

중국 신지도부 통치전략과 정책의 특징 분석 및 평가

교 수 이 지 용

1. 문제제기

- 2013년 11월 제18기 중국공산당 중앙위원회 3차 전체회의(이하 '18기 3중전회')가 개최되고, 이어 2014년 3월 제12기 2차 전국양회(兩會: 전국인민대표대회와 전국인민정치협상회의)¹⁾가 열림으로써 중국 신지도부의 정치·경제 정책이 구체화되었음.
- 2013년 11월 9일부터 12일까지 개최된 '18기 3중전회'에서는 중공중앙의 '전면적 개혁심화와 관련된 몇 가지 중대문제에 대한 결정(《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》, 이하 '전면심화개혁중대결정')을 채택함으로써 신지도부의 정치·경제 및 사회발전을 위한 개혁 정책 청사진을 제시하였음.
- 2014년 3월 3일 전국인민정치협상회의(정협)의 개막으로부터 시작된 12기 2차 '전국양회'가 13일 전국인민대표대회(이하 '전국인대')의 폐막을 끝으로 10일간의 회의를

<목 차>

1. 문제제기
2. '18기 3중전회'와 '12기 2차 전국양회' 주요결과
3. 신지도부 통치전략과 정책의 특징 분석 및 평가
4. 한국의 고려사항

1) 전국인민대표대회(全國人民代表大會, 이하 '전국인대')는 중국 헌법에 의거 명목상 국가 최고 권력기관으로서 헌법개정, 법률제정, 정부조직 및 인사, 예산 승인 등의 사안들을 최종결정하며, 전국인민정치협상회의(中國人民政治協商會議, 이하 '정협')는 정책 자문기구의 역할을 수행함.

‘18기 3중전회’와
‘12기 2차 전국양회’는
시진핑(習近平)을
중심으로 한
중국 신지도부의
정책 방향을
설정한다는
의미...

- 마쳤으며, ‘18기 3중전회’ 채택사항을 국가정책으로 구체화하였음.
- ‘18기 3중전회’와 ‘12기 2차 전국양회’는 시진핑(習近平)을 중심으로 한 중국 신지도부의 정책 방향을 설정한다는 의미가 있음.
 - 집권 2년 차를 맞이하는 시진핑은 ‘18기 3중전회’와 ‘12기 2차 전국양회’ 기간을 거치면서 조직개편 등을 단행하고 정책 방향을 구체화하는 등 통치전략에서 몇 가지 중요한 특징들을 보여주고 있음.
 - 따라서 ‘18기 3중전회’와 ‘12기 2차 전국양회’를 통해 도출된 신지도부의 정책적 처방(안)을 분석 검토함으로써 향후 중국의 정책적 방향에 대해 평가해야 하는 필요성이 제기됨.
 - 중국 신지도부는 개혁개방 이후 축적되어 온 골 깊은 정치·경제적 문제들을 극복하기 위해 개혁방안을 모색하고 추진하는 데 역점을 두고 있는 것으로 평가됨.
 - 하지만 중국이 당면하고 있는 복잡하고 심각한 수준의 정치·경제적 문제는 그 해결방안을 도출하는데 어려움을 주고 있는 것으로 관찰되고 있는데, 따라서 이에 대한 분석과 평가, 그리고 향후 정책 실행과정에서 제기될 수 있는 문제들에 대한 검토가 요구되고 있음.
 - 본 보고서는 중국 신지도부가 집권 2년 차에 접어들면서 도출한 정치·경제적 개혁정책과 정치권력 구도 변화 등을 분석함으로써 신지도부 시기 중국의 대내외 정책에 대한 평가 및 전망, 그리고 시사점을 도출하고자 함.

2. ‘18기 3중전회’와 ‘12기 2차 전국양회’ 주요결과

- 중국의 신지도부는 첫째, 경제 문제와 관련해 중국이 고성장 시기를 마무리하고 있는 시점에서 ‘중진국 함정’에 빠지지 않도록 경제 성장 둔화에 대처하고 경제성장 방식을 전환해야 하는 문제를 가지고 있으며, 둘째, 정치적으로 중국공산당의 지속적 통치체제를 확고히 해야 하고, 셋째, 변화하는 국제관계를 집권기간 동안 안정적으로 관리해야 하는 과제를 가지고 출범하였음.

- 신지도부 집권 1기의 국내외 정책 방향을 설정하는 ‘18기 3중전회’와 중공중앙의 결정을 비준하고 정책으로 구체화하는 역할을 하는 ‘12기 2차 전국양회’는 현재 중국이 당면한 정치·경제 및 사회 문제들에 대한 신지도부의 종합적 처방과 발전 청사진을 담고 있다는 의미가 있는 것임.

가. ‘18기 3중전회’ 주요 결정 내용

- 2013년 11월 개최된 ‘18기 3중전회’에서는 중공중앙의 ‘전면적 개혁심화와 관련한 몇 가지 중대문제에 대한 결정’이 통과되었고, 시진핑이 별도로 이에 대한 설명문(이하 ‘시진핑의 ‘결정’에 대한 설명’²⁾)을 발표함으로써 개혁방향과 중점적으로 추진할 정책에 대해 설명하고 있음.
- ‘전면심화개혁중대결정’은 개혁을 전면적으로 심화하는 것을 기본 목표로 하고 이를 달성하기 위해 중점을 두고 추진할 16개의 사항을 설정하였음(표 1 참조).

〈표 1〉 ‘전면적 개혁심화와 관련한 몇 가지 중대문제에 대한 결정’ 주요사항³⁾

결정사항	분야
1. 전면적인 개혁심화에 대한 중대 의의 및 지도사상	지도사상
2. 기본 경제제도에 대한 유지와 보완 3. 현대 시장시스템 개선 가속화 4. 정부 직능 전환 가속화 5. 재정 및 조세제도 개혁 확대 6. 도농(도시-농촌) 간 단일화 체제 기제 완비 7. 새로운 개방형 경제체제 구축	경제 및 행정개혁
8. 사회주의 민주정치제도 건설 가속화 9. 법치 중국 건설 추진 10. 권력운행에 대한 규제와 감독 시스템 강화	정치제도

‘18기 3중전회’에서는
중공중앙의
‘전면적 개혁심화와
관련한
몇 가지
중대문제에 대한
결정’이 통과...

- 2) “시진핑의 《중공중앙 전면적 개혁심화와 관련한 몇가지 중요한 문제에 관한 결정》에 대한 설명”, 習近平：關於《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》的說明, <http://politics.people.com.cn/n/2013/1115/c1001-23559327.html> 참조.
- 3) 《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》, <http://politics.people.com.cn/n/2013/1115/c1001-23559207.html> 참조.

결정사항	분야
11. 문화체제시스템 혁신 추진 12. 사회사업의 개혁과 혁신 추진 13. 사회 거버넌스체제 혁신 14. 생태문명 제도 건설 가속화	사회문화
15. 국방 및 군대 개혁 확대	국방
16. 전면적인 개혁심화에 대한 당의 지도력 강화	당 지도

- ‘전면심화개혁중대결정’ 16개 사항에 대해 시진핑은 ‘시진핑의 ‘결정’에 대한 설명’을 통해 이를 다시 11개 사항으로 요약하면서 결정문의 취지와 중점 추진사항에 대해 설명했는데, 이를 바탕으로 신지도부의 중점 추진사항을 정리하면, 크게 경제와 정치개혁으로 나눌 수 있음(표 2 참조).

‘전면심화개혁중대결정’
16개 사항에 대해
시진핑은
이를 다시
11개 사항으로
요약하면서
결정문의 취지와
중점 추진사항에 대해
설명...

〈표 2〉 시진핑의 ‘결정문’에 대한 설명과 중점추진 개혁방향

시진핑 강조순서	중점추진 개혁사항	핵심내용
1. 자원배분과 관련해 시장의 결정적 역할	정부 직접개입 축소	경제에서 시장 메커니즘 기능 강화와 정부기능 조정
2. 기본 경제제도에 대한 유지와 보완	- 공유제를 바탕으로 비공유제 소유제도 동시발전 - 국유기업 통제 및 개혁 추진	
3. 재정 및 조세제도 개혁 확대	중앙-지방 조세징수 조정을 통한 지방정부 수입증가	중앙-지방 관계 재조정 시작
4. 도농(도시-농촌) 일체화 추진	도농 이원구조 해소	도농 이원구조 해소를 통한 신형도시화 중점 추진
5. 협상민주제도 발전추진	인민대표대회제도 및 정치협상회의 제도화 추구	중국공산당 통치능력 강화와 사회통제 및 관리 체제 구축
6. 사법체제 개혁과 법치 중국 건설 추진	사법권 강화를 위해 심판권과 검찰권 독립 공정성 추구	
7. 반부패 체제와 기구 완비	기율위원회 제도적 개혁	
8. 인터넷 정보관리체제 구축	국가안보 및 사회안정을 위한 체제 구축	
9. 국가안전위원회 설립	위원회 설립을 통한 국가안보 통합관리	
10. 생태환경 보존관리	행정조치 및 시장수단(환경세 등) 동원	
11. 전면개혁심화영도소조 설립	영도소조 설립	

- 경제정책과 관련해서는 정부와 시장의 관계를 조정해 시장 메커니즘의 기능과 역할을 확대하고 정부는 자원배분에 직접적으로 개입하기보다는 거시적 조절 기능과 감독 기능에 치중하는 방향으로 개혁하겠다는 것임.
- 정치개혁에서는 중국공산당의 일당 통치체제를 더욱 강화함과 동시에 반부패 캠페인을 제도적으로 보완함으로써 정부의 책임성을 향상시키고, 동시에 사회에 대한 통제관리 능력을 배가하겠다는 것임.

나. '12기 2차 전국인대' 정부 업무보고 및 정책 결정 주요사항

- '12기 2차 전국인대'에서는 국무원 총리의 '정부업무보고'와 국가발전개혁위원회의 '2014년 국민경제와 사회발전계획 초안 보고'를 통해 '18기 3중전회'에서 중국공산당 중앙위원회가 결정한 사항들을 비준하고 이를 위한 구체적 정책을 통과시켰음.
- 다만, '12기 2차 전국인대' 보고 및 결정사항은 '18기 3중전회' 결정사항을 구체화하기 위한 정책들을 모두 제시하는 것이 아니라 2014년도 추진사항을 중점적으로 다루기 때문에 중장기 전략이 모두 정책으로 제시되는 것은 아니라는 점을 유념할 필요가 있겠음.
- 리커창(李克強) 총리는 2014년도 거시경제 운용 목표에서 경제성장률 7.5%대 유지달성을 특히 강조하면서, 소비자물가 상승률 3.5%, 도시지역 신규 취업자 1,000만 명 이상 창출과 도시 등록 실업률을 4.6% 이내로 관리하는 목표를 제시하였음.
- '18기 3중전회'에서 제시된 개혁방안과 관련해 시장기능, 소유제, 중앙-지방 조세제도, 그리고 도농 일체화와 관련된 정책들이 구체적으로 제시되었음.
 - 시장 메커니즘 기능 강화와 관련해 금융개혁 추진과 행정규제 완화 방안 등이 제시되었는데, 금융개혁과 관련해서는 금리자유화, 중소형 민간은행 설립허가 추진, 환율 자유화 추진 등의 개혁안이 발표되었고, 행정규제 완화 방안으로서는 200개 이상의 행정규제를 폐지하거나 하부기관에 이양하는 조치가 나왔음.
 - 공유 및 비공유 혼합소유제 동시발전과 국유기업 개혁과 관련

'12기 2차 전국인대'에서는 '18기 3중전회'에서 중국공산당 중앙위원회가 결정한 사항들을 비준하고 이를 위한 구체적 정책을 통과시켜...

해서는 국유기업 독점 산업분야인 금융, 석유, 전력, 전신, 자원 개발 등에 민간자본의 부분적 진입을 허용하는 개혁안이 도출되었음.

- 정부재정 및 조세제도 개혁과 관련해 중앙-지방정부의 조세징수 비율을 기존의 6대 4에서 5.5대 4.5로 조정함으로써 지방정부 재정수입을 보완해 주기로 결정하였음.
- 도농 일체화 추진과 관련해서는 호구제도 개혁을 통해 2020년까지 1억 명의 농민을 도시민화 함으로써 농민도 도시민과 같은 공공서비스를 받을 수 있게 하는 신형도시화 정책 추진. 다만, 농민에 대한 재산권 부여와 같은 구체적 정책은 제시되지 않음.

3. 신지도부 통치전략과 정책의 특징 분석 및 평가

가. 신지도부 통치전략과 정책의 특징

- ‘18기 3중전회’와 ‘12기 2차 전국양회’를 거치면서 도출된 중국 신지도부의 통치전략 및 정책은 첫째, 권위주의적 통치체제 강화, 둘째, 시장 메커니즘 기능 확대 및 대외개방 지속추진, 셋째, 대외관계의 안정적 관리와 자체 안보역량 강화 등으로 요약할 수 있겠음.

신지도부의

통치전략 및 정책은
첫째, 권위주의적
통치체제 강화,
둘째, 시장 메커니즘
기능 확대 및
대외개방 지속추진,
셋째, 대외관계의
안정적 관리와
자체 안보역량 강화
등으로
요약할 수 있어...

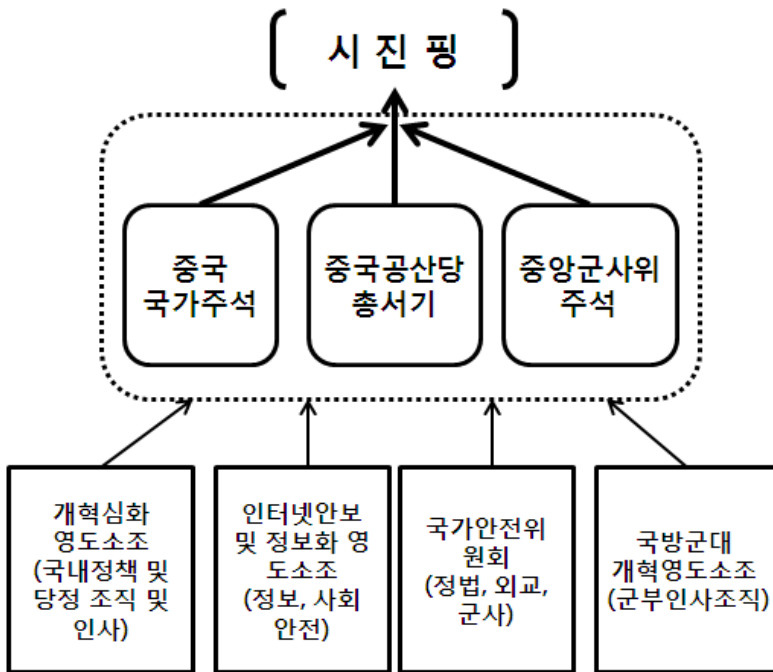
(1) 시진핑 중심의 권력집중과 통치체제 강화

- 시진핑은 취임 당시 장악한 당, 군, 정 3대 핵심권력을 포함해 국내정책, 안보, 정보, 군부 개혁에 이르기까지 총 7개의 중요한 직책을 장악하였음.
- 시진핑은 중국공산당 총서기(당), 중국 국가주석(정), 중앙군사위원회 주석(군) 외에 ‘18기 3중전회’에서 신설이 결정된 중공 중앙 ‘전면심화개혁영도소조(中央全面深化改革領導小組)’ 조장, ‘중앙국가안전위원회(中央國家安全委員會)’ 주석, 그리고 ‘중앙사이버 안보 및 정보화 영도소조(中央網絡安全和信息化領導小組)’와 ‘중앙군사위원회 심화국방 및 군대개혁 영도소조(中央

軍委深化國防和軍隊改革領導小組)’ 조장을 담당하였음.

- 시진핑은 이로써 중국의 핵심권력뿐만 아니라 정책결정 및 집행과 관련된 실질적 권력까지 장악해 가고 있는 것으로 평가할 수 있음.

〈그림 1〉 시진핑의 정치권력 집중도(圖)



시진핑은 이로써
중국의
핵심권력뿐만 아니라
정책결정 및
집행과 관련된
실질적 권력까지
장악해 가고
있는 것으로
평가할 수 있어...

- 시진핑으로의 과도한 권력집중과 권력구도 재편은 크게 두 가지 시사점을 제시해 주고 있음. 첫째, 그 배경과 원인으로 정치, 경제, 사회, 군사 등 전 영역에서의 개혁을 내부반발을 무마시키면서 보다 추동력 있게 추진하기 위해서는 더욱 강력한 권력기반을 필요로 한다는 것, 둘째, 시진핑 개인의 권력적 성향을 엿볼 수 있게 해주고 있음.
- 신지도부는 경제적으로 경제성장 둔화와 ‘중진국 함정’의 위험이 지속적으로 제기되는 가운데 대략 2020년까지 중국 ‘경제성장 구조의 질적전환’을 성공적으로 달성해야 하는 과제를 가지고 출범하였음.
- 중국이 직면하고 있는 경제적 난관을 극복하기 위해서는 과감한

시진핑 시기
중국의 권력구조가
장쩌민(江澤民) 이후
형성된 ‘집단지도체제’
형식과 틀은
유지하면서도
최고 지도자의
권력과 영향력을
대폭 강화하는
방향으로
변화할 수도 있는
가능성...

시장개혁과 함께 정치개혁이 수반되어야 하는데, 이와 같은 개혁을 단행하기 위해서는 국내 기득권집단과 기타 이해집단의 반발을 강력히 통제해야 함.

- 이러한 현실은 시진핑으로 하여금 개혁정책 추진을 위해 집중된 권력기반을 구축해야만 할 필요성을 절감하도록 했을 것으로 추측할 수 있음.
- 이는 또한 시진핑의 개인적 성향과 통치 스타일을 보여주는 것이기도 한데, 집권 1년 차가 지나는 시점에 개인으로의 권력 집중을 신속하고도 과감히 추진함으로써 카리스마적 정치권력에 대한 의지를 보여주고 있음.

○ 이와 같은 권력구조 변화는 첫째, 시진핑 시기 중국의 권력구조가 장쩌민(江澤民) 이후 형성된 ‘집단지도체제’ 형식과 틀은 유지하면서 최고 지도자의 권력과 영향력을 대폭 강화하는 방향으로 변화할 수도 있는 가능성을 보여주고 있으며, 둘째, 중국의 정치체제가 권위주의적 통치체제를 더욱 강화하는 방향으로 전개될 수 있음을 시사해 주고 있음.

○ 시진핑 시기 권위주의적 통치체제 강화가 중국의 정치 및 경제 개혁과 발전에 어떠한 효과와 영향을 가져올지에 대한 분석이 필요함.

(2) ‘정부-시장관계’ 조정: 국가권력 집중 및 증대와 시장 자율성 확대보장

○ 중국 정부는 중국 경제성장방식의 전환⁴⁾을 위해 시장의 자율성을 확대하고 정부의 역할은 거시경제 조절, 시장 관리 및 감독 기능에 주력하는 쪽으로 개혁방향을 설정하였음.

4) ‘경제성장방식의 전환’은 개혁개방 이래 중국 경제성장을 견인해온 양적성장 기조에서 탈피해 질적발전을 이루겠다는 것임. 저임금에 기반한 노동집약적 산업과 수출지향적 경제구조에서 고부가가치 산업과 내수에 기반한 경제구조를 형성함으로써, 국내수요가 투자와 생산을 유발하고, 투자와 생산이 다시 고용을 창출하고 소비를 촉진시킴으로써 투자, 생산, 소비가 국내적 선순환 구조를 형성하는 경제구조를 형성하겠다는 것임. 이와 같은 의미에서 이를 ‘경제성장 방식의 질적전환’이라고도 하며, 성장방식과 경제구조 질적전환은 중국이 당면하고 있는 ‘중진국 함정’의 위협에 빠지지 않으면서도 지속가능한 성장을 달성할 수 있는 대안이며, 중국 신지도부가 이끌어갈 향후 10년 내에 필수적으로 달성해야할 과제이기도 함.

- 현재 중국 정부가 시장에서의 자원배분 과정에서 요소에 대한 가격정책 등의 수단을 통해 직접적으로 개입하는 범위를 축소 시키겠다는 것임.
- 또한, 국유기업이 독점하고 있는 금융 및 사회기간 산업 등에도 민간자본의 진입을 점진적으로 허용함으로써 경제가 시장원리에 따라 작동되는 범위를 확대하겠다는 것임.
- 경제에서 시장의 기능과 역할을 증가시키기 위해 시장의 기능을 확대하는 정책으로 금융시장 개방을 추진하고, 국유기업에 대한 관리·감독을 강화함과 동시에, 국유기업의 독점적 영역이었던 자원과 사회 기간산업 등에 민간자본 진입 허용을 추진하기로 결정하였음.
 - 금융시장 개방 추진 정책은 전면적 추진에 시간이 걸릴 것으로 전망되며, 그 범위와 규모는 ‘상하이 자유무역 시범지구’의 금융 서비스 개방의 성공 여부에 영향을 받을 것으로 전망됨.
 - 국유기업 영역에 대한 민간자본 진입은 부분적으로 이루어지는 것이므로 전면적 개혁이라고 볼 수는 없겠음. 단, 국유기업에 대한 관리·감독은 강화될 것으로 전망됨.
- 정부-시장 관계를 시장 친화적 거버넌스 체제로 설정하고 이를 위한 개혁조치로 사법부 독립, 정부 투명성과 책임성 강화를 위한 개혁과 반부패 캠페인을 강화한다는 계획임.
 - 사법부의 역할 강화를 위해 사법권과 검찰권의 독립과 확대를 추진한다고 설정되어 있으나, 근본적 해결이라 할 수 있는 공산당으로부터의 사법부 독립을 단행할 가능성은 매우 낮음. 따라서 사법부 개혁 효과는 제한적일 수밖에 없을 것임.
- 권위주의적 통치체제를 보다 강화하면서 반부패 캠페인의 전개를 통해 당정간부의 기강을 확립하고, 이를 통해 사회에 대한 정부의 책임성(accountability)을 증가시키고 ‘법치’를 구현하며, 동시에 시장의 자율성은 대폭 증가시킴으로써 비즈니스 친화적 거버넌스 환경을 구축하겠다는 것으로 정리할 수 있겠음.

권위주의적
통치체제를
보다 강화하면서
동시에
시장의 자율성은
대폭 증가시킴으로써
비즈니스 친화적
거버넌스 환경을
구축하겠다는 것으로
정리할 수 있어...

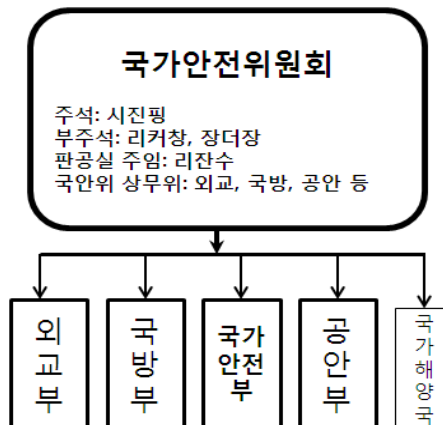
(3) 조직적 외교안보 대응체계 구축과 국방력 증강

- ‘국가안전위원회’ 설립은 최근 중국에서 단행된 조직개편 중 권력 구도와 외교안보 전략 및 정책 결정 과정 및 구조와 관련해 매우 중요하고 의미 있는 변화에 해당됨.

‘국가안전위원회’를
바탕으로
대·내외 안보문제에
신속하고 효율적인
대처를 할 수 있는
조직적 기반을
마련한 것으로
평가할 수 있어...

- ‘국가안전위원회’가 설립됨으로써 기존 외교안보 정책 자문역할을 담당하던 ‘중앙외사영도소조’와 ‘중앙국가안전영도소조’의 기능과 역할을 통합·흡수하게 될 뿐만 아니라 공안, 국가안전 및 정보, 외교, 국방 등을 포괄하는 국내외 안보 및 외교 정책 결정 핵심 권력기구가 탄생하게 되는 것임(그림 2 참조).

〈그림 2〉 국가안전위원회 조직도⁵⁾



- 중국 신지도부는 ‘국가안전위원회’를 바탕으로 안보와 외교 정책을 통합적으로 관리하면서 대·내외 안보문제에 신속하고 효율적인 대처를 할 수 있는 조직적 기반을 마련한 것으로 평가할 수 있으며, 중장기 국가안보전략을 수립하는 과정에서 관련 기구들의 협업체계를 구축할 수 있게 될 것으로 전망할 수 있음.
 - 이는 향후 중국의, 특히 대외정책과 관련해서 예측 가능성을 제고시키는 효과도 기대할 수 있겠으며, 중국이 대외관계 및 안보 사안에 대해 지금보다 통합적이고 조직적으로 대응할 수 있게 된 것을 의미함.
- 중국 정부는 중국의 국방력을 증강하기 위해 박차를 가하고 있으며, 동시에 군대조직 및 편제 개편을 통해 기동성과 통합작전 지휘능력 제고에 나서고 있음.

5) 국가안전위원회 조직은 아직 공표되지 않았음. 본 조직도는 현재까지 발표된 자료에 기반해 작성한 것이며 향후 구성될 세부적 조직도와 약간의 차이가 있을 수 있음.

- 2014년도 국방예산은 전년대비 12.2% 증가한 8,082억 위안으로, 외형적으로 발표된 국방비 예산 총액만으로도 세계 2위 국방 예산 지출국이며, 최근 5년간 지속적으로 국방비를 10% 이상 증액해 오고 있음.
- 중국은 특히 육군의 기동작전 능력을 향상시킴과 동시에 해·공군 증강에 주력하고 있으며, 최근 들어 ‘해양권익’과 중국의 ‘해외 이익 수호’ 등을 강조하고 있는 것에 주목할 필요가 있음.
- 시진핑이 ‘국방 및 군대개혁영도소조’를 설립하고 조장을 맡게 됨에 따라 현재 추진 중인 중국 인민해방군의 전구(戰區) 통합작전 지휘기구 및 편제 개편이 예상보다 조속히 단행될 가능성이 크며, 이 경우 중국군의 기동작전 능력과 적극방어 군사전략 실행능력이 대폭 제고될 것으로 전망됨.
- ‘국방 및 군대개혁영도소조’ 설립은 동시에 골 깊은 군부 내의 부패문제를 본격적으로 해결하겠다는 의지의 표명으로써 향후 이와 관련한 조치들에 주목할 필요가 있겠음.

나. 신지도부 정치·경제개혁 정책 평가

- 경제성장구조의 질적전환을 위한 정책적 의지와 방향을 설정했다고 평가할 수 있으나, 구체적 정책실행에서 상호 충돌될 수 있는 목표가 동시에 제시되고 있음. 따라서 실질적인 정책실행 과정에서 제시된 목표가 어느 정도 효과를 내올 수 있을지는 의문시됨.
- 리커창 총리는 중국 경제가 보이고 있는 최근의 성장둔화 경향, 그리고 금융위기 가능성 경고 등의 경제상황을 고려해 2014년 경제 성장률 7.5%대를 반드시 유지해야 한다고 역설함으로써 경제 성장률 유지에 강한 의지를 피력하였음. 이를 위해 중앙정부의 적극적 재정정책과 투자를 통해 경제 성장률을 유지하겠다는 목표를 제시하였음.
- 한편, 지방정부의 부동산 투자와 양적성장 우선 기조에 대해 경고하고 산업에 있어 과잉중복 투자를 억제하겠다는 정책목표를 설정하였음.
- 지방정부 부동산 투자 및 양적 성장을 달성 우선정책 억제,

경제성장구조의
질적전환을 위한
정책적 의지와 방향을
설정했다고
평가할 수 있으나,
구체적 정책실행에서
상호 충돌될 수 있는
목표가
동시에 제시되어...

산업에서의 과잉중복투자 제한 등의 조치를 취하면서 성장률 유지를 위해 중앙정부의 적극적 재정투자 및 통화정책을 펼치겠다는 의미이지만, 중국 경제성장에서 중앙정부의 재정정책으로만 경제성장을 유지할 수 있을 지는 의문시됨.

- 종합적으로 평가할 때, 성장률 유지와 성장방식 전환을 위한 개혁 중점이 여전히 ‘성장률 유지’에 있는 것으로 평가할 수 있음. 따라서 ‘성장방식 전환’은 실질적으로는 정책 우선순위에서 후순위에 놓이는 결과를 가져올 수밖에 없을 것으로 전망됨.
 - 최근 중국 기업에 최초로 기업 디폴트 사례가 4건 발생했는데, 중국정부는 이를 시장 메커니즘에 맡기고 디폴트를 용인했으나, 지방정부의 토지 및 부동산 개발과 관련된 부동산 개발회사 [싱룬(興潤)부동산] 또는 그림자 금융을 통해 과도히 부채를 끌어들이는 회사들의 경우 연쇄적 파급효과가 발생할 수 있으며, 이 경우 정부가 개입하지 않을 수 없을 것임.
- 리커창 총리는 중국은 여전히 개발도상국 단계에 있다고 규정함으로써 성장이 주를 이루는 정책을 전개할 것을 시사했으나, 중국 경제발전의 단계를 단순히 개발도상국 또는 중진국 수준으로 규정할 수 없으며, 규정해서도 안 되는 것임. 이러한 규정은 중국 경제가 당면하고 있는 문제를 과잉 단순화시키는 오류를 범할 수 있음.
 - 중국 경제는 비율로 보면 개발도상국 단계이나 경제 총량과 경제발전 주동력 산업지대인 동남부 연해 지역으로 보면 중진국 단계를 넘어서고 있음.
- 성장률 유지를 강조하는 방향으로 정책목표를 설정한 것은 첫째, 성장과 개혁 모두 포기할 수 없는 정책적 딜레마, 둘째, 현재의 중국 정치·경제 구조의 특징을 고려할 때, 경제성장구조 질적 전환을 위한 뚜렷한 정책적 대안이 부족하다는 것을 방증하는 것일 수도 있겠음.
 - 즉, 경제 성장률을 희생했을 때 이에 따르는 정치적, 사회적 후폭풍을 감당할 수 없으며, 과감하고 혁신적 개혁을 추진하는 과정에 이해집단의 반발이 거세다는 것이고, 경제 구조상의 모순이 정치적 이해관계와 얽혀있는 중국 정치·경제 체제에서

개혁 중점이 여전히
‘성장률 유지’에 있는
것으로
평가할 수 있어...

혁신적 개혁을 단행하는 데 어려움이 있다는 것을 보여주고 있음.

- 이와 같은 정책을 지속할 경우 문제가 되는 또 다른 사안은 중국이 당면한 경제성장구조 질적전환을 성공적으로 이룰 수 있는 가능성이 줄어든다는 것임.
 - 양적성장 기조를 유지할 경우 국유기업, 지방정부 등의 과잉 중복투자를 억제하는데 한계가 있음.
 - 중국 경제 문제로 지방정부 악성부채와 금융개혁 미비, 투자와 양적성장 위주의 경제성장 정책으로 인한 과잉, 중복투자에 따른 제조업 과잉설비와 과잉생산, 국유기업 개혁과 민영기업 활동 촉진의 미진 등의 중요 문제가 있음.
 - 민간의 기업 활동 활성화와 국유기업 산업영역에 대한 진입을 보장하기 위한 제도, 조직, 금융지원 등의 투자환경 개선에 대한 언급은 선언적 수준에 머무르고 있음.
 - 또한, 중국 경제구조의 문제인 국가부문이 민간경제부문을 과도히 앞서고 있는 상황을 개혁해야 하는데, 정부가 재정지출 등을 통한 양적성장을 유지한다는 것은 국가주도의 경제운용을 지속한다는 것이며, 국유부문에 대한 과감한 개혁을 어렵게 함.
 - 즉, 정부 재정지출 확대로 지방정부 부채 및 금융 문제 개혁을 단행하면서도 성장률을 유지하겠다는 것은 개혁과 성장을 동시에 달성해야 한다는 필요성에서 나왔으나, 중국 경제가 당면한 가장 중요한 문제인 경제성장구조 질적전환을 위한 조치로 보기에는 매우 미흡하다고 할 수 있음.
- 신지도부가 개혁을 심화하기 위해 취하고 있는 접근법은 ‘top-down’식 접근법이 주를 이루고 있음.
 - 1978년 12월 개혁개방 정책을 택한 이후 중국의 개혁방식은 ‘bottom-up’과 ‘top-down’을 점진적이고 순차적으로 적용해 왔으며, 이는 시장화 과정에서 사회적 수준의 상황과 요구를 반영하고 동시에 사회 기층의 자율성과 창의성을 이끌어내는 데 유리하게 작용함으로써 많은 성공사례를 만들어 내었음.
 - 신지도부의 개혁심화 방안은 정치권력 집중과 통제력 강화를 통해 당정간부 및 사회 전반에 대한 기강을 확립하고 상부에서 확정된 개혁방안을 과감히 집행하는 형식으로 추진될 것임.

중국이 당면한
경제성장구조
질적전환을
성공적으로
이룰 수 있는
가능성이
줄어든다는 것...

- 현재 중국이 추진 중인 경제성장구조의 질적전환과 이를 위한 개혁조치의 핵심은 제도적 개혁만큼이나 시장과 민간영역의 자율성과 창의성, 그리고 경제적 진입과 인센티브를 부여하는 조치가 병행될 필요가 있음.
 - 즉, 개혁방식과 과정에서 ‘bottom-up’으로 사회, 시장, 그리고 정부 기층조직의 요구가 자유롭게 표출되도록 보장하고, 이렇게 표출된 요구를 정책으로 구체화하는 과정이 요구되는 것임.
 - 그런데 이를 위해서는 정부 투명성과 사회와 시장에 대한 책임성을 보장하는 제도적 조치가 보완되어야 하는데, 정치개혁 정책은 반대로 공산당의 사회통제 능력을 강화하는 방향으로 설정되어있음.

다. 신지도부 한반도 정책

- ‘18기 3중전회’와 ‘12기 2차 전국양회’는 기본적으로 중국 신지도부의 거시적 정치·경제 정책을 세우는 과정으로서 한반도와 같이 특정 지역 또는 이슈에 대한 구체적 정책이 도출되는 것은 아님.
- 하지만 신지도부가 대외정책을 전개하는 국내 정치·경제적 조건과 정책적 우선순위, 안보와 국방 정책 기본 방향, 그리고 신지도부의 한반도 관련 언급 등으로부터 한반도 정책을 추론하고 평가할 수는 있겠음.
 - 2014년 3월 5일 전국인대 정부업무 보고에서 리커창 총리는 기존의 외교정책을 재확인하면서 평화발전을 지향할 것임을 밝히고 있으나 동시에 중국의 이해에 반하는 상황에 대해 강력히 대처할 것임을 피력하였음.
- 신지도부의 대외정책과 한반도 정책을 국내외 정치·경제적 당면 과제와 정책방향 등을 바탕으로 종합적으로 평가했을 때, 첫째, 대외관계에서 기본적으로 평화와 안정을 유지하고자 하고 있으며, 둘째, 동아시아에서 동·남중국해에 대한 자국의 영유권 주장을 지속적으로 강화해 나갈 것이고, 셋째, 한반도에서의 ‘현상유지’에 주력할 것으로 전망할 수 있겠음.
 - 신지도부의 최우선 과제는 경제성장방식 전환, 경제 성장률 유지, 국내 사회 안정 등에 있으며, 이를 위해 대외관계를 안정적으로 유지해야 할 필요가 있음.

리커창 총리는
기존의 외교정책을
재확인하면서
평화발전을
지향할 것임을
밝히고 있으나
동시에
중국의 이해에 반하는
상황에 대해
강력히 대처할 것임을
피력...

- 동·남중국해에 대한 중국의 점증하는 이해관계는 중국이 동 해역에서의 영유권 주장을 오히려 더욱 강화하는 방향으로 이끌어갈 것임. 이 과정에서 특히 일본과의 긴장과 마찰이 증가하고 있는데 가급적 직접적인 충돌은 회피하는 방향으로 관리해 나갈 것으로 전망됨.
- 한반도에서 통일을 포함해 ‘현상’이 깨질 수 있는 상황전개는 기본적으로 중국이 한반도에 가지고 있는 전략적 이해에 부합하는 상황이 아님. 따라서 대북정책과 한반도 통일과 관련해 중국이 수용할 수 있는 방식은 매우 제한적임.
- 중국 신지도부의 북한과 한반도 정책은 ‘신지도부의 정책’보다는 ‘중국의 전략적 이해’에 중점을 두고 분석할 필요가 있는 것임.
 - 이와 관련해 한반도 문제는 신지도부가 이전 지도부와 다른 정책을 세운다거나 정책을 바꿀 수 있는 성격의 이슈가 아니라는 것을 유념해야 하겠음.
 - 왕이(王毅) 외교부장은 전국 양회 기간 중 기자회견을 통해 중국은 한반도에서 전쟁과 혼란 발생과 같은 상황은 절대 받아들이지 않겠다고 하는 ‘레드라인’을 갖고 있음을 강조하였음.
 - 시진핑은 2014년 3월 24일 네덜란드 헤이그에서 열린 미국 오바마와의 정상회담에서 북핵을 인정하지 않는다는 점에 있어서 원칙적으로 공감대를 형성했음. 그럼에도 불구하고 그 방법에 있어서는 ‘6자회담’ 재개를 강조함으로써 북한의 비핵화 의지보다는 대화와 안정을 강조하는 기존의 중국 입장을 반복하고 있음.
- 신지도부의 한반도 정책은 첫째, 한반도 정세 안정과 현상유지, 둘째, 북한 김정은 정권에 대한 영향력 유지 및 북한의 개혁개방을 통한 ‘정상국가화’ 유도, 셋째, 6자회담 재개를 통한 북한 비핵화 노력 지속적 경주와 긴장 완화, 넷째, 한국과의 관계 강화를 통해 ‘한·미·일’ 3국의 대중(對中) 견제라인 형성 억지 또는 이완 등으로 정리할 수 있을 것임.

한반도 문제는
신지도부가
이전 지도부와
다른 정책을
세운다거나
정책을 바꿀 수 있는
성격의 이슈가
아니라는 것을
유념해야...

4. 한국의 고려사항

가. 한반도 통일논의에서 제기되고 있는 ‘중국역할론’에 대한 숙고 필요

‘한반도 통일’은
이와 같은
한반도를 둘러싼
동북아 국제관계의
‘현상’이 깨지는 것을
의미하는데
중국이
이와 같은 상황을
선호하게 될 가능성은
매우 낮은 것이
현실...

- 최근 활발한 논의가 진행되고 있는 한반도 통일논의에서 제기되는 문제가 ‘중국역할론’이지만 중국 신지도부가 당면한 정치·경제 환경과 조건, 그리고 그에 따른 한반도 통일에 대한 이해를 감안했을 때, 이러한 접근법은 신중히 고려해야 할 필요가 있음.
 - ‘중국역할론’은 통일문제와 관련해 ‘중국변수’의 중요성 및 관리 필요성과는 질적으로 다른 개념임. 즉, 중국이 통일과정에서 한국의 이해와 입장을 선호하는 방향으로 대북 정책과 한반도 통일전략을 변경할 수도 있으며, 한국은 중국이 이러한 선택을 하도록 노력해야 한다는 논리임.
 - 하지만 중국은 현재 국내 정치·경제 문제의 심각성과 복잡성으로 대외관계, 특히 주변국 안보정세의 안정적 관리가 필요한 상황임. ‘한반도 통일’은 이와 같은 한반도를 둘러싼 동북아 국제관계의 ‘현상’이 깨지는 것을 의미하는데 중국이 이와 같은 상황을 선호하게 될 가능성은 매우 낮은 것이 현실임.
- 국제관계는 국가 간의 역학관계가 상황과 이해에 따라 변하는 것을 특징으로 하며, 통일의 당사자인 북한 또한 고정된 상황 수용자가 아니라 매우 능동적이고 전략적인 행위자라는 것을 유념해야 하겠음.
 - 현재 한반도를 둘러싼 국제 역학관계에서, 한·중 협력을 통해 한국에 우호적인 통일 환경이 조성될 경우, 북한은 정권의 생존을 도모하기 위해 다른 형태의 전략적 선택을 모색할 수 있을 것임.
 - 한반도 통일과 국제적 역학관계의 동학 등을 감안할 때, 현재 북핵 및 북한 문제에서 여전히 ‘stag hunt’ 게임에서 발생할 수 있는 ‘loophole’ 창출자(defector)이기도 한 중국을 ‘협력자’로 전환시키면 통일을 위한 유리한 국제환경이 조성될 수 있다는 논리는 복잡다단한 국제관계를 과잉 단순화시키는 오류를 범할 수 있는 것임.

- 또한, 중국이 북한에 갖고 있는 전략적 이해관계가 북한이 중국에 갖고 있는 지정학적·지경학적 가치로 인해 한국을 포함한 다른 당사국들과 기본적인 차이를 보이고 있기 때문에 중국의 대한반도 및 대북전략 및 정책에 대한 분석과 한국의 대응 전략을 내을 필요성이 있음.

나. 중국 경제 리스크 관리 전략 수립

- 최근 중국 경제 버블붕괴와 금융위기, 경제 성장률 둔화 등의 우려와 경고가 나오고 있으나 현재 중국 경제와 ‘금융’ 문제는 2008년 글로벌 금융위기 발생 시 미국과는 질적인 차이가 있음.
 - 첫째, 중국에서 문제가 되고 있는 ‘그림자 금융’ 문제는 절대적인 규모에 있어서 중국 정부의 관리 범위 내에 있는 것으로 분석되고 있으며,
 - 둘째, 중국 ‘그림자 금융’의 경우 금융위기 당시 미국의 고도로 발달되고 복잡한 파이낸싱 기법으로 인한 높은 수준의 레버리지와는 달리 낮은 수준에 머물러 있는 것으로 평가되고 있음.
 - 셋째, 중국 정부는 버블붕괴와 ‘그림자 금융’ 위험을 인지, 이에 대한 대책을 강구하고 있음.
- 그림에도 불구하고, 중국 경제가 부동산 버블, 지방정부 채무, ‘그림자 금융’ 문제, 성장 동력 둔화, 세계 경제 침체와 맞물린 수출 산업 성장률 지체 등의 문제를 안고 있는 것 또한 사실임. 중국 경제와 높은 수준의 연관성을 가지고 있는 한국은 따라서 중국 경제 리스크 관리에 대한 전략을 체계적으로 수립해야 할 시점임.

중국 경제와 높은 수준의 연관성을 가지고 있는 한국은 따라서 중국 경제 리스크 관리에 대한 전략을 체계적으로 수립해야...

다. 한·중 FTA 협상 추가전략 마련

- 신지도부는 경제개혁 방향 중 대외개방 수준을 확대하고 한국 등과 진행 중인 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement) 협상타결을 조속히 마무리한다는 방침을 밝혔다. 한국은 이와 같은 중국 정부의 기본 입장을 기회요인으로 활용해 중국과의 FTA 협상에서 한국의 입장을 보다 많이 개진할 수 있는 전략을 마련해야 할 것임.

- 현재 진행 중인 품목별 양허협상에서 상품 외에 금융 및 서비스, 지적재산권 등의 분야에서 한국의 요구안이 관철될 수 있도록 할 필요가 있음. 즉, 협상 타결 ‘시점’보다는 ‘내용’에 주력해야 할 것임.
- 또한, 중국 정부가 밝힌 금융서비스 개혁과 개방이 한국에 주는 기회 요인을 분석할 필요가 있으며, 이러한 기회 요인 활용방안을 FTA 협상 시 반영할 수 있는 협상전략이 요구됨.

2014. 3. 21

토론: 객원교수 구자선
 아산정책연구원 김한권
 편집: 연구원 박후선