

국가 신자유주의: 자본주의로 가는 중국의 도정에 대한 전망

앨빈 소 홍콩과학기술대학교

인화 추 홍콩침례대학교

이 글의 목적은 중국 정치경제의 맥락에서 자본주의의 새로운 변이라고 할 수 있는 중국 자본주의의 주요한 요소를 밝혀 내고, 그럼으로써 1978년 이후 등장한 중국 자본주의를 탐구하기 위한 발판을 마련하는 데 있다. 우리는 이 자본주의를 '국가 신자유주의(state neoliberalism)'로 명명하고자 한다. 먼저 이 글은 중국의 국가 신자유주의와 개발도상국, 서구, 그리고 후기사회주의 동유럽의 다양한 자본주의 간의 유사점과 차이점을 비교한다. 다음으로 국가 신자유주의의 특징을 살펴보고 어떻게 국가 신자유주의가 끊임없이 자본축적을 추동하여 중국을 가난한 제3세계 국가에서 자본주의 세계 경제의 엔진으로 견인했는지를 연구하고자 한다. 마지막으로 21세기의 국가 신자유주의를 전망해보려 한다.

주제어 발전국가, 신자유주의, 시장 개혁, 중국, 공산당국가, 자본축적

I. 들어가며

21세기가 시작된 이래 학자들은 중국에서 발흥하고 있는 시장경제의 힘과 역동성을 인정하고 있다. 간략히 말해서, (적어도 명목적으로는) 사회주의에 대한 중국의 집념과 공산당이라는 집권당의 명칭에도 불구하고, 중국 경제에서 자본주의가 번창하고 있고 자본축적을 위한 끊임없는 추동이 존재한다는 것이다. 그 결과, 자본주의라는 용어는 중국의 후기사회주의 발전을 분석하는 연구에서 많이 사용되어 왔다(Hsing, 1998; Guthrie, 1999; Huang, 2008; 2012; Tsai, 2007).

그러나 이들 연구의 대부분은 일본, 유럽 및 북미에서 발견되는 다른 형태의 자본주의들과 중국 자본주의를 직접 비교하는 것을 꺼려했다. 맥널리(McNally, 2011: 1)가 지적한 바와 같이 이러한 경향은 자본주의로 가는 중국의 도정이 매우

복잡하고, 다면적이며 아직 완성되지 않았다는 것을 반증한다. 또한 중국을 ‘다양한 자본주의(Varieties of Capitalism)’(Hall and Soskice, 2001)라는 좀 더 넓은 맥락 속에 위치지우는 데에는 개념적인 어려움이 있다. 그럼에도 불구하고 중국은 자본주의의 새로운 변이를 만들어내고 있는 것으로 보인다. 다만 그 변이가 아직 계속 진화하고 있기는 하다.

이 글의 목적은 중국 정치경제의 맥락에서 자본주의의 새로운 변이라고 할 수 있는 중국 자본주의의 주요한 요소를 밝혀내고, 그럼으로써 1978년 이후 등장한 중국 자본주의를 탐구하기 위한 발판을 마련하는 데 있다. 우리는 이 자본주의를 ‘국가 신자유주의(state neoliberalism)’로 명명하고자 한다. 먼저 이 글은 중국의 국가 신자유주의와 개발도상국, 서구, 그리고 후기사회주의 동유럽의 다양한 자본주의 간의 유사점과 차이점을 비교한다. 다음으로 국가 신자유주의의 특징을 살펴보고 어떻게 국가 신자유주의가 끊임없이 자본축적을 추동하여 중국을 가난한 제3세계 국가에서 자본주의 세계 경제의 엔진으로 견인했는지를 연구하고자 한다. 마지막으로 21세기의 국가 신자유주의를 전망해보려 한다.

II. 중국과 개발도상국의 발전국가자본주의

중국은 다른 동아시아의 발전국가와 마찬가지로 강력한 국가기구를 갖고 있다. 중국에서 국가는 경제적 기득권 세력에 의해 ‘포획’되지 않았다는 의미에서 매우 자율적이다. 구세대의 자본가들은 공산주의 혁명과 이후의 문화혁명을 거치면서 소멸되었다. 최근 1980년대와 1990년대의 시장 개혁을 통해 성장한 신흥 자본가 계급이 등장했는데, 이들은 국가에 도전하기에는 너무 약하고 국가에 너무 의존적이다. 게다가 중국에서 국가는 개발 계획을 실행해 나갈 수 있는 능력이 있다. 국가는 은행을 소유하고 금융 부문을 통제하고 있기 때문에 국내 기업들이 국가에 협력하게 만드는 강력한 정책 도구들을 갖고 있다. 저금리 대출에 대한 접근, 외부 경쟁으로부터의 보호, 수출시장 접근에 대한 지원 등은 국가가 기업들로 하여금 정부 정책에 협조하게 하는 수단들이다. 중국 기업들은 부채비율(debt/equity ratio)이 높기 때문에 정부 대출을 회수하겠다는 것을 매우 위

협적으로 받아들인다.

둘째, 다른 동아시아의 발전국가들과 마찬가지로 중국에서 국가는 적극적으로 경제에 개입해 왔다. 국가는 자본축적을 추동하는 엔진이 되었다. 중앙정부는 차입에 의한 자금 조달(debt finance)과 사회기반시설 건설을 수행하는 것 외에도 전략적 발전계획을 추진하고, 물가와 자본이동을 규제하고, 투자위험을 떠맡으며, 연구개발을 지원하고 있다. 지방정부 수준에서도 오이(Oi, 1992)가 ‘지방정부 조합주의(local state corporatism)’라는 용어를 만들어 기술한 것처럼, 촌, 현, 시, 그리고 성 정부들은 자신들의 정치적인 권한을 사용하여 지역의 자본주의 발전을 촉진하는 데 주력하고 있다. 예를 들면, 쩌우핑(Zouping) 현에서 지역 관료들은 새로운 기업을 위한 초기 자본을 모으고 기업의 성장을 면밀히 감시하고 지원했다. 지역 관료들은 정치적 권한을 이용해 애초에 지역에 존재하던 자원보다 더 많은 투자 자본을 동원하고, 대출자금을 마련하여 배당하며, 시장정보와 기술적인 전문지식을 제공했다. 이러한 과정에서 지방정부는 이사회처럼 움직이는 지방정부 관료들이 운영하는 기업의 성격을 많이 띠게 되었다.

셋째, 동아시아의 다른 발전국가들처럼 중국에서 국가는 적극적으로 민족주의 이데올로기를 동원했으며, 자신을 중국굴기(中國屈起)라는 민족적 과업의 추진 주체로 정의했다. 개혁개방 이후 중국은 국가를 더 이상 마르크스주의나 공산주의에 의해 정당화할 수 없었기 때문에 이데올로기적 공백을 경험했다. 따라서 민족주의는 국가가 중국 대중들의 지지를 얻기 위한 유일한 희망이 되었다. 중국에서 국가는 오로지 외부 세계에 대한 적대감에 기대어 민족주의를 발전시키는 것보다는, 문화유산과 전통에 기초하여 강력한 민족단결감을 구축하는 것이 가장 좋은 대응 전략이라고 믿는 것으로 보인다.

넷째, 동아시아의 다른 발전국가들처럼 중국의 국가는 외국 투자와 자본축적 활성화에 유리한 환경을 유지하기 위해 노동을 규율하고, 노동자 저항을 탄압하며, 시민사회를 비활성화시키는 권위주의 정책들을 채택하고 있다. 수출 주도 산업화에서 권위주의는 불가피한 것으로 보이는데, 이는 노동의 복종이 노동 가격을 낮추고 노동 계급을 순종적으로 만드는 중요한 수단이기 때문이다. 그렇지 않았다면 동아시아 발전국가들의 수출은 세계 경제에서 경쟁력을 잃었을 것이고, 초국가적 기업들은 노동 집약적인 생산을 동아시아로 이전하지 않았을 것이

다. 견고하게 조직된 레닌주의적 당-국가기구를 갖춘 중국의 국가는 역설적이게도 노동 운동가들을 회유하고, 노동 계급을 분열시키고, 노동자 저항을 무력화하는 데 매우 효과적이었다는 것이 밝혀졌다.

마지막으로, 동아시아의 다른 발전국가들처럼 중국은 자본주의 산업화의 초기 국면에서 막대한 자본의 유입을 경험했다. 1950년대와 1960년대의 냉전기에 미국의 원조, 차관 및 계약 등의 막대한 유입은 동아시아 국가들(한국과 대만)의 초기 축적의 문제를 해결하는 데 도움을 주었고 개발 정책을 추진하는 이들 국가의 능력을 크게 향상시켰다. 물론 미국은 1980년대와 1990년대에 냉전이 사그라진 이후 공산주의 중국의 개발 프로그램을 지원하기 위해 그와 유사한 원조, 차관 및 계약을 제공하지는 않았다. 다행히도 중국의 체제 전환 초기 단계에서 그러한 미국의 지원에 필적할 만한 화교자본이 유입되면서 중국의 초기 축적에 필요한 자본이 충당되었다. 1978년 이전까지는 화교 자본주의가 홍콩, 대만, 싱가포르와 다른 해외 화교 공동체에서 번성했다. 중국의 국가가 해외투자에 대해 개방정책을 채택한 이후 홍콩은 중국의 해외투자와 국제무역의 상당 부분을 차지하게 되었다. 1990년대 초반, 홍콩 기업들은 펄리버 삼각주(Pearl River Delta)에서 300만 명이 넘는 노동자를 고용했다. 1980년대 말, 대만은 중국 본토에 대해 두 번째로 큰 교역 상대국이자 투자국이 되었다. 1990년대에는 동남아시아의 화교 기업들이 중국에서 무역과 투자를 하는 데 상당한 관심을 보였다.

그럼에도 불구하고 중국의 국가발전 자본주의는 다른 동아시아 국가들과 상당히 다른 점을 보였는데, 특히 중국의 발전국가는 신자유주의를 강하게 지향하는 특징을 보였다.

III. 중국과 서구의 신자유주의적 자본주의

1970년대 후반 이전에 서구 자본주의는 하비(Harvey, 2005)가 명명한 '내장형 자유주의(embedded liberalism)'의 형태를 띠고 있었다. 1930년대의 공황기 동안 규제받지 않는 자유시장이 야기한 극심한 경제 및 사회 문제들을 해결하기 위해 선진자본주의 국가는 완전고용을 이루고 시장의 큰 폭의 상승과 하강을 피

하는 방향으로 경제를 관리하는 데 매우 적극적이었다. 내장형 자유주의 아래 국가는 점점 더 많은 역할을 맡게 되는데, 여기에는 더 많은 복지와 사회서비스를 제공하는 것, 노동조합을 강화하는 것, 시장에 대해 더 많은 규제를 부과하는 것, 자본가 계급에게 더 높은 세금을 부과하는 것 등이 있다. 따라서 자본은 노동 계급과 타협하고 이들과 새로운 사회계약을 맺도록 유인되었다. 또한 자본은 ‘탐욕스러운’ 이윤추구 행위를 제약하기 위한 사회정치적 규제망과 새로운 규제 레짐에 편입되었다. 이러한 내장형 자유주의 흐름의 예는 제2차 세계대전 이후 서구유럽과 미국에서 등장한 다양한 자유주의적 또는 사회민주주의적 복지국가들이다.

하비(2005)에 따르면, ‘신자유주의(neoliberalism)’는 자본가 계급이 내장형 자유주의의 정책들에 반격을 가하기 위한 새로운 계급 프로젝트다. 한편으로 신자유주의 개혁은 자본가 계급이 고율의 세금과 엄격한 국가규제뿐만 아니라 국가와 노조에 의해 부과되는 생산관계상의 ‘경직성’에 반격을 가할 수 있도록 시장을 자유화하는 것을 목표로 한다. 다른 한편으로 신자유주의 개혁은 자본가 계급의 구성원들이 노동자를 고용하고 해고하는 데 그리고 국내·외에서 교역과 투자를 확대하는 데 더 많은 자유를 행사할 수 있도록 시장 자유화를 목표로 한다. 1970년대 후반 이래 신자유주의 개혁은 탈규제, 민영화, 사회서비스의 시장화 등을 수반해 왔다. 또한 널리 합의된 바와 같이, 철학 또는 이데올로기로서 신자유주의는 국가의 역할을 축소하거나 시장 구축 및 확장의 역할로 한정시키려고 한다. 따라서 하비(2005)는 ‘신자유주의 국가(neoliberal state)’라는 용어를 “국내 자본뿐만 아니라 해외 자본의 편에 서서 수익성 있는 자본축적의 조건들을 촉진하는 것을 기본 임무로 하는 국가기구”를 지칭하기 위해 사용한다.

서구에서 신자유주의는 국가와 자본가 계급 두 가지 모두가 사회에서 가장 강력한 행위자였던 선진 자본주의 사회에서 등장했다. 신자유주의는 1970년대 자본축적의 위기에 직면하여 규제 받지 않는 자유시장을 개혁하기 위해 자본가 계급 구성원들이 촉발한 새로운 프로젝트였다. ‘신자유주의’가 ‘내장형 자유주의’를 대체하자 국가-시장 관계는 국가 주도 형태에서 시장 주도 형태로 변화했다.

그렇지만 중국에서 신자유주의가 등장한 역사적인 맥락은 서구와는 완전히

달랐다. 중국은 국가와 집단체제(Collective)가 지배적으로 재산을 소유한 사회주의 국가였다. 게다가 1970년대 초 중국은 파괴적인 문화혁명을 겪은 때로, 혁명의 최우선 목표는 자본주의 시장을 억압하고 자본가 계급을 파괴하는 것이었다. 혁명이 시작될 당시 민간부문은 거의 존재하지 않았으며, 자본가 계급은 매우 미약했다. 따라서 시장제도는 거의 무(無)에서 구축되어야 했다. 이러한 상황에서 과연 어떤 주체가 반(反)자본주의 정서가 여전히 강했던 문화혁명 직후인 1970년대 중국의 시장 제도를 재창조할 능력을 가졌겠는가?

서구에서는 자본가 계급이 신자유주의의 지배적 주체였던 반면, 중국에서는 공산당-국가가 신자유주의를 추진하는 주체였다. 개혁 초기 단계에서 공산당-국가는 혁신적으로 신자유주의 정책을 실행했다. 이는 중국의 국가가 1970년대와 1980년대에 자본축적의 위기에 봉착했을 때 자본주의 세계체제 내의 다른 국가들처럼 신자유주의 개혁을 실행하고자 하는 충동은 저항할 수 없는 것이었기 때문이다. 따라서, 중국의 공산당-국가는 자본축적을 가속화하기 위해 시장을 재창출하고 국가로부터 시장을 자유롭게 하며, 중국을 자본주의 세계 경제에 재통합시키는 개혁에 착수했다. 바로 이러한 사고방식을 가지고 중국의 국가 지도자들은 1970년대 후반과 1980년대에 다음과 같은 정책들을 수행했다.

- **탈집단화(Decollectivization).** 농촌지역에서 집단농장들이 개별화된 ‘가구책임제(household responsibility system)’를 위해 해체되었다. 농민 가정들에게 경작할 수 있는 땅이 주어졌고 이들은 자신들의 손익을 책임져야 했다. 또한 농촌시장에 자신들의 생산물을 팔고 농촌지역 산업에 참여하며, 인근 향진기업(TVEs: Township and Village Enterprises)에서 일거리를 찾도록 장려되었다. 향진기업들은 이전 농장의 자산으로 설립되었으며, 이들은 기업가정신, 유연한 노동 관행과, 개방 시장 경쟁의 중심이 되었다.
- **농민의 무산계급화(Proletarianization of Peasants).** 농촌지역에서 집단적인 사회적 권리의 상실은 농민들이 학교, 의료서비스 등을 이용하는 데 높은 비용을 지불해야 한다는 것을 의미했다. 집단주의의 종말 이후 다른 곳에서 일 자리를 찾아야 했던 농민들은 이주민이 되어 — 불법으로 그리고 거주권도 없이 — 도시로 몰려들어서 거대한 노동 예비군(불확실한 법적 지위를 가진 ‘유동

인구(floating population)”)을 형성했다. 현재 중국은 전 세계적으로 유래 없는 대규모 대량 이주를 경험하고 있다. 이러한 농촌 출신의 ‘유동 인구’는 초과 착취에 취약하고 도시 노동자의 임금을 낮추는 요인으로 작용하고 있다 (Pun, 1999)

- **시장의 재건 및 확장을 위한 시장화(marketization) 정책.** 1980년대 후반 새로운 노동시장이 중국 경제에 도입되어 시장의 상승 및 하강 국면에 조용하는 유연한 노동력을 창출했다. 노동시장이 구축되자 국영기업들은 더 이상 노동자들에게 평생고용과 고용안정을 제공하지 않아도 되었으며, 신자유주의가 요구하는 바와 같이 생산성과 효율성을 향상시킨다는 명목으로 노동자들을 고용하고 해고하는 데 자율성을 갖게 되었다.
- **재정 분권화(fiscal decentralization)와 중앙정부의 약화.** 1980년대 중반, 성(省), 시(市), 현(縣), 향(鄉) 정부들은 상향식 세수 공유 제도(a bottom-up revenue-sharing system)의 대상이 되었다. 이 제도는 지방정부가 세수의 일부만을 상급 정부로 보내고 나머지는 보유할 수 있도록 허용했다. 이러한 재정 분권화 정책은 지방정부를 자신이 확보한 세수를 사용할 수 있는 전례 없는 권한을 갖는 독립적인 재정 주체로 만들었다. 그 결과, 재정 분권화는 1980년대 시장 개혁의 초기 단계에서 중앙정부의 세수 추출 능력(extractive capacity)을 상당히 약화시켰다. 국가는 지방정부의 예산 외 자금(extra-budgetary funds)을 통제할 수 없게 되었으며, 정부의 세수가 상대적으로 감소함에 따라 중국의 경제적 삶을 효과적으로 통제할 수 있는 수단을 상실하게 되었다(Oi, 1992; Wang, 1997).
- **개방과 지역적 차등화(Opening Up and Spatial Differentiation).** 외국인 투자에 대한 개방 정책이 이루어졌다. 이는 1979년의 4개 특별경제구역(SEZs: Special Economic Zones) 설치, 1984년의 14개 해안도시들과 하이난 섬의 개방, 1985년 삼각주 지역 세 곳(펄리버 삼각주, 양쯔 강 삼각주, 황하 삼각주)의 개방 확대로 이루어졌다. 분권화와 개방의 결합은 급속한 경제성장이 대부분 동부 해안 연안 지역을 따라 진행됨으로써 매우 불균등한 지역 개발의 패턴을 만들어냈다. 이러한 연안 지역들은 ‘외향적(extrovert)’ 경제의 특징을 나타냈는데, 즉 연안 지역의 경제는 외국인 직접투자와 수출 주도 산업화에 의해 추동

되고 경제성장이 글로벌 상품 사슬과의 통합에 의존했다(Chen, 2005).

중국은 이러한 탈집단화, 무산계급화, 시장화, 재정 분권화, 개방과 지역적 차등화 등의 과정을 통해 명백히 신자유주의적 자본주의 모델을 향해 나아가고 있다. 국가가 축소되고 능력이 약화되었다. 다른 한편으로 민간 부문과 다양한(노동, 자본, 금융) 시장들이 급속히 확장했으며, 중국 경제는 자본주의 세계 경제에 빠르게 재통합되었다.

IV. 중국과 후기사회주의 동유럽의 신자유주의 개혁

중국의 국가 신자유주의는 후기사회주의 동유럽에서 일어난 신자유주의 시장 개혁과 차이를 보인다. 먼저, 동유럽에서 시행된 ‘충격요법’과 대규모의 민영화와 같은 시장 개혁은 공산주의를 해체하고 공산주의자들의 힘과 특권을 빼앗는 것을 목표로 했다. 그러나 중국에서 신자유주의 시장 개혁은 공산당-국가 경제개발의 도구로서 살아남을 수 있도록 의도되었다(Walder, 1996).

나아가 ‘시장 개혁의 속도’도 서로 달랐다. 동유럽에서 ‘빅뱅’과 ‘충격요법’ 접근법은 중앙 계획경제의 해체와 신자유주의 시장 제도들의 건설을 최대한 빨리 이루고자 실시되었다. 이와는 달리, 중국에서는 자유 가격제, 통화 태환성, 국가 보조금 삭감 등으로 급속하게 도약하는 일은 없었다. 또한 대규모의 민영화나 국영기업의 재빠른 매각도 없었다. 중국에서 신자유주의 시장 개혁은 명확한 청사진이 부재한 상태에서 이루어진, 점진적이고 적응 가능한 과정이었다. 맥밀런과 노턴(McMillan and Naughton, 1992)은 중국의 시장 개혁은 시행착오를 겪으면서, 관련 정책들에 대한 빈번한 중도 수정과 뒤집기를 하면서 진행되었다고 본다.

다시 말하자면, 중국의 경제 개혁은 첫 단계에서 완전하게 수립된 프로젝트가 아니라, 이보 전진 일보 후퇴나 일보 전진 이보 후퇴처럼 많은 조정을 거치면서 앞으로 나가는 과정이었다. 중국의 개혁가들은 매우 실용적이라고 한다. 만약 시장 개혁이 효과가 있으면, 개혁은 계속된다. 반면에 개혁이 잘 돌아가지 않으면 공산당-국가는 재빨리 개혁 과정을 연기하거나 수정하고 심지어는 뒤엎어

버리기도 한다. 그렇게 중국의 개혁은 종종 매우 모순적이고, 모호하고 불완전하며, 여전히 변혁 과정에 있다. 그렇다면 중국을 가난한 제3세계 국가에서 세계 경제의 경제적 엔진으로 변모시킨, 끊임없는 자본축적의 추동이 발생한 것은 무엇으로 설명할 수 있을까?

V. 국가 신자유주의와 끊임없는 자본축적의 추동

1970년대 후반, 시장 개혁은 공산당-국가가 국가 관료들에 대해 새로운 보수 체계를 시행했을 때 시작되었다. 마오쩌둥(毛澤東)이 물질적인 인센티브를 금지시킨 것은 신속히 해제되었다. 대신 공산당-국가는 지방 관료들의 보수를 결정하기 위한 주요 지표로 ‘경제개발 성공’을 채택했다. 경제적으로 좋은 성과를 낸 지방정부나 기업의 지도자들은 경제개발 성공에 대한 포상으로 상당한 금액을 보상 받았다(Oi, 1992). 이는 왜 지방 관료들이 그들의 관할구역에서 새로운 개발 프로젝트를 착수하는 데 열심인지를 설명해준다. 이러한 프로젝트들은 관료들의 지역에 단지 세수와 일자리를 가져오는 것은 아니다. 이를 통해 관료들은 상당한 보수 인상이 주어지고 중국 관료제 내에서 승진할 수 있다.

이렇게 자본축적에 대한 추동은 중앙정부 수준이 아니라 지방정부 수준에서 시작되었다. 1980년대 초반부터 형식상 중앙에서 경영하는 상당수의 국영기업들이 현과 그보다 더 낮은 수준의 (마오쩌둥 시대의 분권화 여파로 설치된) 행정단위로 이전되었다. 중국의 국가는 지방 관료들에게 자신의 지역의 경제개발을 촉진하기 위해 새로운 방식을 시도해 볼 것을 장려했다. 관료들은 시장 결정을 내리는 전권과 재량을 부여받았다(소위 행정 분권화).

또한, 하급 정부들은 상급 정부에 납부해야 하는 세수의 양을 명기한 계약을 상급 정부와 체결했다. 지방 관료들은 만약 관할지역의 경제 프로젝트가 성공적으로 시행된다면 그로 인해 증가된 세수를 이전처럼 상급 정부에 이전할 필요가 없게 되었다. 즉, 증가된 세수를 지역 경제개발을 촉진하고 공공재를 공급하며, 그밖에 다른 목적을 위해 사용할 수 있도록 보장받았다(소위 재정 분권화).

유사한 방식이 생산 기업과 이들을 감독하는 정부와의 관계에도 채택되었다.

나아가 근로자와 은퇴 근로자의 연금 등 복지 혜택에 대한 기업의 책임을 지방 정부가 감독하는 공동출자기금이 운영되기 시작했는데, 이는 기업이 자신들의 핵심 경제활동에 전념할 수 있도록 하기 위한 조치였다.

화이트(Whyte, 2009)에 따르면, 이러한 정책 변화의 결과, 지방정부와 기업들은 새로운 시장 기회를 추구하고 지역 경제를 개발하는 데 집중할 수 있게 해 주는 상당히 확고한 행정적·재정적 조치를 제공받았다.

그렇지만 기업과 지방정부는 자신들이 손실을 볼 경우 더 이상 상급 정부로부터 구제받지 못할 것이라는 것을 잘 알고 있었으며, 결과적으로 이로 인하여 지방정부와 기업들은 경성 예산제약(hard budget constraints)이 부과되는 구조 속에서 시장경쟁에 직면하게 되었다.

일단 행정적·재정적 분권화가 정착되자 새로운 시장 기회를 추구하는 데 상대적으로 느렸던 지역과 기업은 자신들이 얼마나 이웃 지역의 번영에 비해 뒤쳐졌는지 쉽게 목도할 수 있었다. 이에 대한 부러움은 선두주자들의 성공적인 시장지향적 정책과 제도들을 따라 하려는 노력을 배가하도록 자극했다. 경제개발의 성공에 따라 지방 관료들에게 주어지는 금전적 보상은 지방 기업들이 창출한 공공 수익의 증가와 결합하여 시장 환경에서 적합하게 작동할 수 있는 관행들을 신속하게 채택하게 만드는 강력한 동인이 되었다.

이에 화이트(Whyte, 2009: 381)는 “이러한 변화에 의해 촉발된 지방 기업 및 정부들 간의 요란스런 시장경쟁이 중국의 새로운 경제적 역동성의 근원이었다.”라는 결론을 내린다. 이와 관련하여 가브리엘라 몬티놀라(Gabriella Montinola)와 그의 공동연구자들은 행정적·재정적 분권화 정책이 자신들이 명명한 ‘중국 스타일의 연방제(federalism, Chinese style)’를 만들어낸다고 말한다(Montinola, 1996). 이러한 정책은 자본축적의 경제적 역동성뿐만 아니라 중앙정부의 간섭으로부터의 정치적 보호도 창출했으며, 그 결과 경제 개혁은 오래 지속될 수 있었다(Cai and Treisman, 2006; Shirk, 1993).

VI. 중국의 국가 신자유주의 특징

위의 비교 분석에 근거하여 우리는 국가 신자유주의의 특징들 — 동시대 세계 경제에서 자본주의의 다양한 변이들과는 아주 다른 — 을 다음과 같이 기술할 수 있다.

외견상 국가 신자유주의는 동아시아의 발전국가 자본주의와 유사해 보이지만, 이는 강한 국가가 수출 주도 산업화를 촉진하기 위해 경제에 개입하기 때문이다. 그러나 중국에서 국가는 공산당-국가이고 중국 자본주의는 시장 자유화와 국가의 축소, 자본가 계급의 권한 강화 등을 그 특징으로 하는 ‘신자유주의’라는 장르에 속해 있다.

이처럼 근본적으로 국가 신자유주의는 ‘공산당-국가’를 국가 발전 전략의 일환으로 ‘신자유주의’를 장려하는 ‘지배적 주체’로 자리매김한다. 중국의 국가는 표준적인 발전국가들이 수행한 지원 정책을 추진하기도 했지만 동시에 신자유주의를 추진했다. 따라서 점점 많은 수의 상품을 시장 원리로 작동하게 했고, 노동자들과 천연자원을 무자비한 자본주의적 착취에 노출시켰으며, 비전략 부문에 속하는 다수의 국영기업을 민영화했다. 또한, 중국은 신자유주의로 전환하는 것을 자본가가 아닌 공산당-국가가 주도했다는 점에서 서구의 신자유주의적 자본주의와 달랐다. 사실, 1978년 국가 사회주의 중국에서 정책 전환이 시작되기 이전까지 시장관계는 국가에 의해 강력히 억압되었고, 재산은 대부분 국가나 집단 소유였으며, 시장제도들은 제대로 발전하지 못했고 자본가 계급은 부재했다. 그랬던 공산당-국가가 신자유주의적 자본주의의 등장을 위한 기초를 닦았다. 즉, 시장관계의 등장 및 자본가 계급의 탄생을 위한 공간을 마련했고, 노골적인 신자유주의 관행을 도입하는 데 오랜 기간 동안 도구적인 역할을 수행했다. (자본축적이 경제를 추동하는 궁극적 동기로 작용하는) 서구의 신자유주의적 자본주의와는 달리, 중국에서 신자유주의 관행들의 부단한 부침을 좌우한 것은 주로 공산당-국가의 생존과 리더십의 유지에 대한 최우선적인 관심사였다.

둘째, 자본주의로 가는 중국의 도정의 특징은 ‘분권화 정책과 지역 주도’다. 지방정부 및 TVEs는 지역화된 행정 및 인민공사기업(Brigade and Commune Enter-

prises)이라는 국가사회주의의 유산을 유리하게 이용하면서 중국의 자본주의 발전에, 특히 1980년대 발전 초기 단계에서 핵심적 역할을 수행했다. 행정적·재정적 분권화 정책은 이들 지역 주체들이 시장의 기회를 잡을 수 있게 그에 필요한 제도적인 기반과 상당한 인센티브(및 압력)를 만들어냈다. 이는 공산당-국가가 사유재산권을 보호하기 위한 법 개혁을 도입하기 전임에도 1980년대 초에 중국의 지역 경제가 상당한 경쟁력을 갖출 수 있었던 이유다.

지방정부의 중요성과 이들과 국가 중심부 간 상호작용의 성격은 중국의 발전 경로에 지대한 영향을 미쳤다. 첫째, 지방의 지원은 ‘보수주의자들’을 견제하는 기능을 했으며 중국이 자유주의적 정치 개혁을 하지 않고서도 경제 개혁에 착수할 수 있게 해주었다. 이에 따라 중국은 소련이나 동유럽이 갔던 경로와는 상이한 경로로 갈 수 있었다.

지역 간 경쟁은 지역의 발전 경로를 결정하고자 하는 중앙당-국가의 정책과 상호작용했다. 지역들은 각자 상이한 방식으로 시장 활동을 시도했다(펄리버 삼각주에 외국 자본을 유치하기 위한 둥관(Dongguan) 모델, 국가의 투자에 기초한 양쯔 강 삼각주의 쑤저우(Suzhou) 모델, 지역과 민간 자본을 동원한 것으로 잘 알려진 산악 지역의 윈저우(Wenzhou) 모델). 그 결과, 하위 국가(subnational) 수준에서 자본주의 발전을 향한 다양한 경로들이 등장했다(Shen, 2015). 이러한 지방-중앙의 관계 패턴은 자본주의 발전에 제약이 되기도 한다. 다음과 같은 예를 들 수 있다. 기술 향상의 경우, 중앙정부가 첨단 기술 연구개발에 막대한 자원을 쏟아 붓더라도 ‘참신한 상품 혁신(novel-product innovation)’에서 어떠한 획기적인 발전도 일어나지 않았다. 지방정부들은 구조적인 불확실성이 자신들의 우려와 맞물리자 외국 기업들과 협력하고 낮은 수준의 ‘조직 및 과정 혁신(organization and process innovation)’에 몰두하는 쪽으로 나아갔다(Breznitz and Murphree, 2014).

이러한 중앙-지방 관계의 패턴은 또한 중국의 공산당-국가가 자본주의 발전 과정에서 발생하는 사회적·정치적 갈등을 특정한 방식으로 모면하게 해주었다. 구체적으로 말하자면, 노동, 토지 및 환경 갈등에 대해서 종종 지방정부나 기업이 해소하려고 나서고, 중앙정부는 도덕적으로 우월한 입장을 고수하면서 필요할 경우 최종 (그리고 자애로운) 조정자로 나선다. 항의자들은 중앙 당-국가의 신자유주의 정책을 탓하기보다는 지방 관료들의 부정부패와 실정을 탓하는 경

향이 있다. 이처럼 이분화된 국가(지방 대(對) 중앙 정부 구성은 공산당-국가가 신자유주의 개발 과정에서 발생하는 핵심 갈등을 해소해주었다(So, 2013).

셋째, 국가 신자유주의라는 개념은 또한 신자유주의적 자본주의를 추구하면서 수도 자신을 공산당-국가라고 계속해서 부르고 있는 국가를 조명하기 위해 만들어졌다. 대부분의 사회에서처럼 신자유주의적 관행들은 지배 집단과 노동자·농민·중산층 등 피지배 집단 사이에서 다양한 사회적 갈등을 불러일으킨다. 중국에서 사회적 갈등은 공산당-국가의 점진적이고 우유부단한 정책 변화에 의해 더욱 복잡해진다. 노동자와 농민에 대한 소유권 박탈(dispossession)은 현재까지 완료되지 않았으며 농민들은 부분적으로만 노동자로 바뀌었다(즉, 부분적으로만 무산계급화가 진행되었다). 무엇보다도 공산당-국가는 계속해서 자신을 농민과 노동자의 보호자로 선언하고 있는데, 이러한 외관을 유지하는 한 신자유주의 정책을 이데올로기적으로 방어하는 것이 어렵다는 점에 직면하고 있다. 그 결과, 자신들의 물질적·문화적 이해관계가 신자유주의적 개혁에 의해 위협받는 사회적 행위자와 국가 엘리트의 분파들은 공산당-국가 자체에 도전하는 국가 주도의 신자유주의적 개혁이 지닌 내재적 모순을 잘 이용할 수도 있을 것이다.

마지막으로, 국가 신자유주의는 중국에서 사업을 하는 과정에서 형성되는 특정한 형태의 기업가정신(entrepreneurship)을 가리킨다. 신중 자본가 계급은 오랫동안 취약했고, 자신의 시장 전략을 수립하기 위해 국가 정책을 유심히 살펴야 했으며, 종종 자신의 생존을 국가에 의탁했다. 중국에서 기업을 하려면 자본가들은 종종 지방정부 관료들과 개인적인 후견·피후견의 관계를 맺어야 한다. 지방정부 관료들과의 좋은 연출 없이는 자본가는 지방의 노동 및 세무 부서의 횡포로부터 자신의 사업을 보호하기 어렵다는 점을 안다. 또한 자본가는 자원(은행 대출, 사업 허가, 시장 정보의 획득 등)에 접근하기 위해 지방정부 관료들의 지원이 필요하다. 샤오(Xiao, 2015)는 “중국에서 무엇을 하든지 간에 관청의 허가 없이 무엇을 얻을 수 있겠는가? 아마도 북한을 빼놓고 중국이 사업하기 가장 힘든 곳인데, 이것은 정치적인 연출 없이는 시장에서 사업을 하거나 시장에 접근할 수 있는 허가를 받을 수 없기 때문이다. 지난 20여 년간 특히 더 그랬다”고 말한다. 크리스토퍼 맥널리(Christopher McNally)는 중국을 ‘연출 자본주의(guanxi capitalism)’라고 명명함으로써 이러한 지방정부와 기업 간의 밀접한 관계를 포착하고자 했

다. 맥널리(2011: 3)는 민간 기업가들과 지방 공산당-국가의 제도 및 행위자들 간의 이와 같은 정치적 연줄(guanxi) 네트워크가 “국가에 의해 지배되는 경제에서 자유분방한 사적 자본축적과 권위주의적인 통제의 논리를 이어준다”고 설명한다.

요약하면, 우리는 자본주의로 가는 중국의 도정을 아래의 특징을 지니는 ‘국가 신자본주의’로 규정할 수 있다.

- ① 공산당-국가의 중심성과 하위 국가 수준에서 지방정부의 분권화
- ② 점진주의적 발전과 국가주의와 시장자유화 사이에서의 갈지자형 발전 경로
- ③ 자본가와 지방정부 관료 간의 개인적인 후견-피후견의 관계
- ④ 노골적인 신자본주의적 관행을 밀어붙이면서도 여전히 자신을 공산당-국가로 선언함.

확실히 국가 신자본주의는 매우 모순적인 용어다. 자본주의로 가는 중국의 도정은 어떠한 순수한 정의도 내릴 수 없는 모순적인 제도들의 틀 안에 놓인 모순적이고 유동적인 정책들의 혼합물이다.

VII. 맺는말: 자본주의로 가는 중국의 도정은 어디로 향하는가

중국 공산당-국가가 1978~2014년에 이루어진 후기사회주의 전환의 초기 단계에서 자본주의적 발전의 도전들에 잘 대응할 수 있었다는 사실이 자본주의로 가는 중국의 도정이 계속해서 순탄할 것이라는 것을 의미하지는 않는다. 지난 40년 동안 소위 ‘따라잡기(catching up)’라고 부를 수 있는 초기 단계를 통과한 후, 현재 중국은 전환점에 도달했으며 21세기의 ‘신흥대국(rising power)’이라고 부를 수 있는 성숙기로 나아갈 것이다. 이러한 성숙기는 다음과 같은 일련의 새로운 도전들을 수반할 것이다.

- 고성장률 유지의 과제(The challenge of maintaining the hyper-growth rate). 지난

30년 동안 중국은 실로 눈부신 경제성장을 달성했으나, 2010년대 초반에 중국 경제가 둔화(또는 감속)되고 있다는 신호들이 감지되었다. 세계 경제가 2010년대에 들어서면서 계속 침체되고, 중국이 중요 자원을 고갈시키기 시작하고, 중국의 환경이 생태학적 붕괴 지점에 다다르고 있고, 중국의 인구가 고령화해 노동력이 감소하며, 중국이 참신한 상품 혁신을 달성하지 못하고 상품 사슬에서 부가가치 위계의 상층부로 이동하지 못하자, 경제가 둔화하기 시작했다. 중국은 구직자들에게 충분한 일자리를 제공하기 위해서는 매년 7~8퍼센트의 GDP 성장을 달성해야 한다. 그렇지 않으면 실직한 젊은 세대의 불만과 사회적 불안에 직면하게 될 것이다. 그러나 중국의 경제가 성숙하면서, 노동집약적 산업이 지배하는 수출 주도 산업화의 잠재력이 고갈된다면, 향후 10~20년 동안 7~8퍼센트의 성장률을 유지하는 데 있어 매우 심각한 도전에 봉착하게 될 것이다.

- **패권 경쟁의 과제(The challenge of hegemonic struggle).** 원자재(특히 에너지 자원), 시장, 인재, 그리고 자본에 대한 전 세계적인 탐색은 중국을 불가피하게 다른 강대국들과 갈등하게 만들 것이다. 아프리카, 중동, 라틴 아메리카에 대한 중국의 투자는 유럽과 북미에서 중국에 대한 의구심을 야기했다. 또한 중국의 이웃들(일본, 베트남, 필리핀)과의 적대감은 시간이 지나면서 더욱 심해졌고, 이는 미국의 태평양으로의 중심축 이동 정책과 아시아로의 재균형 정책으로 관계가 더욱 나빠졌다. 또한 미국의 전문가들과 정치인들은 중국의 부상을 막거나 지연시키기 위한 수단들을 강구해왔다(Shoup, 2015). 중국의 경제가 더욱더 세계화되면, 중국과 서구 강대국들 간의 패권 경쟁은 더욱 첨예해질 수밖에 없을 것이다.

패권 경쟁의 한 측면은 중국의 급속한 자본주의적 발전이 1980년대 일본이 경험했던 단절을 겪을 것인지 여부와 관련이 있다. 1980년대 일본은 매우 전도유망한 강대국이었다. 그러나 1985년 플라자 합의(the Plaza Accord)에서 일본의 통화 절상을 요구하는 미국의 압력을 받아들이면서 일본은 10여년의 장기 경기침체로 들어서게 되었으며 자본주의 세계 경제를 이끌어가는 엔진으로서의 역할을 상실했다. 일본의 실수를 피하기 위해 중국은 자국 통화 가치를 올리라는 미국과 다른 유럽 국가들의 압력에 저항해왔다.

2008년 글로벌 경제위기와 자국 경제성장 감속의 심화로 인해 통화 재평가에 대한 압력이 증가하는 상황에서 중국이 자신의 주장을 고수할 수 있는지 두고 보아야 할 것이다.

- 변화하는 계급구조, 변화하는 당-국가 권력 기반, 권력 공유의 과제(The challenge of changing class structure, the changing power base of the party-state, and power sharing). 급속한 경제 발전은 자본가 계급과 신중간층의 팽창을 야기했다. 이러한 신흥 계급들은 필연적으로 더 많은 힘과 영향력을 추구할 것이며, 공산당-국가의 권위에 도전할 것이다. 동시에 공산당-국가의 전통적인 사회경제적 기반인 농민과 노동자는 착취와 억압에 시달릴 것이다. 국가 신자유주의 전략이 이들의 불만을 비껴가면서 계속 공산당-국가에 대한 지지를 획득하는 데 성공할지는 두고 보아야 할 것이다.

더 근본적으로는, 공산당-국가는 지금까지는 정치구조를 변화시키려는 어떠한 시도도 회피해왔다. 점차 증가하는 시민사회의 불안과 자본가 계급 및 중간층의 팽창에 직면하여, 공산당-국가는 정치 재편, 민주화 개혁, 다른 사회 계급들과의 권력 공유 등에 착수하라는 점증하는 압력에 놓이게 될 것이다. 이러한 변화는 근본적인 구조적 변화를 수반하고 첨예한 정치적 갈등을 불러일으키며 중대한 이해관계를 포함할 가능성이 크다. 한 예로, 페이(Pei, 2008)는 정치적 쇠퇴와 ‘딴에 갇힌 전환(trapped transition)’의 발생 가능성에 대해 논의하는데, 그는 구조적인 변화에 대해서 상당히 비관적이다.

현재 자본주의 세계 경제는 격동기에 접어들고 있기 때문에, 중국의 부상이 계속될 것인지를 예측하는 것은 어렵다. 오늘날 중국이 ‘따라잡기’를 하는 초기 국면에서 ‘신흥대국’이 되는 성숙기로 이동하는 전환점에 도달했다는 것만이 확실하다. 위의 새로운 도전들을 중국이 어떻게 헤쳐나갈지가 향후 중국의 역사적 운명을 결정하는 데 중요한 역할을 할 것이다. 나아가 중국의 미래 역할이 무엇 이든지 간에, 자본주의 세계 경제에서 전 세계적으로 우뚝 서려는 중국의 열망은 21세기에 더 많은 갈등과 불확실성, 그리고 더 많은 혼란을 불러일으킬 것이다.

투고일: 2015년 11월 8일 | 심사일: 2015년 12월 17일 | 게재확정일: 2016년 2월 5일

참고문헌

- Breznitz, Dan and Michael Murphree. 2014. *Run of the Red Queen: Government, Innovation, Globalization, and Economic Growth in China*. New Haven: Yale University Press.
- Cai, Hongbin and Daniel Treisman. 2006. "Did Government Decentralization Cause China's Economic Miracle?" *World Politics* 58, 505-535.
- Chen, Xiangming. 2005. *As Borders Bend: Transnational Spaces on the Pacific Rim*. Lathan: Rowman & Littlefield.
- Guthrie, Doug. 1999. *Dragon in a Three-Piece Suit: The Emergence of Capitalism in China*. Princeton: Princeton University Press.
- Hall, Peter A. and David W. Soskice, eds. 2001. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantages*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Harvey, David. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. New York: Oxford University Press.
- Hsing, You-tien. 1998. *Making Capitalism in China: The Taiwan Connection*. New York: Oxford University Press.
- Huang, Yasheng. 2008. *Capitalism with Chinese Characteristics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McMillan, John and Barry Naughton. 1992. "How to Reform a Planned Economy: Lessons from China." *Oxford Review of Economic Policy* 8, 781-807.
- McNally, Christopher. 2011. "China's Changing Guanxi Capitalism: Private Entrepreneurs between Leninist Control and Relentless Accumulation." *Business and Politics* 13(2), 1-31.
- McNally, Christopher. 2012. "Sino Capitalism: China's Reemergence and the International Political Economy." *World Politics* 64, 741-776.
- Montinola, Gabriella, Yingyi Qian, and Barry Weingast. 1996. "Federalism, Chinese

- Style: The Political Basis for Economic Success.” *World Politics* 48, 50-81.
- Oi, Jean C. 1992. “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China.” *World Politics* 45, 99-126.
- Pei, Meixin. 2008. *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pun, Ngai. 1999. “Becoming Dagongmei: The Politics of Identity and Difference in Reform China.” *The China Journal* 42, 1-19.
- Shen Xiaoxiao. 2015. “Institutional Adaptability in Local China: A Comparison of the Wenzhou, Dongguan, and Suzhou Models.” Unpublished Master Thesis submitted to the Division of Social Science at Hong Kong University of Science and Technology.
- Shirk, Susan L. 1993. *The Political Logic of Economic Reform in China*. Berkeley: University of California Press.
- Shoup, Laurence H. 2015. “The Council on Foreign Relations and the New Grand Strategy towards China.” *Monthly Review* 67(4), 12-22.
- So, Alvin Y. 2013. *Class and Class Conflict in Post-Socialist China*. Singapore: World Scientific.
- Tsai, Kellee. 2007. *Capitalism without Democracy: The Private Sector in Contemporary China*. Ithaca: Cornell University Press.
- Walder, Andrew G. 1996. *China's Transitional Economy: Interpreting its Significance*. Oxford: Oxford University Press.
- Wang, Shaoguang. 1997. “China's 1994 Fiscal Reform: An Initial Assessment.” *Asian Survey* 37(9), 801-817.
- Whyte, Martin King. 2009. “Paradoxes of China's Economic Boom.” *Annual Review of Sociology* 35, 371-392.
- Xiao, Zhonghua. 2015. “What's the Murderous Intention behind “Don't Let Li Ka-Shing Run Away?”” *China Change* Sept 19. Available on the web: <http://chinachange.org/author/yaxuecao/> (Access on Sept 20, 2015).

Abstract

State Neoliberalism: The Chinese Road to Capitalism in Comparative Perspective

Alvin Y. So Hong Kong University of Science and Technology

Yin-Wah Chu Hong Kong Baptist University

The aim of this paper is to identify the main elements of a new variety of capitalism in China within the context of Chinese domestic political economy, thus providing the first step to examining China's emergent capitalism since 1978, what we label as "state neoliberalism." This paper first compares the similarities and differences between state neoliberalism in China with other varieties of capitalism in the south, in the West, and in post-socialist Eastern Europe. Then it identifies the distinctive characteristics of state neoliberalism and explicates how state neoliberalism has engendered a ceaseless drive of capitalist accumulation in China, propelling China from a poor third world country to an economic powerhouse of the capitalist world-economy. In the end, this paper will discuss the future prospects for state neoliberalism in the twenty-first century.

Keywords | Developmental state, neoliberalism, market reforms, China, communist party-state, capital accumulation

