중국의 경제엘리트와 경제정책

오승렬(한국외국어대학교 중국학부 교수)

○ 중국에 대한 몇 가지 편견

ㅇ 중국의 경제정책은 노선투쟁(좌우 대립)에 의해 결정된다.

ㅇ 중국은 人治사회이며, 정책변화는 계파정치(태자당, 상하이방, 청화대학....)로 이해할 수 있다. → 개인 또는 개인 출신 배경을 중심으로 한 미시적 접근 방법 선호

ㅇ 부정부패는 불법/탈법적이며, 일부에 국한된 현상이다. 협의의 rent-seeking 이해

○ 중국경제의 흐름과 시기적 특징

ㅇ 1980-1989 정책적 개혁(인치)

ㅇ 1992-1996 제도적 개혁(과도기적 양상)

ㅇ 1997-2003 官주도형 경제로의 전환기(이면과 표면의 모순적 상황)

ㅇ 2004-현재 관주도형 경제의 國進民退 현상 표면화, 정치/경제세력의 이익집단화, 팽창적 국가주의 확산

○ 중국 경제엘리트의 구분

ㅇ 중앙정부 및 기관 관료와 지식인: 기술관료적 속성, 중국역사의 '官'과 '士'적 관념과 기능주의적 가치관 공존, '부국강병'과 '국가주의'에 대한 맹신, 특권과 제도적 특성에 의존한 이익집단화, 중국의 전통적 중앙-지방 관계보다 중앙집권적 권력구조 선호

ㅇ 연안 경제발전 지역의 기업인: 상업주의적 기업인 역할에 치중, 무한 경쟁에 노출, 정치권력과의 관계 활용, 국제질서에 익숙, 경제 만능주의적 가치관, 시간 지평의 중단기화

ㅇ 지방관료: 가장 다양한 배경을 가진 인간 유형의 집합, 전통적 지방관료(토호적 행위 양태 및 가치관)/중앙의 인사정책에 따른 젊은세대의 정치세력→지속성과 변화의 혼재

ㅇ 지방 기업인: 향진기업→농촌 중소기업의 주체로서 대부분 지방정부와의 밀착 관계 유지, 사기업적 경향이 강한 소형기업인들은 정부 정책 변화의 영향에 민감, 중국 금융 및 세금제도, 시장분할 및 보호주의, 정책 변화에 따라 가장 큰 폭의 변화와 충격에 노출

○ 경제정책의 변천

ㅇ1979-1989

- 중국식 점진적 개혁의 개념?(사회주의 초급단계론→중국 특색의 사회주의, 실험적 성격, 계획과 시장의 병존(혼재))

- 농촌개혁: 농업 포간도호包干到户 향진기업 시장의 등장, 국가주도의 농산물 수매가격 인상

- 도시개혁: 증량개혁 위주 국유기업 분권화, 대외 개방(점→선→면 확산), 소유제와 가치법칙에 관한 경제이념 완화

- 특징: 분권화와 시장 도입, 대외개방→민진국퇴 및 자본주의 정신의 확산(덩샤오핑의지지), 정책적 개혁: 덩샤오핑, 후야오방, 자오즈양 등의 정치적 주도, 학자 그룹의 논쟁과 정책 합리화: 예) 가치법칙의 범주, 상품경제의 기능, 투자주체 문제

ㅇ1989-1991

- 경제개혁의 부작용: 부정부패, 사회정의의 혼돈, 빈부격차, 사회질서 및 경제적 불균형 확대(인플레이션, 매점매석)→治理整頓, 천안문사태로 인해 좌파 득세: 개혁의 정지 및 이념적 복고성향 등

ㅇ1992-1996

- 덩샤오핑 南巡講話이후 개혁분위기 재고조

- 경제개혁의 제도화: 헌법의 '사회주의시장경제' 수용, 稅制改革(중앙과 지방의 관계 재설정), 회사법 등 법규 제정

- 투자급증: 고성장, 인플레이션 수반, 대외무역 및 외국인투자 급증

- sellers' market → buyers' market, 연착륙 논란

ㅇ1997-2003

- 국유기업 침체, 과잉생산, 향진기업의 고용창출 능력 한계점 도달

- 적극적인 경기부양책 채택(중국을 '시장경제'로 인식, Keynsian 정책

- 중국경제의 구조적 특징으로 인해 Keynsian 거시경제 정책의 한계성 노정

– ‘국진민퇴’ 현상 초래: 외형적으로는 시장경제적 정책 도구 시행, 실질적으로는 국유경제를 중심으로 한 행정수단을 통해 경제 관리

ㅇ2004–현재

– 경기과열→세계금융위기→경기불안정성 확대, 팽창적 국가주의 심화

– 거시경제정책 한계로 인해 강화된 국가의 역할이 정치적 이익집단의 기득권으로 연계됨

– ‘관주도형 경제’의 확산 심화

– 중앙지도부의 보수화 경향과 원자바오의 정치개혁 강조 경향이 대비됨

– 보시라이 사건: 중앙지도부의 정치적 단합

– 과거 비교적 자유롭게 전개됐던 경제정책 관련 제한 및 통제 증가

○ 경제정책 변화와 경제엘리트의 상호 역학 관계

ㅇ 중국의 경제정책 변화 이해를 위해 유용한 분석 틀

– 거래비용을 감안한 편익–비용 패러다임: 순편익/비용 = F[B–{C(p, e, s) + a}] = : 중국지도부는 새로운 개혁정책의 정치, 경제, 사회적 비용과 편익과 비용을 감안하여 정책의 채택과 포기를 결정, 함수 형태 F에 영향을 미치는 요인은 중국 엘리트문화의 지속성, 지도부의 이념적/정치적 속성, 변화하는 외부 환경적 요인 등으로 이해할 수 있음.

– 이익집단의 이해관계를 감안한 개혁의 ‘고속도로(Turnpike)’ 패러다임:

(1) 개혁이 일정 수준에 도달하기 까지 관련 이익집단 모두의 편익이 비용보다 큰 구조—1989년 천안문사태 이전까지 중국의 상황

(2) 1992–1996년: 분세제 개혁 및 제도적 장치 강화: 지방정부 및 지방기업, 증량적 민영기업의 전성기→중앙정부의 장악력 감퇴를 만회하고 불균형을 개선하기 위한 법제도적 장치 구축

(3) 1997–2003: 소유제도 개혁(WTO가입 감안)/경기부양을 위한 국유기업 지원–––표면과 이면의 부조화

(4) 2004–현재: ‘관주도형 경제의 심화 확대’로 인한 기득권 발생에 따라 기존의 정책을 전환하기 어려운 상황: 정치개혁이 필수적–––정치개혁의 경우 중앙의 정치엘리트와 기

업엘리트(국유기업/政企 밀착형 기업/rent-seeking에 유리한 기업인 또는 지식인)와 경쟁력을 갖춘 민영기업 엘리트/지식인 간의 zero-sum game의 양상 전개 가능

<개혁의 Turnpike 패러다임의 이해>

- 중국 경제정책 변화의 기제는 고속도로 톨게이트 진입결정과 유사: 고속도로 톨게이트에 이르는 초기/중기 개혁조치는 거의 모든 참여자에게 이익을 보장(특히 위에 거론한 4가지 엘리트 그룹 모두에게 편익 제공

- 중국경제의 지속적인 발전과 균형 성장, 효율적 시장기제의 확산 및 정착을 위해서는 정치적 rent를 제거하기 위한 정치개혁이 불가피하나, 정치개혁의 과정은 한 번 진입하게 되는 경우 되돌리기 어렵다는 점에서 고속도로 톨게이트 진입 이후로 비유할 수 있음.

- 진일보한 정치개혁과 경제개혁을 추진하는 경우, 위의 네 가지 엘리트 유형 중에서 독자적 경쟁력을 갖춘 연안기업인과 지식인 계층을 제외한 중앙 기술관료/지식인과 지방관료, 비효율적 기업 엘리트 등은 기득권을 포기해야 할 수 있으므로 이들이 개혁의 장애 요인으로 작용하게 됨.

- 중국의 지속적 정치개혁과 경제개혁을 위해서는 개혁의 고속도로에 진입하기 위한 모멘텀을 찾는 것이 매우 중요---개혁의 모멘텀은 마오쩌둥이나 덩샤오핑과 같은 혁명적 정치력을 갖춘 인물의 등장을 통한 하향식 개혁이나, 중국인의 자각과 시민사회 확산을 통한 상향식 정치개혁 운동, 중국지도부 정치 이익집단의 자각을 통한 극적 타협 등을 고려해 볼 수 있으나, 지금 현재로서는 그 어떤 방식도 실현 가능성이 낮다고 판단함.