

2023년 중국 양회 분석 -당면한 위기와 중국의 대응 방식



2023년 중국 양회 분석 -당면한 위기와 중국의 대응 방식

인천대학교 중국학술원
조형진 부원장 (hjcho76@naver.com)

목 차

1. 양회의 일반 개요와 2023년 양회의 의의
2. 2023년 양회 일정과 시진핑의 발언
3. 경제와 사회: 「정부업무보고」
4. 시진핑의 일인지배와 당의 전면영도 강화
5. 대외관계 및 양안정책
6. 결론

- 2023년 양회를 통해 중국이 발전과 안보의 병행, 안정 속의 발전 추구라는 기본 방침을 유지하고 있다는 점을 확인할 수 있음.
- 중국 경제는 경제 침체에 대응하는 적극적 재정정책을 지속하면서도 부동산, 지방정부 채무 등의 금융 리스크를 관리해야만 하는 이중적 과제에 직면하고 있음.
- 2022년 20차 당대회를 통해 확인된 일인지배 체제와 공산당 영도의 강화가 국가기구 인선과 당·국가 기구개혁에 그대로 반영되었으며, 국무원과 총리의 기능과 역할이 더욱 축소됨.
- 중국은 금융 리스크, 사회 불안정, 과학기술 자립자강, 홍콩·마카오·대만 문제 등 당면한 위기와 긴박한 과제에 대하여 모두 공산당 전면영도 강화를 중심으로 대응하고 있음.
- 이번 양회는 민영기업에 대한 유화적 제스처, ‘세계평화의 건설자’로서의 입지 구축 등 안정과 회복을 추구하는 온건한 입장이 돋보였으나, 세계경제의 침체와 엄혹한 국제정세로 인하여 중국이 직면한 과제의 해결은 쉽지 않아 보임.

1. 양회의 일반 개요와 2023년 양회의 의의

- 양회(兩會)는 전국인민대표대회(전국인대)와 중국인민정치협상회의(전국정협)를 의미하며, 당-국가 체제인 중국에서 공산당 전국대표대회(당대회)와 중앙위원회 전체회의(중전회) 등 앞선 공산당의 결정을 국무원을 포함한 국가기구에 반영하고 국가의 정책으로 확정 및 공개한다는 의의가 있음.
- 정협과 인대의 회기별 임기는 모두 5년이며, 올해 전국정협과 전국인대는 2018년부터 시작된 13기(屆)를 종료하고 새롭게 14기를 시작하는 14기 1차 회의임.
- 이번 양회는 2022년 10월 중국공산당 20차 당대회에서 시진핑의 3연임을 통해 확인된 집단지도 체제의 약화와 일인지배 체제의 시작이라는 중국 정치체제의 근본적 변화와 함께, 이와 더불어 심화된 공산당의 전면영도와 당 중앙의 집중통일영도 강화를 그대로 반영하고 있음.
- 아울러 코로나19가 점차 종료되는 상황에서 세계경제의 침체로 고조되는 사회경제적 불안정과 미국과의 전략경쟁 격화에 대한 중국의 대응을 확인해 볼 수 있음.
- 여기서는 이러한 점들을 배경으로 이전과 차별되는 내용을 위주로 서술함.

2. 2023년 양회 일정과 시진핑의 발언

1) 양회의 일정

- 2023년 양회는 전국인대(3월 5일~13일)와 전국정협(3월 4일~11일) 모두 5년의 회기가 새로 시작하는 해로 평년보다 기간이 길었으나, 일정과 형식은 기존과 큰 차이가 없었음.
 - 2021년부터 3년 연속 동일하게 전국정협을 3월 4일, 전국인대를 3월 5일에 시작함으로써 개막 일정을 정례화했다고 볼 수 있음.
- 이번 양회는 작년 20차 당대회를 통해 시진핑의 3연임을 비롯한 중국 정치체제의 커다란 변화가 일단락됨으로써 역설적으로 매우 평이한 일정과 내용으로 진행됨.
 - 2018년 13기 1차 양회는 국가주석의 연임 제한 철폐를 골자로 한 헌법 수정, 공산당의 영도를 강화한 전면적인 당·국가 기구개혁 등으로 쟁점이 많고 일정도 더 길었음.

[표 1] 2023년 양회 주요 일정

일자	전국인대	전국정협
3월 3일		<ul style="list-style-type: none"> • 공식 기자회견 (대변인 주제)
3월 4일	<ul style="list-style-type: none"> • 공식 기자회견 (대변인 주제) • 주석단 1차 회의 	<ul style="list-style-type: none"> • 정협 위원들의 단체 인터뷰인 '위원통로(委員通道)' 1차 개최 • 개막식 <ul style="list-style-type: none"> - 왕양(汪洋) 전국정협 주석의 「전국정협 상무위원회 업무보고」
3월 5일	<ul style="list-style-type: none"> • 전국인대 대표들의 단체 인터뷰인 '대표통로(代表通道)' 1차 개최 • 개막식, 제1차 전체회의 <ul style="list-style-type: none"> - 리커창(李克強) 총리의 「정부업무보고」 청취 - 국민경제와 사회발전 계획 심의 - 예산 상황과 예산 초안 등에 대한 심의 - 전국인대 부위원장 왕천(王晨)의 「입법법 수정 초안」에 대한 설명 청취 - 각종 결정, 명단의 초안에 대한 표결 • 국무원 장관급 인사들의 단체 인터뷰인 '부장통로(部長通道)' 1차 개최 • 대표단 전체회의: 「정부업무보고」 심의 	<ul style="list-style-type: none"> • 전국인대 개막식 참석, 「정부업무보고」 청취 • 소조회의 진행 <ul style="list-style-type: none"> - 「전국정협 상무위원회 업무보고」 심의, 「업무상황보고」 제안

일자	전국인대	전국정협
3월 6일	<ul style="list-style-type: none"> • 대표 소조회의 - 「정부업무보고」, 「계획보고」, 「예산보고」 심의 	<ul style="list-style-type: none"> • 소조회의 개최 - 「정부업무보고」, 「계획보고」, 「예산보고」 「입법법 수정 초안」에 대한 토론
3월 7일	<ul style="list-style-type: none"> • 대표 소조회의 - 「입법법 수정 초안」 심의 • 내외신 기자회견 - 외교정책, 대외관계 관련 친강 외교부장 주재 • ‘대표통로’ 2차 개최 • 제2차 전체회의 - 리잔수 전국인대 위원장의 「전국인대 상무위원회 업무보고」 청취 - 「최고인민법원 업무보고」, 「최고인민감찰원 업무보고」 청취 - 「국무원 기구개혁 방안」 설명 청취 • ‘부장통로’ 2차 개최 	<ul style="list-style-type: none"> • ‘위원통로’ 2차 개최 • 2차 전체회의 개최 - 「전국정협 헌장 수정 초안」에 대한 설명 청취 - 위원들의 대회 발언 • 전국인대 2차 전체회의 참석
3월 8일	<ul style="list-style-type: none"> • 주석단 2차 회의 • 대표 소조회의 - 각종 보고, 결정 초안에 대한 심의 - 검표인 추천 	<ul style="list-style-type: none"> • 소조회의 - 각종 보고에 대한 토론
3월 9일	<ul style="list-style-type: none"> • 주석단 3차 회의 • 대표 소조회의 - 최고인민법원과 최고인민감찰원의 보고 심의 • 대표단 전체회의 - 「국무원 기구개혁 방안에 관한 결정」 심의 - 국가주석 등 주요 인선에 대한 토의 및 협상 • 주석단 4차 회의 	<ul style="list-style-type: none"> • 소조회의 - 각종 결의, 보고, 명단 등을 심의 - 검표인 추천, 선거준비 업무 진행 • 주석단 상무주석회의 2차 회의 • 화상회의 - 위원들의 대회 발언 • 주석단 3차 회의
3월 10일	<ul style="list-style-type: none"> • 주석단 5차 회의 • 제3차 전체회의 - 「국무원 기구개혁 방안에 관한 결정 초안」, 「14기 전국인대 1차회의의 선거와 임명 결정 방법 초안」, 총검표인 및 검표인 명단 초안 등에 대한 표결 - 국가주석 등 주요 인선에 대한 선거 • 대표단 전체회의 - 국무원 총리, 중앙군사위원회 부주석 등 기타 인선에 대한 토의 및 협상 • 주석단 6차 회의 	<ul style="list-style-type: none"> • 각계 협상회의와 소조회의 진행 • 3차 전체회의
<p>※ 중앙외사공직위원회 판공실 주임 왕이(王毅) 주재로 알리 샴가니 이란 최고국가안보회의 의장과 무사드 빈 무함마드 알아이반 사우디아라비아 국가안보보좌관이 베이징에서 국교 정상화에 합의</p>		

일자	전국인대	전국정협
3월 11일	<ul style="list-style-type: none"> • 주석단 7차 회의 • 제4차 전체회의 <ul style="list-style-type: none"> - 국무원 총리, 중앙군사위원회에 대한 인선 결정 - 국가감찰위원회 주임 등에 대한 선거 • 대표단 전체회의 <ul style="list-style-type: none"> - 국무원 부총리, 국무위원 등의 인선에 대한 토의 • 주석단 8차 회의 	<ul style="list-style-type: none"> • ‘위원통로(委員通道)’ 3차 개최 • 폐막식
3월 12일	<ul style="list-style-type: none"> • ‘대표통로’ 3차 개최 • 제5차 전체회의 <ul style="list-style-type: none"> - 국무원 부총리, 국무위원 등의 인선에 대한 결정 - 각 전문위원회의 주임위원 등의 명단 초안 표결 • ‘부장통로’ 3차 개최 • 대표 소조회의 <ul style="list-style-type: none"> - 「정부업무보고」, 예산, 각종 보고 등의 초안 결의 • 주석단 9차 회의 	
3월 13일	<ul style="list-style-type: none"> • 제6차 전체회의, 폐막식 <ul style="list-style-type: none"> - 「정부업무보고에 관한 결의 초안」, 「입법법 수정에 관한 결정 초안」 등에 대한 표결 - 시진핑 국가주석 연설 - 14기 전국인대 위원장 연설 • 리창(李強) 신임 총리의 공식 기자회견 	

자료: 中国人大网 十四届全国人大一次会议 新闻中心 홈페이지; 中国政协网 全国政协十四届一次会议 新闻中心 홈페이지 등을 참조하여 저자 정리.

2) 시진핑의 동선과 발언

- 양회는 본래 「정부업무보고」를 중심으로 총리가 주목을 받는 정치행사였으나, 시진핑 집권 이후부터 공산당의 영도가 강조되고 국무원과 총리의 권한이 약화하면서 갈수록 총서기인 시진핑의 동선과 발언이 중요해짐.
 - 이는 중국 관영 언론의 보도에서 시진핑의 동선과 발언이 차지하는 분량을 통해서도 잘 드러남.
- 이에 따라 내용의 중복에도 불구하고 시진핑의 동선과 발언을 별도로 서술함.
- 이번 양회 기간에 시진핑 발언의 주요 요지는 작년 20차 당대회와 동일하며, ① 발전의 전제로서 안보(安全)와 안정을 강조하고, ② 발전 전략으로서 ‘고품질 발전(高质量发展)’을 제기함.

- 현재 중국 경제의 기본 방침은 ‘발전과 안보의 병행(统筹发展和安全)’이라고 할 수 있으며, 이는 양회 기간 리커창 총리의 「정부업무보고」와 리창(李强) 신임 총리의 기자회견에서도 동일하게 반복되어 강조됨.

[표 2] 시진핑 총서기의 2023년 양회 일정

일자	일정 및 주요 발언 내용
3월 4일	<ul style="list-style-type: none"> • 전국정협 개막식 참석
3월 5일	<ul style="list-style-type: none"> • 전국인대 개막식 참석 • 전국인대 장쑤성 대표단 심의 참석 - 사회주의 현대화 국가 전면 건설의 첫 번째 임무는 ‘고품질 발전(高质量发展)’ - 농업강국이 사회주의 현대화 강국의 근본, 농업 현대화가 고품질 발전 실현의 필연적 요구
3월 6일	<ul style="list-style-type: none"> • 전국정협 민건(民建), 공상련(工商联) 위원의 소조연석회의(联组会) 참가 - 비공유제 경제와 민영기업을 공유제 경제와 국유기업만큼 중시한다는 ‘절대 흔들리지 않는 두 가지 원칙(两个毫不动摇)’, ‘세 개의 변함 없음(三个没有变)’을 강조 - 민영경제는 공산당 장기집권과 중국몽 실현의 중요한 역량, 민영기업과 민영기업가를 항상 한편이라고 생각 - 중국식 현대화는 전체 인민 공동부유의 현대화, 국유기업과 민영기업 모두가 공동부유를 추진하는 중요한 역량
3월 7일	<ul style="list-style-type: none"> • 전국인대 제2차 전체회의 참석
3월 8일	<ul style="list-style-type: none"> • 인민해방군 및 무경부대 대표단 전체회의 참석 - 국가전략의 체계와 능력을 일체화 • 전국인대 주석단 2차 회의 참석
3월 10일	<ul style="list-style-type: none"> • 전국인대 제3차 전체회의 참석 - 각각 2,952표 만장일치로 국가주석, 중앙군사위원회 주석 당선
3월 11일	<ul style="list-style-type: none"> • 전국정협 폐막식 참석 • 전국인대 제4차 전체회의 참석 - 헌법에 따라 시진핑 국가주석의 지명과 표결을 통해 리창을 총리로 결정하고 1호 주석령에 서명하여 총리 임명 - 시진핑 중앙군사위원회 주석의 지명과 표결을 통해 부주석, 위원을 결정
3월 12일	<ul style="list-style-type: none"> • 전국인대 제5차 전체회의 참석 - 리창 총리의 지명과 표결을 통해 결정된 부총리, 국무위원 등을 임명하는 2호 주석령에 서명
3월 13일	<ul style="list-style-type: none"> • 전국인대 폐막식에 참석하여 연설 - 고품질 발전 추진 - 발전과 안보를 종합적으로 계획, 안보는 발전의 기초, 안정은 강성의 전제 - 일국양제와 조국통일을 견실히 추진, 양안관계의 평화발전을 적극 추진, 외부세력의 간섭과 ‘대만 독립’의 분열적 활동에 견결히 반대

자료: 新华网 习近平的两会时间 홈페이지 등을 참조하여 저자 정리.

- 경제 분야와 관련해서 총서기의 양회 일정으로 배치되는 전국정협 소조연석회의 참석 일정에서 민영기업 인사들로 구성된 민건(民建), 공상련(工商联) 위원을 접견하고 관련 발언을 통해 민영경제에 대한 우호적 정책 방향을 드러냄.
- 비공유제 경제와 민영기업을 공유제 경제와 국유기업만큼 중시한다는 ‘절대 흔들리지 않는 두 가지 원칙(两个毫不动摇)’, ‘세 개의 변함 없음(三个没有变)’을 언급함.
 - 시진핑은 2022년 중국공산당 20차 당대회 보고에서 사회주의 기본경제제도를 유지하면서 ① 공유제 경제의 공고화와 발전에 흔들림이 없으며, ② 비공유제 경제의 발전을 촉진·지지·인도하는 데 흔들림이 없다고 언급하였음(习近平 2022).
 - 시진핑은 이번 전국정협 소조연석회의 참석과 동일하게 2016년 양회에서 민건, 공상련 위원의 소조연석회의에 참석하여 ① 비공유제 경제의 중국 경제사회발전에 대한 지위와 역할은 변함이 없으며, ② 비공유제 경제의 발전을 촉진·지지·인도하는 방침과 정책에도 변함이 없으며, ③ 비공유제 경제의 발전을 위해 양호한 환경을 조성하고 더 많은 기회를 제공한다는 방침과 정책에도 변함이 없다고 언급하였음.
- 다만 리커창의 「정부업무보고」에서 ‘공동부유’에 대한 언급이 없다는 점과 시진핑의 이러한 일정과 발언을 민영기업에 대한 전면적 정책 전환으로 해석하는 것은 주의할 필요가 있음.
 - 공유제 경제와 비공유제 경제의 병행 발전은 중국공산당의 일관된 입장이며, 시진핑이 전국인대 폐막식 발언에서 ‘공동부유’를 다시 언급했다는 점에서 정책의 전환이라기보다는 기존의 원칙을 재천명하고 상황에 따라 유연한 조정이 가능하다는 입장을 보여준 것으로 사료됨.

3. 경제와 사회: 「정부업무보고」

1) 안정 속의 발전

- 리커창 총리의 「정부업무보고」는 발전과 안보의 병행, 안정 속의 발전이라는 기존의 기조를 그대로 유지하면서 특히 안정을 강조함.
 - 2022년 GDP 성장률은 3%로 2021년보다 크게 하락했을 뿐만 아니라, 목표치에도 미달했음.
 - 중국의 경제정책 기조는 2012년 시진핑 집권 이후부터 지금까지 안정 속에서 성장을 추구하는 ‘온중구진(稳中求进)’을 계속 유지하고 있으나, 이러한 결과로 인하여 올해 양회는 특히 안정을 강조했으며, 세계의 경제상황과 다른 주요 국가들과 비교하여 중국의 성과가 상대적으로 양호하다는 점을 부각했음.
- 2022년 정부의 중요한 정책 목표였던 코로나19 방역에 대해 여러 어려움에도 불구하고 경제사회 발전과의 균형을 유지하면서 성공적으로 수행했다고 자평함.
 - 한 가지 주목할 만한 점은 양회 기간 이른바 ‘제로코로나(动态清零)’에 대한 언급이 전무했다는 것임.
 - 중국도 코로나 대응을 2023년 1월 8일부로 ‘2급 전염병, 2급 관리(乙类乙管)’로 전환한 만큼 더 이상 언급할 필요가 없을 수도 있으나, 제로코로나 정책이 반성의 대상은 아닐지라도 상찬의 대상이 되기 어렵다는 인식을 반영하는 것일 수 있음.
- 2023년 정부의 경제사회발전 임무로서 ① 국내 수요 확대, ② 현대화된 산업 체계 건설, ③ 민영기업을 국유기업만큼 중시한다는 ‘절대 흔들리지 않는 두 가지 원칙(两个毫不动摇)’ 실천, ④ 외자의 유입과 이용 역량 확대, ⑤ 중대 경제금융 리스크의 효과적인 방지과 해소, ⑥ 식량생산 안정과 농촌진흥 추진, ⑦ 발전방식의 녹색 전환, ⑧ 기본 민생 보장과 사회사업 발전 등을 제시하고 있음.
- ‘절대 흔들리지 않는 두 가지 원칙’ 등 민영경제와 민영기업에 대한 발언은 이전과 큰 차이가 없으나, 시진핑의 동선과 발언에서도 확인되었듯이 상대적으로 유화적 방향이 강해짐.

- 대표적 사례로서 2022년 「정부업무보고」에서 ‘대형 플랫폼기업이 요금을 인하하도록 유도하여 중소 상점의 부담을 경감한다’라고 언급함으로써 대형 플랫폼기업에 대한 규제와 관리를 예고한 것과 달리 올해에는 ‘플랫폼경제의 건강하고 지속적인 발전을 촉진’한다고만 언급함.
- 과학기술의 자립자강 추진 등은 종전과 큰 차이가 없으며, 신형 거국체계 수립 등의 새로운 내용은 후술할 당·국가 기구개혁의 중앙과학기술위원회 설립을 통해 더 명료하게 확인할 수 있음.

[표 3] 2023년 양회의 주요 경제지표

지표	2021년 결과	2022년 목표	2022년 결과	2023년 목표
국내 총생산(GDP) 성장률	8.1%	5.5% 안팎	3%	5% 안팎
도시 신규 취업자	1,269만 명	1,100만 명 이상	1,206만 명	1,200만 명 이상
도시 조사 실업률	5.1%	5.5% 안팎	5.5%	5.5% 안팎
소비자물가지수(CPI) 상승률	0.9%	3% 안팎	2%	3% 안팎
식량 생산량	1조 3,700억 근	1조 3천억 근 이상	1조 3,700억 근	1조 3천억 근 이상
중앙정부 채무 잔액 (목표 한도액 설정)	23.2697조 위안	26.7008조 위안	25.8693조 위안	29.8608조 위안
지방정부 채무 잔액 (목표 한도액 설정)	30.4700조 위안	37.6473조 위안	35.0651조 위안	42.1674조 위안

자료:李克强(2022); 李克强(2023); 中国政府网(2022/03/13); 中国政府网(2023/03/15) 등 2022년, 2023년 양회의 「정부업무보고」, 「정부예산보고」.

2) 부동산, 지방정부 채무 등의 리스크 대비

- 2023년 경제사회발전 임무와 관련하여 주목할 부분은 기존에 거시경제 안정의 하나로서 언급되곤 했던 경제금융 리스크를 주요한 목표로 상정하면서 부동산, 지방정부 채무 등 구체적인 위험 요소를 적시하고 있다는 것임.
- 신임 리창 총리도 양회 기자회견에서 경제정책과 관련하여 ① 거시정책, ② 내수 확대, ③ 개혁과 혁신, ④ 리스크의 방지와 해소 등을 조합하는 전략을 제시하였음(中国政府网 2023/03/13).

- 실제로 중국의 정부 채무는 코로나19로 인한 경기둔화에 대응하여 적극적 재정정책을 추진하면서 [표 3]에서 보듯이 지방정부를 중심으로 많이 증가했음.
- 중국이 리스크를 명확하게 인식하고 있음에도 불구하고 경기침체를 막고 경제를 회복시키기 위해서는 2023년에도 비슷한 수준의 채무를 증가시킬 수밖에 없는 모순적 상황에 직면하고 있다는 점을 확인할 수 있음.
 - 중국은 지방정부가 경제성장을 적극 추진하면서 지방정부의 자산을 담보로 하여 투자자금을 조달하는 지방정부용자기구(LGFV) 등 공식 통계로 잘 드러나지 않는 이른바 숨겨진 채무가 매우 크다고 알려져 있음(한국은행 2021).
- 2023년 GDP 성장률 목표를 5% 안팎의 상대적으로 온건한 수준에서 설정한 것도 이러한 상황과 인식이 반영되었다고 볼 수 있음.
- 리스크 관리를 위한 무분별한 부채 증가의 억제, 경기 회복을 위한 경제 부양의 필요성이라는 이중적 과제에 대하여 중국은 적극적 재정정책을 지속하면서도 후술하듯이 중앙금융위원회 신설 등을 통해 중앙의 금융 통제를 강화하는 방식으로 대응하고 있음.
 - 통제 강화를 통해 금융 리스크를 효과적으로 관리하더라도 장기적으로는 중국 경제성장의 중요한 요소였던 지방정부의 적극성에 부정적 효과를 미칠 수 있음.

4. 시진핑의 일인지배와 당의 전면영도 강화

1) 양회의 인선 결과

- 2022년 20차 당대회에서 시진핑이 세 번째로 총서기와 중앙군사위원회 주석에 취임하고, 정치국 상무위원회와 정치국에서 다른 파벌 출신들이 모두 배제된 채 사실상 시진핑의 사람들로 모두 채워지면서 집단지도 체제의 약화와 일인지배의 강화가 확인되었음(조영남 2023).
- 양회의 인사 결과는 당대회 인사를 통해 이미 예측되었던 방향과 일치했으며, 시진핑의 일인지배 강화가 국가기구 인선에서도 그대로 적용되었다는 점을 확인할 수 있었음.
 - 대표적으로 당의 정치국 상무위원회와 유사하게 국무원의 일상적인 최고 의사결정기구인 국무원 상무회의를 구성하는 총리, 부총리, 국무위원, 비서장 등 10명도 다른 세력이 모두 배제되고 시진핑의 사람들로 구성된 것으로 평가됨(Fairbank Center 2023/03/17).
 - 19차 당대회에서 이른바 ‘7상8하’의 연령제한 규정으로 물러났던 왕치산(王岐山)을 국가 부주석으로 선임한 것과 동일하게 시진핑의 신임이 두텁다고 알려진 한정(韓正)이 20차 당대회에서 연령제한으로 당직에서 물러나고 이번 양회를 통해 국가 부주석으로 선임됨.
 - 공청단파로서 20차 당대회에서 정치국 위원직을 상실하고 중앙위원직만 유지하여 충격을 줬던 후춘화(胡春华)는 예상대로 23인으로 구성된 전국정협 부주석으로 선출되어 퇴임 수순을 밟게 되었음.
- 당대회의 결과가 그대로 반영되어 시진핑의 일인지배가 강화되었다는 점을 제외하고 부처 배치, 인적 구성, 연령 분포 등에서 국무원, 전국인대, 전국정협의 인선 결과는 기존과 크게 다르지 않음(성균중국연구소 2023, 6-7).
- 일부에서 교체될 가능성이 높다고 예상되었던 류쿤(刘昆) 재정부장, 이강(易纲) 인민은행 행장, 이후이만(易会满) 증권감독관리위원회 주석 등 경제 인사들의 유임은 대내외적 경제위기 상황에서 정책의 연속성을 보장하고 해외 투자자를 안심시키기 위한 목적으로 평가됨(Fairbank Center 2023/03/17).

- 전직 총리들과 비교하여 리창 총리의 직무 경험이 많지 않고, 「당과 국가의 기구개혁 방안(党和国家机构改革方案)」으로 공산당의 금융 부문에 대한 통제가 강화되었다는 점에서도 기존 인사들을 유임할 필요가 있었을 것임.

2) 「당과 국가의 기구개혁 방안」: 당의 집중통일영도 강화

- 중국공산당은 2월 26~28일 개최된 20기 중앙위원회 2차회의에서 「당과 국가의 기구개혁 방안」을 시진핑이 설명하고 전국인대에 심의하기로 한 이후, 양회 기간 「국무원 기구개혁 방안」에 대한 논의와 초안 통과를 진행하였으며, 3월 17일 중국공산당과 국무원 명의로 「당과 국가의 기구개혁 방안」을 공표함(中国政府网 2023/03/16).
- 이는 2017년 19차 당대회 직후에 개최된 2018년 양회를 거쳐 「당과 국가의 기구개혁 심화 방안(深化党和国家机构改革方案)」을 발표한 것과 유사함.
 - 2018년 「당과 국가의 기구개혁 심화 방안」을 통해 국가감찰위원회 설치, 주요 영도소조의 위원회로의 전환, 국무원 주요 부서의 공산당 조직으로의 이관 또는 통제 강화 등을 통해 시진핑의 권력과 공산당 영도를 강화했었음(조형진 2018).
- 2018년 기구개혁을 통해 이미 당과 국가기구가 대폭 조정되었기 때문에 이번 기구개혁은 전면적이지는 않으나, 다음과 같은 핵심 영역에 대해 당의 통제를 강화하는 조치라고 할 수 있음.
- 추가로 당의 통제가 강화된 주요 분야는 금융, 과학기술, 사회정책, 홍콩·마카오 업무 등임.
- 금융 부문은 국무원 금융안정발전위원회를 철폐하고 중앙금융위원회를 신설하여 당의 금융 업무에 대한 집중통일영도를 강화함.
 - 은행보험감독관리위원회를 철폐하고 국가금융감독관리총국을 신설하여 인민은행과 증권감독관리위원회의 감독관리, 투자자 보호 업무 등을 이관함.
 - 증권감독관리위원회는 국무원의 사업단위에서 직속기구로 변경함.
 - 추가적인 정부 부처를 신설하여 인민은행과 위원회들의 자율성을 축소하고 다시 중앙금융위원회를 통해 금융에 대한 종합적인 통제를 강화하는 방향이라고 할 수 있음.

- 특히 지방정부의 독자적인 관련 부서를 철폐하고 중앙의 파출기구를 위주로 지방금융의 감독 관리 체제를 개편할 예정임.
- 과학기술 부문을 당이 통일영도할 수 있도록 중앙과학기술위원회를 신설하는 한편, 국무원 과학기술부를 재편성하여 신형 거국체제(新型举国体制)를 추진함.
 - 2022년 9월, 중앙 개혁전면심화위원회(中央全面深化改革委员) 27차 회의에서 「사회주의 시장경제에서 핵심기술을 달성하기 위한 신형 거국체제에 관한 의견(关于健全社会主义市场经济条件下关键核心技术攻关新型举国体制的意见)」을 심의하여 통과시키고, 2023년 2월에는 공산당 중앙과 국무원이 거국체제가 적용될 첫 번째 분야로서 「디지털중국 건설의 총체 배치 계획(数字中国建设整体布局规划)」을 하달함으로써 양회 이전에 이미 시작된 정책임.
 - 과학기술의 신형 거국체제는 핵심적인 기술 연구를 달성하기 위해 거국적으로 통합과 조정을 수행하는 것을 의미하며, 과학기술부가 이러한 업무에 매진할 수 있도록 일부 분야별 업무를 타 부처로 이관함.
 - 과학기술부의 총괄적 역할이 강화되면서도 중앙과학기술위원회의 사무업무를 맡도록 함으로써 사실상 국무원 부처인 과학기술부가 공산당 중앙에 의해 관리되는 방식임.
 - 국가과학기술윤리위원회를 국무원의 논의협조기구에서 중앙과학기술위원회가 영도하는 전문가 위원회로 전환함으로써 과학기술 정책에서 윤리적, 규범적 절차를 간소화하고 성과 달성을 최우선할 것으로 예상됨.
- 중앙과학기술위원회의 역할과 관련하여 「당과 국가의 기구개혁 방안」에서 언급된 ‘군민 과학기술의 융합 발전(军民科技融合发展)’도 주목할 필요가 있음.
 - 군사 영역과 민간 영역의 기술을 결합한다는 ‘군민융합’은 2014년 이래 총리의 「정부업무보고」에서 빠지지 않았으나, 화웨이 등의 중국기업이 인민해방군과 연계되어 있다는 미국의 격렬한 반응 때문에 2020년 이후부터 사라졌었음(조형진 2020).
 - 용어가 사라졌다고 중국이 군민융합을 중단했던 것은 아니지만, 이는 미국의 기술 부문에 대한 압박이 노골화되는 상황에서 향후 군민 과학기술의 융합을 더 이상 숨기지 않겠다는 강경한 입장을 드러낸 것으로 보임.

- 사회정책과 관련하여 중국공산당 중앙의 직속기관으로서 사회공작부를 신설함으로써 사회·경제 관련 단체 관리, 신방(信访) 등 국무원 민정부의 업무를 영도하고 사회·경제 영역의 당 건설을 강화함.
- 국무원의 홍콩·마카오사무판공실을 명패만 남기고 사실상 철폐하고 중앙 홍콩·마카오 업무판공실(中央港澳工作办公室)을 신설하여 홍콩·마카오 관련 업무를 당이 전면적으로 담당함.
- 이러한 조치는 미·중 경쟁에 대응하여 기술자립을 최우선 과제로 설정하고 있다는 점과 함께 중국이 금융 불안정, 사회 불안정을 당면한 위기로 인식하고 있다는 점을 보여줌.
- 또한 시진핑 시기의 문제 해결과 위기 대처 방식이 일관되게 공산당의 영도 강화라는 점을 다시 확인시켜줌.
- 리창 총리는 시진핑이 저장성에서 근무할 당시 비서장으로 시진핑의 수하라고 할 수 있으므로 총리와 정부의 자율성이 줄어들 것이라는 예측이 많았는데(The Economist 2023/03/18), 이번 양회와 기구개혁을 통해 국무원의 권한 축소가 공식화되고 리창이 이러한 기초에 충실할 것이라는 점을 확인할 수 있었음.
 - 일례로 3월 13일 총리의 양회 내외신 공식 기자회견에서 리창은 중국의 향후 5년 및 장기적인 발전과 관련하여 중대한 문제는 20차 당대회 보고에서 이미 명확히 밝혔기 때문에 이를 참고하라고 답변하고, 정부의 업무가 공산당 중앙의 결정을 잘 실천하고 20차 당대회의 위대한 청사진을 인민과 함께 현실로 바꾸는 것이라고 언급함(中国政府网 23/03/13).
 - 리창의 발언과 태도는 공산당의 영도 원칙을 형식적으로 한두 번 언급했던 과거 총리들의 양회 기자회견과 뚜렷이 대비되며(中国政府网 2018/03/20; 中国政府网 2021/03/12), 이미 크게 약화된 국무원을 더욱 공산당의 집행기관으로서 운영할 것으로 예상됨.

3) 「입법법」 개정: 입법에서 당의 영도의 우선성

- 개정 이전의 「입법법」 3조는 ‘입법이 헌법의 기본원칙을 준수하고, 경제건설을 중심으로 하며, 사회주의의 길, 인민의 민주적 독재, 중국공산당의 영도, 마르크스-레닌주의, 마오쩌둥사상, 덩샤오핑이론을 견지하며, 개혁·개방을 견지해야 한다’라고 규정함.
- 개정된 「입법법」 3조는 ‘입법은 중국공산당의 영도를 견지하고, 마르크스-레닌주의, 마오쩌둥사상, 덩샤오핑이론, 삼개대표 중요사상, 과학발전관, 시진핑 신시대 중국 특색 사회주의 사상을 지도로서 견지하고, 중국 특색 사회주의 법치체계 건설을 추진하며, 법치의 길에서 사회주의 현대화 국가의 전면 건설을 보장한다’라고 서술함.
 - 4조는 ‘입법은 경제건설을 중심으로 견지하고, 개혁·개방을 견지하며, 신발전 이념을 관철하고, 중국식 현대화로서 중화민족의 위대한 부흥을 추진하는 것을 보장해야 한다’라고 서술했으며, 5조는 ‘입법은 헌법의 규정, 원칙, 정신에 부합해야 하며, 법정의 권한과 절차에 의거하여 국가의 총체적 이익에서 출발하여 사회주의 법제의 통일, 준엄, 권위를 수호해야 한다’라고 규정함.
- 입법의 보편적 원칙인 헌법 준수가 공산당의 영도는 물론, 시진핑 시기에 추진된 이념과 목표보다 뒤에 서술했으므로 향후 입법의 방향이 공산당의 영도 강화와 시진핑의 일인지배 확립을 위해 진행될 것을 예고함.
- 이번 「입법법」 개정은 입법 절차뿐 아니라, 합헌성 심사와 헌법 및 법률의 해석에 대한 권한과 절차도 포함하고 있으며 수정 방향은 대동소이함.
- 「입법법」 개정은 공산당의 전면영도가 법치에도 적용됨으로써 중국의 ‘의법치국(依法治国)’이 보편적인 법치(rule of law) 개념에서 완전히 이탈하기 시작했다는 점을 보여줌.

5. 대외관계 및 양안정책

1) '세계평화의 건설자'로서의 입지 확보

- 양회 기간인 3월 10일, 왕이 중앙외사공작위원회 판공실 주임의 주재로 알리 샴카니 이란 최고국가안보회의 의장과 무사드 빈 무함마드 알아이반 사우디아라비아 국가안보보좌관이 베이징에서 양국의 국교 정상화에 합의함.
 - 중국 언론은 '베이징(在北京)에서' 적대관계인 양국이 국교 정상화에 합의했다는 점이 중요하다는 점을 강조함.
- 2022년과 2023년 「정부업무보고」에서 언급했듯이 중국이 항상 '세계평화의 건설자(世界和平的建设者)'로서 역할을 해왔다는 주장을 증명한 외교적 성과라고 할 수 있으며, 중동 지역에서 영향력 확대를 과시하고 중국의 호전적인 이미지를 개선함으로써 미국에 대해 일정한 타격을 주었다고 평가됨.
 - 정상화 합의 이후의 양회 일정에서 시진핑 주석, 리창 총리 등이 이에 대해 언급을 하지 않았다는 점은 일각에서 제기되듯이 중국이 대외적인 선전효과를 높이기 위해 인위적으로 양회 기간에 합의를 배치한 것인지는 의문임.
- 사우디아라비아와 이란의 국교 정상화 합의 중재와 함께 양회를 전후하여 우크라이나 전쟁의 중재자 역할에 적극적으로 나서는 행보를 보임으로써 대외관계에서 '평화발전의 건설자'로서의 입지를 본격적으로 강화하는 것으로 보임.
 - 중국은 시종일관 이러한 입장을 견지했다고 주장하지만, 실제로는 그동안 우크라이나 전쟁에서 비당사자를 자처하며 불필요한 연루를 회피하였으며, 우크라이나의 요청에도 평화협상의 중재에 적극적으로 나서지 않았음(Medeiros 2022).
- 2022년 20차 당대회 이후로 시진핑 주석의 빈번한 해외 행보와 함께 우크라이나 전쟁에 대한 중재 역할에 본격적으로 나서기 시작함.
 - 중국 외교부는 양회 직전인 2월 24일 우크라이나 전쟁 1주년을 맞이하여 「우크라이나 위기의 정치적 해결에 관한 중국 입장」이라는 평화안을 제시하였으며, ① 각국의 주권 존중, ② 냉전사고의 폐기, ③ 휴전, ④ 평화협상의 개시, ⑤ 인도주의적 위기의 해결, ⑥ 시민과 포로의 보호, ⑦ 핵발전소의 안전 보호, ⑧ 핵무기 사용과 핵전쟁

- 등의 전략적 위협 감소, ⑨ 식량의 외부반출 보장, ⑩ 일방적 제재의 중지, ⑪ 산업망과 공급망의 안정 확보, ⑫ 전후 복구의 추진 등의 입장으로 구성됨(外交部 2023/02/24).
- 양회 직후인 3월 20~22일 시진핑이 러시아를 방문하여 푸틴과 정상회담을 갖고 우크라이나 전쟁의 평화적 해결을 강조하였음.

2) 개선된 정세와 양안 정책

- 이번 양회의 당·국가 기구개혁을 통해 국무원의 홍콩·마카오사무관공실이 철폐되고 중앙 홍콩·마카오업무관공실이 설립됨으로써 기존의 중앙대만관공실과 함께 이른바 통일전선의 가장 중요한 부문인 홍콩·마카오·대만(港澳台) 정책에서 당의 영도가 강화되었음.
- 국무원 대만관공실은 중앙 대만관공실과 동일한 조직으로 이른바 ‘두 개의 명패를 가진 하나의 조직(一个机构两块牌子)’임.
- 오랜 기간 중국의 사상업무와 정책총괄을 담당하던 왕후닝이 전국정협 주석으로 공식 취임함으로써 20차 당대회에서 등장한 이른바 「신시대 당의 대만문제 해결의 총체방략(新时代党解决台湾问题的总体方略)」을 구체화하고 본격적으로 대만에 대한 종합적인 전략과 정책을 내놓을 것으로 예상됨.
- 양회 기간 시진핑의 대만 관련 언급에서 20차 당대회 보고의 ‘결코 무력 사용을 포기하지 않는다(决不承诺放弃使用武力)’와 같은 과격한 발언이 없었다는 사실 때문에 양안정책이 상대적으로 온건해졌다는 평가가 제기됨.
- 상대적으로 유화적인 입장이 제시된 것은 국내외 정세가 중국에 유리하게 개선된 측면이 작용했을 수 있음.
 - 2022년 11월 대만 지방선거에서 민진당이 참패하고 국민당이 승리했으며, 3월 말 마잉주 전 대만 총통이 중국을 방문할 예정임.
 - 3월 26일 대만의 수교국이던 니카라과가 대만과 단교하고 중국과 수교함으로써 대만의 수교국이 13개국으로 축소됨.
- 대만에 대한 무력 사용 발언의 부재는 정책 전환의 방증일 수 있으나, 그동안 양회에서 양안관계 관련 발언은 당대회와 비교하여 상대적으로 온건했다는 점을 고려해야 함.

- 앞서 서술했듯이 중국이 ‘세계평화의 건설자’로서 입지를 확보하려는 노력 속에서 대만에 대한 정책 방향도 유화적으로 변화한 것일 수 있으나, 이러한 정책 전환의 유무와 이것이 대만에도 적용될 수 있는지는 아직 불분명함.

6. 결론

- 중국은 발전과 안보의 병행, 안정 속의 발전 추구라는 국정운영의 기본 방침을 유지하면서도 국제정세의 악화와 경제 침체에 대응하기 위해 일정한 정책적 변화를 보여줌.
- 중국은 코로나19 이후의 침체 극복을 위한 경제 부양의 필요성과 함께 자산 거품, 지방정부 채무 등으로 인한 금융 리스크 폭발의 가능성이라는 모순적 상황을 명확하게 인식하고 있으며, 기존의 적극적 재정정책 유지와 관리 및 통제의 강화하는 이중적 대처로 이에 대응하고자 함.
- 2022년 20차 당대회를 통해 확인된 일인지배 체제와 공산당 영도 강화가 이번 양회의 국가기구 인선과 당·국가 기구개혁에 그대로 반영되었으며, 이에 따라 국무원과 총리의 기능과 역할이 더욱 축소됨.
- 2018년에 이어서 두 번째로 진행된 당·국가 기구개혁을 통해 중국이 금융 리스크, 사회 불안정, 과학기술 자립자강, 홍콩·마카오·대만 문제를 당면한 위기이자 긴박하게 대응해야 할 문제로 인식하고 있으며, 이에 대하여 공산당 전면영도의 강화를 중심으로 대응하고 있다는 점을 확인할 수 있음.
- 이번 양회는 민영경제에 대한 유화적 제스처, ‘세계평화의 건설자’로서의 입지 구축 등 안정과 회복을 추구하는 온건한 입장이 돋보였으나, 전 세계적인 경제침체와 미·중 경쟁을 중심으로 한 국제정세의 엄혹한 상황 속에서 중국이 직면한 과제들에 성공적으로 대응하기는 쉽지 않아 보임.

참고자료

- 성균중국어연구소(2023). 「2023년 양회 분석 특별리포트」.
- 조영남(2023). 「시진핑, '일인 지배'의 첫발을 내딛다: 중국공산당 20차 전국대표대회 분석. 중국사회과학논총 5(1): 4-44.
- 조형진(2018). 「2018년 중국 양회 주요 내용과 향후 시진핑 체제 전망」. 인차이나브리프 357.
- 조형진(2020). 「잠시 사라진 단어, '군민융합」. 관행중국 118.
<https://aocs.inu.ac.kr/webzine/app/view.php?wp=604>(검색일: 2023년 3월 22일)
- 한국은행(2021). 「중국 기업부채 현황 및 잠재 리스크 요인 점검」. 중국경제리뷰 제2021-10호.
- 李克强(2022). 「政府工作报告」. 中国政府网. 2022. 3. 12.
http://www.gov.cn/premier/2022-03/12/content_5678750.htm(검색일: 2022년 3월 19일)
- 李克强(2023). 「政府工作报告」. 中国政府网. 2023. 3. 14.
http://www.gov.cn/premier/2023-03/14/content_5746704.htm(검색일: 2023년 3월 17일)
- 习近平(2022). 「高举中国特色社会主义伟大旗帜全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗: 在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告管」. 中国政府网. 2018. 10. 25.
http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm(검색일: 2018년 11월 1일)
- “关于2021年中央和地方预算执行情况与2022年中央和地方预算草案的报告.” 中国政府网. 2022. 3. 13.
http://www.gov.cn/xinwen/2022-03/13/content_5678838.htm(검색일: 2022년 3월 20일)
- “关于2022年中央和地方预算执行情况与2023年中央和地方预算草案的报告.” 中国政府网. 2023. 3. 15.
http://www.gov.cn/xinwen/2023-03/15/content_5746960.htm(검색일: 2023년 3월 23일)
- “关于政治解决乌克兰危机的中国立场.” 外交部. 2023. 2. 24.
https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202302/t20230224_11030707.shtml(검색일: 2023년 3월 2일)
- “李克强总理会见采访两会的中外记者并回答提问.” 中国政府网. 2018. 3. 20.
http://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5286359.htm(검색일: 2023년 3월 20일)
- “李克强总理出席记者会并回答中外记者提问.” 中国政府网. 2021. 3. 12.
http://www.gov.cn/premier/2021-03/12/content_5592429.htm#allContent(검색일: 2023년 3월 20일)
- “李强总理出席记者会并回答中外记者提问.” 中国政府网. 2023. 3. 13.
http://www.gov.cn/zongli/2023-03/13/content_5746555.htm#allContent(검색일: 2023년 3월 14일)
- “中共中央 国务院印发《党和国家机构改革方案》.” 中国政府网. 2023. 3. 16.
http://www.gov.cn/xinwen/2023-03/16/content_5747072.htm(검색일: 2023년 3월 20일)
- Medeiros, Evan S. 2022. “China’s Strategic Straddle: Analyzing Beijing’s Diplomatic Response to the Russian Invasion of Ukraine.” *China Leadership Monitor* 72(Summer).
- “More than a yes-man?” *The Economist* (UK edition) 2023. 3. 18.: 50-51.
- “Reading the NPC Tea Leaves: Xi in Firm Control of Party Elite.” Fairbank Center for Chinese Studies. 2023. 3. 17.
<https://fairbank.fas.harvard.edu/research/blog/reading-the-npc-tea-leaves-xi-in-firm-control-of-party-elite/>(검색일: 2023년 3월 18일)
- 新华网 习近平的两会时间(<http://www.news.cn/politics/leaders/xijiping/2023xjpdlhshj/>)
- 中国政协网 全国政协十四届一次会议 新闻中心 (<http://www.cppcc.gov.cn/zyxw/14j1cdhxxwz/home/index.shtml>)
- 中国人大网 十四届全国人大一次会议 新闻中心(<http://www.npc.gov.cn/rdxwzx/xwzx2023/2023xwzx.shtml>)