

중국의 ‘중앙국가안전위원회’ 설립에 관한 연구

김 순 수 (육군사관학교)
(kisis44@hanmail.net)



국문요약

본 연구의 주요 내용은 중앙국가안전위원회 신설을 중심으로 시진핑 시기 중국의 국가안보관에 나타난 변화를 분석하고, 이를 둘러싼 핵심적인 논쟁을 사안별로 검토해 보는 것이다.

중국의 국가안보관은 군사안보에 초점을 맞춘 전통적 안보관에서 덩샤오핑의 개혁개방 이후 비전통 안보 영역까지 포괄하는 ‘신안보관’과 ‘종합안보관’을 통해 ‘협력안보’와 ‘공동안보’ 개념을 포괄하는 중국의 국가안보관으로 자리매김했다. 최근 시진핑이 제기한 ‘총체적 국가안보관’은 이러한 역대 중국 지도자들의 국가안보관을 계승, 발전시킨 것이다.

시진핑 지도부가 새롭게 제시한 총체적 국가안보관이 시사하는 바는 무엇인가? 무엇보다 앞으로 중국 국내에서 국가안보의 중요성이 더욱 강조될 것이고, 시진핑이 이처럼 중요해진 국가안보를 직접 지도하게 됨으로써 시진핑으로의 권력 집중 현상이 더욱 현저해질 것이다. 이는 국가안보 분야에 대한 통일적 지휘와 관리 차원에서는 긍정적으로 평가할 수 있지만, 권력의 1인 집중으로 인해 전통적인 집단지도체제를 통한 중국 정치체제의 안정성이 무너질 수도 있다는 부정적 측면도 무시할 수 없을 것이다.

시진핑 시기에 중앙국가안전위원회 신설이 성사될 수 있었던 것은 대내외 위협에 대한 중국 정부의 위기감과 더불어 국가안보관 자체의 변화에서 기인했다고 볼

수 있다. 또한 공산당 중앙이 핵심이 되는 통일적인 국가안보 지휘체계를 구축하기 위해 중앙국가안전위원회를 설립했다고 평가된다.

중앙국가안전위원회의 설립을 둘러싼 주요 쟁점으로는 첫째, 위원회가 국가기구인가 아니면 당의 기구인가? 둘째, 중앙국가안전위원회의 위상과 편제에 관련하여 헌법 수정을 통해 국가주석에게 국가안전위원회를 이끌고 갈 일체의 실권을 부여함과 동시에 국가주석에 대한 제약 규정을 제도화함으로써 그 기능을 정상화시켜야 한다는 지적이다. 이외에도 위원회가 관할하는 업무의 범위와 중앙국가안전위원회 상설 여부도 중요한 쟁점이다.

한국으로서는 향후 북핵문제를 비롯한 한반도 관련 안보사안에 있어서 중국 중앙국가안전위원회의 적극적인 역할과 개입의 가능성도 높아질 것이라는 우려 속에서 중앙국가안전위원회와의 제도적 협력체제 구축에 대한 신중한 고민이 요구된다.

주제어 : 신안보관, 총체적 국가안보관, 중앙국가안전위원회, 국가안전보장회의

I. 서론

중국은 2013년 11월 개최된 중국공산당 제18기 중앙위원회 제3차 전체회의(이하 18기 3중전회)에서 《전면적인 개혁 심화와 관련된 몇 가지 중대한 문제에 대한 결정(中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定, 이하 전면개혁 결정)》을 채택하면서 향후 시진핑(習近平) 지도부의 국정운영 방향을 제시하였다. 이러한 전면 개혁 결정사항의 13번째 항목인 ‘사회통치체제의 혁신(創新社會治理體制)’에는 국가안보와 관련하여 당 중앙에 중국판 국가안전보장회의(NSC: National Security Council)인 ‘중앙국가안전위원회(中央國家安全委員會, 이하 중앙국안위)’를 신설하고 이를 통해 국가안보체계와 국가안보전략을 정비한다는 내용이 포함되었다. 이후 수 개월간의 준비기간을 거쳐 2014년 1월 24일 중앙국안위의 공식 출범 후, 4월 15일 위원회 주석인 시진핑의 주재하에 중앙국안위 첫 회의를 개최했다. 국가안보 업무와 관련하여 ‘중앙국가안전영도소조(中央國家安全領導小組, 이하 국가안전소조)’나 ‘중앙외사공작영도소조(中央外事工作領導小組, 이하 외사공작소조)’와 같은 기구가 이미 작동하고 있음에도 불구하고 새로운 국가안보 총괄 담당기구의 출범을 대내외적으로 선포한 것이다.

많은 전문가들은 미국의 ‘아시아 회귀’(Pivot to Asia) 전략이 속도를 내고 있고, 일본도

국가안전보장회의 법안을 통과시킨 상황 등을 반영하면서, 중국이 도광양晦(韜光養晦)가 아닌 주동작위(主動作爲)로 가는 과정에서 대내외 외교안보변화에 적극적으로 대처하기 위해 중앙국안위를 신설한 것으로 분석하고 있다(전권천 2014, 84). 이처럼 중앙국안위의 출범은 시진핑 지도부의 국가안보관은 물론 중국 국가안보체계의 획기적인 변화를 엿볼 수 있는 중요한 계기가 된다는 점에서 주목할 필요가 있다.

이러한 중국의 시진핑 시기 국가안보체계 변화와 관련한 중국 및 국내 학계에서의 연구는 초보적 수준에서 진행되고 있는 실정이다. 그동안 장쩌민(江澤民)과 후진타오(胡錦濤) 시기 중국의 '신안보관(新安全觀)'에 대한 연구는 비교적 많이 진행되어 왔지만 중앙국안위나 최근 시진핑이 제시한 '총체적 국가안보관(總體國家安全觀)'에 대한 연구는 거의 찾아보기 힘들다. 단지 중국 학계에서 중국의 부상에 따라 새로운 안보기구로서 중앙국안위 설립의 필요성을 강조한 주장성 글들은 일부 발표되고 있다.¹⁾ 하지만 이러한 글들은 중앙국안위 신설의 필요성 및 배경을 설명함에 있어 중국의 부상과 국제적 환경 변화에만 초점을 맞추고 있어 중국 국내정치적 관점을 확인하기에는 한계가 있다. 국내연구의 경우, 중국의 부상에 따른 새로운 안보전략에 초점을 맞춰 다양한 연구가 진행되어 왔다. 그렇지만 상당수가 군사전략 등 전통안보의 영역에 초점이 맞춰져 있으며, 비전통안보에 대한 연구마저도 4세대 지도부가 집권한 2000년대 초반에 연구시기가 집중되어 있어 5세대 시진핑 지도부의 국가안보관을 살펴보기에는 한계가 있다.

이에 본 연구는 중앙국안위 신설을 중심으로 시진핑 시기 중국의 국가안보관에 나타난 변화를 분석하고, 이를 둘러싼 핵심적인 논쟁이 무엇인지 사안별로 검토해 보고자 한다.

이를 위해 먼저 II 장에서는 중국의 기존 국가안보체계에 대해 살펴본다. 전통적인 안보관과 종합안보, 신안보관의 내용은 무엇이며, 이러한 국가안보관에 기초하여 운영되어 왔던 국가안보 관련기구에는 어떠한 것들이 있는지 살펴본다. 특히, 시진핑이 제시한 '총체적 국가안보관'의 내용과 이를 구현하기 위한 중국지도부의 노력에 대해 중점적으로 분석할 것이다. III 장에서는 시진핑 정권에 들어서 신설된 중앙국안위를 주요 국가의 사례와 비교하여 살펴본다. 즉, 중앙국안위 신설 과정과 배경, 구성 및 임무, 그리고 활동범위와 특징이 무엇인지 살펴본다. IV 장에서는 중앙국안위 설립을 둘러싼 논쟁을 사안별로 분석한다. 위원회의 소속과 편제, 임무와 기능, 활동의 공개여부, 그리고 법적 타당성 검토 등 논쟁이 될 만한 사안들을 초보적 수준에서 검토할 것이다. 마지막으로 V 장에서는 향후 중앙국안위의 전망과 우리에게 주는 시사점이 무엇인지 고찰해 본다.

1) 중앙국가안전위원회 설립 필요성을 주장한 대표적인 글로는 刘鹏·刘志鹏(2014); 钟开斌(2014); 马岭(2014); 白云真(2014); 丛文胜·刘华(2014); 苑奎玺(2014) 등이 있다.

II. 중국의 국가안보체계 고찰

1. 역대 지도부의 국가안보관

가. 기존의 국가안보관

1949년 중화인민공화국을 건립한 제1세대 지도자 마오쩌둥(毛澤東)을 중심으로 한 건국 초기 지도자들에게 주된 관심사는 전쟁과 혁명이었다. 이러한 시대적 상황을 반영하여 중국의 건국 초기 국가안보관은 국방건설과 국제적인 반제통일전선 구축 등에 중점을 두었다(朱永彪 2012, 44-54). 마오쩌둥이 제기한 ‘적극방어’(積極防禦)와 ‘인민전쟁’(人民戰爭) 전략사상은 바로 이러한 국가안보관을 30여 년간 지속할 수 있게 한 개념적 기초를 제공하였다.

고전적 차원의 국가건설 초기 중국의 국가안보관은 마오쩌둥이 사망하고 중국 공산당 제11기 중앙위원회 제3차 전체회의(이하 11기 3중전회)를 통해 개혁개방노선을 주창한 덩샤오핑(鄧小平)의 등장 전인 1970년대 말까지 지속되었다. 덩샤오핑을 중심으로 한 제2세대 지도자들에 의해 형성된 국가안보관의 핵심은 소위 ‘평화와 발전’이 시대의 2대 주제라고 하는 새로운 개념이었다. ‘평화와 발전’을 새로운 국가안보관의 사상적 기초로 삼고, 기존의 군사안보와 정치안보 외에도 사회안보, 과학기술안보, 경제안보 등 제 분야를 통합하는 ‘종합안보’ 개념이 제시되었다(朱永彪 2012, 55-69). 다시 말해 정치, 경제, 사회, 문화, 군사, 과학기술, 생태환경, 식량, 에너지 등 일련의 안전문제를 고려함에 있어 과학적이고 다양한 수단을 활용하여 국가의 총체적 안보를 달성한다는 개념이다.

냉전이 종식되고 1989년 톈안먼(天安門) 사태로 인한 서방국가의 제재와 공산권 국가의 몰락, 그리고 90년대 중반 이후 아시아 금융위기, 9·11 테러 등 국제정세에 중요한 변화가 발생하면서 장쩌민을 중심으로 한 제3세대 지도부는 변화된 국제정세에 부합된 국가안보관을 고민할 수밖에 없었다(유동원 2010, 119-153). 이들은 기본적으로 덩샤오핑의 국가안보관을 계승하는 기초 위에 “냉전적 사고를 버리고, 신형 안보관을 수립해야 한다”고 하면서 ① ‘상호신뢰, 호혜, 평등, 협력(互信, 互利, 平等, 協作)’의 기초 하에, ② 대화를 통한 신뢰구축, 협력안보, 상호 주권존중, 분쟁의 평화적 해결, 공동번영을 추구하되, ③ 군비증강을 통한 안전보장 및 냉전 사고에 기초한 군사동맹 체결을 반대한다는 입장을 명확히 밝혔다. 이러한 입장은 아시아 일부 국가를 대상으로 한 것이 아니라 세계 공산권 국가에 대한 새로운 안보개념을 제시하기 위한 것으로 볼 수 있다. 일종의 협력적 집단안보개념이라 볼 수 있는 것이다(김순수 2013, 37). 1996년에 결성된 상하이협력기구(SCO: Shanghai Cooperation Organization)는 이러한 신안보관을 성공적으로 실천한 모범사례로 여겨지

기도 한다(朱永彪 2012, 70-98).

이상에서 살펴본 것처럼 냉전시기 중국의 국가안보관은 ‘생존’을 위한 안보, 즉 군사안보에 초점을 맞춘 전통적 안보관이었다. 덩샤오핑의 개혁개방 이후 경제안보 등 종합안보 차원의 비전통 안보 영역까지 포괄하는 신안보관이 중국의 국가안보관으로 자리매김하면서 국가안보 범위가 국제협력분야까지 확대되었다(허재철 2014, 115-116). 다시 말해 덩샤오핑의 개혁개방으로 국가안보와 발전의 새로운 경계를 구분하게 되었고, 장쩌민의 ‘신안보관’과 후진타오의 ‘종합안보관’을 통해 ‘협력안보’와 ‘공동안보’ 개념을 포괄하는 중국의 국가안보관으로 자리매김했다고 평가된다. 최근 시진핑이 제기한 ‘총체적 국가안보관’은 바로 이러한 역대 중국 지도자들의 국가안보관을 계승, 발전시킨 것이다.²⁾

나. 시진핑의 ‘총체적 국가안보관’

시진핑 주석은 2012년 11월 제18차 공산당 전국대표대회(18차 당대회) 이후 수차례 안보 문제에 대한 중요한 회의를 직접 주재하고 안보관을 제시해 왔다. 시 주석은 2014년 4월 15일 개최된 중앙국안위 제1차 회의에서 처음으로 ‘총체적 국가안보관’(總體國家安全觀)이라는 개념을 사용했다.

시진핑은 회의 석상에서 국가안보 관련 업무의 중요성과 더불어 국가안보 정세변화의 특징과 추세를 설명하면서 총체적 국가안보관을 견지할 것을 강력히 요구했다. 시 주석이 요구한 5가지 견지 내용은 다음과 같다. 첫째는 외부안보를 중시하면서도 내부안보를 중시해야 한다(既重視外部安全, 又重視內部安全)는 것이고, 둘째는 국토안보를 중시하면서도 국민안보를 중시해야 한다(既重視國土安全, 又重視國民安全)는 것이며, 셋째는 전통안보를 중시하면서도 비전통안보를 중시해야 한다(既重視傳統安全, 又重視非傳統安全)는 것이다. 그리고 넷째는 발전문제를 중시하면서도 안보문제를 중시해야 하고(既重視發展問題, 又重視安全問題), 마지막으로 자신의 안보를 중시하면서도 공동의 안보를 중시해야 한다(既重視自身安全, 又重視共同安全)는 것이다.³⁾

시진핑의 새로운 국가안보관은 2014년 6월 21일 상하이에서 개최된 ‘아시아 교류 및 신뢰구축회의(CICA: Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia)’에서 ‘아시아 신안보관(亞洲新安全觀)’이라는 개념으로 제시되기도 했다. 이 회의 기조연설에서 시진핑은 아시아 각국이 “공동(共同), 종합(綜合), 협력(合作), 지속가능(可持

2) “专家：中国国家安全工作即将进入全新发展阶段”，「中国新闻网」，(2014年04月17日)
<http://www.chinanews.com/gn/2014/04-17/6074098.shtml> (검색일: 2015. 5. 6).

3) “习近平：坚持总体国家安全观走中国特色国家安全道路”，「新华网」，(2014年04月15日)
http://news.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c_1110253910.htm (검색일: 2015. 5. 6).

續)한 아시아 안보관”을 수립해야 한다고 강조했다. 여기서 공동이란 모든 국가의 안보를 존중하고 보장해야 한다는 것이고, 종합은 전통안보와 비전통안보를 종합적으로 보호해야 한다는 의미이다. 또한 협력은 대화와 협력을 통해 각국과 아시아 지역의 안보를 촉진해야 한다는 의미이며, 지속가능한 발전과 안보를 모두 중시함으로써 지속적으로 안보를 유지해야 한다는 것이다.⁴⁾

그렇다면 시진핑이 제시한 총체적 국가안보관은 기존의 전통안보관이나 종합안보, 신안보관과 비교할 때 어떠한 차이가 있으며, 변화된 내용은 무엇인가?(허재철 2014, 124-126)

첫째, 총체적 국가안보관은 기존의 국가안보관에 비해 취급하는 안보영역이 확대되었다. 중국에서 전통적 안보관의 주요 관심영역은 군사부문이었다. 이후 개혁개방과 냉전 종식, 아시아 금융위기, 사스(SARS), 9·11 테러 등을 계기로 형성된 신안보관은 군사부문 이외에 비전통안보 영역까지 관심을 갖게 되었다.

시진핑의 총체적 안보관은 전통적 안보관, 신안보관보다 국가안보의 영역을 더욱 확대하면서도 그 영역을 명확히 제시하고 있다. 신안보관에 영향을 받아 설립된 국가안전소조(외사공작소조)는 담당업무의 영역을 군사부문, 외교부문, 정보부문, 경제부문, 선전 부문에 국한시켜 놓고 있다. 이에 반해 시진핑은 총체적 안보관 제시를 통해 전통적 안보관의 영역인 군사부문 외에 비전통안보 영역으로서 11가지 영역을 구체적으로 언급했다. 그 11가지 영역은 정치안보, 국토안보, 군사안보, 경제안보, 문화안보, 사회안보, 과학기술안보, 정보안보, 생태안보, 자원안보, 핵안보를 말한다. 특히 중앙국가안위와 함께 신설된 중앙인터넷안보와 정보화영도소조(中央網絡安全和信息化領導小組, 이하 중앙인터넷소조)나 중앙해양권익공작영도소조(中央海洋權益工作領導小組, 이하 중앙해양소조)를 통해 볼 때 총체적 국가안보관의 안보영역이 어디까지 확대되고 있는지를 확인할 수 있다.

둘째, 외부가 아닌 내부로부터의 안보위협을 더욱 경계하고 있다. 시진핑이 언급한 국가안보 영역에서 군사, 국토 등의 영역이 주로 외부로부터의 안보위협이라고 한다면, 정치, 경제, 사회, 문화, 생태 등의 영역은 내부로부터의 안보위협이라고 볼 수 있다. 특히, 빈부격차, 지역격차, 인권탄압으로 인한 사회 불만세력이 증가하고 있고, 대중매체에서는 선정적이고 물질만능사상에 물든 콘텐츠가 범람하고 있으며, 고질적인 대기오염은 공산당의 정권에 커다란 위협이 되고 있다. 이에 따라 내부로부터 발생할 수 있는 위협요인을 국가안보에 대한 심각한 위협으로 판단, 이에 대응하고자 하는 의도가 총체적 국가안보관에 강하게 투영되어 있다고 평가된다.

4) “中国首倡亚洲安全观促动世界安全再平衡”, 『新华网』, (2014年05月21日).
http://news.xinhuanet.com/2014-05/21/c_1110799399.htm (검색일: 2015. 5. 6).

셋째, 안보문제의 복합성에 주목하여 영역간의 협조와 조정을 위한 중앙국안위의 역할을 강조하고 있다. 시진핑의 총체적 국가안보관은 안보영역의 확대와 동시에 각 영역간의 유기적 협조를 강조하고 있다. 내부안보와 외부안보의 결합, 전통안보와 비전통 안보의 결합, 돌발사건과 장기적 문제가 결합된 복잡한 사건들이 점점 늘어나고 있는 상황에서 각 영역간의 유기적인 협력과 조정이 국가안보에 필수적이라고 인식하고 있는 것이다. 시진핑은 바로 이러한 역할 수행을 위한 조직으로서 중앙국안위를 출범시킨 것이다.

이런 측면에서 총체적 국가안보관은 신안보관의 계승이자 한 단계 도약이라고 할 수 있다. 왜냐하면 총체적 국가안보관은 신안보관이 강조한 국제협력의 필요성을 인정하면서도 동시에 국제적 협력뿐만 아니라 국내 안보관련 조직 간의 협력 및 조정을 강조하고 있기 때문이다. 군사평론가인 웨강(岳剛)은 그동안 주로 외교부문이 주도하는 외사공작소조(국가안전소조)가 책임을 지며 종합적인 안보위협에 대응해 왔지만 이것으로는 국방, 경제, 경찰 등의 역량을 하나로 묶어내기가 어렵다고 판단하고 새로운 종합적 영도기구의 필요성을 제기했다. 시진핑 정권의 총체적 국가안보관과 이를 기반으로 신설된 중앙국안위는 바로 이러한 종합적 영도기구의 필요성이 반영된 결과라고 볼 수 있다.⁵⁾

넷째, 국가안보의 중요성에 대한 중국 지도부의 인식이 한층 강화되었다. 그 근거로 우선 국가안보를 총체적으로 지도할 조직에 중공중앙 정치국 상무위원이 3명이나 포함되어 있고, 게다가 이들은 국가주석과 국무원 총리, 그리고 전국인대 상임위원장으로 중국 권력서열 1, 2, 3위의 인물이라는 점을 들 수 있다. 이처럼 최고위 정치 지도자가 대거 포함되어 있다는 것은 그 만큼 중앙국안위가 중요하며, 이는 국가안보의 중요성을 직접적으로 표현한 것으로 볼 수 있기 때문이다. 또한 시진핑은 제18기 3중전회에서 “국가안보와 사회안정은 개혁발전의 전제”라고 말했는데,⁶⁾ 제18기 중국공산당의 최대 핵심과제가 ‘개혁’이라는 점을 고려한다면 개혁의 전제로서 국가안보를 언급한 것은 그만큼 지도부가 국가안보를 중요시하고 있다는 것이다. 게다가 장쩌민 시기 권력의 집중을 우려하여 불발에 그쳤던 중앙국안위 신설이 시진핑 시기에 성사되었다는 점도 국가안보에 대한 지도부 인식이 이전보다 훨씬 강해졌기 때문으로 분석할 수 있다.

다섯째, 국가안보에 관한 개념과 이론체계 정립을 위한 노력의 산물이다. 기존의 중국

5) 중국에서 국가안전위원회 설립 방안을 최초로 제기한 인물은 장쩌민이었다. 1997년 장쩌민 국가주석은 미국을 방문하여 미국의 국가안전보장회의(NSC)를 보고 중국판 국가안전위원회 설립을 제기하였다. 그러나 중앙군사위원회 주석이 국가안전위원회 주석까지 겸직하게 될 경우 권력이 1인에게 집중될 것을 우려하여 성사되지 못했다.

6) “习近平：加强对国家安全工作集中统一领导是当务之急”，「人民网」，(2013年11月15日)，<http://politics.people.com.cn/n/2013/1115/c1001-23559690.html> (검색일: 2015. 5. 6).

국가안보관은 안보영역의 범위나 방법에 있어 꾸준한 발전을 거듭해 왔지만, 각 안보영역의 지위나 안보영역간의 관계에 대해서는 명확한 정의를 내리지 못했다. 그런데 시진핑의 총체적 국가안보관은 “인민안보(안전)를 목적으로 하고, 정치안보를 근본으로 하며, 경제안보를 기초로 삼아야 한다. 또한 군사, 문화, 사회안보를 보장하고, 국제안보를 촉진하여 중국특색의 국가안보 길로 나아가야 한다”(以人民安全为宗旨, 以政治安全为根本, 以经济安全为基础, 以军事·文化·社会安全为保障, 以促进国际安全为依托, 走出一条中国特色国家安全道路)고 주장하는 등 초보적이거나 각 안보영역의 지위와 역할, 관계에 대해 정의를 내리고 있다.⁷⁾ 이러한 정의는 중앙국안위의 역할과 기능과도 밀접한 상관성을 갖는다고 볼 수 있다. 즉 중앙국안위는 안보관련 업무 수행에 있어 단순한 실무 담당부서가 아니라 국가안보 전략 수립을 포함한 전략적이고 거시적인 차원의 역할을 수행할 핵심기구라는데 이견이 없는 것이다(허재철 2014, 124-126).

2. 국가안보 관련업무 수행기구

중국은 역대 지도부의 국가안보관을 바탕으로 국가안보 관련업무 수행부서를 다양하게 운용해 왔다. 이들 기구는 당 중앙과 국무원, 전국인대(全國人大), 인민해방군 등 당, 정, 군 제 분야에 걸쳐 독자적 혹은 중복적으로 운용되었다. 이러한 기구의 다양성과 중복성은 다양한 의견수렴이라는 긍정적 효과도 있었지만, 담당업무의 중복과 책임 회피 등 부정적 결과를 초래하기도 하였다.

중국의 독특한 정치제도 중 하나로 영도소조(領導小組)를 들 수 있다. 영도소조는 1958년에 처음으로 만들어진 이후 부분적인 변화는 있었지만 기본적으로 지금까지 계속 이어지고 있는 중국 특유의 정치시스템이다. 이 기구는 당 중앙정치국과 직결되어 각 부문을 초월하여 정책을 입안하고 결정하며 집행하는 역할을 하고 있다(구자선 2014). 이러한 영도소조는 영구적인 것과 임시적인 것, 당 내부의 조직과 당정(黨政) 간의 것, 상하 공동 설치와 단독 설치 등 다양한 형태로 존재하고 있다(김재철 2002, 176-177).⁸⁾

이와 같은 영도소조 중에서 국가안보와 관련한 업무를 담당하는 대표적인 기구가 중앙외사공작영도소조와 중앙국가안전영도소조다. 1958년 6월 10일 중공중앙은 중앙정치국과 서기처 직속기관으로 6개의 소조를 설치했는데 그 중 대외업무(外事) 분야와 관련된 기구가

7) “习近平为何要给国家安全干部提16字要求?”, 『人民网』, (2015年5月20日), <http://politics.people.com.cn/n/2015/0520/c1001-27031857.html> (검색일: 2015. 5. 6).
 8) 중국정치에 있어서 ‘위원회’와 ‘소조’는 모두 공산당 중앙 의사조율기제(中共中央議事協調機制)에 속한다. ‘의사조율’이란 ‘공식적 업무를 세세히 토론하고 상의(討論商討公事)’한다는 의미로, 당의 의사조율기제는 당의 영도를 국가(정부)의 각 기관과 부문에 연계·조율하는 통로로 알려져 있다.

중앙외사소조(中央外事小組)였다. 동 소조는 중공중앙의 외사공작위원회 역할을 수행하며, 국가주석과 부주석이 조장과 부조장을 맡고, 조원은 일반적으로 국무원 부총리(혹은 국무원위원), 외교부, 국방부,公安부(公安部), 국가안전부, 상무부(商務部), 홍콩마카오판공실, 화교판공실, 신문판공실의 책임자와 선전부 및 연락부 부장, 총참모부 고위직 인사 등으로 구성된다. 이 기구는 문화대혁명 기간 그 기능을 수행하지 못하다가 1981년 지금과 같은 중앙외사공작영도소조라는 이름으로 부활했다. 그 후 2000년 9월에는 중공중앙의 결정에 의해 국가안전소조가 만들어졌는데, 이것이 기존의 외사공작소조와 하나의 기구(合署辦公, 兩塊牌子, 一套機構)로 운영되어 왔다. 2015년 7월 현재(중국공산당 18기) 외사공작소조 및 국가안전소조 구성원을 살펴보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 중국공산당 제18기 중앙외사공작영도소조 및 중앙국가안전영도소조 구성원

구 분	이 름	주요 직위
조 장	시진핑(習近平)	당총서기, 국가주석, 중앙군사위원회주석
부조장	리원차오(李源朝)	당정치국위원, 국가부주석
비서장 겸 판공실 주임	양제츠(楊潔篪)	국무원원
조 원	류치바오(劉奇葆) 왕자루이(王家瑞) 양제츠(楊潔篪) 왕 이(王毅) 창원첸(常萬全) 귀성쿤(郭聲琨) 굉후이창(耿惠昌) 가오후청(高虎城) 장쯔죈(張志軍) 왕광야(王光亞) 왕 천(王晨) 치우웬핑(裘援平)	당정치국위원, 중앙서기처서기, 당선전부장 당대외연락부장 국무원원, 중앙외사공작영도소조 비서장 겸 판공실주임 외교부장 중앙군사위위원, 국무원원 겸 국방부장 국무원원 겸公安부장 국가안전부장 상무부장 당대만공작판공실주임 국무원홍콩마카오판공실주임 당대외선전판공실주임, 국무원신문판공실주임 국무원화교업무판공실주임

출처 : “中央外事工作领导小组”, 「百度百科」, http://baike.baidu.com/link?url=SLel17Eeo0B9bCBM5KE1KkpHf5Ua5-l2_nfhByEJhUatAl6asmZ3-N7eGELCQWijHV1hll2mfWibLme0IDkK (검색일 : 2015.7.20).

한편 1998년 3월 27일에는 중앙정법위원회 산하에 중앙안정유지공작영도소조(中央維護穩定工作領導小組, 이하 중앙안정유지소조)가 신설됐는데 이에 대한 자세한 정보는

공개되어 있지 않다. 그러나 최근 지방정부의 안정유지소조에 대한 기능 강화를 주장하는 보도 가운데 중앙안정유지소조가 언급되고 있어 여전히 이 기구가 운영되고 있는 것으로 추정된다.

이 밖에 국가안보와 관련하여 특정 영역의 임무를 수행하는 중국 공산당내 기구로는 중앙대외연락부(中央對外聯絡部), 중앙대외선전판공실(中央對外宣傳辦公室), 중앙대만공작판공실(中央臺灣工作辦公室), 당중앙군사위원회(黨中央軍事委員會, 이하 당중앙군위) 등이 있다. 그리고 시진핑 정권 출범 이후 당내에 중앙해양소조, 중앙인터넷소조 등이 신설되어 국가안보와 관련된 특정 영역의 업무를 담당하고 있다.

정부(政) 차원에서는 국무원 산하 외교부와 국방부, 공안부, 국가안전부, 국무원대만사무판공실(國務院臺灣事務辦公室) 등이 국가안보 관련 업무를 담당하고 있다. 국무원에는 이와 같은 상설기구 외에 국가안보와 관련한 특정업무를 담당하는 연립기구로 국가반테러공작영도소조(國家反恐工作領導小組, 이하 국가반테러소조), 국가해양위원회(國家海洋委員會) 등도 운영되고 있다.

국가안보 관련 무력을 직접 관리하는 기구로서는 당중앙군사위원회와 국가중앙군사위원회, 국방부, 인민해방군, 공안부, 무장경찰, 인민경찰, 민병 등이 있으며, 우리의 국회에 해당하는 전국인민대표대회(全國人民代表大會, 이하 전국인대)에서는 외사위원회(外事委員會)와 민족위원회(民族委員會)가 각각 외교(대외업무) 및 민족문제와 관련된 의안을 심의, 입안하는 기능을 맡고 있다. 또한 중국인민정치협상회의(中國人民政治協商會議, 이하 정협)에서는 민족과 종교위원회(民族和宗教委員會), 외사위원회(外事委員會), 홍콩 마카오대만동포위원회(港澳臺僑委員會) 등이 국가안보와 관련된 업무를 처리하고 있다(허재철 2014, 117-118).

Ⅲ. 중앙국가안전위원회 설립과 운영

1. 주요 국가의 국가안보 관련기구

국가안보회의(혹은 위원회) 운영은 미국으로부터 시작되었으며, 냉전 종식을 전후로 많은 국가들이 국가안보회의(혹은 위원회)를 설립하였다. 모든 국가 공히 안보관련 문제에 대해 적시 적절한 대응차원에서 동 기구를 설립하였으나, 각 국가의 안보환경이나 정치상황이 상이했기 때문에 성격 및 운영상의 공통점과 차이점이 존재한다. 중국 중앙국가안위의 출범을 분석하기에 앞서 세계 주요국가, 즉 미국, 러시아, 일본, 그리고 한국의 국가안보

관련기구를 개괄하고자 한다.

먼저, 미국의 국가안전보장회의(NSC)는 미국 대통령실에 속하는 자문기관이며, 1947년 국가안전보장법(National Security Act)에 의하여 설립되었다. 2015년 2월 현재 국가안전보장법상 NSC의 구성원은 대통령, 부통령, 국무장관, 국방장관이며, 공식적인 조연자로서 합동참모본부 의장과 국가정보국 국장이 있다. 법에 규정되어 있지 않으나 상시 참석하는 구성원으로 재무장관과 대통령 국가안보보좌관 등이 있다. 대통령이 필요하다고 판단한 경우에는 그 이외의 내각 구성원이나 전문가 등을 참가시킬 수 있다(권혁빈 2013, 34).

미국 NSC의 특징을 요약해보면, 헌법에 의해 성립되어 탄력적 운영이 어려운 대한민국의 NSC와 달리, 법률에 의해 성립되며 대통령령으로 조직 및 기능 변화가 가능하므로 탄력적 운영이 가능하다. 그 결과 설립 이후 행정부 교체에 따라 그 기능과 위상이 계속 변화되어 왔다. 이러한 기능과 위상 변화는 NSC의 키맨(Key Man), 특히 대통령 국가안보보좌관의 정치적 영향력과 위상에 크게 좌우되어 왔다. 또한, 불안정한 세계 안보 상황과 테러 및 재해의 위협 하에서 오바마 행정부의 NSC는 외교, 국방, 위기관리 분야뿐 아니라 환경, 경제분야까지 포함한 정책 수립 및 집행의 사령탑으로서 과거 유례없는 기능 확대의 양상을 보이고 있다. 이와 같은 미국 NSC의 위상 변화는 대한민국과 일본의 위기관리 컨트롤 타워 수립 정책에도 많은 영향을 끼치고 있다(권혁빈 2013, 36-37).

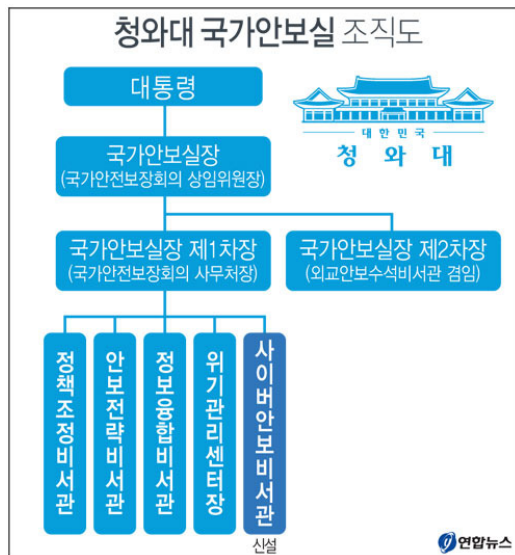
러시아 연방 안보회의는 최고정책결정자와 국가안보부문을 연계시키는 중추적인 기구이자 국가안보전략의 자문, 협조(協調) 및 감독기구이다. 다시 말해 각 안보관련 부문의 의견과 입장을 조율하고, 안보전략에 대한 부문별 이행상태를 감독하는 기구가 연방 안보회의이며, 여타 국가와 비교해 볼 때 그 구조나 규모가 가장 복잡하다고 볼 수 있다. 러시아 연방 안보회의는 소련해체 이후 1992년에 설립되었으며, 러시아 연방 대통령이 주도하는 국가안보의 핵심기구이다. 동 기구의 주석은 대통령이고, 부주석은 총리가 담당한다. 안보회의의 일상 업무는 안보회의 비서가 처리하며, 대통령이 비서를 직접 임명한다. 안보회의 구성원은 비서의 건의에 근거하여 대통령이 임명한다. 상무위원은 대통령, 총리, 안보회의 비서, 외교부장, 국방부장, 그리고 연방 안보총국 국장 등 총 6명이다. 기타 위원으로는 국가두마 주석, 연방위원회 주석, 대통령판공실 주임, 러시아 총참모장, 대외정보국장, 내무부장, 연방변방국장, 사법부장, 긴급상황부장, 대통령연방통신 및 정보국장, 연방주재 각 구역 대통령 전권대표, 러시아 과학원장 등이 포함된다. 안보회의는 대통령이 매월 1회 주관한다. 회의에서 결정된 주요 사안은 대통령령으로 전파되고, 일반적인 사안은 비망록 형식으로 공포된다.

일본의 국가안보 관련기구는 안전보장회의(Security Council of Japan)이다. 일본 안전

보장회의에서 내각총리대신(수상)은 안전보장회의의 의장으로서 회의를 총괄한다.⁹⁾ 안전보장회의의 상시 구성원은 국무대신, 총무대신, 외무대신, 재무대신, 경제산업 대신, 국토교통대신, 내각관방장관, 국가공안위원회위원장, 방위청장관이다.¹⁰⁾ 의장은 의안에 따라 상시 구성원 이외의 각료를 임시로 참가시킬 수 있으며,¹¹⁾ 또한 필요한 경우 내각 각료 이외에 통합막료장 등 여타 관계자를 출석시켜 의견을 청취할 수 있다.¹²⁾ 안전보장회의의 사무는 종래 내각안전보장위기관리실이 담당해 왔으나 2001년의 행정조직개편 이후 안전보장위기관리실이 폐지되고 내각관방부장관보(內閣官房副長官補)가 담당하게 되었다.¹³⁾

일본 안전보장회의의 설립 이후 그 기능은 점차 강화되어 왔으나, 전문성과 정보수집 기능을 갖춘 사무국의 부재로 인해 주로 심의, 자문기관으로서의 역할에 그쳐 왔다. 하지만 안보와 위기관리 사령탑의 필요성이 고조되고 아베 정권 출범 이후 수상에게 권한을 집중시키려는 움직임 아래 미국처럼 안전보장회의의 또는 NSC의 역할, 특히 NSC 사무국의 기능을 강화하려는 움직임이 강해지고 있다.

한국의 NSC는 헌법에 명시된 대통령 자문기관이다. 현행 국가안전보장회의법에 따르면,¹⁴⁾ NSC의 의장은 대통령이며, 국무총리, 외교통상부장관, 통일부장관, 국방부장관 및 국가정보원장과 대통령령으로 정하는 약간의 위원으로 구성한다.¹⁵⁾ 의장이 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 부처의 장, 합동참모회의의장, 또는 그 밖의 관계자를 회의에 출석시켜 발언하게 할 수 있다.¹⁶⁾ 대통령 외교안보수석비서관실이 회의 운영



〈그림 1〉 청와대 국가안보실 조직도

(출처: 「연합뉴스」 2015.3.31)

9) 安全保障會議設置法 제4조

10) 安全保障會議設置法 제5조

11) 安全保障會議設置法 제5조 2항

12) 安全保障會議設置法 제7조

13) 安全保障會議設置法 제10조

14) 국가안전보장회의법, 법률 10322호, 2010.5.25, 일부개정

15) 국가안전보장회의법 제2조

16) 국가안전보장회의법 제6조

을 지원하는 등의 사무를 관장한다.¹⁷⁾ 또한, 국가안전보장회의는 국가안전보장에 관련되는 대외정책, 군사정책 및 국내정책의 수립에 관하여 대통령의 자문에 응하는 것을 그 기능으로 한다.¹⁸⁾

참고적으로 현 정부는 2012년 3월 23일 대통령실에서 별도로 분리된 국가안보실을 신설하였다.¹⁹⁾ 국가안보실은 장관급으로 격상되고 그 조직은 〈그림 1〉에서 보는 것처럼 해킹 등 사이버 테러에 체계적으로 대응하기 위한 사이버안보비서관실이 신설됨에 따라 국가안전보장회의(NSC) 사무차장을 겸하는 정책조정비서관과 안보전략비서관, 정보융합비서관, 위기관리센터장에 사이버안보비서관까지 5명으로 늘게 되었다.

이상에서 개략적으로 살펴본 미국, 러시아, 일본, 한국의 국가안보 관련기구를 동일한 기준으로 비교하기에는 제한이 따른다. 단지 구성과 기능면에서의 두드러진 유사점과 차이점을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 4개국 공히 원칙적인 면에서 국가원수를 의장으로 하고 유관 각료급 요인들로 구성되는 회의체 조직이며, 안보 및 국가위기에 대해 국가원수에게 자문하는 기구라는 점에서 유사하다. 운영적인 면에서 정권과 국제정세의 변화에 따라 그 권한 및 기능이 변화되어 왔고, 여기에 회의체를 지원하는 전문가 조직이 중추적 역할을 담당해 왔다는 점 역시 유사하다. 특히 최근의 국제적 안보 위기를 맞아 모든 국가가 공히 안보 및 위기 정책의 컨트롤 타워로서 NSC 또는 그 유사조직에 주목하고 있는 것으로 보인다(钟开斌 2014, 7-9).²⁰⁾

주요한 차이점으로는 일본의 안전보장회의가 각료에 의한 회의체 조직으로 전속 전문가가 소수에 그치는데 비해, 미국의 NSC는 회의체인 동시에 이를 지원하는 전문가 조직이 갖추어져 있어 정책조정과 조언 기능뿐 아니라 정책결정 기능까지 담당하고 있다. 이와 같은 안전보장회의와 NSC의 차이는 특히 수상이 국민에 의해 선출되지 않고 의회에

17) 국가안전보장회의법 제8조

18) 헌법 제91조 1항, 국가안전보장회의법 제3조

19) 정부조직법 제15조, 국가안보실직제(대통령령 제24427호) 제2조

20) 국가별 체제가 상이하고, 처한 안보상황과 위협이 다르다보니 국가안전위원회의의 구체적인 기능도 차이가 있다. 이를 종합하여 유형화시키면 다음과 같이 3가지 유형으로 구분할 수 있다. 이러한 구분은 절대적인 것은 아니며, 유형별로 엄격한 경계구분을 하는 것도 어렵다. 일부 국가는 하나의 유형이 아닌 중복된 형태로 운영되기도 한다. ① 협조형 기구이다. 미국의 NSC는 협조 및 자문형 기구로 볼 수 있으며, 협조형 국가안전위원회에 속하는 국가로는 키르기스스탄, 우즈베키스탄, 타지키스탄 등이 있다. ② 자문형 기구이다. 권력기구라기 보다는 대통령 혹은 내각의 자문 및 고문기구 성격이 강하다. 인도, 한국, 카자흐스탄 등이 이러한 유형에 속한다. ③ 정책결정 기구이다. 협조형과 자문형 안전위원회는 법률상 정책결정권한을 갖지 못하지만 러시아, 이란, 터키, 파키스탄 등 국가의 안전위원회는 정책결정 권한을 갖는다. “设立国安委：有效维护国家安全的战略之举”，「中国网」(2014.12.11.)，
http://guoqing.china.com.cn/2014-12/11/content_34291535.htm (검색일: 2015. 5. 6).

책임을 지는 의원내각제와 대통령이 국민에 의해 선출되고 상대적으로 강한 권한을 갖는 대통령 중심제라는 양국 정치제도의 차이가 많은 영향을 끼쳐왔다고 볼 수 있다.

따라서 미국 NSC 모델을 일본에 적용하여 소위 ‘대통령적 수상제’를 지향하는 아베 내각의 시도에는 많은 우려의 목소리가 존재한다. 이는 대통령 중심제인 한국과 미국, 한국과 일본 사이의 국가안전보장회의 조직과 기능의 차이점 및 유사점에도 역시 마찬가지로 적용되는 사항이다.

또한 안전보장회의가 법률에 근거하여 설립된 미국 및 일본과 달리, 한국의 NSC는 헌법 기관이므로 헌법 개정 없이는 그 근본적인 조직과 기능을 변화시키기 어렵다는 점도 중요한 차이점이다.

〈표 2〉 국가별 국가안전보장회의 비교(요약)

구 분	미 국	러 시 아	일 본	한 국
기구명	국가안전보장회의 (NSC)	연방안보회의	안전보장회의 (Security Council of Japan)	국가안전보장회의 (NSC)
소속기관	대통령실	?	내각	독립기관
의 장	대통령	대통령	총리대신	대통령
설치년도	1947년	1992년	1986년	1962년
설치근거	국가안전보장법	연방헌법, 연방안보법	안전보장회의설치법	헌법
임 무	국내정책, 외교정책, 군사정책의 통합, 정부 각 기관의 활동과 국방정책의 통합 및 조정에 대한 대통령 자문	안보 정책 및 법률 초안 심의, 안보관련 대통령 결정과 명령 초안 준비, 안보전략과 연방의 목표 구상 및 제정, 국내외 위협 분석 및 평가	국방 관련 주요사항 및 중대 긴급사태 대처에 대한 중요사항 심의	국가안보 관련 대외 정책, 군사정책과 국내정책 수립에 관한 대통령 자문에 응함

출처 : 권혁빈 2013, 45; “러시아연방 안보회의에 관한 규정(자료)”, 『中蘇研究』, 통권 71호(1996 가을), 231-237.

특히 2009년 미국 오바마 행정부의 출범과 함께 NSC의 기능이 강화되고, 2012년 말 한국과 일본에서도 역시 새로운 정권이 수립되면서 양국 정부가 모두 미국의 모델에 따라 행정부 수장 하에 국가안전보장회의 또는 그 유사조직의 기능 강화를 추진하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 위에서 살펴본 바와 같이 이러한 논의가 급부상하게 된 것은 한국의 경우 천안함 폭침, 연평도 포격사태, 장거리 미사일 발사 등 북한의 군사적

위협, 일본의 경우 북한의 군사적 위협 외에 센카쿠 열도를 둘러싼 중국과의 마찰, 알제리 인질사태 등 안보위기가 중요한 계기가 되었다. 이는 최근 전 세계적인, 특히 동북아 지역의 안보 위기와 테러리즘 등 긴장 강화에 따라 안보 및 위기관리 정책을 통합, 조정하는 컨트롤 타워의 필요성이 대두되고 있다는 점을 시사하고 있는 것이다.

2. 중국의 중앙국가안전위원회 분석

가. 중앙국안위 설립과정과 배경

1997년 장쩌민 시기 중국은 현재의 중앙국안위와 같은 성격의 조직을 신설하려는 구상에 국가안전위원회 설립 방안을 처음으로 제기했다. 당시 장쩌민은 미국 방문시 인상깊게 보았던 미국의 NSC와 같은 기능을 가진 중국판 국가안전위원회 설립계획을 세웠다. 그러나 중앙군사위원회 주석이 국가안전위원회까지 장악하게 되면 그 권력이 지나치게 비대하게 될 것을 우려하여 계획단계에 그치고 말았다. 한편, 당시 국내외 안보업무를 총괄하는 정부 차원의 담당부서는 없었지만 중국공산당 관할의 중앙국가안전영도소조가 외사 및 국가안보 업무에 대한 의사결정권을 갖고 있었다.

1981년 중공중앙은 중앙외사공작영도소조를 부활시키고 산하에 국무원외사판공실을 행정기구로 두었다. 당시 조장은 리셴넨(李先念), 부조장은 완리(万里)가 임명되었다. 그 후 2000년 9월에는 중공중앙의 결정에 의해 국가안전소조가 만들어졌는데, 이것이 기존의 외사공작소조와 합쳐진 간판은 두 개이지만 실질적으로 하나의 기구(合署辦公, 兩塊牌子, 一套機構)로 운영되어 왔다. 당시 조장은 장쩌민, 부조장은 첸치첸(錢其琛), 중앙외사영도소조판공실 및 중앙국가안전영도소조판공실 주임은 류화치우(劉華秋)가 맡았다. 이렇게 만들어진 외사공작소조(국가안전소조)는 외교관련 업무에 대해 조사 및 연구를 하고, 회의 개최와 관련된 업무를 처리하며, 관련기구들에 대해 업무 협조 및 조정을 하는 역할을 담당한다. 이와 같은 외사공작소조와 국가안전소조는 중국의 국가안보 문제를 담당해 온 당내 핵심기구로서 당 내부와 정부조직, 군사부문의 책임자들이 구성원으로 참여하는 국가안보의 컨트롤 타워 역할을 해 왔다고 볼 수 있다.

이러한 변화과정을 거쳐 2013년 당 18기 3중대회 결정에 의거 국가안전위원회가 설립되었으며, 이는 상설기구 중 명실상부한 제5번째 국가기구로 탄생하게 된 것이다.

시진핑 시기에 중앙국안위 신설이 재추진되고 나아가 성사될 수 있었던 배경은 무엇인가? 이는 무엇보다도 중국이 G2반열에 오르면서 직면하게 되는 국가안보 상황이 점차 복잡해지고 대내외 위협에 대한 중국 정부의 위기감에서 기인했다고 볼 수 있다. 이에 대해 당대세계연구중심(當代世界研究中心)의 후하오(胡昊)와 왕동(王棟) 연구원은 3가지 측면을 지적한다.

즉, 내부안보와 외부안보, 전통안보와 비전통안보, 돌발사건과 장기적으로 잠복되어 있는 문제가 서로 복잡하게 연관되어 있다는 것이다. 이러한 안보사안들이 중국에서 최근 들어 급증하고 있는 것이 중앙국안위 출범을 촉발시켰다고 분석하고 있는 것이다(胡昊·王栋 2013, 30-31).

중국을 둘러싼 국가안보 환경이 매우 복잡해졌으며, 새로운 형태의 위협과 안보사안을 해결하는데 있어 기존의 시스템과 기구로는 한계가 있다는 시각도 있다. 중국국제문제연구소장 취싱(曲星) 연구원은 국가안보 문제가 점차 복잡해지면서 국가의 다양한 부문이 협력하여 효율적으로 대처해야 하며, 이에 따라 새로운 대응체계 구축이 절실하다고 주장한다. 그러면서 새롭게 설립된 중앙국안위는 각 부문의 힘을 효율적으로 모아내고, 더 강력하게 협조를 이끌어내야 할 뿐만 아니라 협조의 수준도 한층 높여야만 한다고 주장한다.²¹⁾ 이와 같은 안보환경의 변화와 새로운 대응체계 수립의 필요성이 중앙국안위를 출범시키게 된 직접적인 배경이 된 것이다.

이러한 분석과는 달리 중앙국안위를 2020년까지의 '경제체제 개혁' 추진을 위한 종합적인 '안정 관리'를 위한 수단으로 보는 시각도 있다. 즉, 중앙국안위의 설립은 중국 공산당이 경제체제 개혁에 걸림돌이 되는 독점 부문 등 기득권 관료 세력 및 여러 이익집단의 개입을 막고 극좌파, 자유주의 세력, 소수민족 독립세력 등 중국 공산당의 개혁과 통합에 반발하는 저항세력을 차단하겠다는 강력한 의지의 표명이라는 것이다. 경제체제 개혁 과정에서 경제위기 심화 국면이 주기적으로 나타날 가능성이 높아진 바, 중앙국안위는 이러한 위기 국면에서 기득권 세력의 부패 척결을 주도할 뿐만 아니라, 경제위기시 폭발하는 대중적 저항에 대해서도 단호하게 대응할 것임을 시사하는 기구인 셈이다. 특히 2014년 3월 1일의 윈난성 쿤밍 철도역 테러사건 등에서 나타나듯 최근 빈부격차 등 각종 사회적 모순으로 소위 '묻지마' 범죄나 각종 테러 사건이 발생하는 바, 중국 공산당은 중앙국안위를 통해 이러한 범죄와 테러 예방과 관련 조직 소탕에 주력할 것이라는 것이다. 나아가 국내 사회안정의 훼손이 중·미간 외교통상 갈등, 북한 핵 문제 등 한반도의 정세 변화, 일본 및 동남아 국가 등 주변국과의 영토 및 영유권 갈등, 대만 정세의 변화에 따른 양안 갈등 문제 등 외부의 문제들에서도 비롯되는 만큼 대외적 갈등을 해결하는 것도 중앙국안위의 주요한 역할이라고 설명한다.²²⁾

한편 장쩌민이나 후진타오 집권 시기에는 성사되지 못했던 사안이 시진핑 집권 이후

21) “专家: 设立国家安全委员会提高了国家安全协调层级”, 『人民网』, (2013년 11월 12일), <http://theory.people.com.cn/n/2013/1112/c148980-23518980.html> (검색일: 2015. 4. 20).
22) 이홍규, “중국의 신권위주의 2.0 시대와 국가안전위원회 설립”, 『이슈분석』(2014. 4. 9) http://csf.kiep.go.kr/www/user/board/skin/issue/boardView.csf?pbrd_seq_n=5&brd_seq_n=343202(검색일: 2015. 5. 6)

가능했던 이유는 무엇인가? 이는 중국내 집단지도체제(集體領導制)에 대한 평가와 더불어 시진핑 개인에 대한 평가를 통해 알 수 있다.

중국정치에서 집단지도체제란 여러 명으로 구성된 중앙정치국 상무위원회와 그 구성원에 의해 이뤄지는 집단지도 기제를 말한다. ‘지도집단’이 국가권력을 장악하고, 당과 국가업무에 대해 ‘집단지도’를 하는, 다시 말해 중국공산당 중앙정치국 상무위원들이 당과 국가의 주요 기구들을 대표하면서 분공과 협력의 집단지도시스템을 형성하는 것을 말한다. 이와 같은 중국의 집단지도체제에 대해 일부 전문가는 “서열 1위의 독단이 아닌 상무위원회의 집단지성을 통해 결정하는 방식을 의미하며, 공산당 일당독재에서 발생할 수 있는 결함을 보완하는 기능을 한다”고 평가하기도 한다.²³⁾

중국의 집단지도체제에 대한 이러한 긍정적인 평가와 달리 비판적인 시각도 있다. 홍콩의 《명보(明報)》는 “장쩌민 전 주석을 ‘상왕(上王)’으로 모셔야 했던 후진타오 전 주석은 실권은 쟁칭홍(曾慶紅) 전 국가부주석만 못했고, 명성은 원자바오(溫家寶) 전 총리에 뒤졌으며 ‘칼자루’는 저우용강(周永康) 정법위 서기의 손에 있어 전혀 ‘핵심’으로 부를 수 없었다”고 평가한다. 그러면서 최근 시진핑 주석으로 권력이 집중되는 현상에 대해 “사실상 중국의 지도체제가 20여 년의 집단지도체제를 경험한 뒤 핵심 지도자가 이끄는 ‘영수핵심제’(領袖核心制)로 회귀하고 있음을 보여주는 것”이라고 분석했다.²⁴⁾

또한 개혁의 절박성과 지나친 권력분산을 이유로 집단지도체제의 한계가 드러났다고 평가하기도 한다. 현재 중국은 국가의 생존과 직결되어 있는 ‘지속 발전’이라는 국가적 과제를 해결하기 위해서 ‘전면적인 개혁’을 강조하고 있는데, 이러한 대업을 수행하기 위해서는 권력집중이 불가피하다는 것이다. 중국의 저명한 정치사 연구자인 상하이 사범대학 샤오공친(蕭功秦) 교수는 “개발도상국의 사회개혁에 있어서 지혜로운 정치가의 중요성은 말할 필요도 없다”고 하며 중국은 현재 권력집중이 절실하다고 한다. 또한 집단지도체제하에서의 과도한 분업시스템이 저우용강과 같은 사례를 양산했다고 지적하기도 한다. 왜냐하면 저우용강은 제17기 중국공산당의 9명 정치국 상무위원 중 서열이 가장 낮았음에도 불구하고 집단지도체제하의 분업시스템으로 자신이 맡고 있었던 정법위 권력을 무한대로 확장시킬

23) “集体领导体制”, 『百度百科』, <http://baike.baidu.com/link?url=4HEX9gjNnuliMwO80PZMWzopKCGZf6y7j3aQuPnvFekaRaRD8ikbBv5OwQV8gTiwpCH04b2Zd335PfiM4IGTWq> (검색일 : 2015. 7. 20).

24) “中 시진핑에 권력집중...단일지도체제로 회귀하나”, 『연합뉴스』, (2014. 1. 8.), <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0006690149> (검색일 : 2015. 6. 20). 시진핑으로의 권력집중 현상을 분석한 자료로는 허재철 (2014, 125-152) 참조.

수 있었고, 이는 보시라이(薄熙來) 사건과 연계되어 무력시위 및 정변 도모로까지 이어질 수 있었다고 평가되기 때문이다.

이와 같은 집단지도체제에 대한 평가 및 권력집중의 필요성에 대한 인식은 시진핑 시기 중앙국안위 신설을 추진할 수 있었던 환경을 제공해 주었다고 볼 수 있다. 여기에 시진핑 개인의 정치력도 중앙국안위 추진을 가능하게 만든 배경이 된 것으로 평가된다. 시진핑은 이른바 태자당(太子黨)으로 불리며 혁명 원로 및 그들의 후손들과 막역한 관계를 형성할 수 있었다. 특히 중국 군부에는 태자당이 광범위한 인맥을 형성하고 있기 때문에 태자당 출신인 시진핑으로서는 어렵지 않게 군부인맥을 형성할 수 있었다. 게다가 시진핑 본인도 1979년 중앙군사위원회 위원 겸 비서장이었던 쑹샤오(耿飜) 비서로 3년간 근무한 경험이 있으며, 그의 부인인 팡리위안(彭麗媛)은 현역 군인(소장, 가수)이기도 하다. 이러한 제반 환경은 군부 인맥이 상대적으로 협소했던 장쩌민이나 후진타오에 비해 시진핑은 군부로부터 지지를 확보할 수 있는 유리한 환경에 놓여 있었다고 평가된다. 더불어 시진핑은 칭화대(清華大) 출신으로 관계(官界)에 두텁게 형성된 칭화방(清華幫)의 지지도 개인 권력 장악의 유리한 요소로 평가된다. 이처럼 정치, 경제, 군사 등 제 분야에 형성된 시진핑의 후원세력으로 인해 중앙국안위 추진에 대한 반발을 어느 정도 잠재울 수 있었을 것이라는 평가가 가능하다(허재철 2014, 119-121).

나. 구성과 기능

중앙국안위의 구체적인 구성과 그 기능에 대해서는 아직까지 공개된 자료가 없다. 단지 《전면 심화 결정》과 2014년 1월 24일에 개최된 중공중앙 정치국 회의, 그리고 4월 15일에 열린 중앙국안위 제1차 회의의 관련자료를 통해 극히 제한된 내용만 확인할 수 있을 뿐이다. 이들 자료에 따르면 시진핑 총서기가 위원회 주석을, 정치국 상무위원 리커창(李克強)과 장더장(張德江)이 부주석을 맡으며, 그 밑에는 상무위원과 위원 약간 명을 두는 것으로 확인된다. 또한 중앙국안위 회의에는 상무위원과 위원 외에도 중공중앙과 정부의 관련기관 책임자들도 참석한 것으로 알려졌다. 그렇지만 아직까지 상무위원과 위원, 그리고 관련기관 책임자가 구체적으로 누구인지는 공개하고 있지 않다.

중앙국안위는 행정부인 국무원 기구가 아니라 공산당 중앙에 설치된 직속기구이다. 중앙국가안전위원회의 정식 명칭은 ‘중국 공산당 중앙 국가안전위원회’이며 이는 중앙국안위가 중국공산당 중앙위원회 직속으로 중국 공산당 중앙정치국과 정치국 상무위원회가 중앙국안위의 상급 기구임을 의미한다. 이에 따라 중앙국안위의 주석은 당 서열 1위의 정치국 상무위원이자 당 총서기인 시진핑이 맡게 되는 것이고, 부주석은 각각 당 서열 2위, 3위의 정치국 상무위원인 리커창과 장더장이 맡게 되는 것이다. 이러한 인사 배치는

일부 언론보도처럼 시진핑의 권력 강화를 위한 것이라기보다는 시진핑의 현직 직위로부터 비롯된 자연스런 결과이며, 추후에도 당 서열 1위의 정치국 상무위원이 당 총서기는 물론 국가안전위원회 위원장을 맡게 될 것임을 의미한다.

국내 치안 및 사법, 국방, 국가정보 부문, 외교안보 및 통상 부문 등의 정책결정의 최고위 직무를 가진 인사들이 상무위원과 위원으로 선발될 것으로 예상된다. 대체로 중앙 정치국원인 외사영도소조 부조장 리위안차오(李源潮), 중앙 정법위 서기 멩지엔주(孟建柱), 중앙 군사위 부주석 판창룽(范長龍), 중앙정책실 주임 왕후닝(王滬寧), 중앙판공실 주임 리잔수(栗戰書) 등이 핵심 멤버로 참여할 가능성이 높은 것으로 예측된다. 이 외에 관련 업무의 국무위원들인 중앙 정법위 부서기 귀성쿤(郭聲琨), 중국의 민족문제 및 종교 문제를 책임지는 중앙서기처 서기 양징(楊晶), 외교 업무 및 대만·홍콩·마카오·화교 문제를 책임지는 외사영도소조 판공실 주임 양제츠(楊洁篪), 중앙군사위 위원 겸 국방부장인 창완취안(常萬全) 등도 참여할 것으로 예상된다.

중앙국안위가 공안, 즉 사회 치안 부문에서 기존의 당 최고기구였던 당 정법위를 사실상 지휘하는 역할을 수행한다는 것도 시진핑 시대의 변화 중 하나이다. 당 정법위를 지휘하는 옥상옥 기구인 중앙국안위의 설립은 공안 권력의 독자적인 세력화를 저지하고 사회 치안 문제 해결에서 중국 공산당 중앙 지도부의 직접적인 장악력을 높이겠다는 의미로 분석된다.

한편 중앙국안위의 기능과 관련하여 후하오와 왕둥은 크게 두 가지 측면을 강조한다. 하나는 위기가 발생하기 전에 발생가능한 잠재적 문제나 중대한 장기적 위협에 대해 예측, 연구하고 이에 상응한 대응 전략을 구상하는 것이다. 이와 함께 전략목표 달성을 위한 구체적인 정책차원의 조치를 세분화하고 각 유관 부문의 구체적인 업무에 이러한 조치들을 반영하는 것이다. 또 다른 하나는 위기발생시 즉각적인 조치를 취하고 관련 부문과 협조하여 자원을 조정하는 것이다. 중국 국방대학 리다광(李大光) 교수의 견해도 이와 크게 다르지는 않지만, 그는 중앙국안위의 기능을 ‘의사결정’(決策)과 ‘협조’(協調)²⁵⁾로 명확히 제시한다. 또한 중국 현대국제관계연구원 리웨이(李偉) 주임은 새로 설립된 중앙국안위가 다른 소조와 같이 구체적인 실무를 처리하거나 국가기관의 직무를 대신하지는 않을 것이라고 하면서 개별 분야를 뛰어넘거나 중대한 위기사건이 발생할 경우 중앙국안위가 개입할 것이라고 주장하기도 한다.

중앙국안위 설립 목적에 대해서는 중앙국안위 제1차 회의시 시진핑 발언을 통해 추론해 볼 수 있다. 시진핑은 “중앙국안위 설립의 목적은 바로 우리 국가안보가 직면하고 있는

25) 協助와 協調의 의미는 다르다. 전자(協助)는 힘을 보태어 돕는 것이며, 후자(協調)는 힘을 합하여 서로 조화를 이룬다는 뜻이다. 다시 말해 생각이나 이해가 대립되는 쌍방이 평온하게 상호 간의 문제를 협력하여 해결하는 것이 협조(協調)의 의미다.

새로운 상황과 새로운 임무에 더욱 잘 적응하기 위한 것이다. 또한 집중되고 통일되며
고효율적인 국가안보체계를 정립하여 국가안보 업무에 대한 영도를 강화하기 위한 것이다”
라고 언급하였다.²⁶⁾ 즉 공산당 중앙이 핵심이 되는 통일적인 국가안보 지휘체계 구축이
중앙국안위의 설립 목적인 것이다.

다. 중앙국안위의 특징

그렇다면 신설된 중앙국안위는 기존의 국가안보 관련기구들과 비교해 볼 때 어떤 특징이
있을까? 중앙국안위의 조직과 기능, 그리고 위상 등 정확한 정보는 없지만 전문가들의
분석과 일부 언론에 제시된 추론을 종합해 볼 때 다음과 같은 특징을 도출할 수 있다(허재철
2014, 122-123).

첫째, 국가안보 업무 참여단위의 확대이다. 기존 국가안보 컨트롤 타워라고 할 수 있는
국가안전소조(외사공작소조)에는 군사, 외교, 정보, 경제, 선전 부문 등 국가안보와 직접
관련된 핵심부문의 책임자들만 참여해 왔다. 그렇지만 신설된 중앙국안위의 경우, 아직까지
참여단위에 대한 정확한 정보가 공개되지는 않았지만 그 참여범위가 더욱 확대될 것이라는
점에서는 이론의 여지가 없다. 왜냐하면 시진핑이 중앙국안위 제1차 회의에서 비전통안보를
강조하며 앞서 소개한 바와 같이 11개 분야를 지정했기 때문이다. 이처럼 11개 분야로
확대된 안보영역을 다루기 위해서는 해 영역과 관련된 단위의 책임자들이 참여할 수밖에
없을 것이며, 그렇게 된다면 기존의 국가안전소조보다 훨씬 많은 단위가 참여하게 될
것이다.

둘째, 기구의 상설화, 정규화 차원의 안정성 측면이다. 중국은 이미 많은 영도소조가
운영되고 있긴 하지만 대부분이 상설된 영구적 기구라기보다는 특수임무수행을 위한
임시적 기구 성격이 강하다. 결국 임무가 종료되면 기구가 폐지되거나 타 기구에 흡수되기도
한다. 반면, 영도소조 중에서는 폐지나 유지가 아닌 승격이 되는 경우도 있다. 예를 들면
1973년 설립된 가족계획영도소조(計劃生育領導小組)는 1981년 국가가족계획위원회(國家
計劃生育委員會)로 승격되어 국무원의 정식 조직이 되었다. 이와 같이 기존의 영도소조가
승격되는 경우는 보통 ‘영도소조’가 ‘위원회’의 형태로 바뀌면서 기구가 상설화, 정규화되어
안정적으로 운영되게 된다. 이런 측면을 고려한다면 신설된 중앙국안위는 기존의 국가안보
컨트롤 타워였던 국가안전소조(외사공작소조)가 승격하여 위원회로 바뀐 것으로 볼 수도
있다. 만약 이것이 사실이라면 국가안보 담당기구가 상설화, 정규화되어 안정적으로 운영될
것으로 예상된다.

26) “坚持总体国家安全观走中国特色国家安全道路”, 「人民网」,
<http://politics.people.com.cn/n/2014/0416/c1024-24900227.html> (검색일: 2015. 4. 20).

셋째, 중앙국안위의 위상과 권위가 높다는 점이다. 앞서 언급한 바와 같이 중앙국안위의 주석은 시진핑 총서기가 맡고, 리커창과 장더장이 부주석을 맡게 되었다. 주석과 부주석 모두 중공중앙 정치국 상무위원으로 1개 위원회 내에 서열 1, 2, 3위의 상무위원 3명이 포함된 것은 매우 이례적인 현상이다. 이는 그간 국가안보 관련 최고기구로 자리매김한 외사영도소조(국가안전소조)에 비해 1명이 더 늘어난 것으로 지금까지는 정치국 상무위원 1명이 1개의 영도소조 혹은 위원회 책임자를 맡았던 관례를 깨고 신설된 중앙국안위에는 이례적으로 3명이나 포함되었다는 것이다. 이러한 현상은 그 만큼 중앙국안위의 위상과 권위가 높다는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 더불어 기존 유사한 기능을 수행하던 국가안전영도소조(외사공작영도소조)나 대만공작영도소조, 그리고 인터넷안전영도소조 등의 위상변화와 관계조정은 불가피할 것으로 보인다.

넷째, 국가안보 관련 업무에 대한 조절과 협력기능의 강조이다. 시진핑은 “집중되고 통일되며 고효율적인 국가안보체계를 정립하여 국가안보 업무에 대한 영도를 강화하기 위해” 중앙국안위를 신설했다고 밝혔다. 즉, 구체적인 국가안보 사안에 대해 실무차원의 처리가 아닌 업무지도와 조율을 강조하고 있는 것이다. 이는 중국 지도부가 중국을 둘러싼 대내외 안보환경의 변화와 더불어 업무영역이 복잡해짐에 따라 각 부문 간의 협력과 대국적 차원의 조절업무를 수행할 기구의 필요성을 강력히 제기하고 있다고 보아야 할 것이다.

IV. 중앙국가안전위원회 설립을 둘러싼 논쟁

2014년 4월 15일 시진핑 국가주석은 중앙국안위 제1차 전체회의를 주관했다. 당일 저녁 중국의 중앙TV 《新聞聯播》에서 회의 소식을 전했는데, 회의 장면이 담긴 동영상 화면이 아닌 자막 문자로만 방송되었다. 뿐만 아니라 위원회의 주석과 부주석을 제외한 위원과 판공실 주임 등 구체적인 명단도 공개되지 않았다. 이처럼 불투명한 중앙국안위 관련 정보는 중국 내외로부터 많은 의혹과 관심을 불러일으키고 있다. 현재까지 수집 가능한 자료와 시진핑 주석의 공식 발언 등을 통해 중앙국안위의 설립을 둘러싼 주요 쟁점을 분석해 보고자 한다.

1. 위원회 소속 : 국가기구 아니면 당의 기구?

2014년 1월 24일 중공중앙정치국회의에서 ‘중앙국가안전위원회’ 설립이 결정되었는데,

이는 2013년 11월 18기 3중전회의 《결정》에서 제기된 ‘국가안전위원회’ 명칭에 ‘중앙’ 2글자가 앞에 추가된 명칭이다. ‘국가안전위원회’라고 한다면 이는 국가기구로서, 정확한 명칭은 ‘중화인민공화국국가안전위원회’가 합당할 것이고, 만약 ‘중앙국가안전위원회’라고 한다면 당내 기구로서 ‘중국공산당중앙국가안전위원회’로 칭해야 할 것이다. 이처럼 기구명을 어떻게 표현하느냐에 따라 기구의 성격이 달라지는 것이다. 논리적으로 따지자면 2014년 1월 설립된 중앙국가안전위원회는 당의 기구이지 국가기구가 아니기 때문에 2015년 3월 전국인민대표대회 회의시 헌법수정을 통해 ‘국가(중국)의 안전위원회’를 설립했어야 한다. 이렇게 함으로써 중앙군사위원회처럼 합법적인 “1개 기구, 2개의 간판”(一個機構, 兩塊牌子)의 당-국가 안전위원회가 될 수 있는 것이다.

만일 국가의 안전위원회가 아닌 당의 안전위원회일 경우 당이 국가기관의 기능까지 대치하여 당과 국가기구의 구분을 모호하게 하는 ‘당정불분(黨政不分)’이나 ‘이당대정(以黨代政)’의 폐단을 초래하게 된다. 따라서 중국 지도부가 제시한 중앙국안위의 설립배경과 취지를 살린다면 당의 안전위원회 설립에 이은 국가의 안전위원회 설립이 꼭 필요한 것이다. 그 이유를 간단히 정리하면 다음과 같다(馬嶺 2014, 2-3).

첫째, 중앙국안위원회에서 취급하는 업무는 국무(國務)이지 당무(黨務)가 아니다. 위원회의 소속이 당이든 국가이든 해 기구가 담당해야 할 업무는 국가의 안보업무이지 당의 안보업무가 아니며, 국무는 국가기관이 당무는 당 기구가 처리하는 것이 상식이기 때문이다.²⁷⁾ 이는 국가업무에 대한 중국공산당의 영도는 소위 ‘대정방침(大政方針)’ 차원이며, 이러한 영도 역시 국가기관을 통해 집행되어야지 공산당이 직접 국무를 처리하는 것은 바람직하지 않다고 언급한 덩샤오핑의 지적을 상기해 볼 필요가 있다(鄧小平 1994, 328-331).

둘째, ‘이당대정(以黨代政)’으로는 권력을 감독하기 어렵다. 당의 기구로 국무를 직접 처리할 경우 권력에 대한 감독기능을 상실하게 된다. 중국이 정치협상(政協) 제도를 통해 민주당파가 공산당에 대한 감독을 하고 있다고 선전은 하고 있지만, 비판이나 건의 수준에도 못 미치는 실정이다. 국가안전위원회가 국가기구일 경우 인민대표대회 체제 속에 편입되어 구성원 선발은 물론, 전국인대의 감독을 받고 업무성과를 보고해야 하는 등 제도적 틀 내에서 권력남용의 가능성을 줄일 수 있다.

셋째, 대외교류협력을 보다 활성화시킨다는 차원에서 볼 때 당이 아닌 국가기구가 절대적으로 유리하다. 국가안전위원회의 활동영역에는 분명 대외적 기능이 포함된다. 즉, 11개의

27) 어의적 해석에 있어 ‘국가안전위원회’를 ‘국가의 안전위원회’ 혹은 ‘국가안전의 위원회’로 구분할 수는 있지만 양자 공히 국가안보를 담당하는 전문기구로 본다는 차원에서 별다른 논란의 여지는 없다고 본다.

국가안보 영역 중 영토, 군사, 핵 안보 등의 분야는 국방 및 외교영역을 포함하기 때문에 국가 대 국가의 활동이 반드시 요구된다. 국가안전위원회 성격의 안보기구를 운영하는 국가들은 대부분 동 기구를 국가기구로 출범시켰다. 냉전시기 사회주의 진영 내의 당제(黨際)관계로는 국가안보 관련 교류협력을 추진하기에 상당한 제한이 따른다. 중국 공산당 제18기 업무보고시 제기되었던 “인류의 운명공동체 의식 함양”을 위한 교류와 협력도 당이 아닌 국가차원에서 가능한 것이다.

2. 중앙국안위의 위상과 편제

각 국가의 국가안전위원회 주석은 앞서 살펴본 바와 같이 일반적으로 국가 최고정책결정자가 맡는다. 안전위원회의 소속을 분석해 보면 크게 두 가지로 대별된다. 먼저, 영국이나 일본과 같은 내각제 국가들의 경우 일반적으로 내각의 1개 위원회가 되는 것이고, 미국이나 러시아와 같은 대통령제 국가의 대부분은 대통령 직속기구로 편제된다. 이처럼 대부분 국가의 안전위원회는 기본적으로 최고 행정권을 지닌 국가영도자 관할이 된다고 볼 수 있다.

중국의 경우는 어떠한가? 만일 총리가 안전위원회를 이끌 경우 국무원 산하의 1개 부문이 되는 셈이다. 이 경우 체제변동이 비교적 적게 된다는 장점이 있는 반면, 권위가 상대적으로 낮아 국가안보위원회의 기능을 제대로 발휘하지 못할 수 있다는 단점이 있다(朱建新·王晓东 2009, 34).²⁸⁾ 이 외에도 안전위원회에는 군부의 참가가 필수적인데 중국의 경우 총리는 중앙군사위원회 내에서 아무런 권한이 없기 때문에 총리 주도의 안전위원회는 많은 제한을 받게 될 것이다.²⁹⁾ 따라서 중국의 국가안전위원회는 국가주석 산하로 편제되어야 한다. 국가주석 산하의 기구가 되어야만 국가부문간의 협조를 포함한 최고정책결정의 집행, 당의 중앙국가안전위원회 체제의 실제 운영 등에 있어서 조화를 이룰 수 있다. 이처럼 국가안전위원회에 정당하고 합법적인 권위를 부여하기 위해서는 반드시 헌법의 범주 내에서 운영되어야 한다. 다시 말해 헌법 수정을 통해 국가주석에게 국가안전위원회를 이끌고 갈 일체의 실권을 부여함과 동시에 국가주석에 대한 제약 규정(예를 들면 전국인대 보고 의무, 전국인대의 감독 등)을 포함시켜야 한다. 이 외에도 《국가주석법(國家主席法)》

28) 중국 국무원 산하에 ‘국가안전부’(1983년 설립)가 편제되어 있다. 동 기구는 중앙조사부,公安部 국외국과 통전부, 국방과학공업위원회 등의 기구를 합쳐 설립되었다. 예하 각 성에는 국가안전청이, 각 시에는 국가안전국이 편제되어 있으나, 종합기구로 볼 수는 없을 뿐만 아니라 협조기능에 대한 권위도 한계가 있다.

29) 국무원 산하 국방부가 편제되어 있긴 하지만 국방부의 기능은 대외적인 군사외교에 국한되어 있고 실질적인 군사관련 권한은 중앙군사위원회가 장악하고 있다.

을 제정하여 법률을 통한 국가안전위원회 관련 내용을 제도화, 법률화시켜야만 그 기능을 정상적으로 발휘할 수 있을 것이다(马岭 2014, 4).

3. 업무의 범위와 기구의 상설화

중앙국안위가 관할하는 업무의 범위를 어디까지 볼 것인가에 대해서는 아직까지 의견이 분분하다. 실제로 중앙국안위 설립 결정 후 대만과 홍콩, 마카오 등에서는 향후 동 지역에 대한 입장(일국양제)에 변화가 생기는 것이 아닌가 하는 추측이 난무했다. 이 경우, 18대의 《보고》에서 밝힌 설립 취지(적대적 세력의 분열, 침투, 전복활동 방어)와 “국토안전뿐 아니라 국민안전도 중시해야한다.… 총체적인 국가관을 견지하고 중국 특색의 국가안전의 길을 걸어가야 한다.”는 제1차 회의 시진핑의 발언 등을 통해 볼 때, 미·중 관계 등 강대국 관계와 주변국과의 영토 및 영유권 갈등, 신장, 티베트 등 소수민족 문제 및 반체제 인사, 대만과의 양안관계에서 한반도 문제 등 기존의 외교와 안보, 통일 뿐 아니라 치안, 언론 등 국내 공공질서 관련 사항이 모두 동 위원회에서 다뤄질 가능성이 높다 하겠다.³⁰⁾

한편, 중앙국안위 상설(常設) 여부도 중요한 논점이다. 대부분의 의사조율기제는 임무에 따라 구축되기에 임무가 완수되면 해산되거나 연계, 조율이라는 중간적 역할의 성격상 굳이 상설화될 필요가 없었다. 또한 기존 의사조율기제를 보면 오랫동안 존재해 실제 상설, 비상설의 구분이 모호한 경우가 많다.³¹⁾ 중앙국안위의 경우, 조직형태가 위원회라는 점, 하부에 약간의 상설위원을 둔다고 알려진 점, 업무의 장기성과 전략적 중요성 등을 고려할 때, ‘정신문명건설지도회’와 유사하게 당 직속으로 상설화될 가능성을 배제할 수 없다. 다만 중앙조직에 둘 경우 《黨章》 수정을 거쳐야 하고 군사안보를 담당하는 중앙군사위원회와의 당내 지위 문제를 조율해야 한다는 점 등이 관건이라 하겠다(최지영 2014, 17).

30) 이에 대한 반론도 만만치 않다. 반론을 제기하는 측에서는 18기 3중전회 《결정》 문건은 16개 부문 60개 항의 개혁안으로 구성되어 있으며, 13번째 부문 ‘사회통치체계의 혁신(創新社會治理體制)’에 중앙국안위의 설립 근거를 명시하고 있다고 주장한다. 이를 통해 볼 때 중앙국안위는 국내 통치 및 안정문제 해결에 중점을 둔 기구로서, 안보문제를 주로 다루는 한·미·일의 NSC와는 성격이 다르다는 것이다. 중국 외교부 대변인 역시 “중앙국안위 창설로 테러분자, 분열분자, 극단적 종교분자들이 긴장하고 있다”며(2013. 11. 13), 국내 치안문제 해결에 중점을 둔 기구라고 설명하고 있다.

31) 대표적으로 외사공작영도소조, 대만공작영도소조, 재경영도소조, 신전사상공작영도소조, 중앙기밀보안위원회 등은 개혁개방 이후 80년대 초에 기능이 회복되어 현재까지 이어져 오고 있으며, 90년대 이후에도 폐지된 영도소조보다 신설되어 현재까지 유지되는 소조들이 더 많다.

이러한 논쟁 외에도 대만 측의 비판 내용을 소개하면 먼저, 중앙국안위 정기회의에 관한 제도적 조치를 발견할 수가 없다는 점을 지적한다. 2014년 4월에 개최된 회의가 정례회의(例會)인지 아니면 특별회의인지 중국의 공식발표가 없었다는 것이다. 단지 사무실을 설치하고, 각 부문의 대표들이 모여 비정기적인 집회를 개최한 위원회라는 소식 말고는 온통 베일에 싸인 기구라는 것이다. 이는 중공중앙 산하의 대만공작영도소조나 개혁영도소 조처럼 조직 구성이나 활동이 공개된 조직과는 차이가 크다고 볼 수 있다. 이러한 비공개성을 놓고 일각에서는 기존의 어떤 기구보다 그 권력이나 역할이 크며, 극단적으로 평가할 경우 시진핑 권력 확대를 위한 조직으로 보는 시각도 있다. 뿐만 아니라 18기 3중전회에서 동시에 설립이 결정된 개혁영도소조의 경우 중앙으로부터 지방에 연계된 위계조직이 구성되어 있는데 반해 중앙국안위의 경우 지방과 연계된 조직이 없는 ‘불투명한 비밀조직’이라는 비난을 받고 있다.³²⁾

V. 전망과 함의

2014년 4월 중국판 ‘국가안보회의(NSC)’인 중앙국가안전위원회 제1차 회의를 주재한 시진핑 중국 국가주석은 중국이 처한 안보적 현실을 “현재 국가안보의 내포(內涵)와 외연(外延)은 역사적으로 그 어느 때보다 크고 복잡하다. 시공간의 영역은 어느 때보다 넓고 국내적 요인은 어느 때보다 복잡하다.”고 진단했다.³³⁾ 이러한 시 주석의 발언은 중앙국안위 설립 배경이 대내외 환경 변화에 대응하기 위한 것이 아니라 국가안보관 자체의 변화에 기인한다는 의미로 해석된다.

중국은 건국 이후 60여 년간 아직까지 명확한 국가안보전략을 발표한 적이 없다. 국가안보 관련 내용과 자료는 당과 정부문건 여기저기에 흩어져 있고, 집행과 대응 역시 통일된 모습이 아닌 각 기구와 부처, 중앙과 지방으로 나뉘어 갈등과 혼선을 빚고 있다. 게다가 G2반열의 강대국으로 급부상한 중국은 ‘성장통’ 해결과 체제 안정이라는 양대 과제를 안고 있다.

중국의 중앙국안위 출범을 통해 이러한 문제를 해결하고 총체적인 국가안보전략 구상을 위해 노심초사하는 것은 당연하다고 볼 수 있다. 중앙국안위 회의에서 시 주석은 총체적

32) “中共國安委第一要務「反恐」”，「新新聞」 http://www.new7.com.tw/NewsView.aspx?t=05&i=TX20140430143625_VJT (검색일: 2015. 4. 20).

33) “國安委系“強國標配” 專家：國家安全外延更加擴大”，「人民網」 <http://politics.people.com.cn/n/2014/0416/c1001-24900217.html> (검색일: 2015. 5. 20).

국가안보관과 중국 특색의 국가안보를 강조했다. 시 주석이 내세우는 총체적 국가안보전략은 외부안보와 내부안보를 동시에, 또 국토안보와 국민안보를 동시에, 전통적 안보와 비전통적 안보를 동시에, 발전문제와 안보문제를 동시에, 자국안보와 공동의 안보를 동시에 중요시하는 것이라고 설명하고 있다. 이를 바탕으로 군사안보를 포함한 11개 분야의 안보로 세분화하여 추진하고 있다. 이는 중국이 대외적으로 국가주권과 안보, 발전이익을 수호하고, 대내적으로 정치안보와 사회안정 유지라는 이중의 목표를 달성하기 위한 것으로 단순한 전통적인 안보개념이 아닌 총체적인 국가 생존 전략으로 보는 것이 타당할 것이다.³⁴⁾

이러한 중국의 새로운 안보전략에 대한 국제사회의 면밀한 분석과 대응이 요구된다. 중국의 총체적 국가안보관은 포괄적·공세적으로 진행될 것이며, 이는 대내외적인 갈등과 마찰요인으로 작용할 가능성도 있기 때문이다. 중국의 지속적인 경제성장을 위한 사회안정의 필요성이 더욱 중요시되는 만큼 중앙국안위의 위상은 더욱 높아지고 그 영향력도 더욱 커질 것이다. 중앙국안위의 위상은 중앙군사위, 국무원, 전국인대, 정협과 같은 반열의 중국의 5대 기구 반열에 올랐다는 평가도 있다. 하지만 보다 설득력있는 분석은 2020년까지 중국의 정치체제는 서구식 민주화의 길이 아니라 안정적인 사회관리와 통제를 통해 현재의 체제를 유지하며 통치의 효율성을 제고하는 방향으로 나아가기위해 중앙국안위를 설립했다는 것이다.

그렇다면 시진핑 지도부가 새롭게 제시한 총체적 국가안보관이 시사하는 바는 무엇인가? 무엇보다 앞으로 중국 국내에서 국가안보의 중요성이 더욱 강조될 것이고, 시진핑이 이처럼 중요해진 국가안보를 직접 지도하게 됨으로써 시진핑으로의 권력 집중 현상이 더욱 현저해질 것이다. 이는 국가안보 분야에 대한 통일적 지휘와 관리 차원에서는 긍정적으로 평가할 수 있지만, 권력의 1인 집중으로 인해 전통적인 집단지도체제를 통한 정치체제의 안정성이 무너질 수도 있다는 부정적 측면도 무시할 수 없을 것이다.

다음으로 중국은 국가안보를 둘러싼 업무영역에서 각 부문 간 보다 협력적이고 포괄적인 접근방식을 취하게 될 것이다. 중국의 국내 부문 간, 정부-지방 간 이러한 변화는 대외적인 안보현안 해결에 있어서도 비슷한 양상을 보일 것이다. 이에 군사안보를 포함한 제 분야에서 중국과 협상 및 협력을 필요로 하는 국가들은 대응전략을 새로이 그리고 꼼꼼하게 재구상해야 할 것이다. 한국도 중국과 서해 해상 경계선 획정 문제, 북핵 문제해결 등 다양한 분야에 걸쳐 현안이 산적해 있다. 중국이 향후 이러한 문제를 국가안보 차원에서 종합적으로 처리할 가능성이 높기 때문에 이에 대한 철저한 준비와 대응이 필요하다.

34) “국가안보실에 어른거리는 세월호의 그림자”. 『노컷뉴스』 <http://www.nocutnews.co.kr/news/4018007> (검색일: 2015. 6. 20).

중국의 국가안보관은 국가이익 수호라는 소극적 의미에서 국가이익을 확보(확장)해야 한다는 적극적이고 공세적인 의미로 확대되고 있다. 이는 결국 중국이 특정 이익, 혹은 핵심 이익을 둘러싸고 타국과 더욱 첨예한 경쟁과 갈등을 전개할 것으로 예상된다. 실제 중국은 시진핑 정권에 들어서 해양권익을 강조하며 중양해양소조를 신설했는데, 이에 따라 남중국해와 동중국해는 물론 태평양으로의 적극적인 진출을 꾀하고 있어 주변국과의 마찰이 격화되는 양상이다. 중국은 이 과정에서 단순히 해양권익뿐만 아니라 해양강국 건설을 표방하며 국가안보 차원에서 접근하고 있어 분쟁이 더욱 격화될 가능성이 있다(허재철 2014, 127).

2014년 5월 CICA 정상회의에서 시진핑이 제창한 '아시아 신안보관'의 내용을 살펴보면 중국은 자국의 총체적 국가안보관을 다자안보기구의 이론적 토대로 확대 적용하려는 강한 의도를 갖고 있다. 따라서 관련국들은 중국이 주장하는 국가안보관의 내용과 전략적 의도가 무엇인지 면밀히 파악하고, 이에 대한 체계적인 대응이 필요하다. 특히 한국으로서는 향후 북핵문제를 비롯한 한반도 관련 안보사안에 있어서 중국 중앙국안위의 적극적인 역할과 개입의 가능성도 높아질 것이라는 우려 속에서 중앙국안위와의 제도적 협력체제 구축에 대한 신중한 고민이 요구된다.



- 구자선. 2014. 9. 12. “영도소조를 중심으로 본 중국 집단지도체제 변화 가능성”. 『주요국제문제분석』. 1-18.
- 권혁빈. 2013. “NSC(국가안전보장회의) 체제의 한미일 비교”. 『한국경호경비학회』. 제37호. 31-50.
- 김순수. 2013. 『중국의 한반도 안보전략과 군사외교』. 서울: 양서각.
- 김재철. 2002. 『중국의 정치개혁: 지도부, 당의 지도력 그리고 정치체제』. 서울: 한울아카데미.
- 유동원. 2010. “중국의 비전통안보 연구: 위협 유형과 대응전략”. 『국방정책연구』. 제26권 제1호(통권 제87호). 119-153.
- 전권천. 2014. “일본의 국가안전보장회의(NSC) 강화와 한국에 대한 시사점”. 『국방연구』. 제57권 제2호. 83-108.
- 최지영. 2014. “시진핑 시기 중국 공산당 의사조율기제(议事协调机制) 연구: 18대를 중심으로”, 『국방연구』. 제57권 제2호. 1-26.
- 허재철. 2014. “시진핑으로의 권력집중 현상 분석: 신설 기구와 언론 보도를 중심으로”. 『사회과학연구』. 제38집 2호. 125-152.
- _____. 2014. “중앙국가안전위원회 신설과 중국 국가안보관의 변화”. 『한국동북아논총』. 제72호. 113-130.
- “러시아연방 안보회의에 관한 규정(자료)”. 『中蘇研究』. 통권 71호(1996 가을).
- 國家安全保障에 관한 官邸機能強化會議報告書(2007.2.27.)
- 국가안전보장회의법. 법률 10322호, 2010.5.25. 일부개정
- 헌법 제91조 1항. 국가안전보장회의법 제3조.
- 정부조직법 제15조. 국가안보실직제(대통령령 제24427호) 제2조
- “日 ‘CIA 기능 갖춘 NSC’ 설치 논의 본격화”. 『문화일보』 (2013.2.15.).
- “中 시진핑에 권력집중…단일지도체제로 회귀하나”. 『연합뉴스』. (2014. 1. 8.).
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0006690149> (검색일 : 2015. 6. 20).
- “상설화된 외교, 안보 컨트롤타워 국가안보실”. 『한국일보』 (2013.1.21.).
- “대선 후보들 대북해법 가장 큰 차이점은”. 『한국일보』 (2012.11.23.).
- 이흥규. “중국의 신권위주의 2.0 시대와 국가안전위원회 설립”. 『이슈분석』(2014. 4. 9) http://csf.kiep.go.kr/www/user/board/skin/issue/boardView.csf?pbrd_seq_n=5&brd_seq_n=343202(검색일: 2015. 5. 6)

- The National Security Act of 1947(PL 235-61 Stat.496; U.S.C. 402).
- 鄧小平. 1994. “黨和國家領導制度的改革”. 『鄧小平文選(第2卷)』. 北京: 人民出版社.
- 刘鹏·刘志鹏. 2014. “国家安全委员会体制的国际比较”. 『经济社会体制比较(双月刊)』. 第3期. 88-99.
- 馬崑. 2014. “國家安全委員會的法律地位探討”. 『上海政法學院學報(法治論叢)』. 第29卷第6期. 1-8.
- 白云真. 2014. “国家安全委员会何以必要”. 『国际关系研究』. 第5期. 14-26.
- 苑全玺. 2014. “从设立国家安全委员会透析中国外交布局新变化”. 『法制与社会』. 第2期. 157-158.
- 张骥. 2014. “比较视野下的国家安全委员会”. 『现代国际关系』. 第3期. 22-29.
- 钟开斌. 2014. “国家安全委员会运作的国际经验 职能定位与中国策略”. 『改革』. 3期. 5-15.
- 朱建新·王晓东. 2009. 『各国国家安全机构比较研究』. 北京: 时事出版社.
- 朱永彪. 2012. “中國國家安全觀研究(1949-2011)”. 蘭州大學博士學位論文.
- 丛文胜·刘华. 2014. “成立国家安全委员会的宪法思考”. 『国防法制』. 第11期. 64-68.
- 胡昊·王栋. 2013. “如何看待设立国家安全委员会”. 『瞭望』. 第46期. 30-31.
- “专家：中国国家安全工作即将进入全新发展阶段”. 「中国新闻网」. (2014年04月17日) <http://www.chinanews.com/gn/2014/04-17/6074098.shtml> (검색일: 2015. 5. 6).
- “习近平：坚持总体国家安全观走中国特色国家安全道路”. 「新华网」. (2014年04月15日) http://news.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c_1110253910.htm (검색일: 2015. 5. 6).
- “中国首倡亚洲安全观促动世界安全再平衡”. 「新华网」. (2014年05月21日). http://news.xinhuanet.com/2014-05/21/c_1110799399.htm (검색일: 2015. 5. 6).
- “习近平：加强对国家安全工作集中统一领导是当务之急”. 「人民网」. (2013年11月15日) <http://politics.people.com.cn/n/2013/1115/c1001-23559690.html> (검색일: 2015. 5. 6).
- “习近平为何要给国家安全干部提16字要求?”. 「人民网」. (2015年5月20日). <http://politics.people.com.cn/n/2015/0520/c1001-27031857.html> (검색일: 2015. 5. 6).
- “中央外事工作领导小组”. 「百度百科」. http://baike.baidu.com/link?url=SLel17Eeo0B9bCBM5KE1KkpHf5Ua5-I2_nfhByEJhlUatAl6asmZ3-N7eGELCQWijHV1hlI2mfWibLlme0IDkK (검색일 : 2015.7.20).
- “设立国安委：有效维护国家安全的战略之举”. 「中国网」(2014.12.11.). http://guoqing.china.com.cn/2014-12/11/content_34291535.htm (검색일: 2015. 5. 6).

- “专家: 设立国家安全委员会提高了国家安全协调层级”. 「人民网」. (2013年11月12日), <http://theory.people.com.cn/n/2013/1112/c148980-23518980.html>(검색일: 2015. 4. 20).
- “集体领导体制”. 「百度百科」. <http://baike.baidu.com/link?url=4HEX9gjNnuliMwO80PZMWzopKCGZf6y7j3aQuPnvFekaRaRD8ikbBv5OwQV8gTiwpCH04b2Zd335PfiM4lGTWq> (검색일 : 2015. 7. 20).
- “坚持总体国家安全观走中国特色国家安全道路”. 「人民网」. <http://politics.people.com.cn/n/2014/0416/c1024-24900227.html> (검색일: 2015. 4. 20).
- “中共國安委第一要務「反恐」”. 「新新聞」. <http://www.new7.com.tw/NewsView.aspx?t=05&i=TXT20140430143625VJT> (검색일: 2015. 4. 20).

● 투고일: 2015. 8. 11. ● 심사일: 2015. 8. 12. ● 게재확정일: 2015. 8. 19.

A Study on the Establishment of Chinese ‘Central Committee for State Security’

Kim, Soon-soo
(Korea Military Academy)

This study analyzes changed Chinese national security perspective with focusing on establishment of the Central Committee for State Security (CCSS), during Xi Jin Ping period, and reviewing contesting arguments over the CCSS. Recently formed national security perspective of China reflects traditional concept of national security, which is centered on military issue. Also, the overall national security concept, the new security perspective of Xi regime, covers none military issues for pursuing of cooperative and collective security. Domestically, this new security posture will bring centralized political power into individual political leader, because Xi plays more active role in national security policy in CCSS. The centralized political power by Xi is positive in terms of effective control for the policy procedure, but it likely challenges Chinese political system that has long been collectively controlled.

Threats posed by international and domestic factors contribute Chinese building up of CCSS. The threats alters national security perspective of the central government of China. Also, they help the Xi regime to realize the need of more effective control system for the national security, in which the Chinese Communist Party plays a crucial role.

Over the establishment of CCSS, there are several issues in the committee's operation. First issue is about an organizational one, based on ambiguity of the committee's status. Some argue that the CCSS is belonging to the organization of Chinese government, while others consider the committee as a part of the Chinese

Communist Party. Secondly, the committee's role and status should be more institutionalized with legislation. The committee's organizational function and activities are not clear in this state. Several studies pointed out the necessity of amendment endowing more power to the President, and regulating it.

The CCSS will play more active role and likely intervenes in decision making of Chinese policies over the Korean Peninsular. South Korea needs to design a formal structure furthering cooperative relation with the CCSS.

<Key words> New security concept, Overall national security concept, Central Committee for State Security(CCSS), National Security Council(NSC)