ISSN 2093-4785

제31집 1호 (2025)

국가와 정치

The State and Politics

성신여자대학교 동아시아연구소
Sungshin Womens University Center for East Asian Studies

차 례

- 중국의 헌법제도와 공산당

  김성균 ····· 1

- 정치연합, 발전주의, 복지국가: 1945-1975 일본의 조세·복지 연계 분석

  김성조 ····· 35

- 통일교육을 위한 자유민주주의 내용 탐색과 자유민주적 기본질서

  김동현, 한의석 ····· 69

- 중국 권위주의 체제의 제도적 조정으로서의 사영기업 규제: 알리바바그룹과 헝다그룹 사례를 중심으로

  신선영 ····· 105

CONTENTS

- China's Constitutional System and Communist Party

  Kim, Seong Kyoon ····· 1

- Political Coalition, Developmentalism, and the Welfare State: Analyzing the Tax-Welfare Nexus in Japan, 1945–1975

  Kim, Seongjo ····· 35

- Content Framework of 'Liberal Democracy and Free and Democratic Basic Order' for Unification Education

  Kim, Donghyun & Han, Euisuok ····· 69

- Private Enterprise Regulation as Institutional Adjustment in China's Authoritarian System: Alibaba Group and Evergrande Group

  Shin, Sunyoung ····· 105

DOI: https://doi.org/10.56022/ceas.2025.31.1.1

중국의 헌법제도와 공산당

김성균(경북대학교)*

국문요약

성문법체계국가인 중국의 일상생활과 법제도에는 한국과 유사한 부분이 많다. 그러나 중국의 이념과 국가제도체계는 한국과 매우 다르다. 사회주의는 중국의 정체성이자 근본제도로서 확고한 헌법원칙이고, 중국공산당의 영도는 핵심적 헌법제도이다. 중국헌법 상 국가영도기구인 공산당은 헌법 제3장의 국가기구로 열거되지는 않았지만, 헌법의 상위규범으로 인정되는 중국공산당 장정은 공산당의 국가 영도를 규정한다. 중국헌법의 근본제도로는 중국공산당의 영도, 인민대표대회, 마르크스주의의 지도적 지위, 인민군대에 대한 당의 절대영도 등이 있다. 근본제도는 중국특색 사회주의 제도의 골간이다. 중국공산당의 영도는 헌법제도를 비롯한 국가의 모든 영역에서 실행되는 중국의 최고원칙이자 근본제도이고, 중국공산당은 중국의 헌법제도와 국가운영의 최상위에 있는 헌법기관이다. 중국의 모든 헌법기관이나 법제도는 이를 벗어날 수 없다. 법치의 경우도 마찬가지이다. 당국가체제인 중국은 21세기에 접어들면서 의법치국을 헌법원칙으로 격상하는 등 법치주의를 강조한다. 그러나 중국공산당의 영도라는 헌법원칙 아래에서만 작용하는 중국식 법치는 외형상의 법치주의에 가깝다. 2018년의 개헌으로 헌법기관이 된 국가감찰위원회도 중국공산당의 영도를 강화하고 유지하기 위한 헌법기관이다. 결국, 중국이 의법치국을 강조하고, 국가감찰위원회를 헌법기관으로 신설하여 반부패운동을 강하게 추진하는 목적은 반부패운동의 성과를 통해 인민의 지지를 얻어 중국공산당의 영도지위를 더욱 강화하는 것이지, 법치주의를 실질적으로 관철하는데 있지는 않다고 볼 수도 있다.

* 경북대학교 행정학부 교수

주제어

중국, 헌법제도, 사회주의, 근본제도, 공산당의 영도

I. 서론

중국헌법은 국가지도이념으로서 마르크스 레닌주의와 함께 시진핑(习近平) 신시대 중국특색 사회주의 사상을 열거하는 한편(서언), 사회주의 제도는 중국의 근본제도이고, 중국특색 사회주의의 가장 본질적 특징은 중국공산당의 영도라고 명시한다(제1조). 제3장에서는 국가기구에 대해 상세히 규정하였다. 헌법이 최상위 법규범으로서 중국이 지향하는 근본이념을 선언하고 헌법제도 및 헌법기관을 창설적으로 규정하는 것이다.[1] 중국이 시장경제 체제에서 급격한 경제발전을 이룬 결과, 생활의 외형은 자본주의 국가인 한국과 크게 다르지 않다. 중국의 법체계도 대륙법계에 속하고, 헌법, 법률, 행정법규, 지방성법규 등의 단계적 효력을 가진 여러 법규범으로 이루어져 있다(이성연. 2020. 279). 헌법을 정점으로 하는 성문법체계와 시장경제 체제를 채택하였다는 공통점 외에도 한국과 중국의 헌법제도에는 이념적 차이

1) 중국헌법은 '헌법은 국가의 근본이 되는 제도 및 근본임무를 규정한 것으로서, 국가의 근본법이고, 최고의 법률효력을 갖는다(서언)', '모든 법률, 행정법규 및 지방성법규는 헌법에 저촉될 수 없다(제5조)'라고 하여 헌법의 최고법규성을 명시한다.

가 큰 정치 관련 부분 등을 제외하면, 서로 유사한 부분이 많다. 그러나 국가의 근본제도로서 사회주의를, 그 본질적 특징으로서 공산당의 영도를 명시하는 중국헌법은 한국과 매우 다른 중국의 이념적 정체성과 국가제도의 지향을 드러낸다. 자본주의에 대비되는 사회주의의 개요는 일반적인 수준에서나마 비교적 쉽게 직관할 수 있으나 중국특색이나 시진핑 신시대의 개념은 한국인의 관점에서 쉽게 이해하기는 어렵다. 중국헌법이 근본제도인 중국특색 사회주의이념을 헌법제도나 국가기구에 반영한 내용이나 중점을 특정하거나 구체적으로 밝히는 것은 아니어서, 중국의 헌법제도를 중국특색 사회주의와 관련하여 논하는 것도 용이하지는 않다.[2] 그뿐만 아니라 중국헌법이 중국특색 사회주의의 가장 본질적 특징으로 선언하는 중국공산당의 영도를 한국의 일반적인 법이론으로 파악하기는 어렵다. 예컨대, 영도는 공산당이 사회 전체 영역에서 인민의 공동이익을 실현할 가치노선정책을 제시하고, 사회와 인민을 조직하고 인도하여, 공산당이 제시한 올바른 가치노선정책을 실현하기 위해 노력하는 제반활동이라는 것인데(조영남. 2012. 39), 한국의 법이론에서는 낯선 개념이다. 그러나 헌법의 최고규범성과 제1조의 상징성을 보더라도, 중국특색 사회주의와 중국공산당의 영도가 중국의 법제도 전체를 관통하는 대원칙임은 명백하다. 다만, 중국헌법이 국가기구라고 지칭하여 규정하는 통치기구인 국가기관의 집합체에는 입법기관 행정기관, 심판기관과 군사기관 등이 포함됨에도 불구하고(손한기. 2010. 124), 국가를 영도하는

2) 중국의 법률제도와 관련하여 공식적으로 중국특색 사회주의를 호칭에 사용한 례로는 중국국무원이 2011. 10. 발표한 중국특색 사회주의 법률체계 백서 등이 있다.

중국공산당은 국가기구로 열거되지 않았고, 그 조직이나 권한에 대한 규정이 없어서(제3장), 공산당의 영도를 한국에서 통용되는 법치주의적 관점에서 이해하는데 어려움이 있다.

중국의 헌법제도에 대한 이해는 위와 같은 중국적 상황에 대한 인식으로부터 출발하여야 한다. 그런데 중국의 법제도에 대한 기존 연구는 단일한 법규나 특정 법제도에 중점을 둔 것이 대부분이고, 중국공산당의 지위나 역할 그리고 중국특색 사회주의 이념이 반영된 부분이나 그 배경을 헌법제도와 관련하여 분석한 내용은 많지 않다. 이 글은 이러한 점에 착안하여, 먼저 중국특색 사회주의에 대한 논의를 검토한 후, 중국헌법에 명시된 중국특색 사회주의와 국가영도의 주체인 공산당의 기능과 역할이 구체적인 헌법제도로 반영된 상황을 분석한 것이다. 중국특색 사회주의와 중국공산당의 국가영도는 중국헌법의 근본적 이념과 원칙이므로 모든 헌법제도가 이와 관련되지만, 그 중 핵심적이고 중국적 특색이 두드러지는 근본제도를 위주로 하되, 시진핑 체제에서 매우 강조되는 부패척결의 주축으로서 2018년의 헌법개정에서 헌법기관으로 신설된 국가감찰위원회를 함께 살핀다.

Ⅱ. 중국특색 사회주의 제도

1. 중국특색 사회주의의 성립

중국헌법이 마르크스 레닌주의와 사회주의를 국가의 지도이념으로 규정하지만 중국의 사회주의는 소위 전통적인 사회주의 이념의 원형

과는 다르다. 대세에 적응하면서 융통성을 갖고 끊임없이 변화를 추구하는 것이 중국공산당의 생존방식이다(셰춘타오. 2012. 102). 소련연방이 해체되는 등 사회주의 국가가 몰락하고 정치적 이데올로기로서의 사회주의가 20세기 말 쇠락하면서 사회주의 국가체제는 여러 가지 방식으로 변화를 시도했다.[3] 탈공산주의화 과정에서 사회주의 국가들이 시도한 방식은 수단의 모방, 목표의 모방, 외양의 모방의 세 가지가 대표적이다. 서방 국가의 정치와 경제체제의 목표를 완벽하게 모방한 동유럽 국가와 공산주의가 사회주의 사회에 실패했다고 보았던 고르바초프 시기의 소련이 공산주의 이데올로기를 포기한 것과는 달리, 중국은 공산주의를 성공적인 이념으로 보았는데, 중국공산당이 집중되고 통일된 지도력을 고수하여 엄청난 어려움에도 불구하고 중국이라는 거대한 국가와 사회를 통합해 냈기 때문이다(이반 크라스테프 외. 2020. 274-275). 그래서 중국은 목표나 외양이 아닌 수단의 모방 방식을 채택하여 정치적으로는 민주주의를, 경제적으로는 자본주의의 시장경제를 선택적으로 모방하고, 사회주의 이념이나 공산당에 의한 국가운영을 포기하지 않은채 오히려 공산당의 절대적 영도지위를 강화함으로써 중국만의 독특한 정치체제를 만들었다. 중국특색 사회주의가 성립한 것이다.

3) 소련은 1년 반 안에 계획경제에서 시장경제로 전환한다는 비현실적이고 급진적인 계획을 도입했다가 실패하여, 공산당은 신뢰를 잃고 결국 소련은 해체되었다(셰춘타오. 2012. 94)

2. 중국특색 사회주의 제도의 구조

중국은 헌법이 근본제도로 선언하는 사회주의에 중국특색이라는 표현을 부가하여 이념적 정체성을 표현한다. 중국특색 사회주의는 중국의 고유한 국가상황(国情)을 반영한 사회주의를 가리키는데, 사회주의의 중국식 변형으로 이해할 수 있다. 중국에서는 헌법이 규정하는 중국특색 사회주의 제도를 체계적으로 나누어, 일반적으로 국가제도를 근본제도, 기본제도와 중요제도의 3단계로 구분한다. 2019년 10월 중국공산당 제19기 4중전회에서 채택된 '중국 특색 사회주의 제도를 견지하고 완비하여 국가관리체계와 통치능력의 현대화를 촉진하는 몇 가지 중대한 문제에 관한 중공중앙의 결정'(中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定, 이하 제19기 결정이라고 한다. 중공중앙은 중국공산당 중앙위원회의 약칭이다) 등을 통하여 확립된 구분이다. 2011년 7월 국가주석 후진타오(胡锦涛)가 중국공산당 창건 90주년 경축대회에서 중국특색 사회주의 제도를 근본정치제도, 기본정치제도, 법제도와 기본경제제도 등으로 세분하여 언급하였는데(胡锦涛. 2011. 8), 그 후 논리가 더욱 정리되어 중국공산당의 공식문서인 제19기 결정에서는 중국특색 사회주의 제도의 구조를 근본제도, 기본제도와 중요제도로 분류하였다. 중국 학자에 의하면, 중요도와 속성에 따라 나누어지는 중국특색 사회주의 제도는 논리적으로 엄밀하고 합리적인 제도이고, 3개 층면 제도체계의 논리구조와 내적 연결을 완전히 파악해야만 신시대 중국의 국가제도와 국가통치의 전반적인 특징을 드러낼 수 있다고 한다(阎树群 외. 2023. 13).

근본제도로는 중국공산당의 영도, 인민대표대회, 마르크스주의의 지도적 지위, 인민군대에 대한 당의 절대영도 등이 거론된다.[4] 근본제도는 중국의 사회적 성격, 제도적 속성 및 현대화 방향을 함께 규정하고, 중국특색 사회주의 제도체계에 대한 구조와 버팀목이 되었으며 각 근본제도의 중점은 다르지만 원칙적 요구와 핵심적 의의 및 주요 기능은 완전히 일치하며 중국특색 사회주의 제도의 운영에서 지도적 역할을 한다. 즉 근본제도는 중국특색 사회주의 제도에서 최상위적, 전영역적, 전면지도적 역할을 한다(肖贵清 외. 2021. 33). 기본제도는 근본제도를 근거로 하여, 중국의 사회주의 성질을 체현하고 국가의 기본형태를 규정하며 국가의 기본 정치경제관계를 규율하고 중국특색 사회주의 제도의 운영을 지지하는데, 그 유형은 고정된 것이 아니라 개혁심화와 현대화에 따라 부단히 확대되었다고 한다. 기본제도로는 중국공산당이 주도하는 다당협력과 정치협상제도, 민족지역자치제도, 기층대중자치제도 등의 기본정치제도, 공유제를 주체로 하는 여러 가지 소유제 경제의 공동 발전, 노동에 따른 분배를 주체로 하는 여러 가지 분배방식의 병존, 사회주의 시장경제체제 등의 사회주의 기본경제제도가 거론된다. 중요제도는 국가거버넌스의 다양한 영역과 상황에서 근본제도와 기본제도로부터 유래하고 파생되었으며, 국가거버넌스의 미시적 영역을 위한 구체적인 제도기제인데, 중요제도는 근본제도와 기본제도를 제외한 경제, 정치, 문화, 사회, 생태 문명

4) 중국 헌법이 국가지도이념으로서 열거하는 마르크스 레닌주의를 가리켜 중국 정부의 공식문서와 학술논문 등에서는 마르크스주의로 표현하는 경우가 많다. 본 논문에서는 관련 부분에서의 중국의 관례적 표기에 따라 양자를 같은 의미로 사용한다.

및 기타 분야의 국가제도를 포괄한다(阎树群 외. 2023. 16-18).

중국특색 사회주의 제도에 대한 근본제도, 기본제도와 중요제도의 구분을 살펴보면 자본주의 국가와 두드러지게 차이가 나는 제도는 대부분 근본제도에 속한다. 즉, 근본제도는 중국특색 사회주의 제도의 존재방식, 속성 및 발전방향 등 거시적 측면에서 결정적 역할을 하는 헌법제도로 중국특색 사회주의의 본질과 근본적 특징을 반영하는 것이다. 물론 기본제도에서도 정치협상제도, 민족지역자치제도, 다중소유경제, 사회주의 시장경제체제 등 중국의 특색이 강하게 드러나는 제도가 있고, 중요제도에서도 마찬가지이다. 그러나, 기본제도와 중요제도는 근본제도를 구체적으로 실현하기 위한 세부적 실천제도라는 속성을 갖고, 근본제도로부터 유래하는 것이므로 중국헌법에 규정된 여러 가지 한법제도 중에서는 근본제도에 나타난 중국적 특색이 상대적으로 더욱 크고, 자본주의 국가인 한국에 비교되는 면이 더 크게 두드러진다.

3. 중국특색 사회주의 법체계의 특징

중국의 법체계도 외형상으로는 일견 법치주의에 기반한 것이라고 할 수 있다. 중국은 법체계, 법치나 법제도와 관련하여 대부분의 경우 중국특색 사회주의라는 용어를 부가하여 사용한다. 2011년 3월 제11기 전국인민대표대회 업무보고(이하 11기 업무보고라고 함)에서 당시의 상무위원회 위원장 우방궈(吴邦国)는 중국특색 사회주의 법제도가 형성되었다고 선언하였고(中华人民共和国中央人民政府. 2011. 全国人民代表大会常务委员会工作报告), 국무원은 같은 해 10월 '중국특

색 사회주의 법률체계 백서(中国特色社会主义法律体系白皮书)'를 발표하였는데, 한국과는 다른 중국 법체계에 대한 구체적인 언급이 많이 있다. 백서는 중국 법률체계가 중국특색 사회주의의 본질적 요구를 구현하고, 개혁개방과 사회주의 현대화 건설의 시대적 요구를 구현하며, 역동적이고 개방적이며 시대와 함께 발전하는 요구를 구현했다고 한다. 그리고, 사회주의 초급단계에서 중국은 공유제를 주체로 하고 여러 소유제 경제가 함께 발전하는 기본 경제시스템을 구현하였고, 중국의 법률시스템은 중국특색 사회주의 성격의 법률시스템이어야 하며 중국특색 사회주의 법체계를 구축하는 과정에서 입법부는 중국공산당의 지도력, 인민의 주체성과 의법치국의 유기적 통일을 견지하고, 항상 국가의 업무중점에 집중한다고 한다. 이처럼 중국의 법치에 관한 견해를 공식적으로 정리하여 공표된 백서는 중국이 공산당의 영도를 가장 본질적 특징으로 하는 사회주의국가임을 확고하게 표명한다. 중국 법체계의 특징은 중국특색 사회주의 이념에 기반하고 중국공산당의 영도를 핵심으로 한다는 점이다. 이러한 점은 중국특색 사회주의의 성립배경과 근본제도 등 주요 헌법제도를 일견하는 것만으로도 알 수 있는데, 그러한 상황에서 중국 법체계의 실효성과 법치의 가능성이 담보될 수 있는지에 대하여 의문이 생길 수 있다. 그러나 후술하는 바와 같이, 중국은 의법치국 즉, 법치를 강조하고 있으며, 법치는 근본제도, 기본제도, 중요제도의 하나에만 속하는 것이 아니라 근본제도를 포함한 헌법제도 전반에서 관철되는 원칙으로 강조된다. 다만, 중국특색 사회주의 이념은 중국의 법체계 구성과 운영에서도 절대적인 기준이다. 중국이 비공유제 경제를 합법적인 것으로 수용할 정도로 유연하게 사회주의 법체계를 구성하였지만, 위 백서 등

의 규범성 문건들은 모든 법제도가 근본제도인 중국공산당의 영도에 기반한 사회주의 체제의 범위를 조금도 벗어날 수 없음을 명확히 한다. 중국공산당의 영도는 중국의 법체계에서는 위법하거나 사실적인 수준에서의 영향력만을 지닌 제도가 아니다. 따라서 외형상으로는 법치주의의 실현에 어떤 장애가 있는 것은 아니다. 다만, 중국식 법치의 실질은 한국의 법이론에서 통용되는 법치와 다른 면이 있게 되는데, 그에 대한 당부는 이 논문의 주제가 아니므로 논외로 한다.

Ⅲ. 헌법의 근본제도와 공산당

1. 중국의 법치와 헌법제도

중국특색 사회주의라는 수사가 붙어 있고, 중국공산당의 국가영도적 지위를 대전제로 하지만, 법치제도가 공식적으로 공산당의 영도와 병렬하여 거론될 정도로 법치는 중국 국가제도의 주요 요소가 되었다. 중국공산당은 2013년의 '개혁의 전면심화의 몇 가지 중대한 문제에 관한 중국공산당 중앙위원회의 결정'에서 의법치국, 의법집정, 의법행정의 추진과 법치국가, 법치정부, 법치사회의 건설을 제창하고(共产党员网. 2013. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定), 2017년 전국대표대회에서 법치국가, 법치정부, 법치사회의 기본 건설을 2035년까지 실현할 사회주의 현대화의 중요목표로 규정하였으며, 2022년 전국대표대회에서는 전면적인 의법치국은 국가통치의 중대한 혁명이며 당의 집정과 국가 부흥, 인민의 행복과 평안과 관계되

며 당과 국가의 장기적 안정과 관계된다고 하면서 법치를 강조하였다(习近平. 2022). 중요한 규범문건인 제19기 결정은 중국특색 사회주의 법치체계를 견지하고 개선하여 당이 법에 따라 국가를 통치하고 법에 따라 집정하는 능력을 향상시킨다고 하여, 법치는 중국특색 사회주의 제도와 중국공산당의 국가영도 제도 안에서만 이루어지는 것임을 분명히 하였다(莫纪宏. 2020. 22). 최상위 법규범인 중국헌법이 규정한 여러 가지 헌법제도는 모두 중국공산당이 중국특색 사회주의 제도에서의 핵심이 되도록 설계되었고 작동한다는 의미이다. 이러한 점이 주요 헌법제도에 어떻게 반영되었는지를 보기 위하여, 중국특색 사회주의 제도 중 가장 중요한 근본제도에 속하는 중국공산당의 영도, 인민대표대회, 마르크스주의의 지도적 지위, 인민군대에 대한 당의 절대영도 등과 국가기구 중 가장 최근에 헌법기관으로 등장하였고 중대한 기능과 의의를 가지는 국가감찰위원회를 위주로 아래의 항목에서 검토한다. 중국공산당의 헌법적 지위와 성격의 특수성을 감안하여 중국공산당의 국가영도와 인민해방군에 대한 절대영도에 대한 논의는 장을 바꾸어서 논한다.

2. 인민대표대회제도

중국헌법은 전국인민대표대회라는 단일한 헌법기관을 최고권력기관으로 규정한다(제57조). 행정부, 국회와 법원이라는 복수의 최상위 헌법기관 간의 권력분립을 통해 견제와 균형을 추구하는 한국의 헌법기관 구성 및 수권방식과 매우 다른 권력집중형 구조이다. 입법권을 행사하므로 입법기관임은 분명하지만(제58조, 제100조), 중국의 인민

대표대회는 헌법구조 상 대등한 지위와 권한을 가지는 여러 헌법기관 중의 하나가 아니라 독보적인 지위와 권한을 부여받은 최상위의 헌법기관이다. 중국공산당의 국가영도 지위와 그의 최고규범인 중국공산당장정(中国共产党章程, 이하 당장(党章)이라고 한다)이 당의 최고기관을 전국대표대회로 규정하는 점(제10조 제3항)에 비추어 보면, 중국공산당의 영도를 헌법제도의 영역에서 실현하기 위하여 전국대표대회를 정점으로 하는 당의 내부구조를 옮겨와 인민대표대회제도를 만든 것으로 볼 수도 있다. 전국인민대표대회는 헌법 개정 ; 헌법 실시의 감독 ; 형사, 민사, 국가기구 및 기타 기본법률의 제정과 개정 ; 국가 주석, 부주석 선출 ; 국무원 총리, 부총리, 국무위원 등의 인선 ; 중앙군사위원회 주석 선출과 기타 구성원 인선 ; 국가감찰위원회 주임 선출 ; 최고인민법원 원장 선출 ; 최고인민검찰원 검찰장 선출 ; 국민경제와 사회발전 계획과 계획집행상황의 심사 비준 ; 국가예산과 집행상황에 관한 심사 비준 ; 전국인민대표대회 상무위원회 결정의 변경과 폐지 ; 자치구 및 직할시 설치의 비준 ; 특별행정구 설치와 제도 결정 ; 전쟁과 평화 문제에 대한 결정 등 사실상 국가의 모든 영역에 대한 결정권을 행사한다(헌법 제62조 제1 내지 15호). 중국헌법은 더 나아가 '최고국가권력기관이 행사하여야 할 기타 직권'을 전국인민대표대회의 권한으로 규정하여 국가운영을 포괄적으로 수권하였다(동조 제16호). 전국인민대표대회는 선출권을 행사하는 헌법기관의 장과 구성원에 대한 파면권한을 갖는데 중국 주석을 포함한다(제63조). 헌법기관인 국무원과 중앙군사위원회 주석은 전국인민대표대회에 대하여 책임을 진다(제92조, 제94조). 전국인민대표대회와 지방각급 인민대표대회로 구성되는데, 중국 전국인민대표대회와 지방 각

급 인민대표대회 선거법(中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法)은 직접선거와 간접선거를 단계적으로 규정한다. 전국인민대표대회와 상급 인민대표대회의 대표는 하급 인민대표대회에서 간접선거방식으로 선출하고, 기층 인민대표대회 대표는 직접선거방식으로 유권자가 선출한다(제3조). 원선거단위는 선출한 대표를 감독하고, 파면할 수 있다(제77조). 실효성은 논외로 하고, 주권자들의 의견을 적시에 국가운영에 반영하려는 제도적 구상이다. 선거권과 피선거권은 공산당원이 아니라도 18세 이상의 공민에게 모두 부여한다(제4조).

중국헌법에 의하면 주권은 인민에게 있고, 전국인민대표대회는 인민으로부터 직접 포괄적으로 권한을 수권받은 유일하고 최상위의 기관으로서 헌법 개정은 물론 다른 헌법기관에 대한 임면권 등 국가권력을 독점적으로 행사한다. 그런데 헌법규정 상 전국인민대표대회의 최고기관 성격과 중국공산당의 영도지위 간의 관계를 한국의 일반법이론만으로 해석하기는 곤란한데, 중국의 헌법제도에 대한 이해는 전술한대로 중국헌법의 서언과 제1조 등 구체적 조문의 해석에서부터 출발해야 한다. 공산당의 영도는 헌법이 중국특색 사회주의의 가장 본질적 특징으로 규정하는 근본제도이다. 중국 전국인민대표대회 조직법(中华人民共和国全国人民代表大会组织法)에 의하면 전국인민대표대회와 그 상무위원회는 중국공산당의 영도를 견지하고 마르크스 레닌주의, 마오쩌둥 사상, 덩샤오핑 이론, 3개 대표 중요사상, 과학발전관, 시진핑 신시대 중국특색 사회주의 사상의 지도를 견지하며 헌법과 법률 규정에 따라 직권을 행사한다(제3조). 중국 전국인민대표대회와 지방 각급 인민대표대회 선거법은 전국인민대표대회와 지

방 각급 인민대표대회 대표의 선출업무는 중국공산당의 영도력을 견지하도록 규정한다(제2조). 전국인민대표대회의 중추기관인 상무위원회의 구성원은 모두 중국공산당의 최고위간부와 같은 인물이다. 중국법규의 해석 상 중국헌법의 이념이나 실제적인 국가운영에 있어서 인민대표대회가 중국공산당의 영도를 받는 것은 당연한 귀결이 된다. 결국 인민대표대회는 중국공산당의 영도를 제도적으로 보장하고 실현하는 헌법기관이라고 하겠다.

3. 마르크스주의의 지도적 지위

중국이 시장경제를 수용하였고, 아파트를 비롯한 재화의 사유를 인정하는 것은 주지의 사실이며 중국의 일상모습은 자본주의 국가인 한국과 유사하여 중국의 제도와 법률을 해석할 때 중국이 사회주의국가라는 사실을 간과하는 경우가 있을 수 있다. 그러나 국가지도자의 공식적 발언에서 뿐 아니라 헌법은 중국의 이념적 정체성을 사회주의로 명시하고, 중국공산당과 마르크스 레닌주의의 영도를 일관되게 강조한다. 중국은 계속하여 인민민주주의 전정 및 사회주의 노선을 견지하며 국가의 근본과업은 중국특색 사회주의를 건설하는 길을 따라 전력을 다하여 사회주의 현대화 건설에 박차를 가하는 것이다(헌법 서언). 중국은 인민민주주의 전정의 사회주의 국가이고(제1조), 경제제도의 기초는 생산수단의 사회주의 공유제 즉 전민소유제와 근로군중집체소유제이다(제6조). 전민소유제와 근로군중집체소유제는 국유제와 공유제의 중국식 표현이다. 한편으로는 중국이 장기간 사회주의 초급단계에 있게 된다면서 국가의 근본과업의 달성을 위하여 개혁

개방을 견지하며 사회주의의 각종 제도를 끊임없이 개선하며 사회주의 시장경제를 발전시킨다(서언)고 하여 실용주의적 관점에서 시장경제를 수용하면서도 그것은 중국공산당의 영도와 마르크스 레닌주의의 영도라는 상위원칙 아래에서 임을 명시한다. 시장경제의 수용이 중국의 사회주의적 정체성에 아무런 변화를 가져올 수 없음을 분명히 한 것이다. 탈공산주의화 과정에서 중국이 정치적 민주주의와 경제적 자본주의를 선택적으로 차용하여 중국특색 사회주의라는 독특한 정치체제를 만들었음은 전술하였다. 법치와 관련하여서도 중국식 법치의 중점은 혁명전쟁 시대에 마르크스주의 법치이론과 중국혁명의 구체적인 실천을 결합하는 과정에서 성숙하고 정형화되어 중국공산당 100년 법치건설의 기원이자 초석이 된 중국의 붉은 법치유전자의 계승이라고 한다(江必新. 2023. 11). 상황에 맞추어 유연하게 제도를 변형할 수는 있으되 법치를 포함한 중국제도의 모든 영역에서 마르크스 레닌주의를 이탈할 수 없다는 의미이다. 국가제도인 중국공산당의 영도와 사상적 기반인 마르크스주의의 지도적 지위는 중국의 건국 이래 현재까지 뿐만 아니라 앞으로도 확고하게 유지되는 최고법규범인 헌법의 최상위 원리로서 바로 중국의 정체성이다.

4. 국가감찰위원회

국가감찰위원회는 2018년의 개헌에서 최고감찰기관으로 신설되었다. 중국학자들이 국가감찰위원회를 근본제도로 열거하지는 않으나 이는 국가감찰위원회가 비교적 최근에 신설되었고, 직무의 속성이 정책형성적이거나 이념적인 것이 아니라 원칙적으로 다른 제도의 유지

에 방점이 있는 때문으로 보인다. 그러나 위 개헌 당시 신설 또는 개정된 21개 조문 중 11개가 국가감찰위원회 관련일 정도로 현행 헌법체제에서 국가감찰위원회가 헌법기관으로 등장한 의의는 중대하다. 국가감찰위원회는 헌법규정 상 국무원, 최고인민법원 및 최고인민검찰원과 동격의 헌법기관이다. 중국의 국가제도가 기존의 일부양원[5]에서 일부일위양원[6]의 새로운 형태로 바뀐 것이다. 감찰제도는 헌법과 법률의 규정에 국한되지 않고 집권당의 반부패 정책과 규정, 유엔의 반부패협약과 관련 규정을 포함하기 때문에 감찰제도는 단순한 법률제도에 머무르지 않고 중국특색 사회주의 제도의 독특한 함의와 기능을 갖는다고 한다(莫纪宏. 2020. 23). 국가감찰위원회를 근본제도에 준하는 중요한 헌법제도로 보아야 하는 이유이다.

감찰위원회는 분산되어 있던 기존에 인민검찰원의 공직자 직무범죄 수사부서, 각급 행정부의 감찰부서와 공산당의 기율검사위원회 및 국가부패예방국의 인원을 통합하고 각 기관의 권한을 통일적으로 행사한다(강광문. 2022. 10). 오랜 동안 중국공산당 내의 감독전담기관으로서 기율검사위원회가 공안부, 최고인민법원, 최고인민검찰원, 사법부, 국가안전부를 영도하는 당중앙의 정법위원회를 지휘감독하는 방법으로 사실상 전체 공무원을 대상으로 하는 감찰을 하였다(당장 제45조, 제46조).[7] 그런데 중국공산당의 국가영도로 인하여 기율검사

5) 一府两院, 일부는 인민정부, 양원은 인민법원과 인민검찰원을 지칭한다.

6) 一府一委两院, 일부는 인민정부, 일위는 국가감찰위원회, 양원은 인민법원과 인민검찰원을 지칭한다.

7) 기율검사위원회는 당 내 감독 전담기관으로 주요 임무는 당의 규약과 기타 당내 법규를 유지하고 당의 노선, 방침, 정책 및 결의의 집행 상황을 점검하며, 당의 위원회가 전면적으로 엄정하게 당을 통제하고 당풍 건설을 강화하며 반부패 업

위원회의 권능과 역할은 사실상 중국의 모든 영역에 미치지만, 형식상으로는 헌법과 법률에 근거가 없고 공산당원만을 대상으로 하여 업무에 한계가 있었다. 이 때문에 시진핑이 대대적으로 홍보하고 강조하는 반부패업무에 제한이 생길 수 있으므로 국가감찰위원회를 신설하고, 감찰법을 제정하였다(김준영. 2019. 154). 전국인민대표대회에 대하여 책임지되(헌법 제126조), 최고감찰기관으로서 법률에 따라 독립적으로 감찰권을 행사하고, 행정기관 사회단체 및 개인의 간섭을 받지 않으며 감찰기관은 직무위법과 직무범죄 사건을 처리하고, 재판기관 검찰기관 집행부서와 상호 협력 견제한다(제127조). 공직자 범죄(일부 제외)에 대하여 인민검찰원은 더 이상 수사하지 않고 감찰기관이 직접 조사 후 기소단계로 넘겨진다. 또한 이러한 감찰기관의 조사 행위는 형사소송법의 적용을 받지 않는다(강광문. 2022. 12.). 이로써 기존의 중국 형사소송의 절차 또는 범죄피의자에 대한 수사 절차는 적어도 공직자범죄에 한해서 근본적인 변화를 겪게 되었다.

중국공산당은 집권한 후 가장 큰 위험은 대중과 단절되는 것이고, 당풍 문제와 당과 인민 대중 간의 관계는 당의 사활과 직결되는 문제임을 명확히 인식하고, 부정부패의 위험이 당 전면에 더욱 첨예하게 놓여 있다는 위기의식을 강조한다(당장 총강). 이러한 배경 하에서, 중국공산당의 영도적 지위를 확고히 하는데 필수적인 민심을 얻고자, 시진핑이 강조하고 집권의 치적으로 내세우는 반부패활동을 헌

무를 조직 조정하도록 협조하는 것이다(당장 제46조). 기율검사위원회는 공산당 내부 관리들의 부정부패와 위법행위를 조사 감찰하는 대표기관이다. 실제로 당장 제46조 제3항은 기율검사위원회는 당의 기율검사팀을 동급 당 및 국가기관에 전면 파견한다고 규정하는데, 기율검사위원회가 당장을 근거로 하여 당내 조직이라 할 수는 없는 국가기관에 대한 감찰을 수행하도록 하였다.

법적 차원에서 지원할 수 있도록 시스템화한 것이 국가감찰위원회이다(김보훈. 2019. 16). 중국이 국가감찰위원회를 신설하여 공직자범죄에 대한 조사권한을 집중한 가장 큰 이유는 반부패업무에 대한 공산당의 영도를 강화하고, 통일되고 효율적이며 권위있는 국가감찰체계를 수립하는데 있다(李建国. 2018). 중국은 당원에 대한 감찰에 국한하지 않고 전체 공무원을 감찰하는 국가감찰위원회를 통하여 법치의 형식으로 지속적이고 적극적으로 계속할 것이고, 반부패운동의 성과에 대한 중국인의 지지는 중국공산당의 영도적 지위를 더욱 강화할 것이다. 따라서 국가감찰위원회는 핵심적 근본제도인 중국공산당의 영도를 제도적으로 뒷받침하는 매우 중요한 헌법기관이다. 그 활동이 형사소송법 등의 법률에 의한 제한을 받지 않은채 무소불위의 기관이 된다면 실질적인 법치의 원칙을 훼손할 가능성이 없지 않다. 그러나 실질적으로는 전체 국가기관에 대한 감찰권을 행사하면서도 형식적으로는 당내부의 기구에 머무르던 기율검사위원회의 기능을 헌법기관인 국가감찰위원회가 수행하도록 헌법적 근거를 마련한 것은 비록 공산당의 영도를 뒷받침하기 위한 것이라 하더라도, 외형상 법치주의의 진전으로 볼 수 있다.

Ⅳ. 공산당의 영도

1. 중국공산당의 지위

중국공산당은 집권여당이면서 동시에 영도당 또는 영도 지위의 집권당이다(Zheng Yongnian. 2010. 16-17. 24.).[8] 중국헌법은 공산당의 영도를 중국특색 사회주의의 가장 본질적인 특색이라고 규정하고(제1조), 당장은 공산당을 중국특색 사회주의 사업의 영도핵심이라고 규정한다(총강). 국가의 근본법인 헌법에 특정 정치세력의 영도적 지위를 강력하게 드러내는 경우는 그 예를 찾기가 힘들다(김보훈. 2019. 19). 이러한 중국의 정치체제는 당국가체제에 속하는데, 당국가체제의 가장 큰 특징은 당이 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 분야에서 주도권을 쥐고, 개인의 자율성보다 집단의 이익을 중요시한다는 점이다(이영옥. 2024. 230). 중국은 공산당이 국가를 영도할 뿐만 아니라 실제 정치과정에서 국가기능을 대체하기도 했는데, 문화대혁명 시기(1966년-1976년)에는 전국인민대표대회, 국무원, 전국정치협상회의 등 대부분의 국가기관은 모두 활동을 중지했고 문화혁명 소조가 주도하는 공산당 중앙정치국이 중요문제를 결정했다(조영남. 2022. 36). 중국공산당은 마르크스주의를 중국혁명의 실제 상황과 결합해서 공산혁명을 성공시키고 사회주의 신중국을 만들었으므로 중국공산당은 모든 인민에 대한 지도력의 핵심이고 인민들의 역사적 선택이라고 한다(쑨궈화. 2023. 510-511). 조화를 이루기 어려

8) 조영남. 2022. 49-50에서 재인용.

워 보이는 사회주의 정치체제와 자본주의 시장경제의 동거가 가능하게 한 중국식 모델 성립의 가장 중요한 요인을 중국공산당 일당 체제로 보기도 한다(Kerry Brown. 2020.166). 중국을 개혁개방으로 이끌었던 덩샤오핑이 주창한 사회주의 시장경제는 사회주의 경제체제와 다르지만, 중국의 현대화는 자본주의가 아니라 사회주의에 의존할 수밖에 없고, 올바른 정치 노선, 나아갈 방향의 설정 등은 모두 중국공산당의 지도 하에서만 성공할 수 있다고 한다(쑨궈화. 2023. 517). 덩샤오핑 이론의 핵심은 경제발전이라는 목표를 달성하기 위해 공산당 일당 체제를 굳건히 유지한 상태에서 공산당의 영도 하에 국가주도로 개혁·개방 정책을 추진하는 것이다(조영남. 2022. 95-96). 당장은 개혁개방만이 중국을 발전시키고 사회주의를 발전시키며 마르크스주의를 발전시킬 수 있다고 선언한다(총강). 경제발전이나 개혁개방이 사회주의이념과 중국공산당의 지위를 떠나 존재할 수 없다는 것이다. 국가주석의 겸직 상황에서도 국가에 대한 당의 우위가 여실히 나타난다. 국가주석 시진핑은 헌법기관인 중앙군사위원회 주석직과 중국공산당의 최고직인 중공중앙 총서기, 중공중앙 군사위원회 주석을 겸한다(정연부. 2018. 20-21). 2013년 3월경 국가주석에 처음 취임했는데, 그 이전인 2012년 11월경부터 중공중앙 총서기직을 수행하였다. 2018년의 헌법 개정으로 국가주석의 연임제한규정을 삭제한 후 2023년 3월경 시진핑이 3번째 국가주석임기를 시작했는데 위 개헌 당시 장기집권의 포석이라고 폄훼하는 견해가 많았지만, 중국에서는 이러한 개정을 긍정적으로 보기도 한다. 당장에는 중공중앙 총서기 및 중공중앙 군사위원회 주석의 연임제한이 없고, 헌법에는 헌법기관인 중앙군사위원회 위원에 대한 연임제한이 없으므로 국가주

석의 임기를 그에 일치시켜서 중국공산당, 중국, 인민해방군에 대한 삼위일체의 영도체제를 헌법에서 관철시킨 것이라는 견해이다(乔晓阳. 2018. 38-39). 헌법제도 보다 중국공산당의 내부 제도를 우선시하는 것이다. 헌법은 또한 건국과 사회주의를 성취한 중국인민을 이끈 주체, 중국인민의 장래 비전을 영도할 주체, 정파와 사회단체를 영도할 주체를 중국공산당으로 규정한다(서언).[9] 중국공산당을 단순한 정치결사로서의 정당이 아니라, 실질적인 건국주체이자 영구적인 국정운영주체로 인정한 것이다. 시진핑은 중국특색 사회주의라는 빌딩의 골격은 중국공산당이고 당중앙은 대들보이며, 중국 국가상황의 가장 큰 특색은 공산당의 영도라고 한다(中共中央文献研究室. 2017. 28). 중국학자에 의하면, 공산당의 강한 영도 아래 국가제도의 현대화와 국가통치의 현대화를 일체로 추진하여야 하고, 다른 제도는 가장 근본적인 제도인 공산당영도체제에 반드시 순응해야 하며, 공산당 영도제도는 다른 국가제도에 대한 통솔적 의의를 갖는 중국특색 사회주의 체계의 으뜸제도이다(阎树群 외. 2023. 19).

결국, 중국특색 사회주의는 중국공산당이 국가의 모든 영역을 영도하는 중국 고유의 사회주의이고, 중국공산당은 그 체제의 중심이 된다(조영남. 2022. 43). 중국특색 사회주의와 중국공산당의 영도는

9) 예컨대, 중국헌법 서언은 "모택동주석을 수령으로 하는 중국공산당이 영도한 중국의 여러 민족 인민은 오랜 기간에 걸친 곤란하고 곡절 많은 무장투쟁 및 그 밖의 형태의 투쟁을 거쳐 1949년에 드디어 제국주의, 봉건주의 및 관료자본주의의 지배를 물리치고 신민주주의 혁명의 위대한 승리를 전취하여 중화인민공화국을 창건하였다.", "중국에 있어서 신민주주의 혁명의 승리와 사회주의 사업의 성과는 모두가 중국공산당이 영도한 중국의 여러 민족 인민이 마르크스 레닌주의 모택동사상의 지도 아래 진리를 견지하고 잘못을 시정하며 많은 곤란과 장애를 극복하여 획득한 것이다."는 등의 구절에서 중국공산당의 영도를 명시한다.

중국이라는 국가의 본질을 정의하는 근원적 제도로서, 헌법제도를 포함한 중국 체제와 제도의 모든 영역을 관통하는 핵심적 이념이자 실질적 영향력을 가진 제도이다.

2. 법치와 중국공산당의 영도

중국헌법은 법에 의하여 나라를 다스리며 사회주의 법치국가를 건설한다는 법치원칙을 선언하였다(제5조). 당장도 여러 곳에서 법치를 강조한다.[10] 중국공산당은 1997년 9월 제15차 당대회에서 의법치국 즉, 법에 의한 통치와 사회주의 법치국가 건설을 공식방침으로 채택했는데, 의법치국을 공산당이 국민을 지도하여 국가를 다스리는 기본방략(基本方略)이라고 하였다(조영남. 2010. 90). 1999년 의법치국이 헌법원칙으로 승격한 이래, 2013년 중공중앙의 결정, 2017년과 2022년의 전국대표대회 등에서 중국공산당이 법치를 강조하는 점은 전술한 바와 같다. 후진타오는 2002년 12월 중국헌법 실시 20주년 기념대회에서, "의법치국은 광대한 인민군중이 공산당의 지도 하에 헌법과 법률의 규정에 의거하여 국가사무, 경제·문화사업, 사회사무를 관리하고, 국가 각 영역의 업무가 모두 법에 의거하여 진행되도록 하여 점차로 사회주의 민주가 법제화 및 제도화되도록 보장하

10) 예컨대, 총강은 '당의 영도, 인민이 주인이며 법에 따라 나라를 다스리는 유기적 통일을 견지하고 중국 특색의 사회주의 정치발전의 길과 중국특색 사회주의 법치의 길을 따라 사회주의 민주주의를 확대하고 중국특색 사회주의 법치체계를 건설하고 사회주의 법치국가를 건설'한다거나 '중국특색 사회주의 법제도를 개선하고 법 집행을 강화하며 각종 국가사업의 법치화를 실현'한다고 규정하고, 제2조는 '모든 공산당원은 법률과 정책이 규정한 범위 내의 개인이익과 업무권한을 넘어 개인이익과 특권을 추구할 수 없다'고 규정한다.

는 것"이라고 하였다(조영남. 2010. 92). 의법치국과 의법집정의 실질적 목적이 공산당 주도 하의 국가통치구조와 통치과정을 합리화하고 규범화함으로써 공산당의 영도를 더욱 안정적이고 효과적으로 유지하는데 있음을 밝힌 것이다. 외형적으로는 헌정체제를 표방하지만, 법치영역에서도 중국특색 사회주의와 중국공산당의 영도라는 근본제도가 철저하게 관철되는 중국의 국가제도 즉, 당국가체제라는 실체에는 변화가 없다. 중국공산당의 절대적 지위와 역할은 최고법규범인 중국헌법의 개정과정에서도 드러난다. 중국헌법의 출발은 1949년 9월 중국공산당이 주도한 중국인민정치협상회의에서 채택된 공동강령(中国人民政治协商会议共同纲领)이다. 그 후 1953년 헌법기초위원회가 중공중앙이 제출한 헌법초안에 기초하여 만든 헌법제정안을 제1기 전국인민대표대회가 1954년 9월 가결하여 제헌헌법이 탄생하였다. 이후의 헌법 개정도 모두 중공중앙이 헌법기관인 전국인민대표대회에 개정안을 건의하는 형식을 유지했는데, 이러한 관행을 중국에서는 관습헌법으로 본다(김보훈. 2019. 13). 헌법 개정은 형식적으로는 전국인민대표대회의 권한이지만[11] 실질적 주체는 중국공산당이다(김보훈. 2019. 12 ; 김준영. 2019. 147). 전국인민대표대회가 중국공산당이 제시한 헌법개정안을 거부하는 일은 상상할 수도 없다. 이는 공산당의 영도, 인민주권 및 의법치국이 유기적으로 통일되어야 한다

11) 헌법 개정은 전국인민대표대회 상무위원회 또는 전국인민대표대회 대표의 5분의 1 이상의 제의와 전국인민대표대회 전체 대표의 3분의 2 이상의 다수로 통과한다(헌법 제64조). 개헌안의 표결방법에 대해서 헌법에는 구체적인 언급이 없고, 중국 전국인민대표대회 의사규칙(中华人民共和国全国人民代表大会议事规则)에 의하면, 헌법 개정은 전체 대표 3분의 2 이상의 찬성으로 통과하는데(제59조), 무기명 투표에 의한다(제60조).

는 기본원칙에 의하여 정당화되는데, 국가 최고규범으로서의 헌법은 존중되어야 하지만 인민의 의지 및 그를 대표하는 중국공산당의 의지에 따라 헌법은 개정될 수 있고 개정되어야 한다는 것이다(강광문. 2022. 15). 중국공산당의 영도를 부정하면 중국특색 사회주의 제도의 근간이 흔들리고 사회주의 중국은 건국의 근본을 잃게 되므로 영도제도는 중국특색 사회주의의 근본제도일 뿐만 아니라 근본제도 중의 핵심이며 중국특색 사회주의 제도의 발전방향을 결정한다고 한다(肖贵清 외. 2021. 35). 시진핑은 2017년 12월 중공중앙 헌법 개정의 일부 내용에 관한 당외인사강좌회에서, '헌법의 개정은 반드시 중국공산당의 통일적인 영도 아래에서 진행되어야 하고 공산당의 영도, 인민주권(人民当家作主) 및 의법치국의 유기적인 결합을 견지하여야 한다'고 하였다(강광문. 2022. 22). 중국의 의법치국은 공산당의 최고 권위와 지위를 전제하고 그 영도 하에 추진되는 법치이므로, 법지상이 아니라 공산당지상을 내용으로 한다고 할 수 있다.

헌법의 선언적 규정 뿐만 아니라, 중국공산당의 주도로 만든 공동강령이 최초의 헌법적 규범으로 작용한 사실, 공산당의 결정에 기반하여 헌법이 제정되고 개정되는 점 및 후술과 같이 중국의 군대인 인민해방군에 대한 절대영도 등을 보더라도, 중국공산당의 의사결정권은 법제도를 포함한 중국의 모든 영역에 절대적 영향을 미치는 것임이 명백하고, 외형상 이는 법치에 어긋나지 않는다. 중국공산당이 헌법의 제정, 개정이나 공식적인 국가운영에 있어서 사실상 유일한 의사결정자로서 초헌법적으로 작용하는 것은 중국특색 사회주의 법제도의 두드러진 특징이고, 중국 법치체제의 중심은 정치영역에서와 마찬가지로 공산당의 영도이다.

3. 인민해방군에 대한 절대영도

중국의 군대인 인민해방군에 대한 중국공산당의 절대영도는 중국특색 사회주의의 근본제도로서 공산당의 국가영도와 별개의 제도로 설명된다. 모든 국가기관, 국유기업과 사회조직을 영도하는 공산당은 인민해방군 등에 대해서 절대영도를 실행한다(조영남. 2022. 54). 군은 반드시 무조건 당의 영도 하에 두고, 어떤 상황에서도 당의 군대지휘를 따르며, 모든 행동은 당중앙과 중앙군사위원회의 지휘에 따르고, 당으로부터의 독립을 절대 불허하며, 다른 정당의 군대 내 조직과 활동을 불허하고 또한 당을 향한 어느 누구의 병권쟁탈도 불허하며, 당중앙과 중앙군사위원회의 수권 없이는 누구도 군대에 간섭하거나 군대를 배치하거나 지휘할 수 없다는 것이다(王寿林 외. 2011. 11). 중국 헌법이 인민해방군에 대한 중국공산당의 영도를 규정하는 것은 아니다. 헌법에 의하면, 전국의 무장력은 중앙군사위원회가 영도하고(제93조), 무장역량은 헌법을 준수할 의무가 있으며(서언, 제5조) 무장역량은 인민에게 귀속한다(제29조). 인민해방군이 위 무장역량에 포함되는 것은 당연하고, 중앙군사위원회는 공산당의 내부 조직이 아닌 국가의 헌법기관이다. 군대의 지휘권이 국가주석이 아닌 다른 헌법기관에 귀속하는 것은 낯설지만 국가주석 시진핑이 중앙군사위원회 주석을 겸하는 점에 비추어 보더라도 외형상 한국과 중국에서 모두 군대통수는 국가원수의 권한이다. 국가주석의 겸직상황으로 인하여 인민해방군 지휘에 대하여 헌법기관인 중앙군사위원회와 중국공산당 중앙군사위원회의 결정이 충돌할 가능성은 없을 것이다. 당장에는 중국공산당이 인민해방군과 기타 인민무력의 절대적 영도를 견지한다는 명

시적 규정이 있다(총강). 한국에서는 대통령 외에 군대 통수권을 행사할 기관이나 정치세력의 존재를 상상할 수 없는데, 중국공산당의 인민해방군에 대한 영도적 지위가 규범성 문건인 당장 등에 명문화 된 것이다. 당장은 엄밀히 말하자면 공산당의 조직과 당원에게 적용되는 법규일 뿐이지만, 실제로는 헌법과 동등하거나 더 높은 정치적 권위를 갖는 최상위 법규 중 하나로 작용한다(Jiang Shigong. 2010. 12-46).[12] 헌법과 당장에는 상호 간의 관계나 당과 정부 사이의 구분에 대한 명확한 서술은 없지만, 중국에서 실제적인 권력은 정부가 아니라 공산당에 있다(Kerry Brown. 2020. 132-133). 따라서 당장이 규정은 사실상 헌법원칙과 대등하거나 우선하는 제도를 형성한다. 역시 규범성 문건인 제19기 결정에 의하면, 인민군대에 대한 당의 절대적 영도제도를 견지하고 완비하여야 하고, 인민군은 중국특색 사회주의의 강력한 기둥이며 인민군에 대한 당의 절대적 영도는 인민군 건설의 근본이자 강군의 혼이며, 인민군의 최고 영도권과 지휘권이 당중앙에 속함을 견지한다. 헌법이 명문으로 규정하는 것은 아니지만, 최소한 외형적으로는 인민해방군에 대한 중국공산당의 절대영도제도는 법치주의에 어긋나지 않는 것이 된다. 시진핑이 전술한 바와 같이 2013년 3월경 국가주석 및 중앙군사위원회 주석이라는 최고헌법기관을 담임하기 이전인 2012년 11월경 이미 중공중앙 총서기 및 중공중앙 군사위원회 주석직에 취임한 사실은 군대통수영역에 있어서도 중국공산당이 절대우월적 지위에 있음을 보여준다.

중국의 집권당인 중국공산당의 인민군대에 대한 절대영도가 근본

12) 조영남. 2022. 42-43에서 재인용.

제도로 인정된 것은 중국특색 사회주의 제도의 큰 특징인데, 중국공산당의 국가에 대한 영도와 밀접한 관련이 있고, 중국의 건국에 앞서 중국공산당과 인민해방군이 성립한 역사적 배경도 작용한 것으로 보인다. 군에 대한 당의 절대적 영도는 당이 인민군을 창설했다는 객관적 사실에서 비롯될 뿐만 아니라 당이 인민해방군의 발전과 성장을 주도하고 무장투쟁을 통해 국가정권을 탈취하고 공고히 하는 전과정에 걸쳐 충분한 이론적, 실천적, 정치적, 법적 근거가 있다고 한다(王寿林 외. 2011. 11).

V. 결론

당국가체제인 중국은 문화대혁명기 등 일정한 시기에 헌법을 비롯한 법제도는 정지한채 중국공산당이 모든 국가사무를 결정하기도 하였지만 21세기에 접어들면서 공산당이 강조하는 의법치국을 헌법원칙으로 격상하고, 헌법기관이 법규정에 따라 정상적으로 기능하면서 외형상 법치주의 국가의 모습을 보인다. 법치를 중국특색 사회주의 제도의 주요 요소로 강조하기도 한다. 그러나 중국의 법치는 중국공산당의 영도원칙 아래에서만 작용한다. 한국의 법이론에는 너무나 생소한 개념인 중국특색 사회주의와 공산당의 영도를 이해하는 것은 중국의 법제에 대한 올바른 해석에 필수불가결하다. 국가가 지향하는 이념이 근본적으로 다른 한국의 법이론만으로는 중국헌법이 근본이념으로 명시하는 중국특색 사회주의나 그 본질적 특징인 중국공산당의 영도, 법치의 중국식 표현인 의법치국과 중국공산당의 영도와의

관계, 상호 간의 영향을 직관하기 어렵다. 한국에서 통용되는 법이론으로 해석한 나머지 중대한 오해에 이를 우려조차 있다. 본문에서 논한 바와 같이, 마르크스 공산주의 이념 및 군대에 대한 절대영도 주체로 인정되는 중국공산당에 대한 중국헌법의 규정을 단순한 정치선언적 수사로 볼 수는 없다. 사회주의 이념은 중국의 정체성이자 근본제도로서 여전히 확고한 헌법원칙이고, 중국공산당의 영도는 중국의 헌법제도에서 가장 중시되는 핵심제도이다. 근본제도를 포함하여 중국의 모든 헌법기관이나 법제도는 중국특색 사회주의 이념과 중국공산당의 영도를 벗어날 수 없다. 법치의 경우도 마찬가지이다. 전면적인 법치주의에 대한 당의 영도는 중국 사회주의 법치의 혼이고, 중국의 법치건설과 법치실천의 추진, 보장, 지도주체는 중국공산당이라고도 한다(汪仲启. 2022. 36). 이러한 점에 비추어 볼 때, 의법치국을 강조하는 중국이 국가감찰위원회를 헌법기관으로 신설하여 반부패운동을 강하게 추진하는 주된 목적도 반부패운동의 성과를 통해 인민의 지지를 얻어 중국공산당의 영도지위를 더욱 강화하는 것이지, 법치주의의 실질적 관철은 아니다. 중국에서 매우 강조되는 의법치국과 의법집정의 실제는 형식적 법치주의로서 그 중점은 법에 의한 국가권력의 통제보다는 법을 통한 국가의 지배에 있다.

시장경제와 주요재화에 대한 사유도 수용하는 중국특색 사회주의는 전통적 사회주의의 중국식 변형이지만 중국은 여전히 마르크스주의에 기반한 사회주의 국가이다. 중국특색 사회주의 제도의 핵심은 중국공산당의 영도이다. 중국공산당의 영도는 헌법과 사실상 헌법보다 우월한 법규범인 당장에 근거한 중국의 최고원칙이자 근본제도로서 합헌적 제도이다. 중국헌법이 건국과 국가운영의 주체로 인정하는

중국공산당은 국가최고권력기구로 헌법에 규정된 전국인민대표대회를 영도한다. 결국 중국공산당은 중국의 국가제도 최상위에 있는 헌법기관이고, 헌법을 포함한 모든 법제도는 중국공산당의 결정과 필요에 의해 만들고 바꿀 수 있는 도구이자 수단에 불과한 측면이 있다.

참고문헌

Kerry Brown 지음. 김흥규 옮김. 2020.『현대 중국의 이해』제3판. 서울: 명인문화사.

세춘타오 지음. 이정림 옮김. 2012.『중국공산당은 어떻게 성공했는가?』. 서울: 한얼미디어.

쑨궈화 지음. 최용철, 김홍매, 김미란, 남미향 옮김. 2023.『중국특색사회주의 민주법치에 관한 연구』. 서울: 범문사.

이반 크라스테프, 스티븐 홈스 지음. 이재황 옮김. 2020.『모방시대의 종말: 자유민주주의라는 꿈은 어떻게 악몽이 되었는가』. 서울: 책과함께.

조영남. 2012.『중국의 법치와 정치개혁』. 파주: 창비.

조용남. 2022.『중국의 통치제체 1: 공산당 영도체제』. 파주: 21세기북스.

강광문. 2022. "2018년 중국의 헌법 개정과 감찰제도 개혁에 관한 고찰 – 중국식 법치의 개념을 중심으로 –."『중국법연구』제49집. 한중법학회. 1–28.

김보훈. 2019. "중국의 헌법 개정과 중국공산당의 헌법적 지위 변화."『韓中社會科學硏究』제17권 제4호. 한중사회과학학회. 9–32.

김준영. 2019. "중국 2018년 헌법 개정의 경과와 주요 내용 고찰."『외법논집』제43권 제1호. 한국외국어대학교 법학연구소. 139–167.

남종호. 2014. "중국 사회주의 제도에서의 공산당 영도지위."『韩中社会科学研究』제12권 제3호. 한중사회과학학회. 25–48.

손한기. 2010. "중국의 국가기구에 대한 소고."『영산법논총』제7권 제1호. 영산대학교 법률연구소. 123–15쪽.

이성연. 2020. "중국의 기본법률과 비기본법률의 고찰."『공법연구』제49집 제2호. 한국공법학회. 279–303.

이영옥. 2024. "중국 당국가체제의 역사학. 1949~2023."『인문학술』제12호. 순천대학교 인문학술원. 225–256.

정연부. 2018. "중국 2018년 헌법개정에 대한 小考 – 연혁·주체 및 주요 내용에 대한 분석을 중심으로 –."『중국법연구』제36집. 한중법학회. 1–33.

조영남. 2010. "중국의 법치와 정치개혁."『한국과국제정치』제26권 제4호. 경남대학교 극동문제연구소. 89–118.

中共中央文献研究室. 2017.『习近平关于社会主义政治建设论述摘编』. 中央文献出版社.

胡锦涛. 2011.『在庆祝中国共产党成立90周年大会上的讲话』. 人民出版社.

乔晓阳. 2018. "第五次修宪的意义, 原则, 主要内容及亮点."『时事报告(党委中心组学习)』201 8年 02期.《时事报告》杂志社. 第26–41页.

阎树群, 张帆. 2023. "中国特色社会主义制度体系的基本特征新探."『学习论坛』2023年 第3期. 中共河南省委党校;河南行政学院. 第13–24页.

肖贵清, 车宗凯. 2021. “中国特色社会主义根本制度, 基本制度, 重要制度理析.” 『政治学研究』 2021年 第6期. 中国社会科学院政治学研究所. 第31-41页.
莫纪宏. 2020. “论中国特色社会主义法律体系′ 法治体系与制度体系的有机统一.” 『法学杂志』 2020年 第5期. 北京市法学会. 第17-28页.
江必新. 2023. “以中国式法治保障中国式现代化建设论略.” 『法学论坛』 2023年 第 4 期. 山东省法学会. 第5-17页.
汪仲启. 2022. “论中国特色社会主义法治道路的实践形态.” 『交大法学』 2022年 第4期. 上海交通大学. 第21-37页.
王寿林, 世臣. 2011. “关于党对军队绝对领导的若干理论问题.” 『政治学研究』 2011年 第2期. 中国社会科学院政治学研究所. 第11-18页.
中华人民共和国中央人民政府. 2011. 全国人民代表大会常务委员会工作报告, https://www.gov.cn/2011lh/content_1827143.htm (검색일: 2024. 11. 5).
中华人民共和国中央人民政府. 2011. 中国特色社会主义法律体系白皮书, https://www.gov.cn/zhengce/2011-10/27/content_2615783.htm (검색일: 2024. 11. 5).
共产党员网. 2013. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定, https://news.12371.cn/2013/11/15/ARTI1384512952195442.shtml (검색일: 2024. 11. 5).
习近平. 2022. “高举中国特色社会主义伟大旗帜为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, https://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content_5722378.htm (검색일: 2024. 11. 5).
李建国. 2018. 关于〈中华人民共和国监察法(草案)〉的说明. https://www.spp.gov.cn/dj/djxmt/201803/t20180314370686.shtml (검색일: 2024. 11. 5).

투고일: 2025.01.02. 심사마감일: 2025.02.07. 게재 확정일: 2025.02.07.

〈Abstract〉

China's Constitutional System and Communist Party

Kim, Seong Kyoon (Kyungpook National University)

China's daily life and legal system, which is a written legal system, are similar to those of Korea. However, China's ideology and state system are very different from those of Korea. As China's identity and fundamental system, socialism is a firm constitutional principle, and the leadership of the Chinese Communist Party(CCP) is a core constitutional system. Although the Communist Party, which is a state-run organization under the Chinese Constitution, is not listed as a state body in Chapter 3 of the Constitution, the CCP ZhangCheng, which is recognized as a higher-level standard of the Constitution, stipulates the Communist Party's state leadership. The fundamental systems of the Chinese Constitution include the leadership of the CCP, the People's Congress, the leadership status of Marxism, and the absolute leadership of the party over the People's Army. The fundamental system is the framework of China's unique socialist system. The CCP's leadership is China's highest principle and fundamental system implemented in all areas of the country, including the constitutional system, and the CCP is the constitutional institution at the top of China's constitutional system and state

operation. Not all constitutional institutions or legal systems in China can escape from this. The same is true of the rule of law. China, which has a Party-State system, emphasizes the rule of law by elevating the rule of law to a constitutional principle in the 21st century. However, the Chinese-style rule of law, which only works under the constitutional principle of leadership of the CCP, is closer to the rule of law on the outside. The National Commission of Supervision, which became a constitutional institution due to the amendment in 2018, is also a constitutional institution to strengthen and maintain the leadership of the Chinese Communist Party. In the end, China's purpose of emphasizing the legal rule of law and establishing a national inspection committee as a constitutional institution to strongly promote the anti-corruption movement is to further strengthen the leadership status of the Chinese Communist Party with the support of the people through the achievements of the anti-corruption movement, but not to practically implement the rule of law.

Key Words: China, Constitutional System, Socialism, Fundamental System, Communist Party Leadership

DOI: https://doi.org/10.56022/ceas.2025.31.1.35

정치연합, 발전주의, 복지국가:
1945-1975 일본의 조세·복지 연계 분석*

김성조(연세대 미래캠퍼스)**

국문요약

패전 이후 일본은 소득세 중심의 낮은 조세 수입 구조를 형성해 나갔다. 이는 경제적으로 자본 축적을 위한 발전주의 전략과 맞물리면서도, 동시에 정치적으로는 자민당의 지지층인 농민과 자영업자에게 유리하게 설계된 체제였다. 이러한 구조 속에서 정부는 경기 활성화와 경제 성장에 우선순위를 두었으며, 공식적인 복지 지출에 대한 관심은 상대적으로 제한적이었다. 1960년대 후반에 접어들어 경제 성장과 야당의 압박에 따라 소득 분배 요구가 증가하면서 본격적인 복지국가 논의가 시작되었다. 이에 따라, '고복지·고부담' 체제를 구상한 정부 보고서들이 제출되었고, 이는 예산 심의 과정에서 주요 의제로 부상하였다. 1970년대 초반 국제수지 흑자 문제가 대두되자 정부는 재정팽창을 통한 환율 방어 전략을 선택하였다. 이 과정에서 공식적 복지 프로그램 확대는 재정 팽창의 명분을 제공하는 동시에, 정부의 정책적 '공약'을 높여 엔화 방어에도 기여할 수 있었다. 복지 프로그램 확충이 일시적으로 발전주의 정치연합의 이해관계와 부합하는 양상을 보였다. 그러나 정부는 발전주의적 전략과 정치적 지지를 우선하여 증세 등 장기적인 재정 기반 마련에는 소극적이었다. 결국 재정적 합의나 과세 기반의 부재 속에서 복지 구상은 제도화되지 못하였고 1973년 1차 오일쇼크의 충격으로 공식적 복지 프로그램 확대 시도는 좌절되었다.

* 이 논문 또는 저서는 2024년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2024S1A3A2A06046280).

** 연세대 미래캠퍼스 동아시아국제학부 조교수

주제어
일본 복지국가, 조세구조, 조세복지연계, 고복지 고부담노선, 정치연합

I. 서론

비교복지국가 연구에서 일본 복지국가의 특수성은 널리 알려져 있으며, 학계에서 큰 관심을 받아왔다(冨吉繁貴 1987; Goodman and White 1998; Kwon 2005; 양재진 2016). 첫째, 일본은 경제 규모가 유사한 다른 선진 자본주의 국가들에 비해 상대적으로 낮은 복지지출 수준을 보인다. 이는 노동과 자본 간 타협을 기반으로 한 유럽의 대규모 복지국가와 대조적으로 설명되어 왔다. 둘째, 이러한 특징은 생산주의 복지체제(productivist welfare regime)의 관점에서 이해된다(Holliday 2000). 즉, 일본의 복지 프로그램은 경제성장과 생산성 향상을 목표로 하는 발전주의 국가 전략의 하위전략으로서 설계되었다. 마지막으로, 일본은 공식적인 복지 프로그램 대신 이를 대체하는 '기능적 등가물'(functional equivalent)을 발전시켜 왔다. 실업급여 등 전형적인 복지 프로그램 대신, 경기 부양과 일자리 보장을 목표로 하는 공공근로와 같은 대안적 제도가 활성화된 점이 그 특징이다(Scheiner 2006; Estevez-Abe 2008).

이와 같은 일본 복지국가의 특성을 설명하는 과정에서, 1970년대

초반의 급격한 복지국가 확대는 독특한 시기로 이해되어 왔다. 1970년대 일본은 아동수당을 도입하고 노인 의료를 무상화했으며, 연금 급여를 대폭 인상하는 등 복지국가의 기틀을 마련하는 조치를 취했다. 그러나 이러한 복지국가를 향한 움직임은 1차 오일쇼크(Oil shock) 이후 급격히 사라지고, 앞서 언급한 일본형 복지국가의 모습으로 귀결되었다. 한편, 대부분의 기존 연구는 1970년대 초반의 짧은 복지국가 확대기와 이후 복지국가 노선의 급격한 후퇴를 일관성 있게 설명하지 못하고 있다. 이에 본 연구는 당시의 정치·경제적 맥락을 심층적으로 분석하여 이러한 간극을 메우고자 한다.

와그너의 법칙(Wagner's Law)에 따르면, 경제 성장은 새로운 사회적 욕구를 촉발하여 정부 지출 확대를 가져오는 경향이 있다. 전후 일본에서도 경제 성장은 그동안 '축적'을 위해 억눌려 있던 사회적 복지에 대한 요구를 증가시켰다. 또한, 1970년대 초반 복지 정책의 실현은 여러 정부 보고서와 국회 예산안 심의 과정에서 등장한 '고복지·고부담(高福祉·高負担) 노선의 실현'이라는 점에서 단순한 임기응변적 대응으로 보기 어렵다(髙橋涼太朗 2019). 오히려 복지와 조세 정책에 대한 다양한 목소리가 분출되고, 이러한 의견들이 조정되는 과정으로 보는 것이 타당하다. 이러한 점에서 본 연구는 1970년대 일본의 복지국가가 고복지 고부담 노선의 등장과 국제 경제 환경에 대한 대응 차원에서 자민당 정치가와 재정·복지 관료의 타협에 의해 주도되었으나, 독자적인 정치·재정적 기반이 취약했기 때문에 쉽게 변형되었다고 주장한다.

본 연구는 이러한 복지 및 조세 정책의 과정을 분석하기 위해 문헌자료를 주로 활용하였다. 연구 논문과 함께 대장성 및 정부 부처에

서 발간한 보고서를 분석하였다. 대장성 재정사실(大蔵省 財政史室)이 예산 편성과 관련된 쟁점과 주요 문서를 연도별로 정리하여 발간한 『쇼와재정사(昭和財政史)』와 그 밖에 다양한 정부 부처와 위원회 보고서 및 예산 자료를 참고하였다. 또한, 국회 심의 과정을 분석하기 위해 일본 국회회의록 검색시스템을 통해 발언과 토론 내용을 검토하였다.

이러한 목적을 가진 본 연구는 다음과 같이 구성된다. 2장에서는 기존 연구를 비판적으로 검토한 후 이론적 논의를 통해 가설을 제시한다. 3장에서는 전후 일본의 조세 및 복지 구조를 살펴보고, 1960년대와 1970년대의 변화 양상을 분석한다. 4장에서는 1970년대의 미시적 동학을 중심으로 고복지 노선의 실현과 좌절 과정을 검토한다. 마지막으로, 논의를 정리하며 연구의 의의와 함의를 도출하고자 한다.

Ⅱ. 기존연구 및 이론적 논의

1. 기존연구의 비판적 고찰

일본의 복지정치를 설명하는 데 있어서 기존 연구는 우선, 일본적 특수성을 설명하기 위해 선거제도에 주목한다. 일본의 중의원 선거제도인 '단기 비이양식 중선거구제'는 후견적 네트워크를 발전시켜 고령자 등 특정 집단에 편향적이며 공공사업과 같은 기능적 등가물에 의존하는 일본형 복지제도를 가져왔다고 설명한다(Scheiner 2006; Estevez-Abe 2008). 이러한 연구는 역사적 차원에서 일본의 조세·

복지 체제의 특수성을 잘 이유를 잘 설명해준다. 그러나 이들 연구는 지나치게 특수성을 강조하여 1970년대 초반의 공식적 복지 확대를 우발적인 현상으로 간주하는 경향이 있다. 반면, 최근 연구들은 1960년대 후반부터 서유럽의 '고복지·고부담' 모델을 모방하려는 정책 기조가 일본 정부 내에서 일정한 영향력을 발휘하여 공식적 복지프로그램 확충으로 연결되고 있음을 밝혀냈다(髙橋涼太朗 2019).

두 번째 흐름은 1970년대 초반의 복지 확대를 설명하기 위해 선거 경쟁과 야당의 압력으로 인한 자민당의 정치적 위기를 강조한다(新川敏光 2005; 宮本太郎 2008). 1960년대부터 등장한 사회문제에 대응해 지방에서 혁신 지방자치단체가 등장하여 지방 수준에서 다양한 복지 정책을 추진하였다. 야당과 노동운동 역시 복지 확대를 주장하게 되고 자민당은 이러한 압력에 대응하여 집권당의 자리를 유지하기 위해 의료와 연금 보장 확대를 중심으로 한 복지개혁에 나서게 되었다는 것이다. 비교연구 차원에서도 학자들은 집권 정당은 야당의 공세와 정권 교체의 위기에 직면하는 경우, 선거 정치의 관점에서 재정지출 확대에 적극적이고 증세에는 소극적일 수밖에 없다고 주장한다(Persson and Svensson 1989, Alesina and Tabellini 1990). 이러한 연구는 공식적 복지확대를 좀 더 적절히 설명할 수 있으나 1970년대 중반 이후 공식적 복지제도 확대가 중단되며 비공식적 프로그램이 선호되는 방향으로 선회하였는가를 적절히 설명하지 못한다.

세 번째 흐름은 복지정책을 국제정치경제적 맥락에서 설명하고자 한다. 1970년대 복지국가 노선의 실현 과정에서 엔화 절상 압력 등 외부로부터의 압력은 관료의 입장을 변화시키는 데 중요한 역할을 하였다(田多英範 2002; 井手英策 2017). 이러한 흐름은 1970년대 복

지국가에 대한 경제관료의 태도 변화를 잘 설명하나 관료 내부의 분열이나 당시의 정치적 상황을 무시하는 한계를 보인다. 또한, 거시·역사적 시각에서 조세·복지 정책의 기저에 존재하는 정치적 연합과 재정적 기반에 대한 분석을 소홀히 하였다. 근본적으로 정부와 자민당은 왜 엔화 절상을 회피하고자 하였으며 복지국가 건설에 필요한 증세를 거부하였는지를 설명하기 위해 자민당 지배의 정치적 연합을 고려할 필요가 있다. 또한, 재정팽창 전략이 어떻게 일시적이나마 복지국가 건설로 연결되었는지를 설명하기 위해 당시의 복지국가 담론과 청사진이 이를 정치적으로 매력적으로 만든 과정에 대해 살펴볼 필요가 있다.

2. 이론적 논의

1) 역사적 제도주의

역사적 제도주의 학파는 '게임의 규칙'이 정치적 행위자의 행동을 형성하고 정치적 갈등을 구조화하는 방식을 강조한다(North 1990; Immergut 1992). 위 학자들은 정치적 변화와 정책 변동을 설명하는 데 있어 초기 결정이 이익집단과 같은 정치적 행위자의 정치적 행동을 제약하는 과정에 주목한다. 즉, 초기 결정이나 기존의 제도적 장치는 주로 긍정적 피드백이나 수익 증가의 메커니즘을 통해 시간이 지남에 따라 정치적 행위자의 행동과 역량을 형성함으로써 자신을 강화하는 경향이 있다(Arthur 1994; Mahoney 2000; Pierson 2004). 대규모 전쟁, 팬데믹, 심각한 경제 위기 등 외부적인 충격은 결정적 국면으로 작동하여 기존의 제도에 거대한 균열을 만들어 새롭게 제도를 창설하거

나 급격히 변화시킬 수 있다. 양차 대전과 같은 대규모 전쟁 동원은 정치적으로 선거권이 대중에게 주어지게 하는 정치적 변화를 가능하게 하여 전후 대중민주주의 건설로 연결되었다. 또한, 경제적으로는 국가 재정의 부담을 더 공정하게 분배하기 위해 부유층에 대한 과세를 강화해야 한다는 요구로 이어져 누진적 조세의 강화로 연결되었다(Scheve and Stasavage 2010). 또한, 역사적 제도주의는 시간적 시퀀스를 강조한다. 카토(Kato 2003)는 경제 위기 이전에 대규모 간접세를 도입한 서유럽 국가에서 복지 서비스 확충에 성공했지만, 일본 등 그렇지 못한 국가는 재정위기 속에서 과세 강화를 선택하기 어려웠다는 점을 지적하였다.

한편, 역사적 제도주의는 제도의 안정성을 설명하는 데는 유리하지만 제도 변화를 설명하는 데는 어려움을 겪어 왔고 이를 설명하기 위해 이론적 혁신을 거듭해왔다(Clemens and Cook 1999; Orren and Skowronek 2004; Mahoney and Thelen 2009). 특히, 외부적 충격이 없는 내생적 제도 변화는 제도와 행위자들의 상호작용과 제도적 투쟁을 통해 일어난다. 제도는 완전히 명료하거나 내적으로 일관성을 갖추고 있는 것이 아니다. 따라서 제도 내부에 존재하는 규칙의 모호성이나 세부 항목 간 비일관성 등을 이용해 행위자들은 제도를 해석하고 변용하기 위해 제도적 투쟁을 지속하게 되고 이러한 투쟁의 결과로 점진적인 제도가 일어난다. 또한, 제도의 기원은 통일된 체계를 갖추고 마련된 것이 아니라는 점을 강조한다. 미국 정치발전 연구에서는 제도적 변화를 설명하기 위해 '다중 질서 메커니즘'과 갈등적인 제도적 체제에 초점을 맞추었다(Orren and Skowronek 2004). 이러한 맥락에서 일본의 조세·복지 제도 역시 일관된 방식으로 전개되었다기보다는

국가 기구 내의 다양한 조직과 행위자들이 이질적인 목소리를 내고 이러한 이질성은 복지·조세 체제에 반영되었다고 보아야 한다.

2) 이익집단, 제도, 당파성

한편, 제도주의적 논의는 결정적 국면에서 어떠한 복지·조세 제도가 형성되는지에 대해 계급, 이익집단, 당파성 등의 요인을 중심으로 한 연구들과 결합될 수 있다. 우선, 복지-조세 연계에 관한 기존의 연구에서 이익집단의 중요성이 강조되었다. 예를 들어, 경영자단체나 노동조합 등 강력한 이익집단은 조세 부담을 타 집단에 전가하는 한편, 복지 혜택을 자신들에게 유리한 방식으로 집중시키려 하며, 이를 통해 국가 재정을 자신들의 이익에 부합하도록 조정하고자 한다(Mares 2006). 또한, 특정한 계급 및 이익집단은 자신의 주장을 강화하기 위해 연합 세력을 규합하기도 한다. 반스(Barnes 2020)는 제1차 세계대전 직전 유럽 선진 자본주의 국가에서 높은 누진세 구조가 형성된 배경을 설명하기 위해 정치적 연합 구조에 주목하였다. 그는 자유무역을 지지하는 세력이 노동 계층과의 협력을 통해 정치적 연대를 구축할 경우, 특히 불평등 수준이 낮은 사회에서 누진세와 같은 재분배적 정책 요구에 대한 타협이 이루어질 가능성이 커진다고 분석하였다.

일본의 조세·복지 구조는 소상공인 및 농민층에 유리한 형태를 띠고 있다(Park and Ide 2014). 농민과 소상공인들은 기존의 소득 중심의 낮은 조세 수준을 선호하여 이에 대한 개혁 시도에 저항하였다. 포괄적 간접세가 도입되면 소상공인들의 소득이 노출되고 소비가 위축되며 타격을 입을 수 있기 때문이다(Ide and Stienmo 2009). 이들은 정치적 동원을 통해 자민당 정치인들에게 소규모 점포 보호 등

의 보호적 규제 조치를 요구하였으며, 이를 효과적으로 관철시켜 왔다. 한편, 대자본은 수출 주도의 '발전주의' 경제정책의 혜택을 받은 대신 소득과 자본에 대한 누진적 세율을 용인하였다(古谷雅彦 2015; Ide and Stienmo 2009). 자민당은 낮은 조세 수준과 직접세 중심 조세 체제를 유지함으로써, 높은 생산성을 가진 발전주의 세력과 상대적으로 생산성이 낮은 소상공인 및 농민층 간의 정치적 연대를 형성하는 전략을 구사할 수 있었다. 특히, 자본과 소득에 대한 과세를 통해 상당 기간 간접세 도입을 미룰 수 있었다(古谷雅彦 2015; Ide and Stienmo 2009).

반면, 도시 중산층과 노동자들은 이러한 조세·복지 정치의 '패자'들이었다. 복지 지출을 보장할 신뢰할 만한 제도적 장치가 존재하지 않은 상황에서 이들은 감세(減稅) 혜택과 공공사업 등을 통해 경기를 부양하는 정책에 만족하였다. 당시 서유럽 국가들은 조세 및 지출 정책과 관련하여 코퍼러티즘을 기반으로 정부, 노동자 단체, 사용자 단체 간 정치적 교환이 이루어지며, 이를 통해 조세 수준을 높이는 협상 구조가 형성하여 나갔다(Steinmo 1993; Beramendi and Rueda 2007). 노동단체는 고용 안정과 복지 확대를 위해 파업과 인금 인상을 자제하는 반면, 사용자 단체는 고용안정을 보장하고 일정한 사회보장에 대한 재정적 책임을 감내한다.

이러한 타협하에서는 자본에 대한 법인세 혜택을 감경하는 조치가 이루어져 정부는 사회복지를 위해 소비세 등 간접세에 의존하는 구조가 구축되었다. 그 결과 높은 복지 지출과 역진적인 조세 구조라는 역설적 상황이 공존할 수 있었다(Beramendi and Rehm 2016). 그러나 좌파정당이 집권하지 못한 일본에서 이러한 노사정(勞使政) 타협

은 이루어지지 않았다. 일본의 좌파 정당은 복지 지출 확대를 위한 증세보다는 고소득 노동자 계층을 대상으로 한 감세 정책을 주장하는 경향을 보였으며, 이로 인해 장기적인 복지 확대를 위한 재정적 합의는 형성되지 못하였다(권순미 2014; Brownlee and Ide 2017).

Ⅲ. 전후 일본의 복지국가와 고복지 노선의 등장

1. 전후 일본의 조세·복지 구조의 기원

전후 일본의 재정 노선은 조제프 도지(Joseph Dodge)의 긴축정책과 칼 샤우프(Carl Shoup)가 이끄는 조사단의 조세 권고안의 큰 영향을 받았다(Brownlee and Ide 2013). 1949년 연합국 최고사령관 총사령부(GHQ)의 재정 고문이었던 도지가 긴축적 재정 정책을 권고한 이래, 전후 일본의 재정 지출은 경상세입의 테두리 안에서 정하고 국채 발행을 하지 않는 것을 근간으로 하였다. 또한, 전후의 일본은 샤우프 권고에 근거한 직접세 중심의 세제 구조를 구축하였다(Brownlee and Ide 2013; 은민수 2015). 샤우프 권고에 따라 일본의 조세 체계는 형평성 확보에 가장 중점을 두고 종합적으로 파악한 소득을 과세 기준으로 하는 포괄적 소득세를 조세 체계의 중심에 놓았다(阿部悔之 2009). 반면, 일반적 소비세는 도입하지 않고 간접세제는 사치품 등 개별 물품에 한정하여 과세 대상으로 삼았다.

그러나 기존의 연구는 전쟁의 효과를 지나치게 외삽적으로만 사용하였다. 국민들이 대규모로 동원된 전쟁은 두 가지 상반된 효과를 만

들어냈다. 한 측면에서는 총력전 체제에서 다수의 대중이 전쟁에 참여하였으므로 자신에게 희생을 강요한 국가를 향한 평등과 권리의식이 높아진다. 복지제도를 운영하기 위한 재정적 부담을 자본과 고소득자에게 지우는 누진적인 성격의 조세를 요구하게 된다(Obinger and Petersen 2017; Obinger and Schmitt 2017). 다른 한편으로는 전쟁의 파괴적 결과로 산업 자본이 파괴되어 국가는 경제 주체들이 공장 설비 등 자본재를 축적하고 이를 통해 경제를 전쟁 전의 상태로 복구하도록 세율을 낮추어야 할 필요가 있다(Haffert 2019). 매디슨(Maddison 1994, 13-15)은 전쟁으로 인해 일본에 대한 전쟁 전 투자의 25.7%가 파괴되었다고 추정하였는데 이는 독일 16%, 프랑스의 8%, 영국 3%에 비해 높은 수준이다. OECD 연구에서도 일본의 경우 자본의 26%가 파괴되어 오스트리아(15%), 이탈리아(8%)보다 큰 손실을 본 것으로 나타났다(Keese et al. 1991, 18).

외국에서 주로 진행된 전쟁과 같이 국내 자본의 대부분을 보존한 형태의 전쟁이라면 '평등 논리'가 주로 작동하겠으나, 국내에서 전투가 벌어진 '파괴적 형태의 전쟁'(Destructive war)에서는 두 논리가 동시에 작동하게 된다. 일본 정부는 '축적'의 필요를 충족시키기 위한 낮은 조세 수준의 조합이 채택되었다(김미경 2009, 2018). 동시에 전후 평등을 주장하는 대중의 요구에 반응하여 납부 능력에 기반한 누진세율이 높은 소득세 중심의 재정 구조가 도입되었다.

2. 1960년대 조세 및 재정 정책: 축적, 발전주의, 정치연합

전후 축적 중심의 '발전주의 재정노선'은 낮은 세율과 소득세 중심의 조세 구조를 형성해 나가며 지속되어 나갔다(Park 2022). 1965년 일본의 GDP 대비 조세의 비중은 17%로 OECD 평균 26%에 비해 현저히 낮은 수준이었다(Ide and Stienmo 2009, 124). 또한, 정부는 농민과 소상공인 등 자민당 지지기반을 고려하면서 소득세 및 자본과세에 집중된 조세 구조를 유지 및 형성해 나갔다. 직장인들의 소득에 대한 원천징수 시스템이 마련되었지만, 자영업자나 농민층의 소득 파악은 매우 불분명하였다. 직접세 중심 과세 구조는 자영업자나 농민층에게 유리하게 작동하였고 자민당과 정부 역시 이들의 표를 동원하기 위해 이러한 상황을 사실상 묵인하였다(Brownlee and Ide 2017, 59). 또한, 1950년대 초반 자영업자에 대한 각종 조세 공제 제도가 마련되어 이들의 조세 부담은 한층 경감되었다(野村容康 2016).

이러한 방식의 복지 재정 및 조세 구조는 경제성장과 함께 점차 도전에 직면하게 된다. 복지 및 조세 정책에서 소외된 도시 중산층은 야당과 함께 감세 요구를 펼치게 된다. 1960년대 초부터 정부는 공공사업 투자를 전략적으로 활용하여 지방에 혜택을 분배하는 동시에 소득세 감면을 통해 도시 중산층에 혜택을 분배하는 전략을 펼치기 시작한다(井手英策 2012). 이와 함께 경기 활성화와 정치적 지지집단 보호 등을 위한 개입의 필요로 인해 기존의 균형 재정 원칙을 수정하게 된다. 자민당과 정부는 공공 투자를 통해 경기활성화를 도모하면서 동시에 정치적으로 지방의 표를 확보하고자 하였다. 또한, 주기적인 감세 정책을 통해 고소득층의 지지를 확보하고자 하였다.

경제 성장과 함께 1960년대에 접어들어 사회복지의 충실화를 요구하는 흐름들이 등장하였다. 1960년 자민당 중진 의원인 가야(賀屋

興宣)는 후생성 내 사회복지심의회를 통해 일부 사회당 의원들과 함께 보편적 공적 연금 도입과 빈곤층을 위한 복지 지출을 확대할 것을 요구하였다(Takahashi 2023, 8). 이후 1960년 12월 이케다 하야토 수상은 '국민소득배증계획'을 발표하였다. 1961년부터 1970년까지 연평균 국민총생산 증가율 7.2%를 달성하고 실질 국민소득을 2배로 늘려 서구 선진국의 생활 수준에 근접한다는 장기 경제 계획이었다.

이러한 사회경제적 변화 속에서 1965년에 전후 처음으로 공채가 발행되면서 균형재정주의 원칙에 균열이 발생한다. 1964년 도쿄올림픽 시기 경기가 정점을 찍은 후 경기가 하강하자 정부는 공채 발행 등 재정정책을 통한 시장개입을 추구하게 되었다(大蔵省財政史室編 1996, 67). 1965년 7월 30일 후쿠다(福田赳夫) 대장성 장관은 중의원 재정연설을 통해 균형재정에서 공채정책 도입으로의 전환할 것임을 표명하였다(大蔵省財政史室編 1996, 69–70). 경제 발전을 통해 높은 국민복지 수준을 실현하고 사회자본의 내실화 등 재정이 수행해야 할 역할이 점점 증대되고 있으며 이에 필요한 재정수요를 조세가 모두 감당하는 것은 현실적으로 어렵다고 보았다. 특히, 개인과 기업 모두 축적이 부족한 상황에서 감세가 필요하며, 이를 위한 공채 발행이 필요하다고 주장하였다. 이러한 기조 속에서 건전 재정원칙을 수정하여 처음으로 7천3백억 원의 국채를 발행하고 동시에 소득세와 법인세 등 총 3천억엔 규모의 감세를 실시하게 되었다.

다시금 경기가 회복되자 1969년도 예산편성 과정에서는 막대한 세수의 사용처에 대해 의견이 분출되었다(水野勝 2006, 78–80). 관료 내에서 소득세 감세를 우선시 하는 입장과 공채 삭감을 통해 재정 건전성 회복을 우선시하는 입장이 대립하였으나 사회복지는 여전히

후순위에 위치하였다(大蔵省財政史室編 1996, 247-249). 1968년 11월 30일에 개각으로 다시금 대장성 장관에 취임한 후쿠다 역시 아직 '축적'이 부족하므로 감세와 공채 삭감을 적절히 혼합할 필요가 있다는 입장을 취하였다(井手英策 2017). 이처럼 1960년대 들어 정부 내에서도 사회복지를 요구하는 노선이 등장하기 시작하였으나 발전주의 연합의 기반인 '축적'의 논리는 아직도 큰 힘을 발휘하였다. 또한, 자민당의 정치적 기반인 소상공인과 농민층에 대한 낮은 조세 부담도 묵인되었고 기존의 조세·복지 체제에서 소외된 도시 중산층에 타켓팅화된 감세가 반복적으로 실시되었다.

3. 고복지·고부담 노선의 등장과 발전주의 조세·복지 노선 균열

1968년 일본은 서독을 제치고 세계 2위의 경제 대국으로 올라서는 등 경제성장의 결과가 나타나자 '자본 축적 우선'의 재정노선이 수정될 필요성이 부상하였다. 자본 축적을 위해 개인 소비와 복지를 축소해야 한다는 긴급한 필요성은 약화되었다. 경제사회 발전에 걸맞은 성장의 과실에 대한 분배와 내실화에 대한 요구가 분출하였고 정치엘리트와 관료 내부에서도 일정한 사회보장 수준을 확보할 수 있다는 자신감으로 이어졌다.

이러한 흐름 속에 1970년대에 들어 "고복지·고부담 노선"이 중요한 사회적 개념으로 등장하였고 이는 여러 정부 문서를 통해서 확인할 수 있다. '고복지·고부담'이라는 개념은 1968년 7월 발표된 조세조사회의 '장기 세제의 본연의 자세에 대한 답신'을 거쳐 1970년 5월 각의 결정된 '신경제 사회발전 계획(新経済社会発展計画)'에 의해 구체화

되었다(大蔵省財政史室編 1990, 409-415). 1968년 7월 '장기 세제의 본연의 자세에 대한 답신(長期税制のあり方についての答申)'[1]에서는 안정적 재정정책의 측면에서 복지를 뒷받침할 부담 증가가 필요하다는 점을 지적하였다. 경제 발전에 따라 국민복지에 대한 요구가 증가하고 정부 재정 규모가 커지는 경향이 있다고 전제한 뒤 더 높은 수준의 복지는 더 높은 수준의 국민 부담으로 연결될 수밖에 없다고 밝혔다.

1970년 5월 각의(閣議)결정된 '신경제 사회 발전 계획(新経済社会発展計画)'에서는 사회보험 급부 및 사회보장 수준 상승을 전제로 보험료 인상을 중심으로 한 국민 부담 증대의 당위성을 역설하였다.[2] 위 보고서는 지속된 고도성장으로 소비재를 중심으로 한 물질적 욕구는 상당히 충족되었으나 주거나 생활환경의 정비, 사회보장의 확충 등 사회적 측면의 발전은 아직 낮은 수준에 머무르고 있다고 진단하였다. 또한, 공해나 환경오염 산업재해 등 역시 중요한 문제로 부상하고 있으므로 능률지상주의를 경계할 것을 명시하고 있다. 이에 따라 위 보고서는 향후 사회보장의 방향은 경제력에 걸맞은 국민생활의 안정과 복지의 실현할 것을 목표로 현재의 사회보장 정책을 재검토할 것을 명시적으로 밝히고 있다. 특히 의료와 연금, 공공부조 부분의 급여를 확대할 방향을 천명하였다. 또한, 국민 생활 수준의 향상에 걸맞은 급부 수준을 확보하는 것과 동시에 재원 측면에서도 소득수준이 신장

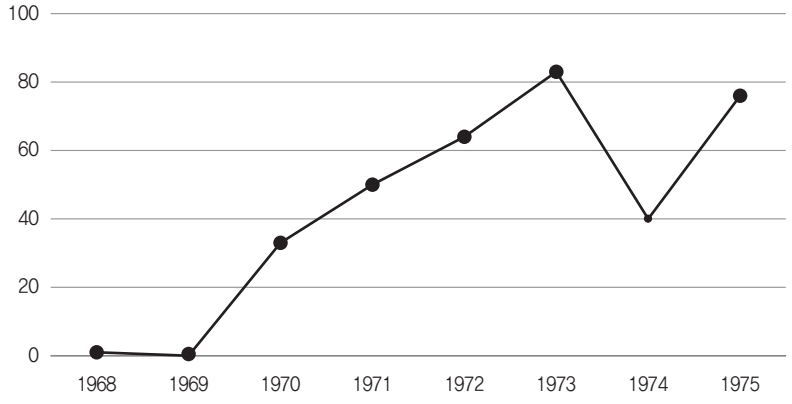
1) https://www.soken.or.jp/sozei/wp-content/uploads/2019/09/s4307_tyoukizeiseinoarikatahoka.pdf (접속일: 2024년 12월 20일).

2) https://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryou/no.13/data/shiryou/syakaifukushi/39.pdf (접속일: 2025년 1월 3일).

한 만큼 국민들도 더 많은 부담을 지어야 한다는 점을 밝히고 있다. 특히, 사회보험 급부 인상에는 사회보험료를 중심적으로 사용해야 하므로 사회보험료 인상이 불가피하다고 보아 1975년도의 사회보험 부담의 규모는 1969년도에 비해 3배가량 증가할 것으로 예측하였다.

한편, 〈그림 1〉과 같이 국회 회의록을 통해서도 1970년대 초반 '고복지·고부담' 담론을 확인할 수 있다. 1960년대 국회에서 '고복지'에 대한 논의는 1968년 민주사회당 요시다(吉田 之久)의원이 한 차례 제기할 뿐이었으나[3] 1970년대 들어 고복지에 대한 논의가 급증하게 된다. 특히 1971년 국회 예산 성립 과정 중인 1970년 국회 심의에서는 복지와 부담을 연결하는 '고복지·고부담론(高福祉·高負担論)'이 하나의 쟁점이 되었다(大蔵省財政史室編 1990, 23). 대체로 의원들의 질의는 복지국가 노선을 긍정하면서도 조세 부담을 급격히 높이는 것

그림 1 1968~1975년 국회의사록 '고복지' 언급 회수 (단위: 건)



3) 第60回国会, 衆議院 建設委員会 第2号 昭和43年12月20日 https://kokkai.ndl.go.jp (접속일: 2024년 11월 12일).

에 반대하였다. 공명당 마쓰오(松尾正吉) 의원은 원론적으로는 고복지 고부담에 찬성하지만 고복지를 우선적으로 달성한 뒤 조세 저항을 낮춘 상태로 조세 증대를 추구해야 하며, 기계적으로 복지와 국민 부담을 연계해서는 안 된다는 의견을 밝혔다.[4] 사회당 히로세(広瀬秀吉) 의원은 국가의 사회보장에 대한 예산으로서의 지출이 국민소득에 대해 6.4%에 지나지 않는 상황에서 조세 인상에 신중을 기해야 하며, 간접세 증세에 대한 정부의 계획에 반대하면서 경기 하강과 조세저항을 불러올 수 있다고 지적하였다.

정부는 이러한 논의에 조심스럽게 임하면서도 일정 부분 부담 증가는 회피할 수 없다는 견해를 밝혔다. 4월 8일, 사토 총리는 사회당 토다(戸田菊雄) 대표의 질문에 답하면서 신경제 사회 발전 계획이 마무리되는 시점에서는 일본의 1인당 국민소득이 서유럽 국가와 유사한 수준에 도달할 것으로 예상되므로 이제 일본도 어느 정도의 고부담을 생각할 수 있는 단계에 도달하였다는 의견을 보였다. 재원과 관련하여서는 사회보험료율 증대와 함께 간접세 개편 등을 조심스럽게 타진하였다. 같은 날 후쿠다 대장성 장관은 일본의 조세부담률은 18%로 선진국의 30%에 비해 낮은 상황으로 조세 부담을 늘릴 필요가 있으나, 간접세를 통해 부담을 늘려나가는 방안을 간구할 필요가 있다고 답하였다.

국회 심의 과정에서 고복지·고부담론이 주요한 쟁점이 되자 1971년 3월 대장성 주계국 조사과(主計局 調査課)에서는 '고복지 관계 예산 측정에 대한 초안(高福祉関係予算の測定について[抄])'을 작성하

4) 第63回国会 衆議院 予算委員会 第6号 昭和45年2月26日 https://kokkai.ndl.go.jp (접속일: 2024년 11월 12일).

였다. 이를 통해 대장성은 복지 개념을 정립하고 이에 필요한 복지지표를 작성한 뒤 일반회계 복지 관련 예산의 추이를 예측하였다(大蔵省財政史室編 1990, 409). 위 자료에서는 복지라는 표현이 '경제복지'와 '사회복지'라는 개념이 동시에 사용되고 있으며 GNP 등 생활수준을 객관적 지표로만 측정되는 것이 아니라 다양한 인간의 생활의 모습을 포착하기 위한 주관적인 부분을 포함하는 것으로 인식하고 있었다. 특히, 1970년 12월 OECD가 사회지표(Social indicator)를 발표한 것에 자극받아 이러한 개념을 일본 사회에 맞추어 변용하고자 하였다. 위 보고서는 복지의 영역을 영양상태, 의료보건, 치안, 교육, 주거, 생활환경, 여가, 소득 등으로 포괄적으로 이해하고 있었다. 이러한 점에서 대장성이 상정한 '고복지'란 서구식 복지 프로그램 및 제도를 통해 사회복지 급여를 확대하는 것만을 의미하는 것이 아니라 다양한 복지 시설 확충과 공공사업을 통해 생활 수준을 향상시키는 것을 의미하였다.

1971년 8월 발표된 조세조사회의 '장기 세제 답신'에서는 복지에 대한 국민의 요구가 증대되고 서구 국가와 비교하여 조세 부담이 낮으므로 이를 인상할 필요성을 인정하고 있다. 다만, 서구 복지국가와의 수량적인 비교보다는 국민들이 납득할만한 수준의 경제계획이나 자원배분 계획이 수립되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 1971년 12월 발표된 조세조사회의 '1972년(쇼와 47년) 장기 세제 답신'에서도 "고복지사회의 건설"이라는 용어가 서문에서 직접 등장하여 일정한 변화를 감지할 수 있다. 1973년 1월에 발표된 조세조사회의 '장기 세제의 본연의 자세에 대한 답신'에서는 '고복지'라는 표현은 빠졌으나 복지국가 건설을 위해 조세 부담의 증가를 필연적인 것이라 규정한

뒤 부담 상승에 대응하여 부담을 공평하게 할 것과 소득·물가 상승을 고려할 것을 요구하고 있다. 이처럼 일본의 국가 기구 내에서도 서구의 복지국가를 염두에 둔 고복지·고부담 노선을 추구하려는 시도가 등장하였다.

Ⅳ. 국제정치경제의 변동과 복지-조세 구조의 변화

1. 국제정치경제의 변동과 일본의 대응

선행연구들은 1960년대 이래로 의료, 연금, 아동, 공해 대책 등 다양한 분야의 복지요구가 분출하였음을 지적한 바 있다(田多英範 2002; 新川敏光 2005; 宮本太郎 2008). 특히, 혁신 세력이 장악한 지방정부에서 이러한 요구에 부응하여 이러한 정책들이 시행되기도 하였다. 이에 위기에 처한 자민당은 예산 정치과정에 개입하기 시작해 적극적으로 공적 복지 확대를 추진하게 되었다. 그러나 기존의 문헌에서는 이 과정에서 대장성의 역할이나 국제정치경제적 상황, 정책적 담론의 역할 등이 충분히 다루어지지 않았다.

일부 연구들은 1971년을 전후하여 국제정치경제적 상황의 변화로 인해 대장성 등 경제관료 역시 복지 재정에 대한 긍정적인 태도로 입장을 수정하였다는 점을 지적하고 있다(田多英範 2009; 髙橋涼太朗 2019). 1968년에 영국에서 파운드 위기가 발생하고 1969년에 서독 마르크의 평가절상되는 등 유럽의 외환시장이 혼란스러운 가운데 1971년 5월 서독에서 달러의 가치 하락 예상한 달러화 투매가 나타

나 서독 중앙은행이 환율 방어를 위해 막대한 비용을 소모하는 사태가 발생하였다. 외환시장의 혼란 가운데 미국은 일본이 엔화 가치를 의도적으로 낮게 유지하여 자국의 무역 적자가 누적되고 있다는 비판을 제기하였다(현진덕 2005). 특히 1971년 5월 말의 뮌헨 국제통화회의에서는 국제사회가 전반적으로 이러한 미국의 주장에 동의하면서 일본에 대한 엔 절상 압력은 높아졌다.

이러한 압박에 대해 일본 정부는 엔 절상을 수용하는 방안과 절상을 늦추기 위해 경제체제의 자유화와 적극적 재정금융정책을 통해 내수를 강화하는 방안 중 선택의 갈림길에 서게 되었다(井手英策 2017; 髙橋涼太朗 2019). 특히 '확대 균형론'은 확장적인 금융·재정 정책을 통해서 내수를 자극해 경상수지 흑자폭을 줄여나가며 동시에 사회자본에 대한 투자와 공적 복지 확장을 실현해 복지향상에 힘쓴다는 논리적 구조를 갖추게 되었다. 즉, 엔화 절상을 최대한 회피하고자 하는 노력이 복지국가의 실현의 논리로 정당화된 것이며 이는 '발전주의 정책'의 유산을 보여주는 것이라 할 수 있다. 엔화가 절상될 경우 조선, 섬유, 전기, 자동차 등 일본의 주요 수출 산업에 심각한 타격을 입을 수 있으므로 발전주의적 경제 노선하에서 엔화 절상은 선택하기 어려운 것이었다(井手英策 2017). 또한, 당시 일본의 무역 흑자는 근래의 현상이기 때문에 구조적인 흑자가 발생할 정도로 일본 경제의 체질이 우수하다고 자부할 수 없었다(大蔵省財政史室編 1992, 368-369).

1971년 5월 발표된 '엔화 대책 8대 항목 혹은 제1차 엔 대책'에서도 잘 드러난바 재정 당국·정치가·재계는 모두 엔화 절상을 방어하기 위해 재정 확대를 수용한다는 컨센서스에 도달하게 되었다(井手英策 2017). 이에 일본 정부는 부분적으로 경제 제도의 자유화를 수용하면

서 공공 투자와 복지 재정 확대를 통해 내수를 진작하고 국제 수지 흑자를 줄여나가는 방향을 확정하게 된다. 이러한 노선이 확인된 첫 사례는 1971년 6월 4일 발표된 '제 1차 엔저대책'이다. 후쿠다 재무장관 등 관계 장관회의를 통하여 8개항의 종합적 대외정책을 결정하였다(大蔵省財政史室編 1992, 368). 정부는 수입자유화, 관세인하, 자본자유화, 비관세장벽 정비 등 제도적 정비와 함께 수출 질서를 확립하며 재정금융정책의 기동적 전개를 통해 사회자본을 확충할 것을 제시하였다.

1971년 8월 미국이 달러화의 불태환(non-convertibility) 및 변동환율제 채택을 발표하였다. 이로 인해 엔화 강세가 나타나자, 일본 정부는 1971년 11월 9일 엔화 절상폭을 최대한 줄이기 위해서 일반회계에 대한 추경안을 통과하였다. 건설 국채 발행을 통한 공공사업 지출을 확대하고 연내 소득세 감세를 실시하는 내수 확대 정책을 골자로 하고 있다(大蔵省財政史室編 1992; 202). 한편, 추경 과정에서 기존의 공채 의존도를 5% 미만으로 제약하는 대장성의 예산 편성을 제약하는 암묵적 규칙이 붕괴하여 재정지출이 확대되는 방향으로 나아가게 되었다.

1972년 1월 쇼와 48년도(1973년도) 예산안 작성을 시작하면서 대장성과 정부는 복지 확충, 물가안정, 국제수지 균형 등 '트릴레마(Trilemma)의 극복'을 주된 과제로 제시하였다(大蔵省財政史室編 1992; 514). 정부의 전략은 복지 확충을 통해 국제수지의 균형을 도모하며 이때 발생하는 인플레이션에 대응하는 물가 대책을 펴는 것이었다. 이를 위해 사회보장비 총액을 전년보다 28.8% 늘리며 특히 연금 제도 개선 등을 위한 사회보험비를 32.0% 증가시키도록 계획하였다.

1972년 5월 20일 정부는 대외경제정책각료회의를 거쳐 '제2차 엔 대책 7항목'이 발표되었다. 위 문서의 첫 항목에서 재정금융정책의 기동적 전개를 강조하며 금년도 예산에서 공공사업을 확대할 것을 발표하였다(大蔵省財政史室編 1996; 444). 1972년 10월 20일 '제3차 엔 대책 5항목'이라고도 불리는 "대외경제정책 추진 방향에 대한 입장문"이 발표되었다. 수입 확대, 수출 적정화, 자본자유화, 경제협력 강화와 함께 다섯 번째 대책으로 복지 대책의 확충이 포함되었다. 상대적으로 뒤처진 사회복지를 확충하고 당면한 국제 수준 불균형 해소를 위해 공공사업 등을 포함한 예산보정과 재정투융자 계획을 확충할 것을 밝혔다. 나아가 사회자본의 정비 및 사회복지 확충을 통해 복지지향 경제로의 전환을 추진할 것을 천명하였다(大蔵省財政史室編 1992; 461).

입장문이 발표된 것과 같은 날 추경예산이 편성이 국회에 제출되었다. 추경예산은 경기 자극을 목적으로 한 것이 아니라 사회복지의 향상과 사회자본의 충실을 위한 것이라는 점이 강조되었다. 공공 투자 5,365억 엔, 공무원 급여 개선 1,133억 엔, 지방교부금 656억 엔 등이 추가로 책정되어 총 세출 보정액의 82.4%가 공공투자로 지출되고 이를 메우기 위해 추가로 공채 3,600억 엔이 발행되었다(大蔵省財政史室編 1996; 496).

2. 복지국가의 확대와 감세 노선의 모순적 결합

의료와 연금 등 공식적 제도를 통한 복지 확대는 확대균형론에서 중요한 의미를 가졌다. 건설 등 공공사업은 정치경제적 상황에 따라 조정될 수 있는 성격을 가지며 국제적으로도 인위적 경기 확대책으로 비칠 수 있었다. 일본은 대내외적으로 외환 방어라는 조작의 성격이 아니라 실질적 의미를 가지는 확대 균형에 대한 '공약'(commitment)을 보이는 것이 중요하였다(大蔵省財政史室編 1992, 369). 이런 점에서 법률로 수혜자와 지출 규모가 정해져 정책 후퇴가 용이하지 않았으며 보편적 성격의 복지 프로그램을 확장하는 것은 유효한 전략으로 인식되었다.

이전까지 대장성은 사회보장제도 확충에 대한 사회적 요구와 필요성이 증대됨을 인정하면서도 사회보장 개선은 국민 부담 증가와 함께 점진적으로 실현되어야 한다는 조심스러운 태도를 가지고 있었다(和田八束 1980, 200-201). 1971년 고복지·고부담 노선의 등장과 아래로부터의 요구, 자민당의 선거 대응 압력과 함께 국제수지 불균형 해소 압박에 대한 확장균형론의 시각은 고복지의 노선을 실현할 기회를 제공하였다. 자민당은 1971년 5월 '노인대책소위원회'를 설치하여 노인의료 무료화 안을 마련하였다. 후생성 내에서도 의견이 나뉘었지만, 자민당 주도로 무료화 방침을 굳히고 이를 예산에 반영할 것을 요구하게 되었다(Campbell 1995; 新川敏光 1996, 108). 연금 제도에 관해서도 거출식 연금의 지급 수준을 인상하고 물가 인상에 따라 자동으로 급여액이 인상되는 슬라이드 구조를 도입하기로 결정하였다.

그러나 복지국가 노선에 수반되는 부담의 증가는 '고복지·고부담 노선'의 계획대로 실현되지 않았다(髙橋涼太朗 2019). 우선, 앞서 국

회 논의 등을 통해 언급한 바와 같이 간접세 증세에 대한 정치권과 관료 기구의 의견은 부정적이었다. 자민당 정치인들은 자신의 지지기반인 소상공인의 강한 반대 속에서 소비세 도입에 큰 유인을 갖지 못하였다. 또한, 이에 대한 경제관료 내부의 의견도 갈렸다. 주계국은 균형 재정을 실현에 관심을 두어 항구적 재원 마련을 위한 증세나 유럽의 복지국가를 모방한 소비세의 도입에 관심을 가졌으나 주세국은 전후 샤우프 사절단 이래로 강조된 과세의 공정성 측면을 강조하며 소비세 도입에 반대하였다(田多英範 2002; Takahashi 2024). 정부는 '팽창적 균형'을 위해 복지국가 전략을 사용하면서도 증세 전략을 택할 수 없는 모순적 상황에 봉착하였다.

둘째, 정부는 소득세 감세 조치를 지속하였다(髙橋涼太朗 2019). 앞서 지적한 바와 같이 발전주의적 고려를 위해 엔화 환율 방어하는 것은 다른 목표보다 우선시 되었다. 증세 조치는 내수를 위축시켜 팽창적 균형이라는 목표달성을 어렵게 하였다. 이에 환율을 방어하기 위해 복지 지출 증대와 감세 조치가 병행되는 모순적 상황에 처하게 되었다. 대장성 내 주세국 역시 상대적으로 공평한 소득세를 조세 제도의 강조하여 인플레이션으로 인해 과다 발생된 소득세를 감세하는 것에 찬성하였다(水野勝 2006; 古谷雅彦 2015). 이에 재정 관료들은 가시성이 낮고 수익자 부담의 원리를 통해 정치적 정당화가 용이한 사회보험 기여금의 일부 증가를 통해 조세 부담의 증가를 회피하였다.

3. 오일쇼크와 발전주의 연합의 대응

한편, 1973년 오일쇼크와 뒤이어 발생한 디플레 국면은 또 다른 전환

점으로 작동하였다. 고복지를 실현하기 위한 부담의 증가를 실현하기 어려운 상황에서 대장성은 작은 국가 노선을 추구하게 된다. 민간 부분 임금과 공무원 인건비가 사실상 연계된 상황에서 정부는 공무원 인건비를 억제하고자 민간 부분의 임금협상 과정에 개입하게 된다. 이 과정에서 공식화된 노사정 협의체가 존재하지 않았으므로 임금인상 자제를 보상할 고용 안정 및 이를 위한 경기 활성화를 보장할 필요가 있었다(Takahashi 2022).

코퍼라티즘 등 노사합의 구조가 부재한 상황에서 사회당과 노동조합은 경기활성화와 실질임금 보존을 위해 대규모 감세를 주장하였다(新川敏光 1996). 대장성은 추후 지출 규모를 조정하기 용이한 공공사업 확대를 선호하였고 자민당 역시 지지층의 표를 동원하기 용이한 공공사업 등 복지 제도에 대한 소위 '기능적 등가물'을 선호하였다. 재정 관료와 여당 및 야당 간 타협의 결과로 공공사업과 감세를 적절한 비율로 실시하기로 논의가 모아졌다(Takahashi 2022). 이러한 재정적 전환으로 적정한 세입 구조를 확보하지 못한 채 복지 프로그램의 확대는 중단되고 공공사업과 감세를 통해 경기를 유도하는 방안이 실현되었다(井手英策 2017).

정책 흐름의 변화는 여러 정부 보고서도 확인할 수 있다. 1973년 12월에 발표된 1974년 조세조사회의 '장기 세제의 본연의 자세에 대한 답신'에서는 국가재정에서 소득세 비중이 지나치게 높음을 지적하고 있다. 또한, 복지국가 건설을 위한 사회자본 확충이나 사회보장 확충을 도모하기 위한 재정수요 증가에 대처하는 과정에서 국민소득에서 조세부담은 느리게 인상될 수밖에 없다는 국민적 합의가 존재하며, 세부담이 높아지더라도 소득세의 부담이 너무 높아지는 것은 피

해야 한다고 주장하였다. 1974년 12월에 발표된 1975년(쇼와 50년) 조세조사회의 '장기 세제의 본연의 자세에 대한 답신'에서도 서문에서 '복지국가' 혹은 '복지충실'이라는 표현이 사라지면서 변화가 감지되었다.

낮은 과세 수준과 높은 소득세 중심 구조가 유지된 상태에서 일본은 오일쇼크라는 외부적 충격을 마주하게 되었다. 일본의 재정기구의 장·단기적 효과의 고려가 이후의 재정 노선에 큰 영향을 미쳤다. 일본 정부는 단기적 경기부양을 위한 감세와 공공투자에 의존한 위기 극복 전략을 채택하게 되고 장기적인 자금이 소모되는 공적 복지 프로그램의 확대는 중단되게 된다(井手英策 2017). 앞선 고복지 고부담 노선이 광범위한 수혜적 그룹을 만들거나 근본적인 재정 구조를 마련하는 데 실패한 것은 위기 상황속에서 급격한 정책 변동을 용이하게 하였다.

V. 결론 및 함의

패전 이후 일본은 소득세 중심의 낮은 조세 수입 구조를 가진 재정국가로 변모하였다. 수출중심적 발전국가 전략은 자본 축적을 위해 낮은 조세 수준를 선호하였으며 자민당은 정치적 지지를 얻기 위해 주기적으로 감세를 채택되어 왔다. 또한, 자민당의 정치적지지 기반인 농민과 소상공인 층은 자신에 대한 과세를 회피하기 위해 소득세 중심의 조세 구조를 선호하였다. 이러한 대대자본과 경제 관료의 발전주의 연합과 자민당의 지지연합은 전후 조세 구조에 대한 암묵적 합

의가 존재하였고 이러한 연유로 복지 지출에 대한 관심은 적었다.

그러나 1970년대 들어서 경제 성장이 과실에 대한 분배 요구가 높아지자 정부 내에서도 복지국가 실현을 위한 청사진 마련이 시작되었다. 이를 체계적으로 추진하고자 하는 '고복지 고부담 노선'이 논의되어 1971년 예산 심의 과정에서 큰 화두가 되었다. 저부담을 중심으로 한 발전국가 재정 체계는 국제체제의 변동 속에서 복지 확대를 용인하는 방향으로 구조적 변화를 시도한다. 발전주의 연합은 수출주도 성장전략을 위해 엔화 절상을 거부하고자 하였고 이를 위해 일시적 지출이 아닌 공적 복지프로그램 등을 확충을 위한 팽창적 재정지출이 필요한 상황이 되었다. 이는 자민당 정치인들의 이익과도 부합하는 것이었고 1970년대 초반 일본의 복지 프로그램은 급격히 확대되어 1973년 소위 '복지원년'을 맞이하게 된다.

1970년대 초반의 변화는 공식적 복지 프로그램 확대가 발전주의 연합의 이익에 부합하는 상황이 발생한 것에 기인한 것이다. 그러한 점에서 이러한 변화는 기존의 경제재정 노선의 근본적인 변화를 의미하지는 않았다. 반면, 고복지 노선에 부합하는 조세 수입 구조를 구축하려는 노력은 정치인과 관료 집단 모두에서 진지하게 고민되지 못하였다. 따라서 1970년대 초반 복지국가 노선의 부분적 실현이 자기 완결적인 것은 아니었다. 코퍼라티즘 등 노사간 합의구조가 부재하고 고부담 노선에 대한 정치적 합의 없이 오일쇼크라는 외부적 충격이 발생하며 공식적 복지 프로그램의 확장은 급속히 중단되고 만다.

본 연구는 일본 복지국가 연구와 관련하여 몇 가지 함의를 가진다. 우선, 정치적 연합 구조를 통해 일본의 복지 및 조세 정책을 설명하면서 이를 설명하였다. 일본의 재정 정책을 결정하던 동인이 된 관료·대

기업 등 발전주의 세력과 중소상인·농민 등 자민당의 선거연합 간의 연대가 어떠한 방식으로 복지국가 확대를 용인하기도 하고 좌절시키기도 하였는지를 설명하였다. 둘째, 복지국가의 발전이 국제경제환경과의 연계되는 지점에 관해 탐구하였다. 국제수지 조정 문제, 엔화 절상, 재정 팽창 같은 경제적 딜레마와 복지 확대가 어떻게 연결되었는지를 분석함으로써 대외 경제정책이 복지정책에 미친 영향을 규명하였다.

셋째, 조세 정치가 어떻게 복지국가의 발전을 제약하는지를 보여주었다. 일본은 소득세 중심의 낮은 조세 수입 구조를 유지하며, 정치적 이유로 감세 정책을 지속했다. 이는 복지 확대를 위한 안정적인 재원 마련을 어렵게 만들었다. 결국, 1970년대 초반의 복지 확장은 구조적 개혁이 아니라 일시적인 정치·경제적 필요에 따른 조치였으며, 이후 오일쇼크 등의 외부 충격이 발생하자 지속되지 못했다. 이는 복지국가 연구에서 조세 체계와 정치적 합의가 복지 지속성에 미치는 영향을 강조하는 필요성을 보여준다. 마지막으로, 일본 복지국가 연구의 보편성과 특수성을 동시에 보여주고자 하였다. 1960년대 후반 등장한 '고복지·고부담' 노선은 서유럽식 복지국가 모델에 큰 영향을 받았다. 이는 경제성장과 정치적 발전에 따라 사회복지에 대한 수요가 증대하는 일반적 원칙을 보여준다. 그러나 동시에 이러한 노선의 전개 과정의 현실적 차이는 정치연합, 경제적 상황, 선거 경쟁, 등에 따라 국가에 따라 상이한 복지국가가 만들어지는 것을 잘 보여준다.

참고문헌

권순미. 2014. "저부담 조세국가 한국과 일본의 역진적 조세정치." 『한국정치연구』, 23(2), 289-312.

김미경. 2009. "동아시아 국가에서의 조세와 국가의 경제적 역할." 『국제정치논총』, 49(5), 197-224.

_____. 2018. 『감세 국가의 함정: 한국의 국가와 민주주의에 관한 재정사회학적 고찰』. 서울: 후마니타스.

양재진. 2016. "작은 복지국가 연구: 성과, 한계 그리고 연구 방향의 제시." 『정부학연구』, 22(3), 3-28.

이승윤. 2012. "개념구조, 기능적 등가물 그리고 동아시아복지국가론." 『한국사회정책』, 19(3), 185-214.

은민수. 2015. "칼 샤우프(Carl Shoup)의 조세개혁 실패와 일본의 저부담 조세구조의 형성." 『아태연구』, 22(4), 129-163.

현진덕. 2005. "닉슨신경제정책의 국제통화체제적 의미와 일본의 국제통화외교." (1969-71). 『일본문화연구』,16,343-363.

Alesina, A., and Tabellini, G. 1990. "A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt." *The Review of Economic Studies*, 57(3), 403-414.

Arthur, W. B. 1994. *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*.University of Michigan Press.

Barnes, L. 2020. "Trade, Redistribution, and the Paradox of Proportional Representation." *World Politics*, 72(2), 289-325.

Beramendi, P., and Rehm, P. 2016. "Who Gives, Who Gains? Progressivity and Preferences." Comparative Political Studies, 49(4), 529-563.

Beramendi, P., and Rueda, D. 2007. "Social Democracy Constrained: Indirect Taxation in Industrialized Democracies." *British Journal of Political Science*, 37(4), 619-641.

Brownlee, W. E., and Ide, E. A. 2013. "The Political Economy of Taxation in Japan." In W. Brownlee, M. Kato, and E. Ide (Eds.), *The Political Economy of Transnational Tax Reform*,. 45-68. Cambridge University Press.

_____. 2017. "Fiscal policy in Japan and the United States since 1973: Economic crises, taxation and weak tax consent." In *The Political Economy of Public Finance*. Cambridge University Press. edited by Marc Buggeln,

Martin Daunton, and Alexander Nützenadel, 57–82. Cambridge: Cambridge University Press.

Campbell, J. C. 1977. *Contemporary Japanese Budget Politics*. University of California Press.

Clemens, E. S., and Cook, J. M. 1999. "Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change." *Annual Review of Sociology*, 25(1), 441–466.

Estevez-Abe, M. 2008. *Welfare and Capitalism in Postwar Japan: Party, Bureaucracy, and Business*. Cambridge University Press.

Goodman, R., and White, G. 1998. "Welfare Orientalism and the Search for an East Asian Welfare Model." In R. Goodman, G. White, and H. Kwon (Eds.), *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State* (pp. 3–24). Routledge.

Haffert, L. 2019. "War and the Fiscal State: Lessons from History." *World Politics,* 71(1), 1–38.

Holliday, I. 2000. "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia." *Political Studies*, 48(4), 706–723.

Ide, E., and Steinmo, Seven. 2009. "The End of the Strong State?: On the Evolution of Japanese Tax Policy." In *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective*. edited by Isaac Martin, Ajay Mehrotra, and Monica Prasad, 119–37. Cambridge: Cambridge University Press.

Immergut, E. M. 1992. *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge University Press.

Kato, J. 2003. *Regressive Taxation and the Welfare State: Path Dependence and Policy Diffusion*. Cambridge University Press.

Keese, M., Causa, O., and Palme, M. 1991. "Economic Consequences of War and Recovery Policies: A Comparative Analysis of OECD Countries." *OECD Economic Studies*, 16(1), 15–25.

Kwon, H. J. 2005. "Transforming the Developmental Welfare State in East Asia." *Development and Change*, 36(3), 477–497.

Maddison, A. 1994. *Monitoring the World Economy 1820–1992*. OECD Publishing.

Mahoney, J. 2000. "Path Dependence in Historical Sociology." *Theory and Society*, 29(4), 507–548.

Mahoney, J., and Thelen, K. 2009. *Explaining Institutional Change: Ambi-*

guity, Agency, and Power. Cambridge University Press.

Mares, I. 2006. *Taxation, Wage Bargaining, and Unemployment*. Cambridge University Press.

North, D. C. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge University Press.

Obinger, H., and Petersen, K. 2017. "Mass Warfare and the Development of the Modern Welfare State." *European Review of History*, 24(1), 1–22.

Obinger, H., and Schmitt, C. 2017. "The Impact of War on Welfare State Development in Western Europe." *British Journal of Political Science*, 47(1), 203–227.

Orren, K., and Skowronek, S. 2004. *The Search for American Political Development*. Cambridge University Press.

Park, G., and Ide, E. 2014. "The tax-welfare mix: explaining Japan's weak extractive capacity." *The Pacific Review*. 27(5), 675–702

Park, S-H. 2022. "The Tax Models in Japan and Korea: Concepts and Evidence from a Comparative Perspective." *Journal of East Asian Studies*. 22, 359–389.

Persson, T., and Svensson, L. E. O. 1989. "Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences." *The Quarterly Journal of Economics*, 104(2), 325–345.

Pierson, P. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press.

Scheiner. E. 2006. *Democracy Without Competition in Japan Opposition Failure in a One-Party Dominant State*. Cambridge: Cambridge University Press.

Scheve, K., and Stasavage, D. 2010. "The Conscription of Wealth: Mass Warfare and the Demand for Progressive Taxation." *International Organization*, 64(4), 529–561.

Steinmo, S. 1993. *Taxation and Democracy: Swedish, British, and American Approaches to Financing the Modern State*. Yale University Press.

Takahashi, Ryotaro. 2022. "The origins of income equality with a small government in Japan: An analysis of the formation of Japanese-style income policy in 1975." *Contemporary Japan*, 1–19.

阿部敏之. 2009.『日本の税制と社会保障の改革』. 有斐閣.

井手英策. 2012.『財政赤字の淵源寛容な社会の条件を考える』. 有斐閣.

_____. 2017. “福田財政の研究：財政赤字累増メカニズムの形成と大蔵省·日本銀行の政策判断.”『金融研究』36(3) 1–37.
吳世榮. 2005. “老人医療無料化制度の形成と国民医療費.”『佛教大學大學院紀要』(33), 223–236.
大蔵省財政史室編. 1990.『昭和財政史：昭和27–48年度 第14巻 資料2予算』. 東洋経済新報社.
_____. 1992.『昭和財政史 昭和 27–48年度 第12巻 国際金融·対外関係事項(2)』. 東洋経済新報社.
_____. 1996.『昭和財政史 昭和 27–48年度 第4巻 予算(2)』. 東洋経済新報社.
古谷雅彦. 2015. “増税と他の政策の組合せの変遷.”『年報公共政策学』(9), 195–212.
田多英範. 2002. “福祉元年小考.”『週刊社会保障』2193, 24–27.
_____. 2009. “福祉元年再考.”『週刊社会保障』2535, 48–53.
髙橋涼太朗. 2019. “福祉元年政策の形成過程の分析.”『財政研究』15, 194–217.
_____. 2020. “1970年代後半における15か月予算の形成過程分析：外圧と大蔵省統制の関係に着目して.”『財政研究』16, 214–237.
新川敏光. 2005.『福祉国家形成の政治学：日本と西洋の比較』. 東京大学出版会.
真渕勝. 1994.『大蔵省統制の政治経済学』. 中央公論社.
水野勝. 2006.『税制改正五十年 回顧と展望』. 大蔵財務協会.
和田八束. 1980.『租税政策の再検討―現代日本の税政改革』. 文眞堂.
国会会議録検索システム. https://kokkai.ndl.go.jp/

투고일: 2025.01.13.　심사마감일: 2025.01.27.　게재 확정일: 2025.02.05.

〈Abstract〉

Political Coalition, Developmentalism, and the Welfare State: Analyzing the Tax-Welfare Nexus in Japan, 1945–1975

Kim, Seongjo (Yonsei University Mirae Campus)

After the defeat of World War II, Japan developed a low-tax revenue structure centered on income taxes. It was a system designed to serve the developmental strategy of capital accumulation while simultaneously politically favoring farmers and the self-employed. The need for accumulation and the priority given to stimulating the economy meant that the government's attention to formal welfare spending was relatively limited. In the 1970s, as economic growth and opposition pressure increased the demand for income distribution, discussions on realizing a full-fledged welfare state began. In this regard, government reports were submitted that envisioned a "high welfare, high burden" system, which became a major agenda item during budget deliberations. The economic bureaucrats were in favor of gradual welfare expansion in light of fiscal pressure, but when the issue of balance of payments surplus emerged in the early 1970s, they chose the latter over the former, choosing between yen appreciation and fiscal expansion. The welfare state path envisioned in the late 1960s temporarily served the interests of

the developmental political coalition and led to the rapid expansion of official welfare policies, including free medical care for the elderly and expanded pension benefits. However, the government and the LDP prioritized developmental considerations and political support, and were not interested in laying a long-term fiscal foundation, such as tax increases. In the absence of a fiscal consensus or institutions, welfare initiatives were not institutionalized, and attempts to expand formal welfare programs were thwarted by the impact of the first oil shock in 1973.

Key Words : Japanese Welfare State, Tax structure, Tax-welfare mix, High Welfare High Burden Routes, Political Coalition

DOI: https://doi.org/10.56022/ceas.2025.31.1.69

통일교육을 위한 자유민주주의 내용 탐색과 자유민주적 기본질서*

김동현(서강대학교)**
한의석(성신여자대학교)***

국문요약

민주화 이후 제정된 통일교육지원법은 통일교육의 주요 내용으로 자유민주주의에 대한 신념, 민족공동체 의식, 건전한 안보관 세 가지를 제시하고 있지만, 각 정권의 성향에 따라 각각의 의미와 내용, 교육 방식에 대한 차이와 논쟁이 있었다. 그 중 민족공동체와 안보관은 통일교육의 내용으로 많이 다루어졌지만, 자유민주주의에 대한 내용은 충분히 다루어지지 않았다. 이는 자유민주주의 자체가 학술적으로 논쟁적이고 넓은 스펙트럼을 가진 개념이기 때문이기도 하지만 정치적으로도 오용, 남용되고 왜곡된 개념으로 해석된 경우가 많기 때문이다. 하지만 '자유민주주의'와 '자유민주적 기본질서'는 통일교육지원법은 물론 헌법 전문과 제4조에 명시된 개념으로, 충실한 통일교육을 위해서는 가치와 제도로서의 자유민주주의를 구체화하고 이를 교육 내용으로 체계화해야 한다. 본 연구는 이론적 차원에서 경제적 자유주의와 정치적 민주주의의 결합으로서의 자유민주주의의 가치와 제도를 제시하고 있으며, 헌법재판소 판례를 통해 헌정 체제의 법·제도적 틀로써의 자유민주적 기본질서를 규정

* 이 논문은 국립통일교육원의 〈미래세대를 위한 자유민주주의 통일교육 내용체계〉의 연구용역 보고서 중 저자가 담당한 부분을 중심으로 수정·보완·재구성한 것이며, 2024년도 성신여자대학교 부설연구소 지원과제에 의하여 연구되었음.

** 제1저자, 서강대학교 사회과학연구소 책임연구원(dkim0007@hanmail.net).

*** 교신저자, 성신여자대학교 정치외교학과 부교수(eshan@sungshin.ac.kr).

하고 있다. 이를 통해 자유민주주의의 핵심 요소와 제도를 규정하여 통일교육의 내용으로 제안하고 있다.

주제어

통일교육지원법, 자유민주주의, 자유민주적 기본질서, 경제적 자유주의, 정치적 민주주의

I. 서론

냉전 시기 권위주의 정권이 통치하던 1950년대부터 1980년대까지의 우리나라 통일교육은 통일보다는 주로 반공 교육에 중점을 두고 있었다. 하지만 탈냉전과 민주화가 동시적으로 진행되는 가운데, 1999년 통일교육지원법이 제정되었고 학교와 공공기관 등을 중심으로 '통일' 교육이 적극적으로 전개되었다. 통일교육지원법 제2조 1항은 통일교육을 "통일교육이란 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체 의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는데 필요한 가치관과 태도를 기르도록 하기 위한 교육을 말한다."고 정의하고 있으며, 제3조 1항에는 통일교육의 기본원칙으로 "통일교육은 자유민주적 기본질서를 수호하고 평화적 통일을 지향하여야 한다."고 규정하고 있다. 이후 발간된 통일교육지침서에서도 통일교육지원법에 기술된 내용들이 재확인되면서 통일교육의 목표로 다음의 세 가지가 제시되었다(통일

부 1999). 첫째, 자유민주주의의 신념과 민족공동체 의식을 바탕으로 바람직한 통일관 정립, 둘째, 통일환경과 북한 실상에 대한 정확한 이해를 통한 건전한 안보관 확립, 셋째, 평화와 화해·협력 통일정책 추진에 대한 당위성 인식 및 실천 의지 형성이다. 따라서 통일교육지원법이 추구하는 통일교육의 목표는 자유민주주의 가치 확립, 민족공동체 의식 제고, 건전한 안보관 형성이라고 할 수 있다. 하지만 통일교육지원법에 언급된 '자유민주주의', '민족공동체 의식', '건전한 안보관'의 의미와 내용, 교육 방식에 대한 해석의 차이와 논쟁이 존재하기 때문에 통일교육을 실행하는 데 있어서 혼선이 발생하기도 한다(김병연 2018, 116-117).

한편 통일교육의 집행 과정에서 세 가지 쟁점이 모두 같은 수준의 논쟁과 갈등을 겪는 것은 아니다. 민족과 민족공동체, 안보관에 대한 교육은 정권의 이념 성향에 따른 차이는 있으나 상대적으로 많이 논의되고 실행되었던 반면에 '자유민주주의' 가치 확립을 위한 통일교육은 정권의 성향과 관계없이 제한적으로 다루어졌다. 그 이유는 여러 가지가 있겠지만 첫째, 학술적인 측면에서 보면 특정한 이념 또는 제도로써의 '자유민주주의'가 일관되고 명확하게 정의하기 어려운 폭넓은 스펙트럼을 가진 개념이기 때문이다. 자유주의와 민주주의의 결합으로서의 자유민주주의는 태생적으로 논쟁적인 개념이기 때문에 자주 학술적 논쟁의 대상이 되었다. 둘째, 한국 정치의 맥락에서 일부 정권들이 자유민주주의를 내세우며 비(非) 자유민주주의적인 행태를 보인 역사적 경험이 있었고, 자유민주주의가 특정한 정치세력의 이념 지향이라는 인식도 존재하기 때문에 쉽게 정치적 쟁점으로 비화할 수 있다. 즉 법적·정책적 규정에도 불구하고 통일교육에 있어서 자유

민주주의 교육의 구체적 내용이 제시되지 않은 것은, 자유민주주의에 대한 해석과 이를 구체화하는 가치·제도에 대한 학술적 논쟁, 이념 대립으로 인한 정치적 갈등이 병존하면서 벌어진 현상이다. 하지만 자유민주주의가 특정 이념 진영에 의해 강조되었다거나 자유민주주의를 내세우며 반(反)자유민주주의적인 행태를 보여준 정부가 존재했다고 해서, 자유민주주의가 특정 이념을 가진 진영의 독점적 개념이라고 할 수 없을 것이다. 헌법 내의 '자유민주주의'와 김대중 정부 시절에 만들어진 통일교육지원법 내의 '자유민주주의'가 부정되어야 하는 가치가 아니라면, 자유민주주의를 진영 논리의 관점에서 바라보는 것이 문제인 것이지 자유민주주의 그 자체가 문제인 것은 아니다.

대한민국 헌법 제4조는 "대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다."고 규정하여 자유민주주의를 강조하고 있으며, 앞서 언급한 대로 통일교육기본법 제2조에도 통일교육의 내용으로 자유민주주의에 대한 신념이 규정되어 있다. 즉 헌법적, 법률적 차원에서만 보더라도 자유민주주의는 우리가 추구해야 하고, 추구하고 있는 기본적인 신념 체계이자 사회·정치체제로서의 정당성을 지니고 있다. 또한 우리 정부의 공식 통일방안인 '민족공동체통일방안' 또한 이를 확인하고 있는데, 자유민주주의를 통일의 기본 철학으로 규정하고 있으며 삼권분립, 법치주의, 의회제도, 시장경제, 시민사회 등을 그 근간으로 언급하고 있다.[1] 이와 같은 당위성에도 불구하고 통일교육에 있어서 '자유민주주의' 교육의 내용에 대한 논의나 합의가 부족하기 때문에 이를 좀 더

1) 통일부. 2025. https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/Mplan/Pabout/ (검색일: 2025. 2. 9).

구체화할 필요가 있다. 본 연구는 자유민주주의 통일교육을 시행하는데 있어서, 자유민주주의의 핵심 요소 및 중요 가치를 확인하고 이를 통일교육과 연계할 수 있도록 구체화하는데 목표를 두고 있다. 이 글은 가치와 제도로써의 자유민주주의의 개념을 도출하여 통일교육의 내용에 접목할 수 있도록 하기 위해, 자유민주주의에 대한 이론적 고찰에서 출발하여, 법·제도적 차원에서의 자유민주주의의 주요 내용을 확인하고 자유민주주의 통일 교육을 위해 필요한 핵심 요소와 제도를 제시하고 있다.

Ⅱ. 자유민주주의에 대한 이론적 논의

1. 근대 자유민주주의에서 현대 자유민주주의로

자유민주주의는 근대 이후 하나의 역사적 현상으로서 다양하고 때로는 상충하는 이념과 가치들을 포함하고 있다. 정치이론으로서 자유민주주의는 자유와 평등이라는 가치의 실현과 관련된 정치, 경제, 사회·문화적 차원의 문제들을 각각의 특수한 역사적·사회적 배경을 토대로, 이를 해결하려고 노력했던 많은 이론가와 실천가들의 사상을 포괄하는 느슨한 전통이라고 할 수 있다. 그 과정에서 자유민주주의는 끊임없는 변화의 과정을 통해 그 생명력과 호소력을 확보해 왔다(Meadowcroft 1996).

자유민주주의를 이해하기 위해서는 먼저 자유주의와 민주주의를 분리해서 접근해야 한다. 고전적 의미의 자유주의는 개인의 사적 이

익을 추구하는 경제적인 자유의 보장에서 출발했는데, 경제적 자유주의는 이후 개인의 사적 이익 추구로 인해 타인의 자유가 훼손되는 것을 막기 위해 그 영역을 정치적 자유주의로 확장했다. 한편 고전적인 의미의 민주주의는 고대 그리스에서 제한된 숫자의 시민만이 정치에 참여하는 직접민주주의의 형태를 띠었지만, 근대 민주주의는 입헌주의에 기초한 간접민주주의, 즉 의회를 중심으로 참정권의 확대 과정을 거쳐 대의제 민주주의 방식으로 정착되었다. 이러한 개념적, 실천적 확장의 과정에서 자유주의와 민주주의는 그 자체로 수많은 논쟁을 낳았고, 그 결합인 자유민주주의의 내용과 가치에 대해서도 다양한 주장들이 존재한다. 따라서 자유민주주의를 다루는 모든 이론에 대해 구체적으로 논하기는 어렵기 때문에, 정치와 경제 또는 공적영역과 사적영역이라는 두 가지 축을 중심으로 자유민주주의가 어떤 가치와 제도를 포함하는 것인지 개략적으로 정리해 보고자 한다.

자유주의에서 경제는 개인의 이기심에서 출발하고 경쟁을 유발하는 자연적인 현상으로 이해해야 하며, 경제 문제에 어떤 제도나 인위적인 방식으로 개입하지 말아야 한다. 자유주의는 기본적으로 '보이지 않는 손'으로 묘사한 것처럼 인간의 이기심을 충족하기 위해 개인 간의 경쟁에 기초한 경제적 자유주의의 형태로 출발했다. 반면 정치는 인간의 욕구를 달성하기 위한 개인적 이기심과 사회적 경쟁으로 인해 표출되는 불평등의 모순과 문제를 극복하기 위해 인위적으로 구축한 제도를 도구로 활용하거나 이용한다. 근대 자유민주주의 사상가들은 군주제의 전제적인 간섭과 권력의 남용에서 벗어난 개인의 자유를 최우선으로 강조했고, 개인의 자유를 최대한 보장하기 위해 경제적 자유주의에 초점을 두었다. 따라서 근대 자유민주주의 사상가들은

제도적 측면에서 민주주의를 다루는 데에는 소홀했다고 할 수 있다. 반면 현대 자유민주주의 사상가들은 개인적 문제를 불평등한 사회의 문제로 바라보고 제도의 틀에서 평등한 개인적 자유의 권리를 찾고자 노력한다. 이를 대표하는 롤스(Rawls)는 평등적 자유주의 또는 자유주의적 평등주의라는 정치적 민주주의의 문제를 제도적으로 해결할 수 있다고 말한다(Rawls 1971).

한편 '시장' 대 '국가'라는 관점에서, 자유민주주의는 사적 자율성(private autonomy)의 실현을 위한 경제적 자유주의와 공적 자율성(public autonomy)의 확보를 위한 정치적 민주주의 사이의 긴장을 내포한다. 이는 근대사회가 '이중 혁명'을 거치면서 형성되었다는 사실에서 기인한다. 산업혁명 또는 자본주의 혁명에 의해 생산과 분배의 효율성 및 소유권의 문제의식이 지배하는 '시장'은 경제적 자유주의의 이론적 토대가 된다. 다른 한편으로 시민혁명은 보편적 이상으로서의 자유, 평등, 박애의 실현을 추구하면서, 정의와 정당성의 문제의식이 지배하는 '포럼(forum)'을 이론적 토대로 하는 정치적 민주주의 사상을 출현시켰다. '사적 자율성'과 '공적 자율성' 사이에는 지속적인 긴장과 갈등이 존재하며, 양자는 순환적인 관계라고 할 수 있다. 따라서 양자 간의 긴장과 갈등은 어느 한쪽에 대한 선택으로 해결되는 것이 아니고, 이를 병존시킴으로써 '사적 자율성'과 '공적 자율성'을 동시에 실현해야 하는 것이다(Habermas 1996, 156-157). 이를 달성하려는 노력은 경제와 정치의 영역별 자율성을 보장하는 형태로 나타나며, 자유민주주의는 그러한 과정을 통해 형성되는 것으로 이해할 수 있다. 자유민주주의 이론들은 또한 개인의 자유와 공동체의 의무를 어떻게 조화시킬 것인가라는 문제를 해결하고자 노력해 왔다.

2. 경제적 자유주의와 정치적 민주주의의 절충으로서의 자유민주주의

1) 경제적 자유주의

경제적 자유주의는 시장자본주의의 한 형태인 개인주의적 자유주의를 뜻하는 개념이다. 경제적 자유주의는 기본적으로 개인들 간의 상호작용과 관련된 문제에 관심을 둔다(Harding 1993). 경제적 자유주의의 이론적 배경은 맨드빌(Bernard Mandeville)과 스미스(Adam Smith)에서 찾아 볼 수 있다. 맨드빌은 도덕과 경제활동의 엄격한 구분을 전제로 시장이 자율적으로 조정된다고 보았다. 그는 사회적 규범이 사적인 이해를 지양하고 공공선을 위해 개인에게 희생을 강요하는 억압의 수단으로 이해한다. 더욱이 맨드빌은 도덕적 계몽을 강조하는 '고전적 공화주의'는 위선의 산물이라고 간주하고 이를 진보적이라기보다 오히려 반동적인 이념이라고 주장했다(Mandeville 1962). 스미스는 맨드빌이 분리한 도덕과 경제를 다소 완화시켰다. 맨드빌이 도덕을 개인이 자기를 희생하는 것이라고 이해한 데 비해 스미스는 경제활동에 필요한 정직과 정의감 등의 덕목이 가지는 중요성을 인정하였다. 스미스는 '자연적인' 도덕 감정이 경제활동을 원활하게 만드는 기반이 된다고 주장함으로써 시장체계의 효율성에 대한 신념과 윤리적 상식을 조화시키려고 했다. 그러나 스미스에게 있어 정의는 정치권력에 의한 재화의 재분배를 의미하지 않고, 재산권 및 계약의 존중을 의미한다(Smith 1759). 이처럼 맨드빌이 공공선에 대한 전통적인 이해를 거부하고 스미스가 개인의 경제활동이 '보이지 않는 손'에 의해 공공선에 긍정적으로 기여한다고 주장하는 이유는

정치권력을 통해 사회 전체의 복지향상이 불가능하다는 그들의 정치에 대한 불신 때문이다.

경제적 자유주의에 대한 일반적인 비판은 도덕적 차원에서 제기된다. 스미스는 경제적인 동기에 따라 도덕을 최소한이라도 도출하고 정당화시키려고 했지만, 경제적 자유주의에 대한 비판에 대해 충분히 대응하지는 못했다. 경제적 자유주의는 여전히 공동체의 관념이 부족하고, 경제적 자유주의에서의 질서란 거래 규칙과 화폐를 통한 거래관계에 의해서만 가능할 뿐이다. 이러한 한계는 경제적 자유주의자들이 경제학의 개인주의적인 방법론을 통해 정치와 국가의 문제에 접근하기 때문이다. 경제적 자유주의의 시각에서 합리적인 정치적 행위와 경제적 행위는 동일하게 간주되고 이는 효용의 극대화라는 원리에 따라 지배된다. 따라서 하이에크(Hayek), 프리드만(Friedman), 뷰캐넌(Buchanan) 등의 경제적 자유주의자들은 정치적 가치를 회의적으로 생각하고, 개인의 이익 추구가 사회적 질서를 창출한다는 신념을 표방한다. 따라서 경제적 자유주의는 개인과 국가의 관계, 자유와 평등의 의미와 관련된 문제들에 대한 하나의 사회이론이라고 할 수 있다.

현대의 신우파자유주의(New Right Liberalism)는 1970년대 이후 복지국가 모델에 대한 비판을 전개하며 형성된 신자유주의 이론의 핵심적인 사상이다. 1979년 영국의 대처정부와 1980년 미국의 레이건 정부는 경제적 자유주의와 도덕적 보수주의를 결합한 신자유주의 정책을 제시했다. 신자유주의의 핵심은 정부가 시장에 과도하게 개입하는 케인즈 경제학에 기초한 복지국가 모델이 시장의 효율성을 저해하고 개인의 자유를 억압한다는 것이다. 이런 측면에서 신자유주의는 개인주의적 자유주의 원리와 제한적 입헌정부, 시장의 원리를 정당화

하는 하이에크와 경제적 자유가 정치적 자유의 토대를 제공한다는 프리드만의 이론을 토대로 한다. 신자유주의는 시장의 우월성을 가장 중요한 기반으로 둔다. 이는 자본주의의 순수한 형태로서 국가의 간섭이 없이 자율적인 시장의 메커니즘에 따라 자원이 효율적으로 분배되면 개인적 자유가 극대화되어 달성된다고 본다. 이러한 시장의 기제에 대한 확고한 신념과 자유방임주의적인 정책에 대한 옹호는 전통적인 자유주의를 계승한 것이다. 신자유주의는 국가의 역할을 제한하고 시장의 메커니즘에 의존하며 개인의 자유를 최대한 존중하는 전통적인 경제적 자유주의의 가치를 재강조한다. 다시 말해 경제적 자유주의를 우선적으로 표방하는 신자유주의의 기조는 시장의 실패보다 정부의 실패가 더 심각한 문제이고 만약 시장의 효율성이 현실적으로 감소하더라도 개인의 존엄성을 인정하는 유일한 도덕적인 기제는 시장뿐이라고 주장한다.

다만 신자유주의가 시도한 경제적 자유주의의 현대적인 부활은 경제적 자유주의의 철저한 개인주의와 상반되는, 정치적 보수주의를 표방하는 공동체주의적 요소가 결합되어 있다고 할 수 있다. 신자유주의는 기본적으로 정책적 이념을 경제 영역에서 찾기 때문에 전 사회적인 지배력을 확보하기 위해서는 반드시 이념적 동반자가 필요하게 된다. 미국의 경우 신자유주의가 득세하던 1980년대에 신자유주의와는 상이한 사상적 기반을 가진 철학적 보수주의 또는 공동체주의(communitarianism)가 공적 논의에서 강력한 영향력을 획득했다. 경제적 자유주의를 강조하는 신자유주의와 정치적 보수주의를 표방하는 공동체주의는 전혀 별개의 이론이지만 동반자 관계를 유지했다. 이는 신자유주의가 표방한 신자유주의적 정책에 의해 파생될 수 있는

부정적인 결과를 완화시키거나 최소화하기 위한 방안으로 정부의 과도한 개입이 또 다시 요청될 경우를 대비해서 국가와 정치권의 책임과 권한 밖이라고 명분을 내걸 수 있도록, 사회영역에서 안전망을 구축할 수 있는 신우파의 요구에 부응하는 사상인 보수적 공동체주의와 전략적인 동반자 관계를 맺었다고 할 수 있다(King 1978).

2) 정치적 민주주의

자유민주주의의 혼합적 특성은 민주주의를 향한 자유주의 내부의 양가성을 반영한다. 이는 개인주의에 함축된 서로 다른 의미에 뿌리를 두고 있다. 개인주의는 집단적 권력에 대한 두려움을 보여줄 뿐만 아니라, 정치적 평등에 대한 믿음과도 연결된다. 19세기에 자유주의자들은 민주주의를 위협적이고 위험한 것으로 보았다. 이러한 관점에서 자유주의자들은 민주주의를 지혜와 소유를 희생시키는 대가로 대중들이 지배하는 정치체계로 간주한 플라톤이나 아리스토텔레스처럼 생각했다고 할 수 있다. 자유주의자들이 가장 우려했던 것은 민주주의가 개인적 자유의 적이 될 수 있다는 점이다. 이러한 걱정은 '인민'이라는 개념이 단일한 실체라기보다는 오히려 서로 다른 의견과 대립되는 이해관계를 지니고 있는 개인과 집단들의 집합체라는 사실에 기인한다. 이는 집단적 개념인 '인민'이 수적 우위를 통해 인위적으로 구축한 공적제도를 남용해서 권력을 행사할 수 있는 민주주의가 개인적 자유를 훼손할 것이라는 자유주의자들의 두려움을 의미한다. 민주주의는 다수의 대중에 의한 지배를 통해 소수의 자유를 침해할 수 있는 여건을 항상 갖는다. 자유주의자들은 다수 대중에 의한 지배가 전체주의로 흐를 수 있고 심지어는 파시즘, 독재, 공산당 일당독재의 방

식으로 나타날 수 있다고 염려한다. 따라서 자유주의는 민주주의와 불가피하게 타협할 수밖에 없었고 민주주의의 과도한 열정을 제어하기 위해 자유주의는 대의제 민주주의 또는 절차적 민주주의라는 방식으로 타협을 시도했다(Heywood 2014, 68).

특히 정치적 자유주의자들은 단지 다수 지배의 위험성 때문만이 아니라 근대 산업사회에서 나타나는 다수의 구성 문제 때문에 민주주의에 대해 유보적인 입장을 취했다. 예를 들면 밀(Mill)은 교육받지 못한 사람들은 편협한 계급적 이해관계에 따라 행동하기 쉬운 반면, 교육받은 사람들은 자신의 지혜와 경험을 공공의 선을 위해 사용할 수 있다고 생각했다. 그래서 밀(Mill)은 문맹자의 선거권을 박탈하고 사람들의 교육수준과 사회적 지위에 따라 각각 표 1~표 4를 나눠 주는 복수투표제도를 제안했다. 가제트(Ortega y Gasset)는 대중민주주의의 도래가 권위주의적 통치자들로 하여금 대중의 가장 기초적인 본능에 호소해서 권력을 장악할 수 있는 길을 열어 주면서 시민사회와 도덕질서의 전복을 초래했다고 경고했다(Gasset 1972). 하지만 20세기까지 대부분의 정치적 자유주의자들은 민주주의를 자유주의와 결합이 가능한 하나의 공생적인 대안으로 간주했다. 왜냐하면 정치적 자유주의자들의 입장에서는 민주주의 체제가 태생적으로 갖고 있는 대중민주주의의 폐해가 있다고 하더라도 시민들이 정부의 침해로부터 스스로를 보호할 수 있는 수단을 가져야 한다는 생각에서 자유주의의 정당화를 꾀하고자 했기 때문이다. 예를 들면 로크(Locke)는 투표권이 재산을 소유한 사람들에게 확대되어야 한다고 주장함으로써 방어적 민주주의(protective democracy) 이론을 발전시켰다. 당시에 재산을 가진 사람들은 정부에 맞서 자신들의 자연권을 보호할 수 있

었다. 만일 정부가 과세를 통해 재산을 빼앗을 수 있는 권력을 지닌다면, 시민들은 세금을 책정하는 기관, 즉 의회의 구성을 통제함으로써 자신을 보호할 권한이 주어져야 한다고 생각했다. 이러한 생각은 미국이 영국에서 독립하기 위해 내걸었던 '대표 없이는 과세 없다'는 슬로건으로 나타났다. 벤담(Bentham)과 밀(Mill)은 개인을 위한 보호의 형식으로 민주주의의 관념을 보통 선거권의 문제로 발전시켰다. 공리주의가 암시하는 것은 각 개인들이 자신이 규정하는 이해관계를 보호하거나 증진하기 위해서 투표하게 될 것이라는 점이다. 벤담은 보통선거권이 '최대 다수의 최대 행복'을 증진하는 유일한 길이라고 믿었다(Heywood 2014, 70).

20세기 들어 민주주의에 관한 자유주의적 이론들은 동의와 참여의 문제보다는 사회적 합의의 필요성에 더욱 주목하는 경향을 보인다. 이러한 추세는 다원주의 이론가들의 저작에서 살펴볼 수 있는데, 그들은 개인이 아니라 조직화한 집단들이 일차적인 정치적 행위자가 되었다고 주장하고 근대 산업사회를 대립적인 이해관계 사이의 경쟁을 특징으로 하는 복잡한 사회로 묘사한다. 이러한 관점에서 볼 때 민주주의의 매력은 복잡하고 유동적인 현대 사회 속에서 평형을 유지할 수 있는 유일한 통치 체제라는데 있다. 경쟁하는 집단들에게 정치적 발언권을 부여함으로써 민주주의는 상이한 정치적 이념을 민주적 정치체제로 결속시키면서 안정을 유지하고 있다(Heywood 2014, 71).

한편 근대 자유주의와 고대 민주주의는 대립적인 개념으로 간주되었다. 자유주의자들은 모든 형태의 인민 지배적인 정부에 대해 극도의 의구심을 품고 있었기 때문에 19세기와 그 이후까지 인민이 지배하는 민주적인 체제를 달갑지 않게 생각했고, 단지 제한적인 참정권

을 지지했다. 하지만 현대의 민주주의는 자유주의와 양립 불가능한 것이 아니라 오히려 많은 점에서 자유주의의 당연한 논리적 확장으로 이해한다(Bobbio 1992, 43-44). 특히 민주주의를 윤리적이고 당위적인 의미에서가 아니라 법률적이고 제도적인 의미에서 파악했을 때 그러하며, 이는 자유주의가 절차적 민주주의와 좀 더 친화적임을 의미한다.

정치적 민주주의는 민주주의라는 정치체제가 단지 개인의 자유만을 강조하는 체제가 아니라는 것을 의미한다. 민주주의적 평등주의는 자유주의의 토대라고 할 수 있는 경제적 자유주의가 강조한 개인적 자유의 최대한의 보장과 국가 개입의 최소화에 제동을 건다. 민주주의적 평등주의를 어느 정도 수준의 경제적 평등화의 이상을 추구하려는 경향이라고 이해할 때, 이와 같은 입장은 자유주의 사상과는 커다란 간격이 있다. 민주주의적 평등주의를 이러한 측면에서 파악할 경우 자유주의 국가 형성과 연관되어 있는 평등의 원칙들과는 아무런 관련이 없게 된다. 역사적으로 민주주의적 평등주의는 법률적 평등뿐만 아니라 기회의 평등, 즉 모든 개인들에게 결과의 평등은 아니더라도 출발의 조건이 평등해야 한다고 전제한다(Bobbio 1992, 48).

자유주의와 민주주의는 평등의 관념에 대한 여러 형태의 정치적 실천에 관심을 표명하기 때문에 이 둘은 서로 다른 길을 걸었다. 그런 이유로 자유주의와 민주주의는 역사적으로 오랜 기간 동안 대립적 관계에 있었다. 그렇다면 "어떤 근거로 자유민주주의라는 말이 정당화될 수 있을까? 과연 민주주의를 자유주의 국가의 바람직한 실현이고 확대라고 볼 수 있는가?"(Bobbio 1992, 49). 만약 민주주의를 이상적이고 평등주의적인 측면에서 이해하지 않고 단지 국민주권이라는

개념으로 파악해서 하나의 정치적 공식으로 받아들인다면, 자유주의와 민주주의는 양립 가능할 뿐 아니라 민주주의를 자유주의의 자연스러운 발전의 성과라고 수용할 수 있다. 국민주권은 대다수 시민들이 정치적 결정에 직접적이거나 간접적으로 참여할 수 있는 권리를 보장받을 때에만 비로소 효과적으로 작동한다. 정치적 참정권을 남녀 모두 평등하게 갖는 데까지는 오랜 시간이 걸렸지만, 보편적 참정권과 권리를 존중하는 국가 혹은 최소국가가 원리상으로는 모순관계에 있지는 않다. 자유주의적 이상과 민주주의적 절차는 점점 더 상호 연결되어 왔다. 시민의 자유권은 바로 그 시발에서부터 민주주의적 게임 규칙의 정당한 적용을 위한 필수 조건의 하나라고 할 수 있다. 반면에 민주주의의 발달은 시간이 경과함에 따라 자유권의 변호를 위한 중요한 정치체제로 거듭났다고 할 수 있다. 현대에 민주주의 국가라고 할 수 있는 나라들은 자유주의의 혁명을 거쳐 태어난 나라들만을 지칭한다. 그리고 민주주의 국가에서만이 그러한 인간의 권리들이 보호되고 있다고 믿고 있다(Bobbio 1992, 50).

헤이우드(Heywood)는 자유민주주의의 체제의 핵심적 특징을 공식적이고 합법적인 규칙들에 기초한 입헌정부, 보장된 시민적 자유와 개인적 권리들, 제도적 분권, 견제와 균형의 체계, 보통선거권과 1인 1표의 원칙을 존중하는 규칙적 선거, 선거를 통한 선택과 정당 경쟁 형태의 정치적 다원주의, 집단들이 정부로부터 독립되어 있는 건강한 시민사회, 시장의 원칙에 따라 조직된 자본주의적 경제나 사적 기업 경제가 운영되는 체제라고 분석한다(Heywood 2014, 69-70).

표 1 경제적 자유주의, 정치적 민주주의, 자유민주주의

경제적 자유주의	정치적 민주주의
사적 자율성	공적 자율성
사적 이익 추구	공적 이익 추구
자연발생적 시장 원리	인위적 제도 구축
'보이지 않는 손'의 경제 역할 강조: 자발적 교환을 통한 물질적 재화 분배	'보이는 힘'의 정치 역할 강조: 강제력에 의한 비물질적 재화 분배
만장일치에 따른	다수결 원칙에 따른
재화 교환	재화 분배
개인적 권리 보장	사회적 권리 보장
인권	국민주권
시장 경제체제	민주 정치체제
⬇	
자유민주주의	
개인과 제도의 조율: 개인적 자유의 '사적 자율성' 보장 + 통합된 정치 공동체 달성을 위한 '공적 자율성' 보장	
시장 경제체제(사적 이익)와 민주 정치체제(공적 이익)의 원활한 합의 도출	

Ⅲ. 자유민주주의와 자유민주적 기본질서

1. 자유민주주의의 법적 개념과 가치

자유주의와 민주주의는 근대 헌법의 발전 과정에서 매우 밀접하게 결합해 왔으며, 자유주의는 민주화되었고 민주주의는 자유화되었다고 할 수 있을 정도이다. 자유민주주의는 대한민국 헌법이 추구하는 기

본 질서이다. 그리고 민주화 운동의 시기를 거쳐 자유와 민주라는 두 개의 가치가 똑같이 중요하고 서로가 서로를 보완하는 것으로 인식해 왔다. 민주주의를 위해서는 자유가 보장되어야 하고, 자유를 보장하기 위해서는 민주주의가 확립되어야 한다. 우리나라는 1987년 민주화가 정착된 이후 자유의 확대와 민주주의의 공고화가 상당한 수준으로 이룩되었다(김한원·정진원 2006, 22). 자유주의와 민주주의가 결합한 형태인 자유민주주의라는 결합어는 민주화 이후 일반적인 통용어가 되었으며, 1987년에 개정된 헌법도 자유민주주의를 기본적인 원리로 채택하고 있다. 따라서 제도로써의 자유민주주의는 자유주의적 요소와 민주주의적 요소가 혼재되어 있다고 할 수 있다. 자유주의적 전통에 따른 법적 보장은 인권의 보장, 권력분립, 행정의 합법률성, 법원의 독립, 복수정당제 등의 예에서 볼 수 있고, 민주주의적 전통에 근거한 법적인 보장은 국민주권과 다수결, 책임정치 등에서 찾을 수 있다(조한상 2015, 82-82).

대한민국 헌법(전문, 제4조)과 통일교육기본법(제2조)은 법적 개념으로서 자유민주주의와 이로부터 도출되는 자유민주주의적 가치(기본적 인권의 존중, 권력분립, 사법권의 독립, 의회제도, 복수정당제, 선거제도, 사유재산과 시장경제)를 규정하고 있다. 이러한 법적 정의는 통일교육에서 자유민주주의적 가치가 우선되어야 함을 강조한다. 통일교육지원법 제2조는 “자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체 의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는데 필요한 가치관과 태도를 기르도록 하기 위한 교육”이라고 통일교육을 정의하고 있다. 통일교육의 근거는 대한민국 헌법 전문의 “조국의 평화적 통일의 사명” 규정과 제4조의 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기

본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다"는 규정에 있다고 할 수 있다. 통일은 한반도에서 국토를 분단 이전의 상태로 회복함으로서 새로운 하나의 공동체로 거듭나는 것이라고 할 수 있다. 이때는 서로 다른 두 체제를 자유민주적인 기본질서(헌법 제4조)와 시장경제의 기반 위에서 하나로 통합하여 새로운 민족공동체를 건설하는 것을 의미한다. 이처럼 대한민국 헌법은 기본질서로서 자유민주주의와 시장경제를 전제하고 있다.[2)]

2. 자유민주적 기본질서의 헌법상 의미

대한민국은 제헌헌법 이래 총 9차례의 개헌이 있었는데 전문(前文)은 네 차례의 개정이 있었다. 그 중 '자유민주적 기본질서'라는 표현은 1972년의 제7차 개정헌법(유신헌법)에 처음 등장했는데, 가장 반자유민주주의적인 헌법이 자유민주주의를 명시했다는 점에서 아이러니하다.

헌법학자들은 '자유민주적 기본질서'란 표현이 1949년 제정된 독일연방공화국기본법에서 왔으며, 이는 나치즘적 정당과 나치즘적 사고를 하는 인물들의 행위를 방지하는 것을 입법 취지로 한 것이라는 데 대체로 의견을 같이하고 있다(이인재 2011, 467). 유신헌법 전문의 또 다른 특징은 '조국의 평화적 통일'을 명문화했다는 점이다. 이른바 유신헌법이 '국가보위에관한특별조치법'에 의해 대통령에게 부여된 초헌법적 가치인 비상대권을 발동해 계엄을 선포하고 국회를 해산

2) 북한과의 체제 차이가 실재하기 때문에 자유민주주의에 기반한 통일을 주장하는 것은 문제가 될 수 있다는 비판도 있다.

표 2 대한민국 헌법 전문 개정

제헌헌법 [제정 1948.7.17]	… 모든 사회적 폐습을 타파하고 민주주의 제도를 수립하여 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고 능력을 최고도로 발휘케 하며 각인의 책임과 의무를 완수케 하여 …
제5차 개정헌법 [전문개정 1962.12.26]	… 모든 사회적 폐습을 타파하고 민주주의 제도를 확립하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고 의무를 완수하게 하여 …
제7차 개정헌법 [전문개정 1972.12.27]	…조국의 평화적 통일의 역사적 사명에 입각하여 자유민주적 기본질서를 더욱 공고히 하는 새로운 민주공화국을 건설함에 있어서, 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고 능력을 최고도로 발휘하게 하며 책임과 의무를 완수하게 하여 …
제8차 개정헌법 [전문개정 1980.10.27]	… 모든 사회적 폐습과 불의를 타파하며, 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여 …
제9차 개정헌법 [전문개정 1987.10.29]	… 모든 사회적 폐습과 불의를 타파하며, 자율과 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여 …

하고 정당 및 정치 활동을 중지시킨 상태에서 전격적으로 마련한 헌법이었던 점을 고려하면 자유민주주의보다는 통일이라는 역사적 사명을 강조하는데 중점을 둔 것으로 평가할 수 있다(문지영 2019, 99).

현행 헌법인 제9차 개정 헌법의 전문은 '자유민주적 기본질서'가 '자율과 조화를 바탕으로' 더욱 확고하게 될 것이라고 제시한다. 제9차 헌법 전문에서 '자유민주적 기본질서'는 헌법 이념으로서 자유, 권리, 책임, 의무, 국민 생활의 균등한 향상, 세계 평화와 인류 공영을

달성한다는 자유민주주의의 가치를 강조하고 있다. 다만, 현행 헌법은 이전의 헌법들과 달리 전문에서만이 아니라 제1장 제4조에서 다시 한 번 "대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다."라고 자유민주적 기본질서를 명시하고 있다. 즉 '평화적 통일 정책의 수립과 추진'이 '자유민주적 기본질서'에 입각해서 진행되어야 하는데, 이를 위해서는 자유민주주의의 의미가 구체적으로 정의되어야 할 필요가 있다. 왜냐하면 일반적으로 헌법 전문은 정치적 선언이나 호소, 약속 등의 형식으로 표현되지만, 헌법 본문은 국민의 권리나 의무 또는 국가 기관의 권한을 구체적으로 규정하는 형식을 취하기 때문이다(한수웅 2011; 강승식 2012). 따라서 우리 헌법에서 의미하는 자유민주적 기본질서, 즉 자유민주주의의 내용을 구체적으로 파악해야 할 것이다.

3. 헌법상의 자유민주적 기본질서

1) 한국 헌법재판소 판례

자유민주적 기본질서는 대한민국의 국가체제인 '자유민주주의 체제'를 가리키는 개념으로서 북한의 '인민민주주의 체제'와 대립하는 개념으로 쓰이고 있다. 우리나라 헌법재판소는 1990년 국가보안법 제7조에 대한 위헌 심판 사건을 통해 '자유민주적 기본질서'에 관한 개념 정의를 시도했다. 당시 헌법재판소는 "자유민주적 기본질서에 위해를 준다 함은 모든 폭력적 지배와 자의적 지배 즉 반국가단체의 일인독재 내지 일당독재를 배제하고 다수의 의사에 의한 국민의 자치, 자유·평등의 기본 원칙에 의한 법치주의적 통치 질서의 유지를 어렵

게 만드는 것이고, 이를 보다 구체적으로 말하면 기본적 인권의 존중, 권력분립, 의회제도, 복수정당제도, 선거제도, 사유재산과 시장경제를 골간으로 한 경제 질서 및 사법권의 독립 등 우리의 내부 체제를 파괴·변혁시키려는 것으로 풀이할 수 있을 것이다."라고 판시하고 있다.[3] 이러한 해석은 1952년 사회주의국가당(SRP) 해산 사건에서 있었던 독일 연방헌법재판소의 판례와 거의 유사하다. 하지만 독일과 달리 우리나라 헌법재판소의 판결에서는 민주적 기본질서와 다소 거리가 있는 '시장경제' 질서가 추가되어 있는 반면 민주주의와 법치주의의 핵심 내용들인 '국민주권, 정부의 책임성, 행정의 합법률성, 다수결 원리, 야당의 권리'가 빠져있다(김선택 2017, 14).

또한 헌법재판소는 2004년 노무현 대통령 탄핵 사건의 '자유민주적 기본질서'에 관한 정의에서 법치주의적 요소와 민주주의적 요소를 강조하고 있다. 헌법재판소는 "탄핵심판절차를 통하여 궁극적으로 보장하고자 하는 헌법 질서, 즉 '자유민주적 기본질서'의 본질적 내용[이] 법치국가 원리의 기본요소인 '기본적 인권의 존중, 권력분립, 사법권의 독립'과 민주주의 원리의 기본요소인 '의회제도, 복수정당제도, 선거제도' 등으로 구성되어 있다."[4]고 규정하고, 이 사건이 대통령의 파면을 요청할 정도로 '헌법 수호의 관점에서 중대한 법'을 위반했다고 볼 수 없으며 자유민주적 기본질서를 위협할 정도로 법치국가 원리와 민주국가 원리를 위반하지 않았다고 판시했다.[5]

한편 2017년에는 통진당에 대한 위헌정당 강제해산 심판이 있었

3) 헌재 1990. 4. 2. 89헌가113, 판례집 2, 49 (64).
4) 헌재 1990. 4. 2. 89헌가113, 판례집 2, 49 (64).
5) 헌재 2004. 5. 14. 2004헌나1, 판례집 16-1, 609 (656).

는데, 이때도 '민주적 기본질서'가 핵심 판결 사유가 되었다.[6] 다수의 헌법학자들은 민주적 기본질서의 의미를 헌법 전문에서 규정하고 있는 '자유민주적 기본질서'로 보고 있다(박선영 2017, 96). 헌법재판소는 민주적 기본질서의 의미에 대해 "개인의 자율적 이성을 신뢰하고 모든 정치적 견해들이 각각 상대적 진리성과 합리성을 지닌다고 전제하는 다원적 세계관에 입각한 것으로서, 모든 폭력적·자의적 지배를 배제하고, 다수를 존중하면서도 소수를 배려하는 민주적 의사결정과 자유·평등을 기본원리로 하여 구성되고 운영되는 정치적 질서를 말하며, 구체적으로는 국민주권의 원리, 기본적 인권의 존중, 권력분립제도, 복수정당제도 등이 현행 헌법상 주요한 요소라고 볼 수 있다."고 적시했다.[7]

2) 독일 헌법재판소 판례와 한국·독일 비교

독일(서독)에서는 1952년과 1956년 각각 사회주의제국당(SRP)과 독일공산당(KDP)에 대한 위헌정당 해산 심판이 있었다. 당시 연방헌법재판소는 "자유민주적 기본질서는 모든 폭력적 지배와 자의적 지배를 배제하고, 국민의 자결권에 기초하여 각각의 다수의 의사 및 자유와 평등에 따른 국민의 자기결정에 기초한 법치국가적 지배 질서"이고, "기본법에 구체화된 인권의 존중, 무엇보다도 생명과 자유로운 발현에 대한 인격의 권리의 존중, 국민주권, 권력분립, 정부의 책임성, 행정의 합법률성, 법원의 독립, 다당제 원칙, 야당의 헌법적 형성과 행

6) 헌법 제8조 4항은 다음과 같다. "정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 위배될 때에는 정부는 헌법재판소에 그 해산을 제소할 수 있고, 정당은 헌법재판소의 심판에 의하여 해산된다."

7) 헌재 2014. 12. 19. 2013헌다1, 판례집 26-2하, 1.

위의 권리"를 자유민주적 기본질서의 개념 요소들이라고 보았다.[8] 이러한 내용들이 우리나라 헌법재판소의 판례들과 유사하다는 점에서 상당 부분 독일의 판례로부터 영향을 받은 것으로 평가할 수도 있지만, 앞서 언급한 바와 같이 한국의 헌법재판소 판례는 시장경제를 강조하고 있다는 점에서 큰 차이가 있다. 한편 독일연방 헌법재판소는 2017년 1월 17일 독일민족민주당(NPD)에 대한 정당금지청구를 기각하는 판결을 선고하였다. 이는 1950년대의 사회주의제국당과 독일공산당 해산 결정이 수용되었을 당시에 정립했던 '자유민주적 기본질서'의 개념에 대한 비판이 일부 수용된 결과라고 할 수 있다. 즉 청구를 기각함으로써 독일연방 헌법재판소는 과거에 비해 '자유민주적 기본질서'의 개념을 더 엄격하게 해석했다는 평가를 받았다.

한국 헌법재판소의 판례는 독일연방 헌법재판소에서 명시하고 있는 자유민주적 기본질서의 요소들과 유사하게 기본적 인권의 존중, 권력분립, 사법권의 독립, 복수정당제도를 핵심 요소로 판시하고 있다. 하지만 한국 헌법재판소는 독일연방 헌법재판소의 판례와 차별적으로 의회제도, 선거제도를 자유민주적 기본질서의 요소로 판시하고 있고, 복수정당제도의 경우 모든 폭력적 지배와 자의적 지배, 반국가단체의 일인 독재 또는 일당 독재를 배제해야 한다고 세부적으로 명시하고 있다. 또한 사유재산과 시장경제를 골간으로 하는 경제질서의 확립을 특별히 추가해서 판시하고 있다. 자유민주적 기본질서의 요소에 관한 독일연방 헌법재판소의 판례와 한국 헌법재판소의 판례를 정리하면 다음과 같다.

---

8) 독일연방헌법재판소 BVerfGE 2, 1 〈12f.〉는 김선택(2017, 13-14)에서 재인용.

표 3 독일연방 헌법재판소와 한국 헌법재판소의 자유민주적 기본질서 요소

독일연방 헌법재판소	한국 헌법재판소
• 기본권 존중 • 국민주권 • 권력분립 • 정부의 책임성 • 행정의 합법률성 • 사법권의 독립 • 다수결 원리 • 복수 정당제	• 기본적 인권의 존중 • 권력분립 • 사법권의 독립 • 의회제도 • 복수정당제도 • 선거제도 • 사유재산과 시장경제

Ⅳ. 자유민주적 기본질서에 입각한 자유민주주의 통일교육 내용 체계

통일은 한반도의 진정한 평화와 민족의 공동 번영이 보장되는 미래를 추구해야 한다. 통일된 국가의 모습은 한반도의 평화와 번영이라는 점에서, 통일 이후 남북 구성원 모두가 더욱 평화롭고 자유로우며 풍요로운 삶을 추구할 수 있어야 한다. 그리고 한반도 통일의 전 과정 역시 자유롭고 민주적인 절차와 방식에 따라 평화적으로 이루어져야 한다. 그럼으로써 남북한 모든 주민이 자유롭고 민주적으로 풍요로운 삶을 영위할 수 있는 미래상을 지향해야 한다.

통일은 과거로의 회귀가 아닌 미래를 향한 새로운 역사의 창조 작업이라고 할 수 있는데, 특히 통일은 우리 모두가 평화롭고 안전한 한반도에서 각자의 삶과 꿈을 보장한다는 의미가 있다. 우리가 한반도 평화 정착을 중시하고 남북의 협력을 위해 노력하는 것 역시 남북 모

든 주민들이 한반도에서 안전하고 행복하게 살아가기 위해서이다. 한국은 자유민주주의 체제 속에서 선거를 통한 선택과 정당의 자유로운 경쟁, 건강한 시민 단체의 활동이 보장되는 정치적 다원주의와 시장의 원칙에 따라 조직된 사적 기업이 운용되는 경제체제를 갖추고 있다. 우리나라가 추구하는 통일 한반도는 개인의 자유와 인권이 보장되고 법치주의적 질서가 적용되며 민주주의와 시장경제가 운용되는 자유민주주의 국가이다. 따라서 평화적 통일은 이념적으로 자유주의가 주도하고 정치 제도적 측면에서 민주주의가 시행되며 경제 체제적으로 시장경제를 기본으로 하는 개방된 형태의 자유민주주의적 가치가 전제되어야 할 필요가 있다(김영한 2011, 192).

미래 세대에게 통일 의식을 고취하기 위해서는 통일이 단지 민족적 동질성의 회복만을 이루는 데 그치는 것이 아니라, 자유민주적 기본질서에 입각한 통일 정책에 따라 경제적 편익을 염두에 두고 교육할 필요가 있다. 이는 민족 번영을 위한 이상적인 명분으로서 상호이해를 통해 민족적 합의를 이끌어내고, 미래 세대의 경제적 편익이 달성될 수 있는 현실적인 대안으로서 합리적 동의를 도출해 낼 수 있는 합리적 상호이해에 기초해야 한다. 최선의 통일 방안은 자주, 평화, 민족대단결이라는 통일원칙이 최대한 구현되어 성숙한 자유민주주의 체제가 가능한 통일 체제이다. 이 경우 정치적·경제적·사회적 통합의 과정에서 발생할 수 있는 전환비용이 최소로 발생하여 통일비용의 최소화를 기약할 수 있으며, 분단모순의 해소에 따른 자유민주주의의 증진이라는 통일편익의 최대화를 기대할 수 있다(조철호 2015, 121).

앞에서 살펴본 것처럼 자유민주주의의 요소로는 자유주의적 전통에 근거한 기본권 존중, 권력분립, 행정의 합법률성, 사법권의 독립,

복수정당제와 민주주의적 전통에 근거한 국민주권, 다수결 원리, 정부의 책임성, 그리고 사유재산과 시장경제의 보장을 들 수 있다. 따라서 자유민주적 기본질서를 실현하기 위해서는 다음과 같은 자유민주주의의 요소에 입각한 구체적인 제도가 달성되어야 한다. 첫째, 인간의 존엄성이 침해되지 않고 인권이 보장되는 기본권이 존중되어야 한다(기본권 존중). 기본권 존중을 보장하기 위해서는 생명권, 자유권, 평등권, 행복추구권, 개인의 다양성 보장이 제도적으로 구축되어야 한다. 둘째, 국민의 자유와 권리를 보장하기 위해 국가권력을 나누고 정부권력에 대한 견제와 균형을 통해 권력 남용을 방지하는 통치구조의 원리가 보장되어야 한다(권력분립). 권력분립을 보장하기 위해서는 입법·행정·사법부의 삼권분립, 독립된 헌법기관으로서의 견제와 균형, 임기제와 투명한 임명절차, 입법기관의 탄핵소추 의결권, 사법기관의 탄핵 인용·기각권, 중앙정부 권력의 지방분권화가 제도적으로 구축되어야 한다. 셋째, 국가의 모든 행정은 법률에 따라 행해지는 법치행정의 원칙이 확립되어야 한다(행정의 합법률성). 행정의 합법률성을 보장하기 위해서는 법치주의, 행정기관의 공정한 권한행사, 행정입법의 제정과 준수, 행정심판, 행정재판의 독립성과 접근성을 중시하는 제도가 구축되어야 한다. 넷째, 국민의 기본권을 지켜주기 위해서는 법관이 헌법과 법률에 의해 양심에 따라 독립적으로 심판할 수 있는 권한이 보장되어야 한다(사법권의 독립). 사법권의 독립을 보장하기 위해서는 법관의 독립, 법관의 신분보장, 법관의 임기보장, 공정한 법관의 임명절차, 법원의 재판상 독립, 사법감독 기구가 제도적으로 구축되어야 한다. 다섯째, 일인 독재 또는 일당 독재를 배제하기 위해 정당의 목적·조직과 활동이 민주적이고 국민의 정치적 의사

형성에 참여하는 데 필요한 조직으로서 두 개 이상의 정당이 경쟁하는 원리가 보장되어야 한다(복수정당제). 복수정당제의 원리를 보장하기 위해서는 정당 설립의 자유, 정당 가입의 자유, 위헌 정당의 해산, 정당 운영 자금의 보조, 정당자금의 투명성, 선거체계의 공정성이 제도적으로 구축되어야 한다. 여섯째, 민주주의의 기본 원리로서 국가권력은 국민에게 귀속되어 있고 국민에 의한 지배가 확립되며 민주적 입법과정의 정당성이 보장되어야 한다(국민주권). 국민주권을 보장하기 위해서는 참정권, 청원권, 국민투표제, 공정한 선거제도, 정치참여 기회, 정치과정의 공개가 제도적으로 구축되어야 한다. 일곱째, 민주주의의 기본 원리이고 갈등에 대한 민주적 해법으로서 다수의 의사에 따라 결정하는 원칙에 동의하는 방식이 보장되어야 한다(다수결 원리). 다수결 원리를 보장하기 위해서는 다수결 결정규칙, 공정한 투표체계, 소수의견의 존중, 소수자의 평등권, 소수자 차별금지, 사회적 관용, 위헌법률심판제도가 구축되어야 한다. 여덟째, 민주적인 선거과정을 통해 권력을 위임받은 정부에 대해 국민이 책임을 물을 수 있는 권한이 보장되어야 한다(정부의 책임성). 정부의 책임성을 보장하기 위해서는 정부 선택과정의 투명성, 입법부의 탄핵소추권, 정부 감사기구가 제도적으로 구축되어야 한다, 지방 정부의 경우 주민발의, 주민투표, 주민소송, 주민소환이 제도적으로 구축되어야 한다. 아홉째, 시장경제의 질서 하에 사유재산의 자유로운 이용·수익과 그 처분 및 상속이 보장되어야 한다(사유재산과 시장경제). 사유재산과 시장경제가 보장되기 위해서는 재산권의 보유·사용·처분·상속할 권리, 계약의 자유, 직업선택의 자유, 직업수행의 자유, 기업의 설립과 경영의 자유, 경쟁적 시장경제, 공정거래, 소비자 보호가 제도적으로 구축

표 4 자유민주주의의 요소와 제도

요소	제도
기본권 존중	생명권, 자유권, 평등권, 행복추구권, 개인의 다양성 보장
권력분립	입법·행정·사법부의 삼권분립, 독립된 헌법기관으로서의 견제와 균형. 임기제와 투명한 임명절차, 입법기관의 탄핵소추 의결권, 사법기관의 탄핵 인용·기각권, 중앙정부 권력의 지방분권화
행정의 합법률성	법치주의, 행정기관의 공정한 권한행사, 행정입법의 제정과 준수, 행정심판, 행정재판의 독립성과 접근성
사법권의 독립	법관의 독립, 법관의 신분보장, 법관의 임기보장, 공정한 법관의 임명절차, 법원의 재판상 독립, 사법감독 기구
복수정당제	정당 설립의 자유, 정당 가입의 자유, 위헌 정당의 해산, 정당 운영 자금의 보조, 정당자금의 투명성, 선거체계의 공정성
국민주권	참정권, 청원권, 국민투표제, 공정한 선거제도, 정치 참여 기회, 정치과정의 공개
다수결 원리	다수결 결정규칙, 공정한 투표체계, 소수의견의 존중, 소수자의 평등권, 소수자 차별금지, 사회적 관용, 위헌법률심판 제도
정부의 책임성	중앙정부: 정부 선택과정의 투명성, 입법부의 탄핵소추권, 정부 감사기구 지방정부: 주민발의, 주민투표, 주민소송, 주민소환
사유재산과 시장경제	재산권의 보유·사용·처분·상속할 권리, 계약의 자유, 직업선택의 자유, 직업수행의 자유, 기업의 설립과 경영의 자유, 경쟁적 시장경제, 공정거래, 소비자 보호

되어야 한다.

대한민국 헌법 전문과 통일교육지원법에서 명시하고 있는 것처럼 미래세대를 위한 자유민주주의 통일교육은 자유민주적 기본질서에 근거해야 한다. 대한민국의 헌법과 헌법재판소의 판례는 기본질서로서 자유민주주의와 시장경제를 동시에 전제하고 있다. 이는 곧 서로

다른 두 체제의 통일 방식이 '자유민주적 기본질서'(헌법 제4조)와 시장경제의 기반 위에서 하나로 통합된 민족공동체의 건설이 되어야 한다는 것을 의미한다. 자유민주주의 통일교육은 '자유민주적 기본질서'의 요소들인 기본권 존중, 국민주권, 권력분립, 정부의 책임성, 행정의 합법률성, 사법권의 독립, 다수결 원리, 복수정당제의 보장과 인민민주주의 체제 또는 전체주의 독재 체제를 부정하는 정치적 민주주의를 달성하는 동시에 사유재산의 보장과 시장경제를 골간으로 하는 경제적 자유주의에 입각해야 한다. 자유민주주의 통일교육의 내용체계로서 통일교육의 방향은 〈표 4〉에서 제시하고 있는 자유민주주의 헌법과 자유민주적 기본질서의 특징과 우월성을 담은 자유민주주의의 핵심 요소를 실현하고 제도적 방안들이 구현되도록 준비해 나가야 할 필요가 있다.

V. 결론

자유민주주의는 자유와 평등이라는 가치의 실현과 관련된 정치, 경제, 사회·문화적 차원의 문제들을 특수한 역사적·사회적 배경을 토대로 해결하려고 노력했던 사상이다. 자유민주주의는 '사적 자율성(private autonomy)'의 실현을 위한 경제적 자유주의와 '공적 자율성(public autonomy)'의 확보를 위한 정치적 민주주의 사이의 긴장을 내포하지만, 양자를 병존시킴으로써 '사적 자율성'과 '공적 자율성'을 동시에 실현하는 것이다(Habermas 1996, 156–157). 이러한 과제를 달성하기 위한 노력은 경제와 정치의 영역별 자율성을 보장하는

형태로 나타나며, 자유민주주의는 이러한 과정을 거치면서 형성되는 것으로 이해할 수 있다.

인간의 경제활동은 기본적으로 규제가 필요 없는 자연적인 현상이고, 시장에서 자발적인 교환을 통해 물질적 재화를 분배한다. 반면 정치는 명령에 의한 강제적 방식, 즉 강제력을 수반하고 권력, 명예, 행복과 같은 비물질적인 재화를 분배하는 인위적인 행위다. 경제적 자유주의는 자연적인 현상이라고 할 수 있는 '보이지 않는 손'에 따라 시장에서 자발적으로 재화의 교환에 참여하는 사람들이 만장일치라는 동의방식에 따른다. 반면 정치적 민주주의는 강제력을 동원한 '보이는 힘'이라는 인위적인 방식으로 비물질적인 재화의 분배를 위해 다수결 원칙을 채택하고 '최대 다수의 최대 행복'이라는 원리를 구현한다. 따라서 경제적 자유주의는 자연발생적인 시장의 원리를 바탕으로 하고, 정치적 민주주의는 인위적인 제도의 구축을 의미한다.

자유민주주의는 자유주의라는 경제체제와 민주주의라는 정치체제의 조율을 통해 사적이익을 공적이익으로 환수하는 방식이다. 달리 말해 자유민주주의는 사적이익과 공적이익을 대표하는 시장경제체제와 민주정치체제가 서로 영향을 주고받으면서 원활한 합의를 도출해내는 방식이다. 경제적 자유주의가 주관적 권리라고 할 수 있는 개인적 권리를 최대한 강조한다면, 정치적 민주주의는 개인을 인격체로 보존하면서도 보편적 권리라고 할 수 있는 사회적 권리를 보장한다. 따라서 자유민주주의는 개인과 제도의 조율, 즉 개인의 사적이익을 최대한 보장하고 개인적 자유의 '사적 자율성'을 인정하는 동시에, 불완전한 인간이 모여 사는 정치 공동체를 통합하기 위해 좀 더 완결된 형태의 '공적 자율성'이 달성되는 정치체제를 구축하기 위해 공적

이익을 활용하는 민주적인 체제이다.

자유민주주의는 대한민국 헌법이 추구하는 기본 질서이다. 대한민국 헌법(전문, 제4조)과 통일교육지원법(제2조)은 법적 개념으로서 자유민주주의와 이로부터 도출되는 자유민주주의적 가치(기본적 인권의 존중, 권력분립, 사법권의 독립, 의회제도, 복수정당제도, 선거제도, 사유재산과 시장경제)를 규정하고 있다. 이러한 법적 정의는 통일교육에서 자유민주주의적 가치가 우선되어야 함을 강조한다. 통일교육지원법 제2조는 "자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체 의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는데 필요한 가치관과 태도를 기르도록 하기 위한 교육"이라고 통일교육을 정의한다. 통일교육의 근거는 대한민국 헌법 전문의 "조국의 평화적 통일의 사명" 규정과 제4조의 "대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다"는 규정에 있다. 따라서 통일은 한반도에서 국토를 분단 이전의 상태로 회복함으로서 새로운 하나의 공동체로 거듭나는 것이라고 할 수 있다.

자유민주주의를 규명함에 있어서 독일 연방헌법재판소의 판례는 모범이 될 수 있다. 독일 연방헌법재판소는 '자유민주적 기본질서'가 모든 형태의 폭력적이고 자의적인 지배를 배제하고 국민의 자주적 결정에 기초하는 다수의 의사와 자유와 평등에 따라 구성된 법치국가적 통치 질서를 의미한다고 말한다. 그리고 독일연방 헌법 재판소는 자유민주적 기본질서의 구체적인 요소로서 기본권 존중, 국민주권, 권력분립, 정부의 책임성, 행정의 합법률성, 사법권의 독립, 다수결 원리, 복수 정당제라고 구체적으로 판시하고 있다(BVerfGE 2, 1(12f.)). 한편 한국의 현행 헌법인 제9차 헌법 전문에서 '자유민주

적 기본질서'는 헌법 이념으로서 자유, 권리, 책임, 의무, 국민생활의 균등한 향상, 세계 평화와 인류 공영을 달성한다는 자유민주주의의 가치를 강조한다. 또한 '자유민주적 기본질서'는 대한민국의 국가체제인 '자유민주주의 체제'를 가리키는 개념으로서 북한의 '인민민주주의 체제'와 대립하는 개념으로 쓰이고 있다. 한국의 헌법재판소는 "'자유민주적 기본질서'에 위해를 준다 함은 모든 폭력적 지배와 자의적 지배 즉 반국가단체의 일인독재 내지 일당독재를 배제하고 다수의 의사에 의한 국민의 자치, 자유·평등의 기본 원칙에 의한 법치주의적 통치질서의 유지를 어렵게 만드는 것이고, 이를 보다 구체적으로 말하면 기본적 인권의 존중, 권력분립, 의회제도, 복수정당제도, 선거제도, 사유재산과 시장경제를 골간으로 한 경제 질서 및 사법권의 독립 등 우리의 내부 체제를 파괴·변혁시키려는 것으로 풀이할 수 있을 것이다."라고 판시하고 있다.[9)]

대한민국의 헌법과 헌법재판소의 판례는 기본질서로서 자유민주주의와 시장경제를 전제하고 있다. 이는 곧 서로 다른 두 체제의 통일 방식이 '자유민주적 기본질서'(헌법 제4조)와 시장경제의 기반 위에서 하나로 통합된 민족공동체의 건설이 되어야 한다는 것을 의미한다. 대한민국 헌법 전문과 통일교육지원법에서 명시하고 있는 것처럼 자유민주주의 통일교육은 자유민주적 기본질서에 근거해야 한다. 자유민주주의 통일교육은 '자유민주적 기본질서'의 요소들인 기본권 존중, 국민주권, 권력분립, 정부의 책임성, 행정의 합법률성, 사법권의 독립, 다수결 원리, 복수 정당제의 보장과 인민민주주의 체제 또는 전

9) 헌재 1990. 4. 2. 89 헌가113, 판례집 2, 49 (64).

체주의 독재 체제를 부정하는 정치적 민주주의를 달성하는 동시에 사유재산의 보장과 시장경제를 골간으로 하는 경제적 자유주의에 입각해야 한다. 따라서 통일교육을 위한 자유민주주의 내용 체계의 방향은 자유민주주의 헌법과 자유민주적 기본질서의 특징과 우월성을 담은 자유민주주의의 핵심 요소를 실현하고 제도적 방안들이 구현되도록 준비해 나가야 할 필요가 있다.

참고문헌

강승식. 2012. “헌법 전문의 기능에 관한 비교법적 고찰.” 『홍익법학』 제13권 1집, 75–99.

김병연. 2018. “통일교육지원법의 쟁점과 개정방안 연구.” 『도덕윤리과교육』 제58호, 115–135.

김삼룡. 2012. “독일 기본법에서의 민주적 질서와 자유민주적 기본질서.” 『공법연구』 제41집 2호, pp. 249–287.

김선택. 2017. “자유민주적 기본질서와 통일.” 『통일법연구』 제3권, pp. 1–31.

김영한. 2011. “선진사회적 자유민주통일론.” 『기독교철학』 13권, 191–237.

김한원·정진원. 2006. “자유주의, 민주주의, 그리고 한국: 자유와 민주의 긴장관계를 중심으로.” 김한원·정진원 편. 『자유주의: 시장과 경제』. 9–33. 서울: 도서출판부키.

문지영. 2019. “자유민주적 기본질서’와 한국의 헌법이념: 헌법 전문 개정의 쟁점을 중심으로.” 『인간·환경·미래』 제23집. 93–124.

박선영. 2017. “위헌정당해산사유로서의 ‘민주적 기본질서’ – 통합진보당과 독일 국가민주당 강제해산사건을 중심으로.” 『공법연구』 제46집 1호, pp. 87–116.

이인재. 2011. “역대 대한민국 헌법의 민주주의와 자유민주적 기본질서.” 『역사와 현실』 제82호. pp. 455–488

조철호. 2015. “대안적 통일원칙과 통일한국의 자유민주주의.” 『세계지역연구논총』 33집 1호, 109–126.

조한상. 2015. “자유주의, 민주주의 그리고 자유민주주의.” 『원광법학』, 제31권 제2호, 69–92.

통일부. 1999. 『2000년 통일교육기본지침서』. 서울: 통일부 통 정책실.

_____. 2025. https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/Mplan/Pabout/ (검색일: 2025.2.9).

한수웅. 2011. 『헌법학』 파주: 법문사.

Bobbio, Norberto. 1992. 『자유주의와 민주주의』. 황주홍 옮김. 서울: 문학과지성사.

Gasset, Ortega J., 1972. *The Revolt of the Masses*. London: Allen & Unwin.

Habermas, Jürgen. 1996. 『사실성과 타당성』, 한상진·박영도 옮김, 서울: 나남.

Heywood, Andrew. 2014. 『사회사상과 정치이데올로기』, 양길현·변종현 옮김. 서울: 도서출판 오름.

King, Desmond. 1978. *The New Right*, London: Macmillan.

Mandeville, Bernard. 1962. *The Fable of the Bees or Private Vices, Public Benefits*. New York: Capricorn Books.

Meadowcroft, James. 1996. *The Liberal Political Tradition*. ed. by James Meadowcroft, Brookfield: Edward Elgar.

Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice, Cambridge*. M. A.: The Belknap Press of Harvard University Press.

Smith, Adam. 1759. *The Theory of Moral Sentiments*. Strand & Edinburgh: A. Millar; A. Kincaid & J. Bell.

투고일: 2025.01.19. 심사마감일: 2025.02.05. 게재 확정일: 2025.02.05.

〈Abstract〉

Content Framework of 'Liberal Democracy and Free and Democratic Basic Order' for Unification Education

Kim, Donghyun (Sogang University)
Han, Euisuok (Sungshin Women's University)

While the Unification Education Support Act emphasizes 'liberal democracy and free and democratic basic order', core values and institutions of liberal democracy have not been taught enough in unification education of South Korea. It is because liberal democracy is theoretically contentious by itself and politically sensitive in Korea. This study explores liberal values and practical institutions of liberal democracy as a combination of economic liberalism and political democracy, and provides basic elements of free and democratic basic order, investigating precedents by the Constitutional Court of Korea and that of Germany. This study suggests content framework of liberal democracy for unification education.

Key Words: Unification Education Support Act,
Liberal Democracy, Free and Democratic Basic Order,
Economic Liberalism, Political Democracy

DOI: https://doi.org/10.56022/ceas.2025.31.1.105

중국 권위주의 체제의 제도적 조정으로서의 사영기업 규제:
알리바바그룹과 헝다그룹 사례를 중심으로

신선영(서강대학교)*

국문요약

2020년대 초 중국은 사영기업에 대한 규제를 강화하였다. 그러나 사영기업은 여전히 중국 경제 성장의 핵심 동력이며, 갑작스러운 규제 강화는 경제적 불확실성을 높인다는 점에서 합리적인 정책 전환이라고 보기 어렵다. 또한 경제 성장이 권위주의 정권의 안정성과 직결된다는 기존 연구의 관점에서도 이러한 정책 변환은 설명하기 어렵다. 본 연구는 이러한 정책적 모순을 분석하기 위해 중국의 제도적 특성, 특히 중앙집권적 관료 시스템과 당-기업 간 구조적 위계 관계 분석을 통해 사영기업 규제 강화의 배경을 규명하고자 한다. 이를 바탕으로 중국 디지털 경제와 부동산 시장을 대표하는 알리바바그룹(阿里巴巴集團)과 헝다그룹(恒大集團)의 성장과 규제 과정을 살펴보며 중국의 제도적 특성이 사영기업의 규제 강화에 미친 영향을 분석한다. 본 연구는 시장 발전 과정에서 심화한 정보 비대칭성과 지대 추구 행위가 중국의 정치경제 제도에 구조적 도전을 야기하였고, 이를 조정하려는 과정에서 사영기업에 대한 규제가 강화되었음을 주장한다.

주제어

중국 권위주의 체제, 중앙집권적 관료제, 당-기업 관계, 정보 비대칭, 지대 추구

* 서강대학교 정치외교학과 박사과정, sunyoung6622@gmail.com

I. 서론

중국 시장에서 사영기업[1]의 입지가 2020년대에 들어서면서 급격히 감소하고 있다(PIIE 2024). 이러한 사영 부문의 위축 현상은 2020년대 들어 강화된 사영기업에 대한 규제 조치와도 맞물려 있다. 알리바바그룹(阿里巴巴集團)의 2021년 반독점법 위반으로 인한 182억 위안(약 3.3조 원)의 과징금 부과, 헝다그룹(恒大集團)의 2021년 제정된 금융규제 위반으로 인한 파산 위기, 디디추싱(滴滴出行)의 뉴욕 상장 철회 등 직접적인 규제가 대표적이다. 또한 '공동부유(共同富裕)' 정책으로 사회공헌기금 조성을 요구하는 등의 조치도 이어졌다. 이에 알리바바그룹은 2021년 1,000억 위안(한화 약 20조 원)의 대규모 사회공헌기금을 조성하였고, 헝다그룹의 쉬자인(許家印) 회장도 2020년 한 해에만 28억 위안(한화 약 5,540억 원)을 기부하며 중국 최고 기부자로 선정된 바 있는 등(澎湃新聞 2023) 중국 정부의 방침에 협조하였다. 그럼에도 2020년대 초 마윈(馬雲)의 실종설이나 쉬자인 회장의 구금과 같이 기업가 개인에 대한 압박 및 사영 부문 전반에 대한 규제 강화 조치가 있었다는 점은 주목할 만하다.

이러한 사영기업에 대한 규제 강화 기조에 대해 기존 선행연구에서는 시진핑(習近平) 정권의 권력 강화를 위한 전략이라는 관점(Economy 2018; 김기수 2022), 이데올로기적으로 자유 시장 자본

1) 중국의 사영기업(私營企業)은 '사유(私有)'가 아닌 '사영(私營)', 즉 민간의 '경영'에 초점을 둔 개념이다. 이는 국유기업(國有企業)이나 집체기업(集體企業)과 구분되어 민간이 운영하는 기업을 지칭하지만, 서구식 사기업과는 본질적으로 다르다. 중국에서는 모든 기업이 당-국가 체제하에서 운영되며, 사영기업 역시 당의 지도와 감독으로부터 자유롭지 않다.

주의와의 투쟁에서 승리하려는 레닌주의적 발전 모델로의 변화로 설명하는 관점(Magnus 2022), 미·중 무역전쟁 등 대외환경 변화에 대한 대응이라는 관점(서상민 2021) 등 다양한 관점에서 다루고 있다. 그러나 이러한 연구들은 사영 부문에 대한 규제 강화의 보다 근본적인 구조적 원인을 설명하는 데에는 한계가 있다. 특히 중국의 시장 자유화로의 방향이 지속될 것이라는 전제하에 종국에는 정치적으로도 민주화로 나아갈 것이라는 주류적 전망이 어떻게 나왔으며 왜 빗나갔는지, 왜 중국이 2020년대 초 경제 성장의 핵심 동력인 사영기업을 규제하는 길을 선택했는지에 대해 충분한 설명을 제공하지 못한다.

또한 이러한 사영기업 규제 강화는 중국 경제가 코로나 이후 불안정한 성장세를 보이는 시기에 시행되었다는 점에서 (World Bank 2024), 시장 불확실성을 높여 경제 침체를 더욱 악화시킬 수 있는 정책이므로 합리적인 결정이라고 보기 어렵다. 게다가 시진핑 재임 초기까지만 하더라도 사영기업가들의 당원 가입 허용 및 전국인민대표대회 참여 기회 제공 등 경제 엘리트들을 체제 내로 포용하는 정책을 추진했다는 점에서, 2020년대의 갑작스러운 정책 전환 배경에 대해 많은 의문점이 있지만 선행연구에서는 이에 대해 충분한 분석을 제시하지 않는다.

더욱이 사영기업에 대한 규제 강화는 기존 권위주의 이론과도 배치된다. 권위주의 체제를 안정적으로 유지하기 위해서는 정치 엘리트가 반대 세력을 제도적 협력 관계로 포섭해야 한다는 연구(Gandhi and Przeworski 2007), 또는 국가의 재정수입에 크게 기여하는 경제 엘리트인 사영기업가들과 협력 관계를 유지해야 한다는 연구(Slater 2010)의 관점으로는 사영기업에 대한 규제 강화 정책 전환을 이해하

기 어렵다.

본 연구는 이러한 선행 연구의 관점에서 해석하기 어려웠던 부분을 보완하여, 중국의 정치경제 시스템의 제도적 특성을 바탕으로 사영기업 규제 강화 현상을 분석하고자 하는 데에 목적을 둔다. 특히 중앙집권적 관료제 시스템과 당-기업 간 구조적 관계 속에서 이루어지는 제도적 조정 과정에 주목한다. 또한 알리바바그룹과 헝다그룹 사례를 통해 이러한 조정 메커니즘을 구체적으로 분석한다. 두 기업은 각각 디지털 경제와 부동산 시장을 대표하는 기업으로, 중국 경제의 두 핵심 축을 형성해 왔다. 그러나 이들 기업의 성장 과정에서 정보 비대칭과 지대 추구가 심화하면서 당의 관리·감독 범위를 벗어나게 되었고, 이에 따라 기존 체제의 균형을 유지하려는 제도적 조정이 불가피해졌다. 본 연구는 이러한 조정 과정에서 사영기업에 대한 규제가 강화되었음을 논증하고자 한다.

연구의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 선행연구를 검토하고, 3장에서는 중국의 정치경제 시스템의 제도적 특성을 분석한다. 4장에서는 알리바바그룹과 헝다그룹 사례를 통해 기업의 성장 및 규제 과정에서 나타난 정보 비대칭과 지대 추구 심화 현상, 그리고 이에 대한 정부의 규제 대응을 살펴본다. 5장에서는 연구의 결론을 제시한다.

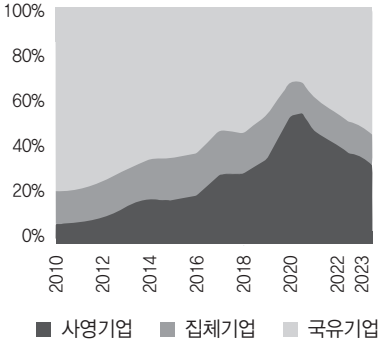
Ⅱ. 선행연구 검토

중국의 사영기업 규제 강화 원인 및 배경을 직접적으로 다루는 선행연구는 아직 매우 한정적이다. 그러나 최근 사영기업에 대한 규제 강

화 조치 시기와 맞물려, 피터슨국제경제연구소(Peterson Institute for International Economics)는 2020년대에 들어서면서 중국 시장에서 사영기업의 비중이 감소하고 국유기업의 비중이 증가하고 있는 이례적인 현상에 주목한 바 있다. 중국 상장 100대 기업의 기업 유형별 시가총액 비율을 보여주는 〈그림 1〉에 따르면, 사영기업이 차지하는 시가총액 비중은 2021년 중반 약 55%에서 2024년 중반 약 33%로 불과 3년 만에 40% 이상 감소했지만, 같은 기간 국유기업의 비중은 30% 미만에서 약 54%까지 증가하였다(PIIE, 2024). 이러한 변화는 포춘 글로벌 500(Fortune Global 500)에 포함된 중국 기업들의 기업 유형별 비율에서도 확인되는데, 〈그림 2〉에서 보듯이 사영기업의 비중이 2020년을 정점으로 정체 상태에 있음을 알 수 있다.

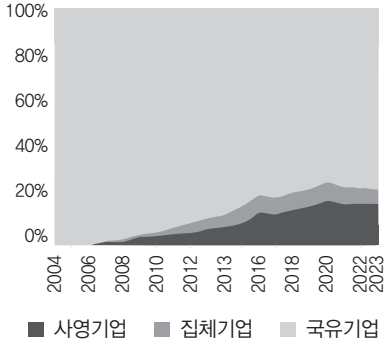
특히 주목할 점은 이러한 변화가 나타난 시기가 사영기업에 대한 규제가 강화되었던 2020년대라는 점이다. 갑작스러운 사영기업 규제 강화는 시장의 불확실성을 높임으로써 사영기업의 시가총액 비중 급

그림 1



출처: PIIE. 2024.

그림 2



출처: PIIE. 2024.

감에도 매우 큰 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 이는 왜 중국이 갑작스럽게 사영기업에 대한 규제를 강화했는지에 대한 분석의 필요성을 제기한다.

선행연구들을 사영기업 규제 강화의 원인을 크게 두 가지 관점에서 분석해 왔다. 먼저 시진핑의 개인적 권력 강화 차원에서 해석하는 시각이다. Economy(2018)는 시진핑의 규제 강화를 '제3의 혁명'으로 규정하며, 마오쩌둥(毛澤東)의 공산주의 혁명이나 덩샤오핑(鄧小平)의 개혁개방에 버금가는 체제 전환적 성격을 지닌 장기 전략으로 해석했다. 이는 단기적으로는 경제적 효율성이 저해되더라도, 장기적으로 당이 시장을 관리할 수 있도록 하는 목적을 갖는다고 보았다. 김기수(2022)는 사영기업에 대한 규제 강화를 권력투쟁의 관점에서 분석하였다. 덩샤오핑의 권력 분점 원칙으로 상하이방, 공청단파, 태자당이 번갈아 집권하는 과정에서 대형 사영기업들은 특정 파벌의 정치적 자금줄로 기능해 왔으며, 특히 장쩌민(江澤民) 집권기에 성장한 사영기업들이 후진타오(胡錦濤) 집권기에도 상당한 영향력을 행사했다는 점이 시진핑의 규제 강화 결정에 영향을 미쳤다고 설명한다. Magnus(2022)는 시진핑 체제가 국가의 안보를 경제보다 우선시하고, 이념적으로 레닌주의적 방향으로 전환하여 자유 시장 자본주의와의 체제 경쟁에서 승리하기 위한 선택으로 해석한다.

그러나 사영기업에 대한 규제 강화는 앞서 살펴본 그래프에서처럼 중국 시장의 불확실성을 높일 수 있다는 점에서, 공산당의 집권 정당성 기반인 '경제 성장과 개인적 번영의 향상(Dickson 2016)'을 위협할 수 있는 비합리적인 결정으로도 볼 수 있다. 이러한 정책 결정을 내리는 이유에 대해 Shirk(2018)와 Shih(2022)는 이미 시진핑 체

제에서 권력이 과도하게 집중되어 정치적 충성도가 우선시됨에 따라, 관료들이 비판적인 의견을 제시하기 어려워졌기 때문이라고 분석한다. 특히 Shih(2022)는 시진핑 3기 체제를 마오쩌둥 집권 말기와 비교 분석하며, 최고지도자의 권력 공고화 과정에서 잠재적 위협이 될 수 있는 유능한 테크노크라트(technocrats)를 배제하고, 맹목적 충성심을 보이는 무능한 관료들을 선호하는 '약자들의 연합(coalitions of the weak)' 현상이 심화하고 있음을 지적한다.

한편, 서상민(2021)은 국제적 환경 변화에 따른 대응으로 설명한다. 미국의 대중 무역 기조 변화에 따라, 중국의 전략적 산업 육성을 위해 당의 더욱 적극적인 시장 개입이 불가피했다고 분석한다.

그러나 중국의 대내외적인 변화에 초점을 두는 선행 연구의 관점으로는 왜 개혁개방 이후 이어오던 사영기업에 포용적인 시장 정책이 급격한 규제 강화로 선회하게 되었는지를 완전히 설명하기에는 한계가 있다. 특히 권위주의 체제의 안정성이 반대 세력을 제도적 협력 관계로 포섭하는 능력에 달려있다고 보는 기존 권위주의 체제 연구(Gandhi & Przeworski 2007; Slater 2010)와 배치된다는 점에서, 여전히 의문점이 남아 있다. 특히 중국의 경우, 시민사회의 성장, 경제 성장 둔화, 부패 문제 등으로 인한 체제 위협 가능성이 존재한다(Dickson 2016:301-310). 실제로 2010년대까지 중국의 사영기업가들은 민주주의보다 공산당의 권위주의 체제를 선호했다는 연구들이 있다는 점은(Dickson 2003; Tsai 2007; Chen & Dickson 2010) 중국에서도 당과 기업 간의 협력적 관계가 상당 기간 지속되었음을 보여준다. 이러한 맥락에서 2020년대의 급격한 사영기업에 대한 규제 강화로의 선회의 원인을 선행연구만으로는 완전히 설명하지 못하

는 한계가 있다.

이에 본 연구는 더욱 심층적인 분석을 위해 중국의 제도적 특성에 초점을 두어 중국의 사영기업 규제 강화의 원인을 밝히고자 한다. 이를 위해 중국 시장경제 정책을 이해하는 데 있어 가장 핵심적이라 할 수 있는 두 제도적 특성인 중앙집권적 관료제와 당-기업 간 구조적 위계 관계에 주목한다. 이 두 제도적 특성은 중국이 개혁개방 이후 급속한 경제 성장을 이루는 동시에 당의 강력한 관리 감독 체계를 유지할 수 있게 한 핵심 기제로 작용해 왔다고 할 수 있다. 본 연구는 이러한 맥락에서 최근의 사영기업 규제 강화를 시진핑의 권력 강화나 대외환경 변화에 대한 대응으로 보는 것이 아니라, 중국의 제도적 특성에서 기인하는 구조적 현상으로 분석하고자 한다.

Ⅲ. 중국의 정치경제 시스템 특성

본 장에서는 중국의 권위주의적 정치경제 시스템의 두 가지 특성, 중앙집권적인 관료제 시스템과 당과 사영기업 간의 위계 관계를 중국의 핵심적인 제도적 특성 요소로 살펴보고자 한다. 이를 바탕으로 다음 장에서 알리바바그룹과 헝다그룹 사례를 분석하고자 한다.

1. 중앙집권적 관료제 시스템

권위주의 국가인 중국은 중앙에서 하향식 평가 체계를 통해 지방정부를 관리하는 중앙집권적 관료제 시스템을 따른다. 중앙정부는 GDP

성장률, 재정수입, 산업 생산액, 외국인 투자 유치액 등 계량화된 경제지표를 지방정부 평가의 핵심 기준으로 설정하고, 이를 지방 관료의 승진 및 인사고과와 직접 연계하는 성과 평가 시스템을 따른다(Huang 2008; Landry 2008; Xu 2011; 楊瑞龍 2018; Zhou 2020). 따라서 이를 기준으로 평가받는 지방정부 관리들은 중앙의 평가 지표를 충족하려는 강력한 유인을 갖게 된다. 이에 따라 높은 평가를 받기 위해 긍정적인 정보만을 선별적으로 상부에 전달하거나, 정보를 조작 혹은 은폐하려는 경향이 생기며, 궁극적으로 중앙정부가 지역 경제의 실제 상황을 완벽하게 파악하기 어렵게 되는 정보 비대칭 문제가 발생하게 된다(Huang 2008; Gao 2016). 이는 중국의 지역별 경제 성장률, 취업률, 실업률, 외국인 투자 유치액 등 각종 경제 데이터에 대해 신뢰도가 낮은 이유이기도 하다. 이처럼 본래 중앙의 지방에 대한 통제를 위해 도입된 평가 지표 시스템이 역설적으로 정보 비대칭 문제를 심화하면서, 지방정부의 재량권이 확대된 분야를 중심으로 지대 추구 공간이 확대되는 결과 또한 초래되었다고 볼 수 있다.

1994년 분세제(分稅制) 개혁은 지방정부의 지대 추구 강화 현상을 이해할 수 있는 대표적인 정책이라고 할 수 있다. 1980년대 중국의 시장화 개혁은 지방정부가 기업 및 투자 유치, 지역 경제 정책 수립 등에서 이전보다 폭넓은 재량권을 가질 수 있도록 하였다. 그러나 과도한 투자로 인한 인플레이션 심화와 GDP 성장률 대비 중앙정부의 수입 감소로, 중앙정부는 1994년 분세제 개혁을 통해 세금 징수와 재정 구조 설정에 대한 절대적 권한을 장악하는 정책을 펼치게 된다. 이는 미국이나 독일과 같은 연방제 국가들에서 흔히 볼 수 있는 지방정부의 독자적 과세권이나 재정 자주권을 근본적으로 제한하는 것이

었다. 즉, 중앙정부는 경제 운영의 실질적 권한은 지방에 부여하면서도, 재정이라는 강력한 통제 수단을 통해 지방정부에 대한 최종적 통제력을 확보하고자 했다(Yang 2004). 부가가치세의 75%, 소비세의 100%가 중앙정부로 귀속되면서 중앙의 재정수입 비중이 1993년 22%에서 1994년 55.7%로 급증(白彦鋒 2023)한 반면, 지방정부는 여전히 사회복지, 교육, 의료 등 주요 공공서비스 제공 책임을 동일하게 져야 했다.

이러한 '재정과 책임의 불일치' 상황은 지방정부가 재량권을 행사할 수 있는 토지개발과 토지 양도 수입에 과도하게 의존하는 결과를 초래하였다(Liu and Xiong 2018). 지방정부는 시장화 개혁으로 인해 확대된 자율성을 토대로 지역경제 발전을 주도할 수 있었지만, 동시에 중앙정부의 재정적 통제하에서 성과를 입증해야 하는 압박에 직면했다. 이는 오히려 지방정부가 실적을 과대 포장하거나 부정적 정보를 은폐하는 등 전략적 행동을 취하게 만드는 구조적 요인으로 작용할 위험이 있다. 특히 지방정부의 주요 세원이 중앙으로 이전되고, 토지 사용권 양도 수입만이 지방정부에 전액 귀속되면서, 지방 관료들은 재정 압박을 받게 되었다.

또한 법 제도의 모호성과 감독 체제의 미비 또한 지방정부가 토지재정에 과도하게 의존하는 결과를 낳았다. 중국의 토지관리법(土地管理法)은 '공공이익'을 위한 토지수용의 기준을 명확히 규정하지 않았고, 보상 기준 역시 모호하여 지방정부의 자의적 해석이 가능하다. 특히 농지를 건설 용지로 전환하는 과정에서 지방정부는 시장가격보다 현저히 낮은 보상금을 제시하거나, 특정 개발업자에게 부동산 개발권을 독점적으로 배분하는 등의 권한을 행사할 수 있었다(周黎安 2007).

2. 당-기업의 위계적 관계

중국의 당-기업 관계에 대해서는 상반된 해석이 공존해 왔다. 중국이 점차 자유 시장화되어 간다고 보는 시각과 중국은 진정한 의미의 자유 시장화로 나아간 적이 없다고 보는 시각이 있다. 시진핑 3연임이 확정되기 전인 2010년대 중반까지만 하더라도, 중국이 점차 자유 시장화되어 갈 것이며, 나아가 정치적으로도 궁극적으로 민주화 체제로 나아갈 것이라는 시각이 주류적 시각이었다. 그러나 시진핑 3연임 이후 2020년대에 들어서면서 사영기업에 대한 당의 개입이 증가하면서 중국이 더 이상 자유 시장화로 나아간다고 보는 관점은 설득력을 잃게 되었다. Naughton(2021)은 많은 중국 연구가들이 1995년 '조대방소(抓大放小)'정책에서 소형 국유기업의 민영화 정책에만 주목하는 바람에 대형 국유기업에 대한 우선적 자금 조달 지원유지 및 당의 시장 관리 의지에 주목하지 못했다고 분석한다. 즉, 시장화 흐름을 보이던 시기에도 중국 공산당이 기업을 관리, 감독해야 한다는 시각을 견지하고 있었다고 보는 것이 더 타당하다고 볼 수 있다.

가령, 개혁개방 이후 고속 성장기에는 민진국퇴(民進國退) 경향을 근거로 중국이 점진적으로 시장 자유화와 정치적 민주화로 나아갈 것이라는 전망이 지배적이었다. 특히 1980년대 자유화론자 후야오방(胡耀邦)과 자오쯔양(趙紫陽)이 연이어 총서기직에 올랐고 1989년 천안문 민주화 운동이 발발했다는 점에서, 당시에는 중국의 변화를 서구식 제도 발전의 경로로 해석하는 시각이 자연스러웠다(김기수 2022). 그러나 이처럼 자유화론이 주류의 시각이었던 1980년대에 발표된 1982년 중국 공산당 중앙정치국 상무위원 천윈(陳雲)의 조롱경

제론(鳥籠經濟論)[2]에서도 여전히 계획경제를 중심축으로 하고 시장 경제 요소를 보완적 수단으로만 활용해야 한다는 관점을 제시한다는 점에서, 중국 공산당의 시장에 대한 기조는 지금껏 바뀐 적이 없다고 할 수 있다. 특히 2008년 글로벌 금융위기 대응 과정에서는 대규모 경기부양책이 대부분 국유기업으로 유입되며 다시 '국진민퇴(國進民退)' 현상이 나타났다. 2020년대의 사영기업에 대한 규제 강화 역시 이러한 기조 속 자연스러운 흐름이라고 해석할 수 있다.

이러한 당과 사영기업 간의 위계적 구조는 단순한 규제 차원을 넘어 공산당 일당 체제 유지의 핵심 메커니즘이다. 경제 발전은 중국 공산당의 '정치적 정당성'과 연결되기 때문에(Dickson 2016), 기업들이 당의 관리, 감독 범주를 벗어나 자율적으로 성장할 경우, 경제적 성과가 당의 정치적 정당성과 분리될 위험이 있다. 이는 자칫 체제에 대한 도전으로도 이어질 수 있기에, 당-기업 간 위계적 관리 체계의 유지는 중국 공산당이 경제 발전의 성과와 정치적 권위를 통합적으로 확보하는 핵심 메커니즘으로 작용한다(Pei 2006; Naughton 2007; Lampton 2008).

중국의 사영기업 발전 과정 역사는 이러한 당-기업의 위계관계를 잘 보여준다. 장쩌민과 후진타오 정권 시기에는 경제 성장을 위해 사영기업의 활동이 상대적으로 자유로워 보였으나, 이는 결코 진정한 의미의 자율성 부여가 아닌 당의 전략적 선택이었다. 또한 사례 분석

2) 조롱경제론(鳥籠經濟論)은 시장과 국가의 관계를 '새장(籠) 속의 새(鳥)'에 비유하며, 시장의 자율성은 반드시 당이 설정한 제도적 틀 내에서만 허용되어야 한다고 주장한다. 이는 계획경제를 중심축으로 하고 시장경제 요소는 보완적 수단으로만 활용해야 한다는 입장으로, 개혁개방 이후에도 중국 공산당이 시장에 대한 궁극적 통제권을 포기한 적이 없었음을 보여준다.

에서 후술하겠지만, 중국의 대형 사영기업은 가변이익실체(VIE) 구조 활용이나 인허가 획득 등 주요 의사결정 과정에서 당의 암묵적 승인을 전제로 성장해 왔다고 볼 수 있다. 이처럼 중국 사영기업의 발전은 당의 시장 정책 틀 내에서 이루어진 제도적 산물이라고 볼 수 있다.

한편 금융과 디지털 경제 부문과 같이 거래의 복잡성과 기술적 전문성을 요하는 부문은 정보 비대칭 심화로 당의 직접적 통제와 감독이 어려워질 위험이 있다. 실제 금융 거래와 리스크에 관한 핵심 정보는 알리바바그룹과 같은 플랫폼 기업이나 헝다그룹과 같은 부동산 개발기업 등 사영기업이 우위를 점하고 있으며, 지방정부조차 이러한 정보에 대한 접근이 제한적이다. 그러나 중앙정부가 금융시장의 가격결정 메커니즘을 효과적으로 통제하기 위해서는 정확한 시장 정보가 필수적이다(楊瑞龍 2018). 디지털 경제의 발전과 금융 혁신으로 인한 정보의 비대칭 심화와 이에 따른 당의 감독이 닿지 않는 회색지대의 확대는 형식적으로는 강력한 하향식 관리 체계를 갖추고 있음에도 실질적으로는 당이 시장을 완전히 관리 및 규제하지 못하는 한계를 갖는다. 이러한 정보 비대칭 및 규제의 사각지대 심화는 당의 시장 관리, 감독의 어려움을 가중하는 구조적 위험 요인으로 작용하였다고 볼 수 있다.

Ⅳ. 사례 분석

본 연구는 알리바바그룹과 헝다그룹을 주요 분석 사례로 선정하였다. 두 기업은 2023년 기준 사영기업 중 화웨이(華為)를 제외한 유일하

게 8, 9위의 납세기업으로 선정될 만큼 재정 기여도가 높으며(中華網 2024), 중국 경제의 핵심 두 축인 디지털 경제와 부동산 부문을 대표하는 기업이다. 2023년 기준 중국의 디지털 경제는 약 12조 위안(한화 약 2,375조 8천억 원)의 부가가치를 기록하며 GDP의 약 10%를 차지했고(新華社 2024), 부동산 부문 또한 2023년 1월 다보스 세계경제포럼에서 당시 중국 부총리 류허(劉鶴)가 '기둥 산업(pillar industry)'으로 강조할 만큼 중국 경제의 핵심을 이루고 있다(World Economic Forum 2023). 따라서 이들 기업에 대한 분석은 중국의 사영기업 규제 정책의 핵심적 특징과 그 배경을 이해하는 데 매우 적합한 사례라고 할 수 있다.

1. 알리바바그룹 사례

1) 알리바바그룹 성장 과정

알리바바그룹(阿里巴巴集團)의 성장 과정은 중국의 제도적 특성인 중앙집권적 통제 시스템과 당-기업 간 구조적 위계 관계가 만들어내는 특수한 메커니즘을 잘 보여준다. 초기에는 가변이익실체(VIE) 구조와 지분구조 변경 사례처럼 당의 정책 목표에 부합하는 방식으로 중국의 제도적 모호성 특징을 활용하여 성장했으나, 이후에는 데이터 독점을 통해 당의 관리, 감독에 도전하는 수준으로 발전하였다.

먼저 초기의 알리바바그룹의 성장 과정에서는 당의 정책 틀 안에서 규제를 전략적으로 활용하는 지대 추구 행위를 통해 더 빠르게 성장할 수 있었다고 분석할 수 있다. 특히 외국인 투자를 유치하기 위해 활용한 가변이익실체(VIE) 구조는 중국 기업이 케이만 제도와 같은

조세회피처에 페이퍼컴퍼니를 설립하고, 이를 통해 중국 본토 기업의 수익권을 확보하는 방식이다. 이러한 구조는 중국 정부가 외국인 투자를 제한하는 인터넷, 교육, 미디어 등 규제 산업에서 외국 자본을 우회적으로 조달하는 수단으로 활용된다. 가변이익실체(VIE) 구조는 복잡한 계약 관계로 인해 실제 자금흐름과 지배구조를 파악하기 어렵게 만드는데, 이러한 불투명성이 당과 기업 간의 정보 비대칭을 심화시키는 요인이 된다. 특히 독점적 사업 협력 계약, 의결권 위임 계약, 주식담보 계약 등 다층적인 계약이 얽혀 있어 해외 투자자는 법적으로 소유권을 확보하지 못한 채 수익 배분에 의존할 수밖에 없으며, 이는 계약 불이행 및 법적 불확실성을 더욱 증가시킨다고 할 수 있다(Ellis et al. 2020).

알리바바그룹은 이러한 VIE 구조를 활용해 2005년 야후로부터 10억 달러(한화 약 1조 4,400억 원) 투자를 유치하며 40% 지분을 넘겼고, 소프트뱅크로부터도 29% 지분 투자를 받았다. '아파(雅巴)협의(Yahoo-Alibaba Agreement)'를 통해 야후는 이사회 의석수와 지분 측면에서 알리페이의 최대 의사결정권자가 되었다. 그러나 2010년 중국인민은행(中國人民銀行)의 새로운 규정 발표 이후, 마윈은 외자 지분 제한을 근거로 알리페이 지분을 자신이 지배하는 '저장알리바바(浙江阿里巴巴)'로 이전했다. 그러나 이는 야후와 소프트뱅크에 사전 통보 없이 일방적으로 진행되었다는 점에서(財新網 2011), 정부 정책을 활용해 지분구조를 변경하여 통제권을 확보한 전형적인 지대 추구 행위라고 볼 수 있다. 마윈의 일방적인 지분 구조 변경은 생산적인 활동과는 거리가 먼, 오로지 새로운 규제를 근거로 외국 투자자들의 권리를 축소하고 자신의 통제권을 강화한 행위이기 때문이다. 특히 당

의 '외자 관리'라는 정책 목표와 부합하는 방식으로 규제를 활용하였다는 점에서 당에서도 알리바바그룹의 지대 추구 행위를 용인했다고 볼 수 있다.

외자 유치 이후의 알리바바그룹의 성장 과정에서는 당의 감시, 감독을 우회하는 방식이 알리바바그룹의 성장에 크게 기여하였다고 볼 수 있다. 즉, 자사의 서비스를 기반으로 정부보다도 더 많은 소비자 데이터를 독점할 수 있게 됨에 따라, 더 이상 단순한 지대 추구에 머무는 것이 아닌, 당의 권위를 지탱하는 역할을 하는 당-기업 간 위계적인 제도 체제에 구조적 도전으로 인식될 수 있게 되었다. 이러한 정보 독점을 통한 알리바바그룹의 성장 과정은 2020년대에 들어 당의 사영기업 규제 강화의 배경이 되었다고 볼 수 있다. 특히 알리바바그룹의 계열사인 앤트그룹은 소비자의 일상적 거래 및 대출 데이터를 정부보다 더 광범위하게 수집할 수 있었으며, 이를 바탕으로 독자적인 신용평가시스템을 구축할 만큼의 정보력을 점할 수 있게 되었다. 예를 들어, 계열사 앤트그룹의 신용평가 시스템인 즈마신용(芝麻信用)은 중국인민은행의 공식 사회신용시스템과 별개로 운영되면서도, 방대한 개인 신용 데이터를 독점적으로 관리하였다. 이는 결과적으로 즈마신용이 당의 사회신용체계와 경쟁하는 대안적 통제 시스템으로 발전했다고 볼 수 있다. 이는 당과 기업 간 정보 비대칭이 심화되면서, 당이 시장을 효과적으로 관리 및 감독하기가 어려워졌음을 의미한다고 볼 수 있다.

앤트그룹의 금융 서비스 확장은 기존의 제도적 금융 시스템에 대한 도전으로도 이어졌다. 위어바오(餘額寶)와 같은 머니마켓펀드는 기존 은행의 예금을 대거 흡수하여 일부 시중은행보다 더 큰 자금을 운용

하게 되었다. 신용대출 서비스인 마이화베이(螞蟻花唄)와 마이지에베이(螞蟻借唄)는 기존 은행권의 신용평가 체계가 아닌 알리페이 거래 데이터에 기반한 자체 신용평가 시스템을 통해 대출을 실행했다. 특히 은행과의 제휴 대출에서는 대출의 98%를 은행이 제공하게 하면서도 리스크는 은행에 전가하고 수수료 수익만 취하는 방식으로, 데이터 독점력을 지대 추구의 수단으로 활용했다. 이러한 금융 혁신은 시중은행 중심의 전통적 금융 시스템을 우회하여 통제하기 힘든 유동성을 공급했고, 결과적으로 알리바바그룹의 성장은 단순한 시장 지배력 강화를 넘어 금융 시스템의 안정성과 당의 시장 관리에 대한 구조적 도전으로 작용하여, 강력한 규제 정책을 촉발하게 되었다고 볼 수 있다.

2) 알리바바그룹 규제 배경 및 내용

이처럼 알리바바그룹에 대한 시진핑 정부의 규제는 당-기업 관계의 제도적 재조정 과정으로 해석할 수 있다. 규제 내용에서도 이를 확인할 수 있다. 먼저, 규제 방식으로는 '특수관리주(特殊管理股)' 또는 '황금주(黃金股)' 제도가 있다. 이는 중국의 기업이 당과 위계적으로 종속된 관계임을 여실히 보여주는 사례임과 동시에 정보 비대칭 해소와 지대의 재분배를 통한 당의 제도적 통제력 회복 시도로 이해할 수 있다. 황금주는 정부가 전략적으로 중요한 기업의 소수 지분을 보유하면서도 특별한 의결권을 행사할 수 있는 주식을 의미한다. 가령, 이사회 구성원 임명권, 주요 경영 의사 결정에 대한 거부권, 기업의 핵심 사업 변경이나 인수합병에 대한 승인권, 기술 이전이나 해외 투자에 대한 통제권 등을 행사할 수 있다.

그러나 이처럼 특별한 권한을 갖는 황금주 제도는 크게 주목받지 못한 정책이기도 하다. 이는 황금주 제도가 주로 비상장 자회사나 운영 법인을 대상으로 도입되어 크게 돋보이지 않았기 때문이라고 할 수 있다. 예를 들어, 알리바바그룹에 황금주 규제가 도입된 사례로는 2023년 1월 사이버공간관리국(國家互聯網信息辦公室, CAC)의 한 자회사에서 알리바바그룹의 자회사인 광저우앤틀러정보기술(廣州鹿游信息科技)에 대해 황금주가 도입된 사례가 있다. 이를 통해 당이 알리바바그룹의 동영상 스트리밍 서비스 유쿠(Youku, 優酷)와 웹브라우저 UC웹(UCWeb, UC優視)[3]에 대한 실질적 통제권을 확보하게 되었다(華爾街日報中文網 2023). 이러한 황금주 제도는 소수 지분으로도 이사회 구성원 임명권과 주요 의사결정에 대한 거부권을 행사할 수 있다는 점에서 디지털 경제 시대에 중국에서 더욱 보편화될 수 있는 새로운 규제 모델이 될 수 있다.

이외에도 알리바바그룹에 대한 규제는 디지털 경제의 발전 단계에 따른 위험 요인의 변화를 반영하며 단계적으로 강화되는 양상으로 진행되었다. 초기에는 새로운 금융 서비스의 제도화에 초점을 맞춰 알리페이에 대한 지급결제 라이선스 발급 등 기본적 감독 체계를 구축했다. 그러나 앤트그룹이 즈마신용과 같은 독자적 신용평가 시스템을 구축하고 위어바오 등 금융상품을 확대하면서 정부의 금융 감독 범위를 벗어나는 문제가 발생하자, 자금 예치금의 중앙은행 보관 의무화와 같은 금융 리스크 통제가 강화되었다. 나아가 알리바바의 플랫폼

3) 유쿠(Youku, 優酷)는 중국의 대표 동영상 스트리밍 플랫폼으로 2015년 알리바바에 인수되었으며, UC웹(UCWeb, UC優視)은 모바일 중심의 웹 브라우저 서비스 제공업체로, 2014년 알리바바에 인수되어 모두 알리바바 자회사이다.

독점이 시장 질서를 위협할 정도에 이르자 반독점법이 본격적으로 적용되었으며, '공동부유' 정책하에서 사회공헌기금 조성 등 부의 재분배도 요구받게 되었다. 이러한 규제의 진화 과정에서 앞서 살펴본 황금주 제도를 통해 당이 기업의 지배구조에 직접 개입하는 수준으로까지 발전하였다. 주요 규제 사례는 아래 표와 같이 정리할 수 있다.

표 1 알리바바그룹 계열사 규제 사항

시기	규제기관	대상	규제내용	배경/목적
2010	중국 인민은행	알리 페이	비금융기관 지급결제 서비스 관리 방법 도입, 지급결제 라이센스 발급	온라인 결제 시스템 합법화, 기본적 감독 체계 구축
2015	SAIC[4]	알리바바 그룹	징동(京東)닷컴의 '양자택일' 관행 신고 접수, 반불공정경쟁법 적용 검토	시장 지배력 남용 우려, 경쟁사 보호
2016	중국 인민은행	알리페이 그룹	개인 온라인 결제 한도 도입, 연간 거래 한도 설정	자금세탁 방지, 금융리스크 관리
2017	중국 인민은행	위어바오	자금 예치금 중앙은행 보관 의무화, 자금관리 규제 강화	그림자금융 리스크 통제, 금융 안정성 확보
2018	전국인민 대표대회	알리바바 그룹	전자상거래법 제정, 플랫폼 운영자 책임 강화	소비자 보호, 시장 질서 확립
2020	금융당국	앤트그룹	기업공개(IPO) 중단, 고위 임원진 소환	마윈의 금융규제 비판 연설

계속

4) SAIC는 국가공상행정관리총국(State Administration for Industry and Commerce)으로, 2018년 시장감독총국(State Administration for Market Regulation, SAMR)으로 통합되기 전까지 상업 활동 감독 및 상표 관리 등의 역할을 담당했던 중국의 정부 기관이다.

시기	규제기관	대상	규제내용	배경/목적
2020	SAMR	알리바바 그룹	반독점 조사 개시, '양자택일' 관행 조사	시장 지배력 남용 제재, 공정경쟁 환경 조성
2020	금융당국	앤트그룹	금융지주회사 전환 요구, 대출 사업 제한	금융 리스크 관리, 감독 체계 강화
2021	SAMR	알리바바	182억 위안 벌금 부과, 시정명령	반독점법 위반 제재, 플랫폼 경제 질서 확립
2021	중국 인민은행	앤트그룹	소비자 신용 데이터 공유 요구, 국영 신용평가사와 협력 의무화	데이터 독점 해소, 금융 감독 효율화
2021	SAMR/ 다부처	알리바바 그룹/ 앤트그룹	16개 항목 컴플라이언스 요구, 가맹점 수수료 인하, 노동자 권익 보호	사회적 책임 강화, 부의 재분배

출처: 중국인민은행(http://www.pbc.gov.cn/); 국가공상행정관리총국(https://www.samr.gov.cn/); 중국사이버공간관리국(https://wap.cac.gov.cn/).

2. 헝다그룹 사례

1) 헝다그룹 성장 과정

헝다그룹의 주된 산업 분야인 중국 부동산 시장은 '선분양 제도(豫售制)'를 기반으로 운영되며, 기업들이 프로젝트를 진행하기 위해 대규모 자금을 신속하게 조달해야 하는 구조다. 특히 헝다그룹과 같은 대형 부동산 개발사는 선분양을 통해 미리 수주를 확보하고, 이를 바탕으로 추가적인 금융 조달을 통해 더 많은 프로젝트를 추진함으로써 수익을 극대화하는 전략을 취해왔다. 이러한 구조에서는 기업의 자금 조달 능력이 경쟁력을 결정짓는 핵심 요소로 작용하며, 대규모 자금을 선제적으로 확보할수록 사업 확장과 수익 창출의 기회가 커지

는 특징이 있다. 헝다그룹은 지방정부의 개발 자금 활용, 시중은행과의 금융 네트워크 형성, 정부의 지원 활용 등 다양한 방식으로 자금을 확보하였지만, 과도한 레버리지 활용으로 부채 위기를 야기하여 재무 건전성을 취약하게 할 위험 또한 크다.

또한 중국 부동산 시장은 지방정부의 재정 의존도가 매우 높은 시장으로, 정경유착을 통한 지대 추구의 가능성도 큰 시장이다. 토지 매각 수입이 지방정부의 총수입에 차지하는 비중은 2020년에는 약 43%까지 차지할 만큼 매우 높은 수치를 가질 정도로(遠東資信 2022), 지방정부는 세수 부족을 보완하기 위해 부동산 개발에 과도하게 의존하고 있다. 특히 지방정부자금조달기구(LGFV, Local Government Financing Vehicle)는 지방정부의 우회적 자금 조달 수단이자, 부동산 개발기업의 토지 확보 창구로 기능하며 지방정부와 부동산 개발기업 간의 이해관계를 강화하는 수단으로도 기능해 왔다. 특히 토지가치 평가의 자의적 조정, 우회적 자금 조달, 감독기관의 규제 회피 등을 관행화하는 제도적 역할을 하였다. 이러한 토지구매-개발-판매의 순환구조는 지속적인 부채 증가를 초래했으며, 지방정부와 부동산 개발기업 간의 부채 리스크가 상호 의존되게 하는 결과를 낳았다. 이를 활용한 헝다그룹은 선전시(深圳市) 지방정부와의 밀접한 관계 형성을 바탕으로 지방정부자금조달기구(LGFV)를 통해 개발 자금을 쉽게 조달할 수 있었다. 또한 지방정부로부터 매각한 토지 사용권을 담보로 자산유동화(ABS, Asset-Backed Securities)를 통해 더 많은 자금을 확보하여 사업의 규모를 확장할 수 있었다.

이 밖에도 헝다그룹은 시중은행과의 금융 네트워크 형성을 통해서도 자금을 쉽게 조달할 수 있었다. 성징은행(盛京银行) 사례는 이러한

금융 네트워크의 전형적 사례라는 점에서 주목할 만하다. 헝다그룹은 2016년부터 성징은행 지분을 단계적으로 매입하기 시작하여 2020년 말에는 36.4%까지 지분을 확대하며 성징은행의 최대 주주가 되었고, 성징은행의 주요 경영진 또한 헝다그룹 출신 인사들로 구성하였다. 이를 토대로 헝다그룹은 성징은행으로부터 약 1,300억 위안의 우회적 자금 지원을 받을 수 있었다(和訊網 2021). 이처럼 시중은행에 대한 지분 확보와 인적 네트워크를 바탕으로 자금의 흐름과 사용처 정보를 불투명하게 처리하는 방식으로 부채 은닉이 가능하였다고 할 수 있다. 이러한 정보 비대칭을 활용한 헝다그룹의 부채 규모는 2021년 기준 기록된 공식 부채만 중국 GDP의 2%에 달하는 3,050억 달러(한화 약 439조 780억 원)에 달하였다(Bloomberg 2021).

또한 헝다그룹이 고속 성장하던 시기인 장쩌민 정권과 후진타오 정권 시기에는 중앙정부 또한 부동산 개발을 통한 경제 성장을 적극 장려하였던 점도 헝다그룹이 과도한 레버리지를 기반으로 사업을 확장할 수 있었던 배경이 되었다. 가령, 중국 중신그룹(CITIC Group, 中信集團)과 같은 중앙정부 소속 대형 국유기업은 헝다그룹에 대규모 자금 지원 및 국내 대규모 프로젝트를 지원하며 헝다그룹의 빠른 성장에 결정적인 역할을 하였다(財新網 2022).

2) 헝다그룹 규제 내용

이러한 빠른 성장 과정은 과도한 부채에 대한 은닉이 없이는 불가능한 구조라고 할 수 있다. 그리고 이러한 부채 은닉이 가능할 수 있었던 배경에는 정부와 기업 간의 정보 비대칭 문제가 작용하고 있었기 때문이라고 볼 수 있다. 2024년 헝다그룹에 대한 주요 규제 사항이었

던 회계 불투명성 또한 이러한 과도한 부채 은닉을 가능하게 한 주요 요인이다.

2024년 중국 증권감독관리위원회(中國證券監督管理委員會) 조사 결과에 따르면, 헝다그룹의 주요 회계감사 기업이었던 프라이스워터하우스쿠퍼(Price Water House Coopers, 이하 'PwC')는 자산 과대평가, 대출이자의 자산 계상, 담보물의 중복 활용 등 부실 회계를 방조하였다. PwC의 2019년과 2020년 헝다그룹 회계감사 과정에서 헝다그룹의 연례 보고서에 약 88%의 부동산 프로젝트 실사 기록이 실제와 불일치했고, 준공되지 않은 단지를 준공된 것으로 보고했으며, 헝다그룹이 지정한 프로젝트만 선별적으로 감사하는 등 감사의 독립성을 훼손했다(中國證監會 2024). 이는 단순한 회계 감사의 실패를 넘어 당의 기업에 대한 통제 시스템의 감독의 회색지대를 보여주는 사례라 할 수 있다.

한편 헝다그룹에 대한 규제는 단순히 개별 기업에 대한 제재를 넘어서는, 정부의 시장 관리 감독 강화라는 포괄적인 의미를 갖는다고 할 수 있다. 이는 부동산 개발 기업들이 지방정부 및 금융 기관과의 긴밀한 관계를 통해 중앙정부에 대한 정보 우위를 확보하고, 토지사용권 등을 매개로 한 지대 추구를 통해 영향력을 확대해 온 구조적 문제를 해소하기 위한 정책적 조치로 해석될 수 있다. 특히 시진핑 정부는 2020년 '삼도홍선(三道红線)' 규제를 통해 부동산 개발 기업 전반에 대한 규제 강화에 제동을 걸었다. 부채비율 70% 이하, 순부채비율 100% 이하, 현금성자산 대비 단기부채비율 1배 이상이라는 엄격한 기준을 도입한 이 정책은 부동산 대출 규제 강화, 그림자금융 단속, 회계감사 강화 등 포괄적인 규제 체계의 구축을 통해 금융 리스크를

관리하고자 하였다.

헝다그룹에 대한 구체적인 규제 사항을 다음과 같이 정리할 수 있다.

표 2 헝다그룹 규제 사항

시기	규제 기관	내용
2020.8	중국인민은행, 주택도시농촌건설부	삼도홍선 규제 도입
2020.12	중국은행보험감독관리위원회	신규 대출 제한 및 기존 대출 상환 압박
2021.6	중국은행보험감독관리위원회	주요 거래 은행들의 헝다그룹 관련 리스크 총액 전수조사
2021.9	국무원 금융안정발전위원회	파산 절차 착수 지시 및 채무 재조정 개시
2023.8	홍콩증권거래소, 뉴욕파산법원	홍콩 상장 폐지 및 미국 챕터 15 파산 보호 신청
2024.1	홍콩 고등법원	헝다그룹에 대한 청산 명령
2024.9	중국 재정부, 중국증권감독관리위원회	헝다그룹 부실 감사로 PwC 6개월 영업 정지 및 약 800억 원 벌금 부과

출처: 중국인민은행(http://www.pbc.gov.cn/); 중국증권감독관리위원회(http://www.csrc.gov.cn); 헝다그룹(https://www.evergrande.com/News); 중국은행보험감독관리위원회(https://www.nfra.gov.cn/cn/view/pages/index/index.html)

헝다그룹에 대한 규제 조치는 초기에는 '삼도홍선' 정책을 통한 재무 건전성 규제로 시작하여, 이후 신규 대출 제한과 기존 자산 매각 강제, 홍콩 증권거래소 상장 자격 박탈, 청산 명령 등 규제의 강도를 점차 높여갔다고 볼 수 있다. 이러한 규제 진행 과정은 단순히 헝다그룹 개별 기업에 대한 구조 조정을 넘어, 당의 시장에 대한 관리 및 감독 능력을 강화하기 위한 조치라고 볼 수 있다.

V. 결론

본 연구는 중국의 제도적 특성이 만들어내는 정보 비대칭과 지대 추구 메커니즘이 어떻게 사영기업 규제 강화로 이어졌는지를 분석하고, 이를 토대로 알리바바그룹과 헝다그룹 사례를 살펴보았다. 연구 결과는 크게 다음 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 중국의 사영기업 규제는 중앙집권적 관료제가 직면한 정보 비대칭 문제와 지대 추구 공간 확대에 대한 제도적 대응으로 해석할 수 있다. 알리바바의 앤트그룹이 구축한 독자적 신용평가 시스템과 금융 데이터 독점, 헝다그룹의 불투명한 재무구조와 복잡한 금융 네트워크는 정보 비대칭 문제를 심화시켰다. 이는 지대 추구 공간을 확대하는 결과를 초래하여 당의 중앙집권적 관리를 어렵게 만들었다. 따라서 2020년대 들어 강화된 사영기업 규제의 배경에는 중국 중앙집권적 관료제 시스템의 구조적 문제가 주요하게 작용했다고 볼 수 있다.

둘째, 이러한 규제는 개혁개방 이후 모호하게 유지되어 온 당-기업 간 구조적 위계관계를 재정립하는 과정으로 이해할 수 있다. 그동안 중국의 알리바바그룹과 헝다그룹과 같은 사영기업들은 규제의 사각지대를 활용해 금융 리스크를 은폐하거나 전가하고, 데이터를 독점적으로 활용하며, 복잡한 금융 네트워크를 구축하여 정부의 감독을 회피해왔다. 이는 당의 시장 관리 능력을 약화하는 결과를 초래하였다. 2020년대에 들어 갑작스럽게 강화된 강도 높은 사영기업 규제는 이러한 정보 비대칭을 해소하고 규제의 사각지대를 제거함으로써, 사영기업의 지대 추구 행위를 차단하고 당의 시장 통제력을 강화하려는

시도라고 볼 수 있다. '황금주' 제도의 도입이나 금융 네트워크 투명성 강화 요구는 이러한 맥락에서 당의 시장 관리 능력을 제고하기 위한 구체적 조치였다고 할 수 있다.

셋째, 이상의 분석을 종합하면, 중국의 사영기업 규제 강화는 시스템적 리스크 관리의 성격을 갖는다고 해석할 수 있다. 디지털 위안화 도입, 금융지주회사 전환 요구, 데이터 공유 의무화 등 일련의 조치들은 당의 금융 통제력을 회복하기 위한 시도라고 볼 수 있다. 즉, 이는 중국의 정치 경제 체제가 디지털 경제와 금융화 시대에 적응해 가는 과정에서 나타난 합리적인 제도적 조정으로 해석할 수 있다.

그러나 이러한 제도적 질서 안정화를 위한 규제 강화는 그 방식이 일방적이고 갑작스럽다는 한계를 보인다. 앤트그룹의 IPO 긴급 중단이나 헝다그룹 경영진에 대한 갑작스러운 조치는 중국 시장의 불확실성을 높임으로써 오히려 중국 경제 부진의 한 요인이 되고 있다. 이러한 예측이 어려운 규제 방식이 어떤 메커니즘을 통해 이루어지는지에 대한 분석은 후속 연구를 통해 보완될 필요가 있다.

또한 두 기업 외의 더 다양한 기업에 대한 사례 분석이 진행되어야 더욱 일반화될 수 있는 분석으로 발전될 수 있을 것이다. 그리고 중국의 제도적 특성 맥락에서는 시진핑의 사영기업 규제 강화가 당의 사영기업에 대한 관리 시스템을 복원하려는 합당한 선택이었다고 하더라도, 사영기업 규제 조치 역시 정보 비대칭과 지대 추구를 완전히 해결할 수 없다는 점에서 본질적인 해결책이 아니라는 점은 중국의 제도적 조정 방식이 갖는 한계라고 볼 수 있다. 이러한 중국의 제도적 한계가 앞으로 중국의 시장 정책 형성에 어떠한 영향을 주는지에 대해서도 분석이 필요하다.

마지막으로 중국의 제도적 특성은 권위주의 체제의 다른 국가들의 제도와도 일정 부분 공통점을 공유하고 있다는 점에서, 다른 권위주의 체제 국가와의 비교 연구도 진행될 필요가 있다. 이는 권위주의 국가의 시장 관리 메커니즘과 제도적 조정 과정을 더욱 잘 이해하는 데에 기여할 수 있을 것이다.

참고문헌

김기수. 2022.“중국의 기업 정책과 국진민퇴(國進民退): 민영기업 통제 강화와 중국경제의 효율성 저하.”『세종정책연구 2022-03』.

서상민. 2021. “시진핑 시기 이데올로기 강화와 민영기업정책.”『문화와융합』 43(3): 1067-1084.

Bloomberg . 2021. “The Economic Lessons of Evergrande.” https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2021-09-23/what-s-happening-in-the-world-economy-what-evergrande-means (검색일: 2024.12.17).

Chen, Jie and Bruce J. Dickson. 2010. “Allies of the State: Democratic Support and Regime Support among China’s Private Entrepreneurs.” Cambridge, MA: Harvard University Press.

Dickson, Bruce J. 2003. *Red Capitalists in China: The Party, Private Entrepreneurs, and Prospects for Political Change*. New York: Cambridge University Press.

Dickson, Bruce J. 2016. *The Dictator’s Dilemma: The Chinese Communist Party’s Strategy for Survival*. Oxford: Oxford University Press.

Economy, E. C. 2018. “China’s New Revolution: The Reign of Xi Jinping.” *Foreign Affairs* 97(3): 60-74.

Ellis, Marcia, et al. 2020. “The VIE Structure: Past, Present and Future-Part I.” *Hong Kong Lawyer*, June 5.

Gandhi, Jennifer, and Adam Przeworski. 2007. “Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats.” *Comparative Political Studies* 40(11): 1279-1301.

Gao J. 2016. “Bypass the Lying Mouths: How Does the CCP Tackle Information Distortion at Local Levels?” *The China Quarterly*.

Huang, Yasheng. 2008. *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lampton, David M. 2008. T*he Three Faces of Chinese Power: Might, Money, and Minds*. Berkeley: University of California Press.

Landry, Pierre F. 2008. *Decentralized Authoritarianism in China: The Communist Party’s Control of Local Elites in the Post-Mao Era*. New York: Cambridge University Press.

Liu, Chang, and Wei Xiong, 2018, China’s real estate market, Discussion paper National Bureau of Economic Research.

Magnus, G.,2022. “The Economic Consequences of Xi Jinping.” *Survival*, 64(6), 57-76.

Naughton, Barry. 2007. *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. Cambridge: MIT Press.

Pei, Minxin. 2006. *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*. Cambridge: Harvard University Press.

PIIE. 2024. "China's Private Sector Has Lost Ground as State Sector Has Gained Share Among Top 100 Listed Firms." PIIE Charts.

Shih, Victor C. 2022. Coalitions of the Weak. New York, NY: Cambridge University Press.

Shirk, Susan L. 2018. "China in Xi's 'New Era': The Return to Personalistic Rule." *Journal of Democracy* 29(2): 22–36.

Slater, Dan. 2010. *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia*. New York, NY: Cambridge University Press.

Tsai, Kellee. 2007. *Capitalism without Democracy: The Private Sector in Contemporary China*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

World Bank. 2024. "China GDP Growth (Annual %)." https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CN (검색일: 2025.01.17).

World Economic Forum. 2023. "Davos 2023: Special Address by Liu He, Vice Premier of the People's Republic of China." https://www.weforum.org/stories/2023/01/davos-2023-special-address-by-liu-he-vice-premier-of-the-peoples-republic-of-china/ (검색일: 2024.12.20).

Xu, Chenggang. 2011. "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development." *Journal of Economic Literature* 49(4): 1076–1151.

Yang, Dali L. 2004. *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*. Redwood City: Stanford University Press.

遠東資信. 2022. "土地出讓收入與地方財政可持續性." https://pdf.dfcfw.com/pdf/H3_AP202204061557634061_1.pdf?1649272115000.pdf (검색일: 2024.12.27).

白彥鋒. 2023. "地方財政收入模式的歷史變遷與轉型思路."『國家治理』. http://www.rmlt.com.cn/2024/0102/691903.shtml (검색일: 2024.11.15).

和訊網. 2021. "盛京銀行股權結構將變：瀋陽市屬國資企業將逐步增持股份." https://bank.hexun.com/2021-07-23/204013552.html (검색일: 2025.1.17).

華爾街日報中文網. 2023. "中國控制民企巨頭的新方式: 持有「黃金股」." https://cn.wsj.com/articles/%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E6%8E%A7%E5%88%B6%E6%B0%91%E4%BC%81%E5%B7%A8%E9%A0%AD%E7%9A%84%E6%96%B0%E6%96%B9%E5%BC%8F-%E6%8C%81%E6%9C%89-%E9%BB%8-3%E9%87%91%E8%82%A1-f5d5aa0d (검색일: 2025.1.15).

楊瑞龍. 2018.『社會主義經濟理論』第三版. 北京: 中國人民大學出版社.
新华社. 2024.“数字中国发展提质提速.” http://www.news.cn/20240829/ef61c75231cd4854a19016f4daf20aca/c.html (검색일: 2024.11.15).
財新網. 2022.“中信銀行接管恆大香港總部.” https://companies.caixin.com/2022-09-13/101939065.html (검색일: 2024.11.20).
澎湃新聞. 2023.“一年捐款28億元, 恆大集團董事局主席許家印當上中國首善.” https://m.thepaper.cn/kuaibao_detail.jsp?contid=9828829&from=kuaibao (검색일: 2025.01.14).
財新網. 2011.“支付寶駁斥雅虎說法 稱股權轉讓獲阿里巴巴董事會確認.” http://companies.caixin.com/2011-05-13/100259029.html (검색일: 2025.01.14).
中國證監會. 2024.“中國證監會依法處罰恆大地產審計機構普華永道.” http://www.csrc.gov.cn/csrc/c100028/c7506541/content.shtml (검색일:2025.01.14).
中華人民共和國中央人民政府. 2021.“2021怎麼幹：推進改革開放 增強內生動力.” https://www.gov.cn/xinwen/2021-02/02/content_5584315.htm (검색일: 2025.1.17).
中華網. 2024.“中國房企境內市值榜：3家國企市值過千億.” https://news.china.com/socialgd/10000169/20240207/46166629.html (검색일: 2024.11.16).
周黎安. 2007.“中國地方官員的晉升錦標賽模式研究.”『經濟研究』7: 36–50.

투고일: 2025.01.20. 심사마감일: 2025.2.15. 게재 확정일: 2025.02.17.

〈Abstract〉

Private Enterprise Regulation as Institutional Adjustment in China's Authoritarian System: Alibaba Group and Evergrande Group

Shin, Sunyoung (Sogang University)

In the early 2020s, the Chinese government implemented increasingly stringent regulations on private enterprises. While private enterprises remain a fundamental driver of China's economic growth, this sudden regulatory intensification presents a problematic policy shift, particularly given its contribution to economic uncertainty. Moreover, this policy transformation proves difficult to reconcile with existing scholarly literature that posits a direct correlation between economic growth and authoritarian regime stability. This study examines the underlying rationale for heightened private enterprise regulation through an analysis of China's institutional characteristics, specifically focusing on its centralized bureaucratic system and the structural hierarchical relationship between the Party and enterprises. Building upon this framework, this research investigates how China's institutional characteristics have influenced regulatory intensification by examining the growth trajectories and regulatory experiences of Alibaba Group and Evergrande

Group, which represent China's digital economy and real estate market respectively. This study argues that the information asymmetries and rent-seeking behaviors that intensified during market development posed structural challenges to China's political-economic institutions, leading to enhanced regulatory measures on private enterprises as a means of institutional adjustment.

Key Words: Chinese Authoritarian Regime,
Centralized Bureaucracy, Party-Business Relations,
Information Asymmetry, Rent-Seeking

『국가와 정치』 간행규정

제1장 발간규정

제1조 (목적) 본 규정은 성신여자대학교 동아시아 연구소의 학술지인 『국가와 정치』의 발간과 관련된 제반사항의 규정을 목적으로 한다.

제2조 (발간횟수 및 시기) 『국가와 정치』는 연 2회 발간을 원칙으로 하며, 발간일은 매년 2월 28일과 8월 31일로 한다. 단 편집위원회가 필요하다고 인정할 때에는 합본호나 증호를 발간할 수 있다.

제3조 (원고접수) 『국가와 정치』의 원고접수 마감일은 매년 1월 20일과 7월 20일을 원칙으로 한다. 해당 호의 발간 시점까지 선착순으로 심사하여 최종적으로 게제 가능 판정을 받은 논문을 게재한다.

제2장 편집위원회

제4조 (편집위원회 구성과 역할)

1. 편집위원은 학문적 경력, 전공분야, 소속기관 등의 제반 요인을 고려하여 연구소 소장이 운영위원회 승인을 얻어 위촉한다.
2. 편집위원회는 편집위원장을 포함하여 10인 내외로 구성하며, 위원회의 원활한 업무수행을 위하여 편집위원장이 편집간사를 임명한다.

3. 편집위원회는 『국가와 정치』의 간행과 관련한 제반 규정의 신설 및 수정, 심사위원의 위촉, 심사결과의 판정, 논문의 게재 여부, 출판 관련사항에 대한 최종 결정을 수행한다.
4. 편집위원회의 회의는 필요에 따라 수시로 소집할 수 있으며, 재적위원 과반수의 출석과 출석 위원 과반수의 찬성으로 의결하며, 온라인 회의도 동일한 효력을 지닌다.
5. 편집위원장, 편집위원, 편집간사의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.
6. 편집위원회는 회의록, 원고접수, 심사위원 위촉, 심사결과서 취합, 심사결과 통보 등을 모두 문서로 작성하며, 작성일로부터 3년간 보관한다.

제3장 논문투고

제5조 (논문 제출)

1. 논문작성은 집필요령을 준수해야 하며, 집필요령을 준수하지 않은 논문에 대해서는 편집위원회가 수정을 요구하거나, 편집위원장의 판단에 의해 심사대상에서 제외될 수 있다.
2. 기고 논문은 타 학술지에 게재되지 않은 논문이어야 하며, 논문접수 후 3일이 지나도록 연구소로부터 회신이 없을 경우에는 연구소에 접수여부를 확인한다.
3. 원고 제출 시 투고자는 원고를 이메일로 제출한다.

제6조 (원고 분량)

1. 각주, 표, 그림이 포함된 본문과 참고문헌을 합하여 A4용지 20매 이내로 한다. 서평, 특수 분야에 관한 문헌자료 및 자료 개관, 연구노트 등은 A4용지 10매 이내로 한다.

2. 초과 분량에 대해서는 수정을 요구하거나 간행비용의 추가부담을 요구할 수 있다.
3. 연구비 수혜 논문의 경우 게재료를 납부해야 한다.
4. 별쇄본을 원할 경우 별도의 인쇄비용을 부담해야 한다.

제4장 논문심사

제7조 (심사절차)

1. 편집위원회는 논문게재신청서와 투고된 논문의 주제영역과 형식요건을 검토한 후 적합판정 논문에 대해 논문 1편당 3인의 심사위원을 비공개 위촉하여 심사를 의뢰한다.(단 학술회의를 거친 기획주제 논문의 경우는 심사 및 게재여부에 대한 판단을 편집위원회에서 결정한다.)
2. 심사위원은 심사 위촉을 받은 날로부터 지정된 기한 내에 심사평가서를 작성하여 편집위원회에 제출해야 한다. 기간 내에 심사평가서가 제출되지 않을 경우 편집위원장은 1차 독촉하고, 3일 이내로 심사평가서가 제출되지 않을 경우 편집위원회에서 심사위원을 해촉하고 다른 심사 위원을 선정할 수 있다.
3. 편집위원회는 1차 심사결과를 즉시 논문투고자에게 통보하고, 수정이 요구된 논문의 경우에는 투고자가 지정된 기한 내에 수정된 논문을 편집위원회에 제출해야 한다.
4. 심사판정 원칙에 따라 1차 심사와 재심이 완료된 논문에 대해서 편집위원회는 게재 여부를 확정하며, 특별한 사유가 없는 한 편집위원회는 심사위원의 의견을 최대한 존중한다. 편집위원회는 최종 심사결과를 논문 투고자에게 통보한다.

제8조(평가방법)

1. 논문의 심사는 다음의 사항을 기준으로 이루어진다.

① 연구주제의 독창성

② 문제제기의 명료성

③ 내용의 논리성과 설득력

④ 자료 분석의 충실성 및 참고문헌의 활용도

2. ①논문은 '게재 가(가), 수정 후 게재(수정), 게재 불가(부)'의 형태로 심사 평가한다. 논문 게재 판정은 다음 도표와 같다.

[논문심사 판정표]

심사자 갑	심사자 을	심사자 병	심사결과
가	가	가	게재 가
가	가	수정	
가	가	부	
가	수정	수정	수정 후 게재
수정	수정	수정	
가	수정	부	수정 후 재심
수정	수정	부	
가	부	부	게재 불가
수정	부	부	
부	부	부	

② 게재 '가' 판정을 받은 논문은 무수정 게재를 원칙으로 하지만 기고자는 심사자의 수정 내용을 최대한 반영하도록 한다.

③ 심사 평가의 의견은 가능한 한 상세하게 기재해야 하며, 그 내용은 구체적이며 반박 가능해야 한다.
④ '게재 불가'의 경우에도 그 근거를 심사 평가서에 소상히 적어야 한다.

제9조(원고수정 및 재심)
① 수정 후 게재의 경우 기고자는 논문의 수정을 거친다. 수정된 논문의 게재 여부는 편집위원회에서 결정한다.
② 재심사자는 편집위원회 위원장이 결정하며 재심의 결과는 새로운 1인의 제4심 (최종 심사)에 따른다. 이 경우 재심 논문의 심사는 가 혹은 부로 판정한다.

제10조(이의제기와 게재불가 논문의 처리)
1. 모든 심사에 대해서 명시적인 논거를 문서와 자료를 갖추어 제시해야 이의신청이 가능하다.
2. 심사 결과 '게재불가'로 판정된 논문은 게재하지 않으며 해당 심사 보고서를 첨부하여 그 사실을 투고자에게 통보한다.
3. 투고자는 동일논문으로 제재신청을 할 수 없으며 수정·보완된 논문인 경우 편집위원회의 심사를 거쳐 접수 여부를 결정한다.

제5장 연구윤리규정

제11조(연구부정행위에 대한 정의)
1. 위조: 존재하지 않는 데이터 또는 연구결과 등을 허위로 만드는 경우
2. 변조: 연구재료, 장비, 과정 등을 인위적으로 조작하거나 데이터를 임의로 변형, 삭제함으로써 연구 내용 또는 결과를 왜곡하는 경우

3. 표절: 타인의 아이디어, 연구내용 및 결과 등을 정당한 승인 또는 인용 없이 도용하는 경우
4. 중복게재: 이전에 출판된 연구자 자신의 논문(게재 예정이거나 심사 중인 논문 포함)을 새로운 논문인 것처럼 투고한 경우, 또는 타 학술지 게재를 이유로 심사철회를 요청한 경우
5. 부당한 논문저자 표시: 학술적 기여자에게 정당한 이유 없이 논문저자 자격을 부여하지 않거나, 학술적 기여가 없는 연구자에게 논문저자 자격을 부여한 경우
6. 심사위원의 비윤리적 행위: 의뢰받는 논문을 제3자에게 부탁하거나 타인과 논의하는 경우, 또는 심사과정에서 알게 된 특정정보를 저자의 동의 없이 유용하는 경우

제12조(연구윤리위원회)

1. (목적과 구성) 연구윤리위원회는 투고자, 심사위원, 편집위원의 연구윤리 위반 관련 사항에 대한 수습을 위해 동아시아연구소 운영위원과 『국가와 정치』 편집위원으로 구성하고 임기는 2년으로 한다.
2. (운영) 연구윤리위원회는 소장이 의장이 되며, 재적위원 2/3 출석과 출석위원 2/3의 찬성으로 윤리규정 위반 여부와 징계를 최종으로 판정한다.(단 위반사항과 이해관계가 있는 위원의 경우 판정 과정에서 제외시킨다.)
3. (소명의 기회)심사위원의 검토, 독자의 제보 또는 자체 판단에 따라 편집위원회는 부정행위 여부를 검토하며, 위반사항이 발생했을 경우 해당 논문의 연구자에게 통보하고 충분한 소명의 기회를 주어야 한다.

제13조(제재조치)

1. 『국가와 정치』에 게재된 논문이 제11조에 해당하는 의혹이 있는 경우 논문 게재를 취소한다.
2. 위변조 및 표절 판정을 받은 논문은 『국가와 정치』의 공식적인 논문 목록에서 삭제하고, 윤리규정 위반 여부를 연구소 홈페이지와 『국가와 정치』에 공지한다.
3. 심사위원의 비윤리적 행위가 발생했을 경우에는 차후 심사위원으로 위촉하지 않는다.

제14조(부칙)

1. 이 외의 명시되지 않는 사안의 경우는 편집위원회의 심의결정에 따른다.
2. 본 규정은 운영위원회의 동의를 얻은 날로부터 효력을 발생하며, 이후 개정 절차는 본 연구소 규정에 따른다.

제15조(저작권 규정)

1. 제출된 논문이 최종 심사에 통과하여『국가와 정치』에 게재되면 그 논문의 저작권은 동아시아연구소가 갖는다.

동아시아연구소 윤리 헌장

동아시아연구소(이하 연구소) 윤리헌장은 연구소의 임원과 관계자들이 연구 활동을 하는데 있어서 준수해야 할 윤리적 원칙과 기준을 정함으로써 본 연구소 소속 임원진 및 관계자 개인의 학문적 윤리성을 고양하는데 그 목적이 있다.

1. 연구소의 소장과 기타 임원은 연구소에서 정한 각종 사업과 기타 연구소 업무를 수행함에 있어서 공정하고 성실하게 의무를 수행하여야 한다.
2. 연구소의 소장 및 기타 임원은 연구소의 설립목적에 반하고 연구소의 정치적 중립성을 훼손하는 제반활동을 하여서는 아니 된다.
3. 연구소의 임원진 그리고 관계자들은 교육 및 연구 활동 그리고 현실 참여에 있어 윤리성과 학문적 양심에 충실하여야 한다.
4. 연구소의 임원진 그리고 관계자들은 연구소 활동을 통하여 동아시아 지역 연구 및 학문 발전에 기여하고 공익 증진을 위해 노력하여야 한다.
5. 연구소의 임원진 그리고 관계자들은 연구윤리에 위배되는 행위를 하지 않도록 주의해야 하며 연구윤리 규정을 지키는데 충실해야 한다.

6. 연구관련 심사 및 자문은 오로지 학문적 양심에 따라 공정하게 수행해야 하며, 제출자와 제출 내용에 대해서는 비밀을 유지하여야 한다.
7. 연구소의 임원진 그리고 관계자들은 연구수행과 관련하여 취득한 정보를 이용하여 부당하거나 부적절한 이득을 취하여서는 아니 된다.

『국가와 정치』 집필요령

I. 일반적 요령

1. (원고의 분량) 원고는 「한글」 프로그램 사용을 원칙으로 하며, 논문의 분량은 200자 원고지 150매(A4 20매 내외)를 초과할 수 없다. 초과 분량에 대해서는 매 10매 당 50,000원의 인쇄비를 부담해야 한다.

1) 용지여백 (A4 기준) 위쪽 15mm / 아래쪽 15mm / 왼쪽 20mm / 오른쪽 20mm /머리말 10mm / 꼬리말 10mm / 제본 0mm

2) 〈본문〉 글꼴: 바탕 / 글자크기: 10point / 장평: 100% / 자간: 0% / 들여쓰기: 10point /줄간격: 160%

3) 〈각주〉 글꼴: 바탕 / 글자크기: 9point / 장평: 95% / 자간: −5% / 내어쓰기: 10point /줄간격: 130%

2. (원고의 구성) 원고의 내용은 표지, 국문요약, 본문, 각주, 참고문헌, 표 및 그림, 영문요약으로 구성된다.

3. (저자의 익명성) 제출 원고의 겉표지 외에는 저자 성명, 소속기관명, 인터넷주소, 동료에 대한 감사의 글 등 저자의 신원이 파악될 수 있는 어떠한 단서도 제공해서는 안 된다. 논문 접수 시 저자의 신원이 파악되는 원고는 기고자에게 반송되며, 시정 후 다시 제출된 시점을 논문 접수시점으로 한다.

Ⅱ. 원고 작성 체제

1. (한글 사용) 논문은 한글 사용을 원칙으로 한다. 한자 및 외래어 표기는 혼란의 우려가 있을 경우에 한하여 사용하되 먼저 한글을 쓰고 괄호 속에 한자를 표기한다.

1) 〈제목〉 논문 소제목의 표기는 다음과 같은 기준으로 작성한다.
   1단계 – Ⅰ. Ⅱ. Ⅲ.
   2단계 – 1. 2. 3.
   3단계 – (1) (2) (3)
   4단계 – 1) 2) 3)

2) 〈각주〉는 본문에 대한 추가적인 설명이나 관련된 논의의 소개가 꼭 필요한 경우에 한하며 가능한 한 짧게 한다. 5행(200자 원고지 1장)을 초과하는 각주는 본문 중에 편입시키도록 노력한다.

3) 〈표와 그림〉은 본문 내 적당한 위치에 〈표 1〉… 혹은 〈그림 1〉…과 같은 형식으로 순서를 매겨 삽입한다. 표나 그림의 출처는 표나 그림의 바로 아래에 '출처:' 라고 쓴 후에 제시한다.

4) 〈논문 요약〉국문 요약은 제목과 저자명을 포함하여 요약문은 200자 원고지 3매를 넘지 못한다. 영문 요약은 영문 제목과 저자의 영문 성명을 포함하여 200단어를 넘지 못한다.

2. (출전 표시 요령)

1) 출전은 본문 및 각주의 적당한 위치에 괄호하고 그 안에 저자의 성(한글로 표기된 한국, 중국, 월남 인명은 성명), 출판 연도, 필요한 경우 면수를 적어 표시한다.

2) 같은 문헌을 다시 언급하는 경우에는 처음과 같은 요령으로 처리한다. 혼란을 야기할 수 있는 같은 글, 같은 책, 앞의 글, 앞의 책

등의 표현은 가능한 사용하지 않는다.

3) 구체적인 예

① 저자명이 글(본문과 각주)에 나와 있는 경우는 괄호하고 그 안에 출판 연도를 표시한다. 예:…홍길동(2009)… 단, 외국어 문헌의 경우는 괄호 안에 외국어로 표기된 성과 출판 연도를 함께 표기한다. 예: …무어(Moore 1966)…

② 저자명이 글에 나와 있지 않은 경우는 성(한국어로 표기된 한국 인명과 한자로 표기된 중국, 월남 인명은 성명)과 출판 연도를 괄호 안에 표기한다. 예: …(홍길동 1992)… 혹은 …(Moore 1966)…

③ 면수는 출판 연도 다음에 쉼표를 하고 숫자만 표기한다. 예: …(Evans 1976, 56)… 혹은 …(허생 1990, 12)…

④ 저자가 2명 이상인 경우는 한 저자의 이름만 표기하고 한 칸을 띄운 다음 '외'라는 말을 붙여 저자가 두 사람 이상임을 나타낸다. 예: …(한배호 외 1991, 35-36)…

⑤ 한 번에 여러 문헌을 언급해야 하는 경우에는 한 괄호 안에서 세미콜론으로 나누어 언급한다. 예: …(Cumings 1981, 72; 허생 1990, 35; 홍길동 1990, 18)…

⑥ 신문, 주간지, 월간지 등의 무기명 기사를 언급해야 하는 경우에는 지명, 발행 年年/月月/日日(월간지의 경우 발행 年年/月月), 면수를 괄호 안에 표기한다. 예: …(중앙일보 93/04/08, 5) 혹은 (신동아 93/02, 233)…

⑦ 간행 예정인 원고는 '출판 예정'을 사용하고 미간행 원고는 '미간행'이라고 기재한다. 예: …임거정(출판 예정)…; …홍길동(미간행)…

⑧ 기관 저자일 경우 식별이 가능한 정보를 제공한다. 예: …(외교안보연구원 1992)…

3. 인터넷 자료의 인용

① 제작자, 제작 연도, 주제명, 웹 주소(검색 일자)의 순으로 한다. 예: 홍길동. 1996. 한국의 통일정책. http://taejon.ac.kr/kildong/kk0101.html(검색일: 1998. 10. 20).

② 분량이 많은 경우 인용 부분이 페이지로 표시되지 않기 때문에 오른쪽 바의 위치로 표시한다. 예를 들어(1/10 Bar)의 뜻은 인터넷 전체 자료의 십분의 일에 해당한다는 뜻이다. 예: 홍길동. 1996. 한국의 통일 정책. http://taejon.ac.kr/kildong/kk0101.html(검색일: 1998. 10. 20). (1/10 Bar).

4. (참고문헌 표기)

1) 참고문헌은 본문과 각주에서 언급된 모든 문헌의 자세한 문헌 정보를 논문 말미의 〈참고문헌〉에서 밝힌다. 본문과 각주에서 언급되지 않은 문헌은 포함시키지 않는다.

2) 각 문헌은 한글 문헌, 로마자로 표기되는 구미어 문헌, 기타 언어(일본어, 중국어, 러시아어, 그리스어, 아랍어 등) 문헌 순으로 배치하며 한글 저자명은 가나다순으로, 로마자 저자명은 알파벳순으로, 기타 언어 저자명은 발음의 가나다순으로 배열한다. 예: 장길산, 홍길동. 1996.『조선 의적사 연구』. 서울: 개벽사.

3) 저자와 서명, 출판사 등의 사이에는 마침표를 찍는다. 출판사 소재 도시와 출판사 이름 사이에 콜론(:)을 찍고 한 칸 띄어 쓴다.

4) 동일한 저자의 여러 문헌은 연도순으로 배치하며, 같은 해에 발행된 문헌이 둘 이상인 경우에는 글에서 언급된 순서에 따라 발행연도 뒤에 a, b, c를 첨가하여 구분한다.

5) 각각의 문헌은 다음의 구체적인 예에서 제시된 형식에 따라 작성한다.

① 논문, 기사 등은 따옴표(“”)로, 저서는 인도, 유럽어인 경우는 *이탤릭체*로, 한글, 일본어, 중국어, 한문인 경우는 이중꺽쇠(『』)로 표시한다.
② 페이지는 숫자만 표기한다.
③ 각 문헌의 첫줄은 다섯 칸 내어 쓴다.

〈단행본〉
① 저자 1인인 경우
장서방. 1993. 『변화하는 유권자: 17대 총선의 분석』. 서울: 믿음사.
Tillich, Paul. 1963. *Systematic Theology*. Chicago: University of Chicago Press.
② 저자 2인 이상인 경우: 본문과 각주에서는 누구 외로 표시하지만 참고문헌에서는 공동 저자 모두의 이름을 적어 준다. 단, 처음부터 책 표지나 안장에 누구 외라고 되어 있는 경우에는 그대로 표기한다.
홍길동, 허생, 흥부. 1993. 『조선조 소설 인물고』. 성남: 정신문화연구원.
Berelson, Bernard R., Paul F. Lazarsfeld, and William McPhee. 1854. *Voting*. Chicago: University of Chicago Press.
이돌석 외. 1992. 『공공 선택의 이론과 실제』. 서울: 선택사.

〈편저〉
편저에 포함되어 있는 저자가 밝혀진 글을 언급할 경우 해당 저자 중심의 문헌 정보를 제공한다. 단, 같은 편저 내의 많은 글이 언급될 경우 해당 편저의 완전한 문헌 정보를 제공한 후 각 저자의 글을 이에 관련지어 간략히 표시할 수 있다.

〈편집된 책 속의 글〉

① 편집자가 밝혀진 경우

장노자. 1991. “국건력과 시민사회”. 김서방·연놀부·이어도 편. 『국가 이론의 재조명』, 231–263. 서울: 호박사.

② 편집자가 밝혀지지 않은 경우

관중. 1992. “자본주의 발전과 정치적 민주주의: 몇 가지 이론적 문제.” 『조직 자본주의의 정치』. 서울: 집현연구소. 261–306.

〈번역서〉

Bell, Daniel 저. 홍길동 역. 『후기 산업사회의 도래』. 서울: 개벽사

〈동양 고전〉

동양 고전의 참고 문헌을 작성할 경우에 필자, 서명, 출판지, 출판사, 발행 연도를 기재하는 것이 무의미하므로 『삼국사기』, 『선조실록』 또는 『論語』 등만을 표기한다.

〈학위논문〉

홍길동. 1992. 『조선 후기 민란의 도덕 경제』. 명성대학교 박사 학위 논문.

Doe, John. 1998. *The Social Banditry in Late Imperial China*. Ph. D. Diss., Robin Hood University.

〈학회보, 월간지, 계간지 등의 논문이나 기명 기사〉

스코트, 제임스. 1991. “20세기 초 말레이시아에서의 자본주의의 농촌 침투와 농민 운동.” 『집단 선택 이론』 5집 1호, 75–101.

이사마. 1993. “법가의 유가적 기원.” 『계간 춘추』(봄), 101–22.

Jilberto, Alex E. Fernandez. 1991. “Military Bureaucracy, Political Opposition, and Democratic Transition.” *Latin American Perspectives* 18, No. 1(Winter), 32–65.

〈학회에서 발표한 논문(Proceeding)의 경우〉

김민주. 1988. “한국 민주주의와 시민사회 이론.” 한국정치학회 춘계 학술 대회. 서울. 5월

Haggard, Stephen. 1996. “Democratization and Economic Performance in Korea.” International Science Association. San Diego. U.S.A. September.

〈일간지, 주간지의 기명 기사와 칼럼〉

임거정. 1993. “유엔평화유지군 참여 결정.” 『중앙일보』 (4월 8일), 5.

Juoro, Umar. 1993. “The Different Faces of Democracy.” *Far Eastern Economic Review*(April 22), 23

5. 이상에 다뤄지지 않은 사항은 성신여자대학교 동아시아연구소 측으로 문의한다.

국가와 정치

31집 1호(2025년)

2025년 2월 27일 인쇄
2025년 2월 28일 발행
발행인 한의석
편집인 편집위원회
발행처 성신여대 동아시아연구소
펴낸곳 명인문화사

(02844) 서울시 성북구
보문로 34다길 2
성신여자대학교 수정관 B동 723호
동아시아연구소
Tel 02) 920-7089
email eastasia@sungshin.ac.kr
https://www.sungshin.ac.kr/eastasia