

EAI 논평

2018년 3월 9일
ISBN 979-11-88772-11-7
95340

〈EAI 논평〉은 국내외 주요 사안에 대해 다양한 분야의 전문가들이 심층적인 분석을 통해 의견을 개진하고 정책적 제언을 발표할 수 있는 담론의 장을 마련하고자 기획된 논평 시리즈입니다.

인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.

EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다. EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

04548
서울특별시 중구
을지로 158, 909호
(을지로4가 삼풍빌딩)
동아시아연구원

© EAI 2018

www.eai.or.kr

왜 시진핑은 국가 주석의 연임 제한 규정을 폐지하는가?

조영남

서울대학교 국제대학원 교수

2018년 2월 26일 《인민일보》에 실린 한편의 글은 전 세계의 중국 연구자와 언론을 깜짝 놀라게 했다. 〈중국공산당 중앙위원회의 헌법 개정안 건의〉가 발표되었는데, 여기에 국가 주석의 연임을 2회(10년)로 제한하는 규정을 삭제하는 내용이 포함되어있던 것이다. 세계 언론은 이구동성으로 시진핑의 ‘장기 집권을 위한 포석’ 혹은 ‘중신제로의 회귀’로 평가했다.

원래 새로운 5년의 임기를 시작하는 전국인민대표대회(전국인대)의 첫 번째 연례회의는 두 가지의 의제로 인해 주목을 받는다. 첫째는 국가 지도자의 선출이다. 국무원 총리와 부총리, 전국인대 위원장과 부위원장, 최고인민법원 및 최고인민검찰원의 원장과 부원장 등이 선출된다. 이번에는 특히 신설된 국가감찰위원회 주임과 부주임이 선출된다. 둘째는 향후 5년 동안의 국가발전 전략과 정책이다. 전국인대 회의는 경제 및 사회 정책을 주로 결정한다. 그래서 공산당 대회가 총서기의 무대라면, 전국인대 연례회의는 총리의 무대가 된다. 총리가 경제 및 사회 정책을 담당하기 때문이다.

그러나 올해는 그렇지 않았다. 《인민일보》는 “인민의 영수(人民領袖) 시진핑”이라는 제목의 특집란을 만들어 전국인대와 중국인민정치협상회의 전국위원회(전국정협)의 각종 모임에서 시진핑이 한 말을 집중 보도했다. “위대한 영수(偉大領袖) 마오쩌둥”을 모방하여 “인민의 영수 시진핑”이라는 용어를 사용하기로 공식 결정한 모양이다. 참고로 1977년에 화궈핑은 “영명한 영수(英明領袖) 화궈핑”으로 불렸다. 반면 총리 리커창의 모습은 찾아볼 수가 없다. 심지어 총리가 〈정부 공작

보고〉를 발표하는 개막식 당일조차 리커창이 아니라 주석단에 한 자리를 차지한 왕치산이 집중 조명을 받았다. 왕은 작년 공산당 19차 당 대회에서 ‘67세의 나이 규정’에 걸려 정치국 상무위원과 중앙기율검사위원회 서기에서 물러났는데, 이번에 국가 부주석으로 화려하게 복귀할 것으로 전망되었기 때문이다.

〈헌법〉에 따르면, 국가 주석은 총리 등 정부 지도자를 임명 및 해임하고, 훈장을 수여하며, 사면령을 반포하고, 긴급사태 및 전쟁 상태를 선포하는 권한을 행사한다. 겉으로 보면 큰 권한을 갖고 있는 것 같지만, 실제로는 명예직에 가깝다. 대신 공산당 총서기와 중앙군사위원회(중앙군위) 주석이 실권을 행사한다. 실제로 국가 주석은 타국을 방문하거나 국제무대에서 활동하는데 필요해서 만든 성격이 강하다. 시진핑이 총서기 직위(title)로 한국을 국민 방문한다면 어울리겠는가?

그렇다면 시진핑은 왜 이 시점에서 국가 주석의 연임 제한 규정을 폐지하는 ‘무리수’를 두는 것일까? 이 조치가 국내외로 심한 반발을 초래하면서도 시진핑의 권력 강화에는 별 실익이 없다는 점이 분명한데 말이다. 이 조치가 ‘무리수’라는 점은 공산당의 행동을 통해서 확인할 수 있다. 금년 1월에 공산당은 헌법 개정을 논의하기 위해 19기 중앙위원회 2차 전체회의(19기 2중전회)를 개최하고, 그 결과를 〈공보〉(公報)로 발표했다. 그런데 발표 내용에는 다른 개정 사항은 다 있는데 국가 주석의 연임 제한 규정 폐지만은 없었다. 국내외로 반발을 살 것을 우려해서 고의로 뺐던 것이다.

왕천 전국인대 부위원장은 〈헌법 수정안〉(초안)을 설명하면서 두 가지 근거를 제시했

“시진핑은 법적 근거를 이용하여 장기 집권을 정당화하려고 한다. 마오쩌둥과 덩샤오핑은 ‘개인 권위’와 막강한 인적 관계망에 기반해 권력을 행사했기 때문에 법적 정당화는 중요하지 않았다. 그러나 장쩌민, 후진타오, 시진핑은 ‘직무 권위’를 이용하여 권력을 행사하기 때문에 법적 정당화가 중요하다. 헌법 수정은 이 때문에 필요하다”

다. 첫째, 많은 지역과 기관의 “당원, 간부, 군중이 일치하여” 연임 제한 규정의 폐지를 요구했다. 정치국은 2017년 9월 29일 헌법 수정을 결정하고 ‘헌법수정 소조(小組)’를 설치한 이후, 두 번에 걸쳐 당내외의 의견을 청취했다. 첫 번째는 2017년 11월에 주요 당 정기관에 헌법 개정에 대한 의견 제출을 요구한 것으로, 이때 모두 118건의 의견서가 접수되었다. 두 번째는 2017년 12월에 헌법 수정안(초안)을 주요 당정 기관과 정치 원로에게 배포하여 의견을 수렴한 것으로, 이때도 모두 118건의 의견서가 접수되었다. 이런 과정을 통해 공산당 중앙은 기층의 요구를 확인할 수 있었고, 폐지 요구가 강력하고 일치되었기 때문에 이를 수용했다는 것이다.

둘째, “시진핑 동지를 핵심으로 하는 당 중앙의 권위와 집중 통일된 영도를 옹호하는데, 국가 영도 체제를 강화 및 개선하는 데에 유리”하다. 논리는 이렇다. 현행 <당장> (黨章)에는 총서기와 중앙군위 주석의 연임을 제한하는 규정이 없는데, <헌법>에는 국가 주석의 연임을 제한하는 규정이 있다. 장쩌민이 총서기, 국가 주석, 중앙군위 주석을 겸직하기 시작한 이래로, 최고 지도자의 세 직위 겸직은 관례가 되었다(중국에서는 이를 ‘삼위일체’(三位一體)라고 부른다). 그런데 국가 주석에 대한 연임 제한 규정으로 인해 임기 규정의 불일치 문제가 있다. 결국 임기 규정의 일관성을 유지하기 위해 <헌법>에 있는 국가 주석의 연임 제한 규정을 폐기해야 한다.

첫 번째 근거는 우리가 확인할 수가 없기 때문에 믿을 수 없다. 다만 헌법 수정안이 정치국 상무위원회, 정치국, 중앙위원회를 차례로 통과했다는 사실은, 정치 엘리트들이 이에 대해 합의했다는 점을 보여준다. 장쩌민 등 일부 원로들이 반대했다는 언론 보도가 있지만, 확인된 사실은 아니다. 왕천이 전국인대 전체회의에서 <헌법 수정안> (초안)을 설명하면서 국가 주석의 연임 제한 규정의 폐지를 언급했을 때, 대표들은 우렁찬 박수를 보내면서 폐지에 찬성 의사를 표시했다. 공식 투표 결과가 나와야 알겠지만, 압도적

인 찬성표로 통과될 것은 확실하다. 두 번째 근거는 다른 방법으로 세 직위의 임기 규정을 통일할 수 있기 때문에 설득력이 없다. 즉, <당장>을 수정하여 총서기와 중앙군위 주석의 연임 제한 규정을 신설하면 된다. 그러나 시진핑은 그렇게 하지 않고, 반대로 <헌법>을 수정하여 국가 주석의 연임 제한 규정을 폐지하려고 한다. 그러면서 중국 당국은 ‘장기집권을 위한 포석’이나 ‘종신제로의 회귀’가 아니라고 강변한다.

대신 우리는 몇 가지의 다른 이유를 생각해볼 수 있다. 먼저, 시진핑은 법적 근거를 이용하여 장기 집권을 정당화하려고 한다. 마오쩌둥과 덩샤오핑은 ‘개인 권위’와 막강한 인적 관계망에 기반해 권력을 행사했기 때문에 법적 정당화는 중요하지 않았다. 그러나 장쩌민, 후진타오, 시진핑은 ‘직무 권위’를 이용하여 권력을 행사하기 때문에 법적 정당화가 중요하다. 헌법 수정은 이 때문에 필요하다. 시진핑은 금년 2월 24일에 개최된 정치국 4차 집단학습에서 헌법 수호와 의법치국(依法治国: 법률에 근거한 국가 통치)의 중요성을 강조했다. “어떤 조직이나 개인도 헌법과 법률을 초월하는 특권을 가질 수 없고, 일체의 헌법과 법률을 위반하는 행위는 모두 반드시 추징한다.”는 것이다. 이를 반대로 해석하면, 헌법과 법률이 허용하는 일은 무엇이든지 할 수 있다는 말이 된다. 즉, <헌법>이 수정되면 국가 주석을 무제한으로 연임할 수 있다.

국제무대에서 활용해야 하는 필요에 의해 국가 주석의 연임 제한 규정을 폐지했다는 지적도 있다. 시진핑은 ‘중화민족의 위대한 중흥’이라는 ‘중국의 꿈’ 실현을 국정 목표로 제시했다. 지난 당 대회에서는 21세기 중엽에 중국이 미국을 능가하는 세계 강대국이 되겠다고 선언했다. 실제로 시진핑 정부는 집권 2기를 시작하면서 외교 예산을 대폭 늘렸고, 왕치산과 양제츠 등 외교 역량을 크게 강화했다. 시진핑에게는 국제무대가 매우 중요한 활동 공간이 된 것이다. 이런 상황에서 2022년 공산당 20차 당대회 이후 시진핑이 국가 주석에서 물러난다면 총서기 직위로

“시진핑으로의 권력 집중과 장기 집권의 가시화가 중국에게 축복일지 아니면 재앙일지는 단정적으로 말할 수 없다. [일각에서는] 이번 결정으로 정책의 연속성이 보장될 수 있고 어려운 개혁 과제를 효율적이고 효과적으로 추진할 수 있는 강력한 지도력이 구축될 수 있다는 이유에서 긍정적으로 평가한다. 반면 이번 조치가 재앙이 될 수도 있다는 경고도 있다.”

국제무대에서 활동해야 하는데, 이럴 경우 ‘모양’이 빠진다는 것이다.

잠재적 경쟁자의 출현을 미연에 방지하겠다는 의도가 작용했다는 지적도 있다. 시진핑은 현행 규정을 이용해서도 2022년 공산당 20차 당대회 이후에 총서기와 중앙군위 주석을 유지할 수 있다. 그러나 이럴 경우에는 국가 주석을 다른 사람에게 넘겨야 한다. 이 경우 국가 주석을 이양 받은 사람은 시진핑의 장기 집권을 비판하면서 조기 퇴진을 압박할 수 있다. 2002년 공산당 16차 당대회에서 중앙군위 주석을 세 번째 맡은 장쩌민이 후진타오의 압력으로 2년 후에 중앙군위 주석에서 물러날 수밖에 없었던 사례가 있다. 시진핑은 이런 싹조차 합법적으로 잘라버리겠다는 의도에서 헌법 수정을 추진한다는 것이다.

그 밖에도 시진핑이 추진하고 있는 각종 정책을 더욱 힘 있게 추진하기 위해 헌법 수정을 시도한다고 볼 수도 있다. 지난 5년 동안 시진핑 정부는 440명에 달하는 장차관급 간부를 부패 혐의로 처벌했다. 여기에는 100여 명의 장군이 포함되어 있다. 이는 총 3,000명에 달하는 장차관급 간부의 15%에 해당하는 방대한 규모다. 공산당 19차 당대회 이후 지금까지 4개월 동안에만 29명의 장차관급 간부가 처벌되었다. 강력한 부패 척결 정책은 국민에게는 ‘행복’이겠지만 당정간부에게는 ‘불행’이자 ‘고통’이다. 그래서 당정간부, 국유기업 경영자, 태자당 등 기득권 세력은 “앞으로 5년만 버티면 된다.”는 심정으로 ‘고난의 행군’에 돌입했다. 그런데 연임 제한 규정이 폐지된다는 소식은 이들에게 날벼락이다. ‘고난의 행군’이 5년으로 끝나지 않고 10년 혹은 그 이상 계속될 수 있기 때문이다. 결국 시진핑 정부가 지속되면 기득권층의 부정부패가 발붙일 여지는 점점 좁아진다.

현재 시진핑 정부가 대담하게 추진하고 있는 군 개혁도 마찬가지다. 2015년 말에 시작되어 이제 첫발을 내디딘 군 개혁은 단기간에 완성할 수 있는 일이 아니다. 일차로 230만 명의 병력 중 30만 명을 감축하는데 성공했지만, 진짜 어려운 과제는 이제부터다. 특히

2035년까지 ‘군 현대화’를 기본적으로 완성하기 위해서는 장기적인 관점에서 흔들림 없이 개혁을 추진할 수 있는 강력한 지도력이 필요하다. 현재 상황에서 볼 때, 이런 일을 할 수 있는 사람은 시진핑밖에 없다. 그래서 공산당 원로와 정치 엘리트뿐만 아니라 일반 당원도 시진핑의 권력 연장에 찬성한다는 것이다.

시진핑으로의 권력 집중과 장기 집권의 가시화가 중국에게 축복일지 아니면 재앙일지는 단정적으로 말할 수 없다. 중국 언론이나 관변 학자, 일부 해외의 중국 전문가들은 이번 결정으로 정책의 연속성이 보장될 수 있고, 어려운 개혁 과제를 효율적이고 효과적으로 추진할 수 있는 강력한 지도력이 구축될 수 있다는 이유에서 긍정적으로 평가한다. 반면 이번 조치가 재앙이 될 수도 있다는 경고도 있다. 특정인이 권력을 장기간 독점하면 잘못된 정책이 나올 가능성이 증가한다. 여러 사람이 아니라 혼자서 중요한 정책을 결정하기 때문에, 또한 주위 사람들이 ‘불편한 진실’을 숨기고 최고 통치자의 구미에 맞는 정보만을 전달할 가능성이 높기 때문이다. 마오쩌둥 시기에 실제로 이런 일이 날마다 벌어졌다. 그 결과 수천만 명의 인민이 목숨을 잃었다.

한편 국가 주석의 연임 제한 규정의 폐지에만 관심이 쏠려 다른 개정 사항을 놓쳐서는 안 된다. 왕천이 설명한 바에 따르면, 이번에는 모두 열 가지의 조항이 수정된다. 이 중에서 중요한 사항만을 살펴보면, 과학적 발전과 함께 시진핑 신시대 중국 특색의 사회주의 사상(약칭 ‘시진핑 사상’)이 국가 지도이념으로 추가된다. 이는 우리가 예상했던 그대로다. 국가감찰위원회가 감독기관으로 신설된 것은 매우 중요한 조치다. 이렇게 되면서 전국인대가 선출하는 국가기관은 ‘일부양원’(一府兩院: 국무원, 최고인민법원, 최고인민감찰원)에서 ‘일부일위양원’(一府一委兩院)으로 확대된다. 여기서 주의할 점은, 국가감찰위원회가 국무원 다음의 중요한 기관이 된다는 사실이다.

그런데 이보다 훨씬 중요한 개정은 ‘공산당 영도(領導) 원칙이 <당장>에 이어 <헌법>에도 삽입된다는 점이다. 현행 <헌법> 제1조

“이번 헌법 개정을 통해 기존의 ‘집단지도체제가 붕괴하고 대신 ‘일인체제’ 혹은 ‘절대권력’이 등장했다고 주장하는 것은 여전히 타당하지 않다. [...] 물론 총서기의 권한이 마오쩌둥의 권력만큼 강화되면 ‘일인체제’가 등장할 수도 있다. 그러나 개혁기에는 그럴 가능성이 높지 않다.”

는 “사회주의 제도는 중화인민공화국의 근본제도가”인데, 이 문장 뒤에 “중국공산당은 중국 특색의 사회주의의 가장 본질적인 특징이다.”가 추가된다. 이는 공산당 19차 당대회에서 〈당장〉 수정을 통해 공산당 영도 원칙을 강화한 것과 같은 맥락이다. 수정 후의 〈당장〉에는 “당·정·군·민간·학교 등 모든 분야와, 동·서·남·북·중앙 등 모든 곳에서 당이 모든 것을 영도한다(黨是領導一切的).”는 표현이 추가되었다.

〈헌법〉은 시대 상황을 반영하여 수정되고, 공산당 영도 원칙의 삽입 여부는 매우 중요한 지표가 되었다. 마오쩌둥 시대의 〈헌법〉(1975년 제정) 제2조는 “중국공산당은 전체 중국 인민의 영도 핵심이다.”라고 규정했다. 이를 통해 공산당은 당원뿐만 아니라 전체 인민을 영도한다는 원칙을 법률로 정당화했다. 그런데 덩샤오핑 시대의 〈헌법〉(1982년 제정)은 이 조항을 삭제했다. 대신 위에서 살펴본 조항을 두었다. 이는 문화대혁명(1966-76년)을 일으킨 공산당이 자기 반성을 한 결과였다. 10년 동안 “대동란”(大動亂)을 초래한 주제에 무슨 염치가 있어 이 원칙을 인민에게 다시 강요할 수 있겠느냐는 것이다.

그런데 이번에 시진핑은 공산당 영도 원칙을 다시 〈헌법〉에 삽입하려고 한다. 이는 공산당에 대한 자신감의 발로이며, 공산당 영도를 핵심으로 하는 현행 일당체제를 장기간 유지하겠다는 의지의 표현이다. 지난 40년 동안 추진된 개혁 개방이 대성공을 거두면서 공산당은 문혁의 피해의식에서 벗어날 수 있었다. 따라서 이제는 공산당 영도 원칙을 당원뿐만 아니라 전체 인민에게도 적용할 수 있다고 판단한 것이다. 또한 이와 같은 성과를 낸 공산당 일당체제를 더욱 공고히 유지하기 위해 공산당 영도 원칙을 〈헌법〉에 명기하려고 한다. 이는 향후에도 중국은 절대로 정치 민주화를 추진하지 않을 것이라는 선언이다.

구소련의 고르바초프는 1989년 3월에 자유 경쟁 선거를 도입하여 인민대표대회를 새롭게 구성했다. 또한 그해 12월에 열린 인민대표대회 2차 회의는 소련공산당의 ‘영도 지위’를 명시한 헌법 제6조를 폐지함으로써 다당제의 길을 열었다. 그리고 바로 이 회의에서 고르바초프는 소련 대통령에 선출되었다. 이후 소련은 정치 민주화를 본격적으로 추진했고, 그 결과는 우리가 잘 알기 때문에 설명이 필요 없다. 이처럼 소련공산당의 몰락은 헌법에서 공산당의 ‘영도 지위’를 삭제하면서 본격화되었다. 중국에서는 절대로 이런 일이 일어나지 않도록 막겠다는 의지를 표현하기 위해 공산당 영도 원칙을 〈헌법〉에 추가하는 것이다. 이처럼 중국공산당은 세계사의 흐름을 거슬러 가고 있다. 이런 움직임이 어떤 결과를 초래할 지는 두고 보아야 할 것이다.

마지막으로 이번 헌법 개정을 통해 기존의 ‘집단지도체제’가 붕괴하고 대신 ‘일인체제’ 혹은 ‘절대권력’이 등장했다고 주장하는 것은 여전히 타당하지 않다. 권위주의 체제에 여러 종류가 있듯이, 집단지도 체제에도 여러 종류가 있다. 중국의 경우, ‘일인체제’ 혹은 ‘절대권력’은 마오쩌둥 시기에만 가능했다. 반면 덩샤오핑 이후 시기는 모두 집단지도 체제다. 단, 각 시기의 집단지도 체제는 실제 운영 방식이 다르다. 이 차이는 총서기와 다른 정치국 상무위원 간의 권력관계가 다르기 때문에 나타난다. 이 점에 주의하지 않고 총서기의 권한이 강화된다고 곧바로 ‘일인체제’ 혹은 ‘절대권력’으로 부르는 것은 단순한 발상이다. 물론 총서기의 권한이 마오쩌둥의 권력만큼 강화되면 ‘일인체제’가 등장할 수도 있다. 그러나 개혁기에는 그럴 가능성이 높지 않다. 자세한 내용은 내가 현재 집필 중인 《중국의 엘리트 정치》를 보면 알 수 있을 것이다. ■

조영남 서울대학교 국제대학원 교수. 서울대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 중국 베이징대 현대중국연구센터 객원연구원, 미국 하버드대 연칭연구소 방문학자를 역임했다. 주요 연구 분야는 개혁기 중국 정치의 진화와 발전, 중국 정치시스템, 중국 및 동북아 국가들의 정치발전 등이다. 대표적인 저서로는 《개혁과 개방: 덩샤오핑 시대의 중국1》(2016), 《파벌과 투쟁: 덩샤오핑 시대의 중국2》(2016), 《텐안먼 사건: 덩샤오핑 시대의 중국3》(2016), 《중국의 꿈》(2013), 《용(龍)과 춤을 추자》(2012), 《중국의 법치와 정치개혁》(2012) 등이 있다.

담당 및 편집:
최수이 EAI 연구원
문의: 02 2277 1683
(ext. 105)
schoi@eai.or.kr