

경제발전 단계에 따른 중국 보호주의 경제 정책의 변화

노성호*

목 차

- I. 서론
- II. 수입대체 산업전략
- III. 가공무역체제 중심의 무역제도
- IV. 결론

한글초록

본 연구에서는 중국 수입대체 산업 전략과 가공무역 중심의 무역제도의 역사적 전개과정을 개괄적으로 정리했다. 이 두 가지 정책은 중국 보호무역 전략의 본질을 잘 드러내 줄 수 있다. 중국 지도부는 대외경제의 충격이 국내 경제로 급하게 파급되는 것을 막고 안정적인 성장을 구가하기 위해 가공무역 체제를 중심으로 무역제도를 만든 후 중국에서 이뤄지는 가치사슬과 부가가치 창출을 늘리는 것을 목표로 삼고 있다. 수탁가공 무역보다는 직접가공무역의 비중을 늘려가며 자급률을 높이고 하이테크 산업 분야의 수입대체를 지속적으로 추진하고 있다. 자본계정의 개방은 뒤로 미루면서 국내 경제의 안정을 우선시하고 있으며 WTO 가입한 이후

* 세종대학교 국제학부 중국통상전공 조교수

에는 비관세 장벽으로 수입을 통제하고 있다.

주제어

중국, 보호무역, 경제정책, 수입대체, 가공무역, 비관세장벽

I. 서론

2016년 기준으로 중국은 세계 제1의 무역대국이다. WTO에 가입하면서 급속한 성장을 구가해 왔으며 최근에는 일대일로 정책을 기반으로 자유무역을 주창하고 있다. 하지만 겉으로 보이는 자신감과 달리 중국 경제는 자본계정개방을 뒤로 미루고 있으며 선진국들로부터 시장경제지위를 얻지 못하고 있어 완전한 경제체제 개혁을 이루었다고는 평가하기 힘들다. 이는 중국의 경제체제가 개방된 세계의 시장으로 세계경제 성장을 이끌기 보다는 중국 대내 안정을 유지하기 위한 보호무역 정책기조를 추구하고 있기 때문이다. 최근 이러한 중국의 보호무역 정책기조에 대해 서방경제는 강한 문제제기를 하고 있다. WTO 체제에서의 중국 시장경제지위 인정을 둘러싸고 미국, EU는 중국과 대립하고 있으며 중국에 외자기업의 투자제한 철폐, 지식재산권 보호, 자본계정 개방을 요구하고 있다. 특히 미국은 트럼프 대통령 당선 이후 미국 우선주의를 표방하며 보호무역 기조를 강화하고 있으며 중국과의 무역마찰이 심화되고 있다. 이 시점에서 중국의 보호무역 정책기조를 정리하고 연구할 필요성이 대두되고 있다.

중국의 대내안정을 위한 보호무역 정책기조 기반의 경제 체제 특성은 수입대체 산업 전략과 가공무역 중심의 보호무역 전략에서 잘 드러난다. 이 중 우선 중국의 수입대체 산업 전략에 대해 정리한다.

중국 지도부는 제조업의 혁신을 추구하고 있으며 그 궁극적인 목적은 고부가가치 제조업 구축을 통해 지속가능한 성장을 이어가는 것이다. 이와 같은 전략 목표 달성의 핵심은 산업추격을 바탕으로 한 수입대체(進口替代, China Inside) 산업 전략의 성공여부에 달려있다. 외국에 의존하던 고부가가치 가치사슬의 경제활동을 중국 역내로 최대한 가지고 와서 수입을 대체하며 산업구조 고도화와 노동생산성 제고를 달성하고 질적 성장을 도모하는 것이다. 경제발전을 달성한 여러 나라에서 해외시장 수출 전에 수입대체의 과정이 이뤄졌다. 한국의 조선 산업 전략에서 LNG선 해외수출의 과정을 예를 들어 보면 해외수출 이전에 10여 년 간 정부는 수입대체 전략의 일환으로 국내 기업에게 발주를 맡기었고 이 과정에서 대기업 간 수주 경쟁을 통해 혁신역량이 발전하고 수출을 이뤄낼 수 있었다. 1990년 수주사가 선정된 LNG 1호선을 현대중공업이 수주했고 1992년 수주사가 선정된 LNG 3호선 국내 발주에 현대, 대우, 삼성, 한진, SK가 참여하여 경쟁했다. 이후 1999년 나이지리아 보니가스 트랜스포트로 처음 현대중공업의 LNG선 수출이 이뤄졌다(채수중, 2004: 113-114). 세계적으로 유치산업의 보호를 위해 수입대체 산업 전략을 활용하는 일은 흔하다. 중국 또한 마찬가지로 경제발전 단계에서 가용한 여건에 따라 항상 수입대체 산업 전략을 취해왔다. 수입대체 산업 전략의 일환으로 외자기업 투자제한, 국내기업에 대한 보조금 지급, 정부조달에서 국내기업 우대와 같은 방법이 활용되었다. 최근에도 WTO 규정 안에서 환경을 빌미로 한국내산업 우대정책이 자주 이뤄지고 있다. 하지만 이러한 중국의 수입대체 산업전략 기조는 비교적 오랜 형성배경을 가지고 있다. 중국의 수입대체 산업 전략은 급변하는 국제정세 속에서 경제발전 단계에 따라 대국으로서 자주적인 정치경제체제를 구축하기 위한 오래된 노력이 이어져 내려온 것이다.

다음으로 가공무역 중심의 보호무역체제에 대해 정리한다. 중국은 대약진 운동시기부터 개혁개방시기 이전까지 상당히 오랜 기간 동안 자급자족의 폐쇄경제체제를 유지해 왔다. 이러한 폐쇄경제체제를 추구하면서도 농업 부문의 이윤을 희생해서 중공업 우선 발전 전략을 유지했기 때문에 국내 가격과 세계 가격의 격차가 매우 클 수밖에 없었다. 그러므로 몇몇 국영기업에게만 무역을 허용하고 홍콩만을 유일한 무역창구로 활용했으며 이 기간 무역의존도는 10%를 넘지 않았다. 개혁개방 이후 중국 지도부는 세계경제로의 개방을 신중하게 진행해 왔는데 이와 함께 국내경제를 안정적으로 발전시키고 정치적 안정을 유지하는 일에 많은 노력을 기울여 왔다. 이러한 신중한 무역개방 정책으로 가장 특징적인 제도는 중국의 가공무역 촉진전략이다. 경제개혁이 진행되고 있는 상황에서 계획경제 부문에 가는 충격을 최소화하기 위해 중국 정부는 우선은 국내 경제와 격리된 지역에서 그 지역 노동을 주요 생산요소로 해서 원료와 부품을 수입한 후 이를 가공해 재수출하는 가공무역으로 경상계정의 무역흑자를 달성했고 축적된 외환을 경제발전을 위해 다시 설비와 원자재를 수입하는 데 사용할 수 있었다. 무역자유화를 거치면서 중국 전 지역 모든 경제주체가 무역을 할 수 있게 된 이후에도 가공무역 중심으로 전체 무역정책을 제도화했다. 원자재, 부품, 설비와 자본재에는 관세를 낮게 유지하고 수출환급을 해주는 대신 소비재와 사치재에는 높은 관세율을 적용해서 지속적으로 외환을 축적했다. 이는 개발도상국이 선진국으로 발전할 수 있는 매우 효율적인 전략이다. 이러한 중국의 가공무역 중심의 무역정책은 세계경제에서 중국이 차지하는 비중이 커지고 중국의 개방도가 심화되면서 다른 양상으로 전환하고 있다.

본 논문은 이후 중국의 보호무역 정책기조의 역사적 변천을 정리 연구하기 위해 2장에서 중국의 수입대체 산업 전략의 발전을 경제발

전 단계와 시기 변화에 따라 개괄하고 3장에서 중국의 가공무역 중심의 무역제도 변천을 정리한다. 4장 결론에서 논문의 의의와 세계 교역질서의 향후 발전 방향에 대해 논의한다.

II. 수입대체 산업전략

1. 개혁개방 이전 독자생존(中間之地)을 위한 수입대체 산업전략

중국은 냉전시기 미국과 소련 양 세력 사이 국가존립이 위협받는 상황에서 수입대체를 목표로 하는 산업 전략을 취할 수밖에 없었다. 건국 초기 중국은 당시 공산주의 국가 중 가장 수준 높은 산업생산 기술을 가지고 있는 구소련에 의존해서 산업발전전략을 수립했다. 대표적으로 1956년부터 시작된 제1차 5개년 계획이 구소련의 정책입안 스타일에 따라 만들어진 것으로 컴퓨터, 반도체, 자동화기술, 무선전자 기술을 '대 국가 긴급기술'로 정하고 이 분야 기술을 국가차원에서 확보해서 발전시키기 위해 구소련에 많은 유학생을 파견했다. 초기 산업설비 또한 구소련으로부터의 수입에 의존했다. 초기 산업 전략은 성공적이었다. 국민당 정부가 통제하던 산업시설을 인계받아 공급을 시작하고 무리하게 국유화를 추진하지 않았기 때문에 물가가 안정될 수 있었다.

하지만 이러한 국면은 마오쩌둥이 백화제방(百花齊放) 이후 정치적으로 비판세력을 숙청하고 산업시설을 급하게 국유화하며 대약진 운동을 추진하는 등 중국식 독자적인 사회주의 발전을 가속화하며 종식된다. 스탈린 사후 구소련과 노선마찰을 빚게 되며 외교적 관계가 악화되자 구소련으로부터 산업설비와 기술이전을 기대할 수 없게 되었다. 중국에서 활동하던 구소련의 기술자와 학자들은 모두 본국으로

돌아가 버렸으며 지원이 약속되었던 생산설비도 도입되지 못했다(朱貽玮, 2006: 64-66).

냉전 국면에서 서방 국가들 또한 중국으로의 기술 이전을 엄격히 금지했다. 1949년에 결성된 COCOM (Coordinating Committee for Multilateral Export Controls)를 통해 이러한 금지 조치가 실행되었는데 위원회는 회원국들에게 30여 개 동유럽 공산주의 국가들에 대해서 전략적인 용도로 사용될 수 있는 재료와 기술의 수출을 금지시켰는데 1950년 한국전쟁이 발발한 후 중국도 수출금지 국가목록에 포함된 것이다.¹⁾ 1994년 위원회가 해산된 이후에도 1996년 미국이 주도가 되어 이를 승계하는 바세나르(Wassenaar) 협약이 성립한다. 이 또한 가맹국들에게 공산권국가들에 대한 전략적 용도의 물질, 기술의 수출을 제한하고 있다. 이러한 외부 제도적 장벽 때문에 중국의 외부 지식네트워크에 대한 접근은 상당히 제약을 받을 수밖에 없었다(林崇誠, 2009: 196-198).

그러므로 이 시기 중국은 산업핵심기술을 독자적인 노력을 통해 발전시켜야 했다. 대표적으로 냉전 국면에서 미·소로부터 벗어난 독자 영향력 유지 위해 천웨쑨(錢學森) 중심으로 원자탄, 수소폭탄과 대륙 간 탄도 미사일(ICBM) 기술을 독자 개발했다. 비록 가장 필요한 군사기술의 개발에는 성공했지만 반도체와 철강 등 산업 기술의 경우에는 오히려 퇴보했다. 전 국민 동원의 정치적 구호 하에 노동집약적인 구세대 기술이 산업생산에 적용되었고 생산성이 하락했으며 자급자족 경제에 가까운 폐쇄경제하에서의 수입대체 산업 전략은 실패했다. 대약진 기간 동안과 문화대혁명 기간 동안 중국 경제 성장은 정

1) 위원회는 1990년 이전까지 대상국에 대해 반도체의 경우 5인치 웨이퍼 이상 2 μm 이하 가공설비의 수출을 금지했고 개혁개방 초기 노후설비만이 중국에 대량으로 들어오게 된 중요한 원인으로 작용한다.

체되었다.

하지만 독자적인 노력을 통해 산업 생산기술을 확보하는 전통은 최근까지 이어져 통신 및 에너지 관련 분야에서 수입대체를 이루고 기술을 개발하기 위해 많은 자원이 투입되고 있으며 미국의 GPS 시스템 의존에서 탈피하기 위해 독자적인 위성항법 시스템을 구축해서 산업기반을 마련하는 등의 노력이 계속되고 있다.

2. 개혁개방 시기 시장과 기술의 교환 전략(市場換技術) 중심의 수입대체 산업전략

개혁개방이 시작되고 중국 지도부는 계획경제 체제를 완화하여 농업개혁을 진행한 이후 지방 정부 단위에 경제적 자율성을 부여하고 산하 단위에 잉여축적과 투자의 재량권을 확대하는(放權讓利) 실험을 진행했다. 생산조직(單位)에 대한 인사권이나 자산처분에 있어서의 중앙의 통제권을 내려놓고 생산의무 이외의 남은 잉여물에 대한 처분권을 이양했다. 지방 정부는 향진 기업(鄉鎮企業)을 설립해서 자본을 축적하고 새롭게 일어나는 잉여생산물 시장에 참여했다. 중국 농민들은 호적(戶口)제도에 의해 주거 이전의 자유가 제한되어 있었기 때문에 노동의 산업과 지역에 걸친 재배치는 제한되어 있었지만 향진 기업은 공업과, 운수업, 서비스업 등 여러 산업에 걸쳐 시장에 참여하며 중국 경제 성장을 견인했다. 원래부터 비교적 강한 재량권을 가지고 있던 중국의 지방 정부는 창업가로서의 역할을 수행하며 지방 차원의 산업 전략을 구상했다(吳敬璉, 2003: 45-46).

자본을 축적한 여러 지방 정부 주도의 기업들은 외국에서 여러 산업에 걸쳐 생산설비를 도입하기 시작했다. CRT TV, 냉장고, 선풍기 등 가전이나 자동차, 철강 등 산업에서 많은 설비가 도입되었다. 특히

1984년부터 단계적으로 무역자유화가 이뤄지고 연해지역의 경제개방이 설비도입의 기회가 점차 확대되었다. 하지만 여러 지방정부의 중복투자와 과열경쟁으로 인해 비효율과 부작용이 생겼다. 중국 여러 지방 정부가 경쟁적으로 설비투자에 나섬으로써 외국 기업에 대해 협상력이 매우 낮았다. 이러한 이유에서 외국기업들은 주로 해당국에서 이미 낙후된 생산라인을 수출했고 자체적인 설비제작역량을 갖추지 못했었던 중국은 이를 수용할 수밖에 없었다.

중국 제조업은 당시 국제 경쟁력을 갖추지 못했으며 고부가가치 첨단 제품은 대부분 수입에 의존해야 했다. 통신설비와 기기, 운송기계, 첨단 설비 등을 수입했다. 이러한 배경에서 중국 지도부는 시장과 기술의 교환(市場換技術)을 주요한 수입대체 산업 전략으로 활용한다. 중국은 개혁개방 기간 동안 지속적인 경제구조개혁 정책으로 계획경제 밖에서 시장이 커지는 쌍궤제(雙軌制)를 바탕으로 경제 발전을 추진했다(서봉교, 2018: 9). 이 과정에서 국영기업이 담당하던 기간산업 등 분야는 민간 부문의 진입을 제한하고 시장진입을 허가제로 운영했다. 또한 성장하는 시장을 통제하기 위해 중국 지도부는 이 기간 외 자기업의 중국 투자를 제한했다. 구체적으로 외상투자지도목록(外商投資指導目錄)을 제정해서 외국기업들의 중국 시장 진출을 제한했다. 이러한 체제를 활용해 중국 지도부는 국내 소수 기업에 첨단 산업 진입을 허가해 외국 기업으로부터의 설비도입에 있어서 협상력을 높이고 외국기업의 기술이 반드시 필요한 경우 합자형태의 중국시장 진출을 강요함으로써 외국 고부가가치 산업 기술이 중국으로 이전될 수 있도록 유도했다. 더 높은 수준의 기술을 체화한 설비도입을 제안하는 외자기업에게만 중국시장 진입을 허용할 수 있었다.

예를 들어 중국 정부는 반도체 산업을 육성하기 위해 이 시기 다음과 같은 외국 산업기술 도입을 추진했다. 1989년 중국 정부는 Wuxi

Huajing(無錫華晶微電子股份有限公司), Shaoxing Huayue(紹興華越微電子股份有限公司), Shanghai Beiling(上海貝嶺股份有限公司), Shanghai Philips(上海Philips), Beijing Shougang-NEC(北京首鋼NEC) 5개 기업을 반도체 분야 중점 기업으로 선정해서 협상력을 집중시키고 외국 기술 도입을 촉진했다. 이 중 Shanghai Beiling, Shanghai Philips, Beijing Shougang-NEC이 중외 합작기업이며 나머지 기업들도 기술이전계약을 통해 외국 기업의 산업 기술 이전을 추진한 것이다. 자동차 산업에서도 비슷한 정책이 추진되었다. 1994년부터 시행한 자동차산업발전을 통해 중국 정부는 중국 시장에 진출한 외국 기업의 지분을 50%로 엄격히 제한해 왔다. 이 때문에 중국디이자동차(中國第一汽車)는 Toyota, Mazda, Volkswagen과 상하이자동차(上海汽車)는 GM(General Motors), Volkswagen과 창안자동차(長安汽車)는 Ford, Suzuki와 합자 파트너 관계를 맺고 기술이전을 받아 산업을 발전시켰다.

이 시기 성장한 중국 기업들은 이후 중국 산업발전에서 중요한 주체가 되었다. 하지만 시장과 기술의 교환 전략에 따라 유치된 외국기업들은 중국시장에서 새로운 모델을 내기를 꺼려하거나 기술이전에 매우 소극적이었다. 중국 시장 진출에는 적극적이었지만 중국 기업들의 역량이 성장하는 것을 두려워했기 때문인데 이로 인해 시장과 기술의 교환이라는 수입대체 산업정책도 한계가 명확할 수밖에 없었다.

3. WTO 가입과 자주적 혁신(自主創新) 중심의 수입대체 산업전략

이후 1990년대 중후반 기간 동안 주룽지(朱鎔基) 총리는 WTO 가입을 염두에 둔 강도 높은 개혁을 추진한다(서봉교, 2018: 56-67). 이원화된 시장을 하나로 통합하고 비효율적인 국유부문을 과감히 축소해서 계획경제 부문을 내실화 하며 민간 시장 부문 성장의 기틀을 마련

하기 위한 것이었다. 이를 위해 중앙집권적인 재정, 조세체계를 확립하고 연성예산계약 때문에 불거진 국유은행과 국유기업의 부실채권 문제를 해결했으며 기업지배구조에 대한 법률을 제정해서 민영화와 사적소유 체제 정비를 추진하고 공정한 시장질서 확립을 목표로 했다. 이 과정에서 중국 경제주체들은 계획경제 체제에서 유리되어 개별 생산조직 중심으로 각자 도생해야 하는 상황에 부딪혔다. 1990년대 말기부터 많은 연구소들도 독립채산제로 전환되었으며 계획경제 체제에서 고정적인 수요를 보장받던 국영기업들도 시장에서 새로운 수입을 얻어 성장을 모색해야 했다. 또한 2001년 중국이 WTO에 가입하고 본격적인 개방이 시작되면서 이들 경제주체들에게 닥친 대외환경 또한 변화했다. 외국기업 투자에 대한 규제가 어려워져 경쟁이 치열해졌으며 여러 경제주체들의 시장 진입이 자유로워져서 빠르게 성장하는 중국 국내 기업도 생겨났다.

이러한 배경에서 중국 정부는 역량이 성장한 국내 경제주체들에 대한 지원을 강화하는 산업정책을 실행하며 자주적 혁신(自主創新) 역량이 강조되기 시작한다(아서 크뢰버, 2017: 101). 특히 중국 기업들의 역량이 빠르게 성장하고 국가적으로 중요한 위치에 있는 통신, 자동차, 반도체 등 산업에서 지원이 확대되었다. 대표적인 예로 통신 산업에서 수입대체를 달성하고 국내 기업을 육성하기 위한 TD-SCDMA 표준제정을 들 수 있다. 중국 정부는 3G 네트워크 표준으로 TD-SCDMA 같은 독자적인 통신 표준을 고집했는데 서구 기업들이 그들만의 표준네트워크를 구축해서 새로운 경쟁자 진입을 견제하는 국면을 타개하려 한 것이다. TD-SCDMA 기술이 완성되기 전까지 3G 통신 서비스 시작을 미루었다. 치루이(奇瑞) 등 독자엔진을 개발한 순수 국내자본 자동차 업체에도 보조금 지원을 강화했다. 합자기업의 외국 파트너들에게서 기술이전을 기대하기 힘들다는 이유 때문이다. 반도체

체 산업의 경우는 909 프로젝트를 통해 華紅(Huahong-NE)C라는 기업을 설립하고 지원했다. 1999년 첫 웨이퍼 생산을 시작한 이 기업은 성공적으로 세계수준의 반도체 생산 기업을 성립시킨 중국 최초 사례이다(胡啓立, 2006: 102). 또한 이와 함께 SMIC(Semiconductor Manufacturing International Corporation)의 중국투자를 유치해서 토착기업 육성을 시도한다. SMIC은 대만 출신의 장루이징(張汝京)에 의해 설립된 회사이다. SMIC는 중국 정부의 지원을 바탕으로 급속하게 성장하는데 2004년 홍콩 주식시장에 기업공개(IPO)를 단행하고 이어 NASDAQ에도 상장한다. 성공적으로 자금을 모집한 SMIC는 중국 처음으로 12인치 Fab을 보유하게 된다(王真, 『財經』 2009년 11월 23일: 128-129). 중국 정부는 이 과정에서 1999년 18호 문건을 통해 반도체 산업에 대한 대대적인 정부지원 계획을 발표했다. 또한 혁신역량을 갖춘 연구기관과 대학에 대해서도 정부의 지원을 강화했다. 특허 등 지식재산권, 연구논문실적을 바탕으로 연구기관에 대한 정량적 평가를 실시해서 연구 기관에 대한 지원의 정도를 조절하고 역량을 강화했다. 기존에는 상급단위에서 자동적으로 연구자금과 프로젝트가 배정되어 내려왔었는데 이러한 체제를 포기하고 연구기관이 독자적으로 프로젝트를 수주하고 외부와의 협력활동을 할 수 있도록 제도를 바꾸었다.

국내 기업 육성을 직접 지원하는 산업 정책이 의도한 바대로 큰 성공을 거둔 것은 아니다. 예를 들어 중국 정부가 야심차게 추진한 18호 문건의 반도체 산업 지원 계획은 WTO의 보조금 지급 규정에 위반되어 미국으로부터 제소를 받았다. 이후 중재와 협상을 거쳐 2004년 미국과 중국은 제네바에서 비망록을 발표했는데 주요하게 중국산 반도체 부가가치세(增值稅) 환급에 대한 법 규정을 취소하는 내용이었다. 중국 소재 반도체 기업에 대한 지원이 무산된 것이다. SMIC도 견제를 받으며 성장이 둔화되었다. TSMC(Taiwan Semocomductor Manu-

facturing Company)는 SMIC가 자사 영업 비밀을 도용해서 제품을 생산한 것을 이유로 미국 캘리포니아 법원에 소송을 제기했고 SMIC는 이 소송에서 패해 10억 달러 손해배상을 하게 되었다.

하지만 이 시기부터 화웨이(華為), 쓰이(三一)와 같은 기술력있는 기업들이 성장하기 시작했다. 상하이바오강(上海寶鋼, Bao steel), 하이얼(海兒) 등 많은 기업들이 세계적 수준으로 발돋움 했다. 특히 통신 설비 업체들은 정부 지원의 혜택을 잘 활용했다.

4. 세계금융위기 이후 산업구조 고도화(產業陞級)를 위한 수입대체 산업전략

이전까지의 수입대체 산업 전략은 선진 공업 국가들에 그다지 큰 영향을 미치지 못했다. 중국 기업들의 경쟁력이 낮은 수준에 머물러 있었고 개별 산업에 대한 전문적 지식이 없는 정부 관료들에 의해서 정책이 주도되었기 때문에 한계를 가지고 있었다. 하지만 세계금융위기를 지나면서부터는 이러한 국면이 변화하고 있다. 최근의 산업정책은 독자산업 육성 같은 국수주의적 명분에 치우치기보다 훨씬 실리적이고 세련된 형태를 보이고 있다. 개별산업에서의 독자기업 육성을 통한 시장점유율 획득에 목표를 두기보다는 중국에 얼마만큼의 부가가치를 가져올 수 있는지, 얼마만큼 질 좋은 고용을 새로이 창출할 수 있는지가 산업정책에서 가장 중요한 목표가 되고 있다. 이러한 변화는 최근까지 강조된 개방형 혁신(Open Innovation, 開放式創新)²⁾과

2) 2003년 하버드대학의 헨리 체스브르(Henry Chesbrough) 교수가 개념을 정립해서 논의되던 내용인데 중국에서는 자주적 혁신 정책 추진된 다음 단계에서 본격적으로 논의되기 시작했다. 개방형 혁신은 조직 내부에 국한되어 있던 연구개발 활동을 기업외부까지 확장하여 외부 아이디어와 자원을 활용해서 혁신성과를 극대화하는 전략이다. 독자적 혁신역량 구축을 가장 우선

포용적 성장(Inclusive Innovation, 包容性增長)³⁾ 논의에서도 드러난다. 이와 비슷한 맥락에서 외환보유고를 바탕으로 외부 자원을 활용하는 저우추취(走出去) 전략도 적극적으로 모색되었다. 무리한 국내기업 육성을 통해 외자기업과의 경쟁을 부각시키기 보다는 중국 내부의 경제목표 달성과 문제 해결에 더 초점을 맞추고 있다. 산업추격의 주체가 중국 독자 기업이나 아니냐보다 중국에서 얼마만큼의 부가가치를 창출할 것인지를 더 우선시하며 기존의 자주적 혁신을 강조하며 국유기업에 대해 무분별한 자원을 지원하던 과거의 전략을 지양한다. 이보다 시장왜곡을 개선하고 효율성이 부족한 국유기업에 대해 산업구조조정을 강력히 추진하고 있다. WTO 가입 후 보다 진화된 형태의 수입대체 산업 정책이 실행되고 있다.

산업혁신을 추동하는 측면에서는 국유기업이 담당하고 있는 국가 기간 산업정책과 민간부문의 산업정책이 구분된다. 중국 정부는 철강, 석유화학 등 여러 지방 정부 위주의 국유 대형 기업에 대해서는 인수합병을 유도해서 효율성을 높이고 시장집중도를 높이는 정책을 추진하고 있는 한 편 민간의 창업을 촉진해서 고용을 창출하고 자연

시 하던 중국 지도부는 공을 들여 추진하던 일련의 프로젝트 성과가 미비한 이후 개방형 혁신을 강조하는 것으로 정책기조를 바꾸었다. 화웨이 등 통신설비 업체들이 지멘스 등과의 연구협력 경험을 바탕으로 외주연구개발 단위들의 성과를 통합하고 관리하는 노하우를 습득한 것이 계기가 되었다.

- 3) 2006년 이후 세계은행과 아시아 개발은행에서 시장경제의 불공정성과 빈곤 문제 해결 위해 제기되었고 중국에서는 2009년 후진타오 주석이 강조하고 2011 12차 5개년 계획에서 구체화되며 이슈가 되었다. 이 개념은 경제성장의 과실이 지역사회에 골고루 돌아갈 수 있도록 보편적 복지제도 확립 등을 통해 불평등을 해소하고 지속가능한 성장을 이룬다는 의미이다. 중국 현실에서 이러한 개념이 정치적으로 강조되면 포용적 성장 실현 보고는 종종 기술도입을 통해 그 지역의 일자리 창출 성과와 부가가치 증가량을 측정하는 형태로 나타나며 본래의 의미보다는 수입대체전략에 가까운 정책기조를 띄게 된다.

스럽게 혁신이 확산되고 산업구조 고도화가 진행되는 정책을 추진하고 있다. 이러한 과정에서 중요 산업 부문에서 중국 국내 기업에 대한 지원은 지속적으로 이뤄지고 있다.

2008년 중국 정부는 세계금융위기 국면에서 4조 위안의 경기부양 정책을 결의했다. 2009년에서 2010년에 걸쳐 도로, 항만 등 인프라 투자, 재해피해지역 복구, 수출환급세 인상, 중소기업 대출에 자금을 투입하는 조치였다. 이 과정에서 국내기업을 겨냥한 보조금 정책을 취했는데 대표적으로 가전하향(家電下鄉) 정책을 들 수 있다. 가전하향 정책은 가전제품을 농촌으로 내려 보낸다는 의미로 가전제품을 구입하는 농촌지역 주민들에게 일정액의 보조금을 지급하는 것이다. 이때 정책대상 리스트에 오르는 제품 대부분이 중국 국내 기업이 생산한 제품으로 이러한 제품 소비가 이뤄질 때마다 13%의 소 구매 보조금이 지급되었다. 이러한 가전하향 정책은 4년 동안 집행되어 2억 9800만대의 제품이 판매되었으며 총 매출액이 7204억 위안에 달했다(배인선, 『아주경제』 2013년 1월 30일). 이와 비슷하게 기존 제품을 반납하며 신제품을 구입할 때 보조금을 주는 이구환신(以舊換新) 혹은 소형 자동차를 구매할 때도 보조금을 주는 정책이 시행되었으며 이러한 정책의 수혜자는 모두 중국 국내 기업이었다. 또한 경기부양 정책 중 정부 재정투자로 진행되는 프로젝트에 대해서는 역내에서 확보할 수 없거나 하는 불가피한 이유가 아닌 경우에는 모두 중국산 제품을 사용할 것을 강요했다(김주영, 2009: 7).

2007년 제정되어 2008년 집행되기 시작한 반독점법(反壟斷法) 또한 외국기업의 중국시장 진출을 제한하는 역할을 한다. 반독점법이 시행된 이후 중국 국유 통신 기업들이 반독점법에 의해 제재를 받기도 했지만 지금까지 주로 제재를 받은 기업은 퀄컴(Qualcom), 구글(Google), 코카콜라, 웨스턴 디지털(Western Digital), 네슬레(Nestle) 등 다국

적기업과 중국 산업과 직접 경쟁관계에 있는 삼성, LG 등 전자 기업들이다(이재형, 2016: 2). 중국이 가장 많은 적자를 보고 있는 반도체 산업의 쉼표는 76억 위안의 경제적 제재를 받았다.

수입대체 산업 정책의 일환으로 WTO 체제에서 인정하고 있는 자국 환경 보호를 위한 보조금과 차별대우조치 또한 중국은 적극 활용하고 있다. 대표적으로 중국 중앙정부와 지방정부는 친환경차 보급을 위해 2013년부터 1대당 6만 위안과 12만 위안의 보조금을 지급했고 이와 같은 정책을 2016년 연말까지 유지했다. 중국 기업에 대해서 여러 요건을 걸어 보조금을 지급하고 있는데 외국기업은 갖추기 힘든 조건이다. 예를 들면 중국 업체 중 구동시스템의 핵심기술을 보유한 기업 혹은 중국 당국이 허가한 배터리를 장착한 전기자동차 생산 기업에게 보조금을 지급하고 있다. 또한 중국 정부는 친환경자동차의 보급을 확대하기 위해 자동차 생산업체에 대해 친환경자동차의 의무생산 및 판매 비율을 강제하고 있다. 전체 자동차 생산·판매에서 친환경자동차가 차지하는 크레딧이 2018년에는 8%, 2019년에는 10%, 2012년에는 12%가 되도록 의무화했다(김화섭·조철, 2017: 5). 이밖에도 최근 환경규제가 강화되며 자국 석유화학 기업들이 불리한 입장에 처하자 한국 석유화학 기업에 대한 환경규제 또한 강화하고 있다. 1년 새 4건의 제재가 있었으며 이는 지난 10년간 도합 11건의 환경규제가 있었던 점에 비춰볼 때 이례적인 것이다.

또한 최근 중국정부는 무역수지에서 꾸준히 적자를 보이는 품목인 반도체 산업을 지원하기 위해 일련의 산업정책을 연이어 내놓고 있다. 우선 기존 18호 문건에서 부가가치세 환급이 좌절되었던 점을 보완해서 2012년 소프트웨어, 집적회로 발전에 관한 소득세법개정안(关于进一步鼓励软件产业和集成电路产业发展企业所得税政策的通知)을 발표해서 법인세 감면을 실행하고 있다. 또한 중앙정부와 지방정부

주도로 기금을 조성해서 막대한 규모의 투자계획을 발표했다. 2014년 국가집적회로사업발전요강(国家集成电路产业发展推进纲要)을 발표해서 반도체 산업에서의 수입대체를 이루려는 국가 차원의 의지를 강하게 드러내고 있다(김동수, 2017: 15-16).

위와 같이 중국의 수입대체 위주의 산업정책은 외부의 지식네트워크 활용이 어렵거나 선진국 외자기업들이 기술이전을 꺼리는 상황에서 최대한 독자적으로 필요한 앞선 기술을 개발하고 협상력을 높여 중국으로 새로운 기술이 체화된 설비가 도입되도록 하는 정책, 독자적인 기업을 키워내서 이들이 외자기업들의 기술력을 추격하도록 하는 정책이었다. 국가차원에서 필요한 하이테크 고부가가치 산업을 육성하기 위한 일관된 수입대체전략이다. 산업추격을 바탕으로 한 단계 한 단계 기술력을 키워오면서 획득, 소화한 기술력을 여러 단위로 파급시켜 세계시장에 진출하는 것이다.

III. 가공무역체제 중심의 무역제도

1. 개혁개방 이전 중공업 우선발전 전략과 자금자족적 폐쇄 경제(閉關自守)

중국은 건국초기부터 폐쇄경제 전략을 취했다고는 보기 힘들지만 한국전쟁을 거치며 서방국가들과의 교역은 자연스럽게 단절되었고 1956년부터는 중앙외무부문(中央外貿部門)에 속한 국영 무역총공사(貿易總公司)들만이 교역을 할 수 있도록 무역을 국가가 직접 통제했다. 외환의 관리도 마찬가지로여서 정부의 직접 통제를 받는 인민은행 산하 조직인 중국은행(Bank of China)이 대외 지불 결제를 전담했다. 외채를 빌리지 않고 외국인 투자도 받지 않았으며 환율 또한 국가가 직접

적으로 관리했다. 이 시기 중국의 환율은 당시 다른 공산주의 국가들과 마찬가지로 평가 절상돼 있었다. 국제무역을 경시하고 국내 중공업 투자를 우선시하면서 외국의 자재를 싸게 도입하기 위해서는 평가 절상된 환율이 유리했기 때문이다(서봉교, 2018: 38-39).

건국초기 서방국가들과는 교역을 중단했으나 구소련과는 새로운 교역을 시작해서 1960년까지 유지했다. 이 시기 중국은 소련으로부터 철강, 디젤유, 설비 등을 수입했다. 하지만 대약진 운동을 거치면서 구소련과의 관계가 악화되어 교역 또한 줄어들었으며 중국은 개혁개방 이전 시기까지 자급자족적인 폐쇄경제에 가까운 체제를 유지했다. 대약진 기간 동안 외환은 가장 필수적인 곡물을 수입하는 데 사용되었지만 중공업에 우선적으로 자원이 투입되어 경공업 제품이 부족해서 수출하지 못했고 가용한 외환을 확보하기 어려웠다. 1970년대에 들어서 경제가 다소 회복되었을 때도 곡물과 경공업이 부족한 상황이었으며 가용한 외환은 가장 필요한 기술과 설비를 수입하는데 사용되었다. 유럽과 일본에서 이를 수입했으며 홍콩을 창구로 활용한 것으로 알려져 있다. 1970년대 중반부터는 다칭(大慶) 유전의 원유생산이 증가해서 수출이 증가했으며 비료공장, 철강공장 건설계획이 입안되는 등 이를 활용한 경제개발계획도 세워졌었으나 원유 생산량이 급감하면서 화궈펑(華國峰) 정권의 82방안⁴⁾은 실행되지 못했고 정권 또한 힘을 잃고 개혁개방 국면으로 넘어갔다. 이러한 1979년까지 무역의존도는 10%에 미치지 못하거나 조금 넘는 수준에 그쳤다. 건국이후 1977년까지 세계무역에서 중국이 차지하는 비중은 2%를 넘는 연도가 없었으며 개혁개방 이전까지 지속적으로 하락국면이었다(吳敬璉, 2003: 280-281).

4) 82억의 해외차관으로 설비를 도입하고 경제를 재건한다는 계획으로 다칭의 석유를 수출해서 채무를 이행하고자 했다.

2. 개혁개방 이후 연해지역 우선 발전을 위한 수출중심의 가공 무역 체제

덩샤오핑 주도하에 개혁개방이 시작된 후 중국은 아시아 신흥공업 4국의 수출주도형 개방경제가 높은 경제성장률을 달성한 사례를 모방해서 재화 위주 수출지향형 경제로의 전환을 구상한다. 이에 따라 급격한 개혁개방으로 인한 충격을 최소화하고 점진적인 접근법을 중시했던 중국 지도부는 연해지역을 중심으로 경제특구를 지정하고 이 지역에 외국인투자를 받아 원자재와 부품을 들여와 중국의 노동력을 결합한 가공무역의 확대를 추진했다. 우선 수탁가공무역(來料加工, processing and assembling trade with customer-supplied material)을 허용했는데 수탁가공무역은 외국기업이 원재료, 부품을 중국내 기업에 위탁하여 가공 및 조립 후 제품을 인도하는 방식으로 중국내 기업은 가공임을 수령하고 대외대금결제는 하지 않는 방식이다(김진호·조유정·김용복, 2015: 2). 세 가지 종류의 가공무역과 보상무역(三來一補: 來料加工, 來件裝備, 來樣加工, 補償貿易)의 형태가 이뤄졌다. 1979년 3월부터는 가공무역규정을 통해 직접가공무역(進料加工, processing trade with imported material)의 법적 근거를 마련하고 심사절차를 완화하고 세금을 우대하는 등 외국인 직접투자를 유치했다. 이는 계획경제 체제를 유지하면서 시장경제를 부분적으로 도입하고자 하는 중국 정부의 점진적인 개방전략에 따른 것으로 국영기업에 의해 독점적으로 이뤄지던 무역을 연해지역을 중심으로 가공무역 제조상에게 우선적으로 개방하고 이들로 하여금 중국 경제 개혁을 선도하게 하는 전략이다. 이를 위해 중국 정부는 경제특구를 조성해서 이 지역에서는 무역이 자유롭게 이뤄질 수 있도록 하고 수출에 사용되는 수입품에 대해서는 관세를 면제했다. 수출환급세 등 정책을 통해 선별적으로 수출을 지

원한 것이다. 또한 경제특구 내의 무역회사에게는 축적한 외환을 유보할 수 있는 특권을 주었기 때문에 지방 정부는 경제특구 안의 무역을 확대시킬 동기가 부여되었다. 이러한 가공무역의 확대는 경상계정과 자본계정을 모두 통제하는 중국의 ‘이중밀폐체제’에 균열을 만들어 국내 산업을 보호하면서도 점진적인 개방이 진행되었다(노턴, 2007: 519-522).

그 후 1984년에 포괄적인 무역자유화 정책이 시행되었다. 1985년 수입급증으로 인해 정책이 축소되기는 했지만 종합적인 제도 개혁조치였는데 이는 다음과 같다. 먼저 대외무역 체제를 탈 독점화 시켰다. 무역자유화와 함께 수많은 지방정부와 경제특구 단위가 무역회사를 설립했고 1988년 기준 5000여 개의 대외무역회사가 성립했다. 또한 무역을 할 수 있는 권한은 점진적으로 모든 제조업체로 확대되었다. 다음으로 위안화의 가치를 절하해서 수출에 유리한 환경을 조성했다. 수입수요를 억제하면서 수출이 유리한 환경을 조성한 것이었다. 하지만 우징렌(2003: 297)에 의하면 많은 대외무역회사가 국내시장을 겨냥한 영업활동을 했다. 또한 새로 성립하는 향진기업들이 무역활동에 참여할 수 있도록 함으로써 가격결정이 개방적으로 이뤄질 수 있도록 했다. 또한 관세에 의해 무역이 통제될 수 있도록 제도를 설계했는데 이 당시부터 WTO 가입초기까지 평균 관세율은 다음과 같다.

〈표 1〉 중국 평균 법정관세율 하락 추세

연도	평균관세율
1992	43.2
1993	39.9
1994	35.9
1996	23.0
1997	17.0

연도	평균관세세율
2000	16.4
2001	15.3
2002	12
2003	11

자료: 吳敬璉, 2003: p.298

이러한 노력으로 중국 연해지역에 가공무역단지가 조성되었다. 외국인 직접투자에 의한 가공무역이 이뤄지고 중국의 경제주체들이 수출환급 등 제도를 통해 수입관세를 면제받으며 수출을 늘려가면서 중국은 흑자를 내어 외환을 축적하고 경제규모를 늘려갈 수 있었다. 연해지역에서 생산된 제품 중 일부는 중국 내 시장에 공급되어 물가를 안정시키고 시장경제의 성장을 촉진했다. 1990년대까지의 중국 대부분의 무역증가는 가공무역을 중심으로 한 것이었으며 1995년 가공무역이 차지하는 비중은 전체 무역의 절반이 넘었고 1998년에는 최고 53.4%까지 올랐다.

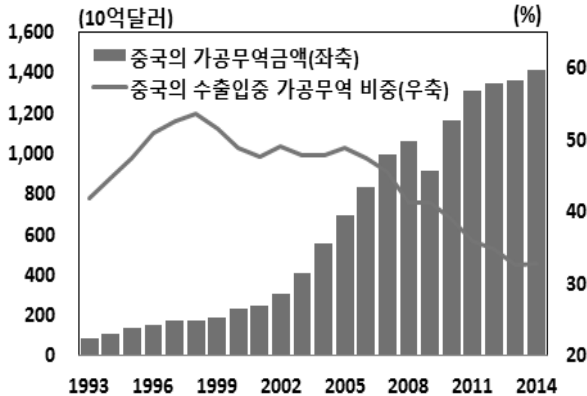
이 시기 환율제도 또한 무역거래에서 수출에 유리하고 수입에 불리한 방향을 운영되었다(서봉교, 2018: 39-41). 개혁개방 초기 쌍궤제를 시행하며 환율제도 또한 1978년부터 1993년까지 국내 부문과 개방 경제 부문을 구분한 이중환율제도를 운영했다. 수출을 장려하고 수입을 억제하기 위해 무역 거래와 비 무역 거래에 적용하는 환율을 다르게 책정한 것이었다. 공식 환율은 인민은행이 결정하는 반면 조절환율은 시장에서 외환거래 수급에 의해 결정되었는데 이는 위안화가 저평가된 것이어서 수출에 유리했다. 1994년부터 이중환율제도를 폐지하고 환율을 단일화하면서 관리변동환율제도를 도입했지만 실제로는 고정환율제도와 같이 운영되었다. 환율을 단일화하면서 공식 환율을 시장 환율에 맞춰 달러당 5.82위안에서 8.72위안으로 49.8% 절하했는

데 이 또한 수출을 장려하기 위한 것이다. 변동환율제를 마치는 1997년 9월까지 위안화가 달러당 8.31위안까지 절상될 때까지 환율의 변동을 용인하였다. 1997년 동아시아 외환위기 이후 중국은 1달러를 8.28위안에 묶어두는 달러페그제 형태의 고정환율제도를 선택했으며 이는 무역거래에 있어서 불확실성을 상당부분 제거해 주어 중국의 대외거래가 활성화되는데 기여했다.

3. WTO 가입과 가공무역 성장의 의미

2001년 중국이 WTO에 가입하기까지 중국은 대대적인 국내 경제제도 개혁을 실행했다. 이는 기존의 ‘이중밀폐체제’를 정상적인 시장경제에 가깝게 개혁해서 WTO 가입조건을 맞추고 중국내 경제주체들이 세계시장에서 경쟁력을 갖출 수 있도록 하는 작업이었다. 15년에 걸친 협상 끝에 가입하게 된 WTO를 위해 중국은 전반적인 관세율을 모두 낮추고 비관세 장벽의 상당부분을 취소하였다. 정부의 역할을 조정하고 보조금 지급의 범위에도 제한을 받게 되었다. 2004년에는 대외무역법(對外貿易法)을 제정 발표해서 대외경제정책의 제정과 집행을 투명하게 했다. 가장 주요하게 몇몇 농산물을 제외하고는 무역권을 대외무역회사로 한정하지 않고 모든 경제주체들에게 개방했다. WTO에서 선진국에서 유지하고 있던 직물수입 할당제가 취소되면서 직물 산업이 중국으로 이전했다.

〈그림1〉 중국의 가공무역



자료: 중국 상무부/ 김진호·조유정·김용복 (2015: p.5) 인용

WTO 가입이후 가공무역을 포함하는 무역액은 비약적으로 증가했다. 2002년 이후 무역액 증가는 20%에 달하는 것이었다. 1998년부터 2004년까지 중국의 대외개방도는 3배 상승했다. 직물과 함께 전자제품과 기계 수출이 증가했다. 노동집약적인 제품의 수출이 지속적으로 늘어났다. 수입은 대부분 자본집약재와 원자재가 늘어났다.

중국의 대외개방도가 제고되었지만 본질적으로 중국의 보호무역 기조는 변화하지 않았다. 가공무역액 자체는 꾸준히 증가했으며 다음과 같은 수치가 증가함으로써 가공무역이 중국이 무역흑자를 내는 주요한 원인이 되었다. 먼저 가공무역 부가가치율(加工貿易增值率) 즉 가공무역 수출액 전체에서 부가가치 증가분의 비율이 비약적으로 높아졌다. 이 수치 변화가 중국 보호무역 정책에서 보여주는 의미는 명확하다. 1988년 이전에는 이 숫자가 음수였지만 1989년, 1990년에는 각각 20.7%, 35.4%로 증가했다. 이후 1990년대 중후반 수치가 하락했지만 1998년에는 52.4%로 올랐고 2008년에는 78.4%로 비약적으로 발전했다. 이후 2010년에는 81.7%로 증가했다. 이는 가공무역 과정에서

대부분의 원자재와 부품을 자급할 수 있었다는 의미이다. 다음으로 가공무역 부문에서의 무역흑자도 꾸준히 증가했다. 1990년 중국 가공무역흑자는 68억 달러에 불과했으나 2010년에는 3,229억 달러로 늘어났다. 무역흑자는 가공무역의 필연적인 귀결이지만 중국 정부가 지속적으로 중국내 가치사슬을 늘리고 상류, 후방 산업의 산업구조 고도화를 추진한 결과였다.

또한 보호주의적인 무역정책과 함께 자본계정의 자유화는 계속 뒤로 미루어졌다. 1997년말 아시아 외환위기를 목도한 당국은 자본시장의 개방에 대해 신중한 태도로 접근하게 되고, 2001년 말 WTO에 가입한 이후 현재까지도 환율에 개입하고 자본시장을 닫아 놓고 있다. 즉, 1996년 이후 외환제도에 있어서 결정적인 개방 없이 태환이 가능한 경상항목의 조건을 완화하는 수준의 부수적인 개혁만이 진행되고 있다. 단, 2005년 7월에 달러 페그제에서 관리변동 환율제로 이행하고 되고, 이때부터 시장 수급을 반영한 환율의 결정이 일부나마 이뤄지게 된다. 그 결과는 지속적인 위안화의 절상이었다. 그러나 글로벌 금융위기를 맞아 수출을 방어하기 위해 2008년 7월부터 약 2년간 환율의 움직임이 정지된 바 있다.

4. 세계금융위기 이후 자급률(自給率) 제고를 위한 가공무역 억제전략

2008년 세계금융위기 이후 뉴노멀 추세가 강화되면서 중국은 성장전략의 변화를 모색하고 있다. 중국 지도부가 뉴노멀하 경제상황에서 리밸런싱 정책 기조를 통해 의도하는 바는 다음과 같다. 기존의 가공무역 중심의 수출주도형 경제에서 탈피하고 요소투입 위주의 경제성장을 지양함과 아울러 경제 체질 개선을 통한 기술혁신과 내생성장을

통해 성장을 달성하겠다는 것이다. 과잉투자에서 오는 경제사회적 부작용 해소와 소득불평등 해소를 가장 우선시하는 정책기조를 유지하고 있다. 이러한 정책기조 하에 민간 가계소비 지출액의 경우 2010년 14.1조 위안에서 2014년 27.3조 위안 규모로 빠르게 늘었다. 중국 개인들의 임금수준도 지속적으로 증가하고 있다. 이러한 배경 하에서 중국 지도부는 또한 혁신(創新)과 창업(創業)을 부단히 강조하고 있고 실제로 중국에서는 민간 경제주체들의 경제활동이 활성화되고 있다.

이러한 맥락에서 가공무역 억제정책이 시행되고 있다. 가공무역 억제정책이 수입자유화를 의미하는 것은 아니며 오히려 중국의 내수 산업 발전을 촉진하고 산업구조 고도화를 위한 것이다(김화삼·이진면·李紹榮, 2013: 82-90). 이는 보호무역기조의 강화를 의미하는 경향이 보인다. 중국 정부가 가공무역을 제한하는 정책전환을 시작한 것은 2004년부터로 가공무역제한품목을 제정하기 시작했다. 이러한 정책의 근본적인 목적은 중국 산업의 자급률과 자체 조달률을 높이고 노동집약적인 단순조립의 가치사슬을 탈피해서 산업구조를 고도화해 자본집약적인 부품, 설비 생산을 늘리고 중국내 부가가치 창출을 늘리는 것이었다. 이러한 가공무역 제한 정책이 세계금융위기 이후 이뤄지는 성장 패러다임 변화와 함께 더욱 심화되고 있다(김진호·조유정·김용복, 2015: 4-5). 2008년과 2009년에는 세계금융위기 국면에서 세계 전체적으로 수요가 급격하게 줄어들자 중국정부가 잠시 동안은 가공무역기업에 대한 규제를 완화했다. 하지만 이후 가공무역에 대한 제약이 강해지고 있다. 특히 2010년에는 406개 품목에 대한 수출 환급세를 폐지하고 당시 기존의 1,759개의 가공무역수출금지 품목을 1803개로 늘렸다. 2014년에는 이를 또 한번 1,871개로 확대한다. 이러한 조치를 통해 섬유, 섬유사/직물, 고무/가죽제품, 플라스틱 제품, 철강제품 등 품목의 가공무역 수입의존도가 특히 낮아졌다. 또한 가공무역 수입의존도 하락은

중간재에서 특히 현저하게 나타나고 있다(박솔·오세환, 2015: 6-7). 이는 중국내 원자재 조달이 증가한 것이 그 원인으로 중국내 부가가치 창출을 목표로 하는 중국 지도부의 보호무역기조의 정책이 실행되고 있다. 저부가가치 가공무역은 중서부 지역으로 이전해서 계속 가치를 창출하고 연해 지역의 가공무역은 축적된 역량을 바탕으로 고부가가치 하이테크 산업 무역으로 유도하고 있는 것이다.

이러한 경향을 잘 보여주는 것은 수탁가공무역과 직접 가공무역의 비중 변화이다. 중국의 가공무역은 줄고 있지만 이는 수탁가공무역이 줄어들고 있기 때문이며 직접 가공무역은 오히려 늘고 있다(박가영, 2017: 56-57). 아직 중국 기업들이 핵심부품과 소재를 자급하지 못하는 의미이지만 후방 산업에 대한 중국 정부의 산업 진흥의지는 크다. 반도체, 디스플레이, 석유화학 산업 분야에서 중국의 설비 증강은 빠른 속도로 이뤄지고 있다.

또한 최근 들어 중국은 WTO체제가 발전하고 FTA가 늘어나 관세가 전반적으로 낮아짐에 따라⁵⁾ 무역에 대한 기술적 장벽과 위생 및 식품 위생 조치, 중앙 정부와 지방 정부의 규정 불일치와 같은 비관세 장벽을 활용하는 방법으로 보호무역 기조를 강화하고 있다. 중국은 2012년 현재 비관세 장벽 관련 최대 피소국의 지위에 올라 있다(정환우, 2012: 2). 우선 무역에 대한 기술적 장벽 정책을 간단히 살펴보면 중국은 중국강제인증제(CCC), 자발적 인증제, IT제품 오염통제 정책(China RoHS), 신화학물질 환경관리제도(China REACH)를 운영하며 중국으로의 수입을 통제하고 있다. 또한 국가질량감독검사검역총국(the State General Administration of the PRC for Quality Supervision and Inspection and Quarantine)과 중국국가인증인가감독관리위원회(the Certification

5) 중국의 평균 관세율은 WTO 가입 초기 2001년 15.2%에서 2010년 기준 9.8%로 낮아졌다.

and Accreditation Administration of the PRC)를 중심으로 식품과 위생관련 검역을 강화해서 보호무역 기조를 강화하고 있다. 오경수는 중국의 비관세장벽으로 인해 한국의 GDP가 비관세장벽이 없을 때보다 2.08% 감소한다고 추정했다.(오경수, 2017: 11) 자동차, 화학, 전자기기, 기계, 음식료품 산업에서 무역에 대한 기술적 장벽이 높아지고 있다.

IV. 결론

산업혁명 이후 급속도로 통합된 세계 시장은 3번의 자유무역기조하의 무역투자확장 시기를 겪었다. 첫 번째는 1860년에서 1880년 기간으로 영국이 프랑스 등 경쟁국과의 전쟁에서 승리한 후 영불통상조약을 맺고 관세를 낮춰 자유무역을 주도한 기간이다. 이 기간 동안 세계시장의 통합이 확대되고 여러 과학기술 혁신이 이뤄졌다. 하지만 이 기간 독일과 미국과 같은 후발국의 경쟁력이 강화되고 제조업 수출이 늘어나며 영국의 산업패권이 흔들리자 영국 산업계에서 의회에 관세부활을 요청했다. 독일과 미국은 유치산업을 보호하는 산업정책을 시행했으며 새로운 기술을 빠르게 도입했다. 영국이 자유무역을 포기하며 보호무역 기조가 부활하고 근대 제국주의 국가들 간의 경쟁이 심화되었다. 두 번째는 2차 세계대전이 끝난 후 1950년에서 1970년 기간으로 미국이 서방세계의 패권을 가진 후 관세와 무역에 관한 일반협정(GATT)을 바탕으로 세계 무역이 급속도로 확대된 시기이다. 미국은 소련을 중심으로 한 공산권 국가들에 대항하기 위해 독일과 일본의 경제부흥을 지원했고 이들 국가들의 산업경쟁력이 회복되며 미국의 산업패권이 도전받았다. 경상수지 적자 확대와 베트남 전쟁 등으로 인한 재정적자를 감당하기 어려웠던 미국은 금태환 중지를 선언하고 세계무역체제 개혁을 주도하며 자유무역기조의 확대를 마감

했다. 이후 플라자 합의 등의 조치를 통해 경쟁국의 환율정책, 산업정책에 개입해 제조업 경쟁력을 제한했다. 세 번째 자유무역기조 확장 시기는 1995년 미국이 주도한 우루과이라운드의 성과인 WTO 체제가 출범하며 있었다. 특히 2001년 중국이 WTO 체제에 가입하면 세계 교역은 급속도로 확대되었다. 하지만 중국경제가 성장하고 산업경쟁력이 강화되면서 새로운 패권경쟁국으로 부상하자 WTO 출범 20여년이 지난 지금 미국은 다시금 보호무역기조를 강화하고 있다. 세계 교역 발전의 향후 추세가 패권국인 미국과 후발국인 중국의 보호무역 기조 정책 방향과 관계설정에 따라 좌우될 가능성이 크다. 이러한 맥락에서 본 연구에서는 중국 수입대체 산업 전략과 가공무역 중심의 무역제도의 역사적 전개과정을 개괄적으로 정리했다. 이 두 가지 정책은 중국 보호무역 전략의 본질을 잘 드러내 줄 수 있다. 중국 지도부는 대외경제의 충격이 국내 경제로 급하게 파급되는 것을 막고 안정적인 성장을 구가하기 위해 가공무역 체제를 중심으로 무역제도를 설계한 후 중국에서 이뤄지는 가치사슬과 부가가치 창출을 늘리는 것을 목표로 삼고 있다. 수탁가공무역보다는 직접가공무역의 비중을 늘려가며 자급률을 높이고 하이테크 산업 분야의 수입대체를 지속적으로 추진하고 있다. 자본계정의 개방은 뒤로 미루면서 국내 경제의 안정을 우선시하고 있으며 WTO 가입한 이후에는 비관세 장벽으로 수입을 통제하고 있다. 중국은 후발국의 입장에서 건국초기부터 보호무역 기조 정책을 유지하고 있으며 세계경제의 선도국으로서의 자유무역주의 개방을 이뤄내지는 못했다. 지금까지는 이러한 역할을 미국이 수행하면서 세계교역의 확대와 발전을 주도해왔지만 중국이 부상하고 세계 경제에서의 비중이 확대되며 역할 변화가 요구되고 있다. 중국이 기존의 보호무역기조를 완화하고 세계 경제와의 공생발전 관계를 심화시켜 나아가야 한다.

참고문헌

- 김동수, 2017, 「중국의 반도체 산업, 산업분석」, 『산업분석』 pp.11-16.
- 김주영, 2009, 「중국의 거시경제정책 변화가 우리의 수출에 미치는 영향」, 『한국수출입은행 보고서』 pp.1-27
- 김진호 · 조유정 · 김용복, 2015, 「중국의 가공무역 억제정책과 우리나라의 대응수출」, 『한국은행 조사통계월보』, 9월호.
- 김화섭 · 이진면 · 李绍荣, 2013, 『중국 가공무역의 구조변화와 정책 전개방향』, 산업연구원 정책자료 190, 서울: 산업연구원
- 김화섭 · 조철, 2017, 「중국 친환경 자동차 보급정책의 시사점과 대응방향」, 『산업경제 이슈』, 제17호.
- 노성호, 2013, 「외부 지식네트워크에의 접근가능성과 산업추격: 중국 반도체 산업의 사례」, 『현대중국연구』, 제15집 1호, pp.135-173.
- 노성호 · 김경근, 2015, 「뉴노멀시대 중국 신산업정책이 지역산업에 미치는 영향 분석: 충남 석유화학산업을 중심으로」, 『한국은행 보고서』.
- 노턴 배리, 이정구 · 전용복 옮김, 2007, 『중국경제 시장으로의 이행』, 서울: 서울경제경영.
- 박가영, 2017, 「가공무역의 구조분석과 시사점」, 『산업경제분석, KIET 산업경제』, pp.45-57.
- 박솔 · 오세환, 2015, 「중국의 가공무역 수입 변화 및 시사점」, 『Trade Focus』, 14(13).
- 서봉교, 2018, 『중국 경제와 금융의 이해』, 서울: 오래출판사.
- 아서 크뢰버, 도지영 옮김, 2017, 『127가지 질문으로 알아보는 중국경제』, 서울: 시그마북스.
- 오경수, 2017, 「중국 보호무역 조치 확대 동향과 한국 산업의 영향 분석」, 『KERI Insight 17-14』, 한국경제연구원.
- 이재형, 2016, 「중국반독점법의 집행 강화와 우리의 대응」, 『KDI Focus』 제67호, 한국개발연구원.

- 정환우, 2017, 「한중 FTA 비관세 장벽 분야 쟁점과 시사점」, 『Trade Focus』, Vol. 11, Issue 24. 한국무역협회 국제무역연구원.
- 채수중, 2004, 『미래를 나르는 배 LNG 선』, 서울: 지성사.
- 陈玲, 2005, 「制度, 精英与共识: 中国集成电路产业政策过程研究」, 清华大学公共管理学院 管理学 博士学位论文.
- 邓娜·侯少夫, 2012, 『中国加工贸易的发展历程与政策演变』, 国家商务部驻深圳特派员办事处.
- 胡启立, 2006, 『芯路历程: 超大规模集成电路工程纪实』 北京: 电子工业出版社.
- 林崇诚, 2009, 『产业与政治: 两岸相互依赖的时代』, 北京: 世界知识出版社.
- 王真, 2009, 「中芯国际救赎路」, 『财经』, 24期, 11月23日.
- 吴敬璠, 2003, 『當代中國經濟改革』, 上海: 上海遠東出版社.
- 蕭國亮·隋福民, 2011, 『中華人民共和國經濟史: 1949~2010』, 北京: 北京大學出版社.
- 朱贻玮, 2006, 『中国集成电路产业发展论述文集』, 北京: 新时代出版社.
- 人民網, <http://www.people.com.cn/GB/it/1066/2931453.html>(검색일: 2017.9.22.).
- 배인선, 2013, 「中 가전하향 정책 종료 4년간 125조원 소비 창출」 <http://www.ajunews.com/view/20130130000522>(검색일: 2017.9.22.).
- 财政部国家税务总局, 「关于进一步鼓励软件产业和集成电路产业发展企业所得税政策的通知」 <http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810765/n812151/n812421/c1083639/content.html>(검색일: 2017.9.22.).
- 国务院电子信息司, 「国家集成电路产业发展推进纲要」 <http://www.miit.gov.cn/n1146295/n1652858/n1652930/n3757021/c3758335/content.html>(검색일: 2017.9.22.).
- 한국무역협회 수입규제 통합지원센터 http://ntb.kita.net/barrier/condition_nation.screen?menuid=ntb020201(검색일: 2017.10.21.).

Changes in China's Protective Economic Policy with Economic Development

Rho Sung Ho(Sejong University)

Abstract

This paper outlines the historical development process of China 's import substitution industrial strategy and processing trade - oriented trade system. These two policies can reveal the essence of Chinese protection and trade strategy. The Chinese leadership aims to increase the value chain and value creation in China after designing the trade system centered on the processing trade system in order to prevent the external economic shock from spreading rapidly to the domestic economy and to achieve stable growth. It is increasing the proportion of direct processing trade rather than commodity processing trade, raising self-sufficiency rate and continuously promoting import substitution in high-tech industry field. The opening of the capital account is delayed, giving priority to the stabilization of the domestic economy, and after importing into the WTO, imports are controlled by non-tariff barriers.

Key Words

China, protection trade, economic policy, import substitution, processing trade