

2023년도 해외연수보고서

중국 시진핑 정부 향촌진흥정책의 성과와  
한중 지방정부 협력방안

2024. 01.

연수 기간: 2023.01.01.~2023.12.31.

연수 장소: 북경대학 중국사회발전연구소

연수자: 사회통합연구실 박경철 연구위원

## 목차

- 1. 연구 배경 및 필요성 ---1
- 2. 연구 목적 ---2
- 3. 중국 향촌진흥 정책의 추진 성과 ---3
- 4. 중국 향촌진흥전략의 의의와 한중 협력방안 ---16
- [참고문헌] ---20

## 중국 시진핑 정부 향촌진흥정책의 성과와 한중 지방정부 협력방안

### 1. 연구 배경 및 필요성

- 중국은 농민의 나라라고 해도 과언이 아닐 정도로 농민은 중국의 뿌리이자 정치적 기반이다. 중국혁명기에 마오쩌둥(毛澤東)은 도시 프로레타리아 노동자를 통한 혁명에는 한계를 실감하고 중국인구의 대다수인 농민을 통한 혁명의 필요성을 느끼고 농촌으로 들어가 농민과 함께 혁명을 통해 서구 열강, 일제, 그리고 국민당정부를 몰아내고 신중국을 건설했다. 하지만 농민을 중시하는 시기는 거기까지였다. 신중국 건국 이후 농민은 줄곧 정책에서 배제되었다. 서구보다 낙후된 경제, 서구 열강의 침략의 위협으로부터 국가를 지키기 위해 농업보다는 공업을, 농촌보다는 도시를, 농민보다는 도시노동자를 우선시하는 정책을 추진했다.
- 중국에서 3농문제, 즉, 농업, 농촌, 농민의 문제를 정책의 전면에서 내세운 정권은 후진타오(胡錦濤) 정부였다. 그는 덩샤오핑(鄧小平)에 의해 추진된 개혁개방의 성과가 도시, 공업, 연해지역 위주로 추진되어 그 과실이 한쪽으로 치우쳐 중국은 도시와 농촌, 공업과 농업, 연해안지역과 내륙지역 간 발전의 격차가 갈수록 확대되고 있다는 것으로 지적하고 이러한 문제를 해결하지 못하면 중국의 미래도 없다는 것을 인식했다.
- 이러한 중국의 불평등은 다양한 형태로 노정되었지만 그 핵심은 도시와 농촌 간 격차이고 농촌의 발전이 없다면 중국의 미래도 밝지 않다는 것을 지적하고 농업, 농촌, 농민의 문제, 즉 3농문제를 당중앙과 정부의 핵심과제(1호문건)로 채택하고 3농문제를 해결하기 위해 사회주의신농촌건설, 농업세 폐지, 농민전업합작사법 입법 등을 추진하는 등 농정개혁을 위해 다양한 정책을 추진해 3농문제 해결의 토대를 구축했다.
- 후진타오 정부를 계승한 시진핑(習近平) 정부는 많은 사람들의 예측과는 달리 후진타오정부의 3농정책을 계속해서 추진했다. 많은 전문가들은 후진타오정부에서 연속 10년 동안 3농정책을 국가의 가장 핵심과제로 추진해왔기 때문에 시진핑 정부는 이와 다른 과제를 중심에 두고 정책을 추진할 것으로 예상했다. 하지만 시진핑 정부 역시 3농문제를 중국의 가장 핵심 과제로 설정하고 2022년 현재까지 추진하고 있다.
- 시진핑 정부는 후진타오 정부의 3농정책을 계승하면서도 그와는 다소 다른 정책을

추구했다. 그는 후진타오의 3농정책이 다소 운동적 성격의 정책이었다면 그의 3농정책은 실질적 성격의 정책이었다. 그는 “강한 농업, 부유한 농민, 아름다운 농촌”이라는 슬로건 아래 정부와 민간(기업)이 함께 참여하는 정책, 즉 향촌진흥정책을 추진했다.

- 사실 시진핑은 역대 어느 정치지도자보다 농촌의 현실을 잘 아는 지도자이다. 그는 어렸을 때인 혁명의 시기에 산시성의 농촌지역에 살면서 농민의 비참한 삶을 몸소 경험했다. 그 자신이 부모님과 함께 황무지에 살면서 가난의 고통을 경험했기 때문에 중국의 농촌의 현실이 얼마나 비참한지, 그래서 농촌문제 해결이 얼마나 중요한지 깨달았다. 또한 그는 문화대혁명시기(1966~1976) 중원지역으로 하방되어 황토고원의 토굴에서 살면서 비참한 삶을 경험했다. 그러한 삶의 경험은 이후 정치인 시진핑의 정치 철학에도 중요한 자양분이 되었다. 그래서 그는 3농문제 해결을 지속적으로 추진했고 어느 정도 성과도 가져왔다. 중국의 만성적 빈곤을 타파하고 배고픔의 문제 해결을 넘어 문화적 여유까지 향유할 수 있는 중산층 사회를 건설하자는 그의 정치 비전인 “중국몽(中國夢)” 역시 중국의 3농문제 해결을 통해 달성할 수 있을 것으로 자신했는데 현재 중국의 상황으로 보면 시진핑의 정치적 목표는 어느 정도 달성한 것으로 보인다.
- 시진핑은 2기 집권시기(2012-2017)부터는 3농문제를 넘어 생태문명 건설로 방향을 전환했다. 그의 판단에 아무리 산업이 고도로 발전하고 농업생산이 증가해도 자연과 생태를 파괴하는 발전은 지속할 수 없다는 것을 직시하면 중국의 전 사회영역에서 생태문명 건설로 전환하도록 요구했다. 이를 위해 당헌 문구에도 ‘생태문명 건설’을 삽입하고 정부의 각 부처도 이에 대응하도록 지시했다. 그래서 농업부는 농업농촌부, 환경부는 생태환경부로 개편하는 등 생태문명으로 나아가기 위해 정부조직의 체질개선을 먼저 실시했다.
- 중국은 2022년 하반기에 중국인민대표자대를 통해 새로운 지도자를 선출했다. 많은 전문가들은 2022년 하반기에 시진핑이 세 번째 집권(2022~2027)을 이어갈 것으로 전망했다. 물론 그럴 가능성이 없을 수도 있다는 전망도 있었다. 분명한 사실은 2022년은 시진핑 정부의 집권 10년차가 되는 것이다. 따라서 현 시점에 시진핑 정부의 3농정책의 성과와 향후 전망을 살펴보는 것은 의미있는 연구가 될 것이다.

## 2. 연구 목적

- 본 연구는 지난 10년 동안(2012-2022) 시진핑 정부가 추진해온 향촌진흥정책의 성과를 살펴보고 향후 정책 방향을 전망하는 데 있다. 또한 중국의 향촌진흥정책이 우리나라 농촌정책에 주는 시사점과 향후 한중 협력방안을 모색하고자 한다.

### 3. 중국 향촌진흥 정책의 추진 성과

#### 1) 삼농문제의 핵심은 향촌문제

- 중국 공산당 지도부는 매년 초 각급 공산당과 정부에 그해에 가장 우선적으로 해야 할 정책 사안을 문건으로 하달한다. 이른바 <중앙1호문건>(이하 문건)이다. 이 문건에서 이른바 삼농(농업, 농촌, 농민)문제를 처음 언급한 것은 1982년이였다. 이후 연속 5년 동안 삼농문제는 중국 공산당과 중앙정부의 최대 현안이었다. 그 후 후진타오 정부 출범인 2004년에 다시 <중앙1호문건>에 삼농문제가 핵심 주제로 등장했다. 그리고 2023년까지 지난 20년 동안 이 문건의 핵심 주제는 바로 삼농문제였다. 이제 중국에서 <중앙1호문건>은 삼농문제의 대명사로 통하고 있다.
- 사실 삼농문제는 이전 후진타오(胡錦濤) 정부의 핵심 정책이었고 10년의 집권 동안 줄곧 <중앙1호문건>의 핵심 주제였기 때문에 시진핑(習近平) 정부에서는 어느 정도 바뀔 것으로 예상되었다. 하지만 시진핑 정부에 들어와서도 삼농문제는 여전히 중국 공산당과 정부의 핵심 과제로 지속되었다. 더욱이 시진핑 정부 3기의 시작인 2023년에도 <중앙1호문건>의 핵심 주제는 삼농문제<sup>1)</sup>인 것으로 보면 앞으로도 삼농문제는 시진핑 정부에서도 최대 현안이 될 것으로 예상된다.

그림 1. 2023년 <중앙1호문건> 보도 자료



자료 : CCTV(2023. 2. 17)

#### 2) 향촌진흥전략의 등장과 추진 현황

##### 가. 2018년부터 <중앙1호문건>의 핵심은 ‘향촌진흥’

1) 2023年中央一号文件 (全文) (lswz.gov.cn)(검색일: 2023. 5. 1)

- 지난 후진타오 정부는 삼농문제 해결 방안으로 사회주의신농촌건설을 제시했다. 이 방안은 사회주의의 제도를 토대로 신시대의 요구에 부응해 농촌에서의 경제, 정치, 문화, 사회 등을 새롭게 건설해서 궁극적으로는 농촌을 경제적으로 번영시키고, 인프라시설을 완비하고, 환경을 아름답게 하고, 문명과 조화로운 사회주의신농촌을 건설하는 것이었다. 후진타오 정부는 이를 실현하기 위해 1)발전된 생산, 2)부유한 생활, 3)문명화된 풍토, 4)깨끗한 농촌, 5)민주적 관리 등 다섯 가지 목표를 제시<sup>2)</sup>하고 집권기간 동안 많은 정책을 투입했다.
- 우리나라의 새마을운동에서 많은 영감을 받았다고 평가되는 사회주의신농촌건설은 후진타오 정부의 핵심정책으로 부상됐고 이 기간에 많은 개혁적인 정책들이 추진되었다. 대표적인 정책으로는 그동안 농민들에게 많은 부담을 주었던 농업세를 폐지했고, 농민들의 경제자조조직인 농민전업합작사법을 제정했으며 농민들에게 가장 취약했던 농민의료보험시스템을 개혁했다. 그 외 향촌관광, 마을개발, 시설농업, 수출농업 등 농정 전반에 대한 개혁을 실시해 나갔다. 이 기간 동안에 중국의 많은 각급 정부 공무원과 연구자들이 한국을 방문해 한국의 새마을운동 경험과 한국의 농정시스템을 학습하기도 했다.
- 후진타오 정부의 삼농정책을 이어 받은 시진핑 정부는 삼농문제 해결 전략으로 ‘향촌진흥’을 제시했다. 시진핑은 2017년 10월 18일, 제19차 중국공산당대회 보고에서 처음으로 향촌진흥전략을 제시했다. 당대회에서는 산업흥왕(産業興旺), 생태의거(生態宜居), 향풍문명(鄉風文明), 치리유효(治理有效), 생활부유(生活富裕)의 총요구에 따라, 농업농촌현대화의 총목표를 향해, 향촌진흥전략을 실시할 것을 제시했다.<sup>3)</sup>
- 이 자리에서 시진핑은 삼농문제, 즉 농업, 농촌, 농민 문제는 국가경제와 인민생활의 근본적인 문제와 관련하기 때문에 삼농문제 해결을 반드시 전체 공산당의 가장 핵심 중의 핵심 업무(重中之重)로 삼고 향촌진흥전략을 적극 실행할 것을 지시했다.<sup>4)</sup> 이런 이유로 시진핑 정부 2기의 시작인 2018년에 향촌진흥은 <중앙1호문건>의 핵심 주제로 등장했고 이후 2021년에서 2023년까지 연속 3년 동안 향촌진흥은 이 문건의 핵심 주제가 되었다.
- 올해 <중앙1호문건>의 제목은 ‘향촌진흥 중점사업의 전면 추진에 관한 중공중앙, 국무원의 의견’이다. 이 문건은 전체 9개 부분으로 구성되었는데 그 내용은 다음과 같다: 1)식량과 중요 농산품의 안정적 공급, 2)농업 기초시설 건설 강화, 3)농업과

2) 如何扎实推进社会主义新农村建设 (www.gov.cn)(검색일: 2023.05.02)

3) 彭海红 (2023), 中国特色社会主义乡村振兴道路, 人民日报出版社, p.1

4) 乡村振兴战略 (习近平同志2017年10月18日在党的十九大报告中提出的战略) \_百度百科 (baidu.com) (검색일: 2023.05.01)

학기술과 장비 지원 강화, 4)빈곤퇴치 공약의 성과 확산, 5)향촌산업의 고품질 발전, 6)농민의 소득증대 다변화, 7)좋은 주거, 좋은 일자리, 살기 좋은 향촌건설의 견실한 추진, 8)당조직 지도자의 건전한 향촌관리체계의 구축, 9)정책보장과 체제의 혁신 강화 등이다. 문건에는 9개 부분에 각각 세부 조항을 명기해 삼농문제 해결을 위한 구체적인 실행 방안을 제시했다. 전체 문건을 간략히 개괄하자면 ‘최저선을 지키고(守底线), 향촌진흥을 촉진하고(促振兴), 보장을 강화한다(强保障).’는 내용으로 요약되는데<sup>5)</sup> 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

- 첫 번째, 최저선을 지키는 것이다. 여기에는 크게 식량안전의 보장과 대규모 빈곤회귀의 방지가 있다. 먼저, 식량안전의 확보에 관한 내용이다. 중국은 14억여 명이 라는 막대한 인구를 부양하기 위해 정부가 확보해야 하는 최저식량의 기준선을 두고 있다. 이를 식량안보의 홍선(紅線: red line)이라고 부른다. <중앙1호문건>에서는 2023년 최저식량 기준선을 1.3조 근(약 6.5천 억kg)으로 설정하고 농산물의 안정적 생산을 위한 다양한 지원책을 제시했다. 두 번째, 대규모 빈곤회귀의 방지와 관련한 내용이다. 중국 정부는 그동안 빈곤퇴치를 위한 많은 노력을 기울여왔다. 하지만 여전히 많은 인구가 빈곤선에 있고 설사 빈곤에서 탈피했다라도 다시 빈곤의 함정으로 회귀하는 경향이 있다. 따라서 <중앙1호문건>에서는 중국 정부가 빈곤퇴치 정책과 함께 대규모적인 빈곤회귀를 막는 데 노력할 것을 당부했다.
- 두 번째는 향촌진흥을 촉진하는 것이다. 향촌진흥을 촉진하기 위해서는 향촌발전, 향촌건설, 향촌치리(治理: 거버넌스)가 우선적으로 수행되어야 한다. 이를 위해 <중앙1호문건>에서는 첫째, 향촌산업의 고품질 발전과 향촌의 신산업과 신업무형태의 중요성을 강조했고, 둘째, 농민의 수익 증대를 위해 농민에게 더 많은 재산상의 권익을 보장하고 농민 수익의 다변화를 강조했고, 셋째, 농촌에서 기초적인 생활조건을 갖추도록 주거, 일자리, 환경개선 등을 강조했고, 마지막으로는 당의 지도자들이 향촌치리 체계를 잘 구축해 향촌치리의 효능을 제고할 것을 강조했다.
- 세 번째는 보장을 강화하는 것이다. 중국 정부는 삼농문제 해결을 위한 다양한 정책을 제시하고 또 실행하고 있다. <중앙1호문건>에서는 이러한 정책 기조가 안정적으로 유지될 뿐만 아니라 효율적으로 진행될 수 있도록 체계 혁신을 강조하고 있다. 또한 공산당조직이 삼농정책을 전면에서 이끌 것을 주문하고 있다.

#### 나. 향촌진흥을 위한 전방위적인 정책 추진

- 2017년 시진핑 주석이 제19차 당대표대회에서 삼농문제 해결을 위해 처음으로 향

5) 国新办举行“权威部门话开局”系列主题新闻发布会 介绍2023年全面推进乡村振兴重点工作\_乡村振兴 (nrta.gov.cn)(검색일: 2023.05.02.)

향촌진흥전략을 제시한 이후 현재까지 중국 공산당과 중앙정부는 이를 실현하기 위해 전방위적인 노력을 경주해왔다. 그 대표적인 사례는 다음과 같다.

#### ① 국가향촌진흥전략규획(2018-2022년) 수립

- 2018년 1월 <중앙1호문건>에서 처음으로 향촌진흥에 관한 방향을 제시한 이후 국무원 총리 리커창(李克强)은 같은 해 3월 <정부공작보고>에서 향촌진흥전략을 적극 실행할 것을 주문했다. 이후 같은 해 5월, 중공중앙정치국은 <국가향촌진흥전략규획(2018-2022년)>(이하 규획)을 심의하고, 같은 해 10월에 중공중앙, 국무원에서 이 규획을 공표했다.
- 이 규획은 삼농업무에 관한 시진핑 주석의 중요 지도이념을 담고 있다. 구체적으로 이 규획은 산업 활성화, 쾌적한 주거, 문명화된 농촌, 효율적인 관리, 여유로운 생활이라는 요구에 근거해 향촌진흥전략의 단계적 추진을 제시했다. 이를 통해 2020년까지의 전면적인 샤오강사회(小康社會: 먹는 문제가 해결되고 어느 정도 여유로운 생활을 누리는 사회) 건설과 2022년 제20차 당대표대회 시의 목표 임무를 완성하는 것이다.

#### ② <향촌진흥촉진법> 제정

- 중국 정부는 향촌진흥을 보다 효율적이면서도 체계적으로 추진하기 위해 <향촌진흥촉진법>을 제정했다. 이 법은 2021년 4월 29일 제13차 인민대표대회 상무위원회 제28차 회의에서 통과된 후 같은 해 6월 1일부터 시행되었다. 이 법은 총 10장으로 구성되어 있으며 그 내용을 보면, 제1장 총칙, 제2장 산업발전, 제3장 인재지원, 제4장 문화번영, 제5장 생태보호, 제6장 조직건설, 제7장 도농융합, 제8장 지원조치, 제9장 감독조사, 제10장 부칙 등이다.<sup>6)</sup>
- 이 법의 제1장 총칙의 제1조에는 ‘향촌진흥전략을 전면적으로 실시하기 위해, 농업의 전면적 쇄신, 농촌의 전면적 진보, 농민의 전면적 발전을 위해, 농업농촌 현대화를 촉진하기 위해, 사회주의 현대화국가를 전면적으로 건설하기 위해 이 법을 제정한다’고 명시하고 있다. 또한 제2조에는 ‘향촌진흥전략을 전면적으로 실시하고, 향촌진흥, 인재진흥, 문화진흥, 생태진흥, 조직진흥을 촉진하고, 도농융합발전 등의 활동을 추진하는 데 이 법을 적용한다.’고 명시되어 있다.
- 특이한 점은 이 법의 제1장 제7조에 ‘국가는 사회주의 핵심가치관을 견지해 민족정신과 시대정신을 적극 알리고, 향촌 우수 전통문화의 보호와 공공문화 서비스체

6) 中华人民共和国乡村振兴促进法\_中国人大网 (npc.gov.cn)(검색일: 2023. 5. 3)

계 건설을 강화하고 향촌문화의 번영과 발전을 위해 매년 음력 추분(秋分)일을 ‘중국농민풍수절’로 정한다.’고 명시하고 있다. 우리나라의 ‘농업인의 날’(매년 11월 11일)에 해당되는 중국농민풍수절을 제정함으로써 그동안 도외 시 됐던 농업, 농촌, 농민에 대한 국민적 관심을 환기하고 그들에 대한 전 국민적 관심을 이끌어 위한 조치로 해석된다.

표 1. 중국 <향촌진흥규획>과 <향촌진흥촉진법> 구성 내용

| <향촌진흥전략규획(2018~2022년)>   | <향촌진흥촉진법> |
|--------------------------|-----------|
| 1편. 규획 배경                | 1장. 총칙    |
| 2편. 총체 요구                | 2장. 산업 발전 |
| 3편. 향촌진흥 신국면 구축          | 3장. 인재 육성 |
| 4편. 농업현대화 가속화            | 4장. 문화 번영 |
| 5편. 향촌산업의 발전             | 5장. 생태 보호 |
| 6편. 생태형 살기 좋은 아름다운 향촌 건설 | 6장. 조직 건설 |
| 7편. 향촌문화 번영 발전           | 7장. 도농 융합 |
| 8편. 현대적인 농촌치리(거버넌스)체계 구축 | 8장. 지원조치  |
| 9편. 농촌 민생 보장 및 개선        | 9장. 감독검사  |
| 10편. 도농융합발전 정책체계 완비      | 10장. 부칙   |
| 11편. 규획 실시               |           |

자료 : 한국농촌경제연구원(2021.7), “중국 <향촌진흥법> 제정 동향과 시사점”, <표1> 재구성

### ③ <국가향촌진흥지원국> 설치

- 중국 정부는 향촌진흥전략을 효율적으로 추진하기 위해 2021년 1월 국가향촌진흥국을 설치했다. 이 조직은 기존 국무원 산하 부빈(扶貧)개발영도소조판공실을 확대해 개편한 것이다. 이 조직은 당초 국무원 직속 조직이었다가 2023년 3월 국무원 기구 개혁 방안에 따라 농업농촌부 관리의 부급(차관급) 조직으로 개편되었다. 원래는 단독 조직의 형태였으나 주관 부서인 농업농촌부의 관리를 받도록 개편한 것으로 파악된다.
- 중국의 향촌진흥정책을 총괄하는 이 조직의 구성을 보면, 크게 종합사(司: 우리나라의 局에 해당), 정책규획사, 규획재무사, 개발지도사, 사회방부(幫扶)사, 심사평가사, 당위원회(인사사) 등의 부서가 있다. 또한 직속 사업단위로 중국부빈(扶貧)발전센터, 중국국제부빈센터, 전국부빈선전교육센터, 국무원부분판공실정보센터가 있다.

그림 2. 국가향촌진흥국 홈페이지 메인화면



자료 : 국가향촌진흥국 홈페이지(검색일: 2023. 9. 1.).

### 3) 향촌진흥의 핵심은 식량의 안정적 확보

가. 여전히 ‘먹는 문제’가 중요한 중국

“식량문제는 나라의 가장 중요한 일이다.  
세상의 많은 일 중에서 먹고 사는 일이 가장 중요하다.  
백성은 먹는 것을 하늘로 삼는다.”  
(粮食问题是国之大事。悠悠万事，吃饭为大。民以食为天.)

- 위의 말은 시진핑 국가주석이 2022년 3월 6일, 중국인민대표대회 정치협상회의 제13기 전국위원회에 참석한 농업계, 사회복지 및 사회보장계 위원들과의 간담회에서 한 말이다.<sup>7)</sup> 국가의 최고 지도자가 농업, 특히 먹는 문제에 대해 어떻게 생각하는지를 보여주는 단면이라고 할 수 있다.
- 중국은 광활한 대지만큼이나 막대한 인구가 존재하기 때문에 역대 왕조들은 백성을 먹여 살리는 일을 나라의 가장 큰 일로 삼았다. 요(堯)와 순(舜) 임금처럼 성공적인 치산치수로 백성들의 먹는 문제를 해결해 성군으로 추앙받기도 하지만 명 왕조처럼 전쟁과 폭정으로 백성들을 도탄에 빠트리 스스로 망한 경우도 있다. 농민의 강력한 지지와 참여로 중국 공산당은 신중국을 건립했지만 지도자의 잘못된 판단으로 수천 명의 아사자를 발생시킨 대약진운동은 중국 공산당의 최대 실책 가운데 하나로 꼽히고 있다. 대약진운동의 실패는 현재 그들의 역사적, 정치적 트라우

7) 자료: <월간 중국> 블로그(<https://blog.naver.com/touchchina/222697594957>)(검색일: 2023.09.19.)

마로 남아있다.

- 이러한 배경에서 중국 공산당은 인민들을 배불리 먹이는(溫飽) 문제, 그리고 그 근간이 되는 삼농(농업, 농촌, 농민) 문제를 국가정책 중에 최우선 과제로 삼고 있다. 중국이 오늘날 미국에 대적하는 G2 국가로 성장했는지라도 인민의 먹는 문제에서 실패할 경우 중국의 성장과 발전은 물거품이 될 수 있다고 판단하기 때문에 중국 공산당은 식량안전 문제를 타협할 수 없는 핵심정책으로 설정하고 있다.

#### 나. 안정적인 중국의 식량생산

- 중국은 전 세계인구의 약 20%의 비중을 차지하고 있지만 농경지면적은 9%에 지나지 않는데 이 때문에 중국은 식량의 안정적 생산을 위한 농경지의 확보를 가장 큰 임무로 삼고 있다. 중국은 개혁개방 이후 인구의 증가, 도시의 팽창, 각종 개발 등으로 농경지 잠식도 심각했다. 이 때문에 많은 전문가들은 농경지 잠식으로 인한 중국 식량생산의 감소를 우려했다. 하지만 최근 20년 동안 중국의 농경지 면적은 전체적으로 증가하는 것으로 나타났다. 이는 중국의 빠른 도시화와 산업화로 농경지 면적이 감소했을 것이라는 예상과는 상반되는 결과이다.
- 중국 농작물 파종면적 통계를 보면, 2010년 중국 전체 농작물 파종면적은 1억 5,630만ha이었고, 2010년에는 1억 5,858만ha, 2021년에는 1억 6,687만ha으로 점점 증가 추세로 나타났다. 그동안 도시화와 산업화로 농경지 감소가 있어왔지만 정부의 농경지 확보의 노력으로 농경지는 오히려 증가했다. 전체 파종면적의 증가와 더불어 식량작물의 파종면적도 증가했다. 2000년 1억 846만ha이던 식량작물 재면면적은 2010년 1억 1,117만ha, 2015년 1억 1,896만ha으로 정점에 달했다. 그러다가 2020년에는 1억 1,677만ha으로 감소했으나 2021년에는 1억 1,763만ha로 다시 증가했다.
- 식량작물의 세부 품목별 재배 현황을 보면, 곡물의 경우 2000년 이후 점점 증가해 2015년 1억 226만ha로 정점을 찍고 이후 2020년에는 9,800만ha로 감소했다. 하지만 2021년에는 1억,18만ha로 증가 추세로 돌아섰다. 이에 반해 두류는 2000년 1,266만ha를 정점으로 계속 감소하다 2015년 843만ha로 최저점을 찍고 2020년에는 1,159만ha로 반전했다. 그 후 2021년에는 1,012만ha로 다소 감소했다. 서류의 경우 2000년 1,054만ha로 정점이었다가 점차 감소해 2020년 721만ha로 최저점을 찍은 후 2021년 733ha로 다소 증가했다. 두류와 서류는 전체적으로 감소했다는 것을 알 수 있다. 곡류 중에서 주목되는 부분은 벼와 밀이다. 두 작목의 재배면적은 지난 20년 동안 큰 변화를 보이지 않았지만 옥수수는 2000년 2,306만ha에서 2021년 4,332만ha로 거의 두 배 증가했다. 중국에서 옥수수 재배 면적이 대폭 확

대되었다는 것을 알 수 있다. 옥수수는 알곡뿐만 아니라 줄기 등이 식량, 유지(油脂), 사료 등 여러 용도로 사용되면서 재배 면적이 대폭 확대된 것으로 판단된다.

표 1. 중국 식량작물 재배 현황(2000-2021)

단위: 천ha

| 구분     | 2000    | 2010    | 2015    | 2020    | 2021    |
|--------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 농작물    |         |         |         |         |         |
| 총 파종면적 | 156,300 | 158,579 | 166,829 | 167,487 | 168,695 |
| 식량     | 108,463 | 111,695 | 118,963 | 116,768 | 117,631 |
| 곡물     | 85,264  | 92,621  | 103,225 | 97,964  | 100,177 |
| -벼     | 29,962  | 30,097  | 30,784  | 30,076  | 29,921  |
| -밀     | 26,653  | 24,442  | 24,567  | 23,380  | 23,567  |
| -옥수수   | 23,056  | 34,977  | 44,968  | 41,264  | 43,324  |
| 두류     | 12,660  | 11,053  | 8,433   | 11,593  | 10,121  |
| 서류     | 10,538  | 8,021   | 7,305   | 7,210   | 7,333   |

자료 : 国家统计局, 中国统计年鉴 各년도

- 중국 농경지 면적은 최근 조사에서도 증가하는 것으로 나타났다. 중국 국가통계국은 지난 2022년 12월에 2022년 중국의 식량 파종면적, 단위면적 생산량, 그리고 총생산량을 발표했다. 그 내용을 보면, 먼저, 전국 식량 파종면적은 1억 1,833.2만 ha(17억 7,498만 무)로 2021년 대비 70.1만ha(1,052만 무)로 약 0.6%가 증가했다. 그중 곡물 파종면적은 9,926.9만ha(14억 8903만 무)로 2021년 대비 90.8만 ha(1362만 무), 약 0.9% 감소했다.
- 두 번째, 식량의 단위면적당 생산량은 5,802kg/ha(387kg/무)로 2021년 대비 3.3kg/ha(0.2kg/무), 약 0.1% 감소했다. 하지만 식량작물 중 곡물<sup>8)</sup>의 단위면적당 생산량은 6,379kg/ha(425kg/무)로 2021년 대비 62.7kg/ha(4.2kg/무), 약 1.0% 증가했다.
- 세 번째, 중국 식량의 총생산량은 6억 8,653만 톤(1조 3,731억 근)으로 2021년 대비 368만 톤(74억 근), 약 0.5% 증가했다. 그중 곡물 생산량은 6억 3,324만 톤(1조 2,665억 근)으로 2021년 대비 49만 톤(10억 근) 증가했다.
- 결과적으로, 중국은 식량의 파종면적은 증가하고 있으나 곡물의 파종면적은 줄어들고 있다. 반면 식량의 단위면적당 생산량은 다소 감소하나 곡물은 증가해 전체적으로 보면 식량의 총 생산량뿐만 아니라 곡물의 생산량도 증가한 것으로 나타났다. 다른 작물에 비해 농지면적이 상대적으로 많이 투입되는 곡물의 경우 재배면

8) 주요 곡물은 벼, 밀, 옥수수, 보리, 수수, 메밀, 귀리 등임.

적은 줄었으나 생산기술의 향상으로 생산량이 증가해 식량안전에 기여하고 있음을 알 수 있다.

다. 식량 수입의 대부분은 옥수수가 차지

- 중국은 대부분의 식량을 자급하고 있지만 그렇지 않는 품목도 있기 때문에 많은 양을 수입에 의존하고 있다. 최근 5년간 중국 식량수입량 현황(<그림 3> 참조)을 보면, 2019년부터 2021년까지 연속 증가 추세를 보였다. 그 후 2022년에는 다시 감소세를 나타냈다. 중국은 코로나 시기인 2020년도에 전년 대비 28.0%, 2021년도에는 전년 대비 15.4%의 식량수입량 증가 추세를 보였다. 그러다 다시 2022년도에는 10.7% 감소했다. 2022년 한해 1억 4,687만 톤이라는 적지 않은 양을 수입하긴 했지만 중국 정부의 강력한 식량안정화 정책으로 수입량은 감소 추세에 있다는 것을 알 수 있다.

그림 3. 최근 5년간 중국 식량수입량 현황

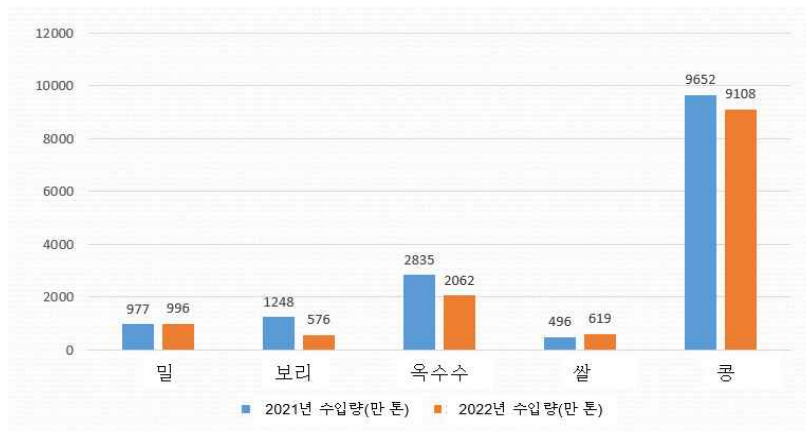


자료 : 李国祥(2023.5.9.), 2023년 중앙1호문건과 중국 농업농촌경제 전망, 한국농촌경제연구원(KREI) 「제27회 한중농업포럼」 발표자료.

- 중국의 식량 수입은 품목별로 큰 차이를 보인다. 이 때문에 품목별 세부 현황을 살펴볼 필요가 있다. 최근 2년간(2021~2022) 중국의 주요 농산물 수입량을 보면, 밀은 977만 톤에서 996만 톤으로 19만 톤, 쌀은 496만 톤에서 619만 톤으로 127만 톤 증가한 반면, 보리는 1,248만 톤에서 576만 톤으로 672만 톤, 옥수수는 2,835만 톤에서 2,062만 톤으로 773만 톤, 콩은 9,652만 톤에서 9,108만 톤으로 544만 톤 감소했다. 이 가운데 콩의 수입량은 최근 감소하긴 했지만 다른 품목에 비해 압도적으로 많다. 2022년 중국의 주요 곡물의 수입 가운데 콩이 차지하는 비중은 68.2%나 된다. 중국의 경제가 성장하고 서민의 생활이 안정화되면서 육류에 대한 소비가 증가하다 보니 사료와 유지 작물인 콩에 대한 수요가 급증한 결과이다. 따라서 중국의 식량 안정을 위해서는 콩의 자급이 무엇보다 시급함을 알 수

있다.

그림 4. 2021-2022년 중국 주요 농산물 수입량 현황



자료 : 李国祥(2023.5.9.), 2023년 중앙1호문건과 중국 농업농촌경제 전망, 한국농촌경제연구원(KREI) 「제27회 한중농업포럼」 발표자료 재작성.

#### 라. 중국 식량의 장기전망

○ 중국정부는 2014년부터 매년 농업농촌부, 농업과학원, 중국농학회가 주관하는 농업전망대회를 개최해 향후 10년간의 농업을 전망하고 관련 보고서를 발간한다. 2023년에 발표된 『중국농업전망보고(2023-2032)』(이하 보고서)를 보면 향후 10년간 중국농업을 대략적으로 전망해볼 수 있다. 이 보고서에 따르면 중국의 향후 10년간 식량문제는 비교적 양호한 것으로 나타났다.

○ 먼저, 식량문제에 관건은 인구이다. 중국 인구는 2022년 14억 1,175만 명에서 2032년 13억 9,199명으로 향후 10년간 1,976만 명이 감소할 것으로 전망된다. 반면 식량 생산량은 같은 기간에 6억 8653만 톤에서 7억 6,673만 톤으로 8,020만 톤 증가할 전망이다. 인구는 줄어 들고 식량 생산량은 증가하는 것이다. 이러한 결과를 바탕으로 같은 기간 식량 필요량(국내소비량-생산량)을 보면, 2022년에는 1만 1,175만 톤에서 2032년에는 1만 0,060만 톤으로 1,115만 톤이 감소할 것으로 전망된다. 이로 인해 같은 기간 식량의 수입량도 1만 4,687만 톤에서 1만 2,150만 톤으로 2,537만 톤 감소할 전망이다. 그만큼 중국의 식량자급률은 높아지고 대외 식량의존도는 낮아진다는 것을 의미<sup>9)</sup>한다.

9) 『중국농업전망보고(2022~2032)』에 따르면 2020년에서 2022년 평균 식량(곡물)자급률은 83.5%에서 2032년에는 88.4%로 증가할 것으로 전망했다.

표 2. 중국의 인구 및 식량수급 전망(2022-2032)

단위: 만 명, 만 톤

| 연도    | 추정      | 전망      |         |         |         |         |         |         |         |         |         |
|-------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
|       | 2022    | 2023    | 2024    | 2025    | 2026    | 2027    | 2028    | 2029    | 2030    | 2031    | 2032    |
| 인구    | 141,175 | 141,083 | 140,987 | 140,884 | 140,770 | 140,629 | 140,451 | 140,223 | 139,934 | 139,598 | 139,199 |
| 생산량   | 68,653  | 69,437  | 70,227  | 71,043  | 71,765  | 72,852  | 73,551  | 74,616  | 75,437  | 76,093  | 76,673  |
| 수입량   | 14,687  | 14,829  | 14,521  | 13,716  | 13,250  | 12,900  | 12,591  | 12,477  | 12,341  | 12,220  | 12,150  |
| 국내소비량 | 79,828  | 80,961  | 82,041  | 82,627  | 83,307  | 83,900  | 84,480  | 85,118  | 85,716  | 86,287  | 86,733  |
| 수출량   | 433     | 460     | 482     | 498     | 511     | 523     | 533     | 545     | 556     | 566     | 576     |
| 재고량   | 3,079   | 2,846   | 2,226   | 1,634   | 1,197   | 1,330   | 1,128   | 1,429   | 1,505   | 1,461   | 1,514   |

자료 : 农业农村部市场预警专家委员会(2023). 『中国农业展望报告 (2023~2032)』.

- 이상과 같이 중국 식량의 장기수급 전망은 수치로만 본다면 비교적 양호한 편이라고 할 수 있다. 하지만 문제가 없는 것은 아니다. 중국은 여전히 1억 톤 안팎의 식량을 수입해야 한다. 특히 콩의 경우 현재에도 대부분을 수입에 의존하고 있는데 2032년에도 자급률은 30.7%에 불과해 콩의 자급이 시급한 실정이다. 현재 전 세계는 기후위기, 전쟁, 보호무역, 도시화, 병충해 등 각종 재난과 재해로 식량안보가 그 어느 때보다 위협받고 있다. 이러한 상황에서 막대한 인구를 부양해야 하는 중국이 대외적으로 매년 1억 톤 안팎의 식량을 안정적 수급하는 일은 결코 쉽지 않을 것으로 전망된다.

#### 마. 식량안전을 위한 중국의 노력과 과제

- 중국공산당이 올 초 각급 당 조직과 정부에 하달한 <중앙1호문건>의 핵심은 향촌 진흥이다. 여기에는 9개 과제를 명시하고 있는데 상위 3개 과제는 식량안전과 관련한다(첫째, 식량과 중요 농산품의 안정적 공급, 둘째, 농업 기초시설 건설 강화, 셋째, 농업과학기술과 장비 지원 강화). 그만큼 중국 정부는 식량안전을 국가의 최우선 과제로 여기고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 중국정부는 <중앙1호문건>뿐만 아니라 각종 법률과 규정으로 식량안전을 위한 법과 제도를 구축한 상태이다. 그 중의 하나가 2015년부터 실시되고 있는 식량안전성장책임제(糧食安全省长责任制)이다.
- 식량안전성장책임제는 중국 중앙정부가 식량의 생산, 유통, 소비 등 각 부문에서 성급 인민정부에 대해 국가의 식량안전의 권한과 책임을 부여하기 위해 만들어졌다. 즉, 이 제도는 성급 지방정부 지도자에게 식량의 안정적 생산, 유통, 소비 등의 부문에서 권한과 책임을 부여하고 그 성과를 철저히 평가해 지도자의 능력과

자질을 검증하겠다는 취지이다.<sup>10)</sup> 평가 결과에 따라 지도자의 진로가 결정된다. 이 때문에 각급 지방정부 지도자들은 자신의 지역에서 식량안전문제를 결코 소홀히 대할 수 없다. 물론 이러한 제도가 실제 현장에서 원활히 구현되고 있는지는 더 고찰할 필요가 있겠으나 이러한 제도 자체가 중국 정부가 얼마만큼 식량안전을 중시하는지를 보여주는 사례라고 할 수 있다.

- 이러한 노력에도 중국은 향후 자국의 식량안전을 위해 많은 과제를 안고 있다. 먼저, 기후위기 시대에 재해와 재난에 대응한 안정적 생산체계를 구축해야 한다. 올해 허베이성, 헤이룽장성과 남부지방의 홍수로 인해 막대한 농경지가 침수되었다. 이로 인해 밀, 옥수수, 쌀 등 식량의 안전벨트가 훼손되는 사태가 발생했다. 특히 북부인 허베이성과 헤이룽장성 지역에서의 홍수는 흔히 않는 일인데 올해 큰 홍수가 발생했다. 그 만큼 기상이변에서 중국의 어느 지역도 예외가 될 수 없다는 것을 보여준다. 중국이 향후 기후위기로 발생하는 재해와 재난에 어떻게 대응하느냐에 따라 향후 식량안전의 성패가 달려있다고 해도 과언은 아닐 것이다.
- 두 번째는 국외 안정적 식량공급선의 확보이다. 주요 곡물 가운데 특히 콩은 당분간 대외 의존도가 지속될 전망이다. 콩은 현재 국제곡물시장에서 미국, 브라질, 아르헨티나 등이 주도하고 있다. 미중 무역 갈등의 격화와 러시아-우크라이나 전쟁 발생 등으로 향후 전 세계는 식량수출을 금지하거나 무기화할 가능성이 커지고 있다. 이러한 문제에 대응하기 위해 중국은 향후 전략적이면서도 현명한 선택을 해야 할 것이다.
- 세 번째는 안정적인 경지면적의 확보이다. 중국의 도시화율은 2022년 기준 65.2%이지만 10년 후인 2032년에는 71.8%로 증가할 전망되고 있다. 이를 위해서는 많은 농경지가 도시개발로 편입될 것으로 예상된다. 특히, 막대한 부채를 안고 있는 지방정부는 농경지를 개발용지로 전환해 이 문제를 완화하려는 유혹이 지속될 것이다. 이 때문에 중국 정부는 자국의 식량안전을 위해 농지의 최저보호면적을 규정하고 있다. 올해 정부가 규정한 최저보호 농지면적은 18억 무(畝)이다. 중국 정부는 현재 이를 지키기 위해 분투하고 있다. 중국 정부가 앞으로 이러한 농지면적의 최저보호선을 지켜낼지 지켜볼 필요가 있다. 경제의 지속적인 성장을 위한 토지개발과 식량의 안정적 생산을 위한 농지 확보 사이에서 중국의 고민은 깊어갈 것이다.
- 마지막으로 식량안전 보장을 위한 법제화이다. 중국 정부는 2018년에 처음으로 자국의 식량안전을 법으로 보장하기 위한 입법 추진을 시작했다. 그 후 여러 차례의

10) 중국 정부는 식량안전 성장책임제와는 별도로 1988년부터 장바구니 시장책임제(菜篮子市长负责制)를 실시하고 있다. 이 제도는 지급 시 지방정부가 인민의 실생활에 영향을 미치는 채소, 육류, 유제품, 수산물 등에 대해 생산, 유통, 소비 등의 부문에서 권한과 책임을 지우는 제도이다.

논의를 통해 2021년에 처음으로 국무원에서 <식량안전보장법> 초안을 도출해 현재 전국인민대표상무위원회에서 이를 심의하고 있다. 또한 <식량안전보장법>과 아울러 <경지보호법>도 현재 전국인민대표 상무위원회에 제출되어 심의되고 있다. 이들 법은 중국 식량의 안정적인 생산, 가공, 유통, 소비를 위해 경지보호, 기술지원, 보상체계 등에 관한 정부, 각급 기관의 역할을 규정하고 있어 현재 각계의 주목을 받고 있다. 이들 법이 향후 심의과정을 거쳐 입법이 될 경우 중국 식량안전 정책은 더욱 강화될 것이다.

#### 바. 중국의 식량안보정책이 주는 시사점

- 우리나라와 중국은 농업을 둘러싼 대내외적인 여건과 환경이 다르기 때문에 같은 척도로 비교하는 데는 무리가 있다. 그럼에도 우리나라와 중국은 인구에 비해 경지 면적이 작고 비슷한 기후환경을 가지고 있기 때문에 식량안전 문제와 관련해 동질적인 문제의식을 가지고 있다. 그러한 관점에서 보자면 식량안전을 위한 중국 정부의 일련의 조치는 우리 정부에게도 몇 가지 시사점을 제시하고 있다.
- 첫째, 식량안전에 관한 중국 정부의 일관된 중시 태도이다. 지난 20년 동안의 <중앙1호문건>에서도 알 수 있듯이 중국 공산당과 정부는 인민의 먹는 문제를 최우선 과제로 삼아왔다. 중국의 국토는 넓기는 하지만 경지 면적은 상대적으로 작아 막대한 인구를 부양하는 데는 한계가 있다. 그럼에도 중국 정부의 일관된 삼농 중시 정책으로 현재 중국은 ‘배불리 먹는(溫飽) 문제’를 넘어 어느 정도 여유로운 생활(小康)도 가능하게 되었다. 반면, 우리나라는 이미 선진국 대열에 들어섰기 때문에 정부나 국민들이 식량안전에 대한 문제는 대수롭지 않게 생각하는 경향이 있다. 2022년 기준으로 우리나라의 식량(곡물) 자급률은 18.5%에 불과하다. 중국은 약 83.5%이다. 식량의 안정적 확보 없이는 진정한 주권국가가 될 수 없다. 우리 정부와 국민이 식량안전에 관심을 가져야 하는 이유이다.
- 둘째, 식량안전에 대한 책임의 명확한 규정이다. 앞서 설명했듯이 중국에서는 현재 식량안전성장책임제를 실시하고 있다. 중국 정부는 식량의 안정적 생산, 비축, 유통, 가공, 판매, 소비 등에 관한 성장의 책임을 명확하게 하고 있다. 특히 식량의 안정적 생산을 위한 경지 확보에 대한 각급 성정부의 역할을 명확하게 규정하고 이를 소홀히 한 지방정부 지도자에 대한 패널티를 명확히 규정하고 있다. 이 때문에 각급 성정부의 지도자는 농지의 유실에 대해 철저히 통제하고 있다. 그 결과 최근 20년 동안 중국의 농경지 면적은 급속한 도시화와 산업화에도 불구하고 다소 증가하는 결과를 보였다. 하지만 우리나라는 농지 유실에 대한 책임도 불명확하고 관심도 적기 때문에 매년 1만ha여 이상의 농경지가 사라지고 있다. 중국과 같이 우리나라에서도 식량안전을 위한 지방정부의 역할을 명확히 하는 제도적 장치 마

련이 필요하다.

- 마지막으로, 식량안전을 위한 법제화이다. 중국은 현재 식량안전을 위한 두 법인 <식량안전보장법>, <경지보호법>이 추진되고 있다. 이들 법은 현재 전국인민대표 상무위원회에서 심의하고 있어 조만간 입법되어 공포될 전망이다. 이 법들이 제정 되면 중국의 식량안전은 더욱 강화될 것이다. 이에 반해 현재 우리나라는 식량안전을 보장하는 명확한 법이 없다. 중국은 식량안전을 위해 농지보호의 최저선인 18억 무를 규정하고 있지만 우리나라는 이러한 규정이 없다. 최근 우리나라 국회에서 식량의 안정적인 생산을 정부가 보장하자는 취지로 추진된 <양곡관리법>의 입법이 무산된 바 있다. 기후위기, 전쟁, 경지면적 감소, 각종 재난 및 재해 등으로 어느 때보다 식량안전이 중시되는 현시점에서 <식량안전보장법>, <경지보호법> 입법 추진 등 식량안보를 위한 중국의 노력은 우리나라의 식량안전에도 많은 시사점을 주고 있다.

#### 4. 중국 향촌진흥전략의 의의와 한중 협력방안

##### 1) 중국 향촌진흥전략의 의의

- 지난 20년 동안 <중양1호문건>의 핵심 주제는 줄곧 삼농문제였다. 그만큼 중국 공산당과 정부는 삼농문제를 국가의 핵심 중의 핵심 사안으로 여기고 삼농문제를 중시해 왔다. 다른 한편으로 해석하자면, 중국 공산당과 정부가 지난 20년 동안 삼농문제 해결을 당-정부의 최우선 과제로 설정했다는 것은 그만큼 이 문제 해결이 어렵다는 것을 반증한다.
- 중국 공산당은 농촌을 기반으로 농민을 주체로 공산혁명에 성공해 중화인민공화국이라는 새로운 국가를 건립했다. 하지만 신중국 성립 이후에도 농업, 농촌, 농민은 중국의 공업화, 도시화, 개방화 우선 정책으로 희생되고 배제되어 그들의 불만은 누증되어 왔다. 이 문제를 해결하지 않으면 공산당의 정체성마저 흔들리는 상황에 이르렀기 때문에 중국의 당-정부는 삼농문제 해결을 위해 전방위적으로 나서고 있는 것이다.
- 시진핑 정부의 향촌진흥은 후진타오 정부의 사회주의신농촌건설 노선을 계승한 것으로 보이지만 이전 정부 때보다 더 체계적이면서도 더 적극전인 노력을 기울이는 것으로 보인다. 앞서 설명했듯이 향촌진흥을 실현하기 위해 새로운 규획을 수립하고, 새로운 법령을 제정하고, 새로운 담당 조직을 만들었다. 향촌진흥을 실현하기 위한 정책적, 제도적, 조직적 토대를 구축한 것이다.

- 시진핑 주석은 중국몽(中國夢) 실현을 위해 ‘농업이 강하고, 농촌이 아름답고, 농민이 잘 사는 나라’를 건설하겠다고 밝힌 바 있다. 하지만 현재의 중국 상황은 녹록치 않아 보인다. 전쟁과 기후위기로 식량문제는 여전히 위협적이고 도시와 농촌, 동부 연해안과 서부 내륙 간 발전 격차는 여전하다. 농촌의 인구 감소와 고령화, 농촌에 남겨진 아이들(留守兒童) 문제도 여전하다. 더욱이 약 3억 5천만 명에 달하는 농민공(農民工: 농업호구를 가진 도시 근로자) 문제도 중국 공산당과 정부가 해결해야 할 큰 과제이다.
- 이러한 상황에서 시진핑 정부는 향촌진흥에 ‘명운’을 걸고 있는 것으로 판단된다. 시진핑 정부가 내세운 ‘공동부유(共同富裕)’의 핵심 대상은 농민과 가난한 농촌주민이라고 해도 과언은 아닐 것이다. 중국 정부의 향촌진흥전략을 통해 앞으로 농촌에 어떠한 변화가 있을지 주목된다. 중국의 삼농문제는 중국만이 아니라 우리나라와도 밀접한 관련이 있는 만큼 우리도 관심을 갖고 계속 주목할 필요가 있다.

## 2) 한·중 지방정부 농정협력의 필요성

- 삼농문제는 중국만의 문제가 아니라 우리나라의 문제이기도 하다. 한국과 중국의 농업, 농촌, 농민의 문제는 상당한 공통점을 가지고 있다.
- 첫째, 농업문제다. 한국과 중국은 기본적으로 소농경제구조를 가지고 있다. 농가당 평균 경작면적인 1ha 안팎이다. 이 때문에 작은 땅에서 생계를 유지해야 하기 때문에 농민들은 오랫동안 집약농업, 고투입농업을 실시해 왔다. 이러한 고투입농업은 단위 면적당 높은 생산성을 가져왔지만 반대로 토지에 대한 비료와 농약 등의 과다 투입으로 환경오염 등 많은 부작용을 낳게 되었다. 또한 농가의 경지면적이 작다보니 규모화, 조직화에 어려움을 겪고 있다. 중소농을 기반으로 한 한국과 중국 농업이 안고 있는 공통의 숙제이기도 하다.
- 두 번째는 농촌문제이다. 아시다시피 한국과 중국 모두 경제발전 과정에서 도시화, 공업화를 우선 추진했다. 과도한 농촌인구를 줄이고 여기에서 ‘남은’ 인구를 도시에 투입함으로써 도시의 발전을 도모했다. 현재 한국의 도시화율은 90%를 상회하고 중국도 60%에 다다랐다. 도시로 모든 부와 자원이 집중되다 보니 농촌은 피폐화되었다. 농촌은 교통, 의료, 교육, 문화, 상업, 기타서비스 등 모든 면에서 낙후한 상태를 면치 못하고 있다.
- 세 번째는 농민문제이다. 한국은 1995년, 중국은 2001년 WTO에 가입한 이후 농민의 수는 급속하게 감소했다. 중국은 현재 5억 명, 한국은 현재 200만 명의 농민이 있다고는 하지만 고령화로 인해 온전히 농사를 지을 수 있는 인력은 갈수록 줄

어들과 있다. 농민의 감소는 농촌의 ‘소멸’로 이어지고 농민의 감소로 인해 농촌의 식량, 생태, 환경, 문화, 전통 등도 함께 소멸해 인류문명 존속에 심각한 위협이 되고 있다.

- 이처럼 한국과 중국은 삼농의 문제에서 상당한 공통점을 가지고 있기 때문에 상호 학습과 협력이 절대적으로 필요하다. 특히 한국과 중국의 지방정부는 농업, 농촌, 농민 문제를 실질적으로 담당하고 이러한 문제를 현장에서 가장 잘 체감하고 있기 때문에 서로 간의 학습과 협력은 반드시 필요하다고 할 수 있다.

### 3) 한·중 지방정부 농정협력의 향후 방안

- 지방정부 차원의 한·중 농업협력은 큰 작든 지금까지 지속적으로 이뤄졌다. 그간 많은 경험과 성과도 있었다. 하지만 지방정부 차원에서 한·중(일본 포함) 농정협력을 적극적으로 추진한 곳은 충청남도였다. 충남도는 민선7기 들어 한·중·일 지방정부 간 농정협력을 강화하기 위해 2015년 9월 처음으로 <동아시아(한·중·일) 지방정부 3농포럼>을 개최했다.
- 지방정부 차원에서 삼농을 주제로 국제 포럼을 개최하는 일은 쉽지 않았지만 당시 충청남도 안희정 도지사 등 지도부는 동아시아에서의 삼농협력의 중요성을 인식하고 이를 위해 적극 나선 것이다. 충청남도가 처음으로 <동아시아 지방정부 3농포럼>을 성공적으로 개최한 이후 일본의 시즈오카현(靜岡縣), 중국의 구이저우성(貴州省) 등에서 명칭은 다소 다르지만 삼농을 주제로 한 포럼이 연속해서 개최되었다. 하지만 5년 정도 개최되었던 이 포럼은 지자체 단체장이 바뀌면서 중단이 되었다. 따라서 한·중 또는 한·중·일 지방정부 간 농정협력을 안정적이면서도 내실있게 추진하기 위해서는 새로운 운영 및 관리 시스템이 요구된다.

그림 5. 한·중·일 지방정부 3농 교류 사례



2015 동아시아 지방정부 3농포럼(주최: 충청남도)  
자료: 충청남도청 홈페이지



2017 중일한 지방정부 3농포럼(주최: 구이저우성)  
자료: 코리아플러스(2017.9.17.)

- 한·중 또는 한·중·일 농정협력을 지속적으로 추진할 주체로 대한민국시도지사협의회를 꼽고자 한다. 대한민국시도지사협의회는 세계화시대에 걸맞게 지방정부의 국제교류를 적극 추진해 왔다. 예를 들어, 현재 대한민국시도지사협의회는 한·중·일 지방정부 교류회의, 한·일 지사회의, 한중 지사·성장회의, 세계지방정부연합(UCLG) 등을 운영 및 참여하고 있다.<sup>11)</sup>
- 따라서 대한민국시도지사협의회가 주도해 중국 혹은 중·일 지방정부협의체에 제안해서 한·중 또는 한·중·일 지방정부 삼농(농정)포럼 개최를 제안한다. 만약 지방정부 삼농(농정)포럼을 단독 행사로 개최하기 어렵다면 한·중·일 지방정부 교류회의 또는 한·중 지사·성장 회의의 하부(부속) 포럼으로 개최하면 어떨까 싶다. 앞서 설명했듯이 삼농의 문제는 중국만의 문제가 아니라 우리나라와 일본도 현재 직면한 중요한 문제이기 때문에 한국, 중국, 일본 등 동아시아 지방정부가 가장 잘 협력할 수 있을 것이다.
- 한국과 중국의 지방정부는 현재 인구감소에 따른 지역위기, 불안정한 환경에 따른 식량(먹거리)위기, 지구온난화에 따른 기후위기를 겪고 있다. 또한 내부적으로는 도시와 농촌 간 격차, 지역 간 격차, 농가 내 격차 등 복합적인 불평등과 격차의 위험에 직면에 있다. 따라서 한국과 중국의 지방정부는 이러한 복합적 위기와 격차를 해소하기 위해 다양한 분야의 교류와 협력이 필요하다. 저탄소농업, 스마트농업, 친환경생태농업, 신품종개발, 식량자급, 농촌개발, 도농교류, 농촌복지, 귀농귀촌, 농업인력육성, 청년창업농, 치유농업, 협동조합 등은 최근 삼농문제 해결에서 중요 주제로 논의되고 있다.
- 이러한 일들은 그동안 한국과 중국의 지방정부에서 지속적으로 해왔던 정책들이며 성과도 많았다. 하지만 여전히 해결해야할 일들이 많이 남아있다. 앞으로 한국과 중국이 한·중 지방정부 농정포럼(가칭)과 같은 조직을 구성해 체계적으로 교류·협력을 강화해 나간다면 복합적인 위기와 불안의 시대에 상호 발전할 수 있는 좋은 기회가 될 것이다.

11) 대한민국시도지사협의회 홈페이지(<https://www.gaok.or.kr/gaok/main/contents.do?menuNo=200091>)(검색일: 2023.9.6.)

[참고 문헌]

박경철·김기흥(2015), (가칭)『동아시아 지방정부 3농혁신 국제 포럼』 개최 당위성 및 프로그램 구상, 충남발전연구원 현안과제.

한국농촌경제연구원(2021.7), “중국 <향촌진흥법> 제정 동향과 시사점”, 『중국농업브리핑』, pp.1~14.

한국농촌경제연구원(2023), 『중국농업동향』 제16권 1호(2023년 봄호).

彭海红 ( 2023 ), 中国特色社会主义乡村振兴道路 , 人民日报出版社.

农业农村部 市场预警专家委员会(2023), 『中国农业展望报告(2023~2032)』.

中央农村工作领导小组办公室, 习近平关于“三农”工作的重要论述学习读本 ( 2023 ) , 人民出版社.