

최근 신방의 변화와 중국의 정책 대응: 쓰촨성 동북 지역 사례를 중심으로*

조형진**

목차

- I. 서론
- II. 신방의 기원과 변동
- III. 신방에 대한 대응 정책
- IV. 결론: 신방과 중국 권위주의 체제의 탄력성

I. 서론

중국의 신방(信訪)을 법률에 따라 정의하면 시민, 법인 또는 기타 조직이 서신, 이메일, 팩스, 전화, 방문 등의 형식으로 각급 정부의 해당 업무 부문에 상황을 알리고 건의·의견·신고·요청을 제출하면 법에 따라 유관 행

* 이 논문은 2009년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2009-362-A00002).

** 국립인천대학교 중국학술원 중국·화교문화연구소 HK교수

정기관이 처리하는 활동이다. 딱딱한 법률 용어 대신 글자 그대로 쉽게 풀어보면 서신(信)과 방문(訪)을 통해 공산당과 정부에 탄원을 하거나 민원을 제기하는 것이다. 많은 국가들이 탄원과 민원을 위한 제도를 갖고 있지만 신방은 공산당과 인민을 연결하는 군중노선의 하나로 시작되었다.

개혁·개방 이후 신방은 거대한 사회경제적 변동이 초래하는 갈등과 불만이 표출되는 창구가 되었다. 시장화, 산업화, 도시화 과정에서 새로운 이해관계의 충돌이 발생하고 생존을 위협받는 피해자들이 증가했지만, 중국의 권위주의 체제는 이들의 분노와 억울함을 표출할 안정적인 제도를 확보하지 못했다. 이로 인해 이전부터 존재하던 신방이 활용될 수밖에 없었다. 따라서 집단시위인 군체성사건(群體性事件)과 함께 신방의 증가는 중국의 불안정을 나타내는 대표적인 지표로 인식되었다. 실제 신방은 1990년대 중반 이후 지속적으로 증가했으며 2000년대 초반 급격히 고조되었다. 그러나 중국이 자료공개를 통제하면서 최근 신방의 추세를 파악하기는 쉽지 않아졌다.

본 연구는 신방에 대한 기존의 관점을 검토하면서 현지조사를 통해 최근 신방의 변화와 관련 정책을 분석한다. 현지조사는 2014년 4월과 2017년 9월 쓰촨성 동북 지역(川東北)에서 실시되었다. 이 지역의 최대도시인 난충(南充)시가 주요한 대상 지역이나 이웃한 광안(廣安)시와 바중(巴中)시도 일부 포함되었다. 또한 2013년 8월과 10월 저장성 윈링(溫嶺)시와 쓰촨성 청두(成都)시에서 실시한 현지조사도 반영되었다. 한 가지 주의할 점은 조사지역을 '시(市)'로 지칭했지만 중국의 행정구역은 우리와 달리 대부분 도시와 농촌을 포괄한다. 따라서 본 연구도 도시와 농촌의 상황을 모두 포함한다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 먼저 신방에 대한 이해를 돕기 위해 신방의 기원을 간략히 설명하고 개혁·개방을 전후로 한 신방의 변화를 살펴볼 것이다. 다음으로 후진타오 정부 시기(2002-2012년) 신방의 고조와 이에 대한 중국의 대응 정책들을 분석한다. 이를 통해 중국이 새로운 변화에 대

응하는 다양한 정책들을 통해 최근 신방 문제를 안정화시켰다는 점을 보여줄 것이다. 마지막으로 신방의 최근 변화가 적응성과 탄력성이라는 측면에서 중국 권위주의 체제에 갖는 함의를 논의한다.

II. 신방의 기원과 변동

1. 신방의 기원

우리가 화백제도, 신문고 등으로부터 민주주의의 역사적 기원을 찾아내려는 것처럼 중국도 신방의 기원을 고대의 요순시대부터 끌어내기도 한다. 요순까지는 아니라도 주나라 후반기에 백성이 직접 조정을 방문하여 왕에게 억울함을 호소하는 제도가 광범위하게 존재했다는 사실을 실증적인 사료를 통해 제시하기도 한다. 후세에는 입궐과 같은 의미가 되어버린 '예궐(詣闕)'이다. 주나라 후반기에 다수의 제후국이 등장하면서 왕과 백성의 물리적 거리가 그리 멀지 않았기 때문에 가능한 일이었다. 이후의 왕조에서도 목숨을 잃을 각오를 하고 황제의 순행길을 막거나 수도에 가서 억울함을 호소하는 행위를 찾아볼 수 있다. 이는 문을 두드린다는 의미의 '구훈(叩闥)'이라고 불렸다. 정확한 기원을 헤아릴 수는 없을지라도 수천 년 전부터 신방과 유사한 제도가 중화민국 시기까지 지속되었다는 것이다¹⁾.

하지만 좀 더 현실적으로 보면 현대 신방제도의 기원은 길게 잡아도 중국공산당의 역사를 넘어서지 않을 것이다. 중화인민공화국 건국 이전에도 공산당이 지배한 이른바 '인민정권'이 수립된 지역에서 의견함 설치 등 신방과 유사한 제도를 운영했다는 점에서 현대적 기원을 찾기도 한다. 실제

1) 方强, 『中國上訪制度史話: 公元前11世紀—1949年』, 中國青年出版社, 2013.

공산당의 승리가 확실시되던 1949년 3월 공산당 중앙이 베이징으로 옮긴 직후에 설립한 중앙서기처의 정치비서실 업무 중에 신방과 유사한 업무가 포함되었다. 10월 1일 중화인민공화국이 공식 수립된 직후에도 공산당 중앙관공청 등 당정 사무실이 서신을 접수했다. 그러나 당시의 주요 업무는 마오쩌둥 주석, 저우언라이 총리 등 최고영도자들에게 전달되는 사적인 서한(私函)과 관련된 것이었으며 직접 방문은 받지 않았다. 따라서 일반적으로 신방의 기원은 1951년 3월 정무원(현재의 국무원) 비서청에 인민서한조(人民信件組)가 설립되고 같은해 6월 정무원이 「인민의 서한과 인민 접견의 업무를 처리하는 것에 관한 결정(關於處理人民來信和接見人民工作的決定)」을 발표한 시점으로 본다. 「결정」은 현금 이상 인민정부가 신방을 담당하는 전문 인력을 배치하고 내방하는 인민군중을 위한 접견실을 갖추도록 규정했다.²⁾ 업무를 서한과 방문으로 나누고 현금 이상 인민 정부에 전문적인 인력, 부서, 장소를 설치하면서 오늘날 신방의 기본적인 형태가 갖추어진 것이다. 또한 신방은 본래 '내신내방(來信來訪)'으로 불렸으나 1963년 국무원 문건에 이를 축약한 '신방'이라는 단어가 처음 등장했다.³⁾ 이어서 1966년 국무원 비서청 예하에 신방실이 설립되기도 했다. 이후 차차 신방이란 용어가 대중화되었다. 현대에 등장한 신조어인 셈이어서 정통 중국어 사전 중에는 '신방'이라는 단어가 아예 기재되지 않은 경우도 많다.

2. 개혁·개방 이전의 신방

개혁·개방 이전의 신방을 자세히 살펴보면 오늘날과 다른 점이 많다. 앞서 언급되었듯이 초기에는 방문 형태가 아닌 서신 형태 위주였다. 이는 당

2) 刁傑成 編著, 『周恩來與信訪工作』, 人民出版社, 2014.

3) 吳超, 「中國當代信訪史基本問題探討」, 《當代中國史研究》 2001年第18卷第1期, 69-75쪽.

시의 상황을 보면 쉽게 이해할 만하다. 차차 중국 사회의 주요한 구성요소로 정립된 도시의 단위(單位), 농촌의 인민공사(人民公社)는 기본적으로 이동의 자유가 제한되었다. 더구나 교통이 발달하지 못한 상황에서 권력 기관이 있는 대도시나 베이징으로 가는 경비 또한 만만치 않았다. 굳이 금지하지 않더라도 방문 형식의 신방이 많을 수가 없었다.

공식적으로 신방은 군중노선의 하나로서 최하층의 인민부터 중앙의 핵심권력까지 연결되는 공산당과 인민의 소통 수단이었다. 실제 당시 신방 업무를 실질적으로 주도했던 저우언라이 총리는 물론, 마오쩌둥과 덩샤오핑 등 주요 영도자들은 가난한 농민이 호소하는 억울함을 해결하거나 열의에 찬 노동자가 제시한 건의를 정책에 반영한 신방 관련 일화를 하나씩은 가지고 있다. 이러한 일화들은 공산당과 영도자들이 인민을 위해 복무하며 민주적으로 통치한다는 상징으로 널리 선전되었다. 문제는 '군중'의 개념이 차별적이었다는 점이다. 군중이 아니라 인민의 적으로 간주되는 자들은 신방을 할 수 없었다. 공산당이 인정하는 인민과 군중이 제기하는 '인민 내부의 모순(人民內部矛盾)'만이 신방의 대상이 될 수 있었다.⁴⁾

중국은 신방을 국가와 인민이 소통하는 매개로서 인민의 민주적 권리를 보호하고 인민이 정부를 감독하는 합법적인 방법으로 내세웠다. 또한 신방이 이상적으로 운용된다면 인민 내부의 모순을 해결하여 사회의 혼란을 예방하고 간부의 관료주의도 타파할 수 있다고 믿었다.⁵⁾ 그러나 실제로는 당시 중국의 상황이 그대로 반영되어 신방은 인민 내부의 모순이 아니라 '적아모순(敵我矛盾)'에 가까운 중앙의 권력투쟁과 정치적, 이념적 충돌에 좌우되었다.

4) 田先紅·王琬, 「從群眾到公民: 信訪分類治理體系的形成及演進」, 『雲南行政學院學報』 2017年第4期, 55-64쪽.

5) 國務院秘書廳, 「國務院關於加強處理人民來信和接待人民來訪工作的指示」(1957年11月19日), 刁傑成 編著, 앞의 책, 321-327쪽.

이런 이유로 역사적으로 신방은 일반 대중이 공산당과 정부의 권력기관이나 권력자에게 억울함을 호소하는 '약자의 무기'이기보다는 정치적 수단으로서 더 도드라졌다. 실제 관료 심지어 꽤 높은 직위의 영도간부도 신방의 주요한 행위자였다. 특히 당정 기관이 붕괴된 문화대혁명 시기에는 국장급 이상의 서신도 많았다. 또한 이 과정에서 신방제도는 중앙권력이 정보를 수집하는 수단이 되기도 했다. 예를 들어 1971년 9월 13일 마오쩌둥의 공식적인 후계자이자 권력서열 2위였던 린바오(林彪)가 소련으로 망명하다가 비행기 추락사고로 사망한 직후 린바오와 관련된 서신이 빗발쳤다. 주로 그동안 말하지 못했던 린바오 일당의 악행을 폭로하거나 이들로 부터 박해를 받은 간부들이 억울함을 호소하는 내용이었다. 국무원 신방실은 이를 비밀로 처리하여 저우언라이 총리에게 직보했다고 한다.⁶⁾ 1976년 마오쩌둥이 사망하고 문화대혁명이 종결되자 박해받았던 간부들의 복권과 직위 회복을 의미하는 이른바 평반(平反)이 대두되면서 신방이 폭증했다. 당시 신방은 보수파를 억누르고 개혁을 추진하기 위해 후야오방이 주도한 평반의 주요한 경로가 되었다. 마오쩌둥의 결정과 지시를 모두 따라야 한다는 보수파의 '양개범시(兩個凡是)' 주장에 대해 후야오방과 개혁파가 잘못된 것을 모두 바로잡아야 한다는 '양개불관(兩個不管)'으로 반격했던 곳도 1978년 9월의 전국신방업무회의였다.⁷⁾

실제 신방은 전체적으로 보면 대세 상승했지만, 정치적 변동에 따라 증감했다. 개혁·개방 이전에 신방은 정치적 격변에 따라 역사적으로 네 번의 고조기가 있었다. 자유로운 비판을 허락한 백화제방(百花齊放) 운동의 영향으로 1955-1957년 첫 번째 고조기가 있었으며 간부를 다잡기 위한 일종의 반부패 운동이었던 1962-1966년 사청운동(四清運動) 시기에도 신방이 급증했다. 앞서 이미 서술했듯이 린바오의 실각과 사망으로 1972-1975년

6) 刁傑成, 「周恩來與“文革”中的信訪工作」, 『當代中國史研究』 1998年第2期, 74-77쪽.

7) 안치영, 『덩 샤오핑 시대의 탄생: 중국의 역사 재평가와 개혁』, 창비, 2013, 151-164쪽.

사이에 다시 신방이 늘었으며 문화대혁명이 끝나고 개혁·개방이 시작되면서 평반과 함께 1978-1980년 동안 신방이 폭증했다.⁸⁾

3. 개혁·개방 이후 신방의 변화

개혁·개방이 가져온 격변은 신방도 변화시켰다. 앞에서 봤듯이 이전의 신방은 주로 중앙권력의 부침에 따른 역사적 해원(解冤)의 성격이 강했으며 이로 인해 정치적, 이념적 변화에 따라 증감했다. 개혁·개방 이후 정치적, 이념적 요소로 인한 정국의 급격한 변화는 줄었다. 신방도 사회경제적 문제가 반영된 사례가 압도적으로 증가했다.⁹⁾ 이에 따라 신방의 행위자도 변화했다. 정치풍파에 고난을 겪은 고위간부가 신방을 하는 일은 차차 사라졌다. 정치적, 이념적 격변이 줄어든 이유도 있지만 문화대혁명 이후 무너졌던 당과 정부의 기능이 회복되어 간부들에 대한 기율과 관리가 강화되었기 때문이기도 하다. 당정 간부가 공식적인 공산당과 정부의 보고체계와 절차가 아닌 신방을 이용하여 상부에 억울함을 호소하거나 비리를 폭로하는 행위는 매우 드문 일이 되었다. 대신 기층간부들에게 피해를 입거나 시장개혁으로 손실을 본 일반 인민들의 신방이 폭증했다. 시장경제로의 이행과정에서 경제적 이해관계의 충돌로 인한 갈등도 신방을 증가시켰다. 이로 인해 신방은 지방의 권력자에게 억압받는 약자와 거대한 변화과정에서 소외된 피해자의 구제수단이자 마지막 무기가 되었다.

신방은 더 이상 공산당이 규정하는 올바른 균중만이 누릴 수 있는 특권이 아니라 보편적인 권리가 되었다. 이는 개혁·개방 과정에서 인민과 균중에 대한 이념적 분류가 차차 사라졌기 때문이기도 하고 보편적인 권리의

8) Lianjiang Li, Mingxing Liu and Kevin J. O'Brien, "Petitioning Beijing: The High Tide of 2003 - 2006," *The China Quarterly* 210, 2012, pp.316-317.

9) 吳超, 「信訪制度60年發展歷程的回顧與展望」, 『社會科學管理與評論』 2011年第3期, 71-79쪽.

식이 성장했기 때문이기도 하다. 신방의 내용과 절차가 체제의 이념과 규정된 법률을 넘어서는 것은 여전히 허락되지 않았지만 신방을 하는 군중을 사전에 분류하는 일은 사라졌다. 신방은 여전히 군중노선의 하나였지만, 중국 인민이 보편적인 권리를 가진 시민으로 변화하면서 신방 또한 시민의 권리가 되어 갔다.¹⁰⁾

개혁·개방의 거대한 사회경제적 변화 과정에서 발생한 약자와 피해자가 신방의 주체가 되면서 신방은 중국 사회의 모순과 갈등을 보여주는 지표가 되었다. 그러나 정확하게 중국 신방의 실체를 파악하기는 쉽지 않다. 정보 공개가 매우 제한적이기 때문이다. 전국을 아우르는 종합적인 통계는 정기적인 연감이나 보고서의 형태로 공개되지 않으며 단속적으로 일부 자료가 공개될 뿐이다. 그러나 신방이 개혁·개방 이후에 폭발적으로 증가했다는 점은 분명하다.

더 정확하게 말하면 문화대혁명의 종결로 인한 정치적 자유의 확대와 뒤이은 평반으로 인해 개혁·개방의 개시와 함께 급속히 증가했다가 1980년대에는 일정한 수량을 유지하거나 소폭 감소했다. 문화대혁명의 폐단들이 차차 해결되면서 이와 관련된 신방의 횡수가 줄었기 때문이다. 더 큰 사회경제적 배경을 살펴보면 1980년대의 개혁·개방이 기존의 사회주의적 요소가 일정 정도 유지되면서 시장주의적 요소가 추가되었던 방식이었기 때문이기도 하다. 그러나 1989년 톈안문 사건으로 인한 일시적인 보수화 이후 1992년 덩샤오핑이 전면적인 시장개혁을 개시하면서 본격적으로 개혁의 패배자와 피해자가 양산되었다.¹¹⁾ 도시화로 인한 토지정리와 개발로

10) 田先紅·王琬, 앞의 논문.

11) Liu, Guoli and Lowell Dittmer, "Introduction: The Dynamics of Deep Reform," Lowell Dittmer and Guoli Liu (eds.), *China's Deep Reform: Domestic Politics in Transition*, Rowman&Littlefield Publishers, Inc., 2006, pp. 1-24; Barry Naughton, *The Chinese Economy: Transitions and Growth*, MIT Press, 2007, pp. 90-91, 106-107.

땅을 잃거나 주택을 철거당하는 사람들이 늘었으며 국유기업 개혁으로 실업자가 양산되었다. 더 좋은 직장과 임금을 찾아 도시로 간 농민들은 자신들의 권리와 이익을 지키기 어려웠다. 부족하나마 사회주의 체제가 보장하던 보건의료, 교육 등의 사회복지가 시장화되면서 인민의 부담과 불만이 늘어났다. 여기에 정부의 재정이 충분하지 못해 연금을 받지 못하는 퇴직자와 제대자들도 많았다. 이들이 모두 신방의 원천이 되었다. 드물게 공식적으로 공개된 신방의 총량을 봐도 1995년 479만 건, 2000년 1024만 건, 2004년 1373만 건으로 1990년대 중반 이후의 급격한 상승을 확인할 수 있다.¹²⁾

신방의 형태도 변화했다. 서신을 보내는 것보다 직접 방문하는 내방 또는 주방(走訪)이 늘었다. 대부분 주방은 자신이 거주하는 지역의 당정 기관에서 문제가 해결이 안 되기 때문에 더 높은 기관을 찾아가는 형태일 수밖에 없다. 촌(村) 안에서 해결이 되지 않는 문제를 향(鄉)과 진(鎮)의 당정 기관에 호소하고 이도 안 되면 더 높은 현(縣)으로 가야만 한다. 더 높게는 지급 시(地級市)의 기관에 가거나 아예 성(省)의 당위원회나 정부를 찾아가기도 한다. 결국 해결이 안 되는 문제는 최종적으로 수도 베이징으로 가게 된다. 이처럼 더 높은 기관을 찾아가는 행위를 '상방(上訪)'이라고 부른다. 하지만 굳이 아래에서 차례로 하나씩 올라가는 것보다 바로 성 정부의 소재지 도시인 성회(省會)나 베이징으로 갈 수도 있다. 「신방조례(信訪條例)」의 규정에 따르면 신방은 해당 소재지의 본급이나 그보다 한 단계 높은 곳에서 해야만 합법이다. 해결이 안 되거나 만족을 못하면 차례로 한 등급씩 올라가야만 한다. 당정 기관의 상하 급수를 뛰어넘는 상방은 월급상방(越級上訪)으로 불리며 불법이지만, 신방인(信訪人)들은 두세 단계를 넘어 상방을 하고 바로 베이징으로 향하기도 한다. 특히 베이징 상방

12) Yongshun Cai, *Collective Resistance in China: Why Popular Protests Succeed or Fail*, Stanford University Press, 2010, pp. 23-24.

을 '진경상방(進京上訪)', 줄여서 '경방(京訪)'이라고 한다. 이와 같은 단계를 뛰어넘는 상방들이 증가한 것은 해당 지방정부의 억압과 착취가 신방의 원인인 경우가 많았고 그렇지 않더라도 지방간부들은 신방인의 문제를 해결해주기보다 신방의 대상이 된 권력자와 관료들을 두둔하는 경우가 많았기 때문이다. 상급정부에 접수된 신방이 일으킬 문제가 자신들의 자리보전과 진급에 방해가 될까봐 지방정부들은 기본적으로 신방을 접수하기를 꺼려했으며 상방을 어떻게든 막으려고 했다. 이러한 태도는 상방을 막는 요소도 되었지만 오히려 상방을 해야 할 합리적인 이유가 되었다. 또한 1980년대 초반 농촌의 인민공사가 해체되고 개혁의 심화와 함께 도시의 단위 체제가 점차 붕괴되면서 이동의 제한이 사라져버렸고 교통수단의 발전과 소득의 증가로 멀리 떨어진 성회와 베이징으로 가는 것이 이전보다 수월해졌다는 점도 작용했다.

상방, 특히 월급상방과 경방의 증가와 함께 또 다른 변화는 집단적인 상방이 점차 늘었다는 점이다. 중국에서 일반 인민들이 무리를 이루어 권력기관을 찾아가는 심정은 쉽게 이해할 수 있다. 권력에 대한 두려움뿐만 아니라 문제의 심각성을 강조하고 빠른 해결을 유도하기 위해서는 전략적으로도 다수의 사람들이 상방을 가는 것이 낫다. 공산당이 경제성장을 위한 사회안정을 최우선으로 강조하면서 각급 정부와 간부들은 신방이 상급기관이 주목할 만한 거대한 규모로 변하거나 과격한 시위로 악화되는 것을 막아야만 했다. 이는 신방에 대한 거침없는 탄압의 원인이 되기도 했지만 유화적인 조치를 취해야만 하는 이유가 되기도 했다. 중앙정부도 지방을 통제하고 통치의 정당성을 제고하기 위해 체제를 위협하지 않으면서 사회적으로 주목 받는 이슈에 대해서는 인민을 위한 해결사로 나서기를 주저하지 않았다. 신방인들은 공산당과 중앙정부의 방침을 내세우면서 더 크고 더 시끄러울수록 자신들의 문제가 해결될 가능성이 높다는 점을 학습하게 되었다.¹³⁾ 이로 인해 「신방조례」가 주방을 수행하는 인원이 다섯 명을 넘지 못하도록 규정하고 있지만 이를 어긴 집단상방(集體上訪)은

계속 증가했다.

4. 후진타오 정부 시기 신방의 고조와 감소

가장 최근 신방이 고조된 시기는 후진타오 정부 초기인 2003-2006년 사이였다. 2005년 이후 전국적인 신방의 통계는 공식적으로 확인되고 있지 않지만 이 시기 신방이 고조되었다는 점에 대해서는 대부분이 동의한다. 중국이 이 시기부터 신방에 대한 정보를 강하게 제한했다는 점은 신방이 급증했다는 방증으로 읽힐 수 있다. 또한 뒤이어 살펴보겠지만 중국은 2005년 이후 신방 감소를 위한 다양한 정책들을 시행하면서 공식적인 총계를 공개하지 않는 대신 꾸준히 신방이 감소하고 있다는 점을 역설해왔다. 이런 점에서 구체적인 수치는 확인이 되지 않더라도 후진타오 정부 초기의 신방 상승은 확실해 보인다. 이 시기의 또 다른 특징은 지방에서도 꾸준히 신방이 증가했지만 수도 베이징으로의 상방이 급격하게 증가했다는 점이었다. 월급상방과 집단상방도 더욱 빈번해졌다. 신방의 양과 질이 모두 악화된 것이다.

이 시기 신방의 고조는 개혁·개방 이후의 거시적인 사회경제적 변화는 물론 중국의 정치적 변동이 함께 작용했다. 장쩌민으로 대표되는 3세대에서 후진타오로 대표되는 4세대로의 지도부 교체와 새로운 정부의 정책 전환이 신방의 증가를 가져왔다. '과학적 발전관(科學發展觀)', '조화사회(和諧社會)'로 대변되는 후진타오 정부의 정책 전환은 경제성장을 최우선하는 이전의 개혁·개방 정책에서 탈피하여 사회발전, 분배와 공평을 함께 추구하는 총체적인 발전 전략으로 전환한다는 의미였다. 이에 따라 경제 성장 일변도의 개혁 과정에서 피해를 입은 인민의 편에 서겠다는 의미로 '친민(親民)'과 '민생(民生)'을 강조하고 신방에 대해서도 유화적인 조치

13) *Ibid.*, pp. 2-17.

를 취했다. 일례로 현지 신분증이 없는 사람을 임의로 잡아들여 상방하는 신방인을 잡아들이는 데 악용되던 수용송환(收容遣送) 제도가 2003년 8월에 공식 폐지되었다. 이는 신분증이 없다는 이유로 수용되어 억울하게 맞아 죽은 대학생 순즈강(孫志剛)의 사건이 발단이 되었지만 대도시와 베이징으로 상방하기 위해 감수해야 할 위험을 크게 덜어 주었다. 또한 2004년 초에는 베이징에 상방을 온 사람들이 집단으로 기거하는 평타이(丰台)구 상방촌(上訪村)에서 관련 당정 기관으로 가는 버스를 무료로 제공하기 위한 조치가 취해지기도 했다.¹⁴⁾

그러나 신방에 대한 유화 조치는 오래가지 못했다. 대도시와 베이징의 상방에서 원하는 반응과 결과를 못 얻은 많은 신방인들은 외국의 언론들을 부르고 국가의 주요한 행사 날짜에 맞춰 가장 민감한 장소에서 집단적인 시위를 벌였다. 심지어 당정 고위지도자들의 사무·주거 지역인 자금성 옆의 중난하이(中南海)도 상방의 대상이 되었다. 신방의 수량이 급증했을 뿐만 아니라 집단화, 폭력화되면서 소위 '이상상방(異常上訪)'이 늘어난 것이다. 정부는 유화적 조치가 가져온 혼란을 우려하기 시작했다. 또한 2008년 베이징 올림픽, 2009년 건국 60주년 등 정권의 사활이 걸린 주요한 행사가 몇 년 안 남은 시점에서 베이징 상방의 지속적인 증가는 묵과될 수 없었다. 이로 인해 2005년부터 신방에 대한 정돈(整頓)이 시작되었다. 중앙의 공안당국은 지방의 경찰들이 베이징으로 상방을 온 신방인들과 대화를 하도록 대대적인 캠페인을 벌였다. 표면적으로는 신방을 잘 처리하기 위한 것이었지만 실제로는 지방정부를 불러들여 베이징 상방을 축소하기 위한 조치였다.¹⁵⁾ 베이징 올림픽을 앞둔 2007년 9월에는 후진타오 정부 초기 전향적인 신방 정책의 상징이었던 평타이구 상방촌에 대해 대대적인 철거가 자행되었다. 이러한 단편적인 조치뿐 아니라 이후에 보듯이

14) Lianjiang Li et al., *op. cit.*, p. 320.

15) *Ibid.*, pp. 320-325.

정부는 장기적으로 지방정부에 대한 압력을 강화하고 신방을 대체할 다양한 정책을 시행했다.

신방에 대한 억제로 정책이 전환되면서 입수가 가능한 신방에 대한 객관적인 지표들도 줄어들었다. 다만 신방이 계속 감소하고 안정화되고 있다는 공식적인 발표가 간헐적으로 등장했다. 예를 들어 2012년 「신화통신(新華網)」은 2005년부터 7년 연속 신방의 총량은 물론, 집단상방, 반복적인 신방(重信重訪), 비정상적인 상방(非正常上訪)이 감소하고 질서가 호전되는 '4개의 감소와 1개의 호전(四下降一好轉)' 현상이 지속되고 있다고 보도했다. 한 연구가 언급한 정부의 비공개 통계수치에 따르면, 2011년에는 전국적으로 832.5만 건의 신방과 27.8만 건의 집단상방이 있었다.¹⁶⁾ 분명 2000년대 초중반보다는 개선된 수치이다. 또한 2013년 국가신방국은 기자회견에서 2013년 1월부터 10월까지 전국적으로 총 604만 건의 신방이 있었으며 이는 2012년 동기간 대비 2.1%가 하락한 수치라고 밝혔다. 또한 집단상방과 50인 이상의 대규모 집단상방도 각각 3.1%, 12.9% 감소했다고 언급했다.¹⁷⁾ 가장 최근인 2016년 1월에도 신방의 총량과 베이징 상방이 전년 대비 각각 7.4%, 6.5% 감소했다는 유사한 보도가 있었다.¹⁸⁾ 결국 최소한 공식적인 지표에 따르면, 신방은 후진타오 정부 초반기의 마지막 고조기 이후로 지속적으로 감소하고 있다.

5. 신방은 정말 줄었는가?

중국 정부의 공식적인 발표대로 신방은 정말 줄고 있는가? 이전에도 전

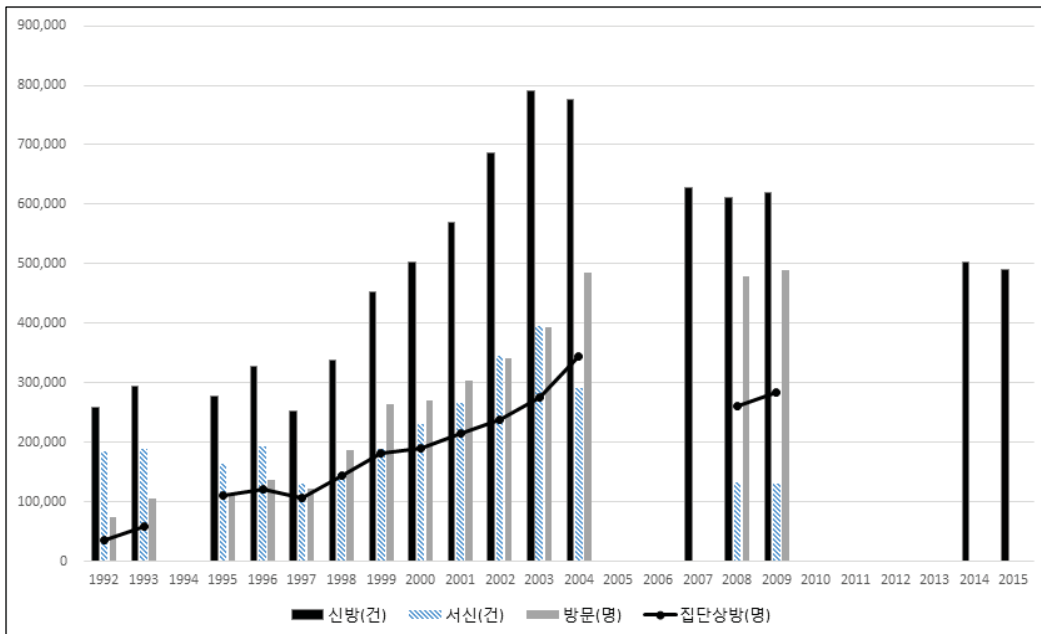
16) 張宗林·鄭廣森 主編, 『信訪與法治』, 人民出版社, 2014, 111쪽.

17) 「國新辦就信訪工作制度改革情況舉行新聞發佈會」, 『中國網』 2013년 11월 28일, http://www.china.com.cn/zhibo/2013-11/28/content_30711820.htm (검색일: 2016.12.4.).

18) 「國家信訪局: 2015年全國信訪增量存量實現“雙下降”」, 『新華網』 2016년 1월 24일, http://news.xinhuanet.com/legal/2016-01/24/c_1117876355.htm (검색일: 2017.9.23.).

국적인 신방에 대한 통계자료 등은 거의 공개되지 않았지만 성급(省級) 연감 등 지방정부 차원에서는 상세한 통계를 확보할 수 있었다. 신방에 대한 연구들도 이를 활용하여 신방의 실체를 파악할 수 있었다. 2005년 이후에는 이마저도 비공개로 전환되거나 공개의 범위가 크게 축소되었지만 그나마 지방정부의 연감에서는 자료를 어느 정도 확보할 수 있다. 전국의 성급 연감들을 종합하여 추세를 살펴보면 실제 신방의 총량은 2005년 이후 계속 감소했다.¹⁹⁾

〈그림 1〉 쓰촨성의 신방 통계



출처: 각 연도 『쓰촨성 연감(四川年鑒)』.

성급 지역 중에서 현지조사 지역인 쓰촨성의 통계를 살펴보자. 성급 지역들의 신방 통계를 실제로 확인해 보면 거의 비슷한 추세를 보인다는 점

19) Jonathan R. Stromseth, Edmund J. Malesky, and Dimitar D. Gueorguiev, *China's Governance Puzzle: Enabling Transparency and Participation in a Single-Party State*, Cambridge University Press, 2017, pp. 224-230.

에서 이는 쓰촨성뿐만 아니라 전국적인 신방의 추세를 분석하는 데도 도움이 된다. 우선 앞서 언급한 대로 1990년대 후반부터 지속된 신방의 급격한 증가와 방문 형태의 신방인 주방의 비율 증가를 확인할 수 있다. 완성된 자료는 아니지만 쓰촨성도 2005년 이후 신방이 크게 줄었으며 가장 골칫거리인 집단상방도 감소하였다. 또한 최소한 공개된 자료를 통해서 2014년 이후에도 다시 한 번 신방의 급격한 감소가 있었음을 알 수 있다. 그러나 쓰촨성의 연감을 자세히 살펴보면, 흥미로운 사실을 발견할 수 있다. <그림 1>에서도 확인할 수 있듯이 2010년도 이후에는 쓰촨성조차 객관적인 지표를 공개하지 않았다. 다만 지속적으로 신방이 감소된 비율을 공개하고 집단상방이나 베이징 상방도 줄어들고 있다는 내용을 언급하고 있을 뿐이다. 그러나 역으로 계산해 보면 다시 구체적인 수치가 등장한 2014년과 부합하지 않는다. 감소 비율을 그대로 적용하면 2014년의 신방 총량은 좀 더 감소해야만 한다. 결국 지방정부들은 신방을 감소시키라는 중앙의 지침에 따라 수치를 적절히 조정하거나 신방을 인위적으로 막아 표면적으로 신방의 수량을 줄여 왔던 것으로 보인다.

하지만 최근에는 다시 한 번 변화가 발생한 듯하다. 2014년부터 신방에 대한 구체적인 수치가 등장한 것이 하나의 방증이다. 특히 2017년의 현지조사에서 만난 지방간부들은 최하층의 촌 간부부터 현급의 중간 간부까지 공통적으로 신방이 더 이상 과거와 같이 심각한 문제가 아니라고 단언했다. 상급정부로의 상방이나 베이징 상방이 완전히 사라지는 않았으나 간부들이 사활을 걸고 막아야 할 만큼 심각한 문제도 아니며 무엇보다 크게 수량이 줄었다는 것이다. 한 간부는 중앙이 신방에 대해 지방정부를 압박하는 상황에서 과거처럼 신방이 많다면 기층간부들은 신방 이외의 다른 업무를 전혀 할 수가 없을 것이라는 농담을 하기도 했다. 몇몇 지방에 국한된 개인적인 경험일 수 있으나 지방간부들과의 인터뷰에서 신방을 주제로 제기하기 어려웠던 과거와 달리 2017년의 현지조사에서는 기층간부들이 별로 부담을 느끼지 않고 기꺼이 신방에 대해 언급했다는 점도 참조할

만하다.

이런 점을 고려하면 2005년 중앙정부가 신방에 대한 대대적인 억제를 시작한 이후 신방은 몇 년 간 강제적이고 인위적으로 축소되었다가 최근에는 실질적으로 축소되고 있다고 추론할 수 있다. 뒤이어 서술될 신방에 대응하는 다양한 정책들은 이러한 강제적 축소에서 실질적 축소로의 전환에 대한 추가적인 논거를 제공할 것이다.

Ⅲ. 신방에 대한 대응 정책

1. 지방정부와 간부에 대한 압박

신방이 1990년대 후반 급증하고 중앙의 당정이 이로 인한 사회안정을 우려하면서 지방정부들이 신방을 간부들의 업적심사(政績考核)에 적극적으로 반영하기 시작했다.²⁰⁾ 넓게 보면 신방이 포함되어 있다고 할 수 있는 사회안정은 이전에도 업적심사의 항목 중 하나였으며 지역에 따라 신방이 세부항목에 포함되기도 했었다. 간부 업적심사의 기준은 구체적인 내용이 잘 공개되지 않고 지역별, 시기별로 상이하지만 경제성장만큼이나 사회안정 유지(維穩)가 중요하다는 점은 많은 사례에서 확인되었다.²¹⁾ 신방이 급증하면서 갈수록 많은 지역에서 신방이 업적심사에 반영되고 비율도 상승하게 된 것이다.

2005년 개정 「신방조례」가 각급 지방정부가 신방업무책임제(信訪工

20) 馬德懷·趙樹凱·周志興, 「信訪問題: 訪民、官員與政府」, 『同舟共進』 2014年8期, 27-33쪽.

21) 馮軍旗, 『中縣幹部』, 北京大學社會學系博士學位論文, 2010, 130-131쪽; David J. Bulman, *Incentivized Development in China: Leaders, Governance, and Growth in China's Counties*, Cambridge University Press, 2016, pp. 193-232.

作責任制)를 실시해야 한다고 규정하면서 신방의 업적심사 반영은 보편적인 정책이 되었다. 신방업무 중의 과실과 독직을 법에 따라 문책하고 신방업무 점수를 공무원 업적심사에 반영해야 한다는 것이다. 또한 조례는 '일정한 범위 내에서 통보한다(在一定範圍內予以通報)'라는 모호한 문구를 담고 있다. 통보(通報)는 여기서 상급정부가 하급정부에 경고를 하달한다는 의미이다. 나중에 자세한 전모가 밝혀졌지만, 2005년 1월 중앙정부는 신방에 대한 통제를 강화하면서 '신방순위(信訪排名)' 제도를 공식적으로 실시하고 이를 지방정부 영도간부들의 승진과 연동한다고 알렸다. 이때부터 중앙정부의 신방 부문이 매월 '비정상적인 상방(非正常上訪)'의 숫자에 대해 성급 정부의 순위를 매겨 하달했다. 순위제는 성급 정부를 거쳐 지급, 현급, 향급 그리고 촌급까지 확대되었다.²²⁾ 조례의 '통보'는 사실상 이러한 순위제를 의미했으며 이에 따라 동일 지역 내의 간부들은 승진을 위해 동료들과 순위 경쟁을 해야만 했다. 몇몇 지역은 여기에서 더 나아가 해당 사항이 기준에 못 미치면 다른 조건이 충족되었더라도 승진에서 탈락하는 '일표부결(一票否決)'에 신방을 포함하기 시작했다.²³⁾ 시험의 과락과 같은 개념이다. 특히 베이징 상방(進京上訪) 등 악성 상방이 일표부결로 지정되는 경우가 많다. 간부를 평가하는 상급기관의 입장에서도 현지 주민들이 베이징까지 가서 분란을 일으키거나 사망자가 발생해 전국적인 이슈화가 되는 행위는 자신에게도 치명타이기 때문에 당연할 것이다. '상방 제로(零上訪)', '베이징 상방 제로(零進京上訪)', '불법상방 제로(零非訪)' 등 다양한 기준이 업적심사와 일표부결의 대상이 되었다.

이러한 조치들로 인해 신방은 중국 관료들에게 두려움의 대상이 되었다. 주민의 베이징 상방 한 번으로 승진에 실패하거나 심지어 해임이 될 수도 있었다. 수단과 방법을 가리지 않고 신방을 줄이고 상방을 막아야 했

22) 邢世偉, 「信訪制度改革: 不再進行全國排名」, 『新京報』 2013年11月11日第A30版.

23) David J. Bulman, op. cit., pp. 196-197.

다. 신방을 사전에 막는 이른바 '절방(截訪)'이 가장 손쉽고 합리적인 선택이 되었다. 대도시나 베이징으로 가는 기차역 앞에서 신방인을 붙잡아 노동교화(勞動教養) 처분을 내리거나 정신병원에 입원시키기도 했다. 현지의 감시망을 피해 외지로 나간 신방인을 잡기 위해 지방정부들은 성희나 베이징으로 인원을 파견했다. 베이징의 지방정부 사무실(駐京辦)들은 이들에게 편의를 제공하고 잡혀온 현지 주민들이 상방을 포기할 때까지 임시로 감금하는 '흑감옥(黑監獄)을 운영하곤 했다. 이마저도 실패하면 지방정부들은 신방접수 기관에 뇌물을 뿌려 난관을 뚫고 접수된 상방이나 민감한 신방 내용을 아예 기록에서 삭제하기도 했다.²⁴⁾ 지방정부와 간부들의 이러한 조치들이 2005년 이후 몇 년 간 최소한 표면적으로 신방의 양과 질이 개선된 중요한 요인이 되었다.

중앙의 태도는 관용과 억압을 오가며 이중적이었다. 2005년 개정된 「신방조례」에서 잘 드러나듯이 중앙정부는 신방의 총량을 줄이고 불법적인 신방을 제거하라는 목표를 강제하면서도 지방정부들이 불법적으로 신방을 막는 행위도 엄금했다. 이외에도 앞서 언급했듯이 2003년 수용송환 제도를 폐지하면서 지방정부들은 절방의 유용한 수단 중 하나를 잃어버렸다. 또한 상방 때문이기보다는 행정개혁을 위한 조치였지만 지방정부들의 베이징 주재 사무실이 2010년 이후 대대적으로 축소되었다. 이 또한 절방에 큰 손실이었다. 이로 인해 지방정부 대신 절방을 처리해 주고 흑감옥을 운영하는 전문 용역업체들이 번창하기도 했다. 그러나 베이징에서 영업실적이 가장 좋았던 대행업체 안위안딩(安元鼎)과 이들이 운영하던 흑감옥의 실체가 2010년 낱낱이 폭로되면서 절방은 갈수록 어렵게 되었다.

중앙의 이중적인 태도에 따라 간부들의 대응 또한 양면적일 수밖에 없었다. 업적심사를 통한 압박이 지속되고 강압적인 수단으로 절방을 하기

24) 于建嶸, 「警惕信訪制度進一步異化」, 『中國報道』 2009年5期, 30-31쪽; Lianjiang Li et al., *op. cit.*, pp. 326-332.

가 갈수록 어렵게 되자 지방정부들은 신방을 예방하기 위한 다양한 유화적 조치들을 시행했다. 우선 영도자들이 관할 지역의 기층에 직접 찾아가 신방으로 변할 만한 문제들을 사전에 해결하는 '하방(下訪)'이 실시되었다. 쓰촨성의 경우를 보면, 2001년에도 '군중의 상방을 간부의 하방으로 변화시키자(變群眾上訪爲幹部下訪)'라는 표어 아래 상방의 방지 수단으로서 하방을 강조했으나 동일한 구호가 다시 등장하면서 본격적으로 하방이 주요한 업무가 되고 급격히 확대된 것은 2007년 이후부터이다.²⁵⁾ 이러한 변화는 또한 중앙이 2005년 개정 「신방조례」와 2007년 공산당 중앙과 국무원이 공동으로 하달한 「새로운 시기 신방업무의 진일보한 강화에 대한 의견(關於進一步加強新時期下訪工作的意見)」 등에서 신방의 예방을 강조했기 때문이기도 하다.

또한 주간별, 월간별로 일정한 요일이나 날짜를 정해 놓고 간부들이 민원을 접수·해결하는 정기신방(定期信訪)이 활성화되었다. 매년 한 번씩 일정한 기간 동안 대대적으로 민원을 해결하는 '대접방(大接訪)'도 실시되었다. 이러한 사전적인 민원의 해결은 신방으로 접수되지 않기 때문에 그만큼 신방을 줄이는 효과가 있다. 일례로 쓰촨성은 2015년 현급 이상의 영도간부들의 접방과 하방을 통해 133만 명의 군중을 만나 15.5만 건을 해결했다.²⁶⁾ 흥미롭게도 '접방(接訪)'은 본래 신방을 접수하거나 신방인을 만난다는 의미였지만, 이러한 조치들이 활성화되면서 이제는 신방을 예방하는 사전적인 해결 조치들도 '접방'이라고 불리는 경우가 많아졌다.

간부들의 하방과 대접방을 통한 예방조치뿐 아니라 지방정부들은 돈을 써서 문제를 해결하기도 했다. 베이징 상방을 가려는 주민과 협상하여 적당한 돈을 찢러 주거나 개발을 위한 토지수용에 불만을 품은 지역에 시위가 발생하면 새로 도로를 놓아주는 식이다. 이른바 돈으로 평화를 사는 '

25) 『四川年鑒(2002)』, 57쪽; 『四川年鑒(2008)』, 49-50쪽.

26) 『四川年鑒(2016)』, 55쪽.

안정구매(花錢買平安)' 전략이다. 많은 지방정부들이 따로 '안정유지 자금(維穩資金)'을 예산에 편성해서 분노한 주민들에게 돈을 지급하거나 공공재를 추가로 공급하는 것으로 알려져 있다.²⁷⁾ 이러한 조치는 2000년대 이후 중국의 전체적인 재정 상황이 개선되어 많은 지방정부들이 안정유지 자금을 확보할 만큼 여유가 생겼기 때문이기도 하다.²⁸⁾

사실 '안정유지 자금'은 중국의 공식용어가 아니라 서구학계가 규정한 용어이다. 중국 재정부는 2011년 해외 언론들의 보도에 대응하여 안정유지 예산이 존재하지 않으며, 이들이 안정유지 예산이라고 지칭한 것은 다른 국가와 동일한 공공안전 예산일 뿐이라고 밝혔다. 또한 이러한 보도가 중국사회가 불안정하며 안정유지를 위해 치르는 대가가 높다는 인식을 조장한다고 비판했었다.²⁹⁾ 그러나 중앙정부의 입장과 달리 표면적으로 드러나지 않거나 공식적인 예산에 편성되어 있지 않더라도 지방정부들은 돈을 써서라도 시위와 상방을 막으려고 한다. 예를 들어 쓰촨성은 2009년 32,823건의 분규에 11.6억 위안(2017년 현재 환율로 약 2000억 원에 해당)이라는 상당한 자금을 투입하여 이 중 27,571건을 화해시켜 신방을 예방했다는 사실을 업적으로 내세운 바 있다.³⁰⁾

이처럼 수시로 불만에 찬 주민들을 만나고 많은 자금을 기꺼이 투입할 만큼 간부들에게 신방은 심각한 문제이자 고된 목표였다. 그러나 현지조사 과정에서 만난 간부들은 최근 신방의 상황이 급격히 개선되고 있으며

27) Ching Kwan Lee, Yonghong Zhang, "The Power of Instability: Unraveling the Microfoundations of Bargained Authoritarianism in China," *American Journal of Sociology* 118:6, 2013, pp. 1475-1508.

28) 조형진, "후진타오 정부 시기 정책 전환의 재정적 기원: 재정 집중화와 지역 간 균등화의 달성," 『한국정치연구』 24:3, 2015, 141-170쪽.

29) 劉陽, "財政部: 中國政府預算根本沒有"維穩"一項." 『人民網』 2011년 11월 15일, <http://finance.people.com.cn/GB/16253011.html> (검색일: 2017.10.11.).

30) 『四川年鑒(2010)』, 46쪽.

위로부터 받는 압박도 크게 줄었다고 증언했다. 일단 중앙정부의 태도가 달라졌다. 대표적으로 2013년 11월 성급 정부에 대한 신방순위 제도가 폐지되었다.³¹⁾ 명확한 이유를 밝히지는 않았지만 신방의 종합적인 상황이 호전되었다는 판단과 함께 신방이 업적심사의 주요한 경쟁항목이 되면서 앞서 살펴봤듯이 지방정부의 강압적 탄압을 유도하거나 반대로 비굴할 정도의 유화적 조치를 야기하는 등 부작용이 오히려 심각하다는 평가가 작용했을 것이다.

하지만 쓰촨성 동북지역에서 확인한 결과, 성급 수준에서의 신방순위 제도 폐지와 상관없이 신방은 여전히 기층 간부의 업적심사와 일표부결에 포함되어 있었다. 그럼에도 불구하고 간부들은 공통적으로 신방에 대한 부담과 압박이 예전 같지 않다고 언급했다. 이는 현재 간부에 대한 업적심사와 일표부결에 포함되는 내용이 다양해졌기 때문이기도 하다. 일표부결에 포함되는 항목들이 너무 많아져 일표부결에 포함되었다고 해서 간부들이 신방을 특별히 중요시할 이유가 줄었다. 예를 들어 2015년 8월 텐진의 폭발 사고 등 안전사고가 잇따르자 국무원은 2016년 8월 「성급 정부의 안전생산 업무 업적심사 방법(省級政府安全生產工作考核辦法)」을 하달하여 과거 신방처럼 산업재해를 성급 정부에 대한 평가에 포함시켰다. 이러한 중앙의 정책에 따라 단순한 산업재해뿐 아니라 '안전생산(安全生產)'이라는 이름으로 안전과 관련된 전반적인 평가가 업적심사에 포함되고 일표부결이 되었다. 한 간부는 정확한 수치를 말해 주지는 않았지만 안전생산에 일표부결이 적용되는 사망자 지표가 있다는 점을 알려 주었다. 또한 과장된 수사일 수 있으나 안전생산, 신방과 같은 일표부결에 해당되는 항목이 수십 가지는 된다고 말했다. 이처럼 업적심사의 평가대상이 다양한 상황에서 간부에게 신방은 많은 심사항목 중의 하나일 뿐이다. 그러나 무

31) 邢世偉, 앞의 기사.

엇보다 신방에 대한 압박을 덜어준 것은 신방 문제 자체의 심각성이 최근 완화되었기 때문이다. 아울러 간부들의 이러한 인식은 신방이 강제적인 감소에서 최근 실질적인 감소로 전환되었다는 앞에서의 논의에 추가적인 논거를 제공해 준다.

2. 신방과 법의 대립과 대체

신방은 기존의 법과 제도를 활용하기 어려운 약자들이 사용하는 수단이라고 인식되었다. 앞서 살펴봤듯이 이전에는 몰라도 개혁·개방 이후 신방은 실제 이러한 역할을 해왔다. 따라서 신방은 중국에서 법과 제도를 통해 보장되면서도 법과 제도의 대체재 역할을 했다. 법과 제도에 대한 신뢰가 부족하기 때문에 신방이 증가하고 법과 제도의 대체재인 신방을 손쉽게 활용될 수 있기 때문에 인민이 법과 제도를 활용하지 않는 것이다. "신방은 법을 믿지 않는다(信訪不信法)", "법은 버리고 신방으로 대체한다(棄法轉訪)", "신방으로 법을 압박한다(以訪壓法)" 등의 관용어가 이를 상징적으로 드러낸다. 신방이 과거 영도자들의 인민에 대한 사랑을 드러내는 상징으로 활용된 것에서 보듯이 신방은 법치와 대립되는 인치(人治)의 흔적이며 중국이 추진하는 법치와 제도화에 역행한다는 것이다. 이로 인해 중국에서는 「신방조례」를 한 단계 높은 공식적인 법률로 바꾸고 신방의 제도화를 격상해야 한다는 견해와 함께 법치를 실현하기 위해서 신방을 아예 폐지해야 한다는 주장이 병존했다.³²⁾

하지만 군중노선의 상징적 수단으로서 중국공산당의 오래된 전통인 신방을 폐지할 수는 없었다. 대신 중국은 법과 신방을 분리하여 신방을 최대한 사법 체계로 전환하는 전략을 선택했다. 이른바 '소송과 신방의 분리(訴訪分離)' 정책이다. 인민대표대회, 법원, 검찰이 처리해야 하는 사안은

32) 錢昊平, 「信訪改革“堅冰”撬動“非正常進京訪”不再通報排名」, 『南方週末』 2013년 12월 12일, <http://www.infzm.com/content/96624> (검색일: 2014.5.9).

해당 기구로 넘겨 신방이 아니라 소송, 행정심의회, 중재 등의 방식으로 처리하도록 하는 것이다. 1995년 「신방조례」에도 관련 내용이 짧게 삽입되었으나 이후 신방의 급증에서 보듯이 실제로는 큰 효과가 없었다. 2005년 개정 조례는 이를 더 상세히 규정하고 소송, 행정심의회, 중재 등으로 이미 처리된 사안은 다시 신방으로 처리하지 않는다고 못 박았다. 이는 관련 조문의 보충으로 그치지 않고 꾸준히 실제 정책으로 추진되어 사법 수단을 통해 해결돼야 하는 문제들은 '신방으로 접수하거나 하급기관에 하달하거나 관련기관과 협조하지도 않고(不受理, 不交辦, 不協調)' 사법기관으로 전달한다는 방침으로 구체화되었다. 현재에도 중앙정부는 '법률·소송 관련 신방 개혁(涉法涉訴信訪改革)'이라는 명칭 하에 지속적으로 관련 문건을 하달하면서 신방의 사법 수단으로의 전환을 추진하고 있다.

이러한 전환은 신방을 인위적이고 강제적으로 사법 체제로 밀어 넣는 효과도 있지만 실제 신방의 변화를 반영한 측면도 크다. 이러한 변화가 가장 선명하게 드러나는 농촌을 보자면, 중국은 2006년 농업세를 폐지하고 신농촌 건설 운동을 본격적으로 시작했다. 농민들은 더 이상 세금을 내지 않게 됐고 농촌에는 대량의 재정이 투입되어 도로, 보건의료, 교육 등 공공재 공급이 개선되고 빈곤이 줄었다.³³⁾ 신방, 특히 악성 상방의 주요한 원인이었던 농촌의 빈곤이 개선되고 징세 문제가 사라졌지만 2006년 이후에도 농촌의 신방은 크게 호전되지 않았다. 이는 농촌에 투입된 재정을 어떻게 분배하고 활용할 것이냐의 문제가 이권 다툼을 자극하고 새로운 분쟁을 발생시켰기 때문이다. 과거처럼 생존과 권리를 지키기 위한 신방은 줄고 자신의 이익을 최대화하고 이웃과의 갈등에서 승리하기 위한 신방이 증가했다.³⁴⁾

33) 조형진, 「중국의 사회주의 신농촌 건설과 기층 거버넌스」, 『한국정치학회보』 51집 2호, 2017, 141-173쪽.

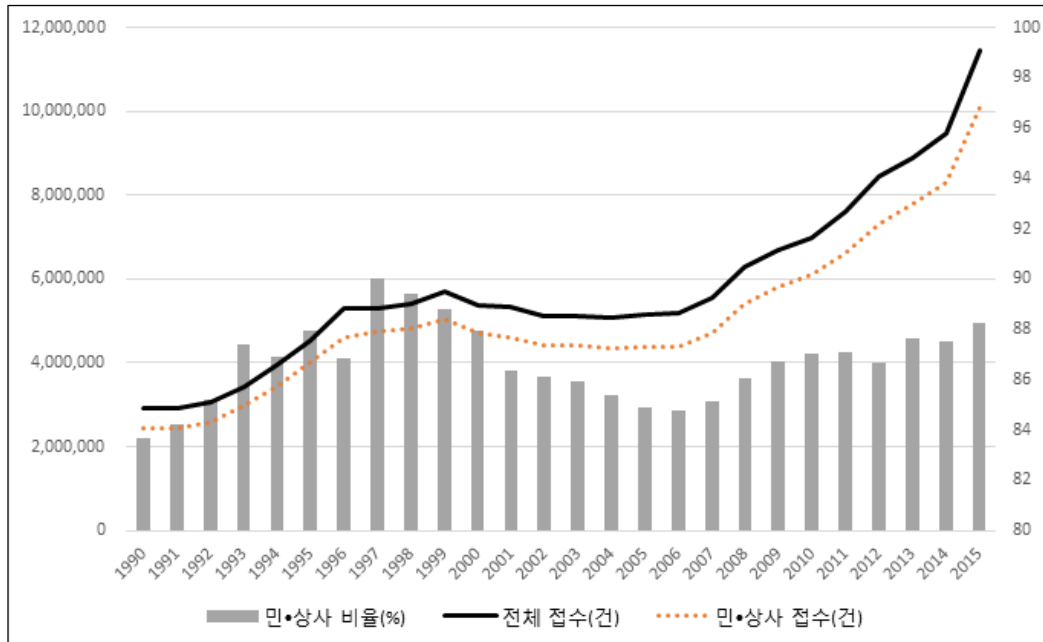
34) 田先紅, 「從維權到謀利: 農民上訪行爲邏輯變遷的一個解釋框架」, 『開放時代』 2010

도시화도 신방을 증가시키고 성격을 변화시킨 주요한 원인이 되었다. 현지조사 지역인 쓰촨성을 예로 살펴보자. 현재 중국은 대도시로의 인구 과밀이 가져오는 폐단을 막기 위해 소도시화(城鎮化), 현지도시화(就地城市化)를 추진하고 있다. 현지에서 생활환경을 개선하여 인구의 이동을 억제하고 균등한 발전을 꾀하는 것이다. 중국에서도 농촌과 농민의 비중이 큰 편인 쓰촨성도 이를 핵심 정책목표로 추진하고 있으며 '신농촌 종합체(新農村中合體)'가 현지도시화 전략의 대표적인 결과물이다.³⁵⁾ 농지와 주거지를 분리하여 주거환경을 개선하는 한편 농업의 생산성도 높이고 다른 산업이 발전할 수 있는 공간도 확보하는 것이다. 이 과정에서 상당한 재정이 투입되고 집단소유인 토지의 정리와 구획이 진행된다. 또한 토지의 매매도 증가하게 된다. 지역의 간부들에 따르면 현지도시화 과정에서 발생하는 토지의 정리, 구획, 매매가 갈등과 분쟁을 증폭시켰고 이것이 신방의 최대 원인이 되었다. 토지를 둘러싼 주민 간의 합의 실패나 이 과정에서 발생하는 간부들에 대한 불만이 주요한 원인이라는 것이다. 현지의 간부들은 신방은 더 이상 생존과 권리의 문제가 아니라 사실상 민사(民事)에 해당하는 분쟁이 신방을 증가시키고 있으며 과거처럼 지방정부와 간부의 위협과 억압 때문이 아니라 자신의 이익을 지키려는 이기적인 동기에서 지방정부와 간부에 압력을 행사하기 위해 신방을 한다고 주장했다. 경제적 인간의 이기적인 동기가 신방의 주요한 동인이 되고 있다는 점에서 이는 신방의 행위자가 군중에서 진정한 근대적 시민으로 변모하고 있다고 평가할 수 있을 것이다. 생존과 권리를 위한 신방이 사라진 것은 아니지만 신방의 내용이 크게 변화한 것은 분명해 보인다. 이러한 변화는 신방의 사법 체제로의 전환이 실현될 수 있는 토대가 되었다.

年6期, 24-38쪽; 溫丙存, 「項目嵌入型上訪: 新型城鎮化背景下農民信訪的解釋框架」, 『中國農村觀察』 2014年5期, 82-92쪽.

35) 조형진, 앞의 논문, 155-156쪽.

<그림 2> 전국 법원의 1심 심리 안건 총계 및 민·상사 건수와 비율



출처: 각 연도 『중국법률연감(中國法律年鑒)』.

신방의 사법체계로의 전환은 성공하고 있는가? <그림 2>는 1990년 이후 중국의 모든 법원이 심리한 1심 안건의 숫자와 함께 이 중 민·상사(民事) 안건과 비율을 나타낸 것이다. 중국의 법률 체계는 형사, 민사 이외에 경제와 관련된 분쟁을 따로 '경제분규(經濟紛糾)', '상사(商事)'로 분류하기도 했다. 이러한 경제 관련 분쟁과 민사까지 합하여 '민·상사'로 부른다. 따라서 별도로 계산된 민·상사 안건의 건수와 비율은 우리의 개념으로는 그냥 민사에 해당한다고 보면 된다. 이를 따로 표시한 것은 신방이 법적 수단으로 대체된다면 대부분 민·상사에 해당될 것이기 때문이다. 또한 만약 형사 관련 안건이 급격히 늘어 전체 법원의 안건이 증가했다면 이는 범죄의 증가와 치안 불안정을 보여줄 뿐이다.

앞에서 <그림 1>과 함께 논의된 2000년대 신방의 증감 추세를 염두에 두고 그래프를 살펴보면, 신방이 폭발적으로 증가했던 2000년대 초반 법원의 심리 건수는 담보 상태를 유지했다. 인구의 증가까지 고려한다면 사

실상 감소했다고 볼 수 있다. 그러나 신방에 대한 정돈이 본격화된 2005년 이후에는 급격하고 꾸준하게 건수가 늘었다. 사회경제적 발전에 따라 법원의 심리 건수가 증가하는 것은 당연한 추세일 수 있다. 그러나 2000년대 중반에 이러한 현격한 차이를 설명할 만한 중국의 근본적인 사회경제적 변화가 존재했다고 보기는 어렵다. 따라서 신방이 법적 수단의 대용물이었으며 신방에 대한 정돈으로 이전과는 반대로 법적 수단이 신방을 대체하게 되었다는 추론은 상당한 개연성을 갖는다. 또한 민·상사의 증가가 전체 건수의 증가 추세를 그대로 따라갔다. 이는 법원의 심리 건수 증가가 치안 불안정 때문이 아니라는 것을 의미한다. 더 흥미로운 점은 민·상사의 비율이 2000년대 전반과 후반을 가르는 신방의 추세와 정반대의 흐름을 보여준다는 것이다. 이는 신방의 법적 수단으로의 대체라는 추론의 개연성을 더한다.

현지조사에서 만난 간부들도 동일한 인식을 하고 있었다. '법률하향(法律下鄉)'의 구호 아래 정부가 이동식 법률상담소(流動法庭) 등을 운영하면서 일반 인민이 신방 대신 법을 활용하기 쉬워졌을 뿐만 아니라 법치 의식이 상승하여 신방이 축소되고 있다는 것이다. 또한 도시화로 인한 인구유동이 많아지면서 도시에서 사법제도를 활용한 경험이 전파·학습되고 있다. 예를 들어 대도시에서 각종 분쟁과 소송을 경험하고 돌아온 농민공이 다른 주민들의 법에 대한 거부감을 줄이고 법치의식을 제고하는 역할을 한다는 것이다. 한 간부는 "소송은 우정과 관련이 없다(打官司跟友情無關)"는 유행하는 관용어를 언급하면서 주민들이 더 이상 법과 소송을 두려워하지 않는다고 주장했다.

신방의 법으로의 대체는 초기에는 인위적이고 강제적으로 시행되었을지 몰라도 신방의 변화가 반영되면서 실질적인 대체로 전환되었다. 현지 도시화의 사례에서 보듯이 경제적 이익에서 비롯된 갈등과 분쟁이 신방의 주요한 원천이 되면서 신방이 사법체제로 흡수되기 쉬운 형태로 변화한 것이다.

3. 인민조정 제도의 재발견

중국은 신방의 사법체제로의 전환 이외에도 인민조정(人民調解) 제도를 신방의 새로운 대체재로 활용하고 있다. 인민조정은 한국의 각종 분쟁조정위원회처럼 사법기구가 아닌 제3자를 통한 분쟁의 조정·중재를 의미한다. 다만 '인민'이라는 단어에서 알 수 있듯이 글자 그대로 풀이하면 정부기구가 아니라 인민들이 모여 자발적으로 조정을 한다는 점에서 다르다. 법과 소송이 신방의 완벽한 대체제가 되기는 쉽지 않다. 법은 대부분의 사회에서 갈등과 분쟁의 최종적 수단이다.³⁶⁾ 더구나 역사적으로 신방이라는 손쉬운 대체재가 있는 중국에서는 더욱 그렇다. 각국 분쟁조정 제도의 목적도 법을 대체하거나 법에 대한 접근을 좀 더 쉽게 하기 위한 것이다. 인민조정은 이런 점에서 신방을 억제하는 효율적인 대체재로 개발되었다.

중국에서 '인민조정'은 사실 오랜 역사를 가지고 있다. 심지어 1949년 건국 이전부터 공산당의 혁명근거지들은 인민조정을 시행했었다. 이는 국민당 정부가 시행했던 인민조정 제도를 인민의 이익에 반하는 '반인민조정(反人民調解)'이라고 비판하며 정립되었다. 인민조정은 국민당의 중화민국 시기부터 존재했던 것이다. 공산당의 승리 이후 인민조정은 사법개혁 등 근대적 통치제도의 수립은 물론 국민당 잔존 세력 토벌과 악질 지주에 대한 투쟁(剿匪反霸), 토지개혁, 반혁명 억제 등의 혁명적 조치들에서도 활용되었다.³⁷⁾ 인민조정은 위로부터의 강제가 아니라 아래로부터 인민의 자발적인 결정에 의해 근대적 통치제도와 혁명적 조치들을 진행한다는 의미였다. 일반 인민은 물론 군중단체, 법원 등의 다양한 행위자들이 활용되었다. 하지만 실상은 공산당이 자발성을 내세워 인민을 동원하는 수단

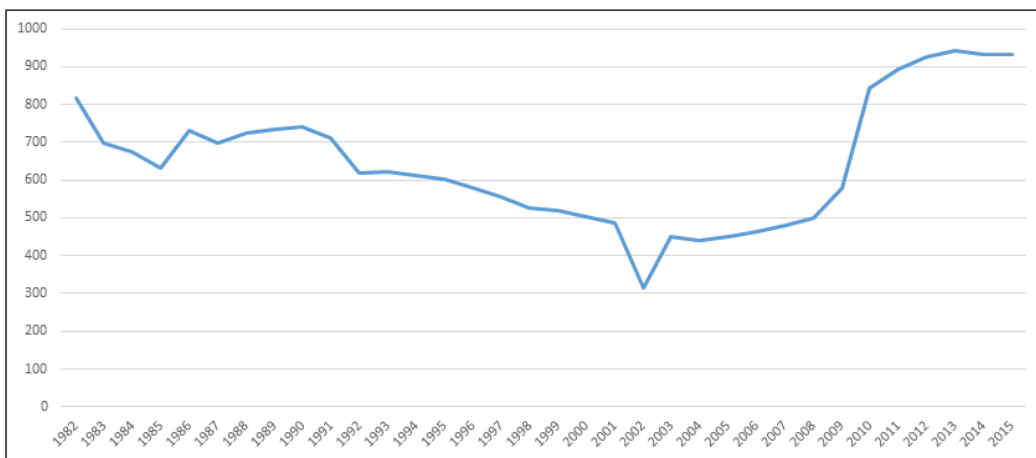
36) Ethan Michelson, "Climbing the Dispute Pagoda: Grievances and Appeals to the Official Justice System in Rural China," *American Sociological Review* 72:3, 2007, pp. 459-485.

37) 韓廷龍, 「我國人民調解工作的三十年」, 『法學研究』 1981年2期, 44-50쪽.

이었다. 인민의 자발적인 수단인 만큼 형태와 방식이 제대로 제도화되지 않았으나 1954년 국무원이 「인민조정위원회 임시 시행 조직 통칙(人民調解委員會暫行組織通則)」을 통과시킴으로써 인민조정은 공식적인 법적 지위를 갖게 되었다. 하지만 여전히 자발성이라는 외피를 통해 공산당의 이념과 정책이 기층에서 관철되는 도구로 활용되었다.

〈그림 3〉 인민조정 업무를 통한 민간분규 해결 건수

(단위: 만 건)



출처: 각 연도 『중국통계연감(中國統計年鑒)』.

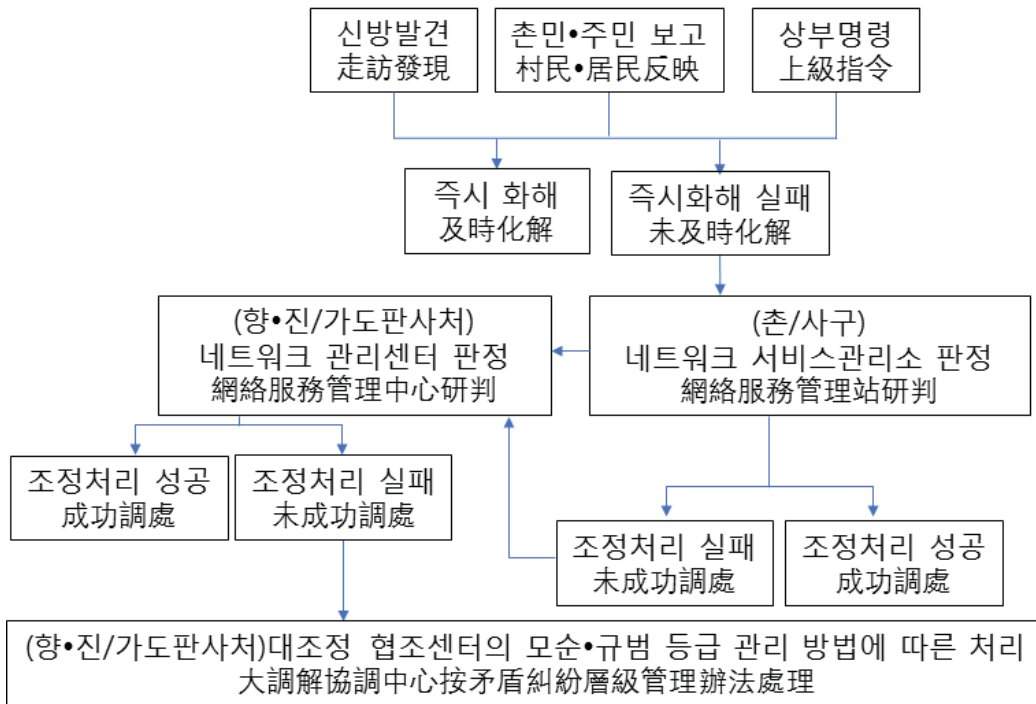
〈그림 3〉에서 보듯이 개혁·개방 이후 인민조정의 역할은 축소되었다. 기층에 설치된 인민조정위원회는 많은 경우 유명무실해졌다. 인민조정이 사법적 제도가 미비했던 시기에 법을 대체하는 역할을 했다는 점을 고려하면 논리적으로는 개혁·개방이 가져온 갈등과 분쟁의 증가에 따라 인민조정의 기능이 확대될 수도 있었다. 그러나 인민조정은 이념적, 정치적 투쟁에 활용되던 동원 수단으로서 과거의 유산으로 인식되었다.

2003년 장수성(江蘇省)의 난통시(南通市) 정부가 시위, 상방 등 증가하는 사회불안정 요소에 대한 대응책으로 '대조정(大調解)'이라는 명칭 하에 인민조정을 적극적으로 활용하는 실험을 시작했다. 유명무실해진 인민조정위원회를 정비하여 인민조정원(人民調解員)을 재조직했다. 최말단 조

직인 농촌의 촌민위원회와 도시의 주민위원회에 인민조정위원회의 설립을 촉진하고 일정한 구성원을 두도록 했다. 또한 부녀 구성원을 반드시 포함하도록 하고 소수민족 지역에서는 소수민족을 포함시키도록 의무화해 다양한 갈등과 분쟁을 다룰 수 있도록 했다.³⁸⁾ 이러한 인민조정의 재활용이 신방의 감소 등 사회안정에 효과를 발휘하면서 다른 지방으로 확대되었고 2000년대 후반 조금씩 인민조정을 통한 민간분규의 조정 건수가 증가하기 시작했다. 중국 정부는 2010년 「인민조정법(人民調解法)」을 제정하고 인민조정을 전국적인 정책으로 재등장시켰다. 이로 인해 <그림 3>에서 보듯이 인민조정을 통한 민간분규 해결 건수는 2009년 579.7만 건에서 841.8만 건으로 급증했다. 앞서 봤던 법원의 심리 안건 증가와 유사한 형태이다. 정확한 수치를 측정할 수는 없을지라도 인민조정은 신방으로 변화할 수 있는 갈등과 분쟁을 사전에 해결함으로써 2000년대 중반 이후 신방의 감소에 기여했다. 이는 이어서 서술될 현지조사를 통해 확인한 쓰촨성의 인민조정 제도의 운영방식을 통해 더욱 분명해질 것이다.

38) 中國江蘇省委研究室, 「東方經驗: 人民內部矛盾的“大調解”——江蘇南通構建大調解體系的調查與思考」, 『求是』 2010年15期, 45-47쪽; 周望, 「大調解、維穩與社會治理: 功能解釋及限度——南通大調解再認識」, 『鄭州大學學報(哲學社會科學版)』 2016年4期, 34-38쪽.

〈그림 4〉 쓰촨성 기층의 인민조정을 통한 모순·분규의 처리 순서



〈그림 4〉는 쓰촨성 동북 지역의 현지조사에서 확인한 인민조정을 통한 모순·분규의 처리 과정이다. 모든 지역이 완전히 동일하지는 않을 지라도 전체적인 처리 과정은 유사하다. 기층정부의 행정력을 고려하면 과연 복잡한 흐름도를 그대로 준수하여 체계적으로 일을 처리할지는 의문이지만 인민조정의 기본적인 운용과 목표를 확인할 수 있다. 신방으로 변화될 가능성이 있는 갈등과 분쟁이 발견되면 일단 즉각적인 화해를 시도한다. 이러한 화해가 실패하면 최말단인 농촌의 촌, 도시의 사구(社區) 수준에서 조정안을 도출하고 조정을 시도한다. 이마저 실패하면 한 단계 위의 농촌의 향·진 정부 또는 도시의 가도판사처(街道辦事處)의 센터에서 다시 조정을 시도한다. 또 다시 실패하더라도 신방으로 처리되기보다는 조정을 위한 새로운 절차가 다시 시작된다. 조금 과장되게 말하자면 상급정부로 차례로 올라가면서 될 때까지 조정을 계속 시도하는 것이다. 또한 인민조정이 인민의 자발적인 조정이기보다는 사실상 행정기관을 통한 조정이라는

점을 알 수 있다. 단적으로 위의 처리 순서에서 보듯이 인민의 자발적 조직으로 내세우는 인민조정위원회보다 기층정부의 기관들이 조정 과정에서 핵심적인 역할을 한다.

이러한 인민조정 업무는 기층정부에서 상당한 위상과 중요성을 갖고 있는 것으로 보인다. <그림 5>는 현지조사에서 방문한 쓰촨성 대도시 교외 지역의 향정부 청사이다. 촌과 사구는 공식적으로는 자치조직으로서 정부 조직이 아니기 때문에 정부의 행정등급으로 보면 농촌의 향·진과 도시의 가도판서처가 가장 아래에 위치한 향급 정부조직이다. 향급의 경우 대부분 공산당의 당위원회, 지방의회인 인민대표대회 그리고 인민정부 등의 권력기관이 하나의 청사에 모여 있다. 또한 각종 행정과 민원을 처리하는 주민 서비스 센터(便民服務中心)도 함께 운영되는 경우가 많다. 이곳도 마찬가지이다. 사진의 오른쪽을 보면 당정 기관의 간판과 함께 맨 왼쪽에 '모순·분규 대조정 센터(矛盾糾紛大調解中心)'라는 거창한 이름의 간판이 나란히 붙어 있다. 다른 지역에서도 유사한 형태의 간판을 발견할 수 있다.

<그림 5> 쓰촨성 교외 지역의 향급 청사



중국은 이처럼 과거의 동원수단이었던 인민조정 제도를 재발견하여 행정기관을 통한 조정으로 변화시켰다. 기층정부들은 인민조정 제도를 통해 사전에 갈등과 분쟁에 개입하고 이를 조정함으로써 신방을 효과적으로 예방하고 있다.

IV. 결론: 신방과 중국 권위주의 체제의 탄력성

근대화와 산업화로 의 전환 과정은 어디에서나 이행의 피해자를 양산하고 새로운 이해관계의 충돌을 발생시켰다. 과거와 현재의 기득권 세력이 첨예하게 대립하고 경쟁에 내몰린 약자들은 불평등과 생존의 위협에 노출된다. 현대의 이행과정에서 필연적으로 수반되는 도시화도 마찬가지이다. 산업화를 위한 자본축적을 위해 농촌에서 자원을 추출하여 도시에 투입하는 도시편향(urban bias) 정책은 이행의 수혜자만큼 피해자를 증가시킨다. 새롭게 탄생한 대도시들은 분노에 찬 사람들을 좁은 공간에 응집시켜 집단적인 저항이 촉발되기 용이한 조건을 만든다. 새로운 체제로의 이행은 분노와 불만을 증가시키고 불안정을 동반하기 마련인 것이다.

따라서 경제성장의 유지와 함께 거대한 사회경제적 변동이 초래하는 불안정 요소를 어떻게 관리하느냐가 이행의 성패를 가른다. 중국과 소련의 대비가 가장 선명한 예시이다. 소련과 동구권이 1980년대의 이행 과정에서 붕괴한 것과 달리 중국은 생존에 성공했을 뿐만 아니라 눈부신 번영을 쟁취했다. 중국 권위주의 체제의 생존과 성공은 변화에 유연하게 적응하는 탄력성(resilience)으로 설명되곤 한다. 중국은 마오쩌둥 시기의 실수를 반복하지 않기 위해 권력 승계와 집단지도체제를 안정화하고 필요하다면 선거와 같은 민주주의 체제의 제도를 활용하는 것도 주저하지 않았다. 도시화와 관련해서는 도시와 농촌의 위계적 호구제를 통해 이동을 제한하면 서도 점차 이동의 자유를 확대하고 소도시화, 현지도시화를 추진하여 대

도시화가 가져올 수 있는 위험성을 낮췄다. 이행 과정에서 불만과 분노가 적지 않았지만 중국은 높은 탄력성과 적응성으로 사회불안정이 체제의 생존을 위협하는 것을 막아낼 수 있었다.³⁹⁾

신방은 중국의 권위주의 체제가 갖고 있는 탄력성과 적응성을 선명하게 보여준다. 본래 사회주의 군중노선의 수단이었던 신방은 개혁·개방 이후 사회불안정의 지표가 되었다. 집단시위인 군체성 사건과 함께 신방의 급증은 사회경제적 변동이 초래한 분노와 불만의 표출을 대표했다. 신방은 1990년대 후반부터 개혁의 심화와 함께 지속적으로 증가했으며 2000년대 초반 후진타오 정부의 정책 전환으로 크게 고조되었다. 이로 인해 신방의 급증과 비극적인 일화들은 중국의 권위주의 체제가 갖는 불안정과 불확실성의 근거로 자주 등장했다.

그러나 신방은 최근 급격한 상승을 멈추고 안정화되고 있다. 신방의 축소는 개혁·개방과 도시화의 심화에 따른 새로운 사회경제적 변화가 반영된 필연적 현상일지도 모른다. 많은 현대국가에서처럼 사법제도의 활용이 증가하면서 신방을 줄였을 수도 있다. 그러나 2000년대 전반의 고조기에서 보듯이 역사적으로 사법제도의 대체재였던 신방은 자연스럽게 줄어들지 않았다. 중국은 사회경제적 변화를 반영한 다양한 정책적 노력을 통해 신방을 감소시켰다. 신방을 업적심사에 반영하여 지방정부와 간부에 대한 압박을 강화했다. 또한 지방간부들로부터 생존권과 권리를 빼앗긴 힘없는 군중들의 억울함이 신방에서 사라진 것은 아니지만 경제적 이해관계를 둘러싼 시민들의 민사 분쟁이 증가함에 따라 신방을 최대한 사법체제로 흡수했다. 아울러 사회주의적 동원수단이었던 인민조정을 신방의 대체재로

39) Andrew J. Nathan, "Authoritarian resilience," *Journal of Democracy* 14:1, 2003, pp. 6-17; Jeremy L. Wallace, *Cities and Stability: Urbanization, Redistribution, and Regime Survival in China*, Oxford University Press, 2014; Bruce Dickson, *The Dictator's Dilemma: The Chinese Communist Party's Strategy for Survival*, Oxford University Press, 2016; Jonathan R. Stromseth et al., op. cit.

전환하여 사전에 불안정을 제거하는 행정조정 수단으로 활용하고 있다.

최근 시진핑 정부가 추진하는 권력의 집중화와 보수적인 정책의 강화로 중국의 미래에 대한 의문이 다시 등장했다. 중국이 탄력성과 적응성을 가진 연성 권위주의 체제에서 비탄력적인 강성 권위주의 체제로 회귀하고 있다는 것이다.⁴⁰⁾ 이에 따라 중국의 불안정과 불확실성도 증가될 것이라는 예상이다. 그러나 최근 신방에 대한 정책들과 신방의 성공적인 감소는 새로운 변화에 대응하는 중국의 적응성과 탄력성이 아직 굳건함을 보여준다.

주제어 : 신방, 상방, 사회안정, 지방간부, 인민조정

(논문투고 : 2017.12.14 / 논문심사완료 : 2017.12.18 / 논문게재 확정일 : 2017.12.19)

40) David Shambaugh, *China's Future, Polity*, 2016.

참고문헌

- 안치영, 『덩 샤오핑 시대의 탄생: 중국의 역사 재평가와 개혁』, 창비, 2013.
- 조형진, "후진타오 정부 시기 정책 전환의 재정적 기원: 재정 집중화와 지역 간 균등화의 달성," 『한국정치연구』 24:3, 2015.
- 조형진, 「중국의 사회주의 신농촌 건설과 기층 거버넌스」, 『한국정치학회보』 51집 2호, 2017.
- 刁傑成, 「周恩來與“文革”中的信訪工作」, 『當代中國史研究』 1998年第2期.
- 刁傑成 編著, 『周恩來與信訪工作』, 人民出版社, 2014.
- 方強, 『中國上訪制度史話: 公元前11世紀—1949年』, 中國青年出版社, 2013.
- 馮軍旗, 『中縣幹部』, 北京大學社會學系博士學位論文, 2010.
- 韓廷龍, 「我國人民調解工作的三十年」, 『法學研究』 1981年2期.
- 劉陽, 「財政部: 中國政府預算根本沒有“維穩”一項」, 『人民網』 2011년 11월 15일, <http://finance.people.com.cn/GB/16253011.html> (검색일: 2017.10.11.).
- 馬德懷·趙樹凱·周志興, 「信訪問題: 訪民、官員與政府」, 『同舟共進』 2014年8期.
- 錢昊平, 「信訪改革“堅冰”撬動“非正常進京訪”不再通報排名」, 『南方週末』 2013년 12월 12일, <http://www.infzm.com/content/96624> (검색일: 2014.5.9.).
- 田先紅, 「從維權到謀利: 農民上訪行爲邏輯變遷的一個解釋框架」, 『開放時代』 2010年6期.

- 田先紅·王琬, 「從群眾到公民: 信訪分類治理體系的形成及演進」, 『雲南行政學院學報』 2017年第4期.
- 邢世偉, 「信訪制度改革: 不再進行全國排名」, 『新京報』 2013年11月11日第A30版.
- 于建嶸, 「警惕信訪制度進一步異化」, 『中國報道』 2009年5期.
- 溫丙存, 「項目嵌入型上訪: 新型城鎮化背景下農民信訪的解釋框架」, 『中國農村觀察』 2014年5期.
- 吳超, 「中國當代信訪史基本問題探討」, 『當代中國史研究』 18:1, 2011.
- 吳超, 「信訪制度60年發展歷程的回顧與展望」, 『社會科學管理與評論』 第3期, 2011.
- 張宗林·鄭廣森 主編, 『信訪與法治』, 人民出版社, 2014.
- 中國江蘇省委研究室, 「東方經驗: 人民內部矛盾的“大調解”——江蘇南通構建大調解體系的調查與思考」, 『求是』 2010年15期.
- 周望, 「大調解、維穩與社會治理: 功能解釋及限度——南通大調解再認識」, 『鄭州大學學報(哲學社會科學版)』 2016年4期.
- 『四川年鑒』 (1992-2016년).
- 『中國法律年鑒』 (1990-2015년).
- 『中國統計年鑒』 (1982-2015년).
- 「國家信訪局: 2015年全國信訪增量存量實現“雙下降”」, 『新華網』 2016년 1월 24일, http://news.xinhuanet.com/legal/2016-01/24/content_1117876355.htm (검색일: 2017.9.23.).
- 「國新辦就信訪工作制度改革情況舉行新聞發佈會」, 『中國網』 2013년 11월 28일, http://www.china.com.cn/zhibo/2013-11/28/content_30711820.htm (검색일: 2016.12.4.).

- Bulman, David J., *Incentivized Development in China: Leaders, Governance, and Growth in China's Counties*, Cambridge University Press, 2016.
- Cai, Yongshun, *Collective Resistance in China: Why Popular Protests Succeed or Fail*, Stanford University Press, 2010.
- Dickson, Bruce, *The Dictator's Dilemma: The Chinese Communist Party's Strategy for Survival*, Oxford University Press, 2016.
- Lee, Ching Kwan, Yonghong Zhang, "The Power of Instability: Unraveling the Microfoundations of Bargained Authoritarianism in China," *American Journal of Sociology* 118:6, 2013.
- Li, Lianjiang, Mingxing Liu and Kevin J. O'Brien, "Petitioning Beijing: The High Tide of 2003 - 2006," *The China Quarterly* 210, 2012.
- Liu, Guoli and Lowell Dittmer, "Introduction: The Dynamics of Deep Reform," Lowell Dittmer and Guoli Liu (eds.), *China's Deep Reform: Domestic Politics in Transition*. Rowman&Littlefield Publishers, Inc., 2006.
- Michelson, Ethan, "Climbing the Dispute Pagoda: Grievances and Appeals to the Official Justice System in Rural China," *American Sociological Review* 72:3, 2007.
- Naughton, Barry, *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. MIT Press. 2007.
- Shambaugh, David. *China's Future*, Polity, 2016.
- Stromseth, Jonathan R., Edmund J. Malesky, and Dimitar D. Gueorguiev, *China's Governance Puzzle: Enabling*

Transparency and Participation in a Single-Party State.
Cambridge University Press, 2017.

Wallace, Jeremy L., *Cities and Stability: Urbanization, Redistribution,
and Regime Survival in China*, Oxford University Press, 2014.

信訪制度最近的變化與中國政府的政策應對： 以四川省東北部地區為例

曹亨眞

改革開放以來，信訪一直是老百姓能夠表達在社會經濟發生的巨變所導致的矛盾與不滿的渠道，被認為衡量中國威權主義政權不穩定性的指標。在胡錦濤執政初期，面對信訪出現新高潮，中國政府採取各種應對措施。首先，政府將信訪納入到政績考核來給地方幹部施壓。其次，試圖將信訪納入到司法制度內。再次，將過去被利用為動員人民的手段的人民調解制度，轉化為接受民衆不滿與矛盾的行政手段。根據對川東北的地方官員進行的採訪和有關資料顯示，政府採取的這些應對措施對信訪的減少與管理有一定的效果。這表明中國威權主義政權仍然保持着彈性和適應性。

關鍵詞： 信訪, 上訪, 社會穩定, 地方幹部, 人民調解

Recent Changes to Petitions [Xinfang] and Policy Responses in China: Focusing on the Northeast Region of Sichuan Province

Cho, Hyungjin

In China, petitions (Xinfang) are an outlet for conflict and dissatisfaction caused by large-scale socioeconomic changes that are the result of reform and opening. Thus, Xinfang is recognized as an indicator of the instability of China's authoritarian regime. In response to the "high tide" of the early days of the Hu Jintao era, China has implemented various policy responses to Xinfang, which is included in assessments of political achievement and limits local cadres. In addition, China has tried to incorporate Xinfang in its judicial system and has transformed the People's Mediation (*Renmin Tiaojie*) system, which had previously been the means of mass mobilization, into an administrative tool to absorb conflict and complaints. This research used interviews with local cadres and statistical data to show that Xinfang are effectively reduced and managed through these policy responses. Evidence was found supporting the resilience and adaptability of China's authoritarian regime.

Key Word : Petitions(Xinfang), Social Stability, Local Activists, People's Mediation (*Renmin Tiaojie*), Authoritarian Resilience