룽지 총리하에서, 세제・비용의 개혁이 진행되었다. 이러한 부담의 경감을 시작으로 종국적으로는 부담을 철폐하였다. 최종적으로 조건이 성숙했을 때, 전인대(전국인민대회)가 '06년에 농업세를 폐지하는 선언을 하면서, 1,250억위안의 부담은 폐지되었다. 앞서 언급했듯이, 중국의 농업세는 기원전 594년까지 거슬러 올

라갈 수 있는데, 이것이 '06년까지 계속되다가 '06년 이후 완전히 철폐되어 농민들은 아주 기뻐하고 있다. 이것이 첫 번째 성과이다.

2. 직접 지불의 개시

두 번째는, 2004년부터 중국 정부가 농민들의 생산에 대해 직접보조금을 지불하게 된 것이다. 정부가 농민의 생산에 대해 직접 돈을 지급한 것은 중국 역사상 처음이다.

'03년 당시 중국의 식량 생산은 큰 폭으로 감소하였다. '03년 중국의 식량 총생산량은 4억 3,070만톤에 불과했다. 가령 '98년 중국의 식량 생산량은 5억1,230만톤이었다. 이러한 대폭적인 감산에 직면하여, 만약 식량생산량의 신속한 회복이 불가능했다면, 중국의 식량 수급은 위기에 직면했을 것이다.

이 때문에, 농민의 적극성을 촉구하여 신속하게 식량 생산을 회복시키기 위해, '04년 중국공산당 중앙1호 문건에서 대전환의 정책, 즉 직접 농민에게 보조금을 줄 것을 결정했다. '04년 처음 시작된 보조금 제도에는 3종류가 있다. ①첫 번째는, 농민의 식부에 대한 직접보조금이다. 식량을 생산하는 농민에게 식부면적에 기초하여 직접 보조금을 준다. ②두 번째는 우량 품종 구입시 주는 보조금이다. ③세 번째는 대형 농업 기계를 구입할 때의 보조금이다. 이들 정책이 시작된 '04년의 보조금 금액은 자금력에 한계가 있어 130억 위안 정도 밖에 안되었지만, 그 다음 해부터는 이들 보조금의 액수를 늘려 왔다.

'06년에 국제적으로 석유와 천연 가스의 가격이 폭등하여, 농업생산자재 가격이 크게 올랐기 때문에 '06년에 보조금 제도 한 개가 추가되었다. ④농업생산자재 가격의 종합적인 보조금이 그것이다.

올해 전인대에서 통과한 재정 예산은, 이 네 종류의 보조금을 합해 약1,300억 위안이다. 이것을 앞에서 언급한 세제와 비용의 개혁

(1,250억 위안 경감)을 합해서 계산하면, 매년 농민의 지출 감소와 수입 증가는 2,500억 위안 이상이 된다. 이것이 두 번째의 제도 개혁이다.

3. 최저매입가격 제도의 창설

세 번째 제도는, 식량유통의 시장화라는 개혁 후에, 2004년부터 최저매입가격 제도를 실시한 것이다. '04년 중국 공산당 중앙1호 문건에서, 식량의 유통은 수급에 따라 가격을 결정한다고 명확하게 결정하였다. 유통 경로 및 유통 주체 모두를 다원화한 것이다. 개인 기업이나 개인도, 자격만 있으면 농촌에 가서, 매입이나 식량의 저장이 가능하게 되었다. 이 자격이란, 주로 창고나 자금을 가지고 있는지 여부를 뜻하며, 소유제와는 전혀 상관이 없다.

식량의 가격은 수급에 의해 시장을 통해서 결정되는 것으로 되었다. 그러나, 시장 가격의 급격한 변동에 의해 농업생산자가 불리하게 되는 것을 방지하기 위해, 정부는 '04년에 다시 새로운 정책을 시행하였다. 이것이 "최저매입가격제도"이다. 이 최저매입 가격을 결정함에 있어, 정부의 관계 부처는 과거의 실적을 바탕으로 총 수요량을 확정한다. 그리고 농업생산 비용에 따라, 농민이 식량을 생산하고 일정한 이익을 보도록 하는 선에서 최저매입가격을 결정한다. 보통은 정부가 연 2회 최저매입가격을 공표한다. 1회차는 가을인데 9월말에서 10월초에 공표한다. 우리가 말하는 겨울 밀의 매입가격이다. 그해 가을부터 수확하는 것의 가격은 전년에 공표한다. 2회차는 다음 해의 봄, 3월 초순에 쌀의 매입가격을 공표한다. 최저매입가격은 밀과 쌀에만 적용되고, 옥수수와 콩은 포함되어 있지 않다.

매입 가격의 공표는, 정부 관계 부처 혹은 정부의 국유식량기업이 예고된 가격으로 매입한다는 뜻은 아니다. 시장에 예고해서, 내년의

가격이 이 수준에 도달하지 않을 경우, 정부는 다른 기업에 위탁하여 매입한다. 만약 시장에서 형성되는 가격이 이 수준보다 높을 경우, 정부는 어떠한 조치도 취하지 않는다. 실제로 이 제도 실시 이후 6년 동안, 대부분의 매수시기에 이 최저매입제도를 발동할 필요가 없었다. 시장 가격이 이 수준보다 약간 높았기 때문이다. 농민은 이 제도에 대해 매우 만족하고 있으며, 우리들이 조사를 간 경우에도, 공표한 최저매입가격제도가 직접 보조금 지불 제도보다 중요하다고 했다.

농민의 식부에 의한 예상 수입을 안정시킴에 따라, 최근 몇 년간의 식량 생산은 총체적으로 안정되었고, 생산량도 꾸준히 상승하고 있다. 앞에서도 언급했듯이, '03년 중국의 식량 총생산량은 4억 3,070만 톤이었으나, '04년부터 시작된 보조금과 최저매입가격제도 이후에는, 6년간 매년 계속 증가해 오고 있다. 지난 해의 식량 총생산량은 5억 3,080 만 톤에 달했다. '03년과 비교하면, 6년 동안에 식량의 생산량은 1억 톤 이상 증가했다. 이처럼 식량의 지속적이고 꾸준한 증가에 따라, 기본적으로 중국 국내의 식량 수급과 식량가격 수준의 안정이 유지되고 있다.

2010년의 식량최저매입가격을 7년 전인 '04년 가격과 비교해 보면, 평균적으로 약 20% 상승했다. 이 정도의 가격 상승폭은 생산자와 소비자 모두에게 기본적으로 수용이 가능한 범위다.

4. 농촌의 교육 및 의료 인프라 정비

네 번째의 제도 마련은, 2004년에 중앙 정부가 인프라 및 사회 사업 발전의 중점을 농촌으로 전환한다고 명확하게 밝힌 점이다. 인프라 건설 면에서 보면, 농업관개 시설, 농지의 인프라를 제외하고, 여기에서 강조하는 인프라라고 하는 것은 주로 농민의 생활, 농촌의 발전과 관련된 인프라다. 예를 들면, 농촌의 도로, 전력공급(전력망 건

설), 농촌 식수의 안전 문제 및 농촌에서 사용하는 연료, 바이오 매스의 확립 등이다. 총체적으로 보면, 물, 전기, 도로, 가스 등 4가지 건설에 있어서는, 과거 6~7년 사이에 농촌이 가장 많이 변화했다고 할 수 있다.

사회 사업의 발전 측면을 보면, 주로 문화, 교육, 위생 면에서서도 지난 6년 동안 어느 정도 새로운 제도의 구축을 이룩했다. 예를 들어 문화에 대해 보면, “라디오, TV가 모든 마을에서 시청 가능”하도록 계획이 진행되었다. 현재 기본적으로 20세대 이상이 거주하는 농촌의 거주지에서, 위성TV나 케이블 TV로 영상을 직접 농가에 보낼 수 있게 되었다.

또, 농촌에서 “농가 서점” 프로젝트를 수립, 각 농촌에 작은 도서관을 건립하기로 한다면, 2013년이 되면 전국에 건립이 가능하다고 생각할 수 있다. 이러한 건설을 통해, 농촌의 문화 생활이 단조로왔던 상황을 어느 정도 개선할 수 있게 되었다.

농촌의 교육면에 관해서도 보면, 실제 농민의 부담이 크고, 특히 과거에 있어서 교육 부담은 대단히 무거웠다. 그 후 중국 정부는 농촌에서 “의무교육비보장 제도”를 추진하여, 우선 농촌에서 9년제 의무 교육의 전체 학비, 잡비에 대한 완전면제를 실현하였다. 당연히 도시에서도 9년제 의무 교육 학비, 잡비에 대한 완전면제 제도를 실시하였다. 그러나 농촌 지역에서는 거기에 또 하나의 제도가 추가되어, 전국에서 약 1억 4천만명의 농촌의무교육 단계의 아이들에게 교과서가 정부로부터 무료로 제공되고 있다. 도시의 아이들은 여전히 돈을 지불하고 교과서를 구입하고 있다.

또한, 작년부터 중등직업교육 단계(농업의 전문과정, 학과나 농촌 세대의 경제적으로 곤란한 자녀)에 대해, 중등 직업교육의 학비를 모두 면제하고 있다. 또한 성(省)에서는, 농촌출신 학생들에 대해, 대학에서 본과를 공부하고, 전공이 농림 전문인 경우 모든 학비를 면제해 주고 있다.

또 한 가지는 농촌의료제도다. 농민은 이제까지 의료보장이라는 것이 없고, 유일하게 인민공사 시대에 매우 낮은 수준의 “합작의료”라는 것이 있었다. ’03년부터 정부는 농촌에서 “신형합작의료제도”를 시험적으로 시작한 바 있다. 이 제도의 시작 당시에는 우선 제도를 확립하는 것에 주력하고, 그 이후 서서히 그 보장 수준을 올려간다는 생각이다. 이를 위해, ’03년 최초로 확립한 때의 자금조달 수준은 아주 낮아, 농민 한 사람이 이 제도에 가입하는 경우 개인 부담 10 위안, 중앙정부 및 지방정부가 각각 10위안씩을 보조하여 총 30 위안이었다. ’05년이 되면, 자금 조달의 기준은 50위안으로 인상되어, 농민은 마찬가지로 10위안, 중앙 및 지방 정부는 각각 20위안을 보조하는 것으로 인상되었다. ’07년에는 다시 기준이 100위안으로 인상되어, 농민이 20위안을 부담하고, 중앙 및 지방 정부는 각각 40위안을 보조하게 되었다. 올해부터 정부는 보조금을 120위안으로 인상, 농민은 20위안을 내고 합계 140위안이 되도록 하였다. 확립이 된 이 제도는, 보장 수준이 높은 것은 아니지만, 중병, 큰 병, 입원한 농민에 대해 확실하게 현실적인 해결을 하도록 되어 있다. 이 제도가 실행된 이후, 농민이 요구한 최고액은 각지의 진료비 차이는 있지만, 6만~8만위안이다. 평균해 보면, 대부분의 농민들은 입원 및 수술 비용의 40~45%가 보전되고 있다. 이 제도가 확립된 이후, 농민은 매우 만족하는 것으로 알려지고 있다. 시험적으로 시작하여 전국에 보급하는 데 걸린 시간은 불과 3~4년이었다. 현재 전국에서 “신형농촌합작의료보험제도”에 가입하고 있는 농민은 약 8억 5천만명이다.

5. 농촌사회보장제도의 창설

이 외에, 중국은 농촌에서 추가로 2가지의 사회보장제도를 확립하였다. 이 두 가지의 사회보장제도의 확립 방식은 농촌 합작의료제도

의 최초의 생각과 마찬가지로, 최초에는 보장 수준이 낮지만, 이후 국력의 증강에 따라 점차 올리는 방식이다.

2가지의 보장제도 중 ①한 가지는 “농촌 최저생활보장제도”라고 일컬어지고 있다. 현재 올해 4월 말 시점에서, 전체 농촌 중 약 4,970 만 명의 농민이 “최저생활보장제도”에 가입하고 있다. 최저 보장의 기준은 각 성이 구체적으로 결정한다. 왜냐하면 지역마다 생활비가 다르며, 수입이 가장 낮은 성은 1년 수입이 800~900위안, 가장 높은 성은 3,000위안을 초과하고 있다. 현재, 전국 평균으로 보면, 31개 성시의 평균 기준이 1,210위안이며, 연간 수입이 1,210 위안에 도달하지 않는 경우, 차액 부분에 대해 “최저생활보장제도”에 의해 보조를 받게 된다. 지난 4월 말 상황에서 보면, 4,970만 명의 농민이 최저 생활 보장의 부족한 부분을 받고 있으며, 평균 1인당 받은 금액은 매월기준 64위안이다. ’07년에 이 제도가 확립되었을 당시, 보장을 받은 농민은 대체로 월 30위안이었지만, 2년이 지난 지금, 64위안으로 늘어났다.

②또 한 가지는 농촌의 “사회연금보험제도”다. 이제까지 중국의 농촌에는 사회연금보험제도가 아니라 주로 자신의 가족 및 소재하는 마을이 연금의 보장을 제공해 왔다. 이처럼 일반 농촌의 고령자에 대한 사회적인 연금 보험이 없기 때문에 지난 해 그 제도를 만들어 현재 시범적으로 운용하고 있다. 작년은 310개 현에서 시범적으로 실시했으며, 올해는 범위을 넓혀 730개 현에서 시범 실시하고 있다.

이 제도의 특징은, 기초연금 부분 모두를 정부가 재정에서 제공하고 있다는 점이다. 개인이 지불하는 부분의 기간의 길이, 선택하는 기준의 고저는 모두 개인 스스로가 결정한다. 기초연금 부분은 완전히 정부가 낸다.

시범 실시는 작년부터 시작되었고, 많은 고령자는 이미 60 세 이상이며, 이전에는 아무 보험에도 가입한 적이 없다. 이 제도를 실시하게 되면, 대상자가 이전에 보험에 가입한 여부에 관계없이, 만60세 이상이라면, 정부로부터 매달 55위안이 지급되어, 1년이면 660위안

이 된다. 이 고령자의 젊은 자녀가 '개인 부분'을 지불한 경우, 젊은 자녀의 장래의 연금 보험은 반드시 이 숫자보다 훨씬 높은 것으로 된다. 현재 시험 실시 지역 중 연해의 10개 성시를 제외한, 그 외의 중서부 지역의 21개 성시 자치구에서는, 이 기초 연금의 재정 지출을 모두 중앙 정부가 맡았으며, 연해지역의 발달된 지역에서는 절반을 중앙 정부가 맡는다.

이 제도를 실시하기 위해, 관련 부처가 작년 10월에 농촌 인구 및 연령에 대해 구체적으로 조사를 실시했다. 작년 10월말 현재 농촌거주 인구는 7억2천만 명으로 그 중 만60세 이상 고령자는 약 1억4천만 명이다. 앞에서 언급했듯이, 도시화, 공업화 진전에 따라 많은 수의 청장년층이 모두 도시로 빠져 나가고 있기 때문에, 현재의 농촌의 고령화는 도시에 비해 심각한 상황이다. 따라서 농민에게는 농촌의 "사회연금보험제도"를 조속히 확립하고 싶다는 욕구가 매우 강하고, 어떤 지역에서는 실시하고 있고, 어떤 지방에서는 아직 실시하고 있지 않은 등의 문제가 일고 있다. 우리가 농촌에 가서 조사한다면, 한 개의 도로를 사이에 두고, 한쪽의 고령자는 돈을 받고, 다른 쪽의 고령자는 시범실시 지역으로 되어 있지 않기 때문에 언제 돈을 받을 수 있게 될지 모른다. 따라서 그 고령자는 아주 초조해져서 다음과 같이 말한다. "속도를 내서 빠르게 실시해 달라. 그렇지 않으면 나는 받지 못할 지도 모른다." 당연히, 이것은 재정적 능력을 고려하지 않으면 안된다. 앞서 언급한 바와 같이, 21개 성시 자치구의 기초 연금은 모두 중앙 정부 재정에서 지출되고 있다. 농촌 모두를 대상으로 하여, 연금수준이 어느 정도 상승하고, 고령자 수가 현재보다 약간 증가하면, 매년 중앙 정부의 재정지출은 3~5년 후에 1천억 위안을 초과하게 된다.

이상의 내용은 '04년 이후에 본인이 파악하고 있는 중국의 농촌개혁 발전의 몇 가지 사례이다. 물론 중국 농촌에 존재하는 문제는 아직도 많이 남아 있으나, 이 6년이라는 짧은 시간 안에 제도의 설계부터 실시까지 실행에 옮긴 것은 단순치 만은 않은 일이었다고 말할 수 있다.

Ⅲ. 삼농문제에의 새로운 도전과 과제

다음, 농업・농촌이 직면하고 있는 새로운 도전과 과제에 대해 5가지 문제로 나누어 언급하고자 한다. 중국의 농촌・농업 발전에 어떤 문제가 존재하고 있는 지를 보면 다음과 같다.

1. 식량안전보장의 확립

첫 번째는 중국에 있어 식량의 안정적 증가 및 식량안정을 확립하는 것이다. 이 문제는 일본에서도 높은 관심이 있는 것으로 알고 있다. 일본 정부는 식량자급률(칼로리 기준)을 41%에서 10년 후 50%로 끌어올린다는 목표를 내걸었다.

중국의 작년도 식량 총생산량은 5억3,080만 톤이었으나, 식량 총수요량(관련 부서 시산)은 5억1,500만 톤 남짓이었다. 총량으로 봐서 중국의 식량 총수급량은 문제가 없고, 약간의 여유가 있는 것처럼 보인다. 그러나, 실제로는 품목구조의 불균형 문제가 있는데 이는 총량의 여유로는 해결될 수 없다.

중국의 식량통계 방법은, 일본이나 세계 각국과 다르다고 본다. 중국에서는 식량을 5가지 종류로 나누어 곡물 3종류(쌀, 밀, 옥수수) 외에 대두와 감자도 식량에 추가하고 있으며, 콩 500g을 500g의 식량으로, 서류는 2,500g을 500g의 정곡으로 환산한다. 현재의 상황을 보면 곡물(쌀, 밀, 옥수수)은 기본적으로 수요를 충족하고 있어 문제가 없고, 밀가루에는 약간의 여유가 있다.

문제는 대두이고, 대두의 국내 공급 부족량은 매우 커지고 있다. 주민들의 생활 수준이 끊임없이 향상되어 식량 소비 중 동물성 단백질과 식물성 유지의 수요가 급속히 확대되고 있다. 이 가운데, 대두

의 공급이 점점 더 수요를 충족하지 못하게 되고, 지난해에는 역사상 최고인 4,255만 톤을 수입하였다. 작년의 국내 콩 생산량은 1,400만 톤 정도 밖에 안 되었고, 수입량은 국내 생산량의 3배에 해당한다. 대량의 콩을 수입하는 주된 목적은 착유인데, 콩은 지방함유량이 높기 때문에 4,200만 톤의 대두를 수입하여 800만 톤의 식물성 기름을 짜고 있다. 착유 후의 대두박은 사료에 가장 중요한 식물 단백질 첨가제이고, 사료생산이나 축산업에 이용되고 있다.

또한 중국이 수입하는 4,255만 톤의 대두는 전 세계 수출 대두의 절반에 해당한다. 그럼에도 국내 식물성 기름의 수요를 볼 때, 이렇게 많은 콩을 수입해도 여전히 부족하다. 국내에서 생산하는 식물성 기름의 원료로는 매년 950~970만 톤의 착유가 가능하다. 그러나 현재 국내에 식물성 기름 수요량은 이미 2,400만 톤을 초과하고 있다.

이처럼 스스로 생산한 900만 톤 남짓에다 수입 콩에서 착유한 800만 톤을 더해도 약 800만 톤이 부족하다. 이 때문에 지난해 중국은 823만 톤의 식물성 기름을 수입했다. 중국의 국민 1인당 명목소득과 실질소득 수준은 일본이나 한국에 비해 매우 낮지만 1인당 식물성 기름의 소비량은 이미 일본과 한국을 초과하고 있다. 이러한 대량의 대두와 식물성 기름을 수입하는 것은, 중국 국내 식품시장에 매우 큰 영향을 초래하고 있다.

먼저, 대두와 식물성 기름을 원료로 하는 제품들의 수급 및 가격을, 국내 생산과 정부비축에 의해 통제하는 것이 불가능하게 되었다. 국제곡물시장에서 콩의 가격이 일단 상승하면, 식물성 기름은 반드시 가격이 상승하게 된다. 중국은 이 같이 대량의 콩을 수입하고 있고 수입 콩을 이용한 착유 후의 부산물인 대두박은 사료에 사용하기 때문에, 콩 가격이 오르면 사료가격도 오르고, 사료가 오르면 고기나 달걀 값도 오른다.

'05년 이후, 중국의 축산품 및 식물성 기름의 시장가격이 심한 변동을 보인 때가 여러 번 있었다.

대두나 식물성 기름의 시장 수급에 대하여 중국이 이러한 불안 정한 요소를 가져오고 있는 이상, 중국 국내에서도 대두와 식용유 생산을 확대시켜야 한다는 논의가 있다. 이 견해는 당연히 옳다고 생각하지만, 문제는 경작지에 대두와 식용유의 생산을 늘리면, 다른 작물의 생산 경지를 줄여야 한다는 점이다. 지난해 말의 총경지 면적은 18.15억무(1무=660제곱미터=200평이므로 18.15억무는 1조1979제곱미터・3,630억평-역자 주)이다. 비교적 온난한 지역에서는 2모작 또는 3모작을 하고 있어, 연간 총 식부면적은 23.2억~23.3억무(1조5,132억~1조5,378억 제곱미터)의 수준이다.

이 면적에서 5억 톤 이상의 식량을 확보하지 않으면, 식량은 부족하게 된다. 중국 국내의 생산 수준을 기준으로 계산하면, 1무당(660제곱미터당) 식량작물의 평균 생산량 최고치는 330kg이므로 ('08년 실적), 5억 톤 이상의 식량을 생산하기 위해서는 최소한 16 억무(1조560억제곱미터)에서 식량을 생산해야 한다. 23억 무 남짓의 식부면적에서 16억 무의 식량면적을 마이너스하면, 7억 무가 남는다. 7억 무 중 2억 무가 900만~1,000만 톤의 식용유 생산을 위한 대두 생산에, 면화에 8천만 무, 사탕수수에 4천만 무, 채소에 2억7천만 무가 각각 사용되고 있다. 나머지는 차, 대마, 담배 등으로, 기본적으로 23억 무의 식부면적이 모두 활용되고 있다.

중국 국내의 현재 생산수준, 예를 들면 대두의 1무당 생산량은 매우 낮으며 약 115kg이다. 만약 작년에 수입한 대두 4,255만톤을 수입하지 않고, 중국 국내에서 생산하는 경우, 대략 3.7억 무의 경작지가 필요하다. 또한 수입하고 있는 800만 톤의 식물유를 수입하지 않는 경우는, 스스로 경작을 해야만 한다. 중국의 주된 식물유의 원료는 채종(菜種, 유채씨)이며 중국의 현재 생산수준에서는, 채종 1무에서 착유가능한 기름은 42.5kg이다. 따라서 800만 톤의 식물성 기름의 원료를 수입하지 않고 국내에서 생산하려면 대략 1.9억 무의 경지 면적이 필요하다. 이 두 가지를 합치면 5억6천만 무가 된다. 이를

위해 중국 농업의 단수(單收) 수준을 크게 향상시키지 않으면, 현재의 농지에서 스스로 생산・자급하는 것은 불가능하다.

앞서 언급한 데이터에서 말하고자 하는 것은 최근 몇 년간의 중국의 식량 생산, 농업 생산의 정세는 나쁘지는 않으나, 농업의 발전 수준이 너무 낮고, 주민의 소비 수준이 급속하게 향상하고 있기 때문에, 중국의 식품, 특히 식량안보 문제에 대해서는 여전히 우려된다는 점이다. 앞으로 경지 보호, 농업 시설 및 관개시설 건설, 농업 기술의 진보 및 새로운 농민의 육성 등이 있어야 비로소 처음으로 중국의 식량 안보를 확보하는 것이 가능하다고 본다.

2. 농촌 개혁이 한층 더 요구되는 분야

가. 도시와 농촌 간의 소득 격차

2년 전인 2008년 중국 공산당 17기 3중전회(中全會)에서 “농촌개혁의 발전을 추진하는 몇 가지 중요한 문제”가 제정되었다. 그 가운데 당면한 중국 농업・농촌의 기본적 상황에 대하여 다음과 같은 3가지의 이야기를 사용하여 표현하였다. 첫 번 째는 “농업 기반이 여전히 취약하므로, 더욱 강화가 필요하다.”, 두 번째는 “농촌의 발전은 여전히 지체되어 있어, 좀 더 손을 내밀 필요가 있다.”, 세 번째는 “농민의 소득 향상이 여전히 어려워 더 속도를 낼 필요가 있다.”는 것이다.

농업을 발전시키려면 우선 농민의 적극성을 올려야한다. 농민이 농업에 종사하고 싶지 않다고 생각한다면 그 농업은 위험한 상태에 있는 것이다. 중국에 있어서, 이러한 위험한 상태는 여전히 존재하고 있으며, 농민에게 적극성이 없다라는 문제가 존재하고 있다.

지난해 중국 농민 1인당 평균 수입(收入)은 5,153위안이었다. 수입

내역을 보면 농업순수입이 50%, 2억 명의 농민이 농촌을 떠나 돈벌이에 나서고 있으며 그 수입이 40%, 재정 이전적 성격의 수입, 정부의 보조금 등이 약 6.5%, 농민 재산적 성격의 수입, 집을 빌려 주거나 예금에 의한 수입이 3.5%이다. 농민의 임금수입은 매년 1포인트 상승하고 있고, 금년 2010년에, 농민의 농업수입 비중은 50%를 밑돌 것으로 예상된다. 전체적으로 볼 때 중국은 농업수입을 주로 하지 않는 시대에 돌입할 가능성이 있다.

여기서 중요한 것은, 도시와 농촌 주민 사이의 수입 격차가 여전히 확대되고 있다는 것이다. 지난해 농민 1인당 순수입은 5,153위안이지만, 도시 지역 주민은 17,000위안으로, 양자간의 수입 격차는 1대 3.31, 즉, 3.31명의 농민의 수입을 합쳐야 간신히 도시 주민 1명의 소득과 같아진다는 얘기다. 이 격차는 30여 년 전의 개혁 개방 초기인 1978년 수준보다 더 크게 벌어진 것이다. '78년 당시에는 도시 지역 주민, 농촌 주민 모두 수입이 매우 적어, 그 때 통계를 보면, 농민 1인당 134위안, 도시는 1인당 343 위안으로서, 도시와 농촌의 소득 비율은 1대 2.57이었다. 31년 후에 이 격차가 1대 3.31로 확대된 것이었다. 이를 보면 중국이 국가경제발전 정책을 통해 도시와 농촌의 수입을 장기적으로 축소시키지 못하고 오히려 확대시켜 온 것은 아닌가 하는 생각이 든다. 중국의 식량안보는 농민의 이익을 보장하지 않으면 달성할 수 없음을 강조하고 싶다.

나. 농업경영주체

두 번째는, 중국이 현재 직면하고 있는 농업경영주체 문제인데, 도대체 누가 농업의 경영주체가 되는가 하는 것이다.

중국이 개혁 개방을 실시한 이후, 땅을 농가에게 청부(請負)시키고, 농가를 농업경영주체로, 아주 명확하게 법률로 규정하고 있다. 그러나 아까도 언급했듯이, 대량의 노동력이 도시지역으로 유출되고, 일

부의 농민에 생산의 적극성이 보이지 않으면, 일부에서는 경지가 방치되어 황폐화되는 상황도 나타날 수 있다. 그 결과 중국의 일부 지역(반드시 소수는 아님)에서는, 도시 지역의 기업을 유치하여 농가 1호 1호의 토지를 한데 모아 장기임차로 인수하여 이른바 대규모 농업 생산을 하고 있다. 이 현상이 도대체 좋은 것인지 혹은 그렇지 않은 것인지는 알 수가 없다. 중국과 일본의 가장 큰 차이점은, 일본은 농민의 비율이 전 국민의 5% 이하이나, 중국은 작년 말로 53.4%나 되며, 이것은 매우 큰 격차라고 할 수 있다.

중국의 많은 농촌에서는, 기업이 농촌에서 농가의 토지를 빌린 후에도, 많은 농민은 그 토지의 사용권을 이전시키지 않고, 거꾸로 자신의 토지에서 기업에게 고용되어 일하고 있다. 이 방법에 찬성하는 어떤 전문 학자는 “좋은 것 아닌가! 농민들은 토지를 기업에 빌려줘 지대를 받고, 게다가 기업에서 일하고 급료를 받으니, 양쪽 모두에서 받을 수 있어 좋지 않은가?”라고 하고 있다.

반대하는 전문 학자는 “첫째, 기업이 농촌에 들어오면, 그것은 외래의 강력한 세력이고, 아마 모든 농촌의 사회 구조에 대해 매우 심각한 영향을 줄 것이다. 또 농민의 경영 주체로서의 지위를 바꿔 버렸기 때문에, 농민을 피고용인으로 만들어버려, 농민의 심리 및 행위에 대해 큰 영향을 준다.”라고 생각한다.

내 개인적인 생각으로는 30여 년 전 중국의 농촌에서는 농업 의 생산성 향상을 위해 “생산청부(生産請負)”개혁이 이루어졌다고 본다. 농업에는 생명을 가진 산물을 대상으로 한다는 특수성이 있고, 농민이 생산하는 농산물이 자신의 것이 아닌 경우(예를 들면 인민공사 시대에는 집단의 것이지 자신의 것이 아니었음), 그 효율성은 올라가지 못했다. 그리고 현재는 기업제(企業制)를 통해 여러 가지로 조건은 다르나 토지를 기업에 대출하여 농민들은 피고용인이 되고, 생산된 농산물은 농민 본인의 것이 아니라, 기업의 것이 된다. 세계적으로 볼 때, 제 2차 세계대전 이후 세계의 어떠한 농업도 자본을 주도로

한 피고용인의 농장은 거의 없으며, 거의 본 적이 없다. 중국에서는, 현재 이 문제에 대해 격렬한 논쟁이 전개되고 있다. 농가 경영을 위주로 하는 농업이냐 아니면 기업제를 도입하여 기업에 농업을 경영토록 할 것인가 하는 것이다.

다. 토지 수용 제도

세 번째 문제는 농촌의 토지제도의 문제이다. 중일 양국의 토지제도문제는 다르다. 일본에서는 토지 사유제를 중국에서는 공유제를 실시하기 때문이다. 그러나, 계획에 따라 토지의 용도를 규제하는 것은 중일 양국이 마찬가지이다.

중국에서는 농업용지와 도시 건설용지가 엄격히 구분되어 있다. 확실히, 이 같은 현상이 일본이나 미국에서 발생하여도, 모두가 정상이라고 느낄 것이고, 토지는 용도로 나누어 규제되는 것이다. 그러나 중국에서는 매우 성가신 문제이다. 어느 전문 학자는 「"도시와 농촌의 이차원 구조"란 무엇인가? 도시지역의 토지와 농촌지역의 토지 규정이 다른 것이, "도시와 농촌의 이차원 구조"의 배경이며, 개혁이 필요하다.」고 문제를 제기하고 있다. 여기에 의해 각종 이익이 준동하는 가운데, 최근 몇 년간에 있은 중국의 경작지 감소는 놀라운 일이다. 전문 학자는 "토지는 생산 요소이며, 생산 요소는 자유롭게 유동시키도록 해야 하며, 경제 성과가 높은 방향으로 향하게 하지 않으면 안된다."라고 말하고 있으나, 농지와 택지를 만약 구분하지 않으면 농지는 필경 크게 감소하게 될 것이다.

지난 12년 동안, 중국의 경지 총면적은 800만ha가 넘게 감소하였다. 이 때문에 농지를 택지로 전용하는 과정에 있어서 규제를 강화해야 하는지, 아니면 완화해야 하는 지가 중국이 직면한 큰 문제로 되어 있다. 이 문제에 대해 일본에서도 견해의 일치를 보고 있지 못하다고 생각한다.

라. 농촌금융의 공급 부족

네 번째 문제는 농촌금융에 있어 자금부족의 문제이다. 중국에는 농업발전은행이라고 하는 유명한 은행도 있지만, 식량매입자금을 대출하고 있는 외에는 농촌금융과는 관계가 없다. 중국에는 진정한 의미에서의 협동조합(합작) 금융조직이 없다. 1950년대에는 협동조합(합작사)이 있었으나, 국유화되어 버렸다. 중국은행업 감독관리위원회(銀監会)는, 주식회사형의 협동조직을 인정하고 있으나, 어쨌든 농촌금융은 아직 정비되지 않아 농촌에의 자금 공급은 부족하다.

이러한 가운데, 일부 학자는 농가가 차입을 용이하게 하기 위해 "담보 제도"를 만들어야 한다고 주장하고 있다. 농지나 택지의 사용권을 담보로 하여 금융을 하고자 하는 것이다. 그러나 만약 이것을 인정하면, 담보권이 실행된 경우, 담보 설정자는 마을의 일원으로서의 권리를 상실하게 된다. 담보가 경매될 경우, 담보설정자가 원래대로 마을의 일원이 되는 건지 아니면 담보취득자(경락자)에게 이전되는 것인지 하는 문제가 있다.

Ⅳ. 농민의 시민화

마지막으로, 농민의 시민화 문제이다. 중국에는 1억5천만명의 농민공(農民工, 농민 호적을 갖고 근로자로 취업해서 일하는 사람-역자주)이 있고, 그 가족을 포함하면 1억7천 만명이 된다. 이들은 조건을 충족하면 도시 주민이 될 수 있는 사람들이며, 단, 호적 제도의 개혁이 필요하다.

13개 성・자치구에서는 농촌・도시 호적제도(구분)를 폐지했으나, 이전에 농촌에 호적을 두었던 사람은 사회보장제도의 수혜자가 될 수 없다. 농민을 시민화하는 데에는 ①고용, ②주택(안정적인 주소), ③사회보장제도의 적용이 필요하다.

그러나 중국의 현재 재정력을 감안하면, 이의 개선에는 오랜 시간이 필요할 것 같다.

이상, 농촌개혁의 역사적 성과와, 농업・농촌・농민 등 삼농문제에의 새로운 도전과 과제에 대해 언급하였다. 경청에 감사드린다.