

중앙집중과 일원화: 시진핑 체제 지방 간부 관리 제도의 특징

이종혁, 성균관대학교 정치외교학과 부교수



시진핑 시대 중앙-지방 관계는 중앙 정부의 권력 강화를 중심으로 재편되고 있다. 이는 다양한 제도 개혁을 통해 중앙 지도부의 권력을 공고히하고, 지방 정부가 중앙의 정책 목표와 지침에 더욱 철저히 순응하도록 유도하는 방향으로 진행되고 있다. 이러한 변화는 지방 정부의 자율성을 상대적으로 축소시키는 한편, 중앙 정책의 효율적 집행을 가능하게 하는 주요 요인으로 작용하고 있다. 특히 중앙 정부는 구조 조정을 명목으로 토지 사용, 기업 관리, 인프라 건설, 공공 재정 등 주요 정책 분야에서 지방 정부의 재량권을 크게 제한하며, 중앙의 통제력을 강화하고 있다. 이에 따라 지방 지도자들은 중앙의 목표와 지침에 절대적으로 순응하는 것을 최우선 과제로 삼고 있으며, 이는 중앙-지방 관계의 새로운 패러다임을 형성하고 있다.

그러나 이러한 체제 변화가 지방 간부 제도와 인사 구조에 미친 영향은 별개의 논의가 필요하다. 중국 공산당은 전통적으로 지방 간부 제도를 통해 조직의 효율성과 안정성을 유지해왔으며,

이는 지방 정부의 운영과 중앙 정책의 실행에 중요한 역할을 해왔다. 시진핑 체제 하에서 중앙 집중화와 일원화가 강조되면서, 전임 지도자들이 확립한 조직 관리 체계가 근본적으로 변화하였는지, 그리고 이러한 변화가 조직의 효율성과 체계성에 미친 영향에 대한 논란이 제기되고 있다. 특히, 중앙 집중화 정책이 지방 간부 제도의 다양성을 해치고, 지방 정부의 운영에 부정적 영향을 미쳤다는 평가도 존재한다.

본 연구는 시진핑 시대 중앙-지방 관계의 변화가 지방 간부 제도에 미친 영향을 분석하기 위해, 성급 상무위원회의 구성과 승진 메커니즘을 중심으로 고찰한다. 성급 상무위원회는 중국 지방 정부의 핵심 의사결정 기구로서, 지방 정부의 정책 방향과 운영 방식을 결정하는 데 중요한 역할을 한다. 따라서 성급 상무위원회의 구성 변화를 분석함으로써, 시진핑 체제 하에서 지방 간부 제도가 어떻게 재편되었는지를 파악할 수 있다.

결론적으로, 시진핑 체제 하의 지방 간부 관리 제도는 교육 수준 향상과 중앙 경험 강화와 같은 객관적 요소를 중심으로 변화를 이루어 왔으며, 중앙과의 긴밀한 연계를 중시하는 경향이 두드러지게 나타나고 있다. 간부 임용 및 승진 과정에서는 중앙 경험을 보유한 인재가 우대받는 현상이 뚜렷하여, 조직 내 중앙 집중화 현상이 심화되고 있다.

또한, 공청단 그룹에 대한 체계적인 조정이 진행되면서, 공청단 출신 관료들의 임명과 승진이 후진타오 시대에 비해 상대적으로 불리하게 작용하고 있다. 그러나 이는 장쩌민 시대와 비교했을 때 뚜렷한 변화로 보기 어려우며, 공청단에 대한 편이가 후진타오 시대의 독특한 특징인지, 아니면 중공 조직 관리의 근본적인 특성인지에 대해서는 추가적인 연구가 필요하다.

한편, 소수민족 및 여성 간부에 대한 구조적 변화는 뚜렷하게 관찰되지 않는다. 비록 제20차 정치국 위원 선출에서 소수민족과 여성 관료가 단 한 명도 포함되지 않았지만, 지방 간부 관리 제도에서 시진핑 체제가 다양성과 포용성을 의도적으로 저해하는 구조적 제재를 도입했다고 단정하기에는 불충분하다. 따라서 향후 연구에서는 소수민족과 여성 간부의 등용 현황을 보다 심층적으로 분석하고, 이러한 변화가 장기적으로 중국 공산당의 조직 구조와 사회적 통합에 미치는 영향을 고찰할 필요가 있다.

개혁개방 이후, 중국 공산당의 간부 관리 제도는 과거 사회주의 가치와 당에 대한 충성을 중심으로 보상이던 체제에서 벗어나, 전문적, 지적 역량을 중시하는 능력주의로 전환되었다. 이는 문화대혁명 시기 극단적 충성주의가 초래한 급진적이고 파괴적인 결과를 반성하며, 사회 및 정치 체제를 개혁하려는 중공 지도부의 의지가 반영된 것이다. 이 과정에서 간부 선발 기준은 개인의 도덕적 평가에서 점차 벗어나, 나이, 교육 수준, 전문적 역량 등 객관적 자격 요건에 초점을 맞추기 시작하였다.

1980년 확대된 정치국 회의에서 덩샤오핑이 제안한 간부 선발 기준인 네 가지 원칙(四化)은 이러한 변화를 상징적으로 보여준다. 이 원칙은 보다 혁명적(革命化)이고, 젊으며(年轻化), 교육 수준이 높고(知识化), 전문화(专业化)된 후보자를 강조하며, 이후 중국 공산당 인사관리 체제의 핵심 지침으로 자리 잡았다. 1982년 당 헌법(제33조)에 이 개념들이 명시되면서, 간부 양성, 임명, 승진 기준에 대한 주요한 수정이 이루어졌다.

전문가가 바라본

글로벌 핵심 이슈와 시사점



네 가지 원칙은 인민일보가 발간한 당 건설 사전에 구체적으로 설명되어 있다. 첫째, 혁명화(革命化)는 간부의 정치적-이념적 신뢰성을 의미한다. 이는 마르크스주의를 지지하고 당의 기본 원칙과 노선을 준수하며, 정직, 근면, 공정성을 유지하고 대중에 대한 이타적 헌신을 보여야 한다는 요구를 포함한다. 비록 추상적이지만, 이 개념은 간부 선발의 첫 번째 요건으로 간주된다.

둘째, 젊음화(年轻化)는 문자 그대로 젊은 간부를 선발하는 것을 의미한다. 이는 상대적으로 고령의 간부를 젊은 인재로 대체함으로써 당 조직의 질과 효율성을 높이려는 목적을 지닌다. 사전에서는 젊은 인물들이 더 강한 에너지, 체력, 역량, 활력을 지니고 있다고 강조하며, 이들의 등용이 조직의 역동성을 강화할 것으로 기대한다.

셋째, 지식화(知识化)는 간부가 마르크스주의, 문화, 과학에 대한 확고한 이해를 갖추어야 한다는 요구를 반영한다. 높은 교육 수준을 갖춘 지식인 간부의 선발은 당의 전반적인 효율성을 강화하는 데 중요한 요소로 간주된다. 넷째, 전문화(专业化)는 간부가 해당 분야에서 전문적 경험을 축적하고, 실무에서 능숙해질 잠재력을 보유해야 한다는 것을 의미한다.

이처럼 네 가지 원칙은 중국 공산당의 인재 채용과 임명의 핵심 이념으로 작용해 왔으며, 보다 혁명적이고, 젊으며, 교육을 잘 받고, 전문화된 간부일수록 고위직으로 승진할 가능성이 높다. 기존 학계에서는 혁명화를 사회주의 국가의 일반적인 형식적 가치로 간주하며, 정량화의 어려움으로 인해 상대적으로 덜 주목받은 반면, 젊음화와 지식화는 비교적 명확한 개념으로 평가되어 왔다. 젊음화는 관료 조직 내 평균 연령의 하락으로, 지식화는 간부들의 교육 수준 향상으로 분석되었다. 한편, 전문화는 시대적 요구에 따라 변화하는 특성을 보이며, 간부들에게 요구되는 전문적-행정적 역량이 점차 강조되고 있다.

전문가가 바라본 글로벌 핵심 이슈와 시사점

〈표: 성급 상무위원 구성 비교: 장쩌민 vs 후진타오 vs 시진핑〉

	장쩌민 (1992-2001)	후진타오 (2002-2011)	시진핑 (2012-2021)
평균 연령	55.09	54.85	56.33
평균 근속	31.20	31.20	33.57
평균 교육 수준*	1.965	2.552	2.745
소수민족 비율	11.9%	9.8%	10.4%
여성 비율	6.3%	7.9%	7.9%
중앙 경험	16.5%	24.2%	36.2%
공청단 경험	16.2%	30.3%	21.2%

* 0: 고등학교 미만, 1: 고등학교 졸업, 2: 학사 학위, 3: 석사 학위, 4: 박사 학위

자료: 이종혁, 성균차이나브리프 74호

위의 표를 분석해보면, 개혁개방 이후 중국 공산당의 간부 관리 제도는 네 가지 원칙에서 크게 벗어나지 않는 것으로 보인다. 그러나 주목할 점은 젊음화 정책의 추세가 시대별로 변화했다는 것이다. 장쩌민과 후진타오 시대에는 젊음화가 강조되어 성급 관료들의 평균 연령이 각각 55세와 54세로 유지되었던 반면, 시진핑 시대에는 이 평균 연령이 56세 이상으로 증가하였다. 특히 2024년 현재 성급 상무위원들의 평균 연령은 57.74세로 더욱 상승한 것으로 나타났다.

이러한 변화는 시진핑 체제 하에서 간부 관리 정책이 재편되었음을 보여준다. 2022년 9월, 중국공산당 중앙판공청은 《지도자급 간부의 능상능하에 관한 규정 추진안》(关于推进领导干部能上能下规定)을 발표하며, 지도자급 간부의 연령 제한과 임기 연한에 관한 규정을 삭제했다. 이는 기존의 나이 우선 정책에서 벗어나, 사회주의 가치와 당 지도부에 대한 충성도를 재강조하는 방향으로 전환한 것으로 해석된다. 이로 인해 나이가 많아도 정치적 상승이 가능해졌으며, 이는 간부 관리 정책의 유연성을 높이는 조치로 평가된다.

그러나 이러한 변화 역시 덩샤오핑의 네 가지 원칙에서 크게 벗어난 것은 아니다. 다만, 혁명화라는 개념 자체가 모호하여 장쩌민과

후진타오 시대를 거치며 실질적으로 그 중요성이 약화되었고, 특히 이 시기에는 혁명적 가치보다는 분권화, 경제성, 효율성 등이 더 강조되면서 혁명화는 유명무실해졌다는 지적이 있다. 이로 인해 당에 대한 권위가 약화되고 당의 기강이 해이해졌다는 비판도 제기되었다. 또한, 나이가 많다는 이유로 승진 기회를 박탈하는 정책은 비교적 연령의 간부들의 직업의식을 크게 저하시켜 논란을 야기하기도 했다.

시진핑 시대의 간부 관리 정책은 네 가지 원칙의 틀 안에서 변화를 모색하고 있지만, 젊음화보다는 혁명화와 충성도를 중시하는 방향으로 초점이 이동하고 있다. 이는 당의 권위와 통제력을 강화하려는 시진핑 체제의 전략적 선택으로 볼 수 있으며, 동시에 과거의 정책적 유산을 재해석하고 재조정하는 과정으로도 이해할 수 있다.

평균 근속 연수는 평균 연령 증가와 함께 꾸준히 늘어났으며, 지방 지도자들의 평균 교육 수준도 지속적으로 상승하고 있다. 이는 중국 전반의 교육 수준 향상과 승진 과정에서 교육을 중시하는 중국 공산당 간부 관리 제도의 특성이 반영된 결과이다. 특히, 덩샤오핑이 제시한 지식화 원칙의 영향으로 장쩌민과 후진타오 시대를 거쳐 시진핑 시대에 이르러 많은 지방 지도자들이 석사 이상의 학력을 갖추게 되었다. 이는 시진핑의 조직 관리 방식이 이전 지도자들과 크게 다르지 않음을 보여준다.

반면, 소수민족과 여성의 비율은 각각 약 10%와 8% 수준으로, 과거와 큰 변화 없이 유사한 수준을 유지하고 있다. 이는 개혁 개방 이후 중국 공산당이 다양성과 포용성 측면에서 상대적으로 보수적인 입장을 취해왔음을 시사한다. 덩샤오핑의 네 가지 원칙 중에서도 소수민족과 여성의 참여 확대는 큰 비중을 차지하지 않았으며, 이러한 패러다임은 변화 없이 시진핑 시대까지 지속되고 있다고 볼 수 있다.

주목할 점은 시진핑 시대에 지방에서 간부를 육성하기보다는 중앙에서 경험을 쌓은 간부들을 성급 지도자로 대거 발탁함으로써 중앙의 영향력을 강화하려 했다는 것이다. 시진핑 시대 성급 상무위원 중 36.2%가 중앙 경험을 가진 간부로, 이는 장쩌민 시대의 16.5%, 후진타오 시대의 24.2%와 비교할 때 크게 증가한 수치이다. 학계의 연구에 따르면, 중앙에서 파견된 관료들은 지방에 배치될 경우 중앙의 정책과 지침에 더욱 충실히 따르는 경향을 보인다. 이러한 현상은 중앙과 지방 간의 관계를 재편하고, 중앙 정부의 정책 실행력을 높이려는 시진핑 체제의 목표를 반영한다.

중국 공산당의 청년 조직인 공청단은 당의 정치적 목표 달성을 위해 후계 세력을 양성하고 훈련하는데 중요한 역할을 해왔다. 그러나 시진핑 시기에는 지방 지도부에서 공청단의 영향력이 점차 약화되는 양상이 나타났다. 지방당 상임위원회에서 공청단 출신의 비율은 후진타오 시기의 30.3%에서 시진핑 시기에는 21.2%로 감소하였다.

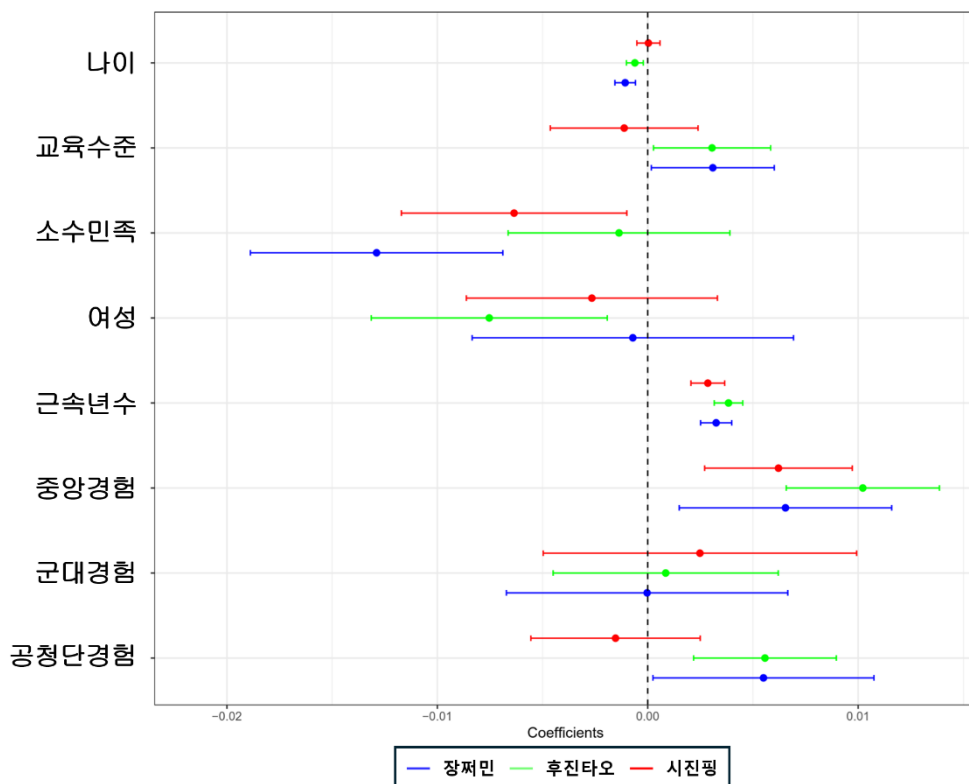
전문가가 바라본 글로벌 핵심 이슈와 시사점



하지만 이는 장쩌민 시기의 16.2%보다는 높다고 할 수 있다.

이러한 변화는 지방 지도부 구성에서 전통적인 공산당 훈련 조직에 대한 의존을 줄이고, 정부 및 다양한 경력을 가진 인재를 적극적으로 포함하려는 흐름을 반영한다. 특히 후진타오 시대의 공청단 중심 인사 정책은, 공청단의 인재 훈련 방식이 지나치게 이념적 이어서 전문성과 행정 경험이 부족하다는 비판을 받으며 당 내부에서 논란을 일으켰다. 덩샤오핑의 혁명화 원칙에 따라 사회주의 선봉대로서의 역할이 강조되었음에도 불구하고, 성급 지도자의 약 30%가 공청단 출신이라는 점은 다른 분야의 전문 지식과 경험이 상대적으로 약화되었음을 의미한다. 시진핑 시대에는 이러한 문제를 보완하고자 공청단 출신 비율을 조정하려는 노력이 있었던 것으로 보이지만, 동시에 공청단 단원에 대한 과도한 숙청과 비임명 조치는 정치적인 논란을 불러일으켰다.

〈그림〉 성급 상무위원 승진 메커니즘 비교: 장쩌민 vs 후진타오 vs 시진핑



자료: Jonghyuk Lee, "Limited Power-Sharing in a Personalized Regime: Xi Jinping's Strategic Retreat from Local Politics," *Journal of Contemporary China* 34:152 (2024)

성급 상무위원 구성에서 도출된 결과는 통계적 분석에서도 유의미하게 나타났다. 위의 그림에서 볼 수 있듯이, 승진을 종속 변수로 설정한 통계적 분석 결과, 시진핑 시대에 들어서 나이는 승진과 유의미한 연관성을 보이지 않았다. 이는 시진핑 시대의 성급 관료 승진이 연령과 무관하게 이루어지고 있음을 의미한다. 반면, 장쩌민 및 후진타오 시대에는 나이가 많을수록 승진 가능성이 낮아지는 경향이 관찰되었으며, 이는 젊은 관료를 선호하는 승진 구조를 반영한다.

소수민족의 경우, 장쩌민과 시진핑 시대에는 승진에 부정적인 영향을 미친 반면, 후진타오 시대에는 통계적으로 유의미한 영향을 보이지 않았다. 이는 중국 공산당이 구조적으로 소수민족을 지도자급 관료에서 배제하는 경향이 있음을 시사한다. 특히, 신장, 티베트, 내몽골과 같이 소수민족이 다수 거주하는 지역에서도 자치구 최고 지도자가 한족으로 임명되는 관행은 중국의 정치적 안정성과 밀접한 관련이 있다.

성별과 관련해서는, 시진핑 시대에는 승진 메커니즘에서 성별이 큰 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 그러나 예상과 달리, 중공 지도부가 다양성과 당내 민주주의를 강조함에도 불구하고, 후진타오 시대에는 여성에게 승진에 있어 부정적인 요소로 작용한 것이 통계적으로 확인되었다.

중앙 근무 경험은 모든 시대에서 승진에 중요한 요인으로 작용했으며, 시진핑 시대라고 해서 특별히 더 강조되었다고 보기는 어렵다. 이는 중국 공산당이 전통적으로 중앙 인재를 지방에 파견하여 훈련시키고 다양한 행정 경험을 쌓게 하는 조직 관리 방식을 유지해 왔기 때문이다. 다만, 시진핑 시대에는 이러한 훈련 메커니즘을 넘어, 중앙 경험을 가진 관료들을 성급 지도자로 대거 등용함으로써 중앙의 관리감독 체계를 더욱 강화하려는 경향이 나타났다. 이에 대한 후속 연구가 필요하다.

공청단 경험의 경우, 장쩌민 및 후진타오 시대에는 승진에 긍정적인 영향을 미쳤으나, 시진핑 시대에 들어서 성급 위원 승진에 공청단 경력이 더 이상 중요한 요인으로 작용하지 않는 것으로 분석되었다. 이는 승진 메커니즘의 변화로 볼 수 있지만, 이를 단순히 공청단에 대한 정치적 숙청으로 해석하는 것은 다소 과도한 측면이 있다. 공청단 경력이 승진에 유리하게 작용하지 않는 것이지, 공청단 출신이라는 이유로 승진에 불이익을 받는 것은 아닌 것으로 나타났다.

시진핑 시대의 승진 메커니즘은 연령, 소수민족, 공청단 출신 간부에 대한 기존의 영향을 변화시키면서, 중앙 경험을 가진 인재를 대거 등용하고 있는 것이 특징적이다. 이는 지방 지도부의 인적

전문가가 바라본

글로벌 핵심 이슈와

시사점



구성이 보다 중앙에 의해 직접 통제되는 방향으로 변화하고 있음을 의미하며, 이러한 흐름은 향후 중국 공산당의 인사 정책이 어떻게 변화할지를 예측하는 중요한 시사점을 제공한다. 다만, 여성과 소수민족의 승진 기회가 여전히 제한적이라는 점, 그리고 중앙 경험을 중시하는 방식이 궁극적으로 중국의 정치-행정적 유연성에 어떠한 영향을 미칠 것인지에 대한 추가적인 연구가 필요할 것이다.

CSF 이슈분석은 대외경제정책연구원(KIEP)에서 발간하고 있으며, 저작권 정책은 '공공저작물 자유이용허락 표시기준 제 4유형'에 따릅니다. 해당 원고에 대해 사전 동의 없이 상업 상 또는 다른 목적으로 무단 전재·변경·제 3자 배포 등을 금합니다. 또한 본 원고를 인용하시거나 활용하실 경우 △출처 표기 △원본 변경 불가 등의 이용 규칙을 지켜셔야 합니다.

본 원고에 대한 글, 그림, 사진 등 저작권자가 표시되어 있지 않은 모든 자료에 대한 저작권 책임은 저자 본인에게 있으며, 해당 원고의 의견은 KIEP 및 CSF의 공식적인 입장을 대변하고 있지 않습니다.