

KIEP 한중경제 포럼

KIEP Korea-China Economic Forum

제03-11 / 2003년 11월 25일

共産黨 제16기 3中全會 이후 중국의 새로운 발전전략

후 안 강 (胡鞍鋼)

淸華大學 국정연구센터 주임

I. 발표요지

1. 중국 경제체제개혁의 전개과정

- 1980년대 들어 전세계적으로 중국을 포함한 28개 국가, 1/3의 인구가 계획경제에서 시장경제로의 전환을 추진하였음.
 - 그러나 중국의 경제개혁모델은 여타 국가와는 다른 방식으로 진행되었는 바, 여타 국가들이 개혁 초기부터 제도개혁을 시도한 반면, 중국은 먼저 계획경제의 틀내에서 시장경제 도입을 위한 정책조정 단계를 거친 이후에 비로소 본격적인 경제체제 개혁과 제도건설 단계로 들어 갔음.
- 지금까지 추진된 중국의 경제개혁은 크게 2단계로 구분될 수 있는바, 1978~1992년까지의 제1단계 개혁과 1992년 2월 덩샤오핑(鄧小平)의 남

* KIEP 북경사무소에서는 중국경제 현안과 주요 경제정책 방향을 심층 파악하고, 정책 입안에 직·간접적으로 참여하는 중국 관리 및 학자들과의 교류를 확대하기 위해 <한중경제포럼>을 운영, 매월 정기 세미나와 수시 간담회를 개최하고 있습니다. 중국측에서는 유관부처의 고위관리 및 전문가가 주제발표자로 참석하며, 한국측에서는 주중 한국대사관 경제부문 인사, 한국경제단체 및 기업 대표들이 토론자로 참석하고 있습니다.

순강화 및 동년 10월 당 제 14기 전국대표대회 이후 2003년 10월까지의 제2단계 개혁임.

- 제1단계 개혁에서는 계획경제의 틀내에서 농촌개혁과 도시개혁을 추진하였고, 제2단계 개혁에서는 사회주의시장경제를 초보적으로 건설하였음.

<표> 중국 경제체제개혁의 전개과정: 계획경제체제에서 시장경제체제로

개최 일자	공산당 회의	주요 내용
1978년 12월	제11기 3중전회	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 당의 사업중점을 경제건설로 전환하는 전략 확립 ▪ 개혁개방 방침을 제정
1982년 9월	제12기 당대회	<ul style="list-style-type: none"> ▪ '계획경제가 중심이 되고, 시장경제가 보조적 역할을 해야 한다'는 경제개혁의 원칙 제시
1984년 10월	제12기 3중전회	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사회주의경제가 '계획이 있는 상품경제'임을 제시
1987년 10월	제13기 당대회	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사회주의경제의 계획이 있는 상품경제체제는 계획과 시장의 내면적인 통일체제임을 제시
1992년 10월	제14기 당대회	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 중국의 경제체제개혁의 목표가 사회주의시장경제체제의 건설과 완비'임을 명확하게 제시
1993년 11월	제14기 3중전회	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <사회주의시장경제체제 건설을 위한 몇가지 문제에 관한 중국공산당중앙의 결정> 통과 ▪ 사회주의시장경제체제 건설을 위한 기본 틀 확정
1997년 10월	제15기 당대회	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사회주의시장경제의 이론적인 진일보 발전·완비 <ul style="list-style-type: none"> ○ '공유제 실현형식의 다양화가 가능하며 다양화해야함 ○ 주식제가 현대기업의 하나의 자본조직형식임을 제시 ○ 노동과 생산요소에 의한 분배를 결합하는 이론 제시
2002년 11월	제16기 당대회	<ul style="list-style-type: none"> ▪ '개체, 사영 등 각종 형식의 비공유제경제가 사회주의시장경제의 주요 구성부문'임을 지적 ▪ '주식제의 적극 촉진과 혼합된 소유경제의 발전을 제시
2003년 10월	제16기 3중전회	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사회주의시장경제체제 완비를 위한 주요 임무 제기 <ul style="list-style-type: none"> ○ 공유제를 주체로 한 다양한 소유경제가 공동 발전하는 기본경제제도 완비 ○ 도·농 2원경제구조의 점진적인 변경에 유리한 체제 구축 ○ 조화로운 지역경제 발전을 촉진하는 메커니즘 형성 ○ 통일·개방·경쟁·질서 있는 현대적인 시장체제 구축 ○ 거시조정체제, 행정관리체제, 경제법률제도 완비 ○ 취업, 소득분배 및 사회보장제도 완비 ○ 지속가능한 경제·사회발전을 촉진하는 메커니즘 구축

자료 : 齊桂珍, “經濟體制改革大事記,” 「人民日報」, 2003. 10. 20.

□ 2003년 10월 당 제16기 3중전회에서 <사회주의시장경제체제 완비를 위한 몇가지 문제에 관한 결정>을 통과시킴으로써 중국의 개혁은 새로운 단계에 진입하였음.

- 상기 <결정>은 향후 10여년 동안 추진될 경제체제개혁의 목표 및 과제를 제기함과 동시에 사회주의시장경제체제 건설의 완성을 위한 구체적인 전략과 전면적인 소강사회 건설을 위한 제도적인 기초를 마련하였음.

2. 당 제14기 3중전회와 제16기 3중전회 비교

□ 양대 회의에서 통과된 문건의 제목 비교

- 당 제14기 3중전회에서 통과된 <사회주의시장경제체제 건설을 위한 몇가지 문제에 관한 결정>은 사회주의시장경제의 “건설”을 강조하였으며, 총 10개 부분, 50개 조항으로 구성
- 당 제16기 3중전회에서 통과된 <사회주의시장경제체제 완비를 위한 몇가지 문제에 관한 결정>은 사회주의시장경제의 “완성”에 중점이 있으며, 총 12개 부분, 42개 조항으로 구성

□ 과거의 경제체제개혁에 대한 평가 비교

- 당 제14기 3중전회에서는 개혁개방 이후 중국의 계획경제체제가 사회주의시장경제체제로의 점진적인 전환을 이룩했음을 강조
 - 다양한 경제체제의 초보적 형성, 농촌경제체제개혁의 지속적 심화, 국유기업 경영메커니즘의 전환, 시장기능의 급속한 확대, 대외경제 및 기술교류와 합작의 광범위한 추진
- 16기 3중전회에서는 지난 10년 동안 진행된 경제체제개혁의 중대한 진전

을 높이 평가함.

- 첫째, 사회주의시장경제체제의 초보적 건설
 - 개혁 초기에는 상품가격의 90%이상을 국가에서 결정한 반면 현재는 95% 이상의 상품가격이 시장에 의해 결정됨.
- 둘째, 공유제 기초하의 다양한 소유제의 공동 발전 확립
 - 1978년 국유경제의 비중이 3/4에 달했으나, 현재는 총공업생산액에서 국유경제가 차지하는 비중은 1/4에 불과. 비국유경제는 고용창출, 투자, 수출 등에서 역할 증대와 함께 주요한 성장원천이 되고 있음.
 - 2002년 기준 비국유경제의 고용창출 효과와 수출 비중은 각각 2/3와 62.3%를 차지
- 셋째, 전면적인 대외개방을 위한 기본국면 형성
 - 중국의 평균명목관세율은 1994년 36%에서 2002년 12%로 대폭 인하, 평균실질관세율은 5.6%까지 인하되었으며, 일부 IT제품의 수입관세율은 제로(0)%로 하향 조정됨.

□ 양대 회의에서 제시한 주요 국정과제 비교

- 14기 3중전회에서는 20세기 말까지의 주요 과제를 새로운 경제체제의 초보적인 건설에 두었음.
- 이에 따라 ▲공유제 주체하에 다종 경제성분의 공동발전 방침을 견지, 국유기업의 경영메커니즘 전환을 통한 현대기업제도 구축, ▲개방적인 전국통일시장 구축을 통해 자원의 최적배치 실현, 간접적인 수단을 위주로 한 정부의 거시조절체계 구축, ▲노동에 의한 분배를 주축으로 하되, “효율 우선, 공평 고려”의 소득분배제도 구축, ▲다차원의 사회보장제도를 구축하여 경제발전과 사회안정을 촉진한다는 등의 방침 제시
- 16기 3중전회에서는 ▲공유제를 주체로 다종 소유제경제가 공동 발전하는 경제제도 완성, ▲도농 2원적 경제구조의 점진적인 변화에 유리한 체제 구축, ▲지역경제의 조화로운 발전을 촉진하는 메커니즘 형성, 통일적·개방적·경쟁적·질서 있는 현대시장체계 구축, 거시조정체계, 행정관리

체제와 경제법률제도를 완비, 취업, 소득분배 및 사회보장제도를 완비하여 경제사회의 지속 가능한 발전을 촉진하는 메커니즘 구축 등을 국정과제로 제시

□ 양대 회의의 정책가이드라인(지도방침) 비교

- 당 제14기 3중전회에서는 思想解放과 實事求是를 지도방침으로 제시함.
- o ‘右’를 경계하되 ‘左’를 방지하는 것이 보다 중요함을 강조
- o 경제건설을 중심으로 하여 개혁개방, 사회발전, 사회안정의 상호촉진과 통일을 중시

- 당 제16기 3중전회에서는 思想解放, 事實求是와 함께 與時俱進(시대의 흐름에 맞추어 나아가는 것)의 방침을 제시
- o 특히 인본주의 견지, 전면적이고 조화롭고 지속가능한 새로운 발전관의 수립, 경제사회와 인간의 전면적인 발전을 강조.
- o 개혁의 강도, 발전속도, 개발정도와 사회의 부담능력, 안정유지능력, 적응능력 간의 균형과 조화를 추구
- o 금후 중국 발전전략의 핵심 가이드라인이 될 새로운 발전관을 제시했다는 점에서 중대한 의미를 내포

□ 양대 회의의 주요 내용 비교

- 당 제14기 3중전회에서는 공유제를 주체로 한 현대기업제도의 구축을 사회주의시장경제 건설의 핵심으로 제시

- 당 제16기 3중전회에서는 공유제의 주체적 지위와 국유경제의 주도적인 역할을 유지하되, 투자주체의 다원화를 적극 추진함으로써 주식제 도입을 공유제 실현의 주된 형식으로 삼는다는 방침을 제시
- o 또한 진입제한 철폐 등을 통해 개체, 사영을 포함한 비공유, 민영경제의 적극 육성

- 당 제14기 3중전회는 지역, 부문의 분할과 봉쇄를 타파하고 통일·개방·경쟁·질서 있는 시장 형성 방침을 제시
- 당 제16기 3중전회는 전국 통일시장 건설의 가속화, 시장체제 완비, 시장 질서의 규범화를 강조
- 당 제14기 3중전회는 정부기능 전환, 거시경제조정체제 구축 및 완비를 제시
- 당 제16기 3중전회는 경제사회 발전의 주요목표의 하나로 고용 확대의 중요성을 예전보다 훨씬 강조함. 정부의 적극적인 취업정책 실시를 통한 창업과 취업환경 개선, 기업의 일자리 창출을 권장
- 이와 함께 당 제16기 3중전회는 과학기술, 교육, 문화, 위생체제의 개혁 심화를 강조. 특히 사스 사태를 교훈 삼아 돌발성 공공위생 위기상황에 대한 긴급 대응체제 구축을 강조

3. 당 제16기 3중전회에 나타난 중국의 새로운 발전전략

- 당 제16기 3중전회는 지금까지의 개혁추진 및 경제발전성과를 바탕으로 새로운 發展觀과 改革觀을 제시하였음.
 - 발전관의 측면에서 도농 발전, 지역발전, 경제사회 발전, 인류와 자연의 조화로운 발전, 국내발전과 대외개방의 요구 등을 총괄(5個統籌)하여 전면적인 소강사회 건설을 위한 체제보장을 제공
 - 개혁관의 측면에서는 거시경제 개혁과 미시경제 개혁의 협조, 경제분야 개혁과 사회분야 개혁의 협조, 도시개혁과 농촌개혁의 협조, 경제체제개혁과 정치체제개혁의 협조 등을 강조(4個協調)

- 중국은 현재 계획경제에서 시장경제로, 농촌경제에서 도시경제로, 그리고 폐쇄사회에서 개방사회로의 본격적인 전환이 필요한바, 금번 당 제16기 3중전회는 이러한 전환을 제도적으로 뒷받침하기 위한 정책방안을 제시한 것임.
 - 개혁개방을 시작한 25년 전에는 문화대혁명기의 폐쇄적인 사회에서 벗어나 선부론(先富論)에 기초한 불균형발전전략을 추진함으로써 고도성장을 실현
 - 그러나 불균형발전에 따른 사회적 비용도 지불하였는바, 지역간 및 도농간 발전격차 등 부작용을 야기
 - 2002년 10월 당 제16기 전국대표대회에서는 전면적인 소강사회 건설 목표를 제시함으로써 지속성장과 균형발전전략으로 전환하였으며, 금년 10월 당 제16기 3중전회에서는 이를 제도화하기 위한 구체적인 정책방안을 제시
 - 금년 상반기 발생한 사스 사태는 경제발전 속도에 부응하지 못하고 있는 위생 및 복지문제 등을 크게 부각시킴으로써 경제부문과 사회부문, 인간과 자연, 국내경제와 국제경제간의 조화를 중시하는 방향으로의 발전전략 전환을 가속화시킴.
 - 10년 전 중국내 논쟁의 초점은 시장경제의 실시 여부에 있었으나, 오늘날 논쟁의 핵심은 어떠한 시장을 건설하는가에 집중되어 있음.
 - 즉 좋은 시장 對 나쁜 시장, 통일시장 對 분할시장, 경쟁시장 對 독점시장 등을 놓고 논쟁이 진행되고 있음.

II. 토론 요지

問 : 상당수 국유기업의 주식제 전환이 추진되고 있는 것으로 알고 있는데, 이처럼 주식회사로 개편된 국유기업들은 민영기업처럼 국가의 통제를 받지 않고 자주적인 경영상의 결정권을 보장받을 수 있는가?

답 : 현재 경쟁부문에서는 모든 기업이 시장원칙에 따라 운영되고 있는바, 예를 들어 과거 야금부나 석탄부 등의 관리·지도를 받아왔던 상해 바오강(寶鋼)철강, 안산철강 등은 현재는 철저히 시장원칙에 따라 운영되고 있음. 그러나 전력, 석유, 석탄 등 일부 독점분야에서는 아직까지도 정부의 경영 간섭 및 관리가 남아 있는데, 이들 분야의 상황도 향후 개선될 것으로 예상됨.

問 : 현재 진행중인 중앙경제공작회의에서 논의되고 결정될 안건들이 무엇인가?

답 : 정확히는 알 수 없지만 중국의 최근 경제상황 등을 종합해 볼 때, 경기과열 문제가 주요 의제 중 하나일 것으로 보임. 현재의 경기과열 문제는 10년 전의 경기과열과 유사점이 많은바, 이는 중국의 체제적인 문제, 즉 정치동원 메커니즘과도 관련되어 있음. 1977년 제11기 당대회 이후 1978년에 이른바 ‘洋약진’이 있었고, 1992년 제14기 당대회 이후 1993년에도 경기과열 현상이 있었음. 이처럼 주요 당대회가 개최된 다음해에 경기과열이 야기되는 것은 당대회에서 새로운 지도자와 정책이 결정되고 신(新)정부가 새로운 정책을 내놓음으로써 정치적 동원메커니즘이 형성되기 때문임. 즉 성장주체인 지방정부는 중앙정부의 결정에 부응하여 경제 성장에 주력하게 되고, 이는 곧 경기과열로 이어져 다음해 개최되는 3중전회 혹은 후속 경제공작회의 등에서 조정정책이 나오게 됨. 지난 1989년과 1993년 개최된 3중전회에서는 전년도 경기과열을 조정하는 결정이 채택되었는바, 현재의 경기과열 현상도 금년말 혹은 내년초의 경제관련 주요 회의를 통해 조정될 것으로 보임. 지금까지 발생한 경기과열 현상은 대략 다음과 같은 유사성을 지니고 있음. 먼저 투자과열 현상이 발생

하는바, 1992년과 1993년 상반기 투자증가율이 각각 34%와 70.3%를 기록하였고, 금년 상반기 투자증가율도 30% 이상을 기록하고 있음. 이 경우 정부가 거시경제 안정과 경제성장 촉진 중 어느 쪽을 선택하느냐에 따라 경기과열로의 발전 여부에 영향을 미치게 됨. 현 상황에서 본인은 거시경제 안정이 더욱 중요하다고 생각함.

問 : 일부 경제학자들 중에는 현 상황이 경기과열이 아니라고 평가하고 있는데, 발표자께서 경기과열로 보는 근거와 그것을 입증할 만한 대표적인 경제현상은 무엇인가? 또한 경기과열이라면 그 대책은 무엇인가?

답 : 본인은 금년 3월 원자바오(温家宝) 총리가 소집한 경제전문가회의에서 총리에게 경기과열계수를 설명하면서 현 경제상황이 투자과열 현상에 따른 경기과열로 이어질 수 있음을 경고하고, 퇴임 이후의 평가에 관심을 가질 것을 권고한 바 있음. 일반적으로 경기가 안정되어 있을 경우 경기과열계수는 25 이하인데, 대약진시기에는 254, 1975~78년에는 154를 기록하였다가 그 후 33으로 하락하였고, 주룽지(朱熔基) 前총리 시기에는 8 정도를 기록하였음. 금년 상반기에 발생한 사스(SARS)의 영향(0.5~0.8%)으로 과열현상이 누그러지는 듯 했으나, 최근 들어 다시 경기과열론이 대두되고 있음. 아직까지 명백한 경기과열 징후는 없으나, 최근 수년간의 투자증가율 급증 추세에 비추어 투자과열에 따른 경기과열 현상이 반드시 이어질 것으로 보임. 대책으로는 금리인상 등을 통한 통화량 조절을 고려할 수 있으나, 큰 효과를 기대할 수는 없음.

問 : 1993년의 경기과열 대책과 현재의 상황을 비교한다면?

답 : 1993년 당시에는 금융(9개), 재정(3개), 기타(4개) 부문에 걸쳐 총 16개 조치가 단행되었으나, 현재는 그러한 정책적인 조치를 통한 해결이 매우 어려운 상황임. 아직 계획경제 색채가 농후한 당시 상황에서는 수십개의 행정조치 발동이 가능했으나, 시장경제가 상당히 진행된 현재는 과도한 행정조치 도입이 불가능함. 만약 금리 조정을 한다면 1993년에는 1% 인

상으로도 가능했으나, 현재는 10% 이상을 인상해야 할 것임.

금년도 경기과열 현상은 지방정부의 투자과열에서 비롯된 측면이 큰데, 이는 경제에 대한 지방정부의 간여가 여전히 많음을 보여주며, 지방정부의 기능 전환이 시급한 과제임.

問 : 외국기관들은 중국정부가 발표하는 GDP 등 각종 통계의 신뢰도에 의문을 제기하고 있는데, 중국통계의 신뢰도는 어느 정도라고 보는가?

답 : 중국정부가 발표하는 각종 통계의 정확도에 대해 제대로 아는 사람은 아무도 없음. 통계 부문에서 해외 고급인력 유치, 국제기준에 부합되는 규범화된 통계체계 도입 등이 시급함.

問 : 사유재산 보호를 명시한 헌법개정은 언제쯤 가능하겠는가?

답 : 내년 3월 개최될 전인대에서 헌법개정이 이루어질 것으로 예상되나, 현재로서는 정확한 개정 내용을 알 수 없음. 사유재산 관련 조항이 포함된 다 해도 중국의 헌법 조문은 법률적 언어가 아닌 정치적 언어들로 구성되어 있어, 실질적인 내용을 가진 명확한 규정을 기대하기는 어려움. (***)