

Elite Politics and Central–Local Relations in China’s Xi Jinping Era

—Focusing on Comparison with Hu Jintao’s Presidency*

Eun-Ha Yoo**

Hanshin University

Abstract

In this paper, I tried to clarify the background of the strengthening of centralization in the central-local relations during the Xi Jinping period in terms of the institutional structure of elite politics through a comparative study of the composition of the provincial sector of the Politburo, the highest power body, during the time of Hu Jintao and Xi Jinping. Compared to the Hu Jintao period, it is judged that the strengthening of centralization in the Xi Jinping era is being implemented not through the neutralization of institutionalized formal construction norms, but through the expansion of control within the norms. In other words, the institutionalized frame itself was not broken in the composition of the provincial sector of the Politburo, and local compliance with the central government centered on the general secretary was increased by exercising the right to control personnel more strongly.

Keywords

Elite Politics, Central-Local Relations, Politburo, Provincial Elite, Hu Jintao, Xi Jinping

* This work was supported by ‘Hanshin University Research Grant’ and ‘2021 Ministry of Education of the Republic of Korea and the National Research Foundation of Korea (NRF-2021S1A5C2A01090085)’.

The draft of this paper was presented at the 2023 KAES/CASAK/KEI/KCI/HEI/GPI joint academic conference(6.23. Chungbuk National University).

** Peace and Liberal Arts College, Hanshin University. E-mail: joojoolove@hs.ac.kr

중국 시진핑 시기 엘리트 정치와 중앙-지방 관계 —후진타오 집권기와의 비교를 중심으로*

유은하**

한신대학교

요 약

본 논문에서는 최상층 권력 기구인 정치국의 지방 부문 구성에 대한 후진타오와 시진핑 시기의 비교 고찰을 통해 시진핑 시기 중앙-지방 관계에서 중앙 집권(集權) 강화의 배경을 엘리트 정치의 제도 기구 측면에서 밝혀보고자 하였다. 후진타오 시기와 비교했을 때 시진핑 시기 중앙 집권의 강화는 제도화된 형식적 구성 규범의 무력화를 통해서가 아니라 규범 안에서의 통제력 확대를 통해서 구현되고 있다고 판단된다. 즉 정치국의 지방 부문 구성에서 제도화된 틀 자체는 깨지 않고, 인사통제권을 더욱 강력하게 발휘함으로써 총서기를 중심으로 하는 중앙에 대한 지방의 순응도를 높였다고 보고 있다. 정치국 구성에 부문별 안배를 두는 것이 특정 부문이 특히 총서기와 연합하여 전횡을 휘두르는 것을 방지하고 집단지도가 유지될 수 있도록 하기 위함이라고 한다면, 중국 엘리트 정치에서 비공식 정치가 여전히 유효한 작동 기제라는 점을 감안할 때, 시진핑 시기의 정치국은 그러한 기능이 제대로 발휘되지 못할 것이다. 그리고 이는 정치국(중앙)에서 지방의 대표성이 실질적으로 상실되는 결과를 가져올 것이기 때문에 중앙의 집권 강화는 지속될 것으로 본다.

주제어

엘리트 정치, 중앙-지방 관계, 중앙위원회 정치국, 지방 엘리트, 시진핑, 후진타오

* 이 논문은 ‘한신대학교 학술연구비’와 ‘2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원 (NRF-2021S1A5C2A01090085)’을 받아 수행된 연구임.

본 논문의 초고는 <2023 KAES/CASAK/KEI/KCI/HEI/GPI 공동학술대회>(6월23일 충북대학교)에서 발표되었음.

유익한 논평을 해주신 심사자님들께 감사드립니다.

** 한신대학교 평화교양대학 부교수. 이메일: joojoolove@hs.ac.kr

I. 서론

시진핑(习近平) 집권기 중국 엘리트 정치의 변화에 대한 논쟁이 진행되고 있다. 시진핑의 ‘개인 독재’ 혹은 ‘1인 지배’가 확립되었다는 것에서부터 집단 지도체제가 여전히 유효하게 작동한다는 것까지 견해의 스펙트럼은 넓지만,¹⁾ 시진핑 시기에 권력 집중(centralization) 현상이 뚜렷하다는 것에는 대다수 연구자가 동의하고 있다. 그리고, 이러한 집권(集權)의 방향이 중앙-지방 관계에서 중앙으로 인식되고 있다. 이는 특히 시진핑 시기 들어서 취해진 지방 단위에서의 광범위한 인사이동과 조직개편으로 현상화되고 있으며(Chen, 2016),²⁾ 또한 최근의 코로나 사태 해결을 정치적 임무로 규정한 당국이 ‘역량을 집중하여 중요한 일에 대응(集中力量办大事)’하기 위하여 ‘선전’과 ‘동원’의 방식으로 지방에 대한 압력과 통제를 강화하는 것에서도 두드러진다(Tsai, 2022).

그렇다면 시진핑 시기 중앙-지방 관계에서 중앙으로의 집권(集權) 강화는 어떤 제도적 환경에서 이루어지고 있는가? 시진핑 시기 중앙-지방 관계에 관한 연구는 대부분 중앙으로의 권력 집중 강화가 어떻게 나타나고 있는지 현상에 초점이 맞추어져 있고, 그러한 집권(集權)이 행사되는 제도적 환경의 조성 혹은 변화에 관한 연구는 부족한 편이다. 중국 정치의 작동 환경에서, 공식이든 비공식이든, 제도화가 갈수록 진전되고 또 중요해지고 있다는 점을 고려할 때 권력 자원이 중앙으로 집중될 수 있는 정치환경 구도에 관한 이해가 필요하다. 특히, 중국 정치구조 특성상 중앙-지방 관계를 비롯한 여러 영역에서의 정치관계 양상을 좌우할 수 있는 권력 상층부에 대한 분석은 유용하다.

이에 본 논문에서는 중국 정치체제의 중요한 제도인 중국공산당 중앙위원회 정치국(이하 ‘정치국’)의 구성에 대한 고찰을 통해 시진핑 시기 중앙 집권(集權) 강화에 제도적 동원이 있는지 밝혀보고자 한다. 즉 정치국의 구성 측면으로부터 중앙 집권 강화의 제도 자원을 탐색해보고자 하며, 구체적으로 정치

1) 조영남(2015), 이정남(2018), Shirk(2018), 이재준(2022) 등을 참조

2) 시진핑 시기 지방에서의 인사 및 조직개편은 이전 장쩌민과 후진타오 시기보다 확실히 강화되었으며, 이러한 조치들이 만연된 ‘지방주의(地方主義, localism)’을 일정 정도 위축시킨 효과가 있는 것으로도 분석되었다(Bulman&Jaros, 2021).

국에서 지방 대표 구성에 관한 부분을 면밀하게 살펴보고, 그것이 정치국 내에서 그리고 중앙-지방 관계에서 어떻게 기능할지 진단해보고자 한다. 아울러 그러한 것이 시진핑 시기의 특성인지 규정하기 위해 후진타오(胡锦涛) 시기의 정치국과 비교하고자 한다.

정치국의 지방 부문 구성에 대한 분석을 통해 시진핑 시기 중앙 집권 강화의 제도적 배경을 가늠해보는 것은 다음과 같은 이유에서 의미가 있다. 첫째, 정치국의 제도적 중요성 및 구성의 기능성 때문이다. 중국공산당 내 최고 영도기구인 중앙위원회의 직권을 행사하는 정치국은 당과 국가 사업 발전에 관계되는 중대 문제를 논의하고 결정하는 당 조직 체계의 중추적 기구이다.³⁾ 이 같은 당 핵심 권력 기구인 정치국은 1980년대 말부터 당 조직·전인대(全人大)/정협(政協)·국무원·지방·군부에 일정 수의 위원이 배정되어 구성되었으며, 이는 14차 당 대회 이후에는 고착되었다. 정치국 구성에 이처럼 부문별 안배를 두는 것은 정치국 내에서 특정 부문이나 기관이 지배권을 갖지 못하게 하고, 총서기가 (마오쩌둥이나 스탈린 같은) 독재적 권한을 갖지 못하게 함으로써 집단 리더십을 강화하기 위한 것으로 해석된다(Miller 2008, pp.6-7).⁴⁾ 중앙위원회에는 31개 성급(省級) 지역의 지도자가 기본 2명씩 들어가 있고, 그

3) 정치국이 행사하는 직권은 2020년 9월 공포된 <중국공산당 중앙위원회 업무조례(中国共产党中央委员会工作条例)> 제15조에 5가지가 규정되어 있다. (1)중앙위원회 전체회의를 소집·주재하고, 중앙위원회 전체회의에서 심의할 문제와 사항을 연구 결정하여 제청한다. (2)당과 국가 사업 발전의 전체에 관계되는 중대한 문제와 사항을 토론하고 결정한다. (3)중앙위원회 전체회의 폐회기간에 중앙위원회 위원 및 후보위원의 당내 직무 해임·제명(除名) 보류 관찰·당적 박탈의 처분을 결정해 내리고, 중앙위원회 전체회의 개최 기간의 추인을 기다린다; 형법을 심각하게 위반한 중앙위원회 위원과 후보위원의 당적 박탈을 결정한다. (4)관련 규정에 근거하여 간부를 추천·지명·임면(任免)한다; 당 영도 간부에 관련된 처리·처분 사항에 대해서 결정한다. (5)기타 중앙정치국이 결정해야 할 중대 문제와 사항에 대해서 연구하고 결정한다.

(“中共中央印发《中国共产党中央委员会工作条例》”, https://www.gov.cn/zhengce/2020-10/12/content_5550656.htm 검색일:2023.06.21.). 이 밖에 정치국의 업무 규칙에 관해서는 조영남(2019, p.195-199)을 참조

4) 5기 중앙위원회에서부터 정식 설립된 정치국은 기본적으로 두 층으로 구성되었다. 즉 대개 상무위원인 일부 최고 리더들은 제너럴리스트의 역할을 하고, 여타의 위원들은 한 개 혹은 몇 개 분야의 감독 책임을 맡는 ‘分工’ 시스템으로 구성되었다(Liberthal, 1978, p.27).

중 약간 명이 이들 지방 지도자의 대표격으로 정치국 위원이 되는 것이기 때문에 정치국의 지방 부문 위원은 원칙상 지방의 입장을 대리하게 되는 것으로 상정될 수 있다. 따라서 정치국의 위상과 기능을 고려할 때 정치국의 지방 부문 구성에 대한 분석은 중앙-지방 역학관계가 일차적으로 형성되는 권력 상층부의 정치 지형을 파악할 수 있고, 이를 통해 최고위 권력 기구에서 집권(集權) 혹은 분권(分權) 확대에 동원될 수 있는 권력 자원의 분포를 가늠해 볼 수 있다.

둘째, 중국 성급(省級) 지역의 당 위원회 서기(이하 ‘당서기’로 약칭) 같은 지방 지도자는 관할 지역의 ‘1인자(一把手)’로서 그 지방의 대표자로 인식되기 때문에 이들 지방 엘리트와 중앙과의 관계는 중앙-지방 관계의 성격을 일정 부분 보여줄 수 있다. 즉 중국 정치체제 특성상 중앙-지방 관계는 엘리트 정치의 맥락에서 이해될 수 있는 측면이 있다는 것이다. 더욱이 사회주의 정치 체제에서 엘리트 정치가 매우 중요하다는 점을 상기한다면, 그리고 정치국 위원들이 권력 서열과 대내 영향력이 높은 파워엘리트라는 점을 감안한다면, 정치국이라는 핵심 기구 안에서 엘리트 정치의 주역인 정치 엘리트에 대한 비교 고찰을 통해 중앙으로의 권력 집중 강화의 배경을 탐지해보는 것은 중앙-지방 관계의 다면성에 관한 이해도를 높이는데 조금은 다른 시각에서의 설명을 제공해 줄 수 있을 것이다.

지금까지 정치국을 대상으로 한 연구는 집단지도체제 관점에서 정치국 상무위원회와 함께 전체적 구성에 대해 분석한 연구(Miller, 2008, 2013, 2018; Li, 2013; 조영남, 2019)가 대부분이며, 정치국의 지방 부문에 초점을 둔 소수의 연구(Sheng, 2019)는 중앙과 지방의 재정 관계 위주로 분석하고 있다. 본 연구는 중앙 집권 강화와 관련하여 정치국에서의 인사(정치 엘리트) 구성 측면에 천착함으로써 엘리트 정치 시각에서 시진핑 시기 중앙-지방 관계를 진단해보는 의의가 있으며, 특히 후진타오 집권(執權) 시기 정치국의 지방 부문 구성과 면밀한 비교를 통해 시진핑 시기 중앙으로의 권력 강화에 대한 속성의 일면을 밝혀보고자 한다.

이하에서는 먼저 후진타오 집권기인 16·17기 중앙위원회 정치국의 지방 부문 구성에 대해 살펴보고, 그에 기반하여 후진타오 시기의 중앙-지방 관계

양상을 짚어본다. 다음으로 시진핑 집권 이후인 18·19·20기 중앙위원회 정치국의 지방 부문 구성에 대해 들여다보고, 그것과 시진핑 시기 중앙-지방 관계에서 중앙 집권 강화와의 연계성을 탐색한다. 이를 바탕으로 결론에서는 후진타오와 시진핑 시기에 정치국의 지방 부문 구성 측면에서의 차이가 중앙-지방 관계에 어떻게 투영되었는지, 특히, 그러한 것이 시진핑 시기 중앙으로의 권력 집중 강화에 어떻게 기능하였을지에 대한 설명을 시도한다.

II. 후진타오 시기 정치국의 지방 부문 구성과 중앙-지방 관계

후진타오는 2002년 11월 제16차 당 대회에서 총서기로 등극했으나 당 중앙 군사위 주석은 장쩌민(江泽民)으로부터 바로 이양받지 못했고, 최고 권력 기구인 정치국, 특히 정치국 상무위원회는 장쩌민계가 장악(9명 중 6명)한 채 집권 1기를 시작하였다(Fewsmith, 2003). 16기 정치국원은 총 24명이며, 당 조직 8명·국무원 5명·전인대/정협 3명·지방 6명·군부 2명으로 구성되었다. 16기 정치국 위원 중 지방 부문 위원에 관한 주요 사항은 <표 1>과 같다.

<표1. 16기 정치국의 지방 부문 위원>

이름	출생 연도	출생 지역	주요 경력	현직	派系*
刘洪	1942	江苏	北京钢铁学院/우한철강공사(武汉钢铁公司)에서 26년(~经理)·야금공업부(冶金工业部) 부장(1993~1998)·베이징시(1998~, 부서기-부시장-시장)	베이징시 당서기	
陈良宇	1946	浙江	解放军后勤工程学院/ 상하이에서 37년(1970~, 부서기(1992~))	상하이시 당서기 & 시장	江

张立昌	1939	河北	텐진에서 50년(1958~, 부시장-부서기, 시장-당서기(1997~))	텐진시 당서기 & 시장	
张德江	1946	辽宁	朝鲜金日成综合大学/지린에서 19년(당서기(1995~1998)) · 저장성 당서기(1998~2002)	광둥성 당서기	江
俞正声	1945	浙江	哈尔滨军事工程学院/ 전자공업부 · 산둥 13년(칭다오시 당서기 6년) · 건설부 부장(1998~2001)	후베이성 당서기	江
王乐泉	1944	山东	中共中央党校/ 산둥에서 27년(현급 당서기-공청단 산둥 부서기-지급 당서기-부성장) · 신장(1991~)	신장 자치구 당서기	胡

*派系: Cheng Li의 자료를 참조(이하 <표 4>까지 동일)

출처: 中国共产党新闻网, 百度 등의 자료를 정리(이하 <표 5>까지 동일)

15기 정치국에서는 지방 부문 위원이 4명이었는데,⁵⁾ 16기에는 6명으로 늘어나 정치국 전체에서 25%를 차지하였다(15기는 18.2%). 지방 부문 위원은 베이징(北京) · 상하이(上海) · 텐진(天津) · 광둥(广东) · 후베이(湖北) · 신장(新疆)의 당서기이다. 이들의 주요 경력으로부터 보면 거의 평생을 해당 지역에서 승진해 올라온 지역 토박이형(상하이의 천량위, 텐진의 장리창), 국무원 부처의 부장(장관)을 하고 내려온 전문가형(베이징의 리우치, 후베이의 위정성), 다른 지방에서 오랜 경험을 쌓고 옮겨온 수평 이동형(광둥의 장더장, 신장의 왕리취안)으로 유형화해 볼 수 있다. 그리고, 6명 중 후진타오계로 분류되는 인사는 1명(신장의 왕리취안)이고, 장쩌민계로 알려져 있는 인사가 3명(상하이의 천량위, 광둥의 장더장, 후베이의 위정성)으로 정치국의 1/4을 차지

5) 15차 당 대회 무렵에는 정치국 위원이 된 지방 지도자가 5명이었다: 贾庆林(베이징 당서기), 黄菊(상하이 당서기), 谢非(광둥 당서기), 李长春(허난 당서기), 吴官正(산둥 당서기). 1998년 3월에 광둥 당서기였던 셰페이가 제9기 전인대 상무부위원장이 되고(이듬해 사망), 허난 당서기였던 리장춘이 광둥 당서기에 임명되면서 지방 부문 위원은 4명이 되었다.

하는 지방 부문의 위원이 신임 총서기보다 전임 총서기에 가까운 인물들로 구성되었다.

2007년 17차 당 대회 이후 출범한 후진타오 집권 2기는 ‘과학적 발전관’이 당헌에 삽입되었고, 당·정·군·지방에 대한 장악력이 전반적으로 높아지게 되면서 1기보다는 안정적 기반 위에서 시작되었다. 상무위원회를 포함한 정치국은 장쩌민의 영향력이 여전히 건재하는 것으로 보이지만 16기보다는 후진타오의 권력 기반이 강화된 것으로 평가된다(최지영, 2007). 17기 정치국원은 25명이며, 그중 지방 부문 위원은 <표 2>와 같다.

〈표 2. 17기 정치국의 지방 부문 위원〉

이름	출생 연도	출생 지역	주요 경력	현직	派系
刘淇	1942	江苏	北京钢铁学院/우한철강공사(武汉钢铁公司)에서 26년(~经理)·야금공업부(冶金工业部) 부장(1993~1998)·베이징시에서 15년(1998~, 부서기-부시장-시장-당서기(2002~))	베이징시 당서기	
俞正声	1945	浙江	哈尔滨军事工程学院/전자공업부·산둥 13년(칭다오시 당서기 6년)·건설부 부장(1998~2001)·후베이성 당서기(2001~2007)	상하이시 당서기	江
张高丽	1946	福建	厦门大学/광둥에서 32년(石油部广东茂名石油公司-부성장-선전시 당서기-부서기)·산둥(2001~2007, 부서기-성장-당서기)	톈진시 당서기	江
薄熙来	1949	山西	北京大学, 中国社会科学院/랴오닝에서 21년(다렌시 시장-다렌시 당서기-랴오닝 성장, 부서기)·상무부 부장(2004~2007)	충칭시 당서기	

汪洋	1955	安徽	中共中央党校/안후이에서 24년(공청단-부성장-부서기)·국가발전계획위 부주임·국무원 부비서장·충칭시 당서기(2005~2007)	광둥성 당서기	胡
王乐泉	1944	山东	中共中央党校/산둥에서 27년(현급 당서기-공청단 산둥 부서기-지급 당서기-부성장)·신장에서 20년(1991~, 당서기 1995~)	신장 자치구 당서기	胡

17기 정치국의 지방 부문 위원은 16기와 같은 6명이며, 정치국에서의 비중은 24%를 차지한다(16기는 25%). 지역은 베이징·상하이·톈진·충칭·광둥·신장자치구로 16기의 후베이 자리에 충칭이 들어가서 4개 직할시+광둥·신장이 지방 부문을 대표하게 되었다. 베이징(리우치)·신장(왕러취안) 당서기는 유임되었고, 16기에서 광둥 당서기였던 위정성은 상하이 당서기로 이동하였으며, 톈진과 광둥에는 신임 당서기가 임명되었다. 상무부 부장을 지내고 충칭시 당서기로 간 보시라이가 정치국원이 되면서 17기 정치국의 지방 부문 위원 중 절반인 3명이 부장(장관) 출신인 점이 눈에 띈다. 그리고, 광둥 당서기가 되면서 정치국에 진입한 왕양은 국가발전계획위원회 등의 중앙 직무 경력이 있는 바 17기 정치국의 지방 부문 위원의 67%(6명 중 4명)가 중앙 및 국가 직무 경험이 있는 것이 특징적이다. 한편 왕양은 판파이(團派)로 인식되고 있어서 후진타오계는 6명 중 2명이 되었다(16기는 1명). 그러나, 장쩌민계도, 16기보다는 1명 줄었지만, 6명 중 2명을 차지하고 있다.

이상과 같이 16기와 17기 정치국에서 발견되는 지방 부문 위원의 구성적 특징이 후진타오 시기의 중앙-지방 관계에 어떻게 작용하였을 것인가에 대해서는 크게 세 가지가 추론된다. 첫째, 장쩌민 시기에 비해 정치국에서 지방 부문 위원의 수와 비중이 증가한 것에 관해서이다. 성위민(Yumin Sheng)은 실증 연구를 통해 개혁개방 이후 중앙위원회에서 지방 위원 수와 비중의 증감이 지방에 대한 중앙의 정치적 힘, 바꿔 말하면 중앙에서 지방의 영향력을 가늠하는 척도라고 하였다(Sheng, 2005). 그렇게 본다면 후진타오 시기에 정치국에서 지방 부문 위원이 늘어났다는 것은 지방의 전체적인 대표성이 확대되고, 중앙

에서 지방의 영향력이 일정량 커진 것으로 해석될 수 있으며, 이는 지방 분권(分權) 확대의 방향으로 작용할 수 있는 것으로 판단된다.

둘째, 후진타오 시기 정치국의 지방 부문 위원 중에 장관 역임자를 포함한 중앙직 경험자가 많은 것에 관해서이다. 이는 정치국원인 지방 지도자들이 중앙에서 입지를 확보하는데 일정 부분 유리하게 작용할 수 있다고 본다. 왜냐하면 이들이 장관 등 국가와 중앙의 주요직을 수행하면서 중앙의 관행 같은 정치적 규범을 체득했을 것이고, 아울러 중국 정치에서 중요한 인적 네트워크, 즉 중앙에서의 ‘관시’도 크든 작든 형성되어 있을 것이기 때문이다. 이러한 중앙 기반 요소들은 이들 지방 대표의 발언권을 키우는데 우호적인 배경이 되었을 것으로 보며, 이는 나아가 정치국을 비롯한 ‘중앙’에서 ‘지방’의 목소리에 힘을 실어주는데 일조할 수 있는 것으로 본다.

셋째, 후진타오 시기 정치국의 지방 부문 위원이 후진타오 측근 보다 장쩌민계의 인사들이 더 많은 것에 관해서이다. 특히 16기에는 상무위원회를 포함한 정치국이 전체적으로 장쩌민계에 의해 장악된 가운데 지방 부문 위원도 최소한 절반이 장쩌민계였다. 중국 엘리트 정치에서 파벌 정치가 중요하게 작동한다(주장환, 2012)는 점을 고려한다면, 정치국의 지방 부문이 신임 총서기와 경쟁 관계에 있는 전임 총서기의 측근들이 다수를 차지한 이러한 파벌 분포는 중앙-지방 관계에서 양자 간의 긴장도를 높이는 작용을 할 수 있을 것으로 판단된다. 왜냐하면 장쩌민계와 후진타오계가 경쟁 구도에 있다고 했을 때 후진타오(중앙)의 방침에 대해 지방(장쩌민계)의 순응도가 낮을 것으로 상정할 수 있기 때문이다. 이는 파벌 정치의 속성 때문만이 아니라 두 파벌의 주요 근거지, 즉 경험 지역의 차이에서도 기인하는 측면이 있다고 본다. 즉 알려진 것처럼 장쩌민계는 주로 상하이를 중심으로 하는 동남부 연해 지역에서, 그리고 후진타오계는 상대적으로 내륙 지역을 중심으로 경력을 쌓았기 때문에 이로부터 비롯되는 정책적 주관(主觀)에 차이가 있는 것으로 인식된다.⁶⁾ 따라서 후진타오 시기에 정치국의 지방 부문에서 후진타오계와 경쟁 관계에 있었던 장쩌민계의 비중이 더 컸다는 것은 핵심 지방에 대한 중앙의 장악력과 통제력

6) 이러한 맥락에서 장쩌민계를 ‘엘리트주의자 연합(elitist coalition)’, 후진타오계를 ‘대중주의자 연합(populist coalition)’으로 칭하기도 한다(Li, 2013, p.9).

을 제약하는 한 요인이 될 수 있는 것으로 판단된다.

중앙-지방 관계의 균형추가 집권(集權)과 분권(分權)의 양단 사이에서 움직이는 것이라면 후진타오 시기에는 전반적으로 봤을 때 분권의 방향으로 조금 더 이동했다고 평가할 수 있겠는데, 후 시기의 분권화 진전에 본 장에서 제시한 내용이 엘리트 정치 상층부에서의 일차적인 배경으로 작용한 측면이 있을 것으로 본다. 특히 후 시기에 왕양의 광동모델과 보시라이의 충칭모델 같은 지방의 독자적 발전 모델이 주목받으면서 경쟁하는 양상을 보이기도 했는데, 이는 후 시기 중앙-지방 관계 구도에서 지방의 부상을 보여주는 하나의 결과적 현상으로도 해석된다.

Ⅲ. 시진핑 시기 정치국의 지방 부문 구성과 중앙-지방 관계

2007년 천량위 낙마 후 저장(浙江)에 있던 시진핑이 상하이 당서기로 옮겨 갔다가 곧 중앙으로 발탁되어 17기 정치국 상무위에 진입했을 때 예고된 시진핑 시대는 2012년 11월 제18차 당 대회로부터 공식 시작되었다. 이후 10년은 관례적으로 예상되는 집권 기간이었지만 집권 3기는 초반에 예측되지 못한 새로운 상황이어서 먼저 18·19기 정치국을 살펴보고 나서 20기를 보도록 하겠다. 시진핑 시기의 정치국 구성도 후진타오 시기처럼 부문별 안배가 동일하게 유지되었는데, 이는 총서기나 어느 한 부문의 전횡을 방지하고 집단지도 체제를 안정화시키기 위한 것으로 해석되었다(Miller, 2013, p.12). 그중 8·19기 정치국의 지방 부문 위원에 대해 살펴보면 <표 3>, <표 4>와 같다.

〈표3. 18기 정치국의 지방 부문 위원〉

이름	출생 연도	출생 지역	주요 경력	현직	派系

郭金龙	1947	江苏	南京大学/쓰촨에서 15년 · 시짱에서 12년(부서기-당서기) · 안후이성 당서기(2004~2007) · 베이징(2007~, 부서기-시장)	베이징시 당서기	胡
韩正	1954	浙江	华东师范大学/상하이에서 38년 (부서기, 시장(2003~))	상하이시 당서기	江
孙春兰	1950	河北	中共中央党校/랴오닝에서 32년(부서기, 다롄시 당서기) · 중화전국총공회 · 푸젠성 당서기(2009~2012)	톈진시 당서기 (~2014. 12)	胡
孙政才	1963	山东	中国农业大学(농학 박사)/베이징에서 20년(市委 비서장) · 농업부 부장(2006~2009) · 지린성 당서기(2009~2012)	충칭시 당서기	江
胡春华	1963	湖北	北京大学/시짱에서 21년(공청단-부서기) · 공청단 중앙서기처 서기-제1서기 · 허베이성 부서기, 성장 · 네이멍구 자치구 당서기(2009~2012)	광둥성 당서기	胡
张春贤	1953	河南	哈尔滨工业大学/기계공업부 · 교통부 부장(2002~2005) · 후난성 당서기(2005~2010)	신장 자치구 당서기	江

〈표4. 19기 정치국의 지방 부문 위원〉

이름	출생 연도	출생 지역	주요 경력	현직	派系
蔡奇	1955	福建	福建师范大学(경제학 박사)/ 푸젠에서 22년 · 저장에서 16년(부성장) · 국가 안전위원회 판공실 부주임(2014~2016)	베이징시 당서기	기

李强	1959	浙江	浙江农业大学, 中共中央党校, 香港理工大学/ 저장에서 35년(원저우시 당서기-비서장-부서기-성장) · 장쑤성 당서기(2016-2017)	상하이시 당서기	꺾
李鸿忠	1956	山东	吉林大学/랴오닝 · 전자공업부 · 광둥에서 20년(부성장-선전시 당서기) · 후베이성 당서기(2010~2016)	톈진시 당서기	
陈敏尔	1960	浙江	中共中央党校/저장에서 31년(닝보시 부서기-부성장) · 구이저우성 당서기	충칭시 당서기	꺾
李希	1956	甘肃	西北师范学院, 清华大学/간쑤에서 23년(비서장) · 陕西(비서장-옌안시 당서기) · 상하이(부서기) · 랴오닝성 당서기	광둥성 당서기	꺾
陈全国	1955	河南	武汉理工大学(관리학 박사)/허난에서 29년(부서기) · 허베이(부서기, 성장) · 시짱자치구 당서기(2011~2016)	신장 자치구 당서기	

우선 형식적 구성의 측면에서는 18기와 19기 정치국 모두, 후진타오 시기와 마찬가지로, 지방 부문 위원 수는 6명(정치국의 24%)이고, 지역도 4개 직할시+광둥·신장으로 변화가 없다. 따라서 정치국 내의 지방 부문 위원 수와 지역은 이와 같이 고착된 것으로 보인다.

그런데, 지방 부문의 집단적 특성 측면에서는 집권 1기와 2기, 즉 18기와 19기에서 전반적으로 다음과 같은 변화가 발견된다. 우선 18기 때의 6명이 19기에 전부 교체된 것이 눈에 띄는데(후진타오 시기에는 16기의 6명 중 3명이 17기에 유임됨), 그러면서 두드러지는 면은 집권 2기 정치국의 지방 부문이 거의 시진핑계 인물들로 채워졌다는 점이다. 특히 장쩌민·시진핑·주룽지(朱镕基) 같은 최고 지도자들의 책임지이자 중국의 경제 수도로 불리는 핵심 지역인 상하이에 시진핑의 저장(浙江) 시절 비서장이었던 리창(李强)이 당서기에 임명된 것과 성급(省級) 지역 당서기 경력이나 그 급에 상당하다고 볼 만한 경력이 없는 차이치(蔡奇)가 베이징 당서기에 임명된 것은 시진핑의 측근이기

때문이라는 것이 주류적 해석이다.⁷⁾ 이러한 것은 후진타오 시기와 대비되는 점인데, 후진타오는 집권 2기에도 정치국의 지방 부문을 자신의 측근들로 장악하지 못하였다.

다음으로 지목할 만한 것은 주요 경력 측면에서 봤을 때 특히 19기 정치국의 지방 부문 위원들은 거의 모두 중앙에서의 직무 경력이 없이 지방에서의 경험만 갖고 있다는 점인데, 이 역시 앞서 살펴본 후진타오 시기와 대비되는 점이다. 특히 후진타오 시기에는 절반 정도를 차지했던 장관 출신이 한 명도 없는데, 그러한 배경으로는 다음과 같은 추론도 가능해 보인다. 후진타오 집권 이후 시진핑 집권 1기까지 정치국 위원인 지방 지도자 중에서 모두 3명이 부패 및 직권 남용 등의 혐의로 처분되었다. 바로 16기 정치국원 천량위(당시 상하이 당서기), 17기 정치국원 보시라이(당시 충칭 당서기), 18기 정치국원 쑨정차이(孫政才, 당시 충칭 당서기)인데, 이 중 보시라이와 쑨정차이가 장관 출신이다(보시라이는 상무부 부장, 쑨정차이는 농업부 부장).⁸⁾ 당시 지방 지도자였던 이들이 대규모 부정 축재를 하고 자신의 세력을 확장하는데 전임 장관 같은 국가 고위직의 경력이 어떤 경로로든 유리하게 작용했던 것으로 인식될 수 있다. 그렇다면 통치 기반의 공고화와 함께 전방위적인 권력 집중을 추구하던 시진핑 집권 2기에 정치국원이 되는 지방의 지도자 인선에서는 이러한 점이 고려되었을 수도 있다고 본다.

후진타오 집권기와 비교했을 때 시진핑 집권 1·2기 정치국 지방 부문에서의 이 같은 그룹적 특징의 변화, 즉 지방 부문의 비중과 대표 지역 같은 외형적인 구성 규범은 지켜졌으나 주요 경력이나 총서기와의 관계 같은 위원 집단적 특성의 내용이 변한 것이 시진핑 시기 중앙-지방 관계에는 어떻게 기능할 수 있을까? 전술(前述)한 바와 같이 후진타오 시기에는 정치국의 지방 부문

-
- 7) 그동안 상하이 당서기를 역임했던 인물들의 면면을 들여다보면 크게 두 가지로 볼 수 있는데, 당내에서 중량감이 있는 인물이거나 아니면 상하이에서 하급 간부부터 오랜 기간 경력을 쌓은 경우이다. 리창은 이 두 가지에 모두 해당하지 않고, 상하이에 임명되기 전 장쑤(江苏) 당서기 재임 기간도 1년 정도에 불과했다.
- 8) 이들의 공식 혐의는 부패와 직권 남용 등이나 실제로는 권력 교체기에 빚어진 당내 파벌 정치 메커니즘의 작동 결과라는 분석이 지배적이다. 그렇다고 하더라도 이들의 뇌물 수수나 부정 축재 등은 실재(實在)한 것으로 보여지고 있다.

위원에 장관 경력 등 중앙 배경을 가진 인물들이 많은 편이었고, 장쩌민계가 다수였던 점이 후진타오 중심의 중앙에 대항하는 지방의 목소리를 키워 중앙-지방 관계가 좀 더 분권화 방향으로 가는 양상이 나타나는데 기능했을 것으로 보았다. 그렇다면 시진핑 시기에 와서 특히 집권 2기에 후 시기와는 상반되는 구성, 즉 정치국의 지방 부문이 중앙에 기반이 없는 시진핑계 인물들로 거의 채워졌다는 것은 그러한 것이 중앙-지방 관계에서 후 시기와 상반되는 작용과 결과적 양상으로 나타날 수 있다는 것을 의미한다고 하겠다. 다시 말하면 본장에서 제시한 시진핑 시기 정치국 지방 부문의 구성적 특징이 핵심 지방의 대항력을 낮추고, 시진핑이 이끄는 중앙에 대한 순응도를 높여서 중앙-지방 관계에서 중앙으로의 권력 집중 강도를 높이는데 기능했을 것으로 본다는 것이다. 그리고, 시진핑 시기에 이러한 중앙-지방 관계에서의 집권(集權)의 강화는 지방에 대한 통제력을 확대함으로써 리칭(Cheng Li)의 진단대로 그동안 체제 탄력성의 중요한 자원이 되어왔던 지방의 유연성을 감소시켰다(Li, 2022, p.43).

그러면 연장된 시진핑 시대—집권 3기인 20기 정치국의 지방 부문 구성은 어떠한가?

〈표5. 20기 정치국의 지방 부문 위원〉

이름	출생 연도	출생 지역	주요 경력	현직	派系*
尹力	1962	山东	俄罗斯医学科学院(의학박사)/국무원연구실 11년·위생부 11년(부부장(2008~2013))·쓰촨(부서기,성장)·푸젠성 당서기	베이징시 당서기	习
陈吉宁	1964	吉林	英国帝国理工学院(공학박사),清华大学/칭화대학 18년(교수-부총장-총장)·환경보호부 부장·베이징시(2017~2022, 부서기-시장)	상하이시 당서기	习
陈敏尔	1960	浙江	中共中央党校/저장에서 31년(닝보시	톈진시	习

			부서기-부성장)· 구이저우성 당서기· 충칭시 당서기	당서기	
袁家军	1962	吉林	北京航空航天大学(공학박사)/중국항천공업총공사· 중국항천과기집단· 닝샤자치구· 저장(2014~2022, 당서기(2020~2022))	충칭시 당서기	기
黄坤明	1956	福建	清华大学(관리학박사)/푸젠에서 23년· 저장에서 15년(항저우시 당서기)· 중앙선전부 부부장· 중앙서기처 서기, 중앙선전부 부장	광둥성 당서기	기
马兴瑞	1959	山东	哈尔滨工业大学(공학박사)/하얼빈공대(교수-부총장)· 중국항천과기집단공사· 공업정보화부 부부장· 광둥성(2013~2021, 부서기,성장)	신장 자치구 당서기	기

*派系: Wu(2022)의 자료를 참조

<표 5>에 정리된 20기 정치국의 지방 부문 위원을 보면 먼저 위원 수(6명)와 지역(4개 직할시+광둥· 신장) 면에서 형식적인 구성은 모두 이전과 같이 유지되었는 바 이제 거의 제도화된 관례적 구성 규범은 지켜지고 있다. 반면 집단적 특성의 측면에서는 19기와는 또 다른 성격의 변화가 발견된다.

우선 19기 정치국의 지방 부문 위원 중 충칭 당서기였던 천민얼이 텐진 당서기로 옮겨 남아있는 것을 제외하고, 나머지 5개 지역의 당서기가 모두 교체되었다. 그런데, 새로 정치국원이 된 5명이 전부 박사학위 소유자이며, 그중 2명은 해외 학위자(러시아와 영국)이다. 지금까지 정치국 지방 부문 위원 중 박사학위자는 18기에 1명(농학), 19기에 2명(관리학, 경제학)이 있었는데, 20기에서는 6명 중 5명이 박사학위자인 것이다. 학위 분야를 보면 환경분석· 의학· 우주공학 등 첨단 분야를 전공하였고, 모두 대학이나 중앙 기관에서 전공 분야와 관련된 비교적 장기간의 직무 경력을 갖고 있다. 한 마디로 정치국 지방 부문 위원의 집단적 유형이 변했다는 것인데, 그 유형이 집권 2기에는 특정 지방에서 잔뼈가 굵은 소위 지역통 이었다면, 집권 3기에는 고학력 전문가로 바뀌었다고 하겠다.

다음으로는 20차 당 대회 이후 시진핑계가 정치국과 상무위원회, 중앙서기처와 중앙군사위 등의 당 지도부를 완전히 장악하면서 이전의 파벌 정치는 종식되었다고 평가되고 있는 가운데 정치국의 지방 부문 위원 6명도 전부 시진핑계 인물로 확인된다는 것이다(Wu, 2022). 이는 후진타오 시기 뿐 아니라 19기에서도 6명 중 한두 명은 시진핑 측근이라고 단정하기 어려웠던 것과 비교하면, 아울러 그동안 파벌 관계가 엘리트 정치 상층부에서 중요하게 작동했다는 점을 상기한다면, 해석의 여지가 있는 부분으로 간주된다.

그렇다면 20기 정치국 지방 부문의 위와 같은 특징이 시진핑 집권 3기 중앙-지방 관계 형성에는 어떤 작용을 할 수 있을 것인가? 무엇보다 정치국이라는 최상층 권력 기구에서 지방 부문을 대표하는 위원들 전부가 시진핑과 연계가 있는 인물들이라는 점에서 보면 중앙에 대한 이들의 순응도는 보다 높아질 수 있고, 따라서 지방에 대한 이들의 실질적 대표성은 더욱 약화될 수 있다고 본다. 그래서 지방 지도자가 정치국 위원으로 있는 지방에 대한 중앙의 통제력이 여타 지방보다 더 크다는 분석(Huang & Sheng, 2009)을 수용한다면, 이들 대표 지역이 전체 지방보다 중앙에 조용하는 경향성이 더 커질 수 있다는 것이며, 그렇게 된다면 중앙-지방 관계는 집권(集權)이 더욱 강화되는 양상으로 나타날 수 있다고 본다. 한편 정치국의 지방 위원들이 고학력 전문가라는 점은, 이들의 전공이 현재와 앞으로의 중국에 특히 긴요한 첨단 분야라는 점을 감안할 때, 정치국을 비롯한 중앙의 관련 정책 논의에서 자문가 그룹 같은 기여를 함으로써 중앙에서의 역할이 확대될 수 있을 것으로 본다.⁹⁾ 그리고 이들이 맡고 있는 지역이 어떤 시범 사례가 되어 중앙의 의지를 지방에 관철하는데 일종의 조력자 역할을 할 수도 있을 것으로 보고 있다.

9) 시진핑이 20차 당 대회 보고를 통해 ‘새로운 발전(新发展)’·‘고품질 발전(高质量发展)’ 등의 새로운 개념에 입각한 발전 방향을 제시하였는 바(권도경, 김정수&박지현, 2023) 20기 정치국에 첨단 분야의 고학력 전문가들을 배치한 것과 맥락이 닿아있는 것으로 보인다.

IV. 결론

본 논문에서는 최상층 권력 기구인 정치국의 지방 부문 구성에 대한 후진타오와 시진핑 시기의 비교 고찰을 통해 시진핑 시기 중앙-지방 관계에서 중앙 집권(集權) 강화의 배경을 엘리트 정치의 제도 기구 측면에서 밝혀보고자 하였다.

1990년대 이후 정치국 구성은 주요 부문별 안배를 통해 집단지도체제를 유지하고자 하였으며, 이 같은 고려에서 중국 정치의 중요한 한 축인 지방을 대표하는 위원이 일정 수 배정되었다. 후진타오 시기 이후에 정치국의 지방 부문 위원은 6명으로, 지역은 4개 직할시+광둥·신장으로 고착되었는데, 이러한 일종의 굳어진 제도적 형식은 시진핑 시기에도 여전히 유지되고 있는 것이 확인되었다. 이는 일견 당연한 듯 보일 수 있으나 의미는 그 이상이다. 왜냐하면 시진핑이 3연임을 위하여 헌법을 수정했고,¹⁰⁾ 개혁기 중국 엘리트 정치의 안정화를 위한 주요 조치였던 민주추천회와 ‘격대지정(隔代指定)’을 실시하지 않는 등 시진핑 이전 시기에 제도화된 엘리트 정치의 중요 규범과 룰을 지키지 않은 바 있다(주장환&연담린, 2022, pp.176-179). 따라서 이러한 점을 감안한다면 자신의 집권기에 의도하는 중앙으로의 권력 집중 강화를 위해 그동안 안착된 정치국 구성 규범을 무력화하고 지방 대표 배정 비중 자체를 축소할 수도 있는 것으로 상정될 수 있기 때문이다.

후진타오 시기와 비교했을 때 시진핑 시기 중앙 집권의 강화는 제도화된 형식적 구성 규범의 무력화를 통해서가 아니라 규범 안에서의 통제력 확대를 통해서 구현되고 있다고 판단된다. 즉 정치국의 지방 부문 구성에서 제도화된 틀 자체는 깨지 않고, 인사통제권을 더욱 강력하게 발휘함으로써 총서기를 중심으로 하는 중앙에 대한 지방의 순응도를 높였다고 보는 것이다.¹¹⁾ 후진타오

10) 해당 헌법 조항 수정을 위한 배경 논의(합리화 논리)에 대해서는 Wang(2018, VII장)을 참조

11) 지방의 고위 간부 임명은 흔히 중앙과 지방정부 간의 협상과 타협의 결과지만, 성급 당 위원회 서기·부서기와 인민정부의 수장 그리고 성급 상무위원회 위원과 같은 직위들

시기에는 집권 2기에도 정치국의 지방 부문에 대해 이 같은 강력한 인사통제가 관철되지 못하였고, 이는 엘리트 정치 최상층의 권력 집중도를 약화시켜서 분권화의 확대, 지방 발전 모델의 부상, 보시라이 사건 같이 중앙의 권위가 도전받는 사건 등이 출현하는데 일정 정도 작용한 것으로 본다.

밀러(Alice Miller)는 19차 당 대회 이후 시진핑의 권력이 강화된 것은 분명하지만 그것이 장쩌민과 후진타오를 거쳐 형성된 정치 규범을 무시하지 않고 그 안에서 이루어졌다는 것, 특히 정치국 구성의 부문별 안배 같은 제도적 균형을 무너뜨리지 않았다는 것에 주목해야 한다고 강조하였다(2018, p.11). 그러나, 정치국 구성에 부문별 안배를 두는 것이 특정 부문이 특히 총서기와 연합하여 전횡을 휘두르는 것을 방지하고 집단지도가 유지될 수 있도록 하기 위함이라고 한다면, 중국 엘리트 정치에서 비공식 정치가 여전히 유효한 작동 기제라는 점을 감안할 때, 시진핑 시기의 정치국은 그러한 기능이 제대로 발휘되지 못할 것이다.¹²⁾ 그리고 이는 정치국(중앙)에서 지방의 대표성이 실질적으로 상실되는 결과를 가져올 것이기 때문에 중앙의 집권 강화는 지속될 것이다.

시진핑 시기에 전반적으로 중앙 집권의 강화가 우세한 경향으로 인식되고 있지만 모든 지역과 영역에 다 해당되는 것은 아니다. 시진핑 시기에도 이전 시기와 마찬가지로 정책 실현을 위한 행정적 분권화 기조는 기본적으로 유지되었기 때문에 일부 지방 정부는 그러한 거버넌스 환경과 지방의 이점을 최대한 활용하면서 중앙의 방침으로부터 일탈하여 자신들이 선택한 ‘발전공간’을 창출함으로써 지방 성장의 동력으로 삼기도 하였다(Jaros&Tan, 2020). 또한 작년 연말에 중국이 그동안 고수해왔던 ‘동태적 제로 코로나’ 정책을 폐기한 배경에 중앙의 의도에서 벗어난 여러 지방 정부의 ‘자책적인’ 급속한 방역 완화 조치가 하나의 요인이라는 분석도 있다(조영남, 2023). 그렇기 때문에 본 연구

은 아직도 당 중앙에 의해 직접 통제되고 있으며, 이러한 중앙에 의한 인사통제는 여전히 지방정부의 순응을 유도하는 가장 강력한 수단으로 남아 있다(전병곤·홍우택·이기현·신중호·양갑용·윤경우·이상국·주장환, 2013, p.96).

12) 이번 20차 당 대회를 통해 구성된 정치국과 상무위원회 인선에 대해 사실상 중국 정치의 집단지도체제가 무너지고, ‘집중통일영도(集中统一领导)’ 체제로 전환되었다는 평가가 있다(허재철·문지영·박진희·이한나, 2022, p.6).

의 논지가 후진타오와 시진핑 집권기의 중앙-지방 관계를 보는데 있어 모든 시점과 이슈에 일률적으로 적용된다는 것은 아니다. 다만, 전반적인 추세를 진단했을 때 후진타오 시기 분권화의 진전과 시진핑 시기 집권화의 강화라는 상반되는 방향성이 대비되는 바 본 논문에서는 이에 대해 정치국이라는 권력 기구를 통해서 엘리트 정치의 제도적 환경 측면에서 그 배경을 짚어보고자 한 것이다.

이와 관련하여 본 연구에서 논의한 후진타오 시기와 시진핑 시기 중앙-지방 관계의 차이의 일면을 볼 수 있는 사례를 들어보고자 한다. 2003년 2월 11일 광둥성 위생국에서 “알 수 없는 질병의 발현이 보고되었다”고 최초로 발표하였는데, 그다음 날 신화통신이 “알 수 없는 질병은 통제되고 있으며, 새로운 발병 사례는 확인되지 않았다”고 공식 보도하였다. 이후 사스(SARS)의 확산세가 감지되었으나 당국은 인정하지 않았고, 3월 제10차 전인대 개최 때까지 은폐하였다. 그런데, 전인대 둘째 날 광둥성의 《남방도시보(南方都市报)》가 중앙 당국의 보도 금지 지침을 어기고 사스 관련 보도를 시작하였다. 이후 사스 확산세가 커지고 혼란이 가중되자 4월 20일 중국 당국은 사스 발생을 인정하였고, 사과와 함께 사스에 관해 보도하기 시작하였다(Dumbaugh & Martin, 2009, p.18-19).

한편 2019년 12월 초 우한(武汉)에서 원인불명의 폐렴 증상 환자가 속출했지만 우한시는 12월 말일에서야 감염병 상황을 정식으로 발표하였는데, 2020년 1월 19일 국가위생건강위원회(国家卫生健康委员会)는 이 감염병에 대한 방역과 통제가 가능하다고 공식 발표하였다. 당시 코로나19 감염병은 이미 우한을 넘어 각지로 퍼지기 시작한 상황이었지만, 우한시와 후베이성에서 각각 1월 7-10일과 11-17일에 열린 양회(两会) 기간의 지방 정부 보고에도 코로나19 감염병에 대한 언급과 논의는 전혀 없었다. 우한과 후베이를 비롯한 지방의 감염병 보도 및 대응은 시진핑이 코로나19 감염병 대응에 관한 중요 지시를 내렸다는 신화사의 보도가 나온 후에야 비로소 정식으로 시작되었다(张执中, 2022, p.116-118).

사스와 코로나19 사태가 발생했을 때 중앙의 초기 대응은 유사하였다. 상세 상황을 즉시 공개하지 않았고, 감염병 발생의 공식화를 지연시켰으며, 지방

특히 발원 지역에 자체 보도를 금지한 것으로 보였다. 그런데, 이에 대해 감염병의 발원지인 두 지방의 대응에는 차이가 있었다. 후진타오 시기 광둥은 중앙의 방침을 따르지 않았고, 시진핑 시기 우한(후베이)은 그대로 따랐다. 이러한 대조적 사례는, 일견 단편적인 것일 수도 있으나, 연장된 시진핑 시기의 중앙-지방 관계를 볼 때 공식적인 ‘하드웨어’ 뿐 아니라 비공식적인 ‘소프트웨어’의 변화에도 주목해야 할 필요성을 보여주고 있다고 하겠다.

참고문헌

- 권도경,김정수&박지현. (2023). 텍스트마이닝을 활용한 중국공산당 20차 당대회 보고문 분석. *분석과 대안* 제7권제1호.
- 이정남. (2018). 중국 집단지도체제 권력승계의 제도화와 19차 당대회 이후의 변화: 새로운 게임 규칙의 모색인가? *중소연구* 제42권제2호.
- 이재준. (2022). 중국 시진핑 시기 엘리트 정치에서 권력 구조 변화: 경쟁적 독재에서 확립된 독재로. *현대중국연구* 제23권제4호.
- 전병곤,홍우택,이기현,신중호,양갑용,윤경우,이상국&주장환. (2013). *중국 시진핑 지도부의 구성 및 특징 연구*. 서울: 통일연구원.
- 조영남. (2015). 시진핑 ‘일인체제’가 등장하고 있는가?. *국제지역연구* 제24권제3호.
- _____. (2019). 중국 집단지도 체제의 제도 분석: 권력기구의 운영과 구성을 중심으로. *국제 지역연구* 제28권제3호.
- _____. (2021). 개혁기 중국 엘리트 정치의 현황과 과제. *중소연구* 제45권제3호.
- _____. (2023). 중국은 왜 갑자기 ‘동태적 제로 코로나’ 정책을 바꾸었나? *중소연구* 제47권제1호.
- 주장환. (2012). 중국 파벌정치의 변화: ‘동기’와 ‘동학’의 측면에서. *아세아연구* 제55권제1호.
- 주장환&연담린. (2022). 체제전환기 중-러 엘리트 정치 구조 변화에 대한 비교 분석: 다른 과정, 같은 결과. *분석과 대안* 제6권제3호.
- 최지영. (2007). 중국공산당 제17차 전국대표대회 평가 및 의의-파벌정치적 관점에서. *KNSI 현안진단* 제105호.
- 허재철,문지영,박진희&이한나. (2022). 중국 20차 당 대회의 주요 내용과 시사점. *오늘의 세계경제* 제22권제15호.
- Cheng, Li. (2013). A Biographical and Factional Analysis of the Post-2012 Politburo. *China Leadership Monitor* 41.
- _____. (2022). *CCP Decision-Making and Xi Jinping's Centralization of Authority* 2022 Annual Report to Congress.

- <https://www.uscc.gov/annual-report/2022-annual-report-congress> (검색일: 2023.06.05.)
- David J. Bulmana & Kyle A. Jaros. (2021). Localism in Retreat? Central-Provincial Relations in the Xi Jinping Era. *Journal of Contemporary China* 30(131).
- Fewsmith, Joseph. (2003). The Sixteenth National Party Congress: The Succession That Didn't Happen. *The China Quarterly* 173.
- Gang Chen. (2016). Xi Jinping reshuffles provincial leadership in China. *East Asian Policy* 8(4).
- Guoguang, Wu. (2022). New Faces of Leaders, New Factional Dynamics: CCP Leadership Politics Following the 20th Party Congress. *China Leadership Monitor* 74.
- Kerry Dumbaugh & Michael F. Martin. (2009). *Understanding China's Political System*. CRS Report for Congress(December 31).
- Kyle A. Jaros & Yeling Tan. (2020). Provincial Power in a Centralizing China: The Politics of Domestic and International "Development Space". *The China Journal* 83.
- Lieberthal, Kenneth. (1978). *Central documents and Politburo politics in China* Michigan papers in Chinese studies; no.33.
- Miller, Allice. (2008). The Work System of the New Hu Leadership. *China Leadership Monitor* 24.
- _____. (2013). The Work System of the Xi Jinping Leadership. *China Leadership Monitor* 41.
- _____. (2018). The 19th Central Committee Politburo. *China Leadership Monitor* 55.
- Shirk, Susan L. (2018). China in Xi's" New Era": The Return to Personalistic Rule. *Journal of Democracy* 29.
- Wen-Hsuan Tsai. (2022). Central-Local Relations and Party Politics in China under Xi Jinping. *Georgetown Journal of Asian Affairs* 8.
- Yasheng, Huang & Yumin, Sheng. (2009). Political Decentralization and

- Inflation: Sub-National Evidence from China. *British Journal of Political Science* 39(2).
- Yumin, Sheng. (2005). Central-Provincial Relations at the CCP Central Committees: Institutions, Measurement and Empirical Trends, 1978-2002. *The China Quarterly* 182.
- _____. (2019). The regional consequences of authoritarian power-sharing: Politburo representation and fiscal redistribution in China. *Japanese Journal of Political Science* 20.
- Jianglian Wang. (2018). 十九大与新时代中国宪制的发展：基于宪法变迁史的视角. *분석과 대안* 제2권제1호.
- 中华人民共和国 中央人民政府. (2020). 中共中央印发《中国共产党中央委员会工作条例》. https://www.gov.cn/zhengce/2020-10/12/content_5550656.htm (검색일: 2023.06.21.)
- 张执中. (2022). *从上而下的改革—习近平时期中共干部监督与动员*. 台北: 五南图书出版公司.

Manuscript: Aug 23, 2023; Review completed: Sept 13, 2023; Accepted: Oct 10, 2023