

중국의 집단지도체제: 협상의 정치리더십*

이 동 수**

I. 중국의 집단지도체제

지난 2012년 11월 제18차 전국대표대회에서 중국은 새로운 국가 최고지도부를 선출했다. 다른 무엇보다 당의 지배를 우선시하는 중국에서 최고 의사결정기구인 공산당 중앙정치국 상무위원회인데, 이번에 7명의 위원으로 구성된 상무위원회를 새로이 출범시킨 것이다. 공산당 총서기와 당 중앙군사위 주석으로서 실질적인 일인자가 된 시진핑(習近平)을 비롯해, 총리가 될 리커창(李克強) 상무부총리, 장더장(張德江) 충칭시 당서기, 위정성(俞正聲) 상하이시 당서기, 류윈산(劉雲山) 당 선전부장, 왕치산(王岐山) 부총리, 장가오리(張高麗) 텐진시 당서기가 위원회를 구성한다.

이들은 1949년 중국 공산주의 정권 수립 이후 마오쩌둥(毛澤東)과 덩샤오핑(鄧小平), 장쩌민(江澤民), 후진타오(胡錦濤) 체제에 이은 5세대 지도부를 이루어 향후 중국의 미래를 이끌게 된다. 상무위원들은 각자 외교, 경제, 전인대, 정협 등 자신이 맡은 분야의 최고 결정권을 갖는다. 하지만 당정의 보다 중요한 결정사항들은 상무위원들의 토론을 거쳐 서로 합의하여 처리한다. 이는 서열 1위의 독단이 아닌 상무위원회의 집단지성을 통해 결정하는 방식을 의미하며, 공산당 일당독재에서 발생할 수 있는 결함을 보완하는 기능을 한다.

이러한 중국의 정치리더십은 일종의 집단지도체제(collective leadership)를 형성한다. 원래 중앙집권화와 권위주의 문화를 갖고 있는 중국에서 집단지도체제가

* 이 글은 2009년도 경희대학교 연구년의 연구결과임.

** 경희대

등장한 것은 덩샤오핑이 주도한 개혁기 이후이다. 중국은 고대로부터 일인지배체제의 성격이 강했다. 황제(皇帝)라는 명칭에서도 알 수 있듯이 중국의 지배자는 단순히 지배하는 사람이 아니라 인간을 뛰어넘은 존재로서 천명(天命)을 받들어 이를 집행하는 성스러운 일인자였다. 공산주의 정권이 수립된 이후에도 이와 같은 일인지배체제의 성격은 유지되었다. 공산정권 초기에는 공산혁명의 실질적 오너인 마오쩌둥이 절대적이고 카리스마있는 리더십을 갖고 있어서 그를 정점으로 한 지배체제가 안정을 이루었고, 그 뒤를 이은 덩샤오핑 시기에도 비록 마오와 같은 카리스마는 없었지만 개혁개방정책을 통해 실질적인 리더십을 발휘하면서 중국을 이끌 수 있었다.

하지만 1980년대부터 중국의 지배체제는 불안정한 모습을 보이기 시작했다. 덩샤오핑의 후계자로 간주되었던 후야오방(胡耀邦)과 자오즈양(趙紫陽)이 실각한 데서 알 수 있듯이, 지도자들 간에 권력승계와 당노선 및 정책결정을 둘러싸고 심각한 당내갈등과 혼란이 있었던 것이다. 또한 1986-87년에 있었던 학생 민주화 운동과 1989년 발생한 톈안먼(天安門) 사건은 정치의 불안정성을 계속 높이는 계기가 되었다.

그런데 중국정치에서는 무엇보다도 지배체제의 안정성이 중요하다. 전통시대에는 말할 것도 없으려니와 공산주의 정권은 체제유지를 위해 중앙집중적이고 위계적인 정치질서를 필요로 하며, 이러한 정치구조 속에서는 소수의 통치 엘리트가 독점적으로 주요 국가정책을 결정하기 때문이다. 즉 정치권력의 정점에 있는 지도자들의 리더십이 안정되지 않으면, 정치뿐만 아니라 사회 전체시스템이 제대로 작동할 수 없게 된다는 것이다. 대부분의 공산주의 정권에서 공산당에 모든 권력이 집중되는 것은 이를 통해 국가 및 사회의 제 부문들을 안정적으로 통제하기 위해서이다. 만약 안정성이 깨지면 이는 단순히 정치부문의 갈등뿐만 아니라 사회 전반에 걸쳐 혼란을 야기시키고 결국 체제 자체를 흔들게 된다. 따라서 공산주의 체제유지의 핵심은 단일한 지도력 혹은 정치엘리트들 간의 타협에 의한 안정성의 확보에 놓여 있다.

1980년대 혼란을 겪은 중국은 1990년대 들어서면서 정치리더십을 안정시키고 제도화시키는 데 역점을 두었으며, 이것이 집단지도체제를 탄생시키게 되었다.

덩샤오핑 이후 중국에는 더 이상 마오나 덩과 같은 절대적인 영향력을 지닌 일인자가 나타나지 않았으며, 그런 가운데 상대적으로 작은 힘을 지닌 지도자들 간의 타협을 통해 집단지도체제가 등장하게 된 것이다. 절대적인 일인자가 존재하지 않는 상황에서는 어느 특정 개인이나 파벌이 다른 경쟁자나 파벌을 물리적으로 제거할 수는 없다. 따라서 상호경쟁하는 개인이나 파벌들 사이에 상대를 인정하고 타협하는 일종의 신사협정이 형성되어 집단지도체제가 가능하게 되었던 것이다.

실사 파벌투쟁이 있다고 하더라도 집단지도체제 시기의 그것은 예전과 성격을 달리한다. 마오쩌둥 시대의 파벌은 주로 이념과 노선대립 때문에 형성되었고, 파벌투쟁은 승자독식의 원리에 따라 생사를 건 투쟁으로 격렬하게 전개되었다. 문화대혁명 시기(1966-1976) 이념대립과 지도자숙청은 이를 잘 보여준다. 또한 덩샤오핑 시기에는 개혁파나 보수파 같은 명칭이 보여주듯이 파벌이 주로 정책적 차이로 인해 형성되었고, 파벌투쟁은 전보다 덜 격렬했지만 여전히 치열하게 전개되었다. 후야오방과 자오즈양의 퇴진도 그 결과이다.¹⁾

하지만 장쩌민 시대부터는 이념이나 노선상에 있어서 갈등이 아니라 정치권력을 둘러싼 갈등이 주를 이루었기 때문에 오히려 타협할 수 있는 여지가 있었다. 당시 장쩌민은 반대세력을 무자비하게 숙청하지 않았고 - 그럴만한 힘도 없었지만 - 그 대신 일정부분 권력을 나누어주고 타협할 수 있었던 것이다. 이는 덩샤오핑 이후 공산정권의 노선은 대체로 일치했다는 것을 의미한다. 하여튼 장쩌민 시기에는 장쩌민을 중심으로 한 상하이방이 핵심세력을 이루었지만, 이들이 권력을 독점하고 국가정책을 자신의 뜻대로 결정하지 않았으며 권력의 분점이 이루어졌다. 예컨대 제1기 장쩌민 체제에서는 장쩌민-차오스(喬石, 전국인민대표회의 위원장)-리펑(李鵬, 국무원 총리)의 삼두체제가 형성되었고, 제2기에는 장쩌민-리펑(전국인대 위원장)의 이원체제가 형성되었다. 또한 후진타오 시대에 들어와서는 공청단(共靑團) 지도자 출신을 중심으로 한 후진타오 세력과 상하이방(上海幫) 및 태자당(太子黨)을 중심으로 한 장쩌민·펑칭홍(曾慶紅) 세력이 중앙과 지방에서

1) 조영남, 『21세기 중국이 가는 길』 (서울: 나남, 2009), 30-31.

권력을 분점하였다.

그런데 이와 같은 권력의 분점은 한편으로는 단순히 야합처럼 보이기도 하지만, 다른 한편 묘한 타협을 이루기도 한다. 예컨대 이제 막 출범한 시진핑 제1기의 구성을 보면 향후 10년간 중국을 이끌어갈 쌍두마차인 시진핑과 리커창은 서로 불편한 동거의 형태를 이루면서도 묘한 조화를 이루는 것이다. 이 두 사람은 같은 점보다 다른 점이 훨씬 많기 때문에 불편한 관계이기도 한데, 서로 다른 시각에서 중국과 세계를 보고 조화의 리더십을 발휘하라는 뜻에서 이렇게 서로 다른 두 사람에게 중요한 역할을 맡기게 된 것이다. 이것은 국가경영의 실수를 최소화하려는 중국식 실용주의의 결과이기도 하다.

두 사람을 보다 구체적으로 비교해 보면, 우선 시진핑은 태자당 출신이지만 현실주의자이다. 청소년기 고난이 만든 결과이다. 그의 아버지 시중순(聶仲勳)은 부총리를 지냈지만, 1966년 문화대혁명이 터지면서 반혁명분자로 몰렸고 가정은 파탄났다. 그는 문화대혁명에 반대한다는 말을 친구들에게 했다가 투옥되었는데, 너무 배가 고프고 나머지 탈옥해 집으로 가서 어머니에게 먹을 것을 달라고 애원했으나, 어머니는 나머지 가족을 지키기 위해 눈물을 흘리며 당위원회에 이를 고발하였다. 음식도 없었고 자신까지 처벌받으면서 시진핑을 지킬 수 없었을 뿐만 아니라, 집에 남아 있던 나머지 두 아들들을 지키기 위해 그랬던 것이다. 훗날 시진핑은 “어머니의 피눈물을 보고 극단적 이념의 피해를 알았고 모든 것을 현실적으로 생각하는 지혜를 갖게 되었다”고 회고했다.

반면 공청단 출신인 리커창은 지적이고 논리적이다. 문화대혁명 당시 안후이 성 평양현 부서기였던 아버지의 배려로 성 문서관이었던 리청(李誠) 문하에서 5년 동안 고전을 익혔다. 대학에서도 정치와 경제사회는 물론 문화와 해외경제 서적까지 탐독한 독서광으로 유명하다. 그러나 종종 현실을 무시한다는 비판이 있다. 행정스타일에서도 두 사람은 다른데, 시진핑은 매사에 단결을 최우선시한다. 문혁 기간 중 7년에 이르는 하방 생활을 하며 체득한 것이다. 반면 리커창은 효율성과 가치를 중시한다. 두 사람은 개혁적이라는 면에서는 공통점을 갖고 있으나, 시는 당내민주화를 핵심으로 하는 정치개혁을, 리는 국유기업 개혁을 필두로 한 경제개혁을 독려할 것으로 보인다.²⁾

이와 같이 중국의 집단지도체제는 서로 파벌들의 동거일 뿐만 아니라, 서로 다른 스타일의 결합의 성격도 지니고 있다. 이는 파벌들 간의 충돌을 막는 한편, 하나의 스타일에 고정되지 않고 상호 견제와 결합을 통해 최선의 결과를 내고자 하는 실용주의 정신이 포함된 것이기도 하다.

그런데 이런 집단지도체제는 르네상스기 이태리 도시국가들(예컨대 피렌체나 베네치아)의 모습을 떠올리게 한다.³⁾ 물론 르네상스기 도시국가들은 신성로마제국에 편입되지 않고 자유를 누리기 위해 작은 도시들이 하나의 혼합정적 국가체제를 이루어서 훗날 공화주의와 민주주의 발달에 기여한 반면, 공산주의 중국은 중앙집권화된 권위주의 체제를 형성해 시민들의 자유를 억압하고 있는 측면이 있다. 하지만 르네상스기 도시국가들에 있어서 가장 중요한 결정은 항상 위원회(*consilio*)를 통해 이루어졌다. 이 위원회에는 여러 종류가 있었는데, 여기에 참여할 수 있는 사람들은 소수의 유력하고 부유한 시민들이었다. 이들은 경우에 따라 도시를 통괄하는 콘술(*consul*)을 임명하여 권한을 위임하기도 하였고, 폭력과 무질서가 난무할 때에는 법과 질서의 외부에 존재하는 포데스타(*podesta*)⁴⁾를 임명하여 국정을 운영토록 하였으며, 또 기근이나 질병, 전쟁과 같은 재해에 직면해서는 유력한 개인인 시뇨레(*signore*)의 일인통치를 인정하기도 하였다.

일반적으로 도시국가에는 여러 종류의 행정위원회와 1-2개의 입법위원회, 법무를 담당하는 포데스타, 그리고 모든 시민이 참여하는 대의회가 있었다. 하지만 긴급상황을 제외하고는 대의회가 열리지 않았으며, 대부분의 공무는 각종 위원회에서 이루어졌다. 위원회 위원은 1년 미만의 임기만 주어졌는데, 직접 혹은 간접 선거와 추첨 등 다양한 방식을 통해 충원되었다. 그리고 일정 기간이 지나야만 재선될 수 있게 함으로써 부정부패를 애초에 방지하고자 하였다. 또한 자격심사

-
- 2) 그 밖에 이번 상무위원회 구성원인 위정성, 장더장, 장가오리는 상하이방 출신이며, 왕치산은 태자당, 류원산은 공청당 출신이다.
 - 3) 르네상스기 이태리 도시국가의 정부형태와 그 정치적 의미에 대해서는, 필자의 줄고 “르네상스기 이태리 도시국가의 정부: 자유와 법치의 공화정”, 『한국정치연구』, 제19집 2호 (2010)를 참조하였다.
 - 4) 포데스타는 ‘power’를 뜻한다. 이는 도시국가의 군사와 치안을 담당하는 최고행정관을 지칭하는데, 영토가 확장되면서 좀 더 효율적인 통치체제를 만들기 위해 임명되었다.

제를 거쳐야만 입후보가 가능했기 때문에, 소수의 사람들만 입후보할 수 있었다. 예컨대 피렌체의 경우, 시민의 수는 전체 인구의 5%인 45천명이었으며, 이 중 10% 내외의 자들만이 공직에 입후보할 수 있었다⁵⁾.

이에 비추어 보면, 공산주의 중국은 도시국가 시절의 귀족인 시민을 공산당원으로 대체했을 뿐, 나머지 측면에 있어서는 유사한 면이 있다. 즉 르네상스기 도시국가는 유력한 시민들이 연합하여 위원회를 구성하고 여기서 중요 결정을 내렸으며, 일반시민들에게는 대의회에 참석할 수 있도록 허락되기는 하였지만 실제로는 그들의 동의만 구했을 뿐이다. 결국 소수 귀족(유력한 시민)들이 가문과 파벌을 형성하여 유능한 엘리트들 간의 집단지배체제를 이루었다고 할 수 있다.

다만 중국 공산당 상무위원회 위원이 되는 것은 여러 선발과정을 거쳐 임명되는 반면, 도시국가의 위원회 위원은 보다 민주적이며 임기가 짧아 순환적인 측면이 있었으며, 따라서 독재나 부정부패의 가능성은 보다 적었다고 볼 수 있다. 하지만 국정을 돌보고 결정하는 기능적인 측면에 있어서는 두 위원회가 비슷한 면이 있다. 그런 점에서, 중국 공산당 상무위원회는 일종의 공화주의적 요소를 지녔다고 할 수 있다. 즉 1인의 통치에 의존하는 것이 아니라 여러 사람과 세력 간의 공동통치의 형식을 취하고 있다는 것이다.

II. 중앙집권화와 관료주의

공산주의 정권의 수립은 정치체제와 제도 등에 있어 중국 전통과의 단절을 의미했다. 19세기 서구의 침략으로 전통체제인 청조(淸朝)가 망하고 신해혁명과 국공대립기 등을 거쳐 중국 공산주의 정권이 탄생하자 전통과는 완전히 결별하는 것처럼 보였다. 하지만 정치문화란 그렇게 쉽게 바뀌는 것이 아니다. 통치방식이나 정책결정과정 그리고 대중의 정치에 대한 인식과 같은 정치문화적 측면에 있어서는 공산주의 정권도 고대로부터 형성된 역사적 전통을 계속 이어받고 있다. 요컨대 중국 공산주의 정권 역시 전통적인 정치문화 즉 중앙집권화와 관료

5) S. E. Finer, *The History of Government* Vol. 2 (Oxford: Oxford University Press, 1997), 963.

주의를 토대로 하는 권위주의적 문화와 통치방식을 여전히 답습하고 있다는 것이다.

중국에서 중앙집권화와 관료주의가 정착하게 된 것은 황제에게 권력이 집중된 데 그 원인이 있다. 최종 결정은 황제 1인에 의해 내려지고 이를 효과적으로 수행하기 위해서는 그것을 집행하는 체제가 잘 정비되어 있어야 하기 때문이다. 전통시대에는 방대한 영토를 다스리기 위해 현(縣)-군(郡)-주(州)에 이르기까지 지방이 잘 편재되어 있었고, 지방은 중앙정부 관료체제의 통제 하에 놓여 있었다. 오늘날 공산주의 중국도 이와 비슷하다. 전통시대에 황제 1인이 지배하는 것으로부터 공산당 정치국 상무위원회의 지도자들이 집단으로 지배하는 것으로 바뀌었을 뿐, 정책을 결정하고 집행하는 통치의 방식은 예전과 다름이 없는 것이다.

또한 공산주의 중국은 국가 우위체제가 아니라 당 우위체제로서 당이 국가를 지배하는 방식을 취하고 있다. 그리고 이를 통해 중앙이 지방을 통제하며, 상급기관이 하급기관을 장악하는 수직적 통치구조를 이룬다. 이런 통제구조 속에서 중앙집권화는 자연히 이루어지며, 여기서 파생된 여러 종류의 관료주의는 전통시대에 비해 더욱 견고해진 측면이 있다. 특히 간접선거를 통한 당 지도부 구성방식과 상급기관의 평가에 의한 승진구조는 필연적으로 중앙집권화를 강화시킨다. 또한 국민의 통제를 받지 않는 일당구조와 관료체제는 국가와 대중 관계를 비대칭적으로 만들고, 사회를 국가에 종속시키며, 사회내부의 관계도 서열화시킨다. 요컨대 중국 공산주의 정권은 소수의 지도자 - 당 - 국가 - 하위기관 - 대중으로 촘촘히 구조화되고 통제되는 것이다.

중앙집권화된 중국 공산주의 정권은 의행합일(議行合一, combination of legislative and executive powers)을 바탕으로 한다.⁶⁾ 이는 서구민주주의의 삼권분립과는 달리 국가기관의 주요한 업무에 대해 정책결정과 집행을 동일적으로 집행하는 방식을 일컫는다. 즉 민주집중원칙에 입각해 국가기관 간의 업무관계에서 체현되는 사회주의 방식에 따라 결정과 집행을 한 곳에서 하는 것이다. 이러한 구조 하에서는 권력이 법보다 강하고, 권력간 균형과 견제가 이루어지기보다 지도자

6) 민귀식, “현대중국 권위주의정치의 전통문화 요소 탐구,” 『한중사회과학연구』, 10권 3호 (2012), 5-6.

1인의 의지가 중요하게 작동한다. 예컨대 마오쩌둥 시대에는 그에게 이런 절대적 권위가 부여되었고, 덩샤오핑 시대 그의 결정은 법률에 관계없이 관철되었으며, 개인적 권위가 훨씬 약했던 장쩌민 시대에도 상무위원회의 권력은 다른 어떤 것보다 강한 힘을 지니고 있었다. 요즘엔 인민대표회의의 기능강화가 정치개혁의 핵심과제로 등장하면서, 중국식 삼권분립이 점차 확립되어 가고 있기는 하다. 그러나 권력의 집중은 중국 정치문화의 전통적인 특징이다.

그런데 집중된 권력이 황제 1인에게 쏠리지 않고 지금과 같이 집단지도체제의 형태로 변형된 것은 사실 중국전통의 내각제적 요소와 관련이 깊다. 원래 전통시대 중국에서부터 권력은 흔히 알려진 것처럼 황제 1인에게 개인적인 차원에서 집중된 것이 아니라 관료주의의 정점에 있는 공적 지위로서의 왕에 최종권한이 놓여 있었던 것이며, 그러한 왕조차 소위 승상제에서 보는 바와 같이 최고재상으로서의 승상의 권한을 의식하지 않을 수 없었다. 즉 일인지하(一人之下) 만인지상(萬人之上)으로서의 승상이라는 위치에 있는 자가 실질적인 권한을 행사하기 쉬웠던 것이다. 그런데 내각제란 이런 1인의 승상이 전횡할 것을 우려하여 다수의 집단지도체제를 이루는 요소로 작동하였다.

내각제는 중국 명조시대에 처음 등장하여 청조시대까지 계속 유지된 제도이다. 명대 태조가 1380년 중국의 오랜 전통인 승상제를 폐지한 데서 출발하여 관습적으로 사용하다가 청대 1690년 『강희회전』(康熙會典)에 처음 법령으로 규정되어 정착하였다.⁷⁾ 내각제는 대략 대학사 및 학사 6명 정도의 인원으로 구성되는데, 처음에는 황제를 보좌하는 역할을 하다가 점차 승상을 대신하여 각자 자신의 업무를 갖고 협의를 통해 정책을 결정하고 집행하며 최종책임을 지는 역할을 하였다. 오늘날 정부의 각 부처를 내각이라 부르고 대통령제와 대비되는 것으로서 내각제라는 용어를 사용하는데, 원래 내각의 유래는 여기서부터 비롯된 것이다. 다만 공산주의 중국에서 이런 내각제는 공산당 정치국 상무위원회라는 당 조직에 존재하는 것으로 변형되었을 뿐이다. 이는 공산주의 중국이 국가를 결국 당이 책임진다는 정신을 실현하기 위한 것이었다.

7) 황태연, “공자의 분권적 제한군주정과 영국내각제의 기원,” 한국정치사상학회 발표논문 (2013.03.16.), 12.

한편 중국에서 의행합일이 가능한 이유는 전통적으로 국가주의 정신이 강하기 때문이다. 즉 황제를 정점으로 하여 중앙의 관료들이 국가 전체를 통치하고 책임을 지기 때문에 결정과 집행이 함께 이루어져야 한다는 것이다. 이는 곧 국가를 가정의 확장으로 생각하는 중국의 전통적 사고에 기초하고 있다. 가족의 확대가 사회이고 사회가 공공화된 것을 국가로 간주하는 것이다. 즉 가족·사회·국가는 모두 동일시되며, 가족질서를 바탕으로 사회질서도 구축된다. 이는 전통적인 종법(宗法)질서에 따르는 것으로서, 아버지의 인격과 왕의 인격이 하나이고, 아버지의 권력과 왕의 권력이 하나인 것으로 인식하는 것이다. 그 결과 혈연관계를 중심으로 하는 종법질서가 사회와 국가관계까지 규정하는 가장 강력한 힘으로 작용하게 되었다.⁸⁾

이러한 상황에서 국가의 정책결정은 곧 아버지의 결정이며, 국가의 명령은 아버지의 말씀과도 같다. 이러한 종법질서는 국민을 국가에 예속시키는 권위주의를 낳게 된다. 반면 국가는 아버지와 같은 존재이기 때문에 가족과 같은 국민에게 무한책임을 진다. 아버지가 자식을 버릴 수 없듯이, 국가는 국민을 버릴 수 없는 것이다. 그런데 이러한 책임의식은 다른 어느 때보다도 공산주의 정권에서 더욱 견고해졌다. 현재 공산주의 정권은 국가가 모든 영역을 관리하고 책임진다는 무한정부 개념을 갖고 있기 때문이다.

종법질서에 따른 정치체제는 결국 권위주의적 정치질서와 일인의 카리스마에 의존하는 카리스마적 정치문화를 낳는다. 이는 전통시대에서 뿐만 아니라 공화제를 시행한 이후에도 계속 이어졌다. 짧은 기간 권력을 장악했던 쑨원(孫文)도 카리스마를 권력의 원천으로 삼았고, 장제스(蔣介石)도 대륙과 대만에서 강력한 카리스마를 행사했으며, 마오쩌둥은 신격화의 단계로까지 승화되었다. 또한 중국 최고지도자의 카리스마는 문화적으로는 황제를 천자로 인식하는 뿌리깊은 천명관의 영향이 크다. 중국의 제왕정치문화는 황제의 권위가 높고 신하의 지위는 낮은 것(君尊臣卑)이 특징이다. 유가는 비록 군주와 신하의 관계를 예(禮)와 충(忠)으로 규정했지만, 현실정치는 춘추전국시대를 정점으로 신하의 정치적 지위가 지속적

8) 민귀식, “현대중국 권위주의정치의 전통문화요소 탐구,” 18.

으로 격하되었다. 특히 황권이 확립되고 유교가 통치이념으로 자리 잡으면서, 사대부는 황제를 위한 관리로 전락하고 학문은 관리가 되기 위한 수단이 되었다.)

이러한 제왕정치문화는 외형상 유가를 전면에 내세웠지만, 실제로는 법가를 위주로 한 통치라고 할 수 있다. 법가는 법(法)-술(術)-세(勢)를 중심이론으로 황제의 권한강화를 위해 모든 논리를 동원한다. 또한 강력한 중앙집권제를 실시하고, 하급정부가 상급정부에, 지방정부가 중앙정부에 복종하도록 하여, 중앙정부의 명령이 말단행정지역까지 신속하게 집행될 수 있는 제도를 구축한다. 이것은 황제의 권력을 안정적으로 유지하기 위한 가장 중요한 제도의 완성인데, 오늘날 중국 공산당의 권위와 중앙권력을 유지하는 형식과 매우 흡사하다.

그 동안 중국정부는 경제적 성과를 토대로 중앙집권화되고 권위적인 공산당 지배를 정당화하고 공산당의 정통성을 유지해 왔다. 그러나 대중은 이제 정치민주화에 눈뜨기 시작했고, 시민권과 언론자유를 요구하는 등 새로운 정치적 성과를 요구하고 있다. 이에 공산당은 민주화의 실질적 내용이 서구식 민주형식보다 중요하다는 논리를 내세우면서 중국식 정치민주화를 추진한다고 강조한다. 그리고 민주적 내용을 충실히 담보하는 것은 책임정치 즉 ‘양정’(良政)이며, 책임정치는 공산당이 안정적으로 유지될 때 비로소 내실있는 개혁이 가능하다는 논리를 전개한다. 이런 양정논리는 정치적 목표를 달성하는 것이 민주적 과정보다 중요하다는 전형적인 성과주의 혹은 결과주의 논리이며, 책임정치를 위해 공산당이 계속 집권해야 한다는 논리이다.¹⁰⁾

그러나 양정논리는 책임정치를 구현하고자 하는 선의를 갖고 실제적인 성과를 낸다손 치더라도, 실제 운영에 있어서는 관료들의 간섭과 개입이 가능한 논리로 기능하는 측면이 있으며, 국민의 자유를 제한하는 결과를 초래한다. 이렇게 타락할 수 있는 이유는 현행 법률에 구체적인 운영세칙이 명확하게 규정되어 있지 않기 때문이다. 이는 법규해석을 지나치게 관료의 개인적인 판단에 의지하게 되고 관료의 전횡을 구조적으로 보장하게 된다. 오킨대 국가주의는 국가의 책임성이라는 측면에서는 순기능으로 작용하지만, 관료의 간섭과 부패를 불러일으킬

9) 민귀식, “현대중국 권위주의정치의 전통문화요소 탐구,” 15-16.

10) 같은 논문, 17.

수 있는 부작용이 있는 것이다.

중국이 국가주의 국가체제라고 해서 최고 지도자들의 결정과 집행이 하나의 유기체로 완전히 작동하는 것은 아니다. 이런 관료주의적 위계구조 속에서도 서로 경쟁하는 사람들이 존재하며, 이들은 일종의 파벌을 형성하여 서로 경쟁한다. 반면 경쟁자들 사이에서도 체제를 유지하고 자신의 기득권을 유지하기 위해 다시금 관료주의가 강화되며, 이런 관료적 통제 속에서 대중은 정보통제와 자기검열을 통해 비판을 자제하며 공산당의 지배를 받아들인다. 요컨대 과도적인 관료주의는 계속 유지되면서, 그 안에서 관료엘리트들 간의 내부 경쟁은 존재한다는 것이다.

따라서 공산당 내부의 경쟁자들 사이에서는 당내파벌이 끊임없이 재생된다. 공산당만 유일정당으로 인정되고 다른 경쟁정당이 없는 환경 속에서는 당내의 파벌이 가장 중요한 경쟁기제로 작동한다. 물론 파벌은 비공식적으로만 존재하고 유지되지만, 강한 내부연대 구축을 통해 권력핵심을 장악하려는 목표를 갖고 다른 파벌과는 견제를 통한 균형을 추구한다는 측면에서 일종의 당내 정당 기능을 수행하는 것이다. 또한 파벌은 위계질서와 '보호-추종'(patron-client)관계에 의해 유지되고 확대되는데, 이는 당내 극심한 경쟁구조가 낳은 산물이라 할 수 있다. 태자당이나 공청단 혹은 상하이방 등 지역과 출신에 따른 파벌은 정치투쟁의 위험을 증가시키는데, 최근 외형상 충칭모델을 둘러싼 중국지도부의 파벌투쟁은 예외적으로 그 과정이 외부에 노출되기도 하였다.¹¹⁾ 그런데 현대중국에서 관료주의가 횡횡하는 책임을 전통문화에만 돌릴 수는 없다. 현재의 관료주의는 전통문화의 속성이 사회주의체제에서 더욱 강화되었기 때문이다.

III. 협상의 정치리더십

앞서 우리는 중국 공산주의 정권의 정치문화적 특징이 중앙집권화와 관료주의에 있다고 보았다. 이는 전통적인 정치문화를 계승하는 것으로서 엘리트정치를

11) 민귀식, “현대중국 권위주의정치의 전통문화요소 탐구,” 7-8.

바탕으로 한다. 그런데 중국정치의 또 다른 특징은 이 엘리트들이 서로 파벌을 형성하여 경쟁하는 한편 중국에는 파벌들 간에 타협과 협상을 통해 정치적 안정을 이룬다는 데 있다. 이는 민주주의가 발달한 서구에서도 쉽게 찾아보기 힘든 것으로서, 중국정치가 갖는 커다란 장점이다. 그렇다면 중국에서 파벌은 어떻게 나뉘어 경쟁하고 또 이 경쟁 파벌들 간에는 어떻게 타협과 협상이 가능할까? 여기서 그 의문을 풀어보기로 한다.

먼저 앞서 살펴본 바와 같이 중국 공산당에서 파벌이 생기는 이유는 이념이나 노선상 차이 때문이 아니다. 장쩌민 시대부터, 보다 구체적으로 1992년 제14차 당대회에서 '사회주의 시장경제 건설' 방침이 확정된 후부터, 공산당 지도부 내에서는 개혁개방정책에 대한 일정한 합의가 이루어졌으며, 더 이상 이를 둘러싼 가치관 논쟁이나 노선투쟁은 존재하지 않게 되었다. 그 대신 학연(칭화방), 지연(상하이방과 베이징방), 업무(공청단), 혈연(태자당) 등을 통해 새로운 파벌들이 형성되었다. 이는 지도자들 간에 이념대립이나 정책차이가 크지 않으며 다만 지위나 이해관계를 둘러싼 경쟁 즉 일종의 이익집단의 경쟁과 같은 성격을 지닌다는 것을 뜻한다. 그 결과 최근의 파벌투쟁은 중앙과 지방의 요직을 어떻게 배분할 것인가를 놓고 벌이는 자리다툼의 성격이 짙다. 이런 상황에서 파벌투쟁은 일정한 몫(자리)을 배정할 수 있도록 타협하고 흥정하는 거래로 변화되었으며, 따라서 타협의 여지는 얼마든지 있는 것이다.

또한 지도자들 간의 타협과 협상이 가능한 이유는 앞서 지적한 것처럼 어느 한 개인이나 파벌이 권력을 독점할 수 없는 현실적 차원 때문이기도 하다. 후진타오 시대만 하더라도 공청단 세력이 이전에 물러난 장쩌민의 상하이방과 쑹칭홍의 태자당 연합과 더불어 권력을 나누어 갖고 있었는데, 이는 어느 집단도 상대를 압도하지 못함으로써 타 세력을 인정하여 협상한 결과이다. 재미있는 것은 당시 공산당 정치국 상무위원회 9인 중 후진타오 세력은 자신과 원자바오(溫家寶) 총리를 포함해 3인밖에 되지 않았으며 나머지는 반대파였다는 점이다.

이는 절대적 권위와 권력을 갖는 과거 공산당 주석들과 달리, 후진타오는 여러 '동급자 중 첫 번째'(first among equals)에 지나지 않는 위치에 있다는 것을 보여준다. 또한 이는 근대서구가 왕정에서 공화정으로 넘어갈 때 재상(prime minister)이

갖는 지위와도 같은 것이다. 즉 중국의 주석은 주요 국가정책을 결정하는 다수의 공산당 정치국 상무위원회의 첫 번째 사람이지만 유일한 사람은 아니라는 것이다.¹²⁾ 오히려 모든 결정은 주석의 의중에 따라서가 아니라 위원들 간의 토론과 협상을 거쳐 이루어진다. 지금도 7명의 상무위원들 중 일인자인 시진핑과 왕치산은 태자당으로서 소수파에 불과하다. 반면 총리인 리커창과 류원산은 공청단 출신이며, 장더장과 장가오리, 위정성 등은 상하이방 출신이다. 즉 세 파벌이 교묘하게 균형을 이루고 있는 것이다.

이러한 균형상태를 깨뜨리고 한 개인이 자신을 드러내려 할 때, 중국의 집단지도체제는 이를 용인하지 않는다. 한 예로 2012년 충칭시 서기인 보시라이(薄熙來)가 해임되어 실각한 사례가 이를 잘 보여준다. 주지하다시피, 보시라이가 해임된 직접적인 원인은 충칭시 부시장이며 공안부장인 왕리쥘(王立軍)이 청두 미국 영사관에 망명을 요청했다가 중국 당국의 설득으로 망명을 포기하고 유죄판결을 받은 데 있다. 당시 이 사건의 책임자인 보시라이도 함께 문책을 받게 되었는데, 이는 후진타오 시대에 들어 중요한 사건이 발생하면 관련 지도부를 문책하는 것이 거의 일반화된 관례라는 사실과 일맥상통한다. 예를 들어 인재로 인해 대형사고나 자연재해가 발생하면, 관리책임이 있는 지도자 즉 당서기나 시장은 해임되었다. 왕리쥘 사건도 예외는 아니며, 누군가 책임을 져야 한다면 그것은 바로 보시라이가 일순위였던 것이다.

하지만 보다 중요한 이유는 보시라이 개인의 업무태도, 즉 잘못된 작풍에 있다고 볼 수 있다.¹³⁾ 우선 보시라이의 해임은 소위 야심가에 대한 징계의 성격을 띠고 있다. 2007년 충칭시 당서기로 사실상 좌천된 후 보시라이는 개인의 출세를 - 구체적으로는 공산당 정치국 상무위원회의 진입을 - 위해 대중에게 인기있는 정책을 추진한다는 지적을 끊임없이 받았다. 2007년 시작한 '혁명정신 계승운동'(唱紅)이나 2009년 본격화된 '범죄소탕작전'(打黑)은 이를 잘 보여주는 대표적인 사례이다. 특히 단기간에 많은 성과를 내기 위해 보시라이는 법적 절차를 무시하고 속도전 방식으로 범죄소탕작전을 추진하였는데, 이는 국내뿐만 아니라 해외로부

12) 이동수, "실사구시 중국집단체제," 중앙일보 (2011.11.07.).

13) 조영남, "보시라이 해임을 보는 한 시각," 『동아시아 브리프』, 제7권 2호 (2012), 52.

터도 많은 비판을 받았다. 보시라이가 충칭모델을 계속 선전한 것도 개인적 야심에서 비롯된 것이다.

보시라이의 해임은 또한 한 개인이 독재적인 통치방식을 사용한 것에 대한 징계의 성격도 갖고 있다. 보시라이는 정책결정과 추진과정에서 독선적인 태도로 인해 많은 비판을 받았다. 요컨대 그는 중요 사안을 독단적으로 결정하고 더 나아가서 충칭에 자신의 독립왕국을 세우려 했다는 것이다. 이는 현재 공산주의 정권이 강조하는 ‘집단지도체제’와 ‘민주집중제’를 정면으로 위배하는 행위이다. 이러한 보시라이의 야심적이고 독단적인 작풍은 예전 문화대혁명 시기에 마오쩌둥과 사인방(四人幫)이 저질렀던 잘못과 비슷한 것으로서 시계를 거꾸로 돌려놓은 것과 같다. 따라서 원자바오 총리는 문화혁명과 역사결의를 언급하면서 이런 사실을 지적하여 보시라이의 작태를 비판하였던 것이다.

다른 한편 경쟁관계에 있는 파벌들이 극한적인 투쟁을 전개하기보다 서로 타협할 수 있는 것은 그들이 공산당 엘리트라는 공통분모를 갖고 있고 또 여러 과정을 거쳐 상급자나 지도자에 오르면서 서로 교육을 공유하고 공통된 가치관을 갖고 있기 때문이다. 그들은 서로 경쟁하기는 하지만 기본적으로 공산당원이며 엘리트로서 국가를 짊어지고 있다고 생각하며, 그런 점에서 서로 간에 동지의식 혹은 동류의식을 갖고 있는 것이다. 요컨대 중국 엘리트들 간에는 파벌이 다르더라도 서로의 공통분모는 존재한다.

이런 공통분모 공유를 가능케 하는 가장 큰 원인은 교육에 있다. 엘리트들은 파벌은 서로 다르더라도 현재의 위치에 오르는 동안 각급의 엘리트 교육기관과 당 간부 및 공무원 재교육 기관에서 함께 교육을 받는다. 이때 이들은 공통된 가치관을 갖게 되며, 함께 토론하고 공부하는 과정에서 서로 협상하고 공존하는 기술을 습득하게 된다. 그리고 중국에서는 간부를 선발하는 기준이 4가지인데, 덕(德), 능(能), 근(勤), 적(積)이 그것이다. 즉 덕이 있는지 없는지, 능력이 있는지 없는지, 근면성실한지 아닌지, 그리고 그동안 공적이 있는지 없는지의 여부에 따라 선발하는 것이다. 그런데 이때 협력이라는 덕목은 능력에 해당하며, 협력하는 기술이 없는 사람은 능력이 없는 자로 간주된다. 왜냐하면 일을 실제적으로 성취하려면 다른 사람과의 협력을 필요로 하는데, 그렇지 못한 경우 성과를 낼 수도

없고 따라서 무능한 자가 되기 때문이다. 그러므로 일의 실제적 수행과정 속에서 각 파벌 간에는 타협과 협력이 생기며, 상대방을 제거할 대상이 아니라 경쟁적 협상자로 바라보게 된다.

교육에 있어서 가장 중요시 하는 것은 ‘실사구시’(實事求是) 정신이다. 이는 원래 한나라 시대 반고(班固)가 지은 『한서(漢書)』에 처음 나온 말인데, “사실에 힘써 얻음에서 매양 참다움을 구하는 것”을 일컫는다.¹⁴⁾ 공산주의 정권이 들어서기 전에 중국역사에서 ‘실사구시’를 가장 많이 논한 것은 청나라 중기의 고증학파가 들어서면서부터이다. 그들은 실사구시를 기본방법으로 내세웠다. 그러나 현대중국에 접어들면서 마오쩌둥과 덩샤오핑은 중국 공산주의의 기본이 실사구시에 있다고 설파하였다. 주지하다시피, 실사구시는 마오가 연안시절 당학교의 교시로 내세운 후 줄곧 공산주의 중국의 기본 정책방향이 되었다. 마오는 공산주의를 단순히 이념으로서 받아들인 것이 아니라 중국의 현실을 개혁하는 데 가장 적합한 대안으로서 현실에 적용했던 것이다. 그러나 문화대혁명을 거치면서 마오의 초기 실사구시 정신은 일정 부분 훼손되기에 이른다.

마오의 뒤를 이은 덩샤오핑은 실사구시를 중국정치에 실현시키는 데 성공하였다. 경직된 공산주의 노선을 버리고 소위 흑묘백묘론(黑貓白貓論)을 제창하고 개혁개방정책을 추진하면서 중국의 실제적 발전을 이끌었다. 그는 중국이 처한 현실을 직시하고 당시 중국의 실정으로부터 현대화를 건설해야 한다고 주장하였다. 이를 위해 외국의 경험을 열심히 학습하고 참조해야 하지만, 결국 타국의 경험과 도식을 기계적으로 옮겨 놓아서는 안 되고 중국특색의 사회주의 길로 나아가야 한다고 주장하였다. 이러한 중국특색의 사회주의는 경제건설을 제반사업의 중심위치에 놓고 생산력의 발전을 근본적 임무로 하며, 개혁과 개방을 원동력으로 하여, 경제를 신속히 발전시켜 인민들의 생활수준을 부단히 향상시켜야 한다고 보았다. 이렇게 되면 중국은 부강하고 민주주의적이며 문명한 사회주의 국가로 건설된다는 것이다.

덩 이후 지금에 이르기까지 중국의 3, 4, 5세대 지도자들도 이러한 실사구시

14) 최용수, “중국 실사구시의 유래와 발전,” 『동방학지』, 98권 (1997), 119.

노선을 그대로 이어받고 있다. 따라서 중국의 정치리더십의 요체는 바로 실사구시 리더십이라고 볼 수 있다. 그런데 이런 실사구시 정신에 기초해보면, 서로 다투는 것보다 서로 협력하는 것이 훨씬 실용적이며 이익이 된다고 본다. 또한 민주주의 문제에 있어서도 정치적 민주화가 중요한 것이 아니라 친민(親民: 국민에게 다가감)이나 이인위본(以人僞本: 국민을 근본으로 함)이 더욱 실용적이라고 생각한다. 그런 점에서 공산주의 중국은 민주(民主)보다 민본(民本)을 더욱 중시하고 있으며, 이는 중국의 오랜 전통을 잇는 것이다. 설사 의견이 다르거나 서로 경쟁적 관계에 있다고 하더라도 최종적인 철학적 근거는 민본과 실용이며, 이는 결국 최종적으로 거국체제(舉國體制)와 ‘조화사회’를 이루는 것을 목표로 한다. 요컨대 경쟁자들은 서로 다투다가도 거국적이라는 명분 앞에서는 자신의 의견만 내세우지 않고 실리적으로 상대방과 조율하고 협력하는 풍토를 조성하는 것이다.

교육적 측면 외에 중국의 지도자들이 파벌 간의 타협을 이룰 수 있었던 또 다른 요인은 그들이 공동의 위기의식을 느끼고 있기 때문이다.¹⁵⁾ 중국에서는 1989년 톈안먼 사건과 1991년 소련 붕괴 이후, “안정이 모든 것에 우선한다”는 원칙이 수립되었고 이는 지금까지도 이어진다. 특히 1990년대 중반 이후 노동자, 농민 등 개혁개방정책에 따른 피해집단이 형성되고 이들이 조직적으로 저항하는 규모와 빈도가 증가하면서, 공산당은 커다란 위기의식을 갖게 되었다. 더욱이 지금은 자유에 대한 국민들의 요구가 증가하면서 기존 공산주의 체제가 유지될 수 있을지에 대한 의문도 제기되고 있다. 이러한 사회불안이 증가하고 있는 가운데 체제를 안정시키기 위해서는 정치적 안정이 필수적이고, 중국과 같은 공산당 일당지배체제에서는 공산당 내부에서의 통합과 단결유지가 정치적 안정의 핵심을 이룬다.

사회적 불안과 위기에 대응하기 위해 공산당 엘리트들은 파벌들 간에 협상과 타협을 시도하고, 다른 한편 사회의 다른 섹터들 예컨대 지식인이나 기업가들과도 연대하여 지배체제를 더욱 공고히 하고 있다. 특히 1990년대 이후부터 지식인과 기업가와 지배연대를 구축하여 노동자, 농민, 자영업자 등 일반국민을 통치하

15) 조영남, 『21세기 중국이 가는 길』, 34-38.

고 있다. 이것은 공산당이 지식인과 기업가를 체제 내로 끌어들이는 선취전략 또는 포섭전략을 성공적으로 실시한 결과이다. 일반적으로 권위주의 정치체제에 도전할 수 있는 가장 강력한 집단은 지식인(대학생 포함)과 중산층인데, 공산당 정치엘리트들은 이들과 타협하여 지배세력 내부로 끌어들이므로써, 위협요소를 미리 제거하고자 한 것이다.

먼저 중국의 지식인들은 1989년 톈안먼 사건과 1991년 소련 붕괴 이후 급격히 보수화되었다. 이 사건들은 단순히 정치엘리트들 뿐만 아니라 지식인들에게도 큰 충격으로 다가와 위기의식을 심어주었고, 따라서 정치적 단결과 사회적 안정을 강조하는 경향이 확산되었다. 그리고 국민의 단결과 안정을 위해서는 국가능력을 배양하고 공산당 지배를 강화해야 한다고 생각하였다. 이에 화답하여 공산당은 임금인상 등을 통해 지식인 및 전문가 집단의 경제적 지위를 향상시켜 주었고, 이들을 정책결정과정에 부분적으로 참여시킴으로써 정치적 지위도 높여 주었다. 또한 일정한 선을 넘지 않는 범위 내에서는 지식인이 비교적 자유롭게 연구하고 활동할 수 있도록 보장함으로써 이들의 불만을 완화시킬 수 있었다. 그 결과 일부 지식인은 공산당이 이룩한 경제적 성과를 인정하고 이전의 급진적 정치개혁 요구를 반성하면서 공산당 지배체제를 적극적으로 지지하는 체제옹호세력으로 변화하였다. 물론 중국 내외에 공산당 일당지배체제에 비판적인 반체제 지식인이 다수 존재하는 것이 사실이다. 그러나 전체적으로 볼 때, 이들의 영향력은 그다지 크지 않은 편이다.

사영기업가를 중심으로 한 경제엘리트에 대한 공산당의 포섭전략은 2000년대 들어 구체화되었다. 1990년대 시장경제가 확대됨에 따라 사영기업가는 중국에서 중요한 사회계층으로 성장했다. 그런데 이들은 처음부터 국가권력에 대해 대항적이라기보다는 협조적이었다. 이는 무엇보다 이들의 태생적 한계 때문이다. 즉 중국의 사영기업가는 국가권력과 밀접한 관계를 통해서 부를 축적했던 것이다. 그러나 최근까지 사영기업가가 가진 경제력에 비해 이들의 사회적 지위는 여전히 낮았고 정치적 영향력도 매우 미약했다. 따라서 사영기업가들은 자신의 경제 활동을 보호하고 사회정치적 지위를 높이기 위해 공익사업 출연, 당정 고위관료와의 관시(關係) 형성, 공산당 입당, 지방의회 의원출마 등 다양한 방식을 사용하

었다. 그 후 사영기업가의 정치적 지위를 공식적으로 인정하기 시작하였고 2004년 제10기 전인대 2차회의에서 헌법수정을 통해 국유재산과 동등하게 사유재산의 신성불가침성도 헌법에 명시하고 법의 보호를 받기 시작하였다. 이에 원래부터 체제순응적이었던 사영기업가들은 공산당 일당지배체제를 더욱 옹호하는 세력으로 변화하였다.

다른 한편 공산당 정치엘리트들은 자신의 지배체제에 위협이 될 만한 사회조직과 단체에 대해서도 사전에 체제 내로 흡수하는 포섭전략을 추진했다. 노동조합을 비롯해 여성단체, 사영기업가단체, 청년단체에 대한 정책은 대표적이다. 이런 포섭전략을 적극적으로 구사함으로써 현재 중국에서는 기성 정치체제 밖에서 공산당에 반대하는 힘있는 조직은 형성되기 어려워졌다. 물론 일부지역에서는 인민구호단체, 환경단체, 여성단체가 공산당이나 국가권력의 간섭과 통제 밖에서 형성 및 운영되고 있으며, 자유주의적이고 체제비판적인 시민단체들의 활동도 존재한다. 하지만 아직까지는 기존 체제에 크게 위협이 될만한 시민사회 조직이나 운동은 부재한다고 보아야 한다.

이와 같이 중국 정치엘리트들은 내부의 파벌 싸움에도 불구하고, 사회적, 체제적 위기의식을 갖고 서로 협상하며, 정치부문 이외의 섹터들, 특히 기업인, 지식인들을 체제 내로 흡수하고 일정부분 협력하는 방식을 취하고 있다. 이것이 중국 정치가 안정적인 근본적인 이유이다. 하지만 일반국민들과 일부 지식인들 사이에는 보다 자유로운 체제로의 변화에 대한 욕구가 점점 커지고 있다.

IV. 중국 정치리더십의 한계와 시사점

앞서 살펴본 바와 같이 중국의 정치리더십은 체제안정과 국가발전을 최우선 목표로 삼는다. 그리고 이 목표를 달성하기 위해 경직된 이념보다는 실용주의에 입각하여 정치적 파벌 간의 타협과 협상을 추구하고, 사회 내의 다른 세력들 예컨대 지식인이나 기업인 등을 지배체제 내부로 흡수하여 현 체제를 공고히 하고자 한다. 이러한 중국의 정치리더십은 일정 부분 목적을 달성한 듯 보인다. 다른 국가에서는 볼 수 없는 정치적 안정과 정치세력 간의 타협이 존재하며, 국가의 지원

을 받는 경제부문에서도 비약적인 발전을 거듭하고 있다.

하지만 현재 중국정치에 잠복되어 있는 가장 큰 문제는 바로 ‘민주’에 관한 것이다. 민본이나 실용만으로는 국민들의 자유와 민주에 대한 열망을 충족시키기 어렵다. 개혁개방 이후 중국은 정치민주화는 아니지만 정치제도화를 위한 개혁노력은 계속 추진해왔다. 하지만 이 정치개혁은 체제안정에는 기여했지만 문제점 또한 노정하였다. 먼저 정치권력이 여전히 공산당에 집중되는 문제가 있다. 정치제도화 개혁은 당정결합을 당연시한다. 이 때문에 정치권력은 공산당으로, 이것은 다시 소수의 당정간부와 개인으로 집중된다. 이로 인해 중국에서는 권력남용과 부정부패, 자원낭비와 정책실패가 광범위하게 발생한다. 또한 정치제도화는 국민의 정치참여를 제한하고, 이로 인해 시위와 폭동과 같은 ‘길거리정치’가 확산되는 문제가 있다. 최근 언론에 자주 보도되는 각종 시위와 폭동 즉 집단소요사건은 이런 국민저항의 일부 사례다. 어느 비공식 통계에 의하면, 2010년에만 약 18만건의 집단소요사건이 발생하였다고 한다. 이런 문제들을 해결하지 못하면 중국은 정치사회적 안정을 계속 유지할 수 없을 것이다.

따라서 중국의 정치와 사회 전반이 민주화되지 않고서는 지속적인 경제발전이 불가능할 뿐만 아니라, 국제사회의 책임있는 리더로서의 자격과 위상을 갖출 수 없다. 물론 이러한 인식 저변에는 서구적 근대화론, 즉 민주주의와 사회발전 사이의 상호 인과관계를 설명하는 이론이 중국에도 여전히 적실성을 갖는다는 생각이 깔려 있다. 이에 대해 중국 정부는 중국특색의 민주주의의 길을 가고 있다고 항변하면서, 서구근대화론의 보편성을 일축한다.

그러나 체제비판적인 일부 지식인들 사이에서는 서구식 민주주의론이 받아들여져 쟁점화되면서 적지 않은 반향을 불러일으키고 있으며, 국제사회에서도 이를 주목하면서 힘을 실어주고 있다. 그 중 가장 첨예하게 이슈화된 것은 노벨평화상을 수상한 류샤오보(劉曉波)와 그가 주도한 ‘08헌장’이다. 이 헌장은 중국의 민주화를 촉구하는 선언문이라 할 수 있는데, 헌장이 제시하고 있는 구체적인 민주화의 방법은 바로 서구식 정치체도를 받아들여 중국헌법을 개정하는 것이다. 거기에는 삼권분립과 선거제도 도입, 집회결사(정당 포함)언론중요의 자유 보장, 사유재산권 보호, 세계개혁, 환경보호, 연방공화 등 다양한 요구사항들이 포함되어 있으며,

이 중 가장 핵심적인 것은 선거제도 도입과 일당독재의 포기이다.¹⁶⁾ 그러나 현장이 지향하는 가치의 구체적 내용이 서구식 정치모델을 그대로 답습하고 있어서, 중국정치가 직면하고 있는 현실을 구체적이면서도 실제적으로 고민한 흔적은 별로 보이지 않는다. 그 결과 현장의 주장은 매우 파격적이면서도 동시에 매우 식상한 것으로 받아들여지는 역설을 낳았다.¹⁷⁾

반면 신좌파의 입장이 새로이 각광받고 있는데, 이는 중국공산당이 주도하는 현실정치의 비민주성과 그로 인한 정치적 위기를 인정하는 동시에 정치개혁을 위해 어떤 단계와 조치들을 취해야 하는지를 고려하는 입장이다. 왕후이(王暉)는 2011년 발표한 『대표성의 균열』에서 선거제도와 다당제의 도입을 통한 정치개혁을 요구하는 중국 자유주의파들의 주장에 대응하여 신좌파의 정치적 입장을 개진하고 있다. 그는 먼저 중국에 민주가 필요하다는 것을 인정하면서도, 중국에 필요한 민주가 무엇인가에 대해 반문한다. 그리고 민주주의의 두 층위를 구별하는데, 정치체제로서의 민주주의와 사회형식으로서의 민주주의가 그것이다. 전자는 보통선거권, 개인권리의 보호, 언론의 자유, 다원주의 등을 포괄하는 개념이고, 후자는 평등을 핵심으로 하되 사회보장과 부의 재분배 등을 포괄하는 개념이다. 이때 평등은 다시 기회의 평등, 분배적·결과적 평등, 그리고 능력의 평등으로 구별된다.

이러한 민주주의의 복합성을 고려해 본다면, 중국 사회주의 역사는 민주주의의 사회형식을 위한 기초를 제공한 시기일 뿐만 아니라, 개혁개방시기의 성취를 위한 전제를 마련한 시기로서 긍정적으로 재평가되어야 한다. 그러나 자유주의자들은 이러한 사회주의적 유산을 민주와 독재의 이분법 속에서 그 합법성과 합리성을 부정하면서 정치체제로서의 민주를 내세우고 있는데, 이러한 서구식 선거정치나 다당제의 도입이 사회형식에서의 민주를 당연히 가져오는 것은 아니다. 예컨대 인도와 같은 경우는 영국 식민지 경험을 통해 의회제, 다당제, 보통선거, 언론자유 등이 충분히 보장된 정치환경을 갖고 있다. 그러나 인도는 여전히 고도로 불평등한 사회이다. 이처럼 어느 민주적 정치체제가 사회적 평등이라는 기초

16) 성근제, “대표성의 위기와 중국정치개혁의 방향,” 『동아시아 브리프』 7권 1호 (2012), 88.

17) 하지만 2010년 류샤오보가 노벨평화상 수상자로 선정되면서 다시 주목을 끌고 있다.

적 형식을 결합하고 있을 때, 이 사회를 민주적 사회라고 볼 수는 없다. 따라서 중요한 것은 정치적 민주가 필요한가의 여부가 아니라, 어떻게 해야 정치적 민주주의로 하여금 사회적 평등이라는 실질적 내용을 포괄하도록 할 수 있는가 하는 점이다.

이런 관점에 입각하여 왕후이는 정치개혁은 민주적 사회형식과 합치되어야 한다고 주장한다. 즉 민주적 사회형식에 대한 고려가 전제되지 않은 상태에서 선거와 다당제라는 서구정치체도가 그대로 중국에 이식되는 것은 해결책이 아니라는 것이다. 정치적 민주화가 본래의 사회주의 분배제도와 평등의 유산을 부정하는 수단으로 변질될 경우, 의회주의에 기초한 다당제 역시 새로운 과두지배를 위한 정치적 틀로 변형되고 다당제 민주주의와 과두적 재산분배제도 사이의 결탁이 발생할 수도 있다. 따라서 보다 중요한 것은 대표성의 균열이 없는 사회, 즉 정치엘리트, 경제엘리트, 문화엘리트들의 이익이 사회대중의 이익과 단절되지 않으며, 정당과 매체, 법률체계가 사회적 이익과 공공의 의식을 대표할 수 있는 사회를 만드는 것이다. 그런 점에서 현 중국 공산당 통치는 대표성의 위기를 겪고 있으며, 서구 또한 자유민주주의 하에서 사회형식으로서의 민주가 달성되지 않아 대표성의 위기를 겪고 있다고 볼 수 있다.

이러한 왕후이의 논의는 류샤오보와 같은 자유주의파의 논의보다 더 설득력 있게 들린다. 그리고 무엇보다도 현재 정치엘리트들 사이에는 보수적인 정치개혁 방침이 여전히 주도적인 위치를 차지한다. 그들이 보기에 정치개혁은 두 가지 목적에 부응해야 하는데, 먼저 공산당의 지도와 권력을 공고히 하는데 기여해야 하며, 둘째 경제성장과 발전에 기여해야 한다는 것이다. 따라서 가까운 장래에 공산당 일당제에 위협이 되는 자유주의적 정치개혁, 예컨대 다당제와 직선제 등은 추진되기 어려워 보인다. 만약 국민이 민주화를 강력하게 요구하면 현 지도부도 어쩔 수 없이 민주개혁을 추진할 수도 있다. 그러나 문제는 국민이 민주화를 강력하게 요구하지는 않는다는 점이다. 대신 그들은 경제발전과 민생개선을 최우선 국정과제로 생각하며, 정치개혁보다 부패척결을 위한 개혁을 가장 우선시한다. 요컨대 중국 국민의 민주화에 대한 요구와 압력은 그렇게 강한 편이 아니며, 서구보다는 싱가포르나 홍콩과 같은 모델을 원하는 경향이 있다.¹⁸⁾

그렇다면 이와 같은 중국 정치리더십의 사례가 우리에게 주는 교훈은 무엇인가? 중국과 같은 중화문화권에 속하면서 유교사상이나 국가주의에 익숙한 우리로서는 중국으로부터 많은 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 물론 우리는 중국과 달리 서구식 정치체제의 민주는 이미 달성했으며, 사회형식에 있어서는 아직 서구와 마찬가지로 부족한 형편이다. 따라서 서구가 중국에서 배우고자 하는 점을 우리 역시 배울 수 있다. 이는 한국사회를 사회주의나 권위주의로 변형시키자는 이야기가 아니다. 이미 민주주의라는 정치체제를 가진 나라로서 체제 상의 변화는 더 이상 불필요하며, 다만 중국의 정치리더십에서 긍정적인 요소들을 어떻게 한국 정치현실에 접목시킬 수 있는지를 고민해보자는 것이다.

이런 측면에서 보면, 먼저 중국정치에서는 경쟁적인 파벌들 간의 타협과 협상이 있다는 점이 눈에 띈다. 우리는 이미 산업화와 민주화 단계를 거쳐 이제 선진국의 문턱에 와 있다. 그런데 우리사회에서 가장 큰 문제는 정치엘리트들 간에 아직도 보수와 진보로 나뉘어 이념대결을 벌이면서 이를 권력투쟁의 도구로 삼고 있다는 점이다. 더욱이 정치엘리트들 간의 투쟁은 일반국민으로 하여금 보수와 진보진영 중 어느 한쪽을 택해야 하는 것으로 착각하게 만들고, 선거가 있더라도 패배한 진영에서는 이에 승복하지 않은 채 계속 권력투쟁을 일삼으며 사회의 분열을 가중시키고 있다. 이는 지나친 파당중심주의로서 국민을 기만하는 것이며 결코 국가에 득이 되지 않는다.

우리는 박정희 시대를 정치체제적 측면에서 권위주의체제 혹은 독재국가체제라고 비판을 해왔다. 하지만 지금도 일부 사람들은 그 시대를 찬양하는데, 그 이유는 경제발전과 사회발전에 있어서의 공헌 그리고 지배세력의 국가를 위한 헌신 때문이다. 이에 비하면 지금의 정치권은 그 시대를 비판할 자격이 없어 보인다. 그들은 이미 형성된 정치체제로서의 민주주의 틀 내에서 여전히 자유와 민주라는 구호만 내세우면서, 각자는 자신의 이익과 파당의 권력획득에만 혈안이 되어 국가전체를 위한 마음을 갖고 있지도 않고 사회형식으로서의 민주에 대한 노력도 경주하고 있지 않기 때문이다. 박정희 시대의 문제점은 권위주의적 정치권력

18) 조영남, “시진핑 시대의 과제와 정치개혁 전망,” 『성균차이나브리프』, 1권 (2013), 99.

을 박정희 개인이 독점하여 결과적으로 여러 세력을 아우르는 정치적 타협과 협상을 이루지 못한 데 있다고 볼 수 있다. 박정희 시대의 종언은 박정희 본인의 사망과 1980년대 민주화항쟁을 통해 이루어졌다. 하지만 그 이후의 현실은 여러 파당들 간의 투쟁만 남겨졌을 뿐이다.

그렇다고 해서 중국 공산주의 정권의 집단지도체제를 그대로 받아들이자는 것은 아니다. 현재 중국이 직면하고 있다시피, 정치엘리트들 간의 타협과 협상만으로는 한계가 있다. 자유를 갈망하는 국민들과 민주의 힘을 고려해 볼 때, 정치 권력은 국민에게 점차 확산되어야 한다. 하지만 이때 필요한 것은 민주적 상태 속에서 각자 주체이며 권력을 갖고 있는 여러 사람들과 여러 파벌들이 사회전체의 이익 혹은 국가의 이익이라는 측면에서 서로 협력할 수 있는 문화가 정착되는 것이다. 한국사회에 부족한 것이 바로 이런 정치문화이며, 중국의 정치리더십은 그런 점에서 우리에게 시사점을 던져준다.

- ▶ 논문 접수일 : 2013년 04월 22일
- ▶ 논문 심사일 : 2013년 04월 29일
- ▶ 논문 게재일 : 2013년 05월 10일

초록

중국의 집단지도체제: 협상의 정치리더십

이 동 수

중국 공산주의 정권은 개혁개방 이후 집단지도체제를 이루었다. 이는 정치리더십에 있어서 특수한 경우로서, 일인의 지도자에 의존하는 군주정도 아니고 다수 시민의 정치참여와 선거로 이루어지는 민주정도 아니다. 공산주의 정권의 권위주의적 요소와 더불어 엘리트들 사이의 경쟁과 협력을 통한 공화정적 성격 또한 지니고 있어서, 일종의 ‘협상의 정치리더십’이라 부를 수 있다. 그런데 이는 중국 전통에서 이어지는 중앙집권화와 관료주의를 공산주의 버전으로 변형시킨 것으로서 중국식 정치리더십의 특징이기도 하다. 이런 공산주의 중국의 리더십은 오늘날 정치안정과 경제발전에 크게 기여하였다. 하지만 일부 지식인들과 시민들의 자유와 민주에 대한 열망은 반영하고 있지 못하다. 이에 중국정치는 변화의 요구에 직면해 있으나 여전히 대다수 국민들의 지지를 받고 있어서 변화하더라도 서구식 민주주의를 답습하기보다는 홍콩이나 싱가포르식 민주주의의 길로 갈 것으로 보인다.

□ 주제어 : 중국정치, 정치리더십, 집단지도체제, 중앙집권화, 관료주의, 협상

Abstract

On the Collective Leadership in the Communist Chinese Regime

Lee, Dong Soo

The communist Chinese regime has a kind of 'collective leadership' after the Deng's period. That leadership is a special one in that it is neither a monarchy nor a democracy. Rather it may be called a kind of 'compromised leadership' by which I mean that it is accomplished after dialectic dynamics of competitions and collaborations among political elites. It is also a transformed version of Chinese political tradition in which concentration and bureaucracy are characterized. Today it contributes to the building of political order and the economic development, but does not satisfy the needs of some intellectuals and citizens for liberty and democracy. Despite such needs, however, the communist Chinese regime does not seem to be considerably changed in the near future since most Chinese people still support the prevailing leadership and prefer the way of Hong Kong or Singapore to the way of Western democracy.

□ Key words : Chinese Politics, Political Leadership, Collective Leadership, Centralization, Bureaucracy, Compromise

참고문헌

- 민귀식. 2012a. “현대중국 권위주의정치의 전통문화 요소 탐구.” 『한중사회과학연구』. 10권 3호.
- _____. 2012b. “중국전통지식인과 정치사회권력 관계에 대한 역사적 고찰.” 『중소연구』. 제36권 2호.
- 성근제. 2012. “대표성의 위기와 중국정치개혁의 방향.” 『동아시아 브리프』. 7권 1호.
- 왕야난 저. 한인희 역. 2002. 『관료의 나라 중국』. 서울: 지영사.
- 이동수. 2010. “르네상스기 이태리 도시국가의 정부: 자유와 법치의 공화정.” 『한국정치연구』. 제19집 2호.
- _____. 2011. “실사구시 중국집단체제.” 중앙일보 (2011.11.07.).
- 조영남. 2009. 『21세기 중국이 가는 길』. 서울: 나남.
- _____. 2012. “보시라이 해임을 보는 한 시각.” 『동아시아 브리프』. 제7권 2호.
- _____. 2013. “시진핑 시대의 과제와 정치개혁 전망.” 『성균차이나브리프』. 1권.
- 최용수. 1997. “중국 실사구시의 유래와 발전.” 『동방학지』. 98권.
- 황태연. 2013. “공자의 분권적 제한군주정과 영국내각제의 기원.” 한국정치사상학회 발표논문 (2013.03.16.).
- Finer, S. E. 1997. *The History of Government* Vol. 2. Oxford: Oxford University Press.
- Fukuyama, Francis. 2011. *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. New York: Farrar, Straus and Giroux.