한중Zine
INChinaBrief
Vol.305 2015.12.21

중국 신권위주의적 현대화 모델과 개혁방향

작 성 동서대 국제학부
이홍규 (serilhg@naver.com)

목 차

1. 중국 신발전체제 제기배경
2. 시진핑 집권 하의 신발전체제 주요 내용
3. 종합 및 함의

o **시진핑 시대를 전후하여 지속가능한 성장을 위한 신발전체제 구축의 필요성이 높아졌음**
- 2020년 '소강사회의 전면적 완성'을 목표로, 시진핑 체제하의 중국공산당은 '혼합소유제' 개혁 등 '개혁 심화'를 통해 '중국특색 사회주의'의 본질인 '사회주의시장경제'를 구현하겠다는 입장

o **시진핑 체제의 중국 공산당은 '개혁 심화'를 위해 사회적 안정을 최우선시하는 '신권위주의'체제를 구축**
- 2020년까지 새로운 신권위주의적 현대화에 도전하는 경제적 리스크와 정치사회적 요인들에 대한 적절한 통제 여부가 관건

1. 중국 신발전체제 제기배경

■ 중국공산당과 현대화(Modernization)

● 중화인민공화국 수립 이후 중국 공산당의 국가 건설 목표는 '사회주의 현대화'로 그 함의는 '경제발전을 통한 강대국화'
- 본래 중화인민공화국 건국 이후 중국의 공산당 정권의 우선적 목표는 '현대화' 즉 '경제발전임
- '사회주의 현대화' 란 '사회주의체제수립'과 '현대화(Modernization)'라는 두 가지 과제의 동시 추구
- 1840년 아편전쟁 이후 서구의 침탈로 인해 확인된 후진성을 면하고 강대국으로 다시 부상하기 위하여 중국은 1949년 중국 공산당 집권 이후에도 각종 발전정책을 강구

● 개혁개방 이전 '사회주의적 현대화' 발전전략은 높은 경제성장률, 경제적 자립 및 균형성장의 경제발전 목표를 세웠으나, 일관된 발전전략은 아니었음
- 1949-1952년 신민주주의 체제(혼합경제하의 경제회복) 이후 중국은 1953-1957년 소련식 발전모델의 추종, 1958년-1961년 중국식

사회주의 발전모델(대약진 체제) 추구, 1962년-1965년 수정주의적 경제정책이 추진됨

- 개혁개방은 중국공산당이 통치의 정당성 유지를 위해 추진한 또 다른 '현대화' 발전전략의 하나임
  - 중국은 개혁개방으로 사실상 '사회주의적 현대화'가 아닌 '공산당이 주도하는 자본주의적 현대화의 수용'을 추진
  - 중국은 중국의 개혁개방의 핵심은 '시장화와 사유화'로, '시장화와 사유화'는 사회주의 국가의 체제개혁과 체제전환의 핵심 과정

- 중국의 체제전환은 러시아 및 동유럽의 체제전환과 달랐음
  - 중국의 '사회주의시장경제' 개혁 경로는 계획체제를 온존시키면서 시장을 도입하여 국유부문이 공존하는 가운데 사적 부문의 대중적 확산이 이루어진 뒤 동유럽 방식의 '脫국유화'가 부분적으로 발생

- 개혁개방이라는 '공산당 주도 하의 점진적 자본주의적 현대화' 방식을 통해 중국은 그동안 높은 경제성장을 달성
  - 1990년대 전기에 세계경제 성장 완만했지만 중국경제는 연 평균 12% 성장, 90년대 중후반기에도 중국경제는 안정된 연평균 8%가 넘는 발전추세를 유지
  - 2000년대에 들어서 연 평균 10%가 넘는 고속성장이 계속되어 왔고 2008년 세계금융위기에도 중국은 고속성장세를 유지

■ 시진핑 시대 새로운 발전전략 추진의 필요성

- 2008년 세계경제 위기에서 중국의 대응은 다른 국가들에 비해 성공적이었음
  - 세계적인 경제위기에서 중국 정부 주도의 강력한 위기 대응은 서구보다 효과적이었으며, 정부의 재정상황도 양호
  - G2와 차이메리카(Chimerica) 등의 새로운 용어를 통해 알 수 있듯이 2008년 세계경제 위기를 기점으로 중국의 굴기(崛起)이 나타나

오히려 세계경제 위기가 중국에게는 대국으로의 부상 기회를 제공

- 그러나 또한 중국에서는 이윤율의 하락, 수출형 성장모델의 한계, 계급갈등의 부각 등이 동시에 나타나 중국 경제발전 방식의 구조적 한계도 드러남
  - 생산요소 투입에 의존한 중국의 양적인 경제발전방식은 1990년대 중반 이미 한계에 봉착, 2008년 세계경제위기 전부터 이미 성장방식의 획기적인 전환 요구가 제기됐으나 제대로 실현되지 않았음
  - 여전히 농민 신분으로 묶여있는 농민공(農民工)의 문제가 크게 대두되는 등 개혁개방 과정에서 도·농간, 지역간, 계급간 빈부격차가 계속 확대

- 중국경제 성장 속도도 2012년을 기점으로 10%대의 고속성장에서 7%~8%의 중고속(中高速) 성장 단계로 전환하는 이른바 ‘신창타이(新常態)’ 즉 중국판 뉴노멀(New Normal) 단계로 진입
  - 중고속 성장으로의 전환은 중국 경제성장의 고속성장기는 종료되었다는 의미로 과거 단기적인 주기성 하락과는 달리 최근 몇 년 동안의 8% 아래의 성장은 중국 경제성장 단계의 전환에 따른 것

- 중국 당국은 2012년 시진핑 체제의 등장을 전후로 하여 ‘지속가능한 성장’을 위한 새로운 발전전략을 적극 추진할 필요성이 높아졌음
  - 산업구조의 고도화, 생태환경 보호 및 개선, 에너지자원 절약, 합리적이고 공평한 소득분배 촉진 등을 포함하며 경제성장의 양적 지표뿐 아니라 질적 지표 특히 사회복지의 개선과 삶의 질을 중시
  - 투자와 수출 중심 성장구조에서 분배구조의 조정을 통한 내수 중심의 성장구조로의 전환 그리고 산업구조 고도화를 통한 기술혁신 전략을 추진
  - 결국 향후 중국은 상술한 외연적 양적성장 방식을 바꾸고 과학기술 혁신으로의 성장동력 전환을 통한 내포적 질적 성장 체제 구축이 불가피

2. 시진핑 집권 하의 신발전체제 주요 내용

■ 시진핑의 신발전 체제의 목표-'소강사회의 전면적 완성'을 위한 개혁심화

● 중국 공산당의 중장기 국가전략 목표는 '두개의 백년(兩個百年)'을 달성하는 것으로 시진핑의 신발전 체제의 목표는 이 가운데 2020년 '소강사회의 전면적 완성(全面建成小康社会)' 을 수행하는 것
- '두 개의 100년'은 과거 덩샤오핑이 주장한 장기 목표
- 첫 번째 100년은 공산당 창당 100주년을 즈음한 2020년까지 소강사회(小康社会: 중진국 수준의 중산층 사회)를 전국적으로 확대하는 것
- 두 번째 100년은 중화인민공화국 100주년을 즈음한 2049년까지 대동사회(大同社会: 이상적 복지사회)를 실현하는 것
- 따라서 2021년까지 집권하게 될 시진핑 체제의 책임은 2020년 '소강사회의 전면적 완성(全面建成小康社会)' 목표의 완수
- '소강사회의 전면적 완성' 단계에 중국의 1인당 GDP는 1만2천 달러 수준, GDP는 20조 달러 수준에 도달하여 미국 추월도 예상됨

● 시진핑 체제는 '소강사회의 전면적 완성'을 위한 '개혁 심화'에 주력
- 시진핑 체제의 신발전전략을 공표한 중국공산당 제18기 3중 전회(2013.11.9.-12)의 주제는 '개혁개방의 전면적 심화'였음
- 18기3중전회는 개혁의 전면적 심화를 위한 기본방향을 제시하고 '중국특색 사회주의 발전'을 목표로 하는 개혁의 주요 내용을 〈표 1〉과 같이 발표한바 있음

표 1 | 18기3중 전회의 '개혁 심화' 내용

경제	①공유제 중심 하에서 사유제 발전 ②농민의 재산권 보호제도 개선 ③국유기업에 현대적 기업제도 도입 ④시장의 가격결정 시스템 개선 ⑤도시와 농촌의 토지시장 통합체제 구축 ⑥금융시장 시스템 개선 ⑦세수제도 개선 ⑧자유무역지역 건설 가속화 ⑨내륙개방 확대
정치행정	①국가안전위원회 신설 ②인민대표대회제도 및 중국인민정치협상제도 개선 ③정부의 기능 전환, 행정체제 개혁 심화 ④反부패 및 청렴정치 제도 혁신 ⑤군대 체제· 편제 조정 및 개혁 ⑥재판권·검찰권 독립 ⑦개혁목표 달성을 위한 테스크포스 구성

출처: KB금융지주경영연구소(2013)

■ 시진핑의 신발전전략의 핵심 경제개혁은 '혼합소유제(hybrid public ownership)' 개혁

- 18기 3중전회의 경제체제 개혁의 핵심은 혼합소유제를 기반으로 하는 시장경제 강화
  - 중국 공산당은 공유제 경제 특히 국유경제의 주도적 작용을 발휘하여 국유경제의 활력과 통제력, 영향력을 지속적으로 증강시키겠다는 태도를 견지
  - 그러나 중국공산당은 정부 역할의 재정립도 선언, 정부가 국유기업과 국유 금융회사를 통한 시장에 대한 직접 개입 행태를 자제하고 공정한 감독·관리 역할 의지를 표명
  - 더욱이 중국 공산당은 국유자본, 집체자본, 비공유자본의 교차 지분 소유로 상호 융합된 혼합소유제 경제의 적극 발전을 선언
  - 결국 18기3중전회의 경제체제 개혁 방향은 시장화를 더욱 가속화하여 국가자본과 민간자본의 상호투자를 활성화함으로써 다원화된 자본구조를 가진 기업 및 산업 체제를 구축하겠다는 것

- 혼합소유제 개혁은 중국 사회주의의 기본 경제제도 즉 공유제를 공고화하고 발전시키기 위한 개혁

- 중국 당국은 혼합소유제 개혁이 기본 경제제도 즉 공유제의 중요한 실현 형식으로, 국유자본의 기능 확대와 가치 보전 및 증식 그리고 경쟁력 향상에 유익하며, 국유자본이든 민간자본이든 단일 소유제 자본의 결함 보완 및 상호 촉진과 공동 발전에 유익하다고 자평
- 실제 국유자본이 민간 기업에 대한 투자를 확대할 경우 중국식 시장경제 하에서 민간 기업들이 국유자본의 실질적인 지배하에 놓일 가능성도 배제할 수 없음

● 그러나 혼합소유제 개혁 선언은 국유기업에 대한 민간투자의 활화 계기로도 작용하여 시장화의 심화를 유도
- 혼합소유제 개혁은 국유기업의 법인화를 통해 국유기업 내 국유자산을 지분화하고 일정 한도 범위 내에서 민간자본의 투자를 제도화하는 것
- 결국 국유자본 단독의 국유기업이 아닌 혼합소유제 형태의 국유기업을 창출하는 것으로 이는 재산권 구조는 법적으로 분명히 획정함으로써 시장경제는 활성화하되 국유자본의 가치를 유지 발전시킬 수 있다는 복안

■ '혼합소유제' 개혁을 통한 '사회주의시장경제'의 구현

● 국유기업의 혼합소유제 개혁은 신공유제의 제도화로 해석할 수 있음
- 신공유제 개념은 아래 〈표 2〉과 같이 사유제가 아닌 공유제이지만 전통적 공유제와도 다르다는 측면에서 제시되었음
- 국유지분이 지배주주이거나 지분을 참여한 혼합소유제 기업은 신공유제 기업의 가장 대표적인 사례

● 혼합소유제 개혁은 전면적인 사유화를 억제하면서 국유부문의 경쟁력을 향상시킬 수 있음
- 혼합소유제 국유기업이 재산권의 경계를 분명히 하는 법인화를 통해 국유기업에 대한 대대적인 사유화를 억제하는 기본적인 제도

장치를 마련한 셈
- 혼합소유제 국유기업의 국유자산에 대한 국가의 감독 관리 강화는 국유자산의 유실이나 사유화를 방지하고 국유자산의 가치 보전과 증식을 도모한다는 취지

● 혼합소유제 개혁은 결국 '사회주의시장경제'체제의 구축을 통해 '중국 특색 사회주의'를 구현하는 개혁이 되는 셈
- 이와 비교해 국유제 중심의 전통적 공유제가 '사회주의계획경제' 체제를 실현하는 방식이었음

표 2 | 전통적 공유제와 신공유제의 비교

	전통적 공유제	신공유제
경제체제	사회주의계획경제	사회주의시장경제
실현방식	①전민소유제 기업(전통적 국유기업): 전체 인민의 공동소유로 국가가 소유권 행사를 대행 ②집체소유제 기업: 일부 인민의 공동소유로 지방정부가 소유권 행사를 대행	①국유독자 기업: 국유자본 단독 투자의 국유기업 ②혼합소유제 기업: 국유자본이 지배주주이거나 지분을 참여한 주식제 기업 ③국가의 투자 없이 대중이 지분을 갖고 있는 주식제 기업 ④공익성 기금이 운영하는 기업
기본특징	-계획당국의 생산단위로 독자적 경영권이 없으며 독립채산제가 아님 -법인화와 주식제를 실행하지 않음	-시장경제의 주체로서 독립채산제로 독자적 경영권을 가짐 -법인화와 주식제를 실행

출처: 자료를 종합하여 필자작성

■ 경제체제 개혁 심화를 위해 사회적 안정 중시

● 시진핑 체제는 '경제체제 개혁'을 '개혁 심화'의 주요 내용으로 삼고 이를 중국 공산당의 강력한 법 집행으로 추진하겠다는 것
- 18기3중전회는 특히 '경제체제 개혁'을 개혁 심화의 중점으로 삼고 헌법과 법률의 권위를 수호하고 행정 및 법 집행체제의 개혁을 심화하겠다고 선언

- 이러한 개혁 심화를 추진할 핵심 기구로서 '전면개혁심화영도소조'를 설립[1)]
- 경제체제 개혁 심화를 추진하기 위해서는 사회 안정을 중요시하고 이의 수행을 위해 '국가안전위원회'를 설립

● 시진핑 체제의 반부패 드라이브와 '법치의 전면적 추진'도 개혁심화를 위한 사회적 안정 강화 시도
- 시진핑 집권 이전까지는 최소화되었던 고위 공직자 부패 척결은 이제 지위고하를 막론한 공직자 부패의 사법처리로 제도화되는 추세로 중국 정치의 새로운 흐름을 구축
- 특히 '호랑이 때려잡기(打虎)'로 표현되는 최고 권력자 집단의 부패 문제에 대한 중국 당국의 일관되고 단호한 처벌은 중국 공산당에 대한 신뢰 회복을 통한 사회적 안정을 유도하는 것

● 2014년 10월 개최한 중국공산당 제18기 중앙위원회 제4차 전원회의(이하 18기4중전회)에서 '법치의 전면적인 추진'을 선언
- 결국 중국 공산당이 국정 슬로건 '개혁 심화' 즉 시장경제 질서 완성을 위한 경제사회 개혁을 주창함에 따라 시장경제 질서의 근간인 '법치'를 '전면적으로 추진'해야 하는 시점이 도래한 것
- '법치의 전면적 추진'은 사실상 개혁심화에 저항하는 세력에 대한 법적 처벌을 상징하는 것

■ 신권위주의 2.0 시대

● 시진핑 시대는 개혁심화를 위한 정치사회적 안정을 목표로 하는 체제로 신권위주의 2.0 시대로 규정할 수 있음
- 덩샤오핑의 신권위주의 1.0 시대가 정부 주도로 시장경제 개혁의 시동을 걸었다면 시진핑은 신권위주의 2.0 시대
- 즉, 시진핑 시대는 정부 주도의 신권위주의 수단을 활용하여 개혁

1) '전면개혁심화영도소조'는 18기3중 전회에서 결정된 중국 공산당의 향후 2020년까지의 주요 개혁 방안 추진을 위한 최고정책결정기구

과정에서 심화된 모순을 해결하고 이익독점 및 기득권 체제를 혁파하여 시장경제 개혁을 완성하기 위한 것

- 특히 국가안전위원회는 시진핑 시대의 신권위주의 2.0체제 작동의 핵심 기구
  - 경제체제 개혁 과정 중 경제위기 심화 국면이 주기적으로 나타날 가능성이 높아짐
  - 국가안전위원회는 경제위기 국면에서 기득권 세력의 부패 척결을 주도할 뿐만 아니라 경제위기시 폭발하는 대중적 저항에 대해서도 단호하게 대응할 것임을 시사하는 기구
  - 일부에서는 국가안전위원회 설립을 중국의 팽창적인 대외정책 추진을 위한 패권적 국가기구로 파악하는 견해가 있음
  - 그러나 국가안전위원회는 경제개혁 심화를 위한 정치사회적 안정을 최우선의 목표로 삼고 있는 만큼 그 방점은 국내 안정 유지에 있음

- 국가안전위원회는 시진핑으로의 권력집중을 상징하는 기구
  - 국가안전위원회의 정식 명칭은 '중국 공산당 중앙 국가안전위원회(中国共产党中央国家安全委员会)'으로 이는 국가안전위원회가 중국 공산당 중앙 직속임을 의미
  - 따라서 국가안전위원회의 주석은 당 서열 1위의 정치국 상무위원이자 당 총서기인 시진핑이 맡게 되어 시진핑의 신권위주의 2.0 체제를 작동시키는 핵심기구가 됨

3. 종합 및 시사점

■ 2020년까지 중국 공산당은 '신권위주의적 현대화'라는 신발전체제를 유지 강화할 것임

- 2020년까지 중국의 정치체제는 사회 안정 관리를 통해 현재의 권위주의 체제를 유지하면서 공산당의 지배체제와 조화된 정치개혁을 부분적으로 추진
  - 2020년까지 중국 공산당의 체제개혁의 우선순위는 여전히 경제체제 개혁에 있지 정치개혁에 있는 것이 아님
  - 시진핑 집권 이후 갖가지 영도소조가 만들어지고 시진핑이 소조장을 직접 맡는 것은 사실상 과거 정치개혁의 가장 중요한 원칙이자 돌파구였던 당정분리(党政分开)조차도 포기했다는 증거
  - 다만 중국 공산당은 전국인민대표대회제도나 중국인민정치협상회의 제도의 개선 그리고 공산당 당내 제도의 개혁 등을 중점적으로 추진할 가능성이 높음

- 대신 중국 공산당은 2020년까지 안정적인 경제성장과 소득 재분배를 통해 통치의 효율성을 제고하는 방향으로 나아가겠다는 의지를 보인 것임
  - 중국 경제성장의 고속성장기는 종료됐지만 여전히 중국의 발전 잠재력이 막대하기 때문에 7% 내외의 중고속 성장세는 유지가능하며 이는 중국 경제성장 단계의 전환에 따른 것
  - 중국이 중고속 성장을 계속할 수 있는 것은 중국의 발전이 여전히 불균형 성장 상태에 있어 소득 재분배를 통한 균형 성장이 가능
  - 특히 신형 도시화 전략이 추진됨에 따라 도시화가 가속화되어 도농이원 구조가 타파되고 도농 간 격차가 축소되었고 소득분배 구조 측면에서도 주민의 소득 비율이 상승하면서 소득분배가 개선

- 따라서 향후 중국의 신발전체제는 작동과 운용에서도 많은 어려움을 겪겠지만 궁극적으로 '중국특색 사회주의' 의 '현대화'달성에 매진할 것
  - 중국의 개혁개방 심화과정 자체가 구체적인 청사진 없이 이루어진 점진적이고 상황 적응적인 과정, 실험과 실패, 오류에 대한 교정 그리고 정책의 반전 등이 나타난 과정

■ 중국의 신발전체제가 중도에 와해될 가능성도 완전히 배제할 수는 없음

- 중국 공산당으로서는 무엇보다 중국경제의 위험 요소인 증시와 부동산, 지방정부 부채, 금융 등 영역의 불확실성과 리스크 관리가 관건
  - 중국경제의 리스크 요인으로 부동산 시장은 비교적 안정되고 있는 추세이나 주식시장의 리스크가 사회적 초점이 되고 있음
  - 특히 주식시장, 지방채, 금융 리스크가 떠오를 가능성이 높고 이러한 요인들은 서로 연관되어 있어 일시에 연쇄 폭발할 가능성이 높은 만큼 철저한 대비가 필요

- 2020년 이후 신공유제로서 혼합소유제 경제가 장기간 지속될 수 있을 것인지 여부도 여전히 논란거리
  - 중국 당국은 혼합소유제 기업이 국유기업의 시장경쟁력 강화와 민간자본의 투자 활성화를 함께 유발함으로써 국유부문과 민간부문의 동시 발전을 가져올 것으로 평가
  - 그러나 베이징대 장웨이잉(张维迎) 교수 등 중국 경제학계의 자유시장경제주의자들은 국유기업의 혼합소유제 경제가 단기적으로는 효과가 있을지라도 중장기적으로는 부패를 야기하는 등 비효율을 드러낼 것으로 평가

- 중국의 권위주의 2.0 체제를 와해시킬 수도 있는 정치사회적 변수들도 다양하게 존재
  - 네티즌 등 새로운 저항적 시민사회의 성장, 신세대 농민공 등 노동자들의 저항, 홍콩과 타이완 사회의 반중정서, 소수민족 분리 독립 운동 등 중국의 권위주의 2.0 체제와 충돌되는 정치사회적 요인들이 늘어나고 있음
  - 중국 공산당이 20세기 방식의 사회적 안정 관리체제로 이미 다원화되고 개방화된 중국 사회를 2020년 이후에도 효율적으로 통치할 수 있을지는 미지수

참고자료

이홍규(2014), “시진핑 시대 국유기업 개혁 심화 - 핵심 정책의 평가 및 시사점”, 『INChinaBrief』 Vol.269.
이홍규(2015). “신권위주의 2.0과 정치개혁의 방향”, 『성균차이나브리프』.3(2)
KB금융지주경영연구소(2013), “중공 18기 3중전회의 주요 내용과 평가”
'2015年:迎接全面推进依法治国的开局之年', 21世纪经济报道, (2015.1.1)
'厉以宁:混合所有制就是'新公有制', 广州日报, (2006.4.30)
'萧功秦:新权威主义2.0', 中国企业家网, (2014.1.21)
'萧功秦:从邓小平到习近平——中国改革的再出发', 鳳凰網, (2013.12.8)
'张维迎:国企混合所有制长期一定严重腐败', 财经网, (2014.4.8)
'中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定', 新华网, (2013.11.16)
'专家解密国安委:横跨党政军规格胜其他领导小组', 鳳凰網, (2013.11.19)