ISSN 2093-341X Vol. 13 No. 3 10-8호

Current Issues of the Chinese Economy

KIEP 북경사무소 브리핑

대외경제정책연구원 www.kiep.go.kr 137-747 서울시 서초구 양재대로 108 2010년 4월 27일

2010년 중국 중앙 1호 문건의 주요 내용과 의미

KIEP 1990-2010

문의처: KIEP 북경사무소 (hjpark@kiep.go.kr, 86-10-8497-2870)

▣ 중국 국무원이 2010년 중앙 1호 문건으로 삼농(三农)문제를 언급하고 처음으로 도시화 전략을 제시했음.

- 2004년 이후로 7년 연속 삼농문제를 언급한 것으로 중국정부가 삼농문제를 중요하게 생각하고 여전히 문제점이 해결되지 못했다는 것을 반영하고 있음.
- 기본방침으로 안정적인 식량 공급, 소득 증대를 통한 민생개선, 개혁 강화를 통한 통합 촉진, 기반 강화를 통한 효율성 제고 등을 발표함.

▣ 2010년 중앙 1호 문건의 주목할 만한 정책으로는 도시화전략, 농촌금융개혁, 농촌소비 확대정책, 호적정책 개혁 등이 있음.

- 전통적인 농업, 단순한 삼농 직접보조금으로는 삼농문제를 해결하기 힘들다는 중국정부의 인식하에서 소성진(小城镇)건설을 통한 도시화, 농촌금융개혁을 시작했음.
- 건자재 하향 촉진, 가전 하향제품의 상한가 대폭 인상 등 농촌의 소비확대를 위한 지원정책들을 실시하고 농민공을 도시로 편입시키는 호적정책 개혁을 제시함.

▣ 또한 과거 문건과 비교하여 2010년 중앙문건 1호의 가장 큰 특징은 개혁 강화를 통한 도시, 농촌간의 조화로운 발전을 강조하면서 처음으로 도시, 농촌 통합의 개념을 제시한 것임.

- 2010년은 12차 5개년 계획에 수립하는 해로써 중앙 1호 문건의 도시화 전략이 중점 계획으로 포함될 가능성이 큼.
- 중국정부는 앞으로 정보산업 하향, 공유기 하향 등 각종 하향정책들을 계획하면서 지속적으로 농촌소비증가를 위해 노력할 것임.
- 그러나 농민을 위한 구체적인 소득 증대방안들은 제시되지 않았음.

KIEP 대외경제정책연구원

1. 개요

■ 중국 국무원은 2010년 1월 31일 [도농 통합발전 및 농업, 농촌 발전기반 강화에 관한 약간의 국무원 의견][1]이라는 제목으로 2010년 중앙 1호 문건[2]을 발표했음.

- 중국 국무원은 2004년 이후로 7년 연속 삼농(三农)을 언급함. 즉 농민수입증가촉진(2004년), 종합적인 농업생산력 제고(2005년), 신농촌건설(2006년), 현대농업발전(2007년), 농업기초건설 강화(2008년), 농업의 안정적인 발전을 촉진하고 지속적인 농민수입 증가(2009년)등 임.

■ 2010년 1호 문건에서는 새로운 개념들과 정책들이 제시됨.

- 2009년 중앙경제공작회의(中央经济工作会议)와 중앙농촌공작회의(中央农村工作会议)에서 언급된 성진화(城镇化)를 통해 처음으로 도농통합의 개념을 제시했음.

- 1982년-1986년 5개 1호 문건 및 2004-2009년 6개 1호 문건까지 개혁개방 후 삼농에 관한 11개의 1호 문건 제목에 처음으로 도시(城)라는 글자가 들어감.

- 건자재 하향 촉진, 가전 하향 제품의 상한가 대폭 인상, 각 성에서 현지 실정에 맞게 한 가지 품종을 보조금 범위에 추가하도록 허용하였음.

- 도시 인프라 구축, 공공시설 건설, 호적정책, 공공 서비스 시스템과 관련된 새로운 조치들을 발표하였으며, 신세대 농민공 개념도 제시되었음.

2. 2010년 1호 문건의 핵심과제와 정책방안

■ 안정적인 식량 공급, 소득 증대를 통한 민생 개선, 개혁 강화를 통한 통합 촉진, 기반 강화를 통한 효율성 제고 등을 기본 방침으로 제시함.

- 목표를 달성하기 위하여 다음과 같은 5가지 핵심과제를 제시하였음(표 1 참고).

1) 中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度建一步夯实农业农村发展基础的若于意见.
2) 중앙 1호 문건은 중국 공산당과 국무원이 매년 1월에 시달하는 정책문서임.

표 1. 2010년 중앙 1호 문건의 5대 핵심과제

5대 핵심과제	핵심과제 내용
기본 요구	전면적인 샤오캉(小康) 사회건설
중요 내용	농촌민생개선을 위한 국민 수입 분배 구조 조정
관건적인 조치	농촌 수요 확대를 위한 내수 촉진
중대임무	현대화농업을 위한 경제발전 방식전환
장기적인 동력	사회주의 신농촌 건설과 도시화를 추진하여 빠른 경제발전의 안정적 유지

자료: 2010년 중앙 1호 문건

– 정책 방안으로 1) 농민 우대정책 체계 완비 2) 현대적 농업장비 수준 제고 3) 농촌 민생개선 가속화 4) 조화로운 도/농 개혁 촉진 5) 농촌 기층(基层)조직 구축 강화 등 5개 방안과 27개 조치들을 제시했음(표 2 참고).

표 2. 2010년 중앙 1호 문건의 5대 정책방안과 27개 조치

5대 정책방안	27개 조치
농민 우대정책 체계 완비	△ 농업, 농촌에 대한 지속적인 투자확대 △ 보조금 제도와 시장조정체계의 정비 △ 농촌금융서비스 품질과 수준 제고 △ 사회자원의 농업, 농촌에 대한 투입을 유도 △ 농촌시장의 대규모 개척
현대적 농업장비 수준 제고	△ 식량등 주요 농산물산업의 안정적인 발전 △ 부식물 상품의 표준화 생산 추진 △ 기초수리시설 건설 강화 △ 높은 수준의 농경지 대규모 건설 △ 농업과학기술 혁신 및 보급 강화 △ 건전한 농산물 시장체계 수립 △ 견고한 생태안전장벽 구축
농촌 민생개선 가속화	△ 농민취업, 창업 촉진을 위한 노력 △ 농촌 교육,위생, 문화 사업발전 가속화 △ 농촌사회보장수준 제고 △ 농촌 인프라 건설 강화 △ 빈곤퇴치사업의 지속적인 추진
조화로운 도/농 개혁 촉진	△ 농촌기본경영제도의 안정과 완비 △ 농촌 토지 관리제도 개혁의 단계적인 추진 △ 농업생산경영 조직화의 제고 △ 임업개혁의 적극적인 추진 △ 종합적인 농촌개혁의 강화 △ 도시화발전제도의 혁신 추진 △ 농업의 대외개방도 제고
농촌 기층(基层)조직 구축 강화	△ 농촌 하부조직 건설의 개선과 강화 △ 국정에 부합하도록 농촌 하부조직 통치체계의 완비 △ 농촌사회 안정 유지

자료: 2010년 중앙1호 문건

3. 주목할 만한 새로운 조치들

가. 도시화 전략

■ 중앙경제업무회의, 중앙농촌업무회의 및 1호 문건은 모두 성진화 건설을 통해 중소도시 발전에 박차를 가할 것을 강조하고 있으며, 이는 중국이 도시화를 추진하는 중요한 방침의 전환임.

- 현재 추진되는 성진화(城镇化)[3]는 중소도시 건설을 추진하는 것임.

- 도시와 농촌을 함께 고려한 단일 계획을 수립하고, 도농 격차를 축소하며 중소도시 발전을 향후 중국 삼농문제 해결방안으로 제시함.

- 소성진(小城镇)[4]은 농촌과 도시의 중간적인 형태를 말하며 비농업인구가 주로 거주하면서 도시와 농촌을 이어주는 역할을 할 것으로 기대됨.

- 개혁개방이후 중국의 산업화는 빠르게 성장한 반면 도시화는 상대적으로 더디게 추진되었음.

- 중국의 도시화는 1953년에는 도시보다는 많은 소성진(小城镇)을 증가시켰고, 1980년에는 대도시를 통제하고 중등도시와 소도시의 발전을 추구했고, 1990년에는 중소도시의 합리적인 발전을 추구하며 2002년에는 대중소도시와 소성진의 합리적인 발전을 모색하는 것으로 변모함.

■ 농업문제는 이미 전통적인 농업만으로 해결할 수 없는 문제이며, 소성진 건설을 통한 농업생산기업화, 농업생활현대화 및 농촌생태자연화의 사회주의 신농촌을 목표로 하고 있음.

- 현재 농업이 GDP에서 차지하는 비중은 15% 이하 이지만, 농민은 9.4억 명으로 전체 인구의 70%를 차지하고 있고 농촌취업이 취업자중 50% 이상을 차지하고 있음[5].

3) 일반적인 도시화(城市化)와는 약간 다른 개념으로 도시보다는 규모가 작은 우리나라의 읍에 해당하는 성진들을 건설하는 것을 의미함.
4) 정확히 통일된 개념은 아니나, 협의의 개념은 우리나라의 읍에 해당하는 건제진(建制镇)을 의미하며, 광의의 개념은 건제진+집진을 의미함.
5) 第一财经日报(2010/1/18), 第一财经日报 (2010/1/21)

- 농촌에 대한 정책방침은 개혁개방 초기의 자원 반출형, 농업이 공업과 도시를 지원하는 자원 반입형, 다시 도시가 농촌을 지원하는 형태로 전환되었음.

나. 농촌금융개혁

■ 농촌금융개혁은 단순히 삼농에 대한 직접보조금만으로 미래의 삼농문제를 해결하기에는 역부족이라는 중국정부의 인식에서 시작된 것임.

- 전국인민대표대회 농업농촌위원회 류전웨이(刘振伟) 부주임 위원은 농촌대출이 조금 늘어났지만 농촌금융서비스의 전반적인 수준과 삼농 발전을 위한 현실적인 수요 간에는 상당한 괴리가 있다고 밝힘.

- 농촌금융은 현대농업을 건설하는 핵심으로, 전통농업을 개조하여 생산력을 향상시키는 과정에서 강력한 금융지원은 필수적임.

- 2009년 6월말 농촌금융기관의 대출 잔고는 8.3조 위안이며, 각종 농촌금융기관은 12만 4255개이며, 그 중 10만 4671개가 현(县) 및 시(市)급 이하에 위치하고 있음[6].

- 금융서비스 혜택을 받지 못하는 농촌을 3년 내 해소하고 정책자금 지원 확대 등을 통해 농업발전은행의 삼농 지원기능을 강화하기로 함.

■ 중국 농촌금융은 금융기관들의 서비스 부족, 농촌금융수요 불만족, 자금의 외부유출 등의 문제점들을 지니고 있음.

- 첫째, 1998년 이후로 4대 국유은행의 현급 이하에 설치된 지점들이 4만 여개이나, 전국 2945개의 향진(乡镇)에 아직도 지점들이 미설치되어 금융기관들의 서비스가 부족한 상황임[7].

- 둘째, 농촌발전은행은 농촌금융의 수요를 만족시키지 못하고 있으며, 농촌신용사의 자금 부족으로 농촌발전을 위한 다양한 금융서비스를 제공하지 못하고 있음.

- 셋째, 농촌을 지원한다는 목적이 제대로 실행되지 않고 있으며, 농촌에서 외부로 유출되는 자금들이 많음. 예를 들면 개혁개방이후 매년 농촌에서 도시로 유입되는 자금은 수천 억 위안으로 추정되고 있음[8].

6) 中国经济时报 (2010/2/5)
7) 中国经济时报 (2010/2/5)

■ 중국정부는 영농 보조금 지원을 확대시킬 계획을 가지고 있음.

- 농업 업스트림 산업중 하나인 종자 산업에 대한 보조금을 확대하여 국내 종자기업의 국제적인 경쟁력을 강화시킬 것임.

- 중신증권 애널리스트 마오창칭(毛长青)은 벼, 밀, 옥수수 등에만 적용되었던 우량품종 보조금이 땅콩, 과일 등으로 확대될 전망이라고 밝힘.

■ 이외에도 농촌 집체 토지 소유권, 주택부지 사용권, 집체 건설용지 사용권 등의 확정/등록/증서 발급을 가속화할 것임.

다. 가전하향과 건자재하향을 통한 농촌소비확대

■ 2009년 3,768만개의 가전하향 품목이 판매되었으며 총매출액은 693억 위안에 달하였음. 판매대수를 기준으로 냉장고, 칼라 TV, 세탁기, 에어컨이 각각 1위~4위를 차지함 (표 3 참고).

표 3. 가전하향 제품의 2009년 판매대수

	판매대수	점유율
냉장고	1,560.8	46%
칼라 TV	880.4	23%
세탁기	558.5	16%
에어컨	301.2	11%

자료: CICC(중금공사,中金公司)

■ 가전하향(家电下乡) 제품의 가격 상한선이 대폭 확대됨.

- 2010년 가전하향품목의 상한선이 표4와 같이 상향조정되었음.

- 2010년에도 냉장고 판매가 가장 큰 증가를 보일 것으로 예상되며, LCD TV가 이번 상한가 인상으로 따른 혜택을 가장 많이 볼 것으로 전망됨.

- 농민 뿐 아니라 국유 농장과 임업장 근로자도 가전하향정책의 수혜대상에 포함될 것임.

8) 中国经济时报 (2010/2/5)

표 4. 가전하향 품목의 인상된 상한가

품목	인상 전(위안)	인상 후(위안)
칼라 TV	3,500	7,000
냉장고	2,500	4,000
핸드폰	1,000	2,000
세탁기	2,000	3,500
벽걸이형 에어컨	2,500	3,500
스탠드형 에어컨	4,000	6,000

자료: 제일재경일보(2010/2/1)

■ 현재 건자재하향(建材下乡)이 추진 중이며, 농민이 주거용 건설에 소요되는 건자재 구입 시 보조금을 지급함.

- 건자재하향정책 확대 및 실시건의(초고)[9]에 의하면, 정책실시기간은 3년이며 보조금 총액은 1,000억 위안임. 매년 중국 농촌주택건설비용은 약 5,000억 위안으로 추정되고 있음.

- 건자재 하향으로 농민주택건설경기가 10~15%정도 성장할 것이며, 매년 최소 500~600억 위안의 국내소비가 증가할 것으로 전망[10]

- 가전하향, 자동차하향의 경험을 바탕으로 건자재하향 과정 중에 발생하는 실질적인 수요파악, 건자재 품질보증, 가격 인하, 보조금 지급의 간소화 등을 제도적으로 보완하여 실질적으로 농민에게 혜택을 줄 방침임.

■ 건자재에 대한 기대수요량이 자동차와 오토바이의 3배라는 기대감이 있는 반면, 집을 지을 정도로 경제적 여유가 있는 농민은 소수에 불과할 것이라는 상반된 의견도 있음.

- 건자재하향에 따른 시장의 잠재력은 매우 커서, 80년대 중반과 90년대 중반의 건설부흥기에 이어서 이번이 3번째 건설부흥기라고 주장하는 이들도 있음.

- 반면, 화중사범대학(华中师范大学)의 덩다차이(邓大才) 교수는 수천 위안의 가전하향 제품과는 달리 2층집을 건설하는 비용은 8만-10만 위안이 필요하며 방3칸 단층집도 5-6만 위안이 필요하기 때문에, 보조금을 통한 소비효과는 한계를 지니고 있다고 주장함.

■ 건자재 구입에 대한 보조금 기준은 아직 발표되지 않았으며, 세부내용은 논의 중임.

9) 扩大建材下乡政策及实施建议 (初稿)
10) 上海甲银万证券(2010/2/1)

- 푸젠(福建)성 경제무역위원회 관계자는 건자재 하향의 특징은 가전하향과는 달리 제품 종류가 매우 많고 정확한 기준과 보조금이 아직 설정되지 않은 조사연구 단계로, 하향 제품·보조방식·보조대상 등 세부내용을 논의 중이라고 말함.

- 충칭(重庆)에서 열린 '상무부 건자재 하향 세미나' 에서 보조금 지급은 자유경쟁시장 원칙에 위배되기 때문에 임시로 입찰방식을 중지하고 한정 면적에 따른 보조금형식을 실시하기로 했으나, 이 방식도 좀 더 보완이 필요한 상황임.

라. 호적정책 개혁과 신세대 농민공

■ 의무교육, 기본의료, 사회보장 등 기본 공공서비스 균등화도 추진 중이며 특히 주목할 것은 호적정책 개혁이 세분화되었음.

- 안정된 일자리와 소득이 있는 농민공과 그 자녀의 도시호적 전환을 허용하고 도시사회 보장, 주택보장 등 공공서비스 체계로 편입시키도록 함.

- 그러나, 실제로 구체적인 정책 집행에서 안정적인 직업과 소득에 대한 판단기준 등의 문제가 여전히 남아 있음.

■ 신세대(新生代) 농민공 명칭을 처음으로 제기하면서, 1.5억 농민공중 60%를 차지하는 80,90년대 이후 출생자들에게 큰 관심을 표명함.

- 신세대 농민공 문제는 중국농촌의 경제구조변화에서 전체 중국사회의 구조변화까지 확대될 수 있는 중대한 문제임.

- 신세대 농민공들은 농촌출신이나 농업, 농촌, 토지, 농민 등에 익숙하지 않으며, 농촌보다는 도시로 편입되기를 희망하고 있으나 아직 많은 도시들이 이들을 받아들일 준비가 되어있지 않음.

- 정부는 양광공정(阳光工程)[11]을 통해서 도시로 편입할 농민공들에 대한 직업훈련 프로그램을 강화할 방침임.

11) 2004년 중앙문건 1호를 시작으로 정부가 주도하는 농촌취업안정과 농민수입증대를 목표로 하는 농민교육훈련 프로그램임.

4. 의미와 전망

■ 기존의 1호 문건과 비교하여 봤을 때, 2010년 중앙 1호 문건의 가장 큰 차별화는 개혁 강화를 통한 도시, 농촌간의 조화로운 발전으로 요약될 수 있음.

- 성진화라는 개념을 통한 도시화 전략이 삼농문제 해결의 기본전략으로 제시되었고, 도시화는 장기간을 요구하는 과정이기 때문에 앞으로 많은 정책, 제도 등으로 보완되어야 할 것임.

- 도시화를 추진하는 과정에서 신세대 농민공이 도시 빈민층으로 전락할 가능성이 있기 때문에 호적정책개혁, 교육훈련, 사회보장 정책 등 각종 정책들을 병행하여 사회의 계층화를 줄여나가야 함.

■ 정부의 각종 하향정책들에 따라서 농촌소비증가가 확대될 것임.

- 중국 제 17기 3중 전회에서는 2020년까지 농민 평균수입은 최소 8,280위안, 소비는 6,442위안으로 예상하였으며, 2020년의 농촌소비시장은 5조 위안으로 현재보다 74% 성장할 것으로 예측함.

- 건자재하향의 경우, 전국 1500~2000만호, 약 6000~8000만 명의 농민이 수혜를 입을 것으로 전망되고 있음.

- 2010년 중국정부는 정보산업하향(信息下乡), 공유기하향(宽带下乡)등 농민의 소비확대를 위한 추가 지원계획을 가지고 있음.

■ 2010년은 12차 5개년 계획을 수립하는 해로써 중앙 1호 문건의 도시화 전략이 중점으로 포함될 가능성이 큼.

- 12차 5개년 계획 동안 2009년 도시화 비율을 46.6%에서 50%이상으로 끌어올리면서 도시, 농촌의 이원화된 사회구조가 하나로 발전할 수 있는 유리한 조건을 갖추도록 할 것임.

■ 한편 1호 문건에 농촌 주민들의 소득 증대를 위한 구체적인 방안들이 다수 제시되지 않은 것에 대해 비판하는 의견들도 있음.

- 가령 기술혁신을 바탕으로 국내종자기업의 인수합병과 산업구조재편을 통해서 경쟁력

을 지닌 국내종자기업 육성을 하나의 제안으로 막연하게 제시했다는 비판이 있음.

〈참고자료〉

国务院, 2009/3/30, 扩大农村消费：难点与建议

第一财经日报, 2010/1/15, 一号文件仍涉农 将细化城镇化战略

第一财经日报, 2010/1/18, 一号文件“城镇化”特指发展小城镇

CICC(中国国际金融有限公司), 2010/1/19, ２００９年家电下乡数据点评

第一财经日报, 2010/1/2１, 一号文件将推动人口城镇化

第一财经日报, 2010/1/25, 建材下乡写进中央“一号文件”

第一财经日报, 2010/1/26, 中央一号文件：三年完成农地所有权确权颁证

新华社, 2010/1/31, 2010年中央一号文件（全文）

第一财经日报, 2010/2/1, 家电下乡 最高限价飙涨

国际商报, 2010/2/1, 中央一号文件重磅加力农村消费

上海甲银万证券, 2010/2/1, 建材下乡初步框架出台 节能建材收益

中国经济时报, 2010/2/5, 农村政策性金融战略转型迫在眉睫

(자료 정리: 문익준 / 칭화대학교 경제관리학원 박사과정)