

【특 집】

중국 동북지역 도시공간의 재구성과 사회 거버넌스 체계의 변화*

정규식**

— | 차 례 | —

- I. 서론
- II. 중국 동북지역 도시공간의 재구성과 기층 사회관리 체계의 변화
 - 1. 동북지역 '공업단위제 사회'의 형성과 변천
 - 2. '단위체제'의 해체와 동북지역의 '사구' 건설
- III. 중국 동북지역 '사회 거버넌스' 체계 구축의 현황과 과제
 - 1. '노후공업도시'의 사회 거버넌스 전략
 - 2. 동북지역 '정부-사회 합작' 모델의 특성과 한계
- IV. 결론

국문초록

본 논문은 '사회 거버넌스 체계'로의 전환 과정에서 나타난 중국 동북지역의 독특한 특성에 주목하여 그 차이가 발현된 역사적·사회경제적 원인을 고찰하고, 나아가 동북 지역의 도시공간에서 실제로 작동하는 기층 권력기제 및 지배구조가 어떻게 변화하고 있는지를 분석했다. 개혁개방 이후 '단위체제'의 해체와 '사구건설'로의 전환이라는 시대적 흐름 속에서 동북지역에서도 다양한 사구 건설 실험이 이루어졌으며, 이는 '공업 단위제 사회'의 특성과 사회경제적 변화에 따른 요구를 반영하여 전개되었다. 이에 따라 2000년대 이후부터 중앙정부의 사회 거버넌스 체계 구축에 부응하여 지방정부의

* 이 논문은 2017년도 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구 사업임(NRF-2017S1A6A3A02079082).

** 원광대 동북아시아인문사회연구소 HK+ 연구교수.

권한을 축소하고, 지역주민 및 사회조직이 참여하는 ‘공민(公民)자치’ 모델로 전환할 것을 강조하고 있다. 그러나 동북지역의 경우 ‘사구건설’ 과정에서부터 지방정부의 영향력이 강하게 작용하고 있으며, 무엇보다 사회조직의 역량과 발전 수준이 낮기 때문에 정부주도형 사구의 보편화와 그에 따른 행정화의 폐단이 심각하다. 실제로 동북지역에서 전개되는 ‘정부-사회 합작’ 과정을 보면, 기존에 지방정부와 밀접한 관계가 있는 관에서 설립한 사회조직이나 지방사회에 영향력이 큰 사회조직과 진행되는 형태가 대부분이다. 또한 동북지역 특성상 독립적인 사회조직의 역량이 크지 않기 때문에 대부분 정부 프로젝트 사업의 보조역할에 머무르는 경우가 많으며, 이마저도 단기적이거나 임시적인 형태이기에 장기적인 전망을 갖기가 어렵다. 따라서 동북지역의 사회 거버넌스 프로젝트는 지방정부와 결합한 특정 이익집단이나 친족이 특권을 독점하면서 정부의 이해관계에 부합하는 사업만을 선별적으로 전개해나갈 위험이 잠재해 있다. 또한 사회조직에 참여하는 인재와 경비의 부족, 사회조직 활성화를 위한 제도와 행정 절차의 미비 등이 동북지역 사회 거버넌스 체계 구축의 중요한 한계로 지적된다.

| 주저어: 중국 동북지역, 사회관리, 사회 거버넌스, 단위체제, 사구건설, 사회조직

I. 서론

지난 2019년 10월에 개최된 중국 공산당 19기 4차 중앙위원회 전체회의에서 <중공중앙 중국 특색 사회주의 제도의 견지와 완비, 국가 거버넌스 체계와 거버넌스 능력 현대화 추진에 관한 약간의 중대한 문제에 관한 결정>(中共中央關於堅持和完備中國特色社會主義制度、推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定)이 통과되었다. 주지하듯이 중국은 공산당이 통치하는 ‘당-국가 체제’로 중국 공산당 중앙위원회 전체회의가 실질적인 최고 정책심의 및 결정 기구이기에 향후 중국 사회에서 거버넌스와 관련된 정책 및 논의가 중앙정부를 비롯한 각 지방 차원에서도 지속적으로 심화될 것이 예상된다. 물론 중국에서 ‘거버넌스 체계의 개혁’이라는 의제가 이번 회의를 통해 처음 제기된 것은 아니다. 이미 2000년대 이후부터 노동자의 집단행동 및 파업을 비롯한 사회문제가 지속적으로 발생하면서 중국 정부와 학계에서는 ‘사회관리’(社會管理, social management)에 대한 관심이 높아졌다. 그리고 2013년 이후 사회관리 방향을 ‘사회 거버넌스’(社會治理, social governance)

체계의 구축으로 전환하면서 민간 '사회조직'의 참여를 증시하고 있다.¹ 실제로 2010년 이후부터 다양한 형태의 사회조직이 급속히 증가하고 있으며, 특히 2013년 중국 공산당 제18기 3차 중앙위원회 전체회의에서 국가의 거버넌스 체계와 역량의 현대화가 향후 국정운영의 총괄적인 목표 가운데 하나로 설정되었다. 그런데 이번 19기 4중전회에서 보다 특징적인 것은 '인민(人民)'의 주체적 지위와 광범위한 참여를 적극적으로 강조했다라는 사실이다. 즉 '인민이 국가의 주인인 제도체계'를 견지함으로써, 당과 국가기구의 개혁을 인민이 주도하고 다원적인 소통과 참여를 바탕으로 '인민민주주의'를 더욱 발전시킬 것을 강조하고 있다.

이처럼 중국 공산당 지도부는 개혁개방 이후 이룩한 비약적인 경제발전의 부산물인 빈부격차의 확대, 환경파괴, 노동쟁의의 폭발적 증가 등 갈수록 격화되는 다양한 사회문제를 효율적으로 관리하기 위한 방법으로 다원적인 주체와 민주적인 참여를 증시하고 있다. 다시 말해 정치적 동원과 행정적 관리에 단순하게 의존했던 전통적인 모델에서 탈피해 정부 주도하에 다원적인 주체가 참여하는 거버넌스 체계를 수립할 것이 필요하게 되었으며, 이를 위해 당 조직뿐만 아니라 각종 사회조직과 인민 등이 거버넌스의 주체로 참여할 것이 요구되고 있다. 그리고 이러한 중국 거버넌스 체계의 전환은 사회주의 시기 도시공간에서 통치기제로 작동하던 '단위체제'(單位體制)와 기층 권력구조의 재구성을 추동하고 있다. 사회주의 시기 중국 도시지역의 경제생활과 사회복지 및 정치적 통제는 모두 '단위체제' 안에서 이루어졌다. 그러나 시장경제 체제로의 개혁이 가속화되면서 국유기업의 구조조정과 공유제 주택제도의 폐지 및 주택의 상품화로 단위체제가 실질적으로 붕괴되었고, 단위에 대한 도시 주민들의 소속감도 약화되었다. 게다가 호적제도의 이완으로 농민공들이 대거 도시로 유입되면서 중국 정부는 도시의 행정체계를 새롭게

1 백승욱 외 3인, 2015, 「시진핑 시대 중국 사회건설과 사회관리」, 『현대중국연구』 17(1); 뒤 쓰치·백승욱, 2016, 「'사회치리'(社會治理)로 방향전환을 모색하는 광둥성의 사회관리 정책」, 『현대중국연구』 7(2) 참조.

재편할 필요가 있었다. 이에 따라 중국 정부는 도시지역 기층사회 관리체제를 기존의 단위체제에서 ‘사구’(社區, Community)²를 중심으로 하는 체제로 전환하게 된 것이다. 이처럼 다원주체의 참여가 강조되는 사회 거버넌스 체제로의 전환은 사회경제적 구조의 변화, 즉 지금까지 ‘단위’를 통해 신분을 보장받고 기본적인 사회생활을 영위했던 ‘단위인’이 시장화 개혁의 추진에 따라 점차 ‘사회인’으로 전환되는 과정과 밀접한 연관이 있다.³ 이러한 측면에서 보면 중국의 사회 거버넌스 체계는 단위체제 시기에서는 국가가 사회와 시장을 모두 포괄했으나, 개혁개방 시기에 들어서는 정부와 기업 및 사회가 분리되는 전환 과정에 적응하여 변화하고 있다. 또한 ‘정부(단위)-사회(사구)-사회인’으로 연결되는 통치구조의 변화에 따라 정부와 ‘사회인’으로서의 개인을 연결하는 플랫폼이라 할 수 있는 ‘사구’의 건설이 강조되고 있다.

그러나 중국에서 사회 거버넌스 체계의 전환은 단순히 위로부터의 국가 통치 방식 변화를 의미할 뿐만 아니라, 특정한 지역과 도시공간에서 실제로 작동하는 기층 권력기제 및 지배구조의 재구성을 추동하는 것이기에 각 지역마다 독특한 특성을 보이며 전개되고 있다. 특히 ‘개혁개방의 선두주자로 부상한 광둥성(廣東省)’과 ‘시장경제의 낙오자로 전락한 동북지역’을 비교해보면 거버넌스 체계의 전환과 관련된 지역적 차이가 보다 명확하게 드러난다. 먼저 중국에서 사회 거버넌스 체계의 전환은 개혁개방 이후 도시공간의 급격한 변화에 따라 발생한 사회적 문제들을 효율적으로 관리하기 위해 추진된 것이기에 표출되는 사회적 문제의 양상에 따라 그 대응방식도 다르게 나타나고 있다. 즉 광둥성과 같은 개혁개방의 중심지역은 농민공을 비롯한 유

2 기존의 단위체제가 소속된 직장에 기초한 관리체제였다면, ‘사구’는 주민의 거주지역에 기초한 정부의 기층사회 관리체제이다. 즉 ‘사구’는 주민들이 특정 목적을 위해 자발적으로 구성한 공동체가 아니라, 새롭게 재편된 행정구역을 통칭하는 것이다. 이러한 측면에서 보면 ‘사구’는 “국가의 의도와 사회의 자율성이 충돌 및 타협하는 장소이자, 단순한 거주지역을 넘어 도시의 공공영역과 관련된 통치와 행정, 자치를 보여주는 복합적인 공간”이다. 조문영 외 2인, 2017, 「중국 사회치리 확산 속 동북지역 사구건설의 진화: 노구사구老舊社區의모범화」, 『중소연구』 41(2), 189쪽.

3 張娜, 2016, 「社會治理背景下遼寧省社會工作發展情況概述」, 미발표원고.

동인구 및 외자기업과 관련된 사회적 문제를 해결하는 것이 거버넌스 개혁의 중심 과제로 제시되고 있으며, 이에 비해 동북지역은 국유기업의 구조조정과 퇴직자들의 사회보장 등과 관련된 문제가 더욱 중요하게 부각되고 있다.⁴ 둘째로 도시공간의 통치구조 및 산업구조에 따라서도 거버넌스 전환의 속도와 전개 양상이 다르게 나타난다. 즉 과거 사회주의 시기의 유산인 '단위체제'의 성격이 아직 강하게 잔존하고 있는 동북지역은 남부 연해지역과 달리 국유 대형기업이 산업구조에서 차지하는 비중이 크기 때문에 '단위와 기업이 사회를 책임진다'(單位·企業辦社會)는 과거의 통치방식에서 '사구자치'로의 이행이 아직까지는 큰 진전을 보이지 못하고 있다.⁵ 따라서 동북지역에서는 다원적인 주체와 민주적인 참여의 발판이라고 할 수 있는 '사회조직'의 발전 수준이 여타 지역에 비해 현저하게 낮으며, 기존 단위를 중심으로 하는 행정력의 개입과 통제가 강하게 나타나는 특성이 있다. 마지막으로 지방정부의 탄탄한 재정적 역량에 기초해 민간으로부터 다양한 사회서비스를 구매하는 방식으로 전개되는 남부 연해지역의 거버넌스 모델과는 달리, 동북지역에서는 한정된 자원을 특정 사회조직에 집중시키는 방식으로 전개되기 때문에 프로젝트 수주를 위한 경쟁에서도 지방정부의 영향력이 강하게 나타난다.

본 논문은 사회 거버넌스 체계로의 전환 과정에서 나타난 동북지역의 이러한 특성에 주목하여 그 차이가 발현된 역사적·사회경제적 원인을 고찰하고, 나아가 동북지역의 도시공간에서 실제로 작동하는 기층 권력기제 및 지배구조가 어떻게 변화하고 있는지를 살펴보고자 한다.⁶ 구체적으로 개혁개방 이전 동북지역 사회경제적 구조의 주요 특징인 '공업단위제 사회'의 형성과 변천을 중심으로 도시공간의 재구성 과정을 개괄하고, 개혁개방 이후 '동북현상'과 '신(新)동북현상'을 경유해 '노후공업도시'로 전락한 동북지역에서 기

4 백승욱 외 2인, 2017, 「중국 동북지역 사회관리 정책의 당·정 주도성」, 『현대중국연구』 19(2).

5 조문영 외 2인, 2017, 앞의 논문, 184쪽.

6 물론 동북지역 내에서도 각 성(랴오닝성, 지린성, 헤이룽장성)이나 지역별로 구체적인 거버넌스 체계 및 실행 방식에 다양한 차이가 존재하며, 이에 대해서는 별도의 세밀한 분석과 논의가 요구된다.

층 사회관리 체계가 ‘사구건설’ 전략과 맞물려 어떻게 변화하고 있는지를 고찰해 볼 것이다.⁷ 그리고 ‘노후공업도시’인 동북지역에서 실제로 전개되고 있는 ‘사회 거버넌스’ 추진 전략 및 사회조직 활성화를 통한 ‘정부-사회 합작 모델’의 특성을 관련 정책 문건과 문헌자료를 중심으로 분석할 것이다.

II. 중국 동북지역 도시공간의 재구성과 기층 사회관리 체계의 변화

1. 동북지역 ‘공업단위제 사회’의 형성과 변천

주지하듯이 중국은 사회주의 시기 계획경제 하에서 ‘도농 이원구조’를 통해 국가와 사회의 관계를 정립했으며, 도시와 농촌에 대해 서로 다른 정책을 적용하여 사회적 통제를 진행함으로써 도시를 기반으로 하는 중공업 위주의 경제성장 정책과 사회의 기본적인 안정을 실현하고자 했다. 따라서 도시에서의 경제생활과 사회복지 및 정치적 통제는 모두 ‘단위체제’를 통해 이루어졌다. 이러한 단위체제는 다층적인 목표와 역할을 가지고 있었다. 즉 ‘단위’(單位)는 기본적으로 노동자가 생산 활동에 종사하는 장소를 의미하는 것이지만, 정치적 영역에서는 국가와 노동자를 중개하는 역할을 수행했다.⁸ 또

7 ‘동북현상’은 1990년대 중후반 동북지역에서 중공업 위주의 중대형 국유기업들이 시장화 개혁에 적응하지 못하고 기업도산, 임금체불, 노동자 해고와 파업이 잇달았던 현상을 의미한다. 또한 ‘신동북현상’은 2010년대 이후 중국 경제의 중저속 성장을 의미하는 ‘신창타이’(新常态, New Normal) 시대에 나타난 동북지역의 경제성장을 감소와 인구감소 현상을 의미한다. 박철현은 이러한 동북지역의 사회경제적 문제들을 사회주의 시기와 개혁기로 이어지는 역사적 맥락에서 분석하기 위해 ‘노후공업도시’라는 개념을 제시한다. 그에 의하면 ‘노후공업도시’라는 개념은 ‘도시 거버넌스(Urban Governance) 차원에서 동북지역의 사회경제적 문제를 분석할 수 있는 가능성을 제공하며, 도시 거버넌스에 참여하는 ‘국가-기업-사회-사회조직’들의 관계와 역동성을 파악하는데 큰 장점이 있다. 박철현, 2016, 「중국 동북지역 연구의 새로운 가능성: ‘노후공업도시’」, 『역사비평』 116, 135-136쪽 참조.

8 ‘단위’는 크게 국가기관단위(당정부와 군사 기관), 사업단위(사회의 공공이익을 위해 국가가 조직하고, 국가의 재정으로 교육, 과학기술, 문화, 위생 등의 사회적 서비스를 제공하는 조직 및 기구), 기업단위로 분류된다.

한 중국의 단위체제는 노동력 관리뿐만 아니라 노동자의 주거와 교육, 일상 생활을 통한 노동력 재생산 등을 비교적 안정적으로 보장하려는 일종의 복지 시스템이었다.⁹ 즉 단위체제에 기초하여 임금제도, 기업관리제도, 복지제도 등이 구체적으로 시행되었다. 이처럼 단위체제에서 국가권력은 기업 내부에 깊숙이 침투해 있었으며, ‘국가-시장-사회’가 국가 구조 안에 통합되어 있었다. 따라서 기업은 독립적인 경제적 선택권이 없이 국가의 생산단위에 종속되어 있었으며, 국가가 사회를 통치하고 관리하는 정치적 단위로서 존재했다. 구체적으로 단위체제를 통한 노동력 관리 및 노동통제는 ‘국가의 통일적 관리와 규제’에 기반한 고용제도와 ‘평균적 저임금과 전면적 복지’를 특징으로 하는 분배제도에 의해 실현되었다. 그리고 단위에 소속된 ‘단위인’은 그 신분에 상응하는 권익과 복지의 혜택을 제공 받았으며, 이러한 배타적이고 폐쇄적인 사회경제적 보상은 단위 내부의 노동자들에게 강한 동질적 정체성을 부여했다.¹⁰ 이처럼 개혁개방 이전에 ‘단위’는 국가가 도시 사회를 통제하는 핵심 조직이었고, 사회질서를 유지하는 중요한 기능을 담당했다.

그러나 모든 지역에서 단위제도가 동일한 방식으로 작동한 것은 아니었으며, 각 지역의 사회경제적 특성과 지방정부와의 권력 관계에 따라 상이한 형태로 존재했다. 또한 동일한 지역 내에서도 단위의 역량과 소속된 구성원(직공)의 규모에 따라 큰 차이가 있었다. 즉 모든 단위가 학교나 병원을 소유해 교육과 의료 서비스를 직공 가족에게 복지로 제공할 수 있었던 것은 아니고, 중앙정부 직속 단위나 규모가 큰 단위만이 이상적인 단위 복지제도를 실현할 수 있었다. 특히 본 논문에서 주목하는 동북지역의 경우 단위제도가 도시생활 영역의 곳곳에 깊숙이 자리 잡았으며, ‘단위’를 통한 도시사회 관리 및 생활공동체 형성이 가장 두드러진 ‘전형’(典型)으로 평가된다.¹¹ 동북지역

9 백승욱, 2001, 『중국의 노동자와 노동정책: ‘단위체제’의 해체』, 문학과지성사.

10 정구식, 2019, 『노동으로 보는 중국』, 나뭇잎스; 苗紅娜, 2015, 『制度變遷與工人行動選擇: 中國轉型期‘國家-企業-工人’關係研究』, 江蘇人民出版社.

11 田毅鵬, 2007, 「典型單位制的起源和形成」, 『吉林大學社會科學學報』 2007年 4期; 박철현, 2014, 「중국 사구모델의 비교분석: 상하이와 선양의 사례- 사회정치적 조건과 국가 기획

의 '전형단위제'로서의 특징은 사회주의 건국 초기 이 지역에 초대형 국유기업을 집중 육성하여 중화학공업 기지를 구축하려는 국가정책과 연결되어 있다. 1949년 중화인민공화국 건국 초기 중국의 경제발전 전략은 만주국 시기부터 존재했던 동북지역의 훼손된 공업설비를 이용하여 중화학 중심의 공업기지를 건설하고, 이를 기초로 공업생산량을 신속하게 회복하는 것이었다. 특히 '제1차 5개년 계획'(1953~1957년) 기간에 소련이 자금을 지원한 '156개 공장'이라는 중화학공업 건설 프로젝트가 추진되었는데, 이 중 실제로 실행된 150개 항목 중 56개가 동북지역에 배정되었다. 이는 전체 투자 총액의 44.3%에 해당하는 막대한 규모였으며, 이를 통해 동북지역은 신중국 공업화의 중심지대가 되었다.¹²

이처럼 국가의 정책적 지지와 자원의 지원 하에 동북지역에서 중대형 공업기업이 차지하는 위상은 막대했으며, 공업조직의 영향력은 산업영역을 넘어 도시화 과정에서도 중요한 역할을 담당했다. 이는 동북지역 개발 초기에 '공장을 먼저 건설하고 도시를 건설한다'(先廠後市), '광업으로 도시를 발전시킨다'(因礦興市)는 구호를 통해서도 명확하게 확인되며, 대형 공장과 기업이 동북지역의 지방사업에 미치는 영향력도 막강했다. 예컨대 랴오닝(遼寧)성 안산(安山)시에 건립된 안산철강의 단위생활구역 건설은 그 자체로 안산시의 도시건설 사업이었으며, 선양(沈陽)시에 건립된 한 금속가공 공장은 1970년대에 자금을 출자하여 공장에서 시 중심으로 연결되는 도로 건설작업을 수행했다. 이는 동북지역의 중대형 기업과 공장이 개별 '단위'의 경계를 넘어 도시화 과정에 큰 역할을 담당했음을 잘 보여준다. 특히 일부 중대형 기업과 공장 지도자의 정치적 등급은 지방정부의 간부보다도 높았으며, 중공업 분

을 중심으로, 『중국학연구』 9.

12 1950년대 동북지역의 공업기지로서의 위상은 다음의 지표에서 명확하게 드러난다. 즉 전력발전량이 전국 총량의 절반이 넘었으며, 강철 생산량은 전국의 1/3 이상이었고, 철도 건설 수준도 전국에서 최고였다. 또한 1950-80년대까지 동북지역은 전국 GDP의 12-14%를 차지할 정도로 경제발전 수준이 높았다. 謝雯, 2019, 「曆史社會學視角下的東北工業單位制社會的變遷」, 『開放時代』 第6期.

야 대부분의 국유기업이 중앙정부 직속이었기 때문에 기업 소재지 지방정부의 직접적인 지휘를 받지 않았다. 또한 당시 동북지역에서 공업화 건설 사업이 갖는 정치경제적 중요성으로 인해 도시공간의 권력구조에서 중심적인 위치를 점한 것은 관련 '기업단위'와 '사업단위'였으며, 지방정부의 영향력은 상대적으로 약했다. 따라서 동북지역에서는 공업기업 단위가 도시행정 및 사회관리를 담당하는 핵심적 위치에 있었으며, 가도판사처(街道辦事處)나 주민위원회(居委會)와 같은 기층 행정조직은 '잉여체제'로서만 존재했다.¹³ 무엇보다 동북지역에서는 중대형 공업기업이 도시 외곽에 대규모로 조성되었는데, 이 과정에서 해당 기업의 노동자와 그 가족의 거주공간과 기업공간이 겹쳐지면서 생산과 생활이 일체가 되는 '공업단위제 사회'가 형성되었다. 동북지역에 형성된 '공업단위제 사회'의 주요 특징은 대중형 공업기업이 지역 경제와 고용의 중심으로서 지역거주민의 사회적 네트워크와 노동 및 인구유동이 모두 기업단위를 위주로 전개된다는 것이다. 그리고 이러한 '공업단위제'는 자녀에게 고용을 승계하거나 같은 단위 내부의 결혼 등을 통해 폐쇄적이고 배타적인 네트워크로 결속되었다.

그러나 개혁개방이 가속화되었던 1992년 '사회주의 시장경제 체제'의 확립 이후 국유기업에서 소유와 경영을 분리하는 현대기업 제도가 시행되고, 동시에 민영경제가 급속도로 발전하게 되면서 국유기업도 구조조정이 불가피해지게 되었다. 이로 인해 그동안 국유기업 단위에서 종신고용과 안정적 복지를 보장받았던 노동자들의 대량 실업과 면직(下崗) 및 사회안전망 결핍 문제가 심각한 사회문제로 등장하게 되었다.¹⁴ 특히 중대형 국유기업이 밀집

13 田毅鹏, 2007, 앞의 논문, 58-62쪽.

14 국유기업에서 퇴출된 노동자들은 완전한 실업이 아닌 해당 기업과의 노동관계를 유지하고 기본생활비를 지급받는 면직(下崗)이라는 과도기적 지위를 3년간 부여받았다. 그러나 2001년부터 면직과 실업의 궤도가 통합되면서 면직 역시 완전한 실업상태로 전락하게 되었으며, 상대적으로 고용안정을 보장받았던 국유기업 노동자 역시 노동시장의 유연화에 직면하게 되었다. 장운미, 2005, 「중국 노동시장의 특징과 노동관계의 변화」, 『세계화와 노동개혁』, 백산서당, 332-333쪽.

되어 있었던 동북지역에서는 국유기업의 파산과 임금체불, 해고와 파업이 연이어 발생하는 ‘동북현상’이 출현했으며, 이로 인해 그동안 강고하게 존재했던 ‘공업단위제 사회’가 해체되는 결과가 초래되었다.¹⁵ 이에 따라 이제까지 단위체제의 전형이자 모범으로 칭송받던 동북지역 ‘공업단위제 사회’의 유산은 시장화 개혁에 적응하지 못한 낙후된 모델로 인식되기 시작했고, 더욱이 최근 동북지역의 경제성장을 하락과 인구감소(출산율 감소 및 인재유출)가 장기화되는 ‘신동북현상’까지 겹쳐지면서 동북지역은 ‘노후공업도시’로 전락하게 되었다. 실제로 2017년 전국 31개 성 및 직할시와 자치구의 1인당 평균 GDP 성장률 순위에서 랴오닝성은 14위, 지린성은 23위, 헤이룽장성은 21위에 머무르며, 동북지역의 심각한 사회경제적 위기 상황을 보여주었다. 이에 따라 중앙정부에서는 2003년부터 동북지역의 낙후한 ‘노후공업기지’를 재건하려는 정책들을 제시하기 시작했다.

〈표 1〉 동북지역 노후 공업기지 재건 관련 주요 정책

문건명	발표년월	발표기관	주요내용
『동북지역 노후공업기지 진흥전략에 관한 약간의 의견』	2003.10	중공중앙 국무원	- 투자효율성 제고를 위한 체제 개혁 - 산업의 전반적인 업그레이드 - 외국인 투자 유치 확대
『동북지역 노후공업기진 전면 진흥에 관한 약간의 의견』	2016.04	중공중앙 국무원	- 정부의 과도한 행정개입 축소 등 시장 자율성 강화를 위한 체제개혁 - 산업의 핵심 경쟁력 제고 - 장비제조, 신소재 등 세계수준의 첨단 산업기지 건설 - 실질적인 협력 및 교류확대를 위한 개방 - 일대일로 전략과의 연계

※ 자료: 허유미, 2016, 『중국, ‘동북지역 전면 진흥’ 정책의 주요 내용』, 『대외경제정책연구원』

15 실제로 당시 선양시 테시구에서는 1,100여개 국유기업의 자산대비 부채율이 평균 90%를 넘었고, 이들 기업에 고용된 노동자 30만 명 중 절반이 해고되어 ‘실업의 도시’라고 불릴 정도로 지역사회와 경제가 절망적인 상황이었다. 박철현, 2016, 앞의 논문, 126쪽.

그러나 전반적으로 동북지역 노후공업기지를 재건하려는 정부의 정책은 주로 기존 대형 중공업 기업에 대한 투자에만 초점이 맞춰졌으며, 시장화 개혁의 방향성에 맞게 국유기업 구조조정을 보다 철저히 진행할 것이 지속적으로 강조되었다. 더욱이 대중형 공업기업이 지역경제와 고용을 주도하고 도시 주민의 사회적 네트워크의 핵심으로 작동했던 동북지역의 ‘공업단위제 사회’의 특성이 약화되면서, 도시 관리 및 통제의 주도권이 기업단위에서 지방정부에게로 이전되는 현상이 나타나기 시작했다. 즉 정부의 동북진흥 정책과 막대한 재정적 지원에 힘입어 지방정부의 사회경제적 권한이 확대되었으며, 동시에 국유기업의 구조조정 과정에서 발생한 임금체불 및 집단해고와 같은 사회적 문제를 해결하여 지역사회의 안정과 질서를 유지하는 책임도 지방정부가 맡게 되었다. 요컨대 사회주의 초창기부터 동북지역에서 강고하게 존재했던 ‘공업단위제 사회’의 기초가 시장화 개혁의 흐름에 따라 약화되거나 변형되면서 도시공간의 통치구조와 주체 및 방식도 전환점을 맞게 되었다.

2. ‘단위체제’의 해체와 동북지역의 ‘사구’ 건설

동북지역에서 지방정부 주도의 새로운 도시 관리 시스템인 ‘사구’ 건설로 전환되는 과정을 분석하기 위해서는 좀 더 큰 틀에서 중국 ‘단위체제’의 해체와 사구건설 전략이 갖는 정치사회적 함의를 먼저 이해할 필요가 있다. 앞서 말했듯이 사회주의 시기 중국 도시 지역에서의 경제생활과 사회복지 및 정치적 통제는 모두 ‘단위체제’를 통해 이루어졌다. 즉 개혁 초기인 1980년대까지 도시지역의 주민들은 단위를 벗어나서는 생존이 힘들 정도로 단위체제가 주민 삶의 모든 것을 지배하고 있었다. 그러나 1990년대에 시장화로 개혁이 본격화되면서 ‘노동계약 제도의 전면화’와 ‘사회복지의 사회화’(사회보장의 관리주체가 단위로부터 사회나 정부기관으로 이전되었으며, 사회보장이 상품

화된 것을 의미함)로 인해 단위체제의 해체가 가속화되었다.¹⁶ 먼저 노동계약 제도의 전면적인 실시가 갖는 중대한 의의는 단위체제를 기초로 한 국가의 통일적인 노동력 고용관리 체제 및 노동자의 종신고용 제도가 부정되었다는 것이다. 즉 국가가 더 이상 노동자의 종신고용을 책임지지 않게 되었으며, 이에 따라 노동자는 자신의 노동력을 자유롭게 판매할 수 있게 되었다. 따라서 노동력 상품을 소유한 노동자와 국가의 주인으로서의 노동자 사이에 놓여있는 사회·경제적 지위의 괴리가 지속적으로 문제가 되었다. 다음으로 단위체제 하에서 사회복지 서비스는 주로 단위와 지방정부 및 중앙정부의 각 부서에서 단위 내의 노동자 가족을 대상으로 제공되었다. 그러나 이러한 사회복지 제도는 시장화 개혁의 과정에서 시장경제의 발전을 가로막는 장애로 인식되었다. 따라서 시장화 개혁이 전면적으로 추진되면서 이에 상응하는 ‘사회복지의 사회화’가 추동되었다. 구체적으로 1993년에 〈사회주의 시장경제 체제 건립에 관한 약간의 문제에 대한 결정〉(關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定)을 통해 다층적인 사회보장 체계의 건설이 강조되었다. 이를 통해 국가 차원의 단일한 보장체제가 종식되어 사회보험 비용을 ‘국가-단위(기업)-개인’이 함께 부담하는 방식으로 바뀌었으며, 특히 개인 부담의 비중이 점차 증가했다. 그러나 국유기업 개혁 과정에서 수천만 명의 퇴출 노동자들이 발생하면서, 이들에 대한 사회복지 제공이 중요한 사회적 문제로 대두되었다. 또한 사회복지 제도의 개혁으로 인해 기업단위는 점차 사회복지에서 분리되었고, 원래 기업단위에 속했던 유치원, 학교, 이발소, 식당 등의 사회복지 서비스가 상품화되었다. 동시에 의료, 산재, 실업, 양로 등의 사회보험도 점차 상품화되었다. 이러한 ‘사회복지의 사회화’는 기존 단위체제 하에서 유지되었던 ‘국가-기업-노동자’의 통치 구조를 근본적으로 뒤흔드는 결과를 초래했다. 이처럼 계획경제 시기에 도시사회를 관리하기 위한 중요한 제도적 기반이었던 단위체제는 시장화로의 개혁을 거치면서 서서히 해체되

16 이하의 내용은 정규식, 2019, 앞의 책 참조.

기 시작했으며, 1990년대 후반부터는 더욱 급격하게 소멸되어 갔다.

이에 따라 중국 정부는 도시지역 기층사회 관리체제를 기존의 단위체제에서 '사구'(社區)를 중심으로 하는 체계로 전환하게 된다.¹⁷ 기존의 단위체제가 소속된 직장에 기초한 관리체제였다면, '사구'는 주민의 거주지역에 기초한 기층사회 관리체제이다. 2000년에 발표된 민정부의 23호 문건인 '도시 사구 건설을 전국적으로 추진하는 것에 관한 민정부의 의견'(民政府關於在全國推進城市社區建設的意見)에서는 "사구란 일정 지역 범위 내에 거주하는 사람들이 조성하는 사회생활 공동체이다. 현재 사구의 범위는 통상 사구체제 개혁 후 규모조정을 단행한 주민위원회 관할구역을 포함한다"고 정의한다. 이를 통해 알 수 있듯이 사구는 주민들이 특정 목적을 위해 자발적으로 구성된 공동체가 아니라, 새롭게 재편된 행정구역을 통칭하는 것이다. 따라서 지역주민과 정부의 매개자이자 정부 지령의 수행자로서 과거 주민위원회가 맡았던 임무는 사구업무에 고스란히 반영되었다. 즉 사구의 주요 업무는 퇴직자 관리, 재취업 훈련, 최저생활보장제도 운용 등 단위체제의 붕괴로 인해 발생한 문제를 관리하기 위한 정부의 재조직화 과정으로 확장되었다.¹⁸ 이처럼 중국 정부는 단위를 대체하는 정책수행 도구로서 사구를 새롭게 재편함으로써 도시 거주민에 대한 사회적 서비스를 통합적으로 제공하는 한편, 지방업무의 효율적 추진을 위한 통로로 활용함으로써 사회 기층관리의 정당성을 확보하고자 했다.¹⁹

특히 1990년대 중반 이후 정부가 사구조직 건설을 본격적으로 추진하면

17 사구가 영어의 커뮤니티(communitiy)로 번역되는 것에서 볼 수 있듯이 사구를 기반으로 한 기층관리체제는 기본적으로 '자치'가 강조되었으며, 이에 따라 사구 내부에도 상대적으로 독립적인 조직과 체계가 수립되었다. 사구 내부조직은 크게 '가도판사처'(街道辦事處), '주민위원회'(居民委員會), '업주위원회'(業主委員會), '사구 중개조직'(仲介組織), '주민대표대회' 등으로 구성된다.

18 조문영, 2011, 「'결합 있는' 인민: 중국 동북 노동자 밀집지역에서 기층간부들의 '사구자치'가 갖는 딜레마」, 『현대중국연구』 13(1), 445쪽.

19 김인, 2014, 「중국 도시 공간 재구성 과 지배구조 변화: 단위와 사구 변화를 중심으로」, 『중소연구』 38(1), 135쪽.

서 중국 사회의 기층조직 개혁이 본격화되었다. 즉 1993년에 민정부 등 14개 부처는 '사구 서비스 발전 가속화에 관한 의견'(關於加速發展社區服務業的意見)을 발표하여 사구 서비스는 새로운 방식으로 정부의 위탁을 받은 가도판사처(街道辦事處)와 주민위원회(居民委員會)가 주민들의 수요를 만족시킬 것이라고 밝혔다. 이후 중국 정부는 본격적으로 '사구건설실험구'(社區建設實驗區) 활동을 전개하기 시작했다. 1999년에 민정부는 전국 각지에 26개의 사구건설 실험구를 지정했으며 각 성과 시, 자치구를 중심으로 지속적으로 확대해 나갔다. 그리고 2002년 9월에 '전국 도시사구 건설회의'(全國城市建設會議)에서는 27개 도시를 '전국 사구건설 시범시'(全國社區建設示範市)로, 148개 도시를 '전국 사구건설 시범구'(全國社區建設示範區)로 지정했다. 대표적인 사구건설 사례로는 사구 경계를 업무 중심으로 재편하여 업무 효율을 높인 '선양 모델'(深陽模式), 사구 내부관계에 적합한 형식으로 정부의 기능을 전환한 '장한 모델'(江漢模式), 주민위원회의 독립 권한과 기능을 강조하여 사구 서비스를 정돈하고 네트워크 기능을 향상시킨 '난징·항저우 모델'(南京·杭州模式), 그리고 2급 정부(市·區縣政府)와 3급 관리(市·區縣과 街道 혹은 鄉鎮)로 유명한 '상하이 모델'(上海模式) 등이 있다.²⁰ 이처럼 지역적 특성과 사회주의적 유산의 특색에 따라 각 지방에서 추진되는 사구건설은 현재까지 다양하게 전개되고 있다.

이러한 단위체제의 해체와 사구건설로의 전환이라는 시대적 흐름 속에서 동북지역도 1990년대 후반부터 선양(沈陽), 창춘(長春), 하얼빈(哈爾濱), 다롄(大連) 등지에서 다양한 사구 건설 실험이 이루어졌으며, '공업단위체 사회'의 특성과 사회경제적 변화에 따른 요구를 반영한 형태로 전개되었다. 특히 동북지역 사구의 대표적인 모델로 주목받은 '선양 사구모델'은 국유기업 구조조정의 여파로 발생한 실업과 재취업 문제에 대응하여 새로운 사구조직

20 유정원, 2011, 「중국 기층사회의 변화와 특성: 사구를 중심으로」, 『중국지식네트워크』 1, 116-118쪽.

체계와 사구관리 네트워크를 건립했다.²¹ 즉 ‘선양 사구모델’은 동북지역 ‘공업단위제 사회’의 해체로 인한 기층 도시공간의 행정적 공백을 국가 주도로 수립한 사구건설의 주체들에게 일정하게 이양한 것이었지만, 그 핵심은 대량으로 발생한 실업 노동자와 그 가족들을 사구로 재편하는 것이었다.²² 이러한 측면에서 동북지역의 사구건설 시도는 중대형 국유기업의 구조조정과 ‘노후공업도시’의 진흥을 위한 사회경제적 정책과 연계되어 진행되었다고 할 수 있다. 따라서 동북지역 사구건설의 핵심은 ‘관(官) 중심 및 대형국유기업의 시장점유율 과다로 인해 조성된 ‘사회관리의 타성(惰性)’ 문제를 해결하는 것’이었다. 이에 대해 지린성 사회과학원 사회학연구소 소장인 푸청(付誠)은 도시 거주민의 실질적 생활공간인 사구건설을 통해 아래에서 위로의 권한 확대를 실현할 것을 주장한다.²³

‘제한적 권한부여’와 ‘외생적 자치’라는 논리 하에 중국의 사구건설은 시종 위로부터의 추진방식과 내생적 발전 동력의 결핍에 묶여있었다. (...) 공공관리 주체의 다원화와 공공관리 수단의 적실화를 통해 정부기구 내부의 권위를 분산시키고, ‘정부-시장-사회’ 3자의 권한과 역할을 재조정해야 한다. 이로써 정부 공공관리의 유효성을 제고하고 사회단결의 근본 목표를 달성해야 한다. (...) 행정 권위체계의 위에서 아래로의 권한부여와 사구의 아래에서 위로의 권한확대를 통해 참여형 관리모델을 형성해야 하며, ‘제한적 권한부여’를 ‘보편적 권한부여’로 ‘외생적 자치’를 ‘내생적 자치’로 변화시켜야 한다. 또한 사구와 국가의 사회생활을 하나로 통합하여 사구건설을 통해 전체 사회의 진보를 촉진해야 한다.²⁴

21 조문영 외 2인, 2017, 앞의 논문, 194쪽.

22 박철현, 2014, 앞의 논문, 339-341쪽.

23 백승욱 외 2인, 2017, 앞의 논문, 346쪽.

24 付城, 2011, 「新公共管理視角下的社區社會管理創新研究」, 『社會科學戰線』, 2011年 第11期.

그러나 동북지역은 앞서 보았듯이 전형적인 ‘공업단위제’의 유산과 시장화 개혁이후 발생한 다양한 사회모순이 증첩되어 있으며, 이를 관리하기 위한 지방정부의 영향력이 비대해지면서 기층에 대한 당·정의 개입과 통제가 더욱 확대될 위험이 잠재해있다. 이는 동북지역 사구건설 과정에서 사회조직 등 기층의 참여보다는 위로부터 아래로의 통제방식인 ‘격자망화’(網格化)와 ‘네트워크화’(網絡化) 관리가 더욱 강조되고 있다는 측면에서도 잘 드러난다.²⁵ 최근 중국정부는 정보기술의 발전을 사회관리에 적극적으로 적용하는 ‘기술 거버넌스’를 강조하고 있는데, ‘격자망화’ 관리는 당정이 사회모순을 관리하고 통제하는데 효과적인 방식으로 주목받았다. 그러나 ‘격자망화’ 관리는 사구자치와 자율성을 저해하는 요인으로도 지적되고 있으며, 아래로부터의 다층적인 참여를 강조하는 ‘사회 거버넌스 체계’의 구축에도 부합하지 않는다.²⁶ 따라서 텐이핑(田毅鵬)은 ‘격자망화’ 관리가 초래할 사회적 위험을 지적하며, 사회 거버넌스 차원에서 정부와 사구의 효과적인 역할분담과 결합을 보다 강조한다.

신시기 중국 도시 사회거버넌스의 창신 방법으로서 도입된 ‘격자망화(網格化) 관리’의 추진 과정에는 높은 운영비용, 약한 내구성, 사구(社區) 자치의 약화, 격자망의 일반화 등의 위험이 존재한다. 이러한 측면을 감안할 때, 우리는 격자망화 관리체계의 구축과정에서 ‘행정성’과 ‘사회성’의 관계를 반드시 잘 처리해야 하며, ‘정부 거버넌스’와 ‘사구 거버넌스’ 간의 효과적인 연결지점을 찾도록 노력

25 격자망화는 도시의 지역적 공간을 격자 단위로 세분화하는 것을 말하고, 네트워크화란 각 격자 단위에서 수집된 정보를 격자들의 격자인 네트워크를 통해 연결된 정보망에 집중시키는 것을 의미한다.

26 이에 대해 중국 정법대학 사회학원 교수인 잉싱(應星)은 중국사회가 전체주의적 통제에서 ‘기술적 거버넌스’로 전환되고 있다고 지적한다. 그에 따르면 “중국에서 형성되고 있는 기술적 성격의 공공 거버넌스는 권력과 자본이 결합하여 만들어내고 있는 경영적 성격”을 갖고 있다. 즉 새로운 권력 기술과 규칙을 통해 감시와 통제를 강화하고 있다는 것이다. 실제로 현재 중국에서 이러한 방식의 사회 통제와 감시는 안면인식을 비롯한 디지털 기술의 발전에 따라 더욱 심화되고 있다. 잉싱, 2017, 『중국사회』, 사회평론.

해야 한다.²⁷

이러한 사구건설을 통한 기층 도시 및 사회관리 방식의 전환에 대해 “일원적 거버넌스에서 다원적 거버넌스로, 집권에서 분권으로, 인치에서 법치로, 당내 민주에서 사회 민주로” 전환한 것이라는 시각도 있지만, 이에 반해 중국 ‘사구건설’ 운동은 “단지 행정이 사회를 흡수하는 과정, 혹은 국가가 사구의 실무를 유연하게 통제하는 과정”일 뿐이라는 상반된 시각도 존재한다. 즉 “도시 사구 거버넌스의 주체가 다원화되기는 했지만, 아래로부터 위로의 수평적으로 상호작용하는 협력적 네트워크는 형성되지 않았고, 오히려 자본과 권력이 긴밀하게 결합한 왜곡된 거버넌스 방식이 나타났을 뿐”이라는 것이다.²⁸ 특히 동북지역에서 이러한 자본과 권력이 결합한 사구건설의 폐해가 두드러진다. 왜냐하면 동북지역의 사구건설 과정은 기존 ‘공업 단위제 사회’의 성격이 완전히 사라지지 않은 채, 변형된 형태로 진행되었기 때문이다. 따라서 동북지역 대부분의 사구는 ‘노후 단위형 사구’(老舊單位型社區)라고 불릴 정도로 기존 단위제의 유산이 다른 지역에 비해 강하게 남아있다. 이러한 ‘노후 단위형 사구’는 ‘경제발전 수준의 낙후로 인한 빈곤화’와 ‘도시와 농촌의 경계에 위치한 변화화’로 특징지어지는데, 사구건설 과정에서 이 지역을 개조하기 위해 지방정부에서 대규모 자원을 투입하고 있다. 그러나 이 과정에서 지방정부와 특정 기업단위의 공모 및 결합이 빈번하게 발생하면서 정부의 보조를 받는 지역과 그렇지 못한 지역 간의 심각한 불균형이 초래되고 있다.²⁹

27 田毅鵬, 2012, 「城市社會管理網絡化模式的定位及其未來」, 『學習與探索』, 2012年 第2期.

28 英鎰, 2017, 앞의 책, 320-329쪽.

29 呂鐵林·徐紅曼, 2018, 「“單位人”再組織化: 城市社區治理新模式—以東北老工業基地S單位型社區為例」, 『北華大學學報(社會科學版)』 19(2), 68-70쪽.

Ⅲ. 중국 동북지역 ‘사회 거버넌스’ 체제 구축의 현황과 과제

1. ‘노후공업도시’의 사회 거버넌스 전략

이상에서 알 수 있듯이 2000년대 이후부터 중국 정부에서 강조하고 있는 ‘거버넌스 체제’의 전환은 사회주의 시기 도시공간에서 통치기제로 작동하던 ‘단위체제’의 해체와 이에 따른 기층 권력구조의 재구성을 추동하는 것이었다. 이러한 맥락에서 대체로 2000년대 이전까지 동북지역에서는 국영기업의 비중이 여전히 높은 상태에서 ‘단위’와 ‘정부’의 역할분담이 모호한 탓에 당·정이 구축하고자 하는 사구건설이 지지부진한 상태였던 것으로 평가된다.³⁰ 특히 초대형 국유기업을 중심으로 하는 ‘공업단위제 사회’의 네트워크가 여전히 작동하고 있던 동북지역에서 단위제의 해체와 사구로의 재편은 단위의 영향력이 강한 곳의 사구건설은 비교적 순조롭지만, 단위와 정부의 배합이 잘 이루어지지 않은 곳의 사구건설은 저조한 상황이었다. 그러나 2000년대 중반 이후부터 중앙정부 차원에서 ‘조화사회’의 건설을 강조하기 시작하고, 다원적인 주체와 민주적인 참여를 중시하는 ‘사회 거버넌스’ 체제로의 전환을 국가정책으로 제시하면서 동북지역의 ‘사회 거버넌스’ 구축 전략도 변화하고 있다.

무엇보다 사구를 중심으로 하는 도시 기층관리 체제의 개혁은 중국 사회전체의 전반적인 변화와 맞물려 진행되고 있으며, ‘사회관리’에서 ‘사회 거버넌스’로의 전환이라는 보다 큰 틀의 사회통치 체계의 변화 위에서 전개되고 있다. 중국에서 ‘사회관리’라는 표현이 처음 등장한 것은 1998년의 <국무원 기구 개혁 방안에 관한 결정>(關於國務院機構改革方案的決定)이라는 문건이다. 이는 개혁개방 이후 1990년대 말부터 본격화된 국유기업 조정 과정에서 대량으로 발생한 실직 노동자들의 불만과 저항이 사회적인 위기감으로 확대

30 조문영, 2011, 앞의 논문 참조.

된 상황과 밀접한 관련이 있다. 그리고 ‘사회관리’의 개념과 체계 및 필요성이 보다 분명하게 제시된 것은 2004년 중국 공산당 제16기 4차 중앙위원회 전체회의에서 사회건설과 관리의 강화 및 ‘사회관리 체계의 혁신, 당위원회의 지도, 정부의 책임, 사회의 협조, 공중참여’의 완전한 수립을 목표로 하는 사회관리 체계에 대한 구도가 제시되면서부터이다. 이에 기초하여 <중국 행정관리학회 과제조>(中國行政管理學會課題組)의 연구보고서는 ‘사회관리’를 다음과 같이 정의한다.

정부가 전문적체계적규범적인 사회정책과 법규의 제정을 통해 사회조직과 사회 사무를 관리 및 규범화하며, 합리적인 현대 사회구조를 발전시키고, 사회 이익관계와 사회적 요구에 대한 응답 및 사회모순의 화해를 조정하며, 사회공정과 사회질서 및 사회의 안정을 유지하고, 이성관용조화문명의 사회적 분위기를 조성하며, 경제사회환경의 협조적 발전의 사회 환경을 건설하는 것이다.

그러나 위로부터의 통제적 성격이 강한 ‘사회관리’ 체계로는 사회문제에 대한 진정한 해결이 어려우며, 조화로운 사회건설을 추진하는 데에도 방해가 되고, 심지어 모순을 더욱 격화시키고 사회 불안정의 근원을 은폐시킬 수도 있다는 지적이 각계에서 제기되었다. 특히 사회문제가 시간이 갈수록 증가하고 있으며, 노동자를 비롯한 대중의 권리의식이 제고되고, 인터넷을 통한 권리수호 행동이 계속 증가하는 현실에서 기존의 강제적인 사회통제 방식은 제대로 작동하기 힘들었으며, 이에 따라 ‘사회관리’에서 ‘사회 거버넌스’로의 전환이 모색되기 시작했다. 특히 2013년 중국공산당 제18기 3차 중앙위원회 전체회의에서 국가의 거버넌스 체계와 능력의 현대화가 ‘전면 심화 개혁’의 총괄적인 목표 가운데 하나로 설정되었다. 이 회의에서 통과된 <중공중앙 전면 심화 개혁에 관한 약간의 중대 문제에 대한 결정>(中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定)은 ‘사회 거버넌스’ 체계의 혁신에 관한 별도의 장을 배치하여 사회 거버넌스 방식의 개선, 사회조직 활력의 고취, 효과적인 갈등 예방, 사회모순 체계의 조정, 공공안전 체계의 정비 방면에서 사회 거버넌스 체계

를 어떻게 혁신할 것인지에 대해 한층 자세하게 제시했다.

사회 거버넌스의 혁신은 반드시 최대 범위의 인민대중의 근본 이익을 옹호하는데 주목해야 하며, 최대한 조화의 요소를 증가시키고, 사회발전의 활력을 증가시키며, 사회 거버넌스 수준을 제고하고, 평안한 중국 건설을 전면적으로 추진하며, 국가의 안전을 지키고, 인민의 행복한 삶을 확보하고, 사회의 안정과 질서를 유지해야 한다.³¹

이러한 국가 차원의 '사회 거버넌스' 체계 전환 요구에 따라 동북지역에서도 사회관리 모델을 혁신하기 위한 정책이 강조되고 있다. 즉 다원적인 주체와 민주적인 참여를 중시하기 시작했다. 다시 말해 정치적 동원과 행정적 관리에 단순하게 의존했던 전통적인 모델에서 탈피해 앞으로는 정부 주도하에 다원적인 주체가 참여하는 사회 거버넌스 체제를 수립할 것이 필요하게 되었으며, 이를 위해서는 당 조직뿐만 아니라 각종 사회조직, 공민 등이 사회 거버넌스의 조직자와 참여자가 되어야 한다는 것이 강조되었다. 즉 '정부(단위)-사회'라는 일원적 구조 모델을 타파하고, '정부(단위)-사회(사구)-사회인'이라는 다원적 구조 모델을 형성하여 다원적 주체가 사회 거버넌스에 참여할 것이 강조된 것이다. 이러한 변화에 대해 중공 지린성위원회 당교의 란산(蘭珊)과 허샤오지에(何曉傑)는 다음과 같이 지적한다.

정부의 사회지도와 사회 서비스 및 사회관리에 대한 임무는 시간이 갈수록 막중해지고 있다. 강제적인 행정 행위의 '강한' 역할이 갈수록 제한을 받는 상황 하에서 비강제적인 행위에 수반한 '부드러운' 힘이 정부의 행정 과정에서 발현되고 있으며, '부드러운' 수단의 광범위한 사용이 필연적이게 되었다. 사회관리 혁신의 과정에서 나타난 이념과 방식의 변화 및 관계의 변화를 보면 전반적

31 뒤쓰치, 백승욱, 2016, 앞의 논문 참조.

으로 비강제적인 행정 행위가 확산되는 시대적 징후가 확연히 드러나고 있다. 따라서 비강제적인 새로운 정부 행위 모델에 대한 전면적이고 심화된 연구를 진행할 필요성도 확실히 더욱 절실해지고 있다.³²

또한 지린대학의 자위자오(賈玉嬌) 교수는 단위제 사회에서 개혁개방을 거치면서 나타난 사회관리 주체의 불균형 문제를 해소하게 위해서는 '사회 거버넌스'의 실질적 참여주체인 사회조직을 육성하고 발전시켜야 함을 강조한다.

중국사회가 이미 통합적인 의미를 갖고 있는지에 상관없이, 한 가지 간과할 수 없는 사실은 '사회'가 장기간 국가 아래에서 통제되어 있었으며, 개혁개방의 초기에 사회건설의 주변적 지위에 있었다는 것이다. 중국의 사회관리 구도는 단위제 시기의 국가가 사회와 시장을 모두 커버하던 시기에서부터 개혁개방 시기의 정부와 기업 및 사회가 분리되는 전환의 과정을 거치면서 사회관리 주체의 심각한 불균형이 나타났다. 이러한 불균형은 사회역량이 취약할 뿐만 아니라, 사회역량이 정부의 관리와 통제 아래에 처해 있다는 것에 집중적으로 체현되어 있다. 이를 통해 우리는 어떠한 이론적 패러다임이든 그것의 최종적인 실행은 사회조직의 발육과 분리될 수 없다는 것을 알 수 있다.³³

그러나 '사회 거버넌스'를 강조한다고 해서 단순히 과거보다 민간영역의 자율성이 높아지고, 사회조직의 활동이 자유로워졌다는 것은 아니다. 오히려 과거와 다른 방식의 통제와 관리방식이 등장하고 있음에 주목할 필요가 있다. 이를 극명하게 보여주는 것이 바로 2016년 8월 21일에 공포된 <사회조직 관리제도의 개혁과 사회조직의 건강하고 순차적인 발전의 촉진에 관한

32 樂珊·何曉傑, 2011, 「非強制: 社會管理創新中 政府行爲模式的新變」, 『理論探討』, 2011年第5期; 백승욱 외 2인, 2017, 앞의 논문에서 재인용.

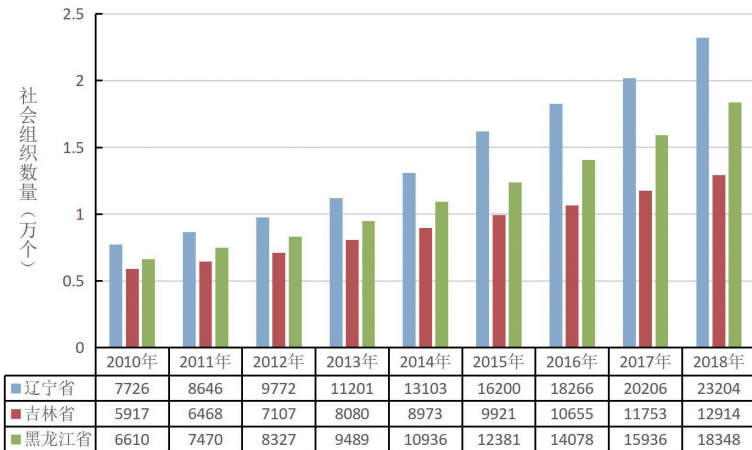
33 賈玉嬌, 2014, 「國家與社會: 構建何種治理秩序」, 『社會科學』, 2014年第4期; 백승욱 외 2인, 2017, 앞의 논문에서 재인용.

의견)(關於改革社會組織管理制度·促進社會組織健康有序發展的意見)이다. 이 문건을 자세히 보면, 사회조직에 대한 적극적 지원과 자율성 보장보다는 통제적 성격의 관리와 감독을 더욱 강조하고 있음을 알 수 있다. 즉 '책임자에 대한 관리 강화', '자금에 대한 감독 강화', '활동에 대한 관리 강화', '사회적 감독의 강화', '사회조직 퇴출 기제의 완비' 등을 엄격하게 규정하고 있으며, '사회조직 내 당 조직 건설'을 사실상 의무화함으로써 사회조직에 대한 당의 영도력 강화를 강조하고 있다. 또한 2017년 19차 당 대회 이후에는 '시진핑 신시대 중국 특색의 사회조직의 길'이라는 표현이 등장하면서 당정이 부과한 임무와 역할을 충실히 수행하는 사회조직에 대해서만 행정적·재정적 지원을 제공할 것임이 보다 분명하게 제시되었다. 즉 '당과 정부의 집정능력 강화', '안정적인 체제 유지', '인민들의 사회경제적 욕구 충족을 위한 사회 서비스의 제공', '인민들의 당정에 대한 불만 완화', '당정의 사회적 통치비용 분담' 등의 역할과 기능을 충실히 수행하는 것이 '중국 특색의 사회조직'이라고 강조되었다. 따라서 사회조직에 대한 중국 당정의 통제와 관리가 더욱 강화될 것으로 전망되며, 당정의 요구를 충실히 수행하는 사회조직만이 체제내부로 포섭되어 생존을 유지할 것이라는 우려가 나오고 있다.³⁴ 또한 생존을 위해 포섭된 사회조직도 정부에 대한 높은 의존성과 낮은 자율성이라는 근본적 한계가 있기에 다원적이고 민주적인 참여 공간은 오히려 더욱 축소될 가능성도 배제할 수 없다. 특히 동북지역은 사회조직 자체의 양적·질적 발전수준이 현저하게 낮을 뿐만 아니라, 정부기구와의 구별이 어려울 정도로 역할과 기능이 혼재되어 있기 때문에 더욱 복잡하고 심각한 상황이다.

34 또한 '사회 거버넌스' 체계로 전환하는 과정에서 나타난 가장 중요한 변화 중의 하나가 '사회조직'의 활성화와 규제 완화이지만, '노동 NGO' 조직은 예외로 취급되고 있다. 즉 중국 정부는 다수의 사회조직에 대해 포섭 전략을 취하면서도, 정치적으로 민감하거나 경제 발전에 위해가 될 우려가 있는 '노동 NGO'에 대해서는 '안정유지'를 명목으로 탄압과 배제의 전략을 적용하는 분할통치 방식을 시행하고 있는 것이다. 이처럼 '안정이 모든 것을 압도한다'는 안정유지 체제 하에서 노동관련 사회조직은 항상 불안정을 야기하는 불순단체로 간주된다. 청구식, 2019, 앞의 책 참조.

2. 동북지역 '정부-사회 합작' 모델의 특성과 한계

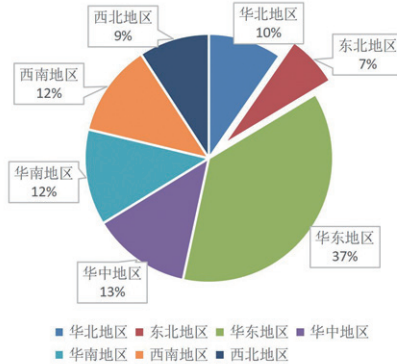
앞서 말했듯이 동북지역에서도 중앙정부의 사회 거버넌스 체계 구축 시도에 부응하여 지방정부의 권한을 축소하고, 지역주민 및 사회조직이 참여하는 '공민(公民)자치' 모델로 전환할 것을 강조하고 있다. 그러나 동북지역의 경우 사구건설 과정에서부터 지방정부의 영향력이 강하게 작용하고 있으며, 무엇보다 사회조직의 역량과 발전 수준이 낮기 때문에 정부주도형 사구의 보편화와 그에 따른 행정화의 폐단이 사회 거버넌스 체계 구축의 걸림돌로 작용하고 있다. 구체적으로 동북지역 사회조직 현황을 보면 2018년 기준으로 랴오닝성 23,204개, 지린성 12,914개, 헤이룽장성 18,348개로 나타났다. 이는 2010년 이후 지속적으로 증가하고 있는 추세이기는 하지만, 전국적으로 비교했을 때는 가장 낮은 수준이다.³⁵



〈그림 1〉 동북지역 사회조직 현황

※ 자료: 張文娟, 2019, 「東北地區政府與社會組織合作問題研究」, 長春工業大學碩士學位論文

35 2018년 기준 중국 전체 사회조직 수는 824,856개인데, 지역적으로 보면 화북지역이 79,355개, 화동지역 304,872개, 화중지역 106,363개, 화남지역 102,998개, 서남지역 99,474개, 서북지역 75,898개, 동북지역 55,896개로 동북지역이 가장 적은 것으로 나타났다. 張文娟, 2019, 「東北地區政府與社會組織合作問題研究」, 長春工業大學碩士學位論文,



〈그림 2〉 전국 사회조직 비율

※ 자료: 張文娟, 2019, 「東北地區政府與社會組織合作問題研究」, 長春工業大學碩士學位論文

사회조직의 양적 발전 수준이 저조한 것보다 더욱 심각한 문제는 동북지역 ‘사회 거버넌스’ 전략의 핵심인 사회조직 활성화를 통한 ‘정부-사회 합작’ 모델이 제대로 실현되지 못하고 있다는 사실이다. 현재 동북지역에서는 중앙정부의 적극적인 자금지원과 지도하에 사회조직이 지속적으로 발전하면서 다양한 형태의 사회적 서비스가 제공되고 있으며,³⁶ 이와 함께 각 지방정부에서는 ‘정부-사회 합작’을 위해 광동성의 사례를 참조로 하여 다양한 사회조직의 서비스를 정부가 구매하도록 하는 정책을 적극 추진하고 있다.³⁷

13쪽.

36 2012년 발표된 「중앙재정의 사회조직 참여와 사회서비스 프로젝트 자금 사용관리방법」(中央財政支持社會組織參與社會服務項目資金使用管理辦法)에 근거하여 중앙 정부는 2013년부터 매년 2억 위안의 중앙재정을 할당하여 지방 정부의 사구 재구축 작업을 지원하고 있다. 중앙 정부는 4개의 급별에 따라 자금을 지원하고 있는데, 동북지방의 일부 지역도 이를 통해 재정적 혜택을 받았다. 또한 2013년 9월 국무원이 「정부가 사회역량의 서비스를 구매하는 것에 관한 지도의견」(國務院辦公廳關於政府向社會力量購買服務的指導意見)을 발표함에 따라, 동북 3성은 2014년부터 사회서비스 구매에 관한 실시의견과 방법을 제시하고, 구체적인 사회서비스의 목록과 서비스의 제공 방식, 자금재원을 명확히 하면서 사구 재구축 작업에 나서고 있다. 조문영 외 2인, 2017, 앞의 논문, 195-196쪽.

37 동북지역 각 지방정부에서 발표한 사회조직에 대한 서비스 구매 관련 중요 정책문건은 다음과 같다. 즉 랴오닝성에서 2017년에 발표한 〈辽宁省民政厅政府购买服务指导目录〉과

그러나 ‘정부-사회 합작’ 과정에서 여전히 정부가 주도적인 지위를 차지하고 있기 때문에 “어느 사회조직과 무슨 영역에서 어떠한 방식으로 합작을 진행할 것인지에 대한 결정권이 전적으로 정부에게 주어져”있다.³⁸ 따라서 실제로 동북지역에서 전개되는 ‘정부-사회 합작’ 과정을 보면, 기존에 지방정부와 밀접한 관계가 있는 관에서 설립한 사회조직이나 지방사회에 영향력이 큰 사회조직과 진행되는 형태가 대부분이다. 더욱이 동북지역에 설립된 사회조직 중 대부분이 정부가 직접 건립한 것이거나 정부와 민간이 공동으로 설립한 것이어서 사실상 정부의 부속기구에 불과하다는 지적이 끊임없이 제기되고 있다.³⁹ 또한 동북지역 특성상 독립적인 사회조직의 역량이 크지 않기 때문에 대부분 정부 프로젝트 사업의 보조역할에 머무르는 경우가 많으며, 이마저도 단기적이거나 임시적인 형태로 진행되기에 장기적인 전망을 갖기가 어렵다. 그리고 동북지역에는 여전히 ‘관(官)본위 문화’가 지배적이기 때문에 사회조직의 역량이 제대로 발휘되기가 어렵고, 사업의 수행과정에서 정부의 간섭과 제약이 심하게 나타난다. 예컨대 지린성 창춘시에서는 사구와 사회조직, 사회공작(社會工作, social work)⁴⁰이 결합된 이른바 ‘삼사연동’(三社連動) 모델이 확산되면서 정부와 사회조직이 합작하여 다양한 지역

2018년에 발표된 〈辽宁省社会组织管理条例〉, 지린성에서 2014년과 2015년에 각각 발표한 〈吉林省人民政府办公厅向社会力量购买服务的实施意见〉과 〈关于确定具备承接政府职能转移和购买服务条件社会组织目录的指导意见〉, 헤이룽장성 정부에서 2014년에 발표한 〈关于政府向社会力量购买服务的实施意见〉과 〈黑龙江省人民政府向社会力量购买服务指导性目录〉이 있다.

38 張文娟, 2019, 앞의 논문, 22-24쪽.

39 실제로 헤이룽장성 사회조직 중 정부가 직접 건립한 사회조직이 차지하는 비중은 34%이며, 정부와 민간이 공동으로 설립한 사회조직이 50%를 차지한다. 또한 지린성도 성급 사회단체 중 정부가 건립한 것이 34.2%이며, 정부와 민간이 공동 설립한 사회단체는 26.5%에 달하는 것으로 나타났다. 張文娟, 2019, 앞의 논문, 22쪽.

40 ‘사회공작’은 영어로 ‘social work’에 해당하며, 한국에서는 ‘사회복지’로 주로 번역되고 있다. 그러나 중국의 사회공작은 구미나 홍콩으로부터 많은 영향을 받았지만, 당-정부와 긴밀한 관계를 맺는 가운데 제도화 작업을 추진하고 있다. 따라서 중국의 ‘사회공작’은 정부 바깥의 독립적, 전문적 서비스 영역으로 주로 인식되는 ‘사회복지’와는 차이가 있다. 백승욱 외 3인, 2015, 앞의 논문 참조.

사업을 추진하고 있지만, 실제 운영과정에서는 정부의 입맛에 맞는 사업만이 승인을 받아 진행되는 경우가 대부분이다. 이외에도 사회조직에 참여하는 인재와 경비의 부족, 사회조직 활성화를 위한 제도와 행정 절차의 미비 등이 동북지역 사회 거버넌스 체계 구축 과정에서 대표적인 한계로 지적된다.

IV. 결론

이상에서 살펴보았듯이 중국 거버넌스 체계는 사회주의 시기 도시공간에서 통치기제로 작동하던 '단위체제'를 재편하여 '사구'를 중심으로 하는 관리체제로 전환을 시도하고 있다. 그러나 중국에서 사회 거버넌스 체계의 전환은 특정한 지역과 도시공간에서 실제로 작동하는 기층 권력기제 및 지배구조의 재구성을 추동하는 것이기에 각 지역마다 독특한 특성을 보이며 전개되고 있다. 이에 본 논문은 사회 거버넌스 체계로의 전환 과정에서 나타난 동북지역의 고유한 특성에 주목하여 그 차이가 발현된 역사적·사회경제적 원인을 고찰하고, 나아가 동북지역의 도시공간에서 실제로 작동하는 기층 권력기제 및 지배구조가 어떻게 변화하고 있는지를 살펴보았다. 주지하듯이 동북지역은 사회주의 초기부터 국가의 정책적 지원 하에 신중국 공업화의 중심 도시로 성장했으며, 이에 따라 도시화 과정과 거주민의 사회적 네트워크가 중대형 기업단위를 위주로 전개되는 '공업단위제 사회'가 형성되었다. 그러나 개혁개방이 가속화되면서 중대형 국유기업이 밀집되어 있었던 동북지역에서는 국유기업의 파산과 임금체불, 해고와 파업이 연이어 발생하는 '동북현상'이 출현했으며, 이로 인해 그동안 강고하게 존재했던 '공업단위제 사회'가 점차 해체되기 시작했다. 또한 최근 동북지역의 경제성장률 하락과 인구감소가 장기화되는 '신동북현상'까지 겹치면서 동북지역은 '노후공업도시'로 전락하게 되었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 중앙정부 차원에서 동북지역 노후공업기지를 진흥하려는 정책이 시도되었으며, 이 과정에서 도시 관리 및 통제의 주도권이 기업단위에서 지방정부에게로 이전되기 시작했

다. 요컨대 사회주의 초창기부터 동북지역에서 강고하게 존재했던 ‘공업단위제 사회’의 기초가 시장화 개혁의 흐름에 따라 약화되거나 변형되면서 도시공간의 통치구조와 주체 및 방식도 전환점을 맞게 된 것이다.

이처럼 개혁개방 이후 ‘단위체제’의 해체와 ‘사구건설’로의 전환이라는 큰 시대적 흐름 속에서 동북지역에서도 1990년대 후반부터 다양한 사구 건설 실험이 이루어졌으며, 이러한 시도는 ‘공업단위제 사회’의 특성과 사회경제적 변화에 따른 요구를 반영한 형태로 전개되었다. 이에 따라 동북지역에서도 중앙정부의 사회 거버넌스 체계 구축 시도에 부응하여 지방정부의 권한을 축소하고, 지역주민 및 사회조직이 참여하는 ‘공민(公民)자치’ 모델로 전환할 것을 강조하고 있다. 그러나 동북지역의 경우 사구건설 과정에서부터 지방정부의 영향력이 강하게 작용하고 있으며, 무엇보다 사회조직의 역량과 발전이 저조하기 때문에 사회 거버넌스 체계 구축 과정에서 행정화로 인한 폐단이 심각한 상황이다. 실제로 본문에서 살펴보았듯이 동북지역에서 전개되는 ‘정부-사회 합작’은 지방정부와 밀접한 관계가 있는 관에서 설립한 사회조직이나 지방사회에 영향력이 큰 사회조직과 진행되는 형태가 대부분이다. 또한 동북지역 특성상 독립적인 사회조직의 역량이 크지 않기 때문에 대부분 정부 프로젝트의 보조역할에 머무르는 경우가 많으며, 이마저도 단기적이거나 임시적인 형태로 진행되기에 장기적인 전망을 갖기가 어렵다. 따라서 동북지역의 사회 거버넌스 구축 프로젝트는 지방정부와 결탁한 특정이익집단이나 친족이 특권을 독점하면서 정부의 이해관계에 부합하는 사업만을 선별적으로 전개해나갈 위험성이 크다고 할 수 있다.

마지막으로 중국에서 이처럼 ‘사회 거버넌스’를 강조한다고 해서 단순히 과거보다 민간영역의 자율성이 높아지고, 사회조직의 활동이 자유로워졌다는 것은 아니라는 사실을 재차 강조할 필요가 있다. 왜냐하면 중국 사회 거버넌스 체계 개혁은 당정의 안정적이고 효율적인 국가운영 및 사회관리에 역점을 두고 있기 때문이다. 따라서 인민들의 사회적 불만을 완화하기 위해 다양한 ‘사회 서비스’(빈민·양로·고아·장애인 구제, 재난구조, 의료보조, 교육 서비스 제공, 도농의 기층주민 대상 서비스 제공 등)를 제공하는 사회조직들을 선별적

으로 육성하고 있으며, 정치적으로 민감하거나 비판적인 사회조직에 대해서는 여전히 문턱이 높다. 따라서 사회조직에 대한 중국 당정의 통제와 관리는 앞으로 더욱 강화될 것으로 전망되며, 당정의 요구를 충실히 수행하는 사회조직만이 체제내부로 포섭될 가능성이 높아 보인다. 또한 생존을 위해 포섭된 사회조직도 정부에 대한 높은 의존성과 낮은 자율성이라는 근본적 한계가 있기에 다원적이고 민주적인 참여 공간이 오히려 축소될 가능성도 있다. 특히 동북지역은 사회조직 자체의 양적·질적 발전수준이 현저하게 낮을 뿐만 아니라, 정부기구와의 구별이 어려울 정도로 역할과 기능이 혼재되어 있기 때문에 기층 사회의 권력구조 및 통치구조의 변화에 더욱 주목할 필요가 있다.

참고문헌

- 김도희, 2005, 「중국 사구연구의 쟁점에 관한 시론적 고찰」, 『중국학연구』 33
- 김인, 2014, 「중국 도시 공간 재구성과 지배구조 변화: 단위와 사구 변화를 중심으로」, 『중소연구』 38(1)
- 뤼쓰치(羅斯奇)·백승욱, 2016, 「'사회치리'(社會治理)로 방향전환을 모색하는 광둥성의 사회관리 정책」, 『현대중국연구』 7(2)
- 박철현, 2014, 「중국 사구모델의 비교분석: 상하이와 선양의 사례: 사회정치적 조건과 국가 기획을 중심으로」, 『중국학연구』 9
- _____, 2015, 「사회주의 시기 중국 동북지역의 국가와 기업: 대련기차차량장의 전형 단위제를 중심으로」, 『민주연구』 20
- _____, 2016, 「중국 동북 지역 연구의 새로운 가능성: '노후공업도시」, 『역사비평』 116
- 백승욱, 2001, 『중국의 노동자와 노동정책: '단위체제'의 해체』, 문학과지성사
- 백승욱·김판수·정규식, 2017, 「중국 동북지역 사회관리 정책의 당·정 주도성」, 『현대중국연구』 19(2)
- 백승욱·장영석·조문영·김판수, 2015, 「시진핑 시대 중국 사회건설과 사회관리」, 『현대중국연구』 17(1)
- 유정원, 2011, 「중국 기층사회의 변화와 특성: 사구를 중심으로」, 『중국지식네트워크』 1
- 잉싱(應星) 편, 장영석 역, 2017, 『중국사회』, 사회평론
- 장윤미, 2005, 「중국 노동시장의 특징과 노동관계의 변화」, 『세계화와 노동개혁』, 백산서당
- 정규식, 2019, 『노동으로 보는 중국』, 나뭇잎스
- 조문영, 2011, 「'결합 있는' 인민: 중국 동북 노동자 밀집지역에서 기층간부들의 '사구 자치'가 갖는 딜레마」, 『현대중국연구』 13(1)
- 조문영·장영석·윤종석, 2017, 「중국 사회치리 확산 속 동북지역 사구건설의 진화: 노구사구老舊社區의모범화」, 『중소연구』 41(2)
- 허유미, 2016, 「중국, '동북지역 전면 진흥' 정책의 주요 내용」, 『대의경제정책연구원』
- 國家統計局國民經濟綜合統計司, 2010, 『新中國六十年統計資料彙編』, 中國統計出版社

- 樂珊·何曉傑, 2011, 「非強制: 社會管理創新中 政府行爲模式的新變」, 『理論探討』, 2011年 第5期
- 陸學藝 主編, 2013, 『當代中國社會建設』, 社會科學文獻出版社
- 劉平, 2012, 「單位制組織的公共事務職能與分工: 北方城市除雪的啟示」, 『吉林大學社會科學學報』第6期
- 李堅, 2014, 「近二十年中國社會組織發展的階段性分析 — 以遼寧地區民間組織發展爲例」, 『沈陽工程學院學報(社會科學版)』, 第10卷 第3期
- 呂鐵林·徐紅曼, 2018, 「“單位人”再組織化: 城市社區治理新模式—以東北老工業基地S單位型社區爲例」, 『北華大學學報(社會科學版)』, 第19卷 第2期
- 呂紅星, 2014, 「長春創新社會治理模式, 提高治理水平」, 『中國經濟時報』, 2014年 第015版
- 苗紅娜, 2015, 『制度變遷與工人行動選擇: 中國轉型期‘國家-企業-工人’關係研究』, 江蘇人民出版社
- 孟捷, 李怡樂, 2013, 「改革以來勞動力商品化和雇傭關係的發展」, 『開放時代』第5期
- 謝雯, 2019, 「歷史社會學視角下的東北工業單位制社會的變遷」, 『開放時代』第6期
- 王棟·郭學軍, 2014, 「平衡性邏輯: 鄉村社會組織成長路徑的中國模式 — 以渝東北Y村“樂和家園”爲考察對象」, 『社會科學論壇』, 2014(7)
- 賈玉嬌, 2014, 「國家與社會: 構建何種治理秩序」, 『社會科學』, 2014年 第4期
- 張娜, 2016, 「社會治理背景下遼寧省社會工作發展情況概述」, 『미발표원고』
- 張文娟, 2019, 「東北地區政府與社會組織合作問題研究」, 長春工業大學碩士學位論文
- 鄭杭生, 2013, 「走向有序與活力兼具的社會: 現階段社會管理面臨的挑戰及應對」, 『西北師大學報(社會科學版)』第1期
- 田毅鵬, 2007, 「典型單位制的起源和形成」, 『吉林大學社會科學學報』2007年 4期
- _____, 2012, 「城市社會管理網格化模式的定位及其未來」, 『學習與探索』, 2012年 第2期
- _____, 2014, 『“單位共同體”的變遷與城市社區重建』, 北京: 中央編譯出版社
- 付城, 2011, 「新公共管理視角下的社區社會管理創新研究」, 『社會科學戰線』, 2011年 第11期
- 韓佳均, 2014, 「東北三省社會治理體制改革問題研究」, 馬克·黃文藝 主編, 『東北藍皮書: 中國東北地區發展報告』, 社會科學文獻出版社

何艷玲, 2013, 「“回歸社會”: 中國社會建設與國家治理結構調適」, 『開放時代』 第3期

투고일: 2020년 2월 19일, 심사완료일: 2020년 4월 23일, 게재확정일: 2020년 4월 23일

▪ Abstract ▪

Reconstruction of Urban Space in Northeast China and Changes in Social Governance System

Jeong, Kyu Sik (Wonkwang University)

This paper examines the historical and socio-economic causes of the differences by paying attention to the unique characteristics of the Northeast region in the process of transition to the 'social governance system'. Furthermore, this study analyzed how the ground power mechanism and governance structure that actually works in urban spaces of the northeast region are changing. Since the 2000s, the Northeast has emphasized the reduction of the authority of local governments in response to the central government's social governance system, and the shift to a 'public autonomy' model where local residents and social organizations participate. However, in the Northeast region, the influence of local governments from the 'community building' process is very strong. Above all, due to the low level of competence and development of social organizations, the generalization of 'government-led communities' and the discontinuation of administrativeization continue to be obstacles. In fact, in the 'government-social cooperation' model developed in the northeast region, most of the forms are in progress with social organizations that have been established in the councils that are closely related to local governments or social organizations that have high influence on local society. In addition, due to the nature of the Northeast region, independent social organizations do not have a large capacity, so most of them stay in the subsidiary role of government projects. Under these circumstances, social governance projects in the Northeast region may potential risk the selective development of projects that meet the interests of the government, while certain interest groups or relatives who have collaborated with local governments monopolize privileges. In addition, the lack of human resources and expenses to participate

in social organizations, and the lack of systems and administrative procedures for vitalizing social organizations are pointed out as important limitations in establishing a social governance system in the Northeast region.

Keywords: Northeast China, Social Management, Social Governance, Work-Unit System, Community Building, Social Organization