

# 시장경제 시기 중국의 국가역할

- 1990년대 국가발전계획위원회의 선도기구(Pilot Agency) 역할 분석 -

서 상 민

EAI 중국연구센터

< 목 차 >

- |                                       |          |
|---------------------------------------|----------|
| I. 머리말                                | V. 결론    |
| II. 중국식 발전국가의 수용 배경과 중국적 특징           | 참고문헌     |
| III. 발전국가의 선도기구와 중국 국가발전계획위           | Abstract |
| IV. 중국의 경제발전계획 입안과정에서의<br>국가발전계획위의 역할 |          |

Key words(중심용어): 중국국가역할(the role of Chinese state), 중국국가발전계획위원회(State Development and Planning Commission(SDPC)); 국가발전개혁위원회(NDRC), 발전국가(Developmental state), 선도기구(Pilot Agency), 중국경제(Chinese economy), 중국경제계획(China's Economic Planning)

## 국 문 요 약

2008년 글로벌 경제위기 이후 ‘중국식 발전모델’에 대한 관심이 높다. 본 연구는 중국식 발전모델에 관한 연구이다. 1980년대와 1990년대 국가발전계획위원회 역할을 동아시아 발전국가의 모델에 근거하여 분석했다. 발전국가론에서 논의되고 있는 ‘선도기구’ (pilot agency)로서 국가발전계획위원회를 대상으로 하여, 제도적 차원과 행위자적 차원에서 분석하고 있다. 국가발전계획위원회는 비록 신중국 성립과 함께 구성된 계획기구이나, 시장경제 전환 후에도 중국경제를 이끌어 온 핵심 경제부처이다. 발전전략을 계획하고 경제정책의 부처 간 조율을 맡아 온 이 기구가 ‘사회주의 시장경제체제’가 갖는 계획과 시장의 내적 긴장을 해소하는 균형추 역할을 했던 것으로 파악된다. ‘총성심’ (紅)과 전문성(專)을 겸비한 엘리트들의 총원, 그리고 그들의 정책능력이 주요인이었다. 이는 동아시아 발전국가들과 깊은 유사성을 가지면서 동시에 중국적 특징을 보여주는 것이라 할 수 있겠다.

## I. 머리말

국가의 중장기 경제발전 계획 입안과 산업정책 제정은 경제발전과정에서의 국가의 성격을 결정하는 중요한 구성요소이다. 다시 말해 국가가 목표로 제시하는 발전계획과 산업정책의 존재하느냐 그렇지 않느냐 하는 것은 그 국가가 발전지향적인가 그렇지 않음을 보여주는 중요한 잣대로 작용한다. 따라서 동아시아 발전국가의 고도 경제성장을 논의할 때는 언제나 그 중심에는 장기경제발전계획과 국가주도의 산업정책이 있다고 해도 과언이 아니다. 즉 발전계획과 산업정책이 수립되어 있다는 것은 그 국가가 경제에 대해 전략적인 입장에 서 있는 것을 의미한다. 이렇듯 경제에 대한 목표지향적인 접근을 하는 국가는 ‘발전국가적’ 성격을 갖는 국가라 할 수 있다.

발전국가는 일반적으로 ‘현대화’, ‘경제건설’, ‘근대화’ 등 국가적 목표로 설정하고 이를 달성함으로써 정권의 정통성을 확보하고자 한다. 부국강병이라는 국가목표는 강력한 정치적 권위와 국가기구 관료의 전문성에 의존하며, 이를 실현하기 위한 중장기 ‘경제발전계획’(economic development planning)을 수립한다. 그리고 이러한 중장기 계획에 따라 기업을 통제하고 자원을 배분하며 기업간 투자를 조정한다. 한편으로 민간자본을 공적 목적으로 활용하기 위한 행정지도하고 규율을 부과하게 된다. 발전국가는 사회주의 국가의 경제계획과는 달리 시장경제기제를 사용한 경제계획으로 특히 재정수단을 통해 거시적 국민경제의 조절하는 비중이 크다고 할 수 있다. 또한 저발전국가가 ‘추격전략’에 기초한 경제계획을 수립하고 이를 통해 고속성장 후진성 탈피, 효율적인 자원의 동원과 배분을 목적으로 하고 있다면, 발전국가에서의 경제발전 계획은 산업의 고도화 등 산업화 전략방향과 경제성장의 목표와 수단을 제시하였다. 그 중 가장 핵심이 되는 것이 경제적 환경에 맞는 산업의 구조변화를 추동하고 선도해 가는 것이다.

발전국가에서 흔히 경제계획을 담당하는 국가기구를 통해 입안되고, 관련 각 부처와 경제관련 사회단체 등 경제행위자가 협의하여 최종 결정하는 중장기국가계획(medium and long-term national programmes)은 정책입안과 정책집행 상에 있어 정부행위의 일관성을 유지시켜주고 경제관련 부처가 업무상의 갈등을 조정하고 조율하는 기체이며, 국가에 의해 관리가능한 부문인 재정·금융 부문에 계획성을 부여한다. 한국의 경우 1962년 이후 1997년까지 7차에 걸친 ‘경제개발 5개년계획’을 추진한 바 있다. 대만은 1953년 이후 ‘경제건설 4개년계획’과 10년 단위 장기계획을 4개년계획과 병행하여 운용한 바 있다. 중국 역시 1953년 이래 현재까지 5년 단위의 ‘경제개발 5개년계획’을 실행해 오고 있다. 이들 국가들의 공통점은 산업정책과 금융정책을 통하여 기업들을 일면 지도·관리하면서 일면으로는 기업들과의 협력을 통해서 국가의 장기적인 목표를 달성하고자 있다는 점이다.

본 연구는 이른바 ‘시장경제’가 확대되면서 고도성장기에 접어들던 1980년대와 1990년대 중국의 경제발전 전략을 동아시아 발전국가의 모델에 근거하여 분석한다. 특히 발전전략을 주도한 정부기구 즉 ‘선도기구’(pilot agency)라 할 수 있는 국가발전계획위원회(國家發展計劃委員會, 國家發展改革委員會, 이하 국가발전계획위)의 기능과 역할이 주요 분석 대상이다. 이 기구가 담당했던 중국의 경제발전과 관련한 중장기 경제발전계획입안 과정과 경제정책결정 과정에서의 역

할 그리고 중국의 정책결정 최고위 기관이라고 할 수 있는 중국공산당 정치국상무위원회와 국무원 여타 부처들과는 어떤 메커니즘을 통해 관계를 맺어 왔고 거시경제정책을 조절해 왔는지를 살펴보고자 한다.

## II. 중국식 발전국가의 수용 배경과 중국적 특징

### 1. 발전국가론의 수용의 정치경제적 배경

개혁개방 초기 중국에서의 발전국가에 대한 관심은 정치적, 이념적, 정책적 차원에서 이루어졌다. 경제발전을 통한 사회주의의 현대화라는 국가적 목표를 달성하기 위해 추진된 개혁개방정책은 대내외적 환경의 변화로 인한 위기에 직면하게 되었을 때 그 대안으로 발전국가모델에 대한 검토가 시작되었다. 덩샤오핑에 의해 주도된 개혁개방정책은 마오쩌둥 시대의 혁명적, 평등주의적 정책과 달리 경제적 효율성과 현대화를 목표로 하여 추진되었다. 그러나 경제발전과 경제체제의 변화는 필연적으로 사회주의 국가를 이끌어 갈 주체인 정치제도와 국가기구의 인적, 제도적 변화를 동반하게 된다. 즉 경제발전을 추동하고 그 경제발전을 통해 정통성의 위기를 극복해 온 정치권력 뿐 만 아니라 정치권력을 뒷받침하고 있는 국가기관, 행정체계 그리고 정치규범, 법률제도 등 정치체제 전반에 걸쳐 변화의 압력에 직면하게 되는 ‘제도상의 자기모순적 과정’이 일어난다. 이 과정의 본질은 기존의 제도를 유지하면서 변화에 적응하려는 정치세력과 기존의 변화를 변화시켜 새로운 제도를 창출함으로써 자신의 권력기반을 강화하려는 세력 간의 정치적 갈등이 타협과 양보를 통해 봉합되느냐 아니면 타협이 불가능하게 되어 극단적인 정치적 변동과 정치적 과국을 맞느냐 정치적 갈등국면이라는 점이다.

중국의 개혁개방 과정을 살펴보면, 과구에 의한 극단적인 제도변화나 단절 보다는 점진적인 변화를 통한 제도의 “점진적 전환”(gradual transformation)이 이루어졌다는 것을 알 수 있다. 중국공산당 내 지도부간의 정책과 방침을 결정하는 ‘노선’을 둘러싼 갈등은 격렬하고 ‘영합적’(零sum的, zero-sum)으로 이루어지지만 특정분야에서의 정책적 갈등은 상이한 정책대안들 간의 점진적 수렴과정 즉 ‘힘의 균형을 잡아가는’(power balancing) 과정을 따라 진행된다(Bo 2007). 1980년대 중국에서의 발전국가모델의 도입 역시 이와 같은 맥락에서 이루어진 것이었다.

덩샤오핑(鄧小平)을 위시한 ‘개혁파’(改革派)는 문화혁명으로 인해 와해되었던 당국가 제도를 정비하고 정치체제를 안정화하는 것을 최우선 과제로 삼았다. 특히 ‘간부 4화’ 정책을 통해 중국공산당 지도부의 세대교체를 이루어 내고 당을 비롯한 국가 간부의 전문성을 강화하였다. 이러한 당체제 개혁에 따라 1982년 9월 제12차 당대회에서 중앙위원회위원(후보위원 포함) 348명 중 211명을 교체하였다. 그리고 1985년 말 제12기 5중전회에서는 덩샤오핑을 비롯한 원로 간부를 대체할 차기 지도부로 리펑(李鵬), 차오스(喬石), 후치리(胡啓立) 등 전문 테크노크라트를 중국공산당 정치국원으로 선출함으로써 중국공산당 ‘제3세대’ 예비부대를 배치하였다(서진영 1997, 171-228). 이러한 정치지도부의 세대교체는 경제개혁의 심화에 따른 새로운 정치체제 건설이라

는 요구에 부합하는 것이다. 즉 당시 중국의 개혁체제의 효율성을 제고하기 위해 전문성을 갖춘 정치 지도체제로의 재편은 개혁과의 입장에서 반드시 필요한 조치였다.

이와 같은 정치개혁은 자오쯔양(趙紫陽)의 1987년 11월 제13차 당대회의 보고를 통해 보다 구체화되었는데, 자오쯔양은 경제개혁의 효율성을 높이기 위한 정치개혁의 목표를 “당정분리”(黨政分離)에 두고 당과 행정부의 권한과 직능을 구분할 뿐만 아니라 인민대표대회의 권위와 감독을 강화 그리고 국유기업에서의 공장장책임제(廠長負責制)를 실시하기 위한 조치로서 국유기업당위원의 지도권을 이양하는 등 정치개혁과 관련된 제반 방안을 제시하였다(趙紫陽 1991). 개혁정책의 심화와 함께 당국가체제의 효율성 높이기 위한 중국공산당의 변화를 모색하려 한 것이다. 그러나 이러한 개혁은 개혁과 개방의 폭과 속도를 조절하려는 보수파의 저항에 부딪힌다.<sup>1)</sup> 보수파는 개혁개방 과정에서 발생한 이러저러한 부작용들은 중국의 당국가체제에서 비롯된 것이 아니라 개혁개방에 따른 서구 물질문명의 유입으로 인한 정통 ‘레닌주의적 당’과 사회주의 정신문명이 오염되면서 발생하는 것이라는 것이다(陳雲 1986, 247).<sup>2)</sup> 따라서 제도의 변화보다는 현재의 당국가제도를 보다 완전하게 하는 것에 집중해야 한다는 점을 지적한다. 보수파는 리펑을 대표로 하여 ‘자오쯔양식’ 개혁개방정책에 대한 ‘치리정돈’(治理整頓)을 단행하였다(서진영 1997, 350-370).

한편 중국은 1978년 이후 인민공사의 해체와 농업생산책임제의 확대, 특구를 통한 개방경제로의 전환하였고 1984년 12기 3중전회에서 「경제체제개혁에 관한 결정」 이후 도시부문으로 개혁 확대하였으며, 사회주의 계획경제체제에서 ‘중국특색의 사회주의’라는 사회주의 상품경제로의 이행 등 전면적이고 개혁을 단행하였다. 그러나 사회주의적 계획경제의 틀을 여전히 유지하면서 상품경제와 시장원리를 도입한 ‘덩샤오핑식 발전정책’은 시장경제에 대한 전문적 지식을 지닌 경제 관료의 부족과 이로 인한 시장경제에 적합한 정책의 부재 등으로 경제성장이 둔화됨과 함께 심각한 인플레이와 같은 문제점을 낳았고 이는 사회적 불만으로 표출되었다(鄭竹園 1992, 39-40).

특히 계획과 시장이라는 경제의 이중구조 속에서 국유기업을 비롯한 수송과 통신 그리고 SOC 분야 등 국가계획부문의 투자는 저하된 반면 소비재 부문과 서비스 부문의 단기성 투자는 중복 투자되는 등 과열현상을 보였다. 재정적자와 과잉투자로 인한 통화팽창으로 인해 총공급과 총수요간의 불균형이 발생하였다. 1979년부터 1984년까지 연평균 2.5%의 물가상승률을 기록하던 중국경제는 1985~1987년 동안 연평균 7.3%로 가파르게 상승하였고 도시지역은 농촌지역보다 훨씬 상승폭이 더 커 도시주민들의 불만이 심화되었다. 한편 1985년 이중가격제(二重價格制)의 도입과 함께 이를 이용한 관료들의 이권개입과 부정축재가 보편화되어 일반 인민들의 불만은 가중되었다. 소득불균등과 관료부패는 사회주의체제에 대한 ‘신념의 위기’를 초래하였으며 1989년 ‘6.4 천안문사태’는 이러한 위기가 폭발한 것이라 할 수 있다. 경제성장의 이면에서 발생하기 시작한 중국 내부의 경제적, 이념적 위기와 함께 1989년 12월 독일 통일을 시발로 한 연쇄적인 사회주

1) 趙紫陽은 보수파와 관료들의 저항을 타개하기 위해 강력하고 집권적인 개혁적 지도력이 필요하다고 주장하게 된다. 이는 “신권위주의(新權威主義論)”로 정식화된다(劉君·李林 編(1989), 『新權威主義: 對改革理論綱領的論爭』, 北京: 經濟學院出版社.)

2) 중국공산당의 사회주의 신념강화를 위한 방침에 대해서는 중공문헌연구실이 펴낸 글(中共中央文獻研究室(1991), 『十三大以來重要文獻選編(上)』, 北京: 人民出版社, pp. 1152-1169.)을 참조.

의권의 붕괴는 중국 체제유지 존속과 관련한 중국 외부의 위기였다.

이에 중국지도부는 서구의 발전모델과는 다른 비서구적 발전모델의 중국적 적용가능성에 대한 검토를 하게 된다. 이미 1980년 중반이후 중국내 학계를 중심으로 하여 경제발전의 '동아시아 모델'(東亞模式)에 대한 연구가 진행 중이었으며, 경제발전과 민주화를 수행한 동아시아발전모델이 권위주의적 정치질서 하에서도 급속한 경제성장을 이루었다고 평가받고 있었다. 이에 대해 중국 지도부는 권위주의가 경제발전을 효율적으로 추진할 수 있는 장치로 평가하고, 중국현실에 대한 적실성을 발견하게 된다. 중국의 이데올로기와 정치제도는 동아시아 발전국가모델은 서유럽의 발전모델과 비교해 상대적으로 친화력을 가지고 있었을 뿐만 아니라, 구소련과 같이 커다란 정치적 혼란을 겪지 않고 정치적 안정을 유지하면서도 개방과 경제발전을 지속할 수 있는 가장 현실적인 대안으로 평가되었다.

## 2. 중국적 발전국가의 이념-체제상의 특징

### 1) 이데올로기적 특징 : 중화민족주의

6.4 천안문 민주화 운동과 사회주의권의 붕괴는 중국 사회주의 체제의 근본적인 가정과 신념을 약화시키는 결정적 계기가 되었다. 탈사회주의화와 세계화라는 세계적 차원의 변화 속에서 중국공산당 지도부는 중국공산당의 집권과 체제의 정통성을 유지해야 했기 때문에 이데올로기의 변형과 창출이 당면한 과제였다. 즉 기존 사회주의 이념을 변화하는 시대적 상황에 맞게 변형하거나 아니면 사회주의 이념을 대체할 수 있는 새로운 국가이념을 창출해야 할 필요가 있었다. 따라서 개혁개방 전반기의 정치적 혼란과 정책적 실패의 책임을 지고 낙마한 후야오방(胡耀邦), 자오쯔양(趙紫陽)을 이어 등장한 장쩌민은 한편으로는 기존의 '경제발전 제일주의'를 견지하면서 다른 한편으로는 사회주의 이념을 대체할 "유가적 권위주의와 도덕주의"를 표방하고 나섰다. "아시아적 가치에 기초한 국가주도의 현대화전략"은 이념적 공백을 경제발전을 가속화함으로써 메우고자 하였다.

우선 기존 사회주의가 갖는 유토피아적 요소를 제거하고 그 자리에 실용주의에 입각한 유교를 접목시키고자 하였다. 유교문화가 갖고 있는 가부장적 권위주의와 도덕주의는, 약화되어 가고 있는 사회주의 당국가체제의 권위와 체제의 정통성을 재확립하고 마오쩌둥과 덩샤오핑에 비해 국가지도자로서의 정통성이 부족했던 장쩌민체제를 이념적으로 뒷받침할 수 있는 유용한 도구였다. 이에 장쩌민은 유교문화에 대해 적극적 자세로 접근했다. 1991년 중국공산당 70주년 기념식에서 행한 장쩌민의 연설은 전통문화에 대한 중국지도부의 이러한 변화된 인식을 반영하고 있다. 장쩌민은 "중국특색의 사회주의문화 건설은 반드시 민족의 우수한 문화전통을 계승, 발양시키고 또 사회주의 시대정신을 충분히 구현해야 한다. 중국에 발을 디디고 서 세계문화의 우수한 성과를 충분히 흡수해야 한다. 그러나 민족허무주의와 전면적 서구화는 불허한다."(江澤民 1993, 1644)라고 하면서 경제발전을 통한 '사회주의 물질문명'을 건설하고, 전통문화와 사회주의를 결합하여 '사회주의 정신문명'을 건설하는 표석으로 삼고자 하였다.

장쩌민과 중국지도부의 유교문화와 같은 전통문화에 대한 변화된 인식과 입장은 중국공산당 제14차 당대회 『政治報告』와 『黨章』을 통해 공식화되게 된다. 제14차 당대회 『政治報告』에서는 ‘중화민족의 사상문화 전통’과 ‘사회주의 실천’을 결합한 ‘선진적인 정신문명’의 창조 필요성을 천명하고 있으며, 1992년 개정 『黨章』에서는 사회주의 정신문명 건설의 핵심을 사회주의 이데올로기 속에서 찾는 것이 아니라 ‘우수한 민족의 사상과 문화적 소질을 개발하고 제고하여 이를 사회주의 정신문명을 발전시키는데 적극적으로 흡수하겠다.’는 의지를 표명하고 있다.<sup>3)</sup> 이와 같은 유교문화를 비롯한 전통문화에 대한 강조는 서구의 ‘문명충돌론’이 제기된 이후 중국 지식인 사회를 중심으로 하여 보다 적극적으로 연구되기 시작하였고 점차 정치 이데올로기로 도입되어 간다.<sup>4)</sup>

그럼 중국지도부는 왜 유교문화에 주목했는가. 먼저 유교문화의 정치적 전통은 사대부와 군자 등 엘리트에 의한 통치를 정당화하고, 왕권중심의 중앙집권적 정치체제를 가장 이상적인 정치체제로 받아드리고 있다는 점이다. 또한 무엇보다 유교문화에서는 정치적 불안정을 ‘난’(亂)으로 정치적 안정은 ‘치’(治)로 받아들이고 있어 정치적 안정을 정치의 가장 중요한 가치로 삼고 있다는 점이다. 유교문화가 갖는 이러한 특징은 중국지도부의 ‘정치참여의 제한, 정치적 안정, 중앙집권적 당국가체제의 유지’라는 정치적 의도를 잘 뒷받침할 수 있으며, 같은 유교문화권이라고 할 수 있는 동아시아 국가들이 안정적인 정치 환경 속에서 고속성장을 이루어왔다는 실증적 증거도 있기 때문이다.

전통문화에 대한 재해석과 함께 장쩌민의 중국지도부가 또한 주목했던 것은 바로 ‘중화민족주의’와 ‘애국주의’이다. 다민족 국가로 구성된 중국으로서는 세계화의 확산이 국가분열을 자극할 수 있다는 판단 하에 분열의 원심력을 제어하기 위한 ‘중화민족’의 정체성을 강조할 필요가 있었다. 통일된 중국을 유지하면서 경제발전을 지속시킬 수 있는 유일한 이념적 수단이 바로 ‘중화민족의 단결’이었다(Chang 2001, 179). 그러나 다민족 국가로 구성된 중국적 상황에서 민족에 대한 지나친 강조는 ‘인종적 민족주의’(ethnic nationalism)를 불러일으킬 수 있다. 중국 내 민족독립을 요구하는 소수민족주의자에게 저항적 민족주의로 이용될 소지를 줄 수도 있다. 따라서 민족주의를 대하는 중국지도부의 입장은 매우 조심스럽다. 민족주의를 대신해 ‘애국주의’(愛國主義)나 ‘중화민족 단결’(中華民族團結) 등과 같은 담론을 내세워 중국국민으로 한데 묶어주며, ‘중화인민은 국익을 위해 봉사해야 한다.’는 정신을 고취시켜 국가에 대한 신념과 충성심을 가질 수 있도록 하는데 초점을 맞추고 있다(蕭功秦 1994, 15-16).

중국지도부가 중화민족주의를 전면에 내세우는 것은 먼저 경제발전을 위해 국력을 집중시키고자 하는 동원(mobilization)의 이데올로기로서, ‘강대국으로 부상’이라는 국가적 자긍심을 심어주어 공산당 지배의 정당성을 확보하는 데 유용한 이데올로기이라는 점이다. 그리고 사회주의 이념에 기초한 이념적 조직정당으로서의 한계에 봉착한 중국공산당이 권위주의적 대중정당이나 다당합작을 통한 ‘집정당(執政黨)’으로 변화하는데 필요한 새로운 당 이념을 제공할 수 있다는 측

3) 1992년 중국공산당 당장 전문은 “中國共產黨黨章,” 『求是』 第21期, p.24를 참조

4) ‘문명충돌론’에 대한 중국 내 반응에 대해서는 왕지쓰(王緝思 編(1995), 『文明與國際衝突: 中國學者評亨廷頓的文明衝突論』, 上海: 上海人民出版社.) 글을 참조

면에서도 유용하다. 그리고 마지막으로 티베트와 대만문제, 중국의 인권문제, 영토분쟁문제(역사문제 포함) 등과 관련해 발생할 수 있는 외교적 압력 혹은 충돌의 경우 중국인민의 민족적 감정에 의지해 외교적 실력을 행사하는데 유리하다는 계산에 따른 것이다(고성빈 2006). 여하튼 1990년 초부터 부상하기 시작한 ‘중화민족주의’는 국가 주도적 경제발전전략과 결합됨으로써 사회주의 이념을 대체한 ‘발전주의 이념’으로 유용했다는 평가가 가능할 것이다. 이러한 의미에서 본다면 중국에서의 ‘중화민족주의’는 동아시아 발전국가들의 ‘개발민족주의’(developmental nationalism)의 또 다른 이름에 지나지 않는다(Chang 2001; 이희욱 2001).

## 2) 정치체제적 특징 : 사회주의적 당-국가체제

‘중화민족주의’와 함께 중국이 동아시아 발전국가의 경험으로부터 학습한 통치기제는 ‘신권위주의’이다. 신권위주의와 관련된 논의의 시작된 시점은 자오쯔양이 개혁정치가 보수파로부터 공격을 받은 1986년부터이다. 당시 자오쯔양을 비롯한 중국지도부는 개방지역을 중심으로 확산되고 있던 ‘지방재후’ 현상과 이중가격제로 인한 관료들의 부정부패에 대한 일소하기 위한 과감한 정치제도개혁을 추진하고 있었다. 그 첫 번째 가시적인 조치는 제13차 당대회에서 제출되었는데, 당정간 직능을 분리하는 것이었다. 당의 경제정책과 관련된 역할을 축소하고 정부가 정책적 역할을 강화하는 것을 주요 목표로했다. 국무원을 자율적이고 독자적인 정책적 체계를 갖춘 행정조직으로 만들어 가려는 노력의 일환이었다.

특히 당의 지도력을 정치부문에 한정시키고 행정적·정책적 영역에서는 당의 개입과 관여를 철저히 차단하거나 대폭 제한하고자 하였다. 그러나 중국과 같은 당국가체제에서 집정당인 공산당의 급속한 지도력 약화는 자칫 파국으로 치달을 수 있었다. 이에 자오쯔양은 중요정책 결정권한은 여전히 당 중앙에 남겨놓고, 정책 실무를 담당하고 있는 정부기구의 하급 당위원회의 정책과 관련된 권한과 역할을 대폭 축소하는 양면적 전략을 구사하였다. 즉 성급(省級) 당위원회는 정책결정보다는 인사, 당원교육 및 충원과 같은 당의 고유한 업무에 전력하게 하고 기업의 당위원회는 기업권력을 장악하는 것이 아니라 ‘감독’ 수준에 머물도록 한정하는 것이었다. 그리고 정부 조직 내 모든 당조를 폐지하고 국가공무원을 정무직과 행정직으로 구분하여 정무직은 당원들이 선출하고 행정직은 공개 경쟁시험을 통해 선발하는 ‘국가공무원제도’의 도입을 제안하였다(趙紫陽 1991).

이와 같은 자오쯔양이 정치개혁 방안은 당 간부와 정부기관의 관료들의 저항에 직면하였다. 폐지하기로 했던 당조를 폐지되지 않았고 역으로 저항하는 부처도 생겨났다. 실시하기로 결정했던 국가공무원제도를 제안한 지 6년이 지난 1993년 8월에야 리펑 총리가 국가공무원임시조례(國家公務員暫定條例)에 서명하면서 겨우 실시하게 되었다(李壽初 1997, 346-355). 자오쯔양이 정치개혁 방안에 대해 당내 보수파들의 비판의 초점은 중공산당의 지도력이 심각하게 훼손될 뿐만 아니라 당의 영향력을 축소시켜 당국가체제의 유지를 어렵게 한다는 것이었다. 개혁안에 대한 보수파의 이러한 비판에 직면한 자오쯔양을 비롯한 개혁적 지식인들은 굽히지 않고 정치개혁을 통한 당정혁신을 주장하였다. 이러한 주장의 논거는 동아시아 발전국가의 경험에서 도출된 것이었다.

동아시아 발전국가들이 고속성장을 달성할 수 있었던 것은 강력한 개혁적 리더십이었다는 것

이다. 따라서 중국의 정치체제도 정책적 권한과 역할의 분리가 아닌 집중적인 ‘신권위주의 체제’로 전환해야 한다는 의견을 당 지도부에 제출하였다.<sup>5)</sup> 이렇듯 중국에서의 신권위주의론에 대한 고민은 강력한 리더십에 기반으로 동아시아 발전국가들이 추진했던 정부주도 고속성장전략으로부터 시작되었던 것이다(Sautman 1992, 72-102). 당시 중국의 지도부는 동아시아 발전국가의 신권위주의의 특징을 네 가지로 정리하고 있었던 것으로 알려져 있다. 첫째, 세계경제의 변화에 적응하기 위한 시장 친화적 경제정책을 펴고 있고, 둘째, 정치적으로 거대한 관료체제와 이러한 관료기구를 바탕으로 한 위로부터의 권위적 통치를 실행했으며, 셋째, 전통적인 가치를 현실에 접목시키면서, 넷째, 서구의 선진기술과 문화에 대해 개방적 자세를 취해오고 있다는 것이다(蕭功秦 2004, 107-118). 동아시아 발전국가가 갖는 이러한 네 가지 특징은 경제발전을 위한 시장경제로의 이행이라는 중국의 국가적 과제를 해결하는데 매우 중요한 수단으로 인식되었을 개연성이 높다. 즉 신권위주의론은 ‘선 정치민주화, 후 경제발전’이라는 서구적 경로보다는 정치적 리더십에 의한 ‘선 경제발전, 후 정치민주화’의 경로를 밟고 있었기에 중국의 개혁개방이 표방한 노선과 친화력이 있었다는 분석은(吳稼祥 1989) 일면 타당하다고 할 수 있다.

이렇듯 중국에서의 신권위주의론은 천안문 민주화운동 이전부터 자오쯔양이 후원 하에 활발하게 논의되었다. 그러나 천안문 민주화운동으로 인한 개혁의 전반적인 쇠퇴와 보수파의 부상 그리고 경제분야에서의 ‘치리정돈’이 개시되면서 논의는 사라졌다. 그러다 1992년 덩샤오핑의 ‘남순강화’(南巡講話) 이후 개혁파의 출로가 생기면서 동아시아 발전국가의 경험에 대한 논의는 다시 활발하게 진행되었다. 그 결과 장쩌민 체제의 ‘사회주의 시장경제’로의 전환으로 정식화된다. ‘사회주의 시장경제’라는 모순적인 개념의 혼용이야말로 중국사회주의 실용주의를 잘 대변해 주고 있다 할 수 있다. 즉 사회주의적 당국가체제라는 권위적인 정치체제를 계속 유지하면서, 시장이라는 경제기제를 활용하여 국가주도적 발전을 지속해 나가겠다는 동아시아의 ‘권위주의체제’가 갖는 핵심을 반영하고 있기 때문이다.

### 3) 경제체제적 특징 : 계획과 시장의 긴장과 조화

개혁개방 이전 중국은 직접적인 행정관리 위주의 계획경제체제였다. 이 체제는 경제관리와 행정관리의 기구가 상호 중첩되고 행정체제로 경제업무를 관리하였으며, 경제관리의 직능이 불명확했다. 그러나 1978년 이후 개혁개방체제로 이행하면서 경제체제 개혁을 통하여 행정조절 수단은 점차 축소하고 농가와 기업의 자주권을 확대해 왔다. 경제활동에 대한 중앙의 직접관리를 대신해 시장이 자리를 잡았다.

그러나 1980년 중반이후 경직된 중앙집중적 경제관리와 유동적 시장 사이의 불일치로 인한 경제 왜곡현상이 발생하였고 그 결과 과잉투자, 통화팽창, 그리고 관료들의 부정부패가 심화되었다. 1987년 자오쯔양이 추진하려 했던 정치개혁의 핵심은 바로 이러한 계획과 시장 간의 불일치를 해소하는 것이었다. 그러나 보수파와 당간부 그리고 관료들의 반발로 인해 지체되거나 좌절되었다. 덩샤오핑은 “자본주의에 계획이 있다고 계획경제 곧 사회주의는 아니다. 사회주의에 시

5) 중국의 신권위주의와 관련된 자세한 내용에 대해서는 서진영(1997), 『중국현대정치론』, 서울 : 나남, pp. 329-349. 참조



장이 있다고 시장경제 곧 자본주의가 아니다. 계획과 시장은 모두 경제적 수단이다. 계획이 더 많은가 아니면 시장이 더 많은가 하는 것은 사회주의와 자본주의의 본질적인 구별이 아니다”라고 보수파를 겨냥했다. 그리고 개혁개방의 확대와 시장의 확산을 주장하면서 정부의 경제적 역할에 대한 본격적이 개혁이 단행하였다(鄧小平 1993, 373). 이어 개최된 제14차 당대회에서 장쩌민은 덩샤오핑의 후원을 받으며 ‘사회주의 시장경제’ 건설을 위한 경제체제 개혁의 필요성을 강조하면서 시장체제의 강화와 육성뿐만 아니라 이를 이끌 수 있는 정부기능의 전환을 가속화해야 한다고 주장하였다(江澤民 1996).

1993년 3월 제8차 전인대 1차회의 「정부공작보고」(政府工作報告)는 시장경제의 확대와 심화를 위한 정부의 경제적 역할을 보다 구체화하였다. 정부공작보고에서 리펑은 다음과 같은 중국정부의 경제적 역할을 천명했다. 첫째, 경제발전의 목표와 전략을 제정하고 과학기술과 사회발전 계획 및 산업과 지역발전계획을 제정하며 이러한 계획에 따라 연도별 경제발전의 지도성 목표를 제시한다. 둘째, 국민경제의 총체적 운영과 시장에 대한 감독 그리고 예측을 진행한다. 셋째, 행정수단을 포함한 각종 수단을 통해 총량과 구조 조정을 단행한다. 넷째, 산업정책을 제정, 실시하고 중점 건설프로젝트를 시행한다. 산업정책을 통해 경제주체의 활동과 시장의 운영을 선도한다. 다섯째, 경제주체 간 이익관계를 협의한다. 여섯째, 정보망을 설립하여 각종 경제정보를 수집하여 국민경제 운영상황 등의 파악에 정책에 적용한다. 그리고 경제주체들의 정보와 자문에 근거해 적시에 발전전략을 제정하거나 생산과 경영활동을 조정한다. 일곱째, 경제법규를 제정하고 감독, 집행하여 독점을 억제한다. 여덟째, 공공시설과 사회공익 사업을 추진하고 환경을 보호한다. 아홉째, 대외경제 기술교류와 협력을 관리한다. 열째, 빈곤지구의 경제발전을 지원한다.

이후 중국공산당 중앙위원회는 1993년 11월 14기 3중전회에서 「중공중앙 사회주의시장경제체제건설에 있어 약간의 문제에 관한 결정(中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定)을 통과시키고 거시조절통제 강화 방법을 채택함으로써 과거의 계획에 의한 경제관리 방법에서 시장경제 관리 방법으로 전환함과 아울러 거시경제에 대한 조절과 산업분야에 대한 정책을 구체화하였다. 물론 1992년 이전에 중국에 산업정책이 없었던 것은 아니다. 1980년대 중반 중국의 정치학계와 경제학계에서 ‘신권위주의’와 동아시아 발전모델에 대한 연구가 진행되면서, 동아시아 발전의 핵심 요인 중 하나인 산업정책의 중요성을 인식하고 일본의 경제학자들을 국무원발전센터(國務院發展中心)에 초빙하여 중국연구원들과 공동으로 연구를 진행하는 등 산업정책과 관련된 적극적인 연구를 활발히 전개한 바 있다.<sup>6)</sup> 그리고 이러한 연구활동의 결과를 중국지도부에 건의했고 중국지도부는 이에 기초해 1988년 4월 국가계획위 산하에 산업정책사(產業政策司)를 두어 적용가능성에 대한 연구를 지시한 바 있다. 그 연구의 결과를 토대로 1989년에 국무원의 최초 종합적인 산업정책이라고 할 수 있는 당면한 산업정책요점에 관한 결정(關於當前產業政策要點的決定)을 발표한 바 있다. 그러나 이 「결정」은 당시 치리정돈 정책을 보완하는 초보적인 수준의 산업정책에 불과했다. 중국 발전국가의 산업정책의 제정은 경제관리와 관련된 정부의

6) 천샤오홍(陳小洪 編(1991), 『産業組織及有效競爭：中國産業組織의初步研究』, 北京：中國經濟出版社, pp.16-19.)에 따르면, 중국의 경제학자인 마홍(馬洪)이 1985년 일본을 방문하여 일본의 산업정책에 대해 파악하고 귀국 후 이를 각 방면에 소개하고 건의했다고 전해진다.

역할이 재조정되었던 1992년 결정」 이후에 본격적으로 시작되었다. 이 결정」이 나온 후 국가 발전계획위를 중심으로 한 산업정책의 제정이 본격화되어 제14차 당대회에서(1992년 10월) 정치보고에 “기계전자, 석유화학, 자동차, 건축공업을 적극적으로 육성하여 우리나라의 ‘지주산업’(支柱産業)이 될 수 있도록 한다.”는 지주산업 발전에 관한 정책이 처음으로 등장하게 되었다.

이 후 학계와 국무원 직속 국무원발전중심, 국무원 산하의 중국사과학원 등이 중심이 되어 산업정책관련 각종 토론회와 좌담회 등을 개최하였다. 경제관련 싱크탱크들 간의 산업정책에 관한 토론의 요지는 국무원 특히 국가계획위에 제안, 건의되었다(劉鶴·楊僞民 1999, 90-92). 그리고 1994년 3월 국무원은 그 동안의 산업정책과 관련된 연구와 방안을 정리하여 「90년대의 국가산업 정책강요」(九十年代國家產業政策綱要)를 발표하게 되는데, 이 「강요」에서는 농업을 비롯해 기초 산업과 지주산업을 중점발전 대상으로 정하고 이들 산업의 발전을 촉진하기 위한 지원정책의 방향을 제시하고 있다. 이와 같이 중국은 경제에 대한 정부의 역할을 재조정하면서 산업정책을 적극적으로 제정, 시행하는 동아시아 발전국가의 정책기제를 중국에 적용하려고 시도하였다.

### Ⅲ. 발전국가 선도기구와 중국 국가발전계획위원회

#### 1. 동아시아 발전국가와 ‘선도기구’

발전국가론에서는 신고전파 경제학이 주장하는 시장합리성(market rationality)을 대체하는 계획합리성(plan rationality)을 기반으로 차별성과 선택성을 특징으로 하는 적극적 산업정책이 성공할 수 있었던 원인을 정부의 선도기구(pilot agency)에서 찾는다(Onis 1991). 즉 동아시아 경제 성장의 핵심요인으로 일본의 통산성(通産省, MITI), 한국의 경제기획원(經濟企劃委員會, EPB), 대만의 경제부 공업국(經濟部工業局, IDB)나 경제자문기구인 건설위원회(經濟建設委員會, CEPD) 등의 역할에 주목하는 것이다. 이러한 정부 기구들은 전략적 산업정책을 입안하고 집행하는 발전국가 내의 ‘경제참모본부’였다고 할 수 있다(김정렬 2001, 128).

존슨(1982, 311-320)에 따르면 일본의 통산성 관료들이 선도적 역할을 할 수 있었던 배경에는 먼저 정치적, 사회적 압력으로부터 자율성을 지니고 있었기 때문에 장기적 목표를 달성하기 위한 산업정책을 추진할 수 있었을 뿐만 아니라 축적된 정보를 바탕으로 시장의 왜곡을 초래하지 않았다는 점을 강조하고 있다. 또한 일본의 선도기구라 할 수 있는 통산성은 내각의 어느 부처보다 그 규모가 작았고, 정부의 자급에 대해 간접적으로 통제할 수 있는 구조를 가지고 있었으며, 경제정책과 관련된 싱크탱크이며, 미시적 수준에서 산업정책을 실행할 수 있는 수직적 조직을 갖추고 있을 뿐만 아니라, 원활한 의사소통이 가능한 민주적 내부구조를 갖추고 있었다. 한편 일본의 통산성이 산업정책을 원활하게 추진하게 된 주요 요인에 대한 분석에서 오키모토(Okimoto 1989, 257-290)는 존슨의 논의에서 한 걸음 더 나가 정부와 기업관계 즉 통산성과 기업 간의 ‘정책 네트워크’(policy network)에 그 원인을 찾고자 한다. 오키모토는 일본 산업정책의 탄력성과 적응성은 정부-기업 간의 정책 네트워크의 원활한 작동에서 비롯된다고 하면서, 경단

련(日本經濟團體連合會, 經團連)과 같은 경제단체는 정부의 산업정책의 계획 실행에 맞추어 기업과 국가 사이에 있는 정보를 상호교환하는 역할을 수행하였으며, 이는 통산성의 정책적 효율성을 높여주는 계기가 되었다는 것이다. 특히 일본의 산업정책이 국가주도형 산업정책에서 비전제시형 산업정책으로 전환되면서 일본의 첨단산업발전을 추진하는데 있어 정부와 기업의 이러한 정책네트워크는 중요한 역할을 했다고 지적하고 있다.

한국의 경제기획을 분석한 해거드(Haggard 1990, 108-109)에 의하면, 경제기획원은 일본과 대만의 선도기구에 비해 보다 강력한 위상과 권한을 갖는 기구인데, 이는 경제기획원이 예산작성의 전권을 행사하고, 경제정책의 검열, 계획 조정에 관한 기능을 총괄함으로써 다른 부처들의 위에 있었기 때문이라는 것이다. 한편 김병국(1996, 297-341)은 한국의 경제기획원이 경제발전과 산업정책에서 핵심 역할을 할 수 있었던 것 가장 중요한 요인으로 대통령이 정당이나 다른 부처의 압력으로부터 경제기획원의 독자성을 확보해주었기 때문이었다는 것이다.

반면 대만의 경우는 앞서 논의한 일본이나 한국과는 좀 다르다. 대만의 선도기구라고 할 수 있는 경제건설위원회(經濟建設委員會)는 중장기 거시 경제건설계획을 입안하는 것을 주요한 임무로 하고, 이를 위한 경제 환경과 여건을 조사 연구하며, 공공기업의 사업 등을 평가하며, 경제부처간 정책적 갈등을 조정하는 역할을 담당하고 있다. 이 기구는 일본의 통산성이나 한국의 경제기획원과는 다르게 정책집행과 관련된 정부부처가 아닌 대만 행정원(行政院)의 자문기구이기 때문에 구속력과 영향력에 있어 일본의 통산성이나 한국의 경제기획원 보다는 높지 않다고 할 수 있다. 그러나 경제부 공업국(IDB)의 역할은 이와는 다르다.

웨이드(1990, 201-202)에 따르면, 대만 행정원 경제부의 공업국은 경제발전과 관련된 거의 모든 산업정책을 집행하는 핵심 기구라 할 수 있다. 먼저 공업국은 자문기구인 경제건설위원회가 입안한 경제계획의 틀을 세부적인 산업부문별 실행계획으로 구체화하며, 그 다음 이러한 계획을 실행하기 위해 필요한 재정계획, 관세체계, 수입규제항목 선정, 수입허가품목 결정한다. 그리고 대만 내 생산자를 육성하기 위해 기업이 대만 생산자들과 우선해 계약할 수 있도록 유인하고, 민간품목의 가격협상을 감독하거나 핵심 산업부문의 생산설비를 고도화하는 등의 역할을 한다. 또한 기업들의 정책자금 신청을 심사하고 이를 승인하고, 기업과 관련된 광범위한 행정지도를 실시하는 것을 주로 담당한다.

이렇듯 대만의 발전 선도기구는 발전국가의 핵심부서로서 산업 및 기업관련 막대한 권한을 행사하고 있으며, 산업정책과 관련된 계획과 실행 상의 모든 과정을 책임지고 이를 포괄하여 관리하고 있다. 특히 대만경제가 무역의존도가 크기 때문에 무역정책이 이 기구의 중요한 역할 중 하나로 나타나고 있다는 점에서 이를 통한 다양한 정책수단이 산출되고 기업통제가 가능하게 되는 것이다. 대만의 선도기구는 일본과 한국의 선도기구와 마찬가지로 일류대학 출신들로 충원되고 기구의 수장(首長)은 여러 행정부처와 공기업 등에서 오랜 경험을 쌓은 정통 경제관료가 담당하는 것이 관례화되었다. 웨이드(1990)에 따르면 대만의 경제부나 경제건설위원회는 일본이 통산성이나 한국의 상공부만큼 기업에 대해 고압적이지는 않았고 그 영향력 또한 작았다고 한다. 이는 대만의 선도기구가 매우 제한적인 수준에서 시장에 개입했다는 점을 반증하는 것이라고 할 수 있다.

이상에서 같이 발전국가에서의 선도기구는 국가의 자율성과 함께 국가능력을 표출하는 중요한

구성요소 중 하나이다. ‘자율적이고 유능한 국가관료기구’의 존재유무가 국가의 효율적 개입의 성공가능성과 밀접하게 연계되기 때문이다. 일본, 한국 그리고 대만의 사례에서도 확인할 수 있듯 이들 국가들은 공히 일류대학 출신들로 구성된 전문기술관료(technocrat) 엘리트 조직에 포진하고 있다. 이들 관료들은 국가목표에 합당하게 제반 경제정책을 종합적으로 조율, 조정하는 기능을 수행하고 있다할 것이다.

특히 일본의 통산성과 대만의 공업국의 경우 산업정책을 입안하고 집행하는 역할을 수행함으로써 경제발전의 수단으로 활용했으며, 그 정도의 차이는 있지만 경제정책과 관련하여 다른 부처보다 많은 권한을 가지고 있다는 점이 특징이라고 할 수 있겠다. 따라서 발전국가에서 경제발전과 관련해 산업정책을 입안하고 담당하고 있는 효율적이며 유능한 선도기구의 존재여부는 발전국가의 정책수단의 효율적인 활용과 정책결과의 성과를 좌우하는 기반이 된다고 할 수 있겠다. 중국의 발전 선도기구라 할 수 있는 국가계획위는 앞서 언급한 동아시아 발전국가의 그것도 어떤 면에서 유사하고 어떤 면에서 차이가 있는가를 살펴보자. 이를 통해 중국적 발전국가의 특징이 파악될 수 있을 것이다.

## 2. 중국 선도기구의 특징

국가계획위원회는 중국식 발전국가에서의 이른바 ‘선도기구’라 할 수 있다. 물론 국가계획위는 동아시아 다른 국가들의 선도기구와는 다른 역사적 경로를 갖는 기구이다. 중국의 국가계획위는 초기 정부원과 동급의 ‘경제내각’으로 출발하였고 국무원이 설립됨에 따라 국무원 산하에 편제되었지만 개혁개방 이전이나 이후 국무원 내의 그 어떤 부나 위원회보다 막강한 권한과 역할을 가진 계획경제관리 총사령탑이었다고 할 수 있다.

특히 개혁개방기 국가계획위는 사회주의 중국의 경제건설과 현대화 과정에서 국가기구의 사회주의적 성격을 대표하는 ‘상징성’(象徵性)을 가지고 있었으며, 종합균형 달성이라는 목표에 따라 각 부문과 각 지역 간 균형 그리고 충돌하는 계획과 정책에 대한 조정을 통해 국민경제를 종합 관리하는 ‘종합조정성’(綜合調整性)을 지니고 있었다. 그리고 오랫동안 경제와 사회 분야의 중장기발전전략과 산업별 발전전략을 입안하고 이러한 전략에 근거해 거시경제발전 방향과 방침을 제시하는 한편 경제발전을 추동할 수 있는 주력산업과 신성장동력을 발굴하는 등 정책방향을 전환하는 ‘선도성’(先導性)이 있었다. 이와 더불어 전략적 산업을 선정하여 이를 중점 육성한다거나, 산업발전에 필요한 전략적 기술을 개발하는 등 산업발전과 관련된 산업구조조정정책, 산업기술정책, 산업조직정책 등을 산업정책 전반을 입안하고 관리하는 ‘전략성’(戰略性) 또한 지니고 있었다고 할 것이다. 1998년 국가계획위는 국가경제무역위에 산업정책과 미시경제 정책에 대한 역할을 넘기고 중장기 발전계획을 수립하고 거시경제 균형을 달성하는데 필요한 시장상황에 대한 예측과 문제해결을 위한 관리방안 등을 연구하고 검토해 국무원에 제출하는 역할로 전환되면서 그 명칭 또한 국가발전계획위(SDPC)로 바꾸었다.

WTO가입 이후 2003년부터 국가발전계획위로 산업정책 관련 업무가 이관되고 경제체제의 변

화에 맞춰 ‘계획’이라는 용어를 기구명칭에서 없애 국가발전개혁위(NDRC)로 변경되었기 하지만 여전히 선도기구로서의 지위를 여전히 유지해 오고 있다. 이는 개혁개방 이후 오랫동안 긴장관계를 유지했던 ‘계획과 시장’ 간의 긴장관계가 정리되면서 계획경제체제 하에서 그리고 개혁개방 전반기에 계획을 수단으로 거시경제를 관리해 왔던 국가계획위의 역할 자연스럽게 전환되었던 것으로 해석할 수 있다. 또한 국가계획위의 역할의 변화는 경제체제의 변화와 더불어 국내외적 경제환경의 변화 그리고 중국공산당 내의 권력구조의 변화를 반영하는 것이었으며, 세계화 시대의 중국적 선도기구의 역할을 탐색하는 과정이었다고 할 수 있을 것이다.

개혁개방기 사회주의 시장경제로의 전환과정에서 국가계획위는 일본의 통산성이나 한국의 경제기획원 그리고 대만의 경제건설위원회나 공업국과 유사한 기능과 역할을 수행하고 있음을 알 수 있다. 중국의 선도기구로서의 국가계획위의 이들 세 나라의 선도기구 중 어떤 것보다도 완전히 일치하거나 동일한 조직적 특성을 갖지는 않지만 그 기능과 역할이라는 측면에서 볼 때, 중국적인 선도기구라고 규정할 수 있는 근거는 충분하다고 할 수 있을 것이다.

중국의 선도기구로서의 국가계획위의 기능과 조직 측면에서의 특징을 살펴보면, 첫째, 산업정책을 입안하고 이를 관리하는 역할을 담당해왔다. 중국에서의 ‘산업정책’이라는 용어가 도입된 것은 1980년대 중반부터인데, 이를 담당한 전문부서로서 1987년 국가계획위 산하에 산업정책사(産業政策司)를 설치하면서 발전국가식의 산업정책을 본격적으로 추진한다. 설립당시 산업정책사는 총 6개의 하부 처(處)로 구성되었는데, 여기는 산업구조, 기업조직, 유통과 소비정책, 기술경제정책, 국제산업구조 등의 전문기관을 중심으로 하여 각 국의 산업정책을 연구하고 중국적 산업정책을 입안하여 건의하는 기능을 담당하였다. 이후 1992년 이후 사회주의 시장경제로의 전환과 함께 적극적인 산업정책으로 전환하면서 장기국가발전계획과 산업정책을 묶어서 산업고도화정책, 지주산업 육성정책, 산업기술정책 등 산업관련 정책의 입안과 계획을 수립하는 역할을 담당하게 되었다. 이를 위해 관련 국가계획위는 위원회 내부의 정책자문연구소와 외부 연구기관등과 협력하여 산업정책을 입안하고 이를 바탕으로 정부 부처의 의견을 수렴하고, 재정부와 중앙은행인 중국인민은행 등과 협의를 거쳐 산업정책을 실행하여 오고 있다.

둘째, 국가계획위의 인적구성을 보면 당대의 최고의 경제와 산업전문가들이 주임과 부주임으로 임명되었다는 점이다. 비록 일본이나 한국 그리고 대만과 같이 일류대학 출신들을 중심으로 구성되어 있다는 특징을 찾을 수 없지만, 국가계획위의 지도부는 개혁개방 이전부터 전통적으로 전문기술관료 7들이 장악하고 있다. 특히 개혁개방 이전에는 동북지역을 중심으로 하여 같은 시기에 활동했던 관료들의 비율이 매우 높아 국가계획위의 동질성이 높았으나, 1990년대에 들어오면서 국가계획위를 장악하고 있던 전통적 계획관리 전문가들이 지도부에서 퇴진하면서 인적구성상의 특징은 보이지 않는다. 반면 연해지역 중심으로 하여 시장경제 하에서 경제적 업적을 축적한 지방간부들이 상당수 국가계획위 부주임으로 승진하여 전문 산업분야의 정책을 담당하고, 국가계획위 내부에서 승진을 통하여 부주임으로 임명된 관료들은 거시경제조절과 관련된 업무를 담당하고 있음을 알 수 있다. 특히 국가계획위를 거쳐 간 8명의 주임 중 6명이 국무원 부총리로

7) 중국의 전문기술관료와 관련한 자세한 내용은 리칭(Cheng Li(2001), *China's Leaders: The New Generation*, New York: Rowman & Littlefield Publishers, INC, pp. 25-30.)을 참조

승진하였다는 것은 국가계획위의 위상을 반증할 뿐만 아니라 국무원의 다른 부와 위원회에 대한 영향력의 정도를 가늠할 수 있게 하는 중요한 지표가 될 수 있다. 이는 국가계획위의 출신 부총리가 담당하는 업무가 국내 거시경제와 관련된 제반업무임을 감안할 때 국가계획위의 경제정책 조정능력이 매우 크다고 할 수 있겠다.

셋째, 국가계획위는 수직적인 조직체계를 갖추고 있다. 이는 계획경제 하의 형성된 체계로서 시장경제로의 전환 이후에도 계획편제와 계획관리 조직적 체계를 그대로 유지하고 있다. 그러나 그 기능과 역할은 산업정책을 비롯한 경제정책을 실행하고 관리하는 것을 전환되었다. 국가계획위는 이러한 조직체계를 통해 중장기 계획의 실행상황을 점검능력과 산업정책의 실행력을 높일 뿐만 아니라 중앙과 지방간, 중앙과 국영기업 간의 일상적인 협의체로 기능하고 있다. 특히 계획경제 하에서의 매년 개최되었던 ‘전국계획회의’(全國計劃會議)가 폐지되지 않고 2003년까지 계속 개최되었으며, 2004년 이후에는 ‘전국발전개혁공작회의’(全國發展改革工作會議)를 개최하여 각 급 계획기구들과 당년 산업정책 등의 성과에 다음해 산업정책 방향 등을 결정하고 있다. 따라서 중국의 국가는 적어도 1980년대 후반 이후부터 동아시아 발전국가와 비슷한 기능과 역할을 수행하고 있다. 중국의 경우 사회주의 계획국가에서 발전국가로 전환되는 과정이 다른 국가들과는 다른 역사적 경로를 통해 형성되었음에도 불구하고 그리고 기구의 조직적, 인적 구성상 약간의 편차가 있긴 하지만 발전국가의 구성요소를 공유하고 있음을 알 수 있다.

## IV. 중국의 경제발전계획 입안과정에서의 국가발전계획위의 역할

한국이나 대만과 같은 동아시아 발전국가들은 경제발전을 추동하고 민간부문을 선도하기 위해 경제발전계획을 주요 정책수단으로 활용해 왔다(윤상우 2005). 발전국가에서의 경제발전계획은 금융·재정정책, 전략산업육성정책, 노동정책 등을 포괄하는 경제정책을 종합, 기획, 관리하는 중장기적 청사진이라 할 수 있다. 중국경제에서 국가발전계획위(현 국가발전개혁위) 역할의 핵심은 바로 기획(企劃)에 있다고 할 수 있다(박월라 2011, 3-4). 단기뿐만 아니라 중장기 경제발전계획을 수립하고 이러한 계획에 기초해 해 금융 및 재정, 에너지수급, 외자이용, 전략산업 육성, 지역개발전략, 농촌경제, 교통, 환경, 고용 등 광범위한 분야의 정책에 관여해 왔기 때문에 국가발전계획위는 과거부터 중국에서 ‘작은 국무원’(小國務院)이라 불릴 만큼 막강한 권한을 갖게 되었다. 따라서 국가발전계획위가 갖는 중국경제에서의 위치를 정확하게 파악하기 위해서는 국가발전계획이 어떤 과정을 거쳐 사회주의적 계획에서 발전국가적 계획으로 전환하게 되었으며, 복잡하고 다양한 중국의 발전계획과정에서 어떤 역할을 담당하고 있는지에 대해 분석할 필요가 있다.

### 1. 개혁개방 시기 중국의 계획체제의 전환과정

개혁개방 이래 계획과 시장 관계는 ‘계획위주, 시장보완 → 계획적 상품경제 → 국가의 시장 조절, 시장의 기업 유도 → 계획경제와 시장조절의 유기적 결합 → 사회주의 시장경제’ 순으로 변화함에 따라 계획체제 역시 변화를 거듭해 왔다. 1978년 ‘역사적 노선전환’과 함께 시작되어 1984년 중공중앙의 ‘경제체제개혁에 관한 결정’이 있기 전까지 계획은 중국경제를 관리하는 주요 수단으로써 국민생활과 관련된 상품의 생산과 분배에 대해 지령성 계획을 하달하고, 경제와 사회발전 중 비교적 중요한 사항에 대해서는 지도성 계획을 하달하였으며, 전체적인 경제형세에 영향을 덜 주는 기타 경제와 사회활동에 대해서는 시장조절에 맡겨두어 기업단위에서 시장의 수요에 따라 계획을 결정하도록 하였다. 이를 위해 계획체제를 장기발전기획을 알맞도록 조정하는 한편 장기, 중기, 단기계획 간을 상호 연계시키고 경제와 과학, 사회발전계획을 상호 결합시켜 나갔다. 계획체제 개혁에 관한 약간의 임시규정(關於改進計劃體制的若干暫行規定, 이하 「임시 규정」)에 따라 전국종합재정여신계획과 전국종합물자계획, 전국고정자산투자계획 그리고 지구간 협력계획 등을 편제하는 것을 주요 임무로 설정하였다. 또한 시장조절 기제를 도입하여 가격, 세수, 여신, 임금, 장려금, 재정보조금 등 경제 지렛대를 경제정책에 활용하고 국가기본건설투자를 재정교부에서 은행대출로 바꾸는 등의 개혁을 단행하였다(房維中·桂世謙 1987, 470). 이 시기 계획체제는 시장조절 기제를 초보적으로 도입하여 이를 지도성 계획과 함께 결합시켜 ‘8자방침(八字方針)’에 따른 ‘6·5계획’ 목표를 달성하는 것이었다고 할 수 있겠다.

1984년 중국공산당 제12기 제1차 중앙위원회 회의(이하 중대회)에서 통과된 「중공중앙의 경제체제개혁에 관한 결정」 이후 제기된 ‘계획적 상품경제’ 방침에 따라 가격법칙을 활용한 계획체제를 수립을 요구하고, 1987년 13전대에서 제출된 ‘계획이 있는 상품경제의 신체제’ 건설 노선에 따라 계획과 시장의 통일적 체제 구축과 계획공작에서의 상품교환과 가격법칙의 기초 하에 “국가가 시장을 조절하고, 시장이 기업을 유도”하는 메커니즘의 확립이 제시됨에 따라 계획체제에 대한 개혁은 가속화되었다.

이 시기 계획체제는 첫째, 중요한 공농업산품에 대한 국가의 지령성 계획의 범위를 축소하고 지도성계획과 시장조절의 범위를 확대하며, 둘째, 지방, 부문, 기업의 고정자산투자계획의 권한을 확대하였다. 특히 기본건설투자 중 국가예산 내 교부(撥款)를 정부의 대출(貸款)에 의한 투자로 바꾸고, 이를 국가여신계획의 기본건설교부에 넣어 국가가 책임지고 균형을 유지하도록 하였다. 그리고 생산성투자항목에 대한 지령성 계획은 1000만 위안 이상 3000만 위안 이하에 대해서만 국가계획위가 심사하여 비준하는 것으로 규정하였고, 비생산성 항목 중 자금, 에너지, 재료, 설비 등 스스로 해결이 가능할 경우 원칙적으로 각 부나 각 성 그리고 자치구, 직할시에서 자체적으로 심사하도록 권한을 이양하였으며, 기술개조항목에 대한 심사 비준권 역시 대폭 하방하였다. 1988년 이후의 계획체제에 대한 개혁을 가속화하여 중대 건설투자와 장기투자에 대한 실행을 각급으로 나누어 관리하도록 하여 전국적인 중점건설 프로젝트는 중앙이나 중앙위주로 담당하게 하고 지구나 성급 중점항목이나 일반건설 프로젝트에 대해서는 지방이 담당하도록 하였다(曾培炎 1999, 123-136). 한편 기업을 일반성 투자의 주체를 인정하고 기업의 기술개조 프로젝트와 필요한 복지시설에 대해서는 기업투자건설을 주로 시행하도록 하는 한편, 기업이 자금이 풍부하다면 기본건설을 진행할 수 있게 하였다. 그리고 기본건설 기금제도를 만들어 투자공사(投資公司)

를 설립하고 입찰제(招標制)와 도급제(投標制) 등을 실행하였다.

또한 기본건설항목의 심사절차를 간소화하는 등 규제를 완화하여 국가가 심사하는 중대형 항목에 대한 심사절차를 5단계에서 2단계로 축소하였으며, 다양한 방식의 계획승포책임제를 실행하여 국가의 계획임무를 유관 집행단위에서 맡겨 관리토록하고 국가가 필요한 물자와 운수, 가격, 투자, 대부 등 조건을 공급을 보장해 주었다. 그리고 일부 중심도시나 연해개방지역에서는 계획을 단독으로 실행할 수 있도록 하는(計劃單列) 한편 국가계획위가 각 성(省)을 통하지 않고 이러한 도시와 직접적인 계획관계를 맺어 계획의 임무와 자금분배 그리고 물자를 직접 관리하는 등 성급 계획관리 권한을 누리도록 특별 배려하였다.

치리정돈 시기에는 ‘계획경제와 시장조절 간의 유기적 상호결합’이라는 경제체제원칙에 입각해 계획체제 개혁을 추진하였는데, 먼저 산업정책을 제정하였다. 1989년 3월 15일, 국무원은 「국무원의 직면한 산업정책요점에 관한 결정」(國務院關於當前產業政策要點的決定)을 발표하고, 국민경제 각 영역에서 지원할 부분과 제한할 부분을 명확히 하여 산업구조를 조정과 거시경제 조절의 중요 근거로 삼았다(白和金 2002, 243). 또한 대형기업집단(企業集團)에 대한 계획단독실행(計劃單列)을 시범적으로 도입하고 국가계획위가 기업의 원래 주관부처와 소재 지역을 건너뛰어 이들 기업과 직접 생산계획관계를 맺고 계획임무와 상응하는 자금과 물자 등에 대한 공급 및 계획관리와 업무지도를 할 수 있게 하였으며, 기업집단 경우 국가의 법적, 정책적 규정의 범위 내에서 독립적이고 자주적으로 생산경영활동을 진행할 수 있도록 국가 규제를 대폭 완화하였다.

이와 같이 국가계획체제 대한 개혁은 1992년 14전대에서 사회주의 시장경제체제 건설이 제시되면서 더욱 심화 확대된다. 14전대에서는 앞서도 지적했듯이 시장을 국가거시경제조절 하의 자원배분의 기초적 기제로 삼고 국가계획은 거시경제조절의 ‘중요한 수단 중 하나’로 인식하고, 계획체제 전반에 대한 개혁단행을 요구하였다. 14전대에서는 계획에 대한 생각을 새롭게 하여 계획방법을 개선할 것을 요구하면서, 계획의 중점을 “국민경제와 사회발전전략의 목표를 합리적이면서 정확하게 확립하고, 경제발전예측, 총량에 대한 조절과 통제, 중대한 구조와 생산적 배치 기획에 진력하여 보다 빠르고 보다 양호한 경제발전을 촉진하는 것”에 두어야 한다고 지적한 바 있다. 이를 반영하여 1993년 11월 14일 14기 3중전회에서 중공중앙은 「사회주의 시장경제체제 건설의 약간의 문제에 관한 결정」(關於建設市場經濟體制若干問題的決定)를 통해 사회주의 시장경제 하에서의 계획공작의 지위와 역할 그리고 범위와 직능에 대한 종합적인 개혁방향을 제시하였다(姜華宣·張蔚萍·肖旻 2001, 544-545).

1978년 이후 진행된 계획체제에 대한 개혁을 통해 지령성 계획을 대폭 축소된 반면 시장조절이 확대되었는데, 농업방면에서는 1979년 이전 국가가 지령성 계획을 통해 직접 관리하는 주요 농산물 품목 25종이 1985년에는 전부 지령성 계획에서 해제되었고, 1994년부터 양식에 대한 전면가격개방이 이루어졌고, 1990년대 후반에 이르러 국가는 식량, 면화 등 9종의 주요 농산물에 대해서만 지도성 계획을 통해 관리하고 있다. 또한 공업방면에서는 1980년 국가가 지령성 계획을 통해 120종의 품목, 전국 공업생산총액의 40%를 관리하였으나 1994년에는 33종으로 줄어들었고 공업총생산에서 차지하는 비중도 4.5%로 축소되었다. 특히 고정자산투자는 중앙에 의한 집중 투자방식에서 투자주체와 자금원천 다양화로 방향전환을 통해 1993년 국가계획위의 책임 하에



있는 투자자금은 전체 사회고정자산 교부비중 중 10.31%만을 관리하고 있다(張卓元·黃範章·利廣安 1998, 104-152).

이러한 상황은 물자관리 측면에서도 비슷하게 나타나는데, 국가계획위가 균형과 분배를 책임지고 있던 통배물자(統配物資)의 수가 1981년 256종에서 1994년에는 11종으로 축소되었으며, 국가계획위가 수매하거나 관리하는 상품의 수가 1978년 65종에서 1994년에는 14종으로 감소하였으며, 이 중 지령성 계획 하에 있는 상품은 10종에 지나지 않고 나머지 4종은 지도성계획에 의해 관리되었다. 가격방면에서 살펴보면, 1992년 말 절대다수의 상품가격이 시장에 의해 조절되고 있다. 전 사회 상품소매판매 총액 중 정부가 정한 가격이 차지하는 비중은 1992년에 5.9%까지 떨어졌다, 농산품 구매총액 중 정부가 고정가격은 1992년 12.5%까지 떨어졌다. 공업기업이 판매하는 생산재 거래 총액 중 정부고정가격은 1992년에 18.7%, 1996년에는 더 떨어져 14.0%까지 떨어졌다(林毅夫·蔡昉·李周 1999 ; 한동훈·이준엽 2001).

이렇듯 중국의 계획체제는 부단한 개혁을 통해, 계획관리 기능의 근본적인 변화를 이루어냈다. 생산, 투자, 분배, 가격, 물자 등 경제전반을 관리해 오던 국가계획의 역할이 1992년 사회주의 시장경제로의 전환이 이루어지면서 거시경제조절 방면의 총체적 지도와 종합적 조절 역할만을 맡게 되었다. 따라서 계획 역시 연도계획 위주에서 중장기계획위주로 전환되었으며, 경제구조 조정과 최적화를 위한 산업정책을 강화하는 방향으로 역할을 전환하였다.

## 2. 시장경제체제 하에서 중국의 발전계획 종류와 그 특징

사회주의 시장경제 하에서의 중국의 계획체제는 대체로 다음과 같이 크게 세 가지 종류의 계획으로 구성되어 있다(鄭新立 1999, 52-55). 첫째, 장기계획(長期計劃), 중기계획(中期計劃), 단기계획(短期計劃) 등 계획대상 기간에 따라 나누어진다. 장기계획은 흔히 '미래전망계획'(遠景計劃)이라고 하는데, 일반적으로 10년 혹은 10년 이상의 계획을 의미한다. 장기계획의 주요 임무는 국민경제와 사회발전의 장기구상을 제출하는 것으로써 경제사회발전전략과 그 시한이 같을 수도 있으나, 경제사회발전전략기간중 하나의 비교적 장기단계의 계획일 수도 있다. 그래서 이른바 '전략성 계획'(戰略性計劃)이라고도 하는데, 장기계획만이 경제사회발전전략 중의 중요한 문제인 발전전략의 목표, 전략중점, 전략단계, 중대한 경제구조와 비중관계 조정, 교육과 과학발전방향, 생산력 배치, 중요한 기술경제정책과 사회발전목표 등을 해결할 수 있기 때문이다.

또한 장기계획은 중기계획의 방향과 임무 그리고 기본내용을 결정하고 중기계획편제의 중요한 근거를 제공한다. 이러한 장기계획은 국민들에게 국민경제발전 청사진을 제공하고 이런 청사진에 따라 국민들의 생산의욕을 고취시키고 발전에 필요한 동력을 동원하는 작용을 한다고 할 수 있겠다. 장기계획은 강령적, 윤곽적인 특징이 있는 계획이기 때문에 계획 자체가 자세하지 않고 개략적으로 편제되어 있다. 따라서 중기계획과 단기계획을 통해 장기계획을 구체적으로 실현할 수밖에 없다고 할 수 있는데, 이는 그동안이 장기계획들을 보면 쉽게 알 수 있다.

중국은 1953년부터 몇 가지의 장기계획을 입안하였는데, '1953'1867년 국민경제발전을 위한 15

년 미래초보구상', '1960년~1967년 8년 기획 초보구상', '1963년~1972년 10년 기획 초보구상', '1976년~1985년 국민경제발전 10년 기획' 등이다. 그러나 이러한 장기계획은 국가계획위 등에 의해 만들어진 연구수준의 것으로 국무원과 중공중앙의 심사와 비준을 받지 못한 것으로 정식적 문건은 아니었다. 그러나 「1991년~2000년 국민경제와 사회발전 10년 기획」(1991~2000年國民經濟和社會發展10年規劃), 「1995년~2010년 국민경제와 사회발전 미래목표 강요」(1995~2010年國民經濟和社會發展遠景目標綱要) 등은 정식으로 채택된 최초의 장기계획이라고 할 수 있겠다. 대개 이러한 장기계획은 덩샤오핑이 1987년 4월 스페인 노동자사회당 당수와의 담화에서 제출한 '세 걸음 전략'(三步走戰略)사상에 의해 편제되었다.

다음으로 중기계획이 있다. 중기계획은 일반적으로 5년을 기한으로 하여 편성되는 계획으로서 국가발전계획의 기본적인 형식이다. 중기계획은 장기계획을 분획하여 구체화한 것으로 주요임무는 장기계획에서의 요구에 근거하여 미래 일정시기동안의 경제, 과학 그리고 사회발전의 구체적 목표와 그 실현목표의 객관적 조건에 대한 예측하고, 장기계획 내의 해당 기간 내의 각 항목의 임무를 구체적인 수량으로 표시하는 것이다. 또한 중요한 자원에 대한 균형을 잡아줄 조치를 제출하는 것이다. 즉 중기계획은 국민경제, 과학, 사회발전의 총 임무를 확정하고 경제성장율, 경제효과, 재정수지, 여신수지, 외화수지, 중요한 과학기술문제 해결과 응용확산, 선진기술도입, 교육과 사회사업발전 규모와 구조, 3차 산업 구조, 대외무역과 기술교류, 외자이용, 중요 건설과 기술개조 항목, 지구생산력 배치와 지구개발, 국토개발과 정비, 물가종합수준과 인민생활 제고 정도, 실업률과 중요한 경제기술정책 등을 다양한 부분을 포괄하여 계획에 필요한 중대한 조치를 실행하는 것을 말한다.

중기계획은 단기계획 편성의 근거로서 역할을 한다(馬凱·曹玉書 2002, 141-145). 이와 같은 중기계획은 사회주의 시장경제 하에서 더욱 중요한 계획형태가 되어가고 있다. 중기계획이 가지고 있는 특성으로 인해 방향성, 전략성, 총량성, 조직성 등의 중요한 계획상의 문제를 해결할 수 있기 때문이며, 이를 통해 거시경제정책과 경제 지렛대 등에 대한 종합적 활용이 가능하기 때문이다. 계획체제에 대한 개혁 이후 계획지표의 중요성은 축소된 반면 정책성을 중시하게 되면서 중기계획은 전문 업종에 대한 계획에 중점을 두고 있어 전체적인 국민경제발전의 목표와 임무를 실현하는데 중요한 지위를 담당하고 있다 하겠다.

마지막으로 단기계획으로서 연도별 계획을 편성하는 것을 말한다. 연도별 계획은 중장기계획의 해당 년도의 실시방안에 대한 계획으로 실현성과 조작성(操作性)을 매우 강조한다(呂汝良 1995, 25-27). 연도별 계획은 중장기 계획과 경제상황에 근거해 거시경제의 목표를 제공하고 경제, 과학 그리고 사회발전의 기본임무를 확정한다. 또한 국가중점 생산건설항목과 중대과학 항목 등을 조직하고 실행하며, 국민생활수준 향상정도를 안배하는 계획이다. 단기계획은 국가의 해당 년도 거시경제조절의 근거이자 중요수단이 되기 때문에 단기계획에는 경제발전목표와 관리목표가 있어야 하고, 거시경제정책과 그에 상응하는 경제조절조치 실시방안이 들어있어야 한다. 그리고 단기계획은 국가재정투자, 정책성 용자, 국가외화, 중장기국채와 중요상품의 비축 등 국가가 직접 장악할 수 있는 물질적 조건을 활용하여 전사회의 자금과 자원의 유통방향을 유도하고 사회 총공급과 총수요의 대체적인 균형을 조절하며 경제구조의 지속적인 경쟁력 강화와 국민경제

의 안정적인 성장을 촉진하는 방안을 제시하는 것이다.

둘째, 계획이 포괄하는 범위에 따라 종합계획(綜合計劃)과 전문항목계획(專項計劃)으로 나누어진다. 먼저 종합계획은 '국민경제와 사회발전계획'과 같이 국민경제활동과 관련된 전반적인 부문을 포괄하는 계획으로 그 주요임무로는 계획기간 내의 경제사회발전의 총체적인 동태와 발전추세를 분석하여 계획기간 중 각 방면의 주요임무와 기본방침 그리고 목표실현계획 등을 제시하는 것이다. 따라서 종합계획은 국민경제와 사회발전의 강력한 문건이며, 국민경제의 통일적 계획관리를 위한 중요한 도구이기도 한다.

반면 전문항목계획 국민경제와 사회발전 중 하나의 관건이 되는 문제를 해결하거나 특정목표를 실현하기 위해 제정되는 전문성 계획을 말하는 것으로서 일종의 산업이나 지역발전 그리고 중대과제 등에 대한 계획이다. 따라서 이 계획은 매우 적실성을 갖춰야 하며 신축성이 있어야 한다. 전문항목계획의 대표적인 사례로는 인구발전 계획인 『1996~2000년 가족계획공작 강요』(1996~2000年計劃生育工作綱要), 과학교육전략을 관철하기 위해서 마련된 교육사업 발전계획인 「중국교육개혁과 발전강요」(中國教育改革和發展綱要), 노동과 취업문제를 해결하기 위한 계획으로 제정된 「재취업 프로젝트(재취업공정)과 농촌지역 취업협조 계획」(城鄉就業協助計劃)이 있으며, 농촌지역의 빈곤퇴치를 위한 「빈곤퇴치 개발계획」(扶貧開發計劃) 등이 있다. 그 밖에 「교통운수산업 진흥계획」, 『에너지공업 발전계획』, 『기계, 전자, 석유, 화공, 자동차제조공업과 건축업 진흥계획』, 「고기술평산업 발전계획」, 「농촌중소기업 과학기술 보급계획」(星火計劃) 등 경제분야 전문항목 계획이 여기에 속한다.

그러나 전문항목계획은 종합계획을 기준으로 삼아 종합계획에서 규정하고 있는 주요 목표와 기본임무에 따라서 편성되어야 한다. 즉 전문항목계획이 종합계획의 기본적인 틀을 벗어나지 않아야 한다는 것이다. 또한 전문항목계획의 실시에 따른 시간과 범위에 있어서 특징으로 인해서 종합계획과 불일치하는 경우가 종종 발생한다. 예를 들어 소위 '9525공정'이라고 하는 전문항목 계획인 『칭장고원민족경제와 생태환경종합발전방안』(靑藏高原民族經濟與生態環境綜合發展方案)의 경우 25년간 3단계에 걸쳐 실시하도록 계획되었으며, 포괄하는 지역범위 또한 시장(西藏) 전부와 칭하이(靑海) 남부, 그리고 쓰촨(四川) 서부 그리고 윈남(雲南) 북부 등 여러 성에 걸쳐 광범위 지역이 대상이 되고 있다. 따라서 종합계획을 편제할 때에는 전문항목계획을 실시하는데 필요한 시한과 각 부문간, 그리고 각 지역간 협조 등을 충분히 고려하여 이에 상응하는 국가가 직접관리하는 자원에 대한 배분과 각 방면의 협조를 미래 염두에 두고 안배하도록 하고 있다.

셋째, 제정하는 주체에 따라 전국계획(全國計劃)과 부문·업종계획(部門, 行業計劃)으로 나뉘인다. 전국계획은 국무원이 제정하는 계획이며, 전국인민대표자대회의 심의와 비준을 통과한 계획이며, 반면 부문·업종계획은 국무원의 각 주관부문이 제정하는 것으로 국무원의 비준을 받은 계획을 말한다. 전국계획이 일정 기간 내의 경제와 사회발전의 주요목표, 임무와 정책을 규정하고 이를 통해 국민전체의 이익과 장기이익을 실현하기 위해 제정된 것이라면, 부문·업종계획은 이러한 전국계획 내의 해당 부문과, 해당업종 그리고 해당 계통의 발전을 위해 제정된 것이라 할 수 있다. 따라서 부문·업종계획은 전국계획에 근거해 미시경제정책을 결정해야 하며, 전국계획을 이룰 위한 중요한 참고로 삼아야 한다. 위의 두 가지 계획은 전부 중앙계획에 해당하며, 이와 별도로

로 지방계획이 있다. 지방계획은 지방발전을 위해 성, 직할시, 자치구에서 제정한 지역발전계획을 의미한다(呂汝良 1995, 34-40).

### 3. 계획수립과정에서의 국가발전계획위 역할

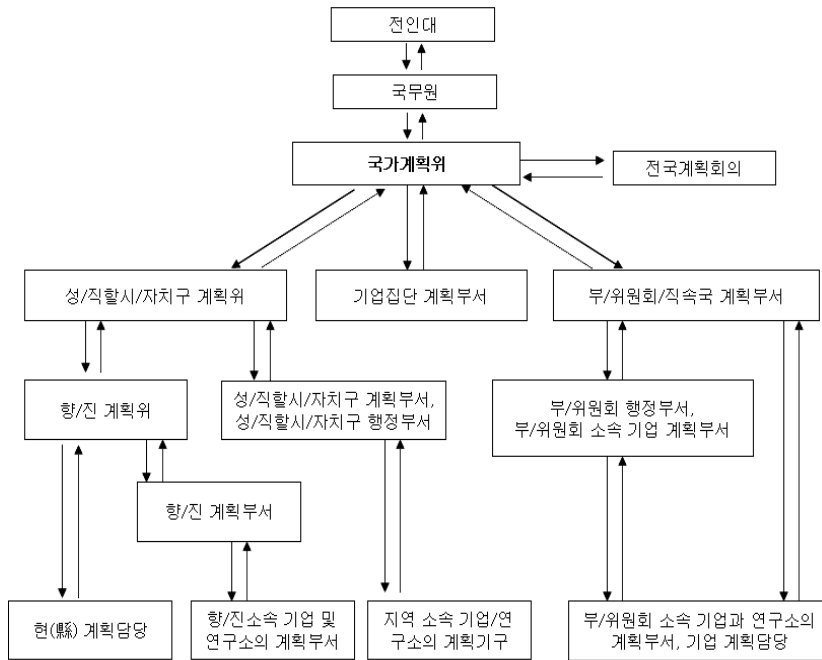
위에서 보는 바와 같이 사회주의 시장경제 하의 중국의 계획체계는 비교적 복잡하게 구성되어 있다. 하지만 상호간에는 매우 밀접하게 연계되어 있으면서도 상호 제약하는 체계로 구성되어 있다고 할 수 있을 것이다. 업종별로 수직적인 체계를 갖고 있으면서도, 각 수준별로 수평적인 체계로 구성되어 있어 통일적 계획체계 하에 있다고 할 수 있을 것이다. 중국에서 계획안의 작성과 편제는 기본적으로 ‘아래에서 위로, 위에서 아래로 다시 아래에서 위로’(自上而下, 自下而上)의 상하관계를 반복하면서 편제되어 진다. 특히 사회주의 시장경제 하에서의 계획의 편제과정은 5단계를 거쳐 진행된다. 이를 구체적으로 살펴보면, 첫 번째 단계는 ‘형세분석과 예측 단계’로 계획관리부서가 경제, 기술, 자원, 환경 등 여러 방면에 대한 조사와 연구를 진행하여 이에 대한 평가자료와 계획기간 내의 국내외의 정치, 경제 사회와 과학발전의 추세에 대한 정확한 예측을 결합하여 제출하고, 이를 관련된 부서와의 공동 연구 및 의견교환을 거쳐 각 업종 및 전체 국민경제와 사회발전의 추세를 제시하고 시장의 공급과 수요를 예측하며, 해결해야 할 중대한 문제를 제기한다.

두 번째 단계는 ‘계획운곽 구상단계’인데 국가계획의 기본방침, 거시조정의 주요 목표, 필요한 중대한 조치 및 국민경제와 사회발전에 대한 운곽구상을 제시한다. 이 운곽구성 속에는 반드시 계획의 기본방침과 주요임무 명확하게 제시되어 있어야 하고 계획목표와 중요 정책조치를 확정해야 한다. 계획부문은 제출된 종합적 운곽구상에 기초하여 반복해서 연구 토론한 후 기본적으로 일치된 의견을 형성하여 국무원 각 부문, 각 지구와 각 독립계획제정(計劃單列) 기업집단에 계획편제에 관한 통지를 발송한다. 이 때 계획부문은 통지를 하달 받은 부문에 계획편제의 지도 사상과 기본원칙 그리고 기본임무를 명확하게 할 것을 구체적으로 요구한다.

세 번째 단계는 ‘계획초안의 편정단계’로 국무원 각 부처와 각 성, 관련 기업집단들은 국가계획부문의 통지를 받은 후 자신의 실제상황과 결합하여 각자의 계획건의를 제출한다. 이에 계획부문은 각 방면의 계획건의를 받은 후 먼저 분야별 계획초안을 연구하고 동시에 계획기간 내의 총수요와 총공급관계, 경제발전과 사회발전, 투자와 소비, 수출과 수입 등 상관관계에 대한 균형을 예측하고 계산하며, 상호 차이가 나는 계획안에 대한 득실관계를 대조 분석한다. 그런 후 국민경제와 사회발전계획의 주요지표와 총체적 정책들을 편제한다. 계획부문은 이를 가지고 각 주요 종합부문의 의견을 청취한 후 계획초안을 국무원에 보고하고 국무원의 지시에 따라 개혁초안에 대해 재차 수정을 가한다.

네 번째 단계는 ‘계획의 심사와 조정단계’인데, 계획부문은 개정된 계획초안을 전국계획회의에서 충분히 토론하고 동시에 전인대 상무위원회, 국무원, 당중앙의 지시사항을 반영하여 다시 한번 계획초안을 조정한다. 다섯 번째 단계는 ‘계획의 심의와 하달단계’로서 국가계획부문은 개정

한 국가발전계획초안을 국무원에 보고하여 국무원의 심의와 결정을 받은 후, 전인대의 심의와 비준을 요청한다. 전인대의 심의와 비준 받은 정식 계획은 국무원이 각 성, 각 부문에 하달되어 집행한다.



<그림> 계획의 편제 및 관리 체계

-자료 출처 : 呂汝良 主編 1995, .39-40; 鄭新立 主編 1999, 52-55; Kyoichi Ishihara 1993, 8-9를 기초로 하여 필자 재작성

이상과 같은 절차는 중앙수준에서 진행되는 것이다. 이와 더불어 각 부문이나 각 지방과 계획 부서와의 계획업무는 <그림>과 같이 이른바 ‘두 번 상부로 올리고, 두 번 하부로 내린다.’(二上二下)는 절차를 통해 계획을 편제하며 계획관리 또한 비슷한 경로를 통해 수행해 나간다. 즉 기층계획단위는 상부기관에 각 부분과 지역의 계획관계기관이 계획제안수치를 작성하여 상부기관에 보고하고, 이 보고에 따라 국가계획위는 경제상황과 지역 간 부문 간 균형을 고려하여 각 부문과 지역 계획기관에 계획안 작성을 위한 통제수치를 하달한다. 이 통제수치를 받은 하급기관은 지역과 부문의 상황을 종합 분석하여 통합계획을 작성하고 이를 상급기관에 제출한다. 하급기관의 계획안 작성과정에서는 반드시 당위원회나 당조의 지도하에 노동자, 기술자, 관료들이 토론에 참여하여 계획안에 대한 제안과 의견을 청취하도록 규정되어 있다. 그리고 이렇게 올라온 계획안을 토대로 국가발전계획위는 관련 중앙부처와 토의하여 조정하고 전국계획회의를 개최하여 각 부문과 지역과 반복해 협의하면서 최종적인 경제계획안을 작성한다. 이렇게 작성된 계획

안은 국무원의 비준과 전인대의 심의와 비준을 받아 확정하여 공포되고 이를 하부기관에 하달한다. 각 부문과 각 지역의 하부기관은 하달된 계획안을 근거로 하여 해당 부문과 지역의 상세계획안을 작성하게 된다(鄭新立 1999, 55).

## V. 결 론

개혁개방 이후 중국 국가역할은 동아시아 발전국가의 일반적으로 관찰되는 몇 가지 요소를 함께하고 있다는 점에서 넓게 발전국가의 범주에 포함될 수 있다고 할 수 있다. 중국이 비록 사회주의 계획경제와 당국가체제라는 여타 발전국가와는 이질적 정치경제체도를 상당기간 유지해 왔음에도 불구하고 발전국가모형을 수용하고 시장경제에 맞게 국가역할을 점진적으로 변화시킬 수 있었다는 점에서 발전국가적 특징을 갖는 국가로 볼 수 있다. 그러나 발전국가로서 이러한 중국 국가의 특수성이 중국에 발전국가모형을 적용하는데 어렵게 하는 측면이 있다.

1978년 이후 진행된 중국에서의 시장경제로의 전환과정 소위 ‘시장화 개혁’이 결코 기존의 중국의 당국가체제를 해체시키지 못했으며, ‘계획경제 관리자’에서 ‘발전 선도자’로 국가의 역할변화는 있었지만 국가 역할 그 자체를 약화시키지 못했다. 국유경제 부문이 축소되면서 사영경제를 비롯한 다양한 소유제 경제가 확대되고 노동과 자본의 계급분화가 발생하며, 외국인자본이 유입되는 등 시장경제적 요소들이 확산되었지만 중국경제는 여전히 개혁의 대상이어야 할 국가가 개혁을 주도하고 있다는 것이다. 계획경제 하에서의 중국의 국가와 ‘사회주의 시장경제’ 하에서의 국가 간의 차이가 있다면, 그것은 경제를 ‘다루는’ 방식에서의 차이일 뿐이다. 즉 국가의 경제에 대한 개입양식이 직접관리에서 간접관리로 그리고 지령성 계획에서 지도성 계획으로 바뀌었을 뿐 여전히 경제는 탈국가화 되어 있지가 않다. 이러한 점이 일본이나 한국 그리고 대만의 발전국가와 다른 성격의 국가라는 점을 보여준다.

물론 발전국가로서의 중국의 특수성의 근거로 소규모 개방경제 하의 다른 발전국가와는 달리 중국의 대륙경제적 성격이나(Xia 2000) 중앙정부보다는 지방정부의 발전국가의 역할(Oi 1995; 문정인 2010, 399) 그리고 중국 관료들의 기업가적 행태와 외국투자의 유형 등에서도 중국적 특수성을 찾아 볼 수 있다(So 2003). 그러나 본 연구에서는 중국 발전국가의 가장 중요한 특징으로써 중국의 당-국가체제와 경제제도 간의 역동성에서 파생되는 구조적, 조직적 연속성과 함께 기능과 역할을 불연속성과 단절성을 보여주었던 중국의 선도기구인 국가계획위의 구성과 역할에 주목했다. 1992년 이래 국가계획위(현 국가발전개혁위)가 일본이나 한국 그리고 대만의 선도기구들에 역할과 조직 배열 상에서 유사하지만 다른 나라의 사례에 비해 국무원 내의 부처나 지방에 대한 영향력의 정도 그리고 정책실행 능력이 상대적으로 컸다고 할 있으며, 역할변화와 함께 정책조정 능력 역시 점진적으로 증대되고 있다는 점을 강조하고자 하였다.

그 근거로 첫째, 중국의 당-국가체제라는 구조적 측면에서 찾을 수 있는데 중국의 관료기구는 다른 발전국가들에서와 같이 정치적으로 독립되어 정책을 입안하여 실행할 수 없는 구조적인 한계를 가지고 있다. 그렇기 때문에 기구의 영향력은 당의 최고지도부에 대한 접근용이성과 비례

한다. 예를 들면 1990년 중반 국가계획위 주임이었던 쑹페이옌(曾培炎)이나 현재 국가발전개혁위의 부주임인 왕춘정(王春正)의 경우 중국경제정책의 최고 결정기관이라고 할 수 있는 중국공산당 중앙재정경제영도소조의 판공실 주임이며, 비서장을 겸임했다는 점에서 국가계획위의 영향력의 정도를 알 수 있다.

둘째는 국가계획위가 자체의 조직적 특성에 기인한다. 국가계획위는 사회주의 경제관리기구가 갖는 조직적 특성을 여전히 유지하고 있어 다른 부나 위원회 그리고 지방에 대부분 하부조직을 가지고 있다. 따라서 각 부서의 정책현안은 물론이거니와 각 지방의 경제적 상황 등에 관한 정보의 취득이 용이하다고 할 수 있다. 따라서 과거 계획경제 시기부터 축적된 경제적 정보와 각 하부기관이 수집하여 보고한 정보를 통해 경제상황을 예측하고 이를 각 기관과 지역 간의 정책을 조정할 수 있는 실질적인 근거로 활용하고 있기 때문이다.

셋째, 2003년 기구개편을 통해 ‘개혁을 통한 발전, 발전과정 중의 개혁’이라는 기조 하에 재편된 국가발전개혁위의 핵심적인 기능과 역할을 각 경제적 요소 간의 “종합적 협의와 조정”(綜合協調)에 두고 있다는 점이다. 그동안 다른 발전국가와 비교해 중국의 산업정책이 효과적이지 않았던 가장 큰 요인으로 지적되어 온 선도기구의 조정능력의 이 취약성이 극복되고 있으며(이근·임경훈 2001, 39; 이일영 외 2000, 47-49), 이는 당중앙에 대한 용이한 접근성과 체계화된 하부조직 그리고 정보수집 능력 등으로 인해 상대적 급속하게 제고될 수 있을 것이라고 판단된다.

개혁개방 이후 급변하는 정치경제적 상황과 기구의 빈번한 역할 재정립 과정에서 50여년 이상 중국경제의 중심에서 경제관리의 중추적 역할을 담당해 왔던 국가발전계획위(현 국가발전개혁위)의 경제발전과 현대화 과정에서의 역할 즉 국가경제의 목표와 발전방향을 설정하고 이러한 목표를 실현하기 위한 각 부문과 각 지역 간 협력을 조직하며, 국민경제에서 도출되는 중대문제와 충돌하는 정책과 계획 등을 조정하여 온 종합적인 거시경제관리자이면서 시장경제체제 시기 중국의 선도기구인 국가계획위는 중국의 발전국가 사례가 갖는 가장 큰 특징으로써 향후 발전국가와 관련된 논의를 보다 다양화시킬 수 있을 것으로 본다.

## 참 고 문 헌

- 고성빈(2006). “중국지식계의 담론에서 고찰한 정치체제변화의 전망.” 『대한정치학회보』, 제14집, 제1호.
- 김병국(1996). “개발국가: 제도와 정책.”한배호 편. 『한국현대정치론 2: 제3공화국의 형성, 정치과정, 정책』. 오름.
- 문정인(2010). 『중국의 길을 묻다』. 삼성경제연구소.
- 박월하(2011). “중국의 경제정책 결정구조와 시사점.” 전문가포럼자료. 대외경제정책연

## 구원

- 서진영(1997). 『중국현대정치론』. 나남.
- 서진영(2004). “중화인민공화국 헌법과 헌법개정안의 내용과 성격: 1982년 헌법과 4차례의 헌법개정안을 중심으로”, 『동아시아연구』. 제8호.
- 윤상우(2005). “발진국가를 준거로 한 중국 성장체제의 평가”, 『한국사회학』. 제39호. 제2호.
- 이근·임경훈(2001). “동아시아 모델에서 바라본 중국과 러시아의 이행경제”, 『중국연구』. 제90호.
- 이일영·장하준 외(2001). “자유화와 산업정책의 변화: 동아시아 산업정책 비료연구 서설”, 『동향과 전망』. 제47호.
- 이희옥(2001). “중국적 길과 사회주의 담론의 변화.” 『중소연구』. 제25권. 제4호.
- 姜華宣·張蔚萍·肖飢 主編(2001). 『中國共產黨重要會議紀事(1921-2001)』. 北京: 中央文獻出版社.
- 國家計劃委員會政策研究室 編(1996). 『社會主義市場經濟下的地方計劃工作』. 北京: 中國計劃出版社.
- 鄧小平(1994). 『鄧小平文選(一)(二)』. 北京: 人民出版社.
- 呂汝良 主編(1995). 『國家計劃學』. 北京: 中國計劃出版社.
- 林毅夫·蔡昉·李周(1999). 『中國的寄迹: 發展戰略與經濟改革』. 上海: 上海人民出版社.
- 馬凱·曹玉書 主編(2002). 『計劃經濟體制向社會主義市場經濟體制的轉軌』. 北京: 人民出版社.
- 房維中·桂世鍊 主編(1987). 『中華人民共和國國民經濟和社會發展計劃大事輯要』(1949~1985). 北京: 紅旗出版社.
- 白和金 主編(2002). 『中華人民共和國經濟大事輯要(1978~2001)』 北京: 中國計劃出版社.
- 蕭功秦(1994). “民族主義與中國轉型時期的意識形態.” 『戰略與管理』. 4.
- 蕭功秦(2004). “中國大陸的發展型權威政治演變的過程及其對經濟與社會的影響.” 『中國大陸研究』. 47:4.
- 吳稼祥, “再談新權威主義.” 『世界經濟導報』(1989年 4月 10日)
- 王緝思 編(1995). 『文明與國際衝突: 中國學者評亨廷頓的文明衝突論』. 上海: 上海人民出版社.
- 劉君·李林 編(1989). 『新權威主義: 對改革理論綱領的論爭』. 北京: 經濟學院出版社.
- 劉鶴·楊僞民(1999). 『中國產業政策: 理論與實踐』. 北京: 中國經濟出版社.
- 李壽初 編(1997). 『中國政府制度』. 北京: 中央民族大學出版社.
- 張卓元·黃範章 主編(1998). 『20年經濟改革: 回顧與展望』. 北京: 中國計劃出版社.
- 鄭新立 主編(1999). 『發展計劃學』. 北京: 中國計劃出版社.
- 鄭竹園(1992). 『大陸政經巨變與中國前途』. 臺北: 五南出版社.
- 中共中央文獻研究室(1991). 『十三大以來重要文獻選編(上)』. 北京: 人民出版社.
- 曾培炎 主編(1999). 『中國投資建設50年』. 北京: 中國計劃出版社.
- 陳小洪 編(1991). 『產業組織及有效競爭: 中國產業組織的初步研究』. 北京: 中國經濟出版社.
- 陳雲(1995). 『陳雲文選(一)(二)(三)』. 北京: 人民出版社.



- Barry Sautman(1992). "Sirens of the Strongman: Neo-Authoritarianism in Recent Chinese Political Theory." *The China Quarterly*. No.129. Mar.
- Bo Zhiyue. *China's Elite Politics: Political Transition and Power Balancing*.(Singapore: World Scientific, 2007)
- Chang, Maria Hsia(2001). *Return of the Dragon: China's Wounded Nationalism*. Boulder: Westview Press.
- Cheng Li(2001). *China's Leaders: The New Generation*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, INC.
- Haggard, Stephan(1990). *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Jean C. Oi(1992). "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China." *World Politics* 45:1.
- Johnson, Chalmers(1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Okimoto, Daniel(1989). *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*. Stanford: Stanford University Press.
- So, Alvin Y.(2003). "Rethinking the Chinese Developmental Miracle." in Alvin Y. So(ed.). *China's Developmental Miracle: Origins, Transformations, and Challenges*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Wade, Robert(1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Xia Ming(2000). *The Dual Developmental State: Development Strategy and Institutional Arrangements for China's Transition*. Aldershot. UK: Ashgate.
- Ziya Onis(1991), "The Logic of the Developmental State." *Comparative Politics*. October.
- Kyochi Lshihara(1993). "China's Conversion to a Market Economy." Tokyo: Institute of Developing Economies.

abstract

## An Analysis on The Role of State in the Era of Reform in China

Seo Sang-min\*\*

This article focuses on the State Development and Planning Commission, which plays a role of 'pilot agency' in China, where the state-led development strategies have been adopted. This includes the Commission's role in long-term planning and economy policymaking, as well as the mechanism how it has coordinated the macro-economic policies with other related governmental departments, especially the leadership of Chinese Communist Party, the supreme policymaking institution. For this purpose, firstly, this study will discuss how the Chinese leadership has recognized and modified the developmental state model in East Asia. And then, it will try to understand the role of state in the reform period from the view of developmental state theory, which can be followed by analysis of decision-making process and planning system of Chinese government focusing on the role of SDPC as a pilot agency.

■ 논문접수일 : 2011년 2월 28일, 논문심사일 : 2011년 4월 25일, 게재확정일 : 2011년 4월 26일