

# 중국 시민 정치참여의 단계적 변화 연구

진홍\*

박상도\*\*

## 국문초록

정치참여는 현대사회의 정치민주와 국가통치에 중요한 의의를 가지며, 이는 현대 민주주의의 기본 운영 체제이기도 하다. 중국 시민의 정치참여는 사회주의 정치체제의 근간을 해치지 않는 차원에서 항상 민주 개념을 강조해 왔다. 그러나 기존의 연구들은 거시적 차원이 아닌 제도연구, 사례연구 차원에서 중국 시민의 정치참여를 분석하고 있다. 이에 본 연구는 거시적 차원에서 중국 시민 정치참여에 대한 시계열적 변화와 현황을 살펴본다.

중국 시민 정치참여의 초기 형태는 동원형 정치참여로써, 이는 봉건시대를 탈피하고 건국초기 안정된 국가체제를 유지하는 중요한 동력이었다. 다음으로 등장한 제한된 수준에서의 자주적 시민 정치참여 형태는 경제발전이 최우선시된 시대적 상황을 반영한 다양한 '운동'차원의 참여였다. 세 번째 단계인 정부 주도형 정치참여 형태는 2000년대 이후에 본격적으로 나타났다. 이 시기는 한층 민주화된 정치개혁과 시민들의 정치참여가 제도화되는 과정이었다. 마지막 단계는 ICT를 기반으로 확대되고 있는 정책비평식 정치참여이다. 온라인에서의 네트워크화된 오피니언 리더들을 중심으로 새로운 정치참여의 형태가 나타나고 있으며, 이는 향후 스마트 시대를 살아가는 세대들의 기본적인 참여방식으로 자리매김할 것이다.

주제어 : 중국시민 정치참여, 동원형 정치참여, 제한된 정치참여, 정부주도형 정치참여, 정책비평식 정치참여

투고일 : 2022.06.10. 심사 마감일 : 2022.06.22. 최종 게재 확정일 : 2022.07.08.

\* 제1저자, 건국대 국제통상비즈니스학과 박사수료, ch915563375@gmail.com

\*\* 교신저자, 건국대 글로벌비즈니스학과 교수, spark@konkuk.ac.kr

## I. 서론

정치참여는 일반 국민들이 정부의 정책결정과 그 집행과정에 영향을 미치는 다양한 활동으로, 국민이 정부나 다른 공공기관과의 상호작용을 통해 공적 의사결정 및 통치활동 전반에 참여하는 과정이다(蔡定劍 2009). 또한 시민들의 정치참여는 현대사회의 정치 민주화와 국가통치에 중요한 의의를 가지며, 이는 현대 민주주의의 기본 운영 체제이기도 하다. 중국 역시 부단한 정치개혁을 통해 정치 민주화 과정을 진행하고 있다. 특히 중국공산당 16차 당대회 이후, 네 차례에 걸친 전국 당대표대회에서 공산당은 시민들의 질서 있는 정치참여 확대와 사회주의 민주정치 발전을 추진하고 있다. 이러한 중국식 시민정치 참여는 중국특색 사회주의 민주주의를 실현하는 중요한 내용으로써 과거부터 현재까지 당, 정부, 시민들에게 많은 관심의 대상이었다.

1949년 신중국 건립 후 1978년 덩샤오핑의 개혁개방 전까지 노동자 계급의 정치참여는 주로 국가 소유 단위기업 근로자들이 사업단위의 민주화 과정에 참여해 논쟁을 펼치는 시기였다. 이 시기는 중국이 강력한 계획경제 체제를 실천하는 과정이었으며, 각 분야의 노동자 참여제도와 형식은 사회주의 체제하에서 '경제민주주의'의 핵심이념을 충분히 보장하고 기업의 효율성을 증진시키는 방향으로 추진되었다(崔之元 1996).

개혁개방 이후 중국 시민의 정치참여는 다양한 사회집단을 중심으로 이루어졌다. 경제가 급속도로 발전하면서 노동자 계층이 분화하였으며, 다원화된 집단(농민, 노동자, 자영업자, 지식인, 청년, 학생, 여성 등)이 높지 않은 수준에서 정치에 참여하였다. 물론 일부 학자들은 이 시기 시민의 정치참여에 대해 비참여적 정치 개입(involverment) 일뿐, 사실상 '정치적 동원'이라고 주장하였다. 또한 통제된 동원은 실질적인 정치참여로 볼 수 없다고 비판하였다(John 1982; Shi 1997). 그러나 이 시기의 시민 정치참여에 대해, 주로 도시민들이 정치에 참여함으로써, '비실질적 참여'에서 '상징적 참여'로 진화한 시기라고 평가하기도 한다(孙龙 2011).

이러한 단계를 거쳐 2000년대 이후 중국의 시민 정치참여는 상징적

참여에서 시민 전반의 총체적 정치참여에 이르고 있으며, 특히 온라인/ICT가 활성화된 현 시대의 시민 정치참여는 다양한 정책비평을 통해 이루어지고 있다.

한편 선행연구들은 중국의 시민 정치참여를 당과 국가 그리고 시민과의 관계적 차원에서 살펴보거나(王志強 2004; 秦德君 2003; 王紹光 2008; 肖存良 2014), 특정 사례를 중심(丁永剛 外 2006; 王名外 2008; 李秀峰 外 2018)으로 참여의 의미를 부여하는 방향으로 연구되었다. 이는 중국이 강력한 중앙집권 국가이며, 중국공산당이 실질적 전체정치를 하는 상황에서 시민들의 정치참여는 커다란 의미를 부여할 수 없다는 회의적인 시각이 지배적이었기 때문이다. 그러나 중국은 내부적으로 정치참여에 대한 제도적인 개선과 실질적인 시민사회에서의 참여 보장을 건국 이후 꾸준히 추진해 왔다. 다만 기존의 연구들이 거시적, 통합적, 시계열적 차원에서 시민 참여를 분석하지 않았기 때문에 이러한 사실을 구체적으로 증명하지 못한 것이다.

이에 본 연구는 다양한 문헌탐색을 통한 제도적 변화를 분석하여, 거시적이고 시계열적인 차원에서 중국 시민들의 정치참여 변화과정을 살펴보고자 한다. 즉, 특정 시기의 정태적 분석을 넘어 정치참여 발전의 변천 맥락을 단계적으로 분석하고자 한다. 이를 통해 과거 산발적으로 진행되어온 민주적 간담회, 참여식 예산, 협상 민주, 지방 거버넌스 혁신 등에 대해 발전 단계별로 의미를 부여함으로써, 시민참여의 형태를 규명할 것이다. 아울러 현재 온/오프라인에서 비교적 활발하고 자연스러운 참여 형식으로 변화하고 있는 정책비평의 현황에 대하여 살펴보고자 한다.

## II. 중국 시민 정치참여의 단계적 변화

중국의 역사발전 과정에서 경제적 수준과 정치체제, 사회구조와 전통문화와의 관계 등이 빈약하였던 근대 봉건 시기는 일반 시민들이 정치에 참여할 수 있는 기회와 통로가 극도로 부족한 시기였다(陶東明 外 1998). 그러나 20세기 초 신문화운동의 사상적 영향을 받은

다수의 혁명가들과 그들의 계몽적 선전에 고무된 지식인 및 청년 학생들이 공적 영역에 관심을 가지고 다양한 형태로 정치 활동에 참여하였다. 그 후, 중국의 수많은 노동자와 농민들이 중국공산당의 리더십 아래 적극적으로 정치 활동에 참여하는 역동의 과정을 거치게 되었다. 그러나 민중의 정체성을 갖고 보편적으로 정치생활에 참여하는 시기는 신중국 출범 이후로 정의해야 할 것이다(郭正林 2003). 따라서 본 연구에서는 건국 이래 약 70년 간 시민들의 정치참여를 분석 대상으로 하며, 각 시기의 참여(중국 특색의 정치참여)를 3단계로 구분하여 설명하고자 한다.

## 1. 신중국 출범 이후의 '동원형 정치참여'

신중국 출범 이후의 시민 정치참여는 동원형 정치참여 유형으로 분류된다. 이 유형은 정치참여의 대상이 포괄적이고 광범위해 거의 모든 시민이 정치생활에 참여하고 있다고 본다. 당시의 많은 인민대중은 혁명승리, 신생정권 수립, 그리고 대중이 중심이 되는 정치 체제를 만들어 내기 위해 당과 정부의 리더십 아래 공고한 권력의 기틀을 마련할 필요가 있었다. 따라서 선동적인 대중동원의 참여는 필수불가한 요소였다. 당시 선동에 동원된 대중들은 강한 열의를 가지고 사회주의 건설 사업에 뛰어들었으며, 당과 정부가 발족한 사업 및 각종 정책, 정치운동 등에 동원되어 적극 참여하였다. 1949년부터 1976년까지 이러한 성격의 정치참여 운동은 총 67회, 연 평균 2.5회 정도 진행되었다(胡鞍钢 2008). 이와 같은 동원형 정치참여는 참여자의 수가 많을 뿐만 아니라, 활동 범위가 넓고 참여의 목적도 다양하다는 특징을 갖고 있다. 그 이유는 중국공산당이 정치 참여운동을 정치/경제/사회의 각종 정책목표를 실현하는 중요한 수단이며, 정권을 공고히 하고 나아가 사회 개조 및 생산력을 향상시키는데 핵심적인 역할을 한다고 여겼기 때문이다. 따라서 동원형 정치 참여시기는 시민들의 정치참여와 사회 공공생활의 공간이 넓어진 시기로 볼 수 있다. 반면 참여성격 차원에서 살펴보면, 이 단계에서는 대중 동원성이 뚜렷하게 나타난다. 대중 운동의 형식으로 각종 사업과 정책에 시민들

의 동원되었으며, 이 과정에서 정치참여 행위가 직/간접적으로 발생한 것이다. 참여자들의 자발적 인식이 아니라 당과 국가의 일방적인 동원에 군중들이 참여하는 방식으로 정치선전, 정책참여, 정책홍보가 이루어졌다(張世功 2000). 대표적인 사례로 토지개혁 운동이 있다. 먼저 중앙정부가 토지개혁위원회를 설립하고, 각급 지방정부 역시 그에 상응하는 위원회를 설립하여 그 지역의 토지개혁 업무를 지도하였다. 그리고 이 과정에서 사업체, 민주단체, 지식인, 농민들은 공작대의 형식으로 참여하였으며, 토지 및 재산의 몰수와 분배를 집행하였다. 또한 선전의 차원에서 신문, 방송 등 대중 매체를 적극 이용하여 토지개혁의 필요성과 정당성을 선전하고, 팸플릿, 전단, 표어, 구호, 소설, 연극, 노래 등 다양한 군중동원 기법들을 활용하여 시민들의 참여를 유도하였다(中共中央党史研究室 2011).

다만 여기서 주목해야 할 점은 건국 초기의 동원형 시민 정치참여는 중국공산당 혁명기에 군중들을 동원하여 혁명을 일으키고, 승리를 쟁취한 성공적 경험의 산물이라는 점이다. 중국공산당의 혁명 역사를 돌이켜보면, 하층조직의 노/농 군중을 조직 및 동원하여 대혁명의 역량을 키우고 마침내 승리를 단계적으로 이루어낸 과정이었다. 다시 말해 군중을 동원하여 두레, 민병조직, 부녀협회, 생산대 등 공식적이고 제도화된 조직체계를 구축하고, 이를 통해 '권력 조직 네트워크'를 형성하였는데, 그 과정에서 자연스럽게 시민들의 정치참여가 증가한 것이었다(張世功 2000).

따라서 동원형 정치참여는 시민 정치참여의 초보적인 단계이며, 일반 시민들을 수동적으로 정치 영역에 참여시킨 것으로 볼 수 있다. 즉, 동원형 정치참여의 실체는 일반 시민들이 정부의 결정에 자발적으로 참여하여 영향을 미치는 것이 아니라, 정부가 국민의 관념과 행동을 변화시키는 일련의 정치행위로도 볼 수 있다(肖存良 2015). 이러한 정치 참여운동의 확대와 통제는 실제 심각한 피해를 낳기도 했는데, 구체적인 예로는 정치/사상/문화/경제 분야에서 10년의 내란으로 평가되는 문화대혁명을 들 수 있다(中共中央党史研究室 2011). 그럼에도 불구하고 신중국 성립 이후 동원형 정치참여의 확대는 봉건시대의 열악한 정치참여에 비해 시민들의 정치참여가 급격히 성장한 것

으로 평가할 수 있으며, 중국 시민정치 영역의 새로운 장을 열었다고 평가할 수 있다(麻宝斌 外 2005).

## 2. 개혁개방 이후의 ‘제한-자주적 정치참여’

개혁개방 이후 중국은 경제성장과 함께 급속한 사회변화가 진행되었다. 정치 분야 역시 다양한 변화가 일어났으며, 시민들의 정치참여는 제한적이거나 자주적인 차원에서 정치참여가 발생하는 새로운 양상을 보였다.

먼저 시민 정치참여의 채널이 다양해지는 변화가 일어났다. 기층조직의 민주선거는 1980년대 초 광시(廣西)성 일부 지역 농민들의 자발적 혁신으로 시작되었다. 1998년 “촌민위원회조직법”이 정식으로 공포된 후, 제한적 차원에서 촌민위원회 선거와 촌민자치가 전개되었다. 그리고 촌민위원회의 주도하에 단계적으로 도시 지역 주민위원회가 설립, 추진되었다. 이로써 기층 민주선거에서 투표를 통한 시민참여가 중국의 가장 일반적인 정치참여 형태가 되었다.

이후 주민이 자발적으로 협의하여 지역의 공공물품 공급과 소규모 프로젝트를 진행하는 형태가 증가했으며, 특히 농촌지역의 도로, 교통, 수리시설의 추진이 활발한 시민참여 형태로 추진되었다. 각급 지도자가 인민대표대회 대표를 방문하거나, 언론을 통해 의견을 제안하여 주민 문제를 정책에 반영하는 형태의 참여도 새로운 참여정치의 방식으로 추진되었다. 이는 정책소통을 통해 부패를 방지하고, 특정 정책에 대한 사전, 사후 소통 창구를 마련함으로써 간부들의 리더십에 대한 비난과 분노심리를 완화하는데 주요한 목적이 있었다(Shi 1997).

참여 동기 차원에서도 맹목적인 동원형 참여에서 제한적이거나 자율적인 참여 위주로 전환되었다. 개혁개방 후 사회발전의 주요 방식은 시장경제 운영 메커니즘의 수립과 보완, 사회조직의 육성 및 민주정치 건설 강화를 통한 법제화에 있었다(孙晓莉 2001). 즉, 개방된 민주화 방식으로 사회적 거버넌스를 실천하는 전략이 수립된 것이다. 정치운동 역시 규모와 범위가 제한적이고 지방화된 ‘운동식 거버넌스’가 추진되었다. 음란물 퇴치 운동, 소방안전 정비 운동, 안전 생산

대검사 운동, 친환경 운동 등과 같은 특정 사안별 참여정치가 활발하게 일어났다(贺东航 外 2006). 계획경제 시대의 정치참여와 비교하면 이 시기의 ‘운동식 거버넌스’는 동원의 범위, 주체 등에서 큰 변화가 발생했으며(叶敏 2013), 특히 시민들의 자주적 참여가 운동의 확산으로 활발하게 이어진 점을 주목해야 할 것이다.

참여 방식 차원에서 보면, 동 시기에는 개인적 참여와 개인-조직이 함께 참여하는 형태를 보인다. 경제적 발전, 국제사회의 진입 등 다양한 사회적 변화에 힘입어 중국 시민들은 개인화된 방식으로 정치에 참여할 뿐만 아니라 조직화된 방식으로 정치/사회/공공생활에 더 많이 참여하기 시작하였다(孙晓莉 2001). 특히 각종 비정부조직과 사회단체는 다양한 계층이 조직적으로 정치에 참여하게 하는 중요한 통로 역할을 하였다. 예를 들어 경제발전과 더불어 성장한 민영기업들은 민간상회(民間商會)를 조직하여 기존의 정치 시스템 속에서 자주적 방식으로 자신들의 참여채널과 참여공간을 적극적으로 확대하였다(叶劲松 2005; 李宝梁 2001). 뿐만 아니라 소비자 집단과 기업 그리고 정부조직이 협력적인 거버넌스로 자주적 정치참여를 진행하기도 하였다. 주민들과 부동산개발회사 그리고 주거위원회 등이 각자의 이해관계를 조정하며, 정부 정책에 부합하는 차원에서 공동 정치참여를 하기도 하였다(托马斯 外 2009). 이 밖에 여성연합회, 장애인 협회 등 각 업종별 협회에서도 다양한 조직을 구성하여 사회문제 및 정치생활에 참여하였다. 따라서 개혁개방 이후 중국의 정치참여는 이처럼 제한적이거나 자주적 성격을 띤 정치참여가 일어난 것으로 평가할 수 있다. 참여유형, 동기, 방식, 그리고 참여자와 정부의 관계 등에서 과거와는 다른 새로운 변화와 긍정적 성격의 진화가 이루어진 것이다. 즉, 시민들의 정치참여에 있어 ‘형식화’를 넘어선 ‘실질적’ 참여가 이루어진 것이다.

### 3. 2000년대 이후 ‘정부주도형 정치 참여’

2000년대 이후 일부 지방정부에서는 국민과의 대화, 민원 수용, 정책개선을 위한 민주적 간담회, 공청회, 참여예산제 등을 시행하며 시

민들이 직접 정책에 참여할 수 있는 길을 열기 시작했다(王明生 外 2011). 참여예산제는 초기 동시다발적으로 여러 지역(무석, 초작, 온령 등)에서 시행되어 단기간에 전국적으로 큰 반향을 불러일으켰다. 민주적 간담회(시민인터뷰, 국민 발의 의제 접수, 대국민 리서치, 전자정부 참여, 정부공개 등)는 시민참여를 통한 정보취득과 배포를 목적으로 활발하게 활용되었다. 또한 공공정책의 정체성과 집행력 제고를 위한 시민 정치참여 형태로 국민청문회, 국민자문위원회 등도 자주 개최하여 정치, 정책의 개방도와 투명성을 높였다(孙柏瑛 外 2013). 그 외에도 시민발의, 시민포럼, 시민실천 네트워크 등과 같은 시민 자치능력 발전을 목표로 하는 참여정치도 꾸준히 추진되었다.

이 시기 위와 같은 정치참여의 양적/질적/방법론적 변화는 사회적 ICT 진보에 근거한다(郭小安 2008). 중국은 2000년대 이후 빠른 스마트 시대로 전환을 추구하였으며, 공공부문 역시 이러한 변화에 대응하면서 참여의 변화가 빠르게 진행되었다. 특히 ‘인터넷+’ 정책과 정부 부문이 결합하면서 혁신적인 응용 프로그램이 끊임없이 생겨났고, 웨이보, 위챗 등의 새로운 미디어 플랫폼들이 국민과 정부 간 효율적인 소통을 가능하게 하는 핵심 역할을 하였다(杨道玲 2017). 따라서 각 부문, 각급 정부, 사업단위, 국유기업들은 대부분 경제와 사회발전에 영향을 미치는 중요한 정책결정 과정에서 다양한 플랫폼을 활용한 참여채널을 개설하고 동시에 사회위험평가(사회적 영향평가)제도를 확립하여 민의를 정책결정에 반영하는 절차를 개설하였다. 예를 들어 쟁수성 화이안(江蘇 淮安)지역에서는 주관부서의 담당자, 인민대표대회 대표, 정치협상위원회 위원, 기업 대표, 주민 대표 등으로 구성된 위원회를 설립하여 해당 지역의 리스크 평가, 공청회, 좌담회를 개최하고, 여기서 확인된 민의를 지역의 중요한 도시개발 과정에 적용하고 있다(张玉磊 外 2010). 이는 지방정부의 중대한 의사결정에 시민사회가 깊숙이 관여할 수 있는 중요한 루트를 제공하는 것으로 평가할 수 있다.

이러한 변화의 물결은 역사적으로 볼 때 1980년대 대두된 사회자본 이론에서 출발하였다. 개인으로서의 사회자본과 시민성, 공동체, 민족성을 연동하여 시민들의 정치참여에 더욱 견고한 이론적 기초가 형성

되었으며, 1990년대 이후 시작된 글로벌 거버넌스의 변화는 시민과 민간조직을 공공영역의 직접 주체로 간주하고 정부와 대등한 정치적 지위를 부여해 시민참여의 지위를 더욱 높였다(蔡定劍 2009). 이러한 정치참여 이론의 변화는 2000년대 이후 비로소 중국에 적극 적용된 것으로 볼 수 있는데, 당과 국가의 지도자들이 시민들의 정치참여와 협상 민주주의를 정치체제 개혁과 사회주의 발전의 동력으로 간주하고, 관련된 조치, 예를 들면 중국 공산당 16차 대회에서는 민주제도의 건전한 발전, 민주형태의 다양성, 시민들의 질서있는 정치참여 확대 등을 명시하고 있다는 점 등에서 그 근거를 찾을 수 있다(褚巖 2007).

이 과정에서 중국 정부의 주도성이 뚜렷하게 나타나는 것은 시민 참여제도의 중국적 특징으로 봐야 한다. 물론 2000년대 이후 중국 시민사회가 공공영역에 참여하는 실천과 행동이 증가하여 시민의 정치참여 능동성이 높아졌다고 평가받고 있으나, 투입 자원의 통제, 민관 상호작용과 정부의 대응방식, 국민의 요구제기와 참여방식 등을 볼 때 완전한 자율성이 전제된 것으로 볼 수 없기 때문이다(陈明明 2015). 즉, 중국 정부는 시민정치 참여의 가장 중요한 주도자이며 참여자로서, 참여의 기본 방향과 경로를 결정하는 역할을 한다. 그리고 이러한 정부주도성은 세 가지 측면에서 나타나는데, 첫째, 당과 정부가 시민 정치참여의 주창자이자 발현자로서 시민들의 민의 이슈화, 의제 발현, 규범화를 책임지고 있다. 둘째, 정부는 책임의 수용능력과 그 내에서의 참여 공간, 수단, 범위를 구속하고 있다. 즉, 사회적 관리제도에 대한 책임범위에 대하여 정부가 가이드라인을 정하고 있다고 평가할 수 있다. 셋째, 정부가 추구하는 정치적 가치와 그에 따른 시민참여의 마지노선과 기준을 규정하고 있다. 예를 들면 참여예산의 경우 지방정부, 인민대표대회, 시민정책기구, 비정부기구, 전문가(학자 등)들의 다양한 행위 주체를 포함하지만 예산개혁, 참여자에 대한 교육, 예산배정과 조정 등 중요한 부분에 대해서는 정부가 대체 불가능한 방향성을 주도하고 있다. 이는 참여를 독려하되, 당과 정부의 집행 통일성을 저해하지 않는 범위의 레드라인을 정하는 것과 같다.

주목해야 할 점은 이러한 강력한 정부주도는 중국 특색 사회주의 민주주의의 대표적 특징이라고 볼 수 있지만, 최근 들어 사회와 국가,

정부와 시민 사이의 평등한 협력 관계로 발전하는 경향도 나타나고 있는 것이다. 신중국 출범 이후 동원형 정치참여의 물결 속에서 사회와 그 내부적 개인들이 수동적으로 정치생활에 참여하였고, 개혁개방 이후에는 정치 참여의 변화 속에서 시민들이 제한적이거나 자주적 역량을 기반으로 정치에 참여하였다(Tang and William 2000). 그리고 시민들의 개인성이 부각되는 가운데, 정치참여는 대중들의 공익에 호소하고 정부를 압박, 투쟁하는 방식으로 진행되었다. 그러나 2000년대 이후의 새로운 정치참여는 정부의 거버넌스적 가이드라인 아래 시민들이 정부의 참여요구에 수동적으로 임하는 것이 아닌 적극적, 실질적 참여를 이끌어내는 방식이었다. 즉, 정부와 시민이라는 쌍방이 상호 더 긍정적인 방향으로 상호작용하는 구도가 형성되었다. 이처럼 2000년대 이후 정부 주도형 정치참여는 현대 중국의 시민정치 참여 발전 과정 중에서 전통적인 기층선거 활동과 관민 상호작용 등의 비교적 낮은 수준의 참여에서 공적 영역의 지배 및 공공 의사결정에 대한 보다 심도 있는 참여로 질적 전환이 일어났음을 의미한다.

결론적으로 신중국 출범 이후 중국의 시민 정치참여는 동원형 정치참여, 제한된 자주적 정치참여, 그리고 정부 주도형 정치참여의 3단계로 발전해 왔다. 세 단계의 정치참여는 발생 배경, 규모 및 범위, 참여방식, 참여 동기, 참여자와 정부와의 관계 등에서 각각의 특징을 가지고 있다. 동원형 정치참여는 파급력이 가장 크지만 참여방식은 상대적으로 단순하며, 주로 국가가 주도하는 대중적 정치운동에 참가함으로써 참여가 이루어졌다. 제한된 자주적 정치참여는 그 규모가 작은 단위별, 이슈별로 진행되었으며 제한된 차원에서 자주성이 나타났다. 참여 동기는 주로 정부정책 수립과 그 추진에 영향을 제한적으로 행사하기 위함이 대부분이었다. 이러한 변화의 가장 근본적인 원인은 참여자인 시민과 정부와의 관계 변화였다. 동원형 정치참여에서 시민과 정부는 일종의 종속-지배 관계로서, 일반 대중은 정부가 시작한 정치운동에 수동적으로 개입하게 된다. 반면 제한된 자주적 정치참여에서 시민은 비교적 독립적인 지위를 획득하여 정부에 적극적인 이익 요구를 전달하고 심지어 일정 부분 압력도 가한다. 이러한 지위의 변동은 2000년대 들어 일어나는데, 시민들이 공공의 영역에 적극

적으로 참여할 수 있도록 정부가 정책결정 과정을 주도적으로 개방함으로써, 정부 주도형 정치참여가 추진되었다. 비록 정부가 주도적이지만 거대한 국토와 다양한 민족, 그리고 많은 인구를 경영하는 차원에서 중국 정부는 정부의 가이드라인을 명확하게 규정하고 그 속에서의 참여를 적극 유도하고 있는 것이다. 물론 이러한 관계 역시 최근 들어 평등한 협력관계를 맺는 추세로 진화하고 있으며, 변화의 기반은 ICT 발전에 따른 소통플랫폼의 폭발적 성장에 기인한다. 현재 중국의 정치참여는 스마트 사회를 반영하며, 다양한 채널과 커뮤니티를 통해 정책비평의 차원에서 활발하게 진행되고 있다. 다음 장에서는 새로운 시민 정치참여의 방식으로 중국에서 진행되는 정책비평에 관하여 심도있는 분석을 진행한다.

### Ⅲ. 중국의 정책 비평식 정치참여

시민들의 정치참여는 시민들이 공공정책과 공공생활에 영향을 미치는 모든 활동이며(Garson and Williams 1982), 현대 사회에서 시민의 정치참여는 민주주의의 한 형태로서 정치 생태계에서 가장 중요한 부분이다. 한편 ICT 진보와 현대 민주화의 속도가 빨라지고 있는 시점에서 시민정치의 참여형식은 날로 다양해지고 있으며, 사회주의 정치체제를 근간으로 하고 있는 중국 역시 예외가 아니다. 기층 선거제도, 국민 건의제도, 국민 청문제도, 국민 제소 제도, 각종 민원 처리 및 인터넷 정치참여 등 점점 더 다양해지는 시민 정치참여의 형식은 시민들의 공공사무 참여와 정부 정책결정을 감독하는 능력을 크게 촉진시키고 있다(杜智涛 外 2014).

시민들의 정책비평도 자발적인 정치참여 행위로, 사회구성원인 일반 시민들이 정책결정 과정에 대해 평가와 비판 등을 하는 것이다. 시민들의 정책비평은 기본적인 정치권리, 사회권리 그리고 법률적 권리이다. 시민들의 정책비평은 권력을 장악할 수 없는 민중들이 각종 정책 수립 과정에서 의견을 표명하고 공공업무에 참여토록 하는 것이다(Garson and Williams 1982). 또한 시민들의 정책비평 행위는 정

치적 신뢰성과 의사결정의 적법성을 증대시키는 중요한 방식으로 간주된다. 이를 통해 다원적 주체들이 함께 공존하는 민주적 사회구조와 정치시스템을 만들어 갈 수 있기 때문이다(贝克 2001). 무엇보다 ICT의 발전과 스마트 사회로 급속하게 진입한 중국은 사회주의 정치체제의 근간을 저해하지 않는 차원에서 시민들의 건전한 정책비평을 민주정치의 한 요소로 보고 민의를 반영하는 중요한 정치참여로 간주하고 있다. 즉, 중국 사회의 안정을 저해할 수 있는 안보, 국방, 치안, 외교 등 분야를 제외하고 민생에 관련된 많은 정책분야에서는 시민들의 자유로운 정책비평을 유도하고 있다.

또한 사회보장과 공공복지 차원에서 효율적인 자원배치가 필요한 분야(사회보장정책, 노동일자리 정책, 교육정책, 공공의료 위생정책, 공공주택 정책, 개인 사회서비스 정책 등)에 적극적인 참여를 유도하고 있다(理查德 2011). 일반적으로 이러한 분야를 민생과 관련된 사회정책으로 분류하는데, 개혁개방 이전의 중국은 사회정책 문제를 ‘정치적 문제’로 취급하였다. 그러나 경제적 발전은 민생과 관련된 부분에서 다양한 정부의 정책적 조치를 필요로 했으며, 이 과정에서 정부의 단방향적 정책집행을 넘어서는 시민들의 참여의식이 높아지게 되었다. 이러한 분위기는 중국 헌법 제 41조에 시민들의 정치참여를 명문화하는 성과를 도출했다(贝克 2001). 동 조항에서는 ‘공민은 어떤 국가기관과 국가직원에게 대해서도 비판과 조언을 할 권리가 있다’라고 규정하여 시민들의 정책비판에 법적 지위를 부여하였다. 또한 헌법 제 35조의 언론자유 조항과 함께 정부/공무원들의 부당행위를 비판하는 합법성 역시 확립하였다.

물론 비평의 대상이 종종 정책이 아닌 사람에 초점이 맞춰진 경우가 있어, 공격적이고 선동적인 상황에 직면할 수 있다. 그러나 중국에서 제도적으로 인정하고 있는 정책비평의 대상은 적어도 감정적인 분풀이가 아니라 도덕적으로 근거가 있는 감정이어야 하며(Jiwei 2006), 사람이 아닌 정책에 대한 것으로 사회적 도덕규범에 따라 일정한 안정성과 합리성을 요구하는 경우에 인정된다. 이러한 제도적 가이드라인 아래 중국의 정책비평은 새로운 시민 정치참여의 형식으로 건전한 발전을 이루고 있다.

## 1. 중국 전환기 사회적 갈등과 정책비평

중국의 시장화 전환에 수반되는 각종 불평등과 부작용은 경제우선 정책을 추진하는 그 속도를 수정해야 할 필요성을 제기하였다. 산업 고도화와 심각한 환경오염, 의료/주택/교육 등의 개혁이 난관에 봉착하며, 중국 사회는 계층 및 집단별로 사회적 지위와 소득분배가 지속적으로 이원화되는 현상을 보였다. 일부 계층에서는 상대적 박탈감이 가중되고 있으며, 각종 관료주의, 권력투쟁, 시장화/도시화 과정에서 민생이익을 침해하는 사건들이 발생하면서 정책에 대한 비평 역시 나날이 증가하고 있다(Jiwei 2006). 그 결과 중국 시민들의 정치참여는 동원형, 제한된 자주적 참여, 그리고 정부 주도형으로 단계적 변화를 거쳐 다양한 분야, 다원화된 채널, 복잡다기한 형식을 통한 정책비평식 정치참여로 연결되고 있는 것이다.

특히 정부 주도형 시민참여에서 시민들이 정부의 행위에 감히 의문을 제기하는 것은 금기시되는 행동이었다. 그러나 시민의 정책비평 정서가 이와 같이 심화되면서 중국 시민의 정치참여는 새로운 국면에 접어들었다. 예를 들어 2007년과 2011년 샤먼시(하문), 다롄시(대련)의 환경관련 사건들은 정부의 친환경 정책과 산업정책에 대한 불만이 집단적인 정책비평으로 표출된 결과였다. 시민들은 샤먼시와 다롄시에 끊임없이 정부정책의 수정을 건의하고 비평하며, 이성적이고 평화적인 방법으로 항의와 정치참여 활동을 진행 하였다(杜智涛 外 2014). 특히 웨이보, 웨챗 등 IT 플랫폼은 정부가 여론으로부터 자유롭지 못하게 되는 중요한 역할을 수행하였으며, 시공간을 초월한 정책비평의 중요한 창구로 평가받고 있다.

## 2. 중국의 스마트사회 전환과 정책비평

중국의 IT 생활은 세계적으로 유래를 찾아볼 수 없을 만큼 빠르고 깊숙하게 대중들의 삶 속에 녹아들었다. 특히 온라인상에서 이루어지는 다양한 의견 표출 방식은 경로의 다양화가 매우 빠르게 진행 중이다. 이는 정보 전달의 공간과 오프라인 정치권력의 통제를 넘어 상향

식 정치참여의 실질적 통로를 제공하고 있다(張慧勇 2010). 시민들은 이를 통해 정치참여에 대한 흥미와 능력을 제고 할 수 있으며, 정책 감시 및 비평을 통해 ‘엘리트’에 의존하던 정치권력이 ‘대중’들에게 하향 조정되는 등 시민들이 직접 정치에 참여하는 유효성과 범위가 확대되고 있다고 본다.

반면 발달된 온라인 비평 환경에서의 비이성적 정책비평과 정치참여는 적절한 수준에서 통제될 필요가 있다(Jiwei 2006). 이는 무분별한 정책비평과 정치참여 의견들이 과대/허위 정보로 유통되기도 하여 건전한 시민 정치참여 풍토를 저해하기 때문이다(Jiwei 2013). 즉 인터넷의 익명성은 누리꾼들이 일종의 ‘투명인간’으로 존재하도록 하며, 정치참여와 정책비평의 책임감을 감소시키고, 무분별한 감정 폭로를 자극하기도 한다. 따라서 이러한 비이성적인 정책비평과 참여에 대한 적절한 가이드라인을 중국 정부가 제공하고 있으며, 아울러 평화적인 정책비평으로 유도하고 있다.

한편 건전하고 이성적인 정치참여 가이드라인을 바탕으로 하는 정책비평에 대해 빠르고 적절한 정부의 대응이 이루어질 필요성이 높아졌다(張慧勇 2010). 2011년 충칭(중경)내 두 지역이 통합되었을 때 현지 시민들은 새로운 건강보험 정책에 비판적인 반응을 보였고 정부에 여러 차례 이의를 제기하며 정책비평을 하였다. 이는 합리적이고 당위성을 가진 정책비평 및 정치참여였지만 관련 정부기관은 1년여 동안 제대로 된 답변과 조치를 취하지 않았고, 결국 2012년 무력시위로 이어져 공권력과 충돌하는 불행스러운 사태를 맞기도 하였다. 이 사례에서 알 수 있듯이 최근 정치참여의 새로운 형식인 정책비평이 비이성적 차원에서 이루어진 것이 아니라면 시민들의 목소리에 대한 정부의 즉각적 피드백이 얼마나 중요한지를 보여주는 대목이다. 따라서 중국의 새로운 정치참여 형식인 정책비평에 대한 정부의 대처는 중국이 지향하는 시민 정치참여의 방향을 다시금 고민하게 하는 중요한 전환점이 되었다.

### 3. 네트워크 오피니언 리더의 부상과 중국 정책비평

중국 사회의 온라인 소통 창구와 그를 통한 정책비평이 양적/질적으로 급성장 하면서, 온라인 환경 속에서 부상하는 네트워크 오피니언 리더들은 새로운 풀뿌리 세력으로 그 무게감이 가중되고 있다(张慧勇 2010). 현실 사회의 지위와 명성이 온라인 상에서의 영향력과 반드시 일치하는 것은 아니지만, 온라인 정치참여 체계는 나름의 메커니즘을 형성하면서 중국 정책비평을 이끌어 가고 있는 것으로 볼 수 있다. 정책비평을 이끌어가는 온라인 오피니언 리더들은 시민정치 참여의 새로운 활동가로서 학생, 프리랜서, 일반인, 이해관계자 등 다양한 신분의 소유자들이다. 이들의 정치참여는 오프라인의 당정기관 관계자들의 발언에 비해 낮은 영향력을 가졌으나, 시간이 지날수록 점차 당정기관에 행사하는 영향력을 높아지고 있는 실정이다(理查德 2011). 특히 당정기관지로서의 언론이 수행하던 다양한 선전과 건전한 정책비평의 기능이 축소되고, 좀 더 자유로운 플랫폼 속에서의 시민 정책비평이 주목받고 있다. 그리고 이러한 시민 정책비평은 스마트 시대 오피니언 리더들이 당연히 수행해야 할 하나의 사회적 책무로 인식하기에 이르렀다.

민간 언론의 대변자로서 네트워크화된 오피니언 리더들은 중국이 진행해온 정치참여의 새로운 행보를 이어가고 있다. 개방성, 상호성, 탈중심성, 평등성, 익명성, 가상성 등이 중시되면서 중국의 정치 생태계가 크게 변화하였고, 그 결과 시민들의 민주정치, 사회혁신을 위한 참여 형태와 방향 역시 변화하고 있다(Jiwei 2013). 중국의 정치, 경제, 사회, 문화가 급속히 변화하고, 이로 인해 분화된 계층구조가 심화되는 상황에서 온라인 오피니언 리더들은 정책비평의 공간에서 안내자, 대변자 역할을 하면서 엄청난 결속력과 영향력을 형성하고 있는 것이다.

주목할 점은 이들의 결속력과 영향력은 자신들 또는 시민들의 직접적인 이해관계를 넘어서 공리주의적 분야에 이르기까지 확장되는 추세라는 것이다(Jiwei 2006). 중국 시민들은 경제, 사회의 변화 속에서 민생의 이익과 관련된 또는 자신과 결부된 문제에 대해 적극적으로

로 정책비평을 해왔다. 그러나 최근 중국의 온라인 오피니언 리더들은 글로벌 시각에서 외교, 전 지구적 차원에서의 환경문제, 미래 100년 이후의 인구문제까지 중국의 안정적이고 거시적인 발전방향성에 중심을 두고 다양한 현실 정책문제에 의문과 대안을 제시하고 있다.

이처럼 온라인 오피니언 리더들의 정책비평은 정부가 민의를 신속하게 파악하여 소통하거나, 부적절한 정책을 합리적으로 조정하여 국민들의 정책비판에 따른 사회적 불안 요인을 줄이는 긍정적 역할을 하고 있다(杜智涛 外 2014). 또한 이들의 정치참여는 법이 국민에게 부여한 기본권으로서 개인적 이익보다는 사회적 가치와 사회정의에 호소하는 초 공리적인 태도로 나타나기도 한다. 따라서 정부는 이들의 합법적이고 이성적인 정책비평에 대해 빠르게 합리적 피드백을 할 수 있는 시스템을 구축해야 할 것이다.

결론적으로 중국 시민사회의 발전단계에서 현 단계는 온라인 공간을 통한 정책비평이 주요한 정치참여의 형식으로 자리잡아가고 있음을 알 수 있다. 중국 온라인 정책비평은 정부의 검열이라는 한계를 가지고 있지만 그 정치적 의미는 내심 긍정적으로 평가할 수 있다. 또한 중국 시민들은 정책비평의 통제를 다양한 방식(국외 계정이용, 국외 플랫폼 이용, 검열 프로그램이 인식할 수 없는 특수문자 활용 등)으로 극복하면서 적극적으로 정부의 활동에 의견을 제시하고 있다. 이러한 정책비평은 ICT가 생활이 되는 미래세대에게는 더욱 중요한 생활의 일부가 될 것이며, 국가의 공공사무에 참여하는 주요한 통로가 될 것이다. 이는 정치개혁을 통한 중국 정부의 개방성이 내부적 민주성을 확대하는 차원을 넘어서, 국민들의 민의를 적극적으로 반영할 수밖에 없는 시대가 도래했음을 의미한다. 또한 중국 시민의 정치참여가 안정적으로 발전하고 있다는 것으로 이해될 수 있다.

## IV. 결론

중국 시민사회의 정치참여 확대는 현재 지속적으로 진행 중이다. 이는 사회주의 정치체제의 근간을 해치지 않는 차원에서, 시대의 변

화와 정치개혁의 일환으로 민주의 개념을 강조해온 당과 정부의 입장과 다르지 않다.

본 연구에서는 중국 시민들의 정치참여를 단계적 차원에서 살펴보았다. 초기의 동원형 정치참여는 봉건시대를 탈피하고 건국초기 안정된 국가체제를 유지하는 중요한 동력이었다. 시민들은 정치행사 또는 전국가적 행동강령에 의해 정치에 참여하는 형식이었으며, 이 시기의 민주는 자발적인 민주가 아닌 수동적 차원에서의 민주였다. 시대적 맥락에서 본다면 동원형 정치참여는 건국 이후 중국의 체제안정을 위해 전 국민이 함께 노력하는 단결된 시민의 힘을 보여주는 차원이었다. 이는 당과 정부 그리고 시민사회가 분리되지 않은 차원에서의 민주적 정치참여이며, 중국의 건국 정당성과 건국으로 인한 경제, 사회 안정을 위해 꼭 필요한 하나의 조치로 평가된다.

다음으로 등장한 형태는 제한된 수준에서 자주적 시민 정치참여이다. 개혁개방 이후 중국은 빈곤한 국민들의 삶을 샤오캉사회(소강사회)로 진입시키겠다는 목표 아래 강력하고 다양한 정책을 추진하였다. 이 시기의 정치참여는 소위 ‘운동형’이 대부분이었다. 사안별, 지역별, 산업별, 이슈별로 정부와 시민사회가 각종 운동을 추진했으며, 이 운동의 참여는 제한되었지만 일정 수준에서 자율성을 띤 시민들의 정치참여 형태로 여겨졌다.

세 번째 단계인 정부 주도형 정치참여 형태는 2000년대 이후에 집중적으로 나타났다. 이 시기는 한 층 민주화된 정치개혁과 시민들의 정치참여가 제도화되는 과정이었다. 이 과정에서 정부는 제도적인 공간 안에서 시민들의 합리적인 정치참여가 가능한 가이드라인을 설정하고, 시민들이 참여토록 독려했다. 또한 이 시기는 과거에 비해 다원화된 주제, 다차원적인 참여채널이 등장했으며, 시민사회의 공공영역에 대한 영향력이 점차 새로운 힘을 갖춰나가는 단계로 성장하였다.

마지막으로 현재 중국의 시민 정치참여는 ICT를 기반으로 확대되고 있는 정책비평식 정치참여이다. 온라인에서 활동하는 많은 사람들이 스마트화된 플랫폼을 통해 민생과 관련된 다양한 정책에 대해 비판적 시각을 끊임없이 표현하고 있다. 중국 정부의 공식적인 정책선전, 정책평가를 넘어서 온라인에서의 네트워크화된 오피니언 리더들은 여론

을 생성하고 피드백을 유도함으로써 새로운 풀뿌리 세력으로 성장하였다. 이러한 정책비평의 중요한 특징은 민생과 직접 관련된 다양한 이슈 외에도 공리적이고, 국가의 지속발전을 위한 거시적 차원의 문제에 대해서도 의견을 제시하고 시민들의 참여를 유도하고 있다는 점이다. 이처럼 새로운 정치참여 형태로서의 정책비평은 향후 사회문제를 해결하는데 점점 더 높은 영향력을 발휘하고, 당과 정부의 적극적인 반응 및 대처를 유도할 것으로 기대된다.

본 연구는 중국 시민사회의 정치참여에 대한 단계적 변화과정을 시계열적으로 분석하였다는 점에서 의미를 가진다. 그러나 중국의 정치개혁과 더불어 시민들의 정치참여를 더욱 세분화하지 못한 점, 충분한 사례를 보완하지 못한 점은 연구의 한계점으로 인식된다. 향후 더 많은 학자들이 이 분야에 관심을 가지고 후속연구를 진행해 주기를 기대한다.

## 참고문헌

- Garson G D and Williams J D. 1982. *Public ad-ministration: Concept, Reading, skill*. Bost Publion: Allyn & Bacn Inc.
- Jiwei C. 2006. *The two faces of justice*. Boston: Harvard University Press.
- Jiwei C. 2013. "Agency and other stakes of poverty." *The Journal of Political Philosophy* 21, 125-150.
- John Burns. 1982. *Political Participation in Rural China*. Berkeley: University of California Press.
- Shi Tianjian. 1997. *Political Participation in Beijing*. Cambridge: Harvard University Press.
- Tang Wenfang and L.P.William. 2000. *Chinese Urban Life under Reform*. New York: Cambridge University Press.
- 贝克吉登斯拉什. 2001. 『自反性现代化』. 北京: 商务印书馆.
- 蔡定剑. 2009. 『公众参与: 风险社会的制度建设』. 北京: 法律出版社.
- 陈明明. 2015. 『在革命与现代化之间——关于党治国家的一个观察与讨论』. 上海: 复旦大学出版社.
- 褚燧. 2007. "参与式预算与政治生态环境的重构——新河公共预算改革的过程和逻辑." 『公共管理学报』 3, 90-95.
- 崔之元. 1996. "鞍钢宪法与后福特主义." 『读书』 3, 11-21.
- 丁永刚·张羽. 2006. "经济欠发达地区农民政治参与存在的问题及对策." 『深圳大学学报: 人文社会科学版』 23-3, 32-37.
- 杜智涛·付宏·任晓刚. 2014. "我国网络政治参与主体的特征研究——基于多项式回归模型的实证分析." 『北京航空航天大学学报(社会科学版)』 27-5, 1-7.

- 郭小安. 2008. “网络政治参与和政治稳定.” 『理论探索』 3, 127-129.
- 郭正林. 2003. “当代中国农民政治参与的程度、动机及社会效应.” 『社会学研究』 3, 77-86.
- 贺东航·郭细卿. 2006. “中国公民政治参与的特点.” 『河北学刊』 26-2, 61-64.
- 胡鞍钢. 2008. 『中国政治经济史论(1949-1976)』. 北京: 清华大学出版社.
- 李宝梁. 2001. “从超经济强制到关系性合意——对私营企业主政治参与过程的一种分析.” 『社会学研究』 1, 63-75.
- 理查德蒂特马斯. 2011. 『蒂特马斯社会政策十讲』. 长春: 吉林出版集团.
- 李秀峰·张丽. 2018. “公众参与价值的多案例检验——基于民主立方理论的研究.” 『北京行政学院学报』 5, 41-47.
- 麻宝斌·马振清. 2005. “新时期中国社会的群体性政治参与.” 『政治学研究』 2, 49-55.
- 强世功. 2000. “权力的组织网络与法律的治理化——马锡五审判方式与中国法律的新传统.” 『北大法律评论』 2, 1-61.
- 秦德君. 2003. 『中国政治发展与扩大公民政治参与』. 中国政治: 人大复印.
- 孙柏瑛·杜英歌. 2013. 『地方治理中的有序公民参与』. 北京: 中国人民大学出版社.
- 孙龙. 2011. 『公民参与: 北京城市居民态度与行为实证研究』. 北京: 中国社会科学出版社.
- 孙晓莉. 2001. “政治参与的主体及市场经济对中国政治参与的推动.” 『社会科学研究』 3, 26-28.
- 陶东明·陈明明. 1998. 『当代中国政治参与』. 杭州: 浙江人民出版社.
- 托马斯·海贝勒·舒耕德. 2009. 『从群众到公民——中国的政治参与』. 北京: 中央编译出版社.

- 王名·乐园. 2008. “中国民间组织参与公共服务购买的模式分析.” 『中共浙江省委党校学报』 4, 5-13.
- 王明生·杨涛. 2011. “改革开放以来我国政治参与研究的回顾与展望.” 『清华大学学报: 哲学社会科学版』 26-6, 5-21.
- 王绍光. 2008. “政治文化与社会结构对政治参与的影响.” 『清华大学学报: 哲学社会科学版』 23-4, 95-112.
- 王志强. 2004. “当前中国农民政治参与研究综述.” 『中国农村观察』 4, 62-66.
- 肖存良. 2014. “政治吸纳· 政治参与· 政治稳定——对中国政治稳定的一种解释.” 『江苏社会科学』 4, 72-79.
- 肖存良. 2015. “社会主义协商民主与中国的反向政治参与.” 『湖南师范大学社会科学学报』 6, 69-75.
- 杨道玲. 2017. “我国电子政务发展现状与十三五展望.” 『电子政务』 3, 53-60.
- 叶劲松. 2005. “市民社会视角下的民间商会及其政治参与.” 『浙江社会科学』 4, 27-33.
- 叶敏. 2013. “从政治运动到运动式治理——改革前后的动员政治及其理论解读.” 『华中科技大学学报(社会科学版)』 2, 75-81.
- 张慧勇. 2010. “教育对城镇居民政治参与影响的实证分析.” 苏州大学硕士学位论文.
- 张玉磊·徐贵权. 2010. “重大事项社会稳定风险评估制度研究——淮安模式的经验与启示.” 『中国人民公安大学学报(社会科学版)』 3, 101-105.
- 中共中央党史研究室. 2011. 『中国共产党历史第二卷(1949-1978)』. 北京: 中共党史出版社.

# A Study on the Phased Change in Political Participation of Chinese Citizen

Hong Chen\*  
Sang Do Park\*\*

## Abstract

Political participation has an important significance in political democracy and national governance in modern society which is also the basic operating system of modern democracy. Chinese citizens' political participation has always emphasized the concept of democracy in terms of not laying the foundation of the socialist political system.

However, previous studies analyze the political participation of Chinese citizens in terms of institutional and case studies, not in macro-level. Therefore, this study examines the time-series changes and current status of Chinese citizen political participation at a macro level.

The early form of Chinese civic political participation was mobilization-type political participation, which was an important driving force to break away from the feudal era and maintain a stable state system in the early days of the modern China. The next form that emerged is participation in various 'movement' dimensions reflecting the times when economic development was prioritized with independent civic political participation at a limited level. In the third stage, the form of government-led political participation appeared intensively after the 2000s, and at the same time, it was a process of more democratic political reform and institutionalization of citizens' political participation. The last stage is political participation in China's policy criticism,

\* Doctoral Candidate, Konkuk University. ch915563375@gmail.com

\*\* Professor, Konkuk University. sdpark@konkuk.ac.kr

---

which is expanding based on ICT. A new form of political participation is emerging around online networked opinion leaders, which will establish itself as a basic participation method for generations living in the smart era in the future.

Based on this analysis, the paper is concluded by presenting suggestions and limitations for the sound development of Chinese civic politics.

---

**Keywords : Political Participation of Chinese Citizens, Mobilization-type Political Participation, Limited Political Participation, Government-led Political Participation, Policy Criticism-type Political Participation.**

---

❖ 시민정치연구 ❖

Journal of Civic Politics