



대외경제정책연구원 www.kiep.go.kr 137-747 서울시 서초구 염곡동 300-4 2007년 12월 4일

제07-48호

중국의 꿈? : 과학적 발전관의 내용과 의미

지만수 북경사무소 소장 (jmansoo@kiep.kr, Tel: 86-10-8497-2870)

주요 내용

- ▣ 중국은 10월에 개최된 17차 당 대회를 계기로 ‘과학적 발전관’을 새로운 발전이념으로 채택하였음.

 - 이는 시장경제의 건설이 중심이었던 개혁개방 시대의 종결을 선언하고, 중국형 발전모델을 모색하겠다는 중요한 역사적 의미를 가진 사건임.
- ▣ 과학적 발전관이란 샤오캉(小康) 사회의 전면적 건설을 위해 고도성장을 최우선의 과제로 삼으면서도, 에너지/환경/균형발전 등과 같은 다양한 요구들을 적극적으로 해결할 수 있는 종합적인 발전관을 수립한다는 것임.

 - 이는 시장경제의 발전과 공산당의 집권을 조화시키기 위한 노력이라고 할 수 있으며, 그 과정에서 경제 각 분야에 대한 정부의 개입이 크게 늘어날 전망이다.
 - ‘개혁국가’에서 ‘개입국가’로 정부의 성격이 변함에 따라 시장과의 충돌도 더욱 빈번해질 것임.
- ▣ 과학적 발전관이 내포하는 중국의 성장전략, 산업정책, 시장개방, 기업환경 변화 등을 예측하여 대응 전략을 수립할 필요가 있음.

 - 장기적으로 고도성장의 유지, 산업 구조조정의 지속, 점진적인 자본시장 개방, 새로운 규제의 증가 등이 예상된다.
 - 에너지/환경/노동자 보호 등 영역에서 투자기업에 대한 규제가 강화되고 관련 비용이 증가할 것임.
- ▣ 과학적 발전관은 중국의 경제적 불균형을 정치적 리스크로 전환시키는 효과를 갖고 있으며, 향후 중국의 정치적 변화에 주목할 필요가 있음.

1. 17차 당 대회와 과학적 발전관

- 10월 15일부터 10월 22일까지 중국 공산당 17차 전국대표대회가 북경에서 개최되었음.
- 본 대회는 매 5년마다 열리는 공산당의 대표대회로서 국내에서는 주로 최고 지도부의 세대교체에 주목하고 있음.¹⁾
- 그러나 이번 당 대회에서 더 중요한 사건은 ‘과학적 발전관(科學發展觀)’이라는 개념이 「공산당 당장(黨章)」에 삽입되면서 중국의 새로운 지도 이념으로 부상했다는 것임.²⁾
- 즉 10월 21일 통과된 「당장」 개정에서, 맑스레닌주의, 모택동 사상, 등소평 이론, 전임자인 장쩌민의 ‘3개 대표(三個代表)’³⁾ 사상에 이어 후진타오 주석이 주장해 온 ‘과학적 발전관’이 중국의 ‘경제사회 발전의 지도 방침이자 중국특색 사회주의의 발전에 있어 중대한 전략적 사상’으로서 「공산당 당장」에 삽입되었음.
- 또한 과학적 발전관과 함께 후진타오 정부가 중요하게 강조해 온 개념인 ‘조화로운 사회(社會主義和諧社會)’도 「당장」의 전문에 언급되고 있음.
- 이는 과학적 발전관이 중국의 국가전략 체계 내에서 중요한 지위를 차지한다는 점을 확인하는 것이며, 이를 통해 중국 공산당의 역사적인 정체성을 계승하고 있음을 강조하는 것임.
- 그런데 이 과학적 발전관은 사실상 지금까지 약 30년간 중국을 이끌어 온 개혁개방(改革開放)을 대체하는 새로운 경제발전 이념인 것으로 판단되며, 중국이 자신의 미래 발전모델을 모색하는 첫걸음이라고 평가할 수 있음.
- 한국 경제의 미래에 큰 영향을 끼칠 수 있는 중국 경제의 장기적 변화를 기늬하기 위해서는 이 ‘과학적 발전관’의 내용과 의미를 정확히 이해할 필요가 있음.

1) 본 대회를 통해 중국 공산당의 최고 지도부라고 할 수 있는 중앙정치국 상무(常務)위원회의 부분적 세대교체(9인 중 4인)가 이루어졌으며, 특히 시진핑, 리커창 등 이른바 차세대 주자들의 상무위원회 진입이 주목을 받았음.

2) 현재의 중국 공산당 「당장」은 1982년 9월 12차 당대회에서 통과되었으며, 1987년 조문이 부분 수정된 바 있고, 1992년 전문(總綱)과 조문이 부분 수정되었고, 1997년에는 전문이 일부(個別) 수정되었으며, 2002년에는 다시 전문과 조문이 부분적으로 수정되었음. 즉 1982년 이후 매 5년 당대회 때마다 수정되어 왔음. 1992년 「당장」 수정에서는 ‘중국특색을 가진 사회주의 이론’이라는 개념이 처음 삽입되었고, 1997년에는 ‘등소평 이론’이라는 개념이 등장하였음. 또 2002년 「당장」에서는 ‘3대 대표’론이 삽입되고 ‘중국특색을 가진 사회주의’라는 단어가 ‘중국특색 사회주의’로 바뀜(中國特色社會主義理論尋踪, 『瞭望』, 2007. 10. 15, pp. 18~19; 『人民日報』, 2007. 10. 26).

3) ‘3개 대표’론이란, 장쩌민 전 공산당 주석의 재임 기간에 새로 부상한 중국 공산당의 지도 이념으로, 공산당이 선진 생산력의 발전 요구, 선진 문화의 발전방향, 가장 광범한 인민대중의 근본이익을 대표해야만 한다는 내용임. 2002년의 「당장」 수정 시에 전문에 삽입되었음.

2. 과학적 발전관의 배경, 내용과 귀결

가. 개혁개방 30년의 사실상 종결

- 17차 당 대회에서는 개혁개방의 성과를 종합적으로 평가하면서 이른바 ‘과학적 발전관’을 중심으로 “새로운 역사의 출발”을 선언하였다는 점에서 중요한 역사적 의의를 가짐.
- 먼저 대회 보고에서는 지난 5년간의 경제적 성과에 대해 매우 긍정적으로 평가하고 있음.
 - 즉 대회 보고에서는 1) 경제력의 대폭 증가, 2) 개혁개방의 중대 돌파, 3) 국민 생활의 현저한 개선 등을 지난 5년간의 경제적 성과로 지적하고 있음.
 - 반면 1) 자원 및 환경 비용의 과도한 증가, 2) 불균형의 지속, 3) 농업발전과 농민소득 증가의 어려움, 4) 취업, 사회보장, 소득분배, 저소득층 문제의 미해결을 기대에 미치지 못한 분야로 언급함.⁴⁾

표 1. 후진타오 정부 1기의 경제적 성과(2002~06년)

분야	성과	분야	성과
경제성장	평균 10.4% 성장 세계 6위에서 4위로 전세계 비중 4.4% → 5.5%	일인당 소득	1,100\$ → 2,010\$ 132위에서 129위로 저소득국가에서 중등소득국가로
물가상승률	소비자물가상승률 평균 2.1%	무역총액	6,208억\$ → 17,604억\$
FDI 유치	527억\$ → 630억\$ 세계 3위	대외투자	29억\$(03), 55억\$(04), 123억\$(05) 176억\$(06)
외환보유고	10,663억\$(06) 14,336억\$(07년 9월) 세계 1위	재정수입	1.89조 위안 → 3.87조 위안 연평균 19.6% 증가
주요 공산품 생산량 증가율(누계)	석탄 63.1%, 전력 73.3%, 조강 129.8%, 시멘트 70.6%, 휴대폰 295.3%, 자동차 123.9%	기초 인프라 건설	철도 신설 5,273km 고속도로 2,51만 → 4,53만km 이동전화 2.06억 → 4.61억 인터넷 인구 5910만 → 1억3700만
취업인구	연평균 665만 증가, 2006년 7억 6,400만명	대학 재학생	1,600만 → 2,500만 진학률 22.0%(06)
외국인 입국	4년간 연인원 4억 4593만 명	내국인 출국	2006년 연인원 3,452만 명

자료: 중국 국가통계국 홈페이지(<http://stats.gov.cn>).

4) 중국 국가통계국에서는 당 대회 개최 직전 9월 18일부터 10월 11일까지 「16차 대회부터 17차 대회까지의 경제 사회발전 회고」 시리즈를 발표하였음(<http://stats.gov.cn>). 총 15개로 이루어진 이 시리즈에서는 각 분야의 경제적 성과를 상세히 요약하고 있으나, 빈부격차 확대 등 각종 성장의 부작용에 대해서는 자세히 언급하지 않음.

- 나아가 이번 보고는 1978년에 시작된 개혁개방의 30주년⁵⁾을 맞아 이에 대한 역사적 평가를 시도하고 있음.
- 즉 보고에 따르면, 개혁개방은 생산력을 발전시키고, 국가를 현대화하고, 국민을 부유하게 하고, 위대한 중화민족을 진흥시킨 '새로운 위대한 혁명' 임.
- 개혁개방이 성공할 수 있었던 '근본원인은 중국특색의 사회주의의 길을 열고, 중국특색 사회주의 이론체계를 형성하였기 때문'이며, 이 중국특색의 사회주의야말로 '마르크스주의의 중국화의 최신 성과' 라는 것임.
- 이러한 평가는 2007년 6월 후진타오 주석의 중앙 당교(黨校) 연설(6.25 연설)의 연장⁶⁾으로 해석될 수 있으며, 이는 중국의 통치 이데올로기 구도상 매우 중요한 의미를 갖는 것임에 유의할 필요가 있음.
- 즉 개혁개방에 대한 역사적 평가의 의미는, 개혁개방을 통해 중국이 성공적으로 시장경제로 진입하였으며, 이제 중국은 전과 구별되는 새로운 발전의 단계에 들어섰음을 대내외에 선언하는 것임.
- 즉 '역사의 새로운 출발점', '새로운 발전단계', '신국면(新局面)' 등의 개념 규정을 통해 중국이 새로운 역사적 단계에 들어섰음을 강조하고 있음.
- 실제로 WTO 가입을 완료함으로써⁷⁾ 중국은 체제전환(개혁개방) 단계를 넘어 확고한 시장경제 단계로 접어들었으며, 향후 개혁개방을 넘어서는 새로운 중국형 경제발전 모델을 제시해야 하는 시점임.
- 즉 개혁개방의 성공적 종결을 선언하고, 과학적 발전관이라는 새로운 발전 이념을 제시한 것이 금번 당 대회의 의미라고 할 수 있음.

5) 중국은 공식적으로 1978년 11차 당 대회의 3차 회의(11기 3중대회)부터 '개혁개방'이 시작된 것으로 간주하고 있으며, 2008년은 그 30주년을 맞는 해임.

6) 개혁개방에 대한 이러한 종합적인 평가는 2007년 6월 25일 후진타오 주석이 중앙 당교에서 행한 연설(6.25 講話)에서 중국이 '새로운 역사적 출발점(新的歷史起點)'에서 출발하여야 한다고 주장하면서, 29년간의 개혁개방이 '새로운 위대한 혁명'이었다고 언급한 것과 맥을 같이하는 것임. 후진타오는 이 연설에서 새로운 역사적 단계의 임무는 세계화의 도전 속에서 공업화, 도시화, 시장화, 국제화라는 과제들을 과학적 발전관을 통해 해결하는 데 있다고 언명.

7) 중국이 WTO에 가입한 것은 2001년 12월이나, 가입 당시 약속된 5년간의 과도기를 거쳐 가입 의정서 내용의 이행을 완결한 것은 2006년 말임.

나. 과학적 발전관의 주요 내용

- 후진타오 주석의 '6.25 연설' 과 당 대회 보고에서는 지금까지 모호하던⁸⁾ 과학적 발전관의 개념이 구체화되었으며 이를 통해 향후 중국이 가고자 하는 방향을 점칠 수 있음.
- 대회 보고에서는 처음으로 '중국특색사회주의의 이론체계' 라는 단어가 사용되었으며⁹⁾ 과학적 발전관' 의 내용을 상세하게 설명하고 있음.
- 이는 이른바 '역사의 새로운 출발점' 에 즈음하여 그 동안 산발적으로 제시된 중국의 발전이념을 통합하여, 중국 공산당의 정체성과 고도화된 시장경제의 공존을 설명하는 체계적인 발전전략을 제시하려는 시도라고 볼 수 있음.
- 과학적 발전관을 통해 달성하고자 하는 중국 국가발전의 목표는 '샤오강(小康) 사회의 전면적 건설' 과 '중국의 현대화' 이며, 그 가장 중요한 의미(第一要義)는 발전에 있음을 명시함.
- 샤오강 사회의 전면적 건설이 의미하는 바는 저수준(低水平), 비전면(非全面), 불균형(不平等) 상태에 있는 중국의 경제발전 수준을 고수준, 전면적, 균형적 발전으로 이끌겠다는 의미임.¹⁰⁾
- 즉 고도성장, 경제/사회/정치/문화의 조화, 불균형 해소 등의 필요성을 모두 강조하는 것이며, 단순히 경제적 불균형만을 시정한다는 의미가 아님.

8) '과학적 발전관' 개념은 2003년 7월 28일 후진타오 주석이 SARS 대책관련 회의에서 처음 제기한 것으로 알려져 있으며, 균형발전 및 지속가능 발전의 필요성을 강조하는 내용이었음. 이후 2003년 10월 공산당 16차 3중전회에서 통과된 "사회주의 시장경제 체제의 약간의 문제에 관한 결정" 에서부터 과학적 발전관이 공산당의 공식 문헌을 통해 체계화되기 시작한 것으로 평가됨. 中國共產黨新聞網, 「十七大精神進校園 黨史專家梁柱解讀『落實科學發展觀』」, 2007. 11. 15 (cpc.people.com.cn).

9) 중앙당학교 秦剛 교수, 「十七大解讀: 『新名辭彰顯執政黨活力和生命力』, 『中國網』, 2007. 10. 15 중에서.

10) 2002년 16차 당대회에서는 "현재 도달한 샤오강은 낮은 수준의(低水平), 전면적이지 못한(不全面), 발전이 매우 불균등한(發展很不平衡) 샤오강" 이라고 규정한 바 있음. 즉 단순히 도농(都農)간, 지역간 발전격차가 크다는 것을 지적하는 '불균등한 샤오강' 만이 아니라, 중국의 낮은 소득수준과 광범한 빈곤인구의 존재에 주목하는 낮은 경제발전 수준(低水平)에 대한 문제의식과, 경제·정치·문화·환경 등의 전반적 발전이 필요한(不全面) 상황에 대한 문제의식도 포함하는, 훨씬 포괄적인 개념임(國家改委宏觀經濟研究院課題組, 『全面建設小康社會的目標和任務(上,下)』, 『經濟研究參考』, 2004. 30. B-6, pp. 4~5, 北京: 經濟研究參考雜誌社).

표2. 과학적 발전관의 이론 구성

이론의 구성	주요 개념	의미
맥락	마르크스레닌주의, 모택동사상, 등소평이론, 3개대표 사상의 계승	과학적 발전관의 역사적 지위를 강조 중국 공산당의 정체성 계승을 강조
시대 규정	사회주의 초급단계 새로운 역사의 출발점 중국특색 사회주의의 신국면	생산력 발전의 필요성(계급투쟁 배제) 시장경제 전환의 완료(WTO 가입)
목표	샤오강(小康)사회의 전면적 건설 중국의 현대화	중국의 장기 발전 비전 속에서 현단계의 목표를 제시 (성장 우선, 균형 강조)
주요 의의	발전	중국의 목표 달성은 경제발전을 통해서만 가능하다는 인식 재확인
당면 임무	공업화, 도시화 시장화, 국제화(新四化)	중국 사회와 경제가 당면한 객관적 조건
핵심	인간중심(以人爲本)	경제발전을 통한 인민 생활의 개선이라는 공산당의 정체성을 표현
기본 요구	전면, 조화, 지속가능 (全面協調加持續)	양질의 고도성장(又好又快)을 추구하기 위해 중국형 발전모델이 갖춰야 할 조건
근본 방법	종합적인 고려 (統籌兼顧)	발전전략을 정책으로 구체화하는 원칙

자료: 2007년 6월 후진타오의 중앙 당교(黨校) 연설(6.25 연설).

- 6.25 연설에서는 특히 과학적 발전관을 통해 중국이 해결해야 할 당면한 임무로서 공업화, 도시화, 시장화, 국제화(新四化)를 언급하고 있음.

- 이는 현재 중국의 사회와 경제가 당면한 객관적 조건을 확인하는 것으로, 산업고도화를 통한 경제발전, 이촌향도(移村向鄘) 시기의 순조로운 관리, 효율적인 시장경제 체제의 구축, 세계화 환경에 대한 적응 등을 의미함.

표3. 중국이 해결해야 할 4대 과제

영역	현황	해결할 과제
공업화	산업구조 고도화 필요성	중화학공업화/첨단산업화 자원, 환경, 고용 제약의 해결
도시화	2006년 도시화율 43.9% 도시인구 연평균 1,874만 증가 (2003~2006년)	농촌 해체 과정의 관리 도시 일자리 창출 사회보장체제 정비
시장화	시장경제로의 전환 완료 WTO 가입 과도기 완료	국유기업 개혁 완료 M&A, 서비스, 투자 영역의 추가 개방 자본, 노동 등 요소시장 효율화(중시 등) 정부 역할의 정립(visible hand)
국제화	경제규모 3위 무역규모 수년 내 1위 전망 경제대국화에 따른 책임론 부상	자본시장의 개방 및 인민폐 환율 문제 중국 자본의 국제화(해외투자) 국제 경제 질서 형성에 참여

- 인간중심(핵심), 전면/조화/지속가능(기본요구), 종합적인 고려(근본 방법) 등은 과학적 발전관에 입각해 목표를 달성하는 과정에서 지켜야 할 원칙들을 제시하는 것임.
- 인간중심(以人爲本)을 핵심으로 삼는다는 것은 1) 공산당이 추구하는 경제발전의 최종적인 목표가 인민 생활수준의 개선이라는 점을 재삼 확인하면서, 2) 동시에 노동자, 농민이라는 계급관념에서 탈피하였음을 암시함.
- 과학적 발전의 기본요구가 전면/조화/지속가능 발전임은 2003년 '과학적 발전관'의 태동 당시부터 강조된 개념으로, 경제발전 과정에서 달성해야 할 목표 지표들이 다양하고 복합적이라는 점을 지적하는 것임.
- 즉 13억 인구를 가진 대국으로서 1) 성장과정에서 국내 불균형이 확대될 가능성이 크고, 2) 대규모 개방경제(large open economy)로서 세계 자원소비 및 가격변수에 미치는 영향이 크고 3) 21세기의 글로벌 의제들에 무관심할 수 없기 때문에, 균형발전/에너지/환경/자원 등 문제에 대한 고려가 필요하다는 인식을 담고 있음.
- 따라서 구체적인 정책이 수립되는 과정에서 이러한 다양한 목표 지표들을 종합적으로 고려할 필요가 있음을 지적함(근본 방법).

다. 정부 역할의 확대로 귀결

- 과학적 발전관이 구체적인 정책으로 전환되는 과정에서 결과적으로 정부의 개입과 역할을 다시금 확대하는 이론적 근거로 사용될 것임.
- 과학적 발전관은 매우 이상적이고 종합적인 이론 구조를 갖고 있는데, 이는 공산당 통치라는 중국의 정치적 특수성에 기인한 것임.
- 중국은 사실상 공산당 일당독재로서 다양한 정치세력 간의 비전 경쟁이 없고, 시민사회의 발전이 지체되어 시민운동의 정책 영향력도 크지 않음.
- 이에 따라 성장, 균형, 지속가능 등 각종 이슈에 대해 다양한 정치/사회 세력들의 복수(複數) 접근을 통한 정책 제시와 경쟁이 어려움.¹¹⁾

11) 대약진 운동, 문화혁명 등 극단적인 정책 실패를 경험한 바 있는 중국 공산당은 개혁개방 정책을 실시한 이후

- 중국 공산당은 이러한 정치/사회적 한계를 잘 인식하고 있으며, 이를 극복하기 위한 방법으로 균형과 종합을 특징으로 하는 ‘과학적 발전관’을 제시한 것임(공산당에 의한 국내정치 및 시민사회의 대체).
- 이 과학적 발전관은 17차 당대회 보고의 내용 중에서 민생, 소득분배, 사회보장, 에너지/환경 관련 정책이 대폭 확충되는 것으로 반영되었음.
- 17차 당대회 보고를 16차 당대회 보고와 비교해 보면, 민생/소득분배/사회보장 관련 내용이 별도의 장으로 독립하는 등 대폭 확충되었음.
- 그 밖에도 이전에는 별도의 항목이 할애되지 않았던 에너지/환경 이슈도 독립된 항목으로 다루어지고 있음.

표 4. 16, 17차 당대회 보고의 구성 비교

항목	16차 당 대회 보고(2002년)	17차 당 대회 보고(2007년)	변화
전체 구성	전체 10개 절 중 총론 3개 절 + 경제, 정치, 문화, 국방, 통일, 외교, 黨	전체 12개 절 중 총론 4개 절 + 경제, 정치, 문화, 민생, 국방, 통일, 외교, 黨	총론에서 ‘과학적 발전관’ 별도 서술 민생관련 절 추가
경제 관련 章節	제4절. 경제건설과 경제체제 개혁 (8개 항목으로 구성)	제5절. 국민경제의 양질의 고도성장 촉진(8개 항목) 제8절. 민생개선에 중심을 둔 사회건설 가속 추진(6개 항목)	민생을 포함한 경제 관련 서술이 8개 항목에서 14개 항목으로 늘어남.
경제 세부 항목	제4절(8개 항목 중 6개) 신형공업화, 농촌, 서부, 국유자산, 거시조정, 개방	제5절(8개 항목) 혁신형 국가, 산업고도화, 도농관계 및 농촌, 에너지/환경, 지역균형, 시장체계, 거시조정, 개방	추가 2개 항목 (혁신형 국가, 에너지/환경)
민생 세부 항목	제4절(8개 항목 중 2개) 분배/사회보장, 취업확대로 민생개선	제8절 (6개 항목) 교육/인력자원, 취업확대, 분배개혁, 사회보장건설, 의료위생제도, 사회안정 유지	추가 3개 항목 별도의 절로 독립하여 상세히 규정

- 위상이 강화된 민생, 소득분배, 사회보장, 에너지, 환경 등 분야는 전통적으로 정부의 역할이 중요한 분야로 인식되고 있고 이른바 시장의 실패가 자주 일어나는 분야로서, 적절한 정부의 규제와 개입이 필요함.

에는 주요 정책에서의 시행착오(trial and error)를 극단적으로 회피하는 경향이 있음.

- 중국은 계획경제를 포기하면서 지난 30년간 꾸준히 정부의 역할을 축소시켜 왔으나, 시장경제로의 전환이 완료된 시점에서 정부의 역할을 새롭게 정의함으로써 개입을 확대할 필요를 느끼고 있음.
- 결국 과학적 발전관은 겉으로 내세우는 지향과는 관계없이 현실적으로는 국가가 경제에 적극적으로 개입할 이론적 근거를 마련하는 효과를 가짐.

3. 과학적 발전관의 의의와 한계

가. 중국형 발전모델의 탐색

- 다른 한편 과학적 발전관이란 사실상 개혁개방을 대체하는 개념이며,¹²⁾ 이를 통해 중국이 이루려는 것은 단순한 시장경제화 자체가 아니라 시장경제 내에서 중국이 현실에 맞는 발전의 모델을 구축하자는 것임.
- 이미 중국은 개혁개방과 ‘중국특색 사회주의’ 라는 기치 아래 ‘점진주의적’ 이행모델이라는 성공적인 체제전환 모델을 만들어낸 바 있음.
- 그 결과 중국은 WTO 가입을 통해 세계 경제 질서에 동참하기 위해 요구되는 최소한의 개혁과제를 달성하였기 때문에, 향후 중국 경제의 변화는 어떤 경제체제를 만들 것인가를 스스로 선택하는 과정이라고 말할 수 있음.¹³⁾
- 이미 중국은 주요 국가의 다양한 경제발전의 유형에 관해서 지속적인 연구를 해 왔음.¹⁴⁾
- 중국형 발전모델의 구체적인 형태는 아직까지 드러난 바 없으나, 중국 경제의 현(現) 단계와 중국의 특수성을 고려할 때 다음과 같은 몇 가지 분기점(分岐點)에서의 선택이 될 것임.

12) 개혁개방은 시장경제화 개혁과 세계 시장으로의 동참을 지시하는 개념인바, 이러한 과제는 사실상 완결되었으며, 이번 당대회에서 개혁개방 30년의 경험을 총괄하면서 ‘위대한 혁명’ 이라고 평가하고, ‘새로운 역사의 출발점’, ‘중국특색 사회주의의 신국면’ 에 들어섰음을 선언한 것은 개혁개방 단계가 사실상 완료되었음을 의미함.

13) 실제로 주요 시장경제 국가들은 모두 자기 나름의 사회경제 모델을 갖고 있음. 예를 들어 영미형, 일본형, 독일형, 네델란드형, 북구형, 남미형 등은 다양한 시장 경제 시스템의 유형을 논할 때 자주 쓰이는 표현임.

14) 1980년대에 중국은 한국 등 NICs의 발전경험에 관한 다양한 연구를 진행했던 것으로 알려져 있으며, 2006년 중국 최고위 지도부의 집체학습을 통해 소개된 후, 책으로 발간되고 TV로도 방영된 大國崛起 시리즈의 경우에는 그 폭을 넓혀 역사 속에서 주요 강대국의 흥망성쇠를 분석하고 있음.

- 1) 산업고도화의 형태, 2) 자본시장 개방의 순서(sequencing), 3) 발전도상국형 사회보장체제의 구축
- 이들은 발전단계나 역사에 따라 시장경제 내에서도 각국의 특수성이 유지되는 영역이므로, 중국의 입장에서는 개혁개방(체제전환)의 확대 차원에서 접근하기보다는 새로운 발전전략(유형선택)의 선택과 수립이 필요함.
- 중국은 한편으로 적극적으로 산업을 고도화하겠다는 의지를 갖고 있으나, 다른 한편 일자리 창출, 에너지, 환경 등 산업고도화를 제약하는 요인들도 고려해야 하는 상황임.
- 중국은 2000년대 들어 중화학공업화에 따른 고용 없는 성장의 출현, 국제 에너지/자원 가격 상승, 에너지 효율 문제, 환경오염이라는 여러 어려움에 직면해 있음.
- 7억이 넘는 농촌 인구의 점진적 도시진입을 위해서는 중화학공업보다 취업유발효과가 큰 경공업과 서비스업 등 노동집약적 산업을 유지하고 육성할 필요가 있음.
- 17차 대회 보고에서 중국은 단순한 산업고도화가 아니라, 에너지 절약/환경보호/정보화를 강조하는 이른바 ‘중국 특색의 신형공업화’의 길을 가야한다고 언급하고 있으며, 11차 5개년 계획의 목표로 에너지 효율 20% 개선과 오염물 총량 10% 감소를 표방한 바 있음.
- 중국의 산업고도화의 형태나 속도는 이러한 제약요인들에 영향을 받을 것으로 보이며, 이 문제를 둘러싸고 2004년부터 중국에서는 ‘중화학공업화 논쟁’이 벌어진 바 있음.¹⁵⁾
- 중국의 자본 및 외환 시장은 아직 완전히 개방되지 않았으며, 개방의 위험(risk)을 최소화할 수 있는 순차적인 개방 일정을 선택할 것임.
- 중국은 1996년 12월 IMF 8조국으로 이행하면서 외환의 경상거래를 자유화하였고, 2001년 WTO 가입 이후 5년간 주로 은행 및 보험 시장을 개방하였음.
- 그러나 국제 규범으로 강제되지는 않는 주식 및 채권 시장, 자본계정의 외환거래, 기업 M&A 시장 등의 개방에서는 매우 신중한 태도를 보임.

15) 중국에서 가장 영향력있는 경제학자들이 참여한 이 논쟁에서 발전연구중심의 우징리엔(吳敬璉)은 중화학공업의 빠른 발전에 대한 우려를 주로 표현한 반면, 북경대학의 리이닝(厲以寧)은 중화학공업 발전의 불가피성을 주로 주장하였음. 논쟁의 상세한 내용에 관해서는 여수옥(2005), 「중국의 중화학공업화 논쟁과 시사점」, KIEP 세계경제초점.(12월 19일)

- 특히 1998년 아시아 경제위기의 경험을 참고하여, 국내 자본시장의 규모가 커지고, 감독/감시 능력이 갖추어지는 속도에 맞추어 느린 속도로 자본 및 외환 시장을 개방할 것임.
- 자본시장 개방 및 자본계정 태환의 자유화가 점진적으로 진행될 것이므로 인민폐 환율은 사실상 정부의 의지에 따라 관리될 것이며 안정적인 절상 추세를 이어갈 것임.
- 중국은 일인당 GDP 2,010달러(2006년)에 불과한 발전도상국이지만, 기업에 대해 연금, 실업, 의료, 출산, 산재보험 등 5대 보험을 의무화하고 있고, 2003년부터는 기초적인 농촌 의료보장 제도를 도입해 2006년 가입자 수가 4억 명을 넘어서는 등 각종 사회보장 제도를 적극적으로 구축하고 있음.

표5. 중국의 주요 사회보장 제도와 가입/수혜자 수

(단위: 만 명)

년도	2000	2002	2003	2004	2005	2006
도시 기본양로보험	13617	14736	15506	16353	17487	18766
도시 기본의료보험	3787	9401	10901	12404	13783	15732
실업보험	10408	10181	10372	10584	10684	11187
산재보험	4350	4405	4574	6845	8478	10268
출산보험	3001	3488	3655	4384	5408	6459
도시 최저생활보장	402	2064	2235	2205	2232	2240
농촌 최저생활보장	300	404	396	488	776	1509
신형농촌 합작의료	-	-	4300	8000	17900	40600

자료: 『經濟日報』 (2007. 10. 12).

- 중국이 소득수준에 비해 비교적 일찍 사회보장 제도 구축에 나선 것은 과거 사회주의 체제의 유산임과 동시에¹⁶⁾ 시장경제 체제하에서 공산당의 정치적 정당성을 확보하려는 노력임.
- 이를 종합할 때, 과학적 발전관의 기치아래 향후 2020년까지 중국이 지향하는 발전모델은 고용창출을 강조하는 산업정책,¹⁷⁾ 외부 충격을 차단하는 신중한 자본시장 개방, 발전도상국형 사회보장제도 등을 특징으로 하는 모델이 될 것임.¹⁸⁾

16) 국가재정과 국유기업이 분리되지 않는 계획경제 체제 아래서 중국은 기업이 소속 노동자의 평생 고용, 의료/교육/주택, 연금지급까지 책임지고 있었음. 이후 기업 중심의 복지 체제를 해체하고 이를 대체할 별도의 사회보장 체제를 구축하기 위한 노력이 1990년대부터 시작되었음.

17) 중국 산업정책의 성격에 관해서는 이남주, 「중국 산업정책의 성격과 최근 동향」, 지만수 외, 『중국의 산업과 도화 및 기업성장의 현황과 시사점: 중국 위협의 재평가』, 2005, pp. 77~103, 대외경제정책연구원.

18) 그 밖에도 경제발전의 유형을 구별하는 데 있어서는 기업 지배구조나 노사관계의 형태 등이 중요한 기준이 됨. 중국은 정부가 은행 및 기업의 지분의 상당부분을 소유하고 있다는 점에서 이행경제에 기인한 중국만의 특징이 있으며, 은행이 기업 지분을 소유하지 못하게 되어 있다는(은행-기업 분리주의) 점에서 영미식과 가까

나. 시장과의 충돌

- 중국형 발전모델이 본격적으로 형성되기 시작한다는 과학적 발전관의 역사적 의의에도 불구하고, 앞으로 늘어날 정부의 개입과 시장을 잘 조화시켜야 한다는 어려운 도전이 남아 있음.
- 즉 중국 정부는 계획경제를 해체하면서 개혁개방을 앞장서서 이끌어온 ‘개혁정부’에서, 과학적 발전관이 제시하는 다양한 가치와 목표를 달성하기 위해 시장에 대한 개입을 재차 확대하는 ‘개입정부’로 변화할 것임.
- 중국 국가통계국이 제시하는 샹오강 사회의 전면적 건설 실적을 평가하는 기준은 1) 경제발전, 2) 사회조화, 3) 생활수준, 4) 민주법제, 5) 과학, 교육, 문화, 위생, 6) 자원환경 등이며,¹⁹⁾ 이들 대부분이 시장보다는 정부의 개입에 의해서 추진되어야 함.
- 결국 정부 개입의 범위가 커지고 강도도 높아질 것이며, 이에 따라 1) 정책 수립의 효율성, 2) 시장과의 조화, 3) 재정확보 등이 요구될 것임.
- 다수의 목표에 대한 종합적인 고려를 중시하는 과학적 발전관의 특성상 앞으로 정책 수립의 효율성이 저해될 가능성이 큼.
- 2007년에 통과된 법률들을 예로 들면, 물권법의 경우 제정까지 10년 이상이 시간이 소요되었고, 노동계약법 개정은 4차의 수정을 거치고도 그 현실성을 둘러싼 논란이 지속되고 있으며, 반독점법의 경우 법률의 취지와 직접 관련이 없는 국가 안보에 관한 조항이 최종안에서 삽입되는 등 주요 입법 제정에 소요되는 시간이 길어지거나 법안의 내용이 복잡해지는 경향이 있음.
- 중국은 사회보장법, 노사쟁의조정법, 세제 개편 등 중요한 법률과 정책의 수립을 앞두고 있음.
- 에너지/환경/균형발전과 관련하여 앞으로 정부의 각종 규제가 크게 늘어날 가능성이 있으며, 그 중에는 시장과 충돌하는 규제가 많이 있을 것임.

은 기업 지배구조 관련 제도를 발전시키고 있음. 또한 2007년의 노동계약법 개정, 쟁의조정법 초안 마련 등을 통해 노사관계의 기본 틀을 마련하고 있음.

19) 국가통계국은 이상 6가지 지표에 각각 세부 지표(예: 기대여명, 앵겔계수, 아동 사망률, 고등교육의 성비, 도시화 비중, 단위 GDP당 에너지/수자원 소비량, 사회보장 가입률, GDP\대학교 졸업자 성비 등)들을 배정하여 매년 달성도를 측정하고 있음. 國家統計局綜合司, 「2006年中國全面建設小康社會進程統計監測報告」, 2007. 11. 21.

- 시장과의 충돌이란 규제가 기업 등 시장 주체의 이익과 충돌하는 경우뿐만 아니라, 규제가 잘못 설계/집행되어 후생 극대화에 실패하는 경우도 포함됨.
- 에너지/환경/균형발전 등과 관련된 규제는 기업의 이윤극대화와 충돌하는 경우가 많으며, 이에 따라 일시적으로 투자가 위축되거나 기업과 정부 사이의 갈등이 빈번해질 가능성이 있음.
- 또한 중국은 중앙정부-지방정부-시장이라는 독특한 정책 전달 구조 속에서 지방정부들이 자기 지역의 경제성장을 최우선으로 생각하고 있어서 중앙정부의 각종 규제들이 효율적으로 집행되지 않을 가능성도 큼.
- 한편 사회보장제도의 확충이나 균형발전을 위한 막대한 재정자금이 소요될 전망이며, 이에 따라 조세와 재정을 둘러싼 논란이 본격화될 전망이다.
- 다만 중국은 국가채무의 규모가 크지 않고,²⁰⁾ 국가가 막대한 자산(토지 및 국유기업 지분)을 소유하고 있어 단기간에 재정의 건전성이 손상될 우려는 없음.
- 그러나 급격한 노령화와 도시화에 따라 사회보장 제도나 인프라 구축을 위한 재정 지출이 늘어날 것이며, 그 조달 방식과 건전한 운영을 둘러싼 논란이 본격화될 것임.

표6. 개혁개방과 과학적 발전관

구분	개혁개방	과학적 발전관
시기 및 기준	1978~2006년 WTO 가입 과도기 종료까지	2007년~ 향후 전면적 샤오강 사회 완성까지
과제	계획경제에서 시장경제로의 이행 (transition model)	시장경제의 관리 중국형 발전모델의 창출 (development model)
기본 방법론 공통점	실용주의, 점진주의, 先富論 고도성장을 달성	종합적인 고려(統籌兼顧) 경제발전을 가장 중시
정부의 역할	개혁정부 개혁개방의 전도사 사회주의적 개입의 축소	개입정부 조화로운 사회의 전도사 다양한 분야의 개입을 확대
성과	성공적인 이행, 장기 고도성장	공산당 집권과 시장경제 발전의 조화 (예상)
부작용	경제적 불균형 확대 (도농, 빈부, 지역, 산업)	정부 개입과 시장의 충돌 가능성 (예상)

20) 중국은 지속적인 적자재정을 유지하고 있으나, 재정적자의 규모(2162억 위안)가 재정수입의 5.6%(2006년) 정도로 크지 않고, 중앙재정 부채 잔액의 총 규모는 2006년 3조 5,015억 위안으로 GDP 대비 16.6% 수준임(『中國統計年鑑』, 2007, p. 279, 283). 2005년 GDP 대비 중앙정부 부채는 미국 61.8%, 일본 173.1%, 독일 71.1% (www.oecd.org).

4. 한국에 대한 시사점

- 과학적 발전관 자체는 아직 형성과정 중에 있는 추상적이고 장기적인 개념이므로 무역이나 투자 등 양국 경제관계에 직접적인 영향을 주는 것은 아님.
- 그러나 중국의 성장전략, 산업정책, 시장개방, 기업환경 등을 변화시킴으로써 한중 경제관계에도 장기적인 영향을 줄 것임.
- 중국의 성장우선 전략은 지속될 전망이다 이에 따라 중국은 한국에게 지속적인 시장 기회를 제공할 것임.
- 17차 당대회에서 언급된 과학적 발전관의 주요 의의(第一要義)는 ‘발전’ 이라고 명시되어 있으며 특히 양질의 고도성장(又好又快)을 강조하고 있음.
- 이른바 ‘종합적인 고려’ 를 강조하는 것은 어디까지나 고도성장의 기초 속에서 양질(良質, 又好)의 내용을 규정하는 것이지 성장의 속도를 희생하고서라도 균형을 달성하겠다는 것은 아님.
- 따라서 중국의 고도성장이 상당기간 지속될 가능성이 크다는 점을 고려한 중국 시장 활용전략이 필요함.
- 불균형 해소와 관련하여 새로운 사업기회가 형성될 수 있다는 데 항시 유의할 필요가 있음 (예: 도시화, 내륙지역 발전, 사회보장, 교육, 위생, 에너지 절약, 환경 등 분야).
- 중국이 균형적인 산업고도화 정책을 지속할 것으로 보이며, 한국 산업에 대한 위협의 증가 속도는 지금 수준을 유지할 것임.
- 중국의 산업정책은 특정 산업을 겨냥하는 육성 정책보다는 전반적인 구조조정 및 경쟁정책을 중심으로 수립될 것이며, 한국과 경쟁하는 중화학공업 분야에²¹⁾ 대한 집중 육성 정책이 시행되지는 않을 것임.

21) 2006년 한국의 수출 중에서 중화학 공업 제품이 차지하는 비율은 90.7%에 달함.

- 다만 최근 중국의 중화학산업은 별도의 육성 전략이 없는 상황에서도 빠르게 성장하고 있어서, 수입대체와 수출고도화를 통한 중국의 위협은²²⁾ 계속될 것임.
- 중국의 자본시장 개방은 매우 점진적으로 이루어질 전망이며, 이에 따른 시장 참여 기회 확보에 주목할 필요가 있음.
- 최근 QFII(적격해외기관투자자) 선정 과정에서 보듯, 점진적 개방 과정에서 소수의 시장 참여만 허용되는 경우가 많으므로, 중국 진출에 관심을 가진 금융기관은 무엇보다 시장 참여 기회를 확보하는 데 주력할 필요가 있음.
- 중국이 자본시장 및 환율의 안정을 가장 우선함에 따라 당분간 중국의 자본시장이나 환율은 국제자본시장의 영향에서 독립되어 안정적인 동향을 보일 전망이다.
- 그러나 막대한 외환보유고 누적을 배경으로 중국 자본의 해외투자가 더 먼저 크게 확대될 가능성이 있으며,²³⁾ 이 경우 중국 자본의 움직임이 한국에 미칠 영향에 대비할 필요가 있음.
- 중국에 투자한 한국기업들은 에너지, 환경, 사회보장 등 분야에서 중국 정부의 새로운 규제들에 직면하게 될 것이며 기업들은 준법경영을 통해 경영 리스크를 최소화해야 함.
- 2006년부터 중국은 에너지 다소비, 환경오염 산업에 대해 가공무역을 금지하는 조치를 확대하고 있으며, 2008년 1월 1일 노동계약법 실시를 계기로 사회보장 및 노동 관련 법규의 집행도 강화될 전망이다.
- 이에 따른 비용 상승은 불가피하며 특히 신규 진출을 고려하는 기업들은 이러한 방향의 환경 변화를 숙지할 필요가 있음.
- 과학적 발전관은 경제적 불균형을 정치적 리스크로 전환시키는 효과를 가질 것이며, 따라서 앞으로 중국의 정치제도의 장기적 변화 방향에 유의할 필요가 있음.²⁴⁾

22) 2002년 매출액 500만 위안 이상의 국유 및 비국유기업의 수출 중에서 중공업 제품은 9,113억 위안으로 전체의 45%를 점했으나, 2006년에는 3조 6,315억 위안으로 양적으로 4배 증가했고 비율도 60.9%로 늘어났음(『中國統計摘要』, 2007, p. 140). 중국의 산업고도화가 한국에 주는 위협에 관해서는 지만수 외(2005), 『중국의 산업고도화 및 기업성장의 현황과 시사점: 중국 위협의 재평가』, 대외경제정책연구원 참고.

23) 중국은 싱가포르를 모델로 2007년 외환투자공사를 설립하여 해외 투자 자산 규모를 2,000억 달러까지 늘릴 예정이며, 적격국내투자자(QDII) 제도를 도입하여 국내 금융기관의 해외투자의 문을 열고 있음.

24) 17차 당대회에서도 기층 민주주의의 확대를 포함한 “사회주의 민주정치”의 발전에 관해 중요하게 언급하고 있음.

- 지금까지 중국인들은 불균형의 확대를 시장경제의 불가피한 결과라고 인식하고 있었으나, 중국 정부가 과학적 발전관을 통해 균형적 발전에 대한 정부의 역할과 책임을 강조하였기 때문에 앞으로 정부에 대한 요구와 불만이 높아질 것임.
- 정부의 개입이 늘어남에 따라 '개입의 실패'가 자주 발생하고 이해관계자들의 불만도 누적되어 정부의 권위가 도전받을 것임.