아시아리뷰 제11권 제3호(통권 23호), 2021: 307~321 https://doi.org/10.24987/SNUACAR.2021.12.11.3.307

개혁·개방기 중국 국가와 사영기업가: 치리(治理) 강화의 명분과 실리 추구의 동학(动学)

윤태희 지음, 『공산당원이 된 중국 사영기업가들: 개혁기 중국의 국가-사영기업가 관계』(서울대학교출판문화원, 2021)를 읽고

김재석 서울대학교 인류학과 교수

I. 들어가며: 정치적 변혁주체로서의 사영기업가?

중국의 개혁·개방 이후 시기를 특징짓는 새로운 현상 중 하나는 자본가 또는 사영기업가의 출현과 급속한 성장이다. 1980년대 이전 사회주의 시기 경제영역의 대부분은 단위(单位)가 대표하는 국영 혹은 집체기업들로 구성되었고, 이러한 국가주도 계획경제 체제의 외부(体制外)에는 공식적으로는 이렇다 할 기업이나 상업활동은 존재하지 않았다(Lü and Perry, 2015). 이러한 상황은 1970년대 말 이래 농촌 향·진(乡·镇) 차원에서 시장원리에 따르는 소규모 기업활동이 용인되고, 이 기업들이 괄목할 만한 성과를 올리면서 변화하기 시작하였다(Oi, 1999; 김재석, 2019). 경제특구 창설(1980~)과 연해개방도시 지정(1984) 등 일련의 변화를 통해 사영부문이 주도하는 눈부신 경제성장이 이루어졌고, 이로부터 사영부문은 중국 경제와 사회에서 그 비중을 끊임없이 키워 나가고 있다.

개혁·개방 이후 이루어진 사영분야의 급속한 발전과 사영기업가의 성장은 중국 경제성장의 주요한 동력이었지만, 동시에 중국 정부에 대한 하나의 "잠재적 위협"(隐患)으로 여겨지기도 한다. 서구의 시각에서 사영기업 혹은 자본가 집단은 경제성장의 동력만이 아니라 폭넓은 자유와 민주주의를 요구하는 정치적 잠재력을 가지는데, 이는 중국과 같은 권위주의적 정치체제 내부의 불안요소로 간주된다. 이러한 시각의 대표적인 학문적 사례는 베버(Max Weber)의 저작 『도시』에서 찾을 수 있다(Weber, 1966). "공기조차 자유로운" 중세유럽 도시의 자본가 집

단은 민주적 도시의 이상형(ideal type)에 핵심적인 상업적 자유를 추구하였고, 이 과정에서 도시는 복수의 "정당성을 지니지 않은 권력(non-legitimate power)"이 정당성을 놓고 경합하는 장소로 변모하였다(Gianola, 2021). 이러한 정치적 잠재력을 지닌 자본가 계급은 혁명과 같은 급진적 방법을 동원하여 봉건적·권위주의적 체제를 무너뜨리고 민주주의를 형성하는 세력(Moore, 1966)으로, 혹은 민주주의의 발전을 촉진하는 공공영역을 형성하는 시민계급의 중심(Habermas, 1989)으로 기능하였다.

서구의 근대화이론 그리고 시민사회론에서는 시민계급의 핵심을 구성하는 사영기업가 혹은 자본가의 정치적 잠재력에 주목한다. 산업화 또는 경제성장이 도시화를 추동하고, 새롭게 형성된 도시 공간에 높은 교육수준을 지닌 시민계급이 집거(集居)하게 되며, 새로운 권리의식을 지닌 집합적 시민들은 점차 더 폭넓고 직접적인 정치참여의 권리를 주장하게 된다는 것이다(Huntington, 1991). 이러한 입장에서, 1989년 천안문 광장에서 발생한 대규모 시위는 근대화이론의 보편적 주장이 중국에서도 유효하다는 것을 보여 주는 사례로 여겨졌다. 즉 중국의 개혁·개방정책이 초래한 경제적 발전이 높은 교육수준을 지닌 시민-부르주아 집단을 형성하였고, 이들이 자신의 이해를 대변하지 못하는 권위주의적이고 부패한 정권에 대해 지닌 불만이 정치적 저항의 형태로 나타났다는 것이다(Calhoun, 1997).

『공산당원이 된 중국 사영기업가들』의 저자 윤태희는 베이징 소재 웨칭 출신 사영기업가들에 대한 단일사례 연구(single case study)를 통해, 중국의 국가와 사영기업 혹은 사영기업가 집단의 관계를 이해하는 데 있어서 시민사회이론이 지닌 한계를 우선적으로 고찰한다. 저자는 중국에서 국가와 사회단체의 관계는 사회단체의 자생적 발달에 의해서라기보다 국가의 주도로 형성되며, 사회단체의 운영 자체가 국가의 지원에 크게 의존한다는 면에서 서구의 역사적 경험에서 비롯된 시민사회 이론을 중국의 국가와 사영기업가 관계에 적용하기는 어렵다고 지적한다. 실로 중앙의 정책은 개혁시기 국가와 사영기업 사이의 관계가 형성되는 데 있어서 "매우 중요한 역할"을 수행했다(19쪽). 개혁기 들어 공산당은 사영분야의 발전을 촉진하는 다양한 정책을 실시하였고, 이를 통해 기업가들을 체제 안(体制内)으로 포섭하고 이들의 지지를 확보하려 하였다. 저자는 자신

의 사례에 더하여 다수의 선행연구를 동원하여 개방·개혁기 공산당의 사영기업가 포섭전략을 분석하고, 공산당이 이 전략을 통해 사영기업가들의 일당지배체제에 대한 지지를 끌어내는 데 일정한 성공을 거두었다고 언급한다.

II. 시민사회와 근대화론을 넘어서: 국가조합주의와 후견인주의(clientelism)

시민사회이론과 근대화론에 대한 저자의 비판은 국가조합주의(state corporatism)에 대한 검토로 이어진다. 저자는 국가조합주의적 관점이 중국에서 정치적 기회가 어떠한 방식으로 구조적으로 제약되고 있는가를 설명한다는 점에서 시민사회 이론보다 더 나은 분석틀을 제공한다고 언급한다. 실제로 서구와 달리 중국에서 각종 사회단체 혹은 사회조직은 자율적이지 못하며, 국가의 지원을 전제로 한 행정적 절차와 법규에 의해 상당한 제약을 받고 있다. 권위주의적 국가가 각종 사회단체들을 포섭하고 통제하며 단체의 자율성을 크게 제약하는 상황 속에서, 개별 단체는 현존하는 정치체제 — 중국 공산당의 일당 지배 — 의 권위를 인정하면서 단체의 유지와 활동에 필요한 자원과 권한을 확보하려 노력한다. 하지만 저자는 이 이론이 기본적으로 국가와 사회단체가 얽혀 있는 정적인 상황을 상정하기 때문에 위계관계의 변동 등 변화를 가능하게 하는 요인을 특정하거나 변화 자체를 설명하는 데 한계가 있다고 주장한다.

시민사회이론과 국가조합주의에 대한 비판적 검토를 거쳐, 저자는 후견인주의(clientelism)적 접근이 상기한 두 이론의 한계를 보완하는 대안적 설명 틀을 제공한다고 언급한다(27쪽). 개혁·개방기 중국에서 정부는 사회단체에 경제적 자금과 정치적 도움을 제공함으로써 이들을 통제하려 한다. 한편 각종 사회단체는 정부가 제공하는 자원이 한정적이라는 것을 인식하고, 유한한 자원을 다른 단체에 비해 더 많이 확보하려는 목적으로 비공식적 경로를 통해 정부와의 관계를 강화한다. 중국의 정치체제하에서는 소수의 정치엘리트가 기회와 재화 등 자원의 분배권한을 독점하고 있으므로, 사회단체는 권력 엘리트에게 충성과 신뢰를 표현하여 재화와 보상의 분배 과정에서 더 나은 처우를 받으려 한다는 것이다

(Hildebrandt, 2013). 저자는 이러한 분석을 바탕으로 후견인주의적 접근이 사회단체와 정부 인사 사이에 이루어지는 비공식적 상호과정을 설명하는 데 탁월하다고 주장한다.

하지만 저자는 개혁기 중국에서 국가와 사영기업(가)의 관계가 후견인 관계가 상정하는 이항적(binary) 형태를 취한다기보다는 "다양한 요인들의 복잡한 상호작용 속"에서 이루어지고 있다고 본다. 즉 우월한 지위와 권력을 지닌 한쪽의 결정이 일방향으로 작용하여 이해관계가 관철되는 상황이라기보다는, 각 조직 및 단체 내부의 다양한 분절과 복잡하게 분화하는 관계 속에서 그만큼 다양한 이해(利害)가 실현되는 상황에 가깝다는 것이다. 이는 저자가 분석한 사영분야 당 조직 건설과정이 선명하게 보여 주고 있다. 이 저서의 분석대상인 "제1공작위원회"는 웨칭 출신 사업가들이 베이징 시(市)정부와 갈등을 빚는 과정에서 고향 당·정 기관의 도움을 찾게 되었고, 이들의 성공적인 재경(在京) 사업활동이 지방경제 활성화에 기여할 가능성을 포착한 웨칭 당·정이 이 요청에 응하게 되는 복잡한 과정을 통해 이루어졌다.

특히 웨칭 출신 기업가들이 제1공작위원회를 설립한 것이 사영기업가들의 입당이 금지되었던 시기인 1995년이라는 점을 고려한다면, 이 조직을 중앙 차원에서 실시된 포섭정책의 일방적 성공 또는 중앙권력의 기층수준에 대한 침투의 결과로 해석할 수는 없다. 사영분야 당조직 건설방침이 2006년에 기업법(公司法)에 명시되었다는 것을 고려하면, 오히려 제1공작위원회는 지방정부와 사영기업 차원에서 이루어진 정책이 중앙의 정책에 영향을 준 사례에 해당한다. 기층수준에서 형성된 사영분야 당조직은 후견인주의 모형이 상정하는 이항적-단방향적 관계틀로 설명할 수 없는, 지방정부와 사영기업가 그리고 중앙 당·정 사이의 복잡다기한 상호작용을 통해 형성되었다.

저자는 중앙당과 정부, 지역 수준의 당과 정부, 그리고 웨칭출신 사영사업가라는 세 집단 사이의 상호작용이 가지는 복잡성과 조직 내부의 다양한 분절을 충분히 고려하기 위해, 다음의 5가지 측면을 염두에 두어야 한다고 주장한다. 첫 번째는 국가와 사영기업가 관계의 형성과 유지에 있어서 중앙정부의 정책이 지니는 중요성이다. 중국 공산당은 개혁·개방 이후 사영분야의 발전을 위한 다양한 정책을 제시함으로써 사영사업가들을 체제 안(体制内)으로 포섭하려는 노

력을 지속하고 있다. 두 번째는 중앙과 지방의 관계 변화다. 분권화, 특히 분세제(分稅制) 재정개혁 이후(高聚辉·伍春来, 2006) 지방정부는 지역경제 활성화를 통한 세수확보에 나섰고, 이 과정에서 지방정부와 사영기업가 사이의 상호 의존관계가 크게 강화되었다. 세 번째, 이러한 중앙과 지방의 관계변화가 지방정부와 사영기업가 간의 상호의존관계 형성에 미치는 영향이다. 분권화와 세제개혁이후 지방정부와 사영기업가는 지역경제의 성장이라는 목표를 공유하게 되었다. 이 목표를 이루려는 과정에서 지방정부는 추가적 세수확보와 정치적 승진의 가능성을, 사영기업가는 이윤의 창출과 기업 운영에 필요한 자원의 확보를 추구했고, 이러한 움직임은 둘 사이에 공존공생의 관계를 형성하였다. 네 번째, 사영기업가가 중앙정부의 조직 및 권력을 이해하는 방식과 정도, 그리고 이로부터 형성되는 기업가의 태도다. 여기서 사영기업가는 사회에 대한 국가의 우월한 권위에 근본적인 의문을 제기하거나 공공연한 도전의 태도를 취하지 않는다. 마지막으로, 국가기구 내부의 조직 분절 및 이해관계의 분화, 그리고 사영기업가 집단 내부의 다양성이 국가와 사영기업 사이의 관계를 규정하고 형성하는 데 미친 영향이다. 저자는 이러한 5가지의 논의 지점을 염두에 두면서 제1공작위원회라는 기층 당조직에 대한 단일사례를 분석하였고, 이를 통해 개혁기 국가와 사영기업가 관계의 형성과 유지 그리고 변화의 과정을 조명한다.

III. 단일사례연구와 독보적 연구성과 구축

이 저서는 1990년대 중반부터 베이징 외곽에 집단적 거주지를 형성한 이주민들을 대상으로 삼아 중국의 국가와 사회관계를 분석한 일련의 연구(예를 들어 项飚, 2000; 정종호, 2000; Zhang, 2001)의 연장선상에 놓여 있다. 기존의 연구들은 일단의 저장성 출신 사업가들이 베이징 외곽에 "저장촌"이라는 이름의 비공식 집단 거주지 및 사업지구를 형성하고, 공식과 비공식 혹은 체제 안(体制内)과 체제 밖(体制外) 사이의 모호한 공간에서 베이징시 또는 산하 구(区)정부와의 협상 혹은 타협을 통해 거주와 사업을 유지하고 확장하는 방식을 분석하였다.

하지만 리뷰 대상 저서에는 기존 연구들과 다른 독특함이 있다. 무엇보다 저

자는 일반적으로는 거의 접근이 불가능한 자료, 즉 사영분야 당조직 내부 관계자와의 면담 그리고 조직 내부 자료에 대한 분석을 기반으로 이 저서를 작성하였다. 보다 구체적으로, 저자는 제1공작위원회가 보유한 내부자료를 최대한 활용하였는데, 이는 위원회와 산하 당지부의 현황, 위원회가 설립된 1995년 이후 20여 년 간의 역사, 일상적 업무공작보고, 그리고 기업가의 입당 규정과 구체적인 입당과정에 대한 규정을 포함한다. 또한 저자는 웨칭 출신 재경(在京)기업가들로 이루어진 위원회가 출신지인 웨칭시 당·정과 형성한 관계를 분석하는 것이 중요하다고 판단하여, 유동인구 관련 회의 자료와 대외연락 업무관련 자료 등 웨칭시 내부문건까지 활용하였다.

이 저서가 기존 연구와 차별화되는 부분을 파악하기 위해, 제1공작위원회에 대한 단일사례연구를 바탕으로 작성한 3장부터 7장의 내용을 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 총 5개 장은 재경(在京) 웨칭 출신 기업가들이 당조직을 건설하고 이를 발전시키며, 중앙정부와 웨칭 지방정부의 정책변화에 최대한 적응하면서 이를 통해 자신의 이익을 실현하려는 일련의 과정을 상세하게 서술하고 있다. 3장에서 저자는 개혁·개방 이후 중국 공산당이 사영분야에 당조직을 건설하는 데에 있어서 중앙과 지방의 정책적 상호작용이 미치는 영향을 분석한다. 사영분야 당조직 건설은 사영분야의 발전이 상대적으로 빠르게 이루어진 저장성, 특히 원저우 등지에서 먼저 나타났다. 지방의 사영기업가를 체제 내로 포섭하려는 선도적 시도가 성공하면서, 중앙은 이러한 변화를 삼개대표(三个代表) 원칙의 발표를 통해 사후 승인하였다. 중앙 당·정은 이러한 승인과정을 통해 지역이 선도한 사영분야 당조직 건설에 중앙정부 차원에서 정당성을 부여하였고, 사영기업가를 성공적으로 체제 내로 포섭한 사례를 참조한 "검증된" 정책을 실시하여 이를 전국적으로 실시하는 이점을 취하였다. 저자는 지방이 추동하고 중앙이 추인하여 확대 실시하는 사영분야 당조직 건설 정책의 수립과 변화의 사례를 통해, 중앙과 지방의 관계에 대한 검토가 국가와 사영기업가 관계를 분석하는 데 핵심적이라고 주장한다.

4장은 제1공작위원회가 형성되고 발전하는 역사적 과정에 대한 분석을 통해 기층 사영분야 당조직 건설과정에 지방정부와 기업가 간의 상호작용이 미치는 영향을 살펴본다. 원저우시 웨칭에 지역 기반을 가진 일단의 기업인들은 1980년

대부터 베이징에서 사업을 진행하여 부를 축적해 왔으며, 다른 한편으로 베이징 당·정의 말단 관료들을 대상으로 꽌시왕(关系网)을 형성해 나가기 시작했다. 웨칭 출신 사업가들은 경제적 부와 정치적 연망을 바탕으로 집단거주지 저장촌을 형성하였고, 여기에 고향인 웨칭 그리고 원저우를 중심으로 한 이민자들을 집중적으로 받아들였다.

여기서 주목해야 할 것은, 사영기업가들의 지역 기반인 웨칭 지역 정부와 저장촌이 위치한 베이징 시정부 사이의 엇갈리는 시각으로, 이는 단일한 것으로 상정되는 국가 또는 정부 내부의 다양한 분절의 사례를 보여 준다. 웨칭 정부는 저장촌이 창출하는 경제적 부와 이에 기반한 베이징과 웨칭 사이의 연계망이 고향의 경제적 발전에 필요한 재원을 제공한다고 판단하였다. 반면 베이징 시정부, 특히 중앙정부에 가까운 상급 정부일수록 이민자들의 집단거주지에 의심의 눈길을 보냈다. 이들은 집단거주지 저장촌과 이 거주지를 형성하는 데 핵심적이었던 웨칭 출신 기업인들을 베이징의 치안을 교란하고 주민관리와 통제를 어렵게 만드는 존재로 간주하였고, 1990년대 중반 이후에는 웨칭 출신 기업인에 대한 공식적인 관리와 통제, 감시와 처벌을 강화하였다.

베이징 시정부와의 갈등이 고조되면서, 웨칭 출신 기업가로 당적을 지닌 사람들은 시정부와의 갈등을 완화 또는 회피할 수 있는 방안을 물색했다. 물색의 과정에서 이들 당원-기업가들은 일종의 '당헌(党章)학습' 모임을 결성하였고, 이러한 친정부적 외양을 통해 외부적으로 베이징 정부의 압박으로부터 자유의 공간을 확보하고, 내부적으로 동향(同乡)기업가들 간의 정보교류와 친목을 도모하였다. 한편 웨칭 지방정부는 고향의 경제발전에 기여할 기업가들의 합법적 이익을 보호하고, 이를 통해 기업가들에 대한 자신의 정치적 영향력을 행사할 여지를 확보하려 했다. 웨칭 지방정부와 사업가들이 서로를 필요하게 되면서, 1995년 재경 웨칭 출신 당원들이 중심이 된 당지부가 설립될 수 있었다.

저자에 따르면 이 조직은 1995년을 기준으로 20년 후 26개 당지부에 소속된 1,500여 명의 당원으로 이루어진 거대 기층 당조직, 즉 "제1공작위원회"로 발전하였다. 위원회는 기층 사영기업가들에게는 베이징에서의 사업에 필요한 정치적 보호를 웨칭 당·정과의 협력을 통해 제공하였고, 웨칭 지방정부에게는 재경(在京) 기업가들을 정치적으로 포섭함으로써 지역 경제발전에 필요한 안정적 재

원을 확보할 수 있게 하였다. 윤태희는 내부자료에 대한 치밀한 분석을 통해서, 베이징 하급 정부관료와 웨칭 지방정부, 그리고 웨칭 출신 사영기업가가 공유한 이해관계가 제1공작위원회의 형성과 발전에 기여하는 구체적인 과정을 조명하며, 이를 통해 개혁·개방 이후 두드러진 중국 국가조직 내부의 분절과 다양성이 국가와 사영기업가 사이에 형성되는 관계에 미치는 긍정적인 영향을 드러내고 있다.

5장에서 저자는 제1공작위원회에 대한 본격적인 내부 분석으로 들어가고 있다. 여기서 저자는 어렵게 확보한 당원 충원과정에 대한 내부자료를 중심으로 하여 기층 사영분야 당조직이 어떠한 방식으로 중앙의 사영기업가 관련 정책을 이해하고 집행하는지를 조명한다. 시진핑 시기에 들어서 공산당은 당원 충원 과정에서 정치적 선명성이 차지하는 비중을 늘림과 동시에 기존 당원의 정치성을 평가하는 다양한 규정을 마련하였다. 이는 새롭게 충원되는 당원에 대한 검증을 상시화함으로써 당원의 정치적 도덕성을 향상시키려는 목적에서였다. 저자가 보기에 이러한 당 중앙 차원의 변화는 제1공작위원회의 기존 관행에 실제적인 영향을 미쳤는데, 그 대표적인 사례로 사영기업가의 입당 과정을 분석하고 있다. 일견 제1공작위원회는 중앙당의 정치적 올바름에 대한 강조를 충실히 따르는 모습을 보였다. 위원회는 입당을 희망하는 기업가들에게 당 중앙에서 제시한 엄격한 검증과정을 최소 2년 이상 연속해서 통과해야 한다고 요구하였고, 이전의 행적 중에서도 당의 방침을 심각하게 위반하는 행위를 하지 않았는가를 조사하였다.

여기서 유의해야 할 것은, 위원회가 형식의 차원에서는 당원 충원정책에 대한 당 중앙의 지시를 면밀히 참조하여 따랐지만, 그 실제적인 집행과정에서는 자신의 상황을 고려하여 탄력적으로 재구성하였다는 사실이다. 이는 당중앙이 제시한 엄격한 입당 절차를 통해 이루어진 충원의 실제적 결과가 당중앙이 기대했던 것과 달랐던 데에서 확인할 수 있다. 저자에 따르면, 위원회의 충원 결과는 기존 위원회 구성원들의 인맥을 강화하고, 미래의 사업 발전에 실제로 기여할 수 있는 기업가들을 우선하여 선발하는 것으로 나타났다. 이는 당 중앙의 사영기업인 조직에 대한 침투가 여전히 제한적이었으며, 사영기업가의 입당을 허용하여 이들을 체제 내로 포섭하려는 노력 역시 한계가 있었다는 것을 암시한다. 이러한

당원충원 과정은 당 중앙과 기층 사영기업가 조직이 정치적 도덕성에 대해 상이한 시각과 실천을 행한다는 것을 보여 주며, 따라서 개혁·개방 시기 중국의 국가와 사영기업가의 관계가 언제나 조화롭지는 않을 수 있다는 가능성을 암시한다. 여기서 저자는 장기적인 관점에서 국가와 사영기업 관계를 이해하기 위해서는 반드시 잠재적인 갈등요인을 검토해야 한다고 주장한다.

5장과는 달리, 6장에서 저자는 사회 치리(治理, governance)의 강화라는 목표를 놓고 국가와 사영기업가가 상호 협력하는 상황을 분석하며, 이를 통해 권위주의적 정치체제 아래에서 국가와 사영기업가가 공존할 가능성을 탐색한다. 시진핑 시기 당 중앙은 기층 당조직이 사회치리 건설작업에 주도적으로 나서기를 기대하며, 특히 기층 당조직은 다양한 사회적 행위자들이 치리건설에 참여할 수 있도록 이들이 필요로 하는 서비스를 앞장서서 제공해야 한다고 요구한다. 제1공작위원회가 소규모 사영기업인의 권익보호에 나서고 지역사회의 각종 공익활동에 참가하며, 지역사회 질서유지 캠패인 등을 조직한 것은 이러한 맥락에서였다.

저자는 국가와 제1공작위원회가 "기층 당 조직을 통한 사회치리 강화"라는 목표를 함께함으로써 이전 시기를 특징짓는 긴장과 상호의심에서 어느 정도 벗어나게 되었다고 본다. 중앙 당국은 제1공작위원회가 주도하는 각종 사회활동을 통해 기층 사회에 침투하여 영향력을 행사할 수 있었고, 웨칭 당국 역시 사회치리 관련 활동으로 더욱 정비된 위원회 조직을 통해 재경 웨칭 출신 사업가들에 대한 관리를 강화할 수 있었다. 한편 당원 신분 기업가들은 사회치리 강화 활동을 통해 지역사회 내에서 자신들의 이미지를 개선했을 뿐만 아니라, 국가에 대한 충성심을 표현하여 국가정책의 충실한 집행자라는 새로운 이미지를 형성할 수 있었다. 사회치리 강화와 관련하여 제1공작위원회가 취한 적극적인 역할은 사영기업가 집단이 단순히 국가의 체제 내 포섭 작업의 수동적 대상에 머무는 것이 아니라, 보다 능동적으로 권위주의적 국가기구와 "우호적" 관계를 형성할 수 있음을 보여 주며, 나아가 사회치리 실현이라는 공통목표를 통해 국가와 사영기업가의 행위가 같은 방향성을 지닐 가능성을 보여 준다고 할 수 있다.

하지만, 우여곡절 끝에 국가권력과 제1공작위원회 사이에 맺어진 일종의 우호적인 유대관계는 징진지 공동발전계획(京津冀协同发张计划, 이하 징진지 개발계획)이라는 중앙의 정책이 발표되면서 크게 흔들리게 된다. 저자는 7장에서 중앙정부

가 기획하고 실행에 옮긴 징진지 개발계획이 웨칭 출신 재경 사영기업가들로 이루어진 기층 당조직에 미친 영향을 분석하고 있다. 2015년 시진핑 주석 주재로 열린 중앙정치국 회의에서 구체화된 이 계획은 베이징과 톈진, 허베이를 함께 발전시켜 중국 수도권의 다양한 산업·교통·환경문제를 통합적으로 해결한다는 구상에 바탕하며, 그 구체적 실행방안으로 베이징에 집중된 인구와 산업의 분산을 제시하였다.

제1공작위원회의 향방과 관련된 징진지 개발계획의 핵심사항은 베이징에 정치·문화·국제교류·과학기술의 4개 기능을 집중시키고, 나머지 "기타 기능"을 허베이 지역으로 이전시킨다는 부분(京津冀协同发展规划纲要领导小组, 2019)이었다. 주목해야 할 것은 징진지 개발계획에 따라 대부분의 사업이 이전대상이 되었다는 것을 알게 된 제1공작위원회 구성원들이 서로의 상이한 이해관계에 따라 각기 다른 방식으로 대처했다는 사실이다. 저자는 제1공작위원회의 사영사업가들이 발전계획의 형태로 침입하는(penetrating) 국가권력에 대해 어떤 통일성 없이 분산적으로 대응한 것은, 사업가 집단 내부의 유대관계가 지닌 취약성을 반영한다고 주장한다. 웨칭 지방정부 역시 징진지 개발계획이 다홍먼 지역 웨칭 출신 사업체들 및 주거지의 해체와 분산으로 이어지는 과정에 거의 영향을 미치지 못했는데, 이는 이 계획이 중앙 당·정 차원에서 추진하는 국가적 프로젝트였기 때문이다. 지방정부와 사영기업가의 연대는 단기적·일회성 정책이나 명령에 대해서 효과적으로 대응하는 방법을 제공하지만, 중앙의 거시적·구조적 정책변화에 대한 대책을 마련하는 데에는 한계가 있었다.

IV. 나가며

제1공작위원회의 사례는 사영기업가가 사영분야 당조직 내부에서 적극적으로 사회기층치리(治理)에 기여할 가능성을 보여 준다. 저자는 웨칭 베이징 연락처(驻京联络处)의 한 간부가 사영기업 내 당조직이 "함께 활동하고 함께 갈등을 해결하며… 빈곤퇴치 등 공익활동을 수행한다"고 주장한 사례(17쪽)를 통해, 사영기업의 활동이 중앙 당·정이 염려하는 빈곤이나 범죄 같은 사회불안요소를

약화시켜 기층치리 강화에 기여한다고 주장한다. 국가와 사영기업가 관계에 대한 기존의 연구가 기업가의 입당동기를 사업체의 발전과 불리한 정책으로부터의 보호라는 이기적 측면에서 찾는다는 점을 고려한다면, 제1공작위원회의 당원 신분 기업가들이 기층치리 강화에 적극적으로 나서는 모습은 새로운 현상이라고 할 수 있다.

물론 당원 신분 기업가가 중앙 당·정의 정책을 실제로 집행하는 과정은 그 원래의 정책의도를 완전히 위반하지 않으면서도 자신의 이해관계를 반영하는 — 저자의 표현을 빌리면 — "창의적"인 면모를 지녔다. 저자에 따르면, 이들 기업가들은 당 역사와 사회주의 이론 학습 시간에 당규율(党章)과 당 중앙의 담화뿐 아니라 시장동향과 부동산 시세에 대해서 이야기했으며, 당원 충원 과정에서도 형식적으로는 중앙이 제시한 절차를 따르면서도 입당 대상 기업가의 사업 규모와 경영상태를 중시하였다. 사영기업가가 당조직에 가입하기 위해서 "천만 위안(元) 이상의 자산"이 필요했던 것은, 정치적 신념을 강조한 당 중앙의 입장이 기층 수준에서 어떠한 방식으로 타협(compromise)되는가를 보여 주는 중요한 사례다.

이처럼 당원 신분을 지닌 사영기업가는 당 중앙과 민간영역 사이에 위치하여 양자를 매개하며, 기층치리 강화에 직접 기여한다는 점에서 당 중앙에게 필요한 존재이지만, 동시에 이러한 중간자(broker) 역할을 자신의 이해관계를 위해 이용하는 존재이기도 하다. 특히 저자가 언급한 제1공작위원회가 지닌 "창의적" 면모는 이들이 국가권력에 대한 잠재적 위협이 될 수 있다는 중앙의 의심을 정당화하며, 이러한 의심은 타지출신 사영기업인이라는 위원회 구성원들의 정치적 불안정성을 유지하였다. 중앙정부는 웨칭 출신 기업인들로 구성된 제1공작위원회가 같은 지역 출신 주민 및 사영기업이 밀집한 다홍먼 지역의 기층치리에 기여할 수 있다고 파악한 것과 동시에, 바로 이 지역성에 바탕한 치리가 민간의 행위성을 강화하여 중앙정부의 권위를 약화시킬 여지가 있다고 본 것이다. 2018년 제1공작위원회가 웨칭시 베이징 상회 당위원회로 재편된 것은, 위원회 소속 사영사업가들의 정치적 진정성에 대한 당중앙의 의심이 구체화된 사건으로 볼 수 있다. 재편 과정을 통해 당위원회는 당조직 위계에서 차지하는 위상이 하락하였고 핵심적 권한인 기업가 입당 심사권을 상실하였으며, 재경 상회 당위원회 소속 당원 수가 감소하였다.

중앙정부의 제1공작위원회에 대한 양가(两价)적 시각은 "정부가 주도하고 사회조직이 매개하며 광범위한 민간이 참여하는" 사회치리강화를 목적으로 정부가 포섭하려 하는 거의 모든 중간자적 개인이나 단체에 적용된다. 제1공작위원회와 유사한 중간자적 지위를 가진 신향현(新乡贤)에 대한 중앙정부와 관변학자의 담론은 이러한 양가적 시각을 명확히 표현한다. 신향현은 2015년부터 매년 중공중앙 1호문건(一号文件)에 언급되고 있으며(刘成友, 2018), 해당 지역 주민들 사이에 명망이 높은 교사, 당 간부, 타지에 나가서 성공한 사람(成功人士), 능력 있는 부자, 경제적 수완이 있는 사람 등을 포함한다(王先明, 2014). 중앙정부는 국가기구와 민간의 중간지대에 위치한 신향현이 주민들의 자발적 참여를 유도함으로써 기층치리를 유지하고 강화하기를 기대한다(王伟华, 2016). 향현(乡贤)은 전통시기에 국가기구가 기층민간에서의 치리를 유지하는 기반이었는데, 이 시기 향현은 기층사회와 국가권력 사이에서 양자 간의 불가분의 관계를 구성하고 이를 유지하는 데 이바지함으로써 "민간의 사회적 역량과 국가의 정치적 역량을 긴밀하게 결합"하였다(陈秋强, 2016). 저자가 제1공작위원회의 구성원인 기업가를 특정 지역에서 명망과 위신을 가진 "경제 엘리트"(Pearson, 1997: 5-8)로 규정하고 있으며, 이들이 직접 사회기층치리에 기여한다는 점에서, 제1공작위원회의 특성과 기능은 신향현과 유사하다.

하지만 신향현이 기층 민중을 포함한 지역사회 각 방면의 사람들을 동원해 낼 수 있다는 것은 이들이 언제든지 중앙 당·정에 대한 대안적 질서를 구성하여 기존 정치질서를 위협할 가능성을 내포한다. 신향현에 대한 공적 논의는 신향현이 지닌 양날의 칼과 같은 이중적 성격을 일관되게 경계하고 있다. 전통시기의 최고권력, 즉 황권(皇权)은 현(县) 단위까지 내려오지 않았고, 현 이하의 사회에서 전통향현은 실제적인 치리자(治理者)였다(胡恒, 2015). 바로 이 이유로, 신중국의 형성과 더불어 중국 공산당과 정부로 대표되는 국가권력이 기층에까지 침투하였을 때 전통향현은 구제도라는 "오명(污名)"을 뒤집어쓰고 퇴장당했다(黄爱教, 2019). 이러한 맥락에서, 현재 신향현의 재등장은 오직 당과 국가가 이들에게 정책 공간을 제공했기 때문에 가능했으며, 따라서 어떠한 경우라도 신향현은 당과 정부의 정책을 저해해서는 안 된다. 신향현이 기층치리 강화에 핵심적인 역할을 담당한다면, 이는 어디까지나 고향의 건설과 발전에 기여하여 기층치리를 강화

하는 방식으로만 작동해야 한다는 것이다(刘志秀·李增元, 2017).

정부와 관변학자들의 신향현이 지닌 이중적 성격에 대한 경계는, 중앙당의 제1공작위원회에 대한 양가적 시선과 유사하다. 사회치리를 강화하는 데 있어서 국가와 민간 사이에 위치한 신향현 그리고 제1공작위원회와 같은 중간자적 사회조직의 역할은 필수적이지만, 그러한 만큼 이 조직은 국가권력에 대한 위협이 될 가능성이 있다. 위원회의 구성원인 사영기업가들이 비(非)수도 기능의 해체와 분산을 목표로 한 징진지 발전계획을 따른 것은, 당중앙이 자신들에게 보내는 이러한 양가적 시선을 의식했기 때문일 수 있다. 징진지 발전계획 발표 전까지 당의 지침과 정책에 충실히 따르는 모습을 보여 왔다면, 발전계획에 대해서도 예외일 수는 없었을 것이다. 발전계획이 궁극적으로 자신들의 집단화된 사업기반과 거주지의 해체로 이어진다는 것을 예측하면서도, 당원 신분을 지닌 이들은 중앙당의 강력한 권유 혹은 명령을 거부할 수 없었다.

하지만, 웨칭출신 사업가들이 중앙 당·정의 징진지 발전계획을 받아들였다는 사실이 반드시 이들의 "창의적"인 측면이 사라졌다는 것을 의미하지는 않는다. 물론 이들 중 상당수는 정부의 지침을 충실히 따라 인접 허베이 지역에서 새로운 사업과 주거의 기반을 마련하였다. 그러나 적잖은 사업가들은 정부의 지침을 "우회"하였는데, 징진지 이외의 지역에 대규모 시장 건설을 추진하거나 도매업 이외의 업종으로 변경하여 베이징에 남으려 했다. 이처럼 사영사업가들이 중앙이 주도하는 개발계획에 대해 다양하게 반응한 것은, 이들의 "창의적" 공간이 여전히 열려있다는 것을 암시한다. 사영사업가들의 행위성이 개혁·개방기 중국의 국가와 사영사업가의 관계에 어떠한 장기적인 영향을 미칠 것인가는 웨칭출신 기업가들에 대한 지속적인 연구를 통해 밝혀야 할 부분이다. 이에 대한 저자의 후속 연구를 기대하며 리뷰를 마무리한다.

투고일: 2021년 11월 26일 | 게재확정일: 2021년 11월 30일

참고문헌

김재석. 2019. “포스트사회주의적 변화에서의 민간(民間)의 역동성과 선행성(先行性): 중국 레이저우만과 북한 신의주 지역 비교 연구.”『통일과 평화』 제11집 제2호, 217-268.

_____. 2021. “중국 사회복지 정책의 강화와 청년의 호출: 광둥성 쌍백계획(双百计划)과 사회복지사의 사례를 중심으로.”『한국문화인류학』 제54집 제1호, 75-121.

정종호. 2000. “중국의 유동인구와 국가-사회 관계변화: 북경 절강촌 사례를 중심으로.”『비교문화연구』 제6집 제2호. 127-170.

高聚辉·伍春来. 2006. “分税制, 土地财政与土地新政.”『国发展观察』 第11期, 25-27.

刘成友. 2018. “人民日报一线视角: 发挥新乡贤的有益力量.”『人民日报』(6月15日). http://opinion.people.com.cn/n1/2018/0615/c1003-30060213.html(검색일: 2021. 8. 13.).

刘志秀·李增元. 2017. “现代乡贤在当代乡村治理中的功能及参与路径.”『四川行政学院学报』 第5期, 100-104.

项飚. 2000.『跨越边界的社区 北京浙江村的生活史』. 北京: 三连书店.

王先明. 2014. “乡贤: 维系古代基层社会运转的主导力量.”『北京日报』(11月24日). http://ex.cssn.cn/xr/xr_rw/xr_xrld/201411/t20141124_1412307_1.shtml(검색일: 2021. 8. 30.).

王伟华. 2016. “乡贤是一把打开乡建思路的金钥匙.”『湖北日报』(12月9日). http://inews.ifeng.com/50388882/news.shtml?&back(검색일: 2021. 9. 1.).

京津冀协同发展规划纲要领导小组. 2019. “京津冀协同发展规划纲要.”『中国区域发展网』. 2019. 9. 23. http://www.cre.org.cn/list3/jjy/15279.html(검색일: 2021. 11. 20.).

陈秋强. 2016. “乡贤: 乡村治理现代化的重要力量.”『社会治理』. 第2期, 115-119.

胡恒, 2015, ““皇权不下县”的由来及其反思,”「中华读书报」(11月4日). https://epaper.gmw.cn/zhdsb/html/2015-11/04/nw.D110000zhdsb_20151104_2-05.htm(검색일: 2021. 8. 10.).

黄爱教. 2019. “新乡贤助推乡村振兴的政策空间, 阻碍因素及对策.『理论月刊』 第4期, 78-84.

Calhoun, Craig. 1997. *Neither Gods nor Emperors: Students and the Struggle for Democracy in China*. Berkeley: University of California Press.

Gianola, Diana. 2021. "City and Democracy in Max Weber." *Topoi* 40, 435-449.

Habermas, Jürgen. 1989. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society.* Cambridge: MIT Press.

Hilderbrandt, Timothy. 2013. *Social Organization and the Authoritarian State in China*. Cambridge: Cambridge University Press.

Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

Lü, Xiaobo and Elizabeth J. Perry. 2015. *The Danwei: Changing Chinese Workplace in Historical and Comparative Perspective*. London: Routledge.

Moore, Barrington. 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press.

Oi, Jean C. 1999. *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*. Berkeley, CA: University of California Press.

Pearson, Margaret M. 1997. *China's New Business Elite: The Political Consequences of Economic Reform*. Berkeley: University of California Press.

Weber, Max. 1966. *The City*. New York: Free Press.

Zhang, Li. 2001. *Strangers in the City: Reconfigurations of Space, Power, and Social Networks within China's Floating Population*. Redwood City: Stanford University Press.