

# ‘중양1호문건’을 통해 본 향촌진흥전략의 의미

이 화 진\*

## <목 차>

1. 들어가며
2. 역대 ‘중양1호문건’에 나타난 농촌 개혁 양상
  - 2.1 분산화 단계: 1982년~1986년
  - 2.2 대개발 단계: 2004년~2012년
  - 2.3 집중화 단계: 2013년~2017년
3. 2018년 향촌진흥전략 내용과 의미
  - 3.1 향촌진흥전략의 ‘20자 방침’
  - 3.2 2018년 향촌진흥전략 의미와 평가
4. 나가며

## 1. 들어가며

우리가 중국을 이해하고 분석함에 있어서 어떠한 오독이나 몰이해가 발생한다면, 그것은 대체로 중국의 특수성과 한국과의 비대칭성이 교차하는 지점에 서일 것이다.<sup>1)</sup> “인구가 많고 땅이 넓으며 물산이 풍부하다고(人多地大物博)” 자평하는 ‘문명국가’, ‘제국성 국가’, ‘대륙국가’ 중국의 역사적 전통과 다양한 지리적 조건은 중국이 21세기 글로벌 자본주의에 편입된 이후에도 중국 사회의 특수성을 구성하는 주요한 전제가 된다. 중국의 도·농 이원구조는 글로벌

\* 서울대학교 중어중문학과 시간강사(hwajin7610@naver.com)

1) 여기서 말하는 비대칭성은 인구수, 영토면적, 국내총생산 등 ‘규모’의 차원뿐 아니라 인접국과의 ‘관계’, 사회 및 정체 ‘체제’, 근대화외의 ‘경로’ 등의 차원을 포함한다.

차원의 보편성과 중국적 특수성이 결합된 데다가 한국과의 비대칭성이 작용하는 대표적인 지점 가운데 하나다. 단적인 예로 중국은 농업인구와 비농업인구가 구분되며 도시화율은 60%에 미치지 않는다. 또한 농경지 비율은 13% 이하로, 이는 식량 안보를 위해 정책적으로 유지하고 있는 농경지 하한선(耕地紅線)과 관련된다. 반면 한국은 2016년 기준 도시 82.5%에, 농경지 비율은 16%이다.<sup>2)</sup>

중국 농촌에 관한 국내 연구는 토지제도와 재산권 행사, 향진기업, 발전모델, 농민공, 도농격차, 기층 거버넌스 등의 주제와 관련해서 꾸준히 진행됐다. 특히 2000년대 이후 윈테쥘(溫鐵軍) 교수가 삼농(三農) 문제를 제기하고 2004년부터 '중앙1호문건'이 다시 공표된 이후 삼농과 사회주의 신농촌건설 등에 관심과 연구는 전 분야로 확대됐다. 그러나 2013년부터 제시된 시진핑 시기 삼농정책과 이를 대표하는 향촌진흥전략에 대한 연구와 분석은 시기상 상대적으로 미진한 가운데, 본 연구와 관련해 농촌의 토지유전(流轉) 정책, 농촌관광 활성화, 전자상거래 기업의 농촌 진출에 관한 사례 연구는 주목할 만하다.<sup>3)</sup> 이것들은 향촌진흥전략의 주요 내용을 구성하는 요소들이기 때문이다. 다만 이러한 연구 성과는 중국의 '신형 도시화'와 이로부터 파생되는 다양한 도시 연구와 비교했을 때 양적으로도 적으며 거시적인 조망 또한 부족하다.<sup>4)</sup> 중공 18대부터, 멀게는 이미 17대에서부터 중국의 삼농은 새로운 변화를 모색하고 있음에도 불구하고 19대 지도부의 삼농정책인 '향촌진흥전략'을 키워드

2) 국가통계포털(KOSIS)

3) 주연·김도균, <중국정부의 토지유전정책과 농촌공동체의 변화: 안휘성의 산하촌 사례를 중심으로>(2011); 조동제, <中國 土地使用權 割當의 市場化에 따른 법적 검토>(2013); 손창연·김중구, <농촌관광활성화를 위한 경관요소 도출 및 평가: 중국 농촌관광지를 대상으로>(2016); 지성태·유찬희, <중국 전자상거래기업의 농촌 진출과 상생협력 사례연구: 알리바바를 중심으로>(2018) 등이 대표적이다. 이는 연구 시기가 아닌, 연구 주제의 중공 18~19대 삼농정책과의 관련성 여부를 기준으로 선정했다.

4) 중국 도시에 관해서는 하나하나 언급하기 어려울 정도로 양적, 질적 연구 성과가 축적되고 있다. 특히 중국의 신형성진화, 토지개발, 차등적 도시질서, 대도시(metropolis)와 도시권 등에 연구가 크게 주목받고 있다. 다만 이는 본 연구와 관련성이 적고 지면의 한계로 인해 자세한 소개는 생략한다. 사회주의 시기, 개혁기 중국 도시에 대한 연구 성과를 엮어 출판한 《도시로 읽는 현대중국 1, 2》(박철현 엮음, 역사와 비평사, 2017)가 대표적 연구 성과 가운데 하나이다.

로 하는 국내 연구는 확인되지 않는다.<sup>5)</sup>

중국에서는 2000년대 들어 20년 넘게 지속된 고속성장에 따른 ‘성장통’이 국가경제와 사회통합을 크게 저해한다는 문제의식을 공유하면서 도·농 격차와 삼농문제 해결을 “전당 업무의 중점 가운데 중점으로 삼고(作爲全党工作的重中之重)<sup>6)</sup>, 삼농문제를 “국가경제와 국민생활에 관련된 근본 문제(關係國計民生的根本性問題)”로 규정하며 농업·농촌의 현대화 없이 국가의 현대화는 없을 것이라고 천명했다.<sup>7)</sup> 특히 2012년 중공 18차 당대회에서는 ‘4화동보(四化同步)<sup>8)</sup> 가운데 하나인 ‘농업 현대화’가 중국의 ‘사회주의 현대화’ 실현에 ‘걸림돌(短板)’이라는 판단을 제시했다. 이는 농업 현대화가 나머지 세 요소에 비해 단순히 뒤떨어졌다는 것이 아니라, 농업 현대화 없이는 신형공업화, 도시화, 정보화 또한 실현될 수 없다는 것을 의미한다. 동시에 농업 현대화는 중속성장 시대의 중국의 새로운 성장 동력이기도 하다. 그런데 중국 정부의 목표대로 2020년 도시화율이 60%에 도달한다면, 약 1억 명의 농민이 새롭게 도시로 유입되는데, 이는 결코 적은 숫자가 아니다. 게다가 도시화율 60%의 조건 속에서도 상주인구로는 5억 4천의, 호구인구로는 8억 7천의 농민이 여전히 농촌에 거주하거나 농업 호구를 지닌다. 이는 삼농문제를 해결함에 있어 농촌의 도시화, 농업의 공업화, 농민의 도시민화만으로는 중국 사회의 지속가능한 발전을 추동할 수 없다는 것을 의미한다.

2018년 2월 ‘중양1호문건’ <향촌진흥전략 실시에 관한 의견((關於實施鄉村振興戰略的意見)>과 <<국가 향촌진흥전략 기획 2018~2022년(國家鄉村振興戰略規劃(2018-2022年))>> 초안이 발표되자 중국에서는 다량의 보도문과 논문이 쏟아져 나왔다. 이 가운데 상당수는 당과 국가의 전략사업에 대한 정치적 조명과 소개를 위한 것이었으며, 특정 지역에 대한 사례 연구 또한 존재했

5) 한국농촌경제연구원에서 발간하는 계간지 <<중국농업동향>>에서는 매년 중국 농업농촌의 동향과 ‘중양1호문건’을 요약 및 소개하고 있으나 학술적 연구로 보기는 어렵다.

6) 2004년 이후 모든 ‘중양1호문건’에서 명시.

7) <關於實施鄉村振興戰略的意見>(2018년 중양1호문건)

8) 중국특색의 신형 공업화, 정보화, 도시화, 농업 현대화의 동반 발전을 의미한다.

다.9) 영미권의 연구 역시 전체적 함의에 대한 비교 분석, 빈곤부양 정밀조준(精準扶貧)이나 생태문명 건설, 환경 보호와 같은 특정 이슈에 대한 조명, 특정 지역에 대한 사례 연구가 주를 이룬다.10)

본 논문은 일차적으로 중국 사회에 대한 국내의 인식상의 불균형을 해소하는 데에 일조하고자 향촌진흥전략에 나타난 주요 내용과 그 방향성을 검토한다. 보다 중요하게는 중국 농촌개혁의 전제이자 농촌 토지도급제도의 운영원리인 '통분결합의 이중경영체제(統分結合的雙層經營體制)'의 차원에서 향촌진흥전략의 지향을 분석하고 초보적 평가를 시도한다. 이는 중국의 농촌개혁과 삼농정책에는 다양한 층위가 있지만, 거시적 차원에서 '집체통일(集體統一)'과 '가정분산(家庭分散)' 가운데 시대의 필요에 따라 한 가지 요소를 상대적으로 강화하거나 약화시키는 형태로 진행됐으며, 2018년도 향촌진흥전략에서 이와 관련해 새로운 전환을 시도했다는 판단에 따른 것이다.11) 따라서 본 연구에는 향촌진흥전략에 대한 통시적 접근이 요구된다. 중국의 농업경영방식이나 토지

9) 중국 내 '향촌진흥전략'과 관련된 정기간행물 논문은 약 3천여 건이 검색된다. 본 연구는 이 가운데 '중앙1호문건'과 함께 주목한 것 위주로 검토했다. 대표적으로 류샤오웨(劉曉雪)는 '중앙1호문건'을 중심으로 '향촌진흥전략'의 정책적 배경, 2000년대에 문건의 회고와 비교, 중대 의의, 총체 요구, 중점 임무, 관련 제도건설과 보장적 조치들에 대해 나열하고 있다. 이는 '향촌진흥전략'에 대한 기본 설명 자료로서 유용하다. - 劉曉雪, <新時代鄉村振興戰略的要求>, 《毛澤東鄧小平理論研究》, 2018年第3期.

10) Chongen Wang and Jiafang Chai, <Analysis and Development Exploration of Ancient Villages Based on Rural Revitalization Strategy - Take Zheshui Village in Shanxi Province as an example>(2018); Ning WANG, <Implications and Recommendations for Rural Revitalization Strategy Based on Domestic and Foreign Experience>(2018); Lang WANG and Puming HE, <Analysis on the Strategy of Precise Poverty Alleviation under the Background of Rural Revitalization Strategy>(2018); YE Feng and MA Jingui, <Rural Ecological Landscape Construction from the Perspective of Rural Revitalization Strategy>(2018); Juan WANG, <Problems Facing the Implementation of the Rural Revitalization Strategy: A Case Study of Luocun Town of Shandong Province>(2019).

11) 이와 관련된 국내 연구 가운데 토지유전(流轉)에 따른 소농경제의 해체 관한 주연·김도균(2011)의 사례 연구가 주목할 만하다. (<중국정부의 토지유전정책과 농촌공동체의 변화: 안후성의 산하촌 사례를 중심으로>, 2011) 다만 이 연구는 시기적으로는 2008~2010년, 지역적으로는 안후이성, 농업 주체면에서는 소농과 대농의 관계에 국한한 미시적 접근으로 진행됐기에 토지유전 정책 자체에 대한 성급한 평가는 좀 더 유보될 필요가 있다.

제도에 대한 개혁 과정을 배경지식이 아닌, 향촌진흥전략의 위상과 의미를 부각시킬 수 있는 방법으로서 채택한 것이다. 이를 위해 본 연구는 먼저 중국 삼농정책의 최상위(頂層) 설계안이자 지도강령인 역대 ‘중양1호문건’을 통시적으로 검토하고 이와 관련된성 속에서 향촌진흥전략의 주요 내용과 방향을 점검함으로써 이것이 갖는 의미와 위상을 규명하고자 한다.

## 2. 역대 ‘중양1호문건’에 나타난 농촌개혁 양상

‘중양1호문건’이란 중국공산당 중앙위원회(이하 ‘중공 중앙’)와 국무원이 공동으로 그 해에 첫 번째로 발표해 전국의 공산당 및 국가기구 조직에 전달하는 정책문건을 의미한다. 중국 사회에서 ‘문건’은 공식 정책의 입안 및 집행을 보여주는 표상체계라고 할 수 있다. 공산당이 영도(領導)하고 전국인민대표대회에서 입법하며 국무원에서 집행하는 ‘당-국가체제’의 특수성으로 인해 중국에서는 법령이나 조례와 같은 법률 형식 이외에도 결정(決定), 공고(公告), 통고(通告), 통지(通知), 통보(通報), 의안(議案), 보고(報告), 지시 요청(請示), 답변(批復), 의견(意見), 공한(函), 회의기요(會議紀要), 요강(綱要), 결의(決意), 방법(辦法), 지시(指示), 의견제시(批示) 등 다양한 행정공문 또한 법적 효력을 갖으며, 공산당과 국무원을 중심으로 작성되고 공포되는 만큼 당과 정부의 공식 입장을 대변한다.<sup>12)</sup> 역대 ‘중양1호문건’은 줄곧 중국의 삼농문제에 관한 방향을 제시했기 때문에 오늘날 중국 지도부의 삼농정책에 관한 최상위 설계안이자 지도강령을 의미하는 고유명사로 정착했다. 최근 CCTV에서는 ‘중양1호문건’의 지도 아래 삼대에 걸친 농민과 농촌 간부의 삶을 조명하는 《황토고천(黃土高天)》이 상영 중이다. 이 드라마는 개혁·개방 40주년을 기념하는 2018~2022년 중점 프로그램 가운데 하나로 선정됐는데, 모션(莫伸)의 기

12) 임대근, <중국 문화정책 연구의 의미와 방법>, 20쪽 참조.

록문학인 《1호문건(一号文件)》(西安: 太白文藝出版社, 2012)을 원작으로 한다. 이처럼 ‘중양1호문건’과 삼농 및 향촌은 불가분의 관계이며 중국의 개혁·개방의 경험과 오늘날의 현실을 이해할 수 있는 주요한 경로가 된다.

‘중양1호문건’은 1982년부터 5년간 공포된 후 중단됐다가 2004년에 재개됐다. 이에 크게 두 시기로 대별해 검토하되 2012~2013년의 지도부 교체를 기준으로 다시 두 시기, 즉 2004~2012년, 2013~2018년으로 구분했다.<sup>13)</sup>

## 2.1. 분산화 단계: 1982년~1986년

1982년 새해 중공 중앙은 <전국 농촌공작회의 기요(全國農村工作會議紀要)>를 발표하며 당시 농촌 지역에서 진행된 자발적인 탈집단화 움직임 속에서 사상 논쟁으로까지 이어졌던 ‘생산책임도급제(生產責任承包制)’를 승인함으로써 농촌의 개혁을 공식화했는데, 이것이 첫 번째 ‘중양1호문건’이다. 이후 중공 중앙은 1986년까지 5년간 농촌경제를 주제로 한 문건을 매 해 첫 번째 정책문건으로 발표했다.

[표1] 1982년~1986년 ‘중양1호문건’ 목록

연도	제목
1982	전국 농촌업무회의 기요(全國農村工作會議紀要)
1983	현재 농촌경제정책의 약간의 문제(當前農村經濟政策的若干問題)
1984	1984년 농촌업무에 관한 통지(關於一九八四年農村工作的通知)
1985	농촌경제의 진일보한 활성화에 관한 10가지 정책 (關於進一步活躍農村經濟的十項政策)
1986	1986년 농촌업무에 관한 안배(關於一九八六年農村工作的部署)

13) 이하 각 연도별 ‘중양1호문건’의 내용은 “百度百科”에 제공된 전문(全文)과 한국농촌경제연구원에서 발간한 단행본 형식의 발췌 번역본인 《중양1호문건(번역문)》(1982~2013년) 및 계간지 《중국농업동향》의 일부를 함께 참고했다.

1982년 문건은 중국의 농업경제가 사회주의 집체화 노선을 견지하는 가운데 집체경제의 생산책임도급제가 장기간 지속될 것임을 공식화했다는 점에서 의미가 있다. 동시에 문건은 이러한 제도 개혁이 농업 집단화 이전에 존재했던 사적소유에 기초한 개인경영과는 다름을 강조하는 한편 생산책임도급제 또한 지역, 조건, 항목, 작업종류에 따라 포공(包工), 포산(包產), 포간(包幹) 등 다른 형식이 적용될 수 있음을 구체적으로 밝혔다.<sup>14)</sup> 1983년 문건에서는 다양한 형식 가운데 농가생산도급제(包產到戶)에 해당되는 가정연합생산도급책임제(家庭聯產承包責任制) 비중이 점차 확대되고 있으며, 이는 '집체통일'과 '가정분산'의 상호결합을 원칙으로 하는 '통분결합의 이중경영체제'를 강조했다. 1985년에는 집체경제의 평균주의를 타파하고 농촌경제 관리체제를 개혁해 국가의 지도하에 시장조절을 늘리고 농업생산이 시장의 수요에 부응하도록 산업구조를 개선해야 함을, 1986년에는 개혁 심화, 농업생산 조건 개선, 생산전후 서비스 강화 등을 통해 농촌 경제의 지속적이고 안정적인 발전을 추진해 나갈 것을 주요 목표로 설정했다. 또한 이 과정에서 요구되는 농민의 사회적 지위 제고, 농업기술 발전 및 인재 배양, 당의 기층 관리 강화, 향진기업 세제 혜택, 빈곤 지역의 탈빈곤 지원 등 구체적인 항목들에 대한 개혁의 방향을 제시했다.

1980년대 문건에서는 1982년 제정된 신중국 <헌법>에서 1986년에 제정된 <토지관리법> 사이에 이루어진 농촌 개혁의 주요 방향을 확인할 수 있다. 즉 문건은 1980년대 '통분결합의 이중경영체제'라는 전제 아래 중국의 농촌경제가 생산, 분배, 유통의 과정에서 가정 및 소조(小組) 단위로 분산화, 시장화, 자율화 돼 가는 경향과 소농(小農)경제가 정착되고 확대되는 과정을 반영한다. 이와 동시에 이러한 제도 개혁이 여전히 토지공유제와 집체소유제를 기초

14) 문건에 따르면, '포간'은 계약량을 납부하고 난 후 나머지는 도급 수임자의 소유가 되는 형식으로, 임금 계산이 필요하지 않고 분배방법이 간편해 많이 선호되며 분산경영 및 개인경영 비중이 큰 집체에 적합한 도급 방식이다. 이와 달리 부업의 비중이 크고 경제관계와 노동방식이 복잡한 집체의 경우 노동보수 계산을 위한 표준을 갖추고 '포공' 및 '포산' 혹은 기타 임금계산법을 채택해 통일적이고 공평한 임금 분배가 이루어지도록 해야 한다. (<全國農村工作會議紀要>(1982년 중앙1호문건))

로 한 중국특색의 사회주의 농촌경제임을 분명하게 명시함으로써 이념적 이탈을 차단했다. 약 20년간 인민공사 체제 아래에서 진행된 집중화 경향은 ‘현대판 이갑제(里甲制)’에 비교될 정도로 전례 없는 수준으로, 중국 역사 전체를 시야에 두고 봤을 때 매우 특수한 것이었다.<sup>15)</sup> 따라서 공유제의 기초 위에 소농경제를 활성화하는 것은 당시 8억 농민의 탈빈곤과 탈정체를 위한 자발적이고도 시의적 선택이었다.

## 2.2. 대개발 단계: 2004년~2012년

이후 ‘중양1호문건’은 17년간 중단됐다가 2004년부터 재개됐다. 1987년부터 중단된 것은 1986년 <토지관리법> 제정을 통해 그간의 개혁의 성과와 제도적 방안을 일정 부분 법률화했고, 1980년대 중반 이후 개혁·개방의 방향이 도시 국유기업과 경제특구로 집중된 데에 따른 것으로 보인다. 이후 2000년대 초까지 농업 경영방식은 대체로 이전 시기의 체제의 연속이었다. 그러나 중국이 고속성장을 이어가는 동안 협소한 농경지와 많은 농업인구로 인해 생산성 향상은 한계에 봉착했고, 농민들은 최소한의 제도적 장치 없이 인근 도시와 농촌을 오가며 저가의 노동력을 제공해야 했다. 2004년 ‘중양1호문건’이 재개된 것은 이러한 ‘성장통’으로 인해 도농간, 지역간 소득격차가 크게 벌어져 국가경제 및 사회통합의 차원에서 더 이상 좌시할 수 없게 됨에 따라 농촌과 서부 지역에 대한 중앙정부 차원의 개발과 지원이 개시된 데에 따른 조치였다.

2004년에서 2018년까지 발표된 15개의 ‘중양1호문건’은 크게 2012년까지의 9건과 2013부터의 6건으로 나누어 검토할 수 있다. 이는 각각 중공 16~17대 정신과 18~19대 정신을 반영한다.

www.kci.go.kr

15) 중국사회과학원 쑤커(孫歌) 교수의 2013년도 서울대학교 강연 내용 참조.

[표2] 2004~2012년 ‘중양1호문건’ 목록

연도	제목
2004	농민소득 증대 촉진에 관한 약간의 정책적 의견 (關於促進農民增加收入若干政策的意見)
2005	농업종합생산능력 제고를 위한 농촌업무의 진일보 강화에 관한 약간의 정책적 의견(關於進一步加強農村工作提高農業綜合生產能力若干政策的意見)
2006	사회주의 신농촌건설 추진에 관한 약간의 의견 (關於推進社會主義新農村建設的若干意見)
2007	현대농업의 적극적인 발전과 사회주의 신농촌건설의 착실한 추진에 관한 약간의 의견(關於積極發展現代農業扎實推進社會主義新農村建設的若干意見)
2008	농업기초시설건설을 확실히 강화해 농업발전과 농민소득을 촉진시키는 것에 관한 약간의 의견(關於切實加強農業基礎設施建設進一步促進農業發展農民增收的若干意見)
2009	농업의 안정적 발전과 농민의 지속적인 소득 증대 촉진에 관한 약간의 의견(關於促進農業穩定發展農民持續增收的若干意見)
2010	도농 통합발전 역량을 강화해 농업농촌 발전의 진일보한 기초를 다지는 것에 관한 약간의 의견(關於加大統籌城鄉發展力度進一步夯實農業農村發展基礎的若干意見)
2011	수리 개혁 및 발전의 가속화에 관한 결정(關於加快水利改革發展的決定)
2012	농업과학기술 혁신 추진을 가속화해 농산물 공급보장능력을 지속적으로 강화하는 것에 관한 약간의 의견(關於加快推進農業科技創新持續增強農產品供給保障能力的若干意見)

2004년 문건의 전략적 방향을 대표하는 상징적 키워드는 “다여(多予), 소취(小取), 방활(放活)”의 ‘6자 방침’이며, 이는 2008년 문건까지 5년 연속 등장한다. ‘다여’는 재정적 지원, ‘소취’는 세수 감소, ‘방활’은 자율화를 통한 의욕 고취를 의미한다. 실제로 중국 정부는 2005년부터 ‘국민소득 분배 실현’이라는 기치 아래 삼농에 대한 재정적 투자를 확대해 나가며 도농간 소득격차를 줄이고자 했다. ‘두 가지 감면, 세 가지 보조(兩減免, 三補貼)’<sup>16)</sup> 정책과 농촌 기초

16) ‘두 가지 감면’은 농민에 대한 농업세 감면과 담배를 제외한 농업특산세 폐지를, ‘세 가지 보조’란 양곡 재배 농민 직접보조, 우량종 보조, 대형농기구 구매 보조를 가리킨다. 실제로 2006년 수천 년간 지속된 농업세가 전면 폐지됐으며, ‘두 가지 감면’이 ‘세 가지 감면’으로 확대돼 목축업세도 폐지됐다.

시설 확충 등이 대표적 사례이다.

이어 2006년, 2007년에는 '11.5규획'의 개시와 함께 '다여'에 집중할 것을 촉구하며 '사회주의 신농촌건설' 추진을 알렸다. 이때부터 중국 정부는 농업·농촌에 대한 중앙 재정의 고정자산 투자와 신용대출 투입을 지속적으로 증가시켰으며, 매년 그 증가폭을 확대해나갔다. '두 가지 감면, 세 가지 보조' 이외에도 지원 규모뿐 아니라 분야 및 방식 또한 매우 폭넓고 다양했다.<sup>17)</sup> 특히 2000년에 시행된 '서부대개발' 전략과 보조를 맞추어 서부 농촌지역에 대한 중앙의 투자는 보다 집중적으로 이루어졌다.

'통분결합의 이중경영체제'와 관련해 2007년도 문건에서 농업전문합작사(農業專業合作社)와 선도기업(龍頭企業) 발전이 처음 언급된 것에 주목할 필요가 있다. 이어 2008년도 문건에서는 전년도의 '지농·혜농(支農惠農)'에 이어 '강농(強農)'의 방향을 새롭게 제시하면서 자원(自願) 및 유상(有償) 원칙에 따라 토지도급경영권(土地承包經營權)이 시장에서 제대로 유전(流轉)되도록 제도적 절차를 완비해 일정한 조건을 갖춘 지역에서 적정 규모의 농업경영이 발전되도록 장려했다. 동시에 문건에서는 "가정도급경영에 기초한, 통분결합의 이중경영체제를 견지한다. 이는 헌법에 규정한 농촌기본경영체제로서 조급의 동요도 없이 장기간 지속되어야 하며 실천 과정에서 완비되어야 할 것"<sup>18)</sup>을 강조함으로써 규모화 과정에서 '가정분산'의 요소가 동요해서는 안 됨을 강조했다. 가령 '반조도포(反組倒包)'<sup>19)</sup>의 방식 등으로 농가의 토지도급경영권을 침범하는 행위, '이조대징(以租代征)'<sup>20)</sup>의 방식으로 건설용지가 제공되는 행위

17) 이와 관련해서는 김중섭, <중국 삼농(三農)지출과 농촌주민 '삶의 질'간 관계 분석>의 연구 성과를 통해 보다 구체적 내용과 그 성과를 확인할 수 있다.

18) "堅持和完善以家庭承包經營為基礎，統分結合的雙層經營體制。這是憲法規定的農村基本經營制度，必須毫不動搖地長期堅持，在實踐中加以完善。"(〈關於切實加強農業基礎設施建設進一步促進農業發展農民增收的若干意見〉(2008년도 '중앙1호문건'))

19) 촌민위원회가 농가에게 도급한 토지를 임대 등의 방식을 통해 집체경제조직에 집중시킨 후 통일적 계획 및 배치를 진행해 토지사용권을 시장을 통해 농업경영 대농가 또는 농업경영 회사에 역으로 도급하는 토지경영방식을 가리킨다.

20) 농민의 집체토지를 임차해 임의로 비농업건설을 진행함으로써 건설용지를 대규모로 확대하게 되는 것을 가리킨다.

등을 엄격히 규제했으며, 도시 주민은 농촌에서 주택용지(宅基地), 농민주택, 소재산권 주택(小産權房)<sup>21)</sup> 등을 구매할 수 없음을 분명히 했다.

한편 2010년 문건은 도농간 통합발전을 강조하며 도농 경제사회 발전의 일체화, 현금 경제발전 활력 증강, 도농간 공공서비스 발전격차 축소 등을 제시했다. 이와 동시에 농업의 조직화 수준 제고를 지속 강조하며 농촌집체경제조직, 농업합작사, 선도기업의 역량 발전과 농가와의 연계 강화를 촉구했으며, 농업 생산 및 경영 방식을 다원화·다층화·다형식의 방향으로 전환할 것을 제시했다. 2012년부터는 '강농·혜농'에 더해 '부농(富農)'의 방침이 추가되며 농업 과학기술 혁신과 시장 유통 효율 향상을 촉구한 점이 두드러진 변화이다.

2007년부터 가시화된 규모경영 전략은 1978년 '샤오강촌(小岡村)'의 '혁신'으로부터 촉발된 토지도급제가 농가 단위로의 '분산화' 경향에서 합작사와 농기업 단위로의 '집중화' 경향으로 전환되기 시작했음을 보여준다. 동시에 집체소유라는 제도적 틀 안에서 농민의 재산권 행사의 가능성을 열어준 것이기에 농촌경제의 사유화, 자본화 경향 또한 보다 강화됐다고 볼 수 있다.<sup>22)</sup> 따라서 농업의 규모경영은 일면 농업 인구의 장기적 감소 목표와도 관계되며 이러한 맥락에서 신형도시화 정책의 연계 속에서 파악할 수도 있다.

주연·김도균의 논의에 따르면, 토지유전의 본격화 배경에는 중국 정부의 대농 중심의 산업화 정책이 자리 잡고 있다. 즉 중국 정부가 2005년부터 농업발전의 방향을 '농업의 산업화'로 제시했고 2008년부터 이를 본격화하면서 규모경영을 위한 대규모 토지유전이 추진됐다는 것이다.<sup>23)</sup> 이처럼 중국정부는 사회주의 신농촌건설의 시행 아래 대규모 재정을 투입함과 동시에 규모경영을 중심으로 한 농업의 산업화 정책을 추진했다. 중국의 대외개방이 전면적으로

21) 농촌집체토지에 건설된 주택 가운데 관련 증빙 미구비, 출양금 미납 등으로 인해 향 또는 촌 정부로부터 허가를 획득하지 못한 경우를 가리킨다. '소재산권 주택'은 법률적 개념이 아니며 일상에서 통용되는 속칭이다.  
 22) 농촌경제의 사유화와 자본화는 1980년대부터 분산화 과정과 자류지(自留地) 허용 등을 통해 조금씩 진행됐으나, 2000년대 후반 도급토지 경영권의 자원(自願) 및 유상(有賞) 유전의 허가는 집중화 과정을 통해 진행됐다는 점에서 그 성격이 다르다.  
 23) 주연·김도균, <중국정부의 토지유전정책과 농촌공동체의 변화: 안휘성의 산하촌 사례를 중심으로>, 166-167쪽.

확대되면서 '가정분산' 중심의 소농경제와 자율성 증대에 따른 생산력 발전 독려의 이미 한계를 노정했고 농촌경제의 또 다른 축인 향진기업 또한 소유제 개혁에 성공한 일부를 제외하고 새로운 혁신을 보이지 못하는 상황에서 전문대농(專業大戶), 농업전문합작사, 농기업 육성을 통한 규모화 경영으로의 전환과 소농과의 연계 강화, 다원화·다층화·다형식 경영방식의 구축은 중속성장 시기로 접어든 중국에게 있어 식량안보와 농업의 국가경쟁력 강화를 위한 불가피한 선택이었다.

### 2.3. 집중화 단계: 2013년~2018년

[표3] 2013~2018년 '중양1호문건' 목록

년도	제목
2013	현대농업 발전을 가속화해 농촌발전의 활력을 증대시키는 것에 관한 약간의 의견(關於加快發展現代農業進一步增強農村發展活力的若干意見)
2014	농촌 개혁을 전면적으로 심화해 농업 현대화 추진을 가속화하는 것에 관한 약간의 의견(關於全面深化農村改革加快推進農業現代化的若干意見)
2015	개혁 및 혁신 역량을 확대해 농업 현대화 건설을 가속화하는 것에 관한 약간의 의견(關於加大改革創新力度加快農業現代化建設的若干意見)
2016	신이념 발전을 현실화하고 농업 현대화를 가속화해 전면적 소강사회 건설의 목표를 실현하는 것에 관한 약간의 의견 (關於落實發展新理念加快農業現代化實現全面小康目標的若干意見)
2017	농업의 공급측 구조개혁 추진을 심화하고 농업농촌 발전의 신동력 육성을 가속화하는 것에 관한 약간의 의견(關於深入推進農業供給側結構性改革加快培育農業農村發展新動能的若干意見)
2018	향촌진흥전략 실시에 관한 의견(關於實施鄉村振興戰略的意見)

2013년 문건부터는 중공 제 18차 당대회 정신과 함께 '농업 현대화'의 초보적 길을 제시한다고 언명한 점에서 시진핑 지도부의 삼농 정책을 반영하기 시작했음을 알 수 있다. 이러한 변화는 2013년 문건에서 제시한 농업농촌 업무

의 총체적 요구인 “집약화, 전문화, 조직화, 사회화를 상호 결합한 신형 농업경영체계의 구축(构建集約化、專業化、組織化、社會化相結合的新型農業經營體系)”에 직접적으로 반영돼 있다. 즉 2008년부터 명시화된 ‘농업생산 및 경영의 적정규모화’와 ‘도급경영권의 자발적 유상 유전’의 방향이 2013년도 문건에는 보다 분명하고 체계적으로 전면화된 것인데, 이를 집약적으로 보여주는 키워드가 ‘신형 농업경영체계’로, 이는 새로운 시대 ‘농업 현대화’를 위한 혁신 경로가 된다.

‘신형 농업경영체계’란 자원 및 유상 원칙에 따라 토지도급경영권의 질서 있는 유전을 유도해 분산된 토지가 전문대농, 가정농장, 농민합작사 등, 즉 ‘신형 농업경영주체’로 집중되게 함으로써 다양한 형식의 적절한 규모경영을 발전시키는 것을 의미한다. 선도기업 또한 합병, 재편, 주식보유 등 방식을 통한 대형화가 가능해졌으며, 신형 농업경영주체, 선도기업, 개별 농가는 상호 밀착형 이익연결구조를 구축해야 한다.<sup>24)</sup>

“규모화, 집약화, 전문화, 사회화” 가운데 규모화와 집약화의 방향은 역시 농촌의 토지재산권 개혁과 긴밀하게 맞물려 있다. 2014년 문건에서는 도급토지경영권을 금융기관에 담보로 설정함으로써 자금을 조달할 수 있도록 허가했으며, 농민들의 집체재산권에 점유, 수익, 유상 탈퇴, 담보, 보증, 상속권을 부여함을 명시했다. 2015년 문건에서는 집체경제조직이 소유한 경영성 집체자산에 대한 농민의 지분권을 부여하는 다양한 형식의 주식합작제 발전을 촉구했다. 2017년 문건에서는 농지재산권을 구성하는 집체소유권, 농가도급권, 토지경영권의 삼권분치(三權分置) 적용을 강화했으며, 집체 경영성 건설용지의 시장 진입과 주택용지 개혁 시범사업을 추진함으로써 주택과 토지의 일체화(房地一體) 제도의 전면화를 명시했다. 다양한 형식의 규모 경영이 가능해짐으로써 농기업 주도의 ‘생산+가공+기술’ 일체형의 현대적 농산업단지를 조성할

24) 이와 관련해서는 이와 관련해서는 楊團의 <종합농협: 중국 삼농개혁의 돌파구(綜合農協: 中國三農改革的突破口)>와 박경철·구택기의 <중국농촌합작조직의 변화모식(中國農村合作組織的變化模式: 以新制度主義經濟學的視覺爲主的解釋)> 등의 연구에서 일부 구체적인 상황을 확인할 수 있다.

수 있게 됐으며 농업기계화 및 표준화 또한 용이해졌다.

이 밖에도 2013년도 이후 문건에는 ‘농업 현대화’를 통한 다양한 혁신 경로가 명시돼 있다. 2015년에는 ‘인터넷 플러스’ 정책의 발표와 보조를 맞추어 삼농 영역에서도 전자상거래, 물류, 비즈니스서비스, 금융 업종 관련 기업이 농업 관련 전자상거래 플랫폼 건설에 참여하는 것을 지원하는 등 농촌지역에서 전자상거래 발전을 위한 종합시범사업을 전개할 것을 촉구했다. 이와 더불어 농촌 지역의 1, 2, 3차 산업의 융합을 추진함으로써 농촌 지역의 소득원을 확대하고자 했다. 이에선 전자상거래뿐 아니라 역사적·민족적 특징을 갖춘 촌·진 건설 지원, 농촌관광상품 개발, 농촌지역 휴양관광지에 대한 인프라 건설 투입 확대 등도 포함된다. ‘13·5규획’의 시작과 함께하는 2016년 문건은 농업분야에서 신발전이념<sup>25)</sup>의 기치 아래 ‘녹색발전’을 제시했고, 2017년 문건에서는 농업 분야의 ‘공급측 구조개혁’을 전면에 내세우며 기존의 농업농촌의 발전을 위한 신동력 육성과 결부시켰다. 이는 신형 농업경영체제의 일환이기도 하다. 가령 신형 농업경영체제의 삼품일표(三品一標)<sup>26)</sup> 인증 획득을 장려하고, 농민합작사를 매개로 해 농민이 참여하고 수익을 공유하는 순환농업·창조농업·농사체험이 일체화된 전원마을 건설 추진을 독려했다.

2007년에 시작을 알리고 2013년도부터 본격화된 신형 농업경영체계 구축과 농촌 토지재산권 개혁은 중국의 ‘농업 현대화’의 주요 일환으로서 농촌개혁이 이미 새로운 단계, 즉 ‘집중화’ 단계에 진입해 13년째 지속되었음을 보여준다. 이는 중국 사회가 ‘신상태(新常態, new normal)’라는 새로운 시대적 조건 속에서 기존의 고속 성장 대신 ‘안정 속 성장(穩中求進)’을 선택함으로써 새로운 발전 단계에 진입하게 된 것을 배경으로 한다. 농촌 사회구조의 전환, 도농간 융합, 소비구조의 전환 등이 빠르게 진행됨과 동시에 농업의 대외의존도 증가, 농민 이익의 다원화 등이 가시화됨에 따라 새로운 지도부는 새로운 삼농 정책을 제시해야 했으며, 삼농은 중앙의 재정에 더 이상 크게 의지할 수 없게

25) 2015년 10월 29일 제 18기 5중전회 제2차 전체회의에서 ‘혁신(創新), 협조(協調), 녹색(綠色), 개방(開放), 공유(共享)’의 5대 이념을 제시했다.

26) 무공해식품, 녹색식품, 유기식품, 지리표식식품

됐다.<sup>27)</sup> 2018년 향촌진흥전략은 이러한 다년간의 새로운 시도와 그로 인한 시행착오 끝에 제시된 새로운 삼농정책으로, 삼농은 물론 시진핑 시대 중국 사회를 종합적, 거시적으로 이해할 수 있는 매우 중요한 키워드이다.<sup>28)</sup>

### 3. 2018년 향촌진흥전략의 의미와 전망

#### 3.1. 향촌진흥전략의 '20자 방침'

2018년도 '중앙1호문건'인 <향촌진흥전략 실시에 관한 의견>((關於實施鄉村振興戰略的意見)>은 이전 문건과 형식부터 다르다. 양적인 측면에서 이전 문건의 1.3~1.6배인 16,000자로 확대됐고, 5~8개 주요 영역에 대한 30조항 안팎의 세부 추진과제로 구성됐던 것이 12개 주요 영역에 대한 49조항의 세부 추진과제로 대폭 확대됐다. 또한 이전 문서들이 개별 항목을 병렬식으로 나열한 것과 달리 2018년도 문건에서 항목 사이에 위계와 순서가 있다. 1~2번째 항목은 전체적 방향과 총체적 요구를, 3~7번째 항목은 총체적 요구에 대한 각각의 세부 과제를, 8번째 항목은 병행 추진 과제인 탈빈곤 정책을, 9~11번째 항목은 관련 정책인 토지, 인력, 자금에 대한 요소를, 12번째 항목은 기층 사회에서의 당의 영도와 관련된 내용을 제시했다.

해당 문건에는 삼농문제의 삼단계 발전 전략<sup>29)</sup>과 함께 당 19대 삼농업무의

27) <關於加快發展現代農業進一步增強農村發展活力的若干意見>(2013년 중앙1호문건) 참조.

28) 중공 중앙과 국무원은 2017년 12월 말 중앙농촌공작회의에 공동 명의로 제출해 토론을 거친 <향촌진흥전략 실시에 관한 의견>을 2018년도 1월 2일 '중앙1호문건'으로 발표했다. 이는 2017년 10월 18일 19차 당대회에서 시진핑 총서기가 전당 업무의 중대 사업인 삼농문제 해결을 위해 제안한 것을 바탕으로 한다. 이와 동시에 2018년 5월 《國家鄉村振興戰略規劃(2018-2022年)》이 중공 중앙의 심의를 통과했다. 따라서 향촌진흥전략과 관련된 보다 구체적인 정책안을 확인하려면 해당 문서를 참고할 수 있다.

29) 향촌진흥전략에서는 '전면적 소강사회'와 '두 개의 백년' 목표 실현을 위해 2020년, 2035년, 2050년에 대해 단계별 발전전략을 밝혔다. 2020년까지는 향촌진흥의 중요한 진전을 이루어 제도적 틀과 정책 시스템을 기본적으로 형성하고, 2035년까지는 향촌진흥의 결정

총체적 요구가 다섯 가지 목표로 제시되어 있는데, 각각 4글자로 구성돼 ‘20자 방침’으로 통칭된다. 총체적 요구가 이처럼 20자의 형태로 구성된 것은 2006년도의 <사회주의 신농촌건설 추진에 관한 약간의 의견>과 함께 해당 문건이 유이다. 그만큼 이 두 문건은 이전 문건과 달리 단순한 ‘중앙1호문건’의 위상을 넘어서 각 시도부의 삼농정책을 대표적으로 보여주는 것이 된다.

[표4] 2006년 및 2018년 ‘중앙1호문건’ 5대 목표(‘20자 방침’)

2006년	생산발전(生産發展), 부유한 생활(生活富裕), 문명적 향촌풍속(鄉風文明), 정돈된 마을 모습(村容整潔), 민주적 관리(管理民主)
2018년	산업흥성(產業興旺), 살기 좋은 생태(生態宜居), 문명적 향촌풍속(鄉風文明), 효율적 거버넌스(治理有效), 부유한 생활(生活富裕)

“부유한 생활(生活富裕)”과 “문명적 향촌풍속(鄉風文明)”은 두 문건에서 공통으로 보이는데, 이는 ‘민생’과 관련된 농민의 소득 증대와 ‘문화’와 관련된 농촌의 교육 및 문화 진흥이 지속적으로 중요하게 다루어지고 있음을 의미한다. 이와 달리 “생산발전(生産發展)”은 “산업흥성(產業興旺)”으로, “정돈된 마을 모습(村容整潔)”은 “살기 좋은 생태(生態宜居)”으로, “민주적 관리(管理民主)”는 “효율적 거버넌스(治理有效)”로 대체됐으며, “살기 좋은 생태(生態宜居)”의 순서가 상향 조정됐다. 이러한 변화된 방향은 시진핑 시대 삼농문제의 해결 경로가 이전 시기 전략을 일정 부분 계승하면서 농업 생산력, 농촌 사회, 농민 소득의 양적 성장에서 산업의 융·복합과 환경 및 자치 등을 고려한 질적 발전으로 전환됐음을 보여준다.

문건에 따르면 “산업흥성(產業興旺)”은 향촌진흥전략의 중점(重點)적 사안으로 ‘산업’과 관련된다. 구체적으로는 농업의 6차산업화를 통해 다양한 농촌관광 및 관광농업 모델을 개발하고 농촌지역의 공유경제, 창조농업, 특색문화

적 진전을 이루어 농업농촌의 현대화를 기본적으로 실현하며, 2050년까지는 향촌의 전면적 진흥을 이루어 농업이 강하고(農業強), 농촌이 아름답고(農村美), 농민이 부유한(農民富) 사회를 전면적으로 실현한다는 내용이다.

산업을 발전시킬 것을 주로 한다. 또한 신형 농업경영주체 육성과 소농 지원정책 추진을 병행하고 소농 맞춤형 생태농업, 체험농업, 주문농업 등을 지원한다. 문건에 따르면, 2007년부터 서서히 강화되어 온 ‘집체통일’과 토지집중의 경향은 2018년을 전후해 일정한 조정을 거치고 있다. 즉 2018년 문건에서는 신형 농업경영주체 육성과 더불어 소농가에 대한 맞춤형 지원을 강화해 소농 또한 농업 현대화의 궤도에 진입할 수 있도록 해야함을 강조했다. 가령 생태농업, 설비농업, 체험농업, 주문농업 등을 통해 부가가치를 높이고 수입을 제고할 수 있도록 하는 것 등이 이에 포함된다. 이는 상술한 6차산업화와도 연계된다. 2015년 문건부터 언급된 6차산업화란 1·2·3차 산업, 즉 농업, 제조업, 서비스업을 상호 연계해 새로운 부가가치를 창출하는 융·복합 산업을 의미하며, 생산, 가공, 유통, 판매 등의 전 과정이 삼농에 의해 이루어지고 그 혜택 또한 삼농에게로 돌아가게 하려는 일환과 연계돼 있다. 농산물 전자상거래 활성화<sup>30)</sup>와 농촌관광 및 관광농업 모델 개발<sup>31)</sup> 등이 대표적인 사례이다. 신형 농업경영주체 성장에 초점이 있었던 이전 문건과 달리 2018년도에는 소농 경영 안정화와 신형 경영주체, 그 가운데서도 가정농장과 농업협작사와의 상생 관계에 초점을 맞추고 있음을 확인할 수 있다.

30) 지성태·유찬희, <중국 전자상거래기업의 농촌 진출과 상생협력 사례연구: 알리바바를 중심으로>가 이와 관련해 국내 유일한 사례 연구이다. 한편 전자상거래연구센터에서 발표한 2017년도 <중국 농촌 전자상거래 발전 보고>에 따르면, 2017년 농촌에 기반한 온라인 쇼핑 물 수는 985만6000개, 매출액은 1조2448억 위안(한화 약 20조)으로, 전년 대비 각각 21%, 39%로 증가했다. 향촌진흥전략 발표 이전부터 농촌의 전자상거래 발전은 이미 크게 성장하고 있었음을 확인할 수 있다. - “中 전자상거래, 농촌 경제발전의 새로운 성장 동력으로 부상” (<http://www.ajunews.com/view/20180605094606275>)

31) 손창연·김종구, <농촌관광활성화를 위한 경관요소 도출 및 평가: 중국 농촌관광지를 대상으로>가 이와 관련해 국내 유일의 연구 사례이다. 또한 선양시 선베이신구(沈北新區) 시보족진(錫伯族鎮) 시보룡띠(錫伯龍地) 창의농업산업단지(創意農業產業園)에서 선보인 휴양관광농업 항목인 ‘논밭예술화(稻田藝術畫)’와 허난성 하오탕촌(郝堂村)에서 시도한 생태촌은 이러한 정책에 의해 성장한 대표적 사례이다. 하오탕촌은 2013년 농업부가 선정한 ‘아름다운 향촌(美麗鄉村)’의 첫 번째 시험 향촌으로 선정됐는데, 집체소유토지를 기반으로 한 내치금융을 통해 향촌의 혁신을 추동한 사례이다. 내치금융이란, 촌내 양로자 금호조사(養老資金互助社)를 통해 자금을 확보해 향촌여행 및 요양촌을 건설하고 그로 인한 수익을 다시 촌의 해당 구성원에게 수혜가 가도록하는 방식이다.(熊万胜, 劉炳輝, <鄉村振興視野下的“李昌平 - 賀雪峰爭論”>, 2017年第12期.)

“살기 좋은 생태(生態宜居)”는 향촌진흥전략의 ‘관건(關鍵)’적 사안으로서 ‘환경’과 관련해 향촌의 녹색발전과 자연과의 조화 및 공생을 강조한다. 이에는 생태환경 통합관리체계 구축, 생태환경보호 보상체계 구축, 관련 상품 및 서비스 공급 확대 등이 포함된다. 마지막 세부과제에서 제시된 산림, 초원, 습지 등을 이용한 관광산업이나 휴양·건강·양생·생태교육과 관련된 서비스 개발 등은 상술한 “산업흥성”의 주요 항목과도 연계된다. 농촌의 환경과 관련된 내용은 2006년부터 조금씩 언급됐으나, 이는 대체로 농지 보호, 수자원 문제, 인프라 구축, 주거 환경 개선 등과 관련됐다. 생태의 차원에서는 2008년 문건에서 수십 개의 세부 항목 가운데 하나로 다루어지기 시작하다가 2015년부터 우선순위가 상향 조정됐으며, ‘녹색’이 5대 신발전이념으로 제시된 2016년도 문건부터 ‘녹색발전’의 키워드가 등장하면서 주요 항목으로 부각됐다.

“문명적 향촌풍속(鄉風文明)”은 향촌진흥전략을 통해 ‘보장(保障)’돼야 할 사안으로 ‘문화’ 영역에 관한 것이다. 즉 향촌진흥전략을 통해 농촌의 물질문명뿐 아니라 정신문명을 고양해야 하는데, 신시대 중국특색 사회주의나 중국몽과 같은 중앙 정부 차원의 지도사상은 물론 애국주의, 집단주의, 사회주의 교육을 강화하는 것이 그 주요 골자다. 이와 동시에 향촌 사회의 전통 도덕 교육을 실시하고 전통 문화유산을 계승 및 발전시키는 것 등도 포함된다. 삼농을 주제로 한 문예창작 활동 장려나 문명촌(文名村), 문명진(文名鎮), 문명호(文名戶) 선정 등 이전 시기 문건에 거의 보이지 않았던 폭넓은 문화 및 사상 활동들이 제시됐다.

“효율적 거버넌스(治理有效)”는 향촌진흥전략의 ‘기초’로서 ‘행정’ 영역에 관한 것이다. 그 핵심은 촌민의 자치 수준을 제고하고 농촌 지역의 법치체계를 구축하며 전반적인 덕치를 독려함으로써 자치, 법치, 덕치를 결합하는 데에 있다. 특히 촌민의 자치 수준 제고는 촌민위원회 위원장과 촌 당서기를 일원화해 그 권한과 의미를 확대하는 것, 공무원과 지식인의 은퇴 후 귀촌을 장려함으로써 촌내 긍정적 역할을 기대하는 것, 권한을 하향 이양해 촌 단위 자치를 촉진하는 것, 그리고 촌민위원회, 농촌집체경제조직, 농촌합작경제조직 등 집체토

지 소유권 주체를 특별 법인화해 그 지위와 권리를 보호하는 것 등을 포함한다.

마지막으로 “부유한 생활(生活富裕)”은 향촌진흥전략의 ‘근본적 사안’으로서 ‘민생’에 관한 내용이다. 이는 대체로 이전 4~5년 사이의 문건의 내용을 계승한다. 농촌의 민생 수준을 제고하고 아름다운 향촌의 면모를 갖추기 위해 의무 교육체계를 개선하고 농촌 노동력의 도시 이주 및 교육을 촉진하며 사회보장 체계 구축을 강화하고 주거 환경을 개선하는 것을 주요 골자로 한다.

‘20자 방침’으로 제시된 향촌진흥전략의 5대 중점 임무는 산업, 환경, 행정, 문화, 민생과 관련하여 중공 16~17대 지도부의 삼농정책을 계승하고 2013년 이후의 제시된 새로운 요소를 반영하여 농업농촌의 소농 및 신형 경영주체의 유기적 결합, 융·복합을 통한 고부가가치 창출, 촌내 자치 강화 등을 부각시켰다.

이와 함께 검토해야 할 것은 ‘중점 임무’에 수반되어야 할 토지, 인력, 자원의 요소 가운데 ‘제도건설’의 측면이다. 이는 농촌 기본경영제도 완비, 농촌 토지제도개혁 심화, 농촌 집체재산권 제도개혁의 심도 있는 추진, 농업 지원 및 보호 제도 완비를 주요 골자로 한다. 구체적으로는, 제2기(第二輪)<sup>32)</sup> 도급기간이 만료되는 시점에서 2057년경까지 다시 30년 연장을 명시함으로써 ‘가정 분산’에 기초한 토지도급제도의 장기 운영을 명시한 점과 농용지에 이어 주택용지 또한 집체소유권, 농가자격권, 농민사용권의 ‘삼권분치’를 명시한 점이 중요한 변화이다.<sup>33)</sup> 이는 문건에서도 언급했듯이 자원을 ‘자산’으로, 자금을 ‘출자금’으로, 농민을 ‘주주’로 변모시켜 농촌의 집체경제의 새로운 형식과 운영기제를 모색하는 것으로 이어진다. 이처럼 농촌의 ‘규모화, 집약화, 조직화’ 방향은 ‘자본화, 시장화, 사유화’를 수반한다.

32) 제1기는 대략 1983년에서 1997년의 15년, 제2기는 1998년에서 2027까지의 30년이다.

33) 집체소유 이외에 농가 및 농민의 재산권 행사 범위를 구체화함으로써 인해 주택용지의 무분별한 개발을 막기 위해 문건에서는 주택용지의 용도변경과 비농업인구의 별장 건설을 엄격히 금지하는 조항을 추가했다.

### 3.2 향촌진흥전략의 의미와 평가

중국의 개혁기 성공적인 농촌경제를 대표하며 언론에도 크게 보도됐던 모델로는 '천하제일촌(天下第一村)'으로 칭해졌던 장쑤성(江蘇省)의 화시촌(華西村)이 있다. 화시촌은 개혁·개방 이후 사회주의 시장경제를 추진하는 과정에서 마을 전체가 하나의 기업의 형태를 띠며 막대한 부를 축적한 대표적인 농촌 마을로, 그 중심에는 향진기업으로부터 성장한 화시그룹(華西集團)이 있었다. 이는 분명 성공적인 농촌경제 발전모델이나 수출 주도형 성장을 추진하던 1980~90년대 지리적 비교우위를 갖춘 동부 연안 지역의 농촌경제에 최적화된 것으로, 내륙의 여러 농촌 지역에서 '복제'하기 어렵다.

2000년대 중반 사회주의 신농촌건설을 추진하던 시기에는 중·서부 지역의 삼농을 대상으로 막대한 재정적 자원을 쏟아 부었으며, 이는 30년간 수출 주도 고속성장으로 확보한 막대한 외환보유고가 있었기에 가능했다. 그 덕분에 농촌경제는 '외래형' 금융위기가 연착륙될 수 있었던 배후 '저수지'로 기능했다.<sup>34)</sup> 그러나 중앙 재정에 대한 높은 의존도로 인해 민간의 참여를 이끌어 내기 어려웠고 중속성장 시대에 접어든 오늘날 지속가능한 대안이 되기도 어렵다.

따라서 삼농 '내부'의 다양한 혁신과 도시 민간 자본과의 연계 등은 농촌농업의 현대화를 위한 불가피한 선택일 것이며, 그 핵심은 '통분결합의 이중경영체제' 지속을 전제로 한 규모화, 전문화, 자본화의 방향이다. 오늘날의 농촌경제의 '규모화'는 엄밀히 말해 '집체통일' 그 자체를 의미하지는 않는다. 다시 말해 최근 십여 년간 활발해진 '규모화'는 개혁·개방 이전의 고급합작사와 인민공사 조직에 기초한 고도의 중앙집권적 '집체통일'과 달리 자발적 유상 원칙에 따라 이루어지며 농가 또는 농민의 재산권 확대가 동보적으로 진행된다. 또한 경지 홍선, 집체소유제, 농민의 이익 등을 침해하지 않는 전제 아래 도시의 민간 자본의 투입과 과학기술 차원의 혁신이 독려되고 있다.

34) 이에 대한 상세한 논의는 원테켄 지음, 김진공 옮김, 《여덟 번의 위기》의 '신농촌건설'과 관련된 항목을 참고할 것.

토지사유화를 반대했던 대표적인 삼농문제 전문가들은 향촌진흥전략에 대해서는 보다 온건한 태도를 보이고 있다. 리창핑(李昌平)은 “산업흥성”과 관련해 농민 조직에 근거한 “진취(進取)”적 요소를 강조하며 향촌의 주동적인 혁신 가능성을 긍정했다.<sup>35)</sup> 반면 허쉐핑(賀雪峰)은 그것의 ‘복제 가능성’을 부정적으로 전망했는데, 이는 농촌 및 농민 내부가 단일하지 않다는 문제의식에 근거한다.<sup>36)</sup> 전체 농촌의 약 70%에 해당되는 중·서부 취약 농촌은 지리적 요건으로 인해 화시촌과 같은 농촌 공업화를 구현하기 어려울 뿐 아니라 농가별 평균 경지 또한 협소하고 도시로의 이주 농가도 제한적이어서 토지 집중을 통한 신형 농업경영주체로 발전하거나 이와 연계하기가 쉽지 않다. 융·복합을 통한 관광농업 내지는 휴양농촌 또한 생태·지리적 환경과 도시와의 인접성이 갖추어진 5% 안팎의 농촌만이 선택할 수 있는 길이다. 이 때문에 대다수의 농민들에게는 여전히 기존의 집체토지에 대한 농가별 토지도급제를 안정적으로 운영함으로써 기본적인 보장을 제공하는 것, 즉 ‘설중송탄(雪中送炭)’의 차원이 보다 현실적인 조치라는 것이다.<sup>37)</sup> 이는 향촌진흥전략에서 ‘통분결합의 이중경영체제’의 지속과 토지도급제의 장기화를 명시한 배경이기도 할 것이다.

한편 윈테권(溫鐵軍)은 자치, 법치, 덕치를 결합한 향촌의 “효율적인 거버넌스”에 주목하며, 중국은 각 지역마다 지리 및 기후 등의 조건이 상이해 다양한 사회 구조가 형성됐으며 역사적으로도 상층은 관치(官治), 하층은 자치를 구현해왔음을 지적했다. 따라서 향촌진흥전략이 내세우는 향촌의 자치 강화는 중국의 현실에서 국가 차원의 제도비용을 절감할 수 있는 가장 효율적인 방식이 된다.<sup>38)</sup>

중국은 여전히 상당한 규모의 경지를 확보해야 하며 이를 토대로 적게는 5

35) 熊万胜、劉炳輝, <鄉村振興視野下的“李昌平 - 賀雪峰爭論”>, 2017年第12期.

36) 허쉐핑은 중국의 농가가 크게 네 부류로 분화됐음을 지적했다. 가족 전체가 도시로 이전한 부농, 가족 전체가 농촌을 지키며 규모화를 이룬 중견 농가, 세대간 분공을 통한 반공반농(半工半農)의 취약 농가, 노약자만 남은 농가가 그것이다. 허쉐핑은 이 가운데 세대간 분공의 반공반농의 농가가 전체 농가의 70%가량이 되며 주로 중·서부에 분포함을 지적했다. (賀雪峰, <關於實施鄉村振興戰略的几个問題>, 2018年 第3期.)

37) 賀雪峰, 앞의 논문.

38) 溫鐵軍, <生態文明與比較視野下的鄉村振興戰略>, 2018年01期.

역에서 많게는 8억이 넘는 농민이 생계를 이어가야 한다. 그리고 이 공간은 집체가 소유하고, 농가가 도급하며, 농민이 지분을 가지고 경영하는 체제인 가운데, 규모화, 전문화, 집약화, 사회화의 방향 속에서 농업경영주체 육성과 신형 농업경영주체 및 신형 직업농민의<sup>39)</sup> 양성 등 지속적으로 다각화, 다원화 되고 있다. 토지재산권 제도개혁에서 알 수 있듯이 농촌의 사유화, 자본화 방향 또한 완전히 거스를 수 없는 하나의 큰 흐름으로 존재한다.<sup>40)</sup> 또한 6차산업화를 통해 내생적 발전가능성을 독려했다. 이는 농업 현대화의 일환임과 동시에 농민의 도시민화가 정착하기 위한 농촌 내부의 노력이기도 하다. 이전부터 진행되던 농민의 도시이동을 지속적으로 독려하는 가운데 토지경영의 규모화를 촉진하여 그 공간을 매움과 동시에 농촌 안팎의 인재를 양성하며 소농이 가정농가 및 농업합작사와의 활발하게 연계함으로써<sup>41)</sup> 2050년경에는 “농업이 강하고, 농촌이 아름답고, 농민이 부유한(農業強, 農村美, 農民富)” 사회가 향촌진흥전략이 제시하는 비전이다.

소농의 토이유전에 대한 소농경제 해체의 우려 등 이에 관한 사례연구가 나오기 시작했으나 지역별, 시기별 혁신 경로가 다양한 만큼 이에 대한 종합적 판단과 평가는 시기상조로 보인다. 다만 ‘중앙1호문건’에서 보이는 변화의 양상들은 중국의 농업경영이 ‘분산’과 ‘집중’, 즉 ‘가정분산’과 ‘집체통일’의 변주 속에서 시대의 요구에 따라 다양한 혁신의 요소를 추가하며 나름의 균형을 찾아가는 끝없는 모색의 과정임은 분명하다.

39) 2018년 중앙1호문건에서는 ‘인재보장’의 항목에서 ‘신형 직업농민’의 배양을 요구하며 ‘전문화’의 요소를 강조한 바 있다.

40) 중국내 언론보도에 따르면, 2018년 12월 23일부터 개최된 제13기 전인대 상무위원회 7차회의에서 현행 <토지관리법>에서 비농업 건설에 사용하는 토지 조항과 관련해 반드시 국유토지 혹은 국유토지로 징수된 집체토지를 사용해야 한다는 규정을 삭제하기로 심의했다. 기존 법률에서는 집체토지를 비농업 용도로 사용하려면 먼저 승인을 얻어 국유토지로 전환해야했는데, 이 규정을 삭제함으로써 농촌의 집체토지 또한 공업 및 상업 용도로 확정되고 법에 의한 등기만 거치면, 출양 및 연조의 방식으로 보다 자유롭게 상업 용도로 개발이 가능해진 것이다. - [http://www.sohu.com/a/284091624\\_120044547](http://www.sohu.com/a/284091624_120044547)(2018. 12.24 검색)

41) 2019년 문서부터는 신형 농업경영주체 가운데 전문대농가(專業大戶)를 제외한 가정농장과 농업합작사와 소농 간의 연계만을 강조했다.

## 4. 나가며

중국경험의 특수성과 한국과의 비대칭성으로 인해 중국 농촌의 현실은 상대적으로 주목받지 못했으며 중국 농촌에 대한 접근성 또한 떨어져 도시에 비해 우리의 시야에 잘 잡히지도 않는다. '중앙1호문건'은 법률적 성격을 띠는 정책 문건으로서 일종의 상징체계이지 직접적인 현실이 아니다. 따라서 중국 농촌의 '내부'를 들여다보기 위해서는 현실 속 농촌의 다양한 상황들을 구체적으로 포착해야 하는 과제가 뒤따른다. 그럼에도 불구하고 '중앙1호문건'은 전형적인 법률형식이 아니되 상당한 대표성이 있고 각 시기별 삼농과 관련된 중점 문제와 해결방향을 돌출시켰다는 점에서 큰 흐름과 변화를 살펴보는 데 있어서 의미 있는 자료임이 분명하다.

1982년 토지경영권을 개별 농가에게 도급해 농업활동에 종사하도록 함으로써 농가별 생산력 제고를 독려했던 사회적 분위기나 정책적 기조는 농업경영의 '집체통일'과 '가정분산' 가운데 후자의 강화를 의미했다. 2000년대 중반부터 시행된 사회주의 신농촌건설 또한 안정적 소농경제에 기초하여 상대적으로 소외된 중·서부 지역의 삼농에 물질적 지원을 확대한 것이었으나, 농업의 산업화 과정은 역으로 일정한 한계에 봉착한 소농경제의 교정, 즉 농업경영의 규모화로 이어졌다. 미국발 금융위기가 세계를 강타한 2000년대 말 중국은 적정 규모화를 통한 다양한 혁신 경로를 모색하기 시작했고 2013년을 전후해서는 집약화, 전문화, 조직화, 사회화를 결합해 신형 농업경영체제 구축을 제시했다. 그리고 이는 농촌토지의 자발 및 유상 유전, 재산권제도 개혁 등과 동보적으로 이루어져 농촌경제의 사유화, 자본화의 경향 또한 강화됐다. 이에 향촌진흥전략에서는 소농 경영 안정화 및 활성화를 위한 다양한 지원책을 제시함으로써 '통분결합의 이중경영체제'라는 전제 아래 새로운 교정을 시도하고 있는 것으로 보인다.

이는 농업의 6차산업화 노력과 맞물려 다양한 역사적, 지리적 조건에 기초한 내부 혁신 또한 동보적으로 진행되고 있다. 향촌의 생태문명과 주거환경에 대한 강조, 전문 인재 육성을 위한 도농 간 연계 또한 향촌진흥전략의 주요 내용을 구성한다. 동시에 허쉐핑이 지적했듯이 이러한 혁신을 위한 조건을 갖추지 못한 대규모 소농들을 위한 '설중송탄'의 조치를 위해 아직 만기가 도래하지 않은 도급기간을 재연장하는 조치 또한 나타났다.

《2018년 중국 신형 농업경영주체 순위표(2018中國新型農業經營主体排行榜)》에 따르면, 농업 선도기업의 1위는 정방그룹(正邦集團有限公司)으로, 2016년 약 700억 위안(한화 약 11조 7천억 원)의 영업이익을 올렸다.<sup>42)</sup> 또한 광둥성 내 성급 농업 선도기업만 해도 800개가 넘으며, 이 가운데 65개가 상장기업이다. 한편 2016년 말 광둥성의 농업 경영단위, 즉 신형 농업경영주체는 총 8만개가 넘었는데, 이는 10년 전에 비해 2.6배 증가한 수치이다. 이 가운데 농민합작사가 30만개로, 약 37%에 해당한다.<sup>43)</sup> 1958년 말 인민공사 가입률이 97%에 이르렀던 것과는 비교할 수 없지만, 오늘날 중국은 다시금 농업 현대화를 위한 집중화의 길을 걷고 있다.

복잡다단하면서도 빠르게 변화하는 중국 농촌의 현실을 우리는 어떻게 이해하고 평가하며 활용할 것인가는 차후의 과제로 남긴다. 이는 상술했듯이 현재 진행되고 있는 특정 지역에 대한 다양한 사례 연구가 누적됨으로써 보다 분명해질 것이다. 다만 이 과정에서 국제적 이슈나 연구자의 편향으로 인해 '중국 이해'가 특정 시기, 특정 지역, 특정 이슈에 대한 선호 혹은 배제로 이어져서는 안 될 것이다. 이 때문에 삼농의 변화 양태는 물론 그에 대한 정책을 검토함에 있어서 시기별, 지역별로 다각화된 시각을 견지할 필요가 있다.

42) <《2018中國新型農業經營主体排行榜》正式公布> - [http://k.sina.com.cn/article\\_6421996693\\_17ec7e495001004hql.html?from=](http://k.sina.com.cn/article_6421996693_17ec7e495001004hql.html?from=)  
(2019년 2월 1일 검색)에서 재인용.

43) <新型農業經營主体大量涌现> - [http://www.sohu.com/a/229668901\\_119778](http://www.sohu.com/a/229668901_119778) (2019년 2월 1일 검색)

< 參考文獻 >

<中共中央·國務院關於實施鄉村振興戰略的意見>

([http://www.xinhuanet.com/politics/2018-02/04/c\\_1122366449.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018-02/04/c_1122366449.htm))

'中央1號文件'[백두백과]

《國家鄉村振興戰略規劃(2018-2022年)》(<https://baike.baidu.com/item/中央一號文件/10782180?fr=aladdin>)

전형진 편저, 《중앙1호문건 번역문(1883-2013년)》, 한국농촌경제연구원, 2013.

원테권 지음, 김진공 옮김, 《백년의 급진》, 돌베개, 2013.

원테권 지음, 김진공 옮김, 《여덟 번의 위기》, 돌베개, 2016.

하설봉 지음, 김도경 옮김, 《탈향과 귀향 사이에서》, 돌베개, 2017.

박철현 엮음, 《도시로 읽는 현대중국 1, 2》, 역사와 비평사, 2017.

한국농촌경제연구원, 《중국농업동향》.

김도경, <중국 토지 제도를 보는 두 개의 시각: 허쉐핑(賀雪峰)과 저우치런(周其仁) 간의 논쟁을 중심으로>, 《현대중국연구》 16권 1호, 2014.

김종섭, <중국 삼농(三農)지출과 농촌주민 '삶의 질'간 관계 분석>, 《국제지역연구》 제20권 1호, 2016.

박경철·구택기, <중국 농촌합작사조직의 변화모식: 신제도주의 경제학의 관점을 중심으로(中國農村合作組織的變化模式: 以新制度主義經濟學的視覺爲主的解釋)>, 《농촌지도와 개발》 19권 1호, 2012.

양 탄(楊團), <종합농협: 중국삼농개혁의 돌파구(綜合農協: 中國三農改革的突破口)>, 《중국협동조합연구》 제34집 제3호, 2016.

임대근, <중국 문화정책 연구의 의미와 방법>, 《중국문화연구》 23집, 2013.

조성찬, <중국의 도시화와 공공토지 사유화>, 《역사비평》 116호, 2016.8.

손창연·김종구, <농촌관광활성화를 위한 경관요소 도출 및 평가: 중국 농촌관광지를 대상으로>, 《대한도목학회논문집》 36(5), 2016.10.

주연·김도균, <중국정부의 토지유전정책과 농촌공동체의 변화: 안휘성의 산하촌 사례를 중심으로>, 《농촌사회》 21(1), 2011.6.

지성태·유찬희, <중국 전자상거래기업의 농촌 진출과 상생협력 사례연구: 알리바바를 중심으로>, 《아시아연구》 21(4), 2018.11.

賀雪峰, <關於實施鄉村振興戰略的幾個問題>, 《南京農業大學學報》, 2018年 第3期.

劉曉雪, <新時代鄉村振興戰略的要求>, 《毛澤東鄧小平理論研究》, 2018年 第3期.

溫鐵軍, <生態文明与比較視野下的鄉村振興戰略>, 《上海大學學報》, 2018年01期。  
熊万胜、劉炳輝, <鄉村振興視野下的“李昌平—賀雪峰爭論”>, 《探索与爭鳴》, 2017年第  
12期。

Ning WANG, <Implications and Recommendations for Rural Revitalization  
Strategy Based on Domestic and Foreign Experience>, 《Asian  
Agricultural Research》 Vol. 10 Issue 12, Dec 2018.

Juan WANG, <Problems Facing the Implementation of the Rural Revitalization  
Strategy: A Case Study of Luocun Town of Shandong Province>,  
《Journal of Landscape Research》 Vol. 11 Issue 1, 2019.

“新型農業經營主体大量涌現” ([http://www.sohu.com/a/229668901\\_119778](http://www.sohu.com/a/229668901_119778))

<《2018中國新型農業經營主体排行榜》正式公布> ([http://k.sina.com.cn/article\\_64  
21996693\\_17ec7e495001004hql.html?from=](http://k.sina.com.cn/article_6421996693_17ec7e495001004hql.html?from=))

“中 전자상거래, 농촌 경제발전의 새로운 성장 동력으로 부상” ([http://www.ajunews.  
com/view/20180605094606275](http://www.ajunews.com/view/20180605094606275))

### < Abstract >

Analysis on Rural Revitalization Strategy based on Central No.1 Document

Lee, Hwajin

This study is to analyze the The Rural Revitalization Strategy announced in 2018 by identifying the changes in the Two-tier Management System that integrates unified with separate management in Chinese rural communities through a diachronic review of the 'Central Document No.1'. 'Central Document No.1' is a policy document with a legal personality and is a kind of symbolic system, not a direct reality. However, this is meaningful in looking at the big trends and changes in the fact that they are representative, and protruding the focus and direction related to the three dimensional rural issues by period.

From the 1980s to the 1990s, the social atmosphere or policy stance that encouraged individual farmers to raise their productive capacity by giving land management rights to individual farming households means the decentralization of agricultural management. Along with the implementation of The Construction of New Socialist Countryside in the mid-2000s, the government began to encourage the scale of agricultural management as an alternative to the small farming economy, which had reached limit, while expanding financial support for rural area. Beginning in 2013, the establishment of a new farming management system was presented more clearly by combining intensification, specialization, organization and socialization, and the trend of privatization and capitalization of the rural economy was also strengthened. In addition, according to documents, the government has begun to focus on stabilizing and invigorating small farming management since 2017.

The Rural Revitalization Strategy that has inherited and systematized these trends contains various attempts in the fields of industry, environment, culture, administration and people's livelihood for the endogenous development of the agriculture, farmer and rural area, which are in parallel with land reform, human resources development and capital expansion. The trend of scaling tendency in agricultural management is the most basic means of innovation to implement that attempts within the Two-tier Management System. Therefore, more case studies need to be accumulated by region and time prior to the sectional assessment for it.

Key words: Central Document No.1, The Rural Revitalization Strategy, three dimensional rural issues, The Rural Policy of Two-tier management, 6th Industrial Revolution

원고접수일	심사일정	1차수정	게재확정	출간
2019.02.09	2019.02.17	2019.02.18	2019.03.01	2019.03.31

