

국제지역학석사 학위논문

중국 정치체제개혁에서의  
민주집중제 역할



2012년 2월

부경대학교 국제대학원

중국학과

김인혜

국제지역학석사 학위논문

지도교수 리 단

이 논문을 국제지역학석사 학위논문으로 제출함



2012년 2월

부경대학교 국제대학원

중 국 학 과

김 인 혜

김인혜의 국제지역학석사  
학위논문을 인준함

2012년 2월



주심 문학박사 김창경 (인)

위원 경제학박사 서창배 (인)

위원 정치학박사 리단 (인)

# **Democratic centralism role in the political system reform in China**

**In-Hye Kim**

*Department of Chinese Studies  
Graduate School of International Studies  
Pukyong National University*

## **Abstract**

Despite the demise of many socialist countries, China has boasted its strong foothold as a socialist nation. In addition, the country has evolved into a strong power as one of G2 so that became a must-have to the international society. It has exercised its status as a socialist nation through the economic development and political reform.

Democratic centralism of China has defined and realized as the organizational principle of government regime and Chinese Communist Party. The notion is also used as a tool for execution of party democracy and policy decision-making.

Democratic centralism is composed of dialectical relations of 'democracy' and 'centralism'. The 'democracy' is caused by elections where a leading power is top-down; major issues are decided by absolute principle of majority; and electorates have a right to impeach their leader. Meanwhile, the 'centralism' is a notion for standard opinion, claims, will and behaviors with application of the majority rule to suggested and collected issues and claims in the course of free presentation and democratic rights enjoyment of the mass public.

Democratic centralism started to be used as an organizational principle of socialist party after Russian Revolution in 1905 and became a unique ideology of the organizational structure from the inauguration of the Communist Party

while generating an organizational scheme in which minority should follow the will of majority and part should obey the whole.

In July, 1921, foundation of Chinese Communist Party formed and developed Democratic centralism based on Marxism and Leninism. In the course of formation and development of Democratic centralism theory, there have been some difficulties. In particular, the theory of Democratic centralism was substantially deteriorated during the Great Cultural Revolution since 1957. After completion of the revolution, Deng Xiaoping developed a unique socialism of China based on his experience on foundation of Chinese Communist Party and the government so that opened the door for theoretical development of Democratic centralism.

Democratic centralism has its unique points in the process of policy making which activates organizations to ensure negotiation, discussion and agreement in line with democratic decision making principles of Democratic centralism. The political reform of China was pursued to sustain the power scheme of the Communist Party and upon diversification and generalization of social benefits as a result of strengthened reform and opening, expectation and demand of the Chinese people for democracy played as a variable to the political reform. In such circumstance, the political reform ensured sustainability of the governing system of the Communist Party based on Democratic centralism and satisfaction of democracy demand of the people.

The core of execution of intra-party democracy lies in the full realization of Democratic centralism since the intra-party democracy was generated from Democratic centralism. The intra-party democracy is a kind of process to execute democratic regime regulations to the organization, scheme and process of the Party based on basic principles of Democratic centralism and it realize and sustain Democratic centralism as basic and principle of itself. In other words, Democratic centralism is the foundation for development and advancement of intra-party democracy. The separation of the intraparty democracy from Democratic centralism of Chinese Communist Party cannot ensure the realization of both of them. The operational methods of collective leadership system based on centralization principle are in line with major contents of Democratic centralism. In the system, the democratic aspect has recently emphasized so that in accordance with principles of a collective leadership system, any individual leader cannot make an arbitrary decision; but only a collective group can make such decision on major issues. It suggests the operational role of Democratic centralism for the settlement and

realization of the system.

China has been interested in the bottom-up leadership and the central decision making body locates at the top tier of power. Unlike the past, Democratic centralism has played a role of expansion based on ‘democracy’ and ‘centralized’ execution in such conditions. In the vertical structure, a responsible body of any decision is not an individual but a group so that the pressure to individuals has decreased and opinions of the general public are more reflected to decision making process.

To realize the social democracy of China, democracy should be more emphasized and utilized in Democratic centralism. Otherwise, it is not impossible to realize Chinese model or Chinese democracy.

**Key words** : Democratic centralism, political system reform in China, intra-party democracy



# 목 차

I. 서론 .....	1
1. 연구의 목적 .....	1
2. 기존 연구의 검토 .....	3
3. 연구의 방법 및 구성 .....	5
II. 민주집중제 이론의 발전과정 .....	7
1. 민주집중제의 ‘민주’와 ‘집중’의 개념 .....	7
2. 민주집중제의 출현 .....	10
3. 민주집중제의 특징 .....	13
III. 중국 민주집중제 이론의 발전과 실천 .....	17
1. 중국공산당 민주집중제 이론의 형성과 성숙 .....	17
2. 중국공산당 민주집중제 기본원칙 .....	39
3. 중국 민주집중제의 실천 .....	47
IV. 중국 정치체제개혁과 민주집중제 .....	52
1. 중국의 정치체제개혁 .....	52
2. 민주집중제의 적용 .....	64

V. 결론 .....74

참고문헌 .....77



〈표 목차〉

〈표 1〉 중국의 정책결정 과정 .....49



# I. 서론

## 1. 연구목적

중국은 개혁개방 노선의 추진으로 현재 미국, 일본과 견줄 만한 세계적인 경제 대국으로 발전했다. 이강(易綱) 중국 국가외환국장 겸 인민은행 부행장은 2010년 7월 30일 잡지 '중국개혁(中國改革)'과의 인터뷰에서 “중국이 이미 세계 2위의 경제대국이 되었다”고 선언하였다. 중국이 2010년 7월 초 최종 발표한 2009년 GDP는 34조507억 위안(4조9,850만 달러)이다. 여기에 2010년 중국의 상반기 성장률 11.1%를 감안할 경우 GDP는 5조 5,384억 달러로 추산된다. 이에 비해 일본의 올 상반기 GDP 규모는 지난해 GDP 5조 680억 달러에 다 상반기 성장률(2.6%)을 감안하면 5조 1,998억 달러에 그친다. 이렇게 본다면 중국의 경제 규모가 일본보다 3,000억 달러 이상 많다는 의미이다<sup>1)</sup>.

눈부신 발전을 이룬 경제개혁에 비해 30년 간 이루어진 정치개혁은 기본적으로 공산당 지배체제의 유지를 전제로 추진되어 정치개혁은 더디게 이루어졌다. 공산당 지배체제 유지는 행정개혁, 의회개혁, 사법개혁, 중앙-지방관계 조정 등 모든 개혁정책을 관통하는 기본원칙이다.

중국의 정치개혁은 정치적 민주화가 아니라 경제발전을 위해 필요한 국가체제 수립을 목표로 추진되어왔다. 1990년대 이후에 전개되는 정치체제개혁은 주요하게 당 집권 정당성을 유지하면서 당 지배체제를 효율적으로 개혁하고 다원화된 사회에서 제기되는 민주적 요구들을 충족 시킬 수 있는 방향으로 진행되어야 했다. 이를 위해 당내 권력구조에서 기인하는 문제들에 대한 개혁이 우선시 되었다. 당 개혁은 민주적 요소의 도입을 필요로 했으며, 공산당의 일

---

1) <http://economy.hankooki.com/lpage/worldcono/201008/e2010080114433269760.html>  
(검색일: 2010년 8월)

당지배라는 전제를 부정하지 않는 범위 내에서 진행되어야 했다. 이런 배경 속에서 당내민주(黨內民主)의 발전이 강조되기 시작되었다. 당내민주(黨內民主)는 민주집중제(民主集中制, democratic centralism)의 기본원칙에 의거하여 당의 조직과 체제 그리고 정책 결정 과정에 대해 민주적 제도규정을 실시하는 것으로 이해될 수 있다. 당내민주(黨內民主)와 민주집중제(民主集中制)는 다른 범주에 속하지만 중국공산당이 실현하고자 하는 정치에서 두 개념은 떼려야 뗄 수 없는 유기적인 관계로 이루어져 있다.

중화인민공화국 헌법 제3조에서는 “중화인민공화국의 국가기구는 민주집중제의 원칙을 실행한다.”<sup>2)</sup>고 규정하고 있다. 그리고 중국공산당 당정(章程)에서 민주집중제의 기본원칙을 다음과 같이 규정하고 있다. “당원 개인은 당의 조직에 복종하고, 소수는 다수에 복종하며, 하급조직은 상급조직에 복종하고, 전체 당의 모든 조직과 당원은 당의 전국대표대회와 중앙위원회에 복종한다<sup>3)</sup>.” 민주집중제(民主集中制)는 중국공산당의 조직 원리이자 국가제도의 조직 원리이다. 또한 민주집중제는 당내민주의 실현도구이기도 하면서 중국 정책결정의 수단이 되고 있다. 일찍이 덩샤오핑(鄧小平)은 이와 관련하여 ‘민주집중제(民主集中制)’는 당과 국가의 가장 근본적인 제도이며, 당과 국가의 운명에 관계된 매우 중대한 일’<sup>4)</sup>이라고 역설한 바 있다. 개혁 개방 이후 시장경제체제의 도입에도 불구하고 변함없이 민주집중제가 강조되고 있는 것을 보면 정치체제의 조직 원리인 민주집중제는 정치권력의 행사와 직결된 가장 근원적인 요소라고 볼 수 있다.

2) 第三条 中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。

3) 按照民主集中制组织起来的统一整体，它在高度民主的基础上实行高度的集中。党的民主集中制的基本原则是：党员个人服从党的组织。少数服从多数，下级组织服从上级组织，全党各个组织和全体党员服从党的全国代表大会和中央委员会。

4) “民主集中制是党和国家的最根本的制度，也是我们传统的制度，坚持这个传统的制度，并且使它更加完善起来，是十分重要的事情，是关系我们党和国家命运的事情。”

(「在广大的中央工作会议上的讲话」，『邓小平文选』，第一卷，(北京：人民出版社，1994, p.312)

중국의 정치에 중요한 역할을 하고 있는 민주집중제에 대한 기존의 국내 연구는 중국의 민주집중제에 대해 제도적 장치로 소개하는데 그치고 있다. 중국의 민주집중제에 관한 이론과, 기본원칙, 발전 과정에 대한 심층적인 연구가 미흡한 실정이다. 이 연구는 민주집중제 이론의 형성, 기본원칙, 기본내용, 원칙, 실천과정 등을 살펴볼 것이며 이를 바탕으로 중국의 정치개혁과정에서 민주집중제의 역할을 분석할 것이다.

## 2. 기존연구의 검토

중국의 민주집중제(民主集中制)에 관한 국내에서 이루어진 기존의 연구는 거의 민주집중제를 언급하는 수준에 머물러 있거나 기능적 중요성에 주목하여 이루어져왔다. 먼저 김홍규(2004)<sup>5)</sup>는 중국의 정치경제를 대상으로 연구하면서 제기되는 주요한 의문으로 개혁, 개방을 통한 기존 경제체제의 변화과정에서 어떻게 정치적 안정을 유지하고 유의미한 정책들을 입안, 집행할 수 있었는가 하는가를 지적하면서, 이에 대한 설명으로 ‘민주집중제’의 기능적 중요성을 강조하였다. 그리고 조영남(2009)<sup>6)</sup>은 중국 특색의 민주주의를 설명하는 과정에서 중국의 민주주의는 민주집중제를 근본적 조직원칙과 활동방식으로 삼는 민주라고 언급하고 있다. 또 서창화도 ‘중국 특색을 지닌 사회주의’를 설명하며 그 내용으로 민주집중제를 들고 있다.

조영남(2000)은 또 전국인대와 국무원의 권력관계를 소개하며 양자의 관계가 상호보완의 관계, 협조와 지지의 관계로 규정될 수 있는 요인으로 민주집중제를 들고 있다. 중국의 정치체제는 권력분립 원리를 반대하고 대신 민주집중제 원리를 주장한다. 이 때문에 국무원과 전국인대의 관계는 국무원의 전국

---

5) 김홍규 "중국의 정책 결정과 민주집중제 : 1980년대 '합의의 정치' 형성과 제도화", 『국제정치논총』 제44집 1호, 2004.

6) 조영남, "정치개혁과 중국 특색의 민주주의", 『21세기 중국이 가는 길』, (서울, 나남, 2009)

인대에 대한 종속과 함께 상호보완(협조와 지지)이라는 성격을 갖게 된다고 본다.<sup>7)</sup> 김윤권<sup>8)</sup>(2008)은 중국 중앙정부 행위의 제도적 제약을 분석하며 정치 제도의 제약 중 하나로 민주집중제를 들고 있다.

최근 중국공산당 당내민주(黨內民主)의 발전과 관련하여 중요한 제도적인 장치로 민주집중제가 소개되고 있다. 이종화(2009)<sup>9)</sup>는 당내민주(黨內民主)는 민주집중제의 기본원칙에 의거하여 당의 조직과 체제 그리고 과정에 대해 민주적 제도규정을 실시하는 과정으로 이해될 수 있다고 언급하고 있다. 또 이정남(2009)<sup>10)</sup> 역시 당내 민주주의를 구현하는 구체적인 실현 방안으로 민주집중제를 들고 있다. 중국 학계에서도 당내 민주주의 제도적인 장치로 민주집중제를 언급하고 있다.

王春英(2009)<sup>11)</sup>는 당내민주와 민주집중제는 같은 범주의 개념은 아니지만 중국공산당의 현실적인 정치 실적 중에 양자는 떼어낼 수 없는 관계라 지적하면서 당내민주와 민주집중제의 관계를 설명하고 있다. 刘远柱(2010)<sup>12)</sup> 역시 양자의 관계를 설명하며 당내민주 건설의 핵심은 민주집중제 실현에 있다고 설명하고 있다. 商兆鑫<sup>13)</sup>는 민주집중제의 민주와 집중의 관계를 연구하며 각 개념을 정리하여 민주집중제의 의미를 정리하여주고 있다. 林尚立<sup>14)</sup>는 민주집중제 원칙 하에 사회주의 시장경제 체제 안에서 민주집중제의 역할을 서술하고 있다. 庾平<sup>15)</sup> 역시 개혁개방이후 민주집중제가 어떻게 실천이 되고 있는지 이론이 어

7) 조영남, "전국인대, 공산당, 국무원의 권력관계", 『중국 정치개혁과 전국인대 : 개혁기구조와 역할의 변화』, (서울, 나남출판, 2000)  
8) 김윤권, "중국 중앙정부 행위의 제도적 제약 : 역사적 제도주의 시각을 중심으로", (『한국행정학보』 2008.  
9) 이종화, "중국의 정치체제개혁과 당내민주의 발전", 『신아세아』 16권 1호, 2009.  
10) 이정남, "최근 중국의 민주화 담론에 대한 비판적 고찰 : 당내 민주화론을 중심으로", 『현대중국연구』 제10집 2호, 2009.  
11) 王春英, "论改革开放以来民主集中制的发展 : 党内民主的视角", 『北京行政学院学报』 2009.  
12) 刘远柱, "党内民主与党的制度建设", 『党政干部学刊』, 2010.  
13) 商兆鑫, "让民主集中制中民主与集中的关系", 『中共盐都区委』 29卷, 2010.  
14) 林尚立, "民主集中制的财政基础", 『社会科学』, 2006.  
15) 庾平, "新时期中国共产党民主集中制建设的理论实践", 『当代中国史研究』, 2009.

떻게 정립 되어 가는지에 대해 연구하고 있다.

선행연구를 살펴본바 기존 연구들은 민주집중제의 역할을 기술(記述)하는데 그치고 있다. 즉 민주집중제를 수단에 불과한 것으로 보고 있다는 것이다. 단순한 기능적 수단을 뛰어넘어 사회주의 민주를 실현하는 과정으로써 현재 강조되고 있는 원칙임을 간과 하고 있다. 중국 학계에서는 민주집중제에 관한 논의가 이루어지고 있지만은 현재 중국 정치체제개혁 과정에서의 역할을 증점적으로 연구한 것은 미흡한 실정이다.

### 3. 연구의 방법 및 구성

본 연구의 목적은 당과 국가의 근본 조직이나 영도적 차원의 제도인 민주집중제의 이론과 발전과정, 기본원칙, 적용사례 등을 연구하면서 중국공산당 발전과 중국 정치체제개혁 과정에 민주집중제가 중요한 메커니즘으로 운용되고 있다는 것을 밝히고자 한다. 방법으로는 중국정치에서 민주집중제를 운용하기 시작한 중국공산당 성립 이후부터의 문헌을 분석하는 것이다. 그리고 지도자들의 문헌을 통하여 민주집중제 역할에 대해 알아보고 시대별로 어떠한 특징이 있는지 알아 볼 것이다. 그리고 현재 중국이 추진하고 있는 중국 정치 개혁 과정의 배경, 특징 등을 국내외 연구논문을 통해 민주집중제의 기능을 분석하였다.

본 연구의 범위는 시기상으로는 중국공산당 창당부터 현재까지이다. 중국에서 민주집중제가 발전하게 된 과정을 지도자 세대별로 살펴 볼 것이다.

본 연구는 총 5장으로 구성하였다.

제1장에서는 연구의 배경 및 목적, 선행연구의 검토, 연구의 방법 및 범위를 설명한다.

제2장에서는 먼저 민주집중제의 ‘민주’와 ‘집중’의 개념을 살펴보고 민주집중제 이론의 형성과 발전과정에 대해 살펴본다. 특히 여기에서는 민주집중제 이론적 고찰을 더하여 이론의 출현과 특징에 대해 알아보고자 한다.

제3장에서는 중국에서 민주집중제가 어떻게 형성되고 발전되었는지를 살펴볼 것이며 민주집중제의 기본원칙을 중국공산당 당정의 발전사와 관련하여 당규약에서 나타나는 민주집중제의 원칙을 자세히 살펴본다. 이어 민주집중제의 원칙이 가장 잘 두드러지는 정책결정과정을 살펴보고 민주집중제가 실천되는 사례를 통해 민주집중제 실천 과정을 알아 볼 것이다.

제4장에서는 먼저 중국 정치개혁의 의의와 중요성, 특징, 배경에 대해 알아보고 민주집중제의 역할을 중점으로 서술하고자 한다. 이어 당내민주와 집단지도체제의 개념과 특징을 알아보고 민주집중제가 하는 역할 및 관계를 알아볼 것이다.

마지막으로 결론에서는 민주집중제가 앞으로 중국의 정치체제개혁을 이끌어가는 수단으로서 그 역할을 중점적으로 조명하고자 한다.

## II. 민주집중제 이론의 발전과정

### 1. 민주집중제의 ‘민주’와 ‘집중’의 개념

중국은 민주 개념에 관한 논란의 핵심에 있는 국가 중의 하나이다. 중국의 민주 개념은 서구식과는 다르게 적용되고 있다. 2010년 10월 중국공산당 기관지 인민일보는 서구식 민주주의를 비판하며 중국의 정치제도의 우수성을 역설하였다.<sup>16)</sup> 중국에서는 서구식 다당제 민주주의가 효과적으로 적용될 수 없다고 강조하는 것이었다. 여기에서 말하는 민주란 사실 발생지인 서양에서도 내포된 의미와 범위가 다양하고 모호하다. 일반적으로 민주에 대한 서구적 의미는 다수 대중에 의한 통치(by the people)를 포함한다.<sup>17)</sup> 즉 서구식 민주주의는 다당제와 자유선거 등의 제도로 실현될 수 있다. 이외에도 서구식 민주주의 사회는 강력한 법적규칙과 독립적인 사법부, 권력 남용을 견제하는 책임 기관이 존재한다. 또한 시민의 정치적 자유를 보호하며 다원화되고 강력한 시민사회를 조성한다.

중국의 헌법이나 중국공산당 당정에 규정되어 있는 민주집중제의 민주 의미에는 다음의 함의를 포함하고 있다. 영도권이 하의상달 방식인 선거를 통하여 생겨난다는 것과 중요한 문제를 결정할 때 소수가 다수에 복종하는 원칙을 엄격하게 적용하여 결정한다는 것, 그리고 선거인은 지도자를 탄핵할 권리가 있다는 것이다.<sup>18)</sup> 여기에서 언급된 ‘민주’는 바로 사회주의 민주 개념인 것

16) <http://sscn.kr/news/view.html?category=3&no=293&page=15&section=1> (검색일 2011년 12월 4일)

17) 강명희, "民國初 중국 지식인의 민주주의와 平民主意 인식", 『동양사학연구』, 제89집, 2004), p.134.

18) 商兆鑫, "让民主集中制中民主与集中的关系" 『中共盐都区委』 29卷, 2010, p.38.

이다.

사회주의 정치체제를 유지하고 있는 중국에서 ‘민주’의 의미는 실질적으로 중국식 ‘社會主義民主(Socialist Democracy)’ 개념이라고 할 수 있다. 중국에서 말하는 사회주의 민주주의 핵심은 인민 민주로, 집단으로서의 인민의 자유와 당의 영도가 결합된 효율적 정부체제를 특징으로 꼽을 수 있다. 개혁개방과 더불어 사회주의 민주 개념은 사회주의 정치체제의 민주화를 의미하는 것으로 해석되기 시작되었다. 일반적으로 사회주의민주주의는 당내민주와 인민민주라는 두 가지 영역으로 설계된다. 당내민주의 실현이 중국 공산당의 권력구조와 제도의 의미화를 의미하고, 인민민주의 실현은 대중의 정치참여 제도의 민주화를 의미한다.<sup>19)</sup>

민주집중제의 ‘집중’의 개념은 광범위한 군중이 민주권리를 누리는 과정에서, 자유롭게 발표하면서 분산된 의견을 모으고, 제시된 문제와 각 주장들을 소수가 다수에 복종하는 원칙을 적용하여 통일된 의견, 통일된 주장, 통일된 의지, 통일된 행동을 하게 해주는 개념이다.<sup>20)</sup> 좋은 의견과 결정된 정책이 실현되기 위해서는 ‘집중’적인 하향적 집행의 과정이 필요 하다. 즉 질서와 원칙을 형성하는 과정이라고도 볼 수 있다.

민주집중제의 집중에는 두 가지 의미가 있다. 첫 번째로, 집중은 민주를 기초로 하는 집중이라는 것이다. 중요한 일을 결정할 때는 반드시 민주적인 토론의 과정을 거쳐야하며 민주적으로 결의를 해야 한다. 또한 당원들은 알 권리, 참여권, 선거권, 감독권 등의 민주적인 권리를 모두 가지고 누려야만 민주를 기초로 하는 집중을 실현할 수 있다. 두 번째, 집중은 ‘집중’적으로 이끌어진 민주라는 것이다. 여기서 표현된 집중은 다수가 공통적으로 인식하는 것을 대표한다는 의미이다<sup>21)</sup>. 집중이 없다면 정확한 의견을 집중시켜 정확한 결

19) 이흥규, “중국식 민주주의와 정치참여-기층선거의 성과와 한계” 『세계지역연구논총』 27집, 2009. pp. 117-123.

20) 许耀桐, “民主集中制的‘集中’之解”, 『学习与实践』, 2011, pp. 1-3.

(<http://theory.people.com.cn/GB/15301708.html>, 검색일 2011년 11월 25일)

정을 할 수 없고 당의 노선, 방침 및 정책을 강력하게 집행하기 어렵고 사회주의 민주를 실현하기에 어려움이 있다.

간단하게 말하면, 민주란 특정 결정을 내리기 전에 광범위하게 의견을 청취하고 자유롭게 토론하는 것을, 집중은 다수결의 원칙에 따라 결정된 사항에 대해서는 전체가 일치단결하여 집행하는 것을 의미한다.

민주집중제는 내려진 결정의 일사 분란한 집행을 요구하는 ‘집중’의 원칙을 유지하기 위해 다수결의에 입각한 ‘민주’의 원칙이 수반되어야 한다는 것이다. 즉 사회주의 민주를 실현하게 하는 개념으로 정의할 수 있다.<sup>22)</sup>

민주집중제의 ‘민주’와 ‘집중’이 무엇이 더 강조되는가하는 문제는 시기에 따라 조금씩 달랐다. 예를 들어 천안문 사건 직후인 1989년 8월에 하달된 공산당 중앙의 《당 건설 강화 통지(关于加强党的建设的通知)》에서는 민주보다 집중이 강조되었다. 이는 심각한 정치혼란에 직면하여 공산당 중앙이 당 규율 강화와 단결을 통해 위기를 극복하기 위한 시도라고 볼 수 있다. 반면 1990년 3월에 하달된 공산당 중앙의 <당과 인민군중의 연계 강화결정>에서는 민주가 집중보다 강조되었다. 전체적으로 보면 특정 시기를 제외하고는 민주 확대가 공산당의 기본방침이었다. 이는 문혁시기에 당내민주가 파괴되어 마오쩌둥(毛澤東)의 개인숭배 등 권력 집중과 인치(人治) 문제가 발생했다는 반성의 결과로 볼 수 있다.<sup>23)</sup>

---

21) 许耀桐, 위 논문, pp. 1-3.

22) 商兆鑫, 같은 논문, pp. 38-39.

23) 조영남, 『중국의 민주주의 : 공산당의 당내민주 연구』, (서울 나남, 2011), pp. 34-35.

## 2. 민주집중제의 출현

민주집중제는 ‘민주적 중앙집권주의’라고 하는데, 민주집중제라는 용어는 1905년 러시아 혁명<sup>24)</sup> 이후 멘셰비키가 당 조직 원리로 사용하기 시작하였으며, 이후 볼셰비키에게도 받아들여졌고 1906년의 통합 당 대회에서 당 조직 원리로 채택되었다. 그리고 1921년의 코민테른 제2차 대회에서 “공산주의 인터내셔널에 속한 당은 민주집중제의 원칙에 따라 건설되어야 한다.”라는 정식이 채택되면서 세계 공산주의운동의 일반적인 조직원리가 되었다. 이후 민주집중제는 공산당이 지배정당으로 있는 사회주의국가에서는 당 조직 원리이자 국가조직원리로, 공산당이 비지배정당으로 있는 자본주의국가에서는 당 조직 원리로서 각국의 계급투쟁의 특수한 조건에 의해 규정되면서 적용되었다.<sup>25)</sup> 본 장에서는 민주집중제가 어떻게 나타나게 되었는지에 대해 간략히 살펴보고자 한다.

민주집중제의 원리는 계급투쟁의 본질과 법칙, 노동계급과 당의 단결에 근거한 프롤레타리아 당의 활동에서 집중제와 당내 민주주의의 유기적이고 변증법적 통일을 의미한다. ‘토론의 자유, 행동의 통일성’은 민주집중제의 핵심 요소로 한 사안이 당내에서 일단 제기되어 당 회의나 중앙위원회가 다수결로 결정을 내린 뒤에는 모든 성원들은 개인적인 견해와 무관하게 의무적으로 그 결정에 따라야 하며, 그렇지 못할 경우에는 당 규율을 위반하게 되는 것이 된다. 따라서 민주집중제는 엘리트 집단 내에서 어느 정도의 토론과 논쟁을 허

24) 제1차 러시아혁명 : 러시아에서는 1900년대에 들어서면서 극심한 공황, 실업자의 증가, 임금의 저하, 지가 폭등 등으로 고조된 노동자의 반정부운동과 자유주의자의 입헌운동이 러·일전쟁에서의 패배를 계기로 폭발되기 시작하였다. 1905년 1월 9일 일요일 상트페테르부르크의 노동자들 14만 명은 8시간 노동제와 최저임금제 등을 요구하며, 가뭄 신부의 인솔 아래 왕궁을 향하여 평화적 시위를 하고 있었는데, 군인들이 발포하여 수백 명이 죽고 수천 명이 부상하였다. 이 ‘피의 일요일’ 사건을 계기로 제1혁명이 시작되었다.

25) 방해란, 『민주집중제-레닌, 스탈린, 페레스트로이카』, (서울 : 도서출판 녹두, 1991), p15.

용하여, 과당적 엘리트 이론의 충격을 완화시키는 방법으로 제창되었다.<sup>26)</sup>

마르크스(K. Marx)는 노동자계급은 일상적 이익을 위한 투쟁에 집중하는 경향이 있으며, 이러한 성향으로 인해 새로운 사회건설을 위한 정치운동을 조직하지 못한다고 보았다. 따라서 노동자조직 외부에서 정치적 대안을 제시할 정치조직, 즉 공산당의 중요성을 제기했다. 공산당은 노동자계급의 선진 부분이고 이론적으로도 프롤레타리아 운동의 제 조건, 과정 및 전반적인 결과를 나머지 프롤레타리아 대중보다 한 발 앞서 통찰한다며 노동자계급을 선도하고 공산주의 사회를 건설하는 전위조직으로서 공산당의 역할을 강조했다.(K. Marx) 이러한 마르크스의 문제의식으로부터 사회주의 국가기관의 주요한 특성이 도출되었다. 첫 번째 특징은 ‘프롤레타리아 독재기구로서 국가’, 둘째, 노동자계급을 지도하는 공산당의 지도를 받는 국가, 셋째는 생산의 전사회적 소유를 계획하고 관리하여 생산력을 발전시키는 국가이다.<sup>27)</sup>

이러한 문제의식은 레닌에 의해 발전되었고 사회주의 국가조직노선의 기초가 되었다. 레닌은 대중의 자연발생성에 의존하던 혁명에 의식적인 계획과 지도를 도입하는 문제, 즉 자연발생성의 한계를 극복하기 위한 의식성의 결합을 고민하였다. 그리고 새로운 국가건설의 조직론으로서 중앙집중제를 제시했다. 처음 중앙집중제는 당 조직의 원리로서 출현했으나 ‘프롤레타리아 독재기구로서 국가’ 개념과 연결되면서 사회주의 국가의 조직운영원리로 발전하였다. 사회주의 혁명은 국가권력을 획득하는 것으로 끝나는 것이 아니라 전(前) 사회보다 더 목적·의식적으로 사회를 조직하고 건설과 이행의 작업을 수행해야 하기 때문이었다. 이것이 ‘무엇을 할 것인가’의 핵심적인 화두였다.<sup>28)</sup>

그러나 당시 레닌의 당의 중앙 집중적인 지도만이 강조되는 경향에 대해서

26) 박대현, "사회주의 정치체계 위기와 그 요인분석", 『청주교육대학교 논문집』 31집, 1994, pp. 51-53

27) 박영자, "북한 중앙국가기관 특성과 체제운영실태 : '민주집중제'와 '프롤레타리아 독재'에 대한 비교사회주의", 『동아연구』 제49집, 2005, pp. 235-239.

28) 박영자, 위 논문, pp. 235-239.

도 고민하였다. 아래로부터의 동의가 이루어지지 않는 지도는 실질적인 힘을 발휘하는 데 한계가 있으며, 대중의 창발성과 연결되지 못한 지도는 독재로 발전할 가능성이 크기 때문이다. 따라서 당과 대중조직 사이의 연결이 중요했고, 레닌은 이 문제를 집중적인 지도와 규율을 다수에 의한 지배가 관철되는 민주주의 원리와 연계하여 민주집중제론으로 정립하였다.<sup>29)</sup>



---

29) 박영자, 위 논문, pp. 235-239.

### 3. 민주집중제의 특징

#### 1) 민주집중제의 일반적인 특징

공산당에 근본적인 이데올로기적 · 전술적 · 조직적 견해의 통일은 다음과 같은 것에 기초한다.

첫째, 당은 단일한 강령, 단일한 규약, 단일한 권위 있는 지도체 즉 당 대회나 중앙위원회를 가져야 한다. 둘째, 단일한 당 규율이 유지되고 모든 당원들에게 평등하게 적용되어야 한다. 소수는 다수에 복종하고, 개별조직은 중앙에, 하부조직은 상부조직에 복종해야 한다. 셋째, 하부조직은 상부조직이 내린 결정을 지켜야 한다. 넷째, 당의 지도단체는 어떠한 수준의 지도단체일지라도 선출되어야 하며, 문책하고 교체할 수 있다. 그들은 자신이 속한 당 조직과 상부조직에 자신의 활동에 대한 보고서를 정기적으로 제출해야 한다.<sup>30)</sup>

민주집중제의 원리는 민주와 집중의 유기적이고 변증법적 통일의 표현이다. 민주집중제의 이념은 공산당이 탄생할 때부터 그 조직구조에 고유한 이념으로 자리 잡았다. 소수는 다수의 의지에, 부분은 전체에 복종해야만 하는 통합된 조직체계, 최상부와 하부의 기구들이 합쳐진 완전한 연합이 바로 공산당이었으며 지금도 그렇다. 당이 중앙에 의해 지도된다는 사실은 모든 당 조직의 사업을 공동의 의지에 종속시키도록 하며, 그들의 정책에 공동의 추진력을 부여하고, 특수한 과제들에서 출발하여 그들의 노력이 가장 큰 결과를 이룩하도록 이끈다. 실로 집중화는 당으로 하여금 그 대열을 재조직하고 내부에 혼란을 초래함이 없이 수십만 당원들의 노력을 가장 중요한 방향으로 집중시킨다.

민주집중제는 당내 민주주의를 충분히 보장하여 각급 조직과 광대한 당원의 적극성, 창조성을 최대한 발휘할 수 있도록 하고, 당의 결정이 신속하게 관

---

30) 표트르 로디오노프, 『민주집중제란 무엇인가』, (서울 : 백산서당, 1989) pp. 14-15.

철, 집행될 수 있도록 하는데 목적이 있다. 레닌은 비판의 자유와 행동의 통일이라는 용어를 사용하여 민주와 집중의 결합을 주장하고 있다.<sup>31)</sup> 이처럼 민주집중제는 모순적인 상호 긴장과 결합을 통해 당과 국가기구의 자발성, 민주성, 창조성과 규율성, 집중성, 효율성을 모두 확보할 수 있다는 믿음에 기초한 공산주의 국가의 조직원리라는 점에 그 특징이 있다.

## 2) 중국의 민주집중제 특징

레닌주의적 정당의 정책결정이론이자 조직구성이론인 민주집중제는 소련에서 상명하달식의 정책결정원칙으로 정착되었던 반면에 중국은 상대적으로 혁명전쟁과 대장정의 경험을 공유한 지도자들의 결합력을 바탕으로 합의를 중시하는 원칙으로 실천된 전통이 존재하였다. 이러한 전통은 마오쩌둥(毛澤東)의 시기에 지도자들의 협의, 절충 및 합의에 의해 주요정책을 결정하던 전통이 깨어져나갔다.<sup>32)</sup> 이렇듯 ‘집중’ 측면에 강조점을 두어 중국은 엄청난 폐해를 경험하게 되었다. 1979년 공산당 제11기 5중 전회는 당의 지도원칙으로 집단지도체제를 공식적으로 받아들여 폐해를 만회하고자하였다. 집단지도체제는 어떠한 개인지도자도 주요 안전에 대해 단독으로 정책결정을 내릴 수가 없으며 오직 집단만이 그러한 결정을 내릴 수 있다는 것이다. 이러한 조치들은 정책결정이 개인에게 집중되는 것을 막고 전문적인 분야에서는 정책의 현실성과 효율성을 추구하기 위한 조치였다.

중국의 ‘민주집중제’는 개혁개방 이후, 탈 마오쩌둥(毛澤東)의 시기에 각 문제영역별로 차이는 존재하지만, 다수결의 원칙을 넘어서 합의를 우선으로 하는 정책결정 문화를 형성하였다. 합의를 이루기 위해 조정, 협의, 실험, 재협

31) 표트르 로디오노프, 위의 책, pp. 34-35.

32) 김홍규, “중국의 정책 결정과 민주집중제 : 1980년대 ‘합의의 정치’ 형성과 제도화”, 『국제정치논총』 제44집 1호, 2004. pp. 422-423.

의 및 타협의 긴 과정을 요구하였고 영도소조와 같은 제도적인 조정 장치를 필요로 하였다. 중국이 이러한 민주집중제 원칙을 고수한 이유는 마오쩌둥(毛澤東)의 독단적인 정책결정의 폐해를 경험한 덩샤오핑(鄧小平)을 위시한 당시의 정치 지도자들이 한 개인에 의한 독단적 정책결정을 회피하기 위해서였다. 또 다른 이유로 당시 어느 정치 지도자도 마오쩌둥(毛澤東)과 같은 절대적 권위를 지니지 못하였으며, 지도자들 간의 정책 갈등이 권력투쟁으로 번지지 못하게 견제할 현실적인 장치가 필요했다는 점도 들 수 있다. 이러한 상황적 요인과 권력관계 및 역사 인식은 장쩌민(江澤民)시기에도 그 정도의 차이는 존재하지만 본질적으로 달라진 것이 없어 민주집중제의 원칙이 계속 유지 될 수 있었다.<sup>33)</sup>

민주집중제가 중국에서 어떠한 형태로 해석되어지고 적용되어졌는지를 이해하는 것은 개혁초기 권력관계가 불안정하고 개혁을 위한 청사진을 제시할 수 없는 상황에서 어떻게 중국의 지도자들이 정치적 투쟁으로 번지지 않고 의미 있는 정책들을 입안하고 집행하였는지를 설명하는 주요한 단서가 될 수 있다. 1975년 3월 5일 덩샤오핑(鄧小平)은 민주집중제의 기준을 표명한 적이 있다. 하나의 정책을 결정하기 위해서는 오랜 기간 동안의 연구, 협의, 토론과정을 거친 후에 80%정도의 지지율 수준을 획득하여야 한다고 제시하였다. 이러한 제시가 반드시 지켜야할 법적인 기준은 아니지만 덩샤오핑(鄧小平)이 표명한 기준이라, 중국 정책결정자들이 정책결정을 하는 데 있어 염두에 두어야할 일종의 제약이자 기준으로 작용하였다고 볼 수 있다.<sup>34)</sup> 덩샤오핑(鄧小平)은 어떠한 정책을 추진할 때 반대자들에 대한 무리한 권력이나 무력을 사용하기 보다는 의도적으로 자신을 지지하는 그룹이 다수라는 것을 인지시켜 다른 반대자들에게 ‘집중’의 원칙대로 따르게 하는 방법을 통하여 정책을 관철시켰다. 민주집중제의 ‘민주’적 정책결정원리를 적극적으로 수용하여 중국의 정책결

33) 김홍규, 위 논문, pp. 421-423.

34) 김홍규, 위 논문, p.428.

정의 효율성을 희생하는 대가로 상대적인 정치의 안정성을 가져오고 개혁정책을 추진하기 위한 지지를 얻을 수 있었다.

중국의 각종 문헌들에서 민주집중제가 당의 근본적 영도제도라고 강조하고 있는 논리는 다음과 같다. 첫째, 당 영도기관은 민주집중제에 따라 세워진 것이다. 당 각급 영도기관은 당이 파견한 대표기관과 비당조직 내부의 당 조직 이외에는 모두 선거에 의해 구성한다고 규정하고 있다. 둘째, 당은 민주집중제에 따라 온전한 영도체계를 세웠다. 당원 개인은 당 조직에 복종하고, 소수는 다수에 복종하며, 하급은 상급에 복종하고 전당 각 조직과 전체 당원은 전국대표대회와 중앙위원회에 복종해야 한다. 이는 당원은 반드시 당 조직의 영도에 복종해야 하고, 하급 당 조직은 반드시 상급 당 조직의 영도에 따라야 하며, 전당은 반드시 중앙의 영도에 따라야 한다는 것을 의미한다. 중국공산당은 바로 민주집중제의 원칙에 따라 중앙에서 지방 기층까지 체계적인 영도체계를 수입했다. 이러한 영도체계가 있어야만 전당이 하나의 조직적, 유기적 정체가 될 수 있으며 전당의 통일된 행동을 보증하고 당의 통일된 영도를 실현할 수 있기 때문이다. 셋째, 민주집중제는 영도와 피 영도의 관계를 규정했다. 당 영도기관은 민주집중제에 따라 선출된다. 선거인은 고도의 신임을 부여하고 영도를 구현할 권력도 부여하고 그 영도를 받아들인다. 다시 말하면, 당 영도기관은 당원 또는 그들의 대표 중에 선출되어 구성되는 것으로 당원의 위임을 받아 영도를 실행하는 것이며 위임자는 그 영도를 받게 된다. 또 다른 측면은 당 영도기관은 당원의 위임을 받아 영도를 하는 것이므로 반드시 그 위임자가 책임을 져야 하며 그들을 선거한 대표대회 또는 당원대회에서 사업을 책임지고 보고하고 그들의 감독을 받아야 한다. 넷째, 민주집중제는 당이 영도하는 모든 실천 활동에 적용되고 있다. 당의 결의 결정에서부터 집행까지 모두 민주집중제 원칙을 벗어날 수 없다. 민주집중제가 없다면 정책결정의 민주화, 과학화는 없으며 당의 정확한 영도도 없다고 주장한다.<sup>35)</sup>

35) 이도기, 『현대 중국공산당의 이해』, (서울 : 통일신문사, 2008), pp. 517-518.

### Ⅲ. 중국의 민주집중제 발전과 실천

#### 1. 중국공산당의 민주집중제 이론의 형성과 성숙

1921년 7월 중국공산당 성립 후, 마오쩌둥(毛澤東)을 중심으로 하는 중국공산당은 마르크스 레닌주의에 기초하여 민주집중제 이론을 형성, 발전시키게 되었다. 1957년 이후, 특히 문화대혁명 시기(1966년 ~ 1976년)에는 좌경적인 착오로 당과 국가의 민주집중제 이론은 크게 훼손되고 말았다. 1978년 11기 3중전회 후에 덩샤오핑(鄧小平), 장쩌민(江澤民)을 대표로 하는 중국공산당은 당의 건설과 정권건설의 경험을 바탕으로 중국 특색의 사회주의를 건설하며 민주집중제의 이론을 발전시켰다. 여기에서는 중국공산당의 당규약과 발전과정을 살펴봄으로써 민주집중제 이론의 발전과정을 살펴볼 것이다.

##### 1) 중국공산당 민주집중제 이론의 형성(形成)

중국공산당은 마르크스 레닌주의에 기초하여 성립되어 당의 조직과 영도계도는 처음부터 민주집중제 원칙을 기초로 실현되었다. 토지혁명전쟁(1927년 ~ 1937년 7월)과 항일전쟁시기(1937년 7월 ~ 1945년 8월)에 중국공산당의 기본 원칙으로 자리를 잡게 되었다.

1921년 7월 23일부터 31일까지 열린 중국공산당 제1차 전국대표대회에서 통과된 중국공산당 당강(黨綱)중 ‘민주집중제’ 라고 명확하게 규정한 바는 없다. 그러나 민주집중제 원칙이 실천되는 규정은 있다. 당원으로 입당할 시, 지역의 위원회의 심사를 받아야하고 대다수의 당원의 동의를 거쳐 당원으로서 활동을 시작 할 수 있다는 규정을 두고 있어 민주집중제의 원칙이 실천되고 있다는 것을 알 수 있다.<sup>36)</sup> 이 대회는 레닌의 건당원칙에 근거하여 당시의 정

치상황과 당의 기본임무, 조직원칙 및 조직기구 문제 등이 논의되었다. 대회의 주요 임무는 중국공산당의 공식적인 창당 문제를 논의하는 것이었다.

1922년 7월에 열린 중국공산당 제2차 전국대표대회에서 규정된 《중국공산당정》에서도 ‘민주집중제’ 라는 직접적인 표현은 볼 수 없지만, 당장에 규정된 것들 중 민주집중제 원칙을 더 구체적으로 실현하고 있다. 이 시기에 조직건설의 중요성에 대해 인식하기 시작하면서 처음으로 당원이 되는 조건과 입당수속에 대해 규정하고 또한 당의 조직구성, 紀律과 제도를 규정하였다.<sup>37)</sup> 장정을 살펴보면,

<제18조> 공산당 당원은 반드시 전국대표대회와 중앙집행위원회의 결의에 절대적으로 복종해야 한다.

<제19조> 하급기관은 반드시 상급기관의 명령을 완벽히 집행하여야 하며 집행하지 않을 경우, 하급기관을 개편하여야 한다.

<제20조> 지방당원 가운데 반수 이상이 집행위원회의 명령에 대한 항의를 할 때 상급집행위원회에게 판결을 제출하여야 한다. 지방 집행위원회에서 구 집행위원회의 명령에 대한 항의를 할 때 중앙집행위원회에게 판결을 제출하여야 한다. 중앙집행위원회에 대한 항의가 있을 때 전국대표대회나 임시대회에 판결을 제출해야 한다. 그러나 판결이 나기 전까지는 여전히 상급기관의 명령을 집행하여야 한다.

<제21조> 구 집행위원회, 지방 집행위원회, 각 소조는 반드시 중앙집행위원회에서 제정한 정책을 집행하고 선전하여야 하며 스스로 정책을 세워서는 안 된다. 중대한 정치 문제가 발생하였을 경우, 중앙집행위원회에서 의견을 발표하기 전 지방 집행위원회는 단독으로 의견을 발표할 수 없다. 이를 위반한 집행위원회는 반드시 개편한다.<sup>38)</sup>

36) 马少红, 「中国共产党的民主集中制理论研究」, (东北师范大学 博士学位, 2005), pp. 17-18.

37) 건국대학교 중국문제연구소 편 『현대중국론』, (서울: 희성출판사, 1989), p.49.

38) 第十八条：全国大会及中央执行委员会之议决，本党党员须绝对服从之。

第十九条：下级机关须完全执行上级机关之命令；不执行时，上级机关得取消或改组之。

第二十条：各地方党员半数以上对于执行委员会之命令有抗议时，得提出上级执行委员会判决；地方执行委员会对于区执行委员会之命令有抗议时，得提出中央执行委员会判决；对于中央执行委员会有抗议时，得提出全国大会或临时大会判决；但在未判决期间均仍须执

위와 같은 규정들은 민주집중제의 원칙이 구체적으로 실현되는 규정으로 볼 수 있다. 그리고 소수가 다수에 복종한다는 원칙을 처음으로 규정함으로써 민주집중제라는 직접적인 표현이 드러나지는 않지만 민주집중제가 조직원칙으로 실현되는 것으로 볼 수 있다. 중국공산당은 창당 초기에도 민주집중제 원칙을 중시하였다.

제3차 중국공산당 전국대표대회에서는 제2차 대표회의에서 규정된 당정을 수정하였고, 1925년에 열린 제4차중국공산당 전국대표대회에서도 앞서 규정된 당정을 수정하는 데에 그쳤다.

1927년 6월에 열린 제5차 중국공산당전국대표대회에서 규정된 《중국공산당제3차수정당정결의안》에서는 민주집중제의 용어가 직접적으로 사용되기 시작하였다.

#### 제2장 당의 건설

제12조 당부의 지령은 민주집중제의 원칙에 근거한다.

제13조 민주집중제의 원칙을 근거로 일정 구역 내에 당의 최고기관이 건립되면 그 구역 내의 당의 부분조직을 관리한다.<sup>39)</sup>

민주집중제란 용어를 명확하게 사용함으로써 당의 각급조직을 모두 민주집중제 원칙에 근거하여 건설하도록 규정하였다. 또한 당의 각급 영도기관을 만

行上级机关之命令。

第二十一条：区或地方执行委员会及各组均须执行及宣传中央执行委员会所定政策，不得自定政策，凡有关系全国之重大政治问题发生，中央执行委员会未发表意见时，区或地方执行委员会，均不得单独发表意见，区或地方执行委员会所发表之一切言论倘与本党宣言章程及中央执行委员会之议决案及所定政策有抵触时，中央执行委员会得令其改组之。

<sup>39)</sup>[http://www.einmin.co.kr/news\\_publish\\_preview.asp?CP\\_NEWS\\_INDEX=27171&CATE\\_01=50](http://www.einmin.co.kr/news_publish_preview.asp?CP_NEWS_INDEX=27171&CATE_01=50)  
(검색일 2010년 9월 2일)

#### 第二章 党的建设

第十二条 党部的指导原则为民主集中制。

第十三条 按民主集中制的原则在一定区域内党的最高机关，管理这一区域内党的部分组织。

들고 당의 상·하급 관계를 규정하였고 지방당부의 자주 권리를 명확하게 규정하였다. 이러한 규정들은 당의 민주집중제 원칙이 초급단계지만 구체화되고 규범화되어 실천되고 있음을 보여준다. 그리고 민주집중제 이론에 대한 인식이 확산되어 인지되고 있음을 알 수 있다.

1928년 6월 ~ 7월, 소련 모스크바에서 중국공산당 제6차 전국대표대회를 개최했다. 이 대회에서는 명칭, 당원, 당의 조직체계, 지부, 지방 각 조직, 당의 전국회의, 당의 전국대회, 중앙위원회, 심사위원회, 당의 기율, 당의 재정 등을 규정했다. 특히 당의 ‘조직체계’ 장에서는 당 조직원칙을 민주집중제로 규정하면서 그 기본원칙을 상세히 규정하였다.<sup>40)</sup> 기본원칙은 다음 절에서 살펴볼 것이다.

마오쩌둥(毛澤東)은 항일전쟁시기에 민주집중제 이론으로 당을 건설해야 한다고 강조하였다. 집중의 개념을 강조되어 민주집중제를 강조하였는데 이는 이 시기의 특성, 즉 전쟁 중이라는 상황과 맞물려진다. 1937년 7월에 발표한 《일본의 공격에 반대하는 방침 방책 및 그 전도 (反对日本进攻的方针, 办法和前途)》에서 마오쩌둥(毛澤東)은 정치기구를 개혁해야 한다고 주장하며 “정부가 만일 진정한 국방정부라면 반드시 민중에 의지해야 하며 민주집중제를 실시해야만 한다. 그것은 민주주의적인 동시에 또한 중앙집권적인 것이다. 가장 강력한 정부란 바로 이러한 정부이다.”<sup>41)</sup>고 언급하였다. 또 같은 해 10월 마오쩌둥(毛澤東)은 《영국기자 버트람과 담화 (和英国记者贝特兰的谈话)》중에 기자의 공산당 강령에서 제시한 민주주의란 무엇을 의미하는 것이냐는 물음과 ‘민주집중제’ 라는 글자 자체가 모순적이지 않느냐 하는 물음에 마오쩌둥은

40) 이도기, 같은 책, p.670.

41) 김승일 옮김, 『모택동 선집』, (서울: 범우사, 2002), pp. 21-22.

政府如果是真正的国防政府, 它就一定要依靠民众, 要实行民主集中制。它是民主的, 又是集中的; 最有力量政府是这样的政府。国民大会要是真正代表人民的, 要是最高权力机关, 要掌管国家的大政方针, 决定抗日救亡的政策和计划。

(『毛泽东选集』, 北京: 人民出版社, 1994, pp. 359-361.)

“민주주의와 중앙집권 사이에는 넘을 수 없는 어떤 깊은 도랑이 있는 것이 아니다. 중국에는 이 두 가지가 다 필요하다. 우리가 요구하는 정부는 인민의 의사를 대표할 수 있는 정부라야 한다. 정부는 반드시 전 중국 인민대중의 지지와 옹호를 받아야 할 것이며 인민도 반드시 자유롭게 정부를 지지할 수 있어야 한다. 이것이 민주주의제도의 의의이다. 또 다른 한편으로는 행정 권력의 중앙집권화가 필요하다. 인민이 요구하는 정책이 일단 민의기관을 통하여 자기들이 선출한 정부에 회부된 후 정부에서 그것을 집행하도록 해야 한다. 그것을 집행함에 있어서 인민의 의사에 의해 채택된 방침에 배치되지 않는 한 아무런 장애를 받지 않고 순조롭게 진행될 것이다. 이것이 곧 중앙집권제의 의의이다. 오직 민주집중제를 취해야만 정부의 역량이 특히 강대해질 것이다.” 42)

위와 같이 마오는 민주집중제의 개념을 정의하며 민주집중제 적용을 강조하고 있었다.

1945년 4월 ~ 6월 중국이 항일전쟁에서 승리할 무렵 중국공산당은 제7차 전국대표대회를 개최하여 새로운 당 규약을 통과시켰다. 이 제7차 전국대표대회는 민주집중제의 인식을 확고하게 하는 계기가 되었다. 류샤오치(劉少奇)의 《수정당정에 관한보고(关于修改党的章程的报告)》에서

42) 김승일 옮김, 『모택동 선집』, (서울: 범우사, 2002) p.62.

问: 共产党在纲领提出的“民主”是什么意思? 它和“战时政府”岂不是互相冲突的?

答: 一点儿也不冲突。共产党还在一九三六年八月就提出了“民主共和国”这个口号。这个口号政治上组织上含义包括如下三点: (一) 不是一个阶段的国家和政府, 而是排除汉奸卖国贼在外的一切抗日阶级互相联盟的国家和政府, 其中必须包括工人、农民及其他小资产阶级在内。

(二) 政府的组织形式是民主集中制, 它是民主的, 又是集中的, 将民主和集中两个似乎相冲突的东西, 在一定形式上统一起来。(三) 政府给予人民以全部必需的政治自由, 特别是组织、训练和武装自卫的自由。从这三方面看来, 它和所谓“战时政府”并没有任何的冲突, 这正是—一个利于抗日战争的国家制度和政府制度。

问: 可是“民主集中”在名词上不是矛盾的东西吗?

答: 应当不但看名词, 而且看实际。民主和集中之间, 并没有不可越过的深沟, 对于中国, 二者都是必需的。一方面, 我们所要求的政府, 必须是能够真正代表民意的政府; 这个政府一定要有全中国广大人民群众的支持和拥护, 人民也一定要能够自由地去支持政府, 和有一切机会去影响政府的政策。这就是民主制的意义。另一方面, 行政权力的集中化是必要的; 当人民要求的政策—经通过民意机关而交付与自己选举的政府的时候, 即由政府去执行, 只要执行时不违背曾经民意通过的方针, 其执行必能顺利无阻。这就是集中制的意义。只有采取民主集中制, 政府的力量才特别强大, 抗日战争中国防性质的政府必定要采取这种民主集中制。

(『毛泽东选集』, 北京: 人民出版社, 1994, pp. 373-386.)

“중국공산당은 수많은 당원의 단순한 숫자상의 합계가 아니라 전체 당원과  
각급 당 조직이 민주집중제 원칙에 따라 조직된 유기체적 정체이다. 당의 중앙  
과 각급조직, 광대한 당원군중들은 일정한 규율을 가지고 이루어진다. 이 규율  
이 바로 당내의 민주집중제이다.”<sup>43)</sup>

위와 같이 주장하며 민주집중제가 당 조직의 기본원칙임을 천명하였다. 7차  
당대회에서는 민주집중제에 대한 좀 더 구체적인 조치가 채택되었다. 예를 들  
면, 중앙위원회 위원을 선출할 때는 각 대표단 소조(小組)에서 후보명단을 제  
출하고 토론을 거친 후 예선을 진행하였다. 이후 예선을 통과한 후보를 대상  
으로 본 선거가 실시되어 무기명 투표로 중앙위원이 선출되었다. 이러한 내용  
들은 새로운 사회주의 사업의 발전과 당의 건설 방향을 제시하기 위한 것이  
었다.<sup>44)</sup>

살펴본 것과 같이 민주집중제의 형성기는 중국공산당의 창당에서부터 토지  
혁명전쟁시기, 항일전쟁 시기(1937년 ~ 1945년 8월)까지로 보고 있다. 이 시기  
에 민주집중제는 이미 당의 근본 조직원칙으로 자리 잡고 있었고 당은 민주집  
중제 원칙의 실천을 강조하고 있었다. 하지만 공산당 지령에 의해 중국공산당  
에서 민주집중제를 조직 원칙으로 적용하였지 이 시기에는 사회주의 민주를  
실현하기 위한 개념으로 민주집중제 원칙이 적용된 것은 아니었다.

---

43) “我们的党，不是许多党员简单的数目字的总和，而是由全体党员按照一定规律组织起来的统一的有机体，而是党的领导者被领者的结合体，是党的首脑，党的各组织的广大党员群众依照一定规律结合起来的统一体。这种规律，就是党内的民主集中制。”

44) 조영남, 안치영, 구자선, 『중국의민주주의-공산당의 당내민주 연구』, (서울 : 나남, 2011) pp. 56-57.

## 2) 중국공산당 민주집중제 이론의 성숙

### ① 신중국(新中國) 성립 이후 민주집중제의 발전

1949년 신중국 성립 이후 민주집중제는 이론과 실천하는 과정 중에 시련과 회복이 반복되던 시기였다. 민주집중제의 개념이 훼손되면서 당의 사업 조성에 큰 손실이 있기도 하였고, 당의 민주집중제 이론이 발전하기도 하던 시기였다.

1949년 9월 21일 ~ 30일, 중국 인민정치협상회의 제1기 전체회의가 북경에서 개최되었다. 특히 이 회의에서 통과된 《중국인민정치협상회의공동강령 (中国人民政治协商会议共同纲领)》에서 “각급 정권기관은 민주집중제 원칙을 일률적으로 실행해야한다.”<sup>45)</sup>고 규정하여 민주집중제가 국가 생활에 원칙으로 확립되었음을 나타내었다.

1954년 9월 제1기 전국인민대표대회 1차 회의가 북경에서 개최되었다. 대회는 중국에서 최초의 사회주의적 헌법인 《중화인민공화국헌법(中华人民共和国宪法)》을 통과시켰으며 헌법에 중국공산당 과도기 총 노선을 국가 과도기 총 임무로 규정했다. 헌법에도 역시 전국인민대표대회, 지방각급인민대표대회와 기타 국가 기관은 민주집중제의 원칙으로 실행된다고 명시하였다. 또 앞서 제정된 《중국인민정치협상회의공동강령 (中国人民政治协商会议共同纲领)》에서 보다 민주집중제 원칙의 실행을 더 구체적이고 명시적으로 규정하고 있다. 그 후 몇 차례 있었던 헌법 개정에서 민주집중제는 규범화되고 구체적인 표현으로 국가 생활의 원칙으로 발전을 이루었다.<sup>46)</sup>

1956년 사회주의적 개조가 기본적으로 완료되었다. 이에 사회주의 건설을 순조롭게 하고 당 사업 중심을 경제 건설에 집중하기 위해 중국공산당 제8차

45) 马少红, 같은 책, p.30. 재인용.

46) 马少红, 같은 책, p.31. 재인용.

전국대표대회를 1956년 9월 북경에서 개최되었다. 대회에서 류샤오치(劉少奇)가 발표한 《정치보고(政治报告)》와 덩샤오핑(邓小平) 등이 발표한 《수정당의 당정에 관한 보고(关于修改党的章程的报告)》에서 7차 전국대표대회 이후 국가생활에 있었던 민주집중제의 문제를 총괄하였다. 이 문제에 대해 세 가지 방향으로 해결해야 한다고 언급하고 있다. 첫째, 민주집중제의 상·하급 관계 문제를 정확하게 해결해야 한다. 둘째, 각급 당 조직의 집단지도체제를 강조해야 한다. 개인의 결정에 반대한다. 셋째, 개인숭배를 반대 한다.<sup>47)</sup> 류샤오치(劉少奇)의 보고 중에도 “당의 영도 공작을 추구하기위해 객관적인 사실에 부합되게 하고, 군중의 경험과 의견을 편리하게 모아 착오를 줄인다. 반드시 각급 조직에 예외 없이 집단지도체제원칙을 실행하여 당내민주를 확대해야 한다. 중요한 문제의 결정은 모두 집단이 모여 충분한 토론을 거친 후 하는 것이 적당하다. 서로 다른 관점을 구속하지 않고 토론하는 것을 허용하여 비교적 전면적인 당내외의 군중 의견을 반영해야 한다.”<sup>48)</sup>고 강조하며 당내민주와 집단지도체제원칙 실행을 중요시하며 민주집중제 원칙을 강조하였다.

제8차 전국대표대회에서 통과된 《中國共產黨章程》은 당의 민주집중제의 작용에 대해 더욱 명확하고 충분하게 규정되었다. 당정을 살펴보면

“중국공산당의 조직원칙은 민주집중제이다. 이는 민주 기초위에 집중과 집중의 지도하의 민주이다. 당은 반드시 당내민주를 발전하게 할 유용한 방법을 채택해야 하고 당원과 당의 기층조직, 지방조직의 적극성과 창조성을 북돋우어야 한다. 상급 하급간의 관계를 더욱더 강화해야 한다.”<sup>49)</sup>

47) 陈年友, 「民主集中制理论的形成, 丰富与发展研究」, (武汉大学 硕士学位, 2004) p.14. 재인용

48) “为了力求党的领导工作符合于客观实际, 更利于集中群众的经验和意见, 减少犯错误的机会, 必须在党的各组织中无例外地关切执行党的集体领导原则和广大党内民主。一切重大问题的决定都要在适当的集体中经过充分的讨论, 容许不同观点的无拘的争论, 一便比较全面地反映党内外群众的各种意见, 也就是比较全面地反映客观事物发展过程中的各个侧面。”

(「在中国共产党第八次全国代表会议上的政治报告」, <http://cpc.people.com.cn/GB/index.html> (검색일 :2011.12.14.)

8차 대회에서는 집권당의 건설 문제, 민주집중제와 집단지도체제를 견지하도록 강조하고 개인숭배 반대, 당내민주와 인민민주를 발전시켜 당과 군중과의 관계를 강화하도록 했다.<sup>50)</sup> 그리고 제7차 대회에 이어 당원의 민주적인 권리를 명확히 하였고 당원 권리를 침해하는 것은 당 기율을 위반하는 것이라고 명확히 규정하였다. 이러한 사실은 새로운 사회주의 사업의 발전과 당의 건설 방향을 제시하기 위한 것이었다.

1956년 가을과 겨울 중국은 대내외적으로 불안정한 상황에 직면했다.<sup>51)</sup> 이에 마오쩌둥과 중국공산당은 1956년 하반기부터 사회주의 사회 내의 인민내부모순에 관해 본격적으로 연구하기 시작하였다. 이후 연구의 결과로 1957년 2월 최고국무회의 제11차 회의에서 《인민내부모순을 정확히 처리할 것에 대한 문제 (关于正确处理人民内部矛盾的问题)》라는 제목의 강화를 발표했다.<sup>52)</sup> 여기에서 민주와 자유, 민주와 집중의 통일에 관한 문제에 대해 언급하였다.

“민주라는 것은 어떤 때 보면 목적과 유사하지만 실제적으로는 단지 일종의 수단일 뿐이다. 마르크스주의는 우리에게 민주는 상부구조에 속하고, 정치의 범주에 속한다고 말한다. 말하자면 결국 그것은 경제기초를 위해 봉사하는 것이다. 자유 또한 이렇하다. 민주, 자유는 모두 상대적인 것이며 절대적인 것이 아니며 모두 역사상 발생하고 발전한 것이다. 인민내부에서 민주와 집중과 대립하여 말하는 것이고, 자유는 규율과 대립하여 말하는 것이다. 이것은 모두 한 개의 통일체에서 두 개로 모순되는 측면이고, 그것들은 모순된 것이며 또한 통

49) 马少红, 같은 논문 p.33. 재인용

“中国共产党的组织原则是民主集中制。这就是在民主基础上的集中和在集中指导下的民主。党必须采取有效的办法发扬党内民主，鼓励一切党员，党的基层组织和地方组织的积极性和创造性，加强上下级之间的生活活泼的关系。”

50) 건국대학교 중국문제연구소 편, 같은 책, pp. 63-64.

51) 대외적으로 소련공산당 20차 전국대표대회 이후 헝가리, 폴란드 등 사회주의 진영에서 동요가 일어났으며, 대내적으로 사회주의적 개조 이후 발생한 농민의 합작사 탈퇴, 노동자 파업, 학생 수업거부 및 식량, 육류 및 일용품 품귀현상 등의 발생이 불안정한 상황이다.

<건국대학교 중국문제연구소 편, 『현대중국론』, 서울 : 희성출판사, 1989, p.66.>

52) 이도기, 같은 책, p.146.

일된 것이다. 우리는 일면적으로 한 측면만을 강조하고 다른 일면을 부정해서는 안 된다. 인민내부에서는 자유가 없으면 안 되고 또한 규율이 없어도 안 된다. 민주가 없으면 안 되고 또한 집중이 없으면 안 된다. 이런 종류의 민주와 집중의 통일, 자유와 규율의 통일이 바로 우리의 민주집중제이다.”<sup>53)</sup>

마오쩌둥은 서구의 양당제를 실시하자거나 절대적 자유와 민주를 부추기는 경향에 반대하며 민주집중제를 강조하며 사회주의의 길과 중국공산당의 영도를 견지해야 함을 강조하였다.

## ② 민주집중제 좌절과 실책의 시기

1956년 중국 내에서 발생한 파업, 수업거부 및 군중시위 등의 사건을 접하면서 마오쩌둥(毛澤東)과 중국공산당은 이를 계급투쟁의 표현, 당내 존재하는 관료주의, 주관주의로 인한 정책적 과오 및 사업실패의 결과로 보고 전당의 정풍을 통해 간부의 기풍문제를 해결하기로 했다. 이에 1957년 4월 정풍운동(整風運動)을 실시했다. 중공중앙은 정풍운동<sup>54)</sup>을 원만히 실시하기 위해 군중들에게 당에 대한 비판과 건의를 호소하였다.<sup>55)</sup> 그러나 이 과정에서 자산계급 우파가 중국공산당과 사회주의 제도에 대해 반기를 들기 시작하여 정풍운동은 반우파(反右派) 투쟁으로 전환되었다. 이 과정에서 ‘좌’ 경적 착오와 마오쩌둥

53) 马少红, 같은 논문, p.41. 재인용.

“民主这个东西,有时看来似乎是目的,实际上,只是一种手段。马克思主义告诉我们,民主属于上层建筑,属于政治这个范畴。这就是说,归根结蒂,它是经济基础服务的。自由也是这样。民主自由都是相对的,不是绝对的,都在历史上发生和发展的。在人民内部,民主是对集中而言,自由是对纪律而言。在人民内部,不可以没有自由,也不可以没有纪律;不可以没有民主,也不可以没有集中。这种民主和集中的统一,自由和纪律的统一,就是我们的民主集中制。”

(『毛泽东选集』, (北京:人民出版社, 1994), pp. 373-386.)

54) 이때 ‘정풍’의 내용은 관료주의, 종파주의 및 주관주의를 반대하는 것이었고, 주제는 인민내부의 모순을 정확히 처리하는 것이었으며, 정풍의 목적은 사회주의 민주를 발양하고 풍조를 개선할 뿐 아니라 당의 사회주의 건설에 대한 영도를 강화한다는 것이었다.

<건국대학교 중국문제연구소 편, 같은 책 p.66.>

55) 이도기, 같은 책, p.154.

이 개인의 독단적인 사상 때문에 민주집중제의 이념이 파괴되고 있었다.

1957년 10월 중국공산당 중앙위원회는 《우파분자 분류 표준에 관한 통지(关于划分派分子的标准指示)》를 발표하여 반우파(反右派) 투쟁을 체계화하였다. 반우파(反右派) 투쟁은 사회주의민주와 당내민주를 억압하였고 당과 국가의 민주집중제 원칙을 깨뜨렸다. 루산회의(廬山會議)<sup>56)</sup>에서 평더화이(彭德懷) 등이 행한 발언이나 편지는 공산당 조직원칙에 부합할 뿐만 아니라 당원의 기본 권리였음에도 불구하고 이들의 권리는 마오쩌둥과 의견이 다르다는 이유로 철저히 무시되고 박탈당하였다. 또한 마오쩌둥의 방침이나 정책과 다른 당내 의견은 계급투쟁이라 치부되어 사실을 말하고 비판하는 당원과 영도간부는 탄압을 받았다. 그 결과 당내에서는 누구도 함부로 말할 수 없고, 말을 해도 사실을 말하지 않는 풍조가 만연되었다. 동시에 소수 지도자의 개인독단과 개인숭배 현상도 팽배하게 되었다.

1958년 대약진, 1966년 문화대혁명이 시작되고 1976년 종결될 때까지 민주집중제와 당내민주는 크게 훼손되었다. 특히 문화대혁명은 마오쩌둥(毛澤東)이 직접 선도하고 지도하면서 시작되었다. 마오쩌둥(毛澤東)의 사회주의 민주주의 이론적, 실천적 착오는 더욱 심해졌다. 중국공산당의 사업 중심이 사회주의 건설로 전환되면서 마오쩌둥의 권력은 최고조에 달했으며 그의 개인적 전횡은 중국공산당의 민주집중제에 심각한 피해를 입혔을 뿐 아니라 개인숭배 현상이 빠르게 확산되었다.<sup>57)</sup> 이 시기에 규정된 당정과 헌법에는 민주집중제와 관련

56) 1959년 8월 중국 장시성(江西省) 북부 루산에서 열린 중국공산당 제8기 중앙위원회 제8차 총회. 국방장관 평더화이(彭德懷)는 소련으로부터 배울 것, 군대를 근대장비로 무장할 것 등을 주장하는 유무기론자(唯武器論者)로서 총참모장 황커청(黃克誠), 중앙정치국 후보인 장원텐(張聞天) 등과 협력을 하며 대약진·인민공사·사회주의건설 총노선의 삼면홍기(三面紅旗) 정책을 비난하고 마오쩌둥(毛澤東)의 독단전횡(獨斷專橫)을 비판하였다. 마오쩌둥은 이에 반대하여 평더화이를 해임하였다. 1967년 8월 루산회의에서 '평더화이 일파의 반당집단에 관한 결의'가 의결되어 이 회의의 내용이 밝혀졌다.

(네이버 백과사전, <http://100.naver.com/100.nhn?docid=56392>, 검색일 2011.12.14)

57) 이도기, 같은 책, p.165.

된 규정이 약화되었다. 이러한 주요 표현을 살펴보면, 첫째, 당의 조직원칙과 조직제도는 파괴되었고 각급영도기관 조직원의 직무를 없애 버려 조직원칙과 조직제도를 근거로 사무를 처리하는 것이 아니라 소수 몇몇에 의지하여 처리하였다. 또 당의 지도자가 자신의 후계자를 직접 지목하였다. ‘린바오(林彪) 동지는 마오쩌둥 동지의 절친한 전우이자 후계자’<sup>58)</sup>라는 규정을 당정에 삼입하였다. 또한 당의 감독기관의 활동을 금지하고 당원과 간부의 잘못을 처벌할 규정도 없어졌다. 둘째, 당의 집단지도자체제도 파괴되어 마오쩌둥(毛澤東)의 개인 지배가 당의 집단지도체제를 대신하였다. 이러한 상황이 문화대혁명이 끝날 때 까지 지속되어 민주집중제의 의미가 퇴색되었다.

1976년 1월 8일, 저우언라이(周恩來) 총리가 사망하였다. 중국 전국에 걸쳐 애도의 물결이 넘치는 가운데 천안문 사건<sup>59)</sup>이 발생하였고 뒤 이어 같은 해 9월 마오쩌둥이 사망했다. 1977년 10월 6일 화궈핑(華國鋒)은 중앙정치국의 동의를 얻어 4인방에 대해 격리심문을 하고 4인방을 몰락시켰다. 이로써 문화대혁명은 종료되었다.

### ③ 새로운 역사에서의 중국공산당 민주집중제 발전

문화대혁명 이후 공산당이 직면한 가장 시급한 과제는 문화대혁명 기간에 파괴된 당 조직과 제도를 복원하고 당과 국가를 정상화하는 것이었다.

이에 1977년 8월 12일 ~ 18일 중국공산당은 제11차 전국대표대회를 북경에서 개최했다. 대회는 ‘사인방’ 과의 투쟁 경험을 총 평가했으며, 화궈핑(華國鋒)은 공식적으로 ‘문화대혁명’ 종료를 선언하였다. 이 대회에서 규정한 11대 당 규약에서 “전당은 민주집중제 조직원칙을 견지해야하며 민주적 기초위

58) 이도기, 같은 책, p.675. 재인용

59) 이는 3월 20일, 28일 나경시 학생과 군중에 의해 저우언라이를 애도하는 과정에서 처음으로 일어났으며, 이후 전국적으로 확대되었다.

의 집중과 집중 지도하의 민주를 실천해야한다.”<sup>60)</sup> 라고 강조하며 민주집중제에 관한 규정을 회복시켰다. 그리고 ‘민주’의 원칙과 집단지도체제의 원칙이 ‘민주집중제’의 주요 내용이며, ‘집중’ 원칙의 기반이 된다는 주장들을 제기하였다.

1978년 12월 중국공산당 제11기 중앙위원회 제3차 전체회의에서 덩샤오핑이 권력을 장악하고 업무 중점이 개혁, 개방으로 이동함에 따라 당 조직과 제도의 회복, 민주집중제 이론이 다시 강조되면서 당내민주가 추진될 수 있었다. 이 회의는 다음과 같은 중요한 역사적 의의가 있다. 첫째, 3중전회는 사인방의 분쇄가 끝난 후 전면적이고 진지하게 문화대혁명 및 그 이전의 좌경적 착오를 시정하여 당의 사업으로 건전한 발전의 궤도에 오르게 하였다는 점과 둘째, 제8차 전국대표대회에서 확정한 정확한 이론, 노선방침과 정책 등을 마르크스주의 사상을 기반으로 건전하게 전진하게 하였으며, 세 번째로 당 사업의 중심을 사회주의 현대화 건설에 두고 대규모적인 외적 침입을 제외하고는 절대 흔들림이 없게 하였다는 사실이다. 또 이 회의에서 “과거 상당기간 동안 민주집중제가 진정으로 실현되지 않았다.”고 비판하며, “당 생활과 국가 정치 생활에서 민주를 강화할 것”이 강조되었다.<sup>61)</sup> 이 대회가 열리기 전에 덩샤오핑(鄧小平)은 《중앙공작회의(中央工作會議)》에서 문화대혁명을 종결하고 이전의 경험을 교훈으로 삼아 민주집중제를 강조하였는데 특히 주목할 점은 ‘민주’를 강조하였다는 점이다.<sup>62)</sup> “사상해방 등 중요한 조건은 무산계급의 민주집중제가 확실히 실행되어야 지켜질 수 있다. 집중적이고 통일적인 영도가 필요하지만 여기에는 반드시 민주가 충분히 발휘되어야 정확한 집중을 얻을 수 있다.”<sup>63)</sup>고 언급하며 문화대혁명 기간에 훼손되었던 민주집중제가 회복될 수

60) 이도기, 같은 책, p.678.

61) 건국대학교 중국문제연구소 편, 같은 책, p.68.

62) 马少红, 같은 논문, p.40.

63) “解放思想, 开动脑筋, 一个十分重要的条件就是要真正实行无产阶级的民主集中制。我们需要集中统一的领导, 但是必须有充分的民主, 才能做到正确的集中。”(『邓小平文选』, 第2集, 北京, 人民出版社 1994, pp. 144-147.)

있게 강조하였다. 그리고 민주와 집중의 균형을 유지하기 위해 의도적으로 민주주의 부분을 강조하기 시작하였다.

1982년 9월 1일 ~ 11일 제12차 전국대표대회를 북경에서 개최했다. 대회에서 통과된 새로운 12대 중국공산당 규약에서는 1977년 ‘11대 당 규약’의 좌경적 착오를 청산하고 ‘7대’와 ‘8대 당 규약’의 장점을 계승, 발전시키는데 역점을 두었다. 또한 당의 민주집중제를 더욱 개선하여 당내 정치생활을 진일보 정상화한다는 방침이 강조되었다. 우선 당원, 당원간부 및 당의 기층조직에 대해 정치적, 사상적 및 조직적 요구를 과거보다 대폭 강화하였다. 당 중앙에는 주석을 두지 않고 총서기만 두기로 했으며, 중앙 등에 고문위원회를 두고 신구교체기의 과도적 기구로 삼는 등 당의 제도에 대해 일련의 조치를 단행하였다. 그리고 당의 민주집중제의 건전화를 강조했으며 당의 기율 문제를 중시해 사상, 기풍 및 조직의 불순 문제를 집정당의 생존문제와 직결시켜 당의 민주집중제와 당의 기율에 대해 보다 구체적인 규정을 두고 있었다.<sup>64)</sup>

12대 당 규약은 ‘민주집중제 견지’를 강조하였다. 당내민주를 충실히 선양하고 민주적 기초 위에 고도의 집중을 실행하며, 조직성과 규율성을 강화하고 전당의 행동일치를 추구하고 당의 결정이 신속하고 효과적으로 일관되게 집행 되도록 한다.”<sup>65)</sup> 당장의 ‘제2장 - 당의 조직제도’에서 “당은 당의 강령과 규약에 근거하여 민주집중제에 따라 조직, 통일된 집합체이다. 당은 고도의 민주적 기초위에 고도의 집중을 실행한다.”<sup>66)</sup> 앞에서 언급한 것처럼 중앙의 정책결정 행위자들 간에 정책결정과정에서 이러한 선언적인 규범과 그 실천 사이의 괴리가 크지 않았고 이를 지키고자 하는 노력이 지속되었다. 이 당장에서는 민주집중제의 기본원칙도 자세히 규정하고 있다. 기본원칙에 대해

64) 이도기, 같은 책, p.189.

65) “坚持民主集中制。党内充分发扬民主，在民主的基础上实行高度的集中，加强组织性纪律性，保证全党行动的一致，保证党的决定得到迅速有效的贯彻执行。

66) “党是根据自己的纲领的章程，按照民主集中制组织起来的统一整体。它在高度民主的基础上实行高度集中。

서는 다음 장에서 상세히 살펴볼 것이다.

1982년 12월 4일 제5회 전국인민대표대회 제5차 회의에서 《중화인민공화국 헌법》을 통과시켰다. 이 헌법에서는 국가의 역사경험과 11기 3중대회 이후 새로운 경험을 총괄하여 각 사상과 규정들을 심화시켰으며 국가에 대한 민주집중제 작용들을 더욱 더 명확하게 하였다. 헌법 규정에 “중화인민공화국의 국가 기구는 민주집중제 원칙을 실행한다. 전국인민대표대회와 지방 각급 인민대표대회는 모두 민주선거로 구성되고 인민에 대한 책임을 지고 인민의 감독을 받는다. 국가행정기관 · 심판기관 · 검찰기관은 모두 인민대표대회가 구성하고 그에 대해 책임을 지고 그의 감독을 받는다. 중앙과 지방의 국가기구 직권의 획정은 중앙의 통일적인 지도하에서 지방의 주동성 · 적극성을 충분히 발휘시키는 원칙을 따라야 한다.”<sup>67)</sup> 이와 같이 헌법에 국가의 조직원칙으로 민주집중제에 관한 규정들을 구체적으로 정해놓았다. 이후 헌법이 몇 차례 수정되었음에도 불구하고 민주집중제에 관한 규정들은 현재까지 개정되지 않고 유지되고 있다.

1987년 덩샤오핑(鄧小平)은 두 차례에 걸쳐 민주집중제 문제에 대해 언급하였다. 그 해 4월 홍콩특별행정구 기본법 기초위원회 위원들을 접견할 때 연설한 내용을 보면

“민주에 관한 얘기를 할 때 우리 대륙에서 말하는 사회주의 민주는 자산계급의 개념과는 다릅니다. 서방의 민주는 3권 분립과 다수당의 선거 등입니다. 우리는 서방국가에서 이렇게 하는 것을 반대하지는 않습니다. 그러나 우리 중국대륙에서는 다수당 선거나 삼권분립, 양원제(兩院制)를 하지 않습니다. 우리가 실시하는 것은 전국인민대표대회 일원제(一院制)입니다. 이것이 중국의 현실에

67) 马少红, 같은 논문, p.42. 재인용

“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。国家行政机关，审判机关，检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发扬地方的主动性，积极性的原则。”

가장 알맞기 때문입니다. 만약 정책이 정확하고 방향이 정확하다면 이런 체제는 좋은 점이 아주 많습니다. 국가의 흥성과 발전에도 도움이 되고 많은 번거로움을 피할 수 있기 때문입니다.” 68)

중국에서 사용되는 민주의 개념과 서방의 민주 개념이 다르다는 점을 확실하게 정리하였다. 같은 해 10월에 덩샤오핑(鄧小平)이 헝가리 사회주의 노동당 총서기 카다르 야노시를 접견했을 때 한 담화에서도

“우리의 민주집중제는 우리만이 갖고 있는 우월한 제도입니다. 이런 제도는 인민을 단결시키는 데 아주 이로운 것입니다. 이런 제도는 인민을 단결시키는 데 아주 이로운 것입니다. 이러한 제도는 서방의 민주보다도 더 좋습니다. 우리가 어떤 결정을 내릴 때면 어느 때고 즉시 실시할 수 있기 때문입니다.” 69)

1987년 10월 25일 ~ 11월 1일 중국공산당은 13차 전국대표대회를 북경에서 개최했다. 덩샤오핑(鄧小平)이 주재했고, 대회의 중심임무는 개혁을 가속화시키는 것이었다. 자오쯔양(趙紫陽)은 중국공산당 12기 중앙위원회를 대표해 《중국 특색의 사회주의 노선에 따라 전진하자 (沿着有中国特色社会主义道路前进)》라는 보고를 했다. 이 보고에서는 정치체제개혁의 관건으로 당정분리에 있다고 주장하면서 당은 국가정권, 군중단체, 각종 경제·문화조직이 충분히 그 기능을 발휘하도록 해야 하며 대중단체나 기업·사업체의 업무를 충분히

68) 김승일 옮김, 『등소평문선』, (서울: 범우사, 1994), p.56.

“关于民主，我们大陆讲社会主义民主，和资产阶级民主的概念不同。西方的民主就是三权分立，多党竞选，等等。我们并不反对西方国家这样搞，当是我们中国大陆不搞多党竞选，不搞三权分立，两院制。我们实行的就是全国人民代表会一院制，这最符合中国实际。如果政策正确，方向正确，这种体制益处很大，很有助于国家的兴旺发达，避免很多牵扯。”

(“会见香港特别行政区基本法起草委员会委员时的讲话”，『邓小平文选』，第3集，北京，人民出版社 1994, pp. 215-222.)

69) 김승일 옮김, 『등소평문선』, (서울: 범우사, 1994), p.103.

“民主集中制也是我们的优越性。这种制度更利于团结人民，比西方的民主好得多。我们做某一项决定，可以立即实施。”(“我们干的事业是全新的事业”，『邓小平文选』，第3集，北京，人民出版社 1994, pp. 253-257.)

존중해야 하고 관여해서는 안 된다고 경고하였다. 당의 영도는 기본적으로 ‘정치지도’이며, 당의 정치지도의 주요 방식은 당의 주장을 법정 절차에 의해 국가의지로 성립되게 하고, 당 조직의 활동과 당원들의 모범적인 활동을 통하여 광범위한 인민대중을 이끌게 하는 것이라고 규정하면서 당과 국가정권 기관은 성질이 다르고, 직능이 다르며, 조직형태와 활동방식도 다르기 때문에 당정분리의 원칙을 준수해야 한다고 했다.<sup>70)</sup>

특히 민주집중제의 원칙에 따른 업무의 처리 등이 중국의 특색이자 우수한 점이라 주장하며 정치체제의 개혁은 사회주의 민주주의 건전화, 사회주의 법체계의 정비를 점차적으로 완성하고, 관료주의 현상과 봉건제의 영향을 극복하며 경제체제 개혁과 대외 개방을 촉진하는 것이라고 설명한다. 사회주의 민주정치 건설에 인민대표대회 제도, 공산당 지도하의 다당합작(多黨合作)과 정치협상제도 민주집중제 원칙에 따른 업무 처리가 주된 역할을 할 것으로 보고 있다.<sup>71)</sup>

1989년 당시 중국은 개혁·개방 조치의 심화에 따라 자본계급자유와 사조가 유행하면서 천안문 사건<sup>72)</sup>이 발생하였다. 시위가 전국적으로 확산되는 등 사회적으로 혼란이 계속되자 덩샤오핑(鄧小平)과 리펑(李鵬)의 지시에 따라 계엄군이 시위대를 진압하였다. 이에 공산당은 1987년 제13차 당 대회에서 제기했던 정치개혁을 중단하였다. 이와 함께 민주집중제가 당과 국가에 실질적으로 적절하게 실행되지 못하여 중국공산당과 국가의 역할이 약화되었다<sup>73)</sup>.

1989년 6월 23일 ~ 24일 13기 4중전회가 북경에서 개최되었다. 천안문 사

70) 서진영, “중국공산당의 조직과 구성변화, 1921 -1987”, 『아세아연구』 80호, 1988, p.72.

71) 马少红, 같은 논문, p.43.

72) 중국의 이 사건이 후야오방(胡耀邦)의 사망을 계기로 시작되었다고는 하지만, 근본적으로 덩샤오핑을 중심으로 한 실용파가 집권하면서부터 추진해온 개혁·개방정책이 중국인의 생활수준 향상과 함께 정치적, 경제적 부작용도 양산됨에 따라 정부에 대한 불만이 심했기 때문이라는 의견도 있다. 그 불만이 중국공산당에 대한 비판으로 이어졌고 후야오방(胡耀邦)의 정치개혁노선은 많은 이들의 공감을 얻었다.

73) 马少红, 같은 논문, p.43.

태 과정에서 보여준 자오쯔양(趙紫陽)의 행동에 대해 그에 상응하는 조직적 처분을 내리기 위한 것이었다. 자오쯔양(趙紫陽)의 중앙위원회 총서기, 정치국 상무위원, 중앙위원, 중공중앙 제1부주석 직무를 모두 박탈했다. 이 회의에서 장쩌민(江澤民)이 중앙위원회 총서기를 맡으면서 장쩌민(江澤民) 중앙지도체제가 형성되었다. 장쩌민(江澤民)은 천안문 사건을 수습하며 얻은 교훈을 바탕으로 민주집중제와 법제도 건설을 강화해야 한다고 강조하였다. 같은 해 11월에 열린 제13기 5중전회에서도 민주집중제는 당의 근본조직원칙이고 당의 군중노선과 당의 생활에 응용된다고 강조했다. 이어 “역사적인 경험이 보여주듯 민주집중제 원칙이 잘 유지되면 정책은 비교적 정확하게 결정되고 당의 결속력도 높아지며 일의 능률이 더 높아지게 된다. 반대로 민주집중제 원칙이 잘 유지 되지 않으면 정책 결정이 어렵게 되고 당의 결속력이 떨어진다. 일의 능률 역시 떨어지게 된다. 그래서 민주집중제의 원칙이 잘 유지되고 철저하게 실행될 수 있도록 해야 한다.” 74)고 강조하였다.

1991년 7월 1일 장쩌민(江澤民)은 중국공산당 성립 70주년 기념 대회에서 당내 민주집중제의 기본요구에 대해 명확하게 논술하였다.

“민주집중제는 민주와 집중이 통일된 것이다. 민주집중제의 민주가 충분히 발휘되어야 민주제도가 완전하게 건설되고 당장에 규정된 각급조직과 당원의 민주권리가 보장된다. 그리고 각급당조직과 많은 당원들의 패기가 번영되면서 적극성과 창조성이 당의 사업에 큰 공헌을 한다. 민주 기초 하에 정확한 집중이 충분히 발휘되면 전 당의 정치적 사상이 통일되고 행동이 일치 된다.” 75)

74) “历史经验证明, 什么时候我们能够坚持这一原则, 决策就比较正确, 党就团结统一, 工作就做得比较好; 什么时候这个原则贯彻得不好, 决策就容易失误, 认识就难以统一, 工作中就会发生这样那样的偏差。因此, 我们在贯彻这次中央《决定》中, 一定要严格执行民主集中制来保证各项任务的顺利完成。”

75) 马少红, 같은 논문, pp. 44-45. 재인용.

“民主集中制是民主与集中的统一。它要求充分发扬民主, 健全民主制度, 保障党章规定的党的各级组织的党员的民主权利, 是各级党组织和广大党员朝气蓬勃, 以自己的积极性和创造性贡献于党的事业, 并有效的监督党的干部特别是领导干部。要在充分发扬民主的基础上实行正确的集

1992년 10월 12일 ~ 18일, 중국공산당 14차 대회가 북경에서 개최되었다. 장쩌민은 13기 중앙위원회를 대표해 《개혁개방과 현대화 건설 속도를 높여 중국 특색의 사회주의 사업이라는 보다 큰 승리를 쟁취하자(加快改革开放和现代化建设步伐, 夺取中国特色社会主义事业的更大胜利)》라는 제목으로 보고를 하였다. 이 보고는 11기 3중전회 이후 당이 걸어온 노정을 회고하고 14년간의 기간 중에 만든 이론, 노선 및 전략들에 대해 성공적이라는 평가를 내리고 개혁과 건설의 주요 임무, 사회주의 시장경제의 목표가 될 모델도 제시하였다 특히 이 보고에서 민주집중제가 현대화 건설과 개혁개방에 큰 의의가 있다고 다음과 같이 강조하였다.

“현대화 건설과 개혁개방은 매우 장대하고 어려운 사업이다. 민주 기초상의 집중과 집중 지도하의 민주적 결합이 실행되어야 각급당조직과 많은 당원들의 적극성과 창조성이 충분히 발휘될 수 있고 전 당의 지혜를 모을 수 있으며 당의 정책을 정확하게 결정하고 실행하는데 도움이 된다. 당의 규율을 강화하여 당 사업이 순조롭게 진전될 수 있다.”<sup>76)</sup>

이후 같은 해 열린 제14기 중앙위원회 제4차 전체회의에서 통과된 《당 건설 강화의 중대 문제결정(中共中央关于加强党的建设几个重大问题的决定)》역시 당 조직 강화를 위해 민주집중제를 제기하면서 민주보다 집중을 강조하였다. 이 결정에서는 당내민주를 발전시켜 전 당의 적극성을 충분히 발휘해야 한다고 주장한 동시에, 집중을 강화하여 당의 노선, 방침, 정책을 철저히 집행해야 한다고 강조하였다. 인구가 많고 광대한 중국은 현대 거대하고 복잡한 개혁과 건설의 임무에 직면해 있어 당의 권위를 옹호해야만 당의 응집력과 전

中, 使全党在思想上政治上保持统一, 在行动上做到步调一致。”

76) 이도기, 같은 책, pp. 207-208. 재인용

“現代化建設和改革開放是極其宏偉艱巨的事業。只有實行民主基礎上的集中的集中指導下的民主相結合, 才能充分發揮各級黨組織和廣大黨員的積極性創造性, 集中全黨智慧, 保證黨的決策的正確和有效的實施, 增強黨的紀律和戰鬥力, 使我們的事業順利前進。”

투력이 강화될 수 있다는 것이다.

같은 대회에서 통과된 《中國共產黨章程》에서 민주집중제에 관한 규정에 다음과 같은 내용이 추가로 규정되었다.

민주집중제는 민주 기초상의 집중과 집중 지도 하의 상호 결합이다. 민주집중제는 당의 근본 조직 원칙이고 군중노선과 당의 생활 중의 운용방식이다. 집중적이면서도 민주적이며, 규율적이면서도 자유로운, 통일적 의지도 있으면서 개인의 마음도 유쾌하고 발달한 정치적 국면을 조성하기 위해 노력해야 한다.<sup>77)</sup>

이 규정들은 15차 대회에서부터 17차 대회에서 통과된 장정 중에 모두 포함되어 있다.

1997년 9월 12일 ~ 18일 중국공산당 제15차 전국대표대회가 개최되었다. 장쩌민(江澤民)은 14기 중앙위원회를 대표해 《덩샤오핑(鄧小平) 이론의 위대한 가치를 높이고 중국 특색의 사회주의 사업 건설을 21세기를 향해 추진할 데에 대하여 (高举邓小平理论伟大旗帜, 把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪)》라는 보고를 했다. 여기에서 개혁개방과 사회주의 경제체제가 발전하는 과정에서 완전하게 실행되는 민주집중제를 요구했다. 이 대회를 통해 덩샤오핑(鄧小平) 이론에 기초하여 경제건설을 중심 노선으로 하면서 경제체제 개혁에 대한 새로운 돌파구를 마련하고 정치체제 개혁은 지속적으로 추구하면서 사회적으로 전면적인 진보를 실현해야 함을 강조하였다. 그리고 처음으로 사회주의 초급단계의 기본 강령을 명확히 하였는데 이 강령에서는 중국 특색의 사회주의 경제, 정치 및 문화 세 방면의 건설을 포함하고 있다.<sup>78)</sup>

2002년 11월 8일 ~ 14일 중국공산당은 제16차 전국대표대회를 북경에서 개

77) 民主集中制是民主基础上的集中的集中指导下的民主相结合。它既是党的根本组织原则，也是群众路线在党的生活中的运用。“努力造成又有集中又有民主，又有纪律又有自由，又有统一意志又有个人情舒暢的生动活泼的政治局面。”

78) 이도기, 같은 책, p.215.

최했다. 장쩌민(江澤民)은 15기 중앙위원회를 대표하여 《전면적인 소강사회 건설 및 중국 특색의 사회주의 사업 신국면 창설 (全面建设小康社会, 开创中国特色社会主义事业新局面)》이라는 보고를 했다. 이 보고에서도 역시 민주집중제의 유지와 완전한 실행을 강조하였다. 그리고 당의 건설에 6가지 임무 중의 하나로 지정하였다. 그리고 이 보고에서 처음으로 ‘당내민주주의는 당의 생명이다’고 판단하고 강조하며 당내민주주의를 정치개혁의 중요한 정책으로 격상시켰다. 당내민주주의는 인민민주주의의 모범이고 선도하는 작용이다. 당원의 민주 권리를 보장하는 것을 기초로 하여 당의 대표대회제도와 당의 위원회제도를 완전하게 한다고 언급하여 당내민주주의 실현을 위한 민주집중제의 실천을 강조하였다.<sup>79)</sup>

2007년 10월 15일 ~ 21일 중국공산당은 제17차 전국대표대회를 개최하였다. 이 대회의 주제는 다음과 같다. ‘중국 특색의 사회주의라는 위대한 기치를 들고 덩샤오핑 이론과 3개 대표 중요사상의 지도하에 과학적 발전관을 철저히 관철하고, 사상해방을 지속하며, 개혁 개방을 견지하고, 과학적 발전을 추진하며, 사회 화해를 촉진하고, 전면적 소강사회를 건설 승리를 쟁취하기 위해 투쟁한다. 17대 당 규약을 통해 당이 인민을 영도해 사회주의 시장경제를 발전시킨다는 점과 사회주의 화해사회를 건설한다는 점을 분명히 하였다.<sup>80)</sup> 그리고 네 가지 기본요구<sup>81)</sup>는 반드시 실현해야 한다고 하며 민주집중제가 견지되어야 함을 다음과 같이 주장하였다.

민주집중제는 민주주의 기초 위에서의 중앙집권과 중앙집권 지도 하에서의 민주주의를 결합시킨 것이다. 민주집중제는 당의 근본적인 조직원칙일 뿐만 아니라 군중노선을 당 생활에 적용한 것이다. 당내민주주의를 충분히 발양하고 당원의 민주권을 보장하며 각급 당 조직과 광대한 당원들의 적극성과 창조성을 발휘시켜야 한다. 중앙집권을 제대로 실시해 전당의 단결과 통일과 행동일치를 보

79) 马少红, 같은 논문, p.46. 재인용

80) 이도기, 같은 책, p.236.

81) 네 가지 기본요구 : 사회주의, 프롤레타리아 독재, 공산당 지배, 마르크스·레닌주의와 마오쩌둥의 사상 견지

장하며 당의 결정이 신속히 효과적으로 관철되고 집행되도록 보장해야 한다. 조직성과 기율성을 강화해야 하며 당 기율 앞에서는 누구나 모두 평등해야 한다. 당의 지도 기관과 당원 지도간부에 대한 감독을 강화하며 당내 감독 제도를 끊임없이 완비해야 한다. 당은 자기의 정치생활에서 비판과 자기비판을 올바르게 실시하고 원칙적인 문제에서 사상투쟁을 벌임으로써 진리를 견지하고 착오를 시정해야 한다. 집중적이면서도 민주적이며, 기율적이면서 자유로운, 통일적 의지도 있으면서 개인의 기분도 유쾌 발달한 정치적 국면을 조성하기 위해 노력해야 한다.<sup>82)</sup>

중국공산당 창립시기부터 민주집중제는 당 조직의 기본원칙으로 작용해왔고 건국 이후에는 국가기구의 조직 원리로서도 작용되고 있다. 1990년대 이후 개혁개방과 사회주의 시장경제를 발전시키는 과정에서도 민주집중제는 변함없이 중국특색사회주의를 실현하는 원칙으로 강조되고 있다. 또 최근 17차 당대회에서 강조하고 있는 ‘당내민주’를 실현하는 장치로 민주집중제 원칙의 완전한 실현을 강조하고 있다.

---

82) 第四，坚持民主集中制。民主集中制是民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合。它既是党的根本组织原则，也是群众路线在党的生活中的运用。必须充分发扬党内民主，保障党员民主权利，发挥各级党组织和广大党员的积极性创造性。必须实行正确的集中，保证全党的团结统一和行动一致，保证党的决定得到迅速有效的贯彻执行。加强组织性纪律性，在党的纪律面前人人平等。加强对党的领导机关和党员领导干部的监督，不断完善党内监督制度。党在自己的政治生活中正确地开展批评和自我批评，在原则问题上进行思想斗争，坚持真理，修正错误。努力造成又有集中又有民主，又有纪律又有自由，又有统一意志又有个人心情舒畅的生动活泼的政治局面。

## 2. 민주집중제 기본원칙

중국공산당이 창당이 된 이후 당 조직은 발전과정에서 나타났듯이 줄곧 민주집중제의 원칙에 따라 운용되어 왔음을 알 수 있다. 민주집중제라는 직접적인 표현이 1927년 통과된 《중국공산당제3차수정당정결의안(中国共产党第三次修正章程决案)》에서 나타나기 시작하지만 기본원칙에 대한 규정은 없다. 기본원칙이 정식으로 당 규약에서 나타난 것은 1928년에 통과된 6대 당 규약에서부터 이다. 여기에 나타난 기본원칙의 내용은 아래와 같다.

(7) 조직원칙 : 중국공산당과 코민테른의 다른 지부와 마찬가지로 조직은 민주집중제 원칙을 기초로 한다. 민주집중제의 기본원칙은 아래와 같다

(갑) 하급당부와 고급당부는 당원 대회대표회의 및 전국대회에서 선거로 선출된다.

(을) 각급당부는 선거로 선출된 당원들에 대해 정기적으로 보고를 해야 한다.

(병) 하급당부는 상급당부의 결의에 반드시 따라야 하고 당의 기율을 엄격히 준수해야 한다. 코민테른 집행위원회와 당의 지도기관의 결의는 신속하고 타당하게 집행해야 한다. 한 구역을 관할하는 조직은 구역 각 부분의 조직의 상부기관이 된다. 당원은 당내에 문제에 대해 결의가 통과되기 전에는 쟁론을 할 수 있지만, 코민테른 대표대회 또는 당대표대회, 당내지도기관에 제출된 결의는 조건 없이 집행해야 한다.<sup>83)</sup>

83) (7) 组织原则：中国共产党与共产党国际的其他支部一样，其组织原则为民主集中制。民主集中制的根本原则如下：

(甲) 下级党部与高级党都由党员大会议及全国大会选举之。

(乙) 各级党部对选举自己的党员，应作定期的报告。

(丙) 下级大党部一定要承认上级党部的决议，严守党纪，迅速恰当的执行共产国际执行委员会，和党的指导机关之决议。管辖某一区域的组织，对该区域各部分的组织为上级机关。党员对党内某一个问题，只有在相当机关对此问题的决议未通过以前可以举行争论。共产国际代表大会或本党代表大会，或党内指导机关所提出的某种决议，应无条件的执行，即或某一部分的党员或几个地方组织不同意于该项决议时，亦应无条件的执行。

이러 통과된 제7차 중국공산당 당 규약에 나타난 기본원칙에는 6차 당규약과는 다르게 복종의 원칙을 삽입하여 강력한 민주집중제의 원칙을 표현하였다.

제14조 당의 조직기구는 민주집중제에 근거하여 조직된다. 민주집중제는 민주기초상의 집중과 집중지도하의 민주이다. 기본조건은 아래와 같다.

- (1) 당의 각급지도기관은 선거로 이루어진다.
- (2) 당의 각급지도기관은 선거로 선출된 당원들에 대해 정기적으로 보고를 해야 한다.
- (3) 당원개인은 조직에 복종해야하고 소수는 다수에 복종해야하고 하급조직은 상급조직에 복종해야한다. 부분조직은 중앙조직에 복종해야한다.
- (4) 당 기율을 엄격하게 준수해야하고 결의에 대해서는 조건 없이 집행해야 한다<sup>84</sup>.

1956년 규정된 8대 당 규약에서 나타난 기본원칙은 다음과 같다.

당은 민주집중제 원칙을 근거로 조직된다.

민주집중제는 민주 기초상의 집중과 집중지도하의 민주이다. 기본조건은 다음과 같다.

- (1) 당의 각급지도기관은 선거로 이루어진다.
- (2) 당의 최고 지도기관은 전국대표대회이다. 지방에서는 지방각급대표대회가 최고기관이다. 전국대표대회와 각급대표대회는 중앙위원회와 지방각급위원회 위원들의 선거로 이루어진다. 위원회는 대표대회에 보고를 해야 할 의무가 있다.
- (3) 당의 각급영도기관은 반드시 하급조직과 당원군중의 의견을 귀담아 들

84) 第十四条 党的组织机构，是按照民主的集中制建设起来的。民主的集中制，既是在民主基础上的集中和在集中领导下的民主；其基本条件如下；

- (一) 党的各级领导机关有选举制产生。
- (二) 党的各级领导机关向选举自己的党的组织作定期的工作报告。
- (三) 党员个人服从所属党的组织，少数服从多数，下级组织服从上组织，部分组织统一服从中央。
- (四) 严格地遵守党纪和无条件地执行决议。

어야 하고 즉시 그들의 문제를 해결해야 한다.

(4) 당의 하급조직은 반드시 정기적으로 상급조직에 업무를 보고 해야 한다. 하급조직의 업무 중에 반드시 상급 조직이 결정해야할 사항이 있으면, 즉시 상급기관에게 지시를 요구해야 한다.

(5) 당의 각급조직은 집단 지도자 체제를 시행하고 개인이 서로 결합한 원칙에 대해 책임을 진다. 어떤 중대한 문제에 집단이 결정을 하는 동시에 개인의 의견도 충분히 적용되어 발휘되어야 한다.

(6) 당의 결의는 무조건 집행해야한다. 당원개인은 반드시 당의 조직에 복종해야하고 소수는 다수에 복종해야한다. 하급조직은 반드시 상급기관에 복종해야하며 전국의 각 조직은 반드시 전국대표대회와 중앙위원회에 통일적으로 복종해야한다.<sup>85)</sup>

1969년 4월 중국공산당 9차 전국대표대회에서 통과된 9차 당 규약에는 민주집중제의 기본원칙이 규정되어 있지 않다. 그렇지만 당의 조직원칙이 민주집중제라고 규정되어있었다. 당시 문화대혁명이 절정에 달했고 사회적으로 ‘좌’ 경적 풍조가 만연했을 뿐만 아니라 개인숭배도 절정에 달했던 시절이다. 이러한 배경 속에서 개정된 9대 당 규약은 역대 당 규약에 비해 구조가 단순했고 민주집중제의 기본원칙도 규정되지 않았다. 1973년 8월에 통과된 10

85) 中国共产党党章, 中国共产党第八次全国代表大会通过

第十九条 党是按照民主集中制组织起来的。

民主集中制,就是在民主基础上的集中和在集中指导下的民主。它的基本条件如下;

(一) 党的各级领导机关都由选举产生。

(二) 党的最高领导机关是全国代表大会,在地方范围内是地方各级代表大会。全国代表大会和地方各级代表大会选举中央委员会的地方各级委员会,这些委员会向代表大会负责并且报告工作。

(三) 党的各级领导机关必须经常听取下级组织和党员群众的意见,研究他们的经验,及时地解决他们的问题。

(四) 党的下级组织必须定期向上级组织报告工作。下级组织的工作中应当由上级组织决定的问题,必须及时向上级请求指示。

(五) 党的各级组织实行集体领导和个人负责相结合的原则,任何重大问题都由集体决定,同时使个人充分发挥应有的作用。

(六) 党的决议必须无条件地执行。党员个人必须服从党的组织,少数必须服从多数,下级组织必须服从上级组织,全国各个组织必须统一服从全国代表大会和中央委员会。

차 당 규약 역시 민주집중제의 기본원칙이 규정되지 않았다.

문화대혁명이 종결된 이후 1977년 8월 11차 당규약이 통과되었다. 이 규약에서도 민주집중제의 기본원칙에 대해 규정된 바는 없다. 하지만 앞선 두 당 규약에 비하면 민주집중제와 관련해 “전당은 민주집중제의 조직원칙을 견지해야 하며 민주적 기초위의 집중과 집중 지도하의 민주를 실천해야 한다.” 고 강조하며 민주집중제 원칙을 회복시켰다.

현행 17대 당 규약의 근간이 되고 있는 12차 당 규약에서는 민주집중제에 관한 원칙을 11차 보다 더 구체적인 규정을 두고 있고 기본원칙을 상세히 규정하고 있다.

(1) 당원개인은 당 조직에 복종해야하며, 소수는 다수에, 하급조직은 상급조직에 복종해야 한다. 전당 각 조직과 전체당원은 당의 전국대표대회와 중앙위원회에 복종해야한다.

(2) 당의 각급영도기관은 모두 선거로 구성된다.

(3) 당의 최고영도기관은 당의 전국대표대회와 그에 속한 중앙위원회이다. 당의 지방각급영도기관은 당의 지방각급대표대회와 그에 소속된 위원회이다. 당의 각급위원회는 같은 급의 대표대회에 책임을 지며 사업을 보고해야한다.

(4) 상급 당조직은 일상적으로 하급 당조직과 당원 군중의 의견을 듣고 그들이 제기한 문제를 제때에 해결해야 한다. 하급 당조직은 상급 당조직에 사업에 대한 지시를 요청하고 사업을 보고해야 할 뿐 아니라 자기 직책범위 내의 문제를 독자적이고, 책임 있게 해결해야 한다. 상급 당조직과 하급 당조직은 상호 정보를 교환하고 상호 지지하고 감독해야 한다.

(5) 당 각급 위원회는 집단적 지도와 개인분담책임을 결합시키는 제도를 실시한다. 중대한 문제는 당의 위원회가 민주적인 토론을 거쳐 결정 한다.

(6) 당은 그 어떤 형태의 개인숭배도 금지한다. 당지도자들의 활동이 당과 인민의 감독 하에 추진되도록 보증해야 하며 동시에 당과 인민의 이익을 대표하는 모든 지도자들의 위신을 보호해야 한다.<sup>86)</sup>

86) 中国共产党党章, 中国共产党第十二次全国代表大会通过  
第十条 党是根据自己的纲领和章程, 按照民主集中制组织起来的统一整体。它在高度民主的基础上实行高度的集中。党的民主集中制的基本原则是:

12대 당 규약에서는 문화대혁명에서 얻은 교훈을 바탕으로 6번째 기본원칙으로 개인숭배금지 원칙을 새롭게 규정하였다.

2007년 10월에 개최된 제17차 중국공산당 전국대표대회에서 규정된 《中國共產黨章程》 제2장 당 조직 및 제도에 나타난 민주집중제의 기본원칙은 아래와 같다.

당은 자기의 강령과 규약에 의해 민주집중제에 따라 조직된 통일적인 정체(整體)이다. 당의 민주집중제의 기본원칙은 다음과 같다.

(1) 4가지 복종의 원칙 : 당원 개인은 당 조직에, 소수는 다수에, 하급조직은 상급조직에, 전당의 각 조직과 전체 당원은 당 전국대표대회와 중앙위원회에 복종해야 한다.

(2) 민주선거의 원칙 : 당 각급 영도기관은 자신이 파견한 대표기관과 비당조직 내의 당조를 제외하고 모두 선거에 의해 구성된다.

(3) 정기적인 보고의 원칙 : 당 최고지도기관은 당 전국대표대회와 그에 의해 만들어진 중앙위원회이다. 당 지방 각급 지도기관은 당 지방 각급 대표대회와 그에 의해 만들어진 위원회이다. 당 각급 위원회는 동급 대표대회에 책임을 지며 사업을 보고한다.

(4) 상호교류의 원칙 : 상급 당 조직은 일상적으로 하급 당 조직과 당원 군중의 의견을 듣고 그들이 제기한 문제를 제때에 해결해야 한다. 하급 당 조직

---

(一) 党员个人服从党的组织，少数服从多数，下级组织服从上级组织，全党各个组织和全体党员服从党的全国代表大会和中央委员会。

(二) 党的各级领导机关，除它们派出的代表机关和在非党组织中的党组外，都由选举产生。

(三) 党的最高领导机关，是党的全国代表大会和它所产生的中央委员会。党的地方各级领导机关，是党的各级委员会向同级的代表大会负责并报告工作。

(四) 党的上级组织要经常听取下级组织和党员群众的意见，及时解决他们提出的问题。党的下级组织既要向上级组织请示和报告工作，又要独立负责地解决自己职责范围内的问题。上下级组织之间要互通情报，互相支持和互相监督。

(五) 党的各级委员会实行集体领导和个人分工负责相结合的制度。凡属重大问题都要由党的委员会民主讨论，作出决定。

(六) 党禁止任何形式的个人崇拜。要保证党的领导人的活动处于党和人民的监督之下，同时维护一切代表党和人民利益的领导人的威信。

은 상급 당조직에 사업에 대한 지시를 요청하고 사업을 보고해야 할 뿐 아니라 자기 직책범위 내의 문제를 독자적이고, 책임 있게 해결해야 한다. 상급 당 조직과 하급 당 조직은 상호 정보를 교환하고 상호 지지·감독해야 한다. 당 각급 조직은 규정에 따라 당내사무를 공개해 당원들이 당내사무를 더 많이 알고 당내사무에 더 많이 참여하게 해야 한다.

(5) 집단지도체제와 개인분담책임 결합 원칙 : 당 각급 위원회는 집단적 지도와 개인분담책임을 결합시키는 제도를 실시한다. 중대한 문제에 해당하는 것은 모두 집단적 지도, 민주집중, 개별적 예비토의, 회의에 의한 결정 원칙에 따라 당위원회에서 집단적으로 논의해 결정해야 하며 위원회 구성원은 집체의 결정과 분공에 의해 자기 직책을 책임 있게 이행해야 한다.

(6) 개인숭배금지의 원칙 : 당은 그 어떤 형태의 개인숭배도 금지한다. 당지도자들의 활동이 당과 인민의 감독 하에 추진되도록 보증해야 하며 동시에 당과 인민의 이익을 대표하는 모든 지도자들의 위신을 보호해야 한다.<sup>87)</sup>

살펴본 바와 같이 민주집중제의 기본원칙은 중국 정치적 상황과 밀접한 관련을 가지고 발전되어왔다. 토지혁명전쟁 시기에 규정된 6대 당 규약에서 기본원칙이 처음 규정되었다. 모스크바에서 코민테른의 직접적인 간섭아래 개최

87) 中国共产党党章, 中国共产党第十七次全国代表大会通过

第十条 党是根据自己的纲领和章程, 按照民主集中制组织起来的统一整体。党的民主集中制的基本原则是:

(一) 党员个人服从党的组织, 少数服从多数, 下级组织服从上级组织, 全党各个组织和全体党员服从党的全国代表大会和中央委员会。

(二) 党的各级领导机关, 除它们派出的代表机关和在非党组织中的党组外, 都由选举产生。

(三) 党的最高领导机关, 是党的全国代表大会和它所产生的中央委员会。党的地方各级领导机关, 是党的地方各级代表大会和它们所产生的委员会。党的各级委员会向同级的代表大会负责并报告工作。

(四) 党的上级组织要经常听取下级组织和党员群众的意见, 及时解决他们提出的问题。党的下级组织既要向上级组织请示和报告工作, 又要独立负责地解决自己职责范围内的问题。上下级组织之间要互通情报、互相支持和互相监督。党的各级组织要按规定实行党务公开, 使党员对党内事务有更多的了解和参与。

(五) 党的各级委员会实行集体领导和个人分工负责相结合的制度。凡属重大问题都要按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则, 由党的委员会集体讨论, 作出决定; 委员会成员要根据集体的决定和分工, 切实履行自己的职责。

(六) 党禁止任何形式的个人崇拜。要保证党的领导人的活动处于党和人民的监督之下, 同时维护一切代表党和人民利益的领导人的威信。

된 당 대회에서 통과된 규정이기 때문에 코민테른 지시의 집행을 특히 강조하였다. 이후 7대 당 규약에서 보이는 기본원칙은 6대 당 규약의 실천과정 중에 한계가 나타났고 당내 투쟁이 격화되는 등 혁명 정세가 복잡해지면서 새로운 당규약이 절실한 상황에서 규정되었다. 왕밍(王明)<sup>88</sup>, 장귀타오(張國燾) 등 당 규약을 위반하고 파괴하는 행동을 한 예도 있어 기본원칙에 복종의 원칙을 규정하여 당 권위 회복을 위해 노력하였음을 알 수 있다.

1949년 중화인민공화국이 수립되고 중국공산당이 혁명당이 아닌 집정당의 지위를 얻은 후 통과시킨 8대 당 규약에서 정해진 민주집중제 기본원칙은 전보다 두 개의 원칙을 추가하여 민주집중제의 실현에 대한 의지를 확고히 했음을 알 수 있고 집정당(執政黨) 지위를 유지하고 확고히 하기 위한 의지가 반영되어있다. 그리고 사회주의 민주를 보다 강화하기 위한 원칙임을 알 수 있다.

문화대혁명 시기 민주집중제 기본원칙은 크게 훼손되었으며 민주집중제가 제대로 실천되지 못하던 시기였다. 이에 문화대혁명이 끝나고 제정된 새로운 기본원칙에는 개인숭배 금지원칙을 삽입하여 문화대혁명으로 조성된 혼란을

88) 왕밍(王明) 1904~1974. 3. 27. 중국공산당 초기 지도자. 본명은 천사오위[陳紹禹]. 안후이 성 [安徽省] 진자이[金寨] 사람이다. 1925년 중국공산당에 가입하고 그해 가을 모스크바 중산대학교(中山大學校)에 가서 공부했다. 이 학교 교장 P. 미후의 지원 아래 왕밍을 중심으로 하는 공산당 교조주의 종파가 형성되었는데, 그중에는 보구[博古] 등이 포함되어 있었다. 1929~30년 왕밍과 그외의 교조주의자들이 계속해서 소련으로부터 중국으로 돌아왔다. 그들은 '코민테른 노선 옹호', '리리싼[李立三] 노선 반대'의 기치를 들고 중국공산당 중앙위원회(중공중앙)의 주도권을 탈취하려는 활동을 전개했다. 1930년 12월 미후가 코민테른 동방부장의 신분으로 중국에 왔다. 왕밍 등은 미후의 지도 아래 중공중앙에 압력을 가해 1931년 1월 제6회 전국대표대회 4차 중앙위원회 전체회의를 소집하게 했다. 왕밍은 이 회의에서 중앙위원과 중앙정치국위원에 선출되었다. 그해 10월 그는 소련으로 가서 코민테른 집행위원회 위원, 서기처 후보서기에 임명되었다. 1931~34년 왕밍·보구 등은 중공중앙의 주도권을 장악하고 정치와 군사에 있어서 교조주의와 좌경모험주의의 우를 범하여 중국공산당에 심각한 타격을 안겨주었다. 1935년 1월 중국공산당은 쑨이[遵義] 회의에서 교조주의파에 대한 비판을 시작하여, 중공중앙에 대한 그들의 지배에 중지부를 찍었다. 1942년 옌안[延安] 정풍운동(整風運動) 때 그들은 혹독한 비판을 받았다. 1956년 왕밍은 치료를 받으러 소련에 가서 그곳에 계속 머물렀다. 1960, 1970년대에 중국공산당을 비판하는 글과 소책자를 많이 썼으며, 1974년에 모스크바에서 병으로 죽었다. (출처: 브리태니커, 검색일 2010년9월 28일)

정리하고자 하였다. 그리고 전면적인 사회주의 현대화 건설과 당의 자체 건설 수요에 부응하려는 모습을 보이고 있으며 당의 지위를 강화하고자 기본원칙의 실천을 강조하였다. 이후 규정된 기본원칙에서는 12대 당 규약을 근간으로 기본원칙에는 큰 변화 없이 17대 당 규약에서도 규정되고 있어 민주집중제의 기본원칙이 완성되어 유지 활용되고 있다.



### 3. 민주집중제 실천

민주집중제는 특히 정책결정 과정에서 그 특징이 가장 두드러진다. 1975년 3월 5일 덩샤오핑은 “정책 결정을 위해서는 오랜 기간 동안의 연구, 협의, 토론 과정을 거친 후에 80% 정도의 지지율 수준을 획득하여야 한다<sup>89)</sup>고 제시하였다. 이 제시가 있는 이후 정책결정자들이 반드시 지켜야 할 법적인 기준은 아니었지만 중국 정책 결정자들이 정책결정을 하는데 있어 염두에 두어야 할 제약으로 작용했다고 볼 수 있다. 어떤 정책을 추진할 때 반대자들에 대해 무리하게 권력을 통해 강요하거나 무력을 사용하기보다는 의도적으로 자신을 지지하는 그룹이 다수라는 것을 인지시켜 세력을 드러냄으로써 반대자들이 ‘집중’의 원칙대로 따르게 하는 방법을 이용해 정책을 관철시켰다. 민주집중제의 ‘민주’적 정책 결정 원리를 적극 이용하여 상대적으로 정치의 안정성을 가져오는 동시에 개혁 정책을 더 추진하기 위한 지지를 얻을 수 있었다.<sup>90)</sup>

중국의 정책 결정구조의 특징 중 하나로 교섭, 타협 및 합의를 통해 조직 간 이해를 조정하기 위한 조직들이 활성화 되었다는 것이다. 민주집중제의 민주적 정책 결정 원리에 따라 교섭, 타협 협의를 적극 이끌어 내기 위해 조직들을 구성하여 각 조직 간의 이해를 조정하여 정책에 대한 합의를 이끌어 내었다. 그 결과 중앙영도소조, 각종 공작회의 등 정책을 조정·협의를 할 수 있는 조직이 활성화되고 그 중요도가 제고되었다. 또 하나의 특징으로 중국의 정책 결정 과정은 급격한 변화보다는 절충적이고, 실험적이며, 점진적인 결과를 가져올 수 있도록 조직되었고, 민주집중제의 민주 원리에 의해 정당성을 부여한다는 점이다.<sup>91)</sup>

89) 对中央的决定是赞成的多还是反对的多? 请大家估计一下。有百分之八十的人拥护, 中央的决定就能行得通。我想绝大多数人是拥护这个决定的。(「全党讲大局, 把国民经济搞上去」, 『邓小平文选』, 第2集, 北京, 人民出版社 1994, p.7.)

90) 김홍규, 같은 책, pp. 25-26.

91) 김홍규 “중국 외교정책 결정과정 : 대 한반도 정책 결정과정에 대한 이해를 위한 초보적

정책은 어떠한 과정을 거쳐 결정이 되는가? 중화인민공화국 헌법 제92조에 국무원은 책임을 지고 전인대에 정부 업무를 보고할 의무가 있다고 규정되어 있다. 전인대에 보고하는 ‘정부공작보고’ 라는 문서는 법률적 성격의 정부 공식 문건으로, 정부의 주요 업무에 대한 결산과 향후 정부가 수행해야 할 업무와 정책 내용을 담고 있다. 이 보고서가 전인대의 의결을 통과하면 법률적 성격을 띤 정책이 되는 것이다. 이 과정을 구체적으로 살펴보면, 먼저 총리가 당해 연도 업무 추진과 관련된 주요 사상과 주제를 설정하고 제시한다. 이를 토대로 국무원의 보고서 초안 작성팀이 초안 작업을 수행한다. 여기서 만들어진 초안은 국무원 상무회의에서 여러 차례 심의·수정 작업을 거친다. 이런 과정을 거쳐 완성된 보고서 초안은 다음 단계인 중국 공산당 중앙정치국에 송부된다. 국무원에서는 국무원 전체회의를 소집하여 각 부·위 장관들로 하여금 보고서 내용에 대한 수정 및 보완 의견을 제출하게 하고 지방 정부 책임자에게도 의견을 구한다. 공산당에서는 다른 정당과 종교지도자, 각 소수민족 단체장들을 초청해 그들의 의견을 수렴하는 등 각계의 의견을 종합적으로 수렴하는 과정을 거친다. 동시에 국정자문기구인 인민정치협상회의 전국위원회, 상무위원회에도 발송해 의견을 수렴한다. 국무원 총리도 친히 각 분야 인사들과 좌담회를 갖고 의견을 수렴한다.<sup>92)</sup>

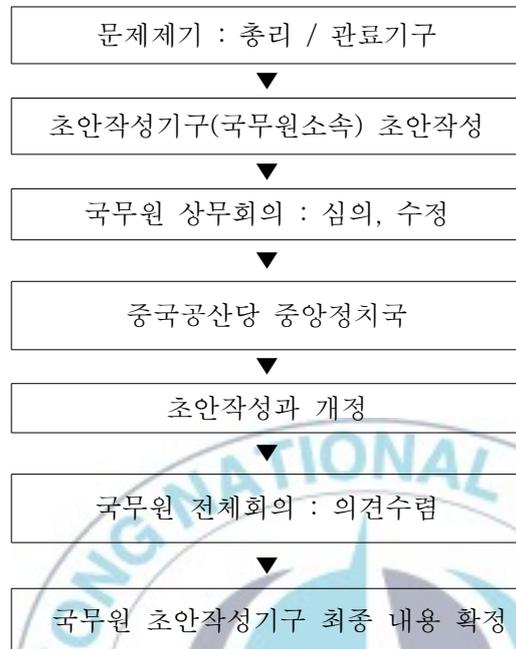
이러한 과정을 거친 후 초고 작성팀이 두 세 차례 수정 후 최종 보고 내용을 확정한다. 이 원고가 전인대에 교부될 정식 문건인 것이다. 전인대 제1차 전체회의에서 국무원 총리는 전체대표에게 ‘정부공작보고’를 하며 전인대 대표와 전국 정협 위원들에게 심의와 의견 제의를 요청해서 심의 과정을 거치게 한다. 그 후 표결을 통해 비준된 ‘정부공작보고’ 는 정부의 정식 정책이 되는 것이다.<sup>93)</sup>

---

분석”, 『신아세아』, 2008, p.64.

92) 조이현, “중국의 권력구조와 정책 결정 과정”, 『Chinadia Journal』 2007, pp. 56-57.

93) 조이현, 같은 논문, pp. 56-57.



〈표1〉 중국의 정책결정 구조

민주집중제의 성격이 중국공산당 지도부에 따라 성격이 변해왔듯이 정책결정과정에서 민주집중제가 적용되는 성격도 변화가 있었다.

마오쩌둥(毛澤東) 시기의 정책결정과정에서는 거의 절대적인 권위를 행사했던 마오쩌둥(毛澤東)의 역할을 가장 핵심적인 변수로 고려하는 '마오쩌둥(毛澤東) 중심모델'이 가장 설득력을 갖는다.<sup>94)</sup> 마오쩌둥(毛澤東)은 인민의 혁명적 자발성에 근거하여 혁명을 수행해 왔으며 강한 인민주의적 경향을 보였다. 당, 정부, 무장력과 같은 조직체계는 보수적인 것이므로 뿌리 뽑혀야 할 대상이었고, 이를 대신할 대체 메커니즘은 인민동원을 통한 운동의 전개였다. 마오쩌둥(毛澤東)은 공산사회의 달성은 단 한 번의 혁명을 통해 실현되는 것이 아니며, 모순은 거듭하여 재현됨으로 이를 제거하기 위해서는 끊임없이 혁명이 계속

94) 정재호, 『중국정치연구론-영역,쟁점,방법 및 교류』, (서울 : 나남출판, 2000), p.134.

되어야 한다고 믿었다. 그래서 마오쩌둥(毛澤東)은 동원을 통한 대담하고 총체적이며 유토피아적인 정책결정을 선호하였다.<sup>95)</sup>

덩샤오핑(鄧小平)은 정책결정과정에서 개혁개방의 정책과 더불어 민주와 집중의 균형을 유지하려 하였고 의도적으로 민주집중제의 민주 원칙을 강조하기 시작하였다. 그리고 당의 지도원칙으로 집단지도체제를 공식적으로 받아들였다. 이러한 조치들은 정책결정이 한 개인에게 집중되는 것을 막고 전문적인 분야에서는 정책의 현실성과 효율성을 추구하기 위한 조치였다. 마오쩌둥 시기의 정책결정보다는 합리적인 정책결정이 이루어지고 있었는데 그 이유로는 정책결정과정에 참여하는 단위 및 조직과 그 성원들에 있어서의 변화와 또 그 운용체제의 제도화 수준이 크게 제고 되었다는 점이다. 예를 들면, 중앙위원회가 5년마다 열린 점과 전체회의도 매년 한 차례 가졌다는 점 또, 정치국회의와 정치국상무위원회도 개최가 정기화 되어 열렸다는 점을 들 수 있다. 이로 볼 때 정책결정단위의 운용체제가 제도화 되었다는 것을 알 수 있다.<sup>96)</sup> 이 특징은 장쩌민(江澤民) 시기에도 두드러진다.

덩샤오핑(鄧小平) 이후 시대에는 중국 사회에서 마오쩌둥이나 덩샤오핑과 같은 카리스마형 통치는 더 이상 불가능하였다. 이에 제도화가 정책결정과정에 새로운 특징으로 나타나게 되었다. 같은 세대에 속하는 지도부의 다른 구성원들의 의견을 많이 존중하였다. 장쩌민(江澤民) 시기에는 장쩌민(江澤民)을 중심으로 하는 제3세대 지도부가 중국의 경제발전을 지속시키기 위해 많은 문제들을 집단지도체제를 통해 해결하는 정책결정과정의 특징을 보여준다. 원칙과 정책에 관련된 모든 주요 사업과 전체의 이익에 걸려 있는 모든 사안은 반드시 집단적으로 결정되어야 한다고 강조함으로써 집단지도체제의 성격이 더욱 더 분명해졌다.<sup>97)</sup>

95) 강원택, “중국과 북한의 정치과정 분석”, 『통일문제연구』 10호, 1991, pp. 261-262.

96) 정재호, 같은 책, pp. 134-141.

97) 박두복, “등소평 이후 권력구조 개편과 정치개혁의 전망”, 『동서연구』, 1997, p. 59.

후진타오(胡錦濤) 체제 역시 집단지도, 민주집중제의 원칙에 의거하여 정책을 결정하였다. 또 개혁개방 정책의 결과 사회가 다변화되고 전문화 되어감에 따라 정책결정과정에서 특정이념보다는 전문지식과 실용성을 강조하였다. 후진타오 체제는 권력의 과도한 집중을 방지하기 위한 권력분산시스템에 따라 후진타오를 중심으로 정치국 상무위원의 구성원들이 일정한 권력과 역할을 분담하는 상호 분업적 집단지도체제의 성격을 띠고 있다. 과학과 기술이 발전함에 따라 기술의 발전이 정책 결정에 결정적 역할을 하였다. 이 시기에도 민주집중제의 민주를 중심으로 의견수렴, 타협, 협의 등의 과정을 거쳐 정책결정을 하였다. 다른 점이 있다면 집중을 강조하지만 여기에서 집중의 내용은 두 시기와 차이가 있다. 덩샤오핑(鄧小平), 장쩌민(江澤民) 시기의 집중은 권력에 집중하지만, 후진타오(胡錦濤) 체제에서의 정책결정과정의 집중은 각 사안의 이익에 대한 집중을 의미한다. 경제가 발전하고 기술이 발전함에 따라 전문성을 가진 기술 관료들이 대거 등장하였다. 이들은 중국 개혁 개방 정책의 최대수혜자들로서 개혁 정책을 적극적으로 지지하며 기술 관료로써 정책결정과정에서 특정 이념을 강조하기 보다는 실용성을 강조하였다.<sup>98)</sup>

---

98) 조영남, “중국정치 개혁의 특징과 내용, 그리고 전망”, 『진보평론』 제18호, 2003, p.23.

## IV. 중국 정치체제개혁과 민주집중제

개혁개방정책 30년을 거치면서 정치개혁과 민주화에 대한 논의는 중국 정치 지도자와 지식인들의 주된 관심사가 되었다. 이는 그동안 시장경제체제로의 전환 속에서 이루어진 경제성장으로 중국사회가 다원사회로 진입하면서, 다원적인 사회, 경제적 조건에 부응할 수 있는 정치개혁을 피할 수 없다는 인식에 기초하고 있다. 중국공산당 민주집중제가 중국 정치체제개혁에서 어떠한 관계에 있었는지 살펴보기 전에 중국 정치체제개혁의 배경 및 내용, 특징을 지도부 세대별로 정리하여 먼저 알아보하고자 한다. 이후 정치체제개혁 과정에서 강조되고 있는 당내민주와 집단지도체제의 특징과 나타나게 된 배경 등을 먼저 살펴보고 이후 당내민주와 집단지도체제에서 중요한 수단으로 활용되는 민주집중제의 역할을 알아보하고자 한다.

### 1. 중국 정치체제개혁

#### 1) 중국 정치체제개혁의 배경

중국의 정치 변화는 국가가 주체가 되어 “위로부터 아래로” 추진되는 정치체제 개혁이었다. 이는 궁극적으로 정권의 안정을 도모하기 위해 기존 체제가 지닌 문제점을 개선하려는 국가의 정책적 노력이었다.<sup>99)</sup> 일반적으로 정치개혁은 과거에 대한 비판적 반성에서부터 시작되는 것이다. 중국의 개혁 세력들도 마오쩌둥(毛澤東) 시대에 대한 비판적 반성으로부터 개혁과 개방정책으

99) 전성홍, “중국 정치체제 변화의 회고와 전망 : 주요 영역과 추동 요인”, 『한국정치학회보』, 제35집 4호, 2001, p.299.

로 역사적 노선 전환을 정당화하려고 하였다. 궁극적으로 정권의 안정을 도모하기 위하여 기존 체제가 지닌 문제점을 개선하려는 노력이라고 볼 수 있지만 다음과 같이 정치체제개혁이 추진 될 수밖에 없었던 배경적 요인이 있다.

첫째, 문화대혁명(1966 ~ 1976) 기간 동안 중국의 정치·사회는 극도로 혼란스러웠으며 경제 역시 매우 침체되어있었다. 이 경험으로 중국의 정치지도자와 지식인들은 국가의 생존과 공산당 지배체제의 지속을 위해서는 어떤 형태의 사회주의 개혁을 반드시 추진해야 한다는 위기의식을 가지게 되었다. 마오쩌둥(毛澤東)의 중국적 사회주의는 이중성을 내포하고 있었다. 대중적 민주주의를 강조하면서도 개인숭배와 당의 일원적 영도를 강조하고, 비판적 정신을 강조하면서도 마르크스 - 레닌주의와 마오쩌둥 사상에 대한 교조주의적 경직성과 획일성을 강요함으로써 전형적인 당국가제도와 전체주의가 결합된 봉건적 사회주의체제의 성격을 띠게 하였다. 또한 경제적인 차원에서도 자력갱생과 개인과 집단의 자발성을 강조하면서도 엄격한 계획경제체제를 고수함으로써 대중들의 불만을 초래하였다. 이와 같은 모순으로 사회주의의 이상과 현실의 괴리를 더욱 심화시켰고, 사회주의에 대한 믿음을 상실하게 함으로써 마오쩌둥(毛澤東) 사망과 더불어 덩샤오핑(鄧小平)의 개혁정치가 등장 할 수 있는 근거를 제공해 주었다.<sup>100)</sup>

둘째, 1978년부터 경제발전을 최우선 과제로 여겼던 덩샤오핑(鄧小平) 정권에서는 경제개혁의 추진과정에서 토대의 변화에 상응하지 못하는 상부구조를 변화시켜야할 필요성을 자각하게 되면서 정치개혁의 필요성을 생각하게 되었다.<sup>101)</sup>

셋째, 부패, 간부 전횡 등 개혁이 심화됨에 따라 나타난 새로운 문제들은 날로 증대되는 사회 불만의 주요 요인으로서 이 역시 기존 정치체제의 변화를 요구하는 것이라고 할 수 있다.

100) 서진영, 『현대중국정치론 - 변화와 개혁의 중국정치』, (서울 : 나남신서, 1997). p.51.

101) 전성홍, 같은 논문, p.299.

## 2) 중국 정치체제개혁의 내용

### ① 덩샤오핑(鄧小平) 시기의 정치개혁(1978-1997)

1978년 중국공산당의 주도권을 장악한 덩샤오핑 정권은 같은 해 12월 제11기 3차 중앙위원회 전체회의(11기 3중전회)를 개최하고, ‘역사적 노선전환’을 선언하였다. 11기 3중전회에서 ‘대규모적인 대중적 계급투쟁’의 종결을 선언함으로써, 계급투쟁이 모든 것에 우선한다는 마오쩌둥(毛澤東) 시대의 좌경적 노선과의 결별을 명확히 하였다.

11기 3중 전회에서 주장한 내용을 살펴보면 첫째, 인민들의 ‘사상해방’을 제창하였고, 둘째, ‘생산력의 발전에 적응되지 않는 모든 관리방식, 활동방식, 사상방식을 개혁하지 않으면 안 된다’고 주장하였으며, 셋째, ‘지난 한 세기 동안 민주주의를 떠나서 중앙집권을 강조했다기 때문에 민주주의가 너무 적었다’고 지적하면서 사회주의적 민주주의를 실현하고 실천을 강화해야 한다고 선언하였다. 마지막으로 중국의 문호개방을 선언하고, 자본주의 국가와의 교류와 협력을 확대하여 중국의 현대화와 경제발전을 이룩해야 한다고 결의하였다.<sup>102)</sup>

지도부는 개혁의 방향을 설정하는데 주도적인 작용을 했다. 개혁 지도부는 당이 권력을 독점하는 현상이 변화되어야 한다고 주장하면서 새로운 시기의 당면 목표로 설정된 경제발전이 당의 지도력을 개혁할 것을 요구한다는 논리가 제시되었다. 경제건설을 추진하기 위해서는 권력의 과도한 집중이라는 문제를 해결해야 했고 이를 위해서는 권력을 독점해 온 당의 지도력을 재조정해야 한다고 주장했다<sup>103)</sup>. 덩샤오핑(鄧小平)은 “현재 경제체제 개혁이 한걸음 더 나아갈수록 정치체제 개혁의 필요성을 더욱 깊이 느끼게 된다. 정치체제를 개

102) 이도기, 같은 책, p. 62.

103) 김재철, 『중국의 정치개혁』, (서울 : 도서출판 한울, 2002), pp. 95-96.

혁하지 않고서는 경제체제 개혁의 성과를 보장할 수 없고, 경제체제 개혁이 계속되지 않으면 생산력 발전과 4개 현대화<sup>104)</sup>를 방해할 수 있다<sup>105)</sup>.” 고 주장하며 정치체제개혁에 힘을 쏟았다.

중국공산당의 영도 범위를 제한함으로써 당의 과도한 정치개입을 금지하는 한편 당은 반드시 헌법과 법률의 범위 안에서 활동해야 한다는 제한 규정을 두었다. 또 당의 영도가 사회주의적 민주주의에 적합하여야 한다는 점을 규정하였다. 당은 국가의 입법, 사법, 행정기관과 경제 및 문화조직과 인민단체들이 주체적이고 독립적으로 활동할 수 있도록 보장해 주어야 하며 당 외 대중조직과의 친밀 협작을 증진해야 한다고 강조하고 있다. 또한 당내 민주주의와 집단지도체제를 천명하며 동시에 민주집중제를 강조하고, 특히 어떠한 지도자도 개인독단을 실행해서도 안 되고 개인이 조직을 능가할 수도 없다고 규정하고 있고 이를 제도화하여 임기제와 은퇴제를 명문화함으로써 권력의 사유화와 종신제를 타파하려하였다. 이후 이 제도는 정치국 상무위원들의 연임과 연령 제한으로 발전하였다.<sup>106)</sup>

정치개혁의 방향은 경제개혁이 진행될 수 있는 제도적, 인적 환경을 조성하는 것이었고 이에 개혁의 구체적인 방안도 당정의 분리를 통한 정부기능의 효율성 제고, 지방에 대한 권력의 이전을 통한 적극성 제고, 기구의 간소화 등이 제시되었다. 이와 간부들의 혁명화, 연소화(年少), 지식화, 전문화 등 소위 4화와 관류주의의 극복과 인민의 적극성 제고 등이 강조되었다. 여기에서 알 수 있듯이 시기의 정치개혁은 정치체제 전반의 민주화가 아니라 당과 국가의 제도개혁을 통해 현대화의 요구를 실현해 나갈 수 있는 당의 리더십을 확고히 하기 위한 것이었음을 의미한다<sup>107)</sup>.

104) 4개 현대화 - 농업, 공업, 과학기술, 국방의 현대화

105) “现在经济体制改革每前进一步，都深深感到政治体制改革的必要性。不改革政治体制，就不能保障经济体制改革成果，不能使经济体制改革继续前进，就会阻碍生产力的发展，阻碍四个现代化的实现。”(邓小平, 「关于政治体制改革问题」, 『邓小平文选』 제3권, 1986, p.176.)

106) 김승채, “정치경제 개혁의 30년 - 중국화 vs 세계화”, 『(시대의 논리)민족연구』, 제38호, 2009), pp. 14-15.

농촌 경제개혁과 더불어 초기 단계에 개혁주도세력들은 일부 지역을 선택적으로 개방하고 이를 개방지구에서 서구의 자본과 기술을 적극적으로 수용함으로써 중국경제의 새로운 활로를 찾게 되었다. 이런 중국의 대외 개방정책이 미국, 일본 등 서구 사회가 반응을 하면서 외자 관련 기업들이 발전하기 시작하였다. 일부 개방지역에서 등장한 외자 관련 기업들과 도시지역에서 새롭게 활동하기 시작한 개인 기업들이 중국의 경제발전을 주도하면서 중국의 경제개혁은 점차고 확대 심화되기 시작하였다. 1979년부터 광둥성의 선전(深圳), 주하이(珠海), 푸젠성의 산터우(汕頭)와 시아먼(夏門)에 경제특구를 설립하였다. 이어 1984년 4월 개방도시로 선언된 연안 지역의 14개 도시로, 같은 해 12월 상하이를 중심으로 안후이(安徽), 장쑤(江蘇), 저장(浙江), 장시(江西)등 4개 성(省)에 걸쳐 51만 5,000평방미터를 포괄하는 장강(長江) 하류 경제 구역까지 확대되었다<sup>108</sup>. 개혁과 개방은 긴밀히 연관이 되어있다. 개방은 개혁을 촉진시켰다.

덩샤오핑(鄧小平)의 개혁은 자오쯔양(趙紫陽) 총서기에 의해 정점에 이르렀다. 1987년 13차 당 대회에서 《중국적 특색을 지닌 사회주의노선을 따라 전진하자(沿着中国特色的社会主义道路前进)》는 연설을 통하여 ‘사회주의 초급단계론’을 제창하면서, “사회주의사회의 근본임무는 생산력을 발전시키는 것이며, 중국의 빈곤과 낙후상태를 탈피하기 위해서는 생산력 발전을 모든 공작의 중심으로 삼아야 한다<sup>109</sup>.”는 입장에서 전면적인 개혁과 개방을 반드시 실천해야 한다고 주장하였다. 그리고 “경제체제 개혁의 전개와 심화에 따라

107) 김영진, “중국의 정치전략 : 정치개혁을 중심으로”, 『한국과 국제정치』, 제21권 1호, 2005), pp. 39-41.

108) 마리-클레르 베르제르, 『중국현대사-공산당, 국가, 사회의 격동』, (서울 : 심산, 2009), p.275.

109) “社会主义社会的根本任务是发展生产力。在初级阶段，为了摆脱贫穷和落后，尤其要把发展生产力作为全部工作的中心。是否有利于发展生产力，应当成为我们考虑一切问题的出发点和检验一切工作的根本标准。必须始终不渝地发扬艰苦奋斗精神，勤俭建国，勤俭办一切事业。”

(<http://www.lndj.gov.cn/public/page/jd90news?uid=66c5ae6c-b517-464d-9700-5da0e4b9a34d>  
검색일 2011년 11월 25일)

정치체제의 개혁이 더욱 절실하게 요구된다.” 고<sup>110)</sup> 주장하면서 더욱 구체적인 개혁조치를 제시하였다. 각급에서 당의 정부에 대한 간여의 축소를 의미하는 당정분리, 기층과 지방의 적극성 발휘를 위한 권력의 분산, 비대한 기구의 축소를 통한 국가기구의 간소화, 국가공무원 제도의 건립을 포함한 합리적인 간부인사 제도 개혁, 경제·사회·국가 각 영역에서 법과 제도화를 통한 질서의 확보 등을 주장하였다. 이는 향후 중국 정치개혁의 주요 내용이 대부분이 제시된 것이었다.

이러한 개혁의 심화과정에서 경제적, 사회적, 정치적 혼란이 극심한 양상으로 나타나면서 개혁정치는 시련을 겪게 되었다. 개혁정책의 부산물로 나타난 경기과열과 통화팽창, 인플레이션의 문제는 1988년 최고조에 달했다. 중국의 인플레이션은 17.7%에 달했고, 주요 도시의 경우, 30%를 넘게 되었다. 따라서 1988년 9월에 개최된 중국공산당 13기 3중 전회는 개혁의 심화와 함께 보수파의 견해를 반영한 경제 환경의 정비와 경제 질서의 정돈을 강조하는 정책, 즉 치리정돈(治理整頓) 정책을 채택하였다<sup>111)</sup>. 개혁의 심화를 주장하는 진보적 개혁파와 정치적, 경제적 안정을 강조하는 보수파 사이의 정책논쟁과 권력투쟁은 더욱 격화되었다. 보수파 리펑(李鵬)과 개혁파 자오쯔양(趙紫陽) 사이의 논쟁은 당의 각급 회의에서 치열하게 전개되었다. 1989년 4월 15일 후야오방 전 총서기의 사망을 계기로 시작된 천안문 광장에서의 학생들의 민주화시위 운동으로 정치개혁의 의지는 다소 꺾어지게 되었다.

## ② 장쩌민(江澤民) 시대의 정치개혁

---

110) " 经济体制改革的展开和深入, 对政治体制改革提出了愈益紧迫的要求。发展社会主义商品经济的过程, 应该是建设社会主义民主政治的过程。不进行政治体制改革, 经济体制改革不可能最终取得成功"

(<http://www.lndj.gov.cn/public/page/jd90news?uid=66c5aefc-b517-464d-9700-5da0e4b9a34d>  
검색일 2011년 11월 25일)

111) 서진영, 같은 책, pp. 78-80.

천안문사건을 통해 새로이 권력을 담당한 장쩌민(江澤民) 총서기는 1992년 제14차 당 대회 연설에서 어느 때와 마찬가지로 정치개혁을 언급하지만 그 내용은 매우 신중한 것이었다. 그 내용은 대체적으로 입법기구인 인민대표대회와 정치협상회의의 강화 그리고 민주집중제, 행정기구의 합리화 등 기존의 정치개혁의 내용과 크게 다른 것이 없다. 정치적 탄압과 이념의 강화라는 맥락 속에서 개혁의 흐름은 둔화되었고 중단된 듯 보이기도 했다<sup>112)</sup>.

1992년 1월 18일 ~ 2월 22일 덩샤오핑의 남부 지역 순회와 함께 시작되었다. 우한(武漢), 선전(深圳), 주하이(珠海), 상하이(上海)등을 시찰하고 ‘경제발전 우선, 개혁과 개방의 가속화, 그리고 개혁개방에 반대하는 좌파에 대한 경고’를 하였다. 이후 중국 정부는 제도화 건설에 주력하였다. 14차 당 대표대회에서 중국은 인민대표대회 제도 및 중국공산당 지도하의 다당합작제 정비를 중심으로 사회주의 민주건설을 주장하였다.<sup>113)</sup> 또 기층에서의 자율성 확대 등 민주제도 개선, 각 영역에서 법제의 건설과 법에 의한 지배 강화, 국가기구의 조직과 인원의 간소화를 통한 효율성 제고, 각급 간부들에 대한 인민의 감독 제도 개선 등을 제시하였다.

이어 열린 15차 당 대표대회에서 정치개혁은 다시 중요한 의제로 제시되었다. 장쩌민(江澤民)은 ‘사회주의 초급단계론’을 다시 제기하였고, 거기에 상응하여 정치개혁의 필요성을 좀 더 적극적으로 강조하였다. 정치개혁의 목적은 당과 국가의 활력을 강화하고 인민의 적극성을 발휘하게 하여 생산력 발전과 사회 진보를 꾀한다는 것이었다.<sup>114)</sup> 또한 장쩌민(江澤民)은 당의 성격을 바꾸는 문제를 적극적으로 주장하고 나서기 시작하였다. 당이 개인 기업을 받아들일 뿐만 아니라 당으로 하여금 ‘무산계급’이 아니라 ‘광범위한 인민대중’

112) 마리-클레르 베르제르, 같은 책, pp. 403-404.

113) 리단, “중국의 세계화 수용 : 정치체제 개혁을 중심으로”, 『세계지역연구논총』, 26집 1호, 2007, pp. 133-134.

114) 김영진, 같은 논문, pp. 41-43.

의 이익을 대변하게 해야 한다고 주장하였다.

결국 장쩌민(江澤民)은 덩샤오핑(鄧小平)의 개혁 개방정책을 충실히 계승하면서 선부론(先富論)에 입각한 덩샤오핑(鄧小平) 시대의 불균형발전이 가져온 지역적, 계층적 격차와 사회적 갈등을 해소하기 위해 공동부유(共同富裕)건설을 내걸었다. 또한 개혁개방이 가져온 보다 선진화된 사회의 다양한 계층을 포괄하기 위해 삼개대표론(三個代表論)을 내세워 전략적으로 변화를 시도하였다. 장쩌민(江澤民)이 2000년 2월 제시한 삼개대표론은 공산당이 중국의 선진생산력의 발전 요구, 선진문화의 전진방향, 광대한 인민의 이익을 대표해야 한다는 것으로 개혁개방정책 이후 변화된 사회상황에 맞도록 이데올로기의 전술적 변화를 도모해야 한다고 주장하고 있다.<sup>115)</sup> 삼개대표론의 가장 핵심적인 요인은 공산당이 광범위한 인민의 이익을 대표한다는데 있다.

15차 당 대표대회 이후 법에 의한 국가통치가 정치개혁의 핵심이 되었다. 1999년 헌법에 “중화인민공화국은 의법치국(依法治國)을 실행하고, 사회주의 법치국가를 건설한다.”<sup>116)</sup>는 구절이 삽입되었다. 법치의 강화는 부분적으로 전인대의 입법기능 강화를 내포하고 있다.

장쩌민(江澤民) 시기에는 지속적인 경제발전과 거기에 필요한 정치안정이 가장 중요한 목표였다. 따라서 그 전 시기와 비교하여 당 주도의 정치개혁이 적극적이지는 않았다. 하지만 장쩌민(江澤民) 시기에 사회영역에서 상당한 자유화가 진행되었다. 이 시기에 진행된 국유기업 처분, 교육과 언론 등의 영역에서 시장적 요소의 확대에 의해 당의 직접적 통제는 감소되었다. 시장화 개혁으로 임금이나 연금에 관한 사회적 저항에 대해서도 이전보다 관대한 입장이기도하였고, 문제해결을 임의적인 조치보다는 법과 제도로서 해결하고자 하였다. 이러한 환경적 변화는 후진타오 시기의 정치개혁에 중요한 기반이 되었다.

---

115) 김승채, 같은 논문, p.10.

116) 조영남, “중국의 법치 논쟁과 정치개혁”, 『한국과 국제정치』, 2010. p.90.

### ③ 후진타오(胡錦濤) 시대의 정치개혁

2004년 베이징에서 개최된 제16기 4중전회에서 장쩌민은 후진타오에게 중앙 군사위원회 주석직을 이양하였다. 이로써 후진타오(胡錦濤) - 원자바오(溫家寶)를 중심으로 한 제4세대 지도부의 공식 출범을 알렸다. 후진타오 체제에서 정치개혁의 의의와 관련하여 “계속하여 정치체제 개혁을 적극적이고 적절하게 추진해야 한다. 반드시 사회주의 민주정치를 발전시키고, 광범위한 인민대중의 적극성, 주동성 그리고 창조성을 충분히 발휘하도록 해야 하며, 당과 국가의 활력을 증강시켜야 한다. 민주단결, 활기, 안정화합의 정치국면을 공고히 하고 발전시켜야 한다.”<sup>117)</sup> 또한, 정치개혁의 전반적인 방향과 관련하여 “당 지도 견지, 인민주체 그리고 의법치국을 결합하여 정치체제 개혁을 실천하고 당내 민주주의 발전으로 인민민주 발전을 촉진시키고, 사회주의 민주정치의 제도화, 규범화 그리고 질서화를 실현해야 한다.”고 주장하였다.

인민대표대회, 중국공산당 지도하의 다당합작(多黨合作)과 정치협상제도, 민족자치제도, 기층민주제도의 개선, 국민의 정치참여, 정책결정의 과학화, 민주적 선거와 정책결정 그리고 민주적 관리와 감독을 추진해 나간다는 것이다.<sup>118)</sup> 갈수록 세분화되고 전문화되는 시장경제에서 제기되는 각종 쟁점들이

117) 김영진, 같은 논문, pp. 46-47.

118) 조영남, “중국 후진타오-원자바오 체제의 등장과 정치 개혁 : 현황과 전망”, 『현대중국연구』 제6집1호, 2004, pp. 220-223.

“要繼續積極穩妥地推進政治體制改革，大力建設社會主義政治文明。全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面，必須發展社會主義民主政治，充分調動廣大人民群眾的積極性、主動性和創造性，增強黨和國家的活力，鞏固和發展民主團結、生動活潑、安定和諧的政治局面。要把堅持黨的領導、人民當家作主和依法治國統一於政治體制改革和社會主義民主政治建設的實踐，統一於社會主義現代化建設的實踐，以發展黨內民主帶動人民民主的發展，實現社會主義民主政治的制度化、規範化和程序化。要從中國國情出發，進一步完善民主制度，重點完善人民代表大會制度、中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度、民族區域自治制度以及基層民主制度，擴大公民有序的政治參與，推進決策的科學化民主化，保證人民依法實行民主選舉、民主決策、民主管理和民主監督。”（「胡錦濤在紀念毛澤東同志誕辰110周年上講話」，2003，

나 문제들을 처리할 수 있는 현대적인 법적, 행정적 제도가 마련되어야 한다. 즉 제도화를 중심으로 정치개혁을 추진하였다.

이 시기 정치개혁의 특징으로는 포퓰리즘(Populism)<sup>119)</sup>적 성격을 들 수 있다. 후진타오 체제는 당과 인민의 긴밀한 관계를 강조하여 왔다. 이것은 집권 초기 당내 보수파 및 장쩌민 세력과 대립을 피하면서 권력 기반을 공고기 하기 위해서였다. 후진타오는 “우리는 반드시 군중에서 나와 군중으로 돌아가고, 인민의 정서를 이해하고 인민의 의사를 충분히 반영하여, 인민의 지혜를 널리 모으고 인민의 힘을 소중하게 여기며, 인민의 이익을 계속 실현하며, 당의 노선과 정책 그리고 모든 업무가 인민군중의 이익을 더욱 잘 구현하고, 이들로 하여금 개혁과 발전의 성과를 누리며, 이들의 경제, 정치, 문화적 권익을 지속적으로 보호하고 발전시켜야 한다.”고 주장하면서 국민들의 지지를 얻으려고 노력하였다. 또한 권위주의적인 정치 관행을 해소함으로써 국민들의 지지를 얻으려고 하였다. 예를 들면, 중국 고위 지도자들이 매년 여름 베이파이허(北戴河) 휴양지에서 개최하는 회의를 취소하고 국내 시찰도 간소화한 것들을 들 수 있다.<sup>120)</sup>

<http://cpc.people.com.cn/GB/69112/70190/70193/4790581.html>

119) 포퓰리즘(인기영합주의) : 기성 질서 안에서 신분상승을 꾀하는 정치 지도자가 인민의 주권회복과 이를 위한 체제개혁을 약속하며, 감정 자극적인 선동 진술을 바탕으로 전개하는 정치운동. <서병훈, 『포퓰리즘 : 현대 민주주의의 위기와 선택』, (서울; 책세상, 2008)>

120) 김영진, 같은 논문, pp. 47-48.

“我们必须始终坚持一切为了群众、一切依靠群众，坚持立党为公、执政为民，不断实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。一切为了群众，一切依靠群众，立党为公、执政为民，把党的正确主张变为群众的自觉行动，最广泛地动员广大人民群众为实现自己的利益和美好生活而团结奋斗，这些要求高度概括地回答了中国共产党人依靠谁、为了谁这个根本问题。实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益，始终是我们党全部奋斗的最高目的，始终是我们党观察和处理问题的根本原则。充分相信群众，紧紧依靠群众，保持同人民群众的血肉联系，始终是我们党立于不败之地的力量源泉，始终是我们党和国家事业发展最具有决定性的因素。人民是创造历史的根本动力。中国最广大人民群众是建设中国特色社会主义事业的主体，是先进生产力和先进文化的创造者，是社会主义物质文明、政治文明和精神文明协调发展的推动者。我们必须充分地调动人民群众的积极性、主动性和创造性，最大限度地集中全社会全民族的智慧和力量，最广泛地动员和组织亿万群众投身中国特色社会主义伟大事业。我们必须坚持从群众中来、到群众中去，深入了解民情，充分反映民意，广泛集中民智，切实珍惜民力，不断实现民利，保证我们党的路线方针政策和全部工作更好地体现人民群众的利益，让人民群众享受到改革发展的成果，不

### 3) 중국 정치체제개혁의 특징

중국의 정치개혁의 특징을 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 중국의 정치개혁은 경제 발전 논리로 이루어졌다는 것이다. 정치적 민주화가 목적이 아니라 경제발전을 위해 필요한 국가체제 수립을 목표로 추진되었다. 이를 경제발전에 기여하는 정치개혁이라 볼 수 있다. 이에 효율적 행정관리 체제수립을 위한 행정개혁과 유능한 통치 엘리트 충원을 목표로 하는 인사개혁 등 경제발전 추진에 필요한 조치가 정치개혁의 핵심 내용이 되었다<sup>121)</sup>. 문화대혁명기간 동안 극도의 정치 사회혼란과 경제침체를 경험한 이후 중국의 지도자들은 국가의 생존과 공산당 지배체제 지속을 위해서는 어떤 형태든 사회주의 개혁을 반드시 추진해야 한다는 위기의식을 갖게 되었다. 덩샤오핑을 중심으로 하는 개혁파가 등장하였고 이들은 경제발전을 최우선 과제로 하였다. 이를 합리화 하기위하여 사회주의 이념을 수정하는 것이 불가피 하였다. 1978년 공산당 제11기 중앙위원회 제3차 전체회의에서 “사회주의 현대화 건설노선”, 1987년 제13차 당대표대회에서의 “사회주의 초급단계론”, 1992년 제14차 당 대회의 “삼개대표론(三個代表論)” 그리고 17차 당 대회에서 “과학적 발전관” 과 “조화사회” 를 거치면서 점진적으로 사회주의 이념이 수정되었다. 이를 통해 사회주의는 평등사회 실현을 주장하는 이데올로기에서 경제발전 지상주의를 정당화하는 경제발전 이데올로기로 변화했다.<sup>122)</sup>

둘째, 중국의 정치개혁은 공산당 지배체제의 유지를 전제로 추진되었다는

---

断维护和发展人民群众的经济、政治、文化权益。要牢记群众利益无小事的道理，把实现人民群众的根本利益落实到改革发展稳定的各项工作中去，特别要落实到关心群众生产生活的工作中去。各级领导干部都要牢固树立全心全意为人民服务、真心真意对人民负责的精神，坚持权为民所用、情为民所系、利为民所谋，从群众最现实、最关心、最直接的利益入手，为群众诚心诚意办实事、尽心竭力解难事、坚持不懈做好事。”(胡锦涛在纪念毛泽东同志诞辰110周年上讲话,2003)

(<http://cpc.people.com.cn/GB/69112/70190/70193/4790581.html>)

121) 조영남, 『21세기 중국이 가는 길』, (서울 : 나남, 2009), p.89.

122) 조영남, 같은 책, p.90.

것이다. 이것은 사회주의, 프롤레타리아 독재, 공산당 지배, 마르크스·레닌주의와 마오쩌둥의 사상 견지라는 “네 가지 기본 원칙” 견지로 제시되었고, 그 중에서 공산당 지배유지가 가장 중요한 원칙이었다. 이에 삼권분립, 다당제 등 권력구조 개편과 관련된 개혁은 배제되었고, 직접선거 실시 등 국민의 정치참여를 보장하는 개혁은 제한적으로 추진되었다<sup>123)</sup>. “서구식 정치제도는 중국의 정치개혁이 지향해야 할 목표가 아니며 중국은 서방식 국가로 변화할 생각이 없다. 중국은 안정을 바라기 때문에 혁명과 같은 급진적인 대변혁을 추구하지는 않을 것이며, 나름대로의 정치개혁을 점진적으로 추구해나가야 한다.”<sup>124)</sup>

중국의 정치체제개혁은 공산당 지배체제의 유지를 위해 추진되었고 경제발전을 위하고 개혁개방의 심화로 사회 이익이 다원화되고 보편화되기 시작하여 중국 국민들의 민주에 대한 기대와 요구가 정치체제 개혁에 영향을 미치는 변수로 작용하였다. 이에 민주집중제 원칙에 의거하여 공산당 지배체제를 유지하면서도 국민의 민주에 대한 기대에 부응할 수 있는 역할을 하게 되었다.

---

123) 조영남, “중국정치 개혁의 특징과 내용, 그리고 전망”, 『진보평론』, 2003, pp. 10-11.

124) 환치우시보(環球時報), 2010년 10월 15일, 재인용.

## 2. 민주집중제의 적용

이 절에서는 중국의 정치체제개혁의 핵심이라 할 수 있는 당내민주와 집단지도체제를 민주집중제의 역할을 중심으로 살펴보고자 한다. 정치체제개혁 중 당내민주와 집단지도체제는 중국의 정치체제 변화를 단적으로 보여주는 것이라 할 수 있다. 두 가지 모두에 민주집중제가 실현에 수단으로 강조되고 활용되고 있었다. 이 절에서는 먼저 당내민주가 나타나게 된 배경 및 의미, 특징 등을 알아보고 이어 집단지도체제 역시 나타나게 된 배경, 특징 등을 알아보고자 한다. 특히 민주집중제가 어떠한 형식과 방법으로 당내민주, 집단지도체제의 실현 수단으로 나타나는지를 중심으로 볼 것이다.

### 1) 당내민주(黨內民主, intra-party democracy)

공산당의 영도체제 개혁과 관련된 흐름 중 하나는 개혁 초기 당 권력의 분권과 당정분리의 제도화 개혁에서 ‘당내민주’의 발전으로 강조점이 전환되고 있다는 것이다. 2002년 16차 당 대회를 즈음하여 ‘당내민주’의 발전을 통한 ‘사회주의 민주정치’ 체제의 건립을 강조하였다.<sup>125)</sup> 이에 따라 당내민주는 정치개혁의 핵심 정책이 되었고, 지금까지 전국에 걸쳐 다양한 실험이 진행되고 있다.

#### ① 당내민주의 형식

첫째, 당원 권리의 강화

당내민주를 당원의 권리 보장과 확대로 볼 수 있다. 이는 공산당의 기본 관점이다. 당내민주를 전체 당원이 당의 주체로서 평등한 자격으로 당내의 모든

125) 이종화, “중국의 정치체제개혁과 당내민주의 발전”, 『신아세아』 16권 1호, 2009, p.125.

중대 결정에 직간접으로 참여하는 권리를 의미한다. 이를 위하여 1994년 《공산당 당원 권리보장 조례(中国共产党党员权利保障条例)》를 제정하였다. 중앙과 지방의 각종 당 조직은 당 운영과정에서 조례의 규정에 따라 당원의 권리를 보장해야 한다.

이러한 관점에서 보면 당내민주의 확대는 당원의 각종 권리를 보장하기 위해 추진되는 것이다. 예를 들면 당원의 선거권 보장을 위하여 지도부 선거제도의 개혁의 추진을 들 수 있다. 또한 당원의 알 권리를 보장하기 위해 당 업무가 공개되어야 하고 당원의 참여권을 보장하기 위해 다양한 당원의 의견표현 제도가 수립되어야 한다.<sup>126)</sup> 당원대표 활동의 일상화, 중대한 사항을 결정할 때 당원 의견 수렴 등이 여기에 포함 된다.

#### 둘째, 지방 당위원회의 권한 강화

현재 지방에서 실시되고 있는 당내민주의 정책인 당 대회 연례화(年例化)와 당원대표 활동의 일상화는 현재 5년에 한 번 개최되는 당 대회를 매년 개최하는 것이다. 당 대회는 당원대표가 모여 구성하는 것으로 당대회 연례화가 실현되면 당원의 정책결정 참여가 더욱 확대되어 당원의 권리가 잘 보장될 수 있다. 이어 당원의 감독권을 보장하기 위해 당내감독제도가 강화되어야 한다. 이는 당 간부의 부패를 막기 위한 것으로, 당원 감독제도의 수립, 여론 감독제도의 개선, 당원 질문 제도의 수립 등이 포함 된다.<sup>127)</sup>

이를 위하여 2003년 《공산당 당내감독 조례(中国共产党党内监督条例)》를 제정하였다. 이를 통해 당내감독의 대상, 내용, 방법 등에 대해 구체적으로 정함으로써 당내감독을 제도화 할 수 있게 하였다.

126) 조영남, 안치영, 구자선, 『중국의 민주주의 - 공산당의 당내민주 연구』, 서울 : 나남, 2011, p.39.

127) 조영남, 안치영, 구자선, 같은 책, pp. 39-41

셋째, 당위원회 및 영도간부 선발제

또 당내민주의 내용으로 들 수 있는 것이 당위원회 전체회의의 권한 강화와 민주적 운영, 특히 인사문제 결정시 당위원회의 표결제(票決制)를 도입하는 정책이다. 중국공산당의 중요 인사 및 정책결정은 당서기와 상무위원이 참석하는 상무위원회 회의에서 이루어졌다. 실제로 많은 경우에 당서기 1인이 독점적으로 결정권을 행사하였고 그 과정에서 부정부패 문제가 많이 발생하였다. 당 위원회의 권한 강화와 민주적 운영은 이와 같은 소수의 권력 독점과 부패의 폐단을 막기 위한 정책으로 볼 수 있다. 이를 위해 중국공산당은 2004년 《공산당 지방위원회 전체회의의 인선 표결방법(党的地方委员会全体会议对下一级党委政府领导班子正职拟任人选推薦人选表决办法)》을 하달하였다.

당 영도간부 선발제도의 개혁은 중요한 당내민주 정책이다. 특히 ‘공개추천 직접투표’를 도입함으로써 당내민주의 의미를 더욱 명확하게 하고 있다. 이 제도는 1990년대 후반부터 일부 지방의 기층단위에서 실시되었고 2002년 이후에는 그 범위가 확대되었다.<sup>128)</sup>

## ② 당내민주의 발전

첫째, 당정분리 계기와 좌절. 1980년 8월 18일 중앙정치국 확대회의에서 행한 《당과 국가 영도제도의 개혁(党和国家领导制度的改革)》이라는 연설에서 확인할 수 있다. 여기에서 덩샤오핑은 다음과 같이 연설하고 있다.

국무원 책임자의 인사조정에 대하여 당 중앙이 이와 같은 고려를 하게 된 원인은 무엇인가? 첫째, 권력의 지나친 집중을 방지하기 위한 것이다. 권력이 지나치게 집중되면 사회주의 민주제도와 당의 민주집중제 시행을 방해하고 사회주의 건설의 발전 및 집단적인 지혜의 발휘를 방해함으로써 개인적인 독단을 용이하게 하고 집단지도를 파괴하여 새로운 상황에서 관료주의를 형성하는 중요한 원인이 된다. 둘째, 겸직이 지나치게 많은 점이다. 셋째, 당정분리 및 당이 정을 대신하는(以黨代政) 문제의 해결에 착수하려는 것이다. 넷째, 권력승계 문

128) 조영남, 안치영, 구자선, 같은 책, pp. 41-44.

제를 해결하는 것이다.<sup>129)</sup>

위에서 확인할 수 있듯이 기존 체제의 주요 폐단이 발생한 원인을 개인보다는 제도적 측면에서 파악하면서 이런 결함을 시정하기 위해 제도를 보완하는 방법을 시도하였다. 당 권력 분산과 당정분리를 위해 구체적으로 추진된 조치들을 보면 7차 당 대회부터 12차 당 대회까지 이어져 온 당주석제를 폐지하고 총 서기제를 부활시킨 것이 대표적인 조치로 볼 수 있다. 이러한 조치로 당주석에게 모든 권력이 집중된 체제는 정치국과 정치국 상무위원들 간의 권력 및 업무 분담체제로 전환되었으며 이는 실질적으로 집단지도체제가 형성되었음을 의미하는 것이다.<sup>130)</sup>

당정분리를 포함하는 정치체제개혁에 대한 논의는 1987년 10월에 개최된 13대 당 대회에서 보다 더 논의되었다. 이후 당정기구의 직능 조정을 통하여 정부를 당으로부터 분리하여 정부의 기능을 강화하려고 하였다. 그리고 정부 내에 인사부를 설치하여 정부가 인사권을 확보하고 이를 통해 간부의 자질을 향상시켜 정부의 기능의 효율성 향상을 통하여 정부의 권한을 강화하고자 하였다.

129) 등소평, “당과 국가 영도체도의 개혁”, 『중소연구』 11집 3호, 1987.

이 글은 인민일보 1987년 7월 1일자에 실린 덩샤오핑의 연설문이다. 원래 이 글은 덩샤오핑이 1980년 8월 18일 당 중앙 정치국 확대회의에서 처음 발표했던 것으로, 83년에 출판된 「등소평문선」에 수록되어 있었으나 당시에는 큰 관심을 얻지 못하다가 최근 정치체제개혁의 필요성이 강조되면서 중요한 문건으로 받아들여지고 있다.

关于国务院负责人选的调整，中央做这样的考虑，原因是什么呢？一是全力不宜过分集中。权力过分集中，妨碍社会主义民主制度和党的民主集中制实行，妨碍社会主义建设的发展，妨碍集体智慧的发挥，容易造成个人专断，破坏集体领导，也是新的条件下产生官僚主义的一个重要原因。二是兼职，副职不宜过多。一个人的知识，经验，精力有限，左右上下兼职过多，工作难以深入，特别是妨碍选拔更多更适当的同志来担任领导工作。副职过多，效率难以提高，容易组长官僚主义和形式主义。三是着手解决党政不分，以党代政的问题。中央一部分主要领导同志不兼任政府职务，可以集中精力管党，管路线，方针，政策。这样做，有利于加强和改善中央的统一领导，有利于建立各级政府自上而下的强有力的工作系统，管好政府职权范围的工作。四是从长远着想，解决好交接班的问题。老同志是党和国家的宝贵财富，责任重大，而他们现在第一位的任务，是帮助党组织正确地选择接班人。（『邓小平文选』，（北京：人民出版社 1994），pp. 320-343.）

130) 이종화, 같은 논문, p.128.

그러나 천안문사건과 소련 및 사회주의권의 붕괴를 경험하면서 그동안 급진적으로 추진되어 오던 당 권력에 대한 제도개혁은 후퇴하는 결과를 가져오게 되었다. 또한 당정분리를 정치개혁의 돌파구로 추진한다는 입장을 더 이상 언급하지 않았다. 이후 당은 정치개혁에 대한 종합적인 목표를 제시하지 않았다. 이 시기 당내민주주의는 중국공산당의 ‘조직 강화’ 차원에서 제기 되었을 뿐이다. 당 중앙의 권위를 유지하고 당 전체의 응집력과 전투력을 강화하여 경제개혁에 매진하기 위해서 ‘집중’이 필요하다고 주장하면서 사회주의 시장경제에 필요한 국민의 능동성과 창의력을 충분히 동원하기 위해 민주집중제를 강화해야한다고 주장하였다.

둘째, 당내민주주의 강조. 2002년 16차 당 대회에서 장쩌민(江澤民)이 “당내 민주주의를 통하여 인민민주주의를 추진해야 한다.”는 입장을 발표하면서부터이다. 이와 같은 입장은 17차 당 대회에서도 “당내 민주주의는 당의 창조적 활력과 당의 통일 단결을 공고화시키는 중요한 보증이다. 당내 민주주의의 확대에 기초하여 인민민주주의를 발전시키고, 당내 화합의 증진에 기초하여 사회화합을 추진해야 한다.”고 주장하며 당내 민주주의의 중요성을 재차 강조하였다. 또한 중앙의 결정과 지방의 자발적 실천이 결합되어 전국적으로 다양한 당내민주 정책이 시험 실시되었다.<sup>131)</sup>

당내민주를 적극 강조하는 이유로 다음과 같다.

우선, 후진타오(胡錦濤) 체제는 공산당 지배체제를 강화하기 위해 일부 문제를 개혁하자는 것이었기 때문이다. 후진타오는 당내민주를 통해 부패 문제를 완화, 중국공산당 지배체제의 효율적인 개혁으로 다원화된 사회요구 수렴에 목표를 두고 있다. 이 시기 개혁개방정책의 심화에 따르는 부작용들이 심각하게 표출되기 시작하였다. 예컨대, 부패현상이 만연, 날로 심화되고 있는 양극화 현상은 중국공산당 집권에 심각한 도전을 하고 있다. 다른 한편 대외

131) 이정남, “최근 중국의 민주화 담론에 대한 비판적 고찰 : 당내 민주화론을 중심으로”, 『현대중국연구』 제10집 2호, 2009, p.46.

개방에 따른 외부세계의 제도 및 정보와 접촉으로 중국 국민들의 민주의식은 확대되었으며 체제개혁의 심화로 다원화된 사회계층의 이익 수렴 또한 중대한 프로젝트로 등장하였다. 이러한 배경 속에서 당내민주의 발전이 다시금 강조되기 시작하였다. 당내민주를 추진하는 것은 당의 영도 지위와 집권당의 집권 정당성을 강화시키는데 유리하고, 정치적 민주에 대한 요구도 어느 정도 만족시킬 수 있는 정치체제개혁 방안이었다.

당내민주는 16차 당 대회를 기점으로 다시 당의 집권능력 강화문제가 제기됨에 따라 본격적으로 당내민주와 인민민주의 발전이 사회주의 민주정치를 촉진하는 지표로 역할을 할 것임을 강조하였고, 17차 전당대회 이후 당내민주가 발전하였다. 당내민주는 민주집중제의 기본원칙에 의거하여 당의 조직과 체제 그리고 과정에 대해 민주적 제도규정을 실시하는 과정으로 이해할 수 있다. 그리고 전체 당원이 평등하게 직·간접적으로 당내업무를 결정하고 관리할 수 있도록 평등·공개·토론·선거·집체영도·다수결·감독 그리고 기율의 원칙 준수를 기본으로 한다. 그리고 당내 감독제도, 당위원회 의사제도(議事制度) 및 정책결정제도, 당대표대회제도, 당무공개제도 등을 중심으로 제도적 완비를 강조하였다.<sup>132)</sup>

당내민주를 실현할 수 있는 핵심은 민주집중제를 완전하게 실현시키는 데에 있다. 당내민주는 민주집중제에서 유래한 것이기 때문이다. 당내민주는 민주집중제의 기본원칙에 의거하여 당의 조직과 체제 그리고 과정에 대해 민주적 제도규정을 실시하는 과정으로 이해될 수 있다. 당내민주는 민주집중제를 기초와 전제로 실현하고 유지한다. 즉 민주집중제는 당내민주 건설과 발전에 근간이 된다고 할 수 있다. 당내민주와 중국공산당 민주집중제를 따로 생각을 하면 두 가지 모두 실현 할 수 없다.<sup>133)</sup> 당내민주와 민주집중제는 모두 당내 권력관계와 권력의 운용을 더 과학적이고 이성적으로 하는 데에 공통된 목적이

132) 이정남, 같은 논문, p.48.

133) 王建国, 『新时期党内民主建设研究』, (中国社会科学出版社, 2008), pp. 86-88.

있다.<sup>134)</sup>

## 2) 집단지도체제

중국에서 집단지도체제가 성립된 시기는 준의회의(遵義會議)<sup>135)</sup>에서이다. 1935년 마오쩌둥 리더십을 승인하여 마오쩌둥의 개인도 당의 집단지도체제를 증시하여 당내민주가 실현되었다. 본고에서는 정치체제개혁 시기에 중점을 두어 집단지도체제를 덩샤오핑 이후부터 장쩌민, 후진타오 시대를 중점으로 보고자 한다.

1979년 11기 5중전회에서는 당의 지도원칙으로 집단지도체제를 공식적으로 받아들였다. 이 원칙은 어떠한 개인지도자도 주요 안건에 대해 단독으로 정책 결정을 내릴 수가 없으며 오직 집단만이 그러한 결정을 내릴 수 있다는 것이었다. 이것은 한 개인에게 정책결정이 집중되는 것을 막고 전문적인 분야에서 정책의 현실성과 효율성을 추구하기 위한 조치였다. 덩샤오핑은 문화대혁명을 경험하면서 당 내부에서 권력이 개인에게 과도하게 집중되는 폐해를 극복하기 위해 집단지도체제를 확립할 필요성을 강조하였다.<sup>136)</sup>

“중대한 문제는 반드시 집단토론에 의해 결정되어야 한다. 문제를 결정할 때 다수에 대한 소수의 복종, 일인 일표의 원칙을 엄격하게 지켜 모든 서기에게도 한 표를 부여하여야 하며 제1서기의 말에 따라 결정되어서는 안 된다. 집단적으로 결정된 사항은 서로 분담하여 실시하고 각자가 책임져야 하며 절대로 서

134) 王春英, “论改革开放以来民主集中制的发展 : 党内民主的视角”, 『北京行政学院学报』, 2009, pp. 32-35.

135) 중국공산당사에서 마오쩌둥(毛澤東)의 지도권이 확립되는 기점으로 알려진 유명한 준의회의에는 당시 당의 지도부를 형성하고 있던 진방헌, 장문천, 왕가상, 주은래 등을 비롯하여 마오쩌둥, 유소기, 주덕, 팡덕회, 임표 등 총 22명의 당과 군의 주요 지도자들이 참가하였다. (서진영, 『중국혁명사』 (서울; 한울아카데미, 2002), p.201.)

136) 김홍규, “중국의 정책결정과 ‘민주집중제’ - 1980년대 ‘합의와 정치’ 형성과 제도화”, 『국제정치논단』 제44집 1호, 2004, p.427.

루 이루어서는 안 된다. 직책을 완수하지 못한 자에 대해서는 책임을 추궁해야 한다. 집단지도 역시 최고 책임자가 있으며, 각급 당위원회의 제1서기는 일상 업무에 대하여 일차적인 책임을 져야 한다. 당위원회의 기타 구성원들의 강한 책임감을 제창하는 것과 개인적인 독단제도를 고치는 것을 별개의 것으로 혼동해서는 안 된다.”<sup>137)</sup>

위와 같이 집단지도체제를 구축하기 위하여 당의 민주집중제 원칙이 강조하였으며 권력의 분산과 제도화 실현에 힘썼다. 그리고 1980년 2월 당 서기제를 부활시켜 권력의 합리적인 배분과 집단지도체제를 공고히 하려 하였다.<sup>138)</sup> 하지만 여전히 덩샤오핑 개인 카리스마적 권위를 기반으로 정책을 실질적으로 결정한 당사자였고 당내민주가 결여된 가운데 정치의 불투명성은 그대로 유지되었다. 이에 중국공산당은 당의 지도력이 계속해서 강조되는 동시에 다른 한편에서는 당의 지도력이 권력집중으로 귀결되지 않도록 하는 노력도 진행하였다.

덩샤오핑의 사후 장쩌민 집권 시기에 집단지도체제는 더욱더 두드러진 특징을 보이게 된다. 즉 강력한 카리스마 소유자였던 덩샤오핑이 죽고 난후 장쩌민 등 이후의 지도자들은 카리스마적 통치와는 그 성격에서 근본적으로 차이가 있었다. 그 차이는 공산당 내에서 통치 엘리트간의 권력분점이 이루어짐으로써 어느 특정개인이나 세력이 정치권력을 독점하는 일이 불가능해졌다는 것이다.<sup>139)</sup>

2002년 제16차 1중전회에서 당의 최고 실권자인 중앙위원회 총서기에 후진

137) 重大问题一定要由集体讨论和决定。决定时，要严格实行少数服从多数，一人一票，每个书记只有一票的权利，不能由第一书记说了算。集体决定了的事情，就要分头去办，各负其责，决不能互相推诿。失职者要追究责任。集体领导也要有个头，各级党委的第一书记，对日常工作要负起第一位的责任。在党委的其他成员中，都要强调个人分工负责。要提倡领导干部勇于负责，这同改变个人专断制度是两回事，不能混淆。

(「党和国家领导制度的改革」, 『邓小平文选』, 北京: 人民出版社 1994, p.341.)

138) 허선, “중국 최고지도부의 변화와 집단지도체제 형성과정”, 한국외국어대학교 대학원, 2006, p.38.

139) 조영남, 『21세기 중국이 가는 길』, (서울: 나남, 2009), p.31.

타오 국가 부주석 겸 당 중앙 군사위 부주석을 선출하였다. 후진타오는 젊은 나이에 정치국 상무위원으로 발탁됨으로써 실제로 10년 동안 지도자 수업을 받아 온 준비된 지도자였다. 그는 당 중앙에서의 과도한 권력기반 강화에 집착하기보다 참신한 이미지와 실용적 리더십을 구축함으로써 최고 지도자로서의 지위를 강화하고자 하였다. 당 최고 권력기관은 중앙정치국 상무위원회는 정원을 7명에서 9명으로 늘려 60세 전후의 개혁적인 인사들을 대거 발탁하여 개방적인 집단지도체제를 출범시켰다. 이 시기 체제는 전형적인 기술관료형 체제라 할 수 있다. 여기서 기술관료란 대학 수준의 기술 교육을 받은 후 전문분야에서 상당기간 근무한 경력을 가진 자로 현재 주요 정책결정에 영향력을 발휘할 수 있는 고위직에 있는 간부를 지칭한다.<sup>140)</sup>

이 시기 집단지도체제는 정책결정과정에서 특정 이념보다는 전문지식과 실용성을 강조하였다. 기술 관료들은 법과 절차에 따른 정치체제에 더 의존하면서 현 체제를 적극적으로 옹호할 뿐만 아니라 기술 관료적 사고방식으로 전문적 지식을 중시하는 태도를 가지고 있었다. 후진타오 체제는 권력분산시스템에 따라 후진타오를 중심으로 정치국 상무위원의 구성원들이 일정한 권력과 역할을 분담하는 상호 분업적 집단지도체제의 성격을 띠고 있다. 또한 정치국 상무위원회 주석 등의 지도적 직책을 겸직하는 분업적 체계를 유지함으로써 상호 견제와 균형을 이루는 체제라 할 수 있다.<sup>141)</sup>

민주집중제 도입에 기인한 집단지도체제의 운용은 덩샤오핑 집권 시기에 두드러지게 나타났다. 당의 민주집중제와 집단지도체제를 구축하기 위해 권력의 분산과 제도화 실현에 힘썼다. 민주집중제의 기본원칙에 따라 ‘민주’를 강조하며 ‘집중’을 결합해 나가는 형태로 민주 개념에 의해 각 공산당 조직의 대표들이 모여서 의논을 한다. 다시 말하면, 어떤 일을 처리할 때 상무위원회에서 의견들이 거론되나 당서기가 최종판단을 하게 되고, 그렇게 결정된 의견

140) 허신, 같은 논문, pp. 60-63

141) 조영남, “중국 정치 개혁의 특징과 내용, 그리고 전망”, 『진보평론』 제18호, 2003, p.23.

들이 상무위원회에서 통과되며, 위원회에서 통과된 그 의견들이 필요하면 다시 공산당 대표 대회에서 인준하는 방식으로 전개된다.<sup>142)</sup> 집단지도체제의 운용 방식이 민주집중제의 주요 내용이며, 이에는 집중 원칙이 기반이 되고 있다. 최근에는 민주가 좀 더 강조가 되어 집단지도체제의 원칙에 따라 어떠한 개인지도자도 주요 안건에 대해 단독으로 정책결정을 내릴 수가 없으며 오직 집단만이 그러한 결정을 내릴 수 있다고 강조한다. 집단지도체제가 정착되고 실현되는데 민주집중제가 집단지도체제의 운영 기제의 역할을 한 것을 알 수 있다.



---

142) 조이현, 같은 논문, pp. 56-57.

## V. 결론

민주집중제라는 용어는 1905년 러시아 혁명이후 당 조직 원리로 사용하기 시작하였다. 이후 1921년 코민테른 제2차 대회에서 “공산주의 인터내셔널에 속한 당은 민주집중제의 원칙에 따라 건설되어야 한다.” 고 정식으로 당 원칙으로 채택이 되면서 세계 공산주의 운동의 일반적인 조직 원리가 되었다. 이후 1921년 중국공산당 창립과 동시에 중국공산당의 당 기본 조직 원칙이 되었다. 1949년 중화인민공화국이 성립된 이후에는 헌법에서도 “중화인민공화국의 국가기구는 민주집중제의 원칙을 실행한다.” 고 규정하여 민주집중제가 당 뿐만 아니라 국가 전체에 적용되는 원칙으로 자리매김하게 되었다. 민주집중제가 꾸준히 발전하고 기본원칙이 적용되었던 것은 아니었다. 1950년 후반, 중국공산당 중앙위원회는 반우파와 투쟁을 체계화 하는 과정에서 당내민주를 억압하고 민주집중제의 원칙을 훼손하게 되었다.

마오쩌둥의 권력이 최고조로 달하면서 그의 개인적인 전횡은 개인숭배 현상이 두드러졌고 당의 감독기관 활동을 금지하는 등 당원과 간부의 잘못을 처벌하는 규정도 없어지게 되었다. 이러한 민주집중제의 파괴는 문화대혁명이 종료 될 때까지 계속되었다. 문화대혁명이 종료된 후 덩샤오핑이 권력에 앉게 되면서 다시 민주집중제를 강조하기 시작하였다. 특히 문화대혁명의 경험을 교훈으로 삼아 민주집중제를 강조하였는데 특히 '민주'를 강조하였다.

장쩌민이 당 총서기가 되고 마오쩌둥, 덩샤오핑과 같은 카리스마적 지도자가 부재하게 되자 민주집중제는 집단지도체제를 실현하는 도구로 중요하게 되었다. 정치체제를 개혁하는 과정에도 민주집중제는 개혁을 실현하는 메커니즘으로 작용하고 있다. 최근 경제가 발전함에 따라 중국의 계층이 다양해지고 개혁개방정책으로 서구의 민주에 대해서도 관심을 가지게 됨에 따라 중국정치에 민주화 요구가 거세어지고 있다. 이에 중국은 “중국식 민주“, “중국특색의 민

주주의“를 주장하고 있다. 중국 특색의 민주주의의 특징으로 “중국의 민주는 민주집중제를 근본적 조직원칙과 활동방식으로 삼는 민주이다.“를 들고 있다.

중국 정치개혁은 기본적으로 중국공산당 지배체제의 유지를 전제로 추진되고 있다. 이에 권위주의 통치체제를 확고히 하기 위해서는 ‘집중’을 전제조건으로 한 ‘민주’의 방식의 요구는 점점 더 확대되고 중국 정책결정과정에서 큰 역할을 하게 될 것이다.

중국이 세계 강대국으로 등장하면서 서구와는 다른 정치적 행보를 보이고 있다. 중국을 성공적으로 변모시킨 중국 공산당 정권은 중국 국내에서 엄청난 지지를 받고 있어 이번이 없는 한 중국공산당 집권은 유지될 것이다. 중국에서의 정치개혁은 아직은 서구식 정치 체제의 개혁이 아니다. 즉 서구식 민주주의에 입각한 정치체제 개혁을 추구하지 않는다. 서구의 개념에서 입각하여 보면 민주집중제는 모순적인 제도이다. 권위적인 체제를 유지하기 위한 수단으로 간주될 수도 있다.

중국에서 말하는 민주 개념인 중국식 민주와 서구에서 말하는 민주와는 개념이 다르다. 중국인은 모든 사람이 서로 밀접한 관계를 맺으며 태어나고, 모든 구성원은 전체의 일부라고 믿는다. 따라서 중국 전통 사회에서 가장 중요한 삶의 요소는 타인과의 조화였다. 이렇게 볼 때, 중국의 정치를 움직이는 요소는 경쟁 정당이나 정치가가 아니라 하향식과 상향식 과정의 조화이다. 지도부가 설정한 포괄적인 공동 목표 하에 하향식 주도권과 상향식 주도권이 확립되고, 각각의 주도권은 환경과 조건에 맞추어 현실에 적용되었다. 중국은 이런 구조 속에서 역사와 사고에 적합한 민주적 모델을 형성하는 단계를 형성하고 있다. 이러한 수직적 민주화 과정에 한계는 분명히 있으나, 정치인으로 하여금 선거 지향적 사고방식에서 벗어나 장기적인 전략적 계획을 수립할 수 있게 한다는 주요한 강점이 있다.<sup>143)</sup> 이러한 과정에 민주집중제의 원칙이 그대로 적용된다.

---

143) 존 나이스비트, 『메가트렌드 차이나』, (서울 : 비즈니스북스, 2010), pp. 86-88.

최근 중국은 상향식 주도권에 관심을 기울이고 중앙의 의사 결정 기구를 권력의 최상층에 두고 있다. 이러한 형태에서 민주집중제가 과거와는 달리 ‘민주’를 바탕으로 확대하며 ‘집중’적인 집행을 한다. 중국은 수직적 구조에서 어떤 결정을 책임지는 주체가 개인이 아니라 지도부라는 집단이기 때문에 각 개인이 받는 압력은 줄어들면서 의사 결정 과정에 보통 사람들의 의견이 점점 더 많이 반영되고 있다.

민주집중제가 중국의 사회주의민주를 실현할 수단으로 역할을 하지만 이 민주집중제의 원칙에도 운용상에 한계가 존재한다. 민주집중제는 민주제와 집중제가 결합된 형식으로 이루어져 있다. 시대의 흐름에 따라 집중보다는 현재 민주제가 더 강조되고 있다. 하지만 이것이 정치적 흐름에 따라 집중제가 강조되어 독재가 발생할 수도 있다. 중국이 말하는 사회주의 민주를 실현하기 위해서는 민주집중제에서 민주가 더 강조되어야 하고 활용되어야 한다. 민주집중제의 민주가 강조되지 않는다면 중국이 말하는 중국식 모델, 중국식 민주주의 실현은 불가능 할 것이다.

## 참 고 문 헌

### 국내문헌

#### 【단행본】

- 건국대학교 중국문제연구소 편, 『현대중국론, 중국공산당의 역사』, 서울 : 희성 출판사, 1989.
- 김승일 옮김, 『모택동 선집 1,2,3』, 서울 : 범우사, 2002.
- 김승일 옮김, 『등소평 문선 1,2』, 서울 : 범우사, 1994.
- 김재철, 『중국의정치개혁』, 서울 : 도서출판 한울, 2002.
- 김홍규, 『개혁시기 중국내 정부 간 관계 변화 : 통제에서 타협과 계약으로』, 서울 : 폴리테이아, 2007.
- 마리클레르 베르제르, 『중국현대사-공산당, 국가, 사회의 격동』, 박상수 옮김, 서울 : 심산, 2009.
- 마크레너드, 『중국을 무엇을 생각하는가』, 장영희 옮김, 서울 : 돌배기, 2011.
- 방해란, 『민주집중제-레닌, 스탈린, 페레스트로이카』, 서울 : 도서출판 녹두, 1991.
- 서진영, 『중국적 사회주의 : 그 승리와 좌절의 역사』, 「현대중국정치론 - 변화와 개혁의 중국정치」, 서울 : 나남신서, 1997.
- 서진영, 『21세기 중국정치』, 서울 : 폴리테이아, 2008.
- 유신일, 『중국공산당의 과거현재미래』, 서울 : 매경출판, 2011.
- 이도기, 『현대중국공산당의 이해』 서울 : 통일신문사, 2008.

- 이희옥, 『중국의 새로운 사회주의 탐색』, 서울 : (주)창비, 2004.
- 정재호, 『중국정치연구론-영역, 쟁점, 방법 및 교류』, 서울 : 나남출판, 2000.
- 조영남, 『21세기 중국이 가는 길』, 서울 : 나남, 2009.
- 조영남, 『후진타오 시대의 중국정치』, 서울 : 나남, 2006.
- 조영남, 안치영, 구자선, 『중국의민주주의 - 공산당의 당내민주 연구』, 서울 : 나남, 2011.
- 존 나이스비트, 『메가트렌드차이나』, 안기순 옮김, 서울 : 비즈니스북스, 2010.
- 표트르 로디오노프, 『민주집중제란 무엇인가』, 백산서당 편집부 옮김, 서울 : 백산서당, 1989.

## 【논문】

- 강원택, “중국과 북한의 정치과정 분석”, 『통일문제연구』 10호, 1991.
- 강명희, “民國初 중국 지식인의 민주주의와 平民主意 인식”, 『동양사학연구』, 제89집, 2004.
- 김승채, “정치경제 개혁의 30년 - 중국화 vs 세계화”, 『(시대의 논리)민족연구』 제38호, 2009.
- 김영문, “중국문민집단 지도체제와 정치개혁”, 『한국군사』 통권 9호, 1999.
- 김영문, “江澤民 중심의 文민집단지도체제와 경제정책의 방향” 『국제정치논의』 제38집 2호, 1998.
- 김영진, “중국의 정치전략 : 정치개혁을 중심으로”, 『한국과 국제정치』 제21권 1호, 2005.
- 김윤권, “중국 중앙정부 행위의 제도적 제약 : 역사적 제도주의 시각을 중심으로”, 『한국행정학보』, 2008.

- 김재관, “후진타오 집권기 중국 민주개혁 논쟁에 대한 비판적 검토 - 중국 지식인 내부의 최근 논쟁을 중심으로”, 『아세아연구』 제52권 2호, 2009.
- 김흥규, “중국의 정책 결정과 민주집중제 : 1980년대 ‘합의의 정치’ 형성과 제도화”, 『국제정치논총』 제44집 1호, 2004.
- 리 단, “중국의 세계화 수용 : 정치체제 개혁을 중심으로”, 『세계지역연구논총』, 26집 1호, 2007.
- 박대현, “사회주의 정치체제의 위기와 그 요인분석”, 『청주교육대학교 논문집』, 제31집, 1994.
- 박영자, “북한중앙국가기관 특성과 체제운영실태 : ‘민주집중제’와 ‘프롤레타리아 독재’에 대한 비교사회주의”, 『동아연구』 제49집, 2005.
- 신주식, “서구적 가치관의 대안가치로서의 중국적 글로벌 가치관에 관한 연구 : 서구적 가치인 자유, 평등 및 민주주의를 중심으로”, 『중국연구』 제50권, 2010.
- 안치경, “중공의 1981년 건국 이래 역사 결의와 그 정치적 의의”, 『동북아 문화연구』 제8집, 2005.
- 윤지혜, “중국의 일당체제와 민주화 : 당의 민주적 요소를 중심으로”, 『한국국제정치학회』, 2008.
- 이정남, “최근 중국의 민주화 담론에 대한 비판적 고찰 : 당내민주화론을 중심으로” 『현대중국연구』 제10집 2호, 2009.
- 이종화, “중국의 정치체제개혁과 당내민주의 발전”, 『신아세아』 16권 1호, 2009.
- 이흥규, “중국식 민주주의와 정치참여-기층선거의 성과와 한계”, 『세계지역연구논총』 27집, 2009.
- 전성홍, “중국 정치체제 변화의 회고와 전망 : 주요 영역과 추동 요인”, 『한국정치학회보』 제35집 4호, 2001.

- 조영남, “중국 후진타오-원자바오 체제의 등장과 정치 개혁 : 현황과 전망”, 『현대중국연구』 제6집 1호, 2004.
- 조영남, “중국정치 개혁의 특징과 내용, 그리고 전망”, 『진보평론』 2003.
- 조이현, “중국의 권력구조와 정책 결정 과정”, 『Chinadia Journal』 2007.
- 허선, “중국 최고지도부의 변화와 집단지도체제 형성과정”, 한국외국어대학교 대학원, 2006.

## 국외문헌

### 【단행본】

- 邓小平, 『邓小平文选』 1-3集, 北京: 人民出版社, 1994.
- 毛泽东, 『毛泽东选集』 1-5集, 北京: 人民出版社, 1991.
- 王建国, 「新时期党内民主建设研究」, 中国社会科学出版社, 2008.

### 【논문】

- 林尚立, “民主集中制的财政基础”, 『社会科学』, 2006.
- 刘远柱, “党内民主与党的制度建设”, 『党政干部学刊』, 2010.
- 马少红, “中国共产党的民主集中制理论研究”, 『东北师范大学 博士论文』, 2005
- 庾平, “新时期中国共产党民主集中制建设的理论实践”, 『当代中国史研究』, 2009.
- 商兆鑫, “让民主集中制中民主与集中的关系”, 『中共盐都区委』, 29卷, 2010.
- 王春英, “论改革开放以来民主集中制的发展 : 党内民主的视角” 『北京行政学院学报』, 2009.

- 王贵秀, “民主集中制正误”, 『中国井冈山干部学院』, 2008.
- 王贵秀, “再论民主集中制的运行程序”, 『理论动态』 第7期, 2002.
- 张瑞琨, “民主集中制理论: 我国政党制度的重要理论基石”, 『中央社会主义学院』, 2010.
- 陈年友, “民主集中制理论的形成, 丰富与发展研究”, 『武汉大学 硕士论文』, 2004.
- 许耀桐, “民主集中制的‘集中’之解”, 『学习与实践』, 2011.
- 许红星, “中国共产党实行民主集中制的理论与实践”, 『陕西师范大学 硕士论文』, 2008.

中国共产党章程, 中国共产党 第六次 ~ 第十七次全国代表大会通过

## 인터넷사이트

서울경제 <http://economy.hankooki.com>

인민넷 <http://theory.people.com.cn/GB/15301708.html>,

인민일보 <http://www.einmin.co.kr/>

네이버 <http://100.naver.com/>

北斗网 <http://www.lndj.gov.cn/public/page>

중앙일보 <http://article.joinsmsn.com/news>