稅費개혁 이후의 중국 농촌 거버넌스에 관한 연구*

– 향-촌 관계 변화를 중심으로 –

柳 銀 河**

<목 차>

1. 서론
2. 세비개혁 전후 향-촌 관계 변화
   2.1 세비개혁 이전의 향-촌 관계: 향진이 '통제'하는 이익공유 관계
   2.2 세비개혁 이후의 향-촌 관계: 향진의 압력 약화, 촌의 적극성 제고
3. 향-촌 관계 변화와 농촌 거버넌스
   3.1 향-촌 관계 변화와 촌민자치(村民自治)
   3.2 향-촌 관계 변화와 집단 청원(上訪)문제
4. 결론

1. 서론

1992년 덩샤오핑의 유명한 '남순강화(南巡講話)'이후 중국의 개혁개방은 도시지역을 중심으로 더욱 가속화되었고, 1990년대 중국은 연평균 두 자리 수의 성장률을 기록하며 고도성장을 구가하였다. 그러나, 중국의 농촌과 농민에게 90년대는 '잃어버린 10년' 으로까지 표현될 만큼(陸德明・趙奉軍 2003) 힘든

www.kci.go.kr

* 이 논문은 2011년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음〔NRF-2011-35C-B00268〕.

** 한신대학교 유라시아연구소 학술연구교수.

시기였다고 할 수 있는데, 그 주된 이유는 농민들에게 지워진 과중한 각종 부담들 때문이었다. 법률에 의거하여 합법적으로 거두어가는 세금(稅)들도 적지 않은데, 여기에 분세제(分稅制) 이후 재정 수입이 크게 감소한 지방 하급 정부들이 자의적으로 각종 비용(費)들을 마구 징수하면서 농민들에게 부담지워진 세비(稅費)는 이들이 감내하기 어려운 정도의 수준에 이르게 되었다. 이에 농민들의 불만이 고조되어 곳곳에서 세비징수를 둘러싼 악성(惡性) 사건들이 터져 나오면서 농촌 사회의 불안정성이 가중되었고, 농민의 과중한 부담문제는 폭발성을 가진 정치사회 문제로 부각되었다.[1)]

이에 2000년대 들어 중국 정부는 농촌 세비개혁에 착수하였다. 2000년 3월 "농촌세비개혁 시범업무 진행에 관한 중공중앙과 국무원의 통지(中共中央國務院關於進行農村稅費改革試点工作的通知)"를 하달하면서 안후이(安徽省)를 시범실시 지역으로 선정하여 정식으로 농촌 세비개혁을 추진하였다. 먼저 기층정부가 징수하던 각종 경비와 기금 모집 및 의무노동 등을 금지하였고, 2006년 1월 1일부로 전국에서 공식적으로 농업세 징수가 전면 폐지되었다.

중국내에서 세비개혁은 토지개혁과 농업생산책임제 개혁에 이은 세 번째 중대 농촌개혁으로 평가되고 있으며, 그 배경과 과정 및 의의와 영향 등 다양한 측면에서 적지 않은 연구가 진행되어 왔다. 본 논문에서는 세비개혁의 영향 중에서 향(鄕鎭)-촌(村) 관계의 변화와 그 영향에 주목하고자 한다. 향-촌 관계를 보는 것은 다음과 같은 이유에서 중요하다. 향진정부는 중국의 공식 국가권력 기관이고, 촌은 중국 농촌 사회의 자치(自治)조직으로써 각각 국가와 사회를 대변하는 측면이 있다. 따라서 향-촌 관계에는 중국의 국가-사회 관계의 속성이 내포되어 있다고 볼 수 있기 때문에 세비개혁 전후의 향-촌 관계 변화를 통해서 국가-사회 관계의 변화를 일정 정도 가늠해 볼 수 있다.

---

1) 불법적인 세비징수에 대항한 농민들의 행동에 대해서는 Thomas P. Bernstein・Xiaobo Lü, *Taxation without Representation in Contemporary Rural China* (New York: Cambridge University Press, 2003); Kevin J. O'brien・Lianjiang Li, *Rightful Resistance in Rural China* (New York: Cambridge University Press, 2006) 등을 참조.

그런데, 향-촌 관계 변화에 대한 기존 연구들은 대부분 세비개혁 이후 향-촌 관계의 변화 양상과 그렇게 변하게 된 요인 및 향후 과제에 대해 설명하는데 집중되어 있다. 그러면 향-촌 관계의 변화가 중국 농촌사회와 농촌 주민들에게 실질적으로 어떤 영향을 미쳤는가? 세비개혁의 본질적 목적은 농촌의 발전에 유리한 제도적 환경을 제공해주고자 하는 것이었으므로 세비개혁으로 인한 향-촌 관계의 변화가 농촌사회의 발전에는 어떤 영향을 미쳤고 어떤 변화를 초래했는지에 대해 보는 것은 중요하고 의미 있는 작업이라고 여겨진다. 이러한 인식하에 본 논문에서는 세비개혁 이후 나타난 향-촌 관계의 변화가 농촌 거버넌스(鄕村治理)에는 어떠한 영향을 미치고 있는지, 그리고 그 함의는 무엇인지에 대해 초점을 맞추어 살펴보고자 한다. 바꾸어 말하면 중국 농촌 거버넌스에 있어 향-촌 관계가 중요한 독립변수 중 하나임을 감안할 때 세비개혁 전후의 향-촌 관계 변화는 필연적으로 농촌 거버넌스에 영향을 미쳤을 것으로 상정하고 이에 대해 탐구해 보고자 하는 것이다.

통상 중국 기층사회에 관한 연구에서 향-촌 관계는 구체적으로 말하면 향진정부(≒향진간부)와 촌 자치조직인 촌민위원회(村民委員會) 간부의 관계를 지칭하는데, 본 논문에서도 같은 맥락에서 향-촌 관계를 다루고 있음을 밝혀둔다.

2. 세비개혁 전후 향-촌 관계의 변화

현행 중국 농촌 거버넌스에 관한 기본 법령인 ≪촌민위원회조직법(村民委員會組織法)≫에는 "향(鄕), 민족향(民族鄕), 진(鎭)의 인민정부는 촌민위원회의 업무에 대해 지도하고 지지하며 도와주되 법률에 의해 촌민의 자치범위에 속한 사항에 대해서는 관여하지 않는다. 촌민위원회는 향, 민족향, 진 인민정부의 업무 수행에 협조한다(제4조)"고 규정되어 있다. 법률적으로는 향(진)과 촌의 관계가 향진정부는 지도(指導)하고 촌은 지도 받으며 협조하는 '지도-피지

www.kci.go.kr

도' 혹은 '지도-협조' 라는 관계가 설정되어 있는 것이다. 즉 향진정부는 촌의 상급(上級) 국가기관으로서 촌민위원회의 운행에 대해 직접 지도하고 직간접적으로 개입할 수 있으며, 촌은 향진의 공무수행에 협조하는 것으로 되어 있다. 이렇게 보면 향-촌 관계는 위계적인 상하관계로써 향진이 일방적인 우위를 갖고 있는 것처럼 보인다.

그러면 향-촌 관계는 실제로 어떠했는가? 본 장에서는 먼저 세비개혁 이전의 향-촌 관계를 살펴 본 다음 세비개혁으로 인해 향-촌 관계가 어떻게 변하였는지 살펴보고, 그 변화의 의미를 짚어볼 것이다.

2.1 세비개혁 이전의 향-촌 관계: 향진이 '통제'하는 이익공유 관계

세비개혁 이전에는 향진정부에 있어 가장 중요한 임무는 세비를 징수하는 것, 보다 정확히 말하면 주어진 세비징수 목표액을 달성하는 것이었다. 특히 1994년 재정개혁으로 지방정부의 세원(稅源)이 크게 감소하게 되면서 재정상태가 열악한 하급정부에게는 농민들로부터 거둬들이는 각종 세비가 더욱 중요하게 되었기 때문에 관내에 세금 내는 기업이 적은 저발전 지역에서는 더욱 그러하였다.[2] 세비징수는 향진정부(향진간부)의 가장 중요한 업무였으며, 동시에 가장 어려운 업무였기 때문에 많은 인력과 자원이 여기에 동원되었다. 상급정부는 매년 징수목표액을 정하여 층층이 내려 보냈고, 이 임무의 달성여부는 곧 향진 간부들의 업적평가 및 승진과 직접 연동되었다. 이렇게 하여 향진정부 조직에 부과된 임무는 향진 간부들 각 개인의 임무로 변환되었고, 향진의 간부들은 자신들의 임금과 정치적 앞날이 걸린 세비징수에 진력(盡力)하지 않을 수 없었다.

향진정부는 하달된 세비징수 임무를 완수하기 위해 가능한 방법을 총동원하

www.kci.go.kr

2) 분세제(分稅制) 개혁 이후 현(縣)정부와 향진정부의 재정 상황 악화에 대한 자세한 내용은 閻坤, ≪中國縣鄉財政體制研究≫(北京: 經濟科學出版社, 2006); 李一花, ≪中國縣鄉財政運行及解困研究≫(北京: 社會科學文獻出版社, 2008) 등 참조.

게 되었는데, 여기에 가장 중요한 조력자가 바로 촌 간부들이었다. 향진정부의 인력과 자원은 한계가 있을 뿐 아니라 다양한 특성을 지니고 있는 관내의 여러 촌에 대한 깊이 있는 이해가 부족하였다. 때문에 많은 농가가 지리적으로 분산되어 있는 각 농촌 마을에서 농민들의 조세저항에 효과적으로 대처하면서 원활하게 세비를 징수하기 위해서는 각 촌의 특성과 농민들에 대해 잘 알고 있는 촌 간부들의 협조가 필수적이었다. 이에 향진 간부들은 촌 간부들의 협조를 이끌어내기 위해 촌 간부들이 농민들로부터 세비를 징수하는 과정에서 사적인 이득을 편취하는 것을 묵인하거나 심지어는 장려하기까지 하였고, 이러한 사리(私利)의 취득은 세비개혁 이전에 많은 사람들이 촌 간부 자리를 놓고 각축을 벌인 중요한 이유가 되었다(楊雪云 2011, 473).[3)]

이처럼 농업세가 폐지되기 전에는 향진정부가 가장 중차대한 임무인 세비징수를 완수하기 위해 필수 협력자인 촌 간부들이 세비징수 과정에서 불법적인 사적 이득을 취하는 것을 묵인하면서 향진정부는 세비징수 목표를 달성하고 촌 간부는 개인적 이익을 챙기게 되었고, 이로 인해 양자가 일종의 공고한 이익공유적 관계를 형성하게 되었다(陳柏峰 2007).

그런데, 세비징수는 향진 간부들에게는 반드시 이행해야 하는 정치적 행정적 과업이지만 국가 공무원이 아닌 촌 간부에 있어서는 의무 과업은 아니었다. 즉 촌 간부직을 그만 두면 세비징수 업무와 관련 없이 살 수 있기 때문에 향진 간부로부터의 압력과 농민들과의 갈등・충돌을 버거워 하는 촌 간부들이 임기 만료 전 중도에 사임하는 경우가 발생하기도 하였다. 그러한 경우 향진정부로써는 자신들에게 협조적인 새로운 촌 간부를 선발하여 일을 진행하는 과정에서 비용과 시간 등이 추가로 소모되기 때문에 촌 간부들이 중도에 사임하지 않도록 하는 것이 중요하였다. 그래서 향진 간부들은 평소에 촌 간부들에게

3) 그러나, 같은 성(姓)씨가 모여 사는 종족 성향이 강한 촌에서는 이들이 단결된 행동과 여론 주도로 촌 간부들에게 압력을 행사하였기 때문에 촌 간부들이 완전히 향진정부의 편으로 경도되지 못하였다. 따라서 이러한 지역에서는 촌간부에 대한 향진정부의 경제적 유인책의 실효성이 높지 않았다. 그리고 이러한 촌의 간부는 위(향진정부)와 아래(촌민 집단) 양쪽으로부터의 압박에 시달리게 되어 촌 간부 지원자가 없는 상황도 빈번히 발생하였다(郭亮 2008, 636).

그들이 하는 업무의 가치를 정당화하여 설명하는 '사상공작'에 주의를 기울였다. 그리고 촌 간부의 일년치 보수를 연말에 한 번에 지급하였고, 연말이 되기 전 중도에 그만두면 그동안 일한 기간의 보수를 받을 수 없게 하였는데, 이는 촌 간부들이 중도에 사임하지 못하도록 하는데 보다 유용한 수단으로 작용하였다. 이처럼 향진정부는 자신들 조직에 부과된 세비징수라는 중대 과업 달성에 필수 요원인 촌 간부들을 다양한 수단으로 통제하면서 세비징수에 적극적으로 동참시키고자 하였다. 이에 따라 향-촌 관계는 적극적이고 주동적인 향진에 대해 촌(간부)이 소극적·피동적으로 대응하는 양상을 보였다(郭亮 2008, 636-639).

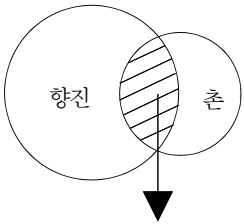
또한 세비개혁 이전에는 향진정부가 생산재료, 경영방식, 경영내용, 분배방식에 대해 전면적인 통제를 할 수가 있었기 때문에 정부의 권위는 주로 생산통제와 이익분배의 형식으로 현시되었다(劉建軍 2011, 20). 때문에 향진정부의 권위가 강한 이러한 제도적 환경에서는 농민들의 정부에 대한 의존도가 높을 뿐 아니라 향진에 대한 촌의 의존도가 높을 수밖에 없어서 향-촌 관계는 한편으로는 "영도(領導)-복종"의 정향성도 보이고 있었다(王大鵬·林華山 2006, 2).

요컨대 지방재정 상황이 매우 열악했던 향진정부로써는 세비징수는 향진정부의 생존에 직결되는 중요한 사안이었기 때문에 모든 가용 자원이 세비징수에 동원되었다(楊雪云 2011, 474). 여기에 농민들과 직접 대면하고 농가의 사정에 밝은 촌 간부들의 협조는 필수적인 것이었으므로 향진정부는 세비징수 과정에서 촌 간부들의 사익(私益)취득을 묵인해주면서 양자간에 세비를 둘러싼 이익공유적 관계가 형성되었다. 특히 향진정부가 세비징수에 있어 수익최대화 목표에 입각하여 행정을 전개하면서 농민들과의 충돌과 갈등이 빈번하게 빚어졌으며, 기층정권의 불법적 행위와 강압에 대한 농민들의 저항은 공권력에 의해 저지되었다. 이처럼 세비개혁 이전의 향-촌 관계는 농민들의 희생을 바탕으로 향진정부와 촌 간부가 이익을 공유하면서 공생(共生)관계를 맺고 있었다고 하겠다. 물론 경제발전 정도나 지역적 특성에 따라 향-촌 관계 양상에 차이가 없었던 것은 아니지만 전반적으로 이같은 이익공유형 관계를 크게 벗

www.kci.go.kr

어나지 않았다고 할 수 있다.

〔그림 1〕 세비개혁 이전의 향-촌 관계



2.2 세비개혁 이후의 향-촌 관계: 향진의 압력(통제)약화, 촌의 적극성 제고

세비개혁이 단행된 이후 농촌사회에는 여러 가지 변화를 겪게 되었는데, 향-촌 관계 또한 필연적으로 변화를 맞았다. 왜냐하면, 상술(上述)했듯이, 세비개혁 이전에는 향진과 촌에 있어 모두 세비징수가 가장 중요한 업무로써 이를 중심으로 향진의 압박과 통제 하에 향진정부와 촌 간부가 각각의 이득을 취하는 이익공유형 관계였기 때문에 향과 촌의 이익 교집합이었던 세비징수가 없어진 이상 향-촌 관계는 재설정될 수밖에 없기 때문이다.

먼저 세비개혁 이전 향-촌 관계를 주도했던 향진정부에게 두 가지 중요한 변화가 발생하였다. 첫 번째는 향진정부와 향진 간부들이 무조건적으로 완수해야 했던 세비징수라는 최대 목표 과업이 소실되면서 이전에는 차순위였던 업무들(산아제한, 사회안정 유지, 공공서비스 제공 등)이 중심업무가 되었고, 이러한 업무에 이전에 세비징수를 위해 동원되었던 인력과 자원이 투입되면서 향진정부가 서비스형 정부로 그 직능이 전환되는 계기를 맞았다는 것이다(申端鋒 2007). 두 번째는 세비개혁으로 향진정부가 더 이상 농민들로부터 자원

www.kci.go.kr

추출을 할 수 없게 된 상황에서 상급정부로부터의 재정이전은 세수 감소분을 충당할 만큼 충분하지 않았고, 이로 인해 세비개혁 이후 향진정부의 재정 여건은 크게 악화되어 전반적으로 재정궁핍 상태에 처하게 되었다는 것이다.

한편 세비개혁은 촌 간부 직무의 성격에도 변화를 초래하였다. 우선 촌 간부도 이제 더 이상 농민들에게 세비납부 독촉을 하지 않아도 되었기 때문에 마을의 일상 업무에 더 많은 공력을 기울일 수 있게 되었다. 그리고 세비징수 때문에 발생했던 위(향진)로부터의 압박과 견제가 현저히 감소하게 되면서 이제는 아래(촌민)로부터의 요구와 여론이 촌 간부직의 수행 및 유지에 있어 가장 중요한 고려 요인이 되었다. 따라서 세비개혁 이후 대부분의 촌 간부들은, 지역의 여건에 따라 다소 차이는 있겠지만, 농민들의 가장 절실한 요구인 농촌경제를 활성화하여 농민들의 소득 증대를 도모하는 것에 가장 큰 역점을 두게 되었다(李秀梅 2010).

향진정부와 촌 간부에게 발생한 이러한 변화들은 곧 향-촌 관계의 변화를 야기하였다. 무엇보다 향진정부는 세비징수 목표액 달성이라는 임무가 사라지게 됨에 따라 이제 더 이상 촌 간부들에게 세비징수를 위한 협력을 구할 필요가 없게 되었다. 다시 말하면 세비개혁 이전에는 촌 간부들의 협조와 협력 없이는 세비징수라는 최대 임무의 완수가 거의 불가능했기 때문에 촌 간부의 원활한 협조를 얻어내기 위해 촌과의 협력적 우호관계를 유지하는 것이 중요하였다. 그래서 이를 위해 한편으로는 다양한 수단을 동원하여 촌 간부들에게 압박과 통제를 행사하고, 다른 한편으로는 촌 간부들의 요구를 최대한 수용하기도 하고 이들의 위법적・강압적 행위를 묵인하기도 하였다. 그러다 세비개혁으로 세비징수를 위해 필수적이었던 촌 간부의 협조가 필요 없게 되자 촌 간부에 대한 향진정부의 관심은 급격히 감퇴하였다. 동시에 이전에 재정수입의 증대를 위한 목적에서 취했던 촌에 대한 적극적 행정의 동기와 의지도 소실되었다(楊文濤 2010, 115).

이처럼 촌 간부와 촌에 대한 향진정부의 '관심' 자체가 감소되었을 뿐 아니라 향진정부가 촌에 관심을 쏟을 만한 실질적 '능력'도 약화되었다. 세비개혁 이전

www.kci.go.kr

처럼 촌 간부에 대해 주도적 지위를 갖고 지배력을 유지하기 위해서는 일정한 '비용'이 소요된다. 즉 세비징수를 위한 촌 간부의 협조를 얻기 위해 이들이 개인적 이득을 취하는 것을 묵인하고 이들과의 우호적인 관계를 유지하는데는 어떤 식으로는 비용이 들어가게 되는데, 이는 결국 향진정부의 재정지출에 포함되게 된다. 때문에 세비개혁 이후 재정 수입의 감소로 지출 여력이 약화된 향진정부로써는 이전 같은 향-촌 관계를 유지하기 위한 경제적 지원 능력이 상당히 축소되었다(吳理財 2005, 35).

향진정부의 재정능력 자체의 약화와 아울러 촌에 대한 향진정부의 전반적인 재정적 통제력 또한 약화되었다. 세비개혁 이전에는 촌 간부의 급여 지급을 관장하고 촌 재정을 향진이 관리(村財鄕管)하는 방식을 통해 촌급 재정에 대한 감독과 통제를 행사하였다. 그런데, 세비개혁 이후 중앙의 지침에 의해 실행된 일련의 조치들로 인해 현급(縣級) 재정에서 촌급 경비 전용 계정을 만들어 관리하고, 촌 간부의 급여도 매월 현급 재정에서 직접 본인에게 지급하거나 금융부문으로 송금하게 되었다. 이처럼 촌 간부의 급여와 촌의 경비를 현(縣) 재정에서 직접 관리하게 되면서 향진정부는 이전에 행사하던 촌에 대한 재정 통제권을 상실하게 되었다(楊文濤 2010, 115).

한편 농업세가 전면 폐지되면서 중앙의 방침과 지원 하에 전국에서 본격적으로 추진되기 시작한 '사회주의 신(新)농촌건설' 운동도 향-촌 관계의 변화에 중요한 영향을 미쳤다. 세비징수라는 최대 과업이 사라진 상황에서 신농촌 건설은 향진 간부들이 자신의 정치적 업적(政績)을 보여줄 수 있는 매우 좋은 기회를 제공하였다. 향진정부는 신농촌 건설 사업을 통해 상급 정부의 주목을 끌고 인정을 받고자 제한된 자금을 빠른 시간 내에 분명한 성과를 낼 수 있는 곳에 집중하고자 하였는데, 신농촌 건설에 관한 구체적 프로젝트를 선정하고 어떤 촌에 얼마를 투입할 것인지에 대한 결정권을 향진정부가 가지게 되었다. 이처럼 향진정부가 세비개혁 이후 촌의 발전 속도를 좌우할 수 있는 자원과 함께 그 자원의 투입 방향에 대한 결정권을 장악하게 되자 향진정부에 대한 촌 간부의 태도에 변화가 발생하게 되었다. 앞서 언급한 바와 같이 세비개혁

www.kci.go.kr

이후 향진으로부터의 압력은 약해지고 촌 내부의 여론이 보다 중요해진 상황에서 촌 간부에 있어서는 농민들이 열망하는 촌 발전의 견인차 역할을 할 자금을 유치하고 향진정부의 정책적 관심을 받게 하는 것이 중요한 책무가 되었다. 이렇게 되자 촌 간부에게는 향진 정부, 즉 향진 간부들과 좋은 관계를 형성하는 것이 매우 중요하게 되었고, 향진 간부들에게 우호적인 자세를 보일 뿐 아니라 주동적으로 접근하게 되었다(郭亮 2008, 642).

요컨대 세비개혁 이전에는 촌 간부가 반드시 필요했던 향진 간부가 주도적·적극적이었던 것에 비해 촌 간부는 피동적이고 수세적인 입장이었다. 그러던 것이 세비개혁 이후에는 촌 간부에 대한 향진 간부의 관심도는 크게 낮아진 반면 자금 투입권을 갖고 있는 향진 간부에 대해 촌 간부가 보다 주동적이고 적극적인 태도로 바뀐 것이다. 이처럼 세비개혁 이전과 이후에 향진 간부와 촌 간부의 입장이 어느 정도 상반된 측면을 보이면서 향-촌 관계에 변화를 초래하였다.

물론 세비개혁 이후에도 향진정부는 여전히 기층 사회의 안정과 발전을 도모하는 임무를 맡고 있기 때문에 산아제한 등의 정책을 일선에서 수행하려면 촌 간부의 도움이 필요하다. 따라서 세비개혁 이후에도 세비개혁 이전에 보였던 향-촌 사이의 이익공유적 관계가 완전히 소멸된 것은 아니라고 할 수 있다. 그러나, 세비개혁 이전에 비하면 그 강도와 폭이 대폭 축소되었으며, 변화된 제도적 환경 속에서 새로운 양상의 관계가 형성된 것은 분명하다고 하겠다.

3. 향-촌 관계 변화와 농촌 거버넌스

그러면, 세비개혁 이후 상술(上述)한 향-촌 관계의 변화가 농촌 거버넌스에는 어떠한 영향을 미쳤는가? 향-촌 관계가 중국 농촌 거버넌스를 구성하는데 있어 중요한 독립변수 중 하나임을 감안할 때 이에 대해 살펴보는 것은 당대

www.kci.go.kr

중국 농촌을 이해하고 설명하는데 유용한 것으로 사료된다.

3.1 향-촌 관계 변화와 촌민자치(村民自治)

먼저 세비개혁으로 인한 향-촌 관계의 변화는 촌민자치에 중요한 영향을 미쳤다. 주지하는 바와 같이 촌민자치는 촌민들의 직접 선거에 의해 선출된 촌민위원회(村民委員會)의 주임(主任)과 위원들이 중심이 되어 촌의 중요한 일들을 자체적으로 결정하고 관리 감독하는 제도로써 현행 중국 농촌 거버넌스의 중심축이다.[4)]

세비개혁 이전에는 향진정부가 상급 정부로부터 하달받은 세비징수 임무 목표를 달성하기 위해서 촌에 대한 통제력을 유지하는 것이 필요했기 때문에 여러 경로를 통해 촌민위원회 선거에 간여하였다. 즉 향진 정부가 원하는 협조적인 사람이 촌민위원회 주임과 위원으로 선출되도록 시도하였고, 혹시 자신들이 원하지 않던 사람이 선출되더라도 나중에 교체하거나 아니면 그가 자신들의 말을 듣게 할 수단을 가지고 있었다. 그러나, 세비개혁 이후에는 향진정부의 직능 성격이 달라지고 촌 간부의 협조가 절실하지 않게 되어 누가 촌 간부가 되는지에 대한 관심이 약화되면서 굳이 위험부담을 무릅쓰고 촌의 선거에 개입할 필요가 없게 되었다. 즉 향진정부가 위법적인 행위를 자행하면서까지 촌민위원회를 제어하려던 동력이 크게 약화되면서 촌의 선거는 자율성을 회복하게 되었고, 촌민자치는 보다 넓은 성장 공간을 확보할 수 있는 여건이 조성되었다(楊文濤 2010, 115).

이에 따라 변화된 환경에서 촌민자치가 양호한 발전 양태를 보이는 사례가 점증하는 것으로 파악되고 있다. 일례로 허난성(河南省)의 모 지역에 대한 현지조사 결과에 따르면 촌민자치가 민주적 권리주체로서의 촌민 자질을 함양시

www.kci.go.kr

4) 촌민자치에 대한 자세한 내용은 劉友田, ≪村民自治-中國基層民主建設的實踐與探索≫(北京: 人民出版社, 2010) 을 참조.

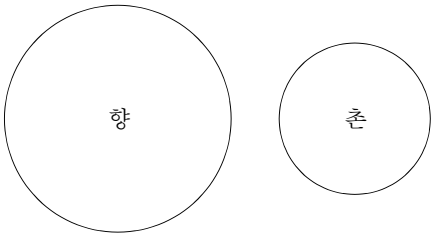
키고, 향토적인 전통문화 자원을 활용하여 그 기초 위에서 촌민자치를 발전시키며, 제도적 장치를 보완하여 농촌의 엘리트들을 제도 안으로 불러 들여 촌민자치 발전에 기여하도록 하는 것 등을 중시하는 방향으로 발전하고 있다. 그리고 여기에는 향진정권도 간섭과 통제가 아닌 선도와 육성을 중시함으로써 촌민자치 운행에서 긍정적 기능을 발휘하는 것으로 알려지고 있다(樊紅敏 2012).

그리고 세비개혁 이후 향-촌 관계의 변화는 농촌의 민간조직의 형성과 발전에 토대적 환경을 제공하는 측면도 발견된다. 중국은 장기간 국가 권력이 농촌사회에 깊이 침투되어 있어 농촌 자치조직의 발육과 성장을 억제해 왔는데, 세비개혁 이전에는 국가기관인 향진정부가 촌의 자치조직인 촌민위원회에 대한 통제력을 행사하였다. 그러다 세비개혁으로 향-촌 관계가 느슨해지고 촌에 대한 향진의 간섭이 줄어들면서 농촌사회에 민간조직이 성장할 수 있는 물적 토대가 어느 정도 조성되었다고 할 수 있다. 즉 국가권력(향진정부)의 일보(一步) 후퇴는 다른 사회 권력의 성장 기회를 제공하는 계기가 될 수 있다는 것인데, 국가의 입장에서도 이전에 국가기관이 하던 기능을 시장이나 민간조직에 이양하게 된다면 농촌 거버넌스에 소요되는 비용을 절감할 수 있는 측면이 있다. 따라서 농촌에 민간조직이 발전하게 된다면 이는 현행 촌민자치의 난관 중 하나인 농민의 과도한 분산(原子化) 혹은 비(非)조직화에서 오는 농민의 낮은 협상력을 제고하는데 일조할 것이며, 이는 민주적인 향-촌 관계 형성과 촌민자치의 발전에 기여할 것으로 여겨지고 있다((楊文濤 2010, 116).

이처럼 원리적인 측면에서 보면 세비개혁 이후 향진과 촌의 이익 교집합이 소실되면서 촌민위원회 선거 등 촌의 운행에 대한 향진정부의 개입이 감소하게 되어 촌민자치가 명실상부하게 '독립적'인 자치로 거듭날 수 있는 외부적 환경이 조성되었다고 할 수 있다(徐勇 2006; 王習明 2005; 李昌平 2004)(〔그림 2〕).

www.kci.go.kr

〔그림 2〕 세비개혁 이후 향-촌 관계 (이론적: 촌의 독립성 제고)



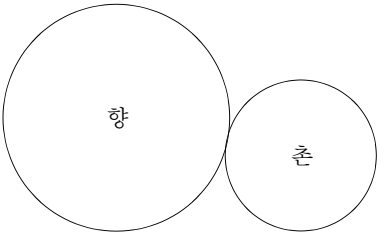
그런데, 세비개혁 이후의 촌민자치에 대한 상당수의 현지조사 연구들을 통해 보여지는 바는 세비개혁 이후에 많은 지역에서 향진에 대한 촌의 의존도가 오히려 심화되어 촌민자치의 독립성은 여전히 확보되지 못하고 있다는 점이다(党國英 2005; 黃輝祥・湯玉權 2007; 王春光 2005; 劉奇 2005; 任仲平 2007). 이와 같이 세비개혁 이후 향-촌 관계가 세비개혁 이전에 비해 크게 느슨해진 것은 분명해 보임에도 불구하고 향진에 대한 촌의 의존도가 높아진 것은 세비개혁 이후 보완조치의 불완전성과 새로운 농촌정책의 정향성에 기인하는 것으로 판단된다.

농민에게 부과되던 갖가지 세금과 비용들을 거의 폐지한 세비개혁으로 인해 농민들의 부담이 크게 경감된 것은 분명하지만 동시에 촌의 재정 상태는 크게 악화되었다. 이전에는 수리・관개시설 설치나 도로 신설과 보수 등 촌의 여러 공동 사무에 소요되는 비용을 거의 농민들로부터 징수하는 세비(村提留)로 겨우 충당했었는데, 세비개혁 이후로는 이러한 비용을 거둘 수가 없게 되었고, 대신 상급 정부로부터의 재정이전에 의지하게 되었다. 그러나, 농업세 등의 폐지로 인해 지방 하급 정부의 재정 수입이 전반적으로 감소되면서 촌에 이전되는 재정보조는 촌의 행정상 필요한 수요를 충족시키지 못하는 실정이다. 이에 따라 세비개혁 이후 촌민위원회 등 자치조직의 원활한 운용과 농촌의 공공재 공급에 적지 않은 차질이 빚어지게 되었고, 이는 현행 농촌 거버넌스에 있어 주요 해결 과제로 지목되고 있다.[5] 세비개혁 이후 이같은 상급(향진)정부에

5) 이와 관련된 현지조사연구 사례는 王衛東・郭洪生, <村級財政發展對村民自治影響力實証

대한 촌의 재정적 의존은 결국 촌민자치에 있어 향진정부의 영향력이 발휘될 개연성을 제공하고 있어 촌민자치의 독립성을 침해하고 있다고 하겠다. 이와 아울러 앞에서 언급한 바와 같이 신농촌 건설 정책의 추진으로 촌에 투입되는 자원에 관한 권한을 향진정부가 행사하게 되면서 향진에 대한 촌의 의존도는 더욱 심화되었다(〔그림 3〕).

〔그림 3〕 세비개혁 이후의 향-촌 관계 (현실적: 촌의 의존도 증가)



여기에 더하여 촌민자치에 대한 농민들의 전반적으로 낮은 관심과 저조한 참여는 촌민자치에 대한 향진의 개입을 촉발하는 작용을 하고 있다. 농민들이 세비를 납부할 때는 자신이 힘들게 낸 세비가 어디에 어떻게 쓰이는지 관심을 갖고 있었고, 세비 납부 과정에서 촌 간부들과 수차례 대면하고 접촉하며 때로는 갈등과 마찰이 발생하기 때문에 누가 촌 간부가 되는지에도 관심을 갖고 있었다. 그러다 세비 납부가 없어지면서 자연스럽게 촌 간부들과 대면할 일도 적어지고 세비의 용처(用處)에 대해 관심을 둘 필요가 없어지게 되었는데, 이는 촌민자치 전반에 대한 관심의 감소로 이어졌다. 또한 기층 간부들에 대한 농민의 신뢰도 역시 낮은 편이어서 많은 농민들은 촌민자치에 대해 다소 냉담한 태도를 보이며 촌민위원회 선거를 비롯한 촌의 사무(事務)에 대해 적극적으로 참여하지 않고 있으며, 이러한 점이 촌민자치의 본래적 기능이 제대로 활성화되지 못하고 있는 주요 원인 중 하나로 지적되고 있다(張天琪 2011; 唐

www.kci.go.kr

研究>, ≪經營管理者≫ 2012年 第16期; 張麗琴, <村民自治實際運作與主要問題—基於華中某鎭12个村村干部的訪談>, ≪社會工作(學術版)≫ 2011年 第12期 등 참조.

斌・黃茂英 2012).[6]

그런데, 이러한 촌민들의 무관심한 태도가 다른 한편으로는 촌민자치에 대한 향진정부의 개입을 용이하게 하는 환경을 제공하고 있는 것으로 파악되기도 한다. 즉 일반 촌민들이 촌의 공동사무에 관심을 갖지 않는 경우 향진정부가 촌민위원회 선거 등에 간여하여도 그 결과에 대한 저항이나 충돌이 발생할 가능성이 낮기 때문에 향진정부로써는 큰 위험부담 없이 촌 선거에 개입할 수 있게 된다. 세비개혁 이후에도 향진의 업무 중에는 산아제한 관련 일과 상부의 정책 홍보 등 촌 간부의 협조가 필요한 경우가 여전히 존재하고 있고, 이러한 과정에서 촌 간부가 개인적 이득을 취할 여지 또한 상존하기 때문에 이러한 경우 향진간부와 촌 간부 사이에 이전 같은 이익공유 관계가 다시 형성되기도 한다(楊雪云 2011, 475).

3.2 향-촌 관계 변화와 집단 청원(上訪, 信訪)문제

상급 정부에 대한 농민들의 개인 또는 집단 청원(信訪, 上訪)문제는 개혁개방 이후 농촌 거버넌스에 있어 새롭게 등장한 영역으로 중시되고 있는 연구 주제이다. 특히 현행 중국 농촌 거버넌스의 특징이나 문제점을 논함에 있어서는 가장 많이 다루어지는 주제이기도 하다. 세비징수라는 최대 임무가 없어진 이후 향진정부와 현급 정부에 있어 농촌 거버넌스에서 중요한 임무로 부상한 것이 농촌사회의 안정을 유지하는 것인데, 여기에 중요한 영향을 미치는 요인이 바로 상급 정부에 대한 농민들의 집단 청원이다.

앞서 설명했듯이 세비개혁 이후 향진정부는 촌과 촌 간부에 대한 관심이 급감하고 촌 사무(事務)에 간여하는 범위와 수준이 크게 축소되었다. 한편 촌 간

6) 이와 관련해서 세비개혁 이후 농촌의 계층이 세분화가 가속화 되고 있는 가운데 농촌과 직접적으로 연관이 없는 촌민 계층이 생성되면서 이들이 촌민자치에 대한 관심과 적극도가 낮은 것도 한 원인이 되며(賀雪峰 2011), 농민공 등의 증가로 농촌의 인구유동이 증대된 것도 촌민자치에 부정적 영향을 미치는 것으로 보고 있다(邱輝・任仲平 2012).

www.kci.go.kr

부는 세비개혁 이후 농민들을 직접 대면할 일이 적어지고 다른 일에서는 세비 징수와 같은 사익(私益) 취득이 별로 없었기 때문에 촌의 공무에 대한 의욕과 적극성이 감퇴한 경우가 많았다. 이렇게 되자 농민들은 촌 내에서 갈등과 분규가 발생하거나 집체에 대한 요구사항이 있어도 즉각 조정이나 해결을 받기가 어려워졌다.

그러한 배경은 다음과 같은데, 세비개혁 이전에는 향진정부와 촌 간부에게 있어 세비징수 임무의 완성이 최우선시 되었기 때문에 농민들로부터 순조롭게 세비를 징수하는 것이 무엇보다 중요하였다. 따라서 이를 위해 농민들의 요구사항이 있으면 가능한 수용하여 해결해 주려고 하였다. 바꾸어 말하면 농민들의 입장에서는 세비 납부를 무기로 내세워 어떤 요구사항이 있을 경우 이에 대해 먼저 해결해 주어야 세비를 납부한다는 식의 일종의 협상 내지는 거래를 하여 자신이 원하는 바를 얻을 수 있었던 것이다. 그런데 세비개혁 이후에는 향진정부와 촌 간부 모두 이전처럼 농민들과 타협할 필요가 없어졌기 때문에 농민들의 요구사항에 대해 무관심하게 되었다. 이에 농민들은 급증하는 토지 관련 분쟁 같은 사안에 대해 기층 사회 내에서 해결을 얻지 못하게 되면서 불만이 누적되었고, 이는 곧 상급정부에 대한 청원 제기의 증가로 이어졌다.[7]

그런데, 여기서 한 가지 주목할 만한 것은 세비개혁 이후의 농민 집단 청원 제기 과정에서 촌 간부의 역할이다. 최근의 한 연구는 세비개혁 이후 상급정부에 대한 농민들의 집단 청원 제기 과정에서 촌 간부들이 적극적으로 개입하며 청원 활동을 이끌고 있는 것으로 분석하고 있다. 세비개혁 이전에 촌 간부는 농민들의 이익을 대변하기 보다는 향진간부와 밀착되어 그들과 각자의 이익을 취하는데 주력했던 반면 세비개혁 이후에는 농민들의 집단 청원 제기 과정에서 농민들을 조직화하고 정보를 제공하며, 심지어는 집단 청원 제기를 배후에서 독려하는 등 적극적인 참여자의 모습을 보이고 있다는 것이다. 촌 간부의

7) 세비개혁 이전에는 권리확보형 민원이 가장 많았던 반면 세비개혁 이후에는 민사분규형 민원이 가장 많은 비중을 차지한 것으로 조사된 관련 연구결과가 이를 뒷받침한다고 하겠다(楊華・王會, ＜重塑農村基層組織的治理責任 — 理解稅費改革後鄉村治理困境的一个框架>, ≪南京農業大學學報(社會科學版)≫ 2011年 第11卷 第2期).

www.kci.go.kr

태도가 그렇게 바뀐 것은 세비개혁으로 향-촌 간의 이익공유적 관계가 와해되어 촌 간부들이 누리던 경제적 이득과 정치적 입지가 모두 상실되면서 촌 간부들의 불만을 야기하였기 때문이다. 이에 따라 촌 간부는 상급 정부가 세비개혁 이후 가장 중요시하는 '사회 안정'을 위협할 수 있는 집단 청원을 통해 상급정부에게 자신의 중요성을 상기시켜 정치적 입지를 회복하고, 동시에 농민들과 함께 경제적 이익 또한 확보하고자 하는 의도 때문인 것으로 해석된다(Juan Wang 2012).

농민들은 갈등이나 분규가 발생했을 때 먼저 촌 간부에게 해결을 요청하고, 해결이 안되면 상급 정부에 제기하는데, 때로는 베이징(北京)에 올라가 중앙정부에까지 청원을 제기하게 된다. 그리고 집단 청원은 보다 높은 급의 정부(최상위는 중앙)에 제기할수록, 그리고 보다 많은 인원이 모여 제기할수록 해결 가능성이 높아진다. 그 이유는 상급정부가 보기에 농민들이 시간과 비용을 들여 청원을 제기하는 것은 분명 문제가 있거나 억울하기 때문이고, 많은 인원이 보다 높은 급의 정부에 제기할수록 사안이 엄중하다고 판단하여 이를 관할(민원 발생 지역) 하급 기관에 처리하도록 지시하기 때문이다. 이렇게 되면 지침을 받은 하급정부에게는 농민들의 민원을 해결하는 것이 상급정부로부터 하달된 하나의 임무로 그 성격이 전환되게 되어 임무 완수에 대한 의무로써 부과되기 때문에 그 해결에 주력하게 된다. 이러한 경로로 농민들이 애초에 기층간부에 제기했을 때는 해결되지 않던 문제가 상급정부에 집단 청원을 하면 해결되는 경우가 많아 농민들의 집단 청원은 증가하는 추세를 보이고 있는 것으로 진단된다(楊華・王會 2011, 47). 그리고 이러한 추세와 현상은 세비개혁 이후 농촌 거버넌스의 주요 특징 중 하나로써 향후 농촌의 자치활동을 비롯한 농촌 거버넌스에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 여겨진다.

www.kci.go.kr

4. 결론

농민에게 부과된 과중한 부담을 경감함으로써 농민소득을 증대시키고 농촌사회의 안정과 발전을 도모하고자 단행했던 농촌 세비개혁은, 의도했던 그리고 의도하지 않았던, 다양한 영역에 중요한 영향을 미쳤다. 향-촌 관계의 변화도 세비개혁으로 인한 중요한 결과 중 하나로써 적지 않은 연구가 진행되어 왔는데, 본 연구에서는 기존 연구 성과의 토대 위에서 연구의 범위를 확장하여 세비개혁 이후의 향-촌 관계 변화가 농촌 거버넌스에는 어떠한 영향을 미쳤는지에 대해 살펴보았다.

세비개혁 이전에 향진정부에게 있어서 최대 임무는 세비징수였고, 이 임무를 완수하기 위해서는 촌 간부의 협조가 절대적으로 필요하였다. 때문에 한편으로는 급여 지급 방식 등을 통한 수단으로 통제와 압박을 행사하고, 다른 한편으로는 촌 간부가 세비징수 과정에서 개인적 이득을 취하는 것으로 묵인하였다. 이러한 맥락 속에서 향-촌은 세비징수를 중심으로 이익공유적 관계를 형성하게 되었고, 향진정부가 주도하는 지배-피지배 관계의 속성을 갖고 있었다.

세비개혁 이후에는 농민들로부터 세비를 징수할 필요가 없게 되자 향진정부는 촌 간부의 협조가 더 이상 절실하지 않게 되었고, 따라서 향-촌 간의 이익교집합은 소실되었다. 또한 향진정부가 촌 간부와 촌에 대한 통제력을 유지할 동기와 여력을 상실하게 되면서 촌의 예속 강도가 약화되어 향-촌 관계는 이전에 비해 상당히 느슨해졌다. 한편 농업세 폐지와 함께 추진된 신농촌 건설 정책에서 촌에 대한 자원 투입에 관한 권한을 향진정부가 행사하게 됨에 따라 촌 간부의 입장에서는 향진간부와 우호적 관계를 유지하는 것이 중요하게 되었고, 이에 적극적으로 향진간부에게 접근하면서 향-촌 관계의 변화를 초래하였다.

www.kci.go.kr

이러한 향-촌 관계의 변화는 농촌 거버넌스에 중요한 영향을 미쳤다. 먼저 원리적 측면에서 보면 촌에 대한 향진정부의 개입이 줄어들면서 촌민자치의 독립성이 확대될 공간을 제공해 주는 한편 농촌의 민간조직이 성장할 수 있는 환경적 토대를 마련해 주었다고 하겠다. 실제로 세비개혁 이후 향진정부의 최소한도의 개입(선도)하에 촌민들의 민주 의식 함양에 중점을 두면서 양호한 촌민자치를 발전시키고 있는 사례들이 발견되고 있다.

그러나, 대부분의 지역에서는 세비개혁 이후 향진정부에 대한 촌의 의존도가 오히려 높아진 것으로 관찰되고 있는데, 이는 한편으로는 세비개혁으로 촌의 재정 수입이 향진정부로부터의 재정 이전에 의지하게 되었고, 다른 한편으로는 신농촌 건설을 위해 지원되는 자원의 투입권을 향진정부가 갖고 있는 것이 주요한 요인으로 파악된다. 이로 인해 세비개혁 이후에도 촌민자치는 독립성을 확보하지 못하고 있어 진정한 '自治' 기능이 충분히 작동되지 못하고 있다고 하겠다.

한편 세비개혁 이후 향-촌 관계의 응집력이 약화된 가운데 향진정부와 촌 간부 모두 농민들과의 접촉이 감소하게 되었고, 농민들의 요구사항에 대한 수용 의지도 약화되었다. 농민들은 이전에 기층 간부와의 협상 혹은 거래에서 효력을 발휘했던 세비납부라는 무기를 상실함에 따라 자신들의 요구를 관철하기 위해서 집단으로 상급정부에 대해 청원을 제기하는 경우가 증가하게 되었다. 여기에 세비개혁으로 정치적·경제적 타격을 입은 촌 간부들이 자신들의 입지 회복을 위해 적극적으로 동참하는 양상을 보이고 있으며, 이러한 경향은 농촌 거버넌스에 새로운 변화를 조성하고 있다.

국가 권력기관인 향진정부와 기층사회 자치조직인 촌의 관계는 중국에서 국사회 관계를 가늠해 볼 수 있는 바로미터의 하나로 볼 수 있다. 따라서 세비개혁 전후의 향-촌 관계의 변화는 제도 환경의 변화로 인한 국가-사회 관계의 변화를 일정 정도 반영한다고 할 수 있다. 본 논문에서 고찰한 바에 한정하여 본다면 세비개혁 이전에는 강한 국가(향진)-약한 사회(촌) 형태로 사회가 국가의 통제하에 있었는데, 세비개혁 이후에는 농촌에서 국가 권력이 일보 후퇴

www.kci.go.kr

하여 사회의 역량이 확장될 수 있는 공간이 그만큼 확보될 것으로 기대되어졌다. 그러나 보여지는 주요 추세는 국가(향진)에 대한 사회(촌)의 의존이 심화되고 있는 것이어서 형태는 다르지만 여전히 강한 국가-약한 사회의 양태를 보이고 있는 것으로 여겨진다. 그리고 이처럼 강한 국가-약한 사회의 양상이 지속되는 것은 중국이 개혁개방 30여년이 지난 지금에도 사회발전에 유용한 제도적 및 물적 자원에 관한 통제권을 여전히 국가가 갖고 있는데서 그 근본적 이유를 찾을 수 있을 것이다.

따라서 이러한 상황이 지속된다면, 향후 경제적으로 더 부유해지고 구성원들의 권리의식과 정치 환경 개선에 대한 의식 수준이 높아질 것으로 예상되는 중국의 '사회'는 나름의 대응방식을 마련하게 될 것이다. 그리고 그러한 사회의 '대응'은 농촌 거버넌스뿐 아니라 전반적인 국가-사회 관계 및 중국 공산당의 뿌리에까지 영향을 미치게 될 수 있다. 세비개혁 이후 관찰되고 있는 몇 가지 현상들—집단 청원 과정에서 나타나는 농민과 농촌 엘리트(촌 간부)의 연합이라던지 기층사회(농촌)에서 경제 엘리트가 정치사회 엘리트화(富人治村) 되면서 나타나는 여러 현상 등—은 이러한 예단이 전혀 근거가 없는 것이 아님을 보여주고 있다고 하겠다.

< 參考文獻 >

Thomas Bernstein Xiaobo Lű, *Taxation without Representation in Contemporary Rural China*, New York: Cambridge University Press, 2003.

Kevin O'brien Lianjiang Li, *Rightful Resistance in Rural China*, New York: Cambridge University Press, 2006.

Juan Wang, "Shifting Boundaries between the State and Society: Village Cadres as New Activists in Collective Petition", *The China Quarterly* 2012, No. 211.

陸德明・趙奉軍, <中國農民的負担問題: 一種解析>, ≪江蘇行政學院學報≫ 2003年 第3

www.kci.go.kr

期.
楊雪云, <一元到多元: 中國取消農業稅前後的鄉村關系>, ≪安徽師范大學學報(人文社會科學版)≫ 2011, 第39卷 第4期.
陳柏峰, <從利益運作到感情運作: 新農村時代的鄉村關系>, ≪開發硏究≫ 2007年 第4期.
劉建軍, <新形勢下我國農村鄉鎭政權權威提升路徑硏究>, ≪創新≫ 2011年 第6期.
王大山・林華山, <中國農村權力結構硏究>, ≪信陽農業高等專科學校學報≫ 2006 第16卷 第2期.
閻坤, ≪中國縣鄉財政體制硏究≫, 北京: 經濟科學出版社, 2006.
李一花, ≪中國縣鄉財政運行及解困硏究≫, 北京: 社會科學文獻出版社, 2008.
劉友田, ≪村民自治 — 中國基層民主建設的實踐與探索≫, 北京: 人民出版社, 2010.
郭亮, <從"控制"到"互動": 鄉村關系的變遷邏輯 — 江西竹村調查>, ≪湖湘三農論壇≫ 2008年 10月.
申端鋒, <軟指標的硬指標化 — 關於稅改後鄉村組織職能轉變的一个解析框架>, ≪甘肅社會科學≫ 2007年 第2期.
李秀梅, <對後農業稅時代村干部角色問題的思考 — 以威海農村爲例>, ≪山東農業管理干部學院學報≫ 2010年 第26卷 第1期.
楊文濤, <後稅費時代鄉村關系的主要特展走勢>, ≪樂山師范大學學報≫ 2010年 第25卷 第4期.
吳理財, <從稅費徵收視角審視鄉村關系的變遷>, ≪中州學刊≫ 2005年 第6期.
樊紅敏, <村民自治的發展路徑與走向 — 河南省中 縣白沙鎭村治經驗及其啓示>, ≪河南大學學報(社會科學版)≫ 2012年 第52卷 第1期.
張天琪, <冷漠和异化: 村民自治的現實處境 — 對河北C縣C鎭D村村委會換屆選擧的考察>, ≪東南學術≫ 2011年 第4期.
唐斌・黃茂英, <奧東地區村民自治的現狀與挑戰 — 對汕頭市奧縣A村的調查硏究>, ≪安徽農業科學≫ 2012年 第40卷 第22期.
党國英, <論取消農業稅背景下的鄉村治理>, ≪稅務硏究≫ 2005年 第6期.
黃輝祥・湯玉權, <村級財政變遷與村民自治發展: 困境與出路>, ≪東南學術≫ 2007年 第8期.
王春光, <農業免稅後的農民負担>, ≪領導之友≫ 2005年 第5期.
劉奇, <免徵農業稅背景下的鄉村社會治理>, ≪改革≫ 2005年 第5期.
任仲平, <問題與挑戰: 後稅費時代村干部眼中的村民治理>, ≪理論與改革≫ 2007年 第6期.

徐勇, <現代國家的建構與村民自治的成長>, ≪學習與探索≫ 2006年 第6期.
王習明, <農村稅費改革和政治發展>, ≪中國農村觀察≫ 2005年 第2期.
李昌平, <取消農業稅將引發一場深刻的改革>, ≪讀書≫ 2004年 第6期.
王衛東・郭洪生, <村繼財政發展對村民自治影響力實証研究>, ≪經營管理者≫ 2012年 第16期.
賀雪峰, <取消農業稅後農村的階層及其分化>, ≪社會科學≫ 2011年 第3期.
邱輝・任仲平, <農村人口流動對當前村民自治的影響及對策>, ≪重慶郵電大學學報(社會科學版)≫ 2012年 第24卷 第1期.
張麗琴, <村民自治實際運作與主要問題 — 基於華中某鎭12个村村干部的訪談>, ≪社會工作(學術版)≫ 2011年 第12期.
楊華・王會, <重塑農村基層組織的治理責任—理解稅費改革後鄉村治理困境的一个框架>, ≪南京農業大學學報(社會科學版)≫ 2011年 第11卷 第2期.

< 中文提要 >

取消農業稅前鄉村干部在稅費徵收的過程中相互利用互爲配合形成了一个結構頗爲牢固的"利益共同體", 鄉鎭與村委會之間總體上是一種明顯而强烈的上下級行政命令關系, 也就是說稅費改革前鄉村關系的特徵就是"命令－服從"的附屬行政化鄉村關系。稅費改革前, 鄉鎭政府爲了完成上級政府下達的任務指標, 必然會堅持對村一級的控制, 力圖通過種種手段干預操縱選擧, 讓他們認爲合适的人選在村委會選擧中當選, 以控制村級政權。 取消農業稅後, 鄉村關系由以往單一的利益共同體模式轉向由不同村庄特質主導的多元模式, 也就是說從"控制"到"互動"的轉變。稅改後鄉鎭政府困難無力干預村治, 而且鄉鎭出於財政收入增長目的"積極行政"的內在衝動也被稅費改革抑制了, 因而免徵農業稅使鄉鎭違背<村組法>對村委會控制的大幅減少, 從而有望給予村民自治更大的生長空間。不過稅改後, 由於村級財政收入不足, 村對鄉鎭的依賴度不得不高, 再加上鄉鎭政府掌握了有關新農村建設運動的資源且有絶對的權力決定資源的流向, 因此村干部對鄉鎭干部的態度發生了改變主動地去搞好關系, 事實上, 鄉鎭干部和村干部各自的處境已經和稅費改革之前發生了某種程度上的顚倒和換位。 可以說這些現象意味著雖然中國改革開放已有了三十多年, 由於國家權力仍然掌握資源控制權, 社會組織成長空間難以擴大, 維持强國家-弱社會關系的僵局.

www.kci.go.kr

關鍵詞: 稅費改革、鄕村關系、農村治理、鄕鎭政府、村干部

원고접수일	심사일정	1차수정	게재확정	출간
2012. 12. 31.	2013. 2. 13.	2013. 2. 18.	2013. 2. 21.	2013. 2. 28.

www.kci.go.kr