

# 중국 지방정부 문건을 통해 본 혁신담론:

2019년 청두시 『업무보고』 담화분석을 중심으로

유정원\*

## 목 차

- I. 서론
- II. 중국 담론체계의 특징
- III. 2019년 청두시 『업무보고』의 담화분석
- IV. 2019년 청두시 『업무보고』의 내용분석
- V. 결론

## 한글초록

4차 산업혁명과 혁신은 어느 새 우리의 일상을 좌지우지 하는 지배적 담론이 되었으며 이를 둘러싼 경쟁 또한 날로 치열해지고 있다. 따라서 지방정부는 혁신에 유리한 환경을 조성하고 선진적인 기술개발을 유인할 수 있는가를 두고 그 능력을 평가받고 있다. 이러한 배경 하에서 기술개발과 혁신을 통한 경제성장에 초점을 맞추고 정책을 수립하는 ‘기업주의

\* 계명대학교 중국학전공 부교수

도시' 성향을 가진 지방정부가 늘어나고 있다. '기업주의 도시'는 어느 국가나 지역에서 흔하게 발견되는 현상이지만 최근 '중국제조 2025'를 중장기발전계획으로 수립하고 이를 강하게 추진하고 있는 중국에서는 더욱 두드러지고 있다. 이러한 상황에서 중국의 지방정부는 권위주의 속성과 결합한 기업주의 도시성향을 보이고 있다. 이러한 특징은 지방정부가 발표하는 정부 문건에서 확인할 수 있다. 본 연구에서는 2017년 청두시 인민정부 『업무보고』의 텍스트 분석과 내용 분석을 실시하였다. 그 결과 청두시 인민정부의 『업무보고』는 중국 특유의 권위주의적 화법과 맥락 구조로 혁신담론을 담당한 것으로 만들고 이러한 담론 하에서 도시공간이 창출과 재편을 반복하면서 정부권력에 종속되어 가고 있음을 확인할 수 있었다.

#### 주제어

청두(成都), 혁신, 기업주의 도시, 4차 산업혁명, 업무보고

## I. 머리말

경제성장을 위한 기반을 마련하고 투자를 유치하며 신흥산업 육성을 위해 민간기업과 협력하여 도시의 경쟁력을 제고하고 고용을 촉진하는 것은 이제 지방정부가 담당하는 중요한 책무로 인식되고 있다. 일부에서는 이러한 책무가 지방정부의 기존 관리 업무보다 훨씬 중요한 것처럼 간주하기도 한다. 관리주의적 지방정부는 중앙정부로부터 주어진 권한과 재정 하에서 지역주민들의 복지나 삶의 질에 우선적인 관심을 가지고 필요한 자원 및 인프라의 제공자로서 역할을 담당해왔다. 핵심적 의사결정은 중앙정부에 의해 이루어졌으며 지방정부는 집행과정에서 요구되는 세부적인 사항들을 결정하는 정도였다.(최병두,

2012: 103) 그러나 1970년 중반 이후 선진국을 중심으로 중앙정부의 재정적자와 경기침체가 심화되면서 지방정부가 중앙정부의 영향에서 벗어나 독자적인 생존 방법을 모색하기 시작했다. 도시 내부의 자원을 적극적으로 동원하여 도시 경쟁력을 강화하는 ‘기업주의 전략’이 등장하기 시작한 것이다. 지방정부는 중앙정부의 재원을 경쟁적으로 확보하기 위해 과거와는 달리 능동적으로 중앙정부의 지원 또는 권리의 이양을 요청하는 한편, 중앙정부의 재정에 의존하기보다는 상대적 독자성을 가지고 역내의 자본 유치에 노력하기 시작했다. 뿐만 아니라 다른 도시들보다 우월한 경제적·사회적 조건을 확보하기 위해 각 종 규제를 완화하고, 재정 지원 및 조세감면, 물적 사회적 인프라의 구축 등을 추구하게 되었다.(최병두, 2012: 92)

‘기업주의 도시’란 지방정부나 도시의 다양한 운영주체가 도시의 경제적 부를 축적하기 위해 혁신 활동을 지원하는 제도를 마련하고 이와 관련된 전략을 추진하는 것을 의미한다.(최병두, 2012: 84) 마치 기업가가 회사를 경영하듯 도시 경쟁력을 향상시키고 도시를 부유하게 만드는 것이 무엇보다도 중요한 지방정부의 업무가 된 것이다. ‘기업주의 도시’는 지방정부가 대규모 개발 프로젝트의 추진을 통해 역내의 유희자본이 투자될 수 있는 새로운 기회를 모색하거나, 도시공간을 개발하거나 공공사업의 민영화를 통해 기업의 영업활동 영역을 확장시키거나, 정부 재정과 은행 자금의 투입뿐만 아니라 프로젝트 파이낸싱(project financing) 등을 적극 동원하여 개발 사업을 수행하는데 앞장서는 양태를 지칭하는 개념이다.(최병두, 2011: 269)

이러한 도시관리 방식은 이제 지구촌 곳곳에서 쉽게 목격되고 있으며, 특별한 사례라기 보다는 오히려 지방정부나 도시관리자가 적극적으로 수용해야 하는 합리적 선택인 것처럼 여겨지기도 한다.

중국 또한 마찬가지이다. 1978년 11기 3중전회에서 개혁개방을 선

언한 이래 분세제와 중앙정부의 권력 이양 등을 통해 경제활동의 자율성이 확대된 지방정부는 외부 투자를 유치하기 위한 유인 정책을 적극적으로 수립하고 어떻게 하면 도시의 경쟁력이 향상되고 이를 통해 경제발전이라는 목표에 도달할 수 있는지에 대해서 골몰하기 시작했다. ‘성장’은 개혁개방 40년 간 가장 중요한 화두였으며 ‘성장’을 위한 다양한 노선과 방법, 개혁 등이 마련되어 왔다. 그 과정에서 가치 있는 자원을 획득하기 위한 도시 간 경쟁은 더욱 치열해졌고 글로벌화로 그 경쟁의 범위는 국내를 넘어 지구적 차원으로 확대된 상황이다.

다른 국가들에게 그렇듯 중국의 도시들도 이러한 변화에 적극적으로 대응하고자 한다. 최근에는 ‘성장’과 ‘혁신’이 긴밀하게 결합하여 도시의 운명은 ‘혁신 능력’에 달려 있으며 지방정부가 도시의 혁신을 촉진하고 이를 산업과 연계하여 새로운 신흥산업을 부흥시켜 도시의 경쟁력과 도시 삶의 편리를 함께 견인할 수 있는 능력을 가지고 있는지를 가지고 지방도시의 경쟁력을 논한다. 그런 까닭에 최근 지방도시들은 ‘성장’과 ‘혁신’을 위해 기술을 연마하고 제도를 개혁하며 산업과 시장을 육성하기 위해 적극적으로 움직이고 있다. 어느 사이인가 ‘4차 산업혁명이 줄 충격’이 기정사실화되면서 지방정부의 ‘기업주의 전략’은 정점에 이르게 되었다.

도시는 새로운 기술이 탄생하고 가장 먼저 적용되는 공간이다. 사람과 사물, 공간을 연결한 새로운 연결망이 도시의 도로, 철도, 항공, 상하수도 및 에너지 체제 등에 적용되면서 도시의 관습과 운영을 바꾸고 있다. 지금 세계 곳곳에서는 첨단 ICT 기술을 도시 공간에 접목하는 시도가 광범위하게 전개되고 있다. 그 결과 기술기반을 확보하기 위한 도시 간 경쟁이 갈수록 치열해지고 있으며 이를 위해 공사 파트너십과 민영화, 사회경제적 생활 전반의 상품화가 더욱 가속되고 있다. ‘기업주의 도시’라는 개념이 물리적 세계에 구현되어 ‘혁신 도시’

가 되는 것이 아닐까 싶을 정도이다.

데이비드 하비는 신자유주의가 전 지구적으로 확산되면서 도시화와 도시정책에 영향을 미쳤고 그로 인해 기업주의 도시가 등장하게 되었다고 지적했다.(데이비드 하비 저·최병두 역, 2005) 그러나 4차 산업혁명, 스마트도시 건설과 같은 담론은 묵시적이지만 보다 강력하게 도시공간에 기업주의 도시 전략을 침투시킨다. 신자유주의가 ‘자본’이나 ‘사적 이익’을 연상시킨다면 공간화 된 기업주의 전략(예를 들면, 스마트도시)은 ‘성장’과 ‘혁신’으로 포장되어 그 모순과 갈등을 배후로 감춰버린다. 뿐만 아니라 아니라 중국과 같은 권위주의 정부가 발행한 텍스트는 설명과 해설 없이 정부의 결정이 불가피한 상황에 대한 당연한 선택으로 각인시켜 도시공간의 신자유주의의적 구조화를 당연한 것으로 만든다.

본문에서는 중국의 지방정부가 실제로 기업주의 도시 전략을 가지고 있는지를 검증하기 위해 2019년 1월 22일 발부된 서부도시 청두(成都)의 『2019년 청두시 인민정부업무보고(2019年成都市人民政府工作报告: 이하 『업무보고』)』를 분석하고자 한다. 청두는 국토균형 개발과 서부개발의 거점도시로 그 중요성이 갈수록 주목받고 있다. 특히, 전통시대부터 물자가 풍부하였던 상업도시로 성숙하고 세련된 문화 기초를 가지고 있는 까닭에 청두가 지식기반의 첨단산업 도시로 성장하여 서부도시의 발전을 견인할 수 있을 것이라는 세간의 기대가 높은 편이다.

본 연구는 4차 산업혁명이 도시적 차원에서 접목되는데 있어 지방도시의 기업주의적 성격이 큰 영향을 미치고 있으며 권위주의적 정부의 비호 하에서 기업주의 도시가 더 강한 추진력을 얻고 있다고 보고 있다. 따라서 본문에서는 정부 업무보고의 텍스트 분석과 내용 분석을 통해 중국 지방정부의 도시기업주의 전략의 특성을 밝히고자 한다.

## II. 중국 담론체계의 특성

사회적 행위주체는 ‘자유로운’ 행위자가 아니라고 하지만(노먼 페어클럽 저·김지홍 역, 2012: 62) 그렇다고 모든 사회행위가 사회적으로 결정되어지는 것도 아니다. 행위주체는 제한된 제약 안에서 자신의 의향을 반영하기 때문이다. 그러나 중국의 정치 문건은 텍스트의 형식이나 내용에서 행위주체의 자유가 상당히 제한적이며 심지어 문장들이 상용구처럼 반복되어 사용되는 정형성이 유달리 두드러진다. 흡사 이러한 반복은 정책의 사회적 효과를 높이려는 목적을 가지고 의도적으로 반복되고 있는 것처럼 보이기도 한다.

모든 텍스트는 사회구조를 반영한다. 그런 까닭에, 중국 정치문건 또한 서열화된 중앙-지방 관계를 투영하고 있다. 따라서 지방정부의 문건은 중앙정부의 담론은 지방까지 확산시키는 매개체라고 할 수 있다.

사회구조는 상당히 추상적인 속성을 가지고 있어 특정 사건의 직접적인 원인으로 사회구조를 특정하는 것은 여간 쉽지 않은 일이다. 일반적으로 사건과 사회구조 사이를 매개해주는 조직화된 대상들이 얹혀있기 때문이다. 따라서 사건과 구조의 관계를 분석하려면 이러한 조직화 된 대상들은 해체하고 그 의미를 파악해야 한다. 권위주의적이고 엘리트 중심의 정책 결정구조를 가진 중국에서 지방정부의 문건은 중앙-지방-도시를 연결하는 사회적 실천관행(담론)의 표상이다. 사회적 실천관행은 특정한 구조적 가능성을 선택하고 다른 것들을 배제하도록 제어하며 오랜 시간에 걸쳐 그 선택이 유지되도록 만드는 언어적 메커니즘이다.(노먼 페어클럽 저·김지홍 역, 2012: 41) 사회구조는 언어로 실현되고 사회적 실천관행은 담론/담화 질서로 발현되며 사회적 사건은 텍스트로 구현된다. 언어는 특정 잠재태나 가능성을 정의하여 다른 가능성을 배제하는 역할을 한다. 중간에서 매개해주는 조직화 대

상들은 사회적 실천관행들의 그물짜임에 대한 언어적 요소들로 담화 질서를 구성한다. 담화질서는 사회적 실천관행들에 대한 그물짜임으로 바로 담론을 지칭한다.(노먼 페어클립 저·김지홍 역, 2012; 66-67) 그리고 그러한 담론이 텍스트로 형상화되는 것을 소위 ‘사회사건’이라고 부른다.

중국의 정치 담론체계에는 몇 가지 특징이 있다. 첫째, 국가주의적 전통이 뚜렷하다는 점이다. 담론체계 안에서 ‘국가’, ‘민족’, ‘인민’, ‘공동체’와 같은 어휘가 빈번하게 등장한다. 이로써 국가의 권위가 높아지고 민족주의가 강화되면 정치활동에 민중을 동원하고 단결시키기 용이해지며 정부 정책에 대한 지지를 획득하기도 수월해진다. 중국 내에서 국가와 민족을 포함한 구호가 많이 등장하는 이유이다. 둘째, 정치 담론체계 안에 명확한 지위 구분이 있다. 우선 중국공산당의 주요 지도자는 일종의 교화자(敎化者)로서 자신의 신념과 의지를 정치사상이나 정책에 반영하고 이를 담론화 한다.(姚朝华·谷超, 2015: 129-136) 이러한 담론에 익숙해진 절대다수의 중국 인민들은 정치지도자나 정당의 의지를 대체로 당연하게 수용한다. 그리고 이러한 의식과 정체성을 기초로 일상생활의 질서를 재구성하고 질서를 유지하기 위해 이러한 담론이 필요하다고 생각한다. 중국의 정치 담론체계에서 중국 정치지도자와 공산당과 중국인민을 교화자-추종자 관계로 보는 이유이다.

그렇다면 최근 중국의 권력구조 안에서 명시화 되고 있는 담론은 무엇일까?

2016년 1월 다보스포럼을 계기로 제4차 산업혁명이 핫이슈로 대두되었으며 세계 각국은 사물인터넷(IoT), 사이버물리시스템(CPS)과 같은 신기술의 개발과 이를 상용화 하는 혁신 전략들을 속속 내놓고 있다. 중국도 예외는 아니었다. 독일 인터스트리 4.0의 영향을 받아 ‘공업혁명4.0’에 대한 활발한 토론을 진행하였고 그 결과로 2015년 5월 8

일『제조강국 중장기 발전전략 기획: ‘중국제조 2025’(制造强国中长期发展战略规划: 中国制造2025, 이하 중국제조 2025)』을 발표하였다.

중국제조 2025에서 중국정부는 미래성장동력으로 10대 산업을 선정하였다. 10대 산업에는 차세대 정보기술, 고정밀 수치제어 및 로봇 산업, 항공우주장비, 해양장비 및 첨단기술 선박, 선진 궤도교통설비, 에너지절약 및 신에너지 자동차, 전력설비, 농업기계장비, 신소재, 바이오의약 및 고성능 의료기기 등이 포함되었다. ‘중국제조 2025’는 특히 혁신을 강조하면서 혁신에 대한 구체적 추진방안을 제시하고 있다. 제조업 혁신센터를 2020년까지 15개, 2025년까지 40개 설립해 혁신이 지속적이고 시스템적으로 추진되도록 하자는 것이다. 차세대 정보기술, 지능형 생산 시스템(IMS), 3D 프린팅, 신소재, 바이오 의약 등이 주요 대상이다. 뿐만 아니라 혁신 인재와 기업의 역할을 적극적으로 활용할 예정으로 핵심기술에 대한 연구개발인력을 체계적으로 육성하고 기업이 혁신 주체가 되도록 기존의 정부 중심의 연구개발체제도 기업 중심으로 전환시킨다는 구상이다. 그리하여 제조업의 혁신력 강화를 위한 기업들의 R&D 규모를 크게 확대시킬 방침이다.(이문형, 2016: 7-9)

이러한 발표 이후 혁신 성장을 위한 기반을 도시에 조성하기 위한 노력이 지방정부 차원에서 활발하게 전개되기 시작했다. 이러한 노력은 혁신사업특구·연구개발단지 신설, 도심개발, 금융기금 조성, 특별위원회 구성, 조세 감면 등 다양한 방면에서 진행 중이다. 본 연구는 이러한 지방정부의 활동이 ‘기업주의 도시’의 특징에 주목하고자 한다.

최병두(2012)는 기업주의 전략으로 재편된 도시 공간은 다음과 같은 특징을 보인다고 분석하였다. <표1>에서 보는 것과 같이 지방정부는 생산과 소비, 그리고 혁신과 경쟁을 위하여 도시건조를 위한 고정장 자본과 소비기금이 활용하며 자본과 기술을 역내 혹은 역외로부터



동원하기 위한 전략을 적극 추진한다. 이 과정에서 기금 마련과 투자, 개발이 활성화되고 평균이상의 초과이윤이 일시적으로 달성되기도 한다. 뿐만 아니라 도시사회를 구성하는 다양한 권력집단이 참여하는 성장연합 또는 계급동맹이 형성되고 이를 통해 기업주의적 전략을 추진하거나 정당화하기 위한 연합 혹은 계급동맹이 형성되어 이러한 활동을 정당화하는 역할을 담당한다. 대규모 도시개발 프로젝트들이 공적 영역이라기보다 사적 영역 또는 공사 파트너십에 의해 실행되면서 정치적 집단과 기업 집단이 참여하는 각종(특별 또는 임시)위원회, 네트워크 또는 개발연대(협력) 등의 이름으로 동맹이 등장한다. 이러한 동맹은 기업주의적 도시 전략을 추동하거나 이러한 전략이 추동될 수 있는 조건을 구축하고자 한다. 대규모 도시개발 프로젝트를 수행하기 위해 역내외 자본을 동원하고 이들의 투자에 따른 위험을 보상하기 위한 보증을 담당하며 이러한 개발을 위해 요구되는 비용절감과 세제 개편이나 제도적 규제완화를 촉진하고 사회공간적 통합과 갈등 해소를 위한 방안들을 모색하기도 한다. 투자 유치 및 비용절감을 위해 요구되는 탈규제적 방안 등이 논의되며 (최소한 외형적으로) 정당성을 가지는 것처럼 인식되게 한다.(최병두, 2012: 103-104)

〈표 1〉 기업주의 도시 전략의 유형화

구분		도시 공간(건조환경)	
		새로운 생산공간(고정자본) 창출 또는 재편	새로운 소비공간(소비기금) 창출 또는 재편
요소	내생적 동원(새로운 배합)	(1) 주어진 요소들(추가 확보 포함)의 활성화(자원 및 입지 활용) 또는 새로운 '배합'(특히 민영화)을 통한 도시 생산 공간의 새로운 창출이나 재편	(3) 주어진 요소들(추가 확보 포함)의 활성화(토지이용 고밀화, 기존 입지 특성화의 강화 등) 또는 새로운 '배합'을 통한 도시 소비 공간의 새로운 창출이나 분화
	외생적	(2) 도시 공간의 생산에 필요한 요	(4) 도시 공간의 소비를 위해 필요

동원(새로운 투입)	소들(특히 자본, 기술 등)을 확보하기 위한 전략(중앙정부의 재원 확보, 역외 자본 및 기술 유치 등)	한 요소들(오락, 문화 예술, 지식 창출 등)을 확보하기 위한 전략(스포츠포지 이벤트, 비엔날레, 오페라하우스, 컨벤션 센터 등)
------------	---	--

자료: 최병두(2012: 99)

다음 장에서는 이러한 기업주의 도시 전략에 기초하여 2019년도 청두시 『업무보고』 문건의 답론을 분석하고자 한다.

### III. 2019년 청두시 『업무보고』의 담화분석

#### 1) 문장형식

『업무보고』는 통상 행정기관의 장(長)인 국무원 총리가 전국인민대표에게 1년간의 행정성과와 이듬 해 계획에 대해서 발표하고 이를 승인받는 형식으로 진행된다. 같은 방식으로 지방 각급인민정부도 해당 지역의 인민대표대회에서 『업무보고』를 한다. 인민정부가 실적과 계획을 발표하고 인민대표는 이를 검토하여 통과시키는 이유는 인민대표회가 인민독재 기구이기 때문이다. 중국 헌법에 의거하여 인민대표가 정부의 정책 수행 결과와 계획을 청취하고 검토한 후 통과시킨 이후에야 『업무보고』의 합법성은 보증된다. 그렇다고 『업무보고』가 인민대표를 이해나 설득하기 위해 작성되는 것은 아니다. 그렇기 때문에 정부가 수행한 업무가 도출되게 된 배경과 과정에 대해서는 설명을 생략하고 그 성과를 나열하는 문장구조를 가지기 일쑤이다. 보고는 전반적으로 상세한 설명을 서술하지 않는 묵시적 성격을 강하게 보이고 있다.

설명을 생략한 이유는 정부가 수행하는 업무의 성격과 목적, 그리고 그 배경을 모든 시민이 이미 알고 있다고 전제<sup>1)</sup>하고 있기 때문이다. 즉, 시 정부가 어떤 일을 하고 이 일을 왜 하고 있는지에 대해 인민정부와 인민대표, 더 나아가 시민까지 이미 충분히 교감하고 있다는 것을 전제하는 것이다. 그런데 이러한 전제에 대해 시민들이 정말로 충분히 공감하고 있는 것일까? 아니면 정부의 이러한 행위를 매우 당연한 일로 기정사실화하기 위하여 구조적으로 설명과 설득 과정을 생략하고 있는 것을 아닐까?

논쟁을 피하기 위하여 정치가는 자신의 연설문에서 특정 현상을 이미 반박불가능한 것으로 전제해버리고 자신의 주장을 강조하는 경우도 있다. 설명에 대한 의도적 ‘생략’은 보고의 내용을 기정사실로 받아들이게 만들기 때문에 오히려 더욱 효과적이다.

중국 정부 문건은 정부가 수행하는 업무가 무엇 때문에, 혹은 무엇에 의해 그렇게 된 것이 아니라 그 자체가 당연한 일처럼 여겨지게 만든다. 정부는 배경과 과정에 대한 설명하지 않음으로써 배경과 과정은 보고 안에서 마치 필요 없는 것으로 치부된다. 생략된 설명으로 인해 문건은 오히려 더 높은 ‘당위성’, 혹은 ‘필연성’을 획득하게 되고 청자나 독자들은 이를 보편적인 사실처럼 받아들인다. 일종의 ‘이념 심어놓기 작업(ideological work)’이다. 질문을 허용하지 않고 불가피한 실재로 전제하고 기술하는 것은 권력이 텍스트를 매개로 특정한 이념을 전파하는 방법 중 하나이다.

---

1) ‘전제’란 화자가 한 문장을 발화하여 특정한 정보를 전달할 때 그 발화가 적정한 것으로 인정되기 위해 충족되어야 하는 배경 정보로, 화자가 발화 이전에 참으로 믿거나 가정한 것일 뿐만 아니라 청자도 믿거나 수용할 것으로 기대되는 정보이다.(이범열, 2012, 『현대중국어의 담화회용론』, 서울: 한국문화사: 110)

또한 보고는 숫자를 붙인 병렬식으로 서술된다. 업무 성격에 따라 분류한 이후 다시 세부 사업성과를 역시 병렬식으로 나열한다. 중국어 텍스트는 본래 비명시적 논리 연결의 특징을 가지고 있다. 그렇기 때문에 수용자가 텍스트의 논리적 의미 연결 관계를 파악할 수 있게 해주는 접속기제가 드러나지 않는다. 따라서 텍스트 수용자는 심층에 깔려 있으며 어순 등으로 그 논리관계를 이해해야 한다.<sup>2)</sup> 특히, 보고의 문장에는 ‘시간’, ‘첨가(병렬, 부가, 점증, 선택, 연관, 총괄, 상세화)’, ‘원인 관계(원인, 결과, 추론, 목적, 방법, 조건, 가정)’, ‘반의(역접, 양보)’를 의미하는 접속기제가 거의 사용되지 않는다. 서언(序言)과 결론(結言)에 명시적 접속기제가 사용된 경우가 다소 보이지만 보고의 문장 대부분은 접속기제가 사용되지 않는 병렬 구조이다. 2019년도 청두시 『업무보고』의 예를 들면 다음과 같다.

#### 〈사례 1〉 2019년 청두시 『업무보고』의 병렬식 문장구조

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- 加快产业功能区建设。实施高质量现代化产业攻坚计划，加快构建“5+5+1”现代产业体系，制定66个产业功能区总体规划，编制“两图一表”，新开工建设标准厂房510万平方米，园区配套住房907万平方米。</li> <li>- 不断提升制造业能级。电子信息、装备制造、医药健康、新型材料、绿色食品五大产业增加值增长10.8%，占全市工业增加值比重达82%。电子信息产业支撑有力，新型显示、软件、信息安全等领域跻身全国前列。汽车产业稳步发展，整车产量达130万辆。轨道交通产业已具备地铁、有轨电车、悬挂式单轨等整车制造和维保能力。生物医药产业加快发展，投资、主营业务收入均增长20%以上。医美产业快速突破，新增医美机构131家、增长48.7%。氢能产业链初步形成。</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- 산업기능구건설 가속, 고품질 현대화 산업건설계획 실시, “5+5+1”현대산업체계 구성 가속화, 66개 산업기능구총체규획 제정, “두 개의 청사진과 하나의 목록”설</li> </ul>  |

2) 중국어는 접속기제 없이 의미로 논리관계를 파악해야 하는 경우가 많아 중국어를 한국어로 번역하는 과정에서 그에 상응한 한국어의 접속기제를 추가하여 표현하는 경우가 많다. 이에 관해서는 윤경애·권혁철(2018)의 논문을 참고하라.

정, 표준공장부지 510만㎡·원내 주거지역 970만㎡ 착공.

- 제조업 역량의 지속적 향상. 전자정보통신·장비제조·의약건강·신재료·그린푸드 5 대산업의 부가가치 10.8% 증가, 전체 공업부가가치의 82% 차지. 전자정보통신 산업이 강세 유지, 신형 디스플레이·소프트웨어·정보보안 등 영역에서 전국 상위권 부상. 자동차 산업 안정적 발전, 완성차 생산량 130만 대. 철도교통산업은 철도·궤도차·현수형 모노레일 등 완성차 제조와 유지보수 능력 구비. 바이오의약품 급속 성장, 투자영업소득 모두 20%이상 성장. 미용의료 파격적 성장, 신규 미용의료기관 131개로 48.7% 증가. 수소에너지산업 사슬 기초 형성.

〈사례 1〉에서 보는 것처럼 보고는 평서문이 아닌 화자가 생략된 문장 구조로 구성된다. 시 인민정부의 『업무보고』인만큼 발화자인 청두시 인민정부가 청두시의 변화를 인민대표와 시민에게 설명하고 있는 것으로 문건에서 생략된 화자가 누구인지는 어렵지 않게 이해할 수 있다. 그러나 화자만 생략된 것이 아니다. 무엇 때문에 어떤 이유로 이러한 정책을 실시했는지에 대한 배경 설명이나 해설 또한 보이지 않는다.

#### 〈사례 2〉 『업무보고』의 선언적 문장형식

(a) 加快产业功能区建设。

(산업기능구건설을 가속화하였다.)

不断提升制造业能级。

(제조업 역량을 지속적으로 향상시켰다.)

提升发展服务业。(서비스업 발전을 제고하였다.)

(b) 做强做优先进制造业。

(선진 제조업을 강화하고 최적화할 것이다.)

培育壮大消费市场。(거대한 소비시장을 육성할 것이다.) 加快发展新经济培育新动能。

(신경제발전에 박차를 가하고 신동력산업을 양성할 것이다.)

(a)는 정부보고 중 2018년 업무 보고이고 (b)는 2019년 업무 계획 발

표이다. (a)와 (b) 모두 정부의 업무와 과거와 미래를 화자가 생략된 형태의 문장으로 서술하고 있다. 그러나 이러한 문장 형식은 정부가 이러한 일을 ‘해야하는’, 혹은 ‘할 수 밖에 없는’ 상황에 대한 배경 지식이 설명되지 않음으로 인해 마치 취소불가능한 의미를 가지고 있는 것처럼 느껴진다. 정부가 이러한 일을 해야 하는 의도와 배경에 대한 언급 없이 ‘평가’와 ‘제안’만 남았다. 발화자를 생략함으로써 청자가 담화의 내용 안으로 참여시켰으며 담화 의도와 배경을 생략함으로써 ‘당위성’을 향상시켰다. 정부의 『업무보고』는 ‘설명이 필요 없는 상황’에 대한 정부의, 그리고 어떠한 의미에서는 청자까지 포함하여 ‘우리가 해야만 했던 일’, ‘우리가 앞으로 해야 할 일’에 대해서 이야기 하고 있다.

화자가 생략된 문장도 매우 선언적이다. 정부 『업무보고』의 문장은 마치 중국정부가 자주 사용하는 정치구호와 같다. 중국공산당은 건국 이전부터 ‘인민을 위해 봉사하자(为人民服务)’, ‘자력갱생(自力更生)’과 같은 구호로 대중을 발동하여 혁명세력을 규합하는데 이용해왔다. 건국 이후 중국공산당이 사회정치적 담론을 장악한 이후 당의 통치와 정책을 선전하고 확산시키는 정책 도구로 구호가 사용되었다. 구호는 짧고 명료하고 기억하기 쉬우며 무엇보다도 당의 노선을 가장 집약적으로 보여준다. 1978년 11기 3중전회에서는 ‘문화대혁명’ 담론 체계를 전복하고 “실천은 진리를 검증하는 유일한 표준”, “경제건설을 중심으로”, “흰 고양이든 검은 고양이든 쥐를 잡으면 좋은 고양이”와 같은 개혁개방과 경제발전과 관련된 구호들이 쏟아져 나왔다. 그 이후 개혁심화와 사회발전, 정치문화화와 관련된 구호들이 이어지다 21세기 들어서며 ‘혁신’이 새로운 담론을 구성하는 구호가 되고 있다.

화자를 의식적으로 제거하여 화자와 청자의 경계를 모호하게 만들며, 원인이나 배경에 대한 설명 없이 짧고 명확하게 선언하듯 기술하

는 문장에서는 오히려 거역할 수 없는 권력이 느껴진다. 이러한 문장은 ‘보고’라기 보다는 오히려 정언명령에 가깝다.

청두시 정부의 『업무보고』는 이처럼 정부가 전달하고자 업무 내용을 선언적으로 간결하게 전달함으로써 의문 없이 명징하게 전달되도록 구성되어 있다. 잉여 정보를 생략하는 것은 정보 가치가 높은 내용을 부각시키는 효과가 있다. 간결하고 명확한 문장은 청자의 의식을 분산시키지 않고 초점을 간단하고 뚜렷하게 부각시켜 정보 전달의 간결성과 현저성, 그리고 정보 이해의 용이성을 향상시킨다.(이범열, 2012: 196-202) 이러한 간결성은 정치적인 논쟁을 불가능한 것으로 만든다.

## 2) 합법성

정치 업무 보고가 가지고 있는 이러한 합법성은 어디서 기인하는 것일까? 빈루원·위덕은 담화의 합법화 전략을 권위의 확보, 합당성 부여, 도덕적 평가, 신화 만들기로 구분하였다. 권위는 전통·관습·법의 권위성 및 모종의 제도적 권위를 지닌 사람에게 기댄 합법화 전략이다. 합당성은 제도화된 행위의 유용성 및 사회에서 인지적 효력을 부여하여 구성해 놓은 지식에 기댄 합법화 전략이다. 도덕적 평가는 가치체계에 기댄 합법화 전략이다. 신화 만들기는 서사이야기를 통해서 전달되는 합법화 전략이다.<sup>3)</sup>

중앙인민정부의 『업무보고』(工作報告)는 통상 행정기관의 장(長)인 국무원 총리가 전국인민대표에게 1년간의 행정성과와 이듬 해 계획에 대해서 발표하고 이를 승인받는 형식으로 진행된다. 지방 각급인

---

3) 빈루원·위덕의 합법화 전략에 대한 설명은 노먼 페어클럽 저·김지홍 역 (2012: 225)를 재인용 하였다.

민정부도 해당 지역의 인민대표대회에서 『업무보고』를 한다. 그 형식을 볼 때 발화자는 인민정부의 수장이고 수신자는 인민대표인 셈이다. 『업무보고』는 다음과 같이 자신이 대표하는 기관과 그 대상을 명시하는 것으로 시작된다.

现在,我代表国务院,向大会报告过去五年政府工作报告,对今年工作提出建议,请于审议,并请全国政协委员提出意见。

지금, 나는 국무원을 대표하여 (전국인민대표)대회를 향해 지난 5년 정부업무를 보고하고 올 한해 업무에 대한 건의를 하고자 하니 심의해주시기 바랍니다. 또한 전국정치협상회의 위원께서는 의견을 제시해주시기 바랍니다.

现在,我代表市人民政府,向大会报告工作,请予审议,并请市政协委员提出意见。

지금, 나는 시인민정부를 대표하여, (시인민대표)대회에 『업무보고』를 하고자 하니 심의해주시기 바랍니다. 또한 시정치협상회의 위원께서는 의견을 제시해주시기 바랍니다.

따라서 국무원을 대표하는 공무원 총리와 청두시 인민정부를 대표하는 시장이 주어로 등장하지 않더라도 전체 『업무보고』의 대부분의 문장은 이들이 발표의 주체임을 보여주고 있다. 총리와 시장은 인민정부 전체를 대표하는 ‘집합적 정체성’을 나타내고 있다. 국무원이 전국인민대표에게, 시인민정부가 시인민대표에게 정부를 대표하여 업무를 보고하는 것은 중국 헌법 제92조의 규정에 따른 것이다.<sup>4)</sup> 이 또

4) 第九十二条 国务院对全国人民代表大会负责并报告工作;在全国人民代表大会闭会期间,对全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作。(2018년 3월 11일 통과)



한 중국 헌법 제110조에 규정에 따른 것이다.<sup>5)</sup> 따라서 정부 문건의 발언은 법적 효력이 있음을 알 수 있다.

정부 보고는 법적 권위뿐만 아니라 공산당 통치 세력의 권위에도 의존한다. 2018년도 『업무보고』는 서언과 종결에서 다음과 같이 발언하고 있다.

我们以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入学习贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神,在党中央国务院、省委省政府和市委坚强领导下,在市人大、市政协的监督支持下,紧紧依靠全市人民,推动全市高质量发展取得积极进展。

우리는 시진핑신시대중국특색사회주의사상을 지도이념으로 삼아, 당의 19대와 19대 2중·3중전회의 정신을 심도 깊게 학습하여 관철시켰으며, 당중앙과 국무원, 성위원회와 성정부 그리고 시위원회 영도 아래서, 시인대, 시정협의 관리감독과 지지를 받으며 전체 시민을 긴밀하게 의지하면서, 높은 수준의 발전을 추진하여 긍정적인 성과를 거뒀다.

市经济社会保持稳中有进、稳中向好态势,成绩来之不易!这是坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真贯彻落实党中央国务院、省委省政府和市委决策部署的结果,是全市人民齐心协力、奋力拼搏的结果。在此,我代表市人民政府,向全市人民,向人大代表、政协委员、各民主党派、工商联、无党派人士、各人民团体……表示衷心的感谢!

청두시의 경제와 사회가 안정을 유지하며 발전과 호황을 지향하

---

5) 第一百一十条 地方各级人民政府对本级人民代表大会负责并报告工作。县级以上的地方各级人民政府在本级人民代表大会闭会期间,对本级人民代表大会常务委员会负责并报告工作。地方各级人民政府对上一级国家行政机关负责并报告工作。全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关,都服从国务院。(2018년 3월 11일 통과)

는 성과를 도출한 것은 쉬운 일이 아니었다. 이것은 시진핑신시대 중국특색사회주의 사상을 지도로, 당중앙과 국무원, 성위원회·성 정부 그리고 시위원의 적절한 정책을 열심히 관찰시킨 결과이며, 전체 시민이 한 마음으로 힘을 모아 필사적으로 분투한 결과이다. 이 자리에서 나는 인민정부를 대표하여, 시민전체·민주당파·공상연(중화전국공상업자연협회)·무당파인사·인민단체에게……충심으로 감사를 표하고자 한다.

위의 문장은 정부의 업무가 당의 지도이념인 시진핑신시대중국특색사회주의 사상을 기초로 당기구와 지방기구의 긴밀하게 연결한 ‘당-국가체제’의 통치 구조 안에서 수행되었음을 밝히고 있다. 이는 인민정부 업무가 당과 국가통치체제의 승인을 받은 것이며 인민정부 업무 성과에 대한 반박과 의혹은 당과 국가통치체제에 대한 도전이 될 수도 있음을 암시하고 있는 것이다. 따라서 보고는 문건 자체가 가지고 있는 내용의 적절함 때문이 아니라 이 문건을 비호하고 지지하는 법적 제도와 정치권력에 의해 합법화된다. 도전받을 수 없는 정치권력은 정부 업무 보고가 합법화되는 근거가 된다.

합법성과 달리 합당성은 ‘문제점→해결책’, ‘목표→달성’과 같은 논리적 의미 관계를 가진 텍스트의 구조에서 종종 발견된다. 가령, ‘어떻게 하면 역내 투자 유치를 활성화 할 수 있을까?’하는 문제나 목표가 주어질 경우 이에 대한 논의가 역내 투자 유치가 필요한 배경, 현재 투자 현황, 투자 장애 요인, 이를 위해 필요한 금융제도 개혁과 벤처캐피탈 조성을 위한 부대 조치 등으로 이어질 때 정부의 이러한 대책은 매우 합리적이고 유용한 대책인 것처럼 여겨진다. 이처럼 담화의 합법성은 목표가 유용하다는 사회적 인식과 담화의 내용이 모순되지 않을 때 자연스럽게 수용된다.

벌어진 일과 벌어질 일 사이에 예측이 가능해야 하며 이런 맥락이

‘반드시 실행되어야 하는 일’로 자연스럽게 연결될 때 문건은 합당성을 갖게 된다. ‘특정 정책’이 수립되어야 하는 것은 현재 벌어지고 있는 ‘불가피한 현상’에 대한 우리의 매우 유용한 대안이라는 맥락이 자연스럽게 형성될 때 문건은 합당성을 가지고 있다고 말할 수 있다. 정치문건은 정책에 대한 당위성을 ‘해설’하거나 ‘설명’하는 것이 아니라 이것이 매우 합당한 일이라는 방식으로 ‘서술되는 방식’에 의해 합당성을 획득하게 된다. 심지어 일부 구성원들은 해설되지 않은 사실에 대해 의문을 품기보다는 이러한 정책을 수행하는 정부가 매우 도덕적인 일을 하고 있다고 여기기도 한다. 적절한 시기에 올바른 일을 행하는 정부의 서사는 ‘신화’만들기의 일부로 확장되기도 한다. 신화의 중요한 내용은 ‘도덕적 이야기’ 및 ‘교훈적 이야기’이다. 따라서 ‘불가피한 상황’에서 ‘해야만 하는 일’을 하게 되어 ‘밝은 미래’를 열게 된다면 정부의 ‘신화’는 완성되는 것이다. (노먼 페어클립 저·김지홍 역, 2012; 224-227)

청두시의 『업무보고』는 다음과 같은 서술구조를 가지고 있다. 먼저 상술한 것처럼 업무 보고의 정치적 권력에 대해 기술하고 각 영역에 대한 업무 성과를 병렬식으로 나열한 후 이러한 성과가 시진핑신시대 중국특색주의와 당국가체제에 입각하여, 사회단체나 구성원이 지지했기 때문이라고 지적하며 공산당과 헌법기구의 권위에 기대어 전년도 업무 보고를 마무리 한다. 그리고 2019년 업무 계획에 대한 보고를 시작하기에 앞서 다음과 같이 2018년도 성과보고를 마무리 한다.

我们还清醒认识到, 对表新发展理念, 当前工作仍然存在不少问题、面临诸多挑战: 自主创新能力不强, 激励企业加大研发投入的政策还不多, 企业研发投入偏低, 军工和科技资源优势发挥不够。城乡发展、区域发展协调性还需进一步提升, 各区域优化功能的力度还不够大, 乡村全面振兴还需持续用力, “主干”引领辐射引领带动作用还

需加强。经济社会绿色低碳转型还需加速,生态环境保护任务依然繁重,大气、水、土壤污染治理难度加大,绿色低碳生产生活方式尚需加强引导。双向开放水平还需提高,吸纳聚集全球优质资源要素的能力还不强,国际化营商环境还不优。发展成果共享的力度还需加大,幼儿园、中小学学位还显不足,医疗资源分布还不均衡,养老服务设施相对滞后,推动共建共治共享美好家园的措施还不够。针对这些问题,我们将以更大的决心、更有力的举措,切实加以解决。

우리는 신 발전이념에 부합하기에 현재 업무는 여전히 적지 않은 문제점을 가지고 있으며 많은 도전에 직면해있다는 사실을 명확하게 인지하고 있다. 예를 들면, 자주혁신능력이 부족하고 기업의 연구개발 촉진정책도 충분하지 않으며, 기업의 연구개발도 낮은 수준에 머물러 있고 국방공업과 과학기술자원의 우세도 효과적으로 발휘하지 못하고 있다. 도농발전·구역발전의 지역 간 협력은 앞으로도 계속 강화되어야 하며 각 지역의 강점이 아직 충분히 발휘되고 있지 못하고 농촌진흥에는 더 많은 노력이 필요한 상태로 “핵심발전지역(主幹)”이 주변 지역에 영향력을 확산하여 발전을 선도해나갈 수 있도록 힘써야 할 것이다. 경제사회 녹색저탄소 전환에 더욱 박차를 할 것이지만 생태환경보호는 여러 가지 상황이 복잡하게 얽혀있어 대기·물·토양오염 관리의 어려움이 날로 가중되고 있으니 녹색저탄소생산과 생활방식에 대한 지도가 더욱 강화되어야 할 것이다. 쌍방향개방수준도 더욱 향상시켜야 할 것으로 양질의 글로벌 자원을 유인하는 능력이나 국제화 비즈니스 환경도 여전히 성숙되지 못했다. 발전성고가 폭 넓게 공유되어야 할 것으로 유치원·초·중등학위는 여전히 부족하며 의료자원의 분포 또한 불균등하고 양로서비스설비도 상대적으로 낙후된 상태로 아름다운 가정을 공동건설·공동관리·공동향유 한다는 조치가 여전히 미흡한 상황이다. 이러한 문제에 대해 우리는 확고한 결심과 강화된 조치로 적절하게 해결해 나갈 것이다.

2018년 적지 않은 성과를 냈음에도 불구하고 아직 많은 과제가 남

아 있으며 이는 극복되어야 한다는 논리로 내용이 배치되면서 계획으로 이어지는 ‘합리적’ 구성이다. 과제를 나열하기 위해서 문장은 부정의 구문으로 작성되었다. ‘자주혁신능력은 강하지 못’하고, ‘기업의 연구개발 촉진정책도 충분하지 못’하다. ‘자주혁신능력’이나 ‘기업의 연구개발 촉진 정책’은 반드시 강해져야 하고 반드시 충분히 제공되어야 한다. 왜 그렇게 되어야 하는 설명이나 해석은 없이 이 과정이 반드시 도달해야 하는 것으로 이미 전제되어 있을 뿐이다. ‘언급된’ 바는 항상 ‘말해지지 않은’ 가정들에 의존한다.(노먼 페어클립 저·김지홍 역, 2012; 40) ‘못’하고 있는 것은 오히려 반드시 해야 하는 것으로 인식되고 부정으로 연결된 문장들은 ‘해야할 일’에 대한 나열이다. 그렇기 때문에 2019년의 계획으로 넘어가는 서술은 자연스럽게 연결된다.

이와 같이 업무 보고 문건은 정치적 권력과 논리적 합당성을 내포함으로 설득력을 강화한다. 그렇다면 이렇게 강력한 문건으로 무엇을 말하고 있을까?

#### IV. 2019년 청두시 『업무보고』의 내용분석

『업무보고』는 시정과 관련된 광범위한 영역이 다뤄진다. 그러나 그 중에서도 경제부분에 대한 내용은 가장 중요하게 다뤄진다. 2018년에는 ‘경제고품질발전 촉진’, ‘제조업 업그레이드 지속 향상’, ‘개방협력 계속 심화’, ‘도시기능수준 지속 향상’, ‘개혁혁신 전면 추진 지속’ 등의 성과를 보고하였고, 2019년에는 ‘경제고품질발전촉진 협력’, ‘개혁혁신 전면심화 협력’, ‘도시공간배치 최적화’, ‘국제문화중추 조성 협력’, ‘세계문화도시 건설 협력’ 등의 사업계획이 발표되었다.

청두시 정부는 불균형 발전을 타파하고 낙후된 서부 지역의 경제 발전에 이바지하기 위해서 혁신산업과 시장 메커니즘을 강조하며 성장을 촉진하고자 한다. 그런 까닭에 역 내외 자본과 기술의 동원하여 새로운 생산과 소비 공간을 창출, 재편함으로써 혁신과 성장을 도모하는 기업주의 도시의 특징이 『업무보고』에서 그대로 드러나고 있다. 특히 이 과정에서 청두시 정부가 공공영역과 민간영역 간 상호협력적 관계를 강화함으로써 이러한 사업을 추진하고자 하는 의도가 드러나고 있다. 특히 내·외생적 요소를 동원하여 새로운 생산 공간을 창출, 재편하는 활동들이 그러하다.

〈표 2〉 도시 공간 생산의 내생적 요소 투입

요소	새로운 생산공간(고정자본) 창출, 재편
내생적동원 (새로운배합)	(2018년 성과 보고) - “5+5+1”현대산업체계 구성 가속화 - 66개 산업기능구총체규획 제정 - “두 개의 청사진과 하나의 목록”설정 - 표준공장부지 510만㎡·원내 주거지역 970만㎡ -착공 - 국가기술표준혁신기지건설 - 현대농업산업기능구 건설 - 텐푸국제공항 건설 - 국가 최초 지식재산권군민융합시범지 건설 비준
	(2019년 업무 계획) - 국가 최초 지식재산권군민융합시범지 건설 비준 - 하이스커(海思科)생명과학기술산업기지, 위성산업기지등120개프로젝트개시 - 국가자주혁신시범구건설, - 청두슈퍼컴퓨터 센터 건설 - 일심양익삼축다중심(一心两翼三轴多中心)도시공간구조

자료: 『2019년 청두시 인민정부업무보고(2019年成都市人民政府工作报告)』를 저자가 정리

〈표 2〉는 2018년 인민정부 성과보고와 2019년 업무계획에서 정부의 투자와 건설계획이 혁신 기술 개발과 신산업 분야에 집중되어 있음을 보여주고 있다. 청두시 정부의 청사진은 일부 분야나 지역에 국한되어 있는 것이 아니다. 청두시의 『업무보고』는 혁신과 신산업을 도시 전체의 도시화 전략과 연동하고 있음을 보여주고 있다. 예를 들면, 청두시가 실시하고 있는 ‘5+5+1’은 5개 혁신 제조업(전자정보통신·장비제조·의약건강·신소재·그린푸드)과 5개 신흥 서비스업(금융서비스, 현대물류서비스, 회의·전시경제, 문화여행, 생활서비스), 그리고 1개의 (인공지능+빅데이터+5G+청정에너지+공급 사슬을 핵심으로 한) 신흥경제를 지칭하다. 청두시 정부는 66개의 산업기능구를 건설하여 미래형 혁신 산업을 육성하고 있다. 2019년 계획인 ‘일심양익삼축다중심’ 도시공간구조 건설계획은 신도시 건설, 도심교통로 건설이 포괄된 계획으로 동쪽으로 외곽을 확장하고(东进), 남쪽은 개척하며(南拓), 서쪽은 통제하고(西控), 북쪽은 개선하고(北改), 도심은 최적화한다(中优)한다는 기초 위에서 역내에 28개의 국가급 중심도시기능 지구를 만들어 도시공간의 생산성을 높이겠다는 전략이다. 동쪽은 신도시나 신흥산업단지, 고속도로 건설 등 개발건설 사업 위주로, 남쪽은 첨단산업과 국제회의 유치 등 글로벌 상업지구로, 북쪽은 철도와 양쯔강하구를 이용한 물류중심지로, 서쪽은 자연생태 보호지로 지역 개발계획도 입지적 조건에 따라 효율성을 높이는 방향으로 계획되었다.

〈표 3〉 도시 공간 생산의 외생적 요소 투입

요소	새로운 생산공간(고정자본)창출, 재편
외생적 동원 (새로운 투입)	(2018 성과보고) - 전국 최초 5G 시범거리 건설 - 동방고세대AMOLED·안메이과기·비야디신에너지자동차·귀커량트통

	<p>신장비 등 첨단제조업 중대프로젝트 195개 유치</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 야오밍캉더생명건강산업원·조광청두메모리제조기지 등 143개 중대프로젝트 착공</li> <li>- 중덴시오마오청두8.6세대액정패널생산라인 등 120개 중대프로젝트 준공가동</li> <li>- 선전교역소서부기지 유치운영</li> <li>- 혁신과 성장을 위한 기업지지격려제도 개혁</li> <li>- 상장기업 구제보조 기금 100억 위안 조성</li> <li>- 국기최초신약전문성과이전시범기지</li> <li>- 텐푸신구청두보세물류중심, - 고신서구종합보세구역 건설 비준</li> <li>- 중국과학원청두과학연구센터, - 서남지질과학기술혁신중심 착공</li> </ul> <p>(2019 업무계획)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민영경제 24조 실시</li> <li>- 5+2 투자 서비스시스템 실시</li> <li>- 국유자산 및 국유기업 개혁 심화</li> </ul>
--	--

자료: 『2019년 청두시 인민정부업무보고(2019年成都市人民政府工作报告)』를 저자가 정리

〈표 3〉에서 보듯 외부요인을 동원하여 생산성을 높이기 위해서는 시스템과 구축과 제도개선, 인프라 구축을 통해 외부자본과 기업을 유인하려는 전략이 두드러진다. 시범구를 건설하여 연구개발을 지원, 기업격려금제도 시행, 보세구역 건설 등을 통해 시 정부가 기업 활동에 유리한 공간을 생성하여 외생적 동원을 강화할 수 있다. 특히 청두시 정부는 기업 활동에 유리하도록 시장 메커니즘을 개선하는 한편 혁신 기업을 적극적으로 유치하여 시의 전반적인 혁신 역량을 강화할 수 있도록 각종 부대조건을 조성하고 있다. 혁신을 기업이 주도한다는 전략 하에 청두시는 2018년 말 ‘민영경제 25조’를 수립하여 기업 활동을 적극적으로 지원하고 있다. 민영경제 25조는 기업의 세금납세 부담, 고용비용 부담, 용지사용 부담, 에너지 사용부담, 물류비용 부담을 감면하고 신용보험 강화, 직접투자 강화, 금융개혁 혁신을 추진



하며 혁신능력 향상, 산학연혁신플랫폼 건설, 인재초빙·육성과 같은 각종 지원정책을 실행하여 2022년까지 세계 500대 기업 최소 1개, 중국 500대 기업 10개 이상을 배출하겠다는 계획이다. ‘5+2’도 5개 금융서비스 플랫폼(科创通, 创动力, 天府融通, 创富天府云, 农贷通)과 2개 금융보장 플랫폼(金融信用平台, 成都市防范非法集资大数据监测预警平台)를 지칭하며 기업 활동을 지원하는 서비스를 강화한 것이다.

‘중국제조 2025’는 기업중심의 혁신체제를 건설하기 위한 정부의 지원, 인재육성 등을 강조하였고 이를 통해 신산업과 제조 메커니즘의 스마트화가 실현되면 산업구조 전환과 경제성장이 동시에 이룩될 것이라고 전망하였다. 그런 까닭에 외부의 혁신 세력이 청두의 혁신 산업 성장 가능성을 긍정적으로 예측할 수 있는 방향으로 도시 공간 창출과 재편이 이루어지고 있는 것이다.

이와 같이 청두시 『업무보고』를 통해 확인한 청두시의 도시 개발은 신산업의 개발과 유치에 유리한 자본과 기술을 유인하는데 초점이 맞추어지고 있다. 지방정부가 성장과 혁신을 위해 개발특구를 조성하고, 공공영역과 민간영역이 긴밀하게 협조하며, 기업의 비용절감과 세제 개편을 적극적으로 추진하는 전략을 다분히 도시 기업주의의 면모를 보이고 있다. 특히 4차 산업혁명의 담론이 전 세계를 뒤흔들면서 지방정부는 적극적으로 혁신을 통한 신흥산업 육성에 나서고 있고 도시 기업주의의 경향은 보다 더 강해지고 있다.

물론 도시 기업주의가 혁신 산업을 부흥시킴으로써 경제를 활성화하고 일자리를 창출하며 시민들의 소득수준을 증대시키는 효과를 가져올 수도 있다. 뿐만 아니라 보다 더 편리하고 쾌적한 환경이 조성되고 삶의 편리성이 증대될 수도 있다. 그러나 도시 기업주의는 부정적인 일면도 가지고 있다. 도시 기업주의 하에서 권력의 집중이 보다 더 심화되고 정부에 의한 재정 통제가 강화되며, 정부재정이 투입된 건

설 사업의 실패로 인한 지방정부의 재정악화나 정부가 기업의 이윤 추구나 자본의 이해관계를 선호함으로써 나타나는 사회적 모순과 갈등이 대표적인 예이다. 이미 중국의 지방도시에서는 이러한 양상이 적지 않게 관찰되고 있다. 일부에서는 도시 기업주의로 인해 오히려 양극화가 심화되고 있다는 지적을 하기도 한다. 그러나 ‘혁신’을 불가피하고 부정할 수 없는 상황으로 전제하는 담론 하에서 ‘기업주의 전략’은 지방정부가 반드시 채택해야 하는 것으로 여겨지는 분위기가 최근에 각 도시를 중심으로 확산되고 있다. 그리고 권위주의적 정치체제를 유지하고 있는 중국에서는 그 영향력이 더욱 강하게 나타난다.

혹자는 중국과 같은 방식이 혁신체제로 전환하는데 더 유리할 것이라고 생각하기도 한다. 하지만 경쟁에서 살아남기 위하여 성과지향적으로 운영되는 도시에서 잉태된 기술체계가 과연 인류에게 혜택만 남겨줄 수 있을까? 기술이 사회에 미치는 영향력이 날로 커지는 사회에서 숙고할 필요가 있다.

## V. 결론

4차 산업혁명과 혁신은 어느 새 우리의 일상을 좌지우지 하는 지배적 담론이 되었으며 이를 둘러싼 경쟁 또한 날로 치열해지고 있다. 따라서 지방정부의 경쟁력은 이와 관련한 환경을 조성하고 얼마만큼 기술개발을 유인할 수 있는가를 두고 평가받고 있다. 그런 까닭에 지방정부는 기술개발과 혁신을 통한 경제성장에 초점을 맞추고 정책을 수립하는 ‘기업주의 도시’의 성향을 강하게 드러낸다.

‘기업주의 도시’는 어느 국가나 지역에서 흔하게 발견되는 현상이지만 최근 ‘중국제조 2025’를 중장기발전계획으로 수립하고 이를 강하게

추진하고 있는 중국에서는 더욱 두드러지게 나타난다. 기업주의 도시는 중국정부가 권위주의 속성과 결합하여 중국적 특색을 보이고 있으며 이러한 점은 지방정부가 발표하는 정부 문건에서 확인할 수 있었다.

본 연구에서는 청두시 인민정부의 2019년 『업무보고』를 통해 ‘혁신’ 담론이 합법성을 가지게 되는 텍스트의 구조 분석과 내용 분석을 진행하였다. 본 연구에서는 텍스트 자체가 권력의 매개체로서 문장의 구조나 문장구조의 배치, 논리적 전개 방식 등이 담론 권력을 강화하는 수단이라고 보고 이에 대한 분석을 수행하였다.

분석 결과, 청두시 인민정부 『업무보고』는 중국 특유의 권위주의적 화법과 맥락 구조를 구사하며 혁신성장 담론을 정당화하는 기제로 사용되고 있음을 확인할 수 있었다. 다시 말해, 『업무보고』는 청두시 인민정부가 지방정부의 적책목표를 명시하고 사회적 통제를 수행하는 매개체로 활용되고 있다. 특히, 혁신성장이 『업무보고』의 중요한 담론이 되면서 그에 적합한 공간을 창출하고 기존 공간을 재편하는 것이 지방정부의 핵심 목표이자 주요 업무 내용으로 제시되고 있는 것이다. 이러한 청두시 인민정부의 역할과 기능은 기업주의 도시 전략의 전형적 형태를 보이고 있었다.

최근 기업주의 도시 전략은 4차 산업혁명과 혁신담론을 전면에 내세우며 성장과 발전을 적극적으로 피력하고 있다. 그리고 이러한 담론은 성장과 발전을 실업, 불평등, 환경오염, 저성장, 교통난, 주택난과 같은 사회 문제를 해결하기 위한 전제로 암묵적으로 규정하고 있다. 하지만 성장을 통해 기존 문제를 해결하려는 성장우선주의적 전략은 문제를 해결하기보다 더욱 심화시키기도 하고, 갈등은 해소하기보다 더욱 극화되기도 한다. 특히, 4차 산업혁명과 혁신 전략은 다른 도시보다 우위를 점하기 위한 도시 간 경쟁을 부추긴다. 그에 따른 개발 부작용(예를 들면, 부동산 폭등으로 인한 주거불안 증대와 양극화 같은)이

두드러지기도 하는데 과연 4차 산업혁명과 혁신으로 대표되는 성장주의 전략으로 이러한 문제를 해결할 수 있을까? 혁신적 기술체계만을 강조하는 성찰이 사라진 담론체계 아래서 권력집중이 강화된다면 사회모순과 갈등은 보이지 않는 곳에서 점차 심화될 것이다.

## 참고문헌

- 김대호, 2016, 「4차 산업혁명」, 서울: 커뮤니케이션북스.
- 노먼 페어클럽 저·김지홍 역, 2012, 『담화 분석 방법』, 경기: 도서출판 경진
- 데이비드 하비 저·최병두 역, 2008, 『신자유주의: 간략한 역사』, 서울: 한울
- 송위진, 2014, 기술혁신정책의 진화와 과제, 한국과학기술학회 지음, 「과학기술학의 세계」, 서울: 휴먼사이언스.
- 신동빈·왕광익·정윤희·이진희, 2011, 「U-City 시대의 도시공간 변화 및 도시 계획 방향에 관한 연구」, 국토연구원.
- 앤서니 타운센드, 2018, 「스마트시티, 더 나은 도시를 만든다」, 도시이론연구모임 역, 서울: MID
- 윤경애·권혁철, 2018, 「한중 양방향 병렬 텍스트에서의 접속기제 실현」, 『중한언어문화연구』, 제15권, pp.161-187
- 이문형, 2016, 「중국제조 2025' 추진 현황과 평가」, 『성균차이나포커스』 제27호, 서울: 성균관대학교 동아시아학술원
- 이범열, 2012, 『현대중국어의 담화화용론』, 서울: 한국문화사
- 이상호·임윤택·안세윤, 2017, 「스마트시티」, 서울: 커뮤니케이션북스
- 이성근, 자치시대의 계획형태와 발전계획의 참여적 접근방법, 권태준 외, 「도시·환경과 계획」, 서울: 한울아카데미.
- 일리노 오스트럼 저, 1999, 「집합행동과 자치제도-집합적 행동을 위한 제도의 진화」, 윤홍근 역, 서울: 자유기업센터.
- 조명래, 2002, 「현대사회의 도시론」, 서울: 한울아카데미.
- 클라우스 슈밥 외, 2016, 「4차 산업혁명의 충격」, 서울: 흐름출판.
- 최병두, 2011, 「신자유주의적 도시화와 기업주의 도시 프로젝트」, 『한국경제지리학회지』 vol.14, no.3, pp. 263-285
- 최병두, 2012, 『자본의 도시』, 서울: 한울
- 한국무선인터넷산업연합회, 2014, 한중일 2014년 모바일 & 앱 비즈니스, 「APP Market Insight」.

- 仇保兴, 2013, 「中国智慧城市研究报告 2012~2013」, 北京: 中国建筑工业出版社
- 王辉·吴越·章建强·裘加林·温晓岳, 2012, 「智慧城市」, 北京: 清华大学出版社.
- 姚朝华·谷超, 2015, 「有声的中国: 中国共产党话语体系变迁及发展探要」, 『上海大学学报』, 第32卷第3期, pp.129-140
- 赵大鹏, 2013, 「中国智慧城市建设问题研究」, 博士学位论文, 吉林大学.
- 「人民网」, 智慧城市莫虚热. <http://politics.people.com.cn/n/2013/0131/c1001-20381904.html>(검색일: 2013년 5월 20일)
- 「河北新闻」, 2014, 石家庄投资2亿建智慧城市 大郭村将成试点智慧社区. [http://hebei.hebnews.cn/2014-06/05/content\\_3972449.htm](http://hebei.hebnews.cn/2014-06/05/content_3972449.htm)(검색일: 2014년 3월 10일)
- <http://www.momoscout.com/data/upload/1406/TheMobile201406.pdf>(검색일: 2018년 6월 20일)
- Smits, R. et al., 2010, The Theory and Practice of Innovation Policy, Edward Elgar.

## A Study on the Innovation Discourse in Chinese Local Governments: Focusing on the *Report on the Work of the Chengdu Government*

Yu Jeong Weon(Associate Professor,  
Department of Chinese Studies, Keimyung University)

### Abstract

The fourth industrial revolution and innovation have become the dominant focus of the discourse that governs our daily lives, and the competition surrounding them is getting fiercer. Therefore, local governments are evaluated for their ability to create an environment favorable to innovation and attractive to advanced technological development. Under these circumstances, a growing number of local governments have tended to pursue "urban entrepreneurialism," which focuses on economic growth through technological development and innovation when formulating policies. Urban entrepreneurialism is a phenomenon commonly found in many countries and regions, and it is especially prominent in China, which has recently pushed a mid-term development plan, "Made in China 2025." The Chinese national government has authoritarian characteristics, and these features also can be found in documents released by local governments. This study applies text and content analyses to the 2019 Report on the Work of the Chengdu Government, which legalized "innovation" discourse in China. As a result, the report has normalized innovation discourse in line with China's peculiar authoritarian style and context structure. As a part of this discourse, urban spaces that are repeatedly created and reorganized

have become subordinate to the achievement of the government's goals.

### Key Words

Chengdu, innovation, urban entrepreneurialism, fourth industrial revolution, Report on the Work of Government