

개혁개방 이후 중국의 정치체제 개혁에 대한 고찰*

: 국내 연구를 중심으로

윤영덕(전남대학교)

논문 요약

현대 중국정치를 연구하는 학자들이 관심을 갖는 주요한 이슈 중의 하나는 개혁개방 이후 중국의 정치체제 변화에 관한 것이다. 이 논문은 개혁개방 이후 중국정치의 변화 과정과 내용 및 특징을 살펴보고, 이를 토대로 최근 중국에서 활발하게 전개되고 있는 중국의 정치체제와 관련된 논의들을 결합해 중국의 향후 정치체제 개혁의 방향을 검토해 보고자 했다.

중국의 정치체제 개혁은 중국공산당 영도 하의 사회주의 정치체제를 유지·발전시키는 것을 목적으로 공산당이 주도하는 위로부터의 개혁이라는 특징을 보여준다. 지금까지 진행되어 온 중국 정치체제의 변화를 살펴보았을 때, 단기적으로 급격한 사회변화에 능동적으로 대응하고자 하는 위로부터의 정치체제 개혁 추진에 주목할 필요가 있고, 중장기적으로는 중국의 당-국가체제에 대한 사회로부터의 도전과 저항이 어떻게 조직화·세력화 될 것인가가 중요한 포인트가 될 것이다.

주제어: 중국 정치체제 개혁, 당내 민주, 당-국가체제, 사회주의 민주, 중국 민주정치

* 이 논문은 2011년 2월 28일 한국동북아학회와 조선대학교 사회과학연구원이 공동 주최한 <신해혁명 100주년 기념학술세미나>에서 발표된 “개혁개방 이후 중국 정치 개혁의 현황과 전망”을 수정·보완한 논문임.

I. 서론

1978년 12월에 개최된 중국공산당 제11기 중앙위원회 제3차 전체회의(11기 3중전회)에서 개혁개방노선과 정책이 천명된 이후 중국은 급속한 경제성장과 함께 사회구조의 전반적인 변화가 이어지는 전환기를 거치고 있다. 개혁개방노선은 대내적으로는 1949년 중화인민공화국 수립 이후 30여 년 동안 지속되어 온 계획경제시스템을 시장경제체제로 전환하는 것을 포함한 정치·경제·사회·문화 등 전반의 개혁(reform)을 의미했으며, 대외적으로는 폐쇄적이고 자급자족적인 국가건설을 추진해 왔던 중국이 국제사회로 ‘재편입’해 ‘정상적인 일원’이 되는 개방(opening)을 의미했다.

그동안 30년이 넘게 진행된 개혁개방정책은 중국을 급격하게 변화시키고 있다. 낙후된 사회주의 빈국에 불과했던 중국경제는 이미 세계 2위의 경제대국으로 부상했으며, 세계 유수의 경제기관들은 2020년 이전에 중국의 국내총생산(GDP)이 미국을 제치고 세계 1위에 등극할 것이라고 예측하고 있다. 고속 경제성장을 기반으로 한 중국의 국제적 영향력도 급속히 확대되면서 미국 단일패권시대가 가고 미국과 중국을 축으로 하는 새로운 국제질서가 형성되고 있다는 주장들도 이제는 귀에 익숙하다. 소위 ‘G2’나 ‘차이메리카(Chimerica)’와 같은 신조어들이 중국의 국제적 위상 변화를 실감케 한다. 이와 더불어 대내적으로는 ‘사회주의 계획경제’에서 ‘사회주의 시장경제’로 전환하면서 생산과 분배방식은 물론 사회 구성원들의 이익과 권리에 대한 인식을 포함한 가치관 및 사회 전체의 계층구조 등이 총체적으로 변화하고 있다.¹⁾ 농촌과 도시에서 진행된 인민공사와 단위(單位)체제의 해체, 그리고 공업화와 도시화의 가속화 등은 인구의 유동성을 증대시키고 사회구성원들 간의 이익분배 불균형을 초래하면서 사회적 갈등 또한 증폭되고 있다. 최근

1) 윤영덕, “개혁개방 이후 중국의 인권관과 인권정책-저항과 개입에 대한 국가의 대응.” 『민주주의와 인권』 제8권 2호, 2008, p. 197.

들어 국제뉴스에 심심치 않게 등장하듯이 중국사회에서 물리력을 동반한 시위가 잦은 것은 고도성장의 과정에서 소외되거나 배제된 계층들의 사회적 불만이 표출되는 사회적 갈등 현상의 한 단면이라고 할 수 있을 것이다.

이러한 ‘격변기’ 상황에서 국가의 통치구조와 통치방식을 변화된 대내외적 환경에 조응시키고, 불만과 갈등이 고조되고 있는 인민들의 이해관계를 조정함으로써 안정적이고 지속적인 국가발전을 도모할 수 있는 방향을 찾는 것이야말로 중국정치가 당면한 중차대한 과제라고 할 수 있다. 이에 따라 급격한 사회변화에 조응하는 정치체제의 개혁도 피해갈 수 없는 중대한 문제가 되었다. 그러나 중국의 개혁과 개방정책이 상호 조화를 이루는 동일한 수준에서의 폭과 깊이로 진전되고 있지 않는 것처럼, 중국사회 전반에 걸친 개혁의 정도도 각 영역에 따라 상당한 차이를 보이고 있다.

예컨대, 정치와 경제 분야의 개혁정도를 비교해 본다면, 경제체제가 계획경제체제에서 시장경제체제로 획기적인 변화를 보여주고 있는 반면에 정치체제는 거의 변화하지 않고 여전히 중국공산당 일당지배체제와 당-국가체제(party-state system)를 유지하고 있다는 견해를 주장하는 사람들이 적지 않다.²⁾ 중국의 정치체제가 개혁개방 이전과 마찬가지로 중국공산당이 지배하는 사회주의체제라는 점에서 이러한 부정적인 견해가 일리가 없는 것은 아니지만, 최소한 ‘근본적인 개혁’은 아닐지라도 중국의 정치체제 개혁이 전혀 진전이 없었던 것은 아니다.³⁾ 경제 분야의 개혁 속도와 수준에 비해 정치적 영역에서의 변화가 상대적으로 느린 것은 사실이지만 지난 30여 년 동안 중국정치에서도 상당한 변화가 이루어져 왔다는 점을 굳이 부정할 필요는 없다고 생각된다.

일반적으로 정치체제(political system)를 “정치제도에 의해서 전개되는 정치기능과 상황”이라고 정의한다면, 정치체제는 “정치이념, 권력구조, 정치

2) 중국의 정치개혁과 국가능력에 기준 연구에 대한 검토에 대해서는 조영남, 『21세기 중국이 가는 길』, 파주: 나남출판, 2009, pp. 22~28 참조.

3) 조영남, “중국정치 개혁의 특징과 내용, 그리고 전망.” 『진보평론』 제18호, 2003, pp. 9~10.

과정 등과 같은 구체적인 요소”를 포함하고 있다. 그런데 “한 시대의 정치체제는 영속적이거나 고정 불변일 수 없으며 시대에 따라 다른 정치체제로 변화하게 되고 때로는 자기변화와 수정을 통해 체제변동을 보여주기도 한다.”⁴⁾ 한편, 중국학자의 연구에 따르면 ‘정치개혁’은 ‘정치혁명’과 구분되는데, 그 차이점으로 다음과 같은 것들이 제시되고 있다.⁵⁾ 첫째, 정치혁명은 혁명계급이 주체가 되지만 정치개혁은 정치지도층이 주체가 된다. 둘째, 정치혁명의 최우선적 목표는 정권탈취이지만, 정치개혁은 현 정권을 옹호하고 공고히 하는데 그 목적이 있다. 셋째, 정치혁명은 정치체제와 정치체도의 근본적 변혁을 지향하지만, 정치개혁은 기존 정치질서를 파괴하지 않는 한도 내에서 추진된다. 넷째, 정치혁명은 일종의 급진적이고 과격한 변혁이지만, 정치개혁은 점진적 과정을 밟는다. 다섯째, 정치혁명은 대부분 폭력과 연계되지만, 정치개혁은 평화적 방식으로 진행된다.

이처럼 정치체제가 시대의 변화를 반영하는 것이고 정치개혁이 주체와 목표, 경로, 방식 등의 측면에서 급격한 체제변동을 야기하는 정치혁명과 구분되는 것이라면, 개혁개방 이후 30여 년 동안 진행된 중국정치의 변화에 대해 평가절하하기 보다는 그 변화의 특징과 내용을 추적해 분석함으로써 향후 중국정치를 전망하는 유용한 자료로 삼는 것이 필요하다고 생각된다. 특히, 중국공산당은 2012년 가을에 개최되는 중국공산당 제18기 전국대표대회에서 차세대 지도부로서의 지도부 개편을 앞두고 있다. 따라서 현 시점에서 중국 정치개혁의 과정과 현황을 고찰하는 것은 새로운 중국공산당 지도부의 정치체제 개혁의 추진방향은 물론 중국정치의 변화 가능성을 예측해 보는데도 의미 있는 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이다.

이 논문은 이러한 문제의식으로부터 출발해 개혁개방 이후 중국정치의 변화 과정과 그 내용 및 특징을 살펴보고, 이를 토대로 최근 중국에서 활발하게

4) 김도희, “중국 정치체제의 지향성: 최근 논의의 지평과 한계.” 『中國研究』 제38권, 2006, p. 54.

5) 金太军, “政治体制改革性质的学理分析和实践价值.” 『南京师大学报』 2000年 第5期, 2000, pp. 4~5.

전개되고 있는 중국의 정치체제와 관련된 논의들을 고찰함으로써 향후 예상되는 중국의 정치체제 개혁의 방향을 검토하는 출발점으로 삼고자 한다. 이 논문이 개혁개방 이후 진행된 중국의 정치체제 개혁에 주목하는 것은 중국에서의 정치체제 개혁에 대한 논의가 개혁개방노선이 천명된 이후에야 본격적으로 제기되었기 때문이다. 더불어 이 논문에서 검토하고 있는 선행 연구 성과들은 대부분 국내에서 발표된 것들을 중심으로 하고 있는데, 이는 한국이 중국과 수교한 지 20년이 지나고 있는 시점에서 중국정치에 대한 국내 학계의 연구들이 이미 상당한 성과를 축적하고 있다는 자체 평가에 기반하고 있다. 이 논문이 지난 30여 년 동안의 급격한 사회경제적인 변화에도 불구하고 비교적 안정적으로 정치체제 개혁을 추진해 온 중국정치의 변화과정을 이해하고 향후 중국정치를 전망하는데 유용한 출발점이 될 수 있기를 기대한다.

II. 중국 정치체제 개혁의 진행과정과 추동요인

1. 개혁개방 이후 정치체제 개혁의 진행과정

주지하다시피, 중국공산당은 1978년 12월에 개최된 11기 3중전회에서 마오쩌둥(毛澤東)시기의 계급투쟁노선을 폐기하고 사회주의 현대화 건설을 위한 개혁개방노선을 새로운 노선으로 공식 천명했다. 소위 ‘개혁개방노선’은 ‘하나의 중심과 두 개의 기본(一個中心、兩個基本點)’, 즉 경제발전을 중심으로 하고, 이를 위해 개혁개방정책과 ‘네 가지 기본원칙(四項基本原則)’을 견지한다는 것을 기본 전제로 하는 것이었다.⁶⁾ 이로써 중국사회 내부의 개혁과

6) 邓小平, "堅持四項基本原則"(1979. 3. 30), 『鄧小平文選(第2卷)』, 北京: 人民出版社, 1994, pp. 158~184. ‘네 가지 기본원칙’의 견지라는 것은 사회주의노선의 견지, 프롤레타리아 독재의 견지, 공산당 영도의 견지, 마르크스·레닌주의와 마오쩌둥사상의 견지를 말한다.

대외적 개방을 위한 방향과 원칙이 확보될 수 있었다.

그러나 이후 중국에서의 정치체제 개혁 논의는 시장경제체제로의 전환이라는 상황 하에서 ‘경제체제 개혁을 뒷받침하기 위해서 정치체제의 변화가 필요한가’라는 질문에 대한 중국 지도부의 판단 결과에 따라 부침을 거듭해 왔다. 개혁개방노선 자체가 경제발전을 위해 구상된 것이었고, 덩샤오핑(鄧小平) 자신도 “경제업무가 당면한 최대의 정치이며, 경제문제는 모든 정치문제에 우선한다”고 판단했기 때문이었다.⁷⁾ 이에 따라 1982년에 개최된 중국 공산당 제12기 전국대표대회(이하 당 대회)에서 ‘사회주의 민주 건설’ 문제가 제기되었지만 본격적인 정치체제 개혁 논의로 이어지지는 못했다. 정치체제 개혁 문제가 본격적으로 거론되기 시작한 것은 1987년에 개최된 중국공산당 제13기 당 대회에서 <정치체제 개혁의 총체적 구상에 관하여>(关于政治体制改革总体构想)라는 문건이 공식적으로 보고되면서부터였다.⁸⁾ 이후 중국 공산당과 정부는 당정분리를 통해 정치체제 개혁의 돌파구를 마련하기 위한 방안으로 당정기구의 직능 조정, 중복 설치된 당정기구의 폐지, 입법·행정·사법기구의 완비, 국가기구들의 적극적인 역할 보장, 공무원제도의 확립 등 일련의 개혁조치를 단행하였다.⁹⁾ 그러나 이러한 노력들에도 불구하고

7) 邓小平, "关于经济工作的几点意见"(1979. 10. 4), 『邓小平文选(第2卷)』, 北京: 人民出版社, 1994, pp. 194~202.

8) 오수열, 『미·중 시대와 한반도』, 부산: 신지서원, 2002, pp. 89~90. 이 문건은 덩샤오핑의 의도에 따라 당시 중국공산당 총서기였던 자오쯔양(趙紫陽) 등 5인으로 구성된 ‘당중앙정치체제개혁연구소조’(黨中央政治體制改革研討小組)가 제13기 당 대회에 제출할 목적으로 여러 차례의 내부적인 비공개 논의를 거쳐 작성한 것이었다. 이 연구소조는 당과 국가의 영도체계에 중대한 문제가 있다는 점에 공감하면서 이 문제를 해결하기 위해 7가지 분야를 검토하기로 하였는데, 그 내용은 다음과 같은 것이었다. ① 당정분리(黨政分開) 문제, ② 당 조직과 당내 민주주의 문제, ③ 권력분산(權力下方) 문제, ④ 기구개혁 문제, ⑤ 인사제도 개혁 문제, ⑥ 사회주의 민주주의 가속화 문제, ⑦ 사회주의 법제의 확립 문제가 그것이다. 이에 대해서는 오수열, “중국 정치체제개혁의 내용과 적실성.” 『中蘇研究』 통권 59호, 1993, p. 68 참조.

9) 이정남, “최근 중국의 민주화 담론에 대한 비판적 고찰: 당내 민주화론을 중심으로.” 『현대중국연구』 제10집 2호, 2009, pp. 47~48. 비록 자오쯔양이 덩샤오핑의 의도에 따라 중국 정치체제 개혁과 관련한 구상을 시작하였지만, 덩샤오핑과 자오쯔양의 정치개혁 주장에는 차이가 있다는 주장도 있다. 예컨대, “1980년대 초 덩샤오핑이 정치개혁을 주장했을 때 그 개혁은 지도체제의 개혁, 헌법 개정, 공산당 통치 하에서 감독 및 기술 검사를 담당하는 새로운 기구의 창설 등을 의미하는 것”이었으나 “1987년 제13차 당 대회에서 자오쯔양이 주장한 것은 공무원제도의 도입, 당·정 분리, 전인대의

1989년 천안문사태가 발발하면서 정치개혁과 관련한 본격적인 논의는 중단되었고, 1990년대 중반까지 침체국면에 빠져들었다. 그러다가 1997년에 개최된 중국공산당 제15기 당 대회에서 다시 정치체제 개혁문제가 제기되면서 그와 관련한 논의도 점차 활성화되기 시작하였다.¹⁰⁾

앞서 언급한 바와 같이 천안문사태 이후 중국에서의 정치개혁 논의가 약화되고 보수화되기 시작했는데, 이 점은 특히 중국공산당의 정치개혁과 관련한 언급에서 명확히 드러난다. 예컨대, 1992년에 개최된 중국공산당 제14기 당 대회와 1997년에 개최된 제15기 당 대회에서 발표된 정치보고의 내용에서 이를 확인할 수 있다. 가장 중요한 변화는 권력집중 해소나 당정분리와 같은 정치체제의 최대 문제점들에 대한 지적이 사라지고, 대신 인민대표대회제도의 개선과 공산당 영도 하의 다당합작제 발전, 기층민주의 강화 등 소위 ‘중국식 민주주의’가 강조되었다는 점일 것이다.¹¹⁾ 특히, 1997년 중국공산당 제15기 당 대회에서 제시된 정치개혁의 의제는 인민대표대회제도 하에서 민주주의의 발전, 제(諸) 민주당파¹²⁾와의 협력, 법치의 강화, 행정기구의 개혁 및 국가공무원제도의 개선, 민주적 감독체계의 개선 등이었다.¹³⁾ 장쩌민(江澤民)은 “중국 특유의 사회주의 정치를 건설한다는 것은 바로 중국공산당의 영도 하에, 그리고 인민이 주인이 되는 토대 위에서 법으로 국가를 다스려(依法治國), 사회주의 민주정치를 발전시키는 것”이라고 지적하면서 중국식 사회주의 민주정치의 핵심으로 ‘법치’를 강조하였다. 그리고 ‘依法治國’의 의미

강화, 법치의 강화 등이었다”는 것이다. 이에 대해서는 이태환, 『중국의 국내정치와 대외정책』, 파주: 한울, 2007, p. 50 참조.

10) 이계희, “중국의 정치발전과 정치개혁-직접선거 확대를 중심으로.” 『통일문제연구』 통권 제50호, 2008, pp. 165~166.

11) 조영남, 『후진타오 시대의 중국정치』, 파주: 나남출판, 2006, p. 63.

12) 중국의 정당제도는 중국공산당 영도 하의 다당합작제도를 따르고 있다. 중국에는 중국공산당 외에 중국국민당혁명위원회(中國國民黨革命委員會), 중국민주동맹(中國民主同盟), 중국민주건국회(中國民主建國會), 중국민주촉진회(中國民主促進會), 중국농공민주당(中國農工民主黨), 중국치공당(中國致公黨), 구삼학사(九三學社), 타이완민주자치동맹(台灣民主自治同盟) 등 8개의 민주당파가 있다.

13) 이태환, 『중국의 국내정치와 대외정책』, 파주: 한울, 2007, p. 59.

에 대해서 “법으로 국가를 다스린다는 말은 바로 헌법과 법률 규정에 따라 각종 경로와 형식을 통해 국가사업을 관리하고, 경제·문화사업 및 사회사업을 관리하는 것이며, 국가의 각종 사업이 모두 법에 의거해 진행되는 것이며, 사회주의 민주주의 제도화와 법률화를 점차 실현하는 것이다. 이러한 제도와 법률은 지도자가 바뀔에 따라 바뀌는 것이 아니며, 또 지도자의 견해와 관심이 바뀌었다고 해서 바뀌는 것이 아니다”고 설명하였다.¹⁴⁾ 2002년에 개최된 중국공산당 제16기 전국대표대회에서도 공산당의 통치능력(執政能力) 강화를 위한 ‘당내 민주’의 문제가 강조되었다. 장쩌민은 “당내 민주주의를 통하여 인민민주주의를 추진해야 한다”는 입장을 발표하면서, “당내 민주주의는 당의 생명이며, 당내 민주주의에 근거하여 인민민주주의를 추진해야 하고, 사회의 민주주의를 이끌어내는 모범적인 역할을 해야 한다”고 주장하였다.¹⁵⁾

제16기 당 대회 이후 출범한 후진타오(胡錦濤)체제는 장쩌민체제에서의 주요 정치체제 개혁 내용이었던 법치의 확립과 공산당의 통치능력 강화를 핵심내용으로 하는 정치체제 개혁을 추진하였다. 특히 공산당의 통치능력 강화를 위해 당내 민주주의의 확대와 반부패정책이 추진되었다. 당내 민주주의의 확대를 위한 방안으로 당 대회의 연례적인 개최, 당 지도부에 대한 당원 직접선거의 확대, 당내 표결을 통한 중요사안 결정, 당 간부 인사제도 개혁 등이 포함되었다.¹⁶⁾ 이 같은 입장은 2007년에 개최된 중국공산당 제17기 당 대회에서도 “당내 민주주의는 당의 창조적 활력과 당의 통일단결을 공고화 하는 중요한 보증이다. 당내 민주주의의 확대에 기초하여 인민민주주의를 발전시키고, 당내 화합의 증진에 기초하여 사회화합을 추진해야 한다”고 언급함으로써 재차 확인되었다.¹⁷⁾

14) 江泽民, “高举邓小平理论伟大旗帜, 把建设有中国特色社会主义事业全面投向二十一世纪.” 中共中央文献出版社, 『十五大以来重要文献选编(上)』, 北京: 人民出版社, 2000, p. 19, pp. 31~32.

15) 江泽民, 『全面建设小康社会, 开创中国特色社会主义事业新局面』, 北京: 人民出版社, 2002.

16) 조영남, 『21세기 중국이 가는 길』, 과주: 나남, 2009, pp. 115~117.

17) 胡锦涛, 『高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗』, 北京: 人民出版社, 2007. 중국공산당 제17기 당 대회에서 제시된 정치개혁의 방침과 구체적 내용에 대해서는 조영

2. 정치체제 개혁의 배경과 추동요인

개혁개방 이후 중국의 정치체제 개혁문제가 본격적으로 제기되고, 그에 따른 구체적인 조치들이 대내외적인 환경의 변화에 따라 부침을 거듭하면서도 점진적으로 추진될 수 있었던 배경과 요인은 무엇일까? 중국의 정치체제 개혁이 내포하고 있는 다양한 의도와 목적, 그리고 정치체제 개혁을 추동하는 요인들을 파악하는데 다음의 두 논의가 유용할 것으로 판단된다.

우선 중국의 정치체제 변화를 주요 영역과 추동 요인을 중심으로 검토하면서 향후 정치체제 개혁의 방향을 전망하고 있는 전성홍의 연구는 중국의 정치체제 변화를 추동하는 요인으로 “국가의 정치체제 개혁”과 “시민사회의 저항 운동”, 그리고 “해외의 체제 변화 압력” 등 세 가지 점을 들고 있다.¹⁸⁾

첫째, 중국의 정치 변화를 추동하는 하나의 장(場)으로서 국가가 주체가 되어 ‘위로부터 아래로’ 추진되는 정치체제 ‘개혁’은 궁극적으로 정권의 안정을 도모하기 위해 기존 체제가 지닌 문제점을 개선하려는 국가의 정책적 노력이라고 해석할 수 있다. 국가가 주체가 된 이러한 위로부터의 정치체제 개혁이 추진되는 배경적 요인으로는 구체적으로 문화대혁명이라는 ‘재난’을 초래했던 “기존 체제의 권력집중, 개인숭배, 관료주의 등의 문제를 해결할 필요”가 있었고, “경제개혁의 추진과정에서 소위 ‘도대의 변화에 상응하지 못하는 상부구조를 변화시킬 필요성을 느꼈기’ 때문이며, 개혁개방 이후 증대된 “사회적 불만의 주요 요인”들을 해결하는 수단으로서 정치체제 개혁이 요구되었기 때문으로 분석된다.¹⁹⁾

남, 위의 책, pp. 119~121 참조.

18) 전성홍, “중국 정치체제 변화의 회고와 전망: 주요 영역과 추동 요인.” 『한국정치학회보』 35집 4호, 2001, pp. 297~315.

19) 전성홍, 위의 논문, p. 299. 전성홍은 “위로부터 아래로 추진되는 체제 변화의 시도가 지니는 한계는 바로 개혁의 대상이 개혁의 주체가 되는 모순으로 인해 개혁이 객관적 조건에 의해 추동되기보다는 주관적 의지에 의해 자의적인 경향을 띠게 된다는 점”을 지적하고 있다. 전성홍, 위의 논문, p. 300.

둘째, 중국 역시 개혁개방 이후 각종 사회 집단들이 출현하여 국가권력에 대해 저항과 비판의 태도를 보이거나, 자신들의 권익신장을 요구하는 등 다양한 형태의 ‘운동’이 전개되어 왔는데, 이는 ‘밑으로부터 위로’의 정치적 변화를 추구하는 자생적 형태의 사회변혁 활동이라고 할 수 있을 것이다. 중국에서 사회적 불만이 증대하고, 이에 따른 사회운동이 촉진되는 원인들로는 개혁개방에 따른 가치관의 변화, 생활과 교육수준의 향상, 공업화도시화 등 현대화의 진척에 따른 정치문화의 발전, 그리고 실업부패·빈부격차 등 사회 불만을 야기하는 각종 개혁의 부작용들을 들 수 있으며, 무엇보다 “시민사회의 성장”이 중국의 정치체제 변화를 촉진하는 요인이 되고 있는 것으로 보인다.²⁰⁾

셋째, 중국의 정치체제 변화는 비단 국내의 요인에 의해서만 추진되는 것이 아니라, 서방국가 및 국제인권단체 등의 직·간접적 지원을 받는 반체제 인사들이 해외에서 중국의 민주화를 겨냥해 전개하는 각종 활동들도 정치체제 변화의 주요 요인으로 간주될 수 있을 것이다. 이는 ‘밖에서 안으로’ 압박하는 체제 변화의 ‘압력’이라고 표현할 수 있을 것이다.²¹⁾ 더불어, 반체제 인사들의 활동뿐만 아니라 중국의 대외개방과 국제사회로의 편입이 가속화되면서 중국의 민주주의와 인권문제가 국제화됨으로써 인류의 보편적 가치를 준수하라는 국제사회의 압박이 지속되고 있는 것도 중국의 정치체제 변화를 추동하는 요인으로 지적될 수 있을 것이다.

중국 정치체제의 지향성과 관련한 최근의 다양한 논의들을 검토하고 있는 김도희의 논문은 중국에서 정치체제 개혁에 대한 논의가 활발해지고 있는 원인과 배경으로 다음의 다섯 가지를 지적하고 있다.²²⁾ 첫째, 개혁개방 이후 중국이 시장경제를 수용하고 WTO 가입 등 세계의 보편적 질서 속에 편입해 가고 있는 상황에서 지속가능한 성장을 위한 경쟁력을 유지하기 위해서는

20) 전성홍, 위의 논문, pp. 302~303.

21) 전성홍, 위의 논문, p. 305.

22) 김도희, “중국 정치체제의 지향성: 최근 논의의 지평과 한계.” 『中國研究』 제38권, 2006, pp. 55~59.

경제발전을 뒷받침할 정치개혁이 불가피해지고 있다는 것이다. 둘째, 중국사회를 풍요롭게 해주고 있는 경제적 발전은 동시에 사회구조와 이익관계를 변화시킴으로써 다양하게 분출하는 사회적 요구와 엄격한 정치적 통제 사이의 마찰을 증대시키고 있는데, 이러한 문제를 해결하기 위해서 ‘자원을 권위적으로 배분하는’ 정통성 있는 정치체제의 제도화가 필요해졌다는 것이다. 이는 중국공산당 영도의 사회주의정치체제를 안정적으로 유지하는 데 있어서 반드시 해결해야 할 과제라고 할 수 있다. 셋째, 위기에 대한 대응이든 필요에 따른 조응이든 개혁개방 이후 중국에서 일련의 제도적 개혁이 시행됨으로써 중국이 지향하는 정치체제에 대한 관심이 높아지고 있다는 것이다. 예컨대, 현재 중국에서는 여전히 제한적이기는 하지만 인민이 직접 참여하는 선거가 광범위하게 실시되고 있고, 당내 민주주의와 관련한 토론도 활발하게 진행되고 있다. 넷째, 경제체제의 변화로 다양한 사회적 계층이 출현하면서 사회적 역량이 강화되고 있고, 이에 따라 지배세력의 전유물이었던 정치체제의 변화가 요청되고 있다는 것이다. 예를 들어, 기업가 집단의 급격한 성장과 중산계층의 출현, 사영기업 노동자 등 노동자의 분화, 사회단체의 확대, 정보화에 따른 대중의 등장 등이 사회적 역량을 강화시키고 있다. 다섯째, 경제발전 과정에서 상대적인 박탈감을 호소하는 계층이 집단행동을 선택하는 경우가 늘어나면서 사회적 불안정이 가중되고 있는 상황에서 사회 안정을 위한 국민통합의 기제로서 정치체제의 변화가 모색되어야 한다는 목소리가 증가하고 있다는 것이다.

이러한 논의들을 종합해 볼 때, 중국에서 정치체제 개혁과 관련한 논의가 활성화될 수 있었던 것은 개혁개방 이후 급격하게 변화하고 있는 중국의 대내외적 상황에 적극적으로 대응해야 할 필요성이 그만큼 커지고 있기 때문일 것이다. 우선, 경제체제의 전환에 따른 각종 부작용들로 말미암아 중국사회 내부로부터의 저항이 증가하면서 안정적 통치기반 유지를 위해 부분적으로나마 그들의 불만을 체제 내로 흡수해야하는 과제가 그 무엇보다 중요해지고

있다. 더불어, 중국의 대외개방정책은 중국과 국제사회의 상호의존성을 증가 시킴으로써 중국공산당과 정부가 국제사회가 요구하는 보편적인 가치와 규범들을 고려치 않을 수 없는 상황이 조성되고 있다. 결국, 중국에서의 정치체제 개혁은 통치세력인 중국공산당의 선제적 대응이라는 필요성에서 제기된 것임과 동시에 내외부적 저항에 따른 불가피한 선택이라는 측면도 강하게 작용한 결과라고 할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 중국 정치체제 개혁의 내용과 특징

지난 30여 년 동안 추진된 중국의 정치체제 개혁은 당과 정부의 관계, 중앙과 지방의 관계, 안정적인 행정제도의 확립, 엘리트 충원구조의 개선, 법치의 실현, 제한적인 정치참여의 확대 등과 같은 영역에서 추진되었다.²³⁾ 이와 관련한 주요 내용들을 개괄적으로 살펴보고, 그 특징을 정리해 보고자 한다.

1. 당과 정부의 관계 조정

주지하다시피, 중국은 1949년 중화인민공화국 수립 이후 ‘신민주주의 혁명’의 단계를 거쳐 사회주의체제로의 진입을 선언한 이후 현재까지도 여전히 사회주의 정치체제를 유지하고 있다. 이 정치체제에서 중국공산당은 집권당일 뿐 아니라 중국정치를 이끌고 있는 핵심세력이었으며, 중국공산당이 행사하고 있는 영향력은 입법·행정·사법·군사·언론 및 군중단체 등 정치사회 전반에 걸쳐 거의 절대적으로 작용해 왔다고 해도 과언이 아니다.²⁴⁾ 그러

23) “그간 중국이 정치체제 개혁의 일환으로 추진해온 대표적인 정책으로서는 당과 정부의 분리(黨政分開), 정부와 기업의 분리(政企分開), 분권화(權力下方), 대의기구(全人大) 활성화, 그리고 각종 법제화(社會主義民主 및 法制建設)를 위한 시도 등이 있다.” 전성홍, “중국 정치체제 변화의 회고와 전망: 주요 영역과 추동 요인.” 『한국정치학회보』 35집 4호, 2001, p. 300.

나 “공룡처럼 비대해진 당의 권력”²⁵⁾, 특히 카리스마적 최고지도자에게 집중된 권력의 독점이 가져오는 폐해의 심각성은 오히려 공산당의 권위와 정통성마저도 위협하는 ‘위기’를 불러오기도 했다. 문화대혁명 시기의 경험이 바로 그러한 예에 해당될 것이다.

문화대혁명이 가져다준 재난적인 위기를 넘어 국가를 정상화하기 위한 새로운 노선으로 개혁개방이 채택되면서 사회주의 현대화건설을 추진할 수 있는 당과 국가의 통치방식을 변화시키는 것이 필요했다. 앞서 살펴보았듯이 개혁개방정책은 애초부터 ‘네 가지의 기본원칙’을 전제로 하는 경제발전전략이었다. 따라서 공산당의 영도적 지위를 약화시키지 않으면서도 개혁개방의 성공적 추진을 뒷받침 할 수 있는 방안이 필요했다. 이를 위해 당정분리(黨政分離)와 권력분산(權力下方)이 제시되게 된다. 1978년 12월에 덩샤오핑은 중앙공작회의에서 “당의 영도를 강화시켜야 하며, 이를 위해 당이 모든 것에 간섭하는 과정을 개선해야 하고, 당과 정부가 분리되어 있지 않은 상황을 변화시켜야 한다. 또한 제도화와 법률화를 실시해야 하며, 이러한 법률과 제도는 영도자 개인에 따라 바뀔 수 없는 것이다”라고 주장한다.²⁶⁾ 그리고 1987년의 제13기 당 대회에서는 ‘당정분리’가 “정치개혁의 돌파구”로 제시된다.²⁷⁾

여기서 한 가지 유념할 점이 있다. 이처럼 개혁개방 초기 중국에서 ‘당정분리’가 강조되었지만, 이것은 중국공산당과 행정부를 조직과 직무의 차원에서 완전히 분리하는 것이 아니라 중국공산당 영도라는 전제 하에 당과 행정부

24) 남중호, “중국 사회주의 정치체제 하에서의 黨政관계 연구-共産黨 영도 지위를 중심으로.” 『中國研究』 제35권, 2005, p. 196. 중국 헌법은 중국공산당을 사회주의사업의 영도 핵심으로 규정함으로써 공산당이 권력을 독점적으로 행사할 수 있는 법적 권한을 부여하고 있다. 조영남, 『후진타오 시대의 중국정치』, 파주: 나남출판, 2006, p. 48.

25) 오수열, “중국 정치체제 개혁의 내용과 과제.” 『한국동북아논총』 제3집, 1996, p. 8.

26) 邓小平, “解放思想, 实事求是, 团结一致向前看”(1978. 12. 13), 『邓小平文选(第2卷)』, 北京: 人民出版社, 1994, pp. 140~153.

27) 이정남, “최근 중국의 민주화 담론에 대한 비판적 고찰: 당내 민주화론을 중심으로.” 『현대중국연구』 제10집 2호, 2009, p. 47.

간의 협조와 조화를 지향하는 직무·권한의 구분을 통해 새로운 당정관계를 구축하는 것이 전략적 목표였다는 점이다.²⁸⁾ 당정분리의 목적은 정치체제 개혁 그 자체에 있었다기보다는 경제발전을 추진하기 위한 행정분야의 효율성을 증대시키면서 더 나아가 오히려 중국공산당의 권위와 영도력을 강화하는데 궁극적 목적이 있었다고 볼 수 있다. 이는 중국의 당정관계 변화과정을 살펴보면 더욱 확연하게 드러난다.

중국에서 공산당 영도방식과 당정관계는 다음과 같은 변화과정을 겪어 왔다.²⁹⁾

1949년 중화인민공화국 수립 이후 1956년까지의 시기에는 공산당의 영도가 당 조직과 국가기관의 직능을 구분하는 방식으로 관철되면서 당위원회가 정부의 업무를 관장하지 않는 것을 원칙으로 삼았다. 이후 중국공산당은 계획경제체제의 과도한 집중시기로 평가되는 1957년에서 1965년까지 당의 일원화된 영도를 강조하는데, 이에 따라 모든 권력을 당위원회로 집중시켜 “당정 불분(黨政不分)의 당 일원화 집권방식”을 채택하게 된다. 그러나 1966년부터 10년 동안의 문화대혁명기간에는 정부의 업무는 물론 당위원회의 업무 또한 비정상적으로 전개되면서 지방정부와 기층조직에서 ‘혁명위원회(革命委員會)’라는 일원화된 지도체제를 조직하게 된다. 이 ‘혁명위원회’의 특징은 당정의 완전한 합일체(合一體)라는 것인데, 이에 따라 당 조직과 업무도 행정화되었다. 문화대혁명 말기에는 공산당의 영도적 지위가 특히 강조되는데, 예컨대 1975년 제4기 전국인민대표대회 1차 회의에서 통과된 수정 헌법에서는 “전국인민대표대회는 중국공산당 영도 하의 최고 국가권력기관”이라고 규정하였다.

중국공산당의 영도적 지위와 관련한 이러한 변화는 1978년 11기 3중전회에

28) 남중호, “중국 사회주의 정치체제 하에서의 黨政관계 연구-共産黨 영도 지위를 중심으로.” 『中國研究』 제35권, 2005, pp. 177~179.

29) 남중호, 위의 논문, pp. 181~184; 오수열, “중국 정치체제 개혁의 내용과 과제.” 『한국동북아논총』 제3집, 1996, p. 8.

서 개혁개방노선이 천명되면서 다시 변화되게 된다. 1978년 수정 헌법에서는 “전국인민대표대회는 최고국가권력기관”이라고 규정함으로써 최고국가권력기관에 대한 중국공산당의 영도적 지위를 삭제한다. 그리고 1982년에 개최된 제5기 전국인민대표대회 5차 회의에서는 국가주석제의 부활과 국가중앙 군사위원회 설치를 규정한 헌법 개정안이 통과되게 되는데, 이는 ‘국무원총리책임제’의 실시와 함께 당정분리를 위한 중요한 조치였다. 이에 따라 중국공산당은 당의 영도를 당과 정부의 직능상 분리라는 각도에서 변화를 모색하게 된다.

그러나 천안문사태로 정치적 위기를 겪은 중국공산당은 공산당의 영도적 지위에 대한 보수적 입장으로 되돌아서게 되는데, 당정 간 권한과 직무의 구분은 필요하지만 이것이 당의 영도를 약화시켜서는 안 된다는 것이었다. 이에 따라 중국공산당은 제14기 당 대회에서 통과된 당헌(黨章)에서 정부기관, 경제조직 및 문화조직에 당조(黨組) 설치를 재규정하였으며 이로써 당의 국가기관에 대한 영도를 강화시켰다. 이와 동시에 제15기 당 대회에서는 법치(依法治國)의 기본방침을 제기하면서 제도와 법률에 의한 당의 영도체계와 집권보장을 명시하게 된다. 그리고 제16기 당 대회에서부터는 당정분리보다 당내 민주화를 정치체제 개혁의 돌파구로 제시하게 된다.

2. 당내 민주주의의 확대

이상에서 살펴본 바와 같이 개혁개방 초기에는 당정분리가 주장되었으나 1989년 천안문사태로 인해 정치체제 개혁 논의가 침체되는 시기를 거친 뒤 1990년대 들어서는 오히려 정부 내의 당 건설을 강조하고 있고, 1990년대 말부터는 당내 민주주의가 중요한 정치체제 개혁의 이슈가 되었다.³⁰⁾ 권력분산이라는 측면에서 살펴보면 중앙-지방관계와 관료조직 내의 권력분산은

30) 김도희, “중국 정치체제의 지향성: 최근 논의의 지평과 한계.” 『中國研究』 제38권, 2006, p. 60.

비교적 적극적으로 추진되었으나, 당 우위의 권력집중 현상은 크게 개선되지 못한 것으로 평가된다.³¹⁾

제16기 당 대회 이후 등장했던 당내 민주화가 정치체제 개혁과 사회 민주화의 돌파구가 되어야 한다는 주장은 다음과 같은 이유에 근거하고 있는 것으로 판단되고 있다. 첫째, 중국 최대 규모의 엘리트 조직은 공산당이기에 때문에 정치체제 개혁이 제대로 추진되기 위해서는 공산당 내부로부터 중국의 민주화를 추진해야 한다는 것이다. 둘째, 중국공산당은 중국 내의 유일한 집권당으로서 정치권력을 장악하고 있기 때문에 정치체제 개혁이 공산당을 통하지 않고서는 불가능하다는 것이다. 셋째, 안정적인 정치체제 개혁이 추진되기 위해서는 정치체제 개혁의 주도권이 공산당에 있어야 한다는 것이다. 넷째, 정치체제 개혁의 효율성이라는 차원에서 당내 민주주의는 다른 영역에서의 개혁에 비해 상대적으로 추진이 용이하다는 것이다.³²⁾

이처럼 제16기 당 대회 이후 중국 정치체제 개혁의 핵심적 이슈가 된 중국 공산당 내부의 민주주의 확대의 문제는 당면한 중국 정치체제 개혁의 내용을 살펴보면 있어서 간과할 수 없는 문제라고 판단된다. 중국공산당이 당내 민주주의의 확대 문제를 제기한 것은 권력 집중과 부패에 대한 심각성 때문이었는데, 이는 개혁과정에서 관료들의 권력남용과 부패가 당의 정당성을 약화시키고 있다고 인식했기 때문이다. 이 논의는 당위원회와 중앙, 그리고 지도자에게로의 과도한 권력 집중을 막고 당 강령과 감독의 강화, 대중노선의 수행, 그리고 민본원칙을 민주주의의 사회주의적 본질에 기반해 수행함으로써 당의 리더십을 개선해야 한다고 주장한다.³³⁾

중국공산당은 제16기 당 대회와 제17기 당 대회에서 당내 민주주의를 실현

31) 전성홍, “중국 정치체제 변화의 회고와 전망: 주요 영역과 추동 요인.” 『한국정치학회보』 35집 4호, 2001, p. 300.

32) 이정남, “최근 중국의 민주화 담론에 대한 비판적 고찰: 당내 민주화론을 중심으로.” 『현대중국연구』 제10집 2호, 2009, pp. 49~51.

33) 김도희, “중국 정치체제의 지향성: 최근 논의의 지평과 한계.” 『中國研究』 제38권, 2006, p. 60.

하기 위한 구체적인 방향으로 당원의 주체적 지위를 존중하고 민주적 권리를 보장한다는 점을 강조하면서 당내 선거제도의 개혁, 당내 감독제도 강화, 당위원회 의사제도(議事制度) 및 정책결정제도의 개혁, 당대표대회제도 개혁, 당무공개제도 등을 중심으로 한 제도적 완비를 주장하였다. 이에 따라 제16기 당 대회 이래 중국공산당이 제시하고 추진해 온 당내 민주화를 위한 정책적 시도들은 당무공개제도 추진, 당대표대회의 상임제도를 포함한 당대표대회제도의 완비, 당위원회 표결제도를 포함한 당내 정책결정구조의 개선, 상임위원회의 당위원회에 대한 업무보고제도 확립, 당 대표와 지도부에 대한 경쟁 선거를 포함한 당내 선거제도의 완비 등이었다.³⁴⁾

이와 같은 당내 민주주의의 확대를 통한 사회 민주화의 추진은 현재 중국의 정치개혁 경로에 대한 논의에서 주류 담론으로 자리하고 있다. 이 같은 시각은 중국사회에서 상대적으로 정치적인 소질이 높고 조직화 수준이 높은 엘리트 집단이 공산당 내부의 민주적인 개혁을 통하여 공산당의 통치능력을 강화하고 동시에 사회 민주화 추진을 위한 모범이 되도록 함으로써 이를 사회의 민주주의 발전으로 전환시키겠다는 구상이다. 또한 공산당 개혁을 통하여 공산당이 개혁과정을 주도하고 정치 사회적인 안정을 유지하면서 정치체제 개혁을 추진하겠다는 의지의 반영이라고도 볼 수 있다.³⁵⁾ 현재의 후진타오-원자바오체제도 집권 초반부터 지금까지 “당내 민주를 발전시켜 인민 민주를 추진한다”(以党内民主推进人民民主)는 정책을 일관되게 유지하고 있다.

34) 이정남, “최근 중국의 민주화 담론에 대한 비판적 고찰: 당내 민주화론을 중심으로.” 『현대중국연구』 제10집 2호, 2009, pp. 54~59; 안치영, “2011-2012년 중국의 지방 지도부 교체와 당내 민주.” 『동아시아브리프』 제6권 제3호, 2011, p. 25. 2009년 제17기 4중전회에서 당내 민주주의의 제도화와 관련한 내용을 담은 <새로운 정세 하에서 당 건설 강화와 개선을 위한 약간의 중대 문제에 관한 중국공산당 중앙의 결정(中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定)>이라는 문건이 통과되는데, 이 문건은 중국공산당 당내 민주주의의 제도화를 선언한 핵심 문건으로 평가되고 있다. 그러나 이 문건은 ‘당의 영도제도 견지와 개선, 당원의 주체적 지위와 민주적 권리 보장, 당대표대회제도와 당내 선거제도 개혁, 당의 집중통일의 옹호’ 등의 내용을 담고 있지만, 구체적인 제도화 방안이 제시되지 않은 추상적 선언 수준이다. 이홍규, “왕귀이슈(王貴秀)의 ‘社會主義民主’의 실현을 위한 정치체제개혁론.” 『동아시아브리프』 제6권 제3호, 2011, pp. 45~46.

35) 이정남, 위의 논문, pp. 63~64.

3. 행정·인사제도의 개혁

중국의 정치체제 개혁에서 ‘법제(法制) 진전화’ 정책이라는 이름으로 규범화되고 있는 전국인민대표대회(이하, 전국인대)와 각급 지방인민대표대회(이하, 지방인대)의 역할 강화 및 공무원과 간부 인사제도의 개혁은 대의기구의 위상 강화와 엘리트 충원구조의 개선이라는 차원에서 특히 주목되는 점이다.

우선 중국은 “1978년 이후 지금까지 모두 다섯 차례(1982년, 1988년, 1993년, 1998년, 2003년)에 걸쳐 정부 구조 및 인원의 대규모 조정을 시도했는데, 개혁의 초점은 초기의 단순한 기구 통폐합과 인원 축소에서 점차 정부 기능의 재조정과 그것에 근거한 기구 및 인원 조정”으로 바뀌었다. 또한 “국가공무원제도와 공산당 간부제도 개혁을 주요 내용으로 하는 인사제도 개혁도 추진되었다. 1993년에는 <국가공무원제도임시조례>(国家公务员制度暂行条例)가 제정됨으로써 1994년부터 공무원제도가 공식 실시되었다.” 공산당 간부제도에 있어서는 각 지방의 인사권을 대폭 확대하고, 공산당이 관리하는 직무 범위를 축소함으로써 많은 사회단체와 경제조직이 공산당으로부터 독립적인 인사권을 갖게 되었으며, 고위 간부의 인사에 있어서도 공채 범위를 확대하고 고위직 간부 선거에서도 제한적인 경쟁선거제도(差額選舉)를 도입했다. 이러한 행정·인사제도의 개혁을 제도화하기 위해 법치(依法治國)가 강조되었는데, 앞서 살펴본 바와 같이 1997년 제15기 당 대회에서 법치를 국가의 기본 정책으로 공식화하고, 1999년 헌법 개정에서는 이를 전문에 명시하였다. 그리고 법치를 뒷받침하기 위해 의회의 역할을 하는 전국인대와 지방인대의 역할이 강화되었는데, 1980년대 중반까지 공산당과 정부의 거수기 역할을 하던 전국인대와 지방인대가 중요한 몇 가지 법률을 제외한 나머지 법률에 대한 자율적 입법권을 갖게 되었고, 중앙 정부와 지방 정부에 대한 감독활동도 크게 강화되었다. 전국인대와 각급 지방인대는 1991년 중국공산당 중앙의

공식결정, 즉 인대는 헌법, 정치 법률, 매우 중요한 경제 및 행정 법률 등 ‘중요한 몇 가지 법률’을 제외한 나머지 법률에 대해 독자적으로 법안을 입안하고 심의할 수 있는 권한을 갖는다는 결정에 의해 제한적인 자율적 입법권을 보장 받게 된 것이다. 이에 따라 인대의 입법 건수가 급격히 증가했다. 이밖에 일반 국민들도 1990년에 제정된 <행정소송법>과 1991년 제정된 <행정재심조례>(行政复议条例, 1999년 행정재심법으로 바뀜)에 근거하여 정부의 부당한 행위에 대해 재심을 청구하거나 소송을 제기할 수 있게 되었다.³⁶⁾

다음으로 당과 정부의 인사제도 개선은 엘리트 충원구조의 변화로 이어지고 있다. 중국은 1949년 이후 현재까지 당-국가체제(party-state system)를 유지하고 있어서 정치 엘리트가 국가 및 사회의 변화과정에서 갖는 주도성이 매우 높기 때문에 정치 엘리트에 대한 분석은 중국정치 연구에서 매우 중요하다고 할 수 있다.³⁷⁾ 단적으로 중국에는 아직까지 민주적인 선거제도나 다당제가 온전하게 도입되지 않았고, 그래서 일반 국민들이 중요한 정책 결정에 직접적이고 의미 있게 참여하기는 쉽지 않다. 대신 소수의 통치 엘리트가 주요 정책을 결정한다. 엘리트 정치의 변화가 중국 정치체제 개혁의 과정과 결과를 보여주는 가장 대표적인 예가 될 수 있는 것은 이 때문이다.³⁸⁾

특히, 중국정치가 여전히 중국공산당 우위의 권력독점구조를 유지하고 있다는 점에서 중국공산당 주요 간부의 구성이 변화되고 있다는 것과 권력승계 문제를 비롯한 엘리트 정치가 제도화되어 가고 있다는 점은 주목되는 대목이다. 우선, 개혁개방정책 실시를 기점으로 전문 기술관련 전공자들의 중국 정치 엘리트 진출이 가속화된 것으로 나타나고 있다. 예컨대, 중국공산당 창당부터 2002년 제16기까지의 중앙위원회 구성원들에 대한 분석에 따르면,

36) 조영남, “중국정치 개혁의 특징과 내용, 그리고 전망.” 『진보평론』 제18호, 2003, pp. 23~28; 조영남, 『후진타오 시대의 중국정치』, 파주: 나남출판, 2006, pp. 40~42 참조.

37) 김태호, “중국 정치엘리트 연구.” 정재호 편, 『중국정치연구론: 영역, 쟁점, 방법 및 교류』, 서울: 나남출판, 2000, pp. 31~68. 일반적으로 중국 정치 엘리트는 “주요 당·정·군 지도자”로 규정할 수 있다. 김태호, 같은 논문, p. 33.

38) 조영남, “중국정치 개혁의 특징과 내용, 그리고 전망.” 『진보평론』 제18호, 2003, p. 16.

자연과학·재정·경제·응용과학 등을 전공한 소위 ‘기술관료(technocrat)’는 개혁개방 이후인 제12기 중앙위원회부터 급속하게 증가하게 된다.³⁹⁾ 이는 1980년부터 덩샤오핑 등에 의해 주도된 새로운 간부 정책(幹部四化), 즉 공산당에 대한 높은 충성심(革命化)과 더불어 더 젊고(年輕化), 더 전문화되어 있고(專業化), 더 학력이 높은(知識化) 이들을 간부로 집중 육성한다는 방침과 관련된 것으로 판단된다. 그러나 이러한 증가 추세는 제15기와 제16기에는 감소 추세로 돌아서는데 이것은 인문학이나 사회과학 등을 포함하는 기타 전공자들의 증가 추세와는 대조를 이룬다.⁴⁰⁾

또한 1949년 이후 중국정치에서의 권력이양이 대부분 심각한 정치적 혼란과 권력투쟁을 동반하였던 것에 비해 장쩌민에서 후진타오로의 권력승계 과정은 지금까지와 달리 안정적이고 평화적으로 이루어짐으로써 ‘권력의 분산화’와 ‘정치과정의 제도화’의 방향으로 나아가고 있다는 것을 보여주고 있다.⁴¹⁾

39) 소위 ‘기술관료’는 대학에서 자연과학·재정·경제·응용과학 등의 전공을 공부하고, 정부의 경제 부문이나 혹은 산업 부문과 공장 등에서 주요 경력을 쌓은 이들을 지칭하는 분류이다. 주장환, “개혁·개방 이전과 이후 시기, 중국 정치 엘리트에 대한 비교 분석.” 『국제지역연구』 제11권 제3호, 2007, p. 408. 이러한 기술관료(technocrat)의 분류는 개혁개방시기 중국 정치 엘리트의 기술관료화를 주장하고 있는 대표적인 학자인 리청(Li cheng)과 화이트 린(White Lynn)이 제시한 것이다. 기술관료는 기존의 혁명간부와는 여러 가지 점에서 다른 특징을 보여주고 있다. 이들은 우선 중국 개혁 정책의 최대 수혜자로서 개혁 정책을 적극적으로 지지한다. 또한 이들은 빠른 경제 성장과 대규모 기술 프로젝트 추진에 강한 의욕을 보이고 있다. 그뿐 아니라 기술관료들은 이전 혁명간부들에 비해 나이가 적고 경제발전 정책을 추진하는 데 필요한 전문 지식(기술)과 실무 능력을 갖추고 있다. 마지막으로 기술관료들은 정책 결정과정에서 특정 이념보다는 전문 지식과 실용성을 강조한다. 이런 특징으로 인해 기술관료는 중국이 개혁개방 정책을 중단 없이 추진하도록 만든 핵심 지지세력의 역할과 함께 중국이 급속한 경제발전을 성공적으로 추진할 수 있도록 한 핵심 추진세력으로서의 역할을 수행할 수 있었던 것으로 평가되고 있다. 조영남, 위의 논문, p. 23.

40) 주장환, 위의 논문, p. 415, p. 421.

41) 조영남, “중국정치 개혁의 특징과 내용, 그리고 전망.” 『진보평론』 제18호, 2003, pp. 16~17. 샴보(David Shambaugh)는 장쩌민 시기의 엘리트 정치가 “좀 더 합리적이고 정상적이며 예측 가능하게 되었다”고 평가한다. 이에 대해서는 David Shambaugh, “The Dynamics of Elite Politics during the Jiang Era.” *The China Journal*, no. 45, 2001, pp. 101~111 참조. 한편 디트머(Lowell Dittmer)는 개혁기 중국의 비공식 정치(informal politics)에서는 파벌정치가 중요하며, 인치(人治), 강한 지도자에 의한 통치는 지금도 지속되고 있다고 주장하면서도 개혁기 비공식 정치에 중요한 변화가 있었다는 사실은 인정하는데, 비공식 정치에서 파벌은 단지 행동의 단위일 뿐이며 마오쩌둥시기처럼 이데올로기 정치가 정치를 주도하는 것이 아니라는 것이다. 또한 이전과는 달리 개혁기 파벌주의는 주로 정책 쟁점을 중심으로 전개되고 있다고 평가한다. 이에 대해서는 Lowell Dittmer,

4. 사회주의 민주(社會主義民主)의 법제화와 정치참여의 확대를 통한 기층 민주의 강화

중국은 사회주의 원리에 입각하여 공산당 영도, 민주집중제, 인민대표제도를 채택하고 있으며, '사회주의 민주'를 실현한다고 주장하고 있다. 그러나 현재 중국이 사용하고 있는 '민주' 즉 중국과 같은 사회주의 정치체제에 있어서 '민주'의 의미는 우리들이 인식하고 있는 '민주'의 개념과는 그 원리상 동일하지 않으며 그들이 내세우는 '민주'원리는 실질적으로 중국식 '사회주의 민주' 개념이라고 할 수 있다.⁴²⁾ 중국공산당이 주장하고 있는 사회주의 민주 제도란 사회주의적 민주원칙을 국가의 제도와 법률로 전환시키고, 국민의 민주적 권리를 특별히 국가를 관리하는 권리의 가장 중요한 요소로 삼는 것이다. 그리고 이를 통해 국가의 제도와 법률의 형식을 명확하게 할 뿐만 아니라 나아가 이를 계통화·규범화하여 여기에 불가침의 권위를 지니도록 하는 것이다.⁴³⁾

그런데 중국에서의 사회주의 민주 논의는 서구 유럽에서 보여 지는 의회와 선거체계를 통한 전통적 사회민주주의의 실현을 염두에 둔 것이라고 보기는 어렵다. 중국공산당과 주류 지식인 그룹이 주장하고 있는 사회주의 민주는 공산당 통치하에서 경제성장과 사회 안정을 동시에 가져다주면서도 여러 가지 영역의 변화를 수반하는, 단일정당이 우세한 민주적 사회주의로의 변화를 말하는 것이다.⁴⁴⁾

"The Changing shape of Elite Power Politics." *The China Journal*, no. 45, 2001, pp. 53-67; Lowell Dittmer, "Chinese Informal Politics." *The China Journal*, no. 34, 1995, pp. 1-34; Lowell Dittmer and Yu-Shan Wu, "The Modernization of Factionalism in Chinese Politics." *World Politics*, vol. 47, no. 4, 1995, pp. 467-494 참조. 중국의 지도부 선출과정에 대한 역사적 고찰은 최만원, "중화인민공화국의 지도부 선출과정을 통해 본 중국 정치개혁의 전망." 『한국동북아 학회·호남정치학회 공동 학술회의 자료집』 (2011. 1. 27), pp. 44-58 참조.

42) 남종호, "중국 사회주의 민주이론 분석." 『국제지역연구』 제14권 제3호, 2010, pp. 157-158.

43) 严兰绅, 『当代中国改革大辞典』, 北京: 中国社会科学出版社, 1992, p. 33. 오수열, 『미·중 시대와 한반도』, 부산: 신지서원, 2002, p. 94의 각주 21에서 재인용.

44) 김도희, "중국 정치체제의 지향성: 최근 논의의 지평과 한계." 『中國研究』 제38권, 2006, p. 59.

중국에서의 사회주의 민주가 지니고 있는 특질은 다음과 같이 요약할 수 있다.⁴⁵⁾ (1) 생산수단의 공유제와 전체인민의 권익옹호, (2) 권익을 향유할 수 있는 다수인민의 범주 확정 즉 노동자·농민·지식인·애국자, (3) 물질적 혜택을 확대하고 이를 실질적으로 보장하는 것, 즉 헌법이 보장하고 있는 언론·출판·집회·결사·여행·시위·종교 신앙 등의 자유를 보장하고 경제·문화·교육 등의 제반 사업을 영위할 권리의 획득, (4) 전체인민의 근본 이익은 일치한다는 전제 아래 입법·사법·행정의 권력기구가 지향하는 목표가 일치하며 이를 중국공산당이 영도한다는 것, (5) 공민의 권리와 의무는 통일된다는 점, 즉 사회주의제도에서는 어떤 사람도 단지 의무만을 지닐 수 없고 권리만을 누릴 수 없다는 것이다.

한편 중국에서는 개혁개방 이후 기층 선거제도 개혁을 통해 국민들의 참여의 폭을 확대하는 조치가 진행되어 오고 있다. 예컨대, 1982년부터는 인민대표대회 대표의 직접선거의 실시 범위를 현(縣)급까지 확대하였을 뿐만 아니라, 1982년 수정된 헌법에서 촌민위원회를 기층자치조직으로 규정함으로써 촌민위원회에 법률적 지위를 부여하였고, 1988년 <촌민자치조직법시행령> (村民自治组织法试案)이 통과되면서 전국적인 수준에서 직접선거를 통해서 농촌지역의 기층자치조직인 촌민위원회 간부를 선출하기 시작하였다. 그 후 직선제에 기초한 정치참여는 <촌민위원회조직법>이 공식 통과된 1988년을 전후로 하여 도시지역 기층 자치조직인 사구주민위원회(社區居民委員會)로 확대되어 실시되기 시작하였고, 기층 행정조직인 향진(鄉鎮)장의 선출에도 직선제가 실시되기 시작하였다. 특히 2004년을 전후로 하여 일부지역에서 향진 당 조직과 촌 당 지부조직의 간부 선출에도 직선제를 도입함으로써, 직선제의 실시 범위가 기층사회의 행정조직 기관장뿐만 아니라 인민대표대회 대표, 당 조직의 간부, 촌민위원회나 사구주민위원회 간부의 선출로까지

45) 严兰坤, 『当代中国改革大辞典』, 北京: 中国社会科学出版社, 1992, pp. 31~32. 오수열, 『미·중 시대와 한반도』, 부산: 신지서원, 2002, pp. 102~103에서 재인용.

광범위하게 실행되고 있는 상황이다. 중국공산당은 제16기 중앙위원회 제4차 전체회의에서 <당의 집권능력 건설 강화를 위한 결정>(中共中央关于加强党的执政能力建设的决定)을 통하여 기층 당 조직 영도집단의 직접선거의 범위를 점진적으로 확대할 것을 언명함으로써 당원들의 직접선거를 통한 당 조직 간부 선출의 확대 방침을 공식화하였다.⁴⁶⁾

5. 중국 정치체제 개혁의 특징

지금까지 살펴본 중국의 정치체제 개혁은 크게 보아 두 가지 특징을 보여주고 있다.⁴⁷⁾

첫째, 모든 정치체제 개혁은 공산당의 영도적 지위의 유지를 전제로 한 위로부터의 점진적인 개혁이었다. 이것은 사회주의, 프롤레타리아 독재, 공산당 영도, 맑스-레닌주의와 마오쩌둥 사상 견지라는 ‘네 가지 기본원칙’으로 제시되었고, 그 중에서 공산당 영도가 가장 중요한 원칙으로 간주된 것에

46) 이정남, “기층민주주의 발전과 정치적 의의-선거개혁을 중심으로.” 『민족연구』 제38권, 2009, pp. 120~121, pp. 126~127. “선거를 통한 지방자치 및 민주정치 실시는 기층조직의 재건과 아울러 농민 불만을 해소하고 그들의 지지를 확보하는 데 도움이 되는 것”이며, “새로운 환경에 적극적으로 대처할 수 있는 유능한 인재를 기층엘리트로 충원하여 기층사회의 발전을 도모함으로써 정권의 정통성을 확보” 할 수 있고, “또한 기층선거를 통해 대외적인 선진 효과도 꾀할 수 있다”는 점에서 중국 지도부가 적극적으로 기층 선거개혁을 추진한 의도를 파악할 수 있을 것이다. 진성홍, “중국 정치체제 변화의 회고와 전망: 주요 영역과 추동 요인.” 『한국정치학회보』 35집 4호, 2001, pp. 300~302.

47) 이에 대해서는 조영남, “중국 ‘후진타오(胡錦濤)-원자마오(溫家寶)체제’의 등장과 정치 개혁: 현황과 전망.” 『현대중국연구』 제6집 1호, 2004, pp. 227~228; 조영남, 『후진타오 시대의 중국정치』, 파주: 나남출판, 2006, p. 27; 이태환, 『중국의 국내정치와 대외정책』, 파주: 한울, 2007, p. 59, p. 71; 진성홍, 위의 논문, p. 300 참조. 많은 중국학자들은 이러한 중국 정치체제 개혁의 특징을 ‘신권위주의론’(新權威主義論)으로 바라보면서, 중국 정치체제 개혁을 옹호하고 있다. “이에 따르면, 급속한 경제발전을 추구해야 하는 중국 상황에서는 정치적 안정이 무엇보다 필요하고, 개혁개방 정책을 제대로 추진할 수 있는 효율적이고 강력한 정부를 수립하는 것이 중요하다. 그런데 정치적 안정을 위해서는 공산당의 일당지배가 유지되어야 한다. 다만 지나친 권력집중과 개인숭배 등 이전의 문제점은 개혁되어야 한다. 동시에 효율적이고 강력한 정부를 만들기 위해서는 행정개혁과 인사개혁을 실시해야 하며, 이것이 정치개혁의 중심이 되어야 한다. 대신 권력구조 개편이나 국민의 정치참여 확대 등과 같은 ‘민주화 개혁’은 중국 경제가 일정 정도 수준에 도달한 이후에, 그것도 공산당 주도 하에 점진적이고 질서정연하게 추진되어야 한다.” 조영남, “중국정치 개혁의 특징과 내용, 그리고 전망.” 『진보평론』 제18호, 2003, p. 10.

서 잘 알 수 있다. 이에 따라 삼권분립, 다당제 등 권력구조 개편과 관련된 개혁은 처음부터 배제되었고, 직접선거 실시 등 국민의 정치참여를 보장하는 정치체제 개혁은 극히 제한적으로만 추진되었다. 예컨대, 의미 있는 정치체제 개혁의 하나로 평가되고 있는 전국인대의 역할 강화도 체제 내에서 당-국가 권력에 대한 견제라는 차원보다는 체제의 효율성 증대라는 차원에서 그 역할이 점진적으로 확대되어 왔다. 따라서 중국의 정치개혁은 현실 사회주의 제도의 결점을 보완하고자 하는 것으로, 사회 생산력 발전과 인민의 요구에 대응하지 못하는 구체적인 제도와 체제를 개혁하는 것이지 그것이 결코 사회주의의 근본 체도를 변질시키는 것이 아니라는 것이다.⁴⁸⁾ 중국에서는 중국공산당의 통제를 벗어난 어떠한 정치체제 개혁 논의나 세력 형성도 허용하지 않고 있다. 이것은 중국공산당이 정치체제 개혁을 주도함으로써 혹시 있을지도 모를 다른 세력의 도전을 허용하지 않고, 동시에 개혁 이후에도 공산당 지배체제를 유지하려는 의도로 볼 수 있다. 우리는 이 점에서 중국 지도부가 추진하고자 하는 정치체제 개혁의 본질을 정확히 이해해야 할 필요가 있다.

둘째, 중국의 정치체제 개혁은 경제발전을 위한 보조 수단으로서 그 방향과 내용이 결정되었다. 즉 정치체제 개혁은 처음부터 정치민주화를 위해 추진된 것이 아니라, 경제발전을 위해 필요한 정치체제를 갖추기 위해 추진된 것이었다. 그래서 효율적 행정체제 수립을 위한 행정개혁과 유능한 통치엘리트 충원을 목표로 하는 인사개혁 등 경제발전을 추진하는 데 필요한 내용이 정치체제 개혁의 핵심내용이 되었다. 다시 말해 중국의 정치체제 개혁은 경제개혁과 정치적 안정을 위한 제도적 골격의 조정을 지속적으로 진행하는 한편, 사회경제적 발전으로 인한 급격한 변화를 수용하는 것에 초점을 둔 것이었다. 이처럼 중국의 정치체제 개혁이 경제개혁을 위한 보조 수단 내지 시민사회 요구에 대한 미봉적 성격에 불과한 것으로서 상황에 따라 매우 유동적이었기 때문에,

48) 王康宁, "继续推进政治体制改革," 董郁玉·施瀛海 共编, 『政治中国』, 北京: 今日中国出版社, 1998, p. 18.

중국의 정치체제 개혁이 지속적이기보다는 단절적이고, 발전적이기보다는 파행적인 양상을 보인다고 할 수 있다.

IV. 결론

현대 중국정치를 연구하는 학자들이 관심을 갖는 주요한 이슈 중의 하나는 개혁개방 이후 중국의 정치체제 변화에 관한 것이다. 이는 전체주의적 성격의 기존 중국정치가 개혁개방 이후 어느 정도 체제 변혁적 성향을 보여주고 있는지, 어떤 특징을 지니는지, 그리고 어떤 방향으로 나아갈 것인지 등에 관한 의문들이라고 할 수 있다. 많은 학자들이 중국의 정치체제도 궁극적으로 변화가 불가피하다는 데는 대체적으로 동의하고 있지만 언제 어떠한 형태로 변화될 것인가를 예측하기는 여전히 어렵다.⁴⁹⁾ 실제 개혁의 진전 상황을 보더라도, 덩샤오핑의 경제개혁은 장쩌민시기를 거쳐 후진타오시기에 이르기까지 나름대로 성공을 거둔 것으로 평가되고 있지만, 정치적인 개혁은 근본적인 진전을 보여주지 못하고 있으며 전망도 아직은 불투명한 것으로 평가된다.⁵⁰⁾

앞서 살펴보았듯이, 현재 중국은 “여전히 마르크스·레닌주의와 마오쩌둥 사상 및 덩샤오핑이론을 중국사회주의의 근간으로 삼고 있으며, 서구식 복수 정당제나 대의제 민주주의에 대해서는 강한 거부감을 드러내고 있다. 다만, 전국인대의 입법기능과 행정부에 대한 감독기능의 강화, 당정 기구 개편,

49) 전성홍, “중국 정치체제 변화의 회고와 전망: 주요 영역과 추동 요인.” 『한국정치학회보』 35집 4호, 2001, pp. 297~298.

50) 이태환, 『중국의 국내정치와 대외정책』, 파주: 한울, 2007, p. 46, p. 59. 그러나 덩샤오핑의 경제개혁이 몇 가지 차원에서 정치적인 변화를 초래했다는 점을 경시할 필요는 없을 것이다. 첫째, 지도부 내의 세대 간 차이와 정책을 둘러싼 성향의 차이, 파벌 간의 대립 등 복합적 갈등요인들이 천안문사태를 계기로 표면화되었다. 둘째, 공산당의 권위와 영향력이 쇠퇴하면서 당의 지도를 받는 정부의 정책 결정에 대한 권한이 증대하였다. 셋째, 중앙과 지방의 관계에서도 지방의 권한이 증대되고 있다. 넷째, 당과 정부 등 국가기관의 경제 전반에 대한 통제가 약화되고 사회에 대한 통제력과 권위도 많이 줄어들었다. 이태환, 같은 책, pp. 46~47.

행정 간소화 등과 같은 경제개혁을 뒷받침해주면서 현 정치체제를 유지할 수 있는 범위 내에서 제한적인 제도개혁을 추진하고 있다.”⁵¹⁾

그럼에도 불구하고 중국의 정치체제 개혁은 개혁개방 전후시기를 비교해 보았을 때, 여러 가지 측면에서 의미 있는 변화들이 감지되고 있다. 중국의 정치체제 개혁은 중국공산당 영도 하의 사회주의 정치체제를 유지·발전시키는 것을 목적으로 하고 있고, 공산당이 주도하는 위로부터의 개혁이라는 특징을 분명하게 보여준다. 따라서 중국공산당 지도부와 정치 엘리트들이 정치체제 개혁에 대해 어떠한 지향성을 갖느냐하는 문제가 대단히 중요하다고 할 수 있다. 최근의 여러 가지 자료들을 종합해 보았을 때 중국 정치 엘리트의 민주주의 발전에 대한 의지는 매우 보편적인 현상이라고 판단된다. 물론 앞서 살펴본 바와 같이 그들이 말하는 민주가 ‘중국적 특색을 갖는 사회주의 민주’라는 사실은 두말할 필요가 없다.

그럼에도 불구하고 향후 중국이 사회변화에 능동적으로 조응하는 정치체제 개혁을 추진할 것이라고 전망하는 것이 허무맹랑한 것은 아니라고 판단된다. 예컨대, 중국의 정치 엘리트와 지식인들은 ‘중국적 특수성’이라는 전제를 다는 경우가 많지만 민주주의가 인류의 보편적인 가치라는 점에 대체적으로 동의하고 있다. 2005년 10월 국무원이 발행한 <중국민주정치건설백서>(中国民主政治建设白皮书)는 민주주의는 인류 정치문명의 발전성과이며 세계 인민의 보편적인 요구라고 명시함으로써, 그동안 계급지배의 형식 혹은 통치 형식으로 민주주의를 간주해온 시각을 교정하였다.⁵²⁾ 원자바오(溫家寶)총리 역시 2006년 이래 각종 연설에서 체제와 계급을 초월한 민주주의의 보편적인 가치를 강조하고 있다.⁵³⁾ 또한 중국의 학자들은 보다 구체적으로 중국의

51) 남중호, “중국 사회주의 정치체제 하에서의 黨政관계 연구-共産黨 영도 지위를 중심으로.” 『中國研究』 제35권, 2005, p. 189.

52) 2005년 10월에 발표된 <중국민주정치건설백서>(中国的民主政治建设白皮书)의 전문은 중국 포털사이트 新华网, http://news.xinhuanet.com/politics/2005-10/19/content_3645697.htm(검색일: 2011. 2. 23) 참조.

53) 원자바오총리의 각종 연설에 대해서는 “温家宝: 青年要继承五四传统温家宝五四青年节看北京师范大学”

정치개혁에 대한 장기적인 플랜을 모색하기 시작하였다. 중국의 중앙공산당 학교(中共中央黨校)의 교수들은 2007년 10월 <중국정치개혁연구보고>(中国政治改革研究报告)라는 단행본을 출간하여, 중국이 2010년부터 2020년 사이에 낮은 수준의 민주화를 달성하고, 2020~2040년에 중등 수준의 민주주의의 발전을 이룩한 후, 2041~2060년에 발전된 수준의 민주주의에 도달할 것이라는 정치개혁 일정을 제시하고 있다.⁵⁴⁾

1990년대 이후 중국에서는 ‘사회주의적 민주주의론’, ‘신권위주의론’, ‘자문형 법치국가론’과 ‘협력주의국가론’을 포함한 ‘제3의 길’, ‘자유민주주의론’ 등 다양한 정치체제 개혁 논의가 진행되고 있다. 이들 논의 중에서 ‘사회주의적 민주주의론’과 ‘신권위주의론’이 중국공산당 지도부와 중국 국내 지식인의 지지도 면에서 주류적 견해라고 평가되고 있다.⁵⁵⁾ 중국 국내 지식인들의 중국의 정치체제 개혁과 민주주의에 관한 다양한 관점들 중에 대표적인 것들

生”, 『新华网』(2006-5-4); “温家宝再谈乡镇直选温家宝访欧前接受欧洲媒体采访”, 『中国新闻网』(2006-9-6); “温家宝谈社会主义初级阶段的历史任务和对外政策”, 『新华网』(2007-2-27); “全国人大开幕温家宝作政府工作报告(全文)”, 『人民网』(2007-3-5) 등 참조. 최근 원자마오 총리가 주장한 정치개혁의 내용과 그에 대한 평가에 대해서는 조영남, “원자마오(溫家寶) 총리의 정치개혁 주장: 내용과 평가.” 『동아시아브리프』 제6권 제1호, 2011, pp. 21~28 참조.

54) <중국정치개혁연구보고>와 관련된 내용은 周天勇·王长江·王安岭, 2007: 2; “中央党校专家较高水平政治民主需60年”, <http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=125351>(검색일: 2011. 2. 23) 참조.

55) 조영남, 『후진타오 시대의 중국정치』, 파주: 나남출판, 2006, pp. 55~105 참조. 한편 김도희의 연구는 중국의 정치체제가 어떤 지향을 가질 것인가와 관련된 구체적 전략과 내용을 가지고 있는데 개의 논의를 분석하고 있는데, 그것은 사회민주주의(social democracy)논의, 자문형 법치체제(consultative rule-of-law regime)논의, 합작주의(collaborate regime)논의, 혼합체제(mixed or hybrid regime)논의이다. 김도희는 이들 논의 중에서 사회민주주의, 자문형 법치, 합작주의 논의는 권위주의의 범위를 벗어나지 못하고 있으며 기존의 국가통제의 약점을 보완하기 위해 연성권위주의(Soft Authoritarianism)의 특성을 통한 권력의 정통성 확보와 현대화 과정에서 국가건설을 위한 강한 정부를 강조하고 있는 반면, 혼합체제 논의는 탈권위주의 지평에서 정부권한에 대한 통제와 기층에서의 민주적 맹아에 주목하고 있다고 평가한다. 김도희, “중국 정치체제의 지향성: 최근 논의의 지평과 한계.” 『中國研究』 제38권, 2006, pp. 53~76. 또 다른 연구는 중국공산당의 의회 수용가능하면서 당내 민주화를 사회의 민주주의로 연결할 수 있는 대안으로서 중국학자인 鄭永年(2008)이 싱가포르의 통치방식을 벤치마킹해 제기한 ‘인민대표대회(인대)를 통한 공산당의 영도’ 즉 당내 민주화를 통하여 민주적으로 훈련된 우수한 당원들을 양성하고 이들을 인대에 진입시켜 이들이 인대를 장악하여 통치하도록 하는 방식에 주목할 필요가 있다고 주장한다. 이정남, “최근 중국의 민주화 담론에 대한 비판적 고찰: 당내 민주화론을 중심으로.” 『현대중국연구』, 2009, pp. 41~71.

을 소개하자면 다음과 같은 주장들이 있다. 위커핑(俞可平)의 ‘점진개혁’식 민주주의 구상, 가오팡(高放)의 ‘사회주의 다당제론’, 캉샤오광(康曉光)의 ‘협력주의 국가론’, 왕샤오광(王紹光)의 ‘중국식 민주주의론’, 추이즈위안(崔之元)의 ‘자유사회주의론’, 쉰에타오(謝韜)의 ‘민주사회주의론’, 류쥘닝(劉軍寧)의 ‘자유주의 정치개혁론’, 왕구이슈(王貴秀)의 ‘사회주의민주론’, 판웨이(潘緯)의 ‘자문형 법치국가론’ 등이다.⁵⁶⁾

최근 들어 중국에서 정치체제 변화가 가속화되고 있는 것과 동시에 강력한 국가 통제도 병존하는 이중적인 현상이 발견되고 있는 것과 관련해 개혁개방 이후 중국의 정치체제가 “많은 다양한 변화들이 있어 왔지만 획기적인 변화는 없다”는 평가가 있다.⁵⁷⁾ 필자도 이러한 견해에 대체적으로 공감한다. 그러나 또 다른 한편으로는 지금까지 진행되어 온 중국 정치체제의 변화가 중국의 정치체제 개혁을 추동해 온 여러 가지 요인들이 확대 강화될 수 있는 공간과 기회를 제공하고, 또 다른 요인들의 등장을 불러옴으로써 장기적으로는 새로운 정치체제로의 변화를 이끌어낼 수도 있을 것이라고 생각된다. 특히, 단기적으로는 급격한 사회변화에 능동적으로 대응하고자 하는 국가로부터의 정치체제 개혁 추진에 주목할 필요가 있고,⁵⁸⁾ 중장기적으로는 중국의 당-국가 체제에 대한 사회로부터(아래로부터)의 도전과 저항이 기층민주주의의 확대나 사회계층구조의 변화에 따라 어떻게 조직화·세력화될 것인가가 관건적인 포인트가 될 것이다.

56) 중국의 정치체제 개혁과 관련한 중국 국내 학자들의 다양한 주장들은 성균관대학교 동아시아학술원 동아시아지역연구소가 발행하는 『동아시아브리프』 제6권(2011년) 제1호, 제2호, 제3호, 제4호에서 “중국 민주주의 기획시리즈”라는 제목의 기획특집에 소개되어 있다.

57) 진성홍, “중국 정치체제 변화의 회고와 전망: 주요 영역과 추동 요인.” 『한국정치학회보』 35집 4호, 2001, p. 308.

58) “경제발전이 민주주의를 가능케 해주는 기본조건이라고 한다면, 정치 리더십은 이를 실현시켜 주는 결정적인 요인”이라는 헌팅턴(Samuel Huntington)의 견해는 최소한 지금의 중국 현실에서 적실성을 가질 수 있을 것이다. Samuel p. Huntington, *The Third wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1991, p. 125.

참고문헌

- 김도희, “중국 정치체제의 지향성: 최근 논의의 지평과 한계.” 『中國研究』 제38권, 2006.
- 김태호, “중국 정치엘리트 연구.” 정재호 편, 『중국정치연구론: 영역, 쟁점, 방법 및 교류』, 서울: 나남출판, 2000.
- 남중호, “중국 사회주의 정치체제 하에서의 黨政관계 연구-共産黨 영도 지위를 중심으로.” 『中國研究』 제35권, 2005.
- , “중국 사회주의 민주이론 분석.” 『국제지역연구』 제14권 제3호, 2010.
- 박광희, “중국의 정치체제 개혁에 대한 인민의 인식 조사.” 『국제지역연구』 제6권 제3호, 2002.
- 성균관대학교 동아시아학술원 동아시아지역연구소, 『동아시아브리프』 제6권 제1호, 제6권 제2호, 제6권 제3호, 제6권 제4호, 2011.
- 안치영, “2011-2012년 중국의 지방 지도부 교체와 당내 민주.” 『동아시아브리프』 제6권 제3호, 2011.
- 오수열, “중국 정치체제개혁의 내용과 적실성.” 『中蘇研究』 통권 59호, 1993.
- , “중국 정치체제 개혁의 내용과 과제.” 『한국동북아논총』 제3집, 1996.
- , “중국정치에서의 대외기구의 기능과 한계-전국인민대표대회를 중심으로.” 『한국 동북아논총』 제22집, 2002.
- , 『미·중 시대와 한반도』, 부산: 신지사원, 2002.
- 윤영덕, “개혁개방 이후 중국의 인권관과 인권정책-저항과 개입에 대한 국가의 대응.” 『민주주의와 인권』 제8권 2호, 2008.
- 이계희, “중국의 정치발전과 정치개혁-직접선거 확대를 중심으로.” 『통일문제연구』 통권 제50호, 2008.
- 이정남, “기층민주주의의 발전과 정치적 의의-선거개혁을 중심으로.” 『민족연구』 제38권, 2009.
- , “최근 중국의 민주화 담론에 대한 비판적 고찰: 당내 민주화론을 중심으로.” 『현대 중국연구』 제10집 2호, 2009.
- 이태환, 『중국의 국내정치와 대외정책』, 과주: 한울, 2007.
- 이흥규, “왕구이슈(王貴秀)의 ‘社會主義民主’의 실현을 위한 정치체제개혁론.” 『동아시아 브리프』 제6권 제3호, 2011.
- 전성홍, “중국 정치체제 변화의 회고와 전망: 주요 영역과 추동 요인.” 『한국정치학회보』 35집 4호, 2001.
- 조영남, “중국정치 개혁의 특징과 내용, 그리고 전망.” 『진보평론』 제18호, 2003.

- , “중국 ‘후진타오(胡錦濤)-원자바오(溫家寶)체제’의 등장과 정치 개혁: 현황과 전망.” 『현대중국연구』 제6집 1호, 2004.
- , 『후진타오 시대의 중국정치』, 파주: 나남출판, 2006.
- , 『21세기 중국이 가는 길』, 파주: 나남, 2009.
- , “원자바오(溫家寶) 총리의 정치개혁 주장: 내용과 평가.” 『동아시아브리프』 제6권 제1호, 2011.
- 주장환, “개혁·개방 이전과 이후 시기, 중국 정치 엘리트에 대한 비교 분석.” 『국제지역연구』 제11권 제3호, 2007.
- 최만원, “중화인민공화국의 지도부 선출과정을 통해 본 중국 정치개혁의 전망.” 『한국동북아학회·호남정치학회 공동 학술회의 자료집』 (2011. 1. 27).
- Dittmer, Lowell, "Chinese Informal Politics." *The China Journal*. No. 34(July 1995), 1995.
- , "The Changing shape of Elite Power Politics." *The China Journal*. No. 45(January 2001), 2001.
- Dittmer, Lowell and Yu-Shan Wu, "The Modernization of Factionalism in Chinese Politics." *World Politics*. Vol. 47, No. 4(July 1995), 1995.
- Huntington, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1991.
- Sambaugh, David, "The Dynamics of Elite Politics during the Jiang Era." *The China Journal*. No. 45(January 2001), 2001.
- 江泽民, "高举邓小平理论伟大旗帜, 把建设有中国特色社会主义事业全面投向二十一世纪." 中共中央文献出版社, 『十五大以来重要文献选编(上)』, 北京: 人民出版社, 2000.
- , 『全面建设小康社会, 开创中国特色社会主义事业新局面』, 北京: 人民出版社, 2002.
- 金太军, "政治体制改革性质的学理分析和实践价值." 『南京师大学报』 2000年 第5期, 2000.
- 邓小平, 『邓小平文选(第2卷)』, 北京: 人民出版社, 1994.
- 严兰绅, 『当代中国改革大辞典』, 北京: 中国社会科学出版社, 1992.
- 王康宁, "继续推进政治体制改革." 董郁玉·施瀛海 共编, 『政治中国』, 北京: 今日中国出版社, 1998.
- 郑永年, "中共党内民主与党政关系." 『联合早报』 2008年 8月 5日.
- 周天勇·王长江·王安岭, 『攻坚: 中国政治体制改革研究报告』, 乌鲁木齐: 新疆生产建设兵团

兵团出版社, 2007.

胡锦涛, 『高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗』, 北京: 人民出版社, 2007.

新华网, http://news.xinhuanet.com/politics/2005-10/19/content_3645697.htm(검색일: 2011. 2. 23).

"温家宝: 青年要继承五四传统温家宝五四青年节看北师大学生", 『新华网』(2006-5-4).

"温家宝谈社会主义初级阶段的历史任务和对外政策", 『新华网』(2007-2-27).

"温家宝再谈乡镇直选温家宝访欧前接受欧洲媒体采访", 『中国新闻网』(2006-9-6).

"全国人大开幕温家宝作政府工作报告(全文)", 『人民网』(2007-3-5).

"中央党校专家较高水平政治民主需60年", <http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=125351>(검색일: 2011. 2. 23).

ABSTRACT

A Study on the Reform of the Chinese Political System
after China's Reform and Opening
: Focusing on the reviews of studies in South Korea

Yoon, Young-Deok
(Chonnam National University)

One of the key issues in the contemporary Chinese politics is the changes in the Chinese political system after China's Reform and Opening. This paper investigates the process and the key contents and features of Chinese political system after China's Reform and Opening. Based on this investigation, this paper examines the directions of future political reform in China by reviewing the relevant studies have conducted in South Korea as well as the ample recent discussions that on this issue in China

The reform of Chinese political system is distinguished by the fact that it is a top-down reform which is led by the communist party. The key purpose of the reform, therefore, is to maintain and improve the socialist political system under the leadership of the Communist Party of China. The changes of political system in China up to the present suggest that we need to pay a close attention to the short term reform that responds to the radical social changes as well as to the mid- and long-term reform that aims to answer to the challenges and resistance from the society to the current party-state system.

Keywords: Reform of the Political System in China, Inner-party Democracy, Party-State System, China's Democratic Politics

투고일: 2012년 6월 30일, 심사일: 2012년 7월 10일, 게재확정일: 2012년 8월 15일