

중국 ‘안정유지(維穩)’의 정치와 딜레마

장윤미

요 약

이 글에서는 2000년대에 걸쳐 강화되어왔던 ‘안정유지(維穩)’의 정치를 화두로 더 근본적인 개혁으로 나아가기 힘든 중국체제의 구조적 한계를 분석하였다. 현재 ‘안정정치’가 중국의 중요한 국정목표가 되면서, 안정유지는 경제성장을 위한 전제조건이나 통치를 위한 수단을 넘어, 중국 전체 사회를 통제하고 규범화하는 하나의 이데올로기가 되었다. 이러한 안정유지 임무는 중앙에서의 핵심적 권력 독점과 각급 지방정부에서의 구체적이고 촘촘한 조직망을 통해 수행된다. 이러한 안정정치에 대한 강조는 중국 사회가 매우 불안정하다는 점, 정치적 목표가 ‘안정’이라는 뜻에 간혀버려 새로운 정치에 대한 논의의 공간을 원천적으로 막아버렸다는 점, 경제발전을 위한 안정 강조는 결국 기득권만을 위한 성장이 되었다는 점을 보여준다. 지난 10년간 당국의 안정유지 전략에 맞선 집단행동이나 군체성(群體性) 사건 등 다양한 ‘권리보호(維權)’ 운동이 급증했고, 그 어느 때보다 빈부격차가 심해졌기 때문이다. 또한 안정유지를 위한 지방 정부의 권력남용이나 폭력진압으로 인해 기층에서의 급진주의적 집단행동도 늘어났다.

이에 따라 중국은 ‘사회관리혁신’을 돌파구로 삼아 새로운 안정정치의 모델을 모색하고자 하지만, 최근의 정책 규정과 집행 과정을 종합해 볼 때 사회관리혁신은 사회 스스로에 의한 관리라기보다는 국가에 의한 사회관리의 성격을 갖는다고 볼 수 있다. 즉 ‘사회(자치) 관리’가 아니라 ‘(국가의) 사회관리’라 할 수 있다. 중국 정부는 사회관리혁신을 통해 체제의 ‘안정유지’를 도모하고자 하지만, 진정한 사회관리혁신이 이루어지기 위해선 기존 체제의 구조를 개혁해야 하기 때문에 쉽게 목적을 달성하긴 어려워 보인다.

주제어: 중국의 안정정치(維穩政治), 안정정치권력망(維穩網), 사회관리혁신

* 성균관대 동아시아학술원 연구교수

I. 문제제기

개혁 시기동안 중국은 정치적 안정을 매우 중요하게 강조해왔다. 정치안정을 유지해야 ‘개혁’이라는 역사적 과업을 달성하고 경제사회발전을 이룰 수 있기 때문이다. 정치사회안정이 지속적인 개혁과 발전의 전제라는 인식 하에 각급 정부는 안정유지(維穩)를 가장 중요한 임무로 추진해왔다. ‘안정이 모든 것을 압도한다(穩定壓倒一切)’라는 중앙의 신념에 맞춰 각급 지방정부는 그 어느 국가에서도 찾아볼 수 없는 ‘안정유지사무소(維穩辦)’나 ‘종합치안사무소(綜治辦)’와 같은 기구를 촌이나 가도(街道, 동사무소에 해당됨) 등 말단 행정정부에 두고 있다. 각 세대 개혁지도부에 의한 다양한 버전의 ‘안정’ 강조로 인해 안정은 이제 개혁과 발전을 위한 단순한 수단이 아닌, 각급 정부가 핵심적으로 이행해야할 국정목표 자체로 탈바꿈된 것이다. 그러나 안정정치가 곧 정치안정을 의미하는 것은 아니다. 안정유지의 비용이 해마다 상승하고 있고, 중국 정부는 돈으로 안정을 산다는 비난에도 직면하고 있다.

이러한 ‘안정정치’의 강조는 역설적으로 중국 사회가 매우 불안정하다는 점, 정치적 목표가 ‘안정’이라는 뜻에 갇혀버려 새로운 정치개혁에 관한 논의의 공간을 원천적으로 막아버렸다는 점, 그리고 경제발전을 위한 안정 강조는 결국 기득권만을 위한 성장이 되었다는 점을 보여준다. 지난 10년간 이른바 ‘중국의 부상(中國崛起)’에 따라 개혁에 대한 인민들의 기대수준은 높아진 반면, 대내적으로 강화된 정치적 보수화와 사회경제적 불평등의 확대로 인해 최근 이러한 안정정치는 위기를 맞았다. 정부의 안정유지 전략에 맞서 집단행동이나 군체성 사건 등 다양한 ‘권리보호(維權)’ 운동이 급증한 것이다. 당국에서 온갖 수단을 동원해 안정을 유지하려 하면 할수록 자신의 권리를 획득하고 이익을 쟁취하려는 불안정한 집단행동이 늘어났다.¹⁾ 이에

1) 청화대학 사회발전연구팀은 현재 중국사회에 대해 다음과 같이 진단한다. “최근 몇 년 사이 우

따라 최근 안정유지에 대한 접근방식을 다시 재고해야 하며, 안정정치의 다른 돌파구를 찾아야 한다는 목소리가 그 어느 때보다 높다.

이 글은 정치적 '조화사회(和諧社會)'와 경제적 '소강사회(小康社會)'라는 목표를 향해 지난 10년간 달려왔던 중국의 정치를 '안정유지'라는 화두를 통해 분석해본다. '안정정치'가 중요한 국정목표가 되면서, 안정유지는 경제성장을 위한 전제조건이나 통치를 위한 수단을 넘어, 중국 전체 사회를 통제하고 규범화하는 하나의 이데올로기화되어 왔다. 안정정치는 어떻게 조직되고 어떠한 형식을 통해 관철되었는지, 또한 기존 안정정치모델의 폐해를 극복하기 위해 최근에는 어떠한 새로운 방식을 모색하고 있는지 살펴본다. 이러한 안정정치의 이념화와 조직방식의 변화를 통해 중국의 향후 정치적 변화 가능성과 한계를 진단해보고자 한다.

II. '안정정치'의 등장과 이데올로기화

1. '안정유지' 정치의 형성과 강화

문화대혁명이라는 정치적 혼란을 겪은 중국의 개혁 지도부는 안정적인 환경이 없다면 경제건설과 사회발전도 불가능하다는 점을 여러 차례 강조해왔다.²⁾ 1980년대 초 덩샤오핑은 중국의 기본적인 정치제도의 안정을 매우 강조하며 이를 '4개항 기본원칙'으로 구체화한다. 1990년대로 접어들며

리는 실제로 '안정유지의 악순환'에 빠졌다. 각급 정부가 안정유지를 위해 많은 인력과 재원, 물자를 동원했지만 사회갈등과 모순은 감소하지 않았고 오히려 증가했다. 어떤 의미에서 '안정유지를 하면 할수록 불안정한' 악순환에 빠졌다고 볼 수 있다.”(清華大學社會發展研究課題組 2010).

2) 개혁의 설계자 덩샤오핑(鄧小平)은 다음과 같이 강조한다. “중국의 문제에서 모든 것을 압도하는 것은 안정이다. 안정적인 환경이 없다면 그 무엇도 이룰 수가 없으며, 이미 거둔 성과도 잃을 것이다.”(鄧小平 1993, 284).

경제발전과 함께 중국 사회가 점차 다원화되자 이익 대립이나 충돌 사건이 증가하게 된다. 이에 장쩌민(江澤民)은 1994년 5월 상하이 시찰 당시 “개혁, 발전, 안정의 관계를 잘 파악하자”고 제기하며, 개혁, 발전, 안정 삼자간의 관계에 대해 처음으로 언급한다. 개혁은 동력이고 발전은 목표이며 안정은 전제라는 것이다(江澤民 1995). 안정을 개혁과 발전을 위한 중요한 전제조건이라고 보면서, 발전이라는 목표의 달성을 결정짓는 직접적 요인으로 규정한다. 이처럼 덩샤오핑 시대에는 주로 이데올로기 갈등에서 사회불안이 온다고 파악하면서 사회안정을 위한 기본적인 정치제도의 안정을 강조한 반면, 장쩌민 시대에는 발전을 위한 전제조건으로 안정을 강조한다.

이렇듯 안정은 시대적 변화와 개혁의 단계에 따라 기본제도의 안정에서 발전을 위한 전제조건으로 그 강조점이 달라지긴 했지만, 중국 지도부에 의해 개혁 시대 전체에 걸쳐 강조되어 온 국정목표였다. 심각한 것은 기업 개혁과 토지 징수, 도시 철거, 환경보호, 불공정한 사법, 관료 부패 등의 문제로 누적된 사회적 갈등이 끊임없이 폭발하면서 불안정요인은 이제 구조적이고 장기적인 리스크로 고착화되어 왔다는 점이다. 중국 지도부도 이러한 현실을 직시하며 16차 당대회 보고에서는 안정을 민생개선의 문제와 연계하기 시작한다. 즉 빈부격차나 사회불평등 문제의 해결 없이 사회불안정 문제를 해소할 수 없을 뿐 아니라 개혁을 지속해나가기도 어렵고 체제 정당성마저 위협받을 수 있다고 인식한 것이다.

이에 따라 16차 당대회 보고서에는 ‘사회안정유지’에 관한 별도의 내용을 두고 있다. 이 보고서에서는 법에 의거하여 각종 범죄를 단호하게 척결해야 할 뿐 아니라 각급 당위와 정부가 인민대중의 일상생활에서의 실제 문제를 열정적으로 해결해야 한다고 강조하고 있다. 16차 4중전회에서 통과된 〈당의 집정능력건설 강화에 관한 결정〉에서는 사회안정유지에 관한 5가지 분야의 내용을 상세하게 서술하고 있다. 첫째, 사회안정유지 현실화의 업무책임제, 둘째, 사회상황과 민심반영 루트의 소통화, 셋째, 응급기제를 건립하여 공공안전 보장과 돌발사건 처리 능력의 향상, 넷째, 사법기관의

범죄 징벌, 갈등 조정, 안정유지의 직능역할 발휘, 다섯째, 사회치안종합처리 업무기제의 강화 개선 및 각종 범죄활동을 법에 의거해 진압하고 인민의 생명과 재산안전을 보장한다는 등이다. 그중 “사회이익협조기제 건립으로 이성적이고 합법적인 형식으로 대중의 이익요구를 표출하고 이익갈등을 해결하며 자각적으로 안정단결을 유지할 수 있도록 유도한다”고 강조하고 있다. 이후 16차 6중전회에서 통과된 <사회주의 조화사회 건설 관련 중대 문제에 관한 결정>에서는 각 분야의 조화로운 이익관계와 원만한 사회모순 해결의 중요성을 강조하고 있다. 또한 과학적이고 효과적인 이익협조기제, 요구표출기제, 모순처리기제, 권익보장기제 형성을 제기했다. 또한 인민내부모순으로 인한 군체성사건을 적극 예방하고 처리해서 군중이익과 사회안정을 보호한다고 처음으로 언급하기도 했다(胡錦濤 2006).

이처럼 갈등조정과 이익충돌 해결, 군중이익 보호 등이 안정유지의 중요한 내용으로 부각되었기 때문에 17차 당대회에서는 안정유지가 점차 사회건설 영역의 주요 업무로 편입된다. 17차 당대회에서는 ‘사회관리 개선’과 ‘사회안정단결 보호’를 함께 논하면서 ‘당위(黨委)영도, 정부책임, 사회협력, 대중참여’의 사회관리구조를 만들고 기층사회관리체제를 건전하게 하자고 제기한다. 또한 인민내부모순을 적절히 처리하고 신방(信訪)제도를 개선하며 당과 정부가 주도하는 군중권익보호기제를 세우자고 제기한다. 17차 4중전회에서 통과된 <새로운 정세 하의 당 건설 강화와 개선 관련 중대 문제에 관한 결정>에서는 다시 한 번 ‘발전은 확고한 규칙이며, 안정은 확고한 임무다(發展是硬道理, 穩定是硬任務)’라고 제기한다(人民日報 2009/09/28). 이에 따라 각급 당정영도간부들에게 발전이라는 제1임무를 잘 수행하고 안정유지라는 제1책임을 잘 이행할 것을 요구한다. 이는 처음으로 안정유지를 제1책임이라는 수준으로까지 끌어올린 것으로 각급 당정영도간부들에게 안정유지를 전력으로 집행하고 완성할 것을 요구하고 있다.

요컨대 개혁 초기 안정이 개혁과 사회주의 제도 유지의 기본적인 전제였다면, 2000년대 초기 10년을 거치면서 이제 중앙정부와 각급 정부에게 가

장 중요한 정치적 임무가 되었다. 안정이 개혁과 발전을 위한 ‘전제조건’ 혹은 ‘수단’에서 각급 정부에서 가장 중요시 다루고 책임져야 할 ‘목표’가 되어버린 것이다. 그러나 안정을 통해 이뤄나가야 하는 ‘사회주의 조화사회 건설’이라는 목표에도 불구하고 지난 10년간의 성과를 평가해볼 때 오히려 가장 극심한 빈부격차와 불평등을 낳았다. 균형발전이나 민생강조 등 ‘과학적 발전관’의 제시에도 불구하고 오히려 그 어느 때보다 빈부격차가 극심해진 현실을 보면, 민생 강조는 결과적으로 민심을 달래고 사회안정을 유지하기 위한 정치적 수사였다고 평가해 볼 수 있다. 후-원(후진타오-원자바오) 체제 집권 10년 동안 빈부격차 뿐 아니라 정치적 권리 박탈, 사회적 불평등 문제가 가장 심각해졌기 때문이다.

2. ‘안정정치’의 이데올로기화

중국에서 안정은 모든 것에 우선한다. 안정은 개혁과 발전이란 목표와 더불어 중국이 견지해 나가야하는 주요 임무로 지속적으로 강조되어 왔다. 개혁시기 중국 지도부는 체제의 정당성을 경제발전에서 가져오고자 했고, 성공적인 발전과 개혁을 위해서는 무엇보다 안정이 중요했다. 안정이 있어야 개혁도 있고, 개혁이 성공해야 체제도 지킬 수 있는 것이다. 이러한 측면에서 안정정치가 강조되는 가장 중요한 이유는 ‘체제수호적’ 측면과 밀접하게 관련되기 때문이라 할 수 있다.

개혁시기 동안 중국이 보여준 놀라운 경제성장은 ‘중국모델’이라는 담론으로 이어져왔다. 특히 ‘중국모델’에 관한 논의는 그 개념과 특징에 관한 많은 논란에도 불구하고 글로벌 금융위기와 함께 오히려 그 함의가 줄어들지 않고, 또 다른 변신의 가능성을 보여주며 영향력을 유지해왔다.³⁾ 사실 경제

3) ‘중국모델’에 관한 학계의 관점과 중국 내부에서의 다양한 시각과 견해를 정리한 연구로는 장윤미 2011을 참고할 것.

성장의 많은 이유는 정책이나 제도적 원인에서 찾을 수 있지만, 중국 지도부는 '체제'를 수호해왔기 때문에 경제발전을 이룩할 수 있었다는 생각이 점차 강해져 왔고, 이러한 생각이 지배층에 공유되어 왔다. 특히 소동구의 급격한 변혁이나 최근 중동지역에서 잇달아 발생한 자스민혁명⁴⁾의 물결을 목격하며, 중국은 '체제'를 수호했기 때문에 혼란 없이 경제성장을 달성할 수 있었다고 믿었고, 따라서 현재의 당국체제를 유지하는 것만이 개혁을 완성하고 경제성장을 유지할 수 있을 것이라는 믿음이 더욱 강해졌다. 중국의 성공은 권위주의의 우월성을 증명한 것처럼 받아들여졌고, 권위주의는 성장을 위한 기초를 세웠다.⁵⁾

사실 권위주의 때문에 중국이 경제성장을 이룬 것이 아니라, 시장개혁의 성공이 공산당의 권위적 통치를 안정화시켜 왔다.⁶⁾ 그러나 권위적 통치체제를 유지했기 때문에 개혁이 가능했다는 확신은 점차 체제의 우월성과 효율성을 강조하는 것으로 확장되어 왔다. 경제 분야에서의 실용주의, 점진주의적 전략이 성공했던 것처럼 정치(민주) 역시 점진주의적으로 개혁할 수 있다는 것이다. 개혁이라는 역사적 임무를 완수하고 중화민족 부흥의 꿈을 실현하기 위한 핵심역량은 바로 공산당이며, 공산당의 주도하에 점진적인 방식으로 정치를 변화시킨다는 것이다.⁷⁾ 특히 2천년대 들어 중국은 민주

4) 2010년에서 2011년까지 튀니지에 이어 중동 및 북아프리카에서 일어났던 혁명을 자스민 혁명이라 부른다. 2011년 중국의 반정부 시위도 자스민의 중국어 이름에 따라 '모리화(茉莉花) 혁명'이라고 부른다.

5) 자카리아(Zakaria 2008, 95,96)는 "중국에서 이뤄왔던 것은 아마 민주주의에서는 불가능했을 것"이라고 하면서, 중국의 권위주의적 우월성이 바로 중국이 인도를 앞서는 이유라고 지적한다.

6) 많은 연구들은 중국의 권위주의가 '탄력' 혹은 '적응성'이라는 특징을 갖추고 있기 때문에, 안정을 유지할 수 있었다고 본다. 즉 중국 권위주의체제가 평화적인 권력승계 뿐 아니라 사회경제 엘리트를 체제 내로 흡수하고 언론매체와 비정부조직을 체계적으로 통제하며 민주실천의 점진적 확대를 통해 대중들을 설득할 수 있는 능력을 갖추었다는 것이다. 이에 대한 논의로는 다음을 참고할 것. Gallagher 2007; Nathan 2003; Chen 2010; Shambaugh 2009; Lawrence 2005.

7) 2011년 초에 개최된 양회(兩會)기간 동안 우방국(鳴邦國) 전인대 상무위원장은 공작보고를 통해 "중국특색 사회주의의 법률체계" 건설을 선포하고, 기존 정치체제의 정당성과 합법성을 선포하며 개혁추진의 정치적

담론을 선제적으로 해석함으로써 ‘민주의 중국화’를 꾀해왔다. 이는 대내적으로 뿐 아니라 대외적으로도 체제의 우월성과 효율성을 강조하는 것으로 나타났다. 체제에 대한 이러한 중국의 자신감은 경제부상과 더불어 서구를 비롯한 다른 민주국가들에게는 위협으로 비쳐졌다. 서구가 중국을 위협적이라고 느끼는 것은 대국이라는 국가 규모나 날로 커지는 경제력 때문만이 아니라 체제의 상이함에서 오는 부분이 더 크다. 경제력 자체가 위협적인 것이 아니라 경제적 힘을 가지고 민주체제를 좌지우지하며 위협할 수 있고, 중국의 권위주의 체제 그 자체가 서구를 견제하는 힘이나 수단이 될 수 있다는 것이다.⁸⁾

서구 민주국가들이 중국 권위주의체제의 부상을 세계 민주체제에 대한 하나의 도전으로 인식함에 따라, 중국의 안정정치는 단순히 대내적인 것이 아니라, 대외적으로 중국의 부상을 경계하는 세력을 겨냥한 것으로 확장되어 왔다. 지금과 같은 체제를 유지함으로써 서구의 화평연변의 기도를 원천적으로 막고 지속적인 경제성장을 이뤄 부국강병의 꿈을 이룰 수 있다는 것이다. 이를 위해서는 무엇보다 ‘체제안정’이 중요하다. 이렇듯 안정정치는 체제유지의 논리와 결합되어 개혁과 발전이라는 목표를 위한 효과적인 이데올로기를 제공해주고 있다. 이러한 측면에서 ‘중국모델’ 담론은 체제에 대한 재신임 혹은 기존 체제가 혁신할 수 있는 또 한 번의 기회를 주어야 한다는 여론을 조성하는데 어느 정도 성공했다고 볼 수 있다. 당국체제인 중국에서 체제수호의 주체와 핵심은 당연히 당이다.

안정정치가 작동하는 두 번째 중요한 영역은 사회통제적 측면이다. 2000년대 들어 중국의 빈부격차가 한층 더 확대되면서 사회갈등도 심화되었고, 전국 각지에서 군체성 사건과 인권사건이 빈번히 발생하고 있다. 중국의 관

사상의 다원화, 삼권분립과 양원제, 연방제, 사유화를 하지 않는다”는 이른바 ‘다섯 가지를 하지 않음(五不搞)’을 표명한다(鳴邦國 2011).

8) 프리드만(Friedman)은 포스트 마오 시기 세계정치의 새로운 변화로 첫째, 중국의 소프트파워 능력으로 인해 민주주의보다 권위주의가 더 낫다고 여기게 할 것이라는 점과 둘째, 중국공산당 체제능력이 세계의 민주주의를 지속적으로 역전시킬 것이라고 전망한다.

방통계로 2005년 시위건수가 9만 6천여 건에 달하며 연간 820만 명 이상이 참가했다. 칭화대 쑤리핑(孫立平) 교수에 따르면 2010년 시위건수는 18만건에 달한다(經濟觀察網 2011/04/22). 시위의 빈도수 뿐 아니라 규모도 갈수록 커져갔는데, 대만정치대학 왕신셴(王信賢) 교수가 2007년에서 2011년 사이 사회항쟁 관련 매체보도를 수집, 모두 1,117건의 사례를 분석한 결과, 그중 천명 이상이 참여한 경우는 35.6%, 만 명 이상이 참여한 사건은 4.9%에 달했다.⁹⁾

최근 중국 인민들의 집단행동은 기존의 생존권 보장이라는 경제적 요구 외에도 공민들에게 합법적으로 부여된 정치적, 사회적 권리까지 주장하는 권리보호운동으로 확대되고 있다. 구이저우(貴州)의 뤑안(饒安), 윈난(雲南)의 멩롄(孟連), 후베이(湖北)의 스셔우(石首), 광둥(廣東)의 우칸(烏坎) 사건 뿐 아니라, 2012년 들어서는 천광청(陳光誠)의 미 대사관 피난 사건, 후난(湖南)의 리왕양(李旺陽) 사망사건, 산시(陝西)의 강제 낙태 사건, 광둥 중산시 민공들의 경찰과의 대치 사건, 최근 일어난 쓰촨(四川) 스팡(什邡)의 군체성 사건 등 대규모 집단행동이 연달아 발생했다. 4세대 지도부가 강조해온 '조화사회'로 인민들의 기대가 높아져 항쟁의 정치적 기회를 제공했고, 지방정부가 주로 개발논리 위주의 개혁을 추진하면서 인민들의 불만을 초래했기 때문이다. 따라서 지방의 항쟁은 대개 중앙정책 문건에 근거를 둔 '법에 의거한 항쟁(依法抗爭)'이라는 특징을 보이며, '지방에 반대하나 중앙에 반대하지 않는' 특징을 보인다(O'Brien and Li 2006; 于建嶸 2010). 중앙정부 역시 안정유지 전략을 통해 문제의 핵심이 결코 중공의 권위적 체제 자체에 있지 않고, 지

9) 10위권 안에 드는 항쟁지역 중 광둥(廣東)성이 1위를 차지했는데, 그 이유는 홍콩에 가깝고 매체가 비교적 개방적이며 노동집약형 산업이 밀집되어 있어 노사갈등이 빈번하게 발생하기 때문이다. 베이징이 2위를 차지한 이유는 상방(上訪, 하급기관의 부당한 처분 등으로 피해를 입게 된 시민들이 상급기관에 직접 민원을 제기하는 제도) 민중이 모두 수도 베이징으로 몰리기 때문이다. 항쟁 사유에서 노동자 항쟁(농민공의 권리보호 포함)이 가장 높아 24.4%를 차지했고, 농민항쟁(철거, 토지보상문제 포함)은 21.7%, 중산계급 항쟁(도시 업주, 퇴역군인, 교사 등)은 17.1%, 지방정부의 부당한 법 집행으로 인한 항쟁은 9.1%를 차지하는 것으로 나타났다(王信賢 2012).

방 차원의 소수 법을 지키지 않는 부패관료들에게 있음을 믿게 하려 한다.

중국의 안정유지 정치는 이러한 권리보호운동에 대응하여 강조되어 온 것으로, 사회를 통제하고 질서를 유지하려는 목적에서 비롯되었다. 그러나 2000년대 들어 급증한 권리보호운동은 국가주도적인 ‘법률 보급’운동에서 시작된 것이라 할 수 있다. 권리나 인권 개념은 세계화에 따라 각국에서 보편적으로 사용되어왔고, 최근 20년간 전지구적 범위에서 확대되어 왔다. 중국에서도 사회개혁단체는 거의 ‘권리보호단체’로 불리고 있으며, 사회개혁 변호사들도 ‘권리보호변호사’라고 불린다(Fu and Richard 2011). 요컨대 ‘법에 의한 통치’로의 전환이라는 중국의 ‘의법치국(依法治國)’ 전략이 ‘의법항쟁’의 결과를 가져왔다고 볼 수 있다.

이러한 점에서 안정유지(維穩)와 권리보호(維權)는 대립쌍이 아니라 대응쌍이다. 제도화를 통해 사회안정을 도모하려는 시도가 필연적으로 법에 의존한 권리저항의 증가를 가져온 것이다. 중국 지도부는 통치를 위한 수단으로 ‘법제화’를 추진했지만, 많은 인민들에게 법은 권리를 되찾고 권력을 견제하는 중요한 근거로 받아들여졌다. 이러한 변화는 중국의 정치적 소수자들을 정치적 주체로 각성시키는데 어느 정도 도움을 가져왔다고 볼 수 있다. 그러나 현재 시장경제 확립이나 사회통치를 위해 건설되고 있는 법제화의 공간에는 법치의 확대에 수반되는 정치적 권리의 보장이 전혀 존재하지 않는다. 즉 법제화를 통해 사회안정을 유지하려는 통치전략은 통치의 효율을 위한 것일 뿐 정치의 공간을 전혀 허용하지 않기 때문에, 이는 결과적으로 ‘정치개혁’이란 담론의 공론화(空論化)를 가져올 수밖에 없었다.

세 번째 안정정치가 발휘되는 영역은 정치경제적 측면이다. 30년간의 고속성장으로 ‘중국부상’이란 꿈을 이뤘지만, 성장의 결과 중국 사회는 매우 불안정해졌다. 성장의 혜택이 매우 불균형적으로 돌아갔기 때문이다. 경제발전과정에서 국가가 지속적으로 자본과 환율을 통제해왔다는 측면에서 중국의 경제개혁이 신자유주의적 경향에서 어느 정도 이탈되어 있었다고 볼 수 있지만, 불평등의 심화라는 측면에서 중국 역시 신자유주의 세계화의

결과에서 자유로울 수 없다. 이러한 불평등 심화는 계급권력의 재구성을 의미하는 지표라 할 수 있다(하비 2009). 개혁 이후 중국은 지방정부에게 더욱 많은 경제 재량권을 부여했고, 정치 간부와 경제엘리트 간의 상호 공생관계는 갈수록 긴밀해져갔다. 경제성장과 함께 국가에 의존하며 성장한 중국의 자본가집단은 정치권력과의 주요 결탁자가 되었다. 특히 1990년대 말 이후 국유기업의 민영화가 가속화되고 기업의 소유와 관리에 대한 특권을 소수 관료층에게 제공함에 따라 부와 권력의 독점 현상은 더욱 심각해졌다. 정치권력과 경제권력의 결탁으로 축적해온 부와 권력은 주류이론의 뒷받침으로 점차 합법성을 갖춰왔을 뿐 아니라 이제는 불법적인 자본의 원시적 축적 과정을 추궁하는 일조차 실질적으로 어려워졌다. 도시철거나 토지개발을 둘러싼 지방정부에 의한 탈취 혹은 강탈이 노골적으로 벌어졌고, 공적영역에서 사적영역으로의 이전을 통한 공유재산의 약탈이 대규모로 벌어졌다. 소득불균형, 관료부패, 엘리트특권, 세습고착화 등의 사회모순이 날로 심각해져 중국사회의 균열구조를 만들어냈다(孫立平 2003).¹⁰⁾

이러한 과정에서 안정유지의 정치는 기득권 형성 및 고착화를 위한 이데올로기로 작동해 왔다. 공적 영역을 사적 영역으로 전환시키는 제도적 과도기에서 안정유지는 불충분한 제도적 공백을 보완하고 공평한 분배를 지연시키는 이데올로기였다. 기층에서의 촌촌한 조직망을 통해 이른바 '안정유지체제(維穩體制)'가 실질적으로 강화되어 온 지난 10년간 중국의 빈부격차가 더욱 심각해진 현실을 보면,¹¹⁾ 결국 안정유지는 기득권의 부와 권력을

10) 정치엘리트와 경제엘리트가 어떠한 과정을 거쳐 부와 권력 축적의 동맹을 형성했는지에 관한 연구는 Dickson 2008과 장윤미 2010을 참고할 것.

11) 개혁개방 정책으로 전환되기 시작한 1978년 중국의 지니계수는 0.317이었으나, 2000년부터 0.4의 경계선을 넘기 시작했고 해마다 상승해 2004년엔 0.465에 달한다. 시난차이징(西南財經)대학 중국가정금융조사연구센터가 최근 발표한 〈중국 가계소득불평등 보고〉에 따르면 2010년 가계소득의 지니계수는 0.61에 달해, 동기간 전세계 평균 0.44보다 훨씬 높게 나타나 중국의 빈부격차가 매우 심각한 수준임을 보여준다. 2000년부터 국가통계국에서는 농촌주민 순소득의 지니계수를 발표하고 있으나, 도시주민의 지니계수는 계속 발표하지 않고 있다(財新網 2012/12/10)

지키기 위한 논리이자, 불평등한 사회의 불안한 요인들을 짓누르고 은폐하는 주요한 이데올로기 역할을 해왔다는 것을 알 수 있다.

요컨대 ‘안정유지’가 각급 정부의 주요 업무목표가 되면서, 안정의 논리는 점차 체제유지, 사회질서유지, 기득권유지를 위한 이데올로기로 변해왔다. 안정정치의 논리와 이러한 구조의 고착화로 인해 중국 정치체제나 정치개혁에 대한 논의의 자발성은 원천적으로 막히게 되었으며, 이러한 상황에서 새로운 체제에 대한 어떠한 제안도 근본적인 한계를 가질 수밖에 없었다.¹²⁾

III. 안정유지의 조직과 방식

1. 안정유지의 권력망(維穩網)

안정유지체제는 중앙에서의 핵심적 권력 독점과 각급 지방정부에서의 구체적이고 촘촘한 조직을 통해 이루어진다. 중앙정법위는 정법 업무를 영도하고 관리하는 중앙의 직능부문으로,¹³⁾ 중앙과 성, 지급, 현 4개 급에 모

12) 2012년 1월 9일 중국공청단 기관보인 『중국청년보』는 칭화대학 쑤리핑(孫立平) 교수가 쓴 “‘돌 더듬는 것만 습관이 되어 강 건너는 것조차 바라지 않는다’를 경계해야 한다(須警 ‘石頭摸上了癮, 連河也不想過了’)”는 제목의 글을 실었다. 중국의 점진적 개혁을 함축적으로 묘사한 ‘돌다리를 두드리며 강을 건넌다(摸着石頭過河)’는 표현을 빌어 중국의 현실을 비판한 것이다. 그러나 이 글은 발표된 지 몇 시간 만에 금지됐고, 이를 전제한 포털사이트 역시 삭제됐다. 보고서에서는 중국이 현재 가장 경계해야 할 것은 바로 ‘전환의 함정’이라고 지적한다. 즉 개혁과 전환의 과정에서 형성된 기득권의 이익구조가 진일보한 변혁의 과정을 저지하고 현상유지를 요구하며 전환과정에서 형성된 특수한 ‘과도기적 상태’를 고착화하여 자신들의 이익을 최대화하는데 유리한 이른바 권력과 시장이 결합된 ‘혼합형 체제’를 형성하려한다는 것이다. 또한 보고서에서는 기득권 집단이 ‘안정유지’를 이용하여 개혁을 거부하는 것 역시 ‘전환의 함정’의 주요 증상이라고 지적한다(多維新聞 2012/01/09)

13) 1991년 4월 중공중앙은 〈사회안정 보호와 정법업무 강화에 관한 통지〉를 발표, 안정유지가 당과 인민의 모든 것을 압도하는 정치임무라고 제기한다. 정법업무의 강화가 사회안정 보장에 중요한 역할을 한다는 것이다. 〈통지〉는 중앙정법위 회복을 선포하고 직책과 임무를 적절히

두 설치되어있다. 주요 임무는 사회안정 유지로, 지도, 협조, 감독,公安 검사, 검찰, 법원, 사법, 국가안전 등의 부문을 포괄한다. 2000년대 들어서는 사회안정 유지를 위해 중앙에 중앙안정유지공작영도소조를 설립한다. 이는 중공중앙위원회의 공무논의(議事) 협조기관 중의 하나로 중앙정법위 기관에서 업무를 처리한다. 또한 중앙정법위와 함께 현판을 내걸고 있는 기관으로는 중앙사회치안종합치리위원회(이하 중앙총치위)가 있는데, 이 기관은 주로 국내 치안을 담당한다. 요컨대 중앙 수준에서 안정유지조직은 중앙정법위를 주체로 하고 중앙안정유지영도소조를 최고권위로 하며, 이러한 기반 위에 총치위 등의 기관, 통관公安, 법원, 검찰원, 국가안전부 등의 정법기관으로 구성되어있다. 2005년 말부터 해마다 열린 '전국정법공작회의'는 모두 '안정유지'를 주제로 개최되었다. 특히 2008년에서 2009년 사이 티베트 유혈사태와 올림픽 등 중요한 사건들을 겪으면서 중국의 안정유지모델은 전략적 구상에서 기술적인 수단으로, 이론적인 모색에서 실천적 혁신으로 전환하게 되어 점차 전체 틀을 완성하게 된다(南方周末 2010/03/04).

중앙정부는 대개 각 지방의 시위사건 처리에 직접 개입하지 않으며, 각급 지방정부에서 책임지고 안정유지의 업무를 담당할 수 있도록 압력을 가하고 있다. 지난 10년 동안 안정유지의 책임을 현지 기층정부가 맡는 관례가 점차 명문화되어 왔다. 2005년 국가 〈신방조례〉와(國務院信訪條例 2005/01/18) 2008년 중앙사회치안종합치리위원회가 발표한 〈전국사회치안종합치리공작요점〉에서는 지방 책임자가 관할 구역의 치안과 안정에 책임져야 한다는 점을 분명히 명시화하고 있다(新華網 2008/02/03). 또한 안정유지가 당과 인민의 모든 것을 압도하는 정치적 임무로 제시된 이후, 업무수행의 필요에 따라 관련기관이 계속해서 아래로 팽창해 왔다. 위에서 아래로 수직적으로 통합된 안정유지 조직망은 정법 라인을 중추로 하여公安, 법

조정한다. 각 지역의 당위 정법 영도기구의 명칭을 통일적으로 정법위라 하고 건설을 강화한다(新華網 十三大以來重要文獻選編).

원, 신방 등의 기관까지 확장되며, 기층에는 안정유지와 종합치안(綜治) 두 거점을 설치해 두었다. 안정유지라인의 관련 지도자는 당국체제에서 높은 지위를 차지하고, 안정유지기관은 말단조직까지 지방화되어 안정유지사무소는 가도수준까지 도달해있다.¹⁴⁾

안정유지업무의 중심은 8·90년대 ‘엄중 단속(嚴打)’에서 최근에는 ‘세 가지 중점사업’, 즉 사회갈등 해결, 사회관리 혁신, 청렴하고 공정한 법 집행으로 점차 바뀌었다(財經網 2011/06/07). 이에 따라 안정유지업무에는 치안관리 뿐 아니라 유동인구관리, 사회갈등해결, 신방총량 통제, 사회여론 유도, 돌발사건 처리 등의 업무를 모두 포괄, 업무 범위가 지속적으로 확대되어 왔다. 현재 일부 지방에서는 종합치안신방안정유지센터(綜治信訪維穩中心)를 건설하는데 주력, 종합치안과 신방, 사법, 긴급 상황을 하나로 묶는 이른바 ‘사위일체(四位一體)’형의 조정 구도를 구축하려 한다. 이는 ‘안정유지’ 업무가 이미公安, 신방, 민정, 사법 등의 영역을 초월하여 각 부서의 공동협력이 필요한 정부의 핵심 업무가 되었음을 의미한다고 볼 수 있다.

기층정부는 중앙과 달리 갈등의 최전선에 직면해 있기 때문에, 사회 통제가 모든 지역을 포괄할 수 있도록 관련 기관을 촘촘하게 설치해 두었다. 저장(浙江)성 항저우(杭州)시의 경우 2010년 6개 시내지역 모든 지역 공동체(社區)에 812명 규모의 종합치안·안정유지 전문인력을 배치해 두었다. 안정유지 시범구인 광둥성 윈안현(雲安縣)의 경우에는 “3급 공동방위(三級聯防)”식으로 조직된 大종합치안-안정유지 네트워크(大綜治維穩網絡)를 구축해놓았다.¹⁵⁾ 이는 “현(縣)-진(鎮)-촌(村)”으로 이어지는 수직통합적 조직으

14) 상급기관과 기층단위 간의 업무관계를 비유한 “위에는 천 개의 실이, 아래에는 하나의 바늘이 있다(上面千條線, 下面一根針)”란 말은 기층정부의 정치적 중요성을 잘 보여준다. 상급의 각 라인과 부문은 모두 자체 업무기준과 구체적인 업무 요구가 있는데 가장 기층에 있는 단위로서는 상급의 지시라면 모두 잘 따라야 하는 임무가 맡겨진다. 대개의 상황에서 기층정부관 통상 진(鎮)정부(농촌)와 가도관사처(街道辦事處, 도시)를 가리킨다.

15) 윈안현의 이른바 ‘大종합치안-안정유지 네트워크’란 구체적으로 다음과 같다. 하나의 현에 현급 총치신방안정유지센터(현 센터)를 설치해두고 ‘어려운 일(難事)’의 처리를 담당한다. 8개 진에는 진급 총치신방안정유지센터(진

로 여기에 편성되는 인원도 상당하며, 매년 별도의 안정유지경비 항목도 두고 있다. 제일 업무과제인 안정유지를 위해 등급별 일정한 인센티브를 통해 촌과 진 간부의 적극성을 동원하고 있다. 2010년 원안현의 경우 모두 2만 위안의 인센티브가 기층간부들에게 지급되었는데, 이러한 비용은 현지 주민의 베이징으로의 상방을 저지하는 비용보다 오히려 적게 들기 때문에 대다수 기층에서 보편적으로 채택하고 있다.¹⁶⁾

그동안 중요하게 다뤄지지 않았던 '인민조정제도(人民調解制度)' 역시 2009년부터 다시 강화되어 전국 각지에 '인민조정위원회'나 '사회갈등조정센터' 등의 기관이 설립되기 시작했다. 이러한 조직들은 직접 지역 공동체 안으로 들어가 재정적 지원을 받으면서 대량의 전직/겸직 '인민조정원'을 고용하고 있다. 이들 조직은 2009년 정법 업무의 목표인 '조기 발견, 완전 통제, 원만한 처리'라는 지침에 맞춰 법에 따라 각종 군체성 사건을 처리해 나갔다. 인민조정원은 조정의 기능뿐 아니라 안정유지 관련 소식을 정부에 즉각 보고하는 책임도 맡고 있다.¹⁷⁾

지방정부가 안정을 유지하는 구체적인 방법엔 몇 가지 형태가 있는데, 우

촌과 사구에는 촌급 총치신방안정유지사무소(촌 사무소)를 설치하고 '작은 일(小事)'의 처리를 맡는다. 원안현은 촌간부를 포함하여 재정지출 대상자가 6,700여 명인데, 안정유지에 참여하는 인원은 약 1,800여명에 이른다. 그중 현 센터의 고정업무인원은 약 20명이고 별도로 200여명의 응급팀을 두고 있어 군체성, 돌발성 사건에 총괄적으로 대응한다. 8개 진 센터에는 각각 10여명의 근무자가 있고, 현위 부서기가 안정유지센터의 주임을 맡고 있다. 모든 촌의 안정유지사무소 구성원은 인구 규모에 따라 인력을 배치한다. 예컨대 첸펑진(前鋒鎮) 야러우촌(崖樓村)의 경우 345가구 1,380명이 사는데, 사무소에는 모두 4명이 있고 소장은 촌위 위원이 겸직하고 있다(財經網 2011/06/06).

16) 원안현은 많은 지방정부에서 보편적으로 용인하는 "장려금으로 보상을 대신하는(以獎代補)" 정책을 실행한다. 촌 사무소에서 일처리를 잘하면 장려금으로 50-100위안을 지급하고, 진 센터에서 일을 잘 처리하면 200-300위안을 지급한다. 만약 한 해 동안 불안정한 일이 발생하지 않으면 막대한 상금을 지불한다. 이러한 방식이 촌과 진 간부의 적극성을 유발할 수 있다는 것이다(財經網 2011/06/06).

선 베이징사무소(駐京辦)에서 근무하는 법관이나 인력을 통해 상방을 저지하는 방법이 있다.¹⁸⁾ 두 번째 방법으로는 신방 저지를 보안회사에게 외주를 주는 방식이 있다. 안위안당(安元鼎) 회사의 경우, 19개 성급 정부 관련부문과 신방저지 협의를 체결한 바 있다.¹⁹⁾ 세 번째 방법은 신방저지에 실패하여 신방민이 관련부문에 신방을 접수한 경우 그 근거 서류를 ‘삭제(銷號)’하는 방식이다. 신방부서가 상방을 접수한 뒤에는 대개 업무처리를 위해 원본을 남겨두고 이를 ‘하오(號)’라고 부르는데, 이를 없애버림으로써 정적(政績) 평가의 근거를 아예 말소하는 것이다. 이렇게 지방정부에 의한 ‘돈으로 안정을 사는’ 방식은 일반적인 치안보다는 주로 군체성 사건이나 상방을 겨냥한 것이다.²⁰⁾ 이를 위해 광둥성 쉰장(廉江)시의 경우 340명 규모의 ‘비호대(飛虎隊)’를 창설하기도 했다(南方日報 2010/08/25).

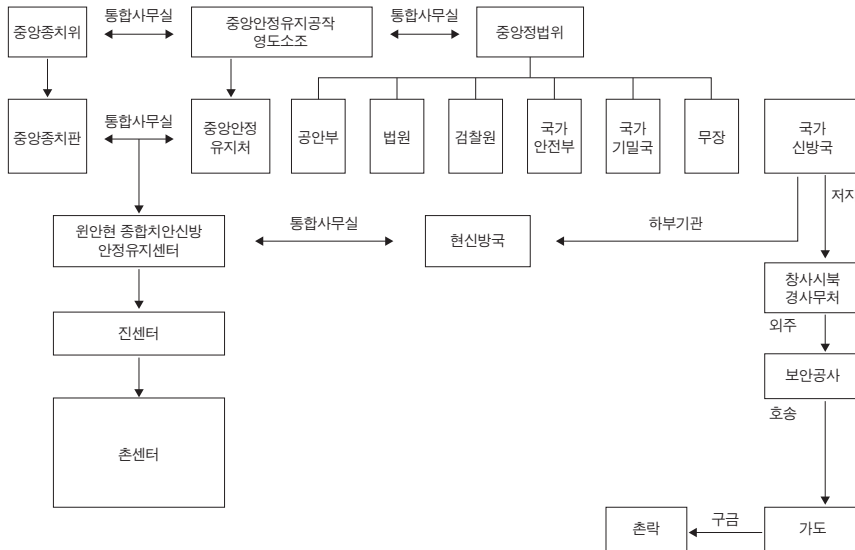
다음의 그림은 중앙정법위를 정점으로 하여 조직된 ‘안정유지 권력망’이 각급 정부 층층으로 확산되어 말단인 촌이나 가도에까지 미치고 있음을 보여준다. 이러한 조직 구조는 최고 권력에서 각급 권력으로 이어지는 다층적인 ‘정치적 하청(아웃소싱)’을 통해 이루어지고 있고, 이러한 구조로 정점에서 저점까지 ‘안정유지의 사슬’을 형성하고 있다. 이러한 구도에서 안정유지활동은 분산되고 지방화된 형태를 띠지만, 개별 안정유지과정은 정법위와 주요 기관들을 통해 더욱 통합적으로 통제되어 위계적인 안정사슬 구조를 형성하고 있다.

18) 그러나 각 지방에서 비용을 들여 유지하고 있는 베이징 사무소가 수도 관리와 행정질서의 혼란을 가져와 중앙에서 폐지하기에 이른다. 현재까지 50개 성급 정부와 경제특구 정부, 296개의 지급 정부는 여전히 베이징 사무기관을 보류하고 있지만, 각 지역 각 부문에서는 이미 베이징 사무소 625개를 철수시켰다(財經網 2011/06/06).

19) 보안회사는 지방정부를 위해 신방민을 저지, 구금, 송환한다. 모든 항목마다 명확한 비용 세목이 있고 통제비는 1인당 200-400위안, 강제비 1인당 200-400위안 정도이며, 호송비 세목은 교통수단, 호송인원, 거리에 따라 다르다(財經網 2011/06/06).

20) 지방정부의 이러한 대응은 상방이나 집단행동 참가자에게 기회주의적 심리를 제공하기도 하는데, 예컨대 ‘일을 벌이지 않으면 해결이 안되고, 일을 작게 벌이면 작게 해결되고, 일을 크게 벌이면 크게 해결된다(不鬧不解決, 小鬧小解決, 大鬧大解決)’는 말처럼 일을 크게 벌여 여론화에 성공해야 받을 수 있는 보상도 크다는 것이다.

〈표 1〉 사회안정유지 조직구도



출처: 財經網 2011/06/06

이렇게 상층에서 기층 말단까지 권력을 독점적으로 행사하는 정법기관의 업무배치는 표면적으로 볼 때 합법적이며 중국이 추구하는 이른바 ‘의 법치국(依法治國)’의 지침을 따른 것이지만, 여기서의 법치란 통치수단에 불과한 ‘율치(律治)’의 수준에 머물러 있다. 게다가 상층에서 기층 말단까지 층층으로 촘촘하게 배치된 안정유지조직은 기존의 행정력을 총동원하고 최소의 비용으로 최대의 효과를 얻으려 하기 때문에, 안정유지 임무를 수행하는 과정에서 종종 엄중단속이나 강력탄압을 강조하게 된다. 이렇게 기층으로 갈수록 압박이 커지는 구조에서는²¹⁾ 다양한 형태의 폭력을 동원하고

21) 중국 학계에서는 이러한 구조를 ‘압력형 안정유지체제(壓力型維穩體制)’라 부른다. 이른바 ‘압력형 안정유지체제’란 당위(黨委)로의 권력 집중과 당정합일의 방식으로 당정의 수직적 권력, 책임제 네트워크, 정치경제적 인센티브를 동력으로 하여 사회안정유지의 압력을 층층이 아래로 침투·확산시키는 정책결정과 집행모형을 가리킨다. 압력형 안정유지체제에서 상급 정부는 안정을 정치적 업적과 인사고과의 기준으로 삼아 하급 관료에게 압력을 행사하는 수단으로 사용한다(于建嶸 2012; 林杭鋒 2011; 秦小建

은폐하며 최종적으로는 기층에 모든 고통을 집중시키고 있기 때문에, 안정을 강조할수록 점차 더 불안해지는 현상이 더욱 두드러지게 나타날 수밖에 없다.

2. ‘안정유지 권력망(維穩網)’의 문제점과 한계

‘안정유지 권력망’의 가장 큰 문제점은 비용이 많이 든다는 것이다. 독립적인 법체계나 자발적인 사회자치 환경 조성이 아닌 ‘정치적 하청’의 방식으로 하급 정부에게 압박을 가하는 형태로 안정을 유지하기 때문에, 심각한 재정적, 물리적, 인적 부담을 초래할 수밖에 없다. 최근 발표된 통계수치가 보여주듯 각 지역의 안정유지비용이 급상승하여 지방재정의 상당한 비중을 차지하고 있다. <2009년 예산법집행상황 및 금년 예산초안보고>에 따르면 2009년 전국적으로 치안부문에 쓴 지출은 4,720억 위안으로 전년 대비 16% 증가했다. 2010년 치안 예산이 5,140억 위안에 달해 다시 8.9% 상승, 증가폭이 군사비를 초월했고, 실제 금액으로 볼 때 국방지출액과 맞먹는다. 2011년 예산안에서는 치안 관련 예산을 6,244억 위안으로 배정, 전년보다 12.7% 증가한 국방예산 6,011억 위안을 처음으로 넘어섰다(Buckley 2011). 2012년 치안예산은 전년보다 11.5% 증가된 7,018억 위안에 달했고, 국방예산은 전년 대비 11.2% 늘어난 6,703억 위안이다. 민간 통계에 따르면 중국에는 대략 2천만 공안과 100만 무장경찰이 있고, 400만의 각종 보안을 갖추고 있다(第一金融网 2010/03/06). 『법제일보』 보도에 따르면 2009년 재정수입이 1,500억 위안인 라오닝성의 경우 223.2억 위안을 사회안정유지비용으로 지출한다고 밝힌 바 있으며, 이는 2008년보다 15.5% 상승한 수치로 라오닝성 인구 1인당 안정유지 비용은 500위안에 달한다(南方周末

된 이러한 상급-하급 정부 간의 관계를 ‘압력형 체제’라 명명한 연구서로는 榮敬本 1998을 참고할 것.

2010/03/04). 광둥성 렌장시의 경우 2009년 한 해 동안 3,100만여 위안의 안정유지비를 지출했는데, 이는 과거 5년간 비용의 총합에 달하는 액수이다 (南方日報 2010/08/25).

일부 지방정부에서는 돌발성 사건의 여론화를 막기 위해 법에 따라 사건을 처리하기 보다는 개별적인 금전적 협상을 통해 사건을 무마하려 한다. 2010년 1월 구이저우성 안순(安順)시 관링(關嶺)자치현 포궁(坡貢)진에서 발생한 '안순 총격사건'의 경우 현지 정부가 유족과의 합의를 통해 70만 위안을 배상해 주기로 했는데, 이는 포궁진의 3년 재정수입과 맞먹는 액수였다 (新京報 2010/01/18). 현지조사 연구에 따르면 화베이 지역의 한 시에서는 권리보호 사건 1인당 지급되는 비용이 6천~7천위안 정도에 달했고, 화난 지역의 한 시에서는 산재사망사고가 발생했을 경우 유족에게 지급되는 위로금이 2009년 40만 위안에서 2011년 100만 위안으로 상승한 것으로 나타났다(張永宏 外 2012). 2011년 6월 11일 쩡청(增城)시 신탕(新唐)진에서 발생한 대규모 농민공 시위의 경우, 쩡청시 공안국은 시위자 체포에 최고 1만 위안의 현상금을 걸었고, '용감한 시민' 칭호를 부여하며, 제보자가 농민공이라면 현지 호구를 주겠다고 공언하기도 했다(阿波羅新聞 2011/06/21).

많은 지방정부에서는 안정유지를 간부에 대한 업무평가와 연결시키고 있다. 사회통제와 공공안전에 대해선 기층정부가 책임진다는 이른바 '현지관리(屬地管理)' 원칙에 따라 특정 관할구에서 사회소요나 사고가 발생하면 관할구의 책임자는 '일표부결(一票否決)' 당한다. 즉 어떤 정책영역에서 실패하면 다른 모든 영역의 업적과 성과도 부정당하게 되며, 단위 책임자는 상여금이나 승진, 조직 명예라는 자격도 모두 상실하게 되는 것이다(張永宏, 李靜君 2012). 이처럼 지방 관료에 대한 평가와 승진을 관할 지역 내에서의 군체성 사건 발생 건수와 성이나 도시 간의 연대 저항 및 베이징으로의 상방을 방지하는 능력과 서로 연결시키고 있다.²²⁾

22) 2002-2003년 이후 공안부는 각 지역의 베이징 상방수에 순위를 매겨 각 성에 공개하고 성급

이에 따라 안정유지 집행과정에서 다양한 수단이 동원되고 있다. 대개의 지방정부는 중앙의 압력에 직면하여 문제의 근본적 해결보다는 일정한 안정지표의 유지를 더 중시하는데, 이러한 과정에서 상방저지, 서류 말소, 구류, 벌금, 노동교육, 실형 선고, 연좌, 심지어 정신병원으로 압송하는 등의 수단으로 상방민들을 제압하고 있다. 심각한 것은 불법적인 폭력 철거나 무력경찰 동원 등 폭력의 동원인데, 안정유지라는 업무목표 자체가 지방의 불법적 행정의 구실이 되고 있는 것이다. 행정권력을 동원하여 신방민이나 철거민들을 제압할 때 이들을 ‘적대세력’으로 간주하고 폭력행사를 정당화하고 있다(南都周刊 2010/07/22). 하급 정부로 갈수록 책임의 압박이 커지는 구조에서 이와 같은 기층정부의 폭력적 대응은 민심의 불만을 더 자극하여 최악의 결과를 초래하는 경우가 많다.

안정유지 조직망은 지방 권력과 자본 간의 고리로도 연결되어 있다. 기층 정부에선 예산부족의 이유를 들어 도시 정비나 치안 등 공적 영역의 분야를 아웃소싱하기도 한다. 신탄진의 경우 급속한 도시화 과정에서 생겨난 이른바 ‘성중촌(城中村)’에 대한 치안유지 병력이 부족하여 촌에서 자체적으로 치안방위대를 조직해왔다. 치안대는 현지 촌민으로 구성되며 외지인 사장들에게 거액의 임대료와 치안유지비를 받아 운영해왔는데, 구체적인 금액은 공장 면적과 지역 위치에 따라 다르다. 치안요원의 권력이 갈수록 커져 거리 순찰뿐 아니라 거류증 조사, 차량 관리, 도시 관리, 교통경찰 등 사실상 공적 영역의 기능을 모두 맡고 있다. 주로 불법차량을 잡고 노점상을 쫓아가 벌금을 매기는 일을 하는데, 이들에게 부과되는 벌금의 액수는 제멋대로이며 대개 치안요원 개인의 주머니로 들어가 부정부패의 온상이 되고 있다. 이렇게 공적 영역이 사적 자본으로 운영되기 때문에 기층 정부에선 재정 확보를 위해 더 많은 외지 기업을 유치하려하고 이를 위해 기업의 노동법 위반이나 노동자에 대한 가혹한 착취도 눈감아주기도 한다. 각종 노동관

공안청 간의 경쟁을 부추겨왔다.

런 규정을 어겨 취득한 이윤 중의 일부는 다시 지방 관료들에게 뇌물로 상납되며, 이로써 지방 관료와 기업가 간의 이해관계가 더욱 밀착되고 공고해지는 것이다.

이러한 안정유지방식은 지방 정부에게 심각한 재정적, 물리적, 인적 부담을 가져다 줄 뿐 아니라, 일부 지방정부의 권력남용이나 직무유기 현상도 초래하고, 기층에서의 급진주의적 행동과 현상이 급증하게 된 주요한 원인이 되고 있다. 2000년대 들어 자살, 무고한 이에 대한 무차별적 공격, 각종 분풀이 및 소란 사건 등이 급증했다(于建嶸 2008). 이에 따라 안정유지의 주체를 정부에서 사회나 시장의 영역으로 전환시켜야 한다는 목소리가 높다(上海財經大學高等研究院 2010). 이익갈등의 주체가 법이 허용하는 범위 안에서 협상을 벌이고, 사회중개조직을 합리적으로 이용해 사회갈등 조정에 참여시켜야 한다는 것이다.

IV. 새로운 안정유지(維穩)모델의 탐색과 현실

1. 사회관리 강화와 혁신

최근 급증한 각종 권리보호운동은 안정유지를 책임지고 있는 각급 정법위에 압박을 주고 있을 뿐 아니라, 고압적 방식으로 안정을 유지해온 중국 정법체계를 대대적으로 조정해야 한다는 여론에 직면하게 만들었다. 전국 각 지역, 각 계층에서 불고 있는 아래로부터의 권리보호 행동에 맞서 중국 지도부는 문제의 심각성을 인식하고, 이에 대한 대비책으로 최근 '사회관리 혁신'을 강조해 왔다. 2011년 2월 후진타오(胡錦濤) 총서기는 중앙당교에서 거행된 성부(省部)급 주요 영도간부 세미나 자리에서 "사회관리 과학화 수준을 견고하게 높이고, 중국특색사회주의 사회관리체계를 건설하자"고 강조했다(人民日報 2011/02/20). 3월에 개최된 양회(兩會)에서는 '사회관리혁신'

이 처음으로 중요한 비중으로 정부공작보고서에 수록되었고, ‘12.5 규획강요’에서는 처음으로 ‘사회관리’ 편을 단독으로 배치했다. 5월 30일 중공 정치국에서 “사회관리 강화와 혁신”을 주제로 회의를 개최했고, 〈求是〉에 중앙정법위 서기 저우융강(周永康 2011)의 “사회관리를 강화·혁신하고, 중국 특색사회주의 사회관리체계를 건립하자”는 글이 발표되기도 했다.

사회관리 혁신과 관련된 공식 정책 제정과 기구 개편이 단행되기도 했다. 7월 중공중앙과 국무원은 사회관리 혁신 관련 첫 번째 공식 문건인 〈사회관리 혁신 강화에 관한 의견〉을 발표했다. 이 문건은 대외적으로 공표하지 않았지만, 언론의 보도에 따르면 이 문건의 핵심 내용은 당위영도, 정부책임, 사회협력, 대중 참여로 구성된다(劉海英 2012). 8월에는 ‘중앙사회치안종합치리위원회’가 ‘중앙사회관리종합치리위원회’로 개명되고(정법위 서기 저우융강이 주임을 맡음) 기존 40개 기관에서 11개 부문의 단위가 추가되어 소속 단위가 51개로 늘어났다. 11월-12월 중앙중치위 주도로 4개 지역에서 사회관리사업 강화 혁신에 관한 회의가 개최되었고, 현장시찰과 경험교류를 통해 각 지역의 사회관리 업무 추진을 지도했다.²³⁾

‘사회치안’을 ‘사회관리’ 개념으로 전환했다는 것은 안정유지를 위한 기존의 고압적인 수단으로는 문제를 해결할 수 없을 뿐 아니라 지방정부의 폭력에 직접 대면하는 인민들의 반발만 불러온다는 점을 인식하여, 이러한 폐단에서 벗어나 인민의 권익을 보장하면서 사회안정을 보호할 수 있는 새

23) 각 지역의 시범 방안에서 볼 수 있듯, 정부 부문의 행정 법집행 단위는 모두 종합치리사무소로 들어가 안정유지에 주력하고 있다. 예컨대 정법위가 이끄는 시범 항목에는 조화로운 노동관계 건설, 부동산 개발시장 규범 발전, 교통 환경 개선, 사회안전리스크평가기제 건지 및 개선, 도농사회보장 통합 등 10개 내용이 있는데, 이에 노동보장, 공상, 부동산, 도시건설, 위생, 민정, 신방 등 부서가 모두 시범 구성단위가 되었다. 그러나 사회관리에 참여한 모든 부서는 자신의 새로운 신분에 적응하기 어려웠는데, 예컨대 모 시범시를 예로 들면 시범 항목 중의 하나가 ‘조화로운 노동관계 건설’로 노사분규로 인한 폭력적 충돌과 상방을 사전에 해소하는 것이었지만, 항목이 시작된 뒤 인력자원 및 사회보장국에서 정법위의 영도를 받아야 하는 것에 적응하지 못했고, 도농사회보장 통합 항목 과정에서도 안정유지 관련 부서에 보고해야 하는 것을 꺼려했다(劉亞偉 外 2011).

로운 길을 찾고자 한 조치로 볼 수 있다. 2012년 들어 전국公安 및 政法위원들은 “안정유지 개념의 혁신”, “법 집행능력 제고”라는 구호 아래 대규모의 집중 훈련을 받았다.公安부장 멩젠주(孟建柱)는 7월 3일 조직 내 관료들에게 ‘법제 제도에서의 권력 행사’를 요구했고, 7월 18일 다시 ‘인식의 전환’, ‘법률에 충실할 것’, ‘민중의 새로운 기대와 요구를 최선을 다해 만족시킬 것’ 등을 지시했다(多維新聞 2012/07/04). 이에 따라 정부와 관료 권력에 대한 ‘법에 따른 제약’은 향후 중국 정법체계 변화의 핵심적 내용이 될 것이라는 전망이 이어졌고, 18대 정치국 상무위원 인선에서 政法위 서기의 지위가 상무위급에서 탈락되기도 했다.

사회관리의 전반적인 목표는 거시적인 사회관리를 강화하는 동시에 지역의 다양한 사회조직을 통해 사회모순을 해결하고 대중의 권익을 보호하며 사회통합을 유도하는 것이다. 이는 ‘거시적 통제와 미시적 자율의 결합’으로 요약해볼 수 있는데, 구체적으로 사회관리체제 혁신, 도농 지역공동체 자치와 서비스기능 강화, 사회조직 건설, 군중권익보호기제 개선, 공공안전 체계건설 강화 등의 내용을 포함한다. 이에 따라 사회관리혁신과 관련된 지방의 구체적인 실험이 시도되고, 사회혁신을 전문으로 하는 연구기관도 잇달아 설립되었다. 대표적으로 광둥성 선전시의 사회조직등록 관리체제 개혁, 광둥성 제양(揭陽)시 총공회의 민간사회단체 노조 건립, 베이징시 다싱(大興)구 청위안(淸源)의 참여식 사구서비스프로젝트, 상하이시의 공익조직 창업센터 발전, 저장성 윈링(溫嶺)시 신허(新河)의 참여식 재정예산개혁 등을 꼽을 수 있다(劉海英 2012).

이러한 과정을 놓고 볼 때, 최근 중국 정부가 기존의 억압적인 통제방식으로는 문제를 해결할 수 없을 뿐 아니라 인민의 저항만 불러온다는 점을 인식하고, ‘사회관리혁신’의 제기를 통해 안정유지의 새로운 돌파구를 마련하고자 한다는 것을 알 수 있다. 이에 따라 ‘사회치안’을 ‘사회관리’ 개념으로 전환하고, 사회관리를 좀 더 규범화, 제도화함으로써 관리의 범위를 확대하고 사회불안정 요인을 완화해나간다는 방침이다. 이러한 전환은 안정

의 정치를 지방화하고 안정유지를 지역 수준에서의 거버넌스 문제와 연결시키려는 것이지만, 안정유지라는 업무를 지방정부에게 책임지게 하려는 것은 이전과 동일하다.

2. ‘사회관리혁신’의 내용과 실천

‘중국특색 사회관리혁신’이란 ‘당위영도, 정부책임, 사회협력, 대중참여’의 루트로 사회관리 구조를 개선한다는 것으로, 중국 정부는 이러한 방식의 혁신으로 중국의 정치적, 제도적 장점을 충분히 발휘할 수 있다고 보고 있다. 2012년 3월 19일 13차 전국 민정회의에서 원자바오(溫家寶) 총리는 정부의 업무를 적절한 방식으로 사회조직에게 이임할 것을 제기했는데, 예전에는 이처럼 분명하게 사회조직 완화 지침을 내린 적이 없었다.

그러나 실제 업무집행을 담당하는 기관의 지도자들은 사회관리혁신에 대한 강조가 차칫 사회의 자율성을 키워주어 통제력을 상실할까 경계한다. 2011년 5월 중앙종치위 부주임 저우번순(周本順 2011)은 “사회관리를 서구의 ‘시민사회’ 함정에 빠지게 할 수는 없다”, “정부의 업무를 지나치게 많이 사회영역에 이관하는 것이 아니라, 당위와 정부의 사회관리와 공공서비스 업무가 제 위치를 찾도록 해야 한다”는 점을 강조했다. 또한 ‘제3섹터’라는 개념은 사회조직이 마치 정부의 사회관리체계 밖에 존재하는 독립적인 주체인 것처럼 인식하게 만들기 때문에, 반드시 정부가 부여한 일정한 규범과 효과적인 관리 틀 속에 사회조직을 두어야 함을 강조했다. 실제로 2011년 9월 중앙종치위가 등장하고 이 기관의 권한이 확대·증편된 뒤, NGO관리와 인터넷 상의 유언비어 단속 등이 더욱 엄격해졌다.

안정유지 전략이 사회관리혁신 방식을 통한 해결책을 모색하면서 최근 민간조직에 대한 정부의 지원이 증가되었다. 17차 당대회 보고에서 “대중참여의 확대와 대중의견 반영, 사회자치기능의 강화 측면에서 사회조직이 적극적인 역할을 발휘해야 한다”고 발표한 이후(新華網 2007/10/24), 사회조직에

대한 기존의 통제 위주의 방침이 점차 육성과 지원 위주로 바뀌기 시작했다. 2011년 베이징, 상하이, 광둥 세 지방정부를 선두로 사회조직 관리를 위한 이른바 '신정(新政)'이란 슬로건이 잇달아 등장하며, 민간조직 등록 규정을 점차 완화하거나 혹은 등록의 문턱을 낮추었다. 베이징시는 공익자선이나 사회복지, 사회서비스의 성격을 띠는 사회조직에 대해서 등록절차와 심사기준을 대폭 완화, 이들 사회조직이 민정부에 직접 등록할 수 있게 했다. 그렇다고 단체를 등록할 때 '업무주관단위'를 찾아야 하는 기존의 '이중관리'의 어려움을 해결한 것은 아니며, 단지 공익 목적의 사회단체에 대해서 민정부가 대신 업무주관단위를 찾아주거나 그 역할을 해준다는 것이다.

광둥성의 경우도 사회조직에 대한 허용 문턱을 낮추고 등록방법을 간소화하며, 공익자선, 사회서비스, 비즈니스경제 등의 성격을 띠는 사회조직에 대해서는 직접 신청등록제를 모색하고, 성 및 지급 이상 시에서는 사회조직 지원발전 전문계획을 실시할 방침이다(廣東省社工委 2011). 실제로 왕양(汪洋) 서기가 아동학습지원 단체가 줄곧 불법단체로 있을 수밖에 없었던 현실을 비판한 이후 민간조직의 등록 문턱을 대폭 낮추었다. 특별 규정과 특수영역을 제외하고 사회조직의 업무주관단위를 업무지도단위로 바꾸고, 사회조직이 민정부에서 직접 설립 신청을 할 수 있도록 했다. 또한 2012년 7월 1일부터 <사회건설 강화에 관한 결정>이 공식적으로 실시되었고, <광둥발전계획>에 따라 현재 광둥의 사회조직 28,509개를 2015년까지 5만개에 이르게 한다는 방침이다(文薈 2012).

그러나 현실적으로 볼 때 민정부에 공식 등록한 사회조직에게만 지원을 하고 있는 실정이며, 전체적으로 볼 때 사회조직 육성을 위한 자원공급도 여전히 부족한 편이다. 특히 다수의 사회조직은 포섭하면서 민감한 성격을 갖는 소수 단체는 탄압하는 전형적인 '분리통치'의 방법을 채택해, 실제로는 독립적인 시민사회의 발전공간을 철저하게 통제하려 하고 있다. 특히 노동NGO에 대해서는 2012년 관련 정부 부서에 의한 기습적인 현장 조사와 방문이 있었다. 선전시의 경우 2012년 2월부터 춘풍(春風)노동쟁의서비스

부, 선전시 위안톈(圓典)노동자서비스부, 선전시 노동자센터, 선전시 칭차오(靑草)노동자서비스부, 시대(時代)여공서비스부 등 10여개의 노동NGO가 관련부서의 방문조사를 받은 후, 건물주들의 일방적으로 임대계약 해지 통보를 받았고, 이주를 강요당하고 있는 실정이다(張治儒 2012). 권위적인 관료체계와 조직 논리로 인해 공안국, 안정유지사무소 등 안정유지 관련 부서들이 사회조직 성장에 부담을 느끼고 있으며, 다양한 사회조직과 경쟁 관계에 놓인 기존 군중단체 역시 사회조직혁신에 부정적이다.

현재 중국 사회조직의 90% 정도가 합법적으로 등록하지 않은 상황이고, 특히 노동NGO의 대부분은 자유로운 활동을 위해 민정부에 등록하지 않고 있으며, 그중 일부는 경제단체로 등록했다. 사회조직 설립 기준을 완화했다 하더라도 등록한 사회조직에 대해 당조(黨組) 건설을 권유하고 있으며, 사회조직의 구성원이 3명 이상이면 반드시 당조를 두어야 한다. 비당원이면 합법적인 민간단체를 설립할 수 없다. 따라서 설립 기준 완화가 언뜻 보면 긍정적 조치 같지만, 실제로는 당 조직을 통해 사회조직을 체제 내로 포섭하고 시민사회 영역으로 한층 더 침투하겠다는 의도이다. 민정부가 비정부 조직 등록을 주관하기 때문에 신청 단체의 모든 정보를 알 수 있는 권한이 있으며, 실제로 이미 많은 사회단체에서는 ‘사회단체연합당위’나 ‘사회단체 공작위원회’와 같은 이름으로 당 조직을 두고 있다. 선전 사회조직연합당위의 보고서에 따르면, 당이 사회단체에 대해 어떻게 당부 조직을 설립하는지, 그리고 각 영역에 어떻게 개입하는지에 관해서 이미 분명한 지침을 두고 있다.²⁴⁾

요컨대 최근의 새로운 정책 규정과 집행 과정을 종합해 볼 때, 이른바 ‘사회관리혁신’이란 국가에 의한 사회관리이지, 사회 스스로에 의한 관리를 의

24) 사회조직 등록 설립과 연례감사 사업과정에서 당 건설 업무를 동시에 추진한다. 새로 설립된 사회조직에 대해 이미 당 조직 설립 조건을 갖춘 단체에 대해서는 등록 설립과 동시에 당 조직을 건립하도록 지도 지원한다. 사회조직에 대한 연례감사를 진행할 때 보고서에 당 건설 업무 전문 항목을 늘리고 사회조직의 당 건설 업무 소식을 즉시 파악한다. 사회조직이 직원을 채용할 때에는 당원을 우선적으로 선발하도록 한다(深圳民政 2012)

미하는 것은 아니라고 볼 수 있다. 즉 '사회 (자치) 관리'가 아니라 '(국가의) 사회관리'라 할 수 있다. 중국 정부는 사회관리혁신을 통해 체제의 '안정유지'를 도모하고자 하지만, 진정한 사회관리혁신이 이루어지기 위해선 기존 체제의 구조를 개혁해야 하기 때문에, 쉽게 목적을 달성하긴 어려워 보인다. 중국 정부는 '사회'를 건설해야 할 '영역'으로 파악하고 있지만, 진정한 사회건설에서 말하는 사회란 '주체'이지 '영역'이 아니다. 권력주도의 사회건설은 전체주의적 권력의 재건을 불러올 수 있다. 사회 스스로 자율성을 가지고 자치의 기능을 발휘하게 하기 위해선, 사회 각 세력이 참여하는 진정한 사회자치를 이루어야 할 것이다.

V. '안정유지' 정치의 딜레마와 향후 전망

1990년대 말 이후 중국 지도부는 모든 사회적 저항을 방지하거나 신속히 진압하는 것이 더 이상 가능하지 않다는 것을 인정해 왔다. 대신 집단행동을 억제하거나 사전에 감시함으로써 체제통치를 위협하지 않는 수준으로 관리하고 유지하는 것을 목표로 해왔다. 구체적으로 사회적 저항을 지방 수준에서 해결하고 소규모로 제한하면서 연대적 성격을 띠는 어떠한 조직적인 사회운동도 철저히 방지하며, 대도시와 당정 주요시설 같은 핵심적인 안전 목표를 보호하고, 베이징이나 주요 성 소재지에서의 상방을 최대한 방지하는 것이다.

이러한 과정에서 '안정'은 그 자체로 국정목표가 되었고, 이를 수행하는 관련 기관에선 정부 통제 아래의 절대적인 사회질서 유지를 최대 임무로 인식하게 되었다. 어떠한 사회저항 활동도 원천적으로 막아야 하며, 집단행동이 거의 발생하지 않도록 사전에 진압하는 것이 중요해졌다. 안정유지의 임무를 수행하기 위해 중앙에서부터 고도의 수직적 관료시스템을 구축해왔고, 각 지방정부에서는 베이징사무소나 사적 보안회사 고용, 서류 말소

등의 방식을 통해 안정유지 권력망을 구축해 왔다. 이러한 물리적 통제방식에는 필연적으로 비용이 따를 수밖에 없다.

이처럼 중국 정부는 급증하는 각종 사회 불만 사건에 직면하여 정치체제에 대한 근본적 개혁 없이 안정을 유지하는 방법을 지속적으로 고안해왔다. 이러한 과정에서 각 지방 정부를 중심으로 다양한 사회계층의 목소리를 제압하고 흡수하는 중국 특유의 제도적 경로를 확립하여 왔다. 이는 경제사회 발전과 함께 증가되어온 다양한 정치적 주체들의 요구를 안으로 말아넣는 일종의 ‘정치적 인볼루션(political involution)’이라 할 수 있다.²⁵⁾ 이러한 안정유지 방식은 다원화된 사회적 갈등을 조정하고 해소하는 합의적 방식이 아니라 체제논리 강화를 목적으로 한 ‘경직된 안정유지메커니즘’으로 오히려 권위주의적 결과를 강화시켜왔다. 이러한 안정정치 논리에서 논의될 수 있는 정치개혁이란 개별 사안에 대응하여 그때그때 수선하고 기워나가는 임기응변식(patch-up)이 될 수밖에 없다(Pei 1995).

이러한 안정정치의 논리는 한편으론 기층에서 급진주의적 경향의 확대를 가져왔고, 다른 한편으론 능동적 권리와 의식 상실의 시대를 열었다. 자살당하고(被自殺), 취업당하고(被就業), 성장당하고(被增長), 대표당하는(被代表) 등 무엇이든 누군가에 의해 조정되고 당하게 되는 ‘피동적 시대(被時代)’가 열리게 된 것이다. ‘피동적 시대’라는 유행어는 말할 권리 뿐 아니라 자신의 의사에 따라 무엇이든 결정할 수 있는 주체적 권리를 상실한 시대를 집약적으로 보여준다(新華網 2009/08/10). 안정정치로 유지되는 정치안정이란 ‘안정당하는(被穩定)’ 것일 수밖에 없다. 따라서 안정정치의 논리가 강화될수록 중국사회는 더 불안해졌다. 특히 2000년대 들어 경제발전으로 인한 불평등이 확대되고 대중들의 삶이 힘들어지면서 기층에서의 집단행동이 꾸준히 증가되어 왔다. 그동안 중국 사회에서 다양한 방식으로 배제되어 왔

25) 인볼루션의 개념으로 중국 공산당의 조직적 특징을 분석한 연구로는 Lu 2002가 있다. 중국의 경제사회적 특징을 인볼루션이란 개념으로 묘사한 연구는 Duara 1991을 참고할 것.

던 정치적 소수자들이 직접행동을 통해 주체화되면서, 점차 중국 정치과정
에 영향을 미치는 중요한 변수로 떠오르게 되었다.

이러한 상황에서 가능한 중국의 선택지는 '의법치국' 방침에 따라 갈등
의 제도화를 통해 사회적 모순을 조정하는 것이다. 정부 기능을 축소하고
사회갈등과 충돌을 해결하는 법치기제를 건설하며 시장경제 조건하에서
이익균형기제를 만들고 사회조직의 발전을 촉진하는 것이다. 이러한 경로
가 잘 작동되려면 무엇보다 사법체제 개혁이 중요하다. 공정하고 공신력 있
는 사법체제를 구축하여 법원이 법에 따라 독립적으로 직권을 행사할 수
있도록 해야 한다. 그러나 '의법치국'을 통해 갈등을 조정하는 길을 끝까지
가게 되면, 결국 법치 사회에서 당의 위치는 어떠해야 하고 당의 영도란 무
엇인가라는 근본적인 문제제기에 봉착할 수밖에 없다. 중국은 법에 따라 통
치하는 규범을 세우면서도 당의 권위를 지키고자 한다. 그렇다면 당을 법
위에 두면서 한편으로 '의법치국'을 가능하게 만들 수 있는 방법은 무엇인
가? 현재 상황에서 중국이 선택할 수 있는 길은 결국 민주적 기제를 엘리트
정치 내부에 일부 도입하면서, 복지 및 사회정책 확대와 민생문제 해결을
통해 정치적 합법성을 유지해 나가는 것이라 할 수 있다.

그러나 다른 한편으로 중국이 당국체제를 포기하지 않는 이상, 정치과정
에서 대중의 참여를 독려하는 방법을 동원할 수밖에 없다. 중국 혁명의 전
통에서 유래된 '대중노선(mass line)'은 여전히 중국 사회주의에서 강조하고
있는 덕목이며, 사회주의란 당과 인민이 직접 마주하고 대화하는 체제이기
때문이다. 신방제도가 대표적인 사례로, 한편으로는 안정이라는 질서요구
를 강조하고 갈등을 기층 수준에 묶어두면서, 다른 한편으로는 중앙이 인민
을 동원하여 지방정부를 제약하는 수단 중의 하나이다. 중앙정부는 대중노
선을 통해 지방을 감독하길 바라기 때문에 신방제도를 유지하고 싶어 하지
만, 이로 인해 중앙의 업무에 영향을 미치는 것은 바라지 않는다. 따라서 지
방정부에 신방을 엄격하게 통제하라고 요구하며 '정치적 하청'의 방식으로
'불안정요인'을 지방정부에게 떠넘긴다. 이러한 구조에서는 지방으로 내려

갈수록 행정 권력의 임의성이 높아지고, 중앙의 목표를 실현함으로써 자신의 정적(政績)을 쌓기 위해 대중을 억압하거나 대대적으로 동원하는 ‘운동식’ 방법을 선호하기가 쉬워진다.

요컨대 중국은 ‘당의 영도’와 ‘의법치국’이라는 두 가지 목표가 서로 충돌하고, 지방에게 불안요인을 떠넘기면서도 지방권력을 견제해야 하는 정책적 딜레마를 안고 있다. 의법치국을 통해 갈등을 조정하는 길은 궁극적으로 헌정체제를 구축하여 당도 법의 제약 하에 두어야 한다는 법치국가 건설을 요구받게 될 것이고, 대중을 동원하는 이른바 ‘대중의 정치’로 사회적 모순을 해결하려는 길은 지난 역사에서 보았듯이 의도치 않은 결과와 혼란을 가져올 수 있는 위험이 따른다. 이번 18차 당대회 정치보고에서 후진타오 주석은 서구 민주라는 ‘사악한 길’과 마오쩌둥식 사회주의라는 ‘옛길’ 모두 가지 않겠다고 선언했다. 이후로도 중국의 정치실험은 두 가지의 목표 사이에서 아슬아슬한 줄타기를 계속할 것으로 보인다. 물론 향후 관료부패 척결과 민생문제 해결 등 구조적인 불균형을 해소하려는 시도가 어느 정도 효과를 본다면, 당의 영도와 법의 통치가 결합된 이른바 ‘사회주의 법치국가’를 안정적으로 유지할 수도 있을 것이다. 그러나 이러한 체제가 잘 유지되고 지지를 받으려면 깨끗한 권력, 개명한 독재여야 한다. 그러나 현재 중국의 상층과 하층은 심각하게 단절되어 있고, 위에서의 수용범위는 아래로부터의 기대치를 훨씬 미치지 못하고 있다. 권력엘리트들은 자신의 기득권을 포기해야 하는 개혁에는 완강히 저항하고 있으며, 관민 대립정서가 그 어느 때보다 심각한 지금과 같은 상황에서 상하 균형점을 찾기가 갈수록 힘들어지고 있다.

안정은 어떠한 저항도 갈등도 없는 상태가 아니라, 각 주체들 사이의 힘과 이익의 균형을 이루는 것이다. 정치는 꿈틀거리며 변화하는 생명체다. 정치변화는 언제나 ‘불온’한 것을 상상하는 것에서 시작되며, 정치는 이러한 다양한 의견과 갈등을 조정하고 관리하는 과정이다. 이러한 관점에서 보았을 때 중국의 안정유지 전략에는 전혀 ‘정치’가 존재하지 않는다. 당의 영

도를 통해서든 법의 통치를 통해서든 중국이 안정을 유지하고자 한다면 무엇보다 인민의 자발적이고 능동적인 정치참여와 정치과정에서의 인민권리 보장을 실현해야 한다. 그래야 정치가 회복되고 장기적이고 지속가능한 정치안정을 이룰 수 있을 것이다.

[투 고 일 : 2012년12월29일]

[심사완료일 : 2013년02월16일]

[게재확정일 : 2013년02월16일]

참고문헌

- 데이비드 하비 (Harvey, David). 2009. 『신자유주의: 간략한 역사』 (Sinjayujuui: Ganryakhan Yeoksa). 서울 (Seoul): 한울 (Hanul).
- 장윤미 (Jang, Youn-mi). 2010. “新관상결합의 정치경제: 중국의 권력엘리트 동맹.” (Sin Gwansang Gyeolhap-ui Jeongchi Gyeongje: Jungguk-ui Gweollyeok Elite Dongmaeng) 『국제지역연구』 (Gukje Jiyeok Yeongu) 19(3): 1-35.
- 장윤미 (Jang, Youn-mi). 2011. “중국모델에 관한 담론 연구.” (Junggukmodel-e Gwanhan Damron Yeongu) 『현대중국연구』 (Hyendae Jungguk Yeongu) 13(1): 75-116.
- 『經濟觀察網』 (Jingji Guancha Wang). 2011年 4月 22日. “社會失序是當下的 嚴峻挑戰.” (Shexui Shixu Shi Dangxia De Yanjun Tiaozhan).
- 『南都周刊』 (Nandu Zhoukan). 2010年 7月 22日. “房產局前副局長日記曝光強拆手段.” (Fangchanju Qian Fujuzhang Riji Baoguang Qiangca Shouduan).
- 『南方日報』 (Nanfang Ribao). 2010年 8月 25日. “廣東廉江用3100多萬綜治維穩‘花錢買穩定.’” (Guangdong Liangjiang Yong 3100Duo Wan Zongzhi Weiwen ‘Huaqian Mai Wending’)
- 『南方周末』 (Nanfang Zhoumo). 2010年 3月 4日. “維穩: 體制隱然成型.” (Weiwen: Tizhi Yinran Chengxing)
- <http://www.infzm.com/content/42056>(검색일: 2012.11.05).
- 『多維新聞』 (Duowei Xinwen).
- 2012年 1月 9日. “清華研究報告警惕‘轉型陷穽’遭封殺.” (Qinghua Yanjiu Baogao Jingti Zhuanxing Xianjing Zao Fengsha)
- <http://china.dwnews.com/news/2012-01-09/58494833-all.html>(검색일: 2012.11.05).
- 2012年 7月 4日. “孟建柱要公安依法用權, 政法系統面臨調整.” (Meng Jianzhu Yao Gongan Yifa Yongquan, Zhengfa Xitong Mianlin Tiaozheng)
- <http://18.dwnews.com/news/2012-07-04/58776380.html>(검색일: 2012.10.15).

『新京報』(Xin Jingbao), 2010年 1月 18日, “貴州安順警察槍擊事件: ‘花錢封口’就能‘維穩’?”

(Guizhou Anshun Jingcha Qiangji Shijian: ‘Huaqian Fengkou’ Jiu Neng ‘Weiwen’?)

『新華網』(Xin Huawang).

十三大以來重要文獻選編 (Shisan Da Yilai Zhongyao Wenxian Xuanbian), “中共中央關於維護社會穩定加強政法工作的通知.” (Zhonggong Zhongyang Guanyu Weihu Shehui Wending Jiaqiang Zhengfa Gongzuo De Tongzhi)

http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-02/18/content_2591919.htm(검색일: 2012.11.05).

2007年 10月 24日, “胡錦濤在中國共產黨第十七次全國代表大會上的報告.” (Hu Jintao Zai Zhongguo Gongchandang Di Shiqi Ci Quanguo Daibiao Dahui Shang De Baogao)

http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568.htm(검색일: 2012.10.15).

2008年 2月 3日, “中央綜治委發布2008全國社會治安綜合治理工作要點.” (Zhongyang Zongzhiwei Fabu 2008 Quanguo Shehui Zhian Zonghe Zhili Gongzuo Yaodian)

http://news.xinhuanet.com/legal/2008-02/03/content_7560547_1.html(검색일: 2012.11.05).

2009年 8月 10日, “被時代 專題.” (Bei Shidai Zhuanti)

http://news.xinhuanet.com/forum/2009-08/10/content_11834629.htm(검색일: 2012.07.30).

『阿波羅新聞』(Aboluo Xinwen), 2011年 6月 21日, “增城大抗暴後當局瘋狂秋後 算賬 失敗? 誘餌再加碼.” (

定。”(Zhonggong Zhongyan Guanyu Jiaqiang He Gaijin Xin Xingshi Xia Dang De Jianshe Ruogan Zhongda Wenti De Jueding)

<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64094/10128764.html>(검색일: 2012.10.14).

2011年 2月 20日, “扎扎实實提高社會管理科學化水平, 建設中國特色社會主義社會管理體系.”(Zhazha Shishi Tigao Shehui Guanli Kexuehua Shuiping Jianshe Zhongguo Tese Shehui Zhuyi Shehu Guanli Tixie)

『財經網』(Caijing Wang).

2011年 6月 6日, “維穩機器.”(Weiwen Jiqi)

<http://www.caijing.com.cn/2011-06-06/110738832.html>(검색일: 2012.11.05).

2011年 6月 7日, “維穩體制.”(Weiwen Tizhi)

<http://www.caijing.com.cn/2011-06-07/110738832.html>(검색일: 2012.11.05).

『財新網』(Caixin Wang).

2012年 12月 10日, “西南財大發表中國家庭收入不平等報告.”(Xinan Caida Fabiao Zhongguo Jiating Shouru Bupingdeng Baogao)

<http://economy.caixin.com/2012-12-10/100470454.html>(검색일: 2013.01.05).

『第一金融網』(Di Yi Jinrong Wang). 2010年 3月 6日, “維持穩定, 中國保安豫算增幅超過 軍費.”(Weichi Wending, Zhongguo Baoan Yusan Zengfu Chaoguo Junfei)

<http://www.afinance.cn/new/gncj/201003/257419.html>(검색일: 2012.11.05).

</

- Renmin Zhengfu Guanyu Jiaqiang Shehui Jianshe De Jueding) 12月 26日.
http://www.gdshjs.org/s/2011-12/26/content_35580774.html(검색일: 2012.07.30).
- 鄧小平 (Deng, Xiaoping). 1993. 『鄧小平文選』 (Deng Xiaoping Wenxuan). 第3卷 (Di San Juan). 北京(Beijing): 人民出版社 (Renmin Chubanshe).
- 文薈 (Wenhui). 2012. “廣東爲社會組織(NGO)松綁, 可直接申請注册.” (Guangdong Wei Shehui Zuzhi Songbang, Ke Zhijie Shenqing Zhuce) 7月 1日.
<http://www.wenhui.ch/modules.php?name=AvantGo&file=print&sid=2765>(검색일: 2012.07.30).
- 上海財經大學高等研究院2010年度政策研究報告之三 (Shanghai Caijing Daxue Gaodeng Yanjiuyuan 2010 Niandu Zhengce Yanjiu Baogao Zhi San). 2010. 『摒棄壓力維穩, 規範政府角色: 關於降低社會不穩定因素衝擊政治穩定的政策建議』 (Pingqi Yali Weiwen, Guifan Zhengfu Juese: Guanyu Jiangdi Shehui Buwending Yinsu Chongji Zhengzhi Wending De Zhengce Jianyi). 上海 (Shanghai): 上海財經大學高等研究院 (Shanghai Caijing Daxue Gaodeng Yanjiuyuan).
- 孫立平 (Sun, Liping). 2003. 『斷裂: 20世紀90年代以來的中國社會』 (Duanlie: 20 Shiji 90 Niandai Yilai De Zhongguo Shehui). 北京 (Beijing): 社會科學文獻出版社 (Shehui Kexue Wenxian Chubanshe).
- 深圳民政 (Shenzhen Minzheng). 2012. “深圳市社會組織聯合黨委2011年工作總結和2012年工作重點.” (Shenzhenshi Shehui Zushi Lianhe Dangwei 2011 Nian Gongzuo Zongjie He 2012 Nian Gongzuo Zhongdian) 2月 15日.
http://www.szmz.sz.gov.cn/xxgk/ywxx/shzz/djgz/201203/t20120308_1823835.html(검색일: 2012.07.30).
- 榮敬本 (Rong, Jingben). 1998. 『從壓力型體制向民主合作體制的轉變: 縣鄉兩級政治體制改革』 (Cong Yalixing Tizhi Xiang Minzhu Hezuo Tizhi De Zhuanbian: Xianxiang Liangji Zhengzhi Tizhi Gaige). 北京 (Beijing): 中央編譯出版社 (Zhongyang Bianyi Chubanshe).

- 鳴邦國 (Wu, Bangguo). 2011. “在十一屆全國人大四次會議上作的 常委會 工作 報告.” (Zai Shiyi Jie Quanguo Renda Si Ci Huiyi Shang Zuo De Changweihui Gongzuo Baogao) 『人民日報』 (Renmin Ribao) 3月 11日.
- 王信賢 (Wang, Xinxian). 2012. “當代中國國家能力與社會穩定: 兼論‘社會管理創新’的意涵.” (Dangdai Zhongguo Guojia Nengli Yu Shehui Wending: Jian Lun ‘Shehui Guanli Chuangxin’ De Yihan) 『中國治理評論』 (Zhongguo Zhili Pinglun) 2: 54-87.
- 于建嶸 (Yu, Jianrong). 2008. “中國的社會泄憤事件與管治困境.” (Zhongguo De Shehui Xiefen Shijian Yu Guanzhi Kunjing) 『當代世界與社會主義』 (Dangdai Shijie Yu Shehui Zhuyi) 1: 4-9.
- 于建嶸 (Yu, Jianrong). 2010. 『抗爭性政治: 中國政治社會學基本問題』 (Kangzheng Xing Zhengzhi: Zhongguo Zhengzhi Shehuixue Jeben Wenti). 人民出版社 (Renmin Chubanshe).
- 于建嶸 (Yu, Jianrong). 2012. “當前壓力維穩的困境與出路: 再論中國社會的剛性穩定.” (Dangqian Yali Weiwen De Kunjing Yu Chulu: Zailun Zhongguo Shehui De Gangxing Wending) 『探索與爭鳴』 (Tansuo Yu Zhengming) 9: 5-8.
- 劉亞偉 (Liu, Yawei) · 于勤 (Yu, Qin) · 靜之 (Jing Zhi). 2011. “‘中央綜治委’改名與維穩 工作的重點”. (Zhongyang Zongzhiwei Gaiming Yu Weiwen Gongzuo De Zhongdian) 『國家政治發展簡報』 (Guojia Zhengzhi Fazhan Jianbao) 26.
<http://www.politicalchina.org/NewsInfo.asp?NewsID=219987> (검색일: 2012.10.15).
- 劉海英 (Liu, Haiying). 2012. “社會管理創新話語下的新空間.” (Shehui Guanli Changxin Huayu Xia De Xin Kongjian) 2月 1日.
<http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/qikanarticleview.php?id=1226> (검색일: 2012.02.04).
- 林杭鋒 (Lin, Hangfeng). 2011. “論我國壓力型維穩體制下的維穩困境與對策.” (Lun Woguo Yalixing Weiwen Tizhi Xia De Weiwen Kunjing Yu Duice) 『法制與社會』 (Fazhi Yu Shehui) 27: 163-165.

- 張永宏 (Zhang, Yonghong) · 李靜君 (Li, Jingjun). 2012. “制造同意: 基層政府怎樣吸納民衆的抗爭.” (Zhizao Tongyi: Jiceng Zhengfu Zenyang Xina Minzhong De Khangzheng) 『開放時代』 (Kaifang Shidai) 7: 5-25.
- 張治儒 (Zhang, Zhilu). 2012. “廣東勞工NGO面臨大整肅, 政府收編和打壓兩手并重.” (Guangdong Laogong NGO Mianlin Da Zhengsu, Zhengfu Shoubian He Daya Liangshou Bingzhong) 6月8日.
<http://www.szwlg.org/news/lgnew/2012/0608/911.html>(검색일: 2012.07.30).
- 張莉紅 (Zhang, Jinghong). 2011. “維權與維穩的高成本困局: 對中國維穩現狀的審視與建議.” (Weiquan Yu Weiwen De Gaochengben Kunju: Dui Zhongguo Weiwen Xianzhuang De Shenshi Yu Jianyi) 『理論與改革』 (Lilun Yu Gaige) 3: 61-63.
- 周本順 (Zhou, Benshun). 2011. “走中國特色社會管理創新之路.” (Zou Zhongguo Tese Shehui Guanli Changxin Zhi Lu) 『求是』 (Qishi) 10: 39-40.
- 周永康 (Zhou, Yongkang). 2011. “加強和創新社會管理, 建立健全中國特色社會主義社會管理體系.” (Jiaqiang He Changxin Shehui Guanli, Jianli Jianquan Zhongguo Tese Shehui Zhuyi Shehui Guanli Tixie) 『求是』 (Qishi) 9: 7-13.
- 秦小建 (Qin, Xiaojian). 2011. “壓力型體制與基層信訪的困境.” (Yalixing Tizhe Yu Jiceng Xinfang De Kunjing) 『經濟社會體制比較』 (Jingji Shehui Tizhi Bijiao) 6: 147-153.
- 清華大學社會發展研究課題組 (Qinghua Daxue Shehui Fazhan Yanjiuke Tizu). 2010. “以利益表達制度化實現社會的長治久安.” (Yi Liyi Biaoda Zhiduhua Shixian Shehui De Changzhi Jiuan) 『領導者』 (Lingdao zhe) 33: 11-13.
- 胡錦濤 (Hu, Jintao). 2006. “中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定.” (Zhonggong Zhongyan Guanyu Goujian Shehui Zhuyi Hexie Shehui Ruogan Zhongda Wenti De Jueding) 10月18日.
http://news.xinhuanet.com/politics/2006-10/18/content_5218639.html(검색일: 2012.10.14).
- Buckley, Chris. 2011. “China Internal Security Spending Jumps Past Army Budget.” 5 August.

- <http://www.reuters.com/article/2011/03/05/china-unrest-idUSTOE72400920110305> (accessed 15 October, 2012).
- Chen, Titus. 2010. "China's Reaction to the Color Revolution: Adaptive Authoritarianism in Full Swing." *Asian Perspective*, 34(2): 5-51.
- Dickson, Bruce J. 2008. *Wealth Into Power: The Communist Party's Embrace of China's Private Sector*. New York: Cambridge University Press.
- Duara, Prasenjit. 1991. *Culture, Power, and the State: Rural Society in North China, 1900-1942*. Stanford: Stanford University Press.
- Friedman, Edward. "China's Rise Challenges Democracy."
<http://www.wpr.org/hereonearth/chinaFriedman2.pdf> (accessed 5 September, 2012).
- Fu, Hualing and Richard Cullen. 2011. "Climbing the Wei-quan Ladder: A Radicalizing Process for Rights-Protection Lawyers." *The China Quarterly*, 205: 40-59.
- Gallagher, Mary. 2007. *Contagious Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Lu Xiaobo. 2002. *Cadres and Corruption: The Organizational Involution of the Chinese Communist Party*. Stanford, Calif: Stanford University Press.
- Nathan, Andrew. 2003. "Authoritarian Resilience." *Journal of Democracy*, 14(1): 6-17.
- O'Brien, Kevin J. and Li Lianjiang. 2006. *Rightful Resistance in Rural China*. New York and Cambridge: Cambridge University Press.
- Pei, Minxin. 1995. "Creeping Democratization in China." *Journal of Democracy*, 6(4): 65-79.
- Shambaugh, David. 2009. *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*. Berkeley: University of California.
- Whitehead, Lawrence. 2005. "Freezing the Flow: Theorizing About Democratization in a World in Flux." *Taiwan Journal of Democracy*, July: 1-20.
- Zakaria, Fareed. 2008. *The Post-American World*. New York: W.W.Norton.

ABSTRACT

The Politics of ‘Weiwen (維穩)’ and Its Dilemma in Contemporary China

JANG Youn Mi

Research Professor

Academy of East Asian Studies, Sungkyunkwan University

This paper analyzed the politics of stability (weichi wending, often shortened to weiwén), which has been strengthened throughout the second millennium. The politics of ‘weiwén’ showed us the structural limitations of the system difficult to move more fundamental reform in China. Stability is a repeated theme in contemporary ideology. The task of maintaining the stability is performed by monopoly on power in the center and at all levels of local government through a concrete and a dense network. Chinese government thus is seeking a breakthrough to a new model of political stability under a ‘Social innovation’. But evaluating recent policy and its enforcement process, ‘Social innovation’ means social management by the state rather than by the societies themselves. Namely, it’s not a ‘society (autonomous) management’ but that ‘social management (of the country)’. Chinese government wants to maintain stability through social management innovation. But it seems not easy to achieve this goal, because it needs to reform the structure of the existing system.

Keywords: politics of stability in China, stability maintenance network, social management innovation