

碩士學位論文

현대 중국 정부기능 전환 연구(Ⅱ)

-<當代中國政府職能轉變研究> 翻譯論文-



제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

濟州大學校 通譯大學院

韓 中 科

金允哲

2003年 12月

현대 중국 정부기능 전환 연구(Ⅱ)

- 當代中國政府職能轉變研究 翻譯論文 -

指導教授 宋 炫 宣

金 允 哲

이 論文을 通譯翻譯學 碩士學位論文으로 提出함

2003年 12月

金允哲의 通譯翻譯學 碩士學位 論文을 認准함

審査委員長 趙 洪 善

委 員 宋 炫 宣

委 員 金 中 燮

濟州大學校 通譯大學院

2004年 1月

차 례

제3장 사회주의 전통정부기능분석	(1)
제1절 형성과 결과.....	(1)
제2절 형성의 원인.....	(5)
제3절 특징과 폐단.....	(14)
제4절 맺음말	(21)
제4장 현대중국정부기능전환의 과정, 성과 및 문제	(29)
제1절 경제개혁의 진전과 정부기능전환.....	(29)
제2절 전환기의 정부기능	(39)
제3절 지방정부의 기능전환	(55)
제4절 성과, 문제 및 원인	(60)
제5장 정부기능전환의 원칙과 목표모델	(71)
제1절 정부기능전환의 원칙.....	(71)
제2절 정부기능의 모델.....	(79)

제3장 사회주의 전통정부기능 분석

전통적인 만능형 모델은 오랜 역사를 갖고 있다. 그러나 과거의 경험에서 알 수 있듯이 이 모델의 폐단으로 인해 경제, 사회발전에 있어서 커다란 장애가 되었다. 전통정부 모델을 전환시키는 데 있어서 중요한 것은 기능전환이다. 기능전환은 개혁을 심화시키는 중요한 부분이 되었다. 중국의 특수한 환경에서 정부기능전환은 경제뿐만 아니라 정치의 근본적인 변화에도 매우 중요한 의미가 있다. 케인스는 일찍이 “개혁의 어려움은 새로운 사상과 새로운 관점을 제시하는 데 있는 게 아니라 낡은 사상과 관점을 탈피하는 데 있다.”고 지적했다. 이러한 전환을 순조롭게 실현하기 위해서 우선 전통정부의 기능에 대해 심도 있는 검토가 필요하다.

제1절 형성과 결과



I. 간략한 회고

개인의 유년기와 청년기를 회고해 보지 않고 그 사람의 일생에 적절한 평가를 할 수 없는 것처럼, 역대 정부 기능모델¹⁾형성의 환경 및 긴 변화과정을 회고해 보지 않고는 그것에 대한 객관적인 평가를 할 수 없다.

중국의 정부기능모델탄생은 혁명전쟁시대에 세워진 중앙소비에트지구로 거슬러 올라갈 수 있다. 당시 상황에서 소비에트지구정부는 정부기능의 확립과정에서 소련식 모델

1) 사회주의사(社會主義史)를 살펴보면, 일정기간 실행된 계획경제체제로 인해 그에 상응하는 정부모델이 탄생했다. 오늘날 중국에서 전통정부 기능은 중화인민공화국의 수립에서 11기3중전회까지 형성된 행정방법위주로 경제사회를 관리하는 고도집권의 정부기능을 가리킨다. 개혁개방전의 정부기능은 비록 변화가 있었지만 단지 계획경제체제의 틀 속에서의 작은 변동이었다. 때문에 여기에서 이 시기의 정부기능모델을 전통정부기능모델로 칭한다.

만을 참고할 수밖에 없었다. 1934년 중국 공산당은 정강산 혁명근거지에서 ‘중화소비에트공화국 중앙소비에트조직법’을 공포했고 중앙기관을 설립했다. 정부기능도 소련식 모델에 따라 설계된 것이다. 단지 소비에트 지구가 협소해서 지구 안에는 공업이 거의 없었고 더욱이 국영공업도 없었기 때문에 사실상 공업에 대한 계획적인 통제를 논할 수 없었다. 농업은 토지를 공평히 나눈 후 경작자가 토지를 소유하는 소농 생산 방식을 선택했으며, 이때 이미 합작사조직(合作社組織)이 있었지만 전쟁과 그 얼마 후의 대장정으로 사회주의식의 정부기능을 사실상 발휘하지 못했다.

중국 내의 계급투쟁은 항일전쟁시기에 와서 주요 모순의 변화로 인해 일본제국주의의 침략을 반대하는 민족전쟁으로 바뀌었으며, 이때 수립된 정권은 이미 항일민족통일 전선정권으로 바뀌어 있었다.

1939년 1월 중순에서 2월초까지, 중국 공산당은 연안에서 섬서·감숙·영하성의 혁명근거지 제1기참의회를 개최했고, 《섬서·감숙·영하성의 혁명근거지 항일시기 시정강령》을 통해 혁명근거지정부위원회를 구성했다. 또한 일본에 대항하는 각 계급과 계층을 단결시키기 위하여 정부공작위원 가운데 공산당원, 무소속 좌파, 중간파가 각각 1/3을 점하는 ‘삼삼제(三三制)’를 실시하였다. 이 시기에 사회에 대한 정부의 관리기능은 주로 다음과 같은 부분에서 유지됐다.

(1) 공업·수공업과 기관·부대·학교 및 생산대(生産隊)에서 경영하는 일부의 공영농업을 포함하는 소수의 공영경제를 직접관리.

(2) 임대료 및 이자삭감, 민영기업 대한 장려, 농업·목축업·수공업·염업(鹽業)·상업부양정책 실시 등을 포함하는 기타 항일계급의 이익에 대한 일정한 조정과 농공생활의 개선.

(3) 농민간의 상부상조활동을 전개하여 농업생산과 수공업생산을 위한 각종 협력사조직 설립.

(4) 문화교육사업 발전 및 인민의 의식수준과 문화수준향상.

항일전쟁시기에 형성된 이러한 기능체제는 비교적 오랫동안 유지됐다. 해방전쟁시기까지, 임대료와 이자삭감정책이 토지균등분배정책으로 바뀐 것 외에 다른 부분에서는 큰 변화가 없었다.

1949년 10월1일, 중화인민공화국의 수립은 중국역사에서 하나의 분수령이 되었다. 이

로써 중국의 정치, 경제, 사회는 커다란 전환기를 맞이하게 되었으며, 신중국 수립 후 사회재건에 발맞추어 여러 가지 제도가 생겨났다. 정치권위를 이용, 고도집중의 계획경제체제로써 유한한 사회자원을 분배하기 위하여 새로운 정권은 당(党), 정(政), 군(軍), 사(社)가 일치된 정치체제가 필요했다. 당시 신민주주의라는 전체적인 구상에 따라 중앙인민정부가 탄생하였다. 중앙인민위원회는, 국가정무의 최고 기관으로서 35개 부문을 거느리며 국가 각 부분의 업무를 책임지는 정무원(政務院)을 조직했다. 당시, 국가경제가 여전히 회복단계에 있었고, 대규모의 건설은 시작되지 않았으며, 국내외의 계급투쟁도 치열했다. 또한 농업, 수공업과 자본주의 상공업에 대한 사회주의개조는 의사일정에 포함되지 않았기 때문에, 정부의 기능은 정치 분야가 위주가 되었고 전체적으로 볼 때 비교적 단순하고 내실이 있었다. 그러나 이러한 상황은 오래 지속되지 않았다. 정권이 안정되고 대규모 경제건설이 시작됨에 따라 특히 사회주의개조운동이 빠르게 완성되면서, 정부기능체제는 급속히 팽창하여 결국 고도집중의 포괄적이고 통일된 관리모델이 선보였다. 1958년 ‘일대이공(一大二公:인민공사의 주요 교육 방침, 일대는 공사의 규모가 크고 사람이 많고 토지가 광활해 대규모의 집단생산이 이루어지는 것을 말하며, 이공은 사회주의와 집단소유제를 말함)’의 인민공사 보급은 이 모델의 최종적인 완성으로 볼 수 있다. 왜냐하면 그것은 산업뿐만 아니라 농업도 통제하기 시작했기 때문이다. 다시 말해 전국의 모든 경제영역을 통제하기 시작한 것이다. 이러한 고도로 집중된 완전히 계획화된 관리방식은 당의 13기3중전회(당 제11기 중앙위원회 제3차 전체회의)가 열리기 전 30년 간 근본적인 변화가 없었다.

II. 결과

전통정부기능은 주로 정부가 사회의 거의 모든 자원 예를 들면 토지·공장·광산·상점·철로·노동력 등을 계획적으로 통제하는 데 나타났다. 1953년 8월, 정치적(주로 반혁명진압), 경제적(주로 토지개혁 및 국민경제의 회복) 임무가 완성된 후 처음에는 농촌에서 도시로, 나중에는 농촌과 도시에서 함께 사회주의개조가 진행됐다.

1. 농촌: 합작사에서 인민공사까지

사회주의를 실현하고 최종적으로 공산주의로 나아가는 것은 공산주의 운동의 목표이

다. 근대 중국사회의 특징은 반(半)식민지 반(半)봉건사회이다. 식민지문제는 중화인민 공화국수립이후 더 이상 존재하지 않았기 때문에 우선 해결해야 할 것은 ‘반봉건’문제였다. 즉 농촌사회에 남아있는 봉건주의를 철저히 타파하는 것이었다. 그것은 다시 두 단계로 나눌 수 있다. 전 단계가 대규모의 토지개혁운동을 통해 농민의 토지소유제를 실시하는 것이며, 다음 단계는 집체소유제(集體所有制)를 제정하고 농업합작화를 실시하여 최종적으로 인민공사화를 실현하는 것이다. 이 두 단계 세 차례 운동의 변혁을 통해 정부는 농업자원을 지배할 수 있었다. 인민공사의 특징은 첫째 일대이공(一大二公), 둘째 정사합일(政社合一)이다. 일대이공에서 소위 대(大)라는 것은 규모가 큰 것을, 소위 공(公)이란 공유제(公有制) 성격이 강하다는 것을 가리킨다. 정사합일(政社合一)은 행정조직과 경제조합이 일체화된 것이다. 이렇게 하여 농촌에서 정부의 직권은 전례 없이 확대되었다.

2. 도시: 상공업혁신

도시에서는 관료자본에 대한 몰수가 이루어짐에 따라 毛澤東이 경제부분(주로 소유제 문제를 가리킴)에서 자산계급한테 승리를 거두었다고 부르는 민족상공업과 수공업의 개조가 이루어졌다. 그 후에 도시에서도 인민공사제도를 보급하고 ‘이론적으로 자산계급법권폐지, 상품과 화폐의 관계 취소, 팔급공자제(八級工資制)폐지’ 등의 관점이 제시됐다.²⁾

3. 인구이동제한

주로 다음에 나타난다.

(1) 도농(都農)이원체제.

도농이원체제의 기본은 호구관리제도로, 호구등기제도의 엄격한 관리를 통해 인구이동이 이루어졌다. 객관적으로 도시인구와 농업인구의 양대 축으로 나뉘어 상호간 인구이동이 불가능했다. 개혁개방 이전에는 사실상 농민세습제도가 존재했으며 도시주민과 농민이 지위와 대우 등에서 많은 차이가 있었다. “중국정부는 언론매체를 통해, 수십 년 동안 호적제와 행정수단에 의지해 유지해 온 도농간 불평등 교환과 불평등 지위를 농공(農工)연맹의 사회주의 우월성이라고 선전했다.”³⁾

2) 李銳: 《廬山會議實錄》, 春秋出版社, 湖南人民出版社1989년 판, 363P.

3) 潘義勇: “호주제개혁과 인구도시화, 공업화 실행”, 《學術論壇》에 실림, 1992(5).

(2) 단위(單位)정치.

이것은 소속단위에 대한 개인의 지나친 의존성과 소속에 대한 단위의 전면적인 제약성을 가리킨다. 도시와 농촌을 막론하고 각종단위는 그 소속에 대한 거의 모든 권리를 가지고 있다. 만약 도농이원구도가 농민이주와 직업선택의 자유만을 제약했다고 한다면 단위정치는 폐쇄적이고 극히 낙후된 관리방법이자 사회발전추세와는 괴리되어 벗어난 사회생산력을 ‘점유’한 것이다.

4. 행정적 관리

농촌에서 농업생산은 전부 상부에서 급별로 관리한다. 농업계획은 위에서 아래로 생산대(生産隊)까지 하달되고 각 급마다 계획의 내용이 첨가되는데, 이런 계획은 모두 지령성을 갖고 있다. 각 생산과정에서 농지에 어떤 작물을 심을 것인가, 단위면적당 생산량을 얼마로 할 것인가, 심지어 어떤 기술적 조치를 취해야 할 것인가, 언제 파종·관개·시비(施肥)하고 얼마나 파종하고 얼마를 시비할 것인가 등을 전부 위에서 일률적으로 규정한다. 농산품의 수매·판매·조달·수입·수출·재고 등의 유통지표는 생산과 마찬가지로 전부 정부에서 직접 규정한다. 도시에서는 각급 정부부문이 다양한 사회조직을 관리한다. 예를 들면 모든 중공업단위는 중공업부(部)·국(局)에서, 야금공업은 야금공업부(部)와 야금공업청(廳)·국(局)에서 관리하며 경공업, 방직업도 마찬가지다. 학교의 신입생 모집요강·학생 배치, 병원의 규모·병원의 청사진 등은 모두 행정기관에서 확정한다.

제2절 형성의 원인

I. 이론적 근거와 실행의 경험

현대 중국정부의 수립과 발전은 마르크스주의의 경제학설과 정치학설을 근간으로 한다. 그러나 역사적으로 볼 때, 사회주의는 실행 과정에서 그에 대한 발전적 이해도 있었지만 교조화적 이해가 있었다. 이것이 실책의 중요한 원인이다.

1. 마르크스와 엥겔스의 미래사회에 대한 구상

과학사회주의에서는 기본적으로 사회주의는 계획경제만 실시할 수 있고 시장경제를 실시할 수 없다고 여기며 계획경제를 사회주의와 동등하게 본다. 마르크스와 엥겔스는 《독일의 이데올로기》와 《공산당선언》에서 이미 계획경제를 공산주의사회의 핵심으로 보기 시작했다. 마르크스는 《자본론》에서 사회가 비율에 따라 노동·생산수단과 소비재를 각 부문에 분배하는 것을 계획경제의 중요한 내용으로 규정했다. 그는 “자유인 연합체(自由人聯合體)의 총 생산품 중 일부는 다시 생산수단으로 삼고, 다른 부분은 소비재로 삼아 연합체회원들이 소비한다.”고 지적했다. “노동시간에 대한 사회의 계획적인 분배를 통해 각종 노동기능과 각종 수요와의 비율을 적절히 조절한다. 또한 노동시간은 공동노동에서 생산자의 개인배당을 측정하는 척도이므로, 공동생산품의 개인소비 부문에 있어서도 생산자의 개인배당을 측정하는 척도가 된다.”⁴⁾ 미래사회에서 “사회생활과정 즉 물질생산과정의 형태는 자유롭게 결합한 인적 산물로서, 사람들의 의식적이고 계획적인 통제 하에 놓인다.”⁵⁾

엥겔스는 《반두링론》에서 공산주의가 자본주의로 대체된 이후 “사회의 생산무정부 상태는 사회가 사회전체와 각각의 구성원의 필요에 따라 생산을 계획 조절하는 상태로 바뀌고”⁶⁾, 사회는 “통일된 하나의 계획에 따라 적절하게 생산력을 분배할 수 있다.”⁷⁾고 지적했다. 엥겔스는 또한 《자연변증법》에서 계획적으로 각종 자원을 분배하고 사회생산이 조화롭게 발전하는 것은 사회가 일정단계로 발전하기 위한 필연한 조건이라고 심도 있게 논증했다. 그는 “인간이 동물과 멀어질수록 자연계에 대한 그들의 영향은 점차 사전에 생각하고 계획하고 사전에 정한 일정한 목표를 추구하는 행위특징을 갖는다.”⁸⁾라고 지적했다. 인류의 ‘사전 사고과정을 거친 계획적인’ 행위는 결코 단순한 이데올로기가 아니라 사회화된 대량 생산과 연계된 것이다. 사회화된 대량 생산의 여건에서, 노동의 사회분업이 점점 발달할수록 생산의 사회화수준도 더욱 높아지고 각 부분의 상호

4) 《資本論》 제1권, 人民出版社 1975년 판, 96P.

5) 《資本論》 제1권, 人民出版社, 1975년 판, 97P. 여기에서 마르크스는 “이것은 일정한 사회물질기초 혹은 일련의 물질생존환경이 필요하며, 이러한 환경은 오래고 험난한 역사발전에서의 자연적인 산물이다.”라고 지적했다.(같은 쪽)

6) 《馬克思恩格斯(마르크스 엥겔스)選集》 제3권, 630P.

7) 《馬克思恩格斯(마르크스 엥겔스)選集》 제3권, 646P.

8) 《馬克思恩格斯(마르크스 엥겔스)選集》 제4권, 382P.

연계와 상호의존도도 더욱 높아져 상술한 조건은 더욱 필요해진다.

이로써, 미래사회에 대한 마르크스와 엥겔스의 구상은 개인자본이 없고 상품생산과 상품교환도 이루어지지 않으며, 인류는 스스로 사회생산에 종사하고 사회관리 센터의 지도를 받으며, 인류사회는 질서 있게 생산과 재생산을 하게 된다는 것으로 이해 될 수 있다. 무산계급이 정권을 쟁취 후 공산주의 제1단계를 향한 과도시기에서도 국가의 형태는 여전히 존재하고, 정부는 자연스럽게 사회경제의 관리센터가 되어 생산의 계획과 조직기능을 맡으며 경제발전과정에서 지도자적 역할을 담당하여 사회경제발전의 추진력이 된다.

2. 소련에서의 사회주의 실행

10월 혁명이 성공한 후 첫 번째 과제는 어떻게 국내의 사회주의 건설을 가속화하고 사회주의의 경제력을 강화하는가였다. 이는 신생 소비에트정권의 안정과 직접적 관련이 있었기 때문에 레닌은 경제건설강화를 특히 중시했다. 레닌은 경제건설과정에서 사회주의국가에서의 정부기능에 관한 마르크스와 엥겔스의 사상을 본받아 무산계급의 정권쟁취 후 모든 사회의 상품생산과 교환을 금지했다.

레닌의 이러한 사고에 따라 소련은 고도집중의 계획경제관리를 특징으로 하는 “전시(戰時)공산주의” 체제를 출범시켰다. 당시의 구호는 “소비에트는 국가의 모든 생산을 조절하는 기관이 되어야 한다.”⁹⁾, “상품의 생산과 분배에 대해 인민전체와 모든 것을 고려해 감독해야 한다.”¹⁰⁾이었다. 즉 “수많은 사람들로 하여금 상품의 생산과 분배과정에서 통일된 표준을 따르게 하는 계획적인 국가조직이 없다면 사회주의는 생각할 수 없다.”¹¹⁾, “총체적인 계획에 따르며 경제자원을 합리적으로 이용하려는 건설만이 사회주의 건설이라 말할 수 있다.”¹²⁾ 고 본 것이다.

1920년 레닌은 직접 《전국전기화계획》을 제정, 공식적으로 사회주의건설을 추진하기 시작했다. 더 나아가 “공산주의는 바로 소비에트정권에 전국전기화를 더한 것이다.”¹³⁾라는 투쟁 목표를 제시했다. 외국의 무장 세력의 간섭과 국내무장반란이 평정되어 감에 따라 전시공산주의체제는 소련사회경제와 정치상의 심각한 위기를 초래하여 사회

9) 《列寧(레닌)全集》 제33권, 人民出版社 1985년 판, 145P.

10) 《列寧(레닌)全集》 제33권, 人民出版社 1985년 판, 258P.

11) 《列寧(레닌)選集》 제3권, 525-526P.

12) 《列寧(레닌)全集》 제35권, 人民出版社 1985년 판, 18P.

13) 《列寧(레닌)選集》 제4권, 364P.

전체를 혼란에 빠뜨렸다. 이러한 중요한 시기에 레닌은 “최대의 위험은 국가의 경제계획업무를 관료주의화 하는 것이다. 현재 우리들은 ‘관료주의의 공상’에 빠져있다. 이러한 관료주의의 공상을 추구해서는 안 된다.”¹⁴⁾ 고 지적했다. 그는 또한 “현실에서 벗어난 순수관료주의 혹은 관료주의의 공상적 계획을 가지고 현실의 업무를 대처하는 것이 현실의 업무를 매장시킬 수 있다.”¹⁵⁾고 지적했다. 때문에 1921년 3월 8일 러시아공산당 제10차 대표대회에서 레닌은 잉여 식량 수집 제도에서 양식세로의 전환정책을 제시하여 전시공산주의 정책에서 신경제정책 단계로의 진입을 시도했다. 레닌은 신경제정책의 문제에 관한 결의초안에서 “상품교환을 마땅히 최우선에 놓아 신경제정책의 주요 지렛대로 삼아야 한다.”¹⁶⁾고 지적했다.

그러나 레닌은 ‘신경제정책’을 소비에트사회주의 건설과정에서 일종의 일시적 후퇴로 보았기 때문에 그의 상품경제이론은 심화될 수 없었고 매우 불안정하였다. “신경제정책을 제기할 때 레닌은 거의 그것을 당시 경제위기를 극복하는 ‘일보 전진을 위한 일보 후퇴’의 전략적 구상으로 보았다. 이것은 레닌의 신경제정책이 성숙하지 않고 철저하지 않았음을 보여준다.”¹⁷⁾ 이러한 이유로 1921년11월까지 레닌은 신경제정책에 대한 보완이 필요하다고 여기며, “그것은 결코 통일된 국가경제계획을 바꾸려하는 것이 아니고, 이 계획의 범주를 벗어나려 하는 것도 아니며 오히려 그들의 후퇴가 한계가 있다는 것을 선언하는 것이다. “현재 이미 이러한 후퇴의 종점을 보여주는 여러 가지 징후가 나타났고 오래지 않아 이러한 퇴각이 멈출 것이다.”¹⁸⁾”라고 설명했다. 이처럼 그는 근본적으로 사회상품 자체를 부정했기 때문에 사회시장 메카니즘을 제대로 이용할 수 없었으며 사회주의 사회자원분배에 있어 최선의 방법을 찾아 낼 수 없었다.

스탈린은 구소련의 대규모 사회주의건설을 이끄는 지도자였다. 1920년대 말, 그는 ‘스탈린 모델’로 불리는 집중계획체제를 세웠다. 그 정부기능의 기본특징은 다음과 같다.

- (1) 국민경제발전계획의 수립과 조직적인 실시 기능.
- (2) 국유자산 소유자 기능.

국가가 전체인민을 대표하여 총괄적으로 국유자산을 관리하는 것이다.

14) 《列寧(레닌)全集》 제50권, 人民出版社 1988년 판, 130P.

15) 《列寧(레닌)選集》 제4권, 439-443P.

16) 《列寧(레닌)全集》 제41권, 人民出版社 1986년 판 327P.

17) 翟泰豐: “마르크스 이론의 신경제”, 《解放日報》 기재, 1994-09-14

18) 《列寧(레닌)全集》 제4권, 617P.

(3) 각종 사업의 투자자 기능.

국민경제계획에 따라 정부재정부문이 각 업계로 대출해주는 것이다.

(4) 국유기업의 경영자 기능.

국유기업은 부문별로 주관부문에 종속되고, 기업의 생산·정가(定價)·공급 등 정책은 주관부문의 명령에 따르고 인사는 상급에서 결정한다.

(5) 경제 리스크의 책임자 기능.

정부는 국민들을 위해 일자리를 창출하고 의료비용과 퇴직자의 만년 생활을 보장하며 기업의 손실을 보충한다.

국제공산주의 운동에서의 소련의 선구자적 지위와 소련의 종합국력 그리고 대당대국(大党大國)주의정책으로 인해 후에 수립된 사회주의국가의 정부기능모델은 정도의 차이는 있지만 모두 스탈린 모델을 본 뜬 것이다. 그 구체적 형태에 있어서는 약간의 차이는 있지만 기본 정신은 일치한다.

II. 이론 및 가설



전통사회주의정부기능의 이론과 실행은 사실 일련의 중요한 가정을 전제로 하고 있다. 오직 이러한 전제하에서만 논리적으로 전통정부기능모델을 도출해 낼 수 있다.

첫째, 정부행위는 완전히 이성에 부합된다. 이 가정에 의하면 정부는 사회전체의 이익을 벗어난 사리사욕이 없으며 사회경제운영의 객관적 규율, 사회전체의 물질문화 수요 및 자원분배의 최적상태에 대한 정확한 인식이 있다. 그러나 일단 정부가 특정한 정치세력과 특정한 정치지도층과 연계된다면, 정부의 행위가 시종 이성의 판단과 부합된다는 이론은 그 근거를 잃는다. 비록 사회주의국가 정부는 인민과 사회를 충분히 대표하고 있지만, 국가 정치의 속성상 정부의 편파성이 나타나지 않을 수 없다. 뿐만 아니라 경제사회발전에 대한 정부의 인식도 항상 정확하다고 할 수 없다. 인식론의 관점에서 보면 어떠한 주체도(당연히 정부를 포함) 시종 자기인식의 정확성을 유지할 수 없다. 게다가 상품경제발전사에서 우리는 상반된 결론을 볼 수 있다. 즉 경제흐름에 대한 단일경제주체의 인식은 정부보다 더 심오하고, 경제행위에 대한 정부의 인식은 경제주체보다 더 정확하다고 결코 말할 수 없다는 것이다. 거의 모든 사회주의국가의 경제 발

전과정에서 책임을 정부에 돌릴 수 있는 거시적 정책에서의 중대한 실수가 있었다. 시장경제에서 단일경제주체의 실수와 비교해 볼 때, 정부행위의 실수가 사회경제발전에 미치는 악영향이 더욱 크다는 것은 의심할 여지가 없다. 중국의 십여 년 간의 경제건설 경험과 아직 완비되지 않은 방비체제를 고려한다면 정부행위가 종종 불합리적이라는 것을 당연히 인정해야 한다.

둘째, 정부행위는 완전히 통일된 것이다. 분명히 이 가정은 현실과 더 큰 차이를 보인다. 우선 정부행위의 목표함수는 다원적이다. 정부는 국유자산의 관리자로서 자산 수익의 최대화를 추구하고, 거시경제의 관리자로서 사회경제의 통일된 조화로운 발전을 추구한다. 또한 사회 공익의 책임자로서 정부의 목표는 공공복지의 대폭적인 향상이다. 그러나 정권의 주체로서 정부는 사회의 안정을 최고 목표로 삼지 않을 수 없다. 정부의 이러한 목표함수는 실생활에서 조화롭게 일치되기 어렵다. 다음으로 정부가 정한 정부 내부절차구조의 다원화도 정부행위가 통일 될 수 없는 중요한 원인이다. 각급 지방정부와 정부의 각 부문은 현실 경제생활에서 중앙의 공통적인 이익과는 다른, 심지어 반비례하는 독립적인 이익을 추구하고, 각 지방정부 혹은 부문은 자신의 이익추구로 정부행위의 비통일성을 불러온다. 최근 몇 년 동안 각 지방정부 혹은 부문의 이익을 보호하고, 심지어 중앙이익을 잠식하는 현상이 자주 발생했다. 이익의 다원화가 야기한 행위의 다원화는 사회주의사회에서 피할 수 없는 현상이다. 단지 국가별, 시기별로 차이가 있을 뿐이다.

셋째, 정부행위의 효과는 의심의 여지가 없다. 정부행위는 국가의 재정능력을 바탕으로 하는 한편 국가행정력 심지어 국가폭력(군대와 감옥)에 의지한다. 때문에 비교적 강력한 효과가 있다. 이 가정은 현실에서 다음과 같은 도전에 직면한다.

(1) 방대한 행정조직은 정책의 효력을 급속히 떨어뜨린다. 복잡하고 방대한 행정조직으로 인해 행정의 말단에서는 최고층의 정책에 대해 미약한 반응만 보일 수밖에 없다.

(2) 정부정책에 대한 각 집행기관의 이해에 편차가 존재한다. 그들의 정부정책에 대한 이해는 자신의 가치편향의 제약을 받지 않을 수 없다. 이러한 가치편향은 정책이 왜곡되는 원인이 된다.

(3) 행정관리의 비행은 정부정책의 효력을 떨어뜨려 정부의 정책집행을 더디게 하고 권력을 이용하여 사익을 취하는 형태로 나타난다.

(4) 경제주체는 정부정책을 실행하는데 있어서 주·객관적 여건이 부족하다. 경제주체는 정부정책의 직접적 당사자이다. 어디에서 정책이 결정되든 경제주체가 받아들이는 상황에서만이 효력을 볼 수 있다. 때문에 경제주체가 정책을 이행하는데 있어서 주관적, 객관적 여건은 매우 중요하다. 주관적 여건은 정책에 대한 경제주체들의 인식정도를 가리키며, 객관적 여건은 경제주체가 정책을 실행하는 물질적 능력을 가리킨다. 실행과정에서 정부의 모든 정책이 인정을 받을 수 있는 것이 아니고, 각각의 경제주체 또한 모두 정책을 실시할 수 있는 물질적 여건을 갖춘 것은 아니다. 이것은 분명히 정부 경제행위의 효력도 감소시킬 것이다.

Ⅲ. 경제체제

경제체제는 특정 지역 내에서 정책을 마련하고 생산·수입과 소비관련정책을 집행하는 하나의 메카니즘과 제도이다. 많은 경제학자들은 비교경제학 문헌에서 경제체제의 각각의 요소로써 경제체제의 특징을 분석했고, 이로써 경제체제의 여러 유형과 모델을 분류했다. 예를 들면, 뉴버거와 다필은 어떠한 경제체제도 모두 세 가지 상호연계의 구성부분 즉 정책결정구조, 정보구조와 동력구조를 포함하며, 각종 경제체제의 차이는 이 세 가지 구조의 차이에서 비롯된 것으로 보았다.¹⁹⁾ P.P.그레고리와 R.C스튜어트는 경제체제가 네 가지 기본특징을 갖고 있다고 보았다.

- (1) 정책결정 조직-정보제공 및 조절 메카니즘.
- (2) 시장과 계획.
- (3) 재산소유권-통제와 수입.
- (4) 목표확정과 인간행위유인의 메카니즘-인센티브제도.²⁰⁾

개괄하여 말하면, 경제체제는 소유제구조·경제정책결정체제·경제이익체제·경제조절체제·경제조직체제 등의 내용을 포함하는 일련의 제도의 통칭이다. 경제체제와 정치체제는 매우 밀접한 관계가 있다. 각각의 경제체제마다 정부는 서로 다른 기능을 책임

19) <미>埃·紐伯格和威·達菲(E.뉴버거와 W.다필): 《比較經濟體制》, 商務印書館 1984년 판 17-18P.

20) <미>保羅·格雷戈里和羅伯特·C·斯圖爾特(폴·그레고리와 로버트C.스튜어트): 《比較經濟體制學》, 上海三聯出版社 1998년 판, 8P.

지며 다른 역할을 담당한다. 만약 각국 경제체제에 대해 비교해 본다면 각기 다른 경제 체제모델들이 일정한 서열을 보이고 있는 것을 발견할 수 있다. 마치 스펙트럼처럼 한 면은 자유시장경제이며 다른 한 면은 완전히 시장을 배제한 ‘군사공산주의 체제’이다. 양자간에는 계획과 시장이 서로 다르게 결합한 형태의 모델이 존재한다. 경제모델마다 정부는 하나의 소극적인 조정자에서 유일한 경제통치자까지 역할을 맡고, 그 경제기능도 약에서 강으로의 서열성이 나타난다.

신중국 수립 이후 중국은 매우 열악한 물질경제를 바탕으로 사회주의 현대화건설에 착수했다. 제국주의 압박을 받고 있었던 중국에서 현대화는 하나의 자발적 과정이 아니라 그 무엇보다 우선하는 정치적 임무였다. 현대화건설의 긴박성과 어려움으로 인해, 국가가 정치와 행정력을 동원하고 사회자원을 집중하여 사회의 현대화건설을 가속화하는 것이 절실히 요구됐다. 사회주의경제체제를 선택할 당시, 중국은 서방 자본주의국가의 시장경제에 대해 상당부분 편협한 인식이 있었고, 잠재의식 속에는 시장경제를 무질서, 착취, 사기와 동등하게 보며 자원분배에서의 시장의 중요한 역할을 무시했다. 동시에 사람들은 맹목적으로 사회주의사회에 대한 마르크스주의의 체계적인 관점을 신봉했으며, 계획을 아주 철저히 실행하기만 한다면 자원낭비, 생산 무질서 등 일련의 문제를 해결 할 수 있을 것으로 보았다. 객관적 수요와 주관적 의식에 따라 중국은 논리적으로 계획경제 즉 정부 행정 집중식의 체제를 선택했다. 이러한 체제는 고도집중의 계획관리 체제, 모든 수입을 재정에 납부하고 필요한 지출은 정부로부터 할당받는 통수통지(統收統支)의 분배체제, 계획저축·계획대출의 신용대출관리체제, 자립형의 물자관리체제, 주요소비품의 계획구매와 할당분배, 계획구매와 전매의 상품유통체제, 그리고 계획청부와 총괄·분배하는 ‘철 밥통’의 노동임금체제 등등²¹⁾을 포함한다. 이러한 체제에서는 중앙정부관리든 지방정부관리든 모두 행정수단으로써 경제를 조정하고, 기업의 경영권은 매우 제한적이다. 이러한 집중계획형의 경제관리체제는 다음과 같은 특징이 있었다.

소유제구조방면에서, 소유제의 형식은 단일화 즉 공유제 쪽으로 흘렀고, 특히 전국인민소유제는 소유제구조에서의 이상적인 목표가 되었다.

경제정책결정부분에서 중앙의 통일된 영도하의 중앙정부와 지방정부 양측의 정책결정체제로 인해 중앙·지방·기업·노동자 개인 및 그 가정 등 개별적인 정책결정의 합

21) 王等: 《中國式經濟體制研究》, 廣州人民出版社 1983년 판, 75-77P.

리적인 체제가 형성되지 못했다.

경제조정체제부분에서는 주로 지령성 계획과 행정수단을 동원하여 경제운영을 조정했고, 경제요소와 법적 수단을 발휘하는 합리적인 체제가 없었다. 경제관리체제부분에서 중앙의 통일된 영도, 통일규칙 및 종적 관리와 횡적 관리가 상호 결합된 방식을 운영, 행정기관이 직접 경제조직을 지휘하고, 당기구도 직접 경제조직의 활동에 관여하였다.

4. 정치문화

문화는 광의와 협의로 나눌 수 있다. 협의의 문화는 인간이 후천적으로 얻은 각종 관념의 유기적 조합으로 인류가 창조한 정신적 자산의 총화이며 여기에는 각종지식, 가치, 종교, 예술 등을 포함된다. 광의의 문화는 인간이 노동생산에서 형성한 모든 물질과 비물질, 유형과 무형의 결실의 총화로 여기에는 인류의 모든 정신자산과 인류가 창조한 모든 물질자산 또한 인류가 사회와 정치생활과정에서 생산한 각종 조직제도, 풍속과 습관을 포함한다. 광의의 문화는 다음의 구조를 포함하고 있다.

(1) 경제형태차원의 문화: 사회생산력, 생산수단과 공예기술의 체계.

(2) 사회조직형태차원의 문화: 사회생활에서 인간이 만든 각종 조직과 제도, 예를 들면 가정, 마을, 경제, 정치조직과 제도 등.

(3) 사회의식형태의 문화: 인류의 정신적 산물 즉 종교, 예술, 법률, 정치 등의 관념.

(4) 사회심리차원의 문화: 인간심리활동의 경향과 심리상태, 즉 인간이 흔히 자각하지 못하는 비교적 안정된 태도, 가치, 정서 등

정치문화는 가장 중요한 문화요소이다. 그것은 미국정치학자 알몬드가 1950년대 제기한 민족의 정치심리구조를 묘사한 개념 즉 ‘특정한 시기에 유행하는 민족의 일련의 정치태도, 신앙과 정서’²²⁾ 이다. 그 후 정치문화는 하나의 개념으로 널리 사용됐으며, 그것은 사회구성원이 보편적으로 갖춘 정치적 가치·정치적 정서·정치인식과 정치심리 및 특정계급·계층과 집단이 갖춘 특정한 정치의식과 관념을 포함한다.

봉건전제주의정치문화의 전통은 만능형 정부기능 모델탄생의 역사적 배경이다. 중국의 전통정치사상은 오랜 역사 발전과정에서 비교적 완비되고 엄격한 체제를 형성했다.

22) <미>阿爾蒙德和施威爾(알몬드와 과윌): 《比較政治學: 體系·過程和政策》, 上海譯文出版社 1987년 판, 29P.

사람과 ‘하늘’, 사람과 자연의 관계에서는 자연과 인간은 서로 분리될 수 없는 한 몸, 한 생명이라는 천인합일(天人合一)의 경지를 실현하기 위하여 “천리를 보존하고 인욕을 멸한다.(存天理, 滅人慾)”를 강조했다. 개인과 사회의 관계에서 개인본위를 반대했고, 가족본위를 주장했으며, 국가와 사회관계에서 국가본위를 견지하여 “모든 토지는 왕의 땅이 아닌 것이 없고, 모든 국민은 왕의 신하가 아닌 것이 없다. (普天之下, 莫非王土, 率土之濱, 莫非王臣)”를 강조하고, 중앙과 지방의 관계에서는 한사람에 의해 좌지우지되는 절대통치의 정치구도를 희망했다. 민족관계에서는 “천하가 통일되면 하나를 따른다. (天下統一, 定于一遵)”를 강조했다. 수천 년의 우여곡절을 거쳐 권력의 독점과 정책결정에서의 독재는 중국정치문화에서의 고정관념이 되어 강호의 주인이 바뀌고 왕조가 바뀌어도 이러한 사고를 벗어날 수 없었다. 신해혁명으로 인해 비록 청 왕조가 무너지고 봉건사회의 초안정적 정치구조가 종결됐지만, 전제주의의 정치문화는 역사적으로 줄곧 전해 내려왔다. 이런 전통문화가 중국이 정부와 기업이 일체화 된 고도집권제의 정치경제체제를 실행하고 있는 문화적 배경이라고 말할 수 있다. 오늘날까지 전통의 봉건주의 사고는 중국정치의 곳곳에 영향을 미치고 있으며, 가장권위·관료주의·전제집권·족벌체제·과벌주의 등은 중국의 정치발전과정에서 여전히 엄연히 존재한다.

제3절 특징과 폐단

I. 특징

계획경제체제는 많은 부분에서 정부기능모델을 결정했으며 정부관리의 범위·방식 그리고 방법을 결정했다. 그 주요 특징은 다음과 같다.

1. 정기(政企)관계-고도집권의 관리모델

정부부문은 거의 모든 중요한 기업의 경제정책결정권을 손에 넣었고 기업은 단지 이러한 정책결정의 부속물이다. 정부는 지령이라는 방식으로 생산계획 및 일련의 경제지표와 경영실적지표를 하달하고, 기업은 지령성 계획에 따라 제품을 생산한다. 생산에

필요한 에너지·원자재 등 물자는 정부담당부문의 계획에 따라 규정한 가격에 따라 조직적으로 조달되고, 기업의 상품도 국가의 계획가격에 따라 조직적으로 분배·유통된다. 기업재무부분에서 국가는 기업에 대해 통수통지(統收統支)의 재무관리제도를 실시한다. 기업의 모든 이윤은 기업의 행정예속관계에 따라 각각 중앙과 지방의 재정부문에 납부하고 적자는 국가에서 재정적으로 보충을 해준다. 기업의 기술향상과 설비교체 등에 필요한 자금은 각급 재정부문에서 대출해 준다. 이렇게 기업은 개개의 생산라인 같고, 무엇을 생산하고 얼마를 생산할지는 국가가 결정하며 사실상 판매상황에 관심을 보일 필요가 없다. 바꿔 말하면 이러한 관리체제하에 정부가 소유권·공공관리권·생산경영권을 모두 보유하고 있고, 기업은 생산능력만 있고 경영능력은 없어 기업의 활동은 크게 위축되어 생산력은 크게 떨어졌다. 1980년대 초 한 일본 실업가가 중국을 방문 후, 중국에는 기업이 없다고 말한 적이 있다. 총괄적으로 말하면, 각급 정부부문은 기존의 시장경제체제에서 기업의 생산·공급·판매·인력·재무·물류의 각 단계를 통제하며 기업의 거의 모든 활동을 국가계획관리의 범주에 포함시켰다.

2. 정사(政社)관계-‘큰 정부, 작은 사회’모델

1956년, 중국의 공업, 농업, 자본주의 상공업의 삼대개조에 대한 완성은 중국사회주의 제도의 완성을 상징한다. 당시 중국의 사회경제환경은 매우 열악하여 사람들은 안정을 원했고, 사회는 발전을 필요로 했다. 이러한 새로운 정세에 적응하기 위해 중국은 정부와 사회가 분리되지 않는 ‘큰 정부, 작은 사회’의 관리모델을 확립했다. 정부는 매우 강압적인 행정수단으로 전면적으로 사회를 관리하기 시작했고, 정부규모가 커지고 권력이 고도로 집중되었으며 정부와 사회가 일체화되었다. 계획경제관리 체제 하에서 각급 정부는 위에서 아래까지 일련의 관리부문을 설립했고, 기본적으로 행정명령의 방법과 강제적 지령성 계획을 통해 전면적으로 사회를 관리하기 시작했다. 때문에 정부는 거시에서 미시까지 뒤엉킨 복잡한 업무에 직면하였고 업무효율과 관리능력이 크게 떨어지는 한편 사회기능의 위축과 심지어 상실로 인해 꼭 필요한 기능을 제대로 발휘할 수 없게 됐다. 불필요한 사회 환경 조성과 사회보장으로 인해 미시경제활동에서 생존에 직결된 생태환경을 잃었고, 기업은 단지 셀프서비스, 생로병사, 의식주 등만을 포함하는 작은 사회를 형성했다. 그 결과 기업의 관리자는 여러 목표를 실행하지 않을 수 없어 업무처리 혹은 이익추구의 에너지가 분산되었다. 기업은 각종 비생산적 혹은 비전문적

사업에 행정기구와 인력을 대거 동원시킬 수밖에 없었다. 기업의 효율은 향상되기 어려웠고 기업의 부담도 날로 증가하여 기업의 발전과 경쟁력이 약화되었다.

3. 종적·횡적 관리-중앙과 지방

중화인민공화국 수립 후 농업위주로 경제가 발전했고 게다가 농업은 여전히 소농경제를 특징으로 하는 전통 농업이었다. 계획경제체제의 탄생과 발전은 국가공업화과정과 일맥상통한다. 50년대 후기 계획경제체제가 확립될 무렵 중앙정부는 이미 업종관리부문과 지방정부로 구성된 관리 네트워크를 통해 전국의 자원을 총동원하여 공업화를 추진할 능력을 갖추고 있었다. 중앙정부의 경제관리부문에서는 재정계획 등 종합관리 성격의 기구 외에 각각의 업종에 거의 상응하는 기능부문이 설치되어 각자 소속의 국유기업에 대해 위에서부터 아래로의 수직적인 관리를 했는데 이것이 통상 말하는 ‘종적관리’이다. 여기에서 하나의 특례가 바로 농업으로 절대다수 농업생산단위는 농업관리부문에 속한 것이 아니라 기층정권과 일원화 된 집체경제조직에 속했다. 정부기능부문은 기층정권조직을 통해 농업을 관리했다. 농업경제와 농민은 사실상 지방정부의 직접적인 관할범위에 포함됐다. 이외도 국가정권은 행정구획의 급별로 기구를 설립했다. 성(省)에서 현(縣)까지의 각급 정부는 특정구역의 관리자로서 중앙정부부문과 상응하는 기구를 두었다. 현지 경제에 대한 지방정부의 관리는 통속적으로 ‘횡적관리’로 묘사된다. 중앙기능부문 소속의 기업은 비록 지방에 있었지만 그 경영활동은 지방의 관리를 받지 않았다. 단지 기본시설 사용과 종업원에 대한 생활소비품 공급방면에서 지방과 연계되었다. 게다가 관리계층은 정기업합일(政企合一), 당정합일(黨政合一)의 특징이 있었기 때문에 기업에서의 당 조직 관계는 지방에 속했다.

이러한 기본적인 틀 속에서 중앙과 지방의 관계는 공공의 재정영역 뿐만 아니라 인프라투자, 기업예속, 물자분배, 노동임금관리와 물가통제 등 영역의 경제활동에 영향을 미쳤다.

II. 폐단분석

고도집중의 계획경제체제하에 형성된 전통정부기능모델은 역사의 한 시기동안 중요하고 긍정적인 역할을 했다는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 건국초기, 이러한 모델로

인해 전국의 인력·물자와 재정이 충당되어 중국의 국민경제는 빠른 회복의 길을 걸을 수 있었고, 비교적 단기간 내에 중국의 현대화에 착수하여 놀랄만한 성과를 얻을 수 있었다. 비교적 완비된 국민경제체계와 공업체계의 구축, 인민의 물질문화생활수준의 향상이 그 예이다. 이로써 정부는 인민들 앞에서 체면을 세울 수 있었고 공유제의 주체지위는 견고히 확립되기 시작했다. 다른 정부기능모델에서 단기간 내에 이러한 성과를 기대하는 것은 상상하기 어렵다. 그것은 기본적으로 신 중국 성립 후 상당히 오랫동안 국내외 계급투쟁이 격렬한 상황에서 신생의 사회주의제도를 더욱 공고히 해야 한다는 요구에 부합되었다. 일부는 이러한 체제의 형성을 어느 정도 개인의 욕망으로 돌리지만 이것은 전면적이지 못하다. 왜냐하면 어떠한 사회정치와 행정체제도 나름대로의 역사적인 사회 문화 환경을 갖고 있기 때문이다. 개인의 욕망도 일정한 역할을 할 것이다. 그러나 개인은 사회의 역사적·문화적 환경을 벗어날 수 없고 필연적으로 제약을 받는다. 그러나 개혁개방이후 계획경제체제가 점차 사회주의 시장경제체제로 대체되면서 전통의 정부기능 모델은 날로 발전하는 중국사회에 적용할 수 없었고 실행과정에서 주로 다음과 같은 많은 폐단을 불러왔다.

1. 정부계획지휘의 효력 상실, 기업의 활력부족

정부경제관리부문이 상세한 생산계획을 수립하려면 기술, 수요, 가격 등 부분에서 대량의 정보가 필요하다. 이를 위해 이론적으로는 정확한 정보와 일치된 이익이 전제되어야 한다. 그러나 현실에서 이 두 가지 전제의 부재로 체제의 근본적인 결함이 나타났다. 정보측면에서 볼 때 사회전체에 분산해있는 무한한 경제정보를 수집하여 적시에 중앙 각 부문에 전달하고, 가시적인 계획을 세워 그것을 각각 기층기업까지 전달하는 것은 거의 불가능하며 이러한 체제하에 급변하는 상황에 신속히 대응하는 것은 더욱 요원하다. 인센티브제도에 대해 말하자면, 계획관리체제에서 자원분배정책은 사회전체이익을 대표하는 중앙계획기관에서 결정되며 또한 행정원칙에 따라 조직된 생산단위를 통해 시행된다. 생산단위는 상급에서 규정한 계획된 임무를 정확히 수행해야만 하고 어떠한 특별한 이해관계가 없어서, 계획기관에 데이터 제공과 업무보고 시 어떠한 오차도 발생하지 않아야 하지만 이것은 사실상 불가능하다. 현실경제생활에서 계획수립자를 포함한 각각의 경제활동 당사자는 전체의 이익과 완전하게 일치되지 않는 자신의 이익이 있다. 이러한 이익과 사회전체의 이익간의 모순은 혼한 일이다. 때문에 계획수립과 집

행의 매 단계마다 이러한 모순으로 인한 현실과 계획 사이의 편차를 막을 수 없다. 각종 이익의 주체 간에도 이해관계로 인한 갈등이 나타난다. 이러한 상황을 극복하기 위해 계획집행에 따르는 감독과 인센티브제도가 필요하다. 그럼 누가 각 계층의 행위가 전체이익에 부합되게 감독하고 장려할 힘이 있는가? 전국인민은 비록 법률상의 일급 자산위탁인이지만 실질적인 경제적 의미를 갖지 못한다. 그들은 각 단계에서의 계획 수행자를 감독, 유인할 수 있는 힘을 갖고 있지 못할 뿐만 아니라, 이러한 감독과 유인할 수단이 없다.

기업은 자신의 독립된 재산을 갖고 있지 않고 단지 원가 계산을 하는 기층생산단위이며 정부의 부속물에 불과하기 때문에 자신의 이익과 환경변화에 따라 자원의 최적배치의 결정을 할 필요도 가능성도 없었다. 이러한 기업제도에서 실질적 의미의 소유대표자인 정부는 정치지도세력으로서 기업밖에 존재하였고 추구하는 목표도 경제적 이익이 거의 아니었다. 기업에 경쟁이 존재하지 않기 때문에 기업은 기술개발을 소홀히 하여 상품이 구식이 되어 버렸다. 예산예속의 약화로 기업은 일반적으로 투자에 목말라 했고, 투자유치와 생산수단의 확보에 온 힘을 기울이는 한편 온갖 수단으로 생산력을 저하시켜 상급기관과 흥정을 벌였다. 기업의 목적은 단지 계획완수에 있었고 기업을 예속하기 위해 관련부문은 어쩔 수없이 대량의 지표를 제정했다. 그러나 만약 지표에서 생산량을 강조하면 기업은 품질을 무시했고 품질을 강조하면 원가를 고려하지 않았다. 기업 예산예속이 약화되고 기업은 상급부문의 눈치만 보았으며 시장의 압력이 존재하지 않아 파산하지 않았다. 때문에 기업에 적자생존의 메카니즘을 적용시키지 못했다. 또한 기업의 수입과 상품의 판매 결과는 아무런 관계가 없었고, 경영자에게 업무완수의 필수인 물질 인센티브가 부족했으며 공장장, 사장은 본래의미의 기업가가 아니라 하나의 관리인이었기 때문에 손해나 이익을 중요시 여기지 않았다. 이렇게 해서 기업의 목표는 필연적으로 경제이익과도 멀어지고 보조금 등으로 간부, 노동자의 복지를 극대화하고 노동지출을 최소화하는데 급급했다. 소위 기업이 국가의 ‘한술밥’을 먹고 종업원이 기업의 ‘한술밥’을 먹었으며 이것은 전형적인 편의주의 행위였다. 때문에 이러한 폐단은 제도가 확립된 당일부터 이미 존재했으나 체제의 확립 초기에는 그 폐단은 다른 장점으로 인해 드러나지 않았다. 전통체제는 장점은 전략의 신속한 실행을 들 수 있다. 국가는 바로 이런 체제하에서 강력한 행정력으로 자본을 축적하여 중공업을 중심으로 한

공업화를 실현했다. 그러나 단기간 추월 전략은 장기적으로 추진할 수 없었다. 이 전략은 노동자의 현재 이익을 희생시키므로 결국 필연적으로 기업의 활력부족과 효율저하, 국가재정곤란, 인민 생활수준 저하 등을 야기할 것이 분명했다. 이것은 전략추진에 있어서 걸림돌이 되었다. 때문에 인민생활의 질적 향상과 국가 종합 국력 증강을 발전전략으로 하는 다차원적 목표가 제시된 후 전통체제개혁과 국가와 기업관계의 새로운 정립은 역사적 필연이 되었다.

2. 지나친 미시적 관리, 무력한 거시적 통제

전통의 정부기능모델에서 정부와 기업의 미분리(政企不分)·정부와 사회의 미분리(政社不分)로 인해, 정부기능이 정립되지 않았고, 미시적 관리가 지나쳤으며, 거시적 통제가 무력화되었다. 전통모델에서 집권당은 강력한 국가기구와 인민공사, 가도체제, 단위체제 등 엄격한 사회통제의 네트워크를 통해 거의 모든 사회구성원을 정치적 생활권으로 끌어들이었다. 당시 중국에는 기본적으로 국가통제권 밖에 있는 사회적 공간과 사회자원이 없었다. 정부는 사회의 세세한 사무에 직접 간여하였다. 예를 들면 사회보장에서 독점 상황이 나타나 정부는 직접 자금을 어떻게 배분할 것인가 등의 구체적 조건에 직접 손을 댔다. 의료, 보건, 사회치안, 환경문제 등에 대해서도 정부는 종종 지나치게 세부사항에 신경을 썼으나 거시적 정책결정은 과학적이지 못하고 정국통제가 원활하지 않아 직책이 불분명하고 미시적 관리로 편중되는 등의 폐단이 발생했다. 시장경제가 발전함에 따라, 정부는 공공물품의 공급을 적절히 조절할 수 없었고, 그가 처한 지위를 이용하여 사회에 정보서비스를 제공할 수 없었으며, 적시에 각 부분의 정보를 수집·분석·정리하고 신속히 전달하지 못해 사회전체의 정보 이용도를 높일 수 없었다. 또한 공공기능이 너무 약해서 정부의 관리가 지나치게 경색되고 적용성이 떨어졌다.

3. 정부규모 과대와 기구 비대

기업의 미시적 경제활동에 대한 정부의 지나친 통제와 경제활동영역에 따른 관리부분의 설치로 인해 중국의 경제관리기구는 점차 팽창하고 기구난립·기구팽창·관료주의 악화·효율저하의 문제를 야기하였다. 이것은 기업의 손과 발을 묶고 생산력의 발전과 기술혁신을 가로막았다. 登小平이 지적한 것처럼 기구방대·인력과다·관료주의가 서로 얽혀 경제의 뒷다리를 잡아끌었기 때문에 시장경제국가에서 상상하기 힘든 상황이 출현했다. 중국은 경공업부가 있을 뿐만 아니라 그것도 두 개나 있다. 제1경공업부

에 속하는 업종과 생산품은 종이, 토기 도예(미술관을 포함),자전거부품 등등이 있다. 제2경공업부에 속하는 것은 플라스틱제품(첨단플라스틱은 화공부에서 관리),인조가죽, 피혁, 농구 축구 배구 탁구알루미늄제품, 손전등, 전신주, 저울, 서양악기, 바늘(재봉틀은 제1경공업에 속한다.)이 있다. 하나의 사회에서 생산되는 생활용품은 수천수만 개가 넘으며, 손전등에서 바늘같이 작은 상품의 생산을 정부가 직접 관리하기 때문에 정부기구가 방대한 것도 결코 이상한 것이 아니다. 비록 중국도 몇 차례 구조조정을 실시했지만 근본적인 계획관리모델을 벗어날 수 없었고 정부기능전환이라는 핵심을 틀어쥐지 않아 기구개혁은 축소-팽창-재축소-재팽창의 악순환이 반복되었다.

4. 행정적 분권, 악순환

개혁개방 전, 중앙과 지방관계는 기존의 계획경제체제의 틀에서 중앙의 주도로 일방적으로 조정되었다. 중앙과 지방관계는 권력집중과 분산이 반복되면서 줄곧 제도와 법규가 미약했다. 고도집권체제하에서 지방정부는 상대적으로 독립된 권력과 의무의 주체가 되기 어려웠다. 계획경제체제는 정부기능을 변환시킬 수 없었고, 기업의 자주권은 확보되기 어려웠으며, 전제정치와 인치방식이 서로 결합되어 중앙과 지방관계는 법제화되기 어려웠다.



5. 부패 용이

전통정부기능모델은 불합리한 사회관계를 낳아 부패를 일으킬 가능성이 있었다. 전통 사회의 인권, 재정권의 고도집중으로 돈과 권력이 결합하기 쉬웠다. 정부의 권력이 클수록 직접관리의 업무도 많아지고 부패도 쉽게 일어날 수 있었다. 심지어 일부 정부기관의 관료는 아무 거리낌도 없이 금권 거래를 했고, 족벌체제는 정부의 권위를 크게 떨어뜨렸다. 계획경제가 수십 년 지속됨으로써 일부 기득권을 양성했고 이러한 특권층에겐 개혁에 저항하는 정서가 깔려 있었다. 23)

6. 사회생산력의 발전을 속박

사회발전추세로 볼 때 기업, 사업단위 등 사회조직은 가장 활력이 있고 정부기구에

23) 이러한 현상은 특히 소련에서 두드러졌다. 예를 들면 소련에서 두개의 “패왕”선이 있어 크라이슬러 자동차만이 통행을 허가받았고, 고르바초프는 집권 후 모스크바로 가 수뢰문제를 폭로할 때 브레즈네프와 직접 연관이 있다고 밝혔으며, 소련의 최저·최고임금비율은 레닌말기1:30, 전후1:50까지 치솟아 일부관료들이 변질하는 요인이 됐다. 이것은 소련 붕괴의 중요한 원인이며 교훈으로 삼을 만하다. (江流, 徐崇濤: 《20-21世紀: 社會主義的回顧和展望》, 中國社會科學出版社 1995년 판 참고)

본보기가 되는 방법을 제공하며 또 제공할 수 있어야 하지만, 구체제에서는 본말이 전도되어 각 업종들은 행정기관의 제약을 받았고, 관리부분에서는 행정기관의 일률적 처리 방법에 따랐다. 그래서 ‘관상(官商)’·‘관농(官農)’·‘관공(官工)’식의 체제와 관습은 사회경제교육활동의 기본형식이 되어 사회생산력의 발전을 저해, 심지어 파괴하기도 했다. 한 건의 계약을 위해 수십 개 부문의 날인이 필요하고, 인구이동기록부가 넘치며, 어려움이 겹치는 상황을 볼 때 구체제는 반드시 개혁이 필요하였다.

7. 정부의 기능상실

정부는 공공사무를 관리한다. 정부는 기업과 사업단위의 경영과 관리 부분에 온 힘을 쏟으며 오랫동안 세상과 격리되어, 정부로서 당연히 저야할 책임이 적지 않은 부분에서 사라졌다. 공공생산품의 제공은 원래 정부의 소관이다. 그러나 교통난·숙박난·생활고·통신난 등의 문제는 일부는 1980년대 이후 다소 완화되었지만 일부는 여전히 경제와 인민생활에 악영향을 끼치고 있다.

제4절 맺음말



전통정부기능에 관한 이번 장에서의 분석에 대해 두 가지 보충설명이 필요하다.

첫째는 계획 경제 시대에 사람들은 전통 정부 기능이 갖고 있는 일부 폐단에 대해 초보적인 인식을 가졌고 또한 유익한 연구를 하였다. 그러나 계획 경제에 얽매인 사고 방식과 정치운동의 끊임없는 충격으로 이러한 연구는 연속성이 결여됐었다. 예를 들면 제 1차 5개년 계획기간(1953~1957)동안 중국은 소련식의 계획수립방식을 채택하여, 경제를 계획하고 관리하는 권력이 중앙에 고도로 집중될 것을 강조했다. 이 시기의 체제 특징은 종적관리의 각 공업부문에 따라, 집중적으로 경제 부문에 대해 구체적이고 상세한 생산 지표를 확정하고, 또한 집중적으로 중요한 원료와 중간 상품의 분배를 통제했다. 생산 계획을 수립할 때 중앙 정부는 총체적인 목표를 설정 후 각각의 경제 부문에 대한 생산 지표를 규정했다.

각각의 공업부문은 이러한 지표를 근거로 유사한 생산 지표를 설정했다. 각 성(省)정

부는 지방이 관리하는 기업에 대해 유사한 생산계획을 수립했다. 때문에 이 체제는 고도로 발달된 종적관리체제와 상대적으로 약한 횡적관리체제간의 모순으로 나타났다. 1956년 2월에서 4월까지 毛澤東이 34개 위원의 종합보고를 들을 때 언급한 중요한 문제 중의 하나는 종적관리와 횡적관리의 문제였다. 毛澤東은 한 국무회의에서 “중앙의 통일된 영도를 공고히 하는 전제하에, 지방의 권한을 강화하고, 지방에 더 많은 독립성을 주어, 지방에서 더 많은 일을 하도록 해야 한다. 중국은 소련과 같이 모든 것을 중앙에 집중하고 지방카르텔을 죽여, 조금의 융통성도 없도록 해서는 안 된다. 중앙은 성시(城市)의 적극성을 발휘하는데 주의를 기울려야 하며 성시도 지(地), 현(縣), 구(區), 향(鄉)이 적극성을 발휘하는데 관심을 가져야 한다.”²⁴⁾고 지적했다. 1956년, 제1차 5개년 계획이 4년 차에 들어서면서 고도로 집중된 경제와 행정체제의 폐단이 표출되기 시작했으며, 중국은 생산력의 발전에 부응하기 위해 체제개선을 모색하기 시작했다. 중앙과 지방관계의 조정은 1956년에 제기된 제일 중요한 문제이며 주요내용은 다음과 같다.

- (1) 중앙정부와 지방정부간의 업무권한은 분할되어야 한다.
- (2) 중앙은 지방에 권력을 이양을 해야 한다.
- (3) 지방 각급 정부간에도 권한을 분할해야 한다.

그 중에서 특히 중앙 집중이 과다하며, 지방은 일정한 자주권이 있어야 한다고 보았다. 또 다른 예는 정기(政企)관계의 문제이다. ‘팔대(八大)’정치보고에서는 상급의 국가기관은 지나치게 자주 기업을 통제하여 기업이 갖추어야 할 주동성과 융통성을 방해했고, 결국 업무에 불필요한 손해를 가져왔다고 지적했다. 毛澤東은 1956년 4월 “기업은 당연히 어느 정도의 독립성이 있어야 한다. 만약 독립왕국을 반대하여 모든 독립과 자주를 반대하면 어떠한 ‘독립왕국’도 존재하지 않는다.” 라고 지적하였다. 팔대(八大)보고에서는 “국가의 통일된 영도와 통일된 계획을 통해 기업의 계획관리, 재무관리, 간부관리, 인사관리, 복지시설 등 영역에서의 적당한 자치권을 보장해야 한다. 중국의 경제부문의 영도기관은 반드시 관리해야 할 일을 잘 관리해야 하고 관리하지 않아도 될, 관리해서는 안 될 일을 관리해서는 안 된다.”²⁵⁾고 지적했다. 이러한 의미 있는 시도는 ‘대약진(大躍進)’ 운동과정에서 맹목적 권력 분할로 1961년에 다시 원래의 체제로 회귀했다.

24) 《毛澤東著作選集》(하권), 人民出版社 1986년 판, 729-731P.

25) 《中國共產黨第八次全國代表會議文獻》, 人民出版社 1957년 판, 36-37P.

1960년대, 중국은 트러스트를 시도해 본 적이 있다. 1963년 중앙조직은 ‘공업발전에 관한 문제’의 문건을 초안하고, “공업기업관리는 주로 경제적 방법에 의해야지 일방적으로 행정수단에 의지할 수 없다.”고 여기며 트러스트조직을 공업관리체제개혁에서의 중요한 조치로 보았다. 1963년 10월 劉少奇는 薄一波 등의 종합보고를 청취할 때 “현재 중국이 취할 수 있는 최상의 방법은 중앙부와 성(省), 시(市)의 청(廳)·국(局)이 모두 경제에 관여하는 것이다. 중앙의 성립부(成立部), 각성의 성립청(成立廳)은 모두 행정기구로 기업을 통제하는 것은 적합하지 않으며 행정기구보다 전문적인 공사(公司)를 설립하여 기업을 통제하는 것이 아마도 조금 더 나을 것이다. 기업에 대한 행정기관의 통제를 줄여야 한다. 각 부(部)의 국(局)을 행정기구가 아닌 기업조직인 공사로 바꾸면 더욱 생산과 가까워지고 업무기구화 될 것이다. 결국, 체제문제를 잘 연구해야 한다.”²⁶⁾고 밝혔다. 劉少奇가 제기한 것은 행정방법을 통해 기업을 관리하지 못한다는 것으로 정기(政企)관계의 현실을 언급한 것이다. 周恩來는 연설에서 ‘카르텔 성립이후 카르텔기능이 확대됨에 따라 부(部)의 기구는 축소되고 행정부문은 단지 몇 명이 맡기만 하면 될 것이다. 앞으로 석유부와 같은 일부 전문 부서는 대기업으로 변할 것이며, 석유부 자체도 총카르텔로 변할 수 있다. 카르텔은 경제적 방법에 따라 운영되고 경제규율에 따라 통제되어야 한다. 공사(公司)의 기업기능은 점차 확대되고 행정기능은 점차 축소될 것이다.”라고 밝힌 적이 있다. 1964년 8월 17일 중공중앙과 국무원은 《공업·교통 카르텔 시범실시에 관한 국가 경제 위원 당 조직의 의견보고》를 비준했다. 보고서에는 카르텔을 행정적인 방법이 아닌 경제적인 방법으로 공업·교통기업을 관리하는 일종의 조직형태로 보고 있다. 카르텔의 시범 실시는 행정체제와 경제체제개혁에 아주 의미 있는 실험이지만, ‘문화대혁명’으로 인해 카르텔시범실시와 체제개혁은 중단되었다.

비록 이러한 모색과 시범이 있었지만, 권력이양이든 권력회수든 모두 종적관리와 횡적관리 사이의 일정한 수정단계에 머물고, 정부와 기업관계의 개혁에는 크게 영향을 미치지 못했다. 그 원인을 살펴보면 앞에서 설명했듯이 계획경제의 사상체제하에 기업은 진정한 기업이 되기 어렵고 정부도 기업관련 업무가 누적된 정부가 되었기 때문이다.

둘째, 미래사회에 대한 마르크스의 구상에 대해 후세 사람들의 인식과 실행을 결합한 분석이 필요하다. 이렇게 하면 전통 정부 기능모델을 인식하는데 더욱 도움이 될 것이

26) “60년대 초기공업시범, 교통 트러스트에 관한 문건”, 《党的文獻》참고, 1993(2)

다. 왜냐하면 일정한 소유제형식과 경제 운영 메카니즘이 정부기능의 내용·역할 및 방식을 결정하기 때문이다.

마르크스가 구상한 사회주의를 오늘날 학계에서는 ‘고전(古典) 사회주의’라고 부른다. 그것은 일종의 ‘자본주의 후’의 사회주의이고 자본주의의 마지막 결과이다. 이러한 사회주의사회에서, 사회 전체는 생산수단을 독점하고, 개인의 노동은 사회 총노동의 직접적인 부분이며, 개별노동과 사회노동은 직접적으로 연관된다. 그리하여 상품생산을 폐기했고, 시장경제를 배척하는 계획경제를 실시했으며, 증서가 아닌 화폐를 매개로 노동에 따른 분배를 실현했다. 그것을 고전(古典)이라고 말하는 것은, 하나는 그것이 주로 전형적인 서구자본주의가 고도로 발달한 물질 생산력과 사회문화를 기초에서 성립된 논리 추정이라는 것을 가리키고, 또 하나는 그것이 보편적인 길에 관한 거시적 이론이며, 각종 구체적인 요소를 버리고 추상적으로 도출해낸 이념상태라는 것을 가리킨다. 나중에 마르크스는 러시아의 토지제도에 관한 분석을 통해, 그것은 “자본주의 제도의 카프팅협곡을 통과하지 않고 자본주의의 모든 긍정적 성과를 향유”²⁷⁾하고, 그리하여 후진국이 자본주의제도의 카프팅협곡을 뛰어 넘을 수 있다는 저명한 논증을 내놓았다. 여기에서 자본주의 제도의 ‘카프팅협곡’을 뛰어 넘는다는 말 중, ‘뛰어 넘는다’는 것은 사회경제형태와 사회기술형태에서 뛰어 넘는 것으로 이해해서는 안 되며, ‘자본주의제도’ 즉 사회소유제형태의 대체한다는 의미로 이해되어야 한다. 많은 학자들이 ‘카프팅협곡’을 뛰어 넘는 마르크스의 구상을 인용할 때 종종 “자본주의제도의 카프팅협곡을 뛰어 넘는다” 중에서 ‘제도’ 두 글자를 생략하곤 하는데, 이는 부적절한 것이다.

미래사회의 관한 마르크스와 엥겔스의 구상은 인류사회형태의 발전과정에 대한 그들의 논리적인 결론이다. 즉 사회주의 혁명은 자본주의 경제가 이미 고도로 발전된 사회에서 성공할 것이며, 게다가 사회주의 혁명은 중요 자본주의 국가와 동시에 승리를 거둘 것이라는 것이다. 그러나 후세 사람들은 그들이 사회주의 상품 경제론을 받아들일 때 오히려 이러한 이론적 전제를 무시하여 그들의 관련논술을 오해·왜곡했다.

마르크스주의의 사회형태이론에 따르면, 사회형태와 그 역사의 시대를 구분하는 방법에는 두 가지 즉 ‘삼분법(三分法)’과 ‘오분법(五分法)’이 있다. 전자에서는 사회기술형태, 사회교환형태, 사회주체형태를 기준으로 인류사회를 세 단계로 나누었다.²⁸⁾ 후자에서는

27) 《馬克思恩格斯(마르크스 엥겔스) 全集》 제9권, 人民出版社 1963년 판, 438P.

생산관계(주로 생산수단소유 관계)를 기준으로 인류사회를 다섯 단계로 나누었다. 삼분법과 오분법은 사회형태를 구분하는 두 가지 방법이다. 생산력의 발전은 일종의 객관적 규율이기 때문에 전자는 사회 발전의 각각의 단계를 건너뛸 수 없음을 보여줬다. 후자는 이 객관적 규율의 구체적 형태이며, 그에 따라 구분된 인류사회발전의 각 단계는 특정한 국가, 민족, 특정한 역사시기에 따라 건너 뛸 수 있다. 이 두 가지 방법이 규정한 사회발전단계는 서로 대응관계가 존재한다. 아래 표 참조

인류사회형태발전의 역사과정

삼분법			오분법
사회기술 형태	사회교환 형태	사회주체 형태	생산관계 (소유관계)
농업사회	자원경제	사람의 사람에 대한 의존	원시사회 노예사회 봉건사회
공업사회	사회화의 상품경제	사람의 물품에 대한 의존	자본주의사회
전면적자동화 사회	사회화의 생산품경제	자유인의 연합체	공산주의사회 사회주의사회

표에서 사회주의는 일종의 ‘자본주의 이후’의 사회, 즉 상술한 고전사회주의이다. 그것은 공산주의의 초급 단계이며 공산주의와 하나의 발전단계 위에 같이 놓여있다. 사회주의는 사회기술형태상 전면적자동화사회의 초급 단계에 속하며 사회교환형태에서 사회화의 생산품경제의 초급 단계에 속한다. 발전과정으로 볼 때, 그것은 자본주의 기본적인 모순이 침체화되면서 생긴 산물이다. 이것은 상품경제의 충분한 발전을 거쳐, 더 나아가 그것을 포기하고 결국 자기부정에 이르러, 결국 그것이 역사의 무대에서 사라지는 사회이다. 이러한 사회에서 “노동자는 더 이상 생산과정의 주요당사자가 아니다. 생산과정과 동떨어져 서 있으며”²⁹⁾ 이미 소모된 노동시간과 노동 상품 간에는 비교할 수 없는 관계가 성립되며 사회생산품은 매우 풍부하다. 이러한 사회에서 상품경제를 구축하는 것은 필연적 요구이다. 왜냐하면 상품경제는 이미 공업화사회에서 생산력을 발전시키는 역사적 사명이 되었기 때문이다.

28) 마르크스는 3대사회기술형태에 대해 전문적이고 체계적인 기술을 하지는 않았지만 《독일의 이데올로기》, 《자본론》 등 저작에서 일부 단편적으로 언급한 바 있다.

29) 《馬克思恩格斯(마르크스 엥겔스) 全集》 제46권(하), 人民出版社 1980년 판, 218P.

그러나 사회주의혁명은 마르크스와 엥겔스의 구상처럼 선진 자본주의 사회에서는 성공하지 못했다. 사회주의사회는 선진자본주의국가에서 건설된 것이 아니라 러시아, 중국 등 생산력이 낙후하고 소농경제가 절대우위를 점하는 국가에서 탄생했다. 이러한 사회주의 국가가 자리를 잡는다면 그것은 자본주의와 똑같은 단계에서 공존하게 될 것이다. 즉 공업화, 사회화의 상품경제의 사회, 사람이 물품에 의존하는 사회와 공존하는 것이다. 중국은 공업화 사회화의 수준이 낮다. 경진사회주의와 상대적으로 현실의 사회주의는 ‘조산(早産)’처럼 보인다. 이러한 ‘조산’은 마르크스주의의 사회형태이론의 부정적이지 않다. 반대로 그것은 마르크스주의의 ‘카프팅협곡’을 뛰어 넘는 구상의 과학성을 입증했다. 또 한편 이러한 ‘조산’의 사회주의사회는 선천적 결함으로 완전한 의미의 사회주의로 건너가기 위해 반드시 생산력을 향상시키고 현대화를 실현하여, 후천적으로 충분한 영양분을 얻어야 한다. 이 과정에서 상품경제의 충분한 발전은 필수적이다. 이 단계에서 상품경제야말로 적합한 사회교환형태이다. 이점에 대해 폴란드의 경제학자 오스카는 “사회주의의 탄생측면에서 우선 두 가지 상황을 구분해야한다, 즉 선진자본주의 국가에서의 사회주의의 탄생과 후진국에서의 사회주의가 탄생하는 상황이다. 후진국에서 자본주의를 막 시작할 때 다른 국가에서는 자본주의가 완성한 생산력 발전의 임무는 반드시 새로운 사회주의제도로써 실현해야 한다.”³⁰⁾고 말한 적이 있다. 그러나 오랫동안 중국은 마르크스의 사회주의사회의 생산품 경제론을 단편적으로 이해했고 마르크스가 구상한 사회주의사회와 현실생활에서의 사회주의사회와의 차이에 주의를 기울이지 않았다. 실행과정에서 상품경제의 발전을 최대한 제한했고 상품경제를 사회주의 이단아로 보았다. 10월 혁명 전야 레닌은 마르크스의 사회주의 경제론을 계승했다. 그는 《국가와 혁명》에서 이 점을 집중 묘사했다. 혁명이 성공한 후 레닌은 실행과정에서 전시공산주의의 형식으로써 마르크스의 구상을 실현하려고 하였다. 소비에트경제에서 상품경제를 취소하고 생산품으로 상품경제를 대체해 개인소비품배급제를 실행했다. 그 결과 정치경제는 큰 충격을 받고 국민경제는 거의 파탄상태에 빠졌다. 이러한 상황에서 레닌은 부득이 과감한 ‘후퇴’로 신 경제정책을 실시했다. 그 내용은 자유무역 허락, 상업발전, 여러 형식의 국가자본주의 발전 등을 포함한다. 비록 이렇지만 레닌은 여전히

30) <폴란드> 奧斯卡·蘭格(오스카·레인지): 《社會主義經濟理論》, 中國社會科學出版社 1981년 판, 61P.

상품경제에 대해 충분한 이해가 없었다. 그는 시종일관 신경제정책은 단지 사유제와의 일시적인 타협이고 사회주의공장의 생산품은 단순한 상품이 아니고 또한 상품으로 여겨서도 안 된다고 주장했다. 이러한 생각에서 그는 항상 이러한 ‘후퇴’와 타협을 될 수 있는 한 빨리 끝내려고 했다. 스탈린은 이러한 사상을 충실히 관철하여 스탈린 모델의 경제체제를 구축했다. 수년간의 실천으로 스탈린은 레닌보다 한 걸음 앞서 사회주의제도에서의 상품생산·가치규율의 존재를 인정했다. 그러나 경전사회주의이론에 얽매어 그는 생산수단은 상품이 아니고 단지 계산상의 필요에 의해 상품의 외형을 유지했으며, 가치규율은 단지 유통영역에 대해서만 조절작용을 할 뿐 생산영역에서는 단지 형식상의 역할만 한다고 보았다. 스탈린은 소련의 사회주의는 총체적으로 시장경제와 상품사회가 아닌 마르크스주의 구상의 공산주의 제1단계라고 보았다. 본질적으로 볼 때 이러한 고도집중형의 계획경제체제는 원래 마르크스와 엥겔스의 미래사회주의사회에서 상품경제를 실현하는 구상에서 비롯된 것이며, 사회주의경제의 집중성·계획성에 관한 그들의 구상을 두드러지게 표현된 것이다. 비록 마르크스와 엥겔스는 미래사회에 대한 구체적 구상이 없다고 여러 번 강조했다지만 그들의 일부 언행은 여전히 후세 지도자들에 의해 계승됐다. 앞에서 말했듯이 마르크스와 엥겔스의 사회주의사회는 생산력이 고도로 발전한 ‘자본주의 후’의 사회이며 상품경제는 이미 역사의 무대에서 사라졌고 실현된 것은 생산품경제이다. 생산품경제와 고도로 집중된 계획경제체제가 동일 한 것인지 현실생활에서는 아직 대답할 수 없지만 이론적으로는 얘기될 수 있다고 본다. 그러나 문제는 생산력과 계획된 물자수단이 매우 낙후되고 계획에 종사하는 사람이 의식과 지적수준이 상당히 낮은 상황에서 중국의 현 계획경제가 마르크스가 구상한 계획경제가 아닌지 의심스럽다는 점과 더 중요한 것은 중국이 실시하는 사회주의는 마르크스와 엥겔스가 구상한 사회주의사회가 결코 아니며 생산력발전이 매우 더디고, 소규모 생산 방식에 익숙한 농민이 주민의 대다수여서 상품경제의 발전단계를 당연히 뛰어 넘을 수 없어 고도로 집중된 계획경제체제와 상품경제의 발전은 근본적으로 서로 어울리지 않는다는 점이다.

상술한 분석을 바탕으로 다음과 같은 결론을 내릴 수 있다.

사회주의사회의 정부가 직접 생산에 관여하는 과정에서 생산을 지휘 조직하는 모델은 원래 후세 사람들이 미래사회에 대한 마르크스 구상의 오용에서 기인했다. 미래사회

에 대한 마르크스와 엥겔스의 구상은 자본주의의 상황 하에, 개별 기업의 계획적인 생산과 모든 사회전체의 생산 사이의 무정부상태의 모순을 피하기 위해, 사회의 생산수단을 사회소유로 귀속시켜 사회를 통일된 계획아래에 두는 것이다. 이것은 사회주의국가에서 정부모델을 설계하는 사상적 기초이다. 그러나 마르크스가 구상한 미래사회의 구조는 고도로 발달된 사회생산력과 고도사회화의 대규모 생산력을 기초로 한다. 중국의 사회주의혁명기에 소련은 이러한 체제의 객관적 조건이 없었기 때문에 사회주의 혁명 후 고도로 일체화된 체제는 필연적으로 여러 가지 심각한 폐단이 나타났다.

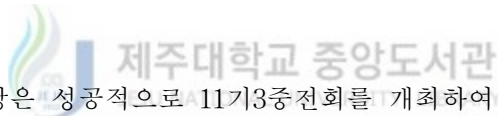
본 장에서 전통 정부기능의 역사, 형성원인, 폐단에 대해 약간의 분석이 있었는데 그 목적은 그것이 현대 사회에 대한 영향을 살펴보기 위함이다. 이어서 우리는 개혁개방이 후 정부기능 전환의 과정에 대해 살펴볼 것이다.



제4장 현대 중국 정부기능전환의 과정, 성과 및 문제

1970년대 말 중국은 현대화 과정을 다시 시작했고, 원래의 계획경제에서 시장경제로의 경제체제의 전환을 시도했다. 경제체제개혁에 발맞추어 정부기능도 근본적인 변화가 있었다. 왜냐하면 “어떤 의미에서 본다면 하나의 경제체제를 만드는 것은 하나의 정부를 만드는 것이며, 각종 경제체제간의 가장 중시되는 차이는 경제의 운영에 있어서 정부가 맡는 역할의 차이”³¹⁾이기 때문이다. 그러므로 이 장에서는 개혁개방 후 정부기능 전환의 과정, 성과 및 문제를 살펴보고자 한다.

제1절 경제개혁의 성과와 정부기능전환



1978년, 중국 공산당은 성공적으로 11기3중전회를 개최하여 전당의 업무핵심을 경제 건설에 두고 개혁개방을 실행하는 중대한 전략정책을 내놓아 위대한 역사적 전환을 실현했다. 이것은 또한 중국정부기능의 재정립에 기반을 다져 주었다. 20여 년 간의 개혁이 정부기능면에 뚜렷이 집중되지 못했지만 사실상 모든 개혁은 주로 정부의 정부기능 전환으로 귀결 될 수 있다. 경제체제개혁의 심화되면서 중국의 정부기능도 일부에서 전체로, 표면에서 내부로 점차 변화를 맞았다. 중공 11기3중전회에서는 경제업무를 첫 번째 위치에 놓을 것이 제시됐다. 12기3중전회에서 그것이 계승된 후, 1992년 鄧小平은 남순강화를 통해 정부기능을 포함한 개혁을 새로운 단계로 끌어들었으며, 이는 사회주의 시장경제의 등장을 상징한다. 이렇게 하여 중국은 과거의 만능형 정부관을 바꿔 각종 관계를 원활히 하는데 착수했다. 개혁개방 후 중국 정부의 정부기능전환은 대체적으로 다음의 세 단계로 나눌 수 있다.

I. 제1단계 (1978-1984)

31) 顧培東: ‘정부 경제 행위의 이론 반성과 모델 구상’, 《中國社會科學》기재, 1989년(8)

1978년 12월, 당의 13기3중전회에서 경제관리체제개혁이 제시됐을 때부터 1984년 10월 12기3중전회에서 《중공중앙이 경제체제개혁에 관한 결정》을 통과 할 때까지가 개혁의 제1단계이다. 이 단계에서 경제학계는 사회주의상품생산과 가치법칙, 계획과 시장에 관한 토론 끝에 결국 ‘계획경제를 위주로 시장조절을 보조정책으로’라는 원칙을 제시했다. 이러한 원칙은 반드시 상응하는 소유제 구조와 그 실현형식이 서로 조화를 이루어야 실행이 가능했고, 그렇지 않으면 생산력은 해방될 수 없었다.

1. 농촌개혁

중국사회주의 개혁은 농민이 솔선하여 농촌에서 일어났다. 이것은 중국경제의 이원구조와 구 경제은행체제하의 농촌이 도시나 기타 지역보다 더 빈곤했기 때문이다. 농촌개혁에서 두드러진 문제점은 가정연합생산청부책임제와 향진(鄉鎮)기업의 창립이다.

1979년 이후 농촌에서는 인민공사체도를 폐지하고 가정연합생산청부책임제를 추진하여 인구에 따라 토지를 농민에게 분배하고 생산·관리·판매권을 농민에게 귀속시켰으나 토지는 여전히 공유였다. 이것은 정부와 농민개인간의 ‘소유권과 경영권’의 ‘분리’였다. 이러한 분리를 통해서 구체제 하에 20여 년 간 생활해 온 농민에게 생산의 자유와 그에 따르는 일정한 행동의 자유를 주었고, 인간으로서 농민은 어느 정도의 인정을 받았다. 이렇게 하여 중국농촌의 생산관계는 엄청나게 변화했다. 즉, 농민이 호(戶)를 단위로 해서 농업생산에 종사하게 된 것이다, 생산경영방식에서 중국농업은 확실히 소농경제로 바뀌었지만 이것은 하나의 새로운 형태의 현대식 소농경제였다. 계획과 시장에서, 양식·목화 등 주요 농부산물에 대해서는 계획의 규정을 위주로 했고 여기에는 일부 지령성 계획지표도 포함되었다. 반면 대다수 농부산물은 개방하여 시장이 조절하도록 했다. 경제정책분야에서는, 개인경작지·가정부업과 정기시장거래가 사회주의경제에서 꼭 필요한 보완책이라고 재확인하였고, 인민공사, 인민공사하의 생산대대, 그리고 생산대대로 중층적으로 구성되어 있는 이른바 농촌의 ‘삼급소유’ 체제와 ‘정사합일(政社合一)’의 체제는 정사분리, 인민공사폐지, 향진(鄉鎮)정부 수립의 체제로 바뀌었다.

이러한 상황은 오랫동안 이어온 집중식 심지어는 군사식의 노동방식과 온종일 일하여도 배고픔을 해결하지 못하는 생활방식을 바꾸었기 때문에 생산이 크게 향상되었고 식량생산량이 상당히 증대하였다. 1979년부터 1984년까지 식량생산량은 3억 톤에서 4억

톤으로 증가했다.

농촌체제의 개혁에 따라 향진기업(인민공사체제의 변혁 이전에는 사대(社隊)기업으로 칭했다.)의 발전으로 인해 농업구조가 크게 바뀌었다. 일부 연해지역에서 향진기업은 이미 농촌경제의 주축이 되었다. 농민의 생활을 크게 개선시키고 농민의 생산참여도를 적극 높임으로써 농촌의 경제발전을 촉진시켰고 농촌의 지위도 향상되었다. 이것은 정부기능의 조정이 생산력의 해방을 가속화하여 인민의 창조력을 발휘하게 하였다는 것을 보여준다.

2. 도시개혁

농촌개혁의 성공은 도시개혁의 동기가 되었다. 농촌개혁이 추진될 때 도시체제개혁은 배태, 준비, 실험, 모색단계에 있었다. 농촌개혁과 비교해 보면 도시개혁은 더욱 정부의 기능전환에 의해 좌우된다. 1978년 7월 9일 국무원이론학습업무회의에서 李先念부총리는 “중국은 이미 여러 차례 경제체제를 개혁했지만 주로 행정력의 이동에 중점을 두고 상투적으로 권력의 회수와 이양을 자주 반복하였기 때문에 개혁의 결과 역시 경제가 발전하는 최대이익에 부합될 수 없었다. 경제 지도업무에 있어서 행정절차·행정구역·행정편의주의·행정방식을 고수함으로써 경제결산·경제효과·경제효율·경제책임을 중시하지 않는 낡은 틀을 벗어나야 한다.”고 지적했다. 당의 11기3중전회에서는 여러 분야에서 정부개혁의 문제가 제기됐다. 예를 들면 “현재 중국경제체제의 한 가지 중요한 결함은 지나친 권력집중현상으로 과감히 권력을 이양해야 한다.”, “각급 경제행정기구를 적극 축소화함으로써, 그들의 대부분 직권을 기업성격의 전문회사 혹은 연합공사에 이전해야 한다.”, “당의 일원화된 영도 하에 당과 정부 그리고 기업간의 미분리와 당이 정부를 대신하고 정부가 기업을 대신하는 현상을 해결해야 한다.”³²⁾등이다.

1979년에서 1980년까지 국영기업은 기업의 자주권을 전국적으로 확대했으며 분배영역(예를 들면 상여금제도 회복)이 시장경제 영역으로 확대됐다. 1984년 5월, 국무원은 《국영기업의 자주권 확대에 관한 잠정 규정》을 발표하여 공업기업의 시장경영계획, 상품판매, 상품가격, 물자구입, 자금사용, 자산처리, 내부기구설치, 인사노동관리, 임금·상여금 및 제휴·합병 등 10가지 부분에 대해 구체적 규정을 마련했다. 이것은 정부와 기업분리의 첫 번째 단계이며 주로 ‘정부기구축소·권력이양’에 관한 것으로 정기분리

32) 《三中全會以來》(상), 人民出版社 1982년 판, 6-7P.

의 문제는 제기되지 않았다. 이 단계에서 기업의 자주권 확대는 주로 기업의 재정권을 확대하는 것이었고, 생산계획·생산품판매부분에서는 약간 늦춰졌다. 이 단계의 특징은 정부가 생산·공급·판매, 인력·자금·물품부분에서의 권한을 확대한 것이며, 기업에 일부 이윤을 남겨 자주적인 지배를 허가한 것이다. 이렇게 직접통제식의 정부기능에 다소 변화가 생김으로써 기업은 어느 정도 자주적인 권리와 이익을 갖게 되었다. 그러나 전체적으로 볼 때 직접통제식의 정부기능에는 큰 변화가 없었다. 이론적으로 간접 통제하는 정부기능은 확인되지 않았고, 지령성 계획은 여전히 정부가 기업을 통제하는 주요 방식이었으며 이윤은 기업의 계획완수를 위해 기업을 자극하는 수단에 불과했다.

이 단계에서 제1단계의 이개세(利改稅)를 실시했는데 그 주요내용은 다음과 같다. 영리를 추구하는 중대형국유기업은(금융보험조직을 포함) 모두 실질적인 이윤에 근거하여 55%의 세율에 따라 소득세를 납부한다. 기업이 소득세를 납부한 이후의 이윤은 일부는 국가에 납부하고, 일부는 국가가 규정한 이윤유보비율에 따라 기업에 분배한다. 국가에 납부할 부분은 상황에 따라 청부확대, 비율고정, 조절세납부와 정액청부 등의 형식을 취한다. 납세이후 기업이 손익을 자가 책임지고, 국가는 더 이상 대출을 해주지 않지만 세금납부 후 이익을 보는 기업에게 일정한 정부세금을 건을 수 있다. 이개세(利改稅) 실시 후 이론적으로 기업은 손익을 자가 책임지는, 상대적으로 독립한 상품생산자로 인식되기 시작했다. 분배에서 정부와 기업간의 관계를 끊었고 국가의 간접적인 관리를 위한 여건을 마련했다. 그러나 이개세가 분배단계의 개혁조치였기 때문에 더 깊은 차원의 개혁의 부대조치가 시행되지 못했고, 정부기능전환의 속도는 여전히 느렸다.

II. 제2단계(1984-1992)

이 단계의 핵심은 농촌에서 도시로의 전환이다. 개혁의 주요내용은 기업경영 메카니즘을 전환하고, 기업 특히 중대형국유기업의 활력을 높여 자주경영의, 자가 책임지는 상품생산자로 만들고, 지령성 계획과 국가의 직접적 가격결정을 대폭 줄임으로써 시장체제구축을 가속화함과 동시에 하기 위해 기업에 대한 국가의 관리방식을 직접관리위주에서 간접관리 방식위주로 전환시키는 것이다. 당의 11기3중전회에서 통과된 《경제체제개혁에 관한 중공중앙의 결정》에서는 사회주의경제를 공유제를 기초로 한 계획하

의 상품경제로 보았다. 이 결정에서는 “과거 기업에 대한 국가의 통제가 지나친 주원인은 전국인민소유를 국가기구와 동일시하였기 때문이다…… 사회수요가 복잡·다변하고, 기업 환경이 천차만별이며, 기업간의 경제적 연계도 대단히 복잡하여 어떠한 국가기구도 완전히 이러한 상황에 적응 할 수 없다. 만약에 전국인민소유제의 각종 기업을 모두 국가기구가 직접 경영·관리한다면, 분명 심각한 주관주의와 관료주의를 낳아 기업의 활력을 잃게 할 것이다.”라고 지적했고 “정부와 기업의 관계에서, 앞으로 각급 정부부문은 원칙상 더 이상 기업을 직접 경영·관리하지 않을 것이다. 기업과 기층에서의 자주 경영의 활력을 불어넣고, 고도 집중으로 생갈 수 있는 폐단을 피하기 위해, 국가로부터 기업을 직접 경영하는 책임을 부여받은 소수의 정부 경제 부문은 ‘정부기구축소, 권력이양’의 방침에 따라 소속기업과의 관계를 정확히 처리해야 한다.”고 밝혔다. 이 규정은 하나의 획기적인 문헌으로, 최초로 전면적이고 체계적으로 정부와 기업분리를 실현하는 정부의 경제관리기능전환의 문제를 논술했으며, 다음과 같은 여덟 가지 조항의 정부기능 등을 명확히 규명했다. 경제와 사회의 발전 전략·계획·방침 및 정책제정, 자원 개발과 기술개발 두뇌개발에 관한 방안제정, 지역·부문·기업간의 발전 계획과 경제 관계 조율, 핵심 공정 특히 에너지·교통 및 원자재 공업의 건설 착수, 경제 정보의 수집과 전달, 경제 조정 수단의 파악과 이용, 경제법규 집행·감독과 제정, 규정범위 내에서 간부의 임면, 대외 경제 기술 교류와 협력 관리 등이다. 지금까지 정부와 기업의 관계 개혁이 이렇게 명확하고도 자발적으로 의사일정에 포함되어 본 적은 없었다. 국영기업은 분명 손익을 자가 책임지는 자주 경영의 경제조직이며, 정부와 기업 분리 실시와 소유권과 경영권의 분리는 정부와 기업 관계의 핵심과 닿아 있다. 이론적으로 양권분리의 필연성과 중요성을 설명하고, 전통 관념의 속박을 타파하기 위해, 登小平은 “기업의 적극성을 끌어내기 위해 여러 방식을 사용하여 소유권과 경영권을 분리하는 것은 개혁의 핵심이다. 하지만 이 문제는 우리 몇몇 동료가 낡은 사고의 틀을 벗어나지 못해 아직 해결되지 않았다. 사실 많은 경영방식은 모두 사회의 생산력을 발전시키는 수단과 방법에 속하며, 자본주의에서도 사용될 수 있을 뿐만 아니라, 사회주의에서도 사용되며, 잘 활용하는 사람을 위해 서비스된다.”³³⁾고 지적했다. 1986년 전인대6기4차 회의에서 통과된 《제7차 5년 계획에 관한 보고》에서는 정부의 경제관리기능을 “통합

33) 《登小平文選》 제 3권, 192P.

적 고려·정책주도·서비스 제공·경제수단 이용과 조사 감독 강화”로 개괄하였다.

이 단계에서 국유기업의 활성화를 위해, 국가는 《중화인민공화국全民所有制 기업법》과 《全民所有制 기업 전환 경영 메카니즘 조례》등을 포함한 일련의 법규를 제정하고 관련정책을 수립하여 국유기업의 경영 자주권을 확대 하였다. 《중화 인민공화국全民所有制 기업법》은 기업과 정부의 관계에 대해 네 가지 규정을 마련했다. 첫째, 정부는 기업에 지령성 계획을 하달하고 이러한 계획을 완성시키는 조건을 제시하며 기업의 기초 건설과 중대한 기술 개량 계획을 심사 비준한다. 둘째, 공장장과 공장장이 지명한 간부에 대한 임면·포상 및 징벌 등의 조치를 취한다. 셋째, 국가가 시장을 조절하고 시장이 기업을 리드하는 원칙에 따라 기업에 서비스를 제공하고 기업을 관리·감독한다. 넷째, 기업과 현지 기타 단위의 관계를 조정하고 기업과 관련된 공공복지사업을 실시한다. 《全民所有制 기업의 경영 메카니즘 전환 조례》는 정부기능전환의 여러 문건을 집대성한 것이라고 할 수 있다. 그것은 권력이양을 바탕으로 정부가 기업에 부여한 자주권, 생산 경영 결정권, 생산품·노무가격 결정권, 생산품 판매권, 물자구매권, 수출입권, 투자정책결정권, 지분지배권, 유보자금 처분권, 제휴·합병권, 종업원 고용권, 인사 관리권, 부당 분담금 거부권으로 귀납할 수 있다. 기업내부에서는 주로 공장장 책임제와 청부제를 실시했다. 공업이외에 상업, 금융업, 건축업, 운수업 등 각종 업종에서도 양권이 분리되는 책임제 개혁을 추진했다.

국가와 기업의 분배관계에서는, 제2단계 이개세(利改稅)와 청부경영제가 잇달아 실행되었다. 1980년대 기업개혁의 주요 조치로는, 다수의 국영기업에 대한 청부경영책임제를 실시하고 일부 소형 국유기업에 대한 임대경영을 실시하는 것, 시범적으로 소수 기업에 주식제도를 도입하고 합자기업을 세우는 것 등이다. 1987년에 와서 전국의 약 95%의 국유 공장기업들에 대해 청부경영책임제를 시행했다. 소유권과 경영권의 분리는 정부가 시장주체의 신분으로 기업의 일상 활동을 관여할 수 없을 뿐만 아니라 소유자의 신분으로 공유자산의 경영을 할 수 없다는 것을 의미한다. 이렇게 국가, 기업과 개인, 중앙과 지방, 각종 사회단체의 이익은 나뉘기 시작하였다. 과거 이들의 이익은 하나로 통합되어 한 술밥을 먹는 양상이었다. 권력이양과 이익분배로 각종 이익이 나뉘었고 단체의식과 개인의 가치관이 바뀌게 되었다. 이로 인해 개혁에 대한 전국 인민의 적극성을 자극했을 뿐만 아니라 재산권 개혁의 기초를 마련하였다. 실행과정에서 경직된 관

리체계가 다소 부드러워졌고 정부기능에도 약간의 변화가 생겼다. 정부는 기업에 대한 직접적인 통제를 완화하는 동시에 시장제도 도입과 시장에 대한 적절한 관리에 관심을 가졌다. 이러한 전환으로 정부기구는 합리화·전문화·과학화되었다. 정부의 통제수단은 과거의 단일 행정 수단에서 행정, 법률, 경제 등이 결합한 병용수단으로 전환되었다. 그러나 정부기능 전환 과정에서 지방이 중앙이 이양한 권력을 가로채는 경향이 나타났다. 특히 행정 연속관계에 따라 수지를 나누는 재정 체제는 지방 정부가 기업에 관여하는 원인을 제공하여 여러 가지 문제점이 발생하였다.

중국은 영토가 광활하고 인구가 많은 국가이다. 이러한 기본적인 현실은 층을 분할하고 급을 나누는 관리의 필요성과 합리성을 낳았다. 중국의 각종 행정체제에서 성, 자치구와 직할시는 지방 최고의 행정단위이다. 성은 지방의 제 일급 ‘총적 관리’부문이며 가장 중요한 ‘총적 관리’부문이다. 이와 상대적인 것은 중앙에서 지방 각급 정부 업무 내용과 상통한 기능 분야의 체제, 즉 ‘횡적관리’이다. 성급 정부 행정관리의 범위는 아주 넓으며, 소수 기능 예를 들면, 외교·국방 등외에는 그 대상과 내용이 중앙정부와 기본적으로 일치한다. 1970년대 말에 시작된 중국경제 체제개혁은 처음부터 전통체제의 총체적 결합을 ‘권력의 지나친 집중’으로 규정했다. 체제의 폐단이 지나친 권력집중이라면, 해결책은 당연히 ‘권력이양’이다. 사회주의 시장경제 건설이라는 이러한 목표를 확립하기 이전에 중국 경제 체제 개혁은 기본적으로 ‘권력이양, 이익분배’의 방침에 따라 진행되었다. 개혁 개방과정에서 중앙과 성은 경제 관리권한 부분에서 각종 변화가 발생했다. 예를 들면 재정, 세수, 대외무역, 인프라 건설, 물자관리, 국유기업관리 등에서 성의 행정사무의 처리 권한은 정도는 다르지만 모두 확대됐으며 가장 전형적인 예가 재정관계의 변화이다.

1980년, 중국은 재정체제에서 아주 의미심장한 중대 개혁을 실행했다. 즉 ‘분조흡반(分竈吃飯)’의 재정체제를 실행한 것이다. 과거 지방에 대한 중앙의 전면적인 통수통지(統收統支)의 ‘일조흡반(一竈吃飯)’은 중앙과 지방의 수지를 구분하고, 급별로 경영책임을 지는 ‘분조흡반’으로 바뀌었다. 1988년부터 일부 성, 직할시에서는 할당액을 납부하거나 혹은 할당액을 보조하는 전면청부제를 실행하기 시작했다. 이렇게 지방재정에서 ‘분조흡반’의 경영책임제는 간단하지만 철저한 전면청부제 형식으로 발전했다. 1980년 재정‘분조흡반’ 이후 10여 년 동안 중앙과 지방 재정 관계에 뚜렷한 변화가 생겼다. 즉

지방 각급 정부는 경제를 발전시키려는 적극성을 보였으며, 지방정부의 재정이 증대하여 지방정부가 현지의 경제를 발전시키는 능력을 갖추게 되었다. 그러나 또 다른 한편에선 폐단이 발생하였다.

첫째, 중앙 정부의 상대적 지위와 자주 능력이 모두 떨어졌다. GNP에서의 중앙재정의 비중, 중앙재정 수입이 국민 수입에 차지하는 비중과 중앙 재정 지출이 정부 재정 지출에서 차지하는 비중이 모두 하락했다. 중앙 재정 수지가 균형을 이루기 어려웠고 재정적자가 누적됐으며 재정 상태가 상당히 좋지 않았다. 이와 반대로 적지 않은 성급 지방에서는 해마다 흑자를 기록하여 중앙 재정은 지방정부로부터의 대출에 의존해야만 재정의 균형을 맞추게 되었다,

둘째, 중앙 정부가 기업에 이양한 권력이 가로채여 정부와 기업간의 기능분리가 이루어지기 어려웠으며 기업에 대한 일부 주관부서의 직접적 간섭을 조장해 일부 기업이 중앙 정부부문의 부속물에서 지방정부의 부속물로 변했다. 1992년 《전국민민 소유제 공업기업경영 메카니즘 전환 조례》에 따라 중앙 정부는 기업에 14항의 기본 권력을 이양했으나 이런 권력이 실제로 지방에 이양된 것은 많지 않았으며 그중 대부분은 지방정부에게 가로채였다.

셋째, 지방이익이 계속 증대되어 어느 정도는 ‘제후(諸侯) 경제’를 형성했다. 재정 책임제는 기업에 대한 지방정부의 간섭을 늘리는 동시에 지방보호주의를 강화시켰다. ‘제후 경제’는 본질적으로 지방의 계획경제이며 지나치게 기업에 간섭했을 뿐만 아니라 중앙과 대립했다. 예를 들면, 일부 지방정부는 현지 이익을 고려하여 생산품관측을 강조하고 외지 생산품을 배척했으며, 해당 지방 부족자원에 대해서는 현지 가공을 강조하고 외부유출을 제한했다. 생산 부문에선 지역내부 결합을 강조하고 외지와외의 협력을 제한했다. 전국적인 인프라 구축은 다시 통제를 잃었고 지방 정부의 세수 혜택 정책이 남발하였다. 더욱 심각한 것은 일부 지방정부가 현지 이익을 위해서, 현지의 각종 경제 활동 주체의 명확한 위법 행위에 대해서도 아무런 제제를 가하지 않았으며 심지어는 공개적으로 비호하기도 했다.

시간의 지남에 따라 사람들은 권력이양과 이익분배를 경제 활동의 원천이 아닌 단지 개혁 초기에는 비교적 효과적이지만 개혁이 심화됨에 따라 한계성을 보이는 일종의 수단으로 인식하기 시작했다. 제1단계와 제2단계의 개혁은 11기 3중전회에서 14대 까지

각종 개혁으로 중국의 생산력과 경제 기초에 많은 변화가 일어났다는 것을 설명해준다. 상부 구조의 구성부분으로서 거시적 경제 통제 체계와 정부 기능 전환 또한 어느 정도 성과를 거두었으나 정부부문이 여전히 지나친 직접적 경제 관리와 기업 통제의 임무를 책임지고, 기구 방대, 부서 중첩, 효율 저하의 폐단이 여전히 근본적으로 해결되지 않았다. 개혁이 심화됨에 따라 상부 구조가 경제기초에 적응하지 못하는 상황이 점차 두드러져 만약 정부 기능을 적극적으로 전환시키지 않는다면 경제 체제 개혁이 촉진되기 어려우며 생산력의 진일보한 해방과 발전에 걸림돌이 될 것이다. 기업개혁의 심화와 경영 메카니즘 전환에 있어서 문제는 기업에 있으며 관건은 정부에 있다고 말할 수 있다.

Ⅲ. 제 3단계 (1992년 10월 이후)

1980년대 말에 이르러 개혁의 중점은 시장제도 완비로 바뀌어 전국적으로 통일된 시장과 규범화된 메카니즘을 형성하였다. 그렇지만 개혁이 심화되어야 하는 상황에서 국내외의 여러 분위기의 영향으로 1989년 정치적 파동이 일어났다. 이러한 상황에서 다음 단계개혁에 대해 사람들은 세 가지 견해를 내놓았다. 첫 번째 견해는 기존의 행정수단, 물가통제, 신속한 통화팽창 억제 등의 모든 수단을 동원하여 느슨한 경제 환경으로 개선한 후에, 다시 모든 부대 개혁을 통해 시장체제를 구축해야 한다는 것이다. 두 번째 견해는 통화팽창 억제는 필요하지만 불균형은 중국이 궤도 수정시기에서 필요악이라는 것이다. 가장 큰 불균형은 국유기업의 메카니즘 운행의 폐단에서 비롯된 것이기 때문에 개혁의 중점은 기업의 운영 메카니즘의 개조에 있어야 하며 그리고 나서 시장체제와의 접목을 고려해야 한다는 것이다. 세 번째 견해는 지나친 시장화는 국가, 국유기업과 노동자 계급의 이익을 침해했기 때문에 국가통제를 강화하고, 특히 국유기업을 다시 국가 행정권력의 보호 하에 놓아야 한다는 것이다. 앞의 두 가지 관점은 시장의 흐름상 기본적으로 일치하는 것이며 모두 시장제도를 완비해야 한다고 보고 있다. 그들 관점간의 차이점은 어느 방식이 비교적 완비된 시장체제를 구축하고, 개혁과 성장의 보조를 똑같이 맞출 수 있는가 하는 것이다. 세 번째 관점은 경제안정에 있어서는 효과적이지만, 사회주의제도가 시장 경제의 기반 위에서 완비될 수 있다고 믿지 않았다. 왜냐하면 시

장경제는 비록 현 단계에서 생산력의 발전을 촉진하는 적극적 역할을 맡고 있지만 본질적으로는 사회주의와 서로 저촉되기 때문에 그것을 일정한 범위에 제한해야 한다고 여겼기 때문이다. 이때 登小平은 남순강화에서 다시 한번 중국의 개혁에 대한 방향, 즉 “판단 기준은 ‘사회주의사회의 생산력의 발전에 유리한지, 사회주의 사회국가의 종합국력향상에 유리한지 그리고 인민생활수준의 향상에 유리한지’ 이어야 하며, 계획과 시장 모두 경제 수단이다”³⁴⁾라고 명확히 제시했다.

중공14대를 기준으로 중국의 경제 체제 개혁은 사회주의 시장경제체제 구축 및 완비를 주요 내용으로 하는 체제의 창조적인 단계로 접어들었다. 14대에서는 시장경제 구축의 관점에서 정부기능 전환에 대해 전면적으로 진술했다. 첫째, 정부기능 전환의 가속화를 사회주의 시장경제체제 구축을 위한 중요한 조건으로 삼는다. “이 부분에서 획기적인 진전이 없으면 개혁은 심화되기 어렵고 사회주의 시장경제체제는 구축되기 어렵다.” 둘째, 기능전환을 실현할 수 있는 길은 정부와 기업의 분리이다. 셋째, 정부경제관리의 주요기능 즉 계획 일치, 정책 주도, 정보 제공, 조직협조 및 서비스제공과 감독을 규범화한다. 넷째, 기능 전환을 행정 관리 체계와 기구 개혁의 첫 번째 대상으로 삼는다. 당의 14대에서 발표한 방침에 의거해서 1993년 시작한 첫 번째 기구 개혁은 사회주의 시장경제에 적용하는 것을 개혁의 목표로 삼고 정부 기능을 전환하는 것을 개혁의 핵심으로 삼았다.

1993년 11월 중공 14기3중전회에서 통과된 《사회주의 시장 경제체제 구축과 관련된 몇 가지 문제에 관한 중공중앙의 결정》에서는 당시 경제 체제개혁이 직면하고 있는 업무와 관련해 심도 있는 연구를 바탕으로 국유기업 경영 메카니즘 전환, 현대 기업제도 구축, 시장경제 발전, 정부기능 전환, 건전한 거시적 경제 통제 체제 구축, 합리적인 개인 수익 분배와 사회보장시스템 구축, 농촌경제 체제 개혁 심화, 대외경제체제개혁 심화, 대외개방 확대, 과학기술 체제와 교육체제의 개혁 강화, 법률 제도 구축 강화 등 경제체제개혁과 관련된 중대한 문제에 대해서 전면적이고 체계적으로 사회주의 시장경제 구축의 기본방향이 제시되었다.

중공 15대에서는 기업의 기술력 향상, 합병 장려, 파산의 규범화, 인원 감축과 재취업 업무실시가 제시되었다. 또한 조직개편, 연합, 합병, 임대 청부 경영과 주식 합작제, 판

34) 《登小平文選》 제 3권, 372, 373P.

매 등의 형식으로 경기 부양을 가속화하고, 사회주의 시장경제의 필요에 따라 정부기능을 전환해야 한다고 제시되었다. 1998년 이후, 20년간의 개혁경험과 철저한 준비를 통해, 국무원기구 개혁을 선두로 현대 시장 경제에 맞는 시스템 구축 및 발전을 위한 정부 개혁이 단계적으로 착실하게 진행되고 있다. 이와 동시에 국유경제의 전략적인 조직 개편이 안정적으로 진행되고 있으며, 금융기구 개편, 당(黨)·정(政)·군(軍) 기관과 기업간의 연결고리 분리, 법제 건설 강화, 기층 민주화 등에서 큰 진전이 있다.

제2절 전환기의 정부 기능

1980년대 이후 중국은 ‘계급투쟁을 강령’으로 하는 이론을 폐기한 이후 정치형의 사회에서 경제형의 사회로 빠르게 전환했다. ‘정치형의 사회에서 경제형의 사회로, 계획경제에서 시장경제로’는 개혁의 두 가지 이정표이며, 사회발전과정에서 뒤바뀔 수 없는 필연적 추세이다. 때문에 전환기에 정부기능 변화에 대한 요구는 더 이상 정부 소속부문이 직접적으로 기능을 분해하는 것이 아니라, 정부를 사회관리에 대해 책임지는 하나의 총체로 보아 정부의 책임·지위와 기능을 재인식·분석하여, 정부의 운영 방식과 사회관리 방식을 바꾸는 것이다. 즉 정부자체도 개혁이 필요하다고 말할 수 있다. 정부개혁의 일부분으로서, 정부기능을 근본적으로 전환해야 만이 사회주의 시장경제로의 전환에 발맞출 수 있다.

I. 사회주의 시장경제의 기본 특징

정부기능을 시장경제에 적용시키려면 반드시 시장경제의 특징에 대한 과학적인 분석이 이루어져야 한다. 사회주의 시장경제는 두 가지 측면에서 이해될 수 있다. 첫째, 그것은 계획경제가 아니고 시장경제라는 것이며, 자원분배에서 시장이 기본적인 역할을 하기 때문에 그것은 분명 시장경제의 일반성을 보여준다는 것이다. 둘째, 이러한 시장경제는 사회주의 제도와 서로 연관되어 있고, 사회주의를 위해 봉사하는 것으로 일반

시장경제와는 다른 특수성이 나타난다는 것이다. 사회주의 시장경제는 이러한 일반성과 특수성의 조합으로 이루어진 것이다.

1. 시장경제의 일반 특징

(1) 자원분배의 시장화

소위 자원분배란 사회가 각 부문과 기업간에 생산과 수요에 따라 자원을 분배하는 것을 가리킨다. 그 목적은 경제 자원의 여러 가지 가능한 생산용도에 대해서 평가하고 선택하여 가장 좋은 경제이익을 얻기 위함이다. 자원을 분배하는 방식에는 일반적으로 두 가지가 있다. 하나는 계획이다. 즉 경제활동이 국가가 요구하는 목표와 방향에 따라 발전하기 위해, 계획이라는 수단을 이용하여 경제 행위를 지도·조절·구속하는 것이다. 둘째는 시장이다. 즉 사회의 경제자원을 주로 시장을 통해서 분배하는 것이다. 시장 경제에서 각종 경제활동은 직접 혹은 간접적으로 시장관계에 놓여있어서 시장 메커니즘의 제약을 받는다. 얼마를 생산하고 무엇을 생산할 지는 전부 시장의 수급관계에 의해서 결정된다. 시장 수급에 따라 결정된 상품가격은 상품과 자원의 희소 정도를 반영하며, 더 나아가 자원의 분배를 조정하고 변동시킨다. 특히 자원분배의 시장화는, 기업이 점유하고 있는 생산 수단도 상품이 시장에서 받아들여지는 상황을 고려하여, 경제이익을 높이기 위해 기업도 끊임없이 시장신호에 따라 생산수단을 구매 혹은 이전해야 한다는 것을 의미한다.

(2) 기업행위 주체화

시장경제에서 기업은 시장의 주체로서, 충분히 자주성을 갖추고 독립적인 경제 이익을 가져야 한다. 구체적으로 말해서 기업은 독립법인으로서 자주경영권과 투자 방향 및 경영방식의 결정권을 갖고, 구매·판매·수입 분배와 노동자 고용의 자주권을 갖으며, 또한 재산에 대한 책임권한을 갖고 있다. 기업은 시장이 제공한 정보에 따라 충분히 자주권을 행사하고, 적시에 생산경영전략을 조정하며 적극적으로 경쟁에 참여하여 최대이익을 추구함으로써 자신의 독립적 이익을 실현한다. 만약 기업이 충분한 자주권이 없다면 진정으로 시장경제의 주체가 되기 어려워 시장경제의 발전은 제약을 받을 수밖에 없다.

(3) 시장발전의 개방성

시장경제의 환경에서 상품 생산자는 자신의 이익추구에 대한 강렬한 욕구가 있으며

상품의 자유로운 유통을 필요로 한다. 이를 위해 시장을 모든 상품 생산자·경영자·구매자에게 개방하고 국내외에 개방해야 한다. 모든 지역의 폐쇄성을 없애고 지역간의 상호개방이 이루어져야 만이 전국이 하나 된 시장을 형성할하여 개별적인 성 및 지역의 한계를 극복하고 각 지역의 우위를 이용함으로써 전국적인 경제 발전을 실현할 수 있다. 또한 대외개방만이 국제시장을 충분히 이용하여 본국의 경제 발전을 가속화 할 수 있다.

(4) 시장관리의 간접성

시장경제는 결코 자유방임이 아니다. 자유방임적인 시장경제는 현실에서 존재하지 않는다. 현대 시장경제는 정부의 거시적 통제가 필요하다. 정부의 간섭은 주로 간접적인 방식으로 이루어져, 정부 부문은 생산·경영 등 구체적인 사항에 대해 직접적으로 간섭하지 않고, 각종 거시 정책으로써 시장을 조절하여 가격 신호를 통해 기업의 자원배치를 이끌고 구속한다. 시장경쟁을 통한 효율과 이익의 차이에 따라 기업의 생존을 결정한다. 때문에 정부의 이러한 개입은 간접성과 거시적 성격을 갖고 있다고 볼 수 있다.

(5) 시장행위의 법제성

시장경제는 법제 경제이며, 법제 구축은 시장경제와 상응하는 하나의 제도적 문명이다. 마르크스는 《자본론》에서 수많은 자료를 인용하여 시장경제와 법제 건설의 상관성을 보여줬다. 여기서 말하는 법은, 중국고대의 왕권중심 즉 천자를 보호한다는 것으로 이해되는 공공질서 유지의 법과 계획체제하에 하급부서의 복종을 전제로 한 행정명령이 아니라, 경제주체의 재산권이 침해 받지 않도록 보호하고 거래 규칙을 규정하는 법이다. 경제활동, 경제운영과 경제관리는 모두 법률과 법규에 따라 엄격히 이루어져야 하므로, 과학적이고 엄밀하며 완비된 시장 법규를 제정하는 것은 현대 시장 경제를 발전시키는 전제이자 조건이다. 오직 이렇게 해야 만이 경제 주체 각각의 모든 경제 활동과 경제 관계가 법에 의거하여 엄격히 집행되고 처벌되어 기업 행위와 정부 행위가 모두 법제의 통제 아래 놓일 수 있다.

(6) 시장 활동의 경쟁성

경쟁은 경제활동 속에 내재된 본질의 외부표현이자 시장경제의 필연적 산물이다. 적자생존은 사람의 의지으로써 바꿀 수 있는 시장경제 규율이 아니다. 기업과 개인이 생산한 상품이 성공적으로 판매되려면 사회의 수요를 만족시켜야 하며 적절한 판로가 있어

야 한다. 또한 기술 혁신을 통해서 필요한 개별 노동시간을 사회의 필요노동시간보다 줄여야만 높은 이윤을 내고 경쟁에서 살아남을 수 있다. 반대로 생산 효율이 낮으면 생산 단위 상품의 개별 노동시간이 사회의 필요노동시간보다 커져 경쟁에서 뒤쳐질 수 있다.

(7) 시장경제의 도덕성

이것은 시장경제에서 거래당사자가 명예를 중시하고, 계약을 준수하며, 기회주의를 추구하지 않게 만드는 하는 도덕적 구속력에 의한 질서를 말하며, 시장 경제 질서의 소프트 환경을 형성한다. 시장경제는 일종의 신용경제이다. 현대 시장경제에서 정직과 신용은 이미 모든 시장 주체가 따라야 할 기본 원칙이 되었다. 도덕과 질서는 시장경제에서 윤택유 역할을 한다. 진정한 의미의 시장에서는 사기와 속임수 및 온갖 수단을 통한 위조품 판매행위는 발붙일 수 없다.

2. 사회주의 시장경제의 특수성

사회주의의 본질은 생산력을 해방하고, 생산력을 발전시키며 착취를 없애고 소득분배의 양극화를 제거하여 공동의 부를 실현하는 것이다. 이 목표에 도달하기 위해 사회주의 시장경제는 일반 시장경제와 비교되는 여러 가지 특수성을 갖고 있다.

(1) 소유제 구조에서, 공유제를 위주로 하여 여러 형태의 소유제를 공동으로 발전시키는 것이다. 이것은 중국 사회주의 초급단계에서 기본적인 경제 제도이다. 이 제도의 확립은 사회주의 성격과 초급단계의 국가 현실에 의해 결정된다. 첫째, 중국은 사회주의 국가이며 반드시 공유제를 사회주의 경제제도의 기초로 삼아야 한다. 둘째, 중국은 사회주의 초급단계에 놓여있으며 공유제를 위주로 하여 여러 형태의 소유제 경제를 발전시켜야 한다. 셋째, ‘세 가지에 유리한 것’에 부합되는 모든 소유제 형식은 모두 사회주의를 위해 봉사할 수 있고 또한 봉사하여야만 한다. 공유제를 위주로 하는 것을 견지하는 것은 사회주의의 근본원칙이며, 중국사회주의 시장경제의 기본적 상징이다. 공유제의 주체적 지위를 확보해야 소득분배의 양극화를 막고 공동의 부를 실현할 수 있다. 공유제의 주체적 지위를 흔들고 방치하는 태도는 모두 사회주의 방향에서 벗어난 것이다. 또한 공유제 경제의 뜻을 전면적으로 이해하여야 한다. 공유제 경제는 국유요소를 포함할 뿐만 아니라 혼합소유제 경제에서의 국유요소와 집체요소를 포함한다. 중국전역에서 볼 때 공유제의 주체적 지위는 주로 사회총자산에서 공유자산이 우위를 점하고,

국유경제가 국민경제의 맥을 통제하고, 경제발전의 주도적 역할을 하는데서 나타난다.

(2) 분배제도에서 노동에 따른 분배를 위주로 여러 가지 분배방식이 병존하며 노동에 따른 분배와 생산요소에 따른 분배를 결합한다. 노동에 따른 분배는 사회주의 형식의 분배형식이며 착취제도에 대한 부정이다. 노동에 따른 분배는 공정한 것임에 틀림없지만 현실사회에서 선천적·후천적 요소로 노동자의 노동능력이 큰 차이를 보이는 것은 객관적 사실이다. 게다가 다른 분배 형식으로 인해사람들간의 수입격차가 대단히 크다. 이러한 문제를 접할 때 우리는 효율과 공정성을 우선 견지하고 국가와 단체, 개인의 이익을 함께 고려해야 한다. 시장을 포함한 각종 자원분배와 조절 수단을 이용하는 것은 선진적이고 효율적이며 합리적으로 소득격차를 벌릴 뿐만 아니라 사회소득분배의 불공정을 해소하고 소득 분배의 양극화를 막으며 공동의 부를 점차 실현할 수 있다.

(3) 시장 메카니즘과 거시적 통제의 상호 결합.

중국 사회주의 시장경제는 사회주의 기본제도와 같이 결합된 것으로 시장 메카니즘의 우위를 발휘하는 동시에 사회주의 우위를 발휘할 수 있다. 또한 시장 메카니즘과 거시적 통제, 현 단계 발전과 장기적 발전, 효율과 공정 관계를 처리하는데 있어서 서방 국가보다 더 효율적으로 잘 처리 할 수 있다. 바꿔 말하면 사회주의 시장경제는 생산수단을 공유제 위주로 하고 여러 가지 소유제 경제와 함께 발전하는 소유제 구조를 바탕으로 성립된 것이며 국가의 거시적 통제하에 시장이 자원분배에서 기초적 역할을 담당한다.

II. 사회주의 시장경제 환경에서 정부 개입의 필요성

현대 시장경제에서는 시장이 가격 메카니즘에 따라 합리적으로 사회자원을 배분하여 경제 발전을 추진하였다. 그러나 실질적 운영상태가 항상 이상에서 벗어났고 시장자체의 한계성과 경제 발전에 따른 사회문제를 해결할 수 없어서 정부개입의 필미를 제공했다. 중국의 사회주의 시장경제는 비록 누구를 위해 봉사할 것인가에 대해 자본주의 시장경제와 근본적으로 다르지만 정부 간섭의 근거에 있어서는 서로 같다. 여기에서 연구해볼 만한 것은 중국의 특수한 근거이다.

1. 국가 현실의 특수성. 우리는 이미 시장경제의 일반적 측면에서 시장경제의 한계성

을 분석했다. 그러나 중국의 특수한 국가 현실에서, ‘시장실패’는 여전히 중국만의 특수성을 갖고 있다. 예를 들면, 중국은 인구가 많은 개도국으로서 중국 경제 발전과정에서 인구문제가 매우 심각하지만 시장자체가 인구문제를 해결할 수는 없다. 또 다른 예는 중국은 사회주의 국가로서 공유자산의 보호와 가치 증식은 정부의 효과적인 관리에 의해 이루어져야 한다. 그렇지 않을 경우 공유제의 주체적 지위가 흔들릴 수 있다.

2. 중국은 전통의 경제 구조를 현대화의 국민경제 체제로 개조하는 임무에 직면하고 있다. 시장 메카니즘의 조절 수단은 충분히 이용되어야 하지만 자본주의 국가의 경험이 우리에게 주는 교훈은 그들의 경험을 올바르게 배우고 그들이 겪었던 우여곡절을 피한다면 비교적 단기간 내에 공업화를 실현하고 선진국의 경제발전 수준을 따라잡고 초월할 수 있다는 것이다. 이 과정에서 마르크스주의 정당이 이끄는 정부의 역할은 무시할 수 없다. 이미 현대화를 실현한 국가도 중국을 위해 현대화 실현의 궤도와 발전의 길을 제시했다. 브라이커는 일본과 러시아의 현대화 분석에서 “일본과 러시아 역대 정부의 사회에 대한 통제기능과 자원 동원 및 해외의 사례를 귀감으로 삼는 능력은 특히 이 두 국가에 중요한 의미가 있다.”³⁵⁾고 지적했다. 그 밖에도 한국, 대만, 싱가포르 등 동아시아 국가의 비약적인 경제발전은 개도국이 현대화를 실현하는 과정에서 정부의 중요성을 증명하고 있다.

3. 중국은 계획경제에서 시장경제 체제로의 전환기에 놓여, 시장이 아직 완전히 성숙하지 않았고, 시장주체 또한 아직 미숙하고, 가격체제도 정비되지 않아 시장경제의 많은 기능이 제대로 발휘되지 못하고 있다. 또한 시장 메카니즘에 대한 미성숙한 시장주체의 조절은 여전히 융통성 있는 대처능력이 부족하며, 원래 정부가 구축하고 지지한 계획경제체제의 일부 사항들은 때때로 정부의 힘에 의한 변화가 필요하다. 이때 만약 완전히 시장 메카니즘에 의해 조정된다면 자원의 최적화된 분배를 실현할 수 없을 뿐만 아니라 경제 혼란과 마비를 가져올 수 있다. 이러한 면에서 라틴아메리카 국가의 교훈은 중국이 본받을 만하다. 1990년대 초 아직 완전히 구축되지 않은 시장경제 체제에서 일부 국가의 정부는 경제 개입의 기능을 포기하여 급격히 자유시장경제로 전환했다. 그 결과 시장 메카니즘의 많은 기능들이 제대로 확립되지 않아 경제가 ‘약한 정부’, ‘약

35) <미> 西里爾·E·布萊克(시리얼·E·브라이커)等著：《日本和俄國的現代化》，商務印書館 1984년 판, 440P.

한 시장'에서 운용됨으로써 그 어려움이 더 컸다. 라틴아메리카의 교훈은 중국에 큰 귀감이 되고 있다. 중국은 계획경제에서 시장경제로의 전환과정에 있으며 가격 메카니즘이 아직 정상적으로 발휘되지 않아서 정부가 여전히 자원 분배의 임무를 맡고 있을 뿐만 아니라 (개혁이 심화됨에 따라 점차 감소하고 있지만), 전환과정에서 정부의 추진력이 더욱 필요하다.

Ⅲ. 현대 정부의 기본요구

1. 정치면에서 정부는 각종 정치세력들을 조정 중재하여, 그들 간의 평화로운 경쟁을 보장하는 임무를 맡고 있다. 한 영국 철학자는 “만약에 세계가 단지 폭력과 강권의 산물이고 그들이 단지 원시 밀림의 강자를 왕으로 하는 규율에만 의지해서 생활한다면, 이 세계에는 영원히 그치지 않는 혼란과 사악, 파괴 모반의 짙은 어두운 그림자가 드리워질 것이다”라고 말한 적이 있다. 인간은 지혜롭고 다변하는 고등동물이며 이익을 위해 약탈하고 영광을 위해 경쟁한다. 또한 안전 때문에 두려워하고 사랑을 위해 희생하며 역사의 무대에서 온갖 희노애락을 연출한다. 정부의 정치적 역할은 평화로운 경쟁의 법칙을 제정하는 것이며 여러 가지 방법으로 사회집단이 경쟁에서 헌법의 규정·정책 결정 절차의 규범화 등과 같은 법규를 준하도록 하는 것이다. 정부는 법률로써 국민의 신분과 재산의 합법적 권익을 보호하고 민법·형법·경제법·소송법 등 각종 법률과公安·법원·검찰을 통해 이 목표를 실현한다.

정의로운 법이 존재하고 상벌이 명확하며 사회정의가 신장될 때 사회구성원들은 비로소 안정된 생활을 누릴 수 있다. 다시 말하면 절차규칙과 사법 기구는 국가 관리를 보호하는 데 있어서 중요한 역할을 한다는 것이다. 이러한 조건이 전제되지 않는다면 장기적으로 통치하고 영구한 안녕을 누릴 수 있는 국가가 존재하기 어렵다. 봉건시대에서조차 군주는 군주와는 별개인 왕법을 제정해서 치국의 근거로 삼았다. 건국이후 오랫동안 정치기능은 평화로운 정치 경쟁의 법칙을 제정하거나 법률로써 사회의 장기적 안정을 유지한 것이 아니라, 계급투쟁의 보복 방법을 택하여 많은 후유증을 남음으로써 국가는 하루도 평화로운 날이 없었다. 따라서 그것은 과도형 정부로 불려질 수밖에 없었으며 현대 정부의 수준에는 미치지 못하는 것이었다.

2. 경제 기능 (뒤에서 집중 언급)

3. 사회, 인문, 생태면에서 정부는 피할 수 없는 책임을 지고 있다. 노약자 보호, 사회복지와 교육, 역사 문화 문물의 보존 등 대부분이 전통사회에서의 가정과 씨족의 기능이었지만 현대 사회에서는 정부가 사회 재산의 재분배로써 이 기능을 수행하고 대부분 사회의 경제 능력, 사회의 문화 풍속 등에 따라 그 수준이 결정된다. 전통의 가정과 씨족기능을 계승한 것 외에 현대 정부는 과거 전통사회에 없었던 많은 문제에 직면한다. 저명한 경영학자 피터 드러커는 “사람들은 현대과학을 이용하여 많은 이익을 얻었지만 동시에 과거에 없었던 많은 문제가 야기됐다. 생태문제, 핵폐기물문제, 오존층 파괴문제, 구조적인 실업문제 및 그와 관련된 일련의 사회문제가 여기에 속하면 사회 특히 정부의 힘에 의존하여 해결해야 한다.”고 지적했다. 개혁과정에서 정부의 이러한 기능은 더욱 강화되어야 하는 동시에 이와 상응하는 사회기능을 발전시켜야 한다. 정부는 사회 이익을 높이기 위해 사회중개 조직의 도움을 얻을 수 있지만 그에 상응하는 민간 역할이 성숙하기 전에는 이러한 사회기능은 결국 정부의 책임이다.

IV. 전환기 정부의 경제 기능



경제전환시기에 정부는 일반적인 기능을 책임지는 것 외에 일부 특수 기능을 책임져야 만이 변화중인 정부와 기업, 개혁과 안정의 관계를 잘 처리할 수 있다.

1. 전환기 경제의 체제 특징

계획경제체제에서의 정부기능은 지나치게 방대하였고 정부는 거의 사회전체의 경제 활동을 직접 통제하여 노동자의 적극성이 억제되고 기업의 활동이 위축됨으로써 결국 자원의 저효율적인 분배를 야기하였다. 1950년대 이후 이러한 체제에 대한 비판과 반성이 잇달았으며 개혁을 요구하는 목소리도 끊이지 않았다. 그러나 개혁이 자원분배에 있어서 시장의 기초적 역할을 담당하는 쪽으로 개혁이 진행되어야 한다는 것을 모르고 단지 행정 분권을 둘러싸고 간헐적으로 개혁이 이루어졌기 때문에 국가의 경제 체제에 근본적인 변화가 일어나지 않았으며 경제상태도 호전되지 않았다. 1980년대 이후 계획 경제 체제는 점점 더 경제 발전의 걸림돌이 되었고 개혁을 요구하는 목소리도 점점 높아져 결국 엄청난 변혁이 도래했다. 계획 경제 국가에서 현대시장 경제 체제로의 전환

방식에는 두 가지 전형적인 모델, 즉 ‘급진적’ 개혁과 ‘점진적’ 개혁이 있다. ‘급진적’ 개혁은 “깊은 웅덩이는 두 걸음으로 건널 수 없다.”는 것을 기본 신조로 삼고, 그 핵심을 “최단시간 내에 전면적이고 급진적인 최대한의 개혁.”에 둔다. 구체적인 개혁 조치로는 신속한 물가 개방, 무역 관리 및 통제 철폐, 국유기업의 사유화, 거시 경제 안정화, 외환의 자유로운 태환 등이 있다. 이러한 ‘급진적’ 개혁은 비록 어느 정도의 실시과정이 있지만 개혁속도가 빠르고 신구체제의 전환이 신속히 이루어져 신구 양자 체제 사이에는 거의 과도한 형태가 나타나지 않는다.

‘급진적’ 개혁과 다르게 중국이 걸어온 길은 ‘점진적’ 개혁이다. ‘점진적’ 개혁의 기본 신조는 “둘다리도 두들겨봐서 건너야 한다.”이며 핵심은 ‘부분 혹은 단계적인 개혁을 통한 변혁’, 구체적인 조치로는 “개혁 시작 단계에서 지방 특색에 맞게 실험을 해 봄으로써 성공한 예가 많이 나올 때 이러한 경험을 확대할 수 있다. 이러한 제1단계의 개혁을 실시한 후에 시장 체제가 일부 구축되면 시장경제는 점차 안정적으로 경제의 기타 부분으로 확대할 수 있다.”³⁶⁾는 것이다. 이러한 ‘점진적’ 개혁은 시간이라는 요소를 도입했기 때문에 구체제에서 신체제로의 전환은 비교적 긴 과정이 필요하다. 때문에 신구 양자 체제 사이에 하나의 무시할 수 없는 과도형태가 나타난다. 계획경제체제에서 시장경제체제의 과도시기의 경제를 전환기경제라 칭한다. 과도기의 시작(계획경제)과 종점(시장경제)의 성숙된 상태와 비교해 봤을 때 전환기 경제는 신구 양자 체제가 병존하는 독특한 특징을 갖는다. 경제 전환기에 지령성 경제 체제가 경제를 조정하는 범위가 점차 축소되고, 시장경제가 경제를 조절하는 범위는 점차 확대되면서 양자 체제 성분이 동시에 존재하는 상태가 나타나고, 이러한 이중체제는 가격과, 대외 무역, 외환 및 기업 부문의 개혁에 광범위하게 이용된다. 신구 양자병존 체제는 과거 계획경제체제에서의 난국을 돌파하여 중국의 국민경제에 새로운 활력을 불어 넣어주었다. 때문에 그것은 원래의 경직된 체제와 비교해 볼 때 커다란 성과라 할 수 있으며 그 긍정적 역할은 다음과 같다.

(1) 시장경제가 점진적으로 도입되면서 자원분배영역에 정확하고 상대적으로 희미한 신호가 보내져 경제 운영상의 효율이 높아지고 효과적으로 공급을 증대할 수 있었다.

(2) 계획 메카니즘의 일부 잔존으로 기존 경제 이익의 기본적인 국면이 유지되었고,

36) 世界銀行: 《1996年世界發展報告》, 中國財政經濟出版社 1996년 판, 9P.

급격한 변화가 가져올 사회 혼란을 완화하면서 개혁의 장애를 줄여 개혁이 순조롭게 진행하는데 도움이 되었다.

그러나 전환형 경제는 하나의 과도기 형태의 경제로서 일부 피할 수 없는 체제자체의 결함을 갖고 있으며 이것은 주로 신규 양자병존 체제간의 극렬한 모순과 마찰을 야기할 수 있다.

우선 기업 운영의 이중체제 즉 쌍궤제(雙軌制)는 소유제 기업간의 불공정한 경쟁과 국유기업 행위의 이중성을 불러온다. 경제 전환기에 비국유 경제는 기본적으로 시장경제의 궤도에서 운행되며 운행수단은 주로 시장의 조절이다. 지령성 계획의 통제를 받지 않기 때문에 비국유 경제의 경영 메카니즘은 비교적 융통성이 있지만 종종 정부 정책에서의 불공정한 대우, 심지어는 차별을 받기도 한다. 국유기업은 점차 시장 메카니즘 조정의 궤도에 오르고 있지만 개혁이 심각한 정체로 시장경제 미시적 기반으로서의 기본적인 자질을 갖추지 못해 결국 정부 계획의 통제를 완전히 벗어날 수 없어 경제 전환 과정에서 국유기업의 행위는 이중성을 보인다. 즉 국유기업의 생산·경영 활동은 일부는 시장의 공급, 일부는 정부의 계획에 의해 결정된다. 국유기업 행위의 이중적인 경향으로 인해 기업 행위가 문란해지고 기업의 운영 효율이 저하될 수 있다.

다음으로 가격의 이중체제하에서 동일 상품의 두 가지 가격, 즉 정부가 규정한 통일된 가격과 시장의 공급 관계에서 결정된 가격이 존재한다. 이것은 가격 신호 시스템의 혼란을 가져오고 경쟁 당사자가 정확한 정보를 얻는데 불리하여 자원의 효율적인 분배를 저해한다. 또한 경제 당사자는 가격차를 이용해 이익을 얻으려는 심리로 시장 경쟁력부분에서 그다지 큰 노력을 하지 않는다. 예를 들면 정가(定價)와 시장 가격의 차이로 투기를 야기하고, 불법으로 폭리를 취하는 행위가 쉬워져 많은 범법자들은 유통영역에서 한번에 커다란 이익을 남길 수 있다. 가격이중체제가 오랫동안 지속될수록 경쟁적 시장 체제와 시장 행위의 형성에 더욱 불리해지며, 부패가 만연해지고, 개혁은 제자리걸음을 하게 된다.

다음으로 취업과 임금의 이중체제는 사회경제생활을 혼란케 한다. 개혁개방이후 중국에서 자발적으로 형성된 노동력 시장이 빠르게 발전하고, 연해 지역과 비국유 부문은 기본적으로 시장방식에 따라 인재를 모집했지만, 내륙과 국유부문은 시장경제에서 요구되는 노동과 임금제도의 변화에 적응하지 못하고, 또한 계획경제의 각종 제도와 규정이

남아 있어, 노동시장이 극히 비규범화 되고 지역별·부문별 서로 다른 규칙이 채택되었다. 이러한 취업과 임금의 이중체제의 환경에서 농촌의 잉여 노동력은 대부분 연해지역으로 이동했고 국가기관과 국유기업의 전문 인력도 비국유 부문으로 흘러갔으며, 이렇게 자발적으로 형성된 노동력 시장은 국가 기관과 국유기업에 적지 않은 충격을 준 동시에 연해지역에 많은 사회문제를 가져왔다.

경제전환기에 출현한 상술한 모순은 필연적이기 때문에 전환기 경제에서는 일부 자체체제에 결함이 나타날 수밖에 없었다. 즉 기업이 아직 완전한 시장주체가 되지 못하고, 시장 규칙이 규범화되지 않았으며 시장 중개 조직은 여전히 낙후했다. 또한 사회보장체제가 미비하며, 경제 입법이 완성되지 않아 정부의 거시적 통제 체제가 여전히 불안정했다.

2. 전환기의 정부기능

전환기 경제의 독특한 체제 특징과 자체 체제 결함으로 정부는 일반적 기능을 일부 이행하는 것 외에 아래의 특수한 기능을 책임져야 한다.

(1) 제도 창조

성숙된 시장경제에서, 시장경제 체제가 이미 비교적 완성된 단계에 이르러 제도요구와 제도 공급에 영향을 주는 요소가 상호 작용하여 제도수급이 대체적으로 균형을 이루기 때문에 성숙한 시장경제에서는 일반적으로 대규모의 제도 공급 부족 현상이 일어나지 않는다. 그러나 전환기 경제에서는 많은 상품과 생산요소가격의 대폭 조정, 헌법질서의 변화, 과학기술의 진보, 시장규모의 확대 등의 요소로 인해 제도 변화에 따르는 예측순수입이 증가하여 새로운 제도에 대한 사람들의 수요를 자극하는 한편, 기존 제도의 제한, 제도 제정과 실시 비용 상승, 지식 경험의 부족 및 기득권의 방해 등으로 사람들이 새로운 제도에 대한 의식이 약화되어 신제도의 공급을 감소·지연시키고, 대량의 제도 공급부족현상이 만연하게 된다. 제도에 대한 전환기 사회의 수요가 만족되지 못해 기업과 개인의 경제활동은 위축되고, 경제 효율은 향상되기 어렵다. 경제 성장과 발전을 촉진하기 위해 계획경제에서 시장경제로의 전환은 일련의 제도 창조를 통해 제도의 공급 부족을 보충해야 한다. 인류 발전사로 볼 때 제도는 반드시 정부를 통해 제정·실행되었고 정부는 제도 공급의 주체라는 것을 알 수 있다. 전환기의 정부는 특히 아래 부분에서 제도 창조 기능을 강화해야 한다.

첫째, 시장 경제와 상응하는 법률체제 구축.

이것은 “훌륭한 법률과 효과적인 시행 수단을 제공하는 것이다. 여기에는 법규 제정과 시행, 거래원가 절감, 생산 효율의 향상, 범죄와 부패 척결이 포함되어 있다. 이렇게 해야 만이 기업들은 전적으로 생산 활동에 종사할 수 있다.”³⁷⁾ 중국은 늦게 시장경제를 채택한 국가이며, 정부가 사회의 광범위한 시장 참여를 유도하려면 우선 법제를 통해서 국민의 재산권을 보장해야 한다. 중국이 시행하는 《민법 통칙》은 시장경제 수요에 훨씬 못 미치며 빠른 시일 내에 민법전을 제정·반포하여 국민, 법인의 재산관계를 조정해야 한다. 또한 국민 투자 보호관련 법률과 정책을 통해, 국민이 보유하고 있는 거액의 재산과 유희 자금을 시장에 투입시켜 시장의 실체를 구성하고, 법이 정한 각종 시장 주체를 통해 시장을 활성화하고 경제를 발전시켜, 사회의 위험부담을 줄여야 한다.

둘째, 사회주의 시장경제와 상응하는 재산권 제도 구축.

전통 계획경제 체제에서 국유기업의 재산권은 일원 소유를 특징으로 하며 국가는 국유재산의 유일한 소유권 주체이다. 기업이 법인 재산권을 소유하고 있지 않기 때문에 기업은 자주 경영과 손익 자가 책임, 자기 예측, 자기 발전을 실현할 수 없으며, 또한 진정한 의미의 시장주체가 될 수 없다. 기업을 활성화 하려면 현대식 기업제도를 구축해야 하며, 이것은 이미 국유기업 개혁의 방향이 되었다. 때문에 시장경제와 상응하는 새로운 재산권 제도를 구축하기 위해 기존 재산권 제도의 개혁이 필요하다.

15대에서 제기된 공유제와 공유제의 실현 형식의 명제는, 과거 정부와 기업 관계에서 존재하는 정부와 기업 분리, 정부의 사회경제관리 기능과 국유자산 소유자 기능의 미분리를 변화시키는데 유리하다. 주식제도는 공유제를 실현하는 하나의 구체적인 형식으로, 정부기능전환을 위한 기반을 제공한다. 주식회사는 더 이상 단일한 국가 소유제가 아니며 재산권을 주식화해서 각종 소유제 자본을 모집한다. 또한 리스크를 분산하고 이익을 분할하여 경제적으로 평등한 지위에 놓이며, 기업은 독립된 법인재산권을 보호하면서 소유자 투자 자본을 독립적으로 운영할 수 있다. 이렇게 회사의 재산은 회사 법인의 것이며 회사는 모든 법인 재산권을 소유하여 자주 경영의 지위도 보장을 받는다. 과거 소유권과 경영권 분리의 모델에서 정부가 기업재산권의 소유자이고 기업재산에 대

37) 世界銀行：《1996年世界銀行發展報告》，中國財政經濟出版社 1996년 판, 87P.

한 최종 지휘권을 갖고 있기 때문에 기업 재산권이 제약을 받고 자주권이 보장되지 못했다. 회사법인 재산 제도는 기업이 자연인과 마찬가지로 자신의 법인재산을 소유·처리 할 수 있고 진정한 의미의 자주경영을 실행 할 수 있다. 게다가 기업이 법인 재산이 생기면 경제 책임을 지고 있는 물질적 기반이 생겨 손익 자가 책임을 질 수 있다. 이외에, 유한한 책임 원칙에 따라 정부는 회사의 주주로서 그 출자에 대해 혹은 청약한 주식을 한계로 회사에 책임을 지며, 리스크에 대해서도 유한한 책임을 지며 더 이상 구제에서처럼 기업이 손해를 본 후 국가가 재정을 보충한다든가 기업에 대해 무한한 책임을 지지 않는다. 이렇게 되면 기업의 예산이 강화되고 기업은 더욱 투자와 경영 리스크에 주의하여 기술과 관리를 개선하고 경쟁력을 높여 자기 통제의 메카니즘을 구축한다.

정부가 주주로서 향유하는 중대한 정책결정 그리고 경영관리자 선택 등에 주주권력(권리)은 계획경제하에 소속 기업에 대한 정부의 외부에서의 직접적인 간섭과는 다르다. 정부는 기타 주주와 마찬가지로 회사법의 규정과 회사법인의 일정한 처리시스템에 따라 주주의 권리를 행사한다. 이것은 일종의 회사 내부행위로 정부가 외부 상급기관으로서 회사에 대한 외부 간섭이 아니다. 정부는 반드시 주주 총회와 이사회를 통해 자신이 맡은 역할을 수행하며, 회사 외부에서의 단일 주주로서 직접 회사운영에 관여할 권리는 없다. 이렇게 해서 정부의 자산 관리 기능은 공공행정 기능에서 분리되었고, 정부는 분리된 자산 관리 기능을 행정화의 경향에서 탈피하여 시장의 요구에 따라 이행한다.

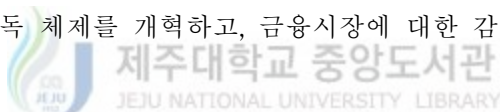
셋째, 시장경제와 상응하는 화폐·인력자원³⁸⁾ 및 공공생산품의 공급제도 구축.

시장경제의 안정은 화폐, 인력자원의 수준 및 공공생산품의 공급 상황과 관련 있다. 화폐의 불안정, 인력자원의 낙후는 모두 시장 메카니즘의 효과적인 운영을 방해할 수

38) 인력자원의 학자는 자본, 노동 또는 다른 어떠한 것과 비교할 때 인력자원은 하나의 국가 혹은 민족의 가장 중요한 재산이다. 인력자원을 가장 발전, 배양, 보호하고 사용하는 국가만이 영원히 생존할 수 있을 것이다. 인력 자원의 발전은 장기적이고 지식과 자본이 누적된 과정이며 아동에서 성인이 되는 것처럼, 막대한 사회부가 소모되며 하이테크 인재가 되려면 특히 지식형 인재가 되려면 함부로 낭비할 수 없다. 현대화 사회의 경쟁은 하이테크의 경쟁이며 기술 인재의 경쟁이다, 중국의 시장화와 현대화는 사람들이 관본위의 전통 관념을 제거하기 시작했으며 많은 사람들이 시장으로 향하고 자신의 장점을 사용하고 있다. 한 사회는 인재를 보호하고 사용할 줄 알아야 만이 발전하고 진보할 수 있다.

있다. 때문에 전환기 경제에서, 정부는 중앙은행을 하나의 독립적으로 화폐정책을 수립·시행하는 기구로 바꿔 물가의 기본적인 안정을 유지하는데 노력해야 하며 교육에 대한 투자를 늘려 인력자원의 수준을 높이고 충분한 공공생산품을 공급하여 시장 메카니즘의 결함을 보완해야 한다.

국민경제의 전면적인 시장화는 금융체제의 개혁이 실행되지 않고서는 불가능하다. 국유은행 민영화 개혁의 발걸음을 빠르게 하고, 시중은행의 신용대출 자주권을 더욱 확대하며, 은행대출에 대한 간섭을 줄여 그 금융업계의 지위를 확실히 보장해야 한다. 뿐만 아니라 지방 시중은행의 발전을 장려하고, 은행간 경쟁을 자극하며 중앙은행의 간접적 통제 체제를 완비해야 한다. 또한 시중은행에 대한 자산 부채 비율 관리를 실시하고 중앙은행의 조직체계를 재정비하여 은행에 대한 감독을 강화해야 한다. 또한 유리한 시기를 포착하여 단계적으로 금리를 시장의 변동에 맡겨야 한다. 자본시장을 크게 육성하고 주식시장 규모를 확대하며 주식발행의 방법을 개선하여 더욱 투명하게 규범화되고 시장화된 주식 발행 상장 메카니즘을 구축해야 한다. 그 외에도 적극적으로 채권시장을 발전시켜 증권관리 감독 체제를 개혁하고, 금융시장에 대한 감독을 개선하며 금융 리스크를 제거해야 한다.



재정·세제 분할체제의 확립과 부가가치를 주요세원으로 삼는 운영모델의 성공은 새로운 재정체제의 틀이 이미 기본적으로 형성됐다는 것을 의미한다. 그러나 재정·세제 체제가 아직 계획체제에서 시장경제로 수정되지 않았고, 전국재정수입에서 중앙재정수입이 차지하는 비중과 GDP에서 재정수입이 차지하는 비중이 여전히 낮기 때문에, 국유기업·국유은행·사회보장과 기구 개혁 및 생산요소시장은 아직도 현행 재정·세제 체제의 제약을 받고 있다. 그러므로 세제체제의 개혁을 더욱 심화하고 규범화된 강력한 새로운 세제체제를 구축하는 것은 앞으로 몇 년간 미룰 수 없는 중요한 임무이다.

오늘날의 국제 경쟁은 대부분 과학기술 교육과 인재의 경쟁이며, 경제 발전에서의 과학기술의 역할은 점점 더 중요해지고 있다. 많은 국가에서 과학기술개발, 인재양성을 국책으로 삼고 지원을 아끼지 않고 있다.

(2) 시장체제의 육성과 발전

중앙계획경제체제에서 국가가 집중적으로 생산을 통제했으며, 국가의 계획이라는 방식을 통해 자원을 분배했다. 그러나 현대 시장경제체제는 완비된 시장체제를 전제로 하

며, 시장은 정부와 기업을 연결하는 매개체이다. 비록 구소련과 비교해서 과거 중국경제에 대한 중앙의 계획정도는 비교적 낮았지만 당시 중국은 단지 소비품 시장만 존재했으며 통제도 심했다. 개혁이후 소비품 시장과 생산 수단 시장은 비교적 빠르게 발전하고, 자금·기술·노동력 등 생산 요소 시장이 점차 자리를 잡아가고 있다. 그러나 시장경제의 요구와 비교해 볼 때, 전환기의 경제시장체제는 여전히 구축되지 않았다. 대내외적으로 개방되고 전국적으로 통일된 공정한 시장 체제 구축은 전환기 정부의 중요한 기능이 되었다. 구체적으로 말해 정부는 다음 몇 가지 업무를 잘 처리해야 한다.

국유기업에 대한 개혁을 더욱 강화하고 투명한 재산권과 현대기업제도 제정을 통해 시장경제의 성장을 촉진하는 동시에, 기술시장·정보시장·부동산 시장의 건전한 발전을 촉진해야 한다.

생산수단 시장의 발전을 촉진해야 하고 생산요소시장을 설립해야 한다. 시장의 성장과 완비에 더욱 힘쓰고, 선물시장의 설립과 발전을 조심스럽게 모색하며, 중서부 지역의 시장 설립을 가속화하여 시장경제의 균형적 발전을 이끌어내어야 한다.

시장 중개 조직을 더욱 발전시킨다. 시장경제가 발달할수록, 경제 주체간의 거래가 더욱 빈번할수록, 거래수단도 더욱 전문화되기 때문에 시장 중개 조직을 통한 정상적이고 질서 있는 생산활동을 촉진하는 것이 더욱 바람직하다. 오늘날 중국에서 성장을 요하는 시장 중개 조직으로는 거래에 직접 참여하는 중개업소·전당포·경매장, 시장의 공정한 경쟁을 보장하는 회계 사무소·신용평가기구, 시장의 성장을 촉진하는 컨설팅사무소·정보제공업체·결제센터, 시장에서의 마찰을 해결하는 중재기구, 인재와 노동력 인구의 이동을 촉진하는 직업소개소·헤드헌팅 전문업체, 농민의 시장진입을 도와주는 인력 중개 업체 등이 있다.

(3) 사회보장 체제 구축

시장경제는 경쟁의 경제이며 항상 리스크를 동반한다. 사회보장제도는 리스크를 피하는 효과적인 메카니즘으로 이미 현재 시장경제와 불가분의 관계에 있다. 서방시장경제의 발전과정으로 보면, 현재 이 제도는 정부기구 하에서 법률의 보호를 받으며 상당히 성숙한 단계에 이르렀다. 그러나 개혁개방 이전에는 중국의 사회보장체제는 계획경제체제하의 취업과 인사제도 및 전통의 소농 의식의 제약을 받았기 때문에 사회보장체제의 기능 면에서든 사회 보장에 대한 현대사회의 수요측면에서든 매우 불완전했다. 개혁개

방 후 경제가 전환함에 따라 정부는 기존의 계획경제체제에 적합했던 사회보장제도에 대해 어느 정도의 개혁을 단행했지만 현대 시장경제에서 요구되는 수준과는 큰 차이를 보였다. 그것은 다음과 같다.

사회보장의 범위가 좁고, 그 수준이 높지 않으며, 사회보장 관리체계가 낙후했다. 때문에 선진국의 경험을 거울삼아 중국의 사회 전환기에 발맞춰 현행 사회보장체제의 개혁이 절실히 요구되고 있으며 그 핵심이 되는 것은 노동자 연금, 실업보험과 의료보험이다.

(4) 시장문화 의식과 시장윤리도덕의 함양

시장체제는 특정한 사회 문화와 의식의 구체적인 실체이며, 시장경제의 문화와 의식은 시장경제 체제의 정신적인 버팀목이다. 중국은 시장경제 사상과 위배되는 뿌리 깊은 전통문화와 계획경제 문화를 갖고 있기 때문에 시장문화 의식을 함양하는 것은 중국 정부가 직면하고 있는 매우 어려운 임무이다.

시장문화와 의식의 본질은 신용을 바탕으로 한 공평계약의 정신이다. 이것은 정부가 시장문화와 의식을 배양하는 기본적인 가치관은 신용, 평등, 공정, 상호이익이어야 한다는 것을 의미한다. 시장경제 건립 초기에 정부는 전통 문화와 구체제로 인해 형성된 시장경제 체제요구에 부합되지 않은 문화 의식을 제거하여 시장화의 장애물을 없애는 한편, 제창·인도·교육, 더 나아가 특별한 강제적 수단으로써 시장문화의식을 배양해야 한다.

시장경제와 상응하는 윤리도덕을 확립한다. 윤리도덕은 제도의 구성 요소 중 비공식 계약에 속하며, 오랫동안 사람들이 교류하는 과정에서 형성된 것이다. 시장경제와 상응하는 윤리도덕을 확립하는 과정은 시장경제를 도덕적으로 인정하는 과정이다. 이러한 인정은 사회운영의 비용을 줄이고 사람들이 선택할 때 소모하는 시간과 비용을 줄이는데 도움이 된다. 현재 중국사회에는 일종의 ‘모럴헤저드’가 존재하며, 이것은 시장 상품 경제의 발전과정에서 기존 도덕관념에 대한 충격과 위기 때문만이 아니라 이러한 충격과 위기가 시장상품경제의 이성화 정도가 비교적 낮은 과도한 시기에 두드러지기 때문이다. 때문에 도덕의식의 확립은 경제 전환에서 정부가 관심을 기울이는 핵심이 되어야 한다.

중국식의 시장경제 체제를 점차 구축하는 과정 및 중국의 공업화와 정보화 및 도시

화를 계속 추진하는 과정에서 정부의 역할과 지위는 반드시 변할 것이며 때문에 정부 기능도 변하지 않을 수 없다. 영원히 변하지 않는 것은 단지 현실의 사회경제 생활 그 자체일 뿐이다.

제3절 지방정부의 기능 전환

지방정부는 계획을 조율하고 지방경제 발전을 촉진함으로써 사회주의 시장경제를 건설하는 기능을 맡고 있다. 국유기업개혁이 심화되고 국민 경제의 시장화 정도가 높아짐에 따라, 지방정부 경제기능의 위치와 전환에 대한 새로운 요구가 제시되고 있다. 일부에서는, 현재 국유기업을 곤란하게 하는 근본적 원인을 기업 자신의 메카니즘이 활성화되지 않는 것 외에, 지방경제 기능의 실패와 불필요한 통제로 보고 있고, 일부에서는 지방정부 기능에는 경제를 발전시키는 임무가 없으며, 정부의 임무는 정의 수호와 경쟁 질서 유지로, 경제발전은 기업과 국민이 책임져야 한다고 여기고 있다. 또 다른 일부에서는 지방의 중복 건설과 국유기업의 경영난, 일부지방의 취업난과 정부 재정난의 원인 가운데 하나가 바로 경제에 대한 지방정부의 지나친 개입으로 보고 있다. 이것은 지방정부가 경제기능을 필요로 하는가, 경제기능이 어떻게 정립 될 것인가 하는 과제를 제기한다.

경제기능은 지방정부의 기본적인 기능으로, 지방정부가 경제기능을 이행하는 과정에서 마땅히 관리 내용을 개혁하고 관리 방식을 개선해야 한다. 첫째, 물질생산결정의 역할방면에서 보든, 혹은 현재 지방정부가 직면한 어려움을 해결하고 앞으로의 현대화를 추진하는 각도에서 보더라도, 지방정부는 경제기능을 포기할 수 없으며, 지방정부가 경제를 통제하지 않으면 그 존속 이유가 없다. 둘째, 과거에 정부가 생산을 관리하고 기업이 생산을 하는 정부 경제 기능의 실패는 이미 경제 발전의 커다란 장애가 되었으며, 경제업무에 대한 지방정부의 지나친 간섭은 기층·기업과 서민의 창업에 대한 적극성을 억누르고 경제 발전의 활력을 빼앗아 간다. 셋째, 문제는 지방정부가 경제를 관여해야 하는지 여부가 아니라 지방정부가 무엇을 관여하고 어떻게 관여할지, 지방정부의 역

할을 어떻게 정립할지, 경제 내용과 방식에 대한 개혁이 필요한지 여부에 달려 있다. 개혁개방이후, 기존 공유제의 의식개혁과 기존 계획경제체제개혁의 상호 작용으로 지방 정부의 경제기능 재정립이 추진되고 있다. 기존의 관리 방식과 내용을 바꾸지 않으면 시장경제 제도 수정의 길에 들어설 수 없다.

지방정부는 경제 전환과 체제 제도 수정에 더욱 잘 적응하기 위해 아래의 여섯 가지 부분에서 기능전환을 가속화하여야 한다.

I. 기능의 전환은 우선 관념을 전환하여 정부의 무한한 역할을 유한한 역할로 바뀌어야 한다.

과거 중국의 경영자와 국민은 정부를 만능정부로 보았고, 일이 생기면 시장(市長), 현장(縣長)을 찾는 것이 그들의 사고방식과 업무 처리 관념이었다. 지방정부간부들은 요구에 따라 응하는 이런 업무방식에 익숙해져서, 누군가 찾으시면 보람을 느꼈고 아무도 찾지 않으면 불안해했다. 시장경제 체제의 환경에서, 자원 분배에서의 시장의 역할은 전면적이며, 정부의 거시적 통제는 단지 시장 메카니즘의 결함만을 보완할 수 있을 뿐 시장 메카니즘의 기능을 대신할 수는 없다. 지방정부의 경제 기능은 유한한 역할에 맞게 거시적 통제, 사회 관리와 공공서비스로 전환되어야 하며, 일부 기능을 기업, 시장, 사회 중개 조직과 국민에게 돌려줘야 한다. 그 구체적인 조치로는 다음과 같다.

(1) 정부와 시장의 관계를 조정하여, 자원 배치 등 시장이 할 수 있는 일을 시장에 넘긴다.

(2) 정부와 기업의 관계를 조정하여, 기업 경영권을 법에 따라 기업에게 넘기고, 정부와 기업 분리 및 정부의 사회·경제관리 기능과 국유자산 소유자 기능의 분리(政資分離)를 실현한다.

(3) 정부와 사회관계를 조정하여, 사회 중개 조직과 국민이 할 수 있는 일을 국민이 처리하도록 한다.

II. 기능 전환은 사고방식을 바꾸어 정부의 경제 사무에 대한 지나친 간섭에서 경제 전반의 틀을 짜는 방향으로 전환한다.

계획경제체제에서, 지방경제의 경제 업무처리는 미시경제의 업무처리에 한정되어 있고, 경제 운영 통제는 전체적으로 총생산량 지표 관리에 치중되었으며, 생산지도는 주로 회의에서 임무를 하달하고, 문제 해결은 현장에서 처리하는 형식이었다. 지방 지도자는 프로젝트, 자금, 기업유치를 위해 바쁘게 뛰어다녔다. 일부 지역에서 이러한 상황은 지금까지 여전히 개선되지 않고 있다. 자원분배 방식의 변화에 따라, 이처럼 일 처리를 하면 할수록 업무가 세분화되고 늘어만 가는 전통 업무 방식은 바뀌어야 한다.

(1) 지방정부는 시장 운영 및 발전에 대한 소비심리, 생산요소의 이동법칙을 연구하여, 시장경제의 역할을 충분히 발휘함으로써 시장 메카니즘을 통해 자원 분배를 유도해야 한다.

(2) 지방 정부의 경제 업무에 관한 기준 심사 체계를 개혁하여, 속도 심사위주에서 품질·효율 심사위주로 바뀌어야 한다. 지방 정부에 대한 심사는 취업 확대, 세수 증대, 총체적 경제운영상태 개선 등 거시경제 지표를 강조해야 한다. 경제 체제와 경제 성장 방식 두 가지의 근본적인 전환을 실현하기 위해 중복 건설, 재고 누적, 불량 자산 증가, 손실 낭비를 확실히 개선하여 경제의 발전을 가속화해야 한다.

(3) 기능 전환을 통한 새로운 지방기구 개혁과, 업무에 대한 지나친 간섭에서 전반적인 틀만을 짜주는 단계로 옮기는 데 있어서의 관건요소는 업무 축소와 권력 이양이다. 정부 기구의 중첩, 미시적 통제와 행정관리 부분의 과잉은 반드시 체제 마찰을 일으킨다. 일을 위한 일자리가 아닌 사람을 위한 일자리를 마련하면 그 결과는 분명 권력층은 돈을 받고 일자리를 만들어 주고 업무효율을 떨어뜨려 기업과 국민의 부담을 늘릴 것이다. 지방정부는 기구 개혁과정에서 개혁의 원동력일 뿐만 아니라 개혁의 대상이라는 이중적인 역할을 맡아 개혁을 추진하기 어렵게 만들고 있다. 때문에 개혁은 기구편성 입법에서의 강력한 통제를 통해 반드시 원칙적으로 실행되어야 하고, 기구 개혁이 흐지부지 진행되는 것과 개혁 후 구체제로 회귀하는 것을 방지해야 한다.

Ⅲ. 기능의 전환은 메카니즘을 전환하여 기업의 결손 보완의 노력을 제도창조의 에너지로 바꾸어야 한다.

시장경제 개혁을 추진하는 과정에서 지방 정부는 두 가지 난제에 봉착한다. 현대 기업제도의 제정은 기층에서부터 어긋났다. 실무자들은 자본주의를 제대로 흉내 내지 못하고 있다. 또한 3년간 빈곤퇴치 라는 국유기업의 임무는 매우 어렵고 시간이 촉박하며 그 성과 또한 좋지 않다. 과거 줄곧 사용해온 행정 방법을 통해 기업의 결손을 보완하는 것으로는 이 두 가지 난제를 해결하기가 점점 어렵고, 결국 기업제도의 창조에서 그 출로를 찾아야 한다.

(1) 시장 메카니즘에 따라 기존의 국유 및 집체기업을 혁신하고, 기업을 시장에 내놓아 적자생존의 법칙에 적응시킨다. 기업혁신과정에서 지방정부는 협력을 강화하고 각 계층의 힘을 동원하여 개혁에 따르는 비용을 지불한다.

(2) '민영을 통한 돌파'전략으로 비공유제 경제를 더욱 발전시키고, 제도창조과정에서 비공유 경제의 상호작용역할을 충분히 발휘하게 한다. 민영기업을 더욱 발전시켜 민영기업 메카니즘 창조로써 국유기업 메카니즘으로의 전환을 이끌어 낸다.

(3) 사회보장제도의 확립을 통해 사회보장제도의 영향력을 계속 확대하고, 사회보장기금을 확충하여 기업 메카니즘을 위해 유리한 조건을 창조하도록 하며, 제도수정 시기의 사회 혼란을 최대한 방지한다.

IV. 기능의 전환은 방법을 전환하여 기업내부 경영·관리에서 기업의 외부환경으로 눈을 돌려야 한다.

기업의 개혁·조직개편·혁신과 관리 강화는 결국 기업 자신의 일이다. 즉 주로 기업자신의 힘에 의지하여 추진해야 하며, 정부가 행정 수단을 이용하여 강력하게 추진하는 것은 적합하지 않다. 과거 정부가 기업을 대신해 이렇게 한 것은 정부와 기업관계가 순조롭지 않았기 때문이다. 지방정부의 기능전환으로 기업 발전을 위한 좋은 환경이 조성됐다.

첫째, 시장경제 질서를 보호하여 기업발전을 위한 우수한 서비스를 제공한 것이다. 현재 문제는, 기업의 거래비용이 지나치게 높고, 창업과 새로운 프로젝트 추진비용이 너무 많이 들며, 기업이 시장에 진·출입하기가 너무 어렵다는 것이다. 또한 신생기업의 시장진입 문턱이 너무 높고 파산 기업도 법에 의한 파산이 어려워 기업의 적자생존

체제가 제한 받고 경제 자원이 낭비되었으며 일정 한도에서 업계에 대한 사회의 투자도 제한받았다. 시장운영면에서 기업의 부정한 경제 행위는 쉽게 경제 질서를 어지럽히며 공정한 경쟁에 악영향을 준다. 지방 정부는 양호한 경제 환경 조성 과 정당한 경쟁 질서 유지를 환경 조성의 핵심으로 삼아야 한다.

둘째, 기업가를 양성하는 건강한 시장을 설립하고 기업가의 건전한 활동을 장려한다. 현재 지방정부는 기업 경영자의 연봉제부터 착수하여 경영자위주의 거래시장을 건립하여 기업 경영자의 경영 능력이 시장요소가 시장에 진입하고 분배에 참여하는 중요한 기준이 되게 해야 한다.

V. 기능의 전환은 중점을 전환하여 경제 규모의 확장에서 경쟁력의 강화로 변화시켜야 한다.

경제 규모가 지나치게 작고 일인당 GDP가 지나치게 낮은 현실로 인해 대부분의 지방정부는 경제 발전 전략의 핵심을 경제 규모 확장에 두지 않을 수 없으나 바이어스마켓이 가져온 날로 치열해지는 품질·가격 및 애프터서비스 경쟁에 적응해가기 위해 경제 성장 방식을 신속하게 전환하여, 경제 발전의 중점을 지방경제의 시장 경쟁력 위에 두어야 한다.

(1) 과학교육입국 전략을 성실하게 이행하여, 기업의 과학기술 개발체제구축에 온 힘을 기울이고, 기업의 신상품 개발 능력을 향상시켜야 한다.

(2) 기업의 브랜드 개발을 유도하고, 지방에 비교적 유리하고 시장 전망이 좋은 유명 브랜드 산업을 발전시키며, 지방의 핵심 산업을 육성한다.

(3) 기업의 시장 판로 개척을 지원하고, 주력 상품의 시장 점유율을 확대하며, 시장경제 규칙에 따라 경쟁력 있고 실력을 갖춘 기업을 육성한다.

VI. 기능의 전환은 태도를 전환하여 간부의 도덕적 예속에서 공무원의 제도 제정 착수까지 변화시켜야 한다.

지방 정부 경제 기능의 전환은 공무원에 의존해 구체적으로 실시되어야 한다. 재능

있는 공무원이 없으면 아무리 좋은 구상이라 할지라도 실현될 수 없다. 때문에 지속적으로 공무원의 도덕적 소양을 높이는 동시에, 제도를 통해 공무원의 행정 행위를 규범·예속하고, 청렴하고 근면한 업무 분위기를 조성해야 한다.

(1) 경제인의 이윤추구 관점에서 공무원의 관리 제도를 제정하고, 제도를 통해 사람과 일을 관리하도록 해야 하며, 제도적 차원에서 공무원들의 법치의를 높이고 준법정신을 고양시켜, 공무원의 업무 처리 투명성을 높여야 한다.

(2) 국민과 납세자를 위해 봉사한다는 의식을 고취시키고, 공무원의 서비스 직책 이행에 대한 사회의 감독을 강화하며, 이러한 감독이 효과적으로 이루어지도록 제도적인 보장을 통해 공무원의 권력 남용을 방지해야 한다.

(3) 공무원의 연수를 더욱 강화하고 시장경제의 법규와 경제 무역 금융에 대한 지식을 높이며, 공무원 자신의 자질과 능력을 부단히 향상시켜야 한다.

제4절 성과, 문제 및 원인



I. 성과

개혁 개방 이후 정부기능전환은 총체적으로 볼 때 이미 질적인 변화가 있었다. 개혁의 과정과 각 단계의 성과에 대해서는 이미 앞에서 언급했으며, 여기서는 정부기능의 주요 변화에 대해 개괄한다.

1. 정부 개혁을 하지 않는다면 경제 개혁과 정치 개혁은 지속되기 어려우며 기능전환은 개혁의 관건이라는 공감대가 사회 전반적으로 형성되었다. 정부기능전환면에서 각 부문에 서로 다른 요구를 제시했으며, 국가 행정 관리 인력의 배치에서도 조정이 있었다. 종합 경제 부문에서 업무의 중점은 거시적 통제를 강화하는 것이며, 국민 경제 발전 전략의 추진, 발전계획과 경제 총생산량의 평형 유지에 온 힘을 기울이고, 산업 정책을 수립하여 시장을 육성 발전시켜 효과적으로 사회 경제 활동을 통제했다. 개혁을 통해 국가가 종합적으로 계획, 물가, 재정, 세수, 금융, 화폐 등 거시적 통제 수단을 이

용하는 능력이 강화됐다. 전문 경제 부문은 각각의 상황에 따라 세 가지 유형으로 나누어 개혁이 진행되었다. 첫 번째 유형은 경제 실체의 변화로, 예를 들면 우주항공 공업부의 폐쇄, 항공공업총공사(航空工業總公司)·항천공업총공사(航天工業總公司)의 설립이다. 둘 번째 유형은 총회이다. 예를 들면 경공업부·방직공업부를 각각 경공총회·방직총회로 바꾸어, 주로 업계의 계획과 정책을 수립·이행했고, 거시적인 지도와 기업을 위한 서비스 등 업계 관리 기능을 제공했다. 세 번째 유형은 국민경제의 기반업종과 하이테크 기술업종으로, 이 유형은 신설된 부문 혹은 과거의 부문이 필요하며, 내부기구 축소와 내부인원의 감축, 기능 전환, 계획·서비스·감독 기능을 주로 이행했다. 그 외에도 기구 개혁 과정에서 일부 부문 기능 중첩의 문제가 해결됐다.

2. 중국 정부 기능 전환은 기본적으로 경제 사회의 발전에 부응했다. 중국의 경제 개혁이 점진적인 방식을 채택했기 때문에 기능의 전환이 이루어질 때마다 경제적 배경은 모두 다르다. ‘계획경제 위주, 시장경제 보완’에서 ‘공유제를 바탕으로 한 계획적인 상품 경제’에 이르기까지, 더 나아가 점진적인 사회주의 시장경제체제 확립에 이르기까지 경제체제개혁의 ‘시장화’추세에 따라 정부기능은 점차 미시영역에서 벗어나 직접통제 방식에서 간접통제 방식으로 전환했다. 이것은 정부 권력이 아래와 외부로의 이전 영역에서 두드러지며, 예를 들면 기업의 자주권 확대, 일련의 심사·비준권 이양, 대중도시의 경제 관리권 확대 등이다.

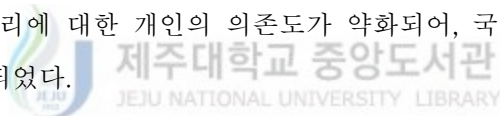
3. 행정 명령과 문서 위주의 정책 방식은 점차 법률, 법규를 위주로 한 규범관리로 전환되고, ‘법률에 의한 행정’ 의식이 점차 형성됐다. 통계에 따르면, 개혁개방 20년 동안 인대(人代) 및 상무 위원회가 제정한 법률과 법률 관련 문제의 결정은 310여건에 달하며, 국무원이 제정한 행정 법규는 750여건에 달한다. 입법권이 있는 지방인대가 제정한 조례는 무려 5300여건에 달한다. 이러한 법률과 조례는 경제의 지속적인 건전한 발전과 사회의 전면적인 진보 및 사회의 장기적인 안정보장에 중요한 의미가 있을 뿐만 아니라, 정부 행정 관리를 법제화의 범주에 포함시켰다.

4. 공공 서비스 부분에서 점차 시장 메카니즘을 도입하였다. 예를 들면 공공 인프라에서 정부는 방침제정, 계획통일, 자금모집, 정책육성 등에서 중요한 역할을 맡은 것 외에, 투자방면에서도 직접적인 재정적 투자 및 국유은행대출에 의존한 투자를 했을 뿐 아니라, 외자와 국내 자본 유치에서도 큰 성과를 거두었고, ‘BOT’용자 방식을 시범 실시

등을 통해 인프라의 ‘병목’현상을 크게 완화시켰다.

5. 민간 사회의 발전이다. 개혁이전의 중국은 모든 사회 조직과 기구는 사실상 당과 정부에 의해 통제되었고, 하나의 정상 사회에서처럼 각종 단체 조직과 기구가 독립적으로 발전하지 않았다. 중국 청년 연합회·중화 부녀 연합회 등 당과 국가가 설립한 몇몇 민중조직 및 많은 비영리 산업 단위 외에 민간조직 및 민간인이 세운 비영리기구는 거의 존재하지 않았다. 1998년 현(縣)급 이상의 민간조직의 숫자는 181318개로 민간조직은 비교적 빠른 속도로 발전했다.

6. 국가와 상대되는 개인의 독립성이 끊임없이 강화되었다. 과거 20여 년 동안 시장 위주의 개혁으로, 개인은 국가로부터 점점 더 큰 독립성을 보장받게 됐으며, 현재, 개인은 정부의 분배에 의존해서 일자리를 찾을 필요 없이 노동시장에서 찾을 수 있다. 최근 몇 년간의 발전으로 노동시장도 점차 성장해 나갔다. 빠른 공업화와 지속적으로 성장하는 기업이 새로운 취업기회를 제공했다. 호적 제도의 약화와 식품 및 기타 필수품 자유시장의 발전으로 사람들은 자유롭게 전국각로 이동할 수 있었고, 사회보장 체제와 주택제도의 개혁으로 일자리에 대한 개인의 의존도가 약화되어, 국가와 상대되는 개인의 독립성이 점점 더 강화되었다.



II. 문제

상술한 것처럼, 개혁개방이래 정부기능의 전환방면에서 확실히 커다란 성과와 진전이 있었지만, 현대 중국정부의 건설과 미래 발전에 비추어 본다면 그것의 한계는 분명히 드러난다.

정부 기능은 점차 변화하고 있지만, 사람들의 뇌리에는 여전히 낡은 관념과 사고가 존재하고 있다. 예를 들면, 사람들은 기존의 통제 방법에는 익숙하지만 법률과 경쟁의 방법에는 익숙하지 않는 것이다. 전통계획경제는 일종의 전형적인 인위적인 질서로서, 모든 것이 정부가 사전에 제정한 공동 목표와 계획 순서에 따라 처리되어, 자신의 이익을 추구하는 자유가 없을 뿐만 아니라 자신을 위해 남겨진 자유행동의 공간도 없었기 때문에, 시장질서는 자발적으로 형성 발전하기 어려웠다. 게다가 장기적인 계획경제의 실행으로 인해, 계획된 질서를 옹호하는 이익 집단이 형성됐고, 많은 사람들은 “사회는

설계되어야 하고 질서는 확립되어야 한다.”는 고정관념을 갖게 되었다. 이러한 고정관념은 항상 불시에 영향을 끼치고, 심지어 어떤 때는 일정한 범위 내에서 개혁을 주도하기 때문에 전환과정에서 항상 두 가지 어려운 상황에 직면한다. 정부는 개혁의 대상이면서 개혁의 추진력 중 하나라는 점, 그리고 정부의 활동 범위를 제한해야 하지만 한편으론 정부의 역할발휘가 필요하다는 점이다. 또한 시장의 자발적인 질서유지를 장려해야 하지만 한편으론 경제에 대한 국가 간섭의 합리성을 인정해야 한다는 것이다. 뿐만 아니라 사회 전환의 순조로운 완성을 위해 강력한 국가가 필요하지만 한편으론 여러 가지 부분에서 국가의 기존 권한을 제한해야 한다. 바로 이러한 두 가지 어려운 선택으로 무수한 갈등과 마찰, 왜곡과 변형이 야기된다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

(1) 정부는 일련의 경제와 사회 활동을 통제하고 있다. 이것은 많은 부문에서 여전히 국가 독점과 계획 통제가 존재하고 있다는 것을 가리킬 뿐만 아니라 정부의 많은 통제가 등록제를 심사제로 바꾸는 등의 부적당한 방식을 취하고 있다는 것을 가리킨다. 때문에 한편으론 개인 부문에 비교적 높은 진입장벽이 존재하여 일부 경제 영역에서 개인 진입을 허락하지 않고, 또 한편으론 국유부분에 비교적 높은 퇴출장벽이 존재하여, 적자가 누적되고 파산에 직면한 기업도 퇴출할 수 없는 상황이 연출된다.

(2) 정부가 직접 나서서 인위적으로 시장을 설립하고 거래를 주선한다. 전자의 예는, 정부가 시장(市場)을 세워 시장(市長)이 시장(市場)을 운영하는 것이다. 후자의 예는 기업의 연합 합병과정에서 정부가 끼워 팔기를 하는 것이다. 이렇게 시장질서의 확립과 시장 제도의 성장은 시장 주체의 이익 추구의 행위가 아니라 일종의 정부 행위로 변한다.

(3) 정부와 공무원은 거리낌 없이 시장 규칙을 위배하고, 시장의 질서를 파괴하며, 개인의 자유로운 권리를 침해한다. 주로 일부 정부 부문의 강제 매도·매수, 채무 불이행, 손해배상위반 행위, 예를 들면 보험 강제·자금 모집 강제 행위 등이 있다.

(4) 정부는 시장 규범과 질서 유지라는 명목으로 계획적인 질서를 회복하려 한다. 시장질서의 형성과정에서 고액 이윤의 유혹, 일부 사람들의 위법 조작·위법행위 또는 일부 제도규칙의 미비와 불합리로 일련의 규범화되지 않은 행위가 발생하여 사회 경제 생활에 혼란을 일으켰다. 이러한 상황에서 정부는 위법 행위를 엄중히 처벌함으로써 시장경제를 유지하지 않고, 오히려 시장 자체의 조정을 신뢰하지 않아 계획적 수단과 강

제 조치로 시장질서의 성장을 저해했다. 예를 들면, 이미 개방된 시장을 폐쇄하고, 시장 주체 자격에 관한 새로운 심사 등록을 요구했다.

(5) 정부의 책임 방지.

위조품 제작 판매, 시장 독점, 시장 조작, 심지어 공무원의 직접적인 위법행위, 시장의 질서를 문란하게 하는 행위에 대한 상응조치가 부족하다.

(6) 지방 보호주의.

중앙이 이양한 대부분의 정책 결정권을 지방정부가 가로채어, 기업까지 전달된 부분이 아주 적다. 사실 권력이양으로 많은 부분이 중앙 집권제에서 지방 집권제로 전환되었다. 이로 인해 지방 확장주의 즉 지방 보호주의와 지방 분산주의가 생겨나 전국시장을 분할했다.

현재 정부가 기능 행사함에 있어서 문제점은 다음과 같다.

(1) 유상 서비스와 정부 직책간의 부조화이다. 정부가 제공한 공공 서비스는 본래 무상 서비스여야 하지만 경비 부족으로 일부 정부 부문이 수익을 공공 서비스와 자신의 자금원으로 사용해 공공서비스가 유상서비스로 바뀌었다. 통계에 따르면, 현재 재정 예산외수입은 재정 수입의 50%를 넘으며 제도외수입은 재정수입의 50%정도이다. 징수해야 할 세금은 걷지 못하고, 징수하지 않아도 될 세금은 마구 걷어 들여 경제와 사회 질서 생활을 혼란케 하고 정부의 권위와 법의 존엄성을 크게 손상시켰다.

(2) 의무교육이 정체된다. 의무교육의 확대는 정부의 피할 수 없는 책임이다. 그러나 많은 지방에서 부족한 운영경비 및 교사자질, 낙후한 학교 시설 및 환경 등의 문제가 존재한다. 농촌지역 특히 빈곤지역에서 이 문제는 더욱 두드러진다. 1997년 중국의 초등학교 진학률은 93.7%, 중학교 진학률은 43.7%이다. 의무교육의 결함을 보완하기 위해 최근 들어 일련의 규범화되지 않은 자금조달 방식이 나타났다. 교장이 학부모들로부터 이런저런 명목의 비용을 걷어 들여 일반 서민가정의 부담이 가중되었다. 의무교육은 분명 정부의 책임이며 사회의 자발적 헌납, 혹은 기타 방법으로 의무 교육을 확대하는 것을 기대하기는 어렵다.

(3) 기초 과학 연구가 비교적 심각한 어려움에 직면하고 있다. 기초 과학 연구는 자체의 특성상 시장화 될 수 없으며 응용과학처럼 쉽게 기업의 지원을 받을 수 없다. 때문에 기초 과학 연구 지원은 마땅히 정부가 책임져야 한다. 그러나 과거 계획경제시기에

서 야기된 규모가 비대한 메카니즘의 기능 상실 등의 원인으로 최근 들어 기초과학 연구가 직면한 문제는 증가하고 있으며, 인재의 부족으로 인해 성과도 기대에 훨씬 못 미친다. 이것은 역으로 응용과학 발전에도 적지 않은 악영향을 미칠 것이다.

(4) 법 집행 부문에 있어서 또한 일부 왜곡행위가 나타난다. 치안과 사법은 정부의 중요한 직책이다. 그렇지만 경비 부족으로 최근 공안, 검찰, 법정, 안보, 무장경찰과 부대의 일부 단위가 경제 상업 활동을 하면서 이 과정에서 권력을 이용하여 사리를 취하고 법을 악용하는 등의 위법 부패 현상이 나타났다. 법 집행 부문이 자신의 경비를 충당하기 위해서 자신의 권리를 이용하여 각종 비용을 갈취하는 현상이 만연하고 있다.

(5) 경제 관리 감독 체계가 취약하다. 현재 위조품이 시장에 넘치고 있고 세금 미납·탈세 등의 상황이 심각하여 전국적으로 탈세액이 50% 이상으로 예상되며 세금 미징수 액은 400억 인민폐를 넘는다. 또한 많은 기업과 단위의 회계 장부가 부실하며 장부에 누락부분이 많고 밀수가 창궐하여 국내 시장에 커다란 충격을 주고 있다. 금융 감독체계는 여전히 불안정하며 더욱 강화될 필요가 있다.

III. 원인 분석



정부 기능 변화는 사회주의 시장경제 체제의 확립 뿐 만 아니라 행정 체제 개혁의 심화 발전에 급선무라는 공감대를 형성하고 있지만 정부 기능 전환에는 아직도 여러 가지 난제와 규범화되지 않은 행위가 존재한다. 그 원인은 아래 세 가지 측면에서 분석할 수 있다.

1. 시장경제의 미성숙.

정부기능 전환은 시장 경제 발전의 전제조건이며, 시장경제의 발달은 정부기능 변화의 조건으로 이것은 서로 상충되는 것 같다. 확실히 정부기능 전환의 어려움은 여러 가지 원인이 있겠지만 시장기능의 미성숙으로 정부 기능 전환의 어려움은 가중되고 있다. 경제 체제 궤도 수정과정에서 중국사회 경제 과정은 뚜렷한 이중성을 보인다. 한편으론 시장경제가 이미 전통계획 체제를 변화시키고, 시장 메카니즘이 형성되고 있으며, 합리적으로 정부 기능이 정립되기를 요구하고 있다. 즉 정부에 속하는 기능을 정부에 환원하고 정부는 거시적 통제, 사회 관리, 공공서비스 부분의 기능을 강화해야 하며 기업에

속하는 권력을 기업에 되돌려주는 동시에 정기분할을 실행하여 기업이 시장 주체가 되도록 해야 한다. 또한 시장 조절의 기능은 시장에 넘겨 자원 분배에서 시장이 기본적인 역할을 충분히 발휘하게 한다. 보조적이고 기술적이며 서비스적인 기능을 사회 중개 조직에 넘겨 사회자 관리, 자가 서비스의 자치 능력을 배양·강화해야 한다. 또 한편으론 시장 성장이 여전히 미성숙하고 완비된 시장체제가 아직 구축되지 않았으며 사회 중개 조직이 발달되지 않아 정부에서 이전된 기능을 완전히 담당할 수 없었다. 기업의 주체 지위도 확립될 수 없어 시장 경쟁에 적응하지 못하고 정부에 상당 부분을 의존하는 형태가 나타났다. 정기 관계에서 이러한 사회 경제 관계의 이중성은 더욱 두드러지게 나타난다. 객관적으로 말해 개혁개방이후 정부는 기업에 적지 않은 권력을 이양했지만 정부가 국유자산 소유자의 대표이기 때문에 국유기업을 관리해야 하는지의 선택의 어려움이 있다. 만약에 관리하지 않으면 국유기업의 자기 예측 메카니즘이 형성되지 않아 예산의 예측 약화를 야기³⁹⁾하고 기업이 상여금과 임금을 남발하여 이윤을 침해하며, 국유자산의 낭비와 유실 등의 문제가 나타난다. 이러한 상황에서 사회적 논리에서나 자체적 논리로 볼 때 정부가 직접 국유기업을 간섭하고 효과적으로 통제할 필요가 있다. 사회적 논리로 볼 때 만약에 정부가 기업을 통제하지 않으면 국민은 정부가 기업의 문란 행위를 방임했다고 비난할 것이다. 정부 자체적 논리로 볼 때 기업의 권력남용으로 자본소유자의 이익을 침해한다면 정부는 소유자 대표로서 기업을 당연히 통제해야 한다. 만약 통제한다면, 정부는 하나의 관리기구로서 규모가 방대한 국유기업에 대한 관리와 속박 때문에 분명히 낭비와 정책 실패 및 효율저하의 상황이 발생한다. 이것은 기업의 적극성을 억압하고 기업의 활력을 억눌러 많은 프로젝트들은 정부의 통제로 결국 어떤 이익도 창출해내지 못할 것이다. 오랫동안 정부가 기업을 통제하면 기업은 경직되고, 기업을 방치하면 문란해지는 상황이 반복됐다. 정부가 기업을 관리하는 논리는 일방적인 강요가 아니라 이러한 기본적인 경제 관계와 이익구조에서 존재하는 것이다. 이러한 이중적인 경제 환경에서 정부기능의 전환은 조금도 진행되기 어려우며, 만약 모든 경제 관계에서 근본적인 변화가 없다면 정부 기능의 전환은 실현되기가 어렵다.

39) 사회주의 경제사에서 국가가 모든 기업을 소유하여 모든 이윤을 취하고 이윤은 거의 인센티브에 제공되지 않았다. 마찬가지로 적자도 기존 기업을 문 닫게 하는 수단으로 거의 사용되지 않았다, 만약에 한 기업에서 적자가 생기면 정부는 즉시 보안할 것이다. 경제학자 야노셔 킬라이는 이러한 현상을 소프트 예산 구속이라 칭했다. (斯蒂格利茨(스티거리츠):《經濟學》참고, 中國人民大學出版社 1997년 판, 373P.

2. 정부기능의 전환에 대한 정부 체제의 폐단의 제약

중국 정치체제 개혁은 비록 20여 년이 경과했지만 여러 방면에서 여전히 시장경제의 발전에 부응할 수 없다. 정부 기능의 전환은 정치체제 변화의 중요한 내용이기 때문에 정치체제 개혁의 제약을 받는다. 이것은 아래 두 가지 측면에서 분석할 수 있다.

(1) 인사관리 시스템의 불안

정부기능 전환 과정에서 제기되어야 할 문제는 ‘지도자는 도대체 누구에 대해 책임을 져야 하는 것인가’ 와 ‘기업의 지도자는 정부가 임명을 해야 하는 것인가’이다.

첫 번째 문제에 있어서, 권력의 구조로 볼 때 수직형 피라미드식이 그 기본구조이며, 기본적으로 하급 지도자가 상급 지도자에게 복종해야 한다는 것이다. 그러나 이것은 법치를 조건으로 해야 한다. 만약 법제가 불안정하거나 인치가 법제보다 우선 된다면 간부는 단지 위로부터의 책임만 져도 정치조직에서 인정을 받을 것이며 자신의 정치조직(권력조직)에서의 지위를 높일 수 있을 것이다. 모든 권력조직의 수직형 구도가 만약 아래에서 위로의 역방향 감시와 통제가 보장되지 않고, 단순히 하급이 상급에 복종한다면 장관의 욕심을 부추겨 고도 집권이 출현한다. 중국 전통의 간부 인사 체제는, 임용 방식에서 주로 위임제를 채택하였기 때문에 정치조직에서 지위의 수직상승을 꿈꾸는 많은 간부가 상급 지시대로 따르는 것을 최선의 목표로 삼았다. 행정권력이 고도로 집중되고, 행정 관리가 하급에 대해 명확하고도 구체적인 책임을 지지 않는 상황에서 정부기능의 전환은 실현되기 어렵다. 행정체제개혁과정에서, 간부가 위로부터의 책임을 지는 동시에 비영도 대상으로부터 효과적인 감독을 받기 위해, 위임제·선임제·고용제·개방임용제 등이 서로 결합한 간부 임용방식을 실행해야 하며 간부가 관할 지역과 단위에 대해 명확히 책임을 지도록 해야 한다.

두 번째 문제에 대한 의견 차는 매우 크다. 정부가 기능 전환과정에서 기업 인력에 대한 인사권을 통해 국유자산을 통제해야 한다는 의견과, 이와 반대로 기업이 하나의 독립된 손익 자가 책임의 경영 실체로서 기업법인의 대표임명 등 구체적인 경영관리의 그 어떤 것도 정부와 필연적인 연계가 있어서는 안 되며, 정부는 세수 확대·투자 방향과 규모의 조정 등의 기업 통제 행위와 이윤 확대를 통해 국유자산의 가치 보존과 가치 증식을 할 수 있다는 의견이다. 어느 의견이 옳은지에 대한 토론은 접고 봤을 때 문제는 기업이 국가의 행정 체제를 도입하여 행정적 특성을 부여받고 행정 관리의 인사

방법을 전부 채택한다면 정부와 기업은 분리될 수 없으며 정부기능이 전환 될 수 없다는 점이다.

(2) 중앙과 지방관계가 완전히 조정되지 않았다.

중국은 단일제의 국가 구조 형식을 갖추고 있고, 중앙과 지방의 관계가 본 매우 간단하며, 게다가 고도 집권의 계획 경제 체제이기 때문에 중앙과 지방의 관계는 눈에 띄지 않는 위치에 놓여 있었다. 정치경제체제의 개혁이 진행되고 시장경제체제가 구축됨에 따라, 중앙과 지방의 갈등은 점차 두드러졌으며 동시에 개혁의 중점이 되었다. 중앙권력의 이양은 중앙과 지방관계를 조정하는 핵심조치로서 초기에는 지방의 적극성을 유발하는 단계에서 점차 체제 전환의 내부적 요구로 발전해 커다란 성과를 얻었다. 그러나 문제도 동시에 출현했다. 중앙은 권력의 이양과정에서 거시적 통제력의 약화를 분명히 느낄 수 있었으며 자주 상부의 정책에 대책을 마련했다. 경제 발전의 불균형과 지방 보호주의는 지방 정부간의 갈등을 악화시켰고, 지방의 경제 봉쇄로 전국이 하나로 된 시장이 성립될 수 없었다. 권력 분배는 또한 이익의 분할이며, 재정 청부 체제로 지방 정부와 중앙 정부의 갈등을 일으켰고, 그 결과는 단순한 중앙의 재정 수입 감소가 아니라, 중앙정부는 재정을 확보하기 위해 권력 회수 방식을 통해 행정력을 강화하게 되었고, 지방정부는 현지의 이익을 위해 각 단계마다 중앙이 이양한 권력을 가로채 갔다. 중국은 특수한 국가 현실에 처해있으며, 지역정치경제 발전의 불균형과 중앙 지방관계에 대한 모호한 인식 및 시장경제의 신속한 발전으로 인해 중앙과 지방관계가 정확히 정립되기 어려웠으며, 중앙 권력의 이양은 정부 기능 전환의 장애물을 제거하지 못했다. 중앙과 지방의 관계 처리 미흡은 중앙 정부의 거시적 통제 체제가 불안정하다는 것을 의미하며 지방정부의 기능이 변화 될 수 없음을 의미한다.

3. 사상과 의식의 변화의 정체는 정부 기능의 전환을 가로막았다.

관념은 행동을 이끌고, 시장경제 체제는 현재 구축 과정에 있지만, 장기적인 계획 경제 모델이 만들어낸 관념은 단기간 내에 근본적인 변화가 생기기 어렵다. 현 단계에서 다음과 같은 관념정체의 현상이 나타난다.

첫째, 비록 당의 14대에서 사회주의의 시장경제 체제를 확립했지만, 일부 사람들은 여전히 계획경제를 사회주의의 본질적인 특징으로 보고 있다. 과거 수십 년 동안 사람들은 사회주의 국가의 정부는 당연히 ‘만능정부’여야 한다고 보아, 정부가 무엇을 해야

하는지에 대해 진지하게 생각하지 못했다. 또한 ‘작은 정부, 큰 사회’는 바로 무정부가기 때문에 사회주의 우월성은 정부가 모든 것은 총괄해야 하는 것으로 이해했다. 한동안 경제의 거시적 통제의 실패는 정부 기능의 전환에서 기인했다고 본 것이다.

둘째, 많은 정부 부문은 단지 부문 관념만 있고 총체적 관념은 없다. 일부 정부 관료는 “수중에 인력·자금·물품을 관리할 수 있는 권력이 없어 업무를 추진하기 어렵다.”¹⁸⁾ 는 이유로 직능과 권력을 박탈당하는 것을 원하지 않았으며, 또한 현행 체제에서 권력은 항상 이익과 연관되어 있기 때문에 기능의 전환은 권력의 상실을 의미하고 권력의 상실은 이익의 상실을 의미한다고 보았다. 부문의 이익을 위해, 일부 부문은 개혁과정에서 항상 다른 부문·다른 부서보다 힘이 더 크기를 바랐고, 본 부문의 중요성과 특수성을 강조하는 여러 가지 이유를 열거하면서 힘을 기울여 기능 전환을 위한 각종 임무를 수행하길 원하지 않았다. 그들은 총체적 관념이 부족하고, 개혁을 추진하는 총체적 의식이 없으며, 이해득실을 따지며 개혁에 따른 비용부담을 원치 않아 정부 기능 전환은 여러 단위에서 공언이 되고 말았다.

셋째, 정부 관료는 권력추구로 인해 시장경제환경에서의 정부행위에 적응하지 못한다. ‘만능정부’시대에 사회 구성원들은 오직 행정 권력의 확장을 통해서만이 필요한 사회자원을 획득할 수 있었다. 비록 개혁개방은 사회에 많은 선택의 기회를 제공했지만, 사람들은 여전히 ‘뒷거래’에 유혹되어, 권력에 대한 사회의 숭배는 정부에 대한 의존으로 바뀌었다. 선진시장경제 국가에서 사회 구성원들의 취업구조는 일반적으로 시장 분화의 원칙에 따르며, 사회와 개인에게 모든 직장은 소중한 것이며, 신분의 귀천이 없고, 사회에서는 환경미화원이 대통령보다 지위가 낮다고 결코 여기지 않는다. 이렇게 분화와 공평한 이익을 강조하는 환경에서, 그들은 관(官), 산(産), 학(學)의 3대 취업 영역은 각각 나름대로 만족할 만한 이익과 실현할 만한 가치가 있고 상호 평등하며 차별이 없다고 습관적으로 말한다.

그러나 중국에서는 관료를 더욱 숭배하는 사회가치관이 자리 잡고 있으며, 성공한 사람들은 항상 정부에서 일하길 원했다. 만약에 국영기업이 이름을 날리고 정부재정에 대한 공헌이 크면, 그 이사장이나 회장은 정부 관료로 승진할 가능성이 있다. 심지어 일부 개인 기업 사장도 유명해진 후 인대 대표, 정협 위원 등의 관직과 유사한 이름을 얻을 가능성이 높다. 우리는 이러한 현상을 ‘기업과의 정치 이야기’이라 부른다.

새로운 것에 대한 정부 관료의 인식부족으로, 새로운 관리방법이 사용될 수 없으며, 특히 경제와 법적 수단을 이용해서 시장을 통제하는 방식은 사용될 수 없다. 금품수수에 면역이 되어 있고 각 단계마다의 심사·비준에 익숙한 행정방법으로는 정부기능전환에 적응하기 힘들다.

넷째, 많은 기업 특히 국유기업은 관념의 변화가 거의 없고 단지 “시장(市場)을 찾지 않고 시장(市長)을 찾는 단계”에서 “시장(市場)도 찾고 시장(市長)을 찾는 단계.”에 머물러 있다. 시장경쟁에서 많은 기업은 충분한 감당능력이 없고 아직 적자생존의 시장규칙에 적응하지 못해 일괄책임·일괄구매의 전통체제에 연연하고 있기 때문에 독립된 시장주체가 될 수 없다. 주관부문의 자금과 계획 관련 자료를 얻기 위하여 이미 경영메카니즘을 바꾼 많은 기업들은 오히려 다시 구속해줄 것을 요구하며 자주권을 행정주관부문에 반납하고 있다. 그들은 여전히 정부의 보호아래가 더욱 안전하다고 여기어, 결과적으로 기업은 시장에서는 이윤을 추구하고, 어려움과 책임은 정부에 내던지고 있다.

상술한 여러 가지 관념은 우리들의 사회생활에서 여전히 존재하며, 개혁목표의 실현에 불리하며, 기능전환의 인식방면에서 장애가 되고 있다.

앞에서 우리는 개혁개방이후의 중국 정부 기능 전환을 현대 중국 정부 기능의 제2차 전환으로 보고 정부 기능 전환의 전체적인 상황에 대해 말했다. 결코 우리는 중국이 정부기능의 현대적 전환을 실현했다고 보지 않으며, 정말로 이런 변화를 이루려면 아마도 비교적 긴 실천과 연구 과정이 필요할 것이다. 특히 사회주의 시장 경제의 확립은 정부기능의 근본적 전환을 위해 풍부한 토양과 환경을 제공했다. 그러나 시장경제는 하루아침에 구축되는 것이 아니기 때문에 정부 기능의 전환도 중단되기 어렵다. 목표가 이미 확정되어 있고, 원인이 대체적으로 분명해졌기 때문에 중국은 현실에 입각하여, 강력한 지도력으로써 단계별로 정부 기능 전환이라는 이러한 변혁을 끝까지 실행해야 한다. 적시에 상황을 분석하고 경험을 종합하여, 적시에 개혁과정의 문제를 해결하면서 성숙한 영역 먼저 추진하여 최후의 일보까지 나아가야 한다.

제5장 정부기능전환의 원칙과 목표모델

과거의 경험을 교훈으로 삼고 다른 나라의 성공 사례를 본받아 중국의 현실을 고려하여 정부기능전환의 원칙과 정부기능의 목표모델을 확정하는 것이 중국의 당면과제이다.

제1절 정부기능전환의 원칙

중국 시장경제체제는 정부의 계획체제 포기를 전제로 한 경제개혁과정에서 구축된 것이기 때문에, 정부기능의 전환은 사회전환과 체제전환과정에서 실현된 것이다. 이로 인해 정부기능의 전환은 많은 갈등에 직면한다. 이러한 갈등관계에서 성공적으로 정부기능전환을 실현하려면 몇 가지 원칙과 방향을 파악하는 데 유의해야 한다.

I. 당과 정부 관계의 정확한 처리

현대 각국의 사회발전과정에서 강력하고 조직적인 정당체제가 그 사회가 현대화로 나아가는 것을 보장해주는 체제적 자원임을 확실히 알 수 있다. 毛澤東은 일찍이 이 점을 인식했다. 그는 “중국 공산당은 노력하지 않고, 공산당원이 인민을 위한 중추적 역할을 하지 않으면, 독립과 해방은 불가능하며 중국의 공업화와 현대화는 불가능하다.”⁴⁰⁾라고 말했다.

근대 이후의 중국의 역사에서 중국 공산당만이 중국 인민을 이끌어 민족 독립, 인민 해방과 사회주의 승리를 이룰 수 있다는 것을 알 수 있다. 당의 영도를 견지하는 것은 4항 기본 원칙에서 가장 핵심적인 항이며 이미 헌법에 의해 확인됐다. 《중국 공산당

40) 毛澤東: “전당은 단결하여 당의 임무를 실현하기 위해 분투한다.”, 《黨軍關係論》, 中共中央党校出版社 1990년 판, 72P.

당헌》에서 중국 공산당은 원칙적으로 중국 사회주의사업에서의 영도핵심이라는 것을 원칙적으로 지적하고 있을 뿐만 아니라 당의 영도는 주로 정치사상과 조직의 영도이며 또한 군대·국가기관 및 기타 사회정치조직에 대한 영도임을 규정했기 때문에 현대 중국의 경제체제개혁과 정치체제개혁은 모두 당의 영도 하에 진행됐다. 공산당 조직은 시종 각종 개혁의 주요 영도 역량이었다. 과거 경험에서 알 수 있듯이, 초급단계의 구체적 여건에서 분석해 보면, 아니면 정치체제개혁의 복잡성과 민감성에서 분석해 보면 모두 각종 개혁의 추진에는 반드시 안정되고 통일된 정치적 영도가 있어야 한다. “정치체제개혁은 매우 복잡하며 각각의 조치는 수만 명의 이익과 관련된다. 때문에 정치체제개혁은 단계적으로 영도적이고 질서 있게 진행되어야 한다.”⁴¹⁾ 이것은 당의 영도를 강화하고 완비할 것을 요구하는 것이며, 끊임없는 개혁과정에서 경제사회발전에 요구에 부응할 뿐 아니라 정치 혼란을 일으키지 않는 길을 찾아야 하며 당의 효과적으로 영도할 수 있는 새로운 체제를 찾아야 한다.

당과 정부관계의 원만한 처리는 모든 사회주의 국가가 직면하고 있지만 아직 해결하지 못한 중요한 문제이다. 사회주의는 반드시 무산계급정당(공산당)의 영도를 견지해야 한다. 이것은 물론 의심할 여지가 없지만 문제는 어떻게 당의 영도를 견지하고 실현하는가 하는 것이다.

중국 공산당은 국가의 각종 기구에 대한 영도를 견지하는 한편, 국가정권기구와의 기능구분을 주장한다. 《중국 공산당 장정》에서는 “당은 반드시 헌법과 법률의 범위에서 활동해야 한다.”라고 규정하고 있다. 이것은 당정(黨政)분리⁴²⁾의 규범적인 기초가 된다. 중공13대의 정치보고에서 중국 공산당의 영도는 정치 원칙, 정치 방향, 중대 정책결정의 영도와 국가정권기관에 중요한 간부 추천이라고 제시했다. 국가 업무에 대한 정치적 영도를 실행하는 당의 기본 방식은 당의 주장을 법적 절차를 통해 국가의 의지로 변화

41) 《登小平文選》 제 3권, 252P.

42) ‘당정관계’는 80년대 중기 이후 중국 정치 생활에서 중요한 개념이며 현대 중국의 많은 정치관계에서 가장 기본적인 관계이다. “당정관계”에서 ‘당’은 포괄적 개념, 즉 중국 공산당이다. ‘정’은 여러 가지 의미를 내포하며 상당히 광범위하게 사용되는 개념이며 ‘행정’, ‘정부’, ‘정협’이 일정한 정치 임무를 부담하는 정치 단체 등의 다중개념이다. ‘당’의 개념의 전유성은, ‘정’의 개념의 다중의 뜻은 ‘당정관계’가 일련의 정치관계임을 결정한다. 현재 이 일련의 관계는 주로 당과 인대의 관계, 당과 정협의 관계, 당과 행정기관의 관계, 당과 사법기관의 관계, 당과 사회단체의 관계, 당과 군대의 관계, 당과 공유제 기업 단위의 관계 등을 포함한다

시키는 것이다. 당은 정권기구가 기능을 충분히 발휘하도록 보장해야 하며, 당이 정(政)을 대신할 수 없고, 당은 정부조직과 민간조직의 업무를 처리할 수 없다. 당은 국가정권과의 기능을 분명히 나누어 인민대표대회, 행정기관, 사법기관, 민간단체, 기업단위와 기타 각종 사회단체간의 관계를 원만히 해야 한다. 이것은 단지 원칙상의 규정이며, 중국은 현 단계에서 여전히 당정(黨政)미분리의 상황이 존재한다. 어떻게 당정(黨政)관계를 바로잡을 지는 하나의 중요한 이론적 과제이며 실천적 과제이다.

중국이 실행하고 있는 당정(黨政)관계의 기본적인 틀은 계획경제체제에서 형성된 것이며, 혹자는 계획경제에서 시장경제로의 전환과정에서 형성된 것이라고 말한다. 때문에 어쩔 수 없이 계획경제의 낙인이 깊이 파여 사회주의 시장경제체제의 기본적 요구와는 거리가 있다. 9기전인대에서는 “이 번 국무원기구개혁의 목표는 일 처리가 매우 효율적이고, 운영이 조화롭고, 행정이 규범화된 정부행정체제의 수립이다. 국무원 기구개혁의 원칙은 간소·통일·효능, 권리와 책임의 일치, 법에 의한 정치와 법에 의한 행정이다. 이러한 목표와 원칙은 공산당 영도체제의 개혁과정에서 당연히 준수되어야 할 것이다.” 라고 지적됐다. 결국 당의 영도를 견지하려면, 정부기능전환의 실현과정에서 시장경제체제에 적합한 당정(黨政)관계를 수립해야한다.

현대 정당이 뛰어난 능력과 훌륭한 전략을 펼치려면 역시 제도화된 사회체제와 서로 결합해야 한다. 헌팅턴은 “현대화과정에 있는 정치체제의 안정은 정당의 힘에 의해 결정되며, 정당의 힘의 크기는 또한 그 제도권내 대중의 지지도에 달려있다. 그 힘은 바로 이러한 지지도와 제도화수준을 반영한다. 사실 이미 정치안정을 이룬 혹은 이뤘다고 볼 수 있는 현대화과정에 있는 국가는 최소한 하나이상의 강력한 정당을 갖고 있다.”⁴³⁾ 고 보았다. 신세기, 집권당으로서 중국 공산당은 국내외 다양한 환경을 명확히 분석하여 정확한 전략방침을 세우고, 사회의 모든 역량을 최대한 동원하여 융통성 있는 정치예술과 영도예술을 보여주며, 최대역량을 발휘하는 안정적인 조직 메카니즘을 구축하여 사회 전체를 공동전략목표를 지향하도록 하는 것은 중국이 21세기 발전의 핵심이자 정부기능전환의 관건이다.

43) <미> 塞繆爾·亨廷頓(사무엘·헌팅턴) : 《變化社會的政治秩序》, 三聯書店 1989년 판 377P. 참고

II. 순차적 전진-정치체제개혁과 경제체제개혁의 관계 평가

정부기능전환은 정치체제개혁의 중요한 구성부분으로 순차적이고 점진적인 원칙을 견지해야 한다. 중국의 정치체제개혁문제에 대해 서로 다른 견해 즉 급진론과 정체론이 오랫동안 존재해 왔다. 이 두 가지 견해는 정치체제개혁과 경제체제개혁의 관계를 정확히 인식하지 못했다. 백여 년 전 마르크스는 “사람들은 자신이 생활하는 사회생산에서 그들 의지로 바뀌지 않는 필연적인 일정한 관계, 즉 그들의 물질생산력의 일정한 발전 단계와 상응하는 생산관계가 발생한다. 이러한 생산관계의 총화와 사회를 구성하는 경제구조에는 법률과 정치의 상부구조가 그 위에 끈게 서 있고 일정한 사회 이데올로기와 그에 상응하는 현실적 기초가 있다. 사회의 물질생산력이 일정한 단계로 발전하면, 그들은 줄곧 거기에서 운영된 기존 생산관계 혹은 재산관계와 모순이 발생한다. 때문에 이러한 관계는 생산력의 발전모델에서 생산력의 족쇄로 바뀐다. 그 때가 되면 혁명의 시대가 도래 할 것이다. 경제 기초의 변화에 따라 방대한 모든 상부구조는 때론 느리게 때론 빠르게 변하기 시작한다.”⁴⁴⁾ 간단히 말해 모든 사회변혁에서 사회생산력의 변혁은 원동력이며, 또한 경제사회의 변혁과 정치사회의 변혁은 일체된 상호 연결된 것이다. 경제사회의 변혁은 반드시 정부의 변혁을 요구하고 정부 즉 행정변혁을 대동한다. 정부 즉 행정의 변혁은 경제사회 발전과 상응하고 조화를 이뤄야 하며, 아울러 경제사회변혁의 나침반이 된다. 일부학자가 제기한 것처럼 중국은 “정치체제개혁을 경제체제개혁에 맡긴다.”⁴⁵⁾의 전략을 채택했다. 중국의 정치체제개혁의 목표모델은 개혁이 끊임없이 심화됨에 따라 점차 명확해진 것이며, 개혁의 장애물을 최대한도로 줄이고 리스크를 낮추기 위해 각 단계마다 당시 조정 가능한 목표만을 제시했다. 그들은 중국의 경제체제개혁 한 단계 우선의, 정치체제개혁을 경제체제개혁에 포함시키는 전략 특징을 긍정하면

44) 《馬克思恩格斯(마르크스 엥겔스)選集》 제 2권, 32-33P.

45) 국제 사회에서 서로 다른 의견이 존재한다. 일부는 과거 20년 동안 중국 사회 경제는 커다란 변화를 겪었지만 정치체제의 변화는 미약했다. 이러한 관점에 따르면 선행의 정치체제가 이러한 시대에 적응하지 못할수록 날로 복잡하고 다양해지는 사회에 적응할 수 없다. 다른 일부 사람들은 중국체제는 이미 부단히 변하는 외부와 내부의 환경에 적응할 수 있다는 것을 보여주고 있다고 여긴다. 그러나 그들은 정치체제가 현재 개혁과정에 있으며 그 속도는 외부 분석가들이 이해하는 것보다 빠르다는 점을 강조한다. 그들의 결론은 이러한 지도자들이 이미 정치국면에 대응할 수 있는 능력을 보여줬으며 가까운 장래에 중국은 집중 권력 체제를 유지할 수 있다는 것이다.

서, 중국집권자가 시장경제의 개혁목표를 견지하기만 하면 시장경제발전의 끊임없는 압력과 추진아래 정치개혁의 발전의 방향은 ‘무형’에서 ‘유형’으로 바뀔 것이다. 현대사를 살펴볼 때, 제3세계 국가나 사회주의 국가가 선(先)민주화 후(後)경제개혁의 방식을 통해 성공적으로 현대 시장경제로 넘어간 사례를 찾을 수 없다. 46)이것은 登小平의 정치체제개혁 대전략과 상당히 부합된다.

적지 않은 사람들이 중국 개혁개방의 성과는 중국 정치체제개혁의 방식이 아닌 경제체제개혁선행의 방식을 채택했기 때문이라고 보고 있지만, 사실상 이러한 견해는 정확하지 않다. 중국의 경제개혁은 ‘사인방’ 타도, ‘대약진’과 ‘문화대혁명’의 엄청난 정치적 오류의 완전한 청산, 이로 인해 야기한 근 20여 년간의 경제 대공황의 엄중한 교훈에서 비롯된 것이다. 중국 공산당은 이에 대해 특별히 《건국 이래 당의 일부 역사문제에 대한 결의》를 발표하여 정치사고와 조직노선에서 일련의 수정을 했으며, 이것은 사실상 하나의 정치개혁인 동시에 중국경제개혁이 순조롭게 진행될 수 있는 기초이다. 만약 이러한 기초가 없었다면 개혁개방의 서막을 열 수 없었다. 劉吉은 “일부 외국인들은 중국이 경제상의 개혁을 중시하고 정치체제의 개혁을 중시하지 않는다고 하는데 이것은 맞지 않다. 만약 정치체제의 개혁이 없고 상부구조가 경제기초의 발전을 가로막는다면 중국은 이렇게 커다란 경제적 성과와 사회적 진보를 이룰 수 있을 것인가? 최근 몇 년 옛날로 회기하지 않는 것은 바로 정치체제개혁을 통한 성과이다. 물론 경제체제개혁과 비교하여 정치체제개혁은 상대적으로 조금 느리지만 이점이 실사구시가 아니라고도 인정할 수는 없다.” 47)라고 말했다.

사실 개도국에서 정치개혁이 비교적 더딘 현상에 대해 서방학자의 연구결과가 나와 있다. 아브라함은 “서양은 정치개혁이 반드시 경제개혁에 선행되거나, 혹은 경제개혁과 동시에 진행돼야 된다고 잘못된 이데올로기를 갖고 있다. 반대로, 아시아(중국포함)의 권력주의자들은 경제자유화는 무한히 진행될 수 있지만 정치자유화는 불필요하다고 잘못 보고 있다. 아시아의에서는 경제상의 성공은 필연적으로 정치개혁을 일으켰지만, 영토가 비교적 좁은 국가에서 정치개혁은 꼭 한 세대만큼의 시간이 정체되어 있다. (중국과 같은)인구가 많고 광활한 국토의 국가에서 정치체제개혁의 정체는 더욱 길어질 것

46) <미>威廉·奧弗霍爾特(윌리엄·아브라함) : 《中國的崛起》, 中央編譯出版社 1996년 판, 75P.

47) 劉智峰主編 : 《弟七次革命》, 經濟日報出版社 1998년 판 27P.

이다.”⁴⁸⁾ 라고 지적했다. 그는 또한 “제3세계에서 가장 성공한 시장 민주제는 최초에는 독재자가, 심지어는 민주를 적시하는 지도자가 수립한 것이며 이러한 결과는 의외이다. 이와 대조적으로 일부 가장 최악의 전제정치, 빈곤과 폭력은 때때로 선의의 민주적 지도자가 통치하는 국가에서 발생한다. 이러한 현상은 매우 재미있는 일이다.”⁴⁹⁾ 라고 밝혔다. 러시아와 동유럽의 정치개혁은 서양식의 민주화 예를 들면 총통직선제, 다당제, 양원제를 추구한다고 할 수 있다. 이것은 단지 형식상의 민주를 추구하는 것이며 실질적인 민주를 추구하는 것이 아니다. ‘충격요법’은 반드시 경제상의 민주화를 가져오는 것이 아니고 그 실행 결과는 경제성장을 촉진하는 것이 아니라 오히려 사회 대혼란을 일으키고, 대규모의 생산력을 파괴하며 경제공황을 일으킬 수 있다. 경험으로 미루어 볼 때 정치안정은 경제안정에 매우 중요하다. 중국은 정치개혁을 위한 정치개혁을 하지 않으며, 그것 자체는 개혁의 목적이 아니라 수단이다. 중국은 경제발전을 가속화하고 사회의 전면적 발전을 위해 정치개혁을 단행한다. 민주화를 정치체제개혁과 동일화 할 수 없고, 정치체제개혁은 매우 풍부한 의미와 내용을 포함한다. 서방의 많은 인사는 개도국의 민주화도 점진적 과정이 있다는 것을 무시했다. ‘민주’라는 기치 아래 반체제인사를 은밀히 지원했고 특히 그들의 기존질서파괴 및, 현 정부에 대한 전복 행위를 지지했다. 이것은 민주화에 도움이 되지 않을 뿐만 아니라 오히려 사회혼란을 일으키고, 개도국의 경제발전과 정치발전의 기회를 늦추거나 심지어 빼앗아갔다.

정부기능전환은 결코 쉬운 게 아니다. 어떤 시대, 어떤 사회의 정부든, 그 경제의 발전과 사회의 진보를 위해서는 정부기능의 조정과 변혁을 끊임없이 진행해야 한다. 기능전환은 정부와 사회, 정부와 기업, 중앙과 지방정부, 권력과 이익의 재분배를 의미한다. 어떠한 개혁도 모두 이익구조의 변화를 동반하기 때문에 사회의 기득권 세력은 이익이 침해받는 것을 원하지 않는다. 그러므로 항상 개혁을 방해할 방법을 생각하고 자신의 이익을 보호하려 한다. 정부기능전환도 마찬가지다. 개혁의 범위와 강도로 보면 전면적 개혁전략과 점진적 개혁의 전략 중에 어느 개혁의 전략을 선택할지는 각국의 현실에 따라 결정된다. 어떠한 개혁도 하루아침에 이루어지지 않는다는 사실 측면에서 볼 때

48) <미> 威廉·奧弗霍爾特(윌리엄·아브라함) : 《中國的崛起》, 中央編譯出版社 1996년 판, 81P.

49) <미> 威廉·奧弗霍爾特(윌리엄·아브라함) : 《中國的崛起》, 中央編譯出版社 1996년 판, 78-79P.

점진적 개혁은 그렇게 철저하진 않지만 끊임없이 성과가 누적되면서 종종 실질적인 효과를 가져 올 수 있다. 현재 중국의 새로운 정치·경제·문화구조, 새로운 경제체제와 운영 메카니즘은 성장과정에 있으며 과도기적 성격을 띠고 있다. 어떠한 정부기능도 각각 하나의 이상적인 모델을 갖고 있지만, 역사적인 시각에서 보면 가령 이상적인 모델이라 하더라도 정치·경제·문화환경의 변화에 따라 균형을 잃는다. 따라서 생산추진에 급급하여 생기는 후유증과 낡은 방식·낡은 체제로의 회귀를 막기 위하여, 정부기능전환의 긴박성뿐만 아니라 험난함도 인식하고, 사람들의 감당능력과 인식도도 고려하여 이론·인식·법률제정·이익 조정의 메카니즘 준비가 충분히 된 상황 하에서, 확실히 실행가능한 조치를 취해 착실히 이행하여야 한다. 우리는 ‘벼락치기’를 하여 요행을 바라서는 안 되며, 현대중국정부기능전환은 긴 여정이며, 중국정치·경제·문화의 발전에 따라 장기적으로 하나하나 해쳐 나아가면 반드시 성공할 것이다.

Ⅲ. 전체적인 조화

정부기능전환은 개혁개방 후 경제체제개혁과 정치체제개혁의 주요 내용이지만, 단순히 기능전환에서부터의 추진은 목표에 달성하기 어렵고, 전체적으로 조화롭게 총체적으로 진행해야 한다.

기능전환은 주관적 의지와 객관적 조건 두 가지 부분에서의 제약을 받는다. 과거의 정부기능전환에서 일련의 예측치 못한 상황이 발생했다. 과학적 구상에 근거한 기능전환은 실질적인 발전과정에서 방향은 바뀌지만 변하지 않고 어떤 것은 조금도 변하지 않았다. 그 주요 원인은 정부기능전환이 전반적으로 추진되지 못했고 다른 부분의 제약을 받아 한 걸음도 앞으로 나아갈 수 없었기 때문이다. 상술한 상황을 야기한 가장 결정적인 원인 가운데 하나는 정부기능전환이 끝까지 추진 될 수 없었고, 여러 부분의 영향을 받아 한 걸음도 앞으로 나아가기가 힘들었다. 그 중 가장 결정적인 것은 전체적 메카니즘의 부족이었다. 적당한 전체적 메카니즘이 없어 정부의 기능전환은 기반이 없었고, 정부기능은 계획에 따라 변했지만 전체적 메카니즘은 여전히 낡아 행정체제는 어쩔 수 없이 원래의 방식과 행위에 따라 운영됐다. 정부기능전환 후 전체적인 메카니즘의 결함으로 조절기능을 상실했다. 때문에 정부기능전환은 경제체제개혁, 정치체제개혁

과 사고관념의 변혁이 서로 조합되어야 한다.

전통정부기능전환이라는 주제를 둘러싸고 현재 아래 몇 가지 부분의 업무를 착수해야 한다.

1. 영도체제를 개선한다. 당의 영도가 어떻게 개선되고 성공할지 여부는 당의 영도 견지와, 행정기관과 독립해 권력행사를 보장하는 문제를 정확히 잘 처리할 수 있는가 하는 것과 연관된다. 오늘날의 역사적 상황에서 권력의 고도로 집중된 수직식 영도를 위주로 한 당정(黨政) 미분리·정치와 경제 미분리·영도와 관리 미분리·정권과 기업 미분리를 특징으로 하는 영도모델은 이미 정부기능전환과 사회주의 시장경제에서 요구되는 법제중시·수평식 연합·철저한 관리와 경쟁 장려의 객관적 수요를 만족시킬 수 없다. 정부기능전환을 통해 만약 지방정부가 원래소속 기업에 권력을 이양했지만, 이 정부와 상응하는 지방 당 위원회는 오히려 과거의 방식으로 과거 소속 기업의 당 위원회를 영도하고, 기업에서의 당 위원과 공장장의 관계가 조정되지 않으면 정부기능전환은 분명 완전히 실현될 수 없다. 때문에 반드시 정치체제의 부대개혁을 실행해야 한다. 헌법의 규정에 의거하여 전통체제를 개혁하고, 당정(黨政)분리를 실현하며, 정부·인대와 기업에게 권한을 이전해야 한다. 법률로써 민주적인 관계 실현을 보장하고, 정치책임제의 구축을 보증하며, 당과 정권의 관계·정권 각 기구간의 관계·인민과 정부의 관계 인대 및 당 위원회의 직권 등을 명확하게 해야 한다.

2. 정부기능전환의 유리한 여건을 구비하고 양호한 사회적 환경을 조성한다. 정부기능전환의 이론 연구와 홍보를 강화하여 정부기능전환의 당위성을 알려야 한다. 개혁을 심화하고, 사회주의 시장경제체제와 운영 메카니즘의 구축을 가속화하며, 각 종 체제의 부대개혁을 적극 추진한다. 정부기능을 전환시키는 동시에 행정체제·행정기구와 인사제도의 개혁을 추진하고, 적극적으로 국가공무원제도를 정비하며, 정부기관인력의 구조를 개선하고 인민들의 소양을 높이는 동시에 기능전환 뿐만 아니라 행정 효율의 향상에도 힘쓴다.

사상정치교육을 강화하고 사회 전체 특히 정부부문 인력의 역사적 책임감을 높이고 회생정신을 고양시킨다. 정부기능의 전환에서 정부는 개혁의 원동력일 뿐만 아니라 개혁의 대상이 되는 모순에 처해 있다. 일부 직권의 이전 혹은 약화 및 공무원들의 이익 재조정으로 권력과 이익의 일부 충격과 마찰을 피할 수 없을 것이다. 때문에 대국적인

관점에서 출발하여 공무원들에게 정부기능전환의 중요한 의미를 이해시키고, 국가의 법률에 따라 정책이 실행되고 법률과 기율을 준수할 것을 교육시켜야 한다. 일부 사람들이 정부기능전환의 기회를 틈타 위법행위와 권력남용행위를 하는 것을 강력히 방지해야 한다.

제2절 정부기능의 모델

I. 정부주도형 모델

나라에 따라 혹은 시기에 따라 정부기능의 정립에 관한 선택은 갖기 다르다. 이러한 선택은 국가정치철학과 경영철학의 깊은 영향을 받는데 정치경영철학의 핵심은 “정부가 무엇을 해야 하는가?”에 대한 대답이다. 서구에서 특히 앵글로 색슨 문화의 깊은 영향을 받은 국가의 정치철학은 정부를 ‘필요악’이자 ‘최소통제의 정부가 가장 좋은 정부’라고 보고 있으며, 정부는 어쩔 수 없는 상황에서야 필요한 것이며, 때문에 사람들은 항상 정부에 대해 우려하고 경계를 늦추지 않으며 오직 자신의 신성불가침의 자유가 박탈되는 것을 두려워하고 있다. 때문에 정부의 권력과 행위를 모든 수단을 동원하여 제한하고 있다. 그러나 동양에서 이러한 문제에 대한 대답은 크게 다르다. 동양의 정치철학에서는 예로부터 사회에 대한 정부의 통치는 당연한 것으로 여겨졌고, 정부는 민중의 가장이며 모종의 신비롭고 두려운 존재로 여겨졌다. 정부의 ‘합법성’은 의심할 나위가 없었고, 이 가장은 그들의 구성원을 보호할 의무가 있고 그들의 복지를 돌봐야 했다. 이러한 문화에서 정부와 기업은 보조를 같이하고 긴밀한 협력관계를 형성했다. 이 점을 서구인들은 이해하기 힘들어한다. 중국은 개도국이자 전형적인 동양의 국가이다 개혁개방을 통해 사회주의 시장경제의 길을 걸었고 사회주의 시장경제 구축은 그에 적합한 정부기능모델을 요구한다. 어떤 이는 시장경제에서 정부의 통제가 적을수록 좋고, 전환 과정에서 정부가 손을 떼기만 하면 시장의 힘이 저절로 일을 질서 있게 정리하며 (혹자는 혼란 및 ‘숙임수’의 과정을 통해 사람들에게 계약체결을 통한 질서 확립의 필

요성을 인식시켜 시장경제를 구축한다.), 정부는 단지 보호자의 역할을 한다고 본다. 그들은 정부가 전환기에 해야 할 일을 간단히 ‘권력이양’으로 귀결한다. 또 일부사람들은 사회주의는 현대시장경제의 범주에 속하며, 정부는 20세기 서구 선진국들이 보편적으로 채택했던 시장경제의 구축과 완성에 깊이 간섭하는 방법을 채택해야 한다고 생각한다. 사실 이러한 견해들은 모두 오류가 있고, 모두 중국의 구체적 현실과 사회주의 시장경제의 특수성에 대한 분석을 기초로 한 것이 아니다. 사회주의 시장경제체제조건에서의 정부기능모델은 자유자본주의 시기의 보호주의적 모델이 아닐 뿐만 아니라 독점자본주의 시기의 간섭주의적 모델도 아니며, 마땅히 정부주도형 모델이 되어야 한다.

이전의 계획경제체제는 사실상 정치경제 일체화체제이며 이러한 체제에서 정치원칙은 경제원칙을 지배했고, 경제는 정부목표에 따라 운영되며 이로 인해 무소불위의 만능형 정부기능모델이 형성됐다. 이것이 중국 사회주의 시장경제건설과 정부기능모델 탄생의 논리적 근거이다. 이로 미루어 볼 때 상술한 첫 번째 관점은 꼭 합당한 것은 아니며 그것은 소위 ‘맨체스터자본주의’ 혹은 스미스식의 자본주의에 가까운 것이며 현대시장경제에 결코 적용될 수 없다. 금세기 초 이미 ‘시장실패’의 개념이 제기됐고, 케인스 이후 주류 경제학자들은 시장이 기능을 상실한 상황에서는 정부가 역할을 보완해야 한다고 더욱 강력히 주장했다. 가령 1980년대 잠시 유행한 신자유주의도 정부의 역할발휘의 필요성을 완전히 부인하지 않았고 단지 정부의 역할범위에 제한을 두어야 한다고 여겼다. 왜냐하면 정부도 기능을 상실할 수 있어 두 가지 기능 상실간의 득실을 따질 필요가 있었기 때문이다. 20세기 이래 시장발전에서의 선진국 정부들의 역할은 점차 주동적으로 변해 갔다. 비록 이 기간 동안 혼란과 반복이 있었지만, 시장발전에서의 정부참여, 특히 시장규칙 제정에서의 정부참여는 의심할 나위 없이 현대시장경제성장에 중요한 역할을 하였다. 1929년 이후 미국 증권시장의 예에서 보더라도, 만약 미국국회가 1933과 1934년의 증권거래입법이 없었고 루스벨트 행정당국이 정권초기에 설치한 증권 감독위원회(SES)에 대한 전면적인 지지가 없었다면, 시장조작과 내부자 거래, 수많은 주주의 대량자금 우롱에 대한 반발을 극복하지 못하여 미국이 증권시장이 규범화되지 못하고 증권거래가 질서를 유지하지 못했을 것이다. 전후 학계에서는 일부 아시아 국가의 경험에 의거하여 동아시아정부기능에 대해 ‘시장친화’, ‘시장증진’ 등 성질의 규정을 내렸다.⁵⁰⁾ 개도국에게 정부주도형 기능모델구축은 최선의 선택이며 그 역사적 합

리성이 있다. 동아시아의 ‘금융위기’는 결코 정부주도형 기능모델의 실패가 아니라 이러한 모델이 완성되지 못한 결과이다. 이러한 국가에서 1970년대에서 1990년대 중기까지의 커다란 성과는 이러한 모델의 진보와 실행가능성을 충분히 입증한다. 그러나 이러한 모델도 약점을 갖고 있다. 왜냐하면 그것은 사회경제발전에서 정부의 적극성을 매우 중시하며 이러한 적극성이 정확히 발휘될 때 사회경제발전의 거대한 추진력으로 나타나지만 적극적으로 발휘되지 못할 때 심각한 경제사회문제가 발생했기 때문이다. 당연히, 이러한 모델도 국가 경제수준과 국제 경쟁력의 변화에 따라 계속 변화해야 한다.

중국에서 시장경제의 출현은 자유롭게 스스로 발전할 수 있는 역사적 단계를 이미 오래전에 지나쳤다. 중국의 시장경제가 성장하려면 정부가 시장경제의 발전을 위해 좋은 정치문화환경을 제공해야 할 뿐 아니라 시장경제자체도 어느 방향으로 발전하는지, 발전 속도는 어느 정도인지에 대해 정부의 정확한 인도가 필요하다. 경제체제의 전환기에, 우리는 단순히 방임주의를 채택하기만 하면 사회주의 시장경제를 성장시킬 수 있다고 여겨서는 안 되며, 더욱이 자유자본주의시기의 정부와 시장 관계의 모델을 그대로 옮겨와서는 안 된다. 시장경제를 활성화하려면 자본원시누적에서부터 시작해야 한다고 보는 것은 근본적으로 중국 경제체제개혁의 스타팅 포인트를 무시한 것이다. 중국은 또한 서구처럼 될 수 없다. 그들은 성숙한 시장경제체제에서 정부간섭을 했지만 중국의 전환은 고도로 집중된 계획경제에서 시장경제로의 전환이기 때문에 중국특색의 사회주의 정부주도형 기능모델을 확립하는 것은 현 단계에서 정부기능을 발휘하는 필연적 선택이다.

중국 특색의 사회주의 정부주도형 기능모델을 구축하는 것은 하나의 역사적 창조이며 연구과정이다. 역사와 현실에서 우리는 많은 교훈을 얻을 수 있다. 1980년대 말 90년대 초 옛 소련은 ‘충격요법’을 받아들였다. 이것을 바탕으로 소련정부는 많은 영역에서 즉시 손을 떼어 재정세수는 악화되고 수입은 국가의 행정관리와 국방의 수요를 만족시키지 못해 심각한 경제혼란을 일으켰다. 이에 대해 일부 서구학자는 “잠자는 숲 속의 공주”이야기와 마찬가지로 시장 메카니즘이 잠자는 숲 속의 공주라면 충격요법은 왕자이며, ‘충격요법’이라는 왕자가 시장 메카니즘이라는 잠자는 공주에 입맞춤을 통해 시장 메카니즘이라는 잠자는 공주는 깨어나고 시장경제는 다시 활력을 찾는다. 그러나

50) <일>青木昌參等：《政府在東亞經濟中的作用》，中國經濟出版社 1998년 판, 13P.

러시아는 시장 메카니즘이 부족했기 때문에 충격요법이라는 이 왕자의 키스가 깨운 것은 오히려 마귀였다.⁵¹⁾라고 지적했다. 소련의 붕괴는 여러 가지 각도에서 분석할 수 있다. 그러나 세계 제일의 사회주의국가였던 소련의 붕괴는 정부와 시장의 관계에서 나타난 오류가 주원인이었다. 약 70여 년 동안 소련은 줄곧 정부가 시장을 대신하는 전형적인 모델의 방향으로 발전했고, 중앙이 고도집권의 계획경제체제를 구축해 냈다. 1950년대 중기 정부 결합을 겨냥해 부득이 진행된 개혁은 여러 차례 실패로 끝났다. 1980년대에 이르러 시장 메카니즘 확대라는 커다란 세계조류에 휩쓸려 소련은 놀랍게도 ‘충격요법’을 통해 시장경제를 일거에 성공시키려 하였다. 분명히 이것은 정부와 시장 관계에서 극단에서 극단으로 치달은 것이다. 만약 과거의 경제침체가 시장경제를 대신한 ‘정부 결합’에 있다면 이 번 체제붕괴의 원인은 정부의 간섭 철회후의 무계획뿐만 아니라 무시장의 경제무정부상태에서 기인한다. 이 두 가지 극단은 어느 것을 막론하고 국가경제를 재난에 빠뜨릴 수 있다. 이점은 시장경제로 전환하는 모든 국가가 깊이 생각해 봐야 할 점이다. 경제체제의 전환과정에서 정부 추진력의 약화로 개혁이 물거품이 될 수도 있다. 중국은 소련의 해체를 교훈으로 삼아 안정적인 즉 정부가 안정된 상황에서 경제의 발전을 추구하는 길을 걷고 있다. 이것은 순조롭게 사회주의 시장경제로 나아가는데 견실한 기반을 다졌고, 성공적으로 사회주의 시장경제체제를 확립할 수 있게 했다. 현재 중국은 사회주의 시장경제체제의 걸음마 단계에서 성장하는 단계로의 전환기로 접어들었다. 선진국이든 개도국이든, 경제발전과정에서 국가 간섭의 중요한 부분은 제도변화과정에서의 정부의 역할이다. 시장 메카니즘이 성숙한 선진자본주의 국가에서는 주로 자발적으로 발생한 제도변화의 요구를 승인·규범화한다. 그러나 경제가 비교적 낙후되고 시장경제체제성장이 더딘 국가는 경제사회의 발전 수요에 따라 제도제정, 계획과 조직실시의 역할을 담당해야 한다. 중국에겐 이 시기의 필연적인 요구에 상응하는 정부주도형 모델이 요구된다.

이러한 정부모델은 비교적 높은 정부의 능력을 요구한다. 미국의 저명한 경제학자 루이스는 《경제성장이론》에서, 국가가 낙후할수록 개척형 정부의 역할범위는 더욱 크며, 약한 정부는 국내의 정치질서를 유지할 수 없다고 지적했다. 해밀턴은 《변혁사회의에서의 정치질서》에서 “현대화로 넘어가는 개도국은 수많은 복잡한 문제와 갈등에 직

51) 王演通: “미국학자 담 러시아 문제”, 《國際展望》, 1994년 (15)

면하며 이러한 문제와 갈등은 강력한 집권정부에 의지해야 대부분 극복된다.”라고 지적했다. 소위 강력한 정부는 합법적인 정치질서와 효과적인 정치참여를 제공할 수 있는 정부이다. 그것은 반드시 정치참여의 대가로, 정치에 참여하는 사람들로 하여금 정치사회화를 받아들이게 하는 정치제도를 제공해야 한다. 뮈우달은 남아시아경제발전에 대한 분석에서 ‘민주적 계획화’를 실현하는 인도 등 남아시아 국가를 나약한 국가로 칭했다. 왜냐하면 비록 이 국가들은 경제계획을 수립했지만 효과적으로 이행할 수 없었기 때문이다. 이러한 관점은 현대화 강력하고 힘 있는 정부의 역할의 중요성을 설명해 준다. 미국이 세계 제일의 경제 강국이 될 수 있는 것도 여러 가지 요인이 있겠지만 중요한 점은 정부의 역할이 잘 발휘되고 정부의 능력이 강하기 때문이다. 일본의 전후 비약적인 발전과 아시아 네 마리 작은 용의 성장도 모두 이러하다.

제1장에서 말했듯이 현대정부에서 정부 능력은 일반적으로 자신에 맞는 현대화정책과 수립 가능여부, 이러한 정책을 효과적으로 추진할 수 있는지 여부, 이러한 정책을 끝까지 안정적으로 추진할 수 있는지 여부에 달려있다. 정부능력을 평가하는 첫 번째 기준은 정부의 권위, 두 번째 기준은 정부의 역할이다. 정부능력을 강화하기 위해 필자는 아래의 과정이 필요하다고 생각한다.

(1) 정부 능력 향상의 중요성을 충분히 인식한다. 21세기에 중국정부는 글로벌화의 도전에 직면하고 선진국들부터 경제와 과학기술에서의 압력에 직면하고 있다. 또한 전통의 계획경제에서 사회주의 시장경제체제로의 중대한 전환에 직면하며, 세계에서 안정적으로 자리 잡고 자신의 발전목표를 실현하려면 반드시 정부 능력향상의 중요성을 인식해야한다.

(2) 국가 현실에서 출발하여 과감히 다른 국가의 성공경험을 받아들여야 한다. 후진국은 직접 선진국들의 장기 경험의 교훈을 배우고 선진국이 역사에서 걸었던 우회로를 피해 비교우위를 확보해야 한다. 개도국은 경제발전단계에서 불완전한 시장 메커니즘에 지나치게 의존할 수 없다. 정부의 강력한 지도는 매우 필요하며 특히 대외무역에서 국가 전체의 단결된 힘을 발휘해야 한다.

(3) 정부능력을 높이는 과정에서 자문기구의 역할을 충분히 발휘한다. 2차 세계대전 이후 서방의 일부 자본주의국가는 싱크탱크를 출범시켜 각종 현대화된 기술력을 동원하여 업무에 종사했다 미국의 란다를 예를 들면, 1000명의 총 직원 중 연구진이 500명 정

도이고, 자문겸직 전문가가 60명이나 된다. 이러한 인력은 사회과학이 30%경제학이 13% 엔지니어가12% 물리학이10%, 수학, 수리학, 통계학이 17% 법률과 비즈니스가5% 기타가13%를 차지한다.⁵²⁾ 그들은 정부의 정책결정과정에서 많은 과학적인 자문을 통해 정부의 능력을 대폭 향상시켰다. 중국은 전통사회에서 현대사회로의 전환기에 있어 정부가 부담하는 역사적 중임과 정부의 능력과는 비교적 큰 차이가 있기 때문에 중국 사회주의 시장경제체제에 필요한 자문기구와 관리체제를 구축해야한다.

(4) 자질 높은 공공 관리 인재를 배양한다. 다얼은 일찍이 “정부체제가 복잡하지만 안정되면 여러 가지 정치역할이 생길 수 있다. 가장 분명한 정치역할은 아마도 정치체제 구성원들에게 구속력이 있는 법규를 제정·해석·실시하는 사람들이 맡는 것이다. 이러한 역할이 바로 관직이다. 정치체제에서 관직의 집합체가 그 체제의 정부를 구성한다.”고 지적했다.⁵³⁾ 인위적 행정의 근본은 정부의 행정력의 원천이며, 정부를 구성하는 공무원은 영원히 정부행정의 주체이며, 정부주체를 구성하는 사람의 총체적 능력이 강할수록, 그 내부가 협력 단결하는 상황에서, 정부의 능력도 더욱 커진다. 정부가 현대화정책을 수립·추진하고 이러한 정책을 계속 추진하는 과정에서 정부의 정확한 지도력, 강력한 동원력, 공평한 분배와 강력한 종합능력이 충분히 발휘될 수 있다. 현 단계에서 중국 행정인력의 능력은 다소 향상됐지만 여전히 부족한 부분이 많다. 예를 들면 전문 행정기구의 연수를 받아 본 인력이 적고, 일부 공무원 연수는 형식에 그치고 있으며 일부 사람들은 기본적인 문화 소양이 부족하다. 때문에 각급 정부의 능력을 향상하기 위해서는 공공 행정인력의 연수를 전략발전개혁에 포함시키고, 각종 효과적인 조치를 취해 대량의 우수 행정관리 인력을 육성하여야 한다.

II. 정부개혁의 목표

정부개혁의 목표방향은 정부기능전환을 통해 정부체제가 도달해야 하는 규격과 기준을 가리킨다. 기준을 지나치게 높게 세워서는 안 된다. 구체적 객관조건을 뛰어넘어서는 실현될 수 없다. 지나치게 낮아서도 안 된다. 너무 낮으면 사회의 발전수요를 만족

52) 楊平光：“지능체제와 관리 정책 결정”，《中華工商時報》기재，1997년 -5-8

53) <미>羅伯特·達爾(로버트·다얼)：《現代政治分析》，上海譯文出版社 1987년 판 25-26P.

시킬 수 없다. 중국은 현재 사회전환기에 있고 이 기간은 적어도 10-20년 지속될 것이며, 이러한 상황에 적응하려면 필자는 정부개혁의 목표방향을 아래의 특징으로 잡아야 한다고 본다.

1. 고효율의 정부체제구축

중국현대화과정에서 정부체제는 반드시 효율이 높아야 효과적으로 정책 제정·정책 집행·갈등 해소·이익 균형 분배를 이행하고, 사회의 지속적이고 안정적인 발전을 실현할 수 있다. 행정효율의 향상은 현실을 벗어 날 수 없고, 그 목적은 사회생산력의 발전을 촉진하고 국민생활수준의 향상하며 국가를 발전시키는 데 있다. 필연적으로 그것은 정부체제에서 그것과 상응하지 않은 부문을 끝까지 개혁하기를 요구한다.

2. 청렴한 정부시스템구축

청렴한 정부체제는 여기에서 두 가지 의미가 있다. 하나는 정부 관료들이 업무수행과정에서 높은 청렴도를 유지하는 것이며, 둘째는 정부시스템이 적은 비용으로 운영되는 것이다. 첫 번째 의미에서 본다면 정부공무원의 청렴은 정부기능전환과정에서 무엇보다도 선행되어야 한다. 최근 몇 년간, 정부체제의 고질병은 부패의 만연으로 정부시스템의 건전한 발전을 잠먹고 있으며 정부시스템의 고효율과 공정성을 저해하고 자원 부족·유통 절차 증가·관리비용상승·국가자금유실·국가 수입 감소·국가 계획 방해·사회 관리 불균형·정책 왜곡 등의 부정적 영향을 야기했으며, 특히 정부권위를 추락시키고 정부의 조정능력을 상실시켰다. 두 번째 의미에서 본다면 행정체제는 정부행위시 될 수 있는 한 비용을 절감할 수 있어야 한다. 중국의 정부비용은 1950년에서 1978년까지는 기본적으로 안정됐지만, 1978년 이후 비용의 급상승되어 국가재정에서 차지하는 비중이 끊임없이 올랐다. 이것은 주로 기구팽창, 인력증대로 인한 것이며 때문에 21세기 정부는 반드시 비용절감에 힘쓰고 마르크스가 말한 ‘청렴한 정부’ 건설에 노력해야 한다.

3. 개방된 정부체제구축

현대의 정부체제는 개방되어야 하며, 사회 환경과 충분히 에너지를 교환할 수 있어야만이 효과적으로 사회에 대한 영향력을 행사할 수 있다. 현대화의 추진은 사회에 엄청난 갈등과 불균형을 낳을 수 있다. 공정하게 통제하는 최선의 정부체제가 되려면 될 수 있는 데로 많은 이익에 대한 요구를 수용하고 균형을 최대한도로 유지해야 한다. 정부

체제가 개방 될수록 받아들일 수 있는 이익에 대한 요구는 더욱 높아지며 그 최후의 평형은 더욱 확대될 것이다. 이상적인 상태는 똑같은 자원으로 이익에 대한 요구를 최대로 만족시키는 것이다. 이를 위해서는 정부체제는 충분히 개방되어야 한다.

이상 제시한 것은 21세기 정부목표의 방향이다. 종합하면 개혁의 기준은 상술한 것에 한정되어 있지 않지만 이러한 기준은 가장 중요한 부분이며 그것은 다른 목표를 종합할 수 있고 다른 목표는 이러한 목표 아래 완성되어야 한다.

