

연구논문

1950년대 중국 도농이원구조의 형성과 그 현재적 함의*

박경철 충남연구원 농촌농업연구부

신중국 성립 이후 중국 정부는 공업화 우선 정책을 실시하면서 정치, 경제, 사회적으로 농촌과 도시를 분리해 관리하는 도농이원구조를 고착화시켰다. 이는 무엇보다 마오쩌둥이 중국혁명의 가장 큰 지지 세력이었던 농민을 철저히 배반하는 순간이라고 할 수 있다.

그렇지만 재고해야 할 점은 이러한 일련의 정책 결정 과정에서 상당히 격렬한 논쟁이 있었다는 점이다. 그 논쟁의 최대 쟁점은 농업합작화의 문제였다. 왜냐하면, 중국은 공산혁명을 통해 토지를 무상으로 분배했는데 다시 사유재산을 없애고 급진적 농업합작화를 실시한다는 것에 상당한 저항이 있었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 마오쩌둥은 결국 서구의 합작 사상과 스탈린식 경제발전 모델을 바탕으로 호구제도(戶口制度), 일괄수매 일괄판매(統購統銷) 등 도농이원구조(城鄉二元構造)를 고착화시켰고 그 부정적 영향은 오늘날까지 미치고 있다. 이와 같은 배경에서 본 연구는 첫째, 중국 도농이원구조 형성과 고착화 과정에서 벌어진 논쟁을 살펴보고, 둘째, 중국 도농이원구조 형성에서 소련의 영향을 분석하고, 셋째, 이러한 일련의 역사적 배경이 농민공과 도농격차 등 오늘날 심각한 중국 사회경제의 문제들과 어떠한 연관이 있는지 고찰하고, 마지막으로 중국 도농이원구조의 현재적 함의는 무엇인지 살펴보았다.

주제어: 도농이원구조, 호구제도, 농민공, 도농격차

* 이 논문은 충남연구원 2017년 기본과제(17G1011)의 일환으로 수행된 연구의 결과이다. 논문이 완성될 수 있도록 귀중한 조언을 해주신 익명의 심사위원님께 감사드린다.

I. 들어가며

1. 연구 배경 및 목적

중국 근현대사를 되돌아보면, 중국 농민은 공산혁명의 주체이자 신중국 성립의 최대 공헌자이었다. 주지하다시피 중국공산당은 가난한 농민과 더불어 공산혁명과 신중국 성립을 완성했고 그 후 농민의 생계와 생활 개선을 도모한 결과 많은 농민은 봉건과 착취의 억압으로부터 벗어나 어느 정도 경제적 자립을 쟁취할 수 있었다. 특히 신중국 성립 이후 대대적으로 실시된 토지분배는 많은 농민의 지지를 얻었으며 결과적으로 농민들이 경제적인 자립과 자주권을 획득하는데 결정적인 역할을 했다. 그러나 중국 농민의 기대와는 달리, 신중국 성립 이후 중국 정부는 10년도 지나지 않아, 구체적으로 보면 1957년 전후 고급합작사와 인민공사를 추진하면서 농민의 시련은 다시 시작되었다. 왜냐하면, 이 시기를 기점으로 중국에서는 도시와 농촌을 정책적으로 차별하는 도농이원구조(城鄉二元結構)가 고착화되었기 때문이다.

현재 중국에서 심각하게 사회문제로 대두되고 있는 중국의 농민공 문제와 도농격차 문제에 관한 그간 많은 연구에서 이들 문제의 근본적인 원인은 도시와 농촌이 이원화된 사회경제적 구조임을 지적하고 있다(辛章平 2011; 賈兆義 2010; 劉新 2009; 劉偉 2009; 方輝振. 2009, 陸學藝·楊桂宏, 2013 등등). 또한, 많은 연구자들은 지금과 같이 도시와 농촌이 이원화된 사회경제체계가 변하지 않는다면 농민공 문제, 도농격차 문제 등도 해결되지 않을 것이라고 주장하고 있다(孫立平 2009; 辛逸·高潔. 2009; 徐紅新·鄧楠 2008 등등). 루수예이(陸學藝, 2013)는 중국의 고질적인 삼농문

제도 도농이원구조에서 기인된 것이며 이 문제가 해결되지 않는다면 중국의 삼농문제도 해결될 수 없다고 주장했다. 그렇다면 중국의 도농이원구조는 언제, 어떻게 형성된 것이고 그 내용은 무엇일까?

신중국 성립 이후 얼마 지나지 않아 마오쩌둥 등 중국 공산당 지도자들은 국가발전을 위해 도농이원구조를 제시했고 1950년대 말에 이르러 고착화시켰다. 이는 무엇보다 농촌의 발전을 위해서라기보다는 도시의 공업화를 우선 발전시키기 위한 것이었다. 당시 공산당 지도부의 판단은 공업화의 실현을 위해서는 우선적으로 축적된 농촌 자본을 제도적으로 이용할 수 있는 방안이 필요하다는 것이었다. 이와 같은 배경에는 국가차원의 발전을 위해서는 공업화 우선 정책이 필요하고 이를 위해서는 어느 정도 농민의 희생이 필요하다는 논리가 강하게 대두됐기 때문이다. 그래서 정치적으로는 전국인민대표의 도농 차별적 선출제도 도입(정정갈박경철, 2009), 경제적으로는 농산물의 일괄수매 일괄판매(統購統銷)와 협상가격차(箭刀差)를 통한 가격과 유통의 통제, 그리고 사회적으로는 농업 호구와 비농업 호구로 나누는 호구제도의 도입을 통해 농민에 대한 신분과 주거 이동의 통제가 시작되었다. 특히, 이 시기에 정치, 경제, 사회적으로 중요하며 중국 사회 일대를 전환시킨 정책은 농업합작화정책의 도입이라 할 수 있다. 바로 이러한 정책 도입 결정이 농민의 지지로 신중국을 건국한 공산당이 농민을 배반하게 된 순간이라고 할 수 있다.

하지만 여기서 재고해야 할 점은 이러한 일련의 정책 결정 과정에서 상당히 격렬한 논쟁이 있었던 점이다. 예를 들어, 중국의 정책대상을 크게 도시와 농촌으로 나누고 도시는 공업화 위주의 산업정책과 단위(單位)체제와 같은 사회경제관리체제로 만들어가는 한편, 농촌은 정책적으로 농촌집체(농업합작)체제로 만들기 시작했는데 이러한 과정에서 중국의

대부분이 농촌인 상황이고 공산혁명을 통해 토지를 무상으로 분배한 상황에서 농촌을 어떻게 다시 집체화할 것인가는 이 시기에 최대의 쟁점이 었다. 즉, 농업합작화의 시점, 방식, 속도 등에 관한 격렬한 논쟁이 진행된 것이다. 이 과정에서 농촌과 도시를 이원화해서 농촌을 내부 식민지화하는 소련 스탈린식 집체경제의 영향으로 중국에서는 공업화, 농업합작화, 호구제도, 일괄수매 일괄판매(統購統銷) 등 일련의 도농이원화정책이 형성되었고 그 영향은 오늘날까지 지속되고 있다.

이와 같은 배경에서 본 연구는 신중국 성립 이후 중국의 강력한 공업화, 농업합작화 추진 과정에서 형성된 도농이원화정책의 추진 과정에서 스탈린식 집체경제모델의 이론과 경험이 중국에 어떠한 영향을 끼쳤는지 살펴보고, 1950년대 공업화와 전시화(戰時化)의 분위기에서 형성된 중국의 도농이원화정책이 농민공 문제와 도농격차 문제 등 오늘날 심각한 중국사회의 문제들과 어떠한 연관이 있고 중국의 심각한 사회문제를 해결하는데 그 함의는 무엇인지 고찰하고자 한다.

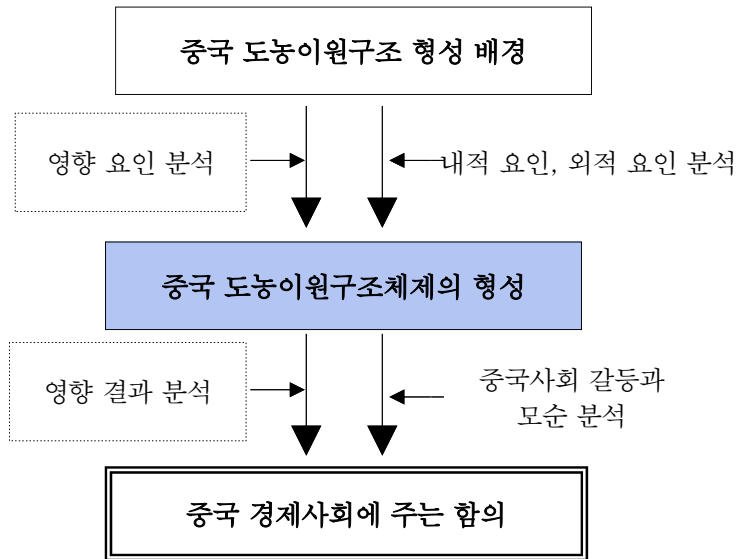
2. 연구 내용 및 분석 틀

오늘날 중국 사회의 모순과 갈등의 원인이라고 할 수 있는 중국 도농이원구조체제의 형성에는 많은 시대적, 상황적 요인이 작용했다. 따라서 본 연구에서는 이러한 중국의 도농이원구조체제가 구체적으로 어떻게 형성되었고 그 영향 요인은 무엇인지 분석하고자 한다. 또한, 이렇게 형성된 도농이원구조체제가 중국경제와 사회에 어떠한 영향을 주었는지도 살펴보고자 한다.

연구 분석은 주로 정치, 경제, 사회적 관점에서 분석하고자 한다. 1945

년 신중국 성립 당시의 역사적 배경, 이후 급진적으로 추진된 농업협작사 운동의 과정을 통해 도농이원구조체제가 확립된 상황 요인을 고찰하고자 한다. 특히 소련의 경험이 중국 도농이원구조를 형성하는 데 어떤 영향을 미쳤는지를 파악하고자 한다. 그리고 중국 도농이원구조의 고착으로 인한 문제점은 무엇이고 이러한 도농이원구조가 오늘날 중국 사회에 주는 함의는 무엇인지를 파악하고자 한다.

〈그림 1〉 연구 내용 및 분석 틀



II. 도농이원구조의 경제사회적 개념 정의

1. 도농이원구조의 개념

일찍이 마르크스는 도농 관계는 경제사회발전에서 중요한 관계라고 여기면서 사회와 경제의 전체 역사는 도시와 농촌 간 대립 운동이라고 개괄하기도 했다(劉偉, 2009: 101). 하지만 도시와 농촌의 문제를 처음부터 “도농이원구조”라는 용어를 사용한 것은 아니다. 원래 경제학에서 사용되는 “이원경제구조이론(二元經濟構造理論)”은 미국 경제학자 아서 루이스(Arthur Lewis)가 1954년에 처음 제기한 이론이다. 그는 주로 공업화 초기 단계에서 개발도상국의 농촌에서는 생산과 소득이 낮아 생활수준이 낮은 반면, 도시에서는 생산과 노동생산성이 높아 높은 생활수준을 보이는 구조를 “이원경제구조”라고 했다. 따라서 루이스의 “이원경제구조”는 산업화 과정에서 생산성이 낮은 1차 산업에 종사하는 농민이 생산성이 높은 2차, 3차 산업으로 이동하는 원인, 과정, 그리고 결과를 설명하고 있다. 이러한 설명은 중국의 도농이원구조체제와는 성격이 다르지만, 도시와 농촌의 관계를 설명하는 데 유용한 도구로 활용되고 있다.

이와 같은 맥락으로 네덜란드 사회학자 보크(J. H. Boeke)는 1953년 사회학 방면에서 처음으로 “이원사회구조이론(二元社會構造理論)”을 제기하며 전통적인 농업과 농민, 그리고 현대화된 도시와 도시민이 함께 공존하는 현상을 이 이론을 통해 설명했다. 이 용어는 이후 중국에 오면서 삼농문제 전문가인 윈테쥔(溫鐵軍) 등이 중국의 현대화 과정에서 도시와 농촌 간 격차가 심각한 사회경제적 불평등 구조를 “도농이원구조(城鄉二元結構)”¹⁾라는 용어를 통해 설명하면서 널리 쓰이게 되었다.

그러나 따지고 보면, 신중국 성립 이후 중국 정부와 공산당이 “도농이원구조”라는 용어를 직접 쓰지는 않았지만, 사회주의 계획경제 시기에 도농이원구조 혹은 도농이원정책은 핵심 정책이었다. 그전에 소련과 동유럽에서도 마찬가지로 도시와 농촌을 분리한 도농이원정책을 펼쳤다. 사회주의 국가에서 도농이원구조의 정책을 펼친 것은 원시 자본 축적을 위한 농촌의 내부 식민지화 정책과 밀접한 관련이 있다. 즉, 전통적으로 오랫동안 식민지 개척을 통해 원시자본을 축적해 공업화와 도시화에 성공한 서구와는 달리 식민지가 거의 없었던 신생 사회주의 국가들은 원시 자본 축적을 위해 내부 식민지가 필요로 했는데 그 대상이 바로 농촌이었다. 농촌은 인구가 많고 식량을 생산하고 자원이 도시에 비해 많았기 때문에 이를 활용해 공업화와 도시화의 기틀을 만든 것이다. 이런 관점에서 보면, 도농이원구조는 사회주의 성립 초기에 생겨난 용어는 아니지만 이미 정치, 경제, 사회에서 보편적으로 체계화된 구조라는 점을 알 수 있다.

2. 중국 도농이원구조의 특성

1949년 10월, 신중국 성립 후 중국은 대규모 경제건설을 구현하기 위해 방대한 소련식 사회주의 계획경제 발전모델과 경험을 학습하기 시작했다. 그중에서도 대표적인 학습모델이 도농이원구조체제에 의한 발전 모델이었다. 마오쩌둥은 신중국 성립 이전인 1949년 6월 《論人民民主專政》에서 다음과 같이 말했다: “중요한 문제는 농민교육이다. 농민의 경제는 분산되어 있다. 소련의 경험을 토대로 오랜 시간 동안 세심한 노력

1) 중국 문헌에서 도농이원구조는 도농이원구조, 도농이원경제구조, 도농이원사회구조, 도농이원경제사회구조 등 상황에 따라 다르게 사용된다.

을 기울여야 농업사회화를 이룩할 수 있다. 농업의 사회화가 없이는 중국의 확고한 사회주의는 실현할 수 없다.”고 말했다.²⁾

마오쩌둥은 당시 소련의 집단농장모델을 근거로 농민의 조직화를 도모했다. 1951년 중공중앙은 농촌에서 농업호조합작 추진을 결정하고 이를 추진하기 위해 중공중앙농촌공작부를 설립했다. 그래서 호조조(互助組), 초급농업합작사, 고급농업합작사, 인민공사로 이어지는 농민 조직화를 통해 점차 수억 명에 달하는 농민을 조직화하기 시작했다.(박경철, 2011) 경제적으로는 모든 생산재의 집체소유제, 집체경영, 집체노동, 노동에 따른 분배를 추구했고 정치적으로는 정사합일(政社合一), 일대이공(一大二公)³⁾, 인민공사라는 정권조직이자 집체경제단위를 실현했다. 나아가 도농 분할 통치의 호적제도, 농업 인구의 비농업 인구 전환에 대한 엄격한 제한을 통해 도농이원의 경제사회 구조체제를 확립했다(陸學藝, 2013: 6). 따라서 중국 도농이원구조의 특성은 소련식 계획경제 발전모델을 근거로 수억 명에 달하는 농민을 조직화해서 사회주의 국가 실현의 한 과정인 농업사회화를 구현하기 위한 정책 수단이라는 점이다.

문제는 중국이 사회주의 계획경제를 수용하면서 만들어낸 도농이원구조가 도농 간 불평등을 심화시키고 고착화시키는 제도로 변질됐다는 점이다. 정치적으로는 농촌 지역에서의 인민대표 선출은 도시 지역에 비해 상대적으로 적게 선출되었고, 경제적으로는 농업생산물 가격을 통제해 저가로 공출했으며, 사회적으로는 호적제도를 통해 농민의 도시 진입을 엄격하게 제한했다. 이처럼 정치, 경제, 사회 등 거의 모든 방면에서 이뤄진 도농이원구조는 중국의 개혁·개방 이후에도 크게 변하지 않고 지속

2) 毛澤東. 1966. 『毛澤東選集』(第四卷), 人民出版社, p.1482.

3) 공유제가 순수할수록, 공유제의 범위가 넓을수록 좋다는 뜻이다.

되어 오늘날 중국사회의 갈등과 모순, 특히 도농 간 불평등과 불합리를 촉발시키는 결과를 가져왔다.

왕용(王勇, 2012)은 중국 도농이원구조의 특징을 크게 이중성과 엄중성으로 들었다. 첫 번째 이중성을 보면, 중국은 현대공업을 대표로 하는 현대부문과 전통농업을 대표로 하는 전통부문이 병존하고 선진적인 도시사회와 낙후한 농촌사회가 병존해 경제적 이원구조와 사회적 이원구조가 병존하는 이중의 이원구조를 형성하고 있다고 했다. 따라서 경제적 이원구조와 사회적 이원구조가 서로 응결되고 강화되어 중국의 삼농문제와 경제사회의 발전에 심각한 영향을 주었다는 것이다.

두 번째는 엄중성이다. 이원구조의 강도는 일반적으로 농업부문과 비농업 부문 간 상대적 국민소득 격차로 측정을 하는데 미국의 경제학자 쿠츠네츠의 분석에 따르면 중국 이외 전 세계 개발도상국의 공업과 농업 간 이원구조 강도는 최대 4.08배로 나타났다. 하지만 중국은 개혁·개방 전 모든 년도에서 다른 개발도상국의 이원구조 강도보다 훨씬 높게 나타났고 1970년에는 7.64배로 세계에서 가장 높은 것으로 나타났다. 개혁·개방 이후 이러한 차이는 점점 완화되었다고는 하지만 도시와 농촌 간 이원구조의 강도는 여전히 높아 2000년에는 5.26배로 개혁·개방 이후 가장 높은 것으로 나타났다.(王勇, 2012) 이러한 결과는 중국 도농이원구조의 폐해가 개혁·개방 이후에도 개선이 되지 않다는 것을 방증하고 있다.

Ⅲ. 소련의 도농이원구조의 형성과 중국에 대한 영향

1. 스탈린의 농촌집체화 이론과 실천

스탈린은 농촌집체화를 적극적으로 추진하기 이전에 농촌집체화 실현에 관해 마르크스, 엥겔스 그리고 레닌 등이 주장한 자원(自願) 가입 원칙을 지키고자 노력했다. 즉, 농민들이 농촌집체화에 가입하도록 설득하고, 인내심을 가지고 기다리며, 강압적인 방법은 취하지 않는다는 원칙을 고수했다. 특히, 엥겔스는 유무상의 보상과 상관없이 농민의 자원 의지를 위배하며 강제로 농민들의 농촌집체화에 가입시키는 것은 농민의 소유권과 자유권 그리고 기타 경제권익을 박탈하는 것이라고 강조했다. 사실 1927년 이전 스탈린은 레닌의 신경제정책을 계속 실행했고 레닌의 합작사 계획을 따랐다. 하지만 1927년 말 개최된 소련공산당(볼셰비키) 제15차 대표대회에서 정식으로 레닌의 신경제정책과 합작계획을 폐기하고 농촌집체화 이론을 제기했다. 이로써 대규모의 집단농장 운동이 일어나게 되었다(王貴宸, 2006: 134-135).

그 후 1929년 스탈린은 농촌집체화의 우선 실행을 제기했다. 스탈린은 당시 소련 사회는 도농 간, 공농(工农) 간의 관계에 파열적인 위험이 존재하기 때문에 이러한 위험을 피하기 위해서는 반드시 분산된 개체 농가를 점차적으로 연합해 대농장집체체제로 전환하는 것이 필요하다고 판단했다. 나아가 스탈린은 농업부문이 기술적으로 낙후되어 도농 간 파열적 위험 관계가 계속 유지된다면 분산된 개체 농가를 연합해 대농장, 즉 집단농장으로 전환해야 한다고 했다. 또한, 공업발전이 농업기초를 보장하지 않고, 농업을 개조하지 않고, 따라서 농업이 공업을 따라가지 못한다면

공업발전이 진전될 수 없다고 그는 주장했다.⁴⁾ 그 후 1929년에서 1932년까지 3년간의 짧은 시간 동안 스탈린은 전국적인 농업집체화를 실현했다.

물론 소련의 농업집체화정책은 성공적이지 못했다. 아니 철저하게 실패했다고 할 수 있다. 1930년대 소련의 농업집체화정책은 소련의 모든 농촌경제를 심각하게 파괴해 1932년에서 1933년 사이 대기아가 발생했다. 이로 인해 약 1천만 명의 농민이 사망했고⁵⁾ 배고픔에 허덕였던 농민들은 도시로 대거 잠입했다. 하지만 스탈린은 이러한 농민의 도시 진입을 막기 위해 차르 공화국 시기에 사용 후 폐기된 국내거민증제도를 1933년부터 부활시켜 인구 이동을 엄격히 통제하고 관리하기 시작했다. 거민증의 발급은 초기 모스크바와 레닌그라드 등 25개 중점 도시에 한정하고 이후 모든 도시로 확대했다. 반면 농민에게는 거민증이 없었다. 농민이 거민증 관리지역에 들어가면 24시간 내에 신고하고 임시거주허가증을 발급받아야 했다. 만일 허가를 받지 못하면 그곳을 떠나야 했다.(王海光, 2011: 31) 실질적으로 도시와 농촌이 분리된 도농이원화 정책을 통해 농촌경제와 인구를 통제하기 시작한 것이다.⁶⁾

소련의 농업집체화는 결국 실패로 돌아갔지만 이를 둘러싸고 급진파인 프레오브라젠스키(Preobrazhensky)⁷⁾ 등과 반급진파인 레닌(Lenin)과

4) 斯大林. 1955. 『斯大林全集』(제11, 12권); 王贵宸, 2006: 134 재인용.

5) 농업집체화 과정 전체에서 약 천만 명이 사망했는데 그 중 절반은 기아로 사망했다.(沈志華. 1994. 『新經濟政策與蘇聯農業集體化道路』, p.429; 王海光, 2011, p.31. 재인용)

6) 소련 농민은 1975년이 되어서야 국내거민증의 권리를 획득했다.

7) 예브게니 프레오브라젠스키는 소련 경제를 발전시키려면 제조업 부문의 투자를 늘려야 한다고 주장했다. 그러나 당시 농업에 절대적으로 의존하고 있는 소련 경제에서는 농민들이 그나마 창출되는 잉여생산물(한 경제에서 산출되는 총생산물 중 인구의 육체적 생존에 필요한 몫 이상 생산

부하린(Bukharin) 등이 대결했다. 1950년대 초 중국과 같이, 1920년대 소련에서도 농촌집체화에 대해 두 계파 간에 격렬한 논쟁이 있었다. 그러나 레닌이 사망한 이후 1927년 이전까지 레닌의 신경제정책을 추진했던 스탈린은 1925년부터 트로츠키(Trotsky), 프레오브라젠스키 등 소위 좌파 집단의 반대에 부딪혔고 결국에는 그의 정책 노선을 수정했다. 그 가운데서도 스탈린에게 가장 많은 영향을 주었던 이론가는 프레오브라젠스키였다. 그의 이론은 스탈린의 집체화, 공업화에 토대가 되었다. 소위 좌파 집단의 경제이론 대변인으로서 그는 농촌집체화 방식에 대해 다음과 같은 주요한 논점을 건지했다.

첫째, 사회주의국가 건설단계에서의 주요 임무는 하나의 강한 공업기초를 건설하는 것이다. 기타 다른 경제는 모두 공업의 발전에 따라야만 한다. 둘째, 공업발전을 위해 자본주의국가는 식민지를 약탈하지만, 사회주의국가는 식민지가 없기 때문에 반드시 국내에서 자본을 축적해야 한다. 이것은 농민에 기대 자본을 축적하는, 다시 말해 농촌을 내부 식민지로 삼아야 한다는 것을 의미한다. 이는 사실상 농민의 착취를 승인한 것이다. 셋째, 자본 축적의 주된 방법은 공산품과 농산물의 협상가격차를 이용해 자금을 제공하는 것이다. 넷째, 그는 당의 지도자들이 모두 농민의 이익과 소생산자의 자본축적을 위해 공업, 특히 중공업을 무시한다고 지적했다. 또한, 농민들에게 대출을 하면 필연적으로 부농이 증가해 정치

된 부문)을 사실상 거의 모두 소유, 지배하고 있었기 때문에 투자를 늘리기는 극히 어려운 일이라서 농촌에서 사유 재산과 시장을 폐지해야 한다고 주장했다. 그래야 정부가 농촌의 잉여생산물을 탈취해 제조업 부문에 투자할 수 있다는 것이다. 프레오브라젠스키는 이러한 정책은 단기적으로 농민의 생활수준을 떨어뜨리지만 장기적으로는 투자의 확대로 이어져 모든 사람이 잘 살 수 있다고 주장했다.(장하준, 2010; 재인용: <http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=kang4949&logNo=150104374490>, 검색일: 2017년 10월 28일)

적으로 무산자계급의 권력을 파괴하기 때문에 농촌집체화를 적극적으로 주장했다.⁸⁾ 이와는 반대로 부하린은 농촌집체화를 반대했다. 그는 프레오브라젠스키 등의 “초공업화”는 실현 불가능하며 결국 공농연맹을 파괴해 소비에트국가의 생존을 위협할 것이라고 했다. 그는 농촌집체화에 적극적으로 반대했는데 그 이유는 농업기계화가 이뤄지지 않으면 집체화도 불가능할 것이라고 봤기 때문이다. 이러한 그의 주장은 훗날 중국에서 농업합작사 추진을 둘러싸고 벌인 논쟁에서 류샤오치(劉少奇) 등과 같은 반급진파의 주장과 매우 유사하다고 할 수 있다.

그렇다면 스탈린은 왜 갑작스레 농촌집체화 정책으로 전환했는지를 살펴볼 필요가 있다. 스탈린이 농촌집체화 정책으로의 갑작스런 전환에 직접적으로 영향을 준 사건은 1927년에서 1928년 초에 점점 증가한 “식량위기”이라 할 수 있다. 그 당시 정부의 식량수매는 매우 어려운 상황에 처해 있었다. 식량수매의 위기에 대해 부하린은 식량수매 가격 단위를 대폭 높이고, 일억 루블의 외채를 발행해 식량을 수입해야 한다는 방안을 제안했다. 그는 공업발전 속도가 비록 “달팽이걸음”처럼 느더라도 공·농업 간 평화국면의 파괴를 원치 않았으며 농민의 생산 적극성을 강압할 수 없다고 주장했다(沈宗武 2000: 87). 그러나 당시 스탈린은 식량위기의 해결을 위해 임시적인 조치로 농촌집체화를 추진했던 것이다.

결국 이러한 과정을 통해 우리가 알 수 있는 사실은 스탈린이 취한 방법은 근본적으로 프레오브라젠스키가 제안한 것처럼 농촌을 내부 식민지로 삼는 초공업화 이론에 바탕을 두고 있다는 점이다. 이런 맥락에서 보면 중국 농민은 국가의 공업화를 위해 희생되어야만 하는 내부 식민지의 식민이었음을 분명히 알 수 있다. 따라서 1950년대 중국의 상황을 보

8) 苏绍智等. 1983. 『布哈林思想研究』; 王贵宸, 2006: 137 재인용.

면, 마오쩌둥은 소련의 전철을 그대로 밟았다고 볼 수 있다.

2. 중국 농업집체화와 도농이원구조의 형성

마르크스주의자로서 마오쩌둥은 왜 점진적 사회주의 실현을 포기하고 스탈린식 급진적 농업집체체제를 선택했는가? 그는 왜 원래의 합작사를 완전 정치화했는지에 대한 의문이 들지 않을 수 없다. 이에 대해 선종우(沈宗武, 2000: 85)는 소련식 집단농장경제 제도가 중국에서 형성된 세 가지 원인을 제시했다. 즉, 1)현대화의 어려움, 2)전쟁의 위협과 생존 위기 하에서의 반항, 3)마르크스주의에 대한 스탈린의 형이상학적 곡해이다. 이와 같은 원인은 마오쩌둥의 정책 노선에 그대로 부합된다고 할 수 있다. 왜냐하면, 신중국 성립 이후 마오쩌둥에게 가장 긴급한 선결과제는 중국의 공업화(현대화)와 전쟁 위협에 대한 준비였기 때문이다. 이 때문에 그는 1949년 10월 신중국 성립 이후 몇 개월 되지 않아 소련에 가서 소련의 모든 현대화 방식과 모델을 학습했다. 그 후, 그는 소련에서 학습한 각 방면의 발전방식을 중국의 현대화 발전과정에 응용했다.⁹⁾ 그러나 그 결과는 참담했다.¹⁰⁾ 이는 당시의 시대적 상황을 보면 그 이유를 알 수 있

9) 테보라 케이플(Deborah Kaple, 1994)는 다음과 같이 지적했다. 당시 마오쩌둥이 소련을 방문해 소련의 공업화 방식을 공부할 때 스탈린은 마오쩌둥 측에 소련의 현대화, 공업화 방식을 가르쳐주는데 소극적이었다고 한다. 이 때문에 마오쩌둥 측은 학습 과정에서 당시 소련의 표면상의 성과만을 공부했고 많은 부분에서 잘못 이해했다고 한다. 그 결과 이는 중국의 공업화 방식, 농업합작화 방식, 중앙집중식 정치통치체제 등에 영향을 주었고 그 영향은 오늘날까지도 남아있다고 했다.

10) 그에 대해 왕구이쥘(王贵宸, 2006: 263-264)은 다음과 같이 평가했다. 당시나 지금이나 무산자계급이 정권을 잡은 모든 국가는 경제적으로 미발달한 국가이고 이러한 국가는 모두 보편적으로 조금하계 사회주의에 진입하려는 몽상이 있다고 했다. 즉, 이른 시기에 강대한 사회주의를 건설

다.

오랫동안 지속된 해방전쟁과 승리 이후 곧바로 성립된 신중국에게 1950년 6월에 한반도에서 발생한 한국전쟁과 이후 발생한 미국과 소련 간의 냉전은 심각한 위협과 과도한 부담을 안겨줬고 이는 곧바로 전 국민의 경제사회조직체계를 집단화, 군대화 조직체계로 개조시키는 계기가 됐다. 당시 공산당 지도자들은 또다시 중국이 열강에 의해 침략 된다면 중국은 심각한 어려움에 빠질 것으로 내다봤다. 그래서 그들은 국민 대다수가 농민인 중국에서 긴박하게 농업협작조직을 만들고 이를 군대편제체제로 탈바꿈시켜 인민들을 과도한 중산 경쟁과 정치선전 활동에 몰두시켰다. 그 결과 3년간의 대기근이 발생했고 이로 인해 몇천만 명의 인민이 아사하는 사태가 발생했다.¹¹⁾

이처럼 지나치리만큼 닮은 소련과 중국의 역사과정은 역사의 필연인지 우연인지는 명확하지 않다.¹²⁾ 하지만 이러한 과정을 통해 알 수 있는 것은 양국 모두 공업화와 전시화(戰時化)를 위해 농민을 희생했고 나아가 농민을 내부 식민화했다는 사실이다. 더 중요한 것은 이러한 시기에 완성

하려는 강렬한 욕망이 있다는 것이다. 그러나 이러한 욕망은 실제와는 동떨어지고 과도하게 조급한 현상을 보는 급성병(急性病)에 걸리기에 이르는데 이는 당시의 역사조건 하에서는 상견병(常見病)이라고 봤다. 그래서 마오쩌둥처럼 위대한 인물일지라도 이러한 과정을 피하기는 어려웠을 것이라고 단정했다.

- 11) 1958년에서 1961년까지 3년간 수 천만 명의 아사자가 발생한 대기근의 원인에 대해 이전까지는 자연재해로 인해 빚어진 재앙이라고 치부되었으나 이후 린이푸(林毅夫) 등 경제학자를 중심으로 대기근의 원인은 지나친 평균주의적 제도가 빚어낸 참극이라고 주장했다.
- 12) 물론 중국의 도농이원구조체계가 소련의 집단농장체제에서 비롯되었지만 차이점도 존재한다. 첫째, 소련의 집단농장 규모는 인민공사의 생산 대대에 불과하다. 둘째, 소련의 집단농장체제에서는 정사합일을 실행하지 않았다. 셋째, 소련에서는 도시와 농촌을 분할 통치하는 호적제도는 실행하지 않았다.

된 혹은 공고화된 통치체제는 현재에도 영향을 주고 있다는 것이다. 특히 중국은 1950년대 중반 이후에 고착화된 도시와 농촌의 이원관리체계는 현재에도 농민공 문제(특히, 호구 문제 포함)와 도농격차 문제 등에 영향을 주는 가장 큰 요인으로 지적되고 있다. 소련과 중국의 집체화 역사 과정과 그 영향에 대해 비교 분석하면 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 소련과 중국의 농업집체화 발전 과정과 그 영향

구분	소련	중국
농업집체화 완성 시기	1920년대 말에서 30년대 초기	1950년대 중기와 후기
점진적 사회주의 농업 집체화 건설 이론가	마르크스, 레닌, 엥겔스	-
점진적 사회주의 농업 집체화 건설 주창자 (반급진파)와 그 이유	레닌, 푸하린 등 이유: 사회주의 이행 전 자본축적 시기 필요	류샤오치(刘少奇), 류란타오(刘澜涛), 보이보(薄一波) 등 이유: 신민주주의경제 건설시기 자본의 축적 시기 필요
급진적 사회주의 농업 집체화 건설 주창자 (급진파)와 그 이유	프레오브라젠스키 등 이유: 농민의 내부 식민화, 공업화	라이뤄위(赖若愚)와 타오루자(陶鲁笳) (산시 성위) 이유: 토지개혁 후 발생한 토지집중화 제거
급진적 농업집체화 완성자	스탈린	마오쩌둥
급진적 농업집체화 건설의 역사적 배경	현대화(공업화), 전쟁의 위협, 식량위기	현대화(공업화), 전쟁의 위협, 식량위기, 냉전
도농관계에 대한 영향	의무판매, 신분증제	일괄수매 일괄판매(统购统销), 호구제도(户口制度)
현 제도에 대한 영향	-	도농이원화관리(특히, 호구제도)

IV. 중국 도농이원구조의 고착화 문제점

1. 도농이원구조의 고착화 과정

앞서 설명한 바와 같이 마오쩌둥은 신중국 성립 이후 농촌경제의 쇠락과 전쟁의 위협 등 국내의 열악한 환경 하에서 스탈린식 농촌집체화의 전철을 밟았다. 의심할 여지없이 그는 사회주의 실천과정에서 소련식 사회주의 실천 방식에 영향을 받아 전민소유제, 즉 국유제 형식을 채택했다. 그 결과는 긍정적 측면과 부정적 측면을 모두 보이고 있다.

우선 긍정적인 측면을 보면, 농업합작화를 통해 중국은 공업화를 건설했으며 농민의 조직화 수준을 제고했고 국내에서 전쟁 발생을 예방했다. 부정적인 측면을 보면, 당시 중국정부는 농업합작화를 통해 농민의 소유권과 자유권을 박탈했다. 더 중요한 점은 도농이원구조를 형성해 프레오 브라젠스키가 이미 주장한 이론과 같이 농촌을 식민지로 만들고 농식민, 즉 이등국민으로 만들었다는 것이다.¹³⁾

식민의 형태는 크게 세 가지 형태로 표출되는데 그것은 사회적, 경제적, 정치적 식민이다. 먼저, 사회적 식민의 대표적인 형태는 거주 이전을 제한하는 호구제도이며 이는 소련의 신분증제와 유사하다. 양국이 집체 경제체제 시 거주 이전의 제한을 실시했다. 신중국의 호구제도는 1951년

13) 비록 이러한 종류의 상황이 일정한 역사적 필연성이 있을지라도 이러한 방식은 마르크스 등 사회주의 이론가의 구상과는 상당한 거리가 있다. 비록 일정한 범위의 집체경제가 존재할지라도 이러한 종류의 집체경제는 마르크스가 제시한 “개인 소유권의 실현”이라는 방법과 노동자가 연합해 만든다는 구상과는 맞지 않다. 실제 마르크스의 구상에는 사회 개인이 연합한 소유제, 즉 소유제가 조화된 방식이었다(朱修国, 2008: 135).

도시에서 먼저 시행되었고, 1955년 농촌에 확대 적용되었다. 그 후 1958년 호구등기조례(戶口登記條例)가 국가주석령으로 공포되면서 전국적인 범위에서 엄격하게 실시되었다(이강원·魯奇, 2001: 202-203). 신중국 성립 후인 1950년대 특히 1950년부터 1958년까지 중국 정부는 호구(호적)제도에 대해 다양한 조치를 취했는데 이와 같은 조치의 목적은 도시와 농촌을 분리해 농촌을 정치, 경제, 사회적으로 통제하기 위함이었다. 다음은 1950년대 도농이원구조 형성을 위해 도시와 농촌의 인구 통제¹⁴⁾에 관한 중국 정부의 조치 내용이다.

- 1950년 8월, 《특종인구 관리의 잠정방법(초안)》 (공안부)
- 1951년 7월, 《도시 호구 관리 임시조례》 (공안부), 이 조례는 2004년 폐지
- 1953년 4월, 《농민의 맹목적 도시 유입 방지에 관한 지시》 (정무원)
- 1954년 12월, 내무부, 공안부, 국가통계국 연합 농촌 호구 등기제도 마련 요구
- 1955년 6월, 《일반 호구 등기제도 마련에 관한 지시》 (국무원)
- 1955년 11월, 《도농 구분 표준에 관한 규정》, 농업 인구나 비농업

14) 신중국 성립 이후 실시된 1차 5개년 계획 기간(1953-58년)은 중국 인구 이동의 절정기였다. 1954년 이동인구수는 2,200만 명이었고 다음 해인 1955년에는 2,500만 명으로 증가했다. 이후 1956년에도 계속 증가해 3,000만 명에 달했다. 이처럼 신중국 성립 이후 농촌인구의 도시 유입이 증가하게 되자 중국 정부는 농촌인구의 유출을 막기 위한 대대적인 조치를 취한 것이다. 농촌인구의 도시 진출의 문제점은 첫째, 농촌에서의 식량 생산력이 감소하고, 둘째, 농촌에서의 원시 자본 축적이 어려워지고, 셋째, 맹목적인 농촌인구의 도시 진입으로 빈민이 증가해 사회문제가 야기된다는 것이다. 이러한 문제에 위기의식을 가졌던 중국 정부와 공산당은 농촌인구의 도시 유출을 강력히 제한했다.

인구로 인구통계지표 구분

- 1956년 12월, 1957년 1월, 3월, 12월, 1958년 2월, 맹목적인 농촌인구의 도시 유출 방지와 도시 기업 단위의 맹목적인 농촌인구의 모집을 제지하는 지시, 보충 지시, 통지(국무원)
- 1958년 1월, 《중화인민공화국 호구등기조례》(국무원), 중국 호구 제도의 정식 형성¹⁵⁾

위와 같은 중국 정부는 수차례의 지시와 통지, 그리고 조례를 거쳐 농촌인구를 통제하는 조치를 취했다. 이러한 호구제도의 실시 배경에 대한 의견은 분분하지만 가장 설득력 있는 이유는 역시 공업화 추진에 따른 농촌의 희생 차원이었다. 공업화의 근거지인 도시에 물품, 특히 농산물이 저렴하고 안정되게 공급되는 것이 당시에는 중요한 문제였기 때문에 농촌인구의 도시 진입을 제한했던 것이다. 즉, 농산물의 안정적 공급(供銷)의 문제가 도농이원화구조를 가속화시킨 호구제도를 형성한 직접적 이유라 할 수 있다.

2. 도농이원구조 고착과 사회문제

호구제도를 통해 농촌인구의 도시 진입을 원천적으로 차단하고 안정

15) 중국 정부가 1958년 1월 도농이원구조를 고착화시킨 《중화인민공화국 호구등기조례》를 선포한 이후 같은 해 8월 중공중앙정치국은 베이징(北戴河)에서 열린 확대회의에서 《농촌 인민공사 건립 문제에 관한 중공중앙의 결의》를 통과시켰다. 이 결의가 통과된 이후 중국에서는 전국적으로 인민공사운동이 전개되었다. 이러한 일련의 과정을 볼 때, 중국 정부와 공산당은 인민공사 설립을 위해 사전에 농촌인구를 통제하기 위해 최대한 빠른 시간 내에 호구제도를 만들었다고 볼 수 있다.

적 농산물 공급을 위한 일괄수매 일괄판매 제도를 실시해 농산물 가격을 엄격히 통제하는 한편 농산물에 대한 정부의 강제 공출로 인해 농민의 삶은 점점 피폐해져 갔다. 농민들은 농촌의 집체화로 인해 자유로운 활동과 노동이 차단되었다. 농촌집체화로 인해 농촌의 초창기 생산은 어느 정도 증가했지만, 1956년 이후 집단화의 폐해가 점점 누적되면서 농민의 농업 생산량과 생산 의지는 급속하게 감소했다.

당시, 마오쩌둥도 당시 소련이 농민의 의무할당제로 농민들에 큰 고통을 가져다주는 등 농촌정책에서 심각한 실수를 범했다는 것을 알고 있었기 때문에 당내 지도자들에게 국가와 농민의 관계를 잘 처리할 것을 주문했다.¹⁶⁾ 그러나 1956년 가을부터 전국 각지에서 식량문제와 합작사 문제가 대두되면서 많은 사람이 농촌을 떠나 도시로 막무가내 이동하는 현상이 나타났다.¹⁷⁾(王海光, 2011: 30) 즉, 마오쩌둥도 소련의 경험을 참고삼아 중국 농촌에서의 과오를 범하지 않으려고 했지만, 그가 추진한 급진적인 농촌합작화, 공업화 우선 정책, 호적제도, 일괄수매 일괄판매 등 도농이원정책으로 결국 소련에서 실패한 농촌정책을 그대로 답습한 것이다.

더 큰 문제는 이러한 문제가 이후에도 계속 진행되고 있다는 점이다. 중국은 개혁개방정책으로 농민의 자유로운 노동을 제한한 농촌합작사와 농산물에 대한 농민의 정당한 가격 구조 결정을 제한한 일괄수매 일괄판매(統購統銷) 제도가 폐지됐지만, 소련에 비해 중국은 호구제도 등에서도 알 수 있듯 아직도 거주 이전을 제한해 농민들에게는 완전한 자유 이동의

16) 毛澤東. 1999. 「論十大關係」, 『毛澤東文集』(第7卷), p.29~30.

17) 중국 내부 통계에 따르면, 1956년 가을부터 1957년 3월까지 베이징, 톈진, 난징, 난닝 등 18개 도시와 산시, 간쑤, 신장, 헤이룽장 등 8개 성의 주요 도시에 유입된 농민인구는 40여만 명이 달했다고 한다.(王海光, 2011: 30)

권리를 보장하고 있지 않다.

따라서 중국의 호구제도는 소련과 동유럽에서 말하는 일반적인 의미의 ‘호적제도(戶籍制度)’와 유사하지만, 단순한 인구 등기제도가 인구통계 제도를 넘어선 성격을 지니고 있다. 즉, 사회적 신분과 지위 그리고 이주의 자유를 통제하는 기제로서의 성격을 가지고 있다(이강원·魯奇, 2001: 198). 더욱이 농업 호구를 가진 농민은 도시에서 도시민과 같은 일을 하더라도 임금, 자녀교육, 복지 혜택 면에서 도시민과 현격한 차별을 받는다. 호구제도는 곧 신분 차별제인 것이다.

이러한 이유로 근래 들어 호구제도의 철폐나 완화에 대한 목소리가 중국 내에서 더욱 커지면서 충칭(重慶) 모델, 자싱(嘉興) 모델, 진장(晉江) 모델 등 많은 지역에서 호구제도의 완화나 철폐를 실험하고 있고 어느 정도 성과를 거두고 있지만 이러한 성과가 전국적으로 확산되기까지는 상당한 시간과 어려움이 따를 것으로 예상된다(辛章平, 2011). 그렇다 하더라도 이 문제는 농민들의 자주권 및 생존권과도 직결된 문제이기 때문에 이 문제를 더 이상 방치해 둘 수 없는 중요한 문제가 되고 있다.

경제적 식민에는 두 가지 형태가 있다. 하나는 토지의 소유형태이고 다른 하나는 농산물의 계획수급판매 형태이다. 주지하다시피 현재 중국 농지의 소유권은 농민에게 있지 않고 집체(촌민위원회)에 있다. 따라서 농민은 집체와 계약을 통해 농지를 일정 기간 이용 및 양도¹⁸⁾할 수 있으나 토지를 완전히 소유하거나 처분하지 못한다. 보통 계약 기간이 몇십 년 단위로 이뤄지고 농사를 지속하는 한 무기한 연장으로 여겨지고 있으나 문제는 집체에서 토지를 전용할 경우 농민은 불이익을 당할 수밖에 없

18) 계약 기간은 보통 몇십 년 단위로 하고 있으나 농사를 지속하는 한 무한정 연장으로 여기고 있다.

는 위치이다. 농촌에서 토지분쟁이 많은 이유도 지방정부와 집체의 일방적이고 구분별한 토지전용에 따른 폐해 때문이다. 이에 반해 도시에서는 토지와 건축물들에 대한 사용권과 소유권을 명확히 함으로써 도시민이 건물을 자유롭게 소유하고 처분할 수 있도록 규정하고 있다.¹⁹⁾ 토지와 건물의 소유권에 대한 현격한 차별은 도농이원화구조의 대표적 형태라고 할 수 있다.

3. 일괄수매 일괄판매(統購統銷)제의 고착과 문제점

경제적 식민의 또 하나의 형태인 농산물의 계획 수매 계획 판매는 중국에서 1953년 식량 위기로 실시된 일괄수매 일괄판매(統購統銷)가 대표적이다. 신중국 성립 이후 토지 사유화에 따른 소상인들의 난립, 지역할거, 도농 간 대립, 사영 공·상업에 대한 좌경적 인식과 경영에 대한 소극적인 태도 등으로 식량 수급에 심각한 어려움을 겪은 중국 정부는 1953년 10월 전국식량회의(全國糧食會議)를 열고 이 문제를 토론한 후 중공중앙은 《식량의 계획적 수매와 계획적 공급에 관한 결의》를 발표하고 일괄수매 일괄판매 정책을 실시해 당해 12월 초 티베트(西藏)를 제외하고 전국적으로 확대했다. 이와 함께 합작화 이후 정무원(현재의 공무원)은 1956년 10월 《농업생산합작사 일괄수매 일괄판매에 관한 규정》에서 합작사를 단위로 일괄수매 일괄판매를 실행할 것을 규정해 일괄수매 일괄판매 제도가 농업합작사와 동시에 진행됐음을 알 수 있다. 정부 주도로 실시된 이러한 조치로 원래 일억 칠천만 농가는 몇십만 합작사로 축소

19) 이러한 규정은 2007년 3월, 제10기 전국인민대표대회 제5차 회의에서 통과돼 동년 10월에 실행된 <물권법>에 잘 나타나 있다.

되었다(薄一波, 1991: 277).

결국, 이러한 정책은 당시 시급한 식량 위기를 막을 수 있는 최선의 방책이라고는 하지만 이후 농가에 대한 강압적인 집체화로 거주 이전의 제한이 강화되고 농산물에 대한 강압적인 탈취와 가격의 저평가로 인해 농촌의 자본이 도시 공업화로 유입되는 구조가 형성됨으로써 도시와 농촌 간 이원화 구조를 더욱 고착화하는 결과를 낳았다.

이러한 결과를 구체적인 수치를 통해서 보면 아래 <표 2>과 같은데, 중국 정부는 주요 농산물에 대해 1953년부터 일괄수매 일괄판매 정책을 실시해 식량은 약 1/3, 면화는 약 90%, 유료는 70% 정도를 일반 시장가보다 저렴하게 농민으로부터 수매해 도시민에게 저가로 공급했다. 그런데 이러한 상황은 개혁개방 이후에도 크게 변하지 않았음을 알 수 있다. 이것은 곧 신중국 성립 이후 농촌(농업)이 도시(공업)를 돕는다는 이농보공(以農補工)의 도농이원구조가 1980년대 중반까지도 크게 달라지지 않았음을 알 수 있다.

<표 2> 중국 정부의 연도별 주요 농산물 수매 현황

단위: 만 톤

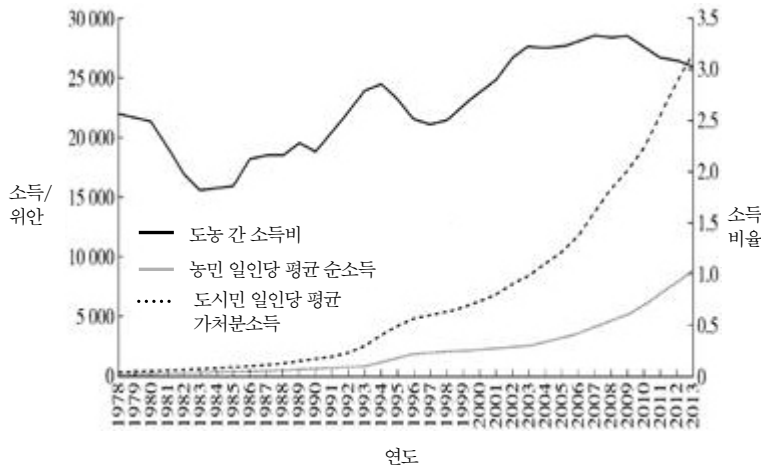
연도	식량		면화		유료(油料)	
	수매량	수매량/생산량(%)	수매량	수매량/생산량(%)	수매량	수매량/생산량(%)
1953	4746.0	28.4	101.2	86.1	116.5	80.8
1960	5105.0	35.6	96.2	90.5	77.6	84.9
1965	4868.5	25	202.1	96.3	105.9	66.4
1970	5443.5	22.7	204.2	89.7	89.5	55.4
1975	6086.0	21.4	221.0	92.8	99.9	53.1
1980	7299.0	22.8	268.1	99	195.3	71.1
1985	11564.0	30.5	359.2	86.6	395.8	68.4

자료: 中華人民共和國農業部計劃司. 1989. 『中國農村經濟統計大全(1949-1986)』, 農業出版社, 410-415.

자료에 따르면, 중국 정부는 공산품과 농산품 가격의 협상가격차와 세수를 통해 1952-1989년 사이 농촌으로부터 7,000여억 위안(정부의 농업 지원 자금 제외)을 확보했는데 이 액수는 당시 국유공업 고정자산의 원래 가치를 초과한 것이다. 문제는 농촌에서 자본을 확보하는 이러한 정책이 1990년대 들어서도 계속 진행되었다는 점이다. 식량 등 주요 농산품의 일괄수매 일괄판매를 통해 정부는 공업화와 도시 발전을 위해 필요한 자금을 제공하고, 낮은 수준이기는 하지만 인민의 먹고 입을 문제를 어느 정도 해결하고, 물가유지와 사회질서 안정에 중요한 역할을 했다(王勇, 2012: 43)는 것이다.

반면 정부 주도의 일괄수매 일괄판매 제도는 여러 문제점을 야기했다. 먼저 가장 큰 문제는 정부의 계획에 의한 일괄수매 일괄판매는 시장의 기능을 마비시켜 농촌경제의 활력을 감퇴시켰다. 즉 농민의 자율적인 매매 활동을 금지함으로써 농가의 자발성과 적극성을 원천적으로 차단해 버린 것이다. 두 번째는 그로 인해 무엇보다 농민의 소득이 감소해 도시와 농촌 간 소득 격차가 시간이 갈수록 확대되었다는 점이다. 다음 <그림 2>에서도 알 수 있듯이 개혁개방 시기인 1978년 도농 간 소득 격차는 얼마 되지 않았지만 이후 시간이 지날수록 그 차이는 계획 확대되어 갔다. 특히 중국이 공업화를 가속화하고 시장개방을 추진한 1990년대 말부터 도시민의 소득은 급증하는 데 반해 농민의 소득은 점증하는 추세를 보였다.

〈그림 2〉 1978-2013년 중국 도농 주민 간 소득 격차 추이



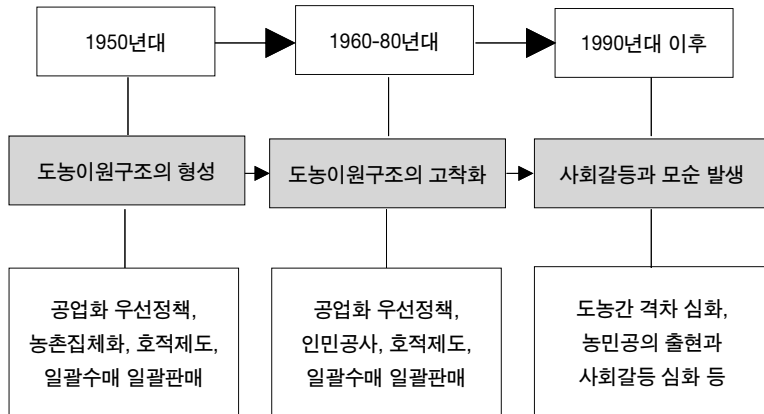
출처: 林辉煌·贺雪峰(2016: 2) 참고

도시와 농촌 간 소득 격차가 이처럼 지속되어온 것은 정부가 농촌에서 지나치게 많은 자본과 자원을 획득해 공업과 도시에 투자했기 때문이다. 최근 들어 중국 정부도 도농 격차의 심각성을 인식하고 삼농문제 해결을 위해 많은 노력을 하고 있지만 오랫동안 누적된 불합리하고 불공평한 구조가 크게 개선되지 않고 있다고 할 수 있다.²⁰⁾ 여러모로 중국의 농촌주민은 자본축적이 어렵고 소득이 감소하는 이중의 어려움을 겪고 있다.

다음 <그림 3>는 앞서 설명한 것처럼 시기별 중국 도농이원구조의 형성과 고착, 그리고 이로 인한 여러 사회문제 발생과정을 정리한 것이다.

20) <그림 2>에서 1980년부터 1985년까지 도시와 농촌 간 소득비는 다소 감소 추세를 보였다. 이는 중국 정부가 농촌에서 향진기업(鄉鎮企業) 육성을 통해 농촌주민의 소득 증대를 추진한 결과이다. 하지만 이후 다시 도시 중심의 산업화를 추진한 결과 농촌과 도시 간 소득 격차는 확대되었다.

〈그림 3〉 중국 도농이원구조의 형성 과정과 사회문제



V. 맺음말: 현재적 의의와 과제

1950년대 형성된 도농이원구조의 고착화로 인해 도농격차가 더욱 악화되고 농민공 문제가 심각하게 대두되고 있는 상황에서 중국 정부는 2000년대 들어서 조화사회의 실현을 토대로 하는 정치목표를 제시하고 일련의 정책 조치를 실시했다. 예를 들어, 사회주의 신농촌건설, 농업세 철폐, 각종 보조금 혜택, 농민전업합작사의 확대 추진, 농민과 농민공에 대한 의료보험과 사회보장제도의 확대 실시 등이 2005년 이후 중국 정부에서 적극적으로 추진하고 있는 정책들이다.(박경철, 2014b). 그뿐만 아니라 중국 정부는 그동안 농민공의 취업에 장애가 됐던 농민공에 대한 호적제도의 완화 조치와 양로보험의 성(省)간 연계 적용에 대한 새로운 정책을 실시하기도 했다. 그러나 도농이원화된 사회경제구조가 근본적으로 해결되지 않는 상황에서는 중국 정부가 임시방편적으로 내놓은 어떤

한 정책과 대책도 큰 효과는 없을 것으로 판단된다. 50여 년 전, 당시 특수한 상황에서 만든 “임시성 조치”, 즉 농민을 착취하고 농민을 식민으로 만든 조치, 그리고 그 후 계속 공고화된 도농이원구조는 지금과 같이 현대화, 민주화, 국제화된 사회에서 더 이상 존속될 수 없는 “낡은” 조치라고 볼 수 있다.

결론적으로 중국사회의 가장 큰 문제 중에 하나라고 할 수 있는 농민공 문제와 도농격차 문제는 신중국 성립 이후 중국의 대내외 과도기적 혹은 혼란기적 특수한 상황에서 만들어진 도농이원화된 정치, 경제, 사회의 구조체계이다. 이 때문에 이러한 체제는 역사적 배경에서 형성된 일종의 모순적 산물이다. 따라서 반드시 도농이원구조가 타파되어야 도농격차 문제와 농민공 문제가 모두 해결될 수 있다고는 말할 수 없어도 이들의 문제를 해결하기 위해서는 이러한 모순된 도농이원적 사회경제구조의 형성 배경을 심도 있게 이해하는 데에서 출발해야 그 해결의 가능성도 크다고 할 수 있다. 마르크스-레닌 사상을 국가 핵심강령으로 삼는 중국은 현재 삼농문제와 농민공 문제가 여전히 해결되지 않고 도시와 농촌 간 격차가 더욱 심화되고 있는 상황에서 마르크스-레닌이 공산혁명을 주창하면서 농민과 노동자를 “해방인”과 “자유 연합체”로 구상한 그들의 사상은 오늘날 도농이원화구조로 고착화된 농촌문제를 해결하는 데 더욱 유효하다고 할 수 있다.

따라서 신중국 성립 이후 고착화된 도농이원구조로 인해 발생되고 있는 심각한 농민공 문제, 도농격차 문제를 해결하기 위해 여러 가지 방법이 제시될 수 있으나 여기에서는 가장 우선적으로 해결되어야 하는 문제를 언급하며 결론을 맺고자 한다.

첫 번째는 호구제 문제이다. 도농차별의 대표적인 제도 중 하나인 호

구제도는 앞으로 대폭적인 완화를 통해 도시로 이주한 농민도 도시 공민의 지위를 보장받게 해야 할 것이다. 특히, 2010년 <사회보험법>²¹⁾이 통과된 것처럼, 현재 이원화된 의료보험과 사회보장을 점점 통합해 도농이 원구조로 차별을 받고 있는 농민들도 도시민이 누리는 의료와 사회보장 제도의 혜택을 누릴 수 있도록 제도를 개선해야 할 것이다. 최근 충칭(重慶) 등 주요 지방정부를 중심으로 호구제도 완화 조치를 취한 것은 긍정적으로 평가된다.

두 번째는 농산물에 대한 가격 보전이다. 앞서 언급했듯이 계획경제 하에서 낮게 형성된 농산물 가격체제가 여전히 유지되고 있는 상태이다. 농산물 가격에 대해서는 적절한 시장가격의 보장과 보조금 지급으로 농민소득의 안정을 도모하는 게 우선시 되고 있다.

세 번째는 농촌합작조직의 활성화이다. 현재와 같은 시장경제체제 하에서는 개체화된 농민은 변화되는 시장 환경에 대응하기가 어렵다. 2007년 <농민전업합작사법: 農民專業合作社法>이 공포되면서 정부차원에서 여러 형태의 합작사 조직을 적극적으로 장려하고 있는 만큼 농민들도 생산, 가공, 유통, 판매 등 새로운 형태의 합작사를 활성화해 변화하는 시장 환경에 맞게 적응해 나간다면 도농이원구조로 고착화된 모순된 경제

21) 2010년 10월 28일에 <전국민대표대회>를 통과하고 2011년 7월 1일부로 발효가 된 이 법은 중국 최고 입법기관이 최초로 사회보험제도를 입법화시킨 법안으로서 중요한 의미를 가진다. 이 법은 중국 최초의 종합적인 사회보험기본법으로서 사회보험의 원칙, 적용 범위, 운영 및 감독 등의 내용을 다루고 있다. 중국에서 최초로 법률의 형식으로 국민의 노후, 실업, 질병, 상해, 출산 등에서 경제적 보장을 마련했을 뿐만 아니라 도시 거주 농민공과 외국인에 대한 사회보험 적용 내용을 담고 있는 획기적인 법안이다. 하지만 이 법의 실효성에 대해서는 여전히 의문이 남아있다. 자세한 내용은 김병철(2011)의 “복지국가로 향한 첫 걸음: <중화인민공화국 사회보험법>의 통과”를 참조 바란다.

사회체제를 서서히 극복할 수 있을 것으로 판단된다. 나아가 정부 차원의 적극적인 제도 개선과 농민들의 실천적 활동이 조화를 이룬다면 중국 농민들의 삶과 지위는 지금보다 훨씬 높아질 것으로 기대된다.

마지막으로 전체적으로 농촌을 보호하는 정책으로의 전환이다. 이는 린휘황, 호쉬에핑(林輝煌·賀雪峰, 2016)의 주장처럼 중국 도농이원구조를 기존의 “약탈형”에서 향후 “보호형”으로의 전환을 의미한다. 사실 도농이원구조는 호적제도, 일괄수매 일괄판매 제도와 같이 농민과 농촌의 자원을 통제해 도시와 공업을 우선 발전시키는 정책이라는 점에서 비판을 받고 있지만, 농촌인구의 도시 유입 통제를 통해 남미, 동남아시아와 인도 등과 같이 도시 빈민의 형성을 차단했다는 점에서 긍정적인 측면도 없지는 않다. 특히 경제위기와 경기쇠퇴기에 농민공은 자신의 토지가 있는 고향으로 쉽게 돌아갈 수 있어 사회불안을 막을 수 있었다는 점에서 도농이원구조는 긍정적인 측면이 있다.(허쉐핑, 2017: 36-43)

하지만 중국에서 장기간에 거친 도농이원구조는 긍정보다는 부정적 영향이 훨씬 더 많았다는 사실은 부정할 수 없다. 이를 만회하기 위해 중국 정부는 2000년대부터 본격적으로 삼농정책을 추진하고 있고 현재 긍정적인 변화를 가져오고 있다. 그런데 중국 정부가 추진하고 있는 사회주의 신농촌건설, 신형도시화건설 등 대규모 농촌재건사업이 농촌의 도시화 추진으로 오도되어 농촌을 오히려 파괴하는 정책으로 변질되고 있는 것도 사실이다. 따라서 장기간에 걸쳐 형성된 도농이원구조를 단기간에 타파할 수는 없기 때문에 도농이원구조를 역으로 활용해 농촌에 대한 사회보장제도의 강화, 농민전업합자사의 권한 확대, 농기업과 농촌시장 활성화 등을 통해 오랫동안 도농이원구조로 고착화된 도농 간 불균형 발전 문제를 해소해 나가야 할 것이다.

[2017년 10월 31일: 접수, 2017년 12월 13일: 수정 2017년 12월 18일: 게재확정]

참고문헌

- 김병철. 2011. “복지국가를 향한 첫 걸음: <중화인민공화국 사회보험법>의 통과”, 김병철 외, 『중국의 재발견: 2011』, 차이나하우스: 111-132.
- 김승일. 2009. 『모택동: 13억 인구의 정신적 지주』, 살림출판사.
- 박경철. 2010. “중국의 도농 불균형 발전과 [인민대표대회 선거법] 수정”, 『중국농업동향』 3(1): 42-55.
- 박경철. 2011. “중국 농촌합작체계의 형성과 전개(1911-1958): 서구 공상적 사회주의와 협동조합사상의 영향을 중심으로”, 『농촌지도와 개발』 18(4): 1011-1049.
- 박경철. 2014a. “근대 이후 중국 향촌문제와 지식인의 논쟁: 合作社運動을 중심으로”, 『중국지식네트워크』 4: 29-58.
- 박경철. 2014b. “후진타오 시기 3농정책의 성과와 한계 그리고 시사점”, 『현대중국학회』 16(1): 371-410.
- 정정길·박경철. 2009. “중국 농촌합작의료제도의 발전 현황과 과제”, 『중국농업동향』 2(2): 34-49.
- 이강원·魯奇. 2001. ““산업화된 농민국가”의 출현과정: 중국의 농촌도시간 인구이동과 호구제도의 기능”, 『지리학연구』 35(3): 197-217.
- 장하준. 2010. 『그들이 말하지 않는 23가지』, 부키.
- 허쉐펑(賀雪峰). 2017. 『탈향과 귀향사이에서: 농민공 문제와 중국 사회』, 김도경 옮김, 돌베개.
- 薄一波. 1991. 『若干重大決策与事件的回顧』 中国党史出版社.
- 陳宏勝, 李志剛, 王興平. 2015. “中央-地方視覺下中國城鄉二元結構的建構: ‘一五計劃’到‘十二五計劃’中國城鄉演變分析”, 『國際城市計劃』 31(6): 62-88.
- 方輝振. 2009. “中國城鄉二元結構的生成根源與破除方略”, 『中共南京市委黨校學報』 2: 41-45.
- 賈兆義. 2010. “建國初期城鄉二元體制形成與固化的考察”, 『黑龍江教育學院學報』 29(8): 12-14.
- 孔光·邢振航. 2011. “城鄉二元體制下農村社會養老保險的重構”, 『集體經濟』 3: 11-12.
- 林輝煌·賀雪峰. 2016. “中國城鄉二元結構: 從‘剝削型’到‘保護型’”, 『北京工業大學學報』 16(6): 1-10.
- 劉偉. 2009. “建國後黨的城鄉政策調整與城鄉二元結構的形成”, 『中國延安幹部學院學報』 2: 101-105.

- 劉新. 2009. “中國城鄉二元經濟社會構造成原因探析”, 『農業經濟』 5: 5-8.
- 陸學藝. 2013. “破除城鄉二元構造體制是解決‘三農’問題的根本途徑”, 『中國農業大學學報』 30(3): 5-11.
- 毛澤東. 1966. 『毛澤東選集』(第四卷), 人民出版社.
- 毛澤東. 1999. 「論十大關係」, 『毛澤東文集』(第7卷), 人民出版社.
- 邱國盛. 2012. “蘇聯經驗與中國經歷: 20世紀50年代中國城鄉關係的演變”, 『史學集刊』 2: 66-73.
- 沈志華. 1994. 『新經濟政策與蘇聯農業集體化道路』, 人民出版社.
- 沈宗武. 2000. “苏联集体农庄经济制度的形成原因及若干思考”, 『东欧中亚研究』 3: 85-90.
- 苏绍智等. 1983. 『布哈林思想研究』, 人民出版社.
- 斯大林. 1955. 『斯大林全集』(第11, 12卷), 人民出版社.
- 宋蓓. 2010. “破解城鄉二元結構與心花戶籍制度改革”, 『中州學刊』 5: 128-130.
- 孫立平. 2009. 『重建社會: 轉形社會的秩序再造』, 社會科學文獻出版社.
- 王貴宸. 2006. 『農村合作經濟史』, 山西經濟出版社.
- 王海光. 2011. 移植與槓變: “中國當代戶籍制度的形成路徑及其蘇聯因素的影響”, 『黨史研究與教學』 6: 26-36.
- 王勇. 2012. “中國城鄉二元構造成因探析”, 『社科縱橫』 27(4): 42-44.
- 辛逸高潔. 2009. “從‘以農補工’到‘以工補農’”, 『中央黨史研究』 9: 15-24.
- 辛章平. 2011. “中國城鄉二元結構的演變與應有的方向”, 『黑龍江社會科學』 2: 54-57.
- 徐紅新·鄧楠. 2008. “農民工社會保障的制度設計: 以我國城鄉二元社會構造為起點”, 『河南大學學報』 1: 34-39.
- 徐旭初·錢文榮. 2009. 『生存故事: 50位農民工訪談記錄』, 浙江大學出版社.
- 薛鳳偉. 2002. “苏联集体农庄与中国人民共设置比较”, 『聊城大学学报』 1: 43-46.
- 張如秀. 2008. “毛澤東合作經濟思想在現實經濟中再現活力”, 『中國集體經濟』 4: 11-13.
- 中華人民共和國農業部計劃司. 1989. 『中國農村經濟統計大全(1949-1986)』, 農業出版社.
- 周作翰·張英洪. 2009. “城鄉二元體制的建立: 農民與市民的制度分野”, 『湖南師範大學社會科學學報』 2: 5-8.
- 朱修國. 2008. “马克思恩格斯的合作经济思想与和谐社会思想”, 『马克思主义与现实』 5: 132-136.
- Boeke, J. H.. 1953. *Economics and Economic Policy of Dual Societies as Exemplified by Indonesia*, New York: Institute of Pacific Relations.

Deborah, Kaple. 1994. *Dream of a Red Factory*, London Oxford University Press.

Lewis, W. A.. "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor", *Manchester School Studies* 42: 139-191.

Oi, Jean C.. 1989. *State and Peasant in Contemporary China: The Political Economy of Village Government*, Berkeley: University of California Press.

Potter, Sulamith Heins and Potter, Jack M.. 1990. *China's peasants: The Anthropology of a Revolution*, Cambridge: Cambridge University Press.

<http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=kang4949&dogNo=150104374490>, 검색일: 2017년 10월 28일)

Abstract

Formation of Chinese Urban-Rural Dual Structure in 1950s and Its Present Implications

Park, Kyong Cheol

After New China was established, the Chinese government carried out the first industrialization policy, and fastened the structure of the separation management between urban and rural area in terms of the political, economic, and social sector. Above all, it was at the moment when Mao Zedong completely betrayed Chinese farmers who'd been the strong support forces in the Chinese revolutionary period. However, one thing that we need to reconsider is that there were quite heated arguments in a series of policy-making processes. The most controversial issue among them was the problem of the agricultural cooperation as land had been just distributed to farmers free of charge through China's communist revolution, there was considerable resistance to establish the radical agricultural cooperatives by eliminating private property. Nevertheless, Mao Ze-dong finally fastened the urban-rural dual structure(城鄉二元構造) such as *hukou*(戶口) system, planned purchase, and supply(統購統銷) on the base of the western cooperative ideas and the Stalin's economic development model, and it has been having a negative impact until today.

With such a background, the purposes of this thesis are: 1)to review the background of the urban-rural dual structure and the sharp debates taken place in the process of formation of urban-rural dual structure after new China was established, 2)to analyse the influences of Soviet Union's experience to China in

the process of formation of urban-rural dual structure, 3)to find out the relations between these historical facts and the Chinese social-economic problems such as a large gap between urban and rural area and peasant-workers(農民工) which are presently regarded as a serious problem in Chinese social and economic sector, and 4)finally to give the implications to solve these problems.

Key words: urban-rural dual structure(都農二元構造), *hukou*(戶口) system, peasant-worker(農民工), gap between urban and rural area.

저자소개

박경철은 중국 베이징대학에서 사회학 박사학위를 받았으며, 현재 충남연구원 농촌농업연구부에 재직 중이다. 관심분야는 농촌사회, 농촌개발, 중국농촌 등이며 최근에는 농민 기본소득, 토종 씨앗, 농민 인권, 중국농촌의 변화 등에 관해 관심을 가지고 연구를 진행했다. 이외에도 삼농을 매개로 한국과 중국 간 학술 교류와 연구 협력에도 관심을 기울이고 있다.

E-mail: kcpark@cni.re.kr