

중국의 새로운 국가-사회 관계: 민간영역의 거버넌스

정 주 영*

본 연구는 중국의 새로운 국가-사회 관계로 정부와 민간영역의 거버넌스 파트너 관계를 살펴보고자 한다. 지난 20년간 중국의 정치개혁은 국가 전능주의를 이완시키고 정치권력을 하방, 분산시킴으로써 이전의 국가 단독 책임 형태에서 국가-사회가 공동으로 책임지는 형태로 전환시키는 일련의 과정이었다. 이러한 정부 정책과 경제개혁으로 확보한 경제적 기반을 토대로 중국 비정부단체는 두 가지 측면의 발전을 이루었다. 즉, 조직의 자치성이 향상되었고, 사회적 영향력이 강해졌다.

이를 통해 현재는 정부의 거버넌스 파트너로서 민간영역의 역할이 강조되어 민간영역의 빠르게 발전해가고 있다. 아직 제도 내에서의 비정부단체의 활동만이 용인되고, 그 외의 정치적 활동은 통제, 억압된다는 한계는 변함이 없다. 그러나 국가와 사회가 일체화되어 그 경계조차 없었고, 비정부 단체의 설립이 통제 억압되던 중국의 국가-사회의 배타적 관계에서 파트너 관계로의 변화는 또 다른 새로운 변화를 이끌어 올 수 있는 견인차 역할을 할 것으로 기대된다.

주제어 : 거버넌스, 비정부조직, 중국 정치개혁

1. 들어가며

중국에 대한 시민사회 연구는 1989년 천안문 사건을 계기로 본격화

* 중국 북경대학교 정부관리학원 정치이론전공 박사과정 3학기

되었으며 냉전이라는 시대적 배경으로 인하여 정치체제 변동과 관련한 정치전략적 분석 경향이 강했다. 때문에 초기 중국 시민사회 연구는 엄밀히 평가할 때 중국의 현실을 충실히 분석하지 못하는 한계를 가지고 있다. 서구의 기준으로 내용을 채운 시민사회를 중국에서 찾으려 했던 서구 학자들은 중국에 대한 연구를 거듭할수록 중국 시민사회 존재 자체에 대한 회의감을 갖게 되었다. 또한 서구의 것에 근본적인 반감을 가지고 있던 중국 국내 학자들에게도 서구적인, 더군다나 중국 사회주의의 발전 방향과 모순되는 ‘시민사회’이론을 수용하는 것은 녹록한 일이 아니었다.

그러나 중국 내에서도 진보적 지식인들 사이에서 시민사회 논의가 1980년대 중반 이후 진행되었다(王新生 2003: 5-8). 그 이전, 본격적인 시민사회 논의에 앞서 80년대 초 ‘계획과 시장의 관계’에 대한 논쟁으로 시작된 국가-사회에 대한 논쟁과 80년대 중기 ‘신권위주의’ 논쟁은 그 토대를 마련하였다.¹⁾ 이후 90년대 초, 시민사회에 대한 논쟁은 중국에서 활기를 띄었고 그 이후 10여년동안 시민사회에 대해 중국 학계는 서방시민사회의 기본 이론에 대한 소개 및 해석과 연구, 마르크스 시민사회 이론에 대한 연구, 중국 근대 시민사회의 발전경로에 대한 쟁론, 어떻게 중국 시민사회를 건설할 것인가 등의 문제를 중심으로 계속해 연구를 진행하였다.

최근에는 국가 정책이 그동안 국가가 전담하던 책임들을 사회와 같

1) 계획과 시장의 관계는 실질적으로 가장 기저의 국가-사회 관계의 문제였다. 즉 시장의 필요에 대한 문제는 바로 시민사회의 존재를 허용할 것인가의 문제인 것이다. 이것과 관련된 다른 하나의 논쟁은 ‘큰 정부’와 ‘작은 정부’의 문제였다. 이것은 표면적으로는 정부의 기능에 대한 문제였으나 실제로 정부의 발전한계에 대한 문제였으며, 또한 정부와 시민사회의 경제에 대한 문제였다. 또한 정치와 경제의 분리를 주장하는 신권위주의자들과 이에 반대하여 정치와 경제 개혁의 동시 추진을 주장하는 반(反)신권위주의자들의 논쟁과정에서 도출된 국가가 장악하고 있는 경제 권력의 사회 환원이나 고도의 민주정치체제 건설, 인민의 자발적인 참여 보장 등의 문제는 시민사회문제에 대한 기초를 제공하였다.

이 공동부담하는 것으로 전환됨에 따라 민간 영역에 대해 규제와 통제로 일관하던 국가가 민간영역의 적극적인 활성화를 추진함으로써 시민사회의 거버넌스 모델이 적극적으로 연구되고 있다.

‘통치(government)’에서 ‘거버넌스(governance)’로의 대체는 세계화의 정치적 특징 중의 한 가지다(주성수 2004: 215). 그러나 중국의 거버넌스 이론의 도입은 단순히 세계화의 추세에 편승하려는 것이라기보다는 그들 내부의 다급한 요구와 맞물린 것이다. 거버넌스는 시장과 사회에 대한 국가 개입의 한계와 국가 행동의 비효율성과 비효과성, 사회에 대한 국가 통치의 한계에 대한 해결 방안으로 제시되었다. 이러한 거버넌스 이론은 그간 국가가 전담해 왔던 책임을 무리없이 사회와 같이 나누어야 하며 효율적으로 사회를 관리해야하는 문제에 봉착한 중국에게는 매력 있는 이론이다.

본 연구는 자칫 관념적일 수도 있고 중국 현실에서는 아직 많은 여정이 남아 있는 ‘시민사회’라는 개념을 중국에서 췌어 맞추기식으로 찾는 것에 열중하기보다는 현 중국 민간 영역의 발전 정도와 그들이 현재 새로운 국가-사회 관계의 모색 방안으로 제시하고 추진하고 있는 민간 영역 차원의 거버넌스를 살펴보도록 하겠다.

2. 거버넌스의 이론적 검토

1) 거버넌스 이론 개괄

서구의 복지국가, 동아시아의 발전국가를 중심으로 전세계적으로 진행되어 오던 국가 중심체제는 70년대에 들어서 복지국가의 위기 봉착, 냉전의 해체²⁾, 이로 인한 서구 국가들의 세계 정치경제 무대에서

의 전략변화에 영향을 받은 발전국가들의 좌절로 수정이 가해졌다(김석준 외 2002: 13-15). 이러한 국가 중심주의의 쇠퇴는 신자유주의 사조의 등장으로 이어지고, 국가는 정책결정과 집행의 유일한 주체로서의 지위를 상실했다. 신자유주의 관점에서 국가는 공공선을 제고하고 정책을 독립적으로 결정·수행할 수 있는 합리적 행위자가 아니고 이기적 이익을 추구하는 무능력한 관료집단으로, 국제적 차원에서 중국적으로 자본의 압력에 굴복당할 수밖에 없는 존재로 설정되었다(김석준 2002: 3-4).

이러한 국가 중심이론의 쇠퇴와 시민사회와 시장의 리더십의 확장을 반영한 이론적 조류로 거버넌스 이론이 등장하였다. 때문에 거버넌스는 국가 사회관계의 이전의 수직적·위계적 형태보다는 수평적인 파트너 관계·네트워크 관계로 재정립을 기획하며 행위주체들의 자율성과 독자성을 인정해 국가 단일중심에서 다원화된 행위주체의 제도화를 추구한다. 즉 거버넌스는 정부에 대한 것이 아니라, 정부와 다른 사회 기구들이 상호교류를 어떻게 할 것인가, 그들이 어떻게 대중들과 관계를 맺고, 복잡한 국제 환경에서 어떻게 의사결정을 할 것인가에 대한 것이다. 때문에 거버넌스는 정형화된 모형이 아니라, 운영과정을 의미한다. 거버넌스는 사회단체(기구)가 자신의 주요 정책을 형성하고, 정책결정과정에서 누구와 협력하며, 그 전 과정에서 자신의 책임을 수반하는 하나의 과정을 말한다. 글로벌 거버넌스 위원회(CGG)는 “거버넌스는 공공 및 사적 개인들과 제도들이 공공 목적을 달성하기 위해 자신들의 공통적인 업무를 관리하고 자원을 통제하고 권력을 행사하는 무수한 방법들의 집합이며, 갈등적인 이해나 다양한 이해관계들이

2) 마티우즈(Mathews)는 냉전의 해체가 단순한 국가들간의 조정을 갖다주는데 그친게 아니라 국가, 시장, 그리고 시민사회 사이에 새로운 권력의 재분배를 일으켰음을 지적한다(주성수, 2004: 212).

수용되면서 상호협력적인 행동이 취해질 수도 있다”고 정의한다(주성수 2004: 212; 俞可平 2002: 193).

그러나 사회과학 분야에서 사용되는 거버넌스 모델들을 모두 포괄할 수 있는 일반적인 정의는 쉽게 도출되지 않고, 거버넌스의 개념을 둘러싼 논쟁은 아직 진행 중이며 용어의 사용에 대한 완전한 합의에 이르지 못했다. 때문에 현대 거버넌스에 대한 연구는 절대적 개념을 정의하는 것보다는 연구 분야에 따라 다양하게 나타나는 개념을 쟁점을 중심으로 정리하는 경향이 강하다. 때문에 다양한 모델 유형으로의 분류가 시도되고 있다.³⁾

국내 정치에 차원에서 거버넌스는 공공관리와 신자유주의와 맥을 같이 하여 이론적 논의를 전개한다. 공공관리에서 거버넌스는 전통적인 국가 중심 통치를 거부하고 다양한 민간조직과 중간 매개적 조직들 간의 수평적인 사회적 네트워크를 통해 응집적이고 자율적 조정을 거친 협의적 정책 결정과 수행을 의미한다(김석준 외 2002: 6-7). 이때 국가는 공동화된다기보다는 분권화 되고, 비국가비공공단체들에 영입된다고 보아야 한다. 또한 국정운영에 있어 거버넌스와 맥을 같이 해서 ‘작은 정부’와 ‘경제 활성화’를 중심으로 행정 체계에 ‘경쟁’과 ‘서비스’같은 시장 요소를 도입하는 기업가적 정부모형과 신관리주의로 대표되는 신공공관리 모형이 제시되었다(김석준 외 2002: 9-10).

정치경제영역에서는 신자유주의 요소를 수용해 최소국가론에 기반한 규제국가론과 규제국가를 수용하되 조합주의적 국가-사회 관계를 유지하는 사회조합주의론, 협의적 자본주의론 등의 이론이 있다. 경제영역에서 거버넌스는 시장의 역할을 중시하되 시장의 안정을 도모하

3) 로우즈(Rhodes)는 거버넌스를 6가지 모델로 구분한다. 첫째, 최소국가 모델, 둘째, 회사 거버넌스 모델, 셋째, 신공공관리 거버넌스, 넷째, 모범 거버넌스(good governance) 다섯째, 신사회통제 거버넌스, 여섯째, 네트워크 조직 거버넌스, 피터스(G. Peters)는 계서제, 시장, 네트워크와 커뮤니티 4가지 모델로 구분한다(孫柏瑛 2004: 20-21).

는 주체로서의 국가의 역할을 강조한다.

2) 중국에서의 거버넌스 이론 연구

중국은 거버넌스(governance)는 ‘治理’로 번역된다. 현재 중국에서 거버넌스에 대한 연구는 초기적 단계에 있다. 시기적으로도 비교적 늦을 뿐만 아니라 개념과 이론 소개의 단계를 아직 넘어서고 있지 못하다. 또한 국가 중심 통치에 대한 대안으로 제시되어 사회의 자율성을 강조하는 거버넌스 이론은 아직 중국 사회에서 조심스럽게 다가가야 할 주제이다. 그러나 개혁개방이후 정부의 개혁과 민간 영역의 발전을 배경으로 새로운 국가-사회 관계의 모색이 필요한 현 시점에서 ‘거버넌스’라는 용어를 사용하지 않는다 하더라도 국가-사회의 상호협력의 네트워크 구성은 중국이 추구해야할 현실가능한 기획으로 제시되고 있다.

중국에서 거버넌스 연구의 중심 연구가로는 인민대학의 쑤바이잉(孫柏瑛)교수와 중공중앙편역국당대연구소(中共中央編譯局當代研究所)의 위커핑(俞可平) 교수를 들 수 있다. 쑤바이잉은 90년대 후반기부터 로컬거버넌스에 관심을 가지고 연구를 계속 진행해 왔으며, 위커핑은 모범거버넌스(good governance)를 국가-시민사회 관계에 적용시키려 노력하고 있다.

쑤바이잉과 위커핑은 거버넌스에 대한 다음과 같은 공통된 관점을 제시한다(孫柏瑛 2004: 22; 俞可平 2002: 192). 첫째, 거버넌스는 정부로부터 기원한 것이지만 정부 공공 기구나 행위자에 국한된 것이 아니다. 그것은 국가가 유일한 권력 중심이 아님을 인식하고 전통적인 국가와 정부의 권위에 도전하는 것이다. 각종 공공의 혹은 사인의 기구는 그 행위자의 권력을 대중의 인가로부터 얻으며 때문에 각 다른

영역에서 권력의 중심이 될 수 있다. 둘째, 거버넌스는 사회와 경제 문제의 해결책을 구하는 과정에서 경계와 책임의 모호성이 존재한다. 기존에 전담했던 책임을 국가가 시민사회로 전이시키고 있으며 시민사회의 책임은 더욱더 커가고 있다. 때문에 그 책임의 경계가 점점 더 모호하게 변화하고 있다. 셋째, 거버넌스는 집단 행위를 하는 각종 사회 공공조직 간의 의존성을 긍정한다. 각 조직은 목적을 이루기 위해 반드시 자원과 환경을 교환해야 한다. 넷째, 거버넌스는 참여자들의 자주적인 네트워크이다. 이 네트워크는 어떤 영역에서 명령, 실행할 수 있는 권위를 가지며, 정부와 특정영역에서 협동을 하거나 정부의 행적 관리 책임을 분담한다. 다섯째, 거버넌스는 효율적인 업무처리 능력이 정부의 권력과 운영방식에만 있는 것이 아니라, 기타 다른 관리 방법과 기술도 있을 수 있음을 보여준다.

3. 개혁개방과 민간영역의 형성

1) 개혁개방 전 국가-사회의 일원화

시민사회이론이 중국 이론계의 주목을 받지 못했던 가장 현실적인 이유는 중국의 시민사회가 정치 국가에 매몰되어 국가와 사회간의 구분 경계가 거의 없었다는 데에 있다(俞可平 2003: 202). 도농(都農) 분리정책으로 지리적·산업적 분포가 이원화되고 두 영역이 서로 격리되었으며 통제의 기본수단으로 도시에서는 ‘단웨이(單位)’체제를, 농촌에서는 ‘인민공사(人民公司)’체제를 사용해 인민들의 지리적 위치와 직장을 제한했을 뿐만 아니라 자원에 대한 국가의 독점과 재분배를 가능하게 했다.

단웨이 제도는 국가가 사회의 아주 사적인 부분까지 행정적 영역으로 포함시킬수 있는 중요한 기제가 되었다. 신중국 성립 이후 공산당이 권력의 중심을 도시로 이전하고 사회주의 체제를 건설하는 과정에서 혁명시기 근거지 군사 공산주의 분배제도-‘공급제’의 전통적 조직 원칙은 계승되었다. 공산당은 국민당 관료자본, 공산당 근거지의 공영 공산업, 한국 전쟁 발발 후 회수된 외자기업들을 최초의 재원으로 하여 50년 3월 전국 통일의 재정 정책을 실시하고 기존의 집체와 개인의 관계, 조직방식을 통일적 범위 내에서 확대 계승했다(路風 1993: 66-67).

경제조직이 이미 정부의 계획과 통제 하에 있었기 때문에 노동자의 모든 경제 생활은 작업장과 긴밀하게 관련되었다. 작업장은 노동자의 복지를 전담했는데, 복지의 내용은 직공의 기본생활설비(주택), 직공 생활 서비스(식당, 탁아소, 육실 등), 보조금(교통비, 난방, 생활곤란 등), 문화설비(오락, 도서관 등) 등이었으며, 이는 작업장을 통해서만 제공되었다. 때문에 노동자들은 경제적·사회적 생활의 전반을 작업장에 의존하게 되었다. 이러한 작업장의 조직 형식은 ‘단웨이’체제로 전환되어 56년 전사회적 범위에서 기본적으로 완비되었다(路風 1993: 77-78).

단웨이 체제의 기본제도 내용은 국가가 인민을 하나의 행정망 속으로 조직하는 것이었다. 이 과정 중에서 도시 경제 부문의 작업장이 사회주의 경제 변환을 통해 단웨이로 전환한 것이다. 개인의 취미 생활까지도 단웨이 안에서 이루어졌던 철저한 집단주의적 생활은 국가와 사회의 경계선이 허물어 질 수밖에 없는 이유가 되었다.

인민 공사는 정치와 사회가 일체화된, 실질적으로는 사회 일체화의 기초위에 국가 행정 권력과 사회가 고도로 통일된 기층정권 형식이다. 1958년 8월 중공중앙 정치국 확대 회의는 ‘中共中央關於在農村建立

人民公社的決定’을 통과시키고 인민공사화 운동을 본격화했다. 초기에는 노동조직이자 군사조직이었던 인민공사는 이후 농촌기층정권기관자, 농촌경제단위가 되어 실제로 담당구역의 생산건설, 재정, 식량, 무역, 민정, 문화교육, 치안, 민병과 민사조정 등의 일체의 업무를 관리했다. ‘조직군사화, 행동전투화, 생활집체화’를 모토로 일반적으로 공동식당이 운영되어 각 가정에서 식사하는 것이 금지되었으며, 기본적인 생활물품은 개인소유였으나 기존에 허용되었던 자유지 소유나 가정의 부업활동은 금지되었고, 공급제와 임금을 결합시켜 공급위주의 분배제도를 시행했다⁴⁾(干建棟 2002). 이러한 생활의 통제와 더불어 인민공사체제 하에서 중국 정부는 1953년 12월 1일부터 통구통소(統購統銷)를 통해 국가가 일괄적·강제적으로 잉여농산물을 수매하고 도시에 양표(糧票)를 배급함으로써 도농(都農) 양 지역의 소비와 생산을 통제했다. 그러나 국가는 농촌의 생산활동을 통제하지만 너무 과중한 재정부담을 지고 싶어하지 않았으며 집체 자체적으로 그 결과들을 책임지도록 했다(鄭抗生 1997: 260-261).⁵⁾ 때문에 인민공사는 집체 분배이기는 하지만 판웨이와 같이 농민의 전반적인 생활과 복지를 책임지지는 못했으나 행정수단을 통한 인민의 조직에는 성공했다.

4) 호남성(湖南省) 임향현(淋鄉縣)은 1958년 368호 문건을 발표해 전(全)현의 촌에 “모든 생산 기구, 공공적립금, 주식기금, 기본건설의 전부를 공사에 이양”하게 하고 “침구류, 가구, 탁자와 의자 등의 생활물품 등은 사원의 사유로 하나 자유지는 공사에 귀속하게 하고, 주택과 과수도 사유로 할 수 없다”고 규정했다.

5) 이는 인민공사의 인사 편제분석을 통해서도 알 수 있다. 인민공사는 담당과(科)로 업무가 나누어져 운영되었으며 인민공사 자체의 운영시스템을 가지고 있었다. 임담현(淋潭縣)은 공사초기(1958년에서 1961년) 대대장만이 국가간부가 담임했고 담당과(科)로 나뉘어서 운영되었다. 1959년 형산현(衡山縣) 3749명의 간부는 당조직 169명, 정법 114명, 농림수 268명, 문교위 2002명이었다. 또한 ‘人民公社條例(六十條)’의 규정에 근거해, 공사관리위원회는 행정상 향(鄉)인민위원회(향인민정부)였고, 현(縣)인민위원회(현인민정부)가 파견한 기관의 지도를 받았다. 그러나 대다수의 업무는 향인민위원회의 권력 하에 집행되었다. 때문에 공사관리위원회가 국가의 직접적인 명령을 받는 기관은 아니었다.

2) 민간 영역의 형성과 한계

거시적 관점에서 개혁 이후 국가-사회 관계의 구조적 변화를 설명하는 핵심 변수는 바로 ‘시장’의 발생이다. 시장의 출현은 중국 사회에 다음과 같은 변화를 가져왔다.

첫째, 가치관의 변화이다. 1978년 11기 3중전회에서 덩샤오핑의 ‘역사적 노선전환’으로 중국이 해결해야 하는 모순점이 마오쩌둥의 ‘계급의 불평등(생산관계)’에서 ‘생산력의 저발전(생산력)’으로 변화되고, 발전이념의 중심이 ‘계급투쟁’에서 ‘1개중심(경제 건설)과 2개 기본점(4대원칙 견지와 개혁개방 견지)’로 이동하였다. ‘이념’과 ‘혁명’이 중심이 아닌 ‘효율’과 ‘이익’이 중심 가치가 되었다.

둘째, 인구 이동, 즉 노동력의 이동이 적고 개인이나 집단이 다른 체제나 집단에서 떨어져 국가가 지정한 체제나 단위에 갇혀있는 것과 같은 캡슐화된(encapsulation) 사회에서 유동적이고 역동적인 사회로 변화했다(Gorden White 1993: 202-203).⁶⁾

셋째, 새로운 계층들의 등장으로 단순한 계층구조에서 다원화되고 복잡한 계층 사회가 되었다. 공산당 정권은 사회 구성원을 두개의 계급(노동자와 농민)과 한계의 계층(지식인 계층) 이렇게 세 개의 범주로 나누어 단순하게 구분했다(Gorden White 1993: 200). 그러나 개혁개방 이후 다중소유제, 소득 격차의 심화, 사회가 다원화로 다양한 신계층이 출현하였다. 량시아오성(梁曉聲)은 개혁 이후 중국 사회를 자산가,

6) 농업 종사자와 산업 종사자의 비율에 있어서는 1978년 농업 종사자가 71%, 산업 종사자가 15.4%였으나 1990년에 그 수치는 농업 종사자 60%, 산업 종사자 17.1%로 변화했다. 국유 기업 노동자와 비국유 노동자의 비율은 1978년 국유 기업 종사자 78.4%, 비국유 기업 종사자 21.6%에서 1990년 각각 70.2%, 29.8%로 변화한다. 농촌에서 농업 종사자의 비율은 같은 기간 89.7%에서 79.4%로 떨어지는데, 이들은 성이나 현(縣)이 운영하는 집체기업으로 흡수된 것이다.

매관자, 중산층, 지식분자, 도시평민·빈민, 농민, 흑사회(갱조직) 8개 계층으로 나누었다(김용준 2000: 39).

마지막으로, 수직적 위계질서가 강한 사회에서 수평적 연합 관계가 강한 사회로 변화하였다. 티아오(條)와 콰이(塊)가 중국사회의 작동기제로 작용했다. 티아오는 수직적으로 연결된 하나의 체계(시통)을 나타내는데 이 시통은 상급 단위(북경)에서 하급단위(지방)로 연결되는 기능적인 계서체계이다(Kenneth Liberthal & Michael Oksenberg 1988: 141-142).⁷⁾ 콰이는 수평적 지역 정부단위(지역적 권위)를 말하는데, 성이나 지방 정부 등이 콰이에 속한다. 이렇듯 중국은 수직적 계서 체계(티아오)와 캡슐화되어 있는 덩어리 단위(콰이)로 그 권력구조가 분절되어 있다. 수직적 위계질서에 대한 강조는 강력한 중앙 통제를 할 수 있는 기반이 되었으며, 다른 티아오와의 수평적 연계와 협력을 어렵게 해 중요한 계획들이 신속하게 처리되지 못했다. 그러나 개혁이후 탈지역 현상이 나타나고 캡슐화되어 있던 공동체의 와해는 조직간의 수직적 위계성을 약화시켰다. 그리고 개인, 가정, 기업간의 시장관계의 확산에 의한 수평적 연합(농가 및 농민들간의 경제적 연합체, 지역 기업간의 합작, 향진 기업과 대도시 기업간의 연계 등)이 확대되었다. 이러한 ‘수평적인 관계’의 급속한 출현은 사회를 보다 역동적으로 변화시켰다(Gorden White 1993: 207).

이렇게 확대된 민간 영역의 공간과 인적 조건의 형성을 기반으로 비정부조직이 형성되었다.

비정부조직에 대한 국가의 정책은 금지에서 적당한 개방으로 변화했다. 1950년 9월 정무원은 ‘사회단체등기임시규칙’을 반포했는데 이

7) 각 중앙 부서나 국가 위원회는 각기 이 시통을 가지고 있으며 이 시통을 통해 직접적으로 하급 단위와 연결된다. 예를 들면 중앙의 재정부는 다른 하급 단위 정부의 재정부와 직접적으로 연결되어 명령하달과 업무 진행이 이루어진다.

법규의 목적은 구사회부터 존재했던 각종 사회단체를 청산하는 것이었고 그 외의 사회단체는 개조를 거친 한에서만 남겨두었다(俞可平 2002: 205). 때문에 50-70년대에는 소수의 사회단체만이 존재했다.⁸⁾ 그러나 80년대 이르러 중국 경제체제 개혁으로 행정체제에 속해있던 기업 단웨이들이 독립하기 시작하고 이익주체가 다원화되며 정치 환경이 변화하면서 사회단체가 빠르게 발전하여 1998년까지 중국에는 백만 개 이상의 비정부 조직이 설립되었다.

청화대학교 NGO연구소의 王名교수는 1995년 북경에서 열린 ‘세계 여성대회’ 이후, 중국에서 비정부단체가 양적으로 뿐만이 아니라 질적으로 향상되고 사회적 영향력을 확대했다고 평가한다.⁹⁾ 첫째, 자원의 자체적 충당을 통해 조직의 자주성을 강화시켰다. 민간 영역의 자금력이 커지고 해외자금보조나 해외와의 합작이 가능해짐으로써 민정부 등록시 독립 법인 자격으로의 등록이나 인가임면권이냐 재정·정책 결정권을 요구할 수 있는 역량이 마련되었다. 둘째, 비정부단체간 상호 연계나 합작이 빠르게 증가해 전체 비정부단체의 역량이 강화됐다. 비정부단체간의 소통방식은 보통 회의나, 침묵행사방식, 네트워크 형식을 이용하고 있다. 셋째, 해외 NGO와의 교류 증가로 가능해진 해외 단체의 관리나 역량 강화 전략에 대한 연구는 중국 비정부조직의 발전 전략을 세울 수 있는 기반을 마련해 조직 역량을 전면적으로 향상시켰다. 네 번째 질적 변화는 지도 간부의 역량 변화를 통해 이루어졌다. 대다수의 비정부조직의 지도부는 정부관원이 겸임하지 않았으며

8) 50년대 초에 전국성 사회단체 44개, 65년에는 100개 미만, 지방성 사회단체 6000개에 불과했다.

9) 북경 세계 여성 대회에 당시 중국의 많은 인민단체, 사회단체, 학자 및 관원들이 참가하였고, 국외의 NGO를 직접 접촉할 수 있었으며, 이 회의와 관련된 매체의 보도는 NGO에 대한 중국의 사회적 인식을 높였다. 이는 결과적으로 당시까지 관방적 색채가 짙고 국가 의존적인 전통 중국 민간단체들의 많은 의식전환을 가져왔으며, 개혁의 의지를 높였다.

연령대가 낮아져¹⁰⁾ 새롭고 역동적인 조직 활동이 가능해졌다(王名 2004: 85-92; 俞可平 2002: 203).

이외에 빈번하게 거행되는 국제·국내 회의는 중국 비정부 발전의 새로운 환경을 조성하고 있으며 매체를 통한 비정부단체의 영향력이 확대되고 있다. 이러한 전반적인 비정부단체에 대한 사회적 인식의 변화와 자체 역량 강화로 정부 정책 결정과정에서 비정부단체가 영향력을 행사할 수 있게 되었으며, 학술계와 정부가 사회·경제 발전 과정에서 비정부단체의 역할을 중시하기 시작했다(王名 2004: 93-94).

그러나 중국의 사회단체는 자발적인 사회 세력의 결집과 노력으로 형성되었다기보다는 국가의 정책과 허용 하에 형성, 성장 할 수 있었다는 태생적 한계로 인해 이후에도 계속해서 국가 의존적인 자세를 취하고 있다. 때문에 아직까지도 국가 정책의 변화는 민간조직의 설립·발전 과정에 민감하게 작용하며 전국적인 큰 조직 중에 정부의 개입에서 완전히 자유로운 조직은 없다고 해도 과언이 아니다. 또한 민간 조직의 활동 범위는 정부에 의해 철저히 규제된다. 현재도 백만 개가 넘는 비정부 단체가 있지만 이들의 대부분은 학술적, 사회적 문화적 문제들을 다루고 있으며, 정치적 행위를 허용 받은 조직은 하나도 없다. 1998년 10월 클린턴의 중국 방문과 ‘시민의 정치적 권리에 관한 UN 조약’에 중국이 조인함으로써 중국의 민주 운동가들은 고무되었다. 이에 1998년 말에 중국에서 최초로 중국 공산당에 반대하는 ‘중국 민주당’을 설립하려는 일부 지식인들의 시도가 있었다. 그러나 이는 국가 전복혐의로 간주되어 그 주동자들이 체포되었다. 또한 환경 문제를 다루고 정치적 이슈에 대해 세미나를 갖는 ‘중국 발전 연합’이 해

10) 1995년 이전에는 지도간부의 연령이 매우 고령화되어 30세 이하의 지도간부는 거의 없고, 심지어 70세 전후의 간부도 있었으나 1995년 이후 30세 이하의 간부가 보편화 되었다.

체되었다. 표면적으로는 이 단체가 중국 대륙이 아닌 홍콩에 등록했다는 이유가 있었지만, 실질적으로 이는 이러한 조직들의 정치적 활동을 하는 것에 대한 당의 두려움을 보여주는 것이다(Merle Goldman 1999: 708).

3) 현 중국 민간 영역의 구조

국가와 시장, 시민 사회를 3대 섹터로 이해하는 것이 일반적이다. 3대 섹터들은 각기 분명한 독립적인 영역을 갖고 있으면서 서로 중첩된 영역들이 나타난다. 시민사회를 구성하는 조직으로는 NGO, NPO(non-profit organization), VO(voluntary organization), CSO(civil society organization) 등이 있다. 그 중 NGO, 비정부 조직은 국가(정부)와 시장(기업)으로부터 구분되는 자율적이며 독립적인 영역을 의미한다. 그러나 실제로 비정부 조직은 국가와 지역에 따라, 심지어는 한 국가 내에서도 다른 명칭을 갖고 있다. 예를 들어 제3섹터(third sector), 자원섹터(voluntary sector), 비영리 섹터(nonprofit sector), 사회섹터(social sector), 사회경제(social economy), 독립섹터(independent sector) 등이다. 이러한 다양한 용어들이 사용되는 이유는 그 의미가 다르기 때문이기도 하고 국가마다 사용해진 전통과 관행의 차이에서 기인하기도 한다(주성수 2004: 17-18).

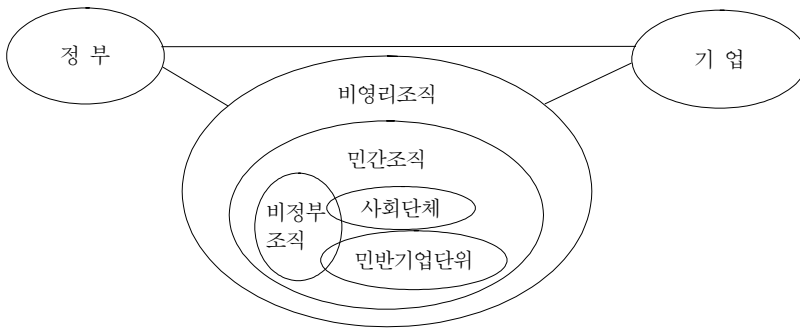
중국에서도 ‘non-government organization’을 번역한 비정부조직이라는 개념과 용어가 그대로 사용되고 있다. 그러나 비정부조직의 분류는 그 기준과 방법면에서 문제가 되고 있다. 국제적으로 보편화된 ‘활동영역’을 기준으로 한 분류에 따라 환경비정부조직, 인권비정부조직, 여성비정부조직 등으로 나누기도 하고 또한 많은 중국 국외 학자들은 정부와의 관계의 원근을 기준으로 중국 비정부조직을 ‘반(半)비정부조

직'과 '진정한 비정부조직'으로 나누기도 한다. 중국이 변화의 과도기에 있다는 특수성을 고려하여 조직생성방식에 따라 '정부주도로 생성된 비정부조직(自上而下的非政府組織)'과 '민간주도로 생성된 비정부조직(自下而上的非政府組織)'으로 나누기도 한다(任進 2003: 163-164). 그러나 중국 관방은 일반적으로 'non-government organization'을 '비정부조직' 외에 '민간조직'으로 번역하는데 여기에는 정사(政社) 분리의 개혁의지가 담겨 있다. 그러나 '민간조직'이 '비정부조직'과 완전 동일한 개념은 아니다. 중국에서 민간조직은 '사회단체'와 '민반비기업단위(民辦非企業單位)'을 의미한다. 그러나 비정식 조직은 포함되지 않는다(王名 2001: 13). 사회단체는 중국 공민(公民)이 자발적으로 구성하여 회원 공동의 목적을 실현하는 장정에 의거해 활동하는 비영리성 사회조직이다. 민정부는 사회단체를 학술성 단체, 업종별 단체, 전문성 단체, 연합성 단체 4가지로 분류한다(俞可平 2002: 3).

민반기업단위는 기업사업단위, 사회단체 및 국민개인이 국유자산을 사용해 비영리성 사회복지 활동에 종사하는 사회조직까지를 포함한다. 민반비기업조직은 구 체제하의 사업단위¹¹⁾를 국가가 의식적으로 개혁하고 자금을 독립 시켜 민간 기금으로 각종 사업을 운영하게 함으로써 생성되었다. 과학기술 영역에서 처음 형성된 민반비기업조직은 이후 그 범위가 노인복지·아동복지·교육·위생·문화 영역으로 확대 발전되어 1998년 그 수는 이미 70만여 개에 이른다(俞可平 2002: 2).

11) 사업단위란 원래 국가가 사회공익의 목적을 위해 국가기관이 주관하거나 기타 조직이 국유자산을 이용하여 주관하여 교육 기술, 문화, 위생 등의 활동에 종사하는 조직(任進 2003: 166)을 의미하는데, 기업사업단위는 국가가 아닌 기업이 그 주축이 되어 비영리 활동을 하는 것을 말한다.

<그림 1> 각 영역 관계(王名 2001: 14)



4. 중국 민간 영역의 거버넌스 파트너 기획

1) 정부의 직능변화와 거버넌스

80년대 이후 중국의 정치개혁은 국가 전능주의를 이완시키고 정치 권력을 하방, 분산시킴으로써 이전의 국가 단독 책임 형태에서 국가-사회가 공동으로 책임지는 형태로 전화시키는 일련의 과정이었다. 이러한 경향은 중국의 WTO 가입 이후 본격화되었다. 중국 정부는 새로운 WTO체제에 적응하기 위해 공민사회이념, 정부유한이념, 정부서비스 이념, 정부공개이념, 정부효능이념 등의 새로운 관리 이념들을 받아들였다(王浦劬·謝慶奎 主編b 2003: 88). 이러한 새로운 이념들을 바탕으로 저효율적인 전통적 관리체제는 새로운 효율적 관리체제로 대체되었다. 중국 정부는 이념이 아닌 효율성을 중심 기준으로 운영되고 있다. 때문에 공공관리 이론에서 ‘시장식 정부’가 크게 주목받고 있으며, 비효율적이고 소수의 권력자에 의해 운영되는 관료제적 통치 모식을 벗어나 관료제체제의 직능을 다수의 ‘기업형’기관이나 민간영역

에 분산하고 있다(王浦劬·謝慶奎 主編b 2003: 104).

청화대 NGO연구소¹²⁾는 관리 부분에서의 정부의 직능 변화 3개 노선을 제시한다. 첫째, 정부의 관리 직능은 정부부문에서 업종별 협회 등의 민간 조직으로 옮겨지고 있다. 둘째, 정부의 관리 직능은 행정조직에서 관변중개조직으로, 다시 시장영리성중개 조직으로 옮겨가고 있다. 셋째, 정부의 복지 업무는 사업단위에서 민간조직과 시장영리성 서비스 조직으로 옮겨가고 있다(王名 2003: 37-44). 이렇듯 전능적 정부에서 '작은정부'로의 변화는 관리 권한들을 민간 영역에 환원하고 있다. 이는 행정허가법의 개정에서도 드러난다. 2004년 7월 1일 중국 일간지 '新京報'에는 '전지전능한 정부 이념을 깨자'라는 제목의 사설이 실렸다('新京報' 2004. 7. 1). 이는 이전에 비해 경비면에서나 절차상, 그리고 난이도의 정도에서 훨씬 투명하고 경감된 행정 허가법의 발표·시행에 관한 것이다. 변화된 정부 직능은 정부권력과 사회권리(시장권리, 기업권리와 개인의 권리)를 새롭게 배치하는 결과를 가져왔으며 민간 영역의 거버넌스를 가능하게 했다.

2) 민간영역의 거버넌스 기획의 실례 분석

(1) 민간 공익사업: 중국 청소년발전 기금회의 '희망공정(希望工程)'

'희망공정(希望工程)'은 중국청소년발전기금회(中國青少年發展基金會)-이하 중국 청기회-가 발기하여 실시하고 있는 민간 공익사업이다. 빈곤한 가정 형편으로 학업을 포기한 청소년 구제가 주요 사업인 희망공정은 민간기금으로 운영되는, 규모면에서나 영향력에서 가장 큰 민간공익 사업단체이다. 그러나 희망공정 사업을 주관하는 청기회

12) 1998년 10월 설립된 중국 청화대학교 NGO연구소는 현재 중국에서 NGO 연구를 주도적으로 이끌어가고 있다.

의 전신은 중국공산주의청년단(中國共產主義青年團)-이하 중국공청단-으로 그 성격은 엄밀히 말해 관방단체며, 그 성립과정도 철저히 정부의 의지가 개입하고 정부 비준의 과정을 거쳤다(俞可平 2002: 68-70).¹³⁾ 정부가 공청단을 청소년발전기금회로 전환한 것은 민간 영역과의 공조로 당시 공청단이 맞고 있는 위기를 극복하고 청소년 문제에 대해 사회와 함께 해결해나가고자 하는 기획의 실현이었다. 때문에 청기회도 관방성이 짙은 단체이지만 다른 공익사업단체와 비교 분석해볼 때, 보다 강한 자치의 기반들을 가지고 있다.

첫째, 청기회는 공익기금사업을 사회화 시켜 민간 독립적인 자금을 형성했다. 개혁 이전의 모든 자원을 국가가 일괄 관리, 재분배하는 체계하에서 빈곤한 주민이나 재난 구제 또한 완전히 국가의 책임이었다. 개혁개방이후 민간 영역의 자금이 축적됨으로써 민간 공익사업의 활동 공간이 차츰 형성되어 현재 약 60여개에 이른다. 그 중 ‘중국장애인기금회’와 ‘송경령아동기금회’는 규모와 영향력 면에서 대표적인 조직이다. 이 두 조직은 그간 국가로 단일화되었던 모든 사회 문제의 해결 출구가 민간영역으로 확장되고 국가의 통제 하에 있던 모든 자원이 사회영역으로 유통되는 변화의 가능성을 열었으나 기금의 방식에 있어 정부출원에 의존적이었다(俞可平 2002: 68).

그러나 청기회는 민간 기업을 대상으로 모금활동을 벌였으며, 이후

13) 과거 단(團)은 당(黨)이 벌이는 각 정치활동의 조수역할을 하였다. 그러나 전체 사회가 경제 중심으로 변화해가고 당의 역할과 지위 또한 변화하는 상황 하에서 단조직의 사회적 역할과 지위는 하락하였고 정부로부터의 자금 조달도 어려운 상황이었다. 이에 청소년들의 단조직에 대한 인식도 변화해 일부 단조직은 그 활동이 마미상태에 이르기도 했다. 이에 1988년 공청단 조직은 개혁을 감행하기 시작했다. 그리고 청소년육성에 관심이 있는 국내외 조직과 개인의 기부금을 포함한 사회자금을 기초로 하는 ‘청소년발전기금의 건립’이었다. 같은 해 10월 중공 중앙 서기처의 비준, 단중앙, 전국 청련(靑聯), 전국 학련(學聯), 전국 소공위(少工委)가 중국 청소년발전 기금회를 설립하였다. 1989년 1월 9일 중국 인민은행의 비준을 받고, 3월 8일 민정부가 기금회의 등록을 비준함으로써 중국청소년기금회는 정식으로 성립하였다.

에는 전국성 신문에 ‘희망공청’이라는 이름으로 공익광고를 내는 방식을 사용하였다. 이것은 신중국 성립 이래 최초의 기금 모금 광고였다. 신문을 이용한 광고는 공익사업을 사회화 하는데 큰 역할을 하였다. 이러한 노력으로 광범위한 사회 참여를 이끌어내 1997년 8월 청기회의 기록에 의하면 기금 총액 위엔화 16,355억원 중 개인 차원의 기부금이 7,459만원으로 총액의 45.6%에 이른다(俞可平 2002: 75-77).

또한 청기회는 지방에 지부를 설립하여 전국적 사회단체를 형성하여 민간 조직 역량 강화의 한 방안을 마련하였다. 중국은 사회단체가 전국적 지부를 갖는 것이 법적으로 금지되어있다.¹⁴⁾ 지역에 지부를 건설하기 위해 청기회는 ‘희망공청’을 ‘상표’로 등록하여 지방의 기금회 단체에게 그 상표에 대한 사용권한을 부여하는 형식을 띄어 법망을 피해갔다. 이러한 계약이라는 시장경제의 형식을 이용해 지방 기금회 혹은 ‘희망공청’을 관리했다(俞可平 2002: 68).

청기회는 법률상으로는 ‘독립법인 지위를 갖는 비영리성 사회 단체’지만, 실제 중앙의 한 하부기관, 즉 단중앙이 중국 청기회의 설립 단위이자 업무 주관 부문이다. 또한 자금과 직접 관련된 조직이므로 업무 주관부문의 기금회에 대한 통제도 매우 엄격하여 인사권을 가질 수 없으며 간부를 주관 부문이 파견하는 형식을 취한다(王名 2004: 89). 때문에 회장, 이사장 모두가 단중앙의 현임 지도자들이 맡고 있으며 단중앙 서기처에 중국청기회의 업무 관리 전담자가 있다. 그러나 ‘중국청소년발전기금회장정’의 “중국청기회는 이사회의 영도 하에 비서

14) ‘사회단체등기관리조례’ 제19조는 사회단체가 지역성 분(지)기구를 설립할 수 없다고 규정하고 있다. 이것은 사회단체들이 지역적 연계를 확보함으로써 권력 기반을 확보하는 것을 막고 자발적으로 조직된 단체들이 통제를 벗어나는 것을 막으려는 조치이다. 따라서 중국에서 전국적 조직은 관주도형 단체에 한정된다. 또한 관주도형 단체 가운데서도 사회과학자들은 전국 조직을 갖지 못하고 대신에 성·시·별 연합조직을 구성한다.

장의 책임제를 실행한다”는 규정은 이 청기회 개혁의 물꼬를 틀수 있다. 이사회는 실질적인 활동을 하는 기구가 아니기 때문에, 중국 청기회의 실질 권력은 비서장의 수중에 있는 것이다. 때문에 비서장의 의식과 역량에 따라 청기회의 성격과 기능이 변화할 수 있다.

기금회는 관방적 성격이 짙은 중국 민간조직 중 독립 기초와 독립 요구가 가장 큰 조직이다(王名 2004: 89). 이는 자금확보의 내원(來源)이 광범위하기 때문에 재정부분에서 정부 의존 경향이 다른 단체들보다 낮기 때문이다. 때문에 자금과 조직력을 확보하고 있는 청기회는 정부로부터 보다 자율적인 단체로 성장할 가능성이 농후하다.

(2) 도시 주민자치: 스취(社區)¹⁵⁾ 관리의 변화

중국의 도시는 전통적으로 엄격하고 폐쇄적인 행정 체계에 의존해 조직과 개인을 통제하는 방식으로 관리되어 왔다.¹⁶⁾ 그러나 90년대 이후 개혁 개방으로 도시 인구가 급속히 증가하고, 탄웨이 제도가 와해되어 감에 따라 스취는 순수한 거주 구역에서 다양한 기능들을 가지

15) 스취는 일정 범위의 지역사회 즉, 하나의 지에따오 사무실이나 거주민 위원회 활동 범위내의 지역을 말한다. 중국의 도시 거주 지역은 이러한 스취로 구획되어 관리되고 있다.

16) 역사적으로 서한(西漢) 시대의 ‘향리제(鄉里制)’에서 시작해 당조(唐朝)에는 이미 성숙한 ‘방리제(坊里制)’를 통해 중국 고대 도시 관리의 엄격한 조직성과 유효한 정치 통제를 살펴볼 수 있다. 방리제는 도시의 거리를 담으로 나누어 막은 ‘리(里)’를 말하는데 ‘리’는 도시 주민의 기층 조직으로 일반적으로 일 평방리가 하나의 리를 이루며, 문이 있고 그 문을 지키는 문지기가 있었다. 이 ‘리’를 ‘방(坊)’이라고도 불러 통칭 ‘방리제’라고 한다. 이러한 폐쇄적인 방리제는 북송(北宋) 말기에 무너지는데, 문이 개방되어 폐쇄성이 사라졌다는 것 일뿐 기층 행정관리로서의 특수성이 사라졌다는 것이 아니었으며 이것은 청 말기의 ‘보갑제(保甲制)’로 바뀌었다. 중화인민공화국의 성립 이후, 봉건적인 보갑제는 사라지고 그 자리에 ‘가거제(街居制)’가 들어섰다. 가거제는 지에따오 관리 사무실(街道辦事處)과 주민 위원회(居委會) 제도를 말하는데, 지에따오 사무실은 시정부가 파견한 기구로 주민이 가장 가깝게 접할 수 있는 일급정부 조직이고, 주민 위원회는 민간 조직으로 간부를 주민이 선출하지만 업무 내용은 대부분 지에따오나 정부 각 직능 부문의 부서에서 하달 받는 것이었다. 그 대상은 대체로 탄웨이의 관리를 받지 않는 가정주부, 직업이 없거나 퇴직한 직공들이었다(俞可平等 2002: 101).

고 다방면의 서비스를 제공하는 이익집단이자 도시의 기초 구성단위로 변모했다. 그리고 스취의 행정성, 단위성이 약화되고 지역 조직성, 심리적 귀속성, 감정적 공감성, 이익집단성이 강화되고 서비스가 다양화되어 스취는 시민의 새로운 이익이 집합되는 곳으로 변화하였고 많은 중개적 성격의 ‘시민조직’이 설립되었다(俞可平 等 2002: 98-99).

이러한 스취관리체제의 개혁은 각 도시 정부가 주동적으로 진행했다. 이것은 새로운 환경에 대응해 시정부가 자기 확장을 통한 새로운 통제 체계를 구축하려는 시도로 볼 수 있다(俞可平 等 2002: 212).

스취 자치 관리는 크게 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 거주민의 참정의정(參政議政)활동이다. 전국 도시 스취 거주민의 참여 정도는 지역에 따라 차이가 있으나, 가장 대표적인 지역은 상해시의 루완취(盧灣區)의 우리치아오(五里橋) 지에따오, 홍코우취(虹口區) 자푸루(乍浦路)지에따오 등이다(俞可平 等 2002: 102). 이 지역에서는 스취 주민 참정 의정은 다음과 같은 기제들을 통해 이루어진다(俞可平 等 2002: 102-103).

① 스취 거주민 대표 회의제도: 각 주민위원회는 하나의 주민 대표 소조를 건립하여 주민 대표 7-9인을 선출하여 주민 위원회의 이사층을 구성함과 동시에 지에따오의 거주민 대표 회의의 대표로 한다. 대표 소조는 매 계절 한차례의 회의를 갖고 거주민위원회의 업무 보고를 심의하고 거주민위원회의 업무를 감독한다. 지에따오 거주민대표회의는 매년 1회 회의를 가지며 지에따오 사무실의 업무를 보고 받고 업무를 감독한다. ② 스취 사무 협상제도: 지에따오가 기업사업단위 대표와 거주민대표를 초청하여 부정기적으로 지역의 큰 일들을 협상할수 있다. ③ 스취 감독원 제도: 거주민 위원회 간부, 군중, 스취단위대표, 구(區)인민대회대표 등 25인이 스취의 감독대를 조직해 감독활동을 한다. ④ 종합 신고 접수대: 지에따오 신고 접수대 외에 스취의 서비스

센터나 시민회관 등에 ‘종합 신고 접수대’를 설치해 어떤 문제나 의견이든 편리하게 주민이 관련 부문에 전달할 수 있다. ⑤ 전화감독: 지에따오가 전화나 음성사서함 등을 통해 기층 단위나 거주민의 감독을 수시로 접수한다. 이외에 스취 인민대회 대표가 상급에 의견을 반영시킬 수 있다.

둘째, 스취 내 민간조직이 발달하였다(俞可平 2002: 110-112). 비교적 정비된 스취 차원의 민간조직은 거주민 위원회다. 거주민 위원회는 90년대 중기 이후 민간 자치성이 강조된 거주민의 복리를 목적으로 하는 단체로 전환했다. 상해시 황푸취(黃浦區)인민광장 지에따오는 기존의 퇴직 직공이나 가정주부 위주의 간부 선임에서 탈피하여 간부를 사회를 대상으로 채용하기 시작했다. 이로 인해 간부 평균 연령이 11% 낮아지고, 고등학교 이상의 학력자가 전체의 64%에 이르렀다. 또한 각종 외부 간부 배양과정을 통해 간부의 자질을 높여나갔다. 거주민 위원회는 민주적 운영을 위해 첫째, 업무 공개, 둘째, 의사결정과 집행의 분리제도, 셋째, 거주민 대표의 감사와 감독의 적극적 수용 등을 원칙으로 하고 있다.

그 외 자원자 협회, 입주 위원회, 스취 녹지보호대, 스취 체육 동우회, 스취 문화 동우회, 스취 예술 단체, 노인 독서 분회 등의 많은 단체와 취미생활을 위한 동위회가 있다.

(3) 경제 영역 민간자치: 업종별 조직(行業協會)¹⁷⁾

중국 정부의 경제 관련 부문은 직능부문과 주관부문에 나뉘어진다. 직능부문은 재정국, 공상관리국, 물가 관리국, 통계국 등이고 주관부문은 주로 대형 업종에 따라 나누어지는데 화공국(化工局), 야금국(冶金局), 물자국(物資局) 등이 있다. 80년대 중기 각 주관부문은 전문 기업을 설립하여 통일적으로 하부 기업을 관리했다. 예를 들면 석유

관리국이 석유 회사를 직접 설립 경영하는 식이다. 즉 행정 권력과 경영권력이 겸임하는 형태를 취하게 되었다. 그러나 이러한 시책은 예기했던 성과를 거두지 못했다. 그 이유는 첫째, 이러한 회사들은 행정 권력을 이용하여 경영함으로써 시장의 평등 경쟁 요구에 부합하지 않는 것이었다. 때문에 그들에게 부여했던 행정 권력을 감소시키고 그것을 사회조직으로 전환하는 것이 요구되었다. 둘째, 이러한 회사의 부속 기업들을 전민소유제 기업에 국한된 것이었는데, 국유기업은 자주 동업계의 기업 중 일부분에 지나지 않았다. 때문에 각지에서 설립된 회사들이 새로운 업계 관리 기제를 요구하고 업종별 협회는 하나의 희망적인 선택이 되었다(俞可平等 2002: 143).

이러한 배경 하에서 정부 입장에서 업종별 협회를 설립한 목적은 크게 두 가지로 정리될 수 있다. 첫째는 정부 경제 주관 부문의 업무를 축소 정리하는데 있다. 둘째, 정부의 행정 관리의 비효율을 극복하기 위해서이다. 이러한 이유들로 다른 민간 조직들과 마찬가지로 업종별 협회도 정부의 영향력 하에서 성립·발전 과정을 거쳤으며 관과민의 이중성을 띠고 있다(俞可平等 2002: 135-137).¹⁸⁾

17) 중국 정부는 사회단체를 학술적 성격의 단체, 전문적 성격의 단체, 연합단체, 그리고 업종별 단체로 구분하여 등기하도록 하고 있다. 그 중 업종별 단체는 '동일한 업종의 기업들이 자발적 조직하여 국민경제의 발전을 위해 서비스를 제공하는 사회단체'로 규정하고 있다(吳忠澤 主編 1998: 8). 이 개념규정은 사회단체가 근본적으로 가지는 구성원의 이익보호와 발전의 기능에 대해서는 언급하고 있지 않지만 '기업', '동업종', '자발성'이라는 이 단체의 세 가지 기본 조건을 제시해 다른 사회단체와의 구별을 명확히 했다.

18) 업종별 협회의 이중성은 세가지 측면에서 크게 드러난다. 첫째, 협회의 장정에는 회장, 부회장은 반드시 이사회의 선거 과정을 거쳐 선출되도록 규정되어 있으나 실제로 회장을 기업가가 맡는 경우는 아주 드물며, 대다수의 회장은 정부 관련 관직자가 담당한다. 둘째, 직원은 종종 정부와 일정정도의 연관성이 있는 사람인 경우가 많다. 셋째, 경비는 정부와 민간 양자로부터 제공된다. 그러나 이러한 정부 의존성은 협회의 발전과 더불어 자문비 등의 민간 경비 비율이 확대되어감에 따라 에 따라 점차 변화해가고 있다. 넷째, 협회에 참가하도록 동원하는 기제도 정부 주관 부문의 영향력이 크다. 대다수의 기업은 정부 주관부문의 권장으로 조직에 가입했으며, 주관부문 하부 기업들은 자연히 협회에 가입했다. 이것이 국유기업의 가입비율이 높은 중

1980년 포장협회와 식품공업협회를 시작으로 성립된 업종별 협회는 지속적으로 성장하여 1996년 전국적 사회단체의 총수 1,800여개 중, 민정부가 제시한 조건에 부합하는 업종별 단체가 410개로 전체의 23%를 점유하고 있다(吳忠澤 主編 1998: 7). 소유제 형식면에서는 국유기업은 전 기업이 참여하였고 참가하지 않은 기업은 대체로 사영이나 합작 기업 혹은 해외 투자 기업들이었다. 이는 업종별 협회가 정부의 지지하에 발전해가고 있음을 반증하는 것이다(俞可平 等 2002: 131).

규모면에서 뿐만 아니라 업종별 협회의 거버넌스 영역과 기능은 계속 확대되어 가고 있다.

상해시의 업종별 협회 실험기에 규정한 주요 업무 내용은 다음과 같다(段海波 1999: 87-89). ① 전체 업종별 협회의 발전 계획, 방안 기초 및 실시의 피드백 전기 조사 연구, 업계 정책 건의 제출 ② 업계 생산품의 구조에 대한 기업구조의 조정, 투자 및 과학 발전에 대한 건의, 업계 발전에 대한 중대 기초 건설, 조직 평가 및 안내 ③ 업계 검측, 표준, 정보 등의 작업참여와 업무 지도 ④ 주요 생산품의 검사, 질량 감독, 생산허가증 및 수출 생산품의 질량 허가증 발급 ⑤ 경제 기술교류, 인재 교육, 국제 합작, 국내 전람회, 해당 업종의 전문시장 육성, 무역활동의 협조 강화, 기업의 국내외시장 확대와 높은 경제 효익을 위한 서비스 ⑥ 국내외 업계 기술 경제 정보 와 통계 자료 수집·분석, 시장예측, 기술발전추세 분석, 업계 문제 해결을 위한 건의 ⑦ 조직의 행동규약의 제정 및 실시, 업계와 기업의 합법적 권익의 보호, 기업간·업계간의 관계 조정

이러한 업무 규정은 상당히 전면적인 것으로 미국 상무부가 500개

요한 원인이다(俞可平 等 2002: 131).

업종별 협회를 대상으로 진행한 조사하여 가장 보편적인 업무로 선정
한 18가지 활동¹⁹⁾의 대부분을 포괄하고 있다.

3) 평가와 전망

중국의 거버넌스는 정부 기능의 민간 위탁 기능이 강하다. 즉, 국가
의 허가와 보조 하에 사적 이익 집단들로 하여금 공적인 이익에 관련
된 공공 정책적 역할을 담당하도록 하는 것이 총체적인 이익의 증진
에 기여할 수 있다는 가설에 입각한 사적 정부이론에 가깝다. 이는 앞
서 살펴본 세 민간영역의 공익사업, 스취관리, 업종별 협회 등을 통해
서도 확인할 수 있다. 세 영역 모두 변화된 환경에서 국가 통치의 한
계를 민간영역과의 공조를 통해 해결하고자 하는 기획하에 진행되었
고, 그간 정부의 관리 기능을 민간 영역에 이양하는 성격이 강하다. 때
문에 중국에서 거버넌스의 확장이 정부의 실질적 권한 약화나 해체를
의미하지는 않는다. 이는 보는 시각에 따라서 정부의 확장이라고 해석
할 수도 있다.

민간영역의 역할이 자체 조직 활동에 한정되는 경향이 강하며 정책
결정과정에서 민간영역의 역량은 아직 미흡하다. 거버넌스의 주체는
정부의 일방적인 주도가 아니라, 의제에 따라 다양한 이해당사자들과
정부가 공동으로 정책을 결정하는 체제를 의미하며 거버넌스가 추구
하는 사회적 네트워크를 형성하기 위해서는 두 가지 전제가 충족되어
야 한다(김석준 외 2002: 8). 첫째, 정치권력으로부터 독립적이고 자율

19) 이 18가지 활동은 회의와 토론, 동일 다른 조직과 합작 및 출판, 경영기준 설정, 통
계자료 발표, 행동규약제정, 불공정경쟁제거, 업계 상황 선진 보고 진행, 협회의 재정
관리, 소비 고부, 정보제공, 전문서비스, 중재와 조절, 전람회강연회 개최, 업계 교
육, 광고합작, 표준화 주장 및 실시, 신용서비스, 세수정책에 관여(陳金羅 1997: 36,
37).

적인 조직의 확산과 보급이다. 둘째, 시민사회와의 하향식 커뮤니케이션이나 일방적 목적성을 지닌 행위를 발휘할 수 없도록 국가 권력이 분권화되어야 한다. 이 두 측면에서 중국은 아직 만족할만한 기준에 도달하지 못했다. 민간 영역이 갖는 자체 역량의 한계, 즉 아마추어리즘이나 재정애 있어서의 문제가 크게 자리하고 있으며 민간영역에 대한 국가의 관리와 규제도 여전히 긴장감을 늦추지 않고 있다. 이는 2004년 9월 16기 중앙위원회 제4차 전체회의(16기 4중전회)에서도 다시 확인되었는데 당대회 기간 동안 현지점에서 비정부기구(NGO), 사회단체 등 ‘공민사회’를 당내에 흡수, 관리를 강화할 방침이 강조되었다. 중앙당교(黨校)의 전문가들은 현 ‘공민사회’의 영향력과 앞으로의 발전에 대해 높게 평가하고 이를 지도하고 관리할 필요성의 증대를 역설했다(연합뉴스 2004. 9. 6).

현재 정부통치의 한계와 효율의 추구로 민간영역의 거버넌스가 초보적이거나 긍정적으로 추진되고 있다. 이는 엄격하게 국가 중심적 거버넌스이며 이것이 사회중심 거버넌스로 전환되기까지는 아직도 많은 노정이 상정되어 있다. 그러나 민간 영역의 정부의 거버넌스 파트너로서의 위상설정은 비정부 조직이 합법적으로 활동할 수 있는 영역을 확대하고 독립된 자원을 확보할 수 있는 기제와 내원들을 형성했다. 또한 국가로부터 획득한 합법성을 토대로 가능해진 합법적 공간에서의 해외 NGO 단체와의 교류는 중국 비정부단체의 역량을 강화시켰다. 한편 활성화된 활동으로 사회인지도가 높아감에 따라 일반 시민의 자발적 참여가 높아지고 정부의 정책결정 단계에서도 영향력을 발휘할 수 있는 부분이 많아지고 있다.

그러나 제도권 내에서의 시민사회의 활성화에만 한정되고 ‘저항정치’의 논리는 설득력을 잃게 되는 거버넌스의 한계(주성수 2004: 218-219)는 아직 미성숙한 중국의 시민사회를 계속 국가의 테두리 안

에 가두는 것이 아닌가 하는 우려감을 들게 한다. 그럼에도 사회에 대한 국가의 통제력이 사회의 자치역량을 아직도 증가하고 있는 중국의 현 단계에서 제도권 내에서의 시민역량의 강화는 전략적으로 필요한 선택일 수 있다. 거버넌스는 실제로 중국 민간 영역이 합법성과 역량을 확보할 수 있는 유효한 기제로 작용하고 있다.

때문에 여러 한계에도 불구하고 국가와 사회가 일체화되어 그 경계조차 없었고, 비정부 단체의 설립이 통제 억압되던 중국의 국가-사회의 배타적 관계에서 파트너 관계로의 변화는 또 다른 새로운 변화를 이끌어올 수 있는 견인차 역할을 할 것으로 기대된다.

5. 나오며

80년대 이후 중국의 정치개혁은 국가 전능주의를 이완시키고 정치 권력을 하방, 분산시킴으로써 이전의 국가 단독 책임 형태에서 국가-사회가 공동으로 책임지는 형태로 전환시키는 일련의 과정이었다. 이러한 정부의 개혁 방향은 거버넌스라는 새로운 방향을 모색 중에 있다.

그러나 설사 중국이 거버넌스의 길을 계속 걸을지라도 그것을 다른 사회체제의 변화와 유사한 과정의 진행으로 예견해서는 안된다. 우선, 국가시장-시민사회의 어느 정도 안정적 자기 영역의 구축을 전제로 상호관계의 운행과정을 통해 의미규정되는 거버넌스를 생각할 때, 아직도 국가의 일원적 지배력이 강하게 사회를 통제하고, 시민사회의 존재 여부조차 해명되지 않은 중국의 현실은 다른 국가와 거버넌스의 기반에서부터 큰 차이를 가질 수밖에 없다. 또한 중국은 개념이나 명칭 앞에 ‘중국적’이라는 수식어가 붙어야 하는 복합적이고 특수한 국

가이다. 마크블레처는 이러한 중국을 ‘반조류’라는 한 단어로 표현했다(Blecher, M. 2001: 6).

때문에 일반적인 거버넌스를 분석틀로 중국을 재단하기보다는 그들이 만들어가는 거버넌스의 형태와 방향을 분석하고 그것을 기반으로 중국의 현실을 이해함과 동시에 미래를 예견하는 자세가 필요하다.

참고문헌

- 김석준 외. 2002. 『거버넌스의 정치학』, 법문사.
- 김석준 외. 2001. 『뉴거버넌스와 사이버 거버넌스 연구』, 대영문화사.
- 김영국. 1986. 『현대 정치학의 대상과 방법』, 법문사.
- 김종윤. 1997. 『중국 전통적 가치 체계의 현대적 의의』, 전주대학교출판부.
- 마크 블레처. 전병곤·정환우 역. 2001. 『반조류의 중국; 현대 중국, 그 저항과 모색의 역사』, 돌베개.
- 백경남. 1988. 『민주주의와 공산주의』, 법지사.
- 주성수. 2004. 『NGO와 시민사회』, 한양대학교 출판부.
- 주성수 편. 2004. 『정치과정에서의 NGO』, 한양대학교 출판부.
- 지원순·표명렬. 1995. 『현대 중국의 정치 사상가』, 예전사.
- 조정남 외. 1988. 『사회주의 체제비교론』, 형설출판사.
- 한국정치연구회 정치이론분과. 1993. 『국가와 시민사회』, 녹두.
- 김영진. 1996. “중국의 경제개혁과 ‘총공회’의 역할 : 코포라티즘적 시각에서”, 『한국정치학회보』 30집 4호.
- 김재철. 1999. “편입과 제휴의 정치; 개혁기 중국에서의 정치권력과 사회단체”, 『한국정치학회보』 33집 3호.
- 정상호. 2003. “시민사회 연구의 현황과 과제”, 2003년 한양대학교 제3섹터 연구소 주최 심포지움 『한국과 일본의 시민운동의 역할과 전망』.
- 陳金羅. 1997. 『社會立法和社團管理』, 法 出版社.
- 成台. 2002. 『中國政黨政府与市場』, 經濟日報出版社.
- 林尙立. 2003. 『社區民主与治理』, 社會科學文獻出版社.

- 劉靖華. 2002. 『政府創新』, 社會科學文獻出版社.
- 馬長山. 2002. 『國家, 市民社社會与法治』, 商務印書館.
- 任進. 2003. 『政府組織与非政府組織』, 山東人民出版社.
- 孫立平. 2004. 『轉型与斷裂』, 清華大學出版社.
- 孫柏瑛. 2004. 『当代地方治理』, 人民大學出版社.
- 王名 等. 2001. 『中國社團改革-從政府選擇到社會選擇』 社會科學文獻出版社.
- 王名. 2004. 『中國非政府公共部門』, 清華大學出版社.
- 王新生. 2003. 『市民社會論』, 广西人民出版社.
- 王浦劬謝慶奎 主編. 2003a. 『民主, 政治秩序与社會變革』, 中信出版社.
- _____. 2003b. 『入世与政府先行』, 中心出版社.
- 吳忠澤 主編. 1998. 『社團管理工作』, 中國社會出版社.
- 俞可平 等, 2002, 『中國公民社會的興起与治理的變遷』, 社會科學文獻出版社.
- 俞可平. 2003. 『增量民主与善治』, 社會科學文獻出版社.
- 桑玉成. 2002. 『利益分化的政治時代』, 學林出版社.
- 鄭抗生, 李強 等. 1997. 『当代中國社會結構和社會關係研究』, 首都師範大學出版社.
- 朱光磊. 2002. 『当代中國政府過程』, 天津人民出版社.
- 謝慶奎. 2003. 『当代中國政府与政治』, 高等教育出版社.
- 段海波. 1999. “探索工業行業協會發展之路” 『武漢市經濟管理干部學院學報』, 第1期.
- 干建嶸. 2002. “人民公社地權力結構和鄉村秩序 - 從地方政治制度史得出的結論” 『中國現代史』 2002年第 2期, 中國農村研究網
<http://www.ccrs.org.cn>
- 路風. 1993. “中國單位體制的起源和形成” 『中國社會科學季刊』 第五期(香港; 11月).
- 王曉曄. 1999. “轉變計劃經濟的舊觀念”, 『國際貿易』 5期.
- Chan, A. 1993. “Revolution or Corporatism? Workers and Union in Post-Mao China”, *The Australian Journal of Chinese Affairs*, no. 29, April.
- White, G. 1993. “Social Impact of Economic Reform: The Rise of Civil Society?”, *Riding the Tiger*, MACMILLAN.

Liberthal K. & Oksenberg, M. "Salient Characteristics of the Structure of Power",
Policy Making in China: Leaders, Structure, and Processes, Princeton University
Press.

Goldman, M. 1999. "Politically-Engaged Intellectuals in the 1990s" *The China
Quarterly*, September, 159.

中國農村研究網 <http://www.ccrs.org.cn>

麗水教育網 http://Resource/Book/Edu/JXCKS/TS010090/0049_ts010090.htm

新京報

인터넷 연합뉴스

K C I