



저작자표시 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행 정 학 석 사 학 위 논 문

한국의 새마을운동 활용한 중국 신 농촌 개발운동
개혁방안에 대한 연구



2014년 02월

부 경 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

이 해 정

행 정 학 석 사 학 위 논 문

한국의 새마을운동 활용한 중국 신 농촌 개발운동 개혁방안에 대한 연구

지도교수 서 재 호

이 논문을 행정학 석사 학위논문으로 제출함

2014년 02월

부 경 대 학 교 대 학 원

행 정 학 과

이 해 정

이해정의 행정학석사 학위논문을 인준함.

2014 년 02월 21일



주 심 행정학 박사 (인)

위 원 행정학 박사 (인)

위 원 행정학 박사 (인)

- 목 차 -

제1장 서 론	1
제2장 지역사회발전의 모형과 성공요인	5
제1절 지역사회발전의 의미와 농촌발전	5
제2절 농어촌 지역사회발전 모형	7
제3절 농어촌 지역사회발전의 성공요인	9
1. ‘근면·자조·협동’ 원칙과 자발적 협력을 통한 문제해결 네트워크의 형성	9
2. 정부의 역할: 유인 제공자(Incentive maker)로서의 정부	12
제3장 한국 새마을 운동의 성공요인과 분석틀	14
제1절 한국의 새마을운동 개관	14
1. 한국 새마을운동의 의미	14
2. 추진배경 및 전개과정	14
3. 한국 새마을 운동의 목표와 내용	19
제2절 선행연구에서 나타난 새마을운동의 성공요인	31
1. 선행연구의 분석	31
2. 중국 신 농촌건설운동을 위한 주요 성공요인	35
제3절 신 농촌 개발운동 분석의 흐름	37
제4장 중국 신 농촌 운동의 분석	39
제1절 중국 신 농촌 운동의 개관	39

1. 중국 신 농촌운동의 의미	39
2. 신 농촌 운동의 추진배경 및 전개과정	40
3. 중국 신 농촌 운동의 장단기 목표와 내용	52
제2절 정부의 지속적인 관심과 지지요인으로 중국의 현황분석	61
제3절 농민들의 자발적인 참여 및 의식개조요인으로 중국의 현황분석	64
제4절 상황적합적인 지원제도의 운용요인으로 중국의 현황분석	66
1. 신 농촌건설 추진시 중앙이 제시한 5대 원칙	66
2. 신 중국 성립 이후 중국의 3단계 농업발전정책과 농촌경제발전	68
제5절 효율적인 농촌 행정기구요인으로 중국의 현황분석	71
제5장 한국 새마을운동의 성공요인을 토대로 한 중국 농촌개발운동의 개선방안	76
제1절 정부의 지속적인 관심과지지 확보	76
제2절 농민들의 자발적인 참여 및 의식개조	77
제3절 상황적합적인 지원제도의 운용	79
1. 농업 투자의 증대	79
2. 현행 토지제도 관련 법률 및 법규의 수정	80
3. 새로운 경지보호 방법 마련	81
제4절 효율적인 농촌행정기구요인을 통해서 중국 농촌발전 정책에 대한 개선방향	82
제6장 결론	84
참고문헌	87

〈 표 차례 〉

<표 1> 70년대 새마을운동 연도별 추진성과	10
<표 2> 우수새마을 특별 지원 사업 유형별 지원 실적	11
<표 3> 새마을의 유형분류와 발전단계	20
<표 4> 1979년까지 주요 사업목표	21
<표 5> 새마을연수원의 교육과정(1978년 기준)	27
<표 6> 새마을운동 주요 사업별 추진실적(1970-1980)	30
<표 7> 기존 선행연구에서 나타난 새마을운동의 성공요인	33
<표 8> 중국 도시와 농촌 주민소득 기준과 비교	42
<표 9> 중화인민공화국 행정구획 통계표	73

〈 그림 차례 〉

<그림 1> 농촌지역사회와 개발에 대한 어적 분석 내용	6
<그림 2> 지역사회개발모형	7
<그림 3> 신 농촌 개발운동 분석의 흐름	38
<그림 4> 중국 국가행정기구 기구도	71
<그림 5> 산둥성 행정기구도	72

한국의 새마을운동 활용한 중국 신 농촌개발운동 개혁방안에 대한 연구

이 해 정

부경대학교 행정학과

요약

한국은 농촌빈곤 문제를 성공적으로 해결한 나라 중의 하나이다. 1960년대까지 세계에서 가장 빈곤한 국가 중의 하나였던 한국이 고도 경제성장을 이룩하고 OECD 회원국이 되는 등 선진국 대열에 들어서게 된 것은 세계적으로 유례를 찾아보기 어려운 경이로운 성공 사례이다. 특히 한국이 1970년대부터 시작한 새마을운동을 통하여 농촌빈곤 문제를 해결하고 선진 농촌을 건설했다는 점에서 새마을운동은 농촌빈곤 문제를 해결하려는 국제사회의 지대한 관심 대상이 되고 있다. 개발도상국들에서는 공업화를 추진하는 과정에서 많은 농촌문제가 발생된다. 한국 역시 경제구조가 농촌에서 공업화로 전환되는 1970년대에 농촌에 많은 문제들이 발생하게 된다. 추락구조의 악화, 농촌과 도시의 소득격차, 농업환경 악화 등의 문제점들이 발생되면서 이를 극복하기 위하여 새마을운동을 통하여 농업수리, 농촌도로망, 농지개발과 정리, 시설 유지 보전 등의 업을 진행한다. 그리고 한국 농업정책은 성공적인 방향으로 흐르고 있지만 그 한계점을 파악하고 중국의 신 농촌 건설사업의 방향을 살펴 볼 것이다.

Research on the reform program of New Countryside Construction of China which
used the concept of Korea Saemaeul Movement

LI HAIZHENG

Department of Public Administration, The Graduate School
Pukyong National University

Abstract

South Korea successfully solving rural poverty is one of the countries in the world until the 1960s was one of the poorest countries achieve economic growth and South Korea are also OECD member countries and other developed countries are the ranks of the world's unique to find deuleoseoge is difficult to see a wonderful success story, especially the New Village Movement in Korea began in 1970 through the rural poverty problem and the construction of advanced rural New Village Movement in that the international community to solve the rural poverty has been the subject of great interest. in developing countries, many in the course of industrialization in rural issues are raised in Korea as well as the economic structure transition in rural industrialization in rural areas in the 1970s, many problems will occur. going down the deterioration of the structure, the income of rural and urban disparities, environmental degradation, such as agricultural problems as they occur in order to overcome this problem through the New Village Movement repair agricultural, rural roads, agricultural development and clean, facilities maintenance, such as keeping the proceeds of the business, and Korea, but it flows in the direction of a successful agricultural policy the limitations identified and the direction of China's new rural construction projects will look at.

제1장 서론

중국은 지금 세계에서 인구가 제일 많은 국가로 인구 중 60% 이상이 농촌인구로 구성되어 있다. 1950~1980년 사이에 중국에서는 계획경제와 집단농업을 도입했다. 그러나 계획경제 아래에서 중국의 대도시지역에서는 고용기회가 늘어나지 않았고 농업의 생산성은 낮은 수준에서 정체된 상태로 농촌인구만 늘어났다. 여기서 중국정부는 엄격한 호구제도로 농촌인구가 도시로 향하는 것을 통제하였으며, 1973년에는 아들·딸 가리지 말고 한 사람의 자녀만 낳게 하는 산아제한 법을 실시하게 되었다.

1980년대에 들어서면서 중국은 시장경제로 전환, 국가발전의 목표를 수출주도의 공업화에 두고 중국의 인적 및 물적 자원을 이용하여 수출산업을 발전시키는데 집중 투입하게 되었다. 이에 힘입어 중국경제는 1980~2005년 기간 동안 연평균 9%의 고도성장을 지속하였으며, 가난한 농업국에서 벗어나 세계적인 수출국으로 탈바꿈하는데 성공하였다. 2000년대에 들어와 중국은 세계적인 수출국으로 성장하게 되었으며 그러한 경제발전이 세계경제를 발전시키는데 중요한 기여를 할 수 있게 되었다. 이렇게 되자 중국은 13억 국민들은 신바람이 나는 새 역사를 맞이하고 있다. 이러한 역사적인 시점에서 중국이 당면하고 있는 국가적인 과제는 수출산업의 발전으로 농촌과 도시 사이의 소득격차가 지나칠 정도로 확대되는 것이 문제이다. 개발도상국이 경제발전을 이룩하는 과정에서 도·농간 소득격차 문제는 단기간

에 해결하기 어려운 문제이다. 2000년대에 들어오면서 중국정부는 1980~2005년 동안 중국경제의 고도성장에서 축적된 경제력을 기반으로 중국의 농업·농촌·농민들이 당면 하고 있는 이른바 2006년도부터 본격적으로 중국 국내의 三農문제들을 해결하는 것을 국정의 주요 목표로 하고서 신 농촌 건설운동을 전개하기 시작하였다.

신 농촌건설운동은 1970년대에 한국에서 전개된 새마을운동과 비슷한 중국농촌의 잘살기 운동이라고 할 수 있다. 그런데 중국정부가 농촌 잘살기 운동을 추진함에 있어서 1970년대에 한국농촌에서 전개된 새마을운동을 하나의 성공사례로 간주함으로써, 농심(農心)을 되살려 생활하는 것이 잘사는 농촌을 건설하는 기본정신이 된다는 것을 강조하게 되었다.

1970년대 한국의 가난이라는 시대적인 상황은 많은 한국 국민들에게 큰 좌절감을 가져다주었고, 국가 발전의 저해요소로 작용하게 되었다. 그러나 1,2차 경제개발계획의 성공적인 진행은 국가경제발전과 더불어 국민의식을 고취하는데 중요한 작용을 하게 되지만, 도시를 중심으로 진행된 경제개발 계획은 농촌과 도시, 공업과 농업 간의 발생된 격차를 지역사회단위로 해결해 나가면서, 균형적인 발전과 경제·사회·문화 등 각 분야에 걸친 종합개발계획을 추진하였다. 따라서 새마을운동의 시작은 농촌의 물리적 변화를 가져오게 하면서, 농민을 자각 할 수 있는 계기를 마련하게 되었다.

새마을운동이 중심으로 추진했던 것은 근대화를 통한 정신의 개발과 생활환경

의 개선 그리고 소득증대였다. 새마을운동은 이렇게 정신 개발을 통해 진취적이고 자립적이며, 과학적이고 합리적인 생활양식을 확립하려 했고, 생활환경개선 사업을 통해 위생적이고 합리적인 생활환경을 조성 하려했으며, 소득증대사업을 통해 경제적인 풍요로움을 얻고자 했다.

한국 농업지원 정책은 40년간 농업생산에 큰 성과를 가져 왔음에도 불구하고 많은 경제와 사회적 한계에 도달한다. 이러한 한계는 주로 농산물의시장경쟁력 부진, 젊은 농업후계자 부족과 농업노동자의 노령화, 농가부채문제의 악화, 농촌 다원적 기능 발휘의 소홀 등으로 나타나고 있다. 이러한 한국 농업정책의 한계점은 농업지원 정책의 두 가지 측면이 모두 중요하다는 것을 말해준다. 즉, 농업지원 정책은 농업생산성 향상과 농업경쟁력 제고를 위한 지원정책과 농업의 비시장적인 다원적 기능을 발휘하기 위한 지원정책 두 가지로 볼 수 있으며,합리적 농업지원 정책은 두 가지 목표를 모두 달성할 수 있어야 한다는 것이다.

이 논문은 기존 연구들을 토대로 중국 신 농촌건설운동의 개선방안에 대한 종합적인 연구를 하고자 한다.

이연구의 방법은 기본적으로 문헌연구 방법이다. 기존의 자료를 이용한 문헌 조사를 중심으로 연구를 진행 하였다. 중국 측 자료는 관련논문이랑 인민일보와 신화통신사 등 중국 정부 매체에서 발표한 중앙1호 문서 등을 참고로 했다. 또 국가

통계국의 중국통계년감을 이용해서 각종 국가 통계 자료를 활용하였다. 한국 측 자료는 새마을운동관련 학술대표적인 논문들을 활용하였다. 그리고 양국에서 나온 석/박사 학위논문 등 기존연구들을 자료로 활용하였다.



제2장 지역사회발전의 모형과 성공요인

제1절 지역사회발전의 의미와 농촌발전

지역사회를 파악하는 시각에는 직관적 사실을 중시하는 입장, 공통목표의 성취를 중시하는 입장, 체계적 상호작용을 중시하는 입장으로 나누어 볼 수 있다. 이에 대한 여러 학자들의 견해를 종합해 보면 지역사회는 ① 제한된 지역과 지역 내 주민 ② 지역사회 공동체 의식 ③ 조직된 사회적 관계 ④ 공통된 이익의 추구 ⑤ 발전 추구 성 ⑥ 활동의 분담 ⑦ 역사적 유산의 공유 ⑧ 기본적 봉사기관 ⑨ 통일성 의식 ⑩ 향토애 등을 그 개념요소로 하고 있음을 알 수 있다.¹⁾

이와 같은 개념요소를 갖고 지역사회에는 어떠한 유형이 있는가가 문제된다. 위에 열거된 지역의 개념적 특성들은 농촌지역사회에서 분명하게 나타나고 지역사회 개발 이론도 농촌을 대상으로 한다는 점에서 도시지역사회는 제외하기로 한다.

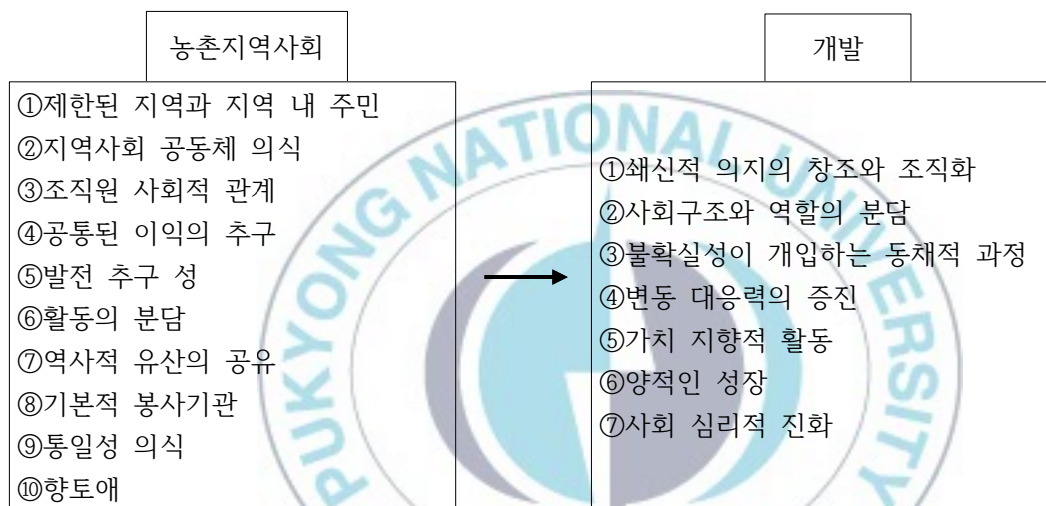
농촌지역사회를 개발한다고 했을 때 개발이 함축하고 있는 의미가 밝혀져야 한다. 개발 또는 발전이라는 용어는 다의적 개념으로 여러 시각에서 정의되고 있다.

이와 같이 발전의 의미는 다양하나 발전이란 용어 속에는 ① 쇄신적 의지의 창조와 조직화 ② 사회구조와 역할의 분화 ③ 불확실성이 개입하는 동태적 과정 ④ 변

1) 허훈·김종수, 2008, 「지역사회개발의 이론적 모형과 한국적 적실성에 의한 농촌지역 개발방안」, 『한국정책연구』 제8권 제2호, 재인용, p43.

동대응력의 증진 ⑤ 가치 지향적 활동 ⑥ 양적인 성장 ⑦ 사회 심리적 진화라는 의미가 내재된 것으로 볼 수 있다. 농촌지역사회와 개발에 대한 어의적 분석에서 얻어지는 내용을 종합하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 농촌지역사회와 개발에 대한 어(語)적 분석 내용



※자료: 한국정책연구, 지역사회개발의 이론적 모형과 한국적 적실성에 의한
농촌지역개발방안, 2008:제8권 제2호, p44

제2절 농어촌 지역사회발전 모형

지역사회개발모형을 이렇게 구성해 볼 때 지역사회개발에 대한 변수로는 지역사회 내부 지도자, 주민, 조직, 자원, 이념과 목표설정, 사업의 유형과 계획수립, 추진절차와 원리, 평가, 지도와 지원등이 있다.

<그림 2> 지역사회개발모형



※ 자료: 한국정책연구, 지역사회개발의 이론적 모형과 한국적 적실성에 의한
농촌지역개발방안, 2008:제8권 제2호, p47

첫째, 내부지도자는 지역사회개발의 성패를 결정짓는 일차적 요인이다.

둘째, 주민의 경우는 정신기조와 자율역량, 참여정신이 문제된다.

셋째, 지역사회개발에서는 단합의 사회관계 형성, 추진주도세력의 형성, 주민욕구의 효과적 집약, 개발 사업에 대한 공동책임의 부담, 외부지위원의 수용, 개발목표의 효율적 달성, 가용자원의 효율적 동원과 활용을 위해 주민 집간의 활용이 요구되는바 주민들이 여러 집단에 중첩적으로 가입됨으로써 어느 한 집단에도 소속감을 느끼지 못하도록 해서는 안 된다. 주민 집단의 효율적인 운영을 위해 관련변수의 적절한 배합이 필요하다.

넷째, 지역사회개발에서 자원의 동원은 내부자원과 외부자원이 문제되는데 자원의 활용에서는 내부자원 우선동원의 원칙, 인적 자원 우선동원의 원칙, 외부자원 적정 도입의 원칙, 자원보전의 원칙이 지켜져야 한다. 특히 한계자원의 변환적 개발이 요구된다.

다섯째, 지역사회 개발 목표는 장기적·중간적·단기적 목표 간에 목적·수단 연쇄구조가 이루어지게 하고 목표달성은 주민집단, 대표가 집단, 전문가집단의 상호작용에 의해 이루어지게 한다. 목표가 설정되면 목표달성을 위한 최적의 방안으로 토착적 계획에 중점을 두어 계획이 수립되어야 한다.

여섯째, 지역사회개발사업은 마을자원을 기반으로 주민 전체에게 혜택이 조정되게 끊임없이 계속 파급되고 상향적일 것 등의 요건을 구비해야 한다. 개발 사업은 농업소득사업과 농외소득 사업 중 농외소득사업에 역점을 두어야 한다.

일곱째, 추진절차와 원리는 앞에서 밝힌 절차와 원리에 의존한다.

여덟째, 지역사회개발 사업에 추진된 경우 그 결과를 평가하여 작인의 확대를 위해 환류 시켜야 한다.

아홉째, 외부기관은 정부기관·각 급 학교·공공단체·산업체·매스컴·도시인을 포괄한 관념이다. 영농구조의 개선, 유통구조의 개선, 시장 확대 정보의 제공, 사기의 양양 등에 있어서 이들 외부기관들의 계도, 지원, 성원이 있어야 한다.

열째, 지역사회는 그 범역을 고정적인 것으로 보지 말고 일일 생활권으로서의 정주권 개념으로 받아들여야 한다.

제3절 농어촌 지역사회발전의 성공요인

1. ‘근면·자조·협동’ 원칙과 자발적 협력을 통한 문제해결 네트워크의 형성

1) 명료한 원칙

새마을 운동은 ‘근면·자조·협동’이라는 명료하여 누구나 이해하기 쉬운 원칙으로 운영되었다. 1970년대의 농촌의 경우 사실상 지식인이 부족하고, 문맹의 비율이 높았던 만큼, 이해하기 쉽지 않으면 협력이 어려울 수밖에 없었을 것이다.²⁾

2) 김준석 외3명, 2006, 「새마을운동의 재조명: 성공원리의 분석과 활성화를 위한 제언」, 『한국정책연구』 2006-59, p.58.

2) 마을단위 자발적 참여 및 협력

1970년대 새마을운동 추진성과를 살펴보면, 참여인원이 꾸준히 증가하는 추세를 보이다가 1979년에 잠시 주춤하였다가 1980년에 들어 급감하였다. 참여마을수가 어느 정도의 변화는 있으나 대체로 비슷한 수준을 유지하고 있는 것을 감안한다면 마을당 참여인원이 꾸준히 증가했다고 볼 수 있다. 사업건수는 1976년에 급감하였다가 1977년에 다시 급증하였고, 1979년에 다시 감소하기 시작했다. 그러나 투자 규모는 꾸준히 증가하였다가 1980년에 들어 감소하는 현상을 볼 수 있다. 한편, 지원대비 성과를 살펴보면 사업 첫 년도의 경험을 바탕으로 그 다음해에는 9.5배의 성과를 이루는 등 새마을운동에의 참여가 폭발적으로 증가했다.³⁾

<표 1> 70년대 새마을운동 연도별 추진성과

연도구분	참여마을수	참여인원	사업건수	투자상황			마을당사업비
				계	지원	성과	
계	355,512	1,125,176	13,106	34,251	17,339	2.0	95,955
1971	33,267	7,200	385	122	41	3.0	367
1972	34,665	32,000	320	313	33	9.5	1,378
1973	34,665	69,280	1,093	984	215	4.6	2,839
1974	35,031	106,852	1,099	1,328	308	4.3	3,831
1975	36,547	116,880	1,598	2,959	1,653	1.8	8,096
1976	36,557	117,528	887	3,226	1,651	2.0	8,825
1977	36,557	137,193	2,463	4,665	1,460	1.9	12,764
1978	36,257	270,928	2,667	6,342	3,384	1.9	17,492

3) 새마을운동중앙회, 2000, 『한국의 새마을운동 자료집』, p.11

1979	36,271	242,078	1,788	7,582	4,252	1.8	20,904
1980	35,695	25,237	806	6,730	3,342	2.0	18,854

※자료: 새마을운동중앙회, 새마을운동 30년 자료집, 2000;p.11

3) 차등을 준 지원: 참여 및 참여자의 적극성 유발

한편, 우수한 실적을 보인 마을에는 특별지원의 형식으로 마을에 추가 지원을 제공하였는데, 이는 상대적인 실적으로서 평균보다 적게는 0.5배의 성과, 많게는 10배의 성과를 보인 마을에 특별지원 항목별로 지원하여 참여한 마을이 더욱 성과를 낼 수 있는 유인을 제공하였던 것으로 볼 수 있다.

<표 2> 우수새마을 특별지원사업 유형별 지원실적

유형	지원마을수	총지원액	지원기준	지원년도
계	33,842	44,050.5		
우수새마을 특별지원	22,456	29,519.5	1-1.5	'73-'79
특정지역 특별지원	4,924	2,462	0.5	'75-'76
특별지도마을 특별지원	1,494	1,494	1	'76-'78
소하천 정비 특별지원	4,410	7,700	1-3	'73-'77
경제동향보고마을 특별지원	127	698	1-10	'71-'80
동시지원마을 특별지원	309	928	3	'77-'80
고속특점견마을 특별지원	22	110	5	'77-'80
노변불량주택시범교육장 특별지원	-	1,139	-	'77

※자료: 새마을운동중앙회, 새마을운동 30년 자료집, 2000;p.14

이와 같은 차등지원은 농촌소득의 증가에 직결되었는데, 특별지원이 이루어졌던 70년대의 경우 해방이후 국민소득이 유일하게 도시소득보다 농촌소득이 높았음을

볼 수 있다. 물론 1970년대는 일인당 국민소득이 급격하게 증가하던 때로서 중앙 정부 주도의 강력한 경제계획 시행과 그 시기가 맞물려 있어 새마을운동이 시너지 효과를 낸 것으로 보여질 수 있으나 농가에 대한 정부지원이 시작된 1970년대 후반부터 1980년대를 거친 지금까지를 비교하면 1970년대의 새마을운동이 나타난 소득증가 측면에서의 성과는 무시할 수 없다고 할 것이다.⁴⁾

1970년대 중반까지 새마을운동이 역점을 두었던 부분이 농가의 소득증대인데, 초기에는 농업을 통한 소득증대, 중반에 들어서는 농외소득의 증대를 꾀하였다.

농가의 소득은 1979년까지 꾸준히 증가하여 왔는데, 특히 70년대 후반(77년 이후)에 들어서는 농외소득이 큰 부분을 차지하는 것을 알 수 있다.

농가소득을 소득계층별로 살펴보면, 전반적으로 농촌의 소득수준이 향상되었다고 할 수 있다.⁵⁾

2. 정부의 역할: 유인 제공자(Incentive maker)로서의 정부

새마을 운동에 있어서 정부는 낙후한 농가를 근대화하고 공장의 생산성을 높이기 위해 인센티브를 적절히 사용하였다. 즉 눈에 보이고 감동적인 결과를 달성할 수 있는 정부의 능력은 부분적으로 정부 규모의 성장에 의하여 이루어진다. 따라서 그러한 능력의 신장은 공공분야 규모의 신장에 의해서 이루어지는데, 실상 1970년

4) 새마을운동중앙회, 2000, 『한국의 새마을운동 자료집』, p.14.

5) 김준석 외3명, 2006, 「새마을운동의 재조명: 성공원리의 분석과 활성화를 위한 제언」, 『한국정책연구』 2006-59, p.62.

대를 기준으로 최근 10여년간 공공분야의 전문인력의 수가 증가하였고 어느 정부 능력의 신장을 이끌었던 것이다.

새마을운동의 투자 규모와 재원을 살펴보면, 새마을운동의 초기단계에는 정부의 자원보다는 주민의 부담이 훨씬 큰 비중을 차지하다가 차츰 주민의 부담은 줄고 정부의 지원비율이 증가하는 추세를 띠고 있다. 이러한 경향은 초기의 새마을 운동이 “주민의 자발적 노력”이라는 측면을 강조한 것으로 볼 수 있다.⁶⁾



6) 김준석 외3명, 2006, 「새마을운동의 재조명: 성공원리의 분석과 활성화를 위한 제언」, 『한국정책연구』 2006-59, p.65.

제3장 한국 새마을 운동의 성공요인과 분석틀

제1절 한국의 새마을운동 개관

1. 한국 새마을운동의 의미

새마을운동은 근면, 자조, 협동이라는 3개의 덕목을 중심으로 하여『마을(사회)을 새롭게(혁신)』하는 「더 잘 살기 운동」이다.⁷⁾ 구체적 내용은 물질적인 잘 살기운동, 빚물질적인 정신개발 운동, 그리고 실천적인 행동을 하는 운동으로 나뉜다. 특히 이 운동은 특정 개인이나, 특정(농촌)지역에만 국한된 것이 아니라 전국적으로 범국민과 함께 잘 사는 것을 강조하였다. 그래서 새마을운동은 범국민적인 물질적이고 정신적 욕구를 긍정적으로 충족시켰으며 국가의 근대화의 실현과 전체적인 사회발전 및 진보에 대한 큰 기여를 하였다.⁸⁾

2. 추진배경 및 전개과정

1) 새마을 운동의 추진배경

7) 정하성 외, 1995, 『농촌지역사회개발론』, 백산출판사, p123. 재인용

8) 호세전, 2010, 「새마을운동 거버넌스의 중국적 적용」, 『한국사회』 제11집 2호. p.135.

① 정치적 배경

해방 이후 1960년대 말까지는 해방, 남북분단, 미군정과 정부수립, 한국동란, 이승만정권의 독재, 4.19 의거, 장면내각의 출범과 5.16 군사혁명, 박정희 정권의 출범 등 극심한 격동과 혼란의 진통이 가중되고 있었다.

이러한 정치적 혼란 속에서도 1950년대와 1960년대의 4H운동, CD(지역사회개발)운동과 같은 사회 및 경제 개발운동이 농촌사회를 중심으로 부분적이고 이루어져 왔다. 이러한 사회운동 가운데, 1970년대의 새마을 운동은 전국을 대상으로 다양한 사업이 전개되었다.⁹⁾

② 경제적 배경

1945년의 국민 1인당 총생산은 50달러, 1950년에는 65달러, 1960년에는 85달러의 수준으로 1960년대 이전의 한국의 경제상황은 한마디로 극빈수준이었다고 할 수 있다. 이러한 경제적 어려움 속에서 1962년 경제개발 5개년 계획이 시작되어 중공업과 수출지향의 경제발전에 역점을 두어 1970년의 국민 1인당 GPN은 257달러에 이르는 결과를 가져왔다.

그러나 이러한 대도시, 공업위주의 정책으로 인해 도시와 농촌간, 공업과 농업간의 소득격차가 심화되는 현상을 보였고, 급격한 농촌의 농업인구감소 및 도시의 인구증가현상이 나타나게 되었으며, 새마을 운동의 직접적인 동기는 이러한 농촌

9) 김준석 외3명, 2006, 「새마을운동의 재조명: 성공원리의 분석과 활성화를 위한 제언」, 『한국정책연구』 2006-59. p.50.

과 도시와의 격차 해소에 있었다.

③ 사회적 배경

인구의 이농현상은 농촌의 사회적 여건에도 기인해 농촌의 취락구조, 거주시설, 도로, 상하수도 등 인간의 주거환경의 개선이 시급하였다. 이러한 생활환경의 개선은 기반시설 확충에 필요한 막대한 재원이 요구되었는데, 정부 예산만으로 불충분한 상황이었으며 주민복지의 성격을 때고 있다는 점에서 주민의 공동부담이 합리적이라는 판단이 있었다. 또한, 1960년대의 국민의 일반적 인식이었던 좌절과 체념, 나태와 무질서, 불합리와 비생산에서 벗어날 필요성이 있었다. 따라서 건강한 국민, 건강한 사회, 부강한 국가를 만들기 위한 의식과 행동개혁이 범국민적으로 요구되었다.¹⁰⁾

2) 새마을 운동의 전개과정

① 기반조성단계(1970-1973)

1970년, 4월 22일 새마을 가꾸기 운동이 박정희대통령에 의해 제창·출범된 이래 1973년까지의 기간을 기반조성단계로 볼 수 있다. 처음 새마을 운동이 시작할 당시에는 중앙정부내의 내무부 지방국에 새마을 지도과를 설치하여 새마을 담당관과

10) 김준석 외3명, 2006, 「새마을운동의 재조명: 성공원리의 분석과 활성화를 위한 제언」, 『한국정책연구』 2006-59. p.51.

새마을 계획분석관을 각 1익씩 두었다. 한편, 상훈법에 “새마을훈장”을 신설하여 마을가꾸기 사업에서 우수한 실적을 보인 마을을 선정하는 등 새마을운동이 정착하기 위한 기반을 다지는 시기였다.¹¹⁾

② 사업 확산단계(1974-1976)

이 시기는 농촌의 마을가꾸기에서 시작된 새마을운동은 도시와 직장, 공장으로 확산되기 시작했고 사업의 영역과 대상도 점차 확대되었다. 새마을교육이 크게 강화되어 새마을지도자들의 자질과 능력을 함양하고 공직자 및 일반 국민이 건전한 정신을 갖도록 도모하였다. 이 시기에 소득증대사업에 가장 큰 역점을 두었고 국민의식개혁 및 환경개선사업에 주력하였다.

③ 효과심화단계(1977-1979)

이제까지의 마을단위 소규모 사업으로는 새마을운동 효과의 한계가 드러나기 시작해 지역과 사업의 규모를 확대해 사업의 경제성을 높이는 방향으로 전환하는 시기였다. 또한 도시과 농촌을 연계시켜 새마을운동의 광역화를 도모하고 도농간의 일체감을 높이려고 했다. 지역기반의 새마을운동 역점사업은 경우 소득증대와 문화 및 복지시설의 확충이고, 도시의 경우 물자절약과 생산성 향상 AKC 노사관계 건전화였으며, 이 시기에는 특히 농촌의 취락구조를 개선하고 문화주택을 건립하는 등 생활환경을 향상시켰다.

11) 새마을운동중앙회, 1998, 새마을운동30년 자료집.

④ 체제정비단계(1980-1989)

박정희대통령의 서거로 인한 정치·사회적 혼란 속에서 새마을운동은 민간주도 체제로의 전환을 맞게 되었다. 1980년 12. 13에 공포·시행된 ‘새마을운동조직육성법’은 국민의 자발적 운동에 의하여 조직된 새마을운동조직을 자원·육성함으로써 새마을운동의 지속적인 추진과 향상을 도모하고, 국가 및 사회발전에 기여함을 그 목적으로 하고 있다. 전국적 규모의 새마을운동조직은 새마을운동중앙본부와 그 산화조직인 새마을지도자중앙협의회, 새마을부녀회중앙연합회, 직장새마을운동중앙협의회, 공장새마을운동추진본부, 직능새마을운동중앙협의회 등을 두었고, 시·도에 지부를, 시·군·구에는 지회를 두었으며 읍면·동에는 남녀 새마을지도자를 두었다. 후에 새마을운동중앙협의회와 6개 회원단체로 변경·확대되었으며 이후에 새마을청소년회, 새마을체육회, 학교 새마을운동 등이 생겨났다. 이 단계를 지나는 동안 중앙조직 지도층급의 과도한 독주와 운영부실로 인해 국민의 지탄과 비난을 받기도 했다.¹²⁾

⑤ 자율확대단계(1990-)

1990년대 이후의 새마을운동은 국제개방화와 국내 지방화의 물결에 조응하는 한편, 1977년의 외환위기로 인한 경제상황의 악화를 극복하기 위한 활동에 주력하였다. 조직의 개편과 인력감축을 통해 자율과 자립을 위한 기반을 다지고 현장성 위

12) 새마을운동중앙회, 1998, 새마을운동30년 자료집.

주의 사업을 행해 사업이 보다 지역특성에 맞도록, 실질적 효과를 거둘 수 있도록 하였다.¹³⁾

3. 한국 새마을 운동의 목표와 내용

1) 한국 새마을 운동의 장단기 목표

1960년대 진행된 공업화를 통한 근대화 과정에서 낙후된 농촌은 도시와 상대적으로 그 격차가 더욱더 커지면서, 농촌에 대한 한국사회의 관심은 더 큰 비중을 차지하게 된다. 새마을운동의 목표는 농민의 근면·자조·협동(勤勉·自助·協同)하는 정신개발을 목표로 하면서 농가소득을 증가시키고 농촌 생활환경 조건을 개선하며 농업상의 기술혁명을 성취하는 것이다. 초기 ‘새마을 가꾸기 사업’으로 출발한 새마을 운동은 시험적인 출발사업이었으나, 기대이상의 성과는 농촌사회발전에 기반을 만들게 하는 원동력이 되었다. 새마을운동은 기반조성의 단계에서 출발하여 자조발전단계, 자립완성 단계로 발전하게 된다. 새마을운동의 목표는 네 가지로 나누어 볼수 있다. 첫째는 농민의 근면·자조·협동의 정신개발. 둘째는 농가소득증가. 셋째는 농촌생활환경 개선. 넷째는 농업기술의 발전을 성취하기 위한 운동이다.

이들 목표를 성취하기 위해 1971년부터 1981년까지 세 가지의 단계¹⁴⁾의 지표를

13) 새마을운동중앙회, 1998, 새마을운동30년 자료집.

14) 70년대 새마을운동의 성장단계를 기준으로 할 때 기반조정, 자조발전, 자립완성의 단계를 거치게 된다.

설정하고 단기발전과 장기발전으로 구분하여 실시되었다. ① 기초마을: 새마을 가꾸기 사업을 추진하는 마을로서 지붕개량 및 농로확장, 공동빨래터 등 공용시설 및 기반시설확충 중점; ② 자조마을: 기본지원을 받아 새마을 가꾸기 사업이 마무리되는 단계에서 소하천 가꾸기, 다목적 소유지 및 공동 양육장 등의 사업을 진행; ③ 자립마을: 공동사업시설과 문화·복지사업, 생산협동사업을 진행하여 새마을 운동에 선도적인 역할을 담당. 이와 같이 마을의 수준별 진행단계를 설정하여 발전해나가는데 있어서 수준별 요건을 명시하므로 앞으로 진행해야 할 사업이 무엇인가를 스스로 판단하면서 동시에 의식고취 향상을 위한 진행방법의 분류라고 할 수 있다.¹⁵⁾

<표 3> 새마을의 유형분류와 발전단계

구분	마을여건	추진내용	정부지원	역점상황
기초마을	새마을 사업이 시작하는 마을	농로확장, 지붕개량, 소하천보수, 공동빨래터 만들기	시멘트 500부대, 철근 1톤	환경개선과 정신개발, 자조의욕 강화
자조마을	공동체 사업이 요구되는 마을	소하천 가꾸기 사업, 노임사업, 공동양묘장, 공동양육장을 통하여 마을기금 50억원조성	성과에 따른 지원	공동사업추진
자립마을	새마을운동의 최종목표	공동소득사업, 생산기반사업, 문화 복지사업, 소득구심사업, 생산협동사업, 자립마을의 자격취득 및 사업추진에 필요한 마을기금	새마을운동의 선도적 역할 수행-우선지원방침으로 육성	소득사업과 문화 복지사업에 역점

15) 이만갑, 1981, 『한국 농촌사회연구』, 다락원, p.253.

		100만원이상을 조성		
--	--	-------------	--	--

※자료: 이만갑, 1981, 『한국 농촌사회연구』, 다락원, p.253.¹⁶⁾

① 단기 목표 : 농민들의 생산과 소득의 증대

1970년부터 1973년까지 짧은 시간에 농민들의 의식구조 변화를 통하여 생산과 소득의 증대를 도모하고자 했으며, 농가 생산증가와 소득증대를 위해 운동초기단계에 있어서 손쉬운 사업에서부터 착수할 것을 계획하였다. 먼저 농로확장, 경지정리, 수리시설의 개선 등을 통하여 농업기계화를 유도해나갔으며, 생활개선사업으로 이루어진 마을진입로신설 및 확장 등의 기반시설에 기여하였다. 농촌주거환경 개선면에서는 마을 중심의 기초생활권이 되는 지붕과 담장, 변소와 축사 등의 농가환경의 개선을 계획하고, 통신시설 및 간이급수 시설을 정비하면서, 마을단위 공동이용시설을 설치하였다. 새마을운동이 시작되고 단계적으로 추진된 주요목표는 자기적인 발전계획의 기초 작업으로 1981년까지 지속적으로 진행되어 나갔다.¹⁷⁾

이상과 같이 새마을운동의 시작과 기반을 조성해 나가는 주요사업을 정리하면<표 4>과 같다.

<표 4> 1979년까지 주요 사업목표

16) 왕염, 2007. 「중국 농촌개혁방안에 대한 연구: 한국 새마을운동의 교훈」. p26에서 재인용
 17) Ibid., p.27에서 재인용.

사업별		단위	목표량	사업별		단위	목표량
기간도로	마을안길	km	26,266	농촌급수	간이급수시설	개소	32,624
	농로	km	49,167	시설	위생우물		110,400
전기도로	농촌전기	千戶	2,834	농촌주거	지붕개량	千杆	2,075
	마을통신	洞里	18,633	환경	주택개량		544
사업요수 시설		千ha	1,215(水利率: 93%)	소하천 정비		km	17,239
농경지정리	경지정리	千ha	588		마을공동이용 시설	개소	34,665
	논길정리	千ha	343				30,838
							35,608

※자료: 내무부, 1980, 「새마을운동 10년사」, 새마을연구회, p.65.

② 장기 목표 : 농촌 표준환경 설정을 자조발전

1973년 기반조성사업으로 마감한 후에 1974-1976년까지 생산기반사업과 복지증진산업을 진행하면서 농촌 표준환경 설정을 마무리하는 자조발전 단계로 발전한다. 또한 1977-1981년까지는 소득기반완비와 농외소득확대에 역점을 두어 자립과 성단계로 나가면서 표본농촌을 육성 발전시켜 농민들의 자조 노력에 의해 실천되도록 기본방향을 설정한다. 이러한 목표를 설정함에 있어서 대대적인 농업증산과 계획적인 소득증대를 도모하고, 마을의 기본적인 문화 복지 환경을 저극 조성하며, 소득원의 다양화를 위한 제반시설을 확충 보급한다. 그래서 농민의 자율적인 실천의식을 확립하여 지속적으로 자율적인 사업이 시행되기 위한 조치를 취하게 된다.¹⁸⁾

18) 내무부, 1980, 「새마을운동 10년사」, 새마을연구회, p.211.

2) 새마을 운동의 내용

새마을운동은 한국적인 농촌 종합개발사업으로 그 동안 전 세계의 관심을 모아왔다. 이 사업내용은 주로 소득증대, 사회발전, 마을환경개선, 그리고 새 농민의 육성 등으로 구성되었다. 즉 농촌의 생활환경이 개선되어야만 농민의 정신계발을 유도할 수 있고 농민의 정신계발이 이루어져야만 비로소 농업증산과 농가의 농업 내·외 소득증대로 이룩할 수 있기 때문이다. 1970년대 말까지의 한국 새마을운동의 추진단계는 크게 3단계로 구분할 수 있다. 즉 새마을운동의 점화기와 고양기 및 퇴조기이다. 시기별로 농촌 새마을운동의 중점을 달라졌으나 이 운동의 사업핵심은 잘 사는 것이다. 이 운동은 1970년대 정부주도로 시작되었지만 운동이 추진되면서 민-관(民-官)협력형으로 전환되었다. 그러나 운동의 사업핵심이 잘 사는 것에 있는 만큼 운동이 초점은 소득증대, 정신계발 및 환경개선, 그리고 사회발전에 맞추어졌다.¹⁹⁾

①농민 소득증대

새마을운동의 궁극적인 목적은 먼저 농민의 소득증대를 통해 도농격차를 해소하고 전 국민이 잘 사는 것을 달성하고 시급한 사회 내부 문제인 계층 간의 갈등을 해결하는 것이다. 그래서 새마을운동의 가장 중점 사업이 바로 소득증대사업이다. 즉 도·농 지역 간의 주민생활 수준과 소득의 균형화, 농촌경제개발의 촉진 특히

19) 호세전, 2011, 「한국 새마을운동과 중국 신 농촌건설의 비교고찰」, p62.

식량증산을 확대시키는데 중요한 의의가 있다. 소득을 증대시키기 위해서 생산의 기반이 되는 사업부터 추진해야 한다. 이 운동의 초기단계인 소득증대사업은 노동생산성으로 높이기 위한 농로개설에 주력하였다. 농촌 도로를 개보수 하기 위해서 1971-1975년 사이에 한국 농촌에 총 6만 5천여 개의 교량을 개설하였고, 각 촌락은 폭3.5m, 길이 2-4km 의 촌락으로 통하는 도로를 개보수 하였다. 1970년대 후반에 이르러서는 극히 낙후된 농촌을 제외하고는 전국의 대부분 촌락에서 차량이 운행되었다. 그리고 당시 한국 정부는 서구의 성공한 농업경제발전 모델 중 농민소득증대의 수법인 영농기술과 대규모의 기계화 생산을 중점적으로 참고하고 추진하였다. 이외에는 한국 정부는 효과적으로 농민의 농업내·외 소득을 증대시키기 위해 전담 행정조직을 개혁하고 통합시켰다. 즉 정부는 적극적으로 농민의 소득증대를 위해 행정지원을 나눴다.²⁰⁾

②사회 발전

마을운동은 나 혼자만 잘 살려는 운동이 아니라 서로가 협력해서 내 이웃, 내 고향, 내 나라를 사는 곳으로 만들기 위한 전체 사회발전 및 범국민적인 진보를 가져오는 지역사회개발이라고 할 수 있다. 그래서 정부는 주민의 욕수와 국가목표를 조화시키는 차원에서 행정지원을 계속하며 자조정신이 강한 마을에 우선적으로 외부적인 지원을 통해 농촌과 정부 간의 협력이 이루어졌다. 따라서 새마을운동은

20) 이영자, 2006, 「중국의 사회주의 신 농촌건설 정책분석에 관한 연구: 한국 새마을운동과의 비교 관점을 중심으로」, p37.

농촌지역에서부터 모든 직장가정이 참여하는 범국민운동으로 조정되었다. 즉 새마을운동은 인간의 개별적인 자기발전 노력을 부락단위의 집단노력의 형태로 집결시켜 공동발전의 이상을 실천하려는 운동인 것이다. 따라서 새마을사업의 핵심적인 내용중의 하나인 사회발전은 주민에게 높은 수준의 생활을 할 수 있도록 여건과 환경을 조성하고 국가의 근대화 목표를 완성하는 것이다. 즉 농촌의 생산기반, 생활시설, 주택, 공공복지와 교육시설의 개량과 정비 등의 많은 국민생활관련사업과 국민생활태도의 과학화, 그리고 사회적 공중도덕과 질서 등 국민의 건전하고 창의적인 의식과 관련된 것을 높은 수준으로의 사회발전의 목표를 완성하는 것이다. 사회발전의 설정 수준으로의 도달은 정신계발을 비롯한 소득증대, 생활환경 및 경제발전의 뒷받침이 절대적으로 뒤따르는 것이다.²¹⁾

③ 마을생활환경 개선

초기의 실험적 기간에 ‘10대 가꾸기 사업’ 실시지침을 하라고 전국 3만 5천여 개의 마을을 대상으로 마을마다 335포대의 시멘트를 무상으로 지원하여 마을별로 필요한 사업을 추진하도록 함으로써 먼저 생활환경개선을 통한 마을 가꾸기 사업을 전개하였다. 그리고 생산기반사업은 농촌도로 개선사업, 교각가설, 소하천 정비, 농업용수 시설사업, 공동이용시설 설치, 농기계도입 등을 내용으로 구성되었다. 이 사업들이 추구하는 목적은 농업생산성의 향상이다. 농업 생산성을 향상시키려면 생산 활동의 제약을 극복하는 것이 필수적이다. 따라서 농로와 마을안길은

21) Ibid., p.71

정부가 새마을운동 초기부터 역점을 기울인 사업이 되었다. 그리고 1975년부터 정부는 개설된 농로의 기능강화를 위해 농로포장도 실시하였다. 이런 포장된 농로는 교통을 원활하게 하고 교토시간을 단축할 수 있으므로 농업 생산 재료와 농산품의 신속한 유통, 그리고 농업 기계화를 촉진하는 효과를 기대할 수 있다.

다음으로 농업용수개발사업도 핵심적인 사업으로 꼽힌다. 60년대 말에 한국 농촌에는 수리불안전답이 전체 농지의 절반을 차지하였는데 관개시설의 개선사업은 한국 농업의 사활을 물론 농민의 소득증대의 성공여부를 좌우하는 중요한 역할을 하였다. 즉 농업용수개발은 농경지로서 이용가능한 지역인데도 수원이 없어 농지로 활용지 못한 지역에 안정적인 농업용수를 공급하여 토지를 효율화하고, 가뭄을 방지하여 농업생산성을 증대하는 이점이 있다. 그 밖에 교량가설과 소하천저비사업도 농업 생산기반의 중요한 사업으로 추진되었다. 마지막으로 농업생산성의 향상에 필수불가결한 요소인 농업의 기계화이다. 특히 정부는 산업화로 인한 이농현상으로 농촌에서 농업생산을 종사하는 자의 평균 연령이 고령화됨에 따라 영농기계화의 필요성이 더욱 절박한 것으로 파악해서 다양한 내용을 포함한 마을환경 개선 사업을 추진하였다.²²⁾

④ 새마을 교육

새 농민의 육성하기 위하여 새마을교육을 실시하였다. 새마을교육 내용은 크게 새마을지도자과정(11일간, 103시간)과 사회지도자과정(7일간, 59시간)으로 나누어

22) 호세전, 2011, 「한국 새마을운동과 중국 신 농촌건설의 비교고찰」, p70. 재인용.

져 있다. 그리고 교육대상자는 새마을 지도자와 마을 주민들뿐만 아니라 한국 사회의 영향력이 있는 각 계급에 속하는 관료, 전문가, 기술자 등 포함되며 이들은 다시 새마을운동의 기본이념을 전파하는 데 지대한 역할을 하게 된다. 새마을훈련을 받는 인사들은 사실상 대부분이 새마을운동과 직접적인 관련이 없는 사람들이다. 새마을훈련은 내무부에서 주관한 새마을 중앙연수원의 모형으로 구축하여 주관하였다. 따라서 새마을연수기관은 정부, 공기업, 정부후원기관, 그리고 각급 공무원 교육원등으로 다양하게 구성되어 새마을 교육을 실시하였다.²³⁾ 새마을 교육 내용이 다음 <표 5>에서 와 같이 볼 수 있다.

<표 5> 새마을연수원의 교육과정(1978년 기준)

과정	교육내용	시간	비율 (%)	과정	교육내용	시간	비율 (%)
새마을지도과정	새마을사업	27	26	사회지도자과정	새마을정신계발	15	26
	새마을정신계발	20	20		견학·기타	15	26
	분임토임	18	17		성공사례	12	20
	견학·기타	18	17		분임토의	11	18
	성공사례	14	14		안보·경제	6	10
	안보·경제	7	6				
합계		103	100			59	100

※자료: 유정규, 2006, 「중국 사회주의 신 농촌건설을 위한 농촌지도자 육성방안」, 『한국토지행정학회보』 제13권 2호. p106.

한편 새마을 지도자양성교육은 크게 4가지 방식으로 이루어졌는데, 첫째, 미래의

23) 장뇌경, 2012, 「한국 새마을운동과 중국 신농촌건설 비교연구」, p30. 재인용

새마을지도자를 발굴·육성하기 위한 새마을청소년회(4-H)의 육성지원이고, 둘째, 지역사회개발지도자양성을 위한 농업계 고등학교 교육의 활성화 지원이고, 셋째, 지역사회개발의 중핵적인 지도자양성을 위한 대학의 전공학과 신설 지원이고, 넷째, 현지 새마을지도자의 재교육과 심화과정을 담당하는 새마을연수원의 운영지원이다.²⁴⁾

새마을운동을 통해서 박정희정부는 국가와 사회사이의 조직적 연계를 강화하여 특히 일반주민들을 공식국가 체계나 비공식 민간조직 내로 편입시켰다. 이를 통해 이 운동관련 동원에 대한 안정과 효율적 통로를 만들어 내는 동시에, 국가 정치체제의 안정화와 유지의 경로로 활용하였다. 한편, 이 운동은 전국적으로 농촌지역에서 집중적으로 추진되기 때문에 이 사업과 관련한 분야와 정부 부처가 너무 많았다. 그래서 박정희정부는 이 운동을 추진 및 관리할 수 있는 중앙 추진조직의 특성인 ‘위로부터 마을까지 조직화’를 시도하였다.²⁵⁾ 그리고 농촌사회 기층에서 나오는 민심을 청취할 채널을 확보하기 위해 매월 정기로 무작위로 우수 새마을지도자와 만남을 가지는 등 대통령이 직접 새마을지도자에게 농촌현장의 애로상황을 파악하면서 이 운동의 봉사자인 새마을지도자에게 격려를 줄 수 있었으며 이를 통해 진정한 민심을 확보하였다고 평가된다. 동시에 농민 대표자인 새마을지도자들은 언제나 대통령과 만날 기회를 가지게 되면서 지방관료 들에게는 우협감과 부담감으로 작용하였다. 정부 관료들은 주민의 실제적인 수요를 만족과 현당 애로상황

24) 유정규, 2006, 「중국 사회주의 신 농촌건설을 위한 농촌지도자 육성방안」, 『한국토지행정학회보』 제 13권 2호. p105.

25) 호세전, 2010, 「새마을운동 거버넌스의 중국적 적용」, 『한국사회』 제11집 2호. p.138.

을 해소하기 위해 이 사업에 대해 적극적으로 행정과 불자지원을 하였다. 그래서 이 운동에 있어서 박정희 정부는 이런 창의적인 제도의 도입을 통해 관료들에게는 감독적이고 위협적인 분위기를 조성하였고 그 결과 지방 관료들은 농민의 참여와 협조를 받아야 한다는 인식을 갖게 되었다. 효과적으로 주민참여를 육성하기 위해 중앙정부는 주민과 지방관료에게 효과적인 격려기제를 도입하였으며 이운동에 있어서 지방정부에게 재량권을 확대시켰다. 먼저 지방 관료에게는 새마을성과와 직접적으로 연결된 공무원 담당제를 도입하였다. 이 제도의 본질은 농촌주민들의 적극적인 참여를 성공적으로 이끌고 유도할 수 있는 관료들에게만 승진이나 좋은 보직으로 전보될 때 유리한 점을 부여해주는 것이었다.²⁶⁾

다시 정리하면, 새마을운동에 있어 정신계발 사업은 기능교육과 정신교육 두 방면으로 구성된다. 순서에 따르면 이 운동의 공동사업에서 사업의 추진보다 먼저 계몽교육을 실시하였다. 따라서 농촌주민들은 현대적인 가치관을 가지고 효과적으로 영농기술을 배울 수 있다. 따라서 건전한 인식과 능력(영농기술 등)을 가지고 있어야 소득증대외 목표를 달성할 수 있을 것이다. 이런 목표를 달성하여 도농격차가 해소된 후에 사회내부의 계층간 갈등 및 대립을 원활히 처리할 수 있다. 이런 사회적 문제기 효과적으로 해결되면 이 운동의 이상적인 목표인 전체의 사회발전 및 진보 등을 기대할 수 있을 것이다. 그래서 중국을 비롯한 기타 개도국에서 70년대 한국 새마을운동과정에서 한국 정부가 주민의 자립적 정신과 자생적 능력의 배양에 중시한 경험을 참조하여 연구하고 배울 필요가 있다고 본다.²⁷⁾

26) Ibid., p.139

3) 새마을 운동의 성과

새마을운동이 모든 정부 차원에서 종합적으로 추진되었음은 구체적인 사업의 성격에서 확인될 수 있다. 1980년도까지의 주요 새마을운동 개별 추진실적은 <표 6>과 같다.

<표 6> 새마을운동 주요 사업별 추진실적(1970-1980)

사업명	단위	목표 (1971년 설정)	실적 (1980년 까지)	목표대 실적비 (%)
마을 안길 확장	km	26,266	43,558	166
농로개발	km	49,167	61,797	126
소규모 다리건설	개소	76,749	79,516	104
마을회관 건립	채	35,608	37,012	104
창고 건립	채	34,665	22,143	64
작업장 건립	개소	34,665	6,263	18
축사 건립	개소	32,729	4,476	14
소규모 저수지	개소	10,122	13,327	132
독(제방)건설	개소	22,787	31,625	139
수로 건설	km	4,043	5,161	128
소하천 정비	km	17,239	9,677	56
주택개량	천 채	544	225	42
취락구조개선사업	마을	- (당초 계획없음)	2,747	-
소도읍 가꾸기	개소	1,529	843	55
간이급수시설	개소	32,624	28,130	86
하구구시설	km	8,654	15,559	179
농어촌 전화사업(電化事業)	천 호	2,834	2,777	98
마을통신사업	마을	18,633	18,633	100

27) 유정규, 2006, 「중국 사회주의 신 농촌건설을 위한 농촌지도자 육성방안」, 『한국토지행정학회보』 제 13권 2호. p107.

새마을공장 건설	개소	950	717	75
마을 조림사업	ha	967,362	642,804	66

※ 자료: 소진광, 2007, 「지역사회 거버넌스와 한국의 새마을운동」, 『한국지방자치학회보』, 제19권 제13호. p.102.

<표 6> 에서와 같이 1980년 말을 기준으로 1971년 설정한 10년 목표치를 초과 달성한 사업은 마을안길 확장, 농로개발, 하수구 시설정비, 소규모 저수지 건설, 제방건설, 수로건설, 마을회관 건립, 소규모 다리건설 등 주로 생활환경 개선사업이었다. 한편 축사, 창고, 작업장, 새마을공장 등 직접적인 생산활동과 관련한 사업의 추진실적은 상대적으로 미흡했다. 이와 같이 전개시점에 따라 새마을운동 사업의 성격이 변화하고 있음은 새마을운동이 마을 공동의 가치를 우선하면서 추진되었음을 보여준다. 이는 새마을운동 초기정부의 주도적 역할과도 관련되어 있다.²⁸⁾

제2절 선행연구에서 나타난 새마을운동의 성공요인

1. 선행연구의 분석

호세전의 새마을운동 거버넌스의 중국적 적용은 한국 새마을운동의 중국적 적용

28) 유정규, 2006, 「중국 사회주의 신 농촌건설을 위한 농촌지도자 육성방안」, 『한국토지행정학회보』 제13권 2호. p101.

가능성을 타진하기 위한 선행 작업으로서, 우선 한국 새마을운동의 추진 과정을 거버넌스의 시각에서 검토하고자 한다. 특히 어떻게 주민들로부터 적극적이고 의욕적인 참여와 협력을 이끌어 낼 수 있었는지를 중점적으로 분석하였다. 또한 한국 새마을운동과 중국 신 농촌건설의 비교 고찰은 중국의 사회와 정치적 특징을 감안하여 양국의 농촌운동의 유사성에 주목하면서 현재 추진 중인 중국 신 농촌건설의 한계에 대한 시사점을 추적하여 새마을운동이 중국 신 농촌건설에 갖는 함의를 탐색하였다.²⁹⁾

허훈·김종수의 지역사회개발의 이론적 모형과 한국적 적실성에 의한 농촌지역개발방안은 지역사회개발모형을 다시 구성해보고, 그것의 한국적 수정양식이었던 새마을운동의 실패원인을 규명해보는 가운데 국가균형발전정책과 낙후지역개발정책이 성공적으로 추진되기 위한 현재의 농촌지역사회 개발사업 체계화 방안과 농촌지역사회 대응자세를 제시해 보고자 한다. 농촌지역사회의 개발은 농촌과 농업을 포기하지 않고 상황을 극복하려는 의지의 결집과 정부의 지원, 국민의 성원이 결합되어야 하며, 주민의 개발의지의 형성은 가능성 모형에 따라 농촌지역사회의 토착적, 문화적 기반에서 출발하되, 공동체 의식을 그 내용으로 해야 한다.³⁰⁾

박섭·이행의 근현대 한국의 국가와 농민: 새마을운동의 정치사회적 조건은 한국의 경제개발 및 발전과정 속에서 새마을운동의 기능과 역할을 모색하는 데 초점을 두고 있으며, 새마을운동이 한국 경제의 양적 성장과 질적 변화에 어떠한 기여를

29) 호세전, 2010, 「새마을운동 거버넌스의 중국적 적용」, 『한국사회』 제11집 2호.

30) 허훈·김종수, 2008, 「지역사회개발의 이론적 모형과 한국적 적실성에 의한 농촌지역 개발방안」, 『한국정책연구』 제8권 제2호.

했는지에 대해 주로 다루고 있다.

소진광의 지역사회 거버넌스와 한국의 새마을운동은 한국에서의 새마을운동 지역 사회 발전 잠재력을 최대한 동원하여 성공시킨 한국적 지역사회발전모델로 평가받고 있다. 새마을운동의 성공요인에 대한 학자들 간에 상의한 관점들이 있지만 대체로 주민의 정신적 자각, 주민의 참여동기 부여, 상황에 적합한 교육훈련의 도입, 신념과 정신을 바탕으로 하는 지도력 등으로 요약된다.³¹⁾

황연수의 농촌 새마을운동의 再照明은 새마을운동의 배경으로 최고 통치자의 주관적인 신념뿐만 아니라 당시의 객관적인 정치·경제적 배경에 대해서도 재조명하였고, 새마을운동의 물질적인 면과 정신적인 면, 운동의 리더십과 멤버십, 마을(지도자, 주민)의 자발성과 유신체제로 표상되는 국가권력의 강제성에 대해 재조명하였으며, 새마을운동의 추진실적과 성과, 추진과정상의 과오와 오류, 의의와 한계를 재조명하였다.³²⁾

또한 새마을운동중앙회, 1998, 「한국의 새마을운동」과 내무부, 1980, 「새마을운동 10년사」는 각자 한국의 새마을운동에 대해 상세하게 설명했다.

이상 선행연구에서 나타난 새마을운동의 성공요인들이 <표7> 과 같이 볼 수 있다.

<표 7> 기존 선행연구에서 나타난 새마을운동의 성공요인

31) 소진광, 2007, 「지역사회 거버넌스와 한국의 새마을운동」, 『한국지방자치학회보』, 제19권 제13호.

32) 황연수, 2006, 「농촌 새마을운동의 再照明」, 『농업사연구』, 제5권 제2호. 재인용

연구자	성공요인
호세전, 「새마을운동 거버넌스의 중국적 적용」	대통령의 통제력과 관심이었다. 근면·자조·협동 명료한 원칙
허훈·김종수의, 「지역사회개발의 이론적 모형과 한국적 적실성에 의한 농촌 지역개발방안」	1. 자율적 범국민운동의 원리로 주민의 공통적 요구에 기초하여 상향적조직과 재부지도자 2. 행동적 실천운동의 원리로 근면·자조·협동정신을 계발하여 향토교육의 확충과 더불어 단계적으로 추진한다. 3. 생산적 소득증대운동의 원리로 자체자금 조성 및 지역사회 내 여러 자원을 최대한 활용하여 지역사회 주민의 소득을 증대시킨다. 4. 유수적 지원 활동의 원리로 자조정신이 강한 지역사회에 우선지원하면서 전국의 지역사회가 자립마을이 되도록 적극적으로 정부가 지원한다.
박섭·이행, 「근현대 한국의 국가와 농민: 새마을운동의 정치사회적 조건」	1. 효율적인 농촌 통제에 대해서 이다. 2. 박정희 정부는 마을을 개발의 단위로 설정했다. 3. 정부는 농민의 자발성을 최대한으로 끌어내려고 했다.
소진광, 「지역사회 거버넌스와 한국의 새마을운동」	1. 지도자의 역량과지지 2. 정부의 지속적인 관심 3. 적정한 자원투입과 기술지도 4. 주민들의 자발적인 참여와 주인의식
황연수, 「농촌 새마을운동의 再照明」	1. 최고지도자의 지도이념과 농촌개발에의 집념 2. 국민적 각성, 교육투자로 인한 우수한 인적자원 양성 확보, 경험과 지혜의 축적으로 민족적 잠재력 발휘 3. 새마을운동을 이끈 새마을 지도자의 정열과 헌신 4. 효율적인 자원체제 5. 새마을 지도자를 비롯한 일선행정기관 요

	원과 전 중앙행정기관 공무원 및 관련기관의 임직원을 대상으로 한 새마을 교육 6. 전 매스컴의 적극적인 참여로 새마을 프로그램의 기획과 보도에 의한 새마을 분위기 조성
새마을운동중앙회, 「한국의 새마을운동」	1. 가난극복을 절대절명의 과제로 삼은 정부의 선택 2. 균형발전을 겨냥한 국민동원 3. 국책사업에 대한 강력한 정치권 투입 4. 국민참여를 촉발한 가시효과 5. 국민의식의 발전적 전개
내무부, 「새마을운동 10년사」	1. ‘하면 된다’는 국민적 자각 2. ‘우리도 한번 잘 살아보자’는 동기부여의 자극 3. 새로운 유형의 사회교육제도 도입 4. 상황적합적인 지원제도의 운용 5. 집념에 찬 지도력의 발휘

위의 많은 성공요인들 중에서 다음 4가지 요인이 중국 신 농촌건설운동에 대해 가장 중요한 부분을 생각한다.

2. 중국 신 농촌건설운동을 위한 주요 성공요인

1) 정부의 지속적인 관심과 지지

어느 국가든 정부는 해당 사회의 발전을 진작시켜야 할 책임과 의무를 지고 있다. 따라서 정부의 책무 수행이 어떤 방향으로 얼마만큼의 강도로 진행되는가는

그 나라의 사회상황에 대한 정부의 인식이 결정적으로 작용한다. 한국 새마을운동 당시에 정부는 국가와 사회사이의 조직적 연계를 강화하여 이 운동관련 동원에 대한 안정과 효율적 통로를 만들고 국가 정치체제의 안정화와 유지의 경로로 활용하였다. 결국 새마을운동은 성공적으로 전개되었다. 그래서 중국정부도 신 농촌건설에 대해 지속적인 관심과 지지가 필요하다.

2) 농민들의 자발적인 참여 및 의식개조

발전은 역시 사람이 문제다. 어느 사회를 막론하고 발전의 수혜자도 백성이지만 발전의 원동력도 백성인 것이다. 스스로 돕지 않는 사람은 하늘도 도울 수 없다고 했는데, 개인의 삶이 향상되고 개인이 모인 사회가 발전하자면 무엇 보다 개인이 혁신적이고, 발전 지향적이 되어야 한다. 결국 새마을운동은 성공적으로 광범위한 확산이 되었다. 신 농촌건설운동을 성공을 위해서 농민들이 어떻게 자발적인 참여 및 의식개조에 관한 문제를 잘 풀어야 한다.

3) 상황적합적인 지원제도의 운용

지원의 개념은 일반적인 경우 미흡하거나 부족하거나 뒤떨어진 대상에게 베푸는 뜻으로 이해되어 왔다. 하지만 새마을 운동에 있어서만은 그 반대의 개념으로써

지원제도를 운용해 왔던 것이 특례중의 하나이다. 새마을운동은 상황적합적인 지원제도운용을 통하여 민중 속에서 다양다기한 착상을 유인해 낼 수 있었고 또한 낙후성 속에 정체해 있던 주민이나 지역사회 또는 기업체로 하여금 분발할 수 있는 자극을 주었을 뿐만 아니라 스스로 발전을 촉구해갈 수 있도록 자각을 불러일으킨 것이 사실이다. 중국은 한국 새마을운동바탕으로 신 농촌건설운동에 대해 적합한 운용제도의 묘방을 찾아야한다.

4) 효율적인 농촌 행정관리기구

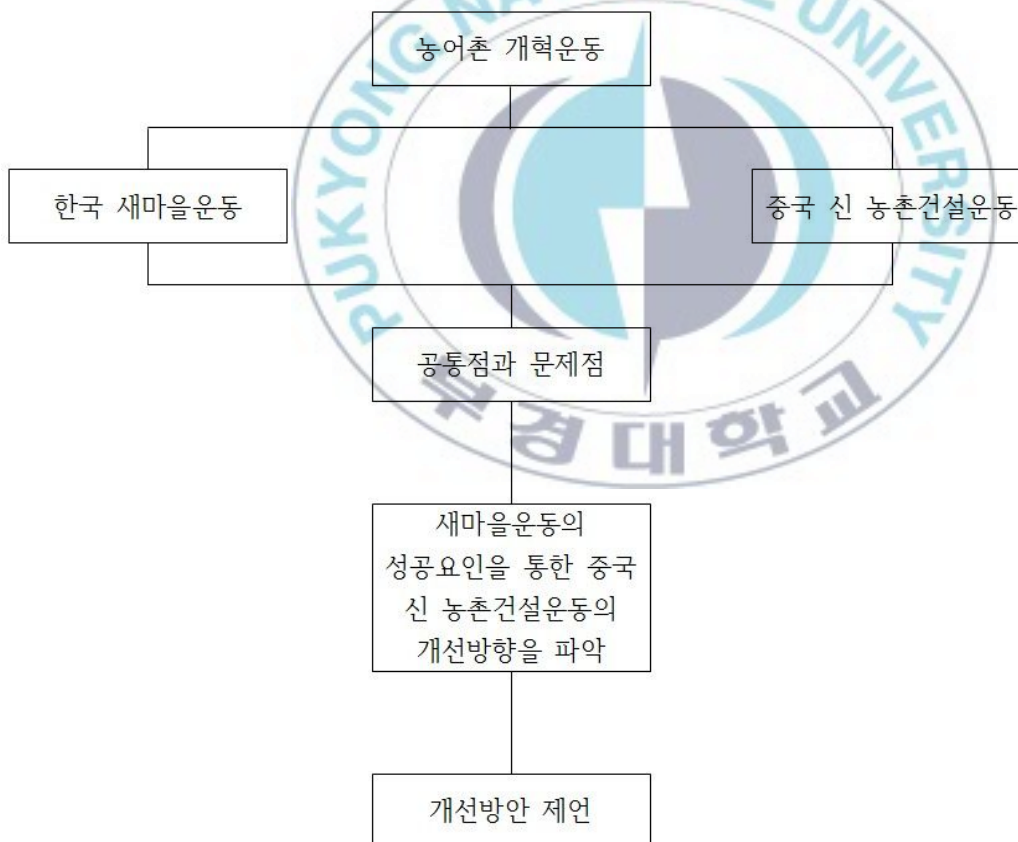
현대 국가의 행정기구는 사회와 국가의 특성이 변화함에 따라 생성, 변화, 소멸의 과정을 거쳐 현재에 이르렀다. 이 기구들은 각각의 기능을 수행하며, 정책을 수립하고, 이행하고, 강화한다. 한국 박정희 정부는 새마을운동을 추진하면서 정부의 지시가 농민 개개인에게 전달될 수 있는 추진 기구를 만들어서 결국 새마을운동의 효과적인 집행을 실현했다. 중국은 사회주의 국가의 특징이 가지고 있기 때문에 행정기구의 개혁도 중국특색을 어울리는 방향을 모색해야 한다.

제3절 신 농촌 개발운동 분석의 흐름

본 연구는 한국의 새마을운동과 중국의 신 농촌건설운동을 비교하여 중국 농촌의

문제점을 찾고 해결방안을 모색하여, 중국 정부가 삼농문제를 해결해 나가는 정책 방향을 설정하는데 그 목적이 있다. 따라서 본 연구의 목적을 위하여 한국 새마을운동의 성공요인들을 통해서 중국 신 농촌건설운동의 문제점을 분석하였다. 그리고 이 분석결과를 토대로 신 농촌건설운동의 문제점을 새마을운동의 성공요인과 비교하여 중국 농촌개혁방안에 대한 해결책을 제시하였다. 분석의 흐름이 다음<그림 3> 과 같다.

<그림 3> 신 농촌 개발운동 분석의 흐름



제4장 중국 신 농촌 운동의 분석

제1절 중국 신 농촌 운동의 개관

1. 중국 신 농촌운동의 의미

중국의 신 농촌건설이란 현대 중국 정부 농촌경제를 발전시켜 잘 사는 운동이다. 이 운동의 내용을 보면 농민소득 증대, 농촌환경 개선, 농업분야의 식량 증산과 농업외 수입원 발굴 등을 주요목표로 하며, 세부적으로 농업세 절감과 폐지, 그리고 교육비·의료비 부담을 줄여 농촌지역의 복지환경 및 여건을 제고해 나가는 것이다. 이외에 중국에서는 아직 높은 농촌인구 비율을 보유하고 있기 때문에 계획적으로 농촌의 도시화를 추진하면서 기술과 의무교육의 보급을 통해 안정적이고 효과적으로 농민들이 도시나 공업부문의 이전을 인도한다는 것이다. 한편으로 토지사용제를 도입하지 않고 집체소유제(국가소유제)를 유지하면서, 농민의 토지의 사용계약기간 동안 토지를 빌려 생산하는 ‘가정승포책임제’를 고수하는 등의 정책을 통해 ‘중국 특색적인 (中国特色) 사회주의 신 농촌건설’이라는 것이다.³³⁾

신 농촌건설은 중국의 개혁·개방 이래 농촌문제에서 세 번의 중대한 변혁을 이루었다.³⁴⁾ 첫째는 1978년부터 시작된 승포책임제³⁵⁾의 개혁으로, 그 책임과 권리를

33) 호세전, 2011, 「한국 새마을운동과 중국 신 농촌건설의 비교고찰」, p122

34) 朱若峰, 1997, 『中国农业的变革与发展』, 中国统计出版社

농가에게 대폭 이양한 시기를 말한다. 둘째는 2000년부터 시작된 농촌세금개혁으로 농가의 농업세, 특산세 등에 대한 감세정책 도입이다. 셋째는 2006년부터 농업세 등 농가세금을 전부 폐지한 것으로 농민의 부담을 감소한 것이다.³⁶⁾

2. 신 농촌 운동의 추진배경 및 전개과정

1) 신 농촌 운동의 추진배경

① 지역발전 불균형

1979년 공산당 제 11기 중앙위원회 3차 전체회의에서 경제개혁·개방정책이 제안된 이후 중국의 사회와 경제체제가 빠른 변화를 경험해왔으며 최근까지 연평균 10%에 가까운 급속 경제성장을 달성해 왔다. 경제개혁개방은 이제 되돌릴 수 없는 국가 발전전략이다. 덩샤오핑(邓小平)의 선부론(先富论)에 기반한 불균형 발전전략은 중국 경제의 고도성장을 성공적으로 견인했으며 특히 1992년 덩샤오핑(邓小平)의 南巡讲话 이후 자본주의적 시장경제환경에 성공적으로 연착륙하고 있으며, 지금 '발전'과 '발전은 위한 환경'이라는 두 마리 토끼를 쫓는 형상이 되어 있다. 그러나 중국 일부 지역에서 물질적 부여 팽창이 도농 간과 지역 산에의 심각한 불

35) 승포책임제: 기업이 기업의 소유자로서 국가와 일정기간동안 상호간의 책임권리 및 이익을 규정하는 계약을 체결하고 이 계약에 의거해 해당 기업의 자산을 자주적으로 관리 경영하는 권리를 부여받는 제도를 말한다.

36) 이영자, 2006, 「중국의 사회주의 신 농촌건설 정책분석에 관한 연구: 한국 새마을운동과의 비교 관점을 중심으로」, p7에서 재인용

균형 발전현상을 초래하게 되었다. 뿐만 아니라 사회내부에 있어 계층 간의 갈등과 대립 등 대표적인 사회적 모순까지 형성되어 많은 부작용을 초래했다. 현재 중국 사회문제 중의 가장 심각한 도·농간 격차의 변화추이를 살펴보면 아래와 같다. 개혁 초기 중국의 경제성장을 이끈 것은 주로 농촌 및 농업이었지만, 1984년 10월에 열린 공산당 제 12기 2차 중앙위원회 전체회의(2중전회)를 계기로 중국의 경제개혁 정책은 농촌 중심에서 도시 중심으로 전환하였다. 따라서 중국의 경제개혁 정책은 요소가격과 상품가격의 왜곡에 크게 의존해 왔다. 이것이 농촌 및 농업부문에서 비교우위 이용에 중대한 장애가 되었다.³⁷⁾

1978년 경제 개혁개방 이후 중국 국민의 절대적인 소득수준은 <표8>에서와 같이 빠르게 상승하고 있다. 도시주민의 1인당 평균수입은 1985년 739위안에서 1995년 4,283위안, 2008년 15,718위안으로 크게 상승하였다. 농촌주민의 1인당 평균수입도 1985년 398위안에서 1995년 1,578위안, 2008년 4,761위안으로 상당히 제고되었다. 보다 심각한 문제는 농촌주민과 도시주민의 소득격차가 갈수록 커지고 있다는 점이다. 즉 도시주민의 1인당 평균소득은 2002년의 8,078위안에서 2008년에 15,781위안으로 이른 반면 농촌주민 1인당 평균수입은 2003년의 2,285위안에서 2008년에 4,761위안으로 증가한 수준에 머물고 있다. 중국 제3세대 지도부인 장쩌민(江泽民)정부시기에는 도·농간의 소득격차는 1995년 2.7배에서 2002년 3.1배로 확대된 것을 알 수 있다. 후진타오(胡锦涛)정부 시기에도 도·농간 소득격차는 2003년 3.1배에서 2008년 3.3배로 여전히 확대되고 있으며 농촌내부의 지역간 격

37) 조준현, 2008, 「최근 중국의 농촌경제와 향진기업의 동향」 『한국 농촌경제연구원』, p.66.

차도 해소하지 못하였다.³⁸⁾

<표 8> 중국 도시와 농촌 주민소득 기준과 비교

단위: 위안/(RMB)

년도 및 비교	도시주민 1인당 평균소득	농촌주민 1인당 평균소득	도시와 농촌 주민 1인당 소득대비
1985	739.1	398	1.9
1990	1,510.2	686	2.2
1995	4,283.0	1,578	2.7
2000	6,280.0	2,253	2.8
2001	6,859.6	2,366	2.9
2002	7,703.8	2,476	3.1
2003	8,472.0	2,622	3.2
2004	9,421.6	2,936	3.2
2005	10,493.0	3,255	3.2
2006	11,759.5	3,587	3.3
2007	13,785.8	4,140	3.3
2008	15,781	4,761	3.3
東部地域	14,893.9	5,188	2.9
中部地域	9,911.3	3,283	3.0
西部地域	9,545.1	2,588	3.7
東北地域	9,775.7	3,745	2.6
東部地域	19,228	7,405	2.6
中部地域	13,197	4,437	3.0
西部地域	12,742	3,481	3.7
東北地域	12,934	5,122	2.5

※자료: 중국 국가통계국, 2012, '중국 도시와 농촌 국민 수입 증가 현황'.

<http://www.stats.gov.cn>

38) 중국 국가통계국, 2012, '중국 도시와 농촌 국민 수입 증가 현황'.
http://www.stats.gov.cn/tjfx/jdfx/t20120120_402780174.htm

동·농간 경제격차 뿐만 아니라 중국의 동부의 지역간 경제격차도 세계최대에 이르렀다. 北京理工大学(북경리공대학교) 경제학부 胡星斗(호성도) 교수 발표에 따르면, 북경과 상하이 등 대도시 지역의 평균 수입은 贵州省 등 빈곤 지역의 12배에서 16배에 달한다. 관영 연구기관 데이터에 의하면, 동부의 가장 부유한 성과 서부의 가장 빈곤한 상의 GDP격차는 10배를 초과하고 있다. 전 인구의 10%를 차지하는 극빈층들의 수입은 전체수입은 2%에 지나지 않는데 비해, 부유층 10%의 수입은 전체의 40%를 넘고 있다고 한다.³⁹⁾

② 국내의 정치 환경

중국공산당 제16대 이후 후진타오(胡锦涛) 중심의 제4세대 지도부는 정권을 안정적으로 인수하며 정치적인 지도부의 핵심지위를 확고히 하기 위해서 전 지도부의 정치이념을 계승하면서 개혁적인 지도이념을 출범하였다. 여기서 중국 역임 지도부의 정치이념을 간단하게 살펴볼 필요가 있다. 즉 제2세대 지도부인 덩샤오핑(邓小平)의 ‘선부론(先富論)’이 약 수십 년간 중국의 비약적 경제발전과 사회변화를 이끌어 왔으며 제3세대 지도부인 자쩌민(江泽民)은 이런 시장경제개혁을 심화시키며 ‘3개 대표론’이라는 지도이념을 통해 개혁과 대외개방으로 고속성장을 이끌었다. 이어서 제4대 지도부인 후진타오(胡锦涛)는 호반 중국의 전면적인 경제 성장과정에서 빚어진 사회 불만을 해소하면서 전체적인 국력의 신장에 더 집중적으로 힘을 쏟았다.⁴⁰⁾

39) 김인, 2006, 「중국의 사회주의 신 농촌건설」, 『亞太 쟁점과 연구』, P.26.

따라서 제4세대 지도부인 후진타오는 제3세대 지도부인 장쩌민의 지도이념을 대체할 ‘이인위본(以人爲本), 화이부동(和而不同), 평화굴기(和平崛起)’ 전략을 제시하고 ‘사회주의 조화사회건설(建設和諧社會)’ 라는 지도이념을 출범시켰다. 후진타오 정부는 중국공산당에게 농촌사회는 농업생산과 전통적인 정치적 지지체계를 유지하는 강장 중요한 자원의 기반으로 작용했으며, 농촌사회의 안정은 국가 체제의 유지와 매우 밀접한 관계를 충분히 인식하였다. 따라서 그는 이런 시급한 정치적 불안정 요소와 많은 사회적 문제에 직면하면서 효과적으로 三農問題⁴¹⁾를 해결하기 위해 전략적 과제를 최우선 순위로 설정하였다. 그는 역점을 두고 있는 ‘신 농촌건설’과 ‘사회주의 조화사회 건설’을 도농격차를 해소하고 민심을 모으고 강대한 중국을 만들기 범국민 운동으로 추진하고자 하였다. 따라서 제4세대 지도부인 후진타오는 중국 경제성장과 분배의 과정에서 나타나는 각종 불균형 요소를 해소하기 위하여 ‘사회주의 조화사회 건설’을 통치이념으로 제시하였다. 이 정치이념은 이미 여러 번에 걸쳐 중국공산당 전국대회를 통하여 강조하며 뜨거운 반응을 얻어서 이미 공산당 지도 이념으로 자리를 잡아가고 있는 상태이다. 또한 제4세대 지도부의 새로운 정치이념은 신속하게 자리를 잡는 것을 통해 三農問題 등 심각한 사회문제를 통해 충분히 사회의 안정운영과 질서에 부정적인 정치적 영향으로 미친 것을 확인 할 수 있다. 그래서 중국의 제4세대 지도부 출범하면서 국내의 시급한 문제와 중요한 불안정적인 정치요소를 해소하기 위해 신 농촌건설을 도입하였

40) 정재일, 2007, 「후진타오의 ‘사회주의조화사회 건설’연구」, 『중국 연구』, 제40권, P.348.

41) 刘斌, 2004, 『中国三农问题报告』, 中国发展出版社.

다.⁴²⁾

③ 사회 갈등 해소

1980년대 이래 중국의 경제성장은 덩샤오핑의 ‘선부론(先富論)’에 기댄 발전전략은 중국경제의 고도성장을 성공적으로 견인했지만, 다른 한편으로 지역 간, 계층 간 소득격차의 확대라는 의도하지 않은 사회 현상을 조성했다. 특히 중구그이 근간을 이루는 8억 농민으로 구성된 농촌의 상황은 더욱 열악하여, 농촌과 농민을 의미하는 삼농문제는 이제 중국의 가정 중요한 국가적 문제가 되고 있다. 또한 중국은 사회주의국가이다. 중국의 이데올로기로 추구하고 국민의 행복을 위하여 국내 정권 안정을 유지하면서도 사회적 불균형 발전에서 야기된 사회 갈등을 성공적으로 해결할 것이다.⁴³⁾

2) 신 농촌운동의 전개과정

중화인민공화국 성립 이래 중국의 농업발전정책과 농촌경제발전은 두 가지 단계로 나누어질 수 있다. 즉 1949-1978년 기간의 개혁개방 이전의 단계와 1979년 이래 개혁개방 이후의 단계이다.⁴⁴⁾

42) 호세전, 2011, 「한국 새마을운동과 중국 신 농촌건설의 비교고찰」, p126

43) 장뇌경, 2012, 「한국 새마을운동과 중국 신 농촌건설 비교연구」, p19.

44) 왕염, 2007, 「중국 농촌개혁방안에 대한 연구: 한국 새마을운동의 교훈」, p40.

① 제1단계: 농촌경제제도 변혁

1949-1978년 기간의 제1단계에서 중국의 농촌경제제도는 두 차례의 근본적 변혁을 경험하였다.⁴⁵⁾ 첫 번째 전혁은 1950년에 시작한 토지의 농민소유제를 목적으로 한 토지개혁이다. 1950년 6월 3일에 중국 중앙정부가 “중화인민공화국 토지개혁법(초안)”을 통과시켰고, 이 법안에서는 ‘지주계급 봉건 착취적 토지 소유제를 폐지하고 농민토지소유제를 실행함으로써 농촌 생산력을 해방하고 농업생산을 발전시키므로 신중국의 공업화를 위해 새로운 길을 열어준다’고 선언하였다. 1950년부터 시작한 토지개혁은 토지를 농민 개인이 소유한다. 이 제도는 농민의 적극성을 유발시킴으로써 농업생산이 전국 이래 가장 빠른 속도로 성장하였으며 1949-1956년기간에 중국의 식량생산은 연평균 7.9%를 증산하였다. 두 번째 변혁은 농업의 사회주의적 개조이다. 즉 농민 개인소유제로 된 토지와 생산수단을 사회주의 개조라는 명분으로 인민공산화 운동을 통해 집단소유제로 통합하는 것이다. 중국 토지개혁 완성 후에 농촌의 양극화 방지, 공업화에 필요한 원료 공급 등을 위하여 정부는 농민의 조합화운동으로 변질되었고 ‘大躍進’과 ‘人民公社化’⁴⁶⁾ 운동을 통해 단기간 내에 농촌 공유화를 완성하였다. 그 당시의 농촌경제발전 수준에 적합하지 않는 공유제를 반 강제적으로 추진한 결과는 농민들이 개인 토지소유제로 인하여 생긴 생산 적극성을 다시 저하시켰다.⁴⁷⁾

45) 国务院发展研究中心, 1993, 『中国农村土地制度的变革』, 北京大学出版社.

46) 人民公社는 3단계의 위계체제를 갖고 있다. 3급소유제라고도 하는데 ‘인민공사-생산대대-생산대’의 위계체제를 이루고 있다. 이러한 위계체제를 통하여 작업량 또는 작업방식, 심지어 정치적인 명령까지 전달되었다.

47) 왕염, 2007. 「중국 농촌개혁방안에 대한 연구: 한국 새마을운동의 교훈」. p40.

개혁개방 이전 약 30년의 긴 세월에 중국의 경제발전은 공업, 특히 중공업이 우선하는 정책에 중점을 두고 펼쳤고, 농업이 단순히 국민의 식량공급과 공업원료 제공과 공업화를 위한 자본 축적 부문을 생각하였고, 모든 사회경제적 자원이 공업화를 위해 우선적으로 사용되었다.⁴⁸⁾ 농업자원이 경종(耕种)업에 과도하게 집중되었고 경종업에서는 식량작물에 편중되었다. 경종업의 생산액은 장기간에 농업 총생산의 75% 이상을 차지하였고 식량작물은 경종업의 80% 정도로 우세하고 있었다. 계산에 의하면⁴⁹⁾ 1952-1979년 기간에 세금과 농·공 제품의 부등가교환을고 인해 농업부문이 약 4,340억 위안의 순 손실을 입었고 이 액수는 같은 기간 농업 총생산의 24%에나 달한다. 그래서 개혁개방 이전에 중국의 농업은 완전히 공업화 과정 주의회생양이 되었다. 1980년대 초 중국이 심한 식량부족과 노동생산성 저하 등 문제를 겪어 왔었다. 1982년에 식량 수입은 1,487만 톤에 달하였다. 이러한 문제를 해결하기 위해 1978년 말부터 중국이 농가 생산책임제의 시행으로 괄목할만한 개혁개방 시대를 열게 되었다.⁵⁰⁾

② 제2단계: 농촌 생산방식 변혁

중국 농업경제발전의 제2단계는 1978년 이후의 개혁개방 시대이다. 이 단계의 주요 농업정책은 세 가지로 꼽을 수 있다. 첫째는 농업 생산 책임제의 시행이다. 둘째는 농산물 가격 개방과 시장기구의 도입이다. 셋째는 향진기업(響鎭企業)의 육

48) 장뇌경, 2012, 「한국 새마을운동과 중국 신 농촌건설 비교연구」, p44에 재인용.

49) 韩琪, 2002, 『中国经济论』, 中国对外经济贸易出版社, p,142-143.

50) 왕염, 2007, 「중국 농촌개혁방안에 대한 연구: 한국 새마을운동의 교훈」, p41.

성이다. 농업 생산책임제는 각 농가가 생산대(生産隊)로부터 그 가족 수에 따라 농지를 임차 받은 뒤 일정 책임 생산량의 생산 업무를 청부받아 계약을 맺고 영농 활동을 하는 제도이다. 계약 농가는 국가에게 특정품목 산출물의 일정한 양을 토지사용대가로 낮은 가격으로 판매한다. 계약 생산량을 초과한 생산물은 농민 소유가 되며 자유처분권이 보장된다. 이는 소득의 사유와 그 처분을 인정함으로써 농민에게 자본주의식 생산유인을 주어 농업 생산성의 향상과 농민 소득 증가에 큰 공헌을 한 제도였다. 농업 생산책임제는 1978년 안위성(安徽省) 소강촌(小康村)부터 시험적으로 시행한 후에 전국적으로 보급되었으며, 1984년까지 중국 569만 개의 생산대중 99.96%가 생산책임제를 시행하였다. 농업 생산책임제의 보급은 중국 농업의 급속한 성장을 유발하였으며 중국의 식량 생산은 1977년의 2.8억 톤에서 1984년에는 4.1억 톤까지 증가하고 연평균 성장률은 5.35%에 이르러서 1949-1956년 기간에 7.9%의 성장률에 이어서 건국 이래 두 번째로 빠른 속도로 성장하였다. 중국의 농산물 가격 정책의 변화는 두 가지 방식으로 동시 진행하였다. 하나는 국가의 농산품 구매 가격의 인상이고, 또 하나는 일부분의 국민 경제에 영향을 크게 미치지 않는 농산물부터 시장가격으로 점차 개방하는 것이다. 정부 재정에서의 가격 보조금은 1978년 11.4억 위안에서 1990년의 380.80억 위안에 달하였다. 1978-1984년 기간에 중국 농산물 시장 수는 33,302 개에서 56,500 개로 증가하고 농산물 거래액도 125억 위안에서 456.9억 위안으로 증가한 것으로 추정되고 있다.⁵¹⁾

51) Ibid., p.42.

향진기업(響鎭企業)이란 향, 촌 등 조직, 혹은 농민들이 투자해서 설립한 경제실체(經濟實體)이다. 투자 기업, 촌 투자 기업, 일부 농민들이 연합 경영한 합동기업, 개인 기업, 농촌 지역에서의 기타 각종 형식의 합작 기업을 총괄한 명이다. 향진기업은 1958년 창립한 사대기업(社隊企業)에서 그것이 기원을 찾을 수 있다. 개혁개방 이전에 정부는 그것이 발전을 억제하였다. 1979년 중국 향진기업 육성 정책을 수립한 후에 급속히 발전해 왔다. 1984년에 사대기업이 향진기업으로 개혁하였다. 첫째, 향진기업의 발전은 국가 생산력 발전의 원동력이 되고 있으며 농·공 산업부문 간을 연결하는 역할을 하고 있다. 2000년에 중국 향진기업의 공업생산이 27,300억 위안에 달하였고 국내총생산(GDP)가 1%를 성장한다. 둘째, 향진기업이 농촌 잉여 노동력에게 많은 일자리를 제공하고 있다. 2000년에 향진기업에 고용된 노동자가 12,816만 명에 달하였으며, 농업 취업인구의 27.33%를 차지하였고, 국유기업의 취업인구의 8,572만 명보다 훨씬 더 많다. 셋째, 향진기업이 농민소득의 완전 되었다. 농민의 전체 소득 중에 향진기업에서 얻은 소득이 1995년 30%, 2000년 34.5%를 차지하고 있었다. 넷째, 향진기업은 농업생산을 촉진하고 농촌의 산업구조를 개선하였다. 다섯째, 향진기업 수출품 생산으로 외화 획득에 거대한 공헌을 하였다. 여섯째, 향진기업이 농업 생산재의 생산을 통하여 그 동안 정부에 의해 공업부문에 공급되었던 투입재의 가격 인하를 유도함으로써, 농가의 사용을 촉진시켜 농업의 생산성 향상에 공헌하였다. 그런데 동아시아 금융위기 이후에 중국의 향진기업이 어려움을 겪어 왔다. 성장속도는 8차 5개년(1991-1995)계획 기

간의 42.5%에서 9차 5개년(1996-2000년)계획 기간의 13.1%로 하락하였다. 취업 인구가 연평균 30만 명의 속도로 감소하고 있다.⁵²⁾

위와 같은 농업 개혁개방 정책이 개혁개방 초기인 1985년 이전에 중국 농업 총생산의 급속한 성장을 초래하였으며, 그 이후로 중국 개혁개방의 방향은 농업개혁 위주에서 도시개혁 위주로 전환하고 농업의 성장속도도 둔화되었다. 특히 1990년대 말부터는 농업침체문제는 이미 중국 정부의 주요과심사가 되었고, 정부는 농촌의 빈곤과 도농 격차의 확대 등 문제를 해결하기 위해 농업세폐지 등 새로운 농업 지원 정책을 제시하였다.⁵³⁾

개혁개방 이후 중국 농업발전 속도의 파동은 정부가 농업에 대해 지지하는 정도와 긴밀한 상관관계를 보이고 있었다. 그 중에서도 그 해 첫 번째 발효한 정책 공문서⁵⁴⁾는 그해에 중앙정부가 중점을 두고 다루려는 경제사회문제를 규명하고 정책의 방향을 설명하는 것이다. 개혁개방 이후부터 2005년 현재까지 중국 중앙정부가 총 7차례 농업정책을 담은 정책 공문서를 그 해의 첫 번째 공문서로 발표한 것이다. 1982-1986년 기간에 중국정부는 연속적으로 5차례 '삼농'문제를 다루는 정책 공문서를 '중앙일호문서(中央1號文件)'으로 발표하였다. 이 시간은 중국 농업발전의 '황금기(黃金期)'라고 부를 수 있는 시기이었다. 그 후에 중국 개혁개방의 방향은 농업·농촌 우선에서 공업·도시 우선으로 전환하고 농업총생산이 개혁개방 이후 처음으로 마이너스성정을 나타냈다. 이와 같은 농업성장부진과 농가소득 정체, 그

52) Ibid., p.43.

53) 장뇌경, 2012, 「한국 새마을운동과 중국 신 농촌건설 비교연구」, p46에 재인용.

54) 이 첫 번째 공문서는 소위 '중앙일호문서(中央1號文件)'라고 부른다.

리고 이로 인한 도농 소득 격차의 확대는 다시 중앙정부가 농업에 대한 중시를 이끌어 왔다. 2004년과 2005년 그리고 2006년까지 중앙정부는 다시 농업정책 공문서를 ‘1號文件’으로 출시하였다. 2004년 농업정책의 주체는 농가 소득 증가의 촉진과 향후 5년 내 농업세의 전면 폐지 등 이었고 2005년 농업정책의 주된 내용은 농업지원 정책의 개선과 강화, 농업생산기반건설의 강화, 농업생산기술의 촉진 등이었다. 2006년 농업정책의 주된 내용은 그 동안 고도성장과정에서 확대되는 도시 농촌 간 소득 및 생활격차를 완화하기 위해 금년부터 사회주의 신 농촌건설운동 적극적으로 추진한다는 것이 2006년도의 ‘1號文件’이다.⁵⁵⁾

③ 제3단계: 농촌 생산방식 변혁의 심화

WTO에 중국이 가입 신청하는 과정 중 다른 회원국과 WTO에게 약속한 것을 지키기 위해, 또한 WTO의 법칙을 준수하기 위해, 새로운 국제경제 환경에 부응하기 위해 중국은 농업, 제조업, 서비스업 등 각 영역에서 새로운 산업발전 정책을 제정하였다. 그 중에 농업에 관한 정책 조정의 방향은 주로 다음과 같다.

첫째, 국내와 국제시장을 향해 농업의 내부구조를 조정하는데 구체적인 내용은 전략적 증감을 둔 산업을 강화하고, 농업생산의 지역적 배치를 최적화하고, 지역에 따라 우위 산업을 선정하고 적극적으로 육성하는 것이다.

둘째, 우위에 있는 농산업의 발전을 적극적으로 지원하여 우위에 있는 농산물과 산업을 경쟁력이 있고 규모가 큰 산업으로 육성시킴으로써 농산물의 국제 경쟁

55) 왕염, 2007. 「중국 농촌개혁방안에 대한 연구: 한국 새마을운동의 교훈」. p45.

력을 향상시킨다.

셋째, 근대적 농산물 가공·유통 체계를 지속적으로 구축함으로써 농업의 산업화 경영체계를 육성하고 핵심 농기업의 후방효과와 선도적 역할을 강화시킨다.

넷째, 농산물의 품질기준을 강화하고 감독검증체제를 보완함으로써 농산물의 품질 경쟁력을 향상시킨다.

다섯째, 새로운 농업기술의 연구·개발을 지원하고 농업생산기반의 조성을 강화한다.⁵⁶⁾

3. 중국 신 농촌 운동의 장단기 목표와 내용

1) 중국 신 농촌 운동의 장단기 목표

① 단기 목표 : 도농격차 감소

지난 약 60년 중국 정부는 농촌발전을 위해 다양한 정책수단들을 실험적으로 도입하고 적극적으로 추진해 왔다. 그러나 중국은 특색적인 사회 환경 속에서 넓은 농촌지역에서 산재하여 거주하고 있는 수 억 명 농촌인구를 위한 지역사회개발정책을 계획 때 고심할 수밖에 없다. 중국은 다민족(多民族) 국가이며 지역 간의 차별적인 물리여건이 존재하고 있기 때문이다. 뿐만 아니라 각 지방의 특성을 반영할 수 있는 탄력적인 지원 및 개발정책, 그리고 추진속단에 대한 연구개발과 관리

56) Ibid., p.46.

의 전문 인력의 기여가 아주 현실적인 개발 사업을 추진하면 소기의 성과를 충분히 거두지 못하고 큰 부작용을 초래할 수 있는 실정이다. 결국 오늘날 중국의 농촌 현실은 예전보다 다방면으로 상황이 많이 좋아졌지만 도시에 비해서 아직 격차가 존재하는 가운데 그들의 자주성과 창의성이 결여된 상태이다.⁵⁷⁾ 그러나 대도시
에 근접하거나 연해 지역에 접해있는 일부 농촌은 많은 정보와 긍정적 사회적 영향을 받아서 도시경제발전의 수준과 방식을 쫓아가니 도농 간의 소득격차나 사회적 발전차이가 거의 존재하지 않는다. 이를 통해 지역사회 개발에 있어서 물질적인 지원에다가 노하우 소프트웨어가 함께 효과적으로 이전되어서 자생적으로 농촌 발전이 유도될 수 있도록 지원해 주는 것이 무엇보다도 시급하고 중요한 것을 증명하고 있다. 때문에 먼저 중국의 신 농촌건설관련 실천적인 단기목표를 살펴볼 필요가 있다. 현재 중국정부가 표방하고 있는 ‘사회주의 신 농촌건설’은 중화인민공화국 창립 이래 공산당의 문건에서 자주 사용되어 왔으며, 1982년 이후에 삼농문제와 관련해서도 총 8개의 1호문건을 발표한 바가 있다. 그리고 2005년 10월에 발표된 제10기 전국인민 대표회의에서 채택된 신 농촌건설을 ‘공업의 농업지원, 도시의 농촌지원(以工促農, 以城帶農)’이라는 기치 하에 경제뿐만 아니라 사회·정치·문화의 발전을 포괄하는 종합적인 개념이라는 의미에서 농촌지역의 생산력의 발전만을 강조했던 과거의 주장과 상당한 차이가 있다. 1980년대 선부론에 의거하여 중국의 경제개혁개방이 본격적으로 추진됨에 따라 시장화-산업화-도시화-세계화가 급진전되면서 개혁개방의 혜택이 도시주민과 도시지역에 집중된 반면, 노동

57) 내무부, 1980, 「새마을운동 10년사」, 새마을연구회, p211.

자와 농민 그리고 농촌지역이 소외됨으로써 사회적 불평등이 심화되었다. 이처럼 수혜계층과 소외계층이 나누어지면서 소외계층과 사회적 약자들의 불만과 저항이 표출되어 정치, 사회적 불안이 증가되고 있는 것이다. 그래서 이런 시대적 배경 하에 중요한 과제인 사회주의 신 농촌건설이 출범되었다. 이 운동의 성공적인 추진을 해소하는 목표를 달성하는 것이다.⁵⁸⁾ 그리고 농촌 시장수요의 확대를 바란직한 목표인 전면적인 샤오캉사회(全面的小康社会)를 실현하는 것이다. 그리고 2005년 12월 31일에 발표된 ‘中共中央 国务院에서 사회주의 신 농촌건설에 대한 의견들’ (中央一號文件)에 따르면 11차 5개년계획⁵⁹⁾의 5년 동안(2006-2010)년까지 중점과제를 천명하면서 ‘신 농촌건설’ 특히 ‘三農’대한 단기인 목표와 핵심임무에 대해 명시하고 있다.⁶⁰⁾

② 장기목표 : 삼농문제 해결과 전면적인 샤오캉사회 진입

중국 정부의 사회적 문제 특히 농촌문제를 해결하기 위한 장기적인 구상은 아래와 같은 국가 전략의 시간표를 통해 확인할 수 있다.

1980년부터 1990년까지의 탐색적이고 개선적인 1차 발전단계라고 할 수 있고, 1990년에서 2010년까지 시장경제의 발전 및 삼화적인 2차 발전단계라고 할 수 있다. 마지막으로 2010년부터 2050년 까지 중장기 전면적인 부국과 강국을 건설하는 3차 발전단계라고 할 수 있다. 그리고 제3차 발전단계는 약 40년 동안 긴

58) 李佐军, 2006, 「中国新农村建设报告」, 社会科学文献出版社.에 참조

59) 장뇌경, 2012, 「한국 새마을운동과 중국 신 농촌건설 비교연구」, p25에 재인용.

60) 호세전, 2011, 「한국 새마을운동과 중국 신 농촌건설의 비교고찰」, p131.

세월을 거치고 추진해야 하는데 이 목표를 달성하기 위해 제3차 발전단계를 다시 3개 소단계로 나눠 사업을 추진할 계획이다. 즉 중국공산당의 창당 100년(1994-2050)이 되는 2050년경에 현대화된 중국을 건설하는 장기 전략목표까지 계획하였다. 중국의 중장기적 과제는 중단기적 성과에 따라 매우 다양한 경로로 전개될 것이다. 이러한 중장기적 전략목표를 평가하는 데 있어 현재 실행중인 11차 5개년 계획의 성과는 매우 중요한 의미를 지니게 될 것이다. 왜냐하면 이 기기의 성과는 중장기인 2020년과 장기적인 2050년의 국가건설 모형의 적실성을 측정할 수 있는 바로미터이며, 그리고 후진타오정부 이어서 출범된 중국의 제5세대 정부는 정치적인 안정과도 밀접한 관련되어 있기 때문이다.⁶¹⁾

2) 중국 신 농촌 운동의 내용

① 농민 소득증대

농민의 소득증대 시키기 위해 품종이 우수하고 특색이 뚜렷하고 부가가치가 높은 우수 농산품을 적극발전 시키고 양식과 원예 등 노동집약형 제품과 친환경식품 생산을 확대하며 관광농업을 발전시키는 등 농업의 수입증대 잠재력을 발굴한다.⁶²⁾ 향진(鄉鎮)기업의 혁신과 구조조정을 추진하고 향진기업을 조건에 맞춰 소도시의 현(縣)소재지로 집중하도록 하여 잉여 노동력이 비농업 산업과 도시로 질서 있게

61) 이회옥, 2009, 「중국의 국가전략: '전면적 소강사회론(全面的小康社會論)'을 중심으로」, 『한국과 국제정치』, 제21권, 1호, p.99.

62) 唐平, 1995, 「我国农村居民收入水平及差异研究」, 『管理世界』에 참조

이전하도록 인도하여 농민의 공업근로수입을 증대시키는 등으로 비농업산업 수입을 증가시킨다. 그리고 농민에 대한 직접 보조정책을 계속 실행하고, 농산품의 합리적 가격 수준을 유지시키면서 농민에 대한 원칙이 없는 비용징수나 부담금 부과를 금지하는 등으로 수입증대·부담경감 정책을 완성한다. 중국 정부는 농민수입증가를 위해 적극적으로 고품질, 부가치가 높은 농산품의 개발에 대한 아낌없이 지원하고, 농민들이 이런 신행 영농기술을 수용할 수 있는 방식으로 전달하였다. 동시에 농업 연관사업의 범위를 확장함으로써 농민에게 보다 많은 수익이 창출할 수 있는 행진기업을 많이 추진하였다. 그리고 농촌지역의 일자리 확보와 소득증대를 도모하는 한편친환경적인 농산물 생산을 확대하면서 농촌관광산업을 개발·발전시킬 계획을 추진하였다. 한편 농업세의 감면이나 폐지 등을 추진하였다. 중국 정부는 농민에 대한 직접보조의 규모를 확대하고 농업관련 각종 비용이나 부담금의 징수를 엄격히 관리할 계획이다.⁶³⁾ 즉 정부는 이 운동을 추진하기 위해 세제(稅制)와 기층인 향진(鄉鎮)행정기조, 현, 향단위의 재정관리체제의 개혁을 적극적으로 추진하였다. 그러나 중앙정부는 신 농촌건설을 추진하기 위해 막대한 재정이 필요한데 세금구조 개편 이후 농업세를 폐지되면서 지방정부, 특히 식량 생산기지에 있는 지방정부는 세입(稅入)이 큰 폭으로 감소되었다. 동시에 지방정부는 삼농문제를 해결하는데 대부분의 재정적 지원을 부담하게 되었다. 그래서 지방정부는 세입이 감소된 상태에서 재정 부담이 많이 되는 신 농촌 건설에 대한 적극적인 호응을 하지 못한 것으로 보여 진다.⁶⁴⁾

63) 中国改革发展研究院, 2006, 『中国新农村建设的乡村治理与乡镇政府改革』, 中国经济出版社.에 참조

② 현대 농업 발전

농업생산력 발전을 사회주의 신 농촌건설을 첫 번째 목표로 삼아 농업구조의 조정을 추진하고 농업성장방식을 전환하며 농업의 종합생산능력과 부가가치창출 노력을 제고시켜 농업의 기초적 지위를 공고하게 하고 강화하려고 하였다. 구체적으로는 식량의 기본적 자급 원칙을 견지하고 국가의 식량안보를 확보하며 식량의 종합생산능력 5억 톤 내외 달성, 농지보호제도를 엄격하게 견지하고 기본 농지의 양적·질적 유지를 확보, 전통 경작방식을 개혁하여 농업 표준화를 추진하고 절약형 농업 발전, 농업의 산업구조 개선, 식량과 면화와 식용유의 안정적 증산을 보장하면서 동시에 양식업의 비중을 제고하고 목축과 낙농업의 발전 가속화, 규격화와 집약화·표준화 수준을 제고, 지역 사정에 맞게 경제림과 화훼 산업 발전, 농업의 지역적 배치 개선, 화이하이평원(淮海平原)와 장강중하류평원(长江中下游平原) 및 동북 평원의 식량생산능력 제고, 농업경제정부 응용체계의 건설을 강화하는 등 농업서비스체계 건설 강화, 농업제품판매시장의 건설과 개조를 추진하고 농업추진하고 농업제품 품질 등급화 된 포장 규격화 촉진 등 농업유통체계 개선 등이다.⁶⁵⁾한편으로 정부는 농업구조의 합리적인 조정을 위해 어장휴업기간의 보조금을 지원하기로 했으며 가축의 사료문제를 해결하기 위해 천연 목초지의 보호와 음식 쓰레기 재활용 기술의 연구에 대해 지원하기로 했다. 중국 정부는 이런 합리적인 농업구

64) 호세전, 2011, 「한국 새마을운동과 중국 신 농촌건설의 비교고찰」, p138.

65) 서창배, 2006, 「11·5규획에 담긴 사회주의 신 농촌건설의 주요의미와 한계」, 『한중사회과학연구학회』, p44.

조의 조정을 통해 농업의 발전, 생산 규모화와 표준 수준의 제고에 대해 큰 기여를 하면서 농민의 소득증대에 아주 긍정적인 영향을 미친 것으로 본다.⁶⁶⁾

③ 농촌 환경 개선

농촌생활환경 개선하기 위해 내용을 아래와 같다. 첫 번째는 농촌의 인프라 건설 강화이다. 농촌의 식수안전 프로젝트 실시를 가속화하고 농촌 도로 건설을 강화하며 농촌도로 유지관리 체계를 건전하게 한다. 농촌의 小水利, 태양열, 풍력등 재생 가능 에너지를 적극 발전시키며 농촌도로 유지관리 체계를 건전하게 한다. 농촌의 정보망 건설을 강화하고 우편 및 통신을 발전시켜 모든 촌에는 전화를, 모든 鄉에는 인터넷을 기본적으로 개통시킨다. 두 번째는 농촌의 환경보호 강화이다. 전국의 토양오염에 대한 현상조사를 전개하고 토양오염을 종합 관리한다. 농촌의 생활 쓰레기와 오수 처리를 추진하고 환경 위생을 개선한다. 세 번째는 농촌 위생사업의 적극적인 발전이다. 향진(鄉鎮)급 위생원(衛生院)을 중점으로 하여 농촌 위생인프라 건설을 강화하고 농촌의 3급 위생서비스와 의료구조 체계를 건전하게 한다. 네 번째는 농촌 사회보장 발전이다. 농촌의 경제발전수준에 적합하고 기타 보장조치와 조화되는 농촌양로보험제도를 모색하여 건립한다. 개로운 형태의 농촌 합작 의료제도를 기본적으로 건립하고 조건을 갖춘 지방은 최저생활보장제도를 건립하도록 한다.⁶⁷⁾

66) 新华通讯社, 2006, 「11·5 规划纲要」에 참조

67) 김인, 2006, 「중국의 사회주의 신 농촌건설」, 『亞太쟁점과 연구』, p.100.

그리고 신 농촌건설에 있어서의 농촌면모 개선 사업의 특징을 살펴보겠다. 중국 같은 대국에서는 대규모 지역사회개발운동의 추진과정에 있어 각 지역특성을 반영할 수 있는 유연적인 농촌발전 전략을 계획할 필요가 있다. 동시에 농민의 적극적인 참여가 결여되면 안 된다. 그러나 아직 평균적으로 낮은 능력을 갖고 있는 중국농민에게 정부주도형으로 사업을 추진해 나가면서 적극적인 참여를 기여하지 못한 것이 현실이다. 현재 신 농촌건설 초기단계에 있어 정부주도형으로 사업을 추진해 나가는 것이 아주 실천적인 방식이다.⁶⁸⁾ 그러나 중국의 신 농촌건설의 안정성과 지속성을 보장하기 위해 시간을 가지고 ‘관민협력(官民協力)’형 추진체계를 구축할 필요가 있다. 따라서 정부는 농민에게 가시적 효과를 산출할 수 있는 공공사업에 주력을 두고 추진하는 것이 바람직하다고 본다. 아래와 같이 신 농촌건설에서는 정부가 농촌면모를 개선하기 위해 추진하는 사업의 중점과 특징은 ‘六通, 五改, 两建设, 一提高,’로 요약할 수 있다. ‘六通’은 도로(道路), 물(通水), 연료(通燃气 LPG), 전기(通电), 통신(通讯), 라디오 TV(通广播电视)가 통하게 하는 것이며 ‘五改’는 화장실(改厕), 주방(改厨), 담장(改圈舍), 학교건물(改学社), 보건소(改保健所)의 개조를 말한다. ‘两建设’은 공공활동장소와 집중 쓰레기 처리장소의 건설을 일컬으며, ‘一提高’는 신산업을 개발하여 농민 수입을 제고하는 것을 가리킨다.⁶⁹⁾

④ 신 농민의 육성

68) 温铁军, 2003, 「中国‘三农’问题的现状和对策」, 『KIEP韩中经济讨论』에 참조

69) 이영자, 2006, 「중국의 사회주의 신 농촌건설 정책분석에 관한 연구: 한국 새마을운동과의 비교 관점을 중심으로」, p.28.

농촌교육과 기능배양 및 문화사업의 발전을 가속화하여 교육받고 기술에 익숙하며 경영을 아는 새로운 농민을 양성한다는 것이다.⁷⁰⁾ 첫째, 농촌 의무교육의 발전을 가속화한다. 농촌에 9년 의무교육을 보급하고 공고히 한다. 농촌의 의무교육단계 학생에게는 학비나 잡부금의 정수를 면제하며, 빈곤가정 학생에게 교과서를 무상 제공하고 기숙생 생활비를 보조한다. 앞으로 농촌의 의무교육을 공공재정의 보장범위에 편입시키고 농촌의무교육의 경비보장 메커니즘을 구축한다. 둘째, 노동력에 대한 기능훈련을 강화한다. 새 농민의 과학기술 훈련을 지원하고, 농민의 농업종사기능과 과학기술 소양을 제고시킨다. 농촌 노동력에 대한 전환훈련 프로젝트를 실시하여 농촌노동력의 취업능력을 강화한다. 셋째, 농촌 문화 사업을 발전시킨다. 농촌에 문화시설 건설을 강화하고 TV시청 및 영화 상영 가능지역을 확대한다. 농촌의 여가문화 참여자들을 지원하고 농민이 문화 사업을 창설하고 운영하도록 고무한다. “文明村鎮”과 “文明戶”활동을 전개하여 농민들이 과학적이고 문명적이며 건강한 생활방식을 형성하도록 인도한다.⁷¹⁾

새 농민육성 사업⁷²⁾의 특징을 살펴보겠다. 신 농촌건설에서는 중국 정부는 농촌 지역의 인재양성에도 깊은 관심을 보이고 있는데, 농촌지역의 교육, 기술훈련, 문화사업의 발전과 함께 경영능력을 갖춘 새로운 농민층의 육성을 추진 중에 있다. 따라서 농촌지역의 9년제 의무교육은 전면 무상교육을 실시하게 될 것이며, 정부는 각종 명목하의 잡비도 면제하면서 농촌 교수들에게 지급되는 400억 위안의 급

70) 冉生尧, 2010, 「新农村建设中新型农民培育问题研究」, 에 참조.

71) 김인, 2006, 「중국의 사회주의 신 농촌건설」, 『亞太쟁점과 연구』, p.101.

72) 陈庆超, 2008, 『提高农民素质是解决“三农”问题的重要途径』, 成人教育出版社.에 참조.

여 전액도 재정예산에 편입될 것이다. 그리고 5년 동안 중앙과 지방예산에서 교사 급여 이외는 기타 교육경비를 보장하기 위해 총 2,182억 위안을 투입하기로 결정하였다.⁷³⁾ 동시에 상대적으로 낙후된 중서부의 농촌지역 교사 50%에 대한 전문과정과 함께 도시지역 교사들의 농촌지역으로의 이주 확대도 추진하고 있다. 뿐만 아니라 직업훈련의 강화와 등록금 면제혜택의 실시를 통해 농촌노동력의 轉移훈련 프로그램을 실시하여 농촌노동력의 취업능력을 증대하는 한편, 기술력과 경영능력을 갖춘 전문경영인 및 과학기술인력의 육성도 추진하고 있다.⁷⁴⁾

제2절 정부의 지속적인 관심과 지지요인으로 중국의 현황분석

중국 제4세대 지도부 후진타오과 제5세대 지도부 시진핑은 신 농촌건설운동의 중요성을 여러 차례 강조한 바와 현재 중국 최고 지도자가 이 운동을 아주 중시하면서 강한 열정으로 모든 사회자원과 역량을 결합 또는 조직화하여 국가의 공동적인 번영과 안정적 발전의 목표를 실현하고자 노력하고 있음을 알 수 있다.

신 농촌건설이 2006년도 최 중요 국정과제로 논의되기 시작한 것은 중국공산당 제16기 5차 중앙위원회 전체회의(5중전)이다. 이때 2006년부터 5년간의 국가 운영 지침인 11.5를 결정하였으며, 여기에 신 농촌건설의 본격적인 추진이 포함되었다. 따라서 신 농촌건설은 11.5 기간 중 가장긴급한 과제로 남게 되었다.

73) 이염, 2008, 「중국 신 농촌건설의 발전방안에 관한 연구」, 한서대학교 석사논문.

74) 서창배, 2006, 「11·5규획에 담긴 사회주의 신 농촌건설의 주요의미와 한계」, 『한중사회과학연구학회』, p52.

지난 10월에 개최된 중국 공산당 중앙위원회의 제17기 3차 전체회의에서 “중공 중앙의 농촌개혁발전 추진 관련 몇 가지 중대 문제에 대한 결정(中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定,⁷⁵⁾)이 심의, 통과된다.

1) 사회주의 신 농촌건설전략의 확립

사회주의 신 농촌건설전략구호는 2005년 10월에 열린 중국공산당 중앙위원회 제 16기 제5차 전체회의(이하 중공 중앙 16기 5중전회)에서 제시된 것이다. 중공 중앙 16기 5중전회에서 심의, 통과된 중공 중앙<국가경제 및 사회발전 관련 11차 5개년 계획에 대한 건의>에서는 사회주의 신 농촌건설의 추진을 명확히 제시하고 있다.

16기 5중전회의 요구에 따라, 2005년 연말 중공 중앙은 농촌업무회의를 열어 사회주의 신 농촌건설을 중요업무로 명확하게 제시한 2006년 “1호문건”을 제정하였다. 2006년 2월, 1호 물건인 <사회주의 신 농촌건설에 관한 중공 중앙 국무원의 몇 가지 의견>이 공식 발표되었으며, 사회주의 신 농촌건설 전략도 정식으로 확립되었다.

2) 사회주의 신 농촌건설의 주요내용

75) '中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定'의 본문은 10월 19일 신화사를 통해 공개되었음. '결정'의 전문은 http://www.gov.cn/jrzq/2008-10/19/content_1125094.htm 을 참조

사회주의 신 농촌건설의 주요내용은 다음과 같다. ① 총체적인 도시·농촌사회 발전계획을 세우고, 사회주의 신 농촌건설을 확실하게 추진한다. ② 농업건설을 추진하여 사회주의 신 농촌건설의 산업기반을 강화한다. ③ 농민의 지속적인 수입증가를 촉진하고, 사회주의 신 농촌건설의 경제기초를 튼튼히 다진다. ④ 농촌기초시설 건설을 강화하고, 사회주의 신 농촌건설의 물질적 토대를 개선한다. ⑤ 농촌사회 산업발전을 가속화하고, 사회주의 신 농촌건설의 물질적 토대를 개선한다. ⑥ 농촌개혁을 전면적으로 심화시키고, 사회주의 신 농촌건설의 체제적인보장을 완비한다. ⑦ 농촌민주정치건설을 강화하고, 사회주의 신 농촌의 향촌관리 기제를 보완·구축한다. ⑧ 지도를 확실하게 강화하고, 당과 사회 전체의 관심을 동원하여 사회주의 신 농촌건설을 지지하고 참여한다.

중국은 건국 이래, 형성된 강한정부의 특징을 변경치 않았다. 정부의 직능은 끊임 없이 변화 했으나 결정적인 영향력은 변하지 않았다. 강한정부는 개혁의 先導, 사회의 안정 유지, 시장육성, 경제안정 유지 등에서 중요한 작용을 하였으나, 그런데 중국은 공산당의 일당지배로 권위주의 특징 때문에 공산당은 모든 조직보다 우월하고 특히 정책의 책정 및 집행에 대한 인치적인 성향을 지니고 있다.⁷⁶⁾ 개혁개방 이후 중국은 “당정분리” “政企분리” “簡政放權” 등 개혁목표를 내놓아, 정부직능이 다방면에서 거대한 변화가 발행하였지만, 아직도 정부직능의 한계가 불분명해서 정부규모의 과도한 팽창 등 越位, 错位, 缺位가 병존하고 있고 계층분화와 계급간

76) 樊麗明 外, 2008, 「新农村建设中的公共品供需均衡研究」, 中国财政经济出版社

의 갈등문제도 심각하다. 행정관리 체제와 결제관리방식의 근본적 전환이 이루어지지 않고 정부기능은 指示식 특징을 가지고 있으며 현대화 건설과 경제 지구화의 요구에 적응하지 못하고 있다. 그리고 부패만연 등 폐단도 가져왔다.

정부의 지속적인 관심과 지지요인으로 나타난 문제점이 다음과 같다.

첫째, 일당지배체제이라서 계층분화와 계급간의 갈등문제 심각

두 번째, 정부기능은 지시식 특징을 가지고 있어서 현대화 건설과 경제 지구화의 요구에 적응하지 못한다.

제3절 농민들의 자발적인 참여 및 의식개조요인으로 중국의 현황분석

집단생산방식을 주장하는 사회주의체제의 중국은 개혁개방 이전의 대약진운동에서 농민과 도시 근로자의 자발적인 참여로 의한 노동이 아닌 강제적 노동을 요구하고 노동생산성향상을 위하여 근면을 강조하였으나 노동자의 비자발성 참여로 인하여 실패로 끝나다.

중국 정부는 신 농촌건설운동의 전면적인 성과를 산출하기 위해 〈중양1호 문건〉을 통해 사회주의 신형농민의 육성방안을 여러 차례 반포하였다. 그러나 중구 정부의 신형농민의 양서정책을 살펴보면 주로 기능교육과 의무교육의 보급 및 추진에 집중되어 있다.⁷⁷⁾ 이외 토지제도가 국가소유제의 불변성을 띠고 농민들은 국가

토지의 청부제를 통해 임대받은 농경지에서 농업생산을 종사할 때 전통적인 농업 협동방식 대신 현대농업의 기계화를 동원하고 있다. 동시에 중국 농촌사회는 농업 생산방식과 농촌 경제구조의 놀라운 변혁에 따라 농민의 전통적인 가치관에도 큰 충격을 주고 있다.

다시 정리하면 급변한 국내·외 환경에 따라 농민의 생활 및 생산, 그리고 사고방식에 대한 큰 변화를 가져왔다. 따라서 주민의 공동체 의식이 많이 부족해졌고 이 운동에 적극적으로 참여하려 하지 않고 무관심 현상을 초래하고 있다. 이런 현상의 존재는 신 농촌건설운동의 지속성을 담보하기 어려울 뿐만 아니라 단계적인 성과의 취득도 어렵다고 본다. 한편 중국 농촌사회에서는 농민들에게 마을단위 공동체 의식의 많이 존재하지 않은 것이 사실이지만 지역별 특색적인 잠재력이나 사회자본은 분명 존재할 것이다.

현재 중국 농촌주민은 높지 않은 교육수준에 상대적으로 전통적인 농업생산, 생활 및 사고방식을 갖고 있으며 과거 공동체 중심주의와 헌신정신이 많이 퇴색된 대신 경제중심주의와 개인주의 성향을 띠고 있다.⁷⁷⁾ 그리고 중국 정부는 신 농촌 건설운동의 성공에 대한 부족한 경험과 사회 및 정치적 요인으로 신형농민의 양성을 의식개조와 관련하여 구체적인 방식 및 방법에 대한 규명을 하지 못하고 있는 실정이다. 한편 정보화시대가 열리고 있는 현재 중국에의 농민들은 농업보다 제2차나 3차 산업에 종사하는 것이 훨씬 높은 소득을 창출할 수 있는 것을 알고 있

77) 유정규, 2006, 「중국 사회주의 신농촌건설을 위한 농촌지도자 육성방안」 『한국 토지행정학회보』.

78) 양순창, 2002, 「중국 개혁개방이래 사회주의 정심문명 건설의 경과와 한계」, 『대한정치학회보』 10(1), p.91.

기 때문에 대규모 이농현상을 벌어지고 있다. 중국 신 농촌건설운동은 아직 초기 단계에 처해 있기 때문에 농촌주민은 스스로 지역발전을 설계하고 추진할 수 있는 능력이 부족한 것이 사실이다. 그래서 광활한 농촌지역의 막대한 농촌인구에 대한 근면과 자족의식의 개조작업을 추진하는 것은 많은 한계가 있고 상당한 기간과 자금을 필요할 것으로 보인다.

농민의 자발적인 참여 및 의식개조요인으로 나타난 문제점이 다음과 같다.

첫째, 농촌주민은 헌신정신 퇴색과 개인주의 성향을 띠고 있다.

두 번째, 정부는 신형농민의 육성하기 위해 구체적인 방식 및 방법에 대한 규명을 하지 못하고 있다.

셋 번째, 대규모 이농현상을 벌어지고 있다.

제4절 상황적합적인 지원제도의 운용요인으로 중국의 현황분석

1. 신 농촌건설 추진시 중앙이 제시한 5대 원칙

첫째는 신 농촌건설을 추진하려면 경제적 기반 건설을 중심으로 하는 원칙을 유지하여야 한다. 경제적 조건을 갖추지 않으면 실행 과정에 농민들의 부담 증가나 지자체의 부채문제 등을 가져올 수도 있고, 또 장기적으로 지속하기 어렵다는 것

이다. 경제 건설을 중심으로 농민소득 성장을 기초로 실행하여야만 현재의 농촌모습을 전면적으로 바꿀 수 있다.

두 번째는 농촌의 기본저인 경영체제인 가족농업경영을 유지한다는 원칙이다. 가족경영체제를 기초로 하고 있는 농촌은 헌법에 근거하고 있는 것으로서 신 농촌건설을 실행한다고 하여 이 체제를 부정하는 것이 아니라는 것이다.

세 번째는 도시와 비교할 때 낙후된 면들이 많은 현재의 농촌에 대해 어떤 것부터 착수해야 할지에 대해 1호 문건에서 명확하게 제시하고 있다. 농민들이 가장 필요로 하는 것을 우선적으로 실현한다는 원칙이다.

네 번째는 과학적이고 실천 가능한 계획을 수립한다는 원칙이다. 즉, 장기적인 계획에 근거하되, 사업은 점진적으로 추진하는 등 반드시 현장중심의 추진을 원칙으로 한다. 다른 지방의 경험을 맹목적으로 도입해서는 안 된다는 점을 강조한다.

다섯째는 정책효과를 높이기 위해서 사회 각층의 역량을 동원하는 것이다. 먼저, 자신의 문제를 해결하는 농민 동원이다. 농민들의 적극성을 유도하고, 그들의 노동력에 의하여 농촌건설을 추진하고, 또 재정 능력이 증대하였기 때문에 국가는 재원을 확보하여 지원하며, 그리고 도시공업부문의 기업, 주민들을 동원, 최대한 농촌 발전을 위해 공헌하도록 한다는 원칙이다.

마지막으로 사업을 추진하는 과정에서 중앙은 반드시 ‘5要5不要’를 하도록 요구하고 있다. ① 실질적인 효과는 추구하되, 형식주의는 추구하지 말아야 한다. ② 자체의 부담능력에 근거하여 실행하되, 맹목적으로 높은 수준의 목표를 설정하지

않아야 한다. ③ 실정에 맞게 대책을 수립하여 실행해야 하되, 신도시건설이 되어서는 안 된다. ④ 농민들과 충분히 협의를 거쳐서 추진하되, 강제적이어서는 안 된다. ⑤ 유도와지원은 하되, 대신해 서는 안 된다. 신 농촌건설을 추진하는 과정에서 새로운 유형은 새마을운동과 같이 농민을 육성하고, 농민들의 자질을 높여나가되, 대신 수행하지 말아야 한다는 것이다.

2. 신 중국 성립 이후 중국의 3단계 농업발전정책과 농촌경제발전

즉 1949~1978년 기간의 개혁개방 이전의 단계와 1979년 이래 개혁개방 이후의 단계이다. 그리고 WTO에 가입한 후의 단계이다. 이 세 단계에서 구체적인 지원정책은 다음 6가지로 꼽을 수 있다.

첫째, 국내와 국제 시장을 향해 농업의 내부구조를 조정하는데 구체적인 내용은 전략적 중점을 둔 산업을 강화하고, 농업생산의 지역적 배치가 최적화하고, 지역에 따라 우위적 산업을 선정하고 적극적으로 육성하는 것이다. 黃淮海지역에서 품질이 우수하고 전문용도로 사용가능한 小麥재배·가공 산업동북과 內蒙古동부지역에서 옥수수·대두 재배·가공 산업 新疆自治區에서 목화산업中原지역에서 양과 소 생산·가공 산업三北(동북, 서북, 화북)지역에서 乳산업양자강 유역에서 고품질 油菜와굴감 산업陝西와 渤海灣지역에서 사과 재배·가공 산업海岸지역과 주요 江河

湖泊流楮에서 고품질 수산물 산업 등을 각각 중점을 두고 육성하는 것을 계획하였다.

두 번째, 우위에 있는 농산업의 발전을 적극적으로 지원하여 우위에 있는 농산물과 산업을 경쟁력이 있고 규모가 큰 산업으로 육성시킴으로써 농산물의 국제 경쟁력을 향상시킨다.

셋 번째, 근대적 농산물 가공·유통 체계를 지속적으로 구축함으로써 농업의 산업화 경영체제를 육성하고 핵심 농기업의 후방효과와 선도적 역할을 강화시킨다.

넷 번째, 농산물의 품질기준을 강화하고 감독검증체계를 보완함으로써 농산물의 품질 경쟁력을 향상시킨다.

다섯째, 새로운 농업기술의 연구·개발을 지원하고 농업생산기반의 조성을 강화한다.

여섯째, 농촌토지제도 개혁 정책.

① 토지사용권의 유통과 대규모 영농을 장려

중국 정부는 농촌 토지에 대해 농가승포경영(家庭承包经营)이라는 기본제도를 유지하면서 토지사용권의 유통과 대규모 영농을 장려제도를 실행된다.

② 농민의 합법적인 수익을 보장할 것을 명시

토지이용계획에서 확정된 도시건설용지 범위에 포함되지 않는 비공익성(非公益性) 농촌집체토지를 농민이 양도, 임대, 주식합작 등의 다양한 방식으로 개발, 경영하는 것을 허용하고 농민의 합법적인 수익을 보장할 것을 명시하다.

③ 집체 경영성 건설용지에 국유토지와 동등한 권리를 부여

도농이 통일된 건설용지시장을 점진적으로 건설할 것, 농촌집체 경영성(비공익성) 건설용지의 토지사용권을 통일된 토지시장과 규범화된 방식을 통해 거래할 것, 계획에 부합하는 경우 국유토지에 상응하는 권익을 집체토지에 부여할 것 등이 명시됨.⁷⁹⁾ 이는 집체토지제도의 중대개혁으로 집체토지가 국유토지로 전환되지 않고 바로 경영성 건설용지가 될 수 있으며, 집체 경영성 건설용지에 국유토지와 동등한 권리와 가격을 적용할 수 있음을 의미한다.

중국은 개혁개방정책으로 13억 인구의 온포문제를 성공적으로 해결하였지만 사회적 의미의 퇴보를 동반해왔다. 경제가 발전할 때 마다 일부분의 수혜자가 있었지만 동시에 피해자도 적지 않았다. 오늘날과 같이 심각하게 대두된 지역 불균형, 계층 불균형문제는 여전히 사회주의 체제를 기본 이념으로 추구하고 있는 중국으로서 조속한 시일 내에 반드시 해결해야 할 국가적, 사회적 과제가 되었다.

상황적합적인 지원제도의 운용요인으로 나타난 문제점이 다음과 같다.

첫째, 농업에 대한 투자증대 체제 과소

79) 지금까지 중국은 토지의 국가소유제와 농촌집체소유제의 이원화된 토지제도를 유지해 왔고 이로써 토지는 도시부문의 국유토지와 농촌부문의 집체토지로 구분되며, 집체토지는 정부의 토지수용을 통해서만 국유토지로 전환되고 경영성(비공익성) 건설용지가 될 수 있었음. 집체토지가 국유토지로 전환될 경우 그 가치는 수십 배 상승하지만 농민과 농촌집체의 이익은 매우 적었음.

두 번째, 현행 토지제도가 현실과 발전단계에 부합

제5절 효율적인 농촌 행정기구요인으로 중국의 현황분석

중국의 국가행정기구는 공산당과 일반 중앙행정기관으로 구분된다. 중국공산당중앙은 전국대표대회, 중앙위원회 총서기, 중앙정치국과 중앙정치국 상무위원회, 중앙서기처, 중앙기율검사위원회, 중앙군사위원회 기구로 구성되어 있다. 중앙고문위원회는 한시적으로 존재하였다. 중국공산당중앙 산하에는 직속기구가 소속되어 있다. 중앙행정기관은 전국인민대표대회(全國人民代表大會)와 상무위원회, 각 위원회로 구성되어 있다.

<그림 4> 중국 국가행정기구 기구도



※자료: 中國共產黨新聞網 <http://cpc.people.com.cn/>

중국 지방행정구역의 유형은 첫째로 성·자치구·직할시로 구분되고, 둘째로 성·자치구는 자치주·현·자치현·시로 나뉘지며, 셋째로 현·자치현은 향·민족향·진으로 구분되는 것이 기본이다. 이 중에서 직할시와 규모가 큰 시는 다시 구와 현으로 나뉘지며, 자치주는 현·자치현·시로 구분되기도 한다. 이러한 특 하에서 보면 중국 지방행정계층구조의 기본은 3개의 계층구조인 성(省)급-현(縣)급-향(鄉)급으로 구분된다. 그런데 성급과 현급 사이에 구를 설치하고 있는 지급시(地級市)와 자치주가 존재함으로써 실질적으로는 4계층제 형태를 취하고 있다. 지급시와 자치주(自治州)를 일반적으로 지급(地級)계층구조라 하고 있다. 다음에 산둥성의 행정기구 예로 <그림 5>과 같다.

<그림 5> 산둥성 행정기구도



2001년 12월말 현재 중국에는 아래의 <표9>와 같이 [성급(省級)]으로 23개 성, 5개 자치구, 4개 직할시, 2개 특별행정구가 있으며, [지급(地級)]으로는 265개 지급시, 32개 지구, 30개 자치주, 5개의盟이 있고, [현급(縣級)]으로는 808개의 시할구, 393개의 현급시, 1489개의 현, 116개의 자치현, 49개의 旗, 3개의 自治旗, 2개의 특구, 1개의 林區가 있으며, [향급(鄉級)]으로는 27개의 區公所, 20358개의 鎮, 18847개의 鄉, 1165개의 民族鄉, 5972개의 街道가 설치되어 있다.

<표 9> 중화인민공화국 행정구획 통계표

省級		地級		縣級		鄉級	
합계	행정구획단위	합계	행정구획단위	합계	행정구획단위	합계	행정구획단위
34	4개 직할시 23개 성 5개 자치구 2개 특별행정구	332	265개 지급시 32개 地區 30개 자치구	2861	808개 시할구 49개 旗 393개 현급시 3개 自治旗 1498개 현 2개 특구 116개 자치현 1개 林區	46369	27개 區公所 1165개 民族鄉 20358개 鎮 5972개 街道 18847개 鄉

※자료: 中國國務院辦公廳 <http://www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/>

중국은 1978년 개혁개방이후 시장경제체제의 방식을 도입하고 6차에 걸친 기구개혁을 시행하였다. 그중에서 농촌기구관련개혁은 1982년 1차 기구개혁시기에는 국가농촌위원회가 폐지되었고 중앙서기처 농촌정책연구실로 비선형 승계되었다.

정책연구실은 농촌관련 정책개발을 전담하는 기구로 이익집합 기능을 수행하며, 간부교육공작소조는 간부의 사회화기구로 분류된다. 2차 기구개혁시기에는 1982년 신설된 중앙서기처 농촌개혁연구실은 중앙농촌정책연구실로 기구형태가 변경되었다. 기능적으로는 기존의 연구기능이 정책 및 전략제정, 농촌체제개혁 서비스로 확대되어 과정기능 중 이익집합 기능으로 분류할 수 있다. 1993년 3차 기구개혁 시기에는 중앙농촌공작영도소조를 신설하였는데 이 기구는 정책이행 기능을 수행한다. 80년대 초 중국이 확립한 도시화 발전추진방침은 대도시 규모를 통제하고, 중등도시를 합리적으로 발전시키며, 소도시를 적극적으로 발전시키는 것이었다. 결과적으로는 대도시의 통제가 엄격히 안 되고, 소도시 정부의 지나친 적극성이 나타났다. 예를 들면, 지급시 정부는 2중관리 부담을 하기 시작하는 폐단을 생겨났다. 어떤 곳에서는 현실적인 상황을 고려하지 않고 행정수단을 강행하여 시와 현을 같이 묶어, 원래 현을 두고 현의 경제발전을 추진하는 이 체계를 “시가 현을 통제하고” “시고 현을 배치하는” 것으로 변형되어 결과는 도시가 농촌을 이끄는 목표를 실현하지 못하고, 시, 현간의 경제마찰과 경제대립 등 문제를 만들기도 했다.

기존행정기구는 당과 행정부의 기구와 인력은 다소 중복적이다. 동일한 명칭의 기구가 두 기구 내에 설치되어 있거나 최고지도자가 같은 경우 기구의 성격과 운영방향은 유사해질 수밖에 없다. 한편 중국의 국가기구도 경제적 기능을 수행하는 기구중심에서 여전히 경제발전은 중요한 요소이지만 사회 안정도 동시에 추구하고

자 하는 노력이 기구개혁에 반영되고 있음을 확인할 수 있었다. 또한, 농촌행정기구의 과도한 비대는 부정부패도 초래한다.

효율적인 농촌 행정기구요인으로 나타난 문제점이 다음과 같다.

첫째, 현재 농촌지역의 행정기구가 복잡하고 비효율적이다.

두 번째, 부정부패문제 심각



제5장 한국 새마을운동의 성공요인을 토대로 한 중국 농촌개발운동의

개선방안

한국의 새마을운동의 성과에서 살펴보았듯이 정부의 농업지원은 농업총생산의 성장과 농업발전에 큰 기여를 할 수 있다는 것을 알았다. 그러나 정부는 농촌을 지원하는데 있어서 그 내용과 방식을 적절히 조정해야 한다. 농업지원 정책의 목표가 농업생산성 제고만 설정하는 것보다 농업의 경쟁력, 농가의 소득증대, 그리고 농촌복지의 향상 등을 고려하는 것은 중요하다.

본 연구에서는 중국 실정을 고려하여, 한국 새마을운동의 성공요인을 통해서 중국 농촌발전과정에서 나타난 문제점에 대한 개선방향을 제안 하려고 한다.

제1절 정부의 지속적인 관심과지지 확보

중국 정권은 공산당 일당지배이라서 70년대 새마을운동 당시의 한국 정권은 대통령고도 집중된 것과 비슷한 점이다. 새마을운동의 추진과정에 있어 제일 중요한 요인은 대통력의 강한 통제력과 추진력, 그리고 리더십이다. 중국은 지금 신 농촌 건설에 대해 고도중시 하고 있지만 국가 리더십을 아직 부족하다. 따라서 중국도 한국 새마을운동방탕으로 지금 이후로는 신 농촌건설운동의 추진이 국가 제5세대 지도부 시진핑의 직접 리더십이 필요가 있다고 본다.

시진핑주석(主席)은 신 농촌건설운동의 규모가 방대함과 사업자체의 다양성을 인식해야하고 정부에서 전담 추진하고 각 지방전문 관리기구를 신설할 필요가 있다. 관리인원의 선정은 민간인 전문가와 신 농촌건설운동 관련 공무원들 중에서 뽑아야 한다. 관리인원의 인사제도와 이 운동의 추진성과를 연결시켜 최대한 열성을 제고 할 수 있다. 그리고 우수한 관리인원을 선발하여 시진핑주석과 직접 만나는 기회를 주고 직접적으로 의사소통경로를 확보할 수 있는 제도를 마련해야 한다. 이렇게 되면 일석이조이다. 우선은 시진핑주석이 진정한 민음(民音)을 청취하면서 정부 관료들에게 위협적이고 감독적인 기능이다. 두 번째로는 민관관계가 뚜렷하게 개선하고 협력형 주친체계의 향상시킬 기능이다.

집단지도체제 방식에 의해 확고한 국정 우선순위로 정립한 신 농촌건설운동과 관련하여 중앙정부와 지방정부간의 역할 분담을 명확하게 하고, 권한 및 책임 소재를 분명하게 해야 한다. 중국 제5세대 지도부 시진핑이 신 농촌건설운동을 중시하면서 간한 리더십으로 모든 사회자원과 역량을 결합 또는 조직화하여 국가의 공동적인 번영과 안정적 발전의 목표를 실현할 수 있음 알 수 있다.

제2절 농민들의 자발적인 참여 및 의식개조

현재 중국의 농촌현황을 감안할 때 신 농촌건설운동에서 가장 절실하게 필요한 것은 신형농업기술이나 자금 투입보다는 한국 새마을운동과 같은 근면과 자조정신

의 향성이라는 것이다. 중국 신 농촌건설운동이 한국 새마을운동에서 배워야 할 바는 가시적인 성과를 산출하면서 기능교육, 의무교육, 정신교육 등 종합적인 교육의 도입을 통해 농촌지도자의 발굴과 육성, 주민의 의식개조를 완성하고 주민의 소질이 제고시킨 것 등이다.

현재 중국 농촌에서는 거의 100% 촌민자치제도를 실시하고 있는데 촌장과 당서기는 주로 공무원이고 업무수준이랑 교육수준이 높지 않다. 게다가 그들은 뛰어난 정보력 및 영농기술을 가지고 있는 것이 아니라서 농민에 대한 이익이 거의 없다고 본다. 그래서 지역별로 새마을 지도자를 발굴할 때 민주적 방식으로 산출할 필요가 있다. 특히 농촌지도자는 정치인이나 공무원 신분이 아니면 최대한 농민의 신뢰와 지지를 얻을 수 있을 것이다.

농촌지도자의 육성방안은 한국 새마을운동의 성공경험을 참고 필요가 있다. 역시 중국 특색적인 신 농촌지도자 교육기관을 설립해야 한다. 교육자 대상은 농민 외에 기타 민간인 전문가와 신 농촌건설 관련 공무원들이다. 사상교육을 중시하면서 교육대상간의 정보교류와 교류장소 및 네트워크를 구축하고 농민들이 직접 전문가 및 관련 공무원과 함께 교육받는 기회를 주고 서로 의사소통의 교량을 확보하고 민-관간의 갈등해결 및 협력형 주친체계의 양성을 주력할 필요가 있다고 본다.

사회주의 신형농민의 의식개조방안은 한국 새마을운동 방탕으로 종합적인 장려제도를 도입하고 최 대적으로 농민의 참여열정을 불러일으키면 이 건설의 전면적인 성과를 취득할 것으로 본다. 장려제도는 물질적 장려제도와 비물질적 장려제도를

동시에 필요하다고 본다. 예를 들면, 우선 촌단위로 민주적 방식으로 우수 농촌지도자와 우수 촌민을 산출한 다음에 물질적 장려제도와 비물질적 장려제도를 이용해야 한다. 물질적 장려제도는 우수한 농촌지도자와 촌민의 자녀들에 대한 대학등록금 전부면제이나 매월 일정액의 생활보조금을 지원방안이고 비물질적 장려제도는 우수 농촌지도자와 촌민들에게 신 농촌건설의 모범, 선진 개인, 우수 대표 등 칭호나 상장을 수여하는 방안을 고려해볼 수 있다. 따라서 이런 장려제도를 통해 사회의 지지력을 양성한 동시에 이상적인 민-관 협력형 추진체계를 형성하게 되며 전국적으로 농민의 협동의식과 참여의식의 양성에도 아주 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

제3절 상황적합적인 지원제도의 운용

1. 농업 투자의 증대

다른 산업보다도 중국 농업발전이 부진하는 큰 원인 중의 하나는 정부가 농업에 대한 투자 과소라고 할 수 있다. 국가 투자총액 중 농업에 대한 투자 차지하는 비중이 5%에도 못 미치는 수준이다. 그런데 농업발전의 낮은 단계에서 생산기반부터 농업기술까지 정부의 투자지원이 많이 필요하다는 것 명백한 사실이다.

한국의 예를 보면, 1960년대부터 정부가 농업생산성 향상을 위해 새마을운동과 같

은 여러 가지 정책 등을 통하여 농업생산기반 조성, 기계화, 기술 연구·보급 등의 측면에서 많은 투자 지원 정책을 펼쳐 왔으며, 또한 이와 같은 정부투자는 농업경제의 회복과 성장 단계에서 큰 효과를 보여 주었다. 중국 정부는 개혁개방 이전에 농업 관개시설 조성과 농지정리 등에 대한 투자를 많이 하였으나, 농업 생산책임제를 보급한 후에 농민이 규모 큰 농업 생산기반조성에 대한 투자는 역부족이고 토지의 생산성을 향상시키기 위해 농지개량과 토양을 보존하기보다는 농약과 화학비료의 사용에 더 주력해 왔다. 정부는 2·3차 산업의 발전에 대해 관심을 집중하고, 농업생산기반 조성에 대하여 소극적인 태도를 가지고 있고, 투자재원의 확보에 어려움이 있었다. 앞으로는 정부가 농업을 발전시키려면 농업생산의 기반이 다 갖추어질 때까지 농업에 대해 지속적으로 많은 투자 지원을 해야 하며, 생산기반과 농업기계화 등을 완전히 갖춘 후에도 시설개보수와 농기계수리와 갱신 등을 위해 계속 일정한 수준의 지원을 유지해야 하고, 농업기술 연구·지도 지원은 꾸준히 농업의 발전 단계에 알맞게 강화해야 한다.

중국 농촌과 농민들은 근대화를 위해 농업세금, 농공제품의 가격 협상현상, 불평등한 도농주민정책 등 많은 측면에서 인정, 재정적 희생을 당했다. 이제는 정부와 도시 주민이 농업과 농민에게 보상하기 위해서라도 농업에 대해 많은 지원을 아끼지 말아야 한다.

2. 현행 토지제도 관련 법률 및 법규의 수정

그 동안 농촌토지제도 문제의 해결방안으로 제시되어온 토지사유화에 대하여 많은 사람들이 부정적인 견해를 나타냈다. 현행 토지제도가 중국의 현실과 발전단계에 부합하여 토지 관리제도의 개혁을 위해서는 현행 토지제도 관련 법률 및 법규의 수정이 불가피하다. 수정의 중점은 농촌집체토지의 재산권 제도, 특히 토지수익 분배구조(농민과 농민집체의 이익보장)⁸⁰⁾와 집체토지사용권 유통제도 그리고 집체 토지승포 기간의 문제점을 수정에 주력해야 할 것이다.

또한 현재 국토자원부가 각 시범지역의 다년간에 걸친 농지유통 경험을 종합하여 집체토지 유통관리방법의 초안을 작성 중이지만 그중에서 공익성(公益性) 토지의 확정방법, 심사비준 절차, 정보서비스, 시장형성, 수익 등 가장 중요하고 어려운 문제가 우선 고려해야 될 것이다.

3. 새로운 경지보호 방법 마련

최근 중국의 경지면적은 급속히 감소하여 식량안보를 위해 최소한으로 유지해야 하는 18억 묘(畝)⁸¹⁾에 근접하며 2001년 중국의 경지면적은 19.14억 묘(畝)에 달했으나 2007년에 18.26억 묘(畝)로 감소한다.

중국은 경제발전에 따라 급감하는 경지를 보호하기 위해 토지 수요자가 필요로

80) 중국 각급 정부는 농민으로부터 저가로 토지를 수용하고 그 토지사용권을 기업에게 고가로 양도하여 생긴 거대한 차액을 재정자금으로 운용해왔다.

81) 1묘(畝)는 대략 666.7제곱미터임

하는 토지규모 만큼의 토지를 먼저 보충해 놓은 후 토지를 사용하도록 해왔음. 그러나 많은 지역에서 평야 사용을 위해 산간지역으로 경지면적을 보충하거나 양질의 토지를 질 낮은 토지로 보충하는 현상이 빈번히 발생함. 이에 따라 국토자원부는 사용하고자 하는 토지의 등급에 따라 보충해야 하는 경지규모를 계산하는 방식을 고안하고 경제발전과 경지보호의 모순 해결을 위해 새로운 경지보호 방법을 마련해야 된다.

제4절 효율적인 농촌행정기구요인을 통해서 중국 농촌발전 정책에 대한 개선방향

중국은 국토면적이 광활하고 지역 간에 자연, 경제, 사회, 문화적 차이가 많음으로 전국을 동일한 표준으로 정책을 추진하는 것은 무리이고 비효율적이다. 따라서 각 지역의 농업정책은 중앙 정부가 제정한 기본적 원칙하에 각 지역 정부가 구체적으로 제정하도록 하고 산발적으로 발생하는 부패와 비리 문제를 확실하게 대응해야 한다.

세계에서 대부분 나라들이 중앙, 성, 현, 3급 정부를 설립하고 있는데 중국은 중앙, 성, 시, 현, 향진, 5급 정부를 설립한다. 향진정부가 상급 현 정부보다 사실상 정부기능이 없는 것이다. 그래서 농업발전과 농민부담을 경감하기 위해 농촌 基層 행정기구와 인원을 큰 폭으로 감소해야 한다. 농업생산과 농민의 복지증진에 무관

한 기구와 인원을 통합해서 상급 기관으로 그의 기능을 이관해야 한다. 예를 들면 전국 향진정부를 취소한 다음에 향진사무소로 전환하고 각 행정촌에서 촌사무소를 신설해야 하겠다. 각 행정촌사무소는 향진사무소의 직속한 기구이다. 각 행정촌사무소에서 일반적으로 4-5명의 관리자를 배치하면 된다고 생각한다. 상급정부는 도시에서 일하는 공무원들을 농촌에 내려가서 일하는 것 대해서 설득하고 격려하고 농촌 기층관리자소양의 향상에 강화할 수 있다고 본다. 향진사무소직원들이 차례로 촌사무소에서 일하고 식생활을 해야 한다. 그들의 월급이나 근무비용 등 향진사무소가 직접 이체하여 지불한다. 행정촌사무사의 직능은 중국공산당의 정책을 관철하여 실행에 옮겨야한다. 촌 안에서 당의 일과 행정일을 잘 처리하면서 촌민의 합법이익을 보호해야 한다. 그리고 촌사무소의 직원들이 집체경제기구의 관리자를 겸임 및 집체경제기구의 합법 경영활동을 간섭하면 안 된다. 이렇게 되면 농촌사회의 안정과 경제발전을 새로운 비약을 이룩할 수 있다고 본다.

제6장 결론

지난 수십 년 동안 중국 정부는 80년대 전에 이원적인 경제 및 사회발전정책을 추진과 80년대 후의 경제개혁 정책을 통해 전반적인 사회발전을 이끌어내면서 동시에 도농격차와 지역간 불균형 발전의 결과를 가져왔다. 때문에 계층과 지역 간의 심각한 대립과 모순을 야기하게 되었고 따라서 중국 정부는 안정적인 국가운영과 사회질서를 유지하기 위해 종합적인 농촌운동인 신 농촌건설을 도입하였다.

중국은 한국의 새마을운동을 바탕으로 중국 신 농촌 건설운동의 실시하고자한다. 이러한 중국 농촌경제의 환경에서 새마을운동의 적용 여부를 알아보기 위하여 중국 신 농촌건설과 한국 새마을운동을 비교 분석하였다. 양국은 서로 비슷한 동아시아의식의 농촌경제관계, 농업경영방식, 농민생활상태 및 전통향촌형태를 이루고 있고, 양국 운동은 '전면적인 건설'의 개념으로 농촌경제건설, 정치건설, 문화건설과 사회건설을 포괄하는 민족 진흥운동이며, 생산발전을 우선과제로 삼고 국민을 부유하게 하고자하는 공통의 목표를 가지고 있다. 이런 공통점들은 한국의 새마을운동이 중국의 신 농촌 건설운동의 좋은 모델이 될 수 있음을 알려준다.

한국의 경험을 토대로 해서 중국 미래의 농업발전 정책을 제정하는데 있어서 다음과 같은 제안을 제시하고자 한다.

첫째, 계층분화와 계급간의 갈등해결하기 위해 중앙정부와 지방정부간의 역할 분담을 명확하게 하고, 권한 및 책임 소재를 분명하게 해야 하기 때문에 최고정부의 리더

십을 강화해야한다.

둘째, 현재 중국 신 농촌건설운동에서 가장 절실하게 필요한 것은 한국 새마을운동과 같은 근면과 자조정신의 향성이라는 것이다. 이상적인 민-관 협력형 추진체계를 형성하게 되도록 주민의식 개조와 주민소질의 제고를 시켜야 한다.

셋째, 농업개방화 시대에 경쟁력을 향상시키기 위해 현행 토지제도를 수정할 필요가 있다.

넷째, 중국 농업의 발전 단계와 외국의 사례를 비추어볼 때에 중국은 농업에 대한 투자를 증가해야 한다.

다섯째, 급감하는 경지를 보호하기 위해 새로운 경지보호 방법을 마련해야 한다.

여섯째, 중국의 복잡하고 효율이 없는 방대한 농촌 행정기구는 중국 농촌발전의 저해요인이 되고 있어서 농업과 농촌의 발전을 위해 중국의 농촌 행정기구 개편이 필요하다.

사회주의 신 농촌건설은 2006년 3월에 공포한 <중화인민공화국 국민경제 및 사회발전 제11차 5개년 계획(2006-2010)요강>도 포함되었는데, 이것은 “11.5”계획의 주요항목이 되었다. “11.5” 계획요강에서는 “지속적으로 총체적인 도시농촌 경제발전의 기본방침을 세워 적극적이고 안정적으로 도시화를 추진하는 한편, 생산 발전, 경제적 생활 여유, 농촌풍습문화, 농촌청결미화, 민주적 관리에 대한 요구에 근거하여 신 농촌건설의 구체적인 방향이 제시되었는데, 즉 현대농업을 발전시켜 농민의 수입을 증진시키며 농촌의 수입을 증진시키며 농촌의 모습 개선, 새로운

모델의 농민 양성, 농업 및 농촌건설에 대한 투자 확충을 통해 농촌개혁을 심화시킨다는 것이다. 그리고 중국은 국토면적이 광활하고 지역 간의자연, 경제, 사회, 문화적 차이가 많음으로 전국이 동일한 표준으로 정책을 촉진하는 것은 무리이고 비효율적이다. 따라서 각 지역의 농업정책은 중앙 정부가 제정한 기본적 원칙하에 각 지역 정부가 구체적으로 제정하도록 해야 한다. 위에서 제시한 제안들은 어떻게 중국의 현실에 맞게 결합시켜서, 중국에 적합한 농업발전 정책을 제정하고 신 농촌 건설운동을 성공적으로 이끌 것인가는 중국정부가 앞으로 해결해야 될 문제이다.



참고문헌

1. 한국어문헌

- 홍재환, 노화준, 2012, 「한국의 새마을운동」, 『한국행정연구원』.
- 김영미, 2009, 「그들의 새마을 운동」, 『푸른역사』.
- 내무부, 1975, 『새마을운동: 시작에서 오늘까지』.
- 내무부, 1980, 『새마을운동10년사』.
- 새마을운동중앙회, 1998, 『한국의 새마을운동 자료집』.
- 새마을운동중앙회, 2000, 『한국의 새마을운동 자료집』.
- 정하성 외, 1995, 『농촌지역사회개발론』, 백산출판사.
- 유정규, 2006, 「중국 사회주의 신농촌건설을 위한 농촌지도자 육성방안」 『한국 토지행정학회보』.
- 서창배, 2006, 「11·5규획에 담긴 사회주의 신 농촌건설의 주요의미와 한계」, 『한중 사회과학연구학회』.
- 박기혁, 1995, 『현대농업경제학(이론과 정책)』, 박영사.
- 전은경, 2007, 「담론으로 본 새마을운동」, 강원대학교, 석사논문.
- 조준현, 2008, 「최근중국의 농촌경제와 향진지업의 동향」, 『한국농촌경제연구원』.
- 이염, 2008, 「중국 신 농촌건설의 발전방안에 관한 연구」, 한서대학교, 석사논문.
- 노화준, 2013, 「한국의 새마을운동」, 『법문사』.

- 왕가가, 2007, 「중국의 신 농촌건설과 한국 새마을운동에 관한 비교연구」, 인천대학교 석사논문.
- 호세진, 2010, 「새마을운동 거버넌스의 중국적 적용」, 『한국사회』, 제11집 2호.
- 호세진, 2011, 「한국 새마을운동과 중국 신 농촌건설의 비교 고찰」, 서울대학교 박사학위논문.
- 이영자, 2006, 「중국의 사회주의 신 농촌건설 정책 분석에 관한 연구: 한국 새마을운동과의 비교 관점을 중심으로」, 경희대학교, 석사학위논문.
- 장뇌경, 2012, 「한국 새마을운동과 중국 신 농촌건설비교연구」, 한서대학교, 석사논문.
- 정재일, 2007, 「후진타오의 '사회주의조화사회 건설'연구」, 『중국 연구』, 제40권.
- 정환우, 2006, 「중국 '신 농촌건설' 운동의 내용과 시사점」, 계명대학교.
- 최계련, 2012, 「도·농 간 균형성장을 위한 중국 신 농촌건설과 1970년대 한국 농촌 새마을운동의 비교연구」, 『한국학중앙연구원』
- 김준석 외3명, 2006, 「새마을운동의 재조명: 성공원리의 분석과 활성화를 위한 제언」, 『한국정책연구』 2006-59.
- 노화준, 2013, 「한국의 새마을운동」, 『법문사』.
- 양순창, 2002, 「중국 개혁개방이래 사회주의 정심문명 건설의 경과와 한계」, 『대한정치학회보』.
- 소진광, 2007, 「지역사회 거버넌스와 한국의 새마을운동」, 『한국지방자치학회보』.

제19권 제13호.

허훈·김종수, 2008, 「지역사회개발의 이론적 모형과 한국적 적실성에 의한 농촌지역 개발방안」, 『한국정책연구』, 제8권 제2호.

황연수, 2006, 「농촌 새마을운동의 再照明」, 『농업사연구』, 제5권 제2호.

이회옥, 2009, 「중국의 국가전략: ‘전면적 소강사회론(全面的小康社會論)’을 중심으로」, 『한국과 국제정치』, 제21권 제1호.

2. 중국어문헌

裘丽岚, 郭玉坤, 2008, 「新农村建设中旧村改造的几点思考」, 『安徽农业科学』, 19期.

李锐锐, 2010, 『韩国新村运动中的共同体意识研究』, 中央民族大学.

徐涞, 2007, 『新农村规划建设模式研究』, 成都理工大学.

韩雪梅, 2007, 『中韩新农村建设比较研究』, 山西大学.

孙开, 田雷, 2005, 「农村基础设施建设与财政投入研究」, 『经济研究参考』, 18期.

彭代彦, 2002, 「农村基础设施投资与农业解困」, 『经济学家』, 05期.

韩琪, 2002, 「中国经济论」, 『中国对外经济贸易出版社』.

陈庆超, 2008, 「提高农民素质是解决‘三农’问题的重要途径」, 『成人教育出版社』.

王扩建, 「新农村建设中的人力资源短缺及对策」, 『安徽农业科学』, 03期.

刘斌, 2004, 「中国三农问题报告」, 『中国发展出版社』.

张永凯, 陈润羊, 2012, 「农村经济和环境协同发展研究」, 『科学经济社会』, 02期.

苏本善, 2011, 『新农村建设中旧村改造问题研究』, 山东农业大学.

杨豪, 2006, 「韩国“新村运动”对我国新农村建设的启示」, 『科学决策』, 05期.

马晓河, 2006, 「中国的新农村建设与韩国的新村运动」, 『2006年中韩经济合作研讨会文集中国计划出版社』.

冉生尧, 2010, 『新农村建设中新型农民培育问题研究』, 新疆师范大学, 硕士论文.

唐平, 1995, 「我国农村居民收入水平及差异研究」, 『管理世界』.

李佐军, 「社会科学文献出版社」, 『中国新农村建设报告』.

樊麗明 外, 2008, 「新农村建设中的公共品供需均衡研究」, 『中国财政经济出版社新华通信社』, 2006, 「11·5 规划纲要」.

中国改革发展研究院, 2006, 「中国新农村建设乡村治理与乡镇政府改革」, 『中国经济出版社』.

温铁军, 2003, 「中国“三农”问题的现状和对策」, 『KIEP韩中经济讨论』.

3. 웹사이트

中國國務院辦公廳 <http://www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/>

中國共產黨新聞網 <http://cpc.people.com.cn/>

中国国家统计局 <http://www.stats.gov.cn>