

중국 권위주의적 환경주의 수정의 정치적 의미*

: 권리에 기반한 산림복원 정책을 중심으로

정 주 영**

목 차

- I. 문제제기
- II. 중국 권위주의적 환경주의의 이론적 쟁점과 변화
- III. 중국 권위주의적 산림복원 메커니즘의 수정
- IV. 중국 환경 권위주의 수정의 정치적 의미
- V. 결론

한글초록

본 연구는 환경문제 해결에 있어 권위주의 체제가 시장과 자유에 기반한 민주주의 체제보다 효과적인 기제들을 가지고 있는지에 대한 질문을 던지고, 최근 중국의 산림복원 영역에서의 정책 방향과 변화들을 분석함으로써 이에 대한 실증적 접근을 시도하고자 한다. 고조되고 있는 지구의 환경 위기는 어떤 유형의 정책 체제가 자원 부족과 환경 악화를 해결하

* 이 논문 또는 저서는 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2019S1A5B5A07092230)

** 인천대학교 중국연구소 상임연구원

는 데 가장 도움이 되는지에 대한 논쟁을 불러일으켰고, 권위주의적 환경주의는 민주적인 시스템에서 더 나은 환경 결과가 창출될 수 있다는 기존의 통념에 도전적인 주장을 제기하였다. 권위주의적 환경주의는 능력 있고 부패하지 않는 권위주의적 리더십이 강력한 정책적 집행력을 사용하여 환경이슈를 처리할 때 그 실질적 성과가 민주국가보다 더 우수하다고 주장한다. 본 연구는 중국의 대표적 산림복원 사업인 퇴경환림(退耕还林, Grain to Green Project) 사업의 개혁 방향에 대한 분석을 통해 권위주의적 환경주의의 대표적 사례국인 중국의 환경 성과와 최근의 개혁 조치들을 살펴보고자 한다. 그리고 결론적으로 환경 이슈에 대한 중국의 개혁 방향이 목표 기반에서 권리 기반으로 변화해가고 있으며, 이것은 권위주의적 환경주의가 지속적으로 실효적 성과를 내고 있다기 보다는 그 한계를 시장과 민주적 요소로 보완해 가고 있음을 보여주고자 한다.

주제어

권위주의적 환경주의, 퇴경환림, 중국의 환경주의, 체제경쟁, 권리 기반 환경정책

I. 문제제기

후기 산업사회의 탈물질적 가치를 기반으로 시작된 환경주의(environmentalism)는 더 많은 시민 참여, 더 자유로운 미디어 환경 및 정보에 대한 접근이 가능한 민주적인 시스템에서 더 나은 환경 결과가 창출될 수 있다는 믿음에 기반했다(Scrugs, 2003; Lipy, 2011). 그러나 이와는 대조적으로, 권위주의 체제는 경제성장을 통한 힘의 확보에 국가 역량을 집중하기 때문에 환경정책의 투입결과 좋은 성과를 만들어 낼 수 없다는 것이 하나의 통념이었다(Ward et al., 2014). 그러나 고조

되고 있는 지구의 환경 위기는 어떤 체제적 특성에 기반한 정책 모델이 자원 부족과 환경 악화를 해결하는 데 가장 도움이 되는지에 대한 논쟁을 불러일으켰고, 새로운 연구 결과들은 기존의 믿음과 통념에 대한 도전적 주장을 제기하였다. 대표적인 이론이 비참여적 속성(non-participatory nature)을 특징으로 하는 권위주의 체제와 리더십이 민주적인 체제에서보다 더 효율적이고 효과적인 환경 결과들을 만들어 낼 수 있다는 “권위주의적 환경주의(Authoritarian Environmentalism)”이다.

권위주의적 환경주의의 지지자들은 국가가 강력한 자율성을 가지고, 환경정책에 장애가 될 수 있는 사회·경제적 세력들을 통제하면서 환경정책을 추진하는 권위주의 체제의 정책 메커니즘과 리더십이 환경문제 해결을 위한 더 날카로운 도구를 가지고 있다고 주장한다(Beeson 2010, Gilley 2012). 그리고 권위주의의 효과성에 대한 논쟁은 상당히 광범위하게 연구되었다. 한편 권위주의적 환경주의에 비판적인 연구자들은 환경이슈에서 권위주의 체제의 효율성이 지속가능한 것인가에 대한 질문과 반박을 계속적으로 제기하고 있다(Koska, 2016; Krul et al, 2020; 이재영, 2018).

이러한 배경에서 본 연구는 환경이슈에서 권위주의 체제가 시장과 자유에 기반한 민주주의 체제보다 효과적인 기제들을 가지고 있는지에 대한 질문을 던지고, 최근 중국의 산림복원 영역에서의 정책 수정의 내용을 분석함으로써 이에 대한 몇 가지 정치적 의미를 도출하고자 한다. 권위주의적 환경주의에 대한 비판적 연구에서 제기했던 권위주의 체제의 효과와 그 지속가능성에 대한 기존의 질문을 공유하면서 본 연구가 차별적으로 주목하는 문제는 두 가지이다.

우선 기존의 연구가 권위주의적 환경주의의 체제 자체의 결함에 주목했다면, 본 연구는 체제 결함으로 발생한 문제를 해결하는 방식과 정책 수정의 방향에 더 집중하였다. 즉, 본 연구는 권위주의의 체

제적 결합으로 발생한 문제의 대안으로 기존 체제가 강화되었는가, 아니면 대척점으로 인식되는 민주적 요소가 채택되었는가의 선택의 문제에 주목하고, 그에 대한 정치적 의미를 고찰하였다. 다음으로, 권위주의적 환경주의와 관련된 논의를 미·중간 패권경쟁에서 비롯되어 현재 글로벌 가치와 규범의 차원으로 확대되고 있는 체제경쟁적 성격에서 그 정치적 의미를 고찰하였다.

환경 권위주의가 기존의 편견을 깨고 주목받기 시작하던 2010년대 초반의 상황과 10여 년의 시간이 지난 현재를 비교해 보았을 때, 권위주의 국가들의 세력과 영향력은 세계적으로 크게 확대되었다. 특히 중국은 명실공히 G2 국가로서의 국력과 위상을 가지고 미국과 패권 경쟁을 벌이면서 중국 특유의 권위주의 체제가 민주주의 체제를 대체할 수도 있다는 위협의 대상으로까지 부각되었다. 때문에 중국 정치가 갖는 권위주의적 특성과 시스템에 대해 보다 면밀하고 실증적인 접근과 연구가 요구된다.

특히 중국은 권위주의적 환경주의의 대표적 사례국으로서, 중국이 환경분야에서 빠른 시간 안에 이루어낸 성과들은 권위주의 체제의 기제들이 그 역량을 발휘한 것으로 평가되었다. 즉, 강력한 국가능력을 독점한 능력주의(meritocracy)에 기반한 소수의 엘리트 집단인 중국 공산당이 특유의 유연성과 개방성으로 단시간 내에 전무후무한 발전을 이루어내었고, 이러한 능력 있는 권위주의적 리더십이 환경분야에서도 민주주의 체제보다 우월한 결과를 산출할 수 있다는 것이 권위주의적 환경주의의 주된 관점이다. 결국 권위주의적 환경주의는 국가가 얼마나 자율성(autonomy)과 능력(capacity)을 가지고 있는가의 문제로 귀결된다.

그러나 최근 산림복원영역의 정책적 수정은 권위주의적 기제의 강화보다는 시장과 민주적 요소의 강화로 나아가고 있다. 즉, 기존의 메

커니즘이 국가가 결정한 목표(target) 달성을 위한 중앙-지방 정부 간 상명하달 시스템과 지방 정부의 권한과 능력에 중점을 두었던 목표에 기반한 접근(target-based approach)의 특징을 보였다면, 수정된 정책의 방향은 농가의 참여와 권리를 보장하는 권리에 기반한 접근(rights-based approach)으로 전환되었다. 이러한 변화의 특징은 아직 중국 환경정책 전반으로 확대되지는 않았다. 따라서 이것을 중국 권위주의적 환경주의의 실패나 민주적 시스템으로의 전환으로 평가하는 것은 현 단계에서는 매우 신중해야 한다. 그러나 “변화”에 대한 주목과 그 정치적 의미에 대한 탐구는 중국 권위주의 시스템에 대한 논의와 향후 더 큰 변화에 대한 전망을 위해 그 중요성이 간과되어서는 안될 것이다. 이에 본 연구는 변화를 목도하면서 정치적 함의를 탐색하는 시발적 연구 수행을 목적으로 한다.

본 논문은 중국의 대표적 산림복원 사업인 퇴경환림(退耕还林, Grain to Green Project)을 구체적 사례로 분석하였다. 사례 선정의 이유는 첫째, 퇴경환림이 중국 산림복원 사업 중 가장 규모가 크고 성공적으로 평가받는 그린 사업(Green Project)으로서, 1999년 시범 실시단계부터 2020년까지 총 3단계에 걸쳐 시행된 장기 사업이기 때문이다. 따라서 단계 마다의 평가와 정책 수정에 대한 분석을 통해 중국 정부의 인식과 정책적 방향의 전환을 볼 수 있다. 두 번째 이유는, 산림복원이 국가적인 강력한 의지와 철저한 계획, 강력한 집행력, 자본과 기술, 장기적 노력을 필요로 하는 사업이라는 점에서 국가 능력을 판단할 수 있는 유용한 자료들을 제공하기 때문이다. 세 번째는 산림 문제를 중심으로 기후변화, 경제성장, 빈곤감축 등 다른 분야로 이슈를 확장하는 산림 의제의 특수성이 연구의 가중치를 높이기 때문이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 서론에서의 문제제기에 이어 2장에서 중국 권위주의적 환경주의의 이론적 쟁점을 되짚어보고, 중국 권

위주의적 환경주의의 한계와 정책적 수정의 특징을 살펴보았다. 3장에서는 퇴경환림 사업에서 나타나는 권위주의적 환경주의의 메커니즘의 작동원리, 한계와 정책적 수정까지의 내용을 정리하였다. 4장에서는 퇴경환림에서 나타난 정책 수정의 정치적 의미를 중국 권위주의 정치의 변화의 측면과 민주주의와 권위주의의 체제경쟁적 측면에서 분석하였다. 5장 결론에서는 문제제기를 통해 제시된 중국 권위주의적 환경주의에 대한 질문에 대해 조심스러운 평가와 전망을 하였다.

II. 중국 권위주의적 환경주의의 이론적 쟁점과 변화

1. 중국 권위주의적 환경주의의 쟁점과 한계

공업화를 목표로 하던 초기 산업국가에서 자본주의와 사회주의라는 진영의 차이를 망라하고 자연은 인간의 발전을 위해 사용되어야 하는 무한한 자원으로 인식되었다(Ho, 2001: 894).¹⁾ 그러나 산업화된 국가(industrialized nation)에서 탈물질주의로의 가치관의 변화가 나타나면서 생태 문제는 인간의 삶과 직결된 문제로 주목받기 시작했다. 특히 1980년대 유럽국가들을 중심으로 생태 문제는 사회적 저항과 정치적 항의의 핵심적 이슈가 되었으며, 환경문제는 단순히 환경파괴에

1) 계몽주의에서 자연은 인간의 진보를 실현하는 무한한 자원으로 인식되었으며, 따라서 인간은 자연 집약적 개발 모델을 추구하였다. 맑스-레닌주의 이념을 토대로 하는 사회주의 국가들도 경제성장과 기술혁신, 급속한 산업화를 강조하였다. 그 이유는 첫째, 잠재적 외국 침략자들에 대한 전쟁을 지원하기 위해 산업기지를 필요로 했기 때문이며, 둘째, 산업화는 국가의 권력기반 즉 산업 노동자 계층을 형성하기 위해 필수적인 것이었다. 이러한 세계관에서 자연은 인간에게 종속되어 과학과 기술을 통해 극복되어야 하는 대상으로 인식되었다(Ho, 2001: 894).

대한 우려를 넘어서 권위주의에 대한 저항의 대안적 통로로 기능했다. 환경주의(environmentalism)는 개방된 더 큰 정치적 자유에서 가능한 것으로 인식되었으며, 그런 의미에서 환경운동은 인권과 민주주의라는 더 광범위한 이슈와 연계되어 전개되었다(Chatterjee·Finger, 1994: 287).

환경주의적 시각에서 중국은 우호적 행위자가 아니었다. 자유와 인권, 민주의 개념을 배태하지 않는 중국의 권위주의 체제는 환경주의적 실천을 하기에 태생적 한계를 갖고 있는 것으로 인식되었다(H0, 2001). 또한 개혁개방 이후 고속의 양적 성장을 추구하면서 중국의 이름에는 환경 파괴자, 자원 포식자라는 낙인이 찍혔다. 중국은 2009년 미국을 제치고 세계 제1위의 이산화탄소 배출국이 되었으며, 경제 규모가 가장 크고 경제발전 속도가 가장 빠른 개발도상국으로서 대량의 자원을 소비하는 위협적인 국가의 이미지가 형성되었다.²⁾ 또한 기후 변화 외교에서 중국은 자유주의 국제질서의 전복을 획책하고 의사진행 방해자(filabuster) 전략을 구사할 것으로 예측되었다(오경택, 2014; 김유철·이재영, 2018: 165).

그러나 2000년대 중반부터 환경 이슈에서 중국의 역할과 국가능력에 대한 변화된 평가와 기대가 제기되었다. 여기에는 두 가지 요인이 작용하였다. 첫째, 2000년대 중반부터 친환경 정책을 확대해온 중국의 노력을 들 수 있다(오경택, 2014). 중국은 개도국의 입장에서 기존의 관성을 유지하는 전통적 입장과 달리 더반 플랫폼에서 구속력 있

2) 1981년부터 2011년까지 중국의 에너지 소비는 연평균 5.8%의 속도로 증가하여 연간 10%대의 경제성장을 지원하였다. 중국의 빠른 경제성장을 뒷받침하기 위하여 에너지 자원이 뒷받침되었으며, 그 속도와 규모만큼 중국 에너지의 해외의존이 상당한 정도로 증대되어 중국의 세계 최대의 에너지 소비국이 되었다. 실제 석유의 경우 1990년대 초에 수입국이 되어 생산 자급률이 2000년대 초 68%에서 2011년 42%로 하락하였다(오경택, 2014: 55).

는 포괄적 국제조약의 창출을 위해 협상해 나가는 것에 동의하였으며, 중국의 이러한 변화된 태도는 신기후변화체제의 등장을 가능케 하는 결정적 요인 중 하나가 되었다.³⁾ 이후 중국은 환경문제를 국책 과제로 제시하며 글로벌 무대에서 적극적인 활동을 펼쳐왔다. 둘째, 2010년을 전후로 나타난 민주주의와 권위주의에 대한 새로운 연구경향의 등장과 중국 권위주의에 대한 재평가가 영향을 미쳤다. 21세기에 들어와 민주주의의 쇠퇴와 권위주의의 흥성이 전세계적 추세로 나타나고, 권위주의는 점차 세련화, 기능화되었다. 이에 민주주의의 정치적 질(質)과 성과에 대한 성찰과 함께 게디스(B.Geddes)를 중심으로 하는 일군의 권위주의 연구자들이 권위주의를 새로이 범주화하면서 중국의 권위주의 시스템은 하나의 성공 모델로 제시되었다.(정주영, 2019) 중국 권위주의 연구자들은 권위주의를 개혁개방 이후 중국의 성공을 이끌었던 ‘성공의 주역’으로 인정했다. 중국의 권위주의는 약한 합법성, 강한 강압성, 의사결정의 과도한 중앙집중성 그리고 제도에 대한 개인적 권력의 우위 등으로 인해 태생적으로 취약하다는 체제이론(Regime theory)의 일반론을 뒤집고, ‘탄력성’과 ‘적응성’을 특징으로 하는 특유의 권위주의 모델을 형성하였다(Nathan, 2003: 6). 중국의 권위주의가 성장의 초석이 되었다는 평가는 이후 민주주의로는 중국의 성공이 불가능했을 것이라는 인식으로까지 진전되었다(Zakaria, 2008: 41).

3) 중국은 기후변화 이슈에서 선진국과 개도국의 차등적 의무를 내용으로 하는 “공동의 그러나 차별적 책임(CBDR : Common but Differentiated Responsibility)지속적으로 강조하였나 2011년 더반 당사국 총회에서부터 선진국과 개도국 모두에 적용되는 감축의무 요구에 대해 전향적 입장을 보였다. 그 결과 더반 플랫폼은 이전의 합의문과 달리 형평(equity) 혹은 CBDR 원칙에 대한 직접적 언급이 없는 최종 합의문을 도출하였다(김유철 외, 2018: 168-169).

이처럼 환경이슈에서의 중국의 태도 변화와 중국 권위주의 체제에 대한 긍정적 평가는 환경 이슈에 있어서 권위주의적 리더십을 주목하게 했다.⁴⁾ 길리(Gilley)는 미개척 분야인 환경권위주의의 개념적 정의와 정책적 결과에 대한 이론적, 경험적 연구를 위하여 중국의 기후변화 대응을 핵심적 사례로 분석하며, 비참여적 속성(non-participatory nature)을 특별히 강조했다. 국가가 정책 실행과 효과적인 결과 산출을 위해 사회적 방해요인을 통제하는 환경 권위주의의 비참여적 속성은, 인구 증가를 통제하기 위해 권력 행사의 방해 요인 제거와 언론 자유에 대한 제한이 필요하다고 믿었던 헤일브로너(Heilbroner, 1974; Gilley, 2012: 288)의 연구에 그 시원을 두고 있다. 이러한 사회적 개입의 제한과 함께 권위주의적 환경주의 지지자들이 주목한 것은 사회나 이익집단으로부터 상대적 자율성을 가지고 강력하게 국가 목표를 추진할 수 있는 국가능력이었다. 권위주의적 환경주의의 주창자들은 권위주의 국가가 능력이 있는 소수의 과학자와 기술관료로 구성된 정부 집행 기관에 강력한 권위를 부여하고, 정책집행과정에서 대중의 참여를 국가의 허용 범위 안에서 통제하며, 사회의 억압에 영향을 받지 않고 장기적 관점을 가지고 신속하게 환경 이슈를 처리함으로써 그 실질적 성과가 민주국가보다 더 빠르고 효과적이라고 주장한다(Eaton·Koska, 2014: 360, Gilley, 2012). 반면 환경 민주주의(democratic environmentalism) 모델은 광범위한 사회영역에 걸쳐 직접적 참여를 허용하는 권력의 분산과 대중의 참여를 그 특징으로 하기 때문에 정책적 결과는 단편적이며, 결과가 나타나기까지 오랜 시간이 걸린다는

4) 대표적인 중국 권위주의 연구자 Bruce Gilley가 권위주의적 환경주의를 정식으로 개념화하는 데 큰 공헌을 하고 있다는 사실을 근거로 중국 권위주의 연구 결과가 권위주의적 환경주의 개념 형성에 기반이 되는 인식과 이론을 제공하였음을 추론할 수 있다.

입장을 가지고 있다(Gilley, 2012: 289). 정치체제와 환경 성과를 연계시키는 연구에서 민주주의 국가가 더 큰 환경문제와 오염을 일으킨다는 주장도 제기되었다(Li·Reuveny, 2006).

환경 권위주의 지지자들의 주장에 따르면, 환경 권위주의 모델의 관건은 국가의 능력이다. 즉, 권위주의 국가가 민주주의 국가의 관료보다 더 능력 있고 부패하지 않은 기술관료 조직을 가지고 있는가, 그리고 사회적 간섭을 통제하며 국가의 목표를 집행할 수 있는가가 핵심적 쟁점이 된다(Beeson, 2018). 그러나 이를 반대의 측면에서 보자면, 환경 권위주의의 가장 큰 취약점 또한 국가의 능력이 된다. 국가가 심각한 환경 위협에 신속하게 대처할 수 능력 있는 관료조직을 갖추고 있지 못하거나, 사회를 효과적으로 통제 및 동원할 수 없다면 환경 권위주의는 성공할 수 없다. 또한 국가 행위자가 분열될 경우 환경주의적 목표는 시행 단계에서 쉽게 훼손될 수 있으며, 획일적 명령 구조에서 자발성과 동기를 상실한 사회적 행위자들의 환경문제에 대한 낮은 관심은 효과적인 결과 산출을 어렵게 한다. 이는 국가를 더욱 권위주의에 구속시키는 결과를 만든다. 중국은 능력주의(meritocracy)와 청렴함을 중국 권위주의적 정치 체제의 장점으로 부각시켜왔다. 그러나 외부의 감시 부재와 권력 독점에서 유발된 무능력과 부패문제로 중국 정치 엘리트는 심각한 비판에 직면해 있다. 중국의 권위주의적 환경주의 모델에서 정책투입이 실제 성과를 지속 가능할 수 없게 만드는 요인들도 정부의 인식론적 문제와 권력 구조의 불평등, 기후변화 관련 지식의 한계와 보고 인센티브 왜곡 등 다양하게 제기되고 있다(이재영, 2018). 즉, 중국에서 ‘능력 있고 부패하지 않은 정치 엘리트’라는 권위주의적 환경주의의 가장 기본적인 전제가 흔들리고 있는 것이다.

2. 중국 권위주의적 환경주의의 수정과 변화

서구 민주주의 국가들과 권위주의적 중국은 환경 관리의 규제수단과 강제력의 원천에서 차이를 갖는다. 서구 민주주의 국가의 경우 자발적인 환경 기준(voluntary environmental standards)을 중요한 규제 수단으로 사용한다. 또한 환경에 관련된 규범(the norm)은 전국적으로 균일하게 설정되는 경우가 많고, 그 기준(standards)은 법에 의해 강제된다. 반면 중국은 권위주의적인 명령-통제(command & control) 메커니즘에서 의무적인 수치로 제시되는 구속력 있는 환경 목표(binding environmental targets)를 주요 환경관리 도구로 사용한다. 이것은 중앙 정부가 환경목표를 세우고 각 지방정부에 목표를 하달하며, 목표달성 여부가 업적 평가의 기준이 됨으로써 지방정부 및 지방관료들의 행위에 직접적인 구속력을 행사하는 목표책임제(目标责任制)로 구체화된다(Kostka, 2016). 중국은 목표 이행을 강제하기 위해 간부 관리 시스템에 내장된 인센티브 메커니즘에 의존한다. 국가가 설정한 목표는 간부 책임 및 평가 시스템, 즉 당, 정부 또는 국영 기업에서 직책을 맡은 관리의 성과를 모니터링하는 인센티브 시스템에 구축된다. 이 제도 내에서 지역 간부들은 연례 성과 평가의 일환으로 상급자가 결정한 목표를 달성하도록 요구받으며, 평가에 따라 승진 및 성과급 등이 결정된다(Eaton · Kostka, 2014).

중국의 환경관리 메커니즘에서 국가 능력은 결과창출의 결정적 변수가 된다. 전체 계획과 운영에서 실질적인 권력을 장악하고 있는 국가는 환경 목표를 설정하고, 배분하고, 실행하고, 검증하기 위한 고도의 능력을 갖추어야 한다. 또한 국가능력에는 기존의 제도적 구조와 현지 상황에 맞는 집행 가능한 환경 기제(instruments)를 채택할 수 있는 능력까지도 포함된다. 그러나 중국 지방정부의 지위와 권한은 국

가능력에 대한 세분화된 분석을 필요로 한다. 중국 환경권위주의 메커니즘의 특징은 중앙정부가 설정한 목표 달성이 지방 정부 및 관료의 업적 평가의 기준이 되어 강제성을 갖는 반면, 실제 실행과정에서 지방정부가 상당한 정도의 자율권을 갖는다는 점이다.⁵⁾ 이것은 중앙에서 지방으로의 강압적 하향 목표부과의 부작용과 지방 정부의 재량적 권한 오용이라는 두 가지 측면 모두에서의 문제를 발생시킨다.

우선 중앙 정부의 하향식(top-down) 통제력에 집중된 목표책임제는 지방정부의 무분별한 실행의 문제점을 만들어내었다. 2009년에 발표된 기후변화 대응을 위한 지방정부의 목표실행 과정에서 나타난 문제들을 사례로 들 수 있다. 2009년 중국 중앙정부는 2005년 대비 2020년까지 국내총생산(GDP) 단위당 이산화탄소 배출량을 40-45% 감축한다는 국가 목표를 발표했다. 중앙정부의 목표 발표 후, 모든 정부 기관은 에너지 절약, 에너지 효율, 재생 에너지 및 기후변화 완화를 다루는 광범위한 법률, 규제 및 지침을 발표하기 시작했다. 수치로 제시되는 중앙정부의 목표는 때에 따라서 무차별적인 달성이 강조되기도 한다. 2011년 초 중국 중부의 한 도시에서는 에너지 삭감 목표 달성을 위한 단전으로 인해 기온이 -10℃까지 떨어지는데도 학교, 병원 등 3,500가구가 실내 난방을 하지 못했다(Yan, 2011). 목표달성을 위한 강제와 자유 제한으로 2008년 자동차 사용의 제한, 공공건물 3층까지는 엘리베이터 이용 금지, 그리고 공무원들의 의복 제한 등이 요구되었다(State Council, 2008).

5) 중국의 중앙정부의 정책이 지방 정부 단위에서 변형 및 왜곡되거나 실행되지 않는 현상 ‘명령이 있으나 실행이 안되고, 금지되지만 멈추어지지 않는다’(有令不行, 有禁不止), ‘위에 정책이 있고, 아래에 대책이 있다’(上有政策, 下有对策), ‘정책이 달라지고 빗나간다’(政策走样, 偏离)’는 식으로 표현되며 중국의 정책 집행의 이론 및 모델로 제시되기도 한다.

이러한 지방정부의 무조건적 환경 의무지표 달성에 대한 압박 요인으로는 중앙 정부와 지방 정부 간 관계 변화 및 중앙이 부과한 임무에 대한 지방정부의 인식의 변화를 들 수 있다. 개혁개방 시기 하급 기관에 권력을 이양하고 이익을 양도하는 정책(放权让利)의 실시 에 따라 중앙 정부와 지방 정부의 명령-집행 체제는 전통적 계획체제 하의 집중동원형(集中动员型)에서 분권압력형(分权压力型)으로 변화 되었다. 이 분권압력형 체제에서는 상급정부와 하급 정부가 정치적으로도급관계(政治承包制)를 맺고, 각 임무와 요구는 구체적인 목표 수치로 제시되어 상급정부에서부터 각 급의 하급 정부로 차례로 하달된다(榮敬本, 1998). 지방정부는 중앙정부가 부여한 임무를 모든 역량을 동원하여 반드시 수행해야 하는 ‘하드임무(硬任务)’와 정치적 구호에 가까운 ‘소프트임무(软任务)’로 구분하여 실행하였다. 그러나 세계 개혁 이후, 말단 향진정부는 서비스형 조직도 아니고, 정확한 업무가 있는 것도 아니어서 중앙으로부터 부과된 의무 지표와 과제를 추진하는 과정에서 자신의 직능적 지위를 재정립해야 했다. 이러한 이유로 원래의 연성지표가 하드지표가 되는 지표의 강성화 현상이 나타났다(申端峯, 2007). 이 과정에서 소프트한 임무였던 환경지표의 달성에 대한 지방정부의 열의가 높아지고, 목표 달성이 강제되었다.

반면 지방정부가 실행과정에서 자율적 선택과 결정을 할 수 있는 권한을 가짐으로써 문제가 발생하기도 한다. 중앙정부의 목표는 중앙 정부 단위에서 지방 단위로 순차적으로 내려오면서 각 행정 단위에서는 각 급 지방 정부가 부처나 하위 정부, 기업 간 목표 배정을 결정하는 권한을 갖는다. 중앙의 지시와 목표에 대응하는 데 있어 지방 관료들이 상당한 재량권을 가지고 있는 상황에서 지방 관리들이 결과에 강한 영향력을 행사하는 것은 피할 수 없다(Harrison·Kostka, 2014). 이처럼 목표 달성에 있어 지방 정부의 능력이 중요한 반면, 기후변화

와 관련된 지식과 정보의 한계, 중앙-지방간 충돌하는 정책목표하에서 보다 많은 인센티브를 받기 위한 지방 간부들의 왜곡과 조작은 그 능력을 하락시켰으며, 많은 부패와 비효율의 문제를 만들었다.⁶⁾ 이처럼 정부가 구속력 있는 환경 목표를 제시하고, 실제 정책을 집행하는 관료들에게 인센티브 형식으로 성과 창출을 강제하는 권위주의적 환경주의 메커니즘은 그 효과성과 지속성의 측면에서 한계를 보이고 있다. 집행 기관에 권위가 집중되더라도 분권화된 시스템으로 집행이 분산될 수 있고, 정책 반응이 빠르고 정부 활동이 강화되더라도 실제 결과는 미흡할 수 있는 중국의 권위주의적 환경주의 모델의 한계는 환경이슈에 대한 다른 방식의 접근이 대두하게 되는 주요 요인이 되었다(Gilly, 2012; Beeson, 2010).

국가 능력에서 나타나는 한계와 문제를 해결하기 위해서는 두 가지의 방향의 해결책을 강구해 볼 수 있다. 하나는 비참여적 국가 중심성을 핵심적 내용으로 하는 기존의 권위주의적 환경주의에서 통용되던 메커니즘을 강화하는 것이고, 다른 하나는 참여적 속성을 강화하고, 배제되었던 사회의 자발적 역량을 동원하는 것이다. 최근 중국에서는 천연자원 관리에 대한 재산권 실행에 관심이 높아지면서, 환경보호 서비스 제공자의 재산권을 보장해줌으로써 새로운 방식의 인센티브를 제공하는 권리 기반 메커니즘(rights-based approaches)의 요소들이 활용되고 있다. 천연자원관리와 재산권을 연동시키는 시각에서 행위자의 재산권은 자원 관리의 중요한 요소가 된다. 특히 재산권은 자원의 할당, 관리 및 사용을 결정하는 “매개변수” 또는 규칙으로

6) 지방 간부평가 시스템에서 지방 관료를 평가할 때, 지방의 경제발전과 환경 및 사회 영역에서 평가가중치의 차이가 있으며, 일반적으로 경제 목표가 환경 목표보다 가중치가 더 크다(이재영, 2018: 189). 이러한 정책 목표 간의 충돌은 지방정부 관리들의 행위 결정에 큰 영향을 미친다.

이해된다(Alchian, 1977; Libecap, 1986: 229). 이러한 재산권을 인센티브로 제공함으로써 행위자의 행동을 구조화(제약) 할 수 있다(De Alessi, 1983; Libecap, 1986). 인센티브는 행위자들에게 “외부성의 내부화(internalization of externalities)” 효과를 발휘하며, 행위자들이 취하는 행동의 유형, 성취한 결과에 영향을 미치기 때문이다(Demsetz, 1974: 164; Schlager·Ostrom, 1992: 256). 권리 기반의 접근법은 공식적인 권리변경이 자원관리, 생산 그리고 보존에 효과적인 인센티브를 제공한다는 것을 근거로 공식화되었다(Krul 외, 2020). 따라서 재산권은 종종 개선된 자원 관리, 생산 및 보존이라는 국가의 목표를 달성하는 데 효과적인 인센티브를 가져오는 촉매로 인식된다.

직접적인 물질적 보상이 아닌, 재산권 등의 권리를 인센티브로 제공하는 권리 기반 접근은 기존의 명령 및 통제형(command and control) 환경정책 메커니즘이 가지는 위로부터의 부과방식(top-down)과 강제가 아닌 시장 유인적 요소에 의존한다. 서비스 제공자들이 시장에서 이익을 기대하며 자발적으로 환경정책의 도구들을 선택하고 실행하는 시장 유인적 환경정책(Market Incentive Environmental Policy)은 환경주의적 권위주의와는 다른 방식의 효과들을 창출한다. 중국은 개발도상국들 중 이러한 새로운 정책 도구들을 가장 빠른 시간 내에 가장 광범위하게 받아들인 나라이다(신상범, 2010). 자원 정책에서 재산권에 근거한 자원정책은 특히 중국의 산림 부문에서 분명하게 나타나고 있다(Johnson and Forsyth, 2002; Kumar, 2015). 물론, 중국은 시장 유인적 정책을 활용함에 있어서도 국가가 강력히 개입하여 정책의 수립 및 집행의 전 과정을 통솔하는 권위주의적 국가의 성격이 변하지 않는 한계를 가진다.

서비스 제공자들의 자발성이 중요시 되는 또 하나의 이유는 중국의 환경문제, 특히 산림자원의 관리가 빈곤문제와 깊은 연관성을 갖

기 때문이다. 중국 산림황폐화는 빈민들의 산지 비탈 경작지 조성 및 벌목을 주요 요인으로 하는만큼, 산림자원의 관리는 농민들의 빈곤문제와 깊이 연동되어 실행되어야 한다. 생산력이 낮고 생산여건이 열악한 필지의 사업자와 잠재적 생태서비스 제공자는 주로 빈곤농가이며, 이들의 토지이용은 생계결정과 직결될 뿐 아니라 사업시행의 효과와 지속가능성을 결정한다. 따라서 산림복원 사업의 설계와 시행은 환경효과와 비용뿐 아니라 사업지표와 수익배분이 취약계층에 미치는 영향 등 빈곤감소에 미치는 영향력에 초점을 맞춰야 한다. 따라서 농가가 자신들의 생계와 직결되어 있는 산림복원 사업에서 재산권과 결정권의 측면에서 권리를 보장받는 것은 사업의 성패와 지속성을 결정짓는 중요한 요인이다(任林静·黎洁, 2018: 1560-1561).

생태 보상의 대상에 대한 기존 연구들은 보상이 관련 이익집단에 미치는 영향에 대한 연구를 주로 진행하였으며, 정책결정 주체에 대한 관심을 크게 기울이지 않았다. 그러나 정책의 목표(대상) 선정과 효과는 정책결정의 자율권과 의사결정 주체의 선호도에 크게 좌우된다(Démurger, 2015; Kelly, 2013; He, 2015). 중국의 가장 최근의 집체산림재산권개혁과 퇴경환림사업은 권리에 기반한 환경 정책의 대표적 사례로 볼 수 있다.

정리하면, 권위주의적 환경주의는 국가가 설정한 환경 이슈의 목표를 빠르고 효율적으로 이행하는 것을 핵심으로 한다. 따라서 이념형(Ideal-type)으로 제시된 권위주의적 환경주의 모델에서 정책 계획과 실행의 권력은 능력 있고 부패하지 않은 소수의 기술관료들에게 집중되고, 국가 정책 실행에 방해요인으로 작용할 수 있는 기타 사회·경제·언론 세력의 개입은 차단된다. 환경 권위주의는 중앙이 결정한 목표에 대해 지방정부가 달성의 의무를 갖고 강제되는 목표 기반의 명령과 통제를 주요 메커니즘으로 하며, 지방 관료들의 동기를 유발하

기 위하여 지방관료들에게 인센티브를 제공한다. 반면 시장·민주적 기제가 강화된 메커니즘에서는 권리 기반의 인식이 나타나며, 농가가 실제 행위자로서 중시되며 시장 유인적 기제를 통해 농가의 실천력을 제고하려는 노력이 이루어진다. 따라서 농가의 실천 동기를 유발하기 위한 결정권과 재산권 등의 권리가 강조된다. 이러한 두 모델 간의 특징은 아래의 표로 정리될 수 있다.

〈표 1-1〉 권위주의적 환경주의의 목표 기반 모델과 권리기반 모델의 차이

권위주의적 환경주의		시장·민주적 기제 강화
목표 기반		권리 기반
비참여 : 기술관료 권력 독점, 사회 배제	⇒	참여 : 사회 주체의 참여와 주도권 강화
명령과 통제		시장 유인적 기제
집중된 권한과 결정권		정책적 권한과 결정권 분산
인센티브 지원 대상 : 지방관료		인센티브 지원 대상 : 참여 주체

III. 중국 권위주의적 산림복원 메커니즘의 수정

1. 중국 산림복원 사업의 권위주의적 메커니즘

중국의 퇴경환림 정책은 서비스 수혜자가 공급자의 보전 노력에 경제적 보상을 하는 환경서비스지불제(PES: Payment for Environment Service) 방식을 도입한 것으로, 식생회복과 생태환경 개선을 목적으로 원래는 산지였으나 농경지로 이용되고 있는 토지를 다시 산지로 회복하는 사업이다. 1999년부터 2001년까지 시범단계를 거친 퇴경환림은 1차 추진기(2001-2010년), 2차 추진기(2014-2020년)의 기간 동안 본격적으로 실시되었다. 중국의 퇴경환림사업의 1차 추진기까지의 성

과를 보면, 1999-2009년까지 10년 동안 전국적으로 4억 1,500만무(약 2,760만ha)에 실시되었고, 2013년에는 2,200백만 농가가 참여했으며, 653,348ha에 조림되었다(박경석 외, 2016).⁷⁾

퇴경환림 정책이 시작되던 시범실시 단계에서 퇴경환림은 행정력이 동원되어 대부분이 강제적으로 추진되었으며, 중앙정부가 주(主), 지방정부가 부(副)가 되어 보상이 이루어지는 등 중앙정부 주도 하에 국가적 차원에서 통일된 보상정책이 이루어졌다.⁸⁾ 1차 퇴경환림은 2002년에 시작되었는데 당해 년도 4월에 발표된 〈국무원의 퇴경환림 정책조치 개선에 관한 약간의 의견(國務院關於進一步完善退耕還林政策措施的若干意見)〉, 12월에 국무원이 공포한 〈퇴경환림조례(退耕還林條例)〉, 2003년 6월에 중앙정부와 국무원이 발표한 〈임업 발전 가속화에 관한 결정(關於加快林業發展的決定)〉 등 연이어 중요 문건들이 발표되었다. 이 시기 중국에서는 임업의 생태적 기능에 관한 관심이 고조되고 임업 재산권에 대한 제도가 명확해지는 한편 승포지(承包

7) 1차 퇴경환림은 2002년에 시작되었는데 당해 년도 4월 발표된 〈국무원의 퇴경환림 정책설비 개선을 위한 건의(國務院關於進一步完善退耕還林政策措施的若干意見)〉, 12월 국무원이 공포한 〈퇴경환림조례(退耕還林條例)〉, 2003년 6월 중앙정부와 국무원이 발표한 〈빠른 임업 발전에 대한결정(關於加快林業發展的決定)〉 등 연이어 중요 문건들이 발표되며 임업의 생태적 기능에 관한 관심이 고조되고 임업 재산권에 대한 제도가 명확해 지는 한편 승포지(承包地) 추진이 가속화되어 임업 이외의 산업에서도 퇴경환림사업에 대한 인식이 높아졌다(Li, 2004; Qin·Chen, 2005).

8) 중국의 산지 소유권은 사회주의 이념에 근거하여 국가에게 있으며, 원칙적으로 산림은 모두 국유림이고 국무원 직속 '국가임업국'에서 관리한다. 그러나 중국이 사회주의 시장경제체제를 선언하면서 '국가임업국'의 위상은 과거 '임업부'에 비해 축소되었다. 현재 '국가임업국'의 역할은 국토보전을 전제로 한 산림자원의 보호관리와 산림황폐화로 자연환경이 악화된 지역의 조림사업에 한정되고 그 외에 임산업과 산림조림 관련 업무는 지방자치 단위로 이전되었다.

地) 추진이 가속화되어 임업 이외의 산업에서도 퇴경환림사업에 대한 인식이 높아졌다(Li, 2004; Qin·Chen, 2005). 또한 이 시기에 농가에 대한 보상정책이 변경되어 현금과 식량으로 지급하던 것에서 현금으로 지급하게 되었다. 식량이 아닌 현금으로의 지급방식 전환은 퇴경환림을 가계 수익창출과 연관지음으로써 농가의 인식적 전환을 가져와 퇴경환림 사업을 새롭게 발전시키는 계기가 되었다.

중국 퇴경환림 정책은 사업이 근거하고 있는 발상 자체가 기존의 권위주의적 환경주의와 차별성을 갖는다. 퇴경환림의 발상과 기본적인 사업의 방식은 환경 서비스 제공자로서의 농민의 참여를 중시하고 농민에게 인센티브를 제공함으로써 자발성을 독려한다. 이러한 퇴경환림의 참여적 속성은 비참여적 속성에 기반한 기존의 환경권위주의는 근본적인 차이를 갖는 것이다. 퇴경환림 사업은 국가는 농민을 중요한 행위자로 인식하고 다양하고 직접적인 생계보상과 지원정책을 통해 농민의 동참을 유도하면서 농민들과 직접 소통하는 방향으로 사업을 전개하였다. 그러나 그 발상과 방식적 측면에서 기존의 권위주의적 환경주의와 차별성을 가짐에도 퇴경환림의 실제 운영 메커니즘은 국가중심성에서 벗어나지 못하였다. 특히 1차 집행기까지의 퇴경환림 사업은 실제 행위 주체인 지방정부에게 모든 권한이 집중됨으로써 권위주의적 환경주의의 메커니즘으로 운영되었다고 할 수 있다. 퇴경환림의 조직과 운영방식에서 대대적인 국가예산과 행정력이 동원되고 중앙정부가 정책법령(법규), 기술규정, 사업관리 등을 제정하여 총괄적인 정책결정의 틀을 구축하는 한편, 각 지방정부가 이에 대한 실시와 관리, 세무관리 등 지역 특성에 맞춰 실제적인 집행업무를 담당하도록 하였다. 환경권위주의의 목표책임제의 메커니즘과 권위주의적 특징은 퇴경환림의 집행과정에도 그대로 나타난다.

실제 중국 산시성(陝西)의 북부에 위치한 한 현(W縣)에 대한 사례

연구는 퇴경환림 사업 추진과정에 나타나는 권위주의적 환경주의의 메커니즘을 그대로 보여주고 있다(陈佳 외, 2015).⁹⁾ 첫째, 퇴경환림 사업은 상급정부에서 하급정부로 연결되는 고도로 통일된 ‘상하대구(上下对口)’ 권위적 구조를 통해 추진된다. ‘상하대구’는 기능, 정책과 기구 설치에 있어서 상급 정부의 기구가 똑같이 하급 정부에도 설치되는 상급정부와 하급 정부의 대응 구조이다. W현은 퇴경환림 사업을 위해 퇴경환림영도소조를 조직하고, 현장이 조장을 맡고 현 위원회 부서기와 주관현장(主管县长)이 부조장을 맡았다. 또한 경제발전국, 임업국, 재정국, 농업국, 국토자원국, 축산국, 수도국, 감독국, 감사국 등 퇴경환림업무와 관련된 모든 부서를 소조에 포함시켰다.¹⁰⁾ 그리고 현 정부부터 향진 정부, 촌민 위원회에 이르기까지 위로부터 아래까지 3급 정부 기구가 연동되는 정책 집행 조직 체계를 형성하였다. 이런 ‘상하대구’의 정책 집행 조직체계에는 조직의 합법성을 전제로 상급 정부에서 하급 정부로 연결되는 조직의 의존관계가 형성되

9) 중국 산시성(陕西) 북부에 위치한 W현은 국가 최초의 퇴경환림 시범현으로 전국 최대의 퇴경환림면적의 사업선도시범현(工程县和先锋示范县)이다. 2014년까지 W현의 누적 퇴경환림 실행 면적은 244만 79,000무(亩)이며, 퇴경환림 보조자금은 15.65억 위안이 집행되었다. 현 전체의 임초 피복면적은 1997년 19.2%에서 62.9%로 향상되었고, 토양 연간 침식율은 1997년 평방킬로미터당 1.53만 톤에서 현재 0.54만 톤으로 하락하였으며, 수도유실 및 생태환경이 개선되었다. 또 퇴경 경제적 보상으로 2012년 현 전체 농민 1인당 순수입은 8005위안으로 퇴경 이전인 1997년의 887위안보다 7718위안 증가했다. W현의 농지 반환은 생태적, 경제적 및 사회적으로 다양한 효과를 산출한 것으로 평가되었다(陈佳 외, 2015).

10) 이중 경제개발국(经发局)은 퇴경환림 의무 수치화된 목표를 배분하는 부서이며, 임업국은 퇴경환림 주관부서로 계획수립과 퇴경환림사무실 설치, 현 전역의 퇴경환림 일상관리를 담당한다. 재정국에서는 건설자금과 보조자금의 교부 및 감독업무를 담당하고, 농업·국토·빈곤구제·축산 등의 부서는 각 임농사업과 퇴경환림사업을 통합하여 총괄 배치한다(陈佳 외, 2015).

고, 상급 정부는 하급 정부에 명령과 임무 등을 하달할 수 있는 조직적 권위를 가진다. 이러한 권위적 관계를 특징으로 하는 ‘상하대구’의 수행 조직 체계가 바로 퇴경 환림 사업이 각 급 정부 단계별로 유기적 연계성을 가지고 실행될 수 있게 하였다.

둘째, 상급정부와 하급정부의 정치적 도급제에 기반한 목표책임제가 실행되었다. 퇴경환림 임무는 연간 계획임무인 수치화된 지표(量化指标)로 발표되는데, 전국 퇴경환림의 연도별 임무 지표는 국무원의 비준을 거친 후 상급 정부에서 하급 정부로 단계별로 전달된다. 각 현은 시에서 하달한 연간지표를 받은 후, 현정부는 현지의 상황과 지난 성과를 기반으로 각 향진의 연간지표를 세워서 하달한다. 현정부로부터 목표 지표를 하달받은 향진정부는 지표를 다시 촌민위원회에 하달하고, 촌민위가 퇴경농가별로 퇴경지·면적·수종 등을 결정한다. 이어 향진정부가 퇴경농가(도급경영권자)와 퇴경환림계약을 맺는다. 이러한 과정을 거쳐, 퇴경환림의 임무지표는 국무원에서 성, 시, 현, 향(진), 촌민위원회 그리고 농가에 이르기까지 단계별로 하달되고 발주되며, 동시에 행정적 압력도 위에서 아래로 단계적으로 내려온다.

셋째, 목표달성을 독려하기 위해 정치, 경제적 인센티브가 적극적으로 활용되었다.¹¹⁾ 인센티브는 평가와 긴밀하게 연결되는데, 상급

11) 인센티브 구조를 최적화하여 효율적인 인센티브 메커니즘을 설계한다. 중국 행정체제와 경제발전에서 차지하는 독특한 위상과 활용도 갈수록 ‘대리형 정권 경영자’와 ‘모리형 정권 경영자’의 이중적 역할을 하고 있다. 정책실천에서 역할 간 충돌과 갈등이 정책수행의 방향과 강도, 정책효과를 주도한다. 정책 결정자는 인센티브 구조의 설계와 정책 실천의 발전에 어떻게 영향을 미칠지를 따져보고, 이를 바탕으로 인센티브를 제공해 중앙과 지방의 이익을 함께 누릴 수 있도록 해야 한다. 마지막으로 인센티브를 적절히 활용해 과도한 인센티브에 따른 정책행위의 왜곡을 피해야 한다. 과도한 인센티브는 정책 행동자의 극태공 해소나 무분별한 동기부여, 심지어 조작으로 이어져 결국 정책 목표가 무산될 수 있다.

정부는 하위 부처에 대한 검증과 평가의 방식을 통해 목표 달성의 결과를 보증받으려 한다. W현 정부가 수립한 《W퇴경환림목표책임심사방안(W退耕还林目标责任考核方案)》에는 목표 달성에 대한 인센티브와 달성 실패에 대한 처벌형태가 상세하게 규정되어 있다. 《방안》의 내용을 보면, 득점 85점 이상을 기준치 이상으로 보고 연도별 심사결과 상위 3개 향진에게 현 위원회, 현 정부가 각각 1만5000위안, 1000위안, 5000위안을 포상하고, 상위 3개 향진서기와 향진장에게 각각 3000위안, 2000위안, 1000위안을 포상하며, 평가 85점 이하는 기준치 미달로 간주하고, 84-76점은 비판과 경고를 한다. 이러한 평가는 간부 개인에 대해서도 수행되며, 퇴경환림사업 연도 심사결과는 간부의 선발 및 승진에 반영된다. 주무 상급자의 양호한 승진 추세는 하위 간부들에게 동기부여를 주기 때문에 퇴경환림은 실적 미달로 처벌조치를 받고 교체된 지도 간부들이 있음에도 W현의 간부들의 중점 업무로 유지된다. W현의 상급정부에서 하급정부로 이어지는 고도로 구조화된 조직 체계는 퇴경환림사업을 실시하기 위한 조직적 기반을 제공하였다. 상급에서 하급까지 각 급 정부 간 목표 책임수행과 관련되어 체결된 계약은 상부에서 하부 말단까지 임무가 일률적으로 하달될 수 있게 하였으며, 정책집행에 대한 독촉과 강제도 이루어질 수 있도록 하였다. 또한 엄격한 심사와 평가는 지방정부로 하여금 반드시 목표를 달성하도록 강제하였으며, 동급의 정부기관과 관료들 간의 경쟁을 유발하였다(陈佳 외, 2015: 115).

퇴경환림은 정부가 대규모 재정을 투입하는 사업으로 중앙정부의 재정 보조금 등 특별 경비는 정책 효과를 담보하는 매우 중요한 정책 도구다. 국가에서는 매년 환림 지표와 함께 환림 예산도 내려보냈는데, 국가의 재정적 지원이 자금원의 90% 이상을 차지한다. 퇴경환림 실천에서 중앙재정예산을 충당하는 자금은 주로 퇴경 면적에 따라 농

가에 전달된다. 2000년에서 2013년까지 W현은 모두 16억 7천만 위안이 현금으로 지급되었으며, 가구당 평균 72952.94위안(2만 2876가구), 1인당 평균 15829.79위안(10만 5426명)을 현금으로 지급되었다. 다른 주변 현들은 W현의 절반에도 미치지 못할 정도로 재정 투입이 적었다. 안정적인 재정투입은 W현의 퇴경환림사업이 시행될 수 있도록 하는 중요한 보증수표로 작용했다(陈佳 외, 2015: 116).

2. 퇴경환림 사업의 수정과 권리 기반 메커니즘

W현의 사례는 기존의 권위주의적 환경주의와의 발상과 방식에서 차별성을 갖는 환경관리가 중국 산림복원 영역에서 실행되어 실효적 성과를 거두었음을 보여주었다. 그러나 W현에서 시행된 퇴경환림 사업은 실제 운영 메커니즘이 권위주의적 환경주의의 틀에서 벗어나지 못했음도 보여주고 있다. 1차 퇴경환림사업은 주로 정부 주도로 시행되어 농가의 참여 여부는 지방정부의 계획에 따라 결정되고, 농가는 사업 추진 시 퇴경 면적, 대상 필지, 수종(水種) 등의 결정에서 자율권이 갖지 못했다(Kelly·Huo, 2013; He·Sikor, 2015). 퇴경환림 사업에서 현지에서의 사업 지휘와 감독권은 지방정부에게 부여되었으며, 지방 정부는 현지 상황에 따라 국가가 규정한 보고기준을 상회하는 금액을 지불할 수 있는 자율적인 권한을 가졌다(박소영 외, 2017). 정치·경제적 이유로 의사결정 자주권은 종종 불합리하게 분배되고, 지방정부나 마을 간부들이 더 많은 의사결정권을 장악하는 반면 농가의 의사결정 자주권은 보장되지 않았다(Démurger, 2015; Kelly, 2013). 이처럼 목표 책임제 하에 작동한 지방정부 중심의 메커니즘에는 여전히 농가의 참여에 제한적인 권위주의적 성격을 띄었다.

퇴경환림 사업에서 지방정부의 결정권과 재량권에 대한 조정과 변

화는 지방정부의 성격에 많은 영향을 받았다. 개혁개방 이후 지방정부의 성격과 이익구조의 변화 및 정보 부족으로 인한 계획 실패 등의 요인은 퇴경환림의 권위주의적 메커니즘의 한계를 노출시켰다. 개혁개방 이후 시장 전환 과정에서 중국 지방정부는 ‘대리형 정권 경영자(代理型政权经营者)’에서 ‘영리성 정권 경영자(谋利性政权经营者)’로 성격이 전환되었다(杨善华·苏红, 2002; 马娟·付少平, 2011).¹²⁾ 퇴경환림 정책은 정부의 장기적인 재정투입과 노력이 필요하지만 단기간에 경제효과를 가져올 수 없다. 따라서 영리성 정권 경영자로서 지방정부는 퇴경환림 사업에 대한 정책수행의 동력이 부족할 수 있으며, 중앙의 정책에 대한 지방정부의 왜곡 혹은 정책목표에서의 이탈은 퇴경환림 사업의 지속적 성과창출에 장애요인으로 작용한다. 또한 중앙의 목표가 하급 정부에 층층이 하달되어 내려오는 압력형 체제에서 목표달성에 대한 평가와 인센티브 제도는 지방정부의 무차별적 정책 추진과 정보 왜곡의 문제를 발생시킬 수 있다(荣敬本 等, 1998). 또한 권위주의 메커니즘에서 정부 부족의 문제는 정책결정과 실행에서 목표 조준의 비효율과 부정확의 문제를 야기시킨다. 그러나 정보 대칭의 조건은 정부가 농가의 경제적 수익 정보를 파악해 농가의 환림 비용과 수익에 따라 농가가 받아야 할 보상을 추정할 수 있는 이상적인 상태다. 비대칭 정보 조건에서 정부는 농가의 유형을 정확히 구분하지 못하고, 농가가 보다 많은 지원을 받기 위해 허위로 위장할 수 있는 여지를 제공한다(De·Aguinaga·Bravo, 2011).

이 외에도 1차 추진기에 퇴경환림 사업에서 지적되었던 것은 필지

12) 장징(张静)은 지방정부의 역할을 ‘정권 경영자’ 개념에서 한발 더 나아가 ‘대리형 정권 경영자’와 ‘영리형 정권 경영자’ 두 가지 개념을 구분하고, 시장 전환 과정에서 향진 정권의 역할이 ‘대리형 정권 경영자’에서 ‘영리형 정권 경영자’로 바뀌었다고 평가했다.

선정의 문제였다. 1차 시행 시기의 사업 대상 토지가 생태적으로 취약하고 기회비용이 낮은 필지나 농가를 중점적으로 겨냥하고 있어 환경효과와 수토유출관리에 현저한 효과가 있었던 반면, 빈민 농가의 경제적 상황이 사업 대상 선정에서 주요 요인이 아니었다고 평가되었다(李国平·石涵予, 2017; 刘越·姚顺波, 2016). 따라서 대다수가 빈농이었던 농가가 퇴경환림의 실질적 혜택을 보지 못하는 경우가 발생했다. 이 외에도 퇴경환림 사업에 대한 보상 및 후속 보상정책의 유연성 부족과 중앙정부와 지방정부 간의 협조 미흡 등의 시범사업 초기 단계부터 제기되었던 문제가 여전히 해결되지 않은 채 지속되었다(Li, 2004; Li, 2006).

퇴경환림 사업의 추진 과정에서 나타나는 문제의 해결 방안을 기존의 작동 메커니즘의 수정 혹은 강화가 아닌, 농민과 관련된 영역에서 찾는 다수의 연구들은 농민의 자발성과 인센티브 제도의 개선을 계속해서 주장했다. 리궈핑과 장원빈은(李国平·张文彬, 2014) 구체적으로 농민간의 차이를 고려하지 못한 획일적 보상에 대한 문제를 제기하면 정부 보상 결정의 문제와 역할에 대한 다량의 연구를 진행하였다. 또한 정부 보상과 관련하여 많은 학자들이 퇴경환림 정책의 장려 메커니즘과 농가의 차이가 퇴경환림 실시에 미치는 영향을 탐구하였다. 특히 장쥔바오(张俊飏, 2003)는 중국의 퇴경환림 정책 추진의 부적합과 비대칭 정보 문제에 대해 처음으로 주목하였으며, 장하이(蒋海, 2003)는 퇴경환림 정책의 지속성의 관건으로 농가의 임업 투자 인센티브를 강조하였다. 그리고 학자들은 생태보상계약의 제도설계 측면에서 퇴경환림 정책의 효율성 문제를 관주하였다. 천자(陈佳, 2015) 등은 W현의 퇴경환림사업을 사례로 공공정책 집행중의 인센티브를 연구하였으며, 중국과학원의 원중밍(温仲明, 2002) 등은 퇴경환림사업이 안고 있는 주요한 문제점을 정책홍보 부족, 지원역량 부족,

정책유연성 저하, 기술지도 부진 등을 지적하고, 농지 조성과 퇴경환림환초에 대한 기술지도의 강화를 강조했다. 구이저우 대학의 양싱홍(杨兴洪, 2003)은 극빈 산간 지역에 대한 인센티브 메커니즘, 특히 물질적 인센티브의 차이가 퇴경 농가의 행위 방향을 결정함을 주장하였다. 농민들의 퇴경 환림의 적극성을 높이기 위한 몇 가지 건의가 제시되었는데, 리리핑(刘丽萍)은 구이저우성 농가를 표본조사한 데이터를 활용해 농가이익이 권리실현, 정책인식, 퇴경환림에서 그 소득에 미치는 단기적 영향과 장기적 영향을 연구했다.

2014년, ‘2기퇴경환림환초종합방안(新一轮退耕还林还草总体方案)’의 발표로 2020년까지 전국의 비탈 농경지(약 282만hm²)를 경작지로 환원하기 위한 새로운 환림사업이 시작되었으며, 사업의 대상과 주체 및 인센티브 지급에 대한 전면적 수정이 제기되었다(国家发改委, 2014). 새 퇴경환림사업은 퇴경환림의 규모가 증대했을 뿐만 아니라 목표 조준, 보상 방안, 실시 패턴 등도 조정했다(谢晨·王佳男·彭伟, 2016). 목표 조준이 더욱 엄격하고, 빈곤문제해결의 성격이 명확해져서 지리적으로 빈곤한 가구를 대상으로 하였다. 또한 보상기준이 통일되고, 보상의 성격이 물질적 보상에서 지역의 산업을 지원하는 것으로 변동되었다. 또한 퇴경농가에게 생태경제적 효과가 있는 임업산업, 임과재배, 작물재배 등이 장려되었다.¹³⁾

2기 퇴경환림사업의 가장 큰 특징은 농가의 권리와 역할의 수정되었다는 점이다. 2기 퇴경환림사업 시행에서는 농가가 갖는 권리가 더

13) 같은 시기 발표된 ‘13차 5개년 계획’은 이 기간 동안 세밀한 빈곤구제를 위한 조치 중 하나로 생태보상을 강조했다. 이러한 정책적 방향에 따라 새로운 퇴경환림 사업에서도 사업의 목표와 대상에서 빈곤층에 더 많은 중심을 두게 되었고, 퇴경지역의 빈곤퇴치를 가속화할 것을 명시하였다(国家财政部和农业部, 2015).

육 강조되고 구체화되었다. 새로운 퇴경환림 사업의 실행모델은 농가에 더 많은 의사결정 자율권을 부여하고, 퇴경 임야의 경영 관리의 제한을 완화하는 등의 조치를 취했다(国家发改委, 2014). 농가가 의사결정 자주권을 가지는 경우, 퇴경의 대상 필지를 농가가 자율적으로 결정하고, 그 결정 과정은 주로 농가의 퇴경지에 대한 원가 및 수익 분석에 기초하므로 최대의 경제적 수익을 실현할 수 있었다(任林静 외, 2018).

또한 2기 퇴경환림 시행기에는 농민의 경영권 보장을 강화해 토지가 퇴경환림 사업으로 조림되어도 그 경영권을 유지하도록 하였다. 게다가 퇴경환림에 의한 조림지 경영권의 보증기한(70년)을 일반 농지 경영권의 보증기한(30년)보다 길게 연장하여 보다 유리한 조건을 제공하였다. 퇴경환림 사업지에 과수 등 비목재 작물을 조림할 경우에도 수확과 처분의 자유권을 부여하여 농가 수익을 보증하고, 합법적 벌채 수목의 수익 역시 농가가 가질 수 있도록 했다(国家发改委, 2014).

IV. 중국 환경 권위주의 수정의 정치적 의미

현재 권위주의와 관련된 논의들은 서구 민주주의 국가들과 중국을 비롯한 권위주의 국가들간의 발전에 대한 체제경쟁적 차원에서 전개되고 있다. 이러한 배경에서, 본 논문은 중국의 산림복원 사업에서 나타나는 정책 수정에 대한 정치적 질문을 던지며 시작되었다. 즉, 그 질문은 권위주의적 환경주의가 민주주의적 환경주의보다 더 효과적인 기제들을 가지고 있으며, 그것이 지속가능한 것인가라는 기준에 제기되었던 질문에 덧붙여, 퇴경환림사업이라는 구체적 사례에서 나타나

는 권위주의적 메커니즘의 수정을 어떻게 정치적으로 해석하고 전망해야하는가의 문제까지 이어진다.

퇴경환립 사업의 사례를 통해서 보았을 때 중국의 권위주의적 환경주의의 기제들은 효과성과 지속성의 측면에서 이미 한계를 드러내었다. 그러나 더 중요한 것은 노출된 한계점에 대응하는 중국 정부의 선택일 것이다. 권위주의 메커니즘에서 발생한 문제에 대해 중국 정부의 선택은 기존의 권위주의 메커니즘의 요소들을 강화·보완하는 것이 아닌 민주적·시장주의적 요소들을 도입·강화하는 것으로 귀결되었다. 이러한 변화를 목도하며, 문제에 직면한 중국 정부의 선택의 내용과 방향을 분석하는 것은 중국 권위주의 체제에 대한 중국 내부의 인식과 구상을 도출할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

2000년대 첫 10년의 시기동안 퇴경환립의 정책 실행 메커니즘은 국가가 결정한 목표(target)를 달성하기 위한 명령과 통제에 중점을 두었다. 그러나 퇴경환립 2차 추진기에 해당하는 2014년부터 2020년까지의 정책 메커니즘은 농가의 참여와 권리를 보장하는 권리에 기반한 접근(rights-based approach)으로 전환되었다. 수정된 내용의 특징을 단적으로 정리하면, 그 정책적 기반이 권위주의의 강화가 아닌 참여와 시장 기제의 강화에 있다는 것이다. 물론 하나의 국가 사업에서의 정책적 변화를 권위주의적 환경주의의 체제적 속성 전환의 근거로 삼기에는 그 범위와 파급력이 너무 제한적이다. 또한 중국 권위주의가 유연성과 적응성이라는 내적 강점을 활용하여 이질적 요소의 도입을 통한 혼합체제를 구성해왔다는 사실을 상기하면, 퇴경환립에서 나타난 변화는 중국적 권위주의의 특성이 발휘된 것으로 평가할 수도 있다. 그러나 왜 그러한 수정 혹은 보완이 필요했었가에 대한 질문은 권위주의 체제 자체의 내재적 한계에 다시 주목하게 한다. 권위주의 국가의 성공은 소수 정치 엘리트의 통치 능력과 복종을 강요받는 시스템

에서 인민의 실천력을 견인해 내는 효율적 기제에 좌우된다. 중국 정부는 중앙의 권력을 강화하고 능력주의를 내세워 당 간부 평가 시스템에 다양한 경쟁과 인센티브제를 배치하였다. 그러나 부패와 비효율의 문제를 완벽하게 해결하지 못한 채 중앙의 정책은 실제 지방 단위의 실행 단계에서 여전히 부정확, 은폐, 비효율이 문제에 시달리고 있다. 사회주의 건국 이후 교육을 통한 다양한 인간개조와 자발성을 견인해 내기 위한 정치 캠페인을 벌였으나 결국 중국 공산당이 의지하는 것은 경제적 보상이라는 물적요인이다. 따라서 퇴경환림 정책에서 농민의 권리를 강화하고 보상책을 다양화하는 정책적 변화는 권위주의 체제 메커니즘이 제대로 작동하고 있지 않음을 단적으로 보여주는 것이라 할 수 있다.

또한 퇴경환림의 정책 수정이 갖는 정치적 의미를 포착하기 위해서는 중국이 추진하고 있는 개혁조치들과의 관련성을 검토해야 한다. 퇴경환림의 정책 수정은 중국에서 추진된 두 가지 개혁과 긴밀한 연관을 갖는다. 첫 번째는 집체산림재산권제도(集体林产权制度)의 개혁이다.¹⁴⁾ 재산권을 중심으로 이루어진 중국 집체산림재산권제도개혁은 권리 기반의 산림관리에 대한 인식과 제도적 틀을 제공하였다. 2008년에 발표된 〈집체산림권제도개혁의 전면적 추진에 관한 중공중앙국무원의 의견(中共中央国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见)〉(이하 〈의견〉)은 집체산림재산권제도개혁의 주요 과제 중 하나가 재산권을 명시하는 것임을 분명히 제시하고, 구체적으로 “집체임야소유권을 변함없이 견지한다는 전제하에 법에 의해 임야승포경영권과 임목소유권을 가정승포제의 방식을 통해 집단경제조직의 농가에 정착

14) 중국의 토지는 사회주의 이념상 개인에게 속할 수 없으며, 국가 소유의 국유림과 마을단위 소유의 집체림(集体林)으로 구분된다. 집체림에 대한 경영권을 집체임권(集体林权)이라 한다.

시켜 임야승포경영권자로서의 농민주체의 지위를 확립하라”고 요구했다(张平, 2009: 146). 〈의견〉의 발표를 통해 중국 농가는 임야의 경영권과 임목의 소유권을 보유하는 임야 경영권자로서의 지위를 명확히 부여받았다.

재산권 실행에 초점을 맞춘 천연자원관리 방식은 행위자들에게 부여되는 권리를 개선된 자원관리, 생산 및 보존이라는 국가의 목표를 달성하는 데 효과적인 인센티브를 가져오는 촉매제로 인식한다.¹⁵⁾ 특히 권리의 행사를 통해 직접적인 경제적 이익을 창출할 수 있는 재산권은 더 큰 외부성의 내부화(internalization of externalities)를 형성함으로써 행위자에게 동기를 부여하는 핵심적인 것이라 할 수 있다. 따라서 농가에 경영권, 처분권, 수익권 등의 재산권에 초점을 맞춘 중국 산림의 재산권 개혁은 중국의 자원관리 방식이 기존의 목표 중심에서 권리 기반 접근으로 전환하는 토대를 구축했다고 평가할 수 있다.

두 번째 개혁은 거버넌스 개혁이다. 시진핑 정부는 18기 3중전회에서 전면심화개혁의 총 목표를 중국 특색의 사회주의 제도를 잘 발전시키는 것과 국가 거버넌스 체계를 건설하고 거버넌스 능력의 현대화를 힘 있게 추진하는 것(全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度, 推进国家治理体系和治理能力现代化)으로 설정함으로써 거버넌스 개혁의 본격적인 추진을 공식화하였다. 또한 2020년까지 개혁의 결정적인 성과를 내야 한다는 개혁 시간표도 제시하였다. 이로써 거버넌스 개혁은 시진핑 정부의 집권기를 관통하는 핵심적인 정치개혁안으로서의 위상을 가지게 되었다. 그러나 엄밀히 말해 거버넌스

15) 재산권(产权)은 재산으로 귀속된 물건에 대하여 일정한 행위를 함으로써 수익을 얻을 수 있는 권리를 말한다(徐秀英, 2003: 131). 중국은 토지와 산림이 국가와 집체의 소유이므로 재산권의 구체적 내용은 점유권, 사용권, 수익권, 처분권으로 세분될 수 있다.

(Governance)로 번역되는 ‘치리(治理)’는 정치학 일반 개념으로서의 거버넌스와 그 전제와 지향이 다르다(정주영, 2021). 치리는 정부중심의 공적 조직과 사적 조직 간의 형성된 상호협력적인 조정양식을 의미하는 거버넌스의 아이디어를 수용하지만 거버넌스가 전제로 하는 참여주체들의 국가로부터의 독립성과 자율성 및 자기 조향성(self-steering)과 관련된 민주적 요소들까지 내재화하지는 않는다. 거버넌스가 국가의 공식적인 주체뿐만 아니라 정책과 정책집행에 영향력을 줄 수 있는 행위자 전체를 포함하는 광범위한 제도적 범위에 거버넌스의 초점이 두고 정부가 포함되지 않는 호혜적 상호의존의 다양한 형태까지 상정하는 반면 중국은 정부가 포함되지 않는 제도, 체제나 정부의 통제를 벗어난 조직구성은 불가능하다(Jessop, 1998). 이렇게 볼 때 중국의 ‘치리’는 거버넌스보다는 통치에 더 가깝다. 중국에서 추진 중인 거버넌스 개혁과 ‘치리’의 개념적 한계를 볼 때, 퇴경환림에서 강조되는 농가의 참여와 권리 또한 정부의 허용범위와 통제에 의해 제한되는 것임이 명확해진다.

이 두 가지 개혁의 내용과 한계를 보았을 때, 중국 퇴경환림에서 보여지는 참여적 속성과 시장 기제의 강화는 중국 권위주 체제의 유지라는 범주 안에서 시행되는 것으로, 중국의 전체 국가 발전 및 개혁 전략과 상치되는 것이 아님을 알 수 있다. 그럼에도 권위주의 시스템과 메커니즘의 한계를 극복하기 위하여 중국 정부가 선택한 옵션이 기존의 권위주의적 시스템과 메커니즘의 강화가 아닌 참여와 시장기제의 강화라는 점은 중국 권위주의에 대한 민주적 전망을 담은 정치적 해석을 가능하게 한다.

또한 퇴경환림 정책의 수정과 권위주의적 환경주의의 자기 치유 능력에 대한 평가는, 고조되고 있는 환경 이슈에서의 체제경쟁에도 중요한 정치적 메시지를 내포한다. 현재 미중간 패권경쟁은 무역과

기술경쟁에서 가치와 제도 경쟁으로 확대되고 있으며, 인류가 직면한 각종 위기에서 어떠한 체제가 더 우월한 대응능력을 가지고 있는가와 관련된 체제경쟁이 핵심이 되고 있다. 환경은 현 인류뿐만 아니라 미래의 인류가 당면할 문제라는 점에서 인류가 해결해야 할 최대의 위기라 할 수 있다. 때문에 환경 분야는 무조건적인 미·중의 협력이 요구되는 영역이면서도 각자 자기 체제의 정당성을 증명해야 하는 격렬한 각축의 장이다. 권위주의적 환경주의는 이미 능력있고 부패하지 않은 기술관료라는 이념형에서의 강점이 현실에서 결함을 보이고, 비참여적이고 국가 독단적인 메커니즘이 갖는 경직성과 비효율의 문제로 인해 그 한계가 드러나고 있다. 그러나 퇴경환림 사업의 정책 수정에 대한 분석을 통해 중국 권위주의의 특유의 유연성과 적응성이 발휘되었음을 볼 수 있었다. 중국의 권위주의는 권위주의적 메커니즘을 고집하기보다는 이질적이고 대칭점에 있는 대안을 채택하는 과감성과 합리성을 보여주었다. 그러나 그것이 지향하고 있는 민주와 시장주의적 방향성에 주목할 때, 민주적 요소가 강화된 중국 권위주의 체제의 변화에 대한 전망을 조심스럽게 제기해 볼 수 있다. 물론, 현재 중국 환경 정책과 메커니즘에서 아직까지 권위주의적 인식과 방식이 주류로 통용되고 있으며, 퇴경환림은 매우 부분적인 사례에 지나지 않는다. 그러나 변화의 씨앗이 될 수 있는 현상이나 사건을 간과하지 않을 때 큰 변화를 감지하고 대응할 수 있다. 이것이 퇴경환림 사례가 체제경쟁의 측면에서 갖는 정치적 의미일 것이다.

V. 결론

본 논문은 퇴경환림 사업을 통해 중국의 환경정책 모델에 대한 다

양한 측면의 고찰을 시도하였다. 본 연구의 의의는 권위주의적 환경주의의 대표적 사례국이자 성공모델로 평가받는 중국이 실제 환경정책에서 시도하는 정책적 변화들이 권위주의적 환경주의 모델과 더 나아가 권위주의에 대한 새로운 분석들을 가능하게 한다는 데에 있다. 개혁개방 이후 중국이 구축한 권위주의 체제는 유연성과 적응성을 특징으로 기존 권위주의의 한계를 보완하고, 효율성과 신속성을 무기로 민주주의와의 체제 경쟁에서 많은 지지자들을 만들었다. 환경 이슈에서도 중국은 단시간 내에 정책 투입에 따른 결과를 산출하며 시스템의 유효성을 인정받았다. 그러나 중요 환경이슈의 영역인 산림복원에서 퇴경환림 사업의 핵심적 작동 기제의 특징과 1, 2차 집행 시기 동안의 정책적 방향의 흐름은 중국의 권위주의적 환경주의, 더 나아가 권위주의 시스템 자체에 대한 정치적 질문들을 제기하게 한다.

농지로 사용되고 있는 토지를 원래의 임지로 복원시키는 퇴경환림 사업은 기존의 명령과 통제에 기반한 권위주의적 환경주의와는 달리 환경 서비스 공급자인 농민에게 보상을 제공하는 시장 유인적 기제에 기반하고 있다. 이러한 특징은 2차 시행기에 더욱 강화되어 농민의 권리를 강화하는 정책적 접근 경향이 강하게 나타났다. 퇴경환림 2차 시행기에는 농민에 대한 경제적 보상 외에, 점유권, 사용권, 수익권 등의 재산권을 명확히 하고 실제 퇴경 과정에서 농민의 결정권을 강화하였다. 이렇게 새롭게 나타난 특징들은 중앙정부의 정층설계, 하달식의 목표 달성 메커니즘, 지방 관료들의 강한 권한과 주도권, 지방 관료에게 초점을 맞춘 인센티브제, 정부 외 사회 세력들의 참여를 배제하는 비참여적 속성 등을 특징으로 하는 권위주의적 환경주의 모델에서 많은 부분이 벗어나 있다.

물론 이러한 변화가 갖는 정치적 함의들에 대한 평가는 매우 조심스러울 수밖에 없다. 중국은 공산당 중심의 강력한 국가 주도 체제를

가지고 있으며, 특히 시진핑 집권 이후 중국 권위주의 체제는 더욱 강화되어 가고 있다. 여전히 사회 세력의 참여와 권한 행사 여부는 중국 정부의 시혜적 결정에 좌우되며, 이를 정부에 요구하거나 쟁취할 수 있는 능력이 사회 세력에게는 없다. 따라서 어떠한 변화이든, 심지어 그 변화가 매우 급진적으로 민주적 요소를 포함하고 있다고 할지라도 그것은 정부의 판단과 결정에 의한 것임은 반박의 여지가 없다. 더구나 기업의 이익과 참여한 대립관계에 있는 환경이슈에 있어서는 강력한 자율성을 갖는 중국의 국가능력이 자유시장경제에 기반한 민주주의 체제보다 더욱 실효적 효과를 발휘할 수 있다. 때문에 퇴정환림에서 나타난 변화를 근거로 권위주의적 환경주의 모델이 민주적 모델로 전환하고 있다는 결론을 내리기에는 아직 무리가 있다. 그러나 중국 정부의 변화에 대한 모색과 기존과는 상이한 방식의 메커니즘 전환의 이유와 동인 그리고 향후 변화에 대한 정치적 질문을 던질 필요가 있다. 중국 정부가 환경 이슈를 해결하기 위해 취한 선택지가 권위주의의 강화가 아닌 민주적 참여와 시장 유인 기제의 강화라는 사실은 권위주의로는 해결될 수 없는 한계가 있다는 것을 반증하는 것이기 때문이다. 즉, 권위주의 자체가 갖는 근본적인 한계는 권위주의로는 극복될 수가 없다는 결론을 내릴 수 있을 것이다. 그러나 중국 정부의 이질적이고 대칭적 대안에 대한 과감한 채택과 적응은 중국 권위주의 체제가 힘을 갖는 이유이기도 하다. 이러한 질문과 대답을 모색하는 과정은 우리가 정치 체제와 정책 메커니즘에 대한 새로운 상상을 할 수 있는 모멘텀이 될 것이다.

참고문헌

- 김유철·이재영, 2018, 「중국 기후변화외교의 변동요인」, 『21세기정치학회보』, 제28권 제2호, pp.162-187.
- 박기형 외, 2011, 「중국의 퇴경환림 사업 및 보상제도에 대한 고찰」, *Journal of Forest and Environmental Science*, 제27권 제2호, pp.101-111.
- 박소영·박경석, 2017, 「중국 퇴경환림(退耕還林) 정책을 통해 본 북한 산림복구사업의 방향성 연구」, 『중소연구』, 제41권 제3호, pp.149-180.
- 신상범, 2010, 「배출권 거래제도를 통해 본 지구기후변화정치」, 『아세아연구』, 제53권 제3호, pp.111-138.
- 오경택, 2014, 「중국의 기후변화 외교: 미·중 협력을 중심으로」, 『중소연구』, 제38권 1호, pp.147-174.
- 이재영, 2018, 「중국 권위주의적 환경주의 모델 비판 : 중국의 기후변화와 환경 거버넌스의 한계」, 『중국학연구』, 제85집, pp.177-218.
- 이철호·범령령, 2009, 「중국의 산림행정체제와 녹색성장」, 『한국행정학회 추계학술발표논문집』
- 정주영, 2019, 「중국 권위주의 정치기획의 쟁점과 전망」, 『중국지식네트워크』, 제13호, pp.127-160.
- 陈佳·高洁玉·赫郑飞, 2015, 「公共政策执行中的“激励”研究—以W县退耕还林为例」, 『中国行政管理』, 第6期 总第360期.
- 国家发改委, 2014, 『关于印发新一轮退耕还林还草总体方案的通知(发改西部20141772号)』 (2014-08-07) http://www.hengshan.gov.cn/lyj/zcwj_63573/201711/t20171116_1865483.html.
- 国家财政部和农业部, 2015, 『关于扩大新一轮退耕还林还草规模的通知(财农[2015]258号)』 (2015-12-31) <http://www.lc123.net/laws/2016-02-05/282898.html>.
- 蒋海, 2003, 「中国退耕还林的微观投资激励与政策的持续性」, 『中国农村经济』, (8), pp.30-36.

- 李国平·石涵予, 2015, 「退耕还林生态补偿标准 农户行为选择及损益」, 『中国人口·资源与环境』(5), pp.151-162.
- 李国平·石涵予, 2017, 「退耕还林生态补偿与县域经济增长的关系分析-基于拉姆塞-卡斯-库普曼宏观增长模型」, 『资源科学』, 39(9), pp.1712-1724.
- 刘越·姚顺波, 2016, 「不同类型国家林业重点工程实施对劳动力利用与转移的影响」, 『资源科学』, 38(1).
- 马娟·付少平, 2011, 「政府主导型生态建设的地方实践—以陕西X县退耕还林政策实施过程为例」, 『理论导刊』, (12), pp.71-74.
- 任林静·黎洁, 2018, 「新一轮退耕还林工程多元目标瞄准研究—基于农户决策自主权视角」, 『资源科学』, 第40期 第8期, pp.1560-1571.
- 荣敬本, 1998, 『从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革』, 北京: 中央编译出版社.
- 温仲明·杨勤科·焦峰·张晓萍, 2002, 「基于农户参与的退耕还林 草动态研究—以安塞县大南沟流域为例」, 『干旱地区农业研究』, 20(2).
- 谢晨·王佳男·彭伟, 2016, 「新一轮退耕还林还草工程: 政策改进与执行智慧-基于2015年退耕还林社会经济效益监测结果的分析」, 『林业经济』, (3), pp.43-51.
- 徐秀英, 2003, 「集体林地产权制度改革探析」, 『林业经济问题』(3), pp.131-135.
- 杨善华·苏红, 2002, 「从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”」, 『社会学研究』(1), pp.17-24.
- 杨兴洪, 2003, 「退耕还林农户行为研究——来自长江上游某县的实证分析」, 『科学决策』, (4), pp.27-30.
- 张平, 2009, 「我国集体林产权制度改革的适法性分析」, 『河北法学』 Vol.27, No.12, 146-150.
- 张俊飏·李海鹏, 2003, 「“一退两还”中的博弈分析与制度创新」, 『中国人口·资源与环境』, 13(6).

Beeson, M., 2010, “The coming of environmental authoritarianism,” *Environmental Politics*, 19(2), pp.276-294.

- _____, 2018, "Coming to Terms with the Authoritarian Alternative: The Implications and Motivations of China's Environmental Policies," *Asia & the Pacific Policy Studies*, 5(1), pp.34-46.
- Chatterjee, P. & M. Finger, 1994, *The Earth Brokers : Power, Politics and World Development*, London: Routledge.
- Chokkalingam, U., Zhou Zaichi, Wang Chunfeng, Toma, eds., 2006, *Learning lessons from China's forest rehabilitation efforts : national level review and special focus on Guangdong Province*, Center for International Forestry Research(CIFOR), Bogor, Indonesia.
- De Koning F, Aguinaga M, Bravo M, et al., 2011, "Bridging the gap between forest conservation and poverty alleviation : The Ecuadorian Socio Bosque program", *Environmental Science & Policy*, 2011, 14(5), pp.531-542.
- Demsetz, H., 1974, "Toward a theory of property rights", In: Gopalakrishnan, C. (Ed.), 2000, *Classic Papers in Natural Resource Economics*, Palgrave Macmillan, London.
- Démurger S, Pelletier A., 2015, "Volunteer and satisfied? Rural households' participation in a payments for environmental services programme in Inner Mongolia", *Ecological Economics*, 116, pp.25-33.
- Eaton S, Kostka G., 2014, "Authoritarian Environmentalism Undermined? Local Leaders' Time Horizons and Environmental Policy Implementation", *The China Quarterly* 218, pp.359-380.
- Gibson, C.C., Lehoucq, F.E., Williams, J.T., 2002, "Does privatization protect natural resources? Property rights and forests in Guatemala", *Soc. Sci. Q.* 83, pp. 206-225.
- Gilley, B., 2012, "Authoritarian environmentalism and China's response to climate change", *Environmental Politics*, 21(2), pp.287-307
- Harrison T, Kostka G., 2014, "Balancing Priorities, Aligning Interests: Developing Mitigation Capacity in China and India", *Comparative Political Studies* 47, pp.450

-480.

- He J, Sikor T., 2015, "Notions of justice in payments for ecosystem services: insights from China's sloping land conversion program in Yunnan Province", *Land Use Policy*, 43(1), pp.207-216.
- Ho, Peter, 2001, "Greening Without Conflict? Environmentalism, NGOs and Civil Society in China", *Development and Change*, Vol.32, pp.893-921
- Johnson, C., Forsyth, T., 2002, "In the eyes of the state: Negotiating a "Rights- based approach" to forest conservation in Thailand", *World Dev*, (30), pp.1591-605.
- Kelly P, Huo X, 2013, "Do farmers or governments make better land conservation choices? Evidence from China's Sloping Land Conversion Program", *Journal of Forest Economics*, 19(1), pp. 32-60.
- Kostka, Genia, 2016, "Command without control: The case of China's environmental target system", *Regulation & Governance*, 10, pp.58-74
- Krul Kees, Ho Peter, Yang Xiuyun, 2020, "Incentivizing household forest management in China's forest reform: Limitations to rights-based approaches in Southwest China", *Forest Policy and Economics*, 111, pp.1-10.
- Kumar, K., Singh, N.M., Kerr, J.M., 2015. "Decentralisation and democratic forest reforms in India: moving to a rights-based approach", *Policy Econ*, 51, pp.1-8.
- Lipsy, P, 2011, *Efficiency clientelism*(Working Paper). <http://www.princeton.edu/~pcglobal/conferences/environment/papers/lipsy.pdf>.
- Li, Q., & Reuveny, R., 2006, "Democracy and environmental degradation", *International Studies Quarterly*, 50(4), pp.935-956
- Li, S. D., 2004, *Research on conversion of farmland to forests in China*, Science Press : Beijing, China.
- _____, 2006, *Research on the optimized models of the conversion of farmland to forests in China*, China Environment Science Press : Beijing, China.
- Nathan, Andrew, 2003, "Authoritarian Resilience", *Journal of Democracy*, 14(1), pp.6-17.

- Przeworski, A., 1990, *The State and the Economy Under Capitalism*, Routledge: London.
- Qin, J. M. and Chen, C., 2005, “Returning Cropland to Forests” in China: Its Historical Development and Policy Changes”, *Journal of Agrotechnical Economics*, (1), pp.58-63.
- Scruggs L., 2003, *Sustaining abundance: Environmental performance in industrial democracies*, CUP.
- Ward H, Xun C, Bumba M., 2014, “State capacity and the environmental investment gap in authoritarian states,” *Comparative Political Studies*, 47, pp.309-343.
- Yan, J., 2011, “Emissions limit freezes residents”, *China Daily*, 13 January, 1.
- Zakaria, Fareed, 2008, “China Shouldn't Be Inscrutable”, *Newsweek*, Vol. 152 Issue 6.

The Political Implications of Modification of Chinese Authoritarian Environmentalism : Focusing on Rights-based Forest Restoration Policy

Chung Joo Young(Reaserch Fellow, INU Institute of China Studies)

Abstract

This study raises the question of whether the authoritarian system has more effective mechanisms than the market and freedom-based democratic system in resolving environmental problems, and provides an empirical approach to this by analyzing recent policy directions and changes in the field of forest restoration in China. The growing global environmental crisis has sparked debate about what types of policy regimes can best help address resource scarcity and pollution, and authoritarian environmentalism challenges the conventional view that democratic systems can produce better environmental outcomes. Authoritarian environmentalism asserts that when an authoritarian, capable and incorruptible authoritarian leadership uses strong policy enforcement power to deal with environmental issues, its actual performance is superior to that of a democratic country. This study examines the environmental performance and recent reform measures of China, a representative example of authoritarian environmentalism, through analysis of the reform direction of China's representative forest restoration project, the Grain to Green Project. In conclusion, I would like to show that China's reform direction on environmental issues is changing from target-based to rights-based, which means that authoritarian environmentalism is supplementing its limitations with market and democratic factors rather than

continuing to produce effective results.

Key Words

Authoritarian environmentalism, Grain to Green Project, China's environmentalism, systemic competition, rights-based environmental policy

