

중국에서 시장화가 초래하는 정책혁신과 굿거버넌스(good governance): 시구(社區, Shequ) 건설과 행정삼분제(行政三分制)를 중심으로*

차 창 훈**

이 글의 목적은 위와 같은 굿거버넌스와 정책혁신의 사례를 중국에서 찾아 적용하는 것이다. 정책혁신과 굿거버넌스의 이론적 개념과 관련하여, 특히 이 글이 주요한 분석개념으로 설정하고 있는 정치적 책임성, 효과적인 정부 및 부패의 통제(투명성) 등의 개념은 민주주의 국가의 정치체제 운용과정에서 정책혁신이 불러일으키는 제도적 적용(adaptation)을 포괄하고 있다.

1990년대 중 후반부터 중국정부가 건설하였던 '시구'건설은 국가의 시장경제 도입이 초래했던 '단위'체제(중전의 사회주의 경제 생산-생활의 중심)의 해체를 다른 형태로 복구하려는 시도였다. 자치확대는 주민들의 참여확대를 초래했고, 주택시장과 함께 성장했던 재산권 소유의식은 재산권보호운동으로 발전하였다. 이 과정에서 정부정책의 법제화(시구와 관련됨)가 이루어졌고, 중앙정부-구정부-가도판공처의 3자관계에 존재하는 제도적 관행이 개선될 수 있는 전기가 마련되었다. 결과적으로 도시주민의 참여의 확대는 정부능력의 효율성을 증대하는 방향으로 전개된 셈이다.

2001년 11월부터 2년 4개월 동안 실험적으로 시행된 중국 선전시의 행정삼분제 정책개혁안은 민주주의 국가의 3권 분립체제 발상에 근거하여, 정책의 작성, 집행, 감독을 구분하여 부서간의 견제와 조정 및 합의를 이룬다는 내용이었다. 행정삼분제는 정부의 투명성과 효율성을 제고시키고, 부패를 통제할 수 있는 방안으로 평가되었지만, 중국의 현행 법률체제와의 부조화, 중앙정부의 정책의지 실종, 관료들의 저항 등의 이유로 그 실시가 유보되었다. 행정삼분제의 실패는 심화된 행정개혁은 결국 광범위하고 근원적인 정치개혁과 연관되어 있으며, 시민의 능동적인 참여(voice and accountability)를 수반하지 못하면 실현될 수 없음을 시사한다.

주제어: 굿거버넌스, 정책 혁신, 시장화, 시구(社區), 행정삼분제(行政三分制)

* 이 논문은 2007년도 부산대학교 인문사회연구기금의 지원을 받아 연구되었음.

** 부산대학교

1. 서론: 굿거버넌스와 중국의 시장화

지난 십여년 동안 ‘거버넌스’가 현대 사회과학의 중요한 주제로 등장한 이래 거버넌스의 개념과 관련하여 정부의 능력을 둘러싼 공공정책에 대한 관심이 증대하여 왔다. 로즈노우(Rosenau 1995, 13)의 견해에 따르면 거버넌스란 인간의 활동을 규제하기 위해 고안된 제도와 규칙 등 모든 요소를 포괄하는 개념이다(Rosenau 1992, 13). ‘굿거버넌스’란 단순한 정부 그 이상을 의미하는데, 사회망에서 다양하게 상호작용하는 행위자들이 상호성과 자율성이 궁극적으로 거버넌스의 요소들을 결정하고, 특정한 사회적 목표를 달성하기 위하여 제도적인 조정뿐만 아니라 구조적인 과정까지 포괄하는 개념으로 사용되고 있다. 따라서 굿거버넌스는 정부가 사회내의 행위자들과 다양한 방법으로 상호작용하여 정책 성공을 달성하는 개념으로, 굿거버넌스의 달성을 위한 지표로 제기되는 중요한 것은 요구의 목소리와 책임성(voice and accountability), 정부의 효율성(government effectiveness) 및 투명성(transparency)의 개념이다(Smith 2007).

정부의 정치적 책임성은 굿거버넌스에서 매우 중요하다. 왜냐하면 정부의 정치적 책임성은 국가기구내의 행위들에 대한 원칙을 주입하게 되는데, 특히 정치 엘리트들이 정치적 명령에 순응하게 하는 역할을 하게 된다. 부패의 통제 또한 중요한데, 부패는 정부와 정부의 정책 행위에 정당성과 책임성에 결정적인 의미를 부여하기 때문이다. 마지막으로 효과적인 정부 역시 중요한 개념인데, 효과적인 정부를 통해 정치적 비전과 사회적 목표가 실제 현실속으로 구현되기 때문이다.

이 글의 목적은 위와 같은 굿거버넌스와 정책혁신의 사례를 중국에서 찾아 적용하는 것이다. 정책혁신과 굿거버넌스의 이론적 개념 형성이 서구의 민주주의 국가를 배경으로 하고 있기 때문에 용이한 작업

은 아닐 것이다. 특히 이 글이 주요한 분석개념으로 설정하고 있는 정치적 책임성, 효과적인 정부 및 부패의 통제(투명성) 등의 개념이 민주주의 국가의 정치체제 운용과정에서 정책혁신이 불러일으키는 제도적 적용(adaptation)을 포괄하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 보다 보편적인 맥락에서 정책혁신이 가져오는 변화를 중국과 같은 개발도상국의 발전과정의 맥락에서 찾아볼 수 있었다. 물론 중국적인 맥락에서 위와 같은 분석적인 개념들이 적용되겠지만, 근본적으로 민주주의 정치체제를 결여하고 있는 현실의 제약을 감안해야 할 것이다.

중국은 개혁개방 정책이 실시된 1978년 이후 약 10%의 연평균 경제성장률과 GDP의 10배가 증대하는 경제발전을 이룩하였다. 2007년에는 1조 5천억 달러의 외환보유액과 750억 달러의 해외직접투자를 기록하는 등 구매력기준으로 미국에 이은 세계 2위의 경제대국으로 부상하였다. 지속적인 경제발전을 위해 중국은 매년 1천만 개의 일자리를 창출해야 하고, 경제사범 등 관료의 부패문제를 해결해야 하며, 급속한 경제발전이 수반하는 사회 분쟁과 환경문제 등에 직면하고 있다. 특히 중국은 개혁개방 정책 30년이 지난 현재 지역간 불균형 발전, 계층간 양극 분화 문제 등 시장경제체제가 가져다 준 부정적 효과 때문에 심각한 홍역을 앓고 있다. 후진타오(胡錦濤) 주석 등 중국의 제4세대 지도부가 균형발전과 사회의 갈등이 치유된 ‘조화로운 사회’를 국정의 최우선 과제로 내걸고 있는 것도 바로 이 같은 중국의 현실을 직시하였기 때문이다. 중국이 당면한 문제들을 해결하기 위하여 중국 정부는 다양한 방면으로 모색을 하고 있다. 새로운 정책이 제기되면 특정 지역에서 예비적인 실험을 한다. 실험결과에 대한 중앙정부의 정책평가와 승인이 이루어지면 전국적인 규모에서 정책집행이 이루어진다. 따라서 중국에서 정책의 도입에 대한 평가는 비교적 많은 시간을 필요로 한다.

중국에서의 정책혁신과 굿거버넌스와 관련하여 다음과 같은 두 개의 사례연구를 수행하였다. 첫번째 사례는 중국의 도시에서 사구(社區, shequ)의 건설문제이다. 시장경제가 도입되고 도시화의 진전이 이루어지면서 종전의 사회주의체제에서 도시민을 통제하던 ‘단위(單位, danwei: work unit)체제’가 붕괴되는 결과를 가져왔다.¹⁾ 1990년대 중국 정부는 이를 다시 재건하려는 노력을 기울였는데, 도시주민의 자치를 확대하는 조치도 병행되어 전개되었다. 사구는 현재 도시에서 국가와 시민사회관계를 압축적으로 보여주는 공간이며, 개혁개방이후 도시내에서 이 양자의 권력관계가 어떻게 갈등하고 변화하고 있는지를 드러내는 중요한 대상이다. 따라서 사구건설의 정책과 이에 따른 주민의 자치참여 확대가 굿거버넌스의 측면에서 어떠한 변화를 가져왔는지를 살펴보고자 하였다.

두번째 사례로는 2001년 11월부터 24개월간 선전(深圳, shenzhen)시에서 실험하였던 행정삼분제(行政三分制, xingzheng sanfenzhi: Division system of administration authority)를 고찰하였다. 영국과 홍콩의 행정모델에 따라 시정부의 행정을 정책 작성, 집행, 감독 등으로 3분 하여, 정부정책의 효율성과 부패통제 능력을 제고하려 하였던 이 시도의 완전한 실행은 결국 유보되었다. 행정삼분제는 정책혁신이 이루어지기 어려운 중국의 정치적 현실을 역설적으로 드러내고 있는데, 이 글에서는 행정삼분제의 내용을 검토하고, 중국적 맥락에서 보다 심화되고 근본적인 정책혁신이 실현되기 어려운 이유를 살펴보고자 한다. 마지막으로 중국의 사례분석이 굿거버넌스와 정책혁신에 갖는 의미를 도출하고 간단한 결론을 맺고자 한다.

1) 사회주의 중국에서 단위체제의 의미와 개혁개방 이후 단위체제의 붕괴에 대해서는 백승욱(2001) 참조.

2. 사구(社區, Shequ) 건설과 도시 거버넌스

1) 중국의 시장화와 사구 건설

‘사구’(社區, shequ)란 중국의 도시내에서 구체적인 공간 단위를 의미한다. 1990년대 중반부터 중국정부는 서구의 커뮤니티(communitiy) 개념을 도입하여 중국의 도시지역에 사구를 건설하기 시작하였다. 몇 개의 주택단지인 ‘거민구(居民區, juminqu)’ 혹은 ‘소구(小區, xiaoqu)’를 묶어서 하나의 행정단위와 자치조직의 성격을 갖는 공간을 구성하기 시작하였다. 즉, 가도판사처(街道辦事處)가 관할하는 도시내의 지역적인 공간에 자치조직인 주민위원회를 구성하여 기존의 행정구획과는 별도로 지역적인 공간을 편성한 것이다. 사구는 구획된 공간내에 자원의 개발과 서비스 관리를 편리하게 하고, 사구 자치의 원칙과 지역적 일체감 형성 등을 위하여 원래 있던 가도판사처와 주민위원회를 조정하여, 조정 후의 주민위원회가 관할하는 구역을 의미한다. 이러한 정책을 도입한 배경은 1978년 개혁개방의 시작으로 시장경제의 도입과 중국의 경제발전이 초래한 결과에서 몇 가지로 나누어 살펴볼 수 있다.

첫째, 중국의 시장화로 인한 도시의 증가이다. 중국정부는 개혁개방 후 한편으로 경제발전의 동력을 도시화에서 추구하였다. 도시의 비율을 늘리고, 도시의 규모를 확대하는 정책을 추진하였다. 따라서 ‘지구(地改市, digaishi)’나, ‘현(縣改市, xiangaishi)’에서 도시로의 전환과 발전을 통해서 전체 (해당)지역의 경제발전을 주도하게끔 하였다. 2000년에 실시된 제5차 인구 센서스에 따르면 중국 도시화의 비율은 개혁개방 초기의 2배인 36.2%이다. 2050년에 이르면 도시인구가 5억 5천 1백만으로 증가해서 도시화 비율이 70%에 달할 것으로 예측되고 있

다(SCMP 17 October 2003).

둘째, 개혁개방이전 사회주의 경제체제에서 농촌이나 도시에서 생산의 ‘단위’체제가 해체되었기 때문이다. ‘단위’란 중국에서 흔히 직장을 의미하는 말로 사용되지만, 사회주의 경제체제에서 생산과 사회복지 및 사회서비스등 모든 사회생활이 영위되는 기초단위를 의미하였다. 사회주의 경제체제의 핵심적 측면 중 하나는 농촌의 인민공사와 도시의 국유기업 및 집체기업으로 구성된 공유제의 틀에서 계획경제가 이루어졌다는 점이다. 즉, 단위는 공유제의 틀내에서 생산을 중심으로 하는 경제의 공간인 동시에 노동자 개개인과 가족의 재생산까지 책임지는 일상 생활의 공간이기도 하였다. 단위는 노동자에게 종신적 고용을 보장하고, 안정된 임금을 지불하고, 일상 생활을 영위케 하며, 문화 교육의 기회를 부여하고, 정치적 통제를 관철하는 틀이기도 하였다. 단위는 국가-단위-개인으로 이어지는 사회 통제의 중간 고리가 되어, 외적으로는 국가와 단위의 관계, 그리고 내적으로는 국가에 대한 단위 구성원의 의존관계가 형성되는 마디였다. 요약하면, 단위는 광범위한 정부 기능과 행정 업무 수행까지 포함하여 포괄적인 역할을 맡는 ‘소사회’였고, 국가는 단위를 통해 경제적 정치적 사회적 통제를 달성할 수 있었다. 그러나 개혁개방이후 시장경제의 도입으로 사영기업이나 자영업자가 증가하고, 국유기업이나 집체기업에서 실직당한 사람들과 농촌에서 도시로 진입한 농민공들의 증가하여 도시지역에는 과거의 ‘단위’체제에서 벗어나 있는 사람들이 증가하게 되었다. 따라서 도시화의 진전이 가져오는 새로운 양상에 대하여 국가의 도시정책 조정이 필요해졌다.

셋째, 사실, 개혁개방 초기 1980년 중국정부는 ‘도시가도판사처조직조례(城市街道辦事處組織條例)’를 획정하여, 도시내 각 지역의 하부정부단위인 가도판사처(街道辦事處)와 주민위원회(居民委員會)를 통

하여 개혁개방이 초래하는 누적되는 도시내 사회의 문제에 대응하도록 하였다. 가도판사처는 정부의 파출기관으로 사회보장, 사회복지, 치안, 체육, 경제, 노동, 환경 등 다양한 기능을 가지고 있는 일급 행정조직을 구성하였다. 그러나 주민들의 요구와 이해관계를 대변하는 적극적인 기능과 역할을 수행하지 못하고, 도시의 하부단위인 구(區)정부의 역할을 대리하는 제한적 기능에 머무르게 되었다. 따라서 대부분의 도시주민에게 가도판사처의 역할은 벌금과 세금을 걷는 기관으로 인식되었고, 주민의 실질적인 이익과는 거리가 멀게 되었다. 주민위원회는 표면적으로는 대중적인 자치조직으로 구성되었지만, 그 구성과정에서 가도판사처가 주도하고 정부의 감사와 조사를 받는 등 본래의 목적인 주민자치기구의 역할과는 거리가 있었다. 더욱이 도시화의 진전은 도시생활에서 보다 더 복잡한 문제들을 야기하게 되었고, 시장관리, 수림녹화, 환경오염, 도로교통, 도시외관, 상하수도, 치안 등과 관련하여 주민들의 불만의 목소리가 높아지게 되었다. 관공서에 찾아가 항의를 하거나 행정소송을 하는 경우도 증가하게 되었다(김도희 2004, 452-455).

넷째, 1990년대 가속화된 주택시장의 창출과 분양주택의 확대는 국가의 사회에 대한 통제력을 약화시키는 계기가 되었다. 도시민들은 더 이상 국가의 관리체제하에 놓이는 ‘단위’의 주민이 아니다. 직장을 단위로 위계적인 연계망과 강력한 결속력을 가졌던 과거의 주거환경은 분양을 통한 사유주택으로 변모하였다. 이것은 ‘국가=단위체제’로 연결되는 국가의 사회에 대한 기존의 통제망의 해체를 의미한다. 따라서 국가의 통제하에 있지 않는 주거단위에서 자신이 소유한 주택(대부분 아파트)에 대한 권리의식의 자각과 주택소유자 운동의 등장은 이전까지 국가가 직면하지 못했던 전혀 새로운 양상으로 발전하였다.

결국, 개혁개방과 시장경제가 가져온 변화로 국가는 도시주민에 대

한 통제력을 상실하게되는 ‘단위체제’의 해체를 경험하게 되었다. 주민들의 자발적인 참여를 전제로 하는 주민위원회의가 가도판사처의 대리인에 불과하게 되었으며, 주민의 이해관계에 입각한 다양한 서비스의 제공기능과 역할도 제한되게 되었다. 이러한 과정에서 양자간의 담합과 부패도 발생하였으며, 국가의 통치능력과 행정능력을 약화시키게 되었다. 이러한 배경에서 중국정부는 ‘사구’ 건설을 통해서 주민 자치를 실현하고, 국가의 사회에 대한 통로를 확보하여 통치의 정당성을 확보하는 정책을 추진하게 되었다. 도시에서 새로운 행정관리체제로서 사구 건설은 1990년대에 본격적으로 전개되었다.

2) 사구건설을 위한 정책혁신의 내용

중국정부는 1991-1993년의 준비단계, 1996-1997년 상해시의 실험단계를 거쳐 1998년부터 대대적으로 사구건설을 추진하기 시작하였다(唐忠新 2000). 정부는 국무원(國務院) 산하 민정부(民政部, Ministry of Civil Affairs)에 ‘기층정권과 사구건설사’(基層政權與社區建設司)라는 기구를 설치하고 사구관리업무와 건설에 대한 기능을 부여하였다. 1999년에는 전국에 사구건설 실험지역을 지정하기 시작하였고, 2002년에는 27개 시를 전국의 사구건설 시범시로, 148개 구를 시범구로 선정하게 되었다. 사구의 규모는 도시나 구의 규모에 따라 차이가 있으며, 대략 1000호에서 1500호를 단위로 하고 있다.

사구는 4개의 위원회를 통해서 그 기능을 수행하며, 각각의 위원회와 그 역할은 다음과 같다.

- 시정관리위원회: 시의 위생방역, 시정건설, 환경보호, 재해박멸, 도시녹화 등의 기능을 수행한다.

- 사구발전위원회는 출산계획 및 생육, 노동 및 취업, 식량, 호적관리 등 사회보장 및 복지서비스를 제공한다.
- 사회치안종합관리위원회는 사구내의 치안과 사법행정을 담당한다.
- 재정경제관리위원회는 재정에 대한 예산을 심의한다.

이러한 조직체계와 기능을 통해 사구는 기존의 가도판사처가 갖지 못했던 권한을 구(區)정부로부터 이양받고, 사구내의 대표대회가 기존의 법률 및 법규 등이 허락하는 범위내에서 중대한 문제를 결정할 권리를 갖게 되었다. 사구는 또한 가옥 사용권을 이양받아서 자체 경영이나 서비스를 제공하는데 그 수입을 스스로 관리할 수 있게 되었다. 사구내의 업무에 대한 임명권과 치안, 환경, 위생, 문화활동 등 일상적 업무에서 자치를 활용할 수 있는 관리권과 물, 전기, 석탄, 유선전화 등 사구내 경영단위에 감독을 집행하는 감독권도 지니게 되었다(Read 2000). 사실, 사구는 정부가 인위적으로 구획한 도시 관리체제의 하부단위로서 다른 나라에서는 찾아보기 힘든 사례이다. 도시화와 단위의 해체 등 새로운 변화가 발생했고, 이에 대응하기 위해 정부는 관리자라는 일방적 위치를 전환한 것이다. 이러한 전환을 통해 공공관리의 어려움을 타개하고 정부와 사구의 협조를 강조함으로써, 주민들의 참여를 통한 정책효율성과 투명성을 강화하려는 노력의 일환으로 이해할 수 있다.

새로운 사구조직이 건설되면서 기존의 주민위원회의 역할은 상대적으로 축소되거나, 사구내의 주민위원회로 흡수되었고, 사구내에는 새로운 조직이 진입하면서 권력구조에 변화가 발생하였다. 이것은 사구가 형성되는 방식에 따라 지역에 따라 다양한 편차를 보이게 되는데 여기서는 상하이와 베이징의 경우를 통해 살펴해보도록 하겠다. 1997년 1월 15일 상하이는 10기 전국인민대표자대회 상무위에서 ‘상해시가도

판사처조례(上海市街道辦事處條例)'를 통과시키고 입법의 형식으로 사구관리라는 체제를 명문화하였다. 상하이시의 루완(Luwan)구 우리차오(Wuliqiao)가도, 홍콩우(hongkou)구 자푸루(zhapulu)가도 등에서는 주민의 참정 측면에서 의미있는 시도가 진행되었다. 7-9인으로 구성된 사구 주민위원회를 감독 감찰하는 사구주민 대표회의, 사구의 사무협상 제도, 25인의 사구감독원, 개혁을 위한 평의회의 투서함 설치 및 종합민원 접대실 등을 만들어 사구주민들이 사구에 직접 참여하는 제도적 장치를 만들었다. 이러한 결과로 1998년 사구에서 처리한 주민들의 투서는 253건이고 직접 내방한 숫자는 4,000여건에 이를 정도로 주민들의 참여가 확대되었다. 상하이시는 확대된 주민참여를 제도적으로 조정하는 기구로서 도시사구관리위원회를 반관반민의 조직성격으로 신설하였다. 가도판사처, 구정부, 사구지역의 인민단체, 기업 사업단위, 주민위원회대표와 주민대표로 구성된다. 사구관리위원회는 정기적으로 회의를 열고 도시 관리와 사구건설의 각종사항을 협의, 협조, 감독하고 사구발전계획을 수립하는 역할을 하고 있다. 사구건설과 더불어 상하이 시정부가 사구에 이양한 권력은 개인주택건설, 건축공시시공, 환경위생, 주민택지 수합, 녹화환경보호 초보심사, 물류회사 감독권 등이다(朱健剛 1999, 181-194).

베이징시의 경우는 기존의 주민위원회를 확대 조정하여, 사구위원회로 변경하는 방법을 채택하였다. 즉, 사구 주민대표대회가 정책을 결정하고, 사구위원회가 관리를 하며, 사구의 직원이 행정을 처리하는 새로운 주민 자치조직으로 사구를 재창출하였다. 사구 주민대표대회는 사구내의 주민선거로 대표를 뽑고 매년 1-2 차례 회의를 개최한다. 베이징시는 사구에 환경위생, 임업, 시정과 부동산 관리 등 5가지 부분의 권력을 이양하였고, 1997년에는 개인주택 임대세, 자전거번호판세, 개인사업업 경영세 등을 사구에서 징수하게 함으로써 사구의 재력

을 증가시켰다. 일부의 구정부는 사구 직원의 임금과 판공비를 구의 재정에서 충당하게 함으로서 사구의 재정부담을 경감하기도 하였다(嚴浩主 2002, 52-56).

베이징과 상하이의 경우에서 살펴본 바와 같이 중국정부는 사구건설을 통해서 도시에서 주민들의 참여를 촉진시켜, 정부와 공동으로 사구내부의 문제를 해결하고 공익사업을 전개하는 등 도시정책의 변화를 시도하였다. 이는 사구내의 비정부 조직이 사구의 관리에 참여하게 함으로써 행정권력의 분배를 시도한 것이다. 도시의 정부하급기관이 사구위원회의 경비와 재정을 간섭하고 남용하는 것을 금지하는 조항, 그리고 사구위원회가 독자적으로 사구서비스를 통해 획득한 사구공동 경비를 탕진하는 것을 방지하고, 사구 주민위원회의 자치활동에 간섭하지 못하도록 한 것 등은 정부관리의 부패를 방지하고 도시의 공공정책의 투명성을 증대하는 제도화의 일환으로 이해할 수 있다.

3) 정책혁신의 결과

사구건설 정책이 가져온 결과는 직접적으로는 주민들의 참여공간의 확대와 그 참여조직의 창출이다. 자치를 위한 협의조직의 발전은 다른 한편으로 정부의 일방적인 행정처리과정에서 내재해 있던 관행적인 담합관계에 제동을 걸 수 있는 장치가 될 수 있다. 이것은 부패를 방지하고 정부의 행정능력을 제고할 수 있는 요인이 되고 있다. 주민의 참여공간 확대는 중국의 도시에서 시민의 사유재산권(주택소유자) 운동과 결합되어 새로운 시민의식의 정치운동으로 발전하였다.

첫째는 주민 자치조직의 발전이다. 사구의 건설과 함께 주민들의 의견을 수렴하여 주민의 의지와 이해관계를 보다 직접적으로 반영할 수 있는 새로운 협의체 혹은 정책결정기구가 발전하였다. 이러한 조직들

은 사구가 형성되었던 지역마다 조금씩 그 명칭 및 권한과 성격에서 차이가 있다. 사구 구성원의 협상 위원회, 사구 대표대회(혹은 평의회) 등의 성격을 갖는 조직들이 형성되었다. 사구내부의 정책결정권, 재정권, 인사권 등의 권한을 위임받고, 법적인 합법성을 갖게 되었는데, 사구 주민의 직권을 확대하는 방향을 전개되었다(李凡 2003, 68-71). 이는 결국 가도판사처의 행정적 개입이 최소화되고 사구주민위원회 등을 통해 주민자치의 영역이 확대되는 것을 의미했다. 정부의 직접적인 개입과 통제가 두드러졌던 상하이의 사례보다 주민들 자치 성격이 보다 강한 선양, 우한, 칭다오의 사례의 확산이 필요하다(Zhang 2004). 각 지역에 대한 사례에 대해서는 상세한 관찰과 분석이 필요하지만, 본 연구에서는 사구건설이 가져온 변화에 대한 전체적인 기술에 중점을 두었다. 물론 사구내에 완전한 주민자치가 실현되기 위해서는 많은 시간이 소요될 것이다.

둘째, 사구의 건설과 함께 형성된 새로운 주민자치 조직 가운데 상대적으로 가장 독립적이며 참여의식이 강한 집단은 입주위원회이다. 입주(業主: yuezhu)란 원래 개인자영업(個體工商: getigongshang)에 종사한다는 의미로 사용되었으나, 현재는 주택을 소유한 시민을 지칭하는 용어가 되었다. 시장경제의 발전과정이 초래한 주택사유화 현상으로 도시 주민의 주택구입 비율이 증가하면서 주택재산을 가진 입주들의 증가하였다. 입주들은 자신들의 재산인 주택에 대한 소유의식을 형성하게 되었고, 주택의 거주공간과 재산권의 합법적 이익보호에 적극적이다. 입주위원회는 중국에서 시장경제가 발전하고 단위체제가 해체되면서 출현한 공동체 중 가장 대표적인 자치조직이라 할 수 있다. 이들 입주들은 고등학력과 사회경제적으로 중산층 이상의 지위를 갖고 있으며, 정치 경제적인 자원을 동원할 수 있는 능력이 있다. 따라서 하급정부의 부당한 관행과 권리침해에 적극 대응할 수 있는 의식과 능

력을 갖추고 있기 때문에, 후술하게 될 재산권 옹호운동에서 정치적 시민으로 성장하는 잠재력을 갖추고 있다.

셋째는 사구내의 선거를 통한 주민 참여의 확대이다. 중국에서는 촌(村: cun)의 촌장을 선출하는 촌민선거가 주목을 받았지만, 2000년대 들어 사구선거에 대한 관심이 증대하였다. 사구선거는 주민들의 직접 선거와 비밀투표, 선거과정에서 경쟁선거와 후보의 유세기능, 유권자의 선택권 확대 등 긍정적인 측면으로의 변모하는 모습을 보이기 시작하였다. 이는 사구의 자율성을 강화하는 중요한 결과를 양산하였다. 사구선거의 유형은 크게 2가지로 분류될 수 있다. 사구주민위원회를 구성하는 선거로 대부분 간접선거의 형식이지만 베이징 등 일부 대도시 등의 지역에서는 직접선거와 복수후보의 경쟁이 치루어지기도 하였다(『인민일보』 11월 14일, 2003). 한 연구에 따르면, 직선을 실시한 11개의 사구 주민위원회 선거 결과로 주민위원회의 40%가 비당원이 선출되었다(Derleth and Koldyk 2004, 757). 이러한 사례는 사구내에서 선거의 도입으로 주민위원회가 과거의 정부대리인의 성격을 벗어나고 있음을 시사한다. 사구의 자율성과 참여를 보여주는 또 하나의 선거형태는 업주위원회 선거이다. 업주위원회 선거는 두 가지 다른 형태를 보인다. 업주대회에서 후보자를 공개하고 선거를 치르거나, 준비위원회에서 후보자격 심사를 거친 후, 후보를 공개하고 선거를 실시하는 경우이다. 업주위원회의 선거과정에서도 가도판사처의 개입 가능성이 열려있지만(예를 들어 준비위원회의 구성과 후보자 심사과정 등), 업주위원회는 업주들의 적극적 참여와 자율성이 두드러진 조직으로 발전하고 있다.

넷째, 재산권운동은 정치시민 의식의 발전을 촉진하고 있다는 점이다. 사구의 형성과 중국 내 도시주민의 정치의식 성숙과는 밀접한 관련이 있게 되었고 앞으로도 그러할 것이다. 물론, 사구는 시장경제 도

입으로 와해된 기존의 ‘단위체제’를 대체하는 국가의 도시주민 접촉통로와 통제수단으로 건설되었다. 그러나 이러한 의도와는 다르게 사구내 주민자치의 활동이 기존의 관행에 따른 행정간섭 때문에 주민의 권리가 제약받고 침해되었을 때, 이를 수호하기 위한 사회운동으로 발전하는 결과를 가져왔다. 사구내 주민들의 집단행위가 가장 극명하게 드러난 경우는 주민들의 재산권운동을 통해서 이다. 앞서 언급한 바와 같이 중국의 주택시장 창출로 주택소유자가 급증하였다. 이와 함께, 주택건설시장이나 주택관리서비스 부문(물업: 物業, wuye) 역시 과거처럼 국가의 행정대상이 아닌 서비스 시장으로 전환되었다. 그런데, 주택건설회사나 주택관리서비스는 표면만 바뀌었을 뿐 주택시장 형성 과정에서 과거의 단위체제내 조직과 인적자원이 그대로 계승되었다. 특히 주택관리회사들은 여전히 과거 단위체제의 관행으로 주민들을 상대하였고, 질 낮은 서비스제공, 임의의 공유지 시설물 공사 및 공사소음 발생 등으로 주택소유자들의 권한을 침해하였다.

업주들의 권리보호 운동은 3가지 방향으로 나타났다. 첫째, 행정 혹은 법률적인 민원이나 소송을 제기하는 것이다. 업주들은 자신들이 이익이 불법적으로 침해를 받았을 경우 정부를 집단 고소하거나, 변호사의 도움을 받기도 하였다. 베이징시 차오양(朝陽)구의 경우 2001년에 전년보다 57%가 증가한 2000건이 넘는 분규가 발생하였다(Tomba 2005, 935). 국가기관에 직접 항의방문 하거나 투서(신방: 信訪, Xingfang)하는 경우 역시 증가하였다. 둘째, 정치상층부나 언론매체에 정보를 제공하는 등 정치사회적인 자원을 활용하는 것이다. 재산권운동과정에서 업주들은 주민들의 의견을 모으고 집단행위를 유도하는 과정에서 인터넷매체의 집단포럼 사이트를 활용하기도 한다. 특히 언론사의 관심을 유도하여 자신들의 상황과 관점을 적극 알리기도 하였다. 셋째, 연좌나 거리시위, 교통방해, 점거 등 집단행동을 하는 것 등

이다. 2000년대 이후 업주들의 집단행동 추세는 점차 증가하였는데, 기존에 농민, 노동자, 파룬궁 등의 시위에 추가적으로 업주들의 재산권 보호시위가 추가되었다고 할 수 있다(Tanner 2004).

한편, 사구내의 자치활동이 증대되고, 주택에 대한 재산권보호운동이 확산되면서 정부도 이에 대한 대응으로 미비된 법적 제도적 장치 마련에 나서게 되었다. 베이징, 선전, 상하이 등지에서 재산권운동이 확산되자, 2003년 국무원은 ‘시설물관리조례’를 공포하였다. 이 조례에서는 주택소유자대회를 개최할 수 있는 주체를 주택소유자에 한정하였고, 주택토지 행정주관부문의 지도라는 제약을 두고 있다. 또한, 사구내의 직원, 주민위원회의 대표, 업주위원회 등 사구의 정책에 참여하는 인적 자질이 주민참여의 자치 향상과 함께 강화되었다. 가도관 사치는 사구의 건립으로 이를 담당할 인적자원을 모집하였는데, 이는 대졸이상의 고학력자들이 새롭게 채용되는 결과를 가져왔다. 주민들의 자치조직 형성과정에서도 자치의식이 강하고 교육적 배경이 우수한 사람들이 사구의 자치조직에 참여하게 되었다. 특히 선거과정은 인적 자질이 우수한 사람이 사구의 자치를 책임지게 하는 검증 절차로 작용하기도 하였다. 젊고 교육받은 인적 자원의 충원은 주민행정능력과 효율성이 점차 개선될 수 있음을 전망케 한다.

부패통제와 관련해서 사구의 건립으로 기존의 관행하에 이루어졌던 부패문제가 개선되는 사례를 찾기는 쉽지 않다. 단지 신문이나 방송 등의 대중매체에서 드러난 사례를 통해서 유추할 수 있을 뿐이다. 사실, 사구의 건립의 목적은 부패통제와는 무관하며, 국가가 도시주민들의 접촉통로를 재창출하기 위한 시도이다. 그러나 주민들의 참여공간과 자율성 확대는 도시행정 과정에서 기존의 부패관행을 드러내고 투명성을 증대하는 간접적인 결과를 가져오기도 하였다. 예를 들면 건설회사나 주택관리서비스회사가 주민들의 재산권을 침해하는 건설을 시

도했을 경우, 업주들의 대응으로 중앙부처 및 해당관료들이 시정개발의 합법성과 투명성이 필요함을 인정하는 사과를 받아내기도 하였다. 시정개발과정에서 정부일변도의 관행을 제어함으로써 정부 정책의 투명성을 확보할 수 있는 계기가 된 것이다.

3. 중국 선전(深圳)시의 행정삼분제(行政三分制) 정책 혁신

1) 선전시의 행정삼분제 추진 배경

2001년 11월 국무원 중앙편제판공실은 광둥성 선전시를 비롯한 5개 도시를 행정개혁 시험지역으로 선정했다. 행정권한을 정책권, 집행권, 감독권으로 구분하고, 각각의 정부 부서가 이 권한을 행사하는 한편, 다른 부서의 업무를 상호 견제하고 협력하는 새로운 행정체제 모델을 시험할 것 지시하였다. ‘행정삼분제(行政三分制)’라 불리는 이 정책혁신은 중국형 권력분립제도의 도입으로 이해되었다. 주지하듯이 선전시는 1980년 연해지역의 샤먼, 주하이 등 다른 도시들과 함께 중국 최초의 경제특구로 지정되면서 수출주도형 경제발전 모델을 시험하는 개혁개방의 창구 역할을 수행하였다. 중앙정부는 선전의 경제발전을 지원하기 위하여, 입법권 부여, 재정 자율권 확대, 독자적인 경제정책 결정권 부여 등 여러 방면의 특혜를 제공한 바가 있다(Ge 1999). 시장제도의 도입, 소유제도의 다양화, 경제적 대외개방, 분권화 등을 핵심 내용으로 하는 개혁개방정책은 필수적으로 이를 수행할 수 있는 새로운 행정체제의 수립과 운영을 요구하였다. 그 동안 행정개혁의 다양한 실험이 선전에서 이루어졌다. 1990년대 중반 지방인민대표대회와 대정부 재정 감독 강화, 1990년대 후반의 행정인허가제도 개혁과 법에

근거한 행정의 추진은 대표적인 사례라 할 수 있다.

정부와 기업의 분리, 정부의 과도한 사회개입 축소, 부패방지과 행정효율성 제고, 공공서비스의 확대와 강화 등 현재 중국 정부가 추구하는 행정개혁 목표를 달성하기 위해서는 정부 부서와 인원을 감축하는 기구개혁만으로는 부족하다. 정부가 보유하고 있는 각종 행정권한을 과감히 축소하고, 대신 기업, 사회조직, 개인의 자율권을 확대하는 개혁, 동시에 행정절차의 간소화 및 제도화를 통해 부패발생을 근원적으로 차단하는 개혁이 필요하다. 현행 중국의 행정체계는 지난 20여년 동안 추진된 행정개혁에도 불구하고 심각한 문제를 안고 있는데, 핵심적인 원인은 정부 각 부서가 정책권, 집행권, 감독권을 독점하면서 여러가지 문제가 발생하였다는 점이다. 이러한 문제들이 행정삼분제의 실시 배경이라 할 수 있다.

첫째는 약한 정부와 강한 부서의 문제이다. 분권화 정책을 통해 시 정부가 행사하던 권한이 시정부의 각 부서로 이양되었고, 각 부서들이 정책의 작성과 집행에 더욱 강한 권한을 행사하게 되었다. 이에 따라 정책권, 집행권, 감독권을 장악하고 있는 각 부서들은 자기 부서의 이익에 반하는 정책을 집행하지 않게 되었다. 즉 공익을 위해서가 아니라, 자기 부서의 이익을 위해서 정책을 결정하고 집행하는 문제가 발생하였다. 둘째는 행정집행과정의 부패 문제이다. 각 부서가 권력을 독점적으로 행사하기 때문에 감독이 이루어지지 않아서, 권력남용과 부패문제가 지속적으로 발생하였다. 각 부서의 책임자가 중요정책을 거의 독자적으로 결정하고 집행하기 때문에, 정책의 공정성, 투명성, 전문성 등의 문제도 심각하게 드러나게 되었다. 셋째는 정책집행의 효율성 문제이다. 현재 중국정부는 정책결정 부서는 비대한데 반하여 정책집행 부서는 취약하다. 그런데, 실제 업무에서 전체 업무의 80%는 정책 집행과 관련된 것이다. 따라서 정부조직과 정책집행의 불일치는

정책집행의 효율성 문제를 야기하였다(卞蘇微 2005, 18-19).

2) 행정삼분제의 실시와 내용

중앙정부의 지시로 2001년 11월 선전은 행정삼분제 도입을 위한 준비작업에 착수하였다. 시장을 책임으로 하는 ‘행정체제개혁 심화 및 공공행정체제 혁신 영도소조가 구성되었다. 2002년 1/4분기에 행정삼분제를 시험 실시하고, 그 경험에 기초하여 3/4분기에는 종합방침을 확정한다는 일정표를 마련하였다. 또한 선진국의 행정개혁을 참고하기 위하여 2002년 초에 영국, 미국, 홍콩, 싱가포르에 조사단을 파견하였다(Zhang 2003). 행정삼분제의 혁신안은 다음과 같았다(조영남 2007, 30-33).

- 정부 행사 권력의 3분화: 정책, 집행, 감독
- 정부조직을 큰 범주의 업무와 계통에 따라 분류 및 재배치하고, 분류된 큰 범주의 정부부서에 정책을 담당하는 부서를 둔다. 정책담당부서에는 정책자문기구와 정책책임자를 견제하는 기구를 둔다.
- 각 정책부서마다 다시 몇 개의 집행부서를 설치한다. 따라서 정부부서는 소수의 정책부서와 다수의 집행부서로 재구성된다.
- 시장직속의 감독부서를 설치하여, 기존의 회계기구와 감찰기구가 포함된다.

행정삼분제는 영국과 홍콩의 행정체제를 모델로 한 것이었다. 선전은 2002년과 2003년 시 교통국과 도시계획국토관리국을 대상으로 행정삼분제를 시험 실시하였다. 교통국의 시험실시 내용은 다음과 같

았다.

- 시 교통국과 구(區) 교통분국으로 행정관리체제가 이원화되고, 구 교통분국이 시 교통분국을 모방해서 여러 부서를 중복 설치했던 기존의 행정체제를 폐지하였다.
- 시 교통국 산하에 주요 업무를 담당하는 6개의 분국(여객운송관리, 화물수송관리, 항만관리, 전동차 서비스시장 관리, 택시 승용차 관리, 운수행정감독)을 설치하고, 대중교통운수 응급지휘센터를 설치하였다. 6개 분국은 집행부서로서 각종 인허가 업무 처리, 운수시장 관리, 교통법규 위반 조사 등 업무를 담당하였다.
- 정책부서로 거시관리, 계획 작성, 정책 작성, 감독 및 조정 업무부처를 설치하였다.
- 시 감찰국은 교통국과 6개 분국에 대한 행정감독과 업무감찰을 담당하게 하였다.

행정삼분제의 구상이 시험 실시가 진행되면서 이것의 문제점을 지적하는 다양한 주장이 제기되었는데 다음과 같이 분류할 수 있다(王進元·馮家亮 2005). 첫째, 정부 정책을 집행하는 과정에서 그 내용이 변경되는 경우가 많은데, 행정삼분제는 집행부서가 정책 작성 권한이 없기에 상황과 조건에 맞추어 정책을 수정하고 집행하는 유통성을 발휘할 수가 없다는 주장이다. 둘째, 행정삼분제는 정책과 집행의 권한과 책임이 분명히 나누어져 있기에 업무를 원활히 조정하는데 문제를 야기할 수 있다. 현행 체제에서 부서간 조정은 시장/부시장/국장 등이 이 역할을 담당하는데, 행정삼분제에서는 이를 조정할 수 있는 기구가 없다. 셋째, 정책의 실패가 작성의 문제인지 집행의 문제인지 판별하기 어렵기에, 정책실패의 책임소재가 불분명하다. 넷째, 감독부서가 제 역

할을 수행할 수 없다. 행정삼분제의 개혁이 본격적으로 추진되면서 이에 반대하는 의견이 제시되고 저항하는 세력이 형성되면서 행정삼분제의 혁신은 추진 동력을 잃어 갔다. 이와 동시에 행정삼분제의 최종 개혁안 확정도 예상보다 지연되었다. 행정삼분제의 도입은 정책권 혹은 권한이 대폭 축소되거나 조직 자체가 폐지되는 일부 부서들이 강력하게 불만을 제기하였다.

3) 행정삼분제 정책 혁신의 결과

시험적으로 교통국 산하의 6개 분국에서 실시된 행정삼분제에 대한 내부 평가는 중국에서 공개된 자료의 부재로 확인할 수 없었다. 2001년 11월부터 시작된 행정삼분제 실험은 약 2년 4개월 후인 2004년 3월 제7차 행정개혁안이 발표됨으로서 일단락되었다. 그런데, 최종안은 행정삼분제의 초기 구상과는 크게 다른 것이었다. 최종안에는 행정권력을 3분화하여 서로 견제하고 협력하는 새로운 행정권력 운영모델을 창출하겠다는 의도가 사라졌다. 선전시 7차 행정개혁의 내용은 주로 종전과 유사한 기구 재배치의 수준을 벗어나지 못했지만 다음의 3가지 점에서 혁신을 이루었다고 평가될 수 있다.

첫째, 정부의 정책 작성과 관련된 자문기구를 확대하고 광범위한 사회참여의 기제를 마련하였다. 이는 정책혁신의 참여와 책임성을 제고할 것으로 기대된다. 둘째, 정부 부서간 연석회의를 신설하여 정부의 종합조정능력을 강화함으로써 정책 결정과 집행의 효율성을 제고하였다. 셋째, 정부행정에 대한 감독을 강화하기 위하여 정부 감찰국과 공산당 기율검사위원회, 정부 회계기구, 지방의회 등이 합동으로 연석회의를 소집하여 정부의 중요 정책이나 문제에 대해 감독대책을 수립하고 실시하는 것과 사회단체와 전문가가 참여하는 전문 감독위원회를

수립하는 것 등이 새롭게 추가되었다. 이는 정부 정책 집행과정에서 부패를 방지하는데 기여할 것으로 보인다.

행정삼분제가 7차 개혁안에서 완전 실시되지는 않았지만, 건축공무 서 등 몇 개의 선전시정부 부서가 정책 작성과 집행을 분리하는 구상에 따라 재편되었다. 애초에 구상했던 행정삼분제가 전면적으로 실시되지 않고 유보되었던 원인은 몇가지로 해석될 수 있다. 행정삼분제과 현행 중국의 법률체제 및 행정체제와의 부적합하다는 평가가 있었는데, 헌법 규정에 따른 정부-의회(인민대표자대회) 역할에 모순이 있었기 때문이다. 또한, 중앙정부의 강력한 의지가 중간에 실종되었는데, 이 과정에는 행정삼분제 개혁에 대한 선전시 내부의 저항세력과 행정삼분제가 서구의 모델임에 따른 정서적 거부감도 존재하였다.

결국, 2003년 3월 제10기 전국인민대표대회 제1차 회의에서 주룽지 총리가 보고한 ‘정부공작보고’의 행정개혁 부분에서 행정삼분제의 구상이 사라졌다. 대신 행정관리체제의 개혁과 의법행정이 강조되었다. 이것은 2002년 11월 공산당 16차 당대회에서 장쩌민 국가주석이 밝혔던 행정삼분제의 구상에 변화가 일어났음을 의미한다. 왜 중앙정부의 리더십의 판단에 변화가 있었는지는 확인할 방법이 없지만 몇 가지 추론을 할 수 있다.

행정삼분제 실시에 따라 기존의 관행에 젖어 있던(부패의 온상이기도 한) 내부의 저항도 있었겠지만, 행정삼분제를 중국에 이식하려는 과정에서 확신이 없었다는 판단이다. 행정삼분제가 서구의 모델이라는 정서적 거부감 이외에도 중국의 현행 법률체제와 행정체제와는 부합하지 않기에 시기상조라는 판단을 한 것으로 보인다(조영남 2007). 특히, 헌법에 의하면 의회는 입법권과 정책결정권을 보유하고 정부에 대해 감독권을 행사하는 국가기관이다. 정부는 의회의 결정을 집행하는 집행부이며, 동시에 의회의 감독을 받는 피감독기관이다. 따라서

행정삼분제가 정부의 정책권과 감독권을 총괄적으로 구분한다는 것은 헌법에 위배된다는 점이다.

4. 굿거버넌스와 사구건설 및 행정삼분제

개혁개방과 시장경제로의 진입이 가져온 중국의 도시화 진전 및 도시내부의 변화로 중국정부가 추진한 사구의 건설은 다른 나라에서는 찾아보기 힘든 특수한 사례이다. 또한, 중국에서 사구의 건설이 사회 변화에 미친 영향은 그 변화와 파급력에 대한 지속적인 관찰이 필요하다. 사구건설 정책이 가져온 변화는 중국의 국가-(시민)사회의 관계에서 몇가지 시사점이 있다. 첫째, 자율적인 기층조직 형성과 정치참여의 증대 및 시민의식 성장과의 관계이며, 둘째, 정치참여의 증대와 정부의 공공정책 능력제고 및 투명성의 확대와의 관계이며, 셋째, 정치시민운동의 언론보도 활용을 통한 부패관련 제도 개선이다.

언급한 바와 같이 중국정부의 사구건설 의도는 도시주민의 자치확대와 국가의 도시주민 통제망 확보에 있었지만, 국가의 의도를 넘어서는 다양한 결과를 초래하였으며, 재산권운동이라는 정치시민운동까지 확대되었다. 사구의 건설을 통하여 국가는 도시주민과의 통로를 재구성하였지만, 사구건설과정에서 주민위원회 혹은 입주위원회 등의 주민자치조직의 확대를 통한 주민 참여의 길을 열어놓음으로서 국가가 전혀 의도하지 않은 방향으로 전개되었다. 사구내 주민들의 재산권운동 고양과 이를 통해 성장한 지도자들의 전국인민대표대회 출마와 선출은 사구건설의 정책이 궁극적으로 보다 좋은 거버넌스를 창출하게 되었다는 점을 시사하고 있다. 그러나 사구의 기능과 운용과정에는 여전히 국가의 개입이 존재하는데, 가도판공처의 행정, 사구주민위원회

의 인적 구성, 재정권 등을 통해서 이루어진다. 중국의 사구운용에서 존재하는 한계점들은 향후 중국사회의 변화과정에서 개선되리라 예상된다.

중국에서 정치개혁은 서구식 민주주의 정치제도의 도입을 의미하는 것이 아니고, 행정개혁을 의미한다. 개혁개방 이후 시장화와 함께 경제발전을 주도하는 중앙정부의 행정개혁이 수반되어 왔다. 행정부와 당의 권한을 분리하는 것(黨政分離: Dangzheng fenli), 중앙정부의 권한을 지방정부와 기업(사회경제 영역)으로 분리하는 것(黨企分離: Dangqi fenli), 그리고 중앙정부의 부처를 통폐합 축소 조정하거나 인원을 감원하는 것 등이다. 경제발전의 심화와 시장화, 세계화의 진전으로 보다 심화된 행정개혁이 요구되고 있고, 단순한 기구개편이나 인원 조정만이 아니라 행정 운용체제의 변화를 의미한다. 행정삼분제는 행정 운용체제의 변화를 시도한 것으로 평가될 수 있으나, 행정삼분제의 실험과 그 유보는 중국의 행정개혁과 관련해 몇 가지 중요한 함의를 시사한다.

우선, 행정삼분제는 중국의 분권화, 탈규제화, 사유화, 시장화의 진전으로 세계적인 행정개혁 추세에 부응하려는 노력을 시사하고 있다. 심화된 행정개혁을 위한 법률체제 및 행정체제 개편 필요성과 정부의 효율성을 부패통제를 달성하기 위해서는 이에 수반하는 포괄적인 정치개혁 필요성에 대한 인식을 반영한다. 그러나, 중국의 선전시 행정삼분제 정책개혁은 정부정책의 투명성과 효율성을 가져올 수 있음에도 불구하고 결국 완전하게 시행되지 못하고 유보되었다. 정책혁신 자체가 시행되지 못하였기 때문에 결과로서 다른 국가들의 모델은 될 수 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 개발도상국들에게 몇 가지 시사점을 주고 있는데, 행정개혁에 대한 관료적 저항에 어떻게 대처할 것인지의 문제와 중앙정부 혹은 국가리더십의 혁신의지 혹은 개혁에 대

한 혁신을 어떻게 찾을 것인지를 문제를 제기하고 있다. 결국, 근본적이고 심화된 행정개혁은 정치개혁과 연관될 수밖에 없으며, 정책의 효율성과 투명성은 시민의 참여를 확대하면서 해결할 수밖에 없다. 따라서 시민의 참여와 정부의 책임성(accountability) 문제를 어떠한 방식으로 접근할 것인지에 대한 고민이 필요한 시점이다.

특히, 행정삼분제가 전면적으로 시행되지 못하고 유보되었던 이유 중 중국의 정치지도자가 이를 본격적으로 실행할 의지를 결여하였다는 점은 역설적으로 중요한 시사점을 준다. 즉 행정삼분제에 대한 논의가 시민참여를 배제하고 정치 엘리트들 사이에서만 논의되었기 때문으로 해석될 수 있다는 점이다. 따라서 이 사례는 시민참여가 배제된 정책혁신은 그 성과를 기대하기 어려우며, 좋은 거버넌스를 만드는 데 핵심적인 역할은 시민의 참여에서 기대할 수 있다는 점을 역설적으로 드러내주고 있다. 시민의 정치참여를 통한 좋은 거버넌스의 성취는 사회내의 시민사회의 성숙을 필요충분조건으로 하고 있다. 중국의 경우 시민사회가 아직 성장하는 단계에 있고, 공산당의 1당 지배구조 정치체제를 갖고 있기에, 정책혁신을 통해 시민참여를 확대하고 좋은 거버넌스를 달성하는 메커니즘을 확보하기는 어렵다. 그러나, 중국에서 행정삼분제의 사례는 다른 모든 국가들에게 정책혁신과 시민참여 그리고 좋은 거버넌스의 상관관계에 대한 정책적 시사점을 제공하리라 생각된다.

5. 결론

1990년대 중 후반부터 중국정부가 건설하였던 ‘사구는’ 도시주민들의 생활공간에서의 현안들을 해결하는 자치조직의 성격으로 설계되었

다. 사구건설은 국가의 시장경제 도입이 초래했던 ‘단위’체제(중전의 사회주의 경제 생산-생활의 중심)의 해체를 다른 형태로 복구하려는 시도였다. 그러나, 자치확대는 주민들의 참여확대를 초래했고, 주택시장과 함께 성장했던 재산권 소유의식은 재산권보호운동으로 발전하였다. 정부가 시작했던 도시주민정책의 변화는 정치시민운동으로 확산되었고, 이 배경에는 물론 시장경제의 발전이 초래했던 사회경제의 변화(주택소유자 증가)가 근간이 되었다. 이 과정에서 정부정책의 법제화(사구와 관련된)가 이루어졌고, 중앙정부-구정부-가도관공처의 3자관계에 존재하는 제도적 관행이 개선될 수 있는 전기가 마련되었다. 결과적으로 도시주민의 참여의 확대는 정부능력의 효율성을 증대하는 방향으로 전개된 셈이다. 물론 이러한 과정은 중국의 도시에서 현재 시작되었지만 오랜 여정을 남겨두고 있다.

2001년 11월부터 2년 4개월 동안 실험적으로 시행된 중국 선전시의 행정삼분제 정책개혁안은 중국의 행정개혁과정에서 심화되고 근본적인 개혁내용을 담고 있었으나 유보되었다. 행정삼분제는 민주주의 국가의 3권 분립체제 발상에 근거하여, 정책의 작성, 집행, 감독을 구분하여 부서간의 견제와 조정 및 합의를 이룬다는 내용이었다. 선전시는 일부 부서에 시험적인 실시를 하였고, 해외국가를 방문하여 조사를 하는 등의 노력을 기울였다. 그러나 중국의 현행 행정체제와는 이질적인 이 혁신안은 결국 유보되었다. 행정삼분제는 정부의 투명성과 효율성을 제고시키고, 부패를 통제할 수 있는 방안으로 평가되었다. 그러나, 선전뿐만 아니라 중국 전역의 정책혁신은 유보되었는데, 중국의 현행 법률체제와의 부조화, 중앙정부의 정책의지 실종, 관료들의 저항 등의 이유 때문으로 해석할 수 있다. 행정삼분제의 개혁 실패는 중국에서 정치와 행정이 갖는 관계에 대한 역설적으로 의미를 제공한다. 즉, 심화된 행정개혁은 결국 광범위하고 근원적인 정치개혁과 연관되어 있

으며, 시민의 능동적인 참여(voice and accountability)를 수반하지 못하면 실현될 수 없음을 시사한다.

(2010년 10월 7일 접수, 2010년 11월 16일 수정, 2010년 11월 20일 게재)

참고문헌

- 김도희. 2004. “중국의 도시개혁과 거버넌스.” 『국제정치논총』. 44(1).
- 백승욱. 2001. 『중국의 노동자와 노동정책: 단위체제의 해체』. 서울: 문학과 지성사.
- 이동진. 2007. “재산권과 사회운동: 중국 주택소유자 운동을 사례로.” 『현대중국연구』. 9(1).
- 조영남. 2007. “중국 선전의 행정개혁 실험: 행정삼분제의 시도와 좌절.” 『중소연구』. 30(2).
- 卞蘇微. “行政三分.” 2005. 『領導之友』. 第2期.
- 唐忠新. 2000. 『中國城市社區建設概論』. 天津: 天津出版社.
- 李凡 主編. 2003. 『中國基層民主發展報告 2002』. 西安: 西北大學出版社.
- 王進元·馮家亮. 2005. “限制行政權力的路徑選擇: 行政三分制改革的憲政分析.” 『行政與法』. 第2期.
- 嚴浩主 編. 2002. 『我國城市社區發展政策研究』. 北京: 中國計劃出版社.
- 朱健剛. 1999. “國家, 權力與街區空間-當代中國街區權力研究導論(上,下).” 『中國社會科學季刊』. 第26, 27期.
- Derleth, James and Daniel R. Koldsk. 2004. “The Shequ Experiment: Grassroots Political Reform in Urban China.” *Journal of Contemporary China*. 13.
- Ge, Wei. 1999. *Special Economic Zones and the Economic Transition in China*. Singapore: World Scientific.

- Read, Benjamin L. 2000. "Revitalizing the State's 'Nerve Tips.'" *The China Quarterly*. 163.
- Read, Benjamin L. 2003. "Democratizing the Neighborhood? New Private Housing and Home-Owner Self-Organization in Urban China." *The China Journal*. 49. January.
- Rosenau, James. 1992. "Governance, Order and Change in World Politics." in James N Roseanau and Enrst-Otto Czempiel (eds.) *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, B. C. 2007. *Good Governance and Development*. New York: Palgrave Macmillan.
- Tanner, Scot. 2004. "China Rethinks unrest." *The Washington Quarterly*. 27(3).
- Tomba, Luigi. 2005. "Research Space and Collective Interest Formation in Beijing's Housing Disputes." *The China Quarterly*. 184.
- Zhang, Jing. 2004. "Neighborhood-level Governance: The Growing Social Foundation of a Public Sphere." in Jude Howell (ed.) *Governance in China*. Maryland: Rowman & Littlefield.
- 『人民日報』2003년 11월 14일.
- South China Morning Post (SCMP). "Growing cities will challenge China: Report." 17 October. 2003.

Policy Innovation and Good Governance in Chinese Marketization: Focused on 'Shequ' and 'Xingzheng Sanfenzhi'

Chang-Hoon Cha

To evaluate good governance in China, the elements of good governance investigated in this article - voice accountability, government effectiveness and transparency - are related to the institutions of national political systems, and institutional adaptations to the requirements of policy innovations coming from transitional market economy.

The development of Shequ that began in the 1990s was designed to resolve the issues of the community through self-government by the urban citizens. The expansion of self-government, ironically led to increased public awareness of the residents and to a social movement to protect private property. In this process, the government instituted the legal framework for the management of Shequ, and the previous institutional set up of central government-district(qu) government-sub-street office faced a new momentum for change. In the end, increasing the participation of the urban residents actually led to improved effectiveness of government capacity. Of course, such change has only begun in the urban areas of China.

The Xingzheng sanfenzhi was based on the concept of separation of powers in a democratic state; the 3 areas of policy making, policy execution and policy evaluation would be separated, and check and balance among the departments through coordination and consensus would ensure policy efficiency. This study points to conflicts with the existing

administrative system, lack of policy will by the political leadership, and resistance from public officials as the causes of failure. The failure of Xingzheng sanfenzhi, however, provides important implications on the relationship between politics and administration in China. A deepening of administrative reform is invariably linked to broad and fundamental political reforms, and impossible without meaningful political participation by the people.

Key Words : good governance, policy innovation, marketization, shequ, xingzheng sanfenzhi.

