



## [EAI 특별논평 시리즈] 코로나19 쇼크와 중국 (4)

# 코로나 19로 변화하는 당국가체제의 양면성

양갑용  
국가안보전략연구원 책임연구위원

### I. 코로나19와 중국 정치 영향

#### 전염병과 당국가체제의 양면성

코로나 발생 초기 중국의 대응은 정교하지 못했다. 전염병 발발 가능성에 주목하기보다는 관련 소식의 확산을 막고 내부 제보자 색출에 더 관심을 보였다. 전염병 관련 정보의 공개를 통한 사회적 예방과 통제의 합의 거버넌스에 관심을 보이지 않았다. 오히려 전염병 관련 정보의 공개를 차단하고 통제했다. 당국가체제의 권위주의적 접근이 오히려 화를 키웠다. 중국의 이러한 초기 대응은 전염병 확산의 빌미를 제공했다. 세계보건기구(WHO)가 팬데믹을 선언하고 코로나19가 일부 국가의 문제가 아닌 전 인류의 문제라고 공식화할 때는 이미 전염병이 전 세계로 퍼져나간 다음이었다.

그러나 중국은 초기 대응과 달리 중후반기로 넘어가면서 강력한 봉쇄를 앞세운 당국가체제의 권위적인 통제 방식으로 전염병을 일국 단위에서 차단하기 시작했다. 유럽이나 미국 등이 전염병으로 ‘사회적 공황’ 상태에 빠진 것과 달리 중국은 빠르게 전염병을 차단하고 안정된 국면을 조성해나갔다. 비민주적 통제로 초기에 문제를 키웠던 중국의 당국가체제가 강력한 통제와 효율적 동원으로 전염병을 통제하기 시작했다. 당국가체제의 이러한 양면성은 오히려 전염병 등 어쩔 수 없는 상황에서 강력한 효율적 통제를 가능케 한다는 점에서 중국에서는 긍정적으로 인식되고 있다.

당국가체제가 갖는 특유의 동원형 시스템은 이동과 차단 및 봉쇄에서 강력한 효율성을 보였다. 중국의 코로나19 대응 과정에서 비민주적 통제와 효율적 동원이 공존하는 당국가체제의 양면성이 그대로 드러났다. 권위적인 당국가체제는 초기 대응에 실패했지만 후반으로 갈수록 오히려 강력한 통제가 효율적이었다는 논리가 확산되었다. 중국의 당국가체제의 효율성이 높게 평가받고 중국 당국은 이를 선전하고 있다. 이는 코로나19가 중국 당국에 당국가체제의 양면성을 통치 과정에서 어떻게 전략적으로 활용할 것인지 반면교사의 역할을 한 것이다.

#### 체제와 지도자에 대한 ‘결집 효과(rally effect)’

코로나19는 외부 시각과 달리 중국 내에서 급격한 정치적 변화를 수반하지 않았다. 체제의 혼란도 나타나지 않았으며 지도력의 훼손도 눈에 띄지 않는다. 당국가체제는 잘 작동하고 있으며 시진핑 주석의 지도력도 흔들리지 않고 있다. 즉 체제 불안이나 유동성은 증가하지 않고 오히려 체제 적응력 제고 기회로 활용되고 있다. 외부의 비판과 달리 코로나19는 오히려 중국의 체제와

지도부를 중심으로 모이는 이른바 ‘결집 효과(rally effect)’가 나타나고 있다. 시진핑 주석은 오히려 모습을 드러내지 않음으로써 지도력을 높이는 효과를 보고 있고 당조직과 당원을 동원하여 사회를 관리하는 새로운 거버넌스 실험이 진행되고 있다.

물론 이 과정에서 당국가체제에 대한 신뢰에 일정한 금이 발생한 것은 부인할 수 없다. 2003년 사스와 달리 이번에는 개인 기반 SNS가 활발히 움직였다. 리원량(李文亮) 의사의 죽음에 관련된 소식이 SNS를 달궜으며 심지어 인터넷 분향소까지 설치되기도 했다. 그러나 당국은 이들을 탄압하기보다는 매우 유연한 방식으로 대응했다. 일종의 ‘민심의 이반’에 선제적으로 대응하여 민심의 움직임을 체제와 지도력 훼손으로 직접 연결되지 못하게 관리했다. 우한시 정부가 리원량 의사를 포함하여 14명을 ‘열사’로 추대한 것도 민심 이반을 체제 내로 포섭하여 관리하기 위한 능동적 대응의 결과이다.

그동안 중국은 사회 불안을 일으키는 문제에 대해서 체제 효율성에 천착한 권위적인 방식으로 대응해왔다. 하지만 전염병과 같은 원인불명의 사회 불안이 증대할수록 관련 정보를 숨김없이 공개하는 투명성에 기초한 사회거버넌스가 필요하다. 이러한 요구에 부응하듯 중국에서는 코로나19 사태를 계기로 권위적 대응과 함께 민심에 귀를 기울이는 새로운 사회거버넌스 접근이 이루어지고 있다. 코로나19 방역 기간 중국은 민심의 변화에 귀를 기울이면서도 당국가체제의 경직성을 이완시키는 방향으로 사회 거버넌스체제를 개혁하고자 하였다. 이러한 움직임은 19기 4중전회에서 제시된 이른바 거버넌스 문제를 구체적인 문제에 적용해 보는 첫 실험이라고 할 수 있다. 민심에 기초한 사회거버넌스의 새로운 실험이 코로나19로 현실화하고 있다.

### ‘조괴관계(條塊關係)’의 변화

코로나19의 발생은 우한(武漢)에서 시작되었다. 우한에서 중국 전역으로 그리고 세계로 확산되었다. 이 과정에서 우한시 당국이 비판의 중심에 등장하고 후베이성(湖北省) 그리고 중국이 등장하였다. 이는 중국의 전통적인 중앙·지방관계를 규정하는 조괴관계(條塊關係)에 입각한 접근의 결과이다. 그러나 코로나19 기간 우한시 당국은 자발적인 판단과 대응을 주동적으로 할 수 없었다. 상부에 보고하여 동의를 구하는 절차를 밟아야 하기 때문이다. 책임성에서 자유로울 수 없는 당국가체제에서 책임 소재의 문제는 매우 중요하다. 조괴관계는 조(條)의 관계를 중시할수록 수직적 통제에 익숙한 의사결정을 하게 된다. 하급 기관은 상급 기관의 처분 결과를 받아 집행할 뿐 자율적으로 일을 도모하지는 않는다. 책임질 일을 하지 않으려 하기 때문이다.

코로나19의 위험성이 보고되고 사회적인 유동이 위험하다고 판단한 중국 당국은 1월 23일 우한시를 봉쇄하고 바이러스 차단에 나섰다. 그리고 이를 지휘할 중앙 기관으로 1월 25일 당중앙 코로나 대응 영도소조를 구성했다. 바이러스 대응을 위한 중앙 차원의 수직적 위계체제를 강화한 것이다. 이러한 조치는 비상시국이라 하더라도 쉽게 조직적 통제에 익숙한 체제로 돌아가게 하면서 수평적 협력관계의 중요성을 덜 중시하게 했다. 초기 바이러스 발생 당시 주변 지역이나 지방과의 협력 메커니즘이 제대로 작동하지 않아 상호통제와 상호협력이 덜 중시되는 결과를 만들어냈다. 대신에 전통적으로 익숙한 조(條)의 관계 지향성은 수평적 협력의 자율적 기제보다는 수직적 통제에 입각한 중앙이나 상부의 명령에 기대는 거버넌스를 반복했다. 물론 수직적 명령 체계에 기초한 일사불란한 봉쇄한 통제의 메커니즘이 방역 효율성에는 매우 매력적이다.

그러나 지방의 문제는 지방이 가장 잘 안다는 점에서 효율적인 지휘체계가 제대로 작동하기 위해서는 지방정부의 자율적 판단을 존중하는 방향으로 지휘체계와 협력체계를 개선해나가야 한다. 수직적 통제가 효율적이라 할지라도 그것을 비상시국에만 제한적으로 작동하게

하고 수평적 협력체계의 ‘괴(塊)’의 관계가 활성화되도록 중앙과 지방관계 거버넌스를 개선해나가야 한다. 이번 코로나19는 우한시의 관련 정보의 왜곡이나 숨김 현상이 수직적 통제에서는 일어날 수 없다는 점에서 우한시에만 책임을 물을 수는 없다. 코로나19는 자율적인 판단이 가능한 수평적 협력관계, 즉 ‘괴’의 관계가 제도적으로 보장되는 새로운 ‘조괴관계’의 필요성을 제기했다. 즉, 전통적인 ‘조괴관계’를 훼손하지 않으면서도 지방정부의 자율성을 높이는 새로운 거버넌스의 도래를 예고하고 있다.

## II. 코로나19와 중국 정치 전망

### 당국가체제의 적응력 제고

코로나19는 앞서 살펴본 대로 중국 당국가체제가 가진 양면성을 충분히 드러냈다. 체제 경직성과 권위성은 전염병 확산이라는 위기 상황을 초래했고, 그 권위성으로 인해서 위기를 잘 빠르게 통제하고 관리했다. 유럽과 미국의 전염병 확산과 달리 현재 시점에서 보면 중국은 오히려 당국가체제의 권위성이 방역에서 강점을 드러내고 있다. 그러나 변화하는 민심은 중국 당국이 기존 체제로 사회 불안정 요인에 접근하는 데 일정한 한계를 드러냈다. 일각의 의심대로 중국의 당국가체제가 부식되고 있는 것은 아닌지 의심의 눈초리도 없지 않다. 이 과정에서 중국은 매우 높은 수준의 적응력을 보여줄 것으로 보인다.

중국 당국가체제의 적응 사례는 이미 적지 않게 중국 역사에 드러나 있다. 봉건왕조를 대체할 공화정을 희구하거나, 사회주의가 어려운 경우 과감하게 자본주의 방식을 도입하거나, 필요할 경우 자본가도 공산당원으로 수용한 사례가 있다. 따라서 코로나19로 민심이 이반하고 당국가체제가 부식한다면 매우 과감한 방식으로 폭넓게 변화하는 민심을 체제 내로 끌어들이는 체제의 적응력을 높일 것으로 보인다. 게다가 새로운 관리 모형으로 제시된 거버넌스 문제를 구체적인 문제와 결합해 새로운 거버넌스 실험으로 현재의 위험을 넘길 것으로 보인다.

당국가체제의 거버넌스 혁신을 통한 적응력 제고에도 불구하고 체제 자체에 대한 불신의 가능성은 어느 때보다 커졌다. 특히 정부가 통제하던 인터넷에서 개인이 자율적으로 접근하는 SNS의 발달은 기존 방식에 입각한 체제 적응력에는 일정한 한계가 있다. 즉 일방적인 선전 방식으로 여론을 선점해 나가는 거버넌스 방식은 변화하는 개인 사회관계망 시기에 소기의 성과를 거두기 어렵다. 따라서 체제의 적응력 제고는 반드시 자율적 공간의 확대를 통해서만 가능하다. 이 과정에서 비판적인 개인 언론의 문제를 어떻게 체제 내화(內化)할 것인가가 당국의 과제에 남을 것이다.

### 시진핑 주석의 지도력 강화

코로나19 과정에서 시진핑 주석은 모습을 잘 드러내지 않음으로써 자신의 지도력을 보여주었다. 여러 번 정치국 회의와 정치국 상무위원회 회의를 주재하고 관련 지침을 하달하면서 존재감을 드러냈을 뿐 직접 현장에 나간 것은 2월 10일 베이징 현지 시찰, 3월 10일 우한 현지 방문이 전부였다. 그런데도 여전히 시진핑 주석의 지도력이 유지되는 것은 중국 특유의 중앙에 대한 절대적인 신뢰라는 일종의 중앙 권력에 대한 ‘신앙’에 가까운 믿음이 있기 때문이다. 코로나19 기간 후베이성이나 우한시 관계자가 교체되는 과정에서도 시진핑 주석을 중심으로 하는 지도부가 건재한 것은 중앙이 갖는 신비로운 ‘신앙’적 믿음에 기반한다. 대신에 문제의 책임 소재는

지방에 집중되고 지방 지도자가 교체되는 것으로 사태를 종결한다.

최고 지도자로서 시진핑 주석은 2020년 코로나19 대응과 함께 경제사회발전을 본 궤도에 올려 ‘결정적 성과’를 내야 하는 중차대한 과제에 직면하고 있다. 이유야 어떻든 전염병을 통해서 3,000여 명이 넘는 ‘인민’이 목숨을 잃은 것은 정치적 책임이며 인도적 책임이다. 이는 비록 어쩔 수 없는 재난이라고 치부하더라도 ‘인민’의 안녕을 책임져야 하는 최고 지도자로서는 돌이킬 수 없는 재난이다. 당국가체제를 통해서 당조직과 당원을 동원하여 위기 대처에는 일정한 성과를 거뒀다 할지라도 ‘민심의 이반’은 지도력 유지에 부정적인 요인이다. 특히 최고 지도자의 지도력에 일정한 의구심의 발현은 당국가체제 통치 정당성을 부식하기 때문이다.

중앙에 대한 ‘신앙’에 가까운 믿음과 달리 각급 간부들에게 대한 신뢰는 매우 취약하다. 특히 분노가 이들을 향할 때 중앙은 대부분 인물 교체를 통해서 그 충격을 완화해왔다. 시진핑 주석의 입장에서 코로나19로 야기된 분위기를 혁신하고 새로운 발전 동력을 회복하기 위해서는 과감한 세대교체를 통한 간부군(幹部群)의 안배가 필요하다. 특히 각급 지방정부 관원들을 대상으로 코로나19 극복 과정의 공과 사를 분명히 하여 혁신하는 것으로 ‘충원’ 카드를 쓸 가능성이 크다. 그 과정에서 세대교체와 혁신이라는 두 마리 토끼를 잡기 위한 과감한 젊은 간부, 특히 ‘70후’들의 중용이 예상된다. 이들은 시진핑 주석의 집권 연장 가능성과 맞물려 매우 중용될 것으로 보인다. 이를 위해 당의 역할을 강화하고 ‘핵심’ 지위를 굳건히 하는 사상과 이데올로기, 선전이 강화될 것이다.

## 지방정부의 적극성 제고

2018년 3월 제13기 전국인대 제1차 전체회의에서는 지급시 정부에게도 법률 제정권을 부여하는 조치가 통과되었다. 외자도입이나 특구 건설 등 지방정부가 필요한 경우 법률 제정을 통해서 지방정부 사무를 자율적으로 결정, 추진할 수 있도록 제도화했다. 코로나19를 통해서 비단 외자나 특구뿐만 아니라 사회 여러 문제에 대한 지방정부의 자율성을 높이는 요구가 높아졌다. 당국은 이러한 움직임에 적극적으로 대응하여 지방정부의 자율성의 범위를 과감하게 확대할 가능성이 커졌다. 우한시의 바이러스 대응 조치가 미흡했다고 판단하고 있는 중국으로서는 중앙의 부담을 덜거나 중앙으로 향하는 비난을 지방 차원에서 묶어두기 위해서도 지방정부의 자율적 판단 범위를 좀 더 폭넓게 허용할 가능성이 커졌다.

이는 기존 ‘조피관계’로 대표되는 중앙과 지방관계의 새로운 변화를 예고한다. ‘조피관계’ 변화를 통한 새로운 중앙·지방관계 거버넌스는 지방정부 자율성의 제고로 현실화하는바, 이를 가능하게 하는 법적, 제도적 완비 작업을 진행할 것으로 보인다. 이는 중앙의 부담을 더는 동시에 지방의 자율성을 어느 정도 높이는 조치로 나타날 것이다. 이미 지방정부 차원에서 지방채를 발행하는 실험을 진행하고 있다. 이러한 조치는 지나치게 중앙의 조치만 바라보는 지방의 자율성을 적극적으로 높여 중앙 권위를 유지하기 위함이다. 전국인대 전체회의에서 입법을 통해서 제도화 단계를 밟아갈 것으로 보인다. 지방정부 자율성 증대는 중앙과의 수직적 통제 관계(條)를 점차 줄여나가고 지방 간 수평적 협력관계(塊)에 기초한 자율적 통제 기제 구축을 강화하는 것을 의미한다.

지방정부의 적극성 혹은 자율성 제고는 당국의 입장에서는 양날의 칼과 같다. 중국은 중앙의 권한이 강해야 한다는 일종의 신화적 믿음을 가지고 있다. 그리고 지방의 지나친 자율성 강화는 오히려 사회 혼란을 부추긴다는 우려의 시각도 존재한다. 따라서 코로나19로 두드러지게 나타난 수직적 통제 중심의 중앙·지방관계의 약점을 지방정부의 자율성 증대로 조정해 나가는

데는 일정한 위험성이 있다. 그런데도 ‘조괴관계’에서 지나친 ‘조’의 편중이 ‘괴’의 자율성을 억압하고 있다는 문제의식이 광범위하게 확산하는 상황에서 중앙과 지방관계 최적의 대안을 만드는 게 중국 당국의 작금의 문제임은 분명해 보인다. 그 대안이 지방정부의 자율성 증대로 나타날지 관찰이 필요하다. ■

■ **저자: 양갑용** 국가안보전략연구원 책임연구위원. 중국 푸단대학에서 중국정부와 정치 전공으로 정치학 박사학위를 취득하였으며 국민대학교 중국인문사회연구소 HK 연구교수, 성균관대학교 성균중국연구소 연구실장 등을 역임하였다. 최근 역서로는 <현대중국정치>(공역), 저서로는 <중국의 통치 정당성과 엘리트 정치> 등이 있다.

■ **담당 및 편집: 윤준일** EAI 연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 203) junilyoon@eai.or.kr

- 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.

발행일 2020년 4월 23일

[EAI 특별논평 시리즈] 코로나19 쇼크와 중국 (4) “코로나19로 변화하는 당국가체제의 양면성

979-11-90315-68-5 95340

재단법인 동아시아연구원  
04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가 삼풍빌딩)  
Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr