

# 중국 발전모델의 진화와 변동: 발전국가를 넘어 국가자본주의로?\*

윤상우 동아대학교 사회학과

이 연구는 개혁개방 이후부터 최근까지 중국경제 및 중국 발전모델의 진화과정을 검토하고 중국모델의 현재적 성격과 특징을 규명하고자 한다. 개혁개방 이후 중국 지도부의 10년 주기 교체에 따라 매 단계 발전모델의 성격이 달라지고 있는 데 주목하면서, 특히 2000년대 중반 이후 발전국가에서 더 나아간 국가자본주의적 성격이 강화되고 있는 원인을 집중적으로 분석하고자 했다. 덩샤오핑 정부와 장쩌민 정부에서는 동아시아형 발전국가 모델이 형성되고 제도적 기반이 강화되어 갔지만, 후진타오 정부에 들어 중국의 발전모델은 국유부문이 재강화되고 경제전반에 대한 국가의 통제력·장악력이 증대되면서 국가자본주의적 성격을 분명히 드러내고 있다. 그리고 이러한 추세는 시진핑 정부에서도 큰 변화 없이 지속되고 있는 것으로 보인다. 중국모델이 국가자본주의로 선회한 이유는 개혁개방 이후 외국기업들에게 내준 시장점유율을 재탈환하고 국유기업들을 글로벌 챔피언으로 육성하려는 중국 지도부의 전략적 판단에서 연유한다. 결국, 중국의 경제성장과 발전모델 그 자체는 중국 지도부가 추구하는 궁극적인 목적이 아니며, 이는 중국 공산당의 일당지배를 존속하고 유지하기 위한 정치적 수단의 일환임을 시사한다고 할 수 있다.

**주제어** 중국, 발전모델, 발전국가, 국가자본주의, 국유기업

## I. 문제제기

중국이 1978년 개혁·개방을 선언하고 급속한 산업화와 고도성장을 달성한지도 근 40년 가까운 시간이 흘렀다. 이 과정에서 중국은 일본과 동아시아 신흥국의 경제실적을 뛰어넘는 또 하나의 압도적인 경제기적을 이뤄냈고, 세계의 공장을 넘어 세계의 시장으로 부상하면서 차세대 경제대국, G2의 반열에 올라섰다는 점은 이제 전 세계적으로도 이견의 여지가 없는 자명한 사실이다. 그러나 다

\* 이 논문은 서울대학교 아시아연구소의 2017년 아시아기초연구 기획과제의 지원에 의해 수행되었다. 논문심사과정에서 유익한 제언을 해주신 세 분의 논평자 선생님들께 깊이 감사드린다.

른 한편으로, 고도성장을 이끌어낸 중국경제의 동력과 발전모델의 성격이 무엇인가에 대해서는 아직까지도 명확한 합의가 존재하지 않으며, 여전히 무수한 논쟁과 개념화가 난무하는 상황이라 할 수 있다.

중국 발전모델의 개념규정에 대한 합의가 쉽게 도출되지 않는 것은 일차적으로 중국경제가 지닌 다면적이고 복합적인 특성들, 그리고 중국경제의 예외성과 독특성에서 기인한다고 할 수 있다. 개혁개방 이래 중국경제는 매우 이질적이고 심지어 모순적이기까지 한 요인들이 결합되어 발전했는데, 다른 국가들에서는 이런 사례 자체를 찾아보기도 힘들고 또 이질적 요인의 결합을 통해 경제성장에 성공한 경우를 발견하기란 더욱 어렵다. 단적으로, 중국의 경제성장은 국영-집체-사영기업이라는 복합적인 소유권 구조, 신자유주의적 대외개방·외국인직접투자와 발전국가적 국가통제의 결합, 지방정부의 분권적 발전방식과 중앙정부의 지도·통제체계의 공존, 궁극적으로 자본주의 경제체제와 사회주의 일당체제간의 결합에 기초해있다. 근대사회의 경제발전 역사에서 이런 유형의 성공사례는 매우 희귀하다고 할 것이다.

그런데, 중국 발전모델의 개념규정에 난항을 겪게 되는 또 하나의 이유는 개혁개방 이래의 중국 발전모델이 고정되어 있거나 정형화된 틀을 보이지 않고, 주요 시기별로 기본 성격이 지속적으로 변화하고 있다는 점에 있다. 예컨대, 1990년대에는 중국의 급속한 경제성장을 외국인직접투자(FDI)나 대외개방과 같은 신자유주의적 모델로 설명하는 주장들이 주류를 이루었지만(Lardy, 1994; Moore, 1996; 林毅夫·李周·蔡昉, 1996), 2000년대 이후에는 중국 발전모델을 동아시아 발전국가(developmental state)의 틀에서 조망하는 연구들이 다수 등장하였고 이 관점은 당시의 중국모델을 설명하는 데 실질적인 장점과 적실성을 보여준 바 있다(So, 2003; 백승욱, 2003; 윤상우, 2005). 그런데, 최근의 시점에 오면 중국은 동아시아 발전국가 모델과도 일정한 차별성을 보이면서 오히려 그것을 넘어서는 듯한 인상을 주고 있다.<sup>1</sup> 어떤 면에서는 짜이와 노턴, 맥널리, 텐 브링크 등이 지적

<sup>1</sup> 필자도 예전에 2000년대 초반까지의 중국 발전모델을 발전국가론에 입각하여 분석한 경험이 있었고, 상당수의 연구자들처럼 향후 중국의 시장개혁이 더욱 심화되어 정상적인 '자본주의 경제'로 진화해갈 것으로 전망한 바 있다. 그러나 최근의 중국경제는 그러한 상식적 전망을 뒤집는 징후를 곳곳에서 보인다. 어쩌면 '베이징 컨센서스'에서 라모(Ramo, 2004)가 지적한 것처럼, 중국은 속도

한 것처럼, 현재의 중국모델은 발전국가적 성장모델이라기보다는 오히려 국가 자본주의(state capitalism)적 모습을 더 강하게 보이고 있다(Tsai and Naughton, 2015; McNally, 2013; Ten Brink, 2013; 텐 브링크, 2016).

이 연구는 이러한 문제의식에 기반하여 개혁개방 이후부터 최근에 이르기까지 중국경제 및 중국 발전모델의 진화과정을 검토하고 중국모델의 현재적 성격과 특징을 규명하려는 목적을 갖는다. 개혁개방 이후 중국 지도부의 10년 주기 교체에 따라 매 단계 발전모델의 성격이 달라지고 있는 데 주목하면서, 특히 2000년대 중반 이후 발전국가에서 더 나아간 국가자본주의적 성격이 강화되고 있는 이유와 원인을 집중적으로 분석할 것이다. 그리고 이 과정에서 중국의 경제성장과 발전모델 그 자체는 중국 지도부가 추구하는 궁극적인 ‘목적’이 아니며, 이는 중국 공산당의 일당지배를 존속하고 유지하기 위한 정치적 ‘수단’의 일환임을 보여줄 것이다.

이 연구의 구성은 다음과 같다. 다음의 II절에서는 중국의 발전모델과 국가성격을 둘러싼 이론적 논쟁을 검토한다. 특히, 중국모델을 동아시아 발전국가의 관점에서 접근한 논의들과 이에 대해 비판적인 관점들, 그리고 최근의 국가자본주의론을 논의하고 비판적으로 평가한다. III절에서는 개혁개방이 시작된 덩샤오핑(鄧小平) 정부와 ‘사회주의 시장경제론’이 확립된 장쩌민(江澤民) 정부에서 중국의 발전모델이 동아시아 발전국가의 특성을 형성·강화해가는 과정을 고찰한다. IV절에서는 2000년대 후진타오(胡錦濤) 정부에서 중국 발전모델의 변동을 검토할 것이다. 여기서 특이점은 애초 후진타오 정부의 경제정책 방향은 케인즈주의적 성격이 강했으나, 집권 후반기로 갈수록 국가주의적 성격이 강화되었다는 점인데, 그 배경과 원인을 분석한다. V절에서는 시진핑(習近平) 정부에서 발전모델의 성격을 고찰한다. 아직 진행 중에 있으나 시진핑 정부의 경제정책은 후진타오 정부의 노선을 계승하여 국가자본주의 모델을 부분적으로 보완·조정하면서 계속 유지하는 쪽으로 가닥을 잡고 있는데, 그 세부적 내용을 검토한다. VI절에서는 중국 발전모델의 역사적 변천과정을 종합적으로 평가하고 향후 전망을

와 위치를 동시에 예측할 수 없는 양자물리학의 세계와 같이 너무 빠르고 예측할 수 없게 변화하고 있다.

논의할 것이다.

## II. 중국의 발전모델과 국가성격에 대한 이론적 논의

개혁개방 이래로, 중국의 발전모델을 어떻게 규정할 수 있는가의 문제는 수많은 논쟁을 양산해왔던 중국연구의 핵심 주제 중 하나였다. 워낙 다양한 쟁점들과 방대한 주제들이 논의되었던 탓에, 중국의 발전모델을 둘러싼 논쟁지형을 전체적으로 개관하고 파악하는 일조차 쉽지는 않다. 여기서는 중국 발전모델 논쟁을 동아시아 발전국가론과 연관지어 설명하는 논의들을 중심으로 살펴보기로 한다. 그 이유는 개혁개방 초기의 중국 발전모델을 이해하는 데 있어서 대외 개방과 외국인직접투자의 역할, 비교우위에 기반한 수출지향적 산업화, 무역·투자에서의 경제자유화 등 신자유주의적 요인을 강조하는 주장들이 다수 제기되었지만, ‘사회주의 시장경제론’ 이후 중국 국가의 경제개입과 거시경제적 통제력이 보다 분명하게 드러나면서 신자유주의적 접근법의 설득력이 크게 약화되었기 때문이다.<sup>2</sup>

중국의 발전모델을 발전국가의 한 유형으로 파악하려는 시도는 이미 1990년대 초반부터 제기되기 시작했다. 하지만 초기의 논의들은 ‘사회주의적 발전국가’나 ‘국가조합주의적 발전국가’와 같이 발전국가의 협소한 측면에만 주목하여 많은 분석적 한계를 지니고 있었다. 예컨대 화이트(White, 1993)의 사회주의적 발전국가는 덩샤오핑하의 중국이 전반적으로 국유기업 중심의 사회주의 경제구조를 상당 부분 유지하면서도 동아시아 발전국가처럼 경제성장에 정책의 최우선권과 국가정당성을 부여하는 것을 개념화한 것이며, 오이(Oi, 1992)의 국가조합주

<sup>2</sup> 중국 발전모델을 신자유주의적 관점에서 해석한 입장들을 경험적으로 비판한 것으로는 윤상우(2005: 281-282)를 참조하라. 물론 현재까지도 중국의 신자유주의적 모델론을 주장하는 학자들은 여전히 존재한다. 그러나 이들의 주장은 중국경제의 특정부분(민간기업의 역할 등)을 과대평가하거나(Lardy, 2014), 향후 중국경제가 효율성을 강화하기 위해서는 시장기제를 더 확대해야 한다는 규범적 주장(The World Bank and Development Research Center of the State Council PRC, 2013)에 머물러 있다는 점에서 한계를 보인다고 판단된다.

의는 지방정부 관료와 기업의 수혜-후원관계, 국가에 의해 조직·통제되는 이익 대표체계 등에 주목하여 동아시아 발전국가의 국가조합주의적 통제방식을 중국 발전과정에 적용시킨 개념이라 할 수 있다.

그러다 2000년대 이후 동아시아 발전국가의 핵심특성을 토대로 중국 발전모델을 보다 정교하게 분석한 세련된 논의들이 등장하였다. 그 대표적인 것으로 소(So, 2003; 2012), 주(Zhu, 2003), 백승욱(2003), 윤상우(2005) 등의 논의를 들 수 있다. 이들 주장의 공통적이고 핵심적인 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 중국은 동아시아 발전국가들과 마찬가지로 강력한 국가기구를 갖고 있다. 중국에서 국가는 경제의 기득권세력에게 포획되어 있지 않다는 점에서 매우 자율적이다. 게다가 중국의 국가는 발전계획을 실행할 수 있는 능력성도 갖추고 있다. 국가는 은행을 소유하고 금융부문을 통제하고 있기 때문에 국내 기업들을 국가에 협력하게 만드는 강력한 정책수단을 보유하고 있다. 저금리대출에 대한 접근, 외부 경쟁으로부터의 보호, 수출시장 접근에 대한 지원 등도 마찬가지로의 정책수단이다. 둘째, 동아시아 발전국가들처럼 중국의 국가는 적극적으로 경제에 개입해왔다. 국가는 자본축적을 추동하는 엔진이 되었는데, 중앙정부는 차입에 의한 자금조달과 사회기반시설 건설을 수행하는 것 외에도 전략적 발전계획을 추진하고, 물가와 자본이동을 규제하고, 투자위험을 떠맡으며, 연구개발을 지원하고 있다. 셋째, 동아시아 발전국가들처럼 중국의 국가는 적극적으로 민족주의 이데올로기를 동원했으며, 자신을 중국굴기(中國屈起)라는 민족적 과업의 추진주체로 정의했다. 개혁개방 이후 마르크스-레닌주의에 의한 국가정당화가 후퇴하는 가운데, 경제성장주의와 민족주의는 국가가 인민대중의 지지를 얻기 위한 유일한 희망이 되었다. 넷째, 동아시아의 발전국가들처럼 중국의 국가는 외국투자와 자본축적 활성화에 유리한 환경을 유지하기 위해, 노동을 규율하고 노동자 저항을 탄압하며, 시민사회를 비활성화시키는 권위주의적 정책을 채택하고 있다는 것이다(소, 2012: 94-97).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> 중국의 발전모델을 동아시아 발전국가의 관점에서 접근한 대부분의 연구들은 한국, 일본, 대만과 중국이 유사성 못지않게 상당한 차별성을 지닌다는 점도 분명히 인식하고 있다. 중국이 동아시아 발전국가와 차별성을 보이는 지점으로는 중국에서 방대한 국영부문의 존재, 외국인직접투자의 중요성, 지방정부 중심의 분권적 성장방식, 향진기업(鄉鎮企業) 등 집체기업의 역할, 지방정부가 사

중국 발전모델에 대한 발전국가적 접근법은 이후에도 다양한 경험적 연구분야들로 지속적으로 확대되었다. 예컨대, 아펠바움 등(Appelbaum, Parker, and Cao, 2011)은 나노기술과 같은 혁신산업분야에서 중국 발전국가의 전략적 산업정책을 고찰한 바 있으며, 나이트(Knight, 2014)는 중국 발전국가가 국가능력성을 강화하기 위한 다양한 유인기제의 구축을 체계적으로 연구한 바 있다. 그러나 최근에는 중국 발전모델에 발전국가론을 적용하는데 부정적이거나 회의적인 평가를 제기하는 논의들도 자주 등장하고 있다(Howell, 2006; Ong, 2012; 페이, 2011; 이기현, 2010; 이정구, 2012).

발전국가론을 중국의 경험에 적용하는데 부정적인 시각들은 대체로 중국의 국가가 발전국가라기 보다는 오히려 분권화된 약탈국가(decentralized predatory state)나 정실주의에 치우친 후원국가(clientelist state)의 특성을 더 강하게 보인다는 점을 주장한다. 대표적으로, 하웰은 중국이 발전국가와 약탈국가의 스펙트럼 상에 중간에 위치하여 두가지 특성을 모두 지닌 다형체국가(polymorphous state)라고 규정하면서, 지방정부 관료들이 국가적 발전목표보다는 지방이익이나 개인이익을 추구하고, 국가행정의 효율화 보다는 개인·조직의 생존만을 지향하며, 중앙정부의 통제력이 약화되고 있고 국가-기업관계 또한 발전주의적이지 않다는 점에서 사실상 약탈국가에 더 가깝다고 주장한다(Howell, 2006: 283-287). 또한 민신페이 역시 중국의 지방정부에서 지방관료와 지역 과두세력 간에 강한 연대가 형성되면서 부정부패와 지역자원의 약탈이 빈번하게 일어나고 있음을 지적한 바 있다(페이, 2011: 191-240). 그는 개혁개방의 전환기에 모호한 재산권의 분권화, 사적이익을 추구할 수 있는 새로운 출구전략, 중앙정부 감독역량의 약화, 이념적 규범의 약화를 분권화된 약탈국가의 원인으로 지목한다. 이들의 지적대로, 중국의 발전모델, 특히 지방정부 수준에서 이러한 약탈국가적 면면이 존재하는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 그러나 이들의 논의는 중국의 발전모델이 약탈국가적 특성에도 불구하고 다른 제3세계 개도국의 약탈국가와 달리 어떻게 고도성장과 경제기적을 이룰 수 있었는지에 대해서는 적절한 설명을 내놓고 있지 못하다. 이는 분권적 약탈국가의 특성이 중국 발전모델의 발전국가적 특성을 압도하

실상 기업의 역할을 수행하는 기업가정부 등이 핵심요인으로 지적된다.

는 핵심적 요인은 아님을 시사한다고 할 수 있다.

그런데, 2008년 글로벌 금융위기 이후로는 중국 발전모델 및 국가성격에 대해 새로운 주장이 제기되기 시작했는데, 그것은 기존의 발전국가적 시각과는 구분되는 ‘국가자본주의’ 관점의 등장이다(McNally, 2013; Ten Brink, 2013; 텐 브링크, 2016; Tsai and Naughton, 2015; 이종철·강승호, 2012). 사실, 개혁개방 이후의 중국경제는 당-국가 권위주의체제와 결합되어 있고 국유기업 등 사회주의 계획경제의 유산이 남아 있다는 점에서 애초부터 국가자본주의의 성격을 지니고 있었다고 볼 수도 있다. 그러나 여기서 논의되는 중국의 국가자본주의는 수십년간 시장화 개혁과 대외개방이 진행된 상황에서 다시 국가의 기업·금융부문에 대한 소유권과 통제력이 강화되고 핵심 경제부문에 대한 국가의 장악력이 증대하는 최근의 현상을 지칭하는 것이다. 짜이와 노턴은 2004년경부터 중국 지도부가 강력하고 견실한 국유부문을 장기적으로 유지해야 할 필요성을 재인식하면서 국가자본주의 모델이 출현하게 되었다고 보고 있으며(Tsai and Naughton, 2015: 2), 맥널리와 텐 브링크는 고도성장에서 파생된 중국경제의 불균형(높은 수출의존도, 내수시장 부진, 소득불평등 악화)을 재균형화하기 위한 방편으로 국가주의적 해법과 국가자본주의가 강화되고 있는 것으로 파악한다(McNally, 2013: 48-49; Ten Brink, 2013: 18-19).

최근 중국에서 보여지는 국가자본주의 모델은 전략산업부문에 대한 직접적인 중앙정부 통제권의 유지, 국유기업·금융부문에 대한 공산당의 인사권 장악, 시장원칙에 입각한 경제운용, 거의 전산업분야에 걸친 포괄적이고 방대한 산업정책 실시, 금융부문 및 금융시장에 대한 국가통제력 유지 등을 주요 특징으로 한다(Tsai and Naughton, 2015: 17-19). 중국의 국가자본주의를 동아시아 발전국가와 비교하면 산업정책 실시, 금융부문의 국가통제, 시장원리의 경제운영 등에서는 공통점을 발견할 수 있지만, 국유기업 및 전략산업부문에 대한 국가의 소유권과 통제권 측면에서는 결정적인 차이점이 나타난다. 동아시아 발전국가는 국가가 경제성장을 지도·견인하지만 그것은 어디까지나 생산과 투자활동을 직접 담당하는 민간기업을 통해서 이루어진 것이었다(Johnson, 1982). 반면, 중국의 국가자본주의는 경제성장의 핵심부분을 점차 민간기업에서 국유기업으로 대체하고 나아가 이들을 내셔널 챔피언 및 글로벌 챔피언으로 육성하는 것을 지향한다는 점에서 명확히 구분된다고 할 수 있다. 짜이와 노턴은 한국, 일본, 대만이 경제

기적의 단계를 거칠 때 발전국가가 지배적 역할을 했던 것과 마찬가지로, 중국이 경제기적을 가속화하는데 있어서 국가자본주의가 지배적인 제도체제로 기능하고 있다고 주장한다. 이런 점을 감안하면, 최근의 중국 국가자본주의는 동아시아 발전국가의 중국식 버전이거나 중국식 변이형으로도 이해할 수 있을 것이다.<sup>4</sup>

이상으로 중국의 발전모델과 국가성격을 둘러싼 기존의 논의들과 주요 흐름들을 간략히 살펴보았는데, 대부분의 연구들은 연구시점에서의 중국 발전모델의 성격에만 주목할 뿐, 중국 발전모델의 시간적 가변성과 동태성을 주의깊게 고려하고 있는 것 같지는 않다. 개혁개방 이후 40여 년의 시간 동안, 중국 발전모델은 단선적이고 누적적으로 진화해온 것이 아니라, 대내외적 상황과 중국 지도부의 판단에 따라 발전모델의 성격과 방향이 달라지는 질적인 전환을 수차례 걸쳐 경험해왔다. 따라서 중국 발전모델의 성격을 보다 정확하게 이해하기 위해서는 시간적 가변성과 동태성의 관점에서 개혁개방 이후의 역사적 궤적을 추적할 필요가 있다.

### III. 중국 발전국가의 형성: 덩샤오핑 정부와 장쩌민 정부 시기

이미 잘 알려져 있듯이, 1978년 집권한 덩샤오핑(鄧小平) 정부가 개혁개방을 추진한 것은 면밀하게 계획되고 준비된 것이 아니라, 직전 문화대혁명의 정치적 혼란을 수습하고 마오시기의 경제적 폐해를 극복하기 위한 임기응변적·상황적 산물로 나타난 것이었다. 따라서 덩샤오핑 정부 시기에 개혁개방의 추진과정은 ‘청사진 없는 개혁’이라 불릴 정도로 여러 유형의 개혁정책들이 혼재되어 있는 개혁실험기, 과도기의 성격을 지닌다(McMillan and Naughton, 1993). 초기 개혁정

<sup>4</sup> 한편, 중국의 발전모델을 ‘발전국가 자본주의’로 규정하고 분석을 전개해왔던 앨빈 소는 최근에는 ‘국가 신자유주의(state neoliberalism)’라는 개념을 제기한 바 있다(So and Chu, 2016). 이는 공산당-국가가 발전전략의 일환으로 신자유주의를 장려하는 지배적 주체로 자리매김되는 것을 일컫는 것인데, 왜 신자유주의로 규정할 수 있는가에 대한 경험적 근거가 매우 불충분하고 지엽적이어서 설득력있는 개념화라고는 보기 어렵다.



책은 농업생산성 향상을 위한 농촌부문 개혁[농가청부생산제, 향진기업(鄉鎮企業) 허용 등에 초점이 맞추어져 있었고, 그 성과를 바탕으로 1984년부터는 도시 국유부문으로 개혁[이개세(利改稅) 도입, 기업청부생산제가 확대되었다. 그러나 도시 국유부문 개혁으로 가격혼란과 인플레이션 등의 부작용이 나타나자 1988년부터는 개혁의 속도를 늦추고 긴축정책을 강화하는 치리정돈(治理整頓)이 실시되기도 하였다.

덩샤오핑 정부의 개혁정책은 본질적으로 기존의 계획경제와 국유부문을 급진적으로 해체하지 않으면서도 ‘계획 외 부문’[향진기업, 삼자(三資)기업, 연해수출구의 허용을 통해 경제성장의 추진력과 관성을 확보하는 것을 지향했다. 소유권이나 경제운영원리에서의 근본적 전환은 없었지만 지방정부와 국유기업에 초보적인 재량권을 부여하는 등 다양한 유인기제를 도입하였고, 이를 통해 투자확대와 국내소비증대가 이루어졌다. 또한 화교자본을 중심으로 한 외국인직접투자가 수출경제를 담당하는 특성이 나타났다(백승욱, 2003: 150; 윤상우, 2005: 299). 따라서 덩샤오핑 정부에서는 제한적이고 점진적인 개혁개방이 추진되었기 때문에 중국 발전모델의 정체성은 뚜렷하지도 않았고 동아시아 발전국가의 특성도 잘 드러나지 않았다.

통상 발전국가 모델이 이념적, 조직적, 정책적, 관계적 요인을 토대로 구성된다는 점을 감안할 때(Johnson, 1982; Amsden, 1989; Wade, 1990; Evans, 1995),<sup>5</sup> 1980년대 덩샤오핑 정부의 발전모델은 발전국가의 구성요소 중 이념적 기초만이 형성되었을 뿐, 조직적, 정책적, 관계적 특성은 아직 부재했다고 평가할 수 있다. 당시 개혁개방을 추진했던 덩샤오핑 등 중국 지도부는 대내외적 도전에 직면해있

<sup>5</sup> 동아시아 발전국가의 구성요소는 다음과 같다. 첫째, 발전국가의 이념적 요인으로서, 동아시아 국가들은 소비 및 분배와 구분되는 성장·생산성·경쟁력의 측면들, 즉 경제성장에 정책의 최우선권을 두었으며 국가의 존립근거 내지 정당성원천으로 삼았다. 둘째, 발전국가의 조직적 요인으로서, 국가의 전략적 시장개입은 정치적·사회적 압력으로부터 자율적이고 조직적 응집력을 확보한 유능한 국가관료기구에 의해 보증되었다. 셋째, 발전국가의 정책적 요인으로서, 발전국가는 여러 적극적인 정책수단(거시경제정책, 산업정책, 금융정책, 노동정책 등)을 통해 자원의 전략적 할당과 민간부문의 생산적 투자를 유도하고 경제의 효율성을 강화해갈 수 있었다. 넷째, 발전국가의 관계적 요인으로서, 발전국가의 자율성은 고립된 자율성이 아니라 주요 민간기업들과 긴밀한 정책네트워크를 구축해 정보를 공유하고 정책을 조정하는 ‘배태된 자율성’에 기반한 것이다(윤상우, 2005: 284-285).

던 중국 사회주의의 현대화(‘4個 現代化’) 명목으로 경제개혁의 필요성을 역설했으며, 경제성장을 체제존립의 필수요건이자 국가정당성의 근거로 삼았다. 덩샤오핑 정부의 국가통치이념은 하나의 중심점인 ‘경제건설’, 두 개의 기본점인 ‘개혁 개방’과 ‘4개 견지(사회주의 견지, 무산계급 독재, 공산당 영도, 마르크스-레닌주의·마오사상 견지)’를 요체로 한다(이희옥, 2008: 284). 그러나 이 시기에 농촌·도시부문 개혁 및 경제특구·대외개방 등 여러 의미있는 정책추진에도 불구하고, 발전국가 모델의 필수요건인 국가관료기구의 조직적 역량을 끌어올리는 제도개혁과, 산업정책의 방향 및 추진수단을 확립하는 정책개혁, 그리고 기업부문과의 협력적 정책네트워크 구축 등의 시도는 아직 체계적으로 나타나지 않았다.

주지하듯이, 중국에서 실험적이고 임기응변적인 개혁개방이 본격적인 궤도에 접어든 것은 장쩌민(江澤民)정부 초기인 1992년 덩샤오핑의 남순강화(南巡講話)를 계기로 ‘사회주의 시장경제론’이 공식화되면서부터이다. 장쩌민 정부 시기는 기존 계획부문이 점진적으로 해체되고 시장이 경제운영의 중심원리로 정착되는 단계인데, 국가의 역할은 경제전체에 대한 직접적 계획(지령성 계획)으로부터 거시경제조절의 영역(지도성 계획)으로 축소되었고, 국유기업의 기업지배구조와 금융부문을 개혁함으로써 이들을 정상적인 자본주의 경제주체로 전환하기 위한 시도가 지속적으로 추진되었다. 또한 외국인직접투자가 초기의 화교자본에서 미국, 일본 등 선진국으로 확대되면서 수출부문의 비약적 팽창과 내수시장의 동반성장이 가속화되었고, 중국의 산업구조 및 수출구조도 이전의 노동집약적 산업에서 점차 자본·기술집약적 산업으로 고도화되는 경향도 나타나게 된다(吳敬璉, 2001; 백승욱, 2003).

그런데 이 시기에 중국의 발전모델과 관련해 주목할 점은 1980년대 덩샤오핑 정부에서 발전국가의 이념적 토대만 구축된데 비해 1990년대 장쩌민 정부하에서는 일련의 제도개혁을 통해 발전국가의 조직적, 정책적, 관계적 토대를 실질적으로 확립함으로써, 동아시아 발전국가 모델과의 상당한 유사성과 강한 친화성을 확인할 수 있다는 점이다(윤상우, 2005: 301). 우선, 1993년 국가공무원제도의 개혁으로 국가능력성을 갖춘 기술관료 중심의 국가관료체제를 구축하고 국가발전계획위원회(國家發展計劃委員會), 국가경제무역위원회(國家經濟貿易委員會)와 같

은 선도기구(pilot agency)를 확충하였으며,<sup>6</sup> ‘국가산업정책강요(國家產業政策綱要)’ 발표 및 지주산업(支柱產業) 지정, 정책성은행 신설 등 기업과 금융부문을 전략산업이나 생산적 투자로 유도할 수 있는 산업정책 및 금융정책의 틀을 확립하였다. 또한 국유기업과 향진기업에 대한 지원과 규율(support and discipline), 경제실적에 따른 선별성 원칙이 강화되고, 협력적·공생적인 국가-기업관계가 수많은 지방정부 수준으로 확산되면서 동아시아 발전국가 모델을 적극적으로 수용·흡수하려는 시도가 본격적으로 이루어진다. 따라서 덩샤오핑 정부에서 이념적 기초를 중심으로 부분적으로 형성되어왔던 중국의 발전국가는 장쩌민 정부시기에 외형상 동아시아 발전국가와 유사한 형태로 진화해갔고 제도적인 필수요건들을 상당 부분 갖추었다고 평가할 수 있다.

장쩌민 정부시기에 발전국가적 성장모델이 확립·강화되면서, 1990년대의 중국경제는 1980년대와는 비교도 할 수 없을 정도로 압도적인 고도성장을 이뤄냈다. GDP성장률은 1990년대 후반에는 동아시아 외환위기의 여파로 다소 하락하긴 했지만, 1992년 14.2%를 필두로 1995년까지 매년 두 자릿수 성장률을 달성했으며, 이 기간 동안 단 3년 만에 GDP규모를 두 배 이상 끌어올리는 괴력을 보여주었다(中國國家統計局, 2016).<sup>7</sup> 그리고 투자율(GDP 대비 총고정자본형성비율)은 1990년대 내내 35%대의 고투자를 지속했으며, 수출성장률도 1990~1995년 19%, 1996~2000년 11%를 기록했다.

그러나 장쩌민 정부시기에 발전국가의 제도적 토대가 성립되고 또한 이 시기에 중국이 고도성장의 기틀을 확립했지만, 이때의 고도성장이 발전국가의 역할과 지도에 의해서만 가능했다고 평가하기는 어려운 부분도 있다. 그것은 1990년대의 발전국가적 산업정책이 투자율과 수출부문의 급성장을 가능케 하고 자본집약적 산업으로의 산업구조 고도화를 촉진하는 데 중요한 기여를 했지만, 몇

<sup>6</sup> 국가발전계획위원회(이후 국가발전개혁위원회로 명칭 변경)는 중국식 발전국가의 선도기구로 경제정책 전반을 기획·총괄하는 핵심 역할을 수행한다. 단기 및 중장기 경제발전계획을 수립하고 이에 기초해 금융 및 재정, 에너지수급, 외자유용, 전략산업 육성, 지역개발전략, 농촌경제, 교통, 환경, 고용 등 광범위한 분야의 경제정책에 관여한다. 따라서 국가발전계획위는 중국에서 ‘작은 국무원(小國務院)’이라 불릴 만큼 막강한 권한을 가지고 있다(서상민, 2011: 32).

<sup>7</sup> 1992년 2조 7,194억 위안이던 중국의 GDP는 1995년 6조 1,339억 위안으로 배 이상 증가하였다.

몇 산업정책은 사실상 실패한 경우도 적지 않았기 때문이다. 예컨대, 지주산업 발전정책은 가격체계의 경직성, 계획경제시대의 경영관행 잔존, 중국 경제관리 체계의 분산성 등으로 그다지 성공적이지 않았다는 평가가 제기된 바 있으며, 정책금융의 낮은 효율성이나 금융권의 막대한 부실채권문제도 중국경제의 약점으로 자주 지적되어온 문제였다(Zang and Long, 1997; 이남주, 2001). 그리고 중앙정부의 여러 산업정책적 노력에도 불구하고 각종 투자프로젝트는 각 지방정부 수준에서 과잉증복되고 있어, 생산의 분산성은 심화되고 지역적 전문화는 감소하는 실정이다. 이런 점은 중국의 발전국가 체제가 제도적·정책적 측면에서 아직은 불완전함을 반영한다고 할 수 있다.

따라서 이 시기에 고도성장의 기틀이 마련된 것은 발전국가 체제의 구축이라는 요인 이외에도 외국인직접투자에 의한 수출경제의 비약적 발전이라는 신자유주의적 요인이 실질적인 기여를 했다고 평가할 수 있다. 1992년 사회주의 시장경제를 천명한 이후부터 본격화된 외국인직접투자는 1996년 이후로는 연간 유입액이 400억 달러를 넘어섰고, 후진타오 정부 시기인 2005년에는 연간 700억 달러, 2008년에는 연간 1,000억 달러를 돌파하였다. 이에 따라 중국경제에서 외국인투자의 비중은 1990년대 중반 정점에 달해, 1994년 총고정자본형성의 16%, GDP대비 6% 규모로까지 상승하였고, 2003년부터는 중국이 미국을 제치고 세계1위의 외국인직접투자 유입국이 되었다(대외경제정책연구원, 2004: 165-166; 윤상우, 2015: 232-233). 이렇게 물밑 듯이 유입된 외자기업, 외국계 합자·합작회사는 중국의 수출경제를 견인하였고,<sup>8</sup> 여기서 정립된 중국형 수출지향적 산업화 패턴(동아시아 역내기업의 중국진출→역내무역을 통한 생산재, 중간재 조달→중국에서 최종 조립·가공→미국·유럽 등 선진국 수출)은 이후 고도성장의 핵심적인 지주가 되었다.

<sup>8</sup> 2005년 중국의 총수출에서 외국인투자기업이 차지하는 비중은 58%에 달한다(노틴, 2010: 519-521).

#### IV. 중국 발전국가의 전환과 변형: 후진타오 정부 시기

2001년 중국의 WTO 가입과 2003년 후진타오 정부의 출범 이후, 중국 발전 모델은 근본적인 전환가능성이 고조되었다. 그 이유는 후진타오 정부의 경제정책 기조가 과거의 경제성장 일변도에서 벗어나 균형발전이나 질적 성장 등 새로운 산업화전략을 천명했기 때문이다. ‘소강사회(小康社會)의 전면적 건설’을 2020년까지의 발전목표로 천명했던 중국공산당은 후진타오 지도부의 출범 이후 2003년 10월에 향후의 경제개혁과 발전전략의 방향을 담은 “중국공산당 사회주의 시장경제체제 개선에 관한 약간의 문제에 대한 결정(中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定)”을 발표했다. 여기서는 경제부처의 역할조정 및 국유자산감독관리위원회, 은행업감독관리위원회 등 새로운 경제관리조직이 신설되었고, 향후의 발전전략으로 성장의 질(고용, 기술, 환경)을 중시하는 신형 공업화, 장기성장을 위한 노동·동서·계층간 균형발전전략, 공정경쟁의 틀을 마련하는 경쟁정책, 국유기업과 금융부문의 구조조정의 지속추진 등이 신지도부의 중점 사업으로 제시된 바 있다(대외경제정책연구원, 2004: 94-106). 이후 후진타오 정부의 발전이념은 ‘과학발전관(科學發展觀)’으로 지칭되었다. 이는 소강사회의 전면적 건설을 위해 고도성장을 최우선의 과제로 삼으면서도, 에너지, 환경, 균형발전 같은 다양한 요구들을 적극적으로 해결할 수 있는 종합적이고 총체적인 발전관을 수립한다는 것을 의미했다(지만수, 2007: 1). 또한 2006년에는 과학발전관의 연장선이라 할 수 있는 ‘조화사회(和諧社會)’ 이념도 당과 국가의 기본방침으로 채택되었다(이희욱, 2008).

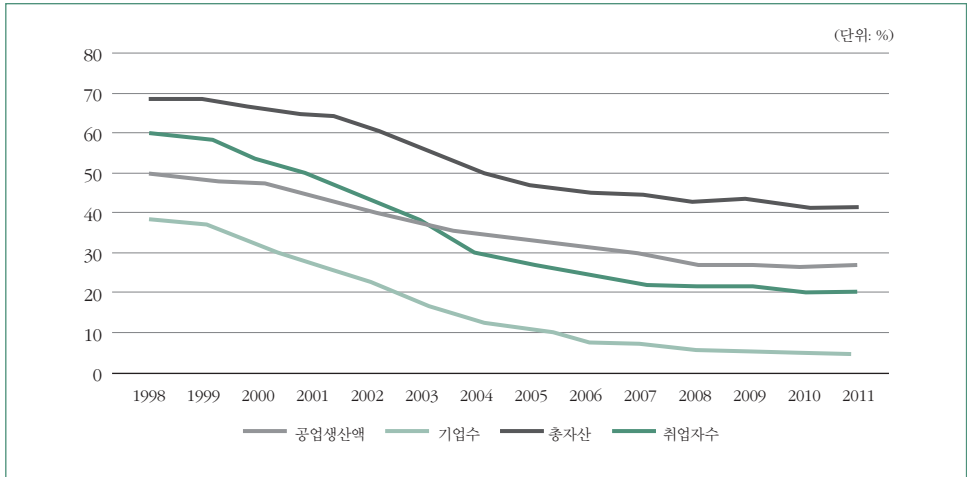
중국이 1990년대 고도성장 과정에서 시장화와 구조개혁에 박차를 가하고, 2001년 WTO 가입으로 자본주의적 경제질서와 국제규범을 수용했으며, 또한 후진타오 정부의 출범으로 균형발전과 질적 성장을 강조하는 발전전략을 제시했을 때, 2000년대 중국의 발전모델은 공격적인 동아시아형 발전국가 모델로 나아가기 보다는 다른 형태로 진화할 것으로 전망되었다. 즉, 시장기제 확대와 국유기업 민영화 등의 시장개혁이 더욱 심화되어 신자유주의적 경제모델로 진화하거나(Lardy, 2002; Yao, 2010), 아니면 국가가 거시경제 전반의 안정적 관리에 주력하고 경제의 불평등·불균형 문제를 처리하며 필요할 경우 시장의 유효수요

를 창출하는 등 보다 온건한 개입형태인 케인즈주의적 경제모델로 발전할 가능성이 상당히 높았다고 할 수 있다(윤상우, 2005: 303). 특히 후자의 가능성이 유력했다고 보이는데, 그것은 1990년대 고도성장과정에서 국유기업의 구조조정과 금융기관의 부실채권 문제, 도농·지역·계층 불평등 문제가 중국의 가장 큰 당면 과제로 부각되었기 때문이다. 그러나 후진타오 정부에서 실제로 행해진 경제정책과 발전전략의 내용을 보면 이러한 일반적 예상에서 벗어나 오히려 국유부문의 재강화를 통해 ‘국가자본주의’로 역주행하고 있는 징후가 곳곳에서 발견된다. 그 주요한 근거들은 국유기업 개혁과 관련해서 나타난다.

전임 장쩌민 정부에서 1995년 ‘조대방소(抓大放小)’<sup>9</sup>를 슬로건으로 국유기업 종합개혁계획을 채택하고 실제로 1996년부터 주룽지(朱鎔基) 총리의 강력한 리더십하에 국유기업의 파산·합병 등 대규모 구조조정이 본격화되면서 향후 시장화와 민영화의 흐름은 거스를 수 없는 대세인 것처럼 보였다. 게다가 후진타오 정부도 2003년 국유자산감독관리위원회(SASAC, 이하 국자위)를 설립하면서 중앙 국유기업만 국자위가 관리하고 나머지는 지방정부나 시장에 일임한다는 원칙을 세웠고, 실제로도 국유기업의 합병·퇴출을 통해 중앙 국유기업집단의 수를 2003년 196개에서 2014년 112개로 대폭 줄여나갔다(최필수, 2015: 53). 전체적으로 보아도, 국유기업(및 국유지배기업)의 수는 2002년 4만 1,125개에서 2010년 2만 253개로 줄어들었고, 다음의 그림 1에서 보듯이 중국의 공업부문에서 차지하는 생산액, 총자산액, 기업수, 취업자수의 비중 또한 유사한 비율로 줄어들었다. 그리고 이와 맞물려 2000년대 동안 중국경제에서 민간기업이 차지하는 비중은 생산, 수출, 고용, 고정자산투자의 측면에서 지속적으로 확대되어, 표면상으로는 시장화의 추세가 지속되는 것처럼 보인다(크뢰버, 2017: 153-154).

그러나, 2000년대 중반부터 부실 국유기업 처리가 어느 정도 진척되고 국유기업체제가 안정되자, 후진타오 정부의 산업정책은 점차 국가통제적인 방향으로 변화하였다. 명시적으로 국유기업 보호조치를 취했고 국유기업 민영화는 사

<sup>9</sup> 국유기업 구조조정의 원칙으로 제시된 ‘조대방소’ 개혁은 경쟁적 산업부문(소비재 제조, 소매유통업 등)의 소규모 국유기업은 폐쇄하거나 민영화하고 국가 기간산업에 속하는 대형 국유기업은 통합하여 기업집단으로 발전시킨다는 개념에 입각해 있다.



출처: 中國統計年鑑(2012); 조현준(2013: 227)에서 재인용.

그림 1 중국 공업부문에서 국유기업(국유지배기업 포함)의 비중

실상 중단했으며, 국유기업이 중국경제의 중심에 서는 국가자본주의를 전면에 내세웠다. 대표적인 정책지침이 2006년 12월 국자위가 발표한 “국유자본조정 및 국유기업재편에 관한 지도의견(關於推進國有資本調整和國有企業重組的指導意見)”이다. 여기서는 국유경제가 마땅히 국가안보 및 국민경제 명맥에 관계하는 중요 업종(군수공업, 발전, 석유, 통신, 석탄, 민항, 해운)에서 절대적인 통제력을 유지해야 하고 이들 영역의 핵심 국유기업이 세계 일류기업으로 발전해야 하며, 동시에 기초산업 및 지주산업(장치설비, 자동차, 전자·IT, 건축, 철강, 비철금속, 석유화학, 탐사설계, 과학기술연구)에서도 국유지분이 하강하더라도 국유경제의 영향력과 선도능력은 증강되어야 한다고 명시한 바 있다(조현준, 2013: 225). 그리고 이즈음부터 경영이 어려워진 민영기업을 국유기업이 인수하는 사례들이 주목을 받으면서 중국내에서는 ‘국진민퇴(國進民退)’, ‘재국유화’에 대한 논쟁이 제기되기 시작한다.

이후 후진타오 정부의 국가통제적, 국가자본주의적 정책방향은 2008년 글로벌 금융위기를 거치면서 한층 더 강화되고 공고화되었다(이남주, 2010; 김성욱, 2012; 왕윤중·이치훈, 2017). 몇 가지 사항을 지적할 수 있다. 첫째 중국정부는 금융위기에 대응하기 위하여 2009년부터 4조 위안의 재정지출과 10조 위안의 유동성 공급

표 1 중국 전체기업 및 국유(지배)기업의 주요 지표

(단위: 개, 억 위안)

	전체 기업수	국유 및 국유 지배기업수	전체자산 총계	국유자산 총계	전체부채	국유기업 부채	이윤총액	국유기업 이윤총액
2002	181,557	41,125	146,217	89,094	85,857	52,837	5,784	2,632
2003	196,222	34,280	168,807	94,519	99,527	55,990	8,337	3,836
2004	276,474	35,597	215,358	109,708	124,847	62,005	11,929	5,453
2005	271,835	27,477	244,784	117,629	141,509	66,653	14,802	6,519
2006	301,961	24,961	291,214	135,153	167,322	76,012	19,504	8,485
2007	336,768	20,680	353,037	158,187	202,913	89,372	27,155	10,795
2008	426,113	21,313	431,305	188,811	248,899	111,374	30,562	9,063
2009	434,364	20,510	493,692	215,742	285,732	130,098	34,542	9,287
2010	454,872	20,253	592,881	247,759	340,396	149,432	53,049	14,737

출처: 中國統計年鑑(2011); 김성욱(2012: 36)에서 재인용.

확대(국유은행 대출) 등 대규모 경기부양책을 실시했는데, 이 자금의 90% 이상이 사회기간시설 건설에 집중되었고 기초 인프라와 중공업을 독과점하고 있던 대형 국유기업들이 엄청난 수혜를 입었다. 즉, 경기부양책이 국유기업을 지원하게 된 셈이다. 둘째, 위기대응책으로 2009년 초 발표된 '10대산업진흥계획(十大産業振興計劃: 철강, 자동차, 방직, 조선, 장치산업, 전자정보, 경공업, 석유화학, 유색금속, 물류)'에서는 국유기업 주도하의 산업구조조정과 부실 민영기업 인수합병 등의 조치를 명시하고 있는데, 실제로도 국유기업에 의한 무차별적인 인수합병이 상당히 광범하게 진행된 바 있다.

비록 글로벌 금융위기라는 돌발상황과 맞물린 것이긴 하지만, 후진타오 정부가 중반기 이후 확대해왔던 국가통제적인 산업정책은 결과적으로 국유기업들의 인위적인 비대화와 독점적 지위를 강화하는 것으로 귀결되었다. 표 1에서 보듯이, 중국의 국유기업(국유지배기업) 수는 지속적으로 줄어들었지만 인수합병을 통해 초대형 기업으로 거듭나면서 2010년 자산총액은 2002년 대비 2.8배, 부채액은 2.8배, 이윤총액은 5.6배로 증가하였다. 또한 중국 재무부의 자료를 분석한 크뢰버에 따르면, 2000년대 내내 감소하던 국유기업의 숫자는 2010년 이후로 다시 증가추세로 반전되고 있으며, 이에 따라 2005년 중국 GDP의 120% 수준



으로 감소했던 국유기업 자산총액은 2013년 GDP의 177%로 다시 급증하는 것으로 나타났다(크뢰버, 2017: 144). 중국사회과학원도 ‘2011년 공업발전보고(工業發展報告)’에서 2006~2009년 신규 고정자산투자에서 국유기업의 비중이 증가하고 있음에 주목하여 ‘국진민퇴’ 경향성이 실제로 존재함을 인정한 바 있다(김성욱, 2012: 31). 문제는 국유기업의 매출액과 이익률 등 경영실적이 민영기업에 훨씬 못미침에도 불구하고, 국가의 특혜와 지원(무상토지, 국영은행 대출선점, 저금리의 신용보조, 낮은 이윤상납)으로 막대한 이윤을 챙기고 몸집불리기를 하고 있다는 점이다. 특히, 글로벌 금융위기 이후 초대형 국유기업들의 무차별적인 민영기업 인수합병과 문어발식 비관련 다각화는 1997년 외환위기 이전의 한국의 재벌을 닮아가고 있다는 평가까지 제기된다(왕윤중·이지훈, 2017: 37).<sup>10</sup> 이는 명백히 시장화 개혁의 후퇴이며, 중국의 발전모델이 발전국가 모델을 넘어서 국가자본주의적 모델로 나아가는 지표라고 할 수 있다.

그러면 왜 후진타오 정부에서 중국의 발전모델은 국가자본주의적인 형태로 진화해갔는가? 후진타오 집권기는 중국이 2001년 WTO에 가입한 이래로 외자기업의 유입과 수출경제 붐이 폭주수준으로 급성장하면서 고도성장이 안정적으로 지속되던 황금시기였다. 여기에 1990년대 내내 중국경제를 괴롭혀왔던 국유기업 구조조정과 금융기관 부실채권 문제도 국자위와 각종 자산관리공사, 금융지주회사 설립을 통해 해결의 실마리를 찾고 상당한 개선이 이루어진 상황이었다. 이 지점에서 후진타오 정부는 개혁개방 이후 중국에 투자·진출한 외국기업들이 획득한 시장점유율을 다시 중국기업들이 재탈환할 수 있도록 지원하는 것과, 규모가 큰 소수의 국유기업들을 거대 기업집단으로 재조직하여 글로벌 챔피언으로 육성한다는 것을 경제정책의 핵심목표로 설정했던 것이다(크뢰버, 2017: 81-82). 이는 후진타오 정부가 전임 장쩌민 정부에 비해 국가통제주의적 성향이 강했던 데서 연유하는 것일 수도 있지만, 사실 중국 지도부의 국가통제주의적

<sup>10</sup> 중국의 최대 유계품회사인 민영기업 멩니우(蒙牛)를 인수해 국진민퇴의 대명사가 된 중량그룹(中糧集團)은 식량·식품의 거시조절과 무역을 위해 탄생한 중앙 국유기업이다. 최근에는 이를 넘어서 포장제품의 제조·판매, 인터넷쇼핑몰 운영 등 식량산업의 하류사슬까지 장악해가고 있으며, 호텔, 부동산 개발·경영까지 참여하고 있다. 군수회사인 바오리그룹(保利集團) 역시 광산투자개발에 진출하고 있으며 부동산 개발·경영·중개서비스까지 참여하고 있다(김성욱, 2012: 47).

성향은 개혁개방 이후의 중국정부에 내내 존재했던 것이었다. 덩샤오핑 이래로 시진핑에 이르기까지 모든 국가지도자들은 개혁을 우선시한다고 해도 경제관리에 관해서는 강력한 국가의 역할이 유지되도록 애썼고, 이를 위해 필요하다면 자산을 직접 소유하는 방식도 마다하지 않았다(크뢰버, 2017: 134). 다만, 전임정부들은 개혁개방의 초기단계로 경제성장이 아직 불안정하고 본격적인 궤도에 올라서지 않았기 때문에 국가통제적 정책 보다는 시장주의적 개혁정책과 외국투자기업에 대한 지원을 우선시할 수밖에 없었던 데 비해, 후진타오 정부는 상대적으로 양호하고 안정된 경제여건 속에서 중국공산당이 본래 의도했던 정책방향과 발전방식을 추진할 수 있었던 것으로 보인다.

그리고 후진타오 정부는 과학발전관과 조화사회론을 천명하여 균형발전과 불평등 해소, 질적 성장을 강조했지만 실제의 정책지향성은 ‘성장우선주의’에 두어졌다.<sup>11</sup> 그것은 2020년까지 GDP를 4배 이상 증가시킨 소강사회에 진입하기 위해서는 집권기간 내내 경제성장률을 8% 이상 달성해야 한다는 ‘바오파(保八)’ 불문율을 암묵적으로 견지했기 때문이다. 후진타오 정부의 성장우선주의는 지방정부 관료들의 실적평가가 철저하게 경제성장률에 기반해서 이루어졌다는 점에서도 확인할 수 있다(한재현, 2015: 3). 이는 지방정부가 정책의 최우선권을 경제성장에 두게 되는 유인 및 규율기제로 작용하기 때문이다. 이러한 상황에서 2008년 글로벌 금융위기의 발발은 후진타오 정부의 성장우선주의에 심대한 도전으로 대두되게 된다. 이때 후진타오 정부는 4조 위안의 재정지출과 무제한적인 유동성 공급이라는 강력한 경기부양책으로 대응하였는데, 후진타오 정부에서 경제성장을 견인하기 위해 산업정책의 핵심 수단으로 역할했던 것이 국유기업과 국유은행의 대규모 동원이었다. 결국 2009년 33.4%에 달하는 국유기업 주도의 기록적인 고정자본투자를 통해 2010년 10.8%의 성장률을 달성함으로써 중국은 금융위기의 영향권에서 벗어날 수 있었다. 이 과정에서 국유기업을 거시

11 물론 후진타오 정부가 불평등이나 지역격차 해소를 위한 사회정책을 등한히 한 것은 아니다. 삼농(三農: 농업, 농민, 농촌)정책이나 노동계약제, 최저임금 인상, 서부대개발 등 의미있는 정책들을 내놓았고 사회예산 절대액도 크게 늘어났다. 그러나 예산절대액의 증가에도 불구하고 전체 재정지출에서 사회보장과 삼농예산이 차지하는 비중은 집권기간 내내 거의 변화가 없었다는 점에서 이를 최우선의 정책과제로 삼았다고 보기는 어렵다(이남주, 2010: 85-86).

경제정책 및 산업정책의 핵심수단으로 적극 활용함으로써 후진타오 정부의 국가자본주의적 성격은 더욱 강화되었다고 평가할 수 있다.

## V. 중국 발전모델의 최근 추세: 시진핑 정부 시기

2013년 시진핑(習近平) 정부의 출범은 중국이 수십년간 지속된 고성장시대를 마감하고 중고속성장으로 성장속도가 둔화되는 이른바 ‘뉴노멀(new normal, 新常态)’ 단계로의 진입을 배경으로 이루어졌다(한재현, 2015). 앞서 본 대로, 전임 후진타오 정부에서 글로벌 금융위기에 대해 강력한 경기부양책과 국가개입으로 대응하여 이렇다 할 큰 위기 없이 고도성장을 유지해왔기 때문에, 시진핑 정부는 비교적 양호한 경제상황에서 집권했다고 할 수 있다. 그러나 중국경제가 뉴노멀로 전환되는 국면에서 새로운 발전전략을 제시해야 했고, 또한 후진타오 정부의 국가자본주의적 대응이 남긴 부정적 유산들, 예컨대 중공업분야의 과잉설비투자 와 가동률 저하, 국유기업의 낮은 수익성과 높은 부채율, 부동산가격의 급등, 불평등 해소와 사회통합 등의 문제점을 처리해야할 과제를 안고 출범했다고 할 수 있다.<sup>12</sup> 그리고 무엇보다도 중국경제가 과거와 같이 산업생산량이나 생산요소 투입증대를 통해 급속한 경제성장을 이끌어내는 방식이 거의 유효성을 잃어가고 한계가 다다랐다는 사실이 가장 중요한 과제일수도 있다.

그러나 시진핑 정부의 출범 이후 집권이념을 보면, ‘중국 특색의 사회주의 건설’, ‘소강사회 전면달성’ 등 과거 정부에서 이미 언급되었던 지도이념을 거의 그대로 계승하고 있으며, 실제 경제정책이나 경제개혁에 있어서도 과거와의 질적인 차별성이나 단절성을 발견하기는 힘들다.<sup>13</sup> 오히려 정치개혁과 관련된 엄격

<sup>12</sup> 국가발전개혁위원회는 글로벌 금융위기 이후 대대적인 경기부양책이 경기하방 압력을 지지하긴 했지만, 부동산투기와 설비투자 과잉, 감독소홀 등으로 2009-2013년 사이에 투자액의 절반(6.8조달러)이 낭비된 것으로 평가한 바 있다(한재현, 2015: 5).

<sup>13</sup> 시진핑 정부가 집권2기로 가는 과정에서는 과거에 없었던 ‘중국몽(中國夢)’, ‘사개전면(四個全面)’ 등 시진핑 정부만의 새로운 지도이념이 등장한다. 사개전면은 시진핑 주석이 2014년부터 언급한 국정운영 방침으로서, 전면적 소강사회건설, 전면적 개혁심화, 전면적 의법치국(依法治國), 엄격한 당통치의 전면실시를 의미한다(이지용, 2015: 4).

한 반부패운동과 정적 숙청, 사회전반의 폭넓은 이념운동에 정책적 최우선권이 두어진 것처럼 보인다(크뢰버, 2017: 300-301). 시진핑 정부의 경제개혁의 방향은 2013년 11월 발표된 “중국공산당 전면적 개혁심화에 관한 약간의 중대문제에 대한 결정(中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定)”에서 확인할 수 있다. 여기서는 공유제 위주하의 비공유제 발전, 농민의 재산권 보호, 국유기업의 현대기업 제도 도입, 시장의 가격결정체계 개선, 금융시장체계 개선, 재정세계 개혁 가속화, 도시와 농촌의 통일된 토지시장 건립 등이 경제사회 분야의 주요 과제로 천명되었다(KB금융지주 경영연구소, 2013: 1).

이렇듯, 시진핑 정부의 개혁정책과 경제정책은 중국 발전모델의 근본적 전환이라기보다는 전임 후진타오 정부에서 진행된 정책의 일반적인 방향성을 가다듬은 정도로 평가된다. 후진타오 정부가 산업정책에서 추구했던 3가지 목표, 즉 국유기업의 통합, 사회기반시설 발전, 그리고 중국기업이 외국기업으로부터 시장점유율을 재탈환하는 것은 시진핑 정부의 정책방향에도 그대로 남아있기 때문이다(크뢰버, 2017: 84). 규제철폐와 가격자유화 같은 시장개혁은 매우 느리게 진행되고 있으며, 주요 산업분야에서 중앙정부의 통제를 받는 국유기업의 역할도 근본적으로 변화하지 않을 것으로 전망된다. 특히, 국유기업들이 절대적인 시장 지배력을 행사하고 있는 중공업분야는 사회기반시설 투자의 형태로 계속 지원을 받을 것으로 보이는데, 이후 시진핑 정부가 ‘일대일로(一帶一路)’ 정책으로 신규 운송기반시설(도로, 철도, 송유관, 항만)에 수천억 달러를 투자하겠다고 천명함에 따라 사회기반시설 투자와 국유기업의 혜택은 중국내부를 넘어 글로벌 시장으로 확대되고 있는 상황이다.

시진핑 정부에서의 중국 발전모델을 보다 정확히 평가하기 위해서는 시진핑 정부의 산업정책과 국유기업 개혁정책을 세밀히 들여다볼 필요가 있다. 앞서의 2013년 발표된 ‘중대문제 결정’을 보면, 시진핑 정부가 국유기업 문제를 개혁정책의 우선순위에 두고 중요하게 여긴다는 사실을 확인할 수 있다. 하지만 시진핑 정부의 국유기업 개혁방안은 매우 소극적이고 보수적이어서 국유기업의 대규모 민영화는 전혀 고려대상이 아니다.

국유기업 개혁정책의 핵심은 ‘혼합소유제’인데, 이는 국유기업의 특성에 따라 소유구조를 다양화하고 필요할 경우 지분의 민간매각이나 민간합작을 추진한

다는 것이다. 그러나 내용을 들여다보면, 국민경제와 밀접하게 연관된 중요산업과 중점분야 국유기업의 경우에는 국유자본이 절대적인 지배권을 유지하고(국유자본주도형), 국민경제의 중심산업 및 첨단기술혁신형 산업의 국유기업은 국유자본이 상대적 지배권을 유지하며(국유자본지배형), 경공업 및 서비스업의 국유기업에 대해서는 국가의 출자비용을 낮은 수준에서 억제하거나(국유자본참가형) 민간기업과 합작도 추진한다는(매매합작형) 것이 주된 골자이다(전익호, 2014: 5-6). 따라서 사실상 후진타오 정부의 국가자본주의적 국유기업 정책을 그대로 계승했을 뿐만 아니라 오히려 국유기업의 지배력과 통제권을 더 공고화할 가능성이 높다고 보여진다. 그리고 혼합소유제 방침에 따라, 2015년 초에 대부분의 지방정부들은 2020년까지 지방 국유기업의 80%가 다각적인 지분구조를 갖는 것을 목표로 한 지방 국유기업 개혁안을 발표했지만, 실제의 지분매각은 거의 발생하지 않았다. 중앙 국유기업에 비해 경영성과가 형편없고 막대한 부채를 지고 있으며 지방정부의 지원으로 근근이 도산을 면하고 있는 지방 국유기업의 소수 지분을 사고 싶어하는 민간투자자가 있을 리 만무하기 때문이다(크뢰버, 2017: 157).

또한 국유기업의 수익률이 낮은 이유가 국유기업들 간의 과당경쟁에 있다고 판단한 시진핑 정부는 국유기업의 낮은 시장점유율과 산업집중도를 제고하기 위해, 후진타오 정부가 그랬던 것처럼 국유기업 간의 합병과 대형화를 적극 추진하고 있다. 국가원전기술공사(SNPTC)와 중국전력집단공사(CPIC), 중국남차(CSR)와 중국북차(CNR), 중국건재(中國建材)와 중국중재(中國中材), 상하이 바오강(寶鋼)과 우한강철(武鋼) 등이 최근 들어 합병된 중앙 국유기업들이다(최필수·노성호, 2017: 163-164). 중국정부는 철강산업의 경우 구조조정과 합병을 통해 현재 35% 수준인 10대 철강사의 시장점유율을 2025년까지 65%로 끌어올릴 계획이다. 이는 명백히 시장화 개혁에 역행하는 국가자본주의적 행태라 할 수 있다.

그리고 국유기업 개혁정책 이외에도 시진핑 정부의 주요 산업정책을 보면 중국 발전모델의 국가주도적, 또는 발전국가적 특성을 여전히 확인할 수 있다. 2015년 5월 발표된 ‘중국제조 2025’는 2025년까지 고부가가치 산업을 중심으로 글로벌 제조강국 대열에 진입한다는 전략 목표를 실현하기 위해 육성산업을 명시하고 있다. 주요 육성산업은 차세대 정보기술, 디지털 공작기계 및 로봇, 항공우주 장비, 해양엔지니어링, 선진철도설비, 신에너지 자동차, 전력설비, 농업

기계, 신소재, 바이오 의료기기 등이다. 또한, 2016년 12월에는 ‘국가전략신용 산업 발전계획’이 발표되었는데, 여기서는 차세대 정보기술, 첨단제조업, 바이오, 녹색저탄소산업, 디지털기술과 문화융합 등 5대 영역을 13·5규획(13차 5개년 계획, 2016~2020)의 국가전략신용산업으로 지정하여 부가가치를 GDP대비 15%이상으로 제고할 계획이다. 주요 지원정책으로는 지적재산권 보호, 경영관리방식 개선, 산업혁신시스템 구축, 민간과의 융합 심화, 금융·재정지원 강화, 인재육성 등이 제시되었다(김지은, 2017: 7-8). 물론 이들 산업정책에도 국가주의적 요소는 강하게 남아있다. 중국제조 2025나 국가전략신용산업 모두 국가가 강력하게 육성한 국유기업이 주도하거나 적어도 중국 민간기업들이 선도해야 하고 이를 통해 외국기업에 빼앗겼던 시장점유율을 되찾아와야 한다는 목표가 내재되어 있기 때문이다(크뢰버, 2017: 85). 일례로 ‘중국제조 2025’의 중요 목표 중 하나는 주요부품 및 재료의 국내산 비중을 2020년까지 40%, 2025년까지 70%로 끌어올리는 것을 지향한다.

게다가, 시진핑 정부의 국가자본주의적 성격은 정부가 공식적으로 천명한 경제개혁과 산업정책 이외에도 국가의 자의적인 시장개입이 이전 정부보다 훨씬 더 빈번해졌다는 사실에서도 엿볼 수 있다. 이는 집권초기 정책방향의 불확실성, 경기활성화와 구조조정 간의 목표상충에서 기인하는 것으로 볼 수도 있지만 국가의 정책능력에 대한 시장의 신뢰가 저하되는 일임은 분명하다. 대표적으로, 글로벌 금융위기 이후 대규모 경기부양책으로 부동산가격이 급등하자 2010년부터 부동산시장 규제가 강화되었으나, 2014년부터 부동산 경기가 부진하자 다시 규제완화를 추진한 것, 2015년 8월에 정부의 주식시장 과잉개입 논란으로 주식매입 축소계획을 공표했다가 이후 주가가 폭락하자 다시 우량주 매수, 인수합병과 자사주 매입확대를 위한 규제완화 정책을 발표한 사례, 2015년 인민은행 부총재가 외환시장 안정화 발언을 한 이후 단 2일 만에 위안화 평가절하를 전격적으로 단행한 사례 등을 들 수 있다(고양중·강태현, 2015: 7-8).

종합하면, 시진핑 정부에서의 중국 발전모델은 전임 후진타오 정부에서 본격적으로 형성·강화되어온 국가자본주의적 모델을 전환하거나 약화시키는 것이 아닌, 미세조정 형태로 그 기초를 지속하고 계승하고 있는 것으로 보인다. 2013년의 ‘중대문제 결정’을 통해 드러난 정책방향과 그 이후 개혁정책의 실제 진행

과정을 보면 여전히 기간산업과 전략산업에서 국유기업을 강력하게 육성하고 통제함으로써 경제에 대한 국가의 지배권을 확고히 하고, 시장은 단지 경제의 효율성을 제고하기 위해 활용하는 수단에 그치고 있는 것이다(크뢰버, 2017: 305). 앞으로도 중국정부가 추구하는 개혁은 가격결정과정에서 시장의 역할을 조금씩 늘리는 것일 뿐, 시장과 민영화 등을 통해 핵심 경제자산의 통제권을 국가에서 민간부문으로 이전시키는 일은 없을 것으로 전망된다. 이러한 국가자본주의적 발전모델(또는 레닌주의적 자본주의 모델)이 개혁개방 이후 중국 지도부가 천명해왔던 ‘중국 특색의 사회주의(시장경제)’를 의미하며, 고도성장으로 경제여건이 성숙된 후진타오 정부와 시진핑 정부에서 본격적으로 그 실체를 드러낸 것으로 평가할 수 있다.

다만, 시진핑 정부가 성장속도가 둔화되는 ‘신창타이(新常态)’의 조건하에서 성장우선주의만을 극단적으로 추구하지는 않을 것이라는 점은 이전 정부와 차별성을 보일 수 있는 지점이라 생각된다. 시진핑 정부가 경제성장률에 크게 연연해하지 않고 13·5규획(2016~2020) 기간 동안 최저성장률을 6.5%로 과감하게 하향조정하여 바오파(保八)의 불문율을 폐기한 것이나, 지방정부 관료에 대한 평가시 경제성장률 외에 민생개선이나 환경보호 등 질적 요소를 강화함으로써 대규모 투자 중심의 지방정부 성장방식을 억제하고자 한 것 등은 이러한 추세를 보여주는 단초라 할 수 있다(한재현, 2015: 12; 왕윤중, 2016: 125).<sup>14</sup> 만약, 시진핑 정부의 국가자본주의 모델이 단순히 경제성장만이 아니라 불평등 해소, 균형발전 등 사회통합적 목표를 지향하는 형태로 진화해간다면, 중국의 발전모델은 공산당 지도부가 꿈꿔왔던 진정한 ‘사회주의 시장경제’에 근접할 수 있을 것이다.

## VI. 평가와 전망

개혁개방 이후 중국의 성장과정과 발전모델은 여러 측면에서 예외적이며 평

<sup>14</sup> 일례로 2014년 산시성(山西省)과 푸젠성(福建省) 정부는 산하 현(縣)의 평가항목에서 경제성장률 항목을 삭제한 바 있다.

가·예측하기도 어려운 대상이다. 흥미로운 것은 1990년대 이후 동아시아형 발전국가 모델이 적극적으로 채택되고 구축되어 고도성장을 견인했고, 2000년대 이후에는 케인즈주의적 규제국가로의 전환이 예견되었으나, 2000년대 중반부터는 오히려 동아시아형 발전국가를 넘어서서 국가가 경제 핵심부분을 장악하고 지배적 역할을 수행하는 국가자본주의 모델, 레닌주의적 자본주의 모델이 강화되고 있다는 점이다. 그리고 앞서 보았듯이 현 시진핑 정부의 집권기간 내내 이러한 추세와 경향은 강화될 것으로 전망된다.

이는 중국의 경제성장과 발전모델은 결국 중국 공산당의 지배체제를 존속·유지시키기 위한 수단이며, 오로지 그 관점에서 발전모델의 수정과 변형을 고려하고 있다는 점을 입증하는 것이라 할 수 있다(White, 1993: 11; 윤상우, 2005: 283). 그간의 중국 발전모델의 진화과정에서 나타나듯이, 중국 공산당이 원하는 것은 완전한 시장경제체제로의 이행이 결코 아니다. 중국 공산당은 단지 덩치만 큰 대국이 아니라 경성권력(hard power)과 연성권력(soft power) 모두 세계 일류 수준을 자랑하는 강대국이 되는 것이 목표인데, 시장은 중국이 강대국이 되는데 필요한 보조적 수단에 불과했던 것이다(왕윤중, 2016: 108). 현 시점에서 평가하자면, 중국 지도부는 거대하고 광범위한 국유부문을 통해 경제 전반에 대한 국가의 통제력을 확고히 하고, 이를 첨단기술산업과 혁신부문으로까지 확장하여 국유기업을 글로벌 챔피언으로 육성한다면 그 목표를 달성할 수 있다고 확신하고 있는 듯하다.

따라서 후진타오 정부에서 형성되고 시진핑 정부에서도 계승·발전되고 있는 중국의 국가자본주의적 발전모델은 적어도 시진핑 정부가 임기를 다하는 2022년까지 중국의 독특한 시장경제와 권위주의적 정치체제의 조합을 지속시킬 가능성이 크다(크뢰버, 2017: 311-313). 그러나 여기에 아무런 대가가 따르지 않는 것은 아니다. 이러한 방식은 틀림없이 혁신과 창의성을 희생시킬 것이기 때문이다. 따라서 중국의 국가자본주의 모델의 향후 전망은 이 모델이 중국의 경제성장과 경제적 효율성을 얼마만큼 유지하고 지속시킬 수 있는가에 달려있다고 판단된다. 현재의 시점까지는 아직 큰 문제는 없지만 중장기적으로 국가자본주의 모델에 기반한 성장방식이 경제성장의 한계에 봉착하고 혁신을 창출하지 못할 때 중국의 발전모델은 또 다른 변동과 전환을 모색하게 될 것이다.



투고일: 2017년 12월 10일 | 심사일: 2018년 1월 2일 | 게재확정일: 2018년 1월 23일

## 참고문헌

- 고양중·강태현. 2015. “중국경제의 리스크 점검 및 평가.” 『국제경제리뷰』 2015-17, 1-15.
- 김성욱. 2012. “중국 국진민퇴(國進民退)의 배경과 작동기제에 관한 연구: 강화와 확산의 기제와 사례.” 『중국연구』 56, 27-54.
- 김지은. 2017. “중국 경제정책(3): 중국의 미래대비 주요 정책과 전망.” 『국제경제리뷰』 2017-6, 1-16.
- 노턴, 배리. 이정구·전용복 역. 2010. 『중국경제: 시장으로의 이행과 성장』. 서울경제경영.
- 대외경제정책연구원. 2004. 『2004년 중국경제연보: 중국의 부상과 동아시아 경제』. 대외경제정책연구원.
- 백승욱. 2003. “중국과 동아시아 발전모델.” 한국산업사회연구회 편. 『노동과 발전의 사회학』. 한울.
- 서상민. 2011. “시장경제 시기 중국의 국가역할: 1990년대 국가발전계획위원회의 선도기구(pilot agency) 역할 분석.” 『아태연구』 18(1), 19-44.
- 쇼, 엘빈. 2012. “중국의 경제기적과 그 궤적.” 하남석 외 역. 『중국, 자본주의를 바꾸다』. 미지북스.
- 왕윤중. 2016. “신창타이 시대 홍색자본주의의 진화에 대한 고찰.” 『현대중국연구』 18(3), 99-154.
- 왕윤중·이치훈. 2017. “중국 금융시스템의 취약성과 개혁 딜레마.” 『한중사회과학연구』 15(3), 25-55.
- 윤상우. 2005. 『동아시아 발전의 사회학』. 나남출판.
- 윤상우. 2015. “중국의 자본주의와 탈종속적 발전.” 『지역사회학』 16(3), 219-251.
- 이기현. 2010. “중국 전환기 국가성격에 대한 재고찰: 분권화된 약탈국가이론의 관점에서.” 『중소연구』 34(3), 67-90.
- 이남주. 2001. “개혁개방 이후 중국 산업정책의 변화과정과 변화요인.” 『현대중국』 3: 5-41.
- 이남주. 2010. “중국의 신발전관: 동아시아 발전모델의 부활?” 『민주사회와 정책연구』 18, 71-99.

- 이정구. 2012. “중국 발전국가론에 대한 비판적 검토.” 『아태연구』 19(2), 69-103.
- 이종철·강승호. 2012. “중국식 국가자본주의: 당-국가 모델의 의의와 한계.” 『한중사회과학연구』 10(4), 45-78.
- 이지용. 2015. “집권 3년차 시진핑의 중국 정치·경제개혁 현주소 평가.” 『주요국제문제분석』 2015-13, 1-21.
- 이희옥. 2008. “중국모델의 이데올로기적 기초.” 전성홍 편. 『중국모델론: 개혁과 발전의 비교역사적 연구』. 부키.
- 전익호. 2014. “중국의 국유기업 개혁 현황 및 전망.” 『국제경제리뷰』 2014-28, 1-13.
- 조현준. 2013. “국유기업 개혁 과제.” 양평섭·나수엽 편. 『중국의 중장기 경제개혁 과제와 전망』. 대외경제정책연구원.
- 지만수. 2007. “중국의 꿈?: 과학적 발전관의 내용과 의미.” 『KIEP 오늘의 세계경제』 07-48, 1-16.
- 최필수. 2015. “국유기업 개혁: 민영화와는 거리, 대형화로 강한 기업 탄생,” 『Chindia Plus』 104, 52-53.
- 최필수·노성호. 2017. “중국 특색 사회주의의 경제적 특징.” 『현대중국연구』 18(4), 141-177.
- KB금융지주 경영연구소. 2013. “중공 18기 3중전회의 주요 내용과 평가.” 『CEO MEMO』 2013-21, 1-6.
- 크리버, 아서. 도지영 역. 2017. 『127가지 질문으로 알아보는 중국경제』. 시그마북스.
- 텐 브링크, 토비아스. 2016. “장기활황은 끝났는가?: 중국의 장기성장에 대한 제도 비교·분석.” 『아시아리뷰』 6(1), 195-223.
- 페이, 민신. 황성돈 역. 2011. 『불확실한 중국의 미래』. 책미래.
- 한재현. 2015. “뉴노멀 시대 중국경제의 변화방향과 과제.” 『국제경제리뷰』 2015-2, 1-17.
- 吳敬璉. 2001. 『改革: 我們正在過大關』. 上海: 三聯書店.
- 林毅夫·李周·蔡昉. 1996. 『中國的奇蹟: 發展戰略經濟改革』. 上海: 三聯書店.
- 中國國家統計局. 2016. 『中國統計年鑑』.
- Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Appelbaum, Richard P., Rachel Parker and Cong Cao. 2011. “Developmental State and Innovation: Nanotechnology in China.” *Global Networks* 11(3), 298-314.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Howell, Jude. 2006. "Reflections on the Chinese State." *Development and Change* 37(2), 273-297.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Knight, John B. 2014. "China as a Developmental State." *The World Economy* 37(10), 1335-1347.
- Lardy, Nicholas R. 1994. *China in the World Economy*. Washington, DC: Institute for International Economic.
- Lardy, Nicholas R. 2002. *Integrating China into the Global Economy*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Lardy, Nicholas R. 2014. *Market over Mao: The Rise of Private Business in China*. Washington, DC: Peterson Institute of International Economics.
- McMillan, John and Barry Naughton. 1993. "How to Reform a Planned Economy: Lessons from China." *Oxford Review of Economic Policy* 8(1), 130-143.
- McNally, Christopher A. 2013. "Refurbishing State Capitalism: A Policy Analysis of Efforts to Rebalance China's Political Economy." *Journal of Current Chinese Affairs* 4, 45-71.
- Moore, Thomas G. 1996. "China as a Latecomer: Toward a Global Logic of the Open Policy." *Journal of Contemporary China* 5(12), 187-208.
- Oi, Jean C. 1992. "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China." *World Politics* 45(1), 99-126.
- Ong, Lynette H. 2012. "Between Developmental and Clientelist States: Local State-Business Relationships in China." *Comparative Politics* 44(2), 191-209.
- Ramo, Joshua Cooper. 2004. *The Beijing Consensus*. London: The Foreign Policy Center.
- So, Alvin Y. 2003. "Introduction: Rethinking the Chinese Development Miracle." in Alvin Y. So, ed. *China's Developmental Miracle: Origins, Transformations, and Challenges*. New York: M. E. Sharpe.
- So, Alvin Y. and Yin-Wah Chu. 2016. *The Global Rise of China*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Ten Brink, Tobias. 2013. "Paradoxes of Prosperity in China's New Capitalism." *Journal of Current Chinese Affairs* 4, 17-43.

- The World Bank and Development Research Center of the State Council PRC. 2013. *China 2030: Building A Modern, Harmonious, and Creative Society*. Washington, DC: The World Bank.
- Tsai, Kellee S. and Barry Naughton. 2015. "Introduction: State Capitalism and the Chinese Economic Miracle." in Barry Naughton and Kellee S. Tsai, eds. *State Capitalism, Institutional Adaptation, and the Chinese Miracle*. New York: Cambridge University Press.
- Wade, Robert. 2002. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- White, Gordon. 1993. *Riding the Tiger: The Politics of Economic Reform in Post-Mao China*. Houndmills: Macmillan.
- Yao, Yang. 2010. "The End of the Beijing Consensus: Can China's Model of Authoritarian Growth Survive?" *Foreign Affairs*, February 2, 1-4.
- Zang, Xiaoji and Guoqiang Long. 1997. "China's Industrial Policies in the Process of Marketization." in Seiichi Masuyama, Donna Vanderbrink and Chia Sion Yue, eds. *Industrial Policies in East Asia*. Tokyo: Nomura Research Institute.
- Zhu, Tianbiao. 2003. "Building Institutional Capacity for China's New Economic Opening." in Linda Weiss, ed. *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

## Abstract

## The Evolution and Transformation of Chinese Development Model: From Developmental State to State Capitalism?

Sang-Woo Yoon Dong-A University

This study attempts to examine the evolution of the Chinese development model since 1978, and seeks to identify current features and traits of the Chinese model as “state capitalism.” While the Deng and Jiang government (1978-2002) actively brought institutional factors of the East Asian “developmental state” into the Chinese development model, the Hu government (2003-2012) pushed for re-orientation of the Chinese model toward state capitalism by reinforcing state-owned enterprises and strengthening control of the state over the economy. Furthermore, the Xi government (2013-present) has continued to maintain the state capitalism model in spite of some revisions and minor adjustments. Why did the Chinese development model transform into state capitalism? This study identifies the strategies of the Chinese Communist Party-State leadership as core factors of China’s shift. Chinese Communist Party-State leadership has pursued the strategies of state capitalism in order to regain Chinese market share from foreign companies and to foster Chinese state-owned enterprises as global champions.

**Keywords** | China, Development Model, Developmental State, State Capitalism, State-Owned Enterprise

