

[書評]

Jude Howell ed., *Governance in China*
(Maryland: Rowman & Littlefield, 2004)

김도희*

중국의 현재를 바라보는 사람들의 시선은 혼란스럽다. 사회주의 체제와 시장 경제의 어울릴 것 같지 않은 혼합이 장기간을 걸쳐 진행되어 오고 있으며 수많은 위기와 난제의 직면에도 불구하고 중국은 여전히 견재해 보이기 때문이다. 평등의 구현이라는 이상적 수사 속에서 여전히 소외되고 주변화된 사람들의 삶은 곤궁하고 궁핍한 채 생존과 투쟁하고 있다. 경제적 이익에서 배제된 명목상 국가의 주체들(농민과 노동자)은 항의와 점거로 그들의 상황을 대변하고 있다. 이러한 지속적 발전에 도전이 되는 문제들을 해결하기 위해 중국 정부는 통치에 대한 전면적인 전환이 필요하게 되었다.

본 저서는 중국이 직면한 현실적인 상황과 90년대 후반부터 학문분야에서 이슈로 떠오른 거버넌스 문제를 결합해 중국문제를 논의하고자 만들어진 책이다. 중국문제 현안을 다루고 있는 다른 저서들과 마찬가지로 본 연구서도 2001년 9월 11일부터 13일까지 영국의 석세스 대학 발전연구센터 주관으로 열린 국제포럼에서 발표된 논문들을 엮은 것이다. 이 국제회의의 취지는 거버넌스 문제를 정권의 유지, 정치개혁, 제도설계, 국가사회관계, 참여를 둘러싼 광범위한 이슈와 연관해 다루는 것이었다. 여기에서 제기된 문제의식은 과연 불평등을 증가시키지 않고 성장을 가능하게 할 수 있을 것인가, 어느 정도의 불평등이 정치적으로 받아들여질 것인가? 지속적인 시장의 심화를 촉진시키기 위해 어떤 제도가 새롭게 요구되며 이 과정에서 기존의 제도는 어떻게 재구성될 수 있을 것인가? 정부는 분출하는 사회적 불만을 어떻게 관리할 수 있을까? 이익이 점차 다양화되면서 집권당인 공

* 한신대 중국지역학과 조교수

산당은 어떻게 정당성과 힘을 유지할 수 있을 것인가? 정치개혁이 요구된다면 어떤 형태가 될 것이며 누가 승자가 될 것인지? 등으로 요약될 수 있다. 이러한 모든 질문들은 결국 거버넌스의 문제와 직접적으로 연관되어진다.

거버넌스 아젠다는 몇몇 개발 국가들의 근대화 실패에 대한 원인을 찾는 과정에서 논의되었다고 할 수 있다. 거버넌스란 한 국가의 여러 업무를 관리하기 위해 정치, 경제 및 행정적 권한을 행사하는 제도와 과정을 의미하며 효과적인 방식을 통한 갈등 해소와 안정유지의 메커니즘이다. 이 저서는 굿 거버넌스(good governance, 善治)가 한 국가의 발전을 좌우하며 능력 있고 효율적인, 투명하고 신뢰할 수 있는 정부를 만드는 제도화된 과정이라고 본다. 이 저서의 목적은 중국 거버넌스 과정의 지난 변화를 공식과 비공식 영역을 포함해 다루는 동시에 2002년 16차 당 대회와 WTO 가입의 영향에 따른 미래의 향방을 예견하고자 했다. 이를 위해 국가능력을 강화하고 법제를 개선하는 제도개선의 과정, 기층에서 권력을 공유하고 시민사회의 발전을 통해 참여를 이끌어냄으로서 권력의 정당성을 강화하려는 시도, 사회적 불만을 연구내용에 포함시켰다. 총 12개의 논문으로 구성된 저서에서 Fewsmith는 정치개혁과 거버넌스에 대한 세계화의 잠재적 영향에 대한 논의를 통해 국내의 사회경제적 요인이 초기적 체제변화를 요구하고 있으며 세계화 추세 또한 중국으로 하여금 개혁의 요구를 강화한다고 본다. 그는 중국에서 거버넌스를 개선하기 위한 정치개혁이 서로 대립되는 요구를 가진 승자와 패자의 경쟁을 통해 이루어질 것이며, 이는 한편 더욱 민주적이고 열린 체제를 요구하면서도 다른 한편으로는 권위주의적인 형태를 유지하는 방향으로 진행될 것이라고 예견한다.

거버넌스는 크게 세 가지로 구분해 논의될 수 있는데 제도, 참여, 행위자가 바로 그것이다. 우선 Burns와 Zhu Sanzhu의 논문은 행정(공무원)과 법률(변호사 시스템) 영역에서의 제도 건설에 대해 설명함으로써 거버넌스를 개선하기 위한 제도개혁의 과정과 필요성을 역설하고 있다. 두 번째는 정치적 참여의 영향이 기존 통치구조에 어떠한 변화를 보이고 있는가에 대한 것으로 Jacobson은 이를 농촌에서의 향진간부 선거를 통해, Zhang Jing은 도시에서 업주위원회와 주택시장의 자유화를 통해 보여주고 있다. 마지막으로 권력과 행위자와의 관계를 보여주는 논문으로는 Howell이 다루고 있는 자율적 사회단체, Du의 여성단체, Blecher의 노동

계급에 대한 연구가 있다. 세 개의 논문은 이들 집단의 역동성이 국가의 기존 통치 구조와 방식에 도전을 가하고 있다고 본다. 이외에 거버넌스의 변경적 영역이라 할 수 있는 주제로 Keane은 문화산업을, Ostergaard는 종교단체 그중에서도 파룬궁을 다루고 있다.

이러한 개별 연구를 통해 저자들은 거버넌스 본질에 대해 다음과 같은 측면을 보여준다. 첫째, 중국에서 거버넌스의 과정은 중앙정부가 획일적인 정책과 법의 집행을 강요할수록 더욱 분열된 형태를 띤다는 것이다. 두 번째는 권력과 공적 권위를 분배하고 규제하기 위한 제도를 만들고 재구성하는 과정이 쉽지 않다는 것이다. 거버넌스의 패턴은 다양할 수밖에 없고 이것은 중앙의 정책 수행을 더욱 복잡하게 만들기 때문이다. 세 번째는 경제적 자유화가 진행될수록 공적 권위를 정당화하려는 경향이 더욱 경쟁적으로 진행된다는 것이다. 네 번째는 중국에서 당과 국가가 아직까지는 예측 가능하고 효율적인 제도과정을 만들어내지 못했다는 결론론이다. 다섯째는 중국이 외부적으로 경제, 사회, 문화적 영향을 점차 강하게 받고 있으며 이러한 대외적인 영향이 중국에서 정치와 거버넌스를 분석하는데 있어 중요한 변수로 작용할 것임을 강조한다.

이 저서는 현안적 사항을 이슈로 다양한 관점에서 거버넌스 논의를 불러일으켰다는 점에서 긍정적인 평가를 내릴 수 있지만 여전히 몇 가지 문제를 남긴다. 우선 거버넌스 논의가 중국에서 적절한가의 문제이다. 비공식적이고 비정부적인 기체들이 참여를 통해 사회를 통치하고 관리한다는 것이 거버넌스의 중요한 취지라고 봤을 때 현재 중국에서 이러한 논의를 하기 위한 기반이 매우 취약하다는 것이다. 행위자나 사회집단의 자기권리를 위한 변화는 일어났지만 이것이 거버넌스와 어떤 결합점을 맺을 수 있을 지에 대한 고민이나 논의가 충분히 이뤄지지 못한 것도 바로 이 때문일 것이다. 중국에서 거버넌스는 개념의 혼란과 더불어 서구적 이론을 그대로 차용함으로써 야기되는 기존의 경로를 그대로 보여주는 측면이 존재한다. 두 번째 문제도 이와 관련이 있는데, 본 저서가 중국 거버넌스의 문제를 주로 통치적 관점에서 바라봄으로서 국가가 어떤 제도와 참여유도를 통해 거버넌스를 할 수 있을 것인가에 초점이 맞추어져 있다는 것이다. 이는 거버넌스를 바라보는 시각의 문제일 수 있는데 국가의 통치력 문제를 해결하는 하나의

방법으로 거버넌스 논의를 한다고 봤을 때, 공적 영역에 시민사회가 어떤 기제를 통해 참여할 수 있을 것인가가 중요한 고려대상이 되어야 하기 때문이다. 세 번째는 이 저서의 저자들이 대체로 중국이 여전히 권위주의로 남아있으나 자기규제와 지식인의 반성을 위한 공간을 확장하고 기층으로부터의 권력 확산을 인정하는 열린 구조를 가지고 있다는 긍정적 시각을 공유하고 있는 점이다. 이는 지나친 낙관론일 수 있으며 연구과정에서 현상과 과정에 대한 설명에 주력함으로써 대안으로서의 거버넌스 논의를 충분히 담고 있지 못한 결과를 보여준다.

중국에서 권력과 권위의 배분과 규제 그리고 거버넌스 본질의 문제에 대한 탐구는 지속되어야 한다. 물론 중국이 제도와 경제개혁 사이의 불일치를 다른 국가들보다 잘 처리하고 있다는 점은 인정되지만 이것이 강한 경제력 때문이라거나, 성장지향의 정치엘리트가 있기 때문이라고만은 볼 수 없다. 사회내의 다양한 역량이 역동적으로 움직이고 있으며 이 과정에서 국가로부터 배제되어왔던 참여의 통로를 찾아가고 있고 통합점을 모색하고 있는 것에 더 주목할 필요가 있다. 거버넌스 논의는 당과 정부의 통치방식 변화에 대한 연구와 더불어 다양한 이익을 요구하는 사회집단이 어떻게 공적 영역에 참여함으로써 균형을 유지해 제도공백을 메워 나가는지에 대한 연구도 병행해 진행되어야 할 것이다.