

【특 집】

개혁개방기 중국 광둥지역의 개발과 사회 거버넌스 — 동북지역과의 비교·참조적 함의 —

윤종석*

차 례

- I. 개혁개방 이후 중국의 사회적 변화와 사회 거버넌스: '동북현상'과 '광둥모델'
- II. 중국 광둥지역 사회의 재구성고 기층 사회관리 체계의 변화
- III. 중국 광둥지역 '사회 거버넌스' 체계 구축의 현황과 과제
- IV. 광둥의 경험은 모범적 사례 또는 선행사례가 될 수 있을까?

국문초록

개혁개방 이후 중국은 시장 기제를 도입하며 급속한 경제발전과 더불어 매우 복잡한 형태의 사회적 변화를 맞이했다. 2000년대 중국의 국가적 차원에서 '사회'에 대한 관리와 거버넌스 문제가 주요 의제로 등장하는 가운데, 광둥지역의 급속한 개발과 사회거버넌스의 선도적 구축은 동북지역의 사회경제적 저발전과 묘한 대조를 이루고 있다. 광둥지역은 개혁개방 이후 중국 내 가장 빠른 사회경제적 발전 속에서 복잡하게 형성된 '새로운 사회'에 직면하게 되었고, 이로부터 누적되어온 사회경제적 모순은 나날이 심화되어왔다. 하지만, 광둥 지방정부의 실천은 개발주의와 민생안정 사이에서 모호한 위치에 있었고, '이원사구'를 특징으로 하는 사회적 토대는 매우 분절적으로 구성되어 새로운 사회적 질서를 구성하기에 미달했다. 2000년대 중반 이후 광둥 지방정부는 '사회관리'의 주체의 다변화를 강조하며 기층에서부터 사회조직의 참여와 선별적 육성, 공산당의 영도적 역할과 성 정부의 종합적인 대책 마련, 기술 거버넌스의 발전을 통해 복합적인 사회 거버넌스 전략을 시도해왔다. 특히, 광둥지역은 재정적 역량을 바탕으로 사회조직을 선별적으로 편입·육성하며 국가-시장-사회의 삼원적 거버넌스 구조를 만드는 동시에, 실천 측면에서 시장 기제를 최대한 활용하는 개발주의적 사회 거버넌스 전략을 시도해왔다. 광둥의 경험은 (포스트-)개발주의의 사회거버넌스 구축이란

* 서울대 아시아연구소 선임연구원.

점에서, 상대적인 저발전 상태에 빠져있는 동북지역에 개발을 모색할 때 직면할 주요한 사회문제와 사회거버넌스 구축의 주요한 참조사례로 주목할 필요가 있다.

| 주제어: 중국, 광둥, 동북, 사회 거버넌스, 개발주의, 사회조직, 사회공적

I. 개혁개방 이후 중국의 사회적 변화와 사회 거버넌스: ‘동북현상’과 ‘광둥모델’

개혁개방 이후 중국은 시장 기제를 도입하며 급속한 경제발전과 더불어 매우 복잡한 형태의 사회적 변화를 맞이했다. 시장화 개혁으로 기존의 단위(도시)와 인민공사(농촌)가 점진적으로 해체되면서 체제 외의 새로운 공간으로서 ‘사회’가 창출되고 사회조직, 시장주체, 유동인구 등 다양한 주체들이 등장했지만, 새로운 사회적 관계를 반영하는 사회체제 개혁이 뒤처지면서 사회적 긴장과 모순은 누적되었다.¹ 특히, 2000년대 이후 사회적 복잡성과 이에 따른 사회경제적 불만이 더욱 증가되는 가운데 2002년 공산당의 제16차 당대회에서 사회건설의 전략적 임무 강화를 선언한 것을 전후하여, 중국 공산당-국가는 낱알이 다원화되고 분화되는 사회를 어떻게 관리하고 거버넌스(治理, governance)를 모색할 것인지에 많은 관심을 쏟아왔다.² ‘사회건설’(社会建设, social construction)로부터 ‘사회관리’(社会管理, social management), 다시 ‘사회치리’(社会治理, social governance)로 주된 이름을 바꿔오면서, 중국에서 ‘사회’는 국가와 학계 차원에서 핵심적 이슈로 다뤄져왔다.³

- 1 백승욱, 2001, 『중국의 노동자와 노동정책: ‘단위체제’의 해체』, 서울: 문학과지성사; 何艳玲, 2013, 「“回归社会”: 中国社会建设与国家治理结构调适」, 『开放时代』 2013年 第3期; 杨敏, 2012, 「當代社会变革中的“国家—社会”新型关系: 社会学中国化视野下的社会建设与社会管理」, 『华中师范大学学报(人文社会科学版)』 2012年 第5期.
- 2 陸學藝 主編, 2013, 『當代中國社會建設』, 北京: 社會科學文獻出版社; 岳经纶·邓智平, 2017, 『社会政策与社会治理』, 北京: 中央編譯出版社.
- 3 백승욱·장영석·조문영·김판수, 2015, 「시진핑 시대 중국 사회건설과 사회관리」, 『현대중국연구』 17(1); 鄭杭生, 2013, 「走向有序与活力兼具的社會: 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)』 2013年 第1期.

중국 관방 및 학계가 주로 사회에 대한 통치에서 치리로의 전환을 강조해 왔지만, 실제로 중국 공산당-국가의 '사회치리'는 공산당-국가의 통치(統治)와 사회조직과의 협치(協治) 사이에서 진행되어왔다.⁴ 특히, 2013년 중국공산당 제18기 3차 중앙위원회 전체회의(이하 '18기 3중전회')는 《중국공산당 중앙의 전면적 개혁심화에 관한 약간의 중대문제 결정》(中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定) 이후 '사회치리'가 대대적으로 강조되면서,⁵ '사회관리'보다 "조화요소 증가"나 "사회발전 활력 증가"가 좀 더 강조되고 있다.⁶ 하지만, '사회치리'는 '사회관리'의 주체의 다변화, 특히 당과 정부 외에 기층 균중이나 사회조직의 역할이 강조됨과 동시에, 공산당의 역할과 '당건사업'(黨建工作) 또한 두드러지게 강조됨을 의미한다.⁷ "당위원회 영도, 정부 책임, 사회협동, 공중 참여, 법치 보장의 사회관리체제"⁸ 형성이 주창된 이후, 위로부터 '사회관리'의 효율적 수행을 위해서라도 아래로부터 '참여'의 활성화가 중요한 과제로 제기된 것이었다.⁹ 이런 맥락에서, 기층의 사구(社區)는 풀뿌리 민주, 공산당-국가의 통치기반 재정립뿐만 아니라 사회조직, 사회공작이 결합되어 작동하는 사회 거버넌스의 핵심적인 장소로 부상하고

4 따라서, 한국 학계에서 '사회치리'(社會治理)를 어떻게 번역해야 할 지에 대해서는 지속적으로 논쟁이 되고 있다. 본 논문에서는 특집호 전체기획을 고려하여 '사회 거버넌스'란 표현으로 주로 논의한다.

5 사회조직의 협조와 참여를 강조하는 '사회치리체제의 혁신'을 강조했지만, 국가 거버넌스 체계와 통치능력 현대화란 총목표 하에 배치되었다. "中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定", 《中央政府门户网站》2013.11.15. http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm [접속일자: 2020.3.10.]

6 백승욱, 2017, 「중국의 '사회관리'와 사회 거버넌스」, 『성균차이나브리프』 5(2); 백승욱, 2018, 「중국 사회거버넌스의 방향 전환」, 『성균차이나브리프』 6(3). 사회관리와 관련된 용어들에 대한 정리는 백승욱·장영석·조문영·김판수(2015)의 10쪽을 참조할 것.

7 백승욱, 2017, 앞의 논문, 79쪽; 백승욱, 2018, 앞의 논문, 98쪽.

8 2012년 공산당 제18차 당대회는 사회체제개혁을 가속화함을 주창하며 "법치 보장"을 이에 포함시켜 "당위원회 영도, 정부 책임, 사회 협동, 공중 참여, 법치 보장의 사회관리체제"(建立健全党委领导, 社会协同, 政府负责, 公众参与, 法治保障的社会管理体制) 형성을 강조했다.

9 백승욱, 2018, 앞의 논문, 99쪽.

있다.¹⁰

중국의 사회 거버넌스가 실제로는 (국가가) ‘사회를 치리’(治理社会)하고 특정한 치리주체가 사회에 대해 실시하는 관리¹¹란 측면에서 국가통치방식의 변화로 파악될 수 있지만, 각 지방별로 상이한 체제전환의 경험은 다원적 발전과 이에 배태된 사회적 토대의 전환 문제와 연관된다. 사회 거버넌스를 정부의 사회 관리·치리, 사회의 자기 관리·치리, 정부와 사회의 합작 관리·치리란 세 가지 측면에서 이해한다면,¹² 국가-시장-사회의 상이한 조합들 속에서 지방 사회 및 기층의 다종다기한 거버넌스적 실천들이 진행되어왔다.¹³ 특히 기층정부, 기층조직, 기업과 사회가 ‘사회치리’에 참여하는 층위에서 “협동”이나 “참여” 방식에 들어온다는 점에서,¹⁴ 각 지방별 사회 거버넌스 구축은 사회적 토대 전환의 구체화된 분석과 동시에 지방, 지역별 비교 사회학적 분석을 요구한다.

특히, 동북지역과 광둥지역은 개혁개방 이전과 이후 체제전환의 과정에서 묘한 대조를 보여왔다. 동북지역은 사회주의 시기 중·대형 국유기업과 전형 단위제의 특징을 갖는 ‘공화국의 장자’이자 ‘동방의 루르’로서 핵심적인 역할로부터, 개혁개방 이후 국유기업 구조조정과 면직(下岗)·실업 등 사회경제적

-
- 10 임성 편, 장영석 역, 2017, 『중국사회』, 서울: 사회평론; 費孝通, 2002, 「居民自治: 中國城市社區建設的新目標」, 『江海學刊』 2002年 第3期; 박철현, 2014, 「중국 사구모델의 비교분석: 상하이와 선양의 사례-사회정치적 조건과 국가 기획을 중심으로」, 『중국학연구』 69; 조문영·장영석·윤종석, 2017, 「중국 사회 거버넌스(治理) 확산 속 동북지역 사구건설의 진화: 노후사구(老舊社區)의 모범화」, 『中蘇研究』 41(2).
- 11 王浦劬, 2014, 「國家治理, 政府治理和社會治理的含義及其相互關係」, 『國家行政學院學報』, 2014年 第3期.
- 12 岳經綸·鄧智平, 2017, 앞의 책, pp. 3-4.
- 13 『중국사회건설대사전』 편찬위원회(《中国社会建设大辞典》编委会)는 중앙과 지방차원에서 벌어지는 다종다기한 실천들을 모아 『중국사회건설대사전』 제1판을 2013년, 제2판을 2016년에 편찬한 바 있다. 《中国社会建设大辞典》编委会 编, 2013, 『中国社会建设大辞典』(第1版), 中国社会科学出版社; 《中国社会建设大辞典》编委会 编, 2016, 『中国社会建设大辞典』(第2版), 中国社会科学出版社.
- 14 丁元竹, 2011, 「社會管理發展的歷史和國際視角」, 『國家行政學院學報』 2011年 第6期; 羅斯琦·백승욱, 2016, 「사회치리(社會治理)로 방향전환을 모색하는 광둥성의 사회관리 정책」, 『현대중국연구』 제17집 2호, 44-45쪽.

문제가 확산됨에도 불구하고 복지부동의 관료주의적 행태가 지속되며 ‘동북 현상’, ‘신동북현상’ 등 많은 비판에 시달려왔다. 반면, 광둥지역은 사회주의 시기 군사·안보 등의 이유로 역사적인 상업·무역의 중심지 역할을 상실하고 상대적으로 저발전된 상태에 머물렀던 데 반해, 개혁개방 이후 가장 선도적인 개혁개방과 체제전환의 경험을 축적해가며 ‘광둥모델’, ‘주강삼각주모델’ 등 새로운 발전모델로서 화려하게 재등장했다. 리칭관은 두 지역을 각각 러스트벨트와 선벨트의 대표적 지역으로 상정하여, 동북지역을 ‘사회의 자기보호운동’이라는 플라니적 상황으로, 광둥지역을 ‘계급투쟁이 고양되는’ 맑스적 상황으로 비교하였고,¹⁵ 이를 전후로 중국 체제전환의 다원적 발전과 비교 대상으로서 동북지역과 광둥지역은 비교 사회적 의의를 획득해왔다.¹⁶

본 논문은 동북지역의 사회적 변화와 사회 거버넌스 체계의 변화에 대한 비교 참조적 측면에서 광둥지역의 사례를 역사적 시야에서 검토한다.¹⁷ 동북지역과 광둥지역의 사회 거버넌스 체계에 대한 개별적인 연구와 개략적인 비교연구는 한국 학계 내에서도 이미 수행된 바 있지만,¹⁸ 본 연구는 개혁개방 이후 극도의 개발주의의 환경에서 진행된 사회적 토대 변화와 비교 참조적 의의에 주목하여 광둥지역의 사회 거버넌스 구축 경험에 대해 소개한다. 광둥지역의 경험이 동북지역의 선행 사례이자 미래라고 보기는 어렵다. 또한, 두 지역의 사회적 토대는 역사적, 현재적으로 상당히 상이한 측면을 갖기 때문에, 본격적인 비교 연구가 방법론적으로 적절한 것인지는 근본적인 의

15 Lee, Ching Kwan., 2007, *Against the Law: Labor Protests in China's Rustbelt and Sunbelt*, Berkeley: University of California Press.

16 한국 학계에서 백승욱·장영석·조문영·김판수 등은 2015-16년 시진핑 시대의 사회 거버넌스 문제에 대해 광둥지역과 동북지역을 비교연구하는 프로젝트를 수행하였고, 여러 논문으로 출간된 바 있다. 중국 동북지역의 경우, 학계 차원에서 광둥지역의 사회 거버넌스 경험은 주요한 사례로서 연구되어왔고 사회적 차원에서 동북지역의 문제적 현실에 대한 참조사례로서 광둥지역의 경험이 다수 논의되어왔다. 하지만 광둥지역과 동북지역을 본격적으로 비교한 연구는 찾아보기는 힘들다.

17 2019년 11월 만주학회의 국내학술대회에서 토론자로서 참여한 것을 계기로, 이번 특집호 구성에 참여하게 되었다.

18 개략적인 비교 연구는 다음을 참조. 백승욱, 2017, 앞의 논문; 백승욱, 2018, 앞의 논문.

문이 제기될 수 있다.¹⁹ 하지만, 광둥지역의 사회 거버넌스 구축의 경험과 과제를 소개하는 과정에서 동북지역과의 공통점과 상이성을 부각시킴으로써, 개혁개방 이후 동북지역의 사회변화와 사회 거버넌스 구축의 과제를 종합적·체계적으로 이해하는데 기여하고자 한다.²⁰

II. 중국 광둥지역 사회의 재구성과 기층 사회관리 체계의 변화

개혁개방 이후 40여년간 중국의 체제전환 과정은 중국 사회를 발전 양상과 격차가 매우 불균질적인 수많은 공간들로 변화시켜왔다. 사회적 토대의 다원적 변화 속에서 지역간, 집단간 격차가 두드러지는 가운데, 사회 거버넌스 체계의 전환 측면에서 '개혁개방의 선두주자로 부상한 광둥성(广东省)'과 '시장경제의 낙오자로 전락한 동북지역'간 보다 명확한 차이가 드러난다.²¹ 특히, 두 지역의 사회적 토대는 '수많은 이주자가 유입된 광둥성'과 '인구가 정체 또는 유출되어온 동북지역'이란 대조를 이룬다.

개혁개방 이전과 이후 시기 지역 내에서도 다양한 격차와 상이한 양상이 드러나지만, 지역 간 비교를 위해 일반화를 해본다면 각 지역은 자신의 고유한 사회문제와 씨름해왔다고 할 수 있다. 동북지역은 사회주의 시기 형성된 '공업단위제 사회'의 사회적 유제와 상대적으로 저조한 시장-사회 발전의 속도 및 양상과 씨름했다면, 광둥지역은 개혁개방 이후 빠르게 형성된 '새로운

19 정치·경제·사회적 조건이 다른 지역들의 역사적으로 상이한 변화는 비교 연구의 이론·현실적 함의와 방법론적 정당화에 분명한 한계를 노정한다.

20 이런 점에서, 본 논문은 광둥지역과 동북지역간 대칭적인 본격적 비교 연구라기보다는, 본 특집호에 실린 정규식의 논문을 참고하여 광둥지역 사회 거버넌스 구축을 소개하며 비교·참조적 의미를 탐색하는 일종의 비대칭적인 방식을 취한다. 아울러, 후속 연구를 통해 두 지역간, 나아가 중국 각 지역의 다원적인 사회 거버넌스 구축을 다룰 수 있기를 희망한다.

21 정규식, 2020, 「중국 동북지역 도시공간의 재구성과 거버넌스 체계의 변화」, 『만주연구』 29.

사회'에 대한 관리와 중국 내 가장 빠르게 변화해온 시장-사회 발전의 속도 및 양상과 씨름했다.

본 장에서는 광둥지역의 사회 거버넌스 구축을 본격적으로 다루기에 앞서, 개혁개방 이후 국가-시장-사회의 분화·발전 속에서 사회적 토대의 변화를 탐색한다. 개혁개방의 1번지이자 개혁개방의 상징으로 가장 빠른 사회경제적 발전을 성취해온 광둥지역의 경험은, 과거 사회주의 시기 '공화국의 장자', '동방의 루르'에서 개혁개방 이후 그 위상이 크게 전락한 동북지역의 경험과 대조된다. 하지만, 전체적으로는 광둥지역의 경험, 특히, '광둥모델'(广东模式)로 대표되는 광둥지역의 사회경제적 발전 및 체제전환의 경험을 주로 살펴보고자 한다. '광둥모델'의 내용은 역사적 시기와 국면에 따라 변화되어 왔지만,²² 증장기적인 역사적 시야에서 광둥지역의 사회문제가 어떻게 형성되고 변화했는지를 살펴보자.

1. 개혁개방 이후 광둥지역의 다원적 개발주의와 '새로운 사회'의 등장

중국 광둥지역은 개혁개방의 1번지이자 개혁개방의 상징으로서, 빠른 산업화, 도시화, 현대화의 과정을 통해 '세계의 공장' 중국의 핵심지역으로 거듭났다.²³ 급속한 사회경제적 발전은 정부 주도의 시장화개혁의 결과일뿐만 아니라, 홍콩을 경유한 막대한 자본의 투자와 광둥지역 내외의 막대한 대중의 참여를 통해 적극 추동된 바이기도 했다. 광둥지역은 "시간은 금이고, 효율은 생명이다", "개혁과 혁신은 선전의 근본이고, 선전의 혼이다"란 개발주의식 표어를 앞세워 1980년대 이후 수많은 '전국 첫 번째'의 영예를 얻으

22 肖滨, 2011, 「演变中的广东模式: 一个分析框架」, 『公共行政评论』2011年 第6期.

23 광둥 지역은 주강삼각주의 주요 도시들을 중심으로 빠른 경제성장을 통해 경제규모(GDP), 무역규모, 상주인구(常住人口) 규모, 지방의 일반재정수입규모, 민영(民营)경제의 발전 등 대부분의 사회·경제지표 상 중국 내 1위로 발돋움해왔다

며,²⁴ 시장화 요소를 빠르게 받아들이는 돌진적인 개혁과 실험을 거듭했다.²⁵ ‘선전속도’(深圳速度)는 가장 대표적인 상징으로서, 1990년대 초중반 매년 30% 이상의 폭발적 경제성장뿐만 아니라, 돌진적으로 발전을 감행하는 개발주의적인 사회문화적 분위기를 지칭하였다.²⁶ ‘돈’을 포함한 경제적 성취를 쟁취하기 위해 다양한 인간군상들이 벌이는 흥미진진한 희비극이 펼쳐지는 가운데, 개별적으로, 집단적으로 시대의 변화에 ‘격하게 휩쓸리며’(激蕩) 급속한 경제성장의 사회적 토대를 이루었다.²⁷ 무수한 기업가와 자영업자가 시장화 개혁에 뛰어들어 적극 동참하면서 거대한 사회적 활력을 불러일으켰고,^{28,29} 수천만명에 달하는 국내 이주(노동)자들³⁰의 저렴한 임금과 노동력에 기반하여 민영·외자기업 등 체제 외적인 비(非)공유부문에서 중국 내 가장 선도적인 발전을 이뤄낼 수 있었다. 개혁개방 이후 경제특구와 주강삼각주 지역을 중심으로 지방 정부 및 촌민 주도의 개발프로젝트, 홍콩을 통한 막대한 외자도입, 대규모 이주노동자의 유입 등이 급속하게 확산되면서 광둥지

24 段亞兵, 2010, 『創造中國第一的深圳人』, 北京: 人民出版社.

25 1950년대 사회주의로의 체제전환 과정에서 중국 선양(瀋陽) 지역이 전환과 개혁에 있어서 수많은 ‘전국 첫 번째’(第一)의 영예를 얻었던 것과 비견된다. 윤종석·박철현, 2014, 「현대성과 모델의 지식정치: 중국 선양(瀋陽) 테시구(鐵西區) 개조의 공간적 재현과 기억의 재구성」, 『현대중국연구』 제16집 제1호.

26 1985년 선전국제무역중심빌딩(深圳國際貿易中心大廈)은 최고속도 ‘3일에 1층’을 지을 만큼 빠른 속도로 건설되며, 선전 경제특구의 불확실성에 대한 대외적인 우려를 잠재시켰고, 1996년에 완공된 선전지왕빌딩(深圳地王大廈)은 최고속도 ‘9일에 4층’을 건설할 만큼 빠른 속도로 지어지며, 당시 아시아 최고 높이로서 선전의 발전과 기술혁신을 상징했다. 윤종석, 2015, 「선전의 꿈과 발전담론의 전환: 2000년대 사회적 논쟁을 통해 본 선전 경제특구의 새로운 위상정립」, 『현대중국연구』 17(1).

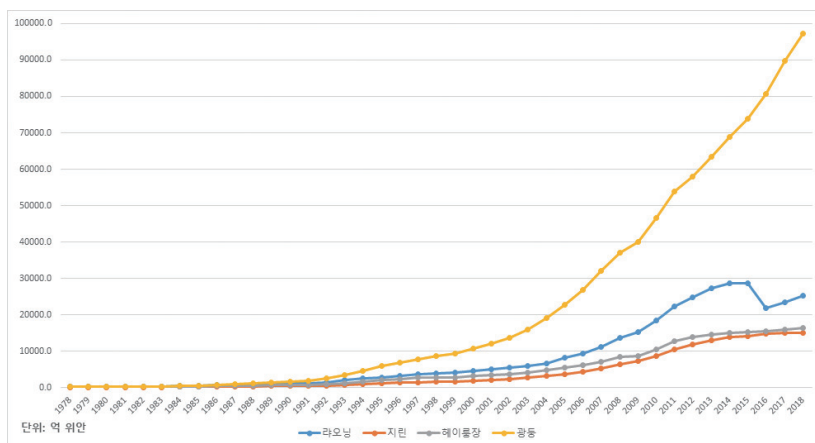
27 우샤오보어 저, 박찬철·조갑제 역, 2014, 『격탕 30년: 현대 중국의 탄생 드라마와 역사 미래』, 서울: 새물결.

28 舒元, 2008, 『广东发展模式: 广东经济发展30年』, 广州: 广东人民出版社.

29 “1980년대 모험정신이 강한 광둥사람들이 기회를 포착하여 기업을 유지·설립하고 비즈니스를 하며 시장을 확장함으로써, 자본의 시초축적을 이루고 전국적인 선전에 섰다.” 周兆晴, 2007, 『新粵商』, 北京: 北京大学出版社, p. 40.

30 이주자 규모는 대략적으로 1990년 393.17만 명, 2000년 2105,41만 명, 2010년 3천만 명을 넘어섰다.

역의 공간들은 개발을 위한 다종다기한 실천들이 매우 복합적으로 펼쳐지는 매우 다원적인 발전을 적극 추동해왔다.³¹



〈그림 1〉 광둥 및 동북지역의 경제규모 변화(1978~2018)

※ 자료출처: 『辽宁统计年鉴2019年』, 『吉林统计年鉴2019年』, 『黑龙江统计年鉴2019年』, 『广东统计年鉴2019年』

개혁개방 이후 광둥지역의 발전은 동북지역의 상대적인 저발전과 비교할 때 매우 뚜렷하다. 〈그림 1〉과 〈표 1〉에서 보여지듯, 광둥지역이 개혁개방 이후 40년간 폭발적인 경제성장과 인구증가를 경험하는 동안, 동북지역은 상대적으로 느린 경제성장을 경험하며 중국 내 경제적 위상이 점점 하락하였다. 대표적으로, 동북지역 및 중국의 선진공업기지였던 랴오닝성은 1978년 중국 제2위의 경제규모를 가진 핵심지역이었지만, 개혁개방 이후 자원 부족과 산업 노후화의 문제를 겪으며 2017년 광둥성의 1/3에도 미치지 못했

31 개혁개방 이후 중국 사회의 변화를 ‘개발다원주의’(developmental pluralism)으로 이해하고 복잡하게 얽힌 차등·차별적 성격을 분석한 글은 다음을 참조할 것. 장경섭, 2019, 『개혁기 중국의 개발다원주의와 차등적 시민권』, 이현정 편, 『개혁 중국: 변화와 지속』, 한울 아카데미.

다. 특히, 동북지역은 2010년대 경제성장을 정체와 일부 마이너스 성장을 기록할 정도로,³² 경제적 측면에서 많은 문제가 드러났다.

〈표 1〉 광둥 및 동북지역의 경제와 인구규모 변화(1978-2018)

구분	성급	1978	1980	1990	2000	2010	2018
경제규모 (단위: 억 위안)	랴오닝	229.2	281.0	1062.7	4669.1	18528.6	25315.4
	지린	82.0	98.6	425.3	1951.5	8667.6	15074.6
	헤이룽장	174.8	221.0	715.2	3151.4	10442.2	16361.6
	광둥	185.8	249.6	1559.0	10810.2	46544.6	97277.8
인구규모 (단위: 만 명)	랴오닝	-	3486.9	3917.3	4135.3	4251.7	4191.9
	지린	-	2210.7	2440.2	2627.3	2723.8	2608.9
	헤이룽장	-	3203.8	3543.0	3807.0	3833.4	3773.1
	광둥	-	5230.0	6347.2	8650.0	10440.9	11346.0

※ 자료출처: 『辽宁统计年鉴2019年』, 『吉林统计年鉴2019年』, 『黑龙江统计年鉴2019年』, 『广东统计年鉴2019年』

하지만 사회적 토대의 문제는 인구문제에서 더욱 심각하게 드러났다. 〈표 1〉에서 보여지듯, 개혁개방 이후 40년간 광둥지역의 인구는 2배 이상 증가하여 1억 명 이상이 거주하는 중국 내 최대인구거주지로 거듭난 반면, 동북지역의 인구는 커다란 증가를 보이지 않았고 오히려 2010년대 감소하는 추세도 보이고 있다. 또한, 동북지역은 면직·실업, 연금·보험, 최저생활보장 등 기존 인구의 재생산 문제가 더욱 두드러지는 반면, 광둥지역은 임금, 작업 환경, 조업중단 및 파업 등 새로 유입된 인구를 포함한 생산의 문제가 더욱 두드러졌다.³³ 인구, 특히 외지출신 인구의 증가가 해당 지역의 사회경제적

32 2015년 동북지역이 모두 중국 평균보다 현저히 낮은 GDP 성장률을 기록하고, 특히 2016년 랴오닝성은 마이너스 성장을 기록하면서 동북지역의 발전문제가 다시 한 번 사회적 논란에 휩싸였다. 谢雯, 2019, 「历史社会学视角下的东北工业单位制社会的变迁」, 『开放时代』 2019年 第6期, p. 26.

33 Lee, *op.cit.*, pp. 8-13.

발전과 동반한다는 일반적인 관찰과 비교해볼 때, 산업화·도시화의 측면에서 광둥지역은 과거 선진공업기지였던 동북지역을 크게 뛰어넘는 새로운 선도적 사례이자, 속도와 양상면에서 상당히 예외적인 사례임을 알 수 있다.

가장 큰 사회적 변화는 산업화, 도시화와 더불어 막대한 이주인구가 유입된 것이었다. 2010년 현재, 광둥지역은 광둥성 전체인구의 약 30% 수준인 3139.04만 명의 유동인구³⁴를 보유한 중국 내 유동인구 최대 밀집지역이자, 특히, 다른 성 출신 유동인구의 상당수가 집중된 지역이다. 더구나, 그 중 2871.25만 명이 가장 빠르게 발전해온 주강삼각주 지역에 집중 분포하여, 선전, 광저우, 포산(佛山), 동관(东莞), 주하이(珠海), 중산(中山) 등 주강삼각주 지역의 도시들 대부분은 다른 지역 출신 인구가 과반수 이상을 차지하는 전형적인 이민도시로 발전해왔다.

〈표 2-2〉 광둥성 유동인구 규모의 변화(1990-2010)

구분	1990 (4차센서스)	2000 (5차센서스)	2010 (6차센서스)
유동인구 총수(만 명)	392.86	2105.41	3139.04
총인구 중 비율(%)	6.25	23.4	30.10
다른 성 출신 유동인구 [A]	125.75	1506.49	2149.78
광둥성 출신 유동인구 [B]	267.11	598.92	989.27
배수 [A/B]	0.47	2.51	2.17
연평균성장률(%)	-	18.28	2.18

※ 자료출처: 左曉斯·張桂金, 2018, 「改革開放四十年中國社會變遷大趨勢: 以廣東省為例」, 『中國礦業大學學報(社會科學版)』 2018年 第6期, p.25에서 재인용.

34 유동인구 개념은 일반적으로 호적소재지(현, 시, 구 등)를 떠나 일과 생활 등의 목적으로 다른 지역에 거주하는 성년가임연령인구(成年育齡人員)를 의미한다.

〈표 2-3〉 주강삼각주 지역 도시별 인구도시화율 및 유동인구/상주인구 비율

구분	인구도시화율(%)				유동인구/상주인구 비율(%)		
	1982	1990	2000	2010	2005	2010	2015
광둥성 전체	18.49	36.76	55	66.17	-	30.10	-
선전	32.28	64.87	92.46	100	78.02	74.95	67.51
포산	17.6	33.55	75.06	94.09	38.89	48.48	47.65
동관	12.35	31.99	60.04	88.46	74.75	77.9	76.37
중산	13.93	32.59	60.67	87.82	42.16	52.23	50.56
주하이	40.45	60.41	85.48	87.65	36.71	32.92	31.19
광저우	63.26	69.4	83.79	83.78	20.97	36.57	36.73

※ 자료출처: 『廣東省統計年鑑』 2000, 2010, 2015년도 판본을 통해 저자 정리.

아울러, 주강삼각주의 농촌들이 급속한 도시화의 과정을 겪으면서, 광둥지역, 특히 주강삼각주 지역은 기존 단위체제의 유산에서 벗어나 체제 외적인 특성이 두드러진 ‘새로운 사회’가 급속히 확대되기 시작했다. 개혁개방 초기 광둥지역은 단위제의 유산이 상대적으로 약했고 광저우 등을 제외하면 대부분 농촌·농업 기반의 발전단계에 놓여져있었다.³⁵ 급속한 산업화, 도시화 과정에서 막대한 이주자들은 가공제조업을 중심으로 한 2, 3차 산업에 종사하며 막대한 외자와 수출 주도적인 외향형 경제발전을 뒷받침해왔지만,³⁶ 대부

35 1979-82년 도시취업대기인원(城镇待业人员)의 규모와 처리 방식은 두 지역의 차이를 보여준다. 동북지역의 랴오닝성은 264만 명 중 전민소유제기업을 통한 해결이 52%에 달했고 개별적 취업(自谋职业)이 1.82%, 임시직 종사(从事临时工作)는 6.2%에 불과했던 반면, 광둥지역은 164만 명 중 전민소유제단위를 통한 해결은 24.1%에 불과했고 개별적 취업과 임시직 종사가 29.9%에 달했다. 辽宁省劳动局《劳动志》编辑室编, 1991, 『辽宁劳动大事记』, 沈阳:辽宁人民出版社, pp. 304-346; 广东省志编纂委员会编, 2014, 『广东省志(1979—2000)』第31卷(劳动·社会保障卷, 人事卷), 北京:方志出版社, p. 68; 谢雯, 2019, 앞의 논문, 30쪽에서 재인용.

36 2010년 인구센서스에 따르면, 광둥지역 유동인구의 63.16%가 제조업에, 14.64%가 도소매업에 종사했다.

분 체제 외 부문에 종사하는 '새로운 노동자'란 점에서 과거 단위체제의 유산과는 상당한 거리가 있었다.

개혁개방 이후 광둥지역은 홍콩을 경유한 막대한 외자 도입과 내륙 출신의 막대한 이주노동자를 바탕으로 한 '체제 외'(體制 外)적인 방식이 주도하는 급속한 경제성장을 이뤄냈다. 하지만, 이와 동반된 사회체제 개혁은 지연되면서, 수많은 문제점을 노출하였다.

우선, 2000년대 초반 동북지역이 '동북현상' 등의 사회경제적 위기를 겪었다면, 광둥지역 또한 '선전위기론'으로 대표되는 사회경제적 전환기를 겪었다.³⁷ 2001년 중국의 세계무역기구(WTO) 가입으로 개혁개방이 전국적으로 확산되면서, 선전경제특구를 대표로 하는 정책적 특혜는 사라지고 자본과 인구 유입이 지속될 것인가에 대한 위기담론이 광둥 지역내 크게 확산되었다. 처음으로 외자와 외지 출신 인구에 기반한 외부자원 의존형 경제구조가 문제제기되기 시작했고, 개발공간과 자원 부족, 환경오염의 악화, 인구 부담의 과중 문제를 통해 지속가능한 경제성장을 위한 사회적 토대에 대한 광범위한 사회적 논쟁이 확대되었다.

아울러, 경제체제 개혁에 비해 지연된 사회체제 개혁은 광둥지역의 사회경제적 모순을 심화시켜왔고, 특히 노동 이슈와 농민공 문제는 광둥지역의 가장 핵심적인 사회문제였다. 농민, 노동자들의 저항이 급속도로 확산되는 가운데,³⁸ '세계의 공장'인 중국의 핵심적인 기반인 동시에, 개혁개방 이후 중국 사회의 모순이 응축된 문제공간으로 주목받게 되었다. 지방정부의 개발과 성장 위주의 발전전략이 '사회(복지) 영역'로부터 국가의 조속한 퇴각을 의미

37 2002년 11월, '선전, 누구에게 버림받았나?'(深圳, 你被谁抛弃)란 글을 통해 촉발된 선전 위기론은, 전사회적으로 발전전략의 전환을 추동하는 주요한 역할을 수행했다. 안치영, 2008, 「선전(深圳) 경제특구의 형성과 발전 및 전환: 논쟁을 중심으로」, 이일영 편, 『경제특구 선전(深圳)의 복잡성: 쑨과 거울』, 서울: 한신대학교 출판부; 윤종석, 2015, 앞의 논문.

38 2000년대 초중반 농민과 노동자의 집단적 저항이 크게 증가하면서 광둥성은 중국 내 가장 많은 군체성사건과 저항이 발생하는 사회모순의 대표적인 지역이 되었다. 左曉斯·張桂金, 앞의 논문, pp. 28-29.

했고, 가공제조업에 기반한 외자·민영기업의 발전은 저임금, 노동억압적인 개발국가적인 군사주의적·권위주의적 공장문화와 노동관행을 빠르게 확산시켰다.³⁹ 농민공은 과거 국유기업 노동자와는 다른 ‘새로운 노동자’(新工人)로서 열악한 사회경제적 지위의 ‘미완성의 무산계급화’, ‘반무산계급화’의 상태로 내몰렸고,⁴⁰ 사회모순과 사회부조리에 따른 돌발적인 치안 사건들이 빈발하면서, 광둥 지역은 농민·노동자의 ‘권익(권리) 보호’(维权) 프레임과 정부의 ‘안정 유지’(维稳) 프레임이 긴장을 자아내는 대표적인 문제공간으로 자리매김하였다.⁴¹

광둥 지방정부의 기본적인 입장은 여전히 개발주의와 민생안정 사이에서 모호한 위치에 있었다. 2010년대 초반, ‘행복광둥’을 슬로건으로 주창한 왕양의 ‘광둥모델’은 시장 기제를 활용하여 ‘여전히 먼저 경제적 파이를 키워야 한다’고 주장하면서도 민생안정과 사회적 이슈에 대해서는 포용적인 자세를 취했다. “전국에서 가장 부자인 지방도 광둥에 있고, 가장 가난한 지방도 광둥에 있다. 발전한 현 단계까지도, 가장 가난한 지방이 광둥에 있으면 이는 광둥의 수치지자, 먼저 부를 이룬 지구(先富地区)의 치욕이다.”⁴²라는 2010년 당시 광둥성 공산당위원회 서기 왕양의 발언처럼, 광둥지역은 개발주의와 다원적인 발전 이후 한편으로는 산업고도화와 혁신을 지속하면서 다른 한편으로 ‘새로운 사회’를 어떻게 관리할 것인가에 대한 깊은 고민에 들어갈 수밖에 없었다.

39 Pun, Ngai, 1999, “Becoming Dagongmei: the Politics of Identity and Difference in Reform China”, *The China Quarterly* 42; 吳介民, 2019, 『尋租中國：台商、廣東模式與全球資本主義』, 國立臺灣大學出版中心.

40 潘毅·卢晖临·严海蓉·陈佩华·萧裕均·蔡禾, 2009, 「农民工: 未完成的无产阶级化」, 『开放时代』 2009年 第6期; 孟庆峰, 2011, 「半无产阶级化, 劳动力商品化与中国农民工」, 『海派经济学』 2011年01期.

41 岳经纶·邓智平, 앞의 책.

42 胡键通·岳宗, “汪洋视察河源: 全国最穷的地方还在广东是广东之耻”. 《南方日报》 2010.3.31. <http://politics.people.com.cn/GB/14562/11265106.html>
[검색일자: 2020.3.10.]

2. '이원사구'의 형성과 기층 사회관리 체제의 변화

개혁개방 이후 중국 도시의 사구 건설 과정은 기층 사회관리 체제 전환의 지난한 과정이었다. 개혁개방 이후 시장화 개혁으로 점차 확대된 단위 외부의 '사회'를 관리할 필요는 증대되었지만, 단위 외부의 '사회'를 어떻게 관리해야 하는가는 완전히 새로운 문제이기도 했다. 사회주의 시기 단위는 행정·정치·경제·사회의 복합체로서 조직적·제도적 의존관계로 내부구성원들의 '생활세계'를 구성했다. 당연하게도, 단위를 대체하는 사구 건설의 역사는 체제전환 과정에서 사회의 전환이란 문제와 긴밀히 연동되어왔다.⁴³ 사구는 주민위원회를 중심으로 하는 자치·자율적인 공동체이자, 도시 행정체계의 재판과 기층 통치기반의 재정립을 위한 기층 공간이기도 했다. 그 결과, 사구는 국가의 의도와 사회의 자율성이 충돌 및 타협하는 장소이자, 도시의 공공영역과 관련된 통치와 행정, 자치를 보여주는 복합적인 공간이 되었다.⁴⁴

하지만 개혁개방 이후 '사회'는 새롭게 형성·재구성되기 시작했지만 단위 체제를 대체할 '사회관리' 정책이 체계적으로 형성되지는 못했다.⁴⁵ "단위·기업이 사회를 책임진다"(单位企业办社会)에서 1980년대 "사회복지는 사회가 담당한다"(社会福利社会办)는 방향성으로 전환된 이후 1990년대말까지 사구 건설의 다양한 실험이 전개되었지만, 사구의 조직체계와 서비스체계의 청사진은 온전히 갖춰져있지는 못했다.

2000년 11월 국무원 판공청의 「전국에 도시 사구 건설을 추진하는 것에 관한 민정부의 의견」(民政部關於在全國推進城市社區建設的意見)은 사구와 사구건설에 대한 상세한 정의를 내리고, 사구 건설을 전면적으로 확대한 지표성 문건이었다.⁴⁶ 사구는 규모가 조정된 거민위원회의 관할 범위로 확정되었고, 사구공작 업무에서 당·정의 영도를 강조하고 사회서비스를 핵심내

43 조문영·장영석·윤종석, 2017, 앞의 논문, 188~193쪽.

44 김도희, 2005, 「중국 사구연구의 쟁점에 관한 시론적 고찰」, 『중국학연구』 33, 492쪽.

45 何艷玲, 앞의 논문, p. 31.

46 羅斯琦·백승욱, 앞의 논문, 46쪽.

용으로 하며 도시 사구조직과 인재대오 건설을 강화할 것을 제기했다. 이후 2006년 중국공산당 제16기 6중전회는 조화사회 건설 사업에 사회공작자(社会工作者, social worker)를 적극적으로 결합시킬 것을 강조했고, 이후 사회공작 인재대오 건설, 사회공작자의 사구 건설 참여 및 주민복지 사업과 결합이 활발하게 전개되기 시작했다.⁴⁷ 이후 2013년 당·정의 공식문헌에서 ‘사회치리’가 등장하면서 사구는 사회조직, 사회공작과 연동되는 사회 거버넌스의 핵심적 장소로 등장했다.

개혁개방 이후 광둥지역은 사회 다원화와 인구 유동화 등에서 가장 빠르게 ‘새로운 사회’에 직면하였지만, 그만큼 행정적·사회적 측면에서 모두 ‘새로운 사회’의 관리에는 많은 어려움을 겪었다. 특히, 수천만명에 달하는 이주자, 이른바 ‘농민공’은 사회경제적 발전의 토대이자 징표이자, 사회관리의 가장 도전적인 과제이기도 했다. ‘이원사구’(二元社区)⁴⁸는 광둥지역 사구건설의 특징이자 주요한 과제로서, 현지 호적인구 위주로 장기간 고착화된 사회구조는 새로 유입된 인구에 대한 사회통합과 사회관리 문제에서 근본적인 한계를 노정하였다. 일반적으로 외지출신 인구는 소득분배, 직업분포, 거주방식, 소비수준에서 현지 호적인구에 비해 낮은 수준에 머물렀고, 같은 사구 공간에서도 사회적 교류는 거의 이뤄지지 않는 ‘이원화’된 사회가 형성되었다.⁴⁹

더욱이, 개혁개방 이후 광둥 사회는 인구학적 이질성뿐만 아니라 경제개발의 다차원적 효과로 인한 지방·산업·부문·계층간·신분간 분절적인, “들쭉날쭉(参差不齐)하면서도 비대칭적인 사회구성체”⁵⁰로 재구성되었다. 개발이 주강삼각주 지역에 집중되면서 해당지역의 도시주민과 농촌주민 모두에게 막

47 조문영·장영석·윤종석, 앞의 논문, 191쪽.

48 ‘이원사구’ 개념은 동일한 사구 내에서 분배제도, 취업, 사회적 지위, 거주 등 사회경제적 측면뿐만 아니라 심리적 차원에서도 현지 호적인구와 외지 출신인구로 이원화(二元化)되고 구별짓기되는 사회적 현상을 지칭하는 것으로, 호구제도, 기생적 경제, 지방분위의 정책적 측면에서 그 원인을 지적한 바 있다. 周大鸣, 2000, 「外来工与“二元社区”: 珠江三角洲的考察」, 『中山大学学报(社会科学版)』 2000年 第2期.

49 肖滨, 앞의 논문, p. 26.

50 肖滨, 앞의 논문.

대한 이익을 가져다주었지만, 지방정부와 기존 주민이 호구제도 등을 활용하여 개발이익을 배타적·독점적으로 전유하는 사회구조 하에서 주강삼각주 지역과 그 이외지역, 현지 호적주민과 외지 출신주민, 공유 부문과 비공유부 문 등 거대한 격차가 발생했다. 개발주의 광풍 속에서 다양한 방식으로 '새로운 사회'는 분절화, 파편화되었고, 호구주민과 외지출신 인구간 뿐만 아니라 호구주민 사이에서도 새로운 사회적 연대나 질서가 형성되지 못하면서 사회적 무질서와 혼란은 가중되었다. 한편으로는 시장 기제를 타인에게 철저히 무관심한 '낮선사람'의 사회로서 사회적 안전과 사회적 소외의 문제로,⁵¹ 다른 한편으로는 규범화되지 않은 시장과 노동관계로 인한 수많은 '혈한공장'(血汗工廠, sweat shop: 직원들의 피와 땀을 착취하는 공장)과 고위험, 몰인권적인 작업환경과 노사분쟁의 문제가 크게 제기되기 시작했다.

동북지역의 사구 건설의 과제가 '공업단위제 사회'의 해체로 인한 기층 도시공간의 행정적 공백을 메우는 동시에 대량으로 발생한 실업노동자와 그 가족들을 사구로 재편하는 것이었다면,⁵² 광둥 지역의 사구 건설 과제는 '새로운 사회'에 대한 기층 도시공간의 행정적·제도적 공백을 메우고 새롭게 유입된 인구들을 포괄하여 사구로 재편하는 것이었다. 하지만, 새롭게 출현하고 있는 '사회'에 대한 정부의 대처는 상당히 한계적이었다. 우선, 지방정부의 개발과 경제성장 위주의 정책적 지향 및 태도가 지속되며 '사회'에 대한 정책·제도적 관심은 이에 종속되거나 부차화되었고, 특히 기층으로 내려갈 수록 관료들의 사회에 대한 관심과 개입을 촉진·독려할 인센티브는 부족했다. 지방의 경제성장 실적이 관료 개인의 승진 등에 주요한 실적이 되면서 주된 관심사는 개발 이슈에 집중되었고, 이 과정에서 친기업적 경향을 보이는 동시에 은닉성 세수 및 개별적 이익을 취하는 '브로커' 역할과 각종 경제

51 광둥 지역에서의 이러한 사회적 무관심은 커다란 문제로 제기되어왔는데, 최근까지도 이어진다. 2012년 광둥 지역의 한 길가에 교통사고에 치인 어린 아이를 몇 시간 째 아무도 돌보지 않아 사망한 사건은 이러한 사회적 무관심의 사회적 악영향을 여실히 드러내준다.

52 박철현, 2014, 앞의 논문, 339-341쪽; 정규식, 앞의 논문.

적 지대를 추구하는 일종의 '지대제공'적 성격을 지니기도 했다.⁵³ 또한, 경제와 인구가 급속히 발전한 광둥지역의 경우 이에 대응한 행정적 편제인원의 증가는 상당히 부족했고, 상당한 규모의 이주자들은 기본적으로 호적소재지 관할 정부의 책임으로 인식되어 광둥 지방정부의 행정적 책임에서 벗어나 있었기 때문에⁵⁴ '새로운 사회' 영역에 대한 개입은 치안 및 최소한의 관리 위주로 진행되었다.⁵⁵

2000년대 초중반 이후 광둥지역의 지방정부가 '새로운 사회'를 어떻게 관리해야 할지 씨름하는 가운데, 도시 지역의 '사구'는 사회통제 및 관리뿐만 아니라 사회 거버넌스의 측면에서 커다란 주목을 받기 시작했다. 즉, 한편으로 사회불안정에 대한 국가의 기층사회에 대한 안정적인 지배와 통치의 측면이었고, 다른 한편으로 낱알이 다원화되는 사회발전에 따라 민생보장과 대민서비스를 제공하는 통로이자 기층의 사회(복지)적 수요를 발굴하고 함께 자원을 제공하는 '공치'(共治)의 측면이었다.⁵⁶

우선, 2000년대 중반 인구에 대한 관리 책임이 현재 거주하고 생활하고 있는 정부에게 전환되면서, 외지인구를 포함한 전체 인구의 통합적 관리를 위한 사회체제 개혁이 시작되었다. 특히, 2009년 광둥성 정부는 《광둥성 유동인구서비스관리조례》(广东省流动人口服务管理条例)⁵⁷를 통해 외지출신 인구에 대한 관리에 서비스 제공의 책임을 더하면서 서비스 제공 및 발굴의 집행단위로서 기층의 역할에 주목하기 시작했다. 핵심적으로 '호적'과 '잠주'의 개념을 약화시키고 '주민'과 '거주' 개념을 강화하면서,⁵⁸ 실제 거주하고 있는

53 吳介民, 앞의 책.

54 1990년대말까지 출산계획, 인구등록 및 사회적 자원 분배의 상당수는 원칙상 호적소재지 정부가 관리하게 되어있었다.

55 汪建华·刘文斌, 2018, 「深圳流动人口治理的历史演变与经验」, 『文化纵横』, 2018年 02期.

56 보다 자세한 것은 다음을 참조할 것. 윤종석, 2019, 『중국 농민공의 개발공헌 지위와 복지수급: 광둥성 사례의 분석과 함의』, 서울대학교 사회학박사학위논문.

57 1998년 《유동인구관리조례》를 수정한 것이었다.

58 袁峻, 2010, 「从“暂住”到“居住”:《广东省流动人口服务管理条例》解读」, 『人民之声』, 2010年 1期.

인구에 대한 파악과 그들을 위한 서비스 제공 및 발걸을 통해 그들의 현지에 대한 귀속감을 높이고 보다 안정적인 통치·관리를 꾀하고자 했다. 이 과정에서 외지출신 인구들을 포함하는 기층 행정·서비스 조직 및 전달체계의 본격적인 정비가 시작되었다.

다음으로, 정부의 행정적·제도적 역량의 부족과 더불어, 사구 내 호적주민 위주의 주민위원회가 외지출신 인구를 효과적으로 관리하는데 난점을 보이면서,⁵⁹ 사회공작과 사회공작기구는 광둥지역의 기층 사구건설에 활발하게 도입되기 시작했다. 2006년 국가적 차원에서 사회공작의 도입·발전이 전면적으로 추진되는 과정에서, 광둥지역은 지리적으로 인접한 홍콩의 경험을 직·간접적으로 가장 빠르게 흡수할 수 있었다.⁶⁰ 사회공작기구는 행정조직인 가도판사처와 기층 자치조직인 사구 사이에서 당-정 주도 하의 사회관리 프로젝트를 수행하였는데, 정부 역할의 분담이나 민간사회조직의 성장은 ‘소정부 대사회’(小政府 大社會), ‘정사분리’(政事分开) 등을 일관되게 주창해왔던 중국 정부의 입장과 공명하는 바이기도 했다.⁶¹

마지막으로, 국가적 차원에서 사회 전반적인 치안과 질서 확립, 사회모순의 화해와 조정을 강조하는 가운데, 2009년 광둥성은 성 전체에 ‘종합치리신방안정유지센터’(综治信访维稳中心)를 건립하고 기층의 모순과 분규를 화해시키는 일을 가장 주요한 임무로 상정하기 시작했다. 인민 균중의 자치행위(人民调解), 정부의 행정관리행위(行政调解), 인민법원의 사법행위(司法调解)를 연동하여 모순을 조화롭게 해소하고자 했고, ‘대종합치리’(大综治) 차원의 종합적인 플랫폼을 구축하여 성급으로부터 기층에 이르는 조직·전달

59 ‘이원사구’의 구조 하에서, 현지 호적주민의 거민위원회와 외지 출신인구 간 비대칭적 구조는 실제 계획 및 집행과정에서 많은 충돌을 빚었기 때문에, 현지 호적주민이 아닌 보다 전문화되고 조직화된 사회조직의 위탁운영과 외지 출신인구의 능동적 참여가 모색되기도 했다. 조문영, 2015, 「혼중, 효용, 균열: 중국 광둥 지역 국가 주도 사회건설에서 사회공작(사회복지)의 역할과 함의」, 『중소연구』 39(3).

60 이성기·원석조, 2014, 「중국의 사회복지대학교육과 사회복지인재 대외건설 정책」, 『사회복지정책』 41(2).

61 조문영, 2015, 앞의 논문.

체계를 통해 폭발적으로 증가하는 사회적 분쟁에 대응하고자 했다.⁶²

하지만, 2000년대 광둥 지역의 정책·제도적 전환 노력에도 불구하고, 기층 사회는 여전히 쉽게 안정화되지는 못했다. 특히, 2010년 난하이(南海) 지역의 혼다(本田) 부품공장 파업이 연대파업의 물결로 이어지고, 2011-13년 폭스콘 노동자 연쇄 자살사건이 국내외에 크게 이슈화되면서, 기층의 불안정은 더욱 관심을 받게 되었다. 더욱이, 2011년 쩡청(增城) 사건은 이원화된 사회구조로부터 비롯된 돌발 사건의 대표적 사례로서, 정부 주도의 '안정 유지'의 난점과 사회 거버넌스 구축 및 사회체제개혁의 필요성을 더욱 환기시키기도 했다.⁶³

광둥지역 사구건설의 가장 큰 난점은 역설적으로 '새로운 사회'의 취약성에 있는 것이기도 했다. 광둥지역에서 반복되어 제기되는 '사회'는 기존에 존재하는 사회적 역량을 갖춘 사회라기보다는, 개혁개방 이후 기존 인구와 유입된 인구들의 이원화된 생활공간인 동시에, 당·국가로부터 제대로 관리되기 어려운 문제적 공간이었다. 더구나 동북지역의 사구건설에서 낮은 유동성과 사회주의 체제의 유산이 귀속감과 책임감, 지방의식과 집단 의식이 상대적으로 강하게 발현되며 일종의 소프트웨어적 측면을 채우는 것과 반대로,⁶⁴ 광둥지역의 사구건설은 높은 유동성과 낮은 귀속감을 어떻게 채울지가 사구 자치와 거버넌스 구축에 주요한 과제로 깔려있다.

광둥지역 지방정부 또한 행정의 비효율성과 관료성, 사회의 다원화와 인구의 유동화에 대하여 격자망화(网格化) 관리, 네트워크화(网络化) 관리를 강조

62 肖滨, 앞의 논문, pp. 31-33; 岳经纶·邓智平, 앞의 책, pp. 215-233.

63 “鲁伟:从广东增城群体事件看社会管理”,《爱思想》2011.12.13.

<http://www.aisixiang.com/data/48182.html> [접속일자: 2020.3.2.]

“学者谈群体性事件”,《中国数字时代》2011.7.28.

<https://chinadigitaltimes.net/chinese/2011/07/%E5%AD%A6%E8%80%85%E8%B0%88%E7%BE%A4%E4%BD%93%E6%80%A7%E4%BA%8B%E4%BB%B6/> [접속일자: 2020.3.2.]

64 單菁菁, 2005, 『社區情感與社區建設』, 北京: 社會科學文獻出版社; 單菁菁, 2006, 「從社區歸屬感看中國城市社區建設」, 『中國社會科學院研究生院學(報)』2006年 第6期; 조문영·장영석·윤종석, 앞의 논문, 198-199쪽.

하며 ‘기술 거버넌스’(技术治理)를 적극 활용하고 있다. 하지만, 이원화된 사회구조를 타파할 사회체제 개혁을 추진하는 동시에 상대적으로 발전한 시장과 사회의 역량을 어떻게 기층 거버넌스 체계 구축에 활용할 것인지는 여전히 주요한 과제이다.

Ⅲ. 중국 광둥지역 ‘사회 거버넌스’ 체계 구축의 현황과 과제

1. 광둥지역의 복합적인 사회 거버넌스 전략

광둥지역에서 펼쳐지는 ‘사회’에 대한 언급과 사회를 관리하는 방식은 한편으로는 당·국가 차원의 전체주의적 동원과 인민에 대한 억압과 통제로, 다른 한편으로는 인민의 참여를 통한 통치성의 확보와 인민 생활의 개선이라는 아주 대비되는 두 가지 실천과 관념이 동시에 맞닿아져있다. 아울러, 광둥지역은 빠른 경제성장에도 불구하고 그에 걸맞은 적절한 사회정책적 변화가 뒤따르지 못해 불균형이 모순이 두드러진 대표적인 사례로서,⁶⁵ 동북지역과도 대조를 이룬다. 특히 노동쟁의 처리나 공회 및 ‘사회공작’의 새로운 모델 형성 등에서 사회관리의 중요한 변화를 살펴볼 수 있다.⁶⁶ 중국 지방정부 차원의 인구와 노동력 관리가 개별 주체를 지방정부의 사회경제적 필요로 동원하고 그에 참여하여 누적된 공헌에 기반하여 보상을 제공함으로써 국가와

65 羅斯琦·백승욱, 앞의 논문, 41쪽.

66 최근 국내 주요 연구로는 다음과 같다. 장영석, 2011, 「난하이혼다 파업과 중국 노동운동에 대한 함의」, 『중소연구』 35(3); 羅斯琦·백승욱, 앞의 논문; 조문영, 2015, 앞의 논문; 장영석·백승욱, 2017, 「노동자 집단적 저항의 일상화와 중국의 노동정책 변화: 광둥성을 중심으로」, 『산업노동연구』 23(2); 백승욱·조문영·장영석, 2017, 「사회로 확장되는 중국 공회(노동조합)」, 『한국사회학』 51(1); 정규식, 2019, 『노동으로 보는 중국』, 나람북스; 백승욱·羅斯琦, 2020, 「사회관리 강화를 위한 중국 노동조합의 개혁: 포산(佛山)시 스산(獅山)진 S 조직의 사례를 중심으로」, 『현대중국연구』 21(4).

시민이 개별적으로 절합되고 긴장되는 영역을 제공해준다면,⁶⁷ 사회관리 및 사회치리의 실천들은 인민의 복지증진을 위해 협력하면서도 ‘사회’를 둘러싸고 벌어지는 국가와 사회, 국가와 개별 주체간의 협력, 각축, 긴장의 측면들을 보여준다.

하지만 개발주의의 실천과 양태가 각 지역, 지방별로 상이한 것만큼이나 사회관리와 거버넌스 구축 또한 상이할 수밖에 없었는데, 광둥지역은 중국 내에서도 가장 다원적인 개발이 진행되어 공간별, 공간내 상이성이 매우 크다는 점은 다시 한 번 강조될 필요가 있다. 특히, 기층 사구건설 및 사회관리의 경험은 각 지방별 사회경제적 발전수준에 따른 다양한 목표를 가진 상이한 조직체계, 플랫폼을 통해 이뤄져왔다.⁶⁸ 예를 들어, 광저우의 ‘하나의 대와 세 개 센터’(一对三中心) 모델,⁶⁹ 선전의 ‘주민위원회와 사구공작참(社区工作站)의 분리 모델’, 주하이의 ‘기층 당건설 주도, 기층 정부 주로 책임’(基层党建主导, 基层政府主抓)지는 모델 등이 존재한다. 이런 점에서, 광둥 지역 기층 거버넌스 구축은 자신이 직면한 ‘새로운 사회’의 조건과 양상에 따라 국가-사회-시장의 다원적인 ‘공치’(共治)모델⁷⁰을 실험적·선도적으로 모색해왔다고 할 수 있다.

광둥지역에서 ‘사회관리’가 처음으로 강조된 것은 2010년⁷¹으로, 그 전에는 당 중앙의 ‘조화사회’ 건설 목표에 호응한 ‘조화 광둥’ 건설이 추진되었다. 2000년대 ‘조화 광둥’ 건설이 사회체계로부터 비롯된 사회모순 해결과 ‘새로운 사회’의 관리에 주안점이 있었다면, 2010년대 사회관리는 민생 개선을

67 Yoon Jongseok, forthcoming, “The Local State and *Nongmingong* Citizenship: Local Welfare as Developmental Contributory Rights in *Guangdong* Province,” *Citizenship Studies*.

68 岳经纶·邓智平, 앞의 책, pp. 158-171.

69 가도정무서비스센터(街道政务服务中心), 종합치리신방안정유지센터(综治信访维稳中心), 가정종합서비스센터(家庭综合服务中心), 가도집법대(街道执法队)를 통한 모델이다.

70 周庆智, 2019, 「改革与转型: 中国基层治理四十年」, 『政治学研究』 2019年第1期.

71 2010년 1월 29일 광둥성 《정부공작보고》에서 ‘사회관리 혁신(创新)’이 처음으로 등장했다.

중점으로 관리에 더하여 서비스를 강조하는 방향으로 진행되었다. 2011년 7월, 중공중앙과 국무원의 '사회관리 혁신' 제기에 부응하여 《사회관리 강화에 관한 중공 광둥성위원회, 광둥성 인민 정부 결정》(中共广东省委省政府关于加强社会建设的决定)이 발표되었고, 2012년 12차 5개년 발전계획의 시작과 함께, 사회조직 건설의 강화, 유동인원 관리서비스의 내용 완비, 화해모순 기제의 혁신 등 사회관리를 강화하는 '1+7'⁷² 문건이 발표되었다. 특히, 새롭게 건설된 사회공작위원회는 사회관리가 '치안'적 관점에서 벗어나 사회 복지 방향을 포함한 포괄적 영역으로 확대하는 중요한 전환점을 보여준다.⁷³ 광둥성 사회공작위원회는 다른 지역에 비해 지도부의 등급이 훨씬 높고, 24개 직능부문을 포괄하는 종합적·체계적 면모를 갖추었다.⁷⁴

사회공작위원회가 주도하는 광둥지역 사회 거버넌스 구축모델은 다음과 같은 배경 하에서 이루어졌다. 즉, 경제건설에 비해 사회건설이 상당히 뒤쳐져 사회모순이 날이 격화되어 사회체제 개혁이 절실히 요구되지만, 경제성장 지상주의의 관성과 기득계층의 이익구조는 사회건설이 복잡성을 더했기 때문이었다. 2011년 당시 광둥성 최고지도자였던 왕양이 "전환과 업그레이드를 강조하면서, 행복광둥을 건설하자"는 구호를 외치면서 사회관리가 크게 강조되기 시작했고, 정당성의 위기를 타개하기 위해 베이징, 상하이, 홍콩, 싱가포르 등 선진 발전지역의 경험⁷⁵을 적극적으로 참조하기 시작했다.⁷⁶

2010년대 광둥지역 사회 거버넌스 구축은 한편으로 사회로의 권리 이양이란 점에서 사회조직을, 다른 한편으로 사회적 모순 해소와 서비스의 발굴·전달이란 점에서 기층 사구를 점점 강조해왔다.⁷⁷ 이 과정에서 과거 종합치

72 전반적인 계획을 담은 한 개의 문건과, 각 부문별 계획을 담은 7개의 문건을 이른다.

73 백승욱·장영석·조문영·김판수, 앞의 논문, 13-14쪽.

74 羅斯琦·백승욱, 앞의 논문, 47-48쪽.

75 사회공작위원회 건설은 상하이와 2003년, 베이징이 2007년으로, 두 지역의 경험은 유사한 수준이 경제발전을 겪고 있는 광둥지역에서 주요한 참조점이 되었다.

76 岳经纶·邓智平, 앞의 책, pp. 234-239.

77 羅斯琦·백승욱, 앞의 논문, 47-52쪽.

리, 기층 사구, 사회공작, 노동 등으로 부문화되었던 각종 실천들은 광둥성 차원에서 종합적인 방향과 플랫폼이 구축되면서 보다 일관된 방향으로 추진되기 시작했다. 지방정부의 개발주의적 관성과 행정적·제도적 차원에서 사회 관리의 난점, 규범화되지 않은 시장과 지연된 사회체제 개혁으로 인한 사회적 모순 및 사회적 무질서의 격화 속에서, 사회공작을 통한 대민 서비스의 양적·질적 확대는 주요한 돌파구로서 지방정부 차원에서 인식되었다.⁷⁸ 더구나, 경제발전과 사회 다원화에 따라 사회조직이 상대적으로 발전되었지만 그만큼 정치적 민감성과 복잡성 또한 상대적으로 컸던 광둥지역의 경우,⁷⁹ 정부와 사회조직간의 관계를 어떻게 조정할 것인가는 주요한 이슈 중 하나였다.

우선, 2010년대 이후 사회 거버넌스가 지방정부 차원의 핵심적인 과제로 등장하면서, 지방정부의 각 부문을 종합하여 대처하는 영도조직이자 플랫폼이 광둥성 정부를 정점으로 각 지방에 이르기까지 구축되기 시작했다. 광둥성 정부의 사회공작위원회는 24개 부문을 총괄하는 주요한 시도이자 각 도시급 정부에 이르기까지 구축되면서 사회 거버넌스 전반의 구축을 책임지기 시작했다.⁸⁰ 핵심목표 또한 기존의 인구에 대한 통치·관리로부터 벗어나, 인구에 대한 관리·서비스가 강조되면서 개별, 집단적인 인구들의 사회경제적 불만과 새로운 사회적 수요를 발굴하고 처리하는데 보다 직접적인 대응이 시작되었다.⁸¹ 또한, 기층에서 격자망화 관리를 통합·확대하면서 정보를 파악하고 종합하는 플랫폼을 구축하기 시작했고, “크게는 치안, 주택임대 관리까지, 작게는 두통과 발열, 하수도 뚫는 일까지 모두 관할한다”는 구도를 형성했다. 격자망화 관리는 사구를 더 세분화된 격자로 나누고, 그 격자에 사회관리를 위한 종합정보 수집체계를 구축하고 네트워크로 연결해 총괄적인

78 조문영, 2015, 앞의 논문; 윤종석, 2019, 앞의 논문.

79 庄侃, 2019, 「广东:打好社会组织领域防范化解重大风险攻坚战」, 『中国社会组织』, 2019년 4期.

80 2015년 정법위를 흡수하여 사회공작위원회는 광둥지역의 명실상부한 영도기구로 거듭났다.

81 岳经纶·邓智平, 앞의 책, pp. 239-247; 윤종석, 2019, 앞의 논문.

사회관리 체계를 수립하는 방향으로 추진되었다.⁸² 아울러, 공회(工会), 부녀 연합회, 공청단 등 군단조직은 다시 한 번 자신의 고유한 대상인 노동자, 여성, 청년에 대한 보다 직접적이고 능동적인 개입이 요구되었고,⁸³ 특히 공회의 경우 농민공의 가입을 독려하고 노동뿐만 아니라 사회적 이슈에 대한 보다 능동적인 개입이 촉구되었다.⁸⁴ 《기업 단체협약 조례》, 기층 공회 직접선거 도입, 공회 간부의 ‘사회화 등이 적극 추진되면서, 공회의 보다 적극적인 역할이 요구되고 있다.

다음으로, 광둥지역의 경우 새롭게 등장한 ‘사회’ 영역의 각종 행위자 및 조직들의 자율성을 확대하기 시작하면서, ‘사회공작’을 매개로 사구, 사회조직이 연동되는 조직체계가 발전하기 시작했다.⁸⁵ 우선, 정부는 사회에 권한을 이양하는 동시에 사회조직의 서비스를 구매하는 방식을 추진했다. 2000년대 중반 선전의 경험을 바탕으로, 2012년 광둥성 정부는 본격적인 사구 개혁과 작동과정에서의 사회서비스 구매방식이 크게 확대하기 시작했다.⁸⁶ 아울러, 정부 직능 전환과 정부와 사회간 분리를 추진하면서 민생 개선과 사회관리 혁신에 사회조직의 역량을 활용하고 참여를 독려하기 시작했다. 사회조직을 장려하고 규범화하는 동시에, 지도와 감독을 틀을 강화하고, 이를 표준화한 정부 공공서비스 구매제도와 연결시키기 시작했다.⁸⁷ 마지막으로, 이와 연동하여 기층 사구체제의 개혁 또한 대대적으로 진행되고 있다. 사구,

82 羅斯琦·백승욱, 앞의 논문, 49-51쪽.

83 백승욱, 2018, 앞의 논문.

84 장영석·백승욱, 2017, 앞의 논문; 백승욱·조문영·장영석, 2017, 앞의 논문.

85 조문영, 2015, 앞의 논문; 羅斯琦·백승욱, 앞의 논문.

86 2012년 광둥성 정부의 《사회조직에 대해 정부가 서비스를 구매하는 집행 방법》과 광둥성 민정청의 《정부 직능 이전과 서비스 구매를 담당할 자질을 갖춘 사회조직 목록을 확정하는 것에 관한 지도 의견》이 대표적이다.

87 2014년 《광둥성 사회조직 조례(의견청취 원고)》는 전국 최초의 종합적인 사회조직 지방 법규 초안으로, 사회조직의 등기, 내부 거버넌스, 권익보장, 감독관리와 법률책임에 대해 더욱 명확한 규정을 포함했다. 하지만, 2020년 현재까지 제정된 것은 아니란 점에서, 여전히 한계를 갖고 있다.

사회조직, 사회공작을 연동시킨 '삼사연동'(三社联动) 모델은 대표적으로, 각 지방 차원에서 다양한 실험들이 추진중이다. '사회공작'의 행정적 필요와 사회적 수요를 결합하여 사회조직을 활용하는 광둥 정부의 구상은, 광둥성 정부 차원의 재정적 뒷받침을 통해 저발전지역의 사구에 이르기까지 점진적으로 확대되고 있다.

마지막으로, 새로운 사회 영역을 기존 관리 영역의 틀로 끌어들이며 통일적인 관리 구도를 만드는 가운데, 광둥지역 또한 공산당 당조직이 주요한 역할을 수행하고 있다.⁸⁸ 이미 중앙 차원에서 2000년대 중반 이후 '당건사업'이 강조되기 시작하며 사회 거버넌스 전략의 초기부터 당과 정부의 영도가 자리매김했지만, 특히 2010년대 들어 당의 역할은 크게 강조되고 있다. 사회조직의 실질적인 활동에 개입하는 동시에, 정부와 사회, 정부와 기업, 정치와 경제 사이의 분리를 메울 핵심적인 행위자로서 당조직은 주요한 기능을 하고 있다.⁸⁹ 여기에 더하여, 격자망화 관리, 사회신용체계의 도입, 빅데이터를 활용한 실시간 종합정보체계 구축 등 기술 거버넌스 전략은 부족한 행정적·제도적 역량을 메우고 기층에서부터 성 전체까지 아우르는 예방적·종합적 차원의 거버넌스 구축에 중요한 부분을 구성하고 있다.⁹⁰

결과적으로 광둥지역은 사회조직의 참여와 선별적 육성, 공산당의 영도적 역할과 성 정부의 종합적인 대책 마련, 기술 거버넌스의 발전을 복합적인 사회 거버넌스 전략을 발전시켜왔다. 복합적인 사회 거버넌스 전략이 다원적인 사회경제적 발전을 보다 종합적으로 관리하는 목표 하에서 추진되고 있으며 이를 기반으로 사회적 역량과의 협조와 발전이 지속되고 있다.

하지만, 사회적 역량을 있는 그대로 수용·발전하기보다는 정부의 개발 목표와 사회관리 목표에 종속된 수단으로서 활용한다는 점이 크기 때문에, 본질적인 의미에서 사회 거버넌스 구축이라기보다는 사회에 대한 통치의 측면

88 백승욱, 2017, 앞의 논문; 백승욱, 2018, 앞의 논문.

89 윤종석, 2019, 앞의 논문.

90 윤종석, 2019, 앞의 논문.

이 여전히 많은 한계를 지닌다.⁹¹ 특히, 주강삼각주의 경우 다음의 조건들은 여전히 중요하다. 개혁개방의 선도자로서 경제적 급성장과 이주노동자가 높은 비율로 존재하는 지역, ‘일상화’(常態化)라고 일컬어질 정도로 노동자들의 개별적·집단적 항의가 가장 드센 지역, 그에 따라 2000년대 이후 공회 및 노동·복지 개혁 또한 가장 활발하게 이뤄진 지역, 상대적으로 사회조직의 발전 또한 빠르게 이뤄진 지역, 홍콩과의 지리적 인접을 통해서 사회관리, 사회치리의 여러 개념과 실천들이 도입되는 동시에, 이런 사회조직들이 때로는 기존의 공회와 경쟁적 관계를 보이기도 한다는 점 등⁹²은 광둥지역 사회거버넌스 구축 과정에서의 긴장과 갈등, 협력의 복잡성을 여실히 드러내준다.

2. 광둥지역 ‘정부-사회’ 협력 모델과 시장화 기제의 활용

광둥지역의 사회 거버넌스 체계 구축 시도는 한편으로는 지속가능한 사회경제발전의 토대를 구축하는 개발주의적 목표와 동시에, 다른 한편으로는 급속한 경제성장으로 변화된 사회적 토대와 사회경제적 위험에 대응하기 위한 통치·관리적 목표가 병존한다. 특히, 광둥지역에서 다른 지역에 비해 상대적으로 빠르게 발전해온 사회적 역량은 사회 거버넌스 체계 자체뿐만 아니라 체제전환 차원에서도 매우 핵심적인 부분이다. 중국 정부 차원에서 공동 건설(共建), 공동 거버넌스(共治)가 강조되는 맥락에서 사회조직의 참여는 사회 거버넌스 체계 구축에 주요한 역할을 수행하지만, 실제 작동의 측면에서 그 현실적 맥락을 통해 보다 종합적으로 고려할 필요가 있다.

광둥지역은 전국적으로 사회조직의 발전수준이 가장 높은 지역 중 하나이다. 우선, 2018년 12월 현재, 광둥성 내 사회조직의 총수는 68144개로, 그 중 사회단체가 30380개, 민반비기업단위가 36675개, 기금회가 1089개, 자

91 张紧跟, 2015, 「治理社会还是社会治理? 珠江三角洲地方政府发展社会组织的内在逻辑」, 『天津行政学院学报』第17卷 第2期.

92 백승욱, 2017, 앞의 논문; 백승욱, 2018, 앞의 논문.

선단체가 937개, 기부금 공개모집자격(公开募捐资格)이 125개로서,⁹³ 동북지역을 합친 것보다 1만 개 이상 더 많다. 만약 정부에 공식적으로 사회조직으로 등록되지 않거나 기업형태로 등록된 단위⁹⁴를 포함한다면 훨씬 더 많다고 할 수 있다. 사회적으로 자발적인 조직화뿐만 아니라 홍콩 등을 경유한 글로벌 단체의 조직적·물질적 지원은 광둥 사회조직 발전에 주요한 역량이었고, 홍콩의 경험은 사회공작, 노동, 사구 건설 등 분야에서 정부와 사회조직 모두에게 주요한 참조점을 제공하며 광둥 사회조직 발전에 많은 기여를 해왔다.⁹⁵

동북지역의 ‘정부-사회 합작’ 모델이 당정의 강한 장악력과 상대적으로 미약한 사회조직의 발전으로 인해 많은 한계를 가진데 반해, 광둥지역의 ‘정부-사회 합작’ 모델은 긴장과 협력, 육성과 통제 사이에서 보다 복합적이다. 광둥지역은 중국 내 선도적인 사회경제적 발전에도 불구하고 지역 차원에서 볼 때 여전히 복지와 서비스 수요에 비해 공급은 부족하기 때문에, 사회조직 및 사회적 역량의 증장기적인 육성은 절대적으로 요구된다. 하지만, 사회조직의 발전이 중국 정부에서 희구하는 홍콩, 싱가포르 모델로 안착되기 위해서는 한편으로 정부의 재정적·조직적 역량이 투입되어야 할 뿐만 아니라, 다른 한편으로 정부의 의도로부터 어긋나면서 발전하는 사회조직들에 대한 강력한 관리 또한 요구된다.

최근 광둥 지방정부의 사회 거버넌스 구축은 사회조직에 대한 선별적 편입과 육성 전략으로 논의될 수 있다. “돈으로 안정을 산다”⁹⁶, “복지주의적 편

93 “2018年12月广东省社会组织统计数据”, 《广东社会组织信息网》

http://gdnp.gd.gov.cn/tjcx/shzsjtj/sjcx_index.html?date=2018-12-01

94 광둥지역에는 2000년대 초중반 이후 농민공의 자발적인 조직화를 포함하여 다양한 비합법적인 사회조직들이 형성되어 왔다.

95 추후 광둥지역의 사회조직 및 사회공작 발전을 홍콩의 지역커뮤니티 운동, 사회공작의 발전과 연결지어 연구할 필요가 제기된다.

96 Lee, Ching Kwan, and Zhang, Yonghong, 2013, “The Power of Instability: Unraveling the Microfoundations of Bargained Authoritarianism in China,” *American Journal of Sociology* 118(6).

입”(welfarist Incorporation)⁹⁷ 등 일종의 코포라티즘적 차원의 사회조직 편입 노력은 급박한 정치·사회적 안정을 유지하기 위해 광둥 지방정부의 재정적·조직적 역량을 활용하여 부족한 서비스 공급을 확대하고 사회조직을 순치(順治)하기 위한 노력이었다. 중국 내 최대규모의 재정적 역량을 가진 광둥 지역은 실제 자신의 사회 거버넌스 구축을 작동하기 위한 강력한 물질적 기반을 갖고 있는 셈이다. 더욱이, 기층의 관료, 저발전된 지역의 정부, 사회조직 및 참여자를 추동하기 위해서는 이데올로기적 동원뿐만 아니라 현실적인 인센티브가 적극 요구되는데, 광둥지역의 사회 거버넌스 구축은 지방정부의 대대적인 재정투입과 사회적 급증하는 수요를 바탕으로 사회공작 및 서비스 시장을 급속히 발전시켜왔다.⁹⁸ 지방정부는 사회조직의 역량을 적극적으로 동원하고 육성함으로써 행정적·제도적으로 부족한 복지 공급을 보완할 수 있었고, 그 과정에 참여하는 사회조직 및 사회공작기구, 전문가 및 종사자 등 또한 관련 생태계의 발전을 통해 보다 생존력과 전문성을 확보할 수 있었다.

중국 내 사회조직이 전국적인 수준의 조직체계를 갖추 수 없는 제도적 한계는, 공산당의 조직적 틀을 활용하도록 장려된다. 최근 광둥지역 내 빠르게 건설되어온 당군서비스센터(党群服务中心)은 당건 사업이 대외적으로 드러난 주요한 사례이며, 사회조직부화기지(社会组织孵化基地) 건설이나 기업 내 당조(黨組) 건설, “당과 함께 창업”(跟党一起创业) 등의 구호에서 드러나듯, 광둥지역 내 당정의 역할은 크게 강조되고 있다.

재정적 역량과 시장을 기반으로 사회조직을 선별적으로 편입·육성하고, 국가-시장-사회의 삼원적 거버넌스 구조를 구축하는 함의를 갖는다. 이런 점에서, 광둥 사회조직은 아이가 하나의 ‘자율적’ 독립 인격체로 성장하는 일련의 과정이자, 어른이 되어 ‘자율성’을 확보하기 위해 역설적으로 부모로 비

97 Howell, Jude., 2015, Shall We Dance? Welfarist Incorporation and the Politics of State-Labour NGO Relations, *The China Quarterly* 223.

98 윤종석, 2019, 앞의 논문.

유할 수 있는 ‘당정’(黨政)의 협력관계가 필수적이라는 해석도 가능하다.⁹⁹

하지만, 정부 입장에서 볼 때 광둥지역의 사회경제적 안정을 위협하는 사회조직에 대해서는 강력한 억압과 통제의 측면을 가해왔고, 특히 2014년 이후 그 양상은 더욱 심화되고 있다.¹⁰⁰ 광둥지역의 경우 기존에 존재해온 사회조직의 역량을 정부의 추진방향으로 제도적으로 편입하고 육성하여 새로운 사회 영역에 대한 문제를 해결하는 동시에, 이를 거스르거나 문제적인 조직의 활동은 법률적·제도적 제약을 통해 등록 자체를 어렵게 하고 검거와 폭력수단을 동원하는 등¹⁰¹ 강하게 억압하고 있다. 서구식의 (자유주의적) 인권과 시민권에 기반하지 않는 사회 거버넌스 구축은, 정부에 협조하지 않는 사회조직에 대해서는 일종의 “숙아내기” 전략을 취한다고 할 수 있다.

하지만 더욱 주목해야 할 바는, 사회 거버넌스가 작동하는 현실적인 방식이다. 개인적인 권리의 보호나, 인권 또는 시민권적 계약에 기반하지 않는 사회 거버넌스 구축은, 개발을 추진하고 그 개발과정에서 일정한 혜택을 공유하는 일종의 개발주의적 사회 거버넌스라고도 할 수 있다.¹⁰² 더욱이, 현재의 재정적 역량을 훨씬 뛰어넘는 재정적 부담을 프로젝트 형식으로 분담하고, 이를 위해 금융의 방식으로 시장 및 민간영역의 자금을 동원하는 기제가 확대되면서 더욱 문제적이 된다. 기업 차원의 사회 거버넌스 참여와 물질적 자원의 동원은 지방 인민대표대회 및 정부에의 참여와 협력을 강화하고, 사회 거버넌스 구축이 정부 중심의 안정 유지와 예방적 거버넌스 구축뿐만 아니라 신자유주의와 유사한 친기업적이고 친시장적인 사회 거버넌스 구축으로

99 김운권 외, 2017, 『중국의 사회조직에 관한 연구』, 세종: 대외경제정책연구원, 143-188쪽.

100 2010년대 초반 기층의 불만에 대한 유연한 대응으로부터 강력한 억압과 통제로 선회하게 된 이유는 다각도로 살펴볼 수 있겠지만, 서구 사회의 경험에 기반한 인권, 자유주의적 사조와 분위기가 주로 홍콩에 기반한 국제비정부기구(NGO)를 통해 광둥지역의 일부 사회조직으로 유입되는 것을 방지하는 것으로도 추론될 수 있다.

101 홍명교, 2019, 「중국 노동자계급의 상태 : 현 시기 중국 노동자운동의 조건과 전망」, 『진보평론』 81.

102 윤종석, 2019, 앞의 논문; Yoon, *op.cit.*

발전될 문제적 소지 또한 다분하다.¹⁰³

IV. 광둥의 경험은 모범적 사례 또는 선행사례가 될 수 있을까?

동북지역의 사회 거버넌스 체계 구축 과정에서 광둥의 경험은 하나의 선행 사례이자 주요한 참조사례로서 많은 주목을 받아왔다. 광둥의 경험은 발전된 시장 기제와 사회적 역량을 동원 및 편입하고 보다 세밀화된 사회 거버넌스 체계를 구축해왔다는 점에서 시사하는 바가 매우 크다. 하지만 동시에, 광둥의 경험을 사회 거버넌스 고유의 차원에서 접근해본다면, 광둥은 사회 거버넌스 구축에 선도적인 지역인 동시에, 개혁개방 이후 시장화 개혁과 체제 외적인 발전으로, 그리고 이후 사회 거버넌스 구축의 과정에서 발견되고 예상되는 문제로 인해, 현재뿐만 아니라 향후 더욱 문제적인 지역이 될 가능성 또한 다분하다.

광둥지역의 경험은, 방치된 ‘사회’에 대해 ‘치안’ 중심적 사고뿐만 아니라 ‘서비스’와 결합한 관리의 방식으로 통제력을 높이려는 시도였다. 새로운 제도화와 이를 뒷받침할 체계의 구축을 통해서 광둥지역은 경제개발에 뒤쳐졌던 사회관리 혁신에 많은 노력을 경주하고 있다. 하지만 이러한 노력이 지연된 사회체제 개혁하에서의 사회적 분할과 파편화된 사회의 문제와 그로 인해 누적되는 사회경제적 불만을 어느정도 개선할 수 있을지는 여전히 지켜 봐야 할 문제다. 개발과정 및 사회 거버넌스 체계 구축으로의 참여로 개선적 효과와 수행적 효과가 확산될 것은 분명하지만, 정부가 목표로 하는 예방적 거버넌스, ‘근원 치리’의 부분에 대해서는 여전히 한계적이다. 민주를 대체하는 민권(민생)의 문제가 ‘민주’라는 질문을 대체할 수 없는 것처럼, 짜여진 체계 내로 편입이 근본적인 체제 전환의 문제에서 노정되는 사회 영역의 문제

103 吳介民, *op.cit.*; 윤종석, 2019, 앞의 논문.

를 해소할 수 있으리란 건 환상에 가까울 것이다. 더욱이, 사회문제를 규정하고 논의하고 결정하는 과정에서 참여가 부재한 채 정부의 목표에 따라 당연하고 해야할 일로 진행되는 현재의 사회 거버넌스 체계 구축은, 사회적 차원에서 어떠한 성찰을 제공하기 어렵기도 하다.

그럼에도 불구하고, 중국 내 사회 거버넌스의 구축은 본격적인 사회체제 개혁에 대한 실험을 예비한다는 점에서 향후 추이를 주목할 필요가 있다. 1990년대 후반 국유기업 과정에서 동북지역의 “우리가 창조하고자 했던 세계는 최종적으로 붕괴했다”는 말이 기존 사회의 ‘죽음’(death)을 이야기했지만, 광둥 지역에서 등장하고 있는 ‘새로운 사회’가 과연 혁신적인 사회적 상상력으로 이어질지, 또는 사회적 상상력의 부족(dearth)으로 이어질 지는 추후 지속적으로 검토해봐야 한다. 오히려 동북지역의 경우 상대적으로 동질성을 유지할 수 있게 하는 사회주의의 유산이 하드웨어의 부족을 소프트웨어로 채울 수 있는 여지¹⁰⁴를 남겨준다면, 광둥지역의 경우는 하드웨어의 부족을 메울 소프트웨어의 마련을 위해서는 보다 혁신적인 조치가 필요함은 자명할 것이다. 어쩌면, 그 과정에서 중국 내 다차원적인 발전 양상에서 드러나는 사회거버넌스 구축의 다양한 실천들이 상호 참조되고, 다시 한 번 교류의 양상을 펼 수 있는 계기가 마련될 지도 모르겠다. 아울러, 광둥지역 내 빠르게 발전했다가 점차 쇠퇴하고 있는 동관 지역은 최근 ‘수축도시’의 문제를 앓고 있고, 동북지역의 대도시들은 광둥지역의 발전한 도시들과 마찬가지로의 인구유입과 개발의 문제를 겪어가고 있다. 중국 내 상이한 사회 거버넌스 구축의 경험과 동시에, 각 지역간 비교지역연구와 상호참조 가능성을 후속 연구로 남겨둔다.

또한, 기술 주도적인 사회 거버넌스 전략은 본 논문에 충분히 담기지는 못했지만, 추후 많은 관심이 필요하다. 중국 내 지역간 비교뿐만 아니라, 한국

104 조문영·장영석·윤종석, 2017, 앞의 논문.; Cho, Munyoung, 2017, “Unveiling Neoliberal Dynamics: Government Purchase (goumai) of Social Work Services in Shenzhen’s Urban Periphery”, *The China Quarterly* 230.

의 사례와도 비교 분석을 통해 동아시아 개발국가 차원의 통치 및 통치성 비교 연구 또한 후속 연구로 남겨둔다.

참고문헌

- 김도희, 2005, 「중국 사구연구의 쟁점에 관한 시론적 고찰」, 『중국학연구』 33
- 김윤권 외, 2017, 『중국의 사회조직에 관한 연구』, 세종: 대외경제정책연구원
- 羅斯琦·백승욱, 2016, 「'사회치리'(社會治理)로 방향전환을 모색하는 광둥성의 사회관리 정책」, 『현대중국연구』 17(2)
- 박철현, 2014, 「중국 사구모델의 비교분석: 상하이와 선양의 사례- 사회정치적 조건과 국가기획을 중심으로」, 『중국학연구』 69
- 백승욱, 2001, 『중국의 노동자와 노동정책: '단위체제'의 해체』, 서울: 문학과지성사
- 백승욱, 2017, 「중국의 '사회관리'와 사회 거버넌스」, 『성균차이나브리프』 5(2)
- 백승욱, 2018, 「중국 사회거버넌스의 방향 전환」, 『성균차이나브리프』 6(3)
- 백승욱·장영석·조문영·김판수, 2015, 「시진핑 시대 중국 사회건설과 사회관리」, 『현대중국연구』 17(1)
- 백승욱·조문영·장영석, 2017, 「'사회'로 확장되는 중국 공회(노동조합)」, 『한국사회학』 51(1)
- 백승욱·羅斯琦, 2020, 「사회관리 강화를 위한 중국 노동조합의 개혁: 포산(佛山)시 스산(獅山)진 S조직의 사례를 중심으로」, 『현대중국연구』 21(4)
- 안치영, 2008, 「선전(深圳) 경제특구의 형성과 발전 및 전환: 논쟁을 중심으로」, 이일영 편, 『경제특구 선전(深圳)의 복잡성:窓과 거울』, 서울: 한신대학교 출판부
- 우샤오보어 저, 박찬철·조갑제 역, 2014, 『격탕 30년: 현대 중국의 탄생 드라마와 역사 미래』, 서울: 새물결
- 윤중석, 2015, 「선전의 꿈과 발전담론의 전환: 2000년대 사회적 논쟁을 통해 본 선전 경제특구의 새로운 위상정립」, 『현대중국연구』 17(1)
- 윤중석·박철현, 2014, 「현대성과 모델의 지식정치: 중국 선양(瀋陽) 테시구(鐵西區) 개조의 공간적 재현과 기억의 재구성」, 『현대중국연구』 16(1)
- 이성기·원석조, 2014, 「중국의 사회복지대학교육과 사회복지인재 대오건설 정책」, 『사회복지정책』 41(2)
- 임싱 편, 장영석 역, 2017, 『중국사회』, 서울: 사회평론
- 장경섭, 2019, 「개혁기 중국의 개발다원주의와 차등적 시민권」, 이현정 편, 『개혁 중

국: 변화와 지속』, 한올아카데미

- 장영석, 2011, 「난하이혼다 파업과 중국 노동운동에 대한 함의」, 『중소연구』 35(3)
- 장영석·백승욱, 2017, 「노동자 집단적 저항의 일상화와 중국의 노동정책 변화: 광둥성을 중심으로」, 『산업노동연구』 23(2)
- 정규식, 2019, 『노동으로 보는 중국』, 나뭇잎스
- 정규식, 2020, 「중구 동북지역 도시공간의 재구성과 거버넌스 체계의 변화」, 『만주연구』 29
- 조문영·장영석·윤종석, 2017, 「중국 사회 거버넌스(治理) 확산 속 동북지역 사구건설의 진화: 노후사구(老舊社區)의 모범화」, 『중소연구』 41(2)
- 홍명교, 2019, 「중국 노동자계급의 상태 : 현 시기 중국 노동자운동의 조건과 전망」, 『진보평론』 81
- 單菁菁, 2005, 『社區情感與社區建設』, 北京: 社會科學文獻出版社
- 單菁菁, 2006, 「從社區歸屬感看中國城市社區建設」, 『中國社會科學(院研究生院學報)』 2006年 第6期
- 丁元竹, 2011, 「社會管理發展的歷史和國際視角」, 『國家行政學院學報』 2011年 第6期
- 段亞兵, 2010, 『創造中國第一的深圳人』, 北京: 人民出版社
- 广东省志编纂委员会 编, 2014, 『广东省志(1979—2000)』 第31卷(劳动·社会保障卷, 人事卷), 北京: 方志出版社
- 何艳玲, 2013, 「“回归社会”: 中国社会建设与国家治理结构调适」, 『开放时代』 2013年 第3期
- 辽宁省劳动局《劳动志》编辑室 编, 1991, 『辽宁劳动大事记』, 沈阳: 辽宁人民出版社
- 孟庆峰, 2011, 「半无产阶级化, 劳动力商品化与中国农民工」, 『海派经济学』 2011年01期
- 潘毅·卢晖临·严海蓉·陈佩华·萧裕均·蔡禾, 2009, 「农民工: 未完成的无产阶级化」, 『开放时代』 2009年 第6期
- 陸學藝 主編, 2013, 『當代中國社會建設』, 北京: 社會科學文獻出版社
- 舒元, 2008, 『广东发展模式: 广东经济发展30年』, 广州: 广东人民出版社
- 汪建华·刘文斌, 2018, 「深圳流动人口治理的历史演变与经验」, 『文化纵横』 2018年02期
- 王浦劬, 2014, 「国家治理, 政府治理和社会治理的含义及其相互关系」, 『国家行政学院学

报』, 2014年 第3期

吴介民, 2019, 『尋租中國: 台商、廣東模式與全球資本主義』, 國立臺灣大學出版中心

谢雯, 2019, 「历史社会学视角下的东北工业单位制社会的变迁」, 『开放时代』2019年 第6期

肖滨, 2011, 「演变中的广东模式: 一个分析框架」, 『公共行政评论』2011年 第6期

杨敏, 2012, 「當代社会变革中的“国家-社会”新型关系: 社会学中国化视野下的社会建设与社会管理」, 『华中师范大学学报(人文社会科学版)』2012年 第5期

袁峻, 2010, 「从“暂住”到“居住”: 《广东省流动人口服务管理条例》解读」, 『人民之声』2010年 1期

岳经纶·邓智平, 2017, 『社会政策与社会治理』, 北京: 中央編譯出版社

张紧跟, 2015, 「治理社会还是社会治理? 珠江三角洲地方政府发展社会组织的内在逻辑」, 『天津行政学院学报』第17卷 第2期

鄭杭生, 2013, 「走向有序与活力兼具的社會: 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)』2013年 第1期

《中国社会建设大辞典》编委会 编, 2013, 『中国社会建设大辞典』(第1版), 北京: 中国社会科学出版社

《中国社会建设大辞典》编委会 编, 2016, 『中国社会建设大辞典』(第2版), 北京: 中国社会科学出版社

周大鸣, 2000, 「外来工与“二元社区”: 珠江三角洲的考察」, 『中山大学学报(社会科学版)』2000年 第2期

周庆智, 2019, 「改革与转型: 中国基层治理四十年」, 『政治学研究』2019年 第1期

周兆晴, 2007, 『新粤商』, 北京: 北京大学出版社

庄侃, 2019, 「广东: 打好社会组织领域防范化解重大风险攻坚战」, 『中国社会组织』2019年 4期

左曉斯·張桂金, 2018, 「改革开放四十年中国社会变迁大趋势: 以广东省为」, 『中国矿业大学学报(社会科学版)』2018年 第6期

Cho, Munyoung, 2017, “Unveiling Neoliberal Dynamics: Government Purchase (goumai) of Social Work Services in Shenzhen’s Urban Periphery”, *The China Quarterly* 230

- Howell, Jude, 2015, Shall We Dance? Welfarist Incorporation and the Politics of State-Labour NGO Relations, *The China Quarterly* 223
- Lee, Ching Kwan, 2007, *Against the Law: Labor Protests in China's Rustbelt and Sunbelt*, Berkely: University of California Press
- Lee, Ching Kwan, and Zhang, Yonghong, 2013, "The Power of Instability: Unraveling the Microfoundations of Bargained Authoritarianism in China," *American Journal of Sociology* 118(6)
- Pun, Ngai, 1999, "Becoming Dagongmei: the Politics of Identity and Difference in Reform China", *The China Quarterly* 42
- Yoon Jongseok, forthcoming, "The Local State and Nongmingong Citizenship: Local Welfare as Developmental Contributory Rights in Guangdong Province," *Citizenship Studies*

투고일: 2020년 3월 15일, 심사완료일: 2020년 4월 23일, 게재확정일: 2020년 4월 23일

▪ Abstract ▪

Development and Social Governance of *Guangdong* Region in
China During Reform and Opening-up:
A Comparison with Northeast China

Yoon, Jongseok (Seoul National University)

After its reform and opening-up, China introduced new market mechanisms and faced a very complex form of social change with rapid economic development. Management and governance of ‘society’ at the national level became new items on China’s 2000s agenda. The fastest socioeconomic and governance-related development took place in the Guangdong region, which starkly contrasted with the relatively slow-paced growth in Northeast China. However, after reform and opening-up policies, Guangdong faced a complex ‘new society’ result from China’s rapid change. Its developmentalist policies led to socioeconomic contradictions that accumulated and become deeply embedded in the region. Protracting a mixture of policies between developmentalism, social wellbeing (*minsheng*), and divided communities (*eryuan shequ*), the Guangdong Provincial Government fell short of forming a new social order. Since the mid-2000s, the Guangdong provincial government has tried a complex social governance strategy of diversification through which social management and participation that selectively promotes select social organizations from the grass-roots level, enhance leadership roles of the Communist Party, establish comprehensive measures of the provincial government, and develop of innovative information technology to strengthen governance capabilities (*jishuzhili*). Guangdong’s developmentalist social governance strategy selectively incorporates and fosters social organizations based on their financial capacity, creating a state-market-society governance structure. This triad structure proved valuable in maximizing market mechanisms. Guangdong’s experiences serve as a noteworthy reference for social governance mech-

anisms that can contribute to addressing similar complexities that Northeast regions might face with (post-)developmentalist social governance issues in the future.

Keywords: China, Guangdong, Northeast China, Social governance, Developmentalism, Social organization, Social Work