

중국 농촌마을 재편의 의의와 한계*

- ‘農民上樓’ 현상에 대한 비판적 고찰을 중심으로 -

박경철**

충남연구원 농촌·농업연구부(충청남도 공주시 연수원길 73-26)

Significance and Limitations of Chinese Rural Villages Reconstruction

- Focusing on the Critical Study on ‘Farmers’ Upstairs(農民上樓) Phenomenon -

Kyong-Cheol Park

Rural and Agriculture Research Center, Chungnam Institute, Korea

Abstract

The purposes of this study are to explain the background and significance of the 'Farmers' upstairs(農民上樓) phenomenon which has been currently promoted as part of the "New Socialist Countryside Construction" in contemporary China, and its positive and negative aspects, and analyze the limitations of 'Farmers' upstairs' phenomenon. 'Farmers' upstairs' means the building of concentrated farmhouses by means of reconstruction of scattered farmhouses here and there, simultaneously by installing cultural, social welfare, and environmental facilities where rural farmer also could enjoy the convenience of urban living. It brings, however, the positive effects such as the improvement of living conditions of rural farmers, the simultaneously expanding of urban construction land and agricultural land, and the new influx of population from urban areas, while the negative effects such as the forced demolition of farmhouses by governments or real estate developers with very lower compensation costs for the demolition of farmhouses, the gap from the standard of living, and above all, the inconvenience caused by the living in a multi-stories building in the rural villages. As a result, it is pointed out that the ongoing 'Farmers' upstairs', promoted as a kind of rural movement beyond a phenomenon, has similarities with the Rural Cooperative Movement(農村合作化運動) of Mao Zedong era(1953-61), namely the People's Commune Movement(人民公社運動) finally failed.

Key words: *san-nong* problems, farmers' upstairs, the Socialist New Rural Construction, the new urbanization, rural China, Chongqing model

1. 서론

1.1. 연구 배경

중국 농촌마을 구조의 특징은 이웃 국가인 우리나라와 일본과는 다른 특징을 가지고 있다. 우리나라와 일본의 마을구

조는 개별 가구 단위로 그 개별성과 영역성이 확보되어 다양한 형태의 마을구조를 형성하고 있으나 중국 농촌마을의 구조는 보통 평방(平房)인데, 이는 농가가 일자(一字) 형태로 길게 나열되고 마디마디에 칸막이를 막아 어느 정도 개별성은 보장되지만 농가 단독으로 건축행위를 하는 독자성은 거의 불가능한 형태로 발전되어 왔다.

주요어: 3농문제, 농민상루, 사회주의신농촌건설, 신형도시화, 중국농촌, 충칭모델

* 이 논문은 2014년도 충남연구원의 지원을 받아 연구되었음. (과제번호 기본과제-14GI006)

** 전화: 041-840-1206 e-mail: kcpark@cni.re.kr

이와 같은 중국 특유의 농촌마을 구조의 형성은 대략 인민공사 시기에 완성되었다고 볼 수 있다. 사회주의의 이상적 실현형태라는 ‘인민공사(人民公社)’는 공동생산과 공동분배라는 사회시스템을 완성하고 또한 냉전시기 농민들을 언제든지 전시체제에 동원하기 위해서는 마을주민들에 대한 통제와 관리를 강화해야 하기 때문에 마을의 구조도 병영체제로 만들 수밖에 없었다.

그러나 이러한 중국 특유의 마을구조도 1978년 개혁개방 이후 서서히 변화를 맞이했다. 특히 연해안을 중심으로 일찍 개혁·개방의 문을 연 대도시 주변의 마을 같은 경우에는 농촌 내 공장시설 등 많은 시설들이 들어오면서 농촌이라는 명칭은 남아있지만 거의 도시 수준의 변화를 보이는 마을들도 나타나기 시작했다. 이 때문에 우리나라와 일본보다 인구규모면에서 월등히 큰 중국의 농촌마을이 일찍이 개혁·개방의 영향을 받은 곳은 하나의 농촌마을이라기보다는 하나의 타운이라고 불릴 정도로 규모가 크다. 중국 개혁·개방을 상징적으로 보여주는 장쑤성의 화시촌(華西村)¹⁾의 경우에는 인구만 하더라도 몇 만 명이 되고 마을 내 다양한 공업시설과 초고층 호텔도 세워 세간의 주목을 받고 있기도 하다.

이처럼 예외적으로 발전된 농촌마을이 있기는 하지만 대부분의 농촌마을은 여전히 이전 인민공사 시기 구축했던 농촌마을의 구조에서 벗어나지 못하고 있고 낙후된 것은 사실이다. 신중국 성립 이후 도시와 공업 위주의 발전정책으로 오늘날 중국 농촌마을은 도시에 비해 놀랄 정도로 격차가 심해 현재에도 인민공사나 문화대혁명 시기의 농촌마을 형태를 벗어나지 못하고 있는 경우가 허다하다. 그만큼 도농격차의 심각성을 농촌마을의 변함없는 구조 형태를 보면 쉽게 알 수 있다.

하지만 최근 들어 중국의 농촌마을에 변화가 일고 있다. 기존 사회주의체제 하에서 통제와 관리를 위해 구축되었던 마을 구조가 해체되고 기존 마을의 토지와 주택을 재구조화해 새로운 마을 형태를 만드는 현상 즉, ‘농민상루(農民上樓)’ 현상(농민들이 자신의 마을을 재구조화해 마을 내 다층의 건물을 짓는 현상)이 전국적으로 확산되어 가고 있고 이에 대한 학계의 관심도 높아가고 있다(李西杰, 2011; 陳旭峰, 2012a, 2012b; 張元素, 崔永亮, & 張占錄, 2012). 그동안 단층의 1차

형태의 농가가옥 구조에서 단층, 복층, 다세대, 아파트 등 주택형태도 다양할 뿐만 아니라 주거지역 내 문화·복지시설도 입지하는 등 농촌마을을 도시주거 형태에 준하는 마을구조로 만들고 있다. 이러한 현상이 심각해지자 학계와 언론매체에서는 이와 같은 현상에 대해 우려를 표시하고 있다. 그 이유는 첫째, 농촌마을 재편과정에서 농민의 의견을 무시하고 반강제적으로 추진된다는 것, 둘째, 농촌마을의 재편이 마을주민보다는 외부 개발업자만 배를 불린다는 점, 셋째, 무분별한 개발로 인해 농촌마을이 파괴되고 있다는 점, 마지막으로 중요한 사항은 중국정부에서 적극적으로 추진하고 있는 “사회주의 신농촌건설”이 심각하게 왜곡되고 있다는 점이다.

따라서 본 논문에서는 먼저, 현재 나타나고 있는 ‘농민상루’ 현상의 원인과 의미를 짚어보고, 둘째, ‘농민상루’ 현상에 대한 핵심 쟁점과 한계를 심층적으로 분석한 다음, 마지막으로 향후 중국 농촌마을 재편 방향에 유의미있는 시사점을 제시하고자 한다.

1.2. 연구 방법 및 분석틀

1.2.1. 연구 방법 및 자료수집

본 연구의 연구방법 및 자료 수집은 본 연구자가 2009년~2014년 기간 동안 중국 산둥성의 옌타이시(煙台市)와 웨



〈그림 1〉 본 연구 관찰지역 및 집중조사지역(M촌) 위치
(산둥성 북동지역 상단)

1) 화시촌은 중국 신농촌개발의 대표적인 농촌마을로 현재는 ‘중국의 제1부호촌’을 넘어 ‘천하 제1촌’으로 불린다. 오랜 동안 마을 서기를 맡은 우런바오(吳仁寶)의 지도 하에 개혁·개방 시기인 1978년 마을의 총 판매액이 108.93만 위안이었으나 이후 농업에서 제조업으로, 제조업에서 서비스업의 도입으로 2008년에는 500억 위안을 초과해 기적을 일궈냈다고 평가되고 있다. 마을에는 9개 큰 회사를 비롯해 모두 60개 기업이 있어 농촌마을이라기보다는 하나의 기업집단, 즉 “화시촌그룹(華西村集團)”을 형성하고 있다. 화시촌 신농촌건설의 경험에 관한 내용은 彭維鋒 (2011), 白清田 (2011)의 연구를 참고 바람.

이하이시(威海市) 일대 농촌지역을 부정기적으로 방문해 관찰하고 인터뷰한 내용을 토대로 했다. 특히 2011년 4월, 9-10월 동안 옌타이시의 현급시인 평라이시(蓬萊市)에서 ‘농민상루’가 이뤄지고 있는 M촌을 방문해 집중적으로 관찰하고 촌간부와 촌민을 인터뷰한 내용을 반영했다. 그 외 ‘농민상루’와 관련한 법규와 제도, 논문, 언론 보도내용 등을 종합적으로 참고해 연구 분석에 활용했다.

1.2.2. 분석틀

본 연구는 다음과 같은 분석틀과 진행과정을 갖는다. 먼저 ‘농민상루’ 현상의 배경이 되는 정치, 경제, 사회문화적 요인과 그 의의를 구체적으로 고찰한다. 다음으로 현재 논쟁이 되고 있는 ‘농민상루’ 현상에 대한 긍정과 부정적 효과를 분석한다. 마지막으로 결론 부분에서는 ‘농민상루’의 한계와 시사점을 제시한다.

2. 본 론

2.1. ‘농민상루(農民上樓)’ 현상의 배경과 의의

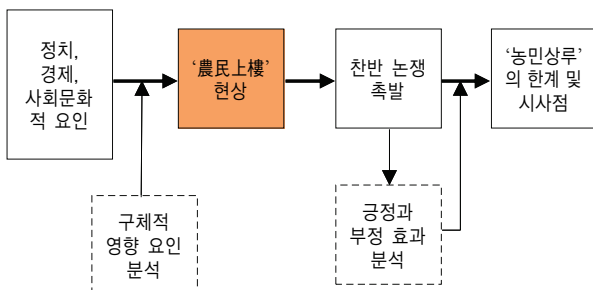
‘농민상루’는 농민이 원래의 자기 주택에서 이동해 도시권 축물과 같은 높은 건물이 소재하는 농촌커뮤니티에 통일적으로 모여 거주하는 것을 말한다. 그리고 집중해서 거주함으로써 남게 되는 농지는 도시 건설용지로 치환된다. 이와 같은 체계는 2008년 중국 국토자원부에서 발표한 《도농 건설용지 증감 연계 시범지역 관리법: 城鄉建設用地增減掛鉤管理辦法》 이후에 본격적으로 나타났고 이후 전국 20여 성(省), 직할시, 지역에서 활발히 전개되었다. 그리고 최근 들어서는 리커창(李克強) 총리가 신형도시화(新型城鎮化)를 주창하면서 이러한 현상은 전국적으로 확산되고 있다.

이 법이 제정된 직접적인 이유는 도시와 농촌에서의 건설용지 부족과 이에 따른 농지의 잠식이다. 즉, 계속되는 도시화로 인해 중국에서는 농지가 잠식되고 이로 인해 농지를 잃은 농민들이 급증해 심각한 사회문제를 야기하고 있기 때문이다. 뿐만 아니라 농지의 잠식은 중국정부가 가장 중요하게 다루고 있는 식량의 안정적 공급에도 심각한 타격을 줄 수 있기 때문에 토지, 특히 농지의 잠식을 적극 막지 않으면 안 되는 상황이기 때문이다(김도경, 2014). 다시 말해 중국 농촌 지역의 도시화 촉진을 위한 토지 압박문제를 해결하면서도 농지보호를 통한 안정적인 식량을 확보하기 위해서는 농촌마을의 재구조화가 필연적이라고 생각했기 때문이다.

예를 들어, 도시화에 따른 농민의 토지 상실문제를 보면, 2005년 중국의 도시화율이 43%에 달했을 때 이미 400여만 명의 농민이 토지를 상실했고 <11·5계획 기간(‘10-’15)> 동안 중국의 도시화율은 0.8%씩 증가했다. 《전국토지이용전체계획요강》에 따르면, 2000년에서 2030년까지 30년간 전국적으로 도시화로 인한 경지면적의 점유는 5,450만 무(畝: 1무=667㎡)에 달할 것으로 전망된다. 이럴 경우 농지 상실 농민은 1.1억 명을 초과할 것으로 내다봤다(葛欣鵬, 2012: 188).

이처럼 도시화가 진행되면 될수록 농민들은 토지를 상실해 집단성 시위를 벌릴 가능성이 높아져 심각한 사회문제를 야기할 수 있을 뿐만 아니라 농지의 감소로 인한 식량의 안정적 공급이 담보되지 않아 국가 전체적으로도 심각한 위기에 빠질 수 있다. 이러한 이중의 문제와 위기를 미연에 방지하고자 중국정부에서는 《도농 건설용지 증감 연계 시범지역 관리법》을 제정하고 농민들이 자체적으로 농촌마을을 재편함으로써 농지도 보호하고 농민들의 생활수준도 도시주민에 준하다는 목표를 세우게 됐다.

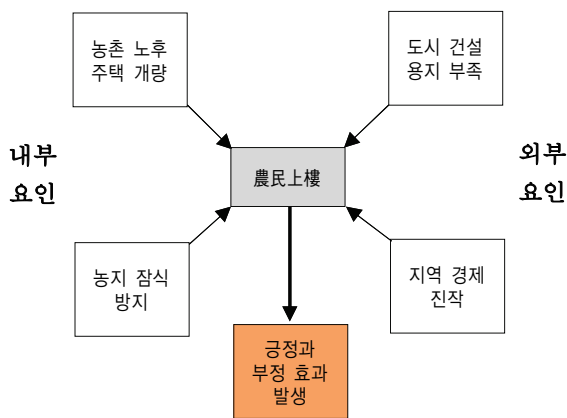
중앙정부의 이러한 방침에 따라 지방정부에서도 자체적인 지침을 마련해 도시와 농촌토지를 연계한 개발 방식을 적극 도입하고 있다. 대표적인 지역이 ‘충칭모델(重慶模式)’로 대표되는 충칭시(重慶市)이다. 충칭시는 중국 사회주의의 본질적 특징이기도 한 ‘공동부유’를 실현하기 위해 크게 3가지 격차(즉, 도시와 농촌 간 격차, 지역 간 격차, 부자와 빈자 간 격차)를 줄이기 위해 2011년 7월 《3가지 차이를 줄이기와 공동부유 추진에 관한 중국공산당 충칭시위원회의 결정》을 발표했다. 이 「결정」 내용 가운데 특히 주목할 만한 특징은 농촌과 도시의 소득 격차를 줄이기 위한 구체적인 방법으로 주식과 같은 ‘지표(地票)’를 토지거래소를 통해 거래함으로써 도시에서는 건설용지를 확보하고 농촌에서는 농촌마을을



(그림 2) 연구 분석틀

새롭게 개조하는 방식이다. 그 구체적인 내용은 다음과 같이 명시하고 있다.

‘지표(地票) 거래제도 등을 이용해 농민의 재산성 수입 경로를 확장시키고, 2,500개의 농민 주택을 건설해야 한다. “사회주의신농촌건설”이라는 정책과 제도의 요구에 맞춰 통일된 계획으로 촌에서 진(鎮)으로 바뀐 곳의 소재지와 중심 촌에 중점적으로 의지하고 새로운 농민주택과 巴渝新居(쓰촨성과 충칭시 지역에 건설되는 신주거단지)를 집중적으로 건설해야 한다. 효율적으로 토지를 이용하고, 농민과 관련된 각종 특정 자금을 재통합하고, 새로 조성된 마을의 기초시설을 완성하여 농민주택의 품질과 시장가격을 제고해야 한다. 농민들이 새로운 마을과 소도시로 이전하도록 유도하고 농민들을 다 같이 모여 살도록 한 마을에 거주하게 하는 정책과 도시로 이주한 주민들에게 이전 사용한 집에 대한 보상 활동을 시험적으로 실시한 후 이를 확대해 농민의 재산과 재산성 수입을 대폭 증가시킨다. ‘지표(地票) 매매제도를 통해 농민이 85%의 이익을 챙겨가고, 나머지 15%의 이익은 농촌 경제조직체로 돌아가게끔 개선해야 한다.’²⁾



〈그림 3〉 ‘農民上樓’ 현상의 배경

충칭시의 경우 외에도 지역마다 사정은 다르지만 크게는 농촌 내부적 요인으로는 농촌 노후 주택 개량과 농지 잠식의 방지 차원에서 ‘농민상루’가 이뤄지고 농촌 외적인 요인으로는 도시 건설용지의 부족과 지역경제의 활성화 측면에서 ‘농민상루’가 이뤄지고 있다.

2.2. ‘농민상루(農民上樓)’ 현상의 의의

‘농민상루’ 현상의 의의는 다양하게 해석될 수 있으나 여기에서는 크게 국가, 시장, 농민으로 나눠 살펴볼 필요가 있다. 먼저, 국가 차원의 의의이다. 여기에는 두 가지가 있다고 할 수 있다. 첫째는 국토의 효율적 이용이고, 둘째는 정책집행의 효율성이다. 먼저 국토의 효율적 이용 측면이다. 중국 정부는 도시의 확대, 공업 및 산업 시설의 증설, 기타 국가가 필요로 하는 기간시설 및 건축시설을 확충하기 위해서는 농경지의 점유가 불가피한데 ‘농민상루’를 실시할 경우 많은 농지를 절약해 국가가 필요로 하는 목적에 사용할 수 있어 국가적으로도 이익이 될 수 있다.⁴⁾ 둘째는 정책 투입의 효율적 측면이다. 중국 농촌마을은 현재 정부 차원의 지원을 요하는 각종 복지 및 편의시설, 환경과 인프라시설들이 긴급히 필요한 상태인데 지금처럼 주택들이 단층으로 늘어져있고 농가주택도 흩어져있다 보면 사회복지와 환경서비스 시설의 설치비용이 증가하기 때문에 제대로 설치되기 어렵다. 그래서 농촌마을의 농가주택이 일정한 지역으로 집중해 배치된다면 문화시설, 복지시설, 환경시설들이 보다 적은 비용으로 설치될 수 있고 정책 투입도 보다 용이할 수 있다.

두 번째는 시장 차원의 의의이다. 2008년 미국발 금융위기 이후 중국에서는 내수를 진작시키기 위해 “가전하향(家電下鄉)” 정책을 실시했다. 이 정책은 농촌에서 필요로 하는 많은 가전제품을 정부의 가격보조 하에 농촌주민에게 판매한 사업이었다. 정부차원에서는 경기침체에 따른 내수를 진작시키고 농촌주민의 생활의 질도 향상시키는 이중의 효과를 목표로 했던 것이다. 이와 마찬가지로 ‘농민상루’는 침체된 건설경기를 부양해 경기를 회복시킬 뿐만 아니라 대부분 농촌

2) 여기서 ‘지표(地票)’는 사용하지 않는 농민의 주택용지와 그 부속시설 용지, 향진기업 용지, 농촌공공시설 용지 등 농촌의 건설용지를 농경지로 복원함으로써 확보된 건설용지 활용지수이다. 이러한 ‘지표’를 토지거래소에서 거래함으로써 도시에서는 건설용지를 확보하고 농촌에서는 농경지와 농촌마을 건설을 확보할 수 있어서 유용하게 활용되고 있다. 실례로, 충칭 도심에서 600킬로미터나 떨어진 청커우현(城口縣)의 복원경작지 61.86무는 현지에서 양도 가격이 1무당 11,300위안이었는데 충칭시 지에팡베이(解放碑)에 위치한 토지거래소에서 이 토지의 지표는 1무당 115,700위안에 거래되었다.(추이즈위안, 2014: 130-131)

3) <重慶日報> 2011年 07月 23日 보도 내용

4) 중국 국토부 쉰샤오스(徐紹史) 부장(장관)은 ‘농민상루(農民上樓)’를 통해 약 2,700만 무의 농촌건설 용지를 도시 건설용지로 편입할 수 있다고 주장했다.

지역 중소도시에 위치한 건설회사에 기회를 확대함으로써 지역의 경기를 활성화하려는 목표가 있는 것으로 판단된다.

마지막으로 농민 차원의 의의이다. 앞서 서론에서 언급했듯이 중국 농촌의 가옥들은 거의 40~50년 간 변함이 없었던 낡고 불편한 건물이기 때문에 이를 철거하고 아파트나 다세대 주택, 혹은 2층 양옥집으로 이사해 생활한다는 것은 농민의 입장에서 무척 좋은 기회라고 할 수 있다.

하지만 이처럼 많은 의미가 있는 ‘농민상루’ 현상도 현재 많은 문제점을 노정하고 있어 이에 대한 찬반 논쟁이 뜨거운 실정이다. 따라서 다음 장에서 ‘농민상루’의 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 심층적으로 분석하고자 한다.

3. ‘농민상루(農民上樓)’ 현상의 긍정과 부정적 측면 분석

3.1. 긍정적 측면

3.1.1. 농촌 주거환경의 개선

사실 중국농촌의 낙후문제는 어제 오늘의 문제가 아니다. 아직도 7억 명 이상이 거주하는 중국농촌, 광대한 중국 농촌은 역사 이래로 계속해서 차별은 받아왔다. 더욱이 역설적인 사실은 농민에 대한 차별과 모순을 타파하기 위해 시작한 사회주의 혁명, 그리고 그 혁명이 완성되어 성립한 신중국 성립 이후에도 농민에 대한 차별은 더욱 심화됐다는 사실이다. 이러한 사실을 가장 쉽게 알 수 있는 방법은 농촌지역 주거형태를 보면 알 수 있다. 비근한 예로 세계 초일류의 빌딩들이 들어서 있는 베이징시의 근교 농촌에 들어가 보면 중국의 도농 격차가 얼마나 심각한 상태인지 알 수 있다.

중국 농촌마을은 빈곤의 상징일 뿐만 아니라 ‘무질서’의 상징이기도 하다. 마을 내 잡초가 어지럽게 널려있고, 분뇨와 쓰레기가 어지럽게 쌓여있으며, 오수가 무단으로 방류되고, 농아기르는 가축들이 어지럽게 돌아다닌다. 이와 같은 현상

을 소위 ‘5란(五亂) 현상’(張吉星, 2011: 37)이라고 부르는데 농촌마을의 낙후성을 보여주는 단면이기도 하다.

따라서 중국정부에서는 2004년부터 ‘3농’⁵⁾문제 해결을 중국정부와 공산당의 최우선 과제로 선정해 정책을 펼쳐왔고 2006년부터는 “사회주의신농촌건설”⁶⁾을 본격적으로 추진하면서 크게 1) 농촌경제 발전, 2) 농촌기초시설 건설, 3) 농촌사회사업 발전, 4) 농촌체제 개혁 추진, 5) 농촌현대문명 건설, 6) 농민수입 증대 등의 목표(李炳坤, 2005: 7-8) 하에 도농일체화(城鄉一體化)와 도농통합계획(城鄉統籌規劃), 소성진(小城鎮)건설, 농촌구촌개조, 사구(社區, 커뮤니티)건설 등 농촌 환경 개선을 위한 다양한 정책을 실시해왔다.⁷⁾ 하지만 이러한 일련의 정책은 정부주도의 일반적 사업내지 운동성 구호로만 그쳐 전반적인 농촌 환경 개선에는 그리 큰 영향은 없다고 해도 과언은 아니다.

그러한 때에 시작된 ‘농민상루’는 중앙정부와 지방정부에서 정책 방향과 방법을 마련하긴 했지만 그 운행방식은 시장경제에 맡기는 형태로 추진되기 때문에 농촌 환경 개선을 추진하는 데 실질적인 동력을 얻고 있다. 또한, 농민들도 몇 십년간 낡고 불편한 농가주택에서 새로 건축한 농민아파트 또는 다층건물로 이사함으로써 도시주민과 같은 편리함을 누릴 수 있게 되어 만족스러워 하고 있다. 나아가, 농가주택을 집중하고 그 단지 내에 문화, 여가, 의료보건, 복지시설 등 부대시설도 동시에 갖추므로 인해 농민들도 이전보다 훨씬 윤택한 생활을 누릴 수 있게 됐다.

그 대표적인 사례 가운데 하나가 허난성(河南省) 허이현(河邑縣) 리지진(李集鎮)에 소재하고 있는 멩리우촌(孟樓村)이다. 멩리우촌은 허이현의 서남부에 위치하고 전체 578농가, 1,983명이 거주하며 농경지 3,707무, 5개 자연부락, 13개 촌민조직이 있는 마을이다. 이 마을 또한 전통적인 농촌마을이라서 앞서 설명한 ‘5란(五亂) 현상’이 극심해 젊은 사람들이 마을을 떠나 점점 쇠퇴해 갔다. 그래서 마을주민들은 2006년부터 더럽고 낙후된 자신의 마을을 개조하고자 하는 일념으로 정부에서 추진하는 신농촌건설을 적극 받아들이고 각급 지방정부의 지지를 얻어 마을 재편을 착수했다. 이

5) 본 논문에서는 자세한 설명은 생략하지만 중국 ‘3농’문제의 이론적 배경과 중요성, 후진타오 시기 3농정책의 성과와 한계에 관한 내용은 최근에 출판된 원테켄(김진공 옮김, 2014)의 『백년의 급진』과 박경철(2014)의 “후진타오 시기 3농정책의 성과와 한계 그리고 시사점” 연구를 참조 바람.
 6) “사회주의신농촌건설”은 2005년 중국공산당 제16차 5중 전회에서 통과한 《국민경제와 사회발전을 위한 제11·5계획에 관한 중공중앙의 건의》에서 처음으로 제기됐으며 이후 수립된 《중화인민공화국 국민경제와 사회발전 11·5계획 요강》에 적극 반영됐다(李炳坤, 2005: 서장배, 2006). 하지만 사회주의신농촌은 신중국 성립 이후 줄기차게 제기됐던 내용이다. 신중국 성립 이후 사회주의신농촌의 내용과 주요 연구자들의 핵심 주장 내용에 관해서는 張曉輝·周凱(2014)의 연구를 참조 바람.
 7) 蘇智先(2008)은 신농촌건설을 중국의 제2차 농촌혁명이라고 지칭했다.

과정에서 외부 자문기관의 자문도 받고 주민들의 의견도 모아 《명리우촌 신촌건설계획》을 제정하기도 했다. 이를 바탕으로 2007년에 명리우촌 농민집단지주사업이 시작돼 당해 년에 57농가가 입주했고, 이어서 2008년부터 2011까지 각각 92호, 71호, 102호, 100여 호가 새롭게 입주해 모두 430호 농가가 새로 지은 깨끗한 주택으로 이주했다. 그리고 마을 내 각종 환경처리시설도 갖춰 생활하수처리율 81%, 쓰레기 수집 및 처리율 96%에 이를 만큼 청결한 마을로 변모했다. (張吉星, 2011)

3.1.2. 농경지와 도시 건설용지의 동시 확대

앞서 설명했던 ‘농민상루’의 기본적인 메커니즘은 기존의 농촌주택을 한 곳으로 집중화해 건설하고 남은 면적은 농경지로 환원하고 이 환원한 농경지의 면적만큼 도시의 건설용지는 확대되는 시스템이다. 따라서 농촌에서는 농경지가 확대되어 좋고 도시에서는 토지구계의 완화로 건설용지가 확대되어 좋은 일거양득의 효과가 있다. 중국은 근본적으로 인구가 많고 토지가 적은 구조를 가지고 있고 인구의 증가에 따라 식량의 안정적 생산이 국가정책 가운데 수위로 꼽히는 중요한 사업이기 때문에 일정한 농경지의 확보(중국에서는 이를 18億畝紅線, 즉 중국정부가 무슨 일이 있더라도 지켜야 할 토지 면적을 말한다)⁸⁾는 어떤 정책보다 우선시 되고 있는 상황이다. 이 때문에 도시지역이라고 할지라도 농경지의 총량은 반드시 지켜져야 하기 때문에 대체농지를 마련하지 않고서는 농지를 함부로 개발을 할 수 없다.

이처럼 정부에서 토지와 농지에 대해 개발을 엄격히 제한하기 때문에 지방정부에서는 도시 건설용지와 농경지를 동시에 확보하는 이중의 효과를 노리기 위해 새로운 돌파구로 ‘농민상루’를 적극 노력한다. 산둥성 주청시(諸城市) 토지비축센터 안원평(安文豐) 주임의 계산에 따르면, 농민들이 전부 집중해서 거주하면 보수적으로 계산해도 8만 무의 택지가 농경지로 복원될 수 있다고 한다. 따라서 매년 복원된 농경지의 일부분이 도시의 건설용지로 활용될 때 매년 토지수익은 2-3억 위안이 발생할 수 있다고 봤다.⁹⁾ 이와 같이 도시지역에서는 ‘농민상루’를 통해 건설용지의 확보와 토지수익이 발생

하는 긍정적 효과가 있기 때문에 이러한 개발 방식을 적극 장려하고 있다.

3.1.3. 인구 유입 증가

일반적으로 중국 농촌마을은 낙후의 대명사로 여겨진다. 중국 개혁·개방 30년 간 진행되어 왔던 도농격차의 결과가 농촌마을에 다 응축되어 있다고 해도 과언이 아니다. 낙후뿐만 아니라 농촌인력 부족도 큰 문제로 대두되고 있다. 도농소득 격차가 갈수록 심화되어감에 따라 농촌의 젊은이들은 도시로 이주했다. 그래서 도시에서 일하지만 도시주민의 자격을 얻지 못하고 유동하는 소위 농민공(農民工) 인구는 현재 약 2억 5천만 명에 달한다. 이들이 농촌지역을 빠져나간 후 농촌에는 노인과 병약자, 부녀자들만 남아 현재 심각한 사회 문제로 대두되고 있다.

이 때문에 ‘농민상루’는 농촌지역에서는 새로운 대안으로 여겨지고 있다. 농촌 생활환경이 개선되고 건설업 등 새로운 직업이 생긴다면 농민들은 굳이 도시로 나갈 필요가 없기 때문이다. 그와는 반대로 도시로 나갔던 농민공이나 청년들이 오히려 돌아와 각 지방정부에서는 이들을 새로운 창업노동자로 유도하기도 한다.¹⁰⁾ 뿐만 아니라 외지에서 마을로 새롭게 들어오기도 한다. 다음은 내용은 산둥성 평라이시 M촌의 사례이다.

“마을의 변화는 2004년부터 시작되었으며 건물 신축 등 본격적인 변화는 2008년에 시작됐습니다. 마을 신축 건물의 비용은 전부 마즈에 촌서기가 투자한 것입니다. 마 서기는 총 130만 위안을 촌민위원회에 기증해 촌민 위원에서 건물을 신축하게 된 것입니다. 그는 원래 엔타이시 홍리포장공장을 1990년대 초반부터 운영하면서 돈을 벌었다고 하며 현재는 류자거우진(劉家溝鎮) 인민 대표와 엔타이시 인민대표를 맡고 있습니다. 현재 저희 촌에서는 10농가가 새로 지은 주택에 입주신청을 했습니다. 입주는 현재 살고 있는 방의 형태, 연식, 파손정도에 따라 입주금이 다르게 정해지며 가장 적게는 거의 무상으로 입주할 수 있습니다. 주택가격은 2층 주택이

⁸⁾ 이 기준은 2006년 10기 전국인민 4차 회의에서 통과된 『中華人民共和國國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要』에서 제시된 이후 지금까지 여러 정부 문헌에서 계속해서 등장하고 있다(김도경, 2014: 421).

⁹⁾ 百度百科(검색일: 2015. 5. 17): http://baike.baidu.com/link?url=9KpPXUTTm7JVv10UXbK_UVytJ43xbHIT8-D_M-7S3GyFS08uve8le_XES4r-xGCw6R6usII_Lj8nhzpqoJq

¹⁰⁾ 일례로 안후이성정부에서 제공하고 있는 귀향 농민공 프로그램: <http://www.ahnw.gov.cn/other/mgfx/>(검색일 2015년 5월 18일).



〈그림 4〉 ‘농민상루’가 진행되고 있는 산둥성 평라이시 소재 M촌 (2011년 4월)

132평방미터에 17만 위안, 5층 주택은 105평방미터에 21.5만 위안입니다. 새로운 주택은 사회주의 신농촌건설정책의 일환으로 실시되는 농촌구촌개조(農村舊村改造) 사업으로 실시되었습니다. 마을 현황을 보면, 농가는 260가구, 인구는 660명, 농지는 약 2,200무입니다. 주로 사과를 재배하고 그 외, 포도, 앵두, 옥수수, 땅콩을 재배합니다. 1인당 평균 경작면적은 3무 반이고 1인당 평균소득은 1만 위안입니다. 가족이 2인인 경우에는 2만 위안이 되기 때문에 소득은 높은 편입니다. 마을 내 신축건물이 지어지면서 외지인들이 전입하고 하는데 이에 대해 농민들은 크게 개의치 않는 분위기입니다. 오히려 외지인들은 기술이 있고 소질(능력)이 있기 때문에 반기는 분위기입니다. 현재 우리 마을에서 50세 이상의 농민은 사과농사를 짓고 50세 이하 농민은 대부분 외지에 나가 일합니다.¹¹⁾

이처럼 M촌은 인구가 줄어들고 있는 상태에서 외지의 자본을 들여와 마을을 재편하고 새로 건축한 주택에 일부분은 마을주민에게 분양하고 일부분은 외지인들에게 분양해 외지인의 유입을 촉진하고 있다.¹²⁾ 물론 외지인의 유입으로 마을 주민들에게는 긍정 혹은 부정의 효과가 동시에 존재하겠지만 무엇보다 인구감소가 촉진되고 있는 상황, 그리고 마을 자체의 힘만으로는 마을의 생활환경을 개선하기 힘든 상황에서 마을 외부의 자본과 인력을 활용해 마을을 재편하는 것이 유리하다고 판단했기 때문에 이처럼 ‘농민상루’가 진행됨을 알 수 있다. 이 마을의 회계담당인 M씨의 설명에 따르면, 마을의 1년 토지소득은 30만 위안이고 그 외 소득은 113만 위안인데 새로운 건물 신축으로 인해 순이익은 100만 위안으

로 예상된다고 했다. 마을의 경제적 측면에서 보더라도 ‘농민상루’가 이익인 셈이다.

3.2. 부정적 측면

‘농민상루(農民上樓)’는 현재 긍정적 측면보다는 부정적 측면이 더 많이 제기되고 있다. 李昌平等(2011)도 토지 증감 과 연계한 ‘농민상루’는 유사 이래 가장 좋은 농촌발전정책이라고 평가하면서도 그 실행 과정에서 나타나는 부정적 요인 때문에 실제 많은 어려움이 있다는 점을 지적했다. 그 주된 문제점은 크게 1) 강제 철거, 2) 현저히 낮은 보상비와 모호한 주택소유권, 3) 생활수준의 격차, 4) 생활습관과의 괴리 등이다. 이러한 부정적 측면을 좀 더 세부적으로 논의하면 다음과 같이 요약될 수 있다.

3.2.1. 강제 철거

‘농민상루’ 현상에 대해 가장 비판적이고 우려되는 시각은 농가주택의 강제 철거와 강제적인 주거의 이동이다. 농지의 침탈과 주거지의 철거는 중국의 가장 심각한 사회문제 중의 하나로 이로 인한 시위와 분규가 하루에도 수백 건씩 발생한다고 보고되고 있다. 사회주의 국가인 중국에서 토지의 소유권은 국가 혹은 집체(集體: 농촌에서는 촌민위원회)에 있고 개별 인민들은 토지의 사용권만 갖고 있기 때문에 토지에 대한 권한은 한정적이다. 따라서 개별 인민들이 사용하고 있는 토지들이 국가의 소기 목적, 혹은 집체의 목적에 따라 다른 용도로 변경될 때 많은 문제점들이 발생한다. 특히 농촌의 경우 정부와 촌민위원회가 농민들의 동의 없이 토지 소유권을 다른 조직, 특히 부동산개발업자에 넘김으로 인한 농민들의 분규와 시위는 중국사회에서 가장 큰 문제점으로 대두되고 있다. 비근한 예로, 2011년 9월 광둥성 산웨이(汕尾)시 루핑(陸豐)현 우칸(烏坎)촌에서 부패한 촌간부들이 마을 토지 33만 4,000여 ㎡를 주민 몰래 부동산개발업자에 팔아버려 농민들의 강력한 저항을 버렸던 우칸촌 사태는 농촌의 토지강제 수용이 얼마나 심각한지를 단적으로 보여주는 사건이다. 결국 중앙정부에서도 이 사건에 대해 고도로 중시하고 성 정

11) 2011년 4월 15일 M촌 회계담당 M씨(당시 55세)와의 인터뷰 내용.

12) 이 마을의 특징은 마을전체를 재편하지 않고 일부분만 재편해 마을주민 가운데 희망하는 사람들만 새로 건설된 주택에 입주한다는 점이다. 또한, 외지인도 평라이시뿐만 아니라 멀리 헤이룽장성 하얼빈시에서도 온다고 한다. 보통 외지인들은 농사를 짓기 위해 들어온다기보다는 이 마을에서 해변이 가깝고 과수원 등 농업풍광이 어느 정도 뛰어나기 때문에 휴양 혹은 별장 목적으로 신축 농가주택을 구입하는 것으로 조사됐다.

부에서 직접 나서 증재함으로써 사건은 어느 정도 마무리 됐으나 그 휴유증은 지금도 계속 진행되고 있다.¹³⁾

이처럼 중국에서의 토지 상실 문제는 중국의 최대 갈등요인인데 현재 전국적으로 진행되고 있는 ‘농민상루’ 현상은 최근 들어 더욱더 농촌 내부적으로 갈등을 촉발하는 요인이 되고 있다. 그 직접적인 이유는 농민들이 원하지 않는 주거지의 강제 철거이다. 사실 하나의 마을을 재편해 새로운 마을을 만든다는 것은 기존 주민들의 동의를 필요로 하는 중요한 사항이다. 하지만 이러한 과정에서 주민들의 소수 의견은 무시한 채 지방정부-부동산개발업자-촌민위원회의 결탁으로 일방적인 마을 재편사업이 추진되어 갈등이 발생하는 것이다. 이러한 배경에는 정부의 정책을 과도한 데에 비롯됐다.

박경철(2014: 401-402)의 연구에서 지적한 바가 있듯, 후진타오(胡錦濤) 전 주석이 중국중앙의 가장 핵심사업으로 제시한 3농문제 해결, 그리고 그 일환으로 적극 추진한 사회주의 신농촌건설¹⁴⁾은 과거 량수밍(梁漱溟)¹⁵⁾의 향촌건설이론과 옌양추(晏陽初)의 평민교육실험, 루쥘부(盧作孚) 등이 발기한 ‘향촌 개혁(rural reconstruction)’ 등 국내 경험과 한국의 새마을운동, 일본의 신촌운동, 그리고 유럽 등지의 농촌부흥운동의 경험을 참고해 제시한 거시적 안목의 농촌개조운동¹⁶⁾임에도 불구하고 지방정부 차원에서는 신농촌건설의 의미를 실적 위주의 ‘개발’과 ‘건설’에 방점을 찍음으로써 무분별한 마을개발, 즉 ‘농민상루’ 현상이 전국적으로 확산되었고 이 과정에서 많은 농민들은 자신의 주택지와 농경지가 반강제적으로 수용됨으로써 지역 내 갈등을 유발하고 있다.

3.2.2. 현저히 낮은 보상비와 모호한 주택소유권

‘농민상루(農民上樓)’를 추진해 마을이 재편되면 마을주민들은 기존의 1층짜리 낡은 평방(平房)을 철거하고 2층 이상

의 높은 건물로 이전을 해야 한다. 이전하게 되는 새로운 주택은 보통 새로운 건물이고 현대식 시설을 갖춰있기 때문에 일반 농가주택에 비해 대개 가격이 비싼 편이다. 그래서 마을의 촌민위원회에서 어느 정도 가격보전을 해주지만 대개 턱없이 부족한 게 사실이다. 왜냐하면, 마을을 재편하는 과정에서 막대한 자금이 투입되기 때문에 개별 농가에까지 신규 주택 구입을 보전할 만큼 여유를 갖지는 못하기 때문이다. 더구나 정부는 정책의 방향만 제시할 뿐 자금지원은 별로 이뤄지고 있지 않기 때문에 순전히 주택개발업자와 촌민위원회의 토지개발 이익에 기댈 수밖에 없는데 이러한 기대는 주민들의 수준과는 동떨어지는 경우가 많아 농민들의 불만을 사고 있다(張元素·崔永亮·張占錄, 2012).

보상이 낮다보면 농민들이 새로운 주택으로 입주해 하더라도 문제가 생긴다. 새로운 주택으로 입주하게 되면 우선적으로 주택관리비, 상하수도비, 가스비 등 도시민과 비슷한 고정적인 비용이 들어가게 되는데 농지 규모는 크게 변함이 없고 농산물 가격과 여건은 크게 개선되지 않는 상태에서 고정비용의 증가는 농민들에게 부담으로 작용한다. 따라서 많은 농민들, 특히 고정수입이 거의 없거나 적은 노년층과 병약자들은 새로운 집단거주주택에 입주하는 것을 꺼리는 실정이다. 또한 설사 농민들이 새로운 주택으로 이전으로 하더라도 주택소유권이 완전히 농민에게 이양되는 것이 아니라 농민들이 거주하는 기간 혹은 그 자녀들이 이를 승계해 거주하는 기간만 소유권을 인정하고 그렇지 않을 경우에는 집체소유로 전환되는 관리체계¹⁷⁾ 때문에 농민들은 불만을 제기하고 있다.

3.2.3. 생활수준의 격차

농민이 기존의 단층짜리 건물에서 살다가 마을의 재편으

13) 우칸촌사태 때 시위를 주도한 지도자 가운데 한 명은 현재 미국에 망명 중이며 사태 이후 촌민선거를 통해 촌민위원회 부주임으로 선출됐던 2명은 뇌물수수혐의로 구속됐으며 토지문제 해결을 위해 항의하던 많은 노인들이 연행하는 등 현재까지 마을에 대한 통제를 강화하고 있는 것으로 보도되고 있다(경향신문 2014년 3월 26일자 보도, 연합뉴스 2014년 10월 14일자 보도 참조).

14) 중국 공산당 제16차 5중 전회에서 《국민경제와 사회발전 제11·5년 계획 제정에 관한 중공중앙의 건의》(이하 ‘건의’)을 통과시켰다. 이 건의에서 중국 공산당은 중국의 샤오강사회(小康社會) 건설을 위해서는 ‘3농문제’가 가장 중요하며 이를 해결하기 위해 당 전체는 ‘공업이 농업을 먹여 살리고, 도시가 농촌을 지원하는 사회주의신농촌건설의 추진을 제시했다(陳錫文. 推進社會主義新農村建設, 羅振元等. 『中國社會主義新農村建設研究』(北京: 社會科學文獻出版社, 2006; 박경철, 2014: 401-402 재인용).

15) 량수밍(梁漱溟, 1893-1988)은 1920년대 신유가의 대표적인 인물이며 중국 향촌건설의 이론가이자 실천가이다.

16) 중국 사회주의신농촌건설의 방향은 크게 다섯 가지 방향으로 설정했다. 첫째는 생산의 발전(生產發展), 둘째는 생활의 여유(生活寬裕), 셋째는 문명화된 풍속(鄉風文明), 넷째는 농촌정비(村容精潔), 마지막 다섯째는 민주적 관리(管理民主)이다. 후진타오정부는 이들 다섯 가지가 샤오강사회를 실현하는 필요조건임을 표명하고 이를 실행하기 위한 방법들을 제시했다(박경철, 2014: 402).

17) 이를 중국에서는 ‘소산권(小產權)’이라고 한다. 현재 중국 내에도 이에 대한 논쟁이 활발하게 진행되고 있는데 최근 김도경(2014)의 연구에서 이를 잘 정리하고 있다.

로 건설된 다층건물로 이전하면서 맞게 되는 부담 중의 하나는 관리비와 취사 및 난방비이다. 먼저 관리비용을 보면, 일반적으로 기존 농가주택에서는 관리비용이 거의 들어가지 않는다. 자신의 가옥을 자신이 관리하기 때문이다. 하지만 주거지가 도시의 주거형태인 아파트처럼 공동으로 관리되고 유지되다 보면 공동의 비용이 발생하게 되고 이를 농민들이 부담을 해야 한다. 물론 지역에 따라서는 지방정부와 촌민위원회에서 저소득농가에게 어느 정도 관리비용을 보전해주는 하지만 일반적으로 관리비는 새로 이전한 농가에게는 새로운 부담으로 작용한다.

두 번째는 취사 및 난방비이다. 중국농촌마을에서 일반적으로 취사는 (작은 통 단위로 판매되는)LPG를 이용하거나 논밭에서 얻는 부산물과 야산에서 얻은 땔감을 활용하며 지역에 따라서는 가축과 인분, 그리고 농업부산물을 복합적으로 발효해 생성된 메탄가스를 활용하기도 한다. 난방 또한 농업 및 자연부산물에서 얻은 원료를 활용하기도 한다. 하지만 농가가 고층의 아파트로 바뀌면 이런 자연순환적인 원료는 거의 활용하지 못하고 집체에서 관리하는 취사 및 난방방식을 따라야하기 때문에 추가적인 대체비용을 부담해야 한다. 농가소득이 많지 상태에서 이러한 비용 증가는 농민들에게 부담이 아닐 수 없다.

3.2.4. 생활습관과의 괴리

농민들이 농민아파트로 이사 온 이후 가장 불편한 것 중의 하나가 생활습관, 즉 농작업의 불편함이다. 여기에는 크게 네 가지의 불편함이 있다. 첫 번째는 농작업기구와 농산물을 보관할 수 있는 창고의 부족이다. 기존에는 평방에 앞마당까지 달려있어 공간적으로 넓어 농작업기구와 수확한 농산물을 자신의 창고에 충분히 보관할 수 있었지만 농민아파트로 이사한 이후에는 집체에서 공동의 보관창고를 제공하고 있지만 보관할 공간이 턱없이 부족할 뿐만 아니라 도난의 위험도 있기 때문에 농민들은 늘 불안해한다.

둘째는 자신의 농경지와 멀리 떨어짐으로 인한 불편함이다. 분산된 농가주택을 한 곳으로 집중해 건설함으로써 농민들은 자신의 농경지로부터 떨어지게 되어 불편함이 가중된다. 특히 몇 개의 마을이 한 곳으로 집중되어 거주한 경우에는 이와 같은 불편함이 더욱 심화된다. 그나마 젊은층은 자가

용과 오토바이 등을 타고 다닐 수 있지만 노인들에게는 이마저도 어렵기 때문에 자동적으로 농사에서 조기에 퇴출되는 결과를 낳게 된다.

세 번째는 텃밭의 소실이다. 중국의 농가주택에는 거의 대부분 마당에 텃밭을 가지고 있으면서 그곳에서 생산되는 소규모의 다양한 농산물로 자급자족의 체계를 마련한다. 또한 필요에 따라 이웃과 교환함으로써 부족한 농산물을 채운다. 이처럼 농가들은 비용을 들이지 않고도 자급할 수 있는 순환 시스템을 나름 구축하고 있었던 셈인데 농민아파트로 이전할 경우에는 이러한 자급자족의 시스템이 자동적으로 소실된다. 따라서 농민들은 결과적으로 추가 비용 발생으로 손해를 보게 된다.

마지막으로 가장 큰 불편은 역시 생활상의 불편함이다. 특히 어린이와 노인들에게 다층건물의 오르내림은 불편 그 자체이다. 거기다가 몸이 불편한 경우에는 그 생활의 불편함이 더하다. 중국에서는 보통 5층 이하 건물은 전기로 절약을 위해 승강기 설치를 금하고 있기 때문에 5층 거주 경우 걸어서 오르내려야 한다. 아래 언론보도는 병까지 얻은 한 농촌 노인부부가 농민아파트에서 살면서 겪은 불편함을 토론했던 내용이다.

“집이 철거되고 농민아파트로 이사 왔는데 마치 통속에 갇혀있는 것 같아 불편해. 두 노인네가 계단을 오르기도 힘들어 타이시촌(泰西村)에 살고 있는 작은아들의 평방(단층집)에 살고 있어. 내가 현재 당뇨병이 심해 다리를 절어 걸어 다니기도 힘들고 바깥양반도 대장암으로 수술을 받아 몸도 성하지 않아 집을 오르내리기도 힘들어. 집이 철거되고 농민아파트로 이사 왔는데 우리 두 노인네에게는 불편이 이만저만 하지 않아”¹⁸⁾

본 연구자가 평라이시 M촌에서 만난 M노인(65세)은 집체에서 새로운 주택을 제공해도 살지 않겠다고 응답했다. 현재 마을 내에는 2층 주택과 5층 주택을 짓고 있는데 주택에는 창고도 없고, 정원도 없을 뿐만 아니라 계단으로 올라야 해서 노인들에게는 여간 불편한 일이 아닐 수 없다고 했다(2011년 4월 15일 인터뷰 내용). 이처럼 노인들과 병약자들에 절대적으로 불리한 고층 농가주택에 불만은 끊이지 않고 있는 실정이다.

18) 新華網: http://news.xinhuanet.com/mrdx/2015-04/14/c_134148860.htm(검색일 2015. 5. 17) 내용 재정리.

3.3. '농민상루'의 한계

앞서 '농민상루'의 긍정적 측면과 부정적 측면을 살펴보았다. 긍정적 측면으로는, 1) 농촌주거환경의 개선, 2) 농경지와 도시 건설용지의 확대, 3) 인구 유입 증가 등 세 가지로 요약해 설명했고, 부정적 측면으로는, 1) 강제 철거, 2) 현저히 낮은 보상비, 3) 생활수준의 격차, 4) 생활습관과의 괴리 등 네 가지 측면에서 정리했다. 하지만 '농민상루'의 긍정과 부정적 측면을 단정하기는 사실 어렵다. 또 어떤 측면이 더 유효한지에 대해서도 설명하기는 어려운 상태이다. 분명한 점은 현재 '농민상루'에 대해서 정부의 보도와는 달리 긍정적 측면보다는 부정적 측면에 대해 우려를 하고 있다는 점이다.

이를 단적으로 보여주는 것이 논문과 언론보도 내용이다. 많은 논문과 보도자료에서 '농민상루'에 관한 제목에는 “被上樓”, “別強迫農民上樓”, “不搞農民上樓”, “不讓農民上樓”, “不趕農民上樓”, “不能把農民逼上樓”, “不能把農民打上樓” 등의 단어들 이 나온다. 이들 단어의 대략적인 뜻은 '농민들에게 강압적으로 건물을 짓게 하지 마라'이다. 이를 역으로 해석하자면 현재 중국 내에서 어떤 요인에 의해 농민들이 강압에 의해서 건물을 짓고 주거지를 이동하는 일이 빈번히 일어나고 있다는 반증이기도 하다. 그렇다면 왜 농민들은 원하지 않는 건물을 지어야하고 또 원하지 않는 주거이동을 해야 하는가이다. 그 이면에는 다음과 같은 한계 및 제약요인이 작용한다.

첫째는 중앙정부 정책이 하급 지방정부로 내려갈수록 오도되거나 제대로 작동되지 않고 있다는 점이다. 그래서 결과적으로 “사회주의신농촌건설”은 ‘농민상루’라는 부정적 측면으로 나타난다. 후진타오 전 주석이 ‘3농문제’해결의 핵심정책으로 제시하고 있는 “사회주의신농촌건설”이 하급단위 지역에서는 오도되어 성과 위주의 개발에 치중하고 있다는 것이다. 앞서 설명했듯이 사회주의신농촌건설의 핵심가치는 生産發展, 生活寬裕, 鄉風文明, 村容整潔, 管理民主이다. 물론 낙후된 농촌을 발전시키기 위해서는 건물도 짓고, 도로도 닦고, 녹화도 하고, 생활연료를 위한 메탄가스 탱크 등도 필요하겠지만 무엇보다도 위의 5가지 핵심 가치가 우선(於永峰, 2014: 23)되어야 하는데 실상은 그렇지 않다는 점이다. 중앙정부의 지침과는 달리 하급지방정부로 갈수록 “사회주의신농촌건설”의 핵심 목표와 성과는 얼마나 많은 농촌마을을 개조했느냐가 더 중요하게 작용한다. 즉, 낡은 농촌마을의 가옥들을 정리하고 새로운 농촌주택의 건설이 핵심 목표로 작용한다는 것이다.

둘째는 기층의 농촌마을에서는 신농촌건설을 실시할 만한 여건이 갖춰지지 않는 상태이고 상급 정부에서도 농민의 정당한 지위와 권익을 무시한 채 추진되고 있다는 점이다. 胡智超·龍花樓(2011: 1029-31)는 신농촌건설은 전략적으로 1)농촌사회사업의 발전, 2)현대농업발전 추진, 3)농촌 개혁의 심화, 4)도농통합발전 추진, 5)농민소득 향상이라는 목표를 가지고 있으나 현재 내적으로 많은 문제점을 존재해 이러한 전략목표가 제대로 실현되지 않는다는 점을 지적했다. 그들은 이러한 문제점을 크게 1)공공물품 공급의 부족, 2)계획적 참여 유도 부족, 3)자금력 부족, 4)조직력 부족, 5)토지이용 효율 저하, 6)농민주체성 부족 등으로 요약했으며 이러한 문제점은 결과적으로 정부부문의 서비스 능력의 부족, 보장 능력의 부족, 그리고 농민의 참여도의 부족이라는 제약요인으로 제대로 된 농촌건설이 이뤄지지 않고 있다는 점을 지적했다. 또한 王忠良(2012)은 상등성 스수이현(泗水縣)의 신농촌건설 사례를 들어 현재 신농촌건설이 농촌현장에서 온전히 추진되지 못하고 있는 문제점을 세 가지로 요약했다. 즉, 1) 충분한 자금보장의 부족, 2) 현실과 괴리된 형식주의의 심각, 3) 농민의 주체적 지위 괄시와 농민의 정당한 권익의 무시이다. 이처럼 현재 신농촌건설의 일환으로 추진되고 있는 ‘농민상루’는 정부의 충분한 지원 부족과 농민들의 이해와 준비 부족으로 한계를 노정하고 있다.

셋째는 지방정부와 부동산개발업자 간의 부적절한 결합이다. 후진타오 3농정책의 핵심 가운데 하나인 “사회주의신농촌건설”이 2006년에 새롭게 제시된 후 2008년에는 중국 국토부에서 발표한 《도농 건설용지 증감 연계 시범지역 관리법》을 발표했다. 이 정책은 도시의 건설용지와 농촌의 경작면적을 연계한 것으로 농촌에서 경작면적을 늘리면 그만큼 도시에서 건설용지를 늘려주는 것이다. 그래서 농촌마을의 집중화를 도모하는 ‘농민상루’는 경작면적의 증가뿐만 아니라 도시의 건설면적을 확대할 수 있어 2중의 효과를 도모할 수 있다. 이러한 방침에 따라 농촌마을에서 보통 농경지 1무를 복간(復墾)할 경우 중앙정부나 성급(省級) 정부에서는 재정지원 명목으로 약 20만 위안을 먼저 현금 정부에 지원한다. 그러면 현금(縣級) 정부에서는 중앙정부와 성급정부에서 하달한 재정지원에 더해 농촌마을의 건설에 지원한다. 문제는 이 과정에서 발생한다. 보통 현금 정부는 예산이 부족하기 때문에 먼저 중앙정부나 성급 정부로부터 재정지원을 받기 위해 농촌마을의 농가주택을 강제 철거해 농경지를 늘리는 경우가 빈번히 발생한다. 그 후, 현금 정부는 중앙과 성급 정

부로부터 받은 지원금을 신농촌건설에 사용하지 않거나 사용을 늦추어 농민들의 분노를 사게 된다. 현금 정부는 정부로부터 받은 재정지원을 더해 농촌마을 재편에 지원해야 함에도 불구하고 제대로 된 ‘농민상루’를 방기함에 따라 농민에게 원성을 사는 일들이 중국 전역에서 발생하게 된다. 오래된 농가주택을 강제로 헐리고 새로운 주택건설은 요원한 상태에서 농민들은 참다못해 집단시위를 벌이거나 상방(上访: 농민들이 자신의 지역에서 겪은 억울함을 자신의 지역에서 해결되지 않을 경우 상급 정부에 찾아가 호소하는 일)의 길로 나서는 것이다(王忠良, 2012: 39).¹⁹⁾

그런데 더 자세히 들여다 보면, 현금 정부가 이처럼 무모하게 사업을 추진하게 된 배경에는 지방정부와 지역 내 부동산개발업자들과의 밀접한 연관성 때문이다. 사실 2008년은 《도농 건설용지 증감 연계 시범지역 관리법》이 처음으로 시행된 해이기도 하지만 미국발 금융위기로 인해 세계경제가 위축된 상태이고 각국 정부는 대외수출정책의 위축으로 내수경제를 진작한 해이기도 하다. 중국 또한 마찬가지였다. 수출증대를 통해 국가경제 활성화를 촉진하는 경제체제 하에서 미국발 금융위기는 중국경제에 있어 하나의 큰 시련과 도전이었다. 그런데 중국정부는 이러한 어려움을 내수진장을 통해 돌파했고 주요 대상지는 농촌이었다. 소위 ‘家電下鄉’ 정책으로 농촌에 가전제품을 판매할 경우 대폭적인 세금 혜택을 지원했고 농민들이 가전제품을 살 경우에도 보조금을 지원해 중국의 많은 회사들이 위기를 넘길 수 있었다. 그런데 이때 가전제품만 들어간 게 아니고 도시에서 투자처를 찾지 못한 금융자본과 건설자본도 함께 농촌으로 유입됐다. 금융자본의 농촌침투로 주로 농산물 투기로 이어져 중국에서도 주기적으로 농산물가격 폭등으로 이어지곤 했다. 예를 들어, 2008년 이후 산둥성 지역에서 벌어졌던 마늘, 파, 생강 등 주요 농산물의 가격파동이 대표적인 예라고 할 수 있다(劉國琴

· 高中强 · 張洪意, 2008: 馬海偉 · 胡適 · 王志剛, 2012).²⁰⁾

이와 마찬가지로 금융자본 못지않게 도시의 건설자본도 농촌에 유입돼 농촌지역에서 건설붐을 일으켰다. 지역 내 부동산개발업자와 지방정부가 결탁해 농촌마을을 강제로 철거하고 농경지를 복원할 경우 정부로부터 재정지원을 받기 때문에 이 같은 행위가 만연할 수밖에 없다. 부동산개발업자는 농촌마을을 강제 철거하고 수익을 올리고 다시 마을 내 건축물을 신축할 때 수익을 올리는 2중의 효과 때문에 이러한 사업에 적극 동참하고 있는 것이다(李昌平等, 2011: 36). 이러한 이유 때문에 지방정부는 ‘토지재정’을 확충하기 위해 ‘농민상루’를 적극 추진하고 지역의 부동산개발업자는 개발로 인한 이익을 챙길 수 있기 때문에 이들이 결탁한 무분별한 ‘농민상루’는 계속되고 있는 것이다.²¹⁾

5. 결론 및 시사점

이상으로 본 논문은 현재 중국 전역에서 일고 있는 ‘농민상루’현상에 대한 배경과 의의를 설명하고, 그 긍정적 측면과 부정적 측면을 살펴본 다음, ‘농민상루’가 가지고 있는 한계를 분석했다.

‘농민상루’는 농촌 내 흩어져있는 농가들을 일정한 지역으로 집중해 건설하고 여기에 문화·복지와 환경시설들 투입해 농촌주민들도 도시주민과 생활의 편리함을 누리며 이 때 남은 토지는 농지로 환원하는 체계를 말한다. 2006년 중앙정부가 ‘3농’정책의 핵심으로 제시한 “사회주의신농촌건설”, 그리고 2008년 국토자원부가 발표한 《도농 건설용지 증감 연계 시범지역 관리법》 이후 본격적으로 추진됐다. ‘농민상루’는 농민들에게 농촌주거 및 생활환경의 개선, 농경지와 도시 건설용지의 동시 확대, 농촌 내 새로운 인구 유입이라는 긍정

19) 최근 번역 출판된 『중국 농민 르포르』(천구이다 · 우춘타오 지음, 박영철 옮김, 2014)에는 토지의 강제 수탈과 온갖 명목의 세금으로 가렴주구를 일삼는 향촌간부와 맞서 싸우다 무참히 희생된 농민들의 이야기를 담고 있다. 이 책이 2004년 처음 중국에서 출간될 당시 중국정부는 바로 금서로 지정해 출간을 금지했다. 그만큼 이러한 일들이 농촌현장에서 만연하고 있음을 추리할 수 있다.

20) 이와 관련한 보도 내용은 山东大蒜主产地减产 大蒜价格翻番(산둥 마을 주산지 감소로 인해 가격 두 배 상승: 魯中晨报 2012년 6월 1일자 보도): <http://news.lznews.cn/2012/0601/509718.html>(검색일: 2015년 5월 23일), 2013山东金乡大蒜价格暴跌背后利益剖析(2013년 산둥 진샹 마늘 가격 폭락 배후의 이익 분석: 中國投資諮詢網 2013년 6월 13일자 보도): <http://www.ocn.com.cn/free/201306/fag130857.shtml>(검색일 3일) 등 참조 바람.

21) 필자가 2011년 4월 평라이시 K촌을 방문할 때 주민들에게 들은 내용이 이를 증명한다. K촌은 주변의 3개 마을을 가지고 있는 중심마을인데 1년 전부터 마을집중화 개발(‘被上楼’) 소문이 돌기 시작했다. 그래서 주민들이 나서서 알아봤으나 시정부에서는 부인을 했다고 한다. 하지만 주민들은 마을집중화 개발이 기정 사실화됐다고 여기고 촌서기 등과 함께 시정부에 찾아가 정보공개를 청구하고 항의를 했지만 시정부에서는 그런 일은 절대 없다고 부인을 해서 일단 논란은 수면 아래로 가라앉은 상태였다. 하지만 마을사람들은 현재 마을 내 별다른 사회복지나 편의시설이 들어오지 않는 점, 마을 내 주택을 개조를 금하거나 개조할 시 세금을 높게 부과하는 점 등을 들며 언젠가는 이 마을에도 ‘농민상루’가 이뤄질 것이라고 우려했다.

적 효과가 있는 반면, 많은 문헌과 필자가 관찰한 내용에 근거하면, 정부의 일방적 사업 추진으로 인한 농가주택의 강제 철거, 낮은 보상비, 그로인한 생활수준의 격차, 그리고 무엇보다도 농촌에서 도시인과 같이 다층건물에서 생활함으로써 발생하는 불편함과 괴리감 등을 지적했다.

이처럼 '농민상루'에 대해 긍정과 기대보다는 부정과 우려의 목소리가 많은 것은 이와 같은 현상이 본원적으로 한계를 갖고 있기 때문이다. 본 연구에서는 그 한계를 크게 세 가지로 요약해 제시했다. 첫째는 "사회주의신농촌건설"의 핵심 가치가 하급 정부로 내려올수록 그 본질적 가치는 사라지고 '개발'과 '성공'에 집착한 사업이 추진되고 있다는 점이다. 둘째는 정부의 지원도 부족할 뿐만 아니라 농민들도 이해와 준비가 부족하다는 점이다. 농촌마을 하나가 통째로 없어지고 새롭게 재편되기 위해서는 많은 재원뿐만 아니라 그 건설과정에서 수많은 갈등과 합의의 과정을 거쳐야 하는데 이러한 준비 없이 정부에서 일방적으로 추진되다 보니 문제가 발생한다는 점이다. 셋째는 지방정부와 부동산개발업자 간의 긴밀한 결탁에 의한 사업 추진이다. 지방정부에서는 이러한 사업을 추진함으로써 중앙과 성급 정부로부터 소위 '토지 재정'이라는 명목으로 지원을 받을 수 있을 뿐만 아니라 부동산개발업자로부터 일정한 수익을 챙길 수 있고, 부동산개발업자는 오래된 농가주택을 강제 철거함으로써 철거비용을 챙기고 다시 마을을 새롭게 건설함으로써 부동산개발 수익을 챙길 수 있기 때문에 현재 무분별한 '농민상루'가 이뤄지는 한계가 있다.

이러한 상황을 종합해서 보면, 하나의 현상을 넘어 운동차원으로 진행되고 있는 '농민상루'는 마오쩌둥 시대의 농촌합작화운동, 즉 인민공사 건설 운동과 많은 유사점이 있다. 인민공사가 시작된 근본적 이유는 개별 농가 단위로의 영농활동은 비효율적이기 때문에 집단화, 규모화, 그리고 정치와 사회가 결합된 정사합일(政社合一)적 관리체계의 전환을 시도했다. 그러나 호조제-초급합작사-고급합작사-인민공사로 이어지는 이러한 농촌 합작화 운동은 급진화, 과격화, 정부주도화로 인해 결국 실패하고 말았다. 마찬가지로 "사회주의신농촌건설"의 일환으로 추진되고 있는 '농민상루' 운동도 정부주도로 급진적이고 강압적으로 추진되고 있다는 점에서

농촌 합작화 운동을 연상케 한다. 따라서 인민공사 건설 운동이 태생적 한계로 인해 실패했듯이 '농민상루' 운동도 실패할 가능성이 높다. 특히 현재 리커창 총리가 주창하는 신형도시화로 인해 농촌의 도시화 현상은 급속하게 진행되고 있어 많은 논쟁을 낳고 있다.

따라서 이러한 실패를 반복하지 않기 위해서는 대책이 필요하다. 그 가운데 王忠良(2012)의 제안을 참고할 만하다. 그는 현재 급진적으로 추진되고 있는 농촌개발의 문제점을 지적하고 그 대안으로 세 가지를 제시했다. 그 첫째, 농촌주민들은 지역 내 다양한 사회자본(자금 및 각종 이익단체들)을 흡수하고 부동산개발업자 및 정부와 공동으로 합의해 가며 사업을 추진하고, 둘째, 정부는 사업과 감독을 체계적으로 하고 농민의 권익을 보장하며, 셋째는 지역과 농촌의 실정과 특색에 맞게 사업이 추진되어야 한다. 이러한 과정에는 중앙정부의 제도적 지침에 따라 지방정부-부동산개발업자-촌민위원회-농민 간 끊임없는 논의와 협의의 과정을 거쳐야 가능한 일이다. 이러한 과정이 무시되고 중앙정부의 묵인 하에 지방정부와 부동산개발업자의 결탁으로 농민들의 권익을 무시한 채 일방적이고 강압적인 '농민상루' 형식으로 추진한다면 신중국 성립 이후 마오쩌둥이 추진한 농촌 합작화 운동, 즉, 인민공사 건설의 실패 경험을 반복하지 않으리라는 법도 없을 것이다.

물론 중국정부도 이러한 사정을 모르고 있는 것은 아니다. 국토자원부도 이 같은 문제의식을 느끼고 2011년 각급 지방정부에서 이뤄지고 있는 '농민상루'에 대해 전면조사를 실시하고 "토지증감 연계"를 남용한 지방정부의 무분별한 개발행위들에 대해 시정조치를 하도록 지시했다(李樂, 2011). 하지만 이러한 중앙정부의 조치들이 과연 얼마나 효과가 있을지는 미지수이다. 특히 현재 리커창 총리가 주창하는 "신형도시화"²²⁾ 건설 사업이 탄력을 받으면서 '농민상루' 현상은 더욱 심화될 것으로 예상되기 때문이다. 따라서 현재 중국사회변화의 중요한 변수로 작용하고 있는 '농민상루' 현상에 대해 앞으로도 지속적으로 주목하고 연구할 필요가 있다.

22) 리커창 총리는 취임 이후 이른바 "신형도시화(新型城镇化)"를 강조하고 있다. 그 이유는 신형도시화가 내수중심의 성장전략을 견인하는 중요한 축이 될 것으로 기대하기 때문이다. 하지만 중국의 도시화가 새로운 현상이 아니라 수십 년간 지속된 추세이고, 그 규모나 속도가 그 동안 과장된 바 있으며, 신형도시화를 제약하는 다양한 제도적 요인들이 있어 추가적인 효과는 기대만큼 크지 않을 전망이다(지만수, 2013: 10). 따라서 도시지역에서의 도시화보다는 농촌지역에서의 도시화가 더욱 촉진될 전망이다.

참 고 문 헌

1. 김도경. (2014). 중국 토지 제도를 보는 두 개의 시각: 허쉐핑(賀雪峰)과 저우치런(周其仁) 간의 논쟁을 중심으로. *현대중국연구*, 16(1), 411-446.
2. 박경철. (2012). 중국 농촌합작체계의 형성과 전개 (1919-1958): 서구 공상적 사회주의와 협동조합사상의 영향을 중심으로. *농촌지도와 개발*, 18(4), 1011-1048.
3. 박경철, & 구택기. (2012). 중국 농촌합작조직의 변화모식: 신제도주의경제학적 해석을 중심으로. *농촌지도와 개발*, 19(1), 179-194.(中文)
4. 박경철. (2013). 포스트사회주의 이후 중국 합작사(협동조합)의 이론과 실제: 중국 산둥성 평라이시 포도주생산지역 사례를 중심으로. *현대중국연구*, 12(2), 237-280.
5. 박경철. (2014). 후진타오 시기 3농정책의 성과와 한계 그리고 시사점. *현대중국연구*, 16(1), 371-410.
6. 서창배. (2006). 11·5규획에 담긴 “사회주의신농촌건설”의 의미와 한계. *한중사회과학연구*, 7, 44-61.
7. 원테진 지음. 김진공 옮김. (2014). 백년의 급진. 파주. 돌베개.
8. 지만수. (2013). 중국 신형도시화의 동상이몽. *주간중앙프리핑*, 22(37), 10-11.
9. 추이즈위안 지음. 김진공 옮김. (2014). 프리부르주아 사회주의 선언. 파주. 돌베개.
10. 白清田. (2011). 今日華西村考察報告: 2011年思政社社會實踐調研. *廣東培正學院學報*, 3, 28-33.
11. 陳旭峰a. (2012). 農民上樓“問題研究: 回顧與展望. *武漢科技大學學報*, 6, 593-597.
12. 陳旭峰b. (2012). 農民上樓“對農村社會轉型的影響研究: 基於Y市訪談資料的分析. *中共杭州市委黨校學報*, 5, 55-61.
13. 陳錫文. (2006). 推進社會主義新農村建設. 瞿振元等. 中國社會主義新農村建設研究. 北京, 社會科學文獻出版社.
14. 彭維鋒. (2011). 華西村新農村建設實踐經驗研究. *農業部管理幹部學院學報*, 8, 22-27.
15. 葛欣鵬. (2012). 社會策劃模式應對“農民上樓”現象. *科協論壇*, 6(下), 188-189.
16. 胡智超, & 龍花樓. 中國新農村建設的制限因素及國際經驗借鑒. *地理科學進展*, 8, 1228-1236.
17. 李炳坤. (2005). 扎實穩步推進社會主義新農村建設. *中國農村經濟*, 11, 1-9.
18. 李昌平, 馬士娟, & 曹雅思. (2011). 對“撤村並居”, “農民上樓”的系統思考. *中國黨政幹部論壇*, 3, 33-36.
19. 李樂. (2011). 國土部全國徹查“農民上樓”. *中國經營報* 4月 11日 第A05版.

20. 李西杰. (2011). 農民“被上樓”現象的倫理反思. *道德與倫理*, 3, 41-44.
21. 劉國琴, 高中強, & 張洪意. (2008). 山東省大蒜和大蒜價格波動原因及對策. *中國蔬菜*, 10.
22. 馬海偉, 胡適, & 王志剛. (2012). 近期我國大蒜價格異常波動的原因分析. *中國蔬菜*, 3.
23. 蘇智先. (2008). 解決新農村建設有關問題的對策與建議. *綿陽師範學院學報*, 10, 1-7.
24. 王忠良. (2012). 社會主義新農村改造存在的問題及對策: 以山東省泗水縣為例. *重慶科技學院學報*, 9, 39-41.
25. 於永峰. (2014). 新農村建設中鄉鎮經營中心的職能與作用. *農業開發與裝備*, 2, 23.
26. 張吉星. (2011). 穩步推進的孟樓村農民上樓模式. *村委主任*, 37-39.
27. 張曉輝, & 周凱. (2014). 新農村建設模式研究綜述. *長春大學學報*, 1, 1-5.
28. 張元索, 崔永亮, & 張占錄. (2012). 農民利益保護視角下的“農民上樓”現象解釋. *現代經濟探討*, 6, 72-75.

Received 20 May 2015; Revised 05 June 2015; Accepted 15 June 2015



Dr. Kyong-Cheol Park is a senior researcher of Rural and Agriculture Research Center in Chungnam Institute, South Korea. His research interest is rural society, rural development, and rural China.
Address: (314-140) Chungnam Institute, 73-26, Yeonsuwon-gil, Gongju-si, Chungchengnam-do, Korea
E-mail) kcpark@cni.re.kr