

중국 국무원 기구 및 인사 개편
특징과 정책적 시사점

윤 경 우 (Yun, Gyong-woo)*

(E-mail : gyongwooyun@kookmin.ac.kr)

논문접수일 : 2013년 12월 28일

논문심사일 : 2014년 01월 20일

게재확정일 : 2014년 02월 15일

* 학위취득대학 : Temple University

현직: 국민대학교 국제학부 부교수

중국 국무원 기구 및 인사 개편 특징과 정책적 시사점*

<국문요약>

중국공산당 중앙과 그에 정치적 기반을 둔 정치엘리트에 집중되는 경향이 강한 기존 연구는 정부와 그 관료들의 국가 정책결정력이 과거에 비해 상대적으로 강화되고 있다는 사실을 간과하고 있다.

이러한 기존 연구의 한계를 보완하기 위해 본 논문은 2013년 제12기 전국인민대표대회를 통해 중앙정부에 해당하는 중국 국무원 기구 및 지도부 인사 개편 결과의 특징과 그 후 최근까지 드러난 실태를 분석한다.

더 나아가 그러한 분석 결과를 토대로 중국의 미래 정치 방향성과 대내외 정세에 대한 새로운 국가 지도부의 의중을 파악하여 중국의 대내외 정책 기조 및 방향을 예측하고, 향후 중국의 대(對) 한반도 정책에 어떻게 반영될 것인지를 전망하며, 한·중 관계에 중요한 시사점을 제시한다.

[주제어] 중국, 국무원, 정부, 대내외 정책, 한반도

* “이 논문은 ‘전병곤 외, 2013, 『중국 시진핑 지도부의 구성 및 특징 연구』, 서울: 통일연구원’에 수록된 저자의 연구결과를 수정·보완을 거쳐 발전시켰기 때문에 일부 내용이 중복됨을 밝힌다.”

I. 서론

중국의 정치체제는 형식적으로 헌법상 최고 권력기구인 전국인민대표대회(全國人民代表大會, 이하 ‘전국인대’)에 권력이 집중된 민주집중제(民主集中制)를 취하고 있지만, 실질적으로는 3대 핵심 권력집단인 당(黨)·정(政)·군(軍)이 통치하는 구조를 가지고 있다. 그 가운데 당은 모든 권력의 원천이며, 모든 정치적 조직들을 정당화시키고 통제하는 배타적 권한을 보유하고 있다(김정계 1988, 302).

중국의 정치체제는 ‘이당영정(以黨領政)’과 ‘이당영군(以黨領軍)’이란 공산당 집정(執政) 원칙에 따라 당(黨)이 정부(政府)나 군(軍)을 영도(領導)하는 체계, 즉 정부나 군보다 당(黨)이 우선하는 체계로 이뤄져 있기 때문에 구조적으로나 기능적인 측면에서 공산당이 최고의 권력기관으로 군림하는 전통을 가지고 있다.¹⁾

이러한 당·국가 체제의 특수성으로 인해 당이 정치적 리더십을 발휘하여 국가의 주요 정책을 결정하기 때문에, 정부는 단지 정책을 추진하는 역할을 담당할 뿐 독자적인 기능을 발휘하기 어렵다. 그 결과 지금까지 국가의 주요 정책결정에 있어서 중국 정치엘리트의 역할에 대한 연구는 주로 공산당 엘리트에 집중되는 경향이 강하다.²⁾

그리고 이들 연구는 과거의 직무 영역을 중심으로 하는 지역적, 조직적 연고를 매개로 공산당 원로, 지도자, 간부 등과 정부의 관료 사이에 형성된 비공식적·사적 관계망인 파벌(派閥, faction)이 정부의 정책에 미치는 영향을 중심으로 전개되었다.³⁾ 중국의 정치권력에 대

- 1) 중국 정치권력의 핵심은 공산당 중에서도 중앙정치국 상무위원회이며, 국가의 주요 이슈에 대한 정책 결정권과 당·정·군의 인사권을 장악하고 있다.
- 2) 이는 공산당 지도자 및 간부들이 정부와 군의 직위를 겸임하는 현상이 지속되고 있으며, 당의 원로 및 지도자들이 여전히 공식적 또는 비공식적으로 정부의 정책 결정권을 행사하고 있기 때문이기도 하다.
- 3) 중국에서 파벌은 일반적으로 어떤 특정 정책이나 이념의 동질성을 전제로 형성된 것이 아니지만 비공식적인 파벌 간의 갈등이나 대립이 공식적인 정치과정에 투영되면서 파벌 간의 정책적, 이념적인 차별성이 강조되어 정책논쟁이나 노선투

한 연구도 주로 공산당 엘리트의 공식 및 비공식 당·정·군의 정치적 기반, 즉 공식적인 직위와 비공식적인 관계망(關係網)이라는 두 가지 요소에 초점을 두고 진행되었다.⁴⁾ 이는 공식적으로 중국 정부가 일련의 규범과 규칙을 수반한 제도화를 통해 공산당의 영도를 관철하면서, 비공식적으로 공산당의 파벌정치를 매개로 다양한 정치 세력들이 자신의 정치적 이익과 정책적 노선을 대변하면서 중국 특색의 정권교체와 정책 변화를 실현하고 있기 때문이다(서진영 2008).

이러한 연구성향은 5세대 정치지도자의 분석에도 여전히 적용되고 있다. 5세대 지도자들의 파벌을 ‘포퓰리스트 연합(populist coalition)’과 ‘엘리트 연합(elitist coalition)’으로 나누고, 이 틀 속에서 정책적인 성향을 비교하는 청리(Cheng Li)가 대표적이다.⁵⁾ 시기적으로나 권력구조에 따라 정도의 차이는 있지만, 중국 정치과정은 공식적인 당 기구와 국무원 기구의 주요직위자, 즉 국가주석, 총서기, 총리 등의 공식적 권력보다 덩샤오핑(鄧小平), 장쩌민(江澤民) 등과 같은 막후의 실력자나 원로집단, 그들을 중심으로 한 인적 연계망인 파벌 등이 행사하는 비공식적 권력이 막강한 또는 상당한 정도의 실질적인 권력과 정책적인 영향력을 발휘한다는 특징을 보인다(김수한 2012; 자오쯔양·바오푸 2010).

중국의 정치체제는 공식(formality) 또는 비공식(informality)의 영역에서 결정되고 작동되는지 여부와 상관없이 공산당 엘리트들이 국가의 주요 정책을 관장함에 따라 전반적으로 공산당이 정부를 압도

쟁과 복합적으로 결합되는 경향을 보인다(서진영 2008).

- 4) 중국에서는 이러한 정치적 기반을 ‘정치기초(政治基礎)’라고 칭한다. 공산당의 원로와 현직 지도자 및 간부들은 비공식적·사적 관계망을 정치적 기반을 활용하여 정치적인 영향력을 발휘하며, 실질적으로 공식적 지위를 압도한다(Lowell Dittmer 1995).
- 5) 청리에 따르면 엘리트 파벌은 상하이방, 태자당 등으로 구성되어 있으며, 경제 성장과 수출을 중시하고 연해지역의 발전에 역점을 두고 있다. 이와 대조적으로 포퓰리스트 파벌은 공청단 출신을 중심으로 구성되어 있으며, 내수와 분배를 중시하고 연해지역의 발전에 역점을 두고 있다.(Cheng Li 2012, 2009) 같은 맥락에서 주장환은 이들 파벌 간 정책적 정향을 개혁개방의 수혜층과 피해층을 대변하는 노선이 존재하는 것으로 본다(주장환 2011).

하고 있는 구조이기 때문에 ‘이당영정(以黨領政)’이란 공산당 집정(執政) 원칙이 여전히 관철되고 있다고 볼 수 있다. 하지만 과거에 비해 상대적으로 공산당의 영도력이 약화되고 있는 것도 사실이다.⁶⁾ 개혁 개방 이후 시장경제 발전의 심화와 함께 정책 결정에 있어 전문성의 비중이 확대됨에 따라 정부의 역할이 계속 증대되고 있고, 그에 비례하여 제한된 전문성과 정보력을 가지고 있는 당의 통제력은 과거에 비해 상대적으로 점점 더 완화되고 있는 것이 현실이다.

따라서 지금까지 주로 공산당 엘리트에 집중되는 경향이 강한 중국의 정치엘리트에 대한 연구는 공산당으로부터 과거에 비해 상대적으로 더 많은 자율성을 확보하고 있는 정부의 강화된 정책적 결정력을 간과하는 한계를 가지고 있다. 물론 당·국가 체제의 특성을 가진 중국의 경우 주요 국가정책의 결정과정에서 공산당 중앙의 역할은 여전히 절대적이다. 하지만 당 중앙과 국무원 간에는 사전 의견조율과 협조체제가 형성되어 있으며, 양자가 모든 주요 국가정책 결정과 집행 과정에 참여하여 같이 움직이고 있다는 점도 간과해서는 안 된다(지만수·박월라 외 2010).

이러한 문제의식에서 출발하여 본 연구는 공산당 중앙과 그에 정치적 기반을 둔 정치엘리트에 집중되는 경향이 강한 기존 연구의 한계를 보완하기 위해 당 중앙과 협의를 통해 이견을 조정해나가는 정책결정의 주체이며 중앙정부로서 권력의 집행기관이고 최고 국가행정기관인 국무원(國務院) 기구 및 지도부 인사 개편에 초점을 둔다.⁷⁾

-
- 6) 당과 정부, 군, 기업 등의 분리를 의미하는 ‘당·정·군·기분리(黨政軍企分開)’ 개혁을 통해 당이 정부의 업무에 개입할 수 없고 당 간부들이 정부 관료들에게 직접적으로 명령을 내릴 수 없도록 적어도 제도적으로는 제한하고 있기 때문이다.
- 7) 중국의 국가조직은 국가 최고 권력기관인 전국인민대표대회(全國人民代表大會)를 정점으로 행정·사법·검찰기구가 중앙과 지방으로 연계되어 중앙의 통일적 관할하에 있다. 전국인대와 병렬적 위치에 전국인대 상무위원회, 국가주석, 국가중앙군사위원회가 있으며, 다른 한편으로는 국무원, 최고인민법원(最高人民法院), 최고인민검찰원(最高人民檢察院)이 예속적 위치에 있다(이재호·최호진 외 2011). 따라서 이러한 국가조직을 포괄적으로 광의의 정부(政府)라고 한다면, 중앙정부에 해당하는 국무원은 협의의 정부라고 할 수 있다.

공산당이 국가를 지배하고 영도하는 정치제도를 가지고 있는 중국의 당·국가체제에서 국가의 주요 정책은 공산당 중앙위원회 전체회의 및 중앙정치국 상무위원회에서 토의·결정되고, 전국인대 및 전국인대 상무위원회를 통한 입법과정을 거쳐 구체화되며, 국무원을 중심으로 작동하고 있는 행정기구들에 의해 실무적으로 집행·실행되는 특징을 가지고 있다. 따라서 국무원은 중국의 중앙정부로서 국가 최고 권력기관인 전국인대의 결정을 집행하는 최고의 국가행정기관이라고 할 수 있다.

개혁개방 이후 시장화로 인해 사회규모가 커지고 복잡해짐에 따라 정책 결정 및 정책집행과정에서 당보다 정부의 역할이 증대되고 있다. 국무원의 역할은 실무적인 단계에서 공산당 중앙의 정책 노선 및 방향에 따라 구체적인 실천 전략을 수립하고 정책을 집행하는 수준에 머무르고 있지 않다. 국내외 정세에 대한 국가 지도자들의 인식에 영향을 주는 중요한 매개체로서 기능하며, 정책의 형성에 있어서도 공산당 중앙과 함께 가장 중요한 기관으로 작용하고 있다. 국가의 정책결정을 위한 합의를 구축하는 과정에서 전문적인 식견과 경험을 갖춘 국무원 기구의 관료들의 역할이 갈수록 더 중요해지고 있기 때문이다.

중국의 대내외 정책을 이해하기 위해서는 공산당, 중앙 및 지방 정부, 전문가 집단, 이익단체 등 다양한 행위자들이 정책결정 과정에서 미치는 영향력을 파악할 필요가 있다.⁸⁾ 특히 대내외 정책결정 과정에서 갈수록 위상이 강화되는 국무원의 기능과 역할에 대해 분석할 필요가 있다. 다시 말해 중국의 대내외 정책결정 과정을 이해하기 위해서는 공산당과 국무원의 역할 분담을 이해할 필요가 있으며, 각 단계에서 핵심 주체들의 위상과 역할을 파악해야 한다.

따라서 본 연구는 2013년 3월 5일부터 17일까지 개최된 제12기 전

8) 현재 중국의 정치과정은 국가 기관뿐만 아니라 전문가 집단 및 연구기관, 기업 등 전문성이나 이해관계를 가진 여러 사회 조직 및 집단들이 다양한 방식으로 참여하며 이들 간의 상호작용을 통해 정책이 결정되고 있다.

국인대에서 확정된 국무원 기구 및 인사 개편 내용의 특징과 그 후 최근까지 드러난 실태 분석을 통해 대내외 정책 결정과정의 주요한 행위자로서 국무원의 관련 기구 및 각 부처의 실무관리자들의 역할을 파악하고자 한다.⁹⁾ 더 나아가 그러한 분석 결과를 토대로 중국의 미래 정치 방향성과 대내외 정세에 대한 새로운 국가 지도부의 의중을 파악하여, 중국의 대내외 정책전망을 예측하고자 한다.

II. 국무원 기구 개편 결과의 주요 내용

국무원은 국가 최고 행정기관으로서 중앙 정부에 해당한다. 국무원은 전국인대가 제정한 헌법·법률 결의를 집행할 의무가 있다.¹⁰⁾ 현재 중국의 국무원 기구는 한국의 국무조정실에 해당하는 국무원관공실 1개, 한국의 각 부처에 해당하는 국무원조성부문(國務院組成部門) 부·위원회 25개, 국무원직속특설기구(國務院特設機構) 1개, 국무원직속기구(國務院直屬機構) 16개, 한국의 처에 해당하는 국무원사무기구(國務院辦事機構) 4개, 국무원직속사업단위(國務院直屬事業機構) 13개, 국무원부·위원회관리국가급(國務院部委管理的國家局) 19개 등으로 구성되어 있다.

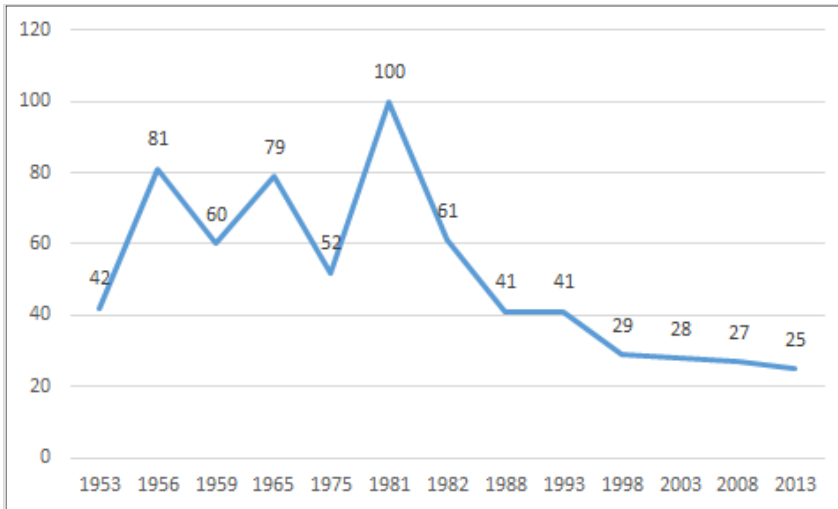
국무원은 신중국 성립 이후 정부 기구 개혁과 조정을 거쳐 지속적으로 변화를 거듭해왔는데, 개혁개방 초기까지는 국무원 기구 수가 팽창과 축소를 반복하는 형태로 진행됐다. 개혁개방 초기인 1981년까지 국무원 기구 수의 변화를 전체적으로 살펴보면 정치가 강하게 작동하는 시기에는 팽창하고, 그렇지 않은 시기에는 축소가 되는 경향을 보였다.¹¹⁾

9) 이 논문에서는 편의상 국무원 전체 기구를 다루지 않고, 가장 중요한 25개의 부·위원회를 중심으로 연구를 진행한다.

10) 전국인대가 개최하지 않을 때는 전국인대 상무위원회가 전국인대의 권한과 역할을 행사한다. 국무원은 전국인대 및 상무위원회에 업무를 보고하고, 그들의 감독을 받는다.

11) 국민당의 패망직전 8부 2회 1처로 극소수에 불과한 기구 수가 신중국 성립이후

<그림 1> 국무원 역대 기구 수 변화 추이



1982년 이후 최근까지도 무려 7차례(1982, 1988, 1993, 1998, 2003, 2008, 2013)에 걸쳐 국무원 기구개혁이 추진됐다. 하지만 1982년 이전과 달리 기구 수가 지속적으로 감소하는 경향을 보이고 있다. 이는 개혁개방 이후 중국 국가지도부가 일관적으로 방만한 정부 기구를 통한 국가의 지나친 개입을 최소화하고 시장친화적인 국가 행정기구의 직능(職能) 전환을 도모함에 따라 나타난 현상이다. 즉 정치적인 요소가 약화되고 경제발전과 현대화라는 국가적 목표를 실현하기 위해 시장의 역할이 갈수록 강조되면서 경제적, 실용적, 전문적 요소가 강화됨으로써 나타난 결과이다.

특히 후진타오(胡錦濤) 집권 2기가 출범하는 2008년 2월 27일 ‘중국공산당 17차중앙위원회 2차 전체회의(中國共產黨第十七屆中央委員會第二次全體會議)’에서 정부조직개편안인 《행정관리체제 개혁에 대

일시적인 과도기를 거친 후 1954년 국무원 수립과 함께 소련의 모델을 수용하면서 대폭 증가했다. 대약진 시기에는 국무원 기구 수가 축소됐고, 이후 조정기간에는 다시 팽창했으나 문화대혁명 기간에 상당한 폭으로 축소됐다. 개혁개방과 함께 1981년에는 100개가 될 정도로 최고조로 팽창했다(張立榮 2003, 179-186).

한 의견(關於深化行政管理體制改革的意見)》 및 《국무원 기구개혁 및 직능전환 방안에 대한 결정(國務院機構改革方案-草案)》을 심의·통과시키며 정부의 효율성 제고, 행정비용 절감, 감독 강화, 합리적인 관리시스템 완성 등을 목표로 정부부처를 대대적으로 통폐합하는 대부제 개혁(大部制)을 추진하기 시작했다.

당초 정부의 효율화와 제도개선을 위해 기존의 국무원 부·위원회 28개를 20개로 통폐합하려는 목표를 세웠으나, 부처의 이해관계에 따른 이기주의에 부딪혀 초안보다 축소된 27개로 결정되면서 개혁의 강도가 약해졌다. 또한 실질적으로 향후 경제구조의 개선과 중앙권력 견제, 발전계획위원회 권한 제한 등을 목적으로 하는 신체제개혁위원회(新體制改革委員會) 설립도 제외되면서 대부제 개혁은 최근까지 뚜렷한 성과를 거두지 못했다.

그로인해 시진핑(習近平)과 리커창(李克強)을 중심으로 하는 제5세대 국가지도부 체제가 공식적으로 출범함을 의미하는 2013년 3월에 개최된 전국인대와 전국정치협상회의(全國政治協商會議, 이후 ‘전국정협’), 즉 양회(兩會) 기간 중에 국무원 인사 개편과 함께 국무원 기구 개혁인 대부제(大部制) 개혁의 심화 실시 여부가 국내외의 많은 주목을 끌었다.

이번에도 양회 개막전까지 일부 중국 언론들은 대(大)문화부, 대(大)자원부, 대(大)금융부 등으로 관련 부처들을 통합하여 27개 기구를 18개로 줄이고, 경제정책을 총괄하는 국가발전개혁위원회(國家發展和改革委員會)의 권한을 축소하며, 신체제개혁위원회를 신설하는 등 강도 높은 개혁이 실시될 것으로 예상했다.

하지만 이번 ‘12기 전국인대 중앙위원회 1차 회의(第十二屆全國人民代表大會關於第一次會議)’에서 대부제 개혁의 중점 내용이 빠지거나 연기되고 국무원 기구가 2개 축소되어 25개로 확정되고 국가발전개혁위원회의 권한도 그대로 유지되는 것을 골자로 하는 《국무원 기구개혁 및 직능전환 방안에 대한 결정(國務院機構改革和職能轉變方案的決定)》이 통과됐다. 즉 국무원 기구 수의 축소 및 인원 감축이

아니라 기능 개선에 초점이 맞춰졌다

이와 같이 당초 알려진 구상보다 국무원 기구 개편이 훨씬 더 소폭으로 진행된 것은 부처 이기주의 및 기득권 보호를 위한 정부 조직 내의 저항도 만만치 않았기 때문으로 추정된다. 결국 조직개편을 관철시키기 위해서는 국가지도부의 결단이 필요하지만, 집권초기의 새로운 국가지도부가 시장이 기대했던 금융 감독기관의 통합, 국토자원부의 격상 등과 같은 대규모 조직개편을 실행하기 어려웠던 것으로 보인다. 결과적으로 이전 지도부와 마찬가지로 급진적이 아니라 점진적인 방식을 선호하여 대부제 개혁을 안정적으로 지속 추진하겠다는 의지가 더 강한 것으로 드러났다.

이는 마카이(馬凱) 국무원 부총리 겸 국무원 비서장이 이번 전국 인대에서 발표한 정부조직 개편안 설명에서 파악할 수 있다. 마카이는 이번 정부 조직 개편이 “부처 간 업무를 조정하고 시장에 더 많은 역할을 맡기며 정부의 투명성을 높이는 방향으로 이뤄졌다”고 밝힌 바와 같이, 이번 정부 조직개편은 대대적인 부서 통폐합이 아니라 정부부처 간 업무를 조정하는 정도로 당초 예상보다 변화 폭이 크지 않은 것으로 나타났다(馬凱 2013).

비록 최소한의 범위에서 기구 조직 개편이 이뤄졌지만, 마카이의 설명처럼 철도부와 교통부 통합, 식품안전 관리감독 기능의 통합, 국가해양국 권한의 확대 등은 원안대로 최소한의 범위에서만 추진됐다. 이번에 개편된 구체적인 내용은 다음과 같다.

독점으로 인한 폐단을 방지하기 위해 운수·물류, 건설, 철도서비스 등을 담당하던 거대 부서인 철도부(鐵道部)를 해체·분할하여, 철도 발전계획과 관련 정책의 수립 및 집행과 같은 행정 직능은 교통운수부(交通運輸部)로 이관하고, 기타 철도행정 직책은 교통운수부가 관리하는 국가철로국(國家鐵路局)에서 담당하도록 하며, 신설하는 중국철로총공사(國家鐵路總公司)로 철도건설사업을 비롯한 기업 업무를 이관했다. 이에 따라 교통운수부는 철로, 도로, 수로, 민간항공 등의 발전계획 및 정책에 대한 행정 업무를 총괄적으로 담당한다.

2008년 대부제 개혁을 시작하면서 교통운수부를 신설하여 기존 교통부와 국가민용항공총국, 국가우정국, 건설부 일부 기능을 하나로 통합했으나, 당초 통합대상이었던 철도부는 부처 이기주의에 부딪쳐 포함되지 않았다. 하지만 최근 수년간 고속철도 건설 과정에서 천문학적인 부채를 떠안고, 각종 뇌물사건을 일으키며, 대형 고속철도 충돌사고까지 발생함으로써 60여년 역사의 철도부는 결국 폐지됐다.

철도의 건설·운영 분야를 분리하여 신설된 중국철로총공사가 철도부를 대신해 철도건설과 운영 등의 업무를 담당하도록 조치한 것은 고속철 확대에 따른 천문학적인 부채 문제를 해결하고 고질적인 비리를 척결하기 위함이다. 앞으로 중국철로총공사는 교통운수부와 그 산하 국가철로국의 법률적 관리감독을 받고, 그 밖의 기존 철도정책은 교통운수부가 맡는다.

국가인구계획생육위원회(國家人口和計劃生育委員會)의 한자녀 정책을 담당했던 계획생육 관리와 업무 부문과 위생부(衛生部)를 통합하여 국가위생계획생육위원회(國家衛生和計劃生育委員會)를 신설했다. 이를 통해 산아제한 관리와 서비스는 신설 위생계획생육위원회에서 지속적으로 담당하지만, 인구발전전략과 중장기 계획, 인구정책 등 거시적 중장기 전략 수립 및 연구와 관련된 업무 부문은 국가발전계획위원회(國家發展和計劃委員會)로 이관했다.

그동안 인구계획생육위원회는 지방정부에 강제 낙태, 불임 시술 등 과도한 법 집행을 해왔다는 비판을 받아왔다. 설상가상으로 인구생육위원회가 담당했던 한자녀 정책이 노동력을 잠식하면서 경쟁력을 약화시킬 수 있다는 경고가 계속 제기돼온 상황에서 실제로 지난해 노동가능연령 인구가 감소한 것으로 나타났기 때문에, 이번 개편은 중국의 인구 정책이 변화할 것이라는 전망을 낳고 있다.

국무원식품안전위원회관공실(國務院食品安全委員會辦公室), 국가식품약품감독관리국(國家食品藥品管理局), 식품생산체인 및 식품안전 감독관리 업무를 담당하는 국가질량감독검험검역총국(國家質量監督檢驗檢疫總局), 식품유통체인 및 식품안전 감독관리 업무를 담당하는

국가공상행정관리총국(國家工商行政管理總局) 등에 산재되어 있던 감독·관리 기능을 통합하여, 식품 및 의약품의 안전을 담당하는 국가식품약품감독관리총국(國家食品藥品監督管理總局)을 신설했다.¹²⁾

그동안 중국에서는 식품 및 의약품 등의 안정성을 둘러싼 논란이 술하게 제기되었다. 특히 최근 멜라민 분유 파동, 독콩나물 사건 등 대형 식품사고가 잇따라 발생함에 따라 국민들의 식품안전기능에 대한 요구가 점점증하고 있으며, 이와 관련하여 여러 유관 정부 기관 및 단체들이 얽혀 있으면서 책임을 소재를 떠넘기고 있다는 지적들도 많아졌다.

실제로 중국에서는 그동안 식품안전 관리감독 권한이 농업부(農業部), 국가질량기술감독검험검역총국(國家質量監督檢驗檢疫總局), 상무부(商務部), 공상국(工商局), 식품약품감독관리국 등으로 분산되었기 때문에 식품안전에 대한 절차별, 상품별 감시에 공백이 생겨 있는 상태이다. 이는 또한 농산품과 농산품 이외의 식품류로 식품안전관리를 이원화하는 선진국의 관리시스템과도 배치된다.

이에 따라 식품 및 의약품의 안전관 관련된 부서들을 한데 통합하여 미국의 식품의약품국(Food and Drug Administration, FDA)과 유사한 방식으로 식품의약품 안전관리를 전문적으로 책임지는 단일의 독립된 행정기구인 국가식품약품감독관리총국을 신설하고, 그동안 분산되어 있는 관련 기능을 일원화하여 효율적인 관리·감독을 도모하게 됐다.

국가판권국(國家版權局)을 겸하고 있으며 신문·출판·온라인게임을 관장하는 신문출판총서(新聞出版總署)와 TV·라디오·영화 산업을 관리하는 국가광과전영전시총국(國家廣播電影電視總局)을 통폐합하여 언론 및 미디어 분야를 총괄하는 기관인 국가신문출판광과전영전시총국(國家新聞出版廣播電影電視總局) 설립했다. 최근에는 14글자나

12) 국가질량감독검험검역총국은 식품생산체인 및 식품안전 감독관리 업무를 담당하고, 국가공상행정관리총국은 식품유통체인 및 식품안전 감독관리 업무를 담당했다.

되는 너무 긴 명칭을 줄여서 국가신문출판광전총국(國家新聞出版廣電總局)으로 개명했다.

이는 우선 과학기술의 발달로 매체가 점점 더 다양해지고 영향력이 증대함에 따라 이에 대한 관리·감독의 효율성을 제고하여 사회적인 통제를 강화하기 위함이다. 또한 2008년부터 지난해까지 연평균 21%씩 급성장하며 새로운 성장 동력이 되고 있는 문화산업에 대한 지원을 체계화할 필요성이 점증함에 따라 취해진 조치로, 문화발전을 위한 국가적 지원체계를 구축한 것으로도 평가할 수 있다.

수산업의 양적 성장과 주변국과의 잇따른 해양 영토 분쟁, 해상유전 기름 유출 사건 등으로 인해 해양 관련 업무를 전담하는 부서의 필요성이 제기됨에 따라 해양 업무와 관련해 각종 부서로 나뉘어 있던 조직을 한데 합하고 권한과 기능을 강화해 새로운 국가해양국을 설립했다.

구체적으로 기존 국가해양국과 해관의 기능 외에 중국해양환경감시감측선대(中國海洋環境監視監測船隊, 약칭 ‘中國海監總隊’), 중국공안변방해경부대(中國公安邊防海警部隊, 약칭 ‘海警’), 농업부어정국(農業部漁政局, 약칭 ‘漁政’), 해관총서해상집사경찰(海關總署海上緝私警察)을 통합하여 국가해양국으로 하여금 총괄하도록 했다. 국가해양국은 공식적으로 국토자원부에 소속되어 전반적인 관리를 받으며 공안부의 업무지도도 받는다.

국가해양국은 국토자원부와 농업부에서 수산업관련 업무와 해관총서(海關總署)에서 해상밀수 단속 경찰 업무를 인계받고,公安部로부터는 남중국해와 동중국해 등 해상분쟁지역 순찰을 책임지는 해경(海警)에 대한 지휘권을 넘겨받아 권한과 기능을 강화한 것이다. 또한 중국 최고위층이 참여하는 해양문제 협의기구를 설립하고 그동안 국가해양위원회(國家海洋委員會)가 관장해오던 업무를 승계하도록 했고, 국가해양위원회의 구체적인 업무는 국가해양국이 맡는다. 이러한 조치는 여러 부서에 분산되어 있던 해상감시 업무를 국가해양국에 통합하여 효율화를 모색한다는 방침이 결정됨에 따른 것이다.

또한 2013년 6월 국가해양국은 1명의 부국장 자리를 추가로 신설하여 수석 부국장으로 하여금 중국해경국(中國海警局) 국장(局長)을 겸임하도록 하고, 국가해양국 산하 기관으로 북해분국(北海分局), 동해분국(東海分局), 남해분국(南海分局) 등 3개 분국(分局)을 설립하여 11개 연해지역의 11개 성·시·구(省·市·區)에 각각 해경총대(海警總隊)와 그 하부기관으로 지대(支隊)들을 설치하고, 16,296명의 인원을 배치했다. 이와 함께 국가해양국 소속 해양감시선의 명칭을 중국해경(中國海警, China Coast Guard)으로 통일하는 한편, 지금까지 다오위다오(釣魚島) 열도 주변 해역에 파견된 해양감시선과 달리 무기를 배치하여 주변국이 중국 어민들에게 폭행을 가하면 보복조치를 취할 수 있도록 했다. 앞으로 국가해양국은公安부의 지도를 받아 중국이 주권을 주장하는 해역에서 어선 단속 등을 실시할 예정이어서, 이 같은 활동이 일본을 포함한 주변국들과 새로운 마찰 요인이 될 가능성이 있다.

결과적으로 국가해양국은 해양발전계획 수립, 해상법 집행, 해역사용 및 해양환경보호의 관리감독, 해양권익 보호, 해양과학기술연구의 행정기구 조직 등 실질적으로 해상 관련 업무를 총괄하여 집행하게 됐고, 이를 통해 밀수 및 해상영토 분쟁 문제 등에 대해 좀 더 집중적이고 전문적인 대처가 가능할 것으로 보인다.

기존 국가능원국은 국가전력감관위원회(國家電力監管委員會)를 통합하여 미국의 국가에너지국(Department of Energy, DOE)에 해당하는 에너지 정책을 전담하는 부서로서의 기능을 강화하고, 국가발전개혁위원회(國家發展和改革委員會)의 감독·관리를 받으며 효율적인 에너지 정책 및 에너지 가격 관리 방안을 수립하도록 했다. 이 같은 내용의 개편은 2008년 대부제 개혁의 초안에도 포함돼 있었으나 정부유관기관과 독점적 지위를 가진 대형 석유회사의 반발로 연기된 적이 있기 때문에 특별히 의미가 있다.

III. 국무원 지도부 인사 개편의 주요 내용

<표 1> 국가지도부 지도자 현황

직위	성명	출생 년도	출신지	최종학교	비고	
국가주석	시진핑 (習近平)	1953	안휘	칭화대(법학박사)	신임	
국가부주석	리위안 차오 (李源潮)	1950	강소	북경대(법학박사)	신임	
전국인대 상무위원장	장더장 (張德江)	1946	요녕	김일성종합대(경제학)	신임	
국무원	총리	리커창 (李克強)	1955	안휘	북경대(경제학박사)	신임
	부총리	장가오리 (張高麗)	1946	북건	하문대학(계획통계)	신임
		류연둥 (劉延東)	1945	강소	길림대학(법학박사)	신임
		왕양(汪洋)	1955	안휘	중앙당교(공학석사)	신임
		마카이 (馬凱)	1946	상해	인민대(경제학석사)	신임
	국무원 원	양징(楊晶)	1953	내몽고	중앙당교(연구생)	신임
		창완첸 (常萬全)	1949	하남	위남사범전문대	신임
		양제즈 (楊潔篪)	1950	상해	런던정경대(역사학박 사)	신임
		귀성쿤 (郭聲琨)	1954	강서	북경과기대(관리학박 사)	신임
		왕용(王勇)	1955	요녕	하얼빈공대(공학석사)	신임
	비서장	양징(楊晶)	1953	내몽고	중앙당교(연구생)	겸직
국가중앙 군사 위원회	주석	시진핑 (習近平)	1953	안휘	칭화대(법학박사)	겸직
	부주석	판장룽 (范長龍)	1947	요녕	중앙당교	신임
		쉬치량 (許其亮)	1950	산둥	공군제5항공학교 (大專)	신임
정협	주석	위정성 (俞正聲)	1945	절강	하얼빈군사공정학원	신임
최고인민법원장	저우창 (周強)	1960	호북	서남정법학원 (법학석사)	신임	
최고인민검찰원장	차오젠밍 (曹建明)	1955	강소	화동정법학원 (법학석사)	유임	

2013년 3월에 개최된 제12기 전국인대를 통해 2012년 11월 중국공산당 제18차 전국대표대회에서 중국공산당 최고위직에 올라선 시진핑(習近平), 리커창(李克強) 등 소위 5세대 신지도부가 각각 국가주석, 총리 등 주요 국가기구의 수장으로 선출됐다.¹³⁾

시진핑이 전국인대 투표에서 99.9% 찬성표를 획득하며 중국을 대표해 국가업무 전반을 관할하는 국가주석으로 선출됐다. 시진핑 주석은 2012년 11월 제18차 당 대회와 제18기 중앙위원회 제1차 전체회의에서 총서기와 당 중앙군사위원회 주석에 올랐으며, 이번에 국가주석 및 국가중앙군사위원회 주석에 선출됨으로써 당·정·군을 완전히 장악하며 중국 내 권력 1인자로 등극했다.¹⁴⁾

국가부주석에는 리위안차오(李源潮) 정치국위원이 선출됐다. 그는 지난 15년 동안 중국의 최고 지도부인 공산당 중앙정치국 상무위원 가운데 한 명이 겸직했던 국가부주석 자리를 한 단계 낮은 정치국원의 신분으로 선출되어 특별히 주목을 받았다. 후진타오(胡錦濤) 전 국가주석과 같은 공산주의청년단(이후 ‘공청단’) 출신으로 당 조직부장을 역임했던 리위안차오는 후진타오 계열의 핵심인사 가운데 한 명으로 분류되지만, 다른 인사들에 비해 상대적으로 정파적 색채가 약하다고 평가를 받고 있다. 일부 언론은 그가 시진핑 집권 2기를 맞는 2017년 중공공산당 중앙정치국 상무위원 진입을 노릴 것으로 전망하기도 한다.¹⁵⁾

13) 공산당이 통치하는 중국의 체제구조상 국가 주요 기구의 지도자 인선은 공산당 전국대표대회에서 대부분 내정된다. 2012년 11월 15일에 개최된 제18차 공산당 전국대표대회에서 향후 5년 동안 중국을 책임질 새로운 지도부를 선출했다. 중국 공산당 조직에서 사실상의 최고 권력기구이며 최고 의사결정기관인 중국공산당 중앙정치국 상무위원회의 상무위원으로 시진핑(1953)과 리커창(1955)을 포함하여 장더장(張德江 1953), 위정성(俞正聲 1945), 류윈산(劉雲山 1947), 왕치산(王岐山 1948), 장가오리(張高麗 1946)등이 선출됐다. 중국공산당은 이들 중앙정치국원들을 각종 국가기구의 수장 및 간부의 직책을 겸직하도록 함으로써 공산당이 국가를 지배하는 당·국가 체제를 유지한다. 참고로 7명의 정치국 상무위원 가운데 시진핑과 리커창을 제외한 5명은 당의 직무에 관한 연령 규정에 의해 5년 후에 개최될 제19차 당 대회에서 모두 은퇴할 가능성이 높다.

14) 중국에서 국가주석의 임기는 5년이지만 보통 한 차례 연임하기 때문에 이번이 없는 한 2023년까지 10년 동안 중국을 통치할 것으로 예측된다.

한편 전국인대 상무위원장으로는 장더장(張德江) 중국공산당 중앙 정치국 상무위원이 선출되어 향후 5년 동안 전국인대를 이끌고 나갈 예정이다. 전국인대는 헌법상으로는 중국의 최고 국가권력기관이며 국가의 대내외 중요 사안에 관한 최고의 의결기구이다. 하지만 당이 국가를 지배하는 당·국가체제에서 전국인대는 그 위상에 걸맞게 그 권한을 독립적으로 행사할 수 없고, 중국 공산당이나 정부가 사전에 결정한 사항을 사후 형식적으로 추인해주는 ‘고무도장’에 불과하다.

12기 전국인대에서는 국무원 총리로 리커창(李克強)을 선출했다. 이 외에도 4명의 국무원 부총리와 5명의 국무위원, 그리고 25명의 각 부 부장 및 국가위원회 주석, 인민은행장, 심계서장 등 임기 5년의 수장들을 포함한 국무원 지도부의 조각을 완료하고, 시진핑-리커창 체제의 본격 가동을 위한 내부 행정체제를 정비했다. 국무위원을 겸직하는 국방부장과 공안부장을 감안하면, 총리를 포함해 모두 33명으로 구성된 새로 정비된 국무원이 2018년 초까지 중국을 이끌게 된다.

4명의 국무원 부총리 가운데 장가오리(張高麗)는 재정·세무·금융, 유일한 여성 부총리인 류옌둥(劉延東)은 과학기술·교육·문화, 왕양(汪洋)은 국가발전계획위원회·국토자원·주택건설, 마카이(馬凱)는 농업·소수민족을 각각 담당한다. 5명의 국무위원(國務委員) 가운데 몽고족인 양징(楊晶)은 국무원 비서장을 겸임하고, 창완첸(常萬全)은 국방부장을 겸직하며, 양제츠(楊潔篪)는 외교를 담당하고, 귀성쿤(郭聲琨)은 공안부장을 겸임하며, 왕용(王勇)은 국무원 국유자산관리감독위원회의 주임을 겸직한다. 총리, 부총리, 국무위원을 포함한 국무원 최고지도자 10명은 모두 신입이다. 16)

15) 이전까지 국가부주석은 중국의 독특한 집단지도체제의 핵심인 공산당 중앙정치국 상무위원 가운데 1명이 맡았다. 하지만 시진핑이 상하이방과 태자당에 쏠린 상무위원을 의식하여 정파 간 어느 정도 균형을 잡고, 장쩌민 전 국가주석을 견제할 의도로 7명의 상무위원에 포함되지 않고 정치국원인 리위안차오를 국가부주석으로 선임한 것으로 알려져 있다. 원래는 장쩌민 전 주석이 류윈산(劉雲山) 상무위원을 국가부주석으로 밀었으나 시진핑 국가주석이 거부했다고 한다(동아일보 2013.03.15)

16) 한편 국가중앙군사위원회(國家中央軍事委員會)는 제18차 당 대회의 인사결과를 그대로 반영하여 제12기 전국인대에서도 중국공산당중앙군사위원회(中國共產黨

<표 2> 국무원 부·위원회 정부장급(正部長級) 인사

소속	성명	출생	출신지	최종학교 (전공, 학위)	비고
외교부	왕이(王毅)	1953	북경	남개대(경제학석사)	신임
국방부	창완첸(常萬全)	1949	하남	위남사범전문대	신임
국가발전 개혁위원회	취샤오스(徐紹史)	1951	절강	장춘지질대 (경제학석사)	신임
교육부	웬꾸이런(袁貴仁)	1950	안휘	북경사대(철학 석사)	유임
과학기술부	완강(萬綱)	1952	상해	Clausthal공대 (기계학박사)	유임
공업신식화 부	묘오웨이(苗圩)	1955	북경	합비공대(내연기관)	유임
국가민족 사무위원회	왕정웨이(王正偉)	1957	닝하	중양민족대(법학박사)	신임
공안부	귀성룬(郭聲琨)	1954	강서	북경과기대 (관리학박사)	유임
국가안전부	경후이창(耿惠昌)	1951	하북	대졸	유임
감찰부	황수셴(黃樹賢)	1954	강소	남경대(문사철)	신임
민정부	리리귀(李立國)	1953	하북	동북공학원(관리공정)	유임
사법부	우아이잉(吳愛英)	1951	산둥	중양당교(석사)	유임
재정부	러우지웨이(樓繼偉)	1950	절강	중국사회과학원 (경제학석사)	신임
인력자원사 회보장부	인웨이민(尹蔚民)	1953	하북	길림대(경제학석사)	유임
국토자원부	장다밍(姜大明)	1953	산둥	중양당교(철학)	신임
환경보호부	저우성셴(周生賢)	1949	닝하	오충사범학교	유임
주택도시 농촌건설부	장웨이신(姜偉新)	1949	흑룡강	북경대	유임
교통운수부	양촨탕(楊傳堂)	1954	산둥	산둥사대(중문)	유임
수리부	첸레이(陳雷)	1954	북경	화북수리수전대 (공학석사)	유임
농업부	한장푸(韓長賦)	1954	흑룡강	청화대(법학박사)	유임
상무부	가오후청(高虎城)	1951	산서	파리제7대학 (사회학박사)	신임
문화부	차이우(蔡武)	1949	감숙	북경대(법학박사)	유임
국가위생계 획 생육위원회	리빈(李斌)	1954	요녕	길림대(경제학박사)	신임
인민은행	저우샤오촨 (周小川)	1948	강소	청화대(공학박사)	유임
심계서	류자이(劉家義)	1956	중경	서남재정대 (재정학박사)	유임

中央軍事委員會)의 편제 및 인적 구성과 동일하게 결정됐다. 전국인대가 개최되

국무원을 구성하는 핵심 요소, 즉 내각의 주요 부처에 해당하는 부·위원회는 기구의 조직개편을 거쳐 27개에서 예상보다 적은 2개가 줄어 25개로 조정됐다. 기구개편 결과에 따른 25개의 부·위원회의 정 부장(正部長)급 지도자는 <표 2>와 같이 구성됐다.

이번 국무원 조직 인선에서 신임 부·위원회 지도자는 전체 25명 가운데 36%인 9명에 불과할 정도로 이전 정부의 인사들이 대거 유입 됐다. 가오후청(高虎城) 상무부 부장, 왕이(王毅) 외교부 부장과 창완첸(常萬全) 국방부 부장은 내부승진 케이스이다. 러우지웨이(樓繼偉) 신임 재정부장은 중국 국부펀드 중국투자유한공사 이사장을 맡기 전 인 1998년부터 2007년까지 재정부 부부장을 역임했고, 왕정웨이(王正偉) 국가민족사무위원회 주임은 닝샤(寧夏)회족자치구 부서기를 역임 했으며, 귀성쿤 신임 공안부 부장은 중국공산당 중앙기율검사위원회 (中央紀律檢查委員會) 부서기를 역임하는 등 대부분 같은 부서 또는 관련 업무를 경험한 적이 있다. 무장경찰(武裝警察) 출신인 쉬샤오스 (徐紹史) 국가발전개혁위원회 주임, 산둥성 성장 출신인 장다밍(姜大明) 국토자원부 부장, 안휘성 성장 출신인 리빈(李斌) 국가위생계획생 육위원회 주임 등 단 3명만이 해당 부·위원회에서 새로운 얼굴이다. 따라서 이번 국무원 조직 인선은 균형과 안정에 바탕에 초점에 맞춰 졌다고 평가할 수 있다.

IV. 국무원 기구 및 인사 개편의 평가

1. 기구 및 인사 개편의 주요 특징

기 이를 전인 2013년 3월 3일 개최되어 13일에 폐막된 정책자문기관으로서 기능 하는 전국정협에서는 중국공산당 서열 4위의 위정성(俞正聲) 중앙정치국 상무위원을 새로 주석으로 선출했다. 또한 제12기 전국인대는 사업기관인 최고인민법원장(最高人民法院長)에 저우창(周強)을 새로 선임하고, 최고인민검찰원장(最高人民檢察院長)에 차오젠밍(曹建明)을 유입했다.

시진핑 국가주석은 집권 시작부터 당·정·군 권력을 동시에 거머쥐면서 시차를 두고 군권을 이양받은 장쩌민과 후진타오와 같은 전임 주석들보다 훨씬 막강한 권력을 과시하게 됐다. 전체적으로 안정적인 국정을 운영할 수 있는 기반을 갖추게 됐다고 평가할 수 있다. 하지만 국무위원 이상의 국무원 기구 최고위층은 핵심 계관 간 권력 분점을 통해 상호 견제가 가능하도록 균형을 이뤄 구성됐고, 부·위원회 수장 급에서는 공청단 출신의 약진이 두드러진다.

리펑(李鵬) 전 총리 등 일부 정치 원로들이 반대로 중국 최고 권력집단인 중공중앙 상무위원단 진입이 좌절된 후진타오 국가주석이 이끄는 공청단 계열의 핵심인물인 리위안차오(李源潮)가 국가부주석에 오르면서 상하이방·태자당 계열과 공청단 계열의 세력균형이 이뤄졌다.¹⁷⁾ 이는 개혁개방과 경제발전에 선봉장 역할을 했던 룡이런(榮毅仁)의 1993년 취임 이후 부주석이 중공중앙 상무위원을 겸하지 않는 첫 번째 사례이다.

총리 및 부총리는 중국의 양대 권력 계파 중 하나인 공청단 출신이 크게 약진했다. 리커창 국무원 총리를 비롯하여 부총리 4명 중 류옌둥(劉延東), 왕양(王洋) 2명이 공청단 계열이다.¹⁸⁾ 국무위원 5명 중 양징(楊晶)만이 공청단 계열이다. 25개 부·위원회의 최고 책임자, 즉 부장급 관료 중에는 황수셴(黃樹賢) 검찰부(監察部) 부장, 리리궈(李立國) 민정부(民政部) 부장, 우아이잉(吳愛英) 사법부(司法部) 부장, 장다밍(姜大明) 국토자원부(國土資源部) 부장, 양촨탕(楊傳堂) 교통운수부(交通運輸部) 부장, 차이우(蔡武) 문화부(文化部) 부장, 등 총 6명이 공청단 계열이다. 이번 내각에는 리커창 총리를 포함하여 33명 중

17) 국가부주석의 인준투표결과 후진타오 전 국가주석의 측근인 리위안차오에 대한 반대표가 80표, 기권표가 37표나와 장쩌민 전 국가주석의 지지를 받는 것으로 알려진 류원산 상무위원과 치열한 경합이 벌어졌음을 유추할 수 있다. 참고로 시진핑 국가주석의 인준투표결과는 반대표와 기권표를 합쳐 4표에 불과하다 (전병곤·이기현 2013).

18) 류옌둥은 동시에 태자당으로 분류되기도 하지만, 일반적으로 공청단 계열로 분류된다.

총 10명이 공청단계로 드러났다. 15개 국무원지속기구 최고책임자 중에는 4명이 공청단 계열이다.

<표 3> 국가 지도부의 주요 계파 성향

	장쩌민·시진핑계	공청단계	주룽지·원자바오계
국가주석	시진핑(신임, 60)		
국가 부주석		리위안차오(신임, 63)	
부총리	장가오리(신임, 67)	류옌둥(신임, 68) 왕양(신임, 58)	마카이(신임, 67)
국무원	창완첸(신임, 64) 양제츠(신임, 63) 귀성쿤(신임, 59)	양징(신임, 60)	왕융(신임, 58)
부·위원회 수장	왕이(신임, 60) 저우샤오촨(유임, 65) 창완첸(국무원 겸직) 귀성쿤(국무원 겸직)	황수셴(신임, 59) 리리궈(유임, 60) 우아이잉(유임, 62) 장다밍(신임, 60) 왕촨탕(유임, 59) 차이우(유임, 64)	취샤오스(신임, 62) 인웨이민(유임, 60) 장웨이신(유임, 64) 한창푸(유임, 59)

새 얼굴의 대거 수혈을 통해 충격을 주기보다는 원활한 권력교체를 시도했다. 국무원 조각에서 25개 부·위원회의 최고책임자(正部長級) 중 새 얼굴은 9명(36%)에 불과했다. 공청단계를 유임하거나 신임한 것도 같은 차원에서 해석할 수 있다.

연령별로는 5년 뒤에 은퇴해야 하는 고령자가 상당수 포함됐고, 1950년대 이후 출생자가 압도적으로 주류를 이루며, 문화대혁명 기간 청소년기를 거치거나 지식청년(知青)을 경험한 관료도 대거 포함되어

있다. 연령제한 규범에 따라 2018년 초 13기 전국인대에서 68세 이상이 되어 퇴임하게 되는 관료들이 적지 않게 포함되어 있다.

총리, 부총리, 국무위원을 포함한 국무원 최고지도자 10명의 평균 연령은 62.2세로 5년 전 제11기 전국인대에서 선출된 국무위원 이상 지도자들의 평균연령 62.1세와 거의 차이가 없다. 국무원의 총리이하 부·위원회 수장을 포함한 국무원 관료 33명의 평균 연령은 61.2세로 1940년대 생이 8명이며, 나머지 25명은 1950년대에 태어났다. 1950년대 이후에 출생한 ‘50허우(後)’ 관료가 75.6%를 차지했다. 최연소 관료는 1957년생인 왕썩웨이 국가민족사무위원회 주임이다. 비록 리커창 총리가 58세로 개혁개방 이후 가장 젊은 총리로 발탁됐지만 국무원의 고위직 관료들은 결코 젊지 않다.

이러한 결과는 세대 간 단절이나 변화보다는 화합을 중시하는 전통이 반영된 것으로 해석될 수 있다. 또한 대내외적 도전 속에서 정책의 연속성과 안정성을 유지하려는 고민이 반영된 것이라고 평가할 수 있다. 물론 공산당 정치국 상무위원 선발 과정에서 불거진 당내 파벌 간 갈등으로 보수파의 입김에 힘입어 고령 인사들이 국무원 고위직 인사에 적지 않게 포함된 것이라는 추정도 가능하다. 그러한 요인도 일정한 정도로 작용했겠지만 전반적으로는 급진적인 권력교체가 가져올 수 있는 정국불안과 정책 연속성의 단절 등을 미연에 방지하기 위한 포석이었을 가능성이 높다.

부·위원회 수장 25명 중 11명이 문혁당시 농촌에서 지식청년(知識靑年, 이후 ‘지청’)으로 노동을 경험했다는 점도 주목할 필요가 있다. 문화대혁명 기간 청소년기를 거치며 홍위병으로 활동했거나 지식청년으로서 농촌이나 지방의 공장 등에서 육체노동에 종사하며 문혁기간을 경과한 세대가 국가지도부에 대거 진입했다는 것은 의미가 있다. 다수의 하방 경험자의 진입로 인해 새 정부의 정책 추진에 있어서 기층민에 대한 관심이나 배려가 커질 가능성이 있기 때문이다.

성별로는 거의 모두 남성이며, 민족 구성은 한족 출신이 압도적으로 주류를 이루고 있다. 여성은 류옌둥 부총리, 우아이잉(吳愛英) 사법부(司法部) 부장, 리빈(李斌) 국가위생계획생육위원회(國家衛生和計

劃生育委員會) 주임 밖에 포함되지 않았다. 소수민족으로는 회족(回族)인 왕정웨이(王正偉) 국가민족사무위원회(國家民族事務委員會) 주임이 유일하다. 정당별로는 1명을 제외하면 모두 공산당 간부이다. 비(非)공산당원이 아닌 경우는 치공당(致公黨) 중앙의 부주석인 완강(萬鋼) 과학기술부(科學技術部) 부장이 유일하다.

시진핑·리커창 체제의 첫 국무원 조직 인선은 출신지 및 주요 근무지가 일부 지역에 편중되는 현상이 없이 매우 고르게 구성되어 있다. 대신에 새로운 국무원 지도부 인사들은 대부분 해당 분야에서 많은 경험을 가진 전문가들이 대거 포진해 전문성이 돋보인다. 그들은 주로 자신의 출생지역 또는 성장지역을 기반으로 하여 기층과 경제, 금융, 조직 등 각 해당 전문분야에서 잔뼈가 굵은 경력을 가지고 있다. 이는 1989년 톈안먼 사건 이후 공산당 총서기로 선출된 장쩌민이 중앙무대에서 부족한 권력 인맥을 보강하기 위해 동향인과 상하이에서 함께 근무했던 인사들을 중용하여 소위 상하이방으로 대표되는 특정지역에 근거한 정치과벌을 구축했던 것과 대비된다.

거의 모두 대학 이상의 학력을 가지고 있고, 전공 영역이 다양하며, 대부분 일정한 계통에서 주로 경력을 쌓아 전문성을 가지고 있다. 1명의 대전(大專), 즉 전문대 출신자를 제외하고 모두 대학 졸업 이상의 학력자이며, 석·박사 학위 소지자가 압도적인 다수를 차지하고 있다. 총리를 포함하여 국무위원 이상 최고위관료 11명 중 4명, 부·위원회 수장 25명 중에는 9명이 박사학위를 소지하여 ‘박사국무원’이라고 해도 과언이 아닐 정도로 박사가 많다. 즉 각 부·위원회 수장 이상의 각료 33명 가운데 역대 최고 기록인 39%를 박사학위소지자가 차지하고 있다. 이에 더하여 박사학위는 가지고 있지 않은 대학교수 출신도 2명이나 된다.

과거 이공계 전공을 바탕으로 공업 계통을 통해 성장한 기술관료(technocrat)라는 중국 엘리트의 특징이 사라지고, 33명 중 정치·경제·역사·철학 등 인문사회 계열 전공자가 25명으로 이공계 전공자 8명에 비해 훨씬 더 많아졌다. 여전히 대학에서의 자기 전공 영역과 다른 분야에서 활동하는 관료가 적지 않으나, 극소수를 제외하고 대

부분 최소한 일정한 해당 계통에서 경험을 쌓으면서 성장한 직업 관료들이다. 특히 부장급 미만의 고위관료의 경우, 거의 모두 같은 계통의 정부 기구에서 성장한 내부 승진 관료들이다. 부장급 이상의 고위관료에 비해 상대적으로 계파성이 적고 전문성이 강하다고 할 수 있다. 따라서 새 정부의 대내외 정책 추진에 있어 전문성이 강화될 것으로 예상된다.

직업배경이 비교적 다양하고, 사회경험을 갖춘 인사도 일부 포함 되어 있다. 교통운수부장 양완탕, 농업부장 한창푸 등은 성장(省長)으로 지방행정 경험이 있고, 공업신식화부장 마오웨이와 귀성쿤 국무위원 겸公安부장은 국유기업 고위관료 출신이다. 과학기술부장 완강과 교육부장 웬꾸이런은 대학 총장 경력을 가지고 있다.

국무원 기구의 조직 개편은 강도 높은 개혁이 실시될 것이라는 당초 예상과 달리 최소한의 범위 내에서 진행됐다. 국무원 기구 간 대대적인 통합이 아니라, 일부 기구 및 조직의 효율성과 기능을 제고하기 위해 업무를 조정하는 정도에서 제한적으로 실시됐다. 결과적으로 급진적인 변화가 아니라 점진적인 방식을 통해 대부제 개혁을 안정적으로 지속 추진하겠다는 국가지도부의 의지가 반영된 것으로 해석할 수 있다.

2. 기구 및 인사 개편의 정책적 함의

중앙정부에 해당하는 국무원의 기구 및 인사 개편이 이뤄짐에 따라 향후 중국의 정책변화에 대한 관심이 고조되고 있다. 새로운 정부의 대내외 정책을 전망하기 위해서는 국가 최고지도자 및 국무원 관료의 정책적 성향뿐만 아니라 집단지도체제의 성격에 대한 폭넓은 이해가 필요하다. 새로운 지도부가 태자당, 상하이방, 공청단 등 다양한 파벌의 인사들로 구성되어 있기 때문에, 정책적으로 서로 협력하고 경쟁할 가능성이 높기 때문이다(신중호 2012).

중국의 새로운 정부가 이전 정부의 정책기조를 급격하게 변화시킬 가능성은 높지 않다. 공산당 지도부의 인사에 이어 국무원의 총리

와 부총리, 국무위원의 인사도 과도기적 성격의 계파별 안배가 고려된 구도로 개편하여, 당내 계파 간 권력균형을 통한 안정적인 개혁을 추진하겠다는 의지를 보여줬기 때문이다.

국무원의 각 부·위원회 수장을 후진타오·원자바오 체제의 인사들로 대거 유입시키거나 내부 승진시킨 것 또한 시진핑·리커창 체제의 첫 국무원 조직 인선을 전체적으로 균형과 안정에 바탕을 둔 개혁에 초점이 맞춰져 있다고 평가할 수 있는 근거가 된다. 이전 정부 인사의 유입 또는 내부 승진으로 국무원 핵심 지도층 인사는 개혁적 성향이 강한 참신한 인물들이 아니라 정치적 안정을 중시하는 보수적 성향의 인물들 위주로 구성됐기 때문이다. 그리고 그들 가운데 상당수가 문화대혁명 기간에 농촌과 변방으로 하방(下放)당한 지청(知青)이고, 대부분은 천안문 사건과 개혁개방의 성과에 대한 공동 경험을 가지고 있기 때문에, 과연 과감한 정치개혁에 대한 기대에 부응할 수 있을지도 의문이다.

10년 전 후진타오·원자바오 체제가 출범할 때도 많은 사람들이 정치개혁에 기대를 걸었지만, 실제로는 개혁이 거의 진전되지 못했다. 공산당의 집권 유지 및 강화를 최우선 조건으로 내세우는 국가지도부로부터 기득 권력의 이익에 치명타를 가할 수 있는 정치적 자유화를 기대하기 어렵다. 정치개혁은 최소한 시진핑·리커창 집권 1기인 향후 5년 동안에는 우선적인 국정과제(agenda)가 되지 않을 가능성이 크며, 대신에 경제발전과 민생문제의 해결을 통해 정치문제를 완화하는 전략을 지속할 것으로 예상된다.

비록 이번 국무원 기구 개편과 기능 조정이 대중의 철도 안전과 식품위생, 언론의 신뢰성, 관료의 부패 등에 대한 불만이 반영돼 이뤄졌지만, 공산당 집권의 현재 체제가 유지되는 한 서구식 정치개혁이 아닌 민심이반과 정치·사회적 불안요인을 완화하여 대중 여론을 효율적으로 관리하고 안정적으로 통제하는 노선을 지속할 것으로 예상된다.

경제분야는 현재 중국 공산당 내 최대 계파인 공청단의 좌장으로 평가받는 리커창과 경제분야 부총리인 같은 계열의 왕양을 중심

으로 진용이 짜여졌다. 일반적으로 태자당과 상하이방은 경제효율과 연안지역 발전, 성장우선주의 등 선호하는 정책성향을 보이며, 공청단은 사회통합과 균형성장, 조화사회, 환경보호 등을 중시하는 특징을 보인다.

물론 분배와 균형, 가난한 노동자와 농민을 중시하는 편으로 알려져 있는 리커창 총리가 경제발전 과실의 효율적인 분배에 초점을 둔 경제개혁을 적극적으로 시도할 가능성을 완전히 배제할 수는 없지만, 가능성이 희박한 것도 현실이다. 우선 시진핑 국가주석과 같은 태자당 출신이며 공산당 중앙위원회 상무위원 가운데 경제 분야에서 실무 능력이 가장 뛰어난 인물로 평가받으며 영향력이 여전히 막강한 왕치산 전임 경제담당 부총리에 의해 제동이 걸릴 가능성이 높다. 장더장과 장가오리도 상하이방으로 리커창 총리의 독주가 사실상 불가능하다. 따라서 성장과 분배의 정책적인 균형 및 조화가 모색될 것으로 예상된다.

더구나 현재 중국공산당 내 고위 간부들 사이의 파벌 대립은 실제적으로 이념이나 노선, 정책적 성향에 있어 분명한 차이에 기초한 것이 아니라 개인 및 그가 소속된 파벌의 권력 장악과 관련된 이해관계에 기반하고 있는 경향이 강하다는 것도 급진적인 변화를 제한한다. 일부를 제외하고 대부분의 공산당 고위 간부들은 특정한 정책성향을 보이지 않기 때문에 이들로부터 획기적인 정책의 변화에 대한 지지를 기대하기 어렵다.

또한 경제개혁 마인드를 가진 공청단 출신인 왕양의 역할에 따라 개혁이 추진될 가능성도 있으나, 왕양을 제외하고는 경제 관료들 가운데 혁신적인 경제개혁 마인드를 가진 인사가 많지 않다는 것이 제약요인으로 작용할 가능성이 크다.¹⁹⁾ 무엇보다 기득권층이 변화에 저항하고 있기 때문에 개혁은 시간이 걸리거나 쉽지 않을 것 같으며,

19) 왕양은 광둥성 공산당 서기로 재직하면서 ‘행복광둥(幸福廣東)’을 슬로건으로 내걸고 성장보다는 분배를 중시하며 임금 인상과 첨단산업 발전 등을 통해 성장의 질을 높이는 방식으로 매우 적극적인 개혁을 시도한 경험을 가지고 있다. 리커창 총리와 함께 후진타오 계열의 핵심 인사 가운데 하나로 분류된다.

과거의 정책과 큰 차별이 발생할 것 같지 않다.

특히 경제 분야의 국무원 기구 핵심 인사는 대부분 같은 분야에서 종사한 경력을 가진 사람들로 채워져 있기 때문에 과거의 정책 기조가 전반적으로 유지될 것으로 예상된다. 막강한 권력을 행사해왔던 국가발전개혁위원회(國家發展和改革委員會, 이후 ‘발개위’)는 예상과 달리 조직 개편 대상에서 제외되어 위상이 약화되지 않았고, 더구나 국토자원부 부장에서 발개위 주임으로 한 단계 승진한 쎬인 쉬샤오스(徐紹史)가 중국공산당 중앙위원회 위원으로도 선임되어 공산당 서열이나 연령(64세)으로 보아 영향력을 크게 발휘할 수밖에 없기 때문에 급진적인 개혁시도를 기대하기 어렵다.

재정부(財政部)는 러우지웨이(樓繼偉) 중국투자유한책임공사(中國投資有限責任公司, CIC) 대표이사(董事長)가 부장으로 선임되어 주목을 받았지만, 1998년부터 2007년까지 재정부 부부장을 역임한 적이 있기 때문에 개혁적인 마인드를 가진 참신한 인물로 분류할 수 없다. 상무부(商務部)의 경우 부부장이던 가오후청(高虎城)이 내부 승진됐다. 이와 같은 핵심 경제부처의 인선은 국가경제운영의 안정성과 지속성을 추구하고자 하는 새로운 정부의 의도를 드러낸 것으로 평가할 수 있다.

특히 후진타오 정권에서 10년 동안 줄곧 중국인민은행(中國人民銀行) 행장(行長)을 맡았던 저우샤오촨(周小川)의 유임을 주목할 필요가 있다.²⁰⁾ 그의 재선임 결과를 통해 향후 변화보다는 안정에 초점을 둔 리커창 총리가 이끌 새로운 정부의 화폐 및 금융 정책을 예측할 수 있다. 즉 안정적인 통화금융정책과 금융개혁의 연속성을 강조한 것으로 해석할 수 있고, 더 나아가 적어도 당분간 후진타오·원자바오 체제의 경제정책 지속성을 유지하며 급진적인 변화를 주지 않을 것이라는 예측을 낳게 한다.

20) 저우샤오촨은 정년 은퇴 연령인 65세가 되는데 작년 11월 제18차 당 대회에서 중앙위원회에 선출되지 못해 은퇴가 예상됐었는데, 시진핑을 중심으로 한 공산당 지도부가 금융정책의 연속성을 강조하면서 그의 연임을 지지한 결과 유임됐다.

<표 4> 국무원 외교 분야 주요 지도자 현황

직위	성명	출생 년도	출신지	최종학교 (전공, 학위)	비고	
국무원 (외교담당)	양제즈(楊潔篪)	1950	상해	런던정경대 (역사학박사)	신임	
외교부	부장	왕이(王毅)	1953	북경	남개대 (경제학석사)	신임
	부(副) 부장	장예쑤이(張業遂)	1953	호북	런던정경대	유임
		송타오(宋濤)	1955	강소	Monash대 (경제학박사)	유임
		자이권(翟雋)	1954	하북	카이로대 (아랍어과)	유임
		청귀핑(程國平)	1952	하북	북경대 (법학석사)	유임
		셰항성(謝杭生)	1955	절강	중국사회과학원 (석사)	유임
		류진민(劉振民)	1955	산서	북경대 (법학석사)	신임
	부장 조리 (助理)	장쿤성(張昆生)	1958	산서	북경대 (정치학박사)	유임
		장밍(張明)	1957	하북	대졸	유임
		마자오취(馬朝旭)	1963	후룽강	북경대 (국제경영학 박사)	유임
		우에위청(樂玉成)	1963	강소	남경사대 (러시아어문학)	유임
		정쩌광(鄭澤光)	1963	광둥	Cardiff대	신임

중국공산당 서열 5위의 당내 선전기관을 총괄하는 중앙정치국 상무위원인 류위산(劉雲山)을 정점으로 통합·신설된 국가신문출판광전

중국은 언론, 출판, 방송, 영상, 지적재산권 등 대중언론매체와 언론방송정책을 총괄하는 부처로서 관련 산업의 도약을 위한 토대를 제공할 수 있다, 하지만 시민사회의 언론을 통제하며 일사불란한 당·국가 이념 선전의 도구로서 역할을 할 가능성도 높기 때문에 부정적 효과가 나타날 수도 있다.

외교·안보 분야의 인사개편에서도 내부 승진이 주를 이뤄 전반적으로 과거의 정책 기조가 계속 유지될 것으로 예상된다.²¹⁾ 외교부 내에서 잔뼈가 굵은 대표적인 미국통 양제츠(楊潔篪) 외교부장이 외교담당 국무위원으로 승진되고, 대표적인 일본통이며 6자회담 수석대표를 지낸 왕이(王毅)가 내부 승진하여 외교부(外交部) 부장으로 선임됐다. 또한 이 같은 개편으로 인해 새로운 지도부의 대외관계의 무게 중심이 미국과 북핵, 중·일 갈등 관리에 집중될 것이라는 전망도 가능하다. 즉 미·일 전문가를 중심으로 한 외교라인 구축을 통해 향후 급변하는 동북아 및 국제 정세에 적극적으로 대처해나갈 인적구성을 갖추었다고 평가할 수 있다.

외교담당 국무위원으로 미국통인 양제츠를 발탁한 것은 미국의 아시아·태평양 귀환 전략에 효과적으로 대응하고, 중국이 국제사회에서 미국의 독주를 견제하며 미국과 관계를 새롭게 재조정하기 위한 의도를 담고 있다.²²⁾

최근 미국통인 왕후닝(王滬寧)의 역할이 강화된 것도 같은 맥락으로 해석할 수 있다. 18차 당 대회에서 중국 권력의 핵심인 공산당 중앙정치국 위원(25명)에 진입한 왕후닝 공산당 중앙정책연구실 주임은 장쩌민·후진타오 전 국가주석에 이어 시진핑 현 국가주석 체제에서도

21) 공산당 중앙정치국 상무위원 및 국무원 기구의 수장들의 인사가 주요 파벌 간의 균형을 유지하는 방향으로 정리됐기 때문에, 새로운 국가지도부가 대외정책과 관련해서도 당분간 새로운 변화를 시도하기 보다는 기존의 방식을 고수함으로써 기득권층의 이해를 대변할 가능성이 많다(한석희 2012).

22) 'Pivot to Asia' 정책과 'Rebalancing' 전략은 미국의 상대적 쇠퇴와 중국의 부상이라는 추세에 대한 미국의 대응책으로 오바마 행정부가 2009년부터 시행하고 있다.

외교분야 책사로 활동하고 있다. 그는 시진핑의 집권이후 자신이 설계한 미국과 ‘신형대국관계(新型大國關係)’ 건설을 추진하며 주요 국제적 사안에 대해 보다 적극적인 태도를 보이고 있다. 조만간 창설될 ‘국가안전위원회(國家安全委員會)’의 실무를 총괄하는 비서장에 정치국원인 그가 임명될 것이라고 예상되고 있는데, 그의 등용은 중국이 외교사령탑을 강화해 세계 양대 강국(G2)의 위상에 걸맞은 강력한 외교를 펼쳐가겠다는 신호될 것이다.²³⁾

외교부 부장에 외교부의 대표적인 일본통이며 주일대사를 역임했던 왕이(王毅)를 임명한 것은 일본과 해양영토 분쟁에 보다 적극적으로 대처하기 위한 중국 당국의 의도를 엿볼 수 있다. 갈수록 우경화되고 있는 일본이 추진하고 있는 집단적 자위권 행사와 평화헌법의 재해석, 군비확충 등에 대응하기 위해서도 일본통으로 대내외에 널리 알려진 그의 전문성이 강조되고 있다.²⁴⁾

최근 중국은 국력신장에 따라 해양진출을 강화하고 있으며, 이에

23) 왕후닝은 정치인이 아닌 국제정치학자 출신임에도 불구하고 18차 당 대회에서 정치국원으로 선임됐다. 현재 그는 국무원 내 직책을 맡고 있지 않지만, 시진핑 주석의 해외순방은 물론 국내 순시, 외빈접견 등에 빠지지 않고 배석하며 보좌하면서, 시진핑의 브레인으로서 역할하고 있다. 특히 최근 중국의 외교정책이 그가 학자시절부터 꾸준히 강조한 공공외교 확대를 추구하는 방향으로 전개되고 있다는 점 때문에 큰 관심을 끌고 있다. 그가 등용될 가능성이 높은 국가안전위원회는 중국판 NSC로 공산당 최고 지도부의 지도하에 국가안전부, 외교부, 공안부, 군, 무장경찰 등의 담당자로 구성되는 상설 조직이 되어, 국가안보와 관련한 대외정책, 국내정책, 군사정책 등에 대한 각 부처 간 의견을 신속하게 조율해 종합 대책을 내놓는 미국 NSC를 모델로 삼고 있는 것으로 알려져 있다. 최근 미국의 ‘아시아·태평양 귀환’과 남중국해 갈등, 다오위다오 분쟁 등 외교문제가 복잡해지고 있고, 지난해 리비아 사태와 남수단 독립 등에서 효율적인 대응을 하지 못했다는 비판이 일고 있다. 이런 과제를 해결할 적임자로 그의 등용 가능성이 거론되는 이유는 그가 중국 내에서 외교를 포함해 국가통치 전반에 대해 큰 그림을 그릴 줄 아는 유일한 책사이기 때문이다.

24) 일각에서는 한 때 중국이 일본 정재계에 폭넓은 네트워크를 가진 왕이 부장을 통해 냉기류가 흐르고 있는 중·일 관계 회복을 시도하려는 의도를 가진 것으로 해석하기도 했지만, 아직까지도 특별히 변화된 징후가 발견되지 않고 있다. 실상 가상으로 현재는 지나치게 우경화된 일본 아베 정부의 각종 자극적인 정책으로 인해 현실적으로 그의 역할이 제한적일 수밖에 없다.

따라 한국을 비롯한 주변국과의 해양갈등이 커지고 있다. 창완첸(常萬全)이 국무위원과 국방부(國防部) 부장을 겸직함으로써 군(軍)의 입장을 대변할 것이며, 서열상 정책결정과정에서 영향력이 크게 행사할 것으로 예상된다. 국무원의 기구의 수장 및 관료 대부분이 군사와 관련된 경험이 거의 없다는 점에서도 군사관련 정책은 보다 더 전문화된 군 및 관련 집단에 의존할 가능성이 크다.

중국은 현재 일본과는 다오위다오(釣魚島)를 비롯한 동중국해 영유권 문제, 필리핀 및 베트남 등 동남아 일부 국가들과는 남중국해 영토문제로 분쟁을 겪고 있으며, 한국과는 이어도, 대륙붕 경계, 서해 어업 문제 등에서 갈등이 잠재해 있다. 이러한 상황에서 이번 국무원 기구개편을 통해 권한과 기능이 강화된 국가해양국(國家海洋局)의 역할도 특별히 주목할 필요가 있다.

직제상으로는 국무원의 부·위원회관리국가국(國務院部委管理的國家局)에 속하는 단순한 행정관리 기구에 불과하던 국가해양국이 당초 예상과 달리 별도의 해양부(海洋部)로 승격되지 않았지만, 기능이 대폭 강화됐고 조직과 인력, 예산 등도 크게 확충됐으며 중앙해양권의 영도소조관공실도 설치됐다. 이러한 영유권 분쟁의 핵심기구인 국가해양국의 권한과 기능 강화는 영토 분쟁을 빚고 있는 주변국에 주권 수호에서 절대 물러서지 않겠다는 정부 기류 또는 의지를 표방한 것으로 해석할 수 있다.

하지만 이러한 일부 변화에도 불구하고, 전반적으로 중국의 대외 정책도 당분간 큰 변화가 없을 것으로 예상된다. 중국 국가지도부가 초기에는 당면한 최대 현안 문제인 경제 불균형 확대, 부패 만연 등 사회모순을 해결하기 위해 주로 내치에 집중한 뒤 1-2년 정도 지난 후 대외관계의 구체적인 틀을 잡을 가능성이 크기 때문이다.

V. 결론

국무원 기구의 인사 개편에서 두드러진 특징은 고위층 인선은 주요 계과에 따른 균형적인 안배에 초점이 맞춰졌고, 부부급(副部級) 이하의 인선은 계과보다는 전문성이 중시됐다는 점이다. 국무원 관료의 평균 연령이 상당히 높은 편이고, 정부(正部級)·부부급(副部級)·조리(助理級) 인사의 경우 대부분 유입과 내부 승진으로 드러났다. 이는 공산당 집권의 안정성을 강화하기 위해 핵심 계과 간 균형 및 조화와 국정운영의 연속성 및 일관성을 유지하려는 국가지도부의 의도가 반영된 결과이다.

이와 같이 안정적 권력 승계를 통한 정책연속성을 우선적으로 고려하여 국무원 인사 및 기구 개편이 이뤄진 것으로 미루어보아 적어도 당분간은 큰 정책적인 변화를 보이지 않을 것으로 전망한다. 공산당의 일당독재체제가 유지되고 있는 상황에서 국가지도부 인사의 개편만으로 다당제 국가의 정권교체 이후와 같은 급진적인 정책의 변화를 기대하기는 어려운 것도 중국적 현실이다.

시진핑은 18차 당 대회와 12기 전국인대를 통해 공식적으로는 당·정·군 3권을 장악하여 공식적으로 권력이 최고 지도자에게 집중된 것으로 보이기 때문에 그의 성향과 의지에 따라 획기적인 변화가 가능할 수도 있다. 하지만 계과 간의 균형을 통한 타협과 합의를 중시하는 집단지도체제가 정착되어가고 있는 상황에서 최고 지도자의 영향력은 과거처럼 절대적일 수 없기 때문에 독단적인 권력 행사나 리더십 발휘를 통해 급진적인 변화를 모색하기가 쉽지 않다.

따라서 새로운 국가지도부는 전임 후진타오·원자바오 국가지도부의 정책 기조를 전반적으로 유지하면서 부분적으로 추가하거나 점진적으로 변경해나갈 것으로 예상된다. 지난 1년 동안 시진핑 국가주석은 부패척결의 기치를 들고 당·정·군 간부들의 불법행위에 대한 강력한 조치를 취했지만, 중국의 정치개혁은 근본적이 아닌 형식적인 행

정개혁에 머무르고 있음이 그 증거이다. 경제 분야에서도 이전 정부와 마찬가지로 급진적인 개혁이 아니라 성장과 분배의 정책적인 균형 및 조화를 모색하고 있다.

외교·안보 분야에서는 이전 정부의 정책 기조와 마찬가지로 중국의 경제발전과 현대화를 구현하기 위해 전반적으로 협조적 대외 관계를 유지하고 있지만, 영토문제와 같은 핵심이익에 대해서는 계속해서 비타협적인 태도를 견지할 것으로 예상된다. 또한 중국의 국가별 외교적 최우선순위는 미국이다.²⁵⁾ 중국의 외교는 미국과의 조정과 협력을 강화하면서도, 한편으로는 막강한 경제력을 바탕으로 국제사회에서 미국과 균형을 맞추기 위한 경쟁에 나서는 기조다.

이러한 외교·안보 분야에서의 정책 기조는 향후 중국의 대(對) 한반도정책에도 그대로 반영될 것으로 예상되어, 한·중 및 북·중 관계에 중요한 시사점을 제공한다. 구체적으로 말해 시진핑을 중심으로 한 새로운 국가지도부의 대 한반도 정책 역시 다른 분야에서와 마찬가지로 전임 국가지도부의 정책 노선이나 기조를 계승하면서 급진적인 변화보다는 정책적 지속성에 무게 중심을 두고 점진적인 변화를 추구할 가능성이 높고, 획기적인 변화를 기대하기 어렵다.

중국의 새로운 정부가 적극적으로 추구하고 있는 미국과의 신형 대국관계 구축 구도에서 한반도는 미·중의 전략적 이익이 교차하는 지역이다. 향후 중국의 북한 핵문제에 대한 접근방식도 이전과 크게 다르지 않게 미국과 대화를 통해 서로의 입장과 이해를 조율하며 가능한 보조를 맞춰가는 방향으로 전개될 가능성이 높다.²⁶⁾ 경우에 따라서는 한반도의 통일도 양국 간 협의·조정·타협의 대상이 될 수 있다.

25) 대표적인 미국통 전문 외교관 양제츠가 외교담당 국무위원으로 발탁되고 또 다른 미국통이며 국가지도부의 핵심 브레인으로 알려진 왕후닝이 막후에서 역할을 하고 있는 현상은 중국 대외관계의 최우선 순위가 미국이라는 점을 증명해준다.

26) 2013년 6월 시진핑과 오바마의 중·미 정상회담에서 중국이 제안한 '신형대국관계'는 북핵 문제 해결에 있어서도 미국과의 관계설정이 최우선의 고려 대상이라는 것을 의미한다.

따라서 중·미 관계가 한·미 관계와 더불어 북한문제 해결, 한반도 통일, 한·중 관계 심화 등을 결정하는 핵심 요소로 자리 잡고 있기 때문에, 한국이 한·중·미 3자의 공조 공간을 확대하는데 주도적으로 나서서 현명한 외교가 필요하다. 미국과 어깨를 나란히 하는 강대국으로 부상하는 중국도 한국을 포함한 주변국과 국제사회에 이득이 되고 안정과 평화에 위협되지 않는다는 새로운 관계모델을 구축할 필요가 있다.

< 참고문헌 >

- 김수한, 2012, “중국공산당 비공식 정치의 변화와 지속: 개혁기 최고지도부 권력승계를 중심으로”, 『한중사회과학연구』, 제10권 4호(통권 25호), pp. 1-27.
- 김정계, 1988, “중국 중앙정부의 구조적 특징과 기능”, 『한국행정학보』 제22권 1호, pp. 301-320.
- 서진영, 2008, 『21세기 중국정치: ‘성공의 역설’과 중국적 사회주의의 미래』, 서울: 한울.
- 신종호, 2012, “중국공산당 제18차 당 대회와 중국의 대외정책 전망”, 『국제문제연구』, 제12권 4호 (통권 48호, 겨울), pp. 67-100.
- 이재호·최호진·홍은기·지규원, 2011, 『중국의 정부체계 및 동향분석』, 서울: 한국행정연구원.
- 이흥영 저, 강경성 역, 1997, 『중국의 정치 엘리트: 혁명간부 세대에서 기술관료 세대로』, 서울: 나남출판.
- 자오쯔양·바오푸 저, 장윤미·이종화 역, 2010, 『국가의 죄수』, 서울: 에버리치홀딩스.
- 전병곤·이기현, 2013, 『시진핑 체제의 출범과 대내외정책 방향: 12기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석』, 서울: 통일연구원.
- 주장환, 2011, “중국 제5세대 정치엘리트-행위자와 구조적 특성에 대한 분석”, 『국가전략』, 제17권 3호, pp. 149-173.
- 지만수·박윌라·이승신, 2010, 『중국의 경기순환 및 거시경제정책: 구조적 특징과 시사점』, 서울: 대외경제정책연구원.
- 한석희, 2012, “시진핑 지도부의 대외관계 분석: 대미정책과 대북정책을 중심으로”, 『국가전략』, 제18권 4호, pp. 33-53.
- 馬凱, 2013. 03.10, 《關於國務院機構改革和職能轉變方案的說明》, 第十二屆全國人民代表大會第1次會議.

- 張立榮, 2003, 『論有中國特色的國家行政制度』, 北京: 中國社會科學出版社.
- Dittmer, Lowell, 1995, “Chinese Informal Politics”, *The China Journal*, No. 34 (July), pp. 1-34.
- Li, Cheng, 2012, “The Battle for China’s Top Nine Leadership Posts”, *The Washington Quarterly*, Winter, pp. 131-145.
- Li, Cheng, 2009, “The Chinese Communist Party: Recruiting and Controlling the New Elites”, *Journal of Current Affairs*, Vol. 38, No. 3, pp. 13-33.

<국문초록의 영문표기>

- Han, Suk-Hee, 2012, “Analysis on the Foreign Policy during the Xi Jinping Leadership: Focus on the Policies toward the United States and North Korea”, 『National Strategy』, Vol. 18, No. 4, pp. 33-53.
- Jeon, Byong-Gon and Ki-Hyun Lee, 2013, 『The Direction of Domestic and Foreign Policies Under Xi Jinping: Analysis on the Report to the 12th National People’s Congress During the Leadership of Xi Jinping』, Seoul: Korea Institute for National Unification.
- Ji, Man-Soo, Park, Wolla and Seung-Shin Lee, 2010, 『China’s Economic Cycle and Macro-economic Policy: Structural Characteristics and Implications』, Seoul: The Korea Institute for International Economic Policy.
- Joo, Zhang-Whan, 2011, “China’s 5th Generation: Analysis on the Characteristics of Actors and Structure”, 『National Strategy』, Vol. 17, No. 3, pp. 149-173.
- Kim, Jong-Gae, 1988, “Chinese Central Government’s Structural Characteristics and Function”, 『Korean Public Administration』 Vol. 22, No. 1, pp. 301-320.
- Kim, Soo-Han, 2012, “Change and Continuity of CCP Informal Politics: Focus on the China’s Leadership Succession in the Reform Era”, 『Korea-China Social Science Research』 Vol. 10, No. 4, pp. 1-27.
- Lee, Hong-Young, 1991, 『From Revolutionary Cadres to Party Technocrats』, Berkeley: University of California.
- Lee, Jae-Ho, Choi, Ho-Jin, Hong, Eun-Ki and Gyu-Won Ji, 2011, 『China’s Governmental System and Trend Researc

- h』, Seoul: Korean Public Administration Research Institution.
- Seo, Jin-Yong, 2008, 『The 21th Chinese Politics: ‘The paradox of Success’ and the Future of Socialism with Chinese Characteristics』, Seoul: Hanul.
- Shin, Jong-Ho, 2012, “The 18th National Congress of the Communist Party in China and the Prospects for Chinese Foreign Policies”, 『International Affairs Research』, Vol. 12, No. 4 (winter), pp. 67-100.

The Characteristics of Chinese Central Government's Reorganization and Reshuffle and their Implications for Domestic and Foreign Policies

Yun, Gyong-woo
(Kookmin University)

Abstract

The researches on the influence of Chinese political elites and China's domestic and foreign policies tend to focus on the The Chinese Communist Party(hereafter 'CCP') and its cadres. To understand why policies take particular shapes, however, it is to understand not only the CCP and its cadres but also the central and local governments. It is because the role of those governments has been increased in the national policy-making processes. To overcome the limitation of those existing studies for the main actors in the policy-making processes, this article is an attempt to analyze the relationship between the bureaucrats of Chinese Central government and China's domestic and foreign policies.

For this purpose this research has analyzed the characteristics of Chinese central government's reorganization and reshuffle which were decided during the first session of the 12th National People's Congress, March 5-17, 2013 and since then until now in what ways and to what extent the

reorganization and reshuffle of Chinese Central government has influenced China's domestic and foreign policies. And furthermore, what implications those changes have for Chinese foreign policies towards the Korean peninsula.

Keywords : China, Chinese Central government,
domestic and foreign policies, Korean peninsula