

중국 경제정책 제정의 법적 시스템 분석

서영인¹⁾

차 례

- I. 서론
- II. 경제정책의 개념과 범주
- III. 중국 경제정책 제정과 관련된 환경
- IV. 중국 정책결정의 법적 절차와 사례
- V. 결론

I. 서론

한 나라의 경제정책을 보면 그 나라의 경제적 상황과 향후 경제운영 방향을 엿볼 수 있다. 왜냐하면 경제정책은 특정 국가의 정부가 경제를 운영하는 과정에서 어떠한 목적에 도달하고자 취하는 행위이기 때문이다. 이는 자본주의 국가이든 사회주의 국가이든 예외일 수 없다. 중국은 1949년 사회주의정부 수립에서부터 개혁개방을 거쳐 WTO 가입 이후까지 수많은 경제정책을 시행하였으며, 이를 통해 자국경제의 운영방향을 제시하였다. 서방 세계는 다시 이것을 근거로 중국경제의 운영체제와 발전방향을 가늠하고 중국과의 경제교류 축소와 확대를 저울질하였다. 그중 시장경제를 채택하기 시작한 1978년 개혁개방 이후에는 서방국가처럼 다양한 경제정책을 보편적으로 시행하였다. 특히 중국은 서방국가 및 주변 신흥공업국보다 뒤쳐진 자국경제를 빠른 시일 내에 정상화시키기 위해 짜임새 있는 관리감독이 필요하다고 인식하였고, 이것은 바로 경제정책의 적극적인 활용으로 나타났다. 따라서 이러한 인식과 필요성에 따라 중국 정부는 거시경제에서부터 대외경제, 산업경제 등에 이르기까지 국민경제 전체의 발전을 위해 전방위적으로 경제정책을 활용하였다.

개혁개방 이후 지난 30여년 동안 경제정책의 적극적인 활용을 하나의 계기로 중국은 21세기 들어 세계 경제대국으로 부상하였다. 물론 지난 시기에 시행되었던 각종 경제정책이 모두 성공적이었다고 단언할 수는 없으나, 그 가운데 상당한 부분이 중국을 경제대국으로 발전시키는데 견인차가 되었다는 것도 부인할 수 없다. 중국이 경제대국으로 부상하는데 경제정책이 주효했던 것은 무엇 때문일까? 그에 대한 해답은 여러 가지가 있을 수 있겠으나, 정치체제적인 일면에서 보면 공산당 일당이 주도하는 강력한 중앙집권적 행정체제에 있다고 할 수 있다. 부연하면, 가계와 기업 등 미시적인 경영단위를 대상으로 어떤 목적을 갖고 시행되는 특정 경제정책은 그 정책으로부터 수혜계층과 소외계층이 있게 마련이다. 서방국가와 같이 민주주의가 발달한 국가에서는 이러한 모순으로 이익집단 간의 갈등이 발생하여 정책목표가 제대로 달성되지 않고 실패하는 경우가 빈번히 발생한다. 그러나 중국과 같은 강력한 중앙집권적인 행정체제 하에서는 이익집단의 주장이 반영되기보다 행정명령의 성격이

1) 유한대학 중국비즈니스과 조교수

질은 정책이 더욱 강력하게 작용한다.

그렇다면 중국은 개혁개방 이후 경제발전의 원동력이 된 각종 경제정책을 어떤 경로를 통해 수립하는 것일까? 서방국가와 상이한 국정체제를 유지하고 있는 중국이 서방국가처럼 각 계각층의 의견수렴 절차와 합법적 심의과정을 거쳐 정책을 입안하고 반포하고 있는 것일까? 공산당 일당이 주도하는 강력한 중앙집권적인 행정체제를 갖추고 있다는 점에서 경제정책의 제정도 중앙정부 혹은 지방정부 등 공공기관이 독단적으로 입안하고 시행하는 것은 아닐까? 본 논문은 이러한 문제제기에서 출발하여 중국의 경제정책 결정경로를 분석하고자 한다. 중국은 경제대국으로 부상하면서 경제규모가 커지고, 경제구조도 복잡해졌다. 중국 정부가 이러한 상황에서 특정한 경제정책을 시행하면 국민경제 혹은 세계경제에 적지 않은 파급효과를 미치게 된다. 당연히 중국정부도 이러한 영향 때문에 여러 가지 경제정책의 입안과 시행에 있어서 신중하게 접근하리라는 것은 자명하다. 따라서 제도적으로 중국경제의 성장을 가늠하기 위해서는 중국의 경제정책과 이를 수립하는 메커니즘을 이해하는 것이 무엇보다 중요하다.

현재 한국에서는 중국의 거시경제, 산업동향과 정책, 국제무역 및 투자 등에 대한 연구는 활발하지만, 중국 경제정책의 결정과정을 전체적으로 연구하는 활동은 많지 않고 제한적으로 진행되고 있다. 본 논문은 중국 국가체제가 비록 공산당이 주도한다고 하더라도 국가규모에 걸맞게 많은 연구기관과 직능단체가 존재하기 때문에 경제정책의 결정과정에서 이들 기관이 유기적인 협력관계를 유지할 것으로 판단한다. 즉, 서방국가처럼 정부가 최종적으로 정책을 결정하겠지만, 정책결정기능의 합리화라는 측면에서 중국도 유관기관과 이익단체들과의 의견조율과 심의과정을 거칠 것이다. 이러한 판단 하에 본 논문은 중국의 경제정책 결정과정을 체계적으로 분석하고자 한다. 다시 말해, 경제정책이 어떤 법령을 근거하여 수립되고, 어떤 기관의 자문을 거치며, 어떤 정부기관을 경유하여 최종적으로 확정되게 되는지를 분석한다. 본론 이하의 구체적인 장별 연구내용과 연구방법은 다음과 같다.

첫째, 2장에서는 경제학에서 통용되는 경제정책의 개념과 범주를 살펴본다. 경제정책의 개념이 정의되어야 정책이 결정되는 절차도 구체적으로 알아볼 수 있기 때문이다. 둘째, 3장에서는 경제정책이 제정될 수 있는 중국의 기본적인 환경을 분석한다. 여기에서 기본적인 환경이란 경제정책 제정에 영향을 미치는 요인을 가리키며, 예를 들면 정책제정의 법적근거, 행위주체와 내용, 그리고 여론을 형성하고 자문역할을 수행하는 그룹들을 들 수 있다. 셋째, 4장은 중국에서 정책수립의 구체적인 의사결정절차와 실제사례를 살펴본다. 경제정책은 일종의 법령으로 간주되는데, 중국에서 경제와 관련된 행정법규와 부문규장이 어떤 절차를 거치는지 살펴본다. 또한 실제 사례로 2004년 제정된 철강산업발전정책은 어떤 절차를 거쳤는지 분석한다.

II. 경제정책의 개념과 범주

1. 경제정책의 개념

경제정책의 출현은 중상주의에서 그 근원을 찾을 수 있으나, 체계적인 이론으로 정립되고 현실 경제문제에 적용되기 시작한 것은 실질적으로 1930년대 대공황 이후라고 할 수 있다. 자유방임 자본주의에서는 철저한 자유경쟁을 목표로 하기 때문에 정부가 경제정책을 통해

민간의 경제활동에 직접적으로 개입하는 것을 지양하였다. 다시 말해 정부는 경제활동의 주체가 되거나 민간의 경제활동을 조정하기 위한 경제정책을 펴지 않고, 최대한 아담스미스가 주창한 ‘보이지 않은 손’에 의해 경제가 운영되도록 하였다. 이로 인해 한 국가의 경제운영에서 정부의 역할은 최소화되었고, 경제운영에서 경제정책에 대한 중요도도 높지 않았다. 그러나 1929년 대공황이 발생하면서 정부의 역할이 재조명 받기 시작하였다. 왜냐하면 1차 세계대전 이후 중공업의 팽창 등으로 인해 공급과잉-수요부족 상태가 나타났지만, 이러한 시장불균형 상태를 시장의 자기조절적 기능만으로 해결하지 못한데서 대공황이 비롯되었기 때문이다. 즉 시장이 모든 것을 해결할 수 있을 것이라는 시장지상주의 믿음이 무너진 시장의 실패에서 기인하였다.

경제학자들은 시장의 실패로 인해 대공황이 초래되었다고 진단한 이후 시장지상주의에서 벗어나 정부가 적극적으로 시장에 개입해야만 대공황에서 벗어날 수 있다고 주장하였다. 이러한 주장을 제기한 당시의 대표적인 경제학자가 케인즈인데, 그는 공황의 원인을 유효수요의 부족에 있다고 간주하고 유효수요를 창출하기 위해 정부지출과 통화공급의 확대라는 정부의 개입을 요구하였다.²⁾ 고전학과 경제학의 주장처럼 시장에 대한 정부의 개입이 이루어지지 않을 경우 고용을 늘릴 수 없고, 공정한 분배도 이루어지지 못한다고 보았기 때문이다. 바꾸어 말하면, 정부가 시장에 개입하여 공정한 경쟁을 통한 완전고용과 공정한 분배가 이루어지도록 해야 한다고 주장하였다.³⁾ 대공황의 출현과 케인즈의 등장 등으로 인해 한 국가의 경제운영에서 경제정책의 중요성이 확인되었고, 이론적 토대까지 마련되자 세계 각국은 자국의 안정적인 경제운영과 발전을 위해 경제정책을 본격적으로 활용하기 시작하였다. 특히 경기가 침체되거나 과열되는 등 시장이 자기조절적 기능을 제대로 발휘하지 못했을 때 각종 경제정책에 대한 필요성과 당위성은 더욱 강조되었다.

경제정책이 한 국가의 국민경제에서 중요하게 다루어지기 시작한 배경에서 알 수 있듯이 경제정책은 정부라고 하는 정책주체의 경제 혹은 시장에 대한 개입이라고 할 수 있다. 이런 관점에서 접근하면 경제와 관련된 정부의 모든 행위가 경제정책에 속하는 것이며, 경제정책에 대한 개념정의도 매우 간단하다고 할 수 있다. 이를 반영하듯 국내의 학자들이 정의하는 경제정책의 개념도 표현방식만 상이할 뿐 의미는 대동소이하다. 예를 들면, 김적교는 그의 저서 『경제정책론』에서 경제정책이란 “일반 정치의 한 영역으로서 경제분야에 있어서의 국가행위를 의미한다”라고 규정하였다. 일반정치가 정치적 행위의 모든 분야를 포괄한다면, 경제정책은 이러한 일반 정치 중에서 경제문제에만 관련되는 정치행위를 가리킨다.⁴⁾ 다음으로 홍금우는 『현대경제정책론』에서 경제정책의 개념을 “경제문제와 관련된 어떤 특정한 목적을 달성하기 위한 정부의 정치행위이다”라고 규정하고 있다. 더 나아가 그는 경제정책을 시행하기 위해서 목적, 수단, 주체가 결합되어야 한다고 주장하였다. 여기에서 목적이란 물가안정, 완전고용, 기술개발 등과 같이 추구해야 하는 바람직한 상태를 말하고, 수단은 재정정책, 금융정책, 소득정책 등 목적을 실현하기 위한 방안을 말하며, 주체란 목적과 수단을 주파하는 당사자인 정부를 가리킨다.⁵⁾

다음으로 김옥암은 『경제정책』이라는 저서에서 경제정책의 개념을 정부가 “경제문제를

2) J.M.케인즈는 1936년 공황의 원인을 유효수요(有效需要)의 부족에 두는 이론체계를 《고용·이자 및 화폐에 대한 일반이론》(1936)을 통해 발표하였다. 그는 이 이론에서 유효수요의 부족으로 발생하는 대량 실업문제를 감세를 위한 정부지출의 확대(재정정책)와 통화공급의 증대(금융정책)로 해결할 수 있음을 증명하였다.

3) 박유영, 『생활의 질 향상과 경제정책』, 서울: 삼영사, 2000, 36~37쪽.

4) 김적교, 『경제정책론-한국경제의 정책과제와 방향』, 서울: 박영사, 2001, 3쪽

5) 홍금우, 『현대경제정책론』, 광주: 조선대학교 출판부, 2005, 5쪽.

해결하기 위하여 행하는 정부의 선택적 행동이다”라고 규정하고 있다. 여기에서 정부란 1차적으로 국민경제를 책임지고 관리 및 운영하는 중앙정부를 가리키며, 2차적으로는 지방정부 등 자치단체와 기타 정부로부터 위임을 받은 공공기관이 될 수 있다. 다음으로 경제문제란 사람들이 경제생활에서 직면하는 어려움을 가리키며, 좀 더 추상적으로 말하자면 경제제도의 분배와 관련된 사회적인 문제이다.⁶⁾ 이외에 외국 학자들의 경제정책에 대한 개념을 살펴보면 왓슨(D.S. Watson)은 정부가 경제생활에 영향을 미칠 것을 목적으로 하는 행동을 경제정책이라고 하였고, 커센(E.S.Kirschen)은 정부가 일정한 목적으로 추구하기 위해 취하는 행동을 경제정책이라고 하였다. 그런가 하면 볼딩(K.E.Boulding)은 경제정책이란 주어진 목적을 지향하는 행동을 지배하는 모든 원리로 파악하고 있다. 여기에서 목적이란 경제정책의 목표를 나타내며, 국민경제에 좋은 효과 또는 국민의 복지로 보고 있다.⁷⁾

상술한 경제정책의 출현배경과 국내외 학자들의 경제정책에 대한 개념정의를 종합할 때, 경제정책이란 기본적으로 매우 광의적으로 사용되고 있으며, 분명한 경계를 확정하기가 쉽지 않다는 것을 알 수 있다. 단지 이들이 언급한 것 가운데 공통적으로 정의한 개념은 정부가 특정한 경제적 목적을 달성하기 위해 제정하고 취한 행동이라는 것이다.⁸⁾ 본 논문은 상술한 학자들의 관점을 바탕으로 경제정책의 개념을 “정부가 특정한 경제목표를 위해 제정하고 취한 것이며, 일정한 범위와 시기에 유효하고, 유도성과 규범성의 특성을 갖고 있는 법률법규, 행정조례 및 방침 등을 일컫는다”라고 정의한다. 여기에서 일정한 범위와 시기란 특정한 경제문제를 다룬다는 점에서 특정한 범위를 의미하며, 시기란 무한정 사용되는 것이 아니라 일정한 시기에 한정적으로 사용되고 문제가 해결되면 효력이 상실되는 것을 의미한다. 유도성과 규범성이란 정책의 목적이 경제질서를 바람직한 방향으로 유도하고, 정책의 대상이 경제정책을 지켜야한다는 무언의 약속이자 법률적 규범을 갖고 있음을 의미한다.

2. 경제정책의 종류

상술한 경제정책에 대한 개념정의를 근거로 보면 경제정책에는 어떤 것이 있을까? 경제문제와 관련된 정부의 모든 행위가 경제정책에 포함된다는 전제 하에서 보면 경제정책의 종류는 일일이 셀 수 없을 정도로 많을 것이다. 왜냐하면 중앙정부에 의해 만들어진 것 이외에 지방정부와 기타 공공기관이 제정한 경제와 연관된 시책도 모두 정책으로 간주될 뿐 만 아니라, 동시에 물질문명의 발달로 인해 사회구조가 다양하게 분화하면서 새로운 경제정책이 지속적으로 태동하고 있기 때문이다. 경제정책의 이러한 확장성으로 인해 종류를 하나하나 언급하는 것은 무리가 있다. 이에 따라 국내외에서 경제정책을 연구하는 학자들은 유사성이 있는 개별 정책을 하나로 엮어 경제정책을 분류하는 방법을 사용하고 있다. 물론 이러한 분류 방법에도 국제적으로 통용되고 있는 통일된 기준은 없으며, 국가별 혹은 학자마다 다소 상이한 방법을 사용하고 있다.

국내외적으로 많이 이용되고 있는 경제정책의 분류방법을 보면, 통상적으로 네 가지가 있

6) 김옥암, 『경제정책』, 서울: 도서출판 명진, 2007, 15~16쪽.

7) 박유영, 『경제정책론』, 서울: 숭실대학교출판부, 1990, 13쪽.

8) 경제정책은 공공적 성격을 보이기 때문에 사적 단체가 소속원을 위해 취하는 조치는 그 범위가 아무리 넓어도 경제정책이 될 수 없다. 반대로 정부나 공공단체가 공공을 위해 취하는 시책은 그 범위가 아무리 좁아도 경제정책이다.

다. 첫째, 독일에서 사용되는 2분법 혹은 3분법이다. 이것은 경제정책을 질서정책과 과정정책으로 나누었고, 과정정책을 다시 구조정책과 협의의 과정정책으로 나누는 방법이다. 둘째, 경제정책의 목표대상이 경제안정이나 분배개선이나에 따른 분류이다. 셋째, 경제정책의 목표대상이 국민경제 전체를 다루느냐 혹은 한 부문이나 지역을 다루느냐에 따른 구분이다. 넷째, 틴버켄의 분류법으로 경제정책을 양적과 질적으로 나누었다.⁹⁾ 본 논문은 이중 둘째와 셋째의 분류방법을 준용하고자 한다. 비록 『경제정책론-한국경제의 정책과제와 방향』의 저자인 김적교는 둘째와 셋째의 분류방법이 경제정책의 목표를 중심으로 나눈 형식적인 분류라고 비판했지만, 한국의 경제정책 서적들을 보면- 책마다 일치하지 않지만- 대략 이에 준거하고 있기 때문이다.¹⁰⁾ 또한 본 논문의 논점이 경제정책 자체에 있는 것이 아니라 중국의 경제정책 결정메커니즘을 분석하는데 있기 때문에 분류기준을 엄격하게 적용하지 않는다. 이에 따라 경제정책을 그 목표대상에 근거하여 분류하면 다음과 같이 나눌 수 있다.

첫째, 경제정책의 목표가 국민경제 전체를 대상으로 하는 것으로서 거시경제의 안정화정책과 경제성장 및 발전정책 등이 대표적이다. 우선 거시경제 안정화란 대내적으로 실업을 감소시키고, 물가의 전반적이며 지속적인 상승을 막는 일이 목표이며, 대외적으로 국제수지의 균형을 맞추는 것이 목표가 된다.¹¹⁾ 이를 위해서는 국민경제 전체의 수급 균형을 맞추는 것이 중요한데, 재정정책, 금융정책, 국제수지정책 등이 있다. 다음으로 경제성장이란 국민소득 또는 경제활동 규모가 지속적으로 확대되는 활동을 말한다. 이것은 경제성장에 영향을 주는 자본, 노동, 기술진보 등이 충분하고 조화롭게 공급되도록 하여 적정 경제성장이 지속적으로 실현될 수 있게 하는 정책이다.¹²⁾ 이외에 경제개발정책이 있다. 이것은 국민들의 생활수준이 낮고 대외의존도가 높으며, 경제구조가 불균형 상태에 있을 때 정부가 계획적으로 경제를 발전시키기 위한 정책이다. 대표적인 사례로는 개혁개방 이후 중국의 점선면(點線面) 발전전략 등을 들 수 있다.

둘째, 경제정책의 목표가 국민경제의 한 부문을 대상으로 하는 것으로서 산업정책이 대표적이다. 일반적으로 산업정책이란 정부가 특정 산업의 지향점을 설정하고 이것을 추진하는데 필요한 정책을 말하며, 산업구조정책, 산업조직정책, 산업발전정책 등으로 나눌 수 있다.¹³⁾ 우선 산업구조정책에는 국민경제발전을 주도할 수 있는 산업을 선정하거나 쇠퇴기에 접어든 산업에 대해 ‘폐쇄, 합병, 전환’ 등의 방법으로 산업구조를 최적화하는 정책을 말한다. 다음으로 산업조직정책은 정부가 어떤 특정 산업의 시장구조와 시장행위에 간여하여 정상적인 시장질서를 확립하는 데 그 목적이 있다. 예를 들면 독점행위와 불공정거래 금지정책이 있으며, 경쟁을 촉진하고 독점을 금지하려는 목적에서 추진된다. 끝으로 산업발전정책은 산업의 형성과 발전을 촉진하기 위해 제정한 것으로서 산업기술정책, 산업배치정책, 산업수출입정책 등이 있다. 이중 산업기술정책은 특정 산업에서 기술경쟁력이 낮을 때 선진기술의 도입을 지원하고 자국의 연구개발을 지원하는 정책을 가리킨다. 또한 산업배치정책은 산업의 공간적 분포와 조합의 합리화를 실현하기 위해 제정하는 정책이다.

9) 김적교, 전게서, 14~15쪽.

10) 예를 들면 박유영은 『경제정책』이란 저서에서 경제정책을 미시경제와 거시경제 및 생활의 질에 관련된 세 가지 정책으로 대분류하였다. 그중 미시경제와 관련된 것에는 산업정책, 분배와 빈곤정책 등이 포함되었고, 거시경제와 관련된 것에는 금융재정, 경제성장, 경제개발, 경제안정화 등 정책이 포함되었다. 생활의 질 향상과 관련된 것에는 환경, 도시화와 교통 및 주택, 농촌 등 정책이 포함되었다. 자료: 박유영, 전게서(숭실대학교 출판부), 73~390쪽.

11) 김효명, 『현대경제정책』, 서울: 박영사, 1995년, 218쪽.

12) 홍금우, 전게서, 2005, 160쪽.

13) 簡新華 魏珊, 『産業經濟學』, 湖北: 武漢大學出版社, 2001, 199~231쪽.

셋째, 생활의 질과 관련된 경제정책이자 주민들의 삶과 직접적으로 연관된 정책이다. 대표적으로 사회보장(복지)정책, 환경정책, 주택정책, 교통정책 등이 있다. 우선 사회보장정책을 살펴보면, 극단적인 소득 불평등을 시정하거나 소득이 현저히 낮은 계층에 대해 최저생계비를 보장해 주는 제도가 대표적이다. 이외에 전체 국민을 대상으로 시행되는 의료보험제도, 장애인과 노약자도우미서비스, 노후보장을 위한 연금제도가 있다.¹⁴⁾ 환경정책은 오염물질의 생산, 배출량의 조절과 억제 등을 통해 자연환경을 보존하고 사회에 바람직한 환경수준을 실현하기 위한 방편이다. 대표적으로 환경오염 발생자의 오염발생 행위에 대한 준수기준을 정하고 이를 준수하게 하는 직접규제제도와 환경세 부과 등 경제적 유인정책을 통해 환경오염의 발생을 최소화하는 것이 있다.¹⁵⁾ 끝으로 주택정책과 교통정책이 있는데, 산업화의 진전에 따라 인구가 도시로 집중되면서 정책제정의 필요성이 대두되었다. 즉, 도시에서 쾌적한 인간생활을 위해 정부가 주택문제와 교통문제에 간여하는 정책이다. 대표적으로 분양가상한제도 시행, 영구임대주택 공급, 대중교통이용우대, 주행세 등이 있다.

이외에 한 나라의 대외경제와 관련된 대외경제정책이 있다. 대외경제정책에는 관세 및 비관세 정책, 외국인직접투자정책, 외환정책 등이 있다. 이 정책들은 대외의존도가 높은 국가의 국민경제 전체 혹은 한 부문에 지대한 영향을 미치게 된다. 또한 거시경제와 관련된 정책과 상관성이 높기 때문에 이들 정책과 상호보완적으로 사용된다.

III. 중국 경제정책 제정과 관련된 환경

1. 정책제정의 법적 근거

경제정책은 전술한 개념에서 살펴본 바와 같이 경제운영이 바람직한 방향으로 갈 수 있도록 정부에 의해 시행되는 것이다. 여기에서 경제정책의 효과를 극대화하기 위한 구속력 있는 수단이 필요하게 되는데 바로 정책의 유도성과 규범성이다. 만약 정책에서 유도성과 규범성이라는 두 가지 성격이 없다면 정부가 달성하고자 하는 정책적 목적에 도달할 수 없고, 정책기능도 상실하게 된다. 왜냐하면 경제정책의 대상인 미시경영단위는 일반적으로 이기적인 경제행위를 하는 속성이 있기 때문이다. 따라서 경제정책이 본래의 기능을 발휘하고 효과적으로 목표에 도달할 수 있도록 하기 위해서는 정책의 유도성과 규범성을 통해 이를 제어하지 않으면 안 된다.

유도성과 규범성은 정책의 성격상 유도성이 강한 정책이 있고, 규범성이 강한 정책이 있다. 예를 들면 통화정책과 같은 거시안정화정책의 경우 규범성보다 유도성의 성격이 강하다고 할 수 있다. 반면 특정 산업의 시장질서 확립과 구조조정 등을 목적으로 하는 산업정책 및 주민들의 삶과 직접적으로 연관되는 사회보장, 환경, 주택 등 정책은 유도성보다 규범성이 더욱 강하다. 규범성 강한 정책을 시행할 때는 정책제정의 합법성을 담보하지 않으면 안 된다. 따라서 중국은 규범성이 강한 경제정책을 시행할 경우 대부분 법령의 형태로 집행하게 되는데, 모든 경제정책 성격의 법령은 다양한 법률적 근거에 의해 제정되어 합법성을 담

14) 김효명, 전계서, 396~397쪽.

15) 신태균, 『경제정책론』, 서울: 법문사, 2007, 260~267쪽.

보하고 있다. 중국에서 경제정책 제정과 관련된 주요 법령을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 《헌법(憲法)》이다. 《헌법》은 1982년 12월 4일에 공포되었으며, 주지하다시피 중국의 최상위법이다. 헌법에는 경제정책의 주체인 전국인민대표대회(이하 ‘전인대(全人大)’라고 약칭함)와 국무원(國務院) 등 국가기구의 직능을 설명하면서 이들 기관이 경제정책과 관련된 입법활동을 할 수 있다고 규정하였다. 우선 전인대와 관련된 조항을 보면, 제58조는 전인대와 그 상무위원회는 국가입법권을 행사한다고 규정하였다. 제62조 3항에서 전인대가 국가기구 및 기타의 기본법률을 제정한다고 규정하고 있다. 이외에 제70조에 따르면, 전인대는 재정경제위원회 등을 설립하고, 동 위원회가 법안을 연구, 심의, 작성할 수 있다. 다음으로 국무원과 관련된 조항을 보면, 제89조 1항과 2항에 따르면 국무원은 헌법과 법률에 따라 행정법규를 제정할 수 있으며, 행정조치, 결정과 명령을 발표할 수 있다. 또한 전인대와 그 상무위원회에 법안을 제출할 수 있다고 규정하였다. 끝으로 지방 각급 인민대표대회와 정부와 관련된 조항을 보면, 제99조는 해당 행정기구는 법률이 규정하는 권한에 따라 결의를 공포할 수 있으며, 경제건설, 문화건설, 공공사업과 관련된 계획을 심사하고 결정할 수 있다. 또한 제100조에 성(省)과 직할시(直轄市)의 인민대표대회와 그 상무위원회가 상위법에 저촉되지 않는 범위에서 지방성 법규를 제정할 수 있다고 규정하고 있다.

둘째, 《입법법(立法法)》이다. 중국에서 《입법법》은 2000년 3월 15일 전인대 3차회의를 통과하였고, 국가 주석령 31호로 공포되었다. 입법법 제정의 취지는 《입법법》 총칙 제1조에 명시되어 있는데, 간략히 보면 입법활동을 규범화하고, 사회주의 법률체계를 구축하며, 사회주의 민주·법치국가를 건설하기 위해 헌법에 근거하고 본 법을 제정한다고 규정하였다. 이러한 취지에 따라 동 법에는 법령의 효력순위부터 입법권한, 입법절차, 법률해석 등을 상세히 규정하고 있다. 동 법이 규정한 법령의 효력순위를 간단히 살펴보면, 헌법, 법률, 행정법규, 지방성법규, 규장 순이다.¹⁶⁾ 동 법에서 경제정책 제정과 관련된 조항을 보면, 제8조 8항에 ‘기본 경제제도와 재정, 세수, 세관, 금융 및 대외무역과 관련된 제도’ 등은 법률 형태로만 법령을 제정할 수 있다. 제56조에는 국무원이 헌법과 법률에 근거하여 행정법규를 제정한다고 규정하였다. 또한 제63조에는 지방 성급 행정구역의 인민대표대회와 그 상무위원회는 필요에 따라 지방성 법규를 제정할 수 있다고 규정하였다. 규장의 경우 국무원의 각종 행정부문·위원회·직속기구(이하 ‘행정부문’으로 약칭함)는 규장을 제정할 수 있다고 규정하고 있으며, 73조에는 지방 성급 행정구역의 지방정부도 규장을 제정할 수 있다고 규정하고 있다.

셋째, 《국무원공작규칙(國務院工作規則)》이다. 동 규칙은 2008년 3월 21일 국무원 제1차 전체회의에서 통과된 것이며, 《헌법》과 《국무원조직법》에 근거하여 제정되었다. 동 규칙에는 국무원의 역할에 대해 상세하게 규정하고 있는데, 그중 제3장의 정부직능이행 조항에서 경제정책과 관련된 국무원의 역할을 상세히 설명하고 있다. 예를 들면, 11조에 국무원은 경제조절, 시장관리감독, 공공서비스직능 등을 이행해야 한다고 규정하고 있다. 제4장에는 과학적이고 민주적인 의사결정을 실행해야 한다고 규정하고 있다. 예를 들면, 19조에 국무원이 중대한 의사결정을 내리기 전에 다양한 형식을 통해 민주정파, 사회단체, 전문가, 기층민중 등의 의견과 건의를 청취해야 한다고 규정하고 있다. 제5장에는 법치행정을 견지해야 한다고 규정하고 있다. 예를 들면 21조에서는 국무원과 각 부문은 법정권한에 따라 직책을 이행하고 행정권력을 행사해야 하고, 22조에서도 국무원은 경제사회발전의 필요에 따라 전인대와 그 상무위원회에 법률안을 제출하며 행정법규를 제정한다고 규정하였다.

16) 법령 간 효력의 순위는 《입법법》 5장 제78조에서 제80조까지 상세히 설명되어 있다.

상술한 법령 이외에 중국에서 크고 작은 경제정책을 입안할 수 있는 법적 근거는 행정법규제정절차조례(行政法規制定程序條例), 국무원 각 부처와 직속기구직책(國務院各部委和直屬機構職責), 지방인민대표대회(地方人民代表大會)와 각 지방정부의 정부직책(政府職責) 등이 있다.

2. 의사결정 주체와 행위

합리적인 정책 결정과정을 거치기 위해서 경제선진국이나 경제민주화가 많이 진행된 국가일수록 각계의 의견수렴 절차와 합법적 심의과정 등을 거친 체계적인 정책결정시스템을 갖추고 있다. 특히 양당제 혹은 다당제의 의회제도와 직접 민주주의가 발달한 국가일수록 합법적인 절차를 중시하면서 더욱 짜임새 있는 정책결정 과정을 거치게 된다. 중국은 비록 서방과 같은 정치체제와 민주주의 국가는 아니지만, 서방국가와 유사한 정책실행의 주체들이 존재하고 있다. 중국에서 대표적인 정책수립의 주체는 전인대, 국무원, 국무원 각 부처와 직속기구, 지방 각급 인민대표대회 및 정부 등이 있다. 중국의 정책수립 주체 가운데 비중이 높은 기관을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 전국인민대표대회

중국의 전인대는 한국의 국회에 해당하는 기관이며, 중국의 헌법은 전인대와 그 상설기구인 상무위원회를 중국 최고의 입법기관이자 권력기관이라고 규정하고 있다. 중국 헌법은 인민이 전인대를 통해 국가권력을 행사한다고 규정하고 있다(《헌법》 총칙 제2조). 전인대의 대표는 약 3,000명으로 31개 성급 행정구역 및 홍콩/마카오 특별행정구, 인민해방국에서 선출되며 임기는 5년이다. 전인대 전체회의는 통상적으로 매년 3월에 1차례 개최된다. 전인대는 상설기관으로 상무위원회를 두는데, 위원 수는 약 150여명이다. 상무위원회는 전인대 전체회의 폐회기간 중 전인대의 권한을 행사하며, 위원의 임기는 5년이다.

경제정책과 관련된 전인대의 직능은 헌법에 명시되어 있고, 이를 근거로 경제관련 법률을 제정할 수 있다. 예를 들면, 헌법 제62조 1항과 3항에 따라 중국에서 경제와 관련된 법률을 제정하려면 모든 전인대와 전인대 상무위원회의 의결을 거쳐야 한다. 또한 제62조 9항과 10항에 따라 전인대는 매년 국무원이 발표하는 국민경제와 사회발전계획 및 계획집행상황 보고를 심사하고 비준하며, 국가 예산과 집행상황 보고를 심사하고 비준한다. 이는 법률적으로 전인대가 국가의 거시경제운영을 결정한다고 할 수 있다. 이외에 《헌법》 제70조에 따라 전인대가 직접적으로 경제와 관련된 법안을 연구, 심의, 작성할 수 있다고 규정하였다.

전인대의 직능과 관련된 헌법의 이러한 규정으로 인해 전인대와 그 상무위원회는 경제정책의 수립의 주체가 될 수 있다. 즉, 전인대와 그 상무위원회는 필요에 따라 경제관련 법률을 직접 제정할 수 있으며, 동시에 국무원 등이 제출한 법률을 비준한다. 전인대와 그 상무위원회가 연간 제정한 법률은 2010년 기준으로 약 200여건에 달하지만, 행정법규 이하 법령에 비하면 많지 않은 숫자이다. 여기에서 법률은 전인대와 그 상무위원회에 의해 통과된 법으로서 국가 주석이 서명하고 주석령으로 공포된 법이다.¹⁷⁾ 법률 효력순위로 보면 헌법 다음으로 상위법에 속하며, 하위법인 행정법규와 부문규장, 지방성 법규와 규장 등은 관련

상위 법률과 저촉되면 안 된다. 전인대의 통과를 거친 대표적인 경제관련 법률은 외상투자기업법, 부동산법, 보험법, 산업정책법, 관세법, 공사법 등이 있다.

2) 국무원

중국의 국무원은 중앙정부를 대표하는 행정부이다. 국무원 산하에는 각종 행정부문과 특설기구, 직속기구, 직속사업기구가 있다. 각종 행정부문은 2008년 기준으로 27개가 있고, 크게 국가정부부문, 거시경제조정부문, 전문경제관리부문, 과학/복지/환경부문으로 구분된다. 직속기구에는 세관총서, 국가세무총국, 국가통계국, 국가공상행정관리총국 등 모두 18개가 있으며, 사업기구로는 중국사회과학원, 중국과학원, 국무원발전연구센터, 중국은행/증권/보험감독관리위원회, 신화통신사 등 14개가 있다. 국무원과 산하의 각 부처 및 직속기구는 《헌법》과 《입법법》, 《국무원조직법》, 《국무원공작규칙》, 《국무원의 각 부문과 위원회, 직속기구직책(國務院各部委和直屬機構職責)》¹⁸⁾ 등의 법령에 따라 경제정책을 수립하는 주체가 될 수 있다.

〈그림 1〉 국무원 조직도(2011년 12월 현재)



중국 국무원(산하 행정부문, 위원회, 직속기구 포함)은 중앙정부로서 국가 살림을 책임지고 있기 때문에 국가의 주요 경제정책 수립을 주도한다. 행정부문 중에서는 〈그림1〉에서 보듯이 정부부문을 제외하고 대부분이 경제정책과 밀접하게 관련이 있는 부서와 위원회라고

17) 「사례로 풀어보는 중국법」, 주중국대한민국대사관, 2011년 1월, 617~620쪽.

18) 각 부위가 제정한 規章制定程序規定의 사례를 보면, 신식산업부의 《信息產業部規章制定程序規定》, 보험감독관리위원회의 《中國保險監督管理委員會規章制定程序規定》 등이 있다.

할 수 있다. 국민경제 전체에 영향을 미치는 주요 경제정책을 중심으로 주관부서를 살펴보면, 거시경제정책과 계획의 수립은 국가발전과 개혁위원회(國家發展和改革委員會)가 책임지고 있다. 재정정책과 통화정책은 재정부와 중국인민은행이 주관하며, 주택정책은 주택과 농건설부(住房和城鄉建設部)가 주도한다. 대외무역 및 외자투자 등과 관련된 대외경제정책은 상무부가 주도하며, 산업정책은 국가발전과 개혁위원회와 공업과정보산업부(工業和信息產業部)가 주도한다. 주의할 점은 비록 국무원 부문별로 주도할 수 있는 경제정책이 있지만, 다른 부문과 연관성이 있을 때 상호 협의를 진행하거나 혹은 공동의 주관하고 공동명의로 반포하기도 한다는 것이다.

국무원과 행정부문이 만드는 정책은 일반적으로 정책이라는 표현보다 법령으로 표현되며, 이들 법령은 행정법규와 부문규장에 속한다. 법률은 행정법규의 상위법에 속하는데 국무원이 단독으로 제정할 수 없으며, 전인대에 안전을 상정하여 비준을 받아야만 한다. 따라서 국무원에서 자체적으로 제정할 수 있는 최고 법령은 행정법규이다. 행정법규는 국무원이 국무회의를 통해 제정한 것으로써 총리가 서명하고 국무원령으로 공포한다. 이들 법규는 전국적으로 통용되며, 상위법인 법률을 보충하는 성격이 강하다. 법규의 명칭이 통상 모모 조례, 혹은 모모 시행세칙 등으로 불리며, 예를 들면 개인소득세법시행조례, 수출입(進出口)관세조례, 부가가치세임시시행(增值稅暫行)조례시행세칙 등이 있다. 부문규장은 국무원의 행정부문이 제정한 것인데, 이들 규장은 제정한 해당 부문의 권한범위 내에서 유효하다. 규장의 명칭은 모모 규정, 시행법(辦法), 정책, 지침(指南) 등 다양하게 표현된다.¹⁹⁾ 예를 들면, 국가발전개혁위원회가 제정한 강철산업발전정책, 상무부가 제정한 자동차무역정책(汽車貿易政策), 상무부와 세관총서 및 국가질량감독검사검역총국이 공동으로 제정한 기계전자제품수입관리시행법(機電產品進口管理辦法) 등이다.²⁰⁾ 부문규장 가운데 방침, 정책, 계획 및 중대한 행정조치는 부문규장이라고 할지라도 국무원에 보고하고 동의를 구해야 한다. 2010년 기준으로 행정법규 제정건수는 약 600여건에 달한다²¹⁾, 각 부문이 제정한 부문규장까지 합치면 수천 건에 달한다.

3) 지방 인민대표대회 및 정부

중국의 행정구역 체계를 보면 전국에 31개 성급(省級) 행정구역(직할시, 자치구 포함)을 가지고 있다. 직할시와 자치구는 예외이지만 성급 행정구역은 대부분 다시 지급구역으로 나누며, 지급구역은 다시 현급(縣級)구역으로 구분된다. 지방의 행정구역에는 지방행정을 담당하는 지방정부 이외에 지방의회라고 할 수 있는 인민대표대회를 두고 있다. 이들 행정단위

19) 부문규장에서는 유의할 점은 규장의 명칭으로 조례라는 표현을 사용할 수 없다.

20) 국무원 및 산하 기관에서 자주 사용하는 경제정책 행위 가운데 특수한 정책이라고 할 수 있는 것이 바로 정부의 지도의견(指導意見)이다. 이것은 엄격하게 법률적 구속력을 갖고 있는 것이 아니며, 정부가 어떤 사안에 대한 태도나 의향을 나타낸다. 다시 말해, 중국 정부가 어떤 사안을 정부가 목표로 하는 방향으로 가도록 하기 위해 관련 조직이나 단체 및 시장을 유도하고 장려하는 것이다(사례: 국무원이 제출한 《關於鼓勵支持和引導個體私營等非公有制經濟發展的若干意見》, 건설부의 《關於發展節能省地型住宅和公共建築的指導意見》 등). 그러나 발표된 지도의견이 항상 정부행정의 주요 표준이 되고, 정부 특히 각 직능부문이 상응하는 관리감독권한을 갖고 있기 때문에 실제로 정서적인 정책의 효과를 발휘한다. 또한 기업과 개인도 항상 정서적인 규정으로 간주하는 편이다(사례: 신식산업부의 《關於治理當前電信服務熱點問題的指導意見》, 은행감독위원회의 《商業銀行外部營銷業務指導意見》 등).

21) 주중국대한민국대사관, 「사례로 풀어보는 중국법」, 2011년 1월, 617~620쪽.

와 인민대표대회는 헌법과 입법법 등의 법률규정에 근거하여 경제정책 수립의 주체가 될 수 있다.

지방행정단위가 제정하는 법령은 지방성 법규와 규장에 속한다. 이들 법령은 해당 행정구역에 설치된 각급 인민대표대회와 그 상무위원회의 비준을 거치고 기관장이 서명한 후 공포된다. 지방성 법규는 대부분 조례로 불리는데, 어떤 것은 지방에서의 법률 시행세칙이 되고, 일부는 법규 속성을 갖고 있는 결의 혹은 결정과 같은 문건으로 만들어진다. 대표적인 사례로는 ‘북경시 상업소매경영기업 안전생산규정(北京市商業零售經營單位安全生產規定)’, ‘중경시 외국기업 상주기구 관리 임시 시행법(重慶市外國企業常住代表機構管理暫行辦法)’ 등이다. 지방정부에서 만들어지는 지방성 규장도 있는데, 이 규장은 국무원 산하 행정부문과 직속기구에 의해 만들어지는 부문규장과는 다르다. 지방정부에 의해 제정된 규장은 부문규장과 지방성 법규 보다 하위법이며, 해당 행정구역 내에서 유효하다. 이들 법령은 규장이라고 명명되지 않고 결정, 조례, 규정, 시행법 등으로 표현된다. 대표적인 법령 사례로는 ‘북경시 인민정부의 통관관리작업 강화에 관한 잠정시행 규정(北京市人民政府關於加強口岸管理工作的暫行規定)’, ‘북경시 중화인민공화국경지점유세 잠정시행조례 실시시행법(北京市實施《中華人民共和國耕地占用稅暫行條例》辦法)’ 등이 있다. 지방정부 및 지방정부의 행정부문이 법규와 규장을 제정할 때는 해당 행정단위가 만든 《규장제정절차규정(規章制定程序規定)》 등의 규정에 따라 절차를 진행해야 한다.

3. 정책 자문기관과 주요 회의

1) 자문기관

① 중국사회과학원

중국사회과학원(CASS)은 중국 최고의 학술기관으로서 인문과 사회과학 분야의 중국 석학들이 모여 있는 종합연구기지라고 할 수 있다. 중국사회과학원은 개혁개방 이전의 중국과학원 철학사회과학학부에서 출발하였으나, 1977년 중국과학원으로 승격되면서 국무원 직속의 사업기구가 되었다. 원내에는 현재 31개 연구소가 개설되어 있으며, 약 3,200명의 연구원이 있다. 개혁개방 초기(원 승격 이전)만 하더라도 연구가 철학, 역사, 어문학 등 영역에 편중되었으나, 개혁개방이 본격화되면서 경제와 외국연구의 비중이 크게 상승하였다.

현재 경제와 관련된 연구소는 개혁개방 이전부터 있었던 경제연구소를 비롯하여 공업경제연구소, 농업발전연구소, 재무(財貿)경제연구소, 수량 및 기술경제연구소, 금융연구소, 지역경제연구소, 도시경제연구소, 세계경제연구소 등이 개설되어 있다.²²⁾ 이중 경제연구소는 주로 이론 방면의 연구에 치우치고, 공업경제연구소는 공업관련 산업에서 산업정책, 산업구조, 산업조직 등을 연구한다. 재무경제연구소는 재정과 무역 관련 연구를 진행하고 있으며, 금융연구소는 금융 등 통화정책 등을 연구하고 있다. 이들 경제관련 연구소는 정부의 주요 경제정책 결정과정에서 학술연구를 통해 자문용 보고서를 제공하는 것 이외에 전문가 신분으로 정책초안 작성에 직접 참여하기도 한다.

22) 中國社會科學院 홈페이지, ‘我院概況’란 참조(<http://www.cssn.cn/news/140195.htm>)

② 국무원발전연구중심

국무원발전연구중심(DRC)은 종합적인 정책연구와 정책자문에 종사하는 국무원 직속의 사업기구로서 1981년 설립되었다. 현재 11개의 경제관련 연구부와 연구소가 개설되어 있으며, 이외에 다른 나라를 연구하는 지역연구소가 있다. 주요 경제정책과 관련 직책으로는 다음과 같다. 첫째, 국민경제, 사회발전 및 개혁개방의 전개 과정에서 종합성, 전략성, 장기성, 전망성, 핫이슈 및 문제점을 연구하고, 공산당 중앙위원회와 국무원에 정책제안과 자문의견을 제공하는 것이다. 둘째, 국민경제의 발전상황과 거시경제현황을 분석하여 거시경제정책의 종합적 운용에 의견과 제안을 한다. 셋째, 산업발전과 산업정책을 연구하여 산업구조, 투자구조, 기업조직, 소유제구조의 조정방향과 기술적 선택에 대해 자문해주며 제안을 한다. 넷째, 대외개방과 대외무역정책 및 외자정책을 연구하여 정책적 건의를 한다.²³⁾

국무원발전연구중심은 이러한 직책을 통해 국무원의 경제정책 결정과정에 정책연구와 자문역할을 수행하는 매우 중요한 기관이라고 할 수 있다. 예를 들면, 동 중심은 국무원이 작성하여 인민대표대회에 보고하는 ‘국민경제와 사회발전 5년 계획’²⁴⁾과 장기계획을 작성할 때 참여하고 있고, 많은 중대한 국가급 연구프로젝트를 수행하고 있으며, 지역발전전략과 계획 수립에도 참여하고 있다. 이외에 각 행정부문이 산업정책과 통화정책을 제정할 때도 연구원 혹은 자문위원 신분으로 참여하고 있다.

③ 국가발전개혁위원회 거시경제연구원(AMR)

거시경제정책연구원은 국가발전과 개혁위원회(이하 ‘발개위’라고 약칭함) 소속의 연구기구이며, 산하에 9개의 경제관련 연구소가 개설되어 있다. 연구원의 주요 직책은 다음과 같다.²⁵⁾ 첫째, 국민경제 및 사회발전의 동태와 추세에 대해 추적분석하고, 이 과정에서 시급히 해결해야 하는 문제에 대해 분석연구와 정책적 건의를 진행한다. 둘째, 경제사회의 발전전략, 산업구조, 지역분포 등 문제에 대해 연구하고 미래지향적인 정책을 제공한다. 셋째, 각 산업부문, 지방정부, 기업체가 발전전략과 계획을 수립할 때 의사결정에 도움을 줄 수 있는 자문서비스를 제공한다.

동 연구원은 행정부문의 하나인 발개위 소속의 연구원에 불과하지만, 발개위가 국무원에서 하는 역할에 비추어 볼 때 국가의 경제정책 수립에 적지 않은 영향을 주고 있다는 것을 알 수 있다. 다시 말해 발개위는 국무원에서 국민경제 및 사회발전 계획과 산업정책 수립을 주도하고 있는 행정위원회이다. 따라서 통화정책과 재정정책 등 거시경제정책을 물론이고 산업정책 수립에 직접적으로 영향을 미치는 자문기구라고 할 수 있다.

2) 주요 회의

중국의 경제정책 제정에 영향을 미치는 것 중에 무시할 수 없는 것이 바로 지도자급 인사들이 모여 진행하는 회의라고 할 수 있다. 중국은 집권당인 공산당 지도자와 정부 지도자, 의회 지도자가 국가의 주요 현안과 경제문제를 정기적으로 토론하는 회의를 가졌는데, 그

23) 國務院發展研究中心 홈페이지, ‘中心簡介’란 참조(<http://www.drc.gov.cn/zxjj.asp?id=2>)

24) ‘국민경제와 사회발전계획(国民经济和社会发展五年计划)’은 중국 국무원이 주관하여 작성하는 것이며, 전국 혹은 어떤 지역의 경제와 사회발전을 분석하고 발전방향을 제시한 전략적 의의를 갖고 있는 보고서이다. 즉, 전국 혹은 어떤 지역의 사회, 경제, 문화 등 건설사업을 종합적으로 계획하고 안배한다고 할 수 있다.

25) 國家發展和改革委員會宏觀經濟研究院 홈페이지, ‘國宏概況’란 참조(<http://www.amr.gov.cn>).

대표적으로 베이파이허(北戴河)회의, 공산당 중앙위원회 전체회의, 중앙경제공작회의 등이 있다. 이들 회의 성격을 간략하게 살펴보면 다음과 같으며, 중국의 정책동향을 파악하기 위해서는 이들 회의를 관심 있게 지켜볼 필요가 있다.²⁶⁾

첫째, 베이파이허회의는 일반적으로 매년 7월말 또는 8월에 개최되며, 법률상 공식회의는 아니다. 개혁개방이 본격적으로 진행되었을 때는 이 회의를 통해 경제문제에 대한 의견조율이 많이 진행되었다. 그러나 최근에는 경제이슈와 관련 회의비중이 줄어들었고, 정치나 인사문제 등에 대한 핵심의제만을 사전에 조율하는 경향을 보이고 있다. 둘째, 공산당 중앙위원회 전체회의는 매년 10월 중순에 개최되는 중국 공산당 최대의 연례행사라고 할 수 있다. 이 회의를 통해 경제분야에서 5개년 계획, 연도별 경제운용계획 등이 개략적으로 논의되고 있다. 셋째, 중앙경제공작회의는 매년 12월초에 개최되며, 최근 중국 경제동향 및 향후전망을 가늠할 수 있는 가장 중요한 회의로 인정받고 있다. 이 회의를 통해 당해년도 경제성장을 평가하고 차기년도 경제전망 및 거시정책의 대략적인 방향을 정하는 회의라고 할 수 있다.

IV. 중국 정책결정의 법적 절차와 사례

1. 의사결정 절차

세계 여러 나라의 경우를 보면 경제민주화가 많이 진행된 국가일수록 각계의 의견수렴 절차와 합법적 심의과정 등을 거친 체계적인 정책결정시스템을 갖추고 있다. 특히 양당제 혹은 다당제의 의회제도와 직접 민주주의가 발달한 국가일수록 이익집단 간의 견제와 균형을 통한 더욱 짜임새 있는 정책결정 과정을 거치게 된다. 중국은 비록 서방국가처럼 견제와 균형을 달성할 수 있는 정치시스템을 갖추고 있지 않지만, 정부가 일방적으로 경제정책을 제정하면서 나타날 수 있는 부작용을 최소화하기 위해 나름대로 의사결정의 합리화를 시현하고 있다. 즉, 경제와 관련된 정책과 법령을 제정할 때 정부의 독단적인 의사결정을 방지하기 위해 법이 규정하는 의사결정과정을 거치도록 요구하고 있다. 중국에서 행정법규 및 부문규장(경제정책 포함)의 제정 등을 통해 국가의 경제운영을 주도하고 있는 국무원도 국민 경제에 미치는 법령과 정책의 중요성을 인식하고, 이러한 법령제정의 의사결정과정을 합리화하기 위해 의사결정의 법제화를 이룩하였다. 중국에서 정부의 법령제정절차를 규정으로 명시한 법률 가운데 대표적인 것이 바로 《입법법》이다. 이외의 《국무원조직법》, 《국무원공작규칙》, 《행정법규제정절차조례》, 《규장제정절차조례》 등이 모두 《입법법》에 근거하여 법령제정절차를 상세히 규정화하였다.

이에 따라 중국에서 중앙정부인 국무원이 제정할 수 있는 법령은 행정법규와 부문규장 등 두 가지라고 할 수 있는데, 정부가 필요한 법령을 제정할 때는 반드시 상술한 법령에서 정한 절차에 따라 의사결정을 해야 한다. 그중 행정법규는 《입법법》, 《국무원조직법》, 《행정법규제정절차조례》에 따라 의사결정이 이루어지고,²⁷⁾ 부문규장은 《입법법》과 《국

26) 주중대한민국대사관 재정관, 「8대 이슈로 본 중국의 오늘과 내일」, 2011.1.24, 9쪽.

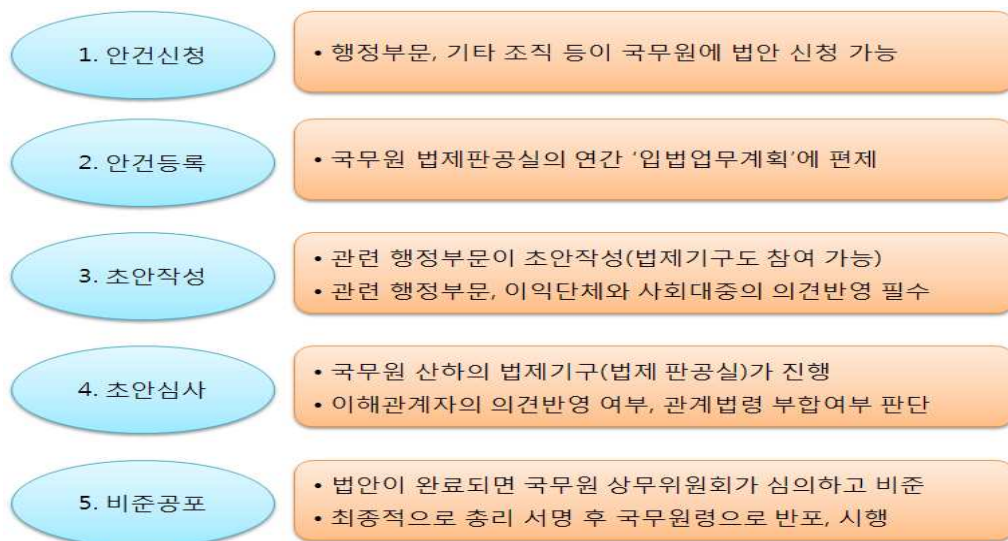
27) 《입법법》의 제2장 제2절(제12조~제23조)에는 전인대에서 법률을 제정할 때 거쳐야 하는 입법절차를 규정하였고, 3장(제57조~62조)에는 국무원이 행정법규를 제정할 때 거쳐야 하는 절차를 규정하였다.

무원공작규칙》, 《규장제정절차조례》에 따라 의사결정이 이루어져야 한다.²⁸⁾ 주목할 점은 비록 두 법령의 제정주체는 다르지만, 조례에서 정한 의사결정과정은 모두 안전신청→안전접수→초안작성→초안심사→비준공포 등 똑 같은 과정을 거치게 된다.²⁹⁾ 차이점은 법령 반포의 수장이 누구냐에 따라 달라지며, 행정법규는 국무원총리의 재가를, 부문규장은 행정부문 수장의 재가를 받아야 한다. 즉, 법규 입법과정과 규장 입법과정에 참여하는 행정부문의 급수가 달라지고, 또한 법안성격 상 어느 행정부문과 이익단체가 참여하고 의견조율이 이루어지느냐에 따라 다르게 된다. 본 절에서는 경제정책에서 주종을 이루는 행정법규와 부문규장을 중심으로 법령제정의 절차를 살펴본다.

1) 행정법규

중국은 국무원이 행정법규를 제정할 수 있는 사항을 법률(《입법법》 56조)로 규정하였다. 규정에 따르면, 국무원이 상위법인 법률규정의 집행을 위해 행정법규의 제정이 필요한 사안과 헌법 89조가 규정한 국무원 행정관리직권에 해당되는 사안일 경우에 행정법규를 제정할 수 있다. 국무원에서의 구체적인 행정법규 제정절차는 다음과 같다(〈그림 2〉 참조).

〈그림 2〉 행정법규 제정의 주요 절차



첫째, 안전 신청(立項申請)이다. 각 행정부문은 관련 분야에 행정법규의 제정이 필요하다고 인정될 때 국무원판공실에 신청한다. 이때, 법안제정을 제기한 해당 행정부문은 입법에서 해결해야 하는 문제, 근거로 삼는 방침과 정책, 제정하려고 하는 주요 제도에 대해 설명

28) 《국무원공작규칙》의 제4장(16조~20조)에서 과학적이고 민주적인 의사결정을 실행해야 한다고 밝히고, 이를 위해 다양한 이익집단과 연구기관이 의사결정과정에 참여해야 한다고 규정하고 있다.

29) 《행정법규제정절차조례》과 《규장제정절차조례》의 제2조에는 모두 법규와 규장의 제정절차를 입안(立項), 초안(草案), 심사(審査), 결정(決定), 공포(公布), 해석(解釋)이라고 규정하고 있다.

해야 한다. 국무원 당국도 상위 법률을 집행하는 과정과 국가 경제운영 과정에서 필요하다고 인정되는 법규제정을 신청할 수 있다.

둘째, 안건 등록(立項)이다. 국무원 당국과 산하 행정부문이 필요하다고 인정되는 법령에 대해 입안을 신청하게 되면 법령제정 안건으로 접수하여 해당연도 입법업무계획에 편제하도록 한다. 신청된 안건을 입법업무계획에 편제하는 것은 국무원 산하의 법제판공실이 주관한다. 법제판공실은 정부의 전체적인 업무분담에 근거하여 종합적인 연구검토를 거쳐야 하며, 검토를 마친 후 최종적으로 해당연도 입법업무계획에 삽입하려면 국무원에 보고한다. 일단 입법업무계획에 삽입했다고 하더라도 집행과정에서 조정이 가능하다.

셋째, 초안 작성(起草)이다. 법령의 초안은 국무원조직이 진행하는데, 한 개 부문 혹은 몇 개 부문이 책임지고 초안을 만든다. 또한 국무원의 법제기구가 초안을 담당할 수 있다. 초안을 작성 할 때는 법률이 정한 입법원칙과 주민 및 관련 조직들의 합법적인 권익을 고려해야 한다. 이를 위해 좌담회, 공청회, 청문회 등 다양한 방식으로 유관기관, 이익단체, 사회대중의 의견을 청취해야 한다. 심의용 초안이 완성되면 초안작성에 참여한 행정부문 책임자가 서명하고 국무원판공실에 제출한다. 이때, 입법의 필요성, 수립한 주요 제도, 심사용 원고에 대한 각계의 의견, 관련 이익단체 혹은 사회대중을 상대로 청취한 의견 등도 첨부해야 한다. 경제정책 수립의 경우 대부분 발개위가 참여하여 주도한다.

넷째, 초안 심사(審査)이다. 서명된 법령초안이 국무원 판공실에 제출되면 국무원 법제기구(법제판공실)는 책임지고 심사를 진행한다. 심사의 원칙은 1) 관련 법령과 국가 방침 및 정책에 대한 부합여부, 2) 유관기관, 이익단체, 사회대중이 심의용 법안에 대해 제출한 의견이 정확한지 등을 살펴보는 것이 핵심이다. 법제기구는 심사결과를 유관부문, 지방정부, 유관조직 및 전문가에 보내 의견을 청취한다. 또한 법안의 주요 문제점(권익침해 포함)에 대해 기층민중과 조직의 의견을 청취해야 하고 현장실사연구도 진행해야 한다. 다음으로 중요하고 난해한 문제는 유관기관과 전문가가 참여한 좌담회, 토론회를 개최하여 의견을 듣고 논쟁을 진행한다. 최종적으로 이익집단과의 의견불일치, 기타 제도 혹은 정책과의 충돌 등 해결하기 어려운 사항은 국무원에 보고하여 결정을 요청한다. 이 과정에서 법안의 수정이 이루어질 수 있다. 끝으로 완성된 법규초안은 법제기구가 직접적으로 국무원 심사비준을 제청한다.

다섯째, 비준 단계(決定과 公布)이다. 확정된 초안이 국무원에 접수되면 상무위원회가 심의하거나 국무원이 심사와 비준을 진행한다. 상무위원회의 심의진행 시에는 법제기구 혹은 기안부문이 상무위원회에서 관련 설명을 진행한다. 법제기구는 국무원의 심의의견에 대해 수정을 진행한 후 법안에 대한 총리의 서명과 국무원령 공포를 요청한다. 마지막으로 공포한 후 국무원 공보, 전국성 신문에 게재한다.

이상에서 행정법규 제정의 절차를 살펴보았다. 만약 국무원이 경제운영 과정에서 필요하다고 여기는 법률(전인대의 비준을 거쳐야 하는 법령을 가리킴)이 있을 경우 전인대에 제출해야 하는 법률초안도 이와 같은 절차를 밟게 된다.

2) 부문규장

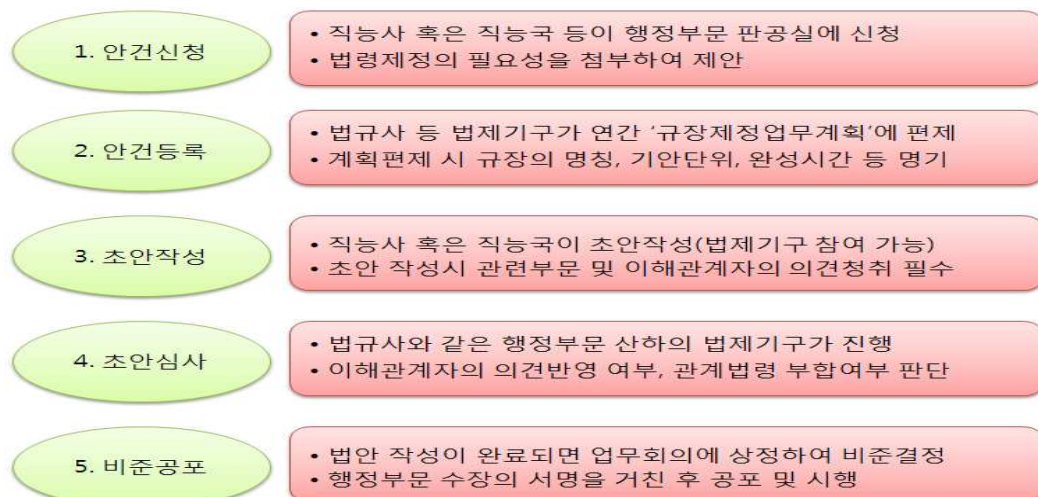
행정부문에서 만들어지는 부문규장 제정절차도 행정법규 제정절차와 비슷하다고 할 수 있다. 단지 행정법규 작성 시 각 부문이 담당했던 업무는 각 행정부문 산하의 직능사(職能司)

혹은 직능국(職能局)이 주도한다. 구체적인 의사결정과정을 살펴보면 다음과 같다(〈그림 3〉 참조).

첫째, 안건 신청(立項申請)이다. 국무원 행정부문의 산하 기구(직능사 혹은 직능국) 혹은 기타 기구가 규장제정이 필요하다고 인정할 때 해당 행정부문의 판공실에 신청한다. 이때, 법안제정을 제기한 해당 기구는 입법에서 해결해야 하는 문제, 근거로 삼는 방침과 정책, 제정하려고 하는 주요 제도에 대해 설명해야 한다. 국무원 당국도 상위 법령을 집행하는 과정과 국가 경제운영 과정에서 필요하다고 인정될 법규제정을 신청할 수 있다.

둘째, 안건 등록(立項)이다. 안건 신청이 있으며, 행정부문 산하 법제기구가 안건신청에 대해 종합적인 연구를 진행해야 하며, 해당 행정부문의 ‘연간 규장제정업무계획’에 삽입한 후 비준을 얻어 다음 단계를 진행한다. 연간 규장제정업무계획에 편입할 때는 규장의 명칭, 기안단위, 완성시간 등을 명확히 해야 한다. 또한 규장제정업무계획에 편입된 항목은 초안 작성 업무를 책임진 부서가 주도적으로 행정부문 판공실에 보고하여 비준을 받는다.

〈그림 3〉 부문규장 제정의 주요 절차



셋째, 초안 작성(起草)이다. 법령의 초안은 행정부문 조직이 진행하는데, 한 개 기구 혹은 몇 개 기구가 책임지고 초안을 만들며, 해당 행정부문의 법제기구가 초안을 담당할 수도 있다. 초안 작성 시에는 전문가와 연구조직 등을 참여시킬 수 있으며, 그들에게 초안을 위탁할 수도 있다. 어떤 기구가 초안을 작성하든 반드시 좌담회, 공청회, 청문회 등 다양한 방식으로 유관기관, 이익단체, 사회대중의 의견을 청취해야 한다. 규장초안이 다른 행정부문과 관련이 있을 경우 이들 기관과의 의견조율이 있어야 하고, 만약 의견합의가 이루어지지 못하면 심사용 법안초안을 보고할 때 상황과 이유를 설명해야 한다. 초안작성 작업이 마무리되면 판공실을 통해 규장초안과 관련 서류들을 첨부하여 관련 부서 및 행정부문에 회람시킨 후 심사를 요청한다. 심사용 규장초안에는 작성부서의 책임자가 서명해야 하며(여러 부서가 초안을 작성했을 경우 공동 서명해야 함), 이때 입법의 필요성, 수립한 주요 제도, 심사용 원고에 대한 각계의 의견, 관련 이익단체 혹은 사회대중을 상대로 청취한 의견 등도 첨부해야 한다.

넷째, 초안 심사(審査)이다. 서명된 규장초안이 행정부문 판공실에 제출되면 법제기구는

책임지고 심사를 진행한다. 심사의 원칙은 1) 관련 법령과 국가 방침 및 정책에 대한 부합 여부, 2) 유관기관, 이익단체, 사회대중이 심의용 법안에 대해 제출한 의견이 정확한지 등을 살펴보는 것이 핵심이다. 법제기구는 심사결과를 유관부문, 지방정부, 외부의 유관조직 및 전문가에 보내 의견을 청취한다. 또한 법안의 주요 문제점(권익침해 포함)에 대해 기층민중과 조직에 의견을 청취해야 하고, 현장실사연구도 진행해야 한다. 그중 난해한 문제는 유관기관과 전문가가 참여한 좌담회, 토론회 등을 통해 의견을 구하고 논증을 진행한다. 최종적으로 이익집단과의 의견불일치, 기타 제도 혹은 정책과의 충돌 등 해결하기 어려운 사항은 행정부문에 보고하여 결정을 요청한다. 이 과정에서 법안의 수정이 이루어질 수 있으며, 끝으로 완성된 규장초안은 법제기구가 해당부문의 심의를 제청한다.

다섯째, 비준(決定과 公布) 단계이다. 확정된 규장초안이 해당 부문에 접수되면 부문업무회의 혹은 위원회회의를 거쳐 결정한다. 심의진행 시에는 법제기구 혹은 기안부문이 법안을 설명해야 한다. 법제기구는 행정부문의 심의의견을 존중하여 법안을 수정한 후 행정부문 수장의 서명과 명령으로 공포를 요청한다. 마지막으로 공포한 후 행정부문 공보, 국무원 공보, 전국성 신문에 게재한다.

2. 《강철산업발전정책》 제정사례

1) 정책의 성격

2005년 4월 발표된 중국 강철산업발전정책은 모두 9장 40조로 구성되어 있다. 1장(1조~6조)과 2장(7조~9조)에는 정책목표와 발전계획을 밝히고 있다. 3장부터 9장까지에는 산업분포조정, 산업기술정책, 기업조직구조조정, 투자관리, 원자재정책, 강제절약사용 및 기타 규정이 기술되어 있다.³⁰⁾ 동 정책은 국무원 산하의 발개위가 제정하였고, 발개위 주임령으로 공포되었기 때문에 법령효력 순위로 평가하면 부문규장에 속한다. 그러나 주의할 점은 비록 동 정책이 부문규장에 속한다고 할지라도 일반적인 부문규장보다 효력의 등급이 높다고 할 수 있다. 왜냐하면, 공보에 게재된 시행문을 보면, “국무원 상무위원회의 토론과 국무원 동의를 거쳐 공포한다”라고 밝히고 있기 때문이다. 즉, 일반적인 부문규장이라면 “발개위의 비준을 거쳐 반포한다”라고만 밝힐 것이며, ‘국무원 동의를 거쳐’라는 표현은 없을 것이다. 비록 이것은 《국무원조직법》 10조에서 규정한 “부문규장 가운데 방침, 정책, 계획 및 중대한 행정조치는 부문규장이라고 할지라도 국무원에 보고하고 동의를 구해야 한다”라는 규정에 준거하겠지만, 동 정책의 효력이 분명히 행정법규에 준하는 효력이 있다는 것을 내포하고 있다.

2) 정책제정 과정

강철산업발전정책은 발개위가 주관하여 제정하였다. 제정 당시의 철강산업 현황을 근거로 국제경쟁력을 높이고 체계적인 시장관리와 발전방향을 확정하기 위해 도입하였다. 동 정책을 법령의 성격으로 보면 부문규장에 속하기 때문에 정책제정도 국무원 산하의 행정부문이

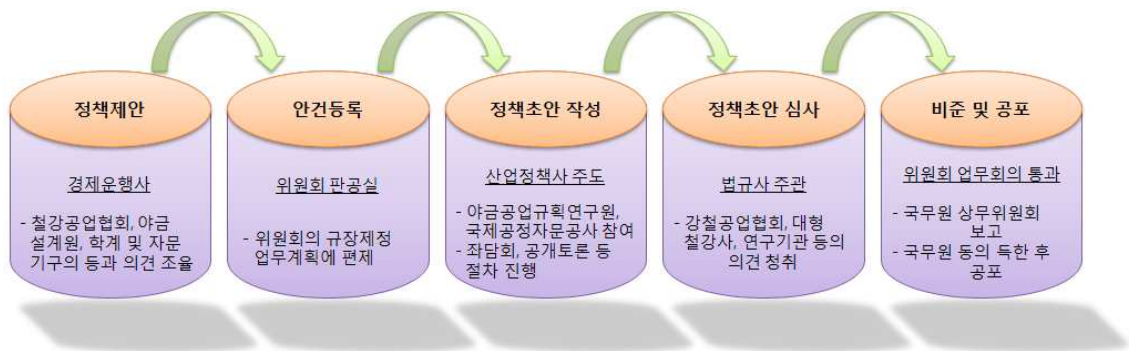
30) 서영인, 「중국 철강산업발전정책이 산업조직에 미친 영향분석」, 『중국학연구회』 57집(2011.9), 381~384쪽.

규장을 만들 때 적용하는 《규장제정절차조례》의 규정에 따라 의사결정절차를 진행했다고 볼 수 있다. 동 정책의 제정절차를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.³¹⁾

첫째, 정책 제안단계이다. 발개위에서 정책제안은 당시 정책제안을 주요 직능으로 하는 경제운행사가 주도하였다.³²⁾ 경제운행사는 정책제안 과정에서 관련 기관 및 이익단체들과 철강산업의 발전과 구조조정 등에 대해 다양한 의견을 교환한 후 정책제정의 필요성에 공감하였고, 정책제정을 제안하였다. 이때 중국강철공업협회, 야금설계원, 대형철강사, 다른 행정 부문 및 지방정부³³⁾가 적극적으로 자신들의 입장을 전달하였다.

둘째, 입안(안전등록)과 기안이다. 경제운행사가 각계의 의견을 수렴한 후 정책제정의 필요성에 공감하면서 정책제정이 정식 안전으로 등록되었다. 안전이 등록되자, 산업정책사(産業政策司)가 주무부서로서 2003년 1월부터 정책초안을 작성하기 시작하였다. 초안작성에는 주무부서 이외에 정책제안 부서인 경제운행사를 비롯하여 야금공업규획연구원(冶金工業規劃研究院)과 중국국제공정자문공사(中國國際工程諮問公司)가 공동으로 참여하였다. 이들은 초안을 작성하는 과정에서 조례로 규정된 절차를 따르기 위해 좌담회, 공개토론, 의견청구 등의 방식으로 여러 이익집단과 정책내용에 대해 의견을 조율하였다. 산업정책사는 다양한 의견을 반영하여 2003년 하반기에 초안작성 작업을 완료하였고, 서명한 후 정책심사를 의뢰하였다.

〈그림 4〉 중국 강철산업발전정책 제정절차 흐름도



자료: 김동하, 『중국거시경제제정과 철강산업』(182쪽)의 철강산업 발전정책의 역할, 제정 및 실행구조(그림3-3)를 재구성하였으며, 일부는 필자가 첨가한 것임

31) 본문의 철강산업발전정책 제정절차 사례는 본 논문 부문규장 절차를 근간으로 하여 김동하의 『중국 거시경제제정과 철강산업』 3장(중국 산업정책의 역할과 특징)에 있는 「중국 철강산업 발전정책의 의미와 제정경과」의 내용을 일부 재정리하였고, 일부내용은 필자가 첨가하였다(자료: 김동화, 『중국 거시경제제정과 철강산업』, 한국철강신문, 2007년 180~183쪽).

32) 본 논문에서 가리키는 국가발전개혁위원 산하 조직명칭은 2005년 당시를 기준으로 작성하며, 이후 조직개편이 단행되어 현재에는 다소 다른 명칭으로 변경되었다.

33) 당시 정부상황에서 보면 중국 철강산업의 발전방향을 두고 정부부처 간 혹은 중앙정보와 지방정부 간에 이해관계가 첨예하게 대립되었다. 다시 말해, 정부부처에서는 국내산업을 보호해야 하는 발개위와 FDI를 적극 유치해야 하는 상무부 사이에 산업발전정책에 대한 입장이 일치하지 않았다(자료: 김동화, 상계서, 183쪽). 중앙과 지방의 입장에서 보면 효율적인 자원배치와 경쟁력 제고 차원에서 전국적으로 난립한 철강사를 통폐합하고 구조조정이 필요하다는 중앙정부의 입장과 자기 지역의 철강사가 구조조정의 대상이 되어 폐쇄될 때 세수감소를 염려해야 하는 지방정부의 입장이 대립하였다(자료: 中國社會科學院工業經濟研究所, 『中國工業發展報告 2003』, 北京: 經濟管理出版社, 2003년, 320~321쪽).

셋째, 정책초안 심사단계이다. 정책초안이 완성되자, 발개위 산하의 법규사(法規司)가 정책초안의 심사를 진행하였다. 정책초안이 먼저 국가의 방침과 정책 및 법적으로 문제가 없는지 살펴보았고, 다음으로 유관기관과 이익단체들의 의견을 제대로 반영하였는지 확인하였다. 2003년 12월 공개토론 과정에서 정책초안에 참여하지 않았던 강철공업협회, 연구기관, 철강사 등의 의견을 청취하였는데, 대부분 시장진입장벽이 너무 높다는 의견을 개진하였다. 법규사는 법률적인 의견과 관련 기관의 이러한 의견을 종합하여 정책의 수정안을 산업정책사에 제시하였고, 산업정책사는 이를 반영하여 2004년 상반기에 정책의 최종본을 완성하였다. 끝으로 정책제정에 참여한 부서에 비공개 회람을 시킨 후 서명하여 국무원의 심의를 의뢰하였다.

넷째, 비준 및 공포단계이다. 정책안이 완성된 후 2004년 하반기에 국무원조직법에 따라 국무원에 보고하였다. 2005년 4월 20일 국무원 상무위원회는 원칙적으로 정책제정에 동의하였다. 그러나 여러 차례 회의에서 보완할 점을 개진하였고, 이에 3개월간의 재심의 과정을 거친 후 2005년 7월 20일에 정책 최종본이 공포되었다. 동 정책은 국무원의 동의만 거친 것이며, 국무원령으로 공포하기 위한 비준을 받은 것은 아니다.

5. 결론

경제정책은 특정한 혹은 국민경제 전체에 영향을 미치는 경제문제를 겨냥하여 정부에 의해 시행되기 때문에 행위주체인 정부의 역할이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다. 만약 현실 경제문제에 맞지 않는 잘못된 경제정책을 수립하게 되면 그 목표에 도달할 수 없을 뿐 만 아니라, 안정적인 경제운영을 저해하고, 심지어 자국민들에게 적지 않은 경제적 고통을 가져다주게 된다. 따라서 정부는 정책결정기능의 합리화를 통해 정책의 실패를 최소화하고 경제운영의 난맥상을 풀기 위한 최적의 경제정책을 수립해야 한다. 여기에서 정책결정기능의 합리화란 정부가 정책을 결정하는데 관련된 집단을 참여시켜 보다 민주적으로 정책을 결정하는 과정을 의미한다.³⁴⁾ 다시 말해, 비록 정책결정은 최종적으로 공공기관인 정부에 의해 이루어지지만 최상의 정책개발을 위해 그 정책에 영향을 받는 다양한 경제주체 등과의 의견 조율이 필요하며, 전문 연구기관을 통한 효과와 부작용에 대한 검증과정도 거쳐야 한다. 본 논문은 중국에서 경제정책이 결정될 때 이러한 합리적인 과정을 거치고 있는지 살펴보았다. 본 논문의 분석을 바탕으로 정책결정 상의 특징을 요약정리하면 다음과 같다.

첫째, 정책의 혼선을 방지하기 위해 법령효력(정책 포함)의 순서를 명확히 하였다. 중국은 한국과 달리 방대한 행정체계와 정부조직을 갖고 있으며, 이들 조직들은 모두 경제정책과 관련된 크고 작은 법령을 제정할 수 있는 권한을 갖고 있다. 이로 인해 중앙정부와 지방정부 혹은 지방정부와 지방정부 사이에 제정된 법령이 상호 충돌될 수 있는 개연성이 높을 것으로 예상되었다. 그러나 실제 본문의 분석에 따르면, 이러한 가능성은 낮은 것으로 분석되었다. 중국은 복잡한 행정체계로 인해 초래될 수 있는 법령 간의 충돌을 방지하기 위해 각 정부조직이 제정하는 법령의 효력순위를 《입법법》 제5장에 규정하였다. 이 조항에 따르면, 헌법, 법률, 행정법규, 부문규장과 지방성 법규, 지방성 규장의 순서로 효력순서를 달리

34) 홍금우, 전게서, 84쪽.

한다. 따라서 여러 정부조직이 다양한 법령을 제정하였다고 하더라도 이와 같은 상하위법 순서에 따라 적용하게 되면 충돌이 발생할 가능성이 적다.³⁵⁾ 단지 부문규장과 지방성 법규가 효력순서를 명확히 구분하지 않았기 때문에 중앙정부의 행정부문(부문규장)과 성급 행정구역의 지방정부(지방성 법규) 사이에 법리적 충돌이 발생할 여지는 있다.

둘째, 정책결정 과정을 법령으로 규정함으로써 의사결정의 투명성을 보장하였다. 중국은 견제와 균형을 중시하는 서방국가처럼 양당제 혹은 다당제 정치시스템을 갖고 있지 않기 때문에 공산당이 주도하는 정부가 일방적으로 의사결정을 진행할 것으로 예상하였다. 그러나 실제 본문의 분석에 따르면, 정부의 일방적인 의사결정을 방지하기 위해 중앙정부와 지방정부 등 공공기관이 법령을 제정할 때는 반드시 투명한 절차에 따라 진행하도록 법령으로 규정하고 있다는 것을 알 수 있다. 경제정책 수립과 관련이 많은 중앙정부와 지방정부의 의사결정 절차를 규정한 법령으로는 《행정법규제정절차조례》, 《규장제정절차조례》, 각 지방정부의 《지방성법규제정절차조례(地方性法規制定程序規定)》 등이 대표적이다. 이외에 중국의 법률제정 과정에서 민주성이 강조되고 있는 것도 주목할 만한 점인데, 예를 들면 제정될 법령에 영향을 받게 될 이익단체 혹은 사회대중과의 원활한 소통을 요구한 것이다. 이는 법령의 초안작성부터 심사단계까지 이들의 의견을 최대한 반영시킴으로써 법령제정으로 인해 발생할 수 있는 국민의 권익침해를 최소화하려는 의지라고 할 수 있다.

셋째, 정부의 의사결정을 지원할 수 있는 다양한 지식네트워크가 형성되어 있다. 중국에서 정부의 경제정책 수립에 자문역할을 수립할 수 있는 기관으로는 중국사회과학원의 각종 경제연구소, 국무원 직속의 국무원연구발전중심, 발개위 소속의 거시경제연구소 등이 대표적이다. 이외에 북경에 소재하고 있는 각종 유명대학의 경제관련 연구소도 최근 정부의 정책수립에 적지 않게 의견을 개진하고 있다. 이외에 중앙정부와 지도자가 참여하는 각종 경제관련 회의도 경제정책과 관련된 의견을 집약하는데 중요한 역할을 하고 있다. 지방정부의 경우 현지의 대학 연구소와 지방 사회과학원이 경제정책 수립에 싱크탱크 역할을 수행하고 있다.

끝으로 중국 법령을 보면 상위법은 추상적이고 하위법은 구체적이라는 특징을 갖고 있다. 법률 혹은 행정법규는 중앙정부인 국무원이 중국 전체를 대상으로 하기 때문에 포괄적으로 제정하게 된다. 만약 행정부문 혹은 지방정부가 이러한 법률과 법규를 시행하려면 시행세칙과 조례 등을 제정하여 구체화시켜야 한다. 이러한 법령 시스템은 비효율적으로 보이기도 하지만 거대한 국가운영에서 모두를 만족시킬 수 없다는 현실적인 고려에서 원인을 찾을 수 있다. 다시 말해 중국은 광활한 영토에 56개 민족이 살아가고 있다는 점에서 다양성이 존재하는 국가이기 때문에 상위법 하나로 이러한 다양성을 만족시킬 수 없다.³⁶⁾ 따라서 각 지역의 현실에 맞게 하위법을 구체화하여 적용함으로써 법령의 효율을 높이려는 방편이다.

35) 중국의 법령을 보면 국무원, 국무원 산하의 행정부문, 지방정부, 지방정부 산하의 행정부문 등 여러 조직들이 다양한 법령을 제정하고 있다. 그렇지만 이러한 법령들을 성격 측면에서 구분하면 대부분, 법률, 행정법규, 부문규장, 지방성 법규와 규장으로 분류되기 때문에 이를 구분하여 효력의 순위를 판단할 수 있다. 단지 공포된 법령의 명칭이 법률, 법규, 규장 등으로 불리지 않고, 법, 조례, 규칙, 통지, 시행법 등 다양하게 표현되기 때문에 일반인이 보기에는 상위법이 어느 것인지 구분하기 힘들 수 있다. 이를 구분하기 가장 간편한 방법은 공포된 법령의 시행문에서 어느 기관의 령에 의해 반포(반포주체)되었는지를 살펴보면 된다. 예를 들면, 국무원령으로 반포되면 행정법규에 속하고, 재정부장령으로 반포되면 부문규장에 속한다(자료: 주중대한민국대사관, 전게서, 618쪽).

36) 주중대한민국대사관, 전게서, 619쪽.

〈참고문헌〉

- 박유영, 『생활의 질 향상과 경제정책』, 서울: 삼영사, 2000년
김적교, 『경제정책론-한국경제의 정책과제와 방향』, 서울: 박영사, 2001년
홍금우, 『현대경제정책론』, 광주: 조선대학교 출판부, 2005년
김옥암, 『경제정책』, 서울: 도서출판 명진, 2007년
박유영, 『경제정책론』, 서울: 숭실대학교 출판부, 1990년
김효명, 『현대경제정책』, 서울: 박영사, 1995년
신태균: 『경제정책론』, 서울: 법문사, 2007년
주중대한민국대사관, 「사례로 풀어보는 중국법」, 2011년 1월
주중대한민국대사관 재정관, 「8대 이슈로 본 중국의 오늘과 내일」, 2011년 1월
서영인, 「중국 철강산업발전정책이 산업조직에 미친 영향분석」, 『중국어학회』 57집, 2011년
김동화, 『중국거시경제정책과 철강산업』, 한국철강신문, 2007년
簡新華, 魏珊, 『產業經濟學』, 湖北: 武漢大學出版社, 2001년
中國社會科學院工業經濟研究所, 『中國工業發展報告 2003』, 北京: 經濟管理出版社, 2003년
中國社會科學院 홈페이지, ‘我院概況’, <http://www.drc.gov.cn>
國務院發展研究中心 홈페이지, ‘中心簡介’, <http://www.drc.gov.cn>
國家發展和改革委員會 宏觀經濟研究員 홈페이지, ‘國宏概況’, <http://www.amr.gov.cn>
주요 참조법령: 《中華人民共和國憲法》, 《中華人民共和國立法法》, 《國務院組織法》
《國務院工作規則》, 《行政法規制定程序條例》, 《規章制定程序條例》 등

〈국문초록〉

중국 경제정책 제정의 법적 시스템 분석

경제정책은 특정한 혹은 국민경제 전체에 영향을 미치는 경제문제를 겨냥하여 정부에 의해 시행되기 때문에 정부의 역할이 중요하다고 할 수 있다. 정부는 최상의 정책개발을 위해 정책결정의 투명성과 공정성을 높여야 하며, 경제민주화가 이루어진 국가일수록 이러한 정책결정 시스템이 잘 갖추어져 있다. 본 연구에 따르면 중국은 경제정책 제정에서 다음과 같은 특징을 나타냈다. 첫째, 정책의 혼선을 방지하기 위해 법령효력(정책 포함)의 순위를 명확히 하였다. 중국은 복잡한 행정체제로 인해 여러 정부조직이 다양한 법령을 제정하였다고 하더라도 법률, 행정법규, 부문규장과 지방성 법규, 지방성 규장의 순서로 효력순서를 달리한다. 둘째, 정책결정 과정을 법령으로 규정함으로써 의사결정의 투명성을 보장하였다. 정부의 일방적인 의사결정을 방지하기 위해 중앙정부와 지방정부 등 공공기관이 법령을 제정할 때는 《행정법규제정절차조례》, 《규장제정절차조례》, 각 지방정부의 《지방성법규제정절차조례》 등의 법령을 준수해야 한다. 셋째, 정부의 의사결정을 지원할 수 있는 다양한 지식네트워크가 형성되어 있다. 중국에서 정부의 경제정책 수립에 자문역할을 수립할 수 있는 기관으로는 중국사회과학원의 각종 경제연구소, 국무원 직속의 국무원연구발전중심, 발개위 소속의 거시경제연구소 등이 대표적이다. 넷째, 중국 법령을 보면 상위법은 추상적이고 하위법은 구체적이라는 특징을 갖고 있다. 법률 혹은 행정법규는 국무원이 중국 전체를 대상으로 하기 때문에 포괄적으로 제정하게 된다. 만약 행정부문 혹은 지방정부가 이러한 법률과 법규를 시행하려면 시행세칙과 조례 등을 제정하여 구체화시켜야 한다. 이는 각 지역의 현실에 맞게 하위법을 구체화하여 법령의 효율을 높이려는 방편이다.

키워드: 경제정책, 제정절차, 행정법규, 부문규장

〈中文摘要〉

关于制定中国经济政策的法律机制分析

经济政策是由政府针对特定的或对全体国民经济产生影响的经济问题而施行的,因此可以说,政府的作用很重要。为了发展最佳政策,政府应该提高政策裁定的透明性和公正性,越是实现了经济民主化的国家,越要具备这种政策制定系统。根据本研究,可以看到中国经济政策的制定有如下几个特征。首先,为了防止政策混乱,法令效力(包括政策)的顺序很明确。在中国,由于复杂的行政体系,即使各政府组织制定了多种多样的法令,也会按照法律、行政法规、部门规章和地方性法规、地方性规章的顺序来区分。其次,用法令规定保障了政策制定过程的透明性。为了防止政府单方面的决策,中央政府和地方政府等公共机关必须参照《行政法规制定程序条例》、《规章制定程序条例》、各地方政府的《地方性法规制定程序条例》等规定来制定法令。再次,已经形成了多种多样可以支持政府决策的知识网络体系。在中国,作为政府树立经济

政策的咨询机构，代表性的有中国社会科学院的各种经济研究所、国务院直属的国务院研究发展中心、发改委所属的宏观经济研究所等。最后，在中国法令中，上位法是抽象的，下位法是具体的。法律或者行政法规是国务院以中国全体为对象而概括性地制定的。若行政部门或者地方政府要施行这类法律和法规，必须通过制定施行细则和条例使其具体化。这是在符合各地区的实际情况下，使下位法具体化并且提高法令效率的智举。

關鍵詞：經濟政策 制定程序 行政法規 部門規章