

# 현대 중국 정부기능 전환 연구(Ⅲ)

- 當代中國政府職能轉變研究 翻譯論文 -

指導教授 金 中 燮

高 守 妍

이 論文을 通譯翻譯學 碩士學位 論文으로 提出함.

2003年 12月



제주대학교 중앙도서관  
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

高守妍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

제 6 장 정부기능 전환의 기본 문제 연구 .....	1
제 1 절 정부와 시장 — 진부한 명제 .....	1
제 2 절 국가와 사회 — 시급히 연구되어야 할 영역 .....	6
제 3 절 기구 개혁과 정부기능 전환 .....	18
제 4 절 정부기능 전환과 법치 구축 .....	27
제 5 절 정부 문화의 재정립 .....	34
제 7 장 변화하는 시대에서의 정부기능 .....	40
제 1 절 경제글로벌화 과정에서의 정부기능 .....	40
제 2 절 지식경제시대에서의 정부기능 .....	54
제 3 절 WTO 가입과 정부기능 조정 .....	59
제 4 절 해외 경험의 중국화 .....	64

## 제 6 장 정부기능 전환의 기본 문제 연구

연구결과가 보여주듯이 현대 중국 정부기능의 변혁은 지금 이미 매우 중요한 발전 단계에 접어들었다. 즉 모호한 단계에서 성숙한 단계로 들어선 것이다. 최근 몇 년 동안, 정부기능을 어떻게 정립해야 하고 정부는 어떤 역할을 해야 할 것인가는 학계의 핫이슈가 되었다. 어떻게 정부기능을 잘 발휘하고 어떻게 해야만 우리가 바라던 대로 될 수 있으며 어떤 관계들을 제대로 처리해야 하는가에 대해 경험을 바탕으로 한 이론적 연구가 더욱 필요하다.

### 제 1 절 정부와 시장--진부한 명제



“정부와 시장 관계는 정치학, 그리고 경제학의 핵심문제이기도 하다”. “하나의 정부가 다른 정부와 구별될 수 있는 가장 큰 차이점은 시장이 정부를 대신하는 정도 또는 정부가 시장을 대신하는 정도에 달려있다.”<sup>1)</sup> 현대 경제에서 정부와 시장은 두 가지 기본적 제도장치로서 현실에서는 모두 불완전한 형태로 존재하며 완전한 정부계획경제는 완전무결한 시장경제와 마찬가지로 현실에서 존재하지 않는다. 문제는 전체 사회의 효용만족을 최대화하기 위해 어떻게 이 두 가지를 적절히 재배치하는가에 있다. 바꿔 말하면 “시장과 정부간의 선택은 결코 완전과 불완전 간의 선택이 아니라 불완전한 정도와 유형간, 결합의 정도와 유형간의 선택이다.”<sup>2)</sup> 이성적인 선택은 완전한 시장 메카니즘이나 완전

1) <美> 查爾斯·林德布羅姆 (찰스 린블럼); 「政治與市場：世界的政治-經濟制度」, 上海三聯書店, 上海人民出版社, 1994, p.1.

2) <美> 查爾斯·沃爾夫 (찰레스 윌프); 「市場惑政府：權衡兩種不完善的選擇」, 中國

한 정부 개입을 추구하는 것이 아니라, 불완전한 정부와 불완전한 시장 간에 효율적인 조정 메카니즘을 구축하고 끊임없는 시행착오 과정에서 정부와 시장의 균형점을 찾는 것이다.

## 1. 정부와 시장 관계의 근원

서방에서, 정부는 무엇을 해야 하고 하지 말아야 하는가는 자본주의 생산방식의 싹이 틈 후 오랫동안 논쟁되어온 정치와 경제이론의 한 주제이다. 이것은 1장에서 이미 상세히 언급한 바 있다. 현대에 와서도 이 논쟁은 계속 진행되고 있으며, 미국 학자인 겔브레이스와 프리드만 사이에 진행된 논쟁이 그 대표적 예이다. 겔브레이스는 친정부의 이상적인 모델을 제시하며 정부의 정책과 개입은 경제 안정, 효율성 제고, 사회 평등에 필수 불가결한 것이라고 보았다. 그 이유는 정보소통이 원활하고 효율성이 높으며 인도적인 정부가 시장의 결함을 인식·수정하여 민주적인 방법으로써 국가의 목표를 실현할 수 있기 때문이다. 프리드만은 광범위한 기능을 갖는 시장경제는 경제발전, 기술의 진보, 자원의 효율적 사용, 생활수준의 향상, 사회적 유동, 정치적 자유와 정비례한다고 보며 친시장의 관점을 제시했다. 그 후 그는 「선택의 자유」에서 정부의 행위가 최저한도로서의 기능(예를 들면 국방과 공공질서 유지) 범위를 넘어선다면 자원의 효율적 이용을 저해하게 될 것이라고 설명했다. 왜냐하면 방대한 정부기구는 어디에서든 임무를 잘못 수행할 가능성이 있기 때문이다. 이러한 논쟁은 정부기능의 범위가 어디까지인가라는 문제에 대해 적어도 지금까지 어떠한 정설도 없다는 것을 보여주고 있다.

여기에서 정부와 시장에 대한 세계은행의 관점을 한 번 살펴보기로 하자. 과거 세계은행은 늘 시장의 역할을 강조하고 시장제도 도입의 중요성을 강조하며

---

發展出版社, 1994, p.76.

개도국들에게 사유화, 자유화와 수출주도형의 시장위주전략을 선택하기를 건의했다. 하지만 경험에서 알 수 있듯이 이는 결코 많은 개도국들을 구제하는 만병통치약이 아니다. 따라서 세계은행은 1991년에 발표한 「세계개발보고서」에서 더 효율적이고 신뢰할 만한 발전의 길을 모색하기 위해 정부와 시장의 역할을 재평가해야 한다고 지적했다. 경제발전 과정에서 정부와 시장은 기본적인 제도장치로서 상호보완적인 역할을 하며, 정부는 시장의 역할을 저지할게 아니라 지지해야 한다. 왜냐하면 완전경쟁의 시장제도는 비록 시장을 조직하고 자원을 분배하는데 있어서 장점을 갖고 있지만, 시장은 진공 상태에서 운영 될 수 없으며 법률의 통제와 지도가 필요하기 때문이다. 뿐만 아니라 어떤 상황, 예를 들면 인프라 구축, 가난한 사람들을 위한 생존환경 조성 등과 같은 것들은 시장에 의존해서는 실현할 수 없기 때문이다. 이러한 면에서 강력한 정부의 역할은 매우 필요하다.

1997년 세계은행은 세계개발보고서 「변화하는 세계 속의 국가」에서 정부와 시장관계의 문제에 대해 다시 높은 관심을 보였다. 보고서에서는 정부와 시장은 상호보완적인 관계를 형성하며, 시장에 필요한 구조적 기반을 다지는 데 있어서 국가는 필수 불가결한 것이다.”, 대부분의 성공적인 사례들은 모두 시대를 불문하고 정부와 시장의 협력 관계를 통해 시장실패를 교정한 것이지 시장을 대신한 것이 아니다.”<sup>1)</sup>라고 지적했다.

각국의 현대화 과정에서 정부와 시장 관계의 문제는 줄곧 모든 방면에 관련된 민감한 문제였다. 시장 메카니즘이 충분히 발전했는지, 정부행위가 시장의 발전과 서로 조화를 이루었는지는 사회 현대화 과정에서 가장 중요한 요소이자 뚜렷한 지표가 되었다. 중국의 시장경제화는 계획경제의 ‘모체’에서 점차 발전된 것이며 그 과정은 생산력의 발전으로 나타났을 뿐만 아니라 체제의 전환 즉, 구체제를 버리고 신체제를 구축하는 것으로 나타났다. 따라서 시장경제화는

1) 世界銀行 ; 「1997年世界發展報告：變革世界中的政府」，中國財政經濟出版社，1997, p.4, p3.

현행 정부기능과 정부권력에 대한 직접적인 도전이다.

## 2. 현 단계 중국 정부기능의 문제점

시장경제로의 전환 과정에서, 만약 시장에 대해 완전 자유방임적 태도를 취했다면 정상적인 사회주의 시장경제체제를 구축할 수 없을 뿐만 아니라 혼란과 무질서만 초래했을 것이다. 그러나 이는 사회자원의 분배에 있어서 시장 메카니즘의 기본적인 조정역할을 부정한다는 뜻은 결코 아니다. 정부와 시장의 기본 원칙은 다음과 같다. 정부의 역할은 최우선도, 시장을 대신하고 초월하는 것도 아니며 시장을 보완하고 정비하는 것이다. 시장이 역할을 발휘할 수 있는 영역에서 가장 이상적인 것은 시장으로 하여금 운영하게 하는 것이다.

계획경제에서 시장경제로의 전환과정에서 시장 메카니즘의 역할이 충분히 발휘되도록 하고 거시적 조정을 강화하려면<sup>1)</sup> 정부기능의 전환을 가속화하여야 한다. 바꿔 말하면, 사회주의 시장경제체제의 구축과 완비의 관건은 정부기능의 전환에 있다. “이는 상부구조가 하부구조(경제 기초)에 적응하고 경제발전 촉진과 관련된 큰 문제이다. 이 방면에서 실질적 성과를 거두지 못하면 개혁을 촉진하기 어려우며 사회주의 시장경제체제를 구축하기 어렵다.” 정부는 경제관리에 있어서 거시경제 운영에 중점을 두어야 하며 기업의 경제정책에 개입해서는 안 된다. 또한 필요한 거시적 조정부문이 보장된 전제하에 일반적인 전문 경제부문을 점차 줄이고 통합하여 합리적으로 행정자원을 배치해야 한다. 동시에 정부는 경제발전과 사회질서를 보장하기 위해 사회관리에 대한 의식과 책임

---

1) 미국의 경제학자인 프리드만은 시장의 자유를 강력히 주장하고 정부의 개입을 반대했다. 그는 세계 곳곳에서 각 국 정부들의 개입이 너무 지나치다고 늘 비난했지만 중국의 상황에 대해서는 너무 많기도 하고 너무 적기도 하다고 여겼다. 너무 많다는 것은 생산, 투자에 있어서 정부의 간섭이 너무 많기 때문이고, 너무 적다는 것은 법치, 거시조정 및 공공 서비스 제공에 있어서 정부의 역할이 여전히 부족하기 때문이다. (丁一凡 ; 「大潮流：經濟全球化與中國面臨的挑戰」, 中國發展出版社, 1998 참조.)

을 강화해야 한다.

현재, 정부의 역할을 무시하는 것과 정부권력을 남용하는 두 가지 경향이 나타나고 있다. 일부 어떤 사람들은 정부가 어떤 기능을 담당해야 하는지에 대해 이론과 실천면에 있어서 그 정도는 다르지만 모두 오류에 빠져있다. 특히 모순처럼 보이지만 같은 문제점을 갖고 있는 두 가지 상황이 출현했다. 하나는 일부 정부부문들이 자신의 이익을 위해 “사회와 시장에 대해 필요한 조정과 통제를 한다”는 명목으로 기업과 사회영역에 부당한 개입을 한 것이다. 또 하나는 “시장화를 가속화하기 위해 사회와 시장에 권력을 이양한다”는 명목으로 마땅히 정부가 져야 할 책임과 의무를 사회에 전가한 것이다. 전자는 ‘잇속 챙기기’ 행위로서, 정부권력이 사회영역을 침범하여 해선 안 될 일을 한 것이다. 후자는 ‘책임 전가’ 행위로서 마땅히 져야 할 사회적 책임을 전가한 것, 즉 마땅히 해야 할 일을 하지 않은 것이다. 근본적으로 중국은 정부와 시장의 경계에 대해 전반적이고 과학적인 인식이 아직 부족하기 때문에 일부 정부 관료들은 무엇을 해야 하고 무엇을 해선 안 될지를 모르고 있다. 일부 간부들은 ‘잇속 챙기기’ 행위를 하고 있지만 그중 많은 사람들은 아마 그렇게 하는 것은 옳지 않다는 것을 알고 있을 것이다. 반면 ‘책임 전가’ 행위에 대해서는 사람들 대부분의 인식이 여전히 부족해, 이것은 시장경제 발전의 대세라고 여겼다. 마치 시장경제를 시행하면 모든 사회 공공기능을 전가할 수 있다고 생각한 것이다. 사실상 현재 세계에서 비교적 완비된 모든 시장경제는 정부의 공공기능과 상호보완적인 관계를 유지하고 있다. 정부의 정책조정은 이미 현대 시장경제 자체의 중요한 구성요소가 되었다. 시장에 결함이 존재하는 상황에서 공공정책은 시장의 외부효과, 맹목성 및 자발성에 대해 수정·보충하는 주요 수단이다. 정부의 공공정책은 경제, 정치, 사회, 문화 등 모든 영역에 미친다. 정부는 공공정책의 조정과 정책 편향을 통해 공정한 경쟁과 거래를 보호하고, 산업구조와 자원배치를 최적화하며 생태환경을 보호할 수 있다. 또한 필요한 사회 공공재

를 제공하고, 빈부격차를 줄이며, 사회갈등 해소 및 경제·정치·문화의 조화로  
운 발전을 촉진 할 수 있다.

## 제 2 절 국가와 사회 --- 시급히 연구되어야 할 영역

국가와 사회 관계는 공공관리에 있어서 각국 정부들이 직면해 있는 중대한  
문제이다. 하지만 이에 대한 중국 학계의 연구는 충분하지 않다. 새로운 형태의  
합리적인 권력관계는 정부기능 전환의 핵심요소이다. 사회 권력과 국가 권력  
간의 경계선을 다시 확정하고 사회 권력을 발전시키며 국가 권력을 규범화하고  
양자간의 관계를 재정립해야 만이 정부기능 전환 문제가 추상적 논쟁에서 벗어  
나 근본적인 변혁이 가능하다. 이는 이론적인 문제일 뿐만 아니라 실천적 의미  
가 있는 과제이다. 국가와 사회 관계에 대해 일찍이 마르크스는 전면적이면서  
도 과학적으로 논술한 바 있다. 본 절에서는 마르크스의 관련 논술에 대한 분  
석과 국가와 사회 관계의 역사적 변천에 대한 간단한 고찰을 통해 이 문제에  
대한 견해를 서술해보고자 한다.

### 1. 국가와 사회의 함축적 의미

마르크스는 “사회란 (그 형식을 불문하고) 무엇인가? 인간 상호활동의 산물  
이다.”<sup>1)</sup> 라고 말했다. 사회는 광의와 협의로 나눌 수 있다. 넓은 의미의 사회는  
물질적 생산 활동을 기초로 하여 서로 연결된 인간 활동의 총체를 가리킨다.  
그것은 복잡한 구조를 지닌 유기체로 사회 활동에서의 각 영역, 각 종 형식, 각

1) 「馬克思恩格斯選集」第4卷, p.532.



중 다른 차원의 사회관계를 포함하며, 정치활동·경제활동·문화활동 및 기타 사회활동 등 모든 영역에 닿아있다. 반면 좁은 의미의 사회는 정치활동·경제활동·문화활동과는 서로 구분되는 사회활동 영역을 가리킨다. 그것은 주로 치안, 인구, 환경, 사회보장 등의 사회생활 영역과 관련된 것으로 넓은 의미의 사회활동, 사회관계, 사회생활의 일부분일 뿐이다. 이와 연관되어, 정부의 사회관리 역시 광의와 협의로 나눌 수 있다. 넓은 의미의 사회관리는 모든 사회활동 영역에 대한 정부의 관리를 가리키며 정치관리, 경제관리, 사회문화 관리, 사회생활 관리 등을 포함한다. 좁은 의미의 사회관리는 사회치안, 인구, 환경, 사회보장과 사회복지, 사회서비스 등 여러 방면의 관리를 가리킨다.

국가와 관련된 함축적 의미는 1장에서 이미 상세히 논술한 바 있다. 여기에서는 한걸음 더 나아가 국가와 사회의 구분에 대해 설명한다. 엥겔스는 국가와 사회는 두 개의 다른 영역이라고 지적했다. 그는 국가는 “사회에서 탄생했지만 사회 위에 있으며 또한 갈수록 사회를 벗어나는 역량이다” 라고 말했다. 마르크스 경전 작가의 논술에 따르면 국가와 사회는 두 가지 중요한 차이점이 있다.

첫 째, 국가는 정치영역이며, 사회는 물질적 생산관계 또는 경제영역이다. 국가는 계급통치를 실행하는 사회 공동의 권력기구이다. 국가의 본질은 계급 통치이며 그것은 사회의 관리에 대해 강제성을 띠고 있다. 물질적 생활은 사회생활의 주요 내용이다. 물질적 관계는 사회관계의 기본관계이며, 생산력과 생산관계의 모순운동은 사회의 물질적 생활수준의 발전을 추진하는 원천이다. 이런 의미에서 국가와 사회의 관계는 정치와 경제의 관계로 개괄할 수 있다.

둘 째, 국가는 보편성을 갖고 있는 영역이고 사회는 특수성을 갖고 있는 영역이다. 하지만, 마르크스는 헤겔처럼 윤리 개념의 발전단계로서 국가의 보편성과 사회의 특수성을 파악하는 것에 반대했다. 그는 사회에서의 사유제와 계급으로 인한 개인이익과 공공이익간의 모순으로써 국가의 보편성을 설명했다. 국

가는 경제영역에서 통치 지위를 차지하는 계급에 의해 지배되기 때문에 실제로 그것은 ‘비현실적인 공동체’이다. 국가는 보편성을 갖춘 영역으로서 그것의 활동은 임의적으로가 아닌 일련의 정치·법률 제도를 통해 이루어진다. 사회가 특수한 영역인 까닭은 사회에 사유제와 계급이 존재하고 사회의 활동이 임의적이며, 사회의 행위준칙은 약속된 역할만 갖고 있기 때문이다.

국가는 비록 원시사회 말기에 탄생했지만, 역사상 전자본주의의 모든 발전단계에서 생산력과 분업의 낙후, 교환범위의 협소, 사회경제활동의 독립성 부재로 국가가 사회생활의 모든 영역을 통제하여 국가와 사회는 일체화되었다. 이러한 상황은 중세기에 전형적으로 나타났으며 이 시기에 국가와 사회는 완전히 하나로 합쳐졌다. 즉 시민사회의 계급은 바로 정치계급이었으며 특수성을 지닌 모든 영역은 모두 정치적 색채를 띠었다. 국가와 사회가 일체화된 이러한 상황으로 인해 사람들은 국가와 사회의 구분에 대한 인식이 부족하여 국가를 숭배하게 되었고 그 결과 국가와 사회 경제의 발전은 상호 제약을 받아 사회 발전이 지연되었다.

해방 전 중국은 생산력의 장기적 낙후로 국가와 사회가 혼동된 상황이 계속되고 있었다. 신 중국 탄생 후 생산자원의 사회주의 공유제를 확립하였는데, 이것이 해방 전과 근본적으로 다른 점이다. 그러나 상술한 것처럼 중국이 실시하는 고도로 집중된 계획경제체제는 사회 업무에 대한 국가의 지나친 독점을 초래했고, 사회 경제 활동의 독립성은 여전히 상대적으로 부족했다. 이런 상황에서 개혁은 필연적인 선택이 되었다.

## 2. 사회와 국가관계의 여러 가지 관점

국가와 사회관계는 국가가 탄생한 동시에 나타난 문제로 수많은 사상가들의 관심을 불러일으켜 왔으며, 역사시기마다 서로 다른 이론을 형성하였다. 이러한

이론들은 모두 정부와 사회의 일반적 관계를 연구·명시하고자 하였고, 역사적 현실을 종합적으로 고려하여 매우 특색 있는 주장들을 제기하였다. 그 주요 이론으로는 무정부주의 이론, 국가주의 이론, 자유주의 이론, 마르크스주의 이론 등이 있다.

무정부주의 이론은 근대에 출현했지만, 그 연원은 아주 오래 전의 고대사회까지 거슬러 올라갈 수 있다. 무정부주의에서 ‘무정부’라는 단어는 희랍어에서 기원한 것으로, 통치 없는 사회를 뜻한다. 18세기 말 가드윈은 「정치 정의론」에서 비교적 체계적인 무정부주의 학설을 처음 제기했다. 그 뒤를 이어 쉬티르너, 프루동, 바쿠닌이 무정부주의 학설을 내놓았다. 20세기에 들어선 후 무정부주의는 무정부공단주의로 바뀌면서 노조가 사회를 관리하고 생산을 조직할 것을 주장하였다. 1930년대에서 60년대까지 무정부주의는 프랑스, 이탈리아, 스페인 등지에서 이미 종적을 감추고, 단지 영국과 미국, 라틴 아메리카 국가에서 명맥만 유지하는 침체기에 놓여 있었다. 1960년대 이후 무정부주의는 활기를 되찾으면서 소위 ‘신무정부주의’가 형성되었다. 그것은 주로 현대 복지국가와 사회에 대한 관료제도의 통제를 반대하고 도시화와 환경오염으로 인한 생태위기를 반대했으며, 도덕관념의 변혁을 중시함으로써 사회제도의 변혁을 이루고자 했다. 비록 무정부주의는 시대별로 다르게 표현되었지만 그 본질에 있어서 개인주의는 무정부주의 이론의 출발점이자 귀착점이다. 정부와 사회 관계를 대하는 관점에 있어서 무정부주의자들은 정부를 사악한 것으로 보고 즉각적인 정부 폐지를 요구하는 동시에, 모든 정치운동을 반대하며 개인의 자유와 가치실현을 위한 개인의 절대적 자유의 무정부 자치사회 건설을 주장했다.

정부와 사회 관계를 대하는 관점에 있어서 국가주의 이론은 또 다른 극단으로 치달았다. 국가주의 이론은 플라톤의 ‘이상국’으로 거슬러 올라갈 수 있지만, 본격적으로 정부만능주의의 효시를 연 사람은 독일의 피히트이다. 그는 집이 불타는 두려움과 사회 환경과 치안문제에 대한 근심을 권위에 대한 내적수요로

전환하여, 국민은 국가와 가까워야 만이 자신의 존재를 확인하고 자아를 실현할 수 있다고 여겼다. 헤겔은 「법철학 원리」에서 국가는 윤리 관념의 현실이며, 지상에서의 신적이고 이성적인 것이며, 개인 지상주의를 능가하는 역량이라고 주장했다. 그 후 라살레는 「고타강령」에서 국가를 계급을 초월한 영구한 기구라 칭하며 사회의 모든 공공사업은 정부만이 처리하고 보호할 수 있다고 보았다. 그 후 파시스트들은 또한 국가주의 이론을 극단적인 형식으로 점차 발전시켰다. 정부와 사회 관계에 있어서 국가주의의 이론적 관점은 다음과 같다. 첫 째, 국가는 신성한 것이며 정부는 만능적인 것이다. 둘째, 사회 대중은 반드시 정부에 순종해야 하며 사회문제는 반드시 정부가 해결해야 한다. 셋 째, 정부는 반드시 사회를 통제하고 관리해야 한다.

국가와 사회 관계를 대하는 관점에 있어서 무정부주의와 국가주의 이론은 모두 극단으로 흘렀으나, 서방의 주류를 이루는 자유주의 이론은 사회에 대한 정부의 관리는 필요한 것이지만, 정부는 필요악이며 사회에 대한 정부의 개입은 어느 정도 제한되어야 하고, 사회는 반드시 정부권력을 감독·제약하는 힘을 갖고 있어야 한다고 보았다. 전통적 자유주의는 영국에서 탄생하였으며 일찍이 17세기와 18세기에 아담 스미스와 로크가 각각 쓴 「국부론」과 「정부론」에서 처음으로 자유주의 원리를 제시했다. 19세기까지, 벤담은 「도덕과 입법의 원리」, 존 S.밀은 「자유론」, 「대의제 정부」, 스펜서는 「정부역할의 범위」, 「개인 대 국가」 등의 저작을 발표하며 자유주의에 대한 관점을 밝혔다. 그들은 정부의 권력은 반드시 제한되어야 한다고 여기며 사회에 대한 정부의 지배를 반대하고, 정부와 사회의 관계에 있어서 ‘정부는 필요악’이라는 관점을 형성했다. 20세기 후, 정부가 각 중 수단으로 경제, 통화 관리, 취업 확대에 개입할 것을 주장하는 신자유주의가 출현하면서 정부는 더 많은 수단으로 경제생활에 개입했다. 한 동안 케인스주의가 성행하자, 서방 각국 정부는 ‘복지국가’ 정책을 채택하였으며, 이는 전후 서방 사회경제의 일시적 번영을 가져왔다. 하지만 경제

와 사회생활에 대한 정부의 적극적 개입은 오히려 일련의 경제문제와 사회문제를 야기했다. 높은 인플레이션과 실업률로 자본주의 사회의 안정이 위협받았고, 환경오염 악화, 도시교통 혼잡, 급격한 인구 증가, 살인 등 사회 범죄의 지속적인 증가로 사회가 더 이상 과거의 안녕을 찾을 수 없게 되자 사람들은 다시 정부 개입의 합법성과 합리성을 의심하기 시작했다. 이런 상황에서 전통자유주의로 회귀하려는 현대자유주의 이론이 생겨났다. 하예크, 뷰캐넌, 노직 등이 바로 현대 보수적 자유주의 이론의 대표자들이다. 그들은 정부의 과도한 개입을 비난했지만 정부의 사회적 책임을 부정하지는 않았으며, 정부가 일정한 경계를 고수하되 필요한 서비스 제공범위를 넘지 않을 것을 주장했다. 자유주의 이론은 전제정치 반대와 민주수호의 투쟁과정에서 형성되었으며 그 사상적 기초가 된 것은 이성주의와 개인주의였다. 정부와 사회관계에 대한 자유주의 이론의 기본적 관점은 다음과 같다. 첫 째, 사회에 있어서 정부는 필요한 것이며 정부는 사회 관리의 기능을 맡아야 한다. 둘 째, 정부는 사회를 대신 할 수 없으므로 상대적으로 독립된 시민사회가 있어야 한다. 셋 째, 정부권력은 어느 정도 제한되어야 한다. 넷 째, 정부권력은 남용될 가능성이 있으므로 사회는 반드시 정부권력을 견제해야 한다.

무정부주의, 국가주의, 자유주의를 막론하고 정부와 사회의 일반적 관계에 관한 이론들은 모두 역사적 관념론에 기초를 둔 것이어서, 정부와 사회의 일반적 관계를 과학적으로 설명하기란 불가능하며 단지 마르크스주의만이 과학적으로 해결할 수 있다. 마르크스주의의 사회-국가-정부관계에 관한 주요 관점은 다음과 같다. 첫 째, 사회는 국가를 결정하고 국가는 사회에 반작용한다. 둘 째, 정부는 국가를 구현하는 동시에 사회와 국가간 '중재자' 역할을 한다. 정부는 사회에 대해 긍정적이고 부정적인 역할을 할 수 있지만 최종적으로는 사회의 결정을 받아들인다. 셋 째, 사회와 국가 관계의 핵심은 양자간의 권력 관계이다. 이러한 권력 관계의 변화로 정부기능이 전환되었고 정부기능은 이런 권력 관계

를 구현하는 동시에 이러한 권력이 합리적인 범위 내에서 유지되도록 한다. 넷째, 착취계급 국가와 공유제를 바탕으로 세워진 무산계급 신형국가는 사회-국가-정부 관계에 있어서 본질적으로 구별된다. 모든 착취계급 국가는 사회 인구 중 극소수인 착취자들의 국가이며 사회발전 과정에서 나타난 일종의 변질된 형태이다. 또한 그것은 사회에서 생겨나고 사회를 능가하며 날로 사회와 멀어지고 사회를 시들게 하는 '노폐물'이다. 노동자계급 국가여야 만이 진정으로 사회를 대표할 수 있고, 가장 많은 인민들을 끌어들이고 조직하여 국가관리에 참여하게 함으로써 건진하고 강대한 사회를 만들 수 있으며, 국가가 점차 사회에 권력을 이양하고 사회로 '회귀하는' 역사적 조건을 제공할 수 있다. 국가는 예전부터 있었던 것도, 외부가 사회에 강요한 산물도 아니며 “사회가 일정한 단계까지 발전했을 때의 산물이다.”<sup>1)</sup> 사회와 비교했을 때 국가는 종속적인 것인 반면 사회는 결정적인 요소이다. 사회는 국가를 결정하고 국가는 사회에 복종하며 사회에 봉사해야 한다. 즉 국가기능의 경계, 역할의 발휘, 목표의 실현은 사회의 필요와 서로 일치해야 한다. 이것은 마르크스주의 국가학설 전체 이론의 핵심내용이다.

국가에 있어서 정부는 초(超)계급적인 것이 아니라 통치계급이 통치를 하는데 쓰이는 도구이며 국가의 이중 임무를 완성하는 현실적인 역량이다. 사회에 있어서 정부는 조직적인 폭력으로 자신의 권위를 유지하고, 사회 공권력의 대표로서 사회내부의 여러 관계를 조정하며, 사회의 운영과 각종 경제활동에 참여한다.

마르크스주의 경전 작가는 사회주의 사회에서만 사회와 국가간의 대립과 갈등이 근본적으로 해결될 수 있다고 보았다. 경전작가는 이론적이고 실천적인 면에서 양자간의 모순 해소에 대해 연구하였다. 이론적인 면에서 볼 때 노동자계급의 국가는 사회화를 통해 점차 소멸해 갈 것이다. 노동자 계급이 정권을

1) 「馬克思恩格斯選集」第4卷, p.170.

빼앗고 생산 수단의 공유제를 확립함에 따라 생산력은 신속히 발전해 갈 것이다. 사회화된 대생산의 기반 위에 사회 자치능력이 강화되고 공무원의 ‘관리기능’은 ‘감독과 회계’의 간단한 기능으로 대체될 것이다. 뿐만 아니라 이런 간단한 감독과 통계발표의 기능은 모든 사람이 돌아가면서 행사한 후 하나의 습관이 되어 결국 모든 관리기구가 소멸되고 국가권력은 완전히 사회에 이양 될 것이다.

파리꼬뫼는 국가 권력을 사회에 환원한다는 이론에 현실적인 본보기를 보여주었으며 귀감이 될만한 많은 경험을 갖고 있다. 첫 째, 파리꼬뫼의 목적은 권력을 사회에 환원하여 사회 자치능력이 발휘되도록 하는 것이다. 정부는 도시치안과 사회개조에 합리적인 계급투쟁 환경을 제공하는 것 외에 법규 제정, 세수 조절, 감사 감독과 사회 서비스 제공을 책임지며, 기업과 개인의 행위를 간접적으로 통제하고 중재한다. 둘째, 정부에 대한 사회의 부담을 더는 것은 국가권력의 사회 환원을 실현하는 중요한 단계이다. 셋 째, ‘공복이 주인으로 둔갑하는 것’을 막는 것은 국가권력의 사회 환원을 실현하는 중요한 요건이다.

레닌은 마르크스의 국가-사회관계 이론을 한 단계 더 발전시켜 ‘반(半)국가’ 사상을 제시했다. 그는 노동자 계급의 국가에서 통치계급은 다수의 인민대중들이고 인민의 무력이 인민과 거리가 먼 착취계급의 군대를 대신했기 때문에, 국가의 계급기능은 약화되고 국가의 사회적 기능은 점차 강화되어 국가는 사회와 대립적인 것에서 인민이 장악하고 사회에 봉사하는 역량이 되었다고 여겼다. ‘반(半)국가’에서 국가 기능은 점차 약화되고 사회 기능은 점차 강화되어 최종적으로는 자치단계에까지 이르게 된다. 성심껏 인민을 위해 봉사하고 사회발전에 봉사하는 것은 사회주의국가의 본질이다. 하지만 이러한 본질은 결코 사회주의 국가기구가 설립된다고 해서 즉시 실현될 수 있는 것은 아니며, 국가기구의 장기적이고 혁명적인 자아개혁이 필요하다.

덩샤오핑은 마르크스주의의 사회-국가-정부관계에 관한 이론과 관념을 계

승·발전시켰다. 그는 관료주의의 반대, 사회민주의 실현, 권력의 이양, 정부 관리방식의 전환, “경제 수단을 통해 경제를 관리한다”, “지도는 곧 봉사다” 등의 사상을 과학적으로 진술하여 정부기능의 전환과 관련된 완전한 사상체제와 정책의 틀을 마련하였다. 이것은 중국이 사회-국가-정부관계를 과학적으로 이해하고 정부기능 전환을 실현하는데 직접적인 지도적 의미를 갖는다.

### 3. 현 단계 국가(정부)와 사회관계의 재정립

11기 3중전회(제11기 전국대표대회 제3차 중앙위원회 전체회의)이후, 시장경제를 기본 원동력으로 삼아 중국은 경제 사회 전환기에 깊숙이 들어섰다. 경제 사회 전환은 농업사회에서 현대 산업사회 및 정보사회로의 전환, 농촌사회에서 도시사회로의 전환, 봉건반봉건 사회에서 민주법치 사회로의 전환의 모습으로 나타났다. 경제 사회 전환에 의해 나타난 거대한 사회 정치적 효과는 바로 ‘국가 숭배주의’ 사회 심리가 점차 사라지고 사회 유기체의 발전과 자아 관리능력이 계속 강화되고 있는 것이다. 이것은 일종의 역사적 진보이며 그 영향력은 과소평가 될 수 없다. 사회 유기체의 발전에 따라 정부가 모든 사회 업무를 독점하고 사회를 능가하는 폐단은 가능한 빨리 제거되어야 한다. 그렇지 않을 경우 사회 현대화의 걸림돌이 될 수 있다.

현재 진행되고 있는 정부기능 전환과정에서 만약 정부기구 자체에만 초점을 맞춘 채 기능적인 면만 고려하고 사회와 국가간 권력관계를 재조정하는 이론적 관점에서 인식·실천하지 않는다면, 개혁은 강력한 사회지지 기반을 잃을 것이며 개혁의 조치는 임시방편일 수밖에 없어 근본적으로 낡은 정부체제를 무너뜨릴 수 없다. 더욱이 개혁 과정에서 나타난 혼란, 통제력 상실, 정부능력 감소 등의 문제를 근본적으로 해결할 수 없어 정부기능의 전환이 불가능하다. 필자는 국가가 점차 사회에 권력을 환원하고 사회 권력과 자치능력을 강화하며 국



가권력을 재규범화해야 만이 근본적으로 정부기능의 전환을 이룰 수 있다고 본다.

시장경제는 물질 생산에 밝은 전망을 열었으며, 사회 변혁에 끊임없이 원동력을 제공하고 있다. 전제와 기본 조건으로서, 시장경제가 정부에 요구하는 사회관리의 기본 기능은 바로 ‘공공재’의 공급을 조직하고 사회의 공공업무를 제대로 관리하며 계획경제체제하의 정부독점의 모든 상황을 바꾸는 것이다. 이를 위해 다음 몇 가지에서 사회와 정부의 관계를 재정립해야 한다.

### 1) 전환정부의 관리 범위, 모델과 방법

시장경제체제에서 정부는 통제해야 할 것만 통제함으로써 복잡한 사회 업무에서 벗어나 이행해야 할 기능을 더욱 강력하게 이행해야 한다. 현대정부가 직면하고 있는 복잡하고 다원적인 환경으로 인해 사회 구성원간의 상호 의존성은 더욱 높아지고 있다. 전통적인 강한 정부, 약한 사회, 정부가 단독적으로 통치하는 상황은 날로 복잡해지는 사회 공공문제를 해결하기 어렵다. 따라서 사회관리의 모델은 ‘큰 정부, 작은 사회’에서 ‘강한 정부, 큰 사회’로 전환해야 하고, 시장경제에서의 관리는 과거 행정명령 위주에서 법률위주의 방식으로 전환되어야 한다.

### 2) 사회 자치능력 배양

정부권위 조직, 생산교환 조직, 사회중개 조직은 상대적으로 독립되고 서로 지지하는 조직이다. 사회의 자아관리, 업종의 자기예속, 거래비용의 축소는 사회중개 조직의 주요 기능이다. 사회조직의 발전과 정부기능의 전환은 밀접히 관련되어 있으며 전자는 후자를 뒷받침 해준다. ‘정부의 직접 운영’, 행정 권력의 개입, 중개 조직의 탐욕과 선천적 결함은 중국의 사회 조직에 현존하고 있는 네 가지 큰 폐단이다. ‘구성방식의 전환, 정리와 해체, 기능의 법규화’는 사회중개 조직을 지속적으로 성장시키고 발전시키는 방법이다. 결국, 현 단계에서 나타난 중개조직의 모종의 탐욕 때문에 그것의 전도를 막아서는 절대 안 된다.

이러한 정부관리의 이념을 구축하려면 민영기업의 시장진입 규제를 완화하고 정부와 민간간에 동반자 관계를 구축해 민간의 힘을 발산시켜야 한다.

### 3) 봉사하는 정부의 관념 확립

중국은 인민민주전제정치인 사회주의 국가이며, 인민은 국가의 주인이다. 이것은 국가기구가 봉사하는 기구가 되어야 한다는 것을 의미한다. 통제적 관리 기능을 축소시키고 협조적인 서비스 관리기능을 확대하여 일부 정부 부문들을 사회보다 더 위에 있는 관료기구에서 진정으로 사회에 봉사하는 조정 관리 기구로 전환한다.

### 4) 과학적인 사회-정부-국가관 수립

과학적인 사회-정부-국가관은 다음과 같다. 첫 째, 국가 권력의 근원은 사회이며 정부는 사회의 공복이다. 둘째, 사회 권력과 국가 권력간에 합리적인 경계선이 있어야 하며 국가 권력은 마음대로 사회 권력을 침범할 수 없다. 셋 째, 사회 권력이 계속 강화되는 것은 사회 권력과 국가 권력 발전에서의 기본적인 추세이다. 정보시대와 지식경제시대는 어떤 형식의 국가주의도 통하지 않는, 전반적이고 보편적으로 사회로 회귀하는 시대이다. 국가 권력의 점진적 약화와 사회 권력의 점진적 사회 환원은 국가와 사회관계에서 막을 수 없는 추세이며, 또한 '자유인 연합체' 사상에 관한 마르크스의 현대적 논증과 반마르크스주의의 국가지상주의에 대한 유력한 반박이다. 전환 후의 정부기능은 '통합적 계획, 정책 제정, 정보 제공, 조정 조율, 서비스 제공, 심사 감독'이어야 한다. 정부기능의 전환은 사회주의 시장경제 건설에 적응하고 이를 추진하기 위한 것이며, 사회 생산력의 해방과 발전 여부를 근본기준으로 삼는다.

새로운 형태의 사회-정부-국가관 수립은 대중과 공무원 두 차원에서 시작되어야 한다. 수많은 대중들에 대해서는, 국가는 사회와 결코 같지 않으며 정부 또한 사회와 다를 것을 그들에게 점차 인식시킨다. 그리고 그들의 그러한 국가 신성화, 정부 만능화 관념과 모든 것을 국가와 정부에 의존하는 '철밥통' 의식을

바꾸고, 주인 의식 및 사회자치 의식을 제고하며, 적극성과 창의력 개발을 강화하도록 한다. 공무원 특히 각급 지도간부들에 대해서는, 그들 머릿속에 오랫동안 잠재되어 있는 ‘국가만능주의’, ‘정부만능주의’의 잘못된 관념을 바꾸고, 국가는 사회의 진정한 대표이며 정부는 인민의 공복이라는 사상을 심어준다. 그리고 국가가 사회에 봉사하는 것은 결코 사회를 대신하는 것과 다르며, 정부가 인민에 봉사하는 것 또한 사회의 자치능력을 빼앗는 것과 다르다는 것을 그들에게 인식시킨다. 사회에 대한 국가의 봉사와 인민에 대한 정부의 봉사는 모두 합리적이고 합법적인 수단과 조치를 통해 효율적으로 이루어져야 한다. 정부기능의 전환은 결코 단순히 정부의 사회 경제 관리기능을 부정하거나 약화시키는 것이 아니라, 구 기능을 규범화하고 해체하여 관리방식을 바꿈으로써 높은 차원으로 강화하는 것이다. 정부기능의 전환은 사회 고유의 권력을 사회에 돌려주는 것이지 정부가 이행해야 할 권력을 사회에 전가하는 게 아니다.

위의 분석을 통해 다음과 같은 결론을 내릴 수 있다. 국가권력은 원래 사회에 속했던 것으로 사회와 경제가 발전함에 따라 국가역량은 최종적으로 사회로 돌아가야 한다. 이것은 국가와 사회관계 발전의 전반적 추세이다. 하지만 현대 사회에서 일지라도 국가권력의 사회로의 환원은 점진적 이동 과정일 수밖에 없다. 따라서 반마르크스주의의 국가 숭배론, 국가 지상주의를 철저히 극복하고, 사회와 국가간의 권력관계를 재정립하며, 국가의 권력을 점차 사회에 환원하고, 사회의 자치능력을 제고해야 만이 강력한 사회를 세울 수 있다. 사회 발전의 요구에 따라 국가권력을 과학적으로 제한하고 규범화하여 사회 권력과 국가 권력 간에 합리적인 경계를 유지하고, 국가와 사회간에 공공권력의 합리적인 배치를 실현하며, 사회 자아관리·자아발전의 메카니즘과 국가 권력을 제약하는 메카니즘을 점차 완비시키고, 발전적 측면에서 사회가 국가 권력을 회수할 수 있는 여건을 만들 수 있어야 정부기능 전환에 이론적 근거와 인식의 기초를 제공해 줄 수 있으며, 정부기능의 합리적 전환을 보장해 줄 수 있다.

### 제 3 절 기구 개혁과 정부기능 전환

정부기구는 정부기능의 수단이다. 사회의 변화는 정부기능의 변화를 추진하고 정부기능의 변화는 정부기구의 변혁을 추진한다. 중국 정부기능의 전환은 ‘만능정부’에서 ‘유한정부’로의 전환이며 정부기구 개혁<sup>1)</sup>은 정부기능의 전환에 의해 보장된다.

#### 1. 기구 개혁의 순환과 회고

정부기능의 전환은 정부 자체의 변혁과 필연적인 관계를 갖고 있다. 개혁이 정부기능 전환의 전제조건이라고 한다면 정부 자체의 변혁이야말로 진정한 원동력이다. 일찍이 연안 시기에 마오쩌둥은 민주인사인 리덩밍 선생의 건의를 받아들여 기구와 인원 감축을 호소하였다. 1949년 신 중국 수립 후, 중국 공산당과 인민 정부는 합리적인 구조, 정예 인력, 높은 효율성의 당정기관을 구축하기 위해 부단한 노력을 해왔으며 여러 차례 기구개혁을 단행하였다.

#### —1951년의 기구 간소화

1950년 정무원은 「전국 각급 인민정부, 당, 대중단체 정원 통일에 관한 잠정 편제(초안)」를 작성하여 정부기구의 설치와 인원 편성에 관한 규정을 내놓았

---

1) 1950년대에서 70년대까지 사람들은 습관적으로 계속 ‘간소화(精簡)’라는 단어를 사용함으로써 후에 말하는 기구개혁을 지칭했다. 어떤 사람은 1981년 12월 통과된 「政府工作報告」가 가장 먼저 ‘기구개혁’의 개념을 제시했다고 보았다. (段志靜；「機構改革啓示錄」，中國政府大學出版社，1994，p.1.)

다. 그러나 각급 정부의 조직을 수립하는 과정에서, 상부에서는 기구 방대, 계층 과다, 분업 불분명, 인원 초과 현상이 생겼으나 하부에서는 업무에 필요한 인원이 부족하였다. 업무능률 제고와 국가의 각종 건설목표를 강화하기 위한 인원축소 편성, 기구 조정, 계층 축소, 각 급 인민정부 조직 건전화와 관련된 주은래의 지시에 따라, 정무원은 1951년 12월에 「기구축소 편성 조정에 관한 결정(초안)」을 작성했으며 이를 근거로 건국 이래 처음으로 정부 개혁 업무를 실시하였다.

1951년 기구개혁의 주요 내용은 다음과 같다. 첫 째, 상급을 축소 조정하고 하급을 합리적으로 보강한다. 둘째, 분업이 불분명하고 성격이 유사한 기구를 합병한다. 셋 째, 기구를 간소화하고 계층을 축소한다. 넷 째, 간부와 일반직원의 비율을 명확히 한다. 다섯 째, 기업, 사업과 행정 기구의 인원 편성과 지출을 명확하게 구분한다. 여섯 째, 엄격히 기율을 편성한다.

#### —1956년 기구 개혁



1955년과 1956년에 도농사회주의의 개조는 최고조에 달했으며, 중앙이 중·대형 건설 프로젝트를 준비하는 상황에서 중앙 정부기구는 대대적 조정을 통해 많은 기구를 신설하고 분할했다. 국무원 기구는 건국 초의 35개에서 81개까지 증가하였다. 이 때 집중 통일된 경제체제 구축에 적합한 국가 행정관리체제와 행정방식을 통한 정부의 경제관리 방식이 나타났다. 정부기구 체제의 폐단은 다음과 같이 명확하게 나타났다. 첫 째, 중앙이 직접 기업을 관리하고 지나치게 통제하였다. 둘째, 부문이 집중되고 분업이 지나치게 세분화되어 심지어는 석탄, 기계 등 상품에 따라 설치되기도 하였다. 셋 째, 재정권은 모두 중앙에 귀속되어 지방의 적극성이 발휘되지 못했다.

1956년 하반기에 국무원은 행정관리체제 개혁에 대한 일련의 회의를 열었다. 그 후, 중앙은 「국가행정체제 개선에 관한 결의(초안)」를 내놓았다. 이 번 개

혁은 1960년까지 지속되었으며, 중앙기구 부문 간소화를 통해 권력을 하급기관에 이양하고 지방의 자주성을 확대하였다. 1959년말 까지 국무원은 60개의 부위(部委)와 직속기구, 사무 기구를 설치하였으며 이것은 1959년 때보다 21개 감소한 것이다. 하지만 당시 대약진, 인민공사운동 등 ‘좌(左)’경의 과실로 국민경제에 심각한 혼란과 비례 불균형을 초래했으며, 하급기관으로의 권력 분산은 전혀 이루어지지 못했다. 60년대 초 정부기구는 국민경제의 조정과 권력 회수에 따라 점차 회복되어 79개까지 증가하였고 그 중 경제부문은 50개까지 이르렀다.

#### —1970년의 기구 개혁

‘문화 대혁명’이 시작된 후, 정부기구는 모두 충격을 받았다. 1970년 안강 철강 공사를 랴오닝성에 ‘권력이양’ 하라는 마오쩌둥의 지시에 따라 국무원은 정부기구를 대폭 통폐합하여 많은 기관 근로자들에게 권력을 이양했다. ‘군위반공조(軍委辦公組)’ 등 기구 통제외 기구 외에 실제로 국무원이 통제하는 정부기구는 19개뿐으로, 중화인민공화국 사상 정부기구가 가장 적었던 시기였다. 그러나 이는 비정상 상태에서 시행된 것이기 때문에 다시 곧 원상태로 되돌아갔다.

#### —1982년의 기구 개혁

‘문화 대혁명’ 기간 정부기구는 매우 비정상적으로 설치되었다. ‘문화 대혁명’이 끝난 후, 중앙은 기구 강화를 통해 경제를 발전시키고자 하였으며(물론 정치적 원인도 있다. 예를 들면 기존 간부들이 권리를 회복하여 대부분이 일선에서 일 할 것을 요구하는 등) 1981년까지 국무원 기구는 최고 수준인 100개까지 이르렀다.

11기 3중전회 이후, 중국은 정치와 경제체제 개혁을 시작하였으며 사업의 핵심을 경제건설로 옮겼지만, 기구 신드롬과 관료주의의 오랜 폐단은 개혁과 개

방을 심각하게 가로막았다. 때문에 1982년부터 시작해서 상급에서부터 하급까지 기구개혁을 단행하는데 3년이라는 시간이 걸렸다. 이 번 기구 개혁은 경제 체제 개혁, 기능 전환과 관계 정리를 결합하는 데에 대한 모색에서 시작되어 전문 관리 부문을 크게 간소화했고, 종합 조정, 통계 감독, 입법 행정 부문을 보강·강화했다. 그러나 행정개혁으로 인한 성공은 결코 입지를 굳히지 못했다. 이 번 기구 개혁은 단지 단순한 수적 통폐합에 불과하고 기능을 구분하지 않았기 때문에 행정개혁 후 곧 기구팽창, 인원급증 현상이 나타났으며, 정부행위 방식 또한 구태의연하여 중국은 다시 한 번 역사적인 순환을 보았다.

—기구 개혁은 왜 악순환에 빠졌나?

상술한 신 중국 수립 이후 네 차례 기구 개혁 상황으로 볼 때 중국의 기구개혁은 시종 ‘팽창-간소화-재팽창-재간소화’의 악순환을 벗어나지 못했다. 이러한 상황을 야기시킨 원인은 복잡하다. 그 주요 원인은 다음과 같다.

첫 째, 객관적으로 사회관리 업무가 방대·복잡해지고, 정부 관리 기능이 확장됨에 따라 기구는 일반적으로 모두 증가했다.

둘 째, 파킨슨의 법칙<sup>1)</sup>, 즉 정부기구가 자연적으로 팽창하는 현상이 나타났다.

셋 째, 고도 집권의 관리체제 및 사회, 특히 사회 경제 업무에 대한 정부의 직접 관리 등 구체제의 고착화는 기구 팽창의 가장 주요한 근원이 되었다.

넷 째, 명확하고도 엄격한 법적 보장이 부족하여 정부기구 설치와 관리에 있어서 상당히 큰 불확실성과 인위적 요소가 생겨났다. 권력 회수와 이양은 모두 상급의 의지에 따라 결정됐으며, 기구 설치에 있어서 강력하고 효율적인 예산

---

1) ‘파킨슨의 법칙’이란 영국의 저명한 역사학자 C.N.파킨슨이 제시한 관료기구가 자아 번식하고 지속 팽창하는 법칙, 즉 파킨슨 제1법칙을 말한다. 그 내용은 업무량의 증가 여부와 관계없이 행정부문은 5.17%—6.56%의 일정비율로 증가한다는 것이다. 이 법칙은 행정기구의 고질을 적나라하게 폭로한 것으로 유명하다. (『國外公共行政理論精選』, 中央党校出版社, 1997, p.205 참조)

구속 메카니즘이 부족했다.

다섯 째, 정부기능이 확실히 정립되지 않았으며 관계가 순조롭지 않았다. 일반적인 의미로 볼 때 기능은 구조(기구)를 결정하고 구조는 기능을 보여준다. 기능은 그것이 정상적으로 발휘되기 위해서, 그것과 상응하는 구조가 필요하다. 기능이 계속 유지될 때 구조상의 어떠한 변화는 단지 실질적 내용이 부족한 피상적인 것에 불과하다. 예를 들면 기구의 통폐합, 인원 감축 등이 그렇다. 일단 개혁이 끝나고 나면 과거의 구조형식은 즉시 원래대로 돌아간다.

## 2. 정부기능 전환의 제기와 기구 개혁

### 1) 1988년 기구 개혁

1988년, 제7기 전국인민대표대회 제1차 회의에서 국무원 기구 개혁 방안이 심의 통과되었다. 개혁을 통해 국무원 기구는 72개에서 65개로 조정되었으며, 그 중 부위(部委)는 원래의 45개에서 41개로 줄어들었고 직속 기구는 19개로 줄어들었다. 이 번 기구 개혁의 목표는 기능의 전환·권력 이양·기구 조정·인원 감축 및 기업에 대한 정부기구의 개입을 줄이고, 거시적 조정 기능을 강화하며, 기구 설치의 불합리와 행정효율 저하를 기본적으로 바꾸는 것이다. 이번 개혁의 핵심은 정부기능의 전환을 대폭 추진하고, 정부의 경제관리 부문을 직접관리 위주에서 간접관리 위주로 전환하며, 거시적 관리 기능을 강화하고 미시적 관리 기능을 약화시키는 것이다.

이 번 기구개혁은 과거 경험에서 얻은 교훈을 토대로 기능의 전환이 기구개혁의 성공여부를 결정하는 관건임을 명확히 제시하고 있다. 왜냐하면 정부기구는 정부기능의 수단이므로, 국가 경제체제 개혁과 정치체제 개혁의 총체적 요구에 부응하고 정부기능을 합리적으로 정립시키는 기초 위에서야 만이 정부기구의 설치가 명확한 목표아래 실행될 수 있기 때문이다. 이러한 사고는 정확했



지만, 당시의 정치체제 및 사람들의 의식 수준의 한계로 많은 정부기구 개혁 관련 조치들이 정확하게 관철·실행되지 못했다. 기구의 간소화는 형식상에만 머물러 있었으며 정부기능 전환에 대한 인식이 여전히 모호했다. 특히 일부 기구와 개인이 계획과 시장의 허점을 이용해 ‘특권 경제’를 조장하여 ‘관료부패’가 일시적으로 만연하였다. 이것은 경제의 정상적 운영을 방해했을 뿐만 아니라 정부의 위신을 떨어뜨렸고, 상황이 심각한 지역은 대중과 정부간의 갈등과 대립을 야기 시켰다.

## 2) 1993년의 기구 개혁

1988년의 기구 개혁도 결국은 구체제로의 ‘회귀’였다. 1990년대 초 국무원의 업무부문은 86개까지 팽창하였고 지방 당정부문은 70개, 지역은 50개, 도시는 65개, 현(縣)급은 45개에 이르렀다. 1991년말 까지 전국 각급 당정기관 인원은 920만 명에 달했으며, 그 해 전국의 행정관리비 지출액은 370억 원이고 사업비 총 지출액은 1400여 억 원으로 국가 재정 총 지출액의 37%를 차지했다.

1992년 10월, 중공14대(중국공산당 제14기 전국대표대회)는 ‘행정관리 체제와 기구개혁 시행 정책’을 결정하였으며 1993년부터 시작해서 3년 이내에 기본적인 기구 개혁을 완성할 것을 제기하였다. “이 번 기구 개혁이 과거의 기구 개혁과 다른 점은 바로 사회주의 시장경제 발전의 요구를 개혁의 목표로 삼은 것이다. 개혁의 핵심은 정부기능의 전환이다. 기능 전환의 근본적인 방법은 정부와 기업을 분리하는 것이다.”

이 번 기구 개혁에서, 국무원의 부위(部委)는 여전히 41개를 유지하여 그 감소 폭이 크지 않았다. 하지만 이번 개혁은 정부기능의 전환이라는 전제하에서 전개되었다. 학계와 정계에서는 “중국 정부 발전의 유일한 전망은 정부기능의 전환에 있다. 왜냐하면 시장경제 목표가 확립됨에 따라 기업제도의 개혁과 전통적 정부모델, 방대한 정부기구 간의 침해한 갈등에 직면해 정부기능과 정부관리체제에 존재하고 있는 문제가 더욱 명백해졌기 때문이다.” 라고 인식했다.

중국에서 이것은 처음으로 정부기구 개혁이 더 이상 정부기구 간소화와 동등하지 않은 것이다. 상업부, 식량부, 물자부, 공급판매합작사를 국내 무역부로 합병한 것은 단순한 ‘합병’이 아니다. 조직부를 방직총회로 바꾸고 경공업부를 경공업총회로 바꾼 것 또한 단순한 ‘철폐’가 아니라 사회주의 시장경제의 기본 요구를 반영한 것이다. 하지만 이 번 개혁에서 정부기능은 근본적인 전환을 하지 못했으며 정부와 기업의 직책이 여전히 잘 구분되지 않아 ‘정부로써 기업을 대신’하거나 ‘기업으로써 정부를 대신’하는 현상이 여전히 계속됐다. 또한 ‘판파이 기업(翻牌公司)<sup>1)</sup>이 수없이 생겨나고, 정부 부문은 여전히 자금 조달·물자 조달·항목 조달 등 심사 비준권 확보에 심혈을 기울이며 행정수단을 통해 경제와 사회 업무를 관리했다. 이는 1993년 기구 개혁 중에 나타난 문제였다.

이로 볼 때, 중국 정부에 있어서 기구 개혁은 1978년 전 계획경제 조건하의 정부규모가 재정 감당능력을 초과한 것과 관련 있다. 1978년 후에는 정부 규모가 재정 감당능력을 초과한 것과 관련 있을 뿐만 아니라, 더욱 중요한 것은 시장화 개혁의 과정과 관련 있다는 것이다. 특히, 90년대 이후의 정부기구 개혁은 주로 정부기능의 전환과 관계있다. 1988년 이전에 실시된 정부기구 개혁이 예상의 효과를 거두지 못한 까닭은 정부기능 전환의 요소를 고려하지 않았기 때문이다. 1988년 이후 단행된 두 차례의 기구 개혁은 모두 정부기능 전환의 요소를 고려하여 어느 정도 성과를 거두었다. 하지만 개혁 후 일부 기구들이 다시 원상태로 돌아왔으며 전반적으로 중국 정부기능의 기정 목표가 실현되지 못했다.

### 3) 1998년의 기구 개혁

---

1) 소위 ‘판파이 기업(翻牌公司)’은 기존의 계획경제 체제하에 세워진 일부 경제 주관부문과 행정기관을 가리킨다. 그것은 기능전환이라는 명목으로 기구의 간판을 바꾸어 경제 영리사업으로 탈바꿈 한 후 행정수단으로 기존의 산하기업 부서를 합병하여 그 구성원으로 삼고, 기업에게 부여했던 권력, 물자, 정책을 차지한다. ‘판파이 기업(翻牌公司)’의 출현은 기능 전환 과정에서 나타난 중앙 정부기능의 왜곡된 결과이다.

1993년-1995년의 중국 행정개혁은 인식과 체제 재편에 있어서 한 걸음 더 앞으로 나아간 동시에, 경제체제의 발전으로 자원 배치에서의 시장의 기본 역할이 더욱 증대됐으며 정부의 거시적 조정 체제의 기본 틀이 점차 구축되었다. 그러나 역사적인 여건 때문에 정부관리체제 중에 존재하고 있는 수많은 문제는 여전히 근본적으로 해결되지 못했고, 기구의 설치는 사회주의 시장경제의 발전 속도보다 훨씬 뒤쳐졌다. 이런 문제점과 모순점들은 주로 다음과 같은 것에 반영되었다. 첫 째, 정부와 기업이 분리되지 않고 정부가 직접 기업의 생산경영 활동에 개입하여 과학적인 투자시스템을 구축할 수 없었기 때문에, 책임의 구분이 불명확하고 정책 결정에 자주 착오가 생겨 자원 배치에서의 시장의 기본 역할이 발휘되기 어려웠다. 둘째, 주로 행정수단으로 경제와 사회 업무를 관리하고, 법적으로 혹은 사회중개 조직을 통해 해결되어야 할 수많은 문제들도 정부기구 설치를 통해 과도한 사회적 책임과 업무상의 갈등을 정부에 전가했다. 셋 째, 기존 기구의 중첩·방대와 인원 초과 현상이 심각했다. 이것은 공문주의와 관료주의를 낳아 횡령부패와 부정행위를 조장했을 뿐만 아니라 국가 재정에 커다란 부담을 안겨주었다.

1998년 기구 개혁은 사회주의 시장경제 체제를 구축하고 완비하는 배경아래 실시되었다. 정부기구는 경제체제 개혁에 보조를 맞춰야 하며, 그 긴박성과 중요성에 대해 사회 각계에서는 이미 공감대를 형성하였다. 이 번 개혁에서는 “사회주의 시장경제 발전의 요구에 따라 정부기능을 전환하고, 정부와 기업을 분리하며, 정부기능을 거시적 조정·사회 관리·공공 서비스방면으로 전환하고, 생산경영의 권력을 기업에 확실히 이양해야 한다.”<sup>1)</sup>는 것이 강조되었다. 그 내용은 다음과 같다. 첫 째, 국무원 종합경제부문을 거시적 조정 부문으로 바꾸고 거시적 조정기능을 강화하며 심사비준 기능을 약화시켰다. 둘째, 다수의 공업경제 부문을 폐지해 국가 경제무역위원회 관리의 국가국(國家局)으로 전환하

1) “關於國務院機構改革方案的說明”，「人民日報」，1998-03-06.

였다. 셋째, 국가국(國家局)은 단지 업종관리와 기존 산하 기업단위의 임무만 맡고 더 이상 직접 기업을 관리하지 않았다. 넷째, 새로운 형태의 국유기업 자산 관리, 운영과 감독 메카니즘을 모색하고 국영기업 계찰특과원 제도<sup>1)</sup>를 구축했다. 다섯째, 사회중개 조직을 발전시켜 다량의 업무를 사회 중개 조직이 맡게 했다.

방안의 규정은 매우 명확했다. 전문경제관리부문은 기능을 확실히 전환하고 정부와 기업을 분리하여 더 이상 기업을 직접 관리하지 않았다. 부위(部委) 개편으로 이루어진 국가국(國家局)은 업종의 기획과 행정법규의 조직·제정을 책임지며, 업종 관리를 하고 더 이상 직접 기업을 관리하지 않았으며, 또한 중·대형 국유 기업에 대한 개조와 관리를 지도 조율하는 중공중앙 중·대형 국유기업 업무위원회를 구성했다. 이러한 규정과 조치들은 명확하고 구체적이면서도 확실히 실행가능하며, 정부와 기업을 분리하고 정부기능을 전환하는 토대가 되었다. 이 번 개혁은 그 힘에서나 부대 조치 면에서 모두 정부기능 전환을 보장할 수 있을 것이다. 물론, 중국 사회주의 시장경제체제가 구축과정에 있기 때문에 하루아침에 완벽한 시장경제의 요구에 따른 정부기구 개혁과 정부기능 전환을 이루는 것은 비현실적이다. 중국 경제체제 개혁이 계속 촉진됨에 따라 정치체제 개혁이 전면적으로 전개되고 정부기능 전환은 여전히 계속 될 것이다.

정부기구는 정부기능의 수단이며 기구 개혁과 정부기능 전환은 밀접한 관계가 있다. 정부기구는 정부기능을 위주로 해야 만이 임무, 제도, 구조와 인원을 적절히 확정지을 수 있다. 과거의 기구는 업무의 대소를 막론하고 국가가 독점하는 계획경제의 인식과 체제를 바탕으로 설치되었다. 업무가 분할되고 분업이 세분화되면서 기구는 방대해질 수밖에 없었다. 기구 간소화, 특히 전문경제부문의 간소화는 정부기능의 전환에 도움이 된다. 기구가 많은 것은 기능이 복잡·

---

1) 계찰특과원 관리를 철저히 하여 감독, 심사만 맡도록 하며 기업의 경영에 개입하는 시어머니 역할을 맡게 해서는 안 된다.

세분화되었기 때문이며, 기능이 복잡·세분화 된 것은 국유제를 실시하고 국유 경제 운영영역이 지나치게 광범위하며, 국유투자가 각각의 영역·업종·단계에 널리 분포되어 있는 것과 관련 있다. 중국 개혁 개방 20년의 경험으로 볼 때, 신구체제 갈등의 주원인은 정부기능의 전환이 기타 영역의 개혁보다 뒤쳐진 데 있다. 현재 구체제의 퇴출과 신체제의 구축, 사회주의 시장경제체제에 적합한 정치체제 구축을 위해서는 관건요소인 정부기능 전환에 초점을 맞추어 각종 관계를 순조롭게 처리해야 한다.

#### 제 4 절 정부기능 전환과 법치 구축

중공15대(중국공산당 제15차 당 대회)에서는 사회주의 법치국가 건설이 제기 되었으며, 제9기 전국인민대표대회 1차 회의에서 통과된 정부기구 개혁 방안에서는 행정개혁의 중요한 목표가 법에 의한 행정 관리에 있음을 밝히고 있다. 그리고 제9기 전국인민대표대회 2차 회의에서는 법치를 중화인민공화국 헌법에 포함시켰다. 이러한 것들은 모두 중국 정부의 통치 이념과 모델의 거대한 전환 즉, 인치(人治)에서 법치(法治)정부로의 전환을 상징한다.

##### 1. ‘법치국가’는 중국 개혁의 논리적 선택

법치국가 건설은 시장경제로 매진하는 중국에 있어서 중대한 현실적 의의를 지닌다.<sup>1)</sup> 중국은 수천년의 봉건적 역사에서 “정치는 사람에게 달려있다” 라는

---

1) 현대의 법치사상은 유럽 자산계급혁명 전후의 법학적 세계관에서 생겨났다. 법학적 세계관은 국가와 법이 결정적 역할을 하는 것이라 보고 정치체도와 체제를 중시하여 사회문제 해결의 근본 해결책을 정체와 법제에 두었다. 이 정치관은 과거의 정치이념과

‘인치(人治)’철학을 신봉하는 전통이 있었다. 결과적으로 역대 왕조는 ‘정치가 태만하여 신하가 꺾기’하거나 ‘사람이 죽으면 정치도 중단되는’ 등 시종 왕조 흥망성쇠의 순환을 벗어나지 못했다.

건국 이후 매우 오랫동안 중국에서는 법률의 가치와 역할이 무시당했으며 심지어는 부정되었다. 마오쩌둥은 “법률에 의존하여 많은 사람을 다스릴 수 없다. 민법, 형법의 그렇게 많은 조항들을 누가 다 기억할 수 있겠는가. 헌법제정에 내가 참여하긴 했지만 나도 기억 할 수 없다.” 라고 말한 바 있다.<sup>1)</sup> 법치 문제에서의 바로 이러한 편파성과 다른 여러 복잡한 원인들로 ‘문화 대혁명’이라는 재앙이 야기되었다고 할 수 있다.

개혁 개방 이후 법제구축은 매우 중요시되었고 크게 발전했으며, 그 성과 또한 세계적으로 인정받았다. 하지만 ‘사회주의 법치제도’에 대한 이해가 비교적 부족하고, 여전히 도구주의적 태도를 취하는 경우가 적지 않았으며, 그것을 중국의 전략으로 삼지 않았음을 인정해야 한다. 1978년부터 20년이나 지속되었던 이 개혁은 현재 매우 중요한 ‘결정적인 단계’에 접어들었으며, 중국 시장경제의

---

비교할 때 근본적인 차이가 있다. 예를 들면, 로크가 주장했듯이 플라톤이 말한 철학적 제왕 같은 현명한 군주가 있더라도 법률을 초월하는 특권이 있어서는 안 된다. 왜냐하면 철학적 제왕이 존재한다 하더라도 항상 있는 건 아니기 때문이다. 만약 그 후의 통치자가 현군이 아니라면 여전히 현군이 갖고 있던 특권을 답습하여 사회에 해를 끼칠 것이다. 이를 감안할 때, 법학정치가 중히 여기는 것은 정치인물의 내적 수양이 아니라 그에 대한 외적 제약이다. (胡偉等 ; 「論政治-中國發展的政治學思考」, p24 참고). 정치인, 비록 그가 현인이라 할지라도 믿을 수 없기 때문에 법학정치는 그 핵심을 정 체제도와 법에 두었다. 즉 과거 정치에서의 윤리적 조정에 대한 강조를 법리적 조정에 대한 의지로 전환하고, 인치에 대한 희망을 법치에 대한 관심으로 돌렸다. 로크가 말한 것처럼 “국가가 어떤 형태를 취하든 통치자는 임의적인 명령보다 정식 공포되고 인정 받은 법률로써 통치해야 한다”는 것이다. (洛克(로크) 「論政府」 下篇, 商務印書館, 1964, p85-86.)

1) 全國人民代表大會常任委員會辦公廳研究室編著 ; 「人民代表制度建設40年」, 民主與法制出版社, 1991, p102.

지속적인 발전과 사회·정치·생활의 변혁 과정에 따라 새로운 정치철학과 법치이념에 대한 지지 및 그에 상응하는 제도와 절차의 보장이 요구되고 있다. 때문에 법치국가 건설은 중국 개혁 발전의 논리적 결과이고 중국 사회 발전의 중요한 상징이며, 중국이 부강하고 민주적이며 문명화된 사회주의 현대화 국가로 매진하기 위한 필연적 선택이다.

중공15대에서 사회주의 법치<sup>1)</sup>국가 건설이라는 목표가 제시되었다. 「인민일보」의 한 사설에 다음과 같은 글이 실린 적이 있다. “최근 20년 동안, 특히 중공14대 이후 중국의 사회주의 민주법제 구축에 큰 진전이 있었다. 즉 헌법을 기초로 하고 일련의 중요한 법률을 포함한 사회주의 법률체제가 신속히 구축됨으로써 과거의 근거할 만한 법이 없던 국면이 점차 바뀌었고, 법에 의해 국가와 사회의 업무들이 처리되는 경우가 부쩍 많아졌다. 이는 사회주의적 민주주의 확대, 사회주의 법제 정비에 건설한 기반을 다져주었다. 중공15대에서 제시된 ‘사회주의 법치(法治)국가 건설’은 과거의 ‘사회주의 법제(法制)국가 건설’과 비록 글자 하나 차이지만, 이는 중국특색의 사회주의 건설에 대한 중국 공산당의 정치 인식이 깊어졌음을 반영하는 것이며, 사회주의 민주주의를 발전시키고 사회주의 법제를 구축하기 위해 제시된 새롭고 더 심화된 요구이다. 이것은 중국의 사회주의 민주법제 구축과정에서 법률 집행이 더욱 중시되고, 법치국가가 진정으로 실현되는 새로운 단계에 들어설 것임을 상징한다.”<sup>2)</sup> 법제(法制)에서 법치(法治)로의 전환은 중국이 충분한 입법이 없는 상태에서 어떻게 법률의 규정에 따라 일을 처리하는가 하는 관념의 전환을 설명한다.

법치의 목표는 중국의 현실을 바탕으로 다음 3개의 내용으로 귀결될 수 있

---

1) ‘법제’와 ‘법치’의 개념에 관한 논쟁은 그 유래가 이미 오래되었다. 법치는 법률지상을 가리키며 법제는 법률제도를 가리킨다. 양자는 서로 융합·표리관계이다. 즉 법제는 법치정신을 구현해야하며 법치로 구체적으로 구현되어야 한다. 물론, 법치는 법제와 서로 비교했을 때 더 높은 가치론적 의의를 지닌다. 법제가 있어도 법치가 되지 않을 수 있으나 법치가 된다면 반드시 법제가 있어야 하는 것이다.

2) 「人民日報」, 1997-10-17.

다. 첫 째, 관념상에서 권리를 근본으로 한다. 둘째, 제도면에서 정부의 행위를 규범화한다. 셋 째, 운영면에서 공정하고 합리적인 절차를 중시한다.

중국 전통법의 특색 중 하나는 바로 관념상에서 의무를 근본으로 하는 것이다. 이러한 의무분위는 권위에 대한 복종과 순종의 관념을 강화하고, 가정·사회·국가에 대한 개인의 의무를 강조함으로써 법을 ‘형(刑)’, ‘률(律)’과 동일시했다. 또한 그것은 폭력, 처벌, 강제, 전제 정치를 특징으로 하였으며 법률 조문에 금지적 규범이 많고 권리적 규범은 적어 인간의 독립적인 인격, 자유, 존엄과 이익을 경시했다. 이러한 의무 분위로 인해 더 나아가서는 정부와 인치를 중시하고 국민과 법치를 경시하며 도덕문제와 법률문제가 뒤엉킨 ‘집단 무의식’이 생겨났다. 이러한 법률관의 영향으로 오늘에 이르기까지 수많은 인민들은 단지 법률준수에 대한 법적 관념만 있을 뿐, 법률이 국민에게 권리도 부여한다는 기능이 있다는 것을 모른다. 일부 정부기구와 사람들은 여전히 권력이 법위에 있다고 주장하며 권위적으로 법에 근거해 다스린다. 중국인은 법치 추구 과정에서 백 여 년 동안 민주사상의 싹이 텄지만 시민 의식, 주체 의식은 여전히 부족했다. 법치국가 건설의 목적은 바로 사람들의 주체의식을 불러일으키고, 만인은 법앞에 평등하다는 관념을 그들에게 심어주며, 사람들이 자신의 독립적인 인격, 자주, 존엄과 이익을 중시하게하고, 권리개념을 사람들의 의식 속에 심어두려고 하는 것이다. 중국의 법치사회 건설이 진행됨에 따라 사람들은 자신의 권리와 이익을 점점 더 중시하게 될 것이다.

중국 전통법의 또 다른 특징 중 하나는 행정과 사법의 일체화로 정부권력이 법률보다 우선한다는 것이다. 민간역량과 비교했을 때 정부의 역량은 훨씬 막강하다. 소위 “정치권력은 법률보다 우선한다”는 것엔 두 가지 뜻이 내포되어 있다. 하나는, 그것은 중국 전통사회 정치화의 특징과 서로 연결되어 있으며 정치의 핵심은 바로 ‘인치(人治)’라는 것이다. 정부는 만능정부이며 막강한 권위를 가지고 있다. ‘인치’ 사회에서 비록 어떤 때는 정비된 법제가 갖추어져 있긴



하지만 이러한 엄격한 법제 대부분은 사회에 대한 정부의 통제강화 도구로 사용되어 정부를 제약·통제하고, 민간사회와 개인의 권리를 보호하는 기능이 부족했다. 다른 하나는, 현대사회에서 정부권력 자체가 변질되는 경향이 있어, 막강한 정부권력이 일단 생성되면 쉽게 통제력을 잃어 오히려 자신의 특수 이익을 도모하고 정치 부패와 전횡을 초래한다는 것이다. 왜냐하면 국가를 대표하여 정부 명의로써 공권력을 행사하는 사람은 모두 구체적인 개인으로, 그들은 무의식적으로 독직할 수 있을 뿐만 아니라 의식적으로 권력을 남용하고 개인의 이익을 취할 가능성이 더 크기 때문이다. 계획경제시대에 ‘인치’, ‘정책에 따른 통치’는 법치를 대신하였고, 정부의 권력은 무한했으며 정부의 행위는 전혀 규제받지 않았다. 이 점은 경제 분야에서 더욱 두드러진다. 만약 중국 계획경제체제하의 생산경쟁을 운동경기에 비유한다면 정부는 선수이자 심판관이라 할 수 있다. 동시에 정부는 ‘슈퍼 기업’으로 모든 기업의 사활을 책임진다. 노동요소와 전 생산 과정에 대한 정부의 독점적 통제로 정부권력은 사회 모든 영역에 개입했다. 법치가 구축될 수 없는 중요한 원인은 정부가 이러한 만능적 역할을 담당하기 때문이다. 법치국가를 건설하려면 국가 권력구조를 재통합하고 정부기능을 전환해야하며 정부권력을 규범화하고 규제해야한다.

중국 전통법의 또 다른 중요한 특징은 법률 조문은 비록 많지만 합리적이고 공정한 절차가 부족하며, 법률적용이 완전히 법관의 판단에 의해 이루어진다는 것이다. 법관은 권위적으로 ‘소송을 심의하고’, 증거법과 절차의 제한을 받지 않으며, 또한 법정과 변호사의 변론을 수용할 필요가 없다. 시장경제가 발전함에 따라 가치중립적이고 현실성이 강하며 공정하고 정당한 원칙을 구현하는 절차는 현재 중국에 나타나는 질서혼란, 제도미비와 지방 보호주의 현상을 치료하는 명약인 동시에 중국사회의 법치주의를 실현하는 현실적 선택이 될 것이다.

1940년대에 한 학자는 정부행정에 대해 다음과 같이 썼다. “법치 정신을 엄수하고 유능한 행정을 실시하는 것은 모든 ‘관료제도’가 지향하는 바이며 중국

도 물론 예외는 아니다. 법치 정신이 부족하면 ‘관료제도’가 폭정으로 흐르고, 관료들이 숨길 것이 있으면 청렴한 정치가 이루어질 수 없다. 이 두 가지 때문에 정부는 그 국민을 잃을 수 있다. 정부에 있어서 국민을 잃는 것보다 더 중요한 문제는 아마 없을 것이다”<sup>1)</sup> 이 논리는 오늘날에도 현실적 의의가 있다고 할 수 있다.

## 2. 정부 기능에 대한 법적규정은 시장경제의 필연적 요구

현재 중국 시장경제의 발전은 이미 거스를 수 없는 역사적 대세가 되었다. 시장경제 체제가 점차 성숙해지고 과학기술이 발전함에 따라 법에 의한 행정이 필연적으로 요구되고 있다. 법치의 고유의 뜻은 정부 권력을 규범화하고 제한한다는 것이다. 왜냐하면 시장경제체제와 계획경제체제하의 정부기능을 구별하는 가장 큰 조건이 법제화 여부이기 때문이다. 정부가 법에 의해 그 기능을 행사하게 하려면 법치를 시장경제하에서 정부기능의 필수 참고지표로 삼아야 한다. 그것은 정부기능을 실현하는 수단인 것이다.

중국 정부기능이 법치화로 전환하기 위한 첫 번째 조건은, 정부기능을 입법의 형식으로 확립·규범화하여 정부기능이 법률에 의해 실시되도록 하는 것이다. 이것은 정부기능 법치화의 가장 중요한 조건이다. 둘째는, 법률 형식으로써 정부기능을 해체하는 것이다. 즉 정부 각 기능 부문의 법적 지위, 상호 관계 및 각자 맡아야 할 직권·직책을 확립하고 상세히 규정함으로써 그 기능을 명확히 하고 상호간의 언쟁과 책임 전가를 피하게 하는 것이다. 셋째는, 정부가 기능을 행사할 때 운영 방식과 범위 및 법적절차를 법률적 형식으로써 명확히 규정하는 것이다. 정부기능 행사 과정에서의 절차화를 중요시하여 담당자의 주관과 임의성을 배제함으로써 법에 따른 행정적 기능이 규범적이고 시행 가능할 수

1) 張銳 ; “論中國的官僚制度”, 劉志峰主編 ; 「第七次革命」, 經濟日報出版社, 1998, p399 인용.

있도록 보장하는 것이다. 넷째는, 법적 형식으로써 정부기능 운영에 대한 감독을 규정하는 것이다. 즉 정부기능 시행에 대한 각기 다른 감독주체의 감독주체 자격, 감독 권력, 감독 방식 및 감독 결과(즉 법률 책임)를 철저히 규정함으로써 감독이 진실하고 믿을 수 있게 하는 것이다. 다섯째는, 기구 수를 엄격히 통제하고 법률 형식으로써 확정하여 자의로 정부기구를 늘리거나 줄이지 않는 것이다.

현재의 문제는 기능에 대한 자의적 규정이다. 이것은 부서의 이익을 합법화시키는 근원이고 부서간의 법 집행 충돌을 야기 시키는 화근이다. 이것은 또한 정부기능이 전환하기 어려운 미시적 기초이며 부서행정이 공공행정으로 전환하기 어려운 중요한 원인이다. 이러한 상태를 전환하려면 정책결정 과정을 강화해야 한다. 즉, 인민대회의 역할을 충분히 발휘하게 해야 한다. 인민대회는 부서의 세 가지 기능, 즉 심의 기능·징수 기능·법 집행 감독 기능의 합법성과 과학성을 중점적으로 심사해야 한다. 왜냐하면 이 기능은 부문 이익과 매우 밀접한 관계가 있기 때문이다. 행정 공개를 통한 정책결정 절차로써 오랫동안 존재해왔던 기능 중첩, 법집행 충돌, 민원이 끊이지 않았던 각 부서기능을 명확히 구분하는 문제를 해결하려 하였다. 경계를 정하기 어려운 부서는 행정 청문회 방법을 적극 취하고 부서의 특정한 관리대상(납세인 단체와 비교적 낮은 차원의 정부 부서)의 의견을 경청해야 한다. 비교적 공개된 정책 결정 방법으로써 비교적 폐쇄적인 정책 결정 방법이 대체되어야 할 뿐만 아니라, 각 부서의 법제정 기능을 공포하기 전에 관련 전문가들을 소집해 토론해야 한다.

결국, 시장경제 조건하에서의 정부기능의 법제화는 정부기능 전환에 대한 시장경제의 객관적 요구인 동시에, 중국 사회주의 법치국가 건설의 중요한 전제이자 경제 시장화, 정치 민주화의 중요한 요소이다.

## 제 5 절 ‘정부 문화’의 재정립

정부기능 전환은 정부와 그 환경(사회, 시장, 대중)의 기본관계와 연관되며, 이는 사실상 정부 문화의 재정립을 의미한다. 정부 문화는 정부체제와 국가 공무원 행위의 모든 방면에 영향을 주고 그것을 제약한다. 정부의 관점에서 볼 때, 전환시기의 가장 중요한 상징은 정부와 시장, 정부와 자유, 정부와 사회, 정부와 국민, 권력 집중과 권력 분산 간에 새로운 균형점을 찾는 것이다. 의심할 여지없이 중국 정부는 심각한 도전에 직면해 있으며 중국은 이러한 도전들, 주로 경제의 발전과 안정, 사회의 안정과 질서, 인구 억제, 자원의 개발과 사용 등등에 맞서 이미 많은 성과를 거두었다. 하지만 또한 이러한 외적 도전들 외에, 정부체제의 생존과 발전에 대한 내적 도전 중 하나가 ‘정부 문화’의 결핍임을 알아야 한다.

정부 문화에는 정부가 경제·사회적 업무를 관리하는 과정에서 드러나는 가치관, 업무 방식, 업무 효율이 담겨있다. 그것은 은연중에 사람들의 행동 방식에 영향을 미쳐 개혁을 가속화하거나 방해하고 있다. 사회주의 시장경제의 발전, 과학기술 진보의 추진, 사회생산력의 발전은 중화민족을 세계 선진민족 대열에 들어서게 했으며 이는 거대한 사회 변혁이다. 현실이 보여주듯이, 이 변혁은 사회문화에 큰 충격을 주고 있으며, 사회주의 신문화를 근본적으로 재편하도록 요구하고 있고 경제체제와 정치체제 개혁을 위해 정신문화적인 뒷받침을 해주고 있다. 전통적인 문화 관념에서 ‘관본위’, ‘무한정부’ 등과 같은 관념은 중국 개혁을 심각하게 저해하고 있다. 중국 정부기능의 전환은 관념, 체제, 방식, 기술 등에 이르기까지 일련의 변혁을 포함한다. 그 중, 기술 측면의 변혁도 물론 중요하지만, 가장 중요한 것은 관념의 현대화이다. 그렇다면 중국은 어떤 식으로 업무 추진을 할 것인가?

## 1. 서비스 의식

현재 정부기능의 전환 과정에서 전환의 관건요소는 진정으로 봉사하는 정부를 세울 수 있는지의 여부이다. 사회구조의 역사적 변천으로 정부기능 구조의 중심에 변화가 생겼다. 즉 계급통치의 기능은 점차 약화된 반면 공공서비스의 기능은 날로 강화되었다. 20세기 공공철학은, 정부 행정의 최대 목적은 공공 서비스를 제공하는 것이라고 보았다. 공공행정의 서비스 정신은 정부 시정이 국민의 소망과 의지에 부합함을 의미하고, 정부행위의 대중 취향과 ‘고객’ 중심을 의미하며, 정부와 대중의 잘못된 배치를 바꾸는 것을 의미한다. 1970년대 이후, 서방국가는 서비스 대상의 만족 정도로 정부의 실적을 평가했다. 그들은 개혁 과정에서 후기 산업사회·정보사회 시대에 부응하는 ‘포스트관료주의제도 행정 모델’을 구축했다. 이 모델이 지금까지 공공행정 영역에서 주도적 지위를 차지하고 있는 계층제도 모델과 가장 크게 다른 점은, 경제와 효율을 주요 목표로 삼아 정부 업무의 기준을 판단하지 않고, 고객에 대한 서비스 및 그 질을 중시하며, ‘시장성 검증’ 방법을 통해 정기적으로 폭넓게 공공서비스에 대한 국민의 만족도를 체크한다는 것이다. 한 학자는 “어떤 의미에서 볼 때, 서방국가의 정부행위 모델이 계속 발전하는 과정은 또한 시장경제 발전을 위해 정부가 서비스 모델을 계속 제공하고 수정하는 과정이다.”<sup>1)</sup>라고 지적했다. 정부는 결국 국민들이 내는 세금으로 살아가고 국민들은 세금을 냄으로써 정부를 살린다. 그 목적은 안보와 질서, 거시적 사회·경제·정보 등 다른 사회주체가 제공할 수 없는 상품을 정부가 그들에게 제공하기를 바라는 것이며 그들은 단지 정부와 법률적으로 동등한 거래자(납세와 서비스를 교환하는)가 될 수 있기를 바랄 뿐이다. 정부의 합법성은 서비스 제공능력에 달려있다. 역사적·현실적 원인으로 정부에 대한 평가기준이 투자 규모, 경제 규모 및 성장속도에 치중되면서

---

1) 袁鋒；“服務市場：西方國家政府行爲的主題”，「公共行政與人才管理」，1998，(1)。

정부관리들 가운데에서는 공명심이 만연하였다. 그들은 경제 규모를 확대하기 위해 사업과 대출의 쟁탈 등 경제총량을 늘리는 성장방식에 온 힘을 기울였다. 이로 인해 사회자원이 낭비되고 발전 없는 성장 국면이 나타났다. 또한 사회와 국민을 위한 공무원의 서비스 의식이 싹트지 않아, 인민이 그를 위해 봉사하고 기층이 상층을 위해 봉사하는 현상이 나타났다.

따라서 정부기능 전환과 정부제도 창조의 본질은 강렬한 서비스 의식을 수립하는 것이다.

## 2. 법치 정신

시장경제는 법치 경제이며, 그것은 모든 경제행위와 관리행위가 반드시 법제화되어야 함을 요구하고 있다. 이념과 실천에 있어서 법치는 아래와 같은 상태이다. 즉 법률은 민주·자유·인권 존중의 기초위에 세워진다, 헌법과 법률은 가장 높은 권위와 효력을 갖고 있다, 만인은 법 앞에 평등하다, 법치는 어떠한 사람, 단체, 조직이든 법률외의 특권을 갖는 것을 인정하지 않는다, 누구든 모두 법률의 범위 안에서 공평하게 권리를 누리고 의무를 다 한다 등등. 정부는 사회조직으로서 똑같이 법률의 구속을 받아야 한다. 구속이 없다면 정부는 챔버린이 말한 것처럼 즉흥적인 연주가가 되어 손가락의 방향이 전부 일시적인 생각이나 신비로운 힘에 의해 지배된다. 대중은 정부 앞에서 법치의 운영 방향과 궤도를 식별 할 수 없을 때 그 신비한 권력이 두려워 전전긍긍할 수밖에 없다. 따라서 정부의 권력은 반드시 제한되어야 하며 “정부의 모든 활동은 사전에 확립되고 공개된 규칙의 제약이 따라야 한다. 사람들이 이러한 인식을 근거로 자신들의 행위를 계획할 수 있도록 이러한 규칙들은 분명히 예견될 수 있도록 해야 한다.”

### 3. 민주성

현대 정부가 수립되려면 세 가지 기본 조건이 필요하다. 첫 째, 인민은 정부를 기꺼이 받아들여야 한다. 둘째, 인민은 정부를 보존하는 데 필요한 일을 하기를 원하고 또한 할 수 있어야 한다. 셋 째, 정부는 인민들에게 부여한 의무와 기능을 기꺼이 이행해야 한다. 한마디로 말해서, 인민의 의지는 정부가 합법화될 수 있는 유일한 원천이며 정부의 모든 것은 국민의 동의 하에 시행되어야 한다.

정부가 민주정신을 갖추려면 정부와 국민간의 평등 관계를 확립해야 한다. 동서방 역사에서는 모두 ‘신민(臣民)만 있고 국민은 없는’ 암흑기가 있었다. 19세기 이후 위대한 민주운동의 최대공헌은 국민과 정부간의 계약관계를 확립하고 발전시킨 데 있다. 정부와 국민의 관계에서 정부가 어떤 우월적 지위에 있다 하더라도 이것은 특수한 의무와 책임과 서로 관련되어 있는 것이지, 정부와 국민 간에 근본적인 불평등 관계가 존재한다는 것을 의미하지 않는다. 국민과 정부를 동등한 위치에 놓을지, 정부 및 관료와 국민이 법 앞에서 모두 평등한지, 이는 정부의 문명을 평가하는 지표이다. 민주 행정은 이미 현대 세계 각국 행정개혁의 공통 주제가 되었으며, 더욱이 사회주의국가 행정의 기본 특징임에 틀림없다. 중국의 많은 정부 부서는 민주 행정면에서 많은 노력을 하였지만 전반적으로 이상의 목표와는 여전히 큰 차이가 있다. 정부와 대중간의 장벽을 없애기 위해서는 민주정치의 발전이 뒷받침되어야 한다.

### 4. 공정 효율성

공정과 효율은 모든 공공행정의 핵심 문제이다. 공정과 효율은 모순관계이며 정부 행정의 최종 목표 및 그 상호관계를 가리킨다. 행정학의 역사에서는 뚜렷

하게 대답하는 두 가지 관점이 존재한다. 첫 째, 20세기 서방 공공철학은 정부 행정은 하나의 직업으로서 그 존재의 가치는 사회 정의를 수호하고 공공이익을 보장하며, 공공서비스를 제공함으로써 가장 광범위한 선(善)에 이르는 데 있다고 여긴다. 합법적으로 공공권력을 행사하는 기관으로서 정부는 탄생한 그 날부터 공정과 정의를 수호하는 사명을 책임지기 때문에 행정학자 디마크는 “행정은 행동하는 법률이다”라고 말했다. 포이에르바흐도 “어떠한 것도 정부처럼 그렇게 인민의 풍속과 습관에 깊은 영향을 끼칠 수는 없다.”라고 보았다.<sup>1)</sup> 인민 역시 늘 정부를 ‘공정이 실현되는 곳’으로 여겼으며 정부 직원을 ‘공정한 법관’으로 여겼다. 정부가 이러한 근본 목적을 만족시킨 후에야 행정가치의 합법성과 합리성이 최종적으로 구현될 수 있다. 둘째, 고전적·주류 행정이론은 효율을 정부의 최종 목표와 근본 가치로 삼는다. 크리커는 “행정 과학에서(공공행정이든, 개인행정이든) 기본적인 선(善)은 바로 효율”이라고 단언했다.<sup>2)</sup> ‘효율주의’자가 볼 때, “효율은 행정 관리가치 척도 중 첫 번째 기준이다.”<sup>3)</sup> 효율은 공공행정의 출발점이자 최종 목표이며, 정부의 행정은 공공자원에 대한 효율적 배치와 사용을 통해 비교적 적은 투자로 비교적 많은 정부 상품을 얻는 데 있다. 이 두 가지 관점은 변화하면서 발전하고 있다. 2차 세계대전 후, 정부의 경제 개입과 사회 통제 능력이 점차 강화되면서 효율이라는 목표는 정부의 선택이 되었다. 오늘날 사회는 국제사회 경쟁이 날로 치열해지고 과학기술이 비약적으로 발전하고 있으며 각종 사회문제들이 더욱 복잡해지고 있다. 이에 따라 정부의 효율에 대한 요구도 점차 높아지고 있다. 국제 경쟁에서 우위를 점할 수 있는 정부와 돌발사태를 신속히 처리할 수 있는 국가는 모든 일이 다 순조롭게 성공할 수 있을 것이다. 따라서 일부 급진적인 정치학자들은 효율이라는 무기로써 서방 민주의 무효율과 무기력을 비판한다. 중국 사회주의 초급

1) <法> 霍爾巴赫(포이에르바흐); 「自然政治論」, 商務印書館, 1994, p.330.

2) 陳振明; “從公共行政學, 新公共行政學到公共管理學”, 「政治學研究」, 1991 (1).

3) 陳振明; “從公共行政學, 新公共行政學到公共管理學”, 「政治學研究」, 1991 (1).



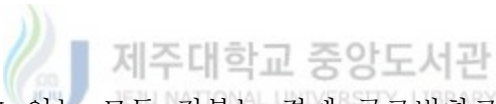
단계에서 시장경제의 발전에 부응하기 위해서는 사람들의 효율 관념을 강화하고 효율 우선 원칙을 견지하는 것이 특히 필요하다. 이를 위해, 제도 구축면에서 기구 간소화와 권력 이양, 책임과 권한의 일치가 이루어져야하며, 동시에 통치 방식을 개선하고 공무원의 자질을 높여야 하며 사회 정화를 통해 국가 공무원을 자각시키고 효율성이 높은 공공 행정을 실시해야 한다. 물론, 효율 우선은 사회적 공정을 희생해서는 안 된다. 효율을 우선으로 하되 공정도 함께 고려하는 것이 올바른 태도이다.



## 제 7 장 변화하는 시대에서의 정부기능

시대는 앞으로 나아가고 있고 사회는 발전하고 있으며 문명은 진보하고 있다. 오늘날 세계는 경제글로벌화가 날로 가속화되는 가운데 지식경제 시대로 돌입하고 있으며, 인류사회의 생산력 형태가 하루가 다르게 변화하고 있고 생산력 수준이 큰 폭으로 향상되고 있다. 이러한 것들로 인해 정부기능 전환 연구에 새로운 과제가 제시되었다.

### 제 1 절 경제글로벌화 과정에서의 정부기능



현대화에 진력하고 있는 모든 정부는 경제 글로벌화로 인해 과거 어느 때보다 더 수준 높은 요구를 받고 있다. 따라서 현대 정부개혁, 특히 정부기능 전환과 정부권력의 재편은 이미 세계 각국의 보편적 방식이 되었다. 자본주의국가 또는 사회주의국가, 선진국 또는 개도국을 불문하고 모두 치열한 글로벌 경쟁에 적응하기 위해 정부 개혁이라는 긴박한 임무에 직면해 있는 것이다.

#### 1. 경제 글로벌화

현대 세계경제의 중요한 특징 중 하나는 경제활동이 급속도로 단일화되고 글로벌화되고 있다는 것이다. 만약 오백여 년 전 콜롬보스가 신대륙을 발견한 때부터 글로벌화가 시작되었다면, 16세기에서 18세기를 경과하는 동안 자본주의는 유럽은 물론 전 세계로 확장되었을 것이며 산업혁명은 더 빠르게 진행되었

을 것이다. 19세기에 이르러 독점 자본주의에 의한 전 세계의 영토분할이 종결됨에 따라 통일된 세계시장이 형성되어 경제 글로벌화는 막을 수 없는 추세가 되었다. 그 후 두 차례 일어난 세계대전으로 자본주의국가는 두 개의 큰 진영으로 나뉘었다. 1930년대에는 파운드 지역, 프랑 지역, 달러 지역 등 스스로 체제를 수립한 무역집단이 출현했고, 1950년대에는 소위 사회주의와 자본주의라는 두 개의 평행시장이론이 생겨나 글로벌화 과정이 마치 잠시 중단된 것 같았다. 그러나 자본주의 세계에서는 글로벌화의 객관적 과정이 착실히 추진되어 선진국간의 무역왕래와 상호투자가 활발히 이루어졌고, 여러 국제적 메카니즘이 형성되기 시작했으며, 다국적 기업이 세계경제 성장의 원동력이 되는 한편 많은 개도국들이 국제경제체제에 편입하여 1980년대에 이미 경제글로벌화의 초보적 형태가 형성되었다. 냉전 종식 후 세계의 정치·경제에 역사적인 변화가 일어나 경제 자유화의 정치적 장벽이 사라졌고, 정보기술 혁명을 주도한 과학기술의 발전은 글로벌화에 막강한 원동력을 제공하였으며, 세계각지에 퍼져있는 다국적 기업은 글로벌화의 수단이 되었다. 또한 생산요소의 다국적 배치는 상호의존적인 글로벌 분업 체계를 강화하였고, 정보기술이 세계 자본유동과 기술이전을 촉진하여 경제 주기에 새로운 변화가 나타났다. 오늘날 글로벌화는 이미 강력한 시대적 조류가 되었다.

경제글로벌화는 현대 세계발전에 있어서의 객관적 과정이며 현대의 최첨단 과학기술 환경에서의 경제 사회화와 국제화의 새로운 역사적 단계이다. 그렇다면 글로벌화란 무엇인가? 글로벌화는 여러 의미를 내포하고 있는 현실과 과정으로 표준적인 정의를 내리기 어렵다. 그러나 연구가 깊어질수록 사람들은 거시적 관점과 미시적 관점을 모두 고려한 전 방위적 시각으로 글로벌화를 이해하고 살펴보아야 한다는 것을 점점 인식하게 되었다. 글로벌화 개념은 1960년대 말에서 70년대 초까지 국제경제학, 국제정치학, 국제문화학 등 전문학과의 연구에서 각각 사용되다가 1980, 90년대에 이르러서는 시대 특징을 묘사하는

가장 포괄적인 기본개념으로까지 발전하면서 사람들의 인식의 변화를 보여주었다. 따라서 글로벌화 개념을 사용할 때 주의해야 할 점은 다음과 같다. 첫 째, 글로벌화 측면에서 세계의 모든 변화를 파악하고 미시적인 측면에서 각 부분과 개체의 발전을 살피고 연계해야 하며 아울러 양자간의 상호 영향에 주목해야 한다. 둘째, 글로벌화를 하나의 역사적 과정으로 이해해야 한다. 글로벌화 개념의 출현은 그리 오래되지 않았지만, 어떤 의미에서 그것은 새로운 현상이 아니다. 글로벌화의 전체적인 역사를 이해해야 만이 그 발전의 맥락, 원동력과 실질을 정확하게 파악할 수 있다. 셋 째, 글로벌화의 핵심은 경제글로벌화이지만, 글로벌화는 또한 정치, 문화, 이데올로기에도 미친다. 이러한 종합적이고 거시적인 관점에서 글로벌화를 이해할 경우 경제글로벌화는 바로 세계 각국 경제가 세계적으로 융합하는 것을 의미한다. 즉 각국 경제가 모두 개방화와 시장화로 나아가고 있고 세계경제가 단일화되어가고 있으며 각국 경제의 상호의존도도 크게 증가하고 있다. 물론 이러한 변화의 흐름은 결코 간단하고 직관적인 형식으로 나타나는 것이 아니라 대단히 복잡하고 모순으로 가득 찬 상황, 심지어는 ‘이율배반’, 일종의 ‘패러독스’로 나타난다. 하지만 갖가지 복잡한 현상의 배후에도 이러한 추세가 나타나는 것은 여전히 객관적인 현실이다.

글로벌화는 국제기구가 구상해낸 것도, 일부 국가의 정치 지도자들이 주장한 것도 아니다. 그것은 기업 특히 다국적 기업이 이윤을 추구하고 경쟁우위를 확보하며 더 큰 발전을 모색하려는 자체적인 필요에 의해서 나왔다. 글로벌화는 다음 몇 가지에서 그 모습을 드러내고 있다. 즉 국제무역이 급속도로 발전하면서 무역 자유화를 중심으로 하는 세계 다자간 무역체제가 형성되고 있다, 국가간의 투자가 끊임없이 증가하면서 세계적인 투자 규범의 틀이 형성되고 있다, 금융시장이 계속 확대되고 금융체제의 단일화 과정이 가속화되면서 자본시장의 국제화 추세가 나타나고 있다, 국제적인 기술교류가 날로 확대되고 있다, 다국적 기업의 세력이 세계각지로 뻗어 나가고 있다 등등. 글로벌 경제의 주요 특

징에서 알 수 있듯이 경제생활에서 세계 각국과 각 기업들의 상호의존도와 상호관계는 이미 전례 없는 수준에 이르렀다. 또한 각 국가, 역내 집단의 경제부문과 경제단위는 모두 세계 경제체계와 불가분의 구성부분이 되어 세계경제는 이미 하나의 유기적 결합체가 되었다. 경제글로벌화는 국제 경제활동에 새로운 활력을 불어넣어 세계 각지 생산물과 생활수준을 향상시키고 있으며, 국제 무역이 더 큰 범위 내에서 수급 균형을 이루도록 하고, 생산요소가 원가가 낮은 개도국으로 흘러들어가 신흥자본시장을 성립하는데 도움이 되고 있다. 요컨대, 글로벌화가 세계경제에 가져온 이점은 의심할 여지가 없는 것이다.

그러나 다음을 명확히 해야 한다. 첫 째, 앞으로 한동안 선진국이 주도적 지위를 차지하는 것은 부인할 수 없다. ‘글로벌화’는 자본주의의 발전을 위주로 하는 과정에서 벗어날 수 없다. 다시 말해 선진국은 개도국에게 서방 모델을 받아들이라고 압박할 것이다. 요르스탄의 이론에 따르면 자본주의 국가의 발전은 서구북미를 중심으로 러시아 같은 주변국가로 확대되며 더 나아가서는 중국 및 제 3세계의 변두리 국가까지 확대되어 결국엔 자본주의의 천하통일을 이룬다는 것이다. 이렇게 글로벌화 과정에서 많은 개도국들은 열세에 처함으로써 서방국가들의 자본축적의 대상이 될 수밖에 없었다. 이와 동시에 세계무역기구, 국제통화기금, 세계은행 또한 기본적으로 선진국이 통제하고 주도하여 글로벌화가 선진국에 더욱 유리하도록 하였다. 이러한 현실은 선진국과 개도국 간의 갈등의 골을 깊어지게 할 수밖에 없었다. 둘째, 다국적 기업이 출현하고 발전함에 따라 세계의 부를 분배하는 데 큰 변화가 일어났다. 즉 한 국가 내에서가 아닌 세계적 범위 내에서의 분배로, 세계의 몇 퍼센트의 사람이 몇 십 퍼센트의 부를 통제했던 것이다. 이러한 변화는 빈부간 격차를 더욱 두드러지게 하는 한편, 주권 국가와 다국적 기업간의 갈등의 골을 더욱 깊게 했다. 셋 째, 경제글로벌화는 결코 세계의 단일화가 아니다. 경제글로벌화는 단지 세계 여러 국가들의 경제의 상호 의존도 추세를 의미할 뿐이며, 그것은 각국 경제 발전에서

의 불균형을 초래하였다. 반면, 세계경제 단일화는 세계 각국의 경제체제와 경제발전 수준이 동일해지는 것을 의미한다. 세계경제 단일화는 사람들의 이상과 소망 일 뿐이지만 글로벌화는 실생활에서 일어나고 있는 현실이다. 넷째, 글로벌화는 또 새로운 문제들을 야기 시켰다. 예를 들면 투기자본의 유동, 국제 마약 범죄활동, 민족주의의 재출현 및 이로 인한 경제 사회의 불안정 등이다. 이러한 것들은 모두 글로벌화 과정에서 나타난 부작용이다. 다섯째, 경제글로벌화는 결코 평온한 에덴동산이 아니며 어떤 때는 폭풍과 재난을 수반하기도 한다. 경제글로벌화를 급속도로 추진할 경우 시장을 파괴하는 요소가 증가될 수 있다. 특히 거액의 국제자본 유동과 국제금융 투기활동 규모가 대다수 국가들의 제어능력보다 훨씬 클 수 있다. 경제의 국경이 사라지면서 주권 국가의 경제안보는 예전에 없었던 커다란 압력에 직면했으며 그중에서도 개도국에 미치는 부정적 영향에 더욱 주의를 기울여야 한다.

경제글로벌화는 ‘양날의 칼’처럼 세계경제의 안정적 성장을 촉진하는 동시에 무시할 수 없는 부정적인 영향도 갖고 있다. 즉, 기회와 도전인 동시에 이익과 위험도 함께 존재하고 있다. ‘글로벌화’ 과정에서 개도국인 사회주의 중국은 글로벌경제의 이점을 최대한도로 이용하고 위험은 피해야 한다. 이것은 또한 정부기능에 새로운 요구와 도전적 과제를 제시할 것임에 틀림없다.

## 2. 경제의 글로벌화로 정부의 역할은 결코 줄지 않았다

글로벌화라는 배경하에 일련의 요소들은 시장의 역량을 더욱 강화하고 있다. 과거 20년 동안 전 세계에서 보편적으로 이루어졌던 통제 완화는 이러한 추세를 반영하고 있다. 하지만 정부의 역할을 강화하는 요소 또한 증가하고 있다. 즉 자본주의 국가의 경제와 사회생활이 날로 복잡해지면서 글로벌화로 인해 정부의 역할은 강화되고 있다. 정부의 역할은 과거와 매우 다르지만, 여전히 대단

히 중요하다. 1970, 80년대 자유시장경제이론과 정책이 서방에서 우세를 점한 이후 서방의 후진국에서 GDP 중 정부 총지출비율은 지금까지 상승추세를 보이고 있다.

경제글로벌화가 빠르게 진행되는 오늘날 정부의 역할이 점차 쇠퇴하고 있는지 아니면 더욱 부각되고 있는지에 대해서는 기본적인 판단이 요구된다. 경제글로벌화로 경제에서의 정부 역할은 완전히 새로운 의미를 가지게 되었다. 만약 한 국가 내에서 정부의 역할이 시장경제의 '심판관'이라고 한다면, 글로벌 경제에서 각국 정부는 국력을 겨루는 '선수'가 될 것이다. 관건은 이 두 관계를 어떻게 잘 조정하느냐 하는 것이다. 전체적으로 볼 때 경제글로벌화가 발전함에 따라 정부의 역할이 다소 조정될 수는 있지만, 소멸되지는 않을 것이며 어떤 면에선 다소 강화될 수도 있다. 이렇게 해야 세계적 범위 내에서 국가의 경제 이익을 유지 할 수 있으며 효율적으로 국제 경제 협력에 참여할 수 있다.

#### 1) 기술진보에 있어서의 정부 역할

전통적인 경제학자들은 모두 기술의 혁신과 조직의 변화를 외적 요소로 보았다. 그들은 기술과 변혁을 분석 범위에 포함시키려 하였지만 언제나 실패하였다. 왜냐하면 통화 정책, 신용대출 정책, 금리와 기업의 발명 및 혁신간의 연계가 대단히 부족했으며 심지어는 존재하지도 않았기 때문이다. 1980년대가 되어서야 미국 경제학자인 폴로머와 로버트 루카스가 내생적 성장이론을 내세워 경제학에서 흔히 소홀히 되었던 핵심 요소인 기술혁신을 재해석하였다. 그들은 경제성장에서 가장 중요한 요소는 기술의 진보이며, 이것은 하늘에서 그냥 떨어진 것이 아니라 생산 과정에서 엄격한 교육과 훈련을 받은 인적 자원이 연구와 개발을 통해 이루어 질 수 있다고 여겼다.

시장 자체만으로는 기술의 진보가 이루어질 수 없기 때문에 국가는 어느 정도 동기 부여의 역할을 해야 한다. 교육 개발과 직업 연수는 모두 정부가 많은 성과를 거둘 수 있는 분야이다. 또한 만약 연구와 개발의 결과가 즉시 공공의

것으로 바뀌어 버린다면 개인은 적극적으로 창조하려 하지 않을 것이다. 따라서 국가는 특허권을 보호하고 상당기간동안 특허권의 수입을 독점할 수 있도록 해야 한다. 그들은 기술개발의 촉진, 지식 발명의 장려와 보호에서 정부의 역할이 대단히 중요하다고 여겼다.

## 2) 자국시장 보호에 관하여

자유무역은 모두에게 유리하다는 것에 관한 리카르도의 이론은 이백 여 년간 유행하였다. 그는 각국은 자국의 생산력이 가장 강한 부문(농업과 공업)을 발전시키고 자신의 비교우위를 발휘한 후 거래를 통해 모두가 이익을 얻어야 한다고 보았다. 하지만 최근 몇 년간 경제통계 자료에서는 현재 국가간의 차이가 무역 발전의 원인에 있는 게 아니라 그것의 결과에 있다는 걸 보여주며 리카르도의 모델을 부정했다. 비교우위는 항상 태생적인 것은 아니며 한 국가가 만들어낸 일종의 잠재력이다. 동아시아 네 마리 용이 바로 이 길을 걸었고, 그들은 우선 일부 분야의 기술(기성복, 장난감, 전자 제품 등)을 장악한 후에야 시장을 개방하였다. 미국은 기술에 대한 통제력을 잃게 될까봐 처음부터 일본의 집적회로판 수입을 제한했다. 이로써 서방국가 또한 자유무역을 고취시키는 동시에 자국의 시장 보호를 잊지 않고 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 각국 정부는 모두 자국 기업의 비교우위 확보와 자국의 시장 보호에 관심을 기울이고 있으며, 정부가 자국의 기업이 이미 그 상품의 기술을 장악했다고 인정하고 나서야 비로소 시장을 개방한다. 프랑스 「발전」은 자유무역을 위한 선결 조건을 “한 나라가 충분한 준비를 한 후에야 ‘자유방임’은 자국에 유리하다”고 정했다.<sup>1)</sup>

## 3) 정부의 환경오염 문제 해결 필요성

글로벌화 과정에서 정부는 환경 보호 등의 문제에 개입해야 한다. 왜냐하면

---

1) 丁一凡 ; 「大潮流：經濟全球化與中國面臨的挑戰」, 中國發展出版社, 1998, p.213 인용.



시장은 개발 과정에서 초래되는 환경오염 문제를 해결 할 수 없기 때문이다. 시장은 일반적으로 환경과 같은 외적 요소를 고려하지 않는다. 설령 그것들 중 일부가 작용한다 하더라도 자연 생태 등의 조건에 대한 시장의 반응도 적어서, 각국은 시장이라는 메카니즘을 통해 이러한 외적 요소를 내재화 할 이유가 없다. 따라서 정부의 개입이 반드시 필요하다. 경제효용의 관점에서 볼 때 이런 개입의 수준은 외적 요소의 수준과 같아야 한다. 지역적인 문제는 각국 정부가 관리해야 하며, 전 세계적이며 인류 생존과 관련된 문제는 각국 정부가 공동으로 관리해야 한다.

#### 4) 제한된 자원을 사용해 가장 효율적으로 개입하는 방법

세계은행이 1997년 발표한 세계개발보고서 「변화하는 세계 속의 국가」에서는 시장경제에서의 정부의 역할을 분석하고, 정부의 개입에 대한 의견이 제시됐다. 보고서에서는 최근 50년 역사에서 알 수 있듯이 정부 주도의 경제개발은 실패했다고 지적했다. 만약 정부가 독단적으로 경제를 통제한다면 부패를 야기시킬 수 있고 빈곤을 더욱 악화시킬 수 있다. 그러나 만약 정부가 계속 ‘최소한의 국가 개입’을 주장한다면 재산권 보호, 인프라 구축, 보건·교육 보장 등 국가가 담당해야 할 공공서비스를 소홀히 할 수 있다.

세계은행은 효율적인 정부 없이는 시장발전은 불가능하다고 보았다. 보고서에서는 동남아 국가 경제도약의 예를 들어 국가가 이 지역의 ‘경제 기적’에 중요한 역할을 하였다고 설명했다. 국가의 효율성을 보장하려면 우선 국가 공무원의 자질이 보장되어야 한다. 한국은 공무원 임용과 승진 제도에서 높은 경쟁력을 통해 공무원의 자질을 높였다. 반대로 필리핀과 케냐에서의 하위직 공무원 임명은 모두 모종의 정치적 고려가 있을 수 있다”라는 인맥을 통한 임용제도는 당연히 투자와 발전에 도움이 안 된다. 워싱턴의 한 경제학자는 69개국을 대상으로 한 연구를 통해 국가 기구에 대한 신뢰도는 투자와 경제 성장에 직접적인 영향이 있다는 것을 증명하였다. 아프리카 사하라이남 지역, 전 소련 지역

및 다른 일부 지역의 국가는 기본적인 서비스조차 보장할 수 없어 범죄와 부패가 증가하고 사법제도가 해체되어 무법천지 같은 상황을 초래하였다.

세계은행은 국가의 경제 기능을 대내외 두 부분으로 나누었다. 대내적으로 국가는 시장 감독의 메카니즘 정비, 법률 집행의 보장을 포함한 법치 실현에 온힘을 기울여야 한다. 즉 국가는 왜곡 될 수 있는 정책을 피하고 사회 서비스와 인프라에 투자해야 하며, 약자를 보호하고 사회 공정을 수호해야 하며, 환경 보호·감독에 주의를 기울여야 한다. 대외적으로 국가는 행동을 조율하여 지역 위기에 공동으로 대응해야 한다. 즉 자국이 먼저 신중하고 융통성 있는 경제정책을 이행함으로써 세계 경제를 더욱 안정시키는데 함께 노력하고, 환경을 보호해야 하며, 기초과학 연구 활동과 기술의 이전을 지지하고, 개도국에 대한 국제 사회의 공동원조 효율을 높여야 한다.

### 3. 중국 정부의 대책



글로벌화 추세에 따라 세계 각국에 정부기능의 재편이 요구되고 있으며 동아시아 금융위기 발생 후 각국은 정부 개혁의 지연으로 초래될 수 있는 심각한 사회 경제적 결과를 깨달았다. 전환기에 있는 사회주의 국가 중국에서 정부 개혁이라는 임무는 더욱 절박하다.

경제글로벌화는 중국이 개혁 발전 목표를 이루는데 중요한 영향을 끼쳤다. 1978년 후 중국 경제는 안정적인 성장세를 유지하는 가운데 국제경제와의 상호 의존도가 계속 증가하고 있다.<sup>1)</sup> 경험에서 알 수 있듯이, 최근 20년 동안 중국

1) 중국경제는 갈수록 더 많이 세계시장과 세계경제에 참여하고 있다. 중국의 인구와 경제규모는 상당하다. 세계은행 전문가는 중국은 최근 계속 9 % 이상의 경제성장률을 유지하고 있으며 앞으로 20년 동안도 계속 유지될 것이라고 내다봤다. 중국이 6.5 %의 성장률을 유지하는 것은 전적으로 가능하다. 중국경제가 농업에서 산업으로 전환하면서 국내시장의 수요가 크게 증가하여 수입량은 증가할 것이다. 수입을 보장하기 위해서 중국은 외환 획득에 힘쓰고 수출도 계속 증가해야 한다. 때문에 세계경제에도 중요한 영

경제의 발전은 경제글로벌화와 밀접히 관련되어 있으며, 미래의 발전은 더더욱 세계와 동떨어질 수 없다. 그리고 경제글로벌화 역시 중국이라는 거대한 시장에 많은 부분을 의존함으로써 더 빠르게 진행될 수 있다. 중국의 경제발전은 세계와의 상호융합을 통해 글로벌화의 진행속도를 더욱 빠르게 했다. 중국 20년 개방정책의 경험을 토대로 최근 글로벌화 과정에서 나타난 문제점을 살펴볼 때, 필자는 기회를 포착하고 이해득실을 따져 적극적으로 국제 경제의 협력과 경쟁에 참여하기 위해서 중국정부는 현재 아래와 같은 문제를 시급히 해결해야 한다고 본다.

### 1) 경제안보 유지

상대적으로 폐쇄된 시장경제 조건하에서 정부기능의 기본 내용은 ‘시장 실패’를 바로 잡는 것이다. 반면 세계경제와는 거의 거리가 먼 계획경제 조건하에서 정부의 기능은 국내 경제 사회 업무 모두에 미치고 있다. 세계경제의 시장화와 시장경제의 글로벌화로 시장 실패는 새로운 형태로 나타나고 있다. 즉 전 세계에서 시장 실패로 세계경제의 불안정이 만연하고, 한 나라의 내부 불균형은 그 나라와 경제무역 관계 및 투자 관계를 맺고 있는 국가에까지 즉각 영향을 끼쳤으며, 그 중에서 국제 유동 자금은 위기를 확산하는 중요한 매개적 역할을 하였다. 글로벌화는 중국의 경제 안보에 손해를 가져올 수 있다. 그 구체적인 내용은 다음과 같다. 첫 째, WTO 가입을 포함한 대외 개방이 점차 확대되면서 중국의 일부 산업부문은 타격을 받을 수 있고 이로 인한 사회문제도 발생할 수 있다. 둘째, 글로벌경제는 호경기 뿐만 아니라 불경기도 초래하기 때문에 관련국의 경제의 불안정성을 증대시킬 것이다. 국제금융시장 자금의 유동과 투기는 어떤 면에서는 세계경제에 유리하지만 다른 면에서는 더 큰 위기를 가져올 수 있다. 셋 째, 대외 경제 무역관계의 발전으로 중국의 경제생활과 일부 경제 부

---

향을 끼칠 것이다. 세계은행은 2020년까지 중국은 세계 제2대 무역국가가 될 것이며 중국의 소비능력은 유럽을 앞지를 뿐만 아니라, 중국의 세계 금융시장 참여로 중국은 주요 산업국가의 경쟁상대가 될 것이라고 내다봤다.

문이 상당부분 타인에 의한 제약을 받을 수 있으며 외국인에 의해 통제될 수도 있다. 이것은 중국이 자국 경제의 안보를 유지하기 위해서 정부기능을 강화해야 한다는 것을 의미한다. 경제수준이 낙후하고 시장이 완비되지 않은 중국에 있어서 시장경제의 글로벌화가 국가 경제안보에 가져온 타격은 시장경제체제가 구축되어 있고 경제가 발달한 국가보다도 훨씬 크다. 경제글로벌화로 인한 경제 침투, 경제 첩보전, 무역전, 관세전과 조건부 경제 원조 등은 모두 중국에 타격을 주었다. 따라서 중국은 다음과 같은 정책을 취해야 한다. 첫 째, 튼튼한 국내 경제 건설은 중국의 경제안보를 보장하는 기본적인 조건으로, 대외적으로는 지역 혹은 국제 차원의 다국적 연맹을 형성하고, 대내적으로는 국가와 산업계의 연맹을 형성해야 한다. 둘째, 국제 경제협력에 적극 참여해야 한다. “과거 10여 년 동안 안정과 번영에 기여한 국제적인 경제 관계의 역할은 대외관계의 그 어떤 한 영역보다 중요했다.” 셋 째, 내부의 효율적 통제를 강화하고 글로벌화로 인한 리스크를 줄여야 한다.

## 2) 금융에 대한 국가의 감독 관리 강화

글로벌화는 무엇보다도 금융자금의 전 세계적인 유동이기 때문에 금융 리스크에 대한 방지체제를 강화하고 금융 시스템을 완비하며 금융 운영에 대한 국가의 감독 관리를 강화하는 것이 가장 중요한 임무이다. 중앙은행은 각 시중은행의 외환 업무를 엄격히 감독하고 대량의 수출입 외환의 흐름을 파악해야 한다. 금융 시스템이 개방된 상황에서 은행은 외환거래 상황을 더욱 감독할 필요가 있으며 국제 마약조직 등 암흑사회의 ‘돈 세탁’을 엄격히 금지해야 한다. 그런 불법 활동들은 중국의 경제 구축에 건전한 자금을 제공할 수 없을 뿐만 아니라, 오히려 통제불능의 위기를 초래할 수 있다. 국제결제은행의 한 관료는 국제금융시장이 개방됨에 따라 수많은 마약 판매상들의 검은 돈이 틈틈이 기회를 노리고 있고 대부분의 금융거품은 모두 이런 돈들과 관련이 있다고 보았다. 왜냐하면 그것은 경제학자들이 예측 불가능한 자본 유동을 일으켜 환율, 금리

의 변화가 경제정책의 기본방향과 어긋나게 할 수 있기 때문이다.

일부 경제학자들은 라틴 아메리카와 아시아에서 멕시코와 태국이 처음으로 금융위기를 맞은 것은 사실 우연이 아니라고 보았다. 이 두 국가는 은행 감독 시스템이 제대로 완비되어 있지 않아 유명한 마약판매 조직들이 ‘돈 세탁’을 하기에 좋은 장소이기 때문이다. 방콕의 한 대학 연구 조사에서 매 년 태국의 ‘돈 세탁’ 액수는 태국 GDP의 15%에 상당한 것으로 나타났다. 이런 상황에서 정부가 어떻게 거시경제정책을 정확하게 수립할 수 있겠는가?

### 3) 부동산 시장의 적절한 관리

멕시코 금융위기에서 동남아 금융위기에 이르기까지 그 원인은 모두 부동산 시장붕괴에 있다. 따라서 정부는 언제나 부동산 투자영역에 대한 경계를 소홀히 해선 안 된다. 부동산 투기는 표면적 호황을 초래함으로써 많은 사람들을 투기로 끌어들이 수 있지만, 이러한 자금들은 생산적인 것이 아니어서 거래 가능한 상품을 생산할 수 없다. 만약 부동산 투기에 사용되는 자금이 외부에서 유입된 것이라면 이러한 자금은 머지않아 금융위기를 초래할 가능성이 많다. 왜냐하면 그것은 새로운 상품을 개발하여 채무를 상환하는 데 쓰일 수 없기 때문이다.

### 4) 간부 임용 기준을 바꿔 글로벌화에 대비

계획경제하에서는 생산량을 중시하였기 때문에 간부를 평가하는 기준 또한 생산량에 따라 결정됐다. 시장경제 구축 과정에서 이러한 사고방식은 즉시 바꾸기 어렵다. 외자 유치 규모는 간부가 자주 내세우는 ‘실적’이 되었으며 또한 간부승진의 기준이 되었다. 자신의 실적을 과장하기 위해 지방 간부들은 국내에서 국외로 갔다가 다시 내륙에 투자된 외자를 눈감아 주었다. 기술 수준을 불문하고 어느 지방의 외자든 모두 끌어오려 하고 어떠한 공장도 모두 받아들여 결국 사업의 중복으로 많은 예산 낭비를 가져왔으며, 심지어는 사기를 당하는 경우도 있었다. 지방 간부들 역시 모두 경제 성장률을 첫 번째 업무 실적으

로 삼는데 익숙해졌기 때문에 마음대로 통계 데이터를 고치거나 성장률을 허위 작성하는 일이 허다했다. 시장경제 환경에서 중앙의 거시적 조정은 정확한 통계 데이터를 바탕으로 이루어진다. 만약 성장률을 허위 작성하는 이러한 부풀리기가 그치지 않는다면 경제에 대한 중앙정부의 거시적 조정이 적시에 이루어지기 어렵다. 만약 정부가 적시에 경제 조정을 하지 못해 착오가 생긴다면 경제글로벌화에 따른 시장 개방으로 국민 경제에 미치는 손실이 시장 폐쇄시보다 훨씬 더 클 것이다. 따라서 간부의 태도를 바로잡고 평가 기준도 바뀌어야 한다. 특히 일부 지방 간부들은 자신의 업무 실적을 위조품의 다량 제작에 두었다. 왜냐하면 이렇게 하는 것이 머리를 쓸 필요 없이 가장 쉽게 생산량을 높일 수 있기 때문이다. 따라서 위조품 단속은 자주 지방정부에 의해 저지되어 그 효과도 상당히 미약했다. 위조품을 뿌리 뽑지 못하는 이유는 주로 상급 지방정부의 지지 때문이다. 그리고 어떤 정부는 위조라는 부도덕한 행위를 여전히 지지하고 있는데 이것은 간부 평가 기준이 이미 시대에 뒤떨어졌기 때문이다.

##### 5) 정부의 유치산업 육성

독일 역사학파의 선구자인 리스트는 영국 고전 경제학파와의 논쟁에서 당시 독일 국내외의 현실에 근거하여 역사적 경험, 이론적 논리와 정책 건의 등 여러 방면에서 독일이 영국에 뒤쳐진 원인 및 효과적인 추월 전략을 제시하였다. 그가 제시한 관점은 후진국에 커다란 귀감이 되었으며, 주로 다음 세 가지로 구현된다. 첫 째, 후진국은 산업 발전을 통해 경제발전을 가속화하고 추월 목표를 실현해야 한다. 둘 째, 후진국은 산업 발전시에 분업을 통해 생산률을 높여야 한다. 셋 째, 국제 경쟁력이 부족한 유치산업은 국가 개입을 통한 보호무역 정책으로써 지원해야 한다. 리스트의 이론은 비록 미흡한 부분도 많지만 후진국이 취해야 할 그의 경제발전 전략 연구는 현실적으로도 의미가 있다. 19세기에 영국에 비해 상대적으로 낙후한 미국, 프랑스, 독일 등 국가는 신흥공업국가로 불렸으며, 2차 대전 후 신속한 산업화를 통해 경제 발전을 이룩한 동아시아

국가 또한 신흥공업국가로 불렸다. 이로써 역사의 유사성과 리스트 이론의 유용성을 충분히 알 수 있다. 개도국으로서의 중국은 국제 무역에서 비교 우위를 발휘하고 인위적 비교우위를 확보하기 위해, 자연적 우위 외에도 정부의 유치 산업 지원이 필요하다. 그러나 이런 보호의 대상과 기간은 모두 한계가 있어 점차 국제 규범화되는 추세를 거스를 수 없으며, 자국보호를 위해 국제적 협력을 거부하며 문호를 닫아서는 더더욱 안 된다. 마땅히 국제규범과 국제관례로써 중국의 산업을 보호하고 민족 산업을 진흥시켜야 한다.

## 6) 국제 무역에서의 국가 역할

날로 경쟁이 치열해지는 국제시장에서 불리한 환경에서 벗어나 유리한 환경을 조성하고 자국의 경쟁력을 강화하기 위하여 각국 정부는 모두 중요한 역할을 하였다. 일부 국가들의 날로 심각해지는 보호무역주의 추세에 직면해 적극적으로 개방을 확대하고 제한적으로 무역 장벽 혹은 비무역 장벽을 설치하는 것은, 아직 세계 시장과 연계되어있지 않고 경제 기술수준이 상대적으로 낮은 중국에 있어서 반드시 필요한 것이다. 새로운 무역 영역의 개발과 호혜적인 양자 및 다자무역체제의 구축에 있어서 정부의 역할은 더욱 중요하다.

## 7) 관리예술회 전환

글로벌화의 주요 영향은 글로벌화가 창조적 자산의 성공 요소로서의 역할과 가치 증식에서 거래비용의 역할을 강화했다는 것이다. 마치 다국적 기업이 글로벌 시장과 생산, 외국 경쟁상대에 대응하는 조치로써 새로운 조직구조를 개발하는 것처럼 정부 또한 글로벌화에 적응하기 위해 관리 예술회를 재검토하고 내부구조를 재편성해야 한다. 그 구체적 정책 내용은 다음과 같다. 첫 째, 지식 혁신 시스템을 구축하고 ‘과학과 교육에 의한 국가 진흥’ 전략 실시에 노력하며, 경제 성장을 과학기술 진보와 인력자질 향상에 의한 전략으로 전환하여 국제 분업에서의 유리한 고지를 점령해야 한다. 개혁 개방후의 시스템 혁신, 사상 혁신, 기술 혁신, 인재 혁신은 현대 중국의 창조정신을 구성하였고, 그것은 현

대 중국 사회에 뿌리를 내려 중화 민족의 영혼으로 승화했으며 21세기 중국 발전의 주류가 될 것이다. 둘째, 자국의 신 경제를 구축하고 산업 구조를 조정하며 국제 경쟁력을 갖춘 다국적 기업을 대량 육성하여 새로운 국제무역 구도에서 한 자리를 차지해야 한다. 셋째, 경제글로벌화가 진행됨에 따라 정부의 개입은 더욱 강화되어야 하고 기업의 자산을 효율적으로 조직하고 합리적으로 사용하는 능력을 강화하는데 초점을 맞춰야 한다.

중국 현대화의 길은 매우 험난하며, 경제글로벌화와 국제경제 신질서 확립의 길은 대단히 멀다. 중국은 이 길이 아득하다고 해도 멈추지 않을 것이며 더욱이 길이 험난하다 하더라도 결코 망연자실 하지 않을 것이다.

## 제 2 절 지식경제시대에서의 정부기능



### 1. 지식경제 개념과 특징

지식경제라는 용어는 경제성장 과정에서 나타난 지식과 과학 기술의 역할에 대한 인식에서 나온 것이며 새로운 경제형태에 대해 개괄한 것이다. 미국 경제학자인 매클립이 1962년 제시한 ‘지식 산업’의 개념에서 교육, 연구개발(R&D), 미디어와 커뮤니케이션 활동, 정보기기와 정보서비스를 지식 산업의 구성 부분으로 삼았다. 경제협력개발기구는 「1996년 과학, 기술산업 전망」 보고서에서 「지식기반경제」라는 제목의 주제에 대해 발표했다. 이것은 공식문건 중 국제기구가 처음으로 지식경제 이론을 비교적 체계있게 설명한 중요한 문헌으로, 이 주제에서 정의된 지식경제는 바로 지식과 정보의 생산·분배·사용을 기반으로 한 경제, 지식경제사회에서 충분히 발전한 경제를 가리킨다. 지식경제는



주로 다음 몇 가지 특징을 갖고 있다.

첫 째, 경제발전 중에서 지식은 중요한 지위를 차지한다.

둘 째, 자산 투자 무형화 추세가 증대되고 있다.

셋 째, 세계경제 단일화.

넷 째, 인력의 소양과 능력이 지식경제 실현의 선결 조건이 된다.

다섯 째, 지식경제에서 서비스업은 중요한 역할을 한다.

여섯 째, 창조는 지식경제의 정수이다.

지식경제시대가 도래하면서 기업과 개인은 선택의 여지없이 그 소용돌이에 휩쓸리었을 뿐만 아니라 정부는 더욱 중요한 사명을 갖게 되었다. 삼백 년 전 산업경제가 출범할 때와는 다르게 지식경제가 출현하자 각국 정부는 깊은 관심을 보였으며, 일찍이 산업경제를 경시하여 역사적 비극을 겪은 아시아, 아프리카 및 라틴 아메리카 국가들도 예외는 아니었다. 지식경제의 도래는 기회이자 도전이다. 만약 ‘후기 산업사회’, ‘제3의 물결’, ‘정보 사회’ 등 개념의 출현으로 미래 사회에 대한 국제 학계의 탐색이 지속되었다면 ‘지식경제’의 출현은 더욱 실천적 근거와 과학적 근거를 갖게 되었을 것이다. 서서히 모습을 드러내고 있는 ‘지식경제’는 1930년 마오쩌둥이 혁명 고조기의 도래를 예견했을 때 그의 저서인 「하나의 작은 불씨가 온 들판을 태울 수 있다」에서 비유했던 것과 같다. 즉 “그것은 해안에 서서 바다를 봤을 때 돛대 끝이 보이기 시작한 한 척의 배이고, 그것은 높은 산봉우리에 서서 멀리 동쪽을 바라봤을 때 이미 사방으로 빛을 내며 막 솟아오르는 아침 해이며, 그것은 모태에서 움직이는 곧 태어날 아기이다.”<sup>1)</sup>

## 2. 정부기능은 지식경제의 요구에 부응해야 한다

---

1) 「毛澤東著作選讀」, 人民出版社, 1986, p.47.

산업경제에서 지식경제에 이르기까지 각국 정부는 모두 그 기능과 역할을 조정해야 한다. 정부의 일부 기능과 역할은 산업경제하에서 이행된 것이기 때문에 지식경제하에서는 지식 방면의 기능이 더욱 강화되어야 한다. 또한 어떤 것들은 산업경제 시대에는 없었던 것으로 더욱 중시되고 연구되어야 한다. 각급 정부는 반드시 의식을 전환하여 단순히 그것과 공업생산가치의 비율로 그 지위와 역할을 평가해서는 안 된다. 지식경제를 발전시키려면 선진국의 선진기술 뿐만 아니라 선진적 관리도 배워야 한다. 중국에 있어서는 후자가 더욱 절실하다. 중국의 과학연구 분야는 여러 면에서 선진국에 뒤쳐져 있다. 이것은 우리에게 깊이 생각해 볼만한 문제를 제시하고 있다. 즉 어떻게 과학기술 혹은 지식을 핵심으로 한 생산 시스템을 구축하고, 국가의 법률, 정부의 정책 조치, 전국 각지의 모든 업무가 서로 조화를 이루며, 국가 총체적 발전의 전략, 방침, 목표, 임무와 일치할 수 있는가 하는 문제이다. 이 문제는 결코 단지 과학기술의 개발과 교육을 통해 해결될 수 있는 게 아니라 반드시 종합적인 연구를 통해 해결되어야 한다.

### 1) 지식관리는 정부가 반드시 이행해야 할 중요한 기능이다

지식관리는 정부와 기업의 관계와 연관될 뿐만 아니라 지식과 경제의 결합에서 정부가 해야 할 역할과도 연관된다. “지식관리는 정치성이 강한 임무이다.” 지식관리 과정에서 정부의 정책이 기업의 지식관리에 유리하도록 업계는 지식의 이용방법과 가치에 관해서 정부에 영향을 주려고 한다. 이것은 정부에 지식과 경제의 결합에서 역할을 발휘할 것을 요구하고 있다. 이 방면에서 정부는 교육비 투자 확대, 평생 교육 강화를 통해 지식관리에 필요한 인적자원을 개발할 수 있고, 높은 위험성의 투자 메카니즘을 구축하고 하이테크 산업화를 촉진하여 지식의 가치를 증대시키는 여건을 마련해줄 수 있으며, 기업이 시장을 개척하고 건전한 환경을 조성할 수 있는 여건을 제공해줄 수 있다.

지식기반경제에서 기업의 경영전략과 조직형식에 모두 새로운 변화가 나타났

다. 즉 그 전략은 더욱 융통성 있고 창조성이 풍부해졌으며 그 구조형식과 관리구조는 더욱 분산되었다. 정부의 정책이 기업전략 수정과 조직구조 변화의 요구에 부응하기 위해 정부는 기업의 특성과 기업에서 일어나고 있는 변화를 더욱 잘 이해해야 한다. 그 외에도 정부는 사영 기업의 사회적 책임에 관한 정책을 고려해야 한다.

## **2) 지적재산권 보호는 창조행위 주체의 이익을 보호하는 측면에서 정부의 중요한 기능이다**

지적재산권 보호는 지식창조 행위 결과를 인정하는 것이라 볼 수 있으며 또한 그것은 창조행위 주체의 이익을 보호하는 합리적이고 효율적인 제도이다. 현대과학기술이 급속도로 경제와 융화되는 국제사회에서 정부체제는 과학기술이 생산력으로 이어질 수 있도록 해야 하며 그렇지 못한 정부체제는 낙후된 정치제도임에 틀림없다. 이러한 면에서 철학, 정치학, 법학, 사회학, 경제학, 이론과학 분야에서 정부제도의 우열 및 그것과 과학기술 진보와의 관계에 대한 분석과 논증이 필요하다. 그래야 만이 사회발전 추세에 부합하고 자국현실에 맞으며 과학기술의 진보와 지식경제의 형성과 발전에 유리한 정부체제를 구축할 수 있다.

## **3) 공정과 효율의 문제를 원만히 조정하고 해결하는 것은 각국 정부가 지식경제 시대에서 이행해야 할 중요한 기능이다**

사회공정의 문제는 광범위하게 존재하고 일찍이 사람들이 인식했었던 문제이다. 지식경제 조건하에서 몇 가지 중요한 요소는 국가와 국가 간, 그리고 국내의 불균형을 더욱 확대시켰다. 국가간에 이러한 불균형을 초래한 원인은 다음과 같다. 첫 째, 기존의 교육수준 및 지식수준과 과학기술 수준에 있어서 차이가 났다. 둘째, 선진국이 우수한 생활환경과 과학연구 환경을 이용하여 개도국의 인재를 흡수함으로써 개도국의 인재와 지식이 국외로 유출되었다. 셋 째, 개도국의 지식에 대한 운용 속도와 이용 효율이 선진국에 훨씬 못 미쳤다. 국내

의 불균형 확대를 초래한 원인은 주로 다음과 같다. 첫 째, 지식인과 비지식인이 객관적으로 존재했다. 둘째, 지식경제 조건하의 사회적 분배 체제에 있어서 지식의 편향이 나타났다. 즉 지식이 많은 사람은 배당이 많았고 지식이 적은 사람은 배당이 적었다.

간단히 말하면, 한 국가에 있어서 그 효율은 주로 경제발전과 정치안정에 나타난다. 국가간의 불균형과 국내의 불균형이 국가의 효율을 저해한 것은 의심할 여지가 없다. 모든 정부는 경제형태의 변화 과정에서 나타난 불균형의 확대에 어느 정도 책임을 져야한다. 하지만 공정을 실현하는 방법이 지식창조 행위 주체의 이익을 보호하는 방법과 상호모순 되서는 안 된다. 때문에 정부는 공정과 효율간의 균형점을 찾도록 노력해야 한다.

#### 4) 지식경제시대에서의 사고전환

산업경제사회에서의 활발한 경제활동으로 이미 지식층에게 자주적이고 다양한 직업 선택의 기회가 제공되었다. 산업경제사회에서 필요한 금융자본은 지식경제사회에서는 지식자본이 대신하고, 특정인재와 기술의 조합이 빚어내는 끊임없는 창조력은 부를 축적하는 지름길이 될 것이다. 전문기술 인재의 ‘공직’에 대한 선호도는 낮아질 것이며 ‘벼슬이 높으면 학문도 높다’는 것은 더 이상 가치판단의 기준이 아니다. 지식경제시대의 지도자는 ‘지도자는 조정자의 역할을 해야 한다’라는 가치관을 수립하고 ‘관본위’의 가치관을 버려야 한다. 지도자의 개인 역할은 수직으로 이동할 수 있을 뿐만 아니라 수평이동, 즉 직업 전환도 가능하다. 때문에 작지만 고효율의 행정체제에 적응하기 위해 지도자는 관료직 외에 기본적인 직업을 갖고 있어야 한다.

지식경제시대에서 정부는 매우 새로운 문제에 직면해 있다. 정부는 계속 나타나는 새로운 상황에 따라 적시에 정책을 조정하여 정부의 정책이 사회 발전과 사회 안보의 중요한 원천이 되게 해야 한다.

지식은 이미 지식경제시대의 중요한 자원이 되었으며 “그것은 새로운 정치

학을 만들어냈다”. 때문에 지식경제시대에서 정부의 기능과 역할은 정치학의 새로운 연구 분야가 되어야 한다.

### 제 3 절 WTO 가입과 정부기능 조정

중국의 WTO 가입 협상이 탄력을 받음에 따라, 중국은 ‘WTO 가입’ 후의 전망 및 중국 현대화 과정에 대한 영향을 더욱 깊은 차원에서 연구·검토해야 한다. 이러한 영향은 경제영역에 한정되어 있을 뿐만 아니라 중국 정부의 현대화 과정에 더 많은 자극을 주고 있다. 정부 개혁은 매우 복잡한 과제이며 대단히 많은 문제와 관련되어 있다. 여기에서는 중국의 WTO 가입과 가장 밀접한 관련이 있는 정부기능의 전환 문제에 대해서만 검토하기로 한다.

중국이 WTO 가입 후 새로운 정세·문제·요구에 직면하고 국가 행정관리가 혁신되어야 하는 것처럼 WTO 가입과 정부의 관계는 대단히 중요하다. 하지만 이 문제에 대한 각지·각급 정부 부문의 관심이 부족하고, 일부 지방정부와 관료는 기본적으로 갖추어야 할 마음의 준비조차 되어 있지 않은 게 현실이다. 이것은 이 문제에 대한 연구가 얼마나 시급한지 증명하고 있다.

WTO는 130여 개 회원국으로 구성되어 있으며 그 세부적이고 실무적인 체계는 여러 다른 법률분야를 포함하고 있다. 중국은 그 중의 수많은 법률문제를 전방위적, 다시각적, 심층적으로 고려해야 한다. 그 중 가장 시급한 것은 중국 정부가 세계와 접촉하는 것이다. 만약 과거 정치학자와 정치가들이 여전히 시간적 여유가 있다고 장담하며 정부 개혁에 대한 연구가 상당부분 학술차원에 머물렀다면, 현재 이 문제는 더욱 절박하고 구체적으로 우리 앞에 놓여 그것을 중시하고 실천에 옮기기를 요구하고 있을 것이다.

## 1. WTO 법률체계의 틀 안에서 회원국 정부의 행정관리 기능의 원칙과 규칙을 규범화 한다

WTO는 각 회원국에 법률체계의 틀을 제공함으로써 회원국 정부의 경제 관리 행위를 직접 구속하고, 회원국 정부 행위의 기준이 되었다고 말할 수 있다.

### 1) 무차별 원칙

WTO 틀에 따르면, 각 회원국 정부는 그들의 무역 법규·정책·조치·절차 등의 영역에서 공평·공정·합리적 원칙을 충분히 구현해야 한다. 다시 말해 무차별 원칙을 준수해야 한다. 그 구체적 내용은 다음과 같다. 회원국은 교역 상대국간에 차별을 해서는 안 되며 모든 교역 상대국에 동등하게 ‘최혜국 대우’를 해줘야 한다. 또한 자국과 외국 상품, 서비스 또는 자연인간에도 차별을 해서는 안 되며 그들에게 ‘내국민 대우’를 해줘야 한다.

### 2) 자유무역 원칙

WTO 법률의 틀 안에서 각 회원국 정부는 협상을 통해 국제무역 자유화를 가속화할 것을 약속한다. 구체적 조치로는 각국의 국내무역 시장을 더욱 개방하고 관세를 대폭 낮추며, 현존의 비관세 무역 장벽을 낮추거나 제거하고, 새로운 장벽을 만들지 않는다는 것이다.

### 3) 투명성, 예측가능성 원칙

WTO 법률의 틀에 따르면, 각 회원국 정부는 그들의 무역 법규·정책·조치와 절차 등을 가능한 한 명확히 하고 투명화해야 한다. 회원국 정부는 자신의 무역 정책 및 변동 상황을 WTO에 통보할 의무가 있으며 이미 약속한 사항에 대해 자의적으로 변동해서는 안 된다.

### 4) 공정경쟁 원칙

WTO 법률체계 틀은 또한 공정한 경쟁을 강조한다. 다수의 WTO 협정들은

모두 회원국의 공정한 경쟁을 실현하는데 그 취지를 두고 있다. 예를 들면 서비스무역에 관한 일반 협정, 무역관련 생산권 협정, 농산품 협정 등 그 법률체계 틀은 공정한 경쟁을 위해 최적의 환경을 제공한다. WTO 법률 체계의 틀 안에서 관세를 허용하고, 제한된 상황하에서 다른 형태의 보호를 허용하기도 하지만, 개방되고 공정하며 비왜곡적인 경쟁을 위한 규칙은 각 회원국들이 지향하는 규범체제이다.

### 5) 경제 개발 및 개혁 장려 원칙

WTO 법률체계 틀의 목표, 또는 구체적인 규칙에 상관없이 WTO 협정들은 모두 개도국과 경제체제전환국에 특혜를 제공했다. 즉, 5년 또는 8년의 이행 과도기를 부여함으로써 점진적 개방을 실현할 수 있도록 시간표를 제공하였다.

결국, WTO는 세계의 자유무역을 촉진하는 기구로서, 그 규칙은 각국 정부의 권력을 어느 정도 제한했으며, 각국 정부의 WTO의 운영에 적응하는 능력을 시험케 했다. 이상의 규칙들로 인해 중국의 만능형 경제체제에 있어서 정부기능의 전환은 WTO 가입 후 직면할 긴박한 임무 중 하나가 될 것이다.

## 2. 중국 정부의 WTO 부적응 가능성

WTO 가입은 중국 행정관리에 있어서 기회이자 도전이다. 중국은 이 기회를 포착하여 WTO를 올바르게 인식하고 그에 대한 대책을 진지하게 모색·수립해야 만이 중국의 행정 관리개혁이 질적으로 도약할 수 있다. 중국이 WTO의 문호를 열었을 때 아래의 차이들은 더욱 두드러지게 나타날 것이다.

1) WTO 가입 후 과거에 보호를 받았던 시장과 기업은 어느 정도 타격을 받을 것이다. 그리고 서비스무역에 관한 일반 협정 체제하에서 사업단위에 의존하는 서비스업 또한 구조조정에 직면하고, 취업 구조에 심각한 위기와 변화를 가져오며 인적이동 또한 더욱 활발해질 것이다. WTO 가입 후 사회보장시스템은

‘안전망’과 ‘완충장치’가 될 것이다. 현재 이 영역에서 법률이 미비한 부분이 여전히 존재한다.

2) 현 법규에도 WTO 규칙에 위배되는 내용이 존재한다. 그것은 주로 수입량 제한 관련 내용, 강제적 국산화 관련 내용, 수출비율과 외환 균형의 요구 관련 내용, 정부 보조금 관련 내용, 초(超)국민 대우 관련 내용, 기업 시장 진입 시 행정심사 비준의 복잡한 절차 관련 내용, 환경보호 제도의 국제 수준 미달 관련 내용, 불투명성 등에 나타난다.

3) 지역과 업종의 현행 표준정책이 미비하다. WTO는 각 회원국에게 자문 기구를 설치하여 기업에 기술 법규, 기술 기준과 합격평가 절차의 서비스를 적시에 제공할 것을 요구한다. 그러나 중국 정부부문은 현재 여전히 내부 정책에 의해 관리하기 때문에 일반 사람들은 이해하기 어렵다. 공개된 법률, 법규일지라도 자문이 어렵다. 국내 기업에는 생산 경영을 중시하고 표준 정보를 경시하는 현상이 만연되어 있다. 국가, 업종의 표준은 이미 여러 차례 수정되었지만 일부 지방의 기업들은 이를 잘 몰라 여전히 70, 80년대의 기준에 따라 조직·생산한다. 시장경제가 발달한 국가와 비교할 때, 법률체계에 있어서 중국의 상품 기술과 업종의 표준은 여전히 미비하며 신상품은 국제 표준과 상당한 거리가 있다.

4) 가격관리정책은 여전히 WTO의 규칙에 어긋난다. 중국 현행의 가격 관리제도의 입법취지와 형식은 행정관리 부문간의 권력 분산에 편중되어 있다. 법에 의한 행정의 의식이 미약하고, 지도자가 자의로 가격을 결정하는 상황이 자주 발생하며, 행정부문이 부문 이익의 영향을 받아 오류가 발생한다. 게다가 국내 거래와 대외무역을 나누어 관리하고, 중국 시장가격과 무역 규칙에 대한 이해가 부족하여 가격 관리 정책은 WTO 법률 틀하의 반덤핑, 반독점, 공정한 경쟁과 소비자 권익 보호 등에 반영되지 못했다.

5) 중개조직이 미비하다. WTO 가입 후 중국의 변호사, 회계 등 중개서비스 시



장은 해외 전문 서비스기구에 의해 타격을 받을 것이다. 중국의 사회중개조직 관리체제는 기본적으로 계획경제 시기의 분할관리 모델을 그대로 도입해서 중개조직의 독립적 지위가 보장받지 못하고, 업종 자율기구가 불완전하며, 인력의 자질도 낮은 편이었다. 업종 협회 등 몇몇 중개조직의 입법화를 이미 여러 해 동안 시도했지만 관련법규는 지금까지도 제정되지 않고 있다.

### 3. 정부기능 조정의 전반적 방향

WTO 가입은 중국에 전면적이고 종합적인 충격을 가져오는 한편, 중국 사회의 관념과 운영 메카니즘, 체제의 혁신에 대단히 중요한 긍정적 의미가 있다. 계획경제 시기에는 정부가 사회생활의 주재자였으나 점차 개방화되고 세계적인 시스템·메카니즘과의 관계가 더욱 밀접해지면서 정부는 경제생활에서의 운동 선수에서 심판관으로 바뀌어야 했다. 이러한 신분의 전환은 주로 기능의 전환을 동반한다. 이를 위해 다음과 같은 혁신이 필요하다.

첫째, WTO 가입 후 영향력이 큰 서비스무역 및 사회보장의 입법 업무를 강화하고 이런 영역 안에서의 공백을 없애야 한다.

둘째, 비관세장벽 문제와 관련하여 중국 기업에 대한 타국가의 기소를 방지하고 중국국내의 산업 보호를 위해 이에 대한 연구를 더욱 강화해야 한다.

셋째, 정부는 국제시장과 접목하는 동시에 합리적으로 시장을 보호해야 한다. 국내시장과 국외시장을 잘 연결하는 동시에 WTO의 허가범위 내에서 비관세장벽을 이용하여 유치산업, 전략산업 및 미디어 산업, 출판업 등 중요한 산업을 보호해야 한다.

넷째, 경제발전의 계획을 WTO의 과도기 정책에 맞추어 중국의 우수 산업과 기업이 과도기동안 선도적 지위를 최대한 확보하는 동시에, 경쟁력이 부족한 많은 산업과 기업이 재조정 할 수 있는 기회를 갖도록 해야 한다.

다섯 째, 정부 부문은 서비스업의 핵심을 비관세무역 장벽, 반덤핑 소송, 기한 연장 보호 등 WTO 원칙과 규칙을 습득하고 파악하는데 두어야 한다. 또한 중국의 경제이익과 안보 유지에 노력하는 동시에 국제법에 정통한, 특히 WTO 영역과 관련된 전문가의 양성을 강화하고, 글로벌경제를 적극 연구하여 관련 정책을 가능한 빨리 마련해야 한다.

정부기능 전환은 WTO와의 접목에 있어서 꼭 필요한 것일 뿐만 아니라, 더욱이 중국 정부 개혁에 있어서 꼭 필요한 것이며 중국 현대화 과정에서 필연적인 것이다. WTO 가입은 개혁을 가속화한다. 이러한 기회와 도전에 직면해 정부체제의 개혁은 전례 없는 성과를 거둘 것이라고 확신한다.

#### 제 4 절 해외 경험의 중국화



과거에 유행했던 서구화 개념과 비교할 때, 중국화와 본토화는 1990년대 이후 학계에서 자주 사용되는 용어가 되었다. 그것은 적극적인 ‘모방’을 통한 창조적 정신을 더욱 구현했다.

새로운 시기의 개혁 개방으로 중국은 서방의 각종 이론을 더 많이 접하게 되었고, 개혁 개방 전의 잠잠했던 학계와 비교했을 때 시야를 더욱 넓히는 계기가 되어 중국인들의 학습욕을 자극했다. 이것은 매우 자연스러운 현상이다. 하지만 이러한 상황이 계속되면서 하나의 관념이 생겨났다. 즉 현대화를 거론할 때 그 기준을 서방국가에 둘 수밖에 없으며 정부기능의 확립 역시 서방국가를 참조해야 한다는 것이다. 예를 들면, 과학기술과 경제발전 지표에서 “중국 현대화의 단기 목표는 21세기 중엽에 중등 선진국 수준을 따라잡는 것이고, 국민 중산층의 기준은 달러를 얼마나 소유하는지 여부이다” 등등, 이러한 말 가

운데 사실은 공인된 것 같은 어떤 국제 기준, 굳이 말하자면 서방 기준이 포함되어 있다. 그러나 제도측면에서는 결코 단일 지표로 평가할 수 없다. 제도는 종합적이며 풍부한 민족성과 특수한 성질을 지닌 것으로 보편적으로 적용되는 국제 기준을 세우기 어렵다. 그리고 사회전체의 현대화는 하나의 체계적인 공정이며 거시적으로 대조 할 수는 있지만 통일된 기준이 있다고 말하긴 어렵다.

‘글로벌화’와 ‘현대화’는 오늘날 중국에서 같은 역사적 단계에 놓여있지만 결코 서로 같지는 않다. ‘글로벌화’는 오늘날 ‘지구촌’시대에서 전 인류의 생존과 발전이 이미 하나로 묶여 서로 영향을 주고 제약하며, 어떤 민족국가도 문호를 닫고는 더 이상 발전할 수 없다는 것을 가리킨다. 이것은 인류가 상호간의 교류를 증진시키고 이 ‘지구촌’에서 공존공영의 생존환경을 함께 조성해야 한다는 것을 의미한다. 또한 ‘글로벌화’는 각 민족들의 상호 교류와 이해를 증진시키는 데 더 많은 가능성을 제공했지만 결코 각 민족 발전노선의 다양성을 없애는 것을 의미하지는 않는다. ‘현대화’는 이상적인 생존 발전의 목표를 추구하기 위한 노력과 실천의 발전방향을 가리킨다. 민족국가마다 민족 생존의 이상적인 목표에 차이가 있을 수 있기 때문에 현대화는 단지 한 가지 모델과 기준만 있을 수 없으며, 더욱이 똑같은 실천의 길을 걸을 수 없다. 서방은 서방의 현대화 노선이 있고 중국은 중국의 현대화 노선이 있기 때문에 꼭 서방의 기준이나 모델로써 평가해야 하는 건 아니다.

중국의 현대화 과정에 있어서 그 발전 속도가 아무리 느리고 우여곡절을 겪는다 하더라도 그것은 현대화의 노선을 모색하고 개척하는 중이며 적어도 이 노선을 위해 기반을 다지고 있다고 말할 수 있다. 마찬가지로 현대 중국 정부 기능의 전환도 이러한 의미가 있다. 중국 사회의 미래 발전을 고려하여 중국은 이미 ‘중국 특색의 사회주의 현대화 건설’이라는 이상 목표와 전략 계획을 제시했다. 그 중 ‘현대화’를 참조하여 포함시켰지만 더 중요한 것은 아마도 ‘중국 특색’일 것이다. 서방의 기준으로써 이것은 ‘현대화’가 아니다 라고 말할 수 없으

며 단지 이것은 서방식의 현대화가 아니다 라고 말할 수밖에 없다. 이러한 ‘중국 특색의 사회주의 현대화’에는 반드시 정부의 현대화가 포함되어야 한다. 정부는 한편으로는 자신의 생존환경을 마련하기 위해 사회 전체의 현대화 발전에 부응해야 하고, 다른 한 편으로는 사회 전체의 현대화를 촉진하기 위해 봉사해야 한다. 이러한 논리의 전제하에 현대 중국 정부기능 모델을 주로 서방의 것만 참조한다면 아마 설득력이 부족할 것이다. 왜냐하면 어떤 정부기능 모델이든지 간에 모두 역사적이고 현실적이어야 하기 때문이다. 서방 주요 국가의 정부기능 및 그 변혁에 대한 앞의 분석을 통해 정부 기능과 그 환경이 밀접히 관련되어 있다는 것을 쉽게 알 수 있다. 한 국가의 성공 경험이 다른 나라에 적용된다고 해서 반드시 같은 효과를 거둘 수 있는 것은 아니며 반대로 실패할 수도 있다는 것은 누구나 다 알고 있는 사실이다. 과거에 중국이 소련의 모델을 그대로 모방하여 미래 사회에 관한 마르크스의 구상을 맹목적으로 이해한 대가는 참혹했다. 오늘날 중국은 결코 서방의 이론과 경험을 맹목적으로 숭배해선 안 된다. 중국 정부기능 전환에 있어서 서방 국가의 경험을 무분별하게 적용시킬 수 없는 이유는 중국의 경제발전 수준과 단계, 소유제 구조, 정치체제, 특히 정당제도 등이 서방과 다를 뿐만 아니라, 더 중요한 것은 중국의 전통, 중국인의 사고방식과 가치가 서방의 것과 현저하게 다르기 때문이다. 따라서 필자는 현대 중국 정부기능 모델 구축에 있어서 우선은 현실을 바탕으로 하고 그 다음에 이론을 참조해야 한다고 본다.

이 문제에 대해 아무런 의문이 없어야 하지만, 현실적으로 중국은 현재 사회주의 초급단계에 머물러 있기 때문에 중국 현대화는 나름대로의 특정 목표, 실천 방식과 발전 노선이 정해졌으며, 정부기능의 구상 또한 이것을 근거로 삼아야만 이러한 경제, 사회와 문화의 현대화와 서로 부합된다. 하지만 일부 사람들은 이 문제에 있어서 더욱 ‘급진적’이고 ‘앞서있다’. 예를 들면 이보다 앞선 시기에 사람들은 ‘규제 완화’, ‘기구 간소화와 권력 이양’을 자주 사용함으로써 전

환기의 정부역할을 표현했다.

정부는 재산권을 보호하고 경쟁규칙을 제정하는 것 외에 더 많은 일에 관여해서는 안 된다. 따라서 정부는 가능한 빨리 경제생활 영역에서 물러나야 한다. 이것은 모든 영역을 포함하는 정부 모델을 제거하는데 긍정적인 의의를 갖지만, 어떤 의미에서 볼 때 전환기의 정부 역할은 단지 소극적인 권력 분산에만 그쳐서는 안 된다. 중국 정부기능의 범위와 수준을 확정하려면 현실에 입각하여 국내의 경제 사정, 사회 문화 전통, 이론적 도덕규범, 법제 완비 정도 등 요소를 종합 관리해야 한다. 현재 중국은 계획경제에서 시장경제로 넘어가는 과도기적 전환기에 놓여있다. 그냥 단순히 정부가 방임주의를 취하기만 하면 사회주의 시장경제가 발전할 수 있을 것이라고 여겨서는 안 되며, 시장경제를 실시하려면 자본 원시축적에서 시작하고 정부는 법률과 질서만 통제해야 한다는 자유 자본주의 시기의 정부와 시장관계의 모델을 그대로 옮겨와서는 더욱 안 된다. 이것은 분명 중국경제체제 개혁에 대한 논리적 근거를 근본적으로 무시한 것이다. 최근 몇 년 동안 중국의 개혁은 이미 뚜렷한 성과를 거두었지만 아직 자리를 잡지 못했으며, 정부와 기업이 분리되지 않았고, 수많은 나눠먹기 현상이 정부와 기업을 곤혹스럽게 하고 있다. 따라서 기구 간소화, 권력 이양과 정부와 기업 분리를 내용으로 하는 경제체제 개혁은 여전히 계속되어야 한다. 그러나 경제체제 전환기에 정부의 시장 활성화 역할이 줄어들어서는 안 된다. 이런 의미에서 볼 때 그것은 하나의 강력한 정부여야 하지만 그 가치관은 전통적인 고도의 중앙집권 정부와는 다르다. 중국 정부의 과제는 한편으론 일부 권력을 제한하고 심지어는 없애야 하며, 또 한편으로는 일부 권력을 강화해야 하는 이중성을 띄고 있다는 것을 알 수 있다.

사회주의 시장경제에 적합한 정부기능 모델 구축시에, 물론 외국의 정부기능 모델을 본받아야 하겠지만 어떻게 선택하고 통합하여 구축과정에 포함시킬 것인가 하는 문제가 여전히 남아있다. 현대 해외의 시장경제와 정부기능 모델을

살펴보면 다양한 색채와 형태가 있다는 것을 알 수 있다. 예를 들면, 미국의 자유시장경제 모델, 프랑스의 계획경제 모델, 독일의 사회적 시장경제 모델, 동아시아의 정부주도형 모델 등등이 있다. 이렇게 많은 모델을 전부 ‘가져올 것’인 것이 아니라 일부만 선택할 것인가? 마치 슈퍼마켓에서 물건을 사는 것처럼 첫 번째 진열대에선 영국 정부의 고시 제도를, 두 번째 진열대에선 독일 정부의 엄격한 기율체제를, 세 번째 진열대에선 미국 정부의 융통적이고 고효율적인 조직 체제를, 네 번째 진열대에선 일본 정부의 엄격한 운영체제를 갖고 온 후 그것들을 완벽한 정부기구로 조립할 수 없다. 이러한 사고는 현실과 맞지 않다. 정부마다 모두 그 나름대로의 환경이 있기 때문에 그 여건을 벗어나 완벽한 정부를 구상할 수는 없다. 만약 선택해야 한다면 중국이 필요한 것은 어떤 것일까? 어떤 것들이 더욱 현실적인가? 로렌스 세계은행 부행장이 중국을 방문했을 때 그는 세계경제의 전반적인 추세에 대해 1970, 80년대에는 정부의 개입이 줄어들었지만 90년대에는 더욱 증가했다고 지적했다. 이는 서방 자본주의 국가의 정부기능 변천과정에 대해 정확히 개괄한 것이다. 왜냐하면 대다수 국가는 1980년대에 신자유주의 영향을 받아 오랫동안 정부 개입 축소의 길을 걸어오다가 1990년대에 들어 시장이 어렵고 재난에 빠지자, 다시 한번 시장의 한계를 인식하여 정부의 경제 개입을 증가시키는 방법을 모색했기 때문이다. 이러한 추세 변화는 확실히 중국의 정부기능을 정립시키는데 선도적 역할을 했다. 하지만 만약 이로써 중국 정부의 경제 기능을 기계적으로 규범화한다면 이는 현실에 맞지 않다. 그 전에 중국이 직면해 있는 것은 서방국가처럼 지나친 자유방임으로 인한 경제팽창의 실패와 고통이 아니라, 너무 강력한 계획경제 통치하에서 거시경제와 미시경제가 엉켜있고 정부와 기업이 분리되어 있지 않으며 지나치게 세세하고 광범위하게 관여하는 장기적 속박이다. 정부의 불필요한 개입을 줄이고 각 종 관계를 깨끗이 정리하며 정부기능을 정립하는 것은 중국 정부의 장기적이고도 어려운 임무이다. 만약 세계의 유행 이론으로써 중국 정부

의 경제기능을 정립한다면, 전통체제를 완고하게 고수하고 지속적인 경제 개입을 주장하는 사람들에게 빌미를 줄 수 있다.

1988년 기구 개혁에서 “법에 의한 통치, 법에 의한 행정의 필요에 따른 행정체제의 법제 건설 강화”가 제기되었으며 이는 ‘정부행위의 법제화’ 문제와도 관련된다. 정부행위의 법제화 문제는 서방국가의 정부기능 전환과정에서 나타난 문제와 다소 비슷한 면이 있다. 차이점은 서방국가는 법제가 지나친데 반해 중국 정부는 오히려 법제가 부족하다는 것이다. 따라서 서방국가는 통제 완화를 강조하는 반면 중국은 통제 강화를 강조한다. 즉 서방국가는 정부기능의 민영화와 공공서비스 기능의 시장화를 강조하고, 공공서비스 부문간의 중복 생산과 경쟁 및 정부집행의 자주화 등을 강조한다. 그러나 중국의 정부기능 전환은 사실상 정부의 미시적 경제 기능의 시장화에 한정되어있으며 주로 정부와 기업의 분리와 국유 기업의 시장화와 민영화를 실현하는 것이다. 결국 중국이 다른 나라의 정부기능을 본받거나 참조함으로써 정부기능 모델을 구축한다 하더라도 중국의 현실과 요구에 근거해 분석하고 판단할 수 밖에 없으며 무분별하게 모방해서는 안 된다. 그렇지 않을 경우 웃음거리가 될 수도 있다.

이로써 알 수 있듯이, 정부기능 모델에 있어서 현실 환경을 고려하지 않은 모든 개혁과 구상은 이론적으로 과학적 가치가 부족하며 실천면에서도 운영되기 어렵다. 최근 몇 년 동안 중국의 정부기능 전환에 대한 연구에서 일부 공론과 잘못된 견해들이 나타났다. 그 원인은 여러 가지가 있겠지만 간과할 수 없는 것은 서방의 것에 대해 부적절하게 연구하거나 제대로 받아들이지 못한데서 온 부정적인 영향에 있다. 결론을 말하자면 중국의 정부기능 전환은 이론적 연구나 실천 과정에 있어서 반드시 중국의 현실을 바탕으로 이루어져야 한다는 것이다.

## 끝맺는 말

21세기에 어떻게 적응할 것인가는 이미 세계적인 공통 화제이며 국제적인 동향이다. 세기말 개혁을 단행하고 있는 중국은 21세기에 새로운 도전에 직면하지 않을 수 없다. 냉전종식 후 국제 신질서와 국제 경제력이 재편됨에 따라 과학기술을 원동력으로 한 새로운 경제 경쟁이 국제 분쟁의 초점과 형식을 바꾸고 있다. 때문에 충분히 준비를 한 자만이 승자가 될 것이다.

국가 관리기구로서의 정부는 자연과학과 인문과학의 결정이자 인류 지혜발전의 산물로 항상 변화한다. 역사적 환경과 거시적 환경으로 인해 중국은 큰 의미에서 여전히 전통적 사회에 처해있다고 할 수 있다. '5.4운동'의 민주정신은 비록 사람들 마음속 깊이 파고들었지만 제도적 면에서는 완전히 뿌리내리지 못했다. 전통 문화의 정수와 불순물이 뒤섞여있고, 일부 불순물들은 여전히 상부구조 영역에서 여러 가지 방식으로 강하게 표출된다. 중국이 깊은 잠에서 깨어나 산업화와 도시화 과정을 시작했을 때, 선진국들은 이미 정보기술에 힘입어 후기 산업사회로 구조를 전환했다. 선진국의 정보기술, 산업경쟁 방식, 사회구조와 조직수단은 하루가 다르게 변화하고 있다. 중국이 현대화로 전환의 시간과 여지는 많지 않다. 아시아 금융위기는 현대 산업구조에 대한 정보기술의 대도전이며, 새로운 경제와 사회혁명의 전주곡이다. 만약 단기간 내에 현대화를 이루지 못하고 산업 구조를 제대로 조정하지 않으며 사회 생산력을 향상시키지 않는다면, 중국은 개방의 문호를 닫은 채 멸시 당하거나 서방 선진국의 산업 기지가 되어 다른 나라의 꿈무늬만 쫓는 처지에 놓이게 될 것이다. 따라서 오늘날, 과거 복잡한 이데올로기와 전통적인 논리를 버리고 선진사회의 경험에 눈을 돌림으로써 이를 개혁의 귀감으로 삼으며, 중국의 현실을 바탕으로 현대화 과정을 전면적으로 추진하는 개혁이 필요하다.

여러 가지 상황을 종합적으로 연구·비교하여 중국은 사회주의 시장경제를



선택했다. 경제체제의 선택과 변화는 억측하여 만든 결과가 아니라 역사, 사회, 문화 및 각 종 역량이 서로 영향을 주는 과정에서 융합한 결과이다. 경제체제 개혁은 크게는 정부기능의 전환과 변혁을 포함한 사회의 거시적 체계를 의미한다. 중국식 개혁이 최종적으로 성공하든 실패하든 이것은 피할 수 없는 문제이다. 중국은 현실에 입각하여, 역사적이고 세계적인 안목으로 과거를 돌아보고 미래를 내다봐야 한다.

사회주의국가의 정부기능 전환 과정에서, 현대 정부기능의 조정과 관련된 일반적인 문제에 봉착할 수 있을 뿐만 아니라, 그것과 사회주의 제도의 결합으로 생길 수 있는 특수한 문제에 직면할 수도 있다. 중국의 정부기능 변혁은 마르크스가 꺾어보지 못했고, 전시대 사람들이 해결하지 못했던 사회주의의 역사에서 가장 위대한 사회사업이다. 20여 년 동안 끊임없는 모색을 통해 중국은 이미 이 방면에서 만족할 만한 성과를 거두었으며 풍부한 경험을 쌓았다. 특히 정계, 업계와 학계는 이에 대해 공감대를 형성하였다. 중국이 올바른 방향을 견지하고 적극적으로 실천해 나간다면 경제와 정치개혁 발전에 부합하는 중국 특색의 사회주의의 새로운 정부가 세계에 우뚝 설 것이다.

경제글로벌화와 중국의 산업화가 빠르게 진행되는 상황에서, 중국의 세기말 발전의 핵심인 경제성장의 환경과 주요 임무를 고려하여, 중국은 정부 역할의 범위를 합리적으로 정하고 경제 발전에서의 정부의 주도적 역할이 충분히 발휘되도록 해야 한다. 또한 정부기능을 올바르게 운용·조정·전환하고, 정부체계의 제도 혁신 기능을 발휘하며, 각 부문의 개혁을 적극 추진하여 국민 경제가 지속적이고 빠르게 발전하도록 노력해야 한다.

사회주의 시장경제에 적합한 정부기능 모델을 구축하는 문제는 대단히 복잡하며, 간략화 하거나 일방적으로 정부기능을 ‘약화’ 또는 ‘강화’할 수 없다. 현재 정부기능의 전환 문제를 토론하는 과정에서, 많은 사람들은 경제에서의 정부 권위의 역할을 인정하는 입장에서 갑자기 부정하는 입장으로 바꾸었다. 이는

세계적으로 자본주의의 자유경쟁 시대가 이미 과거가 되었음을 전혀 모르는 것이다. 정부와 시장, 정부와 사회 관계의 문제를 다루는데 있어서 결코 일방적으로 한 쪽만 강조해서는 안 된다.

중국은 자국의 현실에 입각하여 외국의 성공 경험을 과감히 받아들이고 본받아야 한다. 그리고 급속도로 변하고 있는 국제 정세와 사회주의 시장경제체제 구축이라는 어려운 임무에 직면한 상황에서, 시대 특징을 정확히 파악하고 해방사상, 실사구시, 전략적 안목에 입각한 과학적인 태도로 정부기능 가운데 바뀌어야 할 것은 바꾸고 강화해야 할 것은 과감히 강화해야 한다. 또한 정부 부문간, 중앙과 지방간, 정부와 기타 조직간의 각종 관계를 순조롭게 처리하고, 책임을 명확히 구분해야 한다. 법으로써 정부의 행위를 규범화하여 정부기능을 제대로 정립시키고 공백을 없애며, 공유제를 위주로 한 경제체도와 인민이 주인이 되는 정치체도를 확립하는데 유리하도록 정부기능을 전환해야 한다.

현재 중국은 계획경제에서 시장경제로의 체제 전환기에 놓여있다. 체제전환의 목표는 자원배치에서의 시장의 중심적 지위를 점차 확립하는 것이다. 시장은 만병통치약도, 목적도 아니며 사회와 개인의 행복을 추구하는 수단이다. 현대 국가에서 모든 정부는 경제에 개입한다. 연구결과가 보여주듯이, 정부의 적극적이고 건설적인 역할이 충분히 발휘 될 수 있는 국가가 경제 구조조정 속도가 빠르고 국제 경쟁력이 강하며 수입과 부의 분배가 공평하다.

정부기능 전환이라는 과제는 관련 범위가 매우 넓고 관련 요소 또한 매우 많고 복잡하기 때문에, 전면적이면서도 상세한 연구가 필요하며 이는 한사람의 힘으로는 불가능하다. 이를 감안하여 필자는 많은 자료를 폭넓게 섭렵한 기반 위에서 경제체제 개혁과 사회 발전 위주로 정부기능 전환을 연구 할 수밖에 없었다.

어떠한 연구든 모두 한계가 있으며 본서도 예외는 아니다. 본서에서 다룬 것은 일부분일 뿐이며 공무원제도 구축과 정부기능 전환, 정부의 정치기능 등과

같은 많은 문제들은 별로 다루지 않아서 앞으로 더 깊은 연구와 지속적인 모색이 필요하다. 그리고 지식경제와 정부기능 전환의 관계, WTO 가입과 정부기능 전환 등과 같은 과제들은 단지 언급하는데 그쳤을 뿐이다. 이것은 다만 사람들의 관심을 끌고 더 깊은 사고를 이끌어 내기 위한 것이다. 왜냐하면 필자는 올바른 문제 제기는 이미 문제의 반을 해결한 것과 같다고 믿기 때문이다. 본서에서 이미 다룬 내용이라 할지라도 어떤 것들은 여전히 미숙한 부분이 많은 듯하다. 이것들은 앞으로 지속적인 학술연구와 실천적 모색을 통해 더욱 깊이 생각해봐야 한다.

다른 작자들도 마찬가지로겠지만 책 한 권을 완성하는 것은 영화 한 편을 찍는 것처럼 많은 아쉬움이 남을 것이다. 그러나 필자는 이 책이 마침내 마침표를 찍을 수 있을 때 이 연구는 사실 막 시작된 것이라고 확신한다. “갈 길이 멀다 해도 필자는 계속 연구에 온 힘을 쏟을 것이다”.

