

# 중국 기층사회의 변화와 특성

## —사구(社區)를 중심으로

유정원(국민대 중국인문사회연구소 HK연구교수)

- I. 머리말
- II. 도시 공동체 연구에 관한 이론 검토
- III. 중국 사구조직의 형성과 변화
  - 1. 개혁과 사구 건설
  - 2. 사구의 자치제도
  - 3. 가도판사처-주민위원회제도(街居制)의 변화
- IV. 중국 사구의 신경향과 사구조직
  - 1. 사구와 주택제도 개혁
  - 2. 사구의 이익 충돌 유형
  - 3. 사구 주민의 정치활동
- V. 맺음말

### 주제어

중국 사구, 사구 자치, 거버넌스, 자치제도

### 한글 초록

건국 이래 ‘강한 국가, 약한 사회’ 체제를 유지했던 탓에 중국 사회는 정치·경제 개혁에 대응하는 방식으로 변화하게 되었다. 즉 정치개혁(簡政放權)과 경제개혁(政企分開) 과정에서 정부와 기업 사이의 역할 분담과 권한 한계가 전에 비해 명확해지면서 사회는 비로소 독립된 영역으로 존재하게 된 것이다. 단위체제(單位體制) 해체 이후 사구조직(社區組織)은 사회 기층조직으로 정착하게 되었다. 기층조직은 크게 지방정부와 사구를 매개하는 가도관사처(街道辦事處)와 주민들의 선거로 구성되는 대중 조직인 주민위원회(居民委員會)로 구성된다. 사구는 비록 자치제도를 지향하나 처음 형성되었을 때부터 현재에 이르기까지 상급 행정기관이 하달한 행정업무를 수행하는 데 급급하여 기층조직으로서 자치 기능은 제대로 발휘하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 상황에서 이 논문은 거주 공간에서 진행되고 있는 중국 사회의 분화와 다원화 경향에 주목하고자 한다. 1990년대 중반 이후, 회사가 직접 주택을 공급하던 것에서 주택 보조금을 지원하는 방식으로 주택제도가 변경되면서 시민들은 기존 회사 소유의 공공주택(公房)을 회사로부터 구매하여 사유화하거나 아예 시장에서 상업주택(商品房)을 구매하게 되었다. 이제 중국 사회에서 주택은 소비의 대상이며, 주택 소유권 획득은 사회적·경제적 지위를 상징하는 소비 행위가 되었다. 시장화가 개인의 생활에까지 깊숙하게 파고들고 주택이 공공재가 아닌 개인의 재산으로 전환되면서 사구는 개별적인 이익들이 공동 점유하는 공간이 되었다. 특히 물권법(物權法) 통과 이후 사구조직은 이전처럼 가도관사처와 주민위원회뿐만 아니라 업주위원회(業主委員會)와 물업회사(物業公司)와 같은 개인 재산권을 대변하고 보호하는 조직이 등장하고 있다. 이에 따라 예전의 단위체제와 달리 회사와 생활공간이 분리되면서 공동체 내부의 결속 또한 눈에 띄게 줄어들고 있는 상황이다.

## I. 머리말

중국 사회의 변천은 국가의 역할 변화와 시장경제체제 전환에서 비롯되었다. 국가가 생산과 분배를 결정하고 주택·의료·교육 등 각종 사회 서비스를 담당하던 시절은 지났다. 자원과 권력의 중앙 집중은 생산성과 효율성을 감소시키고 국가의 부담을 가중시켰다. 중앙 통제식의 경제·사회 시스템을 개혁하면서 정부 규모가 축소되고 권한이 조정되었으며 소유와 경영이 분리되면서 기업은 생산과 함께 공공 서비스를 담당하던 재정 부담을 상당 정도 해소할 수 있게 되었지만 사업의 성공과 실패에 대한 책임을 스스로 감당해야 하는 상황에 직면하게 되었다.

중국 사회는 이와 같이 정치·경제 개혁에 대응하는 방식으로 변화하게 되었다. 건국 이래, ‘강한 국가, 약한 사회’ 체제를 유지했음은 물론이고 개혁이 정부의 ‘행정명령’ 경향을 띠고 있었기 때문에 사회는 개혁을 주도하지는 못했다. 그러나 정치개혁(簡政放權)과 경제개혁(政企分開)과 정에서 정부와 기업 사이의 역할 분담과 권한 한계가 전에 비해 명확해지면서 사회는 국가에 의해 경영되거나(國家辦社會) 기업이 책임지는(企業辦社會) 수동적인 영역이 아닌 독립된 조직과 체계를 가지게 되었고, 이로써 사회 영역 안에서의 자율성이 높아질 가능성이 주목되고 있다.

단위체제(單位體制) 해체 이후 사구조직(社區組織)은 사회 기층조직으로 정착하게 되었다. 사구(社區)는 크게 가도판사처(街道辦事處)와 주민위원회(居民委員會)로 구성된다. 가도판사처는 지방정부와 사구를 매개하는 행정조직으로 주민위원회의 사구 업무를 지도한다. 주민위원회는 주민들의 선거로 구성되는 대중조직으로 사구의 각종 사무를 담당한다. 가도판사처와 주민위원회는 일반 주민들과 가장 밀접한 조직이나 업무 내용과 권한으로 볼 때, 여전히 상급 행정조직에 속해 있다. 특히 주민대표로 구성된 주민위원회의 경우 정부가 하달한 행정 업무를 수행하는 데 급급할 뿐, 기층조직으로서 자치 기능은 제대로 발휘하지 못하고 있다.

이러한 상황에서 이 글은 거주 공간에서 진행되고 있는 중국 사회의 분화와 다원화 경향에 주목하고자 한다. 1990년대 중반 이후, 회사가 직접 주택을 공급하던 것에서 주택 보조금을 지원하는 방식으로 주택제도가 바뀌면서 시민들은 기존 회사 소유의 공공주택(公房)을 회사로부터 구매하여 사유화하거나 아예 시장에서 상업주택(商品房)을 구매하게 되었다. 이제 중국 사회에서 주택은 소비의 대상이며, 주택 소유권 획득은 사회·경제적 지위를 상징하는 소비 행위가 되었다.

시장화가 개인의 생활에까지 깊숙하게 파고들고 주택이 공공재가 아닌 개인의 재산으로 전환되면서 사구는 개별적인 이익들이 공동 점유하

는 공간이 되었다. 특히 물권법(物權法) 통과 이후 사구조직은 이전처럼 가도관사처와 주민위원회뿐만 아니라業主위원회(業主委員會)와 물업공사(物業公司)와 같은 개인 재산권을 대변하고 보호하는 조직이 등장하고 있다. 또한 예전의 단위체제와 달리 회사와 생활공간이 분리되면서 공동체 내부의 결속 또한 눈에 띄게 줄어들고 있는 상황이다. 여기에서는 이러한 점에 착안하여 사구조직의 변천 과정을 살펴보고 사구 변화 추세에 대해 논하고자 한다.

## II. 도시 공동체 연구에 관한 이론 검토

머리말에서 대략적으로 언급한 것처럼 중국은 단위체제 해체 이후 도시 공동체(community) 개념을 적용한 사구체제를 도입했다. 동일한 개념을 적용한 제도라고 하더라도 모든 제도는 해당 지역의 정치·사회·문화를 반영하기 마련이며 중국의 도시 공동체 조직인 사구 역시 예외는 아니다. 여기서는 공동체 연구에 대해 학계에서 이루어졌던 논의들에 대해 살펴보고, 이를 바탕으로 중국 사회에서 사구 건설이 가지는 함의에 대하여 논하고자 한다.

인간의 생존은 본질적으로 타인과의 협력 관계에 의지하며 유지되었기 때문에 인간은 일찍부터 집단생활을 해왔다. 전통시대에 이러한 집단 생활은 단순히 거주 지역을 공유하는 것이 아니라 상호의존적 생산체제, 동일한 문화구조, 정서적 유대를 바탕으로 한 공동사회를 의미했다. 페르디난트 뢰니스(Ferdinand Tönnies)는 이를 게마인샤프트(Gemeinschaft)라 정의하며 거래와 도구적 관계에 기초를 둔 연결망으로 특징되는 게젤샤프트(Gesellschaft)와 구분했다.<sup>1)</sup>

1) Ferdinand Tönnies, *Community and Civil Society*(NJ: Transaction, 1988).

〈표 1〉 퇴니스의 공동사회와 이익사회 비교

	공동사회	이익사회
사회 성원의 결합 방식	친족, 혈연을 중심으로 한 관계 감정과 자연환경이 인간관계를 결정 짓는 요인 개인과 개인의 의지는 감정과 공동 체의 의지에 의해 억제됨	계약과 법률을 중심으로 한 ‘이성’적 판단에 의해 형성된 관계 각자의 사회활동과 권한 사이에는 엄격한 경계가 존재함
적합한 사회 유형	자연경제의 조건 아래에서 형성된 전통 농촌사회	시장경제 체제 아래에서 형성된 등 가교환과 평등한 계약을 기초로 한 현대 공업사회
공동체의 위치	국가 내 국부적인 지역의 생활 공동 체	국경선 안에 존재하는 모든 사람을 공동체의 대상으로 함

출처: 퇴니스(1988) 재정리

퇴니스는 사회 시스템의 운용 원리와 그 성격에 따라 전통시대는 공동사회로, 현대는 이익사회로 구별했다. 공동사회의 사회 구성원 사이에 속지주의(屬地主義)·정감주의(情感主義)·전통주의(傳統主義)에 입각한 강한 연대감이 존재한다면, 이익사회는 중립적 법치주의 사회로 개인주의에 입각한 사회 구성원이 자신의 이익과 필요에 따라 타인을 도구로 이용하며 관계를 맺고 있다. 그리하여 전문화·시장화·산업화의 조류 아래에서 현대사회의 사회 구성원들은 갈수록 멀어지고 소외될 수밖에 없다. 이처럼 퇴니스는 공동체와 사회를 상호 대립하는 상반된 개념으로 보고 있다. 그렇기 때문에 퇴니스는 현대사회에서 공동체의 형성은 불가능한 것이며 개인주의가 공동체주의를 대체할 것이라고 보았다.

힐러리(Hillery)는 공동체에 대한 문헌조사를 통하여 사회학 문헌 가운데 공동체에 관한 정의가 적어도 94개 정도에 이르며 그 가운데 69개에서 공통적으로 지역 요인, 공동체 의식, 빈번한 왕래 등과 같은 특징

이 나타나고 있다고 지적했다.<sup>2)</sup> 현대 도시 공동체는 자연환경의 제한보다는 인위적인 행정구역에 의해 형성되며, 주로 가족 단위의 주거공간을 축으로 그 경계가 나뉘기 마련이다. 형성 배경이 인위적이라고 해서 공동체의 속성을 공유할 수 없다고 보는 것은 무리가 있다. 공동체의 근원이 다르다 하더라도 힐러리가 제시한 공동체의 특성이 유지될 가능성은 얼마든지 있다. 퇴니스가 공동체 연대를 저해한다고 판단했던 ‘개인주의’와 합리적 선택에 의해 현대사회가 집단화될 것이라는 견해는 여전히 매우 영향력 있는 견해이다.

올슨(Olson)은 파편화된 개인의 이익을 충족시키는 데서 집단적인 이익추구 행위가 훨씬 경제적인 수 있으며 목표 달성에 유리하다는 의견을 제시한다. 올슨에게는 개인이 집단을 통하여 자신의 목적을 달성하는 것이 집단 참여의 1차적인 목표인 만큼 집단의 규모나 집단의 참여 방식이 중요한 논의 대상이 된다.<sup>3)</sup> 올슨이 ‘소집단’에 주목하는 것은 참가자들 전체가 집합체에 대해 직접적인 이해관계를 가지면서 모든 참석자들이 타당한 결정에 다다를 수 있는 확률이 높아지기 때문에 효율성이 높아지는 까닭이다. 집단 참석자들이 이해당사자들이며 이들이 공동의 목표를 가지고 있을 때 집단의 목표를 개인의 목표로 동일시하는 현상이 나타날 수 있다. 개인이 집단의 이익에 느끼는 일치감은 전통사회의 공동체와는 달리 합리적이며 선택적인 것이기 때문에 현대사회에서의 집단 구속력은 전통사회에 비해 약하기 마련이다. 그리하여 개인은 상황에 따라 자신의 소속집단을 교체하기도 하고 다양한 집단에 참가하기도 한다. 현대사회에서 개인의 사회적 지위가 다원화된 것처럼 개인의 사회적 행위도 훨씬 복잡해지고 개인이 속한 집단 또한 다양해질 것이다. 그러나 개인과 집단의 관계가 유동적이고 한시적이라고 해서 현대사회의 개인이 개

2) G. A. Hillery, "Definitions of Communit", *Rural Sociology*, Vol. 20(1995).

3) M. 올슨(윤여덕 옮김), 『집단행위의 논리』(경기: 한국학술정보, 2003).

별적으로만 존재하며 개인이 집단을 이를 가능성을 완전히 배제할 수는 없는 일이다. 오히려 개인의 이익은 집단행위의 보다 강력한 동기가 될 수 있다.

도시 공동체의 형성은 바로 개인의 이익과 욕구가 발단이 된다. 마누엘 카스텔스(Manuel Castells)에 의하면 현대의 도시는 인위적으로 창조된 것이며 인위적으로 창조된 것이기에 개인의 의지와 이익은 보다 더 선명하게 투영된다.<sup>4)</sup> 자연적인 제약에서 상대적으로 자유로운 현대사회의 구성원들은 보다 더 주체적으로 도시 공간을 형성하고 소비한다. 도시의 주택, 학교, 위락시설 등은 공공재로서의 성격과 사유재로서의 성격이 혼합되어 있으며 같은 공간을 공유하는 거주민들에게는 집합재이기도 하다. 거주민들은 개인의 재산권 보호 차원에서 혹은 거주민 공동의 권익을 주장하기 위하여 종종 집단을 조직하고 집단행위를 하기도 하며 많은 경우 이러한 권익 보호에 관한 집단행위는 정치적 성향을 갖게 된다.

맥퍼슨(C. B. Macpherson)은 자유민주주의의 뿌리가 바로 이와 같은 소유적 개인주의(possessive individualism)에 기원한다고 주장한다.<sup>5)</sup> 맥퍼슨은 존 로크를 인용하여 인간이 시민사회로 결합되고 그들 스스로를 정부의 지배 아래 두는 주된 목적은 ‘생명, 자유 그리고 토지’를 의미하는 재산권의 보존에 있다고 했다.<sup>6)</sup> 재산을 축적하고자 하는 개인의 욕망은 자연권 영역에 속하는 것이며 이를 보호하기 위해 인간은 자신의 권력을 시민적 권위에 양도한다. 즉 개인은 자신의 소유를 효율적으로 관리하기 위하여 시민적 합의에 따른 정치체제를 형성한다는 것이다.

소유적 개인주의에 뿌리를 두고 있는 자유민주주의의 경우 소유적 시

4) Castells, M., *The City and the Grass Roots: A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movement*(London: Edward Arnold, 1983).

5) C. B. 맥퍼슨(황경식 · 강유원 공역), 『홉스와 로크의 사회철학 - 소유적 개인주의의 정치이론』(서울: 박영사, 2002).

6) C. B. 맥퍼슨(2002), p. 286.

장사회를 전제로 한다. 소유적 시장사회에서 인간의 에너지와 노동력은 시장에서 가치와 값어치가 결정되며 매매관계와 시장가격과 같은 시장 관계가 사회관계를 규정한다. 맥퍼슨은 소유적 개인주의에 근거한 자유 민주주의가 주장하는 평등한 시장 관계라는 것은 결국 일부 계층의 독점적 소유에 근거한 것이며 이에 기반을 두고 있는 정치철학은 소수의 유산계층에 의한 지배를 정당화하고 지적한다.<sup>7)</sup> 소유적 개인주의는 필연적으로 배타적이며 이기적인 개인의 욕망에 기초하기 때문이다.

일리노 오스트럼에 의하면 사유가 사회를 구성하는 핵심적인 원칙이 된 시대에도 삶의 연대와 공동체 의식의 형성이 가능하며 자치제도는 이러한 가치를 형성하고 재생산하는 중심축이 될 것이라고 주장했다. 오스트럼이 각 지역의 성공적인 공유 자원 제도를 수집하여 분석한 결과에 따르면, 이러한 제도는 단순한 행정적인 규율과 관리를 의미하는 것이 아니며 몇 가지 원리를 가지고 있었다. 명확하게 정의된 경계, 사용 및 공여 규칙의 현지조건과의 부합성, 자발적 선택장치, 감시활동, 가중적 제재 조치, 갈등해결 장치, 최소한의 자치조직권 보장, 중층의 정합적 사업단위가 공유 자원 제도를 성공적으로 유지할 수 있게 한다.<sup>8)</sup> 이러한 제도는 사유가 보장된 사회를 전제로 하며 장기적이고 안정적으로 개인의 이익을 보호하기 위해서 다수가 참여하는 공동 관리로 공유 자원이 효과적으로 이용되고 보호될 수 있도록 기능한다. 제도의 수립과 이행에서 지역적 특성이 반영되는 것이 공유 자산의 성공 요인으로 작용하며 이해 당사자들의 적극적인 참여와 감시로 무임 승차자를 제거함으로써 이익 공동체로서 본질을 유지하며 적극적 참여를 유도한다.

오스트럼의 주장은 최근 급증하고 있는 성공적인 거버넌스(govern-

7) C. B. 맥퍼슨(2002), p. 316.

8) 일리노 오스트럼(윤홍근 옮김), 『집합행동과 자치제도 - 집합적 행동을 위한 제도의 진화』(서울: 자유기업센터, 1999), p. 189.



ance)의 사례연구로 주목받고 있다. 그의 논의는 이성과 사유제라는 현대사회의 형성원리를 받아들이면서도 소유적 개인주의에 의해 개인의 이기심과 사회적 제도의 마찰이 첨예화될 것이라는 견해에 제동을 걸면서 개인의 이익에 부합하는 집단활동이 가능함을 보여주고 있다. 이러한 집단은 자아와 타자를 구분하는 비교적 명확한 경계를 가지고 있는 배타적 집단으로서 제재 조치에 의해 조직을 유지하는 강제성을 띠고 있다. 제도는 각 사회가 가진 환경에 적합한 형태로 구성되며 제도의 수정 및 변경이 구성원들의 자율적인 참여로 이루어지기 때문에 구성원들은 제도의 강제성에 준(準)자발적으로 순응하게 된다.

그리하여 중국의 현대 도시 공동체에 대한 논의를 상술한 개념에 따라 몇 가지로 나누어 살펴보고자 한다. 첫째, 중국의 도시 공동체라고 할 수 있는 사구(社區)의 성격에 대해 논하고자 한다. 사구는 단위체제의 해체 이후 중국의 기층조직으로 등장했다. 사구는 전면적인 사회구조 변화가 원인이 된 전국적인 현상이었으나 그 방식과 형태에서 지역 간의 차별화가 부각되고 있다. 즉 제도로서의 보편성과 특수성이 공존하고 있다고 할 수 있다. 둘째, 중국의 기층조직은 거시적인 정치·경제 제도 변혁의 파급효과로 나타난 것이기에 시장화와 행정제도 개편에 따라 피동적으로 변화하게 되는 경우가 많다. 단위의 해체로 기층조직에 공백이 생기자 주민위원회와 주민대표를 구성하여 이를 대체하고자 했으나 행정조직이 활성화되면서 정부조직의 성격이 사라지고 주민의 독립조직이 되어가고 있는 추세이다. 기존에 가도판사처가 주민위원회의 상급기관으로 존재해 왔기 때문에 이러한 변화는 오히려 주민위원회의 권한을 축소시킬 수 있다. 또한 사회 공공 서비스가 시장화되면서 개인이 집단에 의지하기보다는 시장화된 서비스를 통하여 개인의 문제를 해결하려는 경향이 뚜렷해지고 있다. 이런 상태에서 사구의 자치제도는 단위체제의 해체 이후 지방 행정조직이 재편되기 이전 과도기적 단계로 볼 수 있다.

본문에서는 상술한 2가지 문제를 중심으로 중국 사구의 발전 방향에 대하여 논의해 보고자 한다.

### III. 중국 사구조직의 형성과 변화

#### 1. 개혁과 사구 건설

개혁개방 이후 1990년대 중반까지 중국 사회제도 관련 개혁은 단위체제 아래에서 진행되었다. 사회 기층조직 개혁이 본격적으로 이루어지기 시작한 것은 1990년대 중반 이후 정부가 사구조직 건설을 본격적으로 추진하면서부터이다.

정부가 사구조직 건설에 관심을 가지기 시작한 것은 단위체제 해체로 인해 사회 공공 서비스를 관리할 조직에 공백이 생기면서이다. 1987년 민정부(民政部) 부장(部長) 추이나이푸(崔乃夫)는 정부의 주도 아래 사구 구성원들이 상호 협력하여 해결하는 방식으로 사회 서비스를 가동해야 한다고 주장했고, 장더장(張德江) 부부장(副部長)은 사구 내의 주민들의 물질생활과 정신생활에 필요한 각종 사회복지 서비스가 포함되어야 한다고 강조했다. 1993년에는 민정부 등 14개 부처가 ‘사구 서비스 발전 가속화에 관한 의견’(關於加速發展社區服務業的意見)을 발표하고 사구 서비스는 개혁개방 이후 사회 서비스를 공급하는 새로운 방식으로 정부의 위탁을 받은 가도판사처와 주민위원회가 주민들의 수요를 만족시킬 것이라고 밝혔다.<sup>9)</sup> 1993년 민정부의 ‘사구 서비스 발전 가속화에 관한 의견’은 사구의 자치 능력을 강화하는 내용을 포함하고 있다. 즉 사구조직이 스스로 사구 내부의 문제를 해결할 것을 강조함으로써 이전에 사구가

9) 王青山·劉繼同, 『中國社區建設模式研究』(北京: 中國社會科學出版社, 2004).

상급정부의 지휘를 받는 것을 당연시하던 것에서 큰 진전을 이룬 것으로 보인다.

1996년 3월 18일 장쩌민(江澤民)이 “사구 발전을 적극적으로 추진하고 가도판사처와 주민위원회가 충분히 역량을 발휘하라”고 강조한 후 사구 건설 사업은 중요한 의사(議事) 항목이 되었다.<sup>10)</sup> 1998년 국무원이 기구 개혁을 단행하면서, 중공중앙(中共中央)과 국무원은 경제·사회 정세 변화에 따라 사구 발전을 정부사업의 일환으로 간주하고 민정부 산하의 기층정권건설사(民政部基層政權建設司)를 기층정권 및 사구건설사(基層政權和社區建設司)로 개명했다.

이후 중국 정부는 본격적으로 ‘사구건설실험구’(社區建設實驗區) 활동을 시작했다. 1999년 민정부는 전국 각지에 26개의 사구건설실험구를 지정했으며 각 성과 시, 자치구를 중심으로 지속적으로 확대했다. 2000년 11월, 중공중앙판공청(中共中央辦公廳)과 국무원판공청은 ‘도시사구 건설 전국 추진에 관한 민정부의 의견’(民政部關於在全國推進城市社區建設的意見)을 발표했다. 이 문건은 중국사구실험구의 경험과 그 성과를 종합하고 앞으로 전국 도시에서 사구 개혁을 실시할 것을 주장하고 있다. 이번 개혁은 사구자치조직을 건설하고 이러한 조직을 토대로 사구 업무를 관장하게 하도록 하는 내용을 포함하고 있다.<sup>11)</sup> 2002년 9월 전국도시사구 건설회의(全國城市建設會議)에서는 27개 도시를 전국사구건설시범시(全國社區建設示範市)로, 148개 도시를 전국사구건설시범구(全國社區建設示範區)로 지정했으며 업무 실적이 훌륭한 사구는 정부와 사구 연구자로부터 높은 평가를 받았다. 그 대표적인 예로는 기존의 사구 경계를 업무 중심으로 재편하여 업무 효율을 높인 “선양 모델”(深陽模式), 사구 내부관계에 적합한 형식으로 정부의 기능을 전환한 “장한 모델”(江漢模式), 주민위원

10) 多吉才讓, 『城市社區建設讀本』(北京: 中國社會出版社, 2001).

11) 馬仲良 主編, 『社區建設簡明讀本』(北京: 中國青年出版社, 2003).

회의 독립 권한과 기능을 강조하여 계통적으로 사구 서비스를 정돈하고 네트워크 기능을 향상시킨 “난징·항저우 모델”(南京·杭州模式), 그리고 2급 정부(市·區縣政府), 3급 관리(市·區縣과 街道 혹은 鄉鎮)로 유명한 “상하이 모델”(上海模式)이 있다.<sup>12)</sup>

이와 같은 지역적 성공모델은 상명하달식의 획일적인 행정제도를 세우기보다는 각 지역이 가진 특성과 기층의 자립능력 등을 고려하여 지방정부와 기층조직 간의 유연한 관계를 수립한 것이 주요했다고 보인다. 하지만 이러한 지역적 성공사례를 기본 토대나 정치·재정 역량이 상이한 지역에 무조건 적용시키기에는 무리가 있을 것으로 보인다.

왕징산(王景山)·류지통(劉繼同)은 사구 건설의 활동 주체와 특성에 근거하여 사구 건설을 사구 서비스 승화 모델(社區服務昇華模式), 정부 주도 개혁 추진 모델(政府體制改革牽引模式), 자치사구 건설 모델(自治社區建設模式), 지역 기능형 사구 모델(地域功能社區模式), 문명사구 모델(文明社區模式)의 5가지 유형으로 구분했다.<sup>13)</sup>

사구 서비스 승화 모델은 사구 관련 단순 서비스 업무를 위주로 하며 주로 가도판사처의 지휘를 받아 실무를 담당하는 형태를 띠고 있다. 정부 주도 개혁 추진 모델은 정부체제개혁이 사구에 우선하며 사구 건설은 이러한 정부체제개혁의 일환으로 이루어진다는 것을 의미하며 상하이의 2급 정부·3급 관리, 석가장의 2급 정부·3급 관리·4급 실무가 바로 이러한 예이다. 이러한 정부체제개혁은 대개 2가지 패턴에서 진행되는데, 첫 번째는 상급정부가 하급정부에게 권력을 이양하여 자체적으로 업무의 효율성을 높이는 것이고 두 번째는 하급정부가 수행하기 어려운

12) 2급 정부는 시(市)정부와 구현(區縣)정부의 역할 분담을 철저히 하고 본래 시정부가 권력의 상당 부분을 구·현 정부로 이임하여 지역 실정에 맞는 정책을 세울 수 있게 했다. 또한 관리에 구·현정부의 파출기관인 가도판사처를 포함하여 실질적인 민간 업무를 담당하게 했다.

13) 王青山·劉繼同(2004).

업무를 상급정부에 일임하여 좀 더 큰 시각에서 정부 행정을 담당할 수 있도록 하는 것이다. 이와 같은 정부체제개혁의 경우, 대체로 가도판사처의 권한과 자율성이 커지고 주민위원회는 실질적인 업무를 수행하는 방식으로 전개된다. 즉 이러한 방식의 사구 발전은 행정업무의 편의를 우선하는 방식으로 유지된다. 자치사구 발전 모델은 사구자치조직이 주체적으로 사구 건설을 담당하는 특징을 보이고 있는데, “선양 모델”과 “칭다오 푸산후 모델”(靑島浮山後模式)이 대표적이다. 이러한 사구는 행정구역 외에 자치단위로서도 의미를 가지고 있으며 실제로 사구 업무에서도 자치조직이 중요한 역할을 담당하고 있다. 지역 기능형 사구는 베이징의 사구 건설 과정에서 처음 등장했다. 이는 기존 사구가 행정업무와 서비스에 치중되어 다원화된 이익 관계를 반영하기 힘들다는 것에 착안하여 등장했다. 즉 다원화된 사구 이익집단을 반영하는 ‘연석회의제’(連席會議制)를 도입하여 사구 내 자원과 이익 충돌을 해결할 수 있도록 협상과 협조체제를 구축하도록 했다. 이는 사구가 단순한 행정단위가 아니며, 주거 이외에도 매매·생산과 같은 경제활동이 이루어지는 공간으로서 지역에 상주하는 다양한 집단을 협의체 안으로 포함시키는 것을 목표로 하고 있다. 문명 사구는 사구의 기능을 논하는 것에서 초월하여 정신·문화적인 면을 포함한다. 이러한 기능을 하는 사구는 단순한 제도가 아니라 생활의 일부분으로서 주민들은 공동체 의식을 바탕으로 사구에서 발생하는 문제를 스스로 해결해 나가는 소양과 경험을 축적하게 된다.

왕징산·류지통의 사구 건설 모델 구분에 따르면 사구 서비스 승화 모델, 정부 주도 개혁 추진 모델이 단위체제 해체 이후 사회질서를 유지하기 위해 새로운 기층조직의 형성을 목적으로 주로 행정 서비스에 대한 업무를 위주로 한다면, 자치 사구 건설과 지역 기능형 사구, 문명 사구는 사구 공간 아래 조직과 집단의 기능과 역할, 상호 협력 등에 초점을 맞추고 있다. 전자가 개혁 초기 사구의 두드러진 특징이라면 후자는 중국

사회의 전반적인 변화를 반영하고 있으며 앞으로 사구의 발전 방향을 제시하고 있는 것으로 보인다.

## 2. 사구의 자치제도

사구가 단순한 행정단위가 아니라 자치조직으로 기능하기 위해서는 지역 공동체의 참여와 결정이 보장받는 제도가 성립해야 한다. 자치(self-rule)는 모든 사람이 자신의 생활방식을 결정할 자유가 있으며 그로 인한 결과에 스스로 책임을 져야 함을 전제로 한다. 그러나 개인의 자치를 과도하게 주장하며 타인과의 협력을 거부하다 보면 사회는 점점 더 파편화되어 개인간의 충돌이 조장되기 마련이다. 집단자치는 개인자치의 연장이지만 개인의 권리를 보장함과 동시에 개인자치가 가지고 있는 폐단을 제거하고자 한다. 집단자치는 개인자치의 토대 위에서 형성되어야 하기 때문에 개인의 참여가 얼마나 보장되었는지가 집단 내 개인자치의 정도를 파악하는 척도가 된다.

중국 도시 사구 자치는 사구 주민위원회를 핵심으로 사구 주민이 정부 조직, 비정부 조직과 함께 협력하는 거버넌스 과정을 지향한다. 중국 도시 주민의 일상생활이 다원화되고 개개인 주민이 자치활동에 직접 참여하는 것이 어려워지면서 중국 사구 자치는 주민대표를 선정하고 주민대표에 의한 간접선거로 주민대표를 선출하는 방식을 취하면서 ‘4개 민주’(민주선거, 민주결정, 민주관리, 민주감독)를 시행하고 있다. 이에 따라 중국의 사구자치조직은 통상 협의·결정기구와 시행기구로 나누어진다. 사구의 자치제도는 의사·집행 분리제와 위원회제로 나누어진다. 의사·집행 분리제는 의사결정기구와 집행기구가 분리되어 주민회의와 주민위원회로 나누어지며, 위원회제는 주민위원회가 사구 업무에 대한 협의·결정 및 시행을 모두 담당하고 있다.

사구의 협의·결정기구로는 사구 주민회의(居民會議), 사구 주민대표회의(居民代表會議), 사구 협상의사위원회(協商議事委員會) 등이 있다. 사구 주민회의는 사구 주민들이 직접 참여하여 사구 내 사무를 결정하는 기구이다. 덩취엔궈(鄧泉國)는 사구 주민회의의 역할을 5가지로 구분했다. 첫째, 적법한 절차에 따라 ‘주민자치장정’(居民自治章程), ‘사구주민공약’(社區居民公約) 등 구속력이 있는 사구 규범을 지정한다. 둘째, 선거를 통하여 주민위원을 선발하여 주민위원회를 구성한다. 셋째, 사구 건설 발전 계획을 수립, 주민위원회의 업무 목표, 예산 심의, 사구 중대 사업 등에 대한 심의결정권을 갖는다. 넷째, 사구 재무 및 자치조직기구 업무를 감독한다. 다섯째, 주민위원회의 결정 사항에 대해 거부권을 행사할 수 있다. 이러한 주민회의는 주민 모두가 참석하여 권리를 행사하는 것을 전제하고 있지만 현실적으로 주민 모두가 참석하는 회의는 불가능하다. 대부분의 사구에서는 이러한 한계를 극복하기 위하여 주민대표를 선출하여 사구의 의사결정을 대행하도록 하고 있다. 거주구역을 중심으로 나누는 몇 개의 주민소조(居民小組)에서 각자 대표를 추천·선출하여 주민대표회의를 구성하며 이로써 주민회의의 기능을 대체한다. 그리고 지역에 따라서 주민대회와 주민대표회의의 기능을 대신하는 상설기구인 사구 협상의사위원회를 설치하기도 한다. 주민대회와 주민대표회의는 사구 관리체제에서 최고권력기구라고 할 수 있다.

주민위원회는 주민대표에 의한 직간접 선거를 통하여 조직된다. 각 주민소조는 대표를 선출하여 선거위원회를 구성하고 선거위원회가 모든 선거 과정을 관리한다. 주민들은 유권자 등록을 하고 유권자 10인 이상의 추천을 받은 사람이 주민위원 후보가 된다. 주민위원회는 선거를 실시하고 개표 과정을 관리·감독하고 선거 결과를 공포할 책임을 진다. 만약 당선자가 5인이 되지 않을 경우 10일 내에 재선거를 실시하며 주민위원회에 결원이 생길 경우에는 주민회의에 보선을 신청할 수 있다.

중화인민공화국 도시 주민위원회 조직법(中華人民共和國城市居民委員會組織法, 이하 조직법)에 의하면 주민위원회는 6가지 임무를 가진다. 첫째, 헌법·법률·법규와 국가정책을 선전하며, 주민의 합법적인 권익을 보호하고 준법정신, 공공재산 보호 등에 관한 주민 교육을 실시하며, 사회주의 정신문명 건설 활동을 전개한다. 둘째, 사구의 공공사무와 공익사업을 담당한다. 셋째, 주민 간의 분쟁을 조절한다. 넷째, 사회치안 유지에 협조한다. 다섯째, 인민정부나 정부기구와 협조하여 공공위생, 가족계획, 빈민구제, 청소년 교육과 같은 부분에서 주민들의 권익을 보호한다. 여섯째, 인민정부나 정부기구에 주민들의 의견과 건의 사항을 전달한다.

주민위원회제를 실시하는 경우 사구 주민의 의사 협의와 결정 기능이 축소되어 상급 단위인 가도판사처의 지도가 주민위원회 운영에 주요한 역할을 담당한다. 그러나 최근 자치 기능이 강조되면서 의사 집행 분리제가 확산되는 추세이다. 이런 추세를 반영하여 가도판사처와 주민위원회의 관계도 변화 중에 있다.

### 3. 가도판사처-주민위원회 제도(街居制)의 변화

조직법에 의하면 주민위원회는 가도판사처의 업무에 협조하며 지도를 받는다.<sup>14)</sup> 즉 사구 내의 정부기구(예: 街道辦事處)나 행정 사무처리 중심 등이 정부와 사구 업무를 매개하며 정부정책 혹은 사구 서비스 등의 업무 등을 실질적으로 시행하고 있다. 천위둥(陳僞東)은 현재 사구자치는 피동적인 성격에서 주동적인 성격으로 변화하고 있다고 주장한다.<sup>15)</sup> 사구 외 정부 입법기구가 강제적으로 정부의 법률과 정책을 주입하고 일

14) 제20조 “市”市辖区的人民政府的有关部门, 可以对居民委员会有关的下属委员会进行业务指导。”

15) 陳僞東, “城市社區自治研究”(華東師範大學博士論文, 2003).



방적인 지도와 협조를 요청하던 것이 사구 내 조직(사구자치조직, 사구 내 단위, 주민단체)과 사구 외 정부 조직의 협조체제를 공고히 하여 공공사무의 정당성을 제고하고 주민들의 수요를 가일층 만족시키는 방향으로 전환하고 있는 중이다. 천위둥의 분석에 따르면 사구 내외 조직의 협조·협의체제가 형성되면서 사구를 중심으로 한 네트워크가 형성되고 있다.

차오쉬페이(曹緒飛)의 연구 또한 상명하달식의 가도판사처-주민위원회 관계가 변화하고 있다고 주장한다. 차오쉬페이는 사구의 발전 경향에 따라 가도행정사구(街道行政社區), 가도판사처-주민위원회 협력 사구, 주민위원회 독립형 사구, 가도판사처를 폐지하고 정부 행정, 자치기능을 포함하는 가도(街道) 상당 크기의 신식 사구로 나누었다.<sup>16)</sup>

〈표 2〉을 통하여 행정기능과 자치기능을 분리하여 각각의 독립된 기구를 설치하거나 중간 행정단위로서의 가도판사처를 폐지하고 사구의 크기를 재설정하며 사구 내에서 행정기능과 자치기능을 수용하는 변화가 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 이러한 변화는 사구의 자치기능이 정부의 과중한 행정업무 부담으로 인하여 제대로 발휘되지 못하고 있다는 판단에 의한 것이라고 한다.

먼저, 인민정부의 파출기구로 존재하던 가도판사처의 폐지는 최근 두드러진 변화 중에 하나이다. 가도판사처라는 중간 기구를 통하지 않고 사구의 규모를 조정하고 사구 규모에 적당한 행정기구를 내부에 설치하는 것으로 사무 행정에 있어 가도판사처와 사구조직과 존재하던 상하 관계를 해소한다. 가도판사처가 여러 사구를 지도하는 것이 아닌 재조정된 사구 규모에 적합한 행정관리 조직을 설치하여 행정기구가 사구의 상위에 존재하고 있는 기존 제도를 수정하고 사구의 지위를 격상시켰다. 이처럼 사구는 행정기구를 포함한 다양한 조직과 단체가 존재하는 명실상

16) 曹緒飛, “社區制基本問題再研究”(復旦大學博士學位論文, 2007).

〈표 2〉 중국 사구 발전 유형

유형	지역	특징
가도행정사구	상하이	2급 정부, 3급 관리의 행정사구 모델. 사구 내부 네트워크를 긴밀하게 연결하기 위하여 사구 크기를 재설정하고 가도 정부의 역할을 강화. 상하이 시정부는 가도를 사구로 전환하기로 결정. “가도 당공작위원회(街道黨工委)”를 사구 당공작위원회로, 가도판사처를 사구관리위원회(社區管理委員會)로 개명. 이러한 개혁 이후, 이전에 가도판사처하에 있던 소규모 사구조직이 하나의 사구 관리체계로 편입, 사구 내부 네트워크는 더욱 조밀하게 되었으나 사구 행정화 추세가 뚜렷해짐.
가도판사처-주민위원회 협력사구	우한시 (武漢市) 장한구 (江漢區)	정부와 사구 간의 ‘지도’와 ‘피지도’의 관계를 재설정하여 정부 기구와 주민위원회를 직속 관계로 상정하여, 행정과 자치를 조화롭게 조절하고 행정자원과 사회자원, 정부역량과 사회역량을 상호 결합하는 사구 거버넌스 모델을 구축. 행정 주도형 사구에서 협력 사구로 방향을 전환했으나 정부와 사구 사이의 상하관계에 큰 변화는 없음.
가도판사처 폐지사구	난징	정부와 사구의 역할 구분을 명확히 함. 가도판사처 폐지 후 정부의 행정기능을 주민위원회에 위탁하지 않고 정부가 직접 사구 규모의 행정기구를 설치. 사구자치조직이 정부의 행정업무를 대행하지 않도록 함.
가도 상당 크기 신식 사구		<p>구이양 시(貴陽市) 소하구(小河區) - 구(區)급 정부가 직접 도시 사구를 관할.</p> <p>우강 시(武昌市) 백보정화원 사구(百步亭花園社區) - 가도판사처 폐지. 당위원회 간부가 지도적인 역할을 담당. 정부는 공공 서비스에, 사구는 자치에 주력. 새로운 개발 지역에 설치.</p> <p>칭다오 시(青島市) 푸산후(浮山後) 사구 - 가도판사처를 설치하지 않고 바로 사구 설치. 사구자치조직으로 사구 대표대회, 사구 위원회를 조직, 사구사무수리중심(社區事務受理中心)은 행정관리와 정부의 법집행 기능을 담당.</p> <p>베이징 시 루구(魯谷) 사구 - 사구 당위원의 지도가 핵심. 사구행정사무관리중심(社區行政事務管理中心)이 행정관리를, 사구 위원회가 사구 자치업무를 담당.</p>

출처: 曹緒飛(2007)을 재구성

부한 기층단위가 되어가고 있다. 그러나 상급 정부가 사구조직을 지도한다는 법령은 여전히 유효하기 때문에 사구는 자치기능보다는 행정기능이 부각되고 있다. 특히 사구의 재설정 자체가 공동 이익을 대변하기 위한 것이 아니라 인구수와 행정 편의를 고려한 인위적인 조치였기 때문에 사구가 행정구획이라는 점을 고려할 수밖에 없다.

그뿐만 아니라 사구를 초월한 각종 사회제도가 속속들이 등장하면서 사구의 주민들은 공동체의 이익보다는 개인의 권익을 보호하는 제도 장치에 점점 더 의존하는 중이다. 사구가 자치조직으로서의 성격을 유지하기 위해서는 자치조직의 독립성과 권위, 주민들의 지지와 참여가 절대적으로 필요하다. 그러나 현재 중국 사구는 빈번한 인구 이동과 재산권 관련 주민들의 권익 보호가 무엇보다 중요한 화제가 되고 있으며 주민들의 관심도 개별화된 이익 보호에 집중되고 있다. 다음 장에서는 사구 주민 사회의 변화와 이를 반영하는 사회제도 변화에 대해서 살펴볼 것이다.

## IV. 중국 사구의 신경향과 사구조직

### 1. 사구와 주택제도 개혁

주택제도의 핵심은 실물(주택) 분배를 화폐 분배로 대체한 것이다. 주택제도 개혁은 2가지 사회현상을 야기했다. 첫 번째는 단위의 폐쇄성을 극복하고 사회 유동이 증가한 것이다. 직장과 주거지가 분리되었고 주택은 단순한 거주공간이 아닌 재산 소유의 의미를 갖게 되었다. 두 번째는 공공 서비스의 민영화 현상이 날로 뚜렷해진 것이다. 단위체제 아래에서는 모든 사회 서비스 조직은 단위 내부에 존재했다. 주택제도 개혁과 함께 거주지 내의 공공 서비스의 민영화도 자연스럽게 따라왔다. 즉 물업회사(物業公司)가 주택 관리를 맡게 된 것이다. 물업회사가 거주지 내에

서 주택의 공공 서비스를 제공하게 된 것은 주택의 상품화, 주택 관리의 시장화 현상에 따른 것이다.

2003년 물업관리조례(物業管理條例)가 제정되면서 거주지 내 공공관리의 민영화는 법제화·규범화 궤도에 오르게 되었다. 물업관리조례의 실시로 업주(業主, 주택 소유자)와 물업관리회사 간의 관계가 제도화되어 주택 소유자의 권리가 마침내 법적 보장을 받게 되었다.<sup>17)</sup> 물업관리는 업주가 공모를 통하여 선발하여 정식 계약을 맺으며 물업관리회사는 주택과 각종 시설에 대한 관리·보수·유지, 그리고 위생 업무를 담당한다. 물업관리의 선발과 계약 과정은 업주대회의 회의와 투표를 통해 결정되기 때문에 일부 학자들은 이를 업주 자치라고 일컫기도 한다.<sup>18)</sup> 물업관리에 대한 업주들의 권리는 그들의 소유권에서 비롯된 것이다. 즉 주택의 소유자들만이 자신의 재산권에 입각하여 거주지 공공 서비스에 대해 발언할 수 있는 것이다.

이처럼 주택을 둘러싸고 새롭게 생성된 이익 관계로 인하여 주택 소유자인 업주들은 사구 자치에서 주요한 행위자가 되었다. 그리하여 양보(楊波)는 업주자치제도의 구축과 보완을 통하여 사구 자치 수준을 높일 수 있을 것이라고 주장한다.<sup>19)</sup> 주택의 소유권 보장과 보호에 입각하여 업주 자신들만이 자신들의 권리를 주장할 수 있는 정당성이 있으며 정부, 개발상(開發商), 주민위원회와 같은 조직들이 그들을 대신할 수 없다는 것이다. 주민위원회의 경우, 물업관리회사에 대한 제재나 강제력을 발휘할 수 있는 권한과 자원이 부족할 뿐만 아니라 업주와의 관계에서도 업주의 권리 보호 활동에 대해 상대적으로 비판적인 입장을 취할 수 있

17) 물업관리조례는 2007년 개정되었으며 개정된 내용은 업주대회, 업주위원회의 형성과 권한 내용을 구체화하고 있다.

18) 楊波, 『從衝突到秩序: 和諧社區建設中的業主委員會』(北京: 中國社會出版社, 2006), p. 47.

19) 楊波(2006), p. 52.

기 때문에 업주의 문제를 주민위원회에서 포괄하여 관리하기에는 한계가 있다. 개발상과 물업관리회사의 경우, 이들은 모두 이익 추구를 우선하는 기업으로서 사구의 공공 이익과 공공 업무에 냉소적인 태도를 취할 수 있다. 자신의 이익 극대화와 무엇보다 중요한 행위의 목표이기에 사구의 공공 이익과 충돌할 가능성도 높다. 정부의 경우 비록 권력기구로서 공공 이익을 담당하고 있다고 하지만 개인의 사유재산의 권리 보호와 권한 행사의 성격이 농후한 사구 공공 업무에 직접적으로 참여하는 것은 무리가 있다.<sup>20)</sup> 이와 같은 이유로 양보는 업주회의와 업주위원회의 활동이 얼마나 민주적으로 이루어지는가에 따라 사구자치제도의 성과도 달라질 것이라고 주장한다.

조직법에 의하면 주민위원회는 업주대회와 업주위원회 회의에 참석할 수 있는 권리를 갖는다.<sup>21)</sup> 주민위원회와 업주자치조직 모두가 주민들의 권익 보호를 목적으로 하며 적극적 참여를 요구한다고 할 때, 주민위원회보다는 업주자치조직의 행위가 보다 더 목적 지향적이며 구체적인 내용을 포함하고 있다. 즉 조직법이 단순하게 주민위원회가 사회치안과 위생사업 등에 협조한다고 되어 있는 반면, 업주대회와 업주위원회는 이 일을 담당할 업체를 선정하거나 교체할 수 있는 권한을 가지고 있다. 결국 공공성이라는 명목으로 주민위원회가 주관하는 사업들은 가족계획과 빈민구제와 같은 정부정책과 관련이 짙어 주민위원회는 실질적인 권력을 가지지 못하는 정부의 기층조직으로 남게 될 수도 있다. 특히 2007년 물권법(物權法) 통과 이후 개인의 소유권에 대한 법률적 보장과 이를 위한 조례가 마련되면서 업주위원회의 자치기능이 주민위원회보다 활발해

20) 楊波(2006), p. 52.

21) 제19조 “机关,团体,部队,企业事业组织,不参加所在地的居民委员会,但是应当支持所在地的居民委员会的工作.所在地的居民委员会讨论同这些单位有关的问题,需要他们参加会议时,他们应当派代表参加,并且遵守居民委员会的有关决定和居民公约.”

질 가능성도 높아졌다. 즉 사유화·시장화의 경향이 점점 더 뚜렷해지면서 사구의 자치는 행정자치에서 개인의 권리에 기반을 둔 개인자치로의 변화가 이루어지고 있는 것으로 보인다.

## 2. 사구의 이익 충돌 유형

중국 헌법이 다양한 소유 경제를 보장한 이후 중국 사회에는 여러 형태의 이익 단체가 등장하여 자신들의 권리를 주장하기에 이르렀다. 이러한 다원화 추세는 자연스럽게 사구 이익 주체 간의 모순과 충돌을 야기했고 이러한 모순을 해결하기 위한 제도가 시급한 시점이다. 사구를 둘러싼 이익집단 간의 충돌은 주민들 간의 갈등, 물업회사와 주민위원회 간의 갈등, 입주위원회와 주민위원회와의 갈등, 사구자치조직과 주민 간의 갈등 등 다양한 측면에서 전개되고 있는 중이다.

개인 소유권이 사회적으로 용인되고 법적 보호가 가능해지면서 자신의 권리 주장이 적극적으로 이루어져 생활 공동체 안에서 주민 간의 갈등이 증폭되고 있는 상황이다. 이러한 갈등은 소음과 쓰레기 투기와 같은 생활 문제에서부터 쓰레기 처리장 건립과 같은 시설 설치 문제로 분쟁이 발생하기도 한다. 주민 개개인의 경제 이익 추구가 보다 적극적으로 이루어지면서 주민과 물업관리회사, 주민과 주민대표, 주민과 주민위원회 간의 갈등도 지속적으로 깊어지고 있다.

물업관리회사와 입주위원회와의 갈등도 사구를 둘러싼 이익 충돌의 중요한 사례이다. 단위체제 이후 개발상에 의한 상품주택의 건설이 활발히 이루어졌다. 초기 주택단지의 관리 업무를 맡는 물업관리회사는 주로 개발상에 의해 채택되었다. 이들 물업관리회사는 대부분 판시(關係)를 통하여 관리를 위탁받으며 심지어 계약서를 작성하지 않는 경우도 비일비재하다. 물권법 통과 이후 주택 소유자들은 입주대회와 입주위원회 성립

의 법적 권한을 보장받게 되면서 기존의 물업관리회사와 새롭게 계약을 맺거나 계약을 파기하는 일이 생겨났다.

물업관리회사와 주민위원회 간의 갈등도 변화한 중국의 이익 구조를 반영하고 있다. 거주지역의 관리를 담당하고 있는 대부분의 물업관리회사들은 민영기업으로 자회사의 이익 추구를 무엇보다도 우선하기 때문에 주민위원회에 사무실과 같은 기초 설비를 무상으로 대여하는 것을 꺼린다. 또한 주민위원회가 주민의 민원으로 물업관리회사의 서비스에 문제를 제기하기 때문에 양자 간의 관계에 자주 마찰이 발생하는 것으로 나타났다.

업주위원회와 주민위원회 간에도 종종 모순이 발생한다. 업주위원회는 주택 소유자로부터 권력을 이양받았으며 주민위원회는 전체 주민의 선거로 선출되었으며 실질적으로 정부로부터 사구 자치의 권한을 인정받고 있다. 업주위원회의 권력은 주택 소유자의 이익을 대표하며 보호하고 주거지의 실질적인 관리를 위해 물업관리회사를 실질적으로 통제하고 있는 데 반해 주민위원회의 권력은 주민자치와 도시 행정업무를 처리하는 데 사용된다. 그리하여 주민들은 주민위원회를 ‘관방’조직으로, 업주위원회를 ‘민간’조직으로 간주하여, 주민위원회와 업주위원회의 역할과 기능 사이에 충돌이 발생할 위험이 높다.

사구에 입주하고 있는 단위나 기업과의 사구자치조직 사이에도 자주 갈등이 일어나고 있다. 기업 스스로 손익을 책임지게 되면서 사구 내 입주하고 있는 기업들이 사구 사업에 참여하는 것을 꺼려하게 되었다. 기업들은 공공시설 투자, 자원 공유 등의 책임을 부담하는 데 소극적이며 최소한의 자금만을 투자하려고 한다. 주민위원회로서는 정부가 주민위원회에 충분한 경비를 제공하지 않을 뿐만 아니라 주민위원회의 기능에 합당한 제도적 장치를 마련하지 않고 있다고 불만을 터뜨리고 있다. 즉 정부정책과 사업에 대하여 사구 내 여러 사회조직에 대하여 강제력을 발휘

할 수 있는 권력을 부여하지 않아 주민위원회가 사구조직을 통제하기에 어려움이 크다.

중국 사구 내 여러 조직과 단체들의 이익이 서로 상충하면서 생기는 갈등해결 방법은 주민위원회 소속의 인민중재위원회(人民調解委員會)를 통해서 분쟁을 조절하거나 직접 사법기관에 소송을 통하는 방법이다. 최근 중국은 사회 전반에 걸쳐 새로운 법이 수립되고 있으며 이를 해석하고 적용하는 법률기관 또한 늘어나고 있다. 이러한 상황에서 최근 중국 시민들은 자체적으로 분쟁을 해결하기보다는 법·제도와 같은 사회장치를 통하여 분쟁을 해결하는 경향이 증가하고 있다. 인민중재위원회는 분쟁을 해결하려는 목적을 가지고 있지만 분쟁 해결 후 이에 대한 이행을 강제할 수 있는 법적 권한이 없는데, 이는 인민법원이나公安기관의 결정이 인민 중재의 결과보다 더 큰 영향력을 지니고 있기 때문이다.

〈표 3〉은 중국 법·제도를 이용하여 분쟁을 해결하려는 중국인들이 급증하고 있는 것을 보여주고 있다. 특히, 민사소송의 경우 1999년에 비해 73퍼센트 정도 증가했으며, 행정소송도 45퍼센트의 높은 증가율을 보였다. 해결 건수로 볼 때, 인민 중재 업무도 민간에서 벌어지는 분쟁을 해결하는데 여전히 중요한 역할을 하는 것으로 나타났으나 그 수치는 계속적으로 감소하고 있으며 인민 중재 업무에서도 전문 사법 보조원의 법률 상담의 비중이 점차적으로 높아가는 것으로 보인다.

정치·경제·생활 공동체로서의 단위는 중국식 사회주의 공동체의 구현이었다. 당시 사법체제보다 중요한 것은 당위원회의 결정이었으며 모든 분쟁도 당에 의해 조정되었기에 법·제도가 실질적인 의미를 가지지 못했다. 단위의 해체로 개인은 재산과 이익을 추구하는 개별 주체가 되었으며 사회의 법체제도 점차적으로 이러한 개인을 대상으로 하게 되었다. 만약 중국인들이 지역을 중심으로 한 공동체 의식을 확립하지 못한다면 중국의 주민들은 공동체로 인한 합의보다는 이러한 사회적 장치에



〈표 3〉 변호사 업무와 인민 중재 업무 기본 상황

항 목	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1999 대비 2006 증가율 (%)
변호사 업무									
법률고문 회사(개)	238576	247160	254758	265362	271669	282361	276097	279573	17.18
민사소송 대리(건)	592455	640610	667232	767628	781452	853897	965956	1027117	73.37
경제소송 대리(건)	426358	438672	402669	381146	405133	357326	371793	377999	-11.34
행정소송 대리(건)	39006	41785	43800	43703	48115	50778	50389	56657	45.25
비소송법 률 대리 (건)	716287	770087	1162715	827057	876696	904516	933346	915482	27.81
인민 중재 업무									
전문 사 법 보조 원(명)	54987	54638	48682	47173	46088	63438	61666	62573	13.80
인민중재 위원회 (만 개)	97.41	96.4	92.3	89.1	87.8	85.33	84.71	84.3	-13.46
중재위원 (만 명)	880.25	844.5	779.3	716.2	669.2	514.42	509.65	498.19	-43.40
분쟁 중 재 건수 (만 건)	518.86	503.1	486.1	314.1	449.2	441.42	448.68	492.8	-5.02

출처: 중국통계연감(2004-07) 재정리

의지하는 법률의 소비자가 될 확률이 높다.

### 3. 사구 주민의 정치활동

사구는 생활 공동체로서 거주 지역을 공유하면서 이들이 자원의 공공 관리에 대한 의식을 공유하게 될 때 성공적으로 유지될 수 있다. 그러나 최근 사구에서는 이권을 중심으로 사구조직 간에 갈등이 발생하거나 주민 간의 분쟁이 발생하는 사례가 늘어나고 있다. 사구의 주민들은 주택 소유에 대한 법적 보장을 받고 있는 만큼 법률을 통하여 자신의 권리를 보장받고 싶어 하기 때문에 피해나 분쟁에 대한 개별적인 대응이 점차적으로 증가하고 있다.

법적 해결 이외에 중국 주민들은 정치적 해결에 주목하고 있다. 그들은 사구가 가진 문제를 해결할 수 있을 만큼 사구자치조직이 충분한 권력을 소유하고 있다고 생각하지 않는다. 사구는 상급정부 조직에 의해 통제되며 주민의 의견에 귀를 기울이기보다는 상급정부 조직의 명령에 더 민감하게 반응한다. 이러한 상황에서 중국의 사구 주민들은 더 강한 정치력을 가진 지위를 확보함으로써 자신들의 권리를 주장하려는 것이다.

중국의 주택 소유자들은 이런 경우 자기 추천을 통해 인민대표선거에 출마한다. 자기 추천을 통해 인민대표로 출마하면 당선 가능성이 그다지 높지는 않다. 하지만 중국 공민으로서 자각을 가지고 자신의 정치적 권리를 정당하게 행사할 수 있는 이러한 제도에 대한 관심이 점차적으로 증가하고 있으며, 설사 본인이 출마하여 당선되지 않더라도 정부와 접촉하기보다는 인민대표를 통하여 지역의 권리를 지키려는 것이 훨씬 효율적이라는 견해가 점차 늘어나고 있다.<sup>22)</sup>

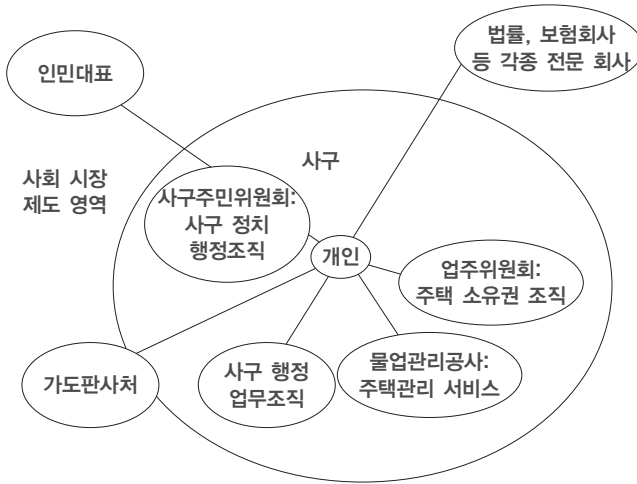
22) 王穎, “改革與社會治理結構變革”, 李強主編, 『中國社會變革30年:1978~2008』(北京: 社會科學文獻出版社, 2008).

현재 중국의 인민대표는 현급 이상은 간접선거를, 현급 이하는 직접선거를 장려하고 있다. 인민대표는 상급 인민대표를 선출할 수 있는 자격을 가진다. 인민대표가 중국 주민의 민의를 대변하여 실질적으로 정부정책에 영향을 끼칠 수 있다는 생각에 사구 내에 인민대표와의 정식 연락체제를 구축하거나 인민대회에 사구연락원제도를 실시하는 등 같은 방식으로 사구와 인민대표 간의 협조체제를 구축하고 있다. 단순한 정부의 행정업무를 대행하거나 사회의 질서를 명령체계에 의존하여 유지하려던 사구조직이 양방향의 대화 노선을 취하게 되었다는 점에서 인민대표제도는 민의가 정책에 반영될 수 있는 새로운 창구가 되었다고 할 수 있다. 그러나 단순한 인민대표제도를 이용하는 것이 아닌 주민 스스로 인민대표가 되려는 적극적인 의지가 있거나 이들의 선출에 주민 스스로가 적극적으로 참여할 수 있을 때 비로소 인민대표제도와 사구자치제도가 유기적으로 연결될 수 있으리라 보인다.

## V. 맺음말

중국 사회는 현재 끊임없이 변화하고 있는 중이며 사구는 중국 정치·경제 개혁의 결과물로 등장했다. 국가 일원체제의 해체나 단위체제의 붕괴로 사회 기층의 질서를 확립하기 위하여 가도판사처의 지도를 받는 주민위원회가 구성되었기에 중국의 사구 운영은 필연적으로 행정 명령적인 성격에서 벗어날 수 없었다. 그 이후 계속된 개혁과 법제화를 통해서 사구체제를 법제화하고 기층단위로서의 사구의 지위를 확고히 해나갔지만 이러한 과정을 주도한 것은 결국 정부의 결정이고 사구제도의 개혁을 통해 가장 명확해지는 사구조직의 기능 역시 정부의 행정 역할이었기 때문에 주민위원회는 여전히 행정적인 조직으로 인식되고 있다.

이런 상황에서 중국의 주택 개혁과 물권법은 중국 사구를 훨씬 다원



〈그림 1〉 개인의 다차원적 지위

화된 구조로 만들었다. 개인의 소유권을 중심으로 다양한 이익 단체와 조직이 등장하면서 사구 주민들의 지위도 다차원적으로 변했다.

복잡화하고 다원화된 사회에서 중국 주민은 점차 파편화되고 있다. 사회의 법적 보장이 개인을 대상으로 하는 만큼 중국의 도시 주민들은 자신의 권리를 보장하기 위한 개별적 방안을 찾고 있으며 사회의 제도화와 시장화는 주민들의 이러한 요구를 부응하는 방향으로 변화하고 있다. 이러한 변화 속에서 중국의 사구는 과연 자치단체로서 어떠한 의미를 지게 될 것인가?

사구가 자치단체로서 영향력을 발휘하기 위해서는 무엇보다도 자치 단체가 가지고 있는 법적 권한을 강화해야 한다. 올슨과 오스트롬의 지적처럼, 집단 혹은 공동체는 개인이 집단에 소속하여 얻는 이익이 있을 때, 또는 공동체의 목적이 개인의 목적과 일치할 때 성공적으로 유지될

수 있다. 그리하여 개인의 소유권 보장을 법 원칙의 원천으로 삼는 사회에서는 모든 제도와 법률이 개인을 중심으로 형성되기 때문에 집단이 효과적으로 조직되기 힘들다. 개인은 사회의 제도를 이용하여 복잡다단한 사회에서 충분히 홀로 설 수 있다. 그렇기 때문에 중국의 사구는 개인적 차원에서 제시할 수 없는 비전과 문제해결방식을 제시하지 않고서는 자치제도로써 기능하기에는 어려움이 있을 것으로 보인다.

현재 사구자치는 처음의 기대와 달리 점점 형식적으로 굳어져가고 있다. 저자가 2006년 100명의 베이징 시민을 대상으로 한 조사에서 83명이 주민위원회 선거에 참여하지 않았으며 주민대표가 누구인지 모른다고 응답했다. 선거에 참여하지 않은 이유에 대해서 응답자의 50퍼센트가 선거가 있는 줄도 몰랐다고 대답했고, 26퍼센트는 선거는 단순한 형식으로 아무런 의미가 없다고 지적했다. 실제로 공식적인 통계로도 현재 중국의 사구제도는 주민의 참여가 적극적으로 이루어지고 있다고 보기 힘들다. 사구의 규모가 커지면서 주민을 조직·동원하기가 힘들어지면서 대부분의 사구는 법이 보장하고 있는 직접선거를 포기하고 있는 형편이다. 2006년 베이징의 경우 사구의 주민 전체가 주민위원회 선거에 참여하는 직접선거를 실시한 비율은 전체 사구의 0.7퍼센트에 불과했으며 가족 대표 1인에 의한 직접선거도 5.4퍼센트밖에 미치지 않았다. 나머지 93.9퍼센트가 주민대표에 의한 간접선거를 실시했으니 베이징 시 사구 자치선거는 간접선거로 진행되고 있다고 해도 무방하다.<sup>23)</sup>

정부의 사구 건설 정책은 사구의 지위를 확고히 했으며 개혁개방 시기 정치·행정의 공백 상태였던 기층을 성공적으로 재조직할 수 있었다. 그러나 사구를 공동체라고 하기에는 자치조직의 역할이 상대적으로 미비하거나 활동적이지 못하다. 이는 사구를 대하는 정치·행정적 요구는

23) 王秀琴, “北京市第六屆社區居民委員會選舉的特點與創新”, 于燕燕 主編, 『2007年: 北京社區發展報告』(北京: 社會科學文獻出版社, 2007).

계속 증가하는 데 비해 개인은 계약과 법률과 같은 사회적 장치에 더욱 의존하게 되었기 때문으로 여겨진다.

## 참고문헌

- C. B. 맥퍼슨(황경식·강유원 공역), 『홉스와 로크의 사회철학 - 소유적 개인주의의 정치이론』(서울: 박영사, 2002).
- M. 올슨(윤여덕 옮김), 『집단행위의 논리』(경기: 한국학술정보, 2003).
- 일리노 오스트럼(윤홍근 옮김), 『집합행동과 자치제도-집합적 행동을 위한 제도의 진화』(서울: 자유기업센터, 1999).
- 多吉才讓, 『城市社區建設讀本』(北京: 中國社會出版社, 2001).
- 馬仲良 主編, 『社區建設簡明讀本』(北京: 中國青年出版社, 2003).
- 楊波, 『從衝突到秩序: 和諧社區建設中的業主委員會』(北京: 中國社會出版社, 2006).
- 王秀琴, “北京市第六屆社區居民委員會選舉的特點與創新”, 于燕燕 主編, 『2007年: 北京社區發展報告』(北京: 社會科學文獻出版社, 2007).
- 王穎, “改革與社會治理結構變革”, 李強主 編, 『中國社會變革30年: 1978~2008』(北京: 社會科學文獻出版社, 2008).
- 王青山·劉繼同, 『中國社區建設模式研究』(北京: 中國社會科學出版社, 2004).
- 曹緒飛, “社區制基本問題再研究”(復旦大學博士學位論文, 2007).
- 陳僞東, “城市社區自治研究”(華東師範大學博士論文, 2003).
- F. Tönnies, *Community and Civil Society*(NJ: Transaction, 1988).
- G. A. Hillery, “Definitions of Communit”, *Rural Sociology*, Vol. 20(1995).
- M. Castells, *The City and the Grass Roots: A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movement*(London: Edward Arnold, 1983).

## Study on Change of Chinese Grass-root Society

Jeong Weon Yu(CIRC, Kookmin University)

### Abstracts:

Chinese society change has been led to politics and economic reforms. Since China has been maintained the “strong state / weak society”, civil society has not enough power to control this change. After the end of Unit system(单位体制), Community system(社区组织) has settled into the social grass-roots organizations. However this system still present government-ruled mechanism. Even though community structure has been operated by administrative order, as social and economic reform enter more specific-detail stage, Chinese gross-roots society is getting more diversified. Some controversial issues are very difficult to solve in grass-roots level, some social service is not offered sufficiently to individuals. So urban people are looking for more effective ways to solve their problem.

Laws regarding to protect individual property promoted urban people to realize their own right and conflict of diverse group of stakeholder was started in Chinese grass-roots society. Institutionalization and transformation to market economy increase people's individual-

ity and urban people are also more and more separated. Therefore Chinese community system just degenerated to ceremonial event, and urban solidarity goes weaker.

Keywords:

Chinese community, governace, community government system, self-government system