

영도소조를 중심으로 본 중국 집단지도체제 변화 가능성

객원교수 구 자 선

1. 문제 제기

- 2012년 18차 중국공산당 전국대표대회에서 시진핑 체제가 출범함. 예상과 달리 시진핑은 전임자들인 장쩌민과 후진타오보다 빨리 집권 초기부터 자신의 권력을 공고화함.
 - 장쩌민은 자신보다 먼저 정치국 상무위원이 된 차오스와 리펑 등의 견제를 받음. 후진타오 역시 퇴임한 장쩌민의 간섭에서 자유롭지 못했고, 군을 장악하는 데 어려움을 겪음
- 군부와의 관계에서도 시진핑은 태자당 신분, 과거 군에서 일한 경험 등으로 인하여 군을 확고히 장악한 것으로 평가됨.
 - 군부 고위층인 구원산, 쉬차이허우 등을 부패문제로 처벌한 것은 전임자들로서는 상상할 수 없는 일이었음.
- 2013년 10월 18기 중국공산당 3차 중앙위원회(18기 3중 전회)에서 ‘전면 개혁 심화에 관한 결정’을 발표한 후 대대적인 개혁 드라이브를 예고함. 이 회의에서는 ‘개혁심화 영도소조’와 ‘국가안전위원회’를 설립하기로 결정함. 이후 ‘군대개혁 영도소조’, ‘사이버안전 및 정보화 영도소조’를 만들어 이 모든 소조의 수장을 맡음. 최근에는 ‘재경 영도소조’ 수장까지 맡았다는 사실이 중국 언론을 통해 공개됨.

<목 차>

1. 문제 제기
2. 영도소조 개괄
3. 시진핑 시기의 공산당 중앙영도소조
4. 시진핑의 권력 강화와 집단지도체제
5. 정책적 고려사항

영도소조가
설립되는 이유는
중국 관료체제의
문제 때문이며,
수평적 협조체제는
쉽게 이루어지지
않아...

- 재경 영도소조는 총리가 담당하는 조직으로 추측되고 있었는데, 시진핑이 소조 조장을 맡음으로 인해 리커창 총리의 권한까지 잠식했다는 해석을 낳게 함.
- 중국에서는 덩샤오핑 이후 ‘집단지도체제’가 형성되었는데, 핵심은 지도부 내에서 각자 해당 업무를 ‘분업해서 담당’하고 그 책임을 지며, 중요한 사안은 ‘회의를 통해 집단적으로 결정’하는 것임. 그러나 최근 시진핑의 권력 강화로 인해 집단지도체제가 무너지고 일인 지배체제로 전환되고 있다는 의구심이 제기됨. 집단지도체제하에서는 각자의 업무 영역을 침해하지 않는 것이 관건임.
- 그러므로 이하에서는 시진핑의 권력 강화의 징후로 지적되는 영도소조가 무엇인지를 살펴보고, 최근 집중적으로 새로운 영도소조가 생기는 이유를 분석하며, 향후 집단지도체제에 미칠 영향을 논의하고자 함.

2. 영도소조 개괄

- 영도소조는 일명 의사협조(議事協調: 협의 및 조율)기구라 칭함. 즉, 특별한 임무를 위해 다양한 관련 부처가 모여 논의하고 협의하는 기구임. 그러므로 의사결정의 권한은 기본적으로 가지고 있지 않음.
- 영도소조가 설립되는 이유는 중국 관료체제의 문제 때문임. 중국의 관료체제는 수직적(條) 관리와 수평적(塊) 관리를 통해 엄격하게 통제됨. 그러나 수평적 협조체제는 쉽게 이루어지지 않음. 그러므로 여러 부문이 관련된 업무를 위해서는 영도소조라는 특별한 기구를 만들어 해결해야 함.
- 영도소조는 개혁개방 이후 이전의 계획경제와는 다른 업무가 폭증하면서 이에 대한 조율이 필요한 상황에서 본격적으로 만들어짐. 이후 수많은 영도소조가 생기면서 이에 대한 정리를 지속적으로 추진하고 있음.
- 종류를 나누면 크게 국무원(정부) 소속의 영도소조와 공산당 중앙소속의 영도소조로 나눌 수 있음. 지방에도 역시 업무에 따라 그에 상응하는 영도소조가 만들어짐.

- 존속 기간으로 보면 국가안전영도소조와 같은 상설 영도소조와 베이징 올림픽 영도소조와 같은 임시성 영도소조로 분류할 수 있음.
- 그 가운데 주목해야 되는 것은 중앙정치국 위원 이상이 조장을 맡는 공산당 중앙위원회 산하 영도소조임.

가. 국무원의 의사협조기구

- 중국 국무원 산하, 그리고 지방정부에는 다양한 소조가 존재함. 보통 영도소조, 협조소조, 위원회, 총지휘부라는 명칭으로 기구를 운영함. 2008년부터 이들 기구들을 통칭하는 명칭을 의사협조기구라 정의함. 이들은 정식 조직들과는 조직 구조, 기능, 존재 방식이 다름. 주로 임시성·비상설 기구로 조직기구명부에는 들어가지 않음.
- 국무원 계통의 의사협조기구는 개혁개방 이후 남설되다가, 1988년 이후 기구조정의 대상이 됨. 1988년 75개 중 31개를 철폐했고, 2008년 기구 조정에서는 54개 중 25개를 철폐함.
 - 국무원에서는 각종 의사협조기구를 규범화하려는 노력을 지속함.
 - 의사협조기구의 특징은 고정적인 업무 장소, 인원편제, 경비 사용, 기구 구조가 규정되어 있지 않음. 또한 평시에 휴면 상태인 경우가 많음.

나. 공산당의 영도소조

- 이전의 공산당 영도소조는 개혁개방 이후의 영도소조와 성격이 다름. 공산당에서 영도소조는 1954년 타이완공작 영도소조, 1956년 정법(政法)소조, 1958년 외사(外事)소조를 계기로 출발함. 이 시기 영도소조는 주로 정부를 관리 감독하기 위한 성격이 강했음.
 - 중앙정치국과 서기처 산하에 재정, 정법, 외사, 과학, 문교 5개 소조를 만들고 해당 분야의 정부 부처를 지도·감독함(分口領導). 이는 대약진 시기 마오쩌둥이 국무원 및 그 산하 부서들을 불신하면서, 당의 지도를 강화하기 위한 방침이었음.
- 문화대혁명 시기에는 정부 기관뿐만 아니라, 공산당 기관 대부분이 기능을 정지당한 상태였음. 다만, 문화대혁명 영도소조가 설립됨.

이전의
공산당 영도소조는
개혁개방 이후의
영도소조와
성격이 다른데,
주로 정부를 관리
감독하기 위한
성격이 강해...

공식적으로
영도소조 설립을
발표한 경우도
드물고,
임무를 완수하고
폐지되거나
다른 이름으로 전환된
영도소조도
잘 드러나지 않으며,
조직기구목록에도
들어가지지 않은
경우가 대부분...

문혁 영도소조는 이전의 영도소조의 기능과는 달리 정치국과 서기처를 대신하는 권력기구였음.

- 덩샤오핑의 집권 이후 일차적 과제는 기능이 정지된 당 기관과 국가기관을 정상화하고, 문혁기간에 숙청된 간부들을 복귀시키는 것이었음. 이에 따라 영도소조 역시 점진적으로 재설립됨.
 - 예를 들면 1979년부터 대만공작영도소조와 중앙재경영도소조, 중앙외사공작영도소조를 부활시킴.
 - 이와 더불어 새로운 영도소조를 설립했는데, 예를 들면 1988년 설립된 중앙선전사상공작 영도소조와 당건설 영도소조, 1990년대 설립된 삼강교육 영도소조가 이에 해당함.
 - 90년대 이후 공산당 지도부는 영도소조를 규범화하기 위해 노력했음. 단순히 공산당 내부의 '통지'에 의거하여 영도소조를 설립하고 운영하던 것에서 벗어나 규정이나 법규 차원에서 이를 운영하려고 노력함.
 - 이 시기의 목표는 경제개발을 최우선으로 했기 때문에 영도소조의 역할도 달라짐. 정부를 통제하는 목적보다는 경제성장을 효율적으로 달성하기 위해 영도소조를 활용하는 측면이 강해짐. 즉 각 부처 간 협의와 조율이 중심 역할이 됨.

3. 시진핑 시기의 공산당 중앙영도소조

가. 개혁개방 이후 공산당 영도소조

- 현재 학자들은 공산당 중앙의 영도소조가 최소 18개 이상인 것으로 파악함(<표 1> 참조). 정확한 파악이 어려운 이유는 거의 공개 발표를 하지 않기 때문임.
 - 공식적으로 영도소조 설립을 발표한 경우도 드물고, 임무를 완수하고 폐지되거나 다른 이름으로 전환된 영도소조도 잘 드러나지 않음. 조직기구목록에도 들어가 있지 않은 경우가 대부분이고, 기구의 명패도 걸지 않는 경우가 많음.
 - 공식 발표를 한다고 하더라도 세부적인 사항까지는 밝히지 않음.

- 그러므로 공산당이 공식적인 발표를 한다는 것은 숨겨진 의도가 있는 것으로 추측할 수 있음.

〈표 1〉 공산당 중앙 영도소조

영도소조	책임자	부책임자	판공청 주임
중앙 전면개혁심화 영도소조	시진핑	리커창, 류원산, 장가오리	왕후닝? 리잔수?
중앙 국가안전위원회	시진핑	리커창, 장더장	
중앙 외사공작 영도소조/ # 중앙 국가안전 영도소조	시진핑	리웬차오	양제츠
중앙 사이버안전 영도소조	시진핑	리커창, 류원산	루웨이(魯煒)
중앙군위 군대개혁 영도소조	시진핑		
중앙 대만공작 영도소조	시진핑	위정성	장즈쥔
중앙 재경 영도소조	시진핑	리커창, 장가오리	류허
중앙 기구편제위원회	리커창	류원산	장지난
중앙 해양권익공작 영도소조	시진핑		외사공작영도 소 조 판 공 실 شم
중앙 홍콩 마카오 협조소조	장더장	리웬차오, 양제츠	왕광야
중앙 신장(新疆)공작 협조소조*	위정성	장춘셴	왕정웨이
중앙 시장(西藏)공작 협조소조	위정성	천젠궈	장이종
중앙 군중노선교육실천활동 영도소조	류원산	자오러지, 자오홍 주	천시
중앙 당건설공작 영도소조	류원산	리웬차오	장진취안 (비서조 조장)
중앙 사상선전공작 영도소조	류원산	류치바오	차이밍자오
중앙 순시공작 영도소조	왕치산	자오러지, 자오홍주	리샤오홍
중앙 정법위원회	멍젠주	귀성쿤	왕용칭
중앙 사회관리종합치리위원회	멍젠주	천쑤치우	천쑤치우
중앙 농촌공작영도소조	왕양	천시원	천시원
중앙 직속기관공작위원회	리잔수	저우푸치	량차오핑
중앙 국가기관공작위원회	양징	리즈웅	창다광

1. 빈칸은 미상임.

2. *는 관할(커우: □)이 바뀐 경우

3. #는 두 개의 이름을 갖고 있지만, 인원 구성이 동일한 하나의 기구로 운영됨. 중앙 국가안전위원회로 전환 혹은 통합될 것이 확실하지만, 아직까지 공산당 편제에서 그대로 명칭을 유지하고 있음.

공산당이
공식적인 발표를
한다는 것은
숨겨진 의도가
있는 것으로
추측할 수 있어...

○ 공산당 중앙에 영도소조가 점점 많아지는 이유는 중국정치의 특징 때문임. 현재 중국에서는 6개의 분야(시통: 系統), 즉 군사, 정법(법률, 사법, 경찰 및 법률 집행), 행정(산업, 경제, 외교, 교육, 과학), 선전(언론, 문화), 통일전선(소수민족, 홍콩, 마카오, 타이완), 군중조직(공회, 공청단, 부련)부문을 나누어 관리함. 이러한 관리의 문제는 수평적 연계나 협조가 잘 이루어지지 않는다는 것임. 지도부의 업무 분업도 이를 이런 문제를 악화시키는 요소임.

- 각 부문 간의 권력과 자원은 한정되어 있고, 개혁개방 이후 부문을 넘어서 조율해야 하는 문제가 급증했기 때문에 영도소조를 적극적으로 활용함. 이를 통해 정책의 집행력과 효율성을 강화시키고자 함.

○ 영도소조의 기본 역할은 정보 처리와 정책 수행 등의 측면에서 고위 지도부와 주요 부처 간에 교량이 되는 것임. 후진타오는 “정책 결정을 피하며, 지도업무의 참모와 조수이고, 각 방면의 상황을 상하에 전달하는 중추”라고 표현함.

- 중요한 문제들을 결정하는 곳은 중앙정치국 혹은 정치국 상무위원회임. 영도소조는 정책 결정에 앞서, 특정 문제에 대한 정책 협의와 제안을 책임지고 있는 고위 관료들(계통 초월)을 소집함.

- 이는 정책 협의과정에 관련 행정조직들이 참여하여 정책 수행 과정에서도 서로 협력할 수 있도록 하는 것임.

- 정치국 위원이나 상무위원이 조장을 맡고, 관련 부처의 부장이나 부부장이 조원으로 구성되어 있기 때문에, 고위 지도부는 주요 문제에 대해 직접적인 통제력을 발휘할 수 있음. 따라서 중국 공산당의 지배를 지속할 수 있음.

○ 영도소조는 중요성이나 존속 기간 등이 다양함. 일반적으로 대국적(全局)이거나 전략적 업무는 장기성을 가짐. 예를 들면 재경영도소조가 있음. 반면 돌발적이거나 임시성을 갖는 업무를 위해서는 단기적 성격의 영도소조도 설립됨.

- 조장과 부조장 모두 정치국 상무위원이 맡는 영도소조는 그만큼 중요함을 의미함.

- 영도소조 가운데는 당과 정부를 망라하는 영도소조와 당건설·

영도소조의
기본 역할은
정보 처리와
정책 수행 등의
측면에서
고위 지도부와
주요 부처 간에
교량이 되는 것이며...

당무 부문만을 관장하는 영도소조로 나눌 수도 있음.

- 어떤 연구자는 영도소조를 조직인사, 선전문교, 정치법률, 재정 경제, 외사통전, 당건당무로 분류하기도 함.
- 중앙 영도소조들은 정치국과 정치국 상무위원회에 책임을 짐.

나. 개혁심화 영도소조

- 2013년 12월 개혁심화 영도소조가 출범함(<표 2> 참조). 각 부문을 망라한 거대한 조직을 탄생시킨 이유는 무엇보다 중국이 처한 위기감 때문임. 덩샤오핑의 개혁 정책으로 중국은 썩 노동력을 바탕으로 세계의 공장 역할을 하며 경제성장을 이끌었음. 그러나 개혁 개방정책 실시 후 30년이 지난 현재 내수 진작을 위한 지속적인 임금 상승으로 더 이상 값싼 노동력을 제공할 수 없고, 산업 또한 구조 개선을 해야 하는 시기임. 그러므로 전방위적인 개혁이 필요한 시기임.
- 그러나 부문 이기주의와 이익집단이 너무 강하여 이를 타파하고 자원을 통일적으로 배치할 필요성이 증대함. 이를 위해 18기 3중전회에서 정층설계(頂層設計)라는 개념을 도입함.
- 또한 상설기구들의 문제가 있음. 즉, 관성적인 사고방식, 관성적인 조직방식, 관성적인 행동방식으로는 개혁을 수행할 수 없다고 판단함. 그러므로 전 부문을 망라하는 거대한 조직을 만들어 상설기구들의 문제를 타파하려고 시도함. 그와 더불어 지방에까지 개혁심화 영도소조를 층차적으로 만들어 관료들에게 중앙의 의지를 보여줌.
- 이와 더불어 복잡하게 얽혀 있는 각종 이익들을 조율할 필요가 있음. 이를 위해서는 최고 지도층이 참여하는 권위 있는 기구가 필요함.
- 이와 관련하여 성급 당위원회 상무위원회 구성의 변화를 주목할 필요가 있음. 작년부터 시작하여 올해까지 성급 당위원회 상무위원회에서는 성급 정협 주석이 배제되었고, 대신 이와 유사한 성격을 가진 공산당 통일전선부장이 상무위원회에 진입하였음.
- 정협은 중국만의 독특한 정치제도로 다양한 이익집단들이

부문 이기주의와
이익집단이
너무 강하여
이를 타파하고
자원을 통일적으로
배치할 필요성이
증대하였으며,
이를 위해서는
최고 지도층이
참여하는
권위 있는 기구가
필요해...

정치에 참여하는 통로였음. 여기에서 기업이익을 포함한 각종 로비가 이루어져 부패의 온상으로 지목되기도 했음.

- 18기 3중전회 이전에 이런 움직임이 있었다는 것은 사전에 개혁이 이미 시작되고 있었음을 보여줌.

〈표 2〉 개혁심화 영도소조

구분		이름	주요 직무
조장		시진핑	중국공산당 총서기, 국가주석, 중앙군위 주석, 정치국 상무위원
부조장		리커창	국무원 총리, 정치국 상무위원
		류원산	중앙서기처 상무서기, 정치국 상무위원
		장가오리	국무원 부총리, 정치국 상무위원
조원	국무원	마카이	국무원 부총리, 정치국 위원
		류옌둥	국무원 부총리, 정치국 위원
		왕양	국무원 부총리, 정치국 위원
		궈성쿤	국무위원,公安부장
		쉬샤오스	발전 및 개혁위원회 주임
		위안구이런	교육부 부장
		왕즈강	과학기술부 당조 서기
		마오웨이	공업정보부 부장
		러우지웨이	재정부 부장
		인웨이민	인사부 부장
		한창푸	농업부 부장
		저우성셴	환경보호부 부장
		가오후청	상무부 부장
		리빈	위생계획위원회 주임
		장이	국무원 국유자산감독관리위원회 주임
		저우샤오촨	인민은행 행장, 전국정협 부주석
	공산당	왕후닝	중앙정책연구실 주임, 정치국 위원
		리잔수	중앙판공청 주임, 정치국 위원
		류치바오	중앙선전부 부장, 정치국 위원
		자오러지	중앙조직부 부장, 정치국 위원
	군	쉬치량	중앙군위 부주석, 정치국 위원
	전국 인대	리젠궈	전국인대 부위원장, 정치국 위원
		왕천	전국인대 부위원장 겸 비서장

구분	이름	주요 직무
전국 정협	두칭린	전국 정협 부주석, 중앙서기처 서기
	장칭리	전국 정협 부주석 겸 비서장
	왕정웨이	전국 정협 부주석, 국가민족위원회 주임
	자오퉁주	중앙 기율위 부서기, 중앙서기처 서기
	황슈셴	중앙 기율위 부서기, 감찰부 부장
	리위빈	중앙 기율위 부서기
	장진	중앙 기율위 부서기
	천원칭	중앙 기율위 부서기
	멍젠주	중앙 정법위 서기, 정치국 위원
	저우창	최고인민법원장
	차오젠밍	최고인민검찰원장
	러슈강	중앙 선전부 상무부부장
	류허	재경영도소조 판공실 주임, 발개위 부주임
	천시원	재경영도소조 판공실 부주임, 농촌영도소조 판공실 주임
	무훙	국가발전 및 개혁위원회 부주임
	판청저우	중앙정책연구실 부주임

이러한 조직을
만드는 것은
시진핑의
개인적인 결정으로는
이루어질 수 없으며,
정치국과
정치국 상무위원들의
사전 논의와
합의에 의해
결정되었고
개혁에 대한
충분한 공감대가
이뤄져 있었던
것으로 보여...

- 개혁심화 영도소조 안에 6개 전문 소조, 즉 경제체제·생태문명 체제개혁, 민주법제 개혁, 문화체제 개혁(류치바오 조장, 류옌둥 부조장), 사회체제 개혁, 당건설제도 개혁, 기율검사체제 개혁(자오퉁주 조장, 황슈셴 부조장) 소조를 둬. 이처럼 전 부문을 망라한 조직의 수장을 맡을 수 있는 사람은 총서기 시진핑밖에 없음.
- 이러한 조직을 만드는 것은 시진핑의 개인적인 결정으로는 이루어질 수 없음. 정치국과 정치국 상무위원들의 사전 논의와 합의에 의해 결정되었고, 개혁에 대한 충분한 공감대가 이뤄져 있었다고 판단됨. ‘개혁 심화에 대한 결정’과 영도소조 설립 결정이 중앙위원회 전체회의를 통해서 이루어졌다는 것이 방증임.

다. 국가안전위원회, 사이버 안전 영도소조, 군대 개혁 영도소조

- 국가안전위원회, 사이버 안전 영도소조, 군대 개혁 영도소조에 관해서는 정보가 거의 주어지지 않음. 그러므로 이전의 외사공작 영도소조를 통해 중요한 논의들을 유추하고자 함(<표 3> 참조).

외사영도소조의
역할은
정책 조율,
각 부문 간의
소통, 정책 집행 감독,
지도자에게 자문을
하는 것...

〈표 3〉 외사공작 영도소조/국가안전 영도소조

구분	이름	주요 직책
조장	시진핑	중국공산당 총서기, 국가 주석, 중앙 군위 주석, 정치국 상무위원
부조장	리웬차오	국가 부주석, 정치국 위원
비서장	양제츠	국무위원, 외사영도소조 판공실 주임
조원	류치바오	중앙 선전부 부장, 정치국 위원, 서기처 서기
	왕자루이	중앙 대외연락부 부장
	창완취안	국무위원, 국방부장, 중앙 군위 위원
	궈성쿤	국무위원, 공안부 부장
	왕이	외교부 부장
	경후이창	국가안전부 부장
	가오후청	상무부 부장
	장즈쥔	중앙 대만공작 판공실 주임
	차이밍자오	중앙 대외선전판공실 주임
	왕광야	국무원 홍콩·마카오 판공실 주임
	치우위안핑	국무원 화교업무 판공실 주임

- 문혁 때 기능이 정지되었던 외사공작 영도소조는 1981년 재건됨.
 - 당시 실무를 맡은 하부 기관은 1988년 설립된 국무원 외사 판공실이었음. 1998년 공산당 중앙의 하부조직으로 외사판공실을 만들.
 - 유고 대사관 폭격 사건을 계기로 2000년 국가안전 영도소조를 설립함. 그러나 이는 외사영도소조와 동일한 조직임(하나의 조직, 두 개의 명패).
 - 1989년 장쩌민이 총서기가 된 이후에도 1993년까지 국무원 총리 리펑이 외사영도소조 조장을 맡았음. 이는 장쩌민의 권력이 그만큼 공고화되지 못했음을 보여줌. 당시 장쩌민은 대만공작 영도소조를 통해 외교정책에 대한 제한적 영향력을 행사함. 이후에는 총서기가 외사영도소조 조장을 맡음.
- 외사영도소조의 역할은 정책 조율, 각 부문 간의 소통, 정책 집행 감독, 지도자에게 자문을 하는 것이었음. 즉, 정치국 상무위원회와 관료들 사이의 가교 역할이 중요했음.
- 실제 외교정책 작성은 외교부가 직접 수행하거나 외교부나 외사

영도소조에서 추천을 하고 정치국 상무위원회에서 공식 승인하는 형태로 이루어지는 경우가 많았음.

- 반면 군은 외교정책에서 중심적 역할을 하지 못함. 이는 군부와 외교 관련 민간 기관들과의 갈등을 가져옴. 외교와 안보의 수평적 연계가 약함.
 - 덩샤오핑 체제에서는 덩샤오핑이 직접 이런 문제들을 해결할 수 있었지만, 이후 지도부는 점점 해결 능력이 감소해 왔음.
- 정치국 상무위원회와 외사공작영도소조의 구체적인 관계는 2001년 4월 미군 EP-3 정찰기와 중국 전투기 충돌 사건에서 볼 수 있음.
 - 사고 발생 직후 미국 국무장관은 중국 외교부장과의 접촉을 시도했지만, 중국측의 공식 입장이 정해지지 않았기 때문에 성사되지 않음.
 - 4월 1일 오후에 정치국 상무위원회 회의가 열려 초보적인 입장이 확정됨. 그리고 4월 3일에야 최종적인 입장을 확정함.
 - 4월 4일 장쩌민은 라틴아메리카 순방을 위해 출국하고, 후진 타오가 책임을 맡아 사건을 처리함. 이는 나머지 정치국 상무 위원 가운데 군을 움직일 수 있는 유일한 사람이 후진타오 (당시 중앙군사위원회 부주석)였기 때문임. 중앙외사영도소조는 실무적인 역할을 맡음.
 - 즉, 중대한 사항에 대한 의사결정은 정치국 상무위원회에 있고, 영도소조들은 업무 조율의 기능을 맡음.
- 최근에 와서는 중국의 대외 환경이 급속히 바뀌었을 뿐 아니라 국내 안전문제 등 대내외적 환경이 복잡해짐.
 - 중국의 급속한 국력 상승으로 과거의 국가전략이나 외교정책의 변화를 모색하게 됨.
 - 안보정책에서도 육군 위주의 정책에 대한 수정이 요구됨. 중국군의 구조는 중앙 군위 아래 4대 총부(총참모부, 총정치부, 총후근부, 총장비부)가 있고, 그 아래 육군 위주의 7대 군구가 타 병종(해군, 공군, 전략미사일군)과 동급임. 그러므로 육군 위주의 안보정책이 주로 추진됨. 그러나 중국의 국력 신장으로 인해 해양 안보정책이 보다 중요해짐.
 - 또한 신장 테러 사건에서도 보듯이 국내 안전문제도 중대한 문제로 부각되고, 비전통 안보 영역의 중요성도 커짐.

중대한 사항에 대한
의사결정은
정치국 상무위원회에
있어...

국가안전위원회는
외교·안보정책 간
수평적 연계를
강화하고,
중국의 해양대국
전략에 걸맞은
해양안보 분야를
강화할 것이며,
국내 안전문제 또한
제고하기 위한
목적으로 설립되는
것으로 보여...

- 그러므로 새로 신설될 국가안전위원회는 외교와 안보정책 간의 수평적 연계를 강화하고, 중국의 해양대국 전략에 걸맞은 해양안보 분야를 강화할 것이며, 국내 안전문제 또한 제고하기 위한 목적으로 설립되는 것으로 보임.
- 시진핑은 국가안전위원회가 관리하는 영역을 정치안전, 국토안전, 군사안전, 경제안전, 문화안전, 사회안전, 과학기술안전, 정보안전, 생태안전, 해안전 등 11개로 거론함. 이는 전통적인 안보관을 훨씬 넘어서며 ‘외사’라는 용어를 사용하기에는 적합하지 않음. 또한 위원회는 영도소조보다 하부 기관에 대해 보다 지속적인 지위를 누리고 보다 직접적인 지도를 갖는다는 의미임.
- 국가안전위원회의 임무는 △국가안전전략의 제정과 실시 △국가안전법치건설 △국가안전 업무방침과 정책 제정 △국가안전 업무 중의 중요한 문제를 연구 해결하는 것임.
- 사이버 안전 및 정보화 영도소조의 설립은 미국과의 해킹 문제가 결정적인 것으로 보임. 최근 중국의 해킹부대로 알려진 61398부대 장교 5명을 미국이 현상수배한 사건에서 보듯이 양국은 끊임없이 해킹 문제로 갈등을 일으키고 있음. 때문에 사이버 안전 영도소조의 설립은 다분히 자존심의 문제인 것으로 판단됨.
- 군이 관련되어 있고 안보 문제의 한 분야라는 측면에서 중앙군위에서 담당하는 것은 맞지만, 안보영역에서 따로 떼어내어 독립된 하나의 영도소조를 만들고 군 총수가 그 수장은 담당하는 것은 격이 맞지 않음.
- 군대개혁 영도소조의 설립은 전체적인 안보관에 따른 군대 개혁과 관련됨. 시진핑이 강조하는 ‘전투에서 이기는 부대’를 만들기 위해서는 군 장비의 현대화뿐만 아니라 군대의 구조 개혁도 수반되어야 함. 이를 위해서는 군 병력의 감축이 필수적인데, 군대의 반발이 일어날 수 있음. 그러므로 이를 관리할 영도소조의 설립이 필요함. 이는 중앙 군위 주석인 시진핑의 고유한 업무 영역임.

라. 재경영도소조

- 시진핑이 재경영도소조의 조장을 맡는 것은 총리 리커창의 권력을

잠식한 가장 유력한 증거로 인용됨. 재경영도소조는 총리가 맡는 영도소조라 알려져 있기 때문임.

〈표 4〉 재경영도소조

구분	이름	주요 직책
조장	시진핑	중국공산당 총서기, 국가 주석, 중앙 군위 주석, 정치국 상무위원
부조장	리커창	국무원 총리, 정치국 상무위원
	장가오리	국무원 부총리, 정치국 상무위원
조원	류옌둥	국무원 부총리, 정치국 위원
	왕양	국무원 부총리, 정치국 위원
	마카이	국무원 부총리, 정치국 위원
	왕후닝	중앙정책연구실 주임, 정치국 위원
	리잔수	중앙판공청 주임, 정치국 위원
	양제츠	국무위원
	양정	국무원 비서장
	팡펑후이	총참모장, 중앙 군위 위원
	쉬샤오스	발전 및 개혁위원회 주임
	저우샤오촨	인민은행 행장
	왕이	외교부 부장
	마오웨이	공업정보부 부장
	러우지웨이	재정부 부장
	장다밍	국토자원부 부장
	장웨이신	주택건설부 부장
	천레이	수리부 부장
	저우성셴	환경보호부 부장
	양궈탕	교통운수부 부장
	왕즈강	과학기술부 당조 서기
	류허	재경영도소조 판공실 주임
	우신슝	발개위 부주임 겸 에너지국 국장
	샤오디에	국무원 부비서장

- 재경영도소조는 1980년에 설립됨. 대략 분기별로 한 차례 회의를 개최한다고 알려져 있는데, 가장 중요한 회의는 매년 열리는 중앙경제공작회의임. 1989년까지는 자오쯔양이, 그 후에는 총서기 장쩌민이 맡았으며, 이후 당시 총리 주룽지, 원자바오가 차례로

재경영도소조를
총리의 고유 업무로
인식하는 것은
문제가 있어...

담당한 것으로 알려짐. 그러므로 재경영도소조를 총리의 고유 업무로 인식하는 것은 문제가 있음.

- 현재의 재경영도소조(<표 4> 참조)는 개혁심화 영도소조와 떼어서 생각할 수 없음. 개혁심화 영도소조의 핵심은 경제체제의 개혁이고, 내부 전문 소조에도 경제체제·생태문명체제 개혁 분야가 포함됨. 그러므로 시진핑이 주관할 수 있는 여지가 있음.
- 그보다 더 중요한 요인은 관료들의 지방 이기주의, 부문 이기주의와 개혁에 대한 저항이라 판단됨. 관료들은 개혁에 수반되는 출혈을 감당하지 않으려 하고 개혁을 회피하려 함.
 - 대표적인 사례가 자유무역구임. 리커창이 야심적으로 추진한 상하이 자유무역구도 관료들의 부문 이기주의로 인해 진척이 되지 않았음. 이 때문에 리커창이 격노했다는 사실이 보도를 통해 알려짐. 결국 시진핑의 지원으로 상하이 자유무역구가 추진될 수 있었음.
 - 또 다른 사례는 국무원이 최근 중앙의 정책집행을 독려 감독 하기 위해 지방에 파견한 감독조사조임.
- 그러므로 재경영도소조를 시진핑이 맡은 것은 힘에 부친 리커창을 지원하는 것이라 판단할 수 있음.
 - 현재 당 인사분야는 류원산이, 부정부패 문제는 왕치산이 담당하고 있음. 관료들에게 압박을 가하고 개혁정책을 실행하게 하기 위해서는 인사 조치와 처벌이라는 수단이 필요함. 이를 결합하기 위해서는 시진핑의 권위가 필요함.
 - 또한 시진핑이 조장을 맡은 것은 관료들에게 지도부의 개혁 의지를 보여준다는 효과도 기대할 수 있음.

4. 시진핑의 권력 강화와 집단지도체제

- 영도소조는 부문별 수평적 연계가 약한 중국의 정치구조에서 나타날 수밖에 없는 조직임. 또한 공산당과 정부 간의 연계를 위해서도 필요한 기구임.
- 영도소조라는 형식은 중국 정치체계에서 존속할 것임. 경제가 발전할수록 사회도 다양하게 분화되고, 중국의 국력이 신장될

수록 외교, 안보부문에서 과거에 생각하지 못했던 복잡한 국면이 전개될 것임. 그러므로 기능을 다한 영도소조는 철폐되거나 통합될 것이고, 새로운 필요에 따른 영도소조의 설립도 지속될 것임.

- 또한 공산당의 집권이 계속되는 한, 당과 정부를 아우르기 위한 조직들이 필요함. 그리고 집단지도체제를 유지하는 상황에서 담당 부문을 넘어서는 문제들을 해결하기 위해서도 영도소조는 기능을 발휘할 것임. 최고 지도자들의 전문 지식이나 경험 부족 등으로 영도소조의 필요성이 증대될 수도 있음.
- 시진핑 시기에는 국내외적 상황이 변했고 훨씬 복잡해졌음. 2008년 세계 금융위기를 계기로 서구 유럽은 성장이 침체된 반면, 중국은 꾸준한 성장세를 보여 예상보다 빨리 국력이 성장했음. 이에 따라 미국과의 관계, 주변국들과의 관계도 복잡해졌고, 국내에도 정치·경제·사회적으로 해결해야 될 문제들이 급증하였음.
- 현재 시진핑이 다양한 영도소조의 조장을 맡는다는 것은 권한이 강화되는 측면이 있음. 그러나 영도소조의 주요 기능이 협의·조정·자문이라는 점에서 시진핑의 권한 강화는 제한적일 수밖에 없음.
 - 시진핑은 이미 공식적으로 당·정·군의 최고 직위를 차지하고 있음. 또한 시진핑은 태자당으로서 인적 유대관계를 통해서 집권 기반을 강화했음. 그러므로 의사협조기구의 책임자를 맡음으로써 권력을 강화할 유인이 크지 않음.
 - 또한 권한에는 책임이 따르는데, 거대한 조직을 만들어 추진한 업무가 실패할 때는 그에 대한 책임 역시 커짐.
- 중국에서는 문화대혁명의 발생 원인을 일인 독재와 권력의 전횡 때문이라 규정하였음. 그러므로 덩샤오핑 시기부터 집단지도체제를 통한 권력 분산을 추구해 왔음. 구체적으로 중요한 문제에 대해서는 정치국 상무위원회 회의를 통해 결정하고 책임을 집단적으로 지며, 정치국 상무위원들은 공산당, 정부(국무원), 의회(전국인대) 등 권력기관 간에 역할을 분담하고 그 권한을 인정해 줌. 그러므로 상호 해당 업무의 권리와 영역을 쉽게 침범할 수 없음.
 - 만일 시진핑이 독단적으로 권력을 추구했다면 다른 상무위원들의 강력한 반발을 유발했을 것임. 그러나 아직까지 그런 징후는 나타나지 않음.

영도소조의
주요 기능이
협의·조정·자문이라는
점에서 시진핑의
권한 강화는
제한적일 수밖에
없으며, 권한에는
책임이 따르므로
거대한 조직을 만들어
추진한 업무가
실패할 때는
그에 대한
책임 역시 커져...

장쩌민 이후
최고위층에서는
당내민주가 정착되어
가고 있으며,
우선 최고지도자의
선정 방식이
최고 지도자의
지명에서 선거로
바뀌어...

- 파벌 간의 투쟁 역시 성격이 변화함. 마오쩌둥 시기에는 이념과 노선 차이로 투쟁이 전개되었으며, 덩샤오핑 시기에는 개혁 정도와 속도, 즉 정책의 차이로 인해 투쟁이 전개되었음. 그러나 장쩌민 시기에는 노선과 정책의 차이가 해소되고 파벌투쟁도 지연(상하이방, 베이징방), 혈연(태자당), 업무(공청단), 학연(칭화대학파, 베이징대학파) 등 다양한 요인에 의해 형성됨.
 - 현재의 파벌은 중앙과 지방의 요직을 어떻게 분배할 것인가를 놓고 벌이는 자리다툼의 성격이 강함. 그러므로 마오쩌둥이나 덩샤오핑 시대와 달리 승자독식의 게임에서 벗어나 소수파에게도 일정한 몫을 배정하는 타협과 흥정으로 바뀜.
 - 시진핑 시기에는 태자당, 상하이방, 공청단파가 서로 자리를 분점하는 형태가 이루어짐.
- 장쩌민 이후 최고위층에서는 당내민주가 정착되어 가고 있음. 우선 최고지도자의 선정 방식이 최고 지도자의 지명에서 선거로 바뀌었음. 또한 임기제와 연령제한 등 퇴임규칙이 정해지면서 지속적인 권력 유지는 어려움.
 - 장쩌민과 후진타오는 덩샤오핑이 지정한 후계자였음.
 - 그러나 시진핑은 공산당 중앙위원과 원로들이 참여한 민주 추천회에서 선거로 선출되었음. 그러므로 시진핑 역시 자신의 후계자를 독단적으로 정할 수 없음.
 - 최고 지도자들은 동일한 직위를 한 번(총 10년)만 연임할 수 있음. 그리고 68세 이후에는 새로운 직위를 맡을 수 없음. 그러므로 정기적인 세대교체가 이루어지고 퇴임한 지도자들은 점점 권력에서 멀어지는 추세가 나타남.
- 결론적으로 시진핑은 전임자들과 달리 비교적 빨리 권력을 공고화하여 당, 정, 군에 걸친 권력을 행사하고 있음. 또한 개혁의 긴박성으로 인해 다양한 영도소조의 책임을 맡고 있음. 그러나 이것을 현재의 집단지도체제를 넘어서는 권력 강화로 평가할 수 없음.
 - 중국 공산당에서 공식적으로 가장 강력한 직위를 가진 사람은 화궈펑이었음. 그러나 중국공산당 주석, 국무원 총리, 중앙군사위원회 주석이라는 직위를 갖고 있던 화궈펑은 1978년 11기 3중전회를 계기로 권력의 최고 지위에서 밀려남.

- 역대 지도자들은 마오쩌둥(1인 독단), 덩샤오핑(1인 우위), 장쩌민(집단지도체제 속의 우위), 후진타오(집단지도체제 속의 1인)로 유형화할 수 있음. 시진핑은 장쩌민의 권력을 뛰어넘을 수는 있어도 덩샤오핑과 같은 권력을 행사하기는 어려울 것으로 보임.
- 그러므로 시진핑 시기를 1인 우위체제로 보기는 어려움.

5. 정책적 고려사항

- 중국의 지도부는 한 사람이 아니기 때문에 다양한 인사들과 교류를 강화할 필요가 있음. 정치국 상무위원들은 당, 정부, 의회 등 각 권력기관의 책임을 분담하고 있음. 그리고 중요한 문제들은 상무위원들 간의 토론과 합의를 거침. 그러므로 시진핑 총서기 외에 다른 상무위원들과의 교류와 관계 역시 고려해야 함.
 - 현재 상무위원회는 시진핑으로 대표되는 태자당, 과거 장쩌민과 관계된 상하이방, 국무원 리커창의 공청단파가 권력을 분점하고 있음.
 - 특히 차기 후계자는 시진핑이 지지하는 인물과 리커창이 지지하는 인물 두 사람이 각각 총서기와 총리를 담당할 가능성이 높음. 그러므로 리커창 총리와의 관계를 강화할 필요가 있음.
- 영도소조의 존재 이유에서도 알 수 있듯이 중국의 주요 정책은 실행 과정에서 혼선이 나타나거나 실행 자체가 지지부진할 수 있음. 특히 대외정책과 관련해서는 각 부처별로 조율이 잘 안 되는 측면이 있음. 그러므로 최고 지도자의 방침 언급만으로 정책을 성급히 평가해서는 안 됨.
 - 작년 10월 주변국 외교 좌담회가 전형적인 사례임. 대외정책의 주요 담당자들인 외교부, 군, 지방 정부 간의 입장이 통일적으로 조율되지 않아 대외정책에서 혼선이 빚어졌기 때문에 이에 대한 해소를 위해 좌담회를 개최했음.
 - 그러므로 시진핑의 외교 방침을 각 행위자들이 어떻게 수행하는지 면밀하게 관찰할 필요가 있음.

중국의 지도부는
한 사람이
아니기 때문에
다양한 인사들과
교류를 강화할
필요가 있으며,
최고 지도자의
방침 언급만으로
정책을 성급히
평가해서는 안 돼...

대외정책과
안보정책에
중대한 변화를 가져올
것으로 판단되며,
이에 대한
추적 조사가 절실해...

- 그리고 중국의 외교 수사는 함축적이기 때문에 구체적인 행태가 어떻게 나타나는지에 대해서는 많은 해석이 존재함. 이에 대한 평가도 정확하게 파악해야 함.
- 국가안전위원회의 성립과 더불어 군대개혁 영도소조를 새로 만든 것은 중국의 대외정책과 안보정책에 중대한 변화를 가져올 것으로 판단됨. 이에 대한 추적 조사가 절실함.
- 이전의 외사영도소조·국가안전영도소조 체제를 벗어나 국가안전위원회를 만든 것은 대외정책 결정 및 실행 시스템을 전환하겠다는 의지를 표명한 것임. 이전의 정책 결정과 실행과 어떤 차별성을 가질 것인지를 구체적인 사건을 중심으로 연구해야 함.
- 그리고 감군과 군 지휘체제 등의 개편이 이루어질 것으로 예상되는 군대개혁을 통해 중국 군 체계의 변화를 꾀하고 있음. 이러한 움직임이 중국의 안보정책 변화와 어떤 연관을 맺는지 파악하는 것이 중요함. 또한 북한에 영향력을 행사할 수 있는 선양군구와 베이징군구의 변화도 조사할 필요가 있음.

2014. 7. 11

토론: 교 수 이지용
세종대 교수 이문기
동북아협력팀 연구원 최정호
편집: 연구원 유지선