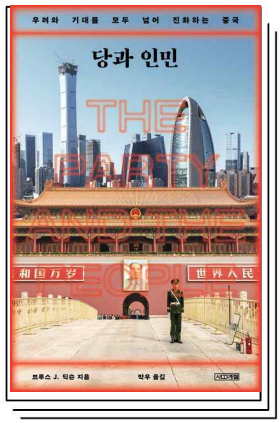
당과 인민: 분절과 통합의 변증법



박 우
한성대학교 기초교양학부

2025년 5월호 인차이나브리프-저자노트는『당과 인민(The Party and the People)』의 역자인 박우 교수의 글을 실습니다. 브루스 딕슨이 쓴『당과 인민』은 중국 공산당과 사회의 관계에 대한 분석서로, 단순한 권위주의 국가의 일방적 억압 구조가 아니라, 당과 인민의 상호작용 속에서 정당성과 통치력을 유지하는 중국 정치의 복합적 메커니즘을 탐구합니다.
박 교수는 중국의 자유주의적 민주화에 대한 외부의 낙관론을 비판하며, 억압과 협력, 권위와 친밀함이 교차하는 당-사회 관계의 복합성과 역동성을 강조하며, 권위주의 체제 내부의 제도와 사회적 긴장을 입체적으로 조망할 것을 제안합니다.

» 중국의 (자유주의적) 민주화를 점치는 건 시간 낭비

중국의 자유주의적 민주주의는 이루어질 가능성이 매우 낮다. 경제성장이 곧 정치적 민주주의로 이어진다는 건 지나치게 낙관적인 가정이다. 소득 수준이 높아지면 자연스럽게 민주주의가 찾아올 거라는 말은, 서구 국가들 몇몇 사례에 근거한 일반화에 불과하다. 중국의 역사를 돌아볼 때 그런 단선적인 경로를 따르지 않을 거라는 것은 자명한 일이다.

중국 사회를 바라보는 외부 시선에는 두 가지 문제점이 있다. 하나는 서구 이론에 중국을 끼워 맞추려는 습관이고, 다른 하나는 중국에 대한 민주화의 개인적 (또는 이념적) 염원을 그대로 분석에 투사하는 태도다. 그러다 보니 현실을 제대로 보지 못하고, 매번 엇나간 해석이 반복된다. 지금 필요한 건 예언이 아니라 관찰이고, 희망이 아니라 분석이다.

실제로 지난 수십 년간 세계 곳곳에서 정권이 바뀐 사례들을 보면, 권위주의가 무너진 자리에

민주주의가 들어선 게 아니라, 또 다른 권위주의 체제가 자리 잡은 경우가 훨씬 많았다. 그렇기에 한 체제에 대해 '민주화될까?'라는 질문은 점점 설득력을 잃고 있다. 대신 우리는 정권의 취약성, 통치의 기반, 대중의 반응과 일상의 감각들이 어떻게 재편되고 있는지를 매우 구체적이고 객관적인 수전에서 살펴야 한다. 다시 말하면, 중국의 민주주의라는 이상을 믿는 것보다 중국 내부의 조건, 제도, 정치문화, 사회적 균열들을 면밀히 분석하고 이해하는 것이다.

억압하면서 호응하고, 갈등하면서 협력하며, 권위주의적이면서도 친밀한 중국의 국가(당)-사회(인민)관계의 대립쌍(또는 변증법)이 중국을 이해하는 키워드다. 이 세 개의 대립쌍에서, 각 대립쌍의 앞부분이 기존 중국에 대한 통념이었다면, 대립쌍의 뒷부분에 대한 이해가 시급하다. 중국의 국가-사회 관계는 단순한 평면이 아니라 수직적 및 수평적으로 분절되었다. 총체로서 국가를 구성하는 통합적 요소들의 관계를 발견하고, 이 **관계들의 관계**를 분석하고 이해하다 보면 중국이 나아갈 길들이 보일지 모른다. 아래에 당과 인민 관계의 몇 가지 현상을 이 분석 틀로 보도록 하자.

» 권력이 작동하는 방식

마오쩌둥, 덩샤오핑, 장쩌민, 후진타오, 그리고 시진핑에 이르는 다섯 세대 지도자들의 우선순위를 검토하면, 중국 공산당이 어떻게 당과 국가의 관계를 조정하고 체제의 정당성을 구성해왔는지를 파악할 수 있다. 각 시대의 지도자들은 체제 내에서 어떤 유형의 정치 엘리트를 우대할 것인가, 그리고 당과 국가 행정기구 간의 관계를 어떻게 조정할 것인가에 따라 서로 다른 정치적 균형을 형성했다. 예컨대 마오 시기에는 이념적 충성을 중시하는 이른바 '홍색 인사'가 중심이었다면, 덩샤오핑 이후 경제 발전이 주요 과제가 되면서 '기술관료'들이 점차 부상했다. 이후에도 정치 지도자들은 기존 계보를 유지하거나 새로운 균형을 시도하는 방식으로 권력 기반을 구축했다.

중국 정치의 주요 특징은 정당과 국가 기관의 구분이 명확하지 않다는 점이다. 공산당은 정부(행정부), 입법부(전국인민대표대회), 사법기관 등 국가기구 위에 위치하며, 주요 정책과 인사 결정을 독점한다. 공식적으로는 '당의 영도 아래 다당 협상제도'라는 표현이 사용되지만, 실질적으로는 당이 모든 국가 기능을 지휘·감독하는 구조다. 하지만 그렇다고 해서 당 지도자는 전혀 검증과 경쟁을 통하지 않고 출현하는 것이 아니다. 당은 관리의 선발과 승진에 있어 비교적 정교한 제도적 장치를 발전시켜왔다. 가장 하위 행정 단위인 촌이나 향 수준에서 시작해, 성이나 중앙 부처까지 위계적으로 구성된 관료제 안에서 관리들은 일정한 (객관적인) 기준에 따라 평가되고 순환된다.

이 과정에서 중요한 것은 '기층'이라 불리는 하위 행정단위에서의 실적이다. 지방 정부는 관할 지역의 경제 성장, 세수 확보, 사회 안정 등의 지표를 중심으로 하위 관리의 성과를 평가하고, 일정 기준 이상을 달성한 인물을 상위 단위로 승진시킨다. 이와 같은 제도는 관료의 경쟁과 성과 중심 문화를 촉진하면서도, 강한 상명하복 체계를 유지하게 만든다.

그러나 고위직으로 올라가기 위해서는 실적만으로 충분하지 않다. 정치적 인맥과 파벌 동맹은 승진에 있어 결정적인 요소로 작용한다. 파벌은 보통 정치적 노선, 출신 지역, 과거 경력, 특정 인물과의 친분 등을 중심으로 형성되며, 이러한 네트워크를 통한 후원은 정치 엘리트 내부에서의 생존과 상승 이동의 중요한 자원이 된다.

중국은 이러한 인사 시스템을 통해 정기적인 엘리트 재편을 제도화함으로써, 권력의 지속 가능성과 체제의 안정성을 동시에 추구하고 있다. 그렇다면, 이러한 관료제도 하에서 정책은 어떻게 만들어질까?

중국의 정책 결정 메커니즘 또한 단일하지 않으며, 사안의 성격에 따라 서로 다른 양상을 보인다. 일반적으로 정책은 다음의 세 가지 범주로 나눌 수 있다. 첫째, 국가 안보나 체제 유지를 위한 민감한 사안은 최고 지도부 내부에서 극히 제한된 범위 내에서 은밀하게 결정된다. 인터넷 검열, 소수민족 지역, 정치적 사건 대응 등은 체제 위협 요소로 간주되며, 정책의 공개성과 대중 참여 가능성이 배제된 채 진행된다. 둘째, 경제 정책이나 산업 전략과 같이 이해관계가 복잡하게 얽힌 영역에서는 중앙과 지방 정부, 부처 간의 협상과 조율을 통한 결정 과정이 두드러진다. 중국 행정 시스템은 수직적으로 중앙-성-시-현으로, 수평적으로는 부처 간의 기능 분화를 구성되어 있다. 이로 인해 흔히 '부처 간 칸막이' 문제가 발생하며, 각 기관은 자신들의 이익과 권한을 방어하는 방식으로 움직인다. 그 결과, 정책은 하나의 일관된 계획이라기보다는, 다양한 이해관계의 타협으로 형성된다. 셋째, 환경, 보건, 교육과 같은 기술 중심 혹은 비정치적 성격이 강한 분야는 비교적 개방적이며, 비공식적 참여 메커니즘이 작동할 여지가 존재한다. 특히 환경 문제는 지방정부와 주민, 시민단체, 전문가 집단 사이의 협력이나 갈등을 통해 정책이 조정되는 경우가 많다.

이러한 구조는 중국 공산당이 통제 중심의 권위주의 정당임에도 불구하고 정책의 유형에 따라 상이한 절차와 논리를 채택하고 있음을 보여준다.

» 시민사회와 집단행동

중국에도 시민사회는 존재한다. 다만 그것은 서구에서 말하는 '시민사회'와는 구조도 다르고 기능도 다르다. 중국에서는 보통 이를 '공민사회'라 부르며, 정치체제 안에서 작동하는 방식 자체가 다르다. 즉, 시민사회가 곧 국가에 맞서는 독립적인 공간이라는 전통적 서구 개념이 중국에는 그대로 들어맞지 않는다.

중국 정치 체제는 오랫동안 강한 당 중심 구조를 유지해왔다. 그래서 시민사회는 오랫동안 억눌려 있었고, 서구적 시각에서는 아예 존재하지 않는 것처럼 간주되기도 했다. 특히 1989년 톈안먼 사건 이후 정부는 정치적 자율성을 가진 조직의 확산을 극도로 경계했고, 그에 따라 시민사회는 위로부터의 통제 아래 제한적으로 성장했다. 하지만 시민사회를 오직 민주화로 가는 정치적 경로로만 이해한다면, 중국을 제대로 볼 수 없다.

중국의 시민사회는 두 가지로 나뉜다. 하나는 민주주의, 인권, 표현의 자유 같은 정치적 권리를 요구하는 집단이다. 이들은 당국의 강한 탄압 대상이 된다. 대표적으로 인권 변호사 그룹이나, 민감한 사회 이슈를 다루는 온라인 지식인 커뮤니티가 여기에 속한다. 다른 하나는 빈곤, 환경, 교육 같은 비정치적 영역에서 활동하는 NGO들이다. 이들은 오히려 정부와 협력하며 제도 내에서 일정한 역할을 부여받는다. 중국 정부는 이들 비정치적 NGO를 '사회조직'으로 분류해 통제가능한 범위 내에서 정책 도구로 활용하고 있다.

중요한 건 이 시민사회가 지역에 따라 다르게 작동한다는 점이다. 어떤 지방정부는 NGO 활동을 억제하지만, 다른 지역에서는 이를 정책 파트너로 활용한다. 광둥성이나 쓰촨성처럼 개방적이고 실험적인 성향을 띠는 지역에서는 NGO의 활동 범위가 비교적 넓게 보장되기도 한다. 이는 중앙정부와 지방정부 간의 복합적인 권력 관계, 지역 발전 전략, 실무 관료의 재량과도 관련이 있다. 따라서 중국의 시민사회는 단일한 기준으로 설명할 수 없다. 권위주의 국가라고 해서 시민사회가 완전히 부재하는 것은 아니다.

그렇다면, 시민사회의 정치적 성격이 매우 취약하다고 해서, 중국에서는 시위를 비롯한 집단행동은 불가능하고, 또는 없는 것일까? 사실 중국에서 시위는 일상적인 일이다. 매년 수만 건의 시위가 발생하지만, 정권은 쉽게 흔들리지 않는다. 시위는 곧바로 체제 전환이나 민주화로 이어지지 않는다. 오히려 중국 정부는 시위를 정권 유지의 한 도구처럼 활용한다. 여기서 중요한 것은 '시위의 정치화' 여부다. 대부분의 시위는 체제에 대한 근본적인 도전이 아니라, 실질적 문제 해결을 요구하는 협상

수단으로 기능한다.

당국은 시위의 성격에 따라 대응 방식을 달리한다. 생계형 시위—임금 체불, 토지 보상, 환경 오염 등—에는 호응을 한다. 지역 차원에서 문제를 조정하거나 보상을 제공하며 불만을 흡수한다. 특히 지역 간 개발 격차, 도시화 과정의 갈등, 환경 피해 등이 주요 원인으로 지목된다. 이는 체제를 위협하지 않는 범위 내에서 긴장을 완화하고, 정권에 대한 신뢰를 유지하려는 전략이다. 반면, 정치적 요구—표현의 자유, 선거제도 개혁, 인권 보장—를 내세우는 시위는 억압된다. 주동자는 체포되고, 정보는 통제되며, 시위 자체가 불온한 행동으로 규정된다. 하지만, 이 경우에도 당국은 완전히 그들의 요구를 묵살하지 않는다. 일부 수용가능한 요구는 제도 개선의 형식으로 반영하기도 한다.

결국 중국의 사회에 대한 통치 전략은 단선적이지 않다. 억압과 수용, 통제와 유연성을 동시에 구사하는 이중 전략을 통해 체제 안정을 도모한다. 시위는 정권에 위협이 되기보다는, 오히려 체제 유지를 위한 조정 메커니즘으로 작동하고 있다. 이는 권위주의 체제가 단지 억압에만 의존하지 않으며, 사회적 긴장에 전략적으로 호응하며 통치력을 유지하고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다.

» 종교 및 민족주의

개혁개방 이후 중국 사회에서는 종교의 부활과 확산이 본격화되었다. 이 현상 자체도 매우 입체적이지만, 외국 관찰자들은 기독교에만 주목하고, 특히 억압적인 측면을 강조하는 경향이 있다. 하지만 종교의 확산은 기독교에만 국한하지 않는다.

종교가 다시 살아나는 이유는 다양하지만, 그중 하나는 종교가 지역사회에 유용한 재화와 서비스를 제공하면서 사회적으로나 국가적으로 긍정적인 역할을 한다는 점 때문이다. 농촌 지역에서는 사찰이 교육, 복지, 심리적 위안의 기능을 수행하면서, 국가 행정이 미치지 못하는 영역을 보완하기도 한다. 그래서 정부도 이러한 종교 활동을 장려한다. 하지만 종교는 동시에 국가와 사회 사이의 갈등 원인이 되기도 한다. 경제문제나 정치문제가 종교를 매개로 표출될 수 있기 때문이다. 특히 지역 불평등, 도시화에 따른 공동체 해체, 사회적 소외감은 종교의 기능을 더욱 부각시키는 동시에, 당국에게는 통제의 대상으로 인식되기도 한다. 따라서 중국에서 국가가 종교를 일방적으로 억압한다는 단순한 인식과 달리, 종교 자체, 종교 정책, 종교적 신념에 대해 국가는 다른 방식으로 접근한다.

중국의 종교는 스펙트럼이 매우 넓다. 사이비 종교에서부터 개신교, 천주교, 이슬람교, 불교까지 다양하다. 파룬궁과 같은 정치적영적 운동은 대표적으로 국가가 강하게 통제하는 대상이지만, 동시에 온건한 불교 단체는 '중국화' 전력을 통해 체제 친화적인 방향으로 유도되기도 한다. 따라서 중국에서 종교는 단순히 사라져야 할 유산이 아니라, 변화하는 사회에서 일정한 역할을 수행하는 주체로 이해될 수 있다. 그렇다면, 종교와 직간접적인 영향을 주고받으며 흥기했던 중국의 민족주의는 어떤 양상일까?

역설적으로 대규모 대중 시위를 꺼리는 중국 정부가 유일하게 허용하는 반대 의견의 행태 중 하나가 바로 민족주의 시위다. 2005년의 반일시위, 2012년의 센카쿠열도(댜오위다오) 분쟁 관련 시위 등은 국가가 묵인하거나 심지어 조장한 사례로 자주 인용된다.

민족주의 시위는 종종 다른 유형의 불만을 대변하는 역할도 한다. 실업, 부패, 지역 불균형에 대한 불만이 외국 기업이나 정부에 대한 공격으로 전환되기도 한다. 중국 사회가 과거보다 더 민족주의적이라고 말하긴 어렵지만, 민족주의가 시위자들의 논리적 근거로 더 많이 활용되고 있는 건 문명하다.

한편, 국가는 애국주의 교육운동과 공식 미디어를 통해 민족주의를 홍보하면서, 이를 통해 정권에 대한 대중적 지지를 얻고자 한다. 하지만 국가는 민족주의를 조장하는 동시에 위험성도 감수해야 한다. 대중적 민족주의가 국가가 예상한 수준을 넘어서면, 오히려 국가에 저항하는 논리로 돌아설 수도 있기 때문이다. 민족주의는 외교와 직결되기도 한다. 민족주의는 중국의 굴기와 이미지적으로 연결되며 때로는 국가의 협상력을 높이는 자산이 되기도 하지만, 외교적 유연성을 제한하는 부담이 되기도 한다. 이는 중국의 대중적 민족주의가 단순히 감정적 표출이 아니라 전략적 자산이자 위험 요소라는 이중적 성격을 보여준다.

필자 소개

박우

현재 한성대학교에서 강의와 연구에 종사하고 있다. 서울대학교 사회학과에서 박사학위를 받았다. 중국지역, 이주, 시민권 등 연구에 관심이 있다. 대표 연구로 *Chaoxianzu Entrepreneurs in Korea: Searching for Citizenship in the Ethnic Homeland* (Routledge, 2020)가 있다. 관련 연구들은 *Citizenship Studies*, *Korea Journal*, *Journal of Asian Sociology*,「경제와 사회」,「아시아리뷰」 등의 학술지에 게재했다.