

전환기 중국의 정치경제

배정호·최수영 편

전환기 중국의 정치경제

인 쇄 2013년 12월
발 행 2013년 12월

발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 국제관계연구센터
등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울시 강북구 4,19로 123(수유동) 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2527 (팩시밀리) 901-2543
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 (주)현대아트컴 (02-2278-4482)
인 쇄 처 (주)현대아트컴

ISBN 978-89-8479-741-3 93340

가격 ₩ 15,500

© 통일연구원 2013

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

전환기 중국의 정치경제

CONTENTS

— 서장 ————— 1

배정호·최수영 (통일연구원)

— 제1부 중국의 개혁개방과 정치경제

제1장 ————— 19

중국의 개혁개방과 덩샤오핑의 리더십

전가림 (호서대학교)

제2장 ————— 55

중국의 개혁개방과 경제특구정책

정상은 (한남대학교)

제3장 ————— 83

중국 특별경제구(SEA) 발전: 동인, 과정, 유형, 정책과 문제

탕용홍 (중국사면대학교 대만연구소)

— 제2부 전환기 중국의 정치경제의 도전과 과제

제4장 ————— 137

제5세대 지도부의 리더십과 정책메커니즘

이지용 (국립외교원)

제5장 ————— 171

중국의 정치경제와 구조적 부패문제

김국신 (통일연구원)

제6장 ————— 207

외향적 경제발전 전략의 성과와 한계

강승호 (강릉원주대학교)

제7장 ————— 235

제5세대 중국의 정치경제와 대외전략

주재우 (경희대학교)

— 제3부 통일시대 중국의 정치경제와 한·중 협력

제8장 ————— 281

북한 핵문제와 한·중 협력

한석희 (연세대학교)

제9장 ————— 311

한·중 경제협력의 방향: 과거, 현재, 미래

이준엽 (인하대학교)

참고문헌 ————— 339

CONTENTS

— 표 목 차

〈표 II-1〉 경제특구의 유형	59
〈표 II-2〉 경제특구간 주요 지표 비교(2011년)	66
〈표 II-3〉 1980~2011년간 4개 경제특구의 발전 추이	70
〈표 III-1〉 보세구와 비보세구의 정책비교	119
〈표 III-2〉 보세구와 수출가공구의 정책 비교	121
〈표 IV-1〉 중국공산당 18대(大) 중앙정치국 위원 및 상무위원	142
〈표 VI-1〉 중국 주요 지표의 세계순위 변화	210
〈표 VI-2〉 중국의 노동력 시장	217
〈표 VI-3〉 중국국제수지 추이(10억\$)	221
〈표 VI-4〉 중국 서비스 무역 흑자	224
〈표 VI-5〉 중국 대외무역 흑자	227
〈표 VI-6〉 중국의 주요 무역 상대국과의 흑자구조	228
〈표 IX-1〉 한·중 경제협력의 미래변화	332

— 그림 목차

〈그림 IV-1〉 중국공산당 권력핵심 기구	140
〈그림 IV-2〉 중국 신지도부 및 신정부 구성 경과도(圖)	145
〈그림 IV-3〉 정부(政府)	151
〈그림 IV-4〉 중국의 정치·경제정책 결정 및 집행도	152
〈그림 IV-5〉 주요 영도소조 (상무위원 영도)	155
〈그림 IV-6〉 중국 공산당 외교안보 정책결정 기구 및 구조	157
〈그림 IV-7〉 핵심지도부 인선결과와 시진핑 권력기반	160
〈그림 VI-1〉 중국 경제성장 공헌도: 수요측면	210
〈그림 VI-2〉 중국의 수출입교역액 및 무역흑자가 GDP에서 점유하는 비중(%)	211
〈그림 VI-3〉 외국인직접투자 추이	215
〈그림 VII-1〉 중국 집단소요 사건의 발생 수 변화	267
〈그림 IX-1〉 한국 수출입에서의 對중국 수출입 비중	315
〈그림 IX-2〉 중국 수출입에서의 對한국 수출입 비중	316
〈그림 IX-3〉 한국의 對중국 수입 및 수출상품 비중	317
〈그림 IX-4〉 중국의 도시화율(도시인구/총인구)	321
〈그림 IX-5〉 전체 인구대비 65세 이상 인구 비중	326
〈그림 IX-6〉 도농 소득격차	327
〈그림 IX-7〉 중국의 지니계수	328

Abstract

Politics and Economy in a Transitional China

Bae, Jung-Ho and Choi, Soo-Young et al.

Under the leadership of Deng Xiaoping in 1978, China built special economic zones in several coastal areas including Shenzhen, Zhuhai, Xiamen, and Pudong, as a strategy to develop the coastal areas to strive for its Reformation and Open Policy. During the next 30 years, China has sustained high economic growth and grew to be the world's second largest economy in 2010, replacing Japan, and emerged as a member of the G2.

However, experts' views on the sustainability of China's economic growth and its future political economy environment are divided; some are optimistic, but others are not.

This research project analyzes China's political economy in its transition, with focus on (1) China's strategy to develop its coastal area and the resulting proliferation of special economic zones and the limits of such strategy, (2) China's 5th generation leadership and the challenges that they face, and (3) economic cooperation between South Korea and China.

Keywords: China's Reforms and Opening, Special Economic Zone, The Fifth Generation Leadership

1979년 이후 지속된 중국의 제도 개혁 과정에서 나타난 결과는 중국의 고도성장이었다. 이러한 제도 개혁이 부침을 거듭하는 과정에서 지도자의 역사적 결정은 중국을 오늘날 G2로 부상하는 원동력으로 작용하였다. 중국의 경험적 사례를 통해 분명히 확인할 수 있는 것은 제도 개혁이 각종 난관에 직면해 운명적 성패의 기로에 있을 경우 지도자(decision maker or leader)의 리더십 혹은 선택이 역사를 결정했다는 점이다.

중국 경제특구의 성공요인으로는 먼저 배후에 홍콩, 마카오 등에 있는 거대 화교자본을 유치할 수 있으며 중앙 정부와 상대적으로 독립적인 탁월한 위치를 입지로 선정했다는 점을 꼽을 수 있다. 또한, 투자유치를 위해 양호한 물질적, 제도적 환경을 구축하여 외국인투자자의 투자심리를 우호적으로 이끌었고, 중국 체제에 대한 위험부담을 느끼지 않도록 한 것도 큰 역할을 하였다. 여기에는 덩샤오핑과 그 후임들이 정치적인 안정을 유지하면서 경제특구 정책을 일관되게 지속한 것이 결정적이었다.

중국은 2013년부터 2022년까지 약 10년 간 중국을 이끌어갈 새로운 지도부를 선출했다. 중국 신지도부에게 요구되는 것은 혁신적 사고와 개혁, 그리고 이를 통한 미래 비전의 제시이다. 그렇지만 신지도부는 현재까지 중국공산당 통치체제 유지와 최고 지도부의 안정

과 단결을 유지하는 데 역점을 두고 있는 것으로 평가된다. 이런 맥락에서 정책 방향은 개혁보다는 안정을 중시하는 보수적 정책 결정으로 귀결되는 경향을 보이고 있다. 신지도부의 이러한 리더십은 중국과 중국 공산당의 미래에 부정적 요인을 가중시킬 가능성이 높다.

2012년 11월 중국 공산당 18차 당대회에서 시진핑이 당 총서기에 취임하였다. 제5세대 지도부가 출범한 이후 중국은 부패 단속을 강화하고 있다. 시진핑은 부패척결을 강조하며 개혁개방정책을 더욱 심화시키겠다는 의지를 보이고 있다. 하지만 공산당 지도부와 그 친인척까지 부패사건에 연루되어 있다는 보도를 고려해보면 중국의 부패문제는 단기간에 근원적인 해결책을 마련하기는 어려울 것으로 판단된다.

중국은 외향적 발전전략으로 인해 경상계정과 자본 및 금융계정의 '쌍둥이 흑자'라는 성과를 장기간 보이고 있다. 외향적 전략은 대내적 불균형의 발생 및 확대의 원인으로 작용해 왔다. 이런 문제에 대처하기 위해 중국은 '12차 5개년 계획'을 통해 국내시장 의존을 강조하는 내외 균형적인 새로운 발전방식으로 전환을 가속화하여 추진한다는 계획을 발표하였다. 대내외적 불균형을 시정하고 내외 균형적인 성장의 신모델을 실현하기 위해서는 무엇보다도 무역구조를 조정할 필요가 있을 것으로 보인다. 그렇지만 중국이 성장유지의

유혹을 떨쳐버리기 힘든 상황에서 외향적 발전방식을 전환시키기는 쉽지 않을 것이다.

시진핑(習近平) 정부의 첫 번째 임기 동안 중국은 정치경제 면에서 당내 민주개혁을 통해 중국 공산당의 집정능력과 정당성을 제고하기 위한 부정부패의 척결에 역점을 두고 있다. 그리고 사회적으로 불평등과 불균형, 그리고 격차를 해소하기 위한 적극적인 노력을 병행할 것이다. 중국의 외교는 이런 개혁의 노력이 잘 실천될 수 있는 환경과 공간을 확보하는 데 주력할 것이다. 중국은 평화적 발전의 외교기조를 견지하면서 선진국 및 주변국가와 건설적이고 우호적인 관계를 도모하기 위한 전방위적 외교를 강화시켜 나갈 것이다. 그러면서도 자국의 핵심이익부분에 대한 어떠한 내외부의 도전세력을 용인하지 않는 강한 억지력도 구사할 것이다.

2013년 2월 북한이 제3차 핵 실험을 강행하자 중국은 전통적인 현상유지적 태도에서 벗어나 북한에 대한 외교적 압박을 지속해왔다. 이런 시진핑 정부의 대북태도 변화는 근본적인 중국의 대북정책 변화로 이어지지는 않을 것이라는 것이 일반적인 평가이다. 다만 중국은 북한 핵문제 처리와 북한의 개혁개방유도를 시도하면서 북한의 변화를 주도할 것으로 보여진다. 이 과정에서 한·중관계는 한 차원 더 높은 수준으로 발전할 가능성이 높고, 이를 한·미·중 3국관계

로 발전시켜가면서 북한문제에 대한 논의를 진행할 것으로 보인다.

21세기 한·중 경제교류는 중국의 경제성장방식의 전환, 중국경제의 위상 변화, 양국 간 경쟁관계의 변화로 인하여 과거와는 근본적으로 다른 양상으로 진행될 것이다. 이와 같은 중국경제의 구조변화 과정에서도 한·중 경제교류는 지속적으로 증가할 것으로 전망되며, 양국 간 경제교류의 증대는 북한의 개방에 긍정적 영향력을 미칠 것으로 판단된다. 향후 한·중 경제교류의 변화 속에서 우리의 이익을 최대화하기 위해서는 첫째, 중국 관련 전문인력의 외부 초빙과 내부 양성을 위한 종합적 전략이 필요하고, 둘째, 국가적 차원에서 경쟁분야의 집중과 선택 및 발전가속화가 필요할 것이다.

주제어: 개혁개방, 경제특구, 제5세대

서장

전환기 중국의 정치경제

배정호 · 최수영



Korea Institute for
National Unification

1. 문제제기

경제적으로 아주 빈곤한 상태에 있던 중국은 1978년 덩샤오핑(鄧小平)의 리더십아래 개혁개방정책을 추진하였다. 중국은 개혁개방정책을 추진하면서 연안지역 발전전략과 함께 선전(深圳), 주하이(珠海), 샤먼(廈門), 푸둥(浦東) 등 지역에 경제특구(Special Economic Zone)를 설치하였다. 해외자본과 기술의 도입을 위한 대외개방의 창구로서 개혁개방정책의 실험장이었던 경제특구는 중국 고도 경제성장의 견인차 역할을 담당하였다.

1980년대 이후 중국은 ‘세계의 공장’ 역할을 하면서 연평균 10% 내외의 고도성장을 30여 년 지속해 왔다. 이런 빠른 성장의 결과 중국은 2010년에 국내총생산(GDP)에서 일본을 제치고 세계 제2위의 경제대국으로 부상하였다. 나아가 중국은 경제력을 바탕으로 미국과 함께 G2로 등장하였다. 머지않은 장래에 중국의 국내총생산이 미국을 추월할 것이라는 전망이 제시되고 있는 실정이다.

한편 중국의 지속적인 경제성장과 중국 정치경제의 미래에 대해 전문가들의 견해는 낙관론과 비관론으로 나누어진다. 이런 점에서 중국의 정치경제는 전환점에 있고, 전환기의 중국 정치경제는 다음과 같은 문제에 직면하고 있다.

첫째, 중국은 북한에 중국식 개혁개방정책을 권유하고 있는데, 북한이 중국의 연안지역 발전전략과 경제특구정책을 수용할 수 있을 것인가? 또, 중국을 개혁개방시킨 덩샤오핑의 리더십이 북한에서도 실현 가능한가? 중국의 개혁개방과 경제성장을 담당한 관료 등 전문가 그룹이 북한에도 존재하는가?

둘째, 중국 경제성장의 견인차 역할을 한 경제특구지역이 임금, 공해 등 여러 가지 문제에 직면하고 있는데, 연안지역 발전 및 경제

특구 정책의 성과와 한계는 무엇인가?

셋째, 중국의 미래에 대해 신중론 또는 비판론자들이 지적하는 문제점을 시진핑 국가주석 등 제5세대 지도부는 어떻게 극복하며, 어떤 국가전략으로 중국을 이끌어 나갈 것인가? 즉, 전환기 중국의 정치경제가 직면하고 있는 도전과 과제들을 시진핑 주석 등 제5세대 지도부는 어떤 리더십으로 극복하며, 어떤 국가전략으로 중국을 경영해 갈 것인가?

넷째, 중국은 미·중 G2시대의 개막을 위하여 신형대국화 전략을 추구하고자 하는데, 제5세대 지도부는 신형대국화 전략을 구체적으로 어떻게 전개할 것인가? 마지막으로 한·중관계는 북·중관계의 변화 속에서도 지속적으로 발전해 나갈 수 있을 것인가? 등이다.

이 연구는 전환기 중국의 정치경제에 내포된 이와 같은 문제 제기를 바탕으로 주제를 선정해 해답을 이끌어내고자 기획되었다.

2. 연구의 배경과 내용

국가의 제도는 그 나라의 경제성장과 사회발전에 영향을 주는 중요한 요인 중 하나다. 중국경제는 전통적인 계획경제체제 하에서도 대부분의 기간 동안 성장을 보여 왔다. 그렇지만 이 기간 동안 중국경제는 성장 극대화의 가능성을 보인 적이 없었다. 중국의 전환기라 할 수 있는 제11기 3중전환(1978년) 이후 지금까지 지속된 제도의 변혁은 중국경제의 지속적인 고도성장을 저해하는 각종 제도적 장애를 제거했다는 점에서 그 의미가 크다. 이러한 제도의 끊임 없는 변혁은 시장 주체의 잠재력을 일깨워 중국경제에 활력을 불어넣었다. 바로 이것이 G2로 부상한 중국경제의 역동성을 설명함에 있어 가장 설득력 있는 근거를 제공하고 있다.

4 시장 전환기 중국의 정치경제

중국에서 1979년 이후 실행된 제도 변혁이 늘 순조롭기만 했던 것은 아니다. 거둬들인 부침 과정 속에서 좌절과 역경도 있었지만 중국이 채택한 제도 변혁은 장기적이고 거시적인 측면에서 일관된 방향성을 갖고 발전했다고 평가할 수 있다. 사실 제도 변혁과 선택, 그리고 운영은 그리 단순한 문제가 아니다. 더욱이 경제성장과 사회발전을 위한 대부분의 연구가 세계 최대의 인구를 가지고 있는 개도국을 대상으로 진행되지 않았다는 점에서 더욱 그렇다. 따라서 중국이 진행하고 있는 제도 변혁의 실험은 여전히 현재 진행형이며, 최종 목표는 중국에 적용될 수 있는 중국만의 분석방법과 모델을 모색하기 위한 시도라 하겠다. 중국을 연구할 때 적잖게 확인되는 ‘중국 특색’이란 말도 바로 이 때문이다.

제도 변혁이 각종 난관에 직면해 운명적 성패의 기로에 있을 경우 지도자(decision maker or leader)의 리더십 혹은 선택이 역사를 결정했다는 것은 경험적 사례를 통해 분명히 확인할 수 있다. 아편 전쟁 이후 지금에 이르는 170여 년 동안 중국 지도자들이 해결하고자 했던 것은 만성적인 가난과 불평등한 국제관계라는 두 개의 과제였다. 현재 이 두 과제의 해결은 이른바 G2국가로의 부상으로 증명되었다.

중국 개혁개방정책의 첫 번째 조치였던 경제특구는 경제적인 목표의 달성을 목적으로 하는 일반적인 특구와는 달리 복잡한 목적을 갖고 탄생했다. 중국의 경제특구에는 해외자본 유치와 수출 증진을 목표로 하는 수출가공구의 측면뿐만 아니라 중국 대외개방의 창구, 중국 개혁개방정책의 실험장, 홍콩·마카오·타이완 통합을 위한 교두보 등 역할이 주어졌다. 지난 30여 년 경제특구는 이러한 역할을 성공적으로 수행하면서 중국경제의 성장과 발전을 견인하였다.

인구 2만 5천 명의 빈곤한 어촌이었던 선전(深圳)은 경제특구로

지정된 지 30여 년만에 인구 1,047만 명, 1인당 GDP 2만 달러의 거대 도시로 성장했다. 허허벌판이었던 푸둥(浦東)은 글로벌기업의 지역본부와 R&D센터 500여 개가 입주한 세계적인 첨단산업복합단지로 부상했다. 중국에서 경제특구는 자신들의 개혁개방 경험과 정책을 내륙 등 중국 전역으로 확산하는 전도사 역할을 충실히 담당하였다. 홍콩 및 마카오 경제인들은 판이한 체제의 접촉에서 느낄 수 있는 마찰과 충격을 최소화하는 완충 역할을 충분히 발휘하여 두 지역의 반환에 지대한 역할을 하였다.

경제특구의 성공요인으로는 먼저 배후에 홍콩, 마카오 등에 있는 거대 화교자본을 유치할 수 있으며 중앙 정부와 상대적으로 독립적인 탁월한 위치를 입지로 선정했다는 점을 꼽을 수 있다. 또한, 투자 유치를 위해 양호한 물질적, 제도적 환경을 구축하여 외국인 투자자의 투자심리를 우호적으로 이끌었고, 중국 체제에 대한 위험부담을 느끼지 않도록 한 것도 큰 역할을 하였다. 여기에는 덩샤오핑과 그 후임들이 정치적인 안정을 유지하면서 경제특구 정책을 일관되게 지속한 것이 결정적이었다.

중국은 2013년부터 2022년까지 약 10년 간 중국을 이끌어갈 새로운 지도부를 선출하였다. ‘제5세대’ 지도부라 불리는 신지도부가 당당할 향후 10년은 중국만이 아니라 국제적으로도 중요한 정치경제적 전환기가 될 것으로 전망되고 있다. 급속도로 증가하고 있는 중국의 영향력과 중요성에 비례해 중국 신지도부의 국내외 정책방향의 중요성이 커지고 있는 것이다.

중국 신지도부의 리더십과 정책결정 메커니즘을 이해하기 위해서는 첫째, 중국정치구조에서 파워엘리트가 가지고 있는 권력과 위상을 이해할 필요가 있다. 이를 위해 중국공산당 독재를 특징으로 하는 중국의 권력 및 정책결정 구조를 설명한다. 이를 바탕으로 중국

정치에서 지도부가 행사하는 권력의 수준과 범위, 그리고 그러한 수준과 범위가 중국에서 어떻게 변화하고 있는지를 밝힌다. 이와 함께 ‘제5세대’로 불리는 신지도부의 구성과정, 결과, 그리고 특징에 대해 상술하고자 한다.

중국의 정치권력과 정책결정과정 속에서 새롭게 출범한 ‘제5세대’ 지도부가 구체적으로 어떠한 권력구조를 지내는지, 그 속에서 누가, 어떻게 결정을 내리게 되는지는 매우 중요하다. 이런 논의를 위해 본 논저의 분석은 엘리트와 같은 행위자 수준에 그치지 않고, 중국의 정치경제적 조건과 제약과 같은 구조적 수준으로 올라간다. 왜냐 하면 신지도부가 정책결정을 하는 데는 개인적 수준의 특징도 중요하지만 그보다 행위자들의 선택을 제약하는 정치경제적, 그리고 사회적 요인이 더욱 크게 작용하기 때문이다. 이를 위해 신지도부가 향후 전략과 정책을 구상, 결정, 집행하는 데 중요하게 감안해야 할 사안들을 짚어본다. 이러한 사안들은 중국공산당이 직면하고 있는 중요한 과제이기도 하다. 여기에는 정치적으로 중국공산당의 통치정당성 및 집정능력 강화, 사회경제적 격차확대와 그에 따른 사회적 긴장관리, 경제성장방식의 전환 등의 국내적 과제와 중국이 대외관계를 관리해 나가기 위해 고려해야 할 국제적 도전 등이 포함된다.

이와 같이 이 글에서는 중국 신지도부의 정책결정 메커니즘을 분석하기 위해서 고려해야 할 중국정치구조 및 정책결정 메커니즘, 신지도부, 중국의 정치경제 및 사회적 과제, 그리고 국제관계 등에 대한 논의에 초점을 맞추고 있다.

덩샤오핑(鄧小平)은 문화혁명으로 인해 피폐해진 중국경제를 활성화시키기 위해 1978년 이후 개혁개방정책을 추진하였다. 중국의 개혁개방정책은 공산당의 주도하에 정치적 안정을 유지하며 점진적으로 실시되어 지난 30년간 연평균 경제성장률 10% 정도의 고도성

장을 달성하였다. 그러나 새로운 법규와 규범이 확립되지 않은 상태에서 실시된 개혁개방정책은 관료들의 부패와 사회적 비리를 양산하는 부작용을 초래하였다.

개혁개방 초기에는 가격체제의 이원화로 인해 정부의 계획가격이 시장가격보다 훨씬 낮았다. 기업인들은 정부 관리들과 공모하여 계획가격으로 물품을 사고 이를 시장에서 판매하여 거래차액을 남기는 비리를 저질렀다. 그러나 개혁이 지속적으로 진행됨에 따라 쌍궤제(雙軌制, 이중체제)로 인한 부패 행위는 점차 감소되었다. 한편, 민간인들의 사기업 및 국유기업의 경영과 연관된 부패현상은 중국 경제의 지속적인 성장과 병행하여 꾸준히 확대·발전하는 경향을 보였다.

개혁개방 초기 중앙 정부는 경제활동의 효율성을 증진시키기 위해서 국유자산에 대한 통제권을 지방당국으로 분권화하였다. 그런데 1994년 분세제를 도입한 후 세금이 중앙으로 집중되어 지방정부의 재정은 급속히 악화되었다. 이에 지방정부는 재정난을 타개하기 위해 주민들에게 각종 명목으로 세수, 벌금, 기부금 등을 부과하였다. 또한 분세제 도입은 지방정부의 토지개발을 부추겼다. 토지개발이 성행하자 지방관료들은 농촌 경작지까지 토지분할 대상으로 설정하여 이를 저렴한 가격으로 몰수한 후 ‘유상 양도’하는 과정에서 제도운영상의 허점을 이용하여 부당한 이득을 챙겼다. 지방정부는 토지개발을 추진하면서 주민에게 강제퇴거를 강요하였고, 이에 항의하는 주민들의 시위를 폭력적으로 진압하였다. 1990년대부터 농촌과 도시에서 모두 집단시위가 증가하고 있다.

중국에서 1982년부터 2002년까지 20년간 전국의 각급 검찰기관이 단속한 부패 건수는 연평균 20% 이상씩 증가하였다. 그리고 당·국가기관의 간부, 현장 공무원, 경영인, 중·소기업 사업가 등 대규모

인원이 함께 연루되어 부패가 집단화되고 대형화되었다. 2002년 11월 제16차 당대회를 통하여 출범한 후진타오(胡錦濤) 정부는 사회문제 개선과 부패척결 문제에 보다 많은 관심을 기울였다. 농촌 발전을 중점적으로 추진하고 지역 간, 계층 간 소득불균형을 축소하겠다고 선언하였다. 중국 공산당도 부패 문제를 일당통치의 정당성을 훼손할 수 있는 심각한 사회·정치적 이슈로 인식하고 부패척결을 강조하였다. 그러나 후진타오 정부가 부패추방을 강조한 2003~2007년 사이에도 고위관료들이 집단적으로 연루된 대형부패사건이 빈번히 발생하였다. 2009년 4월부터 2010년 12월까지 당·정부 관료 등이 부정한 방식으로 금전을 거래하다 적발된 사례는 25,738건, 127억 위안에 달했다. 이와 같이 반부패정책에도 불구하고 부패행위가 끊임 없이 지속된 이유는 부패척결에 앞장선 당기율검사위원회, 인민검찰원 등과 같은 반부패기관들이 당 정치국의 지시를 받아 움직이는 하부기관으로서 독립성이 결여되어 있었기 때문이다.

2012년 11월, 중국 공산당 18차 당대회에서 시진핑(習近平)이 당 총서기에 취임하였다. 제5세대 지도부가 출범한 이후 중국은 부패 단속을 강화하고 있다. 시진핑은 부패척결을 강조하며 개혁개방정책을 더욱 심화시키겠다는 의지를 보이고 있다. 하지만 공산당 지도부와 그 친인척까지 부패사건에 연루되어 있다는 보도를 고려해보면, 중국의 부패문제가 단기간에 근원적인 해결책을 마련하기는 쉽지 않을 것이다.

중국은 외향적 발전전략으로 인해 경상계정과 자본 및 금융계정에서 ‘쌍둥이 흑자’라는 성과를 장기간 보이고 있다. 특히 경상항목 중 상품무역의 흑자가 지속되고 있다. 서비스무역은 매년 적자가 확대되고 있지만 최근 기타 상업 서비스에서 흑자로 반전되는 등 성과를 보이고 있다. 자본 및 금융계정의 흑자는 WTO가입 후 외국인

직접투자 유치에서 두드러진 실적을 내고 있기 때문이다. 그렇지만 여전히 금융부문의 발전은 뒤쳐져있다.

중국의 대외무역발전을 이끈 것은 연해지역 특구 중심으로 확산된 외국인 직접투자 기업이지 일반적인 중국기업이 아니다. 개방초기 연해지역 특구의 외국인투자기업에서 행해졌던 바, 원재료 구매와 완성품 판매를 모두 해외에 의존하는 양두재외(兩頭在外) 방식의 무역이 현재까지도 주류를 이루고 있기 때문이다. 대외무역 발전과 관련해 무역구조를 세분화해보면 가장 중요한 흑자원천은 외국인 직접투자 기업의 가공무역과 사영기업의 일반무역이다. 최근까지도 일반무역(비가공무역)은 여전히 적자상태에 있다.

한편 외향적 전략은 대내적 불균형을 발생시키는 원인으로 작용해 왔다. 중국의 경제성장이 외향적 전략의 주요 주체인 외자기업, 연해지역, 도시, (가공)경공업부문, 수출부문에 의해 주도됨에 따라, 상대적으로 부진한 국유기업, 내륙지역, 농촌, 중공업, 내수부문과의 격차가 날로 심화되고 있다. 외국인투자의 지역적 편중은 지역 간 격차를 더욱 확대시켜 왔고, 소득불평등 등 불균등 심화 때문에 내수중심 성장방식으로서의 전환이 지체되었다.

이러한 문제점 등을 배경으로 하여 중국은 ‘12차 5개년 계획’을 통해 국내시장 의존을 강조하는 내외 균형적인 새로운 발전방식으로 전환을 가속화하여 추진한다는 계획을 발표하였다. 대내와 대외의 불균형을 시정하고 내외균형적인 성장의 신모델을 실현하기 위해서는 무엇보다도 무역구조를 조정할 필요가 있을 것으로 보인다. 수출 증치세(增值稅, 부가가치세) 환급률 인하 등으로 산업구조조정이 필요하다. 정부는 2007년에 일련의 ‘무역 흑자감소, 구조조정’ 정책을 발표하였으나, 2008년 이후 글로벌 경제위기에 처하자 재인상한 바 있고, 정책목표도 ‘성장유지, 구조조정’으로 바꾸었다. 중국

은 성장유지의 유혹을 떨쳐버리기 힘든 상황에 있으므로, 외향적 발전방식을 전환하기가 어렵다.

중국은 지난 후진타오 정부시기부터 ‘평화발전의 길’을 걸을 것이고 이를 구현하기 위해 ‘우두머리가 안 될 것’이고, ‘패권도 추구하지 않을 것’이고 또한 ‘신안보관으로 분쟁을 평화적으로 해결’하는 입장을 견지해 나갈 것이라 천명하였다. 중국의 이런 ‘평화발전론’의 논리는 덩샤오핑이 주장한 ‘평화가 발전을 보장하고 발전이 평화를 보증한다’는 사고에 근거한 것이다. 그리고 이런 사고는 중국 공산당의 개혁개방정책 결정의 당위성을 제공한 바, 당시 세계정세와 시대적 조류에 대한 이들의 인식과 대한 판단을 집약한 ‘평화와 발전’론에 기반을 둔 것이다.

그럼에도 불구하고 2007년 17대 중국공산당 대회에서는 개혁개방 4대 현대화 사업 중 마지막인 군의 현대화 건설사업의 방침을 ‘부군’과 ‘강군’으로 결정하였다. 2010년부터는 자국의 이익 수호 맥락에서 대외적으로 공세적인 모습을 보이는 것을 숨기지 않았다. 그러면 우리는 중국의 ‘평화와 발전’관과 중국이 보여주는 행태를 어떻게 이해해야 하는가? 외교가 내정의 연속이라면 중국의 공세적 행태는 모순이 아닌가? 아니면 오늘날 중국을 이해하기 위해서 외교와 내정을 분리해서 봐야 하는가? 모두 다 쉽지 않은 질문들이다.

오늘날 중국은 ‘세계 최대’라는 수식어 없이 형언하기가 거의 불가능한 형국에 와 있다. 중국은 규모 면에서 세계 최대의 나라가 되어 버렸다. 그리고 우리와 가장 근접한 나라이기에 중국이 우리의 미래에 가지고 있는 의미는 상당히 크다고 할 수 있다. 아마도 중국의 인접국 중에서 우리만큼 중국에 큰 의미를 부여하고 중요하게 여기는 나라는 없을 것이다. 우리와 중국 간의 교역 규모나 인적 교류 규모, 그리고 지정학적 전략적 의미 등 모든 면에서, 중국은 그 어느

인접국보다 우리에게 가장 큰 의미가 있는 나라임은 부인할 수 없는 사실이다.

시진핑 정부의 첫 번째 임기 동안 중국의 정치경제는 당내 민주개혁을 통해 중국 공산당의 집정능력과 정당성을 제고하고자 부정부패를 척결하는 데에 역점을 두고 있다. 그리고 사회적으로 불평등과 불균형, 그리고 격차를 해소하기 위한 적극적인 노력이 병행될 것이다. 이런 정책의 성패 여부를 임기 동안 평가하기는 매우 어려울 것이나 이들에 대한 평가는 결국 2021년 중국이 목표로 한 ‘소강(小康)’사회의 구현 여부를 판단해야 가능할 것이다. 이를 위해 시진핑 1차 임기 동안에는 정치·사회·경제적 개혁노력이 배가될 것이다.

중국의 외교는 이런 개혁의 노력이 잘 실천될 수 있는 환경과 공간을 확보하는 데 주력할 것이다. 중국은 평화적 발전의 외교기조를 견지하면서 선진국, 주변국가와 건설적이고 우호적인 관계를 도모하기 위해 전방위적 외교를 강화시켜 나갈 것이다. 그리고 자국의 핵심이익부분에 대해서는 어떠한 내외부의 도전세력도 용인하지 않는 강한 억지력을 구사할 것이다. 중국의 영토주권에 대한 도전을 배제한다면 중국의 외교행태는 전반적으로 평화와 발전이라는 정책 기조와 목표를 구현하기 위한 노력에 집중할 것이다. 그러나 중국의 영토주권이 도전을 받을 경우 중국은 무력도 불사하는 강한 억지력을 행사할 것이 자명하다.

2013년 2월 북한의 김정은 정권은 중국의 만류에도 불구하고 제3차 핵실험을 강행하였다. 이에 대해 중국은 3월부터 전통적인 현상유지적 태도에서 벗어나 북한에 대한 외교적 압박을 지속해왔다. 아울러 국제사회에서는 이러한 중국의 태도변화가 중국 대북정책의 근본적인 변화를 반영하는 것이 아닌지 귀추를 주목하고 있는 실정이다. 예를 들어 유엔 안보리 결의안 2094호에 대해 중국이 즉각 동

의한 점이라든지, 중국 내 북한은행의 계좌동결 등의 조치를 내린 점 등은 예전에는 볼 수 없었던 중국의 대북 압박전략이라고 볼 수 있다. 특히 중국의 4대 국유상업은행 중 하나인 중국은행이 북한의 국영은행인 조선무역은행에 직접 거래정지 및 계좌동결을 통보한 것은 중국이 과거와 달리 북한 핵무기 프로그램에 대한 유엔의 제재에 현실적으로 동참하겠다는 나름대로의 의지를 반영한 것이라고 볼 수 있다. 그러나 이와 같은 중국의 대북 태도변화는 국제사회의 기대와는 달리 단지 현 단계에서 북한의 행동에 대한 반응일 뿐, 중국 대북정책의 근본적인 변화로 이어지지는 않으리라는 것이 일반적인 평가이다.

최근 중국의 북한에 대한 태도변화에서 나타나고 있는 한 가지 특징은 중국이 북·중관계의 변화를 한·중관계, 나아가서는 한·미관계의 변화와 연동시켜 인식하는 듯한 모습을 보이고 있다는 점이다. 중국은 북한에 대해서는 압박정책을 구사하면서도 한국과는 긴밀한 관계를 구축하려고 노력하고 있다. 물론 아직까지 이 두 양자관계 사이에 모종의 연관성이 있다는 점을 증명한 연구는 없다. 그러나 최근의 상황을 보면 중국은 북한과는 외교적으로 일정한 거리를 두면서, 동시에 한국과는 긴밀한 관계를 구축하려는 의도를 분명히 나타내고 있다. 특히 박근혜 대통령 당선 및 취임과 함께 중국은 한국과의 관계를 증진하기 위해 다각적인 노력을 하고 있다. 이명박 정부시절 대북정책 및 한·미관계에 대하여 사사건건 어깃장을 놓았던 중국이 박근혜 대통령의 정책에 대해서는 상당한 호감을 나타내고 있는 것이다.

시진핑 정부의 대북 태도변화는 근본적인 대북정책 변화로까지 발전되지는 않겠지만, 북한 핵문제 처리와 북한의 개혁개방 유도를 시도하면서 북한의 변화를 주도할 것으로 보인다. 이 과정에서 한·

중관계는 한 차원 더 높은 수준으로 발전할 가능성이 높고, 이를 한·미·중 3국관계로 발전시켜가면서 북한문제에 대한 논의를 진행할 것으로 보인다.

21세기 한·중 경제교류는 중국의 경제성장방식 전환, 중국경제의 위상 변화, 양국 간 경쟁관계의 변화로 인하여 과거와는 근본적으로 다른 양상으로 진행될 것이다. 우리가 주목하여야 할 중국경제의 구조적 변화는 新도시화, 중산층의 증가, 중국 첨단산업의 발전, 경제활동인구의 감소 및 소득격차의 확대 등이다. 新도시화와 중산층의 증가는 한국경제에게 새로운 거대한 시장을 제공할 가능성이 높으며 중국 첨단산업의 발전은 우리와의 경쟁관계를 새로운 구도로 만들 가능성이 높다는 점에서 관찰이 필요하다.

중국에서는 인구감소로 인해 잠재성장률이 하락하면서, 이로 인해 임금상승과 노동력 부족이 나타날 것이다. 이는 자본 및 기술집약적 산업으로의 전환을 유도하는 강력한 압력으로 작용할 것이다. 이런 구조전환의 성공여부가 중국경제의 장기적 성장을 결정하는 요인이 될 것은 분명하다.

한편 중국의 빈부격차는 세계에서 가장 심각한 수준으로, 2012년에는 지니계수가 0.474를 기록하였다. 소득격차를 줄이고자 하는 중국 정부의 노력에도 불구하고 소득격차로 인한 사회불만의 표출은 끊임없이 중국 경제, 사회 및 정치에 긴장과 위기를 일으킬 가능성이 높다.

그렇지만 중국경제의 구조변화 과정에서도 한·중 경제교류는 지속적으로 증가할 것으로 전망된다. 그 이유는 한·중 FTA, 중국기업 및 자본의 해외진출 추세, 한·중기업 간의 수평적 협력 증대, 중국 금융의 국제화 추세 등에 기인하기 때문이다. 이러한 양국 간 경제교류의 증대는 북한의 개방에 긍정적 영향력을 미칠 것으로 보인다.

한·중 경제교류의 추세는 다음과 같은 변화를 예상할 수 있다. 첫째, 제조업 위주에서 농업, 서비스업을 포함한 산업 전 분야로의 교류확대, 둘째, 단방향 이동에서 양국 간 쌍방향 이동으로 교류확대, 셋째, 동일 산업에서 동등한 기술수준을 보유한 양국 기업 간의 산업내 교류의 확대, 넷째, 동부연안에 국한되었던 교류에서 중국 전 지역으로의 교류확대, 다섯째, 실물거래에서 금융, 부동산 등 다양한 분야로 경제교류 확대 등이다.

그렇다면 향후 한·중 경제교류에서 우리의 이익을 최대화하기 위한 대중전략은 무엇인가? 이런 물음에 대해 우리는 중국 관련 전문 인력의 외부 초빙과 내부 양성을 위한 종합적 전략이 필요하고, 국가적 차원에서 경쟁분야의 집중과 선택 및 발전 가속화가 요구되는 것이다.

3. 연구의 구성

이 연구는 서장과 3부로 구성되어 있다. 서장에는 문제 제기, 연구의 배경과 내용, 그리고 여기에서 논하고 있는 연구의 구성이 포함되어 있다.

제1부에서는 ‘중국의 개혁개방과 정치경제’를 다루고 있다. 제1장에서는 ‘중국의 개혁개방과 덩샤오핑의 리더십’에 대해 중국경제의 분수령, 계획에서 시장으로의 전환, 개혁개방정책의 거시적 성과와 특징, 사회주의 시장경제론의 형성, 개혁개방의 총설계사 덩샤오핑의 순으로 살펴본다.

제2장에서는 ‘중국의 개혁개방과 특구정책’을 다루고 있다. 이를 위해 먼저 중국의 개혁개방과 경제특구 도입을 경제특구의 개념과 유형, 대외개방정책의 추진 배경, 경제특구 정책의 시행을 통해 알

아본다. 경제특구가 중국에 미친 영향에 대해서는 중국경제 발전의 견인차, 개혁개방정책의 시범지역, 내륙 등 타 지역 개혁개방의 견인차, 지역발전 거점 및 체제완충지역의 순으로 고찰하고 있다. 경제특구의 성공요인에 대해서는 특구 설립의 초기 조건, 투자환경 조성 정책, 그리고 제도조건의 구비를 통해 살펴보고 있다. 제3장에서는 ‘중국의 연안발전 전략구상과 경제특구의 확산’을 다루고 있다.

제2부에서는 ‘전환기 중국 정치경제의 도전과 과제’를 논하고 있다. 먼저 제4장에서는 ‘제5세대 지도부의 리더십과 정책 메커니즘’을 제5세대 선출과정과 지도부 구성 및 이들의 정책결정 메커니즘으로 체계적으로 조합하면서 살펴본다. 따라서 이 장은 제5세대 지도부의 선출과정과 이들 지도부의 특징, 제5세대 지도부의 정책결정 메커니즘과 리더십, 그리고 제5세대 시기의 정책방향과 정치경제적 환경을 폭넓게 조망하고 있다.

제5장은 ‘중국의 정치경제와 구조적 부패문제’를 언급하고 있다. 중국의 부패문제는 중국경제 발전의 걸림돌이 될 정도로 심각하다. 이 문제에 대한 제5세대의 정책 방향을 전망하기 위해 부패 이론과 중국 부패의 특징, 개방정책 초기의 부패 실태(1978~1989년), 사회주의 시장경제와 부패의 확산(1990~2000년), 사회·정치적 변화와 반부패 정책(2001~2012년)을 다루고 있다.

제6장에서는 ‘외향적 경제발전 전략의 성과와 한계’에 초점을 두고 있다. 이 절에서는 중국의 대외적 위상 변화와 외향적 성장을 먼저 살펴보고, 이런 외향적 발전전략의 주요 요소에 대해서 검토하고 있다. 그리고 외향적 발전전략의 성과와 한계를 중국의 무역구조 분석(국제수지 쌍둥이 흑자, 서비스 무역수지, 가공무역과 일반무역, 무역흑자의 국가별 구조)을 통해 자세히 분석하고 있다.

제7장 ‘제5세대 중국의 정치경제와 대외전략’은 제5세대 지도부의

정책 방향성에 대해 종합적으로 개괄하고 있다. 따라서 시진핑의 정치경제학의 핵심(어)인 ‘개혁’에 대해 심도 있게 다루기 위해 중국의 정치개혁과 당내 민주화, 국가 개혁, 부패 척결, 경제와 민생개혁 등을 고찰한다. 더불어 시진핑 정치경제의 난제인 정치개혁으로서 요구되는 민주집정제 및 엘리트정치와 부정부패, 경제발전모델의 전환이 필요한 내수 중심과 도시화, 사회개혁의 문제로 대두된 빈부격차와 사회동요에 대해서 살펴본다. 이런 과정을 통해 대외정책이 국내 정치경제 개혁과제를 어떻게 수반하는지에 대해 언급하고 있다.

제3부에서는 향후 남북통일을 염두에 두면서 ‘통일시대 중국의 정치경제와 한·중협력’을 북한 핵문제와 한·중 경제협력의 방향을 중심으로 전개해 나간다. 먼저 제8장에서는 ‘북한 핵문제와 한·중협력’을 최근 북한의 3차 핵실험에 대한 중국의 입장 변화를 통해 알아본다. 이를 위해 핵실험 이후 북·중관계를 살펴보고 중국의 대북정책 변화 가능성을 조망한다. 이런 중국의 대북정책 변화가 한·중관계에는 어떻게 작용하는지에 대해서도 살펴본다. 그리고 이런 북·중, 한·중 관계는 한·미관계의 변화와 어떤 상관성이 있는지 짚어보고 있다. 마지막으로 북한 핵문제 해결을 위한 한·중협력의 방향을 모색해 본다.

제9장에서는 ‘한·중 경제협력의 방향’을 과거와 현재, 그리고 미래에는 어떻게 변할 것인지 예측하고 있다. 한·중 경제교류의 변화과정을 먼저 살펴보고 향후 중국경제를 전망한다. 그리고 한·중 경제협력의 미래를 조망하면서 우리의 이익을 극대화하기 위한 대중 전략에 대해 약간의 의견을 개진하고 있다.

제 1 부

중국의 개혁개방과 정치경제



Korea Institute for
National Unification

전환기 중국의 정치경제

1

중국의 개혁개방과 덩샤오핑의 리더십

전 가 립

제도는 경제성장과 사회발전에 영향을 주는 중요한 요인 중 하나다. 중국 경제는 전통적인 계획경제체제 하에서도 대부분의 기간 동안 성장을 보여 왔다. 하지만 이 기간 동안 중국 경제는 성장 극대화 가능성을 보인 적이 없었다. 중국 경제의 전환기라 할 수 있는 제11기 3중전회 이후, 지금까지 지속된 제도의 변혁은 중국 경제의 지속적인 고도성장에 존재하는 각종 제도적 장애를 제거했다는 점에서 그 의미가 크다. 이러한 제도의 끊임 없는 변혁은 시장주체의 잠재력을 일깨워 활력을 불어넣어 주었고, G2로 부상한 중국 경제의 역동성을 설명하기 위한 가장 설득력 있는 근거이기도 하다.

1979년 이후 실행된 중국의 제도 변혁이 늘 순조롭기만 했던 것은 아니다. 그러한 거둬들인 부침 과정 속에서 좌절과 역경도 있었지만, 중국이 채택한 제도 변혁은 장기적이고 거시적인 측면에서 일관된 방향성을 갖고 발전했다고 평가할 수 있다. 사실 제도 변혁과 선택 그리고 운영은 그리 단순한 문제가 아니다. 더욱이 경제성장과 사회발전을 위한 대부분의 연구가 세계 최대의 인구를 가지고 있는 개도국을 대상으로 진행되지 않았다는 점에서 더욱 그렇다.

이런 점에서 중국의 경제성장과 사회발전은 각 분야에서 새로운 화두가 되고 있을 뿐만 아니라, 심지어 도전으로 인식되고 있다. 예를 들어, 제도의 변혁 과정에서 나타나는 이익집단 간의 문제들, 제도에 대한 사회·경제적 수요와 공급에 존재하는 보편적 괴리현상 및 제도의 선택과 운영에서 발생된 효율성 저하에 따른 모순적 결과 등은 아직도 뚜렷한 성과를 보이지 못하고 있다.

혹자는 이를 중국의 사회·경제적 후진성에서 찾기도 하지만, 이보다는 중국이 가지고 있는 문제들이 기존의 분석방법으로 해결되기에는 적잖은 한계가 있기 때문이라는 시각이 더욱 설득력이 있다.

따라서 중국이 진행하고 있는 제도 변혁의 실험은 여전히 현재진행형이며, 최종의 목표는 중국에 적용될 수 있는 중국만의 분석방법과 모델을 모색하는 것이다. 중국을 연구할 때 적잖게 확인되는 ‘중국 특색’이란 말도 바로 이 때문이다.

그러나 경험적 사례를 통해 분명히 확인할 수 있는 것은 제도 변혁이 지도자(decision maker or leader)의 리더십 혹은 선택으로 역사가 결정되었다는 점이다.¹ 이는 중국도 예외일 수 없다. 1979년 이후 중국의 지속적인 제도 변혁 과정에서 나타난 지속적인 고도성장은 제도 변혁의 중요성을 단적으로 말해 주고 있다. 그리고 개혁 개방정책을 채택한 이후 30여 년이 흐른 지금, 중국의 지도자는 ‘위대한 중화민족의 부흥’을 전제로 ‘부국강병’을 통해 지금의 G2(초강대국인 미국과 강대국 중국)에서 새로운 G2(초강대국인 중국과 강대국인 미국) 시대를 열겠다는 ‘중국몽(中國夢, 중국의 꿈)’을 강조하고 있다.

제5세대 지도부를 대표하는 시진핑 중국 국가주석은 2013년 3월 17일 진행된 ‘전국인민대표대회’의 폐막연설에서 ‘중국몽’을 무려 9번이나 언급한 바 있다. 아편전쟁 이후 지금에 이르는 170여 년 동안 중국 지도자들이 해결하고자 했던 것은 만성적인 가난과 불평등한 국제관계라는 두 개의 과제였다.² 현재 이 두 과제의 해결은 이른바 G2국가로의 부상으로 증명되었다. 그렇다고 해서 중국의 지도자들이 이에 만족하고 있는 것은 결코 아니다.

사실 ‘중국몽’은 긍정적이면서도 낙관적인 미래의 중국이다. 즉, 중국 지도자들이 이루고자 하는 중국의 목표이자 이상이라 할 수 있

1. 悉尼·胡克, 『歷史中的英雄』(上海: 上海人民出版社, 1964), p. 121, p. 159.

2. 전가림, “시진핑 그리고 중국의 꿈(中國夢, 중꾸어멍),” (대외경제정책연구원 중국전문가포럼, 전문가칼럼, 2013.4.27), <<http://csf.kiep.go.kr/>> (검색일: 2013.8.17).

다.³ 지난 1백여 년 이래 중국의 지도자들은 표현을 달리했을 뿐, 하나같이 주창한 것이 바로 ‘중국몽’이었다. 예를 들면, 1911년 신해혁명을 일으킨 쑨원(孫文)의 ‘삼민주의’를 비롯해서 마오쩌둥(毛澤東)의 ‘사회주의 혁명’, 덩샤오핑(鄧小平)의 ‘사회주의 건설’, 장쩌민(江澤民)의 ‘강대하자(強起來)’, 후진타오(胡錦濤)의 ‘조화사회(和諧社會)’는 곧 그들이 이루려했던 ‘중국몽’, 즉 ‘차이나 드림(China Dream)’을 위한 슬로건들이라 하겠다.⁴

본문은 1979년 이후 지속된 중국의 제도변혁 과정에서 나타난 결과가 중국을 어떻게 변화시켰는지를 보여주고자 한다. 아울러 이러한 제도변혁이 부침을 거듭하는 과정에서 지도자의 역사적 결정이 어떠한 운명적 변화를 가져왔는가를 설명함으로써 지도자의 리더십이 갖는 중요성을 증명하고자 한다.

1. 중국 경제의 분수령

1978년이 중국의 사회경제 발전에서 분수령으로 평가될 수 있는 이유는 이른바 ‘사회주의 시기의 쑨이회의(遵義會議)⁵’라고 지칭되는 중국공산당 제11기 3중전회가 열렸기 때문이다.⁶ 1966년부터

³ 전가림, “시진핑 그리고 중국의 꿈(中國夢, 중꾸어멍),” (대외경제정책연구원 중국전문가포럼, 전문가칼럼, 2013.4.27), <<http://csf.kiep.go.kr/>> (검색일: 2013.8.17).

⁴ 위의 글.

⁵ 1935년 1월 중국 구이저우성(貴州省) 북부의 도시 쑨이(遵義)에서 열린 중국 공산당 중앙정치국 회의이다. 장제스(蔣介石)의 제5차 공산 토벌전에서 패퇴하여 궤멸 직전 도주하던 중국 공산당은 장시성(江西省)을 출발해 북서쪽으로 퇴각하는 장정(長征)을 단행했고, 이 회의는 바로 장정 과정에 열렸다. 이 회의에서 당시 공산당의 권력을 장악하던 28인의 볼셰비키 그룹의 ‘친 소련파’ 노선이 비판을 받았으며, 국민당과의 전투에서 실패한 책임을 추궁당하기도 했다. 이 회의로 반대파이자 처음부터 농민을 기반으로 유격전술을 전개할 것을 주장하던 마오쩌둥(毛澤東)이 권력을 잡게 되었고, 군사 지도권과 당권을 장악하고 장정을 이끌게 되었다. 이로써 장정의 목표지역이 서북지역으로 결정되기도 했다.

1976년까지 10년간 지속된 ‘문화대혁명(이하 ‘문혁’)’은 마오쩌둥의 사망과 ‘4인방’ 세력이 축출됨으로써 실질적으로 종결되었다. 하지만 ‘문혁’ 기간 중 존재했던 많은 제도와 정책 등은 1976년 10월 이후에도 여전히 존재했고 집행되었다. 진정한 의미에서 ‘경로의존성(path dependency)’의 타파와 경제발전을 위한 제도 혁신은 제11기 3중전회가 열린 후에야 비로소 나타났다. 중국 현대사에서 한 획을 긋는 이 회의를 통해 중국은 그간의 강제적이고 일방적인 제도들로 인한 장막을 걷을 수 있게 되었다.

일반적으로 강제적이고 일방적인 제도는 일정한 조건 속에서 발생한다. 즉, 지도자의 주관적 선호와 비이성적 판단, 경도된 이념과 편협한 인식, 관료정치, 집단이익 간의 잦은 충돌, 사회과학에 대한 몰이해와 국가 존망에 대한 그릇된 위기 대처 등과 같은 많은 조건들에 의해 제약을 받게 된다. 만약 국가나 정부가 강제적 제도변혁을 시도하려 한다면 바로 이러한 조건을 제약하는 요인들을 제거하면 된다. 같은 이유로 1978년 중국공산당 제11차 3중전회를 개최하기 전까지 중국에는 많은 제약요인들이 존재하고 있었고, 이를 근본적으로 극복하지 않고서는 강제적 제도변혁은 어려웠다.

제도변혁의 장애를 제거하기 위한 최초의 시도는 1978년 5월 11일자 광명일보(光明日報)를 통해 ‘실천은 진리를 검증하는 유일한 표준(實踐是檢驗真理的唯一標準)’이라는 제하의 평론이 발표된 이후, ‘진리표준’에 대한 전국 규모의 토론에서부터 시작되었다.⁷ 이 대토론은 제11기 3중전회의 개최를 위한 사전 준비의 성격을 지녔을 뿐만 아니라, 전통적 인식에 따른 관성을 타파해 완전히 새로운 것

6. 馬立誠·凌志軍, 『交鋒』(北京: 今日中國出版社, 1998), p. 89.

7. 『光明日報』, 1978년 5월 11일.

을 추구하고자 했다는 점에서 그 의의가 크다고 하겠다. 더욱이 제도변혁의 주체인 공산당 지도층에게 개혁의 필요성을 각인시켰다는 점에서도 특별한 의미가 있다.

개혁에 대한 새로운 인식과 응집력을 형성하고, 각종 장애요인들을 극복하기 위한 이 토론은 1978년 12월 18일부터 22일까지 열린 중국공산당 제11기 3중전회에서 그 정점에 이르렀다. 이 회의는 지금까지도 중국 공산당사에 있어 중대한 사건으로 기록되고 있으며, 중국 경제사에서도 역사적 전환점으로 평가되고 있다. 회의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, ‘계속혁명’이론에 종지부를 찍고, 국정 목표를 현대화 건설로 전환하기로 결정했다. 이 회의에서는 1957년부터 당시까지 해결된 적이 없었던 국정 목표를 분명하게 정하였다. ‘계급투쟁’ 위주의 그릇된 좌경적 방침을 포기함으로써 ‘무산계급 독재정치(dictatorship of the proletariat) 하의 지속적인 혁명’이란 좌경적 이론을 거부했다. 아울러 덩샤오핑은 중국의 정치노선이 사회주의의 현대화 건설이란 점을 여러 차례 강조하기도 했다. 하지만 여기서 주목해야 할 점은 제11기 3중전회가 결정한 것이 잘못된 좌경화 방침을 포기하고 그 이론을 부정했을 뿐, 사회주의의 이념과 체제 자체를 포기하거나 부정하는 것은 아니라는 사실이다.

‘계속혁명’이론의 종식은 경직된 혁명적인 이념을 타파하고, 경제발전의 장애를 점진적으로 제거하는 것이었다. 그리고 경제발전을 중국의 가장 근본적이고 핵심적인 목표로 전환하는 것이었다. 이를 계기로 중국은 경제건설에 집중할 수 있게 되었을 뿐만 아니라, 경제발전의 과정에서도 흔들림 없는 정책 운영을 할 수 있게 됐다.

둘째, 기존의 경제체제가 갖고 있는 폐단을 분석하고 경제체제에 대한 대대적인 개혁을 단행하면서 대외개방을 실시했다. 건국 이후

실시되어왔던 경제체제는 권력의 집중에 따른 영향을 받아 매우 심각한 상태였다. 따라서 그 해결 방안으로 제시된 것이 경제부문의 권력 분산과 함께 보다 많은 자주권을 기업에게 부여하는 것이었다. 그 결과 회의에서는 정치와 기업을 분리시켰고 경제법칙에 따른 업무처리, 노동자들의 이익보장을 위해 중앙정부와 지방정부 및 기업과 노동자의 관계를 새롭게 정립하겠다고 결정했다. 당시 사회 전반에 만연한 경직된 관리체제와 저효율을 해결하기 위해 개혁은 필수적이었다. 농가별 생산책임제와 조합원 성과급제 등은 그 결과로 채택된 변화였다. 집체경제 속에서 농민의 부업을 독려함으로써 농가 수입은 증가했고 농촌 경제는 빠른 속도로 발전하였다. 농촌, 농업 그리고 농민의 문제로 정의되는 삼농(三農)문제가 가시적 성과를 보이자 정책적 유연성은 더욱 확대되었다.

대외관계에서는 자력갱생의 기초 위에서 적극적인 발전을 추진하기 위해 세계 각국과의 협력이 무엇보다도 중요하다고 판단하여 개방정책을 적극 추진하였다. 대외개방정책은 선진 기술과 설비의 도입뿐만 아니라, 현대화에 필요한 교육·과학 분야 등의 협력까지도 포함하고 있었다.

셋째, 과거의 경험을 교훈 삼아 중국의 실정에 부합하면서도 시대가 요구하는 경제발전의 새로운 길을 찾기 시작했다. 이 회의는 사회적 안정을 경제건설의 중요한 전제로 간주하고 경제적 메커니즘에 따른 경제건설과 경제의 균형 발전을 중요한 지표로 삼았다. 당시 개혁개방은 경제건설의 직접적인 동력으로, 교육과 과학을 생산력 제고를 위한 핵심이자 기초로 인식하였다. 인구의 절대다수가 농촌에 있고 대부분은 절대적 빈곤과 낮은 생산성에 처해 있었기 때문에 농촌과 농업 그리고 농민의 문제를 해결하는 것이 국민경제의 최우선 과제였다. 뿐만 아니라, 경제건설에 치중함과 동시에 인민의

생활도 제고시켜야만 했기에 농업과 공업, 자본축적과 소비 및 생산과 유통 그리고 분배 등의 각종 문제를 동시에 해결해야 했다. 이는 지난 수십 년간 중국이 가장 중요시 했던 문제이며 동시에 앞으로도 해결해야 하는 과제이기도 하다.

넷째, 현대화 건설에 따른 정치적 문제를 ‘민주’와 ‘해방사상’ 그리고 ‘실사구시(實事求是)’란 명제를 통해 찾았다. 이 회의에서는 현대화 건설에 필요한 정치적 조건으로 민주에 주목했다. 여기서 민주라는 자본주의나 자유민주주의의 개념이라기보다는 기존의 정책 결정 과정에서 나타난 ‘집중’에 대한 반대 개념으로서의 민주라 하겠다. 따라서 인민민주를 위한 법제화의 필요성과도 같은 맥락이다. 해방사상과 실사구시는 이러한 민주를 위한 원칙으로 작용했고, 과거와는 확연히 다른 정책 결정 과정을 실현할 수 있는 근거이기도 했다. 이러한 사상과 이론의 변화는 지난 30년간의 중국 경제가 경험한 교훈에 대한 결과이자 새로운 노선과 목표를 위한 출발점이었다고 할 수 있다.

중국 경제의 전환점으로 평가되는 중국공산당 제11기 3중전회는 중국 경제뿐만 아니라 정치·사회 및 문화사에도 상당한 영향을 미쳤다. 1949년 10월 1일 중국은 스스로를 ‘신중국’이라 규정하며 과거의 중국과 구별하였다. 하지만 1979년의 결정(3중전회에서 채택된 개혁개방 정책)은 더욱 획기적이라 할 수 있다. 강제적 제도 변화를 통해 기존의 패러다임(paradigm)을 타파했을 뿐만 아니라, 체제의 이념과 지향점에 대한 대대적인 수정을 통해 사회적 수요와 시대적 적응(adaptation)이란 난제들을 일시에 해결했다. 지금까지 사회주의 체제와 사상의 중국화를 제대로 이룩하지 못했던 중국은 자국의 실정에 맞는 새로운 체제와 사상 그리고 운용방식으로 거듭나게 되었다. 다시 말해, 중국의 패러다임은 ‘중국의 사회주의화’에서 ‘사

회주의의 중국화'로 전환되었고, '중국 특색'은 점차 일반화된 사회주의와 구별되는 새로운 개념으로 정착되었다.

2. 계획에서 시장으로의 전환

중국이 개혁개방정책을 실시하기 이전인 계획경제 시기에도 경제 성장의 기적이 없었던 것은 아니었다. 하지만 계획 경제에서 자원의 효율적인 분배가 실현될 수 있는가의 문제에 대해서는 끊임 없는 논쟁을 거듭했었다. 사회주의 경제학은 고전학과 경제학과는 정반대로 정부에 의한 강력한 통제를 전제로 하고 있다. 마르크스가 제시한 사회주의 경제모델에서는 국가가 생산수단을 소유하게 된다. 또한 국가가 직접 명령과 통제를 통하여 자원을 배분함으로써 많은 부분에서 시장을 대체하게 된다. 오스카 랑케(Oskar Ryszard Lange)는 국가의 중앙계획부서가 가격의 매개변수적인 역할을 모방함으로써 자원을 효율적으로 분배할 수 있다고 주장하여 사회주의 계획경제의 정부 역할을 정당화했다.⁸ 사회주의 경제학에서의 정부 역할은 효율적일 뿐만 아니라 자원의 분배에서도 가장 핵심적인 역할을 담당한다고 평가하고 있다.⁹

그러나 톈안먼 광장에서 신중국의 공식적인 출범을 선포한 이후, 중국 경제는 사회주의자들의 이상은 물론 인민들의 기대치를 한 번도 지속적으로 충족시키지 못했다. 사회주의 경제에 대한 불만은 우선 민주적이지 못한 의사결정에서 비롯되었는데, 사회경제적 수요

8. 마르크스의 '계획'이론에 상반된 개념으로 '시장'을 제기한 대표적인 학자는 폴란드의 오스카 랑케이다. 그는 「사회주의 경제는 시장 없이도 존재하는가?」라는 논문을 통해 '시장 사회주의' 문제를 처음으로 거론했다.

9. 조성봉, "정부의 역할, 그 새로운 도전- 정부역할에 대한 법 경제학적 분석," 『한국경제연구원 연구 05-24』, (한국경제연구원, 2005.11.24), pp. 29~30.

를 만족시키지 못했음은 물론, 시대에 부응하지 못한 문제 등을 노정시켰다. 사실 경제운영 방식의 전환은 말처럼 쉬운 것이 아니다. 가장 본질적인 문제에 대한 변화란 점에서도 어려울 뿐만 아니라, 매우 심각한 결과를 낳을 수 있다는 점에서도 선불리 시행할 수 없다.¹⁰ 구제도에서 신제도의 전환은 이익 배분의 구조 자체를 조정하는 것이다. 따라서 사회 전체의 복지가 증대하더라도 이로 인한 피해자는 있기 마련이다. 그러므로 경제운영 방식의 전환(혹은 ‘체제 전환’)은 최적의 이론과 효율성을 전제하기보다는 현실에서 수용될 수 있는가의 문제가 더욱 중요하다. 이런 까닭으로 경제운영 방식의 전환은 불가피하게 선후완급이라는 선택의 문제에 직면할 수밖에 없고 이에 대한 논쟁은 개혁에 앞서 늘 격렬하게 진행되어 왔다.

일반적으로 경제운영 방식의 전환은 ‘개혁’이란 이름으로 진행되어 왔고 대부분은 이를 ‘체제 전환’과 동일시하는 경향이 있었다. 체제 전환에는 두 가지 방식이 있다. 하나는 점진적인 전환이고 다른 하나는 급진적 전환이다.¹¹ 개혁은 이 양자 간의 선택에 따라 그 결과가 확연히 구별되나, 어느 하나가 우월하다고 단언할 수는 없다. 다만 탈냉전 과정에서 나타난 동구권의 사례에서 볼 때, 경제운영 방식에서의 급진적 개혁은 거시경제의 안정을 필요조건으로 하고, 사유화를 사회경제적 기초로 삼으면서, 경제자유화를 핵심으로 추진하고 있다.¹² 그러나 급진적 개혁이 유효하기 위해서는 적어도 몇

10. 관련 사례는 張軍, 『“雙軌制”經濟學: 中國的經濟改革(1978~1992)』(上海: 上海人民出版社, 1997), pp. 56~57 참조.

11. 스티글리츠(Joseph E. Stiglitz), 맥밀런(John McMillan), 노턴(Barry Naughton), 린이푸(林毅夫), 첸카이(錢穎一) 등의 학자들은 점진적 개혁을 주장한 반면, 삭스(Jeffrey Sachs), 코르나이(Janos Kornai), 우윙타이(Woo Wing Thy, 胡永泰) 등은 급진적 개혁을 지지하고 있다.

12. 張軍, 『“雙軌制”經濟學: 中國的經濟改革(1978~1992)』, pp. 56~58.

가지 가설을 충족시켜야만 한다.¹³

우선 경제 면에서 공급부족 현상과 비효율성이 심각한 수준에 있어야 하며, 계획경제체제로 인하여 경제성장률이 낮을수록 그리고 경기침체의 기간이 길수록 급진적 개혁으로 발전할 가능성이 높다. 이와는 반대로 경제성장률이 비교적 높은 수준을 보이고 있다면 점진적 개혁으로 진행될 가능성이 높다. 이 가설은 경제상황 및 경제성장률과 개혁방식에 대한 공공의 선택을 좌우하는 경제적 관계를 설명하므로 매우 중요하다. 즉, 사회경제적 위기가 심각할수록 체제 개혁의 양상은 급진적이다.

또 다른 가설은 체제 전환 방식이 국가 혹은 지역의 정치적 조건과 이념 및 전통문화 등의 요인에 영향을 받는다는 점이다. 특히 정치적 조건과 태생적 환경(자연환경이나 문화적 환경으로부터 고착된 것들)은 종종 결정적 요인으로 작용하기도 한다. 정치적 조건이 무엇보다도 중요한 이유는 체제 전환 과정에서 발생하는 사회구성원 간 이해관계의 충돌이 국가로 하여금 사회제도를 선택하게 하도록 집단적인 정책결정을 야기할 뿐만 아니라, 체제 전환 또는 개혁의 지속성에도 영향을 미칠 수 있기 때문이다.¹⁴

신고전학과(neo-classical economics)의 경제학은 공리주의 철학을 인문학적 기반으로 삼고 있다. 즉, 신고전학과에서 효용(utility)은 공리주의 철학의 공리(utility)와 다르지 않다. 때문에 효용(공리)을 극대화하면 합리적일 뿐 아니라 도덕적이며, 비효용(disutility)을 취하면 비합리적인 동시에 비도덕적이 된다. 문제는 정보와 기술에 의해 결정된 최선의 정책(가장 유효한 정책)이 경우

13. 樊綱, 『漸進改革的政治經濟學分析』(上海: 上海遠東出版社, 1996), p. 157.

14. 楊哲英 外, 『比較制度經濟學』(北京: 清華大學出版社, 2004), pp. 196~197.

에 따라서는 현실과 상당한 괴리를 보일 수도 있다는 점이다. 이는 정치적 조건이 사회구성원 간의 이해관계와 그로 인한 집단적 행동 및 선택 등에 영향을 받기 때문이다. 또한 이해관계의 발생 시점에 따라 정책은 실시, 제정 혹은 폐지, 회귀 등으로도 나타날 수 있다. 개혁의 실시와 체제 전환을 위해 정치적 조건 특히 정치적 지지가 얼마나 중요한가는 이미 수많은 경험적 사례를 통해 증명된 바 있다.

아울러 초기 조건 역시 체제 전환의 방식을 선택하는 과정에서 매우 중요한 요인으로 작용하고 있다. 세계은행이 발표한 『1996년 세계 발전 보고서(World Development Report 1996)』는 중국이 부분적이고 단계적인 개혁 과정에서도 고도성장을 실현할 수 있었던 반면, 동구권 국가와 독립국연합(CIS)은 과감한 개혁을 추진했음에도 불구하고 큰 폭의 경기침체를 맞이할 수밖에 없었던 이유에 대한 해답을 초기 조건으로부터 규명했다.

북경대학의 판강(樊綱)교수는 “일국의 경제가 점진적 개혁방식을 받아들일지의 여부는 먼저 경제와 사회가 위기 상황으로 진입했는가의 여부에 있으며, 사람들이 기존의 체제에 대한 믿음을 상실했는가의 여부에 좌우된다. 만약 기존의 체제로부터 기득권을 지속적으로 확대하거나 보호받을 수 있다는 희망이 없는 경우 점진적 개혁이 추진된다”고 주장했다.¹⁵ 그의 주장에 따르면 1970년대 말 개혁개방 정책이 시작되었을 때, 중국은 급진적 개혁을 수용할 만한 상황이 아니었다고 한다. 바로 이러한 초기 조건으로 인해 “개혁 전략의 범위가 한정되었고, (개혁)제도는 한정된 공간에서 시작될 수밖에 없었다”는 것이다.¹⁶ 따라서 중국의 개혁개방 정책은 체제 전환 방식

15. 樊綱, 『漸進改革的政治經濟學分析』(上海: 上海遠東出版社, 1996), p. 174.

16. 苗壯, “制度變遷中的改革戰略選擇問題,” 『經濟研究』, 第10期, (1992), pp. 76~77.

에 대한 격렬한 논쟁에도 불구하고 초기 조건에 부합한 점진적 전환(개혁)을 수용할 수밖에 없었다는 것이다.

3. 개혁개방 정책의 거시적 성과와 특징

1979년부터 중국 경제는 점진적 방식의 개혁을 공식화했다. 체제 전환이 시행되었을 당시, 개혁개방 정책은 궁극적 목표가 그다지 분명하지 않았다. 그저 흔히 하는 말로 ‘돌을 더듬어 가면서 강을 건너는 식’이었다. 그러나 개혁개방 정책은 거시적 측면에서 두드러진 변화를 가져왔고 이는 대략 4단계로 구분된다. 본 장에서는 주로 거시경제적 성과와 변화를 중심으로 논하고자 한다.

가. 제1단계(1979~1984년)

이론적으로 이 시기는 계획경제의 틀에서 시장의 조절 기능이 보충적 역할을 담당하던 ‘개혁의 초기 단계’라 할 수 있다.

제11기 3중전회 이후 계획과 시장에 관한 당시의 인식은 일정한 수렴 현상에 이르지 못하고 양분되어 있었다. 즉 사회주의 경제는 ‘계획경제’ 부분과 ‘시장조정’ 부분으로 나뉘어 있었다. 계획경제를 경제의 근간으로 보면서 시장에서 진행되는 수요와 공급의 변화에 따른 생산과 가격 형성을 부수적인 것으로 보았던 것이다. 시장의 필요성과 중요성이 지도부 내에서는 매우 강조되었지만 사회주의적 사고와 인식은 관성으로 인해 쉽게 변하지 않았다.¹⁷ 이러한 관성을 극복하고 시장의 기능을 활성화하며 계획경제 속에서 시장 경제를

¹⁷ 中共中央文獻研究室, 『三中全會以來重要文獻選編』, 上冊 (北京: 人民出版社, 1982), p. 69.

유기적으로 접목시키려는 노력이 이 기간 동안 매우 다양하게 적극적으로 진행되었다.

실제로 1979년 11월 덩샤오핑은 “시장경제가 자본주의 사회에만 존재한다는 것은 맞지 않으며, 사회주의에서 왜 시장을 운영할 수 없는지를 얘기하는 것이 자본주의는 아니라며, 중국은 계획경제를 위주로 시장경제를 결합하고 있다”고 강조한 바 있다.¹⁸ 또한 1982년 9월 개최된 중국공산당 제12기 업무보고서에서는 ‘계획경제를 정확히 관찰하는 것을 주로 하고, 시장 조절을 보완적 원칙으로 삼는 것이 경제체제 개혁의 근본적 문제’라고 규정했다.¹⁹ 계획을 새장으로, 그리고 시장을 새에 비유하며 ‘새는 새장 안에서 날 수 있다’는 이른바 ‘조롱경제(鳥籠子經濟, 새장경제)’의 개념을 제시한 것은 바로 계획경제와 시장경제와의 관계에 대한 중국 지도부의 입장을 명확히 한 것이라 할 수 있을 것이다.

이 기간 동안 개혁의 핵심은 농촌에 있었다. 가족단위의 농업생산을 주로 하는 책임제를 실시하여 토지를 농민에게 맡겼으며, 농민은 생산과 경영의 자주권을 가지게 되었다. 또한 인민공사 제도를 취소하고 정치와 사회를 분리해 집단 경제 구조를 회복시켰다. 한편 도시에서는 주로 기업 생산과 경영 자주권의 범위를 확대하는 시험적 개혁이 진행되었다. 경제체제의 운영 원칙은 계획경제의 틀에서 시장의 조절 기능이 보완적으로 작용하도록 보장되기 시작했다. 전통적인 계획경제 체제는 미시경제 주체의 생산성을 적극적으로 동원할 수 없다는 폐단 때문에 개혁은 경제주체의 적극적인 시장 활동을 장려

18. 中共中央文献编辑委员会编辑, 『鄧小平文選』, 第2卷(北京: 人民出版社, 1994), p. 236.

19. 中共中央文献研究室, 『十二大以來重要文件選編』(北京: 人民出版社, 1985), p. 68.

하는 방향으로 추진되었다. 이 시기부터 경제체제의 시장화 수준과 국민경제의 성장 간에는 일정한 비례 관계를 보이기 시작했다.²⁰

나. 제2단계(1984~1992년)

이 단계는 계획에 따른 상품 경제 단계라 불리며, 실제로 개혁이 전면적으로 전개되기 시작한 단계라 할 수 있다.

1984년 10월 개최된 중국공산당 제12기 3중전회는 경제체제 개혁의 목표와 내용을 처음으로 규정했다. ‘사회주의 계획상품경제이론’으로 대표되는 개혁은 먼저 계획경제와 상품경제의 병행에 따른 사회적 혼란과 모순을 해소하는 데 주력했다. 그리고 사회주의 계획상품경제이론을 국유제의 기초 위에서 계획에 따르는 상품경제로 정의했다.²¹ 이는 표면적으로는 계획을 강조하는 것 같지만 실질적으로는 계획경제를 완전히 퇴출시키는 작업이었다고 할 수 있다.

1986년 1월 6일자 타임(Time)지는 덩샤오핑의 ‘흑묘백묘론(黑貓白貓論)’을 설명하면서 중국이 경제에 자본주의적 요소를 도입할 것임을 전 세계에 밝혔다. 그리고 1987년 2월 덩샤오핑은 “왜 시장을 얘기하면 자본주의라 하고, 계획은 사회주의라 하는가?”라며 계획과 시장의 문제를 재차 제기했다.²² 그는 “계획과 시장은 모두 방법이며 생산력 제고에 도움만 된다면 무엇이든 사용할 수 있다”고 강조하기도 했다. 또한 “사회주의를 위한다면 사회주의고 자본주의

20. 于洋 外, 『中國經濟改革與發展: 政策與績效』(瀋陽: 東北財經大學出版社, 2005), p. 7.

21. 中共中央文獻研究室, 『十二大以來重要文件選編』(北京: 人民出版社, 1985), p. 24.

22. 中共中央文獻編輯委員會編輯, 『鄧小平文選』, 第3卷(北京: 人民出版社, 1993), p. 203.

를 위한다면 바로 자본주의”라고 역설하기도 했다. 사회주의 계획상품경제이론은 1987년 개최된 제13기 당대회에 보고된 “국가는 시장을 조절하고 시장은 기업을 이끈다(國家調節市場, 市場引導企業)”라는²³ 주장으로 보다 구체화됐다.

그러나 1988년 9월 도시에서 일어난 매점매석 현상으로 시장이 통제력(기능)을 상실함으로써 경제적 혼란이 가중되자 사회주의 시장경제에 대한 비난이 봇물을 이루기 시작했다. 시장화와 사유화는 동일시되기 시작했고, 시장 개혁과 시장 경제를 자본주의에 대한 추종이라며 계획경제로 회귀하여 계획의 범위와 내용을 확대하자는 주장이 대두됐다. 하지만 덩샤오핑은 “계획경제와 시장의 조절 기능을 서로 결합하는 것을 견지해나가야 한다”라고 강조하면서, “현 상황은 개선될 수 있고 절대로 과거로의 회귀는 있을 수 없으며, 이는 경제를 죽이는 것”이라고 역설함으로써 시장 기능에 대한 절대적 신뢰를 재차 확인하기도 했다.²⁴

두 번째 단계에서 나타난 가장 큰 특징은 개혁의 중심이 도시로 확대됨으로서 개혁이 보다 심화되었다는 점이다. 이로 인해 정치와 기업이 분리되기 시작했고, 업무에 대한 관리시스템과 ‘평균주의’로 대표되는 사회주의적 분배체제는 새로운 국면을 맞게 되었다. 경영 방식 역시 예외가 아니었다. 기업은 활력을 가지게 되었으며 시장의 주도적 주체로 자리매김하기 시작했다. 이러한 변화는 가격 형성의 기제에도 영향을 줌으로써 시장에서 형성된 가격이 합리적으로 조절되었고 스스로 균형점을 찾아나갔다. 상품과 원료에 대한 양적 조절이 시장 메커니즘으로 해결되자 국가나 정부의 지령에 따른 계획

23. 不详, 『中國共產黨第十三次全國代表大會文件匯編』(北京: 人民出版社, 1987), pp. 26~27.

24. 中共中央文献编辑委员会编辑, 『鄧小平文選』, 第3卷, pp. 306~307.

은 대폭 축소되었다. 거시경제에 대한 관리가 개선되고 지방 정부와 기업의 자주권이 확대되었다. 농산품의 유통체제가 과거와 다른 양상을 보이면서 국가는 농산품에 대한 일괄 수매와 유통 등 영역에서 보다 합리적이고 효율적인 개혁을 추진할 수 있는 여지가 생겼다. 그리하여 1985년 이후 동부지역에 급격히 증가한 중소도시들이 농촌의 잉여노동력을 흡수하는 등 산업화가 새로운 양상을 띠기 시작했다. 따라서 지금까지 계속되어 온 ‘농촌은 농업이고, 농업은 식량’이라는 농촌경제의 구조는 근본적인 변화를 보였다. ‘상품경제’를 둘러싼 경제 상황은 새로운 국면으로 적응하는 것이 필요해지면서, 재정과 세무, 금융 및 가격체제에 대한 거시경제적 관리와 함께 개혁이 진행되었다. 이 기간 동안 시장화 변동지수(1985~1988년 15.20%, 1989~1991년 2%)는 매우 컸지만 1인당 GDP성장률 역시 큰 폭으로 성장(1985~1988년 9.3%, 1989~1991년 5.4%)했다.²⁵

다. 제3단계(1992~1997년)

1992년부터 1997년까지 중국 경제에 대한 개혁은 진일보하였다. 호자는 이 시기를 ‘시장경제체제의 단계’ 혹은 ‘중점 돌파 단계’로 지칭한다.

동서독의 통일로 가속화된 국제질서의 변화는 결국 냉전의 종식으로 귀결되었다. 국제사회는 이념 경쟁에서 경제력의 경쟁이란 새로운 국면으로 진입하게 되었다. 1989년 6월 4일, 톈안먼(天安門)사건으로 서구사회의 제재(containment policy)를 받고 있던 중국은 개혁의 탄력을 잃는 듯 했으나, 1992년 봄 덩샤오핑의 남순강화(南

25. 于洋 外, 『中國經濟改革與發展: 政策與績效』, p. 15.

巡講話)²⁶를 통해 새로운 활력이 다시 한 번 나타나게 되었다.

남순강화에서 덩샤오핑은 “계획을 더 하느냐 아니면 시장을 더 하느냐는 사회주의와 자본주의의 근본적인 구별이 될 수 없다”고 강조하면서, “계획경제는 사회주의가 아니며, 자본주의 국가에도 계획이 있다”고 역설했다. 즉, 시장경제가 자본주의인 것만은 아니며, 사회주의에도 시장이 있다면서 계획과 시장 모두 경제의 수단으로, “둘은 서로 다르다”(‘덩샤오핑 정리’로 정의됨)는 이른바 시장과 계획 문제에 대한 결론을 제시함으로써 중국 경제(체제) 개혁에 대한 뚜렷한 방향을 제시했다.

그는 시장경제와 계획경제 모두가 경제체도가 아닌 경제 활동 방식이라 규정하였고, 계획과 시장은 자본주의 혹은 사회주의를 위한 것이 될 수 있다고 주장했다. 사회주의의 근본적인 목표가 생산력 발전에 있고, 시장경제는 생산력 발전의 좋은 수단이기 때문에 사회주의와 시장경제 간의 갈등은 존재하지 않는다고 역설했다. 따라서 중국의 개혁 목표는 시장경제 체제로 전통적인 계획경제 체제를 대신하는 것이라 정의함으로써 사회주의 시장경제 체제의 목표를 명확히 제시했다.

1988년 제13기 3중전회에서 제기된 경제 질서의 확립 등 개혁 심화를 위한 방안이 나오고, 1993년 제14기 3중전회를 통해 국유기업의 개혁 등의 내용을 담은 사회주의 시장경제 체제의 과제가 확정되

26. 남순강화는 덩샤오핑(鄧小平)이 1992년 1월 18일~2월 22일까지 우한(武漢), 선전(深圳), 주하이(珠海), 상하이(上海) 등을 시찰하고 발표한 담화를 일컫는다. 1991년 구(舊)소련과 동구권 붕괴로 개혁개방 정책에 차질이 생기자, 덩샤오핑은 1989년 톈안먼사건 이후 목소리가 커진 보수세력을 견제하고 반대세력에 의해 주춤했던 경제 활성화를 다시 추진하고자 1992년 1월 당시 중국 남부를 시찰하면서 개혁개방을 가속화해야 한다고 역설했다. 남순강화를 계기로 중국은 개혁개방에 적극적으로 나섰고 이는 중국의 본격적인 시장경제체제 구축에 시발점이 되었으며 이후 중국 경제는 비약적으로 성장했다.

면서 중국 특색의 사회주의 시장경제는 새로운 전기를 맞게 되었다. 그리고 제15기 3중전회(1998년)에서는 또 다시 사회주의 초급단계의 기본 경제 제도, 공유제의 범위와 공유제 주체에 대한 지위 및 함의, 공유제의 실현 방식 및 사회주의 초급 단계의 개인 수입 분배 제도 등에서 이론적 변화를 이끌어 냄으로서 사회주의 시장경제 체제 확립을 위한 이론적 기초를 마무리하였다.

1990년대 중국에서 진행된 개혁의 주요 내용은 바로 시장경제 체제의 발전과 자원 분배의 문제였다. 이를 위해 가격 개혁이 추진되었을 뿐만 아니라, 시장에서 형성된 가격 기제를 확립하기 위해 극소수에 의해 독점된 사업을 시장화 하는 노력도 병행되었다. 국가경제에서 국가의 역할보다는 시장의 역할이 더욱 강조되기 시작한 것이다. 국유기업에 대한 개혁은 이를 위한 조치였고, 기업과 국가가 결합되었던 구조는 사회적 기능으로 대체되었다. 또한 국유제가 공유제로 변화하자 재정, 세무, 금융 및 외환과 무역 등 거시적인 관리 체제에 대한 개혁이 잇달아 추진됨으로써 사회주의 시장경제에 대한 거시 경제에 대한 구조조정이 급물살을 타게 되었다. 개혁의 강도와 범위가 확대되면서 사회적 안정망에 대한 인식도 크게 변하여 각종 사회보장제도에 대한 개혁도 나타나기 시작했다. 아울러 양로, 실업, 의료 및 상해보험에 대한 변화와 더불어 도시 거주민의 최저 생활을 보장하는 제도적 장치도 마련되었다. 경제규모의 확대로 더 이상의 계획이 그 실효성을 담보할 수 없었기 때문에 시장의 역할에 대한 기대는 한층 고조되었으며, 시장경제가 개혁의 유일한 대안이자 해법으로 인식되었던 것이다.

라. 제4단계(2002년 이후)

동아시아 금융위기의 여파가 해소되기 시작한 2002년 이후, 중국 경제는 사회주의 시장경제 체제를 완성하는 단계에 진입했다. 후진 타오 주석이 강조한 ‘과학 발전관’은 사회주의 시장경제 체제에 새로운 이정표를 제시했다.

1992년에 중국 정부는 사회주의 시장경제 체제의 확립을 위해 총력을 기울였고 그 노력은 10년 후, 사회주의 시장경제 체제가 초기 단계를 완성함으로써 새로운 전기를 맞이하였다. 사회주의 시장경제 체제의 초보적 확립은 기본적으로 두 가지 의미를 가지고 있다. 하나는 자원 분배 측면에서 시장의 역할이 이미 공고한 지위를 찾았다는 점이다. 시장은 각종 경제활동을 조절하였고, 또한 각종 경제활동이 시장을 통해 실현되었다. 또 다른 하나는 시장경제 체제가 비록 여러 가지 문제점들을 안고 있기는 하지만 경제운영 방식에 있어 부정적인 측면보다는 긍정적인 결과를 더 많이 가져왔다는 점이다.

시장경제 체제가 아직도 해결하지 못한 대표적인 문제는 대략 3가지로 요약된다. 첫째, 이미 확정된 개혁 목표가 여전히 완성되지 않았다는 점이다. 1993년 중국공산당 제14기 3중전회에서 통과된 결정(시장경제 체제에 대한 과제 확정)은, 사회주의 시장경제 체제의 기본 골격을 제시하였지만 상당 부분은 아직 그 목표치를 달성하지 못했다. 예를 들어, 국내 경제에서 지역 간 차이가 여전히 심각한 상태이며, 그 차이는 발전의 수준뿐만 아니라 계층 간의 차이까지도 포함하고 있다. 도농 간의 차이, 분배 질서의 미확립으로 인한 소득의 격차와 사회보장 제도의 미비 등이 전반적인 경제 수준을 충분히 반영하고 있지 못하다는 사실은 사회적 불안을 야기할 수 있을 뿐만 아니라 사회주의 시장경제의 한계로 인식될 수도 있다.

둘째, 경제와 사회 발전에 새로운 문제가 제기되고 있다는 점도 과감할 수 없다. 예를 들면, 삼농(三農)문제, 부패의 만연 및 실업 증가로 인한 사회적 압력 등은 사회경제발전의 새로운 문제를 낳고 있다. 이는 사회주의 체제에 대한 위기로 확대될 수 있다는 점에서 국가차원의 정책적 대응이 필요하다.

셋째, 중국이 세계무역기구(WTO)에 가입하고 국제사회에서 그 영향력을 확대해가면서 국내 체제와 국제 질서와의 관계를 어떻게 취할 것인가의 문제이다. 중국은 내부적으로 수많은 문제점들을 가지고 있지만, 국제사회에서 이미 상당한 영향력을 행사하고 있는 주요국(G2)이다. 책임 있는 대국으로서의 면모를 과시하면서도 그에 상응하는 국제적 수준의 역할이 수반되어야 하는 부담을 가지고 있다는 것이다. 국제 체제와 질서로의 편입은 일면 자국의 위상을 증대시켰다는 점에서는 긍정적이다. 그러나 내부적 한계에 따른 비대칭적 상황이 동시에 존재하고 있다는 점에서는 부담으로 작용하고 있는 것이 사실이다.

바로 이러한 배경 속에서, 2002년 11월 개최된 제 16기 당대회는 ‘사회주의 시장경제 체제의 완성’이라는 목표를 명확히 제시하였다. 2003년 10월 열린 제16기 3중전회는 『사회주의시장경제 체제의 완성에 있어 약간의 문제에 관한 결정(關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定)』을 통과시켰다. 이는 중국의 사회·경제·정치개혁을 통해 보다 개선된 사회주의 시장경제 체제를 확립하고 이를 지속적으로 심화시켜 나갈 것이라는 의지를 대내외적으로 공식화했다는 데 그 의미가 있다. 다시 말해, 사회주의 시장경제 체제를 개선하기 위한 목표와 실천 방안을 명확히 제시했다는 데에 그 의의가 있다고 하겠다.

주요 목표로는 도농 간의 발전, 지역 및 경제·사회의 발전 및 국

내외 발전 등에 있어 시장의 역할을 더욱 강조하고 있다. 이는 기업 활동과 경쟁력의 제고를 시장에 맡김으로써 사회에 대한 정부의 관리와 공공 서비스의 질을 보다 향상시키겠다는 것이다. 또한 전면적인 ‘소강(小康)사회’의 실현을 위해 포괄적인 사회보장제도를 도입하고 보다 건전한 거시경제 조정정책을 추진하겠다고 했다.

그리고 이를 위한 방안으로 공유제와 각종 소유제를 인정함으로써 사유재산권의 보호에 적극 나서겠다는 점과 도농 간의 이원적 경제구조를 점진적으로 개혁해 지역경제의 활성화를 도모하겠다고 했다. 뿐만 아니라, 지역 간 협력 기제를 구축하여 지난 20여 년간의 개혁개방에 따른 경제적 편차를 축소함으로써 선부론에 입각한 각종 수혜가 전국적으로 확대되어 균부로 이어지도록 정책적 조치를 취하겠다고는 점도 분명히 했다.

이와 동시에, 경제적 측면에서의 거시경제 조정정책(宏觀調控)과 행정 관리체계 그리고 법과 제도의 개선을 통해 분배의 공정성을 제고하고 사회보장을 확대하여 지속적인 경제발전을 구가할 수 있는 기틀을 확립하겠다는 구체적인 실천 방안도 제시했다.

2007년 10월, 중국공산당 제17기 업무보고에서는 ‘미래의 경제 발전 목표를 실현하기 위한 관건으로 경제 발전 방식의 전환과 사회주의 시장경제 체제의 확립’을 강조했다. 아울러 과학발전관을 지도로 삼고, 개혁개방을 심화시켜 나갈 것을 역설했다. 그러므로 제5세대 지도부도 개혁개방의 지속적인 심화를 통한 사회주의 시장경제 체제의 개선을 계승할 것으로 전망된다.

4. 사회주의 시장경제론의 형성

1992년 10월, 중국공산당 제14기 당대회에서 발표된 보고서는 경

체제 개혁의 목표가 사회주의 시장경제 체제의 수립에 있음을 공식화했다. 그러나 중국이 ‘시장’이란 단어를 당 대표대회의 공식문서에서 사용했다고 해서 소위 ‘시장경제’가 이 시기를 기점으로 시작했다는 것은 결코 아니다. 앞서 살펴본 바와 같이 실제로 이 개념이 선포되었을 때, 중국에서는 이미 계획경제 체제와 시장경제 체제가 병존하고 있었다. 엄밀하게 말하자면 이미 1979년 이후부터 이 개념이 싹트기 시작했다고 하겠다. ‘시장’이란 용어가 전면적으로 부각되기까지 중국 경제는 여러 과정을 거쳐야만 했다. 그리고 이 과정에서 ‘계획’과 ‘시장’은 중국 내부, 특히 정책결정권자들의 인식 변화와 그 맥락을 같이했다는 점을 간과해서는 안 된다. 본 장은 주로 정책결정론자(지도부)와 관련 학계에 나타나는 쟁점 현안과 인식상의 변화를 중심으로 기술하고자 한다.

마르크스주의의 관점에 따르면 실물화폐(혹은 상품화폐, commodity money)와 시장교환은 사회주의 공유제 경제와 본질적으로 대립되므로 결코 공존할 수 없는 개념이다. ‘계획’은 사회주의 경제의 본질로 평가되며, 자원의 배치와 경제의 순환 그리고 산업구조에 대한 조정 등 모든 경제문제의 직접적인 관리자이며 해결사이다. 이러한 계획체제의 지도하에서 중국은 건국부터 1970년대 후반까지 대부분의 사회주의 국가와 같이 ‘계획만능론’의 기치 아래 ‘시장무용론’을 외쳤고 이를 마치 하나의 신앙과 같이 믿고 따랐다. 고도로 집중된 중앙계획경제 체제는 그 믿음을 실천한 결과였다.

그러나 1956년부터 1957년 사이 계획만능체제에 따른 문제들이 표면화되면서 중국 경제계(특히 학계)에서는 사회주의 이론과 상품 및 화폐의 관계를 규명하려는 여러 시도들이 나타나기 시작했다. 그 중 가장 대표적인 학자가 바로 순예팡(孫冶方)이다. 그는 “계획과 통계를 가치법칙의 기초 위에 놓자(把計劃和統計放在價值規律基

礎上)”라는 논문을 통해 국민경제관리의 폐단을 발견하고 경제관리 체제에 대한 개혁을 요구하였다. 정치적 집중 현상과 기업의 독자 경영 간의 관계를 개혁의 핵심으로 다뤘고, 국민경제의 계획적인 비례 발전은 반드시 가치법칙의 기초 위에서 실현되어야 한다는 관점을 제시했다.²⁷ 하지만 이러한 시도는 ‘사회주의 건설의 총노선(總路線)’과 ‘대약진(大躍進)운동’ 및 ‘인민공사(人民公社)’ 등으로 대표되는 삼면홍기(三面紅旗)운동으로 빛을 보지도 못하고 말았다. 또한 10년간 지속된 ‘문화대혁명’이 사회경제적 측면에서 엄청난 폐해를 가져왔다는 것은 주지하는 바와 같다.

1978년 9월 리셴넨(李先念)은 국무원이 주최한 이론학습회의(務虛會)에서 계획경제와 시장경제의 결합을 제시하면서 처음으로 계획경제의 제약으로부터 탈피해야 한다는 점을 강조했다. 아울러 사회주의 경제에 시장 개념을 도입해 시장이 가지는 역할을 통해 사회주의 경제의 한계를 극복해야 한다고 주장했다. 또한 1979년 2월 중국공산당 중앙공작회의에서는 “계획경제와 시장경제를 결합하여 계획경제를 위주로 하고 시장경제를 보조수단으로 하는 체제를 수립하자”는 의견을 제시²⁸함으로써 시장경제의 필요성을 재차 강조하기도 했다.

그리고 같은 해 3월 8일에는 ‘조롱경제학(鳥籠經濟學)’의 대표자인 천윈(陳雲)이 <계획과 시장문제(計劃和市場問題)>란 담화를 통해 “지금까지 사회주의 시기의 경제는 두 부분으로 구성되어 있다. 하나는 계획경제 부분이며, 다른 하나는 시장조절 부분이다.”²⁹

27. “孫冶方、薛暮橋、吳敬琏、勵以寧：市場經濟的布道者，”『南方週末』，2013년 1월 13일，<<http://www.infzm.com/content/84680>> (검색일: 2013.8.30).

28. 李先念，『李先念文選(1935~1988)』(北京：人民出版社，1989)，pp. 330~332，p. 372.

29. 中共中央文獻研究室，『陳雲文選』，第3卷(北京：人民出版社，1986)，p. 245，p. 320.

계획부분은 기본적인 것인 반면, 시장조절 부분은 종속적이고 부차적인 것이지만 필수적인 것이다”라고 강조하면서 ‘시장조절’이란 개념을 사용하였다.³⁰ 이는 중국 공산당 문헌에서 최초로 ‘시장조절’이라는 개념을 사용한 것이다.

거의 같은 시기, 덩샤오핑도 시장의 역할을 강조한 바 있다. 1979년 11월 26일 미국 브리태니커 백과사전(Encyclopaedia Britannica)사의 편집국장과의 인터뷰에서 덩샤오핑은 “시장경제를 자본주의 사회나 자본주의적 경제로만 국한시키는 것은 정확한 것이 아니다 … 우리는 계획경제를 위주로 하여 시장경제를 결합시켰다. 그러나 이 역시도 사회주의 경제이다 … 시장경제는 자본주의의 전유물이 아니며 사회주의도 시장경제를 실행할 수 있는 것이다”라고 언급한 바 있다.³¹

중국의 지도부, 특히 정책결정권자들은 ‘시장경제’에 대한 매우 적극적인 논의를 통해 ‘시장’에 대한 문제를 재인식하기 시작했지만 이는 여전히 ‘계획경제를 위주로 한 체제’라는 전제에서만 가능했다. 그러나 시장경제 개념을 둘러싼 점진적인 변화의 움직임은 지속되고 있었다. 당시 지도부 내에 보이는 바, 당면한 현실에 대한 변화된 상황 인식은 1982년에 열린 중국공산당 제12기 대회에서 발표된 문헌을 통해서도 확인된다.³² “계획경제를 위주로 하고 시장조절을 보충한다”는 ‘주보론(主補論)’체제를 중국 공산당이 공식 이론으로 채택하였다는 점이 이를 입증해 주고 있다.³³

30. 蕭何, “陳雲與烏籠經濟學,” 『大陸現場』 (臺北: 故鄉出版股份有限公司, 1990), pp. 48~53.

31. 『光明日報』, 1979년 11월 27일.

32. 『人民日報』, 1982년 12월 5일.

33. 중국공산당 제12차 전국대표대회(1982년 9월 1일)에서의 후야오방(胡耀邦)이 발표한 보고서 “全面開創社會主義現代化建設的新局面” 참조. ‘주보론’에 관해

제한적이거나 시장의 존재를 인정하게 된 중국은 1987년 개최된 제13기 당대회를 기점으로 새로운 단계에 진입하게 됐다. 그간 중국에서는 산품(產品)에 대한 이론적 근거만이 존재했으나, 1987년을 기점으로 상품(商品)에 대한 이론적 근거가 비로소 마련되었다.³⁴ 그리하여 “사회주의의 계획적 상품경제체제는 반드시 ‘계획’과 ‘시장’이 내재적으로 통일된 체제여야 한다”는 주장이 발표되기도 했다.³⁵ ‘계획’과 ‘시장’의 내재적인 결합이라는 ‘내재통일론’의 제기는 계획과 시장을 둘러싸고 장기간 지속된 2원구조(雙軌制)³⁶ 논쟁을 종식시켰다. ‘계획’과 ‘시장’의 논쟁을 ‘내재통일론’으로 일단락 지은 중국은 사회주의와 자본주의의 기준을 어디에 맞출 것인가 하는 체제논쟁의 단계로 진입하게 되었다.³⁷

체제논쟁은 1988년 초, ‘광저우경제사회연구중심(廣州經濟社會研究中心)’이 발표한 『광둥과 광저우의 사회주의 시장경제 실행에

경제학계의 반응은 『人民日報』, 1982년 2월 22일자 내용을 참고할 것.

34. 1979년 중국사회과학원의 경제학자 주야오(祖堯)의 논문 “사회주의 시장경제 이론(試論社會主義市場經濟)”을 통해 시장경제에 관한 이론적 논쟁이 촉발된 후, 1983년 수싱(蘇星)의 논문에서는 ‘주식제도’의 도입을 언급하기에 이른다. 『紅旗』 第14期, (1983) 참조.
35. 중국공산당 제13차 전국대표대회(1987년 10월 25일)에서의 자오즈양(趙紫陽)이 발표한 보고서 “沿着有中國特色的社會主義道路前進,” <<http://www.xjzb.gov.cn/ddh/communist/newfiles/m1060.html>> (검색일: 2013.8.11) 참조.
36. ‘쌍궤제(雙軌制)’는 일종의 이중 가격제로, 도시와 농촌에서 일부 생필품들과 생산에 필요한 원자재들의 가격을 두 개로 나눠, 도시 지역에서는 일반 시장가격을 부여하는 한편, 빈민들과 생산에 필요한 원자재에 대해서는 기존과 같이 중앙당국의 통제 가격을 부여받는 정책을 뜻한다. 1979년부터 실시한 쌍궤제는 원래 농촌개혁의 일환으로 실시된 정책이다. 생산량 확충을 위해서 집단 농장에서 생산된 곡물의 일부를 시장에 내놓게 한 정책에서 연유한 것으로, 산업부문에서는 1981년 유류 부문, 1984년에는 산업 전 부문으로 확대를 실시하였다. 쌍궤제는 산업 내부에서 뿐만 아니라, 산업 간에도 실시되었다. 1984년 공급부족으로 야기된 쌍궤제 논의는 1985년부터 공식화되었고, 1989년 하반기에 재차 계획가격이 강조되기는 했지만 1994년 이후 시장가격에 의해 최종 대체되었다. 하지만 몇몇 영역에서는 여전히 쌍궤제가 존재(예를 들어, 사회복지분야의 퇴직금 등)하고 있다.
37. 張卓元 外, 『20年經濟改革回顧與展望』 (北京: 中國計劃出版社, 1998), p. 15.

관한 연구보고서(關於廣東、廣州實行社會主義市場經濟的研究報告)』를 통해 시작되었다. 이 보고서는 ‘시장경제가 상품경제발전의 필연적 요구이며, 경제의 고속성장과 고효율을 달성하기 위한 객관적인 보장’이라고 지적하였다. 이는 수출(대외)지향형 경제의 확대 발전을 위해서도 불가피한 선택이며, 동시에 체제 변환의 과정에서 야기되는 마찰을 해소할 수 있는 효과적인 돌파구로 파악됐다. 심지어 체제논쟁을 ‘일국양제(一國兩制)’³⁸를 달성하기 위한 경제적 전제라고 강조함으로써 일종의 국시(國是)로 인식되도록 유도하기도 했다.

이 보고서는 중국 지도부와 경제계에 상당한 반향을 일으켰지만, 텐안먼사건으로 자오즈양이 실각하면서 중국 지도부는 급격히 보수적 성향으로 재편됐다. 그리고 보수적 성향의 지도부는 ‘시장경제’를 ‘자산계급의 자유화(資產階級自由化)’ 및 ‘화평연변(和平演變, peaceful evolution)’³⁹과 동일시하였을 뿐만 아니라, 공유제 경제를 파괴하는 개념으로 간주하면서 자본주의와 사회주의의 기준을 둘러싼 논쟁은 더욱 가열됐다.⁴⁰ 1990년 말, 덩샤오핑은 “자본주의와 사회주의의 구분은 ‘계획’이나 ‘시장’이란 성분에 있는 것이 아니다. 사회주의에도 시장이 있으며 자본주의에도 계획에 의한 통제가 있다 ... 시장경제를 약간 실행한다고 해서 자본주의를 지향하는 것은 아니며 계획경제와 시장조절은 모두 필요한 것이다. 시장에 어두우면 낙후함을 감수할 수밖에 없으며 세계정보에도 어둡게 된다”⁴¹는 의

38. 중국의 홍콩통치원칙이자 대만통일원칙으로, 하나의 국가 내에서 자본주의 체제와 사회주의 체제를 공존시키겠다는 것이다.

39. 사회주의 체제를 평화적 수단으로써 자본주의·민주주의 체제로 변화시키는 것으로, 중국에서는 이를 서방세계가 중국의 체제를 전복하려는 전략으로 인식하고 있다.

40. 陳錦華, 『國事憶述』(北京: 中國黨史出版社, 2005), pp. 214~215.

견을 제시함으로써 시장경제의 필요성을 역설하기도 했다.⁴²

텐안먼사건 이후, 계속된 ‘치리정돈(治理整頓)’으로 중국 경제가 그간 기록해왔던 고속성장을 이어나가지 못하고 침체에 빠지자 덩샤오핑은 남부지방을 시찰(1991년 1월 18일~2월 21일)하면서 개혁개방을 한층 더 고취하는 담화(남순강화/南巡講話)를 발표했다. 1992년 2월 28일 중국공산당 중앙은 ‘덩샤오핑 동지의 중요 담화 학습을 전달하는 것에 관한 중공 중앙의 통지(中共中央關於傳達學習鄧小平同志重要談話的通知)’라는 문건을 전국에 하달함으로써 시장경제를 하나의 정책 수단으로 규정하는 정부(중앙)의 의지를 대내외적으로 구체화했다.

덩샤오핑은 남순강화에서 중국 공산당의 제1기 3중전회 이후 당의 노선방침을 ‘하나의 중심과 두 개의 기본점(一個中心, 兩個基本點)’이었다고 평가하면서 이를 지속적으로 견지해야 한다고 밝혔다. 즉, 경제건설을 중심으로 하고, 개혁개방과 4항 원칙(① 사회주의 노선, ② 프롤레타리아 독재, ③ 공산당의 지도, ④ 마르크스·레닌주의와 마오쩌둥 사상의 견지)을 경제 운영의 기본점으로 삼겠다는 것이다.

이는 서방의 봉쇄정책 속에서도 개혁개방을 대담하게 확대·추진함으로써 치리정돈 시기의 중국이 직면한 국내외적 문제를 동시에 해결하려는 것이었다. 당시 덩샤오핑에 의해 촉발된 ‘성사성자(姓社姓資)’라는 새로운 사회주의 표준에 관한 논쟁에 있어서도 그는 “‘사회주의의 생산력 발전에 유리한가, 불리한가’라는 판단 기준에 초점을 맞춰야 한다”고 주장하였다. 그리고 ‘계획’이든 ‘시장’이든 간

41. 中共中央文獻編輯委員會編輯, 『鄧小平文選』, 第3卷, p. 364.

42. 그러나 당시는 ‘치리정돈(治理整頓, 1988~1991)’기간이었던 관계로 덩샤오핑의 의견이라 하더라도 이러한 논의는 즉각적으로 공개되지 못했다. 관련 내용은 1992년 『半月刊』, 第15期를 통해 정식으로 보도되었다.

에 경제발전에 유리하다면 문제가 되지 않는다고 강조함으로써 ‘시장경제’를 하나의 수단으로 규정하였다.

뿐만 아니라 그는 “결론적으로 볼 때, 사회주의가 자본주의를 접하려면 반드시 인류사회가 창조한 모든 문명의 성과를 본보기로 삼아 대담하게 흡수하여야 한다. 여기에는 자본주의 선진국을 비롯한 현재 세계 각국의 현대화된 사회의 생산법칙이 반영된 선진 경영과 관리방식이 포함된다”고 강조했다. 이 논쟁으로 시장은 경제발전을 위한 하나의 수단으로 규정되었을 뿐만 아니라, 향후 중국의 현대화 과정에서 일부지역의 경제가 우선 발전하고 일부 주민들이 먼저 부유해질 수 있다는, 이른바 ‘선부론(先富論)’의 추진과 함께 평균주의 개념 타파에 대한 논리적 근거가 되기도 했다.

여기서 한 가지 주목해야 할 점은 ‘남순강화’가 기존의 4항 기본원칙을 지속적으로 강조함으로써 이념(이데올로기)과 체제에 대한 좌우(左右) 혼란의 여지를 여전히 남겼다는 점이다. 그러나 이러한 혼란의 노정은 과거와 분명 달랐다. 당시 주요하게는 “우(右)를 경계(警惕右)하고, 좌(左)를 방지해야 한다(防止左)”는 점을 강조함으로써 과거의 전철을 답습하지 않겠다는 점이 이미 정책결정권자들과 일반 대중에게 확고하게 인식되어있었기 때문이다.

그뿐만 아니라, 그들이 시장의 역할에 대해서도 긍정적이었다는 점도 특기할 만하다. 기존의 경제발전 성과를 지속적으로 유지하고 발전시키고자 한 ‘남순강화’는 중국공산당 제14기 당대회를 통해 공식 이데올로기(사상)로 채택되었으며 향후 개혁개방 정책의 기본틀이 되기도 했다.

제도 변혁은 언제나 획기적이기에 상당한 희생과 부담이 뒤따른다. 더욱이 그간의 체제와 이념, 그리고 상당 기간 교육되어 온 것을 바꾸기란 쉽지 않다. 패러다임의 전환이 혁명적 구조의 변화를 수반

해야 한다는 토마스 쿤(Thomas Kuhn)의 주장이 충분한 설득력을 갖는 이유도 이와 무관하지 않다. 중국은 1979년 이후 끊임 없이 ‘계획’과 ‘시장’에 대한 이론적 변혁(발전)을 거듭했다. 그리고 이와 더불어 당시의 국제환경도 사회주의 시장경제론의 형성에 커다란 영향을 미쳤다.

1980년대 말 중국은 지난 40여 년간 자기만의 방식으로 냉전이라는 국제질서에 적응해왔지만, 갑작스럽게 변화한 국제환경 속에서 또 다른 생존의 방식을 모색해야만 했다. 이념적인 정치요인보다 경제적 요인이 보다 중요한 작용을 하고 있다는 점을 인식하는 데는 그다지 오랜 시간이 걸리지 않았다.

우선 중국은 건국 후 30여 년간 잘못된 진리를 충분히 경험한 바 있어, 진정한 진리 표준이 무엇인가에 대한 각인이 분명했다. 그간 폐쇄적이었던 중국은 개혁개방을 채택한 이후 경제적 요인의 중요성을 어느 나라보다도 더욱 분명히 느꼈을 뿐만 아니라, 국제환경의 변화에 탄력적으로 대응하는 것이 중요하다는 것도 절감했다. 이는 중국이 대외(수출)지향형 경제를 통해 성장했지만 그 전제가 외국인 투자였기 때문이었다. 중국은 세계 경제가 통합되어 감에 따라 ‘국경 없는 국제사회(Borderless international Society)’가 형성되자, 세계화에 선제적으로 대응해야 한다는 데에 중압감을 느꼈다.

또한 세계경제가 블록(bloc)화 됨에 따라 주변국들과의 관계에도 매우 적극적인 대응이 필요하게 되었다. 중국이 WTO에 가입하기 위해 사활을 걸 정도로 노력을 했던 점과, 1990년대 말 동아시아 금융위기 당시 주변국에 보여준 일련의 행위 등은 이와 무관하지 않다. 그러나 여기서 첨언하고 싶은 핵심은 지도자의 리더십이다.

제도는 사회·경제적 발전의 핵심적 요소이지만 기존의 관성을 혁파하고 새로운 제도를 수용하기란 결코 쉬운 일이 아니다. 제도 변

혁의 과정에는 기존의 패러다임으로 인한 각종 사회적 저항과 부담에 직면할 수밖에 없다. 세계 최대의 인구를 지닌 개발도상국이 이러한 저항과 부담을 최소화하며 연착륙(soft landing)을 했다는 점도 대단하지만 이러한 역사를 만든 지도자의 리더십은 결정적이고 절대적이라 하겠다.

중국은 양극체제가 붕괴하고 사회주의권이 몰락한 뒤, 미국 주도의 국제정치 질서에 보다 능동적으로 대처하였고, 그 과정에서 개혁개방을 통해 각종 자본주의적 요소들을 수용하기 위해 ‘사회주의 시장경제론’을 제기·수립했으며 이를 실천해나갔다.

앞에서 개혁개방으로 새로운 제도 변혁을 맞이한 중국 경제의 발전 과정을 ‘계획’과 ‘시장’이란 개념을 통해 살펴보았다. 그리고 거시경제적 측면의 성과와 더불어 정책결정권자들의 인식변화를 대비하여 시계열적인 분석을 진행하였다. 이제 끝으로 개혁개방의 총설계사로 평가되는 덩샤오핑의 리더십을 논하는 것으로 끝을 맺을까 한다.

5. 개혁개방의 총설계사: 덩샤오핑

일찍이 플라톤(Platon)은 철인이 국왕으로 되든가 아니면 이 세상 국왕이나 군주들이 철학의 정신과 능력을 갖지 못하는 한, 도시 국가는 악으로부터 해방될 수 없다는 취지의 말을 한 적이 있다.

‘리더십(leadership)’이란 말은 오늘날에는 상식적인 언어로 다뤄지고 있다. 리더십은 영향력의 일종이지만, 그것은 문자 그대로 지도자(leader)와 추종자(follower)와의 관계에서 보여지는 영향력이다.

‘개혁의 관건이 리더십에 있다’는 말과 같이 1970년대 말에서 1980년대 말까지 중국은 하나의 자원배분 상태에서 다른 사람에게 손해가 가지 않게 하면서 최소한 한 사람 이상에게 이득을 가져다주

어야 하는 ‘파레토 개선(Pareto Improvement)’단계에 있었다.

당시 덩샤오핑을 위시로 한 중국의 지도부는 종래의 가치체계나 생활양식에 대신하는 새로운 비전(vision)을 제시했고, 체제의 변혁이라는 과제를 제시했다. 오랫동안 욕구불만 속에서 허덕여 왔던 현상의 타파를 바라는 사람들에게 이와 같은 새로운 비전과 과제의 제시는 커다란 매력이 아닐 수 없었다. 일반대중은 지금까지 살아왔던 사회에서 생활의 회복을 단념하고 지도자가 표방하는 목표에 전적으로 기대를 걸고 살아가게 된 것이다.

소위 덩샤오핑의 ‘창조적 리더십’은 이렇게 발휘되었다. 이러한 리더십은 일반적으로 새로 제시되는 비전에 부합하는 힘찬 내용의 이론체제로서 무장된다. 그러나 현실은 반드시 이론대로만 진행되는 것은 아니기 때문에, 때로는 좀처럼 예측하지 못했던 일들이 일어나는 경우도 없지 않다. 바로 이런 데서 이론체제를 둘러싼 대립이 생기는데, 그것은 중국에서 ‘계획’과 ‘시장’ 혹은 ‘교조주의’와 ‘수정주의’의 대립 등으로 나타났다.

특기할 만한 점은 당시 중국에서 나타난 이러한 대립이 충돌과 마찰 혹은 감내하지 못할 수준의 사회적 모순으로 표출되지는 않았다는 점이다. 바꿔 말하면, 지도자의 비전과 일반대중의 기대가 일정한 간극을 두면서도 발전적인 방향으로 나아갔다는 점이다. 만약 지도자의 비전이 일반대중이 감당할 수 없는 수준이었다면 개혁개방은 실패했을지도 모른다. 또한 일반대중의 기대에 비해 지도자의 비전이 너무 낮은 수준이었다면 계속된 좌절을 극복하기 위한 극단적인 선택이 발생하였을 수도 있다. 따라서 필자는 일반대중의 자발적 노력에 의한 생산적 발전을 이끌기 위해서는 지도자의 비전이 일반대중의 기대에 부합하거나 다소는 높아야 한다고 생각한다. 중국 지도부, 특히 덩샤오핑의 리더십이 주목받는 이유도 이와 무관하지 않

다는 것이 필자의 견해이다.

이론적 측면에서 볼 때, 덩샤오핑의 리더십은 권위주의적 리더십에 가깝다. 권위주의적 리더십은 일견 전체주의적 리더십과 유사해 보인다. 하지만 권위주의 정치체제는 하나의 권력자가 일반대중으로 하여금 국가의사를 형성하는 데 효과적으로 참여할 수 없도록 권력을 독점하는 정치적 조직을 의미한다. 전체주의가 사회를 일원화하여 재편성시킴과 더불어 언제나 모험적이고 동태적인 데 비해, 권위주의적 정치체제는 다원주의를 유지하고 사회는 동태적이 아니라 정태적이란 점에서 전체주의와 구별된다. 혹자는 이 둘을 합해 ‘권위주의적 전체주의(authoritarian totalitarianism)’이라 하여 양자간의 차이가 모호함을 얘기하기도 한다.⁴³

그렇다면 개혁개방의 총설계사로 지칭되는 덩샤오핑의 리더십은 어떤 특징을 가지고 있는가가 궁금해질 것이다. 당시의 복잡한 사회적 상황 속에서 개혁과 개방을 추진해 회자인구(膾炙人口)되는 덩샤오핑의 리더십은 개혁개방의 역사를 통해 증명될 수 있을 것이다.

첫째, 덩샤오핑은 대의(大義)를 취하고 소의(小義)를 버렸다고 할 수 있다. 리더십의 본질은 정확한 상황 판단과 선택(do right things)에 있지, 일을 적절히 처리하는 데 있는 것(do things right)이 아니다. 지도자의 능력은 무한한 것이 아니어서 반드시 총체적 국면에 대해 고도의 집중(력)이 필요하고 소위 큰일을 처리하는 것에 주력해야 한다. 덩샤오핑은 상황에 대한 선후완급의 조절과 판단

43. 이해를 돕기 위해 현대에 있어 권위주의적 리더십의 실례를 살펴본다면, 프랑스의 드골(de Gaulle)을 들 수 있을 것이다. 드골 체제는 드골의 권위에 의존하면서도 여전히 다원주의적이었으며, 동태적인 전체주의체제에 비해 정태적이었다. 그는 의식적으로 권위를 재생산했지만 프랑스를 히틀러의 나치처럼 강제적 동질화의 대상으로 인식하지는 않았다. 중국 현대사에 대한 이해와 앞서 논한 개혁개방의 과정을 살펴본다면 필자가 덩샤오핑의 리더십을 권위주의적 리더십으로 평가하는 이유를 납득할 수 있을 것이다.

에 능했고, 전략의 수립에 있어 장·단기적 설정에도 뛰어났을 뿐만 아니라, 정책 목표의 실현을 위해 지도부와 일반대중을 상대로 한 선전(propaganda)에도 탁월한 능력을 발휘했다. 하지만 세부적인 문제에 대해서는 이렇다 할 행동이나 간여를 하지 않았다.

둘째, 민의에 대한 순응을 들 수 있다. 리더십을 논할 때, 간과할 수 없는 또 하나의 요인은 바로 민의에 대한 순응이라 할 수 있다. 지도자의 비전은 민의를 반영할 때 비로소 그 생명력을 갖는다. 1992년 남순강화는 사회경제적으로 매우 혼란한 시기에 나온 결과였고, 중국이 추진한 개혁개방정책의 핵심적 전환점이었다고 평가할 수 있다. 당시 중국 인민들은 극심한 빈부격차와 부패, 환경오염 및 식품안전 등 사회적 문제에 불만이 높았다. 개혁만이 유일한 해결책이라 여겼던 대중들의 요구에 덩샤오핑은 정계를 떠났음에도 개혁에 대한 열정을 굽히지 않았다.

셋째, 엘리트 충원에 매우 적극적이었다. 지도자가 효과적으로 리더십을 발휘하기 위해서는 엘리트의 충원문제에서도 적극적이어야 한다. 일반적으로 후진국에서처럼 지식의 가치가 매우 높게 평가되고 있는 곳에서는 ‘까마귀 싸우는 곳에 백로야 가지 마라’식의 심정에 사로잡혀 지식인들은 정치의 세계를 경멸하게 된다. 이로 말미암아 정치와 지식계의 격리현상이 나타나고, 이러한 격리현상이 크면 클수록 정치의 세계는 밝은 면보다 오히려 어두운 면이 더욱 지배하게 된다. 이러한 사실은 이미 수많은 역사적 경험을 통해 증명된 바 있고, 이런 악순환의 확대재생산을 과연 어떻게 방지해야 할 것인가는 후진국의 중요 문제이기도 하다. 당시 덩샤오핑은 개혁에 대한 민의를 반영하기 위해 후야오방(胡耀邦)과 주룽지(朱鎔基) 등 개혁파를 대거 등용했다. 후야오방은 진리표준의 대토론을 주도해 사상적 해방을 실현했고, 주룽지는 국유기업의 개혁을 통해 은행체제와

재정개혁 그리고 WTO가입을 추진했다. 현대판 포청천(包青天)으로 불릴 정도로 부정부패 척결에 앞선 주룽지는 한때 기득권층의 강력한 저항에 부딪히자 “100개의 관을 준비하라. 99개는 탐관의 것이고, 나머지 하나는 내 것”이라는 유명한 말을 남기기도 했다.

넷째, 관료주의를 반대하고 현장 위주의 실무를 강조했다라는 점이다. 보통 폐쇄적인 사회 혹은 후진국에서는 관료주의적 성향이 강하다. 그리고 기득권을 보호하기 위한 관성이 과도한 것도 일반적인 특징이라 할 수 있다. 따라서 관료주의적 리더십에는 새로운 상황을 타개하려는 적극성이 결여되어 있기에 경제공황과 같은 위기상황에서나 사회가 해체되어 가는 상황 속에서는 매우 부적합한 리더십으로 평가된다. 관료형 지도자나 관료형 리더십이 안정된 호경기에 환영을 받는 이유도 바로 이 때문이다. 치리정돈 시기를 전후로 중국도 이와 같은 문제에 직면했다. 당시 덩샤오핑은 관료주의 반대, 이념적 장애 극복 및 사회적 이익구조 등에 대한 전반적인 개혁에 주력했다. 현장 위주의 실무를 강조하고, 소위 3철(鐵)이라 지칭되는 철밥통(鐵飯碗, 평생직장보장), 일정한 임금(鐵工資), 직위 보장(鐵椅)을 타파하는 일(打破三鐵)에 앞장섰다. 또한 ‘계획’과 ‘시장’의 논쟁에서 ‘시장경제’를 합리화하여 ‘중국 특색의 사회주의 시장경제 체제’를 구축하기도 했다.

끝으로, 그는 명확한 목표와 비전을 제시했다. 덩샤오핑의 리더십을 평가하면서 간과할 수 없는 것이 바로 명확한 목표와 비전을 제시했다는 점이다. 1980년 1월 16일 덩샤오핑이 발표한 ‘현 정세와 임무에 대해(關於目前的形勢和任務)’를 미래 10년에 대한 국정 목표와 과제를 제시한 공문으로 평가하는 이유가 여기에 있다. 만약 당시에 덩샤오핑이 내놓은 “사상해방운동과 경제건설을 중심으로 개혁과 개방을 한다”는 노선이 없었다면 분명 오늘날의 중국은 없

있을 것이다.

전술한 내용을 종합해 본다면, 지도자의 등장은 정치적 상황구조와 함수관계에 있다고 할 수 있다. 이런 의미에서 지도자는 정치상황의 인격화 내지 표상화라 할 수 있을 것이다. 하지만 지도자는 사회가 현재 처해 있는 상황이 어떤지, 또한 추구해야 할 목표가치는 어떤 것이 되어야 하는지, 현재 수행해야 할 과제는 대체 무엇인지를 뚜렷하게 일반대중에게 제시해야 한다. 이를 위해서는 문제를 뚜렷하게 ‘특정화’시키는 동시에 그 해결방법도 제시해야 한다. 그리고 과제를 제시할 때에는 이미 일반대중 사이에서 잠재적으로 느껴지고 있는 것을 조직화하여 나타나게 해야 할 것이다. 과제의 특정화와 선택지(alternative)의 간결화는 지도 논리에 있어 필연적인 요건이기 때문이다. 그리고 여러 가지 선전 수단을 통해서 과제와 그 대응책을 일반대중에게 적극적으로 호소하여 이를 납득케 해야 한다.

리더십은 국민의 무한한 잠재적 능력을 이끄는 힘이다. 덩샤오핑의 리더십이 창조적 리더십으로 평가받는 이유는 당면한 각종 문제점들을 가장 합리적, 이성적으로 해결하기 위해 노력했고, 현실에 가장 잘 적응할 수 있는 최적점을 부단히 찾았기 때문이다. 마오쩌둥의 사회주의 혁명을 부정하지는 않았지만, 중국의 만성적인 가난과 불평등한 국제관계를 극복하기 위해 사회주의 건설을 위한 개혁개방 정책을 실시했고 시장제도를 수용했다. 그의 판단과 선택은 지금까지도 수정되거나 축소되기보다는 오히려 지속적으로 확대·강화되고 있다. 이는 중국의 개혁개방의 성공을 덩샤오핑의 리더십에서 찾는 이유인 동시에 지도자의 리더십이 갖는 중요성을 보여주는 증거라고 하겠다.

2

중국의 개혁개방과 경제특구정책

정 상 은

1. 서론

1978년 11월의 중국공산당 제11기 제3차 중앙위원회 전체회의의 개혁개방 정책 결정은 중국 현대사에서 ‘제2의 혁명’으로 평가되고 있다. 동 회의의 결정은 문화대혁명이라는 극단적 사회주의 노선으로 인해 폐허로 변해버린 중국을 획기적으로 일신했으며 이후 30여년간 중국은 세계 역사에서 전례를 찾을 수 없는 괄목할 만한 경제 성장과 발전을 보여주었다. 물론, 이러한 변화를 이끌었던 개혁개방 노선의 최일선에는 중국의 경제특구가 있었다. 중국 경제특구는 눈부신 경제성장을 통해 중국의 개혁개방 정책에 대한 신뢰감을 심어 주었고, 대내적으로는 다른 지역의 경쟁 심리를 유발하고 개발 모델을 전파하는 효과를 낳기도 하여 전체 중국경제의 성장을 주도하였다.

경제특구는 중국에만 고유한 것이 아니라 개발도상국의 발전과정에서 흔히 찾아 볼 수 있는 일종의 투자자유지역이다(유석춘, 1997). 그러나, 중국의 경제특구를 해외자본 유치와 수출 증진을 목표로 하는 수출가공구의 측면에서만 평가하는 것은 부족하다.

중국의 경제특구는 경제적인 목표의 달성을 목적으로 하는 일반적인 특구와는 달리 복잡한 목적을 갖고 탄생했으며, 시간이 흐르면서 그 임무는 더욱 복잡해졌다. 중국의 경제특구는 첫째, 중국 ‘대외 개방의 창구’로서의 역할을 담당하였다. 덩샤오핑은 1984년 경제특구를 시찰한 자리에서 ‘특구는 기술의 창구, 관리의 창구, 지식의 창구, 대외정책의 창구’라고 지적하였는데, 이는 경제특구가 중국이 해외로부터 자본, 인력, 선진기술 등을 습득하고 동시에 중국이 해외 시장에서의 경쟁과 협력에 참여하는 역할을 담당함을 의미한다.

둘째, 경제특구는 ‘개혁개방정책의 실험장’ 역할을 담당하였다. 중국이 경제특구를 건설한 주요 목적 중 하나는 특구에서 실험을 통해

개혁개방의 방향을 모색하고 경험을 축적하여 나아가 이를 중국 전역으로 확대하고자 한 것이다. 오랫동안 폐쇄적인 계획경제시스템을 유지해왔으며 급격한 변화를 체질적으로 싫어하는 중국이 과거와는 전혀 다른 개혁개방 정책을 전역에서 전면적으로 시행하는 데에는 많은 저항과 반발이 따를 수밖에 없다. 따라서 경제특구라는 극히 제한적인 지역에서의 실험을 통해 개혁이 성공하면 전역으로 확산시키고 실패한다면 그 영향을 최소화하는 신중함이 필요했던 것이다.

셋째, 경제특구는 ‘홍콩, 타이완 등의 통합을 위한 교두보’의 역할을 담당하였다. 경제특구는 홍콩과 마카오의 반환을 위한 협상이 타결된 이후 양 지역의 사회적 동요를 방지하고 반환 이후의 경제적 통합을 촉진할 수 있는 교두보 역할을 담당한 것이다.

이처럼 중국의 경제특구는 단순한 경제적 목적을 넘어서 중국 개혁개방 정책의 성공과 공산당 집권체제 안정에 중대한 역할을 담당했다. 따라서 중앙정부는 초창기부터 경제특구의 성공을 위해 제도, 시스템, 인프라 등 다방면에 파격적인 혜택을 제공했으며 이는 경제특구의 성공에 크게 기여하였다. 본고에서는 중국 경제특구가 등장한 배경과 중국정부의 경제특구에 대한 정책을 살펴보고, 경제특구가 중국에 미친 영향과 중국 경제특구의 성공요인에 대해 분석하고자 한다.

2. 중국의 개혁개방과 경제특구 도입

가. 경제특구의 개념과 유형

경제특구(Special Economic Zone)란 한 국가 내에 정치적으로 특별히 선정된 공업단지 지역으로서, 투자하는 기업에 대해 일련의 우대조치를 적용하여 국내 및 외국 기업들이 진출하여 경영활동을

별이도록 유도하기 위해 설정된 지역을 말한다. 경제특구는 시대와 국가에 따라 다양한 형태가 존재했는데 중국이 개방전략으로 채택한 이후 국제적 용어로 정착하였다. 이전에는 자유무역지역(Free Trade Zone), 수출자유지역(Free Export Zone), 수출가공지역(Export Processing Zone) 등 주로 무역 진흥을 위한 특별구역이 있었다. 하지만, 이들 지역은 주로 수출 진흥을 목적으로 외국기업을 유치했다는 측면에서 경제특구와는 다소 차이가 있다. 경제특구는 단순한 외자유치 수단이 아니며, 모든 기업이 최상의 조건에서 자유롭게 활동할 수 있도록 보장한다.

경제특구는 수출확대 및 수출다각화로 시작하여 제조업 진흥, 재정수입 확대, 고용 증대, 선진과학기술 및 경영방식 도입, 지역 발전 등으로 역할을 확대한다. 이를 위해 경제특구는 세계 주요 경제권과의 연계성을 갖춘 교통의 요지이자 해당 지역 또는 배후 지역의 경제적 잠재력을 갖춘 연해지역의 대도시 인근에 설립된다. 경제특구가 건설되면 초일류 기업들의 집적으로 생산, R&D, 교역, 금융을 아우르는 글로벌 클러스터와 네트워크가 구축된다. 중국 최초의 경제특구인 선전(深圳)을 중심으로 동관(東莞), 후이저우(惠州) 등에 구축된 세계 최대의 전자부품 클러스터와 상하이(上海) 푸둥(浦東) 신구를 중심으로 구축된 IT산업 클러스터가 이를 증명한다.

경제특구는 그 내용에 따라 생산형, 국제교역형, 생산교역복합형, 지식창조형의 4가지 유형으로 구분할 수 있는데, 초기에는 생산과 교역 중심에서 시작했다가 점차 복합형과 지식창조형으로 진화한다. 중국의 경제특구는 설립 초기에는 동일한 출발선상에 있었으나 현재는 4가지 유형에 고루 분포되어 있다.

〈표 II-1〉 경제특구의 유형

구 분	내 용	중국 내 유형
생산중심형	저렴한 생산비용 및 세제상의 혜택 등을 이점으로 기업의 생산거점을 유치	산터우(汕頭), 하이난(海南)특구
국제교역 중심형	지리적 이전, 물류 인프라 등이 강점이며 기업의 물류 및 무역 거점으로 활용	주하이(珠海), 샤먼(廈門) 특구
생산교역 복합형	글로벌 물류 및 무역 기능, 생산기능, 금융기능 등을 복합적으로 제공	선전(深圳) 특구
지식창조형 (복합형+지식네트워크)	생산 교역의 복합 이외에 서비스기업, 연구기관, 대학 등이 네트워크를 형성하여 기술개발 거점까지 운영 가능	푸둥(浦東) 신구

출처: 박재룡, “경제특구의 성공적 추진방안,” (삼성경제연구소, CEO 인포메이션, 제364호, 2002.9.4), p. 7 수정 인용.

산터우(汕頭)와 하이난(海南) 특구는 생산중심형에 머물러 있다. 이들은 중국 경제특구 중에서 수출실적이 가장 부진하지만, 반면 국내총생산(GDP)은 상대적으로 높기 때문이다.⁴⁴ 특히, 하이난 특구는 전체 대외교역액 130억 달러 중 수입이 수출의 4배 이상인 105억 달러로 심각한 무역적자를 기록하는 등 특구로서의 기본적인 기능조차 하지 못하고 있다. 주하이(珠海)와 샤먼(廈門) 특구는 교역 중심형 특구로 볼 수 있다. 이들은 국내총생산 대비 높은 대외무역 규모를 가지고 있기 때문이다. 2011년 기준 샤먼의 무역규모는 702억 달러로 국내총생산(392억 달러)의 2배에 육박한다. 선전 특구는 생산교역 복합형에 가깝다. 선전은 국내총생산과 무역 모두 중국 내 5위 안에 드는 거대 도시이며 글로벌 물류 및 금융도 고도로 발달되어 있기 때문이다. 푸둥 신구는 경제특구 유형 중 가장 발달한 지식창조형에 가깝다고 할 수 있다. 푸둥은 4개의 개발구로 구성되어 있

44. 하이난 특구의 수출은 2011년 25억 달러로 선전 특구(2,455억달러)의 1.1%에 불과하지만, 국내총생산은 389억 달러로 선전(1,781억 달러)의 21.8%에 달한다.

는데⁴⁵ 각각의 개발구는 금융, 수출가공, IT, BT 등으로 각각 전문화되어 있으며, 생산교역복합형 이외에도 서비스기업, R&D기관, 대학 등이 네트워크를 형성하여 글로벌 기술개발 거점으로 운영되고 있기 때문이다. 푸둥을 중심으로 상하이 일대에 GM, 듀폰, 삼성 등 글로벌기업의 R&D센터와 지역본부가 500개 이상 집중되어 있는 것에서도 푸둥신구의 지식창조형 특징을 살펴볼 수 있다.

나. 대외개방 정책 추진의 배경

1978년 11월의 중국공산당 제11기 중앙위원회 3중전회(三中全會)에서 ‘對外經濟開放, 對內活性化(대외경제개방, 대내활성화)’를 기본으로 하는 개혁개방정책이 결정된 것은 중국경제의 획기적인 사건이었다. 1949년 공산당 정권의 수립 후, 이 결정에 이르기까지 30여 년간 중국은 자력갱생노선에 의한 폐쇄적인 경제체제를 유지해 왔다. 중국이 1978년을 기점으로 대외개방과 경제개혁으로의 노선변경을 추구하게 된 배경에는 스탈린주의식 중공업 우선전략으로 인한 산업간 불균형과 성장 둔화, 각종 경제적 비효율성의 심화가 주된 요인으로 작용했다.

마오쩌둥(毛澤東) 시기에 중국의 경제정책이 폐쇄적인 자급자족 하의 중공업 우선 정책으로 전개된 것은 중국지도층의 의지라기보다는 1970년대 이전 중국의 대내외적 정치적 환경의 영향이 크다고 할 수 있다. 1950년 중국의 한국전쟁 개입은 서방국가들로 하여금 중국에 대해 경제교류 봉쇄조치를 취하게 하였고, 따라서 중국은 경

.....
⁴⁵ 푸둥신구는 루자쭈이(陸家嘴), 진차오(金橋), 와이가오차오(外高橋), 창장(長江)의 4개 개발구로 구성되어 있는데 각각 금융, 하이테크, 국제자유무역지대, BT 등의 중심으로 운영되고 있다.

제개발에 필요한 자본과 기술을 소련과 일부 동구권 국가에 의존할 수밖에 없었다. 그러나 60년대 초반 중소분쟁으로 소련마저 철수하고 1966년에 문화혁명이 시작됨으로써 중국경제는 암흑기에 접어들었다. 10여 년에 걸친 문화대혁명 기간에는 과학자, 교수, 전문기술자 등 지식인의 지위가 격하되어 중국의 내부적인 발전기반이 파괴되었고, 극단적인 폐쇄정책으로 외부요인에 의한 경제발전도 기대할 수 없는 최악의 상황이 지속되었다.

1970년대에 들어서야 대내적으로 마오쩌둥 사망 후 덩샤오핑(鄧小平) 등 실용주의 세력이 권력을 장악하였고 대외적으로는 미국, 일본 등과 국교를 정상화하면서 개방과 개혁을 추진할 수 있는 새로운 경제여건이 마련되었다. 1978년 개혁개방정책이 공표되기까지 류샤오치(劉少奇), 덩샤오핑 등으로 대표되는 실용주의자들은 실각과 복권을 되풀이하면서 선진자본과 기술 도입의 필요성을 강조하였는데, 마오쩌둥 사망, 사인방(四人幫) 실각 이후 권력을 장악하면서 역사의적인 개혁개방의 시대가 도래한 것이다.

중국이 건국 이후 지속해오던 폐쇄적 계획경제체제를 포기하고 대외개방을 추진하게 된 배경으로는 덩샤오핑의 집권 이외에도 다음과 같은 요인을 지적할 수 있다(김익수 1999, pp. 25~26). 당시 동아시아의 신흥 자본주의국가인 한국, 타이완, 싱가포르 등이 대외개방을 통해 급속한 경제성장을 실현한 것이 중국에 큰 자극제가 되었다. 이에 따라 과거의 폐쇄적인 정책으로는 경제발전이 요원할 것이라는 위기감이 신지도부에 팽배했던 것이다. 아울러, 1970년대 말 국제정치 상황도 중국 대외개방에 유리하게 흘러갔다. 중소분쟁, 중국-베트남 전쟁 등으로 중국은 사회주의 국가 내에서도 고립된 상태였으며, 특히 중국에 심대한 위협을 가했던 소련의 남하 정책 저지를 위해서는 체제가 다른 미국과도 제휴할 수 있다는 주장이 대두

되었다. 이처럼 중국의 대외개방정책은 일회성 조치라기보다는 이 데올로기 측면이 강한 장기적인 경제노선이었다. 물론 개혁개방 초창기 경제특구에서 실시한 시험적 개방이 성과를 거두지 못했다면 정책 노선이 전환되었을 수도 있었을 것이다.

중국의 대외개방정책은 전례를 찾기 힘든 독특한 시도였기 때문에 그만큼 돌다리를 두드리듯 신중하게 전개되었다. 대외개방정책의 목적은 단순한 개방이 아니라 이를 통해 중국의 현대화를 달성하는 것이었기 때문에 단편적인 정책만으로는 목적을 달성하기 어려운 상황이었다. 예컨대 경제특구를 설치한 것에서 그치는 것이 아니라 이와 함께 각종 개혁조치를 병행하고, 이를 점차 중국 전역으로 확대해야만 외국의 기술과 자본의 흡수가 가능하고 나아가 경제근대화가 가능하다. 즉, 중국의 대외개방정책은 경제특구와 경제기술개발구 등 대외개방 지역의 설치, 외자도입 확대를 위한 투자환경 개선, 선진기술 도입을 위한 각종 정책의 제정, 무역 확대를 위한 무역관리시스템 개혁 등을 포함하는 광범위한 개념으로 이해되어야 한다.

다. 경제특구 정책의 시행

대외개방의 첫 번째 조치는 경제특구의 설치였다. 1979년 4월 덩샤오핑은 경제특구 후보지역을 선정하도록 지시하였으며, 그해 7월 ‘50호 문건’에 따라 광둥성(廣東省)과 푸젠성(福建省)에 특구를 설치하기로 결정하였다. 경제특구는 입지조건과 정치적 요인이 비슷하게 고려되었으며 그만큼 돌다리를 건너듯 신중하게 이루어졌다. 먼저 동아시아의 대표적인 국제무역항인 홍콩에 인접한 선전(深圳)과 마카오에 인접한 주하이(珠海)가 특구로 지정되었으며, 그 다음

광둥성 동부의 산터우(汕頭)와 타이완과 마주한 푸젠성의 샤먼(廈門)을 특구로 지정했다. 하이난성(海南省)이 다섯 번째 특구로 지정된 것은 중국이 여타 연해도시를 개방한 후 4년이 지난 1988년이었다. 마지막으로 1992년에는 특구라는 명칭을 사용하지 않고 나머지 경제특구와 시대적 배경이 다르지만 혜택은 경제특구와 거의 동일한 신구(新區)가 상하이의 푸둥(浦東)에 설립되었다.

(1) 경제특구 지역의 선정

중국정부는 경제특구를 통해 서방의 자본과 기술을 도입해야 했기 때문에 특구를 지정할 때의 우선 순위는 외국자본의 도입 가능성이었다. 중국 지도부가 생각한 외국자본은 그나마 유치가 용이한 동남아 화교자본이었기 때문에 화교자본의 효과적 유치가 경제특구 지정의 가장 중요한 요인이었다. 또한 체제가 다른 지역으로부터 외자를 도입하기 위해서는 중국의 현 체제와 다른 경제정책을 실시해야 했기 때문에 기존의 경제중심지와는 거리가 있어야 했다. 물론, 만약에 있을지도 모를 경제특구로 인한 체제 위협에서도 자유로워야 했기 때문에 중앙정부가 있는 베이징(北京)과도 가급적 멀리 떨어져야 했다.

가장 먼저 특구로 지정된 선전과 주하이는 홍콩과 마카오에 인접한 지역으로 이 지역들의 자본을 효과적으로 유인할 수 있다고 판단되었다.⁴⁶ 특구 지정 당시 인구 25,000명의 조그만 어촌이었던 선전의 경우, 홍콩의 존재는 결정적이었다. 당시 홍콩의 산업계에서는 임금이 싸고 지리적으로 가까운 역외 가공공장의 필요성이 대두되

46. 최의현, “中國 經濟特區 政策의 성과와 한계,” 『對外經濟研究』, 제8권 2호 (대외경제정책연구원, 2004), p. 295~298.

었고, 금융자본도 새로운 투자지역이 필요했는데 선전은 두 가지 측면에서 모두 매력적이었다. 홍콩에서 자본 조달이 가능해진 선전이 해야 할 일은 노동력 공급과 사회간접자본 건설인데 노동력은 광둥성과 인근에서 얼마든지 조달할 수 있었고, 사회간접자본은 중앙정부의 지원하에 건설되었다.

선전과 같은 시기 특구로 지정된 주하이(珠海)는 외형적인 조건은 선전과 유사해 보이지만 실제로는 큰 차이를 보였다. 첫째, 사회간접자본의 건설에서 주하이가 선전에 비해 더 낙후되었다. 개혁개방 이전 주하이의 주요 역할은 인접한 마카오의 퇴폐자본주의 문화가 대륙으로 유입되는 것을 차단하는 것이었으므로 주하이의 SOC 건설은 정부에 의해 의도적으로 지연되었다. 이로 인해 인프라 부족문제는 특구로 지정된 후에도 계속되었다. 주하이가 특구로 지정될 당시 면적이 6.81km²에 불과하였던 것도 바로 인프라 부족에 기인한다.

둘째, 마카오가 주하이의 배후지이기는 하지만 마카오와 홍콩은 경제력 및 경제구조 면에서 상당한 차이가 있었다. 마카오의 면적은 24km²로 홍콩 면적의 2%에 불과하며, 인구는 40만 명 수준으로 홍콩의 680만 명과는 큰 차이가 있었다. 홍콩이 1970년대에 이미 금융, 서비스 등 선진형 산업구조를 갖춘 반면 마카오는 오락, 관광 위주의 기형적 산업구조였다. 따라서 홍콩이라는 든든한 후원자를 확보한 선전과 달리 마카오는 주하이의 후원자가 되지 못했으며, 이에 따라 주하이의 준비상태는 전반적으로 부족하였다.

셋째, 주하이가 선전보다 상대적으로 인근의 노동력을 확보하기 어려웠다는 것도 불리한 환경이었다. 주하이와 인접한 푸산(佛山), 장먼(江門) 등은 주하이보다는 광둥성 내 최대 도시인 광저우(廣州)와 더 밀접한 경제관계를 형성하였다.

산터우는 선전, 주하이에 이어 1980년 특구로 지정되었는데 처음

지정될 당시에는 1.6km²에 불과하였지만, 1984년 11월 현재와 같은 크기인 52.6km²로 확대되었다. 선전과 주하이와 특구 지정 당시 농촌 지역이던 것에 비해 산터우는 신중국 설립 이전부터 중국 남부 해안의 무역 및 해상교통의 요지였다. 그러나 내지와와의 교통은 낙후되어 광둥성 내 다른 도시와의 교류는 많지 않았다. 산터우가 특구로 지정된 배경에는 동남아 화교의 상당수가 산터우 출신 객가인(客家人)이라는 것이 작용하였다. 선전과 주하이처럼 인접한 역외경제체가 없었음에도 산터우가 특구로 지정된 것은 결국 정치적, 운영적 요인 때문이라고 볼 수 있다.

푸젠성 샤먼은 1980년 10월 특구로 지정되었다. 샤먼은 지리적으로 타이완 본섬과 가장 가까운 도시이며, 타이완 진먼다오(金門島)와 불과 2km밖에 떨어지지 않았다. 샤먼시에서 특구로 지정된 지역은 샤먼다오(廈門島)이며, 이마저도 처음에는 2.5km²에 불과한 후리(湖里)공업구만이 특구로 지정되었다. 특구의 범위가 샤먼다오 전체로 확대된 것은 1984년으로 이때부터 특구면적은 전체 샤먼시 면적의 8.6%인 131km²가 되었다.

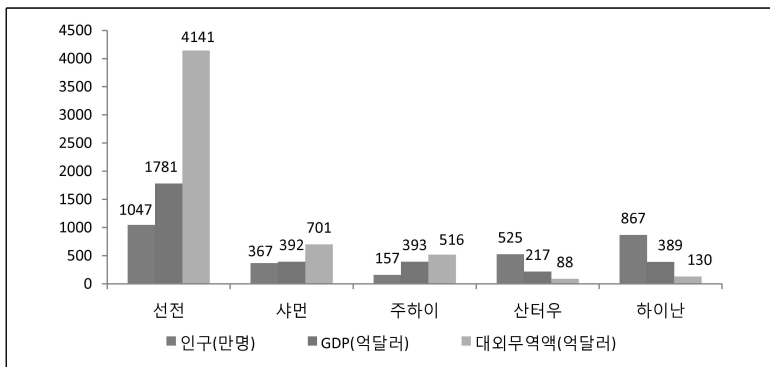
하이난 특구는 1988년에 하이난다오(海南島)가 광둥성에서 분리되어 독립된 성(省)으로 승격되면서 특구로 지정되었다. 다른 특구보다 시기적으로 늦은 만큼 중국기업에 대해서도 기업소득세 면제, 증치세(增值稅, 부가가치세)면제 등 다른 특구보다 훨씬 양호한 우대조건을 제공하였다. 그러나 중국 본토와의 연계성이 떨어지고, 자체 산업기반도 극히 빈약하여 발전에 한계를 내포하고 있었다.

상하이 푸둥은 1990년 4월에 특구로 지정되었다. 이 때는 이미 중국의 대외개방이 연해 대도시에서 내륙의 국경지역으로까지 확대되는 등 크게 진전된 시기이므로⁴⁷ 푸둥 신구는 그 설립의 배경과 내용이 이전의 5개 경제특구와 달랐다. 경제특구가 초기에 독립적으

로 시범운영 되다가 점차 배후의 대도시와 연계되었다면, 푸둥신구는 처음부터 배후의 상하이, 쑤저우(蘇州), 항저우(杭州) 등 광범위한 양쯔강 삼각주지역을 염두에 두고 대규모로 개발된 것이다.

이상과 같이 경제특구는 설립 당시 조건이 상이하여 중앙정부로부터 동일한 정책적 혜택을 받았음에도 경제적 성과는 차등적으로 나타났다. 푸둥을 제외한 5대 경제특구 중 일인당 GDP 전국 1위인 선전과 양안(兩岸)간 교류 확대의 기폭제 역할을 수행하며 대도시로 성장한 사면을 제외하면 나머지 경제특구는 경제발전에서 뚜렷한 성과를 거두지 못했다. 특히 후발 경제특구인 하이난의 경우는 대외무역, 외자유치 등에서는 성과가 미미한 대신 대규모 밀수, 탈세, 마약, 부동산 투기 등에서는 두드러지는 문제를 일으키고 있어서 중국정부를 곤혹스럽게 하고 있다.

〈표 II-2〉 경제특구간 주요 지표 비교(2011년)



출처: 『廣東統計年鑑』, 『福建統計年鑑』, 『海南統計年鑑』.

47- 1984~1987년간 중국정부는 동남부 14개 연해지역의 주요 항만도시에 경제기술 개발구를 설치하였으며, 1988~1991년간은 산둥(山東), 랴오닝(遼寧) 등 발해만 지역과 내륙의 국경지역으로 개방지역을 확대하였다. 박번순 외, “사회주의 개방 국가의 초기 외국기업 진출환경 분석과 시사점,” (삼성경제연구소, 연구보고서, 2001.5), p. 10~11.

(2) 경제특구의 진화

경제특구의 설립에 이견이 없었던 것은 아니다. 특히 천윈(陳雲)을 비롯한 보수파는 특구 설립으로 외국자본 및 일부 국내자본의 투기행위가 성행할 가능성에 대해 우려를 표명했다. 개방의 방법론에 대해서도 특구의 성격을 수출가공기지로 한정하느냐 포괄적인 경제특구로 양성하느냐의 논란이 있었다. 그러나 이러한 의견의 대립도 어디까지나 특구의 범위와 방향성을 둘러싼 문제였지 특구의 존재 자체를 문제시하는 것이 아니었기 때문에 의견이 점차 수렴되었으며, 경제특구가 기타지역에 비해 3~4배 높은 성장세를 지속하고, 특히 일개 어촌에 불과하던 선전시가 중국 전체 수출의 14%를 담당하는 인구 1,046만의 대도시로 성장하는 놀라운 성과를 달성하면서 개방정책은 흔들림 없이 지속되었다.

경제특구의 성격을 단순 수출가공기지로 한정해야 한다는 의견도, 단순 수출가공기지로 한정할 경우 외국자본 및 선진기술 도입이라는 소기의 목적을 달성하기 힘들기 때문에, 다원적이고 포괄적인 경제특구로서의 역할을 수행하는 쪽으로 의견이 수렴되었다. 특구의 명칭이 초창기에 수출특구로 불리다가 1980년 3월에 경제특구로 공식 전환된 것에서도 특구의 성격에 대한 변화를 엿볼 수 있다.

1982년 11월 국무원(國務院)이 발표한 ‘경제특구 건설사업에 대한 문제 제기’에는 특구의 성격이 보다 명확히 기술되어 있다. 동 문서에는 특구를 외국 자원과 국제시장을 이용하는 특수한 통로로 규정하고 이를 위해 다양한 경제적 요소의 존재를 허용하며, 동시에 경제특구의 원활한 운영이 홍콩의 회복과 양안 통일을 실현시키는 데 중요한 의의를 가지고 있다고 강조되어 있다. 특히 덩샤오핑이 1984년에 경제특구의 역할을 ‘기술의 창구, 지식의 창구, 대외정책

의 창구, 관리의 창구'라고 밝힌 '창구론'이 등장하면서 경제특구는 단순한 외화획득이 아닌 선진관리기법 및 기술 습득의 전진기지로서의 역할을 본격적으로 수행하게 되었다. 덩샤오핑 역시 경제특구가 홍콩, 마카오 및 대만에 대한 중국의 주권 회복을 위해 일정한 역할을 담당하고 동시에 특구의 경제정책 개혁이 중국 경제체제개혁을 위한 선도적인 역할을 할 것을 기대했으며 결과적으로 이러한 의도는 소기의 성과를 달성했다고 할 수 있다. 중국정부는 특구정부에 경제활동상의 대폭적인 재량권을 부여하고, 진출기업에 대해 수입관세, 소득세율, 토지임대, 출입국 수속, 행정수속 등에서 각종 우대조치를 제공하였으며 동시에 도로, 항만, 전력 등 인프라건설 투자를 크게 확대했다.

1984년 2월 덩샤오핑은 선전, 주하이, 샤먼을 시찰한 후 "선전의 발전은 중국의 경제특구정책이 옳았음을 입증하는 증거이다. 중국의 개방정책은 잡아두는 것(收)이 아니라 풀어놓는 것(放)이며 이를 다른 연해지역으로 확대해야 한다"라고 밝혔다. 특구가 단순 가공수출기지로써가 아니라 포괄적인 경제특구의 역할을 담당했음을 알 수 있는 대목이다.

1992년 초 덩샤오핑이 광둥성 등 남부 개방도시를 돌면서 개혁개방 확대를 역설한 남순강화(南巡講話)는 텐안먼사태 이후 서방의 경제제재에 따른 외국인투자 증가세 둔화와 국내의 반시장경제적인 분위기를 일소했다. 남순강화 이후 중국경제는 대내적으로는 시장경제, 대외적으로는 개방확대라는 노선을 확정했으며 1993년을 기점으로 경제특구의 GDP, 대외무역, 외국인투자 등 주요 지표가 크게 상승하기 시작했다.

경제특구는 외국기업에 우대정책을 제공하거나, 국내 다른 지역과 차별되는 정책을 실행한다는 면에서 기타 국가의 수출가공구나

자유무역지구와 유사하다. 그러나 중국의 경제특구는 인구, 면적 등의 규모가 월등하게 크다는 것 외에도 중국 체제개혁의 실험장이자 타지역 개방을 위한 시범사례라는 점에서 차이가 있다. 중국은 경제특구 지역의 우선 개방 후 그 결과와 경험을 토대로 개방지역을 기타 연해지역과 내륙으로 점차 확대하고자 한 것이다. 물론 경제특구에 인접한 홍콩, 마카오의 귀속과 양안 통일의 촉진을 위한 정치적 목적도 내포되어 있었다.

경제특구는 시장경제와 대외개방의 시범지역으로 각종 특혜정책 아래 급성장을 지속해 왔다. 그러나 중국이 WTO에 가입하여 시장경제체제와 대외개방이 중국전역으로 확대됨에 따라 경제특구의 특수성은 점차 사라지고 있다. 중국은 대외적으로 뿐만 아니라 대내적으로도 개방을 해야 하며 내륙지역의 발전을 위해서 경제특구에 집중되고 있는 외자를 분산시켜야 할 필요가 있기 때문이다. 또한, 일부 경제특구 지역은 이미 세계의 공장으로서 부상하여 일부 첨단기술 분야를 제외하고는 특혜정책에 의존하여 외자를 유치할 필요가 없다. 경제특구지역이 중서부 내륙지역보다 더 많은 혜택을 받아야 할 이유가 없어진 것이다. 이에 따라 중국정부는 2008년부터 경제특구에 진출하는 외국인투자기업에게 제공하던 법인세 감면혜택을 폐지하고 법인세를 25%로 단일화했다.⁴⁸ 중국의 경제특구는 정책적인 지원이 없이 고도성장을 유지해야 하는 '제2의 창업'과도 같은 도전에 직면하고 있다.

48. 정상은, “중국의 기업정책 변화와 시사점,” (삼성경제연구소, CEO 인포메이션, 제599호, 2007.4.11), pp. 6~9.

3. 경제특구가 중국에 미친 영향

중국 경제발전의 원인을 설명하는 요인 중 가장 큰 의미를 갖는 것은 경제특구 설립 및 효율적인 운영에 따른 효과라고 할 수 있을 것이다. 경제특구는 중국 경제체제 전환의 시범지역 역할과 외국과의 접촉을 위한 창구 역할을 담당하였기에 경제특구는 중국이 자본주의 경제를 학습하는 실험실이었다고 할 수 있다. 경제특구의 성공적인 운영은 전체 중국의 경제구조까지 변화시켜 생산증대나 기술수준 제고뿐만 아니라 선진 자본주의의 경제를 종합적으로 학습하게 하였다.

가. 중국 경제발전의 견인차

선전, 주하이, 산터우, 샤먼 등 4개 경제특구의 성과에 대해 1980~2011년 간의 경제지표를 비교해 보면, 수출은 3,403배, 제조업 총생산은 2,852배, 국내총생산은 802배 각각 증가하였다. 경제특구의 놀랄 만한 성과가 전체 중국의 경제발전에 결정적인 견인차 역할을 했음은 두말할 나위가 없다.

〈표 11-3〉 1980~2011년간 4개 경제특구의 발전 추이

구분 \ 연도	1980	1985	1990	1994	2000	2006	2012
GDP(억 위안)	21.1	74.7	299.7	1,124.1	2,974.3	8,332.1	16,845.9
제조업생산(억 위안)	11.2	55.7	426.6	1,397.3	4,241.1	17,098.2	31,378.2
대외무역(억 달러)	1.6	20.2	139.5	483.9	828.7	3,084.4	5,446.3

출처: 『中國統計年鑑』, 『對外經濟貿易年鑑』.

주: 4개 경제특구는 선전, 주하이, 산터우, 샤먼

경제특구 중에서도 중국 개혁개방의 성지로 불리는 선전의 성장세가 가장 주목할 만하다. 아무도 주목하지 않던 어촌에 불과했던 선전은 경제특구가 된지 33년 만에 GDP가 7,234배 증가하며 중국식 초고속 경제발전의 상징이 되었다. 1979년 1억 7,900만 위안이던 선전의 GDP는 2012년 1조 2,950억 위안으로 증가했다. 2007년 중국 최초로 1인당 국민소득 1만 달러를, 2012년에는 2만 달러를 각각 돌파하였다. 양적인 성장의 이면에는 중국 혁신기업들의 요람이라는 질적인 발전이 있었다. 중국의 삼성전자를 지향하는 화웨이(華爲)는 군 출신의 런정페이(任正非)가 1988년 자본금 2만 위안으로 선전에서 설립했으며 2012년 매출액 2,202억 위안의 글로벌기업으로 성장하였다. 현재 화웨이는 에릭슨에 이은 세계 2위 통신장비 제조사로 부상했으며, 스마트폰 시장에서는 삼성과 애플을 맹렬히 추격하고 있다. 화웨이에 이어 중국 2위의 통신장비업체인 중싱(中興), 중국 최대 TV생산업체인 TCL, 중국의 인기포털 텡선(騰訊) 등이 모두 선전에서 배출한 혁신 기업이다.

경제특구는 양적인 외자유치뿐만 아니라 선진국의 첨단 제조기술 및 경영방식 도입이라는 성과를 빼놓을 수 없다. 5개 경제특구에 수용된 외국인 직접투자는 2011년 말까지 1,500억 달러를 상회했는데 단순히 외국자본만 들어온 것이 아니라 첨단기술은 물론, 중외합작을 통한 경영기법도 함께 도입되었다. 화웨이, 중싱 등 중국 글로벌 기업의 상당수가 경제특구에서 배출된 것은 우연이 아니다.

나. 개혁개방 정책의 시범지역

중국의 개혁개방 정책은 지역적 혹은 단계적 실험과정을 거쳐 그 성패 여부에 따라 정책이 전국으로 확대되는 특징을 보여왔다. 이처

럼 신중하고 실용적인 접근 방법으로 인해 중국의 개혁개방정책은 심각한 사회적 저항이나 혼란 없이 정착될 수 있었다. 이 과정에서 경제특구의 역할은 지대하였다. 경제특구는 지방분권화, 시장시스템 도입, 인센티브 시스템 확립, 주식제도 등 소유권의 다양화 등 체제변화 성격을 가지는 민감한 정책의 시범지역이었으며, 경제특구에서 시험한 결과 성공적이었다고 평가된 정책은 서서히 전국적 범위로 확대되었다. 이들 정책을 경제특구에서 시험하지 않고 전국에서 동시에 추진하였다면 개혁이 성공하기 어려웠을 것이다. 중국의 경제특구는 외자유치를 위한 세제 혜택이나 기반시설을 제공하여 수출을 촉진하는 것을 목표로 하는 자유무역지대 등과 그 역할과 목적에서 큰 차이가 있다. 실제 중국경제에서 경제특구의 수출비중이나 외자유치규모가 절대적이지 않음에도 그 영향이 지대한 이유가 여기에 있다.

다. 내륙 등 타 지역 개혁개방의 전도사

내륙지역을 포함한 전국의 각 성(省)과 대도시, 대기업, 국영기업, 중앙부처 등 각 부문이 경제특구에 설치한 대표기구나 기업은 2만 개에 달한다. 이는 경제특구가 노동력, 자금, 시장, 물자 등 다방면에서 내륙 등 타 지역의 협조를 얻었을 뿐만 아니라, 내륙지역 또한 특구를 자신의 대외경제 교류에 대한 창구로 활용했음을 의미한다. 이들 지역은 경제특구를 통해 국제시장 정보를 입수하고 외국인투자를 끌어들이는 등 특구의 개혁개방에 대한 경험을 학습하여 자신의 개혁개방을 촉진시키는 데 이용하였다. 특구에서의 실험이 성공적으로 진행됨에 따라 개혁개방정책은 1984년부터 점진적으로 14개 연해도시, 13개 변경도시, 5개 강변 도시 및 18개 내륙 성(省)으

로 잇달아 확대되었으며 20개 경제기술개발구가 탄생하였다.

라. 지역발전 거점 및 체제완충지역

중국은 개혁개방 과정에서 지역별 경제력 차이, 낙후된 산업 등 경제적 환경을 고려하여 일부 지역이 먼저 부를 축적하고 다음에 다른 지역을 발전시키는 전략을 채택하였다. 즉, 다롄(大連), 톈진(天津), 상하이 등 이미 산업기반이 마련되어 있던 동부 연안지역을 통해 동북 3성, 황하지역, 화중지역⁴⁹ 등 내륙의 발전을 촉진하고, 다른 한편으로는 광둥성과 푸젠성이 쓰촨성(四川省), 장시성(江西省), 구이저우성(貴州省) 등 서남부 내륙지역의 발전의 거점 역할을 담당해야 하는데 경제특구가 이 역할을 수행한 것이다. 선전 등 광둥성 특구는 노동력의 대부분을 쓰촨성 등 서남 내륙지역에서 조달하고 있으며 이들 노동력은 특구에서의 경험을 바탕으로 서남 내륙지역 발전의 견인차 역할을 하고 있다.

한편, 홍콩과 대만 통합에 대해 ‘일국양제(一國兩制)’ 정책을 천명했던 중국은 철저한 시장논리에 의해 움직이는 홍콩과 대만의 경제인들에게 안정적인 투자환경을 제공하고 통합이 진행되는 동안 판이한 체제의 접촉에서 발생할 수 있는 마찰과 충격을 최소화하기 위해서 중간지대를 설정할 필요가 있었다. 이는 경제특구의 또 다른 중대한 역할이었으며, 경제특구의 위치 설정에서도 중요한 고려사항이었다. 홍콩 및 마카오 반환에 경제특구가 지대한 역할을 했음은 부인할 수 없는 사실이다.

.....

⁴⁹ 동북 3성은 지린성(吉林省), 헤이룽장성(黑龍江省), 랴오닝성(遼寧省) 등 동북 지역, 황하지역은 허베이성(河北省), 허난성(河南省), 산시성(陝西省), 간수성(甘肅省) 등 황하 일대 내륙지역, 화중지역은 안후이성(安徽省), 후베이성(湖北省) 등 양쯔강 중류의 내륙지역이다.

4. 경제특구의 성공요인

일반적으로 경제특구가 성공하기 위해서는 물리적 조건, 제도적 조건, 정부의 역량 및 정책 신뢰성 등 다양한 요소들이 있을 것이다. 중국의 경제 특구는 배후의 거대 화교자본을 활용할 수 있는 최적의 입지조건을 갖추었고, 덩샤오핑이라는 최고 지도자의 강력한 리더십이 뒷받침되었으며, 경제특구 관련 법제의 지속적 개선과 저렴한 임금체계 구축 등 우수한 제도적 조건을 만들어 가는 등 성공을 위한 다양한 조건을 구비하였다.

가. 특구 설립 초기의 조건

전반적으로 중국이 경제특구 정책을 시행할 당시의 조건은 외자유치와 개혁개방 정책 추진에 유리했다고 볼 수 있다. 첫째, 저렴한 노동력이 거의 무한대로 존재했기 때문에 노동집약적 수출가공 기업의 진출에 유리하였다. 개혁개방을 시작한 1980년대 농촌 인구는 전체 인구의 80% 이상이었으며 그 중 40% 정도는 사실상 실업자나 마찬가지로인 과잉 노동력이었다. 개혁개방이 시작된 후 과잉 농촌 노동력이 제조업 분야로 활발하게 옮겨가면서 저임 노동력을 이용하는 경공업 발전의 기반이 되었다. 다른 경제특구에 비해 그나마 임금이 비쌌던 선전도 1982년 평균 임금 수준이 홍콩의 7% 정도에 불과하였다.

둘째, 마오쩌둥(毛澤東) 사망 이후 덩샤오핑으로 대표되는 개혁 세력이 정치 주도권을 확실히 장악하면서 경제특구의 정치적 위험 부담이 크게 줄었다. 이들은 1960년대 덩샤오핑 등이 주도했던 개혁 노선을 수행하였다가 문화혁명 주도세력에 의해 탄압 받았던 관료

와 당간부들이었는데, 이들이 개혁개방의 실질적인 담당자이자 확고한 지지 세력을 형성하였다. 또한 과거의 급진 사회주의적 경제노선의 잘못을 당대회에서 공식적으로 비판한 결과, 다시 과거로 돌아갈 수도 있다는 우려를 불식시켰다. 경제특구는 이들 개혁 세력이 개혁개방의 성공 사례로 특히 중요시하는 곳이었으며, 이에 따라 특구의 자본주의적인 성격이나 부패나 밀수 등 부정적인 측면에 대한 비판이 당내외에서 강하게 제기될 때마다, 덩샤오핑 등의 지도자가 경제특구를 방문하여 일관된 정책 추진을 약속하였다. 이처럼 경제특구 개발의지를 지속적으로 천명하면서 처음에는 의구심을 가지고 있던 외국 투자기업들의 신뢰를 확보할 수 있었다.

셋째, 중국은 소련과 달리 중앙집권적 계획경제의 기반이 취약했기 때문에 경제특구 같은 분권화 실험이 가능하였다. 계획경제의 기반이 되는 통제체제의 경우 문화혁명 기간 중에 그 기반이 거의 붕괴되어, 주변 지역이나 농촌은 사실상 계획경제 체제 밖에 존재하고 있었다. 따라서 경제특구에서는 새로운 체제에 대한 실험이 과감하게 시도될 수 있었다. 이를 위해 중앙정부는 특구 정부에 성(省)급 자율성을 부여하였고, 특구 정부는 막대한 권한을 가지고 외자 기업 유치에 효과적으로 매진할 수 있었다.

넷째, 중국을 둘러싼 대외여건이 중국에 유리한 방향으로 전환되고, 특구를 든든하게 지탱해 주는 거대 화교자본이 존재하였다. 1970년대 이후 냉전이 지속되는 가운데 미국 등 자본주의 선진국들과의 관계가 호전되었고, 대만, 한국, 홍콩 등 신흥공업국의 성장으로 중국에 대한 투자가 증가하였다. 홍콩을 비롯한 화교자본은 투자 여력과 함께 중국 국내에 강력한 네트워크를 보유하고 있었기 때문에 활발한 투자가 가능하였다.

다섯째, 중국은 10여 년간의 문화혁명 여파로 경제기반이 대부분

파괴되었지만, 여전히 거대한 내수 시장을 보유하고 있어서 자체 성장 동력이 충분하였다. 중국은 개혁 초기 농가생산책임제의 도입과 곡물 수매가 인상을 통해 식량 생산을 빠르게 증가시켰으므로 경제 성장의 원동력이 되는 내수 시장이 살아날 수 있었으며, 중국의 경제발전이 지속됨에 따라 내수시장을 겨냥한 외국인 투자도 급격히 증가하였다.

나. 투자환경 조성 정책

중국은 경제특구의 수익성을 확보하기 위해 특구의 위치, 사업영역, 자금투입 등 다양한 전략 및 정책을 실시하였다. 첫째, 자금의 원활한 조달을 위해 특구를 홍콩, 대만 등과의 경제적 보완관계가 구축될 수 있는 지역에 지정하였다. 경제특구를 설립할 때에 광둥성은 홍콩, 마카오와의 연계가, 푸젠성은 타이완과의 연계가 용이하다는 점을 고려하였다. 홍콩이나 타이완의 경우 경제발전에 따라 심각한 노동력 부족과 임금 상승의 문제에 직면하여 노동집약적 제조업의 경쟁력이 급격하게 떨어지고 있었기 때문에 저임금 노동력이 풍부하고 언어, 문화, 지리적 장벽이 낮은 중국 경제특구로의 진출이 용이하였다. 홍콩은 선전 경제특구로부터 낮은 가격에 신선한 식료품이나 용수를 공급 받을 수 있었으며 홍콩과 경제특구는 각각 세계 시장과 국내시장의 수출입 창구 역할을 담당하는 보완적인 관계를 발전시켜 나갔다.

둘째, 단기적인 수익을 창출할 수 있는 사업영역을 광범위하게 허용함으로써 진출기업이 수익성을 확보할 수 있게 하였다. 중국이 경제특구 정책을 시작한 1980년대 초반 전세계에는 외자유치를 위한 자유무역지대나 수출가공구가 이미 40여 곳 이상 존재하고 있었다.

특히 한국을 비롯한 아시아 개발도상국들은 저임금의 매력뿐만 아니라 자본주의라는 체제동질성을 가지고 선진국 자본 유치에 유리한 위치를 점하고 있었다. 중국 경제특구가 이들에 비해 가진 비교우위는 제한적이었다. 이 때문에 중국은 경쟁에서 우위를 확보하기 위한 일환으로 경제특구를 제조업에 한정된 단순 수출가공구로만 한정하지 않고 사업영역을 광범위하게 허용하였다. 선전의 경우 외국 투자 기업들에게 음식업, 관광산업, 부동산업 등을 포함한 단기적인 수익사업을 허용하였다. 선전의 외국인투자는 초기에는 공업의 비중이 50%에 미치지 못하고 대신 호텔 건설 등의 부동산업, 음식업 등 서비스업의 투자비중이 상대적으로 높았다. 선전과 달리 수출가공구로만 허용되었던 산터우와 샤먼도 1984년부터 관광 등을 포함할 수 있게 업종을 확대하였다.

셋째, 중앙정부 주도로 경제특구에 사회간접자본 확충 등 투자환경을 적극적으로 개선하여 외국기업의 진출을 유도하였다. 경제특구를 설립할 당시 덩샤오핑은 “중앙 정부는 특구를 도울 여력이 없으니 특구 자체적으로 알아서 발전해야 한다”고 말했지만, 실질적으로 중앙정부는 특구 발전을 위해 적극적으로 자금을 투입하였다. 실제 특구 건설 초기 중앙 정부의 직간접적인 자금투입은 외자 도입 규모를 훨씬 상회하고 있는데, 선전 경제특구의 경우 1980~1985년간 기본건설투자에서 중앙정부와 국내 금융기관의 투자 비중이 61%로 외자의 비중 25%를 압도하였다. 이는 경제특구 건설 초기 사회간접자본 건설에 중앙 정부의 역할이 매우 컸음을 의미한다.

넷째, 경제특구에 중국 국내기업의 진출을 허용하여 중국 국내 경제발전과의 연계를 도모하고 외국자본의 투자에 적합한 환경을 조성하였다. 중국정부는 특구 내에 타지역 국내 기업의 진출을 허용하였으며, 1983년 이후에는 내지 기업 진출을 적극 장려하였다. 타지

역 출신 국내기업은 특구에서 외국기업과 마찬가지로 세계상의 혜택과 경영상의 자율성을 누릴 수 있었다. 선전 특구의 내지 기업에 적용되는 세율은 기업소득세의 경우 15% 내외로 타 지역의 33%에 비해 낮았고, 획득한 외화의 기업 내 유보 가능 비율도 90%에 달하였다.⁵⁰ 이에 따라 내지 기업들의 특구 진출이 활발하였는데, 특히 마오쩌둥 시기에 정치적인 이유로 내륙지역에 강제 이전 되었던 국영기업이 많이 진출하였다. 특구에 들어온 국내 기업들이 외국 기업들과의 경쟁을 통해 선진 기술과 경영노하우를 학습하여 중국경제 발전의 기초가 되었음은 물론이다. 동시에 외국 투자 기업들에게는 합작 투자 파트너를 쉽게 구할 수 있는 여건이 마련되면서 외자 유입이 촉진되는 선순환 구조가 정착되었다.

다. 제도조건 구비

경제특구는 외국 자본의 유치를 위해 기업의 경영환경 개선에 도움이 되는 다양한 특혜 및 우대 정책을 실시하였다. 첫째, 중국정부는 경제특구 내에 시장경제 체제를 적극 도입하여 외국투자기업이 상이한 체제로 인해 경영상의 애로를 겪지 않도록 하였다. 중국의 다른 지역과는 무관하게 경제특구 내에서는 시장경제 체제를 중심으로 운영한다는 중앙정부의 방침은 확고하게 유지되었다. 1980년 계획경제 체제로 인해 제조업 분야에서만 120여 개 항목에 달했던 각종 국가 지령이 경제특구에서는 제외되어 효율적인 생산계획 수립이 가능하였으며, 소비재 시장 가격의 경우 식량, 연료 등 소수의

50. 1989년까지 중국 각 지역에서 선전 경제특구로 진출한 기업은 39,000여 개에 달하였는데 이는 전체 기업 총수의 30%에 해당하는 것이며, 1989년 중국기업은 선전 제조업 총생산액의 36%, 수출의 35%를 차지하였다.

핵심 상품을 제외하면 기업의 자율적인 가격결정이 이루어졌다.⁵¹ 1982년에는 계약직 노동자 채용이 가능해졌고, 1983년에는 선전에 주식시장이 설립되었으며, 1985년에는 외환조절센터가 들어섰다. 이 밖에 공장장책임제 등 인센티브가 가미된 자본주의적 제도가 도입되었고, 이들은 곧 중국 전역으로 확산되어 지금은 중국의 공식적인 정책이 되었다.

둘째, 외국인 투자기업에 각종 행정상의 편의를 제공하였다. 외국인 투자기업의 계약, 규정 등에 관한 사항은 신청 과정을 간단하게 하고, 신청 후 3개월 이내에 결과가 나오도록 법제화 되었다. 출입국 관리 측면에서 외국 투자자에게는 복수비자가 발급되었는데, 선전과 주하이는 1987년부터 외국인이 5일 내에서 비자 없이 체류할 수 있도록 허용되었다. 아울러 외국인 투자 서비스 센터를 설치하여 투자 상담, 구인, 원료제공 등의 정보를 제공하였으며, 지방행정 당국으로부터 무리한 경비징수를 강요받을 경우 기업이 지역 또는 국가 경제위원회에 구제를 신청하는 제도를 마련하였다.

셋째, 기업의 경비절감에 실질적으로 도움이 되는 조세상의 혜택을 제공하였다. 특구 내 공장 건설과 생산을 위한 생산설비, 부품, 원료 및 또는 특구 기업의 자체 수요로 수입되는 사무용품 등에 대해서는 수입관세가 면제되었으며, 경제특구에서 생산한 제품의 수출품 중 과세대상이 되는 제품의 수출관세가 면제되었다. 또한, 경제특구 내의 외자기업에게는 일반적으로 적용되는 33%의 기업소득세 대신에 15%의 소득세가 부과되었으며, 여기에 더해 생산 분야에 종사하는 기업에 대해서는 이윤발생 후 1~2년간 기업소득세를 면

51. 경제특구 내 상품 중 자유 시장가격으로 거래되는 비율은 1979년 15%에서 1984년 80%로 급증하였고, 국가가 가격을 결정하는 비중은 1987년이 되면 1.7%에 불과하였다.

제하고 2~5년간 감면하는 등의 혜택을 제공하였다.

넷째, 토지 임대 및 사회간접자본 사용에 대해서도 우대조치를 제공하였다. 토지는 공업용 30년, 서비스업용 20년, 농업용 20년 등의 장기 임대형식으로 제공되었으며 그 기간은 연장이 가능하였다. 화교 투자사업에 대해서는 5년간 사용료 전액을 면제하고, 다시 3년간은 50%를 감면해 주었으며, 첨단 기술 사업에 대해서는 토지사용료 전액 면제 신청이 가능하였다. 통신, 전력, 용수의 공급에서도 국영 기업과 동일한 기준으로 요금을 징수하였다.

다섯째, 노동관리 측면에서도 자본주의경제처럼 유연하게 하여 기업이 노동자를 자율적으로 관리하게 하였다. 중국 노동자는 일반적으로 평생고용, 평등분배 등의 사회주의적 노동관행에 익숙해져 있어 생산 효율성이 낮았으나, 경제특구에서는 자본주의적인 노동관리 방식 도입으로 생산성을 높일 수 있었기 때문에 노동집약적 산업 진출에 유리한 조건이 마련되었다. 선전 특구는 1982년부터 새롭게 고용하는 노동자를 계약직으로 쓸 수 있었으며, 3~6개월의 실습기간도 두었다. 감봉이나 해고 등의 징계조치도 기업이 내릴 수 있었기 때문에 노무 관리를 강화할 수 있었다. 중국에는 인구이동을 억제하는 호구(戶口)제도가 있지만, 경제특구로의 노동력 이동은 중앙정부의 묵인하에 활발하게 이루어졌다. 이에 따라 저임금의 풍부한 타 지역 노동력을 쓰면서 특구 내 노동력 부족과 인건비 상승을 억제할 수 있었으며, 특구에 정착하여 기술력을 갖춘 타 지역 노동자들로 인해 타 지역 경제발전도 크게 진전되었다.

여섯째, 외국인 투자자는 중국은행이나 외국은행의 특구 내 지점을 통해 외환의 자유로운 입출금이 가능하였다. 상품의 수출을 통해 획득한 외환은 전액 기업 내 유보가 가능하였고, 소득세 납부 후의 이윤이나 임금 등은 외환으로 해외에 자유롭게 송금할 수 있었으며,

기업 청산 후의 처분 자산의 해외 송금도 가능하였다. 금융 제도상의 특혜도 빼놓을 수 없다. 특구 내 중국은행은 상부 기관으로부터 대출 금액을 할당받는 중앙집권적 관리 방식이 적용되지 않았기 때문에 대출여력이 많았다. 제2금융기관과 증권시장을 특구 내에 허용하였고, 외국 금융기관을 설립할 수 있도록 금융시장을 개방하여 외국 기업이 필요한 자금을 현지에서 충분히 확보할 수 있었다.

5. 결론

중국 최초의 경제특구가 선전에 설립된 지 이미 33년이 되었다. 그 동안 경제특구는 많은 시행착오를 거치면서 제도를 완비하고 양호한 투자환경을 조성하여 중국 개혁개방정책을 최일선에서 견인하였으며 중국이 개혁개방 30여년 만에 세계 2위의 경제대국으로 부상하는 데 일등공신의 역할을 하였다. 2001년에 중국이 WTO에 가입한 이후 경제특구에만 제공하던 각종 특혜들이 사라지고 경제특구가 과거와 같은 특수한 지위를 누리지 못하면서 일각에서는 특구 무용론을 얘기하지만, 그렇다고 그 동안의 성과가 없어지는 것은 아니다. 경제특구가 지금까지의 발전 과정에서 축적한 경제규모나 산업경쟁력, 인력자원의 우수성, 선도적인 제도개혁과 산업구조조정, 지리적 위치 등이 갖는 장점을 고려했을 때 경제특구는 여전히 중국의 다른 지역에 비해 우월한 경쟁력을 가지고 있다. 선전특구의 경우 중국 최고 소득을 자랑하는 거대도시로 성장했으며, 샤먼특구는 타이완과 대륙의 관계 회복으로 향후 선전과 같은 거대도시로의 성장이 예상된다.

앞에서 살펴본 바와 같이, 경제특구의 성공요인으로는 먼저 배후에 홍콩, 마카오 등 거대 화교자본을 유치할 수 있으며 중앙 정부와

상대적으로 독립적인 광둥성 일대라는 탁월한 입지를 선정한 점을 들 수 있다. 또한, 투자유치를 위한 양호한 물질적, 제도적 환경을 구축하여 외국인투자자의 투자심리를 우호적으로 이끌었고, 중국의 체제 위함을 느끼지 않도록 한 것도 큰 역할을 하였다. 여기에는 개혁개방의 총설계사인 덩샤오핑과 그 후임들이 정치적인 안정을 유지하면서 중국의 개혁개방 정책을 일관되게 지속한 것이 결정적이었다.

중국의 경제특구는 수출 및 외자유치라는 목적을 주로 갖는 일반적인 특구와는 달리 시간이 흐르면서 보다 거시경제적이고 정치적인 목적까지 포함하는 특수한 지역으로 변모하였다. 중국의 경제특구에 부여된 세 가지 중요한 임무는 ‘대외개방의 창구’, ‘개혁개방정책의 실험장’, 그리고 ‘홍콩, 대만 통합의 교두보’라는 역할이었다. 경제특구는 이러한 업무를 성공적으로 수행하였으며 향후에는 그동안의 경험을 토대로 ‘혁신의 중심지’라는 역할을 새롭게 발휘할 것이다.

3

중국 특별경제구(SEA) 발전: 동인, 과정, 유형, 정책과 문제

탕 용 홍



주지하듯이, 세계의 각 경제체는 불균형 발전을 하고 있으며, 경제체 자체의 내부 지역경제도 불균형 발전을 하고 있다. 이런 상황에서 경제 글로벌화의 불확실성과 위험부담 및 자원요소의 유한성이 경제 발전을 제약하고 있다. 이에 대응하기 위해 단독적이고 자주적인 특별경제구(Special Economic Areas, SEA)를 설립하는 것은 특정 경제체가 경제글로벌화에 적극적으로 안전하게 참여하면서, 또한 불균형전략으로 경제발전을 시작하는 중요한 방식의 하나가 되었다. 1979년 이래로 중국의 개혁개방과 경제발전도 일종의 불균형적인 점진적 발전전략을 시행하고 있다. 경제특구(Special Economic Zones, SEZ)를 포함하는 중국 SEA의 설립은 바로 이러한 점진적 발전전략이 마련한 중요 구성부분이자 선명한 특징이다. 중국의 특정 역사조건 하에서 중국 SEA(특히 경제특구)는 세계 SEA와 같은 역사적 기능을 하는 데에 그치지 않고, 더욱 중요한 특수한 사명을 짊어지게 되었다. 그것은 바로, 중국 특색의 개혁개방과 발전노선을 탐색하여 전국의 개혁개방과 현대화 건설에 경험과 본보기를 제공하는 것이다. 중국 SEA의 지위와 역할은 통상 다음과 같이 간명하게 개괄된다. 체제개혁의 선행지구, 대외개방의 창구, 현대화 건설의 첨병 등등이다. 그런데 경제글로벌화와 개혁개방의 심화발전에 따라 중국 SEA의 특수한 사명과 목적 및 상응하는 특별정책도 상응되게 조정, 변화되어 SEA의 유형도 다원화 발전의 추세를 보이게 되었고, SEA의 발전도 법률, 체제 및 정책의 적응성 문제에 봉착하게 되었다. 이 글은 중국 SEA의 발전 동인, 발전과정, 주요 유형, 특별정책 및 당면한 문제에 대해 정리와 총괄을 하고자 한다.

1. 중국 특별경제구의 발전 동인

주지하듯이, 세계 각국에 설립된 각종 구체적 유형의 SEA는 구체적 설립 목적과 역할에서 각자 치중하는 바가 다를 것이나, 그래도 그 일반적인 설립 목적과 역할을 말할 수 있다. 즉, 세계 각국은 통상 자신의 SEA에서 벌어지는 경제무역활동에 대해 기타 지역보다 더욱 개방적이고 융통성 있으며 우대하는 정책을 시행하므로, 외국기업이 와서 투자하고 경영을 비롯한 각종 활동에 종사하도록 유도함으로써 대외경제무역의 전개를 촉진하고 본국과 해당지역의 경제발전을 가속화하는 목적을 달성하려 한다. 중국 SEA도 중국이 계획경제체제에서 시장경제체제로 전환하고 폐쇄경제에서 개방경제로 나아가며 낙후경제에서 발전경제로 향해 가는 과정 속에 설립되었다. 중국의 SEA는 중국의 정세에서 출발하여 세계의 SEA, 특히 일부 발전도상국 및 지역의 SEA의 일부 경험을 거울삼아 전국 개혁개방 발전전략의 중요한 정책조치로서 설립된 특별경제구역으로, 세계의 기타 시장경제를 시행하는 국가 및 지역의 SEA와는 설립목적, 기능정의, 발전모델 등 많은 방면에서 다른 점이 있다. 중국 SEA는 외자도입, 수출을 통한 외화획득, 외향형 경제의 발전 등과 같은 경제적 기능을 담당할 뿐 아니라, 중국의 체제개혁과 대외개방 및 현대화 건설의 발전노선을 탐색하여 전국의 개혁개방과 발전에 경험과 본보기를 제공하고 주변 지역 및 전국의 발전을 이끌어내야 하는 역사적 사명을 지고 있다. 이 외에도 중국이 SEA를 설립한 데는 경제 전략적 동기뿐 아니라 국가의 통일을 촉진한다는 등의 중요한 정치 전략적 의의도 갖고 있다.

가. 중국 경제발전과 현대화 건설의 창구·본보기

1984년 2월 덩샤오핑은 선전(深圳)특구를 시찰하면서 “특구는 하나의 창구이다. 기술의 창구이고, 관리의 창구이며, 지식의 창구이고, 대외정책의 창구이기도 하다.”고 지적하여 중국 SEA의 경제전략 목적과 의의에 대해 높이 개괄했다. SEA를 건립하면 더 용이하게 외자를 유치하여 이용할 수 있고 기술과 관리지식을 도입할 수 있다. 결핍된 자금, 낙후된 기술 및 낮은 관리수준은 중국의 경제발전과 현대화 건설을 구속하는 주요 요인이며 시급히 해결해야 할 주요한 문제이다. 장기간에 걸친 폐관쇄국과 계획경제체제라는 현실 상황에서 어떻게 안정적인 방식으로 외국의 자금, 기술 및 관리기법을 적극적으로 유치하고 도입하는가 하는 것은 중요한 이론 및 실천 과제가 되었다. 세계 각국의 SEA의 성공적 실천에서 영감을 받아 중국은 경제특구를 건립하는 시도를 선택했다. 경제특구는 중국의 개혁개방 및 발전의 첨병으로서 일련의 다른 지역과는 구별되는 특수한 우대정책을 실시하였는데, 주요 목적은 외국기업의 직접투자를 유도하고 각종 방식의 국제 경제기술 협력을 실행하여 외자를 더 많이, 더 잘 유치하여 이용하고 선진 기술설비와 과학적 관리기법을 도입하는 것이었다.

30여 년간의 실천은 경제특구를 대표로 하는 중국의 SEA가 전국의 경제발전과 현대화 건설에 창구 겸 본보기의 역할을 했음을 보여준다. 비록 단지 30여 년간이었지만 중국 SEA는 경제발전이 가장 빨랐고, 농촌에서 도시로 변화한 면모가 가장 두드러졌으며 인민들이 실제 혜택을 가장 많이 받는 새로운 장을 엮으로써, 사회생산력이 신속하게 발전하고 경제 도약을 최대한 빨리 실현한 시범구가 되었다. SEA 경제의 발전은 내륙의 발전에 경험과 모범을 제공했는

데, 이는 국무원에서 SEA를 창설했던 정책결정이 정확하고 성공적이었음을 설명한다. 다른 한편으로는 사회주의 조건에서 개혁개방 및 SEA의 시범 견인작용을 통해 비교적 높은 경제발전 속도를 창조하여 빈곤에서 부유함으로 나아가고 현대화를 실현할 수 있음에 의미하며, 동시에 전국의 다른 지역이 어떻게 개혁개방을 통해 경제 발전을 가속화할 것인지에 대해 경험과 교훈을 제공했다.

나. 중국 체제개혁과 대외개방의 시험장

중국경제는 장기간에 걸쳐 폐관쇄국과 계획체제를 실시했었다. 이러한 역사 때문에 개혁개방은 필연적으로 중국의 경제생활에서 장기적이고 막중한 임무가 되었다. 계획경제체제에서 시장경제체제로의 전환은 참고할 만한 선례나 경험이 없는 일이었고, 게다가 체제개혁의 실질은 이익관계의 조정이었기 때문에 필연적으로 많은 견제요인과 구속에 직면하게 되었다. 그러므로 이와 같이 ‘돌을 더듬어가며 강을 건너는’ 개혁과정은 필연적으로 겹겹의 저항에 부딪히는 우여곡절의 과정이었다. 따라서 일부 지역에서 먼저 시험을 할 필요가 있었으며, 경험을 취득한 후에 다시 전국으로 보급해야 했다. 공간상 상대적으로 폐쇄되고 경제상 상대적으로 독립된 국부지역인 SEA는 이러한 중임을 비교적 잘 담당할 수 있었다.

한편으로는 국가가 SEA에서 특별한 정책과 비교적 융통성 있는 조치를 실시했기 때문에 SEA가 체제개혁의 방면에서 더 큰 걸음을 내디딜 수 있었고, 특별한 일은 특별하게 처리한다는 원칙에 따라 마음 놓고 개혁실험을 진행하여 값진 경험을 얻을 수 있었다. 다른 한편으로는 비록 개혁이 실패한다고 하더라도 SEA의 구역이 한정되었기 때문에 실패의 부정적 영향을 비교적 적은 범위로 한정할 수

있었고, 또한 문제점을 신속히 조정하여 실패한 결과가 전국에 파급 되거나 대세에 영향을 미치지 않을 수 있었다.

대외개방과정은 경제 글로벌화에 참여하여 국제경쟁의 과정에 들어가는 과정이기도 하고, 또한 국내외의 각종 사상, 관념, 이데올로기가 상호 충돌하고 침투하는 과정이기도 하다. 그러므로 보편적으로 경쟁력과 내구력이 결여된 중국의 현실 조건하에서 어떻게 안정적으로 대외개방을 하여 유리한 것만 좇고 해로운 것을 피할 것인가가 대외개방전략 설계에서 반드시 고려해야 할 중요한 사항이 되었다. 명확한 지역 범위를 확정하여 효과적으로 SEA와 국내 다른 지역의 분계선을 잘 통제, 관리하면 국내의 기타지역을 정부의 엄격한 보호와 관리감독 하에 두면서도, 경제 글로벌화와 국제경쟁에도 확실히 안정적으로 참여하여 국제와 국내 두 종류의 자원과 두 개의 시장을 이용할 수 있다. SEA를 설립하면, 대외개방을 하고 경제 글로벌화에 참여함과 동시에, 경제 글로벌화가 요구하는 경제무역활동의 자유화를 일정 구역 내에 한정함으로써 전면적 개방과 자유화가 초래하는 국내시장에 대한 과도한 충격을 피할 수 있다. 또한, 국제 직접투자를 도입하여 국내자본의 부족을 메울 수 있게 되었으므로, 과거 폐쇄경제 하에서 내부자금이 부족할 때 국외 차관투자에만 의존하다가 원금과 이자를 상환해야 하는 채무위기에 빠질 가능성을 피할 수 있었다. 그리고 특구에서 개혁실험을 진행하여 경제 글로벌화와 경제체제 개혁에 순응하는 발전경로를 탐색할 수도 있다.

중국 SEA는 창설된 이래로 줄곧 체제개혁의 시험구와 대외개방의 선행구였다. 당 중앙과 국무원에서는 “특구는 내지와 다른 체제와 정책을 취할 수 있다.”라고 하였으며, “전국의 사회주의 경제건설과 체제개혁을 위해 경로를 탐색”하겠다는 방침에 따라 개혁을 탐색·실천하면서 과감하게 도전하고 실험하여, 경제체제와 정치체

제 등에서 앞서나가는 개혁을 진행했다. 30여 년 동안 중국의 일련의 체제개혁, 예를 들어 계획체제, 유통체제, 무역외환 관리체제, 토지 관리체제, 노동력 사용 분배제도, 간부인사제도, 기업 관리와 정부행정 관리체제, 가격체제, 재정 금융체제의 개혁 등은 모두 SEA에서 성공한 후에 전국으로 보급된 것이다. 동시에 중국 SEA는 중국과 국제시장체제가 접목되는 연결점으로, 중국 최초의 외환 조절 시장, 재산권 경매시장, 최초의 외자은행, 최초의 주식거래소, 최초의 생산재시장 등이 모두 SEA에서 탄생했다. 중국 SEA 개혁개방의 성공적 실험은 경제발전의 새로운 길을 개척해냈을 뿐 아니라 SEA 경제의 신속한 발전을 촉진하였고, 또한 내지의 개혁개방에 유익한 경험을 제공하여 훌륭한 본보기와 거울의 역할을 했으며, 개혁개방의 ‘실험장’ 역할을 발휘하여 SEA가 전국 개혁개방의 종합실험구이자 중요한 시범구가 되게 했다.

다. 중국 지역경제의 ‘성장극점(growth pole)’이자 ‘투사원천(radiation source)’

중국은 개발도상에 있는 대국으로서, 지역 간 경제발전의 불균형 문제가 매우 두드러진다. 발전자원이 유한하고, 발전 조건이 서로 달랐기 때문에 불균형 발전전략이 필요했다. 발전조건이 상대적으로 양호한 지역에 각종 유형의 SEA를 설립하여 외지를 도입하고 무역을 발전시키면 해당 지역의 경제발전을 가속화할 수 있다. 동시에 SEA는 국제시장에 참여하기도 하고 국내경제의 발전에도 개입하므로, 세계경제와 국내경제를 연계하는 교량이자 연결 고리가 되어 전방과 후방을 연계하는 전달기능을 갖는다. 그러므로 SEA의 설립을 통하여 거기에 새로운 산업구조와 경제구조가 형성된 기초

위에, 전국의 경제발전을 흡수하고 확산시키는 역할을 맡기면, 그 성장극점과 투자원천의 기능을 통하여 인근 및 기타 관련 지역의 경제발전을 선도할 수 있다. 중국의 SEA, 특히 경제특구는 세계의 다른 SEA가 면적을 소형화하고 구조, 기능을 단일화했던 모델을 뛰어 넘어, 중국의 사정에 부합하는 다기능, 종합형의 대형 SEA로서 성공했다.

30여 년의 발전을 거쳐 중국 SEA, 특히 경제특구가 지역의 중심 지위를 맡고, 경제 성장극점 역할을 맡았다는 사실은 현재 분명하게 나타나고 있다. 대내적으로만 말하자면, 현재 자금, 상품, 기술, 노동력, 정보 등이 내지로 확산되고 있으며 다양한 투사기능도 발휘하고 있다. 한편으로 SEA는 내지로부터 자금, 노동력 및 각종 물자를 흡수하므로 내지와 밀접하게 연계되어 있으며 피차의 발전을 촉진한다. 다른 한편으로 SEA는 자체의 신기술, 신제품 및 새 경험을 내지로 확산시켜 내지의 경제발전을 촉진한다. 이러한 투사와 확산은 비록 인근지역에 비교적 집중되어 있지만 다른 광대한 내지에도 이미 널리 파급되었다. SEA 경제의 투사기능과 창구역할은 다방면에서 내지의 발전을 촉진하여 내지가 세계경제를 연계하는 중추 및 교량이 되었다. 중국 SEA, 특히 경제특구 주변지역에는 신흥 도시군이 이미 출현했거나 막 출현하고 있다. 예를 들어 주장(珠江)삼각주는 이미 크게 부상하였다. 이처럼 SEA 경제가 내지에 미치는 투사 작용은 가까이에서 멀리로, 작은 데서 큰 데로 나타나고 있다.

라. 중국 경제글로벌화의 최전방 진지

중국 SEA는 중국에서 대외개방 정도가 가장 높은 지역으로, 외자의 이용 수준이 가장 높고 가장 집중되어 있으며 대외개방과 글로벌

별화 참여의 최전선에 처해 있어서 국제시장과의 연계가 가장 긴밀하고 국제 경제기술 정보도 비교적 빠르다. 그와 동시에 SEA와 내지의 경제적 연계도 비교적 밀접하여 내지의 경제기술 상황에 대해서도 비교적 잘 알고 있다. 그래서 SEA는 ‘연결고리’와 ‘교량’의 역할을 하여 내지와 국외의 경제기술 정보를 소통시킬 수 있다. 기타 소통 경로가 결여되었을 때 내지는 SEA를 통하여 외국과의 경제기술 협력을 확장하여 대외경제관계를 발전시킬 수 있다.

내지의 일부 원료와 상품은 SEA에서 가공하여 부가가치를 높인 후 국제시장에 판매할 수 있고, 내지가 필요로 하는 국외의 자금과 기술 및 상품도 SEA를 통하여 도입하고 수입할 수 있으며, 내지가 외국과 중외합자 및 합작기업을 개설하는 등 여러 방면의 경제기술 협력을 필요로 할 때에도 SEA를 통하여 연계를 진행할 수 있다. 내지의 여러 성(省)과 도시는 SEA의 ‘창구’ 역할을 이용하여 해당지역 경제발전 과정에서 꽤 많은 수익을 거뒀으며, 또한 SEA와의 경제적 연계를 밀접하게 했다. 그리고 SEA는 대내와 대외의 ‘연결고리’와 ‘교량’ 역할을 발휘하여 ‘외부에서 끌어 오고’ ‘내부와 연계하는’ 결합을 진정으로 성취했다.

마. 중국 국가통일 및 홍콩, 마카오, 대만의 번영과 안정에 유익한 중국 특별경제구

중국이 경제특구를 설립한 하나의 중요한 목표는 ‘일국양제’를 현실화하는 데 있으며, 홍콩, 마카오의 번영과 안정을 유지하여 양안 관계의 평화적 발전과 평화적 통일을 촉진하고 화남경제권의 형성과 양안 4지역 경제의 일체화를 촉진하는 것이다. 중국의 다섯 개 경제특구는 홍콩과 마카오에 인접하고 대만과 마주하고 있어 지역

적 위치로 보았을 때 중요한 전략적 의의가 있다. 특히 아직 양안관계가 냉전 상태일 때 대만에 인접한 샤먼(廈門)에 경제특구를 설립한 것 자체가 바로, 중국대륙이 실제 행동으로 대만사회와 국제사회에 양안관계의 평화로운 발전과 평화통일을 희망한다는 결심을 표명한 것이다. 경제 글로벌화의 진행과정에서, 만약 다섯 개의 특구가 소재한 성들에 홍콩, 마카오, 대만을 더하여, 이들 지역에 앞장서서 번영 발전하는 ‘화남경제권’을 형성할 수 있다면, 그것은 양안 4지역의 경제일체화를 촉진하는 것에 대해서나, 홍콩, 마카오의 번영과 안정을 유지하는 것에 대해서나, 양안관계의 평화로운 발전과 평화통일을 촉진하는 데 있어서나, 또한 아태지역의 경제무역활동의 자유화와 경제일체화를 촉진하는 데 있어서나 모두 긍정적인 경제적 및 정치적 의의를 갖는다.

2. 중국 특별경제구의 발전과정

중국 SEA의 탄생은 중국 개혁개방정책의 중요한 상징이자 이정표이다. 지금까지 중국 SEA는 이미 30여 년의 빛나는 역정을 거쳐 왔고 전 세계 사람들이 주목할 만한 성취를 거두었다. 중국 SEA의 발전과정을 회고해보면, 대략 다음의 몇 단계를 거쳤다.

가. 1978~1980년: 준비단계

일찍이 1978년 10월에 덩샤오핑은 “4개 현대화를 실현하려면 학습에 능해야 하고 국제적 도움을 대량으로 취득해야 한다. 국제적 선진기술, 선진장비를 도입하여 우리의 발전 기점으로 삼아야 한다.”고 지적했다. 동년 12월, 중대한 역사적 의의를 갖는 당의 11기

3중전회가 개최되었는데, 이 회의에서는 업무의 중점을 경제발전과 현대화 건설로 전환하는 전략적 정책을 결정했다. 동시에 사회주의 시장경제 체제개혁을 실시하고 자력갱생의 기초 위에서 세계 각국과 호혜평등의 경제협력을 적극 발전시키며, 세계의 선진기술과 선진설비를 적극 채택할 것을 명확히 하고, 인민들에게 국내 및 국외의 두 가지 자원을 이용할 것과, 국내시장과 국제시장 두 개의 시장을 개척하며, 국내경제를 건설하는 능력과 대외 경제무역을 전개하는 능력을 함께 배울 것을 호소했다.

1979년 4월, 당 중앙은 업무회의를 개최하여 어떻게 당의 11기 3중전회의 정신을 관철할 것인지를 중점적으로 토의했다. 회의 기간에 광둥성의 간부가 광둥의 장점을 이용하여 경제발전을 가속화할 방법을 보고하였는데, 덩샤오핑은 한 구역을 정해서 특구를 설립할 것을 제안하였다. 여기서부터 중국 SEA 건립의 전주가 올려 퍼졌다. 동년 6월, 광둥, 푸젠 두 성은 개혁개방 방침에 근거하여 각각 중앙에 보고서를 제출하여 두 성의 대외경제활동 중에 특별정책과 융통성 있는 조치를 실행하였다. 두 성은 홍콩에 인접하고 대만을 마주 보며 화교가 많고 자원이 풍부하며 대외교류가 비교적 편리한 장점을 이용하는 한편, 유리한 국제정세를 잘 이용하여 개혁개방에서 한 걸음 앞서나가 경제를 신속히 성장시킬 것을 요구했다. 또한 덩샤오핑의 제안에 근거하여 광둥성의 선전(深圳)시, 주하이(珠海)시, 산터우(汕頭)시 및 푸젠성의 샤먼(廈門)시에 각각 한 지역을 정하여 수출특구를 시험적으로 설치하였다. 특구 내에서는 화교, 홍콩과 마카오의 기업인이 직접 투자하여 공장을 설립하게 하며 일부 외국 기업도 투자하여 공장을 설립하도록 허가하거나 그들과 공동으로 합영기업을 설립하는 것 등이 제안되었다. 두 성의 보고는 즉시 당 중앙과 국무원의 비준을 받았다. 이어서 두 성은 여러 가지 특구

건설 준비업무를 개시했다.

나. 1980~1992년: 형성단계

1980년 8월, 제5기 전국인민대표대회 상무위원회 제15차 회의는 ‘광둥성 경제특구 조례’를 비준, 공포했으며 이로부터 정식으로 전 세계에 중국 경제특구의 탄생을 선언했고, 중국 SEA 발전의 서막을 올렸다.

20세기 80년대에 당 중앙은 또 하나의 중요한 정책결정을 했는데, 이는 곧 하이난다오의 개발 건설을 가속화하는 것이었다. 1987년 9월 당 중앙, 국무원은 ‘하이난성의 건립 및 그 기획업무에 관한 통지’를 발송하였고, 또한 국무원은 하이난성에 더 많은 자주권을 주고 더욱 유리한 우대정책을 실시하여 하이난성이 중국 최대의 경제특구가 되게하겠다고 선포했다. 1988년 4월, 제7기 전국인민대표대회는 하이난성의 건립과 하이난 경제특구의 설립에 관한 결의를 통과시켰다.

이어서, 국가는 경제특구와 개방도시의 일부 지역에서 일군의 수출입 화물에 대해 세금 징수를 면제하는 보세구를 설치하여 외국 기업의 투자를 유도하여 현지 경제를 발전시켰다. 경제특구를 설립했던 경험은 개방지역을 진일보 확대하는 조건이 되었다. 1984년 5월 4일, 당 중앙은 연해 일부 도시 회의 요록에 지시를 내려 연해 도시를 진일보 개방할 것을 결정했다. 다롄(大連), 톈진(天津), 친황다오(秦皇島), 칭다오(靑島), 옌타이(煙台), 상하이(上海), 난통(南通), 련윈강(連雲港), 닝보(寧波), 윈저우(溫州), 푸저우(福州), 광저우(廣州), 잔장(湛江), 베이하이(北海) 등 14개의 연해 항구도시가 경제특구의 일부 우대정책을 획득하여, 이로부터 경제가 신속히 발전

했다. 1984년 9월 국무원이 다롄에 최초의 국가급 경제기술 개발구를 건립할 것을 비준하였으며, 1988년 6월까지 연해 개방도시 중에서 국가급 경제기술 개발구로 비준된 곳은 모두 14곳이다. 1985년 2월 18일, 중공 중앙과 국무원은 장강(長江)삼각주, 주강(珠江)삼각주 및 민둥난(閩東南) 삼각지구에 연해 경제개방구를 건립할 것을 결의했고, 후에 또 환발해(랴오둥반도와 산둥반도) 경제개방구를 건립했다. 1988년 3월 18일, 국무원은 “연해 경제개방구의 범위를 진일보 확대하는 데 관한 통지”를 배포하고 40개 시, 현(그 중 항저우, 난징, 선양 세 개의 성 소재지 시 포함)을 개방구에 포함시켰다.

1989년 6월 하순에 개최된 당의 13기 4중전회에서는 장쩌민(江澤民)을 핵심으로 하는 당의 제3세대 영도집단이 형성되었다. 그 후 사회주의시장경제 발전과 경제체제 개혁의 보조는 더욱 빨라졌고, 대외개방 정도도 현저하게 심화되었다.

1990년 4월 8일, 당 중앙과 국무원은 상하이시가 푸둥에서 경제기술개발구와 일부 경제특구 정책을 실시하는 데 동의했고, 그 후 상하이시는 푸둥신구를 개발하고 개방하는 9개 항의 정책규정을 선포했다. 1991년 3월 6일 국무원은 “국가 첨단과학 기술산업 개발구와 관련 정책규정을 비준하는 데 관한 통지”를 발송하여 다시 21개의 국가 첨단과학 기술산업 개발구를 비준하였다. 1992년에 국무원은 다시 하이난성이 양푸(洋浦) 경제개방구를 개발 건설하는 것을 비준했고, 그 후에 또 쑤저우 공업단지를 비준하여 건설했다.

SEA 건설의 전기인 이 단계의 중점은 ‘골격을 세우고, 기초를 닦는 것’으로, 투자환경을 형성하는 것을 목적으로 하여 대규모로 정지작업을 하고 토지를 개발하며, 상수도, 전기, 통신, 공장건물, 다층 건물 등 기간설비를 건설하여 SEA의 발전을 위해 견고한 기초를 다졌다. 동시에, 우대정책을 이용하여 외자를 도입하고 외자를 이용

하여 발전한 산업은 ‘삼래일보(三來一補),⁵² 부동산, 여행업, 서비스업에 집중되었다. 발전전략에서는 네 가지를 위주로 삼는다는 것을 명확히 제시했다. 이것은 곧 외자 이용 위주, ‘삼자기업(三資企業)’ 위주, 시장조절 위주 및 수출 위주이다.

1986년 이후, SEA 건설의 지도사상과 업무 중점은 이미 창건단계의 ‘골격을 세우고, 기초를 닦는 것’을 넘어서 ‘생산을 중점관리하고, 수준을 제고하며 효율을 추구하는 방면’으로 전환되었다. 경제특구를 예로 들면, 그 경제업무는 수출주도형 경제를 발전시키는 것을 위주로 생산을 힘껏 발전시켜 수출을 확대하고, 여러 가지 경제체제 개혁을 심화시키는 것이다. 그 결과 투자환경이 현저하게 개선되었으며, 특구에 대한 외국기업의 투자도 활발해져서 특구의 건설속도가 현저하게 빨라졌다. 각 경제특구는 이미 점차 각자의 특색을 갖추면서, 공업위주, 공업과 무역의 결합, 여행과 농, 목축, 어업을 병행하는 수출주도형 경제를 건립하기 시작했다.

1991년에 이르러 중국 SEA는 이미 거시조절, 기업 활력, 금융, 재정, 물가, 노동임금 등의 여섯 개 방면에서 개혁실험을 진행했다. 동시에 시장육성 체제와 전체 기업체제 개혁을 결합시킨 전면적 실험을 진행한 결과 시장경제의 초기 형식이 초보적으로 드러났다.

다. 1992~2001년: 성장단계

1992년 초 덩샤오핑의 남순강화와 3월 당 중앙정치국 전체회의를 계기로 중국의 개혁개방과 현대화 건설은 새로운 시기에 들어섰고

.....

⁵² 중국이 외자를 유치하는 네 가지 방식. ‘三來’는 ‘원자재를 수입하여 가공하는 것(來料加工),’ ‘견본을 수입하여 가공하는 것(來樣加工),’ ‘부품을 수입하여 조립하는 것(來件裝配)’이다. ‘一補’는 ‘물건, 설비, 기술 등을 외상으로 수입해 온 후, 생산된 상품으로 상환하는 보상무역(補償貿易)’을 가리킴.

중국 SEA, 특히 경제특구의 건설도 새로운 단계로 진입했다. 이것은 곧 전반적인 소질을 제고하고 특구의 장점을 늘리는 개혁 발전의 새 단계였다.

1992년 8월, 국무원은 상하이 푸둥을 선두로 하여 충칭(重慶), 웨양(岳陽), 우한(武漢), 지우장(九江), 우후(蕪湖) 등 다섯 개의 연강(沿江)도시를 개방함과 동시에 하얼빈(合爾濱), 창춘(長春), 후호트(呼和浩特), 스자좡(石家莊) 등 네 개의 변경, 연해지구의 성 소재도시 및 타이위안(太原), 허페이(合肥), 난창(南昌), 정저우(鄭州), 창사(長沙), 청두(成都), 구이양(貴陽), 시안(西安), 란저우(蘭州), 시닝(西寧), 인촨(銀川) 등 11개의 내륙 성 소재도시를 개방했다. 이후 몇 년간 또 계속해서 비교적 조건에 부합하는 많은 내륙 시와 현을 개방하여 각지에서 수출지향형 경제의 발전을 심대하게 촉진했다. 이 외에도 전국 대륙의 모든 지역이 다 관광도시를 대외에 개방했고, 심지어 티베트의 라싸(拉薩)도 외국의 기자와 일반 관광객에게 개방되었다. 이에 이르러 중국의 대외개방 지역은 이미 경제특구에서 연해 개방도시로, 나아가 변경, 연강지대를 거쳐 내륙의 성 소재지 도시, 지역까지 이르러 연해에서 내지, 동부에서 중부 및 서부에 이르는 전방위, 다차원, 광역의 대외개방 구도를 형성했다.

1992년에서 2002년 3월까지 국무원은 전후로 세 차례에 걸쳐 18곳, 15곳, 및 두 곳의 국가급 경제기술개발구를 비준, 설립했다. 현재, 전국에 모두 49곳의 국가급 경제기술개발구(그 중 동부연해지역 27곳, 중부지역 10곳, 서부지역 12곳)를 설립했다. 그 외에 국무원의 비준을 거쳐 전국에서 또 53곳의 국가급 첨단과학 산업 개발구, 15곳의 국가급 수출가공구, 15곳의 국가급 보세구 및 14곳의 국가급 변경 경제합작구를 설립했다.

2001년 말에 이르러, 중국은 이미 1급 개항장 243곳을 개방했는

데, 1989년 말보다 105곳이 증가했다. 중국은 주도적으로 주변 국가 및 지역과의 관계를 개선했는데, 특히 중·러, 중·베트남 관계가 정상화되었다. 중·러, 중·네팔, 중·몽, 중·베트남 변경의 소규모 무역과 변경주민의 호시무역(互市貿易) 및 변경 관광도 신속한 발전을 이루었다.

이 단계에서 특구 경제규모는 신속히 확대되고 경제력도 현저히 강화되어 수출주도형 경제가 진일보 발전하였으며, 전국 경제, 특히 수출주도형 경제 중에서 중요한 위치를 차지했다. 산업구조와 공업 기술의 개선이 가속화되고 외자도입도 새로운 추세가 나타나 외국 투자기업이 중국 경제특구의 중요한 경제적 기둥이 되었다. 또한 경제특구는 시장경제체제를 완비하고 시장요소의 규모, 범위를 확대하였으며, 시장운영을 법제화하고, 국제시장과 연계하며 소통하는 등의 방면에서 모두 기뻐할 만한 진전을 이루었다. 사회주의시장경제를 건립하는 탐색이 광범위하고 심도 있게 발전함에 따라 새로운 장점의 창출이 전면 추진되어 경제특구의 국가에 대한 공헌이 매년 커지고 있다.

라. 2001년~현재: 심화단계

2001년 12월 11일, ‘중국의 WTO 가입 의정서’가 발효되어 중국은 WTO의 제143번째 구성원이 되었다. 중국의 WTO 가입과 경제 글로벌화는 중국 SEA의 발전에 기회인 동시에 도전이기도 하다. WTO 가입 후 중국 경제발전의 내재적 요구가 다시 중국 SEA에 새로운 의미와 사명을 부여하면서 중국 SEA는 심화발전 단계에 진입했다.

현재 중국 SEA는 새로운 조건 하에서 기회를 포착하여 도전에

맞서며 새로운 발전전략을 제정하고 있다. 예를 들어, 경제특구는 장쩌민 주석이 제시한 “새로운 장점을 더 창조하여 한 단계 더 올라간다.”는 요구에 따라, 앞서서 사회주의 현대화를 기본적으로 실현하는 실제 시범을 보였다. 선전특구는 2005년경 우선적으로 사회주의 현대화를 실현하고, 2010년경 중진국 수준에 도달하며 2030년 경에는 선진국을 따라잡는다는 총 목표를 제시했다. 주하이 특구는 2007년에 기본적인 현대화를 실현하는 데 진력하고 있다. 샤먼특구는 2001년부터 5년 내에 전면적으로 현대화 과정을 추진하여 만(灣)형 도시의 새로운 구조를 건설하고 경제, 기술 및 사회의 발전이 기본적으로 현대화 표준을 달성하거나 그 표준에 근접시킬 것을 제시했다. 이와 동시에 특구 건설 초기의 지역경제는 도시경제로의 과도기적 전환을 가속화하여 도시의 기능이 부단히 개선되었고 도-농간 격차도 점차 축소되고 있다.

2010년 9월 6일, 중공 중앙총서기, 국가주석, 중앙군사위원회 주석 후진타오는 광둥 선전에서 선전경제특구 건립 30주년 경축대회에 참석하여 중요 담화를 발표하였다. 담화는 경제특구 건설의 성과와 역할에 대해 충분히 긍정을 표하고, 또 새로운 정세에서 경제특구의 재발전과 역할에 대해 중요한 지시를 했다. 첫째, 경제발전 방식의 전환을 계속 가속화하여 과학적 발전을 추진하기 위한 새로운 경로 탐색에 노력할 것, 둘째, 개혁개방을 계속 심화시켜 과학적 발전을 추진하는 데 제도적 보장과 동력의 원천을 제공할 것, 셋째, 사회주의 정신문명 건설을 계속 강화하여 과학적 발전을 추진하는 데 양호한 문화조건을 제공할 것, 넷째, 사회의 조화를 계속 촉진하여 과학적 발전을 추진하는 데 양호한 사회적 환경을 조성하도록 노력할 것, 다섯째, 당의 건설을 계속 추진하여 과학적 발전을 추진하고 사회의 조화를 촉진하는 데 견실한 보장을 제공하도록 노력할 것,

여섯째, 전국의 전체 국면에 봉사한다는 의식을 진일보 강화하여 자체의 장점을 발휘하고 지역협력을 적극 전개하며 홍콩, 마카오 및 대만 지역과의 교류협력을 강화하여 홍콩과 마카오의 장기적 번영과 발전을 유지하고 양안관계의 평화적 발전을 추진하기 위해 더 큰 역할을 발휘하도록 노력한다는 내용이다.

다른 한편으로, 경제 글로벌화와 지역경제의 일체화 추세에 순응하고 사회주의 시장경제체제의 내재적 요구를 완성하기 위해, 조화로운 사회를 건설하고 지역발전 모델을 혁신시키며, 지역 및 국가 경쟁력을 제고하는 신사고, 신사상, 신경로, 신모델과 신노선을 탐색하기 위하여, 중국은 종합적 맞춤형 개혁실험구를 설립할 것을 결정하고 여러 가지 특성과 대표성이 있는 지역을 선택하여 종합적 맞춤형 개혁을 진행했다. 이를 통해 전국적 경제체제개혁, 정치체제개혁, 문화체제개혁 및 사회 각 방면의 개혁에 새로운 경험과 사고의 방향을 제공하고자 했다. 2011년 12월 현재, 국무원은 전후로 상하이 푸둥신구 종합적 맞춤형 개혁 시범지역, 톈진 빈하이(濱海)신구 종합적 맞춤형 개혁 실험구, 충칭시 전국 총괄 도-농 종합적 맞춤형 개혁 실험구, 청두시 전국 총괄 도-농 종합적 맞춤형 개혁 실험구, 우한 도시권 전국 자원절약형 및 환경친화형 사회건설 종합적 맞춤형 개혁 실험구, 창주탄(長株潭-창사(長沙), 주저우(株州), 상탄(湘潭)) 도시권 전국 자원절약형 및 환경친화형 사회건설 종합적 맞춤형 개혁 실험구, 선전시 종합적 맞춤형 개혁 시범지역, 선양경제구 국가 신형공업화 종합적 맞춤형 개혁 실험구, 산시(山西)성 국가 자원형 경제전환 종합적 맞춤형 개혁 실험구 및 샤먼시 양안교류협력 심화 종합적 맞춤형 개혁 실험구 등 10곳의 국가급 종합적 맞춤형 개혁 실험구를 비준했다. 2013년 4월 3일, 중국 국무원 총리 리커창(李克強)은 국무원 상무회의를 개최하여 현대 농업 종합적 맞춤형

개혁 실험 업무를 안배했는데, 회의에서는 헤이룽장성에서 우선적으로 현대 농업 종합적 맞춤형 개혁 실험 업무를 전개할 것을 확정했다. 이로서 중국의 열한 번째 국가급 종합적 맞춤형 개혁 실험구가 탄생했다. 이 외에 국무원은 또 네 곳의 ‘종합개혁 실험구(‘맞춤형’과는 구별됨)’를 설립하기로 결정했다. 즉 이우(義烏)시 국제무역 종합개혁 시범지역, 윈저우(溫州)시 금융 종합개혁 실험구, 주삼각(珠三角) 금융개혁 혁신 종합 실험구 및 취안저우(泉州) 금융종합개혁 실험구 등이다. 국가 종합적 맞춤형 개혁실험구의 설립은 중국이 경제와 사회 발전의 새 단계에서 과학적 발전관의 지도 하에 지방 경제와 사회의 발전을 촉진하기 위해 내놓은 새로운 조치이다. 그것은 중국이 개혁개방 후 선전 등 첫 번째 경제특구를 건립한 후에 만든 두 번째의 경제특구로, 중국의 ‘신티구’이다. 이는 중국 사회주의 시장경제의 발전이 일정한 단계에 도달하자, 특수한 경제발전 환경에 대응하기 위해 내린 현실적 선택으로, 이들 특구의 설립은 미래의 개혁과 지역경제의 발전에 대해 틀림없이 중대한 영향을 미칠 것이다.

이와 동시에 WTO 가입 후의 대외무역 발전 및 그에 상응하는 수요에 순응하기 위해, 또한 보세구와 항구를 나누어 관리하는 폐단을 극복하기 위해 2005년 6월부터 2010년 11월까지 중국은 전후로 상하이 양산(洋山) 보세항구, 톈진 등장(東疆) 보세항구, 랴오닝 다렌 다야오완(大窯灣) 보세항구, 하이난 양푸(洋浦) 보세항구, 저장 닝보 메이산(梅山) 보세항구, 광시 친저우(欽州) 보세항구, 푸젠 샤먼 하이창(海滄) 보세항구, 산둥 칭다오 쉰완(前灣) 보세항구, 광저우 선전 쉰하이완(前海灣) 보세항구, 광둥 광저우 난사(南沙) 보세항구, 충칭 량루춘탄(兩路寸灘) 보세항구(유일하게 중국 내륙지역에 위치한 보세항구로, 최초로 ‘항구+공항’의 보세항구 형식을 채

택), 장쑤 장자강(張家港) 보세항구(장쑤성 및 양쯔강 중하류 일대의 첫 번째 보세항구로, 최초의 현 지역 개항장에 위치한 보세항구), 산둥 옌타이(烟台) 보세항구(전국 최초의 수출가공구와 인근 항구를 통합하여 전환, 승급시켜 형성된 보세항구), 푸젠 푸저우(福州) 보세항구 등 14곳의 보세항구를 비준했다. 주지하듯이, 항구는 수륙 운수의 중추로, 국내시장과 국제시장의 결합점이다. 중국의 대외무역은 90%가 해상을 통해 원양운송을 하므로 항구는 중국 수출입 무역의 ‘교두보’이다. 경제 글로벌화의 진전이 가속화됨에 따라 항구는 전 세계 공급라인 중 물류, 정보이동, 자금 흐름의 중심 노드(Node, 교차점)로서 이미 국가나 지역이 국제적 분업협력과 경쟁에 참여하는 중요한 전략자원이 되었다. 개혁개방 이래로 중국은 내륙지역인 충칭, 연해 개방도시인 톈진, 다롄, 선전, 상하이, 장자강, 광저우, 샤먼, 닝보, 칭다오 등지에 이미 일군의 보세구와 보세 물류단지를 건립했다. 국가는 보세구에 대해 관세, 재정, 금융, 무역 등의 방면에서 특별정책을 실시하였고, 보세구는 각 지역 경제발전의 성장점이 되어 외국기업의 투자를 끌어들이는 주요 지역이 되었다. 그리고 보세항구는 항구의 물류기능과 보세구의 특별 정책을 완벽하게 결합시켜 수출가공구, 보세구 및 항구의 삼구합일(三區合一)을 실시하여 입지적 우세와 정책적 우세를 더 충분히 발휘할 수 있다. 보세항은 지금 국제, 국내 두 시장을 소통시키는 중요한 교량이 되었고, 그 물류기능과 우대정책은 외국기업이 중국시장에 진입하는 조건이 될 뿐만 아니라 국내기업이 국제시장의 경쟁에 참여하는 데도 편리한 통로를 제공하므로, 수출입 무역, 중계무역 및 수출가공업 등의 발전을 촉진한다.

보세항구의 건설과 운영 관리 경험의 기초 위에 2013년 9월, 중국 국무원은 ‘중국(상하이) 자유무역 실험구 총체 방안’을 비준했는데,

이는 경제 글로벌화와 개혁개방이 심화 발전하는 정세 하에서 중국 SEA가 새롭게 발전할 것을 의미하며, 또한 중국의 개혁개방이 진일보 발전할 것도 의미하므로, 중국경제와 대외 경제무역의 발전에 대한 의미가 깊다. 현재 중국의 체제개혁은 강한 저항에 직면하여 경제의 지속발전을 위한 외부의 동력이 쇠퇴하고 내수 성장도 무기력해졌다. 이를 감안하여 중국은 경제 글로벌화와 경제무역활동의 자유화가 심화 발전하는 추세와 수요에 순응하여, ‘자유무역 실험구’의 방식으로 대외개방, 특히 무역활동 자유화의 보조를 가속화함으로써 화물무역의 자유화, 서비스무역의 자유화, 산업투자의 자유화 및 금융활동의 자유화를 추진하고 또한 부도체제 개혁에 상응하여 무역활동 자유화에 상응하는 경제사회 관리체제를 건립하고 경제체제 시스템의 국제화 정도를 제고하기로 결정했다. 무역활동 자유화와 체제 기능의 국제화는 중국경제의 지속적 발전에 더 많은 기회와 동력을 제공하는 한편, 부분적으로 국내의 유효수요 부족 문제를 보완한다. 더욱 개방되고 자유로워진 정책적 변화(발전) 덕분에 중국 SEA는 국제 경쟁에서 이겨낼 수 있을 것이다. 동시에, 중국 산업구조의 서비스화와 지역발전의 협동화를 추진하는 데도 도움이 될 것이다.

3. 중국 특별경제구의 주요 유형

지난 30여 년간의 중국과 그 SEA의 개혁개방을 종합해 보면, 세계의 SEA와 마찬가지로 중국의 SEA도 중국이 경제 글로벌화 발전과 경제의 불균형 발전에 대응하는 일종의 현실적 선택이었으며, 그 발전과 변화도 중국이 점차 경제 글로벌화에 참여하는 과정의 축소판이라고 하겠다. 주지하듯이 SEA 내의 경영 특징 혹은 주체 활

동의 경제적 성격 및 SEA의 기능적 특징에 의거하여 세계 각 경제 실체의 SEA를 무역형, 공업형, 무역과 공업 결합형, 과학기술형, 금융형, 관광형 및 종합형 등의 몇 가지 구체적인 유형으로 구분할 수 있다. 그러나 중국 SEA는 그 나름의 특수한 사정으로 인해 세계의 SEA와는 좀 다른 점이 있다. ‘중국의 WTO 가입 의정서’와 ‘중국의 가입 업무팀 보고서’에 따르면, 중국의 SEA는 관세, 내국세, 및 법규 방면에서 이미 특수한 제도를 건립한 지구로 변경무역구, 민족자치지방, 경제특구, 연해개방도시, 경제기술개발구 및 관세, 세수 및 법규의 특별제도를 이미 건립한 기타 지역을 포함한다. 다섯 곳의 경제특구, 15곳의 수출가공구 및 15곳의 보세구 외에도 WTO는 14곳의 연해 개방도시와 6곳의 양쯔강 유역 개방도시, 21곳의 성 소재지 개방도시 및 13곳의 내륙변경 개방도시 등을 SEA에 삽입했다. WTO 가입 이래로 경제 글로벌화와 개혁개방이 심화·발전되는 수요에 순응하여 중국은 또 14곳의 보세항구, 11곳의 국가종합 맞춤형 개혁 실험구를 설립했고, 2013년 9월에는 또 중국(상하이) 자유무역 실험구를 설립했다.

가. 경제특구

현재 중국에는 다섯 곳의 경제특구가 있는데, 선전, 주하이, 산터우, 샤먼 및 하이난이다. 이는 중국에서 가장 빨리 출현한 SEA의 유형으로, 그 성공 경험은 후에 각종 유형의 SEA의 발전에 경험과 본보기를 제공했다. 이 다섯 곳의 경제특구는 모두 중국 동남부의 연해지역에 있는데, 각각 광둥, 푸젠 및 하이난의 세 성에 속한다. 그 중, 선전경제특구는 면적이 327.5km²이고, 주하이경제특구는 면적이 6.81km², 산터우경제특구는 면적이 1.6km², 샤먼경제특구는 면적이

2.5km²이다. 특구건설이 발전함에 따라 특구개발건설과 관리의 편리를 위해 국무원은 주하이, 산터우, 샤먼 세 특구의 면적을 전후로 몇 차례 조정했다. 1983년 주하이경제특구의 면적은 15.16km²로 조정되었고, 1987년에는 또 121km²로 확대되었다. 1984년 11월, 산터우경제특구의 면적은 52.6km²로 조정되었고, 1991년 4월 또 234km²로 확대되었다. 1984년 3월, 샤먼경제특구는 샤먼다오(廈門島) 전체와 구랑다오(鼓浪島)까지 확대되어 면적이 131km²가 되었다. 몇 차례의 조정을 거쳐 2001년 현재, 중국의 다섯 개 경제특구가 관할하는 면적은 4만km²이고 인구는 1,100만 명으로, 각각 전국의 0.4%와 0.9%를 차지한다.

발전 모델 면에서 중앙의 최초 생각은 선전, 주하이특구를 공업 위주, 공업과 무역 결합, 다른 업종을 겸하는 종합성 특구로 발전시키고 산터우와 샤먼은 ‘삼래일보(三來一補)’를 위주로 하는 수출가공구로 발전시키는 것이었다. 그런데 실제 발전 경과에 따라 종합적 특구가 중앙이 특구를 설치 운영하는 의도를 실현하는 데 현실적으로 더 유리하다는 점이 입증되었다. 그 결과, 특구가 설립된 후 오래 지않아 산터우, 샤먼 두 곳의 특구는 실제로 종합적 특구의 모델에 따라 발전하게 되었다.

나. 보세구

선전시는 중국 개혁개방의 첨병으로, 1987년 12월에 가장 먼저 선전시 사터우야오(沙頭角) 보세공업구를 설립했는데, 이는 중국 최초의 보세구이다. 1990년 국무원은 정식으로 상하이 와이가오차오(外高橋) 보세구를 비준, 설립하여 특별 개발정책을 부여하고 폐쇄 관리를 실시했다. 이는 중국의 보세구 개발건설이 정식으로 가동

되었음을 의미한다. 그 후 국가는 또 전후로 다롄, 광저우, 사먼 등지에 보세구를 설립하였다. 현재 전국에 국무원의 비준을 거쳐 설립된 보세구는 모두 15곳이다. 보세구는 중국에서 지금까지 개방정도가 가장 높은 종류의 SEA다.

중국 보세구 기능의 계획 설계는 외향형 공업(특히 첨단과학 공업)을 발전시키는 것을 전략목표로 하여 지식, 기술, 자금 밀집형 프로젝트를 전략 중점으로 삼고, 동시에 제3산업과 신흥 산업이 구역 내에서 중요한 지위를 강조했다.

이러한 계획 설계에 따라 중국 보세구는 기본적으로 다음과 같은 종합적 기능을 구현했다. 첫째는 국제무역으로, 구역 내에 국제무역 기업의 설립, 운영을 허용하여 현물, 선물 및 중계무역에 종사하도록 했다. 둘째는 보관업무로, 구역 내의 보세 보관을 위해서 이 지역을 드나드는 화물에 대해 현대화된 창고, 공지, 야적장 등을 제공했다. 셋째는 가공업무로, 구역 내에 진입하는 화물에 대해 품질 향상, 포장, 선별 등의 가공 업무를 제공했다. 넷째는 운수업무로, 보세구에 선박 및 차량 운송부를 설립하여 신속하고 편리하게 보세화물을 운반했다. 다섯째는 통신업무로, 국제시장과의 긴밀한 연계를 이용하여 현대화된 통신설비와 양호한 전시판매장을 통해 수시로 변화하는 세계의 시황을 알게 했다. 여섯째는 금융업무로, 구역 내에 개방적 금융시장을 설립하여 국내의 금융기구 설립을 허용했을 뿐 아니라 비준을 거쳐 외자 금융기구도 설립할 수 있게 했다. 일곱째는 서비스 업무로, 보세구 내의 각종 업무의 정상적 전개를 위해 우수한 사회 기반시설과 생활 편의 시설을 설립하여 구역 내에서 일하고 체재하는 사람들에게 양호한 전면적 맞춤형 환경을 제공했다. 여덟째는 전시 판매 거래로, 보세구는 국제적으로 공인된 거래시장이므로 세계 각국에서 온 상품들이 여기서 거래되거나 중계될 수 있었

다. 아홉째는 부동산 산업으로, 보세구 내의 부동산은 자유롭게 임대, 양도, 저당할 수 있었고, 부동산 산업을 발전시킬 때 주로 기획 과제에 따라 개발하는 방식을 택했다.

각 보세구는 자체의 구체적 상황에 근거하여 설계했던 기능이 다 일치하지는 않았는데, 주로 다음과 같다. 무역형 보세구는 샤먼의 상(象)섬, 닝보, 장자강, 칭다오 등이고 공업 무역형 보세구는 비교적 전형적인 선전 사터우자오 등이며, 종합형 보세구는 와이가오차오, 텐진 항, 선전 푸티엔(福田), 다렌, 푸저우 등이다. 그러나 국가가 1996년에 외국 투자기업의 자가사용설비 수입에 대한 관세를 감면하고 수입과징금의 규정을 취소하여 보세구에 ‘삼자’ 공업기업을 일으키는 적극성을 자극하자, 잇달아 공업기능의 발전과 확대에 착수했다.

다. 수출가공구

수출가공구는 국무원의 비준을 거쳐 세관에서 관리 감독하는 특수한 밀폐지역으로, 최근 중국 SEA에 출현한 새로운 형식이다. 2000년 6월, 가공무역에 대한 관리를 완비하고 강화하기 위해 중국은 가공무역의 관리 감독 방식에 대해 중대한 개혁을 하여, 처음으로 수출가공구를 설립했다. 국무원이 비준한 첫 번째 수출가공구 시범지역은 15곳으로 각각 랴오닝 다렌 수출가공구, 텐진 수출가공구, 베이징 텐주(天竺)수출가공구, 산둥 옌타이수출가공구, 산둥 웨이하이(威海)수출가공구, 장쑤 쿤산(昆山)수출가공구, 장쑤 쑤저우(蘇州)수출가공구, 상하이 송장(松江)수출가공구, 저장 항저우수출가공구, 푸젠 샤먼 싱린(杏林)수출가공구, 광둥 선전수출가공구, 광둥 광저우수출가공구, 후베이 우한수출가공구, 쓰촨 청두수출가공구,

지린 훈춘(琿春)수출가공구이다.

수출가공구는 그 기능이 비교적 단일하여, 상품 수출의 가공무역에만 제한되며 구역 내에 수출가공기업 및 관련 보관, 운수기업을 설치한다. 수출가공구는 폐쇄식 구역관리 방식을 실시하며, 세관이 24시간 관리감독을 실시함과 동시에 현행 수속을 간략하게 하여 법을 잘 지키는 수출기업에 더 자유로운 경영환경을 제공하기 위해 더욱 신속한 통관상의 편의를 제공하였다. 그 결과 수출가공 화물을 주관 세관에서 ‘한 번 신고, 한 번 목록 심의, 한 번 검사’한다는 통관요구를 실현했다.

라. 보세항구

보세항구는 국무원의 비준을 거쳐 국가가 대외에 개방한 항만구역 및 그와 연결된 특정된 지역에 설립하며, 항만, 물류, 가공 등 기능을 갖고 있는 세관의 특수감독관리 구역을 가리킨다. 보세항구의 기능은 구체적으로 물류 보관, 대외무역(국제 중계무역 포함), 국제 구매, 분산판매와 배송, 국제 중계, 검측 및 A/S, 상품 전시, 연구개발, 가공, 제조 및 항구 작업의 9가지 기능을 포함한다. 보세항구는 보세구, 가공수출구, 보세물류단지과 관련된 세수 및 외환관리정책을 누리며 입지적 장점과 정책적 장점을 충분히 발휘한다는 점에 착안하여 국제 중계, 배송, 구매, 중계무역과 수출가공 등의 업무를 발전시켜 상관 기능을 확장하고 있다.

(1) 국제 중계기능

중국의 무역 수출입은 이미 1조 4,000억 달러까지 발전하였으나 중국의 많은 항구도시들 가운데서 성숙한 국제 중계 능력을 갖춘 항

구는 없으며, 중국의 수출입 화물 중 절대 다수는 모두 주변국을 통해 수송을 진행한다. 국제 항구 간의 경쟁에 더 잘 참여할 생각이라면 우선 국제 중계기능을 갖춘 중추항구를 확보해야 한다. 보세항구를 건립한다면, 그 항구에 국제 항구 간 경쟁에 참여하는 기능을 맡겨서 중국 자체적으로 세계적 항운센터를 보유하게 해야 한다.

(2) 국제 배송기능

보세항구는 정책의 지지와 발전의 특징으로 인해 이미 국제 배송의 요구를 구비했다. 보세항구는 현대화된 항구가 있을 뿐 아니라 동시에 보세 물류단지도 갖추었다. 이 단지 내에서 세계 각국의 회사들은 모두 국제 배송업무를 전개할 수 있다.

(3) 국제 구매기능

보세항구의 우대정책은 국내 화물이 보세항구의 항구나 구역 내의 검문소로 진입하면 수출 환급 정책을 누릴 수 있다고 규정했다. 구매한 다음에 항구 보세구 내의 보관 물류단지 내에 들어온 국내화물은 수출 집적운송의 종합처리 혹은 상업성의 간단한 가공을 진행하여 외부로 나누어 판매할 수 있다. 구매하여 구역 내에 들어온 수입 보세화물도 마찬가지로 상업성의 간단한 가공을 진행한 후 국외로 나누어 판매할 수 있다. 국내시장에 재판매할 필요가 있는 화물은 규정에 따라 수입 수속을 진행한다. 장래에는 기업이 입주한 후 수출입 무역을 발전시킬 수 있을 뿐 아니라, 구역 내에서 국내 기업 사이의 무역을 발전시킬 수 있고, 보세항구의 기업과 구역 외의 기업 사이의 무역도 발전시킬 수 있다.

(4) 국제 중계무역의 기능

중국의 많은 성과 시, 천여 개가 넘는 항구개방도시 가운데 상하이, 충칭, 톈진, 다롄을 제외하고는 아직 강대한 국제 중계무역의 기능을 갖춘 항구가 없다. 보세항구의 기업은 중계무역, 거래, 전시, 견본 제공, 주문 등의 경영활동을 할 수 있다.

(5) 수출가공구의 기능

보세항구에서는 육상의 특정지역에 수출가공구를 설립하여 가공 무역을 전개할 수 있다. 수입한 원자재, 부속품, 소자 등이 항구에 들어오면 보세 혜택을 줄 수 있다. 보세화물과 구매하여 들여 온 국내화물은 수입가공, 조립 해체 후 수출할 수 있다.

마. 경제기술 개발구와 첨단과학 산업 개발구

중국의 경제기술 개발구는 기술개발로 경제성장을 추진하는 특별 구역으로, 이는 연해 개방도시의 한 구성부분이지만 그 자체의 특징을 갖는다. 첫째, 상대적으로 폐쇄식 관리를 실시한다. 둘째, 특별한 경제정책을 실시한다. 셋째, 경제 주체가 외국 투자기업이다.

경제기술 개발구의 건립은 경제특구의 경험을 참조하여 경제특구와 유사한 일부 정책 및 관리조치를 채택하지만 경제특구와는 다른 점도 많다. 첫째는 지금까지 하이난특구가 성(省) 단위 편제인 것을 제외하면 기타 네 곳의 경제특구는 모두 종합적 도시형이었다. 그런데 경제기술 개발구는 일반적으로 원래 성과 시의 한 부분 혹은 어느 시에 의탁하여 건립한 하나의 공업구로, 독립된 도시를 형성하지 않는다. 둘째, 경제특구는 건립 초기에 일반적으로 모두 경제가 비

교적 낙후하여 기본적으로 독립된 공업기초가 없었다. 그러나 경제 기술개발구는 의탁하는 구 시가지가 모두 상당한 기술적 기초와 경제력을 갖고 있다. 셋째, 경제특구의 산업구조는 비록 각자 편중하는 점이 있지만 모두 종합적으로, 부문들이 완비되어 있다. 그러나 경제기술 개발구는 건립 시부터 명확하게 생산형 외국 투자기업을 위주로 하고 공업발전을 위주로 했다. 넷째, 경제특구와 비교하여 경제기술 개발구가 누리는 특별한 경제정책과 관리체제는 비교적 적다.

첨단과학 산업 개발구는 광의의 경제기술 개발구의 일종으로 볼 수 있는데, 이는 기술입지와 부흥을 강조하는 공통점 때문이다. 그러나 상대적으로 첨단과학 산업 개발구는 기술의 참신성과 첨단성을 더욱 강조한다. 중국 최초의 첨단과학 산업 개발구는 1985년 7월 중국사회과학원이 선전시 인민정부와 연합하여 창건한 선전 과학기술 공업단지로, 이는 중국 첨단과학 산업 개발구의 발전이 시작되었음을 의미한다. 1988년 5월, 국무원은 베이징 하이테크 산업 개발구의 성립을 비준하였으며, 18개조의 우대정책을 실시했다. 동년 8월, 첨단과학기술 성과의 상품화, 산업화를 기본 취지로 하는 ‘횃불 계획’이 실시되었는데, 이 계획은 개발구 건설이 그 중의 주요 구성부분이라고 규정했다. 1991년 국무원은 또 “국가 첨단과학 산업 개발구와 상관 정책규정을 비준하는 데 관한 통지”를 하달하여 개발구의 지위와 역할을 한 걸음 더 명확히 했다.

국가의 첨단과학 산업 개발구에 대한 총체적 정의는, 첫째, 첨단 과학 산업 개발구는 중국 첨단과학 기술의 중요한 기지로, 전통산업에 대해 첨단과학을 확산하는 투사 원천이며 대외개방의 창구이자 개혁의 실험구이다. 둘째, 과학연구원, 연구소, 대학교의 과학연구 역량과 군수기업, 대·중형 기업의 공업기초에 의지하여 첨단과학의

성과를 상품화하고 산업화한다. 셋째, 공유제를 주체로 하고 다양한 소유제가 병존하는 기업 발전원칙을 견지한다. 넷째, 국내의 기술 우위와 국외의 자금 우위를 결합하여 중국 첨단과학 기술의 산업화와 국제화를 추진한다.

바. 국가 종합 연계개혁 실험구

국가 종합 연계개혁 실험구는 중국이 경제 글로벌화 및 지역경제 일체화의 추세와 사회주의 시장경제체제를 완비하는 내재적 요구에 순응하기 위해 세웠다. 이는 과학적 발전관의 지도하에 국가가 건립한 제도혁신을 주요 동력으로 하고 전방위적인 개혁 실험을 주요 특징으로 하여 전국 사회경제 발전에 대해 중대한 영향을 미쳐 온 실험구이다. 국가 종합 연계개혁 실험구는 ‘경제개발구’와 ‘경제특구’의 함의를 갖춘 것 외에도, 사회경제생활의 각 방면을 개혁하는 데에도 관계되는 전면적 제도와 체제를 건설하는 방식으로 개혁을 추진하는 체계적 과정이다.

중국이 종합 연계개혁 실험구를 설립한 목적은 조화로운 사회를 건설하고 지역발전 모델의 혁신을 탐색하고, 지역 및 국가경쟁력을 제고하는 신사고, 신사상, 신경로, 신모델을 탐색함으로써, 특징과 대표성이 있는 일부 지역을 선택하여 종합 연계개혁을 진행하는 것을 통해 전국의 경제체제 개혁, 정치체제개혁, 문화체제개혁과 사회 각 방면의 개혁에 새로운 경험과 사고의 방향을 제공하는 것이다.

국가 종합 연계개혁 실험구의 주요 목표는 총체적 목표와 지역발전 목표의 두 차원을 포괄한다. 총체적 목표는 주로 전략목표, 기본 목표 및 구조 목표로 구성된다. 전략목표는 가장 먼저 완비된 사회주의 시장경제체제를 건립하는 것이다. 기본 목표는 첫째, 개혁의

조건이 갖추어지고 대표성이 있는 지역에서 일부 핵심적인 영역과 부분을 먼저 실험하고 돌파구를 마련하는 것이며, 이는 적극적이고 안정적으로 전국적 개혁개방을 추진하는 전체 국면에 중대한 의의를 갖는다. 둘째, 전국에서 여러 가지 새로운 혁신 성장 극점을 형성하여 지역의 정치, 경제, 문화 및 사회사업의 신속한 발전을 이끈다.

지역발전 목표 측면에서는 국가 종합 연계개혁 실험구를 통해 네 개 방면의 신 지역을 형성한다. 첫째, 전국의 경제 성장 극점 혹은 전국경제 성장을 이끄는 역량을 형성한다. 둘째, 국제규칙, 국제 관례, 국제산업 조정과 요소를 재조합하여 서로 연결되는 국제경쟁력을 갖춘 고지를 형성한다. 셋째, 자원을 공유하는 일체화 지역을 형성하여 자원을 효율적으로 통합하고 새로운 비교우위를 창출한다. 넷째, 개혁을 심화하고 개방을 확대하는 새로운 특수 기능지역을 형성하여 전국의 개혁개방에 새로운 경험과 본보기를 제공한다.

국가 종합 연계개혁 실험구 설립의 핵심은 ‘종합 연계’에 있는데, 그 취지는 오랫동안 형성된 바, 단순히 경제성장만 강조하는 발전관을 바꾸어 경제발전, 사회발전, 도농관계, 토지개발과 환경보호 등 다양한 영역에서 개혁을 추진하여 상호 연계된 관리체제와 운영기제를 형성한다. 국가 종합 연계개혁 실험을 실시하는 것은 중국의 개혁을 더욱 깊은 단계로 추진하는 전략이다. 종합적 연계개혁을 실시하면 경제체제개혁의 계통성과 연계성을 합리적으로 해결할 수 있어 각 방면, 각 영역, 각 차원의 개혁의 조화성, 연동성을 증강시키며, 건전하고 활력이 충만하며 효율성이 높고 더욱 개방적인 체제를 건립하고 완비된 사회주의 시장경제체제를 건립하는 데 유리하다.

국가가 일부 조건에 부합하는 지역을 선택하여 종합적 연계개혁의 실험을 하면, 실험 지역을 운반체로 하여 개혁과 발전을 유기적으로 결합시키는 한편, 해당 지역의 실제 문제를 해결하는 것과 공통적

인 난제를 공략하는 것을 결합시켜 중점을 돌파하고 전체적 혁신을 실현함으로써, 우선적으로 완비된 사회주의 시장경제체제를 건립하여 전국 다른 지역의 종합적 개혁에 시범 역할을 할 수 있다. 다른 한편으로는 개혁의 위험부담과 시행착오의 비용을 일정한 구역 내에 한정시킴으로써 평온하고 질서 있게 개혁 과정을 진행할 수 있다.

사. 자유무역 실험구

2013년 9월, 국무원은 ‘중국(상하이) 자유무역 실험구 총체 방안’을 비준했다. 자유무역 실험구는 중국 SEA의 일종의 새로운 형태이다. 실험구는 새 시기에 정부기능의 전환을 가속화하고 관리 모델의 혁신을 적극적으로 탐색하며, 무역과 투자의 편리화를 촉진하여 개혁을 전면적으로 심화하고 개방을 확대하는 새로운 경로를 탐색하며, 새로운 경험을 누적하는 중요한 사명을 지고 있는데, 이는 국가의 전략적 필요에서 비롯되었다.

실험구의 총체적 목표는 2년 내지 3년간의 개혁실험을 거쳐 정부기능의 전환을 가속화하고, 서비스업의 확대 개방과 외국기업 투자 관리 체제개혁을 적극 추진하며, 총경제와 신형 무역업 형태를 힘껏 발전시키고 자본항목의 태환 가능성과 금융서비스 업무의 전면적 개방을 가속화하며, 화물 상태 분류 감독관리 모델을 탐색하고, 투자와 혁신을 촉진하는 정책 지지체계를 형성하는 것이다. 이에 힘써서 개방을 확대하고 개혁을 심화시키는 새로운 사상과 경로를 모색한다면, 실험구는 중국 전국을 위해 더 좋은 영향을 미칠 것이다.

중국 자유무역 실험구는 화물무역 자유화, 서비스무역 자유화, 산업투자 자유화, 금융활동 자유화의 네 가지 차원에서 먼저 실행하고 실험할 예정이다.

4. 중국 특별경제구의 특별정책

SEA를 설치, 운영하며 기대한 목적을 실현하기 위해 중국은 SEA에 일련의 다른 지역과 구별되고 흡인력이 있는 특별정책을 부여하였다. 서로 다른 유형의 SEA를 설립하는 것은 그 의도와 목표가 현저하게 구별되므로 여기에 상응하여 국가는 각종의 다른 유형의 SEA에 각기 다른 정도의 특별정책을 부여했다. 비록 현재는 이러한 정책들이 상당부분 전국적으로 추진되고 있고, 일부는 시의에 맞지 않아 이미 폐지되었지만 역사와 발전의 시각에서 본다면 바로 이러한 정책들이 SEA를 다른 지역과 구별되게 했고, 또한 SEA를 설립한 목적이 실현되는 것을 촉진했다.

가. 경제특구의 특별정책

중국은 1980년 이래로 부단히 정부 정책조치의 집행 및 경제법규의 제정과 완비를 통해 외국 투자에 대해 특별 혹은 우대정책을 실시했는데, 주로 다음의 몇 가지 방면으로 표현된다.

(1) 세수우대정책

특구의 세수우대는 주로 두 부분으로 나눌 수 있는데, 하나는 관세와 수입거래 과징금 방면의 우대였으며, 다른 한 부분은 기업소득세 및 개인소득세 방면의 우대였다.

관세 및 수입거래 과징금에 대한 우대는 주로 첫째, 수입하여 특구 내부의 건설과 생산에 소요되는 기기설비, 부속품, 원재료(건축재료 포함), 연료 등은 관세와 수입 국내 거래 과징금을 면제하거나 감면한다. 둘째, 구역 내에서 수입물품을 진열, 보관, 중계하는 등의

상업 활동을 허가하고 수입 물품에 대해 각종 수입세를 징수하지 않는다(보세). 셋째, 특구의 수출 물품 혹은 내지의 원료와 부속품 및 반제품을 이용, 실질적으로 가공하여 20% 이상 부가가치가 생긴 물품을 수출할 때는 수출관세를 면제한다. 또한 이 수출 상품을 생산하기 위해 구매한 중국산 원재료, 부속품 및 위탁가공 등으로 이미 납부한 상품세, 부가가치세, 영업세 등은 환급한다.

기업소득세 및 개인소득세의 우대는 주로 첫째, 특구 기업이 생산, 경영에 종사하여 얻은 소득 및 기타 소득은 모두 15%의 세율로 기업소득세를 징수하고 지방소득세는 면제한다. 둘째, 항구, 부두의 개발경영에 종사하는 특구기업에 대해서는 경영기한이 15년 이상인 경우 이익이 난 해를 기준으로 1~5년까지 기업소득세를 면제하고 6~10년까지는 기업소득세의 반을 징수한다. 셋째, 공업, 농업, 교통 운수 등 생산성 업종에 종사하는 특구기업은 경영기한이 10년 이상인 경우 이익이 난 해를 기준으로 1~2년까지 기업소득세를 면제하고 3~5년까지는 기업소득세의 반을 징수한다.

(2) 외국기업 투자 우대정책

외국 자본에 대한 우대정책은 주로 다섯 방면이 있다.

첫째, 외환관리 우대이다. 중국은 엄격한 외환통제를 실시하는데, 외자를 끌어들이기 위해 외환관리 방면에서 중국 정부는 특구 내의 외국 투자기업에 대해 훨씬 느슨한 정책을 실시했다. 예를 들어 특구 내 외국 투자기업의 상품 수출 대금과 업무경영 수입은 모두 외화로 보유할 수 있게 했고, 수출입 업무를 하는 기업은 일부 외환을 보류할 수 있게 했다.

둘째, 상품 판매의 우대이다. 특구의 외국 투자기업은 그 자체적

으로 상품 수출을 할 수도 있고, 국가의 규정에 따라 위탁 대리 수출을 할 수도 있다. 외국 투자기업의 상품을 특구 내에서 판매하는 것은 일반적으로 제한을 하지 않는다. 그 외에도 국가는 수입 상품과 동등한 수준에 도달했고 국내에서 수입을 할 필요가 있는 경우 특구에서 구매하여 대체수입을 할 수 있다고 규정했다.

셋째, 신용대출과 용자의 우대이다. 국가는 경제특구의 은행금융업에 대해 특별정책을 시행하여 외국 투자기업이 국내시장에서 신용대출과 용자를 하는 데 편리와 혜택을 제공했다.

넷째, 산업정책의 우대이다. 경제특구의 외국 투자는 산업정책 방면에서 더 많은 혜택을 누리는데, 외국 기업이 특구에 투자할 수 있는 영역은 기타 지역보다 훨씬 많다. 몇몇 국가 안전과 국가 민생에 중대한 영향을 미치는 부문을 제외하고는 외국 기업이 어떤 영역이나 부문에 대해서도 투자할 수 있도록 했다.

다섯째, 출입국 관리의 우대이다. 국가는 특구를 방문, 시찰, 관광, 업무상담, 혹은 공장 건설 투자 등으로 특구에 오는 외국 기업인에 대해 가능한 한 출입국 수속을 간편화하는 것을 허용했을 뿐 아니라 기타 출입국관리와 관련된 규정에 대해서도 많은 우대를 부여했다.

(3) 기타(특별) 우대정책

경제특구는 중국 개혁개방의 ‘첨병’과 ‘실험구’의 임무를 지고 있기 때문에 거기에 상응해서 필연적으로 경제활동 내지 사회활동의 각 방면에서 특별대우를 받게 되었다. 이러한 특별정책은 주로 중앙이 경제특구에 경제활동, 경제관리, 경제체제개혁 및 정부의 직능전환 등의 방면에서 더 큰 자주권을 부여한 것에 집중되어 있다.

첫째, 외국 기업 투자항목의 심의 비준권으로, 국무원의 관련 규정에

의하면, 경제특구는 3,000만 달러 이하의 항목을 심의 비준할 수 있다.

둘째, 출입국 인원의 관리권인데, 경제특구의 경제발전과 건설 수요에 적응하기 위해 중앙의 유관 부문은 경제특구에 출국(출경) 인원 심의 비준권을 위임했다. 특구 내에서 공무로 인해 출국 혹은 출경할 필요가 있는 인원은 모두 특구정부가 직접 비준하고, 자주 홍콩과 마카오를 내왕할 필요가 있는 경우는 여러 차례 왕복할 수 있는 ‘홍콩 마카오 왕래 통행증’을 발급받을 수 있게 했다.

셋째, 기업 관리의 자주권이다. 특구를 건립하면서부터 국가는 소수의 국영 대중형 기업을 제외하고는 기업에 대해 기본적으로 계획 지시를 하달하지 않고, 기업이 시장의 수요에 따라 스스로 조절과 평형을 맞추도록 했다.

넷째, 개혁 실험권이다. 중앙은 누차 “경제특구는 더 큰 융통성을 가질 수 있다.”고 강조하였다. 특구는 국내의 현행 체제를 벗어나 정치체제와 경제관리 체제에서 부단히 대담한 탐색과 개혁을 진행할 수 있게 하여 대정방침(大政方針)에서 각 항목의 구체적인 정책까지 모두 막대한 개혁 실험권을 주었다.

다섯째, 지방입법권이다. 지방입법권을 누리는 것은 경제특구가 비교적 큰 자주권을 누리는 것을 가장 잘 나타낸다. 이는 특구에 적용되는 각 항의 특별정책이 구체화, 규범화 및 법제화 될 수 있게 하여 더 잘 관철되고 실시되게 했다. 1992년 7월 1일, 7기 전국인민대표대회 제26차 회의는 ‘전국인민대표대회 상무위원회의 선전시 인민대표대회 및 그 상무위원회와 선전시 인민정부가 각각 법규와 규칙을 제정하여 선전 경제특구에서 시행하도록 권한을 위임하는 데 대한 결정’을 통과시켰다. 1994년 3월 22일, 8기 전국인대 2차 회의는 사면시 인민대표대회 및 그 상무위원회와 사면시 인민정부에 마찬가지로 지방 입법권과 규칙 제정의 권력을 부여했다.

나. 보세구의 특별정책

보세구에 대한 특별(우대) 정책은 <표 III-1>에서 잘 나타난다.

<표 III-1> 보세구와 비보세구의 정책비교

항목		보세구/비보세구
투자 경영	국내기업의 국제무역 종사	장려/제한
	외국기업의 국제무역 투자	장려/금지
	보세 보관 및 간단한 가공장리 진행	장려/제한
	국가가 생산을 제한하는 항목	허용/제한
	외국기업의 서비스무역 투자	허용/제한
	경영범위 제한 완화와 업무 교차 허용	장려/제한
	국내기업의 가공무역	장려/제한
	특구 외 기업의 위탁가공, 특구 외 기업의 위탁가공 업무 접수	허용/해당 업무 없음
세 관	생산기업의 자체용 기기설비 수입	수입관세 및 수입과징금 면제/징세
	기업의 자체용 사무용품 및 기본 건설 물자 수입	수입관세 및 수입과징금 면제/징세
	생산용 원자재 및 부품품 수입	보세/징세 혹은 보증금 계좌
	수입(보세구 진입) 화물	보세/징세
	수출입 상품 허가증, 수출입 할당액	면제/수령
	가공무역 은행보증금	면제/분류관리
	가공상품의 내수시 함유된 수입 부속에 따라 세금 징수	허용/불허
	보세 화물의 보관 시간	무제한/제한
외 환	내자기업의 외환 계좌 개설	허용/불허
	수출입 무역 외환 정산	정산 불필요/정산 필요
	기업경영 외환 소득	자유 보류/환전 혹은 보류 제한
	화물처분 기업의 외환매입	허용/불허
세 수 우 대	수출상품 생산 부분의 부가가치세	면제/불면제
	비보세구로부터 사들인 물품을 수출하거나 가공 후 재수출하면 규정에 따라 수출세의 환급을 받을 수 있다	허용/불허
	기업소득세	15%/33%
	그 중 비생산성기업	면감2/무감면
	생산성 내자기업	면2감3/외국 투자기업에 한함

다. 수출가공구의 특별정책

국가의 수출가공구에 대한 특별(우대) 정책은 주로 세수 방면에서 구현된다. 국외에서 가공구로 들어오는 화물에 대해 집행하는 세수정책은 다음과 같다. 첫째, 구내기업의 생산에 필요하여 국내로 들어오는 기기, 설비, 성형틀 및 그 수리용 부품이나 구내 생산성의 기간설비 건설항목에 필요한 기기, 설비 및 건설생산 공장, 보관시설에 필요한 기본 물자 또는 구내기업, 행정관리기구가 자체 사용하는 사무용품 등은 모두 면세된다. 둘째, 구내기업이 상품을 가공수출 하는 데 필요한 원재료, 부속품, 소자, 포장물건 및 소모성 재료를 경내에 반입하는 경우 전액 보세로 한다. 셋째, 가공구 내의 기업이 가공한 완성품 및 그 가공생산 과정에서 생성되는 자투리, 나머지, 불량품, 폐품 등을 경외에 판매할 때, 법률이나 행정법규에 따라 규정한 외에는 수출관세를 면제한다. 넷째, 가공구 내의 기업과 행정관리 기구가 경외로부터 구매한 자체용 교통운수 도구 및 직공이 필요로 하는 생활 소비용품은 규정에 따라 세금을 징수한다.

국내에서 가공구로 운송되는 화물에 대해 집행하는 수출 세수정책은 다음과 같다. 첫째, 구외에서 가공구로 들여와 구내의 기업이 사용하는 국산기기, 설비, 원재료, 부품, 소자, 포장물건 및 가공기업과 행정관리 부문이 필요로 하는 사무용의 합리적 수량의 건축재료 등은 수출 화물에 대한 관련 규정에 따라 세관이 통관수속을 하고 수출 환급 세관신고서를 발급한다. 기업은 세관신고서와 수출환급 증서 및 관련 증서를 구비하여 세무 부문에 수출 환급 수속을 한다. 둘째, 가공구 내의 기업과 행정관리 기구가 구외로부터 구매한 직공이 필요로 하는 생활소비품, 교통운수 도구는 국가가 환급을 하지 않는다. 셋째, 구외에서 가공구에 들여온 수입기기, 설비, 원재료, 부

속, 소자, 포장물건, 기본 건설물자 등은 사용 단위가 응당 세관에 상술한 화물 혹은 물품 목록과 가격을 제공하고, 이미 납부한 수입과징금, 소비세는 환급하지 않는다. 보세구와 수출가공구의 특별(우대) 정책의 차이는 <표 III-2>에 잘 나타나 있다.

<표 III-2> 보세구와 수출가공구의 정책 비교

항목	보세구	수출가공구
가능 정의	1. 수출가공 2. 보세보관 3. 국제무역 4. 보조기능: 부두 설립, 운수, 부동산, 금융, 보험, 상품전시	1. 상품을 수출하는 가공무역으로, 내수를 할 수 없음 2. 가공기업을 위해 소량의 보관업과 운수업을 제공
화물 검독	1. 구내의 기업이 가공하고 구외의 기업의 위탁가공을 받아들이는 주요 공정은 이미 구내에서 진행한 것을 세관의 비준을 거쳐 구외의 기업에 위탁하여 가공할 수 있고, 또한 가공지 세관에 계약 대기수속을 할 수 있다.	구내의 기업은 구외 기업에 위탁하여 상품 가공을 할 수 없으며 특수한 상황 하에서는 세관의 비준을 거쳐 화물과 같은 가치의 보증금을 납부한 후 구외에 위탁가공을 할 수 있다
	2. 위탁가공 기한은 6개월로, 특수한 사정이 있을 경우 6개월 연기 신청을 할 수 있다.	위탁가공 기한은 6개월
	3. 구내의 화물은 가공을 했는지의 여부와 관계없이 출경할 수 있다.	구내 화물은 반드시 구내 기업이 실질적인 가공을 진행한 후 비로스 출경할 수 있다.
	4. 구내기업은 중계무역을 전개할 수 있다.	이 기능 없음
	5. 보세구 간에 유통되는 화물은 세관의 전관운수(보세운송의 일종) 및 관련규정에 따라 수속한다	가공구 간에 왕래하는 화물은 전관운수에 따라 수속하지 않고, 화물을 받는 기업은 화물과 동등한 가치의 담보금을 납부해야 한다.

라. 보세항구의 특별정책

중국이 현 단계에서 대외무역을 발전시키기 위해 특별한 세관 감독관리와 세수, 외환정책을 실행하는 보세구역은 대체로 네 종류로 나눌 수 있다. 즉, 보세구, 수출가공구, 보세물류단지 및 보세항구로, 그것들은 모두 국무원이 비준하여 설립되고, 구내에 격리시설과 감

시시스템을 설치하며 세관이 폐쇄된 감독 관리를 한다. 그 중 앞의 세 종류는 각자 독특한 기능적 장점이 있지만 마찬가지로 기능의 결합도 존재하고, 보세항구는 앞의 세 종류 보세구역의 모든 기능을 종합하여 구와 항구의 합일을 실현했고, 기타 보세구역에는 없는 개항장의 기능을 보유했다.

보세구는 국제무역, 국제중계, 보세보관, 물류, 보세가공 등의 기능을 갖추었지만, 그것은 항구지역 외에 설치되었고 수출 세금환급 기능은 없으며, 화물이 실제로 경내를 떠난 후에야 비로소 수출 세금환급을 진행할 수 있다.

수출가공구와 보세물류단지는 모두 수출 세금환급정책을 누리는 데, 화물이 국내의 구외에서 구내로 진입하면 바로 세금환급 수속을 할 수 있다. 다만 수출가공구의 주요 기능이 보세가공에만 한정되므로, 구내에서 수출가공을 하거나, 전문적으로 수출가공 산업에 종사하는 화물의 보관과 진출입 운수 서비스를 진행하는 것만 할 수 있다. 이를 제외하고는 상업소매, 일반무역, 중계무역 및 기타 가공구와 무관한 업무를 경영해서는 안 된다. 수출가공구는 항구 밖에 설치되어 개항장의 기능도 없다.

보세물류단지는 구와 항의 연동에 호응하여 보세구의 보관기능과 인근 항구의 하역, 운수기능을 통합하여 보세구와 항구의 일체화 운영을 실현하는 필요에서 설립된 것으로, 보세구 계획면적 혹은 인근 보세구의 특정 항구 내에 설립되어 보세구와 항구 사이에 직통식 통로를 열어 전문적으로 현대 국제물류업의 세관 특별 감독관리 구역을 발전시킨다. 보세물류단지는 국제무역, 국제중계, 보세보관 등의 기능을 갖고, 화물이 구역 내에 들어오면 세금을 환급하지만 가공제조 업무는 진행할 수 없다. 물류단지는 비록 전문적 통로가 있어 항구와 연결되지만 감독관리상 여전히 항구와는 다른 세관에 속한다.

그러므로 실제적인 개항장 기능은 갖지 않는다.

보세항구는 국가의 대외개방 개항장 항구 및 그것과 연결된 특정 구역 내에 설립되어 항구, 물류, 가공, 무역 등의 기능을 가지며 보세구, 수출가공구, 보세물류단지가 ‘삼구합일(三區合一)’되는 정책적 장점을 갖추고 있다. 이는 항구와 보세구가 합일되어 있고, 현재 중국에서 개방정도가 가장 높으며 정책도 가장 우대를 받는 세관의 특수 감독관리 구역이다. 보세항구는 보세구와 수출가공구의 세수 및 외환정책이 중첩되어 입지, 기능 및 정책상의 장점이 더욱 현저하다.

감독관리 방면에서 보세항구 내의 화물은 자유롭게 움직일 수 있고, 보세항구와 국외 사이에 드나드는 화물에 대해서는 수출입 허가 등의 관리를 실시하지 않는다. 신용등급이 매우 높은 기업이 신고한 위험 화물에 대해서는 내륙에서 직접 선박에 적재한 것으로 보아 다시 개봉하여 검사하지 않을 수 있다. 경외에서 보세항구로 진입하는 화물에 대해서는 검사 검역부문이 검역만 하고 검사는 하지 않는다. 보세항구에 진입하는 국제 항행선박에 대해서는 전신검역 혹은 부두검역을 실시하고 일반적으로 다시 정박지 검역을 실시하지 않는다.

마. 경제기술개발구와 첨단과학 산업 개발구의 특별정책

중국의 경제기술개발구 정책은 내포하는 면이 매우 넓은데, 주로 기술도입정책, 세수 우대정책과 토지관리 정책 등의 방면에서 구현된다. 여기서는 첨단과학 산업 개발구를 예로 구체적으로 설명한다. 중국 첨단과학 산업 개발구의 주요 우대정책은 두 부류로 나눌 수 있다.

하나는 세수 우대정책으로, 주로 다음과 같다.

첫째, 개발구의 기업은 인정된 날로부터 15%의 세율로 낮추어 소득세를 징수한다. 수출 상품의 생산액이 당해년도 생산액의 70% 이상인 경우 10%의 세율로 소득세를 징수한다. 둘째, 구내에 보세창고와 보세공장을 설치할 수 있다. 셋째, 새로 개설한 개발구의 기업은 자산을 투자한 해로부터 2년간은 소득세를 면제한다. 넷째, 개발구 기업의 기술양도와 관련된 기술자문, 기술서비스, 기술훈련 등의 소득은 연 순소득이 30만 위안 이하인 경우 소득세를 면제한다. 다섯째, 개발구의 기업이 자체 자금으로 기술개발과 생산경영용 건물을 새로 지을 경우 국가 산업정책에서 확정한 대로 건축세를 면제한다. 여섯째, 기업이 생산한 수출상품은 국가가 따로 규정한 것을 제외하고는 수출관세를 면제한다.

다음은 기타 우대로, 국가는 첨단과학 산업 개발구에 세수 우대정책 외에도 다른 많은 정책을 실시했다. 예를 들어, 기업이 기술 산업 개발구에서 사용하는 측정기, 설비의 감가상각 연한을 4~7년으로 단축할 수 있게 했고, 첨단과학 기술 생산에 사용되는 측정기, 설비의 첫 해 감가상각율은 30%에 달할 수 있도록 허용했다. 첨단과학 산업 개발에 종사하는 각종 기업('삼자'기업, 과학기술 단체, 학교경영기업 등 포함)이 개발구에 진입하여 규정에 따라 구내에 '창구'를 설립하면 계속 원래의 우대정책을 누리는 외에도, 규정에 따라 개발구의 정책도 누릴 수 있다. 개발구 내의 상무, 기술 인원이 1년 내에 여러 차례출입국(경)하는 경우는 복수 왕복 출입경 비자를 받을 수 있는 것 등이다.

바. 국가 종합 연계개혁 실험구의 특별정책

시간의 관점에서 볼 때 국가 종합 연계개혁 실험구는 중국이

WTO에 가입하여 중국경제가 전면적으로 국제 경쟁체제에 진입하고 사회경제개혁이 ‘전면적, 체계적’인 심화 개혁의 단계에 진입했을 때 제시된 것으로, 기존의 경제특구, 경제개발구와 비교하면 다음과 같은 특징이 있다.

(1) 개혁의 원동력을 국가정책의 지지에서 지방 제도의 자주적 혁신으로 전환

기존의 개혁 실험은 ‘지역성 우대정책이 이끌고 지방적 개방으로 활성화하고 촉진하는’ 초급순환으로 볼 수 있는데, 이것은 정책의 힘과 개혁의 시간차에 과도하게 의존하는 일종의 ‘표면형’ 발전 모델로, 그 성공적 발전은 대다수가 자원과 요소를 단기간에 그쪽으로 고도로 집중시킨 결과이며, 상대적으로 기타 지역의 발전기회를 박탈하는 성장 모델이다. 기존의 개혁 실험의 주요 원동력이 국가의 정책우대였다면, 신 특구 발전의 주요 추진력은 제도의 자주적 혁신으로, 중앙은 더 이상 실험구에 더 많은 실체적 우대정책을 제공하지 않으며 ‘먼저 실험하고 먼저 시행할 수 있는 권한’만 부여한다. 예를 들어 중앙이 푸둥 종합 연계개혁 개발구에 대해 채택한 것은 ‘삼불(三不)’ 정책으로, 돈을 한 푼도 주지 않고, 하나의 기획과제도 없으며, 한 조항의 재정세무 우대정책도 없었다. 그러나 다른 방면에서 보면 국가가 푸둥에 준 ‘최대특권’은 바로 제도 혁신 방면에서 먼저 실시하고 먼저 실험할 수 있는 우선권을 주어, 지방이 시장경제체제와 행정체제를 완비하는 탐색 가운데서 더 큰 자주성을 가질 수 있게 한 것이다. 상하이 푸둥신구, 톈진 빈하이신구, 청두와 충칭의 진행 방법에 따르면, 기본적으로 먼저 지방이 자주적으로 종합 연계개혁의 총체적 방안을 작성한 후 국가 발전 및 개혁 위원회에

보고하여 조정을 진행하고, 방안이 통과된 후에는 다시 국가가 그에 상응되는 제도 혁신의 공간을 제공하였다. 이 과정 중에서 지방은 각자 지역 경제사회의 발전현황과 특징에서 출발하여 지역적 체제의 우선적 혁신을 통해 개혁을 추진하고 국가의 우대정책에 의존하지 않았다.

(2) 개혁의 심도를 단순한 경제발전에서 복잡한 종합개혁으로 전환

이왕의 개혁 실험은 주로 경제를 대외에 개방하여 외자를 끌어들이고 현지의 세수를 증진하여 경제성장을 이끄는 것으로 나타났다. 이러한 개혁은 주로 경제발전을 촉진하는 차원에 머물렀고 아직 깊은 차원의 체제개혁에는 미치지 못하였다. 그런데 종합 연계개혁 실험구는 사회경제 각 차원의 체제개혁과 혁신에 치중하므로, 일종의 복잡한 체제개혁이다. 그것은 다음의 세 가지 방향의 특징을 갖는다.

첫째, 경제성장의 질을 강조한다. 종합 연계개혁 실험구는 반드시 ‘과학적 발전관’이 주도해야 하며, 기업과 투자를 유치하는 과거의 개혁 틀에서 벗어나 건강하고 생태적인 사회주의 시장체계를 형성하는 데 진력한다. 낡은 경제산업을 새 것으로 바꾸는 데 주력하여 자원 이용방법을 변화시키고 이용 효율을 제고하며, 자원이 갈수록 희소화 하는 것과 수요량이 신속히 상승하는 것 사이의 모순을 조절하여야 한다. 인재 요소, 자본 요소, 과학기술 요소, 자연자원 요소 및 생산 요소를 통합하는 데 주의를 기울여 합리적 상업구조를 통해 지속가능한 발전을 실현한다.

둘째, 행정관리체제 개혁을 강조한다. 종합 연계개혁 실험구는 사회주의 시장경제체제의 완비에 진력할 뿐 아니라 반드시 행정체제

개혁을 중심으로 하는 종합적 체제혁신의 노력을 강화해야 한다. 정부의 직능을 전환하는 기초 위에 상호보완적이고 고효율의 새로운 관리체제를 건립하여 각급 정부의 행정권과 재정권을 합리적으로 조절한다. 정부 관리 도구를 갱신하고 높은 행정효율을 도입하여 행정 비용을 저감하는 것 등이 이에 해당된다.

셋째, 사회의 발전과 공공서비스를 강조한다. 종합 연계개혁 실험구는 반드시 현재 건설하고 있는 ‘조화사회’의 전략적 목표와 밀접하게 연결하여야 한다. 또한 ‘사회 공평’으로 민생의 기초에 관련된 교육, 의료, 사회보장, 취업, 호적 등 공공서비스에 대해 공급 체제의 개혁과 혁신을 진행해야 한다. 동시에, 사회 관리체제를 개혁하여 사회 거버넌스, 커뮤니티 거버넌스 등 자체적 통합과 성장방식을 배양하여 정부의 부담을 경감시켜야 한다.

(3) 개혁의 폭은 단일한 도시의 발전에서 전체 지역의 진보로 전환

기존의 개혁실험은 도시에 초점을 맞추어 도시와 지역, 국가 사이의 연관성과 조화성에는 관심을 두지 않았었다. 과학적 발전관의 제시와 현실화에 따라 도시의 발전은 반드시 통일적으로 계획하고 두루 돌보는 것을 중시하며 조화로운 발전을 중시해야 한다. 그리고 도농 사이, 도시와 지역 사이, 도시와 국가의 전체 전략 사이에서 통일된 발전을 이루어야 한다.

(4) 국가 종합 연계개혁 실험구는 하나의 실험 과정

국가 종합 연계개혁 실험구는 사회 경제활동 개혁의 실험구로, 각종 개혁개방 조치 및 정치, 경제, 사회 등 각 방면의 새로운 조치들

을 실험하는 장이며, ‘먼저 실험하고 먼저 실행하는 것’과 ‘실험’이 그 가장 현저한 특징이다. 중앙의 지도와 지방의 피드백 하에 특정 경제구가 사회경제와 생활의 각 방면에서 개혁실험을 진행하고, ‘제도 혁신’에 착안하여 전면적 제도체제를 건설하는 방식으로 개혁을 진행한다. 실험이 완성된 기초가 있어야 비로소 그 위에 상응하는 제도 혁신이 전국의 관련 지역까지 점진적으로 확산, 실시될 수 있다. 물론, 실험은 실패를 허용해야 하며, 실패의 경험과 교훈도 관련 성과로 삼아 누적하고 총결산해야 한다.

(5) 국가 종합 연계개혁 실험구는 하나의 전국적 개혁 실험구

종합 연계개혁의 핵심은 먼저 실행하고 먼저 실험하며 시행착오를 할 수 있는 권한에 있다. 중국 사회, 경제발전 중의 일부 중점영역과 핵심적인 부분 및 체제 방면에서의 실질적인 성과를 통해 전국을 절약형 사회로 건설하여야 한다. 이를 위해서 실험구는 순환경제를 발전시키고 지속 가능한 발전을 실현하며 조화로운 사회를 건립하는 데 시범 역할을 함으로써, 전국의 지역경제 발전을 견인하는 역할을 해야 한다.

(6) 국가 종합 연계개혁 실험구는 종합적 제도혁신의 표현

개혁은 더 이상 약간의 분산된 단일 개혁이거나 단지 경제개혁에 국한된 것이 아니다. 종합적 연계개혁은 경제체제, 정치체제, 문화체제와 사회 각 방면의 개혁이고 하나의 체계적 공정이며, 개혁정책은 발전방향, 발전내용, 발전모델 및 발전환경 등을 포함한다.

(7) 국가 종합 연계개혁 실험구는 체제전환과 정부개혁의 시험대

현재 중국의 최대 도전은 체제전환과 정부개혁이다. 체제전환의 목표는 금융체제, 과학기술체제, 도농체제 등을 개혁하는 것이고, 경제 운영방식의 전환을 가속화하여 우선 사회주의 시장경제의 요구에 부합하고 국제사회에서 통용되는 방식으로 경제 운영환경을 연결하는 것이다. 정부개혁의 목표는 정부의 핵심 직능을 명확히 하고 강화하여 서비스 정부, 책임정부, 법치정부를 건설하는 것이다. 또한 심의 비준 사항을 줄이고 시장진입의 문턱을 낮추며 시민참여와 사회적 관리의 경로를 확대하여 사회의 감독 관리를 강화하는 것이다.

(8) 국가 종합 연계개혁 실험구는 중국 개혁과정 중의 새 이정표

국가 종합 연계개혁 실험구는 이전의 경제개발구, 경제특구 등의 정책적 특구와는 다른데, 이는 주로 개혁의 폭이 다르고(개혁이 더욱 전면화 되었다), 개혁개방의 심도가 다르고, 개혁개방의 경로가 다른 것으로 나타난다.

국가 종합 연계개혁 실험구는 세계경제 일체화와 국내경제 종심화(綜深化, 심화발전)의 추진하에 과학적 발전을 지침으로 삼고, 조화로운 사회의 구축을 핵심으로 삼으며 전방 위의 체제 혁신을 동력으로 하고 먼저 실험하고 먼저 시행하는 것을 특징으로 삼는다. 이는 사회주의경제체제의 완비, 지역경제 발전의 견인을 목표로 삼으며, 전국적 의의를 갖는 개혁 실험구이다.

(9) 국가 종합 연계개혁 실험구는 전국성과 지역성 및 도시의 개성

국가 종합 연계개혁 실험구는 전국적 시범성을 갖지만 지역적 추진성과 도시 발전의 개성도 갖는다. 전국적 시범성이란, 국가 종합 연계개혁 실험구가 중앙에서 마련한 전국적 심화개혁, 확대개방의 실험장이므로 전국을 위해 개혁 선봉의 시범 역할을 담당할 필요가 있음을 가리킨다. 지역 추진성이란, 원자바오(溫家寶) 총리가 ‘상하이 푸둥 종합개혁 실험구 기본 방안’을 심의하는 국무원 상무회의에서 지적한 것이다. 그가 말하기를, “중국의 개혁은 현재 난관을 극복해야 하는 단계에 처해 있어서, 관련 전담 개혁의 실험을 계속 잘 해나가는 것과 동시에 조건을 갖춘 지역을 선택하여 사회주의 시장경제체제를 완비하는 종합적 연계개혁 실험을 진행하여야 한다. 이에 관한 상관 경험을 제공하는 것은 당의 16기 3중전회가 제시한 개혁목표를 실현하는 데 중요한 의의를 갖는다”라고 했다. 이 회의에서는 푸둥의 종합 연계개혁 실험으로 하여금 정부 직능전환에 힘쓰고 경제운영방식의 전환에 힘쓰며 이원적 경제와 사회구조를 변화시키는 데 힘쓸 것을 요구했다. 국가 종합 연계개혁 실험구는 개혁과 발전을 유기적으로 결합시키고 현지의 실제 문제를 해결하며 난관 극복을 위해서 공통적 난제를 결합시키고 중점 돌파의 실현과 전체적 혁신을 결합시키며, 경제체제 개혁과 기타 방면의 개혁을 결합시켜 우선 완비된 사회주의 시장경제체제를 건립하여 전국 개혁을 추진하는 데 시범 역할을 해야 하는 것이다.

사. 자유무역 실험구의 특별정책

‘중국(상하이) 자유무역 실험구 총체 방안’에 따르면, 중국(상하이) 자유무역 실험구는 화물무역 자유화, 서비스무역 자유화, 산업투자 자유화, 금융활동 자유화 등 네 개의 차원에서 특별 개방정책을 누리고 상호 연계된 세수정책도 함께 누린다.

(1) 투자를 촉진하는 세수정책의 실시

실험구 내에 등록된 기업이나 개인 주주는 비화폐성 자산의 대외투자 등 자산 재구성 행위로 인해 발생한 자산평가 증식부분에 대해 5년을 넘지 않는 기한 내에 소득세를 분납할 수 있다. 실험구 내의 기업이 주식 또는 출자비례 등 지분의 형식으로 기업의 고급인재와 결핍인재에게 상여를 지급한 경우, 이미 베이징 중관춘(中關村) 등 지역에서 실험한 지분으로 개인을 격려하는 소득세의 분기 납세정책을 시행한다.

(2) 무역을 촉진하는 세수정책의 실시

실험구 내에서 등기한 용자임대 기업 혹은 금융임대 회사가 실험구에서 설립하는 프로젝트 자회사는 용자임대 수출세 환급 실험 범위에 포함시킨다. 실험구 내에 등기한 국내 임대회사 혹은 임대회사가 설립한 프로젝트 자회사가 국가의 관련 부문의 기준을 거쳐, 국외에서 탑재 중량이 25톤 이상이며 국내 항공사에 임대하여 사용하게 하는 비행기를 구매하는 경우, 관련된 수입 과징 부가가치세의 우대정책을 누린다. 실험구 내의 기업이 생산하고, ‘2선’을 거쳐 내지에 판매한 물품은 규정에 따라 수입 과징 부가가치세와 소비세를

징수한다. 현행 정책 틀 내에서 실험구 내의 생산기업과 생산성 서비스기업이 필요한 기기, 설비 등 물품을 수입하는 데 대해서는 면세 처리를 하지만, 생활형 서비스업 등의 기업이 수입한 물품이나, 법률·행정법규 및 관련 규정에서 명확히 면세처리를 하지 않는 것으로 규정한 물품은 제외된다. 운송 시작 항구의 세금 환급 실험 정책을 완비하고 적시에 운송 시작지, 운송 담당기업 및 운송 수단 등의 실험 범위를 연구, 확대해야 한다.

그 외에 ‘중국(상하이) 자유무역 실험구 총체 방안’에 따르면, 세계 개혁 방향과 국제관례에 부합하고, 이윤을 도피시키거나 세금 기만을 침식하지 않는다는 전제 하에 중국은 적극적으로 국외 지분투자자와 해외 업무 발전의 세수정책을 적극적으로 연구하여 완비할 것이다.

5. 중국 특별경제구의 발전문제

중국 SEA는 중국의 체제개혁, 대외개방, 현대화 건설 및 경제발전에서 탐색, 실험, 선행, 시범, 성장극점 및 투사원천의 역할을 발휘했다. 그러나 개혁개방의 심화발전해 가면서, 국내외 환경 조건의 변천에 따라 중국 SEA의 불완전성이 날로 드러났고, 발전 중에 체제, 정책 및 법률차원의 불합치 문제에 직면하게 되었다.

가. 체제보장 문제

관리 운영의 체제 방면에서 중앙정부는 SEA에 특별정책 조치를 부여한 외에, 중국 SEA는 기본적으로 지방정부에 맡겨 관리, 운영했다. 이렇게 하는 것은 비록 지방정부의 참여를 자극하는 데는 도

움이 되었지만, 지방정부의 능력은 한계가 있으므로, 많은 방면에서 각 역량을 조화시키고 통합하여 SEA의 발전을 추진하기에는 부족하다. 특히 SEA의 운영에 필요한 특별 정책조치 중에서 일부 중앙정부의 권한과 관련된 것은 종종 중앙정부차원의 한 영도자가 기구를 추동하지 못하므로 신속히 실현되기 어렵다. 이것은 SEA의 운영효율과 효과를 현저하게 손상시킨다.

나. 정책규정 문제

주지하듯이, SEA의 존재와 발전은 일정한 특별정책에 의존하며, 특별정책도 반드시 시간의 흐름에 따라 조정을 해야만 한다. 30년 동안 중국의 점진적 개혁개방 발전전략이 심화 실시됨에 따라 시장경제체제가 전국 범위에서 이미 초보적으로 확립되었고, 전국의 전방위 대외개방 구도도 이미 초보적으로 형성되어 전국의 경제운영틀과 지역경제 발전 구도에도 변화가 발생하고 있다.

세계무역기구(WTO)에 가입하는 것을 계기로 중국의 개혁개방 발전은 새로운 단계에 진입했다. 원래 SEA, 특히 경제특구에 부여했던 일부 특별우대정책은 시장경제의 요구와 WTO의 규정에 부합되지 않는 등의 원인으로 이미 존재할 필요성이 없어졌고, 일부 특별우대정책은 전국 범위에 확산되어 더 이상 특별한 우대성을 갖지 않게 되었다. 이 점은 일정정도에서 SEA, 특히 경제특구가 국내의 기타 지역에 비해 개혁개방을 선도했던 장점을 상대적으로 약화시켰다. 그와 동시에 중앙은 또 총체적 차원에서 그리고 전체 국면의 의의에서 SEA, 특히 경제특구에 새로운 정의와 특별정책을 부여하지 않았다.

바꾸어 말하자면, 30년 동안 SEA, 특히 경제특구가 앞장서서 실

힘해왔던 지위와 정책적 장점이 점차 약화되거나 상실되는 도전에 직면하게 되었다. 이러한 도전과 구속은 확실히 SEA, 특히 경제특구가 앞장서서 실험해 왔던 역할 발휘에 영향을 미쳐서 아직 완성하지 못한 일부 역사적 사명의 완성에 새로운 도전을 가져왔다.

다. 법률규범 문제

과거에서 현재까지 중국 SEA의 발전에서는 법률차원의 효과적인 보호와 규범이 현저하게 결여되었다. 세계의 SEA는 먼저 상층에서 SEA 발전의 법률규범과 정치적 면책보호를 설계하고 제정하였으나, 중국은 그럴 수가 없었다. 이는 SEA, 특히 경제특구와 종합연계개혁 실험구의 지방 주관 당국이 대담하게 개혁개방의 혁신을 하거나 앞장서는 실험을 감히 하지 못하게 했다. 개혁개방의 혁신은 모두 실패할 위험이 있기 때문에, 명확한 법률 규범과 면책보호가 결여된 상황에서 지방 당국의 주관 지도자는 대부분 ‘앞장서서’ 했던 실험이 혹시 실패하면, 정치적인 앞날에 문제가 생길 것을 염려했기 때문이다.(즉 소위 ‘앞장서는 실험’을 하면 ‘먼저 가고 먼저 죽을’ 가능성이 있다는 것이다)

제 2 부

전환기 중국의 정치경제의 도전과 과제



Korea Institute for
National Unification

전환기 중국의 정치경제

4

제5세대 지도부의 리더십과 정책메커니즘

이 지 용

1. 서론

중국은 2013년부터 2022년까지 약 10년 간 중국을 이끌어갈 새로운 지도부를 선출했다. 이른바 ‘제5세대’⁵³ 지도부라 불리는 신지도부의 공식 선출 절차는 2012월 11월 중국 공산당 제18차 전국대표대회(이하 18차 당대회)⁵⁴로부터 시작해 2013년 3월 개최된 ‘전국 양회(兩會: 전국인민대표대회와 전국인민정치협상회의)’로 마무리되었다. ‘제5세대’ 지도부는 시진핑(習近平) 국가주석과 리커창(李克強) 국무원 총리를 중심으로 구성되었다.

중국의 신지도부 구성과정은 전세계의 이목을 끌었다. 지역 강대국을 넘어 세계적 강대국으로 급부상하고 있는 중국의 중요성을 반영한 것이다. 특히 중국은 공산당 독재라는 정치체제 특성상 공산당 핵심지도부의 권력과 역할, 그리고 그에 따른 정치경제적 영향력이 여전히 강하다. 또한 ‘제5세대’ 지도부가 담당할 향후 10년은 중국만이 아니라 국제적으로도 중요한 정치경제적 변환기가 될 것으로 전망되고 있다. 정치엘리트의 영향력, 그리고 급속도로 증가하고 있는 중국의 영향력과 중요성에 비례해 중국 신지도부의 국내외 정책방향의 중요성이 커지고 있다. 이 장에서는 이러한 맥락에서 ‘제5세대’ 지도부의 리더십과 정책결정 메커니즘을 다룬다.

53. 중국 지도부의 세대 구분은 최고지도자에 의해 구분된다. 마오쩌둥을 주축으로 하는 지도부는 ‘제1세대’, 덩샤오핑을 중심으로 하는 지도부를 ‘제2세대’, 장쩌민 시기를 ‘제3세대’, 후진타오 시기를 ‘제4세대’라 구분하며, 시진핑을 주축으로 하는 세대를 ‘제5세대’라고 부른다. 본문에서는 주로 ‘제5세대’ 지도부를 신지도부라 칭한다.

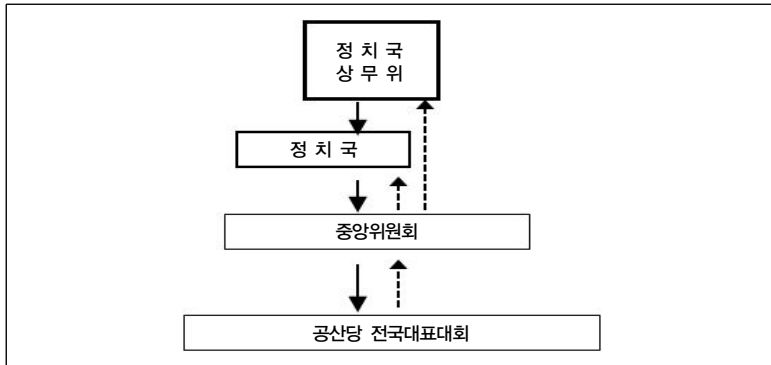
54. 중국공산당 전국대표대회는 1921년 중국공산당 창당대회 겸 제1차 당대회 개최로 시작되었다. 당대회는 이후 불규칙적으로 개최되다가 1977년 개최된 11차 당대회 이후에는 매 5년마다 한 차례씩 개최되어오고 있다. 당대회에서는 공산당이 직면한 중요한 문제 등을 다룬다. 공산당 헌법에 해당하는 당장(黨章)의 수정이 이 대회에서 이루어지며, 공산당 총서기는 지난 회기동안 달성한 업무성과와 향후 공산당의 정책방향 등을 제시하는 정치보고를 한다. 또한 당대회에서는 차기 지도부를 선출하는데, 이를 통해 중앙위원회 위원과 중앙기율검사위원회 위원 등을 선출한다. 2012년 11월에는 18차 당대회가 개최되었고, 차기 19차 당대회는 5년 뒤인 2017년에 개최될 예정이다.

2. 중국의 정치지도부 선출과정과 ‘제5세대’ 지도부

가. 중국의 정치지도부 선출과정

중국의 정치지도부를 정의하기 위해서는 어디까지를 정치지도부로 정의할 것인가를 먼저 규정할 필요가 있다. 중국의 정치지도부라고 한다면 주요하고도 핵심적인 국내외 정책결정과정에 포함되는 인사들로 정의할 수 있을 것이다. 중국에서 핵심적인 국내 및 대외 정책 결정을 담당하는 권력기관은 중국공산당이다. 그리고 중국공산당의 최고 통치기관은 중국공산당 전국대표대회이다. 그런데 이 전국대표대회를 주관하는 기관이 바로 중국공산당 중앙위원회(이하 중공중앙)라고 할 수 있다. 따라서 중국공산당 중앙위원회(이하 중공중앙)는 중국공산당의 최고 권력기관이라고 할 수 있다. 중공중앙은 중국공산당 전국대표 대회에서 결정된 사안을 집행하며, 중국공산당 활동을 지도하고, 대외적으로 중국공산당을 대표하는 기관이다. 중국공산당 중앙위원회는 중앙위원회 위원과 후보위원으로 구성된다. 그런데 이 중공중앙 안에서도 더욱 핵심적인 기관이 있다. 바로 중국공산당 중앙정치국이다. 중앙정치국은 25명의 정치국 위원으로 구성된다. 중앙정치국 위원은 중공중앙 전체회의에서 선출된다. 중앙정치국은 중국공산당의 주요 정책을 토의하고 결정하는 기관이다. 그리고 중앙정치국의 핵심에는 또 다시 중앙정치국 상무위원회가 있다. 따라서 중앙정치국 상무위원은 중국 권력의 핵심 중의 핵심이며, 중국에서 사실상 권력의 정점에 놓여있는 조직이다. 중앙정치국 상무위원은 중공중앙에서 선출된다. 상무위원은 당 조직, 당 건설, 선전 및 이데올로기, 재정 및 경제정책, 그리고 군부 등에 이르기까지 권력의 핵심을 장악하고 통제한다. 이상과 같은 권력 구조를 <그림 IV-1>과 같이 나타낼 수 있다.

〈그림 IV-1〉 중국공산당 권력핵심 기구



* ↓는 권력행사 방향을 점선으로 표시된 ↑는 선출방향을 의미함.

중국의 정치지도부는 중국공산당 중앙위원회 위원과 후보위원까지 한정하여 볼 수 있다. 그리고 핵심 정치지도부라고 한다면 중앙정치국 위원 이상으로 규정할 수 있겠다.⁵⁵ 중국에서 정치지도부에 속하는 정치지도자가 되는 과정은 크게 장기간에 걸쳐 진행되는 정치지도자 육성 및 선발과정과 정치지도부로 선출되는 비교적 단기 간의 과정 및 절차로 나누어 볼 수 있다. 장기간에 걸친 정치지도자 육성과정을 단순화해보면 다음과 같다. 현재 중국의 정치지도부에 속하는 인물들은 크게 두 가지 과정을 거쳐 현재의 지위에 도달한다. 첫째는 학교 또는 직장에서부터 출발하는 과정이다. 중국에서는 청소년기부터 당에 가입하는 절차를 거친다. 중국에는 공산당의 청년조직인 공산주의청년단(이하 공청단)⁵⁶이 조직되어 있으며, 성적과 품행 등에서 모범적인 14세에서 28세까지의 청년들이 추천을 거

55. 중국 정치지도부에 대한 보다 자세한 내용은 Bo Zhiyue, *China's Elite Politics* (Singapore: World Scientific Publishing, 2010), pp. 17~131 참조.

56. 공청단에 대한 보다 자세한 내용은 공청단 공식 웹사이트 <<http://www.cycl.org.cn/>> 참조.

쳐 가입하게 된다. 이들은 다시 검증을 거쳐 공산당에 가입하게 되는 경로를 밟는다. 직장에서는 업무태도와 능력 등을 종합적으로 판단해 역시 추천에 의해 공산당에 가입하는 절차를 밟는다. 공산당 가입 후 직장과 지역사회에서 능력을 인정받게 되면 보다 높은 지위로 승진하게 되면서 검증에 검증을 거쳐 권력 최고 정점에까지 도달하는 과정을 거친다. 두 번째 경로는 공산당 원로 자녀들이다. 이들 역시 물론 능력과 품행을 인정받아야 하지만 부모를 비롯한 친인척의 후광을 업고 승진하기도 한다. 이들이 잘 알려진 이른바 ‘태자당’ 출신이다.

나. ‘제5세대’ 지도부 공식선출 절차 및 과정

지도부를 선출하는 과정을 보다 단기적이고 공식적인 과정으로 살펴보면 다음과 같다. 중국공산당 전국대표대회가 소집되고 여기에서 중공중앙 위원과 후보위원이 선출된다. 그리고 전국대표대회가 폐막한 직후 개최되는 중국공산당 중앙위원회 1차 전체회의(1중전회)에서 중앙정치국 위원과 상무위원이 선출된다. 권력의 핵심인 중앙정치국 위원과 상무위원이 결정되면 이들을 중심으로 공산당과 정부의 주요 핵심인선과정이 진행된다. 이러한 과정은 ‘1중전회’ 이후부터 다음 해에 개최되는 ‘양회’ 이전까지 완료된다. 이러한 과정을 거쳐 결정된 인선은 최종적으로 ‘양회’에서 형식적인 추인을 받는 절차로 신지도부 구성이 마무리되는 것이다.

<표 IV-1> 중국공산당 18대(大) 중앙정치국 위원 및 상무위원⁵⁷

구분	성명	직책
상무위원	시진핑(習近平)	총서기, 국가주석, 중앙군사위 주석
	리커창(李克強)	국무원 총리
	장더강(張德江)*	전국인대 상무위원장
	위정성(俞正聲)*	정협 주석
	류윈산(劉雲山)*	중앙서기처 서기, 중앙당교 교장
	왕차산(王岐山)*	중앙기율검사위원회 서기
	장기오리(張高麗)*	상무 부총리
정치국위원	리위안차오(李源潮)	국가 부주석
	왕양(汪洋)	부총리
	류연둥(劉延東)*	부총리
	마카이(馬凱)*	부총리
	왕후닝(王滬寧)	중앙정책연구소실 주임
	류차바오(劉奇葆)	중앙선전부장
	쉬차량(許其亮)	중앙군사위 부주석
	쑤춘란(孫春蘭)	텐진시 당서기
	쑤정치이(孫政才)	충칭시 당서기
	리젠궈(李建國)*	전인대 상무위 부위원장, 당조부서기
	장춘셴(張春賢)	신장위구르자치구 당서기
	판창룽(范長龍)*	중앙군사위 부주석
	맹젠주(孟建柱)*	중앙정법위 서기
	자오러지(趙樂際)	중앙조직부장
	후춘화(胡春華)	광둥성 당서기
	리진수(栗戰書)	중앙판공청 주임
	궈진룽(郭金龍)*	베이징시 당서기
	한정(韓正)	상하이시 당서기

* 연령제한 규정에 따라 2017년 19대 이후 퇴임 예정.

이번 ‘제5세대’ 지도부의 선출과정을 공식적 절차에 중점을 두고 살펴보는 것은 중국의 지도부 선출과정에 대한 이해를 도와줄 수 있

⁵⁷ 중국공산당신문망 공식 웹사이트 <<http://cpc.people.com.cn/> 中央組織結構圖> 참조. 또한 이지용, “중국 공산당 제18차 전국대표대회 결과와 신지도부의 대내외 정책 방향 분석,” 『주요국제문제분석』, 2012 가을호 (국립외교원 외교안보연구소, 2012), pp. 4~5 참조.

다. 2012년 11월 1일 중국 베이징에서는 중국공산당 제17기 중앙위원회 제7차 전체회의(17기 7중전회)⁵⁸가 개최되었다. 17기 7중전회에서 중국공산당 제18차 전국대표대회(이하 18차 당대회) 준비를 마치게 된다. 이어서 11월 8일 18차 당대회가 개최되었다. 18차 당대회는 공산당 전국대표 및 특별초청 대표(장쩌민(江澤民), 쩡칭홍(會慶紅), 주룽지(朱鎔基) 등 원로 정치인 포함) 2,325명으로 구성됐는데, 당대회에서 대표들은 중국공산당 중앙위원회 위원 205명과 후보위원 171명을 선출했다.⁵⁹

당대회 폐막(14일) 다음 날인 11월 15일 중국공산당 18기 1차 중앙위원회 전체회의(이하 18기 1중전회)⁶⁰가 열렸다. 18기 1중 전회

58. 중국공산당 제17기는 2007년 공식 개최된 제17차 중앙위원회 전체회의 이후 후진타오 집권 2기(2007~2012년)에 해당하는 기간이다. 중국공산당 전국대표대회가 개최되면서 시작되는 이 기간에는 7차에 걸친 중앙위원회 전체회의가 개최된다. 개최되는 각 전체회의는 일반적으로 줄여서 ‘중전회’로 부른다. 7차회의(7중전회)는 마지막에 개최되는 회의로서 주로 17기 이후 18차 당대회 준비에 대한 토의와 결정이 내려진다.
59. 중앙위원회 위원과 후보위원은 형식적으로는 이와 같이 당대회에서 전국대표와 초청대표에 의해 선출된다. 또한 중앙위원회 위원이 되기 위한 자격 또한 정해져 있다. 예를 들어 후보자의 연령, 성, 출신지역, 소속민족, 당성, 전문성, 직책 및 업무성과 등의 공식적 평가지표가 있다. 이를 바탕으로 공산당 지도부에서 추천을 하는데 현 중앙위원의 추천이 중요하게 작용한다. 따라서 실질적으로는 공산당 지도부에서 추천한 인물들에 대해 추진하는 과정이라고 볼 수 있다.
60. 중앙위원회 전체회의(중전회)는 5년간 통상 7번 개최되는 것으로 구성된다. 일반적으로 1중전회에서는 지도부를 선출한다. 2중전회는 당대회가 개최된 다음해 3월 열리는 양회 이전에 개최된다. 2중전회에서는 인사와 행정조직이 개편된다. 보통 같은 해 가을에 개최되는 3중전회에서는 경제정책과 방향이 결정된다. 예를 들어 1978년 12월 개최된 11기 3중전회에서 중국의 개혁개방노선이 결정되었다. 3년차에 개최되는 4중전회에서는 중국 공산당의 집정(執政)능력을 강화하기 위한 정책을 결정한다. 4년차에는 중국의 향후 경제발전전략을 포함하는 사회종합개발 계획인 ‘규획(規劃)’이 결정된다. 현재 중국은 ‘12차 5개년 계획(2011-2015년)’이 진행되고 있으며, 2016년에 개최된 18기 5중전회에서는 2016년에서 2020년까지의 발전계획을 담은 ‘13차 5개년 계획(2016-2020년)’이 발표되게 된다. 6중전회는 5년차에 해당하는 2017년 개최된다. 6중전회에서는 공산당의 지도사상과 사회문화에 대한 정책이 나오게 된다. 끝으로 2017년에 마지막으로 개최되는 7중전회가 있다. 여기에서는 시진핑 집권 2기를 준비하는 19차 당대회를 준비하게 된다.

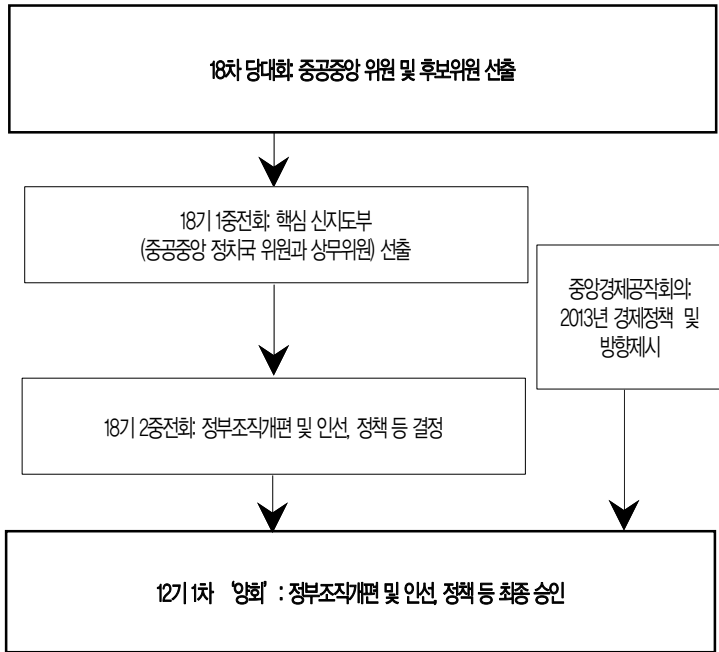
에서는 중국공산당 중앙위원회 정치국 위원 25명과 정치국 상무위원회 위원 7명, 그리고 중앙군사위원회 위원을 선출했다. 이로써 중국의 지도부 구성이 완료되었다(<표 IV-1> 참조).

하지만 이러한 공식적 절차 이면에 정치지도부를 선출하는 실질적인 절차가 있으며 이러한 절차에서 사실상의 지도부 선출이 결정된다. 그 과정을 제5세대 지도부 선출과정의 예를 통해 보기로 한다. 중국 공산당 당대회가 개최되기 전인 2012년 5월에 ‘당원 영도간부 회의’가 개최되었다.⁶¹ 이 회의에서 현직 중앙위원과 후보위원 등 핵심 지도부가 모여 차기 지도부 명단 선정작업에 들어갔다. 이를 이른바 ‘민주추천제’라 부른다. 여기에서 정치국원과 상무위원 대상 명단이 약 200여 명으로 구성되었다고 알려져 있다. 이렇게 구성된 명단을 가지고 표결을 통해 다수표를 얻은 순대로 후보자 군을 구성한다. 후보자 명단은 다시 당정 원로들의 비공식적이지만 결정적인 의사결정 회의인 ‘베이다이허(北戴河)’ 회의⁶²에 추천된다. ‘베이다이허’ 회의에서는 후보 명단을 바탕으로 토의를 통해 차기 정치국원과 상무위원을 사실상 결정하게 된다. 이러한 과정을 통해 추천된 인물들이 18차 당대회와 18기 1중전회를 통해 공식 선출되었다.

61. 보다 자세한 내용은 조영남, 『중국의 꿈』 (서울: 민음사, 2013), pp. 84~93 참조.

62. 베이다이허(北戴河)는 북경에서 동쪽으로 약 280km 떨어진 보하이만(渤海灣)에 인접한 휴양지로서 중국의 전현직 고위 당, 정, 군 인사들이 여름 휴가를 보내는 장소이다. 여름 휴가 기간에 여기에서 고위 인사들이 모여 중국의 주요 안건과 문제들에 대해 토의하고 정책결정을 내린다고 해서 ‘베이다이허’ 회의라 부른다. 이러한 관행은 1953년 마오쩌둥에 의해 처음 시작되어 이어져 내려왔는데, 주요 결정이 이루어지면서 주목을 받게 되었다. 후진타오 시기에 본 회의의 폐지를 결정해 한동안 유명무실해졌으나 2007년 이후 다시 시작된 것으로 알려지고 있다. 2012년에는 8월 3일에 시작해 ‘제5세대’ 차기 지도부 선정과정이 이 회의에서 이루어진 것으로 알려지고 있다.

<그림 N-2> 중국 신지도부 및 신정부 구성 경과도(圖)⁶³



2012년 11월 개최된 18기 1중전회가 폐막된 이후부터 다음 해 3월 개최되는 ‘전국(全國) 양회(兩會)’⁶⁴까지의 일정은 인선과 조직개편

63. 이지용, “2013년 중국 전국 ‘양회’ 결과분석과 시사점,” 『주요국제문제분석』, 2013 여름호 (국립외교원 외교안보연구소, 2013), p. 3.

64. 양회(兩會)는 전국인민대표대회와 전국인민정치협상회의를 의미한다. 중국 정치 구조에서 일종의 입법부에 해당한다. 전국인민대표대회(全國人民代表大會, 약어로 전국인대)는 중국 헌법상 국가 최고 권력기관이다. 전국인대는 따라서 형식상 헌법의 제정 및 수정, 법률제·개정, 정부조직, 인사, 예산 승인 등의 사안 등을 결정한다. 전국인민정치협상회의(中國人民政治協商會議, 약어로 정협)는 중국공산당과 민주당파로 불리는 8개의 중국공산당 위성 정당으로 구성된다. 정협은 정책 자문기구의 역할과 대만과의 통일을 위한 일종의 통일전선 협의체의 역할 등을 수행한다. 양회는 5년 단위로 개최되며 매회 5차로 구성된다. 각 차수 회의는 매년 3월 경에 개최된다. 예를 들어 2013년에는 12회 양회가 시작되는 해로서 12회로 불리우며, 향후 5년간 매년 1차례의 회의가 개최된다. 따라서 2013년에는 12기 1차 회의가 개최되었으며, 2014년에는 12기 2차 회의가 3월 경에 개최될 예정이다.

이다. 새롭게 선출된 핵심 지도부를 중심으로 핵심 조직에 대한 개편과 인선이 진행된다. 그리고 주요 당·정·군에 대한 인선작업이 완료되면 ‘양회’가 개최되기 이전에 2중전회를 열어 확정한다. 시진핑-리커창을 중심으로 하는 신지도부는 1중대회 이후 이와 같은 과정을 거쳐 2013년 2월 말 18기 2중 전회를 개최해 정부조직 개편 및 인선 등을 확정했다.

2013년 3월 제12회 ‘전국 양회’가 공산당 신지도부 들어 처음 개최되었다. ‘전국 양회’에서는 중국 정부의 주요 인선이 공식화된다. 이로써 마침내 신지도부 하의 새로운 정부가 공식적으로 출범하게 되는 것이다. 즉, 시진핑은 2012년 18차 당대회를 통해 중국공산당 총서기로 선출되어 차기 최고 지도자로 확정되었지만, 중국 국가주석 직위는 ‘전국인대’를 통해 공식화되는 것이다. 또한 리커창은 중국공산당 중앙정치국 상무위원으로 명실공히 권력서열 2위이지만, 국무원 총리 직위는 전국인대를 통해 부여받게 된다. 이상과 같이 진행되는 중국 지도부 선출 및 정부 구성과정을 <그림 IV-2>와 같이 도식화할 수 있겠다.

다. 제5세대 신지도부 구성 특징과 시사점

2013년부터 향후 5년(시진핑 집권 1기: 2013~2017년)에서 10년(시진핑 집권 2기: 2018~2022년) 동안 중국을 이끌어갈 신지도부는 중앙정치국 상무위원과 중앙정치국원으로 나누어 볼 수 있다. 지도부 중에서도 최고지도부를 구성하는 중앙정치국 상무위원 구성을 시진핑 시기 신지도부에 초점을 맞추어 보면 몇 가지 특징을 도출할 수 있다. 우선 상무위원 숫자⁶⁵가 2002년 개최된 16차 당대회를 거

65. 중앙정치국 상무위원 숫자는 정해진 것이 아니다. 시기에 따라 인원이 5명에서

치면서 9명으로 증가되었다가 이번에 다시 7명으로 축소되었다. 그리고 이번에 선출된 상무위원을 중국의 파벌 기준으로 구분할 경우 혁명원로를 포함해 중국 고위당정관료들의 자녀나 친인척 등을 일컫는 태자당과 장쩌민 계파로 분류되는 상하이파 중심으로 구성되어 있다. 상무위원 7명 중 리커창을 제외한 6명이 여기에 해당한다. 또한 이번에 선출된 상무위원 7명 가운데 5명은 2017년 개최될 19대(大)⁶⁶를 기점으로 퇴임해야 한다.⁶⁷ 이번 상무위원 인선에서는 ‘제6세대’⁶⁸ 예비 지도 인물들이 포함되지 않았다. 끝으로 후진타오 전 총서기는 이전 최고지도자들과는 달리 중앙군사위원회 주석 직을 시진핑 신임 총서기에게 이양했다. 이로써 시진핑 중국공산당 총서기 겸 중국 국가주석은 정치권력의 3대 핵심인 당, 군, 정을 모두 넘겨받아 장악하게 된 것이다. 이는 최고지도자로서의 정치권력과 리

7명, 또는 9명으로 조정된다. 중국의 정치경제 및 사회가 복잡다단해지고 그에 맞추어 당·정 기구가 확대됨에 따라 증가되다가 18대(大)에 다시 7명으로 축소 조정되었다.

- ⁶⁶ 19차 당대회 이후 5년간의 기간을 줄여서 19대(大)로 부른다. 같은 맥락에서 18차 당대회 이후 2017년 19차 당대회가 열리기 이전까지의 기간은 18대(大)에 해당한다. 여기서 ‘대(大)’는 ‘대회(大會)’의 줄임말이다.
- ⁶⁷ 중국공산당은 지도부의 장기집권을 제한하기 위해 연령기준을 도입했다. 중앙정치국 상무위원의 경우 67세까지는 신임 상무위원이 될 수 있으나 68세부터는 될 수 없다는 이른바 ‘칠상팔하(七上八下)’가 제도화 단계에 접어들었다. 중앙정치국원으로 진입할 수 있는 연령 또한 63세 이하로 제한했다. 18대 중앙정치국 상무위원 중 시진핑과 리커창을 제외한 나머지 5명은 2017년에 67세를 넘기게 된다. 따라서 2017년에 개최되는 19대 당대회 이후 연령제한에 걸려 자동 퇴임하게 되는 것이다. 다만 중앙정치국원의 경우 이번 인선결과를 연령기준으로 보면, 63세를 넘긴 인물들이 전체의 33%를 차지하고 있으므로, 신임정치국원의 연령제한기준은 아직 제도화 단계에 접어들지 못한 것으로 평가할 수 있다. 이러한 상무위원 인적구성 결과를 평가하면서 이번 신지도부를 ‘제5세대’라기 보다는 ‘제4.5세대’로 분류해야 한다는 의견도 있다. 이와 같은 맥락에서 엄밀한 의미의 ‘제5세대’ 지도부는 2017년 개최될 ‘19대’ 이후 실질적으로 구성되는 것으로 봐야한다는 평가가 나오고 있다. 이와 관련한 보다 자세한 내용은 조영남, 『중국의 꿈』, pp. 91~101 참조.
- ⁶⁸ 시진핑 이후 중국을 이끌어 나갈 차기 지도부를 지칭한다. 연령대로는 현재 40대에서 50대에 걸쳐 있으며, 인물로는 후춘화 현 광둥성 당서기, 쑨정차이 현 충칭 시 당서기 등이 대표적으로 거론되고 있다.

더십을 행사할 수 있는 권력기반을 공고히 갖추게 됐다고 볼 수 있다.

중앙정치국 상무위원의 이와 같은 구성 특징은 다시 신지도부의 권력행사와 관련해서 몇 가지 함의를 갖는다. 우선 중앙정치국 상무위원 숫자가 7인으로 줄어든 것은 최고 정책결정 기구인 상무위원회가 정책결정을 내리는 데에 효율성을 높일 수 있다. 현재 중국 중앙정치국 상무위원회는 정책이 결정되기까지 집단적 토의와 합의를 거치는 ‘집단지도체제’를 특징으로 하고 있다. 집단지도체제에서 결정권자 수의 감소는 보다 신속하고 효율적인 결정을 내리는 데 유리하게 작용한다. 또한 국내치안유지에 막강한 권력을 행사하는 정법위 서기가 이번 상무위원에서 빠졌다. 이는 상무위원회로 권력이 보다 집중되는 결과를 가져올 수 있다.

다음으로 이번 인선결과를 각 인물이 속한 것으로 알려지고 있는 파벌에 초점을 맞출 경우, 공청단이 상대적으로 배제되고 태자당과 장쩌민 계파에 편중되는 결과가 나왔다. 하지만 이렇게 편향된 인선 결과가 정치지도부의 불안정 또는 정책방향의 변화를 가져오지는 않을 것으로 전망된다. 왜냐하면 파벌과 파벌 간 경쟁의 성격이 변했기 때문이다. 중국에서는 파벌 간 갈등이 이념과 노선을 둘러싼 투쟁이었다. 이념에 기반한 공산당의 속성상 이러한 성격의 투쟁은 극단적 성격을 가질 수 밖에 없었다. 하지만 이른바 파벌 간 경쟁과 갈등은 변화했다.⁶⁹ 현재는 파벌 간 경쟁이 권력과 자리를 둘러싼

⁶⁹ 중국공산당 내의 파벌 간 대립은 지속적으로 존재해 왔다. 예를들어 “1957년 마오쩌둥에 의해 주도된 ‘반우파 투쟁’, 1966년부터 근 10년간 진행되었던 ‘문화대혁명’, 그리고 1989년 ‘텐안먼 사태’ 등의 배경에는 파벌 간 대립갈등이 있었던 것이 사실이다. 하지만 1989년 텐안먼 사태 이후 진행되고 있는 파벌 간 갈등은 그 이전의 파벌투쟁과는 성격이 다르게 진행되고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다.” 이지용, “중국 공산당 제18차 전국대표대회 결과와 신지도부의 대내외 정책 방향 분석,” pp. 5~7 참조, 또한 파벌정치에 관한 보다 자세한 내용은 Bo Zhiyue, *China's Elite Politics*, pp. 131~166 참조.

이해다툼의 성격을 띠고 있다. 이러한 이해갈등은 이전의 이념을 놓고 벌이는 투쟁과는 달리 타협과 조정의 가능성을 많이 열어두고 있다. 따라서 현재의 파벌 간 경쟁은 극단적 권력투쟁의 양상으로 치달을 가능성이 적다. 또한 현재 중국 지도부는 과거와는 달리 중국이 지향해 나가야 할 방향과 정책에 대해 큰 틀에서 공감대를 형성하고 있다. 즉, 개혁과 개방, 그리고 시장경제 가속화를 견지해야 한다는 기본적인 인식을 같이하고 있다. 따라서 과거 마오쩌둥 식의 극단적 좌파 모험주의 또는 과거 사회주의 모델로 회귀하는 정책적 변화는 일어날 가능성이 매우 낮다.

이번 신지도부 구성의 특징은 향후 19차 당대회가 개최되기 전까지 엘리트 그룹 내에서의 경쟁이 지속될 것이라는 것을 시사해주고 있다. 이번 상무위원 명단에 시진핑 이후 중국을 이끌어갈 차세대 인물이 빠져 있다. 중국의 최고지도부를 선출하는 데에서 기존에 보여주었던 특징 중 하나는 차세대 최고 지도자를 지도자로 선출되기 이전 단계에서 상무위원에 진입시킨다는 것이다. 예를 들어, 덩샤오핑은 차세대 지도자를 육성하는 과정에서 장쩌민을 최고지도자로 선임함과 동시에 장쩌민 이후 지도자로 후진타오를 염두에 두고 후진타오를 중앙정치국 상무위원으로 진입시킨 전례가 있다. 당시 후진타오의 나이는 49세였다. 후진타오 역시 차기 지도자로 낙점된 시진핑과 리커창을 2007년 개최된 제17차 당대회를 통해 상무위원으로 진입시켰다. 18차 당대회에서 시진핑 이후 차기 지도자로 거론되는 인물들이 상무위원에 진입하지 못함에 따라, 이들 후보 간 차기 권력을 둘러싼 경쟁이 치열히 전개될 것으로 전망할 수 있다. 이들이 상무위원으로 진입하는 데 성공할 것으로 예측되는 19차 당대회에서 시진핑 이후 이른바 ‘제6세대’ 지도부의 윤곽이 나올 것으로 전망할 수 있다.

신지도부 구성은 다시 당(黨)과 정(政)으로 나누어 볼 수 있다.

신지도부 구성을 당 정으로 나누면서 정책결정 메커니즘과 연관 짓는다면, 공산당 중앙위원회, 중앙정치국원, 그리고 중앙정치국 상무위원 구성을 바탕으로 공산당 중앙위원회 정치국 산하로 주요 정책의 자문과 결정에 영향을 미치는 ‘영도소조’, 그리고 끝으로 중국 정부인 국무원 조직 등의 구성을 이해할 필요가 있다. 중앙정치국 상무위원과 정치국위원은 <표 IV-1>과 같이 정리할 수 있다. 여기에서 중요하게 봐야할 사안 중 하나는 ‘영도소조’ 구성이다. 영도소조는 중국 공산당의 의사결정구조가 지니는 특징 중 하나이다. 영도소조란 주요 사안별로 공산당에서 의사결정을 내리기 위해 구성된 소규모 조직을 의미한다. 중앙정치국 영도소조는 예를 들어, 경제, 외교, 대만관계, 당 건설, 선전 및 이데올로기 등 주요 사안에 따라 상무위원 직속으로 구성되어 있다. 그리고 이 영도소조에서 각 사안별로 주요한 결정이 내려지는 것으로 알려져 있다.

다음으로 중국의 행정부에 해당하는 국무원 조직 구성이다. 국무원 조직 구성은 <그림 IV-3>과 같이 구성되었다. 국무원 조직은 시진핑 국가주석을 정점으로 구성된다. 부주석에는 리위안차오가 임명되었다. 그리고 리커창 국무원 총리 아래에 4명의 국무원 부총리가 있으며, 4명의 국무원위원과 1명의 국무원 비서장이 임명되었다. 이들 중, 국가주석, 국무원 총리, 1명의 부총리(장가오리)가 공산당 중앙정치국 상무위원이며, 나머지 인사 중 일부가 정치국원을 겸직하고 있다.

〈그림 IV-3〉 정부(政府)⁷⁰



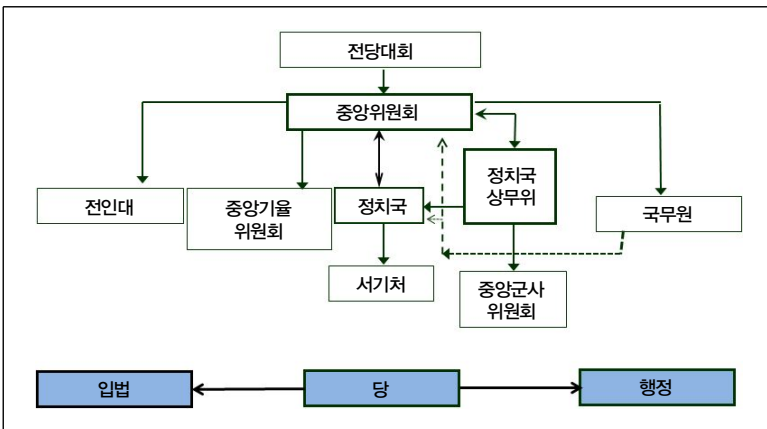
⁷⁰ 이지용, “2013년 중국 전국 ‘양회’ 결과분석과 시사점,” p. 7 참조.

국무원 기구	부장(장관)
교통운수부	양훤탕(楊傳堂)
수리부	첸레이(陳雷)
농업부	한창뫼(韓長賦)
상무부	가오후청(高虎城)
문화부	차이우(蔡武)
위생·계획생육위원회	리번(李斌)
중국민민은행	저우샤오촨(周小川)
삼계서 (한국 감사원 해당)	류자이(劉家義)

3. ‘제5세대’ 지도부와 정책결정 메커니즘

중국 신지도부의 정책결정 메커니즘을 이해하기 위해서는 중국의 정치경제 및 외교 사안 등의 결정구조를 파악할 필요가 있다. 중국의 정치체제는 중국공산당 독재체제이다. 따라서 중국공산당을 중심으로 정책이 결정되고 실행되는 구조를 가지고 있다. 정책 결정에서 최고 정점에 있는 기구는 다름 아닌 중앙정치국 상무위원회이다 (<그림 IV-4> 참조).

<그림 IV-4> 중국의 정치·경제정책 결정 및 집행도



상무위원회에서는 주지하다시피 당 인사, 조직, 재정, 군부 등의 핵심권력을 장악하고 행사한다. 상무위원은 국가주석, 중앙군사위원회 주석, 그리고 국무원 총리 등의 당·정·군 직위를 겸직한다. 또한 전국인대 상무위원장과 정협 주석과 같은 중국의 입법부 최고 직위를 겸직함으로써 권력을 장악한다. 군부와 관련해서, 공산당 총서기가 중앙군사위원회 주석을 겸직하고, 중앙군사위원회 부주석 2명이 중앙정치국원이다. 이와 같은 권력구조를 통해 공산당 최고지도부는 군부를 장악한다. 따라서 중앙정치국 상무위원에서 주요결정이 내려지면, 이는 중앙정치국과 중앙위원회 결정이 되고 공산당 하부단위까지 전달되어 집행되는 구조를 가지고 있다. 요약하면, 공산당원이 입법, 행정, 사법, 군부 등의 최고위직을 겸직하는 형태로 공산당의 결정이 입법, 행정, 사법, 군부 등을 통해 전달되고 집행되는 결정구조를 가지고 있다(<그림 IV-4> 참조).

이와 같은 거시적 권력구조에서 핵심결정이 내려지는 공산당 중앙정치국과 상무위원회를 보다 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 우선 상무위원회는 현재 이른바 ‘집단지도체제’의 의사결정체제로 운영되고 있다. 집단지도체제란 과거와 같이 일인의 최고지도자가 무소불위의 결정권을 가지고 있는 것이 아니라, 상무위원 7인의 토론과 합의에 의해 결정되는 것을 의미한다.

중앙정치국 상무위원 직할로 운영되는 의사결정기구가 상술한 ‘영도소조’이다. 현재 상무위원 직할로 운영되는 영도소조에는 사안별로 경제, 외교, 국가안보, 대만, 선전·이데올로기, 당 건설 소조 등이 있는 것으로 알려지고 있다.⁷¹ 상무위원 직할로 운영되는 영도소

⁷¹ Alice L. Miller, “The CCP Central Committee’s Leading Small Groups,” *China Leadership Monitor*, No. 26, (Fall 2008), <<http://media.hoover.org/sites/default/files/documents/CLM26AM.pdf>>.

조의 구성인원과 의사결정구조 및 과정은 대외적으로 알려져 있지 않다. 하지만 각 영도소조에 참여하는 직책에 대해서는 대체로 알려져 있다. 외교와 국가안보, 경제정책, 대만 관련 통일전선 및 정책, 선전·이데올로기, 당 건설 등의 사안은 이와 같이 영도소조를 통해 결정되고 있다. 각 영도소조에 참여하는 직책을 중심으로 신지도부의 영도소조를 살펴보면 <그림 IV-5>와 같다.

중앙정치국 상무위원회와 정치국, 그리고 영도소조 등을 통해 중국에서 핵심지도부가 정책결정을 내리는 과정을 외교안보 분야에 초점을 맞추어 살펴보면 다음과 같다. 먼저 외교안보 사안에 대한 정책결정과정에서 중심적 역할을 하는 기구가 ‘외사영도소조’이다. ‘외사영도소조’는 소속되는 직책과 인물이 국가안전(안보)영도소조와 중복되는 것으로 알려져 있다. 외사영도소조는 시진핑 국가주석을 조장으로 일반적으로 국가부주석이 부조장을 맡는다. 그리고 위원으로는 한국의 장관에 해당하는 선전부장, 국방부장, 공안부장, 외교부장, 국가안전부장, 상무부장, 대만 판공실 주임, 홍콩·마카오 판공실 주임, 중국공산당 대외연락부장, 인민해방군 (부)참모장 등이 참여하는 것으로 알려져 있다. 이와 같이 외교안보와 관련한 의사결정에 관련된 조직의 장들이 참여한다.⁷²

외사영도소조 외에 외교안보 정책결정과정에서 영향력을 행사하는 조직으로는 중국공산당 대외연락부(중련부)와 중앙군사위원회가 있다. 즉 외사영도소조를 중심으로 중련부와 중앙군사위원회가 외교안보관련 사안에 대해 의사결정을 하고, 이러한 안을 상무위원회에 올리게 되면 상무위원회에서는 이를 바탕으로 의사결정을 하게

72- Alice L. Miller, “The CCP Central Committee’s Leading Small Groups,” pp. 8~10.

〈그림 IV-5〉 주요 영도소조 (상무위원 영도)*73

외사영도소조· 국가안전영도 소조	재경영도소조	대만공작업무 영도소조	선전사상 영도소조	당건설공작 영도소조
조 장 시진핑	조 장 리커창	조 장 시진핑	조 장 류원산	조장 류원산 부조장 자오러지 중앙조직부장
부조장 리우안초	부조장 장기요리	부조장 위정성 (정합주석)	부조장	(위원) 중앙서기처서기 중앙당교 상무부교장 중앙정책연구실 상무부주임
위 원 류차비오 선전부장 창완취안 국방부장 귀성쿤 공안부장 양제츠 국무위원 장즈쥘 대만판공실 주임 왕펑야 홍콩마카오판공실 왕이 외교부장 왕저루이 중련부장 경후이창 국가안전부장 가오후청 상무부장 치젠궈 인민해방군 부총참모장 외사판공실주임	상무 부총리 위 원 왕양 부총리 마카이 부총리 왕용 국무위원 쉬샤오스 국가개혁발전위원 회 주임 러우자웨이 재정부장 저우샤오환 인민은행장	위 원 판청통 중인군사위 부주석 류차비오 선전부장 양제츠 국무위원 왕이 외교부장 두칭린 정협부주석 외교부 부부장 인민해방군 총참모부 부참모장	위 원 류차비오 선전부장 완강 과학기술부장 차이우 문화부장 국가평택영전시총 국장 국가인터넷정보판공 실 주임 신문출판총서 서장	

- * (가) 위 그림의 ‘영도소조’는 중국의 최고 지도부인 정치국 상무위원들이 조장을 담당
한 주요 핵심 영도소조를 중심으로 구성한 것이다. 영도소조는 중앙정치국 산하
에만 있는 것이 아니라 다른 하부조직에 다양하게 구성되어 있으며, 대표적으로
는 국무원 산하에 사안별로 다양한 영도소조가 운영되고 있다.
- (나) ‘영도소조’의 구체적 참여인물과 의사결정과정 등에 대한 사안은 중국 국내외에
알려져 있지 않다. 따라서 정확하게 어떠한 영도소조가 어떻게 운영되는지에 대
해서는 다양한 정보를 통해 재조합한 결과에 불과하다. 그러므로 영도소조의 구
체적 운영과 결정사안 등에 대한 언급은 비공식 정보와 추측에 불과할 수 있으
므로 매우 조심스럽게 접근해야 한다. 위 영도소조 구성도와 참여인물은 그동안
영도소조에 대한 연구 등에 기반한 것으로서 각 영도소조 명단의 경우 각 영도소
조에 참가하는 것으로 알려진 직위를 기반으로 구성한 것이다. 따라서 사실과
차이가 날 수 있음을 밝혀둔다.
- (다) 위 그림에서 나타난 영도소조 외에도 다른 영도소조가 있을 수 있으며, 영도소조
는 사안의 중요성에 입각해 중국 지도부에서 필요하다고 판단되면 조직할 수 있
으며, 그 역할과 위상도 시기에 따라 변하는 것임을 이해할 필요가 있다.

73. 이지용, “2013년 중국 전국 ‘양회’ 결과분석과 시사점,” p. 6.

된다. 이때 이른바 중국의 핵심이익과 관련된 매우 중대하고 민감한 사안의 경우 상무위원의 토론과 합의과정을 갖는 것으로 알려지고 있다. 그리고 여기에서 결정이 내려지면 공산당 하위부서와 국무원 외교부, 상무부 등 관련 부서에서 이 결정사항을 집행하는 구조를 가지고 있다(<그림 IV-6> 참조).

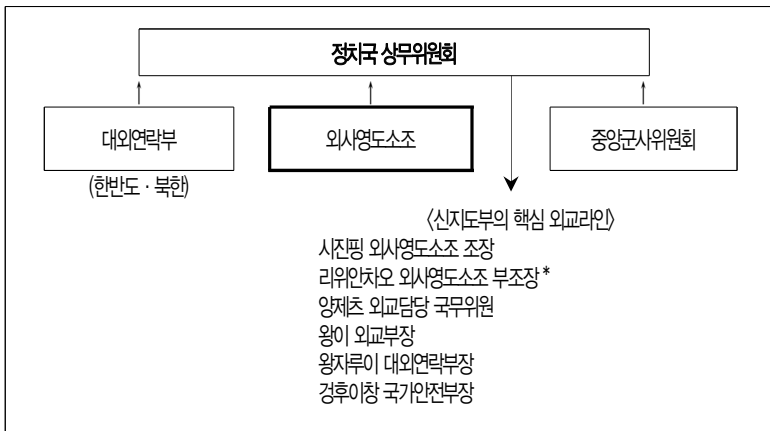
외교정책 결정구조와 과정을 바탕으로 신지도부 외교라인을 살펴 보면, 시진핑을 중심으로 해서, 국가부주석이라고 하는 직책에 근거해 판단할 때 외사영도소조 부조장을 맡은 것으로 보이는 리위안차오(李源潮), 그리고 양제츠(楊潔篪) 외교담당 국무위원과 왕이(王毅) 외교부장이 두 축을 이루고 있으며, 경후이창(耿惠昌) 국가안전부장의 지원 체제로 구성되어있다고 볼 수 있다(<그림 IV-6> 참조).

이상과 같은 외교정책결정 구조와 과정을 바탕으로 중국에서 외교정책 결정을 내리는 과정을 재구성해 볼 필요가 있다. 우선 외교안보와 관련해서 일반적으로는 외교부, 국가안전부, 공산당 대외연락부 등으로부터 다양한 정보를 취합 정리하고 중앙 결정기구에 보고할 것이다. 이 과정에서 당과 정부기구 뿐만 아니라 중국의 싱크탱크(Think Tank) 역할을 하는 연구기관들과 대학 등으로부터 정책자문 정보를 받을 것이다.⁷⁴ 이러한 정보와 보고를 외사영도소조 판공실에서 취합해 회의안건으로 올리고 주요 사안들에 대한 논의와 토의를 거쳐 결정안을 도출한다. 중국의 외교안보 사안과 관련해 중대한 결정과정이 필요한 경우, 중앙정치국 상무위원회에서 결정을 내릴 것이다. 이러한 과정을 거쳐 내린 결정은 중앙정치국을 통

74. 중국의 외교안보관련 싱크탱크 기관들로는 중국현대국제관계연구원(CICIR), 국제문제연구소(CIIS), 중국군사과학원, 대외연락부 산하 당대세계연구중심 등이 있으며 이외 북경대, 칭화대, 인민대, 푸단대 등의 연구자들이 역할을 하고 있는 것으로 알려지고 있다.

해 하부로 하달되며, 외교사안은 외교부, 국가안전 관련 사안 등은 국가안전부, 또는 국방부 등으로 전달되어 집행되는 과정이 이루어지고 있음을 추측할 수 있다.

〈그림 IV-6〉 중국 공산당 외교안보 정책결정 기구 및 구조⁷⁵



* 외사영도소조 부조장은 직책에 근거해 추측한 것임.

외교안보 사안 외에 경제, 선전, 당건설 등의 다른 주요 사안들도 이와 같은 과정을 거쳐 결정되고 집행되는 절차를 밟는다고 볼 수 있다. 하지만 이것은 큰 틀에서 정책결정 과정에 대한 이해를 돕기 위한 설명일 뿐이다. 보다 구체적 정책결정 과정과 집행은 사안과 분야에 따라 매우 복잡하게 전개된다. 특히 국내정치 및 정책결정과 정과 집행은 중앙정부와 지방정부와의 의사결정 과정이 있으며, 그 과정에서 정책의 구체적 결정과 집행은 다양하게 전개되고 있음을 밝혀둔다.

⁷⁵ 이지용, “2013년 중국 전국 ‘양회’ 결과분석과 시사점,” p. 11.

4. ‘제5세대’ 지도부와 리더십

시진핑을 중심으로 하는 중국의 신지도부의 리더십을 전망하기 위해서는 무엇보다도 최고지도자인 시진핑의 권력기반을 평가해야 한다. 최고지도자로서 시진핑은 당, 군, 정을 망라하는 3대 권력을 장악함으로써 지도력을 발휘할 수 있는 기반을 부여받았다고 평가할 수 있다. 이로써 시진핑은 후진타오 시기보다 강한 리더십을 행사할 수도 있는 기반을 마련했다.

시진핑은 전술하다시피 집권과 동시에 당, 군, 정을 장악했다. 더군다나 중국의 지도부는 중국이 개혁개방을 지속적으로 견지한다는 방침을 공유하고 있음으로 인해서 정책전개 기초에 있어서도 자율성을 행사할 수 있다. 즉, 정치권력과 공산주의 정권에서 특히 중요한 이념과 노선, 이 두 가지 요인을 고려할 때 시진핑의 리더십 행사 기반은 잘 구축되었다고 평가할 수 있다.

또한 중국정치 특징 중의 하나인 ‘원로정치’⁷⁶에서도 후진타오 시기보다 자유롭다고 할 수 있다. 후진타오는 집권기간 동안 장쩌민을 비롯한 퇴임 원로들의 간섭과 영향력을 받아야 했다. 후진타오 시기에는 후진타오 집권 초기 전임 지도자인 장쩌민이 중앙군사위 주석 직을 2년간 유지하면서 자신의 영향력을 유지했다. 그만큼 신임 총서기 겸 국가주석인 후진타오의 권력행사는 제약을 받을 수밖에 없었던 것이다. 하지만 후진타오는 원로정치의 폐해를 단절시키고자 퇴임과 동시에 공식 권력을 모두 시진핑에게 위임하고 대신에 원로들의 정치 간섭을 최소화시키자는 입장을 밝혔다. 이러한 조치로 시진핑은 상대적으로 원로정치에서 자율성을 가질 수 있는 단초

76. 중국의 원로정치에 대한 평가에 대해서는 조영남, 『중국의 꿈』, pp. 89~90.

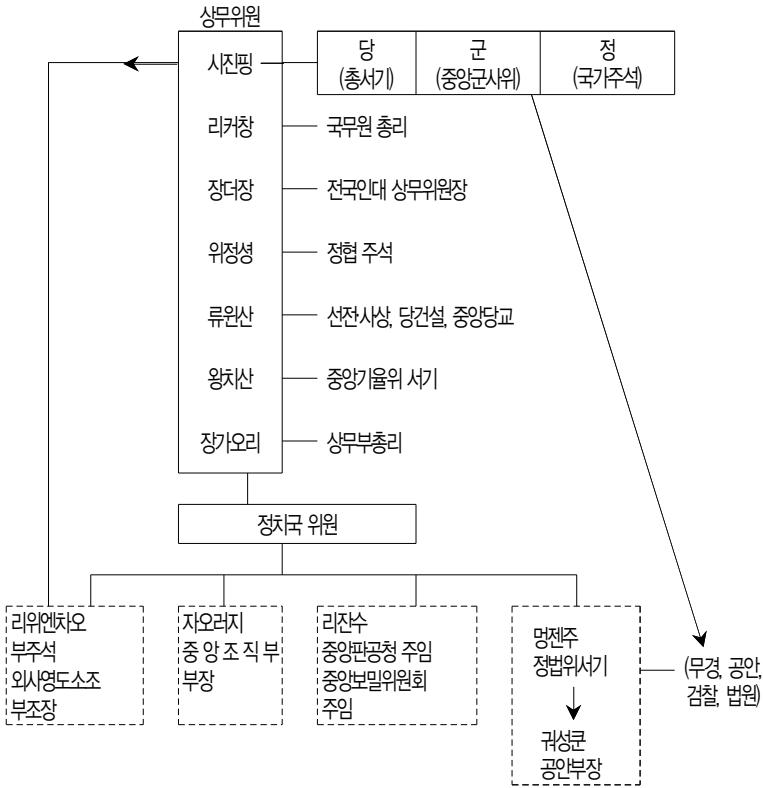
를 마련했다.

중국정치에서 공안·검찰·국가안보 등의 분야는 권력행사를 위한 핵심적 권력이다. 이 분야를 관장하는 중앙정법위 서기직이 이번에 상무위원회에서 제외되고 정치국원이 담당하게 됨으로써 시진핑은 동 분야에 대한 장악력을 강화한 것으로 평가되고 있다. 이로써 국가 안전부, 정보를 담당하는 ‘중앙보밀위원회,’ 공안부장, 중앙조직부장 등에 대한 영향력을 확보했다고 평가된다. (<그림 IV-7> 참조).⁷⁷ 군부에 대한 장악력과 관련해서, 시진핑은 중앙군사위 주석이다. 이번 군부인사에서는 새로운 인물들로 대폭 교체되었고 시진핑에 우호적인 인물들로 구성되었다. 이와 같이 권력핵심에서 시진핑은 리더십 발휘를 위한 공고한 기반을 바탕으로 임기를 시작했다.

다음으로 최고정치 지도부에 대한 평가이다. 신지도부에 대해 종합적으로 평가할 때, 이번 신지도부는 본격적인 ‘제5세대’ 지도부라기보다는 기존 인물들이 유임 또는 중앙정치국원 및 상무위원으로 승진된 ‘제4.5세대’라는 평가가 지배적이다. 이러한 인적 구성은 신지도부가 전개할 정책이 이전 시기의 정책방향과 일관성을 유지할 것이라는 함의를 갖는다. 즉, 신지도부 기간 동안 급격한 정책변화는 기대하기 힘들다. 급격한 정치 또는 정책변화란 과거 사회주의 방식으로의 회귀 또는 자유민주주의 제도의 전향적 도입 등과 같은 변화를 의미한다. 이와 같은 급격한 정치변화 보다는 당내에 민주주의적 요소, 예를 들어 당내 선거제도 도입, 보다 투명하고 책임성을 제도화하는 행정개혁, 시장화와 세계경제 편입 가속화를 위한 경제 제도의 개혁 등을 예상할 수 있을 것이다.

77. 이지용, “2013년 중국 전국 ‘양회’ 결과분석과 시사점,” pp. 12~14.

〈그림 IV-7〉 핵심지도부 인선결과와 시진핑 권력기반⁷⁸



최고지도자의 권력기반을 평가할 때 고려해야 할 사안이 있다. 현재 중국정치 맥락에서 최고지도자의 실질적인 권력행사능력이 어느 정도인가 하는 것이다. 이렇게 봤을 때, 현재 중국 최고지도자는 분명 마오쩌둥 시기와 덩샤오핑 시기 무소불위의 권력을 행사하던 카리스마적 최고지도자와는 위상과 실질적 권력 등에 있어 많은 차이가 나는 것이 사실이다. 덩샤오핑 이후 중국은 개혁개방을 거치면서

⁷⁸ 이지용, “2013년 중국 전국 ‘양회’ 결과분석과 시사점,” p. 13.

정치권력 장악과 행사과정을 제도화해 오고 있다.

엘리트 수준에서 볼 때, 중국 최고지도부는 의사결정에 있어 ‘집단지도체제’를 도입해 제도화하고 있는 과정에 있다.⁷⁹ 이러한 변화는 최고 지도자 개인이 자의적 리더십을 행사할 기반과 공간을 축소시킨다. 정부 수준에서 볼 경우, 시장화가 가속화되면서 중국사회의 다원화 정도는 지속적으로 심화되고 있고, 이러한 다원화 사회를 관리하기 위해 정부조직 또한 확대되고 전문화되었다. 중국정부는 행정개혁을 통해 복잡다단한 사안들을 처리하기 위한 정책집행과정을 제도화해오고 있다. 즉, 결정된 정책을 실행하는 데에서도 법과 절차, 그리고 행정규칙 등 많은 제약이 따르게 되었다. 다원화와 시장화는 이익집단의 영향력을 강화시켰다. 중국의 국유기업, 국무원 행정부서, 지방정부, 군부 등 이익집단들의 영향력은 대폭적으로 증가한 재정능력과 조직능력에 비례해 강화되어왔다.

리더십의 제약요인은 또한 사회적 수준에서도 평가해야만 한다. 다원화되고 있는 중국 사회에서 사회적 여론은 다양화되고 있을 뿐만 아니라 영향력이 점점 더 커지고 있다. 따라서 중국의 지도부는 정책결정을 하면서 여론요인을 보다 많이 고려해야 한다. 현재 중국에서 여론의 중요성은 점차적으로 중요한 권력행사, 정책결정 및 집행에 강력한 제약요인으로 작용하고 있다. 더욱이 최근 들어 인터넷과 SNS 등의 영향력은 매우 커지고 있다. 증가하는 사회적 여론의 영향력은 두 가지 측면을 동시에 가지고 있다. 그 첫째는 긍정적 요인으로서 민의(民意)를 정치지도부가 고려함으로써 보다 책임성 있고 투명한 정책결정과 집행을 유도한다는 것이다. 둘째는 부정적 요인이다. 사회적 여론을 의식했을 경우 당면한 공산당의 정치적 기반

⁷⁹ 조영남, 『중국의 꿈』, pp. 85~87.

을 고려한 단기적인 이익 때문에 국가의 중장기적인 이익을 위해 전략적으로 결정해야 할 사안이 훼손될 수 있는 가능성이 있는 것이다. 특히 중국에서 고양되고 있는 민족주의적 정서를 감안했을 때, 국제관계에서 중국의 대외정책이 예상치 않게 강경하게 표출될 가능성을 높일 수 있다.

5. ‘제5세대’ 지도부 시기 정책방향과 정치경제적 환경

신지도부가 리더십을 행사하는 방식은 집단지도체제이므로 최고 지도자 1인이 카리스마적 리더십을 행사하는 시기는 지났다. 따라서 중국정치의 리더십을 설명하고 해석하려면 제5세대 지도부 인물 개인에 대한 세부적 분석과 동시에, 정책을 결정하고 집행하는 과정의 제도화와 권력구조, 그리고 권력행사와 선택을 제약하는 정치경제적 조건과 상황의 변화를 분석할 필요가 있다.

중국 신지도부가 이끌어갈 향후 10년은 중국 정치경제뿐만 아니라 동아시아를 포함하는 국제정치경제 질서에 있어서도 많은 변화가 발생할 것으로 전망된다. 중국 국내에서는 개혁개방 정책을 추진해 오면서 축적되어온 정치경제적 모순이 사회적 긴장으로 폭발하는 선상에 접근하고 있다고 평가된다. 현재 중국의 지니계수가 5.0을 넘었다는 보고서가 나오고 있다. 그만큼 빈부격차가 극심하게 확대되고 있다는 것이다. 더욱이 공산당이 권력을 독점함으로써 발생하는 부정부패와 부조리가 확대심화되고 있는 양상이다. 경제성장 측면을 봤을 때 지금까지의 양적 성장 방식은 성장의 한계에 도달하고 있다. 따라서 중국은 경제성장방식을 질적 발전으로 전환하는 데 정책적 최우선순위를 두고 있다. 하지만 이러한 성장방식 전환은 정치체제 개혁의 필요성을 제기한다. 이 외에도 신지도부는 다원화에

따르는 다양한 욕구와 요구의 분출, 소수민족 문제 등을 동시에 해결해야하는 과제를 안고 있다.⁸⁰

경제적으로 중국은 고도경제성장 시기를 이미 지나고 있다. 고도 경제성장 시기 이후 단계에는 경제적인 문제만이 아니라 정치적, 사회적 문제가 본격적으로 표출되는 시기이기도 하다. 그만큼 정치지도부는 정치적, 사회적 갈등관리에 중점을 두어야 하는데, 문제는 중국이 공산당 독재체제를 유지하고 있다는 것이다. 공산당 독재를 특징으로 하는 권위주의 정치체제는 민주주의 정치체제보다 정치변화에 더 취약할 수 있다. 왜냐하면 민주주의는 정치적 불만이 정권 교체로 해소될 통로가 있으나, 독재체제는 정치적 불만이 공산당 독재체제 자체로 향할 수 있기 때문이다.

개혁개방 이래 중국 경제성장률을 시기별로 구분해 보면, 덩샤오핑 시기 평균 8.8%, 장쩌민 시기 평균 9.3%, 후진타오 시기 평균 10.7%로 고도 경제성장기에 해당하였다. 하지만 시진핑 시기 향후 10년간 중국은 경제성장률을 7%대 이상으로 유지하기도 쉽지 않을 것이다.⁸¹ 또한 중국정부가 경제성장률보다는 질적 발전을 중시함으로써 성장률을 내려잡고 있다. 2013년 개최된 전국인대 업무보고에서는 경제성장률을 7.5%대로 하향조정했다.⁸² 상대적인 저성장 단계로 접어드는 시기에 중국 정치지도부는 리더십을 발휘하는 데 제약을 받을 수밖에 없을 것이다. 즉, “고도 경제성장 시기의 지도자는 정치사회적 문제를 다루기가 상대적으로 유리하지만 경제성장이 둔

80. 이지용, “중국 공산당 제18차 전국대표대회 결과와 신지도부의 대내외 정책 방향 분석,” pp. 7~9.

81. 이지용, “중국 공산당 제18차 전국대표대회 결과와 신지도부의 대내외 정책 방향 분석,” p. 8.

82. 이지용, “2013년 중국 전국 ‘양회’ 결과분석과 시사점,” p. 8.

화되는 시기”의 지도자는 “어렵고 많은 정치경제사회 문제들을 다루어야 한다.”⁸³ 시진핑이 집권하는 시기가 바로 여기에 해당한다.

중국은 국내총생산(GDP)과 국민소득을 2020년까지 2010년의 2배로 증가시켜 전면적 ‘소강(小康)’사회 건설을 목표로 제시하면서 ‘중국몽’을 실현한다는 계획을 세우고 있다.⁸⁴ 하지만 ‘중국몽’의 실현은 매우 어렵고도 풀기힘든 딜레마를 극복해야만 가능할 것이다. 중국 정부가 역점을 두고 추진 중인 경제성장 방식의 전환에는 선행되어야 할 전제조건이 있다. 바로 민간경제를 활성화시키고 민간소득을 증가시키기 위한 정책이다. 또한 민간부문에서 사업을 진행하기 위한 진입이 실질적으로 자유로워야 하고, 이를 정책적으로 지원해주어야 한다. 이를 위해 시진핑 시기 중국 정부는 소득분배 개혁, 최저임금 인상, 사회보장 확대 등의 정책을 전개할 것이다.

하지만 이러한 정책은 사회적 생산비용 증가를 가져와 중국의 국제적 산업경쟁력을 약화시킬 수 있다. 수출가공업에 대한 의존도가 여전히 큰 중국 경제구조상 가격경쟁력 하락과 외자기업 철수 및 중소기업 도산 등의 결과가 벌어질 수 있다. 이는 실업문제 악화를 일으키면서 정치적 부담으로 작용할 수 있다. 또한 최저임금 인상 등은 생활비의 동시 상승을 가져와 결국 실질임금이 정체될 수도 있다. 따라서 국민소득의 실질적 증가를 위해서는 최저임금 인상, 사회보장의 확대와 같은 조치 이외에 민간경제를 실질적으로 활성화시켜야 한다. 즉 국내 소비력이 중심이 되어 선순환 구조를 갖는 경제구조로 전환되어야 한다. 그런데 이를 위해서는 단순한 재정투자

83. 이지용, “2013년 중국 전국 ‘양회’ 결과분석과 시사점,” p. 8.

84. 吳綺敏, “中國夢，我們奮力擔當,” 中共中央黨校, (2013.6.27); “Xi Jinping and the Chinese Dream,” *The Economist* (May 4, 2013); “Chasing the Chinese dream,” *The Economist* (May 4, 2013).

를 통한 소비활성화 이상의 ‘정치적’ 개혁이 필요하다. 권력이 독점된 상황에서 국유기업 등 국가에 과도하게 집중된 경제구조를 타파하기 위해서는 정부의 투명성과 책임성이 강화되어야 하고 민영기업 활성화, 국유기업 민영화 등이 수반되어야 한다. 이러한 개혁은 결과적으로 근본적인 정치개혁을 필요로 한다. 하지만 신지도부의 구성을 볼 때 이와 같은 적극적 정치개혁을 단행할 수 있을지에 대해서는 의문이 제기된다. 또한 시진핑을 위시한 최고지도부가 반부패 캠페인 등의 조치를 넘어 근본적 정치개혁에 나설 가능성은 낮다고 본다.⁸⁵

경제성장방식 전환에 필수적으로 요구되는 정치개혁이 정체될 경우, 이는 다시 경제성장방식 전환의 가능성을 낮출 수 있다. 만약 경제성장방식의 전환이 성공적으로 달성되지 않을 경우 이는 다시 경제성장 둔화를 심화시킬 수 있다. 경제성장 둔화가 심해지면 다시 실업문제 악화, 경제적 삶의 피폐화 등이 벌어지게 되고, 이는 정치 사회적 긴장도를 고양시킬 수 있다. 이러한 과정은 하나의 악순환(sequencing)을 이루며 진행될 수 있다. 이는 중국공산당 통치 정당성을 위협할 수도 있다. 시진핑 시기 신지도부는 이러한 함정에 빠지지 않도록 해야 하는 중대한 과제를 안고 있다.

신지도부가 리더십을 행사하는 데 제약이 되는 것으로는 대외적 요인도 있다. 중국의 국력이 예상보다 빠르게 성장함에 따라 주변국들의 대(對)중국 견제 움직임은 보다 강해지고 있다. 중국의 주변국들은 중국을 견제하기 위해 중국에 대한 관여(engagement)정책과 함께 미국을 이용한 헤징(hedging)전략을 동시에 구사하고 있다. 경제성장의 지속과 국내 과제의 해결을 위해 안정적 대외관계를 유

85. 이지용, “2013년 중국 전국 ‘양회’ 결과분석과 시사점,” p. 9.

지할 필요성이 있는 중국으로서는 이러한 움직임이 주변국과 미국에 대한 외교를 전개하는 데 부담으로 작용할 것이다. 따라서 중국은 주변국들과 미국 등 대외관계를 전개하기 위해서 보다 많은 비용을 지불해야만 하는 것이다. 예를 들어, 저발전 주변국들에 대한 지원, 기타 다른 국가들과의 우호적 외교관계 구축을 위한 노력, 국제정치경제 질서 개편 노력 자제 등의 비용이 그것이다. 미국과 주변국들과의 우호적 관계 유지에 중국의 주권과 영토 문제 등을 포함하는 이른바 ‘핵심이익’ 수호와 충돌하는 경우가 발생할 수 있으며, 이는 신지도부가 대외정책을 전개하는 데 일종의 딜레마에 봉착하도록 할 수 있다.

이와 같이 중국 신지도부 시기 국내 정치경제적, 그리고 사회적 조건과 대외적 환경을 종합적으로 평가해볼 때, 신지도부가 리더십을 행사하는 데에 많은 제약조건이 있다는 것을 이해할 수 있다. 그런데 이러한 제약조건과 딜레마는 중국이 지속적인 경제성장을 유지하고 국력이 신장되는 것에 비례해 증가할 것이다.

이상의 논의를 종합해보면 다음과 같다. 중국공산당은 부정부패문제, 그리고 세계 최고수준의 빈부격차 등의 문제로 정당성을 강화하기 위해 더욱 더 많은 노력을 경주해야만 하는 상황이다. 그리고 경제성장의 한계선에 근접해 가고 있으므로, 지속적인 성장을 위해 경제구조를 전환해야 한다. 그런데 이를 위해서는 권력독점을 줄이면서 국유기업 및 독점적 금융시스템 등을 개혁해야 한다. 하지만 중국공산당의 내부단결과 결속이 중요한 상황에서 과감한 정치개혁을 단행할 수 없는 딜레마에 빠져있다. 또한 세계경제에 깊숙이 편입된 중국경제와 지속적 경제성장률 유지 필요성은 대외관계를 안정적으로 관리해야 하는 과제마저 부과하고 있다.

이와 같이 중국 신지도부가 당면한 대내외적 과제와 권력기반

등의 변화를 감안했을 때 중국 신지도부의 정책 방향성을 예측해 볼 수 있다. 신지도부가 주력해야 할 최우선의 과제는 국내의 정치 경제 문제가 될 것이다. 대외정책은 보다 강경한 자세로 중국의 (핵심)이익을 보호하고자 하겠지만 기본적으로는 안정적인 대외환경을 조성하는 데 주력할 것으로 전망할 수 있다. 이와 같은 맥락에서 중국 외교정책의 기조는 우호적 국제환경 조성을 통해 산적한 국내문제를 성공적으로 해결하는 데 있을 것이다. 중국은 국제관계를 관리하는데 있어 새로운 개념이라할 수 있는 ‘신형대국관계(新型大國關係: 새로운 강대국 관계)’⁸⁶ 형성을 주장하고 있다. 신형대국관계란 중국과 미국이 동등한 강대국 관계를 형성하고 이를 통해 협조적으로 세계적 사안들을 관리하자는 것이다. 이러한 ‘신형대국관계’ 개념은 또한 시진핑 시기 미·중 관계 형성을 위한 중국의 기본적인 방향을 보여준다. 시진핑 주석은 2013년 취임 후 개최된 미·중 정상회담에서 ‘신형대국관계’를 형성하자고 역설했다. 여기서 ‘신형대국관계’의 증점은 미·중 간 협조적 공존관계 구축에 보다 강조점을 두고 있다.⁸⁷

그럼에도 불구하고 중국은 국력이 상승함에 따라 대외적으로 과거보다 강경한 자세를 취하는 경향을 보이고 있다. 특히 중국이 자

86. 신형대국관계는 미·중과 같은 강대국들이 동등한 관계를 맺고, 서로의 이익을 존중하며, 공동으로 협력해 국제적으로 발생하고 있는 문제들을 협조적으로 관리하자는 의미이다. 처음 제기되었을 때는 미국과 중국을 지칭했으나 이후 강대국 전체를 포괄하는 의미로 변경했다. 역사적으로 패권국과 신흥강대국이 경쟁과 갈등을 반복하다가 결과적으로 충돌했던 것과 달리 상호 협조를 모색하고 공존하는 관계를 구축하자는 의미이다. 이러한 의미에서 ‘신형’이라는 수사를 붙였다.

87. James Scitutto·Paul Haenle·Yan Xuetong·Gregory Gilligan·Cui Liru, “A New Type of Great Power Relations Between China and the United States,” *Carnegie-Tsinghua Center for Global Policy*, July 6, 2013, <<http://carnegietsinghua.org/2013/07/06/new-type-of-great-power-relations-between-china-and-united-states/ggd8>>.

국의 핵심이익이라고 주장하는 범위가 모호할 뿐만 아니라 점점 더 확장되고 있다. 중국 대외정책 전개방향에 있어 주목해야 할 또 다른 요인은 국내 중화민족주의의 영향력 증가와 리더십의 상대적 약화이다. 이러한 요인은 외교정책 결정과정에서 근시안적 이해가 반영될 가능성을 높게 되고, 결과적으로 중국의 대외관계를 악화시키고 불안정을 야기할 수 있는 부정적 요인에 해당한다.⁸⁸

6. 맺음말

시진핑 시기 중국의 새로운 슬로건은 이른바 ‘중국몽’이다. 2020년 경까지 중국이 전면적 ‘소강’사회(중산층 사회)를 건설하고 부강한 국가를 건설한다는 것이다. 시진핑 주석이 제시하는 ‘중국몽’을 실현하기 위해 중국 지도부는 수많은 정치경제적 과제들을 성공적으로 극복해야 한다. 그런데 그러한 정치적, 경제적 과제들은 상호 모순관계에 있다. 즉, 지속적 경제성장은 과감한 개혁조치를 필요로 하는데, 과감한 개혁조치는 자칫 중국공산당의 내부단결과 집정능력을 떨어뜨릴 수도 있다. 그런데 이러한 개혁 없이는 성공적 경제성장방식 전환과 그를 통한 경제성장을 지속할 수 없다. 경제성장에 문제가 발생하면 중국공산당 정당성과 집정능력은 위협받을 수 있다.

이러한 조건하에서 중국 신지도부에 요구되는 것은 혁신적 사고와 개혁, 그리고 이를 통한 미래비전의 제시이다. 하지만 신지도부는 현재까지 혁신적 개혁조치보다는 중국공산당 통치체제 유지와

.....
⁸⁸ 이지용, “중국 공산당 제18차 전국대표대회 결과와 신지도부의 대내외 정책 방향 분석,” p. 16 참조.

최고 지도부 내 안정과 단결을 유지하는 데 역점을 두고 있는 것으로 평가된다. 같은 맥락에서 정책방향은 개혁보다는 안정을 중시하는 보수적 결정으로 귀결되는 경향을 보이고 있으며, 혁신성을 바탕으로 한 미래비전 제시는 결여된 횡보를 보이고 있다. 신지도부의 이러한 리더십은 중국과 중국공산당의 미래에 부정적 요인을 가중시킬 가능성이 높다.

전환기 중국의 정치경제

5

중국의 정치경제와 구조적
부패문제

김 국 신

1. 서론

마오쩌둥(毛澤東)을 비롯한 공산당 지도부는 마르크스-레닌주의에 입각한 사회주의국가 건설을 국가 목표로 제시하고 1949년 10월 1일 중화인민공화국을 수립하였다. 중국 공산당은 토지개혁 및 생산수단에 대한 국유화를 실시하여 1957년 초에는 사기업이 완전히 소멸되었고 시장 기능은 사실상 폐지되었다. 소련을 모방한 중앙집권적 계획경제체제 하에서 중공업 우선 정책을 채택한 마오쩌둥은 1958년 농민들을 인민공사의 집단농장체제로 재편하고 급속한 경제 성장을 위한 대약진운동 등을 추진하였다. 그러나 개인의 물질적 장려책을 무시한 대약진 운동은 참담한 실패를 겪었고, 흉년이 지속되자 수만 명의 농민이 기아로 사망하였다. 그 후 사회주의 건설노선을 둘러싸고 공산당 내부의 권력투쟁이 발생하여 중국경제는 더욱 침체되었다.

덩샤오핑(鄧小平)은 문화혁명으로 피폐해진 경제를 활성화시키기 위해 1978년부터 개혁개방정책을 추진하였다. 중국의 개혁개방정책은 공산당 주도하에 정치적 안정을 유지하며 점진적으로 실시되어 경이적인 성과를 달성하였다. 중국은 지난 30년간 연평균 경제성장률 10% 정도의 지속적인 고도성장을 달성하여 2010년 경제규모 세계 2위, 외환보유고 세계 1위의 경제대국으로 부상하였다. 경제성장과 함께 대다수 중국인의 생활수준도 현저하게 개선되었다. 그러나 성장지상주의를 지향한 중국의 개혁개방정책은 부패 확산, 실업자 증가, 소득격차 확대 등 많은 부작용을 초래하였다. 이 중 관료부패 문제는 공산당 일당통치의 정당성을 훼손할 수 있을 정도로 심각한 사회적 문제가 되었다. 중국 정부는 지속적으로 부패척결을 강조하고 있지만 아직까지 큰 성과를 거두지 못하고 있다.

이 논문의 목적은 개혁개방 이후 중국의 부패문제를 체계적으로 연구하는 것이다. 우선 2절에서는 부패에 대한 개념정의를 내리고 부패현상을 연구하는 접근방법의 특징을 간략히 소개하고자 한다. 3절에서는 1978년 덩샤오핑이 발표한 개혁개방정책과 이념을 검토하고 1989년 톈안먼사태가 발생할 때까지 사회적 문제로 부각된 부패양상의 특징을 논의한다. 4절에서는 1990년대 사회주의시장경제를 공식화한 후 확산된 부패현상을 기술하며 이에 대한 중국정부의 대응책을 살펴본다. 5절에서는 2001년 세계무역기구(WTO) 가입 이후 경제성장과 더불어 변화한 사회계층 구조를 배경으로 하여 중국정부가 추진해 온 부패척결 노력의 한계를 규명한다. 마지막으로 결론에서는 개혁개방 이후 중국의 부패실태 및 반부패정책의 성과를 종합적으로 평가해보자 한다.

2. 부패의 개념정의와 접근법

부패는 법·규범을 위반하며 사적 이익을 추구하는 행위를 포괄적으로 지칭하는데, 부패를 보는 관점은 국가에 따라 다를 수 있다.⁸⁹ 또한 부패를 연구하는 학자들도 보는 시각에 따라 각기 다른 개념정의를 내리고 이에 대한 접근방법도 차별성을 보이고 있다. 하이덴하이머(Arnold J. Heidenheimer)는 여러 학자들이 다양하게 정의하고 있는 부패의 개념을 대략 공직중심·시장중심·공익중심 세 가지로 분류하여 그 특징을 설명하고 있다.⁹⁰

⁸⁹ 전수일, 『관료부패론』, 수정판 (서울: 선학사, 1999), pp. 13~14 참조.

⁹⁰ Arnold J. Heidenheimer, "Part I, Terms, Concepts, and Definitions: Introduction to Part I," Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston, (eds.), *Political Corruption: Concepts & Contexts*, Third Edition (New Brunswick: Transaction Publishers, 2009), pp. 3~14; 전수일 『관료부패론』,

부패를 공직중심으로 정의한 대표적인 학자로서는 나이(J. S. Nye)를 들 수 있다. 그는 부패를 공적 역할의 규범적 의무로부터 이탈하는 행위라고 규정하고 뇌물수취, 연고자 등용, 공금횡령 등의 방식으로 사적 이익을 추구하는 행위를 부패사례로서 제시한다.⁹¹ 시장중심 정의는 부패를 경제행위로 비유하여 설명하고 있다. 클라 베렌(Jacob van Klaveren)은 공직자가 공적 지위를 사업으로 간주하여 소득을 최대한 올리려고 노력할 경우 부패가 발생한다고 주장한다. 부패한 공직자의 소득은 시장에서 수요·공급 곡선에 의해 가격이 결정되는 방식과 유사하게 대중의 수요곡선 상에서 자신의 소득이 극대화되는 균형점을 찾아내는 그의 재능에 의해 결정된다.⁹² 공익중심 정의는 공공이익(public interest)의 관점에서 부패를 정의한다. 예를 들면 프리드리히(Carl Friedrich)는 공직자가 업무수행 과정에서 개인 또는 가족·친지들을 위하여 금전, 급속한 승진, 사치 등의 사적 이익을 확보하기 위해 공공이익을 손상하는 모든 행위를 부패로 규정한다.⁹³

부패연구는 대부분 공직중심 정의를 수용하여 관료부패에 초점을 맞추고 있다. 관료부패의 유형은 일반적으로 독직, 뇌물수수, 정실주

pp. 14~23 참조.

⁹¹ Joseph S. Nye, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis," Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston, (eds.), *Political Corruption: Concepts & Contexts*, Third Edition (New Bruswick: Transactions Publishers, 2009), p. 284.

⁹² Jacob van Klaveren, "The Concept of Corruption," Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston, (eds.), *Political Corruption: Concepts & Contexts*, Third Edition (New Bruswick: Transactions Publishers, 2009), p. 26.

⁹³ Carl J. Friedrich, "1. Corruption Concepts in Historical Perspective," Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston, (eds.), *Political Corruption: Concepts & Contexts*, Third Edition (New Bruswick: Transactions Publishers, 2009), pp. 15~23.

의, 공금횡령 등으로 분류되어 있다.⁹⁴ 독직은 직위와 관련된 공적 업무에 넓게 관여하여 불법적으로 이권을 챙기는 경우를 지칭한다. 뇌물수수란 공직자가 특정의 행위를 고객에게 해주고, 그것의 대가로 금전이나 물건 또는 특별한 서비스를 제공받는 것을 말한다. 정실주의는 개인의 실적과 무관하게 자기와 연고관계가 있는 사람에게 특혜를 줌으로써 다른 사람을 차별하게 되기 때문에 부패행위가 된다. 공금 착복, 횡령 및 유용은 공직자가 공문서 허위 작성 등을 통하여 국가자산과 공적자금 등을 자신 또는 단체의 이익을 위하여 사적으로 사용하는 경우를 말한다.

사회주의국가에서는 관료들이 국가자산 또는 공동자산을 사적 이익을 위해 착복하는 행위가 부패유형 중에서 큰 비중을 차지한다. 중국부패에 관한 논문들은 국가자산을 착복하는 부패현상을 주인-대리인(principal-agent) 이론으로 설명하고 있다. 사회주의국가에서 국가자산은 명목상 전인민소유(全人民所有)이지만 현실적으로 개별노동자들은 이에 대한 통제권을 거의 행사하지 못한다.⁹⁵ 따라서 당·국가의 중앙지도부를 주인으로 상정하면, 지방정부와 국영기업의 간부들은 대리인으로 분류될 수 있다. 그런데 지방정부와 국영기업의 간부들은 중앙의 최고지도층보다 국정운영 전반에 대한 책임감을 상대적으로 덜 느끼며 사적 이익을 위해 국가자산을 횡령·착복하는 경향을 보이게 된다. 주인-대리인 이론은 개혁개방 초기 중국의 부패가 지방정부에서부터 빨리 확산되어나가는 행태를 설명하는 데 매우 유용한 논리를 제공한다.

공직중심 정의는 사회주의국가에서 정부가 독점적인 경제통제권

94. 백완기, 『행정학』 (서울: 박영사, 1996), p. 625; 전수일, 『관료부패론』, 수정판, pp. 51~56 참조.

95. 이근, 『중국경제구조론』 (서울: 서울대학교출판부, 1996), pp. 28~33 참조.

을 행사함으로써 발생하는 부패의 구조적 요인을 충분히 설명하지 못하는 한계를 보이고 있다. 부패가 발생할 수 있는 구조적 요인은 경제적 접근법인 지대추구(rent-seeking) 행위 이론을 이용하여 보다 적절하게 설명할 수 있다. 지대추구 행위란 개인·기업·정부가 직접적인 생산 활동 또는 사회적 공헌을 하지 않으면서 이윤을 차지하려는 관행을 지칭하는 말이다. 정부가 각종 규제 및 할당량 설정 등의 조치를 통하여 자원을 독점하고 이에 대한 사용료를 부과할 경우에 지대추구 행위를 하고 있다고 말할 수 있다. 관료가 증권시장 또는 부동산시장에서 거래의 시간차, 가격차, 정보의 격차 등을 이용하여 축재를 하거나 다른 사람에게 이에 대한 정보를 제공하고 거액의 사례금을 받는 것도 지대추구 행위의 일종이다.⁹⁶ 기본적으로 수요에 비하여 공급이 부족할 때 발생하는 비생산적인 지대추구 행위의 합법성 여부는 사회적 여건에 따라 달라질 수 있다. 그러나 정책 결정권한을 갖고 있는 정부 관료가 부당하게 경쟁을 억제하며 이에 따른 이권과 특혜를 추구할 경우 이러한 지대추구 행위는 부패행위로 규정된다.⁹⁷

지대추구 행위는 정부의 시장개입으로 인해 발생하는 부패의 구조적 요인을 설명하는 데 도움이 된다. 그리고 지대추구 행위를 부패현상으로 부각시킴으로써 경쟁과 효율성을 증진시키는 방향으로 정책을 개선하도록 자극할 수 있다. 그러나 사회주의국가에서 시장경제 도입은 기존의 가치관을 혼란시키고 빈부격차를 확대하는 경향이 있다. 체제이행과정에서 일부 사람들은 배금주의에 빠져 부정

96. 나카가네 카츠지, 이일영·양문수 역, 『중국경제발전론』 (서울: 나남, 2003), p. 378 참조.

97. 사공영호, “지대추구의 사회화와 인지·개념체계화,” 『규제연구』, 제19권 2호 (한국경제연구원, 2010), pp. 6~8 참조.

축재를 당연시 하는 한편, 또 다른 일부는 윤리의식까지 마비되어 범죄행위를 일삼게 된다. 따라서 중국 지식인들은 공직자 부패는 물론 사치, 축첩 등 개인의 도덕적 문제 그리고 빈부격차, 실업자, 조직범죄 등 사회적 문제까지 포괄하여 부패 척결을 강조하고 있다.⁹⁸ 즉, 부패에 대한 개념을 공공이익을 기준으로 하여 규정짓는 경향을 보이고 있다.

계획경제에서 시장경제로 이행하는 과정에서 발생한 부패현상은 사실 공직 중심 또는 시장중심 접근법으로 단순하게 설명할 수 없는 복잡한 측면을 내포하고 있다. 정부 관료가 밀수·마약·매춘 등의 범죄행위에 연루된 사례도 빈번하게 발생한다. 여하튼 부패는 부정축재를 통한 특권층을 형성시키며 소득 불균형을 확대한다. 또한 범죄조직이 증가할 수 있는 사회적 풍토를 조성한다. 부패가 사회적 안정에 미치는 부정적인 파급효과는 부패문제를 공공이익 관점에서 접근할 필요성을 제기하고 있다. 지금까지 논의한 부패 개념의 세 가지 차원과 부패문제에 대한 접근법을 포괄적으로 고려하여 개혁개방과정에서 나타난 중국의 부패실태를 구체적으로 논의해 나가겠다.

3. 사회주의 중국의 개혁개방과 부패 실태(1978~1989년)

중국 전통사회는 유교를 통치이념으로 채택하여 권력자에 대한 복종을 정당화하는 정치문화를 형성하였다. 유교문화권에서는 권위

98. 河清蓮, 『中國的陷阱』(臺灣: 臺灣英文新聞有限公司, 2003); 허칭리엔, 김화숙·김성해 옮김, 『중국은 지금 몇 시인가』(서울: 홍익출판사, 2004), p. 10 참조.

주의적인 관료행태가 부정·비리·권력남용 등 부패의 주요 원인으로 간주되어 왔다. 한편, 방대한 영토를 가진 중국은 중앙정부의 행정 역량이 취약하여 모든 지방을 완전히 통제할 수 있는 능력을 갖추지 못했다. 따라서 중국 전통사회는 국가보다 가족과 마을 그리고 집단 관계를 중시하는 경향을 보였다. 그 결과 학연·지연 등을 통해 형성된 인간관계를 중시하는 관계문화(關係文化)가 뿌리 깊게 박혀 있었다. 중국 전통사회에서는 사업에 성공하기 위해서는 관료들과 친밀한 관계를 유지해야 했다. 더욱이 정부 관료와 그 가족들이 공적 직위와 신분을 이용하여 장사를 하는 이른바 관상(官商)도 성행하였다.⁹⁹ 근대 이후에도 기업인들 중에는 정부 관료의 직계가족 또는 친·인척으로서 정치적 연줄에 의해 특혜를 받고 성공한 사례가 일반화되어 있었다. 권력층과 인간적 유대를 중시하는 관계문화는 개혁 개방 이후 되살아나 부패의 토양이 되었다.

1949년 사회주의정권을 수립한 이후 공산당은 국가권력을 독점하고, 생산수단을 국유화하여 중앙집권적인 계획경제체제를 운영하였다. 당·국가는 국영기업에 당 조직을 구축하고 생산에 필요한 자금 및 원자재를 공급하는 등 기업경영을 직접 관리하였다. 사회주의 정권은 전근대적인 봉건문화를 뿌리 뽑기 위해 마르크스-레닌주의 사상교육을 강화하는 한편, 부패를 근절시키기 위한 대중운동을 추진하였다. 50년대 후반부터 70년대 말까지 고도로 집중된 계획경제 체제 하에서 부패는 큰 문제로 대두되지 않았다.¹⁰⁰ 특히 마오쩌둥이 주도한 문화혁명 시기에는 기득권층이 부패 대상으로 지목되어 박해를 받음으로써 관료부패가 큰 폭으로 감소되었다고 주장할 수

99. 백권호 편, 『중국대륙을 휩쓴 ‘오색바람’』 (서울: 다섯수레, 1996), p. 239 참조.

100. 馬海軍, 『轉型期中國腐敗問題比較研究』 (北京: 知識產權出版社, 2008), p.

101 참조.

도 있다. 하지만 문화혁명이라는 정치적 명분을 내세우고 행해진 공산당 간부들의 권력남용 현상은 여전히 지속되었다. 여하튼 공산당 일당독재체제는 입법부와 사법부를 취약한 상태로 방치하였으므로 당 고위관료의 부패행위를 감시·감독할 수 있는 법적·제도적 장치가 마련되지는 못했다.

중국의 개혁개방은 문화혁명으로 정치활동이 금지되었던 덩샤오핑이 복권되면서 시작되었다. 덩샤오핑은 1978년 12월 13일 중국 공산당 중앙공작회의 폐막식에서 “생각을 해방하고, 실사구시(實事求是)적으로 행동하고, 일치단결하여 앞을 보고 나가자”는 연설을 통해 중국이 마오쩌둥 사상의 속박으로부터 해방되어 개혁개방으로 나아갈 수 있는 사상적 기초를 제공하였다. 그는 중국이 빈곤의 악순환에서 벗어나기 위해서는 ‘모든 사람이 같은 밥을 먹는 평등주의’를 뜻하는 대과반(大鍋飯) 사상을 타파하고 개혁개방을 통하여 경제적 생산성을 증진시켜야 한다고 강조하였다.¹⁰¹ 당 중앙공작회의가 끝난 3일 후인 12월 18~22일 개최된 공산당 11기 중앙위원회 3차 전체회의(3중전회)는 농업·공업·국방·과학기술의 4대 현대화를 내걸고 개혁노선을 확정하였다. 이 회의는 특별히 농업 생산의 발전을 강조하여 농민들에게 개인별 청부, 또는 생산대별 도급제를 실시하는 등의 내용을 포함한 농촌개혁안을 통과시켰다.¹⁰² 농촌 지역에서 먼저 개혁정책을 실험한 후 점차 도시 지역으로 개혁의 범위를 확대해 나가기로 한 것이다.

덩샤오핑은 “일부 지역과 일부 사람이 먼저 부유해지고 나서 그들로 하여금 후발지역과 그 지역 사람들을 선도하여 공동부유의 목

101. 샨시우파·왕시아오웨이, 손상하 옮김, 『덩샤오핑과 21세기 중국의 전략』 (서울: 유스북, 2005), p. 67 참조.

102. 짱주어, 오재환 옮김, 『중국의 개혁개방사』 (서울: 신서원, 1996), p. 248 참조.

표에 도달한다”는 선부(先富)론을 제창하였다.¹⁰³ 덩샤오핑의 정치적 지도를 따르게 된 중국 정부는 일정한 지역을 경제특구로 지정하고 해외 자본과 기술을 도입하여 특구지역부터 먼저 신속히 발전시키는 대외 개방정책을 추진하였다. 경제특구 건립은 먼저 동남부 연해지역에서부터 시작하여 점차 전국적으로 확대하였다. 홍콩·마카오·대만을 비롯한 동남아 화교자본을 유치하기 위해 1980년 5월 광둥성의 주하이(珠海)·선전(深圳)·산티우(汕頭) 그리고 푸젠성의 샤먼(廈門) 4곳을 경제특구로 지정하고 관세 감면 등을 통해 외국 기업을 유치하였다. 1984년에는 중국이 전통적으로 외국과 무역활동을 전개하였던 14개 연안도시와 하이난다오(海南島)에 경제특구를 설치하였다.¹⁰⁴ 그 후에도 경제특구는 지속적으로 확대·발전되었다.

사회주의 중국의 개혁개방은 경제적 합리성만 증진시키면 되는 단순한 행정차원의 문제가 아니었다. 개혁개방정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 마오쩌둥 사상을 진리의 표준으로 고집하는 당 내 좌파세력의 반발을 억눌러야 할 뿐만 아니라 민주화를 요구하는 중국 지식인들의 우경화 경향도 단속해야 했다. 개혁개방 초기 1978년 11월 25일 북경에서는 대자보가 불기 시작하면서 이른바 ‘북경의 봄’이라는 민주화 운동이 일어났다.¹⁰⁵ 당시 중국 지식인과 청년들은 덩샤오핑의 정치적 재기를 지지하였지만 단순한 개혁을 넘어 언론·출판의 자유 등을 보장하라고 요구하는 민주화 운동을 전개하였다. 그러나 덩샤오핑은 정치적 안정 없이는 경제성장도 불가능하다

103. 샨시우파·왕시아오웨이, 손상하 옮김, 『덩샤오핑과 21세기 중국의 전략』, pp. 166~168. 참조.

104. 백권호, “외자도입과 외국인 직접투자,” 고정식 외, 『현대중국경제』 (서울: 교보문고, 2001), pp. 336~342 참조.

105. 신승하, 『당대중국: 중화인민공화국과 대만』 (서울: 대명출판사, 2006), pp. 507~508. 참조.

고 판단했기 때문에 공산당의 권력독점을 해체하는 방식의 개혁은 처음부터 고려의 대상이 아니었다. 그는 1979년 3월 개혁개방을 추진하는 과정에서 견지해야 할 기본원칙으로서 “중국의 현대화는 사회주의의 길로, 무산계급의 전정(독재)으로, 공산당의 영도 아래, 마르크스 레닌주의와 마오쩌둥 사상을 갖고 하여야 한다”는 ‘4개항 기본원칙’을 제시하였다.¹⁰⁶

1982년 12월 제5기 전국인민대표대회(전인대) 5차 회의에서 새로운 헌법을 채택하여 덩샤오핑을 중심으로 당 총서기 후야오방(胡耀邦)과 국무원 총리 자오쯔양(趙紫陽)의 지도체제를 공고히 하고 개혁·개방정책을 본격적으로 추진하였다. 1984년 10월 당 제12차 3중 전회에서는 기업경영의 자율권 강화, 시장경제 원리 도입, 가격제도의 개선 등 경제개혁 조치를 단행하였다. 이때부터 국영기업은 공장장책임제를 도입하여 경영을 어느 정도 독자적으로 하며 이윤의 일부를 유보금으로 지낼 수 있게 되었다. 기존에 기업과 공장의 운영을 책임졌던 당 조직은 기업 경영조직의 한 부서로 편입되었다.¹⁰⁷ 이와 더불어 중국 정부는 점차 행정권한을 분권화하여 지방 관료들이 자율적으로 사용할 수 있는 재정권한을 확대하였다. 사회주의 명령경제체제에서는 의사결정권한이 중앙에 고도로 집중되어 지방정부와 기업·공장에서 일하는 관리들은 자발적인 생산의욕을 상실하게 된다. 따라서 중앙정부는 경제활동과 관련된 의사결정권을 점차 지방정부와 국영기업에 이양하여 이들이 창의력을 발휘하여 생산력을 증진시키도록 자율성을 부여한 것이다. 하지만 정책적 변화를 뒷

106- 위의 책, p. 509.

107- 박형중·최명해, “개혁개방 이후 중국의 경제발전과 국가지위 향상,” 황병덕 외, 『사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도통일: 중국, 베트남 및 중동부 유럽 국가들의 사회주의체제전환 중심』 (서울: 통일연구원, 2011), p. 45.

받침할 법적·제도적 장치는 항상 뒤늦게 마련되어 부패가 발생할 틈새를 제공하였다.

1987년 10월 제13차 전국대표대회(당대회)에서 자오쯔양 총서기는 사회주의 초급단계론을 제시하여 개혁개방정책의 이론적 근거를 마련하였다. 사회주의 초급단계론에 의하면 중국은 현재 생산성이 낮고 상품경제가 발달하지 못한 ‘사회주의 초급단계’에 처해 있다. 이러한 논지는 두 가지 의미를 함축하고 있는데, 우선적으로 중국은 사회주의를 견지한다는 뜻이며 그리고 아직 사회주의 초급단계에 처해있는 중국은 상품경제를 발전시켜 생산력을 증진시킬 필요가 있는데 이를 자본주의의 부활로 질책할 수 없다는 뜻이다.¹⁰⁸ 이와 같이 중국 정부가 상품경제라는 이름으로 시장경제를 허용하며 개혁정책을 강력히 추진해가자 생산력이 급속히 확장되며 중국경제는 연평균 10% 수준의 급속한 성장을 달성하였다. 그러나 새로운 법규와 규범이 확립되지 않은 상태에서 실시된 개혁개방정책은 관료들의 부패를 양산하였다.

중국은 공무원의 의미로 ‘국가간부’라는 개념을 사용하였는데, ‘간부’는 대략 6개 그룹으로 분류된다. 즉, 간부에는 ① 중앙 및 지방 국가기관에 종사하는 행정관료, ② 공산당 중앙 및 지방 각 위원회와 산하 기구에 종사하는 당원, ③ 군대 간부, ④ 사회·정치단체의 지도급 인사, ⑤ 공장책임자 및 전문기술간부, ⑥ 기업의 당 간부 등이 포함된다.¹⁰⁹ 중국의 경우 공무원은 이들 간부들을 지칭하는 것이다. 그런데 중국경제는 낙후되어 있었으므로 공무원도 보수는 매우 낮은 수준이었다.¹¹⁰ 한편, 정부 기구는 복잡한 행정절차를 거

108- 신승하, 『당대중국: 중국인민공화국과 대만』, pp. 610~612. 참조.

109- 조이현, 『현대중국정부와 정책』 (서울: 다산출판사, 2002), pp. 110~114.

쳐 매우 비효율적으로 운영되었으므로 관료들이 쉽게 부패 유혹에 빠질 수 있는 조건이 주어져 있었다.

개혁개방 이후 기존의 국유기업은 물론 시장경제와 함께 성장한 개체(個體)·사영(私營)·삼자(三資)·향진(鄉鎮)기업들도 사업을 위해서 당·정부 관료들과 관계(關係) 또는 관계망(關係網)을 형성하게 되었는데, 이 과정에서 뇌물을 주고 특혜를 받거나 혹은 관료들과 결탁하여 국유자산을 싸게 불하받고 이득을 나누어 갖는 부패구조를 구축하였다.¹¹¹ 일부 관료들은 부인이나 자녀들 명의로 회사를 차리고 직권을 이용하여 회사경영을 뒷받침하였다. 특히 지방 관료들이 공금을 횡령하고 공공재를 사유화한 비리사례는 수 없이 많이 보도되었다. 예를 들면 1988년 초 장쑤성(江蘇省)의 염청(鹽城)시에는 퇴직한 간부들이 불과 한 달 반 사이에 회사 9개, 서비스 센터 2개를 설립하였는데 그 가운데는 현장급 이상의 퇴직한 간부가 13명이나 끼어 있었다.¹¹² 국영기업 및 사기업과 연관된 관료들의 부패현상은 중국경제의 지속적인 성장과 병행하여 꾸준히 확대·발전하는 경향을 보였다.

경제특구지역에서는 홍콩화폐의 일상적 이용, 암시장, 노상범죄와 매춘이 성행했다. 그리고 외국기업과 접촉하게 된 관리들은 출입국 심사, 공장시설, 관세 등과 관련된 행정재량권을 이용하여 뇌물을 수수하는 부패행위가 성행하였다.¹¹³ 1987년부터 경제특구에서

110. 1990년 국가 행정기관에 고용된 공직자들은 1년에 평균 5,000위안(元)을 받아 생계유지에 어려움을 겪었다. Minxin Pei, *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*, (Cambridge: Harvard University Press, 2006) 참조; 민신 페이, 황성돈 옮김, 『불확실한 중국의 미래』 (고양: 책미래, 2011), p. 199 참조.

111. 전병곤, “중국 권력부패의 구조화와 체제안정: 체제전환기를 중심으로,” 『중소연구』, 제27권 2호 (한양대아태지역연구소, 2003), p. 45 참조.

112. 백권호, 『중국대륙을 휩쓴 ‘오색바람’』, p. 240 참조.

113. 조너스 D. 스펠스, 김희교 옮김, 『현대 중국을 찾아서 2』 (서울: 이산, 2001), p.

토지개발이 성행하자 지방 관료들은 행정구획 권한을 이용하여 도시 토지는 물론 농촌 경작지까지 토지분할 대상으로 설정하여 이를 저렴한 가격으로 몰수한 후 ‘유상 양도’하는 과정에서 제도 운영상의 허점을 이용하여 부당한 이득을 챙겼다.¹¹⁴ 토지구획 운동과 관련된 부패행위는 중국경제가 활성화됨에 따라 점차 전국적으로 확산되어 각 지역에서 관료들이 부동산회사와 결탁하여 폭리를 취하는 불법행위가 반복되었다. 또한, 수출입과 관련된 밀수도 관료부패의 주요 대상이 되어 주룽지(朱鎔基) 총리가 강력한 밀수 척결작전을 벌인 1990년대 말까지 지속되었다.¹¹⁵

당시 경제특구 지역에 만연해진 부패를 보고 이를 자본주의사회의 배금주의·향락주의 문화가 전파된 결과라고 인식하는 경향이 있었다. 하지만 중국의 관료부패는 단순히 개혁개방의 탓으로만 비난할 수 없다. 1979년 4월 23일 인민일보는 “헤이룽장성(黑龍江省) 북부지역에서 왕서우신(王守信)이라는 공산당 중견간부가 석탄공사와 관련된 당·정부 관료들과 공모하여 7년간 53만 6천 위안(元)에 달하는 국가재산을 횡령해왔다”고 보도했는데, 이 사건은 그때까지 중국에서 적발된 부패사건 가운데 최악의 것으로서 당시 중국인들의 많은 관심을 끌었다.¹¹⁶ 이 기사는 중국이 문화혁명 등 정치적 혼란을 겪는 과정에서 관료부패가 이미 고질적인 병폐가 되어 있었다는 사실을 보여준다. 물론 개혁개방 이후 크게 벌어진 경제현실과 법적·제도적 장치 사이의 틈새는 정부 관료들이 권력을 남용하여 사

269 참조.

¹¹⁴ 허칭리엔, 김화숙·김성해 옮김, 『중국은 지금 몇 시인가』, pp. 72~75 참조.

¹¹⁵ 한우덕, 『중국의 13억 경제학: 상하이 특파원의 중국경제 현장리포트』 (서울: 한국경제신문, 2006), pp. 75~76 참조.

¹¹⁶ 조너스 D. 스펠스, 김희교 옮김, 『현대 중국을 찾아서 2』, pp. 269~270 참조.

리사육을 챙길 수 있는 공간을 더욱 넓혀 주었다.

개혁개방 초기에는 상품경제라는 이름으로 시장이 확장되었지만 계획경제체제는 그대로 유지되었다. 계획경제와 시장경제가 공존하는 동안 상품가격은 정부와 시장에 의해 이중으로 결정되는 쌍궤제(雙軌制)를 유지하였다. 정부의 계획가격은 시장가격보다 훨씬 낮았다. 따라서 기업인들은 정부 관리들과 공모하여 계획가격으로 물품을 사고 이를 시장에서 판매하여 거래차액을 남기는 비리가 늘어났다. 일반 소비품과 철강·석탄·석유 등이 폭리 대상이었다. 1988년 한 해 동안 이중 가격제로 인한 차액이 1천억 위안에 달했다.¹¹⁷ 그러나 개혁이 지속적으로 진행됨에 따라 쌍궤제로 인한 부패 행위는 점차적으로 감소되었다. 1990년대 후반 중국정부가 세계무역기구(WTO) 가입을 대비하며 시장제도를 정착시켜나가자 이러한 유형의 부패는 거의 완전히 소멸되었다.

한편, 중국의 토지소유제는 국가소유제와 농촌 공동토지인 집체소유제로 구성되어 있다. 중국 정부는 1986년 토지관리법을 새로 제정하여 ‘유상 양도’ 개념을 도입하고 토지시장이 형성될 수 있는 기반을 마련하였다.¹¹⁸ 민간인이 국가로부터 ‘토지사용권’을 구매하면 이를 판매·교환·증여 등의 형식으로 양도할 수 있도록 법적 권리를 보장한 것이다. 그런데 집체소유는 소유권과 사용권의 경계가 모호해 도시화를 위한 토지수용이나 사유화 때 보상을 둘러싼 분규가 자주 발생하였다.

개혁개방 이후 부패가 확산되자 중국 지도층은 1982년 경제 분야의 부패 척결을 선포하고 1986년 말까지 전국적으로 65만여 명의

117. 허칭리엔, 김화숙·김성해 옮김, 『중국은 지금 몇시인가』, p. 47 참조.

118. 위의 책, pp. 72~73 참조.

부패한 공산당원을 적발, 15만 1천여 명의 당적을 박탈했다.¹¹⁹ 중국 정부는 정치·행정·사법 세 차원에서 반부패정책을 추진해오고 있다.¹²⁰ 정치적 차원에서는 당·정부 관료들에 대한 정치사상교육을 통하여 부패를 방지하기 위해 노력하였다. 공산당원이 부패행위에 연루될 경우 공산당의 기율검사위원회에서 조사하고 당적에서 제적하였다. 한편, 정부 관료들은 국무원 감찰부의 감찰을 받고 행정처벌을 받을 수 있다. 일반인들이 부패에 연루되었을 경우 인민검찰원과 공안의 조사를 받게 된다. 당·정부 관료와 일반인들의 비리행위가 법적 처벌 대상이 될 경우 인민법원에서 재판을 받게 된다. 하지만 당기율검사위원회, 행정감찰, 인민검찰, 공안, 인민법원 등 부패를 단속하기 위해 조직된 기관의 관료들이 부패해 있으면 법적 처벌의 강도는 약화될 수밖에 없다.

개혁개방 초기에 발생한 부패는 사회주의적 관료주의에 익숙한 당과 정부 관료들로 하여금 경직된 태도를 완화하고 새로운 경제실험에 적극성을 보이도록 자극하는 데 일정한 기여를 했다고 볼 수도 있다. 그리고 개혁개방 초기 발생한 부패는 관료들이 국가가 설정한 규범을 일탈한 면도 있지만 이에 못지않게 “전통적으로 표준화된 행위양식에서 규범이 이탈함으로써 오는 결과”라고도 평가할 수 있다.¹²¹ 여하튼 개혁개방을 실험하는 자세로 추진하며 성과가 나오기

119. 전가림, “중국의 부패상과 정부의 대응에 관한 연구,” 『국제지역연구』, 제12권 2호 (서울대학교 국제대학원 국제학연구소, 2008), p. 365 참조.

120. Wang Yunhai, “Corruption and Anti-Corruption Policy in Today’s China,” *Hitotsubashi Journal of Law and Politics*, Vol. 33 (February 2005), p. 3; 최지영, “중국의 반(反)부패정책 및 조직 연구-‘반부패공작조율소조(反腐败工作協助小組)’를 중심으로,” 『국방연구』, 제56권 1호 (국방대학교 안보문제연구소, 2013), pp. 141~150.

121. 헌팅턴은 근대화가 부패를 낳는 이유는 사회의 기본적 가치를 변화시키고 있기 때문이라고 설명하며, 근대화 과정에서 부패는 경제성장에 유익한 기능을 수행할 수 있다고 주장한다. Samuel P. Huntington, “Modernization and Corruption,”

를 기대하고 있던 덩샤오핑으로서 새로운 사업을 성공적으로 수행한 관료는 어느 정도 사적이익을 챙기더라도 이를 묵인했을 것이다. 그러나 부패에 대한 관용적인 태도는 텐안먼사태가 돌발하면서 변화되었다.

1989년 4월 15일 후야오방 전 당 총서기의 사망을 계기로 학생들의 민주화 시위가 촉발되었다. 시위대는 정치개혁 부진과 관료들의 부패확산에 대한 불만을 표출하였다. 5월 17일 백만 명 정도의 군중이 텐안먼광장에서 시위하자 중국 정부는 5월 20일 베이징 일원에 계엄령을 선포하였다. 6월 4일에는 텐안먼광장에 모인 시위대를 무력으로 진압하여 수천 명의 사상자가 발생하였다. 텐안먼사태 이후 공산당 정부는 학생시위를 반혁명 폭동으로 규정하고, 시위대에 동조적인 자오쯔양 총서기와 측근인사를 해임하였다. 그리고 장쩌민(江澤民)을 신임 당 총서기에 선출하였다. 텐안먼사태 직후 중국 정부는 대대적인 사회정화운동을 전개하였다. 당·정부 공직자들을 대상으로 사상교육을 강화하는 한편, 부패에 연루된 관리들을 단속하여 1989년 한 해에만 약 6만 건의 부패행위가 적발되었다.¹²²

4. 사회주의 시장경제와 부패 확산(1990~2000년)

텐안먼사태 이후 중국정부는 계획경제로 복귀할 것을 주장하는 보수파와 시장 확대를 옹호하는 개혁파 사이의 대립으로 정책방향을 명백히 설정하지 못했다. 하지만 당시 동유럽 사회주의 정권의 몰락은 개혁개방 이외에 선택의 여지가 없다는 것을 보여 주었다.

.....
Political Order in Changing Societies (New Heaven: Yale University Press, 1968), pp. 59~71.

¹²² 한우덕, 『중국의 13억 경제학』, p. 76 참조.

그리고 중국 사회의 분위기도 대체로 시장경제로의 변화를 지지하였다. 1990년 12월 상하이증권거래소, 1991년 7월에는 선전증권거래소가 설립되어 상하이 8개, 선전 6개 회사가 상장(上場)되었고 거래가 이루어졌다.¹²³ 한편, 1991년 말 소련이 붕괴되자 중국 지도층은 큰 충격을 받았다. 이에 덩샤오핑은 1992년 1~2월 우창·선전·주하이·상하이 등 경제특구를 시찰하면서 개혁·개방을 가속화할 것을 호소했다. 덩샤오핑의 이른바 남순강화(南巡講話)는 텐안문사태 이후 침체되었던 경제를 회복시켰다. 외국 자본이 유입되고 증시는 급등했으며 전국적으로 토지개발 열풍이 일어났다. 이를 계기로 1992년 10월 당 제14차 전국대표대회는 경제개혁의 최종목표로서 ‘사회주의 시장경제’체제 확립을 공식적으로 선언하였다. 이후 1993년 3월 제8기 전인대에서 개정된 헌법은 ‘국가는 사회주의 시장경제를 실시한다’고 명기하였다. 그 후 덩샤오핑의 정책을 계승한 장쩌민 총서기의 정치적 지도 하에 중국의 개혁·개방은 새로운 단계에 들어섰다.

주룽지(朱鎔基)는 1993년에 국무원 부총리, 1998년부터 2003년까지 국무원 총리로 재임하며 경제정책의 최고책임자로서 역할을 수행하며 사회주의 시장경제 제도를 성공적으로 구축하였다. 덩샤오핑의 강력한 정치적 후원을 받으며 주룽지 부총리는 1993년 거시경제 조정정책을 추진하여 물가를 안정시켰다.¹²⁴ 그리고 1994년 상품가격을 일원화하는 한편, 지방에 이양했던 재정권을 중앙에 다시

123. 김종근, 『중국 주식시장의 현황과 전망』 (서울: 대외경제정책연구원, 1997), pp. 19~20 참조.

124. 중국경제의 물가 상승률은 1994년 21%에서 1997년 0.2%로 서서히 떨어졌다. 박천동·황인수·이동철, 『현대 중국 경제의 이해』 (서울: 한울출판사, 2008), p. 64 참조.

집중시키기 위해 세제개혁을 단행하였다. 그는 분세제(分稅制)라고 불리는 새로운 세금제도를 도입하여 세금을 중앙세, 지방세, 중앙지방공유세 등 세 가지로 나누어 징수하도록 하였다. 분세제를 도입함으로써 국가재정 전체에서 중앙정부의 재정이 차지하는 비율은 1993년 22%에서 1994년 56%로 급격히 증가하였다.¹²⁵

중국 정부는 1992년 국영기업의 소유와 경영을 분리하기로 결정하고 국영기업의 명칭을 국유기업으로 바꿨다. 그리고 1995년 만성적인 적자현상을 보이고 있던 국유기업에 대한 개혁을 추진하였다. 1995년 당시 국무원의 각 부 산하에 있는 중앙 국유기업(기업·공장)은 7,275개가 있었으며, 지방정부 산하에 있는 국유기업은 11만 725개가 있었다.¹²⁶ 국유기업 개혁의 기본방침은 대형 국유기업은 확실히 장악하고 중소기업은 민영화시키는 방향(抓大放小)으로 추진되었다. 에너지·철강·전력·통신·항공·철도 등의 대형 국유기업은 주식회사로 전환하고 전문 경영인에게 기업경영을 위탁하는 방향으로 개혁하였다. 중국정부는 국영기업 주식 지분의 70~80%를 소유하고 나머지 일부는 해외 증시에 매각하였다.¹²⁷ 대형 국유기업에 대해서는 국가가 계속 소유권을 장악한 것이다. 중소형 국유기업은 시장 원리에 따라 외자합작, 기업합병, 임대, 매각 등 다양한 방법으로 민영화를 추진하였다.¹²⁸ 1996~2001년 기간 동안 5만 개 이상의 중소형 국유기업을 구조조정하여 이 중 70%를 민영화하였다.¹²⁹

125. 이나카기 기요시 지음, 신현호 옮김, 『2시간 만에 이해하는 중국』 (서울: 국일증권경제연구소, 2002), p. 69 참조.

126. 위의 책, p. 70 참조.

127. 리처드 맥그레거 지음, 김규진 옮김, 『중국 공산당의 비밀』 (서울: 피아카, 2012), p. 85 참조.

128. 유일선, “中國國有企業 民營化와 腐敗,” 『經濟論集』, 제47권 2·3호 (서울대학교 경제연구소, 2008), pp. 395~396 참조.

중국 공산당은 1997년 15차 당대회에서 법률에 의하여 국가를 통치한다는 ‘사회주의 법치국가’ 수립을 정책목표로 제시하였다.¹³⁰ 그 후 주룽지 총리는 사회주의 시장경제를 실현하기 위해 국유기업과 금융기구에 대한 개혁을 지속하는 한편, 정부의 각종 인·허가 권한을 축소하였다.¹³¹ 그 결과 정부와 국유기업의 효율성이 크게 개선되어 중국경제는 당시 아시아 금융위기의 부정적인 파급효과에도 불구하고 계속 성장세를 유지할 수 있었다. 그러나 ‘공유재 중심의 중국식 사회주의 시장경제’라는 이념적 제약과 기득권자들의 저항 때문에 시장경제체제를 향한 근본적인 개혁은 단행할 수 없었다.¹³² 오히려 기득권층의 부패는 경제성장과 병행하여 더욱 확산되는 양상을 보였다.

국유기업 개혁은 공산당 혁명원로 및 고위간부 자녀들에게 사업을 확장하고 부를 축적할 수 있는 기회를 제공하였다. 금융, 대외무역, 부동산 개발, 산업공단, 보험 등 수익성이 높은 국유기업의 요직을 차지하고 있는 경영인들 가운데 90%는 혁명원로 및 정부 고위층 자제로 추산된다.¹³³ 국유기업의 경영인에는 덩샤오핑의 차남 덩즈핑(鄧質方)과 장쩌민의 장남 장몐형(江綿恒) 등이 포함되어 있다. 혁명원로 및 고위층 자제들로서 젊은 나이에 사회적으로 높은 지위

129. 이기현, “중국의 부패 현상의 특징, 원인 그리고 치유노력,” 박형중 외, 『부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁』 (서울: 통일연구원, 2011), p. 62 참조.

130. 조영남, “정치개혁과 엘리트 정치의 변화,” 전성홍 편, 『공산당의 진화와 중국의 향배: 제18차 당대회의 종합적 분석』 (서울: 서강대학교 출판부, 2013), p. 69 참조.

131. 위의 글, p. 71 참조.

132. 김시중, “새 지도부의 등장과 중국 경제: 평가와 전망,” 전성홍 편, 『공산당의 진화와 중국의 향배: 제18차 당대회의 종합적 분석』 (서울: 서강대학교 출판부, 2013) pp. 128~130 참조.

133. 모리 가즈코, 이용빈 옮김, 『현대중국정치: 글로벌 강대국의 초상』, 제3판 (서울: 한울, 2013), p. 449 참조.

에 오른 사람들을 태자당(太子黨)이라고 부르고 있다. 덩즈핑은 광둥성 주하이(珠海)에서 부동산 사업을 하고 있고, 장몐형(江綿恒)은 휴대전화에서 인터넷에 이르는 통신사업과 컴퓨터 소프트웨어 산업 분야에서 사업을 하고 있다.¹³⁴ 태자당에는 사업가뿐만이 아니라 시진핑(習近平)과 같은 젊고 유능한 관료들도 포함되어 있으므로 이들 모임의 성격이 단순히 권력을 이용해 부를 축적하는 데 있다고 말할 수는 없다. 하지만 정부-관료-기업이 결합한 정경유착 현상은 시장경제 확장에 편승하여 집단적으로 조직화하는 경향을 보이게 되었다.

부패를 행위주체에 따라 구분할 경우에는 개인부패(個體腐敗)와 집단부패(集體腐敗)로 나눌 수 있다.¹³⁵ 개인부패는 개개인이 개별적인 주체가 되어 발생하는 부패현상이다. 집단부패는 공공기관의 일부 사람들이나 단체 구성원이 공동으로 단체이익이나 구성원들의 사적 이익을 챙기는 행위이다. 중국에서 공직자들이 집단적으로 불법행위에 연루되자 뇌물의 규모도 갈수록 커졌다. 개혁개방 초기 집단부패현상은 지방정부에서 많이 확산되었다. 지방에 있는 국유기업의 경영진은 각 지방정부에서 임명하였고, 금융체제는 각 지방에 적합하도록 분산되어 2003년까지 전국적으로 통일된 은행감독 규정이 없었다.¹³⁶ 이와 같이 제반 법규가 제대로 갖추어지지 않은 상황에서 제도적 허점을 이용하여 정부관리, 은행관계자, 기업경영자 사이에 부패의 삼각고리가 형성되었다.¹³⁷ 이들은 국유기업의 경영실

134. 미야자키 마사히로, 김현영 옮김, 『공산당도 팔아먹는 중국재벌』 (서울: 모색, 2004), pp. 10~12 참조.

135. 馬海軍, 『轉型期中國腐敗問題比較研究』, p. 43 참조.

136. 리처드 맥그레거, 『중국 공산당의 비밀』, p. 86 참조.

137. 한우덕, 『중국의 13억 경제학: 상하이 특파원의 중국경제 현장리포트』, p. 77 참조.

적을 허위로 작성하여 부실한 국유기업에 은행자금을 끌어다 주거나 혹은 국유자산의 가치를 저평가하여 민간인에게 매각한 후 그 차액을 나눠 갖는 등의 부정부패 행위를 빈번히 저질렀다. 한편, 일부 국유기업에서는 경영자들이 공금을 횡령하여 유흥비로 사용하다 적발되기도 하였다. 여하튼 1996년부터 2001년까지 5년 동안 5,335개의 국유회사가 부실회사로 판정되어 파산했고, 기업의 합병 및 파산 등에 이용된 금융기관의 은행부실채권 준비금은 2천 8백 위안에 달했다.¹³⁸

한편, 1994년 분세제를 도입한 후 세금이 증상으로 집중되자 지방정부의 재정은 급속히 악화되었다. 이에 지방정부는 재정난을 타개하기 위해 주민들에게 각종 명목으로 세수, 벌금, 기부금 등을 부과하였다. 1996년 상하이와 텐진을 포함한 11개 성과 시에서 징수한 8만 9천 건의 공과금 가운데 5만 3천 건은 불법 징수한 것이었다.¹³⁹ 분세제 도입은 또한 지방정부의 토지개발을 부추겼다. 지방정부는 부동산 개발을 통해 세수 부족분을 메우려 한 것이다. 지방정부는 토지개발을 확장하면서 주민에게 강제퇴거를 강요하였고, 이에 항의하는 주민들의 시위를 공권력 동원으로 진압하였다. 이에 대항하여 주민들의 시위도 폭력적으로 변했다. 1993년 봄 쓰촨성 러산시(樂山市)에서 국도 건설때문에 법규 외의 비용을 부담하게 된 농민들이 격노한 끝에 정부 건물을 10시간 이상 포위하여 경찰과 충돌한 사건이 발생한 이래 주민들의 시위가 폭도화한 사례들이 끊임 없이 지속되었다.¹⁴⁰ 1990년대부터 농촌과 도시에서 모두 집단 항쟁

138. 허칭리엔, 김화숙·김성해 옮김, 『중국은 지금 몇 시인가』, p. 109 참조.

139. 이기현, “중국의 부패 현상의 특징, 원인 그리고 치유노력,” p. 65 참조.

140. 모리 가즈코, 이용빈 옮김, 『현대 중국 정치: 글로벌 강대국의 초상』, 제3판, p. 400 참조.

과 폭력이 증가하였다. 1999년 쓰촨성의 주민 시위 사례를 조사한 보고서는 50명 이상의 집단항의 사건이 건수로는 전년대비 40% 증가, 사람 수로는 60% 증가했으며 농민의 부담 증가가 충돌의 주요 원인이라고 분석했다.¹⁴¹ 한편, 지방정부의 토지개발로 인해 1994년부터 2003년까지 10년간 토지 거래와 관련해 유실된 국가재산은 1,380억 위안에 달하는 것으로 추산된다.¹⁴² 이러한 사실은 지방 관리와 개발업체가 불법적인 토지거래를 통하여 막대한 재산을 축적했다는 것을 증명한다.

중국에서 1982년에서 2002년까지 20년간 전국의 각급 검찰기관이 단속한 부패 건수는 연평균 20% 이상으로 증가하였다.¹⁴³ 1992년부터 검찰이 단속한 부패 건수의 상승세가 확연해졌다. 1996년에는 부패 단속 61,099건, 부패로 적발된 현급(縣級)·처급(處級) 이상 고위 간부 2,551명, 부패 사건에 연루된 총액은 67.8억 위안에 달했다. 1997년에는 부패 단속 145,497건, 부패로 적발된 현급·처급 이상 고위 간부 2,903명, 부패 사건에 연루된 총액은 56.3억 위안에 달했다.¹⁴⁴ 법원이 실형을 선고한 현·처장급 이상의 고위 간부는 1998년에 491명으로 최고치를 기록하였다.¹⁴⁵ 1983~1987년 기간에는 부패로 적발된 현급·처급 이상 간부가 1,500명이었다는 사실에 비추어 보면 1990년대 이후 고위 간부들의 부패는 꾸준히 증가해 왔음을 알 수 있다. 한편, 1993~1997년 기간에 검찰기관이 단속한 당·

141. 위의 책, p. 400 참조.

142. 사토 마사루, 이혁재 옮김, 『시진핑 시대의 중국』 (서울: 청림출판, 2012), pp. 70~72 참조.

143. 馬海軍, 『轉型期中國腐敗問題比較研究』, p. 109 참조.

144. 위의 책, p. 103 참조.

145. 위의 책, p. 105 참조.

국가 기관에 속하는 부패행위자는 당정 영도기관 16,117명, 행정기관 8,144명, 사법기관 17,214명, 경제관리부문 13,330명으로 총 54,805명이었다.¹⁴⁶ 이와 같은 자료는 사회주의 시장경제를 선포한 이후 당과 정부의 간부, 현장 공무원, 경영인, 중·소기업 사업가 등이 함께 연루되어 부패가 집단화되고 대형화되었다는 사실을 보여 주고 있다.

한편, 1997년 부패 적발 건수가 1996년에 비해 두 배로 급상승한 것은 1972년 2월 덩샤오핑 사후, 당·정부 차원의 단속이 강화됐기 때문이다. 중국 정부는 1997년 형법을 개정하여 ‘탐오뇌물수수죄(貪污賄賂)’에 15가지 조항을 신설하여 출처가 불분명한 거액의 재산 및 해외로 자금을 은닉하는 행위도 부패행위로 처벌할 수 있게 하였다.¹⁴⁷ 1998년 주룽지가 총리로 취임한 이후 중국정부는 시장화, 정보화 추세에 대응하기 위해 국무원의 기구들을 통·폐합하여 구조조정 개혁을 단행하고, 국무원 내부에 중앙기업공작위원회와 중앙금융공작위원회를 신설함으로써 당과 협력하여 국유기업 개혁과 금융 개혁을 지속적으로 추진하도록 하였다.¹⁴⁸ 그리고 반부패 노력의 일환으로 1999년 입찰법을 제정하여 공공조달과 입찰과정에서 투명성을 향상시켰다.¹⁴⁹ 하지만 장쩌민 정부의 정책을 전반적으로 평가해보면 부패 근절보다는 중국 경제의 성장세를 유지하는 데 훨씬 더 많은 노력을 기울였다고 말할 수 있다.

146. 전병근, “중국 권력부패의 구조화와 체제안정,” pp. 50~51 참조.

147. 최지영, “중국의 반(反)부패정책 및 조직 연구-‘반부패공작조율소조(反腐敗工作協助小組)’를 중심으로,” p. 137 참조.

148. 모리 가즈코, 이용빈 옮김, 『현대중국정치: 글로벌 강대국의 초상』, 제3판, p. 145 참조.

149. 이정주, “중국의 부패방지시스템에 관한 실태분석 국가청렴시스템을 중심으로,” 『한국부패학회보』, 제13권 4호 (한국부패학회, 2008), pp. 18~19 참조.

사회주의 시장경제로 전환된 이후 중국 공산당은 핵심 국유기업과 국유은행의 지분을 장악하고 경제통제권을 행사하는 이른바 국가자본주의 시스템을 유지하고 있다.¹⁵⁰ 중국정부는 국영기업이 독립적으로 사업을 추진할 수 있는 여건을 조성하여 과도한 지대(rent)를 발생시킴으로써 이를 통해 축적한 비생산적인 이윤이 부패의 고리가 되고 있다. 국가의 최고지도층이 부정축재를 위해 담합하여 “지대(rent) 추출의 가능성을 최대화하도록 정치체제를 조직”하거나 국가정책을 추진한다면 이를 약탈정치(Kleptocracy)형 부패로 규정할 수 있을 것이다.¹⁵¹ 약탈정치가(Kleptocratic ruler)는 “설사 전반적인 사회의 부를 감소시키는 결과를 낳더라도, 개인적 이득을 가져다주는 정책을 지지할 것이다.”¹⁵²

개혁개방 이후 지방정부 차원에서 만연해진 부패는 중국을 ‘분권화된 약탈적 국가(decentralized predatory state)’라고 비난받게 하고 있다.¹⁵³ 하지만 중국 최고지도층은 덩샤오핑이 주창한 개혁개방의 목표를 달성하기 위해 정책적 일관성을 유지해왔다. 장쩌민 정부도 국가가 나가야 할 중·장기적 계획을 제시하고, 그 비전을 실현하기 위해 강력한 리더십을 발휘하였다.¹⁵⁴ 정부의 지대 추구행위가

150. 정승욱, 『새로운 중국 시진핑 거버넌스』 (고양: 함께북스, 2013), p. 106 참조.

151. Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform* (New York: Cambridge University Press, 1999) 참조; 수잔 로즈 애커먼, 장동진 외 옮김, 『부패와 정부: 원인, 결과 및 개혁』 (파주: 동명사, 2000), p. 177.

152. 위의 책, p. 178.

153. 민신 페이는 중국 지방정부에서 부패가 만연해 있다고 지적하며, 중국이 ‘분권화된 약탈적 국가’로 변모하고 있다고 주장한다. 민신 페이, 『불확실한 중국의 미래』, pp. 191~240 참조.

154. 중국 공산당 정치국 상무위원회는 당(黨)·정(政)·군(軍)의 고위간부 인사권을 장악하고 당과 국가에 관계되는 모든 정책에 대하여 최종 의사결정권을 행사한다. 따라서 이들 상무위원회 7명(후진타오 집권시 9명)을 포함한 공산당 중앙정치국 위원 25명을 중국의 최고지도층이라고 부를 수 있다.

기업의 지배구조를 왜곡시키고 정경유착 등의 비리를 양산하고 있음에도 불구하고, 중국 공산당은 경제성장을 이끄는 지도력을 발휘하고 있다. 경제부문에 대한 중국정부의 개입이 아직까지 유효한 이유는 ‘자생능력이 없는 기업들이 자생능력을 갖도록’ 도와주고 있기 때문이다.¹⁵⁵ 또한 공산당 지도부는 경기가 과열되거나 침체된 상황에 직면하면 신속하고 과감하게 정책을 추진하여 경제난을 극복하는 뛰어난 위기 대응능력을 과시해 오고 있다.¹⁵⁶ 그렇지만 정부의 지대추구 행위는 부패근절을 어렵게 할 뿐만 아니라 중·장기적으로 소득 불균형을 확대하여 지속적인 경제성장을 달성할 사회적 기반을 불안정하게 만드는 부정적인 요소를 내포하고 있다.

5. 사회·정치적 변화와 반부패 정책(2001~2013년)

중국은 2001년 11월 세계무역기구(WTO)에 가입했다. WTO 가입에 따라 세계 주요 기업들의 중국에 대한 투자가 더욱 증가하였다. 이를 계기로 중국 정부는 법률과 제도를 개선하고 경제운용의 합리성을 증진시켰다. 그 후 행정 효율성을 증진시키기 위해 국무원 조직을 개편하고 인·허가제도 등을 간소화하였다. 또한 국제관례에 부합하기 위해 화물 및 기술의 수출입, 국제서비스무역, 국제무역질서, 지적재산권의 보호 등에 대한 규정을 제정하여 대외무역의 확대를 모색하였다.¹⁵⁷ 이러한 적극적인 제도적 개선조치를 통하여 중국

155. 린이푸 지음, 서봉교 옮김, 『세계은행 부총재 린이푸 교수의 중국 경제 입문』 (서울: 도서출판 오래, 2012), pp. 320~332 참조.

156. 김시중, “새 지도부의 등장과 중국 경제: 평가와 전망,” p. 116 참조.

157. 2004년 7월 1일 개정된 대외무역법은 ‘대외무역권심사제도’(外貿權審批制)를 등록제로 변경했는데, 이는 ‘사회주의 경제체제의 마지막 굴레를 벗어던지고’ 시장경쟁 원리에 따르기로 한 것을 의미한다. 전가림, “중국의 부패상과 정부의

국유기업은 이윤을 창출할 수 있는 건전한 기업으로 탈바꿈하였고 경제는 호황을 지속하게 되었다.¹⁵⁸ WTO 가입 이후 세계경제에서 차지하는 중국의 위상은 더욱 향상되었지만, 시장경제의 성숙과 함께 변화한 중국의 사회질서는 부패관행을 쉽게 근절시키기 어렵게 되었다.

2002년 11월 제16차 당대회를 통하여 후진타오(胡錦濤) 총서기를 선출하고 제4세대 지도부가 출범하였다. 이 당대회에서는 2020년까지 GDP를 2000년의 4배 수준으로 제고하고 사회주의 민주·법제를 완비하여 법치국가를 완성한다는 내용의 ‘소강(小康)사회를 실현하기 위한 목표를 제시하였다.¹⁵⁹ 그리고 2000년 2월 장쩌민 주석이 제창한 ‘3개대표론(三個代表論)’을 덩샤오핑 이론과 함께 당의 지도사상으로 확립하였다. 3개대표론은 공산당이 ① 선진사회 생산력 발전 요구를 대표하고, ② 선진문화 창달을 대표하고, ③ 광범위한 인민의 근본이익을 대표해야 한다는 이론이다. 여기에서 ‘광범위한 인민의 이익을 대표’한다는 말은 사영기업자들의 공산당 입당을 허용하겠다는 뜻으로 무산계급 정당을 표방해 온 중국 공산당이 이념적으로 사회민주주의 노선과의 친화성을 조금 확대한 것으로 해석할 수 있다.¹⁶⁰ 여하튼 3개대표론이 당 지도사상으로 확립됨

.....

대응에 관한 연구,” p. 353 참조.

¹⁵⁸ 중앙정부 소유의 국유기업들이 2007년 총 1,400억 달러의 이익을 냈다. 국영기업들이 벌어들인 막대한 수익으로 인해 정부의 재정적자 부담이 없어졌고, 국유은행의 자금 수급도 원활해졌다. 리처드 맥그레거, 『중국 공산당의 비밀』, pp. 99~100 참조.

¹⁵⁹ ‘소강(小康)사회는 덩샤오핑이 제시한 경제발전 3단계 중 2단계로서 경제뿐만 아니라 사회·문화·생활환경 등이 비교적 여유로운 상태를 뜻한다. 덩샤오핑은 1단계로서 의·식·주를 해결하는 온포(溫飽), 3단계는 선진국에 진입하는 대동(大同)을 제시하였다.

¹⁶⁰ 이희욱, “체제전환과 중국의 새로운 이데올로기 모색,” 『국제정치논총』, 제45집 1호 (한국국제정치학회, 2005), pp. 216~219 참조.

으로써 민간기업의 경영인들도 공산당원 신분을 획득하고 사업을 할 수 있게 되었다.

개혁개방 이후 급속한 경제성장은 다양한 측면에서 사회 구조적 변화를 초래하였다. 도시화와 정보화도 빠르게 진행되어 도시인구의 비율은 2002년 39.1%에서 2011년 51.3%로 증가하였고, 인터넷을 사용하는 사람의 수는 2002년 말에는 5,910만 명이었으나 2012년 6월에는 약 5억 3,800만 명으로 급증하였다.¹⁶¹

그러나 성장위주의 경제정책은 도시와 농촌 그리고 사회계층 간 소득격차를 증폭시켰다. 2002년 중국에서 출간된 서적에 의하면, 중국의 사회계층 구조는 당·국가기관의 고위관료와 사영기업주를 포함한 상층계층 4.2%, 전문기술자·사무직·개체상공업·상업서비스 등의 중간계층은 26.1%, 그리고 노동자·농민·실업자 등을 포함한 나머지 계층을 모두 하층계층으로 분류할 경우 이들은 전체인구의 69.7%를 차지하게 된다.¹⁶² 일부 학자는 이와 달리 계산하여 중국 사회에서는 아직 중간계층이 폭넓게 형성되지 않아 심한 양극화 현상을 보이고 있다고 주장한다. 즉, 2000년대 중국의 사회적 계층구조는 정부 고위관료, 국유기업의 책임자 그리고 사영기업가 등 상류계층 5%, 당정기관 공무원, 국유기업의 전문기술요원, 사영기업가·자영업자 등 중간계층 13%, 농민, 육체노동자, 빈민층 등 하류계층 82% 정도로 분화되는 것으로 추정하였다.¹⁶³ 또 다른 전문가는 중

161. 이중희, “중국 사회정책의 성과와 과제,” 전성홍 편, 『공산당의 진화와 중국의 향배: 제18차 당대회의 종합적 분석』, pp. 161~164 참조.

162. 陸學藝, 『當代中國社會階層研究報告』(北京: 社會科學文獻出版社, 2002), pp. 4~43; 이희욱, “체제전환과 중국의 새로운 이데올로기 모색,” p. 215에서 재인용.

163. 楊繼繩, 『中國當代社會階層分析』, (南昌: 江西高教出版社, 2011); 모리 가즈코, 이용빈 옮김, 『현대중국정치: 글로벌 강대국의 초상』, 제3판, pp. 367~368에서 재인용.

국 정부가 발표한 각종 통계자료를 분석한 후 2000년 말에 상층 15% 인구가 중국 전체 부(富)의 85%를 차지하고 있다는 견해를 발표하였다.¹⁶⁴ 하지만 중국국가통계국은 2001년 지니계수가 0.45에서 2006년 0.496으로 증가한 것으로 발표하고, 2006년 이후에는 지니계수를 발표하지 않고 있다.¹⁶⁵ 중국 내 만연한 부정부패를 감안하면 실제 소득격차는 중국국가통계국이 발표한 숫자보다 훨씬 더 클 것으로 예상된다.

후진타오 정부는 고도경제성장에 따른 사회적 부작용을 의식하여 사회문제 개선과 부패적결에 많은 관심을 기울였다. 2005년 3월 제 10기 전인대 제3차 회의에서는 조화로운 사회 건설을 선언하였다. 농촌의 발전을 중점적으로 추진하고 지역 간, 계층 간 소득불균형을 축소하며 부패를 척결하여 공직사회의 청렴기풍을 수립하겠다고 강조하였다. 후진타오는 2006년 10월 “반부패청렴(反腐倡廉)은 당의 존망에 관련된 중요한 정치적 임무로 반드시 당의 통일적 영도하에서 집행되어야 한다”고 밝혀 당이 직접 반부패 업무를 지도감독할 것을 역설한 바 있다.¹⁶⁶ 부패를 근절시키기 위한 정책의 일환으로 2007년 9월 홍콩의 반부패기구인 엄정공서(廉政公署)를 모방하여 국가부패예방국(國家腐敗豫防局)을 신설하였다.¹⁶⁷ 후진타오 주석은 2010년 12월 28일 정치국 회의에서 대규모 건설공사에서 관행적으로 건네지는 뒷거래, 경축행사나 학술회의의 과도한 공금낭비, 공

164. 허칭리엔, 김화숙·김성해 옮김, 『중국은 지금 몇 시인가』, p. 180 참조.

165. 전가람, “중국식 빈부격차와 분배제도 개혁,” (대외경제정책연구원 중국전문가 포럼, 이슈분석, 2012.11.29); 이중희, “중국 사회정책의 성과와 과제,” p. 153에서 재인용.

166. 최지영, “중국의 반(反)부패정책 및 조직 연구-‘반부패공작조율소조(反腐敗工作協助小組)’를 중심으로,” p. 151 참조.

167. 전가람, “중국의 부패상과 정부의 대응에 관한 연구,” p. 363 참조.

용차의 부정사용 등의 부패행위를 중점 감시대상으로 정하고 이를 근절시킬 것을 지시했다.¹⁶⁸ 하지만 후진타오 정부의 부패방지 정책은 현실적으로 큰 성과를 거두지 못했다.

후진타오 정부가 부패추방을 강조한 2003~2007년의 기간에도 100만 위안 이상의 공금남용 사건 등이 3만 건 이상 적발되는 등 고위관료들이 집단적으로 연루된 대형부패사건이 빈번히 발생하였다.¹⁶⁹ 중국 관료부패의 특징 중 하나는 각 부처 및 단위에서 최고위직에 있는 인사의 부패가 심하다는 것이다. 특히 지방정부에서 최고위직 ‘일인자’들의 부패가 심각한 편인데, 예를 들어 2008년 지린성 검찰원의 보고서에 의하면 새로운 농촌 건설사업과 관련하여 횡령 또는 뇌물을 받은 혐의로 적발된 부패관료 중 ‘일인자’가 차지하는 비율이 80% 이상 되는 것으로 나타났다.¹⁷⁰ 이처럼 2009년 4월부터 2010년 12월까지 발각된 당·정부 관료 등이 부정한 방식으로 금전을 거래하다 적발된 사례는 2만 5천738건, 127억 위안에 달했다.¹⁷¹ 2010년 부패 등 규율위반으로 징계 받은 공산당원은 11만 9천527명이었다.¹⁷²

2007년 8월 10일에서 9월 5일 사이에 중국 공무원 2,478명을 대상으로 공공기관의 조직 풍토에 대해 설문조사한 결과에 의하면 ‘형식주의와 비실재적 행태’(34%), ‘관료주의와 인민과의 괴리’(26%), ‘권력형 비리와 권력사유화’(17%), ‘부패와 횡령 및 예산낭비’(15%), ‘권한남용’(7%) 등의 반응을 보여 중국 공직자 사회에서 부정부패

168. 정승욱, 『새로운 중국 시진핑 거버넌스』 (고양: 함께북스, 2013), p. 50 참조.

169. 이기현, “중국의 부패 현상의 특징, 원인 그리고 치유노력,” p. 52 참조.

170. 위의 글, p. 68 참조.

171. 사토 마사루, 이혁재 옮김, 『시진핑 시대의 중국』, p. 157 참조.

172. 위의 책, p. 157 참조.

와 권력남용이 심각한 수준임을 보여주고 있다.¹⁷³ 또한 공무원 2,548명에 대해 부패현상의 주요 원인이 무엇인지를 질문한 결과 ‘제도의 불건전성’(25%), ‘체제의 불합리’(23%), ‘부패적결 의지의 결여’(21%), ‘관료의 도덕과 소양의 부족’(16%), ‘물질만능주의’(14%) 순으로 표출되었다.¹⁷⁴ 부패의 원인으로 제도 및 체제의 결함이 많이 지적되는 이유는 관료체계가 권위주의적으로 조직되어 각 부처의 최고위직에 있는 한 사람에게 권력이 너무 집중되기 때문으로 판단된다. 후진타오 정부의 반부패정책에도 불구하고 부패가 끊임없이 지속된 또 다른 요인은 당기율검사위원회, 인민검찰원, 인민법원, 검찰부와 같은 부패방지 기관들이 당 정치국의 지시를 받아 움직이는 하부기관으로서 독립성이 결여되어 있기 때문이다.¹⁷⁵ 정부 지도층이 부패방지의 법망을 초월해 있으면 반부패정책은 처음부터 일정한 한계를 지닐 수밖에 없다. 하지만 정부 지도층의 부패는 우발적 사건 또는 당내 권력투쟁으로 인하여 종종 외부에 노출되고 있다.

2012년 초부터 화제가 된 충칭(重慶)시 당서기 겸 중앙정치국 위원 보시라이(薄熙來)와 그의 부인 구카이라이(谷開來) 사건은 지도층 인사의 문란한 사생활과 부패실태를 보여주었다. 보시라이는 중국 8대 혁명원로 보이보(薄一波) 전 부총리의 아들로써 정치국 상무위원 진입이 유력시됐던 인물이다. 그런데 2011년 11월 구카이라이가 영국인 닐 헤이두드를 독살하는 사건이 발생했다. 보시라이는 그의 심복 왕리진(王立軍) 전 충칭 시 공안국장으로 하여금 부인의

173. 石亞軍 主編, 『中國行政管理體制現狀問卷調查』(北京: 中國政法大學出版社, 2008) 참조; 김윤권, “중국의 행정조직 및 행정문화,” 김윤권 편, 『중국의 행정과 공공정책』(파주: 법문사, 2008), p. 143에서 재인용.

174. 위의 글, p. 144에서 재인용.

175. 이정주, “중국의 부패방지시스템에 관한 실태분석 국가청렴시스템을 중심으로,” p. 17.

범죄를 무마하도록 지시하였으나 신변의 불안을 느낀 왕리훤이 미국 총영사관으로 도주해 망명을 신청함으로써 사건이 폭로되었다.¹⁷⁶ 그 후 밝혀진 바에 의하면 보시라이는 기업가들을 조직폭력배와 결탁한 범죄자로 몰아 재산을 몰수한 것으로 밝혀졌다. 보시라이와 그의 친인척의 부패 상황은 후진타오 정부의 반부패정책이 중국 지도층 인사들의 부패를 단속하는 데 큰 효과를 발휘하지 못했다는 것을 증명한다. 보시라이 사건을 공산당 내부 권력투쟁의 일면이 드러난 것으로 평가하는 사람도 있지만, 여하튼 이 사건은 권력층 부패의 심각성을 잘 보여주고 있다.¹⁷⁷

후진타오 정부는 도시와 농촌 및 사회계층 간 소득격차 완화 등을 목표로 사회정책을 펼쳤으나, 별 성과를 거두지 못했다. 오히려 빈부격차는 지속적으로 확대되는 가운데 각종 소요사태가 급격히 증가했다. 중국 전국에 걸쳐 15인 이상 참여한 파업, 시위 등 대중소요 사건(群體性事件)은 1993년에는 8,700건 발생했는데 2005년에는 8만 7천 건이 발생하여 10배 정도 급증했다.¹⁷⁸ 집단시위 원인은 노동쟁의, 실업, 부패 등 다양한 사회문제와 결부되어 있지만 특히 농촌에서 발생하는 분쟁의 65%가 지방정부의 토지 수용과 관련이 있다.¹⁷⁹ 부동산 개발과 대형 건설현장에서 도시빈민 또는 농촌주민들은 지방정부의 부패한 관리를 처벌해 줄 것을 요구하고 있다. 2008년 이후 세계금융위기의 영향으로 중국에서도 물가가 상승하고 실

176. 정승욱, 『새로운 중국 시진핑 거버넌스』, pp. 116~124 참조.

177. 보시라이는 2013년 9월 22일 선고공판에서 뇌물수수, 공금횡령, 직권남용 혐의가 인정돼 무기징역과 함께 전 재산 몰수라는 중벌을 받았다. “중국 보시라이 일가, 홍콩서 재산 처분 논의,” 『연합뉴스』, 2013년 10월 16일 참조.

178. 한광수, “올림픽 이후 중국의 정치체제 및 외교전략의 변화,” 박승록 엮음, 『베이징올림픽 이후 중국의 변화와 한국의 과제』 (서울: 굿인포메이션, 2008), p. 95 참조.

179. 이중희, “중국 사회정책의 성과와 과제,” p. 160 참조.

업자가 증가하였다. 2010년에는 18만 건(하루 평균 493건)의 집단 시위가 발생하여 사회적 불만이 확산되고 있음을 보여주고 있다.¹⁸⁰ 최근 집단시위 현장에서는 일반시민들도 가세하여 부패한 정부 관리들에 대한 불만을 함께 표출하는 현상이 나타나고 있다. 사회불안 요소가 증대하자 중국정부는 2011년 1월 ‘토지 건물의 수용 및 퇴거 문제와 관련한 조례’를 제정하여 “퇴거 보상액이 유사한 부동산의 시장가격을 밑돌지 않을 것, 수요 범위를 공공목적에 한정할 것, 그리고 퇴거 작업을 실시할 때 주민의 의견을 청취할 것” 등을 명시하였다.¹⁸¹

2012년 11월 제18차 당대회에서는 시진핑 당 총서기를 중심으로 한 제5세대 지도부가 출범하였다. 제5세대 지도부가 출범한 이후 많은 중앙 및 지방 관료들은 부패와 성추문 등으로 당국의 조사를 받고 구속되었다. 시진핑은 2013년 3월 17일 국가주석에 취임한 후 정풍운동을 전개하며 당이 균중과 유리된 건 형식주의, 관료주의, 향락주의, 사치바람 등의 네 가지 바람 때문이라며 4풍(四風) 반대 운동을 역설했다.¹⁸² 시진핑 집권 이후 일 년 동안 11명의 차관급 이상 고위 관료가 부패혐의로 직위를 박탈당했다.¹⁸³ 중국 당국은 지도층 인사들에 대한 부패단속을 강화하여 2013년 10월 장제민(蔣潔民) 국유자산감독관리위원회 주임을 기율위반 혐의로 해임하였다. 그리고 전(前) 정치국 상무위원회 위원이었던 저우용강(周永康)이 대표하는 바 석유산업의 이권을 중심으로 형성된 정치파벌 ‘석유방(石

180. “집단 시위 만연..중공 궤멸 단계,” 『大紀元』, 2011년 10월 2일, <www.epochtimes.co.kr/news/news_print.htm?section=1&category=103&no=1>.

181. 사토 마사루, 이희재 옮김, 『시진핑 시대의 중국』, p. 73 참조.

182. “[뉴스 속으로] 시진핑의 중국 개조 1년,” 『중앙일보』, 2013년 11월 2일 참조.

183. 위의 글, 『중앙일보』, 2013년 11월 2일 참조.

油幫)’을 척결하기 위해 왕용춘(王永春) 중국석유천연가스공사 부사장 등 고위임원들을 부패혐의로 체포하여 조사했다.¹⁸⁴ 또한 중국 최대 국유해운회사인 중위안(中遠)그룹의 쉬민제(徐敏傑) 부총재를 비리혐의로 조사하고 있다.¹⁸⁵ 이와 같이 시진핑은 부패척결을 강조하며 개혁개방을 더욱 심화시키겠다는 의지를 보이고 있다.

6. 결론

개혁개방을 실시한 이후 중국은 놀라운 경제성장을 달성하였다. 그러나 새로운 법규와 규범이 확립되지 않은 상태에서 실시된 개혁개방정책은 관료들의 부패와 사회적 비리를 양산하는 부작용을 초래하였다. 사회적 통제가 완화됨에 따라 중국 전통문화의 유산인 인적 관계를 중시하는 관계문화(關係文化)가 다시 표출되어 관료부패를 더욱 부추기게 되었다. 국유자산에 대한 통제권을 지방정부로 분권화한 이후 지방 관료들의 부정부패가 심해졌다. 그리고 중앙 정부가 관리하는 대형 국유기업과 연관된 부패현상도 중국경제의 지속적인 성장과 병행하여 꾸준히 확대되는 경향을 보였다.

개혁개방 초기에 나타난 가격체제의 이원화로 인해 발생한 비리는 개혁이 진행됨에 따라 점차 감소하였다. 시장경제로 이행하는 과정에서 일시적으로 나타난 부패현상은 사회주의 평균주의 사상교육을 받아 온 중국인들에게 물질적인 동기부여를 자극함으로써 경제 성장에 긍정적인 효과를 발휘했을 수도 있다. 그러나 생산수단을 국

184. “보시라이 이어 저우융캉 사정권... 벼랑 끝 내몰린 석유방,” 『서울신문』, 2013년 9월 14일 참조.

185. “중 ‘3중전회’ 9일 개막 ... 시진핑 리더십 ‘시험대’” 『한겨레』, 2013년 11월 8일 참조.

유화한 중국에서 점진적인 개혁을 추진함으로써 정부의 지대추구 행위가 구조적인 문제로 고착되었다. 즉, 중국정부가 경제에 대한 통제권을 행사함으로써 과도한 지대를 발생시켜 관료들이 이권을 추구하는 부패행위가 근절되지 않고 있다. 정부가 금융기관과 국유 기업에 미치는 경제통제권은 기득권층이 집단적으로 부정한 이득을 취할 수 있는 기반이 되고 있으며 결과적으로 중국사회의 소득 불균형을 더욱 악화시켰다. 부패로 인해 악화된 사회적 양극화에 대한 불만은 도시와 농촌지역에서 폭력적 집단시위로 표출되고 있다.

중국 정부는 부패문제의 심각성을 인식하고 부패적결을 강조하고 있다. 중국 정부는 국유기업 및 금융 개혁 등을 지속적으로 추진하며 시장에 대한 정부의 개입을 축소하여 지대추구 행위로 인한 부패가 발생할 수 있는 소지를 축소해 나가고 있다. 또한 관료부패를 방지하기 위해 당의 기율을 강화하고 행정의 투명성을 증진시키고 있다. 아울러 도시와 농촌의 빈민층에게 복지혜택을 확대하고 토지 제도 관련 법제를 정비하여 집단적 시위사태가 발생하지 않도록 노력하고 있다. 시진핑 정부는 특히 부패를 근절시키기 위해 고위 공직자들에 대한 감시·감독을 강화하고 있다. 하지만 중국정부의 지도층 인사들까지 비리에 연루되어 처벌받고 있는 현실에 비추어 보면 반부패정책이 실효성 있는 성과를 거두기 위해서는 지도자가 단호한 의지를 가지고 부패와의 전쟁을 장기간 지속적으로 추진해나가야 할 것이다.

전환기 중국의 정치경제

6

외향적 경제발전 전략의 성과와 한계

강 승 호

1. 서론

2000년 이후 중국은 여러 지표에서 세계를 놀라게 하였고 2010년에는 경제총량에서 일본을 추월하여 세계 제2의 경제대국이 되었다. 하지만 1인당 GDP는 아직 중위권 수준에 머물고 있다. 물론 2010년에는 4,382달러로 세계은행이 정의하는 중등상위국 반열에 올랐다고는 하나 향후 지속성장을 위한 여러 가지 도전과제에 직면해 있다.

개혁개방 이후 오랜 기간 동안 성장을 견인해온 것은 시장화 개혁과 더불어 추진된 대외개방 전략이었다. 대외개방 전략은 중국경제를 세계경제에 편입시키는 것과 더불어 중국경제의 발전방식을 외향적 발전방식으로 이끌었다. 이 방식은 성과를 크게 보였던 측면도 있었지만 최근 여러 가지 한계를 지적받고 있다. 대외개방 전략의 핵심은 선부론(先富論)에 기초한 연해지역 우선발전 전략이며, 그 초기 수단은 경제특구(외국의 자본과 기술을 도입할 목적으로 국내에 설치된 특별구역) 건설이었다. 연해지역 우선적 발전은 지역적 발전에 그치지 않고 전체 중국의 발전방식을 대외지향적(이하에서는 외향적이라 줄임) 불균형적 발전방식으로 만들었다.

본고의 목적은 중국의 외향적 발전방식이 지닌 성과와 한계를 평가하고, 새로운 발전방식으로 전환될 가능성을 전망하는 것이다. 이에 따라 이하에서는 다음과 같은 내용으로 서술을 전개하려고 한다. 우선 최근까지 부상하고 있는 중국경제의 대외적 위상이 어느 정도이며 이에 이르는 경제성장 과정이 어떠한하였는지를 간략히 개관한다. 이들 통해 중국경제에서 접하는 외향적 발전전략의 중요성이 부각될 것이다.

이어서 외향적 발전 전략이 어떠한 주요 요소에 의해 작동하게 되는지에 대하여 살펴본 후 본격적으로 외향적 발전전략의 성과와 한

계에 대해 평가한다. 외향적 전략의 성과 및 한계를 살펴보기 위해서는 전략적 발전의 결과가 1차적으로 나타나는 대외경제구조, 무역구조에 초점을 맞출 필요가 있다. 대외경제구조 분석을 통해서도 현 단계 중국이 직면하고 있는 문제점 및 과제가 도출될 수 있을 것이다. 대외무역은 중국이 국제경제에 참여하는 주요한 방식이다. 무역구조, 특히 무역수지의 흑자구조는 중국의 산업구조, 생산단계, 비교우위와 국내 및 외부 수요 조건 등을 반영하며, 경제성장(패턴)모델과 상관이 있다. 본고는 중국 대외무역 흑자의 구조적 특징에 대해 다각적으로 분석하고 해석한다(각종 무역방식과 각종 유형의 기업이 획득하는 흑자, 흑자(원천)의 상품구조 및 국별 구성 등). 이를 통해 중국의 수출지향적 전략이 어떻게 불균형 발전 국면을 이끌고 있는지를 설명하고자 한다. 끝으로 대외무역과 그 이외의 분야에서 외향적 발전방식을 대체할 새로운 방식의 주요한 내용은 무엇이며 그 가능성과 전망에 대해 살펴본다.

2. 중국의 대외적 위상 변화와 외향적 성장

가. 대외적 위상 변화

<표 VI-1>에서 보듯이 중국은 외환보유고에서 2006년에 일본을 앞서 세계 제1의 국가가 된 것으로 나타난다. 표에서 알 수 있듯이 2000년 이전의 중국은 무역총액은 물론 수출총액 규모의 순위도 총량 GDP(국내총생산액) 순위보다 낮았다. 하지만 2006년을 보면 무역총액 규모확대로 순위가 급상승하면서 경상수지흑자를 반영하여 외환보유고가 급속히 늘어났다. 2001년 중국이 WTO에 가입한 이후 대외무역이 급속히 발전하면서 대외적 위상이 크게 상승하였다. 이것은 중국의 부상과 관련이 있다.

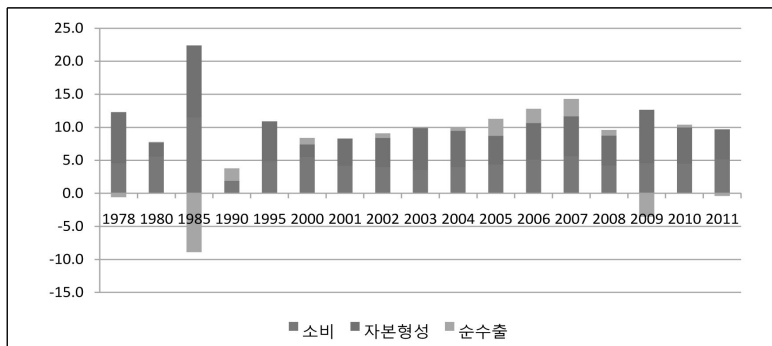
<표 VI-1> 중국 주요 지표의 세계순위 변화

지표 \ 연도	1978	1980	1990	2000	2006	2008	2009
국내총생산액	10	11	11	6	4	3	3
인당 국민수입	175/188	177/188	178/200	141/207	129/209	127/210	124/213
무역총액	29	26	15	8	3	3	2
수출액	30	28	14	7	3	2	-
수입액	27	22	17	9	3	3	-
외환보유고	38	37	7	2	1	1	1

출처: World Bank.

<그림 VI-1>에서 중국경제는 WTO 가입 이후인 2002년부터 성장이 더욱 가속화되었던 것을 확인할 수 있다. 그동안 중국 경제 성장의 원천은 소비라기보다는 투자와 순수출이었다. 그림에서 보듯이 순수출이 경제성장률에 기여하는 정도는 소비와 투자(자본형성)에 비해서는 적다. 하지만 2000년대 중반 이후 대외무역흑자(순수출)이 성장에 기여하는 정도가 높아져 2007년에 최고조에 달했으며, 글로벌 금융위기 폭발이후는 그 기여도가 사라졌음을 알 수 있다.

<그림 VI-1> 중국 경제성장 공헌도: 수요측면



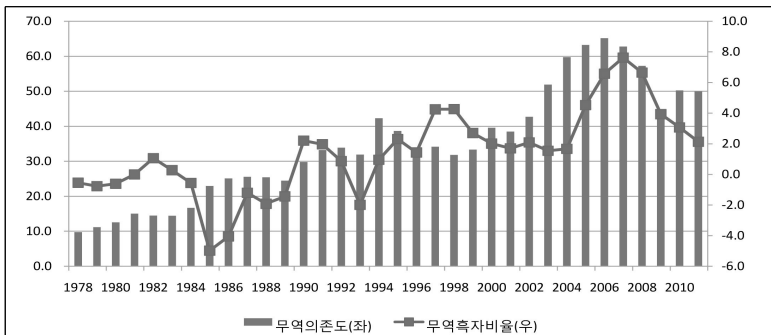
출처: 중국통계연감, 2012.

나. 외향적 성장

인구규모가 큰 시장대국들이 주로 소비에 의존한 경제성장을 보이는 것과 달리 중국의 대외무역의존은 2000년대 들어 매우 크게 높아졌다. 1995년부터 2001년까지 수출이 GDP에서 점하는 비율은 20% 전후 수준을 유지하고 있었고, 수입은 13%에서 19% 사이에 있었다. 그러다가 2002년부터 무역 비중이 급속히 상승하기 시작하였다. 2006년에 수출액과 수입액이 GDP에서 점하는 비중은 각각 36%, 29%였고, 무역의존도는 65%까지 높아졌다. 그 후로 비율이 감소하였지만 2010년에는 27%(GDP 중 수출액의 비중)와 23%(GDP 중 수입액의 비중)로 복귀되어, 무역의존도가 50%를 넘고 있다(<그림 VI-2> 참조).

무역흑자 규모는 1995년부터 2001년까지 약간 증가하다가, 2002년 이후 빠르게 성장하여, 2008년에 이르면 중국의 대외 무역흑자가 2,955억 달러에 도달했다. 그러나 2009년의 무역흑자는 1,961억 달러로 전년대비 34%나 감소했다. 2010년에는 흑자가 더 줄어들어 1,831억 달러로 축소되었다(<그림 VI-2> 참조).

<그림 VI-2> 중국의 수출입교역액 및 무역흑자가 GDP에서 점유하는 비중(%)



출처: 중국통계연감, 2012.

GDP에 대한 무역흑자 비율은 1995년 2.3%였고 소폭의 파동을 거친 후 2001년 이후 상승하기 시작하여 2007년 7.5%로 정점에 달했다.¹⁸⁶ 그러다가 2008년에는 6.5%로, 2009년 이후 두 해 동안에는 3.9%와 3.1% 수준으로 크게 떨어졌다.

2002년 이후 무역규모 및 무역흑자의 확대 원인으로는 중국이 2001년 WTO에 가입한 점이 대외무역을 자극하여 수출을 가속시킨 것 외에 위안화 가치가 저평가되어 있었던 점도 지적된다. 수출재와 수입재의 환율 탄력성에 따라 차이는 있겠지만, 저평가된 통화는 수출에 유리하고 수입에 불리하기 때문에 무역흑자를 초래하는 한 이유로 제시되고 있다. 중국이 막대한 흑자를 경험하던 시기의 위안화 가치왜곡의 정도에 대해서는 의견이 분분하지만 경제학자들 대부분은 위안화의 가치가 저평가되었다고 보고 있다.

중국의 대외무역과 경제성장이 2002년을 기점으로 더욱 가속화된 점은 중국이 나홀로 성장했기 때문이 아니라, 이미 세계경제에 깊숙이 편입되어 세계경제의 영향을 받았기 때문이다. 1998년 동아시아 금융위기 시기 중국은 금융위기 여파는 회피하였지만 동아시아 외수 침체와 동시에 내수경기 침체로 성장둔화를 맞았다. 이에 정부는 거시경제 관리 수단으로서 재정정책을 동원하여 서부지역의 사회기반시설 확충을 위해 서부대개발 계획을 수립하였다. 정부는 국채발행을 통해 대형건설 프로젝트를 시행하여 고용창출과 내륙경제활성화로 내수진작을 꾀하였다. 그러나 정작 2002년 하반기 이후

186. 중국의 GDP대비 정상수지 흑자수준은 2003~2004년 이후 급격하게 증가하는 추세를 보였고 2007년에는 최고치를 달성하여 GDP의 10% 수준을 넘어섰다. 아시아의 대표적인 수출국인 일본의 경우 고성장 시기였던 1965~1985년 기간에 최고수준인 GDP의 4.3%를 달성했으며, 한국은 1976~2010년 전체기간 중에 GDP의 5.6% 수준이 최고였던 점을 감안한다면 2007년도 중국의 흑자규모가 어느 정도인지 짐작할 만하다.

회복세(중간에 2003년 봄 사스 여파로 회복이 약간 지연되긴 했으나)를 탄 것은 내수회복이 아니라 GDP의 60%에 이르는 대외무역 때문이었다. 그것은 중국이 WTO에 가입한 전후로 중국의 투자환경이 점차 안정화될 것이라는 전망 속에서 외국인 직접투자가 대규모로 유입되었기 때문이다. 이로 인해 외국인 기업이 수출입에서 점하는 비중이 60%를 넘게 되었다.

중국의 부상은 이처럼 세계경제에 깊숙이 편입되는 것과 맞물려 있어, 대외경제에 대한 중국의 영향력이 증가함과 더불어 세계경제로부터 받는 영향도 증가한 결과 상호의존이 강한 구조를 지니게 되었다. 특히 중국 경제력의 부상은 외자기업, 연해지역, 도시, (가공) 경공업부문, 수출부문에 의해 주도되었고, 상대적으로 부진한 국유기업, 내륙지역, 농촌, 중공업, 내수부분과의 격차는 날로 심화되고 있다.¹⁸⁷

3. 외향적 경제발전 전략의 주요 요소

중국의 대외개방전략은 덩샤오핑의 일부 지역 우선발전론(선부론)에 따라 연해지역 우선 전략으로 시작되었다. 연해지역 우선 전략에 의해 중국의 성장동력이 동북연해지역에서, 남에서 북으로 북상하였고 중국이 부상할 수 있었다. 80년대 광둥성(廣東省)의 선전(深圳), 90년대 상하이 푸둥(浦東)을 필두로 광둥지역과 화둥지역의 발전은 모두 당시 지역을 개방하여 외자유치로 세계경제에 편입시키면서 이루어졌다.¹⁸⁸

187. 渡邊利夫 外(2004)는 성장을 주도하는 대외의존적인 '바다의 중국'과 그렇지 않은 '육지의 중국'으로 양분되어 있다고 본다.

188. 중국이 외자도입을 통해 외향적 경제발전을 성공시키면서 아시아 역내교역에서

가. 경제특구 제도

중국의 경제특구는 1979년부터 광둥성의 선전, 주하이(珠海), 산터우(汕頭), 푸젠성(福建省)의 샤먼(廈門) 4개 지역에 건설되었다. 이들 경제특구에 시장경제를 위주로 한 자본주의적 요소가 유입되었고, 외국인투자기업에 특혜가 주어졌다. 특구에 유입된 외국인투자기업의 특혜는 ① 기업소득세 우대, ② 100%외자도 인정, ③ 기업 개인의 국외송금 자유, ④ 고용 등 기업자주권, ⑤ 이익 재투자의 경우는 소득세 면제 등을 들 수 있다. 단 특구의 외국인 투자기업은 일반적으로 중국 내 시장판매를 제한하고, 해외판매만 허용하였다. 따라서 현지의 저렴한 노동력 사용을 잇점으로 해외에서 구입해온 원재료와 부품을 조립·가공하는 가공무역 방식이 무역의 주를 이루게 된다. 이처럼 원재료 구매와 완성품 판매를 모두 해외에 의존하는 방식을 양두재외(兩頭在外)¹⁸⁹라고 한다.

1984년에는 다롄(大連), 칭다오(靑島), 광저우(廣州) 등 연안 14개 도시를 특구와 같은 성격을 지닌 연안개방도시(沿岸開放都市)로 지정하여 대외개방을 확대하였다. 1988년 하이난 섬(海南島)을 하이난 성(海南省)으로 승격시켜 대외개방경제정책을 섬 전체에 실시하였으며, 1989년에는 경제특구 선전에 입법권을 부여하였다. 1990년부터 경제특구에서 외국기업의 토지사용권 취득(공업용지 50년, 상업용지 40년)이 공식으로 인정되었다. 1991년에는 상하이

차지하는 지위가 일본을 역전하였다. 90년 일본의 아시아 역내무역비중은 53%에서 2002년에는 38%로 떨어진 반면 중화권(홍콩, 대만, 싱가포르 포함)의 역내교역 비중은 동 시기 43%에서 53%로 급증하였다(渡邊利夫 外, 2004.2).

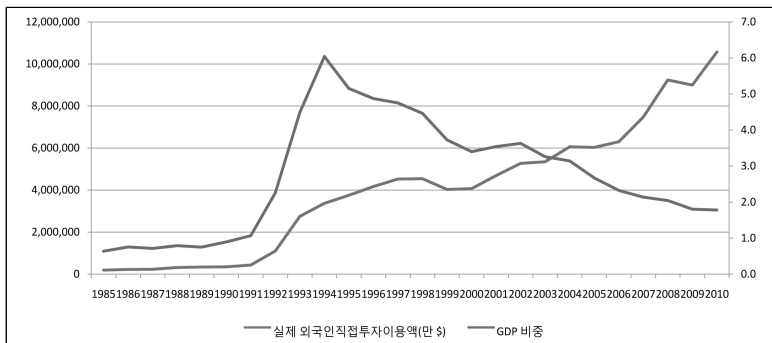
¹⁸⁹ 당초 연해지역 가공업체가 국내 원자재에만 의존할 경우 연해지역과 내륙지역 간 원자재 경쟁사태가 발생할 우려가 있었으므로 연해지역 업체는 시장뿐 아니라 원자재 공급도 해외에 의존토록 하는 원칙이었다.

(上海)의 푸둥(浦東)지구가 제8차 5개년 계획의 주요 개발구로 지정되어, 대외개방의 거점으로 되었고, 1992년 이후 전국적으로 개방 지역을 확대하였다. 이처럼 연해지역은 초기 4개 경제특구라는 점(點)에서 14개 연해개방도시를 연계한 선(線)을 이어 전체적인 면(面)에 이르기까지 대외개방의 선두지역이 되었다.

나. 외국인 직접투자

외국기업들 대부분은 중국을 해외 생산기지로 삼아, 외향형 경영 전략을 채택하고 있다. 이것이 중국의 수출이 급속하게 확대되는 중요한 요인이다(Li and Wang, 2009). 외국인 직접투자를 활용한 정책은 1978년 개혁개방정책으로 개시되었지만 본격적으로 외국인 직접투자가 늘어나기 시작한 것은 아래 그림에서 나타나는 것처럼 1992년 덩샤오핑의 남순강화 이후부터이다. 90년대 말에 잠시 주춤하기는 했지만, 2002년 이후에 다시 급증하고 있다.

<그림 VI-3> 외국인직접투자 추이



출처: 중국통계연감, 2012.

실제 외국인 직접투자 규모는 그림에서 보듯이 1992년과 2002년

에 상승의 변곡점을 보이고 있다. 외국인 직접투자액이 GDP총액에서 점하는 비중은 1991년 1.1%를 넘기 시작하여 1994년에는 6.0%로 최고 정점에 달했다. 이후 중국의 경제규모 증가속도가 빨라짐에 따라 외국인투자액이 GDP에서 점하는 비중이 점차 감소하여 2008년에 2.0%, 2011년에는 1.6%에 이르고 있다. 중국의 경제성장에 따라 외국인 직접투자가 자본투자나 GDP에서 차지하는 비중은 점차 작아지고 있지만, 뒤에 대외무역구조에서 후술하듯이 중국의 외향적 발전방식에서 차지하는 외국인 직접투자의 위상은 결코 줄어들지 않고 있다.

다. 저렴한 무한공급의 노동시장

蔡昉(2012)의 추산에 따라 간략히 중국의 도시 노동시장 상황을 <표 VI-2>처럼 요약할 수 있다. 노동력 수요는 매년 취업자 저량(도시주민취업수와 도시에 취업한 농민공수)으로, 노동력 공급은 노동연령인구로 나타낼 수 있다. 표에 나타난 농민공 비중을 보면 2008년 이후 도시 총취업의 50%를 넘고 있다. 농민공은 제조, 건설, 음식숙박 등 전통 서비스업에 대량으로 고용되고 있다. 외자기업의 경우 업종에 따라 고용현황은 다르겠지만 농민공의 존재 자체가 중국 노동시장의 임금수준을 저렴하게 낮추어 생산비용 경쟁력을 지닌다는 점에서 그동안 중국의 공업화 가속, 수출경쟁력 상승 무역흑자 확대를 지탱하는 주요 원천이라고 할 수 있다.

<표 VI-2>에서는 2000년 이후 농민공의 고용 비중이 엄청나다는 사실 외에 도시취업 증가 속도가 노동연령인구 속도를 훨씬 뛰어 넘고 있다는 것을 알 수 있다. 이는 다음 두 가지 지표의 변화로 나타난다.

〈표 VI-2〉 중국의 노동력 시장

연도	노동력수요			노동력공급	수요-공급비율	수요 증가율	공급 증가율	탄성치
	도시주민취업(만명)	도시농민공	(농민공비중)	노동연령인구				
2001	23,607	8,029	34.0	88,536	35.7	-	-	-
2002	24,091	10,009	41.5	90,070	37.9	7.8	1.7	4.5
2003	24,569	10,889	44.3	91,399	38.8	4.0	1.5	2.7
2004	25,003	11,303	45.2	92,893	39.1	2.4	1.6	1.5
2005	25,430	12,025	47.3	94,352	39.7	3.2	1.6	2.0
2006	25,947	12,631	48.7	95,234	40.5	3.0	0.9	3.2
2007	26,492	13,094	49.4	96,009	41.2	2.6	0.8	3.2
2008	26,848	13,423	50.0	96,757	41.6	1.7	0.8	2.2
2009	27,224	13,894	51.0	97,417	42.2	2.1	0.7	3.1
2010	27,669	14,627	52.9	98,069	43.1	2.9	0.7	4.3
2011	27,955	15,165	54.2	98,622	43.7	1.9	0.6	3.4

출처: 蔡昉, 『中國人口與勞動問題報告』(北京: 社會科學文獻出版社, 2012), pp. 57~58.

첫째, 도시 총취업자수가 전국 노동연령인구 수에서 점하는 비율이다. 이는 노동력 수요-공급비율로서 2001년 35.7%에서 2011년에는 43.7%로 빠르게 상승하고 있다. 수치만 보면 노동력 공급이 충분한 것처럼 보인다. 하지만 분모인 노동연령인구는 15~64세의 인구를 지칭한다. 이 중에서 20세 이하는 일반적으로 재학생이며, 여성의 경우 55세 이상, 남성의 경우 60세 이상은 대부분 퇴직인구이다. 따라서 실제 경제활동인구는 노동연령인구보다 훨씬 적을 수밖에 없다. 둘째, 도시취업증가율과 노동연령인구 증가율 간 비율이 매우 높아지고 있다. 따라서 농촌의 잉여노동력과 도시의 실업이 감소할 가능성이 높다. 중국의 노동력시장에서 노동력 초과공급이라는 특징이 점차 사라지고 있는 것이다.

라. 수출조세 지원

중국의 수출 확대를 유도하는 수단 중 중요한 재정수단은 수출환급제도이다. 수출환급(出口退稅)이란 국제무역 시 수출하는 재화에 대하여 국내의 생산단계와 유통단계에서 세법의 규정에 따라 납부한 증치세(增值稅, 한국의 부가가치세와 비슷함)와 소비세를 영(零)세율 제도에 의하여 환급하거나 또는 납부할 증치세와 소비세를 감면하는 제도이다. 중국은 1994년부터 증치세 잠정조례 및 소비세 잠정조례의 규정에 의거하여 ‘수출재화 환급관리 방법’을 제정하여 실시하고 있다. 증치세 수출환급이란 수출거래에 의한 증치세 수출환급제도를 가리키는 경우가 많다. ‘수출재화 환급관리 방법’에 의하면, 이러한 수출환급제도는 수출경영권을 가진 기업이 수출 또는 대리 수출하는 재화에 대해 과세기관에 신고하여 납부했던 증치세와 소비세를 환급 또는 감면하는 제도이다.¹⁹⁰

증치세율이 17%이므로 최고 환급률도 17%이다. 2003년부터 과다한 무역흑자가 발생할 경우 환급제도가 주범으로 지목되어 세율 인하 혹은 폐지가 여러 차례 운위되어 왔다. 중국의 무역의존도가 최고 정점에 달한 2006년에는 무역흑자 확대에 따라 외환보유고도 종전 세계 1위인 일본을 추월하였다. 따라서 2007년 이후 무역흑자로 대표되는 경상계정 흑자와 자본계정 흑자가 동시에 발생하는 ‘쌍둥이 흑자’문제가 수면에 부상했다. 중국 정부는 이 같은 흑자구조를 조정하기 위해 2007년 3월에 일련의 조치를 취했다. 예를 들어 수출환급률 (인하)조정, 고오염, 고에너지소비 자원집약형 상품을

190. 이상 제도에 대한 설명은 한상국, “증치세수출환급(出口退稅),” 『주요국의 조세제도-중국편』 (서울: 한국조세재정연구원, 2009), <<http://world.moleg.go.kr/theme/advance/22916?isoNtnlCd=CN&ntnlClsSeq=1&pageIndex=6>>.

제한하는 신노동계약법 실시 등을 공포하였다. 하지만 글로벌 금융 위기의 여파로 수출환급률 재인상을 2008년 8월~2009년 6월 동안 8차례나 발표¹⁹⁾하는 등 수출 구조조정을 단행하지 못하고 못한 채 운용하는 조치가 지속되었다.

환급률 인상은 중국 제품이 국제시장에서 가격우위를 지닐 수 있게 해준다. 재정수입에는 단기에 적지 않은 부담으로 작용하지만 환급된 세금은 기업의 생산량 확대를 통해 기업이 납부하는 소득세를 증가시킬 수 있다. 또 다른 한편으로는 수출기업의 구매량이 대거 증가하면 상류산업의 생산회복을 견인하게 돼 전체 산업사슬에서 납부하는 소득세도 모두 증가하게 된다.

4. 외향적 발전전략의 성과와 한계

가. 무역구조 분석

(1) 국제수지 쌍둥이 흑자

전반적으로, 중국의 국제수지는 장기적으로 흑자상태를 유지하고 있다. 경상계정과 자본 및 금융계정의 쌍둥이 흑자 패턴이다(<표 VI-3>). 경상계정 흑자는 1995년에 16억 달러였는데 2001년 WTO 가입 이후 빠른 속도로 증가하여 2008년에는 4,261억 달러로 정점에 달했다. 글로벌 금융위기 여파로 약간 감소하고 있지만, 2010년에도 3,054억 달러의 흑자를 보이고 있다. 세분하여 보면, 상품무역이 흑자원천이며 서비스무역은 줄곧 적자상태에 있음을 알 수 있다.

19) 대한상공회의소, “중국 수출세 환급률 재인상 영향분석,” (대한상공회의소 해외 경제동향, 2009.6.17), <<http://qingdao.sbc.or.kr>>.

상품무역 흑자가 경상수지 흑자의 원천인 반면 서비스무역은 경상수지흑자를 축소시키는 역할을 하고 있다.

상품무역 흑자는 2008년에 절정에 도달했고, 2010년에 다소 회복하였지만, 2009년에는 급격히 떨어졌었다. 서비스무역의 적자규모는 1995년에서 2007년 사이에 거의 변하지 않았지만, 2008년부터 적자규모가 확대되어 2009년에는 30억 달러 정도까지 급속히 증가하고 있다. 이는 제조업은 급속히 발전하고 있지만 서비스 산업은 아직 경쟁력이 낮은 수준에 머물러 국제시장에서 경쟁력이 약하다는 것을 의미한다.

서비스업은 기술집약도가 높고, 부가가치가 높으며, 고용흡수력이 높고, 오염과 에너지 소비가 적은 특징을 지니고 있다. 어느 국가에서 서비스 부문의 수준이 낮다는 것은 산업구조를 개선할 필요가 있다는 것을 의미한다. 실제 제조업만 급속히 발전하면서 서비스업의 발전 수준이 낮은 점이 중국의 경제 발전에 불리한 영향을 끼치고 있다. 발전과정에서 자원과 환경을 희생시키는 대가를 치를 뿐 아니라, 부가가치가 낮아 얻어지는 무역이익도 제한적이다. 한편으로는 메이드 인 차이나가 국제시장에서 무역마찰을 일으키고 있으며, 다른 한편에서는 중국 정부가 본국의 서비스업을 고도로 보호하기 때문에, 서비스업 시장을 개방하지 않고 있으며, WTO 가입 10주년 무렵부터 미국 등 선진경제 국가로부터 “WTO 가입약속을 이행하지 않고 있다”는 비난을 받고 있다.

〈표 VI-3〉 중국국제수지 추이(10억\$)

연도	경상계정	무역계정		자본계정	투자계정			
		상품무역	서비스 무역		대외직접 투자	외국인 직접투자	증권투자 자산	증권투자 부채
1995	1.6	18.1	-6.1	38.7	-2.0	35.8	0.1	0.7
2000	20.5	34.5	-5.6	1.9	-0.9	38.4	-11.3	7.3
2001	17.4	34.0	-5.9	34.8	-6.9	44.2	-20.7	1.2
2002	35.4	44.2	-6.8	32.3	-2.5	49.3	-12.1	1.8
2003	45.9	44.7	-8.6	52.7	0.2	47.1	3.0	8.4
2004	68.7	59.0	-9.7	110.7	-1.8	54.9	6.5	13.2
2005	160.8	134.2	-9.4	63.0	-11.3	79.1	-26.2	21.2
2006	253.3	217.7	-8.8	6.7	-21.2	78.1	-110.4	42.9
2007	371.8	315.4	-7.9	73.5	-17.0	138.4	-2.3	21.0
2008	426.1	360.7	-11.8	19.0	-53.5	147.8	32.7	9.9
2009	261.1	249.5	-29.4	180.8	-43.9	114.2	9.9	28.8
2010	305.4	254.2	-22.1	226.0	-60.2	185.1	-7.6	31.7

출처: 중국국가외환관리국, 국제수지통계, 2011.

직접투자와 간접(증권)투자 두 항목으로 이루어지는 자본 및 금융계정에 대해서 살펴보자. 1995년 이후 중국의 외국인 직접투자 기업은 지속적으로 증가하여, 2010년 1,851억 달러에 이르렀다. 이는 1995년의 5.2배에 달한다. 이들 외국기업들 대부분은 중국을 해외 생산 기지로 삼아, 외향형 경영전략을 채택했다. 이것이 중국의 수출을 급속하게 발전시킨 중요한 요인이다(Li and Wang, 2009).

줄곧 직접투자 유입국이었던 중국의 경우에 직접투자의 해외 진출도 빠르게 확대되고 있다. 2005년 113억 달러를 넘은 후에 2007년 이전까지는 대외투자의 성장속도가 느렸지만, 글로벌 금융위기인 2008년 이후 500억 달러에 이를 정도로 빠르게 성장하고 있다. 중국은 이제 주요 투자국으로 변화하고 있다. 이것은 중국기업들이 사업범위를 확장하기 위해 세계의 자원을 최대한 활용하고 있다는

점에서 큰 발전이다. 2010년에 대외투자규모는 외국 자본을 유치하는 외국인 직접투자 규모의 3분의 1에 달하고 있는데, 이는 중국의 대외 직접투자 수준이 진일보하고 있음을 보여준다.

유가증권에 대한 투자 면에서 자산항목은 매년 흑자와 적자가 번갈아 발생하고 있다. 중국 주민들이 보유한 해외 자산량은 외환보유고가 상승하기 시작한 2005년 이후 증가추세를 보이기 시작했다. 2005년 이후 해외증권 취득이 늘어 2006년에는 1,000억 달러를 넘기도 했지만, 2010년에는 76억 달러 수준이다. 부채항목은 비교적 안정되게 상승하고 있어, 2010년 외국인이 중국에서 취득한 증권 및 채권 등은 317억 달러에 달한다. 직접투자에 비해 중국의 증권투자 자산과 부채 규모는 매우 작아, 자본시장 금융영역을 통한 자금조달, 자원획득 능력은 여전히 낮은 상황이라 할 수 있다.

(2) 서비스무역 수지

서비스무역은 크게 운송, 관광 서비스, 기타 서비스로 구분¹⁹²되는데, 중국의 경우 운송 부문은 적자, 관광 부문은 흑자, 기타 서비스 부문에서는 적자로 구성되어 왔으나 최근 관광 부문이 적자로 반전되고, 기타 부문이 흑자로 반전되고 있다.

해외운송 부문은 상품의 수출입 즉 무역과 동반하여 발생하는 서비스로 중국의 경우 전체 서비스 무역 적자의 가장 큰 원천이다. 2009년의 경우만 예외이고 매년 전체 서비스무역 적자액 크기보다 운송 부문의 적자가 더욱 크게 나타나고 있다. 무역규모 확대 추이에 따라서 당분간 운송 적자 규모도 더욱 커질 것으로 예상된다.

192. UNCTAD 통계기준에 의하면 서비스무역 중에서 운수와 해외여행 이외의 부문은 기타 서비스 항목으로 분류한다.

그 동안 서비스 부문에서 흑자를 유지했던 여행 부문에 변화가 발생하고 있다. 중국은 자신의 풍부한 관광자원을 이용하여 외국 여행객을 끌어들이며 경제발전을 이끌었다. 또한 주민들의 해외여행이 자유화 되지 않아 중국의 여행 서비스 부문은 주요 흑자 부문이었다. 2008년 글로벌 위기 이후 서방 여행객이 감소한 반면 중국 주민의 소득 증가와 인민폐 가치의 점진적 상승에 의한 해외여행 증가로 2009년 이후 403억 달러의 적자로 돌아 섰고, 2010년에는 그 규모가 전년에 비해 1.5배나 증가하였다.

중국의 경우 기타 서비스 부문은 줄곧 적자였으나, 2010년에 흑자로 반전되고 있다. 세분하여 보면 보험 부문과 라이선스 특허 부문이 주요 적자 원천이다. 2010년의 경우 보험 부문 적자가 1,402억 달러, 특허 부문의 적자가 1,221억 달러에 달한다. 이들보다 훨씬 적은 규모의 적자를 보이긴 하지만 금융 부문도 만년 적자이다. 선진국이 전통적으로 강한 금융, 보험, 특허 부문에서 중국의 경쟁력이 약함을 알 수 있다.

기타 서비스 부문에서 장기간 흑자를 보이고 있는 것은 건축, 컴퓨터/통신이다. 건축부문의 흑자는 해외건설 수주의 흑자를 의미하지만 주로 노동력의 대외수출에 따른 것이다. 현재 단계에서는 서비스 무역 적자를 축소시키는 주요한 구성 부문이다.

기타 상업 서비스는 광고, 촬영, 경영자문, 기술테스트, 회계, 법률 등을 포함한다. 이 항목은 1995년에는 319억 달러나 적자를 보던 부문인데 2000년 이후 줄곧 흑자를 보이고 있고 2010년에는 흑자규모가 2,693억 달러에 달해 2010년 1,600억 달러에 이르는 기타서비스 흑자의 가장 주요한 부문이 되었다. 이들 상업서비스의 대부분은 일정수준의 기술을 함유한 서비스이다. 따라서 외국계 기업의 진출 결과로도 설명할 수 있지만, 중국이 이 부문에 인재를 공급하고 있다

는 점에서 중국의 기술수준이 높아진 결과라고 볼 수 있을 것이다.

〈표 VI-4〉 중국 서비스 무역 흑자

(단위: 10억\$)

구분 \ 연도	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
전체	-60.9	-56.0	-94.0	-88.3	-79.0	-118.1	-294.0	-221.2
운수	-61.8	-67.3	-130.2	-133.5	-119.5	-119.1	-230.0	-290.5
여행	50.4	31.2	75.4	96.3	74.4	46.8	-40.3	-90.7
기타	-49.6	-19.9	-39.1	-51.1	-34.0	-45.9	-23.6	160.0
통신	5.4	11.1	-1.1	-0.2	0.9	0.6	-0.1	0.8
건축	n.a.	-3.9	9.7	7.0	24.7	59.7	35.9	94.2
보험	-24.2	-23.6	-66.5	-82.8	-97.6	-113.6	-97.1	-140.2
금융	n.a.	-0.2	-0.1	-7.4	-3.3	-2.6	-2.9	-0.6
컴퓨터/통신	n.a.	0.9	2.2	12.2	21.3	30.8	32.8	62.9
라이선스/특허	n.a.	-12.0	-51.6	-64.3	-78.5	-97.5	-106.4	-122.1
기타상업서비스	-31.9	7.0	69.9	83.6	99.8	77.5	114.8	269.3
개인문화 및 레저	n.a.	-0.3	-0.2	0.2	1.7	1.7	-1.8	-2.5

출처: 중국국가외환관리국, 국제수지통계, 2011.

(3) 가공무역과 일반무역

중국 대외무역 발전의 가장 큰 특징은 가공무역에 의존하는 것이 크다는 점이다(Gaulier *et al.*, 2006), 따라서 무역흑자 구조를 가공무역 흑자와 비가공무역 흑자로 구분하여 분석한다.¹⁹³ <표 VI-4>에서 알 수 있듯이 WTO가입 이후 2007년을 제외하고는 중국의 가공무역 흑자가 전체 상품무역 흑자를 크게 상회하였으나, 대부분의 해에서 비가공무역은 적자를 지속하고 있다. 대부분의 중국 수출품

193. 본문의 '비가공 무역'이란 다음을 의미한다. 수출에서는 '일반무역'을 포함하여, '세관감독구역의 물류화물', '보세감독구역 수출입상품' 세 가지를 의미하며, 수입에서는 앞의 세 가지이외에 '외상 투자기업 수입 투자설비 및 물품', '변경소액무역'과 '임대무역(租賃貿易)' 등 총 여섯 가지가 포함된다.

이 가공조립단계에 처해 있어, 중국은 대량의 중간투입재를 수입하여, 가공 후 완성품을 수출하는 것을 반영한다. 동일 상품이 중국 세관을 두 차례 넘어, 중국의 수입액과 수출액을 동시에 대폭 증가시키고, 중국의 대외무역을 크게 성장시키고 있다.

특히 2008년 이후 무역흑자는 축소되고, 가공무역 흑자는 감소 후 급속히 증가했으며, 비가공무역 적자는 확대되어 2010년에 1,398억 달러에 달했다. 이는 글로벌 경제위기와 인민폐 평가절상 배경하에서 중국 가공무역의 수출과 수입이 받은 영향과 거의 대칭적이다. 또한 그 영향 후의 회복력 또한 매우 강하여 흑자규모도 단기에 반등되고 있다.

비가공무역은 오히려 다른 방식으로 영향을 받고 있다. 2009년 대외수요 부족과 인민폐 절상으로 수출이 크게 감소하여 그 하락폭이 20%에 달한다. 다른 한편으로 중국경제의 안정적 성장은 비교적 왕성한 수입수요를 유지하여, 비가공무역 수입의 경우 단지 6.8%밖에 감소하지 않았다. 2010년 무역액은 회복되고, 비가공무역 수출은 2009년에 비해 36% 증가하였고, 수입은 44% 증가했다. 이는 중국이 이미 오랫동안 “가공무역 흑자, 비가공무역 적자”라는 성장모델을 유지해오고 있다는 것, 또 중국의 무역흑자는 거의 가공무역 흑자의 공헌이라는 것을 의미한다. 그러나 비가공무역 특히 일반무역의 주요 중간투입재는 국내에서 생산된 것이다. 따라서 일반무역의 발전은 일정 정도 무역구조의 개선과 수출상품의 기술고도화를 반영한다. 현재 중국의 가공무역과 비가공무역의 발전은 불균형상태이며, 이는 중국 무역구조의 고도화를 위하여 기술개선을 촉진해야 할 노력이 필요하다는 것을 의미한다.

외국인 직접투자도 중국의 대외무역 흑자 확대의 주요 요인이다. <표 VI-5>의 가장 오른쪽 두 줄의 수치는 이를 나타낸다. 1995년

외국인 투자기업 가공무역 흑자는 단지 50억 달러였지만, 2000년 이후 급속히 확대되어 2010년에 2,389억 달러에 달했다. 중국 전체 대외무역 흑자 총액의 규모를 넘고 있다. 선진국 다국적기업의 글로벌경영 전략을 반영한다. 경제글로벌화의 발전에 따라 위탁가공/외주하청 생산분할이 활발히 전개되고 있는 조건에서 선진국가의 다국적 기업은 부단히 노동집약적 생산단계를 노동력이 풍부한 개도국으로 이전하여 새로운 경쟁우위를 찾으려 하고 있다. 중국이 다국적 기업 생산이전의 중요 목표로 된 결과, 이들 다국적 기업은 중국을 가공제조기지로 삼았다. 모국 혹은 기타 국가로부터 주요한 부품을 수입하여, 중국의 저렴한 노동력을 이용하여 조립생산을 진행한 후 완성품을 해외로 판매한다. 이로써 자재조달과 판매시장을 외부에 의존하는 양두재외(兩頭在外) 방식의 생산·무역 국면이 형성된다. 이는 외자 가공무역이 흑자를 지속하는 원인이다.

외국인 직접투자의 비가공무역은 줄곧 적자상태에 있다. 2010년 적자는 더욱 커져 1,146억 달러에 달한다. 이는 다음과 같은 원인 때문이다. 외국인 투자기업은 투자를 진행할 때 설비, 물품 등을 수입할 필요가 있어 이에 많은 비용을 지불한다. 이 부분의 지출은 비가공무역의 일부로 기입되므로 비가공무역이 오히려 적자상태로 된다. 적자규모가 확대되는 것은 중국에 투자하는 다국적기업의 투자 규모가 부단히 확대되어, 설비 물품을 수입하기 위한 지출이 증가하고 있다는 것을 의미한다. 이것은 경제위기에도 영향을 받지 않았다. 이는 글로벌 위기에도 불구하고 해외 투자자들이 중국의 지속적인 경제성장과 안정적 사회정치적 환경을 신뢰하고 있다는 것을 반영한다.

다른 면으로도 설명될 수 있다. 외국인 투자기업의 수출은 가공무역 수출이 중심이다. 원재료, 부품 등 중간재는 자립적 생산이나 중

국 내 구매로 해결되지 않는다. 다국적 기업은 중국을 생산기지로만 삼고 연구개발기지로 삼지 않기 때문에, 중국의 기술수준과 산업구조를 고도화하는 중요 작용이 발휘되지 않고 있다는 것이다.

〈표 VI-5〉 중국 대외무역 흑자

(단위: 10억 달러)

연도	전체			외국인투자기업		
	무역흑자	기공무역	비가공무역	무역흑자	기공무역	비가공무역
1995	16.7	15.4	1.3	-16.1	5.0	-21.0
2000	24.1	45.1	-21.0	2.2	28.7	-26.5
2001	22.6	53.5	-30.9	7.4	36.3	-28.9
2002	30.4	57.7	-27.4	9.7	40.1	-30.4
2003	25.5	78.9	-53.4	8.4	58.5	-50.1
2004	32.0	106.3	-74.3	14.0	82.7	-68.7
2005	101.9	142.5	-40.6	56.7	115.4	-58.7
2006	177.5	188.9	-11.4	91.2	156.8	-65.6
2007	262.2	249.3	12.9	136.1	211.8	-75.7
2008	295.5	296.8	-1.3	131.6	208.8	-77.2
2009	196.1	264.6	-81.5	127.0	222.8	-95.8
2010	183.1	322.9	-139.8	124.3	238.9	-114.6

출처: 중국대외경제통계연감, 2011.

(4) 무역흑자의 국가별 구조

중국의 10대 무역상대국을 대상으로 중국의 대외무역 흑자 및 적자 원천을 살펴보자. 홍콩, 미국, EU가 중국의 가장 큰 무역 흑자 상대국으로 주요 시장임을 알 수 있다. 2010년 중국은 이 세 지역에서 각각 2,060억, 1,811억, 1,431억 달러의 흑자를 보고 있다. 특히 홍콩에서의 흑자규모는 2008년과 2009년 두 해를 제외하고는 중국의 對세계 흑자규모를 넘어서는 규모를 달하고 있다. 이는 홍콩이

직접 시장이어서가 아니라 홍콩이 자유무역항으로서 중국 상품의 세계 중개 역할을 하기 때문으로 보인다. 홍콩 무역흑자의 원천은 최종재가 중심이 되는 미국, EU와 달리 자본재와 부품 등 중간재이다. 홍콩은 자유무역항으로서 중계무역(轉口貿易)이 성행하여 대륙 상품의 수출발판이 되고 있다. 많은 상품은 홍콩에서 사용되지 않고 다른 지역으로 수출된다.

〈표 VI-6〉 중국의 주요 무역 상대국과의 흑자구조

무역 상대국	연도		1995		2000		2005		2008		2009		2010	
	흑자	비중	흑자	비중	흑자	비중	흑자	비중	흑자	비중	흑자	비중	흑자	비중
홍콩	27.4	164.0	35.1	145.5	112.3	110.0	177.8	59.6	157.5	80.3	206.0	113.4		
미국	8.6	51.6	29.8	123.5	114.4	112.2	171.3	57.4	143.5	73.2	181.1	99.6		
EU	-1.4	-8.1	9.7	40.4	71.6	70.2	160.7	53.9	108.7	55.4	143.1	78.7		
인도	0.4	2.2	0.2	0.9	-0.8	-0.8	11.3	3.8	16.0	8.1	20.1	11.0		
러시아	-2.1	-12.8	-3.5	-14.7	-2.7	-2.6	9.2	3.1	-3.8	-1.9	3.7	2.0		
ASEAN	0.6	3.4	-4.8	-20.1	-19.6	-19.2	-2.7	-0.9	-0.4	-0.2	-16.5	-9.1		
오스트레일리아	-1.0	-5.7	-1.6	-6.6	-5.1	-5.0	-15.2	-5.1	-18.8	-9.6	-33.9	-18.6		
일본	-0.5	-3.2	0.1	0.6	-16.4	-16.1	-34.5	-11.6	-33.0	-16.8	-55.7	-30.6		
한국	-3.6	-21.6	-11.9	-49.4	-41.7	-40.9	-38.2	-12.8	-48.9	-24.9	-69.6	-38.3		
대만	-11.7	-70.0	-20.5	-84.8	-58.1	-57.0	-77.5	-26.0	-65.2	-33.3	-86.1	-47.3		

출처: 중국대외경제통계연감, 2011.

*주: 무역흑자 단위는 10억 \$; 비중은 중국의 대상국과의 흑자액을 대 세계흑자규모로 나눈 것으로 단위는 %.

미국에 대한 흑자규모는 1995년 전체 흑자규모의 51.6%였으나 2000년 이후 전체 흑자규모를 훨씬 넘어섰다가 EU에 대한 흑자규모가 커지면서 다시 약간 감소세를 보이고 있다. 중국은 EU에게서는 1995년에는 적자를 보였으나 2000년 이후 흑자를 보이기 시작하였고 그 흑자 규모가 2008년까지 급속히 커지다가 글로벌 위기의

영향으로 약간 감소하였지만 2010년에도 중국의 전체 흑자 규모의 78.7% 수준에 이르고 있다. 2008년과 2009년에는 글로벌 위기의 영향으로 홍콩, 미국, EU의 흑자원으로서의 규모가 감소하였다. 특히 2008년에는 중국 상품의 對홍콩, 미국 흑자규모가 각각 59%와 57%까지 떨어졌다. 주요 수출시장이 다변화되어 있지 않고 집중화 되어 있음을 알 수 있다.

신흥시장이라고 칭해지고 있는 러시아, 인도 등과의 관계를 보면, 對인도 무역은 지속적으로 흑자를 나타내고 있지만 규모는 별로 크지 않다. 2010년 흑자규모는 201억 달러로 전체 흑자규모의 11% 정도이다. 러시아와의 무역에서는 2005년까지 줄곧 적자를 보고 있었으나, 이후 흑자와 적자를 반복하고 있다.

중국이 대외무역에서 적자를 보는 곳은 주로 동아시아 국가들이다. 동아시아 국가들은 전술한 미국, EU지역으로 수출할 최종재를 생산하기 위한 중간재 및 부품의 구매지역이기 때문이다. 동아시아 국가들 중에서도 중국이 가장 큰 적자를 보는 곳은 대만이고 다음이 한국이다. 1995년 대만과의 적자는 117억 달러였는데, 이후 줄곧 확대되었고, 2009년 적자규모가 약간 감소했지만 2010년 861억 달러에 이른다. 이는 대륙 중국이 대만의 외향적 경제발전을 지탱하고 있음을 의미한다. 한국과 일본도 중국으로 대량 수출하고 있다. 2010년 중국의 對한국과 일본 무역적자는 각각 696억 달러, 557억 달러이다. 한국, 일본과의 교역에서 소비재는 흑자이나 중간재는 적자를 보고 있다.

ASEAN과의 무역적자는 상대적으로 적은 편이다. 2001년 ASEAN과 FTA체결 이후 ASEAN으로부터의 중간재 조달과 ASEAN으로의 최종재 수출이 상쇄된 결과라고 생각된다. 동아시아를 제외하고는 오스트레일리아가 중국의 대외무역 적자의 주요

원천이다. 오스트레일리아는 자원이 풍부하고 농업이 발달하여 중국이 철광석 등 자원성 상품과 농산품 등 1차 산품을 대량으로 수입하고 있다. 적자규모는 1995년 10억 달러에서 줄곧 확대되어 2010년에는 339억 달러로 전체 흑자규모의 19% 가량 된다. 중국의 對동아시아 및 오스트레일리아 무역구조는 원자재, 중간재 조달 무역 성질이 큼을 알 수 있다. 특히 한국, 대만, 일본에 대한 의존이 크다. 2010년 이들 3국에 대한 적자규모를 다 합치면 전체 흑자규모를 넘는 116.2%가 된다.

나. 무역구조로 본 외향적 발전의 성과와 한계

이상의 무역구조 분석을 통해 나타난 성과와 한계에 대해 요약해 보면 다음과 같다. 중국은 외향적 발전전략으로 인해 장기간 경상계정과 자본 및 금융계정 ‘쌍둥이 흑자’라는 성과를 보이고 있다. 특히 경상항목 중 상품무역의 흑자가 지속되고 있다. 서비스무역은 매년 적자가 확대되고 있지만 최근 기타 상업 서비스에서 흑자로 반전되는 등 성과를 보이고 있다. 자본 및 금융계정의 흑자는 WTO 가입 후 외국인 직접투자 유치에서 두드러진 실적을 내고 있기 때문이다. 여전히 금융부문의 발전은 뒤쳐져있다.

중국의 대외무역 발전을 이끈 것은 연해지역 특구 중심으로 확산된 외국인 직접투자 기업이지 일반적인 중국기업이 아니다. 개방초기 연해지역 특구의 외국인 투자기업에서 행해지는 원재료 구매와 완성품 판매를 모두 해외에 의존하는 양두재외(兩頭在外) 방식의 무역이 현재까지도 주류를 이루고 있기 때문이다. 대외무역 발전 무역구조를 세분화해보면 가장 중요한 흑자원천은 외국인 직접투자 기업의 가공무역과 사영기업의 일반무역이다. 최근까지도 일반무역

(비가공무역)은 여전히 적자상태에 있다. 부품과 소재도 자립화되지 못하고 있다. 수출기업들은 중국의 중간재를 사용하기 보다는 해외에 의존하고 있다. 부품 소재 분야에서 중국기업의 혁신능력이 부족하기 때문이다.

생산단계 구분 기준에 따르면, 중국의 무역흑자의 원천은 자본재 및 소비재이며, 적자의 원천은 초급상품과 중간재이다. 기술집약도 구분에 따르면 흑자의 원천은 주로 기본 제품과 낮은 기술집약적 제품인 반면, 첨단기술 집약적 제품에서는 상대적으로 적은 무역흑자를 보이고 있다. 대외무역 흑자구조로 보아, 중국의 흑자는 고에너지, 저부가가치 제조산업의 발달로 실현된 것이라 할 수 있다. 중국의 외향형 제조업의 부가가치는 매우 낮다.

교역 상대 국가별로 볼 경우 중국은 가공완성품 최종재를 미국, EU로 판매하며, 생산에 소요되는 중간재를 일본, 한국 등 동아시아 역내에 의존하고 있는 것으로 나타난다. 즉 부품 중간재의 역내 조달, 최종재 역외 수출이라는 구도이다. 이는 미국 등 선진국의 무역흑자 축소 압력으로 나타날 수 밖에 없다. 한편 이러한 최종재 역외 수출구조 형성은 동아시아의 자립적 공동체 형성을 곤란케 한다는 한계를 노정한다(강승호·박현욱, 2005, pp. 8~10)

5. 요약 및 결론

중국의 외향적 성장 혹은 발전의 한계는 무역구조 면에서만 머물지 않는다. 우선 무역구조의 불완전성은 국내 산업구조 고도화를 지연시킨다. 수출세 환급 등의 조세지원에 의한 수출 유지는 고에너지, 저부가가치 산업을 연명시키고 있다. 그 동안 중국의 수출확대를 유지하게 해준 근본적 배경이 되었던 것은 저렴한 노동력 기반이

었다. 이것은 조세지원과 더불어 중국 상품의 가격경쟁력 확보의 근간을 이루는 것이다. <표 VI-2>에서 보았듯이 노동연령인구 감소라는 인구구조 요인에 의해 점차 그 기반이 줄어들고 있어 향후에는 더 이상의 경쟁력 확보 요인이 되기 힘들 것으로 보인다. 외국인 투자기업 위주의 수출중심 구조는 소재 및 중간재의 대외의존을 높이고 있다. 양두재외 방식의 무역구조는 소재 자립도를 높이려는 혁신능력을 감소시키고 있다.

대외적으로는 중국경제가 외부시장에 지나치게 의존하면서 교역조건 악화, 외환보유 과다 등의 문제를 노정하고 있다는 평가를 받고 있다(Françise, 2010 ; Gaulier *et al*, 2010). 뿐만 아니라 중국의 무역흑자의 누적, 외환보유고 상승은 미국, EU등의 적자현상과 더불어 대외적 불균형을 확대시키는 것으로 비난 받고 있으며, 무역마찰의 심화, 인민폐 절상압력 등을 일으키고 있다. 뿐만 아니라 중국 제조업의 강한 경쟁력은 중국과 비슷한 발전단계에 있는 국가들에게는 공황에 처할 것 같은 위기감을 만들어 내고 있다는 평가가 나오기도 한다(Hanson and Robertson, 2008).

대외경제에 대한 중국의 영향력이 증가함과 더불어 세계경제로부터도 영향을 크게 받으면서 상호의존이 강한 구조를 지니게 되었다. 외향적 성장모델의 폐단은 글로벌 경제위기 폭발 이후 더욱 두드러지고 있다. 2008년부터 미국을 위시한 선진국가들은 금융위기를 맞아 경기가 침체하였다. 이에 따라 중국의 주요 수출시장이 축소되어 중국의 대외무역도 위축되고 있다. 따라서 중국 각계에서 대외수요에 지나치게 의존하는 경제성장 모델을 조정해야 한다고 생각하게 되었다.

외향적 전략은 대내적 불균형을 발생시키는 첫 번째 원인으로 지목되고 있다. 중국의 경제성장이 외향적 전략의 주요 주체인 외자기

업, 연해지역, 도시, (가공)경공업부문, 수출부문에 의해 주도됨에 따라, 상대적으로 부진한 국유기업, 내륙지역, 농촌, 중공업, 내수부분과의 격차가 날로 심화되고 있다. 외국인 투자의 지역적 편중은 지역 간 격차를 더욱 확대시킨다. 소득불평등 등 불균등 심화에 대처하는 내수중심 성장방식으로 전환하는 것도 지체시킨다. 국가는 '12차 5개년(2011~2015) 계획'을 통해 국내시장에 의존할 것을 강조하는 내외 균형적인 모델을 내용으로 하여 '경제발전방식 전환의 가속화' 방침을 제출하였다.

중국의 외향적 발전의 주요 표현인 대외무역은 커다란 흑자를 달성하고 있어 일면 성과를 보이는 것처럼 보이지만, 고에너지 투입, 저부가가치 제조산업이 중심이며, 외자기업이 중심이 되어 가공무역에서 흑자를 시현하고 있다.

이는 중국의 미래 경제성장에 중요한 병폐가 될 수 있다. 한편 일부 지역과 산업은 자원부족으로 곤란을 겪는다. 대량의 원료와 중간재를 수입하여 가공하므로, 독립성과 자율성이 부족한 제조업을 영위하고 있다. 국가 간 경제적 정치적 갈등으로 공급선이 중단되는 상황도 발생할 수 있다. 다른 한편 중국의 무역흑자는 가공무역으로 부가가치가 낮다. 미국과 EU로 완제품을 수출하는 데에 집중한 결과, 심각한 무역마찰과 분쟁을 생성하고 인민폐 절상 압력을 넣고 있다.

한편 외향적 전략은 대내적 불균형을 발생시키는 원인이다. 중국의 경제성장이 외향적 전략의 주요 주체인 외자기업, 연해지역, 도시, (가공)경공업부문, 수출부문에 의해 주도됨에 따라, 상대적으로 부진한 국유기업, 내륙지역, 농촌, 중공업, 내수부분과의 격차가 날로 심화되고 있다. 외국인 투자의 지역적 편중은 지역 간 격차를 더욱 확대시키며 소득불평등 등 불균등 심화를 막기 위한 내수중심 성

장방식으로 전환하는 것도 지체시킨다.

이러한 문제점 등을 배경으로 하여 국가는 ‘12차 5개년 계획’을 통해 국내시장에 의존할 것을 강조하는 내외 균형적인 새로운 발전 방식으로 전환 가속화를 추진한다는 계획을 발표하였다. 대내외적 불균형을 시정하고 내외균형적인 성장의 신모델을 실현하기 위해서는 무엇보다도 무역구조를 조정할 필요가 있다. 수출증치세 환급률 인하 등으로 산업구조를 조정해야 한다. 2007년에도 일련의 ‘무역 흑자감소, 구조조정’정책을 발표하였으나, 2008년 이후 글로벌 경제 위기에 처하자 재인상하였고, 정부는 정책목표를 ‘성장유지, 구조조정’으로 바꾸었다. 성장유지의 유혹을 떨쳐버리기 힘든 상황에서는 외향적 발전방식을 전환시키기 힘들 것이다.

7

제5세대 중국의 정치경제와 대외전략

주재우

1. 서론

중국이 정치, 경제, 사회와 외교 및 군사 등의 분야에서 변화하는 모습을 모두 아울러 보면서 중국을 한 눈으로 이해하기란 결코 쉽지 않다. 중국이 지난 34년 간 개혁개방을 하면서 우리에게 빗장의 문을 열었지만 아직도 중국은 불투명성이 가득한 나라로 존재하고 있어 우리를 더욱 혼란스럽게 만든다. 일례로, 중국은 경제적으로 세계 대국 중의 하나로 부상하면서 앞으로 13억의 인구가 모두 윤택한 삶을 누릴 수 있는 단계로 진입하는 데 주력할 것이라고 선언한다. 그러면서 주변 국제환경이 중국의 지속적인 개혁개방의 노력에 유리하게 작용되어야 하며 이를 보장하는 역할이 오늘날 중국 외교의 주된 기능이라고 한다.

이는 ‘평화가 발전을 보장하고 발전이 평화를 보증한다’는 논리를 기반을 둔 중국 공산당의 시대조류관, 즉 ‘평화와 발전’론에 근거한 것이다. 그럼에도 불구하고 2007년 17대 중국공산당 전국대표대회(이하 ‘당대회’)에서는 개혁개방 4대 현대화 사업 중 마지막인 군의 현대화 건설사업의 방침을 ‘부군’과 ‘강군’으로 결정했고, 2010년부터는 자국의 이익 수호 맥락에서 대외적으로 공세적인 모습을 보이는 것을 숨기지 않았다. 그럼 우리는 중국의 ‘평화와 발전’론과 중국이 보여주는 행태를 어떻게 이해해야 하는가? 외교가 내정의 연속이라면 중국의 공세적 행태는 이와 모순되지 않는가? 오늘날 중국을 이해하기 위해서는 외교와 내정을 분리해서 봐야 하는가? 모두 다 쉽지 않은 질문들이다.

중국은 1978년 11월 제11차 중국공산당 전국대표대회의 3중전회에서 대외적으로 나라를 개방하고 대내적으로 개혁을 채택하는 중대한 역사적 결정을 했다. 그리고 이듬해 본격적으로 이른바 ‘개혁

개방' 정책을 추진하기 시작했다. 이전까지 중국의 모습은 문화대혁명을 진행하면서 대외적으로 폐쇄와 고립을 자처했고 대내적으로는 혁명과 이념투쟁 속에서 1949년 건국 이후 1966년 문화혁명 이전까지 그나마 일궈낸 모든 체제를 와해시켰다. 중국 사회는 혼란에 빠져들었고 경제는 피폐해졌고 정치는 국민을 공포로 내모는 상황을 연출하였다. 그런 문화대혁명이 1976년 마오쩌둥의 사망과 문화대혁명의 주동자들, 이른바 '4인방'의 처형으로 마무리되었다. 그리고 덩샤오핑이 정권을 장악하고 나라를 평정하면서 중국은 개혁개방의 길로 들어섰다.

개혁개방을 추진한 30년이 지난 중국은 이제 평온을 찾았으며 그 위상은 세계 최대 강국 중의 하나로 올라섰다. 오늘날 중국을 형용하려면 '세계 최대'라는 수식어가 빠지지 않는 형상으로 변했다. 좋은 나쁜 중국은 많은 분야에서 세계 최대의 국가가 되어 버렸다. 대표적으로 좋은 형상은 '세계 최대의 시장', '세계 최대의 외환보유국', '세계 최대 제조국'에서부터 '세계 최대의 인터넷 사용국', '세계 최대의 휴대폰 사용국', '세계 최대의 수입국' 등이다. 부정적인 측면에서 '세계 최대'의 수식어가 붙는 것도 많다. 중국은 '세계 최대의 오염국', '세계 최대의 이산화탄소 배출국', '세계 최대의 노령화 국가', '세계 최대의 쓰레기 배출국가' 등으로 전락했다. 중국은 그래서 '동전의 양면'과 같은 국가이다. 음과 양이 병존하는 국가이다. 그리고 그 규모가 세계 최고이기 때문에 당면한 도전과제도 세계가 유사 이래 경험하지 못한 세계 최대 규모의 것이다.

중국이 당면한 세계적인 규모의 난제를 해결하기 위해서는 많은 지혜와 인재가 동원되어야 할 것이다. 왜냐하면, 기존의 이론들은 중국이 당면한 과제에 해결책을 제공하기에 역부족이기 때문이다. 일례로, 서구 경제학 이론에 의하면 중국의 경제는 이미 몇 차례 봉

괴하고도 남았다. 수많은 경제학자들은 오래 전부터 ‘중국붕괴론’을 주장했다. 서구이론의 관점에서 보면 날로 산적하는 부실채권, 부실한 금융체제, 공급과잉과 천문학적 공공부채 등의 경제적 요인과 만연한 부정부패, 실업증가로 인한 노동시장의 불안과 ‘관시(關係, 인간관계)’로 지배되는 경제활동의 불합리성 및 불투명성 등의 경제사회적 요인들이 중국의 붕괴를 야기할 수밖에 없다는 것이다. 그럼에도 불구하고 중국은 오늘날 미국 다음으로 세계 최대의 경제국으로 부상했다. 이런 예측이 틀린 가장 근본적인 이유는 인류 역사상 중국과 같은 인구와 시장규모에 중국과 같은 고도의 경제성장을 수십 년 유지해온 경제체가 존재한 적이 없었기 때문이다. 다시 말하면, 서구 이론이 제시하는 대부분의 사례연구의 표본이 중국의 규모에 적용되기에는 너무 작기 때문이다. 이런 표본의 차이로 인해 기존의 어떠한 이론으로도 중국을 설명하기가 쉽지 않다.

이런 맥락에서 중국이 해결해야 할 과제의 규모도 우리의 상상을 초월한다. 중국이 그런 과제의 해결을 위해 제시하는 해결책 역시도 우리의 예상을 뒤엎는 것이 많을 것이다. 따라서 중국의 해결책이 과연 효과가 있을지에 대한 의문을 자연스럽게 할 수밖에 없다. 인류역사상 중국이 당면한 규모의 과제는 인류가 겪어본 적이 없다. 중국은 중국만의 해결방법을 강구해야 하는 도전을 받고 있다. 중국이 중국만의 해결방식을 택한다면, 우리에게는 아주 생소하고 낯설이 어려운 것으로 받아들여질 수밖에 없다. 가령, 중국은 내수 진작의 결정적 해답을 ‘도시화’ 사업에서 찾고 있다. 그러나 우리의 상식으로 13억 인구의 식량문제와 9억의 농민이라는 중국의 인구구조를 감안하면 도시화는 그나마 전체 국토의 7%밖에 안 되는 경작지를 더 잠식할 것이고 9억의 농민 인력을 도시에서 어떻게 흡수할 수 있을지에 대해 의문을 제기할 수밖에 없다. 중국의 경작지가 감소한

결과 식량 수입을 더 늘릴 경우, 우리와 세계 식량문제에 미치는 영향에 대해 고민할 수밖에 없다. 한편으로는 중국이 지속가능한 발전을 유지해야 세계 경제와 우리 경제에도 유익하고 유리한 것이 사실이기 때문에 중국의 방식을 이해하며 살아야 하는 것이 또한 우리의 운명이다.

중국은 스스로 ‘천재일우의 기회’를 잡아서 중국의 꿈을 실현하고자 중국인들에게 촉구한다. 그러나 그 이면에서는 사활의 기로에 처해 있는 것이 중국의 현실이다. 중국은 지금 경제적 요인만으로는 더이상 경제발전을 할 수 없는 한도에 달했기 때문이다. 중국이 지속적인 발전을 하기 위해서는 사회적 요인과 정치적 요인들이 모두 뒷받침되어야 한다. 이들 사회적, 정치적 요인들이 경제전선을 뒷받침하기 위해서는 경제발전을 수반할 수 있는 기초가 닦아져야 한다. 그리고 이런 기반을 마련하기 위해서는 개혁이 전제된다. 중국이 경제적으로 발전하는 동안 중국 사회와 정치의 개혁은 미진했다. 중국 경제발전에 이 분야의 개혁이나 참여가 필요 없었기 때문이다. 그러나 경제발전을 위해 산아제한정책을 실현하고 생활이 윤택해지면서 국민건강이 향상된 가운데 중국의 사회는 노령화를 지나 고령화로 치닫고 있으며, 노동력의 부족사태가 우려될 지경이다. 그리고 지속적인 경제발전을 위해 이제는 정치와 사회 등 제 분야에서 이를 수반할 수 있는 제도적, 체제적 개혁이 요구된다. 도시화의 성공을 위해서는 농민공들이 도시에서 생활할 수 있는 사회적, 정치적 여건이 만들어져야 하며, 이들이 도시생활에 적응하고 정착할 수 있게 교육하고 기술을 가르쳐야 한다.

그런데 이런 당면과제들이 중국의 외교와 어떠한 연관성이 있는지 적지 않은 의구심이 생긴다. 지금까지 우리가 알고 있는 중국 외교의 핵심 목표는 개혁개방의 성공을 위한 객관적 환경을 확보하는

것이므로 중국 외교의 기능은 개혁개방과 동행하는 것이었다. 그러나 최근 중국이 보여준 오만하고(arrogant) 공세적인(assertive) 외교행위는 중국 개혁개방의 추진과 외교가 어떻게 맥락을 같이 하는지 궁금증을 자아내고 있다.

이런 맥락에서 보면 중국은 지금 사회개혁이 우선인지 정치개혁이 우선인지를 고민하는 기로에 서 있다. 지금까지의 중국 공산당과 정부의 발언을 놓고 보면 중국의 선택은 경제개혁에서 사회개혁, 그리고 정치개혁의 순으로 정해질 것으로 보인다. 중국 경제와 사회의 성공적 개혁을 위해 시진핑이 당면한 과제들의 정치경제학이 무엇인지를 알아보는 것이 본 장의 주된 목적이다. 그리고 이런 사회경제개혁의 정치경제학이 중국의 지속적인 발전에 어떠한 영향을 미칠지에 대해 분석할 것이다. 시진핑이 당면한 사회경제적 도전과제가 무엇인지를 알아보기 위해서, 우선 시진핑의 전임 정권, 즉 후진타오 정부에서 어떠한 과제를 승계 받았는지에 대해 알아볼 것이다. 그리고 시진핑이 이를 해결하기 위해 세운 일련의 방침들을 살펴볼 것이다. 시진핑 지도부가 당면한 경제 과제, 즉 ‘지속가능한 발전’을 유지하기 위해서, 지금 중국은 정치적인 개혁부터 해야 하는 것인지 아니면 사회개혁부터 해야 하는 기로에 서 있다.

2. 시진핑의 정치경제학 키워드: “개혁, 개혁, 개혁”

2012년 11월 8일 개최된 18대 당대회에서 보고된 중국공산당의 업무보고의 키워드는 ‘개혁’이었다. 업무보고는 과거 공산당 최고지도부의 ‘개혁’ 사업과 노력을 승계하고 발전시켜 나가야 하는 중요성과 필요성을 역설한 동시에, 앞으로 새로이 구성되는 최고지도부가 당면한 정치, 경제, 사회 분야에서 실시될 정책도 ‘개혁’에 초점을

맞춘다는 결의를 보였다. 이를 입증이라도 하듯이 동 업무보고에서는 ‘개혁’이라는 단어가 86번이나 언급되었고, 시진핑 지도부 역시 “일관되고 지속적으로 개혁개방을 추진해야” 할 것이라고 강조했다. 또한, 18대 보고는 기존의 핵심 정책 사항, 즉 경제건설, 정치건설, 문화건설, 사회건설에 생태건설을 새로 추가하여 이른바 ‘5위1체’로 확대·개편했다.¹⁹⁴

그럼 시진핑의 개혁은 무엇을 의미하나? 시진핑이 추진해야 할 개혁사업은 두 종류이다. 하나는 선임 지도부들이 추진했던 것을 완수하든지 또는 임기 내에 완수하지 못하더라도 지속적으로 진행해야 할 것들이다. 다른 하나는 개혁의 완성도를 높이기 위해 보완하는 차원에서 새로이 추진되어야 할 개혁사업들이다. 즉, 과거 선임 지도부들이 권력을 승계했을 때와 마찬가지로 중국의 개혁은 연속성과 변화를 모두 가지고 진행될 것이다. 과거에 해왔던 것을 승계받아 종지부를 찍기 위해 지속적으로 개혁을 진행해야 할 것이 있는 동시에, 중국의 개혁 완성도를 높이기 위해 새로이 추진되어야 할 개혁들이 있다. 전자의 경우 국가와 정치 개혁이 그러한 것이고 후자의 경우 경제와 사회 분야에서의 개혁이 대부분 주를 이룬다.

국가와 정치 개혁 사업은 장기적인 것으로 최종 목표는 ‘중국 특색의 민주주의’를 구현하는 것이다. 아직까지 이에 대한 명확한 해답이 없는 상황이라 중국도 이 부분에서는 신중하게 접근하면서 많은 시간을 할애할 것이다. 그러나 모든 개혁조치가 중장기적인 것은 아니다. 단계별로 추진하는 것들이 있기 때문에 임기 내에 완성이 가능한 것도 있다. 예를 들어, 행정개혁과 같은 제도적 개혁부분은

194. 이기현·박종철·전병근, 『중국 제18차 당대회 분석과 대내외 정책 전망』, (서울: 통일연구원, 2012) p. 43.

임기 내에 마칠 수 있다. 경제와 사회 분야에서의 개혁은 중국이 지속가능한 발전 경제체로 변모하기 위해 이뤄지는 구조적인 개혁이 주를 이루는 한편, 이로 인해 파생되는 사회적 문제에 대한 개혁조치도 포함한다. 그리고 군사 분야의 개혁은 군의 현대화 방침을 위한 조치를 취하는 것으로 볼 수 있겠다.

가. 중국의 정치 개혁과 당내 민주화

중국에서 말하는 ‘정치 개혁’은 두 가지 맥락에서 이해할 필요가 있다. 이는 중국이 다른 나라와는 달리 독특한 정치체제 및 구조를 가지고 있기 때문이다. 중국은 ‘당-국가(party-state)’ 체제의 국가로 국가를 포함한 모든 정치사회 주체가 당의 영도에 귀속된 체제를 가지고 있다. 즉, 모두가 당의 통치를 받고 있으며, 당의 영도를 따라야 한다. 이런 체제에서는 심지어 중국의 인민해방군도 국가의 군대가 아니다. 중국의 군대는 당의 군대이고 중국공산당 중앙군사위원회 주석의 지휘를 받는다. 우리와 같이 대통령의 지휘를 받는 것이 아니다. 그렇기 때문에 중국의 정치 개혁은 당과 국가의 차원에서 따로 진행될 수밖에 없다. 당의 정치 개혁은 당의 국가에 대한 통치력과 집정능력을 강화하기 위한 것들로 이뤄져 있고, 국가의 정치 개혁 내용은 정부의 정무수행능력과 정책 실천 능력을 제고시키기 위한 구조적이고 제도적인 것으로 주를 이룬다.

중국공산당의 개혁은 이른바 ‘당내 민주화’를 의미하며, 이는 정치 개혁의 핵심 정책이라고 해도 과언이 아니다. 중국공산당 내의 민주화가 중요한 것은 중국 전체의 민주화에 전제가 되기 때문이다. ‘당-국가’라는 체제에서 중국이 국가적으로 민주화되기 위해서는 중국공산당의 민주화가 선결조건이다. 그리고 이를 위해 중국공산당

은 1987년 13차 당대회에서 당내 민주화를 확대하기로 결정했고, 1988년부터 전국적으로 12개 시와 현에서 시험하기 시작했다. 그리고 이같은 노력의 대표적인 사례로 당대회의 연례화가 이때부터 추진되기 시작했다. 그러면서 당과 정을 분리하는 체제를 구현하기 위한 이른바 ‘당정 분리(黨政分開)’ 개혁도 과감하게 시도되었다. 그러나 이는 1989년 톈안먼(天安門)사건과 1991년 구 소련의 붕괴로 인해 조기 폐지되었고 중국의 당정관계는 다시 ‘당정 불분(黨政不分)’이라는 구체제로 복귀되었다. 그러나 공산당의 집정능력과 통치력을 변화하는 중국 사회 현실과 국민의 의식구조에 적응시키기 위해서는 당내 민주화 노력이 지속적으로 요구되었다. 이 같은 상황에서 중국은 2002년 16차 당대회부터 당내 민주주의 확대를 정치개혁의 핵심 정책으로 다시 추진하기 시작했다.¹⁹⁵

조영남 교수의 분석에 따르면 당내 민주주의 개념은 다음과 같이 이해할 수 있다.

공산당이 조직과 운영을 합리화 및 제도화하여 당내 통치 기반을 공고히 하고, 당정 간부의 인선과 주요 정책 결정에 일반 당원과 국민의 참여를 일부 허용함으로써 공산당의 지지 기반을 확대하려는 정책이다. 이는 안정적이고 장기적인 공산당의 일당통치에 필요한 통치의 정당성(legitimacy)을 제고하려는 정책이다. 당내 민주주의 핵심은 지방에서 당서기 개인이나 소수의 고위 간부가 정책 결정권과 인사권을 독점하는 폐단을 막는 것이다.¹⁹⁶

중국공산당은 당내 민주주의 확대를 위해 다음과 같은 다섯 가지의

195. 조영남·안치영·구자선, 『중국의 민주주의: 공산당의 당내민주 연구』 (파주: 나남, 2011) 참조.

196. 위의 책, p. 15.

방침을 견지한다. 첫째, <당헌>과 <당규>가 규정한 당원의 권리를 보장한다. 둘째, 당대회의 연례화와 당원대표 활동을 일상화한다. 셋째, 당위원회 전체회의의 권한을 강화하고 인사문제에서 당위원회의 표결제를 도입하고 민주적으로 운영한다. 넷째, ‘공개 추천 공개 선출’이나 ‘공개 추천 직접 선출’ 등 다양한 민주적 방식의 도입을 통해 당의 영도 간부 선발제도의 개혁을 확대한다. 다섯째, 당 업무의 투명성과 공개성 강화, 그리고 당내감독을 강화한다.¹⁹⁷

요약해서 말하면, 중국공산당은 2002년 16차 당대회 때부터 당내 민주주의 확대, 집정능력의 강화, 부패 척결을 당의 공식 정책으로 결정하여 당내 개혁을 이들 정책을 중심으로 추진했다.¹⁹⁸ 관료주의에서 비롯되는 안일주의와 이로 인해 만연하는 부정부패를 해결하기 위해 추진된 개혁이 바로 당내 민주주의 확대이다. 그리고 공산당의 집정능력을 강화하기 위해 취한 개혁조치가 당내 민주주의이다. 공산당의 집정능력 강화는 2004년 9월 공산당 16기 중앙위원회 4차 회의에서 공식 결정되었다.¹⁹⁹ 이는 공산당의 권력 집중이 심화되고 당정 간부의 자의적인 정책 결정과 권력 남용으로 인해 당원들이 관료주의, 편의주의와 우월주의에 빠져 당원과 당 조직이 관료적으로 변질되면서, 변화에 적응하지 못하고 무능해지면 개혁개방 정책을 수반할 수 없다는 판단에서 비롯된 것이다. 개혁을 하지 않으면 부정부패가 만연할 수밖에 없고 국민들의 지지를 얻을 수 없는 결과를 초래하기 때문이다.

197- 조영남, 『중국의 꿈: 시진핑 리더십과 중국의 미래』 (서울: 민음사, 2013), pp. 160~161.

198- 조영남, 『용과 춤을 추자: 한국의 눈으로 중국 읽기』 (서울: 민음사, 2012), pp. 170~172.

199- 本書編寫組 編, 『“中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定”輔導讀本』 (北京: 人民出版社, 2004), pp. 1~39.

이런 이유로 집정능력 강화 정책을 추진하기로 결정하였으며, 부패척결은 오늘날 중국공산당이 극복해야 할 심각한 도전과제가 되었다. 중국공산당은 집정능력을 향상시키기 위해 당원들을 대상으로 일련의 교육과 훈련을 실시하고 있다. 이는 2002년 16차 당대회에서 삼개대표(三個代表) 사상이 <당헌>에 삽입된 이후 이 사상에 대한 학습운동을 전개하면서 본격적으로 시작되었다. 이후 한 통계에 따르면, 2008년부터 2012년까지 진행된 각종 당원 교육 훈련(培訓)에 연인원 1억 7,476만 명이 참여했다.²⁰⁰ 17차 당대회에서 과학적 발전관이 <당헌>에 채택된 이후에도 이 사상에 대한 학습운동이 또 다시 전개되어, 새로운 사상이 당헌에 채택될 때마다 진행되는 새로운 정치학습운동의 유형이 자리매김하였다.

나. 국가 개혁

중국공산당이 표방하는 국가 개혁은 ‘의법치국(依法治國)’이다. 2010년 8월 이후 매년 원자바오 전 총리가 중국 정치 개혁의 필요성을 언급했지만 이는 국가의 정치체제나 통치체제의 변화를 의미하는 것은 아니다. 서구의 민주주의의 도입을 통해 중국 정치체제의 근본적인 체질 변화를 꾀하는 것은 더욱 아니다. 대신 현존하는 ‘당-국가’와 ‘당정불분’ 체제 속에서 민주집정제를 민의의 기반으로 삼아 더욱 효과적이고 효율적으로 운영하기 위한 통치체제의 개혁을 의미한다. 그리고 중국공산당은 이의 해답을 이른바 ‘의법치국(依法治國)’, 즉, 법률에 의거한 국가통치라고 정리하고, 국가개혁의 핵심 방침으로 채택했다.

200- 中央組織部黨員教育中心, “爲偉大事業注入不竭動力,” 『求實理論網』 (2012년 7월 4일), <<http://www.qstheory.cn>> (검색일: 2012. 7. 25).

이 같은 방침은 1997년 15차 당대회에서 채택되었다. 이어 1999년 9기 전국인민대표대회(전국인대) 2차 회의에서 <헌법> 수정을 통해 이를 서문에 추가함으로써 의법치국은 국가 방침이 되었다.²⁰¹ 그리고 중국 국무원은 2005년 10월 『중국의 민주정치 건설』이라는 백서를 발간하면서 민주와 법제는 사회주의 제도의 내재적 요소이기 때문에 적극 실천되어야 한다는 논리를 통해 의법치국의 당위성을 제시했다. 그리고 의법치국을 수행하는 국가기관들의 개혁 내용도 포함되었다. 또한 국민의 지지를 확보하기 위해 ‘지방’ 혹은 ‘국민’이 참여하여 주도할 수 있는 정책의 근간을 제공하기도 했다. 지역주민들이 지방인민대표대회의 대표 선거에 자발적으로 참여하도록 독려하는 대목이 이에 해당한다.

이후 의법치국의 구현을 위해 법치를 수행해야 할 관련 기관의 개혁방안들이 소개되었고, 법치의 근간이 되는 법제의 개혁이 뒤따랐다. 우선 전자를 위해 국무원은 1999년 11월에 <의법행정의 전면 추진 결정>을 발표하여, ‘의법행정(依法行政: 법률에 의거한 행정)’을 정부 개혁의 방침이자 핵심 목표로 결정했다.²⁰² 이것은 2004년에 <의법행정의 전면 추진 실시 요강>이 발표되면서 더욱 강화되었다. 법치의 주체라고 할 수 있는 최고인민법원도 1999년 10월에 <인민법원 5년 개혁 요강>을 발표하여, 사법 공정과 사법 효율의

201. 헌법에 기재된 문구는 “중화인민공화국은 의법치국을 실시하여 사회주의 법치 국가를 건설한다” 이다.

202. 이의 주 내용은 정부행정의 법제화, 행정 인허가 제도의 개혁과 대부제(大部制) 개혁이다. 대부제는 홍콩 정부를 모방하여, 정부 권한을 정책·집행·감독으로 나누고, 각기 다른 정부 부서가 이를 행사함으로써 정부 부서 간에 상호 견제하고 협력하는 새로운 행정체제 모델을 수립하려는 개혁이다. 대부처제에 관한 대표적 연구물로는 楊興坤, 『大部制: 雛形, 發展與完善』(北京: 中國傳媒大學出版社, 2012); 石亞軍 主編, 『透視大部制改革: 機構調整 職能轉變 制度建設實證研究』(北京: 中國政法大學出版社, 2011) 등 참조.

제고를 목표로 하는 법원 개혁 방침을 공식 확정했다. 이후 2005년과 2009년에 두 개의 요강이 더 발표되었다. 그리고 공산당의 적극적인 참여를 위해 ‘의법치정(依法治政: 법률에 의거한 권력 장악과 운영)’을 공산당 개혁의 방침으로 2002년 16차 당대회에서 결정했다. 국민들의 법률 의식과 권리 의식을 제고시키기 위해서 법률 지식을 보급할 필요성을 인정한 결과 ‘법률 보급 운동(普法運動)’을 정책의 시행수단으로 활용하고 있다.

다. 부패 척결

부패 척결은 90년대부터 지속적으로 추진되어온 개혁정책 중의 하나이다. 장쩌민 지도부는 1992년 14차 당대회가 종결된 직후 1993년부터 다음 당대회 개최 전까지 대대적인 부패 척결 운동을 진행했다. 그 결과 당시 베이징 시장이 당의 최고위급 간부로는 처음으로 징역형을 받았고 이후 푸젠성의 당서기와 샤먼시 시장과 당서기 역시 처형을 피하지 못했다. 개혁개방 이후 최대의 부정부패 척결 사건이었다. 후진타오 지도부 역시 정권을 이양 받은 16차 당대회의 이듬해인 2003년부터 부패 척결을 중점적으로 진행했다. 조영남 교수의 분석에 따르면 후진타오 지도부의 경우 정책 노선이 과거의 것과 달랐다고 한다. 후진타오 지도부의 부패 척결 노선은 예방에 초점이 맞춰졌고 이를 위한 제도적인 개혁이 수반되었다고 한다.

일례로, 2003년 12월 <공산당 당내 감독 조례>의 제정을 통해 부패 척결과 관련된 규정(당 규율 및 당 규율 검사 기관에 대한 규정) 53건을 채택했다. 그리고 제도적으로 2003년에 공산당 기율검사위원회(紀律檢查委員會)와 정부 감찰부(監察部)의 권한을 강화하기 위해 영도(領導) 체제에 대한 조정이 이루어졌다. 공산당 조

직, 국가기관, 사회단체, 국유기업 등에 설치된 기율검사조(紀律檢查組)의 지도 체제를 살펴보면, 이전에는 공산당 위원회가 상급의 감독기관과 동급 단위를 동시에 지도하는 이중지도(雙重領導)였다가, 나중에는 상급의 감독기관만이 지도하는 수직지도(垂直領導)로 전환했다. 이는 감독 과정에서 발생하는 동급 당정 기관의 개입을 막기 위한 조치였다. 다만 각 지방의 기율검사기구에는 이중지도가 유지되고 있다. 더 나아가 2007년 9월에는 고위 당정 간부의 부패를 단속하는 ‘국가 부패예방국(國家預防腐敗局)’이 설치되었다. 그리고 2009년에는 ‘중앙 순시 업무 영도소조(中央巡視工作領導小組)’를 설립하는 동시에, 순시제도를 법적으로 뒷받침하는 <공산당 순시 업무 조례>를 제정했다.²⁰³ 즉 동 소조의 설립과 순시제도의 도입으로 순시조를 가동하는 일종의 ‘암행어사’제를 통해 고위 당정 간부의 부패단속을 전국적으로 진행하는 것이다.

라. 경제와 민생 개혁

18대 보고에서 제시된 경제정책 부문(加快完善社會主義市場經濟體制和加快轉變經濟發展方式, 사회주의 시장경제체제를 더 빨리 완성하고, 경제 발전 방식을 더 빨리 전환한다)의 핵심은 두 가지다. 하나는 17대에서 제시된 바, 경제성장과 분배의 조화라는 큰 기조 속에서 분배에 더 중점을 두는 것이고 다른 하나는 2011년 17기 5중 전회에서 통과된 제12차 5개년 계획(12.5)의 연장선상에서 채택된 정책들의 추진을 견지하는 것이다. 요약하면, 시진핑 정부가 당면한 경제 분야 개혁과제는 중국 경제의 지속적 성장, 인민생활의

203. 조영남, 『중국의 꿈』, pp. 164~165.

전면적이며 균형적인 발전, 그리고 환경보호 등이라고 할 수 있다.

중국이 지속적 성장을 하기 위해서는 기존의 성장 모델에서 벗어나는 것이 필요하고 과감한 혁신이 요구된다. 즉, 수출 주도형에서 내수 중심형으로 전환하는 구조적, 체제적 혁신이 필요하다. 내수 중심의 발전 모델이 성공하기 위해서는 소비 진작이 관건인데, 이는 소비자, 즉 중국인들의 수입을 제고해야 한다는 의미를 내포하고 있다. 이런 맥락에서 중국은 향후 10년 간 중국 경제의 핵심 목표를 ‘4대 신현대화’, 즉 산업화, 정보기술응용, 도시화와 농업 현대화로 설정했다. 구체적으로 중국은 앞으로 경제체제의 개혁을 심화시키고 혁신중심의 개발전략을 구현하는 동시에, 경제 구조의 전략적 조정도 추진하겠다는 것이다. 이와 더불어 개방의 수준을 폭넓게 확대하는 한편 도시와 농촌이 동시에 발전할 수 있는 일체화 전략을 구사하기로 결정했다.

인민생활의 전면적, 균형적 발전은 민생개선을 의미하는 것으로 다양한 민생의 이익 증진과 현실적 민생 문제의 해결을 뜻한다. 이를 위해 중국 지도부는 교육 강화, 양질의 일자리 확보, 고용여건의 개선, 주민 소득 증대, 사회보장제도의 건설, 인민건강의 수준 향상, 사회관리 및 안정에 중점을 둔 정책을 시행하겠다고 선언했다. 이는 중국이 당면한 ‘4대 격차’, 즉 도농 간의 격차, 지역 간의 격차, 동서 간의 격차, 국영과 민영과의 격차 등을 해소하기 위한 정책들이라고 할 수 있다. 극단적인 소득 재분배를 실천하기 어려운 상황에서 비교적 효과적이고 효율적으로 격차를 줄이는 방안으로 상기한 정책을 택한 것이다. 즉, 교육과 훈련을 통해 문명의 혜택뿐 아니라 더 좋은 일자리에서 더 높은 소득을 올릴 기회를 제공 받는 선순환 구조를 구축하겠다는 것이다.

그 결과 중국은 중국 노동자의 핵심 구성요원인 농민공의 자녀 교

육 문제를 개선하고 도시화를 적극 추진하여 이들의 생활환경, 노동 여건, 소득수준과 직업의 질적 개선을 추구하고 있다. 중국은 도시화를 내수 진작의 핵심 발전 모델로 결정하고 도시화 사업에 박차를 가하고 있다. 그리고 농민공의 노동권익과 소득을 보장하여 이들의 소비를 진작시키기 위해서 2004년에 최저임금제를 도입하고 2008년에는 신노동계약법 등을 제정하였다.

중국인들의 생활환경개선을 위해 중국공산당은 18차 당대회에서 사상 처음으로 환경보호와 운영에 대한 별도의 장(大力推進生態文明建設, 생태문명 건설을 힘써 추진한다)을 삽입하여 발표했다. 이는 민생과 생태에 대해 각별한 주의가 요구되는 중국의 실정을 반영한 대목이다. 그리고 성장과 분배의 경제적 조화라는 큰 틀에도 부합한다. 중국은 개혁개방에 따른 시장화를 통해 30년 동안 고성장을 했지만, 그 과정에서 환경이 매우 심각한 수준으로 파괴되었다. 환경오염과 파괴라는 중대한 문제를 더 이상 경제발전의 부수적인 요소로 보지 않고, 경제와 사회 운영의 핵심 요소로 정의하였다고 해석할 수 있다. 2000년대에 들어 비로소 주목을 받기 시작한 환경문제는 단순한 경제문제의 범위를 넘어서 2010년 18만 5천 건으로 추산되는 군체성 사건(群體性事件, 집단소요사태)과 수천만 명으로 추산되는 집단 탄원자들의 핵심 요구 사항이 기업과 정부의 환경오염 방지 제재라는 점을 고려하면 사회 안정과도 직결되는 문제이다.

3. 시진핑 정치경제의 난제

상기한 시진핑의 정치경제분야에서의 개혁 노력에 발목을 잡는 것들이 몇 가지 있다. 그리고 이런 함정은 상기한 개혁정책의 내부 모순들 속에 존재하고 있다. 이들 개혁정책에는 내재적인 모순이 존

재하기 때문에 개혁의 노력이 상당기간 진행되어야 한다는 주장을 뒷받침해주고 있다. 지속적인 개혁과 끝없는 시행착오를 거쳐야만 이들 개혁정책이 성공할 수 있다. 그래서 앞으로도 중국 정치경제의 화두는 계속해서 ‘개혁’이 될 것이고, 중국공산당은 앞으로도 끊임없는 개혁정책을 추진해야 할 것이다.

18차 당대회 업무에 비춰보면 중국의 정치경제 개혁은 다음과 같은 틀 속에서 진행될 것이다. 우선 정치개혁은 당내 민주개혁 후에 국가와 정부, 그리고 지방 차원으로 진행될 것이다. 일부 개혁조치가 시범적으로 당 외의 차원이나 주체에서 시도될 수 있겠지만 근본적인 개혁 방침과 방안은 당 차원에서 우선적으로 시도될 것이다. 중국공산당은 이미 2002년 16차 당대회에서 ‘당내민주로 인민 민주를 추동한다’는 방침을 결정했다. 그래서 정치개혁은 경제와 사회 분야 개혁의 차순위로 점진적으로 진행될 공산이 높다. 그리고 중국 지도부가 이미 집단지도체제로 운영되고 있는 이상, 이들 최고지도자들이 정치개혁에 관한 타협과 합의를 통해 정책을 결정하기가 어려운 구조이기 때문에 더욱 더디게 진행될 것이다. 그래서 당내 민주를 집정능력을 제고하는 구조적, 제도적 개혁에 당분간 초점을 맞출 것이다.

둘째, 개혁개방을 견지하기 위한 발전모델에 대한 개혁을 지속적으로 추진할 것이다. 이는 수출주도형의 외향적인 모델에서 내수 시장의 성장과 확대 발전을 통해 내향적인 모델로 전환하는 것을 의미한다. 즉, 중국 경제체제와 구조를 근본적으로 바꾸겠다는 포부가 담긴 개혁 사업이다.

셋째, 생태문명 건설을 통해 친환경적이고 자원절약형의 사회를 건설할 것이다. 환경문제의 개선은 장기적인 고비용 사업이라 단기 일 내에 성과를 보기 어렵다. 그러나 중국공산당이 생태문명의 건설

을 통해 중국 경제의 질적 변화를 꾀하겠다는 의미로 해석할 수 있다. 그리고 중국도 생태환경 문제의 심각성을 인식하고 있다는 의식 변화를 단편적으로 보여주는 대표적인 예이다. 이를 위해 중국은 지속적인 투자를 할 것이며 부단한 개혁을 할 것이다.²⁰⁴

마지막으로 민생중심의 발전 개혁이다. 중국은 현재 급속한 고성장에서 파생되는 사회적 부작용을 심각하게 겪고 있으며 이는 사회적 불만과 동요로 나타나고 있다. 2008년에 100인 이상의 시위 건수가 연 10만 건을 돌파했고 지금도 증가세를 보이고 있다. 그리고 이런 시위는 농촌에서 도시로, 농민에서 중산층으로 확산되고 있으며 이제는 하나의 정치참여 수단으로 진화하고 있는 중이다. 이 중 토지분쟁, 철거와 배상문제가 전체 시위 건수의 65%를 차지하고 있다.²⁰⁵ 그래서 시진핑은 취임연설에서도 민생을 강조했다며, 이를 위해 양질의 교육, 양질의 일자리, 만족스러운 소득과 신뢰 가능한 사회보장과 주거환경의 개선 등을 민생개혁의 주요 과제로 언급했다.

그럼 중국의 정치경제 개혁의 발목을 잡는 내재적 모순들이 무엇인지 살펴보자.

가. 정치 개혁: 민주집중제, 엘리트정치와 부정부패

중국공산당의 통치제도는 민주집중제이다. 민주집중제는 1954년 중국 헌법에 채택된 이후 1982년 헌법이 개정될 때도 다시 채택된 것으로 집단지도체제를 합법화하고 그 당위성을 제공하고 있다. 그

204. “肩負起建設美麗中國的歷史使命,” 『經濟日報』, 2012년 12월 2일, <<http://theory.people.com.cn/n/2012/1202/c40531-19762901.html>> (검색일: 2012. 12.5).

205. “Rural Land Disputes Lead Unrest in China,” *China Daily*, November 6, 2010.

러나 중국의 집단지도체제는 장쩌민 지도부가 출범하면서 그 기반을 닦았고, 후진타오정권에 들어와서야 실질적으로 운영되기 시작했다. 이전의 민주집중제는 다른 실패한 국가와 마찬가지로 인민민주주의를 내세워 독재통치를 합리화하고 정당화하는 정치적 수사에 불과했다고 해도 과언이 아니다. 소수가 다수에 복종하고 개인이 집단에 복종하며 하부가 상부에 복종하고 모두가 당의 중앙원칙에 복종한다는 4개 원칙에서 독재통치가 가능했었다. 그러나 마오쩌둥이 사망하고 덩샤오핑이 집권하면서도 이런 4개 원칙에서 완전하게 탈피하지 못했다. 덩샤오핑은 개혁개방을 추진하면서 비교적 자유로운(liberal)한 지도자로 보였지만 개혁개방을 위해 권력투쟁을 피할 수 없는 상황에서 내부적 단결이 필요했기 때문에 어느 정도의 의결권을 독자적으로 행사할 수밖에 없었다.

민주집중제는 장쩌민시대부터 그 기틀을 갖추기 시작했고 그 결과 집단지도체제의 이론적 기틀로서 어느 정도 긍정적인 역할을 했다. 그러나 이의 병폐는 오히려 정치적 역효과를 초래하고 있다. 우선 민주집중제에 기반을 둔 집단지도체제의 공고화가 공산당으로 정치 권력이 집중되는 병폐를 자아내고 있다. 중국공산당의 당내 민주주의 대신 집정능력이나 통치능력에 개혁의 초점이 맞춰지다보니 정치 권력이 분산화되는 대신 당에 집중되고 있다. 결국, 오늘날 중국공산당의 정치개혁 문제는 공산당이 국가를 어떻게 효율적으로 통치할 것인가라는 문제로 되돌아가고 있다. 그리고 ‘당정 분리’에서 ‘당정 결합’의 체제로 회귀한 상황에서 오늘날 중국 정치 제도는 소수의 당정 간부와 특정 개인 또는 집단에 권력이 집중되는 양상이 오히려 심화되고 있다.

권력의 집중으로 인해 중국 정치는 오늘날 두 가지 방면에서 큰 도전을 받고 있다. 하나는 인사와 정책 결정 과정에서 권력의 남용

과 부정부패가 만연해지는 정치 현실이다. 다른 하나는 이들이 국가 권력을 개인의 권력과 같이 행사하는 이른바 ‘권력의 가산제화(家産制化, neo-patrimonial state)’라는 병폐가 드러나고 있다.²⁰⁶ 이 과정에서 정경유착이 심화될 수밖에 없고 이는 부정부패의 골을 더욱 깊게 만드는 결과로 이어지고 있다. 특히 중국의 개혁개방 사업이 국유기업의 주도 하에 진행되고 있는 현 시점에서 ‘국진민퇴(國進民退, 국영기업의 독과점을 통한 시장점유율 확대와 이에 따른 민영기업들의 퇴조)’ 상황이 벌어지고 있어 정경유착과 부정부패의 골이 더욱 깊어져 가고 있다. 그리고 이런 병폐의 심각성은 지난 2004년의 상하이시 당서기 천량위(陳良宇)의 숙청과 2012년 충칭시 당서기 보시라이(博熙來)의 숙청에서 방증되고 있다.

나. 경제발전모델의 전환: 내수중심과 도시화

중국공산당은 18대 당대회를 통해 보다 종합적인 국가 경제 발전을 달성하겠다고 천명했다. 이를 통해 이른바 ‘4대 격차(계층 간, 동농 간, 동부와 서부 간, 국영과 민영 간)’와 소득불평등 문제를 보다 효과적으로 해결하겠다는 야심을 담고 있다. 중국공산당의 야심찬 계획은 2021년까지 개혁개방의 출범과 함께 국민에게 약속한 ‘소강’ 사회를 구현해야 한다는 부담 속에서 출발한 것이 사실이다. 특히 시진핑 재임기간 동안 이를 이룩해야 하는 것이 적지 않은 부담으로 작용할 것이다. 4대 격차를 해소하고 좀 더 공정한 분배를 일궈내기 위해서는 체제와 구조적인 개혁뿐 아니라 규모의 경제 면에서도 지

.....

²⁰⁶- Georg Sorensen, *Democracy and Democratization: Progresses and Prospects in a Changing World*, Third Edition (Boulder: Westview Press, 2008), pp. 71~72. 조영남, 『중국의 꿈』에서 재인용.

속적인 성장이 요구된다. 과거와 같이 두 자리 수의 고성장은 어렵겠지만 7%대의 성장률을 유지하면서 당면한 사회문제를 유리한 조건 속에서 해결할 환경을 마련하고 이를 통해 외향적 경제발전모델에서 내향적인 것으로 체제와 구조를 전환시킬 여건을 만들어 내야 한다.

보는 관점에 따라 다르겠지만, 중국공산당 18대 당대회 업무에서는 성장과 분배 중 분배에 좀 더 집중하는 경향을 보이고 있다. 그러나 일각에서는 중국공산당이 아직도 성장을 중시할 수밖에 없는 상황이 연출되고 있다고 본다. 즉, 중국공산당의 정당성이 성장 및 경제적 성과에 있기 때문이라는 주장이다. 그러나 앞으로 중국공산당의 정당성은 급속한 고성장에서 파생되는 일련의 사회 구조적 문제를 어떻게 해결하느냐에 있기 때문에 결국 경제개혁의 중심은 분배에 집중될 수밖에 없을 것이다.

이를 의식한 듯 중국공산당은 정책기조를 경제성장과 공정한 분배의 추구로 정하고 이런 기조하에 수출주도형에서 내수중심형 경제발전모델로의 전환, 가공무역에서 고급기술과 자본집약적 산업, 그리고 서비스산업으로의 구조적 전환, 서부 대개발, 중부 개발, 동북 진흥 등 지역균형 발전정책을 견지하는 전략을 계승하고 발전시켜 나갈 것이다. 그리고 이 같은 중국공산당의 의지는 2013년 3월에 개최된 15대 전국인민대표대회에서 발표된 ‘정부공작보고’에서도 잘 나타났다.

우선 중국은 서부지역의 대개발 사업을 통해 중국의 지역 간 발전 수준의 격차를 줄여나가면서 균형적인 발전을 일궈나가려고 한다. 중국이 말하는 서부지역의 대개발 대상 지역 및 도시는 충칭시, 산시성, 간쑤성, 네이멍구 자치구, 칭하이성, 쓰촨성, 윈난성, 구이저우성, 닝샤 후이족 자치구, 신장 위구르 자치구, 광시 좡족 자치구 등

을 지칭한다. 이들 지역의 낙후된 발전 수준이 중국 공산당과 지도부에게 큰 고민이 되는 이유는 지정학과 인구학적인 관점에서 살펴볼 수 있다. 이들 지역은 중국 전체 면적의 70.5%를 차지하는 광대한 지역이고, 인구는 3억 6700만 명으로 전체 인구에서 차지하는 비중이 28%를 상회하고 있으며, 이들 대부분이 중국의 빈곤층에 속하고 있기 때문이다.

서부지역에 대한 개발 구상은 일찍이 제시되었다. 2000년 3월 전국인민대표대회 정부공작보고에서 서부 대개발 사업을 2050년까지 추진한다고 선언한 바 있다. 그리고 이의 추진계획을 3단계로 나눠 진행하고 있다. 1차 단계는 2000~2010년까지의 기간으로 이 기간 동안 중국은 인프라 확충과 중점 지역 개발을 골자로 하는 기초단계 사업을 추진했다. 그리고 시진핑 정부가 출범하기 이전에 2차 단계가 이미 2011년부터 시작되었고 시진핑 지도부는 이를 계승하고 있는 상황이다. 2차 단계(2011~2030년)에서는 서부지역 개발능력의 제고와 지방 특화산업의 육성에 주력하는 발전단계로 명명하고, 이를 위해 중점 기초 시설, 철도, 기간도로, 수리공정 건설을 더욱 촉진하며 도시화와 농업 현대화가 유기적으로 결합할 수 있는 사업들에 힘쓰고 있다. 그리고 이들 지역은 중국의 최대 천연자원지역이고 관광자원의 집중지역이기 때문에 친환경적인 접근방식을 강조하면서 환경보호를 위한 투자도 아끼지 않고 있다.²⁰⁷

둘째, 중국의 도시화 사업을 내수 위주의 경제모델로 전환하는 발판으로 삼으려 한다. 중국은 도시화 사업이 중국 경제, 산업과 소비 구조를 근본적으로 바꿀 수 있다는 신념을 가지고 이를 추진하고 있다. 이런 신념은 18차 당대회와 15대 전국인대에서도 밝혀졌다. 당

207- “가난한 서부 개발이 해답” 리커창, 경제발전 승부수, 『서울신문』, 2013년 8월 21일

대회에서는 내수 위주 경제성장의 전제를 도시화와 이의 안정적 추진이라고 명시했다. 그리고 전국인대가 폐막된 직후 3월 17일에 가진 기자간담회에서 리커창 총리는 ‘도시화를 통해 거대한 소비와 투자가 이뤄지게 될 것’이라고 강조했다. 더 나아가 그는 ‘도시화는 현대화 과정에서 필연적인 추세이자 대다수 농민의 보편적인 바람이며 거대한 소비와 투자를 끌어낼 것’이라는 확신을 밝혔다.²⁰⁸

중국은 도시화 사업을 중국 경제를 지속적으로 발전시킬 원동력으로도 믿고 있다. 이 같은 중국의 인식은 2012년 11월 28일 세계은행 총재와의 회견에서도 피력됐다. 당시 리 총리는 중국의 ‘향후 수십 년의 성장 잠재력은 도시화에 있다’고 확신하는 입장을 밝혔다. 리커창의 신형도시화 계획은 낙후된 내륙도시에서 집중 추진하면서 중서부 20개 지역에 대도시 클러스터를 조성하여 180개 대도시 및 1만 개 중소 도시를 건설한다는 내용이다. 그리고 매년 도시화율을 1%씩 확대해 2020년에 60% 이상까지 끌어올릴 계획이다.²⁰⁹ 중국이 도시화에 박차를 가하는 이유 중 하나는 중국의 도시화 수준이 기타 국가에 비해 현저히 떨어진 사실에도 있다. 일례로, 일본의 경우 도시화는 76%, 미국 84%, 한국이 86%로 중국의 경우 공식 통계상 52.6%에 불과하다.

도시화 사업은 중국 최고지도부에서 직접 챙기는 최우선 정책 과제로 꼽히고 있다. 이에 보조를 맞추듯이 중국 정부도 이후 도시화와 관련하여 일련의 도시화 사업 보고서를 발표하고 있다. 국무원 산하의 국가발전개혁위원회(發開委)는 ‘전국 도시화 추진계획 요강(2011-2020)’을 통해 20여 개의 도시군(대도시 연합권)을 형성, 180

208. “토지수용에 분신으로 저항하는 중국 농민들,” 『연합뉴스』, 2013년 9월 10일.

209. “리커창의 신형 도시화, 중국 경제 질적 성장 이뤄낼까,” 『서울경제』, 2013년 3월 17일.

여 개의 지방도시와 1만 여 개의 소도시 건설 계획을 발표했다. 그리고 장쑤성의 난징(南京), 우시(無錫), 창저우(滄州), 쑤저우(蘇州), 전장(鎮江) 등 5개 도시를 현대화 건설 시범지역으로 지정했는데 이들 지역은 양쯔강 삼각주 핵심지역이다. 동 요강에 의하면, 중국은 2020년까지 최대 50조 위안(약 8,900조원)의 내수가 창출될 것이라고 추정하고 있다.

또한 2012년에 발표한 ‘국내무역발전 12·5규획’에서도 도시화 파급효과의 하나로 국내 소비시장 규모를 32조 위안(약 5,696조원)으로 산정했는데 이는 도시화 사업을 제외한 본래 예측된 2012년 국내 소비시장 규모 20조 위안에 60% 이상의 증가 효과를 가져다줄 수 있다는 의미다. 이를 뒷받침하듯, 2013년에 발간된 ‘투자청서(投資藍皮書)’는 중국의 도시화가 1% 증가하면 당해 연도의 국내총생산(GDP)이 1~2% 증가하는 효과가 있을 것이라고 전망했다.²¹⁰ 이는 도시화율이 1% 증가가 1,300억 위안의 소비증가와 1조 3,000억 위안의 투자 증대 효과로 나타날 수 있다는 의미다.²¹¹

중국 신지도부는 2025년까지 중국 전체 인구에서 도시가 차지하는 비중을 70%로 끌어올린다는 계획을 발표했다. 그리고 도시화 사업 목표를 구현하기 위해서는 매년 6000억 달러(약 676조원)이 필요할 것으로 전망했다.²¹² 그리고 앞으로 20년 동안 약 41조 6,000억 위안(약 7,560조원)의 자금이 투입될 것이다. 이런 막대한 자금을 투입해 중국은 가령 2015년까지 사회 기반 시설의 확충을 목표로

210. “G1의 꿈... 도시화 승부수,” 『쿠키뉴스』, 2013년 5월 7일.

211. “리커창의 신형 도시화, 중국 경제 질적 성장 이뤄낼까,” 『서울경제』, 2013년 3월 17일.

212. “중국 도시화 촉복일까 약몽일까... 10년 안에 2.5억명 도시로 편입,” 『이투데이뉴스』, 2013년 6월 17일.

하는 도시화 사업을 세부적으로 추진할 계획인데 이에선 지하철과 경전철의 선로를 1천km 연장하고, 지하가스관을 8만km, 난방시설을 92,800km 건설하는 것도 포함한다. 또한 도시의 주거환경과 삶의 질을 높이기 위해 도시 하수와 하수 폐기물, 도시 폐기물 처리율을 각각 85%, 70%, 90%까지 높이는 계획도 내포한다.²¹³

그러나 이런 야심찬 대계획에는 몇 가지 부작용이 우려된다. 중국의 계획대로 도시화의 비율이 1990년에 22%에서 2012년에 52.57%로 증가하고 앞으로 2030년에 70%를 달성하면 도시에 거주하는 인구 수도 천문학적으로 증가할 것이다.²¹⁴ 2010년 중국의 도시인구는 6억 7,000만 명으로 전체 인구의 49.95%를 기록했는데 2011년에 6억 9,079만 명으로 증가하면서 사상 처음으로 도시인구가 농촌인구를 추월(51.27%)했다.²¹⁵ 중국이 도시화 비율 증가를 최소한 0.8%로 유지한다고만 해도 이는 20년 동안 연평균 1,000만 명의 농민이 도시민으로 전환되어야 한다는 의미다. 이 추세대로라면 2030년의 중국의 총인구 15억 명 중 도시민은 10억 명 가량이 될 것이다.²¹⁶ 그리고 2020년 중국에는 100만 이상 도시의 수가 250개 이상이 될 것이고 전체 인구의 전 인구 60% 이상이 도시에 거주할 것이다.²¹⁷

213. “중국, 2015년까지 도시화 계획 세부내용 공개,” 『연합뉴스』, 2013년 9월 17일.

214. 중국의 전국적 도시화 비율은 오는 2020년까지 60%에 달해 도시인구가 8억 명을 돌파할 전망이다. 2030년까지 전국적으로 3억 9,000만 명의 농민 인구가 도시로 유입돼 68%의 도시화 비율을 달성하고 2033년에는 70%로 늘어나 전환점을 맞은 후 2040년에는 75%, 2050년에는 80%를 넘을 것이라는 분석이다. “지난해 중국 도시화 비율 42.2%, 국가통계국 수치보다 10.4%p 낮아,” 『아주경제』, 2013년 7월 31일.

215. 2013년 상반기 기준 현재 중국의 도시인구는 약 7억 1,000만 명으로 추정된다. “중국 도시화 비율 2020년 60%까지 급증 예상,” 『아주경제』, 2013년 7월 8일.

216. “리커창 농촌개혁 승부수... 도시화, 가정농장에 걸었다,” 『중앙일보』, 2013년 5월 23일.

217. “삼성研 ‘中 리코노믹스가 가져올 변화에 주목하라,’” 『연합뉴스』, 2013년 9월 3일.

중국의 도시화가 계획대로 진행되기 위해서는 막대한 자금 투입이 불가피하다. 보도에 따르면, “농민 1인을 도시민의 신분으로 바꾸기 위해서 도시의 인프라 설비와 공공 서비스 등에 대한 투자로 약 10만 위안이 들기 때문에 앞으로 이를 위해 40조 위안 가량 투자가 필요하다”고 한다.²¹⁸ 기타 개발사업비를 제외하더라도 농민의 신분전환을 위한 투자는 지방재정에 막중한 부담으로 작용할 가능성이 매우 농후하다. 2013년 기준 중국의 재정적자율은 아직 2% 내외이고 공공채무율은 50%로 추정되고 있어 기타 선진국 (미국의 4%와 106%, 유로존의 3.7%와 92%, 일본의 10%와 230%)에 비해 양호해 보인다.²¹⁹ 그럼에도 불구하고 2012년 금융기관의 신용대출 확대와 대출한도 상향 속에서 지방정부 부채가 20조 위안(약 3천 500조 원)을 초과한 것으로 추산했다. 이는 2010년 말 기준 공식 지방정부의 부채 규모 10조 7,200억 위안(GDP의 26.9%)의 2배에 육박하는 규모이다. 도시화가 추진될 경우 지방정부의 기반설비 투자 수요도 늘어 연간 투자액이 4~5조 위안에 이르는 것으로 추산되므로, 지방정부는 재정적인 압박을 피할 수 없을 것이다.²²⁰

그리고 중국의 급속한 도시화와 공업화 등의 여파로 중국의 식량 자급자족체제도 비상이 걸릴 수 있다. 지난 10년 사이 중국의 식량 수입 의존도는 6%에서 13%로 두 배 이상 증가했다. 2012년 기준 기본 식량류로 분류되는 밀, 쌀, 잡곡의 자급률은 87% 수준에 머물고 있다. 이에 콩을 포함하면 자급률은 90%로 조금 상승하나, 기타

218. “리커창 농촌개혁 승부수... 도시화, 가정농장에 걸었다,” 『중앙일보』, 2013년 5월 23일.

219. “세계 주요 경제주체와 중국경제의 데이터 비교 분석,” 『中國網』, 2013년 8월 28일.

220. “중국 지방정부 부채급증... 추산액 3천500조원,” 『연합뉴스』, 2013년 9월 17일.

식량류를 고려하면 다시 80%로 낮아진다. 문제는 대도시의 상황이 더욱 열악해진다는 것이다. 일례로, 상하이시는 오늘날 식량 자급률이 10%에 불과하고, 저장성은 자급률이 30%대에 그친다. 중국은 전체 경작지 총 면적을 18억 무(畝, 1무는 약 667m²) 이상 유지하는 것을 정책 목표로 설정하고 있지만 유지하기 쉽지 않을 것이라는 전망이 팽배하다. 앞친 데 덮친 격으로 매년 1,700만 명의 농민이 도시로 유입되는 것은 식량 생산자가 소비자로 전환되는 현상을 양산하고 있다.²²¹

마지막으로 중국인들의 주거와 이사의 자유를 저해하는 이른바 ‘호구(戶口)’제도의 개혁이 없다면, 도시화가 중국이 추구하는 ‘조화로운 사회’의 발목을 잡는 함정으로 작용할 수 있다. 기본적으로 호구제도는 호구 소지자만 공공복지혜택을 누릴 수 있어 농민공을 자연스럽게 배제하고 있다. 거주지의 호구를 얻지 못한 도시 농민공은 임금과 사회 보장 등에서 차별을 받을 수밖에 없다. 그래서 이들은 항상 이주를 염두에 두고 생활하기 때문에 유동인구로 분류되어 사회적 불이익에서 벗어날 수 없는 구조적인 문제를 안고 있다.²²²

다. 사회개혁의 문제: 빈부격차, 고령화와 사회동요

중국의 사회개혁 문제는 시진핑 정부가 당면한 제일 심각한 도전 과제다. 이른바 ‘4대 격차’에 근원하고 있는 사회문제를 해결하지 않고서는 중국공산당의 일당 집정이나 정권은 물론 중국 사회 자체를 안정되게 유지할 수 없다. 중국공산당이 21세기 야심차게 내세운

221. “중국 식량자급 ‘경고등’...‘빠른 도시화 영향,’” 『연합뉴스』, 2013년 7월 3일.

222. “中 발개위, ‘호적 문제가 도시화의 걸림돌,’” 『아주경제』, 2012년 12월 10일.

‘조화로운 사회’의 창조도 온갖 사회문제들의 해결을 대명제로 하고 있기 때문에 반드시 해결해야 할 과제다. 산적한 중국의 사회문제를 한 번에 해결하기는 거의 불가능한 것이 현실이라도 이를 개선하는데 중국공산당과 지도부의 정책적 노력의 초점이 맞춰져 있다. 이들은 중국의 사회불안으로 말미암아 중국이 염원해온 ‘소강’사회나 ‘조화로운 사회’의 창출이 위협받는 것을 최소화해야 하는 사명감과 부담감을 가지고 있다.

오늘날 중국 사회가 당면한 최대의 개혁과제는 빈부격차, 고령화와 사회 안정 등이다. 중국 사회의 안정 속에서 지속가능한 발전 환경을 유지하기 위해서는 빈부문제, 즉 소득분배 문제를 적극 해결해야 한다. 그리고 지속가능한 발전을 하기 위한 또 하나의 극복과제는 고령화로 인해 부족해진 노동력을 어떻게 보충하고 고령화 시대의 복지문제를 어떻게 해결하느냐 하는 것이다. 이 모든 것이 막대한 재정적, 경제적, 정치적 부담으로 작용할 수밖에 없다. 특히 고령화 시대의 복지문제가 공정하고 효율적인 분배를 통해서 원만하게 해결되지 못하면 노인 빈곤층이 형성되는 동시에 미래세대에 막대한 부담을 안겨줄 수밖에 없다.

우선 중국의 빈부문제는 날로 심각해지는 추세에 놓여 있다. 빈부격차의 대표적인 지표라고 할 수 있는 ‘지니계수(1에 가까울수록 불평등)’를 보면, 중국은 2010년 0.61을 기록하면서 한국의 0.34, 일본의 0.336, 미국의 0.336, 독일의 0.286 기준보다 상당히 높은 것으로 나타난다. 그만큼 빈부격차가 심하다는 의미다. 세계은행에 따르면 연소득 2,800위안(약 50만 원) 미만인 중국의 절대빈곤층은 약 1억 5,000만 명이고, 도시의 빈곤인구 수도 매년 증가하고 있다.²²³

223. “중국, 축복인가 재앙인가,” 『이투데이뉴스』, 2011년 10월 28일.

개혁개방 이후 중국에서 절대빈곤층의 비중이 지속적으로 감소한 것은 사실이다. 개혁개방 초기 하루 1달러 미만의 소비를 하는 절대 빈곤층의 인구 수는 1981년에 8억 3,500만 명이나 있었으나 30년 후 2010년에 이 숫자는 1억 5,600만 명으로 줄었다. 전 세계 절대 빈곤층에서 중국이 차지하는 비중 역시 같은 기간 43%에서 13%로 떨어졌다. 중국 내 전체 인구 대비 절대 빈곤층 비율도 같은 기간 84%에서 12%로 급감했고 하루 2~10달러를 소비할 수 있는 저소득층이 증가한 것도 사실이다.²²⁴

중국의 소득증가와 물가상승, 그리고 이로 인한 화폐가치의 변화에 따라 중국 정부는 빈곤층의 개념을 재정의하기 시작했다. 새로운 정의와 기준을 통해 이들에 대해 보다 현실적이고 실질적인 지원책을 마련하기 위한 노력 결과로 볼 수 있다. 중국 정부는 연 소득 785 위안(약 115달러)이하로 정해진 빈곤층 지원기준을 2009년부터 1,100위안으로 상향조정하면서 복지지원 대상을 1,480만 명에서 4,300만 명으로 확대했다.²²⁵ 그러나 정부복지 수혜대상인 저소득층이 확대되었음에도 불구하고 빈부격차 문제가 자생적 노력으로 해결되지 못하는 이유는 해마다 늘어나는 농민공 수 때문이다.

중국 국가통계국이 발표한 ‘2012년 전국 농민공 감축조사 보고’에 따르면 2012년 말 중국의 전국 농민공 수는 약 2억 6천만 명으로 집계되었으며 이 수치는 전년대비 3.9% 증가한 것이다. 그리고 이들의 연령대 비중은 50대 이상이 15%, 41살부터 50살이 26%로 40대 이상이 40%를 넘었으며 30대는 22.5%, 20대는 31.9%를 기록하고 있어 이들의 문제가 당분간 지속될 것으로 예측할 수 있다. 그러나

224. “지구촌 절대빈곤 12억 명... 中↓阿↑,” 『문화일보』, 2013년 4월 19일.

225. “중국 내년 빈곤층 지원 3배 확대,” 『파이낸셜뉴스』, 2008년 12월 23일.

이 문제의 해결에 희망을 주는 요소는 40대 이하의 농민공 비중이 지난 2008년 70%에서 10%포인트 이상 감소했다는 사실이다.²²⁶

두 번째 사회적 개혁문제는 중국 사회의 고령화 문제다. 중국 사회는 노령화를 넘어 고령화로 진입하고 있다. 고령화 사회의 규정개념은 UN에서 정한 것을 보편적으로 사용하는데 이 개념에 따르면 65세 이상의 인구가 총인구에서 차지하는 비율이 7%이상 되면 고령화 사회로 규정된다. 노령화는 60세의 인구비중을 기준으로 하고 있다. 2012년 중국의 ‘사회복무발전 통계’에 따르면 60세 이상 노인 인구가 1억 9,300만 명으로 집계되었고, 이는 전체인구에서 14.3%를 차지하는 비중이다. 65세 이상 인구는 1억 2,714만 명으로 기록되었으며, 9.4%에 해당하는 비중이다. 동 통계의 예측에 따르면 중국은 향후 20년 동안 노인 인구 증가 속도가 가장 빠른 시기에 직면할 것으로 보이며, 증가 속도는 연 평균 1,000만 명으로 추산되고 있다. 이런 추세로 나가면 중국의 60세 이상의 노인 인구는 2033년에 4억 명을 돌파할 것이고, 2050년에는 4억 8,700만 명을 기록, 정점에 달할 것으로 보인다.²²⁷ 이들 노인들 가운데 부분실업 또는 완전실업은 2010년 기준 약 3,300만 명에 달했으나 2015년에는 4,000만 명 이상으로 늘어날 것이다.²²⁸ 거기다 독거노인의 수도 증가세를 나타내고 있다. ‘중국 실버 산업 발전 보고서(2013)’에 따르면 2013년 독거 노인이 차지하는 비율이 전체 노인 인구의 50%에 달해 1억 명을 돌파했고, 이 가운데 80세 이상 고령 노인이 매년 100만 명씩 늘어나고 있다. 이들 80세 이상의 독거 노인도 2013년에는

226. “중국 ‘농민공’, 고령화 추세 40대 이상 40%,” 『YTN 뉴스』, 2013년 5월 27일.

227. “중국은 빠른 고령화 진행 중 ... 60세 이상 노인 2억 명,” 『서울경제』, 2013년 6월 19일.

228. “中 60세 이상 노인 1.78억 명 2050년엔 4.72억,” 『머니투데이』, 2011년 11월 30일.

2,300만 명에 이를 것으로 추정되고 있다.²²⁹

노령화 인구의 수입부족은 노인 인구의 빈곤을 야기하는 직접적인 원인으로 작용하고 있으며, 이들의 생활을 책임져야 하는 부담은 고스란히 정부의 몫이 될 수밖에 없다. 2012년 10월 4일 중국의 60세 이상 노인 인구는 1억 8,500만 명을 돌파하여 이들이 전체 인구에서 차지하는 비중도 13.7%를 기록했다. 이들 중 23%에 해당하는 4,240만 명이 연 소비지출 3,200위안(약 59만원) 미만의 빈곤층이다.²³⁰ 연령대의 차이가 있지만 이는 미국의 65세 이상 노인들 가운데 가난에 시달리는 인구 수가 8.7%인 점을 감안하면 가히 높은 수치라고 볼 수 있겠다.

중국 사회가 고령화로 진입하면서 노동력 부족 현상이 출현하는 것은 자명한 결과다. 중국의 노동력 부족 사태는 이미 예견된 것으로 이에 대한 해결책이 시급하게 마련되어야 할 정도로 심각하다. 중국은 개혁개방과 함께 산아제한 정책을 펼치면서 한 가정에 한 자녀만 낳을 수 있는 법을 제정했다. 그로 인해 1962~1972년 중국에서 매년 3,000만 명이 태어났는데 지금은 600~700만 명으로 감소했다.²³¹ 중국의 인구가족계획위원회(CFPF)에 따르면 2000년 이후 10년간 인구증가율은 0.57%로 1990년대 1.07%의 절반에도 못 미치는 수준으로 떨어졌다.²³²

중국의 초저출산율과 고령화 사회의 초급진적 발전은 중국의 생산가능인구, 즉 경제활동인구의 수를 급격히 낮추는 결과로 이어질

229. “中, 1차 노령 인구 정점 도달... 각종 사회문제 대두,” 『중앙일보』, 2013년 4월 16일.

230. “중국, 길어지는 고령화 그늘... 노인 23% 가난 시달려,” 『이투데이뉴스』, 2013년 5월 31일.

231. “中 산아제한 고령화 빨라진다,” 『파이낸셜뉴스』, 2011년 10월 26일.

232. “중국도 고령화...1자녀 정책 폐기 공론화,” 『중앙일보』, 2012년 11월 2일.

수밖에 없다. 이 같은 상황 속에서 중국의 14세 유소년 인구 비중은 지난 2006년 19.8%에서 2007년 19.4%, 2008년 19.0%, 2010년 16.6%, 2011년 16.5%로 계속 떨어지고 있다.²³³ 더 나아가 국제통화기금(IMF)에 따르면 2020년부터 중국은 노동인구 부족국가가 될 것으로 예상되어 현재 추세대로라면 2025년까지 2,800만 명의 노동인구 부족을 겪을 수 있다는 관측이 나오고 있다.²³⁴ 그러나 이런 노동력 부족을 조금이라도 완화시킬 수 있는 편법이 있긴 있다. 지금 중국 기업의 정년퇴직 연력을 높이는 것이다. 즉, 현재의 정년퇴직 연령인 여성 55세, 남성 60세를 각각 5년씩만 연장해도 2025년 3,200만 명의 노동력을 추가로 공급할 수 있다.²³⁵

마지막으로 중국 사회에서 최근 두드러지게 나타나는 일련의 소요사태는 중국 사회문제의 심각성을 알리는 척도다. 중국 사회문제가 제대로 해결되지 않고 대중의 불만이 축적된 상황에서 시민들은 이 문제를 들고 길거리로 나가게 된다. 시민의 불만은 길거리에서 다양한 형태로 표출될 수 있다. 최근 중국에서는 시위와 폭동, 집단 소요 사건 등이 나타나고 있어 사회불안 요인 중 하나로 작용하고 있다. 중국이 ‘조화로운 사회’로 나가기 위해 가장 근본적으로 해결되어야 할 사회적 현상이다. 그리고 최근 중국인들이 시위와 소요를 통해 표출하는 사회적 불만 원인도 다양해지고 있어 중국공산당과 지도부가 당면한 사회문제가 다양하다는 것을 보여주고 있다.

중국에서 이런 현상이 나타나고 있는 이유는 지난 30여 년간 고속 성장을 한 이면에 있었던 수많은 문제와 도전과제가 제대로 해결되지

233. “中, 생산가능인구 2002년 이후 첫 감소,” 『이투데이뉴스』, 2012년 1월 19일.

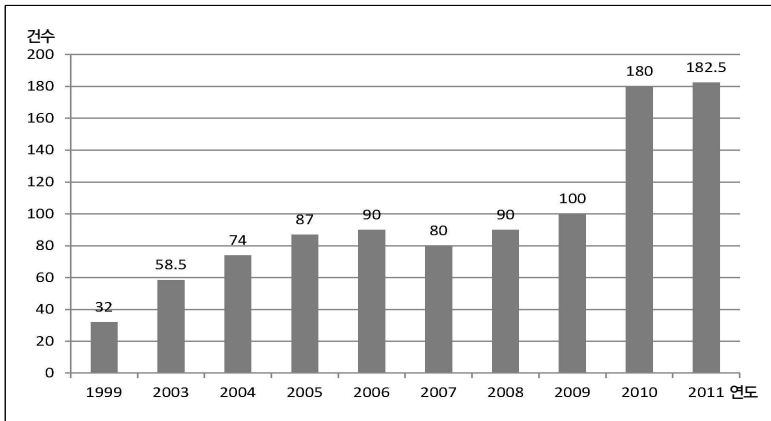
234. “‘노동력 부족’ 코앞인 중국, 정치교육개혁시급,” 『아시아경제』, 2013년 2월 7일.

235. 위의 글.

않고 잔존해온 결과이다. 물질적 성과와 개발·성장 위주의 경제발전 정책은 빈부격차와 사회적 배제 문제를 확대시켰다. 이는 앞서 언급한 지니계수와 직접적인 연관이 있다. 이런 상황에서 중국인들은 이런 문제에 저항할 수밖에 없는 상황에 놓이게 되었고 이런 저항 과정에서 언론에서 자주 보도되듯 각종 시위와 폭동이 자주 발생하고 있다.

<그림 VII-1> 중국 집단소요 사건의 발생 수 변화

(단위: 천 건)



출처: “中國群體性事件保守數量統計,” 『天涯社區』, 2012년 8월 23일,
<<http://www.tianya.cn>> (검색일: 2012. 12. 25).

현재 중국에서는 시위와 폭동의 발생 건수와 빈도가 급격하게 증가하고 있어 사회적인 문제로 대두되고 있다. 중국 정부의 마지막 집계 에 따르면 2005년에만 8만 7천 건의 집단소요 사건이 발생했다. 이후 비공식 통계 자료에 의하면, 2010년에만 약 18만 건, 2011년에는 18만 2천 여 건의 집단소요 사건이 발생했다(<그림 VII-1> 참조). 매일 약 500건이 발생한 셈이다. 한마디로 중국은 지금 시위가 일상화된 사회로 변모했다고 해도 과언이 아니다. 그러므로 이 문제를 해결하지 않으면 중국이 정치·사회적 안정을 유지하는 것은 어불성설이다.

4. 대외정책이 국내정치 경제개혁과제와 어떻게 동행하나?

보다시피 중국공산당과 최고지도부가 당면한 개혁과제는 앞으로 중국의 운명을 결정할 정도로 심각하다. 이들 개혁과제의 해결여부에 따라 21세기 중국의 목표인 ‘소강’사회와 ‘조화로운 사회’, 그리고 ‘지속가능한 발전’의 달성 여부도 결정될 것이다. 이를 위해 중국은 부단한 개혁의 노력과 정책 변화를 꾀할 것이다. 그러나 이 과정에서 우리의 궁금증을 자아내는 것은 중국 외교가 이런 노력과 변화에 어떻게 기여하느냐는 것이다. 즉, 중국 외교가 국내 개혁의 노력과 동행하고, 개혁을 관철시키는 데 어떠한 역할과 기능을 하는지 많이 들 궁금해 한다. 외교는 흔히들 내정의 연속이라고 한다. 이런 전제 하에서 보면 외교는 국내정치의 요구와 필요를 충족시키기 위한 대외 정치의 조치이고 도구이다. 중국이 당면한 개혁과제를 해결하기 위해 중국 외교는 어떠한 기능과 역할을 할까? 이에 대한 해답이 오늘날 중국의 외교행태를 이해하는 데 전제가 된다. 다시 말하면, 오늘날 중국이 보여주는 외교행태의 속성을 이해하기 위해서는 중국 국내정치와의 연관성을 이해하는 것이 관건이다.

중국 외교는 간단하게 말해서 중국의 국내정치의 목표와 요구에 부응하기 위한 유리한 대외적 환경을 조성하고 해외의 국익을 수호하는 정치적 수단이었다. 개혁개방 시기의 중국 외교는 개혁개방과 현대화가 요구하는 안정적이고 평화적인 국제환경을 보장하면서 국익 요소를 확보하려 하였다. 지금까지 중국 외교는 중국 국내정책의 목표 및 발전방향과 명맥을 같이하면서 진행되어 온 것이 사실이다. 개혁개방 초기 중국의 문호개방과 제도적 개혁의 결과에 부응하기 위해서 외교는 대외관계의 정비(예: 중미관계)와 해외 국익요소(예: 기술이전과 투자유치)를 적극적으로 확보하는 방향으로 조정되었고

개진되었다. 이후 중국이 텐안먼사태의 유혈진압으로 서구의 경제 제재를 받고 개혁개방 정책이 난관에 부딪히자 중국은 이의 돌파구로 주변국가와의 관계 개선이라는 외교적 선택을 했다. 그 결과 중국은 단교되었던 인도네시아와 관계 정상화를 했고, 외교관계가 없었던 한국, 싱가포르, 이스라엘과 수교를 하고, 경제교류의 문호를 홍콩과 대만에 개방했다. 21세기에도 중국의 외교는 개혁개방을 정진시키기 위한 맥락에서 추진되었다. 중국의 부상으로 말미암은 중국위협론을 불식시키기 위한 노력(예: ‘책임 있는 국가’와 ‘평화적 발전’)과 날로 증대되는 해외국익을 수호하기 위한 적극적인 외교적 노력(예: 전략이익공간의 수호 및 확충)을 기울였다.

오늘날 중국 외교의 핵심은 중국이 평화적으로 발전할 수 있는 객관적 환경을 확보하는 데 있다. 이 객관적 환경은 평화롭고 안정적인 국제환경이며 지속가능한 발전을 위한 국익을 수호하는 것이다. 중국은 지속가능한 발전을 하기 위한 국익을 다음과 같이 두 가지 종류로 정의하였다. 하나는 국제환경의 평화와 안정을 확보하는 것이고, 다른 하나는 중국 경제의 지속적인 발전이 요구하는 국익요소, 즉 해외 자본, 기술, 시장과 자원 등을 획득하는 것이다.

우선 평화롭고 안정적인 국제환경을 확보한다는 관점은 중국의 지정학과 역사에 근거한 것이다. 중국은 광활한 영토와 광대한 영해를 가진 대륙국가다. 중국과 육상 국경을 접하는 나라는 14개 국가이며, 해상 국경을 접하고 있는 나라는 7개 국가이다.²³⁶ 중국이 개혁개방을 안정적으로 추진하고 기대하는 성과를 올리기 위해서는

236. 중국의 영토 국경 국가들로는 러시아, 몽골, 인도, 파키스탄, 아프가니스탄, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 미얀마, 베트남, 라오스, 네팔, 부탄, 북한 등 14개국이 있으며, 해상 국경 국가로는 대한민국, 일본, 필리핀, 대만, 브루나이, 말레이시아, 인도네시아 등이 7개국이 포함된다.

이들 국가들과 우호적이고 건설적인 관계 발전을 통해 분쟁을 최소화하여 사회적, 정치적, 경제적 기회비용 역시 최소화해야 한다. 이런 맥락에서 중국 외교는 주변 국가들과의 관계를 경쟁구도가 아닌 우호적인 관계 구도 속에서 발전시켜야 하는 사명감을 가지고 있다. 주변국가들과 우호관계를 발전시킬 필요성이 중국의 지정학적 현실 때문에 결정된 것이라면 평화롭고 안정적인 국제환경이라는 명제는 중국의 역사적 교훈에서 그 논리를 찾을 수 있다.

중국은 1842년 아편전쟁 이후 문호를 개방한 후 1976년 문화대혁명 이 종결될 때까지 평화롭고 안정된 정국을 경험해보지 못했다. 끊임없는 외세와의 전쟁과 공산당·국민당 간의 내전 속에서 중국의 국내외 상황은 130년 넘도록 혼란과 불안의 연속이었다. 이런 상황에서 중국이 발전할 리 만무했다. 중화인민공화국이 건국된 1949년 이후에는 ‘세계전쟁의 불가피성’이라는 대외관과 세계관에 사로잡혀 모든 국내외 정책의 기초가 이에 초점을 맞추었다. 그래서 1차 산업과 경공업을 육성해서 중공업에 투자하는 선순환의 구조를 가지고 운영되어야 할 경제가 이 시기에는 중공업을 우선시하고 기타 산업을 부수적으로 치부하는 역순환적인 산업발전정책을 선택했다. 그 결과 나라 재정은 징수할 세금이 없어 수입이 없는 구조로 갈 수밖에 없었으며, 정부는 중공업을 육성하느라 거대한 자금을 투자하는 바람에 다른 산업에 투자할 수 있는 잉여자금이 없었을 뿐 아니라 여력도 없었다. 중공업에 대한 거대한 투자는 단기간에 회수하기가 어렵기 때문에 세금은 물론 국민생활에 필요한 필수품이나 생활용품 생산할 수 있는 경공업에 대한 투자도 거의 없었다. 그 결과 중국의 경제생활은 악순환을 거듭할 수밖에 없었고, 역순환적인 경제·산업 구조 속에서 국민생활은 궁핍해질 수밖에 없었다. 그리고 급기야 국민들을 기아와 아사로 내모는 결과를 자아냈다.

130년이 넘는 혼란과 불안, 그리고 수없는 전쟁 끝에 비로소 중국은 평화와 발전 간의 관계를 제대로 인식하기 시작했다. 그리고 그 결과 개혁개방이라는 역사적 선택을 하게 되었고 그 개혁개방의 성공 전제조건이 중국 국내외의 평화와 안정 확보라는 것을 알게 된 것이다. 그래서 중국의 개혁개방 시기 외교정책의 중점은 ‘평화와 발전’이라는 시대적 조류에 맞춰졌다. 이후 1984년 이뤄진 중국 외교의 ‘대조정’에서 중국은 ‘평화외교’를 중국의 중점 외교정책으로 재설정하게 된다. 중국이 평화주의자이고 평화를 사랑했기 때문에 평화를 강조하고 평화 수호를 외교의 중점으로 채택한 것이 아니다. 중국은 필요에 의해 평화를 추구한다. 그도 그럴 것이 중국은 지난 130년 동안 두 발을 뺀고 편히 잘 수 있었던 적이 없었다. 중국은 개혁개방기에 들어와서야 비로소 중국인들이 편히 두 다리 뺀고 편히 잠들 수 있는 상황이라는 것을 깨닫는다. 그리고 개혁개방 정책만 성공적으로 이행되고 중국의 현대화가 계획대로 실현된다면 중국인들은 좀 더 등 따듯하고 배부른 상황에서 편히 잠들 수 있다고 확신했다. 이 때문에 중국 외교는 중국이 개혁개방과 현대화를 성공적으로 실천할 수 있는 객관적 환경을 조성하는 데 이바지해야 하는 사명을 부여받았다.

이 같은 맥락에서 보면 오늘날 중국이 ‘평화적인 부상’, ‘평화적인 발전’을 하겠다는 외교 선언은 국가적 사명인 개혁개방의 성공을 위해 반드시 관철되어야 하는 것이다. 특히 앞서 본 것과 같이 국내 개혁 문제가 산적한 만큼 최소한 중단기적으로는 국경분쟁이나 국경을 접하는 수많은 국가들과의 갈등을 피하고 싶은 것은 사실이다. 국내 개혁 문제와 외부 갈등 문제를 동시에 진행할 수도 없고 이를 동시에 해결하기에도 아직은 역부족이다. 그러므로 중국은 자국의 주변국제환경이 평화롭고 안정되길 희망하며 대국과의 관계도 우호

적·건설적으로 발전시켜 자국의 개혁개방에 유리한 객관적 요소로 작용하길 바란다.

그럼에도 불구하고 최근 중국이 보여준 외교행태는 이해하기 어렵다. 평화와 안정을 바라는 중국이 일본과의 댜오위다오(釣魚島, 센카쿠) 문제에서나 동남아국가들과 남지나해에서 공세적으로 나오는 행태를 어떻게 해석해야 하나? 소위 ‘핵심이익’은 타협대상이 아니며 이를 수호하기 위해서는 무력사용도 불사할 것이라는 중국의 태도를 어떻게 받아들여야 하나?

중국의 공세적인 외교행태는 중국의 영토주권과 직접적인 연관이 있는 상황에서만 목격된다. 그 이외의 외교문제에서의 중국의 태도는 답답하기 짝이 없다. 자국의 이익에만 직접적인 연관이 없으면 중국은 그야말로 ‘만만디’다. 지리적으로 먼 지역에서의 분쟁이라서 자국의 이익에 직접적인 영향을 미치지 않으면 소극적인 자세로 임하는 경우가 한 두 번이 아니다. 그리고 이런 중국의 태도는 이미 기정사실화된 것이다. 가령, 중동문제에 대해 중국은 팔을 걷고 나선 적이 없다. 중국은 UN의 안전보장이사회 상임이사국이지만 지리적으로 중국과 거리가 있는 지역의 사태에 대해서는 투표만 하고, 적극적인 목소리를 내지 않는 것으로 임하는 경우가 허다하다. 북한 핵문제에 있어서도 주변국의 평화와 안정이 필요하다고 주장하지만 북한이 자국의 안보나 전략적 이익에 직접적인 위협이 아니라고 인식하고 있으므로 중국의 적극적인 중재역할을 기대하는 것은 어불성설이다. 북한이 3차 핵실험을 하고 나서야 사태의 심각성을 느낀 중국이 최근 들어 경제제재를 ‘독자적’으로 진행하는 것도 이와 무관한 것은 아니다.

중국의 ‘핵심이익’은 결국 세 가지로 분류된다고 한다. 중국이 정의한 핵심이익은 경제발전 이익, 사회 안정과 질서를 빌미로 한 공

산당의 (통치) 이익, 그리고 영토주권의 이익이다. 경제발전 이익은 개혁개방을 통해 지속가능 발전을 할 수 있는 것이며, 사회 안정과 질서의 이익은 공산당의 정당성에 도전하는 세력을 용인하지 않겠다는 의미를 내포하고 있으며, 영토주권의 이익은 중국으로부터 독립을 원하는 세력을 용인하지 않겠다는 입장이다. 중국이 경제를 발전시키려는 활동에 대해 어느 누구도 도전하는 것을 용인하지 않으며 공산당의 일당체제를 전복시키려는 세력을 막겠다는 것이다. 이 두 가지 이익은 명확하게 규정되어 있고 논쟁이 필요하지 않은 것들이다. 그러나 영토주권의 이익에 대해서는 자의적인 해석이 중국 내의 학자와 전문가들 사이에서 만연하고 있어 우리의 혼란을 가중시키고 있다.

중국의 공식 입장은 티벳, 신장 위구르 자치지역과 대만으로 영토주권의 이익 대상을 정의하고 있으나, 최근 불거진 닌자오위다오나 남지나해로 확대 해석하는 시각이 중국 내에서 팽배하다. 그러나 중국의 공식 개념은 현대 주권국가의 국경선 내 영토로 확정짓고 있다. 닌자오위다오나 남지나해 지역의 국경선은 중국이 일방적으로 정한 것은 있어도 아직 접경국과 합의된 바가 없기 때문에 중국도 이에 대해 확고한 입장을 취하지 못하고 있는 것이 사실이다. 아직까지 중국의 입장은 자기의 주장만을 제기하는 것에 불과하다. 그리고 자기의 주장이 받아들여지기를 희망할 뿐이다. 국경이라는 것이 국제적으로 인정되고 수용되어야만 효력이 발생하기 때문이다. 그러나 아직까지 이 지역의 국경은 그러하지 못하기 때문에 중국으로서도 자신의 주장을 펼치는 것 외에는 아무런 다른 조치를 취할 수 없다.

최근 보여준 중국의 공세적 외교행태는 그러므로 자신의 주장을 널리 알리기 위한 것이다. 어떠한 법적 효력에 근거한 것이 아니기 때문에 일방적인 주장일 뿐이다. 자국의 권리가 침해받는다 고 인식

하고 있기 때문에 이에 대응하는 것이므로, 타협이 가능하면 타협을 하겠다는 취지로 받아들이면 된다. 간단히 말해 중국은 타협을 하고 싶어하고 이런 타협을 통해 자신의 주장에 근거한 국경선을 획정하겠다는 것이다. 그러나 중국이 오늘날 강대국으로 부상한 이상 국경을 공유하고 있는 인접 약소국들에게는 중국이 타협을 하기에는 버거운 대상이기 때문에 외부세력의 힘을 빌려 이에 대응하길 원하고 있다. 그래서 중국과의 영토분쟁 문제들이 오늘날 더욱 복잡한 양상을 띠고 있다. 80년대에도 동일한 문제들이 존재했지만 당시 중국의 국력이나 역내 위상은 오늘날보다 현저하게 낮았기 때문에, 당시의 중국은 분쟁을 피하고 미래의 문제로 남겨둔 뒤, 지금은 공동개발을 통해 서로에게 이익이 되는 방향으로 국경지역의 자원을 활용하자는 입장을 견지했다. 물론 이런 원칙이 아직도 유효한 것도 사실이다. 그러나 문제는 중국의 관점에서 보면 관련국들이 이런 원칙을 존중하지 않고 직접 해결하려는 시도를 하고 있다고 인식하는 데 있다. 중국은 관련국들의 이런 행위를 당연히 자국의 영토주권이익에 대한 도전으로 인식할 수밖에 없으며 이런 인식하에 자신의 권리와 주장을 더욱 공고화하려는 입장으로 선회한 것이다.

그럼에도 불구하고 중국은 최대한 관련국들의 도전을 ‘억지’하기 위해 일련의 군사적 시위와 외교적 공세를 진행함으로써 주변국의 우려를 자아내고 있다. 이런 우려와는 달리 중국은 오히려 관련국들에 대한 억지력이 효과를 보고 있어 공세적 외교가 효과를 보고 있다고 판단하고 있다. 그리고 중국의 영토주권 이익이 도전을 계속 받을 경우 중국은 자기의 관념과 기준에 따라 자기의 국경을 수호하는 데 더 많은 억지력을 동원할 것이다. 결국 중국은 영토분쟁을 평화롭게 해결하기가 어려우면 ‘현상 유지(status quo)’를 유지하는 것이 기본 입장이며, 그렇지 못할 경우 군사적 억지력도 마다하지

않는 기세로 현상 유지를 위한 노력을 배가시키겠다는 입장을 견지하고 있다.

중국의 대외정책의 기본 노선은 개혁개방과 지속가능한 발전을 할 수 있는 평화롭고 안정적인 국제환경을 조성하고 이를 수호하는 것이다. 그리고 더 나아가 중국의 해외 이익을 안전하게 확보하고 수호하는 것이다. 중국은 이를 위해 결국 강대국과는 이른바 ‘신형 대국관계’라는 새로운 개념을 도입해 이들과의 관계를 우호적이고 건설적으로 발전시켜 나가겠다고 천명했다. 중국이 강대국으로부터 원하는 것은 중국에 대한 더 큰 존중과 더 많은 신망을 얻는 것이다. 주변국과는 전통적인 우호관계를 유지·발전시키는 것이 핵심이다. 그리고 제3세계 국가, 즉 개발도상국들과는 국제무대에서 자신들의 권익과 권리를 보호하기 위해 단합과 단결을 도모하는 것을 주요 목적으로 관계를 이끌어 나갈 것이다. 이를 위해 중국은 이들 국가들과의 관계를 독립·자주적인 틀(독립자주외교)속에서 책임 있는 국가로서 책임을 다하며(책임 있는 국가) 국제문제의 평화적 해결과 세계의 평화·안정을 수호하는 데 다자협력(다자외교)을 꾀하는 동시에, 이들과 평화적으로 공존(평화공존 5항 원칙)하면서 중국이 평화적으로 발전(평화발전)할 수 있는 방향으로 이끌어 나갈 것이다.

5. 결론

오늘날 중국을 형언하려면 ‘세계 최대’의 수식어 없이는 거의 불가능한 형국에 온 것이 사실이다. 중국은 규모 면에서 세계 최대의 나라가 되어 버렸다. 그리고 우리와 가장 근접한 나라이기에 중국이 우리의 미래에 가지고 있는 의미는 상당히 크다고 할 수 있겠다. 아

마도 중국의 인접국 중에서 우리만큼 중국에 의미를 크게 부여하고 중요시하는 나라는 없을 것이다. 우리와 중국 간의 경제 교역 규모나 인적 교류 규모, 그리고 지정학적 전략적 의미 등 모든 면에서 보더라도 중국은 그 어느 인접국보다 우리에게 가장 큰 의미가 있는 나라다.

중국은 세계 최대 외환보유국이며 세계 최대 투자 유치국이다. 또한 중국은 세계 최대의 이산화탄소 배출국이며, 세계 최대 오염국이다.²³⁷ 중국은 세계 최대의 금 소비국이며²³⁸ 세계 최대 철강 소비국이자 수입국이다.²³⁹ 식가공업에서도 중국은 세계 최대 육류소비국이고 우유수입국이다.²⁴⁰ 제조업에서는 중국이 2015년 미국을 제치고 세계 최대 제조업 국가가 될 것이다.²⁴¹ 가전제품 영역에서도 중국은 세계 최대 TV시장이며,²⁴² 세계 최대의 스마트폰 보유국이고 세계 최대의 스마트폰 제조국이다.²⁴³ 세계에서 또한 제일 많은 핸드폰 가입자와 인터넷 사용자를 가진 나라이기도 하다. 문화산업

237- 중국은 2027년 세계 최대 온실가스 배출국이 될 것이며, 이산화탄소 배출량은 세계 최고치에 달할 것이다. 중국은 이미 세계의 이산화탄소 배출량의 30%를 차지하고 있으며, 2030년까지 이 추세를 유지할 것으로 전망되는데 이는 중국의 에너지원 대부분이 아직도 석탄에 크게 의존하기 때문이다. “중국 이산화탄소 배출량 2027년 최고치 도달,” 『연합뉴스』, 2013년 8월 29일.

238- “中, 인도 제치고 올해 세계 최대 금 소비국,” 『뉴스1』, 2013년 8월 22일.

239- “원자재 시장도 ‘중국 손 안에,’” 『한국경제』, 2003년 10월 24일.

240- 2012년도 중국의 수입육류는 7100만 톤으로 세계 최대량이며, 우유 수입도 매년 500만 톤씩 증가하는 추세다. “류수연 기자의 해외농업 이야기: 중국의 고기 우유 소비 급증,” 『농민신문』, 2012년 11월 9일.

241- “中 2015년 세계최대 제조업국 등극,” 『헤럴드경제』, 2010년 3월 30일.

242- 2012년 기준 중국의 TV시장 규모는 264억 달러로 미국(227억 달러)을 추월하면서 세계 최대 규모의 TV시장으로 부상했다. “차세대 TV로 최대 시장 중국 공략,” 『디지털타임스』, 2013년 9월 16일.

243- 중국은 세계 최대의 스마트폰 보유국이고, 2011년 하반기 출하량은 미국을 넘어섰으며, 2012년부터 세계 최대의 스마트폰 제조국으로 등극하여 전세계 생산의 20.7%를 점유한다. “중국, 세계 최대 스마트폰 보유국,” 『IDG News Service』, 2013년 9월 16일.

영역에서도 중국은 세계 최대의 문화산업 시장으로 부상하고 있으며 이는 중국인들의 소득상승과 비례할 것이다. 2020년에는 중국의 문화소비 규모가 17조 위안(약 3,099조 원)에 달할 것으로 전망되고 있다.²⁴⁴ 그리고 중국은 세계 최대의 유학생 배출국이다. 2012년 전 세계의 중국인 유학생 수만 40만 명이며, 2013년에는 45만 명을 초과할 것이다.²⁴⁵ 중국의 에너지 수요는 2030년에서 2035년에 정점을 찍기까지 앞으로 매년 4.5%씩 증가할 것이다. 2012년에 이미 중국은 세계 최대 에너지 소비국이 되었으며,²⁴⁶ 2017년이면 세계 최대 원유 수입국이 될 것이라고 전망된다.²⁴⁷

이처럼 중국은 세계 최대의 국가로, 세계 최대국으로 모든 분야를 석권하는 날이 얼마남지 않았다. 이와 더불어 중국의 소득 수준도 상승할 것으로 예측되고 있다. 국제기관들은 일례로 중국의 1인당 GDP수준은 2023년에 11,000달러 선, 2043년에 25,000달러를 선회할 것이라고 전망하고 있다.²⁴⁸ 중국인들의 소득이 저변확대를 이룰 수 있는 이유 중 하나는 중국의 지속적인 발전이지만 저소득층의 수입구조 개선을 위한 개혁 노력도 뒷받침하고 있다. 중국은 2011년부터 2015년까지 앞으로 5년 동안 최저임금을 해마다 13% 인상하고, 최저임금을 근로자 평균소득의 40% 이상으로 유지하기로 결정했다.²⁴⁹ 이런 개혁조치를 통해 빈부격차를 조금이라도 더 감소시키자

244. “중국 문화산업 급성장... 2020년 관련 소비 17조 위안,” 『뉴스핌』, 2013년 8월 7일.

245. “중국인 유학생 45만 명...세계 최대 ‘유학생 수출국,’” 『중앙일보』, 2013년 9월 11일.

246. “중국, 에너지 수요 2030년경 정점,” 『헤럴드경제』, 2013년 5월 26일.

247. “중국, 2017년에 최대 석유 수입국 될 것,” 『MK뉴스』, 2013년 8월 22일.

248. “30년 후 중국 1인당GDP 2만5천 달러,” 『아주경제』, 2013년 8월 12일.

249. “중국, 연소득 40만 원 이하 빈곤층 1억 2000만 명,” 『SBS뉴스』, 2012년 3월 13일.

는 노력을 다양하고 다각적인 방식으로 진행할 것으로 보인다.

중국은 그야말로 명암이 뚜렷한 국가다. 그리고 그 명암의 경계를 조금이라도 융합시키기 위해 많은 자구책들이 소개될 것이다. 이러한 일련의 조치가 이번 시진핑 정부의 출범과 함께 소개되었다. 시진핑 정부의 첫 번째 임기 동안 중국의 정치경제는 당 내 민주 개혁을 통해 중국 공산당의 집정능력과 정당성 제고를 위한 부정부패의 척결에 역점을 둘 것이다. 그리고 사회적으로 불평등과 불균형, 그리고 격차를 해소하기 위한 적극적인 노력이 병행될 것이다. 이의 성패여부를 임기 동안 평가하기는 매우 어려울 것이나 이들에 대한 평가는 결국 2021년 중국이 목표로 한 ‘소강’사회의 구현 여부를 판단할 때 가능할 것이다. 이를 위해 시진핑 1차 임기 동안에는 정치·사회·경제적 개혁 노력이 배가될 것이다.

중국의 외교는 이런 개혁의 노력이 잘 실천될 수 있는 환경과 공간을 확보하는 데 주력할 것이다. 중국은 평화적 발전의 외교기조를 견지하면서 선진국, 주변국가, 개발도상국과 건설적이고 우호적인 관계를 도모하기 위한 전방위적 외교를 강화시켜 나갈 것이다. 그리고 자국의 핵심이익 부분에 대한 어떠한 내외부의 도전세력을 용인하지 않는 강한 억지력도 구사할 것이다. 중국의 영토주권에 대한 도전만 배제할 수 있으면 중국의 외교행태는 전반적으로 평화와 발전이라는 정책 기조와 목표를 구현하기 위한 노력에 집중할 것이다. 그러나 중국의 영토주권이 도전을 받을 경우 중국은 무력도 불사하는 강한 억지력을 사용할 것이 자명하다. 중국은 전통적으로 영토의 통일을 위해, 그리고 영토주권의 보존을 위해 지난 5,000년 동안 싸워왔다. 이는 중국 역사의 절대적인 내용들이다.

제 3 부

통일시대 중국의 정치경제와 한·중 협력



Korea Institute for
National Unification

전환기 중국의 정치경제

8

북한 핵문제와 한·중 협력

한 석 희

1. 북한의 3차 핵실험과 북·중관계

김정일의 사망과 함께 북한의 지도자로 부상한 김정은은 개혁개방으로의 정책변환을 기대했던 국제사회의 열망을 뒤로 한 채, 정권생존을 위한 핵보유 의지를 강화하고 있다. 김정은은 아버지 김정일의 최대 업적으로 핵개발 및 핵보유 달성을 내세우면서 이를 개정헌법에 명시하는 한편, 군사우선의 선군(先軍)정치에서 경제우선의 선경(先經)정치로 정책적 전환을 시도하면서 강온(強穩) 양면의 대외전략을 구사하고 있다. 그러나 전통적으로 북한의 우방을 자처했던 중국은 최근 북한의 움직임에 대하여 달갑지 않은 태도를 보이고 있다. 물론 경제발전을 시도해 보겠다는 북한의 태도 변화에는 별다른 반대의견을 제시하지 않고 있지만, 중국은 북한이 핵보유국을 목표로 핵무기 능력을 지속적으로 제고하는 것에 대해서는 불편한 심경을 감추지 않고 있으며, 對한반도 정책 우선순위에서 한반도의 비핵화를 한반도의 평화와 안정보다 우위에 놓는 모습을 보이고 있다.

이러한 북·중관계의 변화기류는 2012년 말 북한의 장거리 미사일 발사 및 그 뒤를 이은 3차 핵 실험 이후부터 보다 명확하게 나타나고 있다. 우선 북한은 2012년 12월 12일 대륙간 탄도미사일급 장거리 미사일 은하 3호를 발사했으며, 그 해 4월 광명성 3호의 실패를 설욕하듯이 은하 3호를 궤도에 성공적으로 진입시켰다. 북한의 장거리 미사일 발사 성공은 동북아시아 안보에 상당한 위협으로 인식되었다. 북한은 지난 30년 동안 지속적으로 미사일을 개발해왔고 또한 강성대국의 완성을 위한 방편으로 핵과 미사일 기술을 축적해 왔기 때문에 한국과 미국을 비롯한 동북아시아 지역의 주요 국가들은 북한의 미사일 발사 성공을 자국에 대한 중대한 안보위협으로 인식

하였다.²⁵⁰ 이에 따라 유엔 안보리는 2013년 1월 22일 북한의 장거리 미사일 발사규탄과 함께, 기존의 안보리 결의 1718호(2006년) 및 1874호(2009년)에 이어서 대북 제재를 확대·강화하기 위한 안보리 결의 2087호를 이사국 만장일치로 채택하였다.²⁵¹

2013년 1월 22일 안보리 결의 2087호 통과 과정에서 나타난 중국의 태도는 북·중관계의 균열을 전 세계에 보여주는 계기가 되었다. 우선 지금까지 유엔에서 통과되었던 안보리 결의안은 모두 북한의 핵 실험에 대한 제재 결의안이었으나, 결의안 2087호는 북한의 장거리 미사일 발사에 대한 제재 결의안이라는 특징을 가지고 있다. 북한의 입장에서는 핵 실험도 아니고 ‘위성’을 발사한 데 대하여 중국이 안보리 추가제재에 동의했기 때문에 섭섭함과 동시에 분노를 느꼈다. 이러한 북한의 입장은 유엔 안보리 결의안이 통과된 직후 발표된 북한의 성명에서도 잘 나타나 있다. 북한은 2013년 1월 23일 외무성 성명을 통하여 “미국의 가중되는 대조선 적대시 정책으로 6자회담, 9·19공동성명은 사멸되고 조선반도 비핵화는 종말을 고했다”며 한반도 비핵화에 관한 대화는 없을 것이라고 주장했다. 성명은 또한 “미국의 제재압박 책동에 대처해 핵 억제력을 포함한 자위적인 군사력을 질량적으로 확대·강화하는 물리적 대응조치를 취할 것”이라고 발표하면서 3차 핵실험 가능성도 우회적으로 내비쳤다.²⁵²

250. 북한의 미사일 발사 성공에 대한 국제사회의 우려는 다음을 참조. Rachel Oswald, “North Korea Rocket Launch a Breakthrough in Strategic Missile Program: Experts,” *Global Security Newswire*, December 12, 2012, <<http://www.nti.org/gsn/article/north-korea-rocket-launch-breakthrough-strategic-missile-program/>>.

251. 유엔안보리 결의안 2087의 원문은 다음을 참조. <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2087\(2013\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2087(2013))>.

252. 유엔 안보리 결의안 2087의 채택과 이에 대한 북한의 반응은 다음을 참조. Han Dong-ho, “United Nations Security Council Resolution 2087 and North

이러한 북한의 공식적인 성명은 중국이 북한에 대한 태도변화를 표면화하는 계기로 작용하였다. 왜냐하면 북한의 성명 내용 대부분이 중국의 대한반도 정책에 반대되는 주장들로 가득 차 있었기 때문이다. 예를 들어 ‘조선반도 비핵화의 종말,’ ‘6자회담의 사멸,’ ‘핵실험 가능성’ 등의 발언들은 중국으로서는 도저히 받아들일 수 없는 내용이며, 게다가 이러한 성명들이 1월 23일 시진핑 총서기가 한국의 박근혜 대통령 당선자의 특사단을 만난 바로 직후에 나왔다는 점에서 상당히 우려할 만했다. 시 총서기는 한국 특사단을 만난 자리에서 “(한반도) 비핵화와 (핵·미사일 등) 대량살상무기 확산 방지와 한반도 평화와 안정에 필수 요건이라는 것이 중국의 일관된 입장”이라는 점을 명확히 하였다. 그러나 북한은 시 총서기의 발언이 공표되자마자 이에 정면으로 반대되는 성명을 곧이어 발표하였으며, 중국의 입장에서 보면 북한의 이러한 행동은 향후 10년을 이끌고 갈 중국의 새로운 총서기의 체면을 깎는 의도적인 행동으로 비춰질 수 있기 때문이다.²⁵³

특히 북한의 3차 핵실험은 한반도와 그 주변지역에 또 한 번의 심각한 안보위협으로 작용하였다. 북한은 2013년 2월 12일 제3차 핵실험을 단행하였으며, 미국을 겨냥한 ‘높은 수준의 핵 실험’을 하겠다고 공언한 데서 알 수 있듯이 오바마 대통령의 미 의회 연례 국정연설을 하루 앞두고 핵 실험을 실시하였다. 우리 정부는 즉각적으로 이번 핵 실험이 유엔 안전보장이사회 결의안 1718호, 1874호, 2087호에 대한 위반이라는 점을 확실히 밝혔다. 그 동안 북한의 핵실험 불용이라는 입장을 지속적으로 유지해왔던 주변국들도 북한의 3차

Korea's Response,” (KINU, Onlin Series-Co13-04, March 4, 2013), <[http://www.kinu.or.kr/upload/neoboard/DATA01/co13-04\(E\).pdf](http://www.kinu.or.kr/upload/neoboard/DATA01/co13-04(E).pdf)>.

253. 『중앙일보』, 2013년 1월 23일.

핵 실험에 대한 반대의사를 분명하게 확인했으며, 따라서 북한이 3차 핵실험을 강행한 상황에서 이들 국가들은 북한의 핵 실험을 규탄하고 북한에 대한 제재를 규정하기 위한 유엔 안보리 결의안 2094호를 만장일치로 채택하였다. 특히 이번 결의안 2094호는 북한이 핵 실험을 강행한 지 3주(2013년 3월 7일) 만에 채택되었으며, 그 내용도 북한에 대한 항공제재 및 북한 외교관 불법행위 감시 등의 고강도 대북제재가 들어있어 북한에 대한 실제적 압박이 될 가능성이 높다.²⁵⁴

전통적으로 중국은 북한 핵 실험에 대하여 민감하게 반응해오고 있다. 중국은 북한이 핵 실험을 할 때마다 유엔 안보리 결의안에 찬성해왔으며, 북한 핵실험에 반대한다는 입장을 수 차례에 걸쳐 북한 당국에 명확하게 전달하였다. 중국이 북한 핵 실험에 민감하게 반응하는 이유는 북한 핵이 지역평화와 안정에 위협이 되기 때문이다. 따라서 중국은 한반도의 비핵화와 한반도의 평화·안정을 정책적 우선순위에 두고 한반도 문제에 접근해오고 있다. 그러나 중국이 주장하는 한반도의 비핵화라는 의미에는 북한 핵에 대한 반대뿐만 아니라 남한의 핵보유 가능성도 사전에 차단하겠다는 의지가 포함되어 있기 때문에 중국은 한반도의 비핵화를 한반도의 평화와 안정을 위한 하나의 방안으로 인식하고 있다.

또한 북한의 핵 실험 장소인 함경북도 길주군 풍계리가 중국 국경에 너무 근접해 있다는 점도 중국에게는 상당한 안보적 부담으로 작용하고 있다. 북·중 국경근처에 사는 주민들은 북한 핵 실험의 진동에 불안감을 느낄 뿐 아니라 실험 후에 발생하는 방사능에 대해서

.....
²⁵⁴ 유엔 안보리 결의안 2094의 원문은 United Nations Security Council, “S/RES/2094 (2013),” March 7, 2013, <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2094\(2013\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2094(2013))>을 참조.

도 민감하게 대응하고 있기 때문에 중국으로서는 자국민 보호 차원에서라도 북한 핵 실험에 정면으로 반대할 수밖에 없다.²⁵⁵ 특히 북한의 이번 3차 핵 실험은 북한이 사실상의 핵보유국으로 거듭나는 기회일 뿐 아니라, 핵탄두를 소형화하는 과정이 시작되었음을 반영한다고 볼 수 있다. 따라서 중국의 입장에서는 북한이 3차 핵 실험을 강행한 상황에서 미국 및 국제사회가 가하는 압력 및 제재, 그리고 동북아시아 국가들 사이에서 나타날 수 있는 핵 도미노 현상에 대하여 주의 깊게 그 추이를 지켜보고 있다.

이런 상황을 고려해 볼 때, 중국은 북한 핵 실험을 사전에 저지하는 것이 자국의 국익에 최선이라고 인식하였으며, 이에 따라 중국은 이번 3차 핵 실험을 사전에 막기 위하여 최선의 노력을 다한 듯 보인다. 중국은 북한의 강력한 반발을 감수해 가면서 2013년 1월 말 주중 북한대사와 공사를 3차례나 초치해 3차 핵 실험에 대한 반대 의견을 북한에 확실하게 전달하였다. 그러나 문제는 중국이 아무리 북한에 대한 경제적·외교적 압력을 행사하더라도 북한 핵 실험을 근본적으로 저지하는 데에는 한계가 있다는 점에 있다. 북한에 매년 30~40만 톤의 식량과 50만 톤의 원유를 원조하고 있는 중국은 북한 김정은 정권의 생존에 가장 핵심적인 역할과 함께 절대적인 영향력을 가지고 있지만, 중국은 북한에 그 영향력을 거의 사용하지 못하고 있다. 북한 정권의 붕괴를 원치 않는 중국은 어떠한 경우에도 북한에 대한 최소한의 지원을 지속해 왔으며, 국제사회의 제재가 북한 정권에 직접적인 영향을 미치지 못하도록 완충역할을 해왔기 때문이다. 따라서 중국은 근본적으로 북한 핵 실험을 사전에 막을

255- “中·北 국경지역 중국인 77% ‘北 2월 핵실험 뒤 환경오염 걱정,’” 『조선일보』, 2013년 4월 15일.

수 있는 효과적인 저지 방안이 없었다고 볼 수 있다.²⁵⁶

더군다나 북한은 자국이 핵 실험을 한다 하더라도 중국이 북한과의 관계를 근본적으로 변화시키지 못할 것이라는 점을 너무나도 잘 알고 있다. 물론 북한의 핵 실험 직후에는 다소간 불편한 관계를 이어가겠지만, 이러한 갈등 관계는 어느 정도 지난 후에 다시 원만한 관계로 회복될 수밖에 없기 때문에 북한은 중국의 압박을 그다지 심각하게 우려하는 것 같지 않다. 예를 들어 중국은 북한의 첫 핵 실험 후 “국제사회의 보편적인 반대를 무시하고 제멋대로 핵 실험을 실시했다”고 강하게 비판하였지만, 1년 정도가 지난 후에는 양국관계를 정상화시켰다. 2차 핵 실험 때에는 “또 다시 핵 실험을 실시한 것을 결사반대한다”라며 1차 핵 실험 때보다 완화된 입장을 표명하면서 5개월 정도 만에 관계를 정상화시켰다. 북한이 3차 핵 실험을 진행한 후 중국의 대북태도도 이와 같은 전례의 연장선상에서 이루어지고 있는 듯하다. 국제사회의 간곡한 요청에도 불구하고 북한이 3차 핵 실험을 진행했고 따라서 중국은 2013년 2월부터 북한에 대한 압박의 수위를 높여왔지만, 결국 중국이 북한 핵문제를 해결하기 위하여 내놓은 방안은 또 다시 6자회담의 개최였으며, 게다가 핵에 대한 북한의 근본적인 태도변화 없이는 6자회담에 임하지 않겠다는 미국과 한국의 입장에 직면하여 6자회담의 개최조차 불투명한 상황에 놓여있다. 이런 상황을 놓고 볼 때, 아직까지 북·중관계가 관계정상화의 단계에 들어선 것은 아니지만, 북한에 대한 중국의 압박이 상당히 완화되면서 양국관계는 다시 현상유지의 방향으로 흘러가고 있는 듯하다.

.....
²⁵⁶ Sukhee Han, “Alliance Fatigue amid Asymmetrical Interdependence: Sino-North Korean Relations in Flux,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. XVI, No. 1 (Spring 2004), pp. 155~179.

2. 중국의 대북정책 변화 가능성

2013년 2월, 북한의 김정은 정권이 중국의 간곡한 만류에도 불구하고 제3차 핵 실험을 강행하자, 중국은 2013년 3월부터 전통적인 현상유지 태도에서 벗어나 북한에 대한 외교적 압박을 지속해왔다. 아울러 국제사회에서는 이러한 중국의 태도변화가 중국의 대북정책에 근본적인 변화를 반영하는 것 아닌지 귀추를 주목하고 있다. 예를 들어 중국이 유엔 안보리 결의안 2094호에 대해 즉각적으로 동의한 점이라든지, 중국 내 북한은행의 계좌동결 등과 같은 조치를 실행한 점 등은 예전에는 볼 수 없었던 중국의 대북한 압박전략이라고 볼 수 있다.²⁵⁷ 특히 중국의 4대 국유상업은행 중 하나인 중국은행이 북한의 조선무역은행(국영은행)을 상대로 거래정지와 계좌동결을 단행한 것은 중국이 과거와 달리 북한 비핵화를 위한 유엔의 제재에 현실적으로 동참하겠다는 의지를 적극 반영한 것이라고 볼 수 있다. 물론 자세한 내용은 밝혀지지 않았지만, 북한이 자국경제 및 대외무역의 90%를 중국에 의존하고 있는 상황에서 중국의 이번 조치는 북한경제에 상당한 타격을 줄 수 있는 조치라고 볼 수 있다. 또한 중국은행의 이번 조치가 중국의 다른 은행들에도 영향을 줄 가능성이 높다는 점을 고려해 볼 때, 북한 경제에 부정적인 영향을 미칠 가능성은 상당히 높다고 볼 수 있다.²⁵⁸

257. 중국은행의 북한은행 계좌동결 및 거래정지에 대한 내용은 다음을 참조. “China Publicly Cuts Off North Korean Bank,” *The Wall Street Journal*, May 8, 2013, <<http://online.wsj.com/article/SB10001424127887323372504578468403543236068.html>>; “China Cuts Ties With Key North Korean Bank,” *The New York Times*, May 7, 2013, <<http://www.nytimes.com/2013/05/08/world/asia/china-cuts-ties-with-north-korean-bank.html>>.

258. 폐쇄된 계좌 수와 동결된 자금의 총액 등은 알려지지 않고 있다. 북한의 대중국 무역이 90%에 달한다는 주장은 다음을 참조. 양운철, “북한의 대외무역 변화 추세와 시사점,” 『정세와 정책』, 2012-7 (세종연구소), 2012, pp. 12~15. 그러나

아울러 중국의 새로운 지도자로 부상한 시진핑 주석도 북한에 대한 중국의 태도 변화를 명확히 보여주었다. 시 주석은 2013년 5월 24일 중국을 방문한 최룡해 북한 인민군 총정치국장을 접견하면서 북한이 핵무기 개발을 중단해야 한다는 점을 강조하였으며 ‘한반도 비핵화 목표’에 대한 자신의 메시지를 북한에 ‘명확하게’ 전달하였다. 시주석은 또한 “북한을 핵보유국으로 인정해 달라”는 최룡해의 요구에 대해서도 거절하는 견해를 확실히 전달하였다.²⁵⁹ 사실 최룡해의 방중목표가 북한에 대한 국제사회의 제재를 완화하고 중국의 적극적인 협조를 이끌어내는 것이었다는 점을 고려해 볼 때, 시 주석의 태도 및 발언은 북한의 잘못된 행동에 대한 중국의 불편한 심기를 그대로 보여준 것이었다고 볼 수 있다.

북한 핵에 대한 시진핑 주석의 부정적 인식은 2013년 6월 7~8일 캘리포니아(California)주 란초미라지(Rancho Mirage)의 서니랜즈(Sunny lands)에서 진행되었던 미·중 정상회담에서도 그대로 반영되었다. 미·중의 국내외 정책과 경제·군사 문제에 이르기까지 다양한 주제에 대하여 의견을 교환했던 이 정상회담에서 북한문제는 최우선 현안 중의 하나였으며, 시 주석과 오바마 대통령은 “북한을 핵보유국으로 인정할 수 없고, 북한의 핵무기 개발도 용인하지 않겠다”는 점에서 합의된 입장을 나타내었다.²⁶⁰ 또한 양국 정상은 북한

대부분의 연구자들은 중국의 대북한 금융제재에 대한 경제적 효과가 미미할 것이라는 의견을 내고 있다. “중, 조선무역은행 거래 중단 ‘강수’, 『자유아시아방송(RFA)』, 2013년 5월 8일, <http://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/nkbank-05082013114115.html>.

²⁵⁹ 최룡해의 중국방문과 관련된 중국 미디어의 분석은 다음을 참조. “朝鮮觀察：誰是崔龍海？來華爲何事？” 『大公报』, 2013년 5월 22일, <<http://news.takungpao.com/world/exclusive/2013-05/1626706.html>>.

²⁶⁰ 북한문제와 관련하여 미·중 정상이 합의를 이루었다는 분석은 다음을 참조. Jackie Calmes and Steven Lee Myers, “U.S. and China Move Closer on North Korea, but Not on Cyberespionage,” *The New York Times*, June 8, 2013,

의 비핵화를 위한 구체적 조치를 공동으로 마련해 나가기로 하면서 양국 간의 협력과 대화를 강화하기로 하였다. 그 동안 양국이 북한과 관련된 중요한 의제에 대해서 양국의 입장을 조율한 것이 처음은 아니지만, 후진타오가 집권했던 지난 10년 동안 북한 핵무기와 관련하여 항상 북한을 감싸는 듯한 태도를 보여왔던 점과 비교해 볼 때, 시진핑 주석의 이러한 협력적 행동은 북한에 대한 중국의 시각이 변화되고 있다는 점을 나타낸다고 볼 수 있다.

우리가 중국의 대북태도 변화를 예단할 수 있는 또 하나의 근거는 중국 중앙당교의 ‘學習時報’ 부편집장 덩위윈(鄧聿文)의 ‘Financial Times’ 기고와 그 뒤를 이은 도발적 발언에서 찾을 수 있다. “중국은 북한을 포기해야 한다”, “김정은 정권은 가족 세습 정권을 버릴 수 없어 곧 붕괴할 것이다”, “중국은 한국 정부와 힘을 합쳐 한반도 통일에 주도적 역할을 해야 한다” 등 그는 그동안 중국이 취해왔던 대북한 태도에서는 생각할 수 없는 파격적인 태도와 언급으로 국제 사회를 어리둥절하게 만들었다. 특히 그가 중앙당교에 소속된 학자라는 점에서 그의 발언은 우리로 하여금 결국 중국이 대북정책을 바꾸는 것 아닌가 하는 기대에 부풀게 만들었다.²⁶¹ 물론 덩위윈이 “중앙당교 정식 소속 직원이 아니라 일종의 비정규직, 인턴 같은 역할

.....
 <http://www.nytimes.com/2013/06/09/world/asia/obama-and-xi-try-building-a-new-model-for-china-us-ties.html?pagewanted=all&_r=0>.

²⁶¹ Deng Yuwen, “China should abandon North Korea,” *Financial Times*, February 27, 2013, <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/9e2f68b2-7c5c-11e2-99f0-00144feabdc0.html#axzz2X310fKpB>>. 鄧의 기고문에 대한 분석은 다음을 참조. Isaac Stone Fish, “Chinese editor calls for regime change in North Korea,” *Foreign Policy*, June 23, 2013, <http://blog.foreignpolicy.com/posts/2013/02/28/chinese_editor_calls_for_regime_change_in_north_korea>; Jane Perlez, “Chinese Editor Suspended for Article on North Korea,” *The New York Times*, April 1, 2013, <http://www.nytimes.com/2013/04/02/world/asia/chinese-suspend-editor-who-questioned-north-korea-alliance.html?_r=0>.

을 한 사람”이며, 따라서 “그 사람의 주장을 중앙당교의 입장처럼 이해하는 것은 완전히 잘못됐다”는 지적이 있기는 하지만, 그의 발언은 우리 사회 내에서 중국의 대북정책 변화 가능성에 대한 논쟁을 불러일으키는 계기가 되었다.²⁶²

그렇다면 북한에 대한 중국의 이런 태도변화가 중국의 근본적인 대북 인식 변화 내지는 정책 변화를 반영하는 것일까? 최근 국내에서는 2013년 초반 중국의 대북태도 변화를 보면서 이것이 중국의 대북정책 변화로 이어지지 않을까 하는 궁금증이 증폭되고 있다. 그러나 이러한 질문에 대한 대부분의 대답은 중국의 대북한 태도 변화는 어느 정도 나타나고 있지만, 이것이 중국의 대북정책에 근본적인 변화를 반영하는 것은 아니라는 것이다. 최근에 나타나고 있는 북한에 대한 중국의 태도 변화는 다음과 같은 몇 가지 특징을 가지고 있다. 우선 과거와는 달리 중국은 북한이 한반도 및 동북아 지역 안정에 위협요인으로 작용하고 있다는 점을 인정하고 북한이 변화해야 한다는 점을 강조하고 있다. 이는 괄목할 만한 중국의 태도변화이다. 지금까지 중국은 평화와 안정의 위협요인으로 항상 미국 또는 한·미동맹을 지적해왔던 반면, 북한에 대해서는 북한의 입장을 두둔하는 태도를 보여왔기 때문이다.²⁶³

특히 북한의 대남 군사도발과 북한의 핵개발은 중국이 도저히 받아들일 수 없는 수위로까지 발전했으며, 중국은 이 두 가지 위협요인에 대한 북한의 입장변화를 압박할 수밖에 없는 상황에 놓이게 되

262. “한바오장(韓保江) 중공산당 중앙당교 국제전략연구소장 인터뷰: ‘中, 문앞 시끄러워지는 것 절대 불용 - 北核원칙 확고,’ 『문화일보』, 2013년 7월 26일, <<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2013072601032932111002>>.

263. Sukhee Han and Yongsoon Kim, “China’s Post-*Cheonan* and *Heonpyeong* Policy toward North Korea,” 『東西研究』, 제25권 2호 (EAI, 2013), pp. 155~180.

었다. 중국의 입장에서는 북한의 군사적 도발이 외교적 문제를 일으키는 핵심적 골칫거리다. 북한의 군사도발은 우선 남북관계를 냉각시키고, 한·미동맹을 강화시키며, 한반도 지역으로의 미군 진출을 정당화하고, 남한과 북한 사이에서 중국의 입장을 곤란하게 하는 등 중국의 국가이익에 반하는 다양한 문제점을 유발한다.²⁶⁴ 또한 북한의 핵개발은 한국, 일본, 대만으로 이어지는 동아시아 핵 도미노 가능성을 높이기 때문에 중국은 한반도의 비핵화에 상당한 관심을 가질 수 밖에 없다.²⁶⁵ 따라서 중국은 이번 기회에 북한에 대한 압박을 통하여 북한이 중국의 의도에 맞추어 입장 내지는 정책을 바꾸는 것을 시도하고 있다.

또한 중국은 이번 대북 압박을 통하여 북한에 대한 중국의 영향력 회복을 시도하고 있다. 김정일 사망 직전부터 북·중관계에는 갈등요인들이 보다 명시적으로 나타나기 시작하였으며, 이에 따라 북한에 대한 중국의 영향력에도 이상이 나타나는 상황에 직면해 왔다. 이러한 상황은 김정일이 정권을 잡은 2012년 이후에도 지속적으로 나타나고 있으며, 그 예로 북한은 중국의 명백한 반대에도 불구하고 보란 듯이 제3차 핵 실험을 강행하였다. 따라서 이와 같은 북한의 태도는 중국이 북한과의 관계를 더 이상 신뢰할 수 없게 만들었다. 그 결과 중국은 북한에 대한 외교적 압박 및 대북영향력 회복을 시도하고 있다고 볼 수 있다. 사실 중국의 입장에서 대북 영향력은 한반도에서 평화와 안정을 유지하는 데 상당한 역할을 하는 요소이다.

264. 한석희, “중국 시진핑 정부의 출범과 북·중관계 전망,” 『수은북한경제』, 2013년 여름호 (한국수출입은행, 2013), pp. 31~47.

265. Michael D. Swaine, “China’s North Korea Dilemma,” *China Leadership Monitor*, No. 39 (2009), <<http://www.hoover.org/publications/china-leadership-monitor/article/5531>>.

북한은 불법 핵개발 및 남한에 대한 군사도발, 탈북자 문제와 인권 문제 등 한반도 및 동북아의 평화와 안정을 위해하는 치명적인 위협 국가이다. 지금까지 중국은 자국의 대북 영향력을 이용하여 이러한 위협요인들을 비교적 안전하게 관리하고 지역평화와 안정을 조화롭게 유지해오는 역할을 해왔다고 볼 수 있다.²⁶⁶ 따라서 중국은 이번 기회에 자국의 대북영향력을 복구하고 좀 더 긴밀하고 선진화된 북-중관계를 구축하기 위하여 북한의 변화를 유도하고 있다.

특히 2013년 초반에 나타난 일련의 사태들을 검토해 볼 때, 대북 압박의 핵심적 이슈는 중국의 한반도 비핵화 정책과 북한의 핵보유국화 정책의 충돌이라고 볼 수 있다. 북한의 김정은은 자신의 체제 출범과 함께 핵 포기 의사가 전혀 없음을 국제사회에 명확히 하고 있으며, 그 일환으로 한반도 비핵화 선언을 무효화하고 장기적 목표로 인도, 파키스탄, 그리고 이스라엘과 같은 핵비확산조약(NPT)의 틀 바깥에서 핵보유국 지위를 인정받으려는 시도를 지속하고 있다.²⁶⁷ 그러나 중국으로서는 이와 같은 북한의 행동을 받아들이기가 쉽지 않다. 우선 중국은 한반도의 비핵화 연장선상에서 북한 핵 불용(不容)의 원칙을 수용하고 있기 때문에 중국으로서는 핵보유국으로 인정받으려는 북한의 노력이 중국에 대한 도전으로 인식될 수밖에 없다.²⁶⁸ 특히 중국은 최근 들어 한반도 정책의 3요소(한반도 비핵화, 한반도 평화와 안정 유지, 대화와 협상을 통한 문제 해결) 중

266. Daniel Byman and Jennifer Lind, "Pyongyang's Survival Strategy: Tools of Authoritarian Control in North Korea," *International Security*, Vol. 35, No. 1 (Summer 2010), pp. 44~74.

267. 『동아일보』, 2012년 5월 31일.

268. Anthony H. Cordesman, "Red Lines, Deadlines, and Thinking the Unthinkable: India, Pakistan, Iran, North Korea, and China," *CSIS*, April 16, 2013, <http://csis.org/files/publication/130416_Thinking_the_Unthinkable.pdf>.

비핵화에 상당한 정책적 우선순위를 두고 있다고 주장하고 있으며, 따라서 중국의 대북 태도변화도 북한에 압력을 가하여 북한으로 하여금 핵보유국 시도를 포기하고, 한반도 비핵화를 수용하며, 6자회담에 다시 참여하는 것을 유도하는 방향으로 진행되고 있다고 볼 수 있다.²⁶⁹

2013년 초반에 나타난 중국의 대북 태도변화가 대북 정책변화로까지 발전되지 못할 것이라고 주장하는 근거에는 중국 안보에 대한 완충지대(buffer zone)라는 가치가 있다. 순망치한(唇亡齒寒)이라는 용어가 말해주듯이, 전통적으로 중국이 바라보는 한반도의 안보적 가치는 외부세력으로부터 중국의 안전을 지켜주는 완충지대 역할이라고 볼 수 있다. 그러나 6.25전쟁 종전 이후 중국의 안보에 대한 한반도의 완충지대 범위는 북한 지역에만 국한되어 왔으며, 지난 50년 이상 중국과 북한관계는 이러한 전략적 이해관계를 연결고리로 유지되어 왔다고 볼 수 있다.²⁷⁰

특히 중국의 입장에서 가장 피하고 싶은 상황은 압록강·두만강을 사이에 두고 중국군과 미군·한국군이 서로 대치하는 상황이라고 볼 수 있으며, 따라서 한반도에 대한 중국의 전략적 목표는 북한 정권의 생존을 지속시킴으로써 한·미군의 접근을 근본적으로 차단하여 이들이 중국 국경으로부터 일정 정도의 거리를 두도록 하는 것이라고 볼 수 있다.²⁷¹ 이렇게 북한의 전략적 중요성은 중국의 안보와 직

²⁶⁹- 2013년 6월 16일 탕자쉬안(唐家璇) 전 중국 외교담당 국무위원은 한국을 방문하여 이와 같은 언급을 하였다. 『동아일보』, 2013년 6월 17일, <<http://news.donga.com/List/InterChina/3/0212/20130617/55906290/1>>.

²⁷⁰- Chae-Jin Lee, *China and Korea: Dynamic Relations* (Stanford: Hoover Institution Press, 1996).

²⁷¹- 중국의 안보에 대한 북한의 완충지대적 역할에 대해서는 다음을 참조. Andrew Scobell, "China and North Korea: From Comrades-in-Arms to Allies at Arms' Length," (SSI (*Strategic Studies Institute*) monograph series,

접적으로 연결되어 있으며, 역사적으로 오랫동안 중국의 전략적 사고 속에 존재해 왔고, 또한 지정학적 환경을 바탕으로 형성되어 왔다. 따라서 중국의 입장에서 대북정책에 변화를 주기 위해서는 지역 안보 및 국제관계에서 커다란 변화가 일어나야 한다. 더구나 중국이 한반도 북부에 완충지대를 필요로 하는 주요 원인은 남한에 주둔하고 있는 미군 및 한국군과 직접대립을 회피하는 것이므로, 중국이 북한과의 관계변화를 시도한다는 것은 결국 한·미동맹의 변화 또는 주한미군의 철수와 같은 전략상의 변화가 필요하다고 볼 수 있다. 따라서 한·미동맹의 변화 없이 또 동북아 지역에서 구체적인 안보질서의 변화가 없는 상황에서 중국이 북한과의 관계변화를 시도한다는 것은 가능성이 그리 높지 않은 상황이라고 볼 수 있다.

따라서 북한의 3차 핵 실험 이후 중국이 시도하였던 대북 태도 변화는 북·중관계의 근본적 변화를 목표로 추진되었다기보다는 북한의 행동교정을 목표로 시도된 중국의 압박조치라고 볼 수 있다.²⁷² 즉 중국은 북한의 핵보유국 지위 문제 및 6자회담 재개 문제를 포함한 몇 가지 이슈에서 북한과 상당한 입장차이가 있었으며, 이 두 가지 이슈에 대한 북한의 태도가 모두 한반도의 평화와 안정에 위협이 되었기 때문에 북한의 태도에 대한 반대의 입장을 분명히 밝히고 북한의 행동교정을 목표로 대북압력을 시도했다고 볼 수 있다. 그 결과 3차 핵 실험 이후 악화되어왔던 북·중 간의 마찰·갈등은 2013년 5월 22~24일 최룡해의 중국방문과 2013년 6월 18~22일 김계관의 방중을 기회로 일단락 이어지는 모습을 보였다. 물론 북한의 대표적인 두 지도자들이 중국을 방문했다는 것을 중국에 대한 북한의 유화

.....
2004.3.1).

²⁷² 중국 국제문제연구소(CIIS)의 양시위(楊希雨)교수는 중국의 이러한 변화를 “정책조정(policy adjustment)”에 불과하다고 주장하고 있다.

적 제스처로 해석하는 데에 큰 무리는 없을 듯하다.²⁷³ 그러나 그렇다고 이들 이슈들을 놓고 북한이 중국의 입장을 모두 수용했다고 해석하기에도 문제가 있다. 향후 북·중관계는 북한의 태도 여하에 따라 상당한 변화를 보이겠지만, 북한의 핵보유국 지위 문제, 6자회담 재개의 문제, 한국에 대한 북한의 군사적 도발 가능성 문제 등을 놓고 끊임없이 갈등과 대립을 지속할 가능성이 높다.

3. 북·중관계의 변화와 한·중관계

2013년의 시작과 함께 한·중관계는 새로운 긍정적인 전환기를 맞고 있다. 변화의 시작은 양국의 지도부 교체에서 비롯되고 있다. 2012년 11월 시진핑은 제18차 당 대회를 통하여 총서기의 지위에 등극하였으며, 중국의 대내외에서는 그의 새로운 리더십에 희망적인 기대를 걸고 있다. 그로부터 한 달 뒤인 12월 19일 한국에서는 박근혜 후보가 대통령에 당선되었으며, 그는 유교사회 내 최초의 여성대통령이자 신뢰와 화합의 상징으로 국제적인 기대를 모으고 있다. 양국의 신 지도부 출범과 함께 한·중 관계는 새로운 밑거름을 맞고 있다. 박 대통령과 시 주석 간의 개인적인 친분, 이명박-후진타오 정부기간 동안 지속되었던 양국 간의 불편한 관계에 대한 반성, 그리고 중·일관계를 비롯한 최근 동북아 안보질서의 변화 등은 한·중관계의 새로운 친밀성을 형성하는 원인으로 작용하였다.

273. 최룡해의 방중에 대한 분석은 다음을 참조. “North Korean Envoy Visits Beijing Amid Concerns About U.S.-Chinese Relations,” *The New York Times*, May 22, 2013, <http://www.nytimes.com/2013/05/23/world/asia/north-korean-leader-sends-envoy-to-china.html?_r=0>. 김계관의 방중에 대해서는 다음을 참조. “Pyongyang Sends Another Top Official to Beijing,” *The Wall Street Journal*, June 17, 2013, <<http://online.wsj.com/article/SB10001424127887324520904578551040018337324.html>>.

특히 2013년은 한·중관계의 새로운 20년을 시작하는 첫 해라는 측면에서 한·중 양국 국민들의 기대가 높으며, 이러한 기대에 부응 하듯이 양국관계의 미래는 밝아보인다. 그 예로 한국과 중국은 2013년 벽두부터 모두 특사를 상호 교환하였으며, 이를 통하여 향후 양국관 계를 우호적으로 만들어 가기로 다짐하였다. 우선 중국은 2013년 1월 9~11일까지 장즈진(張志軍) 외교부 부부장을 한국에 특사로 보내 박근혜 당선인과 만나 후진타오 국가주석 및 시진핑 공산당 총서기 의 친서를 전달하고, 한·중 간의 관계강화 및 북한정세 등에 대하여 의견을 교환하였다. 이에 대한 답방의 형식으로 한국에서는 김무성 선거대책위원장을 단장으로 하는 특사단을 2013년 1월 21~24일까지 베이징에 파견하였으며, 시진핑 총서기를 만나 박근혜 당선인의 친서를 전하고 박 당선인의 신뢰프로세스에 대한 설명과 함께 한·중 전략적 협력 동반자 관계의 내실화에 대한 의견을 교환하였다.²⁷⁴

여기서 한 가지 주목할 만한 점은 박근혜 당선자와 그의 정책에 대한 중국인들의 호감과 기대가 상당히 높다는 것이다. 우선 중국인 들은 전통적으로 박근혜 당선인에 대한 호감도가 높았다. 5년 전 이 명박 대통령이 당선자 시절에 박근혜 대표를 대총특사로 보낸 적이 있었으며, 그 때도 중국인들은 박 당선자에 대한 호감과 친밀성을 나타내었다. 여성 정치인이라는 특수성뿐만 아니라 우아하고 단아 한 몸가짐, 그리고 약속한 것은 꼭 지키는 정치인으로서의 신뢰감 등 박 당선인은 중국인들이 호감을 가질 만한 다양한 조건을 갖추고 있으며 따라서 대부분의 중국인들은 박 당선인을 긍정적인 시각에서 평가하는 경향을 보이고 있다. 특히 박 당선인이 중국어를 유창

274. “朴당선인, 中에 특사단파견 - ‘4강 특사외교’ 시동,” 『동아일보』, 2013년 1월 16일.

하게 구사하고 중국 역사 및 철학에 조예가 깊다는 사실은 중국인들이 박 당선인에게 매료되는 가장 중요한 요인으로 작용하였으며, 이에 따라 중국인들은 박 당선인이 자신들의 정서에 맞는 대중정책을 구사해 줄 것이라는 높은 기대감을 가지고 있다.²⁷⁵

이러한 기대에 부응하듯이, 박 당선인은 주변 4강 중 유일하게 그리고 가장 먼저 중국에 특사를 파견하였다. 중국은 한국에 있어서 한·미동맹의 중요성을 어느 국가보다도 잘 알고 있으며, 또한 일본과의 애증관계도 잘 이해하고 있다. 따라서 중국은 이번 특사파견에 대하여 상당한 의미부여를 하고 있으며, 향후 한·중 관계 친밀도 형성의 상징으로 인식하는 경향이 있다. 물론 박 당선인 측에서는 중국에 특사를 먼저 보낸 것에 대하여 특별한 의미를 부여하지는 않았지만, 중국의 입장에서는 한국의 대외관계 중요도에서 중국이 아직까지 미국을 능가할 정도는 아니더라도 적어도 일본은 추월했다고 자부하면서 한·중 관계의 미래에 대하여 낙관적인 평가를 내놓고 있다. 특히 중국인들은 이명박 정부 시절에 한·중 관계에서 문제점으로 지적되었던 과도한 한·미동맹 강화가 더 이상은 용납되지 않을 것이라는 점을 확신하였다. 박 당선인의 중국에 대한 이해, 한·중 간의 신뢰에 대한 강조, 박 당선인의 중국에 대한 호감도 등을 고려해 볼 때, 중국인들은 향후 5년간의 한·중 관계에 상당히 기대를 많이 하고 있는 모습이다.²⁷⁶

특히 이러한 한국과 중국 간의 친밀성을 확인한 공식적인 이벤트

275. 중국인들의 박대통령에 대한 호감은 상당히 오래된 것으로 보인다. “冰公主”朴槿惠通曉漢語中國哲學 『中國日報』, 2012년 12월 20일, <http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2012-12-20/content_7820177.html>.

276. “朴槿惠將向中國派遣特使團被指重視中韓關係,” 『中国新闻网』 2013년 1월 16일, <<http://www.chinanews.com/gj/2013/01-16/4492407.shtml>>.

는 한·중 정상회담이었다고 볼 수 있다. 박근혜 대통령은 2013년 6월 27일 중국을 국빈 방문하였으며, 양국 정상은 ‘한·중 미래비전 공동성명’을 채택하였다. 공동성명의 내용은 포괄적인 한·중협력 및 북한문제에 대한 양국 협력을 주로 다루었으며 전체적으로 볼 때, 이 공동성명은 양국 간의 관계를 발전시키는 상징적인 공동성명으로 간주될 수 있다.

그러나 공동성명의 내용을 구체적으로 검토해 보면 한·중이 북한 문제에 대하여 깊은 공감대를 가지고 있는 것 같지는 않다. 시진핑 주석과 박 대통령은 북핵문제에 관해서는 거시적인 측면에서 공감대를 형성했던 반면, 북핵문제와 관련된 핵심적인 이슈에 대해서는 여전히 전통적인 입장을 고수하는 태도를 보였다.²⁷⁷ 특히 시진핑 주석이 박 대통령 대북정책의 핵심적 내용인 ‘한반도 신뢰프로세스’와 지역안보 증진을 위한 지역협력체인 ‘동북아 평화협력구상’에 대하여 ‘환영’과 ‘지지’의 입장을 표명하였다는 점은 주목할 만하다. 거시적인 차원에서 이러한 태도는 양국의 대북정책 및 지역정책이 상당히 유사한 방향으로 발전할 수 있다는 점을 반영하였고, 한반도 비핵화, 6자회담의 재개, 그리고 한반도 통일을 포함한 여러 가지 민감한 이슈들에서 한·중 양국은 비교적 정책적 유사성이 높은 관계라는 점을 나타내었다.

그러나 우리의 입장에서 이번 공동성명은 북핵문제와 관련해서 상당한 아쉬움을 남기고 있다. 구체적으로 보면, 공동성명에는 “한국 측은 북한의 계속되는 핵실험에 대해 우려를 표명하고, 어떤 상황에서든 북한의 핵보유를 용인할 수 없음을 분명히 하였다”라고

277. “한·중 미래비전 공동성명” 전문은 다음을 참조. 『연합뉴스』, 2013년 6월 27일, <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2013/06/27/0200000000AKR20130627209800001.HTML>>.

북핵문제에 대한 우려를 명확히 표명하고 있지만, 주어가 한국측으로 국한된 것은 아쉬운 부분이다. 만약 ‘한국측’이라는 주어 대신 ‘한·중 양국은’ 또는 ‘양측은’이라는 주어로 이 문장이 시작되었다면 이는 북한 핵문제에 대한 중국 입장의 획기적인 변화라고 인식할 수 있었다. 그러나 이 문장의 내용은 한국이 북한 핵실험을 우려하고 있고 북핵 불용의 입장을 취하고 있다는 점을 강조하고 있을 뿐, 중국이 여기에 동조하고 있는지에 대한 입장은 불분명하다.²⁷⁸

그 다음 문장도 중국의 입장과 관련해서 또 하나의 아쉬운 부분으로 기록될 수 있다. “양측은 유관 핵무기 개발이 한반도를 포함한 동북아 및 세계의 평화와 안정에 대한 심각한 위협이 된다는 점에 인식을 같이 하였다”라는 문장에서도 ‘북한의’ 핵무기 개발이 아닌 ‘유관’ 핵무기 개발이라는 표현은 문제의 실체를 흐리는 문장이라고 볼 수 있다. 물론 동북아시아에서 핵무기 개발문제와 관련된 국가는 당연히 북한밖에 없다는 점에서 ‘유관’이라는 단어가 의미하는 바가 북한이라고 유추해볼 수는 있지만, 외교적 성명문서에서 북한 핵문제를 직접 지칭하지 않은 것은 아직까지 중국이 우리와 같은 입장에서 문제에 접근하고 있지 않다는 점을 반영한다고 볼 수 있으며, 북한에 대한 중국의 정책에서 별다른 변화가 없다는 점을 간접적으로 시사하는 대목이라고 볼 수 있다.²⁷⁹

이러한 한·중 정상회담의 결과에 대하여 국내에서는 “형식이 내용을 지배했다”는 비판을 가하기도 하고, 중국의 표면적인 환대에 눈이 멀어 핵심적인 이슈에 대해서는 별다른 소득도 없이 중국이 의

278. “한·중정상 공동성명 ‘북핵 불용’ 명문화까진 못가,” 『연합뉴스』, 2013년 6월 27일, <<http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2013/06/26/0501000000AKR20130626231100001.HTML>>.

279. 『중앙일보』, 2013년 6월 28일.

도한 구도 속에 휘감겨 들어갔다는 비판이 가해지기도 한다. 그러나 공동성명 문안에 ‘북핵 불용’이라는 문안이 삽입되지 못했다고 해서 이번 방중 전체를 실패로 낙인하는 것에는 상당한 무리가 있다. 이번 정상회담을 통하여 박 대통령은 공동성명에 나타나지 않은 정상 간의 긴밀한 접촉 확대에 성공하였으며, 특히 정상 간의 비공개 대화에서는 북한 핵에 대한 양국 정상의 솔직한 대화들이 오간 것으로 알려지고 있다. 정상 간의 대화에서는 핵 문제의 주체를 명확히 하여 ‘북한 핵,’ ‘북핵’과 같은 용어를 사용하였으며, ‘(중국 측도) 당연히 핵개발 반대, 핵보유국 불인정, 핵 폐기를 해야 한다는 입장’이었다고 알려지고 있다.²⁸⁰

물론 가장 중요한 성과는 북한문제를 놓고 한·중이 논의를 시작했다는 점이다. 5년 전까지만 해도 중국은 한국과 북한문제를 논의하는 것을 상당히 불편하게 생각해 왔으며, 북한문제가 거론되면 일관되게 북한의 입장만을 대변하는 태도를 보여왔다. 그러나 이번 방중과정에서 나타난 중국의 태도는 상당히 전향적이었으며, 이는 중국이 이제는 북한뿐만 아니라 한국의 입장도 고려하여 균형있는 태도를 표명하고 있다는 점을 감지해 볼 수 있었다. 또한 북한 핵문제와 관련된 중국의 태도 및 입장도 과거와 비교해 봤을 때, 상당한 변화를 감지할 수 있는 수준의 내용이었다고 볼 수 있다. 물론 근본적인 변화가 있다고 말할 수는 없지만, 중국의 대북정책을 포함한 대한반도 정책에서 상당히 전향적인 입장이 나타나고 있다고는 평가해볼 수 있다.²⁸¹

여기서 한 가지 중요한 점은 중국이 2010년 천안함·연평도 사건

280. “中, 대화국면 진입 욕심 ... 내놓고 北압박 상황,” 『연합뉴스』, 2013년 7월 6일.

281. 최근 개최된 한·미·중 전략대화는 북한문제에 대한 유관국가들의 협의체라는 측면에서 의미가 있다. 『동아일보』, 2013년 4월 29일.

때 보여주었던 것처럼 맹목적인 북한 편향 태도를 다시 시도하기는 불가능할 것 같다는 점이다. 중국도 2010년 이후 대외적으로 자신들이 너무 독단적(assertive)이었다는 점에 대하여 상당히 반성해오고 있으며, 북한에 대한 자국의 태도에도 상당한 변화가 있어야 한다는 점을 조심스럽게 고려하고 있는 듯하다.²⁸² 그러나 북한은 중국이 북한을 위해서 국제무대에서 엄청난 무리수를 두었음에도 불구하고 중국에 보답하거나 중국과의 관계를 돈독히 하는 모습에는 상당히 인색했을 뿐만 아니라, 중국과의 긴밀한 소통을 거부하고 오히려 중국의 입장을 곤란하게만 하는 행동을 지속해왔다. 지난 2월 북한의 3차 핵실험도 중국의 입장에서 볼 때는 그간 중국이 보여주었던 호의적인 태도에 대한 배신으로 인식되었고, 이는 결과적으로 북한에 대한 중국의 태도 변화 없이는 북한은 계속 이런 식으로 중국을 괴롭힐 것이라는 우려를 자아내게 되었다. 따라서 중국 지도부는 한·중 정상회담이라는 기회를 통하여 한국과의 관계 강화를 도모하면서 이를 북한에 대한 견제 내지는 경고의 메시지로 활용하려는 시도로도 보인다.²⁸³

4. 북·중관계, 한·중관계, 그리고 한·미관계 변화의 상관성

북한에 대한 중국의 태도변화에서 최근에 나타나고 있는 한 가지 특징은 중국이 북·중관계의 변화를 한·중관계, 나아가서는 한·미관

282. 중국의 독단적 외교에 대한 분석은 다음을 참조. Michael D. Swaine, "Perceptions of an Assertive China," *China Leadership Monitor*, No. 32 (Spring 2010).

283. 『연합뉴스』, 2013년 7월 6일.

계의 변화와 연동시켜 인식하는 듯한 모습을 보이고 있다는 점이다. 중국은 최근 북한에 대해서는 압박정책을 구사하고 한국과는 긴밀한 관계를 구축하는 이중적인 정책을 추진하고 있는 듯하다. 물론 중국의 이중정책이 한·중 및 북·중 간의 인과관계에 의해서 시도되었다는 증거는 없다. 그러나 최근에 나타나고 있는 중국의 태도를 보면 중국은 확실히 대북관계에서는 외교적인 거리를 두면서, 동시에 대남관계 강화를 시도하고 있는 것으로 보여진다. 특히 박근혜 대통령의 당선 및 취임 이후, 중국은 한국과의 관계 개선 및 교류 확대에 상당한 공을 들이고 있으며, 이러한 노력은 박 대통령의 방중 기간에도 명확하게 나타났다.

중국의 이러한 태도는 이명박 정부시절 한국의 대북정책이나 한·미 동맹관계에 대하여 시시콜콜하게 트집을 잡았던 과거의 행태와 비교해 보았을 때, 확실히 상반된 태도로 보이며 이와 같은 태도 변화는 박근혜 대통령에 대한 중국의 호감을 고려해 볼 때 앞으로 적어도 5년 동안은 지속될 전망이다. 특히 중국은 박근혜 대통령의 ‘한반도 신뢰프로세스’와 ‘동북아 평화협력 구상’에 대해서 매우 긍정적인 지지를 보내고 있으며, 한·미동맹과 한·중 동반자 관계의 조절문제에 대해서도 박근혜 대통령이 이를 적절히 조화해 나갈 것이라는 점을 강조하면서 한국과의 관계 증진에 적극적으로 노력하는 분위기이다.²⁸⁴

한·중 관계의 미래에 대하여 중국이 호감어린 평가를 내리고 우리에게 선뜻 다가오는 태도를 보이는 것은 외교·경제·군사·문화적 측면에서 우리에게 새로운 기회를 제공하고 있다. 물론 이러한 호감

284. 과거 이명박 정부시절 한·중관계의 경색에 대해서는 다음을 참조. 박홍서, “누구를 위한 한·중관계의 경색인가?” 『코리아연구원 현안진단』, 제170호 (코리아연구원, 2010), <http://knsi.org/knsi/admin/work/works/KNSliss170_phs100809_1.pdf>.

이 박근혜 대통령 개인의 매력 및 그의 정책에서 비롯되었고 또 과거의 오류에 대한 반성에서도 영향받은 것은 사실이다. 그러나 한국에 대한 중국의 이러한 접근 및 호감도 증가는 결국 한국에 대한 중국의 영향력 증대와 연결되어 있으며 또 최근 일어나고 있는 북·중 관계의 변화의 연장선상에서 일어나고 있다면 이는 한 번 되짚고 넘어갈 필요가 있는 사안이다.²⁸⁵ 이러한 예단을 하는 근거는 최근 양국 간에 진행되는 다양한 교류과정에서 나타나고 있다. 2013년 초반부터 한·중 양국 간에는 외교·안보분야의 대화와 교류가 다차원적으로 진행되고 있다. 그러나 그 논의 과정에서 중국 측이 제기하는 문제들은 한국에 대한 중국의 인식전환을 의심해볼 만하다. 예를 들어 어떤 중국 교수는 한·미동맹을 강화하는 것만이 과연 한국의 국가이익에 도움이 될지에 대하여 의문을 제기하기도 하고, 또 다른 연구자는 중국의 부상에 따라 한·중 관계의 강화가 한국에 도움이 된다는 주장을 펴기도 하며, 심지어는 과거 중국 중심의 조공제도가 지역질서의 안정과 평화를 보장했다는 점을 강조하기도 한다.²⁸⁶

물론 이러한 민간인 차원의 언급들이 중국의 공식적인 입장을 반영하는 것도 아니고 이들이 자신의 입장을 강하게 호소하는 것도 아니지만, 중국이 북·중관계의 변화, 한·중관계의 변화와 함께 한·미관계의 변화문제를 한국에 제기하기 시작했다는 점은 주의를 기울여야 할 부분이다. 특히 북·중관계의 위험성은 논점에서 제외한 상태

285. “中の 親韓 정책, 한·미동맹 강화 대비 전략인가: 한·미·미·중·한·중 정상회담 이후 한반도,” 『문화일보』, 2013년 7월 2일, <<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2013070201030623029002>>.

286. 박근혜 정부가 출범한 이후, Track II 수준에서 한국과 중국은 3차례에 걸친 전략대화를 진행하였으며, 이는 2013년 4월에 개최된 국립외교원 외교안보연구소-중공중앙당교 국제전략연구소 간의 전략대화, 2013년 5월 국립외교원 외교안보연구소-중국 대외연락부 당대세계연구센터 간의 전략대화, 그리고 2013년 6월에 개최된 한·미·중 3국 전략대화를 들 수 있다.

에서 한·미동맹만을 문제삼는 것도 문제지만 이들 언급의 핵심에는 한·미동맹에 대한 부정적인 인식을 강조하면서 장기적인 차원에서 한·미동맹을 약화시키고 동시에 중국의 영향력을 한반도 전체로 확산시키려는 의도가 숨겨져 있다고 볼 수 있기 때문이다. 사실 한반도를 완충지대로 보는 중국의 시각(Buffer Zone Mentality)은 오랜 전통을 가지고 이어져 왔으나 한국전쟁과 한반도의 분단 이후 지난 60년 동안 중국의 대한반도 완충지대 전략은 북한지역에 국한되어 왔다.²⁸⁷ 그러나 최근 북한의 불안정한 국내상황, 미·중 간의 세력구조 변화 및 중·일 갈등 등으로 중국에서는 북·중 관계만으로는 한반도 상황관리가 점차 힘들어지고 있다고 상황판단을 하고 있는 듯하다.

그러나 최근 북한정세의 불안정성, 미국의 쇠퇴와 중국의 부상, 미국의 대중 봉쇄정책과 중·일 갈등 등으로 중국에서는 북한의 완충지대적 가치에 대한 인식의 변화가 일어나고 있는 듯하다. 즉 장기적인 차원에서 한국과의 관계개선을 시도하고 한국에 대한 중국의 영향력을 확대하여 지난 50년 동안 유지해왔던 북한의 완충지대 역할을 이제는 한반도 전역으로 확대하여 실시하는 것을 고려하는 듯하다. 중국 지도자들도 북한에 대한 불안감이 확대되어가는 과정에서 한국에 대한 중국의 영향력 강화는 상당히 매력적인 대책이라고 보는 듯하다. 그러나 중국의 입장에서는 이러한 과정에서 걸림돌로 등장한 것이 한·미동맹 관계라고 인식하는 것 같다. 따라서 최근 한·미동맹에 대한 부정적인 평가가 증가하고 있으며, 한국에 대한 압력도 점차 증가하고 있다고 볼 수 있다.

287. 북한에 대한 중국의 buffer zone mentality에 대해서는 다음을 참조. Jayshree Bajoria and Beina Xu, "The China-North Korea Relationship," *Council on Foreign Relations*, February 21, 2013, <<http://www.cfr.org/china/china-north-korea-relationship/p11097>>.

중국의 한국에 대한 영향력 및 압력이라는 측면에서 고려해 볼 때, 중국은 한국이 거부하기 힘든 강력한 힘을 가지고 있으며, 한국은 중국경제에 대한 의존도가 높다. 현재 한국 수출은 중국에 25.1%(2010년)정도 의존되어 있으며, 이것은 대만(28%) 다음으로 높은 의존도이다. 수출주도의 경제발전을 이룩해온 한국의 입장에서는 경제적 의존도가 높은 중국을 상대로 독립적인 외교를 펼치기가 점차 힘들어지는 추세에 있다. 미국의 한 중국전문가가 지적하듯이 중국이 높은 대중 경제의존도를 무기삼아 외교적인 압박을 가하는 ‘경제적 위협외교(Coercive Economic Diplomacy)’를 시도해 온다면 한국의 입장에서는 딜레마적 상황에 직면하게 될 것이다. 따라서 장기적인 측면에서 우리의 대중외교 전략을 전반적으로 검토해 봐야할 필요성을 제기하고 있다.²⁸⁸

사실 중국은 최근 들어 자국의 경제적 영향력을 무기화하여 실제 외교관계에 사용해오고 있으며, 대부분의 경우 중국의 상대방 국가들은 중국의 요구와 압박에 별다른 대항도 못해보고 무릎을 꿇고 있다. 그 예로 2010년 중·일간 닌슈안/센카쿠 열도 갈등의 여파로 중국이 실행한 일본에 대한 희토류 수출금지 조치를 검토해 볼 필요가 있다. 중국 어선이 일본 순시선에 고의로 충돌하면서 시작된 이 사건은 일본 해양경찰이 중국 선장을 구금함으로써 일단락 지어지는 듯 했으나, 중국 정부가 선장을 석방하라는 요구를 일본 정부가 수용하지 않자 중국은 희토류 수출금지라는 엄청난 조치로 일본 정부를 압박했고, 결국 일본 정부는 사흘 만에 선장을 석방하는 것으로 이 사건이 종결되었다.²⁸⁹ 그러나 이 사건은 중국의 의도와는 달리

288. Bonnie S. Glaser, "China's Coercive Economic Diplomacy: A New and Worrying Trend," *PacNet*, No. 46 (July 23, 2012), <<http://csis.org/files/publication/Pac1246.pdf>>.

한국 사회에서 중국에 대한 위협감을 증폭시켰다. 중국은 다오위다도/센카쿠 사건을 일제침략의 결과라는 측면에서 접근했으며, 따라서 일본과 역사문제로 대립하고 있는 한국이 중국 측을 지지해줄 것이라고 예상했었다. 그러나 실제로 한국에서는 이 사건을 일본에 대한 중국의 경제적 보복이라는 차원에서 분석하였으며, 한국에서는 중국의 위협적인 경제외교에 대한 두려움과 경계심이 증폭되었다.²⁸⁹

그러나 중국경제에 대한 한국의 의존도가 점차 높아지고 있음에도 불구하고 우리 정부나 사회에서 이에 대한 대책을 마련하거나 대안을 모색해보려는 시도는 아직까지 나타나지 않고 있다. 그 원인으로서는 중국을 대체할 만한 대안국이 없기 때문이다. 단지 중국이 우리의 최대 무역대상국, 투자대상국, 무역수지흑자 발생국이라는 위상을 거론하지 않아도, 중국 경제에 대한 의존도가 증가하는 상황에서 중국 경제 없이는 한국 경제 발전을 얘기할 수 없으며, 특히 한·중 FTA가 체결된다면 이러한 현상은 그 속도를 더해갈 것으로 볼 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때 우리 외교의 대중국 취약성(vulnerability)이 점차 증대되고 우리 외교의 운신폭이 점차 줄어들어 가는 것은 어쩔 수 없는 결과라고 보여진다.

이 과정에서 한·중 관계에 떠오르는 문제는 한·미동맹에 대한 중국의 인식이다. 앞에서 언급했다시피 중국은 북한 내부의 불안정성과 한·중 관계의 새로운 밀접성을 이용하여 북한지역으로 국한되어 있던 완충지대(buffer zone) 역할을 한반도 전역으로 확대하려는

289- Sheila A. Smith, "Japan and the East China Sea Dispute," *Orbis*, Vol. 56, No. 3 (Summer 2012), pp. 370~390.

290- 김동환, "중국 자원민족주의의 부상과 실태: 희토류(REEs)를 중심으로," 『한국과 국제정치』, 제26권 2호 (경남대 극동문제연구소, 2010); 오종현, "중국 희토류 자원보호전략의 내용과 시사점," 『KIEP 중국 성별 동향 브리핑』, Vol. 1, No. 28 (대외경제정책연구원, 2010).

시도를 하고 있다. 이 과정에서 걸림돌로 대두하는 것이 한·미동맹이다. 지난 60년 동안 한·미동맹은 한국의 정치·경제·사회·문화적 발전에 가장 핵심적인 기초를 제공하였으며, 한국이 원조를 받던 세계 최빈국에서 원조를 공여하는 세계 지도국으로 성장하는 데 중추적인 역할을 해왔다. 따라서 한국사회 내에서는 한·미동맹의 중요성에 대한 인식이 이미 자리잡고 있으며, 대부분의 한국인들은 한국의 안보와 경제발전에 한·미동맹이 꼭 필요한 요건이라는 주장에 별다른 이의가 없다. 다시 말해서 한국의 장기적인 미래를 놓고 볼 때, 중국이 한국의 경제발전에 중요한 요소라는 점은 사실이지만, 그렇다고 중국의 중요성이 한·미동맹을 넘어서는 단계는 아니라고 평가할 수 있으며, 따라서 중국의 입장에서는 한·미동맹을 넘어서야만 자국의 한반도에 대한 영향력을 확대할 수 있는 기회가 생긴다고 볼 수 있다. 또한 북·중관계의 변화와 관련해서도 중국은 아직까지 한국 사회 내에서 한·미동맹에 대한 신뢰도가 높기 때문에 중국이 북·중관계의 변화를 통한 한·미동맹의 변화를 시도하지는 않을 것이라고 볼 수 있다.

5. 북한문제 해결을 위한 한·중 협력

박근혜 정부의 출범과 함께 한·중관계는 새로운 도약을 예고하고 있다. 미·중관계, 중·일관계, 북·중관계 및 한·일관계 등 한반도 주변부가 복잡하게 돌아가고 있는 상황에서 중국의 안보에 대한 한국의 전략적 위상은 점차 강화되고 있는 추세에 있다. 이러한 경향을 반영하여 최근 중국은 적극적으로 한·중관계 발전에 노력하고 있으며, 따라서 향후 적어도 5년 동안 한·중관계는 다양한 방면에서 비약적인 발전을 이룰 가능성이 높다. 한·중관계가 강화된다면 장기적인

차원에서 우리의 안보와 경제발전에 핵심적인 역할을 할 것이며, 나아가 북한문제의 해결, 한반도 통일에도 긍정적인 영향을 줄 것이다. 그러나 한·중관계와는 달리, 북·중관계는 상당한 혼란과 마찰을 겪을 가능성이 높다. 세계적 강대국으로 부상하고 있는 중국의 입장에서는 세계 최빈국으로 낙오되어 국제사회로부터 점점 더 고립되어 가는 북한에 대한 대응이 골칫덩어리로 남아있다.

이러한 일련의 과정에서 한 가지 확실한 점은 중국이 북한과의 관계를 변화시키려고 시도하고 있다는 점이며, 한편 중국이 북한과의 관계를 재조정한다고 해도 북한에 대한 근본적인 정책변화를 시도하지는 않는다는 점이다. 즉 “중국은 북한을 포기하기 위해서 관계 변화를 시도하는 것이 아니라, 오히려 북한을 안정화하고 북한정권을 연장시키기 위하여 새로운 방향제시를 하고 있는 것”으로 보인다. 특히 시진핑 정부의 출범과 함께 중국의 대북 태도 변화는 더욱 가시화하고 있는 듯하다. 중국의 지도자 변화와 아울러 그동안 축적되어온 중국의 북한에 대한 불만은 중국이 북한에 대한 태도를 변화하게 한 보다 직접적인 원인이 되고 있다. 따라서 중국은 설득보다는 압력을 통하여, 또 경제적 유인보다는 국제사회와 동참하는 모습을 보이면서 북한을 자국이 생각하는 방향으로 유도하려 할 것이다.

이 과정에서 한국과의 관계증진도 북한에 대한 자극으로 작용할 가능성이 높다. 박 대통령과 시 주석 간의 긴밀한 관계를 바탕으로 한·중 간의 다양한 유대관계의 발전은 결국 북한의 정책결정 범위를 축소시키는 결과로 나타날 수 있다. 특히 북한문제를 공동으로 논의하기 위해 제시된 한·미·중 전략대화는 북한문제의 국제화를 의미하며 한국과 중국이 공동으로 북한문제를 논의해 가는 공식적인 대화의 장으로 작용할 가능성이 높다. 아직까지 초기단계에 있지만 한국과 중국의 북한문제에 대한 협력은 남한에 대한 북한의 군사적 도

발을 억제하고 북한의 유사사태에 대한 대비를 촉진하며, 북한 핵 문제 해결을 위한 6자회담 재개에도 긍정적인 영향을 줄 수 있다. 이러한 요인들이 제대로 효과를 나타내기 위해서는 북한에 대한 중국의 지속적인 압력과 설득이 필요하다.

9

한·중 경제협력의 방향: 과거, 현재, 미래

이준엽

1. 서론

21세기 중국경제는 한국경제에게 기회인가? 위기인가? 중국경제의 변화는 우리에게 어떠한 대응과 도전을 요구할 것인가?

과거 20여 년간 한·중 경제교류는 경천동지의 변화와 발전을 거듭하여 왔다. 1992년 한·중수교 당시 아무도 한·중 간 경제교류가 현재와 같이 비약적인 규모로 발전할 것이라고 상상하지 못하였을 것이다. 한국의 대중 수출은 1992년 26.54억 달러에서 2012년 1,343.23억 달러로 50.6배 증가하였으며 대중 수입은 같은 기간 37.25억 달러에서 807.85억 달러로 21.7배 증가하였다. 명목가치로 연평균 한국의 대중 수출은 21.7%, 대중 수입은 16.6% 증가한 것이다.

양국의 경제성장률을 훨씬 상회하는 한·중 경제교류의 증가속도는 과거 20여 년간의 경제교류와 경제협력을 성공적으로 평가하는 중요한 근거가 될 것이다. 한·중 양국이 서로에게 윈윈(Win-win) 상황이 아니었다면 이처럼 빠른 속도로 경제교류가 증대하지 못했을 것이기 때문이다. 물론 이는 보다 본질적으로는 중국이 소위 ‘세계의 공장’으로서 다국적 기업의 조립가공센터 역할을 하며, 동시에 한국은 중국에 중간재를 공급하는 역할을 담당함으로써 글로벌 생산방식의 세계적 팽창과 이와 같은 ‘글로벌 생산 네트워크’에 한·중 양국이 성공적으로 편입되었기 때문에 가능하였다. 이러한 경제적 요인에 부가하여 지리적 근접성 및 문화적 유사성 또한 양국 간 경제교류 증대에 긍정적 요인으로 작용하였다.

그런데 향후 한·중 경제교류는 과거와는 근본적으로 다른 양상으로 진행될 것으로 전망되고 있다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 중국 경제성장 방식의 구조적 변화이다. 즉, 중국은 과거와 같은 수출

주도형 성장에서 내수증대에 더욱 의존하는 성장방식의 구조조정을 시도하고 있다. 이에 따라 중국은 우리 기업의 생산기지 및 원자재 수요처가 아니라 최종소비재의 수요처로 변화하고 있으며 이에 대한 우리의 대응방식과 그 경제적 성과가 향후 한·중 경제교류의 추세와 성과를 결정할 것이다.

둘째, 중국경제의 위상 변화이다. 즉, 중국이 미국과 대등한 G2 경제대국으로 성장하였기 때문이다. 중국은 과거 사회주의계획경제에서 시장체제로의 전환을 도모하는 저발전국, 개도국의 지위에서 이제는 세계경제에 막강한 영향력을 행사하는 기준 설정자(Rule-Maker)로 성장하였다. 이에 따라 과거에는 비교적 동등했던 한·중 경제관계가 향후에는 우리가 상대적으로 피동적 위치에 처하는 관계로 바뀌게 될 것이다. 또한 중국 경제의 거대한 규모로 인하여 중국의 경기변동과 정책기조의 변화가 우리 경제에 보다 큰 영향력을 미치게 될 것이다. 역설적으로 과거 20여 년 동안 양국 간 경제교류가 확대된 결과, 긴밀하게 연결된 한·중 경제관계는 중국의 위기상황을 곧바로 한국 경제에 전파시키는 등 한·중 경제교류 확대의 부정적 효과 또한 간과할 수 없을 것이다.

셋째, 양국 간 비교우위 산업구조의 변화이다. 즉, 이전에는 주로 산업 간 무역을 위주로 하여 중국은 노동집약적 상품, 한국은 기술 및 자본집약적 상품을 수출하였으나 최근 들어 중국의 기술수준이 발전하면서 동일 산업내의 무역이 증가하는 추세가 나타나고 있다. 또한 양국은 현재 성장잠재력이 떨어지는 공통적인 문제를 안고 있다. 이에 따라 한·중 양국은 과거의 상호보완적인 산업 간 무역을 벗어나 동일 업종 내에서 시장을 분할하는 산업 내 무역을 할 가능성이 보다 높아질 것이다.

따라서 앞으로의 한·중 경제교류는 과거 20여 년간 누려왔던 손

쉬운 공동발전의 환경을 제공하지 않을 가능성이 매우 높다. 이에 우리는 중국 경제를 주도면밀하게 관찰하며, 향후 중국 경제의 변화 방향을 예측하는 해안을 키워야 할 것이다. 또한 對중국 경제교류에서 과거와는 다른 전략과 접근방법을 키워야 할 것이다. 중국은 본질적으로 과거와는 완전히 다른 개념의 시장을 우리에게 제공할 것이며 이 시장에서의 성공여부는 우리의 준비여부에 달려있다.

본고에서는 중국경제의 변화와 이에 따른 한·중 경제 관계의 변화과정 및 이로 인한 위기와 기회요인 및 우리의 도전과 대응전략을 논하고자 한다. 이를 위한 본고의 구성은 다음과 같다. 먼저 2절에서는 한·중 수교 이후 20여 년 간의 한·중 경제 관계의 특징과 변화과정을 개괄적으로 살펴본다. 3절에서는 향후 주목하여야 할 중국경제의 변화요인을 살펴본다. 4절에서는 양국 간 경제협력의 구체적 전략을 정리하며 5절에서는 결론 및 시사점을 정리한다.

2. 한·중 경제교류의 변화과정

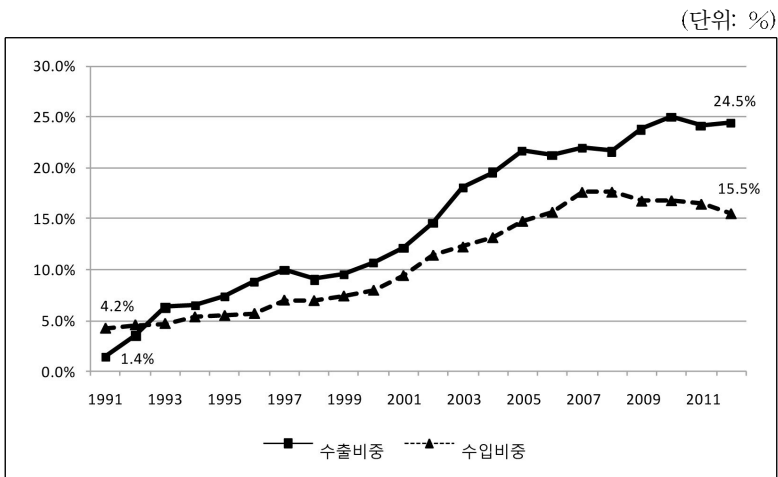
1992년 한·중 수교 이후, 한·중 경제교류의 가장 극명한 특징은 경천동지할 증가속도에 있다고 할 수 있다. 한국무역협회의 통계에 의하면 한·중 교역규모는 1992~2012년 기간 동안 33.7배 증가하였다. 또한 같은 기간 한국의 對중국 직접투자는 29.3배, 중국의 對한국 직접투자는 무려 688.5배 증가하였다. 이와 같은 경제교류의 증가과정에서 양국 간 경제교류의 성격 또한 상당한 변화가 발생한다. 그 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 한·중 양국은 서로에게 매우 중요한 교역파트너로 부상하였다. 2012년 기준으로 중국은 한국의 수출과 수입 모두에서 최대 교역대상국이다. 즉, 2012년 기준으로 對중국 수출은 전체 한국 수출

의 24.5%, 對중국 수입은 전체 한국 수입의 15.5%를 차지한다. 한편, 중국 세관통계 기준으로 2012년 중국의 對한국 수출은 중국 수출액 중에서 4.3%를 차지하며 한국은 미국, 홍콩, 일본 다음의 제4 교역대상국이며, 한국으로부터의 수입은 중국 전체 수입의 9.5% 비중을 차지하며 미국, 홍콩 다음의 제3의 교역대상국이다.

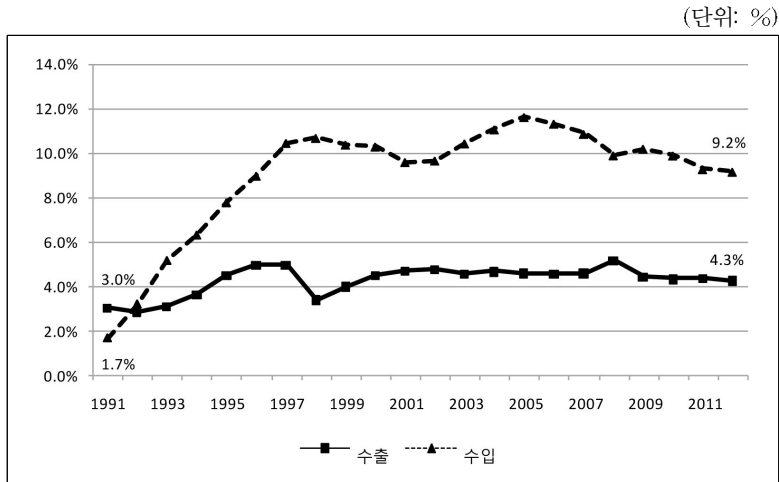
부연설명하면, 중국과의 교역량은 1992년 한국 국제무역 규모의 3% 내외에서 2012년 대략 20% 정도를 차지하는 가장 중요한 국가로 변모하였다. 같은 기간 한국 또한 중국의 대외교역에서 차지하는 비중이 3%에서 6.6%로 증가하며 중국의 3대 교역대상국의 지위를 유지하고 있다. 특히 한국 입장에서는 중국과의 국제거래 규모가 한국경제에 차지하는 비중이 매우 크기 때문에 중국과의 국제교역의 변화는 한국경제에 매우 심대한 영향을 미칠 수밖에 없다.

〈그림 IX-1〉 한국 수출입에서의 對중국 수출입 비중



출처: 한국무역협회, 한국무역통계, <www.kita.net>.

<그림 IX-2> 중국 수출입에서의 對한국 수출입 비중

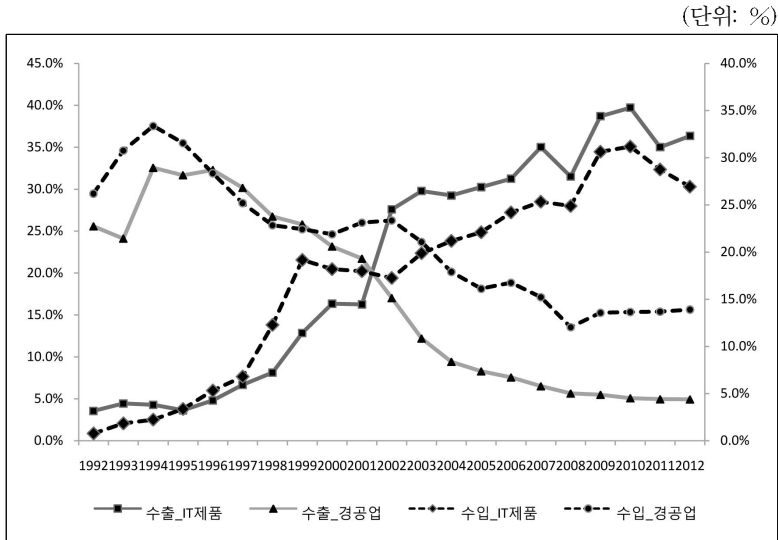


출처: 한국무역협회, IMF 세계무역통계의 국가 간 수출입 실적, <www.kita.net>.

둘째, 산업 간 무역에서 산업 내 무역으로 한·중 경제교류의 성격이 바뀌고 있다. 현재까지의 한·중 간 무역은 주로 우리가 자본 및 기술집약형 재화를 수출하고 중국은 우리에게 노동집약적 재화를 수출하는 구조로 이루어져 왔다. 그러나 중국의 경제성장과 이에 따른 산업고도화로 인하여 중국의 주요 수출품목 또한 노동집약적 제품의 비중이 지속적으로 감소하고 IT제품 등 기술, 자본집약적 재화가 증가하고 있는 추세이다(<그림 IX-3> 참조). 실제로 2012년 HS 4단위 품목기준으로 한국의 對중국 최대수출 품목은 액정디바이스와 전자집적회로이며, 중국의 對한국 최대수출 품목 또한 자본, 기술집약형 제품인 전자집적회로와 전화기가 차지하고 있다.²⁹¹

²⁹¹ HS 4단위 코드는 각각 액정디바이스는 9013, 전자집적회로는 8542, 전화기(셀룰러 및 무선통신)는 8517이다.

〈그림 IX-3〉 한국의 對중국 수입 및 수출상품 비중



출처: 한국무역협회, 한국무역통계, 산업별 수출입.

*주: 수입_IT제품 및 수입_경공업은 좌측 축 기준임.

이와 같은 중국의 산업고도화 및 변화하는 한·중 산업경쟁력 수준을 상징적으로 보여주는 사례가 2012년 삼성의 시안 반도체공장 투자이다. 2012년 4월 삼성전자는 섬서성 시안(西安)에 중국 반도체 생산라인을 건설하기로 결정, 초기자본금 23억 달러를 출자하고 향후 수년 간 총 70억 불을 투자할 계획이다. 삼성전자의 시안 반도체 공장은 한국의 대표적 기업의 최첨단시설이 중국에 생산단지를 운영할 수 있을 정도로 중국 현지의 첨단제품 생산 여건이 일정 수준에 도달하였다는 것을 의미한다. 이는 한·중 간 산업경쟁력에서 첨단산업의 경우에도 제조기능은 중국에게 점차 비교우위를 잃어가는 추세를 상징적으로 반영한다. 한국의 비교우위 산업이 보다 더 창의적이고 혁신적 분야로 빠른 시기 내에 전환되지 않는다면, 대부분 산업에서 중국과의 치열한 경쟁에 직면하거나 일부 제조업의 경

우 중국과의 경쟁에서 뒤처질 가능성이 매우 높다. 최근 중국의 대표적 네트워크설비 제조기업인 화웨이(Huawei, 華爲)의 CEO 리처드 유는 화웨이가 조만간 삼성, 애플을 뛰어넘는 스마트폰 세계 1위 기업이 될 것이라는 포부를 밝혔다.²⁹² 이와 같은 도발적 언사는 한편으로 중국 첨단기업의 성장잠재력과 자신감을 나타내는 동시에, 다른 한편으로 첨단산업에서도 양국 간의 치열한 경쟁이 지속될 것임을 예견할 수 있는 사례라고 할 수 있다.

셋째, 상품교류에서 투자, 인적교류 등 경제 전반으로 교류분야가 확대되고 있다. 1992년 방중 한국인 4.3만 명, 방한 중국인 8.7만 명에서 2012년 방중 한국인 406만 명, 방한 중국인 283만 명으로 양국 간 인적교류는 20년 간 53배 증가하였다. 이와 같은 한·중 간 활발한 인적교류로 인하여 관광, 의료, 교육, 물류 등 다양한 서비스 분야에서 과거 경험해보지 못한 새로운 시장을 제공할 가능성이 높아지고 있다.

또한 투자분야에서 과거 한국의 對중국 직접투자가 주를 이루었지만 최근에는 중국의 한국 투자가 상당히 빠른 속도로 증가하고 있는 추세이다. 2012년에는 중국의 한국 내 직접투자가 7.27억 달러를 기록하는 등 중국 일부 기업이 한국 내 생산기지 건설을 증가시키는 추세이다.

중국의 對한국 투자에서 최근 중요한 추세는 우리 금융시장에 대한 자본투자가 급격히 증가하고 있다는 점이다. 2008년 말 중국 내 기관투자자의 투자 잔액이 4,711억 원에서 2013년 6월 말 현재 19.9조 원으로 약 42배 증가하였다. 이중 채권투자액은 12.5조 원으로

292. “화웨이 회장 도발, 삼성 1등 돈쓴 마케팅 덕,” 『ZDNet Korea』, 2013년 6월 26일.

중국은 국내 채권의 3위 보유국이 되었으며, 한국 상장기업에 대한 주식투자 또한 빠른 속도로 증가하고 있다(임한나, 2013). 현재까지 한국 금융시장에 대한 중국 측의 투자주체는 주로 국책 금융기관에 국한되어 있으나 중국의 자본시장 자유화와 국제화가 지속적으로 추진될 것이기 때문에 향후에는 중국 개인투자자 등 보다 다양한 투자주체의 진입이 예상되고 있다.

그런데 한-중 경제교류의 미래에서 가장 중요한 변화는 중국의 한국경제에 대한 영향력이 여타 국가들을 압도하는 수준으로 커질 것이라는 점이다. 또한 상품거래, 투자, 인적교류 등 모든 경제분야에서 전방위적으로 경제교류가 확대될 것이기 때문에 중국의 영향력은 우리 경제, 사회 모든 부분에서 과거 어떤 시기보다도 비교할 수 없을 정도로 확대되는 동시에 각 부문에서 중국 기업과의 경쟁이 전개될 것이다.

이에 따라 중국의 정책변화와 경기변동에서 생기는 영향을 즉각 받으므로 한국 경제는 중국 경제로부터 오는 상시적 위협을 부담하여야 할 것이다. 반면에 중국 경제의 장기적 성장가능성, 중국 경제의 소득증대에 따른 새로운 시장의 형성 및 중국 기업과의 경쟁과정에서 우리 기업의 경쟁력 강화가 예상되는 점 등은 한국 경제에 상당한 기회를 제공하여 줄 것이라고 판단된다.

이처럼 향후 중국 경제로부터의 위기 및 기회요인이 매우 크다는 점을 인식한다면 중국 경제의 장기적인 변화추세에 대하여 주도면밀한 관찰과 예측이 필요하다. 이를 통하여 결국 중국 경제의 변화의 길목에서 한발 빠른 투자와 준비를 통하여 경제적 과실을 극대화하여야 할 것이다. 이러한 측면에서 중국 경제의 구조적 추세변화에 대한 정확한 전망이 어느 때보다 중요한 시점이라고 할 수 있다.

3. 중국 경제의 변화 전망

우리가 주목하여야 할 중국 경제의 거대한 변화는 무엇일까? 먼저 간과하지 말아야 할 사실은 중국 경제에서 가장 변화하지 않는 것은 역설적으로 중국경제의 변화가 지속적으로 이루어질 것이라는 점이다. 즉, 중국이 과거 30여 년간 개혁개방을 통하여 끊임없이 경제체제의 변화를 지속하여 왔듯이 앞으로도 중국의 개혁개방과 이로 인한 경제구조의 변화는 계속될 것이다. 2012년 11월 21일 중국 공산당 중국정치국 상임위원회 회의에 대하여 인민일보는 당시 리커창 총리의 발표를 2자로 요약하면 ‘개혁(改革)’, 4자로 요약하면 ‘개혁, 또 개혁(改革, 改革)’, 6자로 요약하면 ‘개혁, 개혁 또 개혁(改革, 改革, 改革)’이라고 보도하였다.²⁹³ 신 정부의 최고지도자가 지속적인 개혁의 필요성을 강조했다라는 이 기사는, 시진핑 체제에서도 중국경제는 개혁과 변화가 계속될 것임을 웅변적으로 알려준다.

그렇다면 우리가 주목하여야 할 중국경제의 구조적 변화는 무엇인가? 긍정적인 변화로는 도시화, 중산층의 증가, IT산업의 성장 등이 있으며 부정적인 변화로는 고령화와 소득격차의 확대 등이 예상된다.

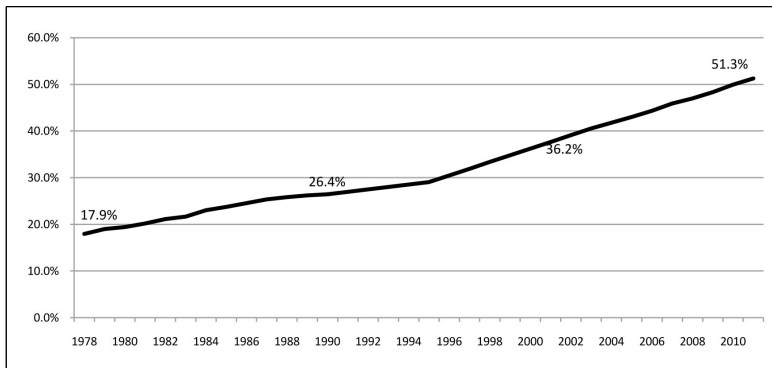
첫째, 新도시화의 추진이다. 주지하는 바와 같이 중국의 도시화율은 1978년 17.9%에서 1990년 26.4%, 2000년 36.2%, 2011년에는 51.3%로 지속적으로 상승하고 있다(<그림 IX-4> 참고). 그런데 신 정부가 도시화 정책을 강력하게 추진할 것을 우선적 정책목표로 하고 있다는 점에서 도시화는 더욱 빠른 속도로 진행될 것으로 예상되

293- “개혁은 중국의 최대 보너스”라고 리커창 총리가 강조함(李克強強調: 改革是中國最大的紅利), 『人民日報』, 2012년 11월 22일.

고 있다. 중국사회과학원 도시발전 및 환경연구소는 2030년 중국 도시 인구가 10억 명을 초과하여 중국의 도시화 수준이 70%에 달할 것으로 전망하였다. 다시 말하면 이러한 도시화는 2030년 중국에 100만 명 이상 도시가 200개 이상이 존재하는 것을 의미한다.²⁹⁴ 또한 2011년 현재의 도시 인구에 대략 3억 명 이상이 추가로 도시에 편입됨을 의미한다.

〈그림 IX-4〉 중국의 도시화율(도시인구/총인구)

(단위: %)



출처: 중국국가통계국, 『中國統計年鑑』, 각 년호.

주목할 점은 신 정부가 도시화 과정에서 기존의 양적 팽창 대신 도시의 질적 생활수준 제고에 집중하는 소위 ‘신 도시화’를 추진하고 있다는 것이다. 따라서 신 도시화로 대표되는 향후 중국의 도시화 과정은 다음과 같은 두 가지 정책방향이 예상된다. 첫째, 도시로 이주하였으나 사회보장 등 각종 혜택에서 도시민과 차별적인 대우를 받고 있는 농민공들을 도시민 지위로 격상시키는 정책들이 발표,

²⁹⁴ “2030년 중국 도시 인구 10억 명(2030年中國城市人口將超10億),” 『新華網』, 2013년 8월 27일.

시행될 것이다. 둘째, 기존 대도시의 팽창을 지양하고 농촌 인근에 중소형 도시를 건설하며 농민들의 생활환경 개선을 도모하는 동시에 농업의 현대화를 적극적으로 추진할 것이다. 리커창 총리가 2013년 3월 12차 전인대에서 “신 도시화의 핵심은 인민이어야 하며, 이 과정에서 반드시 농민 이익을 보호하여야 한다.”라고 발표한 점에서 이와 같은 신 도시화의 정책방향을 유추할 수 있다.²⁹⁵

둘째, 중산층의 증가이다. 과거 30여 년간의 지속적인 경제성장으로 축적된 개인의 부(富)와 2000년대 이후 임금상승과 부동산 등 자산가치의 급격한 상승은 중국의 일반적 개인으로 하여금 일정 정도의 소득과 부를 축적한 광대한 소비계층으로 성장하게 하였다. 실제로 맥킨지는 연간 가구당 가치분소득 16,000~34,000불²⁹⁶의 상위 중산층(upper middle class)이 2012년 현재 전체 도시 가구의 14%인 3억 5천8백만 가구에서 2022년에는 전체 도시가구의 54%인 19억 2천8백만 가구로 증가할 것으로 전망하고 있다.²⁹⁷

이러한 중국의 중산층 증가는 중국 내수 소비시장의 성장에 결정적인 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다. 주지하는 바와 같이 중국 경제의 가장 큰 구조적 문제는 소비가 경제에서 차지하는 비중이 지나치게 낮다는 점이다. 2011년 중국 GDP에서 소비가 차지하는 비중은 49.1%로 이는 같은 시기 미국 72%, 일본 60% 등 선진국과 비교하면 상당히 낮은 수준이라고 할 수 있다. 따라서 중국의 소득이 증가하면 선진국의 발전경로를 따라 소비가 경제에서 차지하는 비중이 증가하는 추세가 나타날 것이다. 중산층의 증가는 이러한 중

295- “신도시화의 핵심은 사람, 반드시 농민이익을 보호하여야(新型城鎮化的核心是人, 必須保護農民利益),” 『新華網』, 2013년 3월 17일.

296- 미국 달러 기준, 2010년 물가 기준.

297- “Mapping China’s middle class,” *Mckinsey Quarterly*, June 2013.

국의 소비증가에 결정적인 역할을 할 것이다.

한편 중국의 중산층은 과거와는 상당히 다른 형태로 중국의 소비트렌드에 영향을 미칠 것으로 전망되고 있다. 먼저 20, 30대의 젊은 소비자가 주요한 소비계층으로 부상하고 있다. 소위 ‘빠링호우세대(80後世代)’라고 하는 80년대 이후의 신세대가 소비의 주요 계층으로 부상함에 따라 첨단 IT 제품의 선호, 세계적 브랜드의 선호, 저축보다는 소비 등 과거와는 상당히 다른 소비문화가 일어나고 있다.

또 다른 주목할 만한 변화는 과거 중산층이 주로 북경, 상해 등 동부연안 지역에 거주하였다면 앞으로는 중서부 내륙지역에서 중산층이 주로 증가할 것으로 예상되고 있다. 따라서 중국의 중서부 내륙도시의 소비가 상당한 정도로 증가할 것으로 전망된다. 이와 같은 중서부 내륙지역의 중산층 증가는 중국의 주요한 경제문제인 동서 지역 간 소득격차를 축소하는 데에도 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 서부 내륙의 중심도시인 청두에는 현재 중국에서 가장 큰 건물로 알려진 환치우중심(環球中心, Global Center)이 건설되어 있다. 길이 500m, 총면적 176만㎡의 이 빌딩은 단일 건축물로는 두바이 공항에 이어 세계에서 두 번째로 큰 것으로 알려지고 있다. 또한 청두에는 이미 폭스바겐, 델 컴퓨터, IBM 등 대수의 글로벌기업이 진출하여 있다. 과거 저소득의 서부지역인 청두에 환치우중심(環球中心)과 같은 대규모 투자 프로젝트가 실행되고, 글로벌기업들이 진출하는 이유 또한 중서부 지역의 중산층 증가로 인한 새로운 시장을 선점하기 위한 것이다.

셋째, IT인프라의 확충과 관련 산업의 성장이다. 2012년 중국은 전자소매시장(e-tail market) 매출규모가 2,100억 달러로 미국 다음의 세계 2위 전자상거래 시장으로 부상하였다. 특히 2003~2012년

기간 동안 연평균 전자소매시장 증가율이 120%에 이를 정도로 폭발적으로 성장하고 있다.²⁹⁸

더욱 놀라운 사실은 전자소매시장의 매출이 전체 소매시장에서 차지하는 매출의 5%를 상회하며 미국의 전자소매시장의 비중과 비슷해졌다는 점이다. 또한 중국의 전자상거래 소비는 소득이 발달한 1선 도시보다는 상대적으로 저소득인 3, 4선 도시²⁹⁹에서 더욱 활발하게 이루어지고 있다. 이는 중국과 같이 광대한 국토면적을 가진 국가에서는 오프라인 유통망을 구축하는 것보다 온라인 유통망을 구축하는 것이 훨씬 적은 비용이 들기 때문이다.

한편 중국은 세계에서 가장 규모가 큰 스마트폰 시장을 보유하고 있으며 매우 빠른 속도로 관련 시장이 성장하고 있다. 2013년 2/4분기 중국 스마트폰 시장규모는 대략 8,800만 대로 전년대비 108% 성장하였다.³⁰⁰ 이에 따라 중국 국내기업의 경쟁력 또한 빠른 속도로 제고되고 있다. 예를 들어 중국의 신생 스마트폰 제조업체 샤오미(小米)는 품질 면에서는 삼성제품과 거의 비슷한 수준에 도달한 것으로 알려지고 있다.

또한 2013년 6월말 현재 중국의 인터넷 인구는 대략 6억 명에 도달하여, 인구 대비 인터넷 보급률이 44.1%로 추정되었다. 전 세계 국가 중에서 가장 많은 인터넷 인구를 보유하고 있는 것이다. 주목할 점은 인터넷 접속에서 데스크톱 컴퓨터보다는 스마트폰을 이용한 인터넷 접속이 더 많은 것으로 나타난다.³⁰¹

이처럼 중국은 소득수준에 비하여 인터넷 및 IT산업 인프라가 상

298- "China's e-tail revolution," *McKinsey Global Institute*, March 2013.

299- 3선도시는 대부분의 지급시(地級市), 4선도시는 현급시(縣級市)를 지칭한다.

300- 『매일경제』, 2013년 9월 8일.

301- "중국 인터넷 인구 6억 명 돌파, 눈앞," 『ZDNet Korea』, 2013년 7월 17일.

당히 우수하며 관련 산업의 성장 가능성 또한 매우 높은 것으로 평가할 수 있다. 이에 따라 향후 스마트폰 하드웨어 및 소프트웨어, 쌍방향 TV, 온라인 쇼핑, 온라인 게임 등 산업에서 거대한 신규시장이 생겨날 것으로 예상되고 있다. 물론 인터넷 및 IT산업의 성장에서 중국 당국의 규제와 보안 검열 등이 부정적 영향을 미칠 수 있으나, 인터넷 언론과 소셜 네트워크 등 분야를 제외한 오락, 쇼핑, 스마트폰 등 분야에서는 정부규제가 관련 산업의 성장에 미치는 영향이 제한적일 것이다.

한편 중국이 안정적인 지속성장을 달성하기 위하여서는 중국 경제의 구조변화로부터 발생하는 위기를 극복하여야 한다. 중국경제의 미래에 부정적 영향을 미칠 요인으로서 먼저 지목할 것은 생산가능인구의 감소이다.

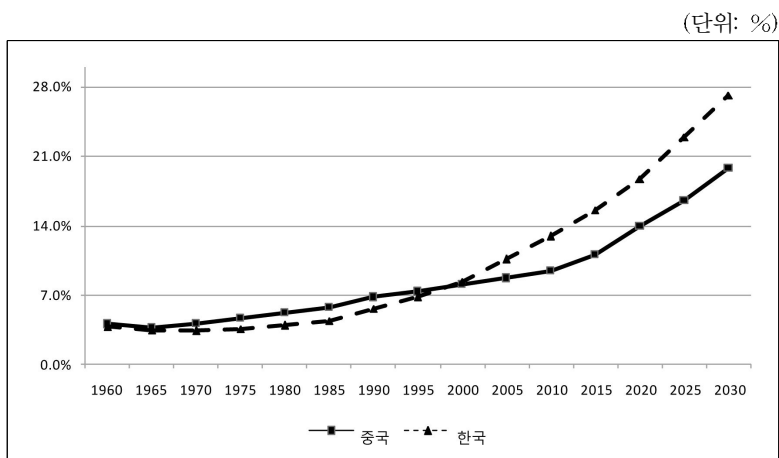
중국은 전 세계 국가 중에서도 매우 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있는 국가이다. 중국은 1990년대 초반에 65세 이상 인구 비중이 7%를 넘어서며 고령화 사회로 진입하였으며 2020년 65세 이상 인구 비중이 14%를 넘어서는 고령사회, 2030년 65세 이상 인구비중이 20%를 넘어서며 초고령 사회로 진입할 것이 예상되고 있다. 이와 같은 고령화의 추세는 한국과도 매우 유사하다고 할 수 있다 즉, 한국에서 나타나는 생산 활동인구의 감소와 고령화 등의 부작용이 약간의 시차를 두고 중국에서 발생하리라는 점은 충분히 예측가능하다(<그림 IX-5> 참고).

실제로 중국은 2015년 즈음에 생산가능인구가 감소할 것으로 예측되고 있다. 2015년 15~64세 인구수가 9.96억 명으로 전체 인구에서 차지하는 비중이 72.7%로 정점에 도달한 후 감소하기 시작하여 2045년 경에는 생산 가능인구 비중이 62.2%로 꾸준히 감소한다. 반면에 65세 이상의 인구는 2045년에 24.3%를 차지하며 지속적으

로 증가할 것으로 전망되고 있다.³⁰²

과거 30년간 중국의 경제적 성공은 상당부분 농촌에서 이주하여 온 풍부한 저임금 노동자들에 의존하였다고 할 수 있다. 저임금 노동을 통한 노동집약적 산업의 가격경쟁력에 주로 의존한 중국의 경제성장모델은 이제 생산활동인구의 감소에 따라 변화가 불가피하다. 상술한 바와 같이 중국경제의 구조조정 정책이 적극적으로 추진되고 있는 이면에는 사실상 노동인구 감소와 임금상승이라는 공급측 요인의 변화가 결정적인 원인을 제공하고 있는 것이다.

〈그림 IX-5〉 전체 인구대비 65세 이상 인구 비중



출처: United Nations, "World Population Prospects, the 2010 Revision," United Nations Department of Economic and Social Affairs, (5 May 2011).

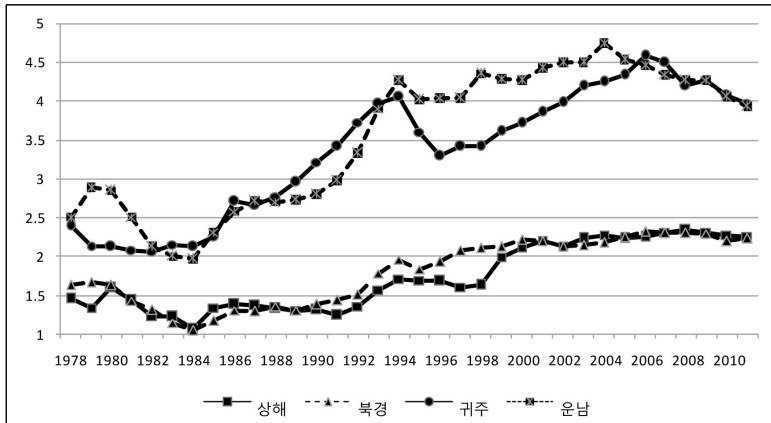
두 번째로 중국경제의 장기적 성장에 부정적 영향을 미칠 요인은 소득격차이다. 중국의 소득격차는 동서 지역 간 소득격차, 도농 소

³⁰²-United Nations, "World Population Prospects, the 2010 Revision," <<http://esa.un.org/~wpp>>.

특격차와 개인간 빈부격차 등 3가지 형태를 띠고 있다. 동서 지역 간 소득격차는 서부대개발 등 저소득지역에 대한 개발정책으로 2000년 초반부터 축소되는 추세가 나타나고 있다. 그러나 가장 소득이 높은 상하이시와 가장 낮은 구이저우성의 2012년 1인당 GDP 차이가 5배 이상 나는 등 여전히 지역 간 소득격차는 심각한 상황이라고 할 수 있다.

도농 간 소득격차의 경우 개혁개방 이후 지속적으로 상승하다가 2005년 즈음부터 소폭 감소 혹은 정체하는 경향이 나타나고 있다 (<그림 IX-6> 참고). 그러나 여전히 도시와 농촌의 소득격차는 매우 크다. 특히 중국의 도농격차는 저소득 지역일수록 더욱 심각하다. 신 정부가 추진하는 도시화 전략에서 농촌의 현대화와 농업현대화가 핵심적 정책으로 추진되고 있는 것 또한 이와 같은 도농 소득격차의 축소를 위한 노력이라고 해석할 수 있다.

<그림 IX-6> 도농 소득격차

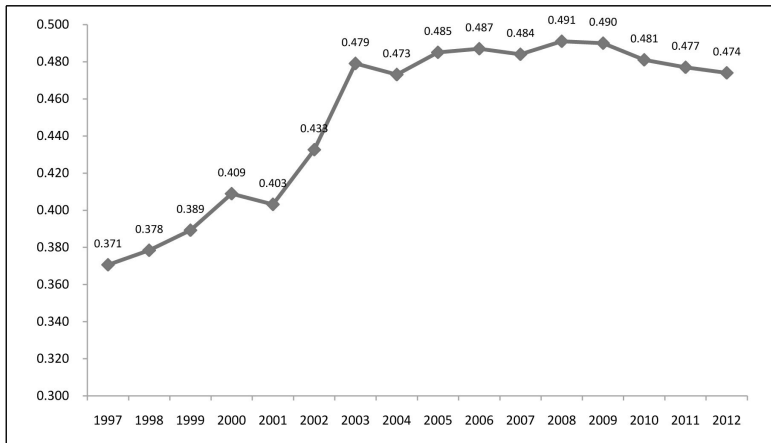


출처: 중국 국가통계국 『統計年鑑』, 각 년호.

*주: 각 지역의 (도시 1인당 GDP)/(농촌 1인당 GDP) 수치임.

반면 현재 가장 심각한 것은 개인 간의 소득격차이다. 2013년 1월 중국 국가통계국은 2002년 이후 미공개하였던 지니계수를 10년 만에 발표하였다. 국가통계국의 지니계수 추이를 보면 2008년 0.491을 기록한 이후 소폭이지만 추세적으로 하락하는 모습을 나타내고 있다(<그림 IX-7> 참고). 그러나 2012년 0.474의 지니계수는 여전히 세계에서 가장 높은 국가에 속하여 중국의 심각한 빈부격차를 반영하고 있다. 한편 시난재경대학(西南財經大學) 중국가정금융조사 및 연구중심에 의하면 2010년 중국의 지니계수는 0.61로서 국가통계국의 수치를 훨씬 상회하는 수치라고 밝히고 있어³⁰³ 중국의 실제 소득격차는 국가통계국의 발표보다는 매우 심각할 가능성이 높다.

<그림 IX-7> 중국의 지니계수



출처: 중국국가통계국, 財經網, <<http://www.caijing.com.cn>>, 2013년 1월 18일에서 재인용.

303_ “시난재경대 연구에 의하면 2010년 지니계수 0.61 (西南財大, 10年中國基尼係數0.61),” 『財經網』, 2012년 12월 10일.

이와 같은 중국의 소득격차는 향후 중국의 정치, 사회에 상당한 부담을 줄 것으로 전망된다. 중국의 소득격차를 줄이고자 하는 정부의 노력이 결실을 거두기 전까지, 소득격차로 인한 사회불만의 표출로 인하여 중국 경제, 사회 및 정치에 끊임없이 긴장과 위기가 일어날 가능성이 높다.

상술한 바와 같은 중국경제의 거대한 추세변화를 요약하면, 우리가 가까운 미래에 맞이하게 될 중국경제는 높아진 소득으로 보다 풍요로지며, IT기반의 확대로 보다 정보의 전파와 소통이 빨라지며, 기술자본집약형 산업의 발전으로 한국경제에 보다 위협적이고, 정치사회적 불만의 증가로 인하여 보다 불안정한 상태일 것이다.

4. 한·중 경제협력의 미래

한·중 경제협력의 미래는 지금까지와는 근본적으로 다른 양상으로 진행될 것이다. 가장 큰 변화는 한·중 경제교류의 규모와 속도이다. 즉, 경제교류의 규모는 과거 어느 때보다 증가할 것이며, 경제교류의 추세변화 또한 매우 빠를 것으로 판단된다. 이처럼 한·중 경제교류가 과거보다 더욱 큰 규모로, 빠른 속도로 진전될 것이라고 판단하는 가장 큰 근거는 한·중 경제교류를 촉발할 수 있는 환경들이 매우 성숙되어 있기 때문이다. 과거 20년 간의 한·중 경제교류로 인한 양국 간 경제관계의 긴밀한 연계는 양국 간 경제교류가 새로운 차원으로 발전할 기초를 마련하였으며, 이에 부가하여 향후 예상되는 중국경제의 구조적 변화 또한 한국과의 경제협력을 더욱 강화시키는 방향으로 나아갈 것으로 판단된다(<표 IX-1> 참고).

한·중 경제교류가 지속적으로 증가하리라 전망하는 것은 다음과 같은 요인 때문이다. 첫째, 지난 20여 년 경제교류의 누적효과이다.

이미 양국은 동아시아에서 가장 경제교류가 활발한 국가로 발전하였다. 이러한 양국 간 교류의 증대는 다양한 방식의 새로운 교류에 기초가 될 수 있다.

둘째, 한·중 FTA 효과이다. 현재 협상이 진행되고 있는 한·중 FTA는 2년 이내에 타결될 것으로 기대되고 있다. 한·중 FTA는 우리의 경제성장률에 긍정적인 영향을 미칠 것이 확실하지만³⁰⁴, 농산물 분야에서는 피해가 상당히 클 것으로 예상되고 있다. 한·중 FTA의 긍정적, 부정적 효과에도 불구하고 자유무역협정이 경제교류 확대의 제도적 기초를 마련한다는 점에서 양국간 경제교류 및 협력의 증대는 피할 수 없는 추세일 것이다.

특히, 중국 입장에서는 대만과의 경제협력기본협정(CEFA) 이후, 경제규모가 크고 글로벌 산업경쟁력을 보유한 국가와 맺는 최초의 자유무역협정이라는 점에서, 한국 입장에서는 한·미 FTA, 한·EU FTA에 비견하는 경제규모를 가진 동시에 지리적, 문화적으로 근접한 중국과의 경제협력이라는 점에서 그 파급효과가 매우 클 것으로 예상된다.

셋째, 최근 들어 중국기업 및 자본의 해외진출이 매우 빠른 속도로 이루어지고 있다. 소위 ‘조우추취(走出去)’라고 불리는 중국의 세계진출전략은 과거 자원 획득이 주요 목적이었으나 최근에는 제조업 기업의 기술 획득, 브랜드가치 제고, 부동산 개발 등 다양한 목적으로 이루어지고 있다. 또한 중국의 자본시장 자유화 및 인민폐 국제화 또한 지속적으로 추진될 전망이다. 이에 따라 상품교역에만 치

304. 한·중FTA 발효 후 5년에 0.77~1.25%, 10년에 1.82~3.04%의 한국의 실질 GDP 증가가 예상된다. 김영귀, “한·중FTA의 거시경제적 효과,” 『한·중 FTA 거시경제 효과 분석』(대의경제정책연구원 한·중 FTA 공청회 자료, 2012.2), 기획재정부 『기획재정부 성장분야 종합보고서』(서울: 기획재정부, 2012.12)에서 재인용.

우친 한·중 경제교류 및 협력이 국제금융거래 부문으로 확대되는 동시에 금융거래의 특성상 보다 빠르고 큰 규모의 경제거래가 이루어지는 동시에 타 부문으로의 경제교류를 더욱 촉발할 것이다.

넷째, 중국 기업의 기술수준이 제고됨에 따라 과거 중국의 노동집약적 산업과 한국의 기술자본집약적 산업 사이에 이뤄졌던 것을 벗어나, 향후에는 다양한 산업에서 비교적 수평적인 협력이 이루어질 것이다. 실제로 최근 들어 임가공 위주의 기업은 중국에서 철수하는 현상이 현저하게 나타나는 동시에 휴대폰, 반도체, 환경보호, 신에너지 등 분야에서 한·중 기업 간 기술협력과 제휴가 활발히 이루어지고 있다.

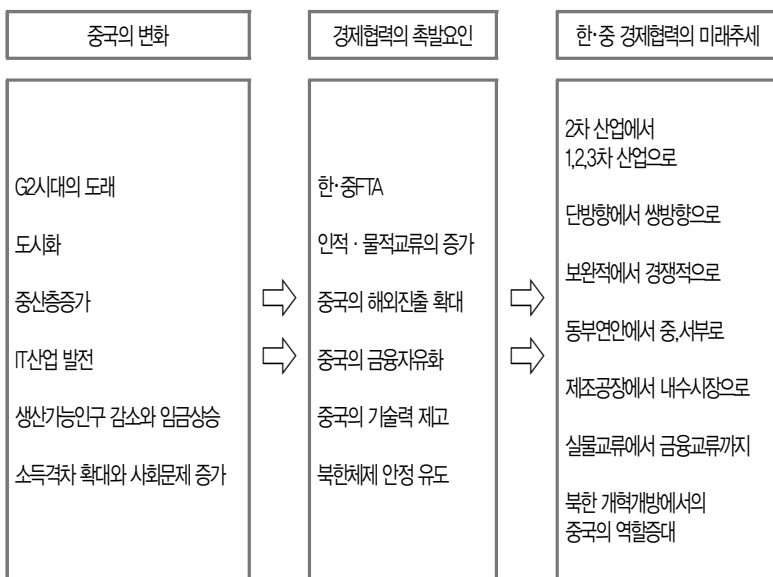
중국의 기술력 제고에 따른 경제교류 증가의 한 사례로 텐센트(騰訊, 騰訊)의 한국투자를 들 수 있다. 중국의 최대 인터넷 기업인 텐센트는 2012년 한국의 카카오톡에 720억을 투자하였으며 한국의 온라인 게임에 자사 제품을 출시하였다. 이에 따라 한국의 게임 개발 업체는 중국 진출뿐만 아니라 한국 내에서의 사업을 위하여서도 텐센트와의 협력이 불가피하게 되었다. 한국이 상당한 경쟁력을 보유하고 있는 게임 산업에서도 중국과의 자본기술력에서 차이가 없으며 수평적 협력이 필요하게 된 것이다. 이러한 관점에서 비록 실패로 끝났지만, 상하이 자동차의 쌍용자동차 인수 또한 중국의 산업고도화에 따른 한·중 경제협력의 새로운 추세를 암시하는 전조였다고 판단된다.

다섯째, 중국 금융의 국제화는 양국 간 경제교류의 속도를 증폭시킬 것이다. 중국 경제의 가장 큰 문제 중 하나는 금융부문의 비효율성이라고 할 수 있다. 최근 문제가 되고 있는 그림자금융 또한 중국의 금융자유화를 이루지 못했다는 사실에 그 근본원인이 있다고 할 수 있다. 또한 보다 강대한 경제력과 경제대국의 요건이라고 할 수

있는 인민폐 국제화를 위하여서는 금리자유화와 자본시장개방이 피할 수 없는 선택이라고 판단된다.

향후 중국 금융의 국제화가 지속적으로 추진된다는 전제 하에서 한국과의 금융교류 또한 증가할 수밖에 없다, 그런데 금융부문의 교류는 실물부문의 교류에 비하여 그 증가속도와 교류의 속도가 매우 빠르기 때문에 그 파급효과 또한 클 것으로 예상된다.

〈표 IX-1〉 한·중 경제협력의 미래변화



마지막으로, 한·중 경제협력이 북한의 개방에 긍정적 영향력을 미칠 것이다. 상술한 바와 같이 향후 한·중 경제협력은 질적, 양적으로 강화되어 갈 것이다. 북한도 한·중 양국의 사이에서 이질적인 경제체제 ‘섬’으로 영원히 존재할 수는 없다고 판단된다. 실제로 중국이 최근 들어 적극적으로 추진하고 있는 동북3성 지역의 ‘창지투개발계

획³⁰⁵은 북한 일부지역의 개방을 필요로 한다. 또한 북한체제의 개방과 안정적 경제성장은 한·중 양국의 국익에 부합된다는 점에서 중국의 개혁개방에 긍정적인 압력으로 작용할 것이다.

한편 중국 경제의 구조적 변화추세는 한·중 경제교류의 성격과 추세에 결정적 영향을 미칠 것이다. 먼저 고령화, 소득격차, 잠재성장률의 저하 및 이로 인한 중국의 정치, 경제, 사회적 모순의 발현으로 중국 경제는 이전과는 달리 상당히 많은 경제·사회적 위기와 급격한 경기변동을 맞이할 가능성이 보다 높아질 것으로 전망된다.

또한 G2로서의 경제적 영향력의 증가와 더욱 긴밀해진 한·중 경제관계로 인하여 중국 경제의 변화는 한국 경제에 상당한 위기 및 기회요인으로 작용할 것이다. 반면에 도시화, 중산층의 증가는 한국 경제에 새로운 거대한 시장을 제공할 가능성이 매우 크다. 동시에 중국 IT산업의 발전 등 중국의 산업구조 고도화는 한·중 경제교류를 보다 수평적 방식으로 바꾸고, 산업 내 무역의 교류도 증가시킬 것으로 예상된다.

이러한 요인에 의한 한·중 경제교류 및 협력의 미래추세를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 제조업 위주에서 농업, 서비스업을 포함한 산업의 전 분야로 교류가 확대된다. 최근 중국인에게 한국의 유자차, 전복, 해삼 등이 매우 인기가 있다고 한다. 중국 기업이 우리의 해삼양식에 대규모 투자를 진행하기도 한다. 중국산 농수산물과 비교하면 가격경쟁력이 떨어지지만 높은 품질로 중국시장에 진출하고 있는 것이다. 또한 최근 들어 한국의 프랜차이즈 제과점, 음식점, 인터넷 쇼핑몰, 엔

305. 장춘(長春), 지린(吉林), 투먼(圖們)의 개방과 산업구조조정 정책으로 그 핵심내용 중 하나는 러시아, 북한지역으로의 대외개방을 확대하여, 동북3성 지역의 지리적 단절을 극복하는 것이다.

터테인먼트 등 서비스산업의 중국진출 성공사례를 흔히 접할 수 있다. 이처럼 양국 간 경제교류가 기존의 제조업에서 다양한 산업분야로 확대되는 것이 미래 한·중 경제교류의 중요한 특징이 될 것이다.

둘째, 단방향 이동에서 양국 간 쌍방향 이동으로 교류의 방향이 바뀐다. 과거에는 한국 기업에 의한 중국 현지 투자가 주로 이루어졌지만 최근에는 중국 기업의 한국 투자 또한 증가하고 있다. 또한 노동력 교류에 있어서도 과거에는 중국 노동자들이 한국의 단순노무직에 취업하는 경우가 대부분이었으나 최근에는 한국의 숙련노동자들이 중국에 취업하는 사례가 늘고 있다. 이처럼 모든 산업분야에서 쌍방향 교류가 증가할 것이다.

셋째, 동일 산업에서 동등한 기술수준을 보유한 양국 기업 간의 치열한 경쟁이 벌어지는 동시에 한·중 기업 간의 산업 내 교류가 확대될 것으로 예상된다. 상술한 바와 같이 화웨이는 삼성전자를 경쟁 상대로 삼고 있다. 중국의 게임업체인 텐센트는 조만간 페이스북의 시가총액을 추월하리라 전망되고 있다. 태양광산업은 중국 기업이 세계시장 점유율 1위를 차지하고 있다. 중국 첨단산업의 약진은 기존 한국기업은 고급제품, 중국제품은 중하급제품 생산이라는 인식 또한 바꾸어놓을 것이다. 그러나 중국의 고급제품 시장의 확대는 결국 우리기업과의 산업 내 무역을 활성화시킨다는 점에서 위협인 동시에 새로운 기회를 제공할 가능성이 높다.

넷째, 동부연안에 국한되었던 교류가 중국의 전 지역으로 확대된다. 현대자동차는 중국 서부지역에 제4공장 건설을 고려하고 있다고 알려져 있다. 대부분의 한국 대기업들이 중서부 지역에서 투자 및 영업확대를 준비하고 있다. 저렴한 생산비와 적극적인 우대정책 등에 있어서 중서부 내륙지역이 동부지역보다 유리한 입지조건을 갖춘 동시에, 향후의 시장잠재력을 고려하면 중국의 중서부 지역이

우리 기업의 중국 진출에서 제2의 도약을 가능케 할 것이다.

다섯째, 중국이 제조시장에서 우리 기업의 내수시장으로 변모하고 있다. 한국의 대중수출 점유율은 대략 10% 내외이지만, 중국 내수시장에서의 점유율은 5~6% 정도이다. 한국의 대중수출은 여전히 중간재의 비중이 높고 가공수출 위주이기 때문이다. 락앤락, 베이직하우스 등 한국의 중견기업은 중국 시장을 내수시장으로 공략하는 접근을 통하여 상당한 성공을 거두었다. 향후 한국 기업의 성장 또한 중국 내수시장에서의 성공여부에 의하여 결정될 가능성이 높다.

여섯째, 한·중 간 실물거래에서 금융, 부동산 등 다양한 분야로 경제거래가 활성화되는 추세이다. 최근 들어 제주도 부동산에 투자하는 중국자금이 폭발적으로 증가하고 있다고 한다. 또한 한국의 주식, 채권시장에도 중국 자금의 유입이 지속적으로 증가하고 있다. 한국의 금융기관 또한 중국 시장에 대한 투자상품을 지속적으로 출시하고 있다. 과거 무역거래에 의존한 양국에 대한경제교류가 금융, 부동산 및 인적교류 등 다양한 분야로 급속히 확대되고 있다.

이와 같은 한·중 경제교류의 미래를 요약하면 중국의 모든 지역을 대상으로, 내수시장을 위주로, 모든 산업에서, 매우 빠른 속도로, 다양한 방식의 경제교류가, 큰 폭으로 증가한다는 것이다. 이에 따라 한·중 양국의 개별 산업과 기업들은 성공과 실패 또한 이전과는 달리 매우 빠른 속도로 진행되며 그 성공 사례 또한 다양한 분야에서 경험할 수 있을 것이다.

5. 결론 및 정책적 제언

지금까지의 논의에 의하면 한·중 경제교류의 확대는 필연적인 추세이며 한·중 경제교류는 한국 경제의 성장에 결정적인 영향을 미칠 것으로 판단된다. 따라서 한국 경제의 새로운 도약을 위하여 한·중 경제관계에 대한 장기적이고 정확한 전략이 매우 중요하다.

그런데 전략수립에 앞서 먼저 기존의 중국과 중국 경제에 대한 인식변화가 선행되어야 할 것이다. 중국이 개도국이고 단지 규모의 이익으로 우리를 압도하고 있다는 인식, 중국의 정치체제적인 문제로 결국 심각한 경제위기를 맞이할 것이라는 예상, 혹은 미중관계의 측면에서 결국 미국을 선택하여야 한다는 일방적 사고방식이 우리에게 내재된 상황에서는 중국과 생산적이고 우호적인 교류는 어려울 것이다. 물론 중국의 잠재성장률의 하락, 구조조정 과정에서의 불안정성의 확대, 소득격차 등 여러 요인들이 촉발시킬 수 있는 중국 경제의 불안정성을 항상 주시하는 조심성도 필요하다.

그렇다면 향후 한·중 경제교류에서 우리의 이익을 최대화하기 위한 대중전략은 무엇인가?

첫째, 중국관련 인력의 외부초빙과 내부양성이라는 종합적 전략이 필요하다. 중국전문 인력의 내부양성을 위해서 국가 교육기관인 전문대학원 기관으로서 중국대학원(가칭) 등을 설립하는 것이 요구된다. 주지하는 바와 같이 세계 여타 국가들과 비교하여 중국과의 사업은 언어 구사력, 업무 전문성과 함께 중국 문화에 대한 깊은 이해를 필요로 한다. 또한 상술한 바와 같이 향후 중국 경제의 변화추세를 고려하면 향후 성장 가능성이 높은 서비스 산업 및 첨단기술 산업은 전문성, 창의성과 더불어 중국에 특화된 시장접근 능력이 매우 필요한 분야이다. 이와 같은 인재의 양성은 현재의 중국어 교육

등 현재의 중국학 인재양성 시스템으로는 불가능하다. 따라서 국가적 차원에서 중국에 특화된 인재양성에 노력하여야 할 것이다.

또한 중국인 전문가 그룹 및 주한 중국인 유학생 등에 대한 국가적 지원을 확대하여야 할 것이다. 현재 중국에서 성공적으로 경영활동을 하고 있는 기업들의 경우 상당히 높은 직급까지 인력 현지화가 이루어져 있다. 흔히 일본기업이 중국 사업에서 실패하는 원인으로 낮은 수준의 인력현지화를 지적하고 있다. 그런데 최근에는 비즈니스 영역뿐만 아니라 정치, 사회 영역에서도 중국의 내부적 변화를 주도면밀하게 관찰하는 것이 필요하므로 국가적 차원에서 소위 ‘한국통’ 프로젝트를 추진하는 것이 필요하다.

둘째, 경쟁분야의 집중과 선택 및 속도전이 필요하다. 한국과 중국은 경제력과 종합국력 등에 있어서 차이가 존재한다. 그러나 말콤 글래드웰이 지적하였듯이³⁰⁶ 현실에서는 약자가 강자를 이기는 경우가 종종 발생한다. 우리와 같이 경제규모가 작은 국가의 경우 집중과 속도에 경쟁력이 존재한다. 경제대국인 중국과 비교하여 우리는 상대적으로 규모가 작기 때문에 빠른 속도로 산업전환과 시장진입이 가능하다. 또한 산업의 모든 분야가 아닌 몇 개 분야에서만 중국과의 비교우위를 유지해도 충분히 경제성장이 가능한 경제규모이다. 따라서 중국과 모든 분야에서 경쟁하려 하기보다는 몇 개 분야에 집중하여야 할 것이다. 즉, 국가적 차원에서 중국과의 경쟁 및 협력분야를 명확히 하는 장기적 계획이 필요하며 이러한 의미에서 한-중 FTA를 설정하여야 할 것이다.

중국에서 제2 성장기를 맞이하고 있는 ‘락앤락’의 사례는 속도와

306. “거대권역 맞서는 약자에게 창조적 전략은 생존본능,” 『매일경제』, 2012년 9월 7일.

집중의 비교우위를 보여준다. 이 회사는 음식용기 분야에만 집중, 중국 가정의 음식용기의 소비경향을(추세를) 남보다 빨리 파악하였다. 동시에 중국 소비자의 기호에 맞춘 다양한 음식용기를 시의적절하게 출시한 것이 락앤락의 성공 요인이라고 할 수 있다.

이러한 맥락에서 국공내전 당시 모택동이 절대적인 군사적 열세에도 불구하고 국민당을 이길 수 있었던 필승전략인 ‘유격전 16자 요결’은 중국에서의 새로운 도약을 필요로 하는 우리가 한 번쯤 생각해볼 만한 내용이다.

우리가 경쟁력이 떨어지는 산업은 일단 관망하고,
(敵進我退, 적이 공격해 들어오면 물러서고)

중국의 성장력이 떨어진 산업은 진출기회를 살피며,
(敵駐我擾, 적이 멈추면 교란하고)

중국이 약한 산업에 적극적으로 진출하고,
(敵疲我打, 적이 피로하면 공격하고)

일단 우의를 점한 산업에서는 끊임없는 혁신으로 시장지배력을 확고히 한다.
(敵退我追, 적이 물러가면 추격한다)

- 毛泽东 游击战 十六字诀, 1928년 1월

참고문헌

1. 단행본

- 김종근. 『중국 주식시장의 현황과 전망』. 서울: 대외경제정책연구원, 1997.
- 김익수. 『중국시장마케팅: 전략과 사례』. 서울: 박명사, 2005.
- 리처드 맥그레거. 김규진 옮김. 『중국 공산당의 비밀』. 서울: 파이카, 2012.
- 린이푸. 서봉교 역. 『세계은행 부총재 린이푸 교수의 중국 경제 입문』. 서울: 오래, 2012.
- 나카가네 카츠지. 이일영·양문수 역. 『중국경제발전론』. 서울: 나남출판, 2003.
- 모리 가즈코. 이용빈 옮김. 『현대중국정치: 글로벌 강대국의 초상』. 제3판. 서울: 한울, 2013.
- 미야자키 마사히로. 김현영 옮김. 『공산당도 팔아먹는 중국재벌』. 서울: 모색, 2004.
- 민신 페이. 황성돈 옮김. 『불확실한 중국의 미래』. 경기: 책미래, 2011.
- 박천동·황인수·이동철. 『현대 중국 경제의 이해』. 서울: 한울, 2008.
- 백권호 편. 『중국대륙을 휩쓴 ‘오색바람』. 서울: 다섯수레, 1996.
- 백완기. 『행정학』. 서울: 박영사, 1996.
- 사토 마사루. 이혁재 옮김. 『시진핑 시대의 중국』. 서울: 청림출판, 2012.
- 산시우파·왕시아오웨이. 손상하 옮김. 『덩샤오핑과 21세기 중국의 전

- 략』. 서울: 유스북, 2005.
- 수잔 로즈 애커먼, 장동진 외 옮김, 『부패와 정부: 원인, 결과 및 개혁』. 파주: 동명사, 2000.
- 신승하. 『당대중국: 중화인민공화국과 대만』. 서울: 대명출판사, 2006.
- 이근. 『중국경제구조론』. 서울: 서울대학교출판부, 1996.
- 이기현·박종철·전병근. 『중국 제18차 당대회 분석과 대내외 정책 전망』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 이나가키 기요시, 신현호 옮김. 『2시간 만에 이해하는 중국』. 서울: 국일증권경제연구소, 2002.
- 전수일. 『관료부패론』. 수정판. 서울: 선학사, 1999.
- 정승욱. 『새로운 중국 시진핑 거버넌스』. 고양: 함께북스, 2013.
- 조너스 D. 스펜스, 김희교 옮김. 『현대 중국을 찾아서 2』. 서울: 이산, 2001.
- 조영남. 『용과 춤을 추자: 한국의 눈으로 중국 읽기』. 서울: 민음사, 2012.
- _____. 『중국의 꿈: 시진핑 리더십과 중국의 미래』. 서울: 민음사, 2013.
- 조영남·안치영·구자선. 『중국의 민주주의: 공산당의 당내민주 연구』. 파주: 나남, 2011.
- 조이현. 『현대중국정부와 정책』. 서울: 다산출판사, 2002.
- 짱주어, 오재환 옮김. 『중국의 개혁개방사』. 서울: 신서원, 1996.
- 한상국. 『주요국의 조세제도-중국편』. 서울: 한국조세재정연구원, 2009.
- 한우덕. 『중국의 13억 경제학: 상하이 특파원의 중국경제 현장리포트』.

- 서울: 한국경제신문, 2006.
- 허칭리엔, 김화숙·김성해 옮김. 『중국은 지금 몇시인가』. 서울: 홍익출판사, 2004.
- Lee, Chae-Jin. *China and Korea: Dynamic Relations*. Stanford: Hoover Institution Press, 1996.
- Scobell, Andrew. *China and North Korea: From Comrades-in-Arms to Allies at Arms' Length*. Carlisle Barracks: Strategic Studies Institute, 2004.
- Sorensen, Georg. *Democracy and Democratization: Progresses and Prospects in a Changing World*, Third Edition. Boulder: Westview Press, 2008.
- Zhiyue, Bo. *China's Elite Politics*. Singapore: World Scientific Publishing, 2010.
- 渡邊利夫·寺島實朗·朱建榮 編. 『大中華圏:その實像と虚像』. 東京: 岩波書店, 2004.
- 李先念. 『李先念文選(1935~1988)』. 北京: 人民出版社, 1989.
- 馬立誠·凌志軍. 『交鋒』. 北京: 今日中國出版社, 1998.
- 馬海軍. 『轉型期中國腐敗問題比較研究』. 北京: 知識產權出版社, 2008.
- 樊綱. 『漸進改革的政治經濟學分析』. 上海: 上海遠東出版社, 1996.
- 本書編寫組 編. 『〈中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定〉輔導讀本』. 北京: 人民出版社, 2004.

- 不詳. 『中國共產黨第十三次全國代表大會文件匯編』. 北京: 人民出版社, 1987.
- 石亞軍 主編. 『中國行政管理體制現狀問卷調查』. 北京: 中國政法大學出版社, 2008.
- _____. 『透視大部制改革: 機構調整 職能轉變 制度建設實證研究』. 北京: 中國政法大學出版社, 2011.
- 悉尼·胡克(Sidney Hook)著. 王清彬 譯. 『歷史中的英雄』. 上海: 上海人民出版社, 1964.
- 楊繼繩. 『中國當代社會階層分析』. 南昌: 江西高教出版社, 2011.
- 楊哲英 外. 『比較制度經濟學』. 北京: 清華大學出版社, 2004.
- 楊興坤. 『大部制: 雛形, 發展與完善』. 北京: 中國傳媒大學出版社, 2012.
- 于洋 外. 『中國經濟改革與發展: 政策與績效』. 瀋陽: 東北財經大學出版社, 2005.
- 陸學藝. 『當代中國社會階層研究報告』. 北京: 社會科學文獻出版社, 2002.
- 張軍. 『“雙軌制”經濟學: 中國的經濟改革(1978~1992)』. 上海: 上海人民出版社, 1997.
- 張卓元 外. 『20年經濟改革回顧與展望』. 北京: 中國計劃出版社, 1998.
- 中共中央文獻研究室. 『三中全會以來重要文獻選編』. 上冊. 北京: 人民出版社, 1982.
- _____. 『十二大以來重要文件選編』. 北京: 人民出版社, 1985.
- _____. 『陳雲文選』. 第3卷. 北京: 人民出版社, 1986.

中共中央文獻編輯委員會 編輯. 『鄧小平文選』. 第3卷. 北京: 人民出版社, 1993.

_____. 『鄧小平文選』. 第2卷. 北京: 人民出版社, 1994.

陳錦華. 『國事憶述』. 北京: 中國黨史出版社, 2005.

蔡昉. 『避免“中等收入陷阱”』. 北京: 中國社會科學文獻出版社, 2012.

2. 논문

강승호·박현옥. “한국의 무역구조 변화: 미·일·중과의 산업내무역을 중심으로.” 『한중사회과학연구』. Vol. 6 (한중사회과학회), 2005.

김동환. “중국 자원민족주의의 부상과 실태: 희토류(REEs)를 중심으로.” 『한국과 국제정치』. 제26권 2호 (경남대 극동문제연구소), 2010.

김시중. “새 지도부의 등장과 중국 경제: 평가와 전망.” 전성홍 편. 『공산당의 진화와 중국의 항배: 제18차 당대외의 종합적 분석』. 서울: 서강대학교출판부, 2013.

김윤권. “중국의 행정조직 및 행정문화.” 김윤권 편. 『중국의 행정과 공공정책』. 파주: 법문사, 2008.

박형중·최명해. “개혁개방 이후 중국의 경제발전과 국가지위 향상.” 황병덕 외. 『사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도통일: 중국, 베트남 및 중동부 유럽 국가들의 사회주의체제전환 중심』. 서울: 통일연구원, 2011.

박홍서. “누구를 위한 한-중관계의 경색인가?” 『코리아연구원 현안진단』. 제170호 (코리아연구원), 2010.

- 백권호. “외자도입과 외국인 직접투자.” 고정식 외. 『현대중국경제』. 서울: 교보문고, 2001.
- 사공영호. “지대추구의 사회화와 인지·개념체계화.” 『규제연구』. 제19권 2호 (한국경제연구원), 2010.
- 양운철. “북한의 대외무역 변화추세와 시사점.” 『정세와 정책』. 2012-7 (세종연구소), 2012.
- 오종혁. “중국 희토류 자원보호전략의 내용과 시사점.” 『KIEP 중국 성별 동향 브리핑』. Vol. 1, No. 28, 2010.
- 유일선. “中國國有企業 民營化와 腐敗.” 『經濟論集』. 제47권 2·3호 (서울대학교 경제연구소), 2008.
- 이기현. “중국의 부패 현상의 특징, 원인 그리고 치유노력.” 박형중 외. 『부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 이정주. “중국의 부패방지시스템에 관한 실태분석 국가청렴시스템을 중심으로.” 『한국부패학회보』. 제13권 4호 (한국부패학회), 2008.
- 이중희. “중국 사회정책의 성과와 과제.” 전성홍 편. 『공산당의 진화와 중국의 향배: 제18차 당대회의 종합적 분석』. 서울: 서강대학교 출판부, 2013.
- 이지용. “중국 공산당 제18차 전국대표대회 결과와 신지도부의 대내외 정책 방향 분석.” 『주요국제문제분석』. 2012 가을호 (국립외교원 외교안보연구소), 2012.
- _____. “2013년 중국 전국 ‘양회’ 결과 분석과 시사점.” 『주요국제문제분석』. 2013 여름호 (국립외교원 외교안보연구소), 2013.
- 이희욱. “체제전환과 중국의 새로운 이데올로기 모색.” 『국제정치논총』. 제45집 1호 (한국국제정치학회), 2005.

- 임한나. “차이나머니의 국내 증권시장 투자 현황과 전망.” 『주간금융경제동향』. 제3권 31호 (우리금융경영연구소), 2013.
- 전가림. “중국의 부패상과 정부의 대응에 관한 연구.” 『국제지역연구』. 제12권 2호 (서울대학교 국제대학원 국제학연구소), 2008.
- 전병곤. “중국 권력부패의 구조화와 체제안정 체제전환기를 중심으로.” 『중소연구』. 제27권 2호 (한양대아태지역연구센터), 2003.
- 조영남. “정치개혁과 엘리트 정치의 변화.” 전성홍 편. 『공산당의 진화와 중국의 향배: 제18차 당대회의 종합적 분석』. 서울: 서강대학교출판부, 2013.
- 최의현. “中國 經濟特區 政策의 성과와 한계.” 『對外經濟研究』. 제8권 2호 (대외경제정책연구원), 2004.
- 최지영. “중국의 반(反)부패정책 및 조직 연구 ‘반부패공작조율소조(反腐敗工作協助小組)’를 중심으로.” 『국방연구』. 제56권 1호 (국방대학교 안보문제연구소), 2013.
- 한광수. “올림픽 이후 중국의 정치체제 및 외교전략의 변화.” 박승록 엮음. 『베이징올림픽 이후 중국의 변화와 한국의 과제』. 서울: 굿인포메이션, 2008.
- 한석희. “중국 시진핑 정부의 출범과 북·중관계 전망.” 『수은북한경제』. 2013년 여름호 (한국수출입은행), 2013.
- Byman, Daniel and Jennifer Lind. “Pyongyang’s Survival Strategy: Tools of Authoritarian Control in North Korea.” *International Security*. Vol. 35, No. 1, Summer 2010.
- Friedrich, Carl J. “1. Corruption Concepts in Historical

- Perspective.” Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston (eds.). *Political Corruption: Concepts & Contexts*. Third Edition. New Brunswick: Transactions Publishers, 2009.
- Glaser, Bonnie S. “China’s Coercive Economic Diplomacy: A New and Worrying Trend.” *PacNet*. No. 46, July 23, 2012.
- Han, Sukhee and Yongsoon Kim. “China’s Post-Cheonan and Heonpyeong Policy toward North Korea.” 『東西研究』. 제25권 2호 (EAI), 2013.
- Han, Sukhee. “Alliance Fatigue amid Asymmetrical Interdependence: Sino-North Korean Relations in Flux.” *The Korean Journal of Defense Analysis*. Vol. XVI, No. 1, Spring 2004.
- Hanson, Gordon H. and Raymond Robertson. “China and the Manufacturing Exports of Other Developing Countries.” *NBER Working Paper*. No. 14497, 2008.
- Heidenheimer, Arnold J. “Part I, Terms, Concepts, and Definitions: Introduction to Part I.” Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston (eds.). *Political Corruption: Concepts & Contexts*. Third Edition. New Brunswick: Transactions Publishers, 2009.
- Huntington, Samuel P. “Modernization and Corruption.” *Political Order in Changing Societies*. New Heaven: Yale University Press, 1968.
- Klaveren, Jacob van “The Concept of Corruption.” Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston (eds.). *Political*

- Corruption: Concepts & Contexts*. Third Edition. New Brunswick: Transactions Publishers, 2009.
- Lemoine, Françoise. “Past Successes and New Challenges: China’s Foreign Trade at a Turning Point.” *China & World Economy*. Vol. 18, No. 3, 2010.
- Lemoine, Gaulier G. F. and D. Unal-Kesenci. “China’s Emergence and the Reorganisation of Trade Flows in Asia.” *CEPII, Working Paper*. No. 2006-05, March 2006.
- Li Kunwang and Wang Xiaosong. “China’s Foreign Trade: Trends and Issues after WTO Accession.” Chen Chunlai (eds.). *China’s Integration with the Global Economy: WTO Accession. Foreign Investment and International Trade*. Cheltenham Glos: Edward Elgar Publishing Limited, 2009.
- Miller, Alice L. “The CCP Central Committee’s Leading Small Groups.” *China Leadership Monitor*. No. 26, Fall 2008.
- Nye, Joseph S. “Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis.” Arnold J. Heidenheimer and Michael Jhonston (eds.). *Political Corruption: Concepts & Contexts*. Third Edition. New Brunswick: Transactions Publishers, 2009.
- Smith, Sheila A. “Japan and the East China Sea Dispute.” *Orbis*, Vol. 56, No. 3, Summer 2012.
- Swaine, Michael D. “China’s North Korea Dilemma.” *China Leadership Monitor*. No. 39, 2009.
- _____. “Perceptions of an Assertive China.” *China Leadership Monitor*. No. 32, 2010.

Wang Yunhai. "Corruption and Anti-Corruption Policy in Today's China." *Hitotsubashi Journal of Law and Politics*. Vol. 33, February 2005.

苗壯. "制度變遷中的改革戰略選擇問題." 『經濟研究』. 第10期, 1992.

蕭何. "陣雲與鳥籠經濟學." 『大陸現場』. 臺北: 故鄉出版股份有限公司, 1990.

3. 기타

『농민신문』.

『뉴스1』.

『뉴스핌』.

『디지털타임스』.

『매일경제』.

『머니투데이』.

『문화일보』.

『서울경제』.

『서울신문』.

『아시아경제』.

『아주경제』.

『연합뉴스』.

『이투데이뉴스』.

『중앙일보』.

『쿠키뉴스』.

『파이낸셜뉴스』.

『한겨레』.

『한국경제』.

『헤럴드경제』.

『MK뉴스』.

『SBS뉴스』.

『YTN뉴스』.

『ZDNet Korea』.

『光明日報』.

『經濟日報』.

『大公報』.

『大紀元時報』.

『東方周末』.

『半月刊』.

『新華網』.

『人民日報』.

『財經網』.

『中國網』.

『中國新聞網』.

『中國日報』.

『中國統計年鑑』.

『紅旗』.

『外國經濟貿易年鑑』.

China Daily.

CPC News.

Financial Times.

Foreign Policy.

Global Security Newswire.

IDG News Service.

Mckinsey Quarterly.

The Economist.

The New York Times.

The Wall Street Journal.

대외경제정책연구원. <<http://www.kiep.go.kr>>.

미국 국제전략문제연구소. <<http://csis.org>>.

삼성경제연구소. <<http://www.seri.org>>.

- 세계법제정보센터. <<http://world.moleg.go.kr>>.
- 자유아시아방송. <<http://www.rfa.org>>.
- 중공중앙당교. <<http://www.ccps.gov.cn>>.
- 중국공청단. <<http://www.ccyj.org.cn>>.
- 중국신문사. <<http://www.chinanews.com>>.
- 통일연구원. <<http://www.kinu.or.kr>>.
- 핵위협 이니셔티브. <<http://www.nti.org>>.
- 후버연구소. <<http://www.hoover.org>>.
- Carnegie-Tsinghua. <<http://carnegietsinghua.org>>.
- CFR. <<http://www.cfr.org>>.
- QSTHEORY. <<http://www.qstheory.cn>>.
- UN. <<http://www.un.org>>.
- XJBZ. <<http://www.xjbz.gov.cn>>.

연구총서

2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	동일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형시제관제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12 I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12 II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12 III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원
2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원
2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU시례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원
2012-07	북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병곤, 양갑용	6,000원
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	11,500원
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장용석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원
2013-01	남북리 가스관과 동북아 에너지 협력의 지정학	이기현 외	6,000원
2013-02	한국의 FTA전략과 한반도	김규륜 외	8,500원
2013-03	김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책	박종철 외	10,000원
2013-04	EC/EU시례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 - EC기 분석을 중심으로 -	손기웅 외	12,000원

2013-05	오바마·시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교	배정호 외	11,000원
2013-06	북한사회 위기구조와 사회변동진망: 비교사회론적 관점	조한범, 황선영	6,000원
2013-07	인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구	이규창 외	12,500원
2013-08	새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성	조정아 외	15,000원
2013-09	북한의 핵 미사일 대응책 연구	홍우택	6,000원
2013-10	북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계	박형중, 최시현	7,000원

학술회의총서

2011-01	한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안		8,500원
2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il		6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력		19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점		12,000원
2013-01	유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안		20,000원
2013-02	한반도신뢰프로세스 추진전략		19,000원

협동연구총서

2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장·민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이종무 외	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원
2012-11-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2012-11-02	북한 부패실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색	박형중 외	10,000원
2012-11-03	북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안	장형수 외	8,000원
2012-11-04	북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	이종무 외	8,000원
2012-11-05	북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안	이상준 외	8,000원
2012-12-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(I) - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교(총괄보고서)	황병덕 외	13,500원
2012-12-02	공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀	김규륜 외	8,500원

2012-12-03 미국의 對한국 통일 공공외교 실태	박영호 외	9,500원
2012-12-04 중국의 對한국 통일 공공외교 실태	이교덕 외	7,500원
2012-12-05 일본의 對한국 통일 공공외교 실태	이진원 외	8,000원
2012-12-06 러시아의 對한국 통일 공공외교 실태	여인곤 외	7,500원

논 총

통일정책연구, 제21권 1호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제21권 2호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 2 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제22권 1호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 1 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제22권 2호 (2013)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2010	박영호 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i>	김국신 외	17,500원
북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원
북한인권백서 2013	조정현 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2013</i>	조정현 외	23,000원

기 타

2011	통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011	북한변화를 위한 한·중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011	남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원
2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification (Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원
2011	통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011	체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011	통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용·편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011	2011년 통일예측시계구축	박영호, 김형기	8,000원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원

2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers		
		배정호 편	8,000원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea?		
		Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki	4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	35,000원
2012	탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편	20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	30,000원
2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원
2012	통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편약: 지역 및 주변국 차원 (통일대계연구 12-02)	박종철 외	14,000원
2012	Korean Unification and a New East Asian Order (Grand Plan for Korean Unification 12-03)	최진욱 편저	6,000원
2012	Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective		
		Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok	13,000원
2012	중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략		
		배정호, 구새희 편	22,000원
2012	China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' Strategies toward China		
		Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	22,500원
2012	통일 비용·편익의 분석모형 구축(통일 비용·편익 종합연구 2012-1)		
		김규륜 외	11,500원
2012	'선도형 통일'의 경로와 과제(통일 비용·편익 종합연구 2012-2)		
		김규륜 외	9,000원
2013	유엔 인권메커니즘과 북한인권	북한인권사회연구센터 편	18,000원
2013	중국 시진핑 지도부의 구성 및 특징 연구 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중정책협력방안 2013)	진병곤 외	9,000원
2013	통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향		
		박종철 외	13,000원
2013	한반도 통일에 대한 동북아 4국의 인식 (통일외교 컨텐츠 생산 1)		
		배정호 외	16,500원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용	조정아 외	11,000원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용 수업지침서	조정아 외	6,000원
2013	민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-01)	박형중 외	13,500원
2013	시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-02)	임강택 외	12,500원
2013	정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구 (통일 비용·편익 종합연구 2013-02)		
		조한범 외	17,500원
2013	진환기 중국의 정치경제 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-1)		
		배정호 외	15,500원
2013	China's Internal and External Relations and Lessons for Korea and Asia (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-2)		
		Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	17,500원

연례정세보고서

2011	통일환경 및 남북한 관계 전망 2011~2012	6,000원
2012	통일환경 및 남북한 관계 전망 2012~2013	7,000원
2013	통일환경 및 남북한 관계 전망 2013~2014	7,000원

통일정세분석

비매품

2011-01	2011년 북한 신년 공동시설 분석	최진욱 외
2011-02	미·중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03	2011년 미·중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도예의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재석, 이기현
2011-08	북한의 여성권 아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱 외
2012-01	2012년 북한 신년 공동시설 분석	최진욱 외
2012-02	북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향	임순희, 조정아, 이규창
2012-03	북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응	배정호 외
2012-04	제4차 당대표자회와 제12기 제5차 최고인민회의 분석	박형중 외
2012-05	최근 국제사회의 북한인권 논의동향	이금순, 한동호
2013-01	2013년 북한 신년사 집중분석	전성훈 외
2013-02	3차 핵실험 이후 김정은 정권의 대내외 정책	전성훈 외
2013-03	시진핑 체제의 출범과 대내외정책 방향: 12기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석	전병곤, 이기현
2013-04	북한 3차 핵실험 이후 미국의 대북정책 논의 동향	박형중, 박영호, 김동수
2013-05	대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의	임강택
2013-06	한미정상회담 결과 분석	김규륜 외
2013-07	한중정상회담 결과 분석	이기현
2013-08	김정은 정권의 대내외 정책평가와 우리의 대응방향	박영자

KINU정책연구시리즈

비매품

2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(P2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도예의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외
2012-01	통일재원 마련 및 통일외지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기

2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형
2012-04	오바마 2기 행정부의 대 한반도 정책 전망	김장호 외
2012-04(E)	The Second Term Obama Administration's Policy towards the Korean Peninsula	Jangho kim
2012-05	중국 18차 당대회 분석과 대내외정책 전망	이기현 외
2013-01	북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외
2013-02	박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외
2013-03	박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외
2013-04	유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구	김수암 외
2013-05	Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구 -	박형중 외
2013-06	서독의 대동독 인권정책	안지호 외

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호	손기웅 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호	이금순 외

Study Series

비매품

2011-01	A New Approach to the National Community Unification Formula Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye	
2012-01	Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup	
2012-02	The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding Kim Soo Am et al.	
2012-03	Basic Reading on Korean Unification Huh Moon Young et al.	
2013-01	Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim Lee Kyo Duk et al.	
2013-02	Relations between Corruption and Human Rights in North Korea Kim Soo Am et al.	
2013-03	Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional Benefits of Korean Unification Park Jong Chul et al.	
2013-04	'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy Son Gi Woong et al.	

■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세 분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4.19로 123(수유동) 통일연구원
통일학술정보센터 출판자료팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2554, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

