

後農業稅時代 중국 향진 거버넌스 변화*

- 기층정부 각 행위주체의 이익관계 변화를 중심으로 -

閔 貴 植

I. 서론	III. 後農業稅時代 각 행위주체별 행동양태 변화
A. 연구목적과 내용	A. 향촌 거버넌스와 재정 상관성
B. 선행연구 검토	B. 향촌에서 기층관료의 행동양태
II. 현·향진정부의 재정약화 현황	C. 촌간부의 행동양태
A. 현·향진정부의 수입·지출 불균형 심화	D. 향촌 내부 농민들의 행동양태
B. 현·향진정부 세수 구성	VI. 결론 : 함의와 전망

한글초록

농업세가 폐지되자 기층정부와 촌간부는 세금의 징수를 매개로 ‘이익 공동체’ 연결고리가 끊어지면서 새로운 관계로 전환하고 있다. 향진정부의 재정권이 현정부로 귀속되면서 고유 업무의 상당부분을 현정부가 직접 처리하고, 촌간부의 급여까지 직접 제공함으로써 향진정부의 행해화가 가속되고 있으며, 기층 거버넌스 주체로서의 역할도 축소되고 있다. 이로써 기층정부 관료의 행태는 첫째, 농민 관련 업무 비중을 줄이는 대신 새로운 세원의 기반인 2,3차 산업에 정책적 관심을 집중하고, 둘째, 재원부족을 채워줄 부동산 개발에 집중하면서 신흥 토호세력과 결탁하는 경향을 보이며, 셋째, 촌장과 촌민소조장 선거에 대한 관심과 개입이 대폭 축소되었고, 넷째, 농민의 공공서비스 요구에 대해 소극적으로 임하는 경향이 커졌으며, 다섯째, 촌간부와 적극적인 관계를 맺고 ‘수익 최대화’를 추구하던 행태가 ‘위험요소 최소화’로 바뀌면서 보신주의가 만연하게 되었다. 촌간부도 정치자원이 축소되면서 향진정부와의 협상카드를 상실하고, 농민의 대리인 역할이 힘을 잃으면서 농민의 협력을 받지 못해 이중의 어려움을 겪고 있으며, 이에 따라 농촌 자치가 심각한 위기에 처하게 되었다. 농촌에서 행정권력이 후퇴하고 동시에 촌민위원회를 중심으로 한 자치조직의 영향력이 약화되자 농민의 공동체 사무에 대한 관심이 사라지면서 개인주의와 이기주의가 만연하고 있다.

농업세 폐지 이후 기층정부의 영향력 축소는 기층정부의 행정 역할과 촌민사회의 자치 역할을 나눔으로써 새로운 거버넌스 구축에 도움이 될 것으로 기대도 하지만, 아직까지 중국현실은 행정공백이 커짐에 따라 지방 토호 등 불량세력이 영향력을

* 이 논문은 한양대학교 교내연구지원사업으로 연구되었음(HY-2013).

확대하면서 농촌 자치조직이 오히려 위축되는 결과를 가져오고, 농민들도 개인주의와 이기주의에 편승해 무임승차하려는 경향이 강해 농촌의 자치역량이 퇴보하고 있다. 중국이 야심차게 추진한 농업세 폐지가 충분한 대비책 없이 시행되면서, 기층정부의 기능 상실, 농촌자치 붕괴, 촌간부의 관계망 해체라는 새로운 부작용을 낳고 있다.

주제어 : 농업세 폐지, 거버넌스, 향진정부, 촌간부, 후농업세 시대, 촌민자치

I. 서론

A. 연구목적과 내용

아담 스미스는 『국부론』에서 ‘재정은 서정(庶政)의 어머니다’라고 설파했다. 즉 재정은 정부를 운영하는 경제역량으로, 정부가 조세를 징수하고 이를 사용하는 활동으로 국가행정에서 가장 중요한 행위이며, 국가의 통치능력을 가늠하는 기준이 된다. 따라서 재정권은 인사권과 더불어 상급정부가 하급정부를 통제하는 2대 수단이며, 국민에게 실질적 영향력을 행사하는 가장 큰 정치자원이기도 하다. 그렇기 때문에 재정구조 변화는 각급 정부 간의 역할관계가 변했다는 것을 실증적으로 보여주는 지표이며, 국가-사회관계의 변화를 이끌어내는 실체적 역할을 수행한다. 또한 재정 변화는 공공재에 대한 분배에 영향을 미쳐 각 행위주체들의 이익관계도 달라진다. 따라서 재정 변화를 매개로 각 행위주체들의 상호관계 변화를 추적하는 것은 정치관계 변화뿐만 아니라 경제적 이익관계 변화라는 현실을 정확히 반영하는 방법이 될 수 있다.

중국은 2006년 농업세를 전면적으로 폐지함으로써 2,600여 년간 유지되어 오던 농업을 기반으로 한 재정정책에 획기적인 전환을 가져왔다. 이는 수 천 년 동안 이어져 온 농업이 더 이상 주류 산업이 아님을 법률적으로 확인한 것이자, 국가재정을 농업과 농민에게 의지하던 전통적인 국가운영 방식에서 완전히 벗어난 것이다. 하지만 이는 또한 국가와 농민 관계를 연결하는 핵심 고리가 끊어져 행정력을 관철하는 방식과 이에 대응하는 농

민의 반응양태가 달라졌다는 것을 의미하기도 한다. 즉 농업세가 폐지됨으로써 국가행정의 말단이자 농민과 직접 접촉하는 향진(鄉鎮)정부의 역할이 축소되면서 ‘관리형 행정체제’를 중심으로 한 향진정부의 기존 통치능력이 현저히 약화되고, 향진정부에 대한 농민의 신뢰도 상당히 하락하고 있다.

2000년대 이전에는 향진정부 재정에서 농업세가 차지하는 비중은 약 30% 전후였는데¹⁾, 2006년 이를 전면 폐지함으로써 재정능력이 크게 악화되었다. 특히 농민에게 부담이 되었던 각종 ‘준조세’성 기금 징수가 공식적으로는 엄격하게 금지됨으로써 향진정부의 재정은 더욱 어렵게 되었다.²⁾ 그 결과 향진정부의 공공서비스의 질이 떨어지고 정부기관의 책임회피 현상이 급격하게 증가하는 부작용을 낳고 있다. 농업세 폐지는 농민의 부담을 경감하는 긍정적 역할을 하였지만, 향진정부의 ‘개혁비용’을 소진시켜, 이것이 오히려 행정개혁의 동력을 약화시키는 역기능으로 작용한 것도 부정할 수 없는 현실이다.

중국은 향진정부의 방만한 예산운영과 예산낭비를 막고 농업세 폐지 이후 부족한 재원을 효율적 관리를 통해 극복하려는 시도로, 향진정부의 재정권을 현(縣)정부로 이관하는 정책(鄉財縣管)을 2008년부터 실시하고 있다.³⁾ 이는 기층정부의 부패를 원천적으로 막으면서 재정효율을 높이려는 중앙정부의 의지가 관철된 것이다. 그런데 이 조치가 기층정부의 인력 구조조정을 겨냥하고 있는 것은 분명하지만, 향진정부 기능이 축소되어 농업 생산성 향상과 공공서비스 제공이라는 본연의 임무가 부실해지고 있기도 하다. 그래서 이 정책의 성공여부를 공정하게 평가하기에는 아직 이른 감이 있다. 따라서 재정구조 변화 변수로 향촌 거버넌스를 분석하려는 본

1) 章榮君, 『財政困境與鄉鎮治理』, 2013, 中國社會科學出版社, p.62.

2) 중앙정부는 농업세 폐지 뿐만 아니라 기층정부가 농민들에게 근거 없이 수시로 진행한 자금모집과 수시 할당, 근거 없는 비용청구 행위 등 소위 3란(三亂)을 강력히 금지시켰다.

3) 본 논문에서의 현(縣)정부는 縣級市정부와 區정부를 포함한다. 따라서 현정부와 현급정부는 의미 차이가 크지 않으나, 고유한 현정부 범주를 넘어선 경우나 층급별 단위를 분류할 경우에는 현급정부라고 구분하고, 그 이외는 현정부로 통일한다.

논문은 향진정부의 재정권을 회수해 간 현정부의 재정상황에 주목하고자 한다. 왜냐하면 현정부로의 재정권 귀속 이후 향진정부 공무원이나 촌간부들의 행위가 거기에 맞게 변화되고 있기 때문이다.

어찌되었건, 현정부가 자치조직인 촌간부의 급여까지 직접 제공하는 것으로 바뀌면서, 촌민에 대한 향진정부의 지도력이 현저히 약화되었을 뿐만 아니라⁴⁾, 농민과 농업에 집중했던 정책적 관심을 2,3차 산업에 집중하고 소도시 건설과 개발사업 등에 관심을 쏟음으로써 농촌 소외현상이 보편화되고 있다. 기층정부의 이런 무관심과 통제력 약화는 향촌의 내부질서 변화에도 지대한 영향을 미치고 있다. 촌민위원회의 역할이 약화되고, 자연부락 단위를 지도하던 촌조장(村組長)은 선출 자체가 어려울 정도로 매력을 잃어가고 있다. 이는 농촌의 이익분화에 따른 농촌조직이 파편화 되는 현상의 반영이자, 농촌 내부의 주류세력이 변화하는 과정에서 나타나는 부작용으로, 새로운 거버넌스로 이행하는 통증이라고 할 수도 있다.

좀 더 자세히 살펴보면, 기층정부 관료들은 농촌행정에서 가장 중요한 징세업무가 사라지자 촌장, 소조장 등 촌간부의 조력이 크게 필요하지 않게 되었다(촌간부의 개념과 범주는 각주 참조)⁵⁾. 또한 농업에서 세원 확보가 불가능해짐에 따라 농촌을 경시하게 되었으며, 대신 상공업과 토지개

4) 촌간부는 국가의 행정간부체제에 편입되어 있지는 않아 공무원은 아니지만 국가행정 업무를 지원하는 현장의 간부를 말한다. 그래서 넓은 의미의 촌간부는 당지부 서기, 촌민위원회 주임, 치안보위위원회주임, 민병연대장, 부녀주임, 공청단지부서기, 촌민위원회 회계 등을 가리키지만, 협의로는 당지부서기, 촌민위원회 주임 등 주요 간부를 말한다. 이 글에서는 촌간부를 광의의 의미로 사용한다.

5) 중국은 1994년 10월 전국 농촌 기층조직건설 공작회의에서 촌간부의 개념과 범주를 분명하게 밝혔다. 이에 따르면, 촌간부는 신농촌 건설의 골간역량이지만, 국가공무원과 다른 특수한 집단으로 국가의 행정간부체제 밖에 존재한다. 촌간부는 주민선거로 선출되는 촌민위원회 주임 등 간부, 당지부에서 선출하는 당지부장 및 간부, 상급기관에서 파견한 임명직 간부(駐村干部), 대학 출신을 초빙한 간부(村官)로 구성된다. 이를 다시 협의의 간부로 한정하면, 촌당지부 서기와 주요간부 그리고 촌민위원회 주임과 부주임 등 주요임원을 지칭하지만, 광의의 간부 범위는 이들을 포함하여 촌민 내부인으로서 촌민소조장, 부련(婦聯) 주임, 치안(治保主任) 주임, 민병연장(民兵連長), 공청단지부 서기, 촌경제조직 책임자가 해당되며, 상급기관에서 파견된 공무원과 촌에 초빙된 대학생 간부가 이에 해당한다.

밭에서 세원을 확보하기 위해 행정력의 대부분을 집중하는 행태를 보이고 있다. 한편, 촌간부들은 향진정부의 행정조력 요구에 충실히 응하는 대가로 농민들에 대한 지배력을 유지하면서 농민의 요구를 기층정부에 전달하고 관철하는 매개자로서의 역할을 해왔다. 그러나 이 역할이 사라지자 농민에 대한 영향력을 상실하였고, 동시에 기층정부 관료들과의 네트워크(관사)가 해체되는 이중의 어려움에 처하게 되었다. 농민의 입장에서 보면, 농업세 폐지는 조세 부담이 경감되기는 했으나 그 액수가 크지도 않으면서, 기존에 제공받아 온 공공재—관개시설, 도로 보수, 치안을 포함한 공공서비스—를 제공받지 못해 개인이 그 비용을 부담해, 오히려 경제적 부담이 늘어나는 역효과와 농업생산성이 늘지 않는 예상치 못한 상황에 직면해 있다. 그리고 농촌에 대한 정부의 영향력이 약해지면서 공공사업에 동참하기를 거부하는 농민의 무임승차 심리가 만연하면서 공동체의 붕괴현상이 심각해지고 있다. 또한, 불법과 합법 사이를 줄타기 하면서 농민의 이익을 침해하는 집단—이익단체, 혈연조직, 폭력조직, 어용단체, 귀향 농민공 등—의 등장으로 농민자치가 상당히 침해받는 상황이 이어지고 있다.

이런 변화는 농업세가 폐지되면서 나타났거나 심화되고 있는 현상이다. 농업세 폐지는 농촌사회에서 관료-농민 관계를 획기적으로 변화시킨 중요한 사건이며, 중국의 행정지도 방식과 농민의 대응 및 자치형태가 근본적인 변화를 가져온 전환점이라고 할 수 있다. 이런 관점에서, 필자는 농업세 폐지가 가져온 향진정부의 거버넌스 변화를 각 행위자의 이익변화라는 변수를 통해 설명하고자 한다. 즉 제도화된 기구의 구성원인 향진정부의 관료와, 촌장, 촌간부의 관계를 분석하고, 제도 밖에 있는 엘리트농민, 각종 이익단체, 농민대중이 행정관료 및 상호 간에 어떤 영향을 미치는지, 각 행위자에 대한 미시적인 분석을 통해 향촌 거버넌스의 변화 내용과 향후 전개방향을 예측하고자 한다.

B. 선행연구 검토

21세기 10여 년이 경과한 현재의 상황에서, 중국 농촌의 기층거버넌스 변화에 대한 한국학계의 관심은 상대적으로 낮은 편이다. 이는 시대에 따른 사회의 주요 이슈 변화가 학계에도 영향을 준 것이지만, 그렇다고 기존의 주제가 의미를 잃어버린 것은 아니다. 2000년대 초기에는 중국의 민주주의 발전 문제가 학계의 주요 관심사항이 되면서, 선거제도 개선이나 제도시행 범위의 확대 및 그로 인한 주민의 정치적 영향력 제고를 논하는 글들이 많이 발표되었다. 이런 연구는 국가-사회관계의 변화라는 측면에서 당연히 도시에서의 선거와 사구(社區)의 자치권 확대 등이 연구자의 관심 영역이었다. 이에 비해, 농촌민주화와 농촌 거버넌스 전환에 대한 논의는 상대적으로 뒷전에 있었는데, 이는 농촌사회의 변화가 도시의 그것보다 느린 점도 있었지만, 농촌지역에 대한 연구환경이 열악한 측면도 크게 작용한 것으로 보인다.

이런 상황에서도 농촌의 거버넌스 변화를 추적하는 몇몇 연구는 농촌의 정치·사회 변화를 추적하는데 상당한 기여를 하고 있다. 특히 2006년 농업세가 폐지된 이후, 중국 농촌의 행정능력 변화와 행정권력에 대응하는 농촌간부 및 농민의 태도 변화는 그 이전과 크게 다르다는 측면에서, 농촌사회와 농민을 이해하는데 매우 중요한 의미를 던지고 있다. 그런데 농업세 폐지 이후의 농촌 기층정부를 연구한 논문이 많지 않고, 특히 거버넌스 측면에서 서술한 연구는 여전히 드문 것이 현실이다.

이러한 가운데서도 농촌사회 변화를 들여다 본 대표적인 국내 연구는 다음과 같다. 이기현(2011)은 국가-사회관계에서 농민시위 격화의 사회·경제적 배경을 논하면서, 이에 대응한 정부의 ‘안정구매전략’을 중심으로 농촌사회의 변화를 살펴보고 있다.⁶⁾ 조수성(2010)은 ‘향정촌치’(鄉政村治) 구조를 농촌 기층거버넌스의 기본으로 보면서, 농업세 폐지 이후 재정악

www.kci.go.kr

6) 이기현, “중국 농민저항과 국가-사회 관계의 새로운 조정”, 2011, 국제지역연구 제15권 1호.

화로 인한 농촌기층조직 붕괴문제에 대한 해결방안을 모색하려는 중앙정부의 입장을 논하면서, 2010년에 발표된 ‘중국 실정에 부합하는 농촌기층 거버넌스 메커니즘 확립’ 정책지침을 소개하고 있다. 그는 향진정부가 행정기능을 수행하고 촌민위원회가 자치기능을 실행하는 농촌의 거버넌스 특징을 설명하면서, 두 기관의 행위주체들이 민주적 참여와 협상을 진행하는 수평적 네트워크를 형성하지 못하고 있다고 지적하고 있다.⁷⁾ 이동영(2009)은 촌민위원회 간부의 역할을 국가와 촌민의 ‘공동 대리인’이라는 ‘이중역할’ 수행자로 규정하면서, 향진정부의 이익과 촌민 사이의 이익충돌이 발생할 때 ‘이중의 압력’을 받는 촌민위원회 간부들이 어떤 행동양태를 보이는가를 서술하고 있다. 그는 촌민위원회 간부들이 자신이 보유하고 있는 자원에 기초해 ‘향진정부의 대리인’, ‘중립적인 대리인’, ‘독립형 대리인’, ‘촌민 대리인’의 역할을 통해 자신의 이익을 극대화하거나 피해를 최소화한다고 주장한다. 이 연구는 농업세 폐지 이후 향진정부의 재정 자원이 결핍된 상황에서 촌간부들의 행동양태 변화를 전망하거나 향촌 거버넌스 변화를 추적하는데 상당한 시사점을 제공하고 있다.⁸⁾ 김종현(2006)의 글은 농업세 폐지 이전의 것이기는 하지만, 향진정부와 촌민위원회 및 촌 당지부의 권력관계를 잘 설명하고 있어, 농촌에서 권력의 진행방향과 그에 대한 농민의 반응을 이해하는데 기초적인 자료를 제공하고 있다. 특히 재정 등 자원에 대한 통제권을 둘러싼 각 행위체들의 행동양태를 설명한 이 논문은 농업세 폐지 이후 농촌거버넌스 변화의 방향을 설명하는 유용한 자료라는데 그 의미가 더 크다고 하겠다.⁹⁾ 민귀식(2010)은 농업세 폐지 이후 향진정부의 직능변화 요인과 변화방향에 대한 분석을 통해 기층정부와 촌민간의 관계변화의 단초를 제시하고 있다.¹⁰⁾

7) 조수성, “중국 농촌기층 거버넌스의 현황 및 대안탐색”, 2010, 대한정치학회보 18집 1호.

8) 이동영, “중국 농촌 촌민위원회 간부들의 선택적 역할수행 연구”, 2009, 국제정치논총 제19집 1호.

9) 김종현, “중국 기층정권의 권력관계 분석”, 2006, 중국학연구 제38집.

10) 민귀식, “농업세폐지 이후 중국향진정부 직능전환 평가”, 2010, 중소연구 제34권 1호.

II. 後農業稅時代 재정약화 현황¹⁾

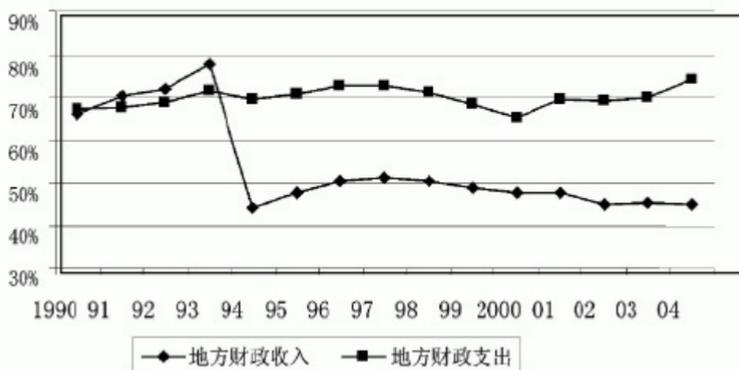
A. 현향진정부의 수입-지출 불균형 심화

1994년 분세제 개혁은 중앙정부로의 재정집중 조치였다. 이는 중앙정부의 재정능력이 극도로 취약한 통치위기를 극복하고, 지역불균형을 시정하기 위한 물질적 기초를 확보하려는 특단의 조치였다. 하지만 지방정부의 입장에서는, 갑작스런 재정권 박탈로 인한 충격이 매우 컸는데, 특히 하층정부로 갈수록 그 부담이 더 커지는 불합리한 측면이 많았다. 또한 중앙정부로 이관된 세목(稅目)을 보충하기 위해 성(省)정부는 시정부에 부담을 가중시키고, 시(市)정부는 현정부에 그 부담을 전가하였다. 현(縣)정부는 향진정부에 공공재 공급의 많은 부담을 전가하는 정책을 시행해오다, 농업세 폐지 이후부터는 재정이 극도로 취약한 향진(鄉鎮)정부의 재정권을 현정부가 직접 통제하고 있다. 이로써 현정부는 재정지출 규모와 수입-지출의 불균형이 가장 큰 정부단위가 되었다. 이런 현정부는 향진정부에 대한 예산편성권과 집행감독권한을 이용해 향진정부 예산을 전용(轉用)하는 일이 빈번해지면서, 향진정부의 부담은 더욱 가중되고 있다.

[그림 1]은 분세제 전후로 지방정부의 재정수입-지출 변화를 보여주고 있다. 이 그림에서 보듯이, 1994년을 기점으로 지방정부의 수입은 전체 재정의 78%에서 50% 이하로 떨어졌으나, 지출은 꾸준히 증가하여 2014년에는 82% 정도를 책임지고 있다. 즉 지방정부는 재정수입이 대폭 줄어든 이후에도, 공무원 급여와 지역개발 및 공공재 공급에 대한 책임이 늘어나면서 재정지출 부담이 가중되고 있다.

11) 2006년 농업세가 폐지되면서 각종 준조세성 기금 징수도 원칙적으로 금지되었기 때문에, 이를 포괄하여 이후 시대를 後農業稅時代라 부르기도 한다.

[그림 1] 1990~2004년 지방정부의 재정 수입지출 비중변화(단위:%)



자료출처:分稅制十年:制度及其影響 (二)

<http://www.21gw.com/ms/djzl/a/5312/765312.html> (검색일:2015.1.5.)

<표 1>은 중앙-지방정부의 지출비율과, 지방정부 지출 가운데 각급 정부의 비중을 보여주고 있다. 여기에서 알 수 있듯이, 1994년 분세제 시행과 무관하게 지방정부의 지출은 꾸준히 증가하였고, 특히 현급정부는 지방정부 총 지출예산에서 그 비중이 1993년 31.0%에서 2010년 45.5%로 크게 증가하였다. 또한 현급정부가 전국 총 재정에서 차지하는 비중은 37.43%(2010년)에 이른다. 이는 “현정부는 국가의 축소판이다”는 말처럼¹²⁾, 현정부가 실질적으로 지역경제 발전과 농촌행정을 담당하는 가장 중요한 역할을 하는 현실을 반영한 것이지만, 위로는 성급정부와 시급정부의 감독을 받으면서 아래로는 향진정부를 통제하고 책임져야 하는 현정부의 어려움을 보여주는 것이기도 하다. 한편, 현정부의 재정지출 비중이 큰 또 다른 이유는 현급정부가 지역경제 개발의 핵심적인 역할을 하는 정부기관으로서 각종 인프라 건설과 투자의 책임을 지고 있기 때문이기도 하다.

〈표 1〉 1993~2010년 각급정부의 재정지출 비중 (단위:%)

年度	中央	地方	地方 合計	省級	地市級	縣級	鄉級
1993	28.3	71.7	100.0	24.6	30.6	31.0	13.8
1995	29.2	70.8	100.0	21.2	36.5	29.3	13.0
2005	25.9	74.1	100.0	25.4	30.6	36.0	8.0
2006	24.7	75.3	100.0	24.3	29.9	38.3	7.4
2008	21.3	78.7	100.0	22.6	27.4	43.1	6.8
2010	17.8	82.2	100.0	20.8	27.4	45.5	6.3

자료 출처: <중국통계연감> 각 연도별 통계를 정리.

陶勇, 『中國縣級財政壓力研究』, 復旦大學出版社, 2014, p.76에서 부분발췌
재인용.

<표 2>는 농업세가 전면적으로 폐지된 2006년의 각급 정부의 재정상황을 보여주고 있다.¹³⁾ 중앙정부는 재정수입과 지출에서 가장 유리한 위치를 점하고 있고, 성급정부는 재정 총수입의 16.8%에 지출은 20.1%로써 Δ 3.3%인데 비해, 시급정부는 수입과 지출이 Δ 4.1%이고, 현급정부는 그 차이가 Δ 10.8%로 가장 큰 부담을 지고 있다. 향급정부는 수입과 지출의 차이가 0.7%로 차이가 크지 않으나 전체에서 차지하는 재정비중이 낮아 그 차이를 비율로 평가하면 결코 작은 차이가 아니라고 할 수 있다. 여기서 알 수 있는 것은, 현급정부의 재정적자가 상당히 심각한 수준이며, 이것이 향진정부에도 직접적인 영향을 미쳐 농촌에서의 거버넌스 변화에 직접 관계가 있다는 것이다.

중국의 일부 평론가들은 분세제 이후 각급 정부의 재정 수입-지출의 불균형에 대해 “중앙재정은 희희낙락(喜氣洋洋), 성급재정은 위풍당당(風風光光), 시급재정은 비틀비틀(遙遙晃晃), 현급재정은 아우성(哭爹叫娘), 향진재정은 집단도주(集體逃荒)”로 풍자하면서 상급정부로 갈수록 유리한

13) 물론 <표 3>에서 볼 수 있듯이, 2000년 안후이성에서 농업세를 시범적으로 폐지한 이후, 이미 2005년 경제적 측면에서는 실질적인 의미가 거의 사라지기는 했지만 공식적으로 폐지된 2006년을 그 기준으로 삼는다.

재정구조를 비판하고 있다.¹⁴⁾ 이렇게 현정부와 향진정부의 재정능력이 약화되면서 공공재를 정상적으로 공급하지 못함으로써 정부의 원래 기능을 수행하지 못하는 상황이 일어나고 있다. 이는 정부에 대한 농민의 신뢰 하락과 집체시위와 같은 비제도적인 행위가 늘어나는 등 사회불안정의 요인이 되고 있다. 또한 농업세가 폐지되기는 했지만 곧바로 비합법적인 방법을 통한 각종 기금의 징수가 늘면서 농민의 부담이 오히려 가중되는 현상이 곳곳에서 벌어지고 있다. 한편, 교실 수리나 도로보수 등 정부가 제공해야 할 공공재를 농민이 직접 부담하게 되자 정부는 농민들이 협의하여 스스로 비용 부과 정도를 결정하도록 하는 새로운 제도(一事一議)제를 도입함으로써 사실상 잡부금 징수를 허용하고 있으나, ‘주민회의’는 형식에 그치고 각종 경비 부담을 일방적으로 요구하는 향진정부의 행태가 계속되고 있어 농민의 불만이 가중되고 있기도 하다.

〈표 2〉 2006년 각급정부의 재정 수입-지출 비중 (단위:%)

	中央	省級	地市級	縣級	鄉級
수입	43.2	16.8	18.8	16.4	4.9
지출	24.4	20.1	22.9	27.2	5.6

자료 출처: <중국재정연감 2007>과 기타재정부 통계 정리

黨國英, 『農村治理, 社會資本與公共服務』, 中國社會科學出版社, 2013, pp.174-177에서 부분발췌 재인용

B. 현향진정부 세수 구성 변화

현정부의 재정에서 농·목축업세가 차지하는 비중은 1998년까지만 해도 평균 32%를 능가했다. 그러나 2000년 안후이(安徽)성에서 시범적으로 시작되어 전국으로 확산된 농업세 폐지 추세로 2005년 세수의 1.5%를 접하다 2006년에 완전히 사라지면서 재정에 큰 곤란을 겪고 있다. 그 결과

14) 李翔·杜鵬, “鄉村治理的困境及路徑選擇”, 安徽農業科學, 第34卷 14期, 2006. P.3499.

75% 이상의 현정부가 재정적자 상태에 놓여 있다.¹⁵⁾ 이런 현상은 2,3차 산업이 발달한 동부지역에 비해 농업세 비중이 높은 중서부지역의 재정이 더욱 어려움에 처해 있다. 예를 들면, 농업 비중이 비교적 큰 쓰촨(四川)성 안웨이(安嶽)현의 경우, 2003년에는 농업세가 재정수입의 47.5%였는데, 2005년 농업세가 완전히 사라지자 부채와 부동산 개발로 재정을 보충하고 있다.¹⁶⁾ 대부분의 현정부는 농업세 대신 기업소득세와 건축관련 세금이 현금정부의 소관으로 편입됨에 따라 이들에 대한 의존도가 높아지고 있다 (표 3 참조). 부가가치세는 중앙정부와 지방정부가 75:25로 나누는 분향세(分享稅)인데, 이중 성정부가 8.75%, 현(시,구)정부가 16.25%를 가져가기 때문에 현정부로서는 매우 중요한 세원이다. 소비세는 100% 중앙에 귀속되지만, 영업세는 35%를 성금정부가 65%는 현정부가 가져가기 때문에 중요한 세원이다. 또한 지방기업소득세의 60%는 중앙에 귀속되지만, 현금기업이 납부한 기업소득세의 40%는 현정부에 귀속되며, 개인소득세는 중앙과 성정부 및 현정부가 각각 60:14:26%씩 나누고 있다.¹⁷⁾ 따라서 농업세가 폐지된 이후 현정부 재정을 뒷받침하는 이런 부문에 관료들의 관심이 집중되는 것은 당연하다고 하겠다. 이런 현상은 규모와 세목은 다르지만, 향진정부에도 그대로 적용되는 이익관계 변화의 실제적 모습이라고 할 수 있다.

〈표 3〉 연도별 전국 현금정부 세수 구성 변화(단위:%)

연도	부가가치세	영업세	기업소득세	개인소득세	건축세	농업세 목축업세
1998	27.86	28.29	0.00	11.82	0.00	32.04
2000	26.89	31.60	0.00	12.96	6.95	21.59
2002	24.15	30.59	10.55	6.99	6.62	21.15

15) 《赤字縣占全國縣域比重達3/4》, 《領導決策信息》2008年 第14期.

16) 黨國英, 『農村治理, 社會資本與公共服務』, 中國社會科學出版社, 2013, pp.183~184.

17) 黨國英, 앞의 책, p.183.

연도	부가가치세	영업세	기업소득세	개인소득세	건축세	농업세 목축업세
2004	19.96	38.29	11.34	6.37	8.16	15.88
2005	26.95	36.37	11.78	6.26	8.03	1.45
2006	23.51	31.95	10.92	5.00	7.27	0.06
2007	22.49	31.08	12.07	5.15	6.81	0.00

자료 출처: <1993-2007年 全國地市縣財政統計資料>를 정리
陶勇, 『中國縣級財政壓力研究』, 復旦大學出版社, 2014, p.65에서 발췌 재인용.

한편, 재정적자에 직면한 현정부와 향진정부는 대규모 부동산 개발과 공식적인 세목 이외에 각종 징세 도입과 투자회사를 설립하여 이들이 채권을 발행하도록 해 재정으로 전용하는 편법을 동원하고 있으며, 상당부분은 상급정부의 교부금에 의존하고 있다. 즉 지방정부는 법적으로 채권을 발행할 자격이 없어, 산하기구인 투자회사를 설립하여 이들을 통해 부채를 끌어들이는 것이 일반적인 현상이다.¹⁸⁾ 이렇게 투자회사를 통한 부채는 그 전모를 알기도 어렵지만, 대략 지방정부 채무액의 46.38%(2010년)에 이른 것으로 보고 있다.¹⁹⁾

현정부가 부동산 개발을 통해 재원을 확보하는 것은 전국적인 현상이다. 이렇게 현정부가 부동산 과열을 부추기는 이유 중의 하나는 부동산 개발과 건축 등 토지관련 세금은 100% 현정부의 일반예산 수입으로 인정되기 때문이다. 그렇기 때문에 지방에 따라 차이가 있기는 하지만, 중국 동부지방의 경우 부동산관련 세금과 건축세금이 지방정부 세수의 약 37% 이상일 것으로 분석하고 있다. 또한 토지가격과 임대료를 인상하여 지방정부 소유의 토지를 임대하여 세원을 마련하는 것도 주요한 방식의 하나이다. 그런데 이 세원으로 마련된 예산의 34.8%(2010년 전국 평균)는 농업발전

18) 2010년 말 현재, 전국 현급정부 이상의 국가기구에서 총 6,576개 투자회사(이중 성급 165개, 시급 1,648개, 현급 4,763개)를 설립해 운영하고 있다.(國家審計署, 《全國地方政府性債務審計結果》, 2011年 第35號審計結果公告)

19) 黨國英, 앞의 책, p.179.

과 사회복지 등 예산으로 사용하고 있어, 세원이 부족한 현정부의 고뇌를 읽을 수 있기도 하다.²⁰⁾ 이렇게 각종 방법으로 재원을 조달하고는 있지만 현정부의 재정자립도는 평균 47.5%에 불과하고 향진정부는 84.7%에 머물고 있다.

한편 현·향진정부의 행정서비스 항목은 부단히 확대되고 있다. 향진정부의 경우 산아제한, 사회치안, 질병예방 등 30여 항목 이상의 공공서비스를 제공해야 하며, 현 정부는 향진정부 사무의 상당부분을 실제로 실행하기 때문에 더 많은 공공사업을 추진해야만 한다.²¹⁾ 이런 상황에서 이들 기층정부의 간부들은 예산부족, 사회 불안정 증가, 농민들 각성에 의한 요구 사항 증대, 농민의 무임승차현상 증가, 신흥 농민엘리트 등장, 전통적 협력자인 촌간부의 노령화, 향진간부에 대한 농민의 무시, 상급기관의 요구 증대 등 어려운 현실 속에서 상급기관의 실적평가에 대응하고, 농민의 높아진 눈높이를 만족시키면서 자신의 정치·경제적 이익을 찾아 줄타기를 해야 하는 입장에 처해 있다.

Ⅲ. 後農業稅時代 각 행위주체별 행동양태 변화

A. 향촌 거버넌스와 재정 상관성

향진정부는 2013년 말 기준, 6억 2,961만 명과 국토의 85%에 이르는 면적을 관할하는 33,981개(2010년) 기관에 평균 2만여 명의 주민이 거주하고 있다.²²⁾ 또한 중국 5급 재정체계의²³⁾ 가장 마지막 단계에서 국가정

20) 黨國英, 앞의 책, p.187

21) Thomas Heberer, Gunter Schubert 편, 『‘主動的’ 地方政治-作爲戰略群體的縣鄉幹部』, 中央編譯出版社, 2013, p.8

22) 중국 민정부 사업발전통계보고, www.mca.gov.cn (검색일: 2015.1.5)

23) 중국의 재정체계는 중앙정부, 성정부, 시(지급시)정부, 현(현급시, 구)정부, 향진정부로 5급 체계로 구성되어 있다.

책을 집행하는 일선기관으로, 향진정부의 거버넌스 변화는 국가 공권력 행사방식의 변화임과 동시에 국가와 국민 사이의 역학관계의 변화를 의미한다.

향촌 거버넌스 활동은 식량공급 확보, 공정한 사회 실현, 농촌경제 발전이라는 ‘국가정책 3대 목표’를 실현하기 위해 ① 사회질서와 안전보장 ② 기초적 평등 실현 ③ 교육, 보건, 최저생활보장 등 사회복지 실현 ④ 농업생산기술 보급 ⑤ 농산물시장 개척 ⑥ 기초시설 보급 ⑦ 환경보호 등 공공재 공급을 중심으로 이루어진다. 이를 구현하기 위한 구체적인 방법으로는 ① 권위 있는 향촌 거버넌스기구 설립 ② 정부기관과 민간기구의 관계 정립 ③ 재정지출 방식 재정립 ④ 각 직능기구와 사회단체와의 역할분담 등이 있다. 따라서 향촌 거버넌스 변화는 각 행위자들 사이의 접촉·연계 관계 변화로 집약되어 나타난다.

중국은 행정개혁을 통해 비대한 관료기구를 조정하고²⁴⁾, ‘서비스형 정부’ 구현하여 행정관료의 인식을 전환하고자 한다. 이는 대중이 적극적으로 정책결정과 집행에 참여하여 기층관리 효율을 높이는 것과 직접적으로 연계되어 있다. 그런데 이 개혁은 또한 향진정부의 권한과 기능을 제한하면서 행정서비스를 확대해야 하는 모순에 처해 있다. 즉 향진정부의 예산편성권과 징세권을 모두 박탈한 가운데, 대중에 대한 공공서비스 제공을 보다 강화하라는 주문을 내 놓고 있는 것이다. 마치 객관적인 물질적 조건은 약화되었는데, 기층관료의 의식전환과 농민대중의 자발적 참여를 통해 행정효율을 높이고 대중의 행정만족도를 제고시키라는 마술을 요구하는

24) 중국 재정부 보고서에 의하면, 1978년 이래 중국의 행정관리 비용 증가속도는 전체 재정지출 증가속도보다 빠르게 진행되어 왔다. 1978~2006년까지 중국 행정관리비용 증가율은 연평균 19.3%로 이 기간의 총 재정지출 증가율 13.7%와 GDP증가율 15.6%를 훨씬 초과하였다. 또한 재정에서 차지하는 행정비용이 1978년에는 4.7%였으나, 2006년에는 18.3%로 높아졌다. 이렇게 높은 행정비용은 일반적인 국가가 대부분 10% 이하인 것과 비교해 ‘관리형 행정체계’가 강한 중국의 특수성을 감안한다고 해도 매우 높은 수치인 것만은 분명하다. 2003년의 통계이기는 하지만, 국가재정에서 행정비용의 비중이 일본 2.38%, 영국 4.19%, 한국 5.06%, 프랑스 6.5%, 캐나다 7.1%, 미국 9.9%인 것과 비교하면, 중국 행정개혁의 당위성을 이해할 수 있다.(黃衛平, 汪永成 主編 『當代中國政治研究報告』, 北京, 社會科學文獻出版社, 2009, p.71.)

것과 비슷하다고 하겠다.

이런 이유 때문에 농업세를 애초 계획보다 빠르게 전면적으로 폐지한 것에 대해 중국학계의 논란이 여전하다. 농업세의 폐지로 기층관료와 농민의 관계를 개선해 새로운 촌민자치 조건을 마련했다는 긍정적 평가가 있는가 하면, 행정권력 지원이 사라지자 향촌에서 폭력을 동원한 불량집단이 등장하는 등 향촌 자치역량이 오히려 추락했다는 주장이 맞서고 있다. 또한 향진정부의 재정위기로 인해 교육, 수리 등 농민에게 절대적으로 필요한 공공서비스가 악화되었다는 부정적 평가도 힘을 얻고 있다. 특히 기층단위에서 부족한 재원을 확보하기 위해 기업의 탈세를 부추기고, 기업은 탈세 대가를 지방정부와 공유하는 구조적인 부패가 강화되면서, 농촌이 엘리트농민에 의해 좌우되는 등 자치 퇴보현상이 심화된다는 비판이 확산되고 있다.

B. 향촌에서 기층관료의 행동양태

중국은 대규모 간부가 방대한 영토와 인구를 통제하는 시스템을 운영하고 있다. 그래서 국가권력이 인민대중에까지 정책을 관철시킬 때 여전히 기층관료에게 많은 재량권과 정책집행의 탄력성을 부여할 수밖에 없는 구조이다. 이런 재량권과 능동성은 지방경제의 활성화에 긍정적인 역할을 했지만, 행정의 자의성과 부패행위, 지대 추구 만연 등 부정적인 측면도 간과할 수 없다. 후자를 강조하는 의미로 “위에는 정책이 있고 아래는 대책이 있다”(上有政策, 下有對策)는 말이 광범위하게 유전되고 있기도 하다.

우리는 중국 기층관료가 자신의 이익관계에 따라 행동한다고 규정할 때, 다음의 세 가지 경우를 우선 상정할 수 있을 것이다. 첫째, 상급의 지시사항을 이행여부이다. 기층관료는 선출직이 아니기 때문에 주민 이익보다는 상급기관의 요구를 만족하는 것이 승진을 위한 중요한 요인이 된다. 둘째, 재정, 기업, 토지 등 유한한 역내 자원을 활용하여 지역발전 뿐만 아니라

자신의 이익을 확보하는 것이다. 이는 기층정부가 ‘약탈형 정부’ 혹은 ‘정치기업가’로 변신했다는 비판의 근거가 되기도 한다. 셋째, 주로 경제적 성공에 집중되어 있는 상급기관의 평가(考核)에 대비하는 것이다. 이는 실적(政績) 평가가 경제성장에 좌우되는 중국의 현실을 반영하는 것으로, 기층관료의 적극성과 능동성을 이끌어내는 동력이기도 하다. 이런 기준에서 본다면, 기층관료는 농촌의 발전을 견인하는 엘리트로서의 역할과 기회주의적 태도를 견지하는 이중성을 겸하고 있다. 결국 기층관료에 대한 호불호를 떠나 이들은 향촌 거버넌스의 가장 중요한 역량이자 국가정책을 일선에서 실현하는 최종적인 집행자임에는 분명하다. 따라서 개혁의 성공 여부나 중앙정부 정책의 실행여부는 이들 기층관료의 행위과정을 봐야만 정확히 평가할 수 있다.

농촌에서 기층정부 간부의 이익관계 변화에 결정적 영향을 미친 것은 농업세 폐지 이후 재정난을 해결하기 위해 현정부가 향진정부의 재정권을 회수(鄉財縣管鄉用)하고, 향진 고유사업의 상당부분을 현이 직접 관장한 조치였다. 이로써 향진정부는 촌간부에 영향력을 행사할 힘을 상실했고, 촌간부도 현정부와 직접 연결하는 방식을 선호하게 되었다. 예를 들면, 촌간부에게 지급하는 급여도 현정부가 직접 제공하게 되자 촌간부는 향진정부와 관계유지에 소홀하게 되고, 다른 한편으로는 세금 징수업무가 사라진 이후 향진정부에 대한 협상카드를 상실하면서 향진정부의 행정공백이 커지게 되었다.

농업세가 폐지되어 향진정부의 이익기제가 바뀜에 따라 기층관료의 행동양태도 변화하게 되었다. 첫째, 농민관련 업무비중을 점점 낮춰 나갔다. 즉 향진정부가 농업생산력 증가와 농촌공공서비스 제공에 노력한 것은 세금을 징수한다는 전제가 있었지만, 재정을 농민이 아닌 국가에서 공급받게 되자 농촌사무에 대한 적극성을 상실하면서, 농민행정은 단지 국가위임사무를 수동적으로 수행하는데 그치고 있다. 대신 향진정부의 재정에 직접적인 도움이 되는 상업지구 확대나 소도시(읍) 건설에 집중하고 있다. 농업세 폐지 이전에는 향진정부 업무의 90%를 농촌과 농민문제 해결에

쏟았다면, 현재는 90%의 노력을 상업자본 유치와 개발사업에 투자하고 있는 실정이다.²⁵⁾ 그 결과 많은 농업용 토지가 비농업용으로 전환되고 식량 생산용지가 경제성이 높은 작물의 재배용지로 바뀌고 있다. 즉 향진정부의 이익이 점차 농촌 및 농민에서 멀어지고 있는 것이다.

둘째, 향진정부는 촌장선거나 촌민소조장 선출에도 예전만큼 관심을 갖지 않게 되었다. 마을의 징세업무를 향진간부들에게 의존할 때는 촌장선거 뿐만 아니라 자연부락 단위의 촌민소조장(村民小組長)²⁶⁾ 선거에도 관심을 기울이지 않을 수 없었다. 왜냐하면 세금 징수업무는 주로 촌간부를 통해 이루어졌기 때문에 이들의 협조가 절대적으로 필요했다.²⁷⁾ 그러나 징세 업무가 사라지자 이들과의 협력정도가 줄어들었는데, 이는 국가행정 기관과 촌민 자치조직의 연계 고리가 약화되는 것을 의미한다. 그런데 이렇게 국가-사회의 고리 약화에 대한 평가는 전혀 다르게 나타나고 있다. 먼저, 국가기관이 자치조직의 선거에 영향을 덜 미친다면 자치조직의 민주주의적 운영능력 강화의 계기가 될 것이라는 긍정적 평가가 있다. 이와는 반대로, 중국의 현재 농촌상황은 농민이 분자화 되면서 자치조직 운영 자체가 위협받는 정도이기 때문에 행정기관의 무관심은 오히려 농촌의 결집력 약화와 무질서를 가중시키고 있다는 현실적인 인식이 힘을 얻고 있다. 왜냐하면 향진정부가 행정촌에서 물러나는 형세가 조성되면서, 행정촌 또한 자연부락(村民組)에서의 영향력을 상실하면서 공공재의 사유화, 무임승차 등 부정적 현상이 늘어나고 있기 때문이다.

셋째, 농업세 폐지 이후 향진정부는 농민들의 행정서비스 요구에 소극적인 자세를 보인다. 농업세 징수업무가 사라지면서 향진정부와 촌간부의 유기적 연계 필요성이 크게 줄어들었다. 하지만 농민의 권리의식이 강화됨에 따라 기층정부에 대한 농민의 공공서비스 요구는 더욱 많아지면서

25) 賀雪峰, “論鄉村治理內卷化”, 『開放時代』, 2011년 2월, p.87.

26) 촌민소조의 전신은 인민공사의 생산대였다. 촌민소조는 자치조직이지만 향촌의 가장 아랫 단위의 행정편제 기능을 수행한다. 촌민소조장은 지역에 따라 매월 50~500원의 보조금을 받고 국가업무를 수행하고 있는데, 한국의 이장의 역할과 비슷하다고 볼 수 있다.

27) 賀雪峰, 앞의 글, p.87.

양자관계에 모순이 커지고 있다. 즉 향진정부가 촌간부에 대한 요구는 적어진 반면, 농민이 향진정부에 요구하는 사항은 오히려 늘어나지만 이를 기피하는 향진정부의 행태가 크게 늘어나고 있다. 세금 징수에서 촌간부의 역할이 사라진 것은 이들이 향진정부에 대한 협상카드를 상실했다는 의미인데, 이를 반영하듯 향정부에서 농촌사무를 책임지던 간부들이 현장에 나타나는 일이 매우 드물게 되었다.

이렇게 향진정부의 역할이 축소되면서 기층관료들은 촌간부와 적극적인 협력을 통해 “수익 최대화”를 추구하던 행태에서²⁸⁾, 상부의 간섭과 지도를 최소화하거나 일선업무를 방치하면서 “위험요소 최소화”의 행동양식을 보이고 있다.²⁹⁾ 즉 이전에는 기층관료가 지역개발을 적극 추동하면서 촌간부에게 일정한 혜택을 주면서 상호 이익을 교환하는 전략적 행동을 하는 경향이 강했다. 그러나 농업세 폐지 이후에는 농민들이 상급기관으로 호소하러 가는 상방(上訪)이나 집단시위를 방지하면서 ‘실적’관리에만 급급하게 되었다. 이렇게 행동양식이 바뀐 원인의 하나는, 농민이 기층정부와 기층관료는 대부분 불신하면서도 상급정부에 대한 기대는 상대적으로 더 크기 때문이다. 그래서 실질적 성과가 거의 없는 경우가 대부분이지만 적극적인 ‘상방 사례’가 늘고 있다.

중국의 행정관료는 해당 지역민이 ‘상방’을 하면 이유 여하를 막론하고 일단 승진에서 누락되는 것이 관례화되어 있어, 기층관료에게 농민의 상방은 가장 경계의 대상이 되고 있다. 또한 간부의 승진에 적용되는 ‘일표부결’(一票否決)제³⁰⁾ 역시 기층관료를 피동적으로 움직이게 하는 옥쇄로 작용한다. 특히 차상위 기관인 현정부가 향진정부의 간부의 인사를 관장

28) 향과 촌의 이익공동체 형성은 현·향정부의 도덕적 해이 때문이라고 간단하게 말할 수 없다는데 있다. 어느 현·향진 간부도 징세업무를 완수하지 못하면 계속 그 자리를 유지할 수 없게 되어 있다. 그래서 현·향정부는 촌간부들이 위압적인 방법을 동원하는 것을 묵인하고 인센티브제를 강화하는 이익공동체 관계를 이어나갔던 것이다.

29) 鄒榮, “利益整合與權力重構：後稅費時代的鄉村治理”, 石家莊學院學報 第17卷 第1期, 2015, P41.

30) ‘일표부결’은 간부의 승진심사에서 한 분야만 기준 점수에 미달해도 승진결정이 부결되는 제도이다.

하는 ‘하관일급’(下管一級 one-level-down management)의 압력형체제는 상급기관의 지시사항을 거역할 수 없도록 하고 있다.³¹⁾ 이는 기층관료가 상급기관의 요구를 만족시키기 위해 농민이익을 희생하는 ‘과잉행정’의 원인으로 작용하기도 한다.

C. 촌간부의 행동양태

촌간부의 이익관계 변화는 구체적으로 기층정부 관료와의 관계와 농민 단체 혹은 농민대중과의 관계 재설정으로 나타난다. 먼저, 기층정부 관료와 관계를 보면, 농업세 폐지 이후 징세업무가 사라지자 촌간부는 기층관료와의 ‘협상카드’가 소실되고 소통통로가 막히게 되었다. 징세업무를 수행할 때 향진정부는 촌간부에 의지해서 간접적으로 권력을 행사하는 방식이었기 때문에 촌간부의 협조가 절대적으로 필요했다. 한편, 현·향진정부는 촌간부의 징세업무 적극성을 자극하기 위해 목표임무를 달성하면 개인적인 이익을 챙기도록 눈감아주는가 하면, 보다 적극적으로 인센티브제도를 제정하기도 했다. 이는 ‘향촌(鄉村) 이익공동체’라 할 수 있다. 이런 이익공동체는 기본적으로 징세 필요성에 비해 징세능력이 떨어지기 때문에 발생했는데, 기층정부는 이를 해결하기 위해 촌간부 뿐만 아니라 지방토호세력이 징세업무에 진입하도록 하는 반(半)제도적 장치를 암묵적으로 운영했던 것이다.³²⁾

촌간부는 이런 ‘협력관계’를 이용하여 향진정부에 일정한 협상력을 가질 수 있었고, 농민이나 자신이 필요로 하는 요구를 관철시킬 수 있었다. 이렇게 함으로써 촌민조직은 촌장이나 소조장을 통해 향진정부의 요구에 신속히 응했으며, 향진정부는 촌민들의 요구를 수용하는 자발적 협조를

31) 압력형체제는 현·향진정부로 하여금 경제적 목표를 초과달성하도록 하기 위해 계량화된 수치를 제시하거나 물질적 평가방식으로 하급기관 공무원에게 압박을 가하는 시스템을 의미한다.

32) 농업세가 폐지되자 이런 이익공동체 관계는 해체되었다. 촌간부의 징세업무가 종결되자 현정부는 촌간부의 부정행위에 대해 가차 없는 단속과 처벌을 통해 더 이상의 이익공동체 관계를 단절했다.

통해 이익을 공유할 수 있었다. 그러나 향진정부와 협력을 통해 이익을 취하는 통로가 막히고, 현정부에서 지급하는 활동비도 미미한 수준에 그치지³³⁾, 상당수의 촌간부가 사실상의 태업상태거나 간부직을 버리는 경우도 나타나고 있으며, 젊은 농촌엘리트 부족으로 새로운 촌간부 충원도 어려움을 겪고 있는 곳이 많다.³⁴⁾

한편, 촌간부가 정부정책 수행에서 가장 힘들어 하는 분야는 산아제한(計劃生育), 각종 잡부세 징수, 장례문화 혁신의 3가지인데, 이는 전통문화 및 경제이익과 직접 관계된 것들이다.³⁵⁾ 촌간부는 이 밖에도 사회치안, 생계보호대상자 선정, 상수도 건설, 도로 건설 등 국가행정업무를 수행해야 하고, 교육시설에 대한 향진정부의 투자확대 같은 공공서비스 강화도 정부기관에 요구해야 하는 입장이다. 그런데 공공서비스에 대한 농민의 요구가 높아짐에 따라 이들은 향진정부와 협력할 일이 많지만, 향진정부는 촌간부의 활용도가 낮아짐에 따라 이들을 ‘요구사항만 많은 귀찮은 존재’로 인식하는 경향이 강해진 것이다. 그 결과 촌민위원회 간부를 맡으려는 열정이 과거보다 못해 자치조직의 활력이 떨어지고 있다. 촌간부들의 열정이 떨어진 다른 이유로는, 열악한 경제적 대우 이외에도 정치적으로 성장 가능성이 거의 없다는 것과, 일을 잘해도 촌간부를 벗어나지 못하고 못

33) 촌간부는 공무원이 아니기 때문에 특별히 정해진 급여기준이 없어, 지역에 따른 편차가 매우 크다. 다만 하나의 현에서는 하나의 기준이 있는 것이 보통이고, 급여 이외의 장려금과 농민들이 거둬주는 경비 및 지역의 집체경제의 비용 등을 합해서 지급받는다. 南安市 石井鎮에서 2014년 공표한 급여에 따르면, 보조금을 포함한 수령액이 촌당지부 서기 2,500元, 당지부 위원 1,800元, 공청단 서기 1,800元, 촌민위원회 주임 2,500元, 촌민위원회 위원 1,800元, 부녀주임 1,800元, 부녀부주임 1,300元, 문서 담당 2,300元, 출납 담당 1,800元, 치안부주임 250元, 包村干部 250元, 민병대장 250元 등이다. http://cunwu.cuncun8.com/?ctl=village&act=articleedit&geoCode=68179971&category_code=138412032&id=1480799.

34) 중국은 농촌에 젊은 엘리트를 보내 삼농문제를 해결하기 위해 대학졸업생을 대상으로 촌관(村官)제를 실시(2005년 《關於引導和鼓勵高校畢業生面向基層就業的意見》 전면 실시)하고 있으나, 이들의 신분이 공무원이 아닌 촌민위원회 보조직원이며, 생활조건이 열악하고 급여가 많은 곳도 월 1,000元 전후로 매우 적어 지원자가 많지 않은 실정이다. 예를 들어, 河南安陽官의 급여는 전문대 졸업생의 경우 월 612元(500元+보험료 112元), 대졸자는 50元 추가, 실습 1년 후 50元 인상 등의 조건으로 매우 열악한 편이다. (<http://zhidao.baidu.com/question/563084448.html>)

35) Thomas Heberer, Gunter Schubert 편, 앞의 책, 2013, p.347

해도 촌간부를 계속할 수 있기 때문이며, 다른 한편으로는 일이 많고 어렵기 때문이다. 즉 정부기관에 대응할 힘이 없고, 마을에서는 ‘회의, 업무, 경비 각출’을 추진하는데 농민의 협조를 얻는데 매우 어려운 상황이 날로 심화되고 있는 것이다.

다음으로, 행정촌을 단위로 한 촌민위원회 간부들과 촌민소조장의 관계를 보면, 이들의 연결고리도 점차 약화되고 있다. 촌간부는 징세업무를 수행할 때 소조장의 도움이 반드시 필요했다. 실제로 자연부락 단위에서 집행력을 가진 사람은 소조장이기 때문이다. 그래서 촌간부들은 소조장 선발에 각별히 신경을 써 왔다. 하지만 농업세 폐지 이후 징세업무 협력이라는 가장 큰 임무가 사라지자 촌간부와 소조장의 관계도 긴밀도가 떨어질 수밖에 없게 되었다. 그래서 행정촌 단위로 진행되는 공공사업에 소요되는 경비를 마련하기 위해서 반드시 필요한 마을 전체회의(一事一議)에 농민 참여가 극히 저조한 현상이 보편화 되었다.³⁶⁾ 즉 소조장의 협조가 없는 상황에서 농민들은 자신들에게 꼭 필요한 공공사업이더라도 스스로 경비를 부담하는 사업에 적극적으로 참여하려 하지 않는 것이다. 또한 촌민위원회에서 수행하는 사업에 무임승차하려는 농민에 대해서도 소조장이 적극적으로 계도하지 않음으로써 말을 잘 듣는 순진한 농민만 피해를 보는 불공정한 현상도 늘어나고 있다.

한편, 소조장의 활동 동기에도 상당한 변화가 발생했다. 소조장 활동이 거의 무보수에 가깝게 줄어들면서 이들의 적극성이 현저히 약화되었다. 촌민조직은 마을의 공동 관개사업, 방충작업 등 농업생산의 가장 기본적인 공동사업 단위를 형성하고, 소조장은 예전 인민공사 생산대장의 지위와 역할을 수행한다. 이 때 소조장의 지도력과 적극성은 농민의 참여를 확보하는데 결정적인 역할을 한다. 그런데 소조장의 활동비가 거의 제공되

36) ‘一事一議’는 각종 부담금을 부과하지 못하도록 결정한 이후, 향촌에서 필요한 공공사업을 추진할 때는 반드시 농민들 스스로 회의를 열어 결정하도록 권하고 있는데, 이 경우에도 한 가지 사업에 1인당 15원 이상을 징수하지 못하게 막고 있어, ‘一事一議’ 자체가 대단히 형식적인 전시행정이라는 비판을 받고 있다.

지 않자 이들의 활동 유인기제가 사라지게 된 것이다. 그 결과 기층정부의 행정을 현장에서 집행하는 이들 소조장이 태업을 일삼거나 심지어 마을에서 소조장을 뽑지 못해 공석으로 남기는 상황까지 발생하고 있다. 이렇게 소조장의 사기저하는 마을 공동사무를 관철시킬 권위와 의지 상실로 연결되었다. 즉 마을의 공공사무는 대체로 관개시설 수리나 도로보수, 교실 개보수와 같이 비용과 시간이 투여되는 일이 대부분이기 때문에, 소조장의 강제적 집행력이 없으면 무임승차를 하려는 농민들을 통제할 수가 없다. 그런데 마을에 지도자가 없다는 것은 공동사무가 사실상 중단된다는 것을 의미하지만, 농민들은 공동서비스를 제공받지 못해도 자신만이 피해를 보는 것이 아니라는 생각 때문에, 누구도 적극적으로 나서지 않는 무기력한 사회병리현상이 심화되고 있다.

D. 향촌 내부 농민들의 행동양태

향촌사회를 움직이는 행위자 가운데, 향진정부의 기층관료와 촌간부들 제도 내부의 행위자라고 한다면, 이들을 제외한 농민단체나 개인을 비제도권 행위자 혹은 제도 밖 행위자로 규정할 수 있다. 제도 밖에서 기층지역의 거버넌스에 영향을 미치는 이들의 존재와 행동양태는 자신의 권리를 주장하고 행정간섭에 항의하는 적극성을 보여 주민자치에 긍정적인 역할을 하기도 하고, 자치수준이 낮은 현실을 이용해 부당하게 개인적으로 치부하거나 집단 이기주의를 부추겨 주민자치에 부정적인 영향을 미치기도 한다. 일반화해서 말한다면, 국가권력에 대항하는 측면에서는 사회 역량을 강화하는 역할을 하지만, 일부에서는 국가권력에 기생하여 이익을 도모하면서 사회역량의 퇴보를 가져오기도 한다. 또한 농촌의 각 이익단체와 영향력 있는 개인은 농민대중과의 관계에서도 농민의 요구를 대신 전달하거나 문제를 해결하는 지역엘리트의 역할을 하는 동시에 공공재를 사유화함으로써 농민의 이익을 침해하고, 농민의 무기력을 강요하기도 한다.

개혁개방 이전에는 향촌사회에 정치과잉이 문제였다면, 후농업세 시대

에는 정치 소멸로 인한 부작용이 오히려 두드러지는 형국이다. 이것은 농민의 ‘문화수준이 평등한 권리에 입각하여 효율적이고 정의로운 거버넌스 능력’을 확보하기 이전에 행정권력의 쇠퇴와 향촌 공동체 내의 정치가 제거되면서 발생한 부작용이다. 그 결과 향촌에는 ‘원칙’과 ‘합의정신’이 사라지고, ‘개인 이익’만을 앞세운 일부의 과렴치한 부류의 목소리가 더 크게 울리는 과도기적인 현상이 두드러지고 있다. 여기에 기층관료와 촌간부들은 부조리한 일이 발행해도 ‘상방’만 일어나지 않는다면 모른 채하는 기회주의적으로 처신하고 있어 이런 불량현상을 방치하고 있다. 그렇다면 정부의 행정력이 약화되고 자율적인 건강한 자치역량이 성숙하지 못한 현재의 중국 농촌의 제도 밖의 거버넌스 모습은 어떻게 변화하고 있는가를 살펴보도록 하자.

(1) 무임승차 심리의 만연과 공동사무에 대한 무관심

농업세 폐지 여파와 무관하게 농촌의 공동체의식이 무너져가고 있다. 이는 농촌사회가 공업과 상업 등 다양한 분야로 분화되면서 생산조건이 달라진 것이 가장 중요한 원인이다. 이 과정에서 기계화와 농업기술의 발전으로 농민의 집단적 협력 필요성이 현저하게 줄어든 것이다. 또한 전통 예법이 사라지면서 개인의 체면이 경제이익 앞에 무너지고, 사회적 ‘정의감’이 개인주의에 편승한 무관심에 밀리고 있다.³⁷⁾ 그 결과 무임승차와 목소리 큰 개인의 이익이 많아지는 불량현상도 확산되었다. 또한 공공사무를 농촌의 공식조직 내에서 해결하지 못하고 개인이 해결함으로써 훨씬 많은 비용이 들어도, 촌민위원회나 촌민소조를 통해 이를 해결하지 못하

37) 우리는 중국사회의 병리현상을 진단할 때 가운데 심각한 것 가운데 하나를 시비를 가리는 ‘정의감’ 상실을 들고 있다. 특히 선부론이 이데올로기를 대신한 이래 수단 방법을 가리지 않고 돈을 버는 것이 우선이고, 많은 부를 가진 사람이 곧 유능하다는 인식이 너무나 깊게 스며들었다. 이는 중국이 30년 만에 세계에서 가장 불평등한 국가로 전락했음에도 중국사회의 반응은 외부에서 느낀 것보다 안정적이라는 사실에서도 입증된다. 중국농민이 분노할 때는 사회정의의 문제 때문이 아니라, 눈앞에 펼쳐진 자신의 작은 이익이 침해를 받았을 때라는 자조 섞인 평가는 한동안 이 사회의 자정능력이 향상되기 어렵다는 판단을 뒷받침 해준다.

고 있는 것이 오늘의 현실이다. 이는 곧 농촌 거버넌스의 위기를 상징적으로 보여주는 사례라 할 수 있다.

구체적으로 보면, 농촌에서 정치적 기능이 사라지면서 무조건 반대를 일삼거나 공동경비 부담을 거부하는 사람(釘子戶)을 제어할 정치기제가 없어졌다. 그 결과 무임승차를 하는 사람은 이익을 보지만, 정부시책에 순응하는 농민만 손해를 입는 현상이 늘어나고 있다.³⁸⁾ 예를 들면, 관개시설 수리에 전체 농민을 동원할 수단이 없어 수리시설 전체를 보수하지 못하고, 농민들이 각자 자기 논에 필요한 일부분만 스스로 고치는 현상이 두드러지고 있는데, 현지에서는 이를 ‘신정전제(新井田制)’의 출현이라고 한탄하기도 한다. 또한 관계수리 과정에서 ‘마지막 1km’의 문제가 등장하기도 한다. 즉 중대형 댐에서 물을 끌어와 각자의 논에 물을 대려고 할 때, 개별 논과 연결되는 마지막 구간 비용부담에 대한 합의를 못해, 각자 알아서 수로를 연결하는 현상을 비꼬는 표현이다. 이렇게 공동의 논의구조가 막히면서 관계시설의 보수비용과 수리방법 등을 효율적으로 결정하지 못하고, 막무가내로 반대만 하는 사람들이 오히려 혜택을 보는 일이 비일비재하다. 이런 현상은 마치 동맥에서 세포에 혈액을 공급할 때 모세혈관이 서로 얽혀 기능을 하지 못하는 것에 비유할 수 있을 것이다.

향촌에서 무임승차나 소란을 일삼는 행위가 늘어나는 것은 향촌 자치조직이 갖는 한계를 반영하는 것이기도 하다. 인민공사 시절에는 향촌조직이 강한 구속력을 가지고 있었지만, 촌민위원회를 선거로 구성하는 현재는 자치조직의 정치권력이 농민을 강제할 만큼 크지 않으며, 농민의 권리의식과 개인주의가 강화되면서 정부시책에 따르지 않아도 이를 통제할 마땅한 수단이 없다. 때문에 자치역량이 미성숙한 단계에서 행정권력이 약해지자 비합리적인 이익을 취하는 세력이 오히려 혜택을 누리는 경향이 있지만, 다른 한편으로는 농민의 권리를 관철하는 학습효과도 쌓여가고 있다고 봐야 할 것이다.

38) 賀雪峰, “鄉村的去政治化及其後果-關於取消農業稅後國家與農民關係的一個初步討論”, 哈爾濱工業大學學報(社會科學版) 第14卷 第1期, 2012, p.34.

(2) 토호세력의 영향력 확대

중국 농촌에서 폭력세력이 등장한 것은 1980년대이다. 이들은 1990년대 도시로 흘러들어가 세력과 자금을 축적한 이후 다시 농촌으로 귀향해 토호세력으로 변신하였다. 이들은 1990년대 후반 세금징수와 개발구에서 농민의 몰아내는 일에 앞장섬으로써 향진정부 재정·치안담당 관료들과 결탁할 수 있었다.³⁹⁾ 그 과정에서 농촌의 많은 공공자원이 토호세력에게 통제권이 이전되었다. 이로써 사업가로 이미지를 전환한 이들은 지방의 주요 세력으로 성장하는데 성공했다.

향진정부 재정책임자에게 농업세 징수율은 중요한 평가항목이었기 때문에, 이들은 폭력세력 동원 등 각종 수단으로 납세를 종용했다. 또한 촌간부의 적극성을 유도하기 위해 징세 목표를 달성한 촌간부에게는 일정 비율의 격려금을 제공했다. 그로 인해 가혹한 수탈 때문에 자살하는 농민이 급증하는 등 사회문제화 되자, 중앙정부는 1996년 말 세금의 강제징수를 엄격하게 금지하는 결정을 내리기에 이르렀다. 그런데 강제징수가 금지되기는 했지만 징세목표 달성 자체가 낮아진 것은 아니었기 때문에, 오직 농민을 설득하는 수밖에 없는 촌간부의 직무 수행은 매우 힘들어지게 되었다. 그러자 징세압력에 시달리던 성격이 원만한 촌간부는 퇴출되고 포악한 간부들이 새로 진입하게 되었는데, 이런 과정을 통해 일부 지방의 조폭화한 토호세력이 농촌 거버넌스의 주류세력으로 진입하게 되었다.

한편, 이 과정에서 기층정부와 결탁해 부를 축적한 이들 토호세력은 적극적인 이미지 변신을 시도했다. 즉 농촌에서 문제를 일으키는 특정한 개인에 대해서만 폭력적 방법을 행사하여 제압함으로써 오히려 농민에게 신뢰를 쌓았다. 촌장이나 당지부장이 마을 공동사무에 항상 반대하는 특정한(釘子戶)을 제압하지 못하고 토호세력이 이를 대신 해결하자, 일반 농민

39) 농촌세 폐지 이전에는 향진정부가 세금징수를 위해 폭력을 동원하면서까지 실적을 높이려고 했기 때문에 토호세력을 이용했다. 또한 이들은 적은 토지보상에 저항하는 농민을 위협하여 격리하는 등 악역을 맡았기 때문에 국가기관의 목인아래 세력을 키울 수 있었다.

들은 토호세력을 필요한 존재로 인식하거나, 그들에게 의탁해 경제적 이익을 찾으려는 사람들이 늘어나면서 이들의 영향력은 갈수록 커지고 있다. 이들은 공공재 사유화를 통해 농민이익을 침탈하지만, 농촌의 작은 일을 술선해서 해결하거나 정부가 농민 요구를 수용하도록 중재함으로써 지방의 유력인사로 인정받기는 영민함을 보인다. 이들은 공공자원 수탈방식도 상당히 세련되었고, 수탈 대상이 개인의 자원이 아닌 공공자원이기 때문에 이를 개인이익으로 이전시켜도 농민들의 저항은 별로 크지 않다.

이 외에도 국가자원 관리권이 지방정부로 이전하는 과정에서 지방정부와 결탁한 토호세력은 새로운 부를 축적할 기회를 찾았다. 농업세 폐지 이후 농업종합개발, 상수도 개선사업, 보조금을 대신한 장려금 지급, 도로공사 등 대량의 국가자원이 향진정부로 이관되었다. 이런 항목은 정부와 이익동맹을 맺기만 하면 성공이 보장될 뿐만 아니라, 농민의 이익을 직접적으로 침탈하지 않기 때문에 이들의 불만도 거의 없는 사업이 될 수 있다. 농민들은 오히려 이들 유능한 토호들에 의지해 작은 이익을 챙기려는 경향이 강해, 이미 토호세력이라는 인식이 사라져가고 있다. 즉 중국농민들은 ‘큰 나무 아래서는 빨갭 걱정을 하지 않는다’는 속담을 너무 잘 체화하고 있는 것이다. 여기서 주목할 만한 것은, 지방정부가 상업지구 등 토지개발 과정에서 먼저 토호세력의 적극적인 참여를 요구한다는 사실이다. 이들은 개발구 건설 과정에서 개발상이라는 명분으로 농민의 토지수용을 대신하고, 농민의 이주 처리하도록 함으로써 농민과 직접 충돌하지 않으려는 지방정부와 협력관계를 구축할 수 있게 된다. 그 결과 이들이 사실상 정부 역할을 대신하면서 더 이상 건달이 아닌 지방유지 신분이 되는 것이다.

또한 이들은 마을의 저수지와 소형댐을 임대해 양어장으로 만들거나 산림자원에 대한 지배권을 획득하는가 하면, 농산물판매장 등을 독점하여 또 다른 공공자원을 독점한다. 보통 저수지는 본래 관개용이지만 양어장으로 쓰이면서 농민과 토호세력의 이익이 충돌하는데, 농사철에 제 때 농업용수를 공급받지 못하는 농민과 양어장 물고기가 중요한 토호세력의 이

익이 충돌하는 것이다. 이렇게 기층 거버넌스에서 토호세력의 확대는 정부 행정력의 약화인 동시에 관민의 ‘이익공동체’ 구축이 심화되는 과정이라 할 수 있다. 이는 결과적으로 공권력의 집행과 농민자치 능력 배양에 악영향을 줄 뿐만 아니라, 공공자원의 유실과 농민이익 침해를 발생시켜, 정부의 합법적인 권위를 추락시키고 있다.

(3) 신흥 농촌엘리트의 등장

중국경제의 빠른 성장은 도시에서 성공한 수 많은 농민을 배출했다. 성공한 이들 중 일부는 고향에 돌아가 자신의 업적을 과시하려는 심리와, 고향에서 정치적 영향력을 행사해 보다 안정적으로 사업을 확장하려는 현실적인 판단이 결합되어 귀향하였다. 지방정부도 이들을 통해 지역경제 발전과 농민의 의식을 각성시키려는 의도로 이들의 귀향(城歸)을 유도했다. 이들의 귀향은 농촌의 엘리트층을 충원하고, 농촌조직의 자치역량을 강화한다는 측면에서 긍정적이라고 할 수 있다. 또한 ‘노령화 된 기존의 향촌통치’에 강력한 충격을 주어 새로운 활력을 부여하고, 이들이 도시에서 구축한 네트워크에 대한 농민들의 기대심리를 자극해 경제활동에 새로운 바람을 불러오고 있다. 특히 지방인민대표대회나 촌민위원회 선거에 주민들의 추천을 통해 출마(海選)함으로써 당에서 후보자를 임명하는 사실상의 임명제 선거구조를 타파하는 역할을 함으로써 기층 민주주의 확대에 기여하고 있다는 평가를 받고 있다.

그러나 이들이 귀향 이후 활동에는 부정적인 측면도 여전히 존재하는 것이 사실이다. 가장 큰 문제는, 이들에 대한 농민의 과대한 기대심리가 작용하여 농촌의 권력이 이들에게 집중되고, 농민의 의존현상이 강화되고 있다는 점이다. 다음으로, 정치권력이 경제적 성공을 보장하는 핵심기능을 하는 중국에서 이들 귀향 엘리트는 돈으로 권력을 사려고 선거에서 부정행위를 저지르는 일이 많으며, 경제력을 이용해 공공자원을 확보하는 ‘정경유착’(權錢交易) 행위로 부패를 조장한다. 또한 이들은 외부에 자신의 사업체를 가지고 있는 경우가 많아 농민이 기대하는 것만큼 고향에 투자

하거나 지역경제에 기여하는 정도가 미치지 못해 농민의 불만을 사기도 한다. 마지막으로, 이들은 경제적인 성공에도 불구하고 당초 문화수준이 높지 않아 지역 농민을 무시하는 행태를 보여도, 농민들 오로지 이들의 경제적 성공에만 관심이 있기 때문에 도덕과 정의에 대한 관념이 점차 희석되는 부작용도 나타나고 있다.

물론 성공한 농민의 귀향은 농업세 폐지와 직접적인 관계는 없다. 이 보다 먼저 귀향하기 시작했기 때문이다. 그렇지만 농업세가 폐지된 이후 향촌 거버넌스에서 이들의 중요성이 더욱 부각되고, 향진정부도 이들을 이용한 세수 확보에 관심을 보이기 때문에 본 논문의 분석대상이 될 수 있다고 할 것이다.

VI. 결론: 함의와 전망

농업세가 폐지되어 농촌이 세금원에서 제외되자 현·향진정부에서 ‘삼농’문제의 지위가 갈수록 낮아지고 있다. 지방정부의 편제에서 삼농문제를 책임지는 부서가 조직에서 배제되는 현상까지 나타나고, 향진정부는 행정촌과 농민대중 지도에 소홀해졌으며, 행정촌 역시 농민소조에 대한 관심과 영향력이 멀어지고 있다. 이런 변화에는 농업세 폐지로 인한 이익기제 변화가 크게 작용하고 있다. 즉 기층정부와 촌간부는 세금의 징수를 매개로 ‘이익 공동체’를 형성하고 있었지만, 이 연결고리가 끊어지면서 새로운 관계로 전환하고 있는 것이다.

향진정부는 정부로서의 기본적인 기능을 수행할 수 없을 정도로 위축되어 현정부의 파출기관의 역할로 전환되는 과정에 있다고 해도 크게 틀리지 않는 수준이다. 이것은 향진정부의 재정권이 현정부로 귀속되면서 지방정부 단위로 기능하는 가장 중요한 수단을 상실했기 때문이다. 그리고 향진정부 고유 업무의 상당부분을 현정부가 직접 처리하고, 촌간부의 급여까지 직접 제공함으로써 향진정부의 행해화가 가속되고 있으며, 기층

거버넌스 주체로서의 역할도 축소되고 있다.

이로써 기층정부 관료의 행태는 첫째, 농민 관련업무 비중을 줄이는 대신 새로운 세원의 기반인 2,3차 산업에 정책적 관심을 집중하고, 둘째, 재원부족을 채워줄 부동산 개발에 집중하면서 신흥 토호세력과 결탁하는 경향을 보이며, 셋째, 촌장과 촌민소조장 선거에 대한 관심과 개입이 대폭 축소되었고, 넷째, 농민의 공공서비스 요구에 대해 소극적으로 임하는 경향이 커졌으며, 다섯째, 촌간부와 적극적인 관계를 맺고 ‘수익 최대화’를 추구하던 행태가 ‘위험요소 최소화’로 바뀌면서 보신주의가 만연하게 되었다.

촌간부도 정치자원이 축소되면서 정부 및 주민과의 관계가 멀어지고 있다. 촌간부는 징수업무 협조를 대가로 행사하던 기층정부와의 협상력을 상실했고, 농민에 대한 영향력도 급속히 약화되고 있다. 촌간부는 위로는 협상카드를 상실하고, 아래로는 정부에 대한 농민의 요구를 대신 관철시킬 힘을 잃으면서 농민의 협력을 받지 못해 이중의 어려움을 겪고 있으며, 이에 따라 농촌 자치가 심각한 위기에 처하게 되었다.

농촌에서 행정권력이 후퇴하고 동시에 촌민위원회를 중심으로 한 자치조직의 영향력이 약화되자 농민의 공동체 사무에 대한 관심이 사라지면서 개인주의와 이기주의가 만연하고 있다. 또한 촌민조직의 정치기능이 소멸되면서 공공재에 대한 무임승차와 공공사업 횡방꾼이 등장하는 등 공동체 운영이 위기를 맞고 있다. 이런 상황에서 기업가로 변신한 토호세력과 도시에서 귀향한 신흥엘리트가 농촌의 주요 공공자원을 사유화하는 부조리가 많지만, ‘정의감’과 체면이 사라진 농촌사회는 무기력과 체념이 억누르고 있다.

농업세 폐지는 농민의 부담경감이라는 경제적 측면보다도 국가-사회관계가 크게 변하는 계기라는 정치·사회적 의미가 더욱 강하다고 할 수 있다. 이는 정부와 농민을 연결하던 고리인 세금 징수가 끊어지면서, 기층정부의 행정체계가 바뀌고 행정관료의 대응양상이 변화했을 뿐만 아니라, 정부를 대하는 촌간부와 농민의 대응양태 및 농민 사의의 연계방식도 달

라졌기 때문이다.

농업세 폐지 이후 기층정부의 영향력 축소가 농촌의 자치역량 강화에 긍정적인 역할을 할 것인가에 대한 평가는 여전히 정리되지 않았다. 이것이 장기적으로 기층정부의 행정 역할과 촌민사회의 자치 역할을 나눔으로써(鄉政村治) 새로운 거버넌스 구축에 도움이 될 것으로 보는 긍정론이 존재한다. 반면에 중국의 현실은 행정공백이 커짐에 따라 지방 토호 등 불량 세력이 영향력을 확대하면서 농촌 자치조직이 오히려 위축되는 결과를 가져오고, 농민들도 개인주의와 이기주의에 편승해 무임승차하려는 경향이 강해 농촌의 자치역량이 퇴보하고 있다고 주장하는 논리도 상당한 힘을 얻고 있다. 어쨌든 농민조직의 파편화는 농촌의 이익분화에서 출발하고 있기 때문에, 농업세 폐지가 이런 현상을 불러온 모든 책임이 있는 것은 아니지만 중요한 계기를 제공한 것만은 분명하다.

중국이 야심차게 추진한 농업세 폐지가 충분한 대비책 없이 시행되면서, 기층정부의 기능 상실, 농촌자치 붕괴, 촌간부의 관계망 해체라는 새로운 부작용을 낳고 있다. 좋은 정책은 의도가 선한 것만으로는 실현되지 않는다. 오랫동안 행정명령에 익숙한 중국농민에게 갑작스런 행정공백은 ‘악화가 양화를 구축’하는 불량현상이 먼저 나타나고 있기 때문이다. 중국 농촌이 행정지배를 벗어나 사회조직의 힘이 강화되어 ‘좋은 거버넌스’를 실현하는 길에는 아직도 넘어야 할 위험요소가 널려 있다.

참고문헌

- 김도희, “중국의 기층선거와 국가-사회관계”, 2000, 국제정치논총 제40권 4호
- 김재관, “중국공산당의 새로운 기층지배방식에 대한 연구”, 2003, 한국정치학회보 제37집 2호
- 김종현, “중국 기층정권의 권력관계 분석”, 2006, 중국학연구 제38집
- 리단, 전형권, “중국 기층조직 정치참여의 특징”, 2006, 한국동북아정치논총 제39집
- 이기현, “중국 농민저항과 국가-사회 관계의 새로운 조정”, 2011, 국제지역연구 제15권 1호
- 이동영, “중국 농촌 촌민위원회 간부들의 선택적 역할수행 연구”, 2009, 국제정치논총 제19집 1호
- 이정남, “중국의 기층선거와 정치적 시민권의 형성”, 2005, 국제정치논총 제45권 1호
- _____, “중국의 기층민주주의 확대와 향진장 직선제”, 2007, 국제지역연구 제11권 2호
- 조수성, “중국 농촌기층 거버넌스의 현황 및 대안탐색”, 2010, 대한정치학회보 18집 1호
- _____, “중국 기층레벨의 각종선거 현황 및 향후 방향”, 2010, 한중사회과학연구 제8권 1호
- 曹正漢, “中國上下分治的治理體制及其穩定機制”, 浙江大學經濟學院 論文
- 賀雪峰, “鄉村的去政治化及其後果-關於取消農業稅後國家與農民關係的一個初步討論”, 哈爾濱工業大學學報 (社會科學版) 第14卷 第1期, 2012, p.34.
- _____, “論鄉村治理內卷化”, 開放時代, 2011, p.86.
- 李慧鳳, “社區治理與社會管理體制創新”, 公共管理學報 第7卷 第1期, 2010

- 李翔·杜鵬, “鄉村治理的困境及路徑選擇”, 安徽農業科學, 第34卷 14期, 2006. P.3499.
- 李宇征, “現代化進程中鄉村士紳階層的衰亡與復興”, 新疆社科論壇, 2014(5)
- 林修果, “城歸精英參與村政的利弊”, 中國老區建設2014年第12期
- 吳小華, “村級協商民主的實踐樣本”, 福建省社會主義學院學報, 2014年 第5期
- 張金亮, “以黨的領導統領農村‘非正式權威’碎片化治理”, 中共山西省委黨校學報, 第37卷 第6期, 2014
- 鄒榮, “利益整合與權力重構: 後稅費時代的鄉村治理”, 石家莊學院學報 第17卷 第1期, 2015, P41.
- Thomas Heberer, Gunter Schubert 편, 『‘主動的’ 地方政治-作爲戰略群體的縣鄉幹部』, 中央編譯出版社, 2013, p.8
- 陳錫文, 『中國財政分權體制下的地方政府財政支農支出研究』, 中國農業出版社, 2013
- 黨國英, 『農村治理, 社會資本與公共服務』, 中國社會科學出版社, 2013, pp.174~177
- 黃衛平, 汪永成 主編 『當代中國政治研究報告』, 北京, 社會科學文獻出版社, 2009, p.71.
- 陶勇, 『中國縣級財政壓力研究』, 復旦大學出版社, 2014, p.76
- 李明, 『中國農村政治發展與農村社會治理研究』, 知識產權出版社, 2011
- 劉宇南等, 『激勵與約束-中國農村公共服務轉移支付政策的改革』, 中國財政經濟出版社, 2012
- 侯一鱗等, 『中國縣級財政研究』, 商務印書館, 2011
- 章榮君, 『財政困境與鄉鎮治理』, 2013, 中國社會科學出版社, p.62.

(논문투고일: 2015. 01. 10)

(심사의뢰일: 2015. 01. 15)

(게재확정일: 2015. 02. 02)