

# 중국 권위주의 정치기획의 생점과 전망\*

정주영\*\*

## 목 차

- I. 문제제기
- II. 중국에서 권위주의와 민주의 충돌과 대응
- III. 중국 권위주의 정치기획 : “1개 전환”과 “2개 개혁”
- IV. 중국 권위주의 정치기획에 대한 종합분석
- V. 결론

## 한글초록

본 연구는 시진핑 집권 이후 권위주의 정치모델이 구성되어 가는 과정, 논리적 기반과 구체적 개혁 방안들을 분석하고 이를 도식화하고자 하였다. 시진핑 정부 들어와서 발표된 정치개혁안들과 중국 국내 정치학자들의 정치 담론을 분석한 결과, 현재 중국 권위주의 정치기획의 목적은 비선거일당권위주의체제의 강화이며, 이를 위하여 중국은 “1개의 전환”과 “2개의 개혁”을 추진하고 있음을 발견하였다. 즉, 민주에 대한 논쟁점을 전환함으로써 자유 민주주의의 모델과는 상이한 ‘통치과정중심’ 민주발전론의 담론 기반을 만들고, 기획의 실천적 단계에서 개혁주체(공산당)의 혁신과 거버넌스 개혁을 추진하고 있다. 현재 권위주의적 정치기획이 추진

\* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2018S1A5B5A07074382)

\*\* 연세대학교 통일연구원 전문연구원

단계라는 점에서 잠정적인 결론을 내릴 수밖에 없으나 급진적 민주화가 아닌 중국 공산당이 장기간 공산당 통기안정화를 위해 추진할 수 있는 가장 합리적인 모델이라고 평가된다. 그러나 권위주의 정치기획의 성공 여부는 제도화를 통한 규범적 일관성의 확보와 공산당 제약으로부터의 효율적 자율성 확보가 관건적이다.

### 주제어

중국 권위주의 정치기획, 중국식 민주, 정치개혁, 공산당일당독재, 공산당 혁신, 거버넌스

## I. 문제제기

본 연구는 중국 권위주의 정치기획의 로드맵을 구체화하고 이에 대한 평가를 하고자 한다. 2017년 1월 본 연구자가 중국의 국제정치 전문가들을 대상으로 진행한 설문 조사에서 이상적인 정치발전모델과 중국이 현재 추구하고 있는 정치발전모델을 묻는 질문에 권위주의를 선택한 응답자가 제일 많았다.<sup>1)</sup>(정주영, 2017:136-141). 설문 결과에 따르면 권위주의는 중국의 현재의 정치체제이자 미래를 준비하는 정치발전모델이 될 것으로 보여진다. 시진핑 집권 이후 중국은 더욱

1) 2017년 1월 베이징과 상하이에 소재하고 있는 주요대학과 연구기관(베이징 대학, 칭화대학, 인민대학, 중국외교학원, 중국사회과학원, 푸단대학, 통지 대학, 상하이 사회과학원, 화동사범대학, 상하이국제문제연구원 등)의 대표적인 국제정치학자 44인을 대상으로 설문조사를 직접 혹은 이메일 등을 통하여 진행하였다. 응답자는 국제정치관련 분야에 10년 이상 종사한 학자들이 81%에 달하는 전문가들이었으며, 이들 중 70.5%가 해외 유학의 경험(미국 45.5%, 유럽 6.8%, 일본 6.8%, 일본 6.8%, 한국 6.8%, 북한 2.3%, 기타 2.3%)이 있었다.

강화된 권위주의적 정치체제를 만들어가고 있다. 후진타오 시기에 진행되었던 다양한 민주주의 실험들이 중단되고, 총서기 중심의 공산당 영도력은 더욱 강화되었다. 또한 국가의 시민사회에 대한 통제가 엄격해지고 ‘중국몽’이라는 거대 목표로 국가의 모든 동력들이 총집결되고 있다. 그러나 중국도 권위주의 강화와 국민에 대한 억압적 통제만으로는 더이상 정치안정을 이룰 수 없다. 민주, 자유 등의 가치는 이미 중국 국민들에게 보편적 가치이자 요구가 되었다.<sup>2)</sup> 또한 대외적 요인도 중국 권위주의에 민주화의 압박을 가하고 있다. G2 국가로서, “운명공동체론”을 제시하며 글로벌 리더로서의 위상을 추구하는 중국은 정치체제의 독재적 기제들, 비민주성과 인권탄압으로 세계의 비판을 받고 있다. 중국이 90년대 중반 이후 다년간 소프트파워의 강화를 위해 노력을 견지해왔음에도 불구하고, 여전히 ‘위험한 국가’라는 낙인을 지울 수 없는 현실이 이를 방증하고 있다.<sup>3)</sup> 때문에 중국은 권위주의를 유지하면서도 민주주의의 효과들을 발현하고 중국적 권위주의 체제의 정당성을 인정받아야 하는 딜레마에 빠져있다. 이러한 국내외적인 요구와 압력이, 중국몽이라는 거대한 꿈을 꾸는 중국으로 하여금 새로운 권위주의 정치기획을 추동하게 하였다.

시진핑 총서기는 집권 이후 곧바로 강력한 반부패 투쟁을 전개해 공산당의 기강을 잡고 인민의 신뢰를 회복하는 한편, 간부의 능력과 청렴성, 인민에 대한 헌신성 등을 제고하여 당 영도에 대한 정당성

2) 2012년 중국 지식인을 대상으로 한 심층인터뷰 조사에서 가장 많은 응답자가 민주주의를 다른 정치체제보다 좋다고 여기고 있으며 민주를 인류의 보편적 가치로 받아들이고 있음을 확인할 수 있었다.(Lee, 2013 : 344)

3) 중국의 소프트파워가 확대되고 있지만, 중국 정치의 부패와 불평등 그리고 부족한 민주와 인권 및 법치는 서구 국가들에게는 여전히 혐오의 대상이 되고 있다. Nye, Joseph S., 2005, “The Rise of China’s Soft Power” *Wall Street Journal Asia*, 29.

강화를 시도해왔다. 급기야 2018년 13기 전국인민대표대회에서 헌법 수정을 통해 중국공산당 영도를 헌법적 가치로 격상시켰다. 또한 시진핑 총서기의 권한을 강화시켜 헌법에 명시되어 있던 국가주석의 연임제한 규정을 삭제함으로써 장기집권의 길을 트고 ‘확립된 독재’의 시대를 열어가고 있다(이정남, 2017). 구체적 정치개혁안으로는 18기 3중전회에서 거버넌스 개혁의 본격적 추진을 공식화하고, 민주보다는 법치가 중국의 현실에 절대적으로 필요함을 역설하면서 18기 4중전회에서 “의법치국(以法治国)”을 천명하여 통치과정을 합리화를 추구하였다. 이상의 나열된 변화와 정책들은 중국 정치기획을 구성하는 중요한 내용이다.

한편, 중국 권위주의 정치기획에 대한 연구는 최근 민주주의, 권위주의에 대한 새로운 이론적 모색과 논의에서도 중요한 의의를 갖는다. 21세기는 인류 역사상 가장 많은 인구와 국가가 민주주의를 향유하는 시대이다. 그것은 인류 보편의 가치로 인정되는 민주, 자유, 평등 등을 가장 잘 담보해 낼 수 있는 제도로 민주주의가 선택받았다는 의미로 해석할 수 있다. 그러나 지난 민주주의 실행과정에서 나타난 실망과 회의는 민주주의에 대한 질문을 바꾸고 있다. 이제 질문은 어떤 체제가 민주주의인가 비민주주의인가, 또는 어느 정도로 민주적 또는 비민주적인가가 아니라, 그 체제가 어느 정도의 민주주의 결과 성과를 담보하고 있는가로 전환 되었다. 그리고 정치체제의 “질”에 대한 관심은 권위주의에 대한 새로운 해석과 연구 필요성을 증폭시켰다. 민주주의가 폭발적으로 확대되면서 민주주의는 ‘좋은 것’, 권위주의는 ‘나쁜 것’에 대한 편견이 보편화되었으나 민주주의의 결합과 역기능이 비판의 도마 위에 오르면서 그간 업그레이드 된 권위주의 정치를 새롭게 보고, 그 안에서 새로운 가능성을 타진하려는 시도가 전개되고 있는 것이다. 이러한 변화된 조류속에서 중국의 권위주의적 정치기획 또한

그 의미와 한계를 세밀히 연구해야 할 필요가 있다(Diamond, 2014; Geddes, 2003).

중국 모델이 성공적이라고 평가받는 이유는 그것이 사회주의와 자본주의의 성공적 혼합체제(hybrid system)로서의 가능성을 보여주었기 때문이다. 정치모델 영역에서도 중국정치모델이 연구와 관심의 대상이 되는 이유는 현재 중국의 실험이 민주와 권위주의의 성공적 혼합체제를 만들어 낼 수 있을 것인가에 대한 가능성과 기대 때문이라 할 수 있다. 그러한 의미에서 본 연구는 시진핑 집권 이후 전개된 중국 정치개혁에 대한 개별적 분석이 아니라, 이를 종합적으로 분석하여 정치기획으로 구조하고 중국 정치발전을 포괄하여 현 정치이론에 대한 의미까지 분석 및 평가해보고자 한다. 본 연구 결과 중국 권위주의 정치기획은 비선거일당권위주의 체제의 강화를 최종적 목적으로 하고 있으며, 이를 위해 실천적 개혁안으로 “1개 전환”과 “2개 개혁”을 배치하여 단계적으로 실행해 가고 있다.

본 논문의 구성은 이하와 같다. 서론에서는 현재 중국이 당면한 정치모델 구성에 있어서의 딜레마적 상황과 이에 대한 종합적 연구의 필요성을 제기하였으며, Ⅱ장에서 서구 민주와 중국 권위주의의 문제를 다루며, 개혁개방 이후 중국 권위주의와 중국식 민주주의의 변화 및 서구 민주주의 비판에 대한 중국의 대응을 살펴볼 것이다. Ⅲ장에서 중국 정치기획의 목표와 “1개 전환”과 “2개 개혁”을 구체적으로 도출해 내고 이를 분석할 것이며 Ⅳ장에서는 중국 권위주의 정치기획의 전체 로드맵을 제시하고 이에 대해 종합적 평가를 할 것이다. 그리고 결론 부분에서 중국 권위주의 정치발전모델에 대한 종합적 평가와 전망을 시도할 것이다.

## II. 중국에서 권위주의와 민주주의 충돌과 대응

### 1. 중국 권위주의의 진화

일반적으로 권위주의는 민주주의와 대립적인 정치체제로 간주되는데, 현대적 의미의 권위주의를 개념화한 린즈(Linz, 1964)는 비민주적이지만 비 전체주의적인 정치체제를 설명하면서 권위주의라는 개념을 사용하였다. 즉, 권위주의는 자유와 전면적 억압 사이에 위치하는 중간적 상황을 지칭하는 것으로 전체주의와 달리 한정된 자유(limited freedom)와 한정된 다원주의(limited pluralism)를 허용하고 대중동원과 이데올로기에 의존하지 않는다. 그러나 이러한 민주와 비민주의 이분법적 구분에 근거한 개념 규정은 민주주의와 권위주의 사이에 존재하는 체제간의 다양한 차이를 보여주지 못하는 한계를 가지고 있다. 실제 다수의 국가들은 준민주주의체제(semi-democracy)와 준권위주의(semi-authoritarian)의 형태로 존재하고 있어 이들 국가에 대한 체제 분류가 정확하게 이루어지지 못하고 있다. 쉐들러(Schedler)는 이러한 중간지대에 존재하는 체제에 대해 3가지 방식으로 유형화하였다(Schedler, 2006 : 1-23). 첫 번째 방식은 불완전한 민주주의를 개념화하기 위해서 민주주의 앞에 수식어를 붙이는 경우로서 ‘비자유주의 민주주의(illiberal democracy)’, ‘위임 민주주의(delegative democracy)’, ‘후견 민주주의(clientelist democracy)’ 등이다. 두 번째 방식은 민주주의적 요소와 권위주의적 요소의 혼합체제(hybrid regimes)를 ‘유사민주주의(pseudo-democracy)’, ‘반(半)민주주의(semi-democracy)’, ‘반(半)권위주의(semi-authoritarian)’ 등으로 개념화하였다. 세 번째 방식으로 기존 전통적 독재체제 혹은 권위주의와는 다른 체제를 설명하기 위하여 ‘위장된 독재(disguised dictatorship)’, ‘선거 권위주의(electoral-authorita-

rianism)’와 ‘경쟁적 권위주의(competitive-authoritarianism)’ 등의 개념을 사용하였다.

중국은 개혁개방 이후 다양한 탈전체주의적인 변화가 나타났으며, 심지어는 시장경제에 적응하기 위한 정치개혁이 전개되어 자본주의적·민주적 요소를 수용하였다. 물론 공산당 ‘일당체제의 존속’이라는 특징으로 권위주의 정치체제의 속성을 강하게 유지하고 있다. 그러나 이러한 정치개혁 과정에서 중국의 권위주의는 생물처럼 진화하여 기존 권위주의 모델로는 설명되지 않는 독특성을 갖게 되었다. 우선, 중국 권위주의 체제의 독특성은 여타 탈사회주의 국가들과의 비교에서 살펴볼 수 있다. 러시아를 비롯하여 동유럽, 중앙아시아 등 여타 탈사회주의 국가들은 경쟁선거를 다소 불완전하게나마 도입하였으며, 일부는 서구식 민주주의로, 다른 일부는 다양한 권위주의 정치체제로 변화했다. 그러나 중국은 중국은 중앙 차원의 경쟁선거를 전혀 도입하지 않은 채 비 선거일당권위체제(non-electoral one party authoritarian regime)를 형성하고 있다(Diamond 2002; Levitsky and Way 2010).

한편 개혁개방의 성공으로 중국 권위주의는 ‘성공의 주역’으로서의 위상을 부여받았으며, 중국의 성공 비결을 발굴하던 학자들은 중국 권위주의의 ‘탄력성’과 ‘적응성’에 주목하였다. 체제이론(Regime theory)에서 권위주의 체제는 약한 합법성, 강한 강압성, 의사결정의 과도한 중앙집중성 그리고 제도에 대한 개인적 권력의 우위 등으로 인해 태생적으로 취약하다는 것이 일반론이었다. 그러나 나단(Nathan 2003, 6)은 중국의 특별한 권위주의체제는 평화적인 권력승계, 사회경제 엘리트의 체제 내흡수, 언론매체와 비정부조직에 대한 체계적 통제 그리고 민주실천의 점진적 확대 등 그 탄력성을 입증했다는 평가를 했다.

중국의 권위주의가 성장의 초석이 되었다는 평가는 이후 민주주의에서는 중국의 성공이 불가능했을 것이라는 인식으로까지 진전되었

다(Zakaria, 2008, 41). 물론 권위주의를 중국 성공의 필요조건으로 규정하는 것에 대한 비판도 제기되었다. 권위주의 때문에 중국이 경제 성장을 이룬 것이 아니라 시장개혁의 성공이 공산당의 권위적 통치를 안정화시켜왔다는 것이다.(Lardy, 1994; Moore, 1996; 1999; 林毅夫·李周·蔡昉, 1996) 그러나 권위주의에 기반한 중국 성공의 신화가 장시간 지속되면서 중국 권위주의모델은 다른 개발도상국들이 채택할만한 매력적인 모델로 인식되었다. 심지어 중국의 권위주의가 자유 민주주의에 도전이 될 것 이라는 불안감을 수반한 예측들까지 제기되었다. 프리드만(Friedman)은 포스트 마오 시기 세계정치의 새로운 변화는 첫째, 중국의 소프트파워 능력으로 인해 민주주의보다 권위주의가 더 낫다고 여기게 할 것이고 둘째, 중국 공산당 체제 능력이 세계의 민주주의를 지속적으로 역전시킬 것이라는 전망을 내놓기도 했다.

중국 국내에서도 새로운 권위주의 모델의 수립을 위한 노력들이 지속되고 있다. 수이성 자오(Zhao, 2010)는 중국 정치를 단순히 ‘억압적’이라고 묘사하는 것은 정확하지 않다고 반박하면서, 참여가 확대된 효율적인 중국 권위주의 모델을 제시하였다. 수이성 자오에 따르면, 중국의 지식인들과 정부 관료들은 중국 다양한 정당정치와 정치 개혁에 대한 격론을 벌이고 있으며, 현재 중국의 정치개혁을 위한 공식적 담론들은 사회 질서와 조화의 유지를 위한 민주적 제도적 차원을 강조하고 있다. 또한 그는 중국 학자들은 정치적 참여와 감시를 확대하고, 법치에 기반하는 더욱 효율적이고 발전된 일당체제를 만들려고 노력하고 있으며, 이전의 중국 정치기획은 가치 중립적(a value-free)이었으나 현재는 가치가 부과되어 있다(a value added transition)고 강조한다(Zhao, 2010: 424-425). 보다 적극적으로 권위주의와 민주주의의 결합을 시도하는 연구도 있다. 허바오강(Baogang He)과 워렌(Mark E. Warren)은 거버넌스 주도(governance-driven)의 협의로 이끌

어가는(deliberation-led) 협의 권위주의(deliberative authoritarianism)를 구상하였다. 협의 권위주의는 민간이 참여하는 갈등 조정과 의사결정의 메커니즘으로서, 정부가 의사 결정을 명령하고 통제하는 권위주의의 보완물로 규정되는 “하이브리드” 권위주의 정권의 개념과 차별적이다(He & Warrenm 2011).

## 2. 중국 권위주의 비판의 쟁점과 대응

많은 서구 학자들이 중국특색민주주의의 존재나 발전에 대해 부정적인 견해를 표명해왔다. 일부 학자는 중국도 결국은 다른 제3세계 국가처럼 민주주의로 이행할 것으로 보았으며, 중국특색민주주의를 권위주의체제의 변용이라고 비판하기도 하였다(Bruce Gilley, 2004 ; Gilboy & Read, 2008 ; Rowen, 2007 ; Pei, 2007). ‘권력이 국민에게 있으며, 국민이 지배한다.’는 광의를 가지는 민주주의는 다이아몬드(Larry Diamond)가 민주주의에는 500여 개의 하부유형이 있다는 연구결과를 내놓을 정도로 정의가 매우 분분하고 논쟁적이다.(Diamond, 1999, 7) 그러나 현재 통용되는 몇 가지 수준에서 민주주의의 핵심가치를 정리해보면, 그 기준은 자유와 평등이라는 핵심가치를 중심으로 한다. 즉 민주주의는 정부가 법의 지배를 통해 민주주의의 가치인 자유와 평등을 올바르게 추구하는 정치체제이다. 그리고 이러한 핵심가치를 보장하고 실현하기 위한 절차와 형식이 민주주의를 규정하는데 매우 중요한 기준이 된다. 민주주의의 최소정의를 수용하여 ‘절차적(procedural)’ 측면을 중시하든, 최대정의에 입각하여 ‘내용적(substantial)’ 측면을 중시하든 간에 “선거”는 민주주의의 가장 핵심적 기준으로서 변함없이 중요한 위상을 가진다. 선거민주주의는 한 국가의 주요 공직자가 유권자인 국민에 의해 정기적인 자유경쟁선거를 통해서 선출되는 것으로

민주주의를 정치적 절차, 정치적 리더십을 선택하기 위한 매커니즘으로 간주하고 경쟁적 선거를 첫 번째 필수조건으로 삼는다(Schumpeter, 1947:269). 『제3의 물결』에서 헌팅톤은 민주주의와 비민주주의를 구별하는 유일한 기준은 ‘국민의 광범한 참여와 경쟁선거의 유무’ 뿐이라고 주장한 바 있다(Huntington, 1991: 26-35). 민주적 선거뿐만 아니라 시민의 선거참여를 보장할 수 있는 실질적 자유를 강조하는 달(Dhal)도 정기적인 자유경쟁선거를 민주주의의 중요 요소로 규정하였다(Dahl, 1971). 그러나 중국은 다당제적 경쟁시스템을 갖추지 못한 일당체제이며, 선거는 실시되고 있기는 하지만 주로 기층정부에서 제한적으로 실시되고 있을 뿐 고위관리 선발에는 미치지 못하고 있다. 또한 사상과 표현의 자유에 대한 국가의 강압적 통제가 여전히 존재하며 결사의 자유도 매우 제약되어 있다. 서구 민주주의는 이러한 중국정치의 특성을 비민주적인 것으로 비판해왔다.

서구민주주의 국가들의 비민주성에 대한 비판에 대해 중국의 대응은 세 단계로 변화되었는데, 초기 ‘거부’에서 ‘소극적 수용’의 단계를 거쳐 현재는 자유민주주의 모델과 대항적인 중국식 민주주의 모델을 만들고 중국식 모델의 우월성을 적극적으로 주장하고 있다. 첫째, ‘거부’단계에서 중국은 서구 민주주의에 대한 경계와 억제 태도를 취했다. 이러한 민주주의에 대한 중국 지도부의 인식에는 외적 요인이 크게 작용했는데, 우선 당 지도부가 민주주의를 중국을 자본주의 세계에 편입시키려는 평화적 전복전략(peaceful evolution)으로 인식했기 때문이다. 이에 당 지도부는 공산당 리더십 유지(다당제와 의회제 반대), 당에 대한 군의 통제 유지, 프롤레타리아 독재의 유지(부르주아 민주자유 반대), 공적 소유제의 유지(사유제 반대), 마르크스주의 유지, 개혁개방을 위한 역량 집중을 강조하게 되었다. 그 다음의 외적 요인은 아시아 국가들의 경제발전과 민주주의에 대한 평가에서 기인

하였다. 중국은 아시아의 권위주의적 국가주도의 경제발전을 보면서 경제발전 수준이 낮은 아시아 국가들이 현실 속에서 추진하는 민주화의 한계를 인지하게 된 것이다. 이에 기반하여 중국은 민주주의 신화 비판과 함께 동아시아 발전모델 추구하면서 국가가 부유하고 안정될 때까지 민주를 유보한다는 전략을 세우게 된다. 이것이 바로 신권위주의이다.<sup>4)</sup>

두 번째 단계는 민주에 대한 소극적 수용이다. 2000년대 중반 이후 중국 사회의 당면 시대과제가 정치체제 개혁에 있음을 인식하면서 자유주의적 개혁을 주장하는 반체제 지식인과 관변 지식인은 물론이고, 정치지도자들도 정치체제 개혁과 민주화를 절박한 과제로 받아들여지게 되었다. 2005년 10월 국무원은 『중국의 민주정치 건설』(이하 『백서』)을 발간하여 민주주의의 보편성과 특수성을 구별하며 민주주의에 대한 조심스러운 도입을 시도하였다. 『백서』의 내용에 따르면, “민주주의는 단순히 서방세계의 전유물이 아니라 인류 정치 문명의 발전성과”이며, “세계 각국 인민의 보편적 요구”이다. 그러나 “각국의 민주주의는 내부에서 생성되는 것이지 외부에서 강압적으로 부여되는 것”이 아니

4) 1980년대 개혁개방을 시작한 중국이 정치개혁과 경제개혁의 우선순위를 두고 벌인 발전방향과 관련된 논쟁은 1980년대 후반 ‘先경제개혁, 後정치개혁’ 즉 先경제발전, 後민주화의 ‘신권위주의’로 귀결되었다. 권위주의적인 정부에 의한 계획적 통제하에서 시장경제발전과 경제발전을 위한 후속적 정치개혁이라는 신권위주의의 담론은 1980년대 상하이 지역의 학자들을 중심으로 시작되었으며, “당-국가 체제의 위기에 맞서 개혁을 지속시키기 위해 전개되면서 이후 냉전 사고의 틀 내에서 정치-경제 관계의 선후 문제를 논의하였다. 이 논쟁은 1989년 천안문 사건을 거치면서 국가의 역할에 관한 조정으로 귀결되었고, 1992년 덩샤오핑의 남순강화 이후 국가의 경제조정능력이 전면으로 부각되었다. 그러나 현재 신권위주의는 중국 국내학자들에게도 과거 비민주적인 전제정권의 기초에서 형성된 것으로 그 기본적 속성과 구조가 비민주적이고 독재적이라는 비판을 받고 있다. 陈尧, 2006, 『新权威政权的民主转型』, 上海: 上海人民出版社..

다. 즉, 민주주의는 각 국가가 처한 특수한 역사적, 사회적 상황과 조건에서 발전하는 것이다.(國務院新聞辦公室, 2005) 저명 정치학자 위커핑(俞可平)이 발간한 2006년 『민주는 좋은 것』에서는 중국 지식인 사회에 민주주의 담론의 폭발적인 확산을 가져왔다(閻健 主編, 2006). 위커핑은 이 책에서 민주 개념에 대한 재해석과 가치 중립화를 통해 그간 불온시 되었던 용어를 중국 정치개혁안으로 가지고 들어온다.

그러나 중국의 정치지도자나 공식문서에서도 민주주의의 보편성을 인정하고 중국의 국가상황(國情)에 맞는 ‘중국 특색의 민주주의’를 강조한다. 이른바 ‘중국 특색’의 핵심내용은 『백서』에서도 일관되게 주장하듯이 ‘중국공산당 영도(일당지배)의 유지’에 있는데, 일당지배 체제를 유지하면서 민주주의를 하겠다는 말은 서구적 시각에서 볼 때 모순적이다.

세 번째 단계에서 현 단계의 중국의 대응으로, 서구식 민주에 대한 부정과 중국 정치모델의 우월성에 대한 적극적 주장을 특징으로 한다. 즉, 중국은 정권의 합법성은 선출의 과정에 있는 것이 아니라, 통치의 과정에 있다 라는 것으로 민주에 대한 논점을 의도적으로 전환하여 자유 민주주의 모델과 비견하여 중국 민주주의 모델의 우수성을 강조하는 것이다. 중요한 것은 절차가 아닌 본질이며, 본질적 측면에서 보자면 어떻게 대표자를 뽑느냐의 문제보다 어떻게 통치의 과정에서 민주라는 본질을 체현하는 가라는 평가의 기준이 되어야 한다는 주장이다. 이러한 대응방식의 변화는 중국식 민주에 대한 자신감을 반증하는 것이다. 그리고 이러한 자신감은 중국 권위주의 정치모델 개혁을 추동하는 힘이 되었다. 즉, 권위주의 체제에서도 민주를 실현할 수 있으며, 서구 자유민주주의 모델보다 효율적이고 효과적인 정치모델을 수립하기 위한 본격적 실험이 전개되고 있는 것이다. 이러한 정치기획에 대한 자세한 내용은 이하 Ⅲ장의 논의될 것이다.

### III. 중국 권위주의 정치기획 : “1개 전환”과 “2개 개혁”

시진핑 집권 이후 추진되어 온 정치개혁을 중국 권위주의 정치기획의 큰 틀에서 종합적으로 도식화하면 ‘1개 전환’과 ‘2개 개혁’으로 정리할 수 있다. 우선, 중국 정치기획은 그 궁극적 목적이 비선거일당 권위주의체제의 강화라는 전제에서 시작한다. 비선거일당권위주의의 정당성 확보 및 체제강화를 위하여 ‘1개의 전환’과 ‘2개의 개혁’을 추진하고 있다.

정치기획의 ‘전환’ 단계에서는 중국 권위주의 정치기획의 근간이 되는 담론의 새로운 기반을 마련하였다. 이는 기존의 서구식 민주 담론에서 쟁점이 되었던 민주에 대한 평가 기준을 중국에 유리한 것으로 ‘전환’하여 새로운 논의를 할 수 있는 담론의 기반을 마련하는 것을 의미한다. 중국으로서는 기존의 서구의 입장에서 제기하는 쟁점들을 그대로 수용하고 그에 응수하는 상황에서는 중국이 서구식 기준에 ‘맞다, 틀리다’라는 식의 논리 전개에 제약을 받을 수밖에 없다. 즉, 기존 민주 담론에서 중국이 A라는 민주적 요소가 부재(혹은 부족)하기 때문에 비민주적이라는 비판을 받았다면, 이제 중국은 민주를 실현하기 위해서는 ‘A가 아니라 B가 더 중요’하며, ‘중국의 B는 서구의 B보다 우월’하므로 중국의 민주가 서구의 민주보다 질적인 측면에서 더 우월하다고 주장할 수 있는 것이다.

중국은 이러한 ‘전환’으로 만들어진 담론의 기반위에 권위주의 체제 하에서 실제로 민주적 효과를 창출할 수 ‘2 개의 개혁’을 추진하였다. 그것은 개혁의 주체, 즉 공산당을 혁신하고 강화하는 것이며, 다른 하나는 거버넌스 개혁을 통해 민주적 참여의 기제를 만드는 것이다.

## 1. 중국 권위주의 정치기획의 목표: 비선거일당권위주의체제의 강화

중국 공산당의 최고의 정치적 목표는 공산당일당지배를 안정적으로 유지하고 강화하는 것이다. 중국 공산당은 “모든 정치 권력의 근원이며, 다른 정치조직을 합법화하고 통제하는 배타적인 권리를 보유”하고 “사회적, 경제적, 정치적 목표를 결정”하는 헌법으로 규정된 유일한 정당이다. 시진핑은 연설을 통해 법치의 강화와 국민주권의 실천에서도 공산당의 영도권은 결코 약화될 수 없음을 강조했다. 시진핑은 당 지도체계 내의 법치를 강조하며 “당의 영도를 국민주권(인민이 집주인이 되는 것), 그리고 의법치국(以法治國·법치주의)과 대립시켜서는 안 되고 국민주권과 의법치국으로 당의 영도를 흔들고 부정해서도 안 된다.”고 강조하였으며, “그렇게 하는 것은 사상에 잘못이 있는 것이며 정치적으로 매우 위험하다.”고 경고했다. 또한 “당이 크다, 법이 크다(라고 묻는 것은)’는 하나의 정치적 함정으로 이것은 거짓 명제”라고 비판했다(『연합뉴스』, 2015년 4월 30일). 공산당 영도는 어떠한 정치개혁을 시행해도, 국민주권과 대면해서도 흔들릴 수 없는 것으로, 중국 공산당 정치기획의 핵심은 이러한 공산당 영도의 권위주의적 프레임을 유지하면서 권위주의의 본원적 한계를 극복하는 것이다. 공산당 영도권을 중심으로 구성되어있는 중국 정치체제에서 서구의 경쟁적 다당제 선거제도는 심각한 도전이 될 수 있다. 따라서 중국은 안정적으로 공산당의 일당지배체제를 유지하기 위하여 선거를 치루지 않으면서도 지배의 정당성을 확보할 수 있는 일당지배체제를 궁극적인 목표로 한다.

## 2. 1개의 전환 : 민주에 대한 담론전환

서구 자유 민주주의의 중국 정치체제에 대한 공격의 핵심은 정권 성립의 정당성이라 할 수 있다. 민주(民主)를 국민 스스로 대표자를 선택하고, 감시하고, 질책하고, 심지어 권좌에서 내려오게 할 수 있는 것을 국민이 갖는 권리의 가장 기본적인 내용으로 생각하는 자유 민주주의의 논리에 따르면, 중국 공산당 일당 지배는 정권 성립과 지배 정당성의 측면에서 태생적 한계를 가지는 것이다. 이에 대해 최근 중국 학자들의 역공이 매우 강하게 전개되고 있다. 민주(民主)의 본질은 대표자 선출의 형식이 아니라, 대표자의 통치과정에서 찾아야 한다는 것으로 그간 서구가 제기했던 논점과는 다른 방향에서 문제를 제기하는 것이다. 구체적으로 중국 학자들이 제기하는 민주에 대한 질문들은 다음과 같다.

첫째, 중국 학자들은 민주와 관련하여 우선적으로 보편성과 특수성의 질문을 제기했다. 2005년 중국 국무원이 『중국적민주정치건설(백서)』을 발간한 이후 중국 정치와 학계뿐만 아니라 대중들에게까지 민주(民主)는 인류 보편의 가치라는 인식이 수용되었다(國務院新聞辦公室, 2005; 閻健, 2006). 그러나 『백서』는 “각국의 민주(民主)는 내부에서 생성되는 것이지 외부에서 강압적으로 부여되는 것”이 아니라고 주장하고 있으며, 동시에 민주주의는 각 국가가 처한 특수한 역사적·사회적 상황과 조건에서 발전하는 것임을 강조함으로써 민주주의의 특수성을 옹호했다(國務院新聞辦公室, 2005). 민주라는 가치는 보편적일 수 있지만, 유일하면서 보편적으로 적용될 수 있는 민주주의 모델은 없다는 것이다(房寧, 2005). 정용넨(鄭永年)은 “실천은 진리를 검증하는 기준이다.”라는 덩샤오핑의 그 유명한 “실천론”을 논거로 민주정치(民主政治)의 효과는 각 나라마다 다르며 민주주의도 각 국가의 실천 속에서 검증되어

야 함을 강조한다. 많은 저발전 국가의 정치엘리트들이 자국의 국정과 민주가 발전할 수 있는 사회경제적 조건을 무시하고 맹목적이고 급진적으로 민주제도를 도입했기 때문에 문제가 발생한 것이다(鄭永年, 2015). 따라서 민주화를 “서구화”로 등치시킬 수 없으며 그 실현 방식에 있어 각 국가의 국정에 기반한 특수성이 인정되어야 한다는 것이 중국의 주장이다.

두 번째 질문은 민주주의 형식과 본질에 대한 질문이다. 왕샤오광(王紹光)은 서구의 고전 철학자들이 “정체(政體)”에 대한 고민을 했다면, 중국의 철학자들은 “정도(政道)”에 대한 고민을 해왔다 라고 하면서 중요한 것은 형식이 아니라 본질이라고 주장한다(王紹光, 2011, 56-57). 형식으로 본질을 표현하는 것은 매우 중요하나 그것이 본질적인 것은 아니다. 그럼에도 서구는 다당제, 삼권분립 등의 일련의 제도 형식을 본질인 양 강조하고 있다(鄭永年, 2015).

그렇다면 중국이 생각하는 민주주의 본질은 무엇인가? 우선 중국은 대표자를 국민이 선출하는 자유경쟁선거가 민주 실현의 대표적 방식처럼 인식되는 것에 대한 근본적인 문제제기를 하고 있다. 왕샤오광은 대표자의 선출방식의 민주성보다 중요한 것이 국가 통치의 과정에서 민주가 실현되는 것이라고 강조한다(Wang, 2008; 58-59). 중국의 전통적 민본사상에서도 그 핵심은 “민이 주인이 되는 것”이 아니라, “민을 위하여 주인이 되는 것”이었다. 민중은 단지 군주치국(君主治國)의 합법성을 부여할 뿐 국가정권 수립의 합법적 근거가 아니었다(李秋高, 2011: 134).

그렇다면 이러한 일련의 질문들을 통하여 중국이 주장하고 싶은 것은 무엇인가? 정리하자면, ‘인민이 주인이 된다’는 민주주의 보편적 가치는 인정하지만 그 실현 방식 즉, 제도는 나라마다 다른 특수성을 가지며 따라서 서구적 민주제도 - 자유경쟁선거, 다당제, 삼권분립-로

중국의 민주를 평가해서는 안 된다. 특히 민(民)을 주인으로 한다는 민주의 본질의 실현이라는 측면에서 보자면 현재 서구의 자유경쟁선거는 실패의 측면들이 많으며, 따라서 민주에 대한 질문은 “대표 선출의 민주성”에 있는 것이 아니라, “대표자의 통치과정에서의 민주성”으로 전환되어야 한다. 중국 학자들의 주장에 따르면 질 좋은 민주정치는 능력을 갖춘 인재가 민의에 기반한 정치를 하는 것이다. 이러한 주장을 통해 중국은 공산당 지배정당성에 직접적인 위협이 되는 선거민주를 거부하고, 민주의 본질에 대한 질문을 제기함으로써, 민주주의 담론의 쟁점을 대표자의 ‘선출’에서 ‘통치의 과정’으로 전환하는 “통치과정 중심의 민주발전론”의 논리적 기반을 세워가고 있다. 즉, 선거로 선출되지 않는 공산당의 지배정당성과 공산당 일당 지배의 문제를 우회적으로 돌아나가면서, ‘통치 과정’의 민주성을 기준으로 하는 중국식 민주주의와 권위주의 통치를 위한 논리적 기반을 형성하고자 하는 것이다.

### 3. 개혁 1 : 개혁주체의 혁신

2017년 1월의 설문조사 설문 항목 중, “당신이 생각하기에 가장 이상적인 정치발전모델은 무엇이 되어야 한다고 생각하는가?”라는 질문에 대한 응답 결과는 “싱가포르식 법치권위주의”(31.7%), “자유민주”(24.4%), 기타(19.5%), “북유럽형 복지국가민주”(14.6%), “신권위주의”(9.8%) 순위로 나타났다.<sup>5)</sup> 가장 많은 응답자가 선택한 “싱가포르식 법치권위주의”

5) 2017년 1월 베이징과 상하이에 소재하고 있는 주요대학과 연구기관(베이징 대학, 칭화대학, 인민대학, 중국외교학원, 중국사회과학원, 푸단대학, 통지대학, 상하이 사회과학원, 화동사범대학, 상하이국제문제연구원 등)의 대표적 인 국제정치학자 44인을 대상으로 설문조사를 직접 혹은 이메일 등을 통

는 중국 정부와 지식인 모두 오랫동안 관심을 가지고 학습해온 모델이다. 싱가포르 모델의 특징은 제도적으로 자유경쟁선거가 실행되고 있지만 집권당인 인민행동당(PAP: People's Action Party)이 50년 넘게 권력을 독점하고 있으며, 다당제를 시행함에도 불구하고 인민행동당에 대적할만한 정치권력이 등장하지 못했다는 것이다. 즉 제도적으로 민주를 시행하지만 실제로는 일당독재체제가 합법적으로 유지되고 있는 것이다. 이러한 정치적 결과는 인민행동당이 발전지향적인 강한 일당국가 체제를 제도화하면서 '깨끗한 정치, 능률적인 정부'를 표방하고 철저하게 부정부패 척결운동과 전면적인 행정개혁 및 정치행태의 정화를 추진하였기 때문이다. 민주화의 압박을 받는 중국에게 이러한 싱가포르 모델은 좋은 학습 사례가 되었다. 인구 300만의 세계에서 가장 작은 도시국가의 정치발전모델은 세계 4위의 영토면적과 인구 13억의 중국과는 객관적 조건과 환경이 다르다는 의견도 있지만, 정용넌은 국가의 크기를 이유로 배우지 못하는 것은 아니라고 강조하며 싱가포르 모델을 적극 학습할 것을 주장한다. 정용넌은 중국 현재 개혁의 관건은 주체를 세우는 것이라며 싱가포르의 성공요인은 가장 주요하게 사상과 권위 그리고 제도화라고 설명한다(鄭永年, 2013). 싱가포르 모델은 중국에게 공산당 주체의 혁신으로 선거라는 제도적 환경에서도 일당독재를 할 수 있는 희망과 아이디어를 주는 모델이라고 하겠다.

싱가포르 모델을 중국에 적용하면 중국 권위주의 정치기획의 핵심은 바로 중국 공산당이다. 중국 공산당은 권력의 독점자일 뿐만 아니라 변화를 주도하고 통제하는 주체이기 때문이다. 따라서 중국 공산

---

하여 진행하였다. 응답자는 국제정치관련 분야에 10년 이상 종사한 학자들이 81%에 달하는 전문가들이었으며, 이들 중 70.5%가 해외 유학의 경험(미국 45.5%, 유럽 6.8%, 일본 6.8%, 일본 6.8%, 한국 6.8%, 북한 2.3%, 기타 2.3%)이 있었다.

당 일당 지배의 권위주의 정치기획은 공산당 스스로의 혁신과 강화에서 시작하여야 한다. 이를 위하여 시진핑 집권 이후 다음과 같은 구체적인 정책과 실천들이 전개되었다.

우선, 시진핑 집권 이후 유례없는 반부패 운동이 전개되었고 당의 규율이 강화되었다. 시진핑은 “모든 문제의 관건은 당에 있기 때문에 당이 흔들리면 나라가 흔들린다.”고 강조한 바 있다. 당이 모든 사업의 중심에 서기 위해서는, 당이 인민의 마음 속에 자리해야 하며, 합법성을 유지해야 한다. 그러기 위해서 필요한 것이 부패 척결을 통한 민심 회복과 당의 기율강화를 통한 혁신과 권위의 확보였다. 현재 당의 문제가 중국 정치에서 핵심적이라는 사실은 시진핑 총서기의 가장 핵심적인 국정 이념으로 제기된 ‘4개 전면(4个全面)’의 내용에 중엄치당(從嚴治黨)이 들어간다는 사실로도 확인될 수 있다.<sup>6)</sup>

또한 현능정치(meritocracy)가 강조되고 있다. 다니엘 벨(Daniel A. Bell.)은 중국이 미국과 비견되는 경제적 정치적 대국이 될 수 있었던 주요 요인으로 현대 중국의 현능주의에 기반한 리더 선발제도와 리더들의 뛰어난 능력을 제시하였다. 중국의 현능정치는 현재 중국이 정치적 자신감을 갖는 근간이 되고 있다. 푸단대학 교수 장웨이웨이(張維為)는 ‘위정지요, 유재득인(爲政之要，惟在得人: 정치의 핵심은 사람을 얻는 데 있다)’라는 중국 고전을 인용하며 중국 인재선발제도에 대한 자신감을 표명하였다. 그는 현재 7인의 정치국 상무위원은 모두 2-3회 정도 성 당서기를 역임하면서 능력을 검증받은 사람으로, ‘1인 1표’로 계산하는 민주 논리에 따르면 중국 정권이 합법성이 없지만, “치국은 반드시 인재에 의존해야 한다.”는 논리에 따르면 미국 정부가

6) 4개 전면의 내용은 전면적 소강사회(小康社會·모든 국민이 풍족한 생활을 누리는 사회), 전면적 개혁 심화전면적 의법치국(依法治國·법에 따른 통치), 전면적 중엄치당(從嚴治黨·엄정하게 당을 다스림)이다.

합법성이 없다 라고 강변했다(张维为, 2015). 게다가 중국은 인재선발 제도의 우월성을 실증적으로 보여주기 위하여 1978년 이후 시행되고 있는 예비간부제도의 제도화 및 당 간부의 임용, 승진의 엄격한 관리와 제도화를 추진하고 있다.<sup>7)</sup>

#### 4. 개혁 2 : 거버넌스 개혁

거버넌스(governance)는 정부가 주도하여 문제를 해결하는 계층적 방식에서 탈피하여 비정부행위자들로 구성된 다양한 이해당사자들의 참여를 통한 협력, 협조 등을 중심으로 사회적 이슈를 해결하는 규칙, 메커니즘의 운용과 그 조직을 말하며 흔히 ‘협치’의 개념으로 이해된다. 즉, 특정 문제와 관련된 다양한 이해당사자들이 참여하는 문제를 해결하는 방식이라 할 수 있다. 중국에서 거버넌스는 1980년대 ‘다스리고 관리한다’는 뜻을 지닌 단어 “整治調理(治理)”의 축약어로 사용되다가 1990년대 이후 정치개혁의 담론에 유입되어 그 의미가 확대되었다(주성수, 2004: 212; 俞可平, 2002: 193).

시진핑 정부는 18기 3중전회에서 전면심화개혁의 총 목표를 중국 특색의 사회주의 제도를 잘 발전시키는 것과 국가 거버넌스 체계를 건설하고 거버넌스 능력의 현대화를 힘 있게 추진하는 것(全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度, 推进国家治理体系和治理能力现代化)으로 설정함으로써 거버넌스 개혁의 본격적인 추진을 공식화하였다. 또한 2020년까지 개혁의 결정적인 성과를 내야 한다는 개혁 시간표도 제시하였다. 이로써 거버넌스 개혁은 시진핑 정부의 집권기를 관통하는 핵심적인 정치개혁안으로서의 위상을 가지게 되었다.

7) 중앙관공청은 2015년 7월 28일 〈영도간부의 승진과 강등 추진에 관한 약간의 규정〉을 발표하여 문책을 강화하고 세부 조항들을 만들어 시행하고 있다.

었다.

거버넌스 이론은 그간 국가가 전담해 왔던 책임을 사회와 같이 공동으로 부담하고, 보다 효율적으로 사회를 관리할 수 있다는 점에서 중국에게는 매력적인 관리방식이다(정주영, 2004: 227) 그러나 중국 권위주의 정치기획에서 거버넌스 개혁은 공산당 지배의 정당성을 침해받지 않으면서 권위주의의 최대 난점인 “참여”의 문제를 해결할 수 있기 때문에 중국 공산당으로서는 권위주의에 더욱 매력을 느낄 수밖에 없다.

거버넌스에서 주목하는 것은 대표의 선출이 아니다. 그보다는 관련 주체 간 어떠한 논의구조와 결정의 매커니즘을 구성하는가에 더 초점이 맞추어진다. 다양한 사회 주체의 “참여”의 문제를 민주주의로 해결하려 할 때에는 대표자의 선출에 대한 참여까지를 포괄하게 된다. 그러나 거버넌스로 참여의 문제에 접근하면 대표자의 선출이 아닌 과정의 민주성에 더 집중하기 때문에 중국으로서는 일당독재의 정당성 문제를 우회하면서 거버넌스로 인한 참여의 민주적 효과를 획득할 수 있다. 중국이 ‘선거민주’에서 ‘통치과정의 민주’로 논쟁점을 전환한 정치기획의 담론에 기반하여 추진된 거버넌스 개혁은 권위주의적 통치의 정당성을 훼손시키지 않으면서 중국식 민주를 발전시킬 수 있는 실질적 방안이다.

현재 중국에서는 다양한 형식의 거버넌스 참여모델이 모색되고 있다. 그 중 중국의 사회주의적 정책결정 방식인 군중노선(群众路线)이 정책결정과정의 민주를 제고할 수 있는 방법으로 제시되고 있다. 일반적으로 대중참여에 대한 토론을 할 때 전제가 되는 가정은 정책결정과정에 문이 하나 있고, 정책결정자는 그 문 안에, 그리고 대중은 문밖에 있다는 것이다. 따라서 대중 참여기제를 만든다는 것은, 원래 자물쇠로 잠겨 있던 문을 열려 있는 문으로 바꾸는 것일 뿐이며, ‘대

중참여'를 통해 대중이 그 문을 열어 재치고 안으로 들어가 게임을 할 수 있게 해야 한다. 그러나 군중노선은 이와는 다른 내용을 가진다. 1928년 리리싼(李立三)에 의해 처음 제기된 군중노선은 마오쩌둥 등 중국 혁명 지도부의 “참여”에 대한 이해를 보여주는 개념으로, 그것은 정책결정자가 반드시 주동적으로 대중 속으로 깊이 들어가는 것을 강조한다. 왕샤오광은 서양의 정책결정과정과 비교하여 군중노선의 특징을 4가지로 정리하고 있다. 첫째, 군중노선 정책결정모델에서는 분명하게 나누어지는 정책결정의 단계가 존재하지 않으며 전체가 무한히 반복하고 순환하는 과정에서 지도자와 군중이 상호활동을 전개한다. 둘째, 군중노선의 우선적인 조건은 정책결정자가 군중의 관점을 가져야 한다는 것이고, 이러한 조건은 반드시 어떠한 구체적인 정책결정 전에 형성되어 군중과의 상호 활동속에서 심화되어야 한다. 셋째, 여타의 모델과 비교하여 군중노선은 정책결정과정에서 군중을 더 많이 중시하고 간부와 군중의 밀접한 관계를 형성해야 한다. 넷째, 군중노선에서 정책결정자의 역할은 결정을 하는 것만이 아니며, 그들은 결정한 내용을 가지고 군중 속으로 들어가 선전하고 해설하여 그 결정이 군중의 의견이 되도록 해야 한다. 그리고 이를 군중의 행동 속에서 맞는 것인지에 대해 최종적으로 시험하여 미래의 결정이 더 옳게 내려질 수 있도록 해야 한다(王紹光, 47-48). 이러한 군중노선과 결합된 거버넌스 개혁을 통하여 중국은 권위주의 정치체제의 한계, 즉 통치과정의 민주적 참여의 문제를 해결하여 민주의 효과를 창출하고자 하는 기획을 하고 있다고 분석할 수 있다.

정리하자면, 거버넌스는 주체의 자격을 묻는 것이 아니라, 주체 간 어떠한 논의구조를 통해 최대의 효과를 얻을 수 있는가에 질문이 초점이 맞추어진다. 따라서 거버넌스 개혁은 선거민주를 시행하지 않는 중국의 권위주의 정치기획에서 민주를 강화시키고 정치적 효과를 극

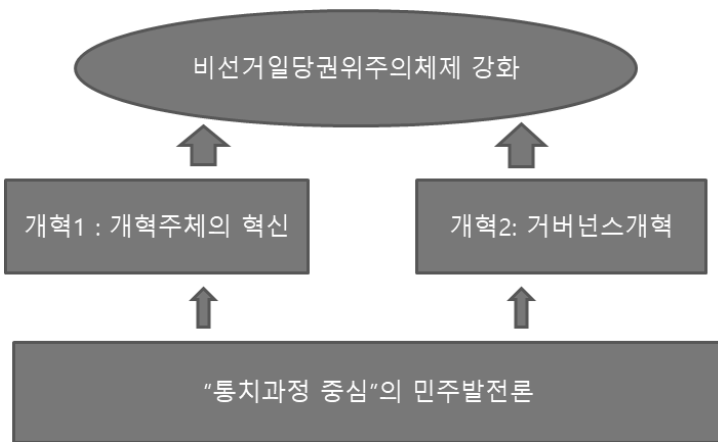
대화할 수 있는 중요한 기제이자 중국 권위주의 정치기획의 활로가 될 수 있다.

#### IV. 중국 권위주의 정치기획에 대한 종합분석

##### 1. 중국 권위주의 정치기획의 로드맵

“1개 전환”과 “2개 개혁”을 종합하여 중국 권위주의 정치기획을 도식화하면 아래 〈그림 1〉과 같이 정리될 수 있다.

〈그림 1〉 중국 권위주의 정치기획 로드맵(출처: 필자작성)



시진핑 집권 이후 추진되어 온 정치개혁의 핵심내용들로 권위주의 정치기획을 구성하면 “1개 전환”과 “2개 개혁”으로 도식화가 가능하다. 우선 “1개 전환”은 다당제 경쟁선거민주에 초점을 맞추었던 기존의 민주담론을 통치과정 중심의 민주발전론으로 전환하는 것이다. 이

러한 전환을 통해 얻을 수 있는 실익은 공산당 일당독재에 대한 비판을 우회적으로 돌아나가 권위주의 정치모델에서의 민주를 논할 수 있는 논리적 기반을 마련한다는 것에 있다.

통치과정 중심의 민주발전론에서는 대표자의 민주적 선출보다는 대표자의 통치 능력이 중요하고, 대표자의 선출방식보다는 대표자의 통치 과정에서의 민주성의 담보에 더 의미를 둔다. 즉, 민주주의에 대한 평가 기준이 대표자에 대한 민주적 선출보다는 통치과정에서 대표자의 책임성과 반응성, 민주의 성과와 통합이어야 한다는 주장으로 해석될 수 있다. 권위주의 정치기획에서 강조되는 이러한 기준들은 민주주의의 질적 평가에 대한 기준들과 상통하고 있다. “좋은 민주주의”는 무엇인가에 대한 질문은 민주의 절차적 조건 구비 여부로 답해질 수 있는 것이 아닌 보다 세부적인 질적 평가의 기준들을 요구하였다. 이에 “좋은 민주주의”를 분별하기 위해 새로운 지표들이 개발되었는데, 그것은 선출된 정치 엘리트들이 책임성(accountability)과 대표성(representation)을 잘 이행하고 있는가, 자신의 정치체제에 대한 시민들의 만족도가 어떠한가 라는 질문에 대해 세부적으로 제시되었다. 구체적으로 절차상의 참여·경쟁, 효능상의 대표성·책임성·반응성, 성과에서 성장·평등·복지, 통합에서의 소통·신뢰·합의 등이 제시되었다(조원빈·이희옥, 2015:119-122). 물론 이러한 “좋은 민주주의”의 가장 기본적인 전제는 다당제 선거제도가 안정적으로 제도화되어 주권자의 권리를 보장하고 있다는 것이다. 그러나 권위주의 정치기획은 다당제 선거제도 대신 민주에 대한 질적 판단 기준을 우선성을 주장함으로써 기존 민주논의의 쟁점을 흐리고 새로운 쟁점으로 전환하려는 의도성을 보이고 있다.

중국은 이러한 전환된 담론의 기반 위에서 개혁 주체의 혁신과 거버넌스 개혁을 실행하면서 기존 권위주의 체제의 한계를 보완하고 권

위주의 정치체제의 민주적 효과를 창출을 모색하고 있다. 이러한 중국 권위주의 정치기획에서의 핵심은 공산당이 일당독재가 문제가 될 수 없으며, 통치과정에서 공산당이 얼마만큼의 능력을 갖추고 인민들로부터 신임을 얻으며, 인민들의 이해와 요구에 기반한 정치가 실행되는가가 관건이 된다. 그리고 이러한 정치개혁을 통해 통치과정에서의 민주 강화를 통해 공산당 지배정당성과 정치체제의 우월성을 확보하고자 한다.

## 2. 중국 권위주의 정치기획의 한계와 전망

중국 권위주의 정치기획은 통치 주체와 관련된 문제를 넘어서려 했으나 여전히 주체의 문제에 갇혀 있을 수밖에 없다. 우선 공산당의 혁신과 능력에 대한 문제가 근본적이라 하겠다. 개혁의 주체와 대상이 동일하다는 한계는 공산당 혁신의 가능성에 문제를 제기하지 않을 수 없으며, 그것은 현재 공산당이 추진하고 있는 반부패 운동, 당기율 강화, 인재선임 제도, 능력강화를 위한 각종 제도와 정책 등의 세부정책의 성공 여부에 대해서도 신뢰를 갖기 어렵게 한다.

현재 중국은 이러한 인치(人治)가 발생시킬 수 있는 문제들을 제도적으로 해결하고자 법치를 강조하고 있다. 주체 즉 공산당의 혁신 및 강화의 정치기획과 제도화의 상관관계를 살펴보면, 현재 추진중인 중국 공산당의 혁신 및 능력 강화는 제도를 필수적으로 기반으로 해야 한다. 외부의 견제가 없이 개혁의 대상이 개혁의 주체가 되는 상황에서 스스로의 혁신과 자정의 기제를 만들 수 있는 것은 결국 “제도”이기 때문이다. 그러나 중국 공산당 엘리트 내부 문제를 규제하는 제도화에 대한 연구들은 회의적인 연구결과를 제시하고 있다.

길리(Gilley, 2003)는 중국 탄력적 권위주의의 4가지 영역인 평화적

인 권력승계, 사회경제 엘리트의 체제 내 흡수, 언론매체와 비정부조직의 체계적 통제, 민주실천의 점진적 확대를 가능하게 했던 제도가 실은 우연적인 것이었으며 규범적 일관성을 갖추지 못하였다는 점을 지적하고 있다. 『제 4세대(The Fourth Generation)』의 책에 수록되어 있는 2002년 16차 당대회의 권력 승계 과정을 보면 장쩌민에서 후진타오로의 평화적 권력승계는 제도화가 아니라 덩샤오핑과 더 관련되어 있다. 즉, 1992년에 후진타오를 선택한 것은 덩샤오핑이었으며, 당시 덩샤오핑과 후진타오의 후견인인 송핑의 존재함도 후진타오 권력승계를 보장하는 중요한 요인이었다는 것이다. 따라서 16차 당대회는 시스템적 결과라기 보다는 우연한 부산물(a fortuitous byproduct)이라는 것이 길리스의 주장이다(Gilley, 2003:20). 작년 13차 전국인민대표대회에서 당주석의 연임제를 제한하는 조항을 삭제하는 헌법 수정을 단행함으로써 다음 회기의 전국인대에서 시진핑 총서기의 차기 후계자로서의 권력승계가 불확실해진 현 상황은 길리의 연구결과의 타당성을 보여주고 있다.

길리는 엘리트의 전문화에 대해서도 중국이 제도적 일관성을 결여하고 있으며 공산당 지도부에 의에 임의적이고 우연적으로 결정되고 있음을 지적하고 있다. 경제적 문제를 총리에게 위임하는 것은 정치국 상무위원에 따라 뒤바뀔 수 있는 것인데, 그 사례로 1999년 장쩌민 총서기가 주요 4개 지역에서 국유기업 관료들의 회의를 직접 개최함으로써 국유기업 포트폴리오를 주룽지 총리로부터 사실상 수거하여 왔음을 들고 있다. 최근 시진핑 총서기와 리커창 총리의 관계를 통해서도 이는 쉽게 확인할 수 있는 사실이다. 1993년에서 1997년 사이에 정치국 위원이 아니었던 장쩌민 계파의 쟁칭홍이 정치적 이슈에 대해 지배적인 영향력을 가지고 있었으며, 이를 후진타오 자신의 미래 권력승계를 위해 수용했다는 사실을 통해서도 사실 중국 공산당 지도부

의 직무와 권력이 제도화되지 못했음을 반증하고 있다(Gilley, 2003: 21).

권력 상층부의 정치적 관계와 권력 사용이 제도화되지 못한 것뿐만 아니라 기층 민주화 관련해서도 제도적, 규범적 일관성이 매우 부족하다. 기층의 직접 선거 도입은 결코 당의 정치적 권위에 도전할 수 없으며 당의 정치적 지배 원칙에 위배되었을 때는 그 선거에서 원칙이 위배되거나, 선거 결과가 무효화되거나 그 지역을 정치적으로 통제할 수 있는 권력이 은밀히 이식된다. 중국의 민주 및 거버넌스 개혁의 중요한 제도로 주목받는 신방 또한 그 과정은 궁극적으로 위임받은 권력의 규칙적 행사에 의존하는 것이 아니라, 그보다는 당의 선택적 감독 수용에 달려있다.

제도화는 규범적 일관성과 효율성을 가져야 한다. 그러나 중국 제도화에서 나타나는 규범적 비일관성은 결과적으로 전통적으로 비민주적 체제와 결합되는 문제-부당함(불법), 악정, 부패, 엘리트 불안정을 계속 중국에 남겨놓고 있다.

거버넌스 개혁에 있어서도 극복되지 않은 국가중심성은 거버넌스가 민주적으로 실행되는 데 장애가 될 것이다. 베이징대학의 장징 교수는 “사회관리”에서 “사회거버넌스”로의 전환에 대해 “사회 거버넌스가 실제로 가리키는 것은 사회를 거버넌스 하는 것”이나 중국적 상황에서는 “특정 거버넌스 주체가 사회를 관리”하는 것에 지나지 않는다고 비판한다. 베이징대학 왕푸취(王浦劬) 교수도 중국의 사회 거버넌스는 “당 위원회의 지도 아래 정부 책임과 사회 협력, 대중참여, 법치보장이 함께 하는 구조인데, 이는 일종의 중국 특색의 사회관리로서, 본질적으로 국가 정치권력과 정부 거버넌스 권력의 운용이 그 핵심이며, 따라서 국가 및 정부 거버넌스가 주도하는 것이다.” 라고 중국 거버넌스의 국가중심성을 지적하고 있다(王浦劬, 2014).

거버넌스의 주체는 정부의 일방적인 주도가 아니라 의제에 따라 다양한 이해당사자들과 정부가 공동으로 정책을 결정하는 체제를 의미하며, 거버넌스가 추구하는 사회적 네트워크를 형성하기 위해서는 두 가지 전제가 충족되어야 한다. 첫째, 정치권력으로부터 독립적이고 자율적인 조직의 확산과 보급이다. 둘째, 시민사회와의 하향식 커뮤니케이션이나 일방적 목적성을 지닌 행위를 발휘할 수 없도록 국가 권력이 분권화되어야 한다. 현재 중국 거버넌스의 실행과정에서 보여지는 정부와 시민사회의 관계는 위탁과 대리인의 형태가 강하다. 이렇게 볼 때 중국의 거버넌스는 국가의 허가과 보조 하에 사적 이익 집단들로 하여금 공적인 이익에 관련된 공공 정책적 역할을 담당하도록 하는 것이 총체적인 이익의 증진에 기여할 수 있다는 가설에 입각한 사적 정부이론에 가깝다. 장징 교수는 “경직된 ‘관리와 감시’의 이념을 넘어서지 못한 채 어떻게 ‘거버넌스 능력의 승급’을 기대할 수 있단 말인가?”라는 질문은 중국의 미래를 위해 매우 의미심장한 메시지를 던지고 있다.

중국 거버넌스 실행과정에서 결국 국가의 통제와 제약을 받아야 하는 현실적 한계를 인정하는 한에서 대안을 찾자면, 거버넌스의 민주적 속성과 그로 인해 획득될 수 있는 공평과 정의의 가치를 결국 제도로 보장해야 한다는 결론을 내리게 된다. 결국 견제받지 않은 권력을 가진 공산당에 의해 주도되는 개혁의 과정에서 발생하는 임의성과 비일관성의 문제는 제도화를 통해서만 해결할 수 있다.

## V. 결론

본 연구는 시진핑 집권 이후 중국 권위주의 정치모델이 구성되어

가는 과정, 논리적 기반과 구체적 개혁 방안들을 분석하고 이를 정리하여 도식화하고자 하였다. 중국 정치의 핵심은 공산당 일당지배의 권위주의적 통치를 안정적으로 유지하는 것이다. 그러나 민주는 이러한 권위주의 중국의 정치안정을 침해하는 가장 큰 위협요소이면서도 또 한편에서는 중국 공산당 통치의 정당성과 합법성 확보를 위해 적극적으로 수용해야만 하는 요소이기도 하다. 이러한 딜레마적 상황에서 중국이 어떻게 권위주의 정치체제를 수정하고 기존 권위주의 통치의 구조를 왜곡하지 않으면서 새로운 활로를 모색하는 가는 중국 권위주의 정치기획의 핵심이다.

시진핑 정부 들어와서 발표된 정치개혁안들과 중국 국내 정치학자들의 정치 담론의 변화들을 분석한 결과 본 연구는 중국이 민주에 대한 논쟁점을 전환함으로써 자유 민주주의의 모델과는 상이한 논리적 기반을 만들고, 그 위에 자국의 권위주의 정치모델을 발전시킬 수 있는 실천적 개혁들을 배치하였다는 사실을 발견하였다. 우선, 선거민주를 거부하고 실질적 민주에 대한 본질적 질문을 제기하며 민주주의 담론의 쟁점을 대표자의 '선출'에서 '통치의 과정'으로 전환함으로써 선거로 선출되지 않는 공산당의 지배정당성의 취약성과 공산당 일당 지배의 문제를 우회적으로 돌아가며 '통치의 과정'을 기반으로 하는 중국식 민주주의와 권위주의 통치를 위한 논리적 기반을 만들었다. 그리고 권위주의 통치를 강화하기 위하여 통치의 주체, 즉 공산당의 혁신과 개혁을 하나의 실천적 개혁으로 상정하고, 그리고 새로이 상정된 통치과정 중심의 민주주의 논리를 구체적으로 실천, 발전시키기 위한 거버넌스 개혁을 또 하나의 실천적 개혁으로 상정하고 있다. 이러한 중국 권위주의 정치기획의 최종적 목표는 비선거 일당권위주의 체제의 강화이다. 즉, "누가 뽑느냐의 문제가 아니라, 누구를 위하여 통치하는가가 더 중요"하다는 권위주의 통치의 합리성을 확보하고 공

산당 일당독재의 지배정당성 공고화하는 것이다. 현재 권위주의적 정치기획이 추진단계라는 점에서 잠정적인 결론을 내릴 수밖에 없으나 급진적 민주화가 아닌 중국 공산당이 장기간 공산당 통치 안정화를 위해 추진할 수 있는 가장 합리적인 모델이라고 평가된다.

그러나 이러한 개혁의 성공 여부에 대해서는 회의적인 문제제기를 할 수밖에 없다. 개혁주체의 혁신의 경우는 외부에 감독자 없이 자정적 수정과 혁신의 결과에 대한 의구심을 갖게 하며, 이는 현재 중국의 제도화 정도를 보았을 때도 그리 낙관적이지 않다. 거버넌스 개혁도 국가중심성이 명확한 상황에서 진정한 민주적 거버넌스가 실행될 수 있을지에 대한 의문을 제기하지 않을 수 없다. 중국 권위주의 정치개혁의 성공 여부는 제도화를 통해 규범적 일관성에 기반한 정당성을 확보하느냐의 문제와 공산당의 제약으로부터 얼마만큼 효과적으로 자율성을 확보하느냐가 관건이다. 중국의 제도화는 아직까지 규범적 일관성보다는 우연성과 임의성이 크게 작용하고 있고, 체제 제약의 태생적 한계는 민주의 발전을 저해하고 있다. 이 두 가지를 어떻게 해결하는가가 중국 정치기획의 성공 여부를 결정할 것이며 자유민주주의 체제와의 경쟁에서도 승패에 큰 영향을 미칠 것이다.

## 참고문헌

- 이동운, 2003, 「싱가포르 일당지배체제의 변화와 지속성」, 『21세기 정치학회보』, 제13집, 2호.
- 이정남, 2017, 「시진핑의 권력강화와 중국 권위주의체제의 변화 : 경쟁적 독재에서 확립된 독재로의 전환인가?」, 『중소연구』, 제41권, 제1호.
- 林毅夫李周蔡昉, 임경훈 옮김, 1996, 『중국의기적: 발전 전략과 경제개혁』, 서울: 백산서당.
- 정주영, 2004, 「중국의 새로운 국가-사회관계: 민간영역의 거버넌스」, 『시민사회와 NGO』, 제2권, 제2호.
- 정주영, 2017, 「강대국 중국의 정치발전모델 탐색 : 소프트파워 자원이 될 수 있는가?」, 『현대중국연구』, 제19집, 3호.
- 조원빈 · 이희옥, 2015, 「2010년 아시아 국가들의 “좋은 민주주의” 지표」, 『정치 · 정보연구』, 제18권, 2호.
- 주성수, 2004, 『정치과정에서의 NGO』, 서울: 한양대학교 출판부.
- 연합뉴스, 「시진핑, 법치로 공산당 영도체제 부정해선 안돼」 (검색일: 2015. 4.30.).
- 陈尧, 2006, 『新权威政权的民主转型』, 上海: 上海人民出版社.
- 国务院新闻办公室, 2005, 『中国的民主政治建设』(白皮书).
- 阎健, 2006, 『民主是个好东西: 俞可平访谈录』, 北京: 社会科学文献出版社.
- 俞可平等, 2002, 『中国公民社会的兴起与治理的变迁』, 北京: 社会科学文献出版社.
- 王浦劬, 2014, 「国家治理、政府」, 『求是』, 第8期.
- 王绍光, 2011, 「政体重要, 还是政道重要」, 『民主与科学』, 第4期.
- 王绍光, 2011, 「不应淡忘的公共决策参与模式: 群众路线」, 『思想空间』.
- 王绍光, 2014, 「中国的“代表型民主”」, 『中共杭州市委党校学报』, 第1期, 张维为, 2015, 「从中美比较看中国道路的意义」, 『理论导报』, 第8期.
- 房宁, 2005, 「中国的民主政治建设 : 叁大亮点凸显中国民主」, 人民网, <http://>

- politics.people.com.cn/GB/30178/3788551.html(검색일: 2005.10.22).
- 郑永年, 2014, 「开放、竞争和参与: 实践逻辑中的中国政治模式」『人民日报·海外版』(검색일: 2014.6.12.).
- 郑永年, 2015, 「反思民主是为了中国更快、更好的民主化」<http://zhengyongnian.blogchina.com/>(검색일: 2015.2.28.).
- Bell, Daniel, 2015, *The China model : political meritocracy and the limits of democracy*, Princeton : Princeton University Press, 2015.
- Dahl, Robert A., 1971, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971
- Diamond, Larry., 1999, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- , 2002, "Thinking about Hybrid Regimes" *Journal of Democracy* 13(2)
- , 2014, *Democracy in decline*, Johns Hopkins University Press
- Friedman, Edward., 2000, *What if China doesn't democratize? : implications for war and peace*, Armonk, N.Y. : M.E. Sharpe
- Gilboy, George J., & Read, Benzamin L., 2008, "Political and Social Reform in China: Alive and Walking," *Wahington Quarterly*, Vol.31 No.3, 2008
- Gilley, Bruce., 2003 "The Limits of Authoritarian Resilience", *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 1.
- , 2004, *China's Democratic future: How It Will Happen and Where It Will Lead*, New York, Columbia University Press, 2004
- Geddes, Barbara. 2003. *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- He, Baogang., & Warren, Mark E., 2011, "Authoritarian Deliberation:The Deliberative Turn in Chinese Political Development", *Perspectives on Politics*, Vol. 9/No. 2
- Huntington, Samuel P., 1991, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman : University of Oklahoma Press.

- Lardy, Nicholas R. 1994. *China in the World Economy*, Washington, D.C.:Institute for International Economic.
- Levitsky, Steven and Lucan A. Way. 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lee, Jungnam., 2013, "Perceptions of Democracy Among Chinese Intellectuals", *Asian Perspective* 37.
- Linz, Juan., "An Authoritarian Regime: the Case of Spain", in Eric Allardt and Yrjo Littunen (eds.), *Changes, Ideologies and Party Systems*, Helsinki: Westernarck Society.
- Moore, Thomas G. 1996. "China as a Latecomer: Toward a Global Logic of the Open Policy," *Journal of Contemporary China* 5(12).
- Nathan, Andrew, 2003, "Authoritarian Resilience" *Journal of Democracy* 14(1).
- Nye, Joseph S., 2005, "The Rise of China's Soft Power" *Wall Street Journal Asia*, 29.
- Pei, Minxin., 2007, "How Will China Democratize?," *Journal of Democracy*, Vol. 18, No. 3
- Rowen, Henry S., 2007, "When Will the Chinese People Be Free?," *Journal of Democracy*, Vol.18 No.3.
- Schedler, Andreas., 2006, "The Logic of Electoral Authoritarianism," in Andreas Schedler ed., *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder, Colo. : L. Rienner Publishers.
- Schumpeter, Joseph., 1947, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York: Harper.
- Wang, Shaoguang., 2008, "Changing Models of China's Policy Agenda Setting", *Modern China*, Vol. 34, No. 1.
- Zakaria, Fareed, 2008, "China Shouldn't Be Inscrutable" *Newsweek* Vol. 152 Issue 6
- Zhao, Suisheng., 2010, "The China Model: can it replace the Western model of modernization?," *Journal of Contemporary China*, 19.

## Issues and Prospects of Political Planning in China Authoritarianism

Chung Joo Young(Research fellow, Yonsei institute for North Korean  
studies, Yonsei University)

### Abstract

In this study, I analyze the process of authoritarian political model, logical basis and concrete reform plans and ultimately tried to make a comprehensive structuring and visualization of the whole. As a result of analyzing the political reform proposals and the political discourse of Chinese political scientists, this study found the purpose and content of authoritarian political planning. The purpose of Chinese authoritarian political planning is to reinforce the authoritarian system of non-election. To this end, China has made a discourse base different from the liberal democracy model by changing the issue of democracy, and Reform the subject of reformthe and promote governance reform As a practical reform policy. The success of authoritarian political planning should ensure normative consistency through institutionalization and effectively secure autonomy from restrictions of the Communist Party.

### Key words

Chinese authoritarian political planning, Chinese democracy, political reform, Communist Party dictatorship, Communist party innovation, Governance.