

# 아시아 브리프

Current Issues and Policy Implications



SNUAC  
Seoul National University Asia Center  
서울대학교 아시아연구소

서울대학교 아시아연구소

세계를 잇다, 미래를 본다!

기획특집: 시진핑 3연임과 중국의 미래(1)

## 중국공산당 20차 당대회와 시진핑 '집권 3기' 전망

조영남 서울대학교

### 편집자 주

중국을 오는 10월 16일 공산당 20차 전국대표대회를 개최한다. 이번이 없는 한, 시진핑은 세 번째 임기(2023~2027)를 시작할 것이다. 이는 지난 40여 년간 정착된 10년 임기의 권력 교체 전통을 깨는 것이다. 시진핑 1인 권력이 강화되면, '중국식 사회주의의 우월성'을 뒷받침하는 '집단지도체제'도 흔들린다. 미중 패권 경쟁이 격화하는 가운데, 시진핑의 강군 전략과 전랑(戰狼·늑대전사) 외교는 대만 해협과 한반도 주변에 격랑을 예고한다. 이에 아시아브리프는 2학기 첫 주제로 중국 20차 당대회 특집을 기획했다. 3회로 진행될 이번 특집은 시진핑 3연임이 국내외에 미칠 파장과 함께 장막에 가려진 반(反)시진핑 세력의 실체를 분석한다.

이 글은 중국공산당 20차 당대회와 시진핑 '집권 3기'를 전망하는 것이다. 이번 공산당 20차 당대회에서 시진핑은 총서기에 다시 취임함으로써 권력 연임에 성공할 것이다. 또한 총서기와 정치국 상무위원 일부를 제외하고는 통치 엘리트의 세대 교체, 즉 5세대(1950년대생)에서 6세대(1960년대생) 지도자로의 교체가 완료될 것이다. 마지막으로 시진핑 '집권 3기'는 이전 시기의 연장으로, '공산당 전면 영도', '쌍순환(雙循環)과 '공동부유(共同富裕)', '대만 통일(祖國統一)', '신형 국제관계(新型國際關係)', '인류 운명공동체(人類命運共同體)'을 주요 정책으로 추진할 것이다.

중국공산당(이하 공산당) 20차 전국대표대회(당대회)를 앞두고 두 가지 상반된 견해가 유행하고 있다. 하나는 '장기집권론'이다. 이에 따르면, 시진핑(習近平) 총서기는 공산당 20차 당대회에서 1인 지배 체제를 구축하여 22차 당대회(2032년)까지 10년 동안 최고 권력자로서 군림할 것이다. 그때까지 집권해도 그의 나이는 79세로, 현재 80세인 조 바이든(Joe Biden) 미국 대통령보다도 어리다. 이를 위해 그는 마오쩌둥(毛澤東)처럼 공산당 중앙 주석(主席)에 취임할 것이고, '인민 영수(人民領袖)'라는 칭호도 얻을 것이다. 또한 정치국 상무위원회와 정치국에 자파 세력을 총원하여 권력 기반을 한층 공고히 다질 것이다.

다른 하나는 '연임 위기론'이다. 이에 따르면, 시진핑 총서기는 정책 실수로 인해 권력 연임에 성공할지 불투명하다. 덩샤오핑(鄧小平) 노선 지지자들이 다양한 방식으로 시진핑을 비판하는 것이 대표적인 사례다. 또한 사영기업에 대한 통제를 강화하고, 코로나 봉쇄(Zero Covid-10) 정책을 추진함으로써 경제성장률이 급속히 떨어진 점, 러시아의 우크라이나 공격을 지지하면서 '친(親)러시아 반(反)서방' 노선을 고집하여 국제 사회에서 고립된 점도 실정으로 거론된다. 특히 『시진핑 객관 평가(客觀評價習近平)』라는 문서가 인터넷에 유통되고 있는데, 이 문서는 시진핑 총서기의 능력 부족과 정책 실패를 신랄히 비판한다. 반면 리커창(李克強) 총리는 권위를 회복하여 경제정책을 주도하고 있고, 이를 발판삼아 전국인민대표대회(전

국인대) 위원장에 취임하고, 후춘화(胡春華) 국무원 부총리를 총리로 발탁할 가능성이 크다.

필자가 볼 때, 두 견해는 모두 한쪽으로 치우친 주장이다. 현재 상황에서 보면, 시진핑이 공산당 총서기, 중앙군사위원회(중앙군위) 주석, 국가 주석에 선임될 가능성이 매우 크다. 이런 면에서 시진핑의 권력 연임은 확정적이라고 말할 수 있다. 따라서 '연임 위기론'은 타당하지 않다. 그렇다고 '장기집권론'이 옳다는 것은 결코 아니다. 시진핑이 공산당 주석에 선임될 것인지, 마오쩌둥과 덩샤오핑처럼 '최후 결정권'을 합법적으로 보유하게 될 것인지가 아직 결정되지 않았기 때문이다. 따라서 시진핑 1인 지배 체제가 등장한다는 주장은 근거가 부족하고, 그의 권력이 22차 당대회까지 10년 동안 이어질 것이라는 전망도 마찬가지다. 2021년 1-2월 베트남공산당 13차 당대회에서 응우옌 푸 쩡(Nguyen Phu Trong) 서기장이 3연임에 성공했어도 베트남 엘리트 정치를 쩡 서기장의 1인 지배 체제라고 부르지 않는 점을 기억할 필요가 있다. 이런 내용은 필자가 이미 지난 『아시아 브리프』 원고에서 자세히 설명했다.<sup>1</sup>

### 엘리트 정치의 안정성과 통치 엘리트의 세대교체

우리는 몇 가지 측면에서 공산당 20차 당대회와 시진핑 총서기의 권력 연임이 갖는 의미를 살펴볼 수 있다. 먼저 엘리트 정치의 안정성 측면이다. 시진핑의 권력 연임은 긍정적 측면과 부정적 측면을 모두 가지고 있다. 긍정적 측면은 권력 승계의 불확실성을 제거함으로써 중국 정치의 안정성에 대한 회의와 미래에 대한 역측을 잠재울 수 있다는 점이다. 또한 시진핑 '집권 3기'가 시작됨으로써 정책의 연속성을 확보할 수 있다. 반면 부정적 측면은 권력 승계와 관련된 전통, 즉 10년 주기의 권력 교체가 중단되고, 연령제 및 임기제와 관련된 규범(norm)이 일부 깨지면서 이를 다시 수립해야 하는 어려운 과제에 직면하게 된다는 점이다. 단적으로 시진핑 이후에 과연 누가 어떤 절차를 통해 권력을 승계할지 등 '새로운 불확실성'이 등장한다. 만약 5년 후에 시진핑이 권력 이양을 거부한다면, 다시 말해 그가 마오쩌둥처럼 종신 집권을 꿈꾸고 있다면, 이는 더욱 커다란 문제가 될 수 있다. 다만 현재 시점에서는 이와 같은 두 가지 측면 중에서 무엇이 더 우세하다고 단정적으로 말할 수는 없다.

다음으로 통치 엘리트의 세대교체를 살펴보자. 이번 공산당 20차 당대회를 통해 현행 5세대(1950년대생) 지도자에서 6세대 지도자(1960년대생)로 세대교체가 완료될 것이다. 중국은 총서기가 아니라 공산당이 통치하는 국가고, 정치변화를

1 <아시아 브리프> 48호(2022년 1월 24일)

보려면 총서기 1인만이 아니라 통치 엘리트 전체의 변화를 보아야 한다. 이 중에서 정치국 상무위원회(현재 7인)와 정치국(현재 25인)은 5세대와 6세대의 지도자로 구성될 것이다. 즉 시진핑뿐만 아니라 리커창, 왕양(汪洋), 자오러지(趙樂際), 한정(韓正) 등 68세 전후의 최고 지도자 중에서 일부는 유임하고, 일부 퇴임한 5세대 지도자를 대신하여 6세대 지도자가 진입할 것이다. 이런 면에서 정치국 상무위원회와 정치국은 5·6세대 지도자의 혼합 체제라고 말할 수 있다. 이는 권력의 안정성과 정책의 연속성을 보장하는 데에 도움을 줄 수 있다.

**[표 1] 성급 지도자(각 31명)의 출생 연도 분포(2022년 5월 기준)**

(1) 5세대 지도자(1950년대생)

연도	'55	'56	'58	'59	소계(%)
당서기	1	2	0	5	8(25.8)
성장	0	0	1	0	1(3.2)

(2) 6세대 지도자(1960년대생)

연도	'60	'61	'62	'63	'64	'65	'66	'67	소계(%)
당서기	4	4	7	4	4	0	0	0	23(74.2)
성장	3	3	7	8	3	4	1	1	30(96.8)

설명: 성장은 직할시 시장과 자치구 주석을 포함

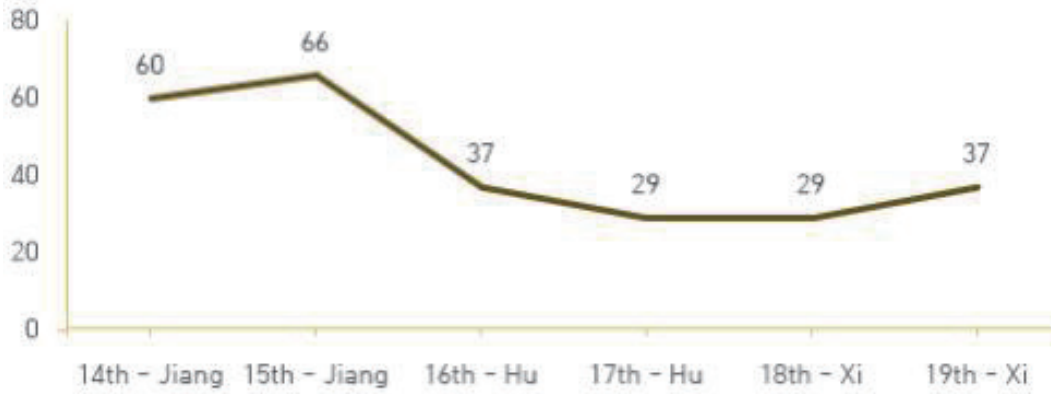
출처: 郭瑞華, 「中共20大前省級黨政領導人調整分析」, 『展望與探索』 20卷5期(2022.5), p. 20.

반면 중앙위원급 지도자, 즉 중앙 당정기관의 부장급(장관급) 지도자와 성급(省級) 지도자, 즉 당서기와 성장(省長)·시장(市長)·주석(主席)은 대부분 6세대 지도자로 교체될 것이다. 공산당 정치국도 5세대보다는 6세대 지도자가 다수를 차지하게 될 것이다. 이를 뒷받침하는 근거는 성급 지도자의 세대교체 상황이다([표 1]). 20차 당대회를 앞두고 공산당 중앙은 두 번에 걸쳐 성급 지도자를 교체했다. 이들 중에서 4대 직할시 당서기와 광둥성 당서기 등 일부는 정치국원에 선임되고, 나머지는 중앙위원에 선임된다. [표 1]에 따르면, 31명의 당서기 중에서 5세대 지도자는 8명(25.8%)이고, 6세대 지도자는 23명(74.2%)이다. 또한 31명의 성장(시장·주석) 중에서 5세대 지도자는 단 1명(3.2%)뿐이고, 나머지 30명(96.8%)은 모두 6세대 지도자다. 이런 측면에서 총서기와 정치국 상무위원 등 소수를 제외한 나머지 통치 엘리트는 세대교체가 완료되었다고 평가할 수 있다.

### 기술관료(technocrats) 출신 지도자의 재부상

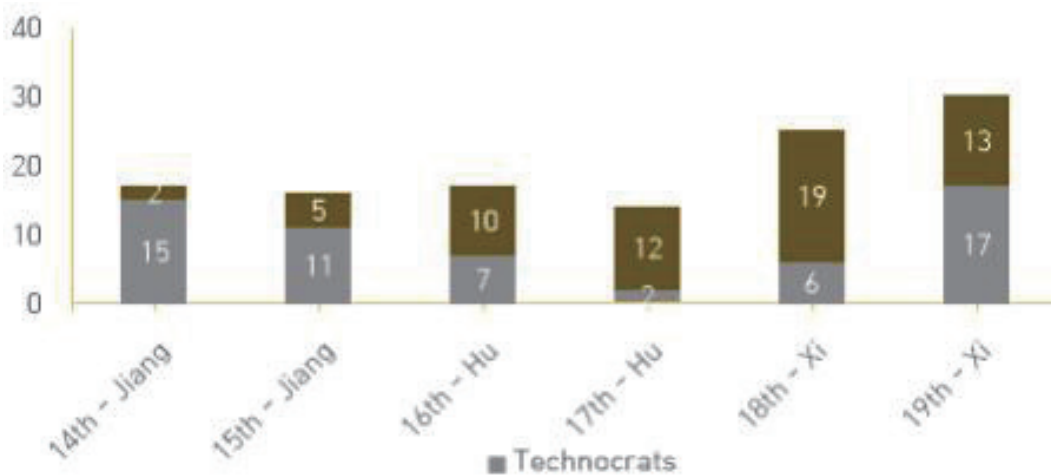
통치 엘리트의 세대교체와 관련하여 우리가 눈여겨보아야 할 점이 또 있다. 후진타오(胡錦濤) 시기에 점유율이 축소되었던 기술관료, 즉 학부에서 이공계를 전공하고, 엔지니어로서 10년 이상 근무한 후에 당정간부로 선발된 지도자가 시진핑 시기에 들어 다시 증가하기 시작한 점이다([그래프 1]과 [그래프 2]).

[그래프 1] 성급 지도자(당서기·성장) 중 기술관료 출신 비율(%)의 변화



출처: Ruihan Huang and Joshua Henderson, "The Return of the Technocrats in Chinese Politics," Macro Polo, May 3, 2022, <https://maropolo.org> (검색일: 2022.7.15).

[그래프 2] 신임 성급 지도자 중 기술관료와 비(非)기술관료 출신(명)의 변화



출처: Ruihan Huang and Joshua Henderson, "The Return of the Technocrats in Chinese Politics," Macro Polo, May 3, 2022, <https://maropolo.org> (검색일: 2022.7.15).

구체적으로 성급 지도자(당서기와 성장·시장·주석)의 출신 배경을 보면, 기술관료 출신이 장쩌민(江澤民) 시기인 공산당 14차 당대회(1992년)에서는 60%와 15차 당대회(1997년)에서는 66%를 차지해서 정점을 이루었다. 그런데 후진타오 시기인 16차 당대회(2002년)에서는 37%, 17차 당대회(2007년)에서는 29%로 감소했고, 이는 시진핑 집권 1기인 18차 당대회(2012년)까지 이어졌다. 그런데 시진핑 집권 2기인 19차 당대회(2017년)에서 37%로 증가했고, 이번 20차 당대회에서는 더욱 증가할 것이다. 특히 [그래프 2]에 따르면, 공산당 19차 당대회에서 새롭게 임명된 성급 지도자 30명 중에서 17명(56.7%)이 기술관료 출신이고, 이들 중 다수(62%)는 항공우주와 반도체 등 첨단산업 분야 출신이다.

시진핑 시기에 들어 통치 엘리트 중에서 기술관료, 그중에서도 첨단산업 분야의 기술관료가 증가한 점은 특별한 의미가 있다. 시진핑 시대에 중국이 나가는 방향을 보여주기 때문이다. 후진타오 정부가 2006년에 과학기술 혁신(科技創新)을

경제발전의 핵심 정책으로 추진한 이후, 시진핑 정부는 이를 더욱 강력하게 실시해왔다. 특히 2010년대에 들어 미국과의 전략경쟁이 더욱 치열하게 전개되면서 이에 대응할 수 있는 유능한 통치 엘리트를 충원하려고 노력했다. 시진핑 집권 2기에 들어 첨단산업 분야의 기술관료가 통치 엘리트로 대거 발탁된 것은 바로 이 때문이다. 시진핑 '집권 3기'도 과학기술 혁신을 중심으로 경제를 발전시키고, 이를 기반 삼아 미국과 장기적으로 대응한다는 전략을 계속 추진할 것이다.

### 시진핑 '집권 3기'의 정책 방향과 한국

마지막으로 시진핑 '집권 3기'의 정책 방향을 간략히 살펴보자. 크게 네 가지 분야로 정리할 수 있다. 정치는 '공산당 전면 영도(全面領導) 강화, 경제·사회는 '쌍순환(雙循環)과 '공동 부유(共同富裕) 추진, 외교는 대만과의 '조국 통일(祖國統一) 실현, '신형 국제관계(新型國際關係) 수립, '인류 운명공동체(人類命運共同體) 건설이 그것이다. 이는 지난 10년 동안 시

진핑 정부가 추진한 대내외 정책으로, 향후 5년 동안에도 바뀌지 않을 것이다. 이 중에서 한국에 영향을 미칠 수 있는 정책은 두 가지다. 하나는 ‘쌍순환’ 정책이다. 이는 ‘국내 대순환과 국제 대순환의 결합’을 가리키는데, 핵심은 내수 확대와 과학기술 혁신을 통한 지속적인 경제발전이다. ‘쌍순환’은 미국 주도의 중국 견제와 ‘탈동조화(decoupling)’ 전략에 대한 시진핑 정부의 대응책이기도 하다. 윤석열 정부는 미국과의 ‘포괄적 전략 동맹’ 강화를 통해 중국에 대응하는 방침—예를 들어, 인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF)와 반도체 연합(Chip 4) 참여—을 추진하는데, 이는 중국의 ‘쌍순환’ 정책과 충돌할 가능성이 크다. 향후 한중 간에는 협력보다는 갈등이 확대될 것임을 시사하는 대목이다.

다른 하나는 대만과의 통일 정책이다. 시진핑 정부는 ‘중화민족의 위대한 중흥’을 실현하기 위해서는 대만과의 통일이 필수적이라고 강조한다. 특히 권력 연임에 성공한 시진핑은 마오쩌둥과 덩샤오핑에 버금가는 ‘업적’을 세우기 위해서라도 대만과의 통일에 더욱 매달릴 것이다. 시진핑 총서기는 ‘집권 3기’가 끝나는 2027년을 시한(時限)으로 생각할 수 있다. 공교롭게도 2027년은 인민해방군 건군 100주년이 되는 해이고, 동시에 그가 2015년 말부터 의욕적으로 추진한 국방개혁의 1차 계획이 완료되는 시점이다. 만약 이때가 아니라면

2035년, 즉 ‘중국의 꿈’ 2단계가 완성되는 시점이 시한이 될 수 있다. 이 무렵이 되면 중국이 경제 규모(GDP) 면에서 미국을 추월하고, 군사력 면에서도 동아시아를 놓고는 미국과 자웅을 겨룰 수 있는 능력을 갖추게 된다. 시진핑 총서기가 대만과의 ‘무력’ 통일을 시도할 충분한 조건이 만들어졌다고 판단할 수 있다는 것이다.

만약 시진핑 정부가 대만 통일을 위해 무력을 동원한다면 이는 아시아는 물론 전 세계에 대재앙이 될 것이다. 한미동맹 강화를 외교 정책의 핵심으로 삼고 있는 윤석열 정부에게는 아주 심각한 외교적 과제가 된다는 점은 말할 필요도 없다. 중국이 대만을 침공한다면 미국은 군사적으로 개입할 수밖에 없기 때문이다. 즉 미국은 우크라이나 전쟁에서처럼 무기만 제공할 수도 있고, 아니면 주일미군과 주한미군의 일부를 동원하여 직접 전쟁에 뛰어든 수도 있다. 이는 다시 일본의 군사 지원을 초래하고, 윤석열 정부도 이에 동참할 가능성이 크다. 사드(THAAD: 고고도 미사일 방어체제) 문제를 놓고 중국 정부와 다시 신경전을 벌이고 있는 현재의 시점에서 볼 때, 만약 이런 사태가 벌어진다면 한중 간의 갈등과 대립은 상상할 수 없을 정도로 심각해질 것이다. 시진핑 총서기의 권력 연임이 남의 일이 아닌 이유다.

\* 이 글의 내용은 아시아연구소나 서울대의 견해와 다를 수 있습니다.

## 최신 관련 자료

- 이민자(2022). “시진핑의 공동부유(共同富裕) 제기 배경 및 정책적 함의.” 『신아세아』 110호, pp.67-93.
- 조영남(2022). “중국공산당의 세 개의 ‘역사 결의’ 분석.” 『중국 사회과학 논총』 4권 1호, pp. 4-30.
- 조영남(2022). 『중국의 통치체제 1: 공산당 영도체제』. 21세기북스
- 조영남(2022). 『중국의 통치체제 2: 공산당 통제기제』. 21세기북스
- 류웨이(2021). 『시진핑 신시대 중국 특색의 사회주의 경제사상 연구』. 경지출판사
- 조영남(2021). “중국공산당 100년과 ‘공산당 일당 체제’의 강건함.” 『현대중국연구』 23집 2호, pp. 103-147.
- 조영남(2021). “중국공산당 100년과 엘리트 정치의 변화.” 『중소연구』 45권 1호, pp. 45-71.
- 손인주(2020). “두려움의 정치: 시진핑 권력 강화의 심리적 동인.” 『한국정치학회보』 54권 1호, pp. 137-160.
- 전성흥(2018). “중국공산당 제19차 당대회의 쟁점 분석: 시진핑 권력 강화의 이론과 현실적 제약,” 『신아세아』 25권 1호, pp. 121-143.
- Yun Sun(2022). “What to Expect From a Bolder Xi Jinping.” *Foreign Affairs* (July 28) <https://www.foreignaffairs.com/>

Tag: 시진핑, 권력승계, 공산당20차당대회, 지도자세대교체, 집권3기정부

---

**조영남**(yncho@snu.ac.kr)

현) 서울대학교 국제대학원 교수

전) 북경대학 현대중국연구센터 객원 연구원, 남개대학 정치행정학과 방문학자, 하버드-옌칭연구소 방문학자

저서와 논문: 『중국의 엘리트 정치: 마오쩌둥에서 시진핑까지』 (민음사, 2019).

『개혁과 개방: 덩샤오핑 시대의 중국 1(1976-1982년)』 (민음사, 2016).

『파벌과 투쟁: 덩샤오핑 시대의 중국 2(1983-1987년)』 (민음사, 2016).

『텐안먼 사건: 덩샤오핑 시대의 중국 3(1988-1992년)』 (민음사, 2016).

*Local People's Congresses in China* (Cambridge University Press, 2009).

**발행처:** 서울대학교 아시아연구소, HK+메가아시아연구사업단

**발행인:** 박수진 **편집위원장:** 김용호 **편집위원:** 이명무, 김윤호 **객원편집위원:** 지해범

**편집간사:** 최진실 **편집조교:** 민보미, 이혜란, 정민기, 최태수 **디자인:** 박종홍

**연락처:** 02-880-2080, snuac.issuebrief@gmail.com

### 아시아 브리프의 목표

- 아시아의 현안 분석과 정책적 함의 제시
- 한국의 아시아 진출 전략 개발
- 메가 아시아 건설을 위한 공론장