

인민주권론의 관점에서 본 중국 협상민주주의(協商民主)

Consultative Democracy in Contemporary China: From a Perspective of Popular Sovereignty

Eunha Yoo*

Hanshin University

Abstract

The Chinese Communist Party's 'with-Chinese-characteristics' discourse proclaims its superiority in reflecting people's genuine needs without poisonous partisan politics, as in Western democracies. The Party's Consultative Democracy is key to this superiority. To evaluate Consultative Democracy in Contemporary China from a perspective of popular sovereignty, which is the essential purpose of every kinds of democracy, this research looks into Consultative Democracy from two dimensions: theoretical dimension and institutional dimension. Theoretically, CCP's Consultative Democracy seeks its theoretical sources from their traditional thought as well as from Marxism, and especially emphasizes CCP's leadership to fulfill the consultation results. And through the analysis of various field investigations, we find that there are some prominent problems in grass-roots society's institutional mechanism for Consultative Democracy, such as insufficient connection between institutional innovation and existing legal system, inefficient consultation, insufficient representation of consultative subjects and weak motive force for sustainable development. By legitimizing certain groups or individuals as representatives in their consultative process, CCP can be de-legitimize by containing, dividing or denouncing others so that critics can be co-opted, neutralized or isolated. The CCP's consultative and representational processes are different from taking policy inputs as dialogue or negotiation as in democracies, it is a dynamic, largely one-way process of enforcement and direction with a clear political agenda: maintaining Party hegemony.

Keywords

China, Consultative Democracy, Deliberative Democracy, Popular Sovereignty, Leadership of the CCP, Grass roots society

* Assistant Professor, Office of University Innovation and Development, joojoolove@hs.ac.kr, Address: Gyeonggi-do, Korea.

I. 서론

1980년대 서구 학계에서 선거제를 골간으로 하는 절차적 민주주의의 결함을 지적하면서 대안적 민주주의의 하나로 제안된 Deliberative Democracy는 2000년대 초반 중국 학계에 協商民主(협상민주주의)로 번역되어 그 개념과 내용이 소개되었다.¹⁾ 당시 중국 정치학계에서 어느 정도 학술적 권위를 갖고 있던 일부 학자들이 적극적으로 담론 형성을 주도하면서 협상민주주의는 중국학계에 빠르게 확산되었고, 2000년대 중반 이후 중국공산당이 이를 정식으로 수용하면서 협상민주주의는 이른바 중국 사회주의 민주정치학의 이념 및 제도의 한 축으로 공식 편입되었다.²⁾ 시진핑(習近平)시기 들어서는 협상민주주의가 중국에 가장 적합하면서도 독특한 우월성을 지닌 민주정치 형식으로 더욱 중시되고 있는 가운데 이론의 중국화와 함께 전면적인 제도화가 진행되고 있다.

그러면 이처럼 중국 정치에서 중요한 지위를 차지하게 된 협상민주주의를 어떻게 바라볼 것인가? 중국의 협상민주주의에 대한 선행연구는 주로

1) 국내 학계에서는 Deliberative Democracy를 ‘심의민주주의’, ‘숙의민주주의’ 등으로 번역하여 사용하고 있기 때문에 본 논문에서는 용어상의 혼란을 피하기 위해 중국의 경우에는 ‘협상민주(주의)’를 사용하고, 그 외 일반적인 설명에는 ‘심의민주주의’를 사용하였다. 한편 최근 들어 중국 내외 학계와 당정(黨政) 문건에서 중국의 協商民主에 대한 영역(英譯)을, 서구 심의민주주의와의 차이점을 내세우며, Deliberative Democracy가 아닌 Consultative Democracy를 쓰는 경우가 증가하는 추세다. 중국어의 ‘協商(xieshang)’은 ‘협상(하다), 협의(하다)’ 등으로 번역되는데, 국내 선행연구에서 모두 ‘협상민주’ 혹은 ‘협상민주주의’ 용어를 쓰고 있어서 본 연구에서도 이를 따르고 있으며, ‘협상민주주의·협상민주론·협상민주’를 혼용하고 있다.

2) 2006년 당 중앙이 하달한 <인민정치협상회의 업무 강화에 관한 의견(关于加强人民政协工作的意见)> 문건에서 중국 사회주의민주주의의 중요한 두 가지 형식으로 선거민주주의와 협상민주주의를 적시하였고, 2012년 제18차 당대회를 통해 <보고(報告)>에서는 처음으로 사회주의 협상민주주의를 중국의 정치발전 경로에 공식 편입시켰으며, 최근에는 당 헌장에 삽입되어 당의 지도사상 반열에 오른 이른바 ‘시진핑 신시대 사상(習近平新时代中国特色社会主义思想)’에도 포함되었다.

자유민주주의와의 비교 시각에서 다루거나(Reitz, 2018) 아니면 중국적 맥락과 특성을 강조하면서 중국 내부적 변화에 초점을 맞춘 연구(Wang and Groot, 2018; Balla, 2017; Cho, 2014; 이희옥, 2014)가 많았는데, 본 연구는 중국 협상민주에 대해 종적 변화나 횡적 비교에서 벗어나 민주주의에 대한 일종의 본질적인 측면으로부터 접근하고자 한다.

오늘날 민주국가를 표방하는 국가는 기본적으로 인민주권(popular sovereignty)을 헌정질서의 기본요건으로 채택하여 궁극적인 권위가 인민에게 있음을 밝히고 있다. 근대 민주주의 확립의 원칙이 된 인민주권론은 정치공동체 내의 최고 권력으로서의 주권이 인민에게 있다는 것인데(Wolkenstein, 2019: 338), 민주주의 체제는 권력이 인민으로부터 나온다는 이 인민주권의 원리를 근본이념으로 하고 있는 것이다.³⁾ 따라서 원칙적으로 민주주의는, 예를 들면 자유민주주의나 참여민주주의 같이 그 앞에 어떤 수식어가 있든지, 그 본질적인 지향점은 인민주권을 실현하는 데에 있다고 볼 수 있다.

그렇다면 이는 중국이 내세우고 있는 협상민주도 ‘민주주의’의 한 형태라면 예외는 아닐 것인 바 중국 연구자들도 중국의 협상민주가 민주주의의 한 형식이며, 그 가치 추구에 있어 인민주권의 실현을 최고 목표로 하고 있음을 천명하고 있다(戴激涛, 2013; 马奔, 2014; 崔应美·梁月群, 2015). 뿐만 아니라 인민은 다양한 방식으로 주권행사를 할 수 있는데, 1인1표제에 기초하여 ‘투표’를 통해 선거기간에만 권리를 행사하며, ‘소수가 다수에 복종’하는 형식으로 공공의제를 결정하는 서구의 선거민주주의보다 각종 협상의 ‘참여’를 통해 권리를 행사하면서 자유롭고 평등한 대화와 소통의 방식으로 공공의제에 대한 합의에 도달하는 중국의 협상민주주의가 인민주권의 원리를 보다 실질적으로 실천

3) 권리의 평등한 주체로 연합한 개인, 곧 인민의 권리의 총합이 인민주권 개념의 핵심을 이루고 있기 때문에 인민주권은 유사 이래 가장 강력한 정치의사로 간주된다(최형익, 2014).

할 수 있는 방식이라고 주창되기도 한다(陈家刚, 2014; 韩志明, 2019).

그러면 현재 중국의 협상민주주의는 실제로 어떻게 작동하고 있는가? 그 이론적 체계는 구체적으로 어떻게 구성되어 있으며, 어떠한 제도적 기제를 통해 운영되고 있는가? 요컨대 ‘민주주의’의 한 형태로서의 협상민주주의를 통해 중국에서 실제로 인민주권이 충분히 실현되고 있다고 볼 수 있는가? 이러한 질문은 어떤 규범적 평가나 가치 중심적 판단에 치우치지 않고 민주주의의 본래적 속성에 기반하여 중국 협상민주주의를 보다 중립적으로 들여다볼 수 있는 유의미한 접근이라고 사료되나 지금까지 이러한 주제의 연구는 거의 희박한 편이다.

이에 본 연구는 민주주의의 성립 원리인 인민주권의 실현이라는 관점에서 중국 협상민주를 평가해보는 것을 목적으로 하고 있으며, 결과적으로 이론적 측면과 제도적 측면에서의 고찰을 통해 중국 협상민주가 민주주의의 핵심 가치인 인민주권의 실현에 근본적인 제약이 있음을 밝히고 있다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 협상민주에 대해 이론적 측면에서 살펴본 후 실제 제도적으로는 어떻게 운용되고 있는지 면밀히 들여다볼 것이다. 그리고 이를 바탕으로 인민주권의 실현이라는 민주주의의 본질적인 측면에서 중국 협상민주를 평가해보고, 아울러 그것이 향후 중국의 정치체제적 변화나 중국식 정치발전 모델 형성에 주는 함의를 짚어보고자 한다.

II. 이론적 고찰 : 심의민주주의와 협상민주주의

본 장에서는 협상민주에 대해 이론적 측면에서 고찰하고자 하는데, 먼저 심의민주주의에 대해 살펴본 후 협상민주론에 대해 살펴볼 것이

다. 협상민주를 보기에 앞서 심의민주주의에 대해 짚어보는 이유는 다음과 같다. 2001년 하버마스(Jurgen Habermas)의 중국 강연 이후⁴⁾ 중국 학자들이 본격적으로 심의민주주의에 관심을 갖게 되면서 일부 학자들이 적극적으로 심의민주주의에 대해 소개하고 글을 발표하는 가운데⁵⁾ 점차 중국의 협상민주 담론이 형성되고 확산되었다. 이후, 후술하겠지만, 협상민주론의 중국화(中國化)가 진전되면서 서구 심의민주주의와 중국 협상민주주의의 차별성이 강조되고 있고, 실제 제도적으로도 다르게 운용되고 있다. 그럼에도 불구하고 심의민주주의와 협상민주주의는, 특히 주로 ‘투표’를 통해 정치과정에 참여하는 절차적 민주주의와 대비할 때, 심의과정에 ‘참여’함으로써 시민의 정치적 권리를 행사한다는 핵심 사항을 공유하고 있기 때문에 심의민주와 협상민주의 기본 틀은 크게 다르지 않다고 볼 수 있다. 따라서 심의민주주의에 대한 이해와 평가의 바탕에서 협상민주주의를 보는 것이 보다 포괄적인 접근이라고 판단된다.

1. 심의민주주의의 개념 및 한계

심의민주주의는 슈페터(Joseph A. Schumpeter)와 세보르스키(Adam Przeworski)를 대표로 하는, 민주주의를 최소한의 기준과 절차가 제공되는 정치체제나 정부형태로 보는 해석에 대한 한계 및 비판으로부터 출발(Knight and Johnson, 1994: 281)한 것으로 대의제 민주주의로 훼손

4) 하버마스는 2001년 중국에서 개최된 한 토론회에 참석하여 “민주주의의 세 가지 규범적 모델”에 대해 강연하면서 심의민주주의(심의정치) 개념에 대해 소개하였다.

(<http://www.aisixiang.com/data/1856.html> 검색일: 2019.10.7.)

5) 대표적으로 위커핑(俞可平. (2013). 当代西方政治理论的热点问题, *理论参考*, 1); 린상리(林尚立. (2003). 协商政治:对中国民主政治发展的一种思考, *学术月刊*, 4); 천자강(陈家刚. (2004). 当代西方协商民主理论的主要内容, *资料通讯*, 2), (2004). 协商民主引论, *马克思主义与现实*, 3); (2005). 协商民主:概念、要素与价值, *中共天津市委党校学报*, 3) 등을 들 수 있다.

된 공공성(publicity) 회복을 중시하고 있다.

심의민주주의의 정의에 대해서는 다양한 해석과 논쟁이 존재하지만 다른 민주주의 모델과 구별되는 심의민주주의의 핵심은 ‘심의’에 있는데, 심의에 대해서는 “시민이나 시민의 대표가 도덕적으로 동의하지 않을 경우에도 서로들 간에 수용할 만한 결론에 이르기까지 함께 이성적 논의를 지속하는 것(Gutmann and Thompson, 1996; 1)”으로 제시되고 있다.²⁾ 심의민주주의에 의하면 ‘평등한 사람들의 자유로운 공적 심의’를 통해 도달된 민주적 과정은 집단적으로 정당화된다. 다수의 시민에 의해서 지지받은 결정이라고 해서 반드시 정당화되는 것이 아니라 정책결정 공동체 내의 다른 사람들로부터 수용가능한 이유에 의해 지지받을 때 정당화된다는 것이다. 따라서 심의민주주의의 목표는 갈등하는 이익간의 타협이 아니라 ‘합리적인 합의’이다(임혁백, 1999: 167-170). 요컨대 심의민주주의자들은 현대 대의제 민주주의가 ‘선호집합적 민주주의(aggregate democracy)’ 형태로 운용되면서 심의성이 확보되지 못한다고 보고, 민주주의에 대한 신뢰를 찾기 위해 정치심의성을 강화해야 한다고 주장한다(Cohen, 2009; 박상혁, 2013).³⁾

- 2) 심의민주주의 이론에서 심의는 의사소통(communication) 이상의 의미를 가지고 있다. 이미 주어지거나 고정된 선호를 가진 시민들의 서로의 의견을 교환하는 것으로 그치지 않는다는 것이다. 서로의 견해를 강요할 수 없다는 것을 지나치게 강조하다 보면 선호집합적 민주주의에서 토론과 흥정을 통해 타협점을 찾아가는 의사결정의 과정으로 보는 것과 큰 차이가 없기 때문이다. 반면 심의민주주의에서 심의는 토론을 통해 시민들이 자신들이 가지고 있는 선호까지 바꾸어가는 과정으로 정의되고, 이런 의미에서 ‘토론을 통한 선호의 변화’와 ‘집단적 의사의 형성’은 분리될 수 없는 심의민주주의의 하나의 전제로 제시된다. 이렇게 심의가 이해될 때, 심의민주주의에서 심의는 개인이나 집단이 가진 정보와 선호가 교환되는 차원을 넘어 개인 또는 집단이 특정한 선호를 가지게 된 경위와 이유가 설명되고, 이러한 과정을 통해 선호가 변경되고 집단적 의사가 형성되며, 그럼으로써 형성된 집단적 의사가 정당성을 확보해 나가는 과정으로 이해된다(곽준혁, 2005: 146).
- 3) 심의민주주의 이론의 유형은 크게 공동체주의적 입장과 자유주의적 입장으로 대별해볼 수 있는데, 이 두 입장은 공동체 구성원들 간의 합의된 공공의 윤리와 원칙을 이끌어내기 위한 심의의 조건을 다르게 이해한다. 엘슈타인(Elshstain)과 밀러(Miller)로 대표되는

심의민주주의가 주목을 받은 이유는 심의민주주의가 민주주의라는 규범적 가치에 보다 충실하기 때문이다. 즉 민주주의는 규범적 가치이며, 규범적 가치로서의 민주주의는 심의로 이해되는 공적 토론과 의사결정을 통해 반영되고 실현될 수 있다고 볼 수 있다. 따라서 민주주의의 규범적 정당성은 공적 토론과 의사결정의 과정에 그 토론과 의사결정에 영향 받는 사람들이 얼마나 실질적으로 참여하고 있으며, 참여를 통해서 의사결정의 결과에 영향을 미치는 정당하고 평등한 기회를 얼마나 갖게 되는지, 그리고 그 결과 정의를 위한 사회변화에 얼마나 기여하고 있는지의 정도에 달려 있다고 볼 수 있다(김희강, 2010: 8-9).

이처럼 대의제 민주주의에 대한 비판⁴⁾과 함께 공식적·비공식적 기제를 통해 심의성을 강화시켜 공공선(common good)을 실현해야 한다고 강조하는 심의민주주의는, 그 유용성이 인정되기도 하지만⁵⁾, 간과할 수 없는 한계가 있다는 지적을 받고 있다.

심의민주주의에 대한 주요 비판은 심의민주주의에서 공적 심의가 공공선을 추구해야 한다는 것, 다시 말해 공동체 전체의 화합과 이익을 위하는 방향으로 전개되어야 한다는 주장에 대한 것이다. 사회구조적

공동체주의적 입장에서는 심의의 조건으로 공동체 구성원이 공유하는 공통된 문화와 역사를 강조하여 어느 정도 동질적인 공동체가 전제되었을 때 심의를 통해 공동체 구성원이 공유하는 합의된 결론에 이를 수 있다고 본다. 반면 롤스(Rawls)와 하버마스(Habermas)로 대표되는 자유주의적 입장은 심의의 조건으로 개인의 이성, 특히 공적 이성의 발전과 절차의 공정성을 강조한다(김희강, 2010: 9).

- 4) 대의제 민주주의의 대표성에 대한 비판은 이론상 두가지로 볼 수 있다. 첫째, 대의제에서는 인민의 의사가 제대로 대표되지 않는다는 것, 둘째, 인민의 의사가 대표되더라도 제대로 심의되지 않아 공공선이 실현되지 않는다는 것이다(이정진, 2014: 11).
- 5) 심의민주주의는 다음과 같은 제도적 유용성이 있는 것으로 제시된다. 첫째, 심의민주주의는 현대사회가 안고 있는 문제의 해결능력이 높는데, 공적 담론의 성격을 선호의 집합에서 공동의 문제해결 모색으로 전환시키고, 대의제 민주주의가 안고 있는 조정의 딜레마를 극복할 수 있는 장점이 있다. 둘째, 대표들로 하여금 심의를 통한 시민적 합의에 기초한 결정을 과단성 있게 수행할 수 있는 정당성의 자원을 제공한다. 셋째, 심의의 과정은 시민들에게 민주주의를 교육하는 기능을 한다(임혁백, 1999: 162-163).

으로 우위에 있는 집단과 개인은 자신의 경험과 관점에 부합하는 공공선을 정립하는데 상대적으로 유리한 조건을 가졌기 때문에 공적 심의가 공공선에 호소한다고 하면 사회의 억압과 지배, 그리고 구조적 불평등으로부터 야기된 집단 간의 차이를 설명할 수 없으며, 따라서 심의가 진정으로 공공성을 담보하기 위해서는 심의과정에서 집단차별화된 관점, 특히 주변화되고 배제된 사회집단의 관점이 드러나야 한다는 것이다. 그렇기 때문에 심의민주주의에서 심의가 기존 사회를 비판하고 보다 정의로운 사회를 향한 규범적인 관점을 제시하기 위해서는 무엇보다도 그 과정에서 다양한 집단의 구체적이고 특수한 관점이 소개되고, 이들 간의 차이와 갈등이 피력되어야 하며, 공적 심의가 공공선의 이름으로 단일화되거나 합의를 전제하는 방향으로 유도된다면 이는 오히려 사회에서 패권을 잡은 집단의 논의에 무비판적으로 수긍하는 모습이라는 지적이다(Young, 2000). 다시 말하면 심의민주주의의 규범적 정당성은 심의를 통해 사회정의에 일조하는 점에 있으며, 따라서 이를 위해 심의는 공동체 전체 이익을 위한 공공선 대신에 주변화되고 소외된 집단의 구체적이고 특수한 관점과 의사가 제시될 수 있어야 한다는 것이다(김희강, 2010: 7).

아울러 심의민주주의에서 이성적 논의를 강조하는 것에 대한 비판도 제기된다. 이성적 논의에 대한 주장이 현실에서의 토의과정에 나타나는 발언자의 제한과 힘에 의한 위협, 또는 대중매체에 의한 조작이나 금전에 의한 매수 등의 왜곡 요소를 제거하고자 하는 의도를 지니고 있는 것으로 파악되지만, 이러한 논의 조건 상의 제약은 다른 한편으로는 그 의도와 무관하게 이성적으로 논의를 전개할 능력을 갖지 못한 사람들을 심의과정에서 배제하는 결과로 나타날 수 있다는 것이다. 그렇게 되면 토론 능력이 떨어지는 사람들을 자연스럽게 심의과정에서 배제하고 현실적인 힘을 갖추지 못한 사람들의 주장이 도외시된 후에 이루어지는 심의는 이성적 토론을 구사할 능력과 그것을 행사할 힘을

가진 사람들, 바로 엘리트들의 심의일 수 밖에 없다. 때문에 이러한 심의의 조건이 논리적 표현에 능숙하지 못한 사람들을 배제하는 기제로도 작동될 수 있다는 점에서 심의의 조건을 통해 확보되는 것은 사상·양심·표현의 자유 등이지 공적 자율성의 일부로서의 평등한 참정권은 아니라는 지적이다(정원규, 2005: 297-298).

이렇게 볼 때 심의민주주의는 시민들이 참여하는 이성적 토론을 통한 공공선의 구현을 제시했으나 바로 그 이성적 논의와 공공선의 도달이라는 핵심 개념 속에 이성적 토론능력이 떨어지고 사회적·경제적 지위가 낮은 취약 계층—공적 절차에 의한 제도적 배려가 가장 필요한 사람들—이 심의과정에서의 참여 자체가 배제되거나 참여한다 하더라도 엘리트들이 토론을 주도하여 결정된 집단적 합의에 정당성을 부여해주는 역할만을 하게 되는 한계가 내재되어 있다고 하겠다.

2. 심의민주주의의 중국화(中國化) — 협상민주주의의 이론적 한계

앞에서 언급한 바와 같이 중국 협상민주론은 2000년대 초 서구의 심의민주주의에 대한 관심과 더불어 본격적인 담론이 형성되기 시작하였다. 특히 2006년 2월 당 중앙이 공표한 <인민정치협상회의 업무 강화에 관한 의견(关于加强人民政协工作的意见)>에서 사회주의민주주의 두 가지 중요 형식으로 선거민주와 협상민주를 적시한 이후 중국 학자들의 협상민주에 관한 연구가 급증하였다. 이와 함께 협상민주론의 중국화도 빠르게 진행되어서 중국 협상민주주의는 서구 심의민주주의와는 다른 것으로 이해되고 있으며, 많은 중국 연구자들이 양자의 차별성—보다 정확히는 중국 협상민주의 우월성—을 부각시키고 있다.

중국의 협상민주주의는 중국 협상정치의 실천이 총합된 토대 위에서 발현된 것으로서 서구 심의민주주의와는 본질적으로 다른 의미를 갖고 있는 것으로 제시되고 있다. 즉 중국 협상민주의 개념을 이해하기 위해

서는 반드시 사회주의 제도 및 중국공산당 영도의 견지가 전제되어야 하며, 중국공산당의 다당합작과 정치협상이라는 기본 정치제도와 연계되어 있고, 중국의 ‘양회제(两会制, 인민대표대회와 정치협상회의)’라는 정치체제의 기본 틀과 대응되는 것으로 협의를 특징으로 하는 일종의 국가 민주형식으로 이해된다(郭小聰·代凱, 2012: 62). 요컨대 중국 협상민주주의는 다당합작제 및 정치협상제도와 연계되어 있는 중국식 사회주의 민주형식으로서 사회 계층이 세분화되고, 사회 구성원 및 이익 추구의 다원화가 진행되는 배경 하에서 일련의 협상기제를 통해 정치·경제·사회·문화 등의 방면에서 개인·정당·조직의 상이한 이익과 이해관계를 통합하고, 사회 주체 간의 차이와 선호를 조정하는 일종의 제도적 장치(陈家刚, 2005)로 규정되고 있다.

중국 협상민주주의의 본토화는 특히 시진핑 시기 들어 중국적 맥락을 중시하는 이론적 토대를 강화하고, 당의 영도를 강조하는 것에서 두드러진다. 먼저 협상민주주의의 개념과 이론적인 주요 연원을 중국의 오랜 정치문화 전통과 사상 개념에서 찾고 있다. 즉 협상민주주의가 중국 전통문화의 가치이념에 그 뿌리를 두고 있는 것으로 “중화민족이 오랜 기간에 걸쳐 형성해 온 우수한 정치문화”라는 것이다(习近平, 2014). 이는 협상민주주의가 천하위공(天下为公), 구동존이(求同存异), 이화위귀(以和为贵), 화합(和合)사상, 민본(民本)사상, 중용(中庸)사상 등에서 그 연원을 찾을 수 있는 것이어서 오늘날의 중국 국정(国情)에도 적합한 민주주의 형식이라고 주장되고 있다(中共中央宣传部, 2018: 173; 肖光荣, 2017: 6-7). 특히 ‘화합’이나 ‘민본’ 같은 중국인들에게 친숙하면서도 거부감이 거의 없는 사상적 전통과 협상민주주의와의 연계성을 내세우고 있는데, 이는 시진핑 시기 들어 강조되고 있는, 협상민주주의가 중국의 역사문화 맥락과 현실에 가장 적합한 민주정치 형식이라는 주장에 매우 유효하게 작용하는 것으로 보인다.

시진핑 시기에 들어선 이후 협상민주주의에서 더욱 강조되고 있는 다

른 하나는 협상민주에서의 당의 영도(党的领导)이다. 중국에서 줄곧 중시되어 온 당의 영도가 제19차 당대회 이후 ‘당이 모든 것을 영도(党领导一切)’하는 것으로 그 범위와 정도가 더 강화되었는데, 협상민주론에 있어서도 당의 영도의 중요성이 이전 시기보다 더 크게 강조되고 있다. 즉 당의 영도가 중국 사회주의 협상민주의 가장 본질적인 특징이며, 협상민주 발전을 위한 근본적인 정치적 보장이라는 것이다(宋连胜·李建, 2013: 6). 이는 당의 영도가 없으면 각 부문에서의 협상이 혼란스러워질 수 있을 뿐 아니라 협상만 하고 합의를 이끌어내지 못하거나 혹은 합의를 도출하고도 실행되지 못하는 것을 방지함으로써 협상의 조직적 전개와 체계적 실시 그리고 계획적 진행을 보장할 수 있기 때문이라는 논리로 뒷받침되고 있다(中共中央宣传部, 2018: 181). 뿐만 아니라 당의 영도가 중국 사회주의 협상민주의 가장 본질적인 특징이며, 협상민주가 바로 당의 영도를 실현하는 중요한 방식이라고 규정되며(陈梦琳, 2018: 28-30), 만약 협상민주주의 발전 과정에서 당의 영도적 지위가 흔들린다면 민주주의가 남용되거나 심지어는 극단적인 민주주의 혹은 무정부주의를 추구하는 경향까지도 나타날 수 있다는 우려도 있다(肖光荣, 2017: 8).

이러한 협상민주론은, 협상민주주의를 인민주권의 실현을 위한 ‘민주주의’의 한 형태로 볼 때, 이론적 측면에서 다음과 같은 근본적인 한계를 노정하고 있다. 먼저 협상민주주의의 이론적 토대를 중국 전통사상에서 찾을 수 있으며, 그렇기 때문에 다른 민주주의 형식보다 중국에 더 맞다고 내세우는 것은 중국인들로부터 협상민주주의의 대한 호응을 이끌어내는 데에는 유효하게 작용할 수 있으나 이는 인민주권론과는 배치(背馳)되는 것이다. 협상민주론과 연계성이 높다고 언급되고 있는 중국 전통사상들은 대부분 유가(儒家)사상의 개념인데, 알려진 바와 같이 유가사상은 통치자와 피통치자, 지배계급과 피지배계급 간의 철저한 분리를 전제로 한 것으로 군주의 덕목과 백성의 덕목이 구분되어

있다. 예컨대 가장 많이 거론되는 민본(民本)사상은 군주가 통치를 할 때 백성을 나라의 근본으로 알고 덕치(德治)와 인치(仁治)를 행하라는 취지인 것으로 이는 ‘이미 주어진’ 군주의 존재를 전제로 하여 군주의 선정(善政)을 요구하는 것이지 백성의 뜻대로 군주를 ‘선출’하는 개념은 결코 아닌 것이다. 따라서 민본과 같은 중국의 전통사상에서 협상민주주의의 이론적 근거를 끌어오는 것은 ‘인민의 통치’라는 민주주의를 실현하는데 있어서는 논리적 제약으로 작용될 것으로 본다.

또한 중국 협상민주주의의 본질적 특징이라는 당의 영도 역시, 당의 영도가 협상민주의 실천을 보장한다는 주장과는 반대로, 협상민주주의를 통해 인민주권을 실현하는 데에 중대한 제약이 될 수 있는 개념이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 심의민주주의는 자유롭고 평등한 시민들의 참여로 이성적 심의과정을 통해 공공성과 공공선을 실현할 수 있다고 보는 것이며, 따라서 원칙적으로 심의민주주의에서는 시민 개개인이나 사회조직이 자유롭고 평등한 참여와 제약없는 토론을 보장받는 것 즉 자율성이 보장되는 것이 심의 결과의 정당성 확보에 매우 중요할 것이다. 따라서 중국 협상민주론에서 어떠한 이유로든지 당의 영도를 가장 중요한 지위에 놓고 중국 협상민주의 본질적인 특징이라고 규정하고 있는 것은 시민의 자율성 보다는 국가의 관리와 의지를 더 중시한다는 것으로 해석되는 바 진정한 인민주권의 실현에 중요한 현실적 제약으로 작용한다고 판단된다.

III. 중국 협상민주주의의 제도적 기제 : 기층사회에서의 운영을 중심으로

그러면 중국 협상민주주의는 실제로 어떤 제도적 기제를 통해 운용되고 있는가? 중국 협상민주제도는 상층의 당·정 기관부터 기층사회까

지 다층적인 제도 체계로 구성되어 있다. 본 연구에서는 특히 일반 시민이 참여하게 되는 기층사회에서 협상민주제가 어떻게 운영되고 있는지 살펴봄으로써 협상민주주의의 실제 작동 기제를 파악해보고자 하는데, 그 이유는 중국에서는 국가가 시민을 직접 대면하고 통치권에 대한 집단적 신뢰가 형성되기 시작하는 곳이 지방이기 때문에 기층에서의 경험적 실재에 대한 미시적 접근(micro-political approach)이 정책적 분석에 유효하기 때문이다(Schubert, 2014: 603).

기층 협상민주제는 그 효시로 간주되는 저장(浙江)성 윈링(溫嶺)시의 민주간담회(民主恳谈会)⁶⁾ 개최 이후 각지로 점차 확산되었는데, 최근의 양상을 종합해보면 그 기능과 목적에 따라 크게 4가지 유형으로 분류해 볼 수 있다(<표 1>).

표 1. 기층협상민주제도 유형

성격/기능	주요 형태
정책결정형	공청회, 군중자치회의
자문형	민주간담회, 전문가 자문회, 지역사회포럼
감독형	정책심의회, 중요 사무 공시제, 온라인포럼
조정형	인민조화위원회, 지역주민 원탁회의, 임금단체협상제

첫째는 정책결정형 협상민주제로 기층정부와 자치조직의 정책 제정과 공공사무 관리를 위한 것이다. 여러 이익집단의 공개적인 대화와 토론을 통해 최종 결정에 이르게 되며, 주요 형태는 공청회나 군중자치조직회의 등이다. 둘째는 자문형 협상민주제인데, 특정 정책에 국한하지

6) 1999년 저장성이 농업·농촌교육현대화 포럼을 진행하면서 윈링시에서 그 효과를 제고하기 위해 송먼(松门)진(镇)을 시범지역으로 삼아 기존에 해오던 ‘선진’ 방식을 버리고 ‘간부-주민 상호활동’ 방식을 채택하였는데, 이것이 ‘민주간담회’로 명명되면서 점차 다른 지역에도 확산되었다(王雪春, 2019: 23).

않고 광범한 의제에 대해 자문을 받는 과정으로 정부 부문이나 사회조직이 대중이나 전문가의 의견을 청취하는 활동을 한다. 주요 형태는 민주간담회, 전문가 자문회, 지역사회포럼 등이다. 셋째는 감독형 협상민주제로 대중의 감독권을 보장하고 기층정부의 행정과 자치조직의 직능에 대한 시민의 감독을 강조하는데 주안점을 두고 있으며, 주요 형태는 정책심의회, 중요 사무 공시제, 온라인 포럼 등이다. 넷째는 조정형 협상민주제로 주로 군중자치조직과 조직 내부 구성원 간의 이익충돌에 대해 소통하고 협상하여 조정하는 기능을 하며, 주요 형태는 기층정부의 인민조화위원회, 지역주민 원탁회의, 임금단체협상제 등이다(张等文·陈佳, 2015: 6-7).

그러면 이러한 기층의 협상민주제가 주로 어떤 과정과 방식으로 운영되는지 구체적으로 살펴보기로 한다. 대표적으로 전국에서 선도적으로 협상민주제를 잘 운영하고 있다고 평가되는 저장성 타이저우시(台州市) 황옌(黄岩)구(区)의 사례를 보면 황옌구는 2017년 각계 인사 818명을 초빙하여 19개의 협상민주의사위원회(協商民主议事委员会)를 설립하였고, 1년간 76회의 협상민주의사회의를 개최하여 제출된 600여건의 의제 중 400여건을 채택하였다. 황옌구 협상민주제 운영의 핵심주체는 협상민주의사위원회인데, 이는 당이 영도하는 조직으로 대표성과 통일전선 성격을 갖고 있으며, 지역내 각계각층의 인사로 구성되는데 이들을 모두 당위원회(党委)에서 초빙하고 임명한다. 의제는 대부분 지방정부와 당위원회의 연내 주요 사업이며, 협상민주의사위원회 위원들이 의견을 제시하면 향진가도(乡镇街道) 협상민주건설공작영도소조(協商民主建设工作领导小组)의 심의를 거쳐 최종적으로 당위원회가 협상 의제를 설정한다. 그리고 해당 의제에 대해 위원들이 논의한 결과에 대한 수용 여부는 당위원회가 결정한다(潘禹斌·王功田, 2019: 27-30).

위의 사례를 포함하여 많은 현지 사례 연구를 토대로 중국 기층사회 협상민주제도가 어떻게 운영되고 있는지를 종합해보면 무엇보다 두드

러지는 특징은 기층협상민주제도의 운영 주체인 의사회 같은 조직의 구성과 관리를 당위원회 같은 당조직이 맡고 있다는 점이다. 이는 시(市)와 구(區) 단위 뿐 아니라 기층사회의 가장 하급 단위인 촌(村)급도 마찬가지여서 촌의 민주협상의사회도 촌내 각 조직의 책임자 등으로 구성되고 촌 당지부(黨支部)의 영도하에 운영되며, 통상 촌 당조직의 서기가 의사회의 주임을 맡는다(鄭普建, 2018: 56-57).

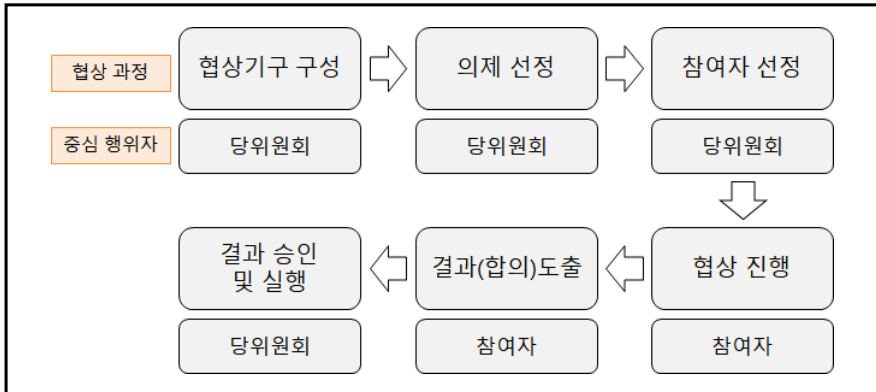
이처럼 기층 협상민주제도 기구를 기층의 당조직이 관장하면서 제도 운영의 방향이 당의 구상대로 될 여지가 매우 크다고 하겠다. 즉 기층 협상민주제에서의 핵심은 ‘누가’ 의제 협상의 ‘참여자’가 될 것인가인데, 이 협상기구 구성원에 대한 추천권과 선발권을 모두 당조직이 독점하고 있기 때문에 당의 의도대로 협상민주제 기구가 구성될 가능성이 매우 높다는 것이다. 실제 당 조직이 기층 협상민주제 기구에 위원으로 초빙하는 사람들 대부분이 당과 직간접적으로 관계가 있거나 관내에서 일정한 경제·사회적 영향력이 있는 인사들과 외부의 전문가들이다. 이들은 지역내에서 상대적으로 높은 사회·경제적 지위에 있는 이른바 지역 엘리트라고 볼 수 있는데, 이들이 과연 기층사회 일반 시민의 선호와 이익을 대변할 것인가의 문제가 제기될 수 있다. 특히 이들이 공공 의제나 지역 현안에 대한 협상에서 정책적 차원의 배려가 보다 필요한 사회 취약 계층—예컨대 농민이나 빈곤층 같은—을 위한 목소리를 낼 것으로 상정하기는 어렵다. 더욱이 최근에는 진(鎭)이하 협상민주 기구의 지적 수준과 전문성을 제고한다는 명분으로 지역내 명망가(鄉賢)를 더욱 적극적으로 영입하여 협상기구에 참여시키고 있는데(鄭普建, 2018: 58), 이러한 경향은, 협상민주의 본질적 취지를 감안할 때, 기층 협상민주제 참여자의 대표성에 대한 의문을 보다 가중시키는 것으로 보인다. 이와 함께 기층 협상민주제도에 농민공의 참여가 거의 배제되고 있다는 점도 중요한 결함으로 지적될 수 있다. 농민공들은 현재 거주하지 않기 때문에 전출지의 협상기구에도 참여할 수 없고, 전입지

특히 도시의 후커우(戶口)를 취득하기 어렵기 때문에 현 거주지역의 협상기구에도 참여하는 경우가 거의 없다(張隆康, 2014: 50). 즉 현재 중국 협상민주제도에는 3억명 가까운 농민공의 참여 기제가 없다는 것인데, 농민공의 정치·경제·사회적 취약성과 규모를 감안한다면 이는 협상민주의 중대한 제도적 결함이라고 할 수 있다.

이 뿐만 아니라 기층 당위원회는 협상과정으로 도출된 합의에 대한 승인권과 실행여부에 대한 결정권도 부여받고 있기 때문에 기층 협상민주제도는 전 과정에 걸쳐 당 조직의 의지와 결정으로 운영되고 있다고 판단된다.

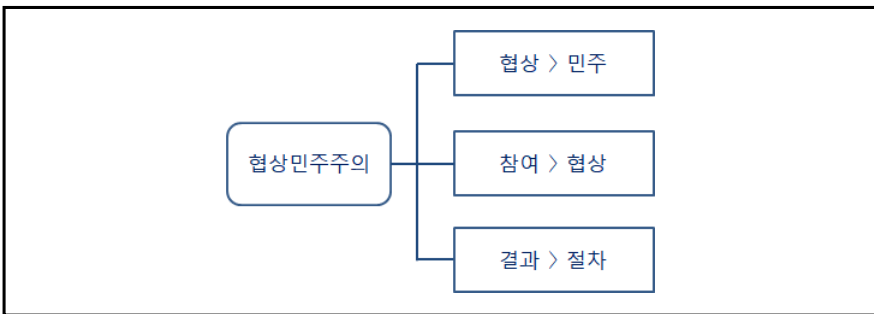
요컨대 중국 기층사회에서 협상민주주의의 제도적 기제는 아래의 [그림 1]을 통해 나타난 것 처럼 처음부터 끝까지 당의 주도와 영향력 하에 운용되고 있다고 볼 수 있으며, 이에 따라 중국 협상민주주의는 결과적으로는 인민주권의 실현보다 당 통치의 지속과 안정에 기여하는 기능을 하는 것으로 보인다.

그림 1. 기층사회의 협상민주제도 운영 과정



종합해 보면 이러한 중국 협상민주주의 제도적 기제의 특징은 아래 [그림 2]와 같이 개괄될 수 있다. 즉 민주적 절차 혹은 절차적 민주주의 보다 협상을 통한 결과 도출 혹은 문제 해결을 중시하고, 실질적 협상보다는 형식적 참여가 두드러진다는 것인데, 이러한 특징들로 인해 중국의 협상민주주의는 ‘민주주의’의 한 형태보다는 ‘거버넌스’의 한 형태로 평가되기도 한다(He, 2013; Wang and Groot, 2018).

그림 2. 중국 협상민주주의 제도적 특징



* 韩福国·张开平(2015: 51)을 재구성

IV. 결론

어느 정치공동체가 민주주의를 채택하기로 했다면 인민들이 인민주권을 실현하기 위해 자신들의 의사를 결정할 수 있는 기제를 가져야 하는데, 그러한 기제가 바로 민주적 절차이다. 본 연구에서는 이러한 민주주의 본질적 측면에서 출발하여 헌법 제2조에 “중화인민공화국의 일체의 권력은 인민에 속한다”고 규정되어 있는 중국에서 매우 중요한 정치적 지위를 갖게 된 협상민주주의가 어떤 내용과 제도적 기제를 통해 인민들이 주권행사를 하도록 하고 있는지 살펴보고, 그것이 실제로

인민주권의 구현에 효과적으로 기능하고 있는지 판단해 보고자 하였다.

본 연구의 내용을 종합해 볼 때 중국의 협상민주주의는, 공적 협상과정에서의 인민들의 ‘참여’를 통해 ‘선거’민주주의보다 실질적인 주권행사를 할 수 있다는 중국 내부의 주장과는 달리, 다음과 같은 이유에서 인민주권의 실현에 근본적이면서 중대한 제약이 있는 것으로 판단된다.

첫째, 먼저 중국 협상민주론 형성을 촉발시키고, 인민의 ‘참여’라는 핵심 개념을 공유하고 있는 심의민주주의에 대해 봤을 때 심의민주주의는 그 의도와는 다르게 사회적 약자가 심의 과정에 배제되거나 엘리트 주도의 심의 결과를 정당화시켜주는 역할을 하게 되어 자신의 이익 대변에 취약한 계층의 주권 행사가 제약받는 한계가 있다.

둘째, 중국 협상민주론이 그 주요 이론적 연원을 중국 전통사상과 연계시키고 있는데, 이는 인민의 통치라는 민주주의 개념과 상치되는 것이다. 또한 협상민주제에서 당의 영도적 지위를 강조하고 또 강화하고 있는데, 이는 인민의 주권행사에 있어서 중요한 시민의 자율성 보장을 제약하는 것으로 여겨진다.

셋째, 실제 기층사회에 운영되는 협상민주제도는 모든 과정에서 당 조직이 중요한 결정권을 가지고 주도하고 있기 때문에 인민의 의사, 특히 농민과 농민공 같이 중국에서 가장 취약한 계층의 참여가 거의 배제되어 있어서 이들은 공적 협상과정에서의 참여를 통한 주권행사가 크게 제약받고 있다. 그리고 이는 첫 번째로 지적한 심의민주주의의 이론적 한계와 결과적으로 일치한다.

이 중에서 특히 중국이 자국 협상민주주의의 본질적 특징이라고 내세우는 당의 영도와 당의 주도는 협상민주가 ‘공적협상에의 참여를 통해 인민주권 실현에 기여하는 민주주의의 한 형태’가 되지 못하게 하는 핵심 요인이라고 판단된다. 당 조직이 협상민주의 전제인 참여자 지위의 평등성(陈尧, 2013: 3)을 따르지 않고, 일반 시민보다는 주로 지역

엘리트를 협상주체로 참여시키고 있는데, 이는 중국의 협상민주제를 엘리트정치로 만들고 있다(郭小聰·代凱, 2012: 64). 특히 지역내 엘리트 중에서 주로 경제적 영향력이 있는 인사들을 협상기구에 참여시키고 있는데,⁷⁾ 이는 중국이 아직 발전주의 국가이기 때문에 협상민주제도 경제발전에 유리하게 기능하도록 의도하기 때문이며, 이를 통해 궁극적으로는 당의 통치정당성을 확보하고 정치적 안정을 유지하기 위해서라는 분석도 있다(周少來, 2014: 63). 바꿔 말하면 중국 당국은 기층사회에서 협상민주기구 같은 민주적 제도를 운영하는 것은 당 체제에 변화를 주려는 것이 아니라 당 통치(執政)능력의 제고를 위한 것으로 인식하고 있으며(He, 2013), 이러한 맥락에서 중국의 협상민주주의를 정당화 과정(process of legitimacy)으로 이해해야 한다는 시각이 있다(Schubert, 2014).

요컨대 본 연구결과는 협상과정의 참여자를 추천하고 선발하는 권한을 갖고 있는 당이 어떤 단체와 개인을 참여자로 선발하여 대표성을 부여한다는 것은 곧 선발되지 못한 단체나 개인을 분리 견제하게 되는 것으로 그들의 권위를 실추시키는 효과를 가져오게 되어 반대자와 비판자들은 고립되거나 중화되거나 아니면 당에 협력적이 되기 때문에 중국의 협상민주주의는 당의 헤게모니를 유지하려는 분명한 정치적 목적을 가진 일방적 과정(Wang and Groot, 2018: 571)이라는 해석과 궤를 같이하고 있다.

7) 기층의 협상민주기구에서 뿐 아니라 인민정치협상회의 내에도 경제력을 갖춘 사영기업가들의 비중이 증가하는 추세를 보이고 있어서 중국 사회 전반적으로 경제엘리트가 정치엘리트화 되는 경향을 보이는 것으로 진단된다(Chen, 2015).

References

- 곽준혁. (2005). 심의민주주의와 비지배적 상호성. *국가전략*, 11(2): 141-168.
- 김희강. (2010). 공공성, 사회집단, 그리고 심의민주주의. *한국정치학회보*, 44(2): 5-27.
- 박상혁. (2013). 절차적 민주주의와 실질적 민주주의의 지양: R. Dahl과 J. Cohen의 민주주의론을 중심으로. *철학사상*, 49: 265-287.
- 이정진. (2014). 시민의 선거참여와 민주주의의 질. *한국과 국제정치*, 30(4): 1-31.
- 이희욱. (2014). 중국식 민주주의의 진화: 협상민주주의 도입의 의미와 한계. *국제정치논총*, 54(2): 207-241.
- 임혁백. (1999). 밀레니엄시대의 민주주의 대안: 심의민주주의. *계간 사상*, 143: 159-184.
- 정원규. (2005). 민주주의의 두 얼굴: 참여 민주주의와 속의 민주주의. *사회와 철학*, 10: 281-329.
- 최형익. (2015). 민주공화정의 정치이론: 인민주권론을 중심으로. *민주사회와 정책연구*, 25: 142-170.
- Balla, S. J. (2017). Is Consultation the New Normal? : Online Policymaking and Governance Reform in China. *Journal of Chinese Political Science*, 22: 375-392.
- Cho, Hee-Yeon. (2014). Is democracy with Chinese characteristics possible? A theoretical and practical reflection of crisis in the Chinese party-state regime and post-revolutionary socialist hegemonic politics. *Inter-Asia Cultural Studies*, 15(1): 128-142.
- Gutmann, Amy and Dennis Thompson. (1996). *Democracy and Disagreement*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- He, baogang. (2013). Working with China to Promote Democracy. *The*

- Washington Quarterly*, 36(10): 37-53.
- Chen, Minglu. (2015). From Economic Elites to Political Elites: private entrepreneurs in the People's Political Consultative Conference. *Journal of Contemporary China*, 24(94): 613-627.
- Knight, Jack and James Johnson. (1994). Aggregation and Deliberation: On the Possibility of Democratic Legitimacy. *Political Theory*, 22(2): 277-296.
- Reitz, J. C. (2018). The Chinese Model of Democracy as Liberal Democracy's Major Competitor. *Drake Law Review*, 66: 863-915.
- Schubert, Gunter. (2014). Political legitimacy in contemporary China revisited: theoretical refinement and empirical operationalization. *Journal of Contemporary China*, 23(88): 593-611.
- Wang, R. and Groot, G. (2018). Who Represents? Xi Jinping's Grand United Front Work, Legitimation, Participation and Consultative Democracy. *Journal of Contemporary China*, 27(112): 569-583.
- Wolkenstein, Fabio. (2019). Agents of Popular Sovereignty. *Political Theory*, 47(3): 338-362.
- Young, Iris Marion. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- 陈家刚. (2004a). 当代西方协商民主理论的主要内容. *资料通讯*, 2.
- _____. (2004b). 协商民主引论. *马克思主义与现实*, 3(27).
- _____. (2005). 协商民主: 概念、要素与价值. *中共天津市委党校学报*, 3(22): 54-60.
- _____. (2014). 中国协商民主的比较优势. *新视野*, 1.
- 陈梦琳. (2018). 党领导社会主义协商民主的政治逻辑. *福建省社会主义学院学报*, 6: 28-34.
- 陈尧. (2013). 从参与到协商: 协商民主对参与式民主的批判与深化. *社会*

- 科学, 12: 25-36.
- 崔应美·梁月群. (2015). 中国选举民主与协商民主比较研究. *社会主义研究* 3: 57-62.
- 戴激涛. (2013). 作为宪政民主新范式的协商民主: 概念、价值与特质. *中共天津市委党校学报* 3.
- 潘禹斌·王功田. (2019). 基層協商民主建設的思考: 以台州黃岩區為例. *統戰理論與實踐* 1: 26-30.
- 郭小聪·代凯. (2012). 试论中西方协商民主的区别与联系. *学习与实践* 6.
- 韩福国·张开平. (2015). 社会治理的“协商”领域与“民主”机制——当下中国基层协商民主的制度特征、实践结构和理论批判. *浙江社会科学*, 10: 48-61.
- 韩志明. (2019). 选举民主与协商民主的比较——以民意信息处理为中心的技术分析. *社会科学文摘* 2.
- 梁珊. (2014). 我國基層協商民主的現狀和發展趨勢. *瀋陽工程學院學報(社會科學版)*, 2.
- 林尚立. (2003). 协商政治: 对中国民主政治发展的一种思考. *学术月刊* 4.
- 马奔. (2014). 协商民主与选举民主: 渊源、关系与未来发展. *中国政协理论研究* 3(4): 146-152.
- 宋连胜·李建. (2013). 社会主义协商民主理论源头探析. *理论学刊* 3: 4-8.
- 王雪春. (2019). 新中国成立70年以来浙江乡村治理创新的实践历程和重要启示-基于若干典型样本的考察. *哈尔滨市委党校学报* 5(4).
- 习近平. (2014). 在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话. *人民日报* (2014年9月21日).
- 肖光荣. (2017). 习近平协商民主思想的理论基础、主要内容和现实价值. *湖湘论坛* 6: 5-12.
- 俞可平. (2003). 当代西方政治理论的热点问题. *理论参考* 1: 29-31.
- 張等文·陳佳(2015). 中國基層協商民主的實踐困境與化解策略. *理論與現*

代化, 4.

- 張隆康. (2014). 推進協商民主實現貧困地區農村村民有序政治參與的思考: 以廣西河池市爲例. *廣西社會主義學院學報*, 25(4): 49-52.
- 鄭普建. (2018). 鄉賢參與基層協商民主的實踐與探索: 以浙江臨海‘鄉賢+治理’模式爲例. *廣西社會主義學院學報*, 4.
- 中共中央宣傳部. (2018). *習近平新時代中國特色社會主義思想三十講*. 北京: 學習出版社.
- 周少來. (2014). 發展導向參與民主: 中國民主建設的路徑分析. *政治學研究*, 2.

Manuscript received: Feb 02, 2020; Review completed: Mar 05, 2020; Accepted: Mar 20, 2020