

中國 産業政策의 歷史的 考察

李 相 鎬*

〈 목 차 〉

- | | |
|---------------------|---------------------|
| I. 序 言 | IV. 中國의 産業政策 |
| II. 中國經濟의 成長과 構造變化 | V. 中國의 經濟改革 過程 |
| III. 中國의 産業構造 變動 推移 | VI. 中國經濟의 最近 成果와 展望 |

I. 序 言

탈 쟁전시대의 도래와 함께 한반도 주변정세가 크게 호전되면서 한국과 중국은 1992년 8월에 드디어 역사적인 修交를 이룸으로써 이제는 가깝고도 가까운 이웃 나라가 되었다. 한중수교는 양국 경제관계에도 근본적인 구조변화의 전기를 가져다 주게 되었고 무역 및 산업구조에서 양국간의 보완성이 부각되면서 양국간 교역량도 급격히 증가하고 있는 상황이다.

중국은 우리의 경제협력 동반자인 동시에 해외시장에서는 우리의 강력한 경쟁자로 부상하고 있다. 한중경제관계에 있어서 이와 같은 양면적인 속성은 앞으로 상당기간 지속될 것이다. 따라서 우리는 對中經協을 추진함에 있어 보완적인 측면을 확대, 촉진시키면서 경쟁적인 요인을 축소시키는 접근방법을 취해야 할 것이다. 우리산업은 비교우위 상실업종의 생산기지를 중국으로 이전시켜 국내산업구조의 고도화를 능동적으로 도모함으로써 중국내 생산을 통한 제3국 시장에 대한 수출노력을 강화하는 한편 중국내수시장으로의 적극적인 진출을 도모해야 할

*世宗大學校 貿易學科 教授

*Historical Review of Industrial Policy in China

것이다.

이러한 中國과의 동반 및 경쟁관계의 적극적인 활동을 위한 대응전략의 유연한 전개와 함께 중국의 산업정책의 역사적 전개에 대한 이해가 높아질 때 비로소 양국경제교류로부터 커다란 실리가 얻어질 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 본 논문은 중국의 산업정책전개에 대한 역사적 고찰을 시도함으로써 중국의 산업발전과정을 객관적으로 평가해보는 한편 그를 통해 對중국 경제교류의 효율적 확대에 필요한 우리측의 자세와 시각의 형성에 一助를 하고자 한다.

Ⅱ. 中國經濟의 成長과 構造變化

中國에서는 1970년대 말 鄧小平에 의해 經濟改革이 시작되기 이전에 이미 근대산업의 거의 대부분이 건설되어 있었다. 이에 따라 中國은 일찍부터 거의 모든 資本財를 자급자족하고 있었다. 이렇게 資本財의 상당부분의 자급을 가능케 해준 中國의 重化學工業化는 중앙정부의 강력하고 집중적인 資金動員과 所得增大 이내로 消費를 억제시키는 정책에 의해 달성될 수 있었다.

經濟改革이 시작된 1979년 이후에는, 어느 정도 消費 진작 정책이 취해졌는데 이는 生活水準의 向上 追求와 함께 도시와 농촌간의 소득 격차 축소, 重工業과 輕工業간의 균형 유지 등을 위한 것이었다.

가. 경제성장의 패턴

1949년 10월 1日 共產黨 政府 수립 이후 中國經濟는 장기간에 걸쳐 비교적 높은 성장세를 지속해 왔고 그와 함께 經濟構造 또한 변화되어 왔다. 1950년부터 1990년까지 40여년 동안 中國經濟는 年平均 7.4%의 경제성장률을 기록해 왔는데 이를 기간별로 구분해 보면 1960년~1985년 기간 중에 연평균 6.0%, 1986년~1990년 기간 중에 연평균 8.5%씩 각각 성장했음을 알 수 있다.

한편 이와 같은 中國經濟의 양적 팽창과정에서 經濟活動의 部門別 構成도 크게 변화되어 왔다. 다음의 <表 II-1>에서 보는 바와 같이 1952년에 GDP의 52.1%를 차지하고 있던 1次 産業部門은 1990년에는 27.5%로 그 比重이 크게 낮아진 반면, 2次 産業部門은 같은 기간 중 21.7%에서 45.3%로 두배 이상 높아졌다. 그리고 3次 産業은 같은 기간 중 26.2%에서 27.2%로 거의 비슷한 수준

<표 II-1> 産業部門別 構成比 推移(경상가격 기준) (단위: %)

구 분	1952	1970	1980	1990	비 고
1次 産業	52.1	37.0	34.5	27.5	
2次 産業	21.7	40.4	46.5	45.3	
3次 産業	26.2	22.6	19.0	27.2	

註 : 부가가치 기준임

資料 : 「中國統計年鑑」, World Development Report, 各 年號

을 유지했음을 알 수 있다.¹⁾

中國은 물론 아직까지 低所得國家이다. 이는 기본적으로 農業部門의 1人當 生産額이 매우 낮고 동시에 農業從事者가 매우 많기 때문이다. 그러나 製造業 部門만을 떼어 놓고 보면 전형적인 中所得國家와 거의 같은 수준을 보이고 있다. 非農業部門의 1人當 生産額은 低所得國 平均보다 50% 이상 높은 수준을 보이고 있다. 이러한 현상은 앞에서 설명한 바와 같이 1949年 中華人民共和國 成立 이후 政府가 重工業에 대규모 투자를 집중적으로 해 옴으로써 製造業 部門의 生産能力이 크게 擴充되어 왔기 때문이다.

나. 雇傭構造의 變化

經濟發展 과정은 고용규모의 확충, 고용구조의 변화, 部門別 고용 규모의 성장 등을 통해서도 살펴 볼 수 있다. 다음의 <表 II-2>는 部門別 고용비중의 추이를 보여 주고 있다. 1次 産業의 경우 1952年에서 1990年 기간 중에 전체 고용에서의 비중이 83.5%에서 60.0%로 크게 낮아지기는 했지만 아직도 매우 높은 수준에 있다.

2次 産業의 비중은 같은 기간 중에 7.4%에서 21.4%로 크게 높아졌지만 生産額의 비중에 비하면 크게 낮은 수준에 있다. 그 결과 2次 産業 從事者의 1人當 生産액은 매우 높을 수 밖에 없는데 이는 中國製造業이 勞動集約的인 소비재보다는 資本集約的인 資本財 위주로 되어 있다는 사실을 그대로 보여 주는 것이라

1) 1960年 이전 中國 統計는 발표되지 않았기 때문에 IBRD의 World Development Report의 통계로 比重 計算

<표 II-2>

部門別 雇傭比重 推移

(단위: %)

구 분	1952	1970	1980	1990	비 고
1次 産業	83.5	80.8	68.9	60.0	
2次 産業	7.4	10.2	18.5	21.4	
3次 産業	9.1	9.0	12.6	18.6	

註: 부가가치 기준임

資料: 「中國統計年鑑」, World Development Report, 各 年號

<표 II-3>

主要 製造業 部門別 雇傭 現況(1990年)

(단위: 만명, %)

産 業	雇 傭	構 成 比
製造業	5244.4	100.0
機械, 電氣·電子	1499.9	28.6
食飲料, 담배	432.0	8.2
纖維	715.3	13.6
化學	359.6	6.9
鐵鋼	285.1	5.4
建築材料 및 非鐵金屬	395.5	7.5

資料: 「中國統計年鑑」, 1991

고 할 수 있다.

3次 産業의 비중은 같은 기간 중에 9.1%에서 18.6%로 높아졌는데 이러한 고용비중은 전형적인 低所得國家의 형태를 따르고 있는 것이다.

한편 製造業內의 고용상황을 보면 機械, 電氣·電子 産業이 약 30%를 차지하고 있고 기타 石油化學, 鐵鋼 등 重化學工業이 매우 높은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 이러한 모습은 中國經濟의 成長 潛在力을 잘 보여주고 있는 것이라고 할 수 있다.

이러한 重化學部門의 높은 비중과는 달리 食飲料·纖維 등 生活關聯 輕工業部門은 아직까지 매우 낮은 고용비중을 보이고 있다. 물론 극히 최근에는 沿海地域의 經濟特區 등을 중심으로 輕工業이 크게 活性化되고 있지만 앞으로도 상당 기간 重化學部門의 비중을 크게 밀들 것으로 예상되고 있다.

Ⅲ. 中國의 産業構造 變動 推移

가. 中國의 産業構造 變化 推移

다음의 <表 Ⅲ-1>은 1952년부터 1990년까지 中國 製造業의 部門別 生産比重變化의 추이를 보여 주고 있다. 表에서 보는 바와 같이 機械, 化學工業의 比重은 계속 상승되어 왔으며, 林業은 계속 하락, 鐵冶金工業과 製紙工業은 生産구성비가 크게 變化하지 않았다. 또한 纖維, 食品加工業 등은 그 比重이 오르내리면서 결국은 약간 하락하였고, 建築材料 部門의 比重은 오르내리다가 결국은 약간 上昇하였다.

한편 1976년까지의 産業構造의 비교적 커다란 변화와는 달리 1978年 이후 1990년까지를 보면 中國의 産業構造는 비교적 안정적인 모습을 보였음을 <表 Ⅲ-1>을 통해 알 수 있다.

中國에서의 産業構造 變化의 모습은 企業所有 行態의 변모 측면에서도 살펴 볼 수 있다. <表 Ⅲ-2>는 1957年에서 1990年 기간 중 中國企業의 所有制 構造의 變化를 보여주고 있다.

表에서 보는 바와 같이 1979年 이전까지 中國의 産業에서는 全民所有制企業 (state-owned enterprises)과 集體所有制企業(collective-owned enterprises) 두 종류 밖에 없었는데 그 중에서는 集體所有制企業의 比重이 70% 이상으로서 大

<표 Ⅲ-1> 産業部門別 生産 比重

구 분	1952	1965	1978	1990	비 고
鐵 冶 金	5.9 (5)	10.7 (5)	8.7 (5)	8.0 (5)	
化 學	4.8 (6)	12.9 (4)	12.4 (3)	11.8 (3)	
機 械	11.4 (3)	22.3 (1)	27.3 (1)	28.0 (1)	
建築材料	3.0 (7)	2.8 (9)	3.6 (8)	4.5 (6)	
林 業	6.5 (4)	2.9 (8)	1.9 (9)	1.5 (11)	
食品加工	24.1 (2)	12.6 (3)	11.1 (4)	11.1 (4)	
纖 維	27.5 (1)	15.8 (2)	12.5 (2)	18.1 (2)	
製 紙	2.2 (9)	1.8 (11)	1.3 (11)	2.1 (10)	

註: ()內 수치는 製造業에서의 生産 比重 순위를 나타냄.

資料: 「中國 工業經濟統計年鑑」, 各 年號

IBRD, World Development Report, 各 年號

<표 III-2>

中國企業의 所有制 構造 變化

(단위 : 万個, %)

년 도	全民所有制	集體所有制	個體所有制	其 他
1957	4.96(29.3)	11.99(70.7)	—	—
1970	5.74(29.4)	13.66(70.6)	—	—
1980	8.34(22.1)	29.35(77.8)	—	0.04(0.1)
1985	9.37(1.8)	174.21(33.6)	334.78(64.6)	0.17(—)
1990	10.23(1.3)	174.70(21.9)	612.42(76.7)	0.72(—)

註: 기타는 全民所有制, 集體所有制, 個體所有制 부문간의 合營 形態를 띠는 企業과 外國人 投資企業을 포함.

資料: 「中國統計年鑑」, 各 年號

宗을 이루고 있었다. 1979年 이후 발생하기 시작한 個體企業은 본격적인 中國經濟의 改革·開放의 추진에 따라 그 숫자가 엄청나게 늘어나기 시작하였으며 1990년에는 전체 기업수의 3/4 이상을 차지하고 있는 실정이다.

나. 産業構造 變化의 動因

産業構造의 변화는 기본적으로 정부정책과 그에 대한 기업들의 반응에 의해 이루어지게 된다. 中國의 경우 經濟改革 이전에는 企業活動이 거의 전적으로 政府의 計劃 및 統制에 따라 이루어져 왔다. 1979年 이후 經濟改革이 본격화된 다음부터는 돌론 상황이 크게 변하게 되었다.

1980년대 초부터 企業의 改革 또한 조심스럽게 추진되면서 과거 指令性 計劃을 바탕으로 행정적 수단을 위주로 해왔던 經濟計劃 體制가 指導性計劃 위주로 전환되면서 經濟活動에서의 自律의 폭이 점차 확대되어 나갔다.

指導性 計劃下에서 각 기업은 정부가 "권장"하는 목표를 참고로 하여 生産活動을 수행하게 된다. 그리고 그 目標도 시장상황이 바뀌는 경우 정부와의 협의 를 통해 수정할 수 있다. 따라서 指導性 計劃下에서 企業들의 선택의 폭이 크게 높아져 기업이 시장메커니즘에 따라 일상적인 投入, 生産, 販賣에 대한 經濟活動을 어느 정도 자유로이 할 수 있게 되었다. 그러나 國家가 여전히 人事 및 價格을 통해 강력한 개입을 할 수 있는 여지가 많이 남아있는 실정이다.

어쨌든 1979年 이후 초기의 企業改革措置 중에서 가장 핵심적인 것은 利潤留保制의 실시라고 할 수 있다. 이 제도는 과거에 원칙적으로 국가재정에 흡수되

던 각 기업의 이윤의 일부를 자체 유보하고, 이를 해당 기업내에서 生産發展基金, 종업원 福利基金, 보너스 기금의 세 부분으로 나누어 사용하도록 한 것이었다.

利潤留保를 중심으로 하는 기업의 自主權 擴大措置는 1979년 말에 이미 약 2,000개 기업에 도입되었고, 그 후에도 계속 증가하여 1980년 6월 말까지 전국 6,600여개의 실험기업에 대하여 실시되었는데 비교적 규모가 큰 企業들도 상당수 포함되어 있었다.

한편 經濟安定化 정책의 강화와 함께 1981년부터는 經濟責任制라는 이름하에 일종의 請負制가 급속히 보급되기 시작하였다. 이 經濟責任制는 企業이 國家와 의 협상을 통하여 生産計劃의 달성과 일정한 利潤上納義務를 請負받고 초과 달성분에 대해서는 일정비율을 유보하며, 다시 기업 내부에서도 개별 노동자에 이르기까지 각 직급마다 그 임무달성을 請負하는 제도이다.

1980년대 중반에 이르러서는 改革의 초기단계에 실시되었던 利潤留保制 및 經濟責任制로부터 한걸음 더 나아가 보다 적극적인 企業改革 조치가 도입되었는데, 이것이 "利改稅" 개혁으로 利潤上納을 納稅로 전환하는 개혁조치를 의미한다. 이는 政府와 企業의 기능을 명확히 구별한다는 차원에서 기업이 통일적인 租稅體系에 따라 國家에 세금을 납부한 후 나머지를 모두 갖게 되는 제도이다. 이 제도는 1983년부터 전국적으로 도입되었는데 초기에는 納稅와 利潤上納이 병존하는 불완전한 형태였으나 1984년 10월부터 보다 완전한 형태의 納稅制가 실시되었다.

그러다가 中國은 너무 높은 所得稅率, 地域間 經濟力 및 生産性 격차, 財政의 중앙집권화 경향 등 몇 가지 이유로 "利改稅" 制度를 1987년부터 포기하고 "請負 經營責任制"²⁾라는 일종의 請負契約制를 실시하였다. 이 제도는 1980년대 초기에 실시되었던 "經濟責任制"와 유사한 제도로서, 生産手段의 公有制를 유지한 상태에서 企業의 所有와 經營의 분리를 시도하는 형태라고 할 수 있다. 이 제도는 地域, 産業, 企業의 특수한 상황에 따라 上納利潤遞增方式³⁾, 定額利潤請負方式⁴⁾, 固定

2) 中國에서는 承包經營責任制라고도 함.

3) 企業이 製品稅를 납부한 후 純收入에 대해서 기본상납액과 일정한 증가율을 계약을 통해 결정하여 매년 上納利稅額(稅金과 上納利潤의 혼합)을 증가시키는 방식.

4) 企業이 계약을 통해 정해진 고정액수의 利潤(利稅額)을 상납하고, 이를 초과하는 이윤은 전부 企業에 유보되는 방식.

損失方式⁵⁾ 등 다양한 형태를 가지고 있다.

1992년 들어서 鄧小平의 南巡講話⁶⁾ 이후 전반적인 改革의 분위기가 고조되면서 國營企業에 부여된 각종 特惠를 타파하자는 논의가 일어나고 있다. 이러한 상황에서 구체적인 企業改革의 방법에는 크게 세 가지의 입장이 전개되고 있다. 우선은 기존의 請負經營制를 개선하여 지속시키자는 입장이고, 다음으로는 稅金과 利潤의 분리를 통하여 政府와 企業의 분리를 명확히 하자는 입장이며, 마지막으로 株式制를 통한 財產權 分配上的 改革을 추진함으로써 所有와 經營의 분리를 더욱 진전시키자는 입장 등이 그것이다.

어떤 형태로 기업의 개혁이 추진되든지 간에 이러한 개혁의 움직임은 中國의 産業構造 變化에 커다란 動因으로 작용할 것으로 예상되고 있다. 株式制 형태로의 개혁이 강력히 추진될 경우 소비재와 같은 경공업부문이 中國 産業內에서 차지하는 비중은 더욱 크게 높아질 것이다. 그와 반대로 정부 개입의 여지가 많은 請負經營制가 지속될 경우에는 民需品目的 中國 産業內 比重 증대 속도는 비교적 완만할 것이다. 어쨌든 여태까지 中國에서의 産業構造의 변화는 政府의 産業政策에 커다란 영향을 받아왔고 향후에도 그러한 패턴이 상당기간 유지될 것으로 보인다.

IV. 中國의 産業政策

經濟開發의 관점에서 産業政策이란 工業化를 촉진시키는 모든 정책수단들을 포괄하는 것이지만, 國家에 따라 다른 의미를 갖는 개념이기도 하다. 歐美 선진국들의 경우 産業政策은 市場競爭을 촉진시키기 위한 산업조직정책이 근간을 이루고 있다. 開發途上國의 경우 산업정책은 工業化促進, 무역신장 등 경제개발 측면이 강조되고 있다. 中央統制經濟의 경우, 産業政策이란 計劃과 執行을 의미한다.

二次大戰 이후 日本의 매우 성공적인 경험으로 인해 産業政策은 정부 주도에 의한 특정 산업 육성이라는 좁은 의미로 해석되기도 한다. 中國의 경우 1979년 이전에 오랫동안 重化學이라는 특정산업을 집중 육성해 왔기 때문에 어떤 의미

5) 만성적으로 赤字를 國家補助金으로 상쇄하고 있는 企業에 대하여 손실한도액을 고정시킬 것을 청부하는 방식.

6) 南巡講話는 “改革과 開放의 深化와 思想의 解放”에 관한 鄧小平의 연설을 지칭함.

에서는 日本의 산업정책과 유사하다고 할 수 있다.

어쨌든 經濟開發의 관점에서 産業政策이란 國家經濟에서 工業部門이 차지하는 부가가치의 비중을 높이는 것이라고 할 수 있다. 따라서 産業政策은 工業部門에 더 많은 資源을 이동시키기 위한 정책수단과 행정조치들의 집합이라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 보면 中國에서도 1979년 이전까지는 政府의 직접적인 예산할당에 의해 그리고 개혁 이후에는 간접적인 유인제도를 통해 工業部門의 성장을 추진해 왔기 때문에 中國의 産業政策은 그 어느 나라보다 더 오랜 歷史를 갖고 있다고 할 수 있다.

가. 1979년 이전 中國政府의 工業化政策

改革과 開放이 본격화되기 이전 기간인 1979년까지의 기간도 특성에 따라 크게 前期(1949-1957)와 後期(1958-1979)로 구분할 수 있다.

1. 1949-1957년 기간중 工業化政策

1949년에서 1952년까지 經濟再建 기간이 지난 후 中國은 비교적 유연한 中央計劃制를 확립해 나갔다. 제1차 5개년계획(1953-1957)은 重工業의 집중 건설로 특징지워질 수 있다. 이러한 경제정책의 결과 이 기간동안 資本財 산업이 전체 공업 생산에서 차지하는 비중이 37.3%에서 48.4%로 급격히 높아지게 된 반면 消費財의 비중은 크게 낮아졌다.

이 기간 동안에는 아직 잔존해 있던 民間企業의 國有化도 적극 추진되었다. 1957년까지 全民所有企業, 集體所有企業 그리고 民官合作企業들이 공업부문 총생산의 87.8%를 생산하는 목표가 세워졌고 강력히 추진되었다.

<표 IV-1> 工業生産에 있어서 資本財와 消費財의 構成 (단위: %)

연 도	자 본 재	소 비 재
1953	37.3	62.7
1954	38.5	61.5
1955	41.7	58.3
1956	45.4	54.5
1957	48.4	51.6

資料: <表 III-1>과 동일

그리고 이 기간 동안 모든 商去來의 점진적인 社會化 즉 市場去來의 철폐가 추진되었다. 그 결과 1957년에 이르면 많은 거래의 社會化가 진척되었다. 그렇지만 農産物과 기타 소비재 그리고 식당 등의 경우 상당부분 민간거래의 비중이 유지되고 있었다.

이 기간 동안 물론 중앙집중화가 적극 추진되었지만 상당히 유연한 정책이 시행되었다. 中國經濟내에 다양한 소유형태가 존재하고 있었기 때문에 효율적인 중앙집중화정책이 추진되지는 못했다. 中央統制機構는 156개의 중점 프로젝트에 전념하고 있었는데 대부분이 重工業에 속하는 프로젝트들이었다. 그리고 그 당시 計劃體系는 산업별 수직적 양태를 띠고 있었고 따라서 産業間, 地域間 수평적 연계나 조정 메카니즘이 전혀 형성되지 못했다.

한편 대부분의 주요 프로젝트들은 東北部와 內陸에 집중되어 있었고 沿岸 都市들은 개발 프로젝트로부터 소외되었다.

차별적인 조세정책이 정부의 산업정책 추진을 위해 사용되었다. 예를 들면 商業活動에 대한 세금이 工業에 비해 높게 부과되었고 工業中에서도 輕工業에 비해 重工業에 대한 稅金이 매우 낮았다.

이와 함께 가격안정정책이 價格固定 그리고 通貨·財政 수단들을 통해 강력히 추구되었다. 그렇지만 1950년대 중반에 이르러 固定價格 정책에 따른 물자부족 사태가 심각해지자 중요 생필품에 대한 정부 수매가격을 인상하여 물자공급의 확대를 도모하기도 했다. 1955년에 있었던 중요생활물자에 대한 정부 수매가격 인상률을 보면 곡물 수매가격은 157.7%, 大麻, 누에고치, 茶, 油種, 棉花 등은 15~45%씩 상승되었다.⁷⁾

2. 1958~1979년 기간 중 工業化 政策

이 기간은 1958~60년 기간 중의 대약진 운동을 포함하는 제2차 5개년 계획 기간, 조정기간(1963-65), 文化革命 기간이었던 제3차 및 제4차 5개년 계획기간(1966-70, 1971-75), 그리고 제5차 5개년계획기간(1976-80)의 대부분을 포함하고 있다.

제1차 5개년계획이 끝난후 모택동은 산업발전의 우선 순위를 농업-경공업-중

7) Willy Kraus, *Economic Development and Social Changes in the PRC*, Springer — Verlag, 1979.

공업 순으로 하도록 지시했지만, 실제 이 지시는 그대로 수행되지 않았다. 1949년에서 1979년의 50년 동안 중공업은 98.6배의 생산확대를 보여 경공업의 22.8배를 크게 상회하였다. 대약진운동기간 중에는 철강산업에 최우선적인 중점이 주어졌었고, 문화혁명 기간 중에는 방위산업에 중점이 주어졌다. 제3차, 제4차 5개년계획 기간 동안 重工業에 대한 투자비중은 각각 54.5%와 52.1%였는데 이는 제1차 5개년계획 기간 중의 비중보다 각각 15.8% 및 13.4%나 더 높은 것이었다.

정부의 경제계획이 중앙집권화와 지방분권화를 오가면서 中國의 산업정책과 산업구조도 커다란 영향을 받았다. 1956년 4월 25일 모택동은 경제계획의 지방분권화를 적극 천명하는 성명을 발표하고 있다. 모택동은 이 성명에서 “중앙과 지방의 갈등과 모순으로 인해 많은 문제가 야기되고 있다. 중앙의 일관된 경제계획하에도 최대한 지역자체 프로젝트를 허용함으로써 지방의 열성적인 경제개발 참여를 유도해야 할 것이다”라고 지시하고 있다.

이러한 지시에 의해 1957년에는 지방분권화 조치들이 많이 취해지면서 중앙부처의 많은 업무들이 지방으로 이관되게 된다. 이와 같은 지방분권화 개혁조치는 전반적인 재정체제에도 커다란 영향을 미쳤다. 1957년 11월 15일의 국무원훈령에 따라 지방정부의 재정독립체제가 확립되게 되었다. 어쨌든 지방분권화 노력은 1950년대 말의 3面紅旗運動⁸⁾이 포기될 때까지 지속되었었다.

몇년간의 중앙집권화 이후에 1961년이 되면 다시 지방분권화가 추진되게 된다. 다시금 지방정부에게 자기 지역의 생산계획과 투자자원 조달 및 배분에 커다란 자치권이 주어지게 된다.

이와 같은 배경은 중국경제 특유의 수직통합의 산업체제와 각 省들의 유사한 산업구조를 이해하는 데 도움을 준다. 예를 들어 건축재료, 화학 그리고 冶金工業部들은 각각 독자적인 채굴작업을 하고 있고, 거의 모든 공업부처⁹⁾들이 자체적인 기계기업들을 보유, 필요한 기계들을 자체 생산하고 있는 실정이다. 이와 같은 각 省別 또는 部處別 자급자족 체제가 1979년 이전까지의 중국경제 발전

8) 1958년부터 중국정부가 전개한 3대운동 즉 總路線, 大躍進, 人民公社 運動을 3面紅旗運動이라고 함.

9) 중국 國務院의 部 및 委員會에는 機械電子工業部, 航空宇宙工業部, 冶金工業部, 化學工業部, 紡績工業部 등 주요산업별 部가 편성되어 있음.

<표 IV-2> 주요품목별 중국 각 省의 중복 생산활동 현황(1992년)

산 업	産業活動 參與 省의 數(總 29 省 中)
식 량	29
면 화	21
시 멘 트	29
석 탄	27
철 강	28
비 료	28
공작기계	28
자 전 거	26
재 봉 틀	24
시 계	24

資料: World Bank, China : Long-Term Development Issues and Options, 1985

에 커다란 장애요인으로 작용했다고 평가되고 있는데, 다음의 <表 IV-2>는 주요품목별로 중국의 29개 省이 얼마나 중복적으로 생산활동을 벌이고 있는가를 보여주고 있다.

이와 같은 생산활동의 광범위한 분산은 물론 지역별 자금자족을 추구한 결과이지만, 결국 특화와 교역을 통한 국가전반적인 산업발전을 이룩하는 데 커다란 장애요인이 되는 것이다.

나. 1979년 이후의 産業政策

1976년 10월 4人幫(江青, 張春橋, 姚文元, 王洪文) 추방을 계기로 毛澤東의 시대가 종지부를 찍고 中國에는 실용주의자들의 시대가 열리게 된다. 4人幫 추방후 華國鋒이 黨政의 지도자가 되었으나 文革期間 中 물러났던 鄧小平을 비롯한 원로간부들이 속속 복권되어 점차 실권을 장악하면서 中國에는 華·鄧 體制가 성립되게 되었다. 그리고 1978年 12월 中國 共產黨 제11기 3中全會에서는 중국특색의 사회주의 건설을 실현하기 위한 역사적인 경제개혁과 대외개방정책이 채택되었다. 이러한 국가 경영 路線의 변화는 물론 산업정책에도 커다란 영향을 미쳤다.

1980년대 중국 산업정책은 다음과 같은 5개의 지침하에 추진되어 왔다. 첫째

로 농업부문의 성장극대화, 경공업과 중공업의 안정적인 성장과 균형발전을 도모한다. 둘째로 에너지 및 자원관련 산업의 성장을 적극 도모하는 한편 가공산업의 성장을 적절히 통제하여 에너지 및 자원부문의 성장과 조화를 이루도록 한다. 셋째로 교통 및 통신부문에 우선 순위를 둔다. 넷째로 건설부문 및 3차산업을 적극 육성한다. 마지막으로 신기술을 활용하여 전통산업부문을 고도화시키고, 지식 및 기술집약 부문을 선별적으로 집중 지원함으로써 산업구조의 고도화를 적극 도모한다.

이와 같은 지침하에 중국 정부는 경제개혁과 대외개방정책을 강력하게 수행함으로써 중국 경제는 1980년대에 커다란 발전을 이룩하게 된다. 먼저 국민총생산을 보면 1978~1990년 기간중에 연평균 8.7%씩의 높은 성장세를 지속하였고, 1인당 국민소득도 1978년의 315元에서 1990년에는 1,260元으로 크게 증가되었다.

한편 1980년대의 급속한 경제성장 과정에서 농공단지내 기업인 鄉鎮企業이 괄목할만큼 급속한 발전을 이룩해 왔다. 이들 鄉鎮企業의 총생산은 1978년의 493億元에서 1990년에는 9,581億元으로 증가하여 12년 동안 무려 18배나 성장하였다. 이에 따라 鄉鎮企業의 총생산은 1990년에 사회총생산액의 24.6%, 농촌사회 총생산액의 59.1%를 차지하게 됨으로써 국민경제 전반에 커다란 영향을 미칠 수 있는 요소로 등장하였다.

V. 中國의 經濟改革 過程

1980년대 中國의 經濟改革은 中國經濟에 커다란 변화를 가져왔다. 改革이 본격화되기 이전에도 中國經濟는 1957~78년 기간 동안 다소 기복은 있었으나 社會總生產 7.1%, 農業 5.2%, 工業 8.7%에 달하는 비교적 높은 年平均 成長率을 기록하였다.

그러나 고도로 중앙집권적인 경제관리방식으로 인해 경제의 非效率性이 심화되어 있었다. 특히 국가가 기업의 모든 활동을 통제하고 기업이 생산, 유희자산 처분, 기업재정, 판매 등에 自主權을 발휘하지 못함에 따라 生產設備의 노후화, 生産性 저하, 기술혁신 쇠퇴, 生産·需要의 괴리 등 많은 문제점이 발생하였다.

이러한 상황에서 經濟內部에 활력을 불어넣기 위한 經濟體制改革이 적극 추진되었던 것이다. 1978년 말 中國共產黨 第11期 3中全會에서 改革·開放 방침이

천명된 이래 中國經濟는 효과적인 발전을 이룩하였는데 그러한 改革과 開放의 주요 내용 중에서 産業活動과 밀접하게 관련된 내용을 살펴보면 다음과 같다.

우선적으로 제III장에서 이미 살펴 본 바와 같이 政治와 企業의 분리를 실시하여 기업의 독자적 경영권을 확대시킴으로써 기업으로 하여금 利潤과 損失은 스스로 부담토록 하였고, 기업의 경영방식 또한 請負制, 賃貸制, 株式制 등으로 다양화시켰는데 현재에는 請負經營責任制가 國營企業의 주요한 경영방식으로 자리잡게 되었다. 이와 함께 企業의 指導體制도 國營企業에 工場長 責任制가 도입됨으로써 보다 自律的인 方向으로 개혁되었다.

이와 동시에 企業間의 橫的聯合이 추진되어 기업그룹이 조직되게 되었다. 기업의 조직구조를 개혁하고 생산성을 높이기 위해 中國에서는 部門과 地域을 초월한 橫的聯合이 진행되고 있는 중이나 아직까지는 일정한 체계를 갖추지 못하고 있는 실정이다.

勞動制度와 賃金制度의 改革 또한 활발히 진행되고 있는 중이다. 鐵飯碗¹⁰⁾ 개념을 타파하기 위하여 勞動力의 합리적인 이동을 촉진하고 노동계약제를 실시하였고, 吃大鍋飯¹¹⁾의 현상을 타개하기 위하여 勞動生産性에 따른 분배원칙을 통해 賃金과 보너스제도에 있어 일련의 개혁을 시행하였다.

한편 中國의 改革과 開放趨勢에 큰 劃을 긋는 사건은 1992年 1~2月 鄧小平이 廣東省, 福建省, 上海市 등 楊子江 남부지방을 순회하면서 행한 南巡講和이다. 南巡講和 이후 개혁에 관한 中國內 전반적인 분위기가 天安門 사태¹²⁾ 이전의 활력을 찾게 되었다.

전반적인 개혁분위기가 고조되는 가운데 열린 제14차 中國共產黨大會(1992. 10. 12~10. 18)에서 黨의 노선이 “社會主義 市場經濟” 건설로 확정되고, 黨과 政府 지도부에 온건개혁파 인사들이 대거 기용됨으로써 中國의 改革과 開放政策은 새로운 도약의 계기를 맞이하게 되었다.

이러한 제14 全大會에서 발표된 내용을 중심으로 中國 經濟改革의 방향을 살펴보면 中國은 改革을 심화·가속화하되 政治·社會에 대한 부작용이 비교적 작은 부분부터 우선 실시할 것이고, 그 중점은 시장경제의 확대, 相對價格 구조의

10) 鐵飯碗 : 쇠밥그릇이란 말로 직장이 평생 보장되는 노동제도를 의미함.

11) 吃大鍋飯 : 한 솥밥이란 말로 능력에 관계없이 균등하게 분배되는 임금제도를 의미함.

12) 1989. 6에 있었던 中國의 民主化 市民 運動

점진적 개선과 합리화, 國家와 企業間 관계의 合理化에 들 것으로 보여지고 있다.

경제운용 메카니즘에 있어서의 시장기능의 확대와 활성화를 위해서는 指令性 計劃 범위의 축소와 市場 및 指導性 計劃 범위의 확대, 巨視經濟 조정에 있어서의 利率, 稅率 기능의 강화, 金融, 技術, 勞動, 不動產 등 商品 이외 市場의 육성과 관련 법규 정비, 外換, 穀物, 金融 등에 있어 現物市場 이외에 先物市場의 실험적 육성과 지역적 확산 등이 도모되고 있다.

그리고 相對價格 구조의 점진적 합리화를 위해서는 에너지 가격의 점진적 인상과 소비재에 대한 가격통제의 완화, 二重價格制의 점진적 폐지 등이 추진될 것이다(二重換率制는 1993년 말에 이미 폐지되었다).

한편 國家와 企業間 관계의 合理化를 위해서는 政府와 企業의 분리("政企分開") 및 企業自主權의 확대, 赤字누적 국영기업에 대한 破産 및 合併의 선별적 실시, 국영기업에 대한 都給契約制와 株式制의 확산, 100大 企業集團의 실험적 육성을 통한 產業政策의 유효성 확보, 농촌기업에 대한 貿易自主權의 확대 등이 적극 추진될 계획에 있다.

한편 중국경제개혁의 핵심중의 하나인 대외개방정책이 최근들어 더욱 적극적으로 변화하고 있다. 1980년대까지만 해도 대외개방에 있어 중국은 주로 연안지역의 5개 經濟特區¹³⁾, 3개 三角地帶¹⁴⁾, 2개 開放區¹⁵⁾, 14개 沿岸都市¹⁶⁾를 중심으로 외국자본을 유치하는 형태를 띠어왔다. 그러나 1990년대 이후에는 대외개방을 내륙 및 변경지역으로까지 확대하여 전국의 주요 도시들은 외국기업에 전면 개방하는 이른바 "전방위 개방 전략"을 적극 추진하고 있다.

이러한 전략은 연한항구도시에 집중되어 온 외국인투자를 내륙 및 변경지역까지 끌어들이어 外資 및 先進技術의 충격효과를 전국적으로 확산시키는 동시에 外國資本에 의존하여 소비재 산업과 사회간접자본을 획기적으로 육성하고 확충한다는데 근본적인 목적을 두고 있다. 그리고 이러한 전략은 21세기를 바라보면서 지역별로 산업의 분포를 조정함으로써 지역간 산업연관효과를 극대화하여 세계

13) 經濟特區 : 深圳, 珠海, 厦門, 汕頭, 海南

14) 三角地帶 : 珠江, 長江, 閩南

15) 開放區 : 山東, 遼東

16) 沿岸都市 : 大連, 秦皇島, 天津, 煙台, 青島, 連雲港, 南通, 上海, 寧波, 溫州, 福州, 廣州, 湛江, 北海

최강의 경제대국으로 발돋움하려는 야심한 포석의 일환이라고 할 수 있다.

이와 같은 대외개방정책의 적극적인 변화와 함께 中國은 무역관리체제에서 커다란 개혁을 모색하고 있다. 즉 中國정부는 과거 대외경제무역부 산하의 각 전문수출입 公司를 통해 교역되었던 교역규모가 큰 품목에 대해서는 縣級이상 지방정부 관할하에 있는 일부 국영기업과 大中型 集體企業에 대해 심사하여 종합 무역상사의 기능을 부여함으로써 수출의 활성화를 꾀하는 동시에 무역거래의 효율향상을 도모하고자 하는 것이다.

중국은 또한 외국으로부터의 선진기술 도입노력을 강화함으로써 수출상품의 다양화와 고부가가치화를 도모하고 있다. 지금까지도 중국은 외자도입에 있어서 차관보다는 직접투자를 선호하여 왔고, 직접투자에 있어서도 일반적으로 低賃金을 활용하는 외국인 투자보다는 先進技術의 유입을 동반하는 외국인 투자를 권장하여 왔는데 이러한 정책 방향은 앞으로 더욱 강화될 전망이다. 즉 중국정부는 앞으로도 차관보다는 경영 노우하우 첨단기술의 도입이 가능한 외국인 투자의 유치에 역점을 둬으로써 외자도입정책을 산업정책과 연계시켜 추진해 나갈 것으로 보인다.

Ⅶ. 中國경제의 최근 成果와 展望

이상에서 본고는 中國의 산업정책의 추이를 역사적으로 고찰하였고 1980년대 이후에는 개혁과 개방정책에 초점을 맞추어 살펴보았다. 1980년대 이후에는 개혁과 개방기조의 부침에 따라 중국경제의 성과도 크게 영향을 받았다. 개혁과 개방의 분위기가 최고조에 달했던 1988년에 중국은 11%의 고도성장을 기록하였으나, 이같은 분위기가 천안문 사태 이후 크게 퇴조하면서 1989년과 1990년에는 중국경제가 각각 3.91%, 5.0%로 크게 둔화된 성장세를 보였다. 그러나 개혁 개방기조가 회복되고 건축정책이 완화된 1991년 부터는 성장률이 다시 높아짐으로써 중국경제는 1991년에는 7.0%, 1992년에는 12.8%의 높은 성장률로 재진입하게 되었다.

특히 1992년에는 이미 언급된 바와 같이 12.8%의 매우 높은 성장률을 기록했을 뿐만 아니라 해외자본 유치규모가 무려 685억달러에 달함으로써 세계 각국의 對中國투자열기가 더욱 고조되었음을 알 수 있다. 이러한 결과는 물론 중국 경제의 장기성장전망에 대한 높은 신뢰도를 반영하는 것이라고 할 수 있다.

1992년도에 이와 같이 급속한 중국경제의 성장을 주도한 부문은 역시 제조업 및 수출부문이었다.

1992년 중국의 공업총생산액은 3조 4,096억원으로 전년에 비해 20.8%나 증가한 실적을 보였다. 이러한 신장률을 소유제 형태로 구분하여 보면 국영기업이 14.4%, 집단기업이 28.5%를 각각 나타내고 있으며 외국기업, 합자 및 독자기업은 무려 48.8%의 초고율의 신장세를 나타내고 있어 中國 제조업에 있어서의 급격한 구조변화의 모습을 잘 보여주고 있다.

그리고 中國의 공업생산에 있어서는 전반적으로 주요 원자재 및 산업설비의 생산을 강화하는 방향으로 구조조정이 이루어지고 있다. 즉 내구소비재인 칼라 TV와 세탁기는 각각 9.1% 및 3.7%의 신장률에 불과한 반면 기간산업활동에 필요한 절삭기계(29.1%), 상용차 중심의 자동차(51.5%), 시멘트(20.3%) 등은 큰 폭으로 증가함으로써 경제성장기반의 건전성이 크게 높아지게 된 것이다. 같은 맥락에서 설비투자 또한 크게 증가하였는데 1992년에 7,582억원의 설비투자가 이루어짐으로써 전년에 비해 37.6%나 크게 증가하였다.

1992년에 中國의 대외무역 또한 증가하여 산업발전에 크게 기여하였다. 세관 통계에 의하면 中國은 1992년에 수출은 18.2% 증가한 850억달러, 수입은 26.4% 증가한 806억 달러에 달함으로써 44억달러의 무역흑자를 기록하였다. 수입이 비교적 큰 폭으로 증가한 것은 중국 국내의 활발한 산업활동을 반영한 것으로 그 구성을 보면 소비재 보다는 생산시설재 위주였음을 알 수 있다.

中國經濟는 단기적으로는 경기과열에 따른 긴축정책 등의 문제가 있겠으나, 중국정부의 개혁 및 개방정책이 지속될 경우 적어도 21세기 초반까지는 고도성장 추세를 유지할 것으로 전망되고 있다. 이러한 높은 성장추세를 유지시켜주는 요인으로는 개혁과 개방으로 인한 경제활동의 활성화, 재정, 금융 등 거시경제정책 운용능력의 향상, 외국인 투자의 지속적 증대 등을 들 수 있다.

中國經濟의 장기전망에 대해서는 세계유수의 경제전망기관들이 예측치를 제시하고 있는데 대체로 21세기 초에 이르면 中國經濟의 규모가 미국에 필적할 것으로 전망되고 있다. World Bank의 장기 예측이 따르면 중국, 대만, 홍콩으로 구성된 중국경제권의 총 GDP는 2002년에 구매력평가기준으로 9조 8,000억 달러(1인당 7,300달러)에 달하여 같은해 미국의 9조 7,000억 달러를 능가할 것으로 전망되고 있다.

〔參考文獻〕

1. 金時中, 「中國의 外國人直接投資 誘致와 韓國의 進出展望」, KIEP, 정책자료 91-07, 1991.
2. 對外經濟政策研究院, 「東北亞經濟協力の 與件과 展望」, 1991.
3. 産業研究院, 「北方地域 國家總覽」, 1991.
4. 鄭永祿, 「先進國의 對中國經濟交流」, KIEP, 정책연구 92-11, 1992.
5. 韓光洙, 「中國·日本間 經濟交流의 展開過程과 現況」, KIET, 지역정보시리즈 13호, 1984.
6. 韓國開發研究院, 「南北韓 經濟關係發展을 위한 基本構想」, 1991.
7. 韓國輸出入銀行, 「우리나라의 對中國 經濟協力方向과 輸銀의 役割」, 조사자료 國調 92-6, 1992.
8. 한국은행 외환관리부, 「해외투자통계연보」, 1992.
9. 中國國家統計局, 「中國統計年鑑」, 各 年號.
10. ———, 「中國工業經濟統計年鑑」, 各 年號.
11. 今井理之, “中國의 對外經濟政策의 展開요 成果”, 「아시아經濟」, volxxx III-1, pp.2-25, 1992.
12. David Granick, *Chinese State enterprises: A Regional Property Right Analysis*, Univ. of Chicago Press, 1990.
13. Liu Guoguang, Liang Wensen et al., *China's Economy in 2000*, Beijing: New World Press, 1987.
14. World Bank, *World Development Report*, 各 年號.
15. ———, *China: Long-Term Development Issues and Options*, 1985.
16. ———, *China: External Trade and Capital*, 1988.
17. Willy Kraus, *Economic Development and Social Changes in the PRC.*, Springer-Verlag, 1979.
18. Shi-Min, “The Economic Development Strategies for the Coastal Areas of China and the Northeast Asian Economic Cooperation”, Paper for the *Regional Forum on Northeast Asian Economic Cooperation*, Sponsored by KIEP, 1991.