

중국공산당 제17차 전당대회 이후 권력구조와 정부정책*

After the Seventeenth National Party Congress, the Leadership Structure and the Policy of Government in China

이상빈**

〈목 차〉

I. 서론	3.2 중국의 균형발전전략과 지역혁신
II. 중국의 개혁개방과 경제성장	IV. 17차 당대회와 정부 정책내용
2.1 중국 권력관계의 제도적 기초: 분권화개혁	4.1 17차 당대회를 통한 권력구조와 의미
2.2 개혁개방정책과 경제성장	4.2 정부의 정책내용
III. 지역불균형발전과 지역격차	V. 결 론
3.1 불균형발전과 지역격차의 문제	참고문헌
	Abstract

국문 요약: 후진타오(胡锦涛)를 중심으로 한 집단지도체제의 등장 이후 중국의 정책은 개혁을 중시하면서 부의 균등한 분배를 통해 성장을 도모하는 방향으로 변하기 시작하였다. 후진타오체제는 부정부패의 소지가 높은 불투명한 정책은 배제하며 투명성을 확보하고, 정책적 결과에 대한 객관적 평가나 소외 지역과 계층에 대한 균형정책을 구사하였다. 그러나 후진타오체제의 집권 1기 동안에는 장쩌민(江澤民)의 영향력에 벗어나 독자적인 체제를 구축하는데 일단 성공하였으나, 여전히 지역간, 계층간, 도농간 격차가 크게 개선되지는 않았다. 그리고 개발도상국가로서 중국은 앞으로도 지속적 성장이 가능한 경제로 발전하기 위해서는 노동집약적 제조업산업 중심의 경제성장방식을 개선해야 할 시점에 있다. 후진타오의 집권 1기 체제에서는 장쩌민의 세력으로 분류되는 쨌칭홍(曾庆红, 국가부주석), 자칭린(贾庆林, 정치협상회의주석)과 같은 인물들이 다수를 차지하고 있었기 때문에 중국 공산당 제17차 당대회에서는 후진타오의 집권 2기 집단지도체제가 어떻게 구성될 것인가에 많은 관심이 쏠리었다. 후진타오 중심의 집단지도부체제는 후주석 계열 즉 중국 공산주의청년단 계열과 장 진 주석의 상하이방(上海幫) 계열, 그리고 쨌칭홍(曾慶紅) 부주석을 필두로 한 태자당(太子黨)이 권력을 분점하는 형식으로 구성되었다. 후진타오체제의 집권 2기는 후진타오의 리더 하에 안정적인 권력구도를 형성하고 있다. 특히 17차 당대회에서 후진타오의 ‘과학적 발전관’이 당헌법과 당장(黨章)에 수정안으로서 삽입되었다는 점이 후 주석의 안정적인 권력구조를 의미한다.

17차 당대회에 당헌법 및 당장에 삽입된 후진타오의 ‘과학적 발전관’은 현재의 중국 발전상황에 기초해서 혁신적 국가발전, 발전방식 혹은 발전모델의 전환, 발전규율의 강조 등을 통해 글로벌시대에 요구되

* 본 논문은 2006년 정부(교육인적자원부)의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임(KRF-2006-005-J00401).

** 충남대학교 경영경제연구소 연구교수(chinabj@hanmail.net).

는 산업화, 정보화, 도시화, 시장화, 국제화를 이루어내겠다는 의지를 담고 있다. 이를 통해 소득격차, 도농격차, 지역격차 등의 사회문제를 투명한 정책과 정책결정과정을 통해 해결하겠다는 중국 정부의 향후 5년간 정책방향을 담고 있다. 후진타오체제는 당대회의 보고에서 밝힌 '사회조화론'은 중국의 중서부내륙지역에 정부의 투자정책과 외자유치를 통해 지역격차문제를 해결하고 나아가 사회에 내재되어 있는 빈부격차를 해결하여 사회 안정화를 꾀하겠다는 정책적 의지를 담고 있다. '과학적 발전관'은 앞으로 중국이 지속성장 가능한 경제발전을 이룩하기 위해 먼저 2차 산업의 중심의 산업구조를 고도화하여 금융, 서비스 등 3차 산업의 발전을 가져와야 한다는 점을 강조하고 있다. 이는 노동집약적 산업중심에 자본, 기술집약적 산업으로 발전방식도 전환해야 한다는 배경에서 비롯된다. 또한 중국 생태 및 환경오염문제도 해결해야 한다는 현실과 과학기술과 산업과의 연계의 필요성이 부상되면서 이러한 과제에 직면하여 후진타오정부는 과학적 발전론을 강조하게 되었다. 즉 과학적 발전관은 양적 성장에 의존한 경제성장에서 탈피하면서도 그동안 경제성장 위주의 정책으로 초래되었던 사회문제를 해결하고 기술혁신정책을 통해 지속 가능한 균형발전을 이루어내겠다는 내용이다.

후진타오 집권 2기 체제는 지난 1기와 마찬가지로 경제 현안문제 해결과 그동안 개혁개방 이후 더욱 심화되어 왔던 지역균형발전의 문제를 중요시 한다. 17차 당대회 이후 권력구도 역시 장쩌민 전 주석의 영향이 미쳤던 각 계열간의 권력분점을 그대로 반영하고 있고, 다만 쑹칭훙 계열로는 새로 뽑힌 시진핑(習近平)과 후주석 계열의 리커창(李克強)이 새로운 정치국 상임위원으로 선발되어 이들의 약진이 두드러진다. 따라서 그 동안 후주석 집권체제의 불안요인으로 지적되어 왔던 상하이방 계열의 영향력과 정치개혁의 문제는 그대로 지속되어오고 있다. 특히 이러한 권력분점 형태의 엘리트정치 규칙이 경제현안문제를 해결 할 수 있다 하더라도 내생적 발전요인을 통해 경제성장을 가져오는 정치제도로 가능할 것인가 하는 문제는 여전히 의문시 된다.

키워드: 중국공산당, 제17차 당대회, 후진타오체제, 권력구조, 엘리트정치, 지역균형발전.

I. 서론

중국의 정치체제는 공산당 1당지배체제하의 당-정국가(party-state system)체계의 특성을 지니고 있다. 경제적으로는 1992년 이후 ‘사회주의 시장경제’체제를 공식 채택함에 따라 시장경제체제가 운영되고 있지만 사실 당-정체계의 틀은 크게 벗어나지 않고 있다. 주지하다시피, 중국은 신중국(新中國)이후 성립된 ‘사회주의 계획경제체제’에서 1978년 중국 공산당(中共) 제11차 3중전회(1978년 12월 18일~22일)의 결정에 따라 개혁개방정책을 실시하였다. 특히 과거 ‘사회주의 계획경제’에 대한 중국정부의 개혁정책은 지방분권화 개혁과 시장화개혁을 통해 이루어졌으며, 개혁개방정책은 성공적으로 중국 경제의 빠른 성장을 가져왔다. 무엇보다 중국의 개혁개방정책은 구소련의 급진적 개혁(Bing Bang)과는 달리 점진적 개혁방식을 통해 사회주의체제에 대한 충격은 완화시키면서 당시 시급한 경제문제를 해결하기 위한 실험적 방식으로 전개되어 왔다.

중국은 1978년 개혁개방정책으로 사회주의 계획경제에서 ‘사회주의 시장경제’체제로 전환한 이후, 지난 30년 동안 중국의 GDP는 1978년 3,456억 위안에서 2007년 246,619억 위안으로 대폭 증가하는 등 개발도상국으로서 유래 없는 경제성장을 달성하였다. 그러나 중국의 개혁개방의 추진은 중국의 지역불균형발전과 지역격차의 확대라는 부정적인 측면도 크게 나타났다. 즉 중국은 특히 동부 연해지역을 중심으로 경제가 발전되는 동서지역간 불균형 발전문제가 크게 확대되면서, 이를 통해 계층간, 도·농간 소득격차의 문제 역시 크게 확대되었다.

전체적으로 볼 때, 초기 개혁개방시기 뿐만 아니라 장쩌민(江泽民) 중심의 집단지도체제하의 중국 지도부는 선(先) 개방을 통한 경제성장을 중시하여 왔던 것이다. 그러나 차세대 지도부 후진타오(胡锦涛)를 중심으로 한 집단지도체제의

등장 이후 중국의 정책은 개혁을 중시하면서 부의 균등한 분배를 통해 성장을 도모하는 방향으로 변하기 시작하였다. 후진타오체제는 부정부패의 소지가 높은 불투명한 정책¹⁾은 배제하며 투명성을 확보하고, 정책적 결과에 대한 객관적 평가나 소외지역과 계층에 대한 균형정책을 구사하였던 것이다.

그러나 후진타오체제의 집권 1기 동안에는 장쩌민의 영향력에 벗어나 독자적인 체제를 구축하는데 일단 성공하였으나, 여전히 지역간, 계층간, 도·농간 격차가 크게 개선되지는 않았다. 또한 개발도상국가로서 중국은 장래에도 지속적 성장이 가능한 경제로 발전하기 위해서는 노동집약적 제2차 제조업산업 중심의 경제를 기술집약적 산업구조의 경제로 한 단계 업그레이드해야 한다는 과제가 놓여 있었다. 즉 중국의 지속성장 가능한 경제발전(sustainable economic growth)을 이룩하기 위해서는 제2차 산업의 중심의 산업구조를 고도화하여 금융, 서비스 등 제3차 산업의 발전을 촉진시켜야 한다. 따라서 후진타오체제는 지도부내에서 권력 갈등적인 양상보다는 권력 안정화가 선결되어야 했다. 이를 통해 과학기술과 산업의 연계를 통한 산업의 발전을 중국의 중요한 산업정책적 방향으로 삼고 과학기술산업과 첨단 과학기술 산업집적지의 육성을 지속적으로 전개하고자 하였다.

그런데 후진타오의 과거 집권 1기 체제에서는 장쩌민의 세력으로 분류되는 쯘칭홍(曾庆红, 국가부주석), 자칭린(贾庆林, 정치협상회의주석)과 같은 인물들이 다수를 차지하고 있었기 때문에 지난 2007년 10월에 개최되었던 중국 공산당 제17차 당대회에서는 후진타오의 집권 2기 집단지도체제가 어떻게 구성될 것인가에 많은 관심이 쏠렸다. 또한 17차 당대회를 통해 그간의 중국

1) 장쩌민체제 하에서는, 예를 들어, 인맥을 중심으로 하여 인허가사항을 묵과하는 일종의 정책적 비리가 크게 개선되지 못하였던 것이다.

경제가 성장위주로 내 달으면서 나타난 사회적 이슈들이 어떻게 논의될 것이고, 정부의 정책방향이 어떻게 잡힐 것인가에 큰 관심의 대상이기도 하였다. 따라서 본 연구에서는 중국의 개혁개방 이후 크게 확대된 지역격차의 문제를 중심으로 2007년 개최되었던 중국공산당 제17차 당대회의 의미와 향후 후진타오정부의 정책내용과 현재까지의 과정을 살펴보고자 한다.

II. 중국의 개혁개방과 경제성장

2.1 중국 권력관계의 제도적 기초: 분권화개혁

우선 중국의 제4세대 지도부 후진타오 현 체제의 특징과 중국의 권력구조를 이해하기 위해서는 1978년 개혁개방 이후 중국의 분권화 나타나고 있는 중앙과 지방정부의 관계에 대해 살펴볼 필요성이 있다. 왜냐하면 중국의 지도부는 당내 파벌관계에 의해 권력구조가 구축되는데, 이러한 관계의 기초는 특히 분권화개혁이 추진된 이후 지방의 경제적 성공과 밀접한 관련성을 지니고 있기 때문이다.

사실, 마오쩌둥(毛澤東)시기에 지방분권화의 문제가 제기되었으나, 이 시기에 나타난 분권화는 개혁이후 시기와는 서로 다른 점이 있다. 원래, 개혁이전의 중국의 경제체제는 지령성(指令性) 계획경제체제로서 생산품의 생산량과 구성, 그리고 이에 대한 생산과 분배 모두를 정부에서 결정하며, 자원 역시 중앙계획을 통하여 조절하고, 모든 생산수단은 국가소유로 귀결된다(葉孔嘉, 1994: 2). 이것은 모든 경제계획과 결정은 모두 중앙단위에서 이루어지며, 중앙정부기구는 직접적으로 기업의 경영활동에 개입할 뿐만 아니라, 지방정부의 경제활동까지도 참견한다. 따라서 모든 경제조직과 그 직능 역시 중앙 지도부의 행정적인 위계조직(hierarchical organizations)으로 종속되

어지며, 다시 수직적으로 분할된다는 것을 의미하였다(吳昴張建喜, 1994, 259).

과거 마오쩌둥 시기의 전통적 계획경제체제하에서 몇 차례 지방분권화가 실시되었지만, 지방분권화의 추진은 단지 ‘행정적 분권(行政性分權)’²⁾의 범위 내에 국한되었다. 또한 지방정부는 여전히 중앙의 통제대상이며 중앙의 지령(指令)을 기업에게 전달하는 하나의 중개기구였을 뿐이다. 달리 말하면, 행정적 분권은 정책결정권이 실제로 지방에 이양되는 것을 의미하지는 않는다. 단지 중앙의 정책이 기층단위에 침투하는 과정을 개선하기 위해서 고안된 것이며, 지방은 중앙의 대리기관으로서 중앙정책에 부합하는 자원의 분배만을 요구당할 뿐이었다(Christine P. Wong, 1991, 24).

그러나 중국개혁의 실시 이후, 더욱이 1984년 제12차 삼중전회(三中全會)와 1993년 제14차 삼중전회(三中全會)에서 중앙은 ‘근본적 개혁의 추진과 그에 따른 시장으로의 경제체제 전환’을 결정하였으며, 이러한 조치는 중앙과 지방간의 기본적인 변화를 가져왔다. 즉 이시기의 개혁은 지방에게 지역경제의 정책결정에 대한 자유 결정권

2) 1978년 이전의 중국은 두 번의 중대한 행정적 분권을 실시하였다. 즉 1953-57년 사이 “一五計劃” 시기에는 구 소련경제체제의 영향에 따라, 중국은 고도로 중앙 집권화된 관리체제를 형성하였으나, 1958-60년의 대약진 시기와 1966-76년 문화대혁명 시기의 중국은 지방에 대한 분권을 실행하였다. 예를 들어 대약진 시기에 재정분권을 급진적으로 지방정부에게 이양하였는데, 이것은 지방정부의 자주성을 확대하는 듯 보였다. 그러나 실은 정책실행에 대한 지방정부의 자유는 극소한 것이었으며, 단지 이러한 분권은 중앙의 직접통제를 지방에 의한 직접통제로 전환되었음을 의미할 뿐이었고, 문화대혁명 시기에도 크게 다르지 않았다. 이에 대해서는 다음을 참조. Jae Ho Chung(1995), “Studies of Central-provincial Relations in the People's Republic of China: A Mid-term Appraisal,” *The China Quarterly*, 142, June, 500; Jan S. Prybyla(1996), “Who Has the Emperor's Clothes?: Economic Relationship between the Central and Local Governments in Mainland China,” *Issues and Studies*, 32(7), July, 20-23.

을 부여하는 지방분권화개혁이 시작되었으며, 이를 통해 ‘경제적 분권(經濟性分權)’이 나타나게 되었다. 즉 중국의 개혁개방 과정 중에서 전개된 지방분권화와 시장화개혁은 경제성장의 측면에서 지방의 중요한 역할을 강조하였다. 이 점은 1958년과 1970년 지방에 대하여 두 차례에 걸쳐 실시한 행정적 분권과는 다른 의미를 지닌다.

개혁이후에 실시된 지방분권은 먼저 기업에 경영 자주권을 이양해주는 것과 동시에 진행되었으며, 또한 이 분권화 개혁의 중심 내용은 시장의 역할을 촉진시키기 위함이었다(魏后凱, 1995, 32). 그런데 이 분권화의 과정과 내용을 통해 현재 중국에서 발생하는 중앙과 지방사이의 권력관계의 패턴 변화를 관찰할 수 있다. 먼저 중국의 지방분권화개혁은 중앙과 지방간의 관계, 특히 경제관계에 있어 주요한 변화를 초래하였다. 이 과정에서 지방정부가 자신의 지역관할권 내에서 경제행위의 자율적 관리영역을 가지게 되었음을 주의할 필요가 있는데, 이는 중앙정부 지도부내의 권력구조와도 연계성을 지니게 한다.

일부 학자들은 지방분권이 지방으로 하여금 자주적인 관할영역을 가지게 하는 동시에 중앙정부의 지방통제역량을 쇠퇴시킴으로 지방주의가 성행하는 결과를 초래하였다고 주장한다(吳國光鄭永年, 1995, 19-32). 그러나 이러한 주장은 지방분권화개혁이 경제정책결정권에 대한 지방의 자주권과 그 경제영역의 확대를 의미하는 것이지, 지방에 중앙의 통제를 상실하는 것은 아니다. 오히려 개혁의 진전에 따라 중앙이 관료조직계통을 통해 지방단위수준에서 이루어지는 정책에 대한 주요 정보섭취능력 역시 향상시켰다는 점을 간과하고 있다.³⁾ 그리고 중앙은 비록 점진적으로 지

방간부에 대한 일정 경제적 권한을 이양하였으나, 중앙은 여전히 성, 자치구, 직할시의 1급 간부의 인사관리에 대한 권력을 지니고 있다(謝慶奎(主編), 1996, 381-383). 다시 말해, 중앙과 지방간 경제관계의 변화는 중앙이 지방에 대한 상호 권력관계의 조정능력 상실을 의미하지는 않는다. 즉 지방정부 경제행위의 자주권의 확대는 분권화와 시장경제체제로의 전환에 따른 중앙의 경제통제방식의 필연적 구조변화를 보여주고 있다.

이와 같이, 지방분권화개혁은 두 가지 측면에서 주요 구조변화를 야기하였다. 즉 하나는 중앙의 직접적 지령성(指令性) 행정명령과 개입은 지도성(指導性) 명령과 거시 통제적 관여로 변화하였다. 또 다른 하나는 중앙은 지역성 공공재의 제공과 지역 기초설비의 투자측면에서 중앙과 지방간의 경제관리의 권력분할(division-of-power)을 실행하였으며, 중앙 지도부의 권력관계도 지방의 경제적 업적에 좌우되는 경향이 출현하였다. 따라서 중앙과 지방의 경제권력의 분할은 각급 정부의 관할 관리영역에 근거하고 있고, 나아가 중앙정부내의 권력관계 및 구조에서 권력적 자원으로 나타나게 되었다(Jan S. Prybyla, 1996, 27-28).

요컨대, 과도기적인 경제체제전환 시기에 나타난 지방분권은 중앙과 지방간 경제권력 구조관계의 변화를 야기하였으며, 이들의 중앙-지방간 권력관계구조는 과거의 계서적 명령구조에서 중앙-지방의 분업적 관리체계의 변화를 의미한다. 이 관리체계는 중앙의 거시적인 계획과 불완전한 시장제도 하에서 지방정부에게 일정 정도의 경제적

Flows and Policy Coordination in the Chinese Bureaucracy,” in Lieberthal and Lampton(Eds.), *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, California: University of California, 120-148; Yasheng Huang(1994), “Information, Bureaucracy, and Economic Reforms in China and the Soviet Union,” *World Politics*, 47(1), October, 127-128.

3) 문화대혁명으로 인해 손상된 정부관료조직은 등소평 시기에 다시 회복시키고자 하는 주요 대상이었고, 경제개혁을 위해 정부제도의 조직건설의 강화는 지방정부행위에 대한 주요 정보섭취능력을 제고시켰던 것이다. 참조, Nina P. Halpern(1992), “Information

기능과 경제관리 역할을 하도록 보장해 주었을 뿐만 아니라, 동시에 지방 경제의 성공은 당간부의 정치적 승진과 보상과도 깊이 연계되어 있다. 지역에서 자신의 자주적 경제영역을 지니는 당간부는 관할 지역의 경제적 성공을 통해 중앙정치의 승진을 보장받을 뿐만 아니라 이를 통해 중앙지도부의 형성과 권력구조에 영향을 미치는 권력 자원(resource of power)을 가지게 되었다.

2.2 개혁개방정책과 경제성장

중국의 개혁개방은 한마디로 덩샤오핑(鄧小平)의 선부론(先富論)에 입각한 동부연해지역 우선발전전략(coastal development strategy)으로 설명할 수 있다. 1978년 덩샤오핑의 개혁개방정책의 추진으로, 중국은 스탈린식 사회주의 계획경제체제에서 시장경제체제로 전환하는 체제적 변화(market transition)를 초래하였다. 그러나 사실 이러한 변화는 Qian Yingyi(1998)에 따르면, 이러한 중국의 개혁개방정책에는 중국의 나아가야 할 새로운 체제가 무엇인지 분명한 방향이 없었고, “돌다리 두드리며 강건너기(摸着石頭過河)”식의 실험적 추진이었다고 지적한 바 있다.

지금까지 중국의 개혁과정의 큰 줄기를 3단계로 나누어 살펴보면, 1978~1984년을 1단계로, 1984~1991년을 2단계로, 그리고 1992년과 1994년에 있었던 개혁이후 현재까지 3단계로 나누어 볼 수가 있다. 제 1단계의 개혁은 주로 농촌과 재정체제의 개혁인데, 특히 1984년에 가정을 기본단위로 한 농가생산청부제(家庭聯產承包制)의 실시는 농민생산의 적극성을 크게 제고시키면서 향진기업(鄉鎮企業)⁴⁾과 도시의 비국유 경제의 대대적인 발전을 가져왔다. 제 2단계인 1984~1991년의 기간

에 중국은 국유 공산업을 중심으로 한 도시개혁을 실시하면서, 이 때 사회주의 계획체제와 기업체제를 개혁하고자 하였다. 경제개혁의 제 3단계인 1992년부터는 중국 공산당(中共) 제14차 대회에서 통과한 ‘사회주의 시장경제(社會主義市場經濟)’의 전면적으로 실시하였고, 또한 1994년 분세제(分稅制)를 실시함으로 중앙과 지방간의 경제관계의 제도화된 과정을 겪게 되었다.

지난 30년간 중국의 개혁정책과 대외개방으로 인해 대외무역과 해외자본의 직접투자가 활발히 진행되어, 그 결과 중국은 세계에서 가장 역동적인 경제로서 2005년 현재 세계에서 네 번째로 큰 경제규모(GDP 2.23조 달러)를 가진 경제로 성장하였다. Susan L. Shirk(2007)에 따르면, 중국의 경제규모를 구매력 평가(Purchasing Power Parity) 기준에서 살펴 볼 때, 중국은 이미 미국의 다음으로 세계에서 두 번째에 이른다. 중국은 현대 세계의 생산 공장으로서 철강생산은 이미 세계생산의 3분의 1을 차지하고 있고, 미국 소비품의 40%가 중국에서 생산한 것이다. 그 밖에 사진복사기, 전자오븐, DVD플레이어, 신발 등은 세계생산의 3분의 2를 차지하고 있고, 뿐만 아니라 중국의 내수시장도 크게 성장하였다.

그러나 중국 국가발전개혁위원회 주임 마카이(馬凱)에 따르면 2006년 2월 현재 중국은 여전히 하루에 1달러 미만의 생활수준 하에 살고 있는 인구가 수백만 명에 달하고 있는 것으로 보고 있다. 또한 중국의 경제가 양적인 성장은 이루어졌으나 그만큼 자원에너지 소비가 크고(2004년 기준으로 중국은 세계에서 두 번째 석유 소비국으로서 하루에 6.5백만 배럴에 이르며, 2025년에는 14.2백만 배럴을 소비할 것으로 예상), 또 자원에너지 낭비가 심각하여 자원에너지 사용의 효율성과 자원에너지 보존의 문제를 개선하지 않으면 중국의 경제가 지속적으로 성장 가능할 것인가에 대해 많은 대내외 경제전문가들이 지적하고 있는

4) 주로 중국 농촌의 소도시를 기반으로 두면서 노동 집약적인 2차 가공 상품을 생산하는 기업을 일컬으며, 기업의 소유형식은 개인 혹은 집체소유인 형태인 개인소유 기업과 집체소유 기업으로 구성되어 있다.

문제이다. 예를 들어, 2006년 중국의 국내총생산량은 세계의 5.5%를 차지하고 있는 비해, 중국은 전세계의 15% 자원을 소비하고 있으며, 그 중 철강은 30%, 수자원은 54%을 소비하고 있는 것으로 나타났다. 또한 Barry Naughton 등(1996)은 중국이 선진국 경제로 발전하는 기회를 갖기도 전에 노령화 사회로 접어들 것이라고 지적하였다. 중국은 2000년 이미 65세의 인구가 7%에 달하는 노령화 사회에 진입하였다. 이는 중국이 개도국으로서 취업인구의 감소나 사회보장기금의 결핍으로 나타나는 문제는 중국경제에 큰 부담으로 작용하게 될 것이고, 또 지역격차는 더욱 확대되고 있다. 따라서 오랫동안 중국의 경제개혁에 중요한 역할을 담당해 왔던 우징리엔(吳敬璉)은 과학기술 진흥정책을 중심으로 한 중국 경제 성장 모델의 전환이 가장 시급한 정책적 선택이고, 또 이를 중심으로 산업정책이 추진되어야 한다고 지적하고 있다.

결국, 개혁과정을 통해 드러나고 있는 중국의 경제 성장전략은 국민총생산량의 증가와 산업구조의 변화를 수반하는 것에 초점을 두었다. 과거 마오시기의 중국은 '선진국 추월전략'을 실시하면서 중화학공업의 발전을 꾀하였는데, 개혁개방 이후에는 성장극 혹은 성장축 등의 개념이 지역 발전에 적용되어 역시 요소 투입형 발전을 추진하였던 것이다. 중국의 지방정부도 중앙정부의 분권화 정책에 힘입어 관할지역을 중심으로 한 지역산업 총산출량의 양적 증가를 통해 경제발전을 추진하고자 하였다. 그러나 전체적으로 중국은 개혁개방 이후 지역간의 불균형한 발전이 가속화되는데, 예를 들어, 중국의 현대식 공업이 일부 핵심지역에 집중되어 있어 지역격차의 심화는 불가피한 현상이었다. 따라서 중앙정부의 정책은 개혁개방 이후 심화되고 있는 지역불균형 성장문제를 해결할 뿐만 아니라 지속적인 경제성장을 위한 발전방안이 요구되었다.

Ⅲ. 지역불균형발전과 지역격차

3.1 불균형발전과 지역격차의 문제

개혁개방정책을 추진하면서, 중국은 중앙정부의 정책적 선호에 따라 동부 연해지역에는 심천(深圳), 주해(珠海), 산두(汕頭)와 하문(廈門) 등의 경제특구, 14개 개방도시와 경제기술개발구, 그리고 주요 삼각주지역(주강삼각주와 장강삼각주)의 경제개방구와 해남성(海南省) 경제특구 등을 조성하였다.⁵⁾

이러한 중국 중앙정부의 우대정책은 자연히 중국의 동부, 중부, 서부 지역이 산업발전 형태에 영향을 크게 미쳤다. 예를 들어, 동부 연해지역은 경공업비중이 서부지역에 비해 높고, 반면에 중서부지역은 낙후된 농업과 중공업 위주의 이중구조 형태를 나타냈던 것이다(<Table 1> 참조).

중국 대륙을 지리적인 관점에서 몇 개의 권역으로 나누어 공업 생산액 시장 점유율을 중심으로 기업 형태별 분포도를 보면 <Table 2>와 같다. 중국의 국유기업은 동북 3성과 중서부 내륙 지역에, 향진기업은 발해(渤海)와 화동지역(華東地域)에, 외자기업은 화남지역(華南地域)에 상대적으로 많이 분포 되어있음을 알 수 있다.

또한 14차 중국 공산당 당대회에서의 '사회주의 시장경제체제' 추진결정에 따른 시장의 활성화정책은 각 지역의 경제력을 형성하는 중요한 요소로 작용하고 있다. 동부 연해지역을 중심으로 한 불균형적인 발전정책과 시장화 개혁은 향진기업이나 외자기업이 동부지역에 편중되어 발전하게 되는 결과를 가져왔다. 대부분 중소기업

5) 14개 개방도시로는 대련, 천진, 진황도, 연태, 청도, 연운항, 남통, 영포, 온주, 복주, 광주, 심강과 북해 연해 항구도시이다. 그리고 1985년 장강 삼각주, 주강 삼각주, 閩南廈(門), 漳(州), 泉(州) 삼각지대는 연해경제개발구로 정해졌으며, 요녕과 산둥반도로 확대되었다.

Table 1. The Change of Industrial Structure in Eastern and Western Region

(Unit: %)

	Light, Heavy Industry Ratio in Industry Output					
	1978		1990		1993	
	Light Industry	Heavy Industry	Light Industr	Heavy Industry	Light Industr	Heavy Industry
Eastern	49.1	50.9	54.2	45.8	44.4	55.6
Western	38.5	61.5	39.2	60.8	31.1	68.9
National	43.1	56.9	49.4	50.6	44.0	56.0

Source: 宦国渝(1996), ““双重转型”于经济增长关于西部地区发展模式再选择的思考,” *經濟體制改革*, 5, p. 87.
 (Translated in English) Huan Guoyu(1996), “The Dual Transition for Economic Growth: Rethinking about Developmental Model of Western Region,” *Economic System Reform*, 5, p. 87.

규모인 향진기업은 특히 동부 연해지역의 농촌 공업화와 소득증대에 기여함으로써 동부지역의 경제성장의 토대를 마련함과 동시에 동부와 중서부 내륙지역 간의 성장격차를 형성하는 주요 요인으로 작용하고 있다.

동부 연해지역에서 노동집약적인 2차 가공 제조업 및 향진기업의 발전을 중심으로 발전해온 중국으로서는 앞으로도 산업구조 및 기술의 진전, 경쟁력의 향상을 통하여 8% 이상의 높은 경

제 성장률을 지속적으로 유지하는 것이 중요한 과제였다. 사실 중국은 동부 연해지역의 노동집약적인 2차 산업을 중심으로 향진기업(鄉鎮企業)의 발전이 중국 경제성장을 이끄는 견인차 역할을 해왔으나, 상대적으로 낙후된 산업 및 산업구조의 문제 등을 안고 있었다.

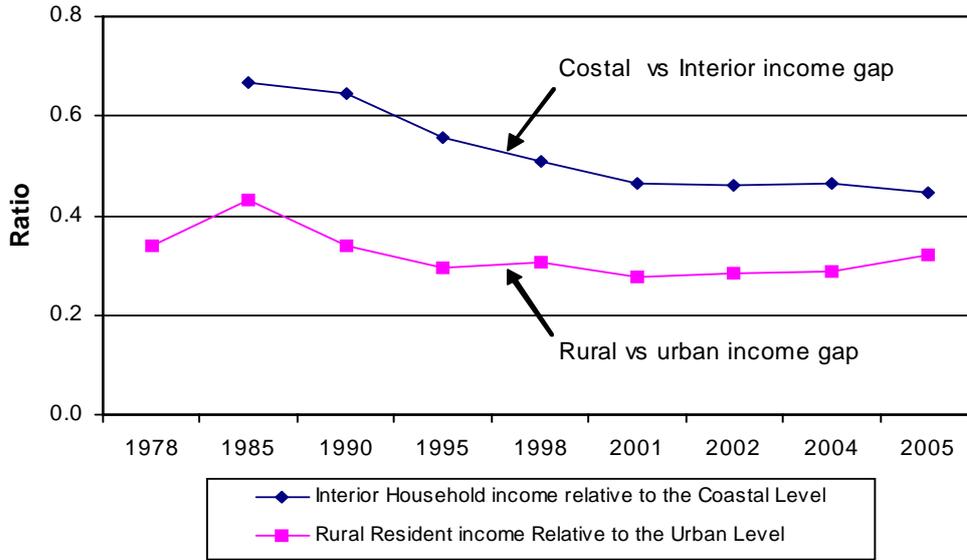
이러한 중국의 개혁개방은 그 추진과정 속에서 역동적이면서 근본적인 제도적 변화를 경험한 것은 틀림없는 사실이다. 그렇지만, 또 다른 한편으

Table 2. The Market Proportions of Various Firms' Industrial Output in Chinese Each District(2000)

(Unit: %)

	Central Inland District (Shanxi, Shanxi, Guizhou etc.)	Western Inland District (Sichuan, Qinghai, Xizang, etc.)	Dongbei Provinces (Heilongjiang, Jilin, Liaoning)	Bohai District (Beijing, Hebei, Tianjin etc.)	Huadong District (Shanghai, Jiangsu etc.)	Huanan District (Guangdong, Fujian etc.)
State-owned Firm	64.4%	75.2%	75.9%	47.6%	32.8%	31.0%
Collective-owned Firm	18.3%	8.0%	6.7%	23.2%	16.6%	10.4%
Foreign Firm	8.7%	7.0%	15.0%	22.4%	32.2%	55.8%
Others	8.7%	9.8%	2.4%	6.9%	18.4%	2.6%

Source: 國家統計局編(2000), *中国统计年鉴*(<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>).
 (Translated in English) The Bureau of National Statistics(2000), *China Statistical Yearbook* (<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>).



Source: 國家統計局編(2008), 中国统计年鉴(<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>).
 (Translated in English) The Bureau of National Statistics(2008), *China Statistical Yearbook*(<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>).

Figure 1. Rural vs. Urban, Coastal vs. Interior Income Gap in China(1978-2005)

로는 중국 사회 전반을 걸쳐 사회적 갈등을 야기 하는 계층간의 소득 격차, 지역 격차 및 지방 보호주의의 대두, 소수민족 갈등과 농민 소요 등의 심각한 문제를 초래하였다. Kenneth Keng(2006)은 1990년대 중국의 주민소득 격차는 미국과 매우 유사한 수준을 보이고 있지만, 특히 중국의 지역 격차는 미국이나 일본에 비해 두 배 이상의 수준에 해당되는 심각한 불균형적 경제성장임을 지적하였다.

한편, Tian Xiaowen(1999)은 중국 지역격차 현상이 세 가지 특징을 나타내고 있다고 지적한다. 즉 1인당 GDP의 생산지표와 농촌 주민의 1인당 순소득과 도시 주민의 1인당 총소득, 농촌 주민과 도시 주민의 1인당 소비를 중심으로 한 생활지표를 모두 적용하여 변이계수와 지니계수(Gini coefficient)를 활용한 그의 분석에 따르면, 최근 중국의 지역격차의 양상은 첫째, 성간의 산

출량(output) 격차가 축소가 되고 있으며, 둘째, 성간 생활수준(livelihood) 격차는 확대되고 있고, 셋째, 연해와 내륙 성(省)간의, 특히 광둥, 강소, 절강, 복건, 산둥의 연해지역 성과 내륙지역 성간의 산출량과 생활수준 격차는 확대되고 있다는 것이다.

이렇게 나타나는 지역격차의 원인은 일반적으로 첫째, 지역입지 우위(location advantage), 둘째, 후발 우위(backward advantage), 셋째, 시장화 정도의 효과(the influence of market orientation), 넷째, 지역우대정책(the special policy treatment)에서 비롯된 것으로 지적하고 있다. 따라서 중국 지역격차 문제는 자연 지리적인 환경과 경제발전 수준, 그리고 지역 특혜 정책으로 부터 파생되었다. 이 때문에 대부분의 중국 학자들은 '차세대 정부'의 정책은 중국 중앙정부의 주도적 역할과 재정보조 및 공공투자 정책을 통해 낙후 지역의

내생적 발전의 동력을 찾아 주는 것이 중요하다고 지적해 왔다.

3.2 중국의 균형발전전략과 지역혁신

2003년 10월에 들어선 후진타오 중심의 집단지도체제는 낙후된 지역의 발전을 위한 서부대개발사업과 동북공정의 추진, 그리고 국유 지주 산업의 발전으로 지역경제발전을 이끌어 간다는 전통적 사고와 53개 국가급 ‘첨단과학기술 산업개발구’의 정책적 육성이라는 과학기술의 진흥정책과 지역균형발전 정책을 추진하였다.

특히 지역균형발전과 지속적인 경제성장을 위해서는 중앙정부 차원에서 지역별 산업의 특성화나 ‘첨단과학기술산업지구(高新區)’의 조성을 통한 첨단기술의 육성정책이 중요한 정책적 요소로 간주되었다. 이러한 정책적 요소로 인해 중국 지역에서는 특징적으로 다음과 같은 지역의 신산업지구가 발전되었다.

첫째, 북경시 중관촌(中關村)으로 대표되는 ‘첨단과학기술산업개발구’와 같은 첨단산업지구가 발전되면서 이러한 유형의 개발지구가 전국적으로 확산되었다. 그러나 ‘첨단과학기술산업지구’는 기초 인프라 구축에만 초점이 맞추어져 있어 첨단기술의 서식지(habitat)로서의 역할과 기업창업으로 연계, 시장 환경 등이 갖추어지지 않아 중소기업의 성장 및 기업간에 세분화된 분업체계를 갖춘 첨단산업개발구의 모습은 아직 갖추고 있지 않다.

둘째, 기존의 경제특구와 발전지역을 중심으로 수출가공구 및 특수 가공업지역 산업단지가 형성되었다. 예를 들어, 광둥의 동관지역으로 대표되는 ‘수출가공구’ 지역의 형성되었다. 개혁개방 이후 중국정부의 정책적 우대를 통해 비록 이 지역은 지역경제발전의 빠른 성장을 가져왔으나, 전통산업지구로서 부가가치가 낮고, 지식의 확산이 제한되어 있으며, 선진발전 국가에 대한 의존도

가 높아 시장잠식의 위험에 노출되어 있었다.

그러나 광둥성(廣東省) 동관(東莞)과 같은 지역은 예를 들어, 지리적으로 근접해 있는 홍콩을 이용한 ‘보상무역정책(三來一補)’으로 지역경제발전을 추구하였으며, 특히 이 지역의 사회간접자본을 개선하여 홍콩으로부터 많은 중소기업을 유치하고 초기적인 자본을 축적시켜 왔다. 또한 동관정부는 줄곧 외국인 자본의 유입을 통해 지역경제발전을 촉진시키는 동시에 외국인 투자기업으로 하여금 저부가가치 산업에서 고부가가치 산업으로 이전하도록 하는 산업고도화 정책을 추진하였다. 그 결과 동관은 제조가공업의 발전이 빠르게 진행되는 동시에 산업구조가 전자통신제조업 위주로 전환됨으로써 새로운 국제 가공제조업기지로 성장할 수 있었다. 한편, 절강성(浙江省) 온주(溫州)지역으로 대표되는 특수 가공업 지역이 발전하였는데, 현재 이 지역의 특수한 전통산업단지의 발전은 절강성의 현(縣)급 및 향진(鄉鎮) 지방정부의 산업 육성정책으로 조성되기 시작한 것이다. 이 지역 산업단지의 발전이 세계 산업단지 발전의 추세와 가장 유사한 측면을 지니고 있다. 따라서 후진타오정부는 이들 지역의 발전과정에서 나타난 특성을 중심으로 지역별 산업특성화전략을 추진하게 되었다.

셋째, 창장(長江)을 중심으로 ‘창장 경제벨트’를 형성하여 동서간의 횡적연합 발전을 추진하고 있다. 이 창장 경제벨트는 상하이(上海, 국제금융 중심)에서 수조(蘇州)-쿤산(昆山)-우시(無錫)시(국제적 디지털산업단지), 허페이(合肥)-우한(武漢)-난징(南京)-창사(長沙, 자동차 및 중공업 생산기지), 충칭(重慶)-청두(成都, 서부대개발 중심지)를 잇는 지역으로 창장 경제벨트의 경제규모는 중국 전체 GDP의 25~30%를 차지하고 있고, 앞으로 약 40% 까지 이를 것으로 전망하고 있다. 또한 이 지역에는 국가급 과학기술 산업단지의 70%가 이 창장 경제벨트 주변에 몰려 있고, 역시 반도체 IT산업의 중심지로서 급부상하

고 있는 지역이다.

마지막으로 후진타오체제의 중앙정부는 지속적으로 '서부대개발사업'과 '동북공정사업'을 추진함으로써 국가급 발전 프로젝트가 진행 되어오고 있다. 특히 서부대개발은 동서(東西)의 횡적연합을 도모하면서 서부내륙지역의 발전을 추진하는 한편, 동북 3성 지역은 동북공정사업을 통해 이 지역에 집중되어 있는 중화학공업부분의 국유기업 개혁을 적극 추진하고 있다는 점이다.

후진타오 정부가 들어서서 추진하고 있는 지역 균형발전전략은 그동안 경제성장에 따라 나타나고 있는 지역불균형발전문제 해소와, 경제성장의 성장방식 전환이 그 핵심이었다는 점을 살펴볼 수 있다. 따라서 2007년 개최된 중국 공산당 제 17차 당대회는 후진타오 정부가 향후 어떤 정책 방향을 설정하고 지속적으로 구사할 것인가를 결정하는 중요한 의미를 지니는 대회였다. 그리고 후진타오 집권 1기체제 때 장쩌민의 인물로 다수 구성되어 있는 지도부의 권력구조를 어떻게 재편할 것인가 역시 제17차 당대회에서 해결해야 중 심 과제였다.

IV. 17차 당대회와 정부 정책내용

4.1 17차 당대회를 통한 권력구조와 의미

중국의 최고 지도부를 선출하는 중국 공산당 제 17차 전국대표대회가 지난 2007년 10월 15일 개최되어 10월 21일 폐막되었다. 그리고 10월 22일 개최된 17차 당대회의 제1차 중앙위원회 전체회의(제17차 1중전회)에서 후진타오 집권 2기 체제를 이끌어 갈 핵심지도부가 구성되었다. 특히 중국 공산당 17차 당대회에서 새로이 뽑힌 정치국 상무위원회 위원이 누구인가는 후진타오 이후를 이끌 제 5세대 지도자의 핵심이 누가 될 것인가와 연관이 되어 있기 때문에 중국 국내외에서 많은 관심의 대상이었다.

그런데 중국 공산당 제17차 당대회를 통해 요녕성 당서기를 지냈던 리커창(李克強)과 함께 상하이 당서기 출신의 시진핑(習近平), 그리고 허귀창(賀國強) 기율검사위원회 서기, 저우융캉(周永康) 정법위원회 서기가 중국 공산당 중앙정치국 상무위원회 상무위원으로 함께 진입함으로써 후계구도가 명확치 않게 되었다. 중요한 점은 후진타오 현 주석이 17차 당대회에 장쩌민 전 주석과 함께 참석하였다는 것이다. 따라서 상하이방 출신으로 분류되었던 인물들이 물러나고 후진타오 세력하의 인물들로 지도부를 구성할 것이라는 그간의 예상과 달리 후진타오체제 집권 2기에서는 화합과 포용을 중심으로 '강한 중국' 건설을 강조하였다(<Figure 2> 참조). 이러한 현상은 중국에서 집단지도체제를 근간으로 하는 엘리트정치(elite politics)가 이데올로기적 성향에서 전문성과 실용성을 중시하는 기술관료 엘리트통치로 부분적으로 제도화 되어 가고 있음을 보여준다. 그러나 여전히 의문은 중국의 통치엘리트 사이에 타협의 규범이 엘리트정치의 새로운 형식으로 내부화 된 것인지, 혹은 권력 배분의 수단이 제도화되었는지에 관한 점이다(Joseph Fewsmith, 2001, pp. 90-93). 물론 제17차 당대회를 통해 나타난 후진타오 집단지도체제의 구성은 정치적 갈등과는 뚜렷한 경계를 긋는 것이지만, 앞으로 권력승계를 둘러싸고 나타날 수 있는 불화를 불식시키지는 않는다.

아래는 제17기 제1차 중앙위원회 전체회의에서 선출된 핵심지도부 명단이다.

- 중앙정치국 상무위원회 위원: 胡锦涛(호금도), 吳邦國(오방국), 溫家寶(온가보), 賈慶林(가경림), 李長春(이장춘), 習近平(습근평), 李克強(이극강), 賀國強(하국강), 周永康(주영강).
- 제17기 중앙정치국 위원: 王剛(왕강), 王樂泉(왕락천), 王兆國(왕조국), 王岐山(왕기산), 回良玉(회량옥, 회족), 劉淇(류기), 劉云山(류운산), 劉延東(류연동, 여), 李源潮(이원조),

Table 3. The National Party Congress: List of the Central Committee
(The 7th Party Congress, 1945~The 16th Party Congress, 2003)

Party Congress	Date	Place	Numbers of Delegates	Party Membership	List of the Central Committee
7th	23/04/1945-11/06	Yan'an	855	1,210,000	Chairman of the Central Committee: Mao Zedong Secretariat of the Central Committee: Mao Zedong, Zhu De, Liu Shaoqi, Zhou Enlai, Ren bishi
8th	15/09/1956-27/09	Beijing	1,123	10,730,000	Chairman of the Central Committee: Mao Zedong Vice Chairman of the Central Committee: Liu Shaoqi, Zhou Enlai, Zhu De, Chen Yun
9th	01/04/1969-24/04	Beijing	1,512	22,000,000	Chairman of the Central Committee: Mao Zedong Vice Chairman of the Central Committee: Lin Biao Member of the Standing Committee of the Political Bureau: Mao Zedong, Lin Biao, Chen Boda, Zhou Enlai, Kang Sheng
10th	24/08/1973-28/08	Beijing	1,249	28,000,000	Chairman of the Central Committee: Mao Zedong Vice Chairman of the Central Committee: Zhou Enlai, Wang Honwen, Kang Sheng, Ye Jianying, Li Desheng
11th	12/08/1977-18/08	Beijing	1,510	35,000,000	Chairman of the Central Committee: Hua Guofeng Vice Chairman of the Central Committee: Ye Jianying, Deng Xiaoping, Li Xiannian, Wang Dongxing
12th	01/09/1982-11/09	Beijing	1,790	39,650,000	Chairman of the Central Committee: Hu Yaobang, Member of the Standing Committee of the Political Bureau: Hu Yaobang, Ye Jianying, Deng Xiaoping, Zhao Ziyang, Li Xiannian, Chen Yun Chairman of the Military Commission of the Central Committee: Deng Xiaoping Chairman of the Central Advisory Commission: Deng Xiaoping Secretary of the Central Commission for Discipline Inspection: Chen Yun
13th	25/10/1987-01/11	Beijing	1,790	42,000,000	General Secretary of the Central Committee: Zhao Ziyang Member of the Standing Committee of the Political Bureau: Zhao Ziyang, Li Peng, Qiao Shi, Hu Qili, Yao Yilin Chairman of the Military Commission of the Central Committee: Deng Xiaoping Chairman of the Central Advisory Commission: Chen Yun Secretary of the Central Commission for Discipline Inspection: Qiao Shi
14th	25/10/1992-01/11	Beijing	1,790	42,000,000	General Secretary of the Central Committee: Jiang Zemin Member of the Standing Committee of the Political Bureau: Jiang Zemin, Li Peng, Qiao Shi, Li Ruihuan, Zhu Rongji, Liu Huaqing, Hu Jintao Chairman of the Military Commission of the Central Committee: Jiang Zemin Secretary of the Central Commission for Discipline Inspection: Wein Jianxing
15th	12/09/1997-19/9	Beijing	2,048	61,000,000	General Secretary of the Central Committee: Jiang Zemin Member of the Standing Committee of the Political Bureau: Jiang Zemin, Li Peng, Zhu Rongji, Li Ruihuan, Hu Jintao, Wei Jianxing, Li Lanqing

					Chairman of the Military Commission of the Central Committee: Jiang Zemin Secretary of the Central Commission for Discipline Inspection: Wein Jianxing
16th	11/10/2003-18/10	Beijing	2,097	66,000,000	General Secretary of the Central Committee: Hu Jintao Member of the Standing Committee of the Political Bureau: Hu Jintao, Wen Jiabao, Wu Bangguo, Jia Qinglin, Zeng Qinghong, Huang Ju, Wu Guanzheng, Li Changchun, Luo Gan Chairman of the Military Commission of the Central Committee: Jiang Zemin Secretary of the Central Commission for Discipline Inspection: Wu Guanzheng

Source: <http://english.cpc.people.com.cn/>.

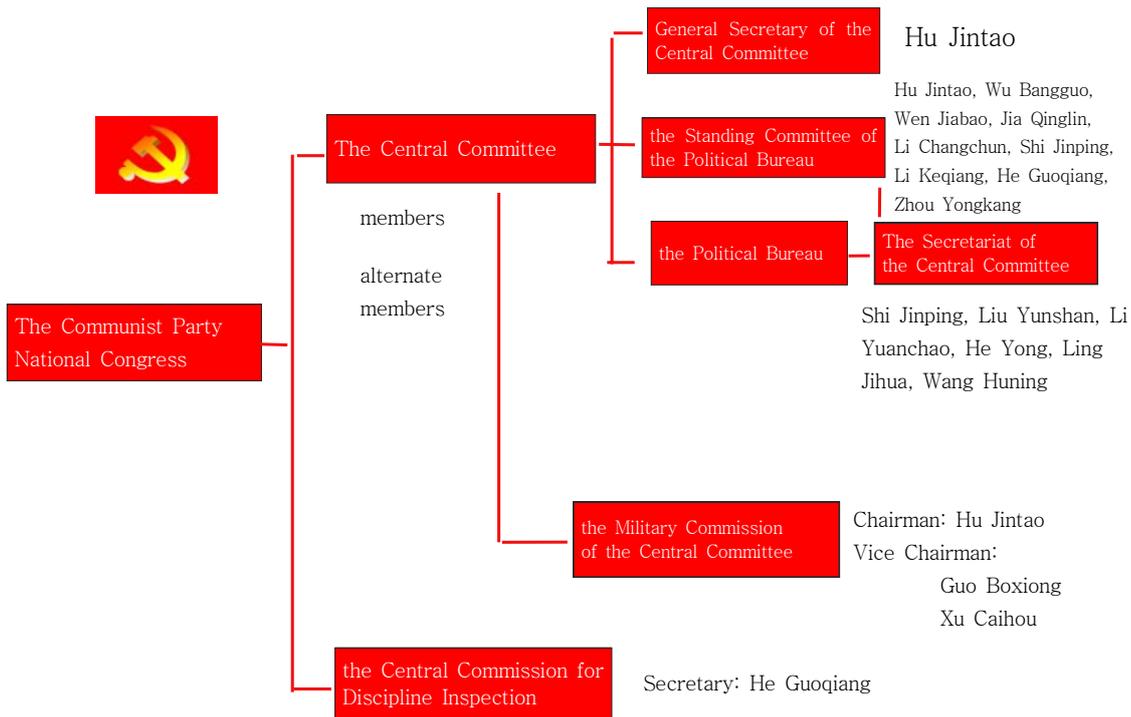
汪洋(왕양), 张高丽(장고려), 张德江(장덕강), 俞正声(유정성), 徐才厚(서재후), 郭伯雄(곽백웅), 薄熙来(박희래).

- 중앙위원회 총서기: 胡锦涛(호금도).
- 중앙서기처 서기: 习近平(습근평), 刘云山(류운산), 李源潮(이원조), 何勇(하용), 令计划(영계획), 王沪宁(왕호녕).
- 중앙군사위원회 주석: 胡锦涛(호금도).
- 중앙군사위원회 부주석: 郭伯雄(곽백웅), 徐才厚(서재후).
- 중앙군사위원회 위원: 阳光列(양광렬), 陈炳德(진병덕), 李继耐(이계내), 廖锡龙(요석룡), 常万全(상만전), 靖志远(정지원), 吴胜利(오승리), 许其亮(허기량).
- 중앙규율검사위원회 서기: 贺国强(하국강).
- 중앙규율검사위원회 부서기: 何勇(하용), 张惠新(장혜신), 马馥(마문, 여), 孙忠同(손충동), 干以胜(간이승), 张毅(장의), 黄树贤(황수현), 李玉赋(이옥빈).
- 중앙규율검사위원회 상무위원회 위원: 干以胜(간이승), 马馥(마문, 여), 王伟(왕위), 令狐安(영호안), 孙忠同(손충동), 杜学芬(두학방, 여), 李玉赋(이옥빈), 吴玉良(오옥량), 吴毓萍(오옥평, 여), 邱学强(구학강), 何勇(하용), 张军(장군), 张毅(장의), 张纪南(장기남), 张惠新(장혜신), 屈万祥(굴만상), 贺国强(하국강), 黄树贤(황수현), 蔡继华(채계화, 신화통신).

요컨대, 중국 공산당 제17차 전당대회를 통해 후진타오 중심의 집단지도부체제는 후주석 계열 즉 중국 공산주의청년단 계열과 장쩌민 전 주석의 상하이방(上海幫) 계열, 그리고 쩡칭홍(曾慶紅) 부주석을 필두로 한 태자당(太子黨)이 권력을 분점하는 형식으로 구성되었다. 후 주석 계열로는 원자바오(溫家寶) 총리와 신임 리커창(李克強)을 들 수 있고, 쩡칭홍 계열로는 새로 뽑힌 시진핑(習近平)과 허귀창(賀國強) 기율검사위원회 서기, 저우융캉(周永康) 정법위 서기, 장쩌민 전 주석 계열로는 우방귀(吳邦國), 자칭린(賀慶林), 리창춘(李長春) 등 연임된 상무위원들이 있다. 그러나 후진타오체제의 집권 2기는 후 주석의 리더하에 각 계열간에 안정적인 권력구도를 형성하고 있는데, 특히 제17차 당대회에서 후 주석의 ‘과학적 발전론’이 당헌법과 당장(當章)에 수정안으로서 삽입되었다는 점이 후 주석의 안정적인 권력구조를 의미한다.

4.2 정부의 정책내용

후진타오 주석은 2007년 10월 15일 당대회의 첫 날 보고에서 중국의 경제력의 대폭 향상되었으며 경제가 안정적으로 빠른 발전을 유지하였다고 하였다. 특히 사회주의 신(新) 농촌건설이 착실하게 추진되었고, 지역간의 발전에 있어서 협력이 강화되어 지역균형발전전략이 착실히 진행



Source: <http://korea.cpc.people.com.cn/71167/106123/6427560.html>.

Figure 2. The Organization of Central Communist Party

되고 있음을 강조하였다. 또한 그의 보고에서 혁신형 국가건설이 순조롭게 진전되어 자주적 혁신 능력이 대폭 향상되었으며, 제10차 5개년 계획이 성공적으로 완수되었고, 따라서 현재 제11차 5개년 계획을 순조롭게 진행하고 있다고 하였다.

후진타오체제의 집권 2기 정부의 정책내용을 파악하기 위해서는 당대회의 보고에서 밝힌 후주석의 ‘사회조화론’과 ‘과학적 발전관’에 대한 의미를 살펴보아야 한다. ‘사회조화론’은 중국의 중서부내륙지역에 정부의 투자정책화 외자유치를 통해 지역격차문제를 해결하고 나아가 사회에 내재되어 있는 빈부격차를 해결하여 사회 안정화를 꾀하겠다는 정책적 의지를 담고 있다. 그리고 ‘과학적 발전관’은 앞으로 중국이 지속성장 가능한 경제발전을 이룩하기 위해 먼저 2차 산업의 중심의 산업구조를 고도화하여 금융, 서비스 등 3차

산업의 발전을 가져와야 한다는 것이다. 그리고 노동집약적 산업중심에 자본, 기술집약적 산업으로 발전방식도 전환해야 한다는 내용을 담고 있다. 또한 중국 생태 및 환경오염문제도 해결해야 한다는 현실과 과학기술과 산업과의 연계의 필요성이 부상되면서 이러한 과제에 직면하여 후 주석으로 하여금 과학적 발전론을 강조하게 되었다. 즉 과학적 발전관은 양적 성장에 의존한 경제성장에서 탈피해서 그동안 경제성장 위주의 정책으로 초래되었던 소득격차, 도농격차, 지역격차 등의 사회문제를 해결하고 지속 가능한 균형발전을 이루어내겠다는 내용이다.

또한 과학적 발전관은 현재의 중국 발전과정에서 놓인 특수한 상황에 기초해서 혁신적 국가발전, 발전방식 혹은 발전모델의 전환, 발전규율의 강조 등을 통해 글로벌시대에 요구되는 산업화,

정보화, 도시화, 시장화, 국제화를 이루어내겠다는 의지를 담고 있다. 특히 과학적 발전관은 중국 특색의 사회주의 기치 아래 강조되었던 덩샤오핑이론과 장쩌민 전 주석의 '세가지 대표론(三個代表)'의 사상적 지도와 일맥상통하고 있으며, 중국 사회주의 발전을 위해서 과학적 발전관을 실천하여야 한다고 강조하고 있다.

향후 중국정부의 정책방향이 담겨있는 후 주석의 보고 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 과학적 발전관은 발전에 관한 당의 제3세대 중앙지도집단의 중요사상을 계승하고 발전시킨 것으로, 중국특색의 사회주의를 발전시키기 위해 반드시 실천되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 둘째, 산업구조, 성장방식, 소비모델을 기본적으로 형성해야 하면서 생태환경 보호와 에너지를 절약하는 경제발전모델로 전환되어야 한다는 것이다. 셋째, 자주적 혁신능력을 높여 혁신형 국가를 건설해야 한다고 강조하고 있다. 이를 위해 국가의 중장기 과학기술발전계획요강을 실시하고, 국가혁신체계를 구축, 산학연이 결합된 기술 혁신체계 구축, 과학기술성과가 상업화로 이루어지도록 촉진한다. 넷째, '사회주의 민주정치'를 확고하게 추진하며 사회주의 문화발전 및 번영을 추구한다. 특히 사회주의민주정치의 제도화(인민대표제도의 기능 강화, 기초민주주의 촉진, 행정체제개혁을 통한 서비스형 정부구축 등), 규범화, 절차화를 추진함으로써 정치제도와 법률제도를 통해 당과 국가의 안정을 보장해야 한다고 강조하였다. 다섯째, 민생개선 위주의 사회주의 건설을 가속화한다. 다섯째, 국방 및 군의 현대화를 달성하고, 1국가 2체제(一國兩制)을 통해 대만과 중국의 평화적 통일을 추진한다는 것이다.

이러한 정부의 정책내용은 주로 국가혁신정책을 통해 경제성장방식을 조율할 뿐만 아니라 사회 안정화를 기한다는 내용이 중심을 이루고 있다. 그러나 정치개혁의 문제는 다만 당내민주주의를 통해 해결한다는 장쩌민체제 이후에 지속되

었던 기존의 입장을 되풀이하고 있는 것으로 해석된다.

V. 결 론

중국 공산당 제17차 전당대회는 중국이 지역격차와 경제성장방식의 전환문제, 그리고 후진타오 집권 2기 동안 지도부 내에 권력구조가 어떻게 재편될 것인가 점에서 세간의 이목이 집중되었다. 제17차 전당대회는 중국의 향후 정치권력구조와 전환기 정부의 정책이 경제성장을 지속적으로 달성하기에 충분한 것인가 등 여러 측면에서 중대한 변화를 예정하는 것이었다. 일부 학자들의 전망은 후진타오 집권 2기 체제에서는 그동안 지속되어 왔던 장쩌민 전 주석의 영향력이 줄어들고, 반면 후진타오 주석 계열이 중국 공산당 정치국 상임위원에 대거 포진할 것이라 바라보았다. 그러나 제17차 전당대회의 결말은 후주석의 안정적인 권력분점과 경제성장을 촉진을 위한 정부의 정책을 선택하는 것이었다. 즉 정치문제보다는 여전히 경제문제가 더 중요한 과제이고, 따라서 전환기 중국에서 빈부격차로 노정되어 있는 사회 안정화 문제가 더 우선적 해결과제임을 보여준다.

그러나 현재 중국 지도부가 당면하고 있는 경제문제 역시 두드러지게 나타나고 있다. 즉 중국의 시급한 경제 현안문제로는 물가상승, 환율문제, 그리고 과도한 경제규제 등을 꼽을 수 있다. 중국의 달러대 위안화 환율이 급속히 절상되고 있는 상황에서 미국에서 추가적인 금융기관 부실이 터지면 상황은 더욱 악화될 수 있다. 또한 물가상승이 지속되는 상황에서 중국당국의 경제규제나 감독이 크게 강화되고 있다. 그런데 이러한 현안문제보다 더욱 근본적인 문제는 중국의 경제가 여전히 제1, 2, 3차 산업 구성중 산업의 고도화비율이 낮고 2차 산업이 국민경제에 차지하는 비중이 높다는 것이다.

따라서 후진타오 집권 2기 체제는 과거와 마찬가지로 경제 현안문제 해결과 더불어 그동안 개혁개방이후 더욱 심화되어 왔던 지역균형발전을 중요시 하고 있다. 17차 당대회 이후 권력구도 역시 장쩌민 전 주석의 영향이 미쳤던 각 계열간의 권력분점을 그대로 반영하고 있고, 다만 쑹칭홍 계열로는 새로 뽑힌 시진핑(習近平)과 후주석 계열의 리커창(李克强)이 새로운 정칙국 상임위

원으로 선발되어 이들의 약진이 두드러진다는 점이다. 그러나 문제는 그 동안 후주석 집권체제의 불안요인으로 지적되어 왔던 상하이방 계열의 영향력과 정치개혁의 문제는 그대로 지속되어오고 있다. 더욱이 이러한 권력분점 형태의 엘리트정치 규칙이 경제현안문제를 해결 할뿐만 아니라 중국의 내생적 경제성장을 지속적으로 견인하는 정치체도로 가능하겠느냐 하는 것이다.

참고문헌

- 葉孔嘉(1994), “經濟改革綜述,” 載沃爾特·加勤森(主編), 中國經濟改革, 北京: 社會科學文獻出版社.
- (Translated in English) Ye, Gongxi(1994), “A General Review of Economic Reform,” *China's Economic Reform*, Beijing: Social Science Press.
- 宦国渝(1996), “双重转型于经济增长关于西部地区发展模式再选择的思考,” *经济体制改革*, 5, 85-88.
- (Translated in English) Huan, Guoyu(1996), “The Dual Transition for Economic Growth: Rethinking about Developmental Model of Western Region,” *Economic System Reform*, 5, 85-88.
- 吳昂·張建喜(1994), 中國地方經濟分析, 北京: 中國經濟出版社.
- (Translated in English) Wu, Ang and Zhang Jianxi (1994), *An Analysis on Local Economy in China*, Beijing: Chinese Economy Press.
- 魏后凱(1995), 區域經濟發展的新格局, 云南: 云南人民出版社.
- (Translated in English) Wei, Houkai(1995), *A New Trend of Regional Economic Development*, Yunnan: Yunnan People Press.
- 吳國光·鄭永年(1995), 論中央-地方關係: 中國制度轉形中的一介軌心問題, 香港: 牛津大学出版社.
- (Translated in English) Wu, Guoguang and Zheng Yongnian(1995), *Discussing Central-provincial Relations: the Central Axis at China's Institutional Transition*, Hongkong: Oxford University Press.
- 謝慶奎(主編)(1996), 當代中國政府, 大连: 遼寧出版社.
- (Translated in English) Xie, Qingkui(Eds.)(1996), *The Contemporary Government of the People's Republic of China*, Dalian: Liaoning Press.
- 國家統計局編, 中国统计年鉴, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>.
- (Translated in English) The Bureau of National Statistics(2008). *China Statistical Yearbook*, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>.
- Chung, Jae Ho(1995), “Studies of Central-provincial Relations in the People's Republic of China: a Mid-term Appraisal,” *The China Quarterly*, 142, 487-508.
- Ewing, R. D.(2003), “Hu Jintao: The Making of a Chinese General Secretary,” *The China Quarterly*, 173, 17-34.
- Fewsmith, Joseph, “The New Shape of Elite Politics,” *The China Journal*, 45, 83-93.
- Keng, C. W. Kenneth(2006), “China's Unbalanced Economic Growth,” *Journal of Contemporary China*, 15(46), 183-214.
- Naughton, Barry and Nicholas R. Lardy(1996), “China's Emergence and Prospects as a Trading Nation,” *Brookings Paper on Economic Activity*, 2, 273-344.
- Prybyla, Jan S.(1996), “Who has the Emperor's Clothes?: Economic Relationship between the Central and Local governments in Mainland China,” *Issues and Studies*, 32(7), 20-23.
- Qian, Yingyi(1998), “A Theory of Shortage in Socialist Economics Based on the ‘Soft Budget Constraint’,” *American Economic Association*, 84(1), 145-156.
- Wong, Christine P.(1991), “Central Planning and Local Participation under Mao: the

- Development of County-run Fertilizer Plants," in Gordon White(Eds.), *The Chinese State in the Era of Economic Reform: the Road to Crisis*, London: Macmillan.
- Halpern, Nina P.(1992), "Information Flows and Policy Coordination in the Chinese Bureaucracy," in Lieberthal and Lampton (Eds.), *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, California: University of California.
- Huang, Yasheng(1994), "Information, Bureaucracy, and Economic Reforms in China and the Soviet Union," *World Politics*, 47(1), 127-128.
- Li, P.P.(2005), "The Puzzle of China's Township-Village Enterprises: The Paradox of Local Corporatism in a Dual-Track Economic Transition," *Management and Organization Review*, 1(2), 197-224.
- Liu, A.P.L.(1992), "The 'Wenzhou Model' of Development and China's Modernization," *Asian Survey*, 32(8), 696-711.
- Ma, J.T.(2004), The Wenzhounese Community in New York City, *Chinese America: History and Perspective*, 43-56.
- Oi, J.C.(1999), *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*, Berkely: University of California Press.
- Paris, K.(1993), "Local Initiative and National Reform: The Wenzhou Model of Development," *The China Quarterly*, 134, 242-263.
- Peng, Y.(2001), "Chinese Village and Townships as Industrial Corporations: Ownership, Governance, and Market Discipline," *American Journal of Sociology*, 106(5), 1338-1370.
- Shirk, Susan L.(2007), *China: Fragile Superpower*, Oxford: Oxford University Press.
- Tian, Xiaowen(1999), "Market Orientation and Regional Economic Disparities," *Pot-Communist Economics*, 11(2), 161-172.

The Journal of Eurasian Studies-Vol. 6, No. 1 · March 2009

After the Seventeenth National Party Congress, the Leadership Structure and the Policy of Government in China

Sang-Bin Lee*

Chungnam National University, Daejeon, Korea

Received 15 January 2009; Final Updated 12 February 2009; Accepted 16 February 2009

Abstract

Under the Hu Jintao leadership, the policy of government has been changed to emphasize the importance of promoting balanced economic and social development. Hu Jintao's government has excluded ambiguous policies of what is causing corruptions, so that it has taken a new development pattern to ensure sound and rapid economic growth for developing socialism with Chinese characteristics. The so-called Shanghai Clique, the forces loyal to Jiang Zemin, are obstructing the Communist Party reforms, though even Jiang agrees with the need for basic economic slowdown reforms. But Hu Jintao in his second term has strive to promote scientific development and social harmony, improved the socialist market economy, and resolutely carried forward the great cause of reform and opening up in building a moderately prosperous society in all respects. Hu is trying to push through Communist Party reforms that ensure more intra-party discipline, democracy, accountability, transparency and the rule of law.

Since the 17th Party Congress in October 2007, the main working departments of the Party Central Committee have seen significant turnover in leading personnel. Adjustments in the top leadership serve to strengthen party General Secretary Hu Jintao's hold on the Party apparatus well beyond his limited effort to do so in his first term as top leader. The leadership changes in the Central Committee since the 17th Chinese Communist Party(CCP) Congress markedly enhance Hu Jintao's dominance over this key element of the Party apparatus. It has been suggested that in the course of generational transition there has been a shift from monolithic to a more collegial distribution of power. The appointment of Ling Jihua, Hu Jintao's personal secretary, as head of the Party General Office on the 17th Party Congress, therefore marks a major enhancement Hu's Power. But there is no doubt that the promotion of Xi Jinping, son of former Politburo member Xi Zhongxun, is also indicative of the influence of 'princelings'(taizi dang) at the Politburo level. Indeed, in the list above, some, like Li Keqiang, seem closer to Hu Jintao, while others, like Bo Xilai, seem closer to Jiang Zemin, and yet others, like Xi Jinping, appear closer to Chinese Vice-President Zeng Qinghong.

Most importantly, the 17th Party Congress have made significant change to the Party Charter to insert 'the Scientific Outlook on Development'. The Scientific Outlook on Development initiated by the 16th

* Corresponding Author. Address: Research Professor, Management and Economics Research Institute, Chungnam National University, 220, Gung-dong, Yuseong-gu, Daejeon, 305-764, Korea; E-mail: chinabj@hanmail.net; Tel: +82-42-821-6944.

CCP Central Committee is part of the theories of Socialism with Chinese characteristics that stands along with Deng Xiaoping Theory and the important thought of Three Represents.

It is certainly the case that in today's China, leadership politics are at least partially institutionalized and that there is no dogmatic ideological compass to guide the leadership. But questions remain as to whether norms of compromise have been internalized and whether means for distributing power have been institutionalized.

Keywords: Chinese Communist Party; 17th Party Congress; Hu Jintao; Leadership Structure; Elite Politics; Balanced Economic and Social Development.