

미래전략연구원 논단

2004/10/07

중국 "제4세대" 지도부의 등장과 정책 변화: 현황과 전망

조영남 (서울대 국제대학원 교수/중국정치)

차례

1. 평화롭고 안정적인 권력교체
2. 공산당 통치능력 강화와 민중주의(populism)
3. 균형있는 발전과 협조적 대외 관계 유지
4. 결론: 정치 개혁 전망

내용 문의 :

주소 서울시 중구 서소문동 39-1 신아빌딩 704 (우100-813)

미래전략연구원 <http://www.kifs.org>

전화 (02)779-0711 / 팩스 (02)779-0718 / e-mail kifs@kifs.org

민족의 미래를 준비하는

미래전략연구원

중국 "제4세대" 지도부의 등장과 정책 변화: 현황과 전망¹⁾

조영남 (서울대 국제대학원 교수/중국정치)

지난 2년간 지속되어온 중국의 "제3세대" 지도부로부터 "제4세대" 지도부로의 권력 교체가 드디어 완료되었다. 2004년 9월 16일에서 19일까지 베이징에서 개최된 제16기 중국 공산당 제4차 중앙위원회 전체회의(16기 4중전회)에서 장쩌민(江澤民)이 후진타오(胡錦濤)에게 중앙군사위원회(중앙군위) 주석직을 이양함으로써 "제3세대" 지도부는 공식 정치 무대에서 완전히 퇴장했다. 이를 대신하여 후진타오(당 총서기/국가 주석/중앙군위 주석), 원자바오(溫家寶: 국무원 총리), 쑹칭홍(曾慶紅: 국가 부주석)을 중심으로 한 "제4세대" 지도부가 권력을 승계했다. "제4세대" 지도자의 시대, "후진타오-원자바오 체제"가 본격적으로 시작된 것이다. 장쩌민이 중앙군위 주석직을 유지하고 있던 지난 2년 동안은 비록 후-원이 각각 당 총서기와 국무원 총리 직책을 맡고 있었지만 "제4세대" 지도자의 시대라고 부를 수가 없었다.

이 글은 중국의 권력교체와 새롭게 등장한 "제4세대" 지도부의 정책을 분석하는 것이다. 먼저, 이번 권력교체는 중국 정치에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 이에 대한 분석을 통해 우리는 변화된 중국 정치 과정과 앞으로의 변화 가능성에 대한 이해를 높일 수 있을 것이다. 또한 앞으로 후-원 체제가 중국을 어떻게 통치할 것인가를 이해하기 위해서는 이들이 지난 2년 동안 추진한 정책을 세밀히 분석할 필요가 있다. 이를 위해 이 글에서는 신 지도부의 정치개혁, 사회·경제 정책, 그리고 대외 정책을 분석할 것이다. 마지막으로 중국 정치의 변화 가능성을 검토할 것이다.

1. 평화롭고 안정적인 권력교체

이번 권력교체의 가장 커다란 특징은, 그것이 이전과는 다르게 매우 평화롭고 안정적으로 이루어졌다는 점이다. 그 동안 권력승계는 사회주의 정치체제의 아킬레스건이었다. 권력승계 문제를 처리할 수 있는 제도(선거)가 제대로 갖추어져 있지 않기 때문이다. 그래서 권력승계는 권력투쟁을 동반하여 정치적 갈등과 사회적 분열을 야기했다. 마오쩌둥(毛澤東) 시기의 류사오치(劉少奇)와 린뱌오(林彪), 덩샤오핑(鄧小平) 시기의 후야오방(胡耀邦)과 자오쯔양(趙紫陽)의 비참한 최후, 그리고 그것과 밀접히 연관된 문화대혁명(1966-76)과 천안문 사건(1989)은 이것을 잘 보여준다.

장쩌민의 경우 비록 그 동안 안정적으로 권력을 유지했지만 권력이양의 측면에서 보면 이전 범주에 속한다. 그는 천안문 사건과 자오쯔양의 실각이라는 심각한 정치적 혼란 속에서 덩샤오핑과

1) 이 글은 필자가 이전에 발표한 논문들을 기초로 작성된 것이다. 그래서 일부 내용은 이전 논문들과 중복될 수 있다.

당 원들에 의해 당 총서기(1989년 6월), 중앙군위 주석(1989년11월)에 임명되었다. 이후 덩샤오핑의 적극적인 후원과 자신의 노력으로 1992년 양상쿤(楊常昆)·양바이빙(楊白氷) 형제의 퇴진, 1995년 베이징시 당 서기 천시통(陳希同)의 구속, 1997년 차오스(喬石) 전국인민대표대회(전국인대) 상무위원회 위원장의 퇴진이 있는 후에야 비로소 최고 지도자가 될 수 있었다. 그래서 장쩌민의 등장이 비록 이전과 같은 정도의 갈등과 분열을 야기한 것은 아니지만 그것을 평화롭고 안정적인 권력이양이었다고 말하기는 곤란하다.

이에 비해 "제4세대" 지도자의 등장은 확실히 다르다. 물론 이들의 등장 과정에도 장쩌민의 퇴진 여부, 공산당 중앙 정치국 상무위원회의 인원 조정 등의 문제를 둘러싸고 갈등이 있었다. 또한 장쩌민이 중앙군위 주석직을 유지함으로써당권(후진타오)과 군권(장쩌민)이 분리된 "이중권력체제"가 2년간 지속되었다. 그렇지만 신 지도부의 등장 과정에는 당 최고 지도부의 분열과 당 원로의 개입, 기존 후보자의 불명예스런 퇴진 등 정치 엘리트 사이의 심각한 갈등과 투쟁은 없었다. 그래서 중국은 1949년 사회주의 수립 이후 최초로 평화롭고 안정적인 권력교체를 이룩함으로써 정치체제의 최대 문제 중 하나를 해결할 수 있게 되었다고 말하여진다.

평화롭고 안정적인 권력교체는 두 가지 요인에 의해 가능했다. 또한 이 두 가지는 중국 정치가 이전과는 다르게 변화하고 있다는 것을 보여준다. 첫째, 중국 정치의 제도화가 진전되고 있다. 특정 원로나 파벌에 의해 지배되는 "비공식 정치(informal politics)"에서 법과 제도에 근거한 "공식 정치(formal politics)"로 중국 정치가 변하고 있다는 것이다. 권력승계와 관련된 제도화는 이전부터 시작되었다. 1982년에 제정된 중국 헌법에 의하면 국가기관(공산당은 아님) 수장은 2회 이상 연임할 수 없다. 그래서 2회 연임자는 다른 자리로 옮기거나 아니면 물러나야 한다. 또한 1997년 제15차 당대회를 준비하면서 당내에는 "70세 규정", 즉 70세가 넘은 사람은 당정군의 최고 직위에 취임할 수 없다는 비공식 규정이 만들어졌다. 이 규정에 따라 당시 전국인대 위원장이었던 차오스는 국가 주석이 될 수 없었다. 이번에 장쩌민이중국 내외에서 비판을 받은 것도 76세의 나이에 중앙군위 주석직을 다시 맡음으로써 "70세 규정"을 위반했기 때문이다. 이처럼 권력승계와 관련된 공식, 비공식 규정이 만들어지고, 이번 권력승계가 이 규정에 비교적 충실하게 따름으로써 갈등이 적었다.

중국 정치의 제도화는 앞으로 더욱 진전될 것이다. 이것과 관련하여 1990년대 초부터 추진되고 있는 "법에 의한 통치(법치)", 즉 국가의 모든 통치는 법에 근거해야 하고 공산당도 법이 정한 범위 내에서 활동해야 한다는 정책을 주목할 필요가 있다. 법치는 1997년 제15차 당대회에서 국책으로정해졌고, 1999년 헌법 개정을 통해 서문에 명기되었다. 특히 2001년 11월 중국이 세계무역기구(WTO)에 공식 가입하면서 법치는 강화되고 있다. 현재 후진타오-원자바오는 공산당 통치의 합법성과 효율성을 높이기 위해, 동시에 자신의 권력기반을 공고히 하기 위해 이를 더욱 강력히 추진하고 있다. 이에 따라 앞으로 중국 정치에서는 '쑤(關係)를 기초로 형성된 "비공식정치"의 중요성은 감소하고 법과 제도에 근거한 공식 정치가 더욱 강화될 것이다.

둘째, 중국 정치에서 일종의 엘리트 민주주의가 정착되어 가고 있다. 마오쩌둥이나 덩샤오핑 같은 카리스마적 지도자의 퇴진과 함께 특정 개인 또는 파벌이 권력을 독점하는 시대는 지나갔다. 대신 "제3세대" 지도자의 등장과 함께 집단지도체제(collective leadership)가 형성되었다. 또한 주요 지도자(세력) 사이에 타협과 합의를 통해 정치 현안을 처리하는 관행이 정착되기 시작했다. 이번 권력승계 과정에도 이 관행이 지켜졌다. 즉 최대 파벌인 "상하이방(上海幫)"이 당 정치국(9인 중 5인)과 국무원 지도부(10인 중 5인)에서 다수파를 형성했지만 이들이 권력을 독식한 것은 아니며, 다른 세력도 최소한의 몫은 보장받았다. 동시에 권력승계 문제도 주요 세력 사이에 타협과 합의를 통해 해결하였다. 이렇게 되면서 이 과정에서 발생하는 갈등이 완화될 수 있었다.

이와 같은 권력 분산(집단지도체제)과 협의의 정치는 이후에도 더욱 강화될 것이다. 이 점과 관련하여 현재 중국에서는 권력기관 사이에 역할이 분담되고 각 기관의 주요 지도자에게는 일정한 자율권이 인정되는 체제가 자리 잡았다는 사실을 기억할 필요가 있다. 이는 "제3세대" 지도자의 등장과 함께 시작되었다. 예를 들어, 장쩌민은 당 총서기와 중앙군위 주석으로 공산당·군사·외교 업무를 주도했다. 그렇지만 그가 국무원이나 전국인대의 업무까지 좌우할 수 있었던 것은 아니다. 즉 국무원 총리인 주룽지(朱鎔基)는 재정·경제 등 정부 업무와 관련하여, 전국인대 위원장인 리펑(李鵬)은 입법·감독 등 의회 업무와 관련하여 독자적인 권한을 행사할 수 있었다. 이와 같은 권력기관과 주요 정치 지도자 사이의 권력분산과 역할 분담은 "제4세대" 지도부에서 더욱 강화될 것이다. 실제로, 후진타오가 당정군의 최고위직을 모두 차지했지만 그가 모든 업무를 주도하는 것은 아니다. 현재 공산당 업무와 홍콩 관련 대외 업무는 쟁칭홍 부주석이, 재정경제 관련 업무는 원자바오 총리가 주도하고 있다.

정치 과정의 제도화와 엘리트 민주주의의 강화로 인해 중국 정치는 앞으로 더욱 안정되고 예측 가능하게 될 것이다. 또한 이로 인해 공산당의 당내 통합도 더욱 높아질 것이다. 즉 중국은 정치적 민주화는 아니지만 엘리트 정치 차원에서 정치적 안정과 통합이라는 목표는 달성할 수 있게 된 것이다. 이것은 중국의 경제 발전과 관련해서도 중요한 의미를 갖는다. 앞으로 중국이 경제 성장을 추구하는 과정에서 필요한 정치적 안정과 통합을 어느 정도 이룰 수 있게 된 것이다. 마지막으로, 이것은 장래 정치 발전에도 일정한 영향을 미칠 것이다. 높아진 정치적 안정과 통합을 기초로 공산당은 민주화과정에서 주도권을 행사할 수 있고, 그 과정에서 발생할 수 있는 여러 문제에 효과적으로 대처할 수 있는 능력이 증대되었다.

2. 공산당 통치능력 강화와 민중주의(populism)

개혁기 중국 공산당은 여러 가지 정치 문제에 직면하고 있다. 이 중에서 가장 근본적인 문제는 공산당 통치의 정당성을 확보하는 것과 변화된 시대에 맞게 통치 이데올로기를 새롭게 수립하는 것이다. 이 문제는 이전 제3세계 및 사회주의 국가의 민주화 경험이 보여주었듯이, 궁극적으로는 "당-국가(party-state)" 체제를 해체하고 자유 민주주의 정치 체도와 이념을 도입함으로써만 해결

될 수 있다. 그러나 중국 정치 지도자들은 다른 방식으로 이 문제를 해결하려고 시도했다. 우선, 경제 발전을 최고 국정 목표로 제시하고, 급속한 경제 성장과 국민 생활 수준 향상을 통해 통치의 정당성을 제고하는 방식(legitimacy by performance)을 선택했다. 또한 경제 발전을 위해서는 정치적 안정이 필요하고 이를 위해서는 공산당 지배 하의 권위주의 체제가 필요하다는 논리를 개발했다. 마지막으로, 이를 정당화하기 위해 기존 사회주의 이념을 수정했다. "사회주의 초급단계론", "사회주의 시장경제론", "삼개대표(三個代表)"론은 대표적인 예다. 또한 민족주의도 적절히 활용했다.

물론 공산당은 경제개혁의 추진과 함께 정치개혁도 시도했다. 그러나 그것은 어디까지나 공산당 지배체제의 유지와 경제 발전에 필요한 효율적인 통치체제의 수립을 위한 것에 한정되었다. 정치개혁이 권력분립이나 다당제 도입, 직접선거 확대를 통한 국민의 정치 참여 보장이 아니라 유능한 통치 엘리트 충원, 정부구조 개편, 법치와 의회 입법 기능 강화, 중앙-지방의 권한 조정 등에 집중된 것은 이 때문이다.

지난 2년간 후-원 체제가 실시한 정치개혁도 크게 보아 이 범주에서 벗어나지 않는다. 즉 이들은 공산당 지배체제 유지와 경제 발전에 필요한 통치체제 수립에 필요한 개혁을 시도했다는 것이다. 이 점에서 신 지도부는 이전 세대 지도자들과 크게 다르지 않다. 여기에 더해 후-원은 장쩌민 세력에 대항하여 자신의 권력기반을 공고히 하기 위한 정책도 실시했다. 이들의 정책은 크게 두 가지, 즉 공산당 통치능력(執政能力) 강화와 민주주의로 요약될 수 있다. 이 두 가지 정책은 밀접히 연결되어 있지만, 전자는 주로 현재 공산당이 당면하고 있는 문제에 대응하기 위해, 후자는 주로 후-원의 권력기반 공고화를 위해 실시된 것이다.

중국 "제4세대" 지도부는 공산당이 현재 두 가지 시급한 정치적 문제에 당면하고 있다고 생각한다. 하나는 급변하는 중국 사회와 법치(法治)라는 새로운 통치 방식에 적응해야 하는 과제다. 중국은 지난 개혁을 통해 "중국식 자본주의" 사회로 빠르게 변화했다. 또한 법치의 확대는 공산당 통치 방식의 전면적인 변화를 요구한다. 이에 비해 공산당은 인치(人治), 관료주의 등 이전의 통치 방식에서 아직 벗어나지 못하고 있다. 2003년 중증 급성호흡기 증후군(SARS)에 대한 관료들의 태도와 대응은 공산당의 현재 상황을 단적으로 보여주는 것이었다. 다른 하나는 당정 간부의 심각한 부패 문제를 해결하여 통치의 정당성을 강화해야 하는 과제다. 개혁기 일반 국민들이 느끼는 가장 심각한 정치 문제는 당정 간부들의 부패고, 이것이 현재 공산당 통치의 정당성에 악영향을 미치고 있다.

중국 신 지도부는 이에 대한 해결책으로 공산당 "통치 능력 강화"를 제시했다. 2004년 9월에 열린 제16기 공산당 제4차 중앙위원회 전체회의의 의제도 바로 이것이었다. 이 정책은 크게 두 가지 내용으로 구성된다. 첫째는 당내 민주주의를 강화하고 간부인사제도를 개혁하는 것이다. 몇 년 전부터 공산당은 당내 민주주의를 강화하기 위해 일부 지방에서 당 대회의 연례화(현재는 5년에 1회 개최), 당 대표 활동의 일상화(현재는 5년에 1회 개최되는 당대회 참여), 당위원회의 민주적 운

영(현재는 당서기 1인이 사실상 전횡) 등 여러 가지 개혁 정책을 시험 실시해왔다. 신 지도부는 이것을 확대하겠다는 것이다. 또한 2004년에 들어 간부인사제도에 대한 6건의 새로운 규정을 제정했다.

둘째는 반부패 정책을 좀더 강력하게 실시하는 것이다. 신 지도부는 2003년 한 해에만 부패 문제로 총13명의 장관급 고위 간부를 처벌했다. 더 나아가 이들은 부패 방지를 위한 제도화에 힘쓰고 있다. 공산당 역사에서 매우 획기적인 것으로 평가 받고 있는 <중국공산당 당내감독 조례(시행)>를 2003년 12월 제정한 것은 대표적인 예다. 이외에도 신 지도부는 2003년 8월에 고위 당정 간부를 감독하기 위해 중앙에서 지방으로 특별 감독조를 파견하여 조사하게 하는 당내 순시제도를 상설화했고, 전문 감독 기관의 기능을 강화하기 위해 이들 부서를 중앙에서 직접 관리하는 방식으로 제도를 개선했다.

한편 중국 신 지도부는 공산당 이미지 개선과 국민의 신뢰 확보를 위한 노력도 기울였다. 이것은 주로 후진타오 총서기와 원자바오 총리에 의해 추진된 것이다. 2003년 3월 정식 출범한 후-원 체제는 장쩌민과 "상하이방"의 견제에 맞서 자신의 권력기반을 공고히 해야 했기 때문이다. 이들은 당내 보수파와 기득권 세력의 저항도 피하고 자신에 대한 국민의 지지도 높일 수 있는 방법으로, 실질적인 정치 개혁은 없이 국민들에게 다가가는 친근한 활동을 통해 대 국민 이미지를 제고하여 자신의 지지 기반을 확대하는 일종의 민중주의 정책을 추진했다.

이 정책은 일반 국민, 지식인, 그리고 당내 보수 세력 등 크게 세 집단(계층)을 대상으로 전개되었다. 먼저, 후-원은 장쩌민의 세련되고 도시적인 이미지와는 다른 서민 이미지를 창출함으로써 자신들이 장쩌민 체제와는 다르다는 것을 보여주려고 노력했다. 예를 들어, 후진타오가 2003년 들어 가장 먼저 한 것은 1월 2일에서 5일까지 영하 35도의 혹한을 무릅쓰고 네이멍구 초원 지역을 방문하여 유목민의 삶을 둘러보는 것이었다. 원자바오도 2003년 1월 말 라오닝성의 한 탄광을 방문하여 지하 720미터 갱도에서 광부들과 함께 구경을 맞았다. 기존의 권위주의적 정치 관행도 일부 폐지했다. 후진타오는 중국 고위 지도자들이 매년 여름 베이징에서 휴양지에서 개최하는 회의를 취소했다. 뿐만 아니라 국내 시찰도 간소화했고, 국가 지도자의 해외 방문 시 관행처럼 해왔던 성대한 환송 및 환영 의식도 축소했다.

후-원은 지식인에게도 좀더 가까이 다가가기 위해 노력했다. 인권 보호에 대한 강조가 그 하나다. "순즈강(孫志剛) 사건"에 대한 처리는 대표적인 예다. 2003년 3월 광둥성에서 순즈강이라는 27세의 디자이너가 유량인 수용소에서 구타 당해 사망하는 사건이 발생했다. 이전에도 이런 사건은 많았지만 중국 정부는 이를 무시하곤 했다. 그런데 원자바오 총리는 네티즌과 지식인의 요구를 수용하여 사건 발생 3개월 만에 관련자를 강력히 처벌하고 관련 법규를 폐지하는 결정을 내렸다. 후-원이 거의 매월 정기적으로 실시하고 있는 "집단학습"도 지식인의 호감을 얻기 위한 대표적인 노력이다. 공산당 중앙 정치국은 2002년 12월 이후 2004년 7월까지 모두 15 차례에 걸쳐 정치국 집단학습을 실시했다. 매 세미나에는 정치국 위원이 참석하여 해당 분야 전문가의 강의를 들었다.

후-원은 집단 학습을 통해 정치 투명도를 높이고 다양한 성향의 지식인을 존중하는 모습을 보임으로써 지식인들의 지지를 획득하려고 했던 것이다. 이 결과 후-원 체제 하에서 지식인과 정치 엘리트의 관계는 전에 없이 좋아져 "지식 엘리트와 정치 엘리트의 밀월기가 시작"되었다고 말하여진다.

마지막으로, 후-원은 공산당의 혁명 정신과 마오쩌둥에 대한 강조를 통해 일반 국민들뿐만 아니라 당내 보수파에게도 다가가려고 노력했다. 예를 들어, 후진타오는 2002년 11월 당 총서기가 된 후 곧바로 12월 5일부터 6일까지 혁명 성지인 허베이성 핑산현 시바이포를 방문하여 마오쩌둥의 "두 가지 힘 쓸 것", 즉 "겸손하고 신중하며 자만하지 않는 진중한 태도"와 "고생을 마다 않고 어려움에 맞서 싸우는 태도"를 인용하면서 혁명 정신을 강조했다. 이후 이들은 기회가 있을 때마다 혁명 정신을 강조했다. 이런 시도는 국민들과 당내 보수파의 마오쩌둥 향수를 자극했고, 일반 국민과 당 원로 모두는 후-원에 지지를 보냈다.

3. 균형있는 발전과 협조적 대외 관계 유지

먼저 중국 "제4세대" 지도부의 사회·경제 정책을 살펴보자. 앞에서 말했듯이 신 지도부도 이전 세대 지도부와 마찬가지로 경제 발전이 최고 국정 과제라고 생각한다. 그러나 이들이 경제성장 일변도 정책에 전적으로 동의하는 것은 아니다. 즉 중국 경제는 성장 일변도 정책을 통해 급성장했지만 불균등 발전 문제가 매우 심각해졌고, 이 문제를 해결하지 않으면 앞으로 사회적 안정 유지와 지속적인 경제 성장이 어렵다고 본다.

현재 중국의 도시와 농촌, 연해 지역과 내륙 지역, 한족 지역과 소수민족 지역 등의 지역 격차와 한 지역 내의 빈부 격차는 이미 위험한 수준에 도달했다. 예를 들어, 2002년 현재 중국에서 경제가 가장 발전한 지역인 상하이시와 가장 낙후된 귀저우성의 1인당 국내총생산(GDP)은 12.9배 차이가 난다. 또한 한 사회의 불평등 정도를 보여주는 지니계수가 중국은 이미 0.45를 넘어 불평등 문제가 매우 심각한 국가가 되었다(세계에서 불평등이 가장 심한 국가는 브라질로 지니계수가 0.61이다).

현 지도부는 이 중에서도 도시와 농촌의 격차를 초래한 "삼농(三農: 농민/농업/농촌) 문제"에 특히 주목하고 있다. 먼저, 농민과 도시민의 소득 격차는 1978년 2.36배에서 2002년에는 3.1배로 확대되었다. 도시민에 대한 여러 가지 정부 보조금을 합하면 도시민과 농민의 소비지출(실질 생활 수준) 격차는 6배에 달한다. 농민 부담 문제도 심각하다. 현재 농민에 대한 각종 세금과 잡비는 농민 순수입의 15-20%에 달해 농민들이 감당할 수 있는 범위를 넘어섰고, 이로 인해 매년 농촌 지역에서는 수만 건의 크고 작은 농민 소요가 발생한다. 마지막으로, 농민 취업 문제도 매우 심각하다. 현재 7억의 농민(총인구는 13억) 중에서 과잉 노동력은 최소 1.5억, 최대 4.4억으로 추산되며, 이들은 현재 실업 또는 반실업 상태에 있다. 또한 1990년대 초부터 약 7천만에서 1억에 달하

는 농촌 인구가 도시로 유입되었다("농민공(農民工)"). 그러나 도시민과 농민을 엄격하게 분리하여 관리하는 호구제도(戶口制度)로 인해 농민공은 도시에서 불법 노동자와 유사한 신분으로 매우 비참한 삶을 살아가고 있다.

이상과 같은 불균등 발전 문제를 해결하기 위해 중국 "제4세대" 지도자들은 "종합적이고 조화로우며 지속 가능한 발전관"에 입각하여 도시와 농촌, 연해지역과 내륙지역, 경제와 사회, 인간과 자연, 국내와 대외 개방 등 "다섯 가지 균형 발전"을 이룩한다는 새로운 정책을 채택했다. 이 점이 신 지도부 정책의 중요한 특징이다. 그래서 신 지도부는 사회보장제도 완비에 더 많은 예산을 배정했고, 서부대개발에 이어 동북삼성(東北三省) 진흥 정책을 새롭게 추진하고 있다. 환경 보호와 자원 절약에 더 많은 노력을 경주하는 것도 이런 정책의 일환이다.

또한 이들은 "삼농 문제" 해결을 위해 다양한 정책을 실시하고 있다. 우선, 농촌 과잉 노동력 해결 정책으로, 농민의 도시 진출 장벽을 완화하기 위해 호구제도를 전면적으로 개혁하고 있다. 그 결과 베이징과 상하이 등 일부 도시를 제외한 일반 도시의 경우 안정된 직업이나 일정 기간(보통 2-3년)의 거주 등 조건만 충족되면 농민도 도시 호구를 얻을 수 있게 되었다. 농민의 과도한 부담 해결과 농업 기반 시설 확충 등을 위해서도 많은 자본을 투자하고 있다. 예를 들어, 2003년의 경우 농민 세계개혁을 위해 300억 원(元)(한화 4조 5천억)을, 농업 기반 시설 확충 및 농촌 저발전 문제를 해결하기 위해 270억 원(元)(한화 4조 500억)의 특별 예산을 배정했다.

다음으로 중국 "제4세대" 지도부의 대외정책을 살펴보자. 결론적으로 말하면, 중국 "제4세대" 지도부의 대외 정책은 지난 2년간의 경험을 놓고 볼 때 "제3세대" 지도부의 대외 정책과 크게 다르지 않다. 현재 중국이 처한 대외 환경이 1990년대 초 냉전 체제가 해체된 이후 지금까지 크게 달라진 것이 없기 때문이다. 또한 최소한 당분간 이 추세는 계속될 것이다.

우선, 세계 정세와 관련하여, 중국은 "평화와 발전이 시대적 주제"라는 1980년대 초의 판단을 고수하고 있다. 즉 강대국 사이에 냉전 시기와 같은 군사적 경쟁과 충돌이 발생할 가능성은 매우 적고, 중국이 국내 경제 발전에 전념할 수 있는 안정적인 국제 환경이 조성 및 유지되고 있다는 것이다. 다만 국제체제는 냉전 해체 이후 미국이라는 하나의 초강대국과 러시아, 일본, 중국, 영국, 독일 등 다수의 강국이 서로 경쟁하는 "일초다강(一超多強)" 체제로 변했으며, 앞으로 우여곡절을 겪으면서 다극화(多極化)로 갈 것으로 본다. 또한 세계화가 급속하게 진행되어 한 국가의 경제 발전은 세계 경제와의 밀접한 연관성 속에서만 가능하다고 보고 있다.

중국은 이상의 판단에 입각하여 1990년대 이후 두 가지 대외 목표를 추구하고 있다. 하나는 국내 경제 발전에 필요한 안정적이고 평화적인 국제 환경을 조성하는 것이다. 현재까지 중국 대외 정책의 가장 중요한 목표는 이것이다. 다른 하나는 미국의 대 중국 봉쇄 시도를 막는 것이다. 중국 지도자들은 미국이 중국의 부상을 막기 위해 봉쇄 정책(containment policy)을 실시하고 있다고 굳게 믿고 있다. 이런 인식은 1989년 천안문 사건과 미국의 대 중국 금수 조치, 1995년리덩회(쟡

되별) 전 대만 총통의 미국 방문 허용과 1996년 대만 해협에서의 중미간 군사 대립, 1996-97년의 미일안보조약 강화, 1999년 벨그라드 중국 대사관에 대한 미군의 폭격 등을 통해 강화되었다.

물론 최근 몇 년 동안 중국은 EU와 러시아, 그리고 라틴 아메리카 국가에 대한 외교를 강화하고 있고, 이는 이들과의 관계 강화를 통해 미국의 봉쇄를 방지한다는 성격을 일부 띠고 있다. 그러나 이를 두고 중국 신 지도부가 EU 및 러시아, 더 나아가서는 제3세계 국가와 연대하여 미국에 대항하려 한다고 해석하는 것은 성급한 판단이다. 무엇보다 중국은 말로는 무엇이냐고 해도 제3세계 국가와 연대하여 또는 이들을 대표하여 미국과 맞설 생각이 전혀 없다. 또한 중국은 EU 및 러시아와의 연대가 특정 사안이나 경제적 이익에 기초한 일시적 성격의 것으로, 기반이 매우 취약하다는 사실을 잘 알고 있다. 북대서양조약기구(NATO) 운영 문제와 미국의 대 이라크 침공 등을 둘러싸고 미국과 일부 NATO 회원국 사이에 갈등이 있었던 것이 사실이지만 이것이 EU와 미국의 전통적 유대를 파괴할 정도는 아니라는 것이다. 현재까지 프랑스와 독일은 주로 경제적 이유로 중국과 적극적으로 관계를 맺으려고 한다. 중국과 러시아의 관계도 무기와 에너지(석유와 천연가스) 공급을 중심으로 이루어지고 있다.

한편 두 가지 대외 목표를 달성하기 위해 중국은 다음과 같은 대외 정책을 실시하고 있다. 첫째는 미국, 일본, 러시아, 유럽연합(EU), 인도를 대상으로 한 강대국 정책이다. 강대국 정책은 중국 외교 정책의 1순위로, 강대국과는 갈등을 최소화하고 협력을 최대화하여 안정적인 관계를 유지한다는 정책을 추진하고 있다. 이 중에서 협조적 중미 관계 유지는 가장 중요하다. "실력을 감추고 때를 기다리되 할 바는 한다(韜光養晦 有所作爲)"는 덩샤오핑의 말은 이것을 표현한 것이다. 경제 발전을 위해서는 무엇보다 미국과 일본의 자본·기술·시장이 필요하다. 또한 이들과의 대립은 국력을 소진시키고 잘못할 경우 국가를 파멸에 이르게 할 수 있다. 이를 위해 중국은 1990년대 들어 강대국과 "전략적 동반자 관계(strategic partnership)"를 맺었다.

둘째는 대 주변국 정책이다. 중국은 안정적인 주변 국제 환경을 유지하고 동시에 이 지역에 대한 영향력을 확대하여 미국의 봉쇄 시도를 막는다는 정책을 추진하고 있다. 이를 위해 중국은 "주권은 확고히 하되 쟁점은 미루어 두고 함께 개발한다는 원칙" 하에 인접 국가들과 국경선 획정 및 해양 분쟁 문제를 대부분 해결 또는 유보했다(일본은 예외). 또한 1990년대에 들어 주변 국가들과 적극적으로 관계를 정상화하고 "협력적/우호적 동반자 관계(cooperative/friendly partnership)"를 맺었다. 실제로 1989년 6월 천안문 사건 이후 1993년까지 중국은 무려 27개국과 수교하였다. 1992년 중국이 북한의 반대를 무릅쓰고 한국과 수교하고 이후 "협력적 동반자 관계"를 맺은 것도 이와 같은 정책의 일환이었다.

중국의 대 한반도 정책은 주변국 정책의 하나로 위에서 살펴본 내용에서 크게 벗어나지 않는다. 즉 중국은 경제발전에 필요한 한반도 안정 유지와 미국의 봉쇄 정책 저지라는 두 가지 목표 하에 남한과 북한 모두에 영향력을 유지하는 남북한 균형 외교 정책을 추진하고 있다. 우선, 중국의 경제 발전에는 평화롭고 안정적인 한반도 유지가 가장 중요하다. 그래서 북한 정권이 핵무기를 보

유하거나 군사적 도발을 감행하는 것에 중국은 반대한다. 그렇지만 북한 정권의 붕괴는 대규모 난민의 유입이라는 문제 외에도 중국의 대 한반도 영향력 유지와 미국 견제라는 면에서 보았을 때 유리한 것이 아니다. 경제적으로나 정치적으로 중국이 북한을 지원하는 것은 이 때문이다. 중국에게 가장 유리하는 것은 북한이 개혁 정책을 실시하여 정권을 안정적으로 유지하고 그래서 비교적 평화적인 남북 분단 상태가 지속되는 것이다. 현재와 같이 미국의 영향력이 유지된 상태 하에 남한 주도로 이루어지는 통일에 대해 중국은 부정적인 견해를 갖고 있다. 이 같은 중국의 대 한반도 정책은 당분간 바뀌지 않을 것이다.

셋째는 다자적 국제관계에 대한 정책이다. 중국은 1990년대에 들어 양자관계 중시라는 1980년대 정책을 수정하여 다자적 국제조직에 적극 참여하는 정책으로 전환했다. 이는 경제력과 국제적 영향력이 증대되면서 다자적 국제관계에 적극적으로 참여하는 것이 국익 증대와 국제적 지위 향상에 도움이 된다는 판단에 따른 것이다. 이와 함께 중국은 국제체제를 대폭 개혁해야 한다는 이전의 주장을 바꾸어 현체제를 적극 옹호하면서 일부 불합리한 것만 개혁하자는 주장을 제기했다. 즉 중국은 기존 국제체제에 대한 개혁(비판) 세력에서 현상유지 세력으로 변화한 것이다. 특히 중국은 상대적으로 유리한 위치에 있는 국제 정치체제(UN 등)보다 미국이나 서방 선진국이 주도하고 있는 경제체제에 비판을 집중하고 있다.

이와 같은 방침 하에 중국은 다자적 지역 협력 조직에도 적극적으로 참여하고 있다. 아시아 지역 협력과 관련하여 중국이 중시하는 조직은 두 가지다. 첫째는 아세안(ASEAN)에 중국이 참여하는 "ASEAN+1"과 아세안에 한·중·일 삼국이 참여하는 "ASEAN+3"이다. 중국은 2000년 무렵부터 경제력을 바탕으로 아세안 국가들에게 자유무역지대(FTA) 건설을 제안하는 등 외교 공세를 강화해왔으며, 그 결과 이들에 대한 중국의 영향력은 미국과 일본을 위협하는 수준에 이르렀다. 앞으로 이에 대한 중국의 외교 공세는 더욱 강화될 것이다. 둘째는 중앙 아시아 인접 국가들과의 국경 문제를 해결하기 위해 1996년 러시아와 함께 조직하여 2001년에는 지역 안보 및 경제 문제를 다루는 국제기구로 확대 개편한 "상해협력조직(上海合作組織)"이다. 다만 이 조직은 러시아가 국력을 회복하고 구 소연방 구성 국가들 사이의 관계가 좀더 밀접해지면 그 역할이 급격히 축소될 것이라는 한계를 중국 신 지도부는 잘 알고 있다.

마지막으로, 중국은 1990년대 중반 이후 "중국 위협론"에 맞서 자국의 부상을 정당화하는 다양한 논리를 개발하고 일부는 실천하고 있다. 1997-98년 아시아 금융 위기에서 보여주었듯이 중국은 국제 사회에서 대국의 책임을 다하고 있다는 "책임대국론", 미국 등 서방 선진국들이 주도하고 있는 국제체제에 대한 개선안으로 제기한 "국제정치경제 신질서론", NATO나 미일동맹 등 냉전 사고에 입각하여 건설된 동맹 위주의 안보 체제를 비판하면서 상호 평등이나 호혜와 같은 원칙에 입각하여 새로운 안보 체제를 세우야 한다는 "신안보관"(新安保觀) 등은 대표적인 예다. 최근의 이런 논리와 실천에 대해 일부 서방 연구자들은 긍정적으로 평가하고 있다. 즉 중국의 대외 정책은 이전과는 많이 다르게 바뀌었고, 중국의 부상을 위협적인 것으로 볼 필요는 없다는 것이다.

한편 신 지도부의 새로운 외교 방침으로 주목을 받은 것이 "평화적 흥기론"이다. 이는 공산당 중앙당교 부교장인 정비젠(鄭必堅)이 2003년 10월 중국이 주관하고 있는 아시아 보아오포럼(博?論壇)에서 최초로 주장한 것이다. 이후 2003년 12월 10일 미국 하버드대학교 강연에서 원자바오 총리가, 12월 26일 마오쩌둥 탄생 110주년 기념대회에서 후진타오 총서기가 이것을 강조하면서 주목을 받았다. 중국은 "평화적인 흥기"를 추구하며 중국의 부상은 아시아 및 세계의 평화와 발전에 기여한다는 것이 이 주장의 핵심 내용이다. 그런데 2004년 4-5월 무렵부터 후-원은 "평화적 흥기론" 대신 "평화와 발전" 개념을 사용하고 있다. 예를 들어, 2004년 4월에 개최된 아시아 보아오포럼 강연에서 후진타오 총서기는 "평화와 발전"으로 중국의 대외 정책을 설명했다. 2004년 8월 덩샤오핑 탄생 100주년 기념대회에서 행한 후진타오 연설도 마찬가지다. 이것은 "평화적 흥기론"이 유보 또는 폐기되었다는 것을 보여준다.

"평화적 흥기론"이 유보(폐기)된 데에는 몇 가지 이유가 있다. 우선, 중국의 "흥기"를 말하는 것 자체가 기존 강대국과 주변 국가를 자극한다는 점이다. 또한 "평화적 흥기"를 주장할 경우 대만 "해방"을 위해서는 무력 사용도 불사하겠다는 기존 정책은 어떻게 되는가 하는 점도 문제다. 그밖에 장쩌민과 "상하이방"이 외교 방면에서 독자적인 목소리를 내려고 하는 후-원의 시도에 비판적이었다. 어쨌든 "평화적 흥기론"의 유보(폐기)는 중국 "제4세대" 지도부가 최소한 당분간 기존 정책을 그대로 이어갈 가능성이 높다는 사실을 보여준다.

이와 관련하여 일부 해외 연구자와 국내 언론에서는 후-원의 대외 정책 기조가 "부국강병"으로 바뀌었다는 주장을 제기한다. 즉 신 지도부는 경제력 및 군사력 증강을 통해 국제사회에서 중국의 영향력을 좀더 적극적으로 확대하는 전략을 모색하고 있다는 것이다. 이를 뒷받침하는 근거로 2004년 7월에 있었던 정치국 제15차 집단학습 주제와 민족주의의 강화를 제시한다. 그런데 제15차 집단학습의 내용을 그런 식으로 해석하는 것에 문제가 있을 뿐만 아니라 한 차례의 학습 내용을 근거로 정책 변화를 논하는 것은 지나치게 성급한 것이다. 또한 민족주의도 1990년대 초부터 계속 강화된 것으로 지금에서 나타나고 있는 현상이 아니며, 이를 팽창적 대외정책으로 곧바로 연결시키는 것도 문제가 있다. 특히 앞에서 살펴본 "평화적 흥기론"의 유보는 이와 같은 주장이 지나치다는 것을 잘 보여준다.

4. 결론: 정치 개혁 전망

마지막으로 중국 "제4세대" 지도부의 정치 개혁 전망에 대해 살펴보자. 지금까지 일부 학자와 언론은 후-원 체제가 장쩌민 체제와는 다르고, 이들이 현재 정치 개혁을 과감히 추진하지 못하는 것은 장쩌민 세력의 반대 때문이라고 생각하는 경향이 있다. 즉 후-원 체제가 정치 개혁에 대한 "의지"는 갖고 있는데 현재 "능력"이 없다는 것이다. 그래서 권력 기반이 공고해지면 이들이 정치 개혁에 좀더 과감하게 나설 가능성이 있다는 것이다. 필자는 이에 대해 부정적인 견해를 갖고 있다. 후-원 체제가 앞으로 과감한 정치 개혁을 추진할 "능력"은 갖게 되겠지만 그럴 "의지"를 갖고

있는가가 확실하지 않기 때문이다.

첫째, "제4세대" 지도자는 "제3세대" 지도자와 마찬가지로 기술관료(technocrats) 출신이 다수를 차지한다. 이 점에서 보면 후-원 체제는 장쩌민 체제와 크게 다르지 않다. 단적으로 기술관료는 정치적으로는 민주주의자라고 할수 없다. 이들은 현재 개혁개방 정책을 추진하고 있는 권위주의 체제의 최대 수혜자로 현 체제를 적극적으로 옹호하는 경향이 있다. 뿐만 아니라 불확정성과 느린 정책 결정을 싫어하고 정책 결정에서 국민의 참여보다 전문 지식을 중시하는 태도로 인해, 이들이 현 단계에서 공산당 지배 체제를 완화하는 권력 구조 개편이나 국민의 정치 참여를 확대하는 민주화 정책을 추진할 가능성은 그리 높지 않다.

물론 이들이 "제3세대" 지도자와 다른 점이 있다. 예를 들어, "제4세대" 지도자의 다수는 농촌과 오지에서 장기간 고생한 경험이 있기 때문에 민중들의 삶을 이해하고 그들을 동정하는 민중 의식이 제3세대 지도자보다 강하다. 그렇지만 이런 경험이 바로 민주화 정책의 추진으로 연결되는 것은 아니다. 특히 이들은 성장기에 문화 대혁명을 겪음으로써 천안문 사건처럼 대중 운동을 수반한 급진적 정치운동에 대해서는 비판적인 생각을 가지고 있다. 그래서 후-원 체제가 "인민을 위한 정치(for the people)"는 추진할 수 있어도 "인민의 정치(by the people)"는 추진하기는 쉽지 않다. 지난 시기 이들이 추진한 민주주의 정책은 "인민을 위한 정치"의 대표적인 사례다.

둘째, 후-원 체제는 통치의 정당성을 확보하는 기존의 방식에서 벗어나기 쉽지 않을 것이다. 앞에서 말했듯이, 현재 공산당은 통치의 정당성을 혁명적이념(사회주의)이나 민주적 절차가 아니라 경제 성장과 국민 생활 향상이라는 경제적 업적에서 찾고 있다. 지금까지 이것은 매우 성공적이었다. 지난 20여 년 동안 중국은 매년 평균 9%의 고속 성장을 경험했고, 국민의 생활 수준은 매우 향상되었다. 이 상황에서 후-원 체제가 민주화를 통해 통치의 정당성을 높이려고 시도하지는 않을 것이다. 만약 경제가 계속 발전한다면 그렇게 해야 할 이유가 없다. 특히 현재처럼 일반 국민과 지식인이 중국의 민주화에 큰 관심이 없고 이를 강력히 요구하지도 않는 상황에서는 더욱 그렇다. 만약 경제가 고도 성장하지 않는다면 그렇게 할 여유가 없다. 경제 성장이 없으면 공산당 지배 체제는 위협에 처할 수 있기 때문이다. 이처럼 이후 경제 상황이 어떻건 신 지도부가 현재와 같은 통치의 정당성 확보 기제 하에서 급격한 정치 개혁을 추진할 가능성은 높지 않다. 결국 중국은 특별한 일이 없는 한 현재와 같은 공산당 지배하의 권위주의 체제를 계속 유지하면서 경제 발전을 추구할 것이다.

<2004년 10월 07일 미래전략연구원>