

# KIEP 한중경제 포럼

KIEP Korea-China Economic Forum

제03-10 / 2003년 10월 27일

## 중국 ‘3농(三農)’ 문제의 현황과 대책

원티에쥬(溫鐵軍)

중국경제체제개혁연구회 부비서장 겸 중국개혁잡지사 부사장

### I. 발표요지

#### 1. ‘3농’ 문제의 중요성

□ ‘3농(三農: 농업, 농촌, 농민)’ 문제는 최근 폐막된 당 제16기 3중전회(中全會)를 비롯하여 금년초 열린 전인대, 정치협상회의, 농업공작회의 등 주요 회의에서 중국정부의 핵심적인 현안으로 집중 논의되었음.

- 중국정부가 ‘3농’ 문제를 최대 현안의 하나로 중시하는 이유는 동 사안이 경제성장과 사회안정 및 지속가능한 발전 등과 직결되어 있기 때문임.

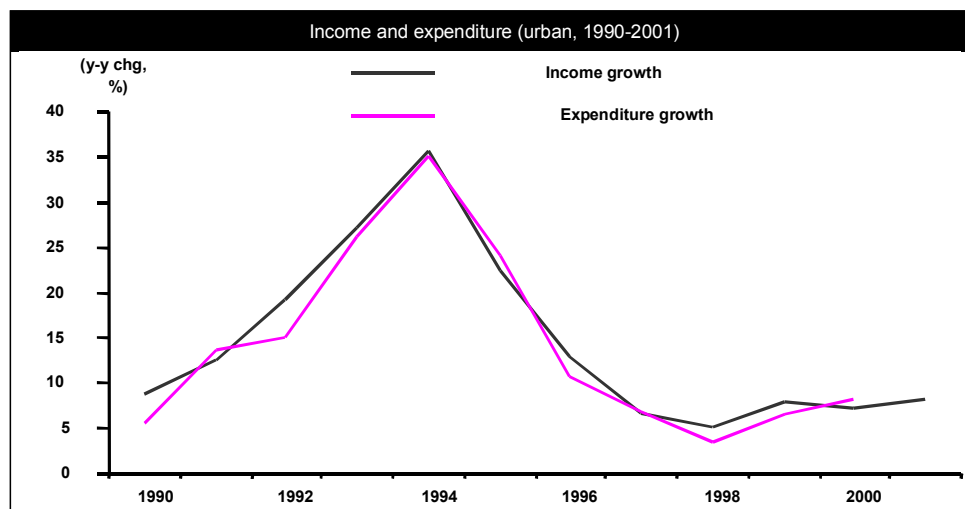
□ 외국인 투자를 활성화하기 위해서는 인구의 대부분을 차지하고 있는 농촌지역의 경제가 활성화됨으로써 소비시장이 확대되어야 하며, 이는 곧

\* KIEP 북경사무소에서는 중국경제 현안과 주요 경제정책 방향을 심층 파악하고, 정책 입안에 직·간접적으로 참여하는 중국 관리 및 학자들과의 교류를 확대하기 위해 <한중경제포럼>을 운영, 매월 정기 세미나와 수시 간담회를 개최하고 있습니다. 중국측에서는 유관부처의 고위관리 및 전문가가 주제발표자로 참석하며, 한국측에서는 주중 한국대사관 경제부문 인사, 한국경제단체 및 기업 대표들이 토론자로 참석하고 있습니다.

지속적인 경제성장과 직접 연결됨.

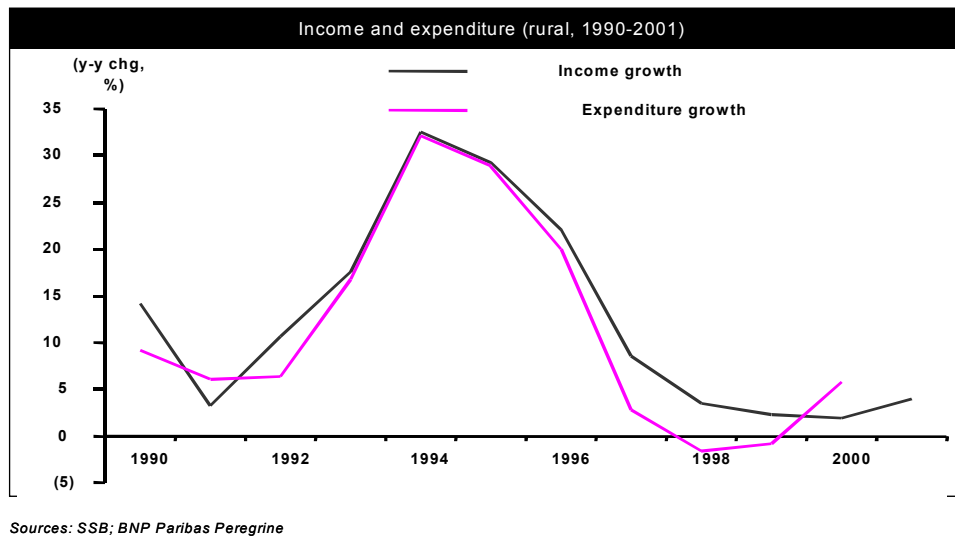
- 당초 외국계 기업들은 인구 13억 명의 거대 시장을 기대하고 중국에 진출하였으나, 중국의 인구규모에 비해 실제 시장규모는 그리 크지 않음.
  - ‘거대시장’에 대한 오해는 중국경제에 존재하는 도·농 2중구조를 간과한 데서 비롯된 것으로, 전체 인구의 60%를 차지하는 농촌인구의 소비는 전국의 30% 미만에 불과함. 즉 중국의 소비시장은 도시 중심인바, 4~5억 명의 도시 인구가 소비의 70% 이상을 차지함.
- ‘3농’ 문제는 중국의 사회안정에 큰 영향을 미칠 수 있는바, 2000년 시점에서 이미 농촌지역의 치안사건이 도시지역을 훨씬 상회하는 등 사회불안의 소지가 나타나고 있음.
- ‘3농’ 문제는 단기간에 형성된 것이 아니라 역사적인 근원을 가진 문제로, 20세기 근대화 과정 시기부터 줄곧 중요한 문제로 부각되어 왔음.

<그림-1> 도시의 임금 및 소비 추이



Sources: SSB; BNP Paribas Peregrine

<그림-2> 농촌의 임금 및 소비 추이



## 2. '3농' 문제의 구체적 내용

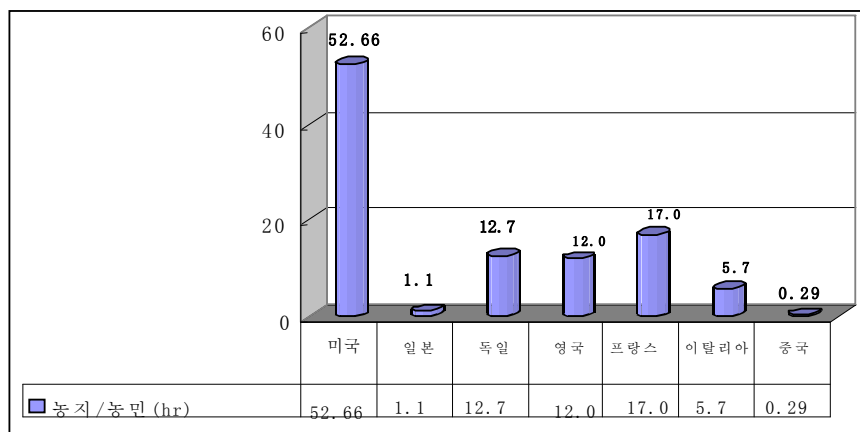
### □ 농업문제

- 중국의 농업은 생산성이 낮고 국제경쟁력이 크게 뒤져 있음.
- 1인당 경지면적을 보면, 600여 개 현이 평균 1무(畝), 400여 개 현(縣)이 평균 0.8무에 불과, UN이 규정한 최저 경지면적보다도 낮은 수준을 보이고 있음.
  - o 평균 2무 이상인 지방에서도 대부분 수자원 부족현상을 보이고 있어 어려움을 겪고 있음.
  - o 인구 비례 평균 경지소유 면적도 한국·일본·대만보다 작은 '소농경제' 구조임.
- 현실적으로 이같은 '소농'경제로는 세계시장 진입이 거의 불가능한바, 대두, 옥수수 등 일부 농산물 가격은 국제시장 가격보다 높은 실정임.
  - o 이로 인해 수입농산물의 시장점유율이 늘어나고 있는바, 대두는 1999년 이후 수입이 증가하여 2000~2002년까지 수입된 대두의 시장점유율이 국

내생산의 각각 50%, 80%, 100%를 차지하고 있음.

- 이에 대한 대책으로 보조금 지급도 검토되고 있으나 용이치 않은바, 이는 WTO 규정의 제약을 받을 뿐만 아니라, 현실적으로도 60% 이상의 농민 (도시지역으로 이주한 민공을 포함하면 73%)에 대한 보조금 지급은 불가능함.(일본과 한국의 농촌인구는 전체인구 대비 각각 5%와 8~10%)

<그림-3> 주요국의 농민대비 농지면적 비교



#### □ 농촌문제

- 중국은 농업생산이 국민경제에서 차지하는 비중이 낮고 생산성도 낮음.
- o 농업생산액의 GDP내 비중은 지속적으로 하락하여 현재 14.2%에 불과함.
- 농촌지역의 교육, 의료, 법률서비스 등이 크게 낙후되어 있으나, 현대화된 서구 농촌의 복지시스템을 중국 농촌에 그대로 이식시키기는 어려움.
- o 농촌지역 기초행정단위(縣, 鄉, 村)의 심각한 재정적자 등을 감안할 때 서구적인 복지시스템의 도입은 오히려 농민 부담을 가중시킬 것임.
- 중국정부는 조세개혁 및 기초행정단위의 인원 감축 등을 추진해 왔으나, 아직까지 성과가 미미함.

- 일부 지역에서 세금개혁을 시범 실시했으나, 4万 元の 세금징수에 3.9万 元の 비용이 소요되는 등 문제가 노정됨.
- 인원 감축 또한 실업수당 지급 등에 거액의 추가 재정지출이 필요함.

#### □ 농민문제

- 전세계 농업인구의 1/3을 차지하는 중국 농민은 사회보장 혜택 등 여러 가지 측면에서 ‘국민대우’를 받지 못하고 있음.
- 현재 중국에는 16~60세까지의 농업노동력이 4.9억 명이며, 16세 이하와 60세 이상의 실제 농업노동력을 포함할 경우 5억 명에 달함.
- 실제 농업에 필요한 인구는 1억명 내외로, EU 전체 인구와 비슷한 나머지 4억 명은 잉여노동력임.
- 현재 중국정부가 추진중인 도시화 정책은 ‘3농’ 문제에 대한 해결책이 될 수 없음.
- 2020년까지 중국이 50%의 도시화 수준을 달성한다 해도 농촌인구는 여전히 8억 명에 달할 것인바(전체인구 16억 예상), 현재의 상황과 별로 다를 바 없음.
- 중국은 저렴한 인건비를 바탕으로 ‘세계의 공장’으로 변모하고 있는바, 인건비에서 차지하는 사회보장비용의 비율은 미국과 EU가 각각 58%와 60~70%에 달하는 반면, 중국은 국유기업의 경우에도 38%에 불과함.
- 따라서 중국의 농민문제는 공유제와 소유제 간의 문제가 아니라 복지문제에서 비롯됨.
- 특히 일본의 전체인구와 비슷한 규모인 1억 4천만 명의 도시이주 농민근로자(民工)에 대한 사회보장은 전무한 상태임.

#### 4. ‘3농’ 문제에 대한 대책

- 중국의 ‘3농’ 문제에 대해서는 실질적인 해결책이 없으며, 단지 상황을 완

화시킬 수 있을 뿐임.

□ 정부정책 차원에서는 다음과 같은 7가지 방안을 들 수 있음.

- 재정정책: 당초 중국 정부는 과학기술 등과 관련된 신규투자를 현(縣)급 이하 지역에 집중 투자하기로 하였으나, 실제로는 9개월이 경과한 현재까지 제대로 시행되지 않고 있음.
- 투자정책: 소규모 전력사업, 수리사업, 에너지 설비 등에 집중 투자
- 금융정책: 농촌신용사 개혁·개선사업을 포함한 다양한 금융정책 추진
- 민공정책: 농민의 도시이주 제한 폐지, 안정적인 직업과 주거지를 보유한 민공에게는 도시호구를 제공하고 자녀교육과 관련해서 도시주민과 동등한 권리 보장
- 도시화 가속화: 소도시 건설 추진
  - 현재 중국에는 20,000 개 진과 2,800여 개 현 등 소규모 행정구역이 있는데, 이들 농촌지역의 선진화에 필수적인 공업화 실현을 위한 방안으로 향진기업 육성 논의가 진행중임.
- 토지정책: 농촌지역에서 정부의 토지수용 등에 따른 분쟁이 빈발하고 있는바, 이를 규범화하기 위한 유관 법률 정비 등이 필요함.
- 농업의 산업화 및 농업구조조정의 지속적 추진

□ 상기 정책들은 취지는 좋으나 시행과정에서의 기술적인 문제들이 존재하는바, 중국의 현실에 기초한 농민·농촌 운동을 전개함으로써 장기적인 농촌사회의 안정과 지속가능한 발전을 실현하는 것이 무엇보다 중요함.

- 본인은 중국의 전통산업과 문화, 잉여노동력의 활용방안 등을 포함한 농촌개발사업 내지는 향촌건설의 필요성을 역설해 왔음.
- o 향촌건설 사업의 일환으로 현재 대학생들을 중심으로 한 농촌지원프로그램을 추진중인바, 다음 단계로는 한국의 농협과 연계하여 관련 사업을 추진하는 것도 계획하고 있음.

## II. 토론 요지

問 : 농민의 세금부담이 높다고 하였는데, 농민소득에서 세금이 차지하는 비율이 어느 정도인가? 토지사용권 양도의 허용이 농촌 발전에 어떻게 기여할 것이며, 토지사용권 양도는 이미 오래전부터 허용되어 온 것으로 알고 있는데, 이번 당 16기 3중전회 <결정>에서 다시 언급한 이유는 무엇인가?

答 : World Bank 연구에서도 중국 농민의 세금부담은 상당히 높은 것으로 드러남. 공식적으로 농민이 부담하는 세금은 농업세 7%와 지방정부 지출부담금 1.4% 등 총 8.4%로 되어 있으나, 실제로는 농업생산재 구입시 지불한 부가세 반환 등이 제대로 이행되지 않음으로써 세율이 15% 이상에 달함.

토지양도정책은 1980년대부터 있었으나, 과거와 다른 점은 양도받은 농지의 용도 변경(산업용지, 혹은 상업용지 등으로)을 선별 허용하는 문제를 검토하고 있다는 점임. 한편, 일부에서는 농지의 사유화를 주장하고 있으나, 이는 대지주(大地主) 양산 등 부작용이 예상되기 때문에 개인적으로 반대하며, 중국의 현실에서는 30년 단위의 현행 사용권 제도가 농민에게 유리함.

問 : 금번 16대 3중전회에서 ‘3농’문제와 관련하여 제기된 사항과 과거 논의와의 차이점은 무엇인가?

答 : 서방측 시각은 금번 16대 3중전회에서 제기된 ‘3농’문제에 큰 의미를 부

여하고 있으나, 실질적으로는 기존의 정책과 큰 차이가 없음. 만일 향후 농지의 용도변경을 허용(현재 일부 지역에서 시범 실시)할 경우에는 토지주주권 제도, 토지임대로 부과 등을 도입하는 것이 바람직 함.

問 : 원지아바오(溫家宝) 총리가 지난 3월 주장한 농촌에 대한 보조금 지급방식 개혁, 의료제도개혁 등 농촌복지사업의 추진 현황은?

答 : 한마디로 탁상공론인바, 광활한 토지에 분산되어 있는 농민이나 농가를 대상으로 상기 개혁조치를 실시한다는 것은 다소 황당한 일임. 또한, 농민의 비중이 전체 인구의 2.3%에 불과한 미국의 농업·농촌정책과 유사한 정책을 중국에 도입한다는 것도 현실성이 결여된 정책이라고 생각함.

問 : 그렇다면 필자가 생각하는 중국 정부의 대책은 무엇인가?

答 : ‘3농 문제’가 경제성장을 억제하지는 않을 것인바, ‘도시화’를 통한 개혁을 추진해야 한다고 생각함. 또한, 도시화를 추진함에 있어서는 무엇보다도 인프라 구축이 절실한 상태임.

問 : 2008년 북경올림픽, 2010년 상해 세계박람회 등 2010년을 전후하여 중국의 1인당 GDP가 2,000 달러 정도로 높아지면, 이에 따른 사회적 욕구 분출도 확산될 것인바, 이러한 상황에서 ‘3농’ 문제가 중국의 지속성장 및 체제안정에 위협요인으로 작용하지 않겠는가?

答 : 현재 중국에는 소득격차, 도-농간 격차, 지역간 격차 등이 존재하고 있으나, 이러한 문제점들은 여타 개도국들에서도 모두 나타나는 현상들임. 다만, 도-농간 격차 문제는 경제성장에만 의존해서 해결할 수 없으며, 제도적 장치가 필요하다는 점을 강조하고 싶음. 특히 농지의 완전한 사유화는 절대 허용하지 말아야 함.(\*\*\*)