

# ‘2등 국민’으로서의 중국 농민: 정치적 시민권의 측면에서

이동진\*

| 목 차 |

I. 서론	IV. 농민의 취약한 참정권
II. 농민의 정치적 시민권 배제의 배경: 국가와 농민	V. ‘농민 문제’와 ‘농민 권리 문제’
III. 농민의 취약한 조직화	VI. ‘신농촌 건설’에서 ‘농촌 진흥’으로
	VII. 결론

| 논문요약 |

이 논문은 중국 농민의 정치적 시민권에 대해서 그것의 배경과 실제, 그리고 이에 대한 중국 정부의 정책에 대해서 살펴보았다. 먼저 농민의 정치적 시민권 배제의 배경을 거시적으로는 ‘분절된 국가’ 구조, 미시적으로는 ‘향촌 거버넌스’에서의 농민의 취약한 지위라고 하는 구조적, 제도적 요소로 설명할 수 있다. 농민의 정치적 시민권의 실체는 농민의 이익을 대변하는 조직화와 농민의 참정권으로 구분해서 살펴볼 수 있다. 농민은 주요한 계층 또는 직업 중에서 유일하게 전국적인 조직을 가지고 있지 못한 유일한 집단이다. 그리고 농민은 인민대표회의 선거권과 피선거권이라는 참정권의 측면에서도 도시 주민보다 취약하였는데 이전에는 중국 농민의 선거권은 도시 주민의 8분의 1 또는 4분의 1에 불과하였다. 이러한 농민의 정치적 시민권의 취약성으로 인해서 ‘취약 집단’에 대해서 제정된 일련의 ‘권리 보호’ 입법에서도 제외되었다. 중국 정부는 한편으로는 ‘촌민 자치’를 통해 ‘농민 부담’을 경감시키고, 다른 한편으로는 ‘농촌 진흥’ 정책을 통해 농민의 수입을 증대시킴으로써 농민의 불만과 저항을 누그러뜨리려 한다. 이 논문에서는 중국 농민의 정치적 시민권을 부여하기 위해서는 무엇보다도 ‘도농 이원구조’라는 ‘분절된 국가’를 타파하는 제도적 변화가 필요함을 지적했다.

\* 경북대학교 사회학과 교수

▪ 주제어: 중국 농민, 정치적 시민권, 분절된 국가, 농촌 거버넌스, 도농 이원구조

## I. 서론

중국은 사회주의와 자본주의가 혼재된 탓에 국가에 의한 제도적 차별과 시장에 의한 차별이 중첩되어 있다. 이러한 중첩된 차별의 희생자가 농민이다. 소농이 농민의 대부분을 차지하는 국가에서 농민의 지위가 낮은 것은 일반적인 현상이지만, 농민이 ‘도농 이원구조’로 인한 제도적 차별로 인해서 ‘2등 시민’의 지위에 있는 것은 다른 국가에서는 찾아보기 어려운 중국의 특이한 현상이다. 중국의 농민에 대한 제도적 차별의 배후에는 농민에게 제도적으로 정치 참여를 하기 어렵게 만드는 ‘정치적 시민권’의 배제가 놓여 있다. 사회주의에서 농민은 집단소유제에 의해서 집단소유의 주체인 마을에 폐쇄되었고, 마을에서의 농민의 조직은 행정에 흡수되었다. 다시 말하면 경제, 사회, 행정이 분화되지 않은 탓에 마을 안에서는 ‘동원’만 있지 진정한 의미에서의 ‘정치’는 없었다.

이러한 사회주의의 유산이 집단농에서 가족농으로 전환된 이후에도 향과 촌 수준에서의 거버넌스(이하 향촌 거버넌스)에서는 변화가 없었다. 인민공사에서 향진정부로 명칭이 바뀌었지만 향진 정부에 의한 촌에 대한 지배 형태, 중국공산당 촌당지부의 촌에서의 지배 형태는 전혀 바뀌지 않았다. 이와 같이 농민이 정치에 참여할 수 있는 조직적 자원이 없고, 제도적 통로가 폐쇄된 상황에서 농민들은 아예 정치 참여를 하지 못하거나 ‘비제도적인 정치 참여’에 나설 수밖에 없었다.

농민의 빈곤과 저항이 체제의 위협 요소가 되는 것은 당연하였다. 이에 중국 공산당은 농촌 개혁과 발전을 주제로 하는 ‘중양 1호 문건’을 2004년 이래 매년 연속적으로 발표하고 있다. 이것은 1982년에서 1986년까지 5년간 연속해서 ‘농민 문제’를 주제로 하는 ‘중양 1호 문건’을 발표한 것과 비교된다.<sup>1)</sup> 1980년대 초에 시작된 농촌 개혁이 중국 사회주의 개혁의 출발점이 되었으며 농민의 빈곤 문제를 완화한 것은 사실이었다. 그러나 2000년대 중반

에 시작된 중앙 1호 문건이 농민의 빈곤 문제를 완화하거나 향과 촌 간부와 농민 간의 갈등을 완화할 수 있을지는 의문이다.

시민권을 경제적 시민권, 사회적 시민권, 정치적 시민권으로 구분할 때 정치적 시민권(political citizenship)은 다른 시민권을 결정한다 - 곧 ‘시민권의 시민권’ - 는 점에서 중요하다. 그런데 정치적 시민권은 시민적 시민권(civil citizenship)과 밀접한 관련이 있다. 사회주의 중국은 다른 사회주의 국가들이 그러하였듯이 ‘경제적·사회적 인권(시민권)’과 비교해서 ‘시민적·정치적 인권(시민권)’이 취약하였다. 거기다가 사회주의의 유산이기도 한 ‘도농 이원구조’로 인해서 농민은 도시 주민보다 시민권이 더 취약한 지위에 놓여 있다.

중국 농민의 시민권에 대해서는 ‘도농 이원구조’와 관련되어서 주로 연구가 이루어졌다. 그것은 주로 경제적, 사회적 불평등에 관한 연구였다(Solinger 1999; Whyte 2010; 이동진 2013; 2014). 이에 비해서 정치적 시민권에 관한 연구는 거의 연구가 되지 못했다. 중국 농민의 정치적 시민권에 관한 연구도 주로 ‘촌민 자치’에 대한 연구에 치중해 왔다. 그리고 촌민 자치에 대해서는 촌민위원회(이하 촌위회) 선거 과정에 대한 연구에 치중하였지, 촌위회 선거 후의 촌의 거버넌스에 대한 연구는 드물었다(Hu 2008). 이 글은 중국 농민의 정치적 시민권에 관한 연구를 수행하면서 그것을 거시적이고 미시적인 제도적인 측면에서 설명한다는 점에서 기존의 연구와는 차별성을 가진다.

이 연구는 중국 농민의 정치적 시민권을 국가와 농민의 관계라는 틀 속에서 설명하고자 한다. 국가와 농민의 관계는 거시적으로는 ‘분절된 국가’ 구조에서, 미시적으로는 ‘향촌 거버넌스’에서의 농민의 취약한 지위로 설명할 수 있다. 농민의 취약한 정치적 시민권의 실체는 농민의 취약한 조직화와 취약한 참정권으로 구분해서 살펴볼 수 있다. 따라서 농민의 정치적 시민권을 확충하기 위해서는 제도적으로는 국가와 농민의 관계에서 농민의 지위를 높이는 것에서 찾아야 할 것이며, 조직적으로는 농민이 자신들의 이익을 대변할 수 있는 정치적 조직을 결성할 수 있어야 할 것이다. 후자가 가능하기

---

1) 중국에서 농민 문제를 농촌·농민·농업의 ‘삼농(三農)’ 문제라고 한다. 삼농이라는 용어는 1996년에 농촌경제학자 원테균(溫鐵均)이 처음 사용한 것으로 알려져 있다. 중국 공산당 중앙이 2003년부터 이 용어를 사용하였다. ‘1호 문건’은 국무원이 신년도 우선 정책과제를 결정하고 이를 공산당 중앙위원회가 비준하여 공포하는 것으로 그해 하달되는 첫 번째 공문서를 의미한다(조수성 2010, 2).

위해서는 중국에 시민적 정치권으로서의 ‘결사의 자유’가 보장되어야 한다. 이는 농민의 경우에만 해당되는 것이 아니고 농민공, 곧 농민 출신의 도시노동자의 경우에도 마찬가지이다. 중국 정부는 미시적 수준에서의 ‘촌민 자치’와 ‘농민 부담의 경감’, 거시적 수준에서의 농민의 수입 증대 - 후진타오 시기의 ‘신농촌 건설’에서 시진핑 제2기에서의 ‘농촌 진흥 전략’ - 를 통해서 농민 문제를 해결하려고 한다. 이것은 정치 개혁 없는 경제 개혁이라는 도시(노동자) 관본에 대한 농촌(농민) 관본이라고 할 수 있다.

이러한 상황에서 농민의 정치적 시민권을 확장하기 위해서는 농민의 아래로부터의 시민권 운동이 필요할 것이다. 이 과정이 반드시 국가와 충돌만 하는 것은 아니다. 국가도 도시 부문의 농촌 부문에 대한 지원(扶貧) 활동을 장려하고 있으며, 정부 부문 중에서도 농민을 피후견인으로 하는 농촌농업 부문의 경우에는 농민에 대한 후견 정책을 발굴함으로써 자신들의 관할권을 확장하려고 하기 때문이다. 이러한 정부의 농촌 지원 활동에 참가하거나 그것의 한계를 뛰어넘는 도시 부문의 농촌 부문에 대한 조직적·문화적 지원이나 지지, 연대가 중요하다.

## II. 농민의 정치적 시민권 배제의 배경: 국가와 농민

### 1. ‘분절된 국가’와 농민

중국은 사회주의에서 자본주의로 가는 ‘과도기’에 놓여 있다. 사회주의적인 요소는 국가이고 자본주의적 요소는 시장이다. 중국 농민의 ‘정치적 시민권’은 이 가운데서 사회주의적인 요소 곧 국가에 의해서 결정된다. 따라서 중국 농민의 정치적 시민권 배제를 이해하기 위해서는 중국의 국가를 이해해야 한다. 중국의 국가는 한편으로는 후견-피후견 관계를 통해서 전체 사회를 흡수하며, 다른 한편으로는 ‘부문과 지방의 분절(條塊分割)’로 인한 ‘분절된 국가(fragmented state)’이다(Lieberthal & Lampton 1992; 이동진 2002;

Mertha 2009). 양자를 결합시키면 사회의 각 부분은 국가의 어떤 부분과 후견-피후견 관계를 이루는가에 따라서 그 지위가 결정된다. 개인의 국가에서의 지위는 그가 소속하는 직장인 '단웨이(單位)'에 의해서 결정되고 다시 '행정급별(行政級別)'로 표시되는 조직(조직의 장의 행정급별)의 국가에서의 지위는 그 조직에 대해 관할권(主管)을 가지는, 곧 후견자인 국가기관의 '행정급별'에 의해서 결정된다. 행정급별은 지방의 계열로는 국가급, 성급, 지시급, 현급, 향진급으로 구분하고, 여기에 중앙의 계열이 대응을 이룬다. 이렇게 하여 국가기관(행정단위)뿐만 아니라 공공시설(사업단위), 경제조직(기업단위), 사회단체 등이 모두 행정급별을 가지게 되고, 이 행정급별에 따라서 그 조직이 가지는 자원이 결정된다.

중국에서 국가기관은 또한 같은 급별의 당기관의 관할을 받는다. 곧 권력의 핵심은 당이다. 촌은 당 조직에서도 가장 말단에 위치한다. 향에는 향당 위원회가 있고, 촌에는 촌당지부(이하 촌지부)가 있다. 촌지부의 서기를 촌지부서기(이하 촌지서)라고 한다. 행정과 당의 관계가 그렇듯이 촌의 권력은 촌민위원회의 주임(곧 촌주임)이 아니라 촌지서가 가지고 있다. 이와 같이 중국 농민은 국가의 위계에서 가장 낮은 위치에 놓여 있음을 알 수 있다.

다음으로 분절된 국가의 측면에서 농민의 지위를 살펴보자. 분절된 국가는 국가가 '부문(口)로 표현하여 농업 부문은 '農口'라고 함)과 '지방'이라는 '계통'으로 분절되는 현상을 말한다. 행정기관에 공공시설, 기업, 사회단체 등이 모두 종속되어 있으므로 행정기관의 '계통(系統)'에 따라서 전체 사회가 분절되는 것이다. 같은 행정급별이라고 해도 어떤 단위에 속하며, 또 어떤 계통에 속하는가에 따라서 그 지위가 달랐다. 농민이 속하는 인민공사는 도시의 단위가 자신의 후견자인 '주관기관'을 가지고 있었던 것과는 달리 인민공사가 자체적으로 자원을 조달하여야 했다. 이것은 농촌이 도시와는 달리 국가(全人民)소유제가 아니라 집단(集體)소유제이기 때문이었다. 집단소유제이므로 국가가 보장해 주지 않고 집단이 스스로 보장해야 한다. 따라서 계통에 의해서 이루어지는 '후견'이 미약할 수밖에 없었다.

농민을 후견하는 국가 부문은 '농업 부문'이고 지방은 '현 정부'와 '향 정부'이다. 현은 '향(鄉)'과 '진(鎭)'으로 이루어져 있는데 진의 토지는 국가 소유제이다. 이 때문에 중국에서 도시와 농촌을 '성향(城鄉)'이라고 표현하

고, 각각을 ‘성진(城鎮)’과 ‘향촌(鄉村)’으로 표시한다. ‘현급’과 ‘향진급’의 간부는 모두 ‘비농업호구’를 가지고 있다. 농업 부문이 집단소유제 부문인 농민을 관할하는 것은 한계가 있다. 농업 부문은 농민이 국가와 관련되는 부분에서만 농민의 주관 부문일 뿐이다(이동진 2002, 115).<sup>2)</sup> 따라서 농민과 관련되는 대부분의 업무는 향정부가 관할하였다.

## 2. 농촌 거버넌스(‘鄉村治理’)에서의 농민의 취약한 권리

농민이 국가의 후견-피후견 관계에 정식으로 편입되지 못했던 것은 농민이 도시의 ‘단위’가 아니라 ‘인민공사’에 소속되어 있었기 때문이었다. 인민공사는 다시 인민공사-생산대대-생산대로 이루어지는 ‘3급 소유 관계’를 이루고 있었고 여기서 핵심이 되는 것은 ‘생산대’였다. 이를 ‘3급 소유, 생산대 기초’라고 표현한다. 인민공사를 해체하고 집단농을 가족농(家庭聯產承包責任制)으로 전환하면서 인민공사가 향진 정부로, 생산대대(행정촌)가 촌(일부는 향)으로, 생산대(자연촌)가 촌민소조로 전환되었다. 이것은 1958년 인민공사화 이전 단계로 대체로 회귀한 것이지만, 1958년 이전의 체제와는 다른

2) 중국 정부는 중앙(부문)의 거버넌스 개혁 방안으로서 ‘대부제(大部制)’ 개혁을 추진하고 있다. 이것은 ‘분절된 국가’ 구조에서 ‘분절의 강도’를 약화하고자 하는 것으로 이해된다. 대부제 개혁은 2008년에 17기2중전회에서 제출한 “행정관리체제 개혁의 심화에 관한 의견”과 3월 11기 전국인대 제1차회의에서 통과시킨 “국무원 기구개혁 방안”을 근간으로 한 정부개혁을 말한다. 위 두 문건은 ‘대부제 개혁안’이라고 부른다. 정부기구 개혁은 이미 다음과 같이 5차례 실시한 바가 있었다. 제1차는 1982년에 국무원 부문을 100개에서 61개로 감소하여 인원 직제를 5.1만 명에서 3만 명으로 감축하였다. 제2차는 1988년에 국무원 부위를 45개에서 41개로 감소하여 인원 직제를 9,700여 명을 감축하였다. 3차는 1993년에 국무원구성부문, 직속기구를 86개에서 59개로 감소하여 인원을 20퍼센트 감축하였다. 4차는 1998년에 보류하지 않는 부위가 15개, 신설 부위가 4개, 명칭 변경 부위가 3개로, 개혁 후 국무원관공청 외 구성 부문이 원래의 40개에서 29개로 감소하였다. 5차는 2003년에 국가자산감독관리위원회, 은행업감독관리위원회, 식품약품감독관리국, 상무부 등을 신설하고, 여러 기능을 국가발전개혁위원회로 통합하여 국무원 구성부문이 28개가 되었다(李偉紅 2008, 9). 2008년에는 여러 기능을 통합하는 공업정보부, 교통운수부, 인적자원사회보장부 등을 신설하였다. 2003년과 2008년의 개혁은 기구와 인력의 축소보다는 정부 기능의 재조정, 책임성 확보의 강화, 체질 개선을 통한 건강성 등에 초점을 두었다(김윤권 2008, 298-299). 2018년 3월 제13기 전국인대표대회 제1차 회의에서 승인한 “국무원기구개혁방안”에 의해 기존의 농업부가 농촌농업부로 개편되었다.

점이 있었는데 그것은 생산대대가 촌정부가 아니라 촌위회로 전환한 것이었다(Chen 2007, 152). 곧 국가의 말단 행정기관이 향진 정부까지이고, 촌은 촌정부 대신에 촌위회라는 자치조직으로 전환하였다.<sup>3)</sup> 이어서 중국 정부는 '촌민 자치'라고 해서 촌위회 선거를 실시하였다.

1983년 중공중앙과 국무원이 발표한 중앙 35호 문건인 "행정과 사회를 분리하고 향정부를 설립하는 데 관하여"에서 촌위회를 자치조직으로 규정하고 1987년 제6기 전국인대 제23차회의에서 '촌위회조직법'(시험실시)를 제정하고, 1998년 제9기 전국인대 제5차회의에서 '촌위회조직법'을 제정하였다. 이렇게 하여 1990년대 초반부터 일부 지방에서 시험적으로 실시되다가 2000년대 초반에 전면적으로 실시되기에 이르렀다. '촌민 자치'의 실시는 중국 정부가 WTO 가입을 위해서 서구 국가들의 기대에 부응해서 취한 조치의 하나였다고 볼 수 있다.

촌민 자치의 실시 초기에 서구 사회의 관심이 매우 컸다. 언론인·외교관·국제원조 기구 등에서 중국에서 민주주의가 발전하기를 기대하면서 물질·인적 지원을 제공했다. 많은 연구자들이 현장 연구에 참여하였는데 그들이 취득한 1차적인 관찰 결과들은 중국 마을에서의 잠재적 민주주의에 관한 최상의 정보를 제공해 줄 것으로 기대되었다(Kelliher 1997, 63). 촌위회 선거에 대해서는 향 정부와 촌지부가 사실상 입후보자를 선거 과정에서 걸러낸다고 하는 명확한 한계에도 불구하고(O'Brien 1994; Elklit 1997; Kelliher 1997; Howell 1998), 결국 민주주의에 대해서 잠재적인 공헌을 할 것으로 기대되었다(Howell 1998; Schubert 2002).

2003-2004년의 촌위회 선거를 사례로 한 연구에 의하면 정책입안자와 많은 학자들이 촌위회 선거에 대해서 긍정적으로 평가하였음에도 불구하고 촌민들이 그것을 부정적으로 평가한 것은 이상한 일이 아니었다(Hu 2008). 이것은 촌위회 선거에 관한 연구가 촌위회 선거의 과정뿐만 아니라 선거 후의 과정에 대해서도 살펴보아야 함을 뜻한다. 1996년에 민정부 보고에 의하면 촌위회 주입의 약 40퍼센트가 당원이 아니었다(Howell 1998; O'Brien 2003 재인용). 그러나 촌위회 주입에 비당원이 당선된다고 해서 촌민 자치가 실시

---

3) 1958년 이전에도 촌위회의 간부는 '촌 간부' 또는 '농촌 간부'라고 해서 '국가 간부(공무원)'와는 구분되었다. 간부는 호구가 '농업 호구', 곧 농민이었다.

될 수 있는 것은 아니었다. 곧 촌위회가 여전히 향 정부와 촌지부의 통제를 받는 ‘향촌 거버넌스’의 문제가 남아 있었다. 한 연구에 의하면 정책 결정의 민주적 권리, 촌무에 대한 관리와 감시라고 하는 공식적 제도화를 기준으로 살펴본 결과 촌민들이 자신들의 촌무에 대한 관리와 선출된 촌위회 간부에 대한 통제에서는 개선이 이루어졌지만 촌 거버넌스에서의 촌지부의 역할이 더욱 강화되었다. 곧 촌위회에 대한 선거가 ‘권력에 대한 접근권’은 넓혔지만, ‘권력의 행사’를 바꾸는 데는 미치지 못하였다(Alpermann 2009).

현재 농촌 거버넌스를 ‘향 행정, 촌 자치(鄉政村治)’라고 한다. 이는 향은 정부 기구이고, 촌은 자치조직이라는 뜻이다(景躍進 2004, 31). 그러나 촌위회가 자치조직이라고 하기에는, 나아가 촌민이 자치를 한다고 하기에는 다음과 같은 한계가 있다. 촌위회는 농촌 기층 거버넌스에서 사실상 향 정부의 하부조직의 지위에 놓여 있다. 먼저 인사를 살펴보자. 촌위회는 촌민의 직접 선거에 의해서 선출되는 것이지만, 향 정부가 입후보자를 추천(題名)하는, 소위 ‘조직 추천(組織題名)’을 하기 때문에 사실상 향 정부가 촌 간부를 임명하게 되며, 촌 간부가 향 정부의 명령에 따르지 않는 경우에는 해임을 당하기도 한다. 다음으로 향 정부는 ‘촌 소유 향 관리(村有鄉管)’라고 해서 촌의 재정을 관할한다. 이와 같이 인사와 재정이라는 측면에서 촌은 향 정부의 관할을 받고 있다. 이를 ‘압력형체제’ 또는 ‘향촌관계 행정화’라고 한다(榮敬本 外 1988; 項繼權 2002).<sup>4)</sup>

또한 촌위회는 사실상 촌지서의 영도를 받는다. ‘촌위회조직법’에 의하면 향 정부와 촌위회의 관계를 지도, 지지, 협조관계라고 해서 지도-피지도관계로 규정한 반면에, 공산당의 규정에 의하면 촌지부와 촌위회를 영도-피영도관계로 규정하였다. 중공 중앙이 1990년 12월에 발표한 “‘진국 촌급 조직 건설 사업 좌담회 기록(紀要)’을 승인해서 전달하는 데 관한 통지”에서는 촌지부의 촌위회에 대한 영도의 범위를 전촌 경제 발전과 정신 문명 건설에 관한 의견 제출, 촌위회의 중요 사업에 관한 토론, 촌위회와 기타 조직의 관계에 대한 협조, 촌위회에서 활동하는 당원과 간부에 대한 근무평정과 감독으로 규정했다(吳新葉 2008, 180-181).

4) “현과 향정부가 행정명령에 의거해서 농민에게 무엇을 심어라 또는 심지마라라고 강박할 수 있다. 분산된 농호는 조직을 가진 행정역량에 대항할 힘이 없기 때문이다.” (曹錦清 2000, 640; 吳新葉 2008, 231)

촌위원회 회의는 촌지부와 연합해서 개최하는 경우가 많아서 양자를 '兩委會'라고 부른다. 사실상 촌위원회와 촌지부가 촌 정부를 구성하고 있었던 셈이다. 그러나 촌위원회와 촌지부 사이에 갈등이 발생할 수도 있었기 때문에 2002년 7월 중공중앙판공청과 국무원판공청이 "촌위원회 다음(還期)선거 활동을 잘하는 데 관한 통지"를 발표하여, 촌지서 추천자를 미리 촌위원회의 선거에 참여시켜 군중의 승인을 받은 후에 정식으로 추천을 받게 했다(『人民日報』 2002/08/18; 景躍進 2004, 256). 만약 촌위원회 주임에 당선되지 못하면 촌지서로 추천받지 못하였다. 결국 촌위원회 선거가 촌지부의 권위를 강화시킨다고 하는 역설적인 결과를 가져오게 되었다(Chen 2007, 161).

촌위원회와 촌민의 관계에서도 촌민의 자치에 한계가 있다. 촌민의 의사는 촌민회의와 촌민대표회의에서 표현될 수 있지만 실제로는 촌민회의나 촌민대표대회는 유명무실하고 실제로는 촌민소조장 또는 촌위원회가 촌무에 대한 전횡을 일삼는다. 촌위원회는 향진 정부가 부과한 세금 징수 업무를 수행하거나 토지처분권을 행사하는 과정에서 토지 수용을 둘러싸고 촌민과의 갈등이 발생한다(柳雨燈 2003; 吳新葉 2008, 180). 국가가 '촌민 자치'와 '촌위원회 선거'를 실시한 배경에는 이러한 촌위원회와 촌민 간의 갈등이 놓여 있었다. '촌민 자치'가 '가족농'으로의 전환이라는 경제 개혁에 비교되는 정치 개혁이 되지 못한 것은 국가 수준에서 정치 개혁 없이 경제 개혁을 추진한 것과 조응하는 향촌 수준에서의 판본이라고 할 수 있을 것이다.

### Ⅲ. 농민의 취약한 조직화

농민의 정치적 시민권이 취약한 중요한 이유는 국가라는 거대한 조직과 비교해서 농민의 조직이 너무도 취약하기 때문이다. 중국에서 농민은 도시 주민과 비교해서 가장 조직화되지 못한 집단이다. 농민이 조직화되지 못한 것은 일반적인 현상이다. 일찍이 마르크스는 프랑스의 농민에 대해서 '부대속의 감자'라고 표현하였다. 중국의 인민이 '흩어진 모래'라고 하면 농민이 그 대표자였다. 그러나 중국의 농민은 다른 나라의 농민과 비교해서 가장 조직화되지 못한 집단이라고 할 수 있다. 무엇보다도 농민은 중국의 주요

직업 계층 중에서 전국적인 조직을 가지지 못한 유일한 집단이다.

중국 공산당이 국민당과의 경쟁에서 승리를 거둘 수 있었던 것은 무엇보다도 농민의 조직화에 성공하였기 때문이었음을 생각해 보면 현재 중국 농민이 취약한 조직화는 역설적인 현상으로 볼 수 있다. 중국공산당은 사회주의 혁명 과정에서는 농민협회를 조직하여 농민을 혁명에 동원하였으며,<sup>5)</sup> 사회주의 건설 과정에서는 ‘토지 혁명’과 ‘농업 집단화’를 통해서 농민을 혁명에 동원할 수 있었다. 이 과정에서 농민은 ‘합작사’로 조직되고 다시 ‘인민공사’로 조직되었다.<sup>6)</sup> 농민협회는 토지 혁명과 인민공사화 과정에서 소멸되었다. 문화혁명 시기에는 ‘빈하중농협회(貧協)’가 일시적으로 등장하였지만 개혁·개방 이후에는 이마저도 소멸되었다.

개혁·개방 정책을 실시하면서 인민공사가 향진정부로 전환한 것은 행정과 경제가 합일된(政社合一) 조직이 행정조직인 향진 부와 경제조직인 농촌 경제합작조직으로 분화된 것이다((政社分政). 농촌 경제합작조직의 대표적인 사례가 ‘촌영기업(村辦企業)’이다. 과거 문화혁명 시기의 ‘사대기업(社隊企業, 곧 인민공사와 생산대대가 설립한 기업)’에서 사(社) 부분이 ‘향진기업’이 되고 대(隊) 부분이 ‘촌영기업’이 되었다. ‘촌영기업’은 촌위원회(행정촌) 또는 촌민소조(자연촌)의 경제조직의 한 부분이었다. 농업 부문에서도 합작경제조직이 출현하였다. 1980년에 광둥성에 ‘전업협회(全業協會)’라는 명칭의

5) 초기 중국공산당 역사에서 농민운동에서 가장 두각을 나타낸 사람이 마오쩌둥이었다. 마오쩌둥은 5·4운동을 목도하면서 쓴 글인 “<상강(湘江)평론펑론>창간선언”과 “통일을 반대한다”에서 중국 농민을 ‘흩어진 모래’로 보았지만, “민중의 대연합”에서는 민중의 대연합 가능성을 제시하였다(이종민 2013). 마오쩌둥은 농민운동 지도자를 교육하는 ‘농민운동강습소’의 소장을 역임하였으며, 1927년 당시의 자신의 고향인 후난성에서 발생한 농민운동에 대한 시찰보고서(“후난(湖南)농민운동시찰보고”)를 작성했다. 여기서 마오쩌둥은 농민운동이 ‘불한당 운동’의 측면도 있지만 그것은 신사-지주 계층이 초래한 혁명의 불가피성이라고 인식하였고, 농민들이 민주주의적인 농촌 질서를 수립하기 위해 ‘혁명의 선봉’으로서 수행한 14가지 대사업을 들면서, 그 첫 번째가 농민협회의 조직이었다(이종민 2013).

6) 합작사는 원래 협동조합의 번역어였지만, 토지혁명 이후 설립한 합작사는 사회주의적 성격이 더 강했다. 2000년대 중반 중국 정부가 ‘신농촌 건설’ 정책의 일환으로 추진한 전업합작사가 협동조합에 좀 더 가깝다. 앞서 인용한 마오쩌둥의 “후난농민시찰보고”에서 농민들이 한 14가지 대사업 중에서 열세 번째에 합작사 운동을 들었는데, 여기서의 합작사가 당시 중국에서 전개되던 협동조합운동이었다. 인민공사 또한 ‘파리 콤포문’에서의 콤포문의 번역어였지만 중국의 인민공사는 민중의 진정한 자치조직이었던 파리 콤포문과는 달랐다.

합작경제조직이 처음으로 출현하여 1980년대 중후기에 중국과학협회(이하 과학협) 등 관련 부문의 지지를 받아 신속하게 발전하였다. 1986년 1월에 국가 과학위원회와 중국 과학협이 전업협회를 발전시켜서 농촌 과학 보급 사업의 중요한 내용으로 삼는다는 문건을 발표하였다. 1987년에 전국 농업전업협회가 이미 7.8만 개에 달하였다(周林 1988; 程同順 外 2006, 206-207).

농업부의 1990년의 통계에 의하면 각종 전업 합작과 연합조직이 123.1만 개에 달하였는데 그 가운데 생산경영형이 60퍼센트, 서비스형이 33.6퍼센트, 전업기술협회가 6.3퍼센트에 달하였다. 1992년 과학협 통계에 의하면 전업협회가 13만 개에 달하는데 그 가운데 지구급 연합회가 800여 개, 성급 연합회가 24개, 수개 성에 달하는 연합회가 40개에 달하였다(農業部農村合作經濟研究課題組 1993; 程同順 外 2006, 207). 1994년에 국무원이 농업부를 농민전업기술협회를 지도·지원하는 행정 주관부문으로 확정하였다. 1993년에 전국 전업협회가 143만 개에 달하고, 그 가운데 생산경영 위주가 57퍼센트, 전면 서비스가 36퍼센트, 기술 보급 서비스 위주가 7퍼센트에 달하였다(『農民日報』 1994/08/20; 程同順 外 2006, 209). 다시 농촌 합작경제조직을 행정급별로 보면 1997년 말 233만 개 중 향(진)급이 3.6만 개, 촌급이 63만 개, 조(촌민소조)급이 167만 개였다(韓俊 1998; 程同順 外 2006, 212).

농촌 경제합작조직은 농가와 함께 집체토지소유체에 의한 '이중' 경영의 한 부분을 이루고 있다. 이들은 농가에 대해서 여러 가지 서비스를 제공하고 있기는 하지만 촌위회와 촌지부가 상호 견제를 이루고 있으므로 정치조직과 사회조직의 성질도 띠고 있고 일정한 정치적·사회적 임무를 담당한다(程同順 外 2006, 212-213). 촌 간부의 권력의 중요한 원천이 집체소유체에서의 경제적 지배권에 있었다. '촌영기업'이 촌 간부의 개인적 권력의 기반의 결정적 부분을 구성했다. 촌 간부의 권력은 성공적으로 집체기업을 운영하는 촌에서 가장 컸다(Oi 1999, 76; Chen 2007, 156). 1991년에 양곡수매제가 폐지되고 1999년에는 1984년에 체결된 토지경영권 계약이 30년 연장되고, 촌영기업의 파산이 속출하면서 촌 간부의 권력의 원천이 약화되었다(Chen 2007, 153-156).

농민의 조직화를 이익단체의 측면에서 살펴보자(桑玉成 2002; 皖河 2002). 중국에서는 이익단체를 크게 인민단체와 기타 사회단체로 구분하는데, 인민

단체 중에는 청년(工靑), 노동자(工會), 여성(婦聯) 등을 대변하는 단체가 있고, 심지어 기업가(工商聯)를 대변하는 단체도 있지만 농민을 대변하는 단체(農會)는 없다. 농민의 낮은 조직화는 농민을 시장에 가장 먼저 진입하게 했지만 낮은 조직화, 곧 국가에서의 낮은 지위로 인해서 도시 주민보다 시장에서 지위도 낮을 수밖에 없었다. 사회운동단체는 도시의 경우에도 미약하지만 농촌의 경우는 말할 것도 없다. 중국 농민은 ‘호구제’로 인해서 도시로 온 후에도 농민의 신분을 유지한다. 도시의 농민인 농민노동자(이하 農民工)의 정치적 시민권도 농촌의 농민과 마찬가지로 취약하다. 농민공은 정규직 노동자(工人)가 아니기 때문에 노동조합(工會)에도 완전한 성원권을 가지기가 어렵다. 2003년에 전국총공회가 농민공을 공회에 가입할 수 있도록 하였지만 2005년 9월 현재 2,100만 농민공이 노동조합에 가입하여 전체 회원의 13.8퍼센트를 차지하는 데 불과하다.<sup>7)</sup> 선전시총공회는 “가도총공회의 규범적인 건설을 강화하는데 관한 의견”을 발표하여 2006년 말까지 모든 가도(街道)에 공회노동자 권익보호서비스 센터를 설립하여 농민공을 노동조합에 흡수하기로 했다(방혜정 2008, 106). 그러나 한국의 경우에도 마찬가지이지만 기존의 정규직 위주로 노동조합이 비정규직을 노동조합의 성원으로 선뜻 받아들이기는 쉽지 않다. 한국의 정규직과 비정규직의 경우보다 중국의 도시 주민으로서의 노동자와 농민으로서의 농민노동자의 차별과 격차가 더 크기 때문이다.

#### IV. 농민의 취약한 참정권

농민의 조직을 정치조직, 경제조직, 사회조직으로 구분하면 중국에서 가

7) 2003년에 농민공이 노동조합에 가입하게 된 데에는 그 해에 전개되었던 농민공의 체불임금환수(吐薪) 운동과 관련되어 각지 건설공사 현장에서 농민공 노동조합 설립을 탐색한 것이 계기가 되었다. 이렇게 하여 베이징에서만 새로 발전한 농민공 조합원이 7만 명에 달하였다. 그러나 이와 같은 위에서 아래로의 농민공 노동조합 건설 방식은 그다지 바람직하지 못하였다. 농민공이 노동조합에 참가하려는 적극성이 예상만큼 높지 못하였고, 회비 징수가 곤란하였고, 설립된 농민공 노동조합이 활력을 나타내지 못하였고 농민공 권익을 옹호하는 작용도 뚜렷하지 못하였다(李眞 2005, 302).

장 발전된 조직은 경제조직이지만, 그 기원에서부터 경제조직도 행정조직의 연장이었음을 알 수 있다.<sup>8)</sup> 정치조직은 농민의 정당, 이익단체, 또는 사회운동단체를 말한다. 먼저 농민의 정당에 대해서 살펴보자. 중국의 정당은 공산당과 기타 민주당파로 구분할 수 있다. 민주당과 중에서 농민을 전문적으로 대변하는 당파는 없고, 민주당과 자체가 공산당과는 비교할 수 없이 권력이 취약하다. 중국공산당은 사실상 정부와 결합되어 있다고 하는 점에서 국가에서의 농민의 지위는 바로 중국공산당과 농민과의 관계를 그대로 반영한다. 곧 중국공산당은 농민을 그다지 대변하지 않는다. 그 단적인 예가 인민대표대회(이하 인대)와 정치협상회의(이하 정협) 선거에서의 농민과 도시주민의 대표 비율이 농민에게 불리하게 규정된 것이다.<sup>9)</sup>

1953년에 제정한 최초의 선거법에서는 도시의 선거인 수를 농촌의 선거인 수보다 최대 편차가 8배에 달하였다. 전국 인대가 8배, 성급 인대 대표가 5배, 현급 인대 대표가 4배로 선거인 수의 편차는 층급이 내려오면서 점차 축소되었다. 이것은 농촌의 인구가 전체 인구의 80퍼센트 이상을 차지하였고, 도시가 현대 산업 문명 발전의 표지이고, 노동자, 지식인, 공상업자 등 기타 계층이 집중적으로 거주하는 곳이었기 때문이었다. 1980년대에 두 차례의 선거법 개정에서도 도시와 농촌의 선거인 수의 편차는 개정되지 않다가, 1995년에 제3차 선거법 개정에서야 도시와 농촌 대표의 인구비례를 4:1로 규정하였다.

중국에서의 도시와 농촌 간의 선거인수 불균형이 특이한 것은 대부분의 국가와는 달리 농촌이 과대대표되지 않고 과소대표되는 점에 있다. 하나의 예로서 중국과 일본에서의 도농 간 선거인수 불균형 문제를 살펴보자. 중국과 일본은 농민이 경작하는 토지 규모라는 측면에서 국제경쟁력이 부족한 것은 동일하지만, 양국 농민이 받는 국민대우가 전혀 다르다. 이것을 중국 농민의 '비국민대우'와 일본 농민의 '초국민대우'로 표현할 수 있다. 원래 '국민대우'라는 개념은 WTO 규정에 나오는 자유경쟁원칙을 뒷받침하는 핵심

8) 농민의 조직을 기층행정조직, 경제합작조직, 농민권리옹호조직, 전통민간조직, 사회문화조직으로 구분하며, 사회문화조직의 중요성을 강조하는 연구도 있다(賀雪峰 2006).

9) 민주당파는 주로 정협에서 활동하는데, 정협 위원에서의 농민의 대표 비율은 더욱 더 낮다. 그것은 정협이 통일전선정책의 산물이라는 점에서 정협 위원에서 노동자와 농민이 아닌 다른 계층이 우대되는 것이 당연하다.

개념으로서 외국인 기업과 투자자에게 본국민과 같은 대우를 해주어야 한다는 것이었지만, 중국에서는 이것이 농민에게 ‘국민대우’를 부과해 주어야 한다는 논의로 이어졌다. 사실 중국 정부가 농민에게 국민대우를 해주지 않은 것은 농촌 농업 부문의 희생 위에서 도시 공업 부문을 발전시키기 위한 정책이었기 때문에 자유경쟁원칙으로 보면 일종의 공업 부문에 대한 정부의 특혜가 될 수 있었다.

중일 양국 농민이 국가로부터 전혀 다른 대우를 받는 것은 그들이 정부 정책 결정에 미치는 영향력이 다르기 때문이다. 일본이 선거법을 제정하던 시기에는 중국과 마찬가지로 농촌의 인구가 더 많았으므로 농촌이 도시보다 지역구 의원의 수가 더 많았다. 이후 산업화와 도시화로 인해서 도시가 농촌보다 인구가 더 많게 되었지만 선거구 조정이 바로 되지 않아서 도시와 농촌 선거구에서의 1인 1표의 등가성이 지켜지지 않았다. 곧 중국과는 반대로 도시보다 농촌 선거구에서의 대표의 수가 더 많았다. 중의원에서는 차이를 줄였지만 여전히 최대 편차가 약 2배이며, 참의원의 경우에는 최대 편차가 5배이다(關志雄 2002).<sup>10)</sup>

1995년에서 2009년까지 인대 대표에서 농민의 대표 비율이 도시주민의 ‘4분의 1’에 불과하였던 것은 우연이 아니었다. 중국 농민과 도시 주민과의 정치적 시민권의 차이는 같은 시기의 경제적 시민권의 차이와 거의 같은 수준이었다. 중국 농민은 평균 수입이 도시 주민의 4분의 1이 되지 못하고, 정부로부터 농촌 위생경비에 투입되는 재정이 도시 위생경비에 투입되는 재정의 4분의 1이 되지 못한다. 이러한 지적은 선거법을 개정해서 농민에 대한 차별 규정을 철폐해야 한다는 주장과 함께 제기되었다(覃福曉 2005).

중국 정부가 WTO에 가입하려고 하였을 때 중국 농민은 도시 주민과의 격차가 매우 커졌으며, WTO 가입은 국제경쟁력이 없는 중국 농민에게 피해가 갈 것은 뻔했지만, 중국 농민들이 이에 저항하는 목소리를 내지 못했

10) 농촌의 과대표 현상은 대부분 다수대표제 선거제도를 채택하는 국가에서는 일반적인 현상이다. 일본과 같은 혼합형 병립제(Mixed Member Majoritarian 혹은 Parallel)를 채택하고 있는 한국의 경우도 농촌 과대표 현상이 심각한 상황이다. 한국은 헌법재판소가 1995년에 국회의원 선거구의 최대 편차를 4:1로 판결하였으며, 2001년에는 다시 3:1로 판결하여 2004년에는 1인 2표제의 혼합형 병립제 선거 제도를 도입하기에 이르렀다. 한국은 선거인수 불균형 지수가 매우 높은 국가에 속한다(서복경 2012, 91-92; 96).

다. 중국 농민들이 주로 촌이나 향 단위에서 종종 격렬한 저항을 하는 경우도 있었지만, 그것들은 주로 촌 또는 향간부와 같은 기층 간부들에 저항이었지, 국가(중앙)에 대한 저항이 아니었다. WTO 가입은 국가적 사안이었기 때문에 그것에 대한 반대가 조직되기 위해서는 국가적인 규모에서의 저항이 있어야 했지만 중국 농민들은 그것을 조직할 수 있는 조직 자원을 가지고 있지 못하였던 것이다. 농민들에게는 국가 규모의 상상이나 행동을 할 수 있는 자원이 결여되어 있었다. 그렇다고 해서 농촌 지역의 인대 대표나 정협 위원이 농민의 이익을 대변해 주는 것도 아니었다. 설혹 인대 대표 등이 농민을 대변한다고 해도 입법 제안서를 제출하는 등의 개별적인 행동을 할 수 있을 뿐이었다.

2004년 10월 27일에 전국인대상위회가 선거법 제4차 수정을 하면서도 농민의 선거권 조항을 다루지 않았다. 그해 11월 9일에 베이징이공대학교수인 후싱투(胡星斗)가 보통시민의 명의로 전국인대상위회에 호적제도와 이와 밀접하게 관련되는 교육, 의료, 사회보장, 세비, 금융과 선거 등 제도에 대해 위헌 심사를 요구하는 2,500자에 이르는 건의서를 제안(提交)하였다(覃福曉 2005, 36-39). 법학자이며 대표적인 '공공 지식인'인 쉬즈용은 농민의 선거권 조항의 개정 또는 철폐를 주장하는 글을 발표하였다(許志永 2004).

2007년 10월 15일에 개막한 공산당 제17차 대표대회에서 점차 도농 인구 비례에 따른 인대대표 선거를 시행할 것을 건의하였다(林偉 2008, 73). 2007년 10월 25일에는 산둥성 치박(濰博)시 치천(淄川)구선거위원회가 “제16기 인대대표 할당액 분배에 관한 통지”에서 선거법의 ‘4분의 1’ 조항을 폐지하였다. 그해 12월 29일 인민대학 법학원이 주최한 ‘2007년도 중국 10대 헌법 사례 발표 겸 학술토론회’에서 치천구 사례를 10대 헌법사례의 하나로 채택하였다(秦强 2008, 10). 드디어 2010년 선거법 개정에서 비로소 도시와 농촌의 선거인 수를 동일 비율로 개정하여, 도시와 농촌 지역 간의 ‘1인 1표’ 또는 ‘표의 등가성’이 실현되었다. 개정의 근거로서는 2009년에 도시화율이 50 퍼센트에 접근한 것을 들었다(李正斌 2013, 56). 그러나 중국에서 도시와 농촌의 지역과 도시 주민과 농민의 계층이 일치하는 것은 아니라는 점에서 도시화율이 도시와 농촌의 선거인 수를 결정하는 변수라는 것은 하나의 명분에 불과하다.

도시와 농촌의 지역 대표성과 함께 계층 대표성도 문제가 되었다. 계층 대표성에서는 기층 대표에 비해서 당정영도 간부 대표의 비율이 월등히 높았다. 각급 인대대표 중 비율이 가장 높은 공무원의 경우를 보아도 행정급 별이 가장 낮은 현과 현 이하 간부의 비율이 낮았다.<sup>11)</sup> 농촌에 할당된 대표라고 해서 그가 진정으로 농민을 대표하는 사람이라고 할 수 없었다. 대부분의 농촌의 인대 대표는 촌지서, 촌주임, 기업가 등이다. 이들 농민을 대표하는 할당액을 차지하는 사람들은 인대 대표를 하나의 명예 또는 특권으로 볼 뿐이었다. 그들이 선거에서 당선되는 것도 먼저 상부의 승인을 받았기 때문이며, 농민은 선거위원회가 추천한 명부 안에서 선거를 할 수 있을 뿐이었다. 독립추천인으로서 입후보하는 것이 법률상으로는 보장되어 있지만 사실상으로는 거의 실효성이 없다. 왜냐하면 해당 선거위원회에는 이미 중앙에서 결정해 둔 계층별, 성별, 민족별 할당 비율에 따라서 자신의 선거구에 할당되는 인대 대표의 조건이 정해져 있기 때문에, 그 조건에 맞는 후보자를 추천하고, 그를 당선시켜야 하기 때문이다.

이러한 계층 대표성의 불균형은 한편으로는 인민 대표의 대표성을 취약하게 하고, 노동자와 농민이 국가권력기관에서 발언권을 취약하게 하였을 뿐 아니라, 다른 한편으로는 국가권력기관과 인민 군중의 관계를 취약하게 하고, 일반 백성의 진실한 소구력이 약화되게 하는 문제를 낳았다. 또한 당정영도 간부의 비율이 지나치게 높은 것은 인대의 '일부양원(정부, 법원, 검찰원을 지칭함)', 특히 정부의 사업에 대한 감독에 불리하였다. 당정영도 간부의 비율을 줄이는 것은 제11기 전국 인대에서부터 실시되었는데, 제11기 전국인대에서는 성급 정부를 구성하는 영도 간부의 비율을 제10기 전국 인대에 비해서 3분의 1을 줄였다(李正斌 2013, 57).

전국 인대 대표의 할당 수가 베이징은 46명에서 42명으로, 상해는 55명에서 50명으로 감소하였으며, 도시 인구의 비율이 높은 동북 3성도 감소하였다. 반면에 농촌 인구의 비율이 높은 허난성, 허베이성, 구이주성, 푸젠성, 기타 서북 각성은 대표 할당 수가 증가하였다. 직업별 대표 할당 수를 살펴보

11) 2008년 현재 광저우시 500명 인대대표 중 공무원의 비율이 38퍼센트를 넘었다. 전국 인대대표 중 중부의 한 성의 사례를 보면 118명 중 현 이하 간부는 3명에 불과했다. 여기에 3명의 농촌 당지부서기를 더해 6명이라고 해도 전성 인민대표 총수에서 현 이하 간부의 비율이 5퍼센트에 미치지 못하였다(王健 2008, 5-7).

면, “두 개를 올리고 하나를 내리는” 목표를 정하였는데, 올린 부문으로서 일선에서 온 노동자와 농민 대표가 13.42퍼센트(401명)로 전기에 비해서 5.18퍼센트가 증가하였고(그중 농민공 대표의 수가 대폭 증가하였음), 또 하나 올린 부문인 전문기술인원은 전체 대표 수의 20.42퍼센트(610명)로 전기에 비해서 1.2퍼센트가 증가하였다. 반면에 내린 부문인 당정영도간부 대표는 전체의 34.88퍼센트(1,042명)로 전기에 비해서 6.93퍼센트 감소하였다.

성급 인대 대표에서의 변화를 베이징시의 사례에서 확인할 수 있다. 2012년 11월에 베이징시 14기 인대대표 선거에서 모두 771명 대표를 선출하였는데, 도농 동일비례로 선거 원칙을 실시하여 교구현의 대표가 56명이 증가하였다. 그리고 생산, 교육, 과학연구 등 기층 대표가 522명으로 전체의 67.70퍼센트를 차지하였는데, 그중 노동자 대표가 40명, 농민 대표가 30명, 전문기술인원 대표가 241명이었다. 다시 구현급과 향진급 인대 대표에서의 변화를 살펴보면, 2011년 11월에 실시된 베이징시 16개 구현의 4,349명 인대대표와 180개 향진의 9,932명 인대대표를 각각 선출하였는데, 구현 인대대표 중 기층 일선 대표가 2667명으로 전체의 61.3퍼센트를 차지하였다(李正斌 2013, 55-56).

지금까지 농촌의 농민이 도시 주민에 비해서 선거권이 취약했던 상황을 살펴보았지만, 농민공의 경우에는 농민보다도 더 선거권이 취약하였다. 이들은 도시 주민의 4분의 1에 해당되는 선거권조차 행사하지 못하였다. 2003년 당시 농민공은 1.3억명으로서 전체 인구의 10퍼센트에 달하였다. 농민공에게 선거권이 주어지지 않은 것은 농민공의 문제일 뿐만 아니라 농민공의 비율이 도시 상주인구의 많은 부분을 차지하는 도시의 경우에는 지역 과소대표의 문제를 낳았다. 2003년 현행 ‘선거법’에 의하면 농촌은 96만 명에 1명, 도시는 24만 명에 1명 비율로 전국 인대 대표의 수가 할당되기 때문에 선전시는 호적 인구가 132만 명이어서 전국 인대 대표 할당 수가 7명에 불과하였다. 이것은 700만 명 인구가 넘는 선전시의 도시 규모에 비해서 매우 적은 수였다.<sup>12)</sup> 300여만 명의 비호적 상주 인구나 300만 명에 가까운 유동취업(원문은 打工) 인구는 자신들의 대표를 가지지 못한다.

12) 또한 대표의 구조와 인구 구조가 맞지 않았다. 7명 전국 인대 대표 중 4명은 시 인대와 시 정부의 관원이고, 나머지 3명은 은행, 경찰, 법원의 책임자이거나 관원이었다.

2003년 3월에 전임 선전시 인대상위회 부주임이 선전시 인대에 “선거법’을 가능한 빨리 개정하여, 외래노동자(원문은 勞務工)이 선거권과 피선거권을 확보할 것을 건의하는 데 대한 안건”을 제출하여, ‘선거법’에서의 호적 자격에 따른 선거인 등록 제도를 상주 자격에 따른 선거인 등록 제도로 개정하자고 건의했다. 상주인구 자격으로서는 2년 이상 선전시에 거주하고 취업하였으며, 본적지에서 선거에 참가하지 않은 것을 증명하는 것으로 했다. 이것은 곧 인대 대표의 할당액을 현행의 호적을 기준으로 하는 계산에서 상주인구를 기준으로 하는 계산으로 개정하자는 것이었다(『中國青年報』 2003/03/12).

외래상주인구에게 선거권을 부과하는 것은 선례가 없지 않았다. 2000년 5월에 선전시의 임시거주인원이 최초로 제3기 인민대표대회에서 인대 대표로 선출되었다. 이러한 현상은 광둥의 기타 현, 시에서도 출현하였다. 2001년 12월에는 저장성 의오(義烏)시 대진(大陳)진의 제13기 인대 대표 선거에서 7명의 외래 노동자(원문은 務工人員)이 대표로 선출되어 저장성에서 외래노동자(원문은 外來工)가 거주지 향진 인대 대표 선거에 참가한 모범 사례가 되었다. 2000년에 선전시 등 광둥 일부 지역의 지방 인대에서 최초로 농민공이 대표로 선출되었고, 2001년에는 왕춘란(王春蘭)이 최초로 전국인대대표로 선출되었다. 2002년 왕춘란이 35명 대표와 연합하여 “농민공 합법 권익 보호에 관한 의안”을 제출하였다. 2008년에는 제11기 전국인대에서 농민공 3명이 대표로 참가하였다(靳瀟慧·任潔 2009, 120). 그들은 광둥성 대표인 후샤오옌(胡小燕, 佛山市 三水區 百坭鎮), 상하이 대표인 주취에진(朱雪芹, 장쑤성 睢寧 출신으로 재봉공, 단위공회부주석 겸 단지부서기), 충칭 대표인 캉후밍(康厚明, 城建控股 第1市政公司 路面處 農工班班長)이었다. 후샤오옌은 유수아동(부모가 도시로 온 후 농촌에 남아 있는 아동)문제에 관한 건의를 제출하였다. 그러나 농민공이 1억 2천만 명(상해에만 400만 명)에 달하지만 농민공 대표의 비율은 2,987명 중 3명에 불과하였다. 2013년에는 농민공의 비율이 31명으로 증가하였다(高洪貴 2015). 여전히 농민공의 대표의 비율은 다른 계층에 비해서 매우 적다.

농민공은 고향의 촌위원회 선거에 ‘위탁투표’의 형태를 통해서 참정권을 행사할 수 있지만 그 실효성이 의문시될 뿐만 아니라 실제 이들이 거주하는

지역에서 투표권을 행사하기가 어렵다는 점에서 사실상 참정권을 박탈당했다고 할 수 있다. 농민공 인권단체인 협작자(協作者)가 캐나다 국제개발시민사회 항목 지원을 받아 2004년 8월에 베이징, 광저우, 칭다오 3개 도시에서의 ‘농민공 생존과 발전 기본상황’에 관한 조사에 의하면 515명 사례 중에서 선거에 참가한 사례는 11.3퍼센트에 불과하였다. 그 내역을 보면 단위공회가 59.6퍼센트였고, 본적지의 촌위원회 간부 선거에는 15.4퍼센트가 참가하였고, 도시의 공동체자치조직인 주민위원회 선거에는 11.5퍼센트가 참가하였다(李眞 2005, 6; 27). 이와 같이 중국 농민은 농촌에 있는 농민이든 도시에 있는 농민공이든 참정권에서 도시 주민보다 낮은 지위에 놓여 있다.

## V. ‘농민 문제’와 ‘농민 권리 문제’

중국에서는 2000년 초반에 ‘농민 문제’를 제기하는 두 권의 책이 출판되어 여론과 정부 정책에 큰 영향을 미쳤다. 하나는 2000년 3월에 후베이성 감리현 기반향 당위서기 리창핑(李昌平)이 주룽치(朱鎔基) 총리에게 “한 향당위서기의 마음에서 우러나오는 말”이라는 제목으로 공개 편지를 발표하고, 다음 해에 그것을 『총리에게 사실대로 이야기하다(我給總理說實話)』라는 제목으로 출판한 것이다. 저자는 농민 출신으로서 1993년부터 향급 정부에서 간부로 근무하면서 농민들의 어려움을 직접 겪었다. 그는 서한에서 “농민은 정말 고통스럽고(農民眞苦), 농촌은 정말 가난하고(農村眞窮), 농업은 정말 위기에 처해 있다(農業眞危險)”라고 했는데, 이로써 ‘3농’이라는 말이 유명해졌다.<sup>13)</sup> 책에 “序”를 썼던 두원성(杜潤生)은 2001년 5월에 『農村工作通信』

13) 저자가 책을 출판하려고 했을 때 가족들이 말렸으며 동료들도 좋아하지 않았지만, 그가 책을 출판한 동기에 대해서 저자는 다음과 같이 썼다(李昌平 2002). “많은 농민의 자녀가 대학 시험에 합격하였으나 가난 때문에 입학할 수 없었다. 그들은 울었으며, 그들의 부모는 나에게 꿇어앉아서 도움을 요청했다. 많은 농민의 자녀들이 초등학교, 중학교, 고등학교에 진학하지 못했다. 그들의 조부모들이 나에게 꿇어앉아서 은혜를 베풀어 줄 것을 요청했다. 많은 아이들이 부모가 병이 들었으나 병원에 갈 수 없어서 나에게 꿇어앉아서 자비를 구했다. 많은 빈곤하지만 정직한 농민들이 억울하지만 호소할 곳이 없어서 나에게 꿇어앉아서 정의를 펼쳐달라고 했다. 그러나 나는 그것을 다 기억하지 못한다. 나는 중국 농민이 영원히 다시는 무릎을 꿇지 않

창간 45주년 및 '1차 5개년(一五)' 농촌경제발전좌담회에서 한 연설에서 “중국 농민에게 국민대우를 해주어야 한다”는 주장을 펼쳤다.<sup>14)</sup>

두 번째는 2004년에 안후이성의 저명한 부부 작가들이 쓴 르포(紀實) 문학 『중국농촌조사』였다(陳桂棣·春桃 2004) 저자들은 수년 동안 중국 농민들에 대한 책을 출판하기로 의논해 오다가 2001년에 부부가 아들을 출산하기 위해 허베이(合肥)시 농촌에 갔다가 농민 여성이 출산을 하다가 치료를 받지 못해 사망한 소식을 듣고는 더 이상 계획을 미룰 수 없다고 생각하고 취재를 시작했다고 한다.<sup>15)</sup> 이들은 3년 이상에 걸쳐 안후이의 50개 촌과 향을 방문하여 수천 명의 농민들을 취재한 끝에 2003년 11월에 책을 완성하고, 축약본(출판된 책은 32만 자인데 글은 20만 자였음)을 2003년 11월에 문학 잡지 『당대(當代)』에 발표하였다. 잡지가 일주일 만에 매진되었고, 국내외 해외의 웹사이트에서 검색할 수 있었다. 12월에 인민문학사가 책으로 출판하자는 요청이 와 2004년 1월에 출판하였다. 책이 베이징도서전에 출품되자 6만 부의 주문이 쇄도하였으며, 1쇄 10만 부가 한 달 만에 모두 팔렸다. 책이 출판된 2003년 12월과 2004년 1월은 중국에서 상대적으로 언론과 출판의 자유를 누리던 짧은 시기의 끝 무렵이었다.<sup>16)</sup> 책은 주류 매체들에 의해서도 대대적으로 보도되었지만, 3월에 갑작스럽게 책에 관한 보도와 발매가 금지되었다.<sup>17)</sup>

---

게 해달라고 내 마음속의 하나님에게 기원하면서 이 책을 썼다. 나는 현재 나의 과거를 참회한다. 나는 참회가 너무 늦었을까 두렵다.”

- 14) 그는 1954년에 농업합작화 문제에서 마오쩌둥과 의견이 달라서 당시 중앙농촌공작 부장이었던 鄧子恢와 함께 비판을 받고 중앙농촌공작부 비서장직에서 해임되었다가 1980년에 다시 농업무분에 복귀하여 농촌정책연구실과 국무원 농촌발전연구중심 주임으로서 농촌 개혁의 참모장의 역할을 수행했다. 그는 ‘중국농촌개혁의 아버지’라고 불리며 1982년 ‘가족농’의 합법 지위를 인정한 중앙 1호 문건의 기초자였다.
- 15) 저자들은 이미 1999년에 인민문학출판사에서 『후이허(淮河)의 경고』를 출판하여 루쉰문학상을 수상한 저명한 부부 작가였다. 이들은 안후이성 허베이시 문학예술연합회 회원들이며, 책 출판 당시 첸구이디는 허베이시 작가협회주석이었다. 후이허는 중국에서 여섯 번째 큰 강인 동시에 아마도 가장 오염된 강이었다. 그들은 후이허가 지나는 48개 도시와 191개의 유역들을 조사하였는데, 강 줄기의 80퍼센트 이상이 검은 물로 변했으며, 그 중요한 원인이 공장에서 배출하는 폐수 때문임을 지적하였다.
- 16) 워싱턴포스트지 베이징주재 기자였던 John Pomfret이 쓴 영어판(Chen & Wu 2006)의 서문에서의 인용이다.
- 17) 이 책은 2004년도 보도문학 부문 율리시즈상(Lettre Ulysses Award for the Art of Reportage)은 유일한 보도문학에 관한 세계적인 상으로서 2003년에 제정되었음을

『중국농촌조사』에서는 사회과학원 농촌발전연구소 연구원 당귀잉(黨國英)의 다음과 같은 글이 인용되어 있다.<sup>18)</sup> “우리는 국제인권협약을 체결한 정부를 가지고 있고, 무엇보다도 문명된 사회에 살고 있다. 우리가 어떻게 우리 중에 창궐하는 악에 대해서 참을 수 있겠는가? 국가의 정책과 법률을 위반한 간부들을 기을 잡는 것은 필요하고, 그것은 어느 정도 효과를 가져올 것이지만, 그것은 문제의 표면을 긁는 데 불과하다. 근본적인 해결책은 농민들을 행동하게 하는 것, 농민들이 자신들을 조직하게 허용하는 것, 농민들이 간부들에 대항하기 위해 자력화할 수 있도록 그 조직에 법적인 지위를 부여하는 것이다.”

당귀잉의 글에서 국제인권협약 체결이라고 한 것은 1998년에 중국이 가입한 ‘시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 규약(International Covenant on Civil and Political Rights)’을 말한다.<sup>19)</sup> WTO 가입과 함께 ‘시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 규약’ 체결은 중국에서 인권 문제를 논의하는 하나의 배경이 되었다(陳光中 2002). 중국 정부는 1999년에 미국으로부터 파룬궁 탄압에 대한 인권 탄압에 대해서 항의를 받고 있었다.<sup>20)</sup> 중국은 위 규약에 대

---

수상했고, 저자들은 2005년에는 뉴스위크지에서 변화의 선봉에 선 지도자로서, 그리고 2005년 10월에 타임지에서 영웅으로서 보도되었다.

18) 이 글은 원래 안후이성의 한 촌에서 촌 간부와 그의 4명의 아들이 촌민들에게 세비를 거둔 장부를 감사하자고 요청하는 농민 4명을 살해한 사건(그리고 이후 재판 과정에서 가해자들이 비호된 사건)에 대한 언론 보도 중에 인용된 글이었는데, 저자들이 자신들의 책에서 그 사건을 다루면서 다시 인용한 것이다. 저자들은 영어판 저자 서문에서는 당귀잉의 다음과 같은 글을 인용하였다. “100년 후에는 우리의 후손들은 우리가 산 시대를 이해할 수 없을 것이다. 우리는 사실 다음과 같은 시대를 살아왔다. 진실을 말하기 위해서는 용기가 필요한 시대, 진실을 말하기 위해서는 위협을 감수해야 하는 시대, 사람들은 진실을 듣고 싶어 하지만, 진실은 감언이설의 거품 속에서 사라져가기 때문에 진실을 듣는 것이 어려운 시대를 말이다. 이것이 바로 우리가 첸구이디와 우춘타오 부부가 이 책을 쓴 것을 감사해야 하는 이유이다.” 한국어판은 천구이디·우춘타오(2014)이다.

19) 이 규약은 B 규약 혹은 자유권 규약이라고 한다. 이것은 <경제적 및 사회적 권리에 관한 국제 규약(A 규약 또는 사회권 규약)>과 비교되기 때문이다. 원래는 통합적인 규약을 체결하려고 했으나 두 권리 규약에 대한 미국과 소련 등의 입장 차이로 인해서 분리되어 제정되었다.

20) 미국은 2000년 베이징 올림픽 유치안에 대한 부결 결의안을 제출하는 등 압력을 가하였는데, 올림픽 개최지 최종 투표에서 베이징은 시드니에게 2표 차로 패배하였다. 2001년에는 파룬궁과 파룬궁 창시자 리홍즈(李洪志)가 노벨평화상 후보로 추천되기도 했다. 2001년에는 베이징이 2008년 올림픽 개최지로 선정되었는데, 이것은 WTO

해서 승인을 하지 않았다. 2007년 8월 현재 위 규약을 체결한 국가는 172개국이지만, 비준한 국가는 74개국이라는 점에서 중국이 예외적인 국가라고 할 수는 없지만, 위 규약 체결이 중국에서 인권을 신장시키는 데 기대에 미치지 못하였음은 지적되어야 할 것이다.

중국에서는 1990년에 ‘장애인보장법’ 제정을 선두로 해서, 일련의 사회적 약자 집단(弱勢群體)의 권리를 보호하는 일련의 보호법을 제정하였다. 곧, 1991년에 제정한 ‘미성년자보호법’, 1992년에 제정한 ‘여성권익보장법’, 1996년에 제정한 ‘노인권익보장법’ 등이 그것이다. 1999년에는 전국인대 대표였던 왕위충(王維忠, 길림대학 중일연의의원 박사생도생 교수)이 처음으로 전국인대에서 농민권익법을 제정하자는 건의를 제출했으며, 2003년에는 농민 권익보장에 농민공에 대한 권익보장을 포함시키자는 의안을 제출했다. 제10기 전국인대 상위원회는 농민권익보호법을 입법계획에 포함시켰지만, 현재까지 농민권익보호법은 제정되지 못했다.

농민권익보호법이 다른 권익보호법과는 달리 입법에 성공하지 못한 것은 다른 권익보호법이 사권 보호이지만, 농민권익보호법은 사권뿐만 아니라 공권 보호도 다루기 때문이었다. 곧 농민권익보호의 문제는 정부 직능을 전환해야 하는 하나의 중요한 문제였으며, 그것이 정부, 도시주민, 농민에게 관련되어 있었기 때문이었다. 1993년에 제정된 ‘농업법’을 2002년 12월에 개정하면서 원래에는 없었던 ‘농민권리보호의 장’ 조항을 추가했다. 그러나 이 조항은 추상적이고 선언적인 규정이었기 때문에 실제적으로 농민의 권익보호를 보장할 수는 없었다(關志雄 2002).

## VI. ‘신농촌 건설’에서 ‘농촌 진흥’으로

중국 정부가 2004년 이래 연속해서 중앙 ‘1호 문건’을 농촌, 농민, 농업의 소위 ‘삼농’ 문제를 주제로 하는 것은 경제성장과 함께, 사회불평등 문제의 해결이 중요한 과제로 떠올랐기 때문이다. 2006년 2월에는 중앙 1호 문건인 “사회주의 신농촌 건설에 관한 중공중앙과 국무원의 몇 가지 의견”을 발표

---

가입과 함께 중국 정부가 미국의 외교적 압력을 대응할 수 있는 여유를 주었다.

하여, '삼농 문제'의 해결 방안으로서 '사회주의 신농촌 건설'을 제시하였다.<sup>21)</sup> 그리고 "도농 경제사회 통합 발전과 사회주의 신농촌 건설을 추진한다"라고 하여 '도농 경제사회 통합 발전(일체화)'이라는 새로운 틀을 제시했다. 이러한 '신농촌건설'은 '3농 문제'에 대한 해결책으로서 관방의 학자들에 의해서 제시된 것이다.<sup>22)</sup>

2005년 말 전국인대상위회가 2006년 6월부터 '농업세조례'(1958년 제정)를 폐지한다고 선언했다. 이것은 2004년 3월에 원자바오 국무원 총리가 5년에 걸쳐 단계적으로 농업세를 폐지할 것을 발표했는데, 목표를 앞당겨서 실시한 것이었다. 이에 향진재정에 공동화되는 상황에서 향진정부의 인원을 감축하여 향진재정의 축소에 대비하려고 하는 농촌 거버넌스(鄉村治理) 개혁이 추진되었다. 농업세 폐지는 향진정부의 위임을 받아 농업세 등 세금을 징수하는 것을 가장 중요한 임무로 하던 촌 간부의 역할에 변화를 가져옴으로써 결국 향진정부와 촌위회의 관계, 촌위회(촌 간부)와 촌민 간의 관계에 변화를 가져옴으로써 실제적으로 거버넌스 구조에 변화를 초래했다(유은하 2013).

2006년의 중앙 1호 문건에서는 "농촌 민주정치 건설을 강화하고 사회주의 신농촌의 농촌 거버넌스 기제를 완성한다"는 규정이 있었다.<sup>23)</sup> 이 문건에서는 특히 "농촌 기층 거버넌스 기제를 진일보 완성시키자"고 명기하고 다음

- 
- 21) 이것은 한국의 새마을운동을 참고로 한 것이었다. 공산당 중앙이 한국과 라틴아메리카 국가에 관련분야 전문가 시찰단을 파견한 바가 있었다. 전문가들이 한국 시찰 후 제출한 "한국 '새마을운동'에 관한 시찰 보고서"와 "중국에서 진행되는 사회주의 신농촌건설에 관한 건의"는 중앙의 정책 결정에 참고자료를 제공하였다(왕원주 2006, 22). 새마을운동을 중국 농촌개혁에 모델로서 연구한 사례로는 石磊(2005)가 있다.
- 22) 사회주의 신농촌 건설이라는 전략 구호는 2005년 10월에 개최된 16기5중전회에서 심의, 통과된 "국가경제 및 사회발전 관련 11차 5개년 계획에 관한 건의"에서 처음 제시되어 2005년 연말에 공산당 중앙이 개최한 농촌업무회의에서 '1호 문건'이 통과되었다(왕원주 2006, 19). 10차 5개년까지는 '計劃'이라는 용어를 사용하였으나 11차에서는 종합적이고 장기적인 계획을 의미하는 '규획(規劃)'이라는 용어를 사용하였다(조수성 2010, 252).
- 23) 총괄하면 "생산을 발전시키고(生產發展), 생활을 부유하게 하고(生活富裕), 농촌풍습을 문명화하고(鄉風文明), 마을 면모를 가꾸고(村容整潔), 관리를 민주화(管理民主)한다"는 것이었다(本書編寫組 2006, 31). 2006년 3월에 전국인대 제4차회의가 심의하여 통과시킨 "11차 5개년 계획 요강"에는 현대 농업 발전, 농민 수입 증가, 농촌 면모 개선, 신형 농민 배양, 농업과 농촌 투입 증가, 농촌 개혁 심화의 구체적인 내용을 제시했다(왕원주 2006, 20; 김인 2006, 34-35 재인용).

과 같은 3가지 목표를 제시했다. 첫째는 농촌 기층 공산당 조직이 주도적 역할을 수행하고, 농촌 내 청년단과 여성연맹(婦聯) 조직을 활성화하여 거버넌스에 참여시킨다. 둘째, 촌민 자치 기제를 보강하고 민주적 협의체를 발전시키고 ‘심의(一事一議)’ 제도를 수립하여 촌민이 마을 공익사업 시행에 관련된 모든 사항을 자치적으로 논의 결정하도록 하고 나아가 농촌 기층 자원봉사 활동을 전개하여 사회문제도 자체적으로 해결하게 한다.<sup>24)</sup> 셋째, 각 업종별 협회와 법률상담 서비스 단체 또는 재무상담 중개조직 등 농촌에 새로운 형태의 공익서비스형 사회단체를 육성한다(조수성 2010, 4-5).

세 번째 항목과 관련해서는 2006년 10월에는 전인대상무위원회(이하 상위원회)가 ‘농민전업합작사(農民專業合作社)법’을 제정하고, 2007년에는 ‘농촌자금호조사(農村資金互助社)법’을 제정하였다. 전업합작사는 일본·한국의 농협이나 대만의 농회, 농촌자금호조사는 한국의 신용조합과 같은 조직을 육성하려는 것이다. 농민은 정치조직뿐만 아니라 경제조직도 미약하다. 인민공사 자체는 정치와 사회(경제를 포함하여)를 결합한 조직이었지만 인민공사가 해체되면서 향 정부 외에 사회경제 조직이 공백으로 나타났다. 향진기업이라는 새로운 경제조직이 나타나기는 했지만 이 향진기업도 경제조직 가운데서 낮은 지위에 있었다. 이에 중국 정부는 정치조직인 농회 대신에 경제조직인 농업합작사 건설을 신농촌 건설의 일환으로서 제시한 것이다.<sup>25)</sup> 그러나 경제조직도 기존의 ‘일원화 영도’ 틀 내에서는 촌 지서 또는 향정부의 간섭을 받지 않을 수 없다.

전업협회의 등장은 정부의 농촌 거버넌스 개혁과도 관련이 있다. 정부의 개발지지(扶貧開發) 자금이 전업협회를 통해서 분배됨으로써 중간에서 유용되거나 남용되는 것을 방지할 수 있으며, 외부 세계와의 합작도 전업협회를 통함으로써 더욱 효율적으로 진행될 수 있을 것으로 기대되었다. 전업협회는 농촌의 엘리트의 분업을 이끌 수도 있었다. 이렇게 해서 개발지지기금회, 전업협회가 농촌 거버넌스의 한 축으로 등장할 수 있었다. 그러나 전업협회

24) ‘심의’ 제도는 촌의 집체공익사업을 시행할 때 촌민대회 또는 촌민대표대회를 개최하여 그 사업에 필요한 예산의 조달을 논의하여 결정하는 것을 말한다.

25) 농회는 농민의 조직화를 정치 영역에서 시작하는 것으로 이론적으로는 급진적이고, 실천적으로는 성장의 공간이 없다는 점에서 농민의 조직화를 경제 영역에서 시작하여 국가와 선순환적인 상호작용(良性互動)을 실현하는 것이 도농이원구조 문제를 해결하는 새로운 진로라고 하는 주장이 있다(劉岳 2005, 43).

가 '일원화 영도'의 틀을 타파하는 것은 쉽지 않다. 비록 전업협회가 민정국에 등기를 하는 독립법인 자격을 갖추고는 있지만 전업협회가 촌에 있으면 촌지서의, 향에 있으면 향 정부의 간섭을 벗어나기가 쉽지 않다. 또한 전업협회의 회원은 일반적으로 자원과 경영 조건이 상대적으로 좋은 농호인데 다시 정부 자원의 지지를 받는다고 하면 전업협회의 발전이 농호 간의 수입 격차를 확대시킬 수 있다(羅小鵬 2005, 33-34).

2010년에 발표된 중앙 1호 문건은 국무원이 2009년 12월 31일에 통과시킨 "도농 병행발전 강도를 제고시켜 농업농촌 발전기반을 진일보 확충하는 데 관한 의견"이라는 문건을 공산당 중앙위원회가 비준하여 2010년 1월 31일에 정식 공포한 것이다. 여기서의 기층정권건설에서 공산당 조직의 주도적 역할을 강조하여 "중국 국정에 맞는 농촌 기층 거버넌스 기제를 완성하자"라고 하고 다음과 같은 내용을 제시했다. 촌의 중대 사안은 촌 지부가 안을 만들고, 촌지부위원회와 촌위회 연석회의에서 논의하고, 촌 전체당원대회에서 심의하고, 촌민대회나 촌민대표대회에서 의결하고, 결정사항과 실시결과를 공개한다. 농촌 공동체 활동을 전개하여 봉사적·공익적·협조적 사회조직을 육성한다. 향진 정부의 사회관리 공공서비스 전달기능을 강화하고 주민 편의 봉사 센터를 설치하여 농민에게 원스톱 서비스를 제공한다(조수성 2010, 6).<sup>26)</sup>

2012년에는 생태문명 건설이라는 목표를 헌법에 명시했다. 2014년에 발표한 중앙 1호 문건은 "농촌개혁을 전면적으로 심화시키고 농업현대화 추진을 가속화하는 데 관한 일부 의견"이다. 여기서의 식량안보체계 완비, 농업지원·보호제도 강화, 지속가능한 농업 발전 체계 구축, 토지제도개혁 심화, 신행 농업 경영 체계 확립, 농촌 금융 제도 혁신 가속화, 도농통합 발전 체계 구축, 농촌 거버넌스 기제 개선 등 8가지 농정 추진 방향과 33개의 세부 추진 과제를 제시했다.<sup>27)</sup>

26) 농촌 거버넌스의 한 방향으로 촌을 통합하고 향진 정부를 축소(심지어는 철폐)하는 '大村制' 개혁이 있다. 이와 함께 2016년 10월에 중앙관공청·국무원관공청이 "촌민소조 혹은 자연촌을 기본 단위로 하는 촌민자치 시험실시 방안에 관하여"를 아래 기관들에게 내려보냈다(『每日頭條』 2017/09/13). 이것은 한편으로는 '대촌제' 개혁과 연동되는 것이지만 다른 한편으로는 촌민소조 수준에서의 촌민 자치가 제대로 실시되지 못하였음을 뜻한다.

27) 2015년에 발표한 중앙 1호 문건은 "개혁혁신의 강도를 확대해 농업현대화 건설에 박차를 가할 데 관한 약간의 의견(關於加大改革創新力度加快農業現代化建設的若干意見

2017년에 개최된 중국공산당 제19차 대표대회에서는 농촌(원문은 鄉村) 진흥 전략이 발표되었으며, 2018년부터 대대적으로 추진하였다. 2019년의 중앙 1호 문건도 농촌진흥 정책에 관한 것이었으며, 6월에 중판(중국공산당 중앙판공실)·국판(국무원중앙판공실)이 “농촌 거버넌스(治理)를 강화하고 개선하는데 관한 지도의견”을 발표하였다. 여기서는 ‘자치, 법치, 덕치’를 건전하게 서로 결합하는 농촌 거버넌스(治理) 체계를 갖춘다는 방안을 제시하였다. 정부 통치, 사회 조절, 기층 군중 자치를 추진하여 선순환을 실현하고, 농촌 거버넌스(善治)를 위해 현대 통치 수단과 전통 통치 자원을 종합적으로 이용해야 한다고 했다.<sup>28)</sup>

‘자치, 법치, 덕치’를 병렬적으로 제시한 것은 사실상 ‘덕치’, 곧 ‘당치’를 강조하는 것으로 해석될 수 있다. 2019년 9월에 중국공산당 중앙이 발표한 ‘농촌사업활동조례(農村工作條例)’를 보면 이것을 확인할 수 있다. 3장 주요 임무에서 중국공산당이 농촌의 경제 건설, 사회주의 민주정치 건설, 사회주의 정신문명 건설, 사회 건설, 생태 문명 건설 등을 영도한다고 규정하였다. 그리고 당의 건설을 다음과 같이 강조하였다. 당의 건설을 강화하여 조직력

---

見)이었다. 2020년에 발표한 중앙 1호 문건은 빈곤퇴치 전쟁에서의 승리 쟁취, 전면적인 샤오캉(小康)사회 건설 목표 달성을 위한 농촌인프라와 공공서비스의 미비점 보완, 주요 농산물의 효과적인 공급 보장 및 농민소득의 지속 증대추진, 농촌 기층 관리 강화, 농촌의 미흡한 보장조치 보완 강화 등 5대 부문을 제시했다(정정길 2020).

28) 2017년에 중국에서 77회에 걸치는 대하 TV 드라마로 방영되었던 “백록원(白鹿原)”은 중국 정부의 농촌 정책에 대한 시사점을 준다. 이 드라마는 첸중스(陳忠實)가 1992년에 인민문학사가 출판하는 『당대 잡지』에서 연재하기 시작하여 1993년 6월에 인민문학사가 단행본으로 출판한 같은 제목의 소설을 원작으로 했다. 소설 “백록원”은 1997년에 중국 장편소설에 주는 최고상인 마오둔(茅盾)문학상을 수상했다. 내용은 20세기 전반기 섬서성 지수(滋水)현 위하(渭河)평원에 있는 백록원 마을의 백씨와 녹씨 두 가문의 3대에 걸친 이야기로서 청말, 신해혁명, 북벌(국공합작), 국공내전, 신중국 성립까지를 시기로 해서, 근대와 전통이, 도시와 농촌이, 국가와 민간이 어떻게 교차되어 있었는가를 잘 보여주었다. 백가현(白嘉軒)과 녹자림(鹿子霖) 백씨와 녹씨의 족장으로서 백가현이 촌장을, 녹자림이 향약을 각각 맡고 있었는데, 정부가 임명한 향약보다 마을의 전통적인 지도자인 촌장이 사실상 권력을 행사하였으며, 그 권력의 상징이 두 가문의 조상을 모셔놓은 사당이였으며(사당은 콜레라가 마을을 덮쳤을 때는 환자들을 격리해서 치료하는 임시 병원의 역할도 했다. 백가현의 부인 仙草는 환자들을 돌보다가 자신도 콜레라에 감염되어 목숨을 잃었다), 마을의 질서가 향규민약에 의해서 유지되는 것을 보여주었다. 중국공산당의 농촌 정책, 곧 마을 거버넌스에서는 이러한 전통적인 자원을 소환하려는 것으로 보인다.

제고를 중점으로 삼고 정치 기능을 돌출시켜서, 농촌 기층 당조직을 건설하여 당의 주장을 선전하고, 당의 결정을 관철시키고, 기층 거버넌스를 영도하고, 군중을 단결시키고 동원하고, 개혁 발전의 강력한 전투 보루를 추동하여 당원 선봉 모범 작용을 발휘한다. 기층 당조직의 영도 지위를 견지하고, 향진 당위와 촌당 조직이 향진과 촌의 각종 조직과 사업을 영도하며, 촌당 조직 서기는 법정 절차를 통해서 촌위원회 주임과 촌급 집체경제조직, 합작경제조직 책임자를 담임하여, 촌위원회와 촌지부(원문은 '兩委') 조직 성원이 교차 임직을 실행한다.<sup>29)</sup>

결국 사회주의 신농촌 건설이나 농촌진흥 전략을 뒷받침하는 농촌 기층 거버넌스는 다시 공산당과 국가의 주도성 강화로 회귀하였다. 이는 한편으로는 농촌에서 새로운 거버넌스를 창출할 수 있는 민간 사회단체의 발전이 이루어지는데 한계가 있기 때문일 것이다. 사회주의 신농촌 건설에 이론적 토대를 제공한 학자의 한 사람이 원테권의 경우에는 '사회적 경제'를 중시하는데, 실제로 중국에서는 귀농(返鄉) 청년들에 의해서 농촌에서 사회적 경제가 활발하게 실험되고 있지만, 이 또한 도시에서의 노동 NGO와 마찬가지로 지방 정부와 충돌을 빚고 있다. 이것은 일부 대학생들이 참가하는 농촌의 초중고등학생들에 대한 교육지원(支敎)활동의 경우에서도 마찬가지이다.

농민공 자원조직으로서는 1998년 8월 광저우 판위(番禺)에서 유동노동자 문서처리 서비스부(打工族文書處理服務部)가 설립되어 산재근로자에게 법률자문과 소송 지원을 제공했다. 이 조직은 2002년에는 비영리기구로 전환하여 주장삼각지 최초의 비영리 노동자 권익보호단체가 되었다. 현재 주장삼각지에는 선전당대사회관찰연구소, 근로자(원문대로)센터(打工者中心), 주장노동자(珠江工友), 선전여성노동자지원센터(深圳女工關梅聯網), 광저우안강직업서비스부, 선전여성노동자지원핫라인(深圳小小鳥打工互助熱線) 등 30개 이상의 무료 노동자 권익보호 서비스를 제공하는 비정부기구들이 있다 (방혜정 2008, 103).

29) 2장 조직 영도 부분에서는 중앙농촌공작영도소조를 설립을 규정했는데, 조장은 국무원의 4명 부총리 중 가장 연소한 부총리인 후춘화(胡春華, 1963년 출생)가 임명되었다.

## VII. 결론

중국정기간행물전문 데이터베이스인 CNKI에서 농민과 정치참여를 검색어로 해서 검색을 실시한 결과 1994년에 처음으로 등장하여 1999년 이후 수량이 신속하게 증가하였으며, 2007년 5월 현재 188편에 달하였다(李里峰·王明生 2008, 141). 중국 농민의 정치 참여 문제를 주제로 하는 연구가 증가하는 것은 농민의 시민권 배제 문제의 심각성을 반영한다. 정치적 시민권에서 배제되었다는 것은 농민이 제도적인 정치 참여가 미약하다는 것을 뜻한다. 이에 농민들은 지방에서 고충처리(信訪) 신청이 봉쇄되어 중앙으로 가서 고충처리 신청을 하거나 집단 시위와 같은 ‘집단 사건’을 일으키는 ‘비제도적인’ 정치 참여를 선택하거나 심지어 사회 불만 범죄와 같은 ‘불법적인’ 정치 참여를 선택하는 문제가 발생하고 있다.

중국 공산당은 농민의 불만을 잠재우기 위해서 ‘촌민 자치’와 ‘신농촌 건설’과 ‘농촌 진흥 전략’, ‘농촌 거버넌스 개혁’ 등을 추진하고 있다. 이는 ‘질서 있는 정치 참여’를 유도하면서 인민의 정치적 시민권을 점진적으로 확장해 가겠다는 의도이다. 이 과정에서 정치적 시민권이 가장 미약한 농민의 정치적 시민권이 중요한 문제로 부상할 수밖에 없다. 물론 중국 국가가 시도하는 일련의 ‘3농 정책’이 농민의 문제를 해결하는 데 도움이 되며, 중국의 농민은 남미의 농민과는 달리 토지의 소유권을 소유(집단소유권이라는 점에서 완전한 사적 소유권은 아니지만)하고 있으며, 토지의 소유권의 이중적인 구조가 농민의 ‘촌민 자치’의 배경이 된다는 점 등이 농민의 정치적 시민권 문제의 심각성을 완화시키는 것이 사실이다.

중국 국가는 중국 농민의 정치적 시민권의 문제를 농민의 빈곤 문제에서 파생된 문제로 보고, ‘농민 부담’을 경감하든가 농민의 수입을 증대시키는 ‘신농촌 건설’과 ‘농업 진흥 전략’과 같은 정책의 실시로 농민의 경제적 시민권을 부여하려고 한다. 그러나 농민부담 경감은 다시 농촌 거버넌스의 문제, 곧 정치적 시민권과 관련되며 농민의 수입 증대도 ‘도농 이원구조’에서 비롯되는 경제적 시민권과 직접 관련된다는 점에서, 결국에는 농민에게 정치적 시민권을 부여해야 농민의 불평등 문제를 해결할 수 있을 것이다. 현재 농민의 조직적, 담론적 자원이 취약한 상황에서는 도시 시민사회의 시민권 운

동의 지지, 지원, 연대가 필요하다. 도시의 시민사회 내에는 매우 취약하기는 하지만, 도시의 농민노동자(이하 농민공)도 있다. 도시 농민공의 노동(시민권)운동은 농촌 농민의 농민(시민권)운동에 비해서 취약한 것이 사실이지만, 농민공은 도시와 농촌을 매개하는 위치에 있다는 점에서 중요한 의미를 가질 것이다. 농민공을 지지, 지원, 연대하는 도시 주민(시민권)운동이 나아가 농촌 농민을 지지, 지원, 연대하는 운동으로 나아갈 수도 있을 것이다.

농민에게 정치적 시민권을 부여한다는 것은 거시적으로는 국가와 농민의 관계, 미시적으로는 향정부와 촌위원회, 촌지부와 촌위원회, 촌위원회와 촌민의 관계에서 후자의 지위를 높이는 것이며, '도농 이원구조'를 타파하고 분절된 국가를 해체함으로써 도시주민과 농민을 시민권을 통합함을 뜻한다. 곧 중국 농민이 정치적 시민권을 획득하기 위해서는 촌 권력의 원천인 농촌 토지의 집단소유제 제도와 이와 관련되어 있는 '도농 이원구조', 그리고 '분절된 국가' 구조를 철폐함으로써, 촌 권력 나아가 향진 권력을 해체하고 진정한 '촌민 자치'를 이룰 뿐만 아니라 농민의 참정권이 촌민 자치를 넘어서서 국가 권력의 범위에까지 미칠 수 있어야 할 것이다.

| 참고문헌 |

1. 논문 및 단행본

- 김윤권 (2008). “중국 대부제 행정개혁의 동인과 제약.” 『한국행정학보』, 제42권, 제4호, pp. 291-316.
- 김인 (2006). “중국 사회주의 신농촌 건설.” 『아태 쟁점과 연구』, 제1권, 제2호, pp. 23-43.
- 방혜정 (2008). “중국 들판의 작은 불씨, 농민공 권익보호 비정부기구.” 한국노동연구원. 『국제노동브리프』, 제6권, 제6호, pp. 101-108.
- 서복경 (2012). “한국 의석할당제도의 문제점: 선거구 획정과 선거인수 불균형.” 『한국정치연구』, 제21권, 제1호, pp. 79-100.
- 왕원주(王元周) (2006). “2006년 중국 사회주의 신농촌 건설의 전면적인 전개.” 『동아시아 브리프』, 제1권, 제2호, pp. 19-33.
- 유은하 (2013). “세비개혁 이후의 중국 농촌 거버넌스에 관한 연구: 향·촌관계를 중심으로.” 『중국학논총』, 제39권, pp. 393-415.
- 이동진 (2002). “분절된 국가와 분절된 재정.” 한국비교사회학회 편. 『동아시아 발전사회학』, 아르케, pp. 91-130.
- \_\_\_\_\_ (2013). “제2 시민’으로서의 중국 농민: 아파트하이드 시각에서.” 『아세아연구』, 제56권, 제4호, pp. 269-309.
- \_\_\_\_\_ (2014). “‘이등 시민’으로서의 중국 농민: 사회적 시민권을 중심으로.” 『아시아문화연구』, 제33집, pp. 153-187.
- 이종민 (2013). 『흩어진 모래: 현대 중국인의 고뇌와 꿈』, 산지니.
- 조수성 (2010). “중국 농촌기층 거버넌스의 현황 및 대안탐색.” 『대한정치학회보』, 제18권, 제1호, pp. 249-273.
- 천구이다·우춘타오 (2014). 『중국 농민 르포』, 박영철 역, 도서출판 길.
- \_\_\_\_\_ (2003). “Neither Transgressive Nor Contained: Boundary-Spanning Contention In China.” *Mobilization*. Vol. 8, No. 1, pp. 51-64.
- Alpermann, Björn (2009). “Institutionalizing Village Governance in China.” *Journal of Contemporary China*. Vol. 18, No. 60, pp. 397-409.
- Chen, An (2007). “The failure of organizational control: Changing party power in China’s countryside.” *Politics & Society*. Vo. 35, No. 1, pp. 145-79.
- Chen, Guidi and Wu Chuntao (2006). *Will the Boat Sink the Water?: The Life of China’s Peasants*. trans. Zhu Hong. New York: Public Affairs Ltd.
- Chen, Jie (2005). “Popular Support for Village Self-Government in China.” *Asian*

- Survey*. Vol. 45. No. 6, pp. 865-885.
- Elklit, Jørgen (1997). “The Chinese Village Committee Electoral System.” *China Information*. Vol. 11. No. 4, pp. 1-13.
- Howell, Jude (1998). “Prospects of Village Self-Governance in China.” *The Journal of Peasant Studies*. Vol. 25. No. 3, pp. 86-111.
- Hu, Zongze (2008). “Power to the People? Villagers’ self-rule in a North China village from the locals’ point of view.” *Journal of Contemporary China*. Vol. 17. No. 57, pp. 611-631.
- Kelliher, Daniel (1997). “The Debate over Village Self-Government.” *The China Journal*. No. 37, pp. 63-86.
- Lieberthal, Kenneth G. and David M. Lampton (1992). *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*. Berkeley: University of California Press.
- Mertha, Andrew (2009). “Fragmented Authoritarianism 2.0’: Political Pluralization in the Chinese Policy Process.” *The China Quarterly*. Vol. 200. December, pp. 995-1012.
- O’Brien, Kevin J. (1994). “Implementing Political Reform in china’s Villages.” *The Australian Journal of Chinese Affairs*. Vol. 32. July, pp. 33-59.
- Oi, Jean C. (1999). *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*. Berkeley: University of California Press.
- Solinger, Dorothy J. (1999). *Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market*. Berkeley: University of California Press.
- Whyte, Martin King (2010). *One Country, Two Societies: Rural-urban Inequality in Contemporary China*. Cambridge: Harvard University Press.
- 景躍進 (2004). 『政治空間的轉換』. 北京: 中國社會科學出版社.
- 高洪貴 (2015). 『中國農民工政治參與研究』. 北京: 社會科學文獻出版社.
- 靳瀟慧·任潔 (2009). “農民工NGO發展現狀對策研究.” 『現代商務工業』. 第20期, pp. 40-41.
- 羅小鵬 (2005). “開發扶貧與農民專業協會: 畢節地區農民協會考察報告.” 『三農中國』. 第2期, pp. 25-37.
- 農業部農業合作經濟研究課題組 (1993). “中國農村土地承包經營制度及合作組織運行考察.” 『農業部經濟問題』. 第11期, pp. 45-53.
- 覃福曉 (2005). “選舉權上的差別待遇化農民的‘國民待遇’: 兼論《選舉法》再次修改的.” 『西南政法大學學報』. 第7卷, 第4號, pp. 36-41.

- 本書編寫組 編 (2006). 『<中共中央 國務院 關於推進社會主義新農村建設的若干意見>幹部讀本(2006年中央一號文件)』. 北京: 中國農業出版社.
- 桑玉成 (2002). 『利益分化的政治時代』. 北京: 學林出版社.
- 石磊 (2005). 『三農問題的終結: 韓國經驗與中國三農問題探討』. 南昌: 江西人民出版社.
- 榮敬本 外 (1998). 『從壓力型體制到民主合作制體制的轉變: 縣鄉兩級政治體制改革』. 北京: 中央編譯出版社.
- 吳新葉 (2008). 『典型中國農村的政治空間研究』. 北京: 中央編譯出版社.
- 王健 (2008). “爲上億農民工代言.” 『民主與法制』. 第7期, pp. 5-8.
- 劉岳 (2005). “中國農村現代化之社會基礎的再造.” 『三農中國』. 第2期, pp. 38-44.
- 李里峰·王明生 (2008). “革命視角下的中國農民政治參與研究.” 『江海學刊』. 第6期, pp. 141-147.
- 李偉紅 (2008). “大部‘破冰’.” 『民主與法制』. 第7期, pp. 9-10.
- 李正斌 (2013). “人大代表結構的優化給民主意義.” 『前線』. 第4期, pp. 55-57.
- 李真 主編 (2005). 『流動與融合: 農民工公共政策改革與服務創新論集』. 北京: 團結出版社.
- 李昌平 (2002). 『我向總理說實話』. 北京: 光明日報出版社.
- 林偉 (2008). “對十七大報告中建議取消‘四分之一選舉權條款’的思考.” 『廣東省社會主義學院學報』. 第37卷. 第2號.
- 程同順 外 (2006). 『農民組織與政治發展: 再論中國農民的組織化』. 天津: 天津人民出版社.
- 曹錦清 (2000). 『黃河邊上的中國: 一個學者對鄉村社會的觀察與思考』. 上海: 上海文藝出版社.
- 周林 (1988). “關於農業專業技術研討會的政策思考.” 『農民專業技術協會問題探討』. 北京: 中國科學出版社.
- 秦強 (2008). “城鄉按相同人口比例選舉人大代表事件的憲法學思考.” 『人大制度研究』. 第7卷. 第199號.
- 陳桂棣·春桃 (2004). 『中國農民調查』. 北京: 人民文學出版社.
- 陳光中 (2002). 『<公民權利和政治權利國際公約>批准與實施問題研究』. 北京: 中國法制出版社.
- 賀雪峰 (2006). “農民組織起來的五種形式.” 『三農中國』. 第6期, pp. 1-3.
- 韓俊 (1998). “關於農村集體經濟與合作經濟的基本理論與政策問題.” 『中國農村經濟問題』. 第12期.
- 項繼權 (2002). “鄉村關係行政化的根源與調解對策.” 『北京行政學院學報』. 第4期, pp. 1-25.

- 許志永 (2004). “從‘四分之一選舉權’看我國人大選舉制度的改革.” 『中南大學學報(社會科學版)』. 第4期, pp. 177-181.
- 皖河 (2002). “利益集團, 改革路經與合法性問題.” 『戰略與管理』. 第2期, pp. 1-8.

## 2. 기타

- 정정길. “중국의 중앙 1호 문건 주제 ‘삼농’.” 『농민신문』. 2020년 2월 25일.
- 黨國英. “中國鄉村社會治理現狀與展望.” 『每日頭條』. 2017년 9월 13일.
- 楊得志. “兩會特刊: 誰爲1.3亿流動人口代言.” 『中國青年報』. 2003년 3월 12일.
- 柳雨燈 (2003). “村委會與村民權利.” 『南方周末』. 2003년 7월 10일.
- 李惠安. “專業農協越辦越紅花.” 『農民日報』. 1994년 8월 20일.
- “關於進一步做好村民委員會換期選舉工作的通知.” 『人民日報』. 2002년 8월 28일.
- Schubert, Gunter (2002). “Village Elections in the PRC A Trojan Horse of Democracy?”  
[http://ww2.usc.cuhk.edu.hk/PaperCollection/webmanager/wkfiles/1561\\_1\\_paper.pdf](http://ww2.usc.cuhk.edu.hk/PaperCollection/webmanager/wkfiles/1561_1_paper.pdf). (2020년 2월 10일 검색)
- 關志雄 (2002). “截然不同的中日農業問題: ‘非國民’待遇與‘超國民’待遇.” <https://www.rieti.go.jp/users/kan-si-yu/cn/c021227.html>. (2020년 2월 10일 검색)

| 논문투고일 : 2020년 02월 14일 |

| 논문심사일 : 2020년 02월 22일 |

| 게재 확정일 : 2020년 03월 18일 |

| ABSTRACT |

## **China's Peasants as 'Second-Class Citizen': Perspective from Political Citizenship**

**Lee, Dongjin**

(Dept. of Sociology, Kyungpook National University)

This study examined the political citizenship of Chinese peasants, looking into the background and actuality of their citizenship and the government's policy on it. Firstly, the background, from macroscopic aspects, can be found in the structure of 'fragmented state'; from microscopic aspects, in the structural and institutional element of the peasants' vulnerable position in the 'local governance.' Then, the actual political citizenship of Chinese peasants can be looked at through their organization power and political rights respectively. The peasants are the only group among the nation's major occupational ones that does not have a nationwide organization. They also have weak political rights with their suffrage being only one eighth or one fourth of that of urban residents. Due to this frail political citizenship of theirs, any rights protection law for peasants was not enacted while a series of 'rights-protection' acts for 'vulnerable groups' were legislated. Lastly, the Chinese government tries to appease their complaints and resistance, on one hand, by lightening 'peasants' burden' through 'village self-government' and, on the other hand, by increasing their income through 'rural development' policy. This study pointed out that above all else, institutional change of breaking down the 'fragmented state,' that is, 'dual urban-rural structure' is needed to invest peasants with political citizenship.

'2등 국민'으로서의 중국 농민: 정치적 시민권의 측면에서 315

- Key words: Chinese Peasant, Political Citizenship, Fragmented State, Local Governance, Dual Urban-Rural Structure