

중국의 부상과 아시아⑦

덧에 걸린 중국의 개혁?

조영남(서울대 국제대학원 교수)*

중국의 고도 경제성장은 앞으로 얼마나 지속될 것인가? 중국의 공산당 일당지배체제는 계속 유지될 수 있을까? 이는 중국의 급속한 부상을 지켜보면서 우리가 제기할 수 있는 가장 기본적인 이면에서도 중요한 질문이다. 지금까지 이에 대해서는 다양한 주장이 제시되었다. 중국의 누적된 사회경제적 모순으로 인해 머지않은 장래에 중국경제는 붕괴할 것이라는 비관론이 있는가 하면, 중국은 앞으로 상당기간 동안 고도 경제성장 기조를 유지하여 21세기 중엽에는 지역강대국에서 세계강대국으로 발전할 것이라는 낙관론도 있다. 중국의 정치개혁에 대한 평가와 앞으로의 전망에 대해서도 다양한 논의가 있었다.¹⁾ 필자는 이 글에서 이상의 문제에 대한 미국학계의 최근 연구 성과를 검토하려고 한다.

1. “덧에 걸린 중국의 이행”

중국 개혁에 대한 미국학계의 최근 연구로는 무엇보다 먼저 페이(Minxin Pei)의 책을 들 수 있다.²⁾ “덧에 걸린 중국의 이행”이라는 제목이 말해주듯이, 이 책에서 페이는 점진적이고 부분적인 개혁, 특히 정치개혁의 지체로 인해 중국의 이행이 “덧”에 걸렸다고 주장한다. 페이에 따르면, 중국 통치엘리트는 공산당 정권의 생존을 위해 의식적으로 점진적 개혁방식을 채택했다. 이 방식을 통해 공산당은 기득권을 보존할 수 있었고 동시에 새로운 사회계층을 체제내로 포섭함으로써 정권의 안정을 도모할 수 있었다. 그러나 점진주의는 자체의 한계로 인해 지속

* 필자는 하버드대학교 옌칭연구소(Harvard-Yenching Institute)의 방문학자로 현재 미국에 머물고 있다. 앞으로 일년 동안 이 칼럼을 통해 미국에서의 연구와 경험을 소개할 예정인데, 이 글은 그 첫 번째이다.

1) 조영남, 『후진타오 시대의 중국정치』(나남, 2006) 제2장; Suisheng Zhao (ed.), *Debating Political Reform in China: Rule of Law vs. Democratization* (Armonk: M.E. Sharpe, 2006).

2) Minxin Pei, *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy* (Cambridge: Harvard University Press, 2006).

될 수 없다. 우선, 공산당의 특권 유지와 부당이윤(지대) 추구는 막대한 국가자원의 고갈을 초래하면서 경제성장의 동력을 내부로부터 붕괴시킨다. 또한 민주적 정치개혁이 지연되면서 국가능력이 저하되고 경제발전과 사회안정에 필요한 공공재를 제공하는데도 실패한다. 이 같은 “뒹”에서 벗어나기 위해서는 과감한 개혁조치를 취해야 하는데, 이것이 쉽지 않다는 것이 중국의 비극이다. 이상이 페이의 핵심 주장이다.

페이의 논리를 좀 더 자세히 살펴보자. 우선 페이는 중국이 지난 30년간 추진한 정치개혁을 부정적으로 평가한다. 페이에 따르면 권위주의 통치엘리트들은 정권생존을 위해 자유주의적 적응(liberal adaption)과 비자유주의적 적응이라는 두 가지 전략을 선택할 수 있다. 중국은 후자를 선택했다. 이 전략은 매우 제한적인 정치개혁의 추진, 선택적인 억압의 사용, 사회적 불안정에 대한 능동적인 대응과 봉쇄, 정보혁명이 초래한 새로운 도전에 대한 세련된 대응, 새로운 사회엘리트(전문가집단과 사영기업가계층)에 대한 포섭(co-optation) 등으로 구성된다. 또한 페이는 점진주의 개혁의 한계 즉, 정권생존을 위한 공산당의 기득권 보호와 부당이윤(지대) 추구를 보여주기 위해 곡물수매체제, 정보통신서비스, 금융 등 세 분야에서 개혁이 어떻게 추진되었는가를 분석한다. 이런 사례는 통치엘리트의 기득권 보호와 지대추구를 위해 개혁이 좌절되었다는 점과, 그 결과 막대한 국가자원의 낭비와 비효율이 초래되었다는 점을 보여준다.

다음으로 페이는 정권생존을 위한 점진적이고 불완전한 개혁으로 인해 중국 국가의 성격이 변질되었다고 주장한다. 즉 중국은 한국·일본·대만과 같은 동아시아 발전국가(developmental state)에서 “분권적 약탈국가”(decentralized predatory state)로 전략했다는 것이다. 현재 지방에서 광범위하게 나타나고 있는 “지방 마피아 국가”는 이것의 극단적인 형태이다. 공산당 간부들이 정치적 특권을 이용하여 사적 이익을 추구하면서 부패가 만연하게 되고, 그 과정에서 정경유착뿐만 아니라 정치권력과 폭력세력이 결합하는 형태까지 나타난다는 것이다. 이 같은 분권적 약탈국가는 개혁기의 네 가지 제도적 요인 즉, 소유권의 분권화, 중앙의 약화된 모니터 능력, 통치엘리트의 새로운 탈출구 등장, 그리고 이념적 규범의 와해로 인해 출현했다.

이후 페이는 “관리 결핍”(governance deficit)이라는 개념을 사용하여 중국의 국가능력 저하와 공산당 동원능력 쇠퇴를 분석한다. 전자의 예로 페이는 교통사고와 광산사고의 급증 등 공공 및 작업장 안전의 악화, 기초교육과 고등교육의 황폐화, 공공의료보장체제의 붕괴, 환경오염의 심화, 그리고 농촌 지방재정의 위기를 제기한다. 공산당 동원능력의 쇠퇴 사례로는 공산당 기층조직의 약화, 공산당 간부의 부패 만연, 공산당에 대한 대중의 불신 증가를 제기한다. 또한

이 같은 관리 결핍으로 인해 현재 중국에서는 국가와 사회 사이에 긴장감이 높아가고 있다고 페이는 주장한다. 농민 부담 증가와 농촌지역의 불안정 확대, 농촌 및 도시지역의 실업 증가, 국민이 의견과 불만을 제기하고 해결할 수 있는 국가체도의 붕괴 등은 이를 잘 보여준다는 것이다.

결론에서 페이는 중국의 장래에 대한 세 가지 시나리오를 제시한다. 첫째는 중국의 통치엘리트가 좀 더 과감한 개혁정책을 추진하여 정치적 책임성을 회복하고 약탈국가화를 막는 것이다. 이를 위해서는 새로운 지지집단을 동원해서 공산당의 저항을 막아야 하는데, 이는 결코 쉬운 일이 아니다. 둘째는 공산당 정권의 붕괴이다. 마지막 셋째는 중앙권력을 지방으로 이양함으로써 일부 지방 차원에서 개혁을 실시하고 이를 통해 위기를 극복하는 것이다. 이 경우 현재의 중앙집권적 국가체제가 유지된다는 보장이 없다. 여기서 알 수 있듯이 페이가 전망하는 중국의 장래는 비관적이다.

또한 페이에 의하면, 중국의 뒷에 걸린 이행은 국제사회에도 중요한 함의를 제기한다. 먼저 장기간 정체에 빠진 중국을 상정하고 이에 대응하는 자세가 필요하다. 중국은 앞으로 과거와 같은 고도 경제성장을 이어갈 수 없고, 이에 따라 내부 불안과 정체가 장기화 될 것이며, 이는 점차로 정권붕괴의 위험 또는 국가실패의 가능성을 증대시킬 것이다. 따라서 중국의 경제성장을 낙관하고 투자를 확대하는 서방 경제계는 신중해야 한다고 그는 주장한다. 다른 한편으로 중국의 부상을 기정사실로 인정하고 봉쇄(containment) 또는 개입(engagement)정책 추진을 주장하는 현실주의자나 자유주의자들의 입장도 재검토되어야 한다. 왜냐하면 뒷에 걸린 중국은 “약화된 국가(incapacitated state)” 즉, 주권과 영토, 정부의 권위는 유지하지만 국가능력의 전반적인 약화로 국가 역할을 제대로 수행할 수 없는 상태에 빠질 것이기 때문이다. 다시 말해 강대국으로의 부상은 말할 것도 없고 약화된 국가로 전락할 중국에 대해 봉쇄나 개입을 말하는 것은 타당하지 않다는 것이다.

2. 중국의 “심화된 개혁”과 “민주화”

최근 미국학계에서는 페이의 주장과 상당히 다른 연구도 발표되었다. 이 중에서 먼저 디트머(Lowell Dittmer)의 주장을 살펴보자.³⁾ 그에 따르면, 1990년대 중국의 개혁은 1980년대의

3) Lowell Dittmer and Guoli Liu (eds.), *China's Deep Reform: Domestic Politics in Transition* (Lanham: Rowman & Boulder, 2006)의 서론(Introduction)과 결론(Conclusion).

개혁과는 매우 다르고, 그래서 그는 이를 “심화된 개혁”(deep reform, 深化改革)이라고 부른다. 심화된 개혁은 우선 이전 개혁의 연속이라는 성격을 띤다. 심화된 개혁도 이전 개혁처럼 경제발전을 최고의 정치의제로 삼고, 정치 제도화와 사회안정을 강조하며, 정치권력의 분권화와 합리화를 꾸준히 추진한다는 것이다.

그러나 다른 한편으로 심화된 개혁은 이전 개혁의 변형이라는 성격을 띤다. 구체적으로 이 개혁은 시장경제 수립과 법치국가 건설이라는 근본 목적을 달성하기 위해 추진되었으며 지금까지 다음과 같은 특징을 띠고 있다. 첫째, 계획과 시장이 병존하는 혼합경제가 아니라 완전한 시장경제 건설을 목표로 한다. 둘째, 개방정책이 세계화 추세 속에서 전반적인 개방으로 발전했다. 셋째, 법치(rule of law)가 통치수단에서 개혁의 근본 목적으로 변화했다. 넷째, 정치 제도화와 체계적인 권력이행을 포함한 의미 있는 정치개혁이 이루어졌다. 다섯째, 심화된 개혁이 중국의 평화적 부상(和平崛起)을 위한 대전략과 연계되었다. 디트머는 이런 사실을 종합하여 1990대에 중국의 개혁은 “질적으로 새로운 발전 단계에 도달”했다고 주장한다. 또한 심화된 개혁은 전체적으로 볼 때 “커다란 성공”(a great success)을 거두었다고 평가한다.

한편 중국의 장래에 대해서도 디트머는 페이와 다른 주장을 제기한다. 즉 그는 다음과 같은 세 가지 근거를 들어 중국이 앞으로 경제적 근대화를 지속한다면 동아시아 국가의 뒤를 쫓아 대의민주주의의 한 형태로 발전할 것이라고 주장한다. 첫째, 중국의 헌법구조는 형식적으로는 민주적이며, 중국에는 역사적으로 헌법공정(constitutional engineering)의 오랜 전통이 존재한다. 여기에 더해 1990년대에 추진된 정치 제도화 및 합리화 과정은 정책결정 참여의 확대, 대의기구의 성장, 권력 분권화와 이양 등 민주화에 유리한 기반을 조성했다. 둘째, 시장영역에서의 자유의 성장은 기업가와 소비자 모두에게 다른 사회영역, 그리고 궁극적으로는 정치영역에서도 자유가 확대되기를 기대하게 만들었다. 셋째, 중국 지도자와 국민은 시민적 용기, 원칙 고수와 부정한 권위에 대한 비판 등의 특징을 가지고 있다.

다음으로 구쓰리(Doug Guthrie)의 연구를 살펴보자.⁴⁾ 그도 디트머와 마찬가지로 중국의 경제 개혁에 대해 높이 평가하고 정치민주화에 대해서도 아주 낙관하는 주장을 제기한다. 최근의 연구를 통해 그가 말하고자 하는 핵심 주장은 다음 네 가지이다. 첫째, 중국의 변화는 외부에서 생각하는 것보다 훨씬 급진적이다. 둘째, 중국의 개혁은 국가 주도로 진행되었다. 중국의 개혁은 국가가 개혁과정에서 효과적인 역할을 할 뿐만 아니라 국가주도 발전이 시장주도 발

4) Doug Guthrie, *China and Globalization: The Social, Economic, and Political Transformation of Chinese Society* (New York: Routledge, 2006).

전보다 훨씬 우월하다는 것을 보여주었다. 셋째, 중국의 경제개혁은 의도하지 않은 결과로 인해 정치민주화로 이어질 것이다. 넷째, 중국의 변화는 세계적인 의미를 갖는다.

구쓰리가 중국의 개혁을 보는 관점은 다음 두 가지 측면에서 페이의 그것과는 분명하게 대조된다. 첫째, 중국의 개혁을 보는 기본 관점이 다르다. 즉 그는 페이와는 달리 중국이 채택한 국가 주도의 점진적 개혁방식을 높이 평가한다. 그에 따르면 국가는 점진주의를 채택함으로써 급격한 제도변화 속에서 정치사회적 안정을 유지할 수 있다. 또한 이 방식으로 인해 기업과 개인 등 경제활동의 주체도 변화된 게임규칙(시장경제의 원리)을 학습할 수 있다. 이 같은 주장은 시장을 바라보는 그의 기본관점에서 기인한다. 그에 따르면 시장은 단순한 경제제도가 아니라 정치적·사회적·문화적 체제이다. 따라서 자본주의 체제로의 안정적인 이행은 많은 시간과 노력이 필요하고 그것은 점진적인 방식으로 이루어져야 한다.

둘째, 구쓰리는 중국의 정치변화와 민주화에 대해서도 페이와는 다른 견해를 갖고 있다. 즉 그는 개혁기 중국의 정치변화, 특히 법치에 대해 매우 높게 평가하고 중국의 민주화도 낙관한다. 우선, 그에 따르면 법률체제 수립과 집행 등 법치정책의 실시로 인해 중국의 노동관계에는 큰 변화가 있었고, 이런 변화는 중국에서도 민주사회가 등장할 수 있음을 암시한다. 또한 그에 따르면 행정개혁, 의회제도개혁, 기층민주화, 선거개혁 등 그 동안 중국이 추진한 정치개혁은 큰 성과를 거두었고, 이는 앞으로 중국에서도 정치민주화가 실현될 가능성이 높음을 보여준다.

3. 평가와 전망

이상에서 필자는 중국의 개혁과 전망에 대한 미국학계의 최근 연구 성과를 살펴보았다. 앞에서 검토한 두 가지 주장 중에서 필자의 입장은 후자에 가깝다. 페이의 연구는 현재 중국이 당면하고 있는 여러 가지 문제점을 체계적이고 논리적으로 잘 분석했지만, 그의 개혁에 대한 전체적인 평가와 전망에는 몇 가지 문제가 있다.

첫째, 중국 개혁에 대한 페이의 평가는 균형 잡힌 평가라고 할 수 없다. 이 문제는 다음 두 가지 평가에서 잘 나타난다. 먼저, 중국 국가능력과 공산당 동원능력에 대한 평가이다. 공산당 간부의 부패와 관료주의의 만연 등 현재 중국은 많은 문제를 안고 있다. 이런 점에서 페이가 중국의 국가능력과 공산당 동원능력의 저하를 지적한 것은 타당하다. 문제는 그가 중국을 “지

방 마피아 국가”나 “분권화된 약탈국가”로 규정하면서 이를 과장한다는 점이다. 중국의 국가 능력이 정말로 페이가 주장하는 정도로 하락했는가? 중국의 지방정부를 “약탈국가”, “마피아 국가”로 규정할 수 있을까? 페이의 주장에 대한 반론이 만만치 않다. 예를 들어, 정(Yongnian Zheng)은 중국이 거센 세계화 물결 속에서 고도의 경제성장을 달성할 수 있었던 것은 공산당의 적극적인 개혁정책 추진으로 국가능력이 향상되었기 때문이라고 주장한다.⁵⁾ 양(Dali L. Yang)도 행정개혁 등 다양한 개혁을 통해 중국은 그 동안 경제발전에 필요한 제도적 환경을 조성할 수 있었다고 주장한다.⁶⁾ 또한 2003년 사스(SARS)에 대한 중국의 효과적인 대응을 보면 우리는 공산당 동원능력이 쇠퇴했다는 주장에 쉽게 동의할 수 없다.

다음으로 국가 주도의 점진적 개혁방식에 대한 평가이다. 앞에서 보았듯이 페이는 이에 대해 매우 부정적으로 보고, 중국의 개혁이 이로 인해 뒷에 걸렸다고 주장한다. 그러나 이런 평가는 객관적인 사실에 위배되는 것이다. 약 30년 간 진행된 중국의 경제개혁은 상대적 관점(구소련 및 동구 사회주의 국가의 개혁과 비교)과 절대적 관점(중국의 이전 시기와 비교) 두 가지 측면에서 보았을 때 매우 성공적이었다. 또한 중국은 국가 주도의 점진적 개혁방식을 채택함으로써 이런 성공을 거둘 수 있었다. 물론 과거와 현재가 아니라 미래의 관점에서, 다시 말해 30년이 아니라 100년이라는 시간 범위를 설정하고 평가한다면 다른 결론이 나올 수 있다. 그러나 최소한 현재 관점에서 보았을 때, 중국의 경제성장은 경이적인 것이고, 국가 주도의 점진적 개혁방식이 이런 성과를 달성하는데 큰 역할을 했다는 점은 분명한 사실이다.

둘째, 중국의 정치개혁을 바라보는 페이의 관점에도 일정한 편향이 존재한다. 페이의 지적처럼 공산당 정권유지를 위해 중국의 통치엘리트들은 비자유주의적 적응 전략을 채택했고, 그 결과 중국은 공산당 일당지배체제를 유지할 수 있었다. 또한 공산당 일당지배체제 유지라는 점에서 보면 중국정치는 “근본적으로” 바뀐 것이 없다. 그러나 이것이 지난 개혁을 통해 중국정치가 큰 변화를 겪었다는 사실을 부정하는 근거가 될 수 없다. 권위주의 체제 하에서도 정치변화는 충분히 가능하기 때문이다. 이런 페이의 주장은 그가 정치발전을 정치민주화로 단편적으로 해석하기 때문에 나타나는 현상이다. 권력분립, 다당제, 직접선거 도입 등 정치민주화는 정치발전의 한 지표가 될 수 있고, 이 관점에서 평가할 경우 중국의 정치개혁은 큰 성과를 거두었다고 말할 수 없다. 그러나 정치발전을 정치민주화로만 해석할 필요는 없다. 다시 말해 정치제도화의 측면에서 정치발전을 평가할 수 있고, 이런 관점에서 보면 중국의 정치개혁은

5) Yongnian Zheng, *Globalization and State Transformation in China* (Cambridge University Press, 2004)

6) Dali L. Yang, *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China* (Stanford: Stanford University Press, 2004)

적지 않은 성과를 거두었다.⁷⁾

셋째, 페이의 중국 장래에 대한 전망에도 일정한 문제가 있다. 페이가 제시한 세 가지 시나리오 모두 중국의 현행 정치체제가 유지될 수 없다는 점을 전제로 한다. 페이의 말대로 중국의 정치체제는 앞으로 분명히 바뀔 것이다. 이에 이의를 제기하는 사람은 없다. 문제는 언제 바뀔 것인가 하는 점이다. 그래서 정치체제의 변화를 전망할 때에는 시간 범위를 제시해야 한다. 페이의 세 가지 시나리오에는 이것이 분명하지 않다. 이것과 관련하여 우리는 중국의 현행 정치체제가 중장기적으로 지속될 가능성에 대해서도 충분히 검토해야 한다. 필자가 주장했듯이, 중국의 권위주의체제는 급격히 붕괴되지도 않고 민주화되지도 않은 채로 상당기간 지속될 가능성이 현재로서는 가장 높기 때문이다.⁸⁾

내용 문의 :

미래전략연구원 <http://www.kifs.org>

주소 서울시 중구 서소문동 39-1 신아빌딩 704 우)100-813 / 전화 (02)779-0711 / 팩스 (02)779-0718 / 메일 kifs@kifs.org

7) 조영남, 『중국 의회정치의 발전: 지방인민대표대회와 등장·역할·선거』 (폴리테이아, 2006) 제7장 결론 참조.

8) 조영남, 『후진타오 시대의 중국정치』 제10장 결론.