

근대 중국의 재정개혁에 있어서 전통성과 근대성 再考

— 1930년대 廣東省의 징세청부제도의 운영과 실태

강진아

(성균관대학교 동아시아학술원)

머리말

재정에 있어서 請負란, 국가가 행해야 할 행정적 사무를 민간기구에 대리시키는 시스템이다. 이는 상호 계약에 근거한 행위이다. 그러나 중국사에서 청부는 부정적인 함의가 강하다. 행정을 민간에 위탁하는 것은 공적 기능의 사회적 유용을 필연적으로 초래하며, 특히 稅務에 있어서 중개 기능을 하는 계층이 존재한다는 것은 스스로 인민에 대한 착취와 국가 기능의 不備를 증명하는 현상으로 해석된다. 그렇지만 사실상 청부의 주체가 누구냐에 따라 각 시대의 재정청부의 형태나 해석은 매우 다양할 수 있다. 특히 「근대국가 건설」의 일환으로 行政國家 모델을 추구하기 시작한 民國時代에 들어서면, 새로운 형태의 청부가 형성되고, 이에 대한 역사가의 해석도 다양하다.

1920년대 華北農村을 대상으로 한 듀아라(Prasentj Duara)의 연구는, 징세시

주 제 어: 중국재정, 청부, 광둥, 징세제도
financial system, tax farming system, Guangdong Province

시스템을 크게 전통적인 紳士나 지역공동체에 의한 징세시스템과 민국시기 이후의 「請負主義」(Brokerism)로 나누어, 국가권력의 사회로의 침투를 전자에서 후자로의 이행과정으로 분석했다.¹⁾ 듀아라에 의하면, 민국시대의 청부제도는 국가권력이 재원획득을 위해 민간에 침투해 가는 폭력적인 과정의 일부이며, 징세를 담당하는 청부인은 이익추구적이며 지역공동체나 납세자에 대해서는 아이덴티티를 가지지 않고, 그들에 대해서 보호적인 역할도 하지 않는 존재였다. 이 양자간의 변천을 ‘의례적(liturgic)’이란 키워드를 통해 설명한 것인 만(Susan Mann)이다. 만은 직업적인 청부상인(tax contractors)이 입찰제도를 통해 1930년대에 새롭게 등장했고, 이를 전통적인 의례적 징세방식 혹은 관념의 소멸로 파악했다.²⁾

이러한 해석의 공통점은 첫째로, 請負=國家權力の 침투라는 가설로, 청부가 1930년대에 유행한 원인에는 국가권력의 민간에의 침투의 노력이 있었다는 것이다. 둘째로, 길드 징세시스템=自己保護的, 請負=國家權力の 膨脹·反保護的이라는 대립방식이다. 이에 대해 姜玢亞는 첫 번째의 청부=국가권력 침투설에 관해서 1930년대 광동성의 징세시스템 개혁 과정을 분석하여, 근대국가권력의 침투가 가장 왕성히 시도되었던 1930년대에 오히려 청부가 유행한 점을 지적하고, 청부는 오히려 국가권력의 침투가 좌절된 결과였다고 주장하였다. 두 번째로 1930년대의 請負制度는 1930년대의 國家建設 과정과 그 변용의 과정으로부터 이해해야하며, 請負와 종래의 길드 징세시스템과의 대립방식에 대해서도 양자의 명확한 구분은 어렵다는 점을 지적했다. 실제 상인이 청부제도를 지지하는 사례를 들어, 길드 징세 시스템=自己保護的, 請負=國家權力の 팽창·反保護的이라는 등식이 반드시 성립하지는 않음을 밝혔다.³⁾

1) Prasenjit Duara, *Culture, Power and the State: Rural North China, 1900-1942*, Stanford University Press, 1988.

2) Susan Mann, *Local merchants and the Chinese bureaucracy, 1750-1950*, Stanford University Press, 1987, pp. 186-199.

3) 姜玢亞, 「1930年代中國における徵稅請負制度の改革と國家」, 『歴史學研究』第771號, 東京, 2003, 1.

姜의 이러한 연구는 종래의 재정에서의 전통=근대의 대립적 단절적 해석을 크게 수정하고 있다. 이러한 점에서 중국 재정의 전통속의 근대, 혹은 근대속의 전통이라는 연속성의 문제를 추구한 것이 岩井茂樹이다. 岩井는 ‘攤派’와 같은 稅外負擔과 부패가 만연하는 중국의 재정구조의 결함을 정액제의 청부제도에서 찾고, 또 그러한 청부제도를 구조적으로 조장하는 중국의 정치 사회상의 구조적 약점을 고찰하였다. 이와이의 연구는 재정제도의 운영방식을 통해 전통중국과 근대중국, 그리고 현재의 중국재정에 지속되는 구조적 결함을 밝히려 시도하였다. 그러나 이와이가 검토하는 청부는 징세의 청부가 아니라 재정의 청부이며, 중앙과 지방재정의 관점에서 부가적 과세의 존속과 예산외 재정의 형성 원인을 추구하기 위해 도입된 개념이므로, 듀아라나 만과는 분석의 레벨이 다르다. 또한 그는 청부제도를 결함이 있는 사회에 적용한 차선의 시스템 혹은 부산물로 간주하고 있어, 그에 있어 청부는 “미처 극복되지 못한 전통”의 근대적 잔재로도 해석될 수 있다.⁴⁾

본 연구는 청부를 징수방식의 한 형식으로 중립적으로 해석하고, 청부의 성격과 청부를 필요로 한 사회적 배경에 대해 적극적으로 평가하려한다.⁵⁾ 청부제도는 전통과 근대가 교차하던 1930년대의 재정개혁의 초점이었다. 이 글에서는 1930년대 청부가 가지는 이러한 과도기적 성격을 구체적인 실태를 재구성하는 작업을 통해 밝히려 한다. 이를 통해 재정 영역에서의 근대성과 전통성을 재고하면서, 광동성당안관에 보관되어 있는 재정청 문서와 지방공보 및 기간물, 문사자료를 통해 종래 거의 알려지지 않았던 1930년대 재정청부의 실태를 살펴볼 수 있을 것이다. 먼저 1장에서는 간단히 1930년대 광동성의 청부제도 개혁과정을 소개한다. 2장은 세금청부의 각 단계를 재현해 보겠다. 3장에서는 청부공사의 내부구조와 세금청부의 직접 징수로의 전환 사례를 살펴

4) 「徭役と財政のあいだ — 中國稅・役制度の歴史的理理解にむけて(1-4)」京都産業大學『經濟經營論叢』28-4/29-1/29-2/29-3.

5) 중국의 근대성과 전통성에 대한 논의의 정리 및姜의 시각에 대해서는 다음을 참조. 강진아, 「중국의 체제개혁과 대외개방: 근대화의 역사성」, 정재호 편, 『중국개혁 — 개방의 정치경제 1980-2000』, 까치글방, 2002. 6.

보겠다. 마지막으로 4장에서는 1930년대 나타나는 독특한 청부제의 활용으로 교통 건설에 응용된 청부제의 사례를 검토하겠다.

1. 광동성의 請負制度 개혁과 한계

廣東省은 청부가 가장 성행했던 지역이었다. 1920년대 광동성재정은 토지 세 위주의 다른 성들과는 달리 工商稅의 比重이 80%에 가까웠는데, 이 대부분이 청부로 징수되었다. 청말 민초 광동성의 청부권은 省·市·縣政府, 지방 주둔군, 세목을 담보로 잡은 외국은행 등 다양한 세력에게 나눠져 있어 징세 시스템은 매우 혼란스러웠다.⁶⁾ 1920년대에 광동성은 국민당 혁명정부의 근거지였는데, 財政近代化를 목표로 한 국민정부는 그 청부제도의 극복을 앞서 제창하였다.

광동에서 출발한 북벌이 성공을 거두면서, 1928년 국민당은 중국을 통일하였다. 남경국민정부(1928~1937)는 각 방면에서 「國家建設(nation-building)」을 강력히 추진하여, 재정행정의 정비에도 힘을 기울였는데, 그 중점이야말로 다른 아닌 청부의 폐지와 국가에 의한 직접징세의 도입이었다. 1930년대는 국가가 청부제도를 맹렬히 비판하면서 그 극복을 재정행정 개혁의 최우선 과제로 지목했던 시대였던 것이다. 1930년대 광동성은 陳濟棠 군벌정권에 의해 통치되었다. 1929년에 蔣介石에 협조하여 광동성의 정권을 장악한 진제당은 1931년의 反蔣運動을 기회로 남경중앙정부와 거리를 두고 중앙의 간섭을 받지 않는 자율적인 통치를 구축하였다. 남경국민정부는 이를 묵인하였는데, 이러한 상태는 진제당의 정치적 정통성을 보장해 주었던 국민당 원로 胡漢民이 사망하고 이를 계기로 발생한 兩廣事變으로 진제당이 해야하는 1936년 7월까지 지속되었다. 이렇게 1930년대 광동성은 정치적으로 半獨立의 상태에 있었지

6) 餘炎光, 陳福霖 主編, 『南 粵割據 — 從龍濟光到陳濟棠』, 廣東人民出版社, 1989年, pp. 102-103.

만, 재정정책에서는 1920년대 광둥국민정부의 정책을 계승하여 광둥성 성정부는 독자적인 프로그램으로 징세시스템의 개혁에 경주하였다. 광둥성의 실험은 1920년대 이래의 축적을 바탕으로 1930년대 근대적 징세시스템을 확립하는 리트머스 시험지가 되었다.

진제당 치하의 광둥성정부는 「廣東인에 의한 廣東建設」이란 슬로건을 내걸고, 經濟·社會·行政 각 방면에서 근대화를 추진하고, 서양모델의 근대국가 건설을 지향하였다. 광둥성의 재정개혁에서 중요한 역할을 한 것은 재정청장 區芳浦였다. 이렇게 권력의 소재는 성정부에 있다고 해도, 광둥성의 재정개혁의 내용은 기본적으로 남경정부와 유사했다. 광둥성정부의 최종목표는 청부징세에서 직접징세로 이행하는 것이었다. 그러나 이를 위해서는 우선 재정기관 조직의 건전화가 필수적이었고, 특히 현 레벨의 재정행정을 재건해야 했다.

당시, 각 현 지방레벨의 재정은 독자성이 강했다. 縣에는 財政局이 財政廳의 직할기관으로서 설치되어 있었지만, 이 財政局長은 縣長이 임명하여, 재정청의 지휘계통에는 따르지 않는 경우가 많았다.⁷⁾ 이에 區芳浦는 현재정의 개혁을 추진하여, 縣級 財政局의 위상을 높이는 한편, 재정청의 지휘계통에 확실히 편입시키려 했다. 1933년 3월 구방포는 財政局長의 권한을 확대하여, 각 현 재정국은 지방세의 징수, 송금, 보관, 정리 사무 일체를 책임지게 되었다. 또 각현 재정국장은 재정청이 성정부에 추천하여 성정부가 임명하도록 되었다.⁸⁾

또 지방행정단위에 대한 적극적인 관리가 시작되었다. 1933년에 재정국장과 현장의 선발시험이 실시되었다. 이후 학력, 경험, 업무성정 등을 기준으로 현임 현장과 재정국장의 자질을 묻는 시험도 실시하였다. 1934년에는 각 현급

7) 廣東省의 縣制는 1927년 7월에 縣政府合議制를 폐지하고 縣長制를 회복시켰다(『申報』 1927년 7월 13일).

8) 古煜 「廣東省三年施政計畫下之廣東財政論」 『新廣東』 第5期, 1933年 5月 31日, p. 4.

기관의 일반 직원까지 심사가 확대되었다. 이후 1935년부터는 시험, 심사방식에 더해, 학교에 의한 인재육성이 시도되어, 廣州의 軍事政治學校와 政治深造班의 학생을 현장과 현정부 직원으로 채용하였다. 이상과 같은 시책을 보면, 재정개혁의 전제로서 廣東省政府은 공무원제도에 기반한 근대적 국가행정시스템의 확립을 지향하고 있었다고 판단할 수 있다.⁹⁾

그러나 이러한 행정개혁은 그다지 성과를 거두지 못했다. 우선, 현예산의 작성은 진제당정권기에는 결국 실행에 옮겨지지 못했고, 중일전쟁이 발발한 뒤에 처음으로 일부 현에서 실시되었다. 다음으로 縣財政行政의 정비와 함께 철폐한다던 청부제도는 폐지되기는커녕, 1936년까지 의연히 번성하였다. 진제당정권 하에서 광동성정부가 추진한 행정개혁은 장기적으로는 징세행정을 확립하기 위해 불가피한 과정이었지만, 단기간에 그 효과를 기대하기는 어려웠고, 국가징세행정의 완비와 직접징세의 실현까지는 이르지 못했던 것이다.¹⁰⁾

이러한 조건하에서 진제당 정권기 구방포가 이끄는 재정청은 청부제도의 全廢가 아니라 개조를 선택하게 된다. 1932년 5월 광동재정청은 모든 세금청부를 공개입찰(當衆明投)로 바꾼다는 「整理稅捐大綱」을 발표하였다. 이 조치로 1932년 7월부터 國稅와 省稅는 모두 공개입찰로 전환되었다. 공개입찰제가 도입된 이후 청부액은 크게 인상되었고 그 결과 광동성의 省庫收入은 충실해졌다. 이 시책의 요점은 공개입찰의 “전면적인” 도입에 있었다. 이른바 「當衆明投」라는 것은 청부 징세 자체는 유지하지만, 청부상인을 다수의 입찰자로부터 공개적으로 선정한다는 의미이다. 환언하면, 청부제도에 公開性·公正性·경쟁원리를 도입하여 청부액을 올리고 세수를 증가시키려는 정책이다.

9) 報道「定期考選各縣財政局長」『新廣東』第4期, 1933年 4月 30日, p. 118; 報告「甄別現任各縣財政局長科長」『新廣東』第8期, 1933年 8月 31日, p. 112; 報道「舉行縣長考試與施行三年計劃」『新廣東』創刊號 第1期, 1933年 1月 21日, p. 70; 陳寶芝「二十三年省政設施之回顧」『新廣東』第26期, 1935年 2月 28日, pp. 1-2.

10) 陳松光 著, 『廣東之縣地方財政』1941年 10月, 滿地紅半月刊社, 曲江, pp. 17-27.

「整理稅捐大綱」이 실행된 이래, 수입은 날로 늘어나 청부제도의 폐해도 감소하였다. 區芳浦의 조치가 전임자와 다른 점은 직접 징세(委辦 혹은 官辦)로 서둘러 바꾸지 않고, 공개입찰을 전면적으로 도입하여 청부제도의 폐해를 최소화하기 위한 기구 정비에 역점을 두었다는 점이다.¹¹⁾

이와 같은 중용의 책이 채용된 배경에는 불가피한 사정이 있었다. 1932년 1월부터 反蔣運動의 경비조달로 재정상황이 극히 악화되었는데, 구방포의 전임자들은 부족한 경비를 청부상인에게 매달 송부액을 미리 납부하도록 하는 「豫徵」이라는 방법으로 메웠다. 이는 미래의 징세권을 담보로 한 일종의 부채였다. 그러나 당시 성정부는 청부 철폐의 대가로 부채를 상환할 능력이 없었다.¹²⁾ 따라서 청부제도를 온존시키면서 세수를 높이는 공개입찰을 선택한 것이다. 이 조치에는 다른 이점도 있었다. 첫째, 공개입찰을 도입함으로써 재정에 대한 군대의 간섭을 효과적으로 차단할 수 있었다. 둘째, 공개입찰 실시와 더불어 廣東省政府가 추진한 재정통일정책을 가속화했다. 1933년에 광동성은 이중·삼중과세를 막고 세금체제를 간소화하기 위해 징세기관을 합병하였다. 그리고 합병된 세금은 확실한 수익을 보증하는 통일 청부로 전환하는 경우가 많았다. 雜稅를 모아 한꺼번에 청부시키는 방법에 의해, 징세의 통일이 도모되었던 것이다.

그러나 진제당 통치기간에 이러한 청부제도의 改組 및 재편을 넘어서 당초의 선언대로 청부제도에 전면적인 메스가 가해지는 일은 없었다. 그 원인은 다름 아닌 광동성정부의 재정적인 취약성에 있었다. 앞서 말했듯이 광동성정부는 재정난에 봉착할 때마다, 商人으로부터의 차금 및 청부상인으로서의 公債의 「攤派」(강제적 할당)나 「預餉」 등을 통해 자금을 마련해 왔는데, 이러한 임시적인 稅源 장만의 상투적 방식, 즉 상인과 청부상인에 대한 재정적 의존성

11) 「區芳浦財政報告」廣東省財政廳 「廣東省財政紀實」(이하 「紀實」로 약칭) 第1卷 第1編, 1933年 (近代中國史料叢刊三編第五十二輯, 文海出版社, 台北, 1989年 복간), p. 9.

12) 「區芳浦財政報告」 「紀實」, p. 9.

을 극복하지 않는 한 처음부터 청부제 철폐는 불가능했던 것이다. 다음으로 사례 분석을 통해 청부의 과정 및 청부공사의 내적구조와 운영을 분석하여, 1930년대 광동성의 징세청부제도의 실태와 그 의미를 밝혀 보겠다.

2. 稅金請負의 과정

이 장에서는 세금 청부의 구체적인 과정을 廣東省檔案館 財政廳檔案 가운데 청부상인과 관련한 5개의 파일을 주로 이용하여 재구성하려 한다. 이하 표 1은 각 인용한 파일의 개요를 소개한 것이다.

3은 무사히 滿期한 請負案에 대해서 通常의 왕래문서가 드물게 남아있는 사례인데, 유일하게 全省 레벨의 대형청부이다. 5는 청부에서 委辦으로 변하는 과정에서 왕래한 문서를 모아놓은 것이다. 이중 請負公司의 실태에 관한 실마리를 다수 제공하는 것은 缺餉(청부액의 체납분)의 추징 과정에 관한 1, 2, 4의 3개 안건이다. 모두 1930년대의 불경기에 의해 세금의 징수가 원활하게 이뤄

표 1. 廣東省檔案館 財政廳檔案 청부상인 관련 파일 개요

세목	청부공사	대표상인명	청부기간	청부지역	사료출전
1 雜賭捐	大源公司	麥瑞岐		江門市	4(5)10
2 防務經費	宏利公司/ 萬利公司	何定邦	1932年 12月 1日~	江浦主簿兩司	4(5)103
3 屠捐	萬全公司	謝考凌	1935年 9月 1日~	全省	4(5)155
4 生豬出口捐	永昌公司			瓊崖	4(5)11
5 印花烟酒稅					4(2)175

출전: 4(5)10 江門市大源公司缺餉查封商號租保店受牽累等來往文(1932-1935); 4(5)103 江浦主簿兩司防務宏利公司及九江防務萬利公司呈繳缺餉保證物業契據(稅契)(1933-1934)); 4(5)155 全省屠捐萬全公司解餉及商人謝考凌與財廳函件; 4(5)11 瓊崖生豬出口捐布告章程函件(1933-1938)); 4(2)175 財政部廣東印花烟酒稅局有關營業稅收問題的訓令布告及與羅定縣的公函(1932-1942)

지지 못하고 缺餉을 남겼기 때문에, 재정청이 담보를 차압하는 한편, 책임자의 적발을 위해 股東의 조사와 체포 및 재산의 몰수를 행하고 있다. 그 과정에서 대표상인이 여러 가지 논리를 동원하여 缺餉의 감면이나 담보 점포에 대한 차압을 풀어줄 것을 진정한다. 대개 어느 안건도 위와 같은 전개방식은 비슷하다. 이제 이 파일들을 근거로, 1930년대의 상인에 의한 세금청부의 과정에 대해, 단계를 세분화하여 실상을 재현해 가도록 하겠다.

1) 입찰에서 낙찰까지

1930년대의 세금청부는, 1932년부터 공개적인 입찰경쟁이 청부에 전면적으로 도입됨에 따라, 우선 입찰에서 시작된다. 1933년도의 瓊崖生豬出口捐 징수권을 입찰한 永昌公司의 파일은 입찰과정을 가장 상세히 묘사하고 있다. 瓊崖生豬出口捐은 瓊崖(현재의 海南島) 海口에서 운선으로 홍콩에 수출하는 돼지에 대한 과세로, 清代에 시작되어 광동성의 각 지방의 生豬出口捐 중에서 제일 먼저 생겼다. 1921년 5월에 직접 징세(官辦)에서 상인청부제로 바뀌었다.¹³⁾

1933년 5월 19일에 瓊崖生豬出口捐의 청부 입찰을 위해 「招商明投瓊崖生豬出口捐章程」이 발표되었다.¹⁴⁾

제1조, 청부의 기한은 1년으로, 도중에 상인을 바꾸거나 대리시킬 수 없다.

제2조, 뇌물의 수수를 금지한다. …(중략)…

제4조, 입찰의 참가자는 이름을 등록하고 등록보증금 800元을 납부한다. …(중략)…

제8조, 징세율은 「曲江縣連江口欽廉瓊崖生豬出口捐徵收章程」제3조에 따라, 1마리에 60 觔 이상의 大豬는 마리당 毫洋 4毫로, 60 觔 이하의 中豬는

13) 『紀實』第2卷 第3編, 廣東省財政廳, pp. 863-865.

14) 財政廳布告(1933年 5月 19日) 4(5)11 瓊崖生豬出口捐布告章程函件(1933-1938)(이하 廣東省檔案館 財政廳檔案의 이용은 최초 인용시 문서명, 문서일자, 파일번호, 파일명의 순서로 배열하고, 이후 파일명은 생략한다).

마리당 毫洋 2毫로, 20觔 이하는 子豚로 보아 면세한다.

제9조, 청부상인(承商)은 瓊崖 海口市에 사무소를 개설하여 징세하는 한편, 지방의 사정에 따라 중간 지점에 징세소(分卡)를 설치할 수 있다. 그러나 총사무소(總所) 혹은 징세소(分卡)의 설치 지점은 모두 재정청의 허가가 필요하다. …(중략)…

제4조, 청부상인은 이 징세청부 사업을 전용하여 저당에 쓸 수 없고, 외국 국적민이나 외국 상인과 동업을 하거나, 股份¹⁵⁾을 모집하거나 하여 분규를 일으켜서는 안된다.

제15조, 재정청이 총사무소에 파견한 監辦委員은 총사무소에 주재하여 감독한다. 월급은 毫洋 60元이고, 매월 중순에 재정청에 송금한다. …(중략)…

제2조는 공정한 입찰을 명시하여 「明投」의 정신을 밝힌 것이나, 제1조 도중에 退辦(청부를 그만 두는 것)을 금지하는 조항은 세수가 늘지 않을 때에는 退辦을 청해서 缺餉을 면하는 경우가 많았기 때문에 안정된 수입을 확보하기 위한 조치였다. 제4조에 의하면, 입찰참가자는 800元의 보증금을 납부하도록 하여 어느 정도 자금력이 있는 자에게만 입찰이 허락되었다. 제14조는 외국인과 외국상인이 세금청부에 관여하는 것을 금지하는 조항인데, 1920년대에 실제 많은 세금이 외국은행이나 외국회사에 담보로 넘어갔었기 때문이었다.

이상과 같은 장정에 기초하여, 7월 1일 오후 2시에 廣州市商會에서 입찰이 벌어졌다. 그러나 당일 참가자가 한 명도 없어 유찰되고 말았다. 1차 입찰이 유산된 후, 입찰을 주관한委員은 최저가격이 너무 높아서 상인들이 응찰하지 않는다고 성재정청에 보고하였다. 財政廳은 최저입찰가격을 원안인 18,500元에서 1,000元 내려 17,500元으로, 다시 1,500元을 내려 16,000元으로 내렸으나

15) 본문에 자주 등장하는 股東과 股份은 각각 출자자 혹은 주주 및 출자액 혹은 주식으로 번역할 수 있으나, 이는 정확한 번역은 아니다. 중국의 合股制度는 주식제도와는 다르기 때문이다. 따라서 가능한 원문으로 표기하고 필요한 경우 편의적으로 위의 번역을 사용하겠다.

2차, 3차 입찰에도 아무도 참여하지 않았다. 이에 다시 1,000元을 내려 15,000元的 최저가격을 공시한 제4차 입찰일(8월 9일)에 처음으로 三和公司와 維益公司의 두 상인이 참가해 왔는데, 법정인수 미달로 입찰은 다시 연기되었다. 재정청은 같은 입찰가로 10일 후에 다시 제5차 입찰일을 맞이했으나 이번에는 아예 아무도 오지 않았다. 재정청은 할 수 없이 다시 1,000元을 내린 14,000元으로 공시하였다. 마침내 8월 30일의 제6차 입찰일에 10개 공사가 응찰하여, 세 차례에 걸친 입찰의 결과, 永昌公司라는 회사의 상인 張濟亨이 年餉 14,500元으로 낙찰하였다.¹⁶⁾ 입찰에 참가한 청부상인은 모두 公司라는 타이틀을 내걸고 대표상인이 한 사람 있다. 공사의 내부조직과는 별도로 재정청과의 협상이나 공식적인 문서에 등장하는 것은 이 상인 뿐이다.

입찰이 끝나는 다음 단계는 낙찰한 상인이 기일 내에 按餉(보증금), 預餉(月餉의 선불), 담보를 재정청에 납부하는 것이다. 재정청은 상인이 기한을 지켜 按餉과 預餉을 냈는지, 또 담보의 가치가 담보 기준에 달하는지를 엄격히 조사한다. 이와 같은 최초의 按餉, 預餉 및 담보보증서의 의무적인 제출은 당시로는 일반적이었다. 다만 按餉과 預餉을 몇 개월분 요구하는가는 세목에 따라 달랐다. 담보에는 자산 가치가 있는 점포, 토지 등 부동산이 요구되었는데, 담보가치도 年餉의 규모에 따라 달랐다. 흥미로운 것은 『廣東財政要覽』의 1929년 전의 청부장정에는 거의 대부분의 담보가 정액의 화폐였는데 반해, 廣東省案館 당안에 나오는 1930년대의 청부에 나오는 담보는 예외 없이 부동산 특히 점포였다. 1930년대 광동성에는 금융공황과 화폐남발로 은행권의 대규모 할인 풍조가 빈발했는데, 이로 인해 부동산 담보로 바꾼 것으로 보인다.

永昌公司의 경우 按餉 2개월분과 預餉 1개월분 및 담보보증서를 제출해야 했다. 재정청은 납부 기한인 9월 3일을 넘기면 청부를 취소하고 응찰시의 보증금을 압수한 뒤 입찰을 재실시한다고 경고하였다. 하지만 일반적으로 이런

16) 委員賈崇紀 → 財政廳(第1·2·3次開投(1933年 7月 1日/14日/27日 2時)의 報告); 委員吳鏞齋 → 財政廳(第4·5·6次開投(1933年 8月 9日/19日/30日 2時)의 報告) 4(5)11.

경고는 상투적인 것이다. 사실 영창공사의 납부영수증을 살펴보면 按餉은 기한내의 9월 2일에 냈지만, 預餉과 담보보증서는 하루를 넘겨 9월 4일 제출했는데도 아무 문제없었다. 담보가 된 부동산은 광주시내에 있는 榮安旅館이라는 점포였다. 재정청은 9월 6일에 委員 2명을 파견하여 榮安旅館의 자산가치를 조사하도록 했다.¹⁷⁾ 조사 내용은 자본금이 얼마인지, 영업허가증을 가지고 있는지, 영업상황이나 담보의 기준인 月餉 50%(604.15元)의 부담능력이 있는지 여부였다. 9월 11일에 위원의 보고서가 재정청에 도착하고, 광동성정부 주석이 결제한 청부비준서가 9월 21일 재정청에 송부되었다. 동시에 재정청은 각 縣長 앞으로 공문을 띄워, 앞으로 청부상인이 파견한 징세원이 각 현에서 징세사무를 시작하면 전력을 다해 협조하도록 지시를 보냈다. 이렇게 해서 永昌公司는 정식으로 瓊崖生豬出口捐의 청부상인이 되었다.

이상과 같이 공개입찰 과정에서 재정청은 문서상으로는 원칙적이고 엄격한 논조로 청부상인에 응대하고 있지만, 세밀하게 관찰해 보면 재정청의 태도는 오히려 상당히 타협적인 것임이 드러난다. 최초의 입찰을 행할 단계에서 6회까지 유찰된 것은 어떤 의미에서 최저가격을 둘러싼 재정청과 청부상인 간의 교섭(negotiation) 과정이라고 간주할 수 있다. 양자 모두 상대방의 의중을 의식하면서 타당한 가격선에 달했을 때 처음으로 입찰이 이루어질 수 있었던 것이다. 매회 상인이 모이지 않았던 날 입찰진행을 담당하는 委員은 우회적으로 최저가격의 조정을 건의하고 있고, 두 사람의 상인이 참가한 제4차 입찰일의 보고에 대해서는 재정청장 區芳浦가 상인들이 모였다는 점을 들어 다음번에는 최저가격을 그대로 유지하도록 批文을 내리고 있는 것도 한 예이다. 이와 같은 물 밑의 상황을 고려한다면, 상인들이 預餉 납부를 기한보다 늦게 냈던 것에 대해 財政廳이 어떤 코멘트도 하고 있지 않는 것도 이상할 것이 없다. 이와 같은 유연한 태도는 입찰의 공정성에 대한 재정청의 태도에

17) 財政廳 → 永昌公司(1933年 8月 31日); 永昌公司張濟亨 → 財政廳(同年 9月 4日); 財政廳 → 委員吳鍊齊(同年 9月 6日); 委員吳鍊齊 → 財政廳(同年 9月 11日); 廣東省政府 → 財政廳(同年 9月 21日) 4(5)11.

서도 알 수 있다.¹⁸⁾

사실 공개입찰이라는 수속은 뇌물의 관행이나 사전담합을 막으려는 區芳浦의 대표적 개혁정책이었다. 그러나 이 입찰에 대해 흥미로운 진정서가 남아있다. 입찰이 끝난 뒤 이를 뒤인 9월 1일에 입찰에 참가한 合成公司의 상인 霍炳이라는 인물이 재정청에 입찰과정의 부정을 고발하여 재실시를 요구하였다. 이하 인용문을 보자.

瓊崖生豬出口捐에 대해 다시 상인을 모아 기한을 연기하여 입찰을 재실시하여 이로써 流弊를 막을 것을 진정합니다. 삼가 살펴 보건데, 瓊崖生豬出口捐은 8월 30일 (廣州)總商會에서 공개입찰을 실시했는데, 그 때 우리 회사는 단 1票를 구입했지만, 그들은 9票를 모아서 이미 가격에 대해서 의논한 뒤 各票가 더 이상 값을 올리지 못하게 하였습니다. 당시, (우리 회사는) 온 힘을 다하여 경쟁으로서 입찰하여 효과를 거두기를 기대하려고 하여도, 그들의 9표가 협력하여 연대하는 정책은 너무나 위협적이어서, 이에 응하지 않으면 무력을 써서 대응하겠다고 말하여, 저는 그 무리들이 화가 나서 무력을 쓰지 않을까 염려되어 할 수 없이 이에 따랐습니다. 그리고 입찰이 끝난 뒤에 西關에 있는 八珍茶樓에 가서 다시 경쟁입찰을 하였습니다. 저는 시종 이런 방식이 어떤 것인지 몰랐고, 마음속으로 반드시 公道를 취하여 이를 행하려고 하였습니다. 흑막이 몇 겹으로 쳐있으니 어찌 사람을 속이는 함정이었음을 알 수 있었겠습니까. 저는 이와 같은 거동은 우리 청부상인들을 기만할 뿐 아니라, 진실로 정부의 財源을 잠식하는 것

18) 瓊崖生豬出口捐의 年餉은 1930년 101,400元, 1931년 120,000元, 1932년 19,750元으로 3년 연속 인상되고 있었다. 1932년은 광동성 재정이 극히 어려워 재정타파를 위해 區芳浦가 일률적으로 청부액을 인상하여 재입찰을 실시했기 때문에, 年餉이 1930년의 거의 2배에 가깝다. 아마 1932년의 請負商人의 年餉이 부담이 너무 컸기 때문에 1933년의 최초 18,000元에 대해 집단적으로 청부거부를 행하여 가격을 인하시켰을 가능성이 높다. 1933년의 年餉이 14,500元에 그쳤지만, 그래도 1930년이나 1931년의 청부액보다는 높았던 것이다(『紀實』第2卷 第3編, p. 867).

으로, 이런 사정을 좌시할 수 없다고 생각하여, 청원을 행합니다. 貴廳이 법을 밝히고 경계를 행하여, 간교를 두절하고 공개입찰을 다시 행하여, 이로써 稅源을 늘이시면, 이는 진정으로 공과 私 모두에 유익할 것입니다.

그러나 이 탄원서에 대해 재정청장은 세금과(稅捐股)에 내린 批答에서, 이 진정을 비밀로 하게하고 오히려 탄원자를 조사하도록 명령했다.¹⁹⁾ 성정부는 공정한 청부를 대외적으로 선전했지만, 재원의 확보를 최우선시하여, 원칙을 누그러뜨리고 있었다. 또 이 고발장을 통해 입찰에 참여한 상인이 사전에 결탁하여 재정청에 대해 집단적인 대응하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 즉, 5차례나 입찰이 이뤄지지 못했던 배경에는 최저가격을 내리려는 집단적인 행동이 있었을 가능성이 매우 극히 높다. 이러한 정황을 참조하건데, 정보를 입수하여 집단적인 대응에 보조를 맞추고 담합을 할 정도로 청부상인의 네트워크가 존재했다고 볼 수 있다.

2) 청부기간 중의 징세 과정, 송금 및 분쟁

일단 세금청부가 결정되면 장정에 따라 규정된 세율과 징세방식에 의해 세금징수가 행해진다. 金庫로의 稅收 송금에는 기한이 있어, 그 기한을 넘기면 매일 이자(日息)가 가산되었다. 廣東全省屠捐의 청부공사인 萬全公司(商人 謝考凌)는 무사히 청부를 마칠 수 있었지만, 利息의 추징에 관한 왕래문서가 남아있는 사례이다.

廣東全省屠捐은 청말 光緒 28年(1902)에 창설된 세금으로, 광주 지역을 제외한 광동성 전역을 징세 범위로 한다. 宣統 2年(1910)에는 各縣마다 청부시키던 것을, 全省레벨의 統商에 의한 통일청부로 바꾸어 6년 계약으로 실시했다. 그러나 민국시기 내내 통일청부와 지역별 청부 사이에서 빈번히 바뀌었다. 1929년 7월부터 다시 總商制로 돌아갔다.²⁰⁾ 萬全公司는 전성 레벨의 總商

19) 投承瓊崖生豬出口捐商公司合成謹呈 → 財政廳(1933年 9月 1日) 4(5)11.

이지만 그렇다고 해도 각 지역의 세금을 직접 징수하는 것은 아니고, 廣東省을 현 내지 지방으로 나누어 分商에게 다시 청부를 시켰다. 아래의 표 2는 1935년 9월부터 청부상인이 된 萬全公司(商人 謝考凌)가 청부기간 중에 납부한 금액의 내역으로, 파일 속에 남아있는 영수증을 정리한 것이다.

최초의 按餉은 正餉 6달치를 일시불로 납부해야 했기 때문에 상당한 부담이 되었다. 이 재정청 당안에 등장하는 다른 세금 청부는 대개 2달치 정도였었다. 萬全公司에 따르면, 다른 稅捐 청부상은 보통 3개월 치를 납부하고 있다고 한

표 2. 萬全公司의 매월 송금 내역(1935년 9월~1935년 4월)

납부 날짜	종목	내역
9월 ?일	按餉	正餉 6개월 분
9월 25일	9月分監辦費	毫洋 400元
	正餉	毫洋 15萬 5246元(大洋 99,516,667元+加二專款+加三大洋水)-毫洋 655元 56毫(高雷縣의 分商 合益公司가 梅菴分庫에 납부한 割當額, 9월 11일부터 월말까지 20일분)=14萬 8690元 04.
	維持紙幣加二專款	毫洋 2萬 9738元 08仙
10월 18일	10月分監辦費	毫洋 400元
10월 28일	正餉	毫洋毫洋 14萬 5412元 6毫(上同)-毫洋 655元 56毫(上同)-九月分中山縣政府로의 補助費毫洋2千元=毫洋 14萬 3412元 6毫
11월 20일	監辦費	毫洋 400元
11월 28일	正餉	毫洋 14萬 5412元 6毫-中山縣政府補助費2千元=毫洋14萬 3412元 6毫
11월 28일	維持紙幣加二專款	2萬 9082元 5毫 2仙

이하, 1936년 4월까지 종목과 내역은 10월·11월과 동일.

20) 『紀實』第2卷 第3編, pp. 744-745.

表 3. 萬全公司에 대한 罰息의 독촉 내역

종목	납부액	연체일수	벌금(補息)	명령 일자
9월분 監辦費	400元	5일	3元	9월 28일
10월 상순 餉款	4萬 8470元 87	18일	1308元 78	11월 12일
10월 중순 餉款	4萬 8470元 87	8일	581元 68	11월 12일
10월 상순 加二專款	9694元 17	18일	261元 72	11월 12일
10월 중순 加二專款	9694元 17	8일	116元 32	11월 12일
10월분 再督促			2268元 5	12월 6일

출전: 4(5)155 全省屠捐萬全公司解餉及商人謝考凌與財廳函件

다. 아마 재정난이 심각화한 1935년에는 3개월분의 按餉이 보통이고, 萬全公司의 경우 全省 레벨의 고액청부였기 때문에, 按餉의 부담도 더 컸던 것이 아닌가 추정된다.²¹⁾

정기적인 납부금은 正餉, 專款(특별부가세), 監辦費의 세 종류로 크게 나눌 수 있다. 正餉은 본래의 청부세액으로 단위는 大洋이었다. 그러나 실제 징수한 것은 毫洋(=小洋)이었기 때문에, 그 환율에 따라 송금해야 했다.²²⁾ 「加三大

21) 萬全公司 → 財政廳(1935年 9月 25日) 4(5)155. 예를 들면 같은 全省 레벨의 高額請負라도, 1932년에는 廣東全省爆竹類印花稅의 德發公司나 廣東全省火酒憑證稅業의 利南公司의 경우, 모두 按餉과 預餉은 각각 1개월에 지나지 않았다(廣東印花烟酒稅局訓令(第3577號)(局長蘇陳亮, 副局長李翰) → 興寧縣縣長(1932年 6月 17日) 4(2)175 財政部廣東印花烟酒稅局有關營業稅收問題的訓令布告及 羅定縣의 公函(1932~1942); 財政部廣東印花烟酒稅局訓令 第7286號(局長蘇陳亮, 副局長李翰) → 興寧縣縣長(1932年 11月 28日) 4(2)175.

22) 광동성은 毫銀, 小洋, 毫洋이라 불리는 은화 단위를 사용하여, 大洋을 사용하는 상해 등지와 구별되었는데, 이에 대해서는 강진아, 「1930년대 중국광동성의 화폐통일정책의 붕괴과정 — 외환위기와 소양권」, 『경제사학』 30, 2001. 9)을 참조. 세금의 과세 단위는 1920년대까지 일반적으로 小洋(=毫洋)이었지만, 1930년대 들어와 과세단위가 大洋으로 바뀌었다. 이후 실제 수수하는 소양과 대양 사이의 비율을 성정부가 임의로 올려 사실상 세율인상의 수단이 되었다.

洋水」라는 것은 大洋과 小洋의 교환율의 규정으로, 大洋에 30%의 프리미엄을 적용하라는 의미이다. 종래 25%였던 것을 재정청장의 區芳浦가 1932년 7월 1일에 재정 정비의 일환으로 30%로 올렸다. 다음으로 專款은 급한 재정 요구에 응하여 잠정적으로 부과되는 임시적인 과세이다. 만전공사의 專款으로는 두 가지 「加二專款(20% 특별부가세)」이 표에 나온다. 표 2에서 正餉 항목에 들어 있는 加二專款은 1918년 7월 21일에 임시로 부과된 것이 아예 正餉의 일부로 정착된 것이다. 따로 항목을 둔 「紙幣維持加二專款」은 시장에 廣東省銀行券(이하 省券)에 대한 할인 풍조가 발생하자 이에 대한 대책으로 省銀行의 준비기금을 충실히 한다는 명목으로 1934년 4월에 새롭게 실시한 임시부가이다.²³⁾ 이와 같은 예측할 수 없는 증세로, 청부상인의 이익은 위협해 질 수 있었고, 결국 그 부담은 징세과정에서 납세자인 일반상인에게 고스란히 전가되었다. 監辦費는 재정청에서 징세를 감시하기 위해 파견하는 監辦委員의 월급이다. 보통 縣級 청부의 경우 監辦費는 60元 가량인데, 만전공사의 경우 全省級의 큰 공사였기 때문에 매월 호양 400元으로 높게 책정되었다.

청부상인은 1개월의 송금을 모아 재정청에 보고하고 있는데, 正餉과 專款 두 항목의 입금은 매월 상, 중, 하순 3차례에 걸쳐 이뤄졌다. 監辦費는 매월 1회 입금되었다. 송금이 늦어지는 경우는, 보통 日息 3%의 罰息이 부과되었다. 罰息은 안정된 재원의 확보를 위해 중요한 수단이었다. 재정청은 10월 25일에 萬全公司에 공문을 내려, 현재 결향이 25일이라고 말하고, 장정에 따라 缺餉이 1개월을 넘으면 바로 청부를 취소하겠다고 경고했다.²⁴⁾ 그러나 이는 어디까지나 위협에 지나지 않는 경우가 많았다. 만약 수익이 높고 청부를 하고자 하는 상인이 많은 세목이라면, 청부상인을 도중에 교체하는 경우가 있지만, 공황기로 불경기에 휩싸였던 1930년대에는 수익이 여의치 않아 스스로 退辦하려고 자원해도 허락하지 않는 경우가 더 많았다. 재정청으로서는 코스트가 드는 교체보다는, 청부상인으로부터 결향을 추궁하는 쪽을 선호했기 때문이다.

23) 『紀實』 第2卷 第3編, pp. 744-745.

24) 財政廳訓令 → 承辦(全省屠捐萬全)公司商人(1935年 10月 25日) 4(5)155.

그렇기는 해도 罰息이 무겁고 경고가 효과를 발휘했기 때문일까, 만전공사의 경우 10월 이후 4월까지 입금의 연체는 다시 발생하지 않았다.

송금과정에서 주목할 만한 사항은, 공사가 省庫로 모든 餉款을 입금하는 것이 아니라, 財政廳으로부터 지방경비를 할당받아, 일부 餉款을 縣의 分金庫에 직접 입금한다는 점이다. 9월부터 高雷分商 合益公司가 梅棗分庫로 보낸 毫洋 655元 56毫와, 10월부터 中山縣政府로 보낸 보조비 毫洋 2000元이 이러한 예에 속한다. 시기의 차이가 있는 것은, 낙찰한 당시부터 지방정부로의 할당 내역이 정해져 있는 것이 아니라, 상황에 따라 가감되기 때문으로 보인다.²⁵⁾ 그리고 梅棗分庫로의 할당은 萬全公司의 高雷縣 分商인 合益公司가 납부하고 있어, 전성금의 總公司가 하청의 分商에 다시 할당시키고 있음을 알 수 있다. 이와 같은 운영방식은 이른바 「統收統支」(통일징수와 통일지출)와는 다르며, 청대의 解餉制度처럼, 國庫, 省庫, 縣庫가 확실히 구분되지 않는 시스템의 연상선상에서 이해할 수 있다.

萬全公司에 관한 파일은 이듬 해 4월까지 기록이 있는데, 적어도 이때까지는 순조롭게 청부를 진행하고 있었다. 그러나 이처럼 순조롭게 청부가 진행되어 만기를 맞이한 公司만 있던 것은 아니었다. 그 해의 징세품목의 생산량과 판매가 부진하면 세수는 감소하고, 청부상인은 年餉과 實收 사이의 차액을 사재로 메워야 한다. 물론 그 부담이 감당하기 힘들고 增收의 전망이 보이지 않을 경우는 스스로 退辦을 신청하는 것도 가능하지만, 다른 상인의 請負 신청이 없거나 재정상황이 좋지 않을 때는 재정청은 일반적으로 退辦을 허락하지 않았다. 그 경우 양자 사이에는 분쟁이 필연적으로 발생한다. 또 납세자인 商人(貨商)이 請負商人(包商)의 징세방식이나 세율에 이의를 제기하는 경우도 청부기간에 자주 발생하는 분쟁의 하나였다.

退辦을 신청하였지만 기각된 사례는, 1933년에 南海縣의 江浦·主簿 兩司의 防務經費를 청부한 宏利公司가 있다. 防務經費란 籌餉 즉 도박세의 일종으

25) 심지어 地方機關이 稅收의 할당을 請負公司에 강요하여, 財政廳이 사후 추진하는 사례조차 있었다(永昌公司 → 財政廳(1933年 11月 22日) 4(5)11).

로, ‘番攤’이라고 하는 광동식의 도박에 대한 세금이다. 광둥성에서 최초로 합법화된 도박장이 열린 것은 1860년인데, 이후에 ‘番攤’을 행하는 사설 도박장이 은밀히 유행하자, 1899년과 1900년에 李鴻章이 海防經費의 조달을 위해 ‘番攤’을 허가하였다. 그래서 세금 이름이 防務經費가 되었다. 도박세의 청부상인은 사설 도박장을 단속하고, 도박자의 경영자로부터 세금을 거두는데, 직접 도박장을 경영하는 경우도 적지 않았다.²⁶⁾ 1933년 8월 8일과 10월 21일에 두 차례에 걸쳐 宏利公司의 상인 何定邦은 재정청에 퇴판을 청하였다. 그 이유는 남해현의 주력 산업인 잠사업이 몰락하여 심한 불경기인데다, 화교 실업자의 귀국이 증가하여 해외 송금액도 줄어, 오락세인 도박세의 타격이 컸기 때문이었다. 何定邦은 日餉을 680元에서 200元으로 줄여주는가, 아니면 퇴판을 허락해 달라고 청했으나, 재정청장의 답변은 감액도 퇴판도 허락하지 않는다는 것이었다.²⁷⁾

한편 세율과 징세방법을 둘러싼 분쟁도 빈번히 발생했다. 瓊崖生豬出口捐의 永昌公司 역시 청부를 시작하고 얼마 지나지 않아 불경기의 영향으로 세수가 오르지 않아, 退辦 혹은 月餉의 감면을 청원하였다. 그러나 역시 감면도 퇴판도 받아들여지지 않았다. 이런 상황이라면 할당량을 달성하기 위해, 청부상은 모든 방법을 동원하여 납세자인 상인에게서 세금을 독촉하여 징수할 수밖에 없을 것이다. 그 결과 일반납세자인 상인(貨商)과 청부상인(承商) 사이의 알력은 커질 수밖에 없었다. 세원 확보의 부담을 재정청, 請負商人, 일반상인이 서로 전가했기 때문이다. 이러한 양상을 永昌公司의 사례를 통해 자세히 살펴보도록 하겠다.

1934년 2월 17일에 陵水縣 新村港의 商會 主席인 賴慶朝가 재정청에 영장공

26) 『紀實』 第2卷 第3編, pp. 973-974. 도박세인 籌餉에는 방무경비 이외에, ‘山舖票’라는 도박에 징수하는 各種有獎義會, ‘白鴿票’라는 도박에 징수하는 八十字義會, 賭博場의 임대료에서 20%를 징수하는 租捐 등의 세목이 있었다.

27) 承辦江浦主簿(防務會議)宏利公司商人何定邦 → 財政廳(1933年 8月 8日) 4(5)103 江浦主簿兩司防務宏利公司及九江防務萬利公司呈繳欠餉保證物業契據(稅契)(1933~1934).

사의 불법적인 세금 징수를 진정하였다. 그에 따르면, 「生豬出口捐은 지금까지 外境에 대해서 징수해 왔고, 內境에 대해서는 징세하지 않았는데, 陵水縣의 징수원인 張美가 갑자기 生豬出口捐의 이전 章程을 바꾸어, 內外를 불문하고 外境에 징수하면서 內境에도 징수하고 있어, 실로 일이 사리에 맞지 않다」라는 것이다.²⁸⁾ 즉, 永昌公司在 「外境」만에 징수하던 이전의 관례를 깨고, 징세범위를 넓혀 물의를 일으킨 것이다. 이 안전에 있어서는 일반상인과 청부상인은 명백히 대립하고 있었다. 그러나 성정부가 특별부가세를 추가하는 것과 같은 사태에 임해서는 보조를 맞추어 반대하는 사례도 있다. 계속해서 永昌公司的 케이스를 추적해 보자.

광동성정부는 省券이 계속해서 약세를 보이고 시장에서 할인되자, 1934년 4월부터 省券의 가치유지를 위한 자금마련의 일환으로, 1년 기한으로 9개의 세목에 대해서 20% 증세를 결정하였다. 앞서 만전공사의 납부 내역에서 본 「紙幣維持加二專款」이 그것이다. 재정청은 生豬出口捐에도 20%를 증세하라고 永昌公司에 명했다. 永昌公司는 이에 따라 다시 海口市 生豬業同業公會에 증세를 알리는 통고와 협조를 구하는 공문을 발송하였다.

이에 대해서 납세자측인 동업조합은 불만을 나타냈다. 1934년 6월 3일에 海口市 生豬業同業公會主席의 吳發英 및 常任委員인 張超元·吳傑三의 3인은 財政廳에 다음과 같은 호소를 행했다.

(課稅對象의) 이 9개 세목에는 生豬出口捐은 들어가 있지 않다. …(중략)… 9개 세목의 하나인 府稅에는 生豬出口稅가 있기 때문에, 府稅가 20% 增稅되었으면 이는 生豬의 수출에 대해서는 이미 20%의 증세가 이뤄진 것이 된다. 지금 다시 生豬出口捐에 대해 20% 增稅한다는 것은 이중으로 20%를 징세하는 것이 되므로, 이는 적절하지 않다 …(중략)… 돼지라고 하는 가축에 대해서는 이미 生豬出口捐이 있으나, 府稅 안에는 또 다시 生豬出口稅라는 세금을 거두고 있다. 마찬가지로 海口라는 한 지역에서

28) 陵水縣新村港商會主席賴慶朝 → 財政廳(1934年 2月 17日) 4(5)11 瓊崖生豬出口捐布告章程函件(1933~1938).

이렇게 捐稅를 두 종목이나 거두는 것은 이미 감당하기 어려운 일이다. 현재 다시 이종으로 20%를 증세하라는 것은, 40%의 증세와 다름없다. …(中略)… 海口生豬出口捐 및 府稅 내의 生豬稅의 20% 증세를 함께 취소하기를 청원한다.(강조는 인용자)²⁹⁾

그러나 재정청은 부가세 징수를 철회하지 않았다. 청부상인 永昌公司은 당시에는 20%의 증세에 대해서 적극적으로 반대하지 않았지만, 후에 청부가 만기된 후, 「20% 증세 대상인 9종의 세금에 瓊崖生豬出口捐은 들어있지 않는데, 명령에 따라 加二專款을 보충하였다. 명령에 따라 할 수 없이 무리를 한 것이다」라고 불만을 토로하고 있어, 20% 증세에는 납세자측인 동업공회와 마찬가지로 반대하는 입장이었다는 것을 알 수 있다.³⁰⁾ 잡세에 대해 청부공사가 동업공회가 마찬가지로 반대 입장을 취하는 모습은, 동업조합의 부가세 반대의 진정이 이뤄진 바로 6일 후인 6월 9일에 永昌公司가 재정청에 행한 진정에서도 알 수 있다. 영창공사는 瓊崖의 잡세 현황에 대한 자세한 보고를 올리면서, 현의 自治公所, 학교, 경찰 등의 기관이 인구 조사 및 학교, 자치공소의 경비 등의 구실을 붙여 生牛, 生豬에 이중 삼중으로 징세를 하고 있다고 비난하였다.³¹⁾ 재정청은 이에 瓊崖 각 지역에서 징세되는 동종의 잡세를 한꺼번에 취소할 것을 명하였다.³²⁾

이중관세에 대한 철폐청원은 8월에도 이어졌다. 6월 3일의 청원 멤버와 같은 瓊山縣과 海口市의 生豬同業公會 주식 林開第 및 상무위원인 吳傑三과 張超元은 19일에 다시 진정을 행하였다. 원래 生豬의 수출은 관세가 없고, 이금만 과세되었었다. 그런데 1931년에 남경정부의 「裁厘加稅」와 동시에 신관세율을 실시하면서, 처음으로 生豬 1마리 당 大洋 1元 5角의 관세가 부과되었다.

29) 海口市生豬業同業公會主席吳發英, 常委張超元·吳傑三 → 財政廳(1934年 6月 3日) 4(5)11.

30) 永昌公司 → 財政廳(1934年 11月 5日) 4(5)11.

31) 永昌公司 → 財政廳(1934年 6月 9日) 4(5)11.

32) 財政廳 → 永昌公司(1934年 6月 19日) 4(5)11.

그러나 종래의 이금은 여전히 존속하였다. 이들은 이중과세를 바로잡기 위해, 기존의 이금인 瓊崖生豬出口捐과 기타 부가세를 전부 철폐해 줄 것을 청하였다. 그러나 재정청장은 이 세금은 소비자에게 전가되는 세금이므로 농가에는 부담이 없다고 청원을 물리쳤던 것이다.³³⁾

이상 몇 가지 안건을 종합해 보면, 청부공사인 永昌公司和 납세자측인 生豬同業公會는 잡세 폐지에 있어서는 거의 의견이 일치하고 있다고 생각된다. 첫째로 永昌公司의 입장에서는 청부세목의 원활한 징세를 위해 동일 품목을 둘러싸고 경쟁관계에 있는 현금 자치기관의 잡세를 줄이는 것이 유리했을 것이다. 그러나 보다 근본적인 이유는 永昌公司和 生豬同業公會의 인적 연관성에서부터 찾을 수가 있다. 永昌公司의 股東 리스트에는 두 차례에 걸쳐 재정청에 청원을 행한 生豬同業公會의 吳傑三이 들어있다. 또한 앞서 입찰최저가격을 내리기 위한 고의의 유찰이나 담합이 행해진 것이 바로 瓊崖生豬出口捐의 경우였는데, 이러한 동업공회와 청부상인 간의 밀착을 볼 때, 앞서의 담합 행위는 경쟁입찰에 의해 세금부담이 증가하는 것을 저지하는 동업공회 측의 대응으로도 설명할 수 있다. 이 케이스를 보면, 청부와 동업조합은 상극이 아니라, 상호 침투적인 관계에 있다.

이 점에서 광둥성정부의 개혁의 한계를 볼 수 있다. 성정부는 청부제도를 개조하여, 국가권력을 유효하게 침투시킬 수 도구로 삼으려 하였다. 그를 위해서는 공개적인 경쟁입찰을 통해 납세자측의 동업단체보다는 국가에 헌신하는 청부상인을 선택할 수 있기를 기대했다. 그러나 瓊崖生豬出口捐의 사례에서처럼, 경쟁입찰에서 선택된 청부상인은 여전히 동업단체와 긴밀하게 연결되어 있는 듯하다. 1929년의 『廣東財政要覽』의 이금항목은, 요충지에 징세소를 세워 통과화물에 대해 징세하는 第一門(厘廠)과 行商部門에 대한 유통세 혹은 영업세의 성격을 띠는 第二門으로 나뉘어져 있는데, 瓊崖生豬出口捐은 第二門에 속한다. 第二門은 第一門에 비해서 同業團體에 의한 징세가 많이 잔존

33) 瓊山縣海口市生豬同業公會主席林開第, 常務委員吳傑三張超元 → 財政廳 (1934年 8月 19日) 4(5)11.

해 있었는데, 징세과정에서 징세를 위한 정보 입수가 어렵고, 각 行의 상인의 협력이 더욱 필요했기 때문이었다.³⁴⁾ 따라서 과거에 동업단체에 의한 징세가 행해졌던 분야는, 세수를 높이기 위해 경쟁 입찰로 바꾸고 난 뒤에도 청부상인이 동업단체와 강한 연대를 가진 인물일 가능성이 높았던 것 같다.

이상과 같이 청부상인이라는 중간징세자가 財政廳과 同業團體 어느 쪽으로 기울 것인가는 사안에 따라 다양했기 때문에, 이들 청부상인을 단면적으로만 파악할 수 없다. 청부과정에서 일반상인과 청부상인과의 알력 및 그 표현 방식이 사안마다 다른 것은, 이와 같이 양자의 거리가 다양했기 때문이 아닐까.

3) 缺餉을 둘러싼 財政廳과 請負商人의 줄다리기

일단 1년간의 청부기간이 끝나면, 정산이 시작된다. 청부상인이 할당액을 달성하지 못한 경우 缺餉은 청부상인이 책임을 지고 보상해야 한다. 防務經費를 청부한 宏利公司和 瓊崖生豬出口捐의 永昌公司의 사례를 차례로 살펴보도록 하자.

宏利公司是 1933년 12월 20일 청부만료일 당시 76,160元의 缺餉을 남겼다. 재정청은 바로 남해현 현장 李海雲에게 핑리공사의 직원을 억류시키고 재산을 차압할 것을 명하는 한편, 이에 앞서 재정청 특무대가 司理代理인 區沛然을 구속하였다.³⁵⁾ 여기에서 기묘한 것은 입찰 때부터 대표상인으로 등장한 何定邦은 체포당하지 않고 재정청과의 협상을 계속하고 있다는 점이다. 다만, 공사를 실제로 운영했던 것은 司理 즉 經理인 듯한데, 구속된 司理 代理 區沛然은 전임 司理人 馮琮石이 병으로 죽기 직전에 대리를 위탁받은 인물이었다. 區가 체포된 뒤, 區의 부친인 區盧氏라는 인물과 何定邦은 區가 원래 公司의 사무와는 무관한 인물이라고 주장하고 석방운동에 나섰다. 동시에 두 사람은 缺餉의 감면을 진정하였다. 그 주장은 이하의 두 가지이다. 첫째로, 缺餉을 남

34) 廣東省建設討論會『廣東財政要覽』1929年 12月, pp. 138-156.

35) 南海縣縣長李海雲 → 財政廳(1933年 12月 26日) 4(5)103.

부하기 위해서는 각지 分商의 결항을 추적하여 거둬들여야 하는데, 이를 위해서는 區를 석방해야 한다는 것이며, 두 번째는 핑리공사의 1933년도 청부액은 매일 680元이었는데, 1932년도 이전 청부상인의 日餉 365元이나 현재 새로운 청부상인의 日餉 495元과 비교하면 핑리공사만 부담이 과중하다는 것이다. 따라서 112일의 결항에 대해서 日餉 150元으로 계산해 달라는 주장이었다.³⁶⁾

재정청은 결항을 59,160元으로 깎아 주었지만, 公司는 여전히 缺餉을 납부하지 않았다. 재정청은 관리를 파견하여 담보를 조사했지만 주요 인물들은 모두 도피한데다 公사는 按餉만 납부했을 뿐 담보인 점포가 없었다. 담보가 없는 경우는 극히 드문데, 재정청으로서 결항의 추징에 매우 불리한 위치에 있었다고 할 수 있다. 이 고착국면이 급격히 움직이기 시작한 것은 8월말에 와서였다.

재정청은 8월경에 南海, 九江縣의 防務經費의 청부상인인 萬利公司의 결항을 추징하는 과정에서 經理인 崔景常을 체포하고 그 股東의 한 사람인 崔福全의 가옥을 차압하였다. 그 배경은 명확하지는 않지만, 「萬利公司와 宏利公司의 두 상인의 청부 결항은 연대관계가 있다」고 하고 있어, 이에 핑리공사의 하정방과 만리공사의 郭泰祺가 모두 최복전 가옥의 차압 해제를 요구하며 결항의 처리에 공동 대처하게 되었다. 8월 23일에 하정방은 5,000元을 납부하고, 나머지 50,416元은 7회로 분납할 것을 약속하는 한편, 9월 27일에는 독자적으로 점포 1채를 담보로 제출하고, 崔福全과 공동담보로 가옥 1채를 추가로 내놓았던 것이다. 1934년 10월에는 만리공사의 광태기가 다시 점포 1채를 추가로 내놓았다. 이상의 경과를 보면, 핑리공사의 하정방은 담보를 넣을 능력이 있음에도 불구하고, 8월말까지는 제대로 결항의 정산을 할 의지가 없었음을 알 수 있다. 萬利公司와 宏利公司의 결항이 어떠한 관계에 있는가는 확실하지 않다. 양자는 總公司와 分商의 관계가 아니라 각각 독립된 청부공사였다. 때문에 양자의 연관성을 추정할 수 있는 실마리는, 오히려 崔福全이라는 인물의

36) 區盧氏(廣東南海人) → 財政廳: 卸辦江浦主簿兩司防務會議宏利公司商人何定邦 → 財政廳(1934年 3月 10日); 何定邦 → 財政廳(1934年 8月 23日) 4(5)103.

부동산이 차압되었다는 대목이라고 생각된다. 아마도 崔福全은 두 회사의 중요한 股東으로, 막후의 실력자로 보인다. 崔福全의 부동산은 韶始, 曲英縣의 防務經費를 청부하는 永利公司와도 관련이 있었다. 그의 부동산이 차압당하자마자, 만리공사의 꺾대기는 최복전은 다만 股東의 한 사람일 뿐이라며 차압을 풀어 달라고 탄원하고, 핑리공사의 하정방 역시 최의 가옥에 대한 차압을 풀어달라는 청원을 계속하고 있다.

핑리공사에 담보의 점포가 없었기 때문에 결항의 추징이 난관에 부딪힌 상황에서, 재정청은 핑리공사와 만리공사를 묶는 崔福全라는 존재를 탐지하여, 그의 중요 부동산을 차압하는 전략을 구사했다. 재정청은 이 조치를 이용해 효과적으로 청부상인 측에 압력을 가하는데 성공했고, 이른바 「불량채권」인 핑리공사의 결항을 받아낼 수 있었던 것이다. 재정청은 다른 세목의 결항과 연관시키는 방법에 의해 결항을 변상받을 부동산을 획득했다고 말할 수 있다.

다음으로 살펴볼 瓊崖生猪出口捐의 永昌公司의 경우, 1934년 9월 20일로 正餉은 전부 완납한 뒤 만기를 맞이했다. 그러나 11월에 재정청으로부터 1934년 4월부터 실시된 지폐유지를 위한 20% 증세 즉 「加二專款」의 7월 하순부터 9월 중순까지의 483.36원을 납부하라는 명령을 받게 되었다. 11월 19일에 永昌公司 張濟亨은 이 금액을 광동재정청 海口分金庫에 납부하였다. 그러나 재정청은 다시 「派銷公債款(공채의 판매 할당액)」 1,208元이 부족하므로 빠른 시일내에 납부할 것을 명했다. 「派銷公債款」이란 성정부가 발행한 공채를 세금청부상인에게 판매하도록 할당을 주는 것으로, 청부상인이 공채를 다시 일반상인에게 전매할 수 없는 한, 청부상인의 부담이 되는 것이었다. 세금의 「攤派(할당)」과 거의 다르지 않다. 재정청은 압력을 가하기 위해 股東의 조사와 체포에 나섰다기 때문에, 1935년 2월 16일에 永昌公司 商人 張濟亨은 공채 판매 할당량의 1,208元을 海口分金庫에 납부하였다. 그러나 이것으로 끝나지 않았다. 재정청은 1935년 2월 21일에 공문을 내려, 永昌公司에 공채 할당량으로 다시 1,208元을 추가하고, 아울러 監辦費 720元의 缺餉을 납부하도록 명했다. 영창공사 상인 張濟亨은 청부 당시 監辦費도 같이 내라는 명문은 없었다고 주장하여 납부를 거부했다. 그러나 입찰의 장정에는 명확하게 매월 60元(1년 720元)

의 監辦費가 규정되어 있으며, 監辦費의 납부를 명한 공문도 있었기 때문에, 張의 주장이 구실에 지나지 않다는 것은 명백하다. 때문에 財政廳이 永昌公司에 대해서 행한 3회에 걸친 결항의 요구는 모두 세율상으로는 정당했다.

그러나 보다 주목해야할 사실은, 재정청이 왜 1934년 9월 청부가 만기되었을 때 모든 결항을 청산하려 하지 않고, 시간을 두고 결항을 추징하는가이다. 사실 1934년은 瓊崖地區도 중국의 다른 지역과 마찬가지로 농촌위기가 만연해 있었다. 재해가 연이어, 生豬의 수출은 1933년에 비해 절반으로 줄었다고 한다. 그럼에도 불구하고, 陳濟棠의 軍備擴張과 금융위기의 심화로 필요한 재정 규모는 커져만 갔다. 일년 사이에 20% 부가세와 할당된 공채의 1개월 분 2400여 원을 합하여, 永昌公司가 실제 부담했던 세액은 28,900여 원이었다. 永昌公司의 입찰 年餉이 14,500원이었기 때문에, 거의 年餉에 상당하는 부담이 추가된 셈이 된다.³⁷⁾ 사실 이 정도의 증세가 가능했던 것은 세금청부상인이라고 하는 중간적 매개가 존재했기 때문이었다. 그러한 면에서 재정청과 청부상인과의 사이에는 상호 공생의 부분이 있으며, 일반적으로 착취하는 관계로서는 유지할 수 없었다. 따라서 재정청으로서는 결항을 어느 정도 할인해 주거나 감면해 주는 등, 규정대로 엄격하게 「追繳缺餉」하는 것이 아니라, 결산에서 애매함을 남기고 있었던 것이다. 그리고 재원이 필요할 때마다 缺餉帳簿를 뒤지며 추징을 재개했던 것 같다. 이와 같은 보이지 않는 고려와 타협은 법률과 계약에 기준한 행정집행과는 거리가 먼 것이었지만, 그 나름의 합리성을 가지고 있었다는 것은 부정할 수 없다.

3. 稅金請負의 내적 구조

이 장에서는 세금청부의 내적 구조를 앞서 재정청 당안을 이용하여 초보적으로 탐색해보겠다. 그리고 1930년대 세금청부를 폐지하고 직접 징수로 전환

37) 瓊山縣長麥國器 → 財政廳(1935年 2月 ?日) 4(5)11.

했던 몇 가지의 사례를 분석하여, 1930년대 세금청부가 존속할 수 있었던 배경 및 상인계층의 반응을 살펴보도록 하겠다.

1) 請負公司의 조직 원리와 股東

請負公司의 내부조직을 밝히는 것은 극히 어렵다. 그 이유 중 하나는 청부공사의 股東은 공개되지 않는 경우가 대부분이며, 가명을 사용하거나 허수아비 經理를 세우거나 했기 때문이다. 조사할 수 있는 범위 내에서 청부공사의 股東組織을 엿볼 수 있는 자료는 江門雜賭를 청부했던 大源公司和 瓊崖生豬出口捐의 永昌公司 등 두 사례에 지나지 않는다. 두 사례 모두 결항을 추징하는 심문과정에서 부분적으로 고등 조직이 밝혀진 경우이다. 때문에 심문을 당한 사람들의 진술은 서로 모순되고, 또 어디까지 신뢰할 수 있는지는 매우 의심스럽다. 그러나 진술에서 모순이 생기는 과정 자체도 흥미로우므로 자료로서의 한계를 인정한 위에 검토를 시도하고자 한다.

우선 大源公司의 股東과 股分이 쟁점이 된 경우는 다음과 같다. 大源公司는 日餉 950元으로 江門雜賭를 청부했는데, 1933년 7월 1일에 관할이 三軍財政委員會로부터 재정청으로 이관되었다.³⁸⁾ 10월에 청부가 만기가 되어, 재정청은 大源公司의 결항 57,000元에 대해서, 이 공사의 고동인 麥瑞岐가 소유했던 점포 2곳을 차압하였다. 그러나 쏘은 결항의 부담은 공사의 고분에 따라 나누어

38) 三軍財政委員會는 陳濟棠에 의해 1932년에 설치되었다. 원래 烟葉과 賭博稅의 청부상인은 매월의 正餉의 10%을 附加保護費의 명목으로 따로 주둔군 부대에 보내는 것이 관례였는데, 예를 들어 月餉이 10萬元이라면, 附加保護費는 1萬元이다. 군대는 이 수입을 부대의 「公積金」으로 확보하였다. 그러나 부대장 사이에는 이 권한을 둘러싸고 분쟁이 그치지 않았기 때문에, 陳濟棠은 따로 「三軍財政委員會」를 설립하고, 그 안에 새롭게 편제한 陳濟棠 직속의 獨立師와 獨立旅도 넣어, 委員會가 보호비를 통일적으로 징수하여 분배하도록 한 것이다(『陳伯任等「財政和稅捐」, 廣州市政協文史資料研究委員會編, 『南天歲月—陳濟棠主粵時期見聞實錄』1987年, pp. 301-302).

야 한다고 주장하여, 상점의 차압(查封)을 해제해 줄 것을 진정하였다. 麥에 따르면 公司의 股東은 모두 10명으로, 股本 총액은 45,000인데, 司理 李劍民이 8,000元, 副司理 譚永棠(譚福如)이 7,500元 — 그 가운데 郭萬이 1,300元을 실제로 소유 —, 司徒重城 5,000元, 梁廣 5,000元, 餘尚志 5,000元, 馮賢起 — 馮樹雲과 동일 인물 — 5,000元, 葉祝三 3,750元, 麥瑞岐 3,750元 — 이는 명의만으로 그가 실제 소유한 것은 500元뿐이다 —, 馮昆康 2,000元 등의 분포였다. 麥瑞岐는 자신의 명의는 3,750元이므로 이에 따라 분담하면 결향의 4,750元만을 납부하면 되므로 상점의 차압을 풀어달라고 탄원하였다. 여기에 재정청은 맥이 제시한 股分에 따른 부담의 분배라는 기준을 받아들여, 公司의 股東과 股分의 구성을 밝히는 것이 과제로서 부상하게 되었다.

그 당시 司理 李劍民과 司徒重城은 청부 초기에 三軍委員會에 의해 구속되어 잠적하였고, 다른 股東도 도피하고 있었기 때문에, 우선 담보상점의 環珠鞋廠의 경리 李藝甫와, 股分의 소유주로 지목된 馮樹雲, 譚永棠(譚福如), 郭萬 등 4인을 체포하여 심문을 행하였다.

그러나 財政廳 承審股 股長 蔡燮垣의 조사 보고에 따르면 심문한 인물들의 진술은 하나도 일치하지 않았다. 馮樹雲은 자신을 고동이 아니라고 주장하고, 다만 사무실에 자주 놀러 간 것뿐인 사이라고 말하며, 譚永棠과 郭萬의 股分은 알 수 없으나, 麥은 7500元의 股分을 가지고 있다고 증언했다. 이어서 「三軍委員會가 司徒重城과 李劍民을 구속한 후, 麥瑞岐가 그의 친척인 李勵乾을 파견하여, 공사의 사무를 주관시켰는데, 즉 이검민의 직위를 맡은 것이다. 또 胞弟인 麥貞과 麥亨 두 사람에게 회계를 담당케 하고, 2, 30명을 소개하여 공사에서 일하게 했다. 맥서기가 대원공사에서 가장 중요한 인물이다. …(중략)… 대원공사의 몇 가지 장부는 완전히 맥서기 한 사람이 관리한다」라고 증언하였다. 李藝甫는 공사 내부의 股東과 股分에 대해서는 전혀 모른다고 하면서도 다만 최대의 실권자는 맥서기와 담영당 두 사람이라고 진술하고, 맥서기가 친척 李勵乾에게 공사를 주관시켰으며, 이여건 이후는 譚四, 餘老二가 이어서 관장하였다고 馮와 유사한 증언을 하였다. 郭萬은 자신이 고동이 아니며, 담영당과 맥서기가 7,500元 씩, 梁廣이 5,000元을 소유하고 있다고 증언하

였다. 담영당은 자신은 副司理가 아니며, 7,500元이란 股分도 가지고 있지 않다고 주장하였다.³⁹⁾

이상 네 명의 증언을 정리해 보면, 원래 공사의 책임자인 司理 李儉民이 체포된 이후, 공사의 조직이나 운영이 변화했다는 것을 알 수 있다. 또 두 사람이 맥서기와 담영당을 최대의 股東이자 공동운영자로 지목하였다. 그러나 馮樹雲은 譚의 고분에 대해서는 모른다고 증언하였다. 또 이검민의 체포 이후 공사의 운영에서 李藝甫는 麥의 친척인 李勵乾의 뒤를 譚四가 잇고 있다고 증언했지만, 馮은 麥氏 등이 뒤를 잇고 있다고 진술하여 차이가 존재한다. 譚四가 담영당의 친척일 가능성이 있다고 한다면, 馮이 어떠한 이유로 譚을 비호하고 있다고 보아도 좋을 것이다.

한편 麥은 자신의 주장을 증명하기 위해, 대원공사의 股東 10인이 소유한 부동산에 대해 점포의 명칭, 주소, 공동명의인 등을 자세히 보고하였다.⁴⁰⁾ 특히 담영당의 소유 부동산으로서, 西堤旅店을 비롯한 여관 2채와 가옥 4채 등 6채의 부동산을 보고하였다. 또 麥에 따르면 대원공사의 자산으로서 4,000元이 江門 國全銀號에 예금되어 있는데, 담영당이 西堤旅店의 인감으로 인출한다고 증언하였다. 이처럼 다른 股東의 재산을 밀고한 뒤, 麥은 군대에서의 인맥을 동원하여 로비활동을 펼쳤다. 국민혁명군 제1집단군 공군사령부 비행 제3대 부대장 蔣其炎이 1934년 10월 19일과 12월 4일에 두 차례에 걸쳐, 「맥서기는 股東의 일개 분자에 불과하다 …(중략)… 차압당한 점포는 合股의 공동자산이며, 또 현재 자신이 경영하는 隆興藥店도 차압되어 있으므로, 생계를 유지할 수 없는 비참한 상황이다」라고 麥을 변호하여 가계의 차압과 봉쇄를 풀어 줄 것을 재정청에 진정하였다.⁴¹⁾ 아마도 이와 같은 활동이 주효했는지, 재정청은 麥의 보고에 따라 다른 股東의 부동산에 대한 차압에 나서는 한편, 麥

39) 財政廳承審股股長蔡變垣 → 財政廳廳長(1934年 11月 12日) 4(5)10 (廣東省財政廳)江門市大源公司欠餉查封商號租保店受牽累等來往文件(1932~1935).

40) 麥瑞岐 → 財政廳廳長(1934年 11月 8日) 4(5)10.

41) 國民革命軍第一集團軍空軍司令部飛機第三隊部蔣其炎 → 財政廳(1934年 10月 19日) 4(5)10.

의 缺餉이었던 57,000元和 국방공채 1개월분의 28,500元을 股分에 따라 각각 4,750元和 2,374.95元으로 감액하여 납부하도록 통고하였다. 그러나 국방공채 분은 현재 청부상인에 대해 징수하는 것을 소급, 적용하여 갑자기 추가한 금액이었다. 맥은 다시 蔣其炎의 원조를 얻어 공채의 감면과 가계에 대한 차압 해제를 계속 호소하였다. 양 측의 줄다리기는 반년이나 계속되었는데, 결국 재정청은 공채에 대해서는 60%의 면제까지 양보했지만, 가계의 차압 해제에 대해서는 입금할 때까지 결코 풀어주지 않았다. 마침내 다음해 1935년 3월 13일에 麥瑞岐가 결항 4,750元, 공채 949.996元을 재정청금고에 납부하였다.⁴²⁾ 드디어 3월 22일에 麥의 두 상점에 대한 차압이 해제되었다.⁴³⁾

이 과정에서 나타나는 흥미로운 사실은 재정청이 무엇보다도 점포의 차압을 유효히 구사하여 청부상인에게 압박을 가하고 있으며, 또 차압 가능한 부동산의 파악에 주력하고 있다는 점이다. 그 이유는 점포 특히 광주시의 점포에 대해서는 어느 정도의 행정조치가 가능하기 때문에 가게를 봉쇄하여 등록증을 몰수하고 영업을 중단시키는 것이 가능했다.⁴⁴⁾ 그러나 지방의 부동산이나 점포의 경우, 행정적 관리가 미치지 않은 곳도 적지 않은 듯하다. 만일 결항이 생기는 경우도, 효과적으로 압력을 줄 수 없고, 유효한 담보로서의 기능을 하지 못하기도 하였다. 예를 들면 麥의 보고에 따라 股東의 부동산을 추적한 결과, 지방 各縣의 부동산은 모두 파악에 실패하였다. 股東 司徒重城의 부동산으로 지목되었던 開平縣 소재의 농경지와 상점 등은 開平縣長으로부터 존재하지 않는 상점과 지명이라고 보고되었다. 新會縣에 소재한 부동산의 조사도 역시 추적에 실패하여, 이 股東이 부동산 권리를 이전했을 것이라는 결론을 내고 있다.⁴⁵⁾ 이에 대해 譚永棠의 자산으로 廣州市에 소재한 4채의 건물은 압류에 성공하여, 명의인인 譚永發 등이 차압 해제와 영업 재개를 허락해

42) 麥瑞岐 → 財政廳(1935年 3月 13日) 4(5)10.

43) 委員蕭頌猷 → 財政廳(1935年 3月 25日) 4(5)10.

44) 麥瑞岐 → 財政廳(1935年 4月 16日) 4(5)10.

45) 開平縣長余榮謀 → 財政廳(1934年 11月 1日); 承審股 → 財政廳(1935年 4月 8日) 4(5)10.

달라고 진정을 하고 있다.⁴⁶⁾ 환언하면 영업의 재개를 담보로 하여 缺餉의 신속한 납부를 강제할 수 있었던 것이다. 활용할 수 있는 사료 범위에서 판단하건데, 지방 레벨의 稅捐이라고 하더라도, 청부 초기에 재정청에 담보로 제출한 店舖는 예외 없이 廣州市內의 점포였다. 아마 그 이유는 확실한 담보를 보증할 수 있는 省政府의 행정적 능력이 광주시 정도에 한정되어 있었기 때문이 아닐까 한다. 또한 광주에 소재한 담보에 대한 필요성 및 廣州에서 모든 입찰이 이뤄진다는 점을 고려해본다면, 지방의 청부상인이 廣州를 중심으로 정보와 자산 보증의 네트워크를 형성했다고 볼 수 있다.

두 번째 永昌公司의 사례는 동업공회와 관계가 밀접한 청부공사의 고동조직의 정황을 엿볼 수 있게 해 준다. 재정청은 결항을 추징하기 위해, 우선 광주시에 소재한 담보점에 委員을 파견하였다. 1934년 11월 21일에 보증 상점주인 沈家仁은 海口市金庫로 하여금 현지에서 추징하게 하고, 자신의 가계가 연루되지 않도록 해 달라고 청원하고, 대신 股東의 이름을 보고하였다. 그에 따르면 股東은 4인으로 吳傑三·吳文祺·黃德華·張超元으로, 4인 모두 海口市の 福興猪欄이란 양돈장 소속이었다.⁴⁷⁾ 이 股東 중 吳傑三과 張超元은 1934년 6월 3일과 1934년 8월 19일의 두 차례에 걸쳐 면세청원을 한 海口市 生猪業同業公會의 상임위원이었다. 따라서 永昌公司의 경우, 行과 請負公司가 사실상 일치하는 경우에 가까우며, 기존의 行內의 자립적인 징세라는 전통적 제도가 경쟁입찰이라는 새로운 정책 속에 온존해 있는 사례라고 할 수 있다. 張超元의 진술 기록이 남아있으므로 이를 중심으로 이 공사의 구조를 검토해 보도록 하겠다.

財政廳은 瓊山縣長인 廖國器에게 永昌公司의 股東과 자신의 압류를 명했는데, 현장은 사무실은 이미 문을 닫았고, 股東의 종적은 알 수 없다고 보고했다. 그런데 이후 張超元이 다른 안건으로 구속 중인 것이 알려져, 張의 供述書

46) 譚永發·譚永昌 → 財政廳(날짜 불명) 4(5)10.

47) 具呈人沈家仁(32歲, 廣東南海人, 保證商店主人) → 財政廳(1934年 11月 21日) 4(5)11.

를 재정청에 보고했는데, 이하는 그 공술서의 내용이다.

問: 永昌公司가 瓊崖全屬生豬出口捐을 청부했는데, 당신과 몇 명이 合股하여 청부했는가?

答: 이 公司는 吳傑三·黃德華 등이 청부한 것이다.

問: 沈(保證商店主의 沈家仁)은 당신이 股東이라고 했는데?

答: 나는 股東이 아니다. 나의 養弟가 股東이다.

問: 沈이 당신은 알고 있으면서, 왜 당신의 동생은 모르는가?

答: 나와 吳傑三 등이 廣州에 가서 牛皮捐의 사무를 담당할 적에, 내가 吳傑三 등과 동행했기 때문에, 내가 永昌公司 股東이라고 생각했던 것 같다.

問: 永昌公司는 현재 滿期가 되었는가? 이전에 몇 군데에 기관을 설립했는가?

答: 이 公司는 현재 이미 만기가 되었다. 이 공사의 辦事處는 원래 海口 得勝沙福興號 2층에 있었다.

問: 吳文祺는 福興號의 司事인가? 吳文啓와 黃德華는 현재 어디에서 무슨 일을 하고 있는가?

答: 吳文祺와 吳文啓는 동일 인물이고, 또 福興號의 司理이다. 黃德華는 지금 아직 海口에서 捐務를 담당하고 있다. 집은 海口永樂街의 北第一間에 있다.

問: 당신 동생인 張映輝는 현재 어디에서 무슨 일을 하고 있는가?

答: 그는 현재 香港 建昌豬欄의 傭工이다.⁴⁸⁾

張超元은 자신이 股東임을 부인했다. 그러나 그가 股東으로 지목한 張映輝는 香港에 체재하여 체포도 확인도 할 수 없다는 점, 또 그가 吳傑三과 함께 동업 공회의 상임위원으로 앞서의 세금 감면의 청원활동에 관여했다는 점을 고려한다면, 張超元은 공사와 깊은 관계가 있다. 張이 위증을 하고 있을 가능성이 오히려 높다.

48) 瓊山縣長廖國器 → 財政廳(1934年 12月 18日) 4(5)11.

그러나 그의 증언에서 유추할 수 있는 몇 가지 사실이 있다. 股東의 한 사람인 吳文祺는 海口市에 있는 福興豬欄(養豚場)의 司理라고 했다. 이는 청부공사의 ‘包商’의 일부는 납세자인 ‘貨商’이기도 했다는 것을 말한다. 그러나 한편 이 문답에 의하면, 股東 중에 吳傑三은 牛皮捐의 청부를 한 적이 있으며, 黃德華라는 股東은 海口市에서 다른 세금청부에 현재 종사하고 있다. 즉 고등 중에 두 사람이나 다른 세금 청부에 관여하고 있다는 것은, 과거와 같은 완전한 동업단체에 의한 징세가 아니라, ‘貨商’ 가운데에서 직업적인 청부상인이 형성되어 가고 있다는 점을 말하고 있는 것으로 생각된다. 1930년 청부의 전면적인 공개입찰화가 전문적인 청부상인계층의 형성 혹은 청부상인의 직업화에 박차를 가한 측면을 엿볼 수 있다.

2) 商人과 청부제도 — 委辦 시도의 실패

陳濟棠 시기에도 세금청부제도를 국가의 직접 징수 즉 「委辦」 혹은 「官辦」으로 바꾸려는 시도는 몇 차례나 있었다. 그러나 결국 陳濟棠 시기는 “세금청부의 황금시대”라는 오명을 역사에 남기는 것으로 되었다. 그 최대의 이유는 남경정부와의 관계가 악화됨에 따라, 陳濟棠의 군사자금의 확보가 최대의 과제로 되었기 때문이다. 당시는 委辦으로 할 때 세수 감소의 리스크를 용인할 여유가 없었던 것이다.

물론 委辦으로 바꾸는 이유의 하나로는 政府가 稅源을 확실히 파악하여 보다 많은 세수를 올리려는 의도가 있다. 그러나 그 결과 세수가 증가할 것인가 감소할 것인가는 예측할 수 없었다. 그것은 납세자인 일반 상인이 어떠한 대응을 보이는가에 달려있는 경우가 많았다. 즉 상인이 청부와 委辦 중 어느 쪽에 협조적인 자세를 보이는가가 문제이다. 일반적으로 稅制改革의 필요성을 호소하는 대부분의 자료는 세금 청부 징수의 폐해를 열거한 뒤 상인이 얼마나 이에 반대하고 있는지 강조하고 있지만, 실제로는 商人은 委辦에 대해서 더욱 강한 반감을 표하는 사례가 적지 않았다.

사실상 商人의 반대와 지지는 委辦인가 承辦인가의 구분에 있지 않고, 누가

청부하는가에 달려있었다. 商人이 청부상인에 반대 의사를 목소리 높이는 경우는 청부상인이 동업단체와의 관계가 소원하고 정부의 대변자적인 성격이 보다 강하며, 이익획득을 제일로 우선하는 경우이다. 반면 경쟁입찰을 통해 낙찰한 상인 청부라고 할지라도, 청부상인이 行業團體와 긴밀한 연계를 가지고 同業團體의 청부와 다른없는 케이스도 있었다. 후자의 경우 請負制度가 오히려 國家의 무차별적인 과세의 위협으로부터 상인을 보호하고, 국가와의 타협을 피하는 파이프 역할을 하였다. 또 承辦은 정액세이지만, 委辦은 장래 세율이 인상될 수 있는 불안이 강했다. 때문에 동업단체와 관계없는 인물에 의해 委辦이 도입될 경우, 특히 동업공회가 강한 리더십을 발휘하는 조직화된 行業의 경우 委辦에 대한 징세 방해나 사보타지가 빈번히 발생했다. 정부가 이러한 방해공작을 억누르고 委辦을 성공시키기 위해서는 상당한 시간과 稅額의 손실을 감당해야만 했다. 그러나 항상 재원 확보의 절박한 필요에 몰려 있던 정부라면, 商人과의 타협을 모색하지 않을 수 없는 것이다. 따라서 政府, 일반 상인단체, 청부상인 사이에는 항상 稅額을 둘러싼 수면 아래의 타협과 교섭이 항상 진행되었다.

이하 몇 가지 사례를 검토해 보겠다. 廣州市의 娛樂附加教育經費는 1921년부터 광주시정부의 지방세로 편입된 세목이었다. 종래는 각 극장, 영화관의 동업단체가 정부에게 고정된 세액을 수락한 뒤, 내부적으로 부담을 할당하는 형식으로 징세되었다(包額分攤帶繳). 매년 고정액은 11만 여 元으로 액수가 고정되어 있으므로 더 이상 세수를 늘릴 여지가 없었다. 그러나 1932년에 廣州市 財政局은 영업조사를 행하여, 매년 20만 元 이상의 수입이 가능하다고 재평가하였다. 이에 財政局은 징세방법은 委辦과 상인청부를 불문하고 20만 元을 최저 年餉으로 하기로 기준을 세웠다. 처음에는 影畫院同業公會 및 戲院游藝同業維持會에 年餉 20만 元으로 세금을 징수할 권리를 부여해 1932년 11월 1일부터 입금을 시작했다. 그러나 이 두 公會는 기한대로 입금할 수 없었고, 缺餉이 많아졌다. 마침내 광주시정부는 1933년 8월 16일에 동업공회의 징수에서 商人 陳德照에 의한 年餉 20萬 元의 청부 징수로 전환하였다. 그러나 각 극장, 영화관과 陳德照는 이전부터 사이가 나빠 분규가 끊이지 않았다. 그리하여 청

부를 취소하여, 1934년 2월 1일부터 同業 가운데서 성망 있는 盧少棠·黃碧·陳章 3인을 골라, “征收專員”의 명의를 주어 매년 20萬元을 모을 책임을 지웠다. 徵稅處를 두고 징세를 시작하자, 수 개월 동안 업소로부터 불만이 들리지 않았다. 이는 이른바 「設局派員」의 委辦이지만, 내용상으로는 오히려 同業團體에 의한 징세에 가깝다.

그런데 4개월 후인 8월에 먼저 盧少棠이 증병을 이유로 사직하였고, 이어 黃碧초와 陳章 두 사람도 연달아 사직을 청하였다. 이에 다시 商人請負를 부활하려고 두 차례 입찰을 실시했지만, 낙찰자가 나오지 않았다. 마침내 1935년 9월 26일에 陶恭을 征收專員으로 임명하여 徵收處를 두고, 「實收實解」를 실시하였다. 이는 정액이 아니라, 거둔 만큼을 전부 송금하는 형식으로, 여기에서 105元만 매달 사무비로 공제하는 방식이다. 그 결과 최초의 성적이 매월 평균 15,308.9元 정도로 年收 18萬元을 기대했다. 그러나 1935년말까지 기록이 기 때문에 기대되었던 연수입을 달성했는가는 알 수 없다.⁴⁹⁾

廣州市의 屠牛牛皮統稅는 1931년에 財政局 委員이 徵收處를 두고 징수했지만, 委辦期間에 세수가 전혀 호전되지 못했다. 결국 「경쟁입찰하여 가격을 높이지 않으면, 庫收를 증가시키기에 충분하지 않다」라는 이유로, 공개 입찰을 실시하여, 1933년 8월 9일부터 1년간, 廣達公司가 청부하였다. 그 후도 大中公司(~1935년 8월), 和生公司(~1936년 8월)로 청부에 의한 징세는 계속되었고, 모두 委辦보다 세수가 증가하였다.⁵⁰⁾

같은 상황이 남경정부의 광동성 세금청부제도에 대한 개혁을 방해했다. 원래 남경정부는 印花烟酒稅 및 火酒憑證稅의 세금을 징수하기 위한 稅票 판매를 우체국에 맡겨 경영하였다. 그러나 陳濟棠 할거 시대에 광동성은 이 稅票의 판매를 세금청부상인에게 대리시켰고, 청부상인은 할당된 稅票의 의무 판매량을 달성하지 않을 수 없었다.⁵¹⁾ 1936년에 廣東省을 접수한 남경정부는 광

49) 『廣州市政府三年來施政報告書』 1935年, 政類 441, 廣東省檔案館, pp. 323-324.

50) 『廣州市政府三年來施政報告書』 1935年, 政類 441, p. 324.

동성도 다른 省과 마찬가지로 稅票의 판매를 郵局에 이관했다. 그러나 1936년 12월 24일에 재정부 廣東印花烟酒稅局 국장 汪宗洙는 興寧縣 현장에게 보낸 훈령에서, 「광동의 印花稅는 종래 매월 稅票 販賣가 약 15萬元이었는데, 1936년 8월에 稅票의 판매를 郵局으로 이관한 후부터, 稅票 판매가 이전보다 줄어들고 있다. 현재 廣東郵政管理局이 보내온 1936년 9월분의 판매실적보고에 따르면 89,910여 元의 稅票밖에 판매하지 못해, 과거에 비해 稅收의 축소가 매우 크다」⁵²⁾라고 진술하고 있다. 稅票의 판매를 청부했던 과거에 비해 세수가 크게 감소한 것이다. 결국 1938년에는 全省烟葉稅은 다시 청부로 되돌아가 大法公司라는 공사가 청부하였다. 또 그 청부상인에게 救國公債의 판매도 할당하고 있어, 陳濟棠 시기의 청부상인의 운영형태와 변함이 없게 되었다. 이 후 1942년에 가서야 稅局에 의한 직접 징세로 바뀌었다. 岡本隆司는 清朝의 廣州公行制度를 분석하면서, 일정한 稅收를 보증하기 위해 「獨占」「寡頭化」를 조직하는 특수한 경향을 지적하여 이를 「廣東化」(Cantonization)라고 표현했는데, 이러한 경향은 1930년대까지 광둥성정부의 세금청부에 대해서도 마찬가지로 있었던 것이다.⁵³⁾

3. 인프라 구축에 있어서 청부제도와 군대

이 절에서는 請負公司를 이용한 또 하나의 영역인 도로 및 교통 건설에 나

51) 廣東印花烟酒稅局訓令(第3577號)(局長蘇陳亮, 副局長李翰) → 興寧縣縣長(1932年 6月 17日); 財政部廣東印花烟酒稅局訓令 第7286號(局長蘇陳亮, 副局長李翰) → 興寧縣縣長(1932年 11月 28日) 4(2)175 財政部廣東印花烟酒稅局有關營業稅收問題的訓令布告及與羅定縣的公函(1932~1942).

52) 財政部廣東印花烟酒稅局訓令 第4681號(局長汪宗洙) → 興寧縣縣長(1936年 12月 24日收) 4(2)175.

53) 財政部廣東印花烟酒稅局訓令 第18號 → 興寧縣縣長(1938年) 4(2)175; 岡本隆司 『近代中國と海關』, 名古屋大學出版會, 1999, p. 150.

타나는 청부를 살펴보겠다. 건설 부문의 청부 방식은 종래 주목받지 못했던 미개척의 분야이지만, 이를 통해 廣東省의 1930년대 청부제도의 의의를 재고할 수 있는 가능성이 풍부하다. 1930년대는 남경정부에 의해 도로 및 사회기반시설이 대대적으로 확충되었던 시기였다. 이러한 대대적 건설을 추진했던 데는 중국공산당 토벌을 위한 군사작전상의 동기가 컸다. 그러나 동시대의 광동성 역시 1949년 이전 최고의 피크를 맞이하는 건설의 시기였다. 물론 그 주체는 남경정부가 아닌 陳濟棠 군벌정권이었다. 이 절에서는 우선 군대기관인 東區綏靖公署가 추진한 廣東省 동부의 도로 건설을 살펴보고, 다음으로 廣州市政府가 교통망의 확충에서 사용한 청부방식을 차례로 검토해 보도록 하겠다.

1) 군대에 의한 교통·도로건설

종래 軍隊와 청부와의 관계를 말할 때는 양자의 유착이라는 부정적 이미지가 강했다. 왜냐면 駐屯軍隊는 자체 경비를 조달하기 위해 국세나 지방세를 截留하거나 임의로 雜稅를 부가하곤 했는데, 이를 위해 상인에게 청부를 시키는 경우가 대다수였기 때문이다. 그 대표적인 예는 厘金 성질의 부가세·이중과세의 징수로, 특히 酒煙稅·아편세·도박세의 징수에는 군대가 직간접적으로 깊이 관여하고 있었다. 군대가 아편, 도박세에서 얻는 이익배분은 매년 3,100萬元라는 추정도 있는데, 이 수치는 1930년대 省財政의 절반 정도의 규모이다.⁵⁴⁾ 따라서 1920년대와 1930년대의 성정부의 중점적인 재정정책 중 하나는 군대가 장악한 청부권을 점차로 회수하는 것이었다. 그러나 省政府에 의해 정식으로 군대기관에 청부임명권이 위탁된 분야도 있으니, 바로 도로건설

54) 陳伯任等 「陳濟棠統治集團의橫政暴斂」 『廣州文史資料』 第16輯, 1965年 12月, p. 113; 莫應澍 「承辦糖捐追憶」 『廣州文史資料』 第16輯, 1965年 12月, p. 13; 潘樂生 「舊社會招商承辦稅捐的黑幕」 『廣東文史資料』 第9輯, 1963年 8月, pp. 152-155; 「南京政府의廣東省金融·財政整理の現況」 『東亞』 第9卷 第11號, 1936年, p. 84 등.

및 교통, 통신관계의 청부이다. 이는 도로나 교통, 통신이 군사적으로 중요한 분야이기 때문인데, 이러한 군사적 활동에 있어서 청부의 활동에 대해서는 지금까지 조명된 바가 없었다. 여기에서는 산두 및 潮梅地域을 포함한 광동성 동부의 군사 전반을 책임지는 최고기관인 廣東省東區綏靖公署가 발행한 『廣東東區綏靖公報』를 통해 군대의 청부에 의한 도로건설을 검토하겠다.

처음에全省레벨의 대규모 청부를 살펴보자. 광동성의 교통노선에서 가장 중요한 노선은 광동성의 제1, 제2도시인 廣州市와 汕頭市를 연결하는 노선이다. 그러나 정국이 계속 불안하여, 관리인을 잃은 도로는 잡초가 무성해지고, 직통의 버스 노선은 두절되고 말았다. 1932년 6월에 廣東東區綏靖公署는 건설청에 廣州·汕頭間 직통노선을 회복하는 사업을 청부하도록 건의하였다. 公署는 「治安이 좋지 않아, 상인이 투자하려 하지 않는다」며, 직접 商人을 유치하기 위해 「招商試辦廣汕直通汽車辦法」을 만들었다. 그 내용은 다음과 같다.

- (1) 試辦期間은 2년으로 路租의 납부를 면제한다.
- (2) 차량은 2~6대로 한다.
- (3) 매일 직통으로 운행하고, 이틀 안에 廣州와 汕頭에 도착하는 것을 표준으로 한다.
- (4) 연도에서 승객을 태울 수 있도록 한다. 운임은 현재의 각 정거장 가격에 준하고, 정거장이 아직 없는 곳은 公路의 규정에 따라 징수한다.
- (5) 試辦이 만기가 되어 만약 全路에 운행의 청부 및 차량을 늘릴 필요가 있으면, 試辦의 상인을 우선적으로 청부할 수 있도록 하여 10년을 기한으로 하고, 이후 만기가 되면 公路規定에 따라 처리한다.⁵⁵⁾

軍은 결정사항에 대해서 건설청에 건의를 행하여 동의를 구하고 있지만 이처럼 중요한 교통현안에 대해서는 실질적인 집행권이 군대에 있었다. 東區綏靖公署는 성정부의 계통과는 달리 陳濟棠 總司令部에 직속되어 있었다. 서열

55) 廣東東區綏靖公署 → 建設廳 「電建設廳擬具招商試辦廣汕直通汽車辦法」 『廣東東區綏靖公報』 第1期, 1932年 6月, 政類 647, 廣東省檔案館, p. 119.

상으로는 성정부의 廳레벨과 같다. 따라서 東區綏靖公署가 보낸 建設廳 앞으로의 공문은 양자 사이에 상하관계가 없으므로 어디까지나 동격 기관에 대한 협조 요청의 성격이 강했다.

마찬가지의 예가 시기적으로 약간 앞서는 1932년 5월의 東區綏靖公署가 결정한 廣州-汕頭間 장거리전화의 청부이다. 東區綏靖公署가 건설청에 보낸 공문에서 綏靖委員 李揚敬은 전화는 조속히 회복해야만 하는데, 현재 省庫에 자금이 없으므로 상인에게 청부시켜 융통하겠다고 하여, 동의를 구하는 것이 아니라 결정의 배경을 설명하고 있다.⁵⁶⁾

그러나 건설청과 군대와의 역할 분담은 역시 존재했다고 생각되는데, 현 단계에서 뚜렷한 경계는 확확할 수 없다. 다만, 군대가 全省規模의 대규모 건설 사업에 강력한 발언권을 가지고 있었던 것만은 명확하다. 그리고 군대가 청부가 주장하는 이유는 성정부나 군대에 자금 마련의 부담이 적기 때문이라는 것도 분명했다. 건설청은 이러한 군대의 청부 요청에 동의하고 있는데, 자금 부담이 적다는 것이 청부의 최대의 매력이었던 것이다. 앞에서 검토한 稅捐의 청부는 모두 財政廳과 廣州市商會의 두 곳에서 입찰이 이뤄지고 있는데, 道路와 交通建設의 경우 경쟁 입찰이 이뤄졌다는 명확한 기록은 없고, 청부가 결정되는 과정에 대해서는 아직 밝혀지지 않은 점이 많다.

그러면 東區綏靖公署의 관할하에 있는 市·縣의 도로·교통의 경우는 어떠했는가? 東區綏靖公署는 도로 건설 및 교통노선에 관한 일체의 사무를 감독했다. 『廣東東區綏靖公報』에는 各縣政府和 건설청의 東路公路分處에 제출한 조례, 명령이 다수 기재되어 있는데, 모두 청부공사의 도로 공사가 지연되고 있는 것에 대한 독촉이나, 버스 노선을 청부한 공사의 차량구입과 운행이 기한대로 실행되도록 감독을 촉구하는 사례이다. 그 명령의 성격을 보면, 청부에 대해서 행정적인 관리는 민정기관에 맡기고, 군은 감독의 권한을 이용해 기반

56) 廣東東區綏靖委員李揚敬 → 建設廳 「函建廳擬由本署招商承辦廣汕長途電話以捷戎機由」(1932年 5月 19日) 『廣東東區綏靖公報』 第1期, 1932年 6月, 政類 647, pp. 212-213.

시설의 건설에 관여하고 있었던 것이 아닌가 생각된다.

구체적인 감독의 실태를 보기 위해, 1932년 6월에 廣東東區綏靖公署가 각 현에 송부한 명령문을 일별해 보도록 하겠다. 우선 公署가 五華·大埔·蕉嶺·梅縣 등의 4縣의 각 현장에게 보낸 공문은, 각 현의 4개의 도로공사에 대해 청부상인이 아직 공사를 시작하지 않았거나 완공이 늦어지고 있다고 완성기한의 준수를 독촉하라는 내용이다.⁵⁷⁾ 또 揭陽縣長과 梅宮公路의 청부상인 普達公司에게 보낸 명령문은, 회사가 차량 구입이 늦어서 버스 노선의 개통일을 늦춰달라고 요청한 것을 불허한다는 것이었다.⁵⁸⁾ 그 외에 潮陽縣長에게 보낸 공문은, 集豐公司라는 청부공사에 대해서 30대의 차량 구매 기한을 넘기면 청부를 취소하겠다는 내용이다.⁵⁹⁾ 또 公署가 建設廳 東路公路分處長 張友仁에게 보낸 문서도 다수 있는데, 주로 노선을 둘러싼 분쟁에 관한 처리 지시나, 청부액(路款)의 송금 사무에 대한 공문이 많다.⁶⁰⁾ 이상의 예에서 보아도, 公署가 청부의 취소나 사무처리에 있어서 세세히 관여하고 있다는 것을 알 수 있다.

그러나 도로나 교통정부의 실상을 살펴볼 수 있는 자료는 극히 드물다. 예를 들어, 도로공사와 그 버스 노선의 청부와는 깊은 관계가 있는 것처럼 추정되는데, 도로건설비의 부담이 군대·성정부 건설청·청부상인 사이에 어떤

57) 廣東東區綏靖公署 → 五華縣長 「電五華縣長飭承商興築青清溪嶺段公路·限期完成由」; 廣東東區綏靖公署 → 以下各縣長 「分電飭各該縣趕築公路以利軍行」 『廣東東區綏靖公報』 第1期, 1932年 6月, 政類 647, pp. 117-200.

58) 廣東東區綏靖公署 → 揭陽縣謝縣長 「電揭陽縣將揭普路承商已否購車行駛揭豐路進行情形如何先用電報核由」; 「飭知准予普達公司開辦梅宮公路」(政字 第952號, 1932年 5月 23日) 『廣東東區綏靖公報』 第1期, 1932年 6月, 政類 647, pp. 183-200.

59) 廣東東區綏靖公署 → 潮陽縣長關素人 「飭知如車公司不遵約購足車輪應取消其合約」(政字 第1444號, 1932年 6月 29日) 『廣東東區綏靖公報』 第1期, 1932年 6月, 政類 647, p. 206.

60) 廣東東區綏靖公署 → 東路公路分處長張友仁 「飭知嗣後五華紫金路款應由該兩縣到署具領以免輾轉虧蝕滙費」(政字 第1414號, 1932年 6月 24日) 『廣東東區綏靖公報』 第1期, 1932年 6月, 政類 647, pp. 203-204.

식으로 분담되었는가, 혹은 도로유지의 책임이 어디에 있는지 등, 청부의 권리와 의무사항은 아직 확실히 밝혀지지 못했다. 그러나 노선을 둘러싼 분쟁과 해결과정에서, 실마리가 될 만한 사례를 하나 소개하고 싶다. 1932년 8월에 蕉嶺縣長 黃元友라는 인물이 東區綏靖公署로 다음과 같은 진정을 했다.

蕉嶺縣의 蕉白公路는 縣城에서 大和亭까지의 직통도로로, 白渡公路와 梅松公路로 갈라지는 도로이다. 만약 다른 장애가 없다면 본래 교통은 극히 편리하다. 蕉梅(蕉嶺縣과 梅縣)의 交界인 大和亭에서 白渡까지의 8리는, 梅縣의 利群公司의 淸부 범위이지만, 현재 황폐해지고 말았는데 利群公司는 수리 복구를 하지 않는다. 우리 현의 利民公司는 路權 관계상 버스의 운행은 大和亭까지 밖에 불가능하므로, 교통이 극히 불편해져 버렸다. (이에) 현재 두 공사가 회동하여 (다음과 같이 합의하였다), 즉 (1)利民公司가 大和亭에서 白渡를 5년간 이용한다. 매년 路息으로 毫洋 1200元을 납부한다, (2) 계약을 맺고 난 뒤 (利民公司가) 우선 1년의 路息을 (利群公司에) 지불하고, 利群公司가 이 구간을 수리하여, 다리 난간 아래에 설치된 배수 시설을 개수한다. 그 후 버스의 통행이 시작되면 우선 지불한 이 금액은 운행후 1년차의 路息으로 계산한다. 그러나 두 공사는 모두 經理가 汕頭에 갔다고 구실을 붙여 몇 개월이 지나도 계약이 성립하지 못하고 있는 상태이다(()는 인용자).

진정을 받은 公署는 蕉嶺縣長에 利群公司에 전하여 신속하게 大和亭·白渡間의 구역을 수리 복구하여, 利民公司和 계약을 맺어 버스를 운행시키도록 批文을 보냈다.⁶¹⁾ 이상 자료에 한해서 말하자면, 버스 노선의 淸부공사는 도로의 유지에 어느 정도 책임을 지고 있다는 것, 또 淸부권은 路權이라는 형태로 표현되어, 도로이용료에 해당하는 路息이 路權을 양도하는 경우 지불되고 있다

61) 廣東東區綏靖公署 → 蕉嶺縣長黃元友 「飭轉飭利群公司迅將大和亭至白渡一段修竣與利民公司訂立合同行車由」(政字 第3051號 1,23) 「政務」 『廣東東區綏靖公報』 第4期, 1932年 8月, 政類 648, pp. 7-8.

는 점을 알 수 있다. 다만, 이 도로이용료에 해당하는 路息이 東區綏靖公署나 건설청 東路公路分處를 통하지 않고, 청부공사 양자간의 계약에 의해 지불되고 있어, 청부공사가 성정부에 납부하는 路租와 달리 청부공사의 권리금과 같이 취급되고 있는지는 확실치 않다. 그러나 路息의 거래를 보면, 공적인 건설사업 조차 청부상인 사이에서는 청부 구역과 유사한 권리금의 거래가 행해지고 있다고 해석해도 좋을 것이다. 이처럼 때로는 자본이 부족한 정부에 있어서 건설사업을 보조해 온 청부제도이지만, 운영이 사적(혹은 회사의) 이익에 근거하여 이뤄지므로, 세세한 부분에서조차 협력을 어렵게 만들어 오히려 교통건설에 지장을 초래하는 면이 나타난다.

실제 이 문제는 1935년이 되어도 해결을 보지 못한 듯하다. 1935년에 利群公司는 새롭게 梅松公路를 청부하였다. 그리고 이 공사는 白渡橋費의 부담을 면제해달라는 청원을 第三軍長을 통해 公署에 제출하고 있다. 이 白渡橋費 부담이라는 것이 바로 1932년에 利群公司에 다리 배수시설을 수리하도록 한 조항을 말한다. 이 안건을 보면 앞서 본 두 공사가 문제가 된 구간의 청부를 서로 피했던 것은 도중에 다리가 있어 이 수리비용을 부담해야 했기 때문인 듯하다. 한편 利群公司의 경우도 다른 구역의 도로 청부를 또 맡고 있는 것으로 보아, 앞서의 세금청부상인과 마찬가지로, 도로건설의 청부상인도 직업적인 청부상인 그룹이 존재했다고 추정된다. 公署가 第三軍長에 내린 지정에 따르면, 利群公司의 진정은 다시 건설청의 조사를 기다려 처리하도록 결정했다고 통보하고 있는데, 이 안건의 추적은 여기에서 종결되고 있다.⁶²⁾

2) 廣州市의 교통망 확충과 청부제도

다음으로 廣州市의 교통사업에 있어서 청부의 존재형태를 보자. 도로건설

62) 廣東東區綏靖公署 → 第三軍長 「指令第三軍長据轉梅松路新股東利群公司請免負擔白渡橋費一案指復經轉函建廳查照辦理文」 『廣東東區綏靖公報』 第10期, 1935年, 政類 351, p. 113.

이나 교통건설에 나타나는 청부는 廣州市의 「廣州市三年施政計畫」의 실행과 정에도 크게 활용되었다. 陳濟棠 시기의 광주시정부는 진계당의 지역여론 유효정책의 일환으로 특히 근대적 도시외관의 조성에 힘을 기울였다. 이러한 도시계획에 기반하여 광주시에는 많은 공원, 다리, 도로가 신설되었다. 이 사업은 현재 廣州市의 원형을 만들어, 陳濟棠의 치적 중 하나로 크게 상찬된다. 이 가운데 교통의 정비는 가장 중요한 업적 중 하나이다. 그러나 그 많은 사업이 청부에 의해서 실행되었다는 점은 그다지 알려져 있지 않다. 인프라건설에 있어서 청부제도의 활용은 군사계통의 업무만 아니라, 사실 자본이 부족한 정부가 교통의 기간산업의 정비에 있어서 이용할 수 있는 합리적 선택지였다.

陳濟棠 시기의 최대의 건설사업이었던 海珠鐵橋가 1932년에 개통하였다. 종래 珠江은 광주시의 교통의 생명선이었음에도 불구하고, 다리가 하나도 건설되어 있지 않았기 때문에 해주철교의 개통은 시내외의 교통에 커다란 자극을 주었다.⁶³⁾ 이와 동시에 시정부는 교통설비의 확충에 박차를 가했다. 우선 시외교통과 시내교통을 보다 원활히 연결시키기 위해, 세 개의 새로운 버스 노선을 두기로 하였다. ① 省河南北馬路~中央公園~鳳凰崗路線, ② 財政局~廣九車站~西村車站路線, ③ 維新路口~黃埔魚珠墟路線이다. 노선 ①은 1933년 8월 29일에 장거리 버스 8량으로 鳳凰公司이 낙찰하여, 1933년 10월 10일부터 개통하였다. 노선 ②는 1934년 5월 19일에 역시 장거리버스 8량으로 廣華公司이 낙찰하여, 1934년 9월 1일부터 개통하였다. 그러나 노선 ③은 영업전망이 좋지 않았기 때문에, 장거리버스 9량의 조건으로, 몇 차례 입찰을 거듭해도 낙찰이 안 나왔다. 그래서 市財政局과 公用局이 회동한 결과, 영업이 실행되지 않으면 운행을 중단해도 좋다고 단서를 붙여, 通行公司에 운행을 시험적으로 청부시키기로 하여, 1934년 2월에 마침내 노선 ③이 개통되었다. 이후 維新公

63) 陳濟棠은 珠江에 海珠鐵橋·西堤鐵橋·黃沙西南大鐵橋 등 세 개의 다리 건설을 기획하였다. 1933년에 海珠鐵橋가 완공, 西南大鐵橋는 착공을 시작하여, 西堤鐵橋는 사전 조사중이었으나, 1936년 陳濟棠의 하야로 공사는 정지되었다.

사가 이 노선을 청부했는데, 차량은 6량으로 줄어, 차 1량에 日餉 1元으로 청부액은 매우 낮았다. 그러나 시정부는 교통정비를 중시하는 관점에서, 적은 수입도 감수하여 1935년 8월 19일부터 개통하기로 하였다. 이상 세 가지 장거리버스 노선을 증설하여 함께 매년 47,000여 元의 수입증가를 달성했다.⁶⁴⁾

海珠鐵橋가 개통된 뒤, 인력거와 장거리버스의 수가 급증하여, 省河南北馬路는 더욱 활기차게 되었다. 그 결과 광주시 인력거의 청부액이 대폭 올라, 재정에 큰 도움을 주었다. 1932년 광주시의 인력거는 5,100량이 있었는데, 해주 철교가 개통된 뒤, 수요가 급증하여 공급부족 상태가 발생했다. 1932년 12월에 榮發手車公司의 청부가 만기되자, 원래 車額 250량이던 것을 500량으로 늘려 입찰을 실시한 결과, 安平公司가 낙찰했다. 마찬가지로 1933년 3월에는 원래 350량에서 500량으로 늘려, 大益手車公司에서 利昌公司로 바꾸었다. 또한 1934년 7월 제102차 市政會議에서 인력거 500량의 증설을 의결하고, 입찰을 통해 福安公司가 청부했다. 이 3건으로 광주시의 인력거는 900량이나 늘어 총 6,000량이 되어, 廣州市의 年餉收入은 137,300元 증가하였다.⁶⁵⁾ 이른바 교통과 餉收 모두에서 좋은 성과를 거둔 셈이다. 이 사례에서는 廣州市政府가 어떻게海珠鐵橋의 개통비용을 환수해갔는지 확인할 수 있다.海珠鐵橋의 개통은 진제당 시기 광동성정부의 최대의 치적으로 선전되었는데, 철교의 개통으로 인한 교통량의 증가분을 청부입찰을 통해 효과적으로 세수증대로 전환할 수 있었던 것이다. 이는 包商制에 의해 건설비용의 환수가 쉽게 가능했다는 이점이 있었기 때문으로, 그 결과 정부에 투자에 적극성을 가져다 줄 수 있었다는 점은 긍정적으로 평가할 만하다.

이상과 같이 투자를 통해 세수의 증가를 꾀하고, 또 교통 정비에도 연결되는 사례로, 교통시설의 개량사업이 있다. 광주시의 인력거는 원래는 나무바퀴(木輪)로 매우 불편했다. 廣州市政府는 나무바퀴를 철제바퀴(steel wire solid tire)로 바꾸었으나 역시 불편했기 때문에 공기주입식 타이어로 바꾸기로 하고

64) 『廣州市政府三年來施政報告書』 1935年, 政類441, 廣東省檔案館, pp. 335-336.

65) 『廣州市政府三年來施政報告書』, pp. 334-335.

그 교체비용은 청부액을 올려 환수하려는 계획을 세웠다. 그리고 이미 만기가 된 각 청부상인으로부터 철제바퀴의 인력거를 공기주입식 타이어로 바꾸어, 표 4와 같이 입찰을 실시했다.⁶⁶⁾

廣州市의 인력거 총수는 6,000대나 되기 때문에, 타이어의 교체작업은 점진적으로 이뤄졌다. 인력거의 개량과 증설을 광주시가 행하기 때문에, 광주시가 차량을 구매하여 소유권을 보유한 뒤, 운영을 공사에 하청시킨 것 같다. 버스나 택시의 경우, 상인이 노선의 운영권리를 낙찰함과 동시에, 규정된 차량을 구매할 책임을 졌던 것과는 다소 다르다.

1935년에는 廣州市를 남북으로 종횡하는 장거리버스노선을 개척하였다. 광주시의 장거리버스는 영업의 좋은 노선만이 선호되었기 때문에, 노선의 개통이 일부 구역에 편중되어, 시 전체를 동서남북으로 관통하는 직통버스의 운행이 없어 매우 불편했었다. 이런 상황을 개선하기 위해, 광주시 설계위원회는 새롭게 14개의 장거리버스노선을 증설하는 방안을 기초하였다. 광주시 재정국은 「廣州市承辦公共汽車章程」을 제정하여 14개 노선을 甲·乙·丙·丁의 4組로 나누어 재정국이 시기를 정해 입찰을 행하였다. 후에 원안을 약간 수정하여 실행된 결과가 표 5이다.

입찰은 모두 광주시 재정국에서 행해져, 日餉의 최고 제시자가 낙찰하였다. 첫날인 1935년 5월 30일에 甲組와 乙組만 낙찰자가 나왔기 때문에, 6월 20일에

표 4. 인력거 타이어 교체 후의 청부입찰의 재 실시 일정과 그 결과(1933~1935년)

원 청부공사	차량수	만기일	입찰일	낙찰공사	年餉 증가분
順利公司	500량	1933년 6월	1933년 4월	恒益公司	+2萬500元
廣利公司	500량	1934년 10월	1934년 6월	厚興公司	+1萬7500元
普達公司	500량	1935년 7월	1935년 3월	榮利公司	+2萬2000元
安樂公司	3천량	1936년 5월	예정	미정	미정

출전: 政類441 『廣州市政府三年來施政報告書』 1935년, p. 325.

66) 『廣州市政府三年來施政報告書』, p. 325.

표 5. 1935년의 광주시 장거리버스의 청구 상황

구분	노선수	청부공사	최종낙찰일	청부액(차량 1대당)	
甲組	3	安華公司	1935년 5월 30일	日餉 16.6元	
乙組	3	西南公司	上同	日餉 11.8元	
丙組	甲部	2	循環公司	1935년 7월 24일	日餉 17.8元
	乙部	2	大東公司·黃沙公司	上同	日餉 10.0元
丁組	4	時和公司	1935년 6월 20일	日餉 15.2元	

출전: 政類441 『廣州市政府三年來施政報告書』 1935年, p. 326.

재입찰이 실시되어, 丁組가 낙찰되었다. 그 때까지 낙찰되지 못한 丙組를 다시 2 노선씩 甲부와 乙부로 나누어, 7월 24일에 입찰을 재개한 결과, 甲부는 循環公司에 乙부는 大東과 黃沙公司의 두 공사에 청구가 결정되었다. 丙組 乙부의 두 공사는 각각 10대의 차량을 청구하였다. 이들 공사들은 모두 按餉과 預餉 및 점포의 담보증명서를 재정국에 제출하고 있어, 그 형식은 보통의 세금청부와 다름없었다. 1936년 1월 1일부터 운행과 청구금의 송금(起餉)이 시작되었다.

이상은 기존의 교통을 확충한 사례인데, 청부로 완전히 새로운 교통수단의 도입을 시도한 사례도 있다. 廣州市는 새로운 대중교통으로 택시사업을 시작하려하였다. 역시 방식은 청부였다. 그러나 수차례 입찰을 실시했으나 전부 유찰되고 말았다. 廣州市는 택시사업은 「처음 시작하는 것(創辦)」이기 때문에, 상인의 투자가 비교적 크고, 이것이 청부 실패의 원인이라고 파악했다. 그 와중에 1935년 10월에 黎祺라는 상인이 廣州公司의 명의로, 장정을 일부 수정하는 것을 전제로, 청부를 청해 왔다. 수정의 결과, 차량은 잠시 20량으로 정하고, 1량 당 매일 站租 0.5元으로, 5년의 기한으로 삼았다. 청부를 시작한 뒤 4개월간을 시범기간으로 하여, 우선 8개 지점을 택시 승차장으로 지정하여, 승객을 태우기로 하였다. 택시 승차장은 (1) 財政廳前 (2) 荔枝灣 (3) 太平南路 (4) 黃沙 (5) 東山電話分所前 (6) 河南大基頭 (7) 廣九車站 (8) 西門 등으로, 운

임은 기본요금인 1마일까지 0.5元, 다시 그 지점에서 4분의 1마일 씩 0.1元을 거두었다. 黎祺는 세금청부의 按餉·預餉에 해당하는 按餉·預租金을 납부하였다. 청부액이 저렴하고 게다가 청부기간이 길었기 때문에, 영업이 정상화되기만 한다면 안정된 수입을 확보할 수 있었다. 청부공사에게는 상당히 유리한 조건이었고, 시정부로서는 적은 투자로 교통정비의 목적을 달성할 수 있었던 것이다.⁶⁷⁾

陳濟棠時期的 廣東省의 교통, 건설사업을 높게 평가하는 西南軍閥研究會의 『南粵割据 — 從龍濟光到陳濟棠 —』(餘炎光·(美)陳福霖主編, 廣東人民出版社, 1989年)에 따르면, 1930~36년 까지 광주시의 신축도로의 총연장은 135킬로미터로, 그 가운데 3/4가 1930~34년 사이에 건설되었다고 한다. 1935년의 금융위기와 재정압박으로 그 기세는 한 풀 꺾였다고는 해도, 다른 산업에 비하면 지속적인 성장을 보인다. 공공교통은 편리하게 되었고, 16개 버스 공사가 121대의 버스를 보유하고, 19개의 노선이 신설되었다. 全市의 자동차 총수는 1929년 200대에서 약 2,000대로 늘었다. 고속도로는 廣東省三年施政計畫 기간 중에 省庫에서 公路建設基金으로 1,041여 萬元이 할당되어, 1933년과 1934년 2년만으로 약 4,000킬로가 건설되었다. 1933년의 『中國年鑑』에 따르면, 公路의 총연장은 광동성이 11,244킬로로 전국 1위를 차지해, 2위의 山東省의 5,520킬로, 3위의 江西省의 4,622킬로와 비해서, 2배 이상 리드했다. 전화는 全省 100여 縣 가운데 海南島에 신설된 3개 현을 제외하고는, 모든 현에 장거리전화가 개통되었다.⁶⁸⁾ 그러나 이러한 진제당의 건설방면의 치적을 평가하는 연구는 건설자금의 부족이나, 부채 및 화폐남발 등의 부작용을 지적하면서도, 청부의 존재나 의의에 대해서는 전혀 언급하고 있지 않다.

67) 『廣州市政府三年來施政報告書』, pp. 336-337.

68) 餘炎光·(美)陳福霖 主編, 앞의 책, pp. 328-341.

맺음말

1930년대의 남경정부나 광둥성정부에 의한 세제개혁의 와중에서, 두 정부는 청부제도의 「납음」과 「폐해」를 지적하고 있었지만, 그럼에도 불구하고 國家에 의한 직접징세의 시도는 번번이 좌절되어, 세금청부제도의 생명력은 여실히 발휘되었다. 원래 그 생명력이야 말로 청부제도가 가진 利點의 표현이다. 정치력이 약하고, 징세시스템이 불완전한 정부에 있어서, 상인에 의한 세금청부는 징세비용을 최소화할 수 있고, 정액의 세수를 보증하는 매력이 있었다. 특히 工商稅와 같이 課稅의 원천에 대한 정보의 파악이 필요한 영역은 더욱 그러했다. 청부에 대해 일면적인(대개 否定的) 평가가 불가함은 상인의 청부에 대한 태도에서도 확인할 수 있다. 상인은 국가의 직접징세보다는, 同業에 의한 徵稅請負 혹은 그 自己防衛的인 성격을 잔존시킨 상인청부를 지지하였다. 그러나 국가에 종속성이 강한 청부에 대해서는 반발하여 같은 청부라도 반응이 달랐다. 이러한 모순적 반응은 청부제도 자체가 1930년대의 國家建設 과정에서 성격의 변질을 경험하고, 국가영역과 민간영역 사이에 폭넓은 다양한 존재방식을 보였기 때문이다. 1930년대에는 1920년대와 달리 정부가 적극적으로 청부제도를 재편하고 체계화하려 노력했다. 1930년대의 진전된 점은 공개적인 입찰이나 청부상인에 대한 적극적 관리를 통해, 종래 청부상인의 準商人的인(納稅者로서의 貨商的인)성격을 약화시키고, 대신 準官僚的인 성격을 강화시켰다는 점이다. 그러나 그 성과는 차이가 있어, 1930년대 청부징세의 실질은 일률적이지 않았다.

이상을 살펴보면 청부제도에 대해서 「近代的」 혹은 「封建的」이란 규정은 적절하지 않다. 그 성격은 제도의 운용 방식과 운용 주체에 따라 일변할 수 있는 것으로서, 그 자체를 하나의 보편적 징세시스템으로 보아야 할 것이다. 陳濟棠政權의 「近代性」의 증거로 상찬되는 광둥성의 인프라건설사업에서, 「封建的」인 請負制度가 최소 자본에 의한 최대 효과를 지향한 그들의 건설에 기여한 점을 기억할 필요가 있다.

광둥성정부도 남경중앙정부도, 지향한 징세시스템은 관료조직에 의한 계통화된 「統收統支」 시스템이었다. 즉 「統收統支」는 중앙정부의 국고에 모든 세수가 수렴된 뒤, 예산에 의해 단계적으로 지출되는 시스템을 의미한다. 1930년대에 빈번히 등장한 이 말은, 중일전쟁 시에 전시재정의 이념형으로 사용되었다. 그리고 실제로 실행에 옮겨진 것은 中華人民共和國 성립 이후이며, 그것은 그 때 처음으로 「統收統支」를 가능하게 할 강력한 행정조직이 성립했기 때문이었다. 그 때까지, 「統收統支」는 부패나 비효율적 재정행정을 상징했던 지방분권 세금청부의 폐해를 근절하고 나라의 재정을 바로 세울 안티 테제로 간주되었다. 그러나 역설적이게도, 이러한 통일적 중앙집권적 재정이 재정행정의 경직화를 초래하고, 또 비효율의 새로운 상징이 되어, 1980년대의 개혁개방의 시대가 되면 점차 퇴색해 간다. 그리고, 1980년부터, 廣東省과 福建省에서 省單位的 재정청부제도가 실시되게 되었다.⁶⁹⁾

그러나 한편, 그 시스템의 부정적 측면도 여전히 계승되고 있다. 1930년대 청부에 대한 비난의 사자성어, 「暗通消息」(官僚와 유착하여 정보를 빼낸다), 「暗盤決定」(형식상으로는 공개입찰이지만 담합에 의해 결정된다), 「威脅批承」(다른 입찰참가자를 위협하여 청부권을 획득한다), 「明委暗包」(겉은 국가가 комис을 임명하지만, 사실 그 위원은 청부상인이다)와 같은 상황은 오늘날의 중국의 실태와도 그리 다르지 않다.

69) 中華人民共和國 성립 후의 재정에 있어서 集權과 分權이라는 테마에 대해서는 옥센버그(Michel Oksenberg)의 논문에서 체계적으로 분석되어, 廣東省과 福建省의 청부재정제도의 도입에 대해서는 文革時期的 재정분권화 흐름의 연장으로 설명되어 있다(Michel Oksenberg and James Tong, "The Evolution of Central-Provincial Fiscal Relations in China, 1971-1984: The Formal System", *The China Quarterly*, No. 125, March 1991).

