

협난한 여정을 시작한 후진타오 집권 2기

주장환

(코리아연구원 연구위원/ 동서대 국제학부)

- I. 들어가며
- II. 중국의 새 정권 I: 인사
- III. 중국의 새 정권 II: 정책 방향
- IV. 나가며

I. 들어가며

향후 5년간 중국을 이끌어갈 정부가 구성되었다. 이로써 후진타오(胡锦涛) 집권 2기가 공식 출범한 것이다. 지난 3월 14일 폐막된 제11기 전국인민대표대회에서 주요 인사와 정책 방향이 결정되었다. 그러나 회기 중 발생한 티베트(시짱, 西藏) 라싸(拉薩)에서의 유혈시위로 향후 여정이 순탄치 않을 것임을 예고하고 있다. 왜냐하면, 후진타오 제2기는 세계화의 압력에 적응하면서, 개혁개방 이래 내재되어있던 국내 모순의 분출을 어떻게 해결해나갈 것인가인데, 중국 문제에 세간의 관심이 집중될 행사가 올해의 올림픽, 2010년의 상하이(上海) 세계박람회, 2012년의 광저우(廣州) 아시안 게임 등 집중되어 있기 때문이다.

전반적으로 인사는 그다지 의외적인 점이 발견되지 않는 일반적 수준에서 결정되었다는 평가가 지배적이다. 그러나 이렇게 결정된 인사는 별다른 이변이 없는 한 향후 5년을 가고 또 그 규모도 매우 커서 이 부분에 대해서는 아래에서 보다 상세히 다룰 것이다. 정책은 매년 열리는 전국인민대표대회에서 결정하는 당해 연도 국민경제사회발전 계획과 중앙 및 지방 정부의 예산 등을 제외하면 정부 조직개편이 특기할 만한 것으로 제기되었다. 따라서 중국정부의 공식문서를 기초로 하여 현재 이들이 가지는 문제의식은 무엇인지를 살피고, 정부 조직개편안 제출의 배경과 결과의 함의에 대해서 역시 아래에서 다룰 예정이다.

II. 중국의 새 정권 I: 인사

이렇듯 험난한 여정을 준비하면서 후진타오 제2기 정권은 이번 전국인민대표대회에서 중국 정치에서의 행정부에 해당하는 국무원을 중심으로 대규모 인사 조치를 단행했다. 먼저, 일단 예상대로 국가 기구 영도자로서 후진타오가 국가 주석에, 시진핑(习近平)이 국가 부주석, 국무원 총리에 원자바오(温家宝), 전국인민대표대회 상무위원장에 우방궈(吴邦国)가 선출됐다. 일부에서는 시진핑이 당정교차조직인 중앙군사위원회 부주석에 선출되지 못한 것에 대해 확실히 후계자 자리를 확보하지 못한 것이 아니냐는 분석도 있다.

그러나 필자의 판단으로는 후진타오의 경우에도 2004년 중국 정치에서의 최고 지위인 중국공산당 중앙위원회 총서기를 맡았으면서도 중앙군사위원회 주석으로 선출되지 못하는 등의 선례와 이미 작년 제17기 중국 공산당 제1차 중앙 위원회 전체회의에서도 그를 중앙군사위원회 부주석으로 선출하지 않았던 것으로 봤을 때, 그리 큰 의미를 부여할 것은 아니라고 판단된다. 다음으로, 국무원 부총리 3명과 국무원 5명이 전원 교체되었다. 우선, 리커창(李克强)이 상무부총리로 전반적인 역할을 담당한다. 또 후이(回)족인 후이량위(回良玉), 장더장(张德江), 왕치산(王岐山) 등이 부총리로 임명됐다. 이들은 각각 농업, 산업 및 교통, 금융 및 대외무역분야를 총괄하게 된다. 후이량위가 유입된 것은 그가 특별한 실적을 저지르지 않았기 때문도 있겠지만 44년생인 까닭에 올해 64세로써 중국 정치에서 불문율로 굳어지고 있는 연령 규정에 걸리지 않았기 때문이라고 분석된다.

실제로 전임 부총리 중 사망한 황취(黄菊)를 제외하고, 우이(吴仪, 여)와 쑹페이옌(曾培炎)은 모두 38년생으로 올해 70세를 맞이하여 지난 중국공산당 중앙위원회 위원으로도 선출되지 못하여 퇴임이 확실시되었다. 국무원위원으로는 외교에 다이빙궈(戴秉国), 국방에 량광례(梁光烈), 정법에 멩젠주(孟建柱), 행정에 마카이(马凯), 사회에 류옌둥(刘延东, 여)이 새로 임명됐다. 다이빙궈, 량광례, 마카이는 모두 이전부터 외교와 국방 그리고 국무원에서에서 일해 와서 내부 승진 케이스로 볼 수 있으나, 멩젠주는 상하이(上海)시에서 잔뼈가 굵어왔고, 장시(江西)성 당 위원회를 거친 이력을 가지고 있어서 외부 영입 케이스로 분류할 수 있다. 특히 사회 담당으로 류옌둥이 임명된 것은 그녀가 당 통일전선부 계통에서 즉 일해와 향후 중국정부가 사회 통합에 역점을 둘 것임을 시사 한다고 볼 수 있다.

또 전임 국무원 중 연령 규정에 걸린 탕자취안(唐家璇, 38년생), 차오강촨(曹刚川, 35년생) 등 2명을 제외하면 나머지 전임 국무원 3명 중 저우융강(周永康, 42년생)은 중국공산당 중앙

위원회 정치국 위원으로, 천즈리(陈至立, 42년생)와 화젠민(华建民, 40년생)은 모두 전국인민대표대회 상무위원회 부위원장으로 승진했다. 그러나 물론 이들 모두가 중국에서 규정하는 국가영도직위에 진출했으나, 실제적인 권한을 가지고 있는 중국공산당 중앙위원회 정치국 위원직과 명예직에 가까운 전국인민대표대회 상무위원회 부위원장의 직위를 고려해 봤을 때 저우융강은 실제적인 승진을 했고, 나머지 두 사람은 명예직으로써 퇴임을 준비하는 단계라고 판단된다.

국무원의 구성단위인 각 부의 부장급 인사에서도 총 37개 부서 중 27개 부서의 부장이 유임됐고, 신설 부서인 공업정보부, 인력자원사회보장부, 주택도시지방건설부, 교통운수부, 환경보호부 등 5개를 포함해서 신임은 10개 부서인데, 이 중 국방부, 국가발전개혁위원회, 국가심계서 등은 내부 승진으로 나머지 국가민족사무위원회, 문화부와 신설 부서는 외부 영입 케이스로 분류할 수 있다.

마지막으로, 이들 중국 새 정부 인사 중 한반도와의 연관성을 개인 이력의 측면에서 보면, 우선 신임 국무위원인 장더장을 꼽을 수 있다. 그는 옌벤(延边)대학에서 조선을 전공하고, 김일성종합대학에서 유학하고, 옌벤 자치주에서 당 위원회 상무위원을 역임했다. 따라서 조선 내지 한반도에 대한 이해 정도는 매우 높다고 할 수 있다. 다음으로 중국 새 정부에서 구체적인 직위는 공개되지 않았지만, 중국공산당 중앙위원회 정치국 위원으로 발탁된 보시라이(薄熙来)는 1984년부터 2004년까지 북한과 인접한 랴오닝(辽宁)성에서 주요 캐리어를 쌓아오고 한국과의 관계도 매우 밀접하다고 알려져 있다.

Ⅲ. 중국의 새 정권 Ⅱ: 정책 방향

그렇다면 이 새 정부의 주된 정책 방향은 어떻게 가닥을 잡고 있을까? 원자바오(温家宝) 총리가 이번 전국인민대표대회에 제출한 <정부공작보고(政府工作报告)>에 따르면, 중국정부는 현재 극복해야 할 문제점으로 다음과 같은 것을 꼽았다. 먼저, 경제 구조에 관한 문제이다. 이는 여러 가지 측면에서 지적되고 있는데 주요하게는 고정자산투자의 급속한 증가추세, 과도한 신용대출, 국제수지의 불균형, 투자와 소비의 불균형, 중공업 중심의 1,2,3차 산업의 불균형 발전, 독자 기술 개발 능력 미약, 지나친 자원 소비와 환경 파괴를 동반하는 경제 성장 방식, 지역간 불균형 발전 현상의 심화 등을 들고 있다. 다음으로, 민생문제 해결을 들고 있다. 주요하게는 물가와 사회보장, 교육, 의료 위생, 사회 치안 등 측면을 지적하고 있다. 다음으로는 불안한 국제 정세를 들었다. 특히 중국 경제가 국제 경제에의 편입 정도가 높아지면서 발생하는 문제를 지적하고 있다. 예를 들면, 국제 금융, 자원, 식량 시장의 불안, 지역간 및 국가 간 보호무역주의의 발호로 인

한 무역 마찰의 증가 등을 꼽았다. 마지막으로, 중국 사회의 발전 속도를 따라가지 못하고 있는 정부의 능력을 지적했다. 주요하게는 정부 효율의 부족, 불완전한 권력에 대한 감독과 제약 기제, 공무원의 서비스 의식과 부적절한 작풍을 지적했다. 역으로 보면 바로 이러한 문제점을 해결해나가는 것이 중국의 새 정부의 주요한 정책 방향이라고 할 수 있다.

이상에서 정리한 중국정부의 현 상황에 대한 인식이 정확한지에 대한 판단은 아직 정확히 내리기 힘들다. 그러나 다음의 몇 가지는 분명한 것으로 보인다. 먼저, 중국정부는 경제를 중심으로 그간의 성장과정에서 발생한 불균형문제를 해결하지 않으면, 사회적 혼란과 동요가 심각해질 것이라는 문제의식을 가지고 있다고 판단된다. 또 가뜰이나 전반적인 불균형 발전의 상태에서 물가 등 민생 문제가 심각해 질 것을 매우 경계하고 있는 것으로 분석된다. 대외 정세와 관련해서는 국제 정세의 불안정성을 우려하면서 이에 대한 대비책으로 독자적인 네트워크 형성을 통해 최대한 그 위협정도를 줄이겠다는 의도가 파악된다. 마지막으로 늘 제기되는 문제이지만 변화하는 상황에 적절하게 적응하는 정부 혁신 문제를 제기하고 있다. 결국 국내 발전의 불균형 상태와 인민 생활의 불안, 국제 정세의 불안정성, 정부의 저효율성 등이 중국정부가 가장 역점을 두어 해결해야할 점으로 이해할 수 있다.

그러나 후진타오 제2기가 험난할 것으로 예측되는 것은 다음의 몇 가지 이유 때문이다. 먼저, 중국의 세계로의 편입 정도가 갈수록 심화되고 있기 때문이다. 이는 그만큼 중국 경제의 불확정성 역시 높아진다는 것을 의미한다. 대표적인 예로 중국정부의 적극적인 노력에도 불구하고 작년 1996년 이후 사상 최고치인 4.8%를 기록하면서 물가가 상승한 것은 자연재해 등의 원인도 있지만 원유를 비롯한 국제 원자재 가격의 상승이 그 주된 원인이라는 것이다. 또 현재 중국의 주요 경제 현안들인 자산 및 부동산 시장 역시 국제 경제 정세와 밀접하게 연동되고 있다. 따라서 일관된 개방의 기조 하에서 중국정부는 경제 운용의 불확정성 요소의 증가의 문제를 어떻게 해결할 것인가가 갈수록 걱정해야 할 것이다. 특히 물가는 중국의 정치 안정과 매우 밀접한 관계를 맺고 있다는 사실은 1989년 톈안먼(天安門)사건의 경험에서도 우리는 알 수 있다.

다음으로, 올해부터 후진타오 집권2기의 마지막 해인 2012년까지 보면 이러한 불안 요소를 증폭시킬 수 있는 주요 사건들이 예정되어 있다는 것도 그리 우호적인 조건은 아니라고 할 수 있다. 올해만 해도 베이징올림픽, 2010년에는 상하이 세계박람회, 2012년에는 광저우 아시안 게임이 바로 그것들이다. 이번 티베트 시위 사건만 해도 국제적인 파장이 꽤 거센 것도 올해가 바로 올림픽을 중국이 개최하는 해라는 것도 무관하지 않다. 이는 서방 국가들이 올림픽과 티베트 시위 문제를 연관시키려는 일련의 시도와 반응에서도 알 수 있다. 또 다행히도(?) 타이완(台灣) 총통 선거에서 국민당 후보인 마잉주(馬英九)가 당선되고, UN 가입 국민 투표안이 투표율 미달

로 부결되었으니 망정이지 만약 정반대의 결과가 나왔다면 중국으로서는 매우 곤혹스러운 상황에 처했을 것이다. 이에 대한 태도의 변화는 타이완 선거 직전인 3월 14일 중국의 최대 정치통일전선체인 정치협상회의에서 타이완 독립과 관련한 어떠한 분열기도에 대해서도 강력히 반대하고 억제해나갈 것이라는 결의안을 채택한 것과는 상반되게, 선거에서 마잉주 후보가 당선된 후 3월 30일에 원자바오 총리가 '하나의 중국' 원칙을 전제로 어떤 것이라도 논의할 수 있다면서 양안 협상 재개를 위한 의미 있는 메시지를 보낸 것에서도 확인된다. 중국으로서는 타이완 독립 반대파인 국민당의 마잉주의 당선이 일단 내용을 불구하고 통일을 염두에 둔다는 측면에서 매우 반가운 상황인 것이다.

또 더 심각한 것은 현재 중국정부의 각종 대응책들이 별다른 효과를 나타내고 있지 못하다는 것이다. 이는 개혁개방이래 정치적인 통일성은 지켜지되, 경제적 다양성은 존중해온 구조와 깊은 관련이 있다. 특히 심각한 대출 및 고정자산 투자율 그리고 공산품 과잉 생산의 주범은 직간접으로 지방 정부인데 이들의 '발전지상주의' 적 작풍은 현재의 구조로서는 극복이 쉽지 않을 것으로 전망된다.

마지막으로, 이번 전국인민대표대회와 관련해서 특기할 만한 점은 아무래도 정부 조직 개편안의 처리였다. 이번 전국인민대표대회에서 통과된 <국무원기구개혁방안(国务院机构改革方案)>에 따르면, 중국정부는 변화하는 정세에 부응하는 정부 기구 조직을 위해 몇 개의 부서를 통폐합하는 '대부분체제(大部门体制)' 를 표방했다. 우선, 거시경제조절 관련 부서들의 엄격한 직능 구분과 이들의 협조기제 작동을 명시했다. 구체적으로는 국가 발전 및 개혁위원회는 규제와 관리의 기능보다 거시경제조절과 관련된 기획을 전담케 했다. 또 재정부와 중국인민은행은 각각 예산 및 세제와 금융 및 화폐 정책과 관련된 기능을 책임지게 했다. 더불어 이들 3개 부문 간의 협조기제 설립과 강화를 주문했다. 국가 발전 및 개혁위원회의 지나친 실무 관리 권한에 대한 제약과 다른 부문과의 협조 강조는 거시 경제 정책 운용의 원활한 진행을 위한 의도로 파악된다.

다음으로, 에너지 관리 기능을 전담케 하기 위해 국가에너지위원회를 신설키로 했다. 이 기구에 그동안 국가 발전 및 개혁위원회와 국가 에너지 영도 소조 관공실, 그리고 국방과학기술공업위원회 등에 분산되어있던 에너지 관리 권한을 집중시키고, 실무를 담당할 국가 에너지국을 신설키로 했다. 이는 에너지 문제가 중국정부로서는 매우 중대한 것으로 받아들이고 있다는 것을 반증한다 하겠다. 또 국가 발전 및 개혁 위원회의 공업 관리 권한과 국방과학기술공업위원회의 핵 발전 부문을 제외한 모든 권한 그리고 정보산업부와 국무원 정보화공작관공실의 권한을 합쳐 공업정보화부를 신설키로 했다. 이는 분산되어있던 공업 관리 권한을 모으고, 정보화를 산업화와 통일시켜 진행한다는 의지를 표현한 것으로 해석된다. 또 교통부, 중국 민용항공총국의 권한과

건설부의 도시 운송과 관련된 권한을 합쳐 교통운수부를 신설키로 했다.

이밖에 이 교통운수부에서는 국가우정국에 대한 관리 권한을 가지게 되었다. 같은 교통 운수와 관련된 철도부는 이번 통합에서 제외되었다. 이와 관련하여 이번 회기 내에서 많은 논쟁이 진행되었으나, 분명한 이유가 밝혀지지 않아서 이번 기구 개혁의 흠집으로 남게 되었다. 또 기존의 인사부, 노동 및 사회보장부의 기능을 합해 인력자원사회보장부를 신설했다. 이는 주로 실제로는 중국 공산당이 전체의 인사를 조율 및 결정하는 구조에서 공무원들의 관리를 담당하던 부서는 '부'에서 '국'으로 낮춰도 무방하다는 판단의 소치라고 보여진다. 이밖에 환경보호에 대한 중요성을 반영하여, 국가환경보호총국을 환경보호부로 그 격을 격상시켰고, 건설부는 주택 및 도시와 농촌 건설부로 명칭을 변경하였고, 그동안 많은 국내외적 문제를 일으켜온 식품 위생과 관련된 문제를 적절하게 처리하기 위해 국가식품약품감독관리국의 관리 권한을 위생부에 둘 것을 명시했다.

전반적으로 이번 기구개혁 방안은 계획경제 시기부터 막강한 권한을 쥐고 행사해왔던 국가발전 및 개혁위원회의 권한이 다소 약화되고, 에너지, 환경, 식품위생 등에 대한 높아진 관심을 반영하고, 몇몇 부서가 통합되는 선에서 소폭의 정부조직개편이 이뤄졌다고 평가된다. 이번 과정에서 주로 여론의 비난을 받은 철도부의 현상 유지뿐만 아니라 원래 17개 부서 및 위원회 체제로 가고자 했던 의도가 기존보다 1개 줄어든 27개로 후퇴한 것에서 볼 수 있듯이 중국 정치의 복잡한 이익 다툼이 존재한다는 것을 알 수 있다. 특히 폐지 및 통합이 논의되었던 부서 즉 국가발전 및 개혁 위원회, 상무부, 민족사무위원회, 검찰부, 철도부 등이 어떻게 존치되게 되었는지 역시 중국 정치과정의 특유의 불투명성으로 더 많은 관찰과 분석이 요구된다. 그러나 이로써 야심차게 새롭게 후진타오 2기를 시작하려던 분위기가 역시 상당부분 퇴색되었다는 것은 분명하다고 할 수 있다.

IV. 나가며

후진타오 제2기가 시작되었다. 그러나 그 여정은 험난할 것으로 보인다. 우선, 대외 환경 자체가 너무나 많은 불확정성으로 이전보다 훨씬 더 중국의 의도를 제약하고 있다. 이는 개혁개방 정책의 추진과 더불어 세계에 더 깊이 포함되어 버린 중국으로서는 어쩔 수 없는 상황이다. 또 그 간 개혁개방과정에서 내재되어온 모순이 점차 외면화하고 있다. 특히 이번 전국인민대표대회 기간에 발생한 티베트 분리 및 독립을 위한 시위처럼 세계의 집중적인 조명을 받는 시기에 발생하는 사건들은 중국정부를 매우 곤혹스럽게 할 것이다. 이번에도 드러났듯이, 중국정부는 최대한



이런 불안요소들 전국으로 확대되지 않도록 하기 위해 인플레이션 발생, 물가 상승, 주식 및 금융 불안정성 증대 등 국내 경제 안정에 역점을 둘 것이다.

또 한 가지 결국 후진타오 개인적으로는 예정대로 라면 5년 이후 퇴임이니 그리 큰 부담이 없을 수도 있겠다. 오히려 많은 부담은 시진핑, 리커창과 같은 차기 후계자들에게 돌아갔다고 할 수 있다. 따라서 향후 중국을 관찰 할 때는 이들을 면밀히 살펴보는 것이 매우 중요하다. 벌써부터 흘러나오는 티베트 사태의 책임 문제에 대한 인책과 관련된 보도는 이들 후계 그룹들이 바짝 긴장하고 있음을 간접적으로 보여준다 하겠다. (2008/04/02)

