

전환기 중국 정부경제관리체계의 개혁

길 정 계 (창원대학교 행정학과)

중국공산당 제14차 전당대회 이후 중국은 경제에 대한 정부의 거시조정관리체계를 시장체제에 초점을 맞추어 정부기능의 전환, 기구의 개혁을 혁명적으로 추진하고 있다. 따라서 중국식 사회주의시장경제체제의 성격과 그 운영기제를 이해하기 위해서는 먼저 이들에 대한 개혁방향과 그 내용을 알아야 한다.

따라서 본 고는 첫째 중앙집권적 계획경제체계-계획적 상품경제체제의 과정을 밟으며 개혁을 거듭해 온 '중국경제체제'의 본질과 정부경제관리체계-정부의 기능 및 경제관리기구의 개혁과정을 검토해 보고, 둘째 현재 중국이 강행하고 있는 사회주의시장경제체제의 본질 및 그 개혁 방향, 그리고 이에 따른 정부의 기능전환과 경제조정관리기구의 개혁을 분석하는데 연구의 초점을 맞추었다.

I. 서언

중국은 1978년 12월 중국공산당 11대3중전회(제11기 전국대표대회 제3차 중앙위원회 전체회의의 약칭) 이후 중앙집권적 계획경제체제로 부터 '사회주의시장경제체제'로의 개혁을 도색해 왔다. 이러한 경제체계개혁의 과정에서 '계획'과 '시장'의 관계를 놓고 姓'社'(사회주의)나 姓'資'(자본주의)냐에 대한 保·革간의 논쟁과 대립이 권력특종을 통한하면서 10수년간 지속되었다.

그러나 1992년 10월 당14대에서 사회주의 시장경제체제의 건설을 1백년 복변의 정책으로 확택하고, 제8기 전국인민대표대회(전인대) 약칭)에서는 이에 걸맞는 제도적인 틀을 마련하는 헌법을 개정하였다. 덩샤오平 사후 처음으로 열린 중공 15대에서도 이러한 정책과 노선의 변화가 없음을 천명하였다.

따라서 현재 중국이 건설하고 있는 사회주의시장경제체제는 사회주의는 시장을 배척한다는 전통적인 관념으로부터 탈피, 시장이 바로 사회적 자원을 안배하는 기본체계이며, 정부는 국민경제의 총량 및 구조와 생산력 안배 등에 대한 거시적 조정·통제기능만을 하는데 그친다는 것을 특징으로 하고 있다. 따라서 전전한 시장경제체제를 건립하기 위해서는 정부기능의 혁기적인 전환과 관리체계의 개혁이 선결조건임을 강조하고 있다. 왜냐하면 정부의 기능과 경제관리조정체계를 중앙집권적 계획경제체제 및 계획적 상품경제체제로부터 사회주의시장경제체제의 요구에 부합되도록 전환시키지 않고는 전전한 시장이나 기업을 육성·발전시킬 수 없고 사회주의시장경제체제의 건립도 불가능하기 때문이다. 14대와 15대 국정보고에서 정부기능의 신속한 전환을 사회주의시장경제체제 건립의 중요 요소의 하나라고 강조한 소이도 여기에 있다.

때문에 현재 중국은 경제에 대한 정부의 경제조정관리체계를 시장체계에 초점을 맞추어 우선적으로 정부기능의 전환, 기구의 개혁을 추진하고 있다. 따라서 중국식 사회주의시장경제체제의 성격과 그 운영기제를 이해하기 위해서는 먼저 이들에 대한 개혁방향과 그 내용을 알아야 한다.

따라서 본 고는 첫째 중국집권적 계획경제체계-계획적 상품경제체계의 과정을 넓으며 개혁을 거듭해 온 '중국경제체계'의 본질과 정부경제관리체계-정부의 기능 및 경제관리기구의 개혁과정을 검토해 보고, 둘째 현재 중국이 개혁하고 있는 사회주의시장경제체계의 본질 및 그 개혁 방향, 그리고 이에 따른 정부의 기능전환과 경제조정관리기구의 개혁을 분석하는데 연구의 초점을 맞추었다.

II. 중국 정부경제관리체계 개혁의 역사적 과정

현대 중국은 중앙집권적계획경제체제(1949.10-1978.1), 시장지향적 과도경제체제(사회주의 상품경제체제)(1978.11-1992.10)를 거쳐 사회주의 시장경제체제에 돌입하였다.

1. 중앙집권적 정부경제관리체계의 폐해와 개혁

중국은 공산정권 수립 후 1978년 12월 11대3중전회 이전까지 비록 부분적인 변화는 있었으나 원칙적으로 중앙집권적 사회주의계획경제체제를 유지해 왔다. 그 체제의 특징은 '소유'에 있어서 '공유제', '운영'에 있어서 '계획'을 원칙으로 하는 제도로 모든 경제적 권한이 고도로 중앙에 집중되어 있으며, 모든 영역의 경제는 정부의 계획성 행정지령에 의해 조직·운영되는 체제였다(商德文 1993, 58-69). 그것은 한편으로는 소련과 동구의 이른바 스탈린식 발전모형의 영향을 받았고, 다른 한편으로는 중국자신의 마르크스주의 이론에 대한 인식과 역사적·문화적 조건의 결합에 의해 결정지워진 것이다.¹⁾ 중앙집권적 계획경제체제 및 정부기능의 구체적 특징과 폐해는 다음과 같다.(陳國恒, 1992, p108; 李志凡, 1993, 40; 肖灼基 1992 706-713).

먼저, '소유'구조에 있어서 단일화된 전민소유제를 원칙으로 하였다. 획일적이며 유일한 전민소유제 국영경제의 실현이 궁극적인 목표였으며, 여타의 소유형식은 배척되었다. 따라서 경제의 모든 영역은 중앙정부에 의해서 계획 관리되었으며, 그로 인해 기업과 개인의 생산에 대한 적극성과 주동성 및 창의성은 크게 위축되었다(丁楨彥의 1988, 212-213).

다음, '운영'상 정부의 중앙집권적 계획성 행정지령에 의한 경제관리는 다음과 같은 특징과 폐해를 노정하였다.

첫째, 의사결정 구조 : 경제계획이나 운용에 대한 모든 결정권은 정부에 고도로 집중되어 있었으며, 기업은 경영자주권이 없는 행정주무부서의 예속물이 불과하였다기 때문에 스스로 생산이

1) 많은 중국문제전문가들은 중국공산체제의 성격 또는 모색동사상을 마르크스·레닌주의와 중국의 역사적 전통과 문화의 혼합적 산물이라는 것에 일치된 견해를 보이고 있다(김정계의 1995년, 37-38); 중국특유의 역사·문화적 조건으로는 첫째 2천여년 이상 지속되어 온 군주전제주의 제도와 사상의 영향, 둘째 전통적 자연경제의 영향, 세째 혁명근거지 시기의 배급제와 공영경제체제의 영향을 들 수 있다(潭健 1989, 7-9; 吳國衡 1994, 16-19; 高尚全 1994, 12).

대학 인센티브를 제공할 필요도 확대재생산을 위한 기술개발에 대한 의욕도 없었으나, 손해의 조산에 대한 위기의식도 없었다(高尚金 1993, 8).

둘째, 구제구조: 정부는 기본적으로 단일성 행정지령을 통한 체계에 의해 기업을 직접 혹은 즉으로 규제, 상품생산이나 가치규율, 시장과 기관과 같은 경제수단에 대한 수평적 조정은 배출되었다(劉國光의 1993, 142-143). 따라서 생산된 상품이 진정한 사회의 수요에 부응할 수 없음을 들은 자원이용의 비효율성으로 사회생산은 생산기능폭선을 밟았다.

셋째, 분배구조: 정부의 통일적인 임금체계에 의해 국가의 일당적인 이익만 강조 한 낙관적 기업과 개인의 이익은 무시되었다. 기업은 국가라는 '큰 술밥(大飯飯)'을 먹고, 개인은 기업이 제공하는 '큰 술밥'을 먹는 평균주의적 분배형식(노동의 가치나 양파는 관계없는 임금체계)을 채택하였다. 따라서 근로자는 적극적이고 능동적으로 생산력을 활성시키려는 열의와 창의력을 상실했음을 물론 무시안일주의적 풍조가泛潮하였다.

넷째, 조직구조: 모든 경제조직은 국가의 행정체계 내지 행정구역에 따라 행정지령에 의하여 수직적으로 조직된 정사합일(政社合一, 인민공사가 그 대표)체였으며, 경제적 메카니즘에 의한 수평적 경제조직은 불허되었다. 따라서 부처국점, 지역분할로 독립경제의 수평적 연계의 폴란드 균형경제의 불균형적인 발전은 물론, 지역간 견설과 생산이 중복되어, 인력·물자의 낭비를 초래하고 경제의 효익성을 저하시켰다.

이상과 같이 중국의 중앙집권적 계획경제체제는 지나친 국가의 통제로 생산력의 활성을 속박하는 폐해를 노정하였다.

이러한 중국의 중앙집권적 계획경제체제는 경제환경과 정치노선의 결합에 따라 비록 부른적이긴 하나, 그 특징적 요소인 소유구조·의사결정구조·구제구조·분배구조·조직구조들의 개혁이 불가피 했다. 따라서 정부경제관리체계-중부기능과 경제관리기구의 개혁 역시 이러한 요소의 변화과정에 따라 발전되어 왔다. 즉 중앙정부경제관리기구의 팽창-정간(精簡)-재(再)팽창-재정간의 과정은 기본적으로 중앙정부가 지방정부에 대해 그 권한 및 기능을 수(收)-방(放)-지방(專方)-지수(專放)하는 주기와 때를 절이 하였고, 또 그것은 이념적인 측면에서 평등과 능률, 민족통(民族統)사상(紅)과 특사오치(劉少奇)사상(藍)의 교차관계 또는 생산관계와 생산력을 활성화, 혼증법에 따라 변화되어 왔다고 하겠다. 1차5개년계획기의 조정기가 생산력발전(능률)·전(專)우위-정부기능과 기구의 중앙집중(收)·팽창기(再膨)·대약진기와 문학기는 생산관계(평등)·이데올로기(紅)우위-권력의 지방분산(放)·기구의 정간기(精簡期)라고 하겠다.²⁾

요컨대, 공산정권 수립 후 1978년 11대3중전회 이전까지의 경제관리체계개혁은 주로 '紅'과 '專', '생산관계(평등)'와 '생산력발전(능률)'의 우선순위에 따라 중앙과 지방부서간에 권한(기능)을 조정(放·收)하고 기구를 중간(팽창·精簡)하는 일 이상이 아니었으며, 행정조직에 예속된 기업에게는 하등의 변화를 주지 못하였다. 대약진·문학 등을 통한 이를 개혁은 지방에 행정권을 분산시켜 지방에 활기를 불어 넣어 균형적인 발전을 유도하려 했으나, 지역간의 균형이 고르지 못하고 지역간의 연계가 취약한 중국에 있어서는 오히려 지방정부의 할거주의와 독립적 행정권, 현상을 더욱 조장시켜 자원배치의 중복, 경제발전의 불균형, 생산력의 저발전을 초래하

2) 중 기간 경제관리체계 계층구조와 관련 중앙부서의 변화과정에 관한 상세한 내용은(길장체 1988, 305-312) 참조; 공산정권수립이후 중국의 중앙과 지방간의 관계변화를 저명한 경제학자 馬洪 교수는 '3收 3放의 과정'을 거쳐면서 변천되어 왔다고 했다. 즉 제1차5개년 계획(중앙집중, 收)-대약진기(지방의 일放)-조정기((收)-문학기(放)-문학후파도기(收)-개혁 개방기(放)의 과정을 거쳐면서 발전되어 왔구고 했다(馬洪 1988, 158-157).

였다. 이는 경제에 관한 결정권을 더욱 중앙집중화 시키는 결과를 빚었다. 따라서 생산력 발전의 돌파구로 기업과 시장기능의 활성화를 위한 개혁을 모색하기에 이른다.

2. 시장지향적 과도체제와 정부경제관리체계의 개혁

1978년 12월 11대3중전회는 중국경제체제개혁의 새로운 출발점이다. 3중전회에서 1992년 10월 14대까지 중국은 상품생산의 발전과 시장경제의 필요성에 대한 인식을 심화시키며, '전통적 사회주의모델과 관념'으로부터 '사회주의시장경제체제'로의 개혁을 모색해 온 '시장지향적 과도경제체제(사회주의상품경제체제)'시기다.

이시기 중국의 경제체제개혁은 사회주의경제체제의 운영에 있어 '계획'과 '시장'의 관계에 대한 이론정립과정을 기준으로 볼 때 다음과 같이 크게 3단계로 구분할 수 있다(肖灼基, 1992, 144-146). 단계별 정책기조와 정부기능 및 경제조정관리기구의 개혁을 요약하면 다음과 같다.

1) 제1단계 : 개혁의 탐색 시험단계(1978, 12-1984, 10)

제1단계는 1978년 12월 당11대3중전회 부터 1984년 10월 12대3중전회 까지로 개혁의 탐색시험단계다. 11대중전회는 중국이 처한 현실에 착안하여 사회주의현대화-개혁·개방을 정책기조로 삼았고, 1982년 12대에서는 비록 '계획경제를 주(主)로하고 시장경제를 보조로 하는 원칙'이긴 하나, 사회주의경제를 발전시키기 위해서는 상품생산의 발전과 시장의 작용을 증시하여야 한다는 것을 체제개혁의 목표로 확정함으로 사회주의경제와 시장제도의 불상용(不相容)이라는 사회주의경제의 전통적 관념을 깨게 되었다(김정계, 1994, 184-185).

따라서 11대3중전회는 사회주의현대화를 실현시키기 위해서는 필연적으로 '생산력 발전'에 부적절한 생산관계 및 상부구조, 관리방식의 변화와 개혁이 요청된다고 하고, 중국경제체제에 내재한 폐단과 개혁의 방향을 제기함으로써 정부기능(주로 경제관리기능)의 전환을 촉구했다(劉國光의 1993, 463- 464). 즉 중국경제체제가 처한 가장 심각한 문제는 생산력의 저발전과 권력이 과도하게 중앙에 집중되어 있는 것이라고 보고, 정부경제관리체제개혁의 초점은 주로 중앙의 계획에 따른 지령과 행정수단에 의존했던 경직된 경제통제체제를 보다 효과적인 조정기제, 특히 경제적 수단에 의한 조정기제-시장기제를 통해서 생산력을 발전시키는 체제로의 전환에 맞추었다. 따라서 정부의 규제는 절차 직접적인 규제방식에서 간접적인 조정방식으로 바꾸어 나갔다. 정부의 경제운용에 관한 의사결정은 거시적 목표와 방침을 정하는데 한정되었고, 여타 기능은 기업에 넘겨주어(放) 경영의 자주권과 생산에 대한 의욕을 제고시키려는데 역할을 두었다.

이러한 정부기능의 전환에 부응하기 위한 제도적 장치로써 새로운 정부경제관리체계의 개혁이 이루어진다. 1982년 개정된 헌법은 '당기(黨企)분리'의 원칙을 관철시키기 위하여 각급 정부의 '행정수장(首長)책임제'와 기업의 생산과 경영에 대한 '공장장 책임제'를 명문화하였다.³⁾ 그리고 1982년 문혁 종결 후 개혁·개방정책의 추진으로 주도로 팽창된 행정기구를 과감히 정간하였다.⁴⁾ 1977년- 1981년 까지의 중설 또는 회복되었던 국무원 산하 경제관리부문 31

3) 1982년 〈中華人民共和國憲法〉, 〈國營工業企業職工代表大會暫行條例〉(吳國衡 1994, 127-128).

4) 정간의 목적은 기구의 비대, 복잡한 계층구조, 위인설관(爲人設官), 기능의 중첩 등을 지양하여 업무의 질

부·10위원회·25개 직속기구가 1982년 6월 제1단계 기구개혁으로 24부·5위원회·10개 직속기구로 감축되었다. 또한 당중앙의 직속단위와 국(局)급 기구는 11% 감소되고 직원도 17.8% 감소되었다. 지방의 경우 문혁 때 급조된 지방의 각급 혁명위원회를 각급 지방인민정부로 회복하였으며, 행정단위의 중간계층구조를 축소하기 위해 지구(地區)와 시(市)를 합병하고 시 편할 현(縣)체제를 넓혀 갔다. 농촌의 경우 '정사합일(政社合一)'체인 인민공사를 하치하고 향(鄉)정부를 설치하여 '정사(政社)분리'정책을 견지해 나갔다.⁵⁾ 결과 농촌경제에 평등주의적 분배제도의 결합을 제거하고, 기업의 경영자주권을 확대해 나가는 기초적인 여건을 조성하였다.

2) 제2단계 : 개혁의 돌파진전 단계(1984, 10-1987, 10)

제2기는 12대·3중전회 부터 1987년 10월에 소집된 13대 까지다. 1984년 10월 20일, 12대·3중전회에서는 중국의 사회주의경제는 '공유제'에 기초한 계획적 상품경제이며 모든 경제활동은 가치규율에 기초하여 운용되어야 한다는 사실을 공화하게 밝혔다. 이는 계획경제의 상품경제가 상호도순된다는 사회주의경제의 전통적 관념에 대한 첫 틀파로 12大 정신을 전일로 시킨 판결이다. 즉 '계획적 상품경제론'이란 종래의 '계획경제'를 '주(主)'로 하고 '시장기능'을 '증(從)'으로 한다는 판념을 역전시켜, 시장조절을 주로 하고 계획경제를 놓으로 한다는 것이라고 말할 수 있을 정도로 상품경제의 위치가 강조되었다. 이로 볼 때 중국의 체제개혁은 새로운 국면을 맞이하게 되었다.

이 시기 경제체제개혁의 중심고리는 도시 공업부문 기업의 활동을 증강시키는데 두었으며, 개혁은 미시경제기제로 부터 거시관리체제로 발전시켰다(省灼基 1993, 145). 따라서 정부와 기업의 관계에 대해 금후 각급 정부부문은 원칙상 직접 기업을 경영 관리하지는 말아야 한다고 하여 행정수단에 의한 기업관리를 자양하는 방향으로 정부기능을 전환시켜 나갔다. 소수 부득이 한 경우도 정부경제부문은 간접방권(間接放權)의 정신에 따라 권력집중에 따른 폐해를 줄이고 기업과 기종의 자주경영과 활동을 증강시키도록 했다(吳國衡 1994, 150-152).

3) 제3단계 : 개혁의 심화단계(1987, 10-1992, 10)

제3단계는 1987년 10월에 개최된 당 13대로부터 1992년 10월 14대 까지다. 13대는 자오초양(趙紫陽)의 <중국특색있는 사회주의의 길을 따라 전진하자>라는 보고를 통하여 사회주의초급단계론을 천명하고, 사회주의상품경제를 발전시키기 위한 기능적 대안으로서 '주는 시장을 조정하고 시장은 기업을 유도하는 것임'을 구체적으로 제기하여 시장경제체제로의 전환을 전일보시켰다(吳國衡 1994, 171-181). 또 1989년 13대·5중전회에서는 경제체제개혁의 목표가 계획경제와 시장조절이 상호 결합된 신체제를 건립하는데 있음을 밝혔다. 따라서 정부경제관리체제는 이러한 사회주의상품경제의 발전이라는 새로운 수요에 따라 개혁이 이뤄졌다.

과 효율을 제고 시켜 4개현대화의 전설과 경제체제개혁을 효율적으로 추진하는데 있었다(張云倫 1988, 61-62). 기구의 경우 국무원 산하 부·위원회와 직속기구 및 펑공기구 총 100개를 60개로 통폐합하였다(羅南堯 1993, 73-82).

5) 郡(鄧)은 우리나라의 경우 面(邑)級 행정단위이며 村은 里·洞級행정단위임. 중국은 인민공사 하지 후 1984년 전국에 84,340여개의 郡과 822,000여개의 촌민위원회가 전립되었다.

즉 정부경제관리체제의 개혁은⁶⁾ 기능전환·권력하방·기구조정·인원정간·정부의 기업에 대한 간여 감소·거시조정기능의 강화를 주요 일무로 하였다(張成福 1993, 128-129). 따라서 경제관리기구의 개혁은 과거 정간·평창·재정간·재평창의 전철을 탈피해 국가기능전환·정기(政企)분리의 요청에 따라 전문관리부문과 종합부문내의 전문기구를 통폐합하여 정부의 기업에 대한 직접관리를 간접관리위주로 그 기능을 전환시켜 나가는데 초점을 두었다. 나아가 기구·배치의 과학성과 종합성에 착안, 정책자문과 조정·감독·감사·정보부문을 강화하여 정부의 거시경제조정통제능력을 제고시키는데 역점을 두었다. 개혁결과(-1988년) 정부경제관리기구는 4개 위원회·21개(종전 25개) 부로 조정·축소되고, 국민경제와 사회발전을 종합관리하는 새로운 거시조정관리기구(종전의 미시관리 및 행정관리와는 다른)로서의 국가계획위원회(국가경제위원회와 합병)가 탄생하였다.⁷⁾ 내부 사(司)·국 및 행정인원 역시 각각 20% 정도 감축되었다. 기업 역시 '黨·政·企분리'의 원칙에 따라 1988년 <중화인민공화국 전민소유제 공업기업법>을 공포, 공장장을 기업의 협정대표로 한 사장경영책임제가 전국적으로 보편화되어, 기업 생산의 발전을 촉진하기에 이른다. 이 시기 행정개혁은 비록 시행 중에 국민경제의 치리정돈(治理整頓)으로 인해⁸⁾ 정부기능의 전환이 완결되지는 않았지만, 행정관리체제를 시장경제체제로 전환시키는 흐파는 현저하였다.

III. 중국식 사회주의시장경제체제와 정부기능의 전환

1992년 봄鄧小平의 <남순강화(南巡谈话)>는 사회주의시장경제체제를 건립하는 이론적인 근거를 명확히 제공했으며, 동시에 개혁의 내용과 목표를 확실히 했다. 즉 그동안 중국의 경제 체제는 계획경제를 주로 하고 시장경제를 중적인 것으로 인식했던 12대, 사회주의 상품경제론을 강조했던 12대3중전회, 그리고 계획과 시장기능의 조화론을 추진했던 13대3중전회를 거치면서 단계적으로 확대 발전해 온 시장경제기능이 <남순강화>를 통하여 비로소 중국경제체제개혁의 핵심개념으로 굳쳐지게 될 것이다. 이에 따라 사회주의상품경제에서 사회주의시장경제로의 이행은 단순한 표면상의 변화가 아니라 가히 혁명이라 할 정도의 사회주의경제에 대한 인식의 변화, 그리고 소유구조·의사결정구조·규제구조·분업구조·조직구조 등 경제체제의 각 요소의 심각한 변화, 이에 상응하는 정부기능의 특기적인 전환을 동반하고 있다.

따라서 본 장에서는 현재 건설 중에 있는 중국식 사회주의시장경제체제의 본질과 그에 따른 정부기능의 변화에 대해 검토해 보고자 한다.

6) 당정관계의 경우, '당·정분리'의 원칙에 의거 당중앙, 각 성·자치구·직할시 및 縣의 지도기구에 개혁이 추진되었다. 원래 26개의 당중앙 직속기구와 사업단위가 23개로 감소되었다. 당의 공작부문과 행정부문을 엄격히 구분하여 정부부문 고유업무는 정부유관부서에 넣겨 주었고, 당중앙과 국무원 기능부문이 증설된 조직인 영드소조와 務委기구를 폐지하였으며, 각 성·자치구·직할시 그리고 몇몇 縿에도 이와 같이 구체적인 조직유형과 공작방법을 개혁했다. 勡委가 정부의 업무와 증설된 부문은 당위의 내부기구를 조정하여, 본래 정부 관할 업무라면 정부기구로 이관시켰다.(吳國衡, 1994, 190-191).

7) 위원회급 경제관리기구 중 국가경제위원회와 국가기본건설위원회를 폐지하고, 국가경제체제개혁위원회·국방과학공업기술위원회(경기공업부를 개칭)·국가과학기술위원회를 신설함으로 국가계획위원회와 함께 4개위원회로 조정개편되었다. 부급의 경우 기계공업부와 전자공업부를 기계전자공업부, 항공공업부와 항천공업부를 항공항천공업부로 합병하였으며, 노동인사부를 노동부와 인사부로 분리하고, 농특업부를 농업부, 성향건설환경보호부를 건설부, 수리전력부를 수리부로 개칭하였다. 그리고 매탄공업부와 석유공업부를 폐지하고 물자부와 농원부(能源部)를 신설하였다.(蘇向堯 1993, 91-93).

.. 중국식 사회주의시장경제체제의 본질

1) 냉샤오펑의 사회주의시장경제이론

성숙한 차와 같이 중국은 11대3중전회 이후 시장을 해방시키고, 그에 맞는 개혁 개방을 추진하여 중국특색있는 사회주의의 건설을 적극적으로 험색하고 시험하여 꼴그물할만한 성과를 거두었다. 그러나 개혁·개방의 추진과정에서 보수주의자들은 “개혁·개방은 자본주의화의 길을 걷는다.” 또 “개혁·개방의 보폭이 커 인민대중이 받아들이기 어렵도록 이는 사회불안을 조성한다.” “경쟁이 없어 착오를 범할 것이다.” “조건이 구비될 때 까지 앉아서 기다리자.”는 등 우려의 목소리가 많았다. 특히 “스련과 동구의 통과는 바로 개혁의 과정에서 발생한 것이니 조심해야 한다.”는 우려 또한 적지 않았다. 이처럼 개혁·개방의 속도를 놓고 노·체간에 논란이 실그랬던 시점에 발표된 냉샤오펑의 <남순강회>는 향후 중국사회주의시장경제체제 전립의 주요 지침이 되었으며, 이 <강회>를 기본으로 하여 당 14대는 사회주의시장경제체제의 건립을 중국의 국시로 확정하게 된다.⁸⁾ 따라서 냉샤오펑의 <남순강회>는 사회주의시장체제전립의 사상적 기반이 되어 하겠다.

냉샤오펑의 사회주의시장경제체제전립에 포함 기본구상은 1979년 11월 26일 미국 <브리튼 뉴스 뮤직시전> 부편집장 브리턴(Britain)과의 대담에서부터 찾을 수 있다. 냉샤오펑은 “시장경제가 자본주의사회에만 존재하며, 자본주의사회에만 시장경제가 있다고 하는 것은 옳지 않다. 시장경제가 자본주의의 것만은 아니며 사회주의도 시장경제를 할 수 있다.”고 했다(劉國光 외 1998, 139).

조 경샤오펑은 1985년 10월 23일, <타임즈>사가 주축이 되어 창립한 미국의 고위경영자 네트워크인 회전에서 사회주의와 시장경제에 근본적인 도순이 존재하는지의 문제에 대해 다음과 같은 견해를 파악한 적이 있다. 즉 “사회주의의 시장경제란에는 근본적인 도순이 존재하는 것은 아니다. 문제는 어떠한 방법을 이용해 사회 생산력을 더욱 힘있게 발전시킬 수 있느냐 하는 것이다. 우리는 과거 쿠데타 계획경제만을 실천해 왔다. 그러나 그것의 대안간의 경험은 어려워 그에서 말하면 계획경제만 실시하면 생산력의 발전을 속박하고 둘을 증명해 주었다. 계획경제의 시장경제를 결합시키면 생산력을 더욱 해방될 것이고 경제발전은 가속화 될 것이다.”라고 했다(劉國光 1993, 148). 1987년 2월 6일 냉샤오펑은 폐렴 증상의 고위책임자급 간부와의 대화를 통해 다음과 같이 말했다. “시장만 말하면 바로 자본주의로 하고, 계획만 있으면 사회주의라고 하는가. 계획과 시장은 모두 수단이죠. 생산력발전에 도울만 된다면 바로 이용할 수 있다. 그것이 사회주의를 위한 것이면 바로 사회주의 것이고, 자본주의를 위한 것이면 바로 자본주의 것이다. 계획이 바로 사회주의라는 등식은 잘못된 것이다. 일본에 기획청이 있죠. 미국에도 계획이 있죠. 우리는 이전에 소련으로 부터 계획경제를 한다는 것을 배웠고 또 그 후에도 계획경제를 주로 말해 왔으나 현재는 그 말을 다시 하지 않습니다.”(吳國衡 1994, 225).

1989년 천안문 사건 이후 몇몇 보수원로들은 시장경제를 자본가재금의 자유화와 연계하여 18대의 능률-시장조정이 바로 자본주의라는 등식을 부정하는 것에 회의를 표했다. 즉 시장경

8) 냉샤오펑은 1992년 1월에서 2월까지의 기간 우창(武昌), 선천(深川), 주하이(珠海), 상하이(上海) 등 남장의 주요 개방도시를 시찰했다. 이 때 그는 ‘1개 중심’, ‘2개 기본점’이라는 기본노선을 혼용될없이 관철하고, 중국의 특색을 지닌 사회주의노선을 굳건히 견지하여 사회주의시장경제체제를 구축할 것을 천명하는 것, 이것이 바로 냉샤오펑의 <남순강회>다. 중국공산당은 <남순강회>를 <2호문전>이라는 제목으로 발간, 이를 중앙정책국전체회의(1992.3.9-10)에서 당의 지도방침으로 확정했다.

제는 자본주의와 같은 것이지 뭐냐. 사회주의국가가 어떻게 시장경제를 실시할 수 있는가 하는 등 시장경제를 자유와 자본주의와 등등서 개혁에 의문을 제기했다. 물론 이러한 이의의 제기는 경제개혁의 진행에 영향을 미칠 수 밖에 없었다. 냉샤오펑은 계획과 시장경제에 대한 사람들의 이러한 인식을 바로잡기 위해 1990년 12월 24일 《중국 중앙일보》에 “책임자급 고위간부들과 대화를 통해 다음과 같이 말했다. “우리는 자본주의와 사회주의의 구분은 ‘계획’이나 ‘시장’이 아니라 문제에 있지 않다는 것을 반드시 이론을 통해 이해해야 한다. 사회주의 역시 시장경제가 있고 자본주의에도 역시 계획에 의한 통제가 있다. 자본주의의 통제가 없으면 그것이 바로 자유인가. 최혜국대우 역시 통제 아닌가. 시장경제를 좀 하는 것을 바로 자본주의의 길로 오해하는 그런 일은 없는가. 계획과 시장은 모두 필요하다. 시장을 활용하지 않으면 세계적인 경쟁력을 하나도 토른다. 낙후를 스스로 바라는 것이다.” 또 냉샤오펑은 1991년 1월 28일에서 2월 18일 동안 상해를 시찰하면서 “계획경제를 말하면 바로 사회주의다. 시장경제를 말하면 바로 자본주의다라는 생각을 하지 말라. 양자는 모두 수단이다. 시장 역시 사회주의를 위해서 그 역할을 한다”(吳國衡 1994, 225).

1992년 봄 냉샤오펑은 <남순강화>를 통해 상술한 내용을 기풀, 계획과 시장은 모두 경제수단이라는 명제를 제시했다. 즉 냉샤오펑은 “계획”성분이 좀 더 중으나, 아니면 ‘시장’성분이 더 많으나로 사회주의와 자본주의의 본질이 구별되는 것은 아니다. 계획경제=사회주의가 아니고 자본주의도 계획이 있으며, 시장경제=자본주의가 아니고 사회주의에도 시장이 있다. 계획과 시장은 모두 경제수단이다(柯明中 1993, 148). 사회주의의 냉샤오펑은 ‘공유제’나 ‘자유제’나에 의해 결정되는 것이지 경제수단으로서의 계획이나 시장이 의해서 좌우되는 것은 아니다”라고 했다. 냉샤오펑의 이 담화는 오래도록 논란이 되어온 계획과 시장을 놓고, 姓‘社’나, 성‘資’냐?의 문제를 해결해 주었을 뿐 아니라, 사상해방을 더욱 전일보시키고, 계획경제와 시장경제에 대한 부정확한 인식을 불식시켰다.

이상과 같이 여러차례에 걸친 냉샤오펑의 <강화>는 사회주의시장경제의 주요사상을 비교적 전면적으로 제시, 중국의 체제개혁을 더욱 가속화하고 사회주의시장경제체제를 전립하는 아주 중요한 이론적 근거를 제공해 주었다. 그것은 시장경제는 바로 자본주의라는 동식이 아니고, 시장경제는 자본주의 특유의 것도 아니며, 사회주의에도 당연히 시장경제가 있다는 것. 사회주의는 시장경제를 통하여 사회생산력을 해방·발전시키고 있으며, 시장경제와 계획경제는 자본주의와 사회주의를 구분하는 특징이 아님. 사회주의공유제와 시장경제는 근본적으로 모순되는 것 이 없으며 양자는 결용이 가능한 것 등을 사회주의시장경제의 이론적 기초로 하였다(柯明中 1993, 148).

2) 14대정신과 사회주의시장경제체제의 성격

1992년 10월, 당14대에서 총서기 장쩌민은 <개혁·개방과 현대화 건설의 발전을 가속화하여 중국특색을 지닌 사회주의사업의 더 큰 승리를 쟁취하자>(加快改革開放化現代化建設步伐, 爭取有中國特色社會主義事業的更大勝利)는 제독의 보고를 통해 “사회주의초급단계에 있는 현단계 중국의 모순은 물질문화에 대한 인민의 요구가 날로 높아 지는 데 반해 생산력이 뒤떨어져 있다는데 있다. 개혁은 생산력의 해방과 국가현대화를 위한 새로운 혁명이며 반드시 가야 할 길”이라고 전제하면서 “생산력 발전을 위한 사회주의시장경제체제의 건설”을 14대 강노선으로 채택하였다.

그리고 장쩌민은 사회주의시장경제체제의 성격을 다음과 같이 규정지었다. 즉 “실천의 활성화와 인식의深化는 우리에게 우리나라 경제체제개혁의 득표가 사회주의시장경제체제를 건립하여 성장력을 전일보 해방시키고 발전시키는데 유리하게 하는 것임을 경확히 여기를 요구한다”고 강조한 데, “우리가 건립하고자 하는 사회주의시장경제체제는 바로 시장으로 하여금 국가의 거시적 통제 하에서 자원배치에 대한 기초적인 기능을 하게 하고, 경제활동으로 하여금 가치관의 요구에 따로게 하여 공급과 수요관계의 변화에 적응케 하는 것”이라고 했다. 따라서 “기적과 경쟁과 카나즘의 기능을 통하여 자원을 효율이 비교적 높은 곳에 배치하고, 기업에게 일률화 활용을 주어 경쟁력을 강화시키며, 시장이 각종 경제정보에 비교적 민첩하게 반응하는 장점을 통해 생산과 수요의 측면적 협조를 촉진시키는 동시에 시장 역시 약점과 결함이 있기 때문에 국가의 경제에 대한 거시적 통제를 강화 대지 개선해 나가야 할 것”이라고 했다. 그래서 “우리는 전통적으로 시장과 시장의 기능을 전일보 확대하고 객관적 규율의 의거해 좋은 경제정책을 운용하여야 하고, 경제법규·계획적 지도와 필요한 행정판권을 통하여 시장의 건전한 발전을 유도해 나가야 할 것”이라고 했다(人民三報 92·10·13, 1). 이트색 계획과 시장을 두고 성 ‘社’나 성 ‘資’나의 논쟁은 종결되고 시장중심의 사회주의경제 운영을 공식화 하게 되었다.⁹⁾ 따라서 1993년 3월에 개최된 8전인 대에서는 14대에서 청탁한 시장경제체제의 건립을 국시로 수용하고 이를 제도적으로 보장하는 정치를 구축하기 위하여 한동개정을 단행하였다.

3) 헌법개정과 사회주의시장경제체제의 틀

8천인대에서는 계획경제를 주로 한 '82헌법'을 '사회주의시장경제체제'를 국시로 하는 헌법으로 개정하였다. 즉 사회주의시장경제를 시행하는데 장애가 되는 전문을 포함해 8개 조항을 수정, 보완·내지 폐지하는 방향에서 사회주의시장경제체제의 틀을 마련하였다. 헌법개정내용을 중심으로 중국식사회주의시장경제체제가 표출하고 있는 기본적 틀을 보면 다음과 같다(人民日報 93·3·30, 1-2; 中國青年報 93·3·30, .2; 김정계 1994, 187-188; 張公子, 1993, 12-15; 朴斗福 1993, 171-174).

첫째, 한글전문에서 중국이 현재 처해 있는 상황이 사회주의 초급단계임을 명확히 하고, 사회주의 혁명화를 실현해 나가는 것이 국가의 기본 임무임을 명시했다. 이어서 이에 따라 “개혁·개방을 견지하여 끊임없이 사회주의적 각종 제도를 개선해 나갈 것”을 추가했다.

둘째, 소유구조 : 선현법상 생산수단의 소유구조는 국유재·집체소유제를 중심으로 한 공유제를 주체로 하고(6조, 7조), 개체경제·사영경제·외자경제를 보충으로 하는 다종적 성격을 지닌 소유형태다.

셋째, 조직 및 의사결정구조의 개혁 : 신현법 제7조는 구현법 제7조의 '국영경제' 규정을 모두 '국유경제'로 바꾸었다. 그리고 신현법은 16조와 42조는 구현법 제16조와 42조 3항에 정시되어 있는 '국영기업은——'이라는 것을 '국유기업'으로 개정했다. 이는 생산요소에 대한 국가의 소유권과 기업의 경영권을 분리(政企分開)하고 이를 바탕으로 법률이 정한 바탕의 범위 내에서 기업의 자주적인 경영권을 보장하기 위한 제도적 마련이다. 그리고 신현법 16조는 구현법 제16조의 "국영기업은 국가의 통일적 지도에 복종하고 국가계획을 협력적으로 완수한다"

8) 이러한 주장은 냉샤오玶이 <남순강화>에서 계획경제와 시장경제를 단순한 자원배분의 수단 혹은 형식에 불과한 것으로 평가했기 때문에 사회주의를 논할 필요가 없다. — 시장경제가 폰 자본주의의 특질들이 아니기 때문이다. “교한 그의 주장에 근거한 것이었다”(張公子 1993: 19).

는 전제하에 법률로 정한 벌위내에서 경영관리의 자주권을 갖는다”에서 ‘국가계획의 전제’를 삭제하였고, 또 신헌법 제17조는 구헌법 제17조의 ‘집단 경제조직은 국가계획의 지도를 받고 관련법률을 준수한다는 전제하에 특별적으로 경제활동에 종사할 자주권을 갖는다’에서 ‘국가계획의 지도를 받고’를 삭제했다. 여기서 ‘국가계획의 지도’를 삭제함으로써 경영의 자주권을 제도적으로 보장하고 경제에 활력을 불어 넣겠다는 의지가 반영된 것이라 보겠다.

넷째, 규제구조의 개혁; 개정헌법 제15조는 이번 헌법개정 중 가장 핵심적인 내용을 담고 있다. 즉 구헌법 제15조의 “국가는 사회주의공유체의 기초위에서 계획경제를 실행한다. 국가는 경제계획의 종합적인 형평과 시장조절기능의 보조작용을 통해서 극진경제의 균형있는 발전을 도모한다. 어떠한 조직 또는 개인일지라도 사회경제질서의 혼란과 국가의 경제계획을 파괴하는 못한다”는 내용 중, ‘국가는 사회주의공유체의 기초위에서 계획경제를 실행한다’를 ‘국가는 사회주의시장경제를 실행한다’로 개정했으며, ‘국가는——시장조절기능의 보조작용을 통해서 균형있는 발전을 도모한다’를 ‘국가는 경제입법을 강화하여 보다 거시적으로 조정통제한다’로 바꾸었다. 그리고 마지막 부분의 ‘국가의 경제계획을 파괴하지 못한다’를 ‘사회경제질서를 문란케 하는 것을 금지한다’로 개정했다. 이처럼 ‘계획경제를 실행한다’에서 ‘사회주의시장경제를 실행한다’로 개정된 것은 이 헌법의 가장 핵심적인 내용으로 국가경제체제를 계획중심의 규제에서 시장중심의 규제로 전환시키는 기본방침을 제도적으로 보장한 것이라 하겠다.

다섯째, 분배구조의 개혁; 신헌법 제8조는 구헌법 제8조 1항 중 “농촌인민공사·농업합작자 및 기타 생산·구매와 판매·소비 등 각종 형식의 합작사경제는 사회주의노동대중의 집단 소유체이다”에서 ‘농촌인민공사’와 ‘농업생산합작자’라는 용어를 삭제하고 대신 ‘농촌의 가정청부제(家庭聯產承包)를 위주로 하는 책임임제’의 실시로 바꾸었다. 이는 농촌에서 개혁·개방이란 개별농가중심의 생산경영 청부제 등을 통하여 분배상의 평등주의를 극복하고 노동에 땀을 분비의 원칙을 확대하려는 개혁추진의 제도적 보장이라 하겠다.

이상과 같이 중국은 헌법의 개정을 통하여 ‘중국특색있는 사회주의건설’, ‘개혁·개방전지’ 등을 전문에 삽입하고, 계획경제체제로 부터 사회주의시장경제체제로의 전환을 명백히 하였다. 그리고 모든 경제조항에서 ‘국영’은 ‘국유’로, ‘국가의 통일적 지도’는 삭제하고 ‘법률에 근거’하여로 고쳤으며, ‘국가의 시장조절기능의 보조작용’을 ‘국가의 거시적 조정’으로 바꾸는 등 소유구조, 조직 및 의사결정구조, 규제구조, 분배구조 등에 있어서 근본적인 전환을 가져 왔다(김정계 1994, 185-189)..

2. 정부의 거시경제조정방식과 기능전환

14대 이후 중국이 추진하고 있는 사회주의시장경제체제의 기본적인 특징은 시장이 바로 사회적 자원을 안배하는 기본메카니즘이 될 것이며, 시장기능이 전체 경제발전의 조정역할을 한다는데 있다. 따라서 정부의 기능은 거대한 정부 백화점식 관리에서, 작은 정부 존 서비스로 정부기능이 전환되고 있다.

장쩌민(江澤民)은 <보고>에서 사회주의시장경제체제의 전립을 위해서는 다음과 같은 정부기능의 가속적인 전환을 제의했다. 전환의 기본 접근방법은 政·企를 분리하는 것이라 하고, 첫째 법규상 기업의 권한에 속하는 것에 대해서는 각급 정부가 간여하지 말아야 하며, 둘째 기업에게 하방한 권한은 중앙정부와 지방정부가 옮겨주고 있어서는 아니된다. 셋째 계획·투자·재정·금융과 몇몇 전문부문의 관리체제를 더욱 발전적으로 개혁하고, 동시에 실계와 감독을

강화하여 관리적인 거시관리체계를 구축한다. 넷째, 중앙과 성·자치구·직할시 등 지방의 관리권을 할당으로 확분하여 중앙과 지방의 적극성을 충분히 발휘도록 한다는 것 등이다(人民日報 1992, 10, 13).

따라서 기업이 협력을 봄기 위한 정부기능의 전환은 다음과 같이 4개 축면으로 추진되고 있다. 첫째 기구의 정간, 기본적으로 생산품 또는 사업에 따른 기구 설치, 둘째 행정기능의 약화, 기업에 대한 생产业계획의 직접하달 자양, 셋째 갈등과 자문 서비스기능 등 정부의 간접거시조정기능의 강화, 넷째 행정기구와 기능을 부분적으로 사회기능과 기구로의 전환이 그것이다. 이처럼 정부의 거시조정관리방식은 정부의 직접통제방식에서 간접 조정위주의 방식으로 전환되고 있다. 간접조정은 주로 시장을 통하여 진행되며, 조정의 대상은 시장으로 정부는 시장을 통하여 간접적으로 기업의生产经营활동을 인도한다. 거시경제조정방식의 전환은 바로 다음과 같은 각급 정부의 경제관리기능의 전환을 가져오고 있다(李忘凡 1993, 229-230).

첫째, 정부기능은 과거 기업을 직접 조직·경영하는 등 직점적인 관리체계로부터 기업에게 좋은 특수여건을 제공해 주는 등 간접적인 서비스제공체계로의 전환을 가져오고 있다.

둘째, 과거 정부의 업종별 주관 부처는 직속기업에 대해서만 정력을 쓸고 비직속기업에 대해서는 계획·예산에는 거의 관심이 없는 차별적인 기능을 하였다. 그러나政企분리의 원칙에 따른 거시적 조정의 수요에 부응, 전체기업에 대한 정책계획·협조·서비스의 갈등위주의 종합적인 관리로 정부기능이 전환되고 있다.

셋째, 정부의 기능은 실물위주의 관리로 부터 가치위주의 관리로 전환. 즉 과거 정부는 실물을 수준으로 각종 기업의 생산과 공급과 소비활동을 규제하였다. 그러나 거시경제조정방식의 전환으로 정부는 소수 국가전략물자와 산업에 필요한 에너지나 원료를 제외한 일반상품은 기업과 시장기제에 의한 관리로 그 기능을 전환시켜 나가고 있다.

넷째, 생산량·속도위주의 관리로 부터 시장조정위주의 정부기능 전환. 과거 정부는 생산고의 속도에 중점을 두고, 효율이나 상품의 질은 그렇게 중시하지 않았다. 그러나 경제원칙에 의한 생산과 발전과 경쟁력 제고를 위해서 각급 경제관리기구는 기업에 대한 전면한 시장환경 제공에 초점을 맞추어 시장을 연구하고 조정하는 방향으로 그 기능이 전환되고 있다.

IV. 사회주의시장경제체제와 정부경제관리기구의 개혁

11·3증전회 이후 1982년과 1988년 두차례에 걸쳐 대대적인 기구개혁을 단행하여 적지 않은 효과를 거두었다. 그러나 정부기구는 날이 갈 수록 팽창되고, 땅·정기구 및 사업단위의 직원 수는 하루가 다르게 증가되었다. 1992년초 전국 省級 당정기구의 局(局)級 부서가 4년 70여개씩 증가 2,100여개에 달했고, 직원의 수도 1979년 이래 매년 1백여만씩 증가하여 1992년에는 정부예산을 덮고 사는 직원 수가 무려 4천만에 달하는 등 기구의 팽창과 인원의 증가는 실각한 문제에 봉착했다. 지난친 직원 수의 증가는 국가재정의 과중한 부담을 유발하였다. 예전 성(省)의 경우는 그예산의 50%가 직원의 보수로 지출되었다. 이는 결과적으로 첫째 기구팽창·기능충첩·효율저하 현상을 초래하였고, 둘째 기업경영기제의 발전을 저해하였으며, 셋째 관료주의 작풍을 조장하였다(吳國衡 1994, 260-261). 따라서 장쩌민은 당시 4대〈드로〉를 통하여 행정관리체계와 기구의 개혁은政企분리와 精簡·통일·효능의 원칙에 따라 그 기

능을 전환시키고, 기구와 인원을 정예화하여 효율을 제고시켜 국가도록 해야 한다고 강조하면서, 그것이 바로 경제체계개혁을 심화시키고 사회주의시장경제체계를 건립하고 현대화건설을 가속화하는 중요한 선결조건이라고 했다(人民日報 1992, 10, 18). 즉 단순한 기구나 직제 및 정원의 조정개편이 아닌 기능의 전환에 기구개혁의 초점을 맞추고 있다.

이러한 방침에 따라 1993년 3월 당 14대2중전회에서 통과된 〈공정기구개혁방안〉과 8전인 대 1차회의에서 결의한 〈국무원기구개혁방안〉에 따라 행정판례체계의 기구의 개혁이 시작되었다. 기구개혁의 중점은 정부의 기능을 전환시키는 것이었으며, 기능전환의 기본방법은 政·企를 분리하는데 두었다. 사회주의시장경제체제 건립의 요구에 따라 시장적 조정통제와 감독 부문을 더욱 강화하고 사무관리기능 부문을 견고히 하는 반면, 구체적인 인허가(규제)부문과 기업에 대한 직접적인 관리부문을 약화시키는 방향, 즉 政·企·監·管를 강화하고 미시적 관리를 지양하는 방향으로 기구개혁의 틀을 잡아갔다. 위 〈방안〉은 기업에 속하는 권한은 기업에게 넘겨주어야 하고 기업이 마땅히 해결해야 할 문제는 기업 스스로 해결하도록 그 권한을 넘겨 주어야 할 것을 요구했다. 그리고 정부의 행정관리기능은 주로 통일된 계획을 수립하고, 정책을 결정하며 정보와 서비스를 제공하고 감독하는 기능에 국한할 것을 것. 중앙과 지방의 관계는 중앙과 지방의 권한을 합리적으로 조정하여 양자의 적극성을 충분히 발휘하고 지방은 중앙의 정책적 지도하에 지역의 여건에 맞게 당해 지역의 경제와 사회사업을 발전시키도록 할것. 국무원의 각 부처간에도 그 권한과 책임을 합리적으로 조정하여 기능의 중복을 피하도록 하고 부처 내부의 기구와 인원도 정간하여 행정의 효율을 제고시킬 것 등을 요구했다(吳國衡 1994, 261). 이하 정부경제조정관리체제의 개혁내용을 중앙과 지방으로 나누어 걸로해 보면 다음과 같다(吳國衡 1994, 256-265).

1. 중앙정부 경제관리기구(국무원)의 개혁

1) 종합경제관리부문의 개혁

국가계획위원회·재정부·중국인민은행 등 종합적인 경제관리기구는 그대로 존치시키고, 기존의 국무원경제무역판공실의 기초위에 국가경제무역위원회를 신설하였다. 종합적인 경제관리기구의 기능은 건전한 거시관리를 하는데 중점을 두고, 건전한 민족경제의 발전전략 수립, 발전계획과 경제총량의 형평, 산업정책의 수립, 시장의 육성·발전, 사회경제활동을 효과적으로 조정통제하는 것을 주요 일무로 하였다.

2) 전문경제 부·위의 개혁

정부경제전문 부·위원회(委)의 개혁은 세가지 방향으로 이루어졌다. 첫째 경제관련 정부부처를 경제실체(公司)로 전환시키고 경영과 행정을 분리, 행정판례기능과는 두관트록 한 개혁. 둘째 정부부처를 사업총회로 전환시켜 국무원의 직속 사업단위로 개편하나, 사업관리기능은 존치시킨 개혁. 세째 행정기구를 존치 또는 신설하여 그 기능을 규제판례에서 주로 계획·협조·서비스·감독체계로 전환시키는 내용 등이다.

경제실체로 개편된 정부부처는 항공항천공업부가 그 대표다. 등 部는 폐지와 동시에 항공공업총공사와 항천공업총공사로 개편되었다. 사업총회로 개편된 것은 경공업부와 방직공업부가 있다. 경공업부와 방직공업부는 각각 중국경공업총회와 중국방직공업총회로 바뀌었으며, 그 주

요기능은 사업계획을 수립하고 정책을 집행하며, 거시적 지도와 기업에게 서비스를 제공하는 것이다. 존치 도는 신설된 정부기구는 야금공업부·화학공업부·철도부·교통부·우전부(郵電部)·수리부·농업부·임업부·건설부·지질부·광산부 등이다. 대외경제무역부는 국외경제 무역협장부로 개칭되었고, 능원부(能原部)는 전력공업부와 대란(석탄)공업부로 재편하는 동시에 종료통제대왕(統配煤礦)총공사는 폐지하였다. 기계전자공업부는 기계공업부와 전자공업부로 재편하는 동시에 중국전자공업총공사는 폐지하였다. 또 생산자·로와 생활물질의 통일을 촉진하는 시장의 건립과 상품유통의 원활한 축진을 위하여 상업부와 물자부는 국내무역부로 개편하였다. 국무원의 경제관리 전문부·위는 원래 18개에서 7개가 폐지되고 5개가 신설되었다. 이후에 국가경제체제개혁위원회·국가과학기술위원회·국방과학기술공업위원회와 인사부·노동부 등은 종전데로 존치하고 있다.

3) 국무원 직속기구와 판사(辦事)기구의 개혁

사회주의시장경제발전의 수요에 부응하기 위하여 국무원의 직속기구와 판사기구에 대폭적인 정간(精簡)을 했다. 일부는 각 부·위에 편입시켜 부·위판리의 끝자 局(外廳)으로, 다른 일부는 부·위원회 소속 직능 국으로 개편되었다. 그리고 13개 직속기구와 5개 판사기구는 존치 또는 신설하였다. 원래 44개이던 것이 26개나 감소되었다. 비상설기구로 85개에서 26개로 줄어들었다. 각급 정부기구의 정원도 약 25% 감소되는 등 대폭적인 정간이 단행되었다.

2. 지방정부 경제관리기구의 개혁

지방정부의 기구개혁은 당 14대 기구개혁의 방침과 원칙을 전제하는 차원에서 이루어졌다. 중국은 지역간의 발전이 불균형적이고, 지방기구는 성·시·현 등 여러 계층에 걸친 당위·정부·인민대표대회·정협(政協)·군중단체 등 여러 축면의 정황이 복잡하기 때문에 그 기구개혁은 전체적인 개혁의 방향에 부합해야 한다는 전제하에 실사구시(實事求是)의 태도로 일관하여 해당 지역의 여건과 특성에 따라 각급 기구 및 그 기구의 기능을 설계하는 입장을 취했다. 이를테면 거나 일도양단(一刀兩斷)식이 아닌 다양성을 통해 각 기구의 주동성 및 적극성과 창의성을 살피는데 개혁의 초점을 맞추었다.

따라서 省과 市級의 개혁은 시장감독과 사회보장의 기능을 강화하는 데 중점을 두었고, 縣과 鄉級은 서비스체계의 확립에 개혁의 무게를 실었다. 이밖에도 중국의 시·현·향의 수의 증차가 너무 많고, 정황이 복잡하여 하나의 단순한 발전모형으로는 전체 시·현·향의 기구와 인원편제를 일률적으로 개혁할 수 없기 때문에 중앙은 발전수준과 관할 인구와 면적 등을 척도로 한 종합적인 분석을 통하여 전국의 476개 시·1,894개 현·5만여개의 향을 大·中·小·3종류로 분류하고, 각급 시·현·향의 기구설치와 인원편제의 한계를 규정하였다.

1) 시급(市級) 지방정부 경제관리기구의 개혁

개방의 전초기지인 선전(深圳)의 경우 지방행정기구개혁의 예를 보면 다음과 같다. 1992년 이후 심천은 경제적 효익증대를 위한 '작은 기구, 큰 서비스' 제공을 정부기능전환의 목표로 하고 있다. 개혁의 지도방침은 단순한 기구나 정원의 축소 조정에 있는 것이 아니라 정부기능의 전환으로 서비스기능을 강화하는데 두었다. 개혁의 주요방향은 당정분리, 政企분리, 大體系 건

팁, 중개기구의 활성화 등에 두고 있다(吳國衡 1994, 264-265).

첫째, 당정분리실시 : 시당위원회는 시의 [급 당지도 부서의] 주요 일무는 당중앙의 방침·노선·정책을 당해 지역에서 접행하고 감독하는 기능이라 하고, 사회경제발전을 계획하고 촉진하는 기능은 등급 정부기구에 넘겨주었다. 따라서 시당위원회는 신하 경제공작부를 없애고 시당위원회 산하기구는 완전히 당무공작의 수요에 따라 설치하였다.

둘째, 정기분리의 실시 : 선전시의 경제부문 주관 국을 폐지, 그들·총공사 혹은 경제실체로 개편하였다. 이는 기업의 자주경영능력을 육성하고 시장화를 촉진하는 데 기여 하고 있다.

셋째, 大體系의 건립운영 : 수많은 행정기구를 기업이나 경제관위로 전환한 후, 통폐합된 기능을 종합·연계관리하기 위해 대기능체계를 건립하였다. 자동차·기차·항공운수·통신·우전·해운관리의 기능을 한데 류어 운수국으로 재편한 것이 바로 그 보고다. 일본의 운수성과 유사한 기능체계이다.

넷째, 중개기구의 활성화 : 시장체계의 활성화로 인한 역할기지 서비스 및 자문기능의 수요 폭증에 대비, 정부는 다양한 사회중개조직(회계사무소·직능단체·변호사사무소·자산평가사무소 등)의 기능을 활성화 시키는 방향으로 개혁을 추진하고 있다. 이를 중개조직은 정부와 기업의 중간에 서서 기업에게 법률적 경제적 자문과 조언을 하도록 하고 정부는 이를 중개조직의 역할을 적극적으로 보장하는 방법으로 개혁이 추진되고 있다.

2) 현급(縣級) 지방정부 경제관리기구의 개혁

후난(湖南)성 화룡(華容)현의 경우 기구개혁은 정부의 기능전환을 강조하고 행정서비스를 강화하는 방향으로 이루어졌다. 화룡현은 현 자체의 특성에 근거하여 세가지 측면에서 개혁이 추진되었다(吳國衡 1994, 258-259).

첫째, 정기분리의 원칙을 견지, 농업유통부문 기구를 '경영일체화'로 전환시켰다. 개혁전 화통현은 상업·식량·물자·의무·소비조합 등 정기합일(政企合一)의 행정부서를 두고 농업유통부문을 관리했다. 상품경제의 발전에 따라 이러한 일무에 대한 지형성 계획에 의한 행정관리의 기능이 대부분 소실되었고 전체 현의 농업유통관리부문에 대한 행정관리기능은 신설된 현 정부 재무판공실이 일률적으로 행사해 왔다. 그러나 시장경제체제의 구축과 더불어 이러한 행정부서는 기업성의 총공사 또는 연합공사로 개편되었다. 그리고 이를 공사는 행정으로부터 분리 경영상의 독립자주권을 향유하게 되었으며, 하급행정단위의 이러한 부문 역시 공사로 분리되어 상급단위 공사와는 총공사·자공사(자회사)의 관계를 형성하였다.

둘째, 정사(政事)분리의 원칙을 견지, 농업기술관리부문 기구를 사업단위로 전환시켜 나갔다. 개혁 전 현의 농업기술관리부문에는 농업국·일업국·목축국·수산국·농기국(農機局)·수리국 등 6개 정사합일 국급 기구를 두고 농촌의 해당분야 생산을 직접 관리지휘하겠금 하였다. 그러나 개혁을 통하여 이를 기구는 정사분리의 원칙에 따라 농촌경제의 계획통제·독축지휘 등 행정관리권은 현농위(縣農委)에게 넘겨 주고, 위 3개 국은 농업생산을 관리하는 행정기구의 지위로 부터 농업의 생산·유통과 정책결정에 대한 서브스를 제공하는 사업단위로 전환시켰다. 셋째, 정간방권(簡政放權)을 실시, 향·진정부를 관리서비스화로 전환시켜 나가고 있다. 현급 기능부문의 개혁과 보조를 맞추어 향·진단위에 대한 간접통제를 추진 향·진정부의 기능과 기구 역시 조정하고 있다. 즉 정사분리·정기분리 등의 원칙에 따라 현 정부로 부터 기능 전환된 공사나 사업단위의 하속 단위인 향·진정부의 공사나 사업단위에 대해서는 향·진단위

에게 관리권을 위임, 현급기업 또는 사업단위의 분소 기능을 허도록 기구개혁을 추진하고 있다.

이상과 같은 방법으로 추진된 개혁의 결과, 화룡현의 당·정기구는 본래의 51개 기구에서 27개(그 중 정부기구는 23개)로 감소되었으며, 직원은 810명에서 599명으로 감소되었다. 이러한 관리체제의 개혁은 縣·鄉·鎮정부의 기능변화를 유도하고 있다. 즉 지방정부가 관순회농단의 생산을 관리하고 행정구역내의 모든 사회·경제생활을 계획적으로 지도하던 기능으로부터 서브스판티화로 그 기능을 전환시켜 가고 있다.

V. 결언

중국은 1950년대 중반, 제1차 5개년계획을 통하여 소련모형 중앙집권적 계획경제체제를 확립하였다. 중국의 중앙집권적 계획경제체제는 모든 경제적 의사결정권이 중앙정부에 집중되어 있으며, 모든 영역의 경제는 정부의 직접적인 계획성 행정지령에 의해 조직되고 규제·관리되는 체계이다. 따라서 원칙적으로 시장기능은 배제되었고, 기업의 자주경영권은 외출되어 경제의 효율성·적극성과 창의성은 상실되어 생산력의 저발전을 초래하였다.

이러한 중앙집권적 계획경제체제의 폐해를 보완하기 위하여 중국은 수차례의 개혁을 단행하였다. 그러나 1978년 11대3중전회 이전 까지의 개혁은 '社'과 '農', '평등'과 '능률', '생산관계'와 '생산력발전'의 우선순위에 따라 중앙과 지방정부간에 권한을 조정(放·收)하고, 기구를 통합(精簡·평창)하는 수준이상이 아니었으며, 행정에 예속된 기업이라는 어폐한 변화도 주지 못하였다.

따라서 문혁 종결 후 중국의 모순은 '제글투정'에 있는 것이 아니라 '생산력의 저발전'에 있다. 그리고, 생산력 발전의 돌파구로 기업과 시장기능의 활성화를 위한 사회주의시장경제체제로의 개혁을 도모하기에 이른다. 그러나 '계획'과 '시장'의 관계를 놓고, 蕭 '冠'과 蕭 '資'나에 대한 브·헬간의 대립이 권력투쟁을 등반하면서 14여년간 지속되었으며, 1992년 명사오광의 <술술 강화>를 통하여 비트소 이러한 논정은 중결되고 사회주의시장경제체제의 이론적 틀이 그려지게 되었다. 중국식 사회주의시장경제체제의 가장 기본적인 특징은 시장이 바로 사회적 지원을 일으키는 기본체커나를이며 시장기능이 전체 경제발전의 조정역할을 한다는데 있다. 따라서 정부의 기능은 직접적인 통제에서 간접적인 거시조정관리의 역할로 전환되며, 간접조정은 주로 시장체커나를 통하여 기업의 생산활동을 유도하는 것이다. 정부의 경제관리체계 역시 사회주의시장경제체제 전립의 요구에 따라 계시적 조정통제와 감독부문을 한층 더 강화하고 사회기능부문을 견고히 하는 반면, 구체적인 경제구체부문과 기업에 대한 직접적인 규제부문을 약화시키는 방향으로 개혁이 추진되고 있다. 따라서 정부경제관리기구의 개혁은 政企분리의 원칙에 따라 첫째, 정부부처를 경제실체(公司)로 전환시키는 것, 둘째 정부경제부처를 사업총회로 전환시키는 것, 세째, 경제부처를 충치 또는 신설하여 그 기능을 규제관리에서 서비스·협조체계로 전환하는 하는 유형으로 진행하고 있다.

참고문헌

- 김정계. (1994). 「중국의 권력구조와 파워 엘리트」. 서울 : 평민사.
- 金楨桂. (1994). 現 中國最高指導層의 實體와 政策展望. 「中國研究」(봄) 제2권 1호, 159-190.
- _____. (1988). 中國中央政府의 構造的 特徵과 機能. 「한국행정학보」제22권 제1호, 301-320.
- 김정계·정차근. (1995). 「중국정치론」. 서울 : 평민사.
- 朴斗福. (1994). 제2기 江澤民 指導體制 確立과 中國 改革政策의 方向과 展望. 「中國研究」(여름) 제1권 2호, 158-182.
- 안병준. (1986). 「中共政治外交論」. 서울 : 博英社.
- 張公子. (1993). 제8기 全人大 憲法의 特徵. 「中國研究」(여름)제1권 2호, 7-28.
- 高尚全. (1994). 「中國經濟制度的創新」. 北京 : 人民出版社.
- 丁楨彥外 2人 主編. (1988). 「中國特色社會主義概論」. 南寧 : 廣西教育出版社. 「人民日報」(1993年 3月 30日).
- 劉國光·汝信. (1993). 「有中國特色的社會主義」. 北京 : 中國社會科學出版社.
- 李忠凡. (1993). 「中國經濟改革理論與實際」. 北京 : 企業管理出版社.
- 馬洪. (1988). 「中國社會主義現代化的道路和前景」. 上海 : 上海人民出版社.
- 商德文. (1993). 「中國社會主義市場經濟體系」. 濟南 : 山東人民出版社.
- 肖灼基. (1992). 「中國經濟概論」. 北京 : 經濟日報出版社.
- 蘇尚堯. (1990). 「中華人民共和國中央政府機構 1949-1990」. 北京 : 經濟科學出版社.
- 王云倫. (1988). 「中國機構的沿革」. 北京 : 中國經濟出版社.
- 王志剛. (1988). 「政府職能轉換與機構改革」. 北京 : 光明日報出版社.
- 吳國衡. (1994). 「當代中國體制改革史」. 北京 : 法律出版社.
- 江澤民. (1992). 在中國共產黨第十四次全國代表大會上報告. 「人民日報」(10月 13日), 1.
- 張成福. (1993). 「大變革—中國行政改革的目標與行爲選擇」. 北京 : 改革出版社.
- 「中國青年報」(1993年 3月 30日), 12-15.
- 陳國恒. (1992). 「經濟運行機制改革研究」. 北京 : 經濟管理出版社.
- 柯明中. (1993). 「建設中國特色社會主義概論」. 北京 : 中國政法大學出版社.
- 潭健. (1988). 「中國政治體制改革史」. 北京 : 光明出版社.

金楨桂: 案灣 國立政治大學 政治研究所에서 정치학박사 학위를 취득하고(臺中 兩國 公務員 行政行態 比較研究, 1986), 北京大學 經濟管理系 연구교수를 거쳐 현재 창원대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 전공분야는 비교정치행정, 중국정치 및 관료제도론 등이며, 주요 저서로 〈중국의 최고 지도층〉, 〈중국의 권력구조와 파워 엘리트〉, 〈중국정치론〉 등이 있다. 최근 발표논문으로는 “중공15기 최고지도층의 사회적 배경과 정책전망”(〈국가전략〉 4권1호, 98, 2)이 있다.