

시진핑 ‘일인체제’가 등장하고 있는가?*

조영남 | 서울대학교 국제대학원 교수

최근 중국 정치 연구에서 시진핑 개인으로 정치권력이 집중되면서 집단지도 체제가 약화되고 대신 시진핑의 일인체제가 형성되고 있다는 주장이 제기되고 있다. 이 논문은 집단지도 체제가 약화되고 시진핑의 일인체제가 형성되고 있다는 주장을 비판적으로 분석하는 것이 목적이다. 이를 위해 먼저 개혁기 집단지도 체제의 형성과 발전, 시진핑의 권력 기반 및 공고화를 살펴볼 것이다. 이는 시진핑으로의 권력집중 문제를 검토하기 위한 예비 분석에 해당한다. 이후에 영도소조의 신설과 시진핑의 조장 겸직, 반부패 정책의 추진과 시진핑의 권력 강화, 시진핑 선전을 분석할 것이다. 결론적으로 말하면, 집단지도 체제가 약화되고 시진핑의 일인체제가 형성되고 있다는 주장은 너무 성급하다.

주제어: 중국 정치, 시진핑 체제, 집단지도 체제, 일인체제

* 이 논문은 2015년 4월 17일에 개최된 현대중국학회 춘계학술회의에서 발표한 논문을 수정 보완한 것이다. 회의에서 초고에 대해 좋은 논평을 해주신 토론자와 다른 참석자들에게 진심으로 감사드린다. 이 논문의 초고를 읽고 세심하게 심사하여 좋은 수정 및 보완 의견을 말씀해주신 세 분의 심사자에게 깊이 감사드린다.

I. 서론

중국 시진핑 정부가 집권 2년차에 접어들면서 정치 지도자 간의 권력관계와 엘리트 정치의 운영에 변화가 발생하고 있다는 주장이 제기되었다. 즉 시진핑 개인으로 정치권력이 집중되면서 집단지도(集體領導, collective leadership) 체제가 약화되고 대신 시진핑의 일인체제가 형성되고 있다는 것이다. 2014년 11월 『포린 어페어(Foreign Affairs)』에 실린 엘리자베스 이카너미(Elizabeth Economy)의 글은 이 중 하나다(Economy, 2014). 일부 언론은 시진핑 권력이 이미 장쩌민(江澤民)과 후진타오(胡錦濤)를 넘어섰고, ‘공식 직책’으로 보면 덩샤오핑(鄧小平)도 능가했다고 주장했다(王雅, 2014; Huang, 2014a; Huang, 2014b; Buckley, 2014). 이는 시진핑 총서기의 권력이 전임자들보다 약할 것이라는 일부 학자의 예측과 배치되는 것이다(Li, 2012: 609).

사실 이런 주장은 시진핑 집권 초기부터 제기되었다. 조세프 퓨스미스(Joseph Fewsmith)는 시진핑 집권 초기 6개월 동안의 상황을 관찰하면서 권력집중 현상에 주목했다. 그 결과 시진핑은 ‘동급자 중 일인자(first among equals)’보다는 높은 지위에 있다는 주장을 조심스럽게 제기했다(Fewsmith, 2013). 물론 모든 학자들이 이런 주장에 동의하는 것은 아니다. 예를 들어, 앨리스 밀러(Alice Miller)는 시진핑 집권 상황을 분석하면서 집단지도 체제가 약화되고 있다는 주장을 비판했다. 즉 후진타오에서 시진핑으로의 권력 이양, 정치국 상무위원 간의 역할 분담 등 여러 가지를 종합적으로 평가할 때 집단지도 체제가 여전히 강조되고 있고, 중요한 정책 결정도 이에 따라 이루어지고 있다는 것이다(Miller, 2014a; 2015a; 2015b).

집단지도 체제의 약화와 시진핑 일인체제의 형성 가능성을 주장하는 학자와 언론은 몇 가지 사실을 근거로 제시한다. 먼저, 시진핑이 최근에 신설된 영도소조의 조장을 독점하면서 당·정·군의 권력이 그에게 집중되었다(양갑용, 2014; 367-8). 또한 시진핑은 강력한 반부패 운동을 통해 자신의 정적을 제거하면서 권력을 강화하고 있다. 2012년 보시라이(薄熙來)의 구속에 이어,

2014년 저우융캉(周永康) 전 정치국 상무위원, 쉬차이허우(徐才厚) 전 중앙 군사위원회(중앙군위) 부주석(2015년 3월 사망), 링지화(令計劃) 공산당 통전부장 겸 중국인민정치협상회의 전국위원회(전국정협) 부주석, 2015년 귀보슝(郭伯雄) 전 중앙군위 부주석의 체포는 대표적이다. 그밖에도 시진핑의 개혁 사상에 대한 책(소위 '어록')이 출간되고, 학습 운동이 전개되면서 이념적인 측면에서도 시진핑의 지위가 강화되고 있다.

그렇다면 정말 집단지도 체제가 약화되고 시진핑의 일인체제가 형성되고 있는가? 이 논문은 이 질문에 답하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 몇 가지 사항을 검토할 것이다. 먼저 개혁기 엘리트 정치의 변화로서 집단지도 체제의 형성과 발전을 살펴볼 것이다. 다음으로 시진핑의 권력 기반 및 공고화를 살펴볼 것이다. 이 두 가지는 시진핑으로의 권력집중 문제를 검토하기 위한 예비 분석에 해당한다. 이를 기반으로 시진핑의 일인체제 형성을 뒷받침하는 세 가지의 근거를 살펴볼 것이다. 첫째는 영도소조의 신설과 시진핑의 조장 겸직 문제다. 둘째는 반부패 정책의 추진과 시진핑의 권력 강화 문제다. 셋째는 시진핑의 책 출간과 학습 운동이다.

결론적으로 말하면, 현재까지의 상황을 놓고 볼 때 시진핑의 일인체제가 형성되고 있다는 주장은 너무 성급하다. 한마디로 말해 시진핑이 집단지도 체제에 영향을 줄 정도로 압도적으로 정치권력을 행사하고 있다는 근거는 아직 없다. 그보다는 정치국 상무위원이 각자의 고유한 영역에서 권한을 행사하면서 상호 협력하는 집단지도 체제가 여전히 유지되고 있다고 보는 것이 타당하다.

II. 집단지도 체제의 형성과 발전

집단지도 체제는 두 가지 기초 위에서 형성될 수 있다. 첫째는 정치 엘리트 간의 권력 분산이다. 이는 당 위원회(특히 중앙 정치국 상무위원회)가 복수의 지도자에 의해 구성되고, 동시에 정치권력이 이들에게 분산된다는 것을

의미한다. 예컨대 마오쩌둥(毛澤東)이나 덩샤오핑과 같이 개인적 권위(카리스마)에 의존한 정치 지도자가 권력을 독점적으로 행사할 경우에는 집단지도 체제가 형성될 수 없다. 둘째는 집단적인 정책 결정의 원칙과 제도가 수립되고 실제로 운영되어야 한다. 이는 공산당 공식 조직에 의한 정책 결정, 각 조직 구성원의 동등한 발언권과 표결권 부여 등을 통해 이루어질 수 있다(寇健文, 2011: 313-57).

1949년 이전에도 공산당은 집단지도 체제의 필요성을 인식했고, 이에 따라 집단지도 원칙을 강조했다. 예를 들어, 1927년 8월 공산당 중앙은 국민당의 탄압에 대응하기 위해 소집된 긴급회의에서 당의 운영과 관련하여 “(집중된 권력은) 상무위원회의 집단지도여야 한다”고 결정했다. 이후 1935년 1월 준이회의(遵義會議) 이후 마오쩌둥, 장원톈(張聞天), 왕자샹(王稼祥), 저우언라이(周恩來), 주더(朱德) 등을 핵심 지도자로 하는 집단지도 체제가 형성되었다(陳麗鳳, 2007: 45, 70). 이렇게 형성된 집단지도 체제는 우여곡절을 겪으면서 최소한 1950년대 말까지는 형식적이건 실제적이건 어느 정도 유지되었다. 그러나 이 체제는 마오쩌둥으로 권력이 집중되면서 — 그 시작은 1940년대의 옌안(延安) 정풍운동(整風運動)이고, 결정적인 시점은 1959년 루산회의(廬山會議)에서의 펑더화이(彭德懷) 숙청이다 — 점차로 와해되었다. 문화대혁명(1966~76년) 시기에 나타난 마오쩌둥의 개인숭배는 그 절정이었다.

개혁기에 들어 공산당은 문화대혁명의 재발을 방지하기 위해 집단지도 원칙을 다시 수립했다. 즉 1980년 공산당 11기 중앙위원회 5차 전체회의에서 통과된 <당내 정치생활 준칙>은 ‘집단 지도와 개인 분담의 결합(集體領導與個人分工負責相結合)’이라는 집단지도 원칙을 명기했다. 이 원칙에 따르면, 첫째, 모든 중대 사항은 당 위원회의 집단 토론을 통해 결정되어야 한다. 둘째, 결정할 때에는 다수결 원칙(소수는 다수에 복종)을 엄격히 준수해야 한다. 셋째, 집단지도는 개인 분담과 반드시 결합해야 한다(陳麗鳳, 2007: 301-2). 이후 집단지도 원칙은 1982년 공산당 12차 당대회에서 제정된 <공산당 당헌(黨章)>에 포함되었다. 또한 이 원칙에 입각하여 공산당 개혁이 추진되었다. 공산당 당대회와 중앙위원회의 정기적인 개최, 정치국과 정치국 상무위원회의 운영 규칙 제정, 이들 조직의 회의 개최를 통한 정책 결정 등

이 대표적인 사례다.

그러나 현실을 보면 집단지도 원칙이 제대로 지켜지지 않는 경우가 더 많았다. 단적으로 덩샤오핑 시대(1978~93년)에는 원로(元老) 정치가 엘리트 정치를 지배하면서 공산당의 공식 조직과 제도에 근거한 집단지도 체제는 실현될 수 없었다. 이를 잘 보여주는 것이 바로 1987년 공산당 13기 중앙위원회 1차 전체회의에서 통과된 '비밀 결정'이다. 이 결정에 따르면, 덩샤오핑은 중요한 정책 결정의 최종 권한을 보유한다. 또한 양상쿤(楊尚昆)과 보이보(薄一波)는 각각 덩샤오핑과 천윈(陳雲)을 대신하여 정치국과 정치국 상무위원회 회의에 참석할 수 있다(자오쯔양, 2010: 325; Zhang, 2001: xxvi). 실제로 이 결정은 1989년 톈안먼(天安門) 사건이 발생했을 때 위력을 발휘했다. 학생 시위의 동란(動亂) 규정, 계엄령 선포와 군 동원, 자오쯔양(趙紫陽)의 실각과 장쩌민의 발탁 등 중요한 결정이 모두 덩샤오핑과 원로들에 의해 이루어졌다(자오쯔양, 2010: 51-110; 張良, 2001a: 194-9, 48-488; 張良, 2001b: 884-92). 이처럼 원로가 실권을 행사하면서 정치국 상무위원과 정치국원은 이들의 결정을 집행하는 실무 기관으로 전락했다(조영남·안치영·구자선, 2011: 100-1).

집단지도 체제가 제대로 운영되기 시작한 것은 장쩌민 시대에 들어와서다. 이것은 1992년 공산당 14차 당대회부터 시작되었다. 첫째, 이때부터 원로들이 공산당과 국가의 공식 직위에서 은퇴하고 장쩌민을 비롯한 개혁세대가 지도부를 구성했다. 특히 원로 대부분이 1990년대 초에 사망하면서 '원로 정치'는 사실상 끝을 맺었다. 둘째, 이때부터 공산당 총서기, 전국인민대표대회(전국인대) 위원장, 국무원 총리, 전국정협 주석 등 당·정·군의 책임자가 정치국 상무위원회를 구성하는 관례가 형성되었다(寇健文, 2011: 332). 그 결과 실제 권력기관의 책임자로 구성된 정치국 상무위원회가 법적 절차에 따라 중요한 정책을 결정하는 집단지도 체제가 만들어질 수 있었다.

또한 장쩌민 시대에 들어 '회의제'가 정착되었다. 즉 공산당 전국대표대회와 중앙위원회뿐만 아니라, 정치국과 정치국 상무위원회도 정기적으로 개최되었고, 중요한 정책은 〈당헌(黨章)〉이 정한 방식으로 이들 회의에서 결정되었다. 이렇게 되면서 특정 집단이나 개인이 정책 결정권을 독점하는 일이 불

가능해졌다. 이는 덩샤오핑 시대와 근본적으로 다른 변화다. 단적으로 덩샤오핑 시대에는 정치국과 정치국 상무위원회가 거의 열리지 않았다. 대신 중요 문서를 먼저 원로에게 돌려 비준을 받은 다음에 정치국원과 정치국 상무위원이 추인하는 방식으로 정책이 결정되었다(楊繼繩, 2004: 341-4, 349; 李銳, 2001). 즉 당시에는 회의제가 아니라 ‘문서 회람제’가 운영되었다. 문서 회람제에서는 덩샤오핑과 천원이 결정한 사항을 정치국원이나 정치국 상무위원이 반대하는 것은 사실상 불가능했다. 이처럼 회의제는 집단지도를 가능하게 만드는 중요한 수단이다(寇健文, 2011: 314-5).

이런 변화의 결과 1990년대 중반 무렵부터 엘리트 정치에는 두 가지 경향이 나타났다. 첫째는 명실상부한 집단지도 체제, 즉 복수의 정치 지도자가 권력을 공유하는 분점 체제가 형성되었다. 예를 들어, 장쩌민 집권 1기(1989~1997년)에는 장쩌민-차오스(喬石)(전국인대 위원장)-리펑(李鵬)(국무원 총리)의 ‘삼두체제’가 형성되었다. 이후 차오스가 은퇴하면서 장쩌민 집권 2기에는 장쩌민-리펑(전국인대 위원장)의 ‘이원체제’가 형성되었다. 이와 유사하게 후진타오 시대(2002~2012년)에는 ‘공청단파’-‘상하이방’-‘태자당’ 간의 권력 분점 체제가 형성되었다. 그 결과 장쩌민이나 후진타오는 마오쩌둥이나 덩샤오핑처럼 개인 권위에 입각하여 강력한 권력을 행사할 수 없었다.

이와 같은 권력 분점은 공산당 정치국과 정치국 상무위원회의 구성을 통해 뒷받침되었다. 즉 최고의 권력기관이 당·정·군·지방을 균형 있게 대표할 수 있도록 구성되었다는 것이다. 예를 들어, 후진타오 집권 2기(2007~12년)의 정치국(21인)은 공산당 6인, 국가기관(정부와 의회) 6인, 군과 치안 3인, 지방 6인의 대표로 구성되었다(Miller, 2008b). 시진핑 집권 1기(2012~17년)의 정치국(25인) 구성도 비슷하다. 즉 정치국은 공산당 8인, 국가기관 7인, 군과 치안 4인, 지방 6인의 대표로 구성되었다(Miller, 2013). 게다가 정치국 상무위원회는 1992년 공산당 14차 당대회 이후 당·정·군의 주요 책임자, 즉 공산당 총서기, 중앙군위 주석, 전국인대 위원장, 국무원 총리, 중앙기율검사위원회 서기로 구성되는 관행이 만들어져 지금까지 이어지고 있다. 이에 대해서는 앞에서 언급했다.

둘째는 첫째 경향의 결과로서 최고 통치 엘리트가 협의와 타협을 통해 중

요한 정책을 결정하는 엘리트 민주주의가 형성되었다. 이렇게 되면서 권력승계나 당 노선/정책의 결정이 전보다 안정적이고 평화롭게 이루어질 수 있었다. 2002년의 정치국 및 정치국 상무위원회의 구성, 2004년 9월 장쩌민의 중앙군위 주석 사임과 후진타오의 계승, 2006년 9월 천량위(陳良宇) 상하이시 당서기의 퇴진과 2007년 3월 시진핑의 상하이시 당서기 취임, 2007년 공산당 17차 당대회에서의 시진핑과 리커창의 정치국 상무위원회 진출, 2012년 공산당 18차 당대회에서의 권력승계는 이를 잘 보여준다(조영남·안치영·구자선, 2011: 111). 이처럼 집단지도 체제가 형성되면서 엘리트 정치는 전과 다르게 안정되었다(Cho, 2008; Miller, 2008a; Huang, 2008).

따라서 우리가 시진핑 시대에 들어 집단지도 체제가 약화되고 대신 일인체제가 등장하고 있는가 여부를 판단할 때에는 이와 같은 두 가지 경향이 유지되고 있는가를 살펴보아야 한다. 다른 식으로 표현하면 공산당의 집단지도 원칙, 즉 '집단 지도와 개인 분담 결합의 제도'가 지켜지고 있는가를 보아야 한다. 만약 이것이 제대로 지켜지지 않고 있다면 시진핑 일인체제가 형성되고 있는 것으로 볼 수 있다. 만약 그렇지 않다면 집단지도 체제는 유지되고 있는 것으로 보아야 한다.

III. 시진핑의 권력 기반

시진핑의 권력 기반은 출발부터 장쩌민이나 후진타오에 비해 매우 견실했다(조영남, 2013: 99). 예를 들어, 장쩌민은 1989년 6월 톈안먼 사건 직후에 개최된 공산당 13기 중앙위원회 4차 전체회의(13기 4중전회)에서 공산당 총서기로 선출되었다. 그러나 1993년 중기까지 덩샤오핑이 여전히 막강한 권한을 행사했기 때문에(이후에는 건강 악화로 활동을 중단한다), 장쩌민은 총서기로서의 권한을 제대로 행사할 수 없었다. 후진타오도 상황이 다르지 않았다. 즉 그는 2002년 16차 당대회에서 공산당 총서기에 취임했지만, 장쩌민이 2004년 9월까지 중앙군위 주석직을 유지했기 때문에 총서기의 권한을 제대

로 행사할 수 없었다.

이에 비해 시진핑은 총서기 취임부터 장쩌민이나 후진타오보다 최고 지도자로서의 권한을 제대로 행사할 수 있는 조건을 갖추고 있었다. 우선, 시진핑은 후진타오와 다르게 공산당 총서기와 중앙군위 주석을 동시에 물려받았다. 이로써 시진핑 시기에는 후진타오 집권 초기에 나타났던 ‘두 주석 체제,’ 즉 중앙군위 주석(장쩌민)과 국가 주석(후진타오)의 분리 현상이 나타나지 않았다. 이는 시진핑이 처음부터 명실상부한 최고 권력자로 출발한다는 점을 의미한다. 게다가 시진핑은 국방장관 비서부터 시작한 오랜 기간의 군 복무와 군 경력, 아버지 시중신(習仲勛)의 후광 등을 배경으로 군과 밀접한 관계를 유지했고, 이것이 그의 권력 공고화에 큰 도움을 주었다. 즉 시진핑은 장쩌민이나 후진타오와 달리 중앙군위 주석으로서의 권한을 처음부터 행사할 수 있었던 것이다.

또한 파벌 분포 면에서도 시진핑은 후진타오에 비해 매우 유리했다. 시진핑은 태자당으로 정계·관계·군에 널리 퍼져있는 태자당 세력(또한 이들과 밀접한 관계를 맺고 있는 장쩌민 세력 혹은 상하이방)으로부터 지지를 받고 있다. 게다가 정치국 상무위원의 분포 면에서 ‘태자당/장쩌민 세력’이 절대 다수(시를 포함하여 6인)를 차지하면서 시진핑에게 힘을 실어주고 있다. 이런 점에서 시진핑 집권기는 ‘태자당/장쩌민 세력’의 세상이라고 할 수 있다. 다만 정치국원을 놓고 보면, ‘태자당/장쩌민 세력’, ‘공청단파’, ‘기타 세력’이 비교적 균형을 이루고 있다(조영남, 2013: 99).

그밖에도 정치 원로들의 영향력이 전보다 감소했다는 점도 시진핑에게 유리하다. 단적으로 퇴임 후 후진타오의 영향력은 매우 제한적이다. 무엇보다 후 본인이 중앙군위 주석까지 사임한 상황에서 정치에 개입하지 않으려 한다. 이에 따라 장쩌민 등 다른 원로들도 현실 정치에 전처럼 자유롭게 개입할 수 없다. 실제로 이후의 상황을 보면 원로들의 현실 정치 개입은 많이 줄어들었다. 마지막으로, ‘7인제’ 상무위원회는 시진핑의 지도력 행사에 유리하다. 중요 문제를 결정할 때 다른 상무위원을 설득하고 합의를 도출하는데 ‘9인제’보다는 ‘7인제’가 상대적으로 쉽기 때문이다.

이처럼 시진핑의 권력 기반은 장쩌민이나 후진타오의 권력 기반과 비교했

을 때 더욱 공고하고, 이를 배경으로 시진핑은 당·정·군의 최고 지도자, 즉 총서기로서 '동급자 중 일인자(first among equals)'의 권한을 잘 행사할 수 있는 유리한 조건에 있었다. 이런 점에서 집권 초기 시진핑의 권력은 전임자들보다 강하다고 말할 수 있다. 실제로 여러 연구에 의하면, 집권 이후 시진핑은 전임자보다 강력한 지도력을 행사했다. 이는 국내 치안, 인민해방군, 경제 영역에서 모두 나타났다(Lampton, 2015; Mulvenon, 2015; Naughton, 2015).

따라서 시진핑의 권력이 출범 초기의 장쩌민이나 후진타오에 비해 강하다는 점은 논쟁의 대상이 아니다. 즉 이는 이미 확인된 사실이다. 그러나 시진핑의 견실한 권력 기반이 곧바로 집단지도 체제의 약화와 시진핑 일인체제의 형성으로 귀결되는 것은 아니다. 엘리트 정치에서 이런 변화가 발생하기 위해서는 새로운 조건이 갖추어져야 하기 때문이다. 지금부터 이 문제를 세밀히 검토할 것이다.

IV. 영도소조의 신설과 시진핑의 권력 강화

공산당은 2013년 10월 18기 중앙위원회 3차 전체회의(18기 3중전회)에서 전면적이고 심화된 개혁을 선언하면서 이를 추진하기 위한 영도소조의 신설도 함께 결정했다(中共中央, 2013). 이렇게 신설된 영도소조 조장을 시진핑이 독점하면서 권력집중 문제, 더 나아가서는 시진핑 일인체제의 형성 가능성이 제기되었다. 그런데 이런 문제 제기가 타당한 것인지를 평가하기 위해서는 시진핑의 영도소조 조장 독점이 집단지도 원칙에 위배되는 것인지, 즉 그가 다른 정치국 상무위원의 권한을 침해하는 것인지를 면밀히 살펴봐야 한다. 또한 그가 '회의제'의 정책 결정 방식을 바꾸어 독자적으로 정책을 결정하는지도 세밀히 살펴봐야 한다.

영도소조는 공산당 최고 지도부(즉 정치국과 정치국 상무위원회)와 당·정·군의 중앙 실무부서 사이에 위치한 '의사조정 기구(議事調協機構)'다. 이

런 영도소조의 성격 규정은 2007년 공산당 17차 당대회의 ‘정치보고’에서 공식적으로 이루어졌다(周望, 2010: 3). 주요 임무는 두 가지다. 하나는 공산당 정치국 상무위원회가 심의할 중요 정책을 사전에 조율하는 것이다. 다른 하나는 정치국 상무위원회가 결정한 정책을 당·정·군의 각 기관이 제대로 집행하는가를 감독하는 것이다(潘旭濤, 2014; 「中央靑睞」, 2014). 그래서 시진핑 정부가 전면적이고 심화된 개혁을 선언한 후에 전 국가적으로 이를 추진하기 위해 영도소조의 신설을 결정한 것은 당연한 조치였다. 다만 그동안 영도소조가 비공개로 운영되면서 조직·구성·활동이 제대로 알려지지 않았기 때문에 그것이 실제 정치 과정에서 얼마나 중요한 역할을 수행하는지를 정확히 평가하기가 어려웠다(Hamrin, 1992; Li, 1994: 28-34; Swaine, 1996: 19-36; Ning, 1997; Kim, 2003; Miller, 2008c; Miller, 2014b; Martin, 2010; Ahrens, 2013; Sun, 2013; Hsiao, 2013). 예를 들어, 외사 영도소조의 경우 2008년 하반기 무렵부터 외교 정책의 결정과 집행 과정에서 조정 및 감독 역할을 제대로 수행하지 못했다는 주장이 제기되었다(조영남, 2013: 237-8).

그런데 최근 몇 년 동안 정부의 투명성 제고 차원에서 영도소조에 대한 자료가 공개되기 시작했고, 시진핑 정부에 들어서는 그것이 더욱 확대되었다. <표 1>은 각종 언론 보도의 내용을 근거로 작성한 것이다. 중앙 개혁 전면 심화 영도소조(全面深化改革領導小組)/개혁 영도소조)는 2013년 12월, 중앙 국가안전위원회(中央國家安全委員會/국안위)는 2014년 1월, 중앙 인터넷 안전 및 정보화 영도소조(中央網絡安全和信息化領導小組/인터넷 영도소조)는 2014년 2월, 중앙군사위원회 국방·군사 개혁 심화 영도소조(中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組/국방·군사개혁 영도소조)는 2014년 3월에 각각 설립되었다. 이후에 북경-천진-허베이 협력발전 영도소조(京津冀協同發展領導小組)가 2014년 7월에, 일대일로 건설 영도소조(一帶一路建設工作領導小組)가 2015년 4월에 설립되었다. 즉 이 다섯 가지의 영도소조가 시진핑 시대에 신설된 것이다.

<표 1>에서 알 수 있는 것처럼 시진핑은 신설된 네 개의 영도소조 조장을 포함하여 최소한 7개, 많게는 9개의 영도소조 조장을 겸하고 있다. 여기에

〈표 1〉 시진핑 시대의 중앙 영도소조

명칭(조장 공개)	조장	명칭(조장 비공개)***	조장(추정)
개혁 영도소조	시진핑	외사 업무 영도소조	시진핑
국가안전위원회*		대만 업무 영도소조	
인터넷 영도소조		인재 업무 조정소조	류원산
국방·군사 개혁 영도소조		농촌 업무 영도소조	리커창
재경 영도소조		장더장	사법개혁 영도소조
홍콩마카오 업무 조정(協調)소조	위정성	문화개혁 업무 영도소조	류치마오
신장 업무 조정소조		사교(邪教) 예방처리 영도소조	명젠주
티베트 업무 조정소조	류원산	반부패 조정소조	왕치산
군중노선 활동 영도소조(종료)		국가안전 영도소조	시진핑
선전사상 업무 영도소조		해양권의 업무 영도소조	시진핑
당건설 업무 영도소조		왕치산	정법위원회**
순시 업무 영도소조	장가오리		
징진지 협력발전 영도소조	장가오리		
일대일로 건설 영도소조			

주: *, ** 중국 자료는 국가안전위원회와 정법위원회를 영도소조로 분류하지 않는다. 책임자 명칭도 각각 주석(主席)과 서기(書記)로 일반 영도소조의 조장(組長)과는 다르다. 그러나 지금까지의 학계 관행에 따라 이들을 영도소조로 분류했다.

*** 조장이 공개되지 않아 기존 관례에 따라 필자가 추정한 것이다. 따라서 이런 추정은 정확하지 않을 수 있다.

자료: 「媒體盤點中共中央18個中字頭小組, 習近平兼4組長」, 〈新華網〉 2014년 6월 23일, <http://www.xinhuanet.com>(검색일: 2014. 6. 23); 「圖解析中央各領導小組」, 〈求是理論網〉 2014년 6월 30일, <http://www.qstheory.cn>(검색일: 2014. 7. 1); 「張高麗任京津冀領導小組組長, 協調三地利益格局」, 〈人民網〉 2014년 8월 12일, <http://www.people.com.cn>(검색일: 2014. 8. 13); 「一帶一路領導小組 張高麗任組長」, 〈聯合財政網〉 2015년 4월 17일, <http://money.udn.com>(검색일: 2015. 4. 18).

더해 그가 맡고 있는 공산당 총서기, 중앙군위 주석, 국가 주석을 합하면 모두 10~12개의 중요한 직책을 맡고 있는 셈이다. 따라서 단순히 시진핑의 직책 숫자만을 놓고 본다면 시진핑으로의 권력 집중이 급속하게 이루어지고 있고, 더 나아가서는 시진핑의 일인체제가 집단지도 체제를 대체하는 현상이 나타난 것처럼 보인다. 특히 네 개의 영도소조가 거의 동시에 신설되었고, 시진핑이 그것 모두의 조장을 맡음으로써 이런 ‘시각 효과’는 더욱 뚜렷하다.

그렇다면 시진핑이 신설된 네 개의 영도소조 조장(주석)을 맡은 것이 시진

핑 일인체제의 형성을 의미하는 것일까? 다시 말해, 이것이 ‘집단 결정과 개인 분담 결합’이라는 집단지도 원칙을 위반한 것인가? 이와 관련하여 두 가지 문제를 검토해야 한다. 첫째는 시진핑이 재경(財經) 영도소조 조장을 맡고 있는 문제다. 앞에서 말한 이카너미는 이를 근거로 시진핑이 리커창 총리의 권한을 침해했다고 주장하고, 다른 일부 학자와 언론도 그렇게 주장한다. 그러나 이는 검토가 필요하다. 다시 말해 이것이, 시진핑이 다른 정치국 상무위원의 권한을 침해했고 그 결과 집단지도 원칙에 위배된다는 근거가 되기는 부족하다. 왜냐하면 이전에도 국무원 총리가 아니라 공산당 총서기가 재경 영도소조 조장을 맡은 경우가 있었기 때문이다.

우선, 재경 영도소조는 1979년 국무원 산하에 설치된 재경위원회(천원 주입)을 대신하여 1980년 3월에 천원의 제안으로 설치되었다. 주된 임무는 경제 관련 정책의 조정과 집행의 감독이었다. 엄격히 말하면, 재경 영도소조는 1958년에 설치되었다가 이후에 흐지부지되었기 때문에 복원이라고 해야 할 것이다. 조장은 1980년 2월 정치국 상무위원이 된 자오쯔양이 맡았다. 당시 자오쯔양의 직무는 국무원 부총리였고, 1980년 8월 5기 전국인대 3차 회의에서는 화궈핑을 대신하여 총리에 선출되었다. 이렇게 되면서 총리가 재경 영도소조의 조장을 맡는 사례가 만들어졌다. 그런데 1987년 1월, 자오쯔양이 후야오방을 대신해서 공산당 총서기가 되었을 때에도 재경 영도소조 조장을 계속 맡았다. 당시 총리였던 리펑이 경제의 문외한이었기 때문에 덩샤오핑이 이런 결정을 내린 것이다(자오쯔양, 2010: 327-8). 이렇게 해서 총서기가 재경 영도소조 조장을 맡는 관행이 만들어졌다. 장쩌민도 이 관행을 이어갔다. 즉 그는 1989년 6월 공산당 13기 4중전회부터 1997년 15차 당대회까지 최소한 8년 동안 재경 영도소조 조장을 맡았다.

그런데 장쩌민 집권 2기(1997~2002년)와 후진타오 집권 시기(2002~2012년)에 누가 재경 영도소조 조장을 맡았는가에 대해서는 의견이 분분하다. 일부 학자는 1997년 공산당 15차 당대회부터 주룽지(朱鎔基) 총리가 조장을 맡았다고 주장한다(Kim, 2003: 128; Miller, 2013). 중국의 한 언론 보도는 그 전인 1992년 14차 당대회부터 리펑 총리가 조장을 맡았다고 주장한다. 이 주장에 따를 경우, 장쩌민 시기와 마찬가지로 후진타오 시기에도 총리

(원자바오)가 재정 영도소조 조장을 맡았다고 보아야 한다(「梳理中央」, 2014). 반면 다수의 학자와 언론 보도는 장쩌민 시기나 후진타오 시기 모두 총리가 아니라 총서기가 조장을 맡았다고 주장한다(Ning, 2001: 47; Miller, 2014b; Radiopress, 1996: 23; Radiopress, 2003: 30; 寇健文, 2011: 210; 陶然, 2014).

만약 전자, 즉 총리가 재정 영도소조 조장을 맡아왔다는 주장이 맞다면, 시진핑이 총리(리커창)가 맡아야 할 직위를 총서기의 직위로 바꾼 것이다. 이 경우 시진핑이 리커창의 권한을 침범했다고 말할 수 있다. 만약 후자, 즉 총서기가 재정 영도소조 조장을 맡아왔다는 주장이 맞다면, 시진핑은 관례 대로 재정 영도소조 조장을 맡은 것에 불과하다. 다시 말해 이 경우에는 권한 침범이 일어나지 않았다. 필자는 여러 가지의 정황을 종합할 때 후자의 주장이 더 타당하다고 생각한다. 다만 현재로서는 이를 확증할 방법이 없기 때문에 최종 판단은 유보한다.

그런데 여기서 중시해야 할 점은, 재정 영도소조의 조장은 당시 상황과 조건에 따라 총서기가 맡을 수도 있고 총리도 맡을 수 있다는 사실이다. 다시 말해 개경 영도소조 조장을 누가 맡아야 하는지에 대한 정확한 규정이나 관행이 없다는 점이다. 예를 들어, 자오쯔양은 총리일 때와 총서기일 때 모두 재정 영도소조 조장을 맡았다. 그가 경제 전문가였기 때문이다. 반면 리펑은 총리였지만 조장을 맡지 못했다. 그가 경제 전문가가 아니었기 때문이다. 따라서 재정 영도소조의 조장을 맡는지 여부를 가지고 시진핑이 총리의 권한을 침범했는지 여부를 판단하는 것은 그렇게 적절하지 않을 수 있다.

둘째는 시진핑이 정법(政法) 업무를 관장하는 문제다. 중국 언론의 보도에 따르면, 공산당 18차 당대회 이후 정치국원이 정법위원회 서기를 맡음으로써 공산당 내에서 정법 업무의 중요도가 하락한 것처럼 보이지만 실제로는 그렇지 않다고 한다. 시진핑이 정법 업무를 관장(分管)하기 때문이다. 즉 7인의 정치국 상무위원회 간의 업무 분담에서 시진핑이 정법 업무를 추가로 맡게 되었다는 것이다. 그 결과 2014년에는 ‘전국’ 정법업무회의(政法工作會議)가 아니라 ‘중앙’ 정법업무회의의 이름으로, 즉 공산당 중앙의 주도하에 정법회의가 개최되었다(「政法委改革」, 2014).

여기서 7인의 정치국 상무위원 중 누가 정법 업무를 맡는 것이 ‘개인 부담’의 원칙에서 볼 때 타당한가라는 문제가 제기될 수 있다. 그런데 시진핑이 정법 업무를 관장한다고 해서 다른 상무위원의 권한을 빼앗은 것은 아니기 때문에 이를 권한 침해로 볼 수 없다. 또한 현재 시진핑이 전체 개혁을 책임지고 있고 사법개혁도 그런 개혁 중의 하나이기 때문에 그가 이를 관장한다고 해서 문제가 될 것이 없다. 특히 현재 국가개혁의 핵심이 사법개혁이라는 점에서 시진핑의 정법 업무 관장이 타당하다고도 할 수 있다. 어쨌든 이 문제는 추가 논의가 필요하지만, 현재로서는 이것을 근거로 시진핑이 다른 정치국 상무위원의 권한을 침해했다고 주장할 수는 없다.

그런데 좀 더 근본적으로 문제를 제기하면, 영도소조 조장의 겸직을 근거로 시진핑 일인체제의 형성을 주장하는 것은 타당하지 않다. 영도소조 조장의 겸직은 일인체제의 구축을 의미할 정도의 권력집중을 의미하지 않기 때문이다. 영도소조는 ‘의사조정 기구’로서 법률과 당규가 규정한 ‘권력기구’가 아니다. 그래서 아무리 많은 영도소조의 조장을 겸직한다고 해서 권력이 반드시 증가하는 것은 아니다. 예를 들어, 중국의 언론 보도에 따르면 2009년에 어떤 현(縣)의 부서기는 모두 40개의 영도소조 조장을 겸직했다고 한다. 이처럼 많은 영도소조 조장을 겸직했지만 그가 해당 지역의 권력을 독점한 것은 결코 아니었다. 참고로 각 지방에는 너무 많은 영도소조가 난립 — 예를 들어, 내이명구(內蒙古) 자치구 당위원회와 정부에만 모두 200여개가 존재 — 하고 있어 시진핑 정부는 이를 축소하는 개혁을 추진하고 있다(「全國砍掉」, 2014; 「去年以來」, 2014).

그밖에도 시진핑의 영도소조 조장 겸직도 시진핑 개인의 권력 강화를 위해서가 아니라, 그 동안 지체된 개혁을 힘 있게 추진하기 위해 취해진 조치라는 지적도 참고할 필요가 있다. 다시 말해, 시진핑의 주요 직위 겸직은 정치 엘리트의 합의(consensus) 하에 추진되고 있을 가능성이 높다는 것이다(Miller, 2014a; 鄭永年, 2014). 이는 후진타오 정부의 10년이 공식적으로는 ‘황금의 10년’이라고 선전했지만 실제로는 ‘잃어버린 10년’, 즉 마땅히 추진해야 하는 다양한 분야의 개혁을 추진하지 못함으로써 사회·경제적 문제가 누적되어 사회 불안과 정치적 불신(특히 부패 문제)이 크게 증가했다는 통치

엘리트의 집단적인 반성에서 나온 결과로 볼 수 있다(조영남, 2013: 145-87). 물론 통치 엘리트의 합의 하에 권력이 특정인에 집중될 경우에도 시간이 지나면서 일인체제가 형성될 수 있지만, 이는 최소한 마오쩌둥이 독단적으로 구축했던 일인체제와는 다르다.

V. 부패 척결 운동과 시진핑의 권력 강화

시진핑 정부는 역대 어느 정부보다도 강력한 반부패 정책을 추진하고 있다. 이는 지난 2년 동안 시진핑 정부가 반부패 운동을 통해 처벌한 고위 공직자에 대한 통계를 통해 확인할 수 있다. 공산당 중앙기율검사위원회(중앙기위)의 자료에 의하면, 2012년 11월 18차 당대회 이후 2014년 10월까지 2년 동안 모두 18만 여 명의 당원이 각종 부패 혐의로 조사 혹은 처벌을 받았다(「十八大後」, 2014). 현처급 이상의 영도간부 중에서는 2013년에만 모두 6,400여 명이 각종 부패 혐의로 처벌되었다. 이는 2012년에 비해 36.2%나 증가한 규모라고 한다(「保持高壓」, 2014). 장차관급(省部級) 고위 간부의 경우에는 처벌자의 증가 폭이 훨씬 컸다. 한 조사에 의하면, 지난 5년 동안 장차관급 고위 간부는 매년 평균 6명 정도가 처벌되었다(「2008年至今」, 2013). 그런데 18차 당대회 이후 2014년 12월까지 2년 동안 모두 59명(매년 평균 29.5명)이 처벌되었다(「十八大以來落馬」, 2014; 「十八大以來落馬的59名」, 2014). 이는 과거에 비해 약 5배나 증가한 것이다.

이 중에서 저우융캉 전 정치국 상무위원, 쉬차이허우와 귀보슝 전 중앙군위 부주석, 링지화 중앙 통전부장의 조사는 압권이다. 공산당 중앙은 2014년 7월 29일 정치국 회의를 개최하여 저우에 대한 조사를 공식 발표했다. 이에 앞서 6월 30일에는 부패 혐의로 쉬의 당적을 박탈하고 조사에 착수했다는 발표가 있었다. 이후 각 성급 당위원회와 인민해방군 각 군구(軍區)는 저우와 쉬에 대한 공산당 중앙의 결정을 지지하는 결의를 집단적으로 발표했다(「解放軍四總部區」, 2014); 「周永康案31省」, 2014). 같은 해 12월 22일에

는 링지화가 ‘엄중한 규율 위반’ 혐의로 조사를 받는다는 발표가 있었다. 2015년 7월에는 귀보슉 전 중앙군위 부주석이 부패 혐의로 당적이 박탈되고 구속되었다. 1949년 건국 이래 정치국 상무위원이 부패 혐의로 처벌받은 경우가 없었기 때문에, 이는 공산당의 부패 척결 역사에서 한 획을 긋는 사건이다. 군 최고 지도부에 대한 부패 혐의 처벌도 마찬가지다.

그렇다면 이와 같은 강력한 반부패 운동이 시진핑의 개인 권력 강화와 관련이 있을까? 이전의 경험을 근거로 판단하면, 반부패 정책은 집권 세력의 권력 강화와 연관이 있다. 부패 척결 과정과 그 결과로 최고 정치 지도자 혹은 집권 파벌의 권력이 전보다 강화되기 때문이다. 이는 최고 정치 지도자나 집권 파벌이 반부패 정책을 정적을 제거하는 수단으로 활용한다는 것을 의미한다. 장쩌민 시기 천시통(陳希同) 베이징시 당서기의 처벌과 이에 따른 ‘베이징방(北京幫)’의 약화, 후진타오 시기 천량위 상하이시 당서기의 처벌과 ‘상하이방(上海幫)’에 대한 후진타오의 견제 시도는 대표적인 사례다.

시진핑 정부에서도 이런 현상이 일부 나타나고 있는 것처럼 보인다. 저우융캉 전 정치국 상무위원과 링지화 통전부장의 조사가 대표적이다. 저우와 링은 보시라이(薄熙來) 충칭시 당서기와 함께 시진핑의 집권에 반대하는 정치 세력이었다고 한다. 그래서 시진핑은 집권 후에 자신의 권력을 공고화하기 위해 이들의 처벌을 주도했다는 것이다. 다시 말해 이들이 심각한 부정부패를 저지르고 권력을 남용한 것은 사실이지만, 이것만이 그들이 구속된 이유는 아니라는 것이다. 이는 확인할 방법이 없지만 그럴 개연성은 있다.

게다가 시진핑은 자신이 속한 ‘태자당’은 반부패 운동의 처벌 대상에서 제외했다고 한다(Anderlini and Hornby, 2014; Huang, 2014a; Huang, 2014b). 반면 그의 권력을 견제할 수 있는 세력은 부패 척결을 통해 약화시키려고 한다. 링지화가 대표적이다. 링은 후진타오의 핵심 측근이며 공산주의 청년단 활동을 통해 성장한 전형적인 ‘공청단파’ — 다른 공청단파 지도자로는 리커창(李克強) 총리, 리위안차오(李源潮) 국가 부주석, 왕양(汪洋) 부총리, 후춘화(胡春華) 광둥성 당서기(정치국원) 등이 있다 — 의 정치 지도자다. 이런 점에서 링에 대한 조사는 공청단파에 대한 시진핑의 견제라는 성격을 갖고 있다(Jacobs, Buckley and Forsythe, 2014). 이런 사실들을 종합적으

로 고려할 때, 시진핑 정부의 반부패 정책은 시진핑 개인 혹은 그가 속한 태자당의 권력 강화와 어느 정도 관련이 있어 보인다.

그러나 시진핑 정부의 반부패 정책을 시진핑 개인 혹은 태자당의 권력 강화의 관점에서만 보는 것은 타당하지 않다. 다시 말해, 시진핑 정부의 강력한 반부패 정책은 현재 공산당이 당면한 최대의 정치 과제인 부패 문제를 해결함으로써 국민의 지지를 회복하고, 이를 통해 공산당의 통치 정당성을 높임과 동시에 공산당 일당제를 더욱 공고히 하려는 시도의 성격이 더욱 강하다. 우리는 이를 몇 가지 사실을 통해 확인할 수 있다.

먼저, 시진핑 정부는 '제2의 개혁'을 추진하기 위해 반부패 정책을 이용하고 있다. 2014년의 순시제도 개혁은 이 점을 잘 보여준다. 2014년에는 예년과 같은 '정규순시(常規巡視)' 외에, 특정 기관을 대상으로 특정 문제를 집중 조사하는 '전문순시(專項巡視)'가 도입되었다. 그래서 2014년에는 이전의 두 차례가 아니라 모두 세 차례의 순시가 있었는데, 이 중 제3차 순시는 순전히 전문순시로만 이루어졌다. 구체적으로 2014년 11월 18일에 모두 13개의 중앙 순시조가 활동을 시작했다. 이때 순시 대상에는 2개의 중앙부서와 3개의 사업단위 이외에, 8개의 국유기업 — 남방항공(南方航空), 중국선박(中國船舶), 중국연통(聯通), 중국해운(中國海運), 화전그룹(華電集團), 동풍자동차(東風汽車), 신화그룹(神華集團), 중국석유화학(中石化) — 이 포함되었다. 즉 전체 감독 대상의 62%(8/13)가 국유기업이다(「專項巡視」, 2014; 「今年第三輪」, 2014). 국유기업에 대한 중앙 순시조의 집중적인 감독은 2015년에도 이어졌다.

이처럼 중앙 순시제도를 통해 국유기업을 집중적으로 감독하는 것은 두 가지 이유 때문이다. 첫째는 국유기업의 부패가 심각하다는 점이다. 이는 설명이 필요 없다. 둘째는 국유기업이 하나의 거대한 기득권 세력이 되어 개혁에 저항하고 있다는 점이다. 그래서 시진핑 정부가 '제2의 개혁'을 추진하기 위해서는 이들의 저항을 돌파해야 하고, 이를 위한 조치 중의 하나가 바로 전문순시라는 것이다. 실제로 2003년 원자바오 전 총리가 대부처제(大部門制) 개혁을 위해 국무원 부서의 통폐합을 추진할 때 국무원 철도부가 강력히 반대하여 제대로 추진할 수 없었다. 이후 철도부장이 부패 혐의로 구속되었

고 이와 함께 철도부가 해체되어 다른 부서로 편입되었다. 그 결과 개혁에 대한 ‘철도방(鐵路幫)’의 저항은 약화되었다. 유사하게 저우융강과 관련된 ‘석유방(石油幫)’의 핵심 인물들이 부패 혐의로 대거 구속되면서 석유부문의 저항도 약화되었다. 이처럼 시진핑 정부는 ‘제2의 개혁’을 추진하기 위해 저항 세력의 약화를 목적으로 부패 척결 운동을 적절히 이용하고 있다.

또한 시진핑 정부의 반부패 정책은 왕치산이 서기로 있는 중앙기위의 주도 하에 추진되고 있다. 중앙 순시제도의 활동 강화와 개혁, 중앙기위의 감독 기구 확대와 인원 보강, 중앙기위의 수직지도 강화는 이를 보여주는 대표적인 사례다. 이처럼 중앙기위가 강화되면서 반부패 정책은 힘 있게 추진될 수 있었다. 또한 반부패 정책은 류윈산(劉雲山)이 담당한 정풍운동(整風運動), 즉 ‘군중노선 교육 실천 활동’과 함께 추진되었다. 이 정풍운동은 2013년 6월에 시작되어 2014년 9월에 종료되었다. 이와 같은 사실은 반부패 정책이 공산당의 지배를 강화하기 위해 정치국 상무위원이 공동으로 결정하여 추진하고 있는 정책임을 보여준다. 다시 말해 이는 시진핑이 개인 권력의 강화를 위해 독자적으로 추진하는 것이 아니라, 최고 정치 엘리트의 합의 하에 공동으로 추진되는 정책이라는 것이다.

VI. 시진핑 ‘어록’의 출간과 학습 운동

시진핑의 권력 강화는 이념적인 측면에서도 이루어지고 있다. 예를 들어, 『인민일보』와 같은 공산당 중앙 기관지는 시진핑을 덩샤오핑에 비유하면서 개혁가로서의 시진핑을 대대적으로 선전하고 있고, 이를 통해 그의 권위를 높이려고 시도하고 있다(Chen, 2014). 즉 덩샤오핑이 1978년 공산당 11기 3중전회에서 ‘제1의 개혁’을 선언하고 추진했다면, 시진핑은 2013년 공산당 18기 3중전회에서 ‘제2의 개혁’을 선언하고 추진하고 있다는 것이다. 동시에 이를 통해 시진핑이 추진하는 개혁에 정당성을 부여하고 반대 세력을 비판하고 있다.

이런 흐름은 시진핑 어록, 즉 『시진핑 개혁 전면 심화 논술 요약(摘編)』과 『시진핑 총서기 중요 강화(講話) 독본(讀本)』이 2014년 5월과 6월에 각각 출판되면서 더욱 강화되었다. 이 책의 출간 이후 공산당 중앙 당교의 이론지인 『구시(求是)』는 시진핑의 어록을 마치 마오쩌둥의 어록이나 되는 것처럼 격상시켜 설명하고, 이를 근거로 시진핑 어록을 대대적으로 학습해야 한다고 주장했다(Huang, 2014a; Huang, 2014b). 실제로 이 두 권의 책이 출간된 이후 전국적으로 시진핑 어록 학습운동이 전개되었다(『深入學習』, 2014; 『打好全面深化』, 2014; 『以更大的政治』, 2014). 이는 공산당 선전부와 조직부가 합동으로 시진핑 저작의 학습을 지시한 <통지(通知)>에 따른 조치다(『習近平總書記讀本』, 2014). 여기에 더해 시진핑의 리더십과 젊은 시절의 활동(예를 들어, 허베이성(河北省)과 푸젠성(福建省)에서의 간부 활동)이 언론에 소개되면서 ‘시진핑 따라 배우기’ 활동도 전개되고 있다. 이런 면에서 보면, 시진핑 개인숭배의 조짐마저 나타나고 있다고 말 할 수 있다.

그렇다면 이는 시진핑만의 독특한 권력 강화 현상인가? 결코 그렇지 않으며, 전에도 사례가 있었다. 장쩌민의 ‘삼강(三講)’, 즉 정치(政治)·학습(學習)·바른 태도(正氣)의 강조와 ‘삼개대표(三個代表)’ 학습운동이 대표적이다. 1993년 말에 덩샤오핑이 질병으로 더 이상 활동하지 못하면서 1994년부터 ‘실질적인’ 장쩌민 시대가 시작되었다(‘법적인’ 장쩌민 시대는 1989년 6월 총서기 취임과 함께 시작되었다). 이후 장쩌민은 권력의 공고화를 위해 1995년에 ‘삼강’을 제창하고, 만연한 부패와 ‘잘못된 업무태도(不正之風)’를 바로잡는다는 명분으로 1996~97년, 1998~99년 두 차례에 걸쳐 전국적으로 ‘삼강 교육운동’을 전개했다. 이 과정에서 장쩌민 어록, 즉 각종 연설과 발표문을 발행했다. 또한 장쩌민이 2000년에 삼개대표 이론을 제창한 이후 공산당은 2001년 하반기부터 2002년 16차 당대회 개최 전까지 1년 동안 ‘삼개대표 이론 학습운동’을 전국적으로 전개했다(조영남·안치영·구자선, 2011: 117-20). 시진핑은 바로 이 같은 장쩌민의 전철을 밟아 자신의 개혁 사상을 전파하고 있는 것이다.

물론 후진타오는 개인 사상의 전파를 위해 활동한 적이 없다. 장쩌민이나 시진핑처럼 자신의 어록을 출간한 적도 없고, 자신의 사상에 대한 전국적인

학습운동을 지시한 적도 없다. 이런 점에서 보면 시진핑은 분명히 후진타오와는 달리 개인의 권위 제고와 권력 공고화를 위해 매우 노력하고 있다고 평가할 수 있다. 또한 그 결과로서 시진핑은 후진타오보다 강력한 권력 기반을 구축했다고 평가할 수 있다. 그러나 이를 근거로 시진핑만이 개인 권력을 강화하기 위해 ‘어록’을 출간하고 전국적인 학습 운동을 전개한다고 주장하는 것은 타당하지 않다.

VII. 결론

지금까지 그 동안 시진핑 정부가 추진한 세 가지의 정책, 즉 영도소조의 신설과 전면적인 개혁 추진, 강력한 부패 척결 운동의 전개, 시진핑 ‘어록’의 출간과 학습 운동을 자세히 분석했다. 또한 이를 바탕으로 집단지도 체제의 약화와 시진핑의 일인체제 형성 가능성을 검토했다. 결론적으로 말하면, 현재까지의 상황을 놓고 볼 때 ‘집단 결정과 개인 분담 결합’이라는 공산당의 집단지도 원칙은 여전히 지켜지고 있다고 판단된다. 따라서 시진핑 시대에 들어 집단지도 체제가 약화되고 있고 대신 시진핑의 일인체제가 등장하고 있다는 주장은 타당하지 않다.

먼저, 시진핑이 정치국 상무위원 간의 업무 분담 체제를 무시하거나 약화시켰다는 근거는 아직 없다. 다시 말해 그가 자신의 고유한 업무 영역인 당무(黨務)와 군사·외교 외에, 정무(政務/행정)와 경제 관리 등 국무원 총리의 업무를 침범했다고 볼 수 없다. 마찬가지로 시진핑이 입법과 국가기관 감독을 책임지는 전국인대 상무위원장의 업무, 당내 규율 감독과 반부패 정책을 책임지는 중앙기위 서기의 업무 영역을 침범했다는 근거도 없다. 예를 들어, 시진핑이 신설된 네 개의 영도소조 조장직을 독점했지만, 이것이 정치국 상무위원 간의 업무 분담을 무시하고 이루어진 것은 아니었다. 또한 그가 재경 영도소조 조장을 맡은 것도 총리의 권한을 빼앗은 것이 아니라 총서기로서 관례에 따라 그렇게 했을 가능성이 높다. 시진핑이 중앙정법위원회를 관장하

는 것도 다른 정치국 상무위원의 권한을 침범한 것은 아니다.

또한 '집단 지도와 개인 분담의 결합'을 실행하는 중요한 수단인 회의제가 여전히 전실하게 운영되고 있다. 즉 시진핑이 마오쩌둥이나 덩샤오핑이 했듯이 정치국 상무위원회나 정치국 회의를 개최하지 않고 중요한 정책을 결정하고 이를 다른 정치국원이나 정치국 상무위원이 따르도록 강제했다는 근거는 없다. 사실 시진핑이 개혁의 전면적이고 강력한 추진을 위해, 또한 외교·안보 정책의 통일적인 지도를 위해 각종 영도소조를 신설했다는 사실 자체가 이런 회의제를 준수하고 있음을 보여준다. 즉 그는 집단지도 원칙을 여전히 준수하고 있다.

시진핑의 개인 권력에 대한 종합적인 평가도 마찬가지다. 일부 학자와 언론은 시진핑의 권력이 후진타오의 권력뿐 아니라 장쩌민의 권력도 능가한다고, 더 나아가서는 직위 면에서 볼 때에는 덩샤오핑의 권력도 능가한다고 주장하는데, 이는 타당하지 않다. 단적으로 '개인 권위(카리스마)'에 근거한 덩샤오핑의 지위와, 공산당 총서기와 중앙군위 주석과 같은 공식 직위에서 파생되는 '직무 권력'에 근거한 시진핑의 지위를 단순 비교하는 것은 어불성설이다(寇健文, 2011: 364-6). 만약 '직무 권력'만을 놓고 본다면, 역대 정치 지도자 중에서 화궈펑(華國鋒)을 능가하는 사람은 없다. 그는 공산당 중앙 주석, 중앙군위 주석, 국무원 총리라는 당·군·정의 최고 직위를 겸직한 유일무이한 지도자였기 때문이다. 그러나 그는 '개인 권위'를 갖고 있던 덩샤오핑에 의해 모든 권좌에서 물러나야만 했다.

시진핑의 권력이 장쩌민의 권력을 능가한다는 주장도 아직 근거가 없기는 마찬가지다. 장쩌민의 권력은 공식 직위에 근거한 것(즉 '직무 권력')이지만 동시에 개인적 권위도 갖고 있는 과도기적인 특징을 갖고 있기 때문이다. 우선, 장쩌민은 '영도 핵심(領導核心)'의 칭호를 받았다. 이는 덩샤오핑이 명명한 것으로, 그 전까지는 오직 마오쩌둥(1세대의 영도 핵심)과 덩샤오핑(2세대의 영도 핵심)만이 이 칭호를 갖고 있었다(鄧小平, 1994; 湯應武, 1997: 324-6). 반면 화궈펑은 '영도 핵심'이 아니었고, 후진타오와 시진핑도 마찬가지다. 장쩌민은 이 칭호를 얻음으로써 최고 지도자의 계보를 잇는 총서기가 되었고, 이는 그의 개인적인 권위 형성에 크게 기여했다(Fewsmith, 2001:

22-3).

또한 장쩌민은 재임 기간이 길어지면서 개인적 권위를 확보할 수 있었다. 1989년 6월 톈안먼 사건 직후 총서기에 선임되어 2002년 10월 16차 당대회에서 사임할 때까지 13년 동안, 만약 중앙군위 주석을 기준으로 하면 2004년 9월까지 15년 동안 그는 최고 권좌에 있었다. 톈안먼 사건이 조성한 정치적 불안정의 극복, 1991년 소련 및 동유럽 사회주의권의 붕괴에 따른 국제정세의 변화와 미국 등 서방세력의 압력에 대한 성공적 대응, 1990년대 경제성장과 국민 생활수준의 향상, 1997~98년 아시아 경제위기의 극복과 지역 강대국으로의 부상, 2001년 세계무역기구(WTO) 가입과 국제적 지위 제고 등 장쩌민 시대에 중국은 눈부신 발전을 이루었다. 이런 성과를 기반으로 그는 개인적 권위를 확보할 수 있었고, 집단지도 체제에서 우월한 지위에 있었다. 단적으로 그는 중앙군위 주석직을 즉각 사임하라는 원로들의 요구를 묵살할 수 있었다(조영남·안치영·구자선, 2011: 110-3).

그렇다면 시진핑은 장쩌민처럼 직위 권력 이외에 개인적 권위를 확보했는가? 최소한 현재까지의 상황을 놓고 볼 때는 그렇지 않다. 예를 들어, 시진핑 정부는 강력한 반부패 정책을 실시함으로써 국민들로부터 높은 지지를 얻고, 이를 통해 시진핑의 개인적 권위가 높아진 것은 사실이다. 그렇지만 그의 권위가 다른 정치국 상무위원의 직위 권력을 압도할 정도는 아니다. 중국의 국제적 지위 향상 등 대외적인 업적도 이전과 비교했을 때 그렇게 특별한 것은 아니다.

종합하면, 시진핑을 덩샤오핑과 비교하는 것은 타당하지 않고, 그의 권력이 장쩌민의 권력을 능가한다는 주장도 설득력이 부족하다. 따라서 집단지도 체제가 약화되고 있고, 이를 대신하여 시진핑의 일인체제가 등장하고 있다는 주장도 타당하지 않다. 이 문제를 논의하려면 최소한 몇 년, 구체적으로는 2017년 공산당 19차 당대회 이후 시진핑의 위상이 더욱 높아진 이후를 기다려야 한다. 만약 그때 앞에서 말한 집단지도 체제의 두 가지 경향이 현저히 약화된다면, 우리는 시진핑의 일인체제가 등장했다고 인정할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 양갑용. 2014. 「시진핑 시대 중앙영도소조의 역할 변화 가능성 연구」. 『중국연구』 10권. pp. 341-373.
- 조영남. 2013. 『중국의 꿈: 시진핑 리더십과 중국의 미래』. 서울: 민음사.
- 조영남·안치영·구자선. 2011. 『중국의 민주주의: 공산당의 당내민주 연구』. 파주: 나남.
- 자오쯔양 저. 바오푸 정리. 장윤미·이종화 역. 2010. 『국가의 죄수: 자오쯔양 중국공산당 총서기 최후의 비밀 회고록』. 서울: 에버리치홀딩스.
- Ahrens, Nathaniel. 2013. *China's Industrial Policymaking Process*. CSIS.
- Anderlini, Jamil and Lucky Hornby. 2014. "Xi's 'Tiger' Hunt Breaks Communist Party Taboo." *Financial Times*. July 29. <http://www.ft.com>(검색일: 2014. 8. 4).
- Buckley, Chris. 2014. "Xi's Rapid Rise in China Presents Challenges to the U.S." *New York Times*. November 11. <http://www.nytimes.com>(검색일: 2014. 11. 12).
- Chen, Andrea. 2014. "Another Mainland Editorial Draws Xi Jinping-Deng Xiaoping Parallels" *South China Morning Post*. August 13. <http://www.scmp.com>(검색일: 2014. 8. 14).
- Cho, Young Nam. 2008. "Elite Politics and the 17th Party Congress in China: Norms and Continuing Questions." *Korean Journal of Defense Analysis*, 20(2): 155-168.
- Economy, Elizabeth. 2014. "China's Imperial President." *Foreign Affairs*, 93(6): 80-91.
- Fewsmith, Joseph. 2001. *China since Tiananmen: The Politics of Transition*. New York: Cambridge University Press.
- Fewsmith, Joseph. 2013. "Xi Jinping's Fast Start." *China Leadership Monitor*, 42.
- Hamrin, Carol L. 1992. "The Party Leadership System." In Kenneth G. Lieberthal and David M. Lampton (eds.). *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*. Berkeley: University of California Press: 95-124.
- Hsiao, Russeell. 2013. "Taiwan Working Leading Small Group under Xi Jinping." *China Brief*, 13(12): 10-14.
- Huang, Cary. 2014a. "Xi Hailed as One of China's Greatest Communist Leader by the Party's Political Magazine." *South China Morning Post*. June 3. <http://www.scmp.com>(검색일: 2014. 6. 3).
- Huang, Cary. 2014b. "Xi Jinping Wants to be Seen as on a Par with Mao Zedong and Deng Xiaoping." *South China Morning Post*. August 23. <http://www.scmp.com>(검색일: 2014. 8. 23).
- Huang, Jiang. 2008. "Institutionalization of Political Succession in China: Progress

- and Implications.” In Cheng Li (ed.). *China’s Changing Political Landscape: Prospects for Democracy*. Washington: Brookings Institution Press: 80-97.
- Huang, Keira L. 2014. “Ex-security Tsar Zhou Yongkang’s Power Bases Cut Ties with Him.” *South China Morning Post*. December 8. <http://www.scmp.com>(검색일: 2014. 12. 8).
- Jacobs, Andrew, Chris Buckley and Michael Forsythe. 2014. “Party Opens an Inquiry into a Onetime Aide to China’s Ex-Leaders.” *New York Times*. December 22. <http://www.nytimes.com>(검색일: 2014. 12. 23).
- Kim, Taeho. 2003. “Leading Small Groups: Managing All under Heaven.” In David M. Finkelstein and Maryanne Kivlehan (eds.). *China’s Leadership in the 21st Century: The Rise of the Fourth Generation*. London: M.E. Sharpe: 121-139.
- Lampton, David M. 2015. “Xi Jinping and the National Security Commission: Policy Coordination and Political Power.” *Journal of Contemporary China*, 24(95): 759-777.
- Li, Cheng. 2012. “The End of the CCP’s Resilient Authoritarianism?” *China Quarterly*, 211: 595-623.
- Li, Wei. 1994. *The Chinese Staff System: A Mechanism for Bureaucratic Control and Integration*. Berkeley: Institute of East Asia Studies.
- Martin, Michael F. 2010. *Understanding China’s Political System*. Congressional Research Service.
- Miller, Alice L. 2008a. “Institutionalization and the Changing Dynamics of Chinese Leadership Politics.” In Cheng Li (ed.). *China’s Changing Political Landscape: Prospects for Democracy*. Washington: Brookings Institution Press: 61-79.
- Miller, Alice L. 2008b. “The Work System of the New Hu Leadership.” *China Leadership Monitor*, 24.
- Miller, Alice L. 2008c. “The CCP Central Committee’s Leading Small Groups.” *China Leadership Monitor*, 26.
- Miller, Alice L. 2013. “The Work System of the Xi Jinping Leadership.” *China Leadership Monitor*, 41.
- Miller, Alice L. 2014a. “How Strong Is Xi Jinping?” *China Leadership Monitor*, 43.
- Miller, Alice L. 2014b. “More Already on the Central Committee’s Leading Small Group.” *China Leadership Monitor*, 44.
- Miller, Alice L. 2015a. “The Trouble with Factions.” *China Leadership Monitor*, 46.
- Miller, Alice L. 2015b. “The 18th Central Committee Leadership with Comrade Xi Jinping as General Secretary.” *China Leadership Monitor*, 48.
- Mulvenon, James. 2015. “The Yuan Stops Here: Xi Jinping and the ‘CMC Chairman Responsibility System.’” *China Leadership Monitor*, 47.
- Naughton, Barry. 2015. “Reform Agenda in Turmoil: Can Policy-makers Regain the Initiative?” *China Leadership Monitor*, 48.
- Ning, Lu. 1997. *The Dynamics of Foreign-Policy Decision Making in China*. Boulder:

Westview Press.

- Ning, Lu. 2001. "The Central Leadership, Supraministry Coordinating Bodies, State Council Ministries, and Party Departments." In David M. Lampton (ed.). *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform*. Stanford: Stanford University Press.
- Radiopress. 1996. *China Directory 1997*(中國組織別人名簿). Tokyo: Radiopress.
- Radiopress. 2003. *China Directory 2004*(中國組織別人名簿). Tokyo: Radiopress.
- Sun, Yun. 2013. *Chinese National Security Decision-Making: Process and Challenges*. Brookings Institution.
- Swaine, Michael D. 1996. *The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking*. Santa Monica: RAND.
- Zhang, Liang (Compiled). J. Nathan, Andrew and Link, Perry (eds.). 2001. *The Tiananmen Paper*. New York: Public Affairs.
- 李銳. 2001. 「耀邦去世前的談話」. 『當代中國研究』 2001年 4期(<http://www.modernchinastudies.org>).
- 「<習近平總書記系列重要講話讀本>出版發行」. 2014. <新華網> 6월 23일. <http://www.xinhuanet.com>(검색일: 2014. 6. 28).
- 「2008年至今年8月32名省部以上官員涉貪被立案」. 2013. <環球網> 10월 22일. <http://www.huanqiu.com>(검색일: 2014. 1. 15).
- 「去年以來13省份精簡領導小組1441個」. 2014. <新華網> 7월 2일. <http://www.xinhuanet.com>(검색일: 2014. 7. 2).
- 「今年第三輪巡視確定13家單位, 首次全部專項巡視」. 2014. <新華網> 11월 19일. <http://www.xinhuanet.com>(검색일: 2014. 11. 19).
- 「保持高壓態勢 堅決懲治腐敗」. 2014. <求是理論網> 1월 10일. <http://www.qstheory.cn>(검색일: 2014. 1. 10).
- 「梳理中央財政領導小組成員, 習近平李克強任正副組長」. 2014. <人民網> 6월 14일. <http://people.com.cn>(검색일: 2014. 6. 16).
- 「深入學習貫徹習近平總書記系列重要講話精神」. 2014. <求是理論網> 6월 1일. <http://www.qstheory.cn>(검색일: 2014. 6. 3).
- 「十八大以來落馬的55個大老虎」. 2014. <人民網> 10월 22일. <http://www.people.com.cn>(검색일: 2014. 10. 23).
- 「十八大以來落馬的59名省部級以上官員」. 2014. <人民網> 12월 23일. <http://www.people.com.cn>(검색일: 2014. 12. 2일).
- 「十八大後超18萬人落馬, 房產等領域成反腐重災區」. 2014. <人民網> 10월 23일. <http://www.people.com.cn>(검색일: 2014. 10. 23).
- 「以更大的政治勇氣和智慧全面深化改革」. 2014. <求是理論網> 6월 26일. <http://www.qstheory.cn>(검색일: 2014. 6. 26).
- 「全國砍掉12萬'協調機構' 陝西曾設推廣足療小組」. 2014. <人民網> 10월 23일. <http://www.people.com.cn>(검색일: 2014. 10. 23).
- 「專項巡視將成巡視工作新常態, 配套措施或出臺」. 2014. <人民網> 11월 19일.

- <http://www.people.com.cn>(검색일: 2014. 11. 19).
- 「政法委改革加速, 倡導法治思維不介入具體案件」. 2014. <人民網> 10월 23일. <http://people.com.cn>(검색일: 2014. 10. 23).
- 「周永康案31省表態各有特色, 唯海南不一致」. 2014. <多維新聞網> 8월 18일. <http://www.dwnews.com>(검색일: 2014. 8. 19).
- 「中央青睞的領導小組如何運作」. 2014. <求是理論網> 4월 9일. <http://www.qstheory.cn>(검색일: 2014. 4. 9).
- 「打好全面深化改革攻堅戰的指導性文獻」. 2014. <求是理論網> 6월 3일. <http://www.qstheory.cn>(검색일: 2014. 6. 3).
- 「解放軍四總部海空二炮七大軍區對徐才厚被查表態」. 2014. <人民網> 7월 2일. <http://www.people.com.cn>(검색일: 2014. 7. 2).
- 寇健文. 2011. 『中共菁英政治的演變: 制度化與權力轉移 1978-2010』. 臺北: 五南圖書出版社.
- 陶然. 2014. 「習近平任財經組長 延續了中國大改革的慣性」. <多維新聞網> 6월 17일. <http://www.dwnews.com>(검색일: 2014. 6. 18).
- 鄧小平. 1994. 「第三代領導集體的當務之急」. 『鄧小平文選: 第3卷』(第2版). 北京: 人民出版社: 309-310.
- 潘旭濤. 2014. 「領導小組裏的中國治理模式」. <人民網> 3월 28일. <http://www.people.com.cn>(검색일: 2014. 3. 28).
- 楊繼繩. 2004. 『中國改革年代的政治鬭爭』. Hong Kong: Excellent Culture Press.
- 王雅. 2013. 「習近平將兼任更多組長 定調強勢改革」. <多維新聞網> 12월 31일. <http://www.dwnews.com>(검색일: 2014. 1. 2).
- 張良 編著. 2001a. 『中國六四真相(上)』. 香港: 明鏡出版社.
- 張良 編著. 2001b. 『中國六四真相(下)』. 香港: 明鏡出版社.
- 鄭永年. 2014. 「習近平的政治路綫圖」. <多維新聞網> 10월 17일. <http://www.dwnews.com>(검색일: 2014. 10. 20).
- 周望. 2010. 『中國“小組機制”研究』. 天津: 天津人民出版社.
- 中共中央. 2013. 「關於全面深化改革若干重大問題的決定」. <求是理論網> 11월 15일. <http://www.qstheory.cn>(검색일: 2013. 11. 16).
- 陳麗鳳. 2007. 『中國共產黨領導體制的歷史考察』. 上海: 上海人民出版社, 2007.
- 湯應武. 1997. 『1976年以來的中國』. 北京: 經濟日報出版社.

Is Xi Jinping's 'One-Man-Rule System' in the Making?

Young Nam Cho

Professor, Graduate School of International Studies
Seoul National University

An increasing number of scholars and journalists argue that the collective leadership system in Chinese politics has been seriously weakened and the Xi Jinping's 'one-man-rule system' is in the making. This article aims at analyzing this argument in a critical manner. First, it investigates the formation and development of collective leadership system in the reform era, and the power base of Xi's authority and its consolidation. Then it analyzes the new establishment of a few leading small groups in which Xi takes the position of group directors, anti-corruption campaign that the Xi government has implemented since the start of new government, and the propaganda of Xi Jinping's ideas. In conclusion, it's too early and hasty to argue that the Xi's 'one-man-rule system' is emerging while the collective leadership system is weakening.

Keywords: Chinese politics, Xi Jinping government, collective leadership system, one-man-rule system

