

중국 정치의 동학: 현대적 황제체제인가?

이 글은 중국정치체제의 특징을 국가통치구조와 운영 원리의 측면에서 분석하였다. 역사적 관점에서 현재 중국정치의 변화와 방향을 과거 전제권력과 통치구조의 연속성 측면에서 파악하며 중국 이해를 위한 또 다른 관점을 제공하고자 하였다. 국가통치의 관점에서 볼 때 중국은 두 가지 권력, 즉 전제권력(당/중앙)과 관료권력(행정/지방)이라는 수직적 권력 사이에서의 균형점을 찾고 내재적 균형을 유지하기 위한 각종 통치제도를 조직화해온 역사라 할 수 있다. 이러한 통치구조는 중국 특유의 제도 논리를 만들어냈다. 즉 중국에서 ‘제도화’란 ‘조직의 운영원리로서의 제도화’를 지칭하는 것이지, 권력배분의 규칙이나 제도변경을 대상으로 한 제도화는 아니며, 이는 법치국가에서의 제도화와는 그 원리나 동학이 다른 것이다.

장윤미 (동서대학교)



제13기 전인대 1차회의: <헌법수정안> 통과(2018.3.11)
출처: 위키 커먼즈

중국정치의 전변(转变)과 체제 문제

중국과 관련하여 연구자들로부터 자주 듣는 말이 있다. 하나는 중국의 현실은 규정과 다르다는 것이고, 또 다른 하나는 중국은 알면 알수록 모르겠다는 말이다. “현실은 다르다”는 말은 관련 규정과는 달리 실제로 작동되는 원리는 따로 있다는 말이다. 또한 “알수록 모르겠다”는 말은 중국에 관한 경험적 사실을 많이 알수록 규칙화할 수 있어야 하는데, 오히려 예외적인 현상이 많아 예측하기 어렵다는 말이다. 중국 체제를 어떻게 이해해야 할까?

개혁 이후 중국정치체제를 설명하는 지배적인 시각은 “권위주의 패러다임”이다. 시장화 개혁과 함께 사회가 다원화되면서 중국의 정치체제는 아직 민주적이지는 않지만 또한 완전히 억압적이지도 않은 양 극단의 사이 어디엔가 있다는 것이다. 2000년대 이후에는 중국의 경제성장을 배경으로 한 체제의 안정성에 주목하며 중국의 정치체제를 권위주의의 한 형태로 설명하는 연구들이 대거 등장했다. 대표적으로 ‘탄력적 권위주의(Resilient Authoritarianism, A. Nathan)’, ‘적응적 권위주의(Adaptive Authoritarianism, D. Shambaugh)’, 연성적 권위주의(Soft Authoritarianism, Minxin Pei), 협상적 권위주의(Consultative Authoritarianism, J. C. Teets) 등을 꼽을 수 있다.

이러한 이론들이 설명하는 영역은 서로 다르지만, 대체로 동의하는 기본 전제는 다음과 같다. 1) 개혁개방이 가속화되면서 점진적이지만 정치제도화가 진행되고 있

다. 2) 통치방식이 점차 ‘인치(人治)’에서 ‘법에 의한 통치(法治)’의 방향으로 전환될 것이다. 3) 시장화에 따라 사회가 점차 다원화되면서 민주, 인권, 자유 등 근대적 가치가 확대될 것이다. 4) 법에 의한 통치가 확대되면서 인민들의 법적/정치적 권리의식도 확대될 것이다. 이러한 가정을 전제로 두고 중국 정치체제를 “○○ 권위주의” 체제로 개념화한 연구들은 대부분 ‘이행’의 과정에서 나타나는 신규 제도의 교차와 공백을 포착하고 있고, 중국의 정치체제를 과도기적인 특징으로 파악한다.

그러나 중국 개혁의 과정에서는 연성적인 특징이 나타나기도 하지만 경성적인 부분도 있고, 탄력적으로 운용되는 영역도 있지만 매우 경직된 분야도 있으며, 협상이 가능한 이슈도 있지만 협상이 불가능한 영역도 있다. 권위주의의 패러다임은 중국이 ‘권위’에 의해 통치되는 체제라는 점에서 정권의 성격은 설명해주지만, 어떠한 권위에 의해 통치되는지, 사회 구성원이 왜 권위에 복종하는지 등에 대해서는 상대적으로 관심이 적다. 또한 권위주의체제에 대한 부정적 인식이라는 ‘가치화’가 이미 내재되어 있다는 점, 그리고 권위주의체제를 ‘민주주의로의 이행’을 전제로 한 과도기 단계로 파악한다는 점에서 근본적인 한계가 있다. 중국체제가 어떠한 방향으로 나아가는지 정확하게 파악하기 어렵고, 세계에서 권위주의로 설명되는 정치체제가 포괄적이고 편재적인 만큼 중국에 대한 실질적 이해는 그만큼 떨어지게 된다.

1	과학발전관, 시진핑 신시대 중국 특색 사회주의 사상, 신발견이념 (서문)
2	사회주의 현대화 강국, 중화민족 위대한 부흥 (서문) 물질문명, 정치문명, 정신문명, 사회문명, 생태문명의 협조발전 (서문)
3	사회주의법제 → 사회주의법치 (서문) 국가공작인원의 취임시 공개 헌법선서 (27조 3항)
4	중화민족 위대한 부흥 (서문) 평화, 단결, 호조, 조화의 사회주의 민족관계 (서문)
5	평화발전노선, 호혜 공동번영 개방전략 견지, 인류운명공동체 (서문)
6	중국공산당 영도는 중국특색사회주의의 가장 본질적인 특징이다 (1조 2항)
7	국가는 사회주의 핵심가치관 제창한다 (24조 2항)
8	국가주석, 부주석 연임제한 규정 삭제 (79조 3항)
9	區를 설립한 市에서 지방법규를 제정하는 규정을 증가 (100조 2항)
10	감찰위원회 신설 (3장 7절로 신설)

©DiverseAsia

2018년 개혁의 핵심조항
* 굵은 글씨가 추가된 내용

최근 중국정치의 ‘전변(转变)’으로 이러한 한계는 더욱 분명하게 드러난다. 중국은 2018년 헌법을 개정하면서 기존의 권력구조와 통치방식을 재설정했다. 국가주석 임기 제한을 폐지하고 당 중앙의 권위와 일인 권력을 강화했으며 당국기가

구를 개편했다. 중국의 개혁개방 시기만을 놓고 본다면 법률의 제정과 체제운영의 규칙화가 추진되면서, 중국정치는 점진적이지만 점차 '제도화'되는 방향으로 진행되어왔다. 특히 장쩌민(江泽民) 이후 시기는 집단영도체제가 공고화되었고 국가주석의 3선 제한이나 격대지정(隔代指定), 7상8하(七上八下) 원칙 등 권력구조와 관련된 규칙도 점차 '제도화'되는 것처럼 보였다. 그런데 최근 조치는 기존 규칙의 흐름을 끊어버리고 새로운 규칙을 다시 정한 것이다. 이러한 '정치적 전변'은 어떻게 가능했을까? 시진핑 집권 이후 일련의 정치적 변화를 단순히 '제도화의 역행' 현상으로 이해할 수 있을까?

이러한 궁금증을 안고 수십 년간 중국 농촌과 지역을 누비며 연구를 해왔던 중국의 한 권위있는 정치학자를 만났다. 주로 중국의 정치제도화, 기층민주와 선거 등을 연구해왔던 학자였기에, 헌법 수정과 시진핑 권력 강화에 대한 그의 생각이 궁금했다. 평생 중국정치를 연구해온 그의 입에서 나온 첫 마디는 "이러한 전변(转变)은 우리에게 매우 익숙한 것이다(这种转变对我们来说很熟悉的!)"였다. 아, 결국 중국에서 학문이란 정치에 종속적일 수밖에 없으며 모든 학자들의 꿈이 '왕의 선생(帝师)'이 되길 바라는 것이란 말인가. 그러나 다시 생각해보니 권력에 순응적인 내면화된 습성만으로 설명하기에는 뭔가 부족했다. 또한 개인적인 차이도 크기 때문에 이러한 말이 중국학자를 대표하는 말도 아닐 것이다. 다시 자문했다. 체제 내부의 어떠한 원리가 이러한 전변을 가능하게 했는가? 왜 대다수의 사회 구성원들은 이러한 갑작스런 전변을 받아들이는가? 즉 중국인들에게 전변이 익숙한 것이라면, 이러한 전변을 일상적으로 받아들이게 하는 체제 원리는 무엇인가? 또한 이러한 전변이 가능한 것으로 수용되는 사회라면, 기존의 규칙화 과정, 즉 우리가 '제한적 제도화' 혹은 '점진적 제도화'의 과정으로 설명해오던 '제도화'는 어떤 제도화란 말인가?

이러한 현상을 이해하기 위해서는 우선 개혁개방 시기에서 벗어나야 한다. 즉 시장화 개혁 시기에 한정하여 일정한 패턴을 찾고자 했던 시각에서 벗어나 분석 시기를 더 넓혀봐야 한다. 역사적인 관점을 가질 필요가 있으며, 중국 정치체제가 실제로 어떻게 움직이고 작동되는지를 이해할 필요가 있다. 중국학자들이 중국 문제를 논의하며 치열한 논쟁 끝에 마지막에 가서 자주 하는 말이 있다. 결국 '체제 문제(这就涉及到体制问题!)'라는 것이다. 이 말은 더 이상의 논의를 할 수 없게 만드는 최종적인 결론이 되는 경우가 많다. '기-승-전-체제'이다. 중국의 모든 영역에 걸쳐 모든 문제의 최종적 원인이 되는 '체제 문제'란 무엇일까? 규정과 현실은 다르고, 알수록 모르는 것이 많아지는 중국 체제는 어떻게 작동되는가? 이 글에서는 현재 중국의 변화와 방향을 과거와의 연속성 속에서 파악하며 중국정치체제의 특징을 설명하려 한다. 주로 중국정치체제의 운영 원리를 살펴봄으로써 중국 이해를 위한 또 다른 관점을 제공하고자 한다.

두 개의 권력과 통치구조의 연속성

논리적으로 볼 때 기존의 규범이나 관례를 중단시키고 새로운 방향으로의 제도

전환을 가능하게 하려면, 제도 밖에서 작동하는 또 다른 힘이 있어야 한다. 즉 제도 안에 제도변화에 관한 규칙을 미리 정해두지 않았다면, 제도를 변화시키는 힘은 제도 밖에서 와야 한다. 그 힘은 바로 공산당이 독점하는 권력에서 나온다.

우선 '당정체제(党政体制)'인 중국에서 공산당의 위상은 다당제에서의 집정당과도 다르고 정당제도 차원에서 정권획득을 목표로 하는 일반적인 당도 아니다. 정치와 행정이나 한 체제에서 공산당은 장기적으로 집정하는 당이다. 이러한 정치체제의 원리는 권력분립을 전제로 정치제도를 설계한 민주주의체제의 통치와는 그 원리와 동학이 다르다. 당의 영도를 중심으로 각 영역이 연결되고 조율되며, 민주주의체제와 같은 입법국가가 아니라 강력한 '행정력'으로 통치가 이루어지는 국가이다.

건국 이후 중국 공산당은 일련의 공식적, 비공식적 조직을 통해 국가체계 안으로 진입함으로써 국가기관의 각 조직 안에 자신의 집정능력을 관철시킬 수 있는 방식으로 관료체제를 조직해왔다. 그러나 중국 공산당은 국가구조로 진입하는 동시에 자체적으로 상대적인 독립성을 보류해두었다. 이른바 '당의 일원화 영도원칙'이다. 중국 공산당은 항일투쟁 시기였던 1942년 9월 당 중앙정치국에서 통과시킨 《항일 근거지 당의 영도통일 및 각 조직 간의 관계 조정에 관한 결정》에서 처음으로 '당의 일원적 영도'를 명확히 규정했다. 신중국 성립 이후 일원화 영도는 주로 당정관계를 처리하는 원칙이 되어 지속적으로 강화되었고, 이는 정치제도로 조직화된다. 특히 당(중앙)이 정부(지방)와 모든 영역에 대해 최고 결정권과 영도권을 장악하는 '중앙정치집권(集权)'의 구도가 완성되는데, 이는 1953년 초보적으로 형성되어 1958년에 기본적으로 완성된다. 일원화 영도의 주요 특징은 권력 중심의 유일성, 권력구조의 집중성, 권력형태의 통합성을 말한다. 즉 최고 결정권은 오직 하나이고 중앙이 독점하며 당정조직이 통합적으로 구성된다는 것이다.



공산당 중앙의 정치적 위상: 당-국가 체제

공산당은 자신의 집정지위를 관료체제를 통해 관철시키면서도 동시에 사회 전체

에 대한 '영도 지위'를 강화해나가며 자신의 권력을 관료체제와 의도적으로 분리하고 국가권력의 지위를 독점해왔다. 효율적 통치를 위해서는 국가권력의 통합이 필요하고, 국가통합의 기반을 제공하는 절대적 권위는 바로 당의 영도적 지위에서 나온다는 것이다. 이에 따라 모든 국가기관이 당 중앙 영도하에서 업무를 수행하며, 따라서 국가기관의 권력 간 분업 형태는 유지하지만 권력 '분립'은 하지 않는다.

이렇듯 공산당이 절대적이고 일원적인 '영도 지위'를 정식화하면서 '국가권력'을 독점해왔는데, 이러한 체제를 레닌주의적 원리에 기반한 '당-국가체제(Party-State System)'라고 부른다. 당이 곧 국가를 지배하는 통치의 주체이며 모든 영역에 대한 '영도권'을 기반으로 절대적 권력을 갖는다. 그런데 현실의 통치과정에서 공산당 자신의 '집정 지위'를 실현시키기 위해서는 관료조직에 의존해야 한다. 더구나 중국과 같이 거대한 국가 규모와 수직으로 긴 행정등급을 가진 체제에서는 실제 집정을 위한 관료기구의 체계적인 조직화가 매우 중요하다. 각급 각 부문의 관료들이 당국가권력의 정책 방향과 목표에 맞춰 정책을 잘 집행하게 만들어야 한다. 여기에서 국가권력을 독점한 당과 실제 통치권을 실행하는 관료기관 간의 긴장관계가 발생한다. 관료체제 자체에 조직원리가 있고 당국가권력 역시 관료체제에 의존하여 국가를 통치할 수 밖에 없기 때문에, 양자 간에는 서로 융합하기도 하고 서로 갈등하기도 하는 긴장관계가 나타나는 것이다. 이를 두 개의 서로 다른 위상을 갖는 권력으로 나뉘면 영도권과 집정권(정책결정)을 갖는 '당(국가)권력'과 당의 집정을 대리하여 통치권(정책집행)을 행사하는 '관료(지방)권력'으로 나뉠 수 있다.

18세기 중반의 중국을 연구한 필립 쿤(2004)은 자신의 저서 『영혼을 훔치는 사람들』에서 정치권력을 황제의 전제권력(arbitrary power)과 관료의 일상권력(routine power)으로 나누고, 집단적 공포사건의 전개에 따른 이 두 권력 간의 상호작용을 생생하게 보여준다. 황제는 영혼을 훔쳐가는 사람이 있다고 믿는 민간에서의 집단 공포사건을 관료체제에 대한 재정부의 기회로 활용하려 하는데, 이 과정에서 황권과 관료권력 간의 긴장, 타협, 굴종 등 내재적 긴장관계와 정책집행의 역동적 특징이 드러난다. 이러한 특징은 과거 황제체제에서만 아니라 오늘날의 당국가체제에서도 지속되어 나타난다. 그것은 거대한 국가 규모와 이를 관리하기 위한 통치구조 및 조직체계가 오늘날까지 그대로 이어져 내려오기 때문이다. 실제 집정의 영역에서 관료체제가 국가통치의 조직적 기초라는 점은 변함이 없으며, 국가권력 역시 제국 시기의 황권(黃權)에서 오늘날 공산당이라는 집정당 권력으로 바뀌었을 뿐 일원적 전제권력이 최고 위치를 차지하고 권력을 독점한다는 점은 변하지 않았다.

이처럼 '통치의 주체'와 '통치를 위임받은 대리인'으로 그 위상이 구분되는 구조에서는 두 권력의 역할도 뚜렷하게 구분된다. 전제권력은 국가통치 과정에서 권력구조를 재편하고 권력을 배분할 수 있는 권리를 독점한다. 반면 일상권력인 관료권력은 국가 권력을 대신하여 한정된 권한을 위임받아 통치권을 행사한다. 만약 기존의 권력구조에 문제가 나타나고 이로 인해 통치위기가 발생하면 기존 권력구조를 조정하고 바꾸는 결정권은 전적으로 전제권력(당/중앙)에게 있다. 지방/행정관료에게 이전보다 더

많은 권한을 부여하든지(放), 반대로 지방/행정관료에게 부여했던 권한을 다시 거두어들인(收) 하는 방식으로 권력 구조를 조절하여 의도했던 정책목표를 달성하고자 한다. 민주주의체제는 권력기관이 각 기능에 따라 수평적으로 '분립'되어 상호 '견제'하는 구조라면, 중국 체제에서 권력은 수직적으로 '분리'되어 위에서 아래를 '감독' 혹은 '감찰'하는 구조라 할 수 있다. 민주주의체제에서 집정권력은 선거에 의해 교체되지만, 중국은 역대로 한 왕조에 집정권력이 하나였다.

중국에서 제도나 정책은 모두 '중앙에서 호령(号令自中央)'하고, 상급 정부에서 하급 정부까지 각 행정 등급별로 일정한 직권(事權)을 '외주'의 형식으로 '청부(承包)'하는 다층적 정부체제를 형성해왔다. 이는 전통 시기 황권이 각급 관료에게 현지에서의 관할권 대행을 위임하고, 각급 관료는 등급체계를 갖춘 관료체제의 감독관리를 받는 '군현제(郡县制)'의 형식이 이어받은 것이다. 중국은 진(秦) 이후 역대 왕조의 통치제도가 모두 군현제를 기초로 건설되었다. 군현제에서는 중앙정부가 주로 치관권(治官權)을 장악하고 지방정부에게 치민권(治民權)을 부여하는데, 이는 분봉제(分封制)에 비해 "중앙치관, 지방치민(中央治官, 地方治民)"이라는 통치구조를 형성하는데 유리했기 때문이다(曹正汉·王宁 2020). 이러한 구조는 중앙의 지방에 대한 통제능력과 동시에 지방정부의 민중에 대한 관리와 통제능력을 구축하기에 유리하고, 중앙정권의 안정성을 높여주며 넓은 국가를 통치할 수 있다. 이러한 제도는 관료 선발과 임명, 이동, 심사, 감찰에서 각종 임무의 지령 및 보고까지 포함한 방대한 관료체제로 구성되어 있다. 이러한 통치구조는 기본적으로 오늘날까지도 변함이 없다.

물론 이러한 통치구조에서 전제권력이 마음먹은 대로 통치할 수 있는 것은 아니다. 각 지방과 부문의 관료들은 지방이익이나 부문이익을 극대화하고 최대한의 자율적 공간을 확보하기 위해 회피, 지연, 왜곡, 기만 등 다양한 방식으로 중앙 정책에 대응한다. 전제권력은 관료체제에 의존하여 통치의 효과를 발휘해야 하기 때문에, 관료조직의 능력과 적극성을 유도할 수 있는 다양한 기제와 방법을 고안해야 한다. 위에서 아래로의 끊임없는 간섭과 조정을 통해 통치의 묘(妙)를 발휘해야 하는 것이다. 즉 중국 체제의 핵심은 지속적인 중앙집권적인 형태를 유지하는데 있는 것이 아니라, 오히려 전제권력에 의해 조정되는 '방(放, 권한 이양 혹은 분권)'과 '수(收, 권한 회수 혹은 집권)'라는 주기적 변화와 이 두 개의 상호보완적 측면에 있다. 정권의 통합성을 유지하는 동시에 지방과 관료조직에 적절한 권한과 인센티브를 부여하여 통치의 효율성을 발휘해야 한다. 즉 전제권력은 강력한 중앙집권적인 동원력을 장악하여 안정을 유지하면서도, 동시에 지방/행정에 자율적인 권한을 부여하여 효율적인 통치 효과를 거둬야 한다. 그래야 전제권력도 장기적으로 유지될 수 있다. 다시 말해 국가의 통합성과 안정성을 유지하기 위해서는 중앙집권적 힘이 필요하지만, 동시에 효율적인 통치를 위해서는 지방분권적 자율성이 필요한 것이다. 통치의 관점에서 중국정치체제의 특징을 한마디로 요약해본다면, 수직적인 이 두 가지 권력 사이에서의 절묘한 균형점을 찾고 내재적 균형을 유지하기 위한 각종 통치제도를 조직화해온 역사라 할 수 있다. 이에 따라 중앙집권과 지방분권이 주기적인 순환파동의 과정에 놓이게 된다.

두 가지 치리(治理) 기제¹와 치리의 동학

그렇다면 전제권력은 어떠한 방법을 통해 기존의 권력구조와 통치방식을 바꾸고 통치의 위기를 극복할까? 만약 기존 통치방식에 문제가 생기고 이러한 문제를 기존의 통치구조에서는 해결하기 어려우며, 나아가 이 문제가 자신의 통치 지위까지도 위협하게 된다면 전제권력은 기존의 통치방식을 바꾸지 않을 수 없다. 전제권력이 이러한 목적을 달성하기 위해서는 관료체제로부터 속박을 받지 않으면서도 관료체제 내부 기제의 관성을 끊어놓고 자신의 의도를 실현할 수 있는 치리의 수단이 있어야 한다. 특히 기존 관료체제의 제도적 실패를 교정하거나 혹은 새로운 정치적 목표나 강령을 제시하고자 할 때에는 이를 추진할 수 있는 특정한 '권위'에 기반한 동력이 필요하게 된다. 이렇게 강력한 권위로 경직된 관료체제를 움직이거나 관료조직의 실패를 개선하기 위해 기존의 치리 규칙을 변경하는데 동원하는 수단 중 하나가 바로 운동형 기제이다.

구분	작동 방식	작동 양상
상규형 기제	일상적인 통치 기제	일상적인 작동과 관례적 활동 부작위 현상, 관료부패, 정보비대칭으로 조직실패 등 문제 발생
운동형 기제	문제/위기시 작동 기제	조직실패에 대한 복원 기제: 단기적 효과 국가 상층(당 중앙)에 의해 추동

©DiverseAsia

중국 체제의 두 가지 치리 기제와 동학

저우쉐광(周雪光 2012)은 관료체제를 작동시키는 치리의 기제를 '상규형 기제(routine governance mechanism)'와 '운동형 기제(campaign-style governance mechanism)'로 구분한다. 상규형 기제는 안정적이고 분업적인 관료체제 과정과 상규 절차에 따라 진행되는 각종 관례적인 활동 속에서 작동된다. 그런데 관료체제는 각급 관료조직의 수장이 가진 배타적 권력과 폐쇄적 조직의 특성으로 인해 종종 부작위(不作为) 현상과 관료부패의 문제가 발생한다. 또한 예상치 못한 돌발적인 사건이 발생했을 경우 아래에서 위로의 정보 전달이 제대로 되지 않는 정보 비대칭의 문제가 발생하기 쉽다. 2003년 사스(SARS)나 올해 코로나19(COVID-19) 등 전염병 발생 위기에서 나타났듯이 하급 정부에서는 상급 정부의 질책이 두려워 각종 수단을 동원하여 정보를 은폐하려 한다. 이러한 문제는 조직의 복잡성과 규모의 방대함으로 인해 갈수록 가중되며 결국 관료조직의 타성과 위아래 조직 간의 원활한 소통이 이루어지지 않아 조직실패를 초래하게 된다. 이러한 문제는 상규형 기제로는 해결하기 어렵다. 이렇게 상규형 기제가 조직적으로 실패했을 때 기존의 상규과정을 끊어버리고 새로운 치리모델로 전환시키는 기제가 바로 운동형 기제이다.

운동형 기제는 관료체제의 상규형 기제가 제대로 작동되지 않을 때 가동되며, 운동형 기제를 활용해 기존 상규과정을 중단시킬 수 있는 힘은 관료체제 밖에 있는 국가 상층이라는 외재적 동력에 의해 추동될 수밖에 없다. 커다란 동원능력과 돌변능력을 갖는 운동식 치리는 기존 상규형 기제의 속박에서 벗어나는 데 유리하고, 지방의 이익 할거와 부패, 고질적인 타성을 타파하는 데 도움이 된다. 이러한

의미에서 운동식 치리는 조직의 고질적인 타성과 궤도 이탈을 교정하는 단기적이지만 효과적인 기제로 볼 수 있다. 즉 조직실패에 대한 복원기제의 하나로, 짧은 시간에 일정한 범위 안에서 운행이 가동되는 국가통치의 중요한 구성부분이라 할 수 있다. 이번 코로나19 위기 속에서 당중앙은 강력한 통제력과 집중된 자원동원 능력을 발휘하여 전염병 확산방지에 상당한 효과를 거두었다. 이처럼 운동형 기제는 국가통치의 역사적 과정에서 관료체제가 가진 조직적 딜레마에서 벗어나기 위해 발전시켜온 일종의 대응기제라고 할 수 있다.

이러한 운동형 기제를 가동시킬 수 있는 것은 전제권력이며, 이러한 권력은 황제체제에서는 전통적 권위, 현대중국에서는 당(지도자)의 카리스마 권위에 기초한다. 신중국 성립 이후 중국은 출몰 카리스마 권위의 일상화(routinization) 과정을 통해 권위 유지 및 강화를 위한 일련의 조직기초를 만들어왔다. 특히 당 업무 계통이 운동형 치리 기제가 되어 정치운동 과정에서 주도적 역할을 해왔다. 운동식 치리는 종종 위에서 아래로의 지령으로 시작되고, 심지어 상급 지도자의 주관적 의지에서 나오기도 한다. 그러나 그 시작과 과정이 임의대로 되는 것이 아니라, 특유의 안정적인 조직기초와 상징성 자원의 토대 위에서 이루어진다. 운동형 기제는 상규형 기제의 실패에서 시작되지만 국가통치의 중요한 구성부분이기도 하다. 이는 특유의 동원능력을 발휘하여 당면한 문제를 빠르게 교정하는 데 효과적이지만, 동시에 법제화하기 어렵기 때문에 '근본적 해결은 하지 못하는(治标不治本)' 한계를 갖는다.

중국에서 '제도화'의 의미

연도	주요 내용
2013	새로운 발전단계 설정
2014	의법치국(依法治国)의 치국방략 제시/국가헌법일 제정
2016	시진핑에게 '핵심지위' 부여
2017	중국특색사회주의의 '신시대(新时代)' 진입 선언
2018	헌법 수정을 통한 당 영도 명문화 국가주석 3선 제한 폐지, 당국가기구 조직 재정비
2019	중국특색사회주의제도와 국가치리체계와 치리능력의 현대화

©DiverseAsia

시진핑 집권 이후 정치 제도화의 주요 내용

중국은 시진핑 집권 이후 새로운 발전단계 설정(2013년) - 의법치국(依法治国)의 치국방략 제시/국가헌법일 제정(2014년) - 시진핑에게 '핵심지위' 부여(2016년) - 중국특색사회주의의 '신시대(新时代)' 진입 선언(2017년) - 헌법 수정을 통한 당 영도 명문화와 국가주석 3선 제한 폐지/당국가기구 조직 재정비(2018년) 등 일련의 과정을 거쳐왔고, 2019년에 개최한 19기 4중전회에서는 신시대의 총목표로 "중국특색사회주의제도와 국가치리체계와 치리능력의 현대화"를 제시하면서 '중국 통치(中国之治)'에 관한 종합적인 방안을 제시하였다. 이는 개혁개방 시기 추진해오던 분권화의 흐름에서 방향을 바꾼 재집권(再集权)으로의 전환이었다.

이러한 정치적 전변은 전제권력(당국가)이 독점적으로 행사하는 권력, 그리고 두 가지 치리 기제(상규형 기제/운동형 기제)의 상호작용과정으로 설명할 수 있다. 중국이 당면한 문제를 관료체제의 기존 상규 기제로는 해결하지 못한다는 위기감이 작동하면서 당의 권위에 기초하여 운동 기제를 동원하고 위기를 돌파하고자 한 것으로 해석

할 수 있다. 새로운 국가목표를 제시하고 주요 모순을 시대에 맞춰 재규정하였으며 사상교육과 반부패운동을 상시화하는 운동형 기제를 통해 신시대 규정과 새로운 국가통치모형을 제시했다. 이렇게 중국정치의 흐름을 바꾼 힘은 공산당이 가진 전제권력에서 나온 것이다. 이러한 정치적 전환 사례는 가깝게는 1970년대 말 개혁개방으로의 전환과정에도 있었다. 개혁 당시에는 '신시기(新时期)'의 논리로, 지금은 '신시대(新时代)'라는 논리로 정책과 치리의 전환을 정당화한다. 이러한 '새로움'의 논리는 과거의 방식과는 다른 무언가 새로운 것이 시작되었다기보다는 앞으로 새로워져야 한다는 방향 제시에 가깝다. 이는 기존 치리의 논리로는 해결하기 어렵고 깨기 어려운 구조를 타파하기 위한 전제권력의 정치적 행위이다. 두 번의 역사적 흐름의 전환을 가능하게 만든 힘과 기제는 전제권력과 운동형 기제였다.

이러한 변화는 마치 기존 제도를 뒤집는 '제도화의 역행' 현상처럼 보인다. 그러나 다시 돌이켜보면 기존에 '제도화'라 지칭했던 경험적 제도 사례들은 실은 법 규정에 의해 제정된 것이 아닌 '관례'나 '규범'에 가까웠다. 특히 국가의 정치통제능력이나 자원동원능력과 관련된 제도에 관해서는 당이 지속적으로 절대적인 권력을 장악하고 있었다. 이러한 영역에서는 제도변화에 관한 규칙을 미리 법률의 형태로 정해둔 제도화가 아니다. 즉 중국에서 제도화란 권력을 배분하고 규칙을 바꾸는 제도에 관한 제도화는 아니다. 개혁개방 시기를 두고 말해왔던 '제도화'란 실은 '조직의 운영원리로서의 제도화'를 지칭하는 것이지, 제도 자체를 바꾸는 규칙에 관한 제도화는 아니었다. 중국에서 제도변경의 규칙은 제도화의 대상이 아니며, 전격적인 제도 전환을 결정하는 힘은 공산당의 전제권력에서 나온다. 과거 군주가 그랬듯이 전제권력은 자신을 위해 일하는 수많은 관료들을 성문화된 규범으로 규제하면서 행정 절차에 따르도록 만들어야 하며, 동시에 자신은 관료들과 비교될 수 없는 특별한 지위와 권한을 가지면서 자율성을 유지할 수 있어야 했다. 여기에서 중국의 독특한 제도논리가 나온다. 즉 중국에서 '제도화'의 대상은 전제권력에 대한 것이 아니라 일상권력인 관료체제에서 집정을 위한 제도에 적용되는 것이고, 개혁 시기에는 주로 경제와 공공치리영역을 대상으로 한 것이었다. 공산당은 정치제도의 일부가 아니라 정치제도를 설계한 주체로, 논리적으로 볼 때 제도 밖에 있다.



중국 공산당의 당치와 영도
출처: 新华网

제도화의 문제를 두 가지 권력과 연관지어 나눠본다면, 전제권력인 공산당은 규칙제정권력을 갖고, 관료권력은 업무행사권력을 위임받고 대리한다. 즉 제도규칙을 결정하고 폐기하며 변화시키는 힘은 전제권력인 공산당이 독점하며, 어떤

한 업무에 대해, 어느 정도의 권한을 배분할지에 관한 권력배분의 권리도 전제권력이 갖는다. 중국은 공산당이 정치, 사상, 조직의 측면에서 모든 것을 영도한다고 규정해왔고, 2017년 19대 당장(党章)에서는 “당의 일체 업무에 대한 영도를 견지한다(坚持党对一切工作的领导)”고 규정한다. 이러한 체제에서 전제권력인 당/국가권력이 작동되는 곳은 정치/영도의 영역이고, 관료체제는 행정/집정의 영역에서 운영된다. 당의 '영도지위'는 영도력을 통해 사회 전체 모든 영역에 스며들어 관철되며, 당의 '집정지위'는 이를 대리하는 관료조직에서의 체계적인 규범과 절차에 따라 실행되는 집정능력으로 발휘된다. 이러한 구분에 따르면 중국체제에서 '제도화'의 의미는 일상권력인 관료체제에서 문서화된 일정한 규칙에 따라 업무를 수행하기 위한 '제도화'이지, 공산당의 영도권력까지 속박할 수 있는 제도에 관한 것은 아니다. 19차 4중전회에서도 당 영도제도(전제권력)의 국가제도(관료체제)에 대한 '통령(统领, 일체를 통할하여 거느린다는 뜻)'의 지위를 강조하고 있다. 요컨대 중국 체제 맥락에서의 '제도화'란 법치국가에서의 제도화와는 그 대상과 영역, 의미가 다르다.

중국정치체제의 모순과 한계

물론 이러한 갑작스런 제도 전환을 사회 전체 구성원이 수용할 수 있으려면 규칙을 바꾸는 전제권력이 일정한 합법성의 기초를 가지고 있어야 한다. 중국 공산당과 최고 지도자의 권위는 혁명의 과정에서 형성되고 강화되었으며, 베버적 개념에 따르면 이는 카리스마적 권위의 합법성에 기초한 것이다. 그러나 카리스마 권위에 기초한 합법성은 지속성이 없다. 카리스마 권위는 비범한 능력에서 절대적인 힘이 나오기 때문에 끊임없이 탁월한 능력과 업적을 보여주어야 하고 이는 시간이 흐르면 약화되기 마련이다. 개혁개방 이후에는 시장 기제를 도입하고 경제 발전을 적극 추진하면서 카리스마 권위의 합법성의 기초를 경제적 성과에 두었다. 그러나 이러한 '업적 정당성'이라는 것도 한계가 있다. 세계경제구조의 재편과 맞물려 경제성장이 지속되면서 공산당 지배체제가 유지되어왔지만, 성장이 언제까지 지속될 수는 없다. 게다가 중국은 개혁이 용이한 양적 성장의 단계를 지나 근본적이고 구조적인 개혁이 필요한 단계에 들어섰다. 거대한 자각변동이 진행되고 있는 세계적 정치경제 상황 역시 공산당에 유리하지 않다.

이러한 상황에서 중국 공산당 지도부는 세계를 보는 '백년변국(百年未有之大變局)'의 위기감을 인식하며 '신시대'를 선언하고 사회주의제도와 치리의 현대화를 제시했으며 의법치국과 법치를 강조했다. 국가의 장기적인 목표를 제시하며 흔들리는 공산당 권위를 다시 세우기 위해 역사적, 법적, 이념적 수단을 총동원하고 있다. 시진핑은 중국의 규모와 다양성을 이유로 대일통(大一统)의 전통을 강조하며 당 영도를 핵심으로 한 국가 대통합을 강조했다. 다시 당 중앙의 권위와 집중통일 영도라는 '두 개의 수호(两个维护)'를 강조했고, 공산당 영도가 중국특색사회주의제도의 본질적 특징이라고 헌법에 명시했다. 통치 정당성 및 권위가 약해진 당 영도를 권력집중의 방식과 헌법이라는 법 권위에 의존하여 다시 강화하기 위한 의도이다. 여기에 '제도 자신감(制度自信)'이라는 이데올로기로 '중국제도'의 우

월성을 선전하며 '제도 권위'를 창출하려고 한다. 공산당의 안정적인 장기 집권을 위한 합법성의 기초를 마련하면서 급세기 중반까지 '강국몽(强国梦)'이라는 국가 목표를 달성하기 위한 국가통치방식의 전면적 재편이라 할 수 있다.

이는 중국의 제도 논리와 통치 역사의 시각에서 보자면 제도의 역행이 아닌 체제의 또 다른 '순환' 국면으로 해석할 수 있다. 체제 논리에 기반하여 다시 국가의 방향을 재설정하였다. 문제는 이러한 정치적 전변으로 당장의 위기에서 벗어날 수 있을지 모르지만, 또 다른 문제를 야기하며 체제 논리에서 벗어나기 더욱 어려워졌다는 점이다. 가장 큰 문제는 지난 개혁개방 시기 동안 단기적이거나 어렵게 축적해온 '제도화된 관례'를 부정하고, 법치와 제도화에 대한 안정감과 희망까지 흔들어놓았다는 점이다. 당 중앙이 운동식 기제를 동원하여 권력을 집중시키고 국가통치의 방향을 새롭게 제시했지만, 관료들은 새로운 규칙에 길을 잃고 반부패라는 사정 속에 될수록 아무 일도 하지 않으면서 문제를 만들려 하지 않는다. 기업가는 자신의 재산을 지킬 수 있을지 불안해하고, 말을 빼앗긴 채 집단 실어증에 걸린 지식인들은 각자도생의 길에서 국가자본으로 쏟아진 연구프로젝트를 수행하느라 여념이 없다. 아이러니한 것은 재산을 잃을지도 모른다는 중산층의 집단적 불안감이 오히려 효율적인 정부가 필요하다는 논리로 전제권력에 더욱 의존하며 개혁시기 고착화된 위계구조를 더 강화하는 방향으로 갈 수 있다는 점이다. 18대 이후 진행된 반부패운동을 지지하던 인민들도 최근 어려운 경제 상황 속에서 점점 자신감과 희망을 잃어가고 있다. 당 영도를 헌법에까지 명시하며 법치를 강조하고 있지만, 전제권력의 힘으로 규정한 새로운 법 조항은 중국체제 논리 속에서 권위가 서지 않는다. 중국의 역사적 경험 속에서 통치를 위한 제도와 정책은 전제권력 내부의 판단과 체제 논리에 따라 언제든지 방향이 바뀌고 재설정되어왔기 때문이다.

당으로 모든 권력이 집중된 '당치(党治)체제'에서는 전제권력을 받드는 충성경쟁뿐 아니라 전제권력 내부에서의 권력투쟁, 그리고 각 지방 및 부문에서 '작은 독재'의 전횡이 출현할 가능성이 늘 상존한다. 전제권력이 권력배분과 제도변경의 권력을 독점하고 사회의 모든 조직권을 독점한 체제, 이러한 사회에서 '구조'란 바꿀 수 없는 주어진 조건이 되며, 개인의 치열한 생존 경쟁만이 남게 된다. 중국은 20세기 초반 현대사에서 권력분립 형태의 제도화를 짧은 기간 동안 시도한 적이 있지만, 곧 힘을 가진 권력자에 의해 무너졌다. 아이러니하게도 이후 국가의 위기나 복잡한 문제가 나타날 때마다 중국인들은 자조적으로 또 다른 '위안스카이(袁世凯)'의 등장을 기대한다.

저자소개

장윤미(dochi@daum.net)는

동서대학교 중국연구센터 학술연구교수이다. 중국 베이징대학교 정부관리학원에 석사학위를 취득하고 서강대 동아연구소, 인천대 인문학연구소, 성균관대 동아시아학술원 등에서 연구했다. 주요 논저로는 「신시대 중국정치: 연속과 단절」(2020), 「신시대 중국의 문화담론과 문화전략 분석」(2020), 「중국 현대국가 구상과 권력일통 원리의 지속」(2019), 『열린 중국학 강의』(공저, 2017) 등이 있다.

1. 치리(治理)는 한자 그대로 풀어보면 '통치의 원리'이다. 이 글에서는 치리를 국가통치를 위한 기제이자 통치의 전 과정에서 나타나는 원리 및 관리방식의 의미로 쓰며, 각 영역에서 제도와 조직이 제대로 운영되도록 연결해주는 윤활유의 역할까지도 포함한다. 중국체제 맥락에서 사용하는 치리의 의미를 살리기 위해 '거버넌스(governance)'로 번역하지 않고 '치리'라는 용어로 그대로 쓰거나 문맥에 따라 '통치'와 병행하여 쓴다.

참고문헌

- * 장윤미. 2020. 「신시대 중국정치의 전변(转变): 연속과 단절」, 『계간 철학과 현실』, 2020 여름호.
- * __. 「중국 국가통치(中国之治)의 원리: 제도와 치리(治理)」, 미간행.
- * 필립 쿤 지음. 이영옥 옮김. 2004. 『영혼을 훔치는 사람들』, 서울: 책과함께.
- * 曹正汉·王宁. 2020. 「一统体制的内在矛盾与条块关系」, 『社会』, 2020年第4期.
- * 周雪光. 2012. 「运动式治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考」, 『开放时代』, 2012年第9期.
- * __. 2017. 『中国国家治理的制度逻辑: 一个组织学研究』, 北京: 生活·读书·新知三联书店.

* 본 기고문은 전문가 개인의 의견으로 서울대아시아연구소의 의견과 다를수 있습니다