

시진핑의 제도적 조정을 통한 권력과 정당성 강화:

중국 공산당 19차 전국대표대회를 중심으로

여유경*

| 목 차 |

- | | |
|------------------------------|-----------------------|
| I. 문제 제기 | 조정자에서 결정자로 |
| II. 아래로부터의 세력 연합: 중앙 정치국의 장악 | IV. '시진핑 사상'의 이념적 제도화 |
| III. 공산당 중심의 거버넌스: 정책 | V. 맺음말 |

| 논문요약 |

본 논문은 19차 당 대회에서 드러난 제도적-규범적 변화를 집단지도체제의 퇴행과 시진핑 일인지배 강화라는 이분법적 접근보다는, 제도적 조정 (institutional adaptation)이라는 분석틀을 통해 시진핑이 어떻게 집단지도체제 틀 안에서 일인지배를 강화하고 정치적 정당성도 확보했는지 살펴보는 것을 목적으로 한다. '격대지정'과 민주추천제의 폐지, 차기 지도자 후보들의 정치국 상무위원회 진입 실패등과 같은 19차 당 대회에서 나타난 주요 변화를 집단지도체제의 기본 틀 내에서의 제도적 조정으로 보고, 시진핑이 정치적 권력과 정당성 (legitimacy)을 강화시키는 데 용이한 (facilitating) 제도로써 19차 당 대회가 어떠한 역할을 했는지 살펴볼 것이다. 이를 위해, 우선 시진핑의 정치국과의 전략적 연합 (coalition) 모색과 정치국 상무위에서 기술 관료의 종식을 주목할 만한 제도적 조정으로 보고 어떠한 정치적 함의를 가지는지 논의하였다. 다음으로, 집권1기부터 꾸준히 강력해진 영도소조를 중심으로, 시진핑이 추구하는 당 중심의 거버넌스에 대해 논의한다. 마지막으로, 집권1기 동안 강조된 여러 중요한 선언들을 집대성한 신시대 중국 특색 사회주의 (新時代中國特色社會主義) 실현을 위한 '시진핑 사상 (習近平思想)'의 등장과

* 경희대학교 국제대학 국제학과 부교수

공산당 당장 수정을 통한 제도화를 통해 어떻게 지배이념으로 정치적 정당성을 추구하는지 설명한다. 본 논문은 19차 당 대회를 통해 나타난 제도적 지속성과 변화를 평가하고, 이를 바탕으로 시진핑 집권2기를 전망하며 글을 맺고자 한다.

- 주제어: 중국 19차 당 대회, 제도적 조정, 아래로부터의 연합, 시진핑 사상, 당-중심의 거버넌스

I. 문제 제기

시진핑(習近平)의 집권2기를 가능할 수 있는 중국 공산당 19차 전국대표 대회(이하 당 대회)를 앞두고 대내외적으로 많은 예측이 난무했고(Miller 2017; Johnson 2017), 2017년 하반기는 전 세계적 관심이 베이징에 집중된 시기였다. 중국정치에서 당 대회가 중요한 이유는 우선, 총서기의 '정치보고(政治報告)'를 통해 지난 5년간의 업무를 평가하고 향후 5년간의 국정 과제 및 중점 정책에 대한 기본노선을 확정한다는 점이다(전성홍 2013, 13). 또한, 중앙위원회, 정치국 및 상무위원회, 중앙군사위, 중앙서기처와 기율검사위원회와 같이 최고지도부의 교체 및 인사변동 또한 당 대회를 통해 이루어진다는 점에서 중국 엘리트정치의 제도화를 가능할 수 있다. 19차 당 대회가 초미의 관심을 끌었던 이유는 무엇보다도 '격대지정(隔代指定)'의 관행에 따라 제6세대 후계구도가 드러나는가의 여부였다. 또한, 2012년 집권 이후 권력의 집중화를 신속하고 강력하게 추진해 온 시진핑이 7상8하(67세 승진 68세 이상 퇴임)와 같은 기존의 제도적 규범을 무너뜨리고 장기집권의 포석을 마련할 것인지의 여부를 중앙 정치국 상무위원과 위원들 인선을 통해 전망할 수 있다는 점에서 가장 주목할 만한 중국의 정치적 행사였음에는 틀림없다. 마지막으로, 당 대회는 공산당당헌을 개정할 수 있는 권한을 부여한다는 점이다(전성홍 2013, 14). 최고 지도자가 추구하는 사상이 당헌에 지도이념으로 명시되면 그에 상응하는 권위를 갖게 된다는 점에서, 그리고 정권이 추진하는 노선과 정책의 정당성을 강화시킬 수 있다는 점에서 정치적 의미가 상당

하다. 요컨대, 중국 공산당 당 대회가 비록 소수의 리더십에 의해 사전에 조율되고 결정된 사안들을 발표하고 형식적으로 전국 대표에게 정치적 참여를 제공하더라도, 권위주의 정권에서 최고 권력자와 지도부에 정치적 정당성과 권력을 강화할 수 있는 중요한 기회를 제공하는 제도임에는 분명하다.¹⁾

이와 같이, 제도(institutions)를 ‘게임의 규칙(rules of the game)’으로 정의할 때(North 1990), 제도는 권력자의 정치적 행동을 제약하기도 하지만 때로는 권력과 정당성 강화를 더욱 용이하게 하는 속성을 가지고 있다. 무엇보다도 권위주의 정권에서 정치 지도자는 게임의 규칙을 바꿀 수 있는 막강한 권한을 가지고 있기 때문에, 제도에 기반한(institution-based) 활동을 통해 정치적 정당성을 강화할 수 있다(Galvin et al. 2006, 1; Wu 2015). 특히 기존 제도의 전면적 폐지 혹은 신설보다는 ‘적응(adaptation)’을 통해 게임의 규칙을 변경하는 전략적 선택을 하는 경우가 적지 않다. 이는 무엇보다도 제도가 지닌 관성(inertia)으로 인해, 오랜 시행착오와 경험을 통해 관습화된 규칙, 규율, 규범들이 갑자기 무너지거나 부정되기보다는 새로운 환경과 목적에 맞게 ‘적응’되어 보완됨으로써 제도적 발전을 이루는 경우가 많기 때문이다. 중국의 경우 이러한 제도적 적응(혹은 조정)은 정치-경제-사회 거버넌스의 주요한 특징을 이루고 있다(Tsai 2007; Perry & Heilmann 2011; Yeo 2016; Ang 2016).

예를 들면, 중국은 건국 초기부터 중앙과 성단위에 기율검사위원회(紀律檢查委員會)가 있었음에도 불구하고 관료와 당 간부들의 부패문제는 끊이지 않았고, 시진핑은 집권 초기부터 ‘부패와의 전쟁’을 선포하면서 엄격한 감시와 처벌을 실시하고 있다. 그러나 이러한 심각한 부패문제에 직면하면서도 중국은 기존의 제도적 핵심기관인 중앙기율검사위원회를 폐지하기보다는 중앙에서 직접 조직한 새로운 당 조직을[예를 들면, 순시조(巡視組)] 설치하여 중앙기율위의 활동을 보완하는 제도적 조정을 통해 통치하는 거버넌스상의 특징을 보여주고 있다(Yeo 2016). 경제 거버넌스 측면에서 국유기업과 민간기업/자본과의 협업 혹은 합병을 장려하는 혼합소유제의 적극적 추진도 기존의 국유기업 중심의 경제를 유지하면서 제도적 조정을 통한 국유기업의

1) 중국의 당 대회에 관한 체계적인 분석은 전성홍 편저(2013), 조영남 편저(2018), 전성홍·조영남 편저(2008), 우(Wu 2015)의 논의를 참조할 것.

개혁을 추진하려는 시진핑 정권의 의지를 잘 보여주고 있다.²⁾ 실제로 사회주의 시장경제를 추구하는 중국에게 국유기업은 - 특히 전략적으로 중요한 대형규모의 국유기업 - 포기할 수 없는 경제의 근간을 이루는 핵심이나 생산성과 효율성의 문제는 끊임없이 제기되어 왔다. 따라서 상당한 저항(resistance)과 비용이 예상되는 경쟁력 없는 국유기업의 퇴출을 통한 국유기업 자체의 혁신과 개혁이 아닌, 중국은 혁신과 경쟁에 강한 민간기업을 국유기업이 인수 혹은 합병하는 ‘혼합소유제’라는 제도적 조정을 통해 국유기업의 생산성과 경쟁력 향상을 도모하고 있다는 점이다. 이러한 제도적 조정이 중국 거버넌스의 주요한 특징인 것은 주지의 사실이라는 점에서(Tsai 2007; Tsai 2008; Ang 2016), 19차 당 대회에서 드러난 여러 주요 특징들을 집단지도체제 틀에서의 시진핑의 지배력 강화를 위한 제도적 조정으로 분석할 수 있다.

19차 당 대회에 관한 다수의 연구들은 정치국 상무위 인선을 통해 제6세대 지도자를 예측할 수 있는 ‘격대지정’과 공산당 지도부 인선에서의 민주추천제도의 폐지와 면담 조사 방식의 도입을 집단지도체제의 약화와 엘리트 정치 제도화의 퇴행으로 보고 있다(이정남 2018; 주장환 2017b; *Nikkei Asian Review* 2017/08/16; *Wall Street Journal* 2017/10/25; *Foreign Policy* 2018/02/26).³⁾ 하지만, 시진핑은 정치국 상무위 인선에 7상8하와 7인 정치국 상무위원회 유지를 통해 집단지도체제를 존중하는 모습을 보여줌으로써 막강한 권력집중 못지않게 정치적 정당성도 중시하는 것으로 보인다. 반부패 캠페인을 전두 지휘한, 최측근으로 분류되는 69세 왕치산(王岐山)을 비롯한 정치국원 25명 중 ‘7상8하’에 해당되는 11명 전원이 퇴임하고, 당(중앙위원회) 주식제의 부활 없이 집권1기와 마찬가지로 7인 정치국 상무위원회를 통해 기존의 집단지도체제를 유지한다는 점은 이를 잘 보여주고 있다. 물론 19차 당 대회 이후, 2018년 3월에 개최된 전국인민대표대회에서 국가주석 연임제를 폐지하는 헌법 개정과 정치국 상무위에서 퇴진한 왕치산의 부총리로의 복귀는 덩샤오핑 이후 동일 직위에 대한 임기를 두 번까지만 한다는 임

2) 국유기업의 개혁 방안으로 혼합소유제에 대한 논의는 1990년대 중반부터 논의되었으나 2008년 세계금융위기 이후 ‘국진민퇴(国进民退)’라는 비판이 나올 정도로 본격적으로 추진되기 시작했고(Kroeber 2016), 시진핑 집권 이후 18차 당 대회에서 강조되면서 더욱 장려되고 있다. 자세한 논의는 여유경(2014) 논의를 참조할 것.

3) 면담 조사 방식 도입의 배경에 대한 자세한 논의는 조영남(2018, 51-57) 논의를 참조할 것.

기제한의 원칙 파기로 인해 일인 독재로의 발판을 마련했다는 우려가 많은 것도 사실이다(이정남 2018, 19). 그러나, 중국 정치에서 당의 정부에 대한 지배적 위치를 감안할 때, 또한 정치국 상무위와 정치국, 중앙군위, 중앙기위 위원들에 대한 예외 없는 7상8하 규범에 따른 인선의 변화는 왕치산의 부총리로의 복귀보다 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.⁴⁾ 다시 말해, 왕치산의 국무원 부총리로의 복귀가 중국 엘리트정치에서 제도화된 68세 퇴임규범의 폐기라고 단언하기에는 아직은 무리가 있다.

따라서, 본 논문은 19차 당 대회에서 드러난 제도적-규범적 변화를 집단지도체제의 퇴행과 시진핑 일인지배 강화라는 이분법적 접근보다는, 제도적 조정(institutional adaptation)이라는 분석틀을 통해 집단지도체제 틀 안에서 시진핑 권력의 강화라는 가설에서 출발한다.⁵⁾ 무엇보다도 권위주의체제에서 최고 권력자는 게임의 규칙 - 다시 말해, 집단지도체제를 운영하는 구체적인 방법과 전략 - 을 바꿀 수 있는 막강한 권한을 가지고 있다는 점에서 시진핑의 권력 강화를 위한 정치적 생존(political survival) 전략으로 19차 당 대회를 접근한다.⁶⁾ 따라서 ‘격대지정’과 민주추천제의 폐지, 차기 지도자 후보들의 정치국 상무위원회 진입 실패등과 같은 19차 당 대회에서 나타난 주요 변화들⁷⁾ 집단지도체제의 기본 틀 내에서의 제도적 조정으로 보고, 정치적 제도가 지닌 제약적(constraining) 속성보다는 제도적 조정을 통해 어떻게 시진핑이 정치적 권력과 정당성(legitimacy)을 강화시키는 데 용이한(facilitating) 제도로서 19차 당 대회가 역할을 했는지 살펴볼 것이다. 이를

4) 이에 대한 유사한 분석으로는 다음을 참조할 것. MERICS, <https://www.merics.org/en/newsletter/china-update-62018>. (2018년 10월 27일 검색).

5) 이와 유사한 논거로는 전성홍(2018, 140)의 연구를 참조할 것. 전성홍(2018)은 이를 시진핑 권력 집중의 이중적 측면으로 보고, 집단지도체제의 존속과 시진핑 권력의 강화라는 상반된 현상이 동시에 병존하는 특징을 보여준다고 주장한다. 본 논문은 이러한 현상을 시진핑의 권력 강화와 정권유지를 위한 정치적 생존(political survival) 전략으로 가정하고 ‘제도적 조정’을 이론적 분석틀로 구체적인 방법론을 살펴본다.

6) 장쩌민, 후진타오 등 전임 지도자와 다르게 시진핑이 ‘제도적 조정’을 통해 집단지도체제 틀에서 일인지배를 강화할 수 있었던 것은 초기 권력기반과 지도자 개인의 성향에서 차이점을 찾을 수 있다. 자세한 논의는 결론 부분을 참조할 것.

7) 19차 당 대회를 통해 드러난 중국 엘리트 정치의 제도적 변화와 지속에 대한 구체적인 논의는 이정남(2018), 주장환(2017b), 전성홍(2018), 조영남(2018)의 연구를 참조할 것.

위해 우선, 시진핑의 정치국과의 전략적 연합(coalition)과 이를 위한 ‘충성심’ 중심의 정치국 인선, 이에 따른 전문지식으로 무장한 기술 관료의 현저한 감소와(<그림 1> 참조) 인문-사회계열의 부상과 같은 통치 엘리트 성격의 변화를 주목할 만한 제도적 조정으로 보고 어떠한 정치적 함의를 가지는지 논의하였다. 다음으로, 시진핑 집권1기부터 꾸준히 강력해진 영도소조 중심의 거버넌스에 대해 논의한다. 19차 당 대회에서도 강조된 ‘당 중심의 영도 강화’와 이에 따른 주요 4개 영도소조의 2018년 3월 전국인민대표대회에서 위원회로의 격상이 보여주는 정책조정자에서 ‘실질적’ 결정자(de facto decision-maker)로의 제도적 조정이 지닌 정치적 함의를 논의한다. 마지막으로, 집권1기 동안 강조된 여러 중요한 선언들을[예를 들면 ‘중국몽(中國夢)’ 집대성한 신시대 중국 특색 사회주의(新時代中國特色社會主義) 실현을 위한 ‘시진핑 사상(習近平思想)’의 당장 명문화를 통해 어떻게 지도 이념으로 정당성을 추구하는지 살펴본다. 본 논문은 19차 당 대회를 통해 나타난 시진핑의 주요 제도적 조정을 평가하고, 이를 바탕으로 시진핑의 집권2기를 전망하며 글을 맺고자 한다.

II. 아래로부터의 세력 연합: 중앙 정치국의 장악

마오쩌둥(馬澤東) 이후 급격한 변화보다는 점진적인 제도적 조정을 통한 정치적 안정과 변화를 추구해온 중국 정치 현실을 감안할 때, 가장 주목할 만한 점은 시진핑이 어떻게 기존의 거시적 체도와 규범(예를 들면 정치국 상무위를 통한 집단지도체제)을 유지하며 정당성을 확보하면서도 일인지배를 강화하고 있는나이다. 권위주의체제에서 지도자는 정권을 유지하기 위해 엘리트의 지지를 구하거나 위협이 될 만한 잠재적 도전자를 주요 정책결정 기구에서 배제하기도 하며, 혹은 상급기관을 충성심 강한 지지자들로 구성한다(Mesquita et al. 2003). 이러한 현상은 엘리트 지배기구의 규모와 가입 조건을 규정하는 공산주의 정권과 같이 보다 제도화된 독재정부에서 두드러

지는데, 이는 상명하달식의 간부 선발제도가 권위주의체제에서 최고지도자가 정치적 투쟁에서 생존 가능성을 높이기 위해 후보군 구성을 조작하는 것을 가능하게 한다는 점에 있다. 19차 당 대회에서 확인된 것처럼, 시진핑은 최고 권력기구라고 할 수 있는 정치국 상무위에서는 파벌간의 세력균형을 유지함으로써 정치적 라이벌 세력을 배제하지는 않았다. 또한 60대 일색의 새로운 정치국 상무위원 구성을 통해 덩샤오핑(鄧小平) 이후 관행으로 여겨진 후계구도를[소위 ‘격대지정(隔代指定)’]⁸⁾ 제시하지 않았다. 그 대신 한 단계 낮은 상무위원을 제외한 정치국위원 18명 중 시진핑 측근 [소위, 시자권(習家軍)]을 13석 가까이 포진시킴으로써 이들과의 정치적 연합 (coalition)을 통해 권력 강화와 안정적 정국운명을 시도하려는 것으로 볼 수 있다(<표 1> 참조).⁹⁾ 이는 집권1기(2013-2017년) 시자권으로 분류할 수 있는 최측근 그룹이 형성되기 전에 태자당과 상하이방으로 대표되는 장쩌민-시진핑 진영이 주를 이루고, 공청단 진영에 속하는 인사가 5명으로 정치국을 지배했던 것과는 큰 변화를 보여준다(<표 2> 참조).

19차 당 대회를 통해 새롭게 구성된 정치국 상무위에서 시진핑 본인을 제외한 6인의 상무위원들 중 시자권으로 분류될 수 있는 최측근은 왕치산의 퇴임으로 리잔수(栗戰書)와 자오러지(趙樂際) 두 명이다. 공청단 세력 둘 [리커창(李克強), 왕양(汪洋)]과 장쩌민 세력으로 분류되는 상하이방의 한정(韓正)과 무당파로 볼 수 있는 왕후닝(王滬寧)을 고려할 때¹⁰⁾ 정치국 상무위는 파벌 간의 세력균형이 유지되었다고 보는 의견이 지배적이다(조영남 2018; 주장환 2017b). 다시 말해, 시진핑이 전적으로 신뢰할 수 있는 최측근

-
- 8) 덩샤오핑 이후 관례화된 것으로, 이는 최고 지도자가 자신의 차기가 아닌 한 개 세대를 앞당겨 차차기 지도자를 선임하는 방식으로 덩샤오핑이 장쩌민과 후진타오를 각각 후계자로 지명했고, 장쩌민이 시진핑을 강력히 지원하여 후진타오의 후계자로 선임된 관례를 의미한다(전성홍 2018, 125).
 - 9) 상무위원을 제외한 18명의 정치국원에 대한 정치적 성향/파벌 분류는 학자들마다 약간의 차이는 있다. 예를 들면 엘리자베스 이코노미(Economy 2018, 18-19)는 18명 정치국원 중 시자권에 해당하는 측근을 14명으로 분류한다. 약간의 차이에도 불구하고 공통적으로 발견되는 점은 18명의 정치국원 중 시진핑 측근(시자권)이 절대 다수를 차지하고 있다는 점이다. 유사한 견해는 리칭 (Li 2016)을 참조할 것.
 - 10) 파벌에 대한 분류는 학자들마다 조금씩 차이를 보인다는 점을 감안할 때, 장쩌민, 후진타오 전임 최고지도자와 모두 가깝게 일한 왕후닝을 무당파로 분류하는 견해도 있다(주장환 2017b).

들이 정치국 상무위를 장악했다고 보기 어렵다는 뜻이기도 하다.

<표 1> 시진핑의 정치국 장악

정치국원	현직	직위	파벌
당쉐상(丁薛祥)	중앙관공청 상무부주임 겸 총서기/관공실 주임	중앙관공청 주임	시자권
왕천(王晨)	전인대 상무위 부위원장 겸 비서장	전인대 부위원장	시자권
류허(劉鶴)	중앙재경영도소조 관공실 주임/국가발전위 부주임	중앙정책연구실 주임	시자권
쉬치량(許其亮)	중앙정치국위원/ 중앙군사위 부총서기	중앙군사위 부총서기	시자권
리시(李希)	랴오닝성 당서기	광둥성 서기	시자권
리창(李強)	장쑤성 당서기	상하이 당서기	시자권
리홍중(李鴻忠)	텐진시 당서기	텐진시 당서기	범시자권
장유샤(張又俠)	중앙군사위원	중앙군사위 부총서기	시자권
친시(陳希)	중앙조직부 상무부 부장	중앙조직부장	시자권
천민얼(陳敏爾)	충칭시 당서기	충칭시 당서기	시자권
황쿤밍(黃坤明)	중앙선전부 상무부 부장	중앙선전부장	시자권
차이치(蔡奇)	베이징시 당서기	베이징시 당서기	시자권
양샤오두(楊曉渡)	중앙기율감사위 부서기	중앙기율감사위 부서기/ 국가감찰위 부주임	시자권
후춘화(胡春華)	중앙정치국위원/광둥성 당서기	국무원 부총리	공청단
귀성쿤(郭聲琨)	중앙정법위 부서기/ 국무위원/공안부장	중앙정법위 서기	장쩌민- 시진핑 진영
쑤춘란(孫春蘭)	중앙정치국위원/ 중앙통전 부장	국무원 부총리	불분명
양제츠(楊潔篪)	국무위원/중앙외사공작 영도소조 관공실 주임	외교 부총리	장쩌민- 시진핑 진영
천취안궈(陳全國)	신장 자치구 당서기	충칭시 당서기	후진타오- 리커창 진영

• Li(2014a, 14-15), Li(2014b, 7-8)

또한, 집권1기에는 상하이방-태자당으로 대표되는 엘리트 파벌과의 세력 연합을 통해 정치국 상무위원 7명 중 공청단인 리커창 총리를 제외한 6명의 정치적 지원을 받은 것과는 달라진 현실이다.¹¹⁾ 이러한 정치적 세력 구도의 개편과 함께 주목해야 할 점은 시진핑의 집권1기 동안 새롭게 구축된 최측근 그룹으로 볼 수 있는 ‘시자권’의 등장이다(Li 2014a·2014b; 2016).

<표 2> 18차 정치국과의 비교

파벌	18차 정치국	19차 정치국
상하이방	4(22.2%)	-
장쩌민-시진핑 진영	5(27.8%)	2(11.1%)
공청단 (tuanpai)	5(27.8%)	1(5.6%)
후진타오-리커창 진영	3(16.7%)	1(5.6%)
불분명	1(5.6%)	1(5.6%)
시자권(산시, 저장, 후베이, 오렌 지인)	-	13(72.2%)

· Li(2016, 20-22.; 291; 249-350)

- ① 쑨춘란 국무원 부총리의 경우, 파벌이 불분명한 무당파로 분류됨,
- ② 장쩌민-시진핑 진영의 영향을 받았으나 엄격하게 상하이방으로 분류되지 않는 엘리트는 따로 구분하였음(18차: 마카이, 쑨정차이, 장춘시엔; 19차: 양제츠, 귀성쿤),
- ③ 마찬가지로, 후진타오-리커창의 영향을 받았으나 장쩌민-시진핑 진영과도 가깝거나, 시/현급 아래에서의 리더십 경험을 가진 중국 공산당 청년단 엘리트도 엄격하게 공청단으로 분류하지 않고 구분하였음(18차: 리지엔궈, 판창룽, 귀진룽; 19차: 천취안궈),
- ④ 태자당의 경우, 상하이방, 공청단, 시자권 세력을 모두 관통하고 있어서 분류에서 제외하였음

사실 중국 정치 엘리트의 정치적 파벌을 깔끔하게 구분하는 것은 그리 쉽지 않으며(Li 2016, 255), 시진핑 집권 이후 그 경계가 점점 더 모호해지고 있는 것도 사실이다. 예를 들면, 엘리트 파벌의 한 축인 태자당의 경우, 상하이방(위정성), 공청단(류엔둥), 시자권 (리잔수) 모든 그룹을 관통하고 있는 점도 이런 현실을 보여준다. 그럼에도 불구하고, 정치적 파벌의 구분이 여전히

11) 정치 엘리트 전문가인 리청(Li 2016)은 중국의 정치 파벌을 크게 두 가지로 분류하는데, 태자당-상하이방으로 결집된 엘리트 세력과 공산주의 청년단(공청단, 團派)을 중심으로 세력을 집결하는 대중(populist) 세력으로 구분하고 있다.

히 유의미한 이유는 무엇보다 각각의 정치적 그룹들이 추구하는 신념과 사회상이 다르기 때문에, 집권하는 그룹(혹은 파벌)을 통해 중국 정치의 예측과 분석이 가능하기 때문이다(주장환 2011; 전성홍 2013).¹²⁾ 예를 들면, 전직 고위관료나 혁명원로 후손으로 집안 배경을 공유하는 엘리트 그룹이라 불리는 상하이방 세력은 분배보다는 경제성장에 방점을 두는 성향이 있다(Li 2016). 반면, 소위 인민/대중적(populist) 그룹이라 불리는 공청단 세력은 성장보다는 분배를 통한 빈부격차, 지역별 격차 해소를 위한 정책을 중시한다는 점에서 상하이방과는 분명 구별된다(Li 2016). 또한, 시진핑 측근들을 일컫는 ‘시자권’의 등장은 기존의 양대 정치 파벌그룹(소위 엘리트-대중)과는 차별되는 권력기반을 바탕으로 형성되었다는 점도 주목할 만하다. 시자권에 관한 연구에서 공통적으로 주목하는 가장 대표적인 권력기반으로는 산시성 인맥 - 후베이/저장/푸지엔/상하이 등 근무지 인맥 - 오랜 지인들로 형성된 새로운 연합세력이다(Li 2016).¹³⁾ 물론 여기에는 태자당과 상하이방에 동시에 속하는 인사도 있으나[예를 들면, 한정(韓正)], 기본적으로 시진핑과의 업무인연으로 쌓은 신뢰성과 충성심을 바탕으로 재편성된 측근들이라는 점에서 기존 엘리트 파벌과는 구별된다. 사실 집권1기 동안 시진핑의 지지기반이기도 한 태자당-상하이방 연합과의 긴밀한 공조가 긴요하면서도 불가피했으나, 집권2기에 독자적인 정치적 행보와 반부패 캠페인과 같은 결단력 있는 정책 추진을 지속하기 위해서는 기존 엘리트 파벌의 그늘에서 벗어나

12) 파벌에 따른 특정 집단의 정치적-정책적 성향을 구분하는 것은 현실을 왜곡할 수 있기 때문에 주의해야 하고, 파벌을 ‘자리’분배를 위한 경쟁 집단으로 보아야 한다는 주장도 있다(조영남 2013, 94; 2009, 137-141). 정치의 속성이 권력추구라는 점을 고려할 때, 더욱이 특정 집단 ‘내에서도’ 자리분배를 위한 경쟁은 피할 수 없다는 점에서 파벌을 단순히 ‘자리’분배를 위한 경쟁 집단으로만 보기에선 무리가 있다. 물론, 예외도 있겠지만 유사한 정치이념과 정책 선호도를 가진 사람들이 모여 특정 집단을 형성하기 때문에, 정치 집단별로 정치 이념과 정책면에서 구분하는 것이 더 설득력이 있다고 볼 수 있다.

13) 새롭게 부상하는 시자권(시진핑 측근세력)이 상하이방, 공청단과 정책, 이념면에서 구체적으로 어떤 차이를 지니고 있는지는 집권2기 국정수행을 통해 명확해질 것으로 생각된다. 조심스럽게 예측을 해 본다면, 장쩌민, 후진타오 집권기처럼 개혁 이후 성장을 가속화하거나 그에 따른 여러 경제-사회적 도전들을 극복하는 정책들보다는 시자권은 국내 개혁과제 외에도 국제사회에서 강대국으로서 위상 강화와 중화민족의 부흥과 같은 시진핑의 ‘중국몽’을 실현하는 데 중점을 둘 것으로 보인다.

시진핑 본인 중심의 정치세력을 형성하는 것이 급선무였을 것이다(Li 2016, 257). 이렇게 새롭게 재편되어 등장한 시진핑 측근 그룹은(시자권) 19차 당 대회에서 상무위원을 제외한 18명 정치국원 장악에서 가장 두드러진다.

다시 말해, 이는 상하이방과 공청단 세력으로 상대적으로 세력 균형을 이룬 7인 정치국 상무위가 아닌 시진핑의 측근들로 포진된 한 단계 아래의 18명 정치국원과의 세력연합(power coalition)을 통해 표결로도 시진핑이 추구하는 모든 정책을 관철할 수 있게 되었다는 점이다.¹⁴⁾ 이는 정책추진의 정당성 확보 차원에서도 매우 중요한 점이다. 또한 정치국 상무위원은 정치국원들 중에서 선발하는 규범을 감안할 때, 19차 당 대회에서 선출된 상무위 대표는 2022년 20차 당 대회에서 모두 7상8하의 원칙에 따라 전원 퇴임하게 된다는 점에서 정치국 대표들 간의 치열한 권력경쟁이 예상된다. 이러한 점에서 시진핑이 추진하는 권력승계 방식은 기존의 ‘격대지정’ 방식에 의한 후계자 수업이 아닌, 충성심(loyalty)은 물론 업무역량(capacity)을 앞으로 5년간 증명할 것을 요구하고 있다. 측근들로 포진된 정치국 대표들 간의 이러한 경쟁을 통해 시진핑은 집권2기 핵심 정책들을 추진하는 데 더욱 탄력을 받을 것으로 보인다. 이러한 후계구도의 불명확성이 권력투쟁으로 인한 정치적 불안정을 가져올 수 있다는 평가도 있으나(Shirk 2017, 9-10), 정치국의 과반 이상을 시진핑 측근들이 장악함으로써 ‘시자권’ 내부에서의 권력투쟁은 시진핑의 통제범위 안에 한정 될 것으로 보이며, 이는 2022년 20차 당 대회를 겨냥한 포석으로 보인다. 요컨대, 시진핑은 기존의 7인 정치국 상무위원회라는 큰 틀에서의 집단지도체제는 유지하되 ‘격대지정’을 무너뜨리고 정치국에서의 영향력을 확대하는 제도적 조정을 통해 권력 강화와 정책 추진의 정당성도 확보하려는 전략으로 볼 수 있다.

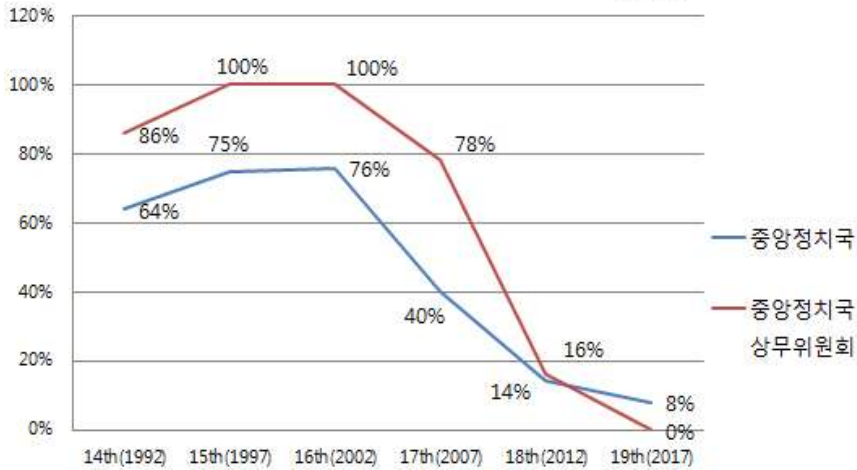
이와 연관되어 주목할 점은, 이러한 충성심으로 무장한 측근들의 상승은 덩샤오핑 집권 이후 중국 리더십을 주도했던 전문기술직(혹은 엔지니어링) 전공의 소위 기술관료(technocrat)의 쇠퇴와 연결되어 있다는 점이다.¹⁵⁾ 물

14) 시진핑 측근의 정치국 장악을 지적한 다른 참고 문헌으로는 주장환(2017b, 111), 브로스가드·크리스텐슨(Brodsgaard & Christensen 2017, 89) 논의 참조.

15) 본 논문은 시진핑 측근세력(시자권)의 정치국에서의 약진과 연관된 주요한 변화로 통치 엘리트의 성격의 변화를 보았으며, 기술관료의 퇴진과 인문사회계열의 부상을 시진핑의 집단지도체제 안에서 권력 강화를 위한 제도적 조정으로 보고 있지는 않다.

론 중국 지도부에서 기술관료 비중의 축소는 <그림 1>에서 보여주는 것처럼 17차 당 대회부터 두드러지게 나타난 현상이고, 성급 당서기와 중앙위원의 전공을 분석할 때 18차 당 대회를 기술 관료 시대의 공식적 종료로 보는 논의도 있다(조영남 2013, 95). 그러나 정치국 상무위원에서 기술 관료의 단절은 19차 당 대회에서 처음으로 나타난 현상으로 최고 정책결정에 전문적 지식과 실용성보다는 이념이나 특정주의(主義) 등 다른 요소들이 강조될 수 있다는 변화를 보여준다. 실제로 17차 당 대회 이후부터의 기술 관료의 눈에 띄는 쇠퇴와 인문사회 계열 출신 세력의 약진은 정책 결정에 다양한 견해와 시각이 반영될 수 있는 계기가 될 수도 있다는 주장도 나오고 있다(Li 2016, 167). 또한, ‘중국몽’과 ‘시진핑 사상’을 차질 없이 추진하여 2021년 중국 공산당 창립 100주년, 2049년 중화인민공화국 100주년 등 두 개의 백년을 맞이하여 중화민족의 위대한 부흥(중국몽)의 새로운 시대를 이루는 데 믿고 맡길 수 있는 측근들은 인문학적 지식으로 무장하여 지배사상의 이념화에 능해야 한다는 점과도 맥을 같이한다(『人民日報』 2014/07/17).

<그림 1> 중국 지도부에서 기술 관료의 쇠퇴(단위: %)¹⁶⁾



16) Li(2013, 8) 및 Li (2017), “New team, new agenda? What the 19th Party Congress tell us,” <https://twitter.com/BrookingsChina>. (2018년 3월 9일 검색) 참고함.

기술 관료가 본격적으로 등장한 덩샤오핑 집권의 경우, 그의 4개 현대화 이론도 사실 기술 관료들에 의해 구체화되었고 덩샤오핑은 시장경제와 선진 산업 정책에 해박한 기술 관료에 전폭적인 신뢰를 가지고 있어서 덩샤오핑은 이를 추진하고 집행하는 데 간접적인 관리에 머물렀었다. 시진핑의 집권 2기 인선에서 보여주듯이 인문사회 전공의 지배엘리트의 부상은 최고 지도자의 주요 정책과 사업을 이념적으로 집대성하고(예를 들면, ‘중국몽’이나 ‘시진핑 사상’), 지도이념으로 정당성을 강화하는 데 기여할 수 있는 강점이 있다(<그림 1> 참조). 그러나, 중국 공공정책의 가장 큰 특징으로 여겨졌던 실험(試點)을 통한 정책혁신이 지속될 수 있을지는 의문이다. 건설적인 비판과 이를 통한 정책혁신이 정권에 도전하는 것으로 비취질 수 있다는 두려움이 지도부에 공유될 경우, 당-정부의 고위관료들이 시진핑이 추진하는 정책에 자유로운 문제제기는 쉽지 않을 것이다(Pei 2017; Wang 2017).

III. 공산당 중심의 거버넌스: 정책 조정자에서 실질적 결정자로

2012년 18차 당 대회 이후 2017년 19차 당 대회까지 시진핑 집권 이후 가장 큰 변화 중의 하나는 당-정부 간의 업무분담에 있어 공산당 중심의 거버넌스(黨中心治理)가 제도화되었다는 점이다. 시진핑은 지난 집권1기 5년 동안 추진해 온 당 중심의 직접적인 엄격한 통치[‘중엄치당(從嚴治黨)’]를 19차 당 대회에서 정치보고를 통해 강조했고,¹⁷⁾ 이러한 당의 리더십을 공산당 당장에 처음으로 명문화했다. 19차 당 대회를 분석한 여러 논의들이 공산당 영도의 강화를 지적하고는 있으나(조영남 2018; 이정남 2018; 주장환 2017b), 당 조직의 과거 정책 협의자(coordinator)에서 ‘실질적’ 결정자(de facto decision-maker)로의 성격과 역할의 변화로 보지 못하고 있다. 무엇보다도, 이러한 당 중심의 거버넌스를 19차 당 대회에서 선언하고 추진할 수 있었던 것은 지난 5년간 꾸준히 이루어진 시진핑을 조장으로 하는 영도소조(領導小組)의

17) 『新華網』(2017/10/27)을 참조할 것.

신설과 강화가 있었기 때문이다. 따라서, 집권1기 동안 추진된 영도소조의 확대 강화를 바탕으로 19차 당 대회 정치보고에 이어 2018년 3월 전인대를 통해 발표된 시진핑이 조장으로 있는 주요 4개 영도소조의 정부 위원회로의 격상은 과거 조정과 협의의 역할을 넘어서 정책결정자로 그간의 ‘비공식적 역할’을 공식화한 주목할 만한 제도적 조정이다.¹⁸⁾ 중국에서 공산당은 제도화와 합리화를 통해 당과 국가의 관계를 조정하려는 노력을 지속적으로 해왔으며, 특히 천안문사태 이후에는 당-정분리보다는 당의 국가에 대한 지배라는 전반적인 구조를 유지하면서 방법론적인 내용을 지속적으로 변화시켜왔다(이정남 2012, 12; Zheng 2009, 121-122). 이러한 맥락에서 시진핑 집권 이후 영도소조의 확대, 정부 위원회로의 권한 강화와 정책결정자로서 제도적 조정을 통해 정부의 관료주의(bureaucracy)와 총리 중심의 국무원의 영향력을 약화시켜 궁극적으로 집권2기에 당 중심의 거버넌스를 실현하는 것을 목표로 하고 있다.

사실, 시진핑 집권 이전에는 영도소조에 대한 자료 접근은 매우 제한적이였다. 중국 현지조사에서 관료나 학자를 통해 구체적인 업무나 역할들을 전해들었을 뿐 구성원과 조직, 기능에 대한 공개적인 자료를 찾는 것은 쉽지 않았던 것으로 기억한다. 이렇게 중국 언론에서 공개적인 보도나 설명도 찾기 쉽지 않았던 영도소조가, 시진핑 집권 이후 과거 정책조정과 협의기구에서 정책 결정-집행자로 전면으로 부상하면서(Johnson & Kennedy 2015; Johnson 2017), 영도소조는 더이상 ‘눈에 보이지 않는’ 권력집단이 아닌 ‘눈에 보이는’ 권력으로 중국정치-경제-사회-외교에 전면으로 등장하고 있다. 그렇다면 이러한 당-정부 간의 세력균형의 변화는 시진핑의 집권1기 동안 어떻게 영도소조를 중심으로 실현되었고, 이러한 영도소조의 강화가 19차 당 대회 정치보고서에서 강조된 ‘당의 영도 강화’와 어떠한 연관이 있는가? 우선, 시진핑 집권1기부터 현재까지 활동하는 영도소조는 모두 39개에 이르고, 이 중 18개는 공산당 지도 아래 나머지 21개는 정부의 지도 아래 움직이고 있다(Johnson & Kennedy 2015). 시진핑은 공산당 소속 18개 영도소조 중 7개의 조장을 맡아 직접 관리하고 있는데, 여기에는 업무의 범위가 가장

18) 중앙전면심화개혁영도소조는 중앙전면심화개혁위원회로, 중앙인터넷안전 정보화영도소조는 중앙인터넷안전 정보화위원회로, 중앙재경영도소조는 중앙재경위원회로, 중앙외사공작영도소조는 중앙외사위원회로 격상되었다.

광범위한 전면심화개혁 영도소조뿐만 아니라, 국방안보개혁, 사이버안보, 재정경제, 외교안보, 대만 등과 같은 국가이익에 핵심적인 정치, 경제, 외교, 안보를 총망라하고 있다(Johnson & Kennedy 2015). 시진핑이 조장을 맡고 있는 7개의 영도소조 중 4개(전면심화개혁, 중앙군사위와 국가안보-군대개혁, 사이버안보, 국가안전위원회 등)는 18차 당 대회 이후 새롭게 신설된 조직이라는 점도 주목할 만하다(Johnson & Kennedy 2015). 과거 장쩌민은 재임 기간 조장을 맡은 영도소조는 4개였고, 후진타오의 경우는 이보다 더 적은 2개의-전통적으로 국가총서기가 조장을 맡는-외사공작과 대만공작 영도소조만 직접 조장을 맡았던 것과 비교하면 시진핑의 공산당 조직을 통한 직접적인 지배에 대한 의지와 실천이 잘 드러난다.

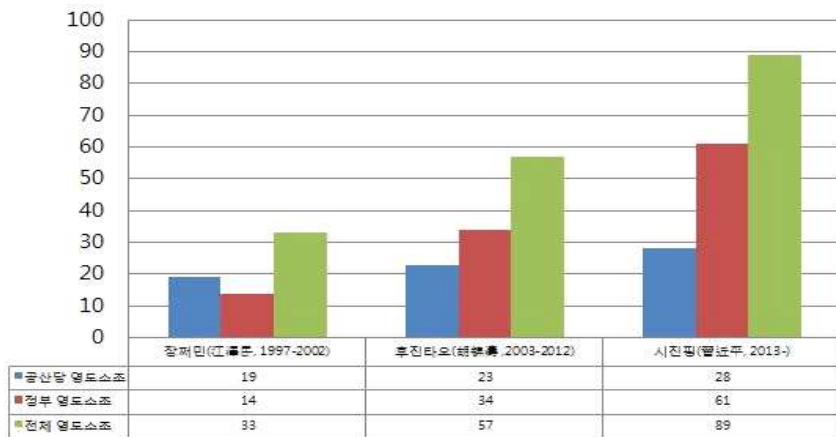
이러한 영도소조 중심의 거버넌스 등장과 19차 당 대회 정치보고에서 강조된 ‘공산당 영도 강화’는 시진핑 집권 이후 영도소조의 기능과 성격에 중대한 변화를 반영한다. 이전엔 당-정부 간의 업무분담 원칙 아래 영도소조는 정책협의를 조정기구(coordinating body)로 주로 정부의 주요 정책결정을 위한 아이디어를 제공하고 조정하는 역할에 머물렀으나, 2012년 18차 당 대회 이후 비공식적으로 정책결정에 깊숙하게 영향을 미치는 기구로 변화되어 왔다는 점이다(Johnson & Kennedy 2015). 이는, 당의 직접적인 관리와 지배를 강화하겠다는 의지의 발현으로, 지난 10년간 주요 개혁 현안들이 관료주의(bureaucracy)와 각종 이익집단들(예를 들면, 대형 국유기업)의 반발과 비협조로 지난 10년 동안 추진되지 못하고 답보상태에 머물고 있는 상황에 대한 대응책으로 보인다. 정치보고에서 강조한 것처럼,¹⁹⁾ 시진핑은 당의 리더십을 통해서만 이러한 도전을 극복할 수 있다고 믿으며 당 조직을 통해 정치-경제-안보-사회 개혁을 직접 관리하려는 것으로 보여진다.

예를 들면, 2013년 18차 당 대회 3중 전회를 통해 설립된 ‘전면심화개혁 영도소조’의 경우, 시진핑을 조장으로 정치국 상무위원들이 부조장을 맡고 있으며(여유경 2014, 210-211), 보통 월례회의를 가지는데 2017년 10월까지 모두 38번의 회의를 가졌고 다양한 분야의 이슈들에 관해 대략 286개의 정책조언 문서를 발행했다(Johnson 2017). 이 중 법률과 공공안보와 관련된 문서가 41개로 가장 많이 차지하고, 이 외에 환경과 자원(36개), 경제(36개),

19) 각주 17을 참조할 것.

공공행정(27개), 과학기술(14개), 당규율과 건설(11개), 국유기업개혁(10개), 문화와 스포츠(10개) 등 정치-경제-사회 거버넌스 전반에 관해 깊숙이 관여하고 있다(Johnson 2017). 과거 국가발전개혁위원회(國家發展改革委員會)에서 의결되어 발표되었던 기술혁신 장려정책이나 공익소송을 위한 실험정책들뿐만 아니라, 국유자산관리 위원회(國有資產監督委員會)에서 의결되어 공고되었던 국유기업에서의 당의 역할 강화, 부패로 인한 국유기업자산 유실 방지책과 같은 안건들 모두 시진핑이 조장을 맡고 있는 전면심화개혁 영도소조에서 주관하고 있는 것도 이러한 변화를 반영한다. 이러한 전면심화개혁 영도소조의 설립과 광범위한 활동은, 결과적으로 경제 분야를 전담하는 리커창 총리의 권한을 무색하게 만들었으며(Fewsmith 2018, 2), 실제로 심화개혁 영도소조의 회의 이후, 중앙과 지방에서 정책관련 움직임이 신속하게 뒤따르는 것은 우연의 일치라고 보기 어렵다. 시진핑 집권 이전에는 국가발전개혁위가 소위 “작은 국무원(小國務院)”으로 불렸으나, 2018년 3월 전 인대를 통해서 드러나 정부기구 개편에서 국가발전개혁위의 권한 축소와 심화개혁영도소조의 위원회로 격상은 결국 국무원 총리 중심의 관료주의를 약화시키며 더이상 정책 협의자(coordinator)가 아닌 사실상 정책 결정자(de facto decision-maker)로의 변화를 보여줌으로써 당 중심의 거버넌스를 강화하는 제도적 조정으로 볼 수 있다.

<그림 2> 영도소조 강화를 통한 ‘공산당 영도 강화’



▪ 賴靜萍(2014), 樊鈺(2015), 周望(2015), 吳曉林(2009)

전면심화개혁 영도소조와 함께 위원회로 격상된 재정경제영도소조의 국가 경제정책 장악도 당 중심의 거버넌스를 뒷받침한다. 예를 들면, 시진핑의 최측근인 경제 책사 류허(劉鶴)가 입안하고 추진하는 13차 5개년 계획의 ‘공급측면 개혁(供給側改革)’안도 관련 정부부처와는 논의 없이 재정영도소조에서 결정되어 정부정책으로 공식화되었다는 점이다(Johnson 2017). 이와 같이, 경제정책 입안에 깊숙한 개입과 상주 서기관의 배치, 그리고 시진핑이 조장을 맡고 있는 4개 주요 영도소조의 위원회로의 격상 등은 실제로 영도소조가 과거 협의기구 이상의 정책 결정자로서 역할을 하는 게임의 규칙이 변화되었다는 점을 잘 보여준다. 오랫동안 같이 일해 온 신뢰할 만한 측근들로 주요 영도소조를 직접 조직하고 역할의 확대를 제도화함으로써, 집권 이후 중앙 집중화된 강력한 권한을 구축하는 데 있어 시진핑은 측근들이 지배하는 영도소조를 적극적으로 활용하고 있다(*The Diplomat* 2017/10/17). 또한 2018년 3월 전인대에서 발표된 국가감찰위원회(國家監察委員會)의 신설은 기존의 국무원 산하의 정부기관인 감찰부(監察部)와 국가부패예방국(國家預防腐敗局)을 통합하여 새롭게 개편한 것으로 시진핑의 집권1기 동안 반부패 캠페인을 주도했던 당 조직인 중앙기율검사위원회의 역할을 정부기관으로 확대하여 공공기관의 반부패 캠페인도 당이 주도하겠다는 의지의 발현이다. 이와 같이, 당 중심으로 중앙 집중화된 권력을 통해 경제성장 둔화, 부패와의 전쟁 등과 같은 핵심 현안들을 직접 관리하여 중화민족의 위대한 부흥을 위한 중국 특색의 사회주의 완성을 위해 더욱 강조되고 있다. 전 중앙기율검사위원회 수장이었으며 전인대를 통해 부총리로 정계에 복귀한 시진핑의 최측근인 왕치산 전 정치국 상무위원은 19차 당 대회 폐막 직후 2017년 11월 『인민일보』 기고를 통해 중국식 사회주의 본연의 핵심은 공산당의 리더십에 있으며, 당을 중심으로 엄격한 통치만이 정치부패와 혼란을 극복할 수 있는 방안이라고 강조하였다(『人民日報』 2017/11/07).

이처럼 시진핑 시대의 중국 공산당은 실제로 주요 정책 ‘결정자’로 부상, 정부와의 경계를 무너뜨리며 정책집행까지도 주기적으로 검토하는 명백한 당 중심의 거버넌스를 구축하고 있다. 이는 앞서 언급된 것처럼 당을 중심으로 통합된 거버넌스를 통해 정책결정과 집행의 효율성을 증대시킬 수 있다는 확신에 기반하고 있다. 즉, 시진핑은 과거 정부부처 간의 갈등과 강력

해진 여러 이익집단의 이해충돌로 인해 교착상태(gridlock)에 빠진 여러 현안들을 당을 중심으로 한 거버넌스를 통해 직접적이고 전면적인 국가-경제-사회 장악을 통해 극복하려고 한다. 시진핑의 이러한 새로운 권위주의 거버넌스 체제는 효율성, 투명성과 같은 공공행정의 핵심을 이루는 국가 역량(state capacity)을 시민사회 활성화를 통한 감시와 견제를 통해 강화시키기 보다는, 당의 지배력 강화를 통해 거버넌스의 효율성과 책무성(accountability)을 추구한다는 점에서 가장 큰 차이를 보여준다.

IV. ‘시진핑 사상’의 이념적 제도화

19차 당 대회에서 발표된 ‘시진핑 사상’은 지금까지 논의된 집단지도체제 내에서 일인지배 강화를 보여주는 모든 제도적 조정의 근간을 이루는 이념적 지표라고 할 수 있다. 이는 시진핑의 가장 큰 정치적 자산으로 전임자인 장쩌민, 후진타오와는 차별을 분명히 하며, 신시대 중국 특색 사회주의 건설을 위한 ‘시진핑 사상’을 공산당 당장에, 그것도 재임기간 중에 명문화 시키는 데 성공했다. 중국에서 최고 지도자의 주요 덕목으로 강조되는 이념적 권위의 중요성은 마오쩌둥과 덩샤오핑 이후의 지도자에게도 변함없이 지속되고 있는 것이 현실이다(조영남 2017, 5; 조영남 2018, 86-89). 19차 당 대회 정치보고서에서도 강조된 것처럼, 신시대 중국 특색 사회주의 ‘시진핑 사상’의 등장은 중국이 현재 처한 대내외적 환경은(예를 들면, 성공적 경제성장에 따른 물질적 풍요속의 빈부격차의 확대, 환경오염, 강대국으로의 부상 등) 기존 사상과 이론, 관습만으로 대처하기 어렵다는 당 지도부의 문제의식에 기반하고 있다. 구체적으로 2020년까지 단기적으로 ‘소강사회(小康社會)’를 실현하고, 중장기적으로 2035년까지 사회주의 현대화의 기본완성, 2050년까지 전면적인 사회주의 현대화 강국 건설을 목표로 한다(『新華社』 2017/10/19).²⁰⁾ 이를 위해 시진핑은 지난 5년의 집권1기 동안 군사력과 국내사회 통제를 강화했으며, 기후변화와 같은 지구적 이슈에 관해 국제사회에서 중국의 역할

20) 王聖辰 (2017), “習近平思想寫入黨章 背後有何深意?”, <http://blog.dwnews.com/post-979445.html>. (2018년 11월 8일 검색)

과 지위를 향상시켜 왔다(Shirk 2017). 무엇보다도, 집권1기 동안 ‘시진핑 사상’의 추진을 위해 정치적 토대를 마련하는 데 집중하여, 군부와 당에 대한 장악이 상당히 신속하고 전면적으로 이루어졌다는 점이다. 중국에서 권력 장악의 핵심이라 할 수 있는 군부(인민해방군)와 중국공산당은 시진핑의 등장과 함께 보다 강화되어 2015년부터 군부의 현대화와 개혁이 강조되고 있다.

이와 더불어 이번 19차 당 대회와 시진핑 사상에서 ‘신시대(新時代)’가 유난히 강조되었는데, 신시대는 무엇을 의미하는가? 우선, 시진핑 사상에서 강조하는 신시대의 핵심 개념은 중화민족의 위대한 부흥을 실현하는 ‘중국몽’이며, 이를 위해 수반되는 두 가지 근본적인 요소로 ‘전면적 개혁심화(全面改革深化)’와 ‘인민중심노선’을 들 수 있다(『人民日報』 2017/11/07). 과거 덩샤오핑이 개혁개방을 통해 추진했던 ‘인민의 선진 물질문화에 대한 요구와 낙후한 생산력’ 간의 모순이 이제는 ‘인민의 아름다운 생활에 대한 요구와 불균등, 불충분한 발전’ 간의 새로운 모순이라는 인식은 덩샤오핑의 현대화 이론과 통치사상을 계승하되 중국의 새로운 현실을 반영한 문제인식이다(전병곤 2017, 4-5). 이러한 모순을 극복하고 신시대 중국특색 사회주의 건설을 위해, 시진핑 사상은 정치, 경제, 문화, 사회, 생태문명 건설을 동시에 추진하는 ‘오위일체(五位一體)’, 소강사회건설, 개혁심화, 의법치국, 당 중심의 (직접적인) 엄격한 통치를 전면적으로 추진하는 ‘사개전면(四個全面)’ 그리고 사회주의의 길, 이론, 제도, 문화에 대한 자신감을 강조하는 ‘사개자신(四個自信)’을 전략적 방법론으로 강조한다(주장환 2017a, 5). 이는 중화인민공화국의 설립자인 ‘마오쩌둥 사상(毛澤東思想)’과 중국의 경제적 번영을 이루어 낸 ‘덩샤오핑 이론(鄧小平理論)’과 대등한 위치를 구축하려는 것으로, 새로운 시대 중화민족의 위대한 부흥을 위한 ‘시진핑 사상’을 공산당 당장에 명문화하여 제도화시킴으로써 시진핑의 통치이념과 거버넌스에 대한 정당성을 추구하려는 것으로 볼 수 있다. 더욱이 과거 장쩌민의 ‘3개 대표론(三個代表論)’과 후진타오의 ‘과학적 발전론(科學發展論)’은 당장에 명문화는 되었지만 지도자의 이름까지 포함시킨 것은 덩샤오핑 이후 처음이라는 점에서도 주목할 만하다. 이는 무엇보다도 ‘시진핑 사상’을 통치이념으로 제도화시킴으로써 시진핑과 그의 정책에 도전하는 것 자체가 중국 공산당 지도이념에 반하는 것으로 만들어 (정치적) 반대의견을 원천적으로 봉쇄하고, 반부패

캠페인과 함께 잠재적 저항세력과 정치적 경쟁자를 위협하는 수단으로 이용될 것으로 보인다. 일부에서는 시진핑의 이러한 움직임들이 장기집권을 위한 포석이나 일인 독재 통치를 암시한다는 의견도 제기되고 있으나, 앞서 정치국과의 연합을 통한 권력 강화를 논의한 것과 같은 맥락에서 당장 수정을 통한 ‘시진핑 사상’의 이념적 제도화는 집단지도체제 틀 안에서 시진핑 중심의 지배력 강화를 반영한다.

사실, 중국의 최고 지도자들은 당장 혹은 국가 헌법 개정을 통해 본인들이 추구하는 중국 특색 사회주의 실현을 위한 정치적 가치나 정책을 제도적으로 정당화해 왔다(Wu 2015; Tsai 2006).²¹⁾ 예를 들면, 장쩌민의 경우에도 1990년대 말부터 경제성장과 국제사회에서의 경쟁이 가속화됨에 따라 민간기업과 자본가들이 국가경제/생산력에 미치는 중요성을 고려하여, 과거 엄격히 금지되었던 민간기업과 민간자본가들의 공산당 가입 허용의 필요성을 인식하기 시작하였다. 장쩌민의 ‘3개 대표론’도 이러한 점진적으로 변화된 인식을 반영하고 있으며, 2002년 16차 당 대회에서 당장 수정이라는 ‘제도적 조정’, 다시 말해 기존의 제도화된 규범을 조정하여 장쩌민이 장려했던 민간자본가의 공산당 가입을 허용하는 3개 대표론이 공산당 통치이념으로 정당성을 얻게 되었다(Wu 2015, 172-175). 마찬가지로 덩샤오핑이 추구한 근대화된 산업화와 경제성장을 기반으로 한 ‘사회주의 현대화이론’도 비록 사후에 이루어지기는 하였으나, 1997년 후임자인 장쩌민이 15차 당 대회에서 공산당장 개정을 통해 통치이념으로 제도화하였다.²²⁾ 그러나 가장 주목할 만한 차이점은 ‘시진핑 사상’이 전임 지도자들과는 다르게 재임기간 중에 당장 개정을 통해 총강에 지도자의 성명과 함께 직접 삽입되었다는 점에서 시진핑의 막강한 권력 장악력을 보여준다. 이를 통해 집권 2기 전면개혁심화, 의법치국, 소강사회 등 핵심과제를 강력하게 추진하는 데 있어 ‘시진핑 사상’을 집권 중에 중국공산당 사상과 규범으로 제도화하여 정치적 정당성까지 확보했다고 할 수 있다.

21) 이에 대한 자세한 설명은 우(Wu 2015)를 참조할 것.

22) 15차 당 대회에서 수정된 공산당 장정에 대한 자세한 내용은 다음을 참조할 것. 16th National Congress of the Communist Party of China (2002), “Constitution of the Communist Party of China,” <http://www.china.org.cn/english/features/45461.htm> (2018년 3월 8일 검색)

V. 맺음말

19차 당 대회는 중국 정치의 ‘새로운’ 시대의 시작을 알리고 있다. 권력의 집중을 추구하는데 있어 정당성을 중시하는 시진핑은²³⁾ 이러한 새로운 시대의 중국식 사회주의 건설을 위해 집단지도체제 틀 속에서 기존의 제도를 조정함으로써 변화로 인한 비용은 최소화하고, 최대의 효율성을 - 즉, 제도적 정당성을 통한 권력 집중과 강화 - 추구하고 있다. 본 논문은 이러한 제도적 조정을 통한 시진핑의 집중화된 권력추구를 중앙 정치국과의 연합, 영도소조를 통한 당 중심의 거버넌스 공고화, ‘시진핑 사상’의 공산당 당장 명문화를 통해 살펴보았다. 무엇보다, 19차 당 대회를 통해 더욱 주목받고 있는 18인 중앙 정치국의 경우, 시진핑의 측근으로 새롭게 형성된 소위 ‘시자권’ 세력이 과반 이상을 차지함으로써 집권2기 핵심과제들을 차질 없이 추진할 수 있는 정치적 발판을 마련하였다. 또한 정치국 상무위에서 후계구도를 드러내지 않음으로써 2022년 20차 당 대회에서 상무위원회 진입을 노리는 정치국 대표들 간의 치열한 충성심에 기반한 역량 경쟁을 유도하고 있는 점도 눈여겨볼 만하다. ‘신시대의 중국식 사회주의 건설’은 당의 영도 아래 이루어질 때 완전할 수 있다는 점을 강조한 19차 당 대회 ‘정치보고’는 지난 5년 동안 당 중심의 거버넌스 구축을 위해 축적된 결과의 선언이라고 할 것이다. 본 논문에서 자세히 논의된 시진핑 집권 이후 눈에 띄게 확대된 범위와 정책조정자에서 실질적 정책결정자로 변화하는 영도소조의 역할은 시진핑의 ‘당 중심의 거버넌스’를 구체적으로 어떻게 실천하고 있는지 보여주는 점에서 주목할 만하다. 그러나, 막강해진 영도소조와 다른 당 조직들에 대한 역량(capacity)과 책무성(accountability)을 어떻게 평가할 것인지, 정부-당 간의 업무분담 경계가 흐려짐에 따라 거버넌스 흠결(deficit)은 상당히 잠재되어 있다고 보여진다. 이와 더불어, 재임 기간 중에 ‘시진핑 사상’을 통치이념으로 공산당 당장에 제도화함으로써 공고해진 정당성을 기반으로 집권2기 핵심과제를 강력하게 추진할 것으로 보인다.

요컨대, 시진핑이 추구하는 중국식 사회주의 건설을 위한 새로운 시대는, 기존의 제도와 규범들을 무너뜨리기 보다는 정치적 안정과 권력의 정당성

23) 이에 대한 자세한 평가는 휴스미스(Fewsmith 2018, 13) 논의를 참조할 것.

확보를 위해 근간을 이루는 집단지도체제는 유지하되(예를 들면, 정치국 상무위원회와 7상8하), 덩샤오핑 이후 제도화된 격대지정과 정치국 상무위와 정치국대표가 되기 위한 자격 요건들은 변화를 피하고 있다. 가장 대표적인 예로, 왕후닝의 정치국 상무위 진입이 보여주는 것처럼 이전에 요구되었던 지방에서의 풍부한 행정경험과 역량입증과 같은 자격조건은 더이상 필수적으로 요구되지 않으며, 정치국 위원은 중앙 위원회 위원들 중에서 선발하던 규범도 더이상 유효하지 않다. 본 논문에서 강조한 시진핑의 이러한 제도적 조정을 통한 집단지도체제 내에서의 일인지배 강화는 장쩌민과 후진타오와 같이 덩샤오핑이 후계자로 지명한 리더십이 아니기 때문에 덩샤오핑이 제도화한 기존의 규범들로부터 상대적으로 자유로울 수 있기 때문인 것으로 보인다. 이와 더불어, 초기 권력기반과 지도자 개인성향과도 연관이 있다. 집권1기 장쩌민(1989-1997년)은 덩샤오핑의 빛에 가려져 낮은 지명도와 명성으로 권력기반이 취약한 ‘약한 총서기’에 불과하여 덩샤오핑이 제도화한 규범과 법률에 따라 권한을 행사하는 수준에 머물렀다(조영남 2018, 85-6). 후진타오(2003-2007년)의 경우도 크게 다르지 않았다. 퇴임 후에도 중앙군사위 주석직을 유지하며 막강한 정치적 영향력을 행사한 장쩌민과 상하이방-태자당 연합이 절대 다수를 차지한 9인 상무위원회는 집권1기 후진타오가 집단지도체제 안에서 지배력을 강화할 수 있는 제도적 조정이 여의치 않았을 것이다. 장쩌민과 상반되는 후진타오의 깔끔한 퇴진과 상하이방-태자당 연합을 바탕으로 시진핑은 초기부터 권력기반이 훨씬 견실했고 강력한 반부패 운동과 정풍운동을 통해 얻은 국민과 당원들로 부터의 높은 지지가 있었기 때문에 본 논문에서 강조한 여러 제도적 조정을 추진할 강력한 권위를 행사할 수 있었다.

2018년 3월 전인대에서 마오쩌둥 이후 종신집권과 개인숭배를 방지하기 위해 덩샤오핑이 1982년 헌법 개정을 통해 마련한 국가주석의 3연임 금지조항의 36년 만에 폐지와 왕치산 전상무위원의 부총리로의 정계 복귀가 7상8하(68세 은퇴) 규범의 붕괴와 시진핑의 종신집권의 길을 열었다는 우려와 비판이 많은 것도 사실이다(이정남 2018). 하지만, 본 논문의 서론에서 명시하였듯이 중국은 공산당의 국가에 대한 지배라는 구조가 유지된다는 점을 고려할 때, 19차 당 대회에서 7상8하 원칙에 따라 정치국 상무위와 정치국원

에서 이에 해당하는 11명의 대표들이 모두 퇴임했다는 점, 당 조직인 공산당 총서기와 중앙군사위원회 의장 모두 명시적인 임기제한이 없다는 점에서 국가 주석제 연임제 폐지와 상무위보다 권한이 많지 않은 국무원 부총리로 복귀한 왕치산이 중국 엘리트정치 제도화와 발전에 미치는 파장은 우려보다 크지 않을 수 있다.

| 참고문헌 |

1. 논문 및 단행본

- 여유경 (2014). “중국 경제개혁 심화에 내재된 제도적 제약: 영도소조, 혼합소유제, 정치화된 기업지배 구조.” 『한국과 국제정치』. 85호, pp. 201-228.
- 이정남 (2012). “중국의 당정관계를 통해서 본 정치변화: 공산당과 인민대표대의의 관계를 중심으로.” 『중국 공산당과 중국정치, 그리고 정치변화 학술회의 자료집』. 고려대 아세아문제연구소.
- _____ (2018). “중국 집단지도체제 권력승계의 제도화와 19차 당대회 이후의 변화: 새로운 게임 규칙의 모색인가?” 『중소연구』. 제42권 2호, pp. 7-42.
- 전병곤 (2017). “중국, 제19차 당대회 평가와 북중관계 전망.” 『동향과 분석』. 10월호, pp. 3-20.
- 전성홍·조영남 편저 (2008). 『중국의 권력승계와 정책노선: 17차 당대회 이후 중국의 진로』. 나남신서.
- 전성홍 편저 (2013). 『공산당의 진화와 중국의 향배: 제18차 당대회의 종합적 분석』. 서강대학교 출판부.
- 전성홍 (2018). “중국공산당 제19차 당 대회의 쟁점 분석: 시진핑 권력 강화의 이론과 현실적 제약.” 『신아세아』. 제25권. 1호, pp. 121-143.
- 조영남 (2009). 『21세기 중국이 가는 길』. 나남출판사.
- _____ (2013). “정치개혁과 엘리트 정치의 변화.” 전성홍 편저. 『공산당의 진화와 중국의 향배: 제18차 당대회의 종합적 분석』. 서강대학교 출판부, pp. 67-101.
- _____ (2017). “중국 후진타오와 시진핑의 권력 공고화 비교.” 『국제·지역연구』. 제26권. 4호, pp. 1-35.
- _____ (2018). “엘리트 정치.” 조영남 편저. 『시진핑 사상과 중국의 미래』. 성균중국연구소, pp. 33-95.
- 주장환 (2011). “중국 제5세대 정치 엘리트: 행위자와 구조적 특성에 대한 분석.” 『국가전략』. 제17권. 4호, pp. 149-173.
- _____ (2017a). “중국 공산당 제19기 중앙위원회 특징과 함의.” 『한중 IN China Brief』. 349호, pp. 1-19.
- _____ (2017b). “중국 엘리트 정치 동학의 변화? 혹은 지속?: 제19기 중국 공산당 중앙위원회를 중심으로.” 『현대중국연구』. 제19집. 3호, pp. 89-120.
- Ang, Y. Y. (2016). *How China Escaped the Poverty Trap*. Ithaca: Cornell University Press.

- Brodsgaard, Kjeld Erik and Nis Hoyrup, Christensen (2017). "The 19th Party Congress: Personnel Changes and Policy Guidelines." *The Copenhagen Journal of Asian Studies*. No. 35, Vol. 2, pp. 75-97.
- Economy, E. (2018). *The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State*. New York: Oxford University Press.
- Fewsmith, J. (2018). "The 19th Party Congress: Rising in Xi Jinping's New Age." *China Leadership Monitor*. Issue. 55. Winter, pp. 1-22.
- Galvin, D., Shapiro, I. and Skowronek, S. (2006). "Introduction" Ian Shapiro, Stephen Skowronek, and Daniel Galvin (ed.). *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*. New York: New York University Press, pp. 1-5.
- Johnson, C. K. (2017). "Xi's signature governance innovation: the rise of leading small groups." *Center for Strategic International Security*. October 17, pp. 1-5.
- Johnson, C. K. and Kennedy, S. (2015). "China's Un-Separation of Powers: The Blurred Lines of Party and Government." *Foreign Affairs*. 24 July.
- Kroeber, A. (2016). *China's Economy: What Everyone Needs to Know*. New York: Oxford University Press.
- Li, C. (2013). "A Biological and Factional Analysis of the Post-2012 Politburo." *China Leadership Monitor*. May 25, pp. 1-17.
- _____ (2014a). "Xi Jinping's Inner Circle (Part 2: Friends from Xi's Formative Years)." *China Leadership Monitor*. July 28, pp. 1-22.
- _____ (2014b). "Xi Jinping's Inner Circle (Part 3: Political Proteges from the Provinces)." *China Leadership Monitor*. October 21, pp. 1-18.
- _____ (2016). *Chinese Politics in the Xi Jinping's Era*. Washington, DC: Brookings Institute.
- Mesquita, B. B. et al. (2003). *The Logic of Political Survival*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Miller, A. (2017). "How to Read Xi Jinping's 19th Party Congress Political Report." *China Leadership Monitor*. May 25, pp. 1-7.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Perry, E. and S. Heilmann (2011). *Mao's Invisible Hand: The Political Foundation of Adaptive Governance in China*. Cambridge: Harvard

University Asia Center; Harvard University Press.

- Shirk, S. (2002). "The Delayed Institutionalization of Leadership Politics." Jonathan Unger (ed.). *The Nature of Chinese Politics: From Mao to Jiang*. Armonk; London: M. E. Sharpe, pp. 297-311.
- Shirk, S. (2017). "Xi Jinping and China's Leadership Succession." *Xi Takes Charge: Implications of the 19th Party Congress for China's Future*. California, UCSD: 21th Century China Center, pp. 1-46.
- Tsai, K. S. (2006). "Adaptive Informal Institutions and Endogenous Institutional Change in China." *World Politics* October, Vol. 59, pp. 116-141.
- _____. (2007). *Capitalism without Democracy: the Private Sector in Contemporary China*. Ithaca: Cornell University Press.
- Tsai, L. L. (2008). *Accountability without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wu, G. (2015). *China's Party Congress: Power, Legitimacy, and Institutional Manipulation*, London: Cambridge University Press.
- Yeo, Y. (2016). "Complementing Local Discipline Inspection Commissions of the CCP: Empowerment of the Central Inspection Groups." *Journal of Contemporary China*. January, Vol. 25, No. 97, pp. 59-74.
- Zheng, Y. (2009). *The Chinese Communist Party as Organizational Emperor: Culture, Reproduction, and Transformation*. London: Routledge.
- 吳曉林 (2009). "小組政治研究: 內涵、功能與研究展望." 『民主與法治』. 第3期, pp. 64-69.
- 賴靜萍 (2014). "當代中國領導小組類型的擴展與現代國家成長." 『中共黨史研究』. 第10期, pp. 49-59.
- 樊釘 (2015). "國家治理現代化視野下的"領導小組"決策研究." 『中共寧波市委黨校學報』. 第1期, pp. 103-109.
- 周望 (2015). "'領導小組'如何領導?—對"中央領導小組"的一項整體性分析." 『理論與改革』. 第1期, pp. 95-99.

2. 기타

- Kenderdine, T. "Ahead of Party Congress, Keep an Eye on China's Leading Groups." *The Diplomat*. October 17, 2017.

- Nakazawa, K. "Xi Loyalists Grab the Reins of Pivotal Projects." *Nikkei Asian Review* August 16, 2017.
- Page, J. and C. H. Wong (2017). "Xi Jinping Is Alone at the Top and Collective Leadership Is Dead." *Wall Street Journal*. October 25.
- Palmer, J. (2018). "China's Stability Myth Is Dead." *Foreign Policy*. February 26.
- Pei, M. "Mao's One-man Rule Offers Uncomfortable Lessons for Xi Jinping." *Nikkei Asian Review* November 30, 2017.
- Wang, X.. "For China, a Fine Line Between 'Great Leader Xi' and 'Xi, the Great Leader.'" *South China Morning Post*. November 26, 2017.
- "The Nerve Centre: To Rule China, Xi Jinping Relies on a Shadowy Web of Committees." *The Economist*. June 10, 2017.
- 王岐山. "開啓新時代 踏上新征程." 『人民日報』. 2017년 11월 7일.
- "習近平: 決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告." 『新華網』. 2017년 10월 27일.
- "習近平這樣闡釋新時代中國特色社會主義思想和基本方略." 『新華社』. 2017년 10월 19일.
- Li, C. (2017). "New team, new agenda? What the 19th Party Congress tell us." <https://twitter.com/BrookingsChina>. (2018년 3월 9일 검색)
- MERICs. <https://www.merics.org/en/newsletter/china-update-62018>. (2018년 10월 27일 검색)
- 16th National Congress of the Communist Party of China (2002). "Constitution of the Communist Party of China." <http://www.china.org.cn/english/features/45461.htm> (2018년 3월 8일 검색)
- 王聖辰 (2017). "習近平思想寫入黨章 背後有何深意?" <http://blog.dwnews.com/post-979445.html>. (2018년 11월 8일 검색)

| 논문투고일 : 2018년 11월 10일 |

| 논문심사일 : 2018년 11월 21일 |

| 게재확정일 : 2018년 12월 13일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 25 No. 4 (2018)

**How Xi Jinping Enhances Power and
Legitimacy through Institutional Adaptation:
Assessing China's the 19th Party Congress**

Yukyung Yeo

(College of International Studies, Kyung Hee University)

This research aims to examine how Xi Jinping, China's general party-secretary, attempts to enhance political power and legitimacy through institutional adaptation. To this ends, this paper addresses three key aspects as important institutional adaptation to existing rules of game. First, the coalition from the lower, such as the Politburo Committee, and the rise of loyalty-based selection of Politburo Committee are discussed as one of major institutional adaptations. And then, the paper explains how the emphasis on the Party-centered governance in the 19th Party Congress results from Xi's empowering the Leading Small Groups over the last five years, making the Party de facto decision-maker. Lastly, I attempt to explain how Xi Jinping's Thought and its inclusion to the Party Charter would play a role in consolidating his ideological authority and political legitimacy in ruling China. In conclusion section, this article makes an overall assessment on institutional adaptation in China's 19th Party Congress with brief prospects on Xi's second term.

▪ Key Words: China's 19th Party Congress, Institutional Adaptation, Coalition From the Lower, XiJinping's Thought, Party-centered Governance