

제1장

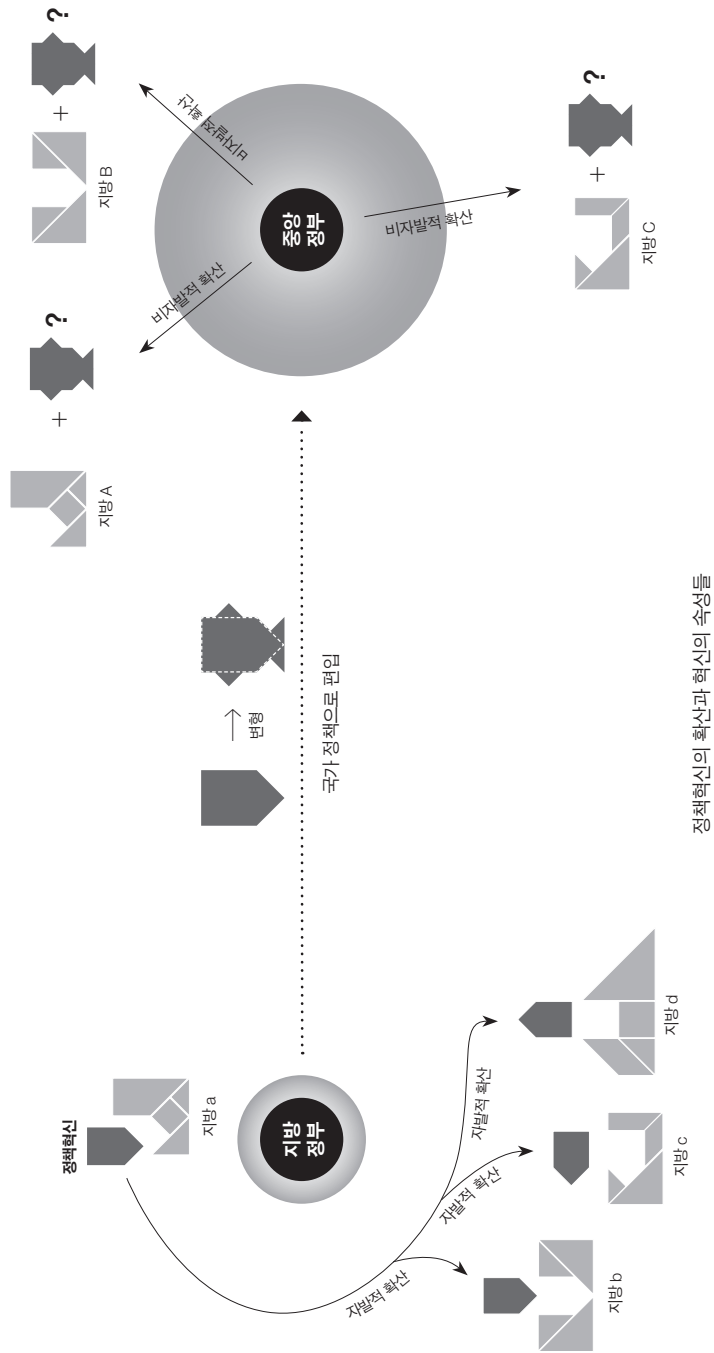
정책의 혁신과 확산, 그리고 변형

— 중국 ‘대학생촌관(村官)’ 정책 사례를 중심으로

Policy Innovation, Diffusion and Transformation

—The case of the ‘College-graduate as Village Official’ Plan in
China

유은하 | 한신대학교 유라시아연구소 학술연구교수



정책혁신의 확산과 혁신의 속성들

1990년대

중반부터 일부 지방에서 자체적인 정책 혁신을 통해 시도된 대학생촌관 정책은 그 효과에 대한 긍정적 평가에 힘입어 조금씩 다른 지역으로 수평적 확산이 이루어졌다. 이에 당 중앙과 중앙정부가 본 정책의 유용성에 주목하면서 2000년대 중반부터는 중앙에 의한 국가정책에 편입되었고, 보다 체계적으로 제도화되어 전국적으로 확산되어 시행되고 있다. 그러나 현재의 대학생촌관 제도는, 그 취지와 형식적 측면에서는 큰 의의가 인정됨에도 불구하고, 무엇보다 본 정책 시행의 주요 대상이 되는 농촌의 발전에 실질적인 기여를 하고 있지 못하다는 부정적인 평가가 많은 실정이다. 그렇다면 이러한 결과적 현상이 초래된 이유는 무엇인가? 이 글에서는 지방에서 시도된 혁신적 정책을 중앙이 국가정책의 차원으로 편제하는 과정에서 원래 초기 정책에는 없었거나 중시되지 않았던 측면에 '중앙의 의지'가 개입되면서 초기 정책의 혁신성이 감퇴되고 정책의 변형을 가져왔다고 본다. 즉 중앙은 대학생촌관 정책을 통해 농촌의 발전보다는 대졸자 취업난을 완화하고 농촌기층조직을 강화하려는 의도를 가지고 있었으며, 이에 따라 '촌관(村官)'보다는 '대학생'에 정책적 무게를 둔 것으로 보인다.

개혁개방 이후 중국은 실질적인 유일당이 장기간 지배하는 권위주의 정치체제를 유지하면서도 비교적 유연하고 효과적인 정책 생산과 제도화를 통해 경제체제 전환에 성공하면서 괄목할 만한 성과를 보여주고 있다. 그리고 이러한 것이 가능했던 배경에는 지방에서의 정책 실험을 거친 후 점진적 확대라는 정책 결정 과정이 중요하게 작용한 것으로 분석되고 있다. 그러나 중앙 정부와 당 중앙이 매우 중요한 국가의 전략적 정책으로 천명한 '대학생촌관' 정책의 사례는 권위주의 체제에서는 중앙의 의지와 선호에 따라 초기 정책의 본질이 변형되어 상실된 내재적 혁신성이 외재적 참신성으로 포장된 채 비(非)자발적인 확산 시행이 충분히 가능하다는 것을 보여주고 있다고 하겠다.

This study aims to explore the policy transformation in the process of policy innovation and diffusion through the case of the ‘college-graduate as village official’ plan in China. In the mid-1990s the institution that recruited young college-graduates publicly and appointed them as village official had been initiated in some local place. This institution was evaluated positively because that it offered jobs to college-graduate in the one hand and that enliven village full of old man with new knowledge in the other hand, so it had spread gradually through other regions until Chinese Communist Party Central Committee (CCPCC) took it as strategic policy of CCPCC at the national level in 2005. Since then CCPCC has offered a variety of support including financial one needed, ‘college-graduate as village official’ policy was more institutionalized and diffused across the nation. But now this policy is not welcomed by villager any more. Then, why is that?

This paper argues that CCPCC put their volition—to alleviate of unemployment of college-graduate and to strengthen party grassroots organization—into ‘college-graduate as village official’ policy, that is ‘college-graduate’ was much more of importance than ‘village official’ by CCPCC. This case reveals that the provincial innovative policy can be changed in quality so lose innovative thing of its early stages in the process of policy diffusion by the central government or party in authoritarian system like China.

KEY WORDS 중국 농촌 rural China, 대학생촌관 graduate student as village official, 정책 혁신과 확산 policy innovation and diffusion, 정책 변형 policy transformation

I 중국의 대학생촌관 정책

1. 위계제 아래의 정책실험

중국 현대사에서 최대의 전환점으로 평가받는 개혁개방의 가장 큰 특징 중 하나는 그것이 점진적으로 실행되었다는 것이다. 이는 동유럽의 사회주의권 국가들이나 구 소련의 급진적 개혁과 대비되면서 중국의 경제체제 전환이 성공할 수 있었던 핵심 요인 중 하나로 분석되고 있다. 즉 중국의 개혁개방 정책은 대부분 먼저 일부 지역을 대상으로 정책적 실험을 진행한 후 그 결과에 대한 검토를 바탕으로 점차 정책 시행 지역을 넓혀 나가는 방식이었다. 먼저 농촌에서의 개혁이 성공을 거둔 다음 도시 지역의 개혁에 착수한 것이나 여건이 유리한 연해 지역을 우선 중점적으로 개방하여 성과를 거둔 후 내륙 지역에 대한 전면적 개방으로 확대한 것 등은 개혁개방 정책의 점진적 특성을 잘 보여주고 있다. 다른 측면에서 설명하자면 이러한 점진적인 정책 시행 과정은 중앙의 정책 결정자들이 지방의 정책 혁신을 장려하고 지방에서의 정책 실험 결과를 국가 정책 수립에 반영하는 것이라 하겠다. 그리고 다수의 중국 연구자들은 중국의 당-국가(party-state)체제가 경제 개혁을 위해 제도와 정책을 혁신하고 급변하는 환경에 대응하고 있는 능력을 설명하는데 있어 중국의 이러한 점진적 방식, 즉 분산된 정책 실험이 결정적인 역할을 한 것으로 지목하고 있다(Rawski 1995; Justin Yifu Lin 외 2003).

이 같은 중국의 정책 실행 기제에 대해 헤일만(Sebastian Heilmann)은 위계제 하의 정책 실험(experimentation under

hierarchy)이라는 독특한 정책 주기(policy cycle)가 예상 밖의 적응력을 보이고 있는 중국이라는 권위주의 체제의 등장을 이해하는데 있어 핵심적 요소라고 주장한다. 즉 “(상급 기관·정부의 후원 아래) 지방에서 정책적 실험을 통한 새로운 정책 도입 → 국가(중앙)에 의한 정책적 검증 및 정책 초안 마련 → 일부 지방에서의 정책 실험 → 전국적인 적용 가능성 검토 및 정책의 형성과 입법화 → 전국적으로 확대 추진”이라는 과정을 거치면서 지방의 경험을 국가의 정책 결정에 선택적으로 통합시키는 것이 중국의 이 같은 정책 주기가 효과를 거두고 있는 핵심적 이유라고 하였다(Heilmann 2008b). 그리고 지방의 정책 실험을 바탕으로 국가적 정책이 형성되는(experiment-based policy making) 이러한 중국식 정책 형성 과정은 개혁개방 시대의 발명품이 아니라 중화인민공화국 수립 이전에 공산당 창당 이후의 혁명적 경험에서부터 시작되었다고 보고 있다(Heilmann 2008a). 헤일만의 이 같은 분석은 공산당 일당(一黨)이 장기간 지배하는 권위주의 체제를 유지하고 있는 중국의 정체(政體)가 어떻게 그 구조적 결함을 보완하면서 내부 구성원의 다양한 요구를 수렴하고 환경 대응적인 정책을 생산 및 집행하고 있는지에 대한 이해를 심화하는 데 매우 유효한 것으로 보인다.

그런데 헤일만의 분석들에서는 지방에서의 실험 결과를 흡수하여 제정된 국가적 정책이 본래의 정책 내용과 다르게 변형 혹은 변질된 경우에 대해서는 간과하고 있다. 즉 지방에서 혁신적 정책 실험이 이루어져 긍정적 평가를 받았을 때 이를 중앙이 받아들여 좀더 체계적으로 제도화한 후 전국적으로 확산 시행했음에도 불구하고, 그것이 초기 정책의 혁신성을 상실하고 변색되어 부정적 평

가를 받는 경우에 대해서는 어떻게 이해하고 설명할 것인가? 이 글에서는 이 같은 문제제기를 하고, 중국의 ‘대학생촌관(村官)’ 정책 사례를 통해 이에 대한 이해와 설명을 모색해보고자 한다. 다시 말하면 중국에서 시행되고 있는 대학생촌관 정책 사례를 통해 지방에서의 정책 혁신과 중앙에 의한 정책 확산 및 변형의 과정과 그 결과에 대해 살펴보고, 이에 대한 설명과 함의를 도출하는 것이다.

2. 대학생촌관 정책을 보는 두 가지 시각

대학생촌관 정책은 간단히 말하면 공개모집을 통해 대학 졸업생을 선발하여 중국 농촌 마을(村)의 관리직(官)으로 임명하여 일정 기간(2-3년) 근무하도록 하고, 이에 대한 인센티브를 제공하는 제도이다. 대학생촌관 정책에 대한 기존 연구들을 정리해보면 대략 상반된 두 가지 시각—긍정적과 부정적—으로 대별해볼 수 있다.¹

먼저 긍정적 시각의 연구들은 대학생촌관 정책의 시의성(時宜性)과 참신함, 의의 등을 부각시키고 있다. 대학생촌관 정책은 당 중앙이 새로운 발전 단계에 접어든 사회의 요구에 부응하여 공업이 농업을 지원하고 도시가 농촌의 발전을 견인한다는 정부 정책의 큰 틀에 기초한 것이며, 신농촌 건설 운동에 있어서도 매우 중대한 적절한 조치라는 것이다. 즉 농촌의 인재 부족 현상을 해결하고, 도시-농촌 간 인재 교류를 촉진할 뿐 아니라 대졸자 취업난의 완화 및 청년 직업관의 다양화에 크게 기여할 수 있는 것으로 보고 있다. 아울러 한편으로는 농촌 기층조직에 활력을 불어 넣고 농촌

1 대학생촌관 정책에 관한 논의는 중국 학계에서는 활발히 진행되고 있는 반면 외부의 연구는 아직 희박한 편이다.

사회에 새 기술과 현대 문화를 전파할 수 있으며, 다른 한편으로는 농촌 기층 생활을 체험한 예비 청년 간부를 육성할 수 있는 등 여러 방면에서 장점과 의의를 지닌 정책으로 평가하고 있다. 뿐만 아니라 대학생촌관 정책의 제도화는 지식과 사회의 결합, 농촌과 도시의 결합, 상층과 기층의 결합을 도모함으로써 향후 중국의 정치 생태와 구조에도 깊은 영향을 미칠 것으로까지 보고 있다(宋相义 2007; 段小力 2008; 顾承卫 외 2009; 陈忠 2009; 谢超凡 2011).

반면 부정적 시각의 연구들은 대학생촌관 정책이 농촌과 농민의 입장에서 봤을 때는 득(得)보다 실(失)이 훨씬 큰 제도이며 농촌의 발전에 거의 도움이 되지 않는다고 보고 있는데, 이러한 견해를 보이는 학자들 중에는 농촌문제를 오랫동안 연구해 온 연구자들이 많다. 이러한 시각의 연구들은 대학생촌관 정책을 중국 농촌의 현실과 특성에 맞지 않는, 당 중앙과 정부의 탁상행정의 결과물로 간주하고 있다. 개혁개방 이후 중국 사회의 교육 수준이 전반적으로 높아지고 있는 추세에 힘입어 이제 농촌간부 중에서도 대졸자가 적지 않은 상황이기 때문에 현재 중국 농촌 발전을 위해 가장 시급한 인재는 단순한 대학 학력 소유자가 아니라 농업 기술 및 관련 지식 보유자라고 본다. 그런데 선발되는 대학생촌관은 농촌·농업과는 무관한 분야의 전공자들이 대부분이기 때문에 이들은 농촌이 요구하고 필요로 하는 인재가 아니라는 것이다. 뿐만 아니라 중국 대다수의 농촌 마을은 여전히 전통적인 지인사회(熟人社會)의 성격을 띠고 있기 때문에 촌의 사정들을 속속들이 알지 못하는 외부에서 온 대학생촌관은 촌의 일상 사무(事務)를 맡기에도 적합하지 않다고 본다. 또한 대학생촌관들은 촌에서 2-3년 일하고 이후 공무

원 시험 등에서 가산점을 얻기 위한 목적이 대부분이기 때문에 진정으로 농촌 발전을 위해 헌신하려는 자세는 거의 없으며, 한시적 임기로 인해 대졸자 취업난 완화의 해결책도 될 수 없다고 지적하고 있다. 그리고 대학생촌관이 농촌의 실질적 발전에 기여하는 바는 거의 없지만, 기존 촌 간부들의 몇 배에 이르는 급여와 각종 혜택을 누리고 있기 때문에 기존 촌 간부들의 의욕을 저하시켜 농촌 거버넌스에 오히려 부정적 요인이 되고 있다고 보고 있다(贺雪峰 2008; 彭飞武 2010; 薛深 2011; 高双 2011).

그런데 대학생촌관에 대해 부정적인 시각의 연구들은 물론이고 긍정적인 시각의 연구들에서조차 거의 예외 없이 대학생촌관 정책을 시행함에 있어, 그 의의와 취지는 좋지만, 현실적으로 적지 않은 문제점들이 있음을 지적하고 개선의 필요성을 강조하고 있다. 이러한 점들을 토대로 기존의 논의들을 종합해보면 현재 시행되고 있는 대학생촌관 정책은 표면적으로 봤을 때는 당 안팎의 여러 현안들을 해결하는 데 두루 도움을 주는 다기능(多技能)적인 혁신적 정책으로 홍보되고 있음에도 불구하고² 실제 정책 내용은 상당한 문제점을 안고 있으며, 무엇보다 본 정책의 애초 목적인 농촌 발전에 대한 기여에 있어서는 거의 실효(實效)가 없어서 농촌 주민들의 환영을 받지 못하고 있는 것으로 여겨진다(유은하 2012, 202-203).

기존 연구들은 이처럼 대부분 대학생촌관 제도가 시행되면서 노정되는 문제점과 경향 등을 중심으로 한 ‘현상’에 대한 논의에

2 당 중앙은 ‘대학생촌관’ 홈페이지(<http://cpc.people.com.cn/cunguan/GB/index.html>)를 개설하여 정책방향과 각 지역 대학생촌관들의 활동 사례 등을 홍보하고 있다.

집중되어 있기 때문에 그러한 현상이 초래된 ‘원인’에 대한 심도 있는 분석은 매우 미흡한 실정이다. 이에 대생촌관 정책이 초기에 지방 차원에서 정책 혁신을 통해 자체적으로 시도되었을 때와 이후 중앙에 의해 국가 제도로 편입되어 전국적으로 확산되었을 때를 비교 검토하면서 정책의 변형 과정과 결과에 대해 살펴봄으로써 ‘원인’에 대한 탐구를 시도한다.

II 지방에서의 정책 혁신

1995년 장쑤(江苏)성(省)의 평(丰)현(县)에서는 농촌의 개혁과 발전에 필요한 수요에 부응하고 농촌의 인재 부족에서 오는 문제를 해결해보고자 하는 취지에서 ‘어린 매 프로젝트(雏鹰工程)’라는 농촌 인재 전략을 고안하였다. 공개모집의 형식을 통해 200여 명의 전문대 이상 졸업자 응시생 가운데 최종적으로 13명을 선발하여 농촌에서 직무(村長 보조)를 맡도록 하였는데, 이 같은 시도가 후에 전국적으로 확산된 대학생촌관 정책의 출발이 되었다(中国教育报 2009.7.29). 이후 1999년 무렵부터 하이난(海南)성, 랴오닝(辽宁)성, 저장(浙江)성, 허베이(河北)성의 일부 지역에서 대학생들을 모집하여 농촌에서 일하게 하는 정책들을 자체적으로 잇따라 마련하였다. 당시 소수 지역에서의 이런 시도에 대한 평가는 엇갈렸지만, 그래도 대체로 신농촌 건설운동에 활력을 불어넣었고 개척정신이 엿보이는 참신한 시도라는 긍정적 시각이 보다 많았다.

2000년대 들어서 ‘삼농(三农)’ 문제의 심각성이 더해지고, 고

등교육의 대중화와 더불어 대졸자 취업난이 가중되면서 보다 많은 지역에서 대학생촌관 정책의 실행 가능성과 유용성에 관심을 갖게 되었다. 이에 일부 지방에서 자체적으로 좀더 상세한 규정을 마련하여 대학생촌관 정책을 본격적으로 실행하였고, 이러한 정책 실험들은 대체로 성공적이라는 평가를 받았다. 여기에서는 세 지역의 사례를 통해 지방에서 자체적으로 실시된 대학생촌관 정책의 실행에 대해 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

1. 사례 1 : 허난성(河南省) 허베이시(鹤壁市)

관내에 877개의 행정촌(行政村)을 관할하고 있는 허난성 허베이시에서는 2002년 전담반을 조직하여 시 전역에서 농촌기층조직과 간부들에 관한 심층조사를 진행하였다. 그 결과 농촌기층 간부의 평균 연령이 43.5세로 고령화가 두드러졌고, 학력은 중졸(中卒) 이하가 전체의 56%로 농촌간부의 문화적 소양이 전반적으로 낮았으며, 일부 간부들은 구시대 관념에서 탈피하지 못하여 혁신 능력과 과학적 사고 능력이 부족한 것이 가장 큰 문제점으로 지적되었다. 즉 신농촌건설 운동의 침병이 되어야 할 이들이 이런 한계를 갖고 있음으로 인해 농업의 현대화나 농민소득증대 같은 농촌 발전을 견인하는 데 미흡하다고 진단되었다. 이에 따라 시 위원회와 시 정부는 농촌간부의 자질을 높이고 농촌경제 발전에 기여하며 농촌의 면모를 일신하기 위한 취지에서 일단의 대학생들을 선발하여 촌에 투입하기로 결정하였다. 이를 위해 먼저 치현(淇县)을 시범 실시 지역으로 정하고, 각 촌으로부터 촌에 있는 중·고등전문학교(大中专) 졸업생 중에서 자질이 우수하고 고향을 위해 헌신할 의향이 있다

고 판단되는 205명을 선발하여 촌의 부직(副職, 촌민위원회 주임 보조 혹은 촌당지부 부서기)을 1년 정도 담당하게 하였다.³ 그 결과 대학생촌관들이 농촌·농업에 필요한 지식·기술과 의욕을 바탕으로 마을 경제를 활성화시키고 기층 조직에 활력을 불어넣으면서 농촌 주민들의 신임을 얻는 등 그 효과가 상당히 양호한 것으로 나타났다. 이러한 결과에 고무되어 허베이시에서는 2003년 〈시 전역의 농촌에서 ‘대학생촌관’ 계획을 실시하는 것에 관한 의견(关于在全市农村实施“大学生村官”计划的意见)〉을 하달하고 “3년 안에 시 전체의 촌마다 대학생촌관을 두는 것”을 목표로 제시하였다. 그리고 곧이어 〈허베이시 대학생촌관 관리잠정방법(鹤壁市“大学生村官”管理暂行办法)〉을 제정하여 선발, 대우, 훈련, 심사, 관리 등에 대한 제반 규정을 마련하였다.

허베이시에서의 대학생촌관 정책이 양호한 결실을 맺을 수 있었던 것은 무엇보다 미취업 고학력자 중에서 농촌이 필요로 하는 인력을 공급받음으로써 대졸자 취업 문제와 농촌의 인재부족 문제 두 마리 토끼를 다 잡을 수 있었기 때문이다. 허베이시에서 선발한 대학생촌관 중에서 전체의 86%가 한 가지 이상의 실용 농업기술을 보유하고 있었고, 전체의 51%가 마을경제 활성화 기획안을 제출하였는 바, 이들은 자신의 전공지식을 활용하여 농촌경제의 활로를 모색하는 데 큰 기여를 하였다. 즉 대학생촌관이 부임한 이후 짧은 기간 동안 허베이시 농촌에서는 대형 양계장 32개와 양돈장·양목장 12개가 새로 생겼고, 각종 시범기지 46개, 과학기술 보급 성

3 2000-2002년 3년간 허베이시에는 미취업 중·고등전문학교 졸업생 2,996명이 있었다.

과 79건, 신품종 도입 35건 등의 성과를 거두면서 4,000여 가구 농민들의 소득 증대와 농촌경제 발전을 견인한 것으로 평가되었다. 아울러 허베이시에서 선발한 대학생촌관 수는 당시 허베이시의 대졸자 총수의 약 1/3에 해당하여 시의 대졸자 취업난을 크게 완화하는 효과도 있었다.

허베이시의 대학생촌관 정책은 경제적 성과 뿐 아니라 농촌 간부 역량 강화를 통한 기층조직의 안정과 효율성 제고라는 중요한 성과도 거둔 것으로 평가되었다. 2004년 6월 말까지 허베이시에서 선발한 대학생촌관 898명 중에 814명이 촌에 배치되어 시가 관할하는 행정촌의 93%의 촌에 대학생촌관이 부임하였다. 이 중 석사 출신이 1명(0.1%), 4년제 대학 졸업생이 65명(7%), 전문대 졸업생이 806명(90%)이었고, 당원(黨員)은 326명(36%)이었다. 이로써 2002년과 비교했을 때 촌급 간부의 평균 연령은 6.5세가 낮아졌고, 전문대 이상 학력자의 비중이 27%포인트 증가하게 되었다. 이들 대학생촌관은 젊음과 지식이라는 자신들의 이점을 바탕으로 농촌에 지식과 기술을 보급하고 다양한 문화 활동을 전개하여 호평을 받았다. 다른 한편으로는 대학생촌관의 등장으로 농촌기층조직의 간부 사회에 경쟁 기제가 촉발된 것으로 보고 있다. 젊고 활력 있는 대학생촌관들은 기존의 촌급 간부들로 하여금 위기감과 책임감을 느끼게 하였고, 이에 적지 않은 촌 간부들이 대학생촌관으로부터 영향을 받아 이전에 세칭 ‘태평관(太平官)’이라 불리던 자신의 직무에 대한 인식을 새롭게 하면서 촌민의 이익을 먼저 고려하고 솔선수범하는 등 이전과는 다른 직무 태도를 보이게 되었다. 이에 따라 촌의 간부와 촌민 간의 관계도 좀더 호전되는 등 전반적으로

봤을 때 대학생촌관이 농촌기층조직에 전에 없는 생기와 활력을 불어 넣고 농촌사회의 불안정 요소를 감소시켜 결과적으로 농촌에서 당의 지배에 대한 기반을 공고히 한 것으로 평가되었다(杨用成 2005; 人民网 2003.8.14)

2. 사례 2 : 허난성(河南省) 핑딩산시(平顶山市)

허난성 핑딩산시 당 위원회는 충분한 검토와 준비를 거쳐 2003년 10월에 <전문대 이상 학력의 우수청년을 선발하여 농촌에 임직시키는 것에 관한 의견(关于选拔大专以上学历优秀青年到农村任职的意见)>을 발표하고, 3년 동안 모든 촌에 1명씩 파견할 대학생촌관을 공개 선발하기로 하였다. 핑딩산시 위원회 조직부의 설명에 따르면 이런 정책적 결정을 한 주 목적은 농촌기층간부 그룹의 고령화 및 저학력 구조를 개선하면서 소강(小康)사회 건설 과정에서 적시에 인재를 공급하기 위한 것이었다. 모집 선발 대상은 시 전역의 당(黨)·정(政)·사회기관과 사업단위의 재직(在職)자, 국유기업의 실업자·휴직자 및 미취업 우수 청년이었으며, 필수적으로 전문대 이상의 학력이 요구되었다. 그리하여 2004년 초반까지 공개 모집을 통해 967명의 대학생촌관이 선발되어 각 촌으로 부임되었는데, 중국 공산당 정식 당원인 경우에는 대개 촌당지부(村黨支部) 부서기로 임명되었고, 예비 당원이거나 당원이 아닌 경우에는 촌민위원회 주임 보조의 직무가 주어졌다. 일례로 핑딩산시에서 일차로 선발된 대학생촌관 중에서 전체의 약 1/3에 달하는 가장 많은 수를 배정받은 뉘저우(汝州)시의 경우를 보면 31명이 당지부 부서기로 임명되고, 208명이 촌 주임 보조로 임명되었다. 이를 통해 2004

년 초까지 핑딩산시에서 선발된 대학생촌관 중에서 당원은 전체의 9%, 비(非)당원이 전체의 77%를 차지하고 있음을 알 수 있다. 그리고 뉘저우시에 배정된 339명의 대학생촌관 중에서 비(非)재직자가 182명이었는데 이 중에서 미취업 대졸자가 169명이었는 바, 대졸자 취업난과 직업관의 변화가 대학생들이 촌관직에 지원하는 요인으로 작용하고 있는 것으로 진단되었다.

대학생촌관들은 익숙지 않은 환경에 점차 적응하면서 마을에서 오랫동안 골치를 앓아왔던 문제와 갈등의 해결에 참신한 아이디어를 제공하고, 농업에 관한 지식을 활용하여 새로운 비료를 들여오거나 축산업을 진흥시키는 등 농촌마을에 유익한 활동들을 전개하였다. 그러자 처음에 대학생촌관에게 시큰둥한 반응과 회의적인 태도를 보였던 마을 사람들도 이들의 노력과 성과를 인정하면서 대학생촌관을 신임하게 되었다. 뉘저우시의 경우를 보면 직무를 맡게 된 후 1년 여 동안 대학생촌관들은 296개의 새로운 마을 프로젝트를 착수시키는 데 일조하였고, 210만 원(元) 가량의 투자금을 확보하고 103개의 새로운 고효율 농업기지를 건설하는 데 도움이 되었으며, 마을 도로를 보수 확충하는 등 농민을 위해 1,000여 건의 문제를 해결한 것으로 평가되었다.

이처럼 대학생촌관 정책의 성과가 긍정적으로 평가되면서 이 정책의 장기적 제도에 대한 필요성이 제기되었다. 이와 관련 뉘저우시 당위원회 조직부 부부장은 “대학생촌관 정책은 어느 날 갑자기 떠오른 발상이 아닌 장기적인 제도적 진전으로 일종의 혁신적인 작업이었다. 이 정책의 적합성 여부는 지도자의 의지에 달려 있다기보다는 현재 당면한 농촌의 실제 수요와 제도 자체의 선진

성과 우월성에 달려 있다. 현 시점에서 본다면 이 정책의 선진성은 기본적으로 입증되었다고 볼 수 있으며, 정책 집행의 효과에 더욱 주의를 기울여 정책이 원래의 모습을 잃지 않고(不走樣) 변형되지 않도록(不變形) 하는 것이 중요하다”라고 하였다. 이에 핑딩산시에서는 대학생촌관 정책을 장기적으로 제도화하기 위한 초보적 구상에 착수하여 각 급 행정단위에 대학생촌관 제도를 전담하는 인원을 배치하도록 하는 한편 정치적 및 경제적 대우를 확대하도록 하였다. 즉 대학생촌관이 촌 당지부 부서기와 촌민위원회 주임 보조를 맡도록 하는 것 이외에 특별히 우수한 사람은 촌 당지부의 서기가 될 수 있고, 법정 선거절차를 참조하여 촌민위원회 주임직을 맡을 수 있도록 하였다. 3년의 임기가 만료된 후에는 직무 성적이 뛰어난 대학생촌관의 경우 조직의 심사를 거쳐 현(縣)의 국장 및 부국장급 대우를 해줄 수 있고, 향진(乡镇)기관의 공무원의 결원이 발생한 경우 원칙적으로 임기를 완료한 우수한 대학생촌관 중에서 원래 다른 기관 재직자가 아닌 사람을 우선적으로 고용하도록 하였다.

경제적 대우를 보면 타 기관 재직자인 경우 원 소속기관에서 받던 대우를 그대로 받으면서 동시에 매월 일정 정도의 보조(현행은 매월 100위안)를 추가로 받고, 재직자가 아닌 경우에는 국가의 유관정책 규정에 근거하여 시, 현, 향(乡)의 재정에서 각각 30%, 40%, 30%의 비율로 분담하여 급여를 제공하도록 하였는데, 100위안의 별도 수당과 함께 전문대 학력자는 매월 474위안, 4년제 대학 학력자는 매월 499위안을 지급하도록 하였다. 단, 이와 관련하여 농민들의 부담을 발생시키지 않는 것을 원칙으로 하였다. 이

처럼 지방정부의 재정으로 보장되는 매월 500-600위안이라는 급여는 당시 현지 상황에 비추어 봤을 때 상당히 괜찮은 수준이었기 때문에 많은 고학력자들이 대학생촌관직을 선택하는 중요한 요인으로 작용하였다(张曦 외 2005).

3. 사례 3 : 칭하이성(青海省) 먼위안현(門源縣)

칭하이성 먼위안현에서는 2000년대 초반 일자리를 찾지 못하는 대학 졸업자들이 늘어나는 상황에 대해 고심하던 가운데 현(縣) 내 109개 촌에 대한 전면적인 조사를 실시하였다. 그 결과 농촌 경제 발전에 필요한 자금이 부족한 것과 함께 농촌 발전의 견인차 역할을 할 역량 있는 리더가 부족한 것이 주요 문제점으로 지적되었다. 특히 농촌 인재 부족은 농촌의 경제발전에 직접적인 영향을 미치는 것으로 진단되었으나 현급 간부들 중에는 젊고 힘 있는 간부가 별로 없고, 촌 간 인원 교류는 제한되어 있어 촌이 필요로 하는 리더를 공급하기가 쉽지 않다는 난점이 있었다. 이에 2002년 먼위안현 당 위원회와 현 정부는 새로운 간부관리체제를 시도하였다. 즉 현 내에 있는 대학졸업생 중에서 조직의 추천과 엄격한 심사를 거쳐 12명의 우수한 대학생을 선발하여 발전이 상대적으로 지체되어 있고 간부 구조가 더 취약한 12개 촌에 당지부 부서기나 보궐선거 방식을 통한 촌민위원회 주임으로 임명하였고, 3년 임기에 견습 기간 1년으로 하였다. 이들은 임명 이전에 현 위원회 조직부와 약정을 맺고 3년 이내에 촌민들의 문제거리를 확실히 해결하고 촌민들에게 실질적인 이득을 안겨주는 등 실적을 보여준다면 이들을 현의 예비간부로 발탁하고, 임무를 제대로 완수하지 못하는 경우

에는 탈락시키기로 하였다. 이에 이들 젊은 촌관들은 매년 향진과 현으로부터 직무평가를 받아야 했는데, 촌민들에게 실익을 주었는가, 촌민들의 고민을 해결해주었는가가 유일한 심사기준이었다.

도시의 환경에 익숙한 젊은이들은 처음엔 무엇을 어떻게 해야 할지 몰라 황망해했지만 곧 자신이 할 수 있는 일을 찾아나서기 시작하였다. 마을에서 형편이 더 어려운 빈곤가정에 대해 촌민회의에서의 모금을 통해 경제적 지원을 하고, 촌이 갖고 있는 활용 가능 자원과 특성에 대한 면밀한 조사 연구를 통해 발전 기획안을 만들고 상급 기관에 지원을 호소하여 자금을 모집하였다. 또한 전공 지식과 최신 외부 정보를 활용하여 촌민들에게 농작물 재배기법이나 축사 관리 등에 효과적인 방법을 알려주고 생산물의 판로를 개척하는 등 촌의 농업과 축산업을 혁신하고 활성화하는 데 중요한 역할을 하였다.

뿐만 아니라 대학생촌관은 촌민들의 관념적·의식적인 측면에서의 변화를 야기하였다. 칭하이성은 서부의 가난한 지역으로 제반 환경이 열악하다보니 농촌 주민들은 뭔가 열심히 해서 잘 살아보고자 하는 관념과 의지가 매우 약한 편이었다. 특히 부녀자들의 경우에는 이러한 경향이 더 강해서 살림과 육아에만 생각이 갇혀 있었다. 대학생촌관들, 특히 여자 대학생촌관들은 촌민들에게 틈만 나면 최근 외부 세상의 새로운 일들과 발전 추세들을 알려주면서 촌민들의 인식을 전환시키고 부녀자들에게 도전 정신을 심어주기 위해 노력하였다. 이에 영향을 받아 많은 농촌 여성들이 집 밖으로 나와 일을 하기 시작했으며, 그 중 일부는 대담하게 다른 성(省)에까지 가서 일하게 된 사람도 있었다. 그리하여 소극적이던

농촌마을은 일하고, 돈 벌고, 잘 사는 것이 화두가 되어 활기를 띠게 되었고, 이는 촌민들의 소득 증대로 이어졌다.

이처럼 먼위앤현에서 선발된 대학생촌관들은 거의 모두가 자신이 일하게 된 농촌마을에 대한 실사를 바탕으로 나름의 중장기적인 마을 발전계획을 구상하였고, 그 실현을 위해 노력하였으며, 촌민들의 신망을 얻게 되었다. 그 결과 3년이라는 이들의 임기가 만료되었을 때 12명의 대학생촌관들은 거의 모두가 촌민위원회 투표에서 높은 지지율로 연임되었다. 이에 지역의 전문가들은 대학생들을 선발하여 농촌에서 일하게 하는 정책이 특히 서부 지역 농촌이 빈곤에서 탈출하는 데 상당한 긍정적 영향을 미칠 뿐 아니라 대학생들의 취업난 완화에도 효과가 있는 것으로 평가하였다(刘芳 2005).

이처럼 2000년대 초반 자체적으로 대학생촌관 정책을 실시한 지역에서는 촌민과 촌 간부들, 그리고 대학생촌관 모두 대체로 만족해하면서 소기의 목적을 달성하는 성과를 거두었고, 이로써 대학생촌관 정책은 그 정책적 혁신성과 유용성을 인정받게 되었다(光明日报 2001.6.21; 福建日报 2003.9.15).⁴ 아울러 이 같은 대학생촌관의

4 한편 이처럼 일부 지역에서 대학생촌관 정책의 긍정적 효과가 상당한 것으로 평가되면서 지방 일각에서는 '촌관(村官)의 (전문)직업화' 논의가 제기되었다. 기존의 촌 간부들은 자신의 농지를 소유하고 경작하면서 촌관직을 '겸직'하고 있었다. 따라서 적은 보수를 받는 촌 간부직을 그만 두어도 생계 유지에는 크게 지장이 없기 때문에 임기 중이라도 그만둘 수 있었고, 책임감도 강하지 않았다. 그런데 대학생촌관 제도를 실시하면서 드러난 바는 촌 간부가 다른 생계유지수단 없이 촌관에 대한 보수로만 생활하는 전문 직업인이 된다면 책임감과 함께 직무 효율성이 보다 제고될 것이라는 점이었다. 그러나 이를 위해서는 이들 전문(專業) 촌관의 보수를 지방 하급 정부에서 감당해야 하는데, 이는 안 그래도 열악한 하급 정부의 재정 상황을 더욱 악화시킬 것이라는 우려도 제기되었다(张曦 외 2005; 赵宝爱 외 2009).

성공적 사례들이 알려지면서 이에 고무되어 2003년 무렵부터는 쓰촨(四川)성 광위안(广元)시, 윈난(云南)성 광난(广南)시, 후베이(湖北)성 구청(谷城)현을 비롯하여 지린(吉林)성, 산시(陕西)성, 상하이(上海)시의 일부 지역에서 잇따라 대학생촌관 정책을 도입하면서 정책 시행 지역이 보다 넓게 확산되는 양상을 띠게 되었다. 구체적인 실시 상황은 지역에 따라 차이가 있었으나 그 규모와 사회적 영향력은 실행 초반보다 확연하게 증대되었다(中国教育报 2009.7.29).

III 중앙에 의한 정책의 확산 시행과 변형

1. 중앙에 의한 정책의 확산 시행과 제도화

지방의 여러 지역에서 자체적으로 시도된 대학생촌관 정책이 긍정적으로 평가되자 당 중앙이 이에 주목하면서 대학생촌관 제도는 점차 국가의 전략적 정책의 범위에 편입되게 되었다. 2005년 당 중앙은 <대학졸업생의 기층취업 장려에 관한 의견(关于引导和鼓励高校毕业生面向基层就业的意见)>을 하달하여 2006년부터 국가가 매년 계획을 세워 일정 규모의 대학졸업생들을 선발하여 농촌에서 일하게 할 것이며, 3-5년 내에 전국의 모든 촌에 적어도 한 명의 대학생촌관을 두는 것을 목표로 한다고 공표하였다. 이에 따라 전국 대부분의 성(省)에서 대학생촌관 선발 정책을 제정하거나 수정하는 작업에 착수하게 되면서 대학생촌관 정책은 정책 시행의 주체가 상향되어 성(省)급 수준에서 정식으로 추진되기 시작하였다. 그러면서 이제 대학생촌관 정책은 전국적 범위로 확산되었고, 그 규모 또한

커져서 2008년 말 까지 전국의 대학생촌관은 13만 명 이상에 달했으며, 전국 31개 성급 지역의 80%에 해당하는 현(县)과 현급 시에서 시행되었다. 이와 함께 규범화도 진전되어 대학생촌관의 선발, 훈련, 관리, 평가, 퇴출에 관련된 체제를 보다 체계적으로 정비하고, 이를 관장하는 전문 기구를 설립하는 한편 관련 연구도 전면적으로 진행되었다.

이어 당 조직부는 2008년에 당 중앙의 동의를 거쳐 <대학졸업생을 선발하여 촌에 임명하는 업무에 관한 의견(시행)(关于选聘高校毕业生到村任职工作的意见(试行))>을 발표하여 향후 5년간 매년 2만 명씩 총 10만 명의 대학졸업자를 선발하여 촌에서 일하게 할 것이라는 중기 계획을 밝혔다. 이로써 대학생촌관 정책을 국가인재 전략의 차원으로 승격시켜 제도화할 것을 분명히 하였고, 대학생촌관 정책은 당 중앙과 중앙정부의 계획 및 지원하에 전면적으로 확산 시행되는 계기를 맞게 되었다(中国教育报 2009.7.29).

2009년 중앙 1호 문건에서는 ‘1촌 1대학생’ 계획을 실시할 것을 재차 천명하면서 장기적으로 효과적인 제도가 되도록 해야 한다고 하였으며,⁵ 이런 내용은 2010년 중앙 1호 문건에서도 계속 언급되었다. 2009년 5월에는 당 조직부에서 <장기적으로 유효한 대학졸업생 선발 및 촌 직무부여제도 건립에 관한 의견(关于建立选聘高校毕业生到村任职工作长效机制的意见)>을 하달하여 대학생 선발 및 임용, 교육과 훈련, 관리 및 평가, 복리 후생 보장 등의 문제에 대해 정책적인 규정을 제시하였다. 이를 통해 대학생촌관 정책을 장

5 http://money.163.com/09/0201/17/51381V1700252G50_2.html (검색일 2011.12.10)

기적으로 효과를 거두는 체계적인 제도로 만들기 위해 한편으로는 보장을 확충하고 다른 한편으로는 우수자 선발을 위한 경쟁 기제를 강화하도록 하였다.⁶ 뿐만 아니라 당 조직부는 2010년에도 <대학생 '촌관' 유동 업무 완수에 관한 의견(关于做好大学生 '村官' 有序流动工作的意见)>을 통해 대학생들을 진정한 사회주의 신농촌 건설의 중추적 인력으로 육성하는 동시에 당과 정부의 예비 인재로 편입 되도록 하는 것을 목표로 삼아야 하며, 이를 위해 대학생촌관 제도를 더욱 지속적으로 발전시켜야 한다고 하였다.⁷ 이어 당 조직부는 2011년에도 <2011년 대학생촌관 선발임용 업무 완수에 관한 통지(关于做好2011年大学生村官选聘工作的通知)>를 발표하여 각 지역에서 대학생촌관 제도를 안착시키도록 관리 방법을 더욱 정비하고, 현(县)·향진(乡镇)·촌이 삼위일체가 되어 일상적 관리감독과 교육을 강화할 것을 요구하였다.⁸

이처럼 당 중앙과 중앙 정부가 적극적인 정책 추진 의지를 가지고 일련의 관련 문건을 발표하면서 대학생촌관 정책은 본격적인 제도화 단계로 접어들었으며, 각지에서는 당 중앙과 중앙정부의 방침과 규정에 따라 정책 집행을 위한 환경 조성과 세부 규칙 마련에 착수하였다. 그리고 이와 같은 당 중앙의 적극적인 정책 추진에 힘입어 2010년 말 까지 약 20만 명의 대학생촌관이 전국의 31개 성급 지역 전역의 광대한 농촌에서 일하고 있으며, 2020년

6 <http://www.gxnews.com.cn/staticpages/20111105/newgx4eb51550-4309047.shtml> (검색일 2011.11.17)
 7 http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=314648 (검색일 2011.12.12)
 8 <http://cpc.people.com.cn/cunguan/GB/14883509.html> (검색일 2011.12.20)

에 이르면 40만 명 정도가 될 것으로 추산되고 있다(中国组织人事报 2011.6.13).

2. 중앙에 의한 정책 변형

이렇게 2000년대 중반 이후 대학생촌관 정책이 국가정책에 편입되어 중앙에 의해 제도화가 되면서 전국적으로 확산되었다. 그런데 그 정책의 내용을 면밀히 살펴보면 초기에 지방에서 자체적으로 실시되었던 것과 비교해 선발대상자의 요건, 대우, 진로 보장 등 핵심 내용이 적지 않게 달라진 점이 발견된다.

1) 중점 선발 대상자의 요건

중앙이 대학생촌관 제도 실시에 관련된 규범적 내용들을 제시한 <대학졸업생을 선발하여 촌에 임명하는 업무에 관한 의견(시행)(이하 <시행>으로 약칭함)>(2008)을 보면 선발 대상은 전문대(주간) 이상의 학력을 가진 소유자로 졸업을 앞두고 있거나 기 졸업한 30세 이하의 청년으로 되어 있다. 그리고 그 중에서도 중점 선발 대상은 당해년도 졸업예정자이거나 졸업한지 1-2년된 4년제 대학 졸업생과 대학원생이라고 명시하고 있다. 또한 원칙적으로 중국 공산당 당원(예비 당원 포함)이어야 하며, 당원이 아닌 우수 공청단(共青团) 간부와 우수 학생 간부도 선발 대상에 포함된다고 하였다. 선발에 있어서의 기본 조건으로는 ① 사상과 정치적 소양이 양호하고 성실함과 인내력을 갖추고 조직기를 관념이 강한 자, ② 학습 성적이 양호하고 조직과의 협응력이 있는 자, ③ 농촌 기층 업무에 자원하는 자, ④ 신체 건강한 자 등을 제시하고 있다.

요컨대 대학생촌관을 선발하는 데 있어 중앙이 규정한 우선적인 선발 대상자는 “당원, 30세 이하, 4년제 대학 이상의 학력, 졸업 예정자 혹은 갓 졸업한 자”이며, 가장 중요한 자격 요건은 “양호한 정치 사상적 소양”이라고 하겠다.

2) 급여 및 대우

한편 <시행>에서는 대학생촌관에 대한 대우와 임기 만료 후 진로 보장 수준이 한층 상향되었다. 대학생촌관의 급여 기준은 일하게 되는 지역의 향진급에서 대졸 공무원 신규 채용자 중 견습 기간이 끝난 직원이 받는 급여와 생활보조 수준을 참고하여 정하게 하였다. 그리고 촌에서 근무하는 기간 동안 의료보험과 상해보험에 가입되며, 낙후된 오지 지역으로 가는 사람은 오지수당을 매월 별도로 지급받도록 하였다. 또한 대학생촌관이 연고가 없는 촌에서 일하게 될 경우에는 원하면 인근의 소도시에서 거주할 수 있도록 지원받을 수 있다. 대학생촌관에 소요되는 관련비용은 중앙과 지방 재정에서 공동 분담하는 것으로 되어 있다. 중앙 재정에서는 서부 지역의 경우에는 대학생촌관 1인당 연간 15,000위안, 중부 지역은 10,000위안, 동부 지역은 5,000위안 기준으로 보조하며 부족한 부분은 해당 지방재정에서 충당하도록 하였고, 중앙 정부에서는 대학생촌관 1명당 2,000위안의 정착금을 1회 지급한다고 되어 있다. 또한 국가의 관련 규정에 부합하고 임용기간 내 평가에 합격한 자는 재학기간의 국가 학비보조 대출의 원리금을 국가가 대신 상환해주는 지침도 마련하였다. 이렇게 봤을 때 대체로 대학생촌관의 급여는 지역에 따라 다소 차이가 있겠으나 매달 최

소 900-1,000위안 이상이 되는 것으로 알려져 있다.⁹ 이는 기존 촌간부들의 월 평균 급여인 500위안의 두 배 이상의 수준이며, 여기에 정부가 임기 동안 각종 사회보험금을 납부해주는 것과 비(非)현금 지원까지 더해지기 때문에 대학생 한 명을 촌에서 2-3년 일하게 하는 데 상당한 비용이 투입되고 있다.

3) 임기 만료 후의 진로 보장

<시행>을 통해 중앙은 촌에서의 임기를 마친 대학생촌관의 진로에 대해서도 상당한 혜택을 주도록 하고 있다. 즉 2년간 촌에서의 직무를 마치고 당정기관의 공무원 시험에 응시할 경우 응시 요건을 완화하거나 가산점을 주도록 하는 등 우대 정책을 실시하도록 하였으며, 동일한 조건일 경우에는 대학생촌관을 우선 채용하도록 하고 있다. 아울러 현향(县乡)기관의 공무원 선발 시에는 대학생촌관을 거친 응시자를 중점적으로 채용하도록 지침을 내리고 있다. 그리고 촌에서의 근무 기간 중 직무 성적이 양호하고 심사에 합격한 사람이 대학원 진학 시험을 볼 경우에도 가산점을 주도록 하고, 동일한 조건이면 대학생촌관을 우선 합격시키도록 방침을 정하고 있다. 뿐만 아니라 대학생촌관을 마치고 당정기관이나 기업 및 사업체에 정식으로 채용된 후에는 촌에서 일한 기간을 경력으로 인정하여 급여 책정이나 보험료 납부 기간 산출에 반영하도록 하고 있으며, 만약 창업을 한다고 하면 관련 기관에서 자금조달

9 北京市의 경우에는 대학생촌관에 임명된 첫 해에는 매월 2,000위안, 2년차에는 매월 2,500위안, 3년차에는 매월 3,000위안의 기본 급여를 제공한다(北京日報 2009.4.29).

방면을 비롯하여 적극적으로 지원해주도록 하는 등 대학생촌관의 임기 만료 이후의 진로에 대해 다양한 지원을 하도록 규정하고 있다. 한편 2-3년의 임기가 끝나고 조직의 심사에 합격한 경우 본인이 원한다면 계속 촌에서의 직무를 맡을 수 있도록 하였다.

이 같은 임기 중 대우와 임기 후 혜택을 받는 대학생촌관직은 대학생 입장에서는, 특히 대졸자 취업난이 가중되고 있는 현실을 감안할 때, 별로 손해볼 것 없는 ‘괜찮은’ 임시 직업으로 인식되고 있다. 더욱이 최근 중국 대학생들에게 인기 있는 희망 직업인 공무원 시험 응시에 가산점을 주는 등의 혜택이 주어지기 때문에 매년 대학생촌관 모집 공고에는 많은 예비 졸업자들이 몰려들고 있어 전국 평균 약 100:1의 경쟁률을 보이는 것으로 알려져 있다(陈忠 2009, 3).

3. 초기 정책과의 비교

상술한 바와 같이 대학생촌관 정책은 당 중앙과 중앙 정부에 의해 국가 정책화되면서 제도화되는 한편 전국적으로 확산되었고, 그러한 과정 중에 중앙의 의도가 더 반영되면서 초기에 지방 차원에서 실시되었을 때와는 상당히 ‘다른’ 대학생촌관이 제정되었다.

앞에 언급한 사례들을 참조하여 정책 시행 초기와 후기를 비교해보면 다음과 같다. 무엇보다 초기에 지방에서 자체적으로 시행되었을 때를 보면 선발된 대학생촌관들은 대체로 농업이나 농촌과 관련된 분야를 전공하였거나 실무 경험을 통해 관련 지식과 일정 정도의 노하우를 갖고 있는 경우가 많았다. 때문에 이들은 농촌에서 가장 필요로 하는 인재를 농업을 발전시키고 마을 경제를 활성화시켜 농민들을 잘 살게 해주는 데 기여할 수 있는 인재라는 현

실적 수요에 부합하였고, 실제로 농촌 경제에 실질적인 기여를 한 것으로 인정받으면서 주민들로부터 신뢰를 얻을 수 있었다. 이와 함께 또 한 가지 중요한 것은 대부분의 대학생촌관들이 농촌 출신이었기 때문에 농촌의 제반 환경과 구조적 상황에 익숙한 편이었고, 자신이 나고 자란 촌으로 배정받은 경우가 많았다는 점이다. 따라서 이들은 자신과 부모의 연고가 있는 촌에 대한 애착심이 있었으며, 이왕 일정 기간 촌관으로 일하기로 한 이상 자신이 마을을 발전시키는 데 견인차 역할을 해보고자 하는 의욕과 열의가 있었다. 이는 정책 시행 초기에는 대학생촌관의 선발 대상을 주로 시행 지역의 관내에서 모집하였기 때문이다. 그리고 초기에는 대학생촌관의 나이 상한선이 보통 35세 정도였고, 지역에 따라서는 미취업 청년뿐 아니라 기 취업자도 선발 대상에 포함되었다. 이에 따라 사회 경험과 실무 경험이 부족한 예비 졸업생이나 이제 갓 졸업한 청년보다는 어느 정도 다양한 경험과 상황대처 능력이 있는 일종의 경력자들이 촌관으로 선발되는 경우가 많았다. 때문에 이들은 아직도 종족과 가문 간의 관계가 복잡하게 얽혀 있고 응급성 사건들이 종종 발생하는 농촌의 여러 상황에 비교적 효과적으로 대응할 수 있었다. 한편 대학생촌관의 학력은 전문대 졸업생이 주류를 차지하였고, 공산당 당원보다는 비(非)당원의 비중이 월등히 높았는데, 이는 초기에 지방에서는 당원 여부가 대학생촌관 선발의 주요 자격 요건이 아니었기 때문이다.

이에 반해 정책이 중앙에 의해 제도화되어 확산된 후기에는 당원 여부가 중요한 기준이 되었다. 즉 중앙은 유관 문건에서 “대학생촌관의 선발 대상은 원칙상 당원으로 한다”라고 명시함으로써

써 당원인 사람이 우선 선발대상임을 밝히고 있다. 그리고 당원이 대학생촌관의 중요한 자격 요건이 된 것과 아울러 ‘당의 노선·방침·정책 및 상급 당 조직의 관련 계획을 선전하고 관철시키는 것’이 대학생촌관의 주요 업무 중에서 첫 번째 사항으로 명시되었다(〈关于建立选聘高校毕业生到村任职工作长效机制的意见(2009)〉). 즉 대학생촌관의 주요 임무에서 농민들에게 당의 노선과 방침을 홍보하고 그 집행에 일조하는 ‘정치적’ 업무를 중시할 것을 요구하고 있는 것이다. 한편 선발 대상자의 연령을 30세 이하로 제한하였고, 그 중에서도 당해년도 졸업 예정자나 졸업한 지 1-2년 밖에 안 되는 것 졸업한 사람을 중점적으로 선발하도록 하였다. 그리고 4년제 대학 이상의 학력 소유자를 우대한다고 하였으며, 전공에 대한 제한 규정이나 농업이나 농촌 관련 학과 전공자를 우대하는 등의 규정은 두고 있지 않다. 그렇기 때문에 이러한 중앙의 지침에 의거하여 대학생촌관을 선발하게 되면서 정책 후기에 촌에 부임한 대학생촌관들은 사회 경험이나 실무 경험이 거의 없으며, 4년제 대학에서 농촌이나 농업과는 전혀 무관한 학과를 전공하고 이제 갓 졸업한 청년들이 다수를 차지하게 되었다.¹⁰ 더욱이 정책 시행의 중심 주체가 시(市)급에서 성(省)급으로 상향되면서 초기와는 달리 후기에는 대체로 본촌(本村) 혹은 시 관내에서가 아닌 초(超)지역적

10 2005년 중국농업대학의 조사연구 결과에 의하면 대학생촌관 중에서 농학 관련 배경지식을 갖고 있는 비율은 전체의 4%에 불과한 것으로 나타나 대학생촌관의 전공지식이 농촌의 현실적 요구에 부합하지 않는 점이 상당히 중요한 문제라고 지적하였다. 다른 예로 안후이(安徽)성 마안산(馬鞍山)시의 경우 2009년에 19명이 관할 촌의 대학생촌관에 선발 임명되었는데, 그 중 농학 관련 배경지식을 가진 사람은 한명도 없었다(党史党建教研室课题组 2010, 25).

로 대학생촌관이 선발되고 임명되었다. 이에 따라 도시 출신의 대학생촌관들이 증가한 한편 농촌 출신들도 자신의 연고지가 아닌 생경한 촌에 배치되는 경우가 많아지게 되었다. 때문에 이들은 젊은 패기는 있으나 사회생활 경험도 없고 농촌에 대해서는 얼마간의 기초 교육을 받았을 뿐이며, 더욱이 자신이 일하게 될 촌에 대해서는 이해가 거의 전무한 경우가 대부분이다. 따라서 아직도 대다수의 중국 농촌이 종족, 가문, 지인들 간의 공동체들로 이루어진 지인(知人)사회로써 전통 사회적 특성을 갖고 있으며, 이들 간에 발생하는 마찰과 갈등을 해결하는 것이 촌 간부의 중요 임무인 점을 고려하면, ‘대학생’ 촌관이 이같은 직무를 성공적으로 감당한다는 것은, 본인이 의지가 있다 할지라도, 매우 어렵고 그 한계가 분명하다고 하겠다. 특히 농민들이 필요로 하고 바라는 것은 기술과 부(富)이기 때문에 도시에서 오는 대학생촌관들이 자신들에게 경제적 부를 가져다줄 기술과 정보를 기대하고 있다.¹¹ 그러나 정책 후기의 대다수 대학생촌관의 전공은 대부분 이러한 농촌과 농민의 희망에 부응하지 못하는 것이며, 이로 인해 대학생촌관이 농촌의 실질적 발전에 기여할 여지가 별로 없어 대학생촌관에 대한 촌민의 만족도와 신뢰도는 전반적으로 매우 낮아지게 되었다(江苏省委组织部 외 2010).

11 정책 후기에 와서 대학생촌관의 중요 임무에 대한 촌민과 대학생촌관의 시각차는 큰 것으로 보여진다. 허난(河南)성에서의 조사에 의하면 대학생촌관의 중요 임무에 대해 촌민들의 82%가 경제를 발전시키는 것이라 하였고, 교육 업무와 기술수준 향상을 그 다음으로 꼽은 반면 대학생촌관은 86%가 문예활동 조직과 농촌 분위기에 활력을 불어넣는 것을 중요한 임무로 인식하고 있는 것으로 나타나 양자가 인식상의 큰 차이를 보이고 있다(郑风田 외 2009).

그런데 앞서 언급한 것처럼 후기에 와서 대학생촌관에 대한 급여 및 대우 수준은 보다 높아지고 임기 만료 이후의 진로 보장에 대해서는 제도적으로 혜택을 보장해주도록 하고 있다. 특히 임기 만료 후 공무원 시험과 대학원 시험 등에 있어서 가산점을 주며, 동일한 조건하에서 우선 채용한다는 지침을 세우고 있어 대학 졸업 예정자들은 대부분 대학생촌관을 취업과 진학에 도움되는 일종의 '경력' 정도로 여기는 경향을 보이고 있다. 다시 말하면 대학생들은 농민의 요구에 부응하여 농촌을 위해 헌신하고 농촌의 발전에 기여하기 위한 발로에서 대학생촌관을 지원하는 것이 아니라 향후 자신의 진로에 유리하다고 판단이 되어 참여하는 경우가 대다수라는 것이다. 물론 임기 만료 이후 본인이 원한다면 계속 농촌에 남아 있을 수 있지만 그런 선택을 하는 경우는 극히 드물다.¹² 요컨대 정책 후기에 와서 상당수의 대학생촌관들이 일정 기간 동안 농촌에서 일하고 나면 공무원 시험, 대학원 진학, 창업 등 향후의 진로에서 유리하기 때문에 기꺼이 '촌관'을 하려고 하는 것이며, 농촌의 발전에 대한 헌신과 봉사의 동기는 매우 약해진 것으로 여겨지고 있다(郑明怀 2008).

12 전국에서 대학생촌관에 대한 대우가 가장 좋은 것으로 알려진 北京市의 경우에도 2009년의 조사에 의하면 전체 대학생촌관 중 13%만이 임기 만료 후 계속 농촌에 남을 예정이라고 한 반면 42%가 공무원 시험에 응시할 것이라고 하였다(张静 2010).

IV 중앙의 의지와 정책의 변질

1990년대 중반부터 일부 지방에서 자체적인 정책 혁신을 통해 시도된 대학생촌관 정책은 그 효과에 대한 긍정적 평가에 힘입어 조금씩 다른 지역으로 수평적 확산이 이루어졌다. 이에 당 중앙과 중앙정부가 본 정책의 유용성에 주목하면서 2000년대 중반부터는 중앙에서 보다 체계적으로 제도화되어 전국적으로 확산되어 시행되고 있다. 그러나 현재의 대학생촌관 제도는, 그 취지와 형식적 측면에서는 큰 의의가 인정됨에도 불구하고, 무엇보다 본 정책 시행의 주요 대상이 되는 농촌의 발전에 실질적인 기여를 하고 있지 못하다는 부정적인 평가가 많은 실정이다. 헤일맨이 제시한 중국 정책 주기 분석들에 의하면 중국에서 효과적인 국가 정책이 생산되고 집행되는 것은 지방에서의 정책 실험 결과가 반영(통합)되어 최종 정책이 만들어지기 때문이다. 그러나 대학생촌관 정책의 사례는 비교적 성공적이라고 평가받은 지방에서의 정책 혁신(실험)을 바탕으로 제정된 국가 정책이, 중앙의 지원과 함께 이전보다 체계적인 제도화의 틀을 갖추었음에도 불구하고, 초기에 거두었던 성과들에 미치지 못하면서 반론(反論)을 야기할 수 있음을 보여주고 있다고 하겠다.

그렇다면 이러한 결과적 현상이 초래된 이유는 무엇인가? 필자는 지방에서 시도된 혁신적 정책을 중앙이 국가정책의 차원으로 편제하는 과정에서 원래 초기 정책에는 없었거나 중시되지 않았던 측면에 '중앙의 의지'가 개입되면서 정책의 혁신성이 감퇴되고 정책의 변형을 가져왔다고 본다. 대학생촌관 정책이 처음에 지방 차

원에서 자체적으로 실행되었던 시기에는 대학생촌관을 선발하는데 있어서 당원 여부는 중요 자격 요건이 아니었고, 임기 만료 이후의 혜택도 많지 않은 편이었다. 주로 본 지역 출신이거나 거주자 중에서 농업 관련 기술이나 경험을 갖고 있는 대학 졸업자를 위주로 선발하여 촌관으로 임명하였다. 따라서 초기의 대다수 대학생 촌관들은 비교적 순수한 의도로 촌관직에 응시하였으며, 농촌사회에 대한 이해와 함께 촌의 발전을 자신의 손으로 견인해보고자 하는 열정과 나름의 구체적인 계획을 갖고 있었으며, 그만큼 역량 또한 갖추고 있었다고 할 수 있다. 그렇기 때문에 이러한 촌관은 비록 외부에서 온 대학생이지만 점차 촌민들로부터 신뢰를 얻었고, 실질적으로 농촌의 발전에 기여했다는 평가를 받았다.

그러나 이러한 정책의 유용성이 중앙에 의해 인정되어 국가적 정책으로 전환되는 과정에서 중앙은 ‘촌관’보다는 ‘대학생’에 좀 더 정책적 무게를 둔 것으로 판단된다. 중앙의 문건을 보면 대학생 촌관 선발에 있어 중점 대상을 규정하면서 초기에는 중시되지 않았던 ‘당원’이어야 함을 원칙으로 명시하였고, 전공에 제한을 두지 않으면서 농업 관련 전공자에 대한 제도적 우대 방침을 표명하지 않았다. 또한 초기보다 연령 상한선을 낮추고 4년제 대학의 졸업 예정자나 갓 졸업한 경우를 우선 대상으로 하도록 규정하였다. 뿐만 아니라 중앙의 재정적 지원까지 더해져 대학생촌관의 급여와 대우를 끌어 올렸고, 촌관의 임기가 만료된 이후 공무원 시험을 보거나 대학원에 진학할 경우 혜택을 부여하도록 제도적으로 보장하였다. 그리고 대학생촌관의 중요 업무 중 하나로, 초기에는 없었던, 당과 상급기관의 노선과 방침을 선전하고 홍보하는 일이 부여

되었다. 이러한 내용의 정책이 시행되면서 최근에 선발되는 대학생촌관들은 농촌과 농업에 관련된 지식·경험·이해가 부족한 타지(他地) 출신의 20대 중반 청년 당원들이 대다수를 차지하고 있다. 더욱이 이들 대부분의 촌관직 응시 동기가 ‘임기 만료 이후에 주어지는 혜택에 매력을 느껴서’이기 때문에(齊鵬 외 2012, 488-489) 촌민과 농촌의 발전을 위한 열의와 능력 모두가 부족한 것으로 여겨지고 있다. 따라서 이러한 촌관들은, 4년제 대학 이상의 학력을 가진 고학력 인재들임에도 불구하고, 현재 중국 농촌의 현실 수요에는 그다지 부합하지 않기 때문에 농촌의 발전에 실질적으로 기여하는 바는 매우 낮을 수밖에 없으며, 때문에 자연히 농촌에서는 별로 환영받지 못하는 제도가 된 것으로 보여진다.¹³

그러면 중앙이 대학생촌관 정책의 초점을 이처럼 ‘촌관’에서 ‘대학생’으로 옮긴 배경은 무엇일까? 이에 대해 중국의 최근 상황과 중앙의 문건들을 통해 추론해보면 대학생촌관 정책을 통해 중앙이 달성하고자 하는 주요 목적은 대졸자 취업난의 완화와 농촌 기층조직의 강화를 지목할 수 있을 것으로 여겨진다(유은하 2012, 210-212). 1990년대 중반 이후 시행된 대학 정원 확대 정책의 결과로 2000년대 이후 대학 졸업생 수가 매년 급격히 증가하고 있는 반면 이들의 취업률은, 국내외 경제적 상황과 맞물려, 계속 하락하는 추세를 보이고 있다. 일반적으로 사회에서 고학력군 실업률의 증가는 다른 계층의 경우와 비교할 때 정치·경제·사회적으로 보다 중요한 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 중국의 경우도 예외

13 최근 일부 지역의 기존 촌간부들은 대학생촌관 제도의 폐지를 건의하기도 하였다(高双 2011).

는 아니며, 특히 대학 졸업자의 실업률 증가는 중국이 처음 겪는 상황이기 때문에 중국 정부와 당은 경제적 측면에서뿐 아니라 정치 사회의 안정을 위해서도 해결해야 하는 매우 중요한 사안으로 지적되고 있다.¹⁴ 이러한 상황에서 중앙은 대학생촌관 제도를 통해 한시적이거나 대졸자 취업난을 조금이라도 완화하고자 하는 의도가 있는 것으로 여겨진다.

한편 중국 공산당은 8,000만 명의 정도의 당원과 389만 개 정도의 기층조직을 거느린 초거대 정당으로, 무엇보다 13억 인민 대중으로의 침투력을 확보하기 위해 기층 조직에 대한 수직적 관리가 중요하다. 그런데 당 중앙은 개혁개방 이후 변화된 환경하에서, 노령화나 저학력 등의 원인으로, 상당수의 기층 조직 간부들이 정치사상적으로 약화된 가운데 당이 지향하는 과학집정(科学执政)·민주집정(民主执政)·의법집정(依法执政) 방침을 실천하는 데 능력이 부족하고, 인민 대중과 유리되어 있으며, 권한을 이용하여 사적(私的)인 이익을 도모하는 데 주안점을 두고 있다고 진단하고, 이러한 점들이 기층 조직의 응집력, 전투력, 실천력을 약화시켜 궁극적으로는 중국 공산당의 지위와 집정능력 강화에 걸림돌이 될 수 있는 것으로 파악하고 있다(何泽中 2005, 28). 이러한 인식하에 당 중앙은 대학생촌관 제도를 통해 기층 조직에 간부들을 일반 농민들

보다 교육수준이 높고 문화적 소양과 신지식을 갖춘 '당원' 청년들을 투입하여 기층조직을 강화함으로써 당의 지위와 집정능력을 제고하고자 하는 의도가 있다고 보여진다.

개혁개방 이후 중국은 실질적인 유일당이 장기간 지배하는 권위주의 정치체제를 유지하면서도 비교적 유연하고 효과적인 정책 생산과 제도화를 통해 경제체제 전환에 성공하면서 괄목할 만한 성과를 보여주고 있다. 그리고 이러한 것이 가능했던 배경에는 지방에서의 정책 실험을 거친 후 점진적 확대라는 정책 결정 과정이 중요하게 작용한 것으로 분석되고 있다. 그러나 중앙 정부와 당 중앙이 매우 중요한 국가의 전략적 정책으로 천명한 '대학생촌관' 정책의 사례는 권위주의 체제에서 중앙의 의지와 선호에 따라 초기 정책의 본질이 변형되어 상실된 내재적 혁신성이 외재적 참신성으로 포장된 채 비(非)자발적인 확산 시행이 충분히 가능하다는 것을 보여주고 있다고 하겠다. 그리고 이러한 경우 중앙의 선호도에서 뒤처져 중앙의 '의지'가 상대적으로 약한 부문이 정책적으로 소외됨으로써 타의에 의한 일종의 희생이 뒤따르게 되는데, 중국에서는 농촌과 농민이 그러한 대상이 될 때가 많았다. 대학생촌관 정책의 경우에도 농촌은 또 한 번 그러한 대상이 되고 있는 것으로 보인다.

14 2003년 3월 당 중앙정치국은 취업 문제를 주제로 하여 제3차 집단학습(集体学习)을 진행하였으며, 이 자리에서 후진타오(胡锦涛)는 국유기업 실직자들의 재취업과 대학 졸업생들의 취업 문제의 중요성을 강조한 바 있다(人民日报 2003.3.30). 한편 외부에서도 대졸자 실업 문제를 최근 중국의 초미지급(焦眉之急)한 사안이라고 지적하면서 중국이 이 문제를 효과적으로 해결하지 못한다면 '조화(和谐)사회'의 실현은 어려울 것이라고 전망하고 있다("대학생 실업 - 중국 사회의 급선무(大学生失业 - 中国社会的燃眉之急)", BBC 인터넷판 2006.9.1).

필자 소개

유은하 Yoo, Eun-Ha

한신대학교 유라시아연구소 학술연구교수 Korea Institute for the Eurasian Studies, Hanshin University

이화여자대학교 중어중문학과 졸업, 이화여자대학교 지역학(중국) 박사

이메일 yoonjoonjoo@gmail.com

유은하의 논저 “중국 省級 농업지원 재정지출과 농민소득에 관한 지역간 비교 연구”, “중국의 반농촌적인 농촌우대(惠農)정책: ‘대학생촌관(村官)’ 정책을 중심으로”, “유가(儒家)사상과 민주주의에 대한 중국 지식인의 인식”

참고문헌

- 유은하. 2012. “중국의 반농촌적인 농촌우대(惠農)정책: ‘대학생촌관’ 정책을 중심으로.” 『유라시아 연구』 제9권 제1호.
- Justin Yifu Lin-Fang Cai and Zhou Li. 2003. *The China Miracle: Development Strategy and Economic Reform*. Hong Kong: Chinese University Press.
- Sebastian Heilmann. 2008a. “From Local Experiments To National Policy: The Origins of China’s Distinctive Policy Process.” *The China Journal* 59 (January).
- _____. 2008b. “Policy Experimentation in China’s Economic Rise.” *Studies in Comparative International Development* 43.
- Thomas G. Rawski. 1995. “Implications of China’s Reform Experience.” *The China Quarterly* No. 144 (December).
- 가오상(高双). 2011. “基层干部建议废除大学生村官制度.” 网上论文.
<http://www.chinaelections.org/newsinfo.asp?newsid=206831> (검색일 2011.11.28)
- 꾸정웨이(顾承卫)·주즈핀(祝志芬). 2009. “大学生村官’计划与知青运动的比较与启示.” 『青年探索』 第3期.
- 완샤오리(段小力). 2008. “大学生村官与新农村建设: 公共选择视角.” 『江西农业学报』 第10期.
- 리우팡(刘芳). 2005. “高票连任的大学生村官.” 『新西部』 第9期.
- 셰차오판(谢超凡). 2011. “对大学生村官计划实施现状的探究与思考.” 『淮海文汇』 第4期.
- 웨션(薛深). 2011. “大学生村官选聘制度的实践困境与路径选择.” 『学习与实践』 第9期.
- 송상이(宋相义). 2007. “农村村级组织建设的创新之举.” 『前沿』 第2期.
- 양용청(杨用成). 2005. “鹤壁市实施‘大学生村官’计划的调查.” 『中国市场』 第8期.
- 자오바오아이(赵宝爱)·충샤오핑(丛晓峰). 2009.
“从农村党建角度看大学生村官的实职化问题.” 『德州学院学报』 第25卷 第3期.
- 장시(张曦)·구원홍(古文洪). 2005. “大学生村官工程是不是作秀?” 『中国社会导刊』 第4期.
- 장징(张静). 2010. “社会身份的结构性失位问题.” 『社会学研究』 第6期.
- 정밍화이(郑明怀). 2008. “大学生村官计划的硬伤.” 网上论文.
<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=125005> (검색일 2011.11.28)
- 정펑톈(郑风田)·왕잉(王颖). 2009. “大学生村官, 一把双刃剑.” 网上论文.
<http://bbsl.people.com.cn/postDetail.do?view=1&id=91280377&bid=10> (검색일 2011.12.1)
- 천충(陈忠). 2009. “大学生村官与中国政治生态: 意义, 问题与趋势.” 『苏州大学学报(哲学社会科学版)』 第4期.

- 치펑(齐鹏)·뤄나(罗娜)·쑤이난(苏益南). 2012. “大学生村官入职动机调查研究—以江苏省为例.” 『安徽农业科学』 第1期.
- 펑페이우(彭飞武). 2010. “大学生村官之角色重构—对村民自治背景下大学生村官计划的再思考.” 『内蒙古农业大学学报(社会科学版)』 第2期.
- 허취펑(贺雪峰). 2008. “给大学生村官计划泼冷水.” 『三农中国』 第7期.
<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=131679> (검색일 2011.11.28)
- 허저중(何泽中). 2005. “进一步巩固党执政的组织基础.” 『求是』 第10期.
- 江苏省委组织部·省委政策研究室课题组. 2010.
 “大学生村官工作长效机制探究：以江苏省为例.” 『南京大学学报(哲社版)』 第3期.
- 党史党建教研室课题组. 2010. “大学生‘村官’现状的调查.” 『江东论坛』 101期.
 “‘大学生村官’计划为乡村插上青春的翅膀.” 人民网 2003.8.14. http://www.southcn.com/news/community/shzt/graduation/plan_200506110229.htm (검색일 2012.6.4)
- “大学生失业—中国社会的燃眉之急.” BBC 인터넷판 2006.9.1.
<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=95129> (검색일 2012.1.28)
- 『光明日报』 2001.6.21
- 『福建日报』 2003.9.15
- 『北京日报』 2009.4.29
- 『人民日报』 2003.3.30
- 『中国教育报』 2009.7.29
- http://money.163.com/09/0201/17_51381VI700252G50_2.html (검색일 2011.12.10)
- http://paper.jyb.cn/zgjyb/html/2009-07/29/content_15482.html (검색일 2011.11.25)