



# 장기 활황은 끝났는가?: 중국의 장기 성장에 대한 제도 비교·분석\*

토비아스 텐 브린크 위튼대학교

이 글은 중국의 장기 성장을 뒷받침한 제도적 기초를 찾아낸다. 중국 시스템의 특수성은 세계 경제에 선택적으로 통합한 점, 주로 지역 수준에서 구축된 공-사 간 성장 연합(private-public alliances)의 안정화 역할, 기업지배구조와 기업금융 속으로 국가의 강력한 침투, 광대한 내수시장에 대한 기업의 접근성, 저임금이지만 상대적으로 잘 교육된 노동의 분절 체계, 그리고 증대하는 혁신 역량 등이다. 이 특징들의 상호 양립성은 제도적 '적합'의 상태를 만드는 데 기여했으며, 2000년대에 상대적으로 안정적인 성장 레진을 구축하는 데 도움을 주었다. 그러나 이 다양한 종류로 이루어진 국가 침투(state-permeated) 자본주의는 현재 심각한 도전에 직면해 있다. 이 글은 장기 활황이 이제 끝나려고 하는지 여부의 문제를 다루기 위해 이들 도전을 살펴본다.

주제어 중국, 비교자본주의, 제도주의, 국가-기업 관계, 경제성장

## I. 서론

최근 몇 년 동안에 중국의 장기 활황이 끝날 것이라는 예측이 커지고 있다. 이 글의 목적은 중국의 성장 모델에 대해 미묘하게 차이가 나는 설명을 도출해 내는 것이다. 이 글은 중국의 장기 활황이 이제는 막 끝나려고 하는지 여부에 대한 문제를 적절히 다루기 위해서는 중국의 장기 성장을 뒷받침한 제도적 토대에 대하여 더 많이 알아야 한다는 점을 전제한다.

이제 중국의 GDP 성장은 근대사에서 다른 모든 국가의 장기 성장을 추월해 버렸다. 그런데 경제생활에서 시장제도의 짐중하는 중요성은 이제 논의의 여지

\* Andreas Nölke, Christian May, Simone Claar, Christopher McNally, He Gaochao, 그리고 Zheng Mian에게 감사를 표한다.

번역: 최중호/민주정책연구원 연구위원

가 없는 것이라 하더라도, 그리고 중국이 신자유주의적 규율에 따라 조직된 세계 경제의 핵심 부분이라고 해도, 중국은 고유한 특성이 있다. 아래에서 중국 경제를 새로운, 다양한 종류로 이루어진 국가 침투 자본주의(state-permeated capitalism)로 분석하고자 한다. 중국 경제의 움직임은 국가 수준과 하위국가 수준에서 구축된 국가-국내기업의 다양한 연합체들 간의 긴밀한, 경쟁적인 활동에 기초하는 것이지 중앙집중화된 막강한 핵심 관료제에 전적으로 기초하는 것은 아니다.

이러한 분석은 동시대의 중국 경제를 국가자본주의와 발전국가의 지난 변이형과 철저히 구별하지 못하는 분석들(예를 들면, Bremmer, 2010)과는 극명히 대비된다. 다른 제도적 영역 간의 상호 보완성은, 거대한 산업예비군과 농업노동이 산업노동으로 전환함에 따른 생산성의 획득과 같은 역사적인 '후진성의 이점(advantages of backwardness)'과 맞물려서 1990년대 중반에서 2010년대에 이르기까지 제도적 '적합'의 상태를 만들고 아주 역동적인 성장 레짐을 구축하는 데 기여했다. 나아가 중국은 동아시아의 경제적 역동성과 연계되는 유리한 기회들(이에는 화교 자본의 중요성도 포함된다)로부터 이득을 봤고, 또한 선진국들에서 증가하는 자본의 과잉축적 덕도 봤다.

이론적으로 이 글은 비교정치경제학(CPE: Comparative Political Economy)과 국제정치경제학(IPE: International Political Economy)의 제도주의적 관점을 결합한다. 한편으로 국가자본주의의 역사적 진화에 대한 고찰의 필요성을 강조하고자 한다. 다른 한편으로 나는 자본주의의 일국적 체계를 초국가적 맥락에 위치시킴으로써 CPE와 IPE에서 나온 개념들을 결합하고, 그럼으로써 정치경제학 전통 내에 존재하는 인위적 분열을 극복하는 데 기여하고자 한다.

이 글에서 중국 자본주의의 특수성은 다음과 같이 설명된다. II절은 중국 경제의 역사적 진화와 중국 경제가 선택적으로 세계 경제에 통합되는 것을 다룬다. III절에서는 중국의 '개인 상호간(inter-personal)' 조정 방식(mode of coordination)을 공사 간 성장 연합에 근거하여 서술한다. 이 연합은 경제성장과 사회 안정 둘 다를 위해 작동한다. IV절은 변형하는 중국 자본주의의 주요 제도적 기초를 다룬다. 이 제도적 기초는 기업 지배 구조와 기업금융 속으로 국가의 강력한 침투, 저임금이지만 상대적으로 잘 교육된 노동의 분절 체계, 증가하는 혁신 노력, 광대한 내수시장에 대한 기업의 접근성 등이다. 마지막 절은 중국 경제의 제

도적 ‘적합’에서 비롯되는 비교우위뿐만 아니라 이 모델이 불안정해질 가능성도 다룬다. 좀 더 나은 이해를 위해 이 글의 발견 사항을 자본주의의 다른 역사적 유형들과, 특히 (예를 들면, 후진국 및 동유럽의) 자유주의적 조정, 종속 자본주의들과 동아시아의 발전국가와 대비해 본다.

## II. 중국 자본주의의 진화와 세계 경제로의 편입

중국 자본주의를 이해하기 위해서는 중국 자본주의의 역사적인 진화 과정과 세계 경제로 중국 자본주의가 편입되는 시점 및 형태를 분석해야 한다. 점진적 개혁 과정은 대략 3단계로 구분할 수 있다. 첫 번째 단계는 1978년부터 1989년까지, 두 번째 단계는 1992년부터 2002년까지, 세 번째 단계는 2003년부터 현재까지다. 이 진화 과정을 통해 제도들의 ‘기능적 적합(functional fit)’이 발전되었다. 다만 제도 변화의 이론들에 부합되게 제도적 적합은 사전에 존재한 것이 아니라 사후에 발견되고 발전된 것이다. 또한 선택적인 경제 개방의 성공은 대체로 자율적인 국가 발전이라는 취지를 따른 결과로 볼 수 있는데, 이 선택적 경제 개방이 한편으로는 세계 무역 및 생산 네트워크로 깊게 편입되고, 다른 한편으로 세계 자본시장에는 얇게 편입되는 분화된 편입 매트릭스로 귀결되었다.

1978년에서 1989년에 이르는 첫 단계는 ‘시행착오’ 개혁의 모습으로 진행되었는데, 이 개혁은 시장과 기업가 정신에 대한 성공적 실험으로 귀결되었다. 이 시기에는 외국 자본에 대해 경제를 개방했는데, 포트폴리오 자본이 아닌 해외 직접투자(FDI)가 선택된 중국의 공간에 들어오도록 허용했다. 그렇지만 이 단계에서 중국 경제는 세계 자본시장에 깊이 통합되지는 않았다. 이는 중국이 1980년대의 부채 위기에 영향을 받지 않은 남반구의 몇 안 되는 경제였던 이유다.

두 번째 단계의 개혁은 대략적으로 1989/1991년부터 2002년까지 일어났다. 이 시기는 강화된, 그럼에도 선택적인 국내 경제의 자유화가 일어난 시기, 민간 기업이 국내 시장에서 심각한 경쟁자가 되도록 허용한 개혁자적인 기업 개혁이 일어난 시기, 그리고 금융 부문, 노사관계, 교육 및 과학 체계 등에서도 개혁이 일어난 시기다. 이 시기에서는 두텁게 깔린 사적 자본가들과 홍색자본가들(red

capitalists)'이 중요한 요인이 되었다. 또한 중요한 것으로, 중국이 세계 경제로의 통합이 심대하게 가속화되었던 것은 1992년 이후였는데, 이것은 여전히 선택적인 통합이었다. 중국 정부는 관세를 인하하고 국내 부문 일부를 외국 자본이 참여할 수 있게 개방했지만, 중국 국무원(Chinese State Council), 일부 중앙부처와 지방정부는 재량으로 개방 과정을 규제하고 국내 기업이 다국적기업(MNCs)과 보조를 맞추도록 돕는 중요한 규제 권한을 보유했다.

중국의 장기 활황은 외부 요인들로 일부 설명될 수 있다. 증가하는 FDI와 이에 부수하는 수출 지향성은 매우 중요한 요소다. 투자처로서 중국은 동아시아 성장 지역과 화교 자본 네트워크의 바로 인접지였다. 1990년대부터는 중국이 또 다른 특별한 세계 경제 상황의 덕을 보았다. 서구의 초국가적 자본은 이윤이 나는 투자 기회를 애타게 찾고 있었다(Brenner, 2006). 화교 자본에 의해 시작된 FDI는 서구와 초국적 자본의 일본 FDI가 몰려들게끔 어느 정도 길을 닦았다고 볼 수 있다.

거시경제적으로 보자면, 1990년대 중반 이래로 미국과 그리고 미국보다는 조금 영향력이 작은 중국이라는 세계 경제의 두 엔진이 두 개의 상이하고, 상보적이며, 상호의존적인 경로를 통해서 성장을 이루어냈다. 미국에서는 투자보다는 빚내서 쓰는 소비(debt-financed consumption)가 GDP 증가의 큰 부분을 차지했지만, 중국의 활황은 미국과는 정반대였다. 중국에서는 투자가 1990년대 초반에는 GDP의 약 30%였던 것이 2000년 이후에는 거의 40%가 될 정도로 계속 크게 증가했다(Hung, 2008).

2002년에서 2010년대에 이르는 개혁의 세 번째 단계에서는 비자유주의적 제도의 역동성이 강화되지는 않았지만 여전히 지속되고 있었다. 중국의 경쟁 주도적 거버넌스 형태라는 배경을 두고 중앙정부가 취약해졌다고 보는 것은 성급한 결론이다. 사실 중앙정부와 중국공산당의 지배에 새로운 정당성을 부여한 것은 첫 단계의 개혁에서 발생한 중앙정부의 불안정성으로, 이는 1989년의 위기에서 최고조에 달했다. 이것의 전제조건은 중앙정부의 추출 권한(extractive power)의 증가였다. 특히 1994년의 세제 개혁 이래로 중앙정부는 자원을 상당 정도로 탈집중화할 수 있었다. 게다가 중앙정부 자신의 현대화라는 측면에서 여러 번에 걸쳐 이루어진 관료제의 재조정은 중국 상무부(MOFCOM)나 중국국가발전개혁

위원회(NDRC) 같은 강력한 기관들을 낳았다.

후진타오(胡錦濤)와 원자바오(溫家寶), 그리고 이후에 시진핑(習近平)이 이끄는 행정부는 ‘경제를 재균형화’하기 위해서 국가주의적 수단들을 활용했다. 이는 한편으로는 수출 의존성에 기인한 것이었고, 다른 한편으로는 부족한 국내 수요에 기인한 것이었다(ten Brink, 2013b). 그것은 2008년의 글로벌 금융 위기 이후에 수립된 거대한 경기부양 정책을 포함했다. 개발 계획은 산업의 질 향상, 기반시설 건설, 과학과 기술, 인적 자본과 교육, 그리고 사회복지와 같은 분야의 개혁에 영향을 주는 데 필요했다. 그럼에도 이것은 “시장과 함께 하는, 그리고 시장을 위한” 계획을 목표로 하는 새로운 스타일의 개발 계획이었다(Heilmann, 2011). 다음 절에서 살펴볼겠지만, 이렇듯 높은 수준의 국가 침투는 지방정부 관료들과 긴밀한 연합을 형성한 중국 기업들의 이해관계를 위한 것이기도 했다.

### III. 공-사 성장 연합: 중국의 조정 양식

지난 수십 년 동안 중국 경제는 엄청나게 변화해 첫눈에 보서는 새로 등장한 자본주의의 실제 모델을 파악하기가 어렵다. 그래도 우리는 지배적인 조정(coordination) 양식을 찾을 수 있다. 이 조정 양식은 경제성장과 사회 안정 둘 모두에 유리하게 작동했다. 조정에 있어 지방 수준에서 존재하는 공-사 성장 연합의 특별한 역할이 중요했다. 특히 지방 수준에서 이 연합은 성장의 역동성을 안정화하는 ‘땀’으로 역할을 했으며 성장이 상당한 제도적 변화를 견뎌낼 수 있게 해주었다.

중국 경제는 비공식성에 기반한, 서로 긴밀하게 연계된 공-사 성장 연합들에 의해 조정된다. 이것은 과거의 관료적 국가자본주의와는 다르다. 또한 시장과 공식적 계약에 의해 조정되거나(자유주의적), 공식화된 네트워크와 연합들에 의해 조정되거나(조정적), 다국적기업들 내의 위계질서에 의해 조정되는(종속적 시장 경제) 여타 자본주의 모델과도 다르다. 필자는 이러한 공-사 연합들 및 두텁게 깔려 있는 민간 자본가들의 역할에 대해 짚어보고자 하는데, 사실 이들은 그저 부패되거나 지대를 추구하는 조직을 넘어선다. 생산적인 ‘정실주의적’ 상호 관계

는 빠르게 변화하는 경제적 환경에서 불확실성을 감소시킨다.

중국의 기업가들은 일반적으로 당-국가 속에 두텁게 깔려 있다. 이것은 또한 사적 부문의 하위와 중간 계층에도 존재하는 추세였다(Chen, 2015). 당-국가 엘리트와 기업가 둘 모두는 아주 긴밀한 공-사 관계에 이해관계를 가지고 있다. 사실 “기업의 판매 수입이 크면 클수록 그 소유주는 당원일 소지가 더욱더 크다”. 또한, 당 조직이 그 기업 내에 존재할 소지도 더욱더 크다(Dickson, 2007: 852).

긴밀하게 서로 엮인 성장 연합들의 득세는 ‘다양함 속의 통합(unity in diversity)’이라고 부를 수 있는 과정을 반영한다. 중국은 이질적인 나라임에도 불구하고, 비공식적이고 불투명한 인간관계에 기초하고 국가 경제성장이라는 공통의 이해관계를 통해 구축된 이러한 지배적인 조정 양식이 통합과 안정성을 떠받치는 기동 역할을 했다. 이 조정 양식은 1990년대와 2000년대의 광범위한 사회적 소요에 의해서 대체로 도전을 받지 않았는데, 이 조정 양식의 안정성은 일시적인 노동자 길들이기를 통해 달성되기도 했다. 게다가 그것은 지역 연합들 간의 그리고 국내 계급들 간의 경쟁을 규제할 역량을 가진 비교적 강력한 중앙정부에 의해 뒷받침되었다(아래를 참고).

무엇이 공-사 성장 연합을 작동하게 만들었는가? 중국 엘리트 내부의 응집성에 기여한 요인을 찾을 때 흔히 사회적·정치적 배경의 공유를 언급한다(Li, 2010; McNally et al., 2007). 상호적인 판시(關係, guanxi) 네트워크도 그 요인의 하나로 추가되는데, 이것은 혈연이나 친분에서 비롯되며, 가족 구성원 간 ‘업무 분장’(예를 들면, 남편은 지방 공무원이고, 배우자는 연줄이 많은 기업가)과 친목관계(예를 들면, 고향의 기업가와 강력한 관계를 맺고 있는 당 간부)로 나타난다. 나아가 정치적 배경의 공유는 널리 퍼진 국가주의자와 장기 지향적 발전주의에 대한 신념이 득세하는 데 기여하기도 한다. 따라서 주도적인 산업 정책과 장기자본(patient capital)에 대한 선호는 심지어 사적 기업가들 사이에서도 그 위상이 높다. “민간 경제 부문의 전반적 발전과 특정 산업의 발전에” 관심을 갖는 개별 민간 기업가들이 특히 이를 잘 예증한다(Chen, 2015: 624).

따라서 서구에서는 대개 반국가주의자로 알려진 중국 벤처 자본의 대표자들조차 이러한 지배적 조정 양식을 받아들이는 것이 놀랄 만한 일은 아니다. 특히, 조정시장경제(coordinated market economies)와는 대조적으로 중국의 경제적 조정

은 공식적 제도를 통해 이루어지지 않는다. 민간 기업가들의 협회가 있는데 이들은 시간이 흐름에 따라 점점 활발해지고 당-국가에서 벗어나 점점 자율적으로 움직이고 있다(Kennedy, 2011). 그러나 이들은 여러 정부 수준에서 개별 기업가와 국가 관료 사이에 존재하는 비공식적이고 인간적인 관계의 역할과 비교하면 그리 중요하지는 않다.

중국의 개인 상호간 조정 양식의 특징으로는 다음 세 가지가 있다. (1) 지역 연합들 간의 경쟁 압박과, 부패 문제에도 영향을 끼치는 국가 행위자의 경영 능력, (2) 사회경제적 불균형과 자본가 계급 내 균열을 최소화할 수 있는 지속적인 강력한 중앙정부의 중요성, (3) 대체적으로 우호적인 외국 자본의 역할이다.

(1) 여기서 국가-기업 성장 연합이 비시장적인 조정 양식을 대변하는 것으로 분석되기는 하나 이 연합들은 다른 연합들과 경쟁에 놓인다. 중국에서 하위국가 수준(지방)의 행정부들은 지역에서 발전국가(의 정부) 역할을 한다. 중국의 하위정부들이 지역 차원의 발전국가 역할을 떠맡았기 때문에 그들은 자신의 관할지역에서 경제 효율성을 자극할 인센티브를 만들어냄으로써 성공에 도움이 되는 환경을 구축하려고 노력한다.<sup>1</sup> 이러한 과정에서 정부 관리들은 종종 기업가처럼 행동한다. 그래서 ‘국가 경영자(state managers)’로 묘사된다. 또한, 국가-기업 연합 간의 경쟁은 국가에 포획된, 위대한 유형의 부패를 바로 잡는 중요한 교정 수단이기도 하다. 대부분의 언론 보도에서 접하는 것과는 달리 중국의 전반적인 구조는 아주 세습적인 특성을 보이지는 않는다. 특히 경제적으로 변영하는 지역의 지방정부는 발전, 개선 및 혁신의 목표들을 기업 파트너들과 공유한다. 이는 일정 정도 경제성장에 해로운 부패 현상을 감소(이는 부패를 금지한다는 의미는 아님)시키는 효과가 있다. 지역의 ‘정실주의적’ 성장 연합에 성공적으로 합류할 수 있는 기회는 지방 정치인들로 하여금 기업가적 위험을 감수하게 만든다. 또한 그 기회는 정치 체계 및 중국공산당 내에서 개인의 경력을 키워준다. 개인 경력 관리에 핵심적인 간부 평가 시스템은 경제적인 지표를 매우 중시한다. 일부 사회적 지표가 최근 평가 시스템에 포함되기는 했다.

(2) 지역 수준에서 경쟁이 아주 중요하기는 하지만, 결국 그것은 여전히 위계

<sup>1</sup> 초기 증거에 대해서는 Walder(1995)를 참고

질서 아래에서 이루어지는 경쟁이다. 중앙 국가의 차원에서 보자면, 정부는 그냥 자본주의적 성장 정책과 개인적 수준의 기업가주의적 정책을 채택하지는 않는다(ten Brink, 2013a; Yang, 2004). 여전히 중앙 국가는 중앙 국가로서 또 다른 역할이 과거에 있었고 지금도 있는데, 이는 과소평가되지 말아야 한다. 그 역할은 지역 연합들 간의 경쟁을 조정하는 전체적인 제도의 틀을 제공하는 것이다. 점진적 개혁을 주도하기 위해 중앙의 레짐이 정규적으로 사용하는 정치적 전략의 하나는 일단 몇몇 실험 지역에 변화를 도입해 보고 실험이 성공적인 것으로 입증되면 좀 더 넓게 해당 정책을 도입하는 것이었다. 이러한 실험 절차가 지방정부에 위임되었다는 사실에도 불구하고 베이징의 중앙정부는 지역 차원의 혁신 결과를 널리 보편화시키는 데 필수적인 역할을 수행했다(Heilmann, 2008: 11). 중앙 정부의 상대적 자율성은 후견인주의(clientelism)로 타락하지 않고서 전체 파워엘리트의 이해관계를 증진하는 정책을 일정 정도 채택이 가능하게 했다. 이 점은 중앙의 정책결정자 및 기획 전문가들이 어떻게 하면 국가가 후견인주의와 기득권을 가진 부패 집단들을 억제할 수 있는지 계속해서 논쟁하고 있다는 사실에서 나타난다.

(3) 외국 자본의 역할과 관련해서 살펴보자. 중국은 조정에서 국제 자본의 힘을 고려하지만, 이것은 외국 자본이 좀 더 지배적인 종속적 시장경제와 다른 신흥경제와는 다르다(Nölke et al., 2015; Schneider, 2013). 중국의 경제적 편입은 국내 기업들을 가장 역동적인 제조업 부문에서 몰아내는 것으로 귀결되지 않았다. 비록 다국적기업들이 중요한 역할을 수행했다 하더라도 그들은 중국의 공-사 성장 연합들에게 해로운 방향으로 경제적 조정에 영향을 줄 수 없었다. 오히려 이들은 국내 연합의 일원이 되려고 노력했고, 그것도 국내 연합과 대등한 수준에서 그렇게 되고자 노력했다. 특히 이것은 중국에서 ‘애국 자본’으로 정의되는 타이완과 홍콩의 기업가들에게 해당된다. 많은 화교 자본이 그렇게 중국 본토의 경제에 깊숙이 통합되었다. 또 다른 수준에서 다국적기업은 적어도 해안지역에서 국내 연합들이 심하게 지대를 추구하는 것을 막는 경쟁 압력을 이끌어내고 있다.

이러한 것이 중국을 원만하게 조정되고 통치되는 나라로 분석하는 것을 의미하지는 않는다. 그렇지만 이것은 왜 1989년에서처럼 그리고 그러한 성장 연합

이 형성될 수 없는 다른 신흥국가들에서처럼 심각하게 내부 긴장과 갈등이 또 다시 분출하지 않았는지 이해하는 데 도움을 준다. 정치 분파 및 자본 분파는 대개 국내의 사회경제적 안정이라는 근본적인 목표를 공유하고 있다. 따라서 견제와 균형 시스템은 대부분의 갈등을 통제해 왔다.

#### IV. 핵심적인 제도적 영역

이 절은 중국 경제의 핵심적인 제도 영역을 다루며, 그 제도들이 어떻게 각각 대규모 국가 기업들의 성장을 촉진했는지 살펴본다. 이 절의 각 항 마지막 부분에서는 제도의 불안정성 문제와 그 잠재력을 서술한다.

##### 1. 기업지배구조

중국 기업은 소유권이 집중되어 있으며, 대기업에 대한 통제는 내부자(insider)들 손에 달려 있다. 꽤 분권화된 국가 구조와 어울리게 상이한 수준의 정부(예를 들면, 중앙, 성, 도시 수준)들이 기업을 소유하거나 통제하며, 기업에 투자한다. 대부분은 분권화된 국가 소유이되 중요한 부문은 (지역) 정치 영역에 두텁게 내재된 민간 소유에 의해 지배되며, 국영기업들이 서로 경쟁하고 국가가 다양한 형태로 기업 운영에 간여하는, 꽤 복잡한 체계가 등장했다(McNally, 2011; Naughton, 2011). 외국 기업들이 일부 중요한 산업 부문을 지배하고 있지만, 아직까지는 높은 수준의 외적 의존성을 만들어 내지는 않았다. 대부분의 산업 부문에서는 국내 자본이 우세하다.

중국의 많은 대기업이 상장되어 있으며, 대개는 대주주인 국가에 의해 지배된다. 마오쩌둥(毛澤東) 시대와 과거의 국가자본주의와는 반대로, 전통적인 하향식(top-down) 통제는 아니며, 한국의 재벌과 일본의 게이레츠(系列) 같이 단독으로 지도되는 기업 모델(single guiding enterprise model)도 아니다. 오히려 이윤 추구적이고 경쟁 주도적인, 재구조화된 형태의 국가 통제 기업들이 등장했다. 이러한 기업으로는 차이나 모바일(China Mobile), 바오스틸(Baosteel), 시노펙(Sinopec) 등이

있다. 또한, 화웨이(Huawei)와 지리(Geely)와 같은 민간 기업들과 공사 합작회사들도 경제 발전에서 중요한 역할을 했다.

비록 지역과 부문의 이질성이 기업지배구조 시스템의 불명료성에 일조했음에도 불구하고 국가 통제의 두드러짐은 놀랄 만한 것이다. ‘최상위층’에서는 일신된 국영기업들이 특히 정유, 통신, 전자산업과 같은 부문에서 영향력을 유지하고 있다(Pearson, 2011 참조). 자연독점 기업이 없고, 최상위층보다는 덜 전략적인 관심이 존재하는 ‘중간층’에는 대개 기계, 자동차, 화학, 전자제품, 그리고 첨단산업인 환경, 에너지 및 여타 ‘신흥산업’에 진출한 기업들이 있다. 이 층에서는 국영기업이 대규모 공사합작기업 및 민간 기업과 공존한다. 최근에는 이러한 대규모 비국영기업이 ‘국가적 챔피언(national champions)’으로 인식되고 있다(이러한 두 지배층 아래에는 대부분 민간 기업으로 매우 다양한 중소기업들이 존재한다).

정부의 전략적인 역할 때문에, 금융 부문의 발전은 지배적인 서구 모델을 단순히 각색하는 수준으로밖에 이루어지지 못한다. 상하이와 선전(深圳)의 주식시장에서 주식이 일부 거래되기는 하지만, 이들 시장은 기업 통제(corporate control)를 위해 주식을 팔고 사는 자유 시장이 아니다. 오히려 중국의 상장회사들은 다른 주주들의 영향력을 고려하지 않고 회사를 통제할 수 있는 대주주를 어김없이 가지고 있다. 따라서 ‘내부자’에 의해 지배되는 기업지배구조 양식이 존재한다. 분산된 주식 보유는 매우 드물고, 통상적으로 소액주주들은 불이익을 당한다. 또한, 주요 회사의 경영은 중국 주식시장의 단기적 부침에 의해 비교적 영향을 받지 않는다.

마지막으로 강조하지만, 1990년 이래 다국적기업들은 중국 경제에서 자신들의 중요성을 급격하게 증대시켰음에도 불구하고 중국 경제를 지배하지는 못한다. 글로벌 생산 네트워크 및 시장에 깊이 통합된 IT 산업 부문에서처럼 일부 두드러진 예외가 있기는 하지만 대부분의 산업 분야는 국가에 의해 통제되는 자본, 공사 합작 자본, 국내 민간 자본 등에 지배되는 것이지 외국의 다국적기업에 지배되는 것은 아니다. 또한 종속적 자본주의와는 명백히 대비되는 것으로, 다국적기업(예를 들면, 높은 수준의 기술과 복잡한 제조)과 국내 기업(예를 들면, 상품, 단순 제조) 사이에 분명한 업무 구분이 존재하지 않는다. 오히려 IT 산업의 사례가 예증하는 것처럼, 중국의 대기업들은 기성의 서구와 동아시아 기업들의 경쟁 상대

자로 부상했다.

마지막으로 중국식 기업지배구조에 잠재된 일부 결함에 대해 언급할 필요가 있다. 그 결함은 비생산적인 국영기업 지원으로 이어질 수 있는 연성예산제약(soft budget constraints)에 대한 잠재적 문제에서부터 최근 줄어드는 국영기업의 수익률에 관한 잠재적 문제(Meissner et al., 2015)와 외국의 경쟁자들이 점차 국내 기업과 경쟁해서 이길 수 있다는 전망에(Brandt and Thun, 2013) 이르기까지 넓은 범위에 걸쳐 있다. 확실히 이 시스템이 경제적으로 합리적인 것인지(일반적으로 자유주의 학자들은 이를 부인한다), 또는 공장 수준에서 발생하는 경제적 결함(일부 비주류 경제학자들은 이에 주목한다)에도 불구하고 긴 안목으로 볼 때 과연 이 시스템이 우수한 것인지에 대해 열띤 논쟁이 진행 중인데, 이를 마무리하는 것은 요원하다.

## 2. 투자 금융

중국의 대기업들은 대부분 글로벌 자본시장의 단기적 부침뿐만 아니라 초국가적 투자자들의 이윤 기대로부터도 상대적으로 독립적이다. 그들은 주로 사내 유보금으로 투자금을 조달하고 국영은행의 대출도 활용하는데, 국가로부터 특별혜성 지원을 받는다. 이러한 자금 조달 방식은 인내자본을 위해 강력한 역할을 촉진하며 기업이 장기 전략을 구사하는 데 적합하다. 이것은 장기간 국내 기업에 유리한 조건들을 유지시켜 주는 효과가 있다. 중국의 국내 은행과 자본시장은 조정 시장경제(역사적으로 독일이 이에 해당된다)와는 대조적으로 좀 더 많이 국가에 의해 통제된다. 또한, 자유 시장경제와 종속적 자본주의와는 대조적으로, 금융 부문에 대한 국가 규제는 외국 자본의 영향력을 제한하고 그럼으로써 특히 국내 부문에 자본을 집중시키고 이를 유지한다. 이러한 제도는 2000년대에 산업, 사회기반시설 및 부동산에 대한 투자에, 그리고 점차적으로는 사회 서비스에 대한 투자에 적극적으로 자본을 할당했던 중국의 성장 전략에 잘 봉사했다.

중국에서 가장 중요한 투자의 원천은 무엇인가? 급성장하여 아시아에서 두 번째로 큰 국내 자본시장도 아니고(Walter and Fraser, 2011), 가장 중요한 글로벌 자본시장도 아니다. 국가에 의해 통제되는 기업과 폐쇄적 금융 체계라는 두 가지 제도적 특징은 외국인 투자 및 주식시장 자본화가 투자에서 미미한 역할을 하

게 만드는 동기 유인을 만들어내며, 이로써 국제 주식 및 채권 시장의 부침이 야기하는 압력은 감소된다. 2000년대 이래로 중국에서 외국계 은행의 점유율은 2%를 넘지 못하고 있다(CBRC, 2012). 중국 경제는 글로벌 생산 시장에 통합되었지만 금융 부문은 그렇지 않았다. 이러한 특수한 구조 때문에 금융 부문은 글로벌 금융위기를 비교적 잘 견뎌냈다.

국내 기업은 기업 자금을 주로 사내 유보금으로 충당했다. 이것은 자율적이고 종종 장기적인 기업 전략을 촉진하는데, 기업이 (외국) 주식에 많이 의존한다면 이러한 전략을 취하기가 어렵게 된다. 특히 대규모 국내 기업들은 사내 유보금 이외에 은행신용(bank credit)으로 자금을 조달한다. 대규모 기업 외부 자금의 약 85%가 '빅 5' 국영은행, 다른 상업은행과 시중은행에서 조달된다(NBS, 2012). 또한 개혁 정책에 따라서 중국과 외국의 합자회사(예를 들면, 자동차 산업)와 민간 기업(예를 들면, 부동산 및 IT 산업)도 투자 자금을 제공받게 되었다. 기업이 용자를 받는 기준은 이제 더 이상 국영기업인지 여부가 아니라 수익성이 좋은 기업인지 그리고 상환 능력 여부다(중국의 실상은 여기서 다루고 있는 것보다 훨씬 더 복잡하며, 이는 중국의 크기 및 이질성에서 비롯된다는 점에 주목할 필요가 있다).

이것은 다시 많은 대기업의 장기 전략 구축에 도움이 되었다. 기업에 대한 단기 대출은 2005년과 2015년 사이에 두 배로 증가했지만 같은 기간 장기 대출은 3배 이상 증가했다(NBS, 2012: Table 20-2).

기업에 대한 은행 대출은 종종 문서상의 대출 행위를 넘어서는, 사실상 국가 신용공여(credit line)인데, 이것은 글로벌 신용 시장보다 더 긴 대출 만기와 더 낮은 이자율 등으로 기업에 더 많은 전략적 이점을 준다. 또한 이것은 서로 다른 수준의 국가 기관에 기업을 '장악(grip)'할 수 있는 힘을 부여한다. 나아가, 특히 지역 수준에서 이루어지는 직·간접적인 다른 정부 지원들은, 예를 들면 낮은 땅 값, 비공식적인 특혜성 신용, 세금 환급 등은 금융 조건을 기업에 매우 우호적으로 만드는 데 기여했다(가장자리에 있는 작은 기업들은 기존의 대출 정책에서 불리하기 때문에 주로 비공식적인 재원에 의존한다는 점에 주목할 필요가 있다. Allen et al.(2011) 참고).

결론적으로 중국의 투자 레짐은 모든 수단을 동원하여 국내 경제성장을 지원하고 산업 발전을 위해 '국가적 챔피언들'을 만들어내는 국가 발전 전략에 진력하면서 역내는 물론 국제 영향력을 증대시켰다. 또한 다른 한편으로 자유주의

경제의 기업에 비해 중국의 기업들이 국내적으로 그리고 국제적으로 모두 단기적인 금융 부침의 영향에서 비교적 잘 보호를 받고 있다.

그렇지만 투자 금융에서 국가 침투는 상당한 문제점을 만들어내고 있다. 서구 경제에서 은행들은 때때로 기업에 대출을 거부하지만, 중국은 2008년 이후의 매우 팽창적인 신용 정책이 초래한 경제적 결과를 아직 처리하고 있다. 그 결과, 2010년 이래로 쉽게 해결하기 어려운 불량 채권과 과잉투자의 문제가 등장했다. 도시 주택시장에서 발생한 거품경제가 이 문제에 대한 좋은 예다(ten Brink, 2013b).

### 3. 노동 관계

중국에서 국가는 저임금 체제를 유지하려고 노력하는데, 이것은 아주 빈번하게도 기업의 관련 위법행위에 개입하지 않는 방식으로 달성되고 있다. 산업 관계(industrial relations)는 대부분 기업 수준에서 규제된다. 이는 부문 조합주의 모델(sector-corporatist model)과는 아주 다른 것이다. 이것은 기업 수준의 규제가 특징인 자유주의 경제와 유사하지만 저임금, 수준 낮은 노동자 보호 및 상당히 큰 비공식 부문이 존재한다는 점에서 다르다.

특히 이 체제는 저렴한 농촌 노동력을 지속해서 공급하는 것과 사실상 국가가 저임금을 보존하는 것에 의해 지탱되었다. 국가는 문서상으로 종종 포괄적으로 보이는 노동 기준을 선택적으로 시행하지 않음으로써 저임금을 보존하기도 했다.

중국의 산업 구조는 당-국가에 의해 중재되는, 계급으로 분할된 사회로 점진적으로 전환된 결과다(Chan, 2015). 노동력의 분절(segmentation)과 분리(segregation)에 기반한 저임금 체제는 자본축적의 주요 동력이었고 노동 비용에서 상당한 이점을 가져왔다. (중국에서 생산품을 제조하는 서구의 다국적기업도 이 시스템에서 매우 많은 이점을 챙기고 있음에 주목할 필요가 있다.) 일반적으로 중국의 노동시장은 분절적이다. 한편에는 비교적 높은 임금을 받는 핵심 노동자 부문이 있고, 다른 한편에는 중속 노동자로 구성된 더 큰 부문이 존재한다(Lüthje et al., 2013). 2007년에 중국 전체 기업의 약 50%만이 피고용자와 계약을 맺었으며, 이주노동자가 고용주와 계

약을 맺는 비율은 더더욱 낮았다(Friedman and Lee, 2010). 2008년의 노동계약법(Labor Contract Law)이 공식적으로 이런 상황을 변화시켰지만, 여전히 1년 이하의 단기계약을 맺고 종사하는 노동자가 일반적이다.

이러한 분절된 임금 조직에 더하여 도시 노동자와 이주 노동자의 분리(segregation)가 존재한다. 개인이 사회적 혜택을 받는 것을 특정 장소에 묶어놓은 호구제(hukou)는 이주 노동자들에게는 매우 해로운 제도로, “확실히 국제시장에서 초저가의 중국 노동을 유지하는 현행 시스템의 핵심이다”(Chan and Buckingham, 2008: 604). 이처럼 현재 상당히 정교한 노동법이 존재함에도 불구하고 그 법의 실제 적용은 취약하다. 나아가, 임금이 주로 기업 수준에서 규제된다는 사실은 노동 및 사회의 규범에 대해 집단적으로 규제하고, 부문을 가로질러 규제하는 것이 이루어지지 않기 때문이다. 중국의 노동조합은 노동자 간 경쟁을 억제하기 위해 분회(branch) 및 부문 수준에서 전략적으로 행동하지 못한다.

더 중요한 것으로, 중국의 노동자는 노동력이 비교적 쌀 뿐만 아니라 그 생산성이 높다. 따라서 2000년대의 생산성 증가는 임금 상승을 벌충했다. 저임금, 막대한 자본 투자, 사회기반시설과 교통망 등의 양의 외부효과, 신경영시스템, 그리고 인적 자본에 대한 투자 등의 조합은 노동 생산성에서 역사적인 증가로 귀결되었다. 실제로 1990년대 이래 중국은 브라질, 남아프리카공화국, 인도, 또는 어떤 다른 OECD 국가들보다 훨씬 더 빠르게 노동 생산성을 증가시켜 왔다(Herr, 2011; Leung, 2011). 오로지 2010년대 초반 이래로만 노동 생산성은 더 이상 임금 상승을 따라잡지 못했다. 그렇지만 비록 대중매체의 비평가들이 저임금의 시대가 끝났다고 선언하더라도, 이것이 2010년대 초반 대부분의 노동력이 처한 현실은 분명히 아니었다. 따라서 경제적 ‘효율성’ 이외에도 중국 노동 체계는 아주 미묘한 제도적 균형을 형성하고 있다.

#### 4. 교육과 훈련

‘인적 자본’의 질과 경제의 다른 부문들과의 제도 차원의 적합성은 경제 발전에서 결정적인 기준이다. 다른 큰 신흥국과 비교할 때, 중국은 인적 자본을 경제적으로, 효율적으로 공급하고 있는 최고의 모범 사례다(Nölke et al., 2015). 이 ‘효

울성'은 또한 아주 낮은 수준의 계급 이동을 포함하고 있다는 것에 주목할 필요가 있다(Lin, 2011; Woronov, 2011). 중국은 노동 인구의 대부분이 중등교육을 9년 이상 받는 교육 시스템을 발전시켰다. 이것은 심지어 아주 노동자에게도 해당된다(Friedman and Lee, 2010: 516). 소규모의 고숙련 노동자 집단과 훨씬 큰 대규모의 저숙련 노동자 집단 간의 분리는 산업 관계를 보완하는 것으로 기술될 수 있다. 2010년대에 들어서까지 이것은 대개 중간 수준으로 숙련된 노동자에 대한 수요를 보완했다. 더불어 고숙련 노동자에 대한 수요가 증대하자 정치 엘리트들이 이 문제의 해결에 착수했다. 그렇지만 사용자와 노동자들의 지배적인 인센티브가 이 계획된 전환을 좌절시켰다.

2000년대까지 GDP의 4%를 교육 부문에 지출하겠다는 중앙정부의 목표는 거의 달성되었다. 종속적 자본주의에서는 종종 지배적인 다국적기업들이 세금을 아끼지 않고 투자한 공공 교육과 훈련 체계를 좋아하지 않지만, 중국 국가는 고등교육에 많은 투자를 하여 학교 체계를 향상시켰다. 비록 교육 예산 지출은 전 영역에서 증가했지만 가장 두드러진 증가는 고등교육에서 이루어졌다. 그렇지만 직업훈련과 이에 대한 예산 지출은 상당히 분권화되었고 지역마다 편차가 컸다. 중요한 것은 직업훈련에 대해 선별적이고 가끔 비공식적인 지원을 하는 데 있어 지방의 국가-기업 연합들이 주요 행위자였다는 점이다. 기업들은 지방정부 기관들과의 긴밀한 관계 덕분에 직업학교에서 인턴을 선발할 수 있었고, 이들 연합된 기업들이 활동하는 지역에서 적합한 훈련이 이루어질 수 있었다.

직업훈련에 대한 인센티브를 살펴보자면, 중앙정부는 기술 형성 시스템(skill formation system)을 개선하는 것을 목표로 강력하게 나아가고 있다. 그렇지만 이것이 지방 수준에서는 항상 실행되는 것이 아니다. 기술을 향상시키고자 하는 고용주와 노동자의 좀 더 강력한 인센티브에 대한 가장 큰 장애물은 중국 산업에 존재하는 높은 이직률이다. 자유주의 시장경제와 일면 유사한 이러한 유동적인 노동시장에서 이에 맞는 대응책은 특수하지 않은 일반적인 기술(general skill)에 계속 초점을 맞추는 시스템일 수밖에 없다. 이는 “기업들은 다른 기업들이 훈련 프로그램에 자체적으로 투자하지 않고 남이 키운 견습생을 가로채가지 않는다는 보장이 없다면 산업 특정적인 기술(industry-specific skill)을 전수하는” 선진적인 견습생 프로그램에 투자하기를 꺼려하기 때문이다(Hall and Soskice, 2001: 30).

일부 기업들이 자체적인 훈련 프로그램을 시작했지만, 이는 주로 전문화되고 높은 수준의 기술을 요하는 소수의 피고용자로만 한정된다.

요약하자면, 교육 및 훈련 시스템은 2010년대까지 중간 및 초급 수준의 기술에 대한 수요에 기능적으로 혜택을 주었다. 그럼에도 불구하고, 중국은 높은 수준의 기술을 가진 노동에 대한 수요 증가에 대응하기 위해 국가의 노력을 배가시킬 필요가 있으며, 라틴 아메리카에 만연해 있는 것처럼 초급 및 중급 수준 기술 평형(low or medium skill equilibrium)에 갇히지 말아야 한다(Schneider, 2013). 일반적으로 저숙련 노동자보다는 중간 및 높은 수준의 숙련 노동자와 중간 수준 사무직에서 경쟁률이 더 높다. 기업은 종종 고숙련 노동 부문의 인적 자원이 부족한 것에 대해 불만을 토로한다. 또한 직업교육을 통해 자격을 갖춘 인력에 비해 학교 교육만 받은 인력이 과잉 공급되고 있다. 이처럼 비록 중국 정부가 기술 향상에 대해 투자하는 힘을 중속적 경제보다 더 많이 가지고 있음에도, 그리고 국가-기업 연합이 장기적인 발전에 더 관심을 기울일 수 있음에도 불구하고, 기술 향상을 위한 효율적인 구조를 시행하려는 기업과 노동자의 인센티브가 부족한 것에서 보듯이, 그에 대한 장애는 크다.

## 5. 혁신

이념적으로 보자면, 자유주의 경제에서 혁신은 시장을 통해 확산되고, 조정 경제에서 혁신은 기업 간의 협력에 기초하며, 중속적 경제에서 혁신은 다국적기업 내의 계열사 간 이전에 기초한다. 중국의 혁신 체계는 국가 칩투라는 변이형을 대표한다. 이것은 상대적으로 약한, 국가가 용인하는 특허권 시스템을 통한 기술 이전 및 역공학(reverse engineering)과, 선별된 부문에서 공공 지원을 통해 국내적으로 이루어지는 점진적인 기술 혁신을 포함한다.

오랜 기간 동안 중국의 혁신 활동은 노동 집약적인 '모방 혁신(imitative innovation)'에 집중했다. 그래서 중국 기업에게 새로운 혁신은 본질적으로 모방적인 것이었다. 혁신은 부분적으로는 FDI 또는 합작 투자에 의한 기술과 지식 이전을 통해 이루어졌다. 그렇지만 이에 대한 대부분의 연구들은 기술 이전이 국내 혁신 역량의 근본적인 발전으로 귀결되지 못했다고 결론 내리고 있다(Fu, 2015).

이것은 국가 행위자들로 하여금 공공 혁신 정책 노력을 증대하도록 자극했다 (Bresnitz and Murphree, 2011). 최근 중국의 R&D에 대한 지출은 대략 GDP의 2%까지 증가했다.

최근 국가 경영자들은 특혜 조세, 조달 정책, 표준 설정, 보조금 등을 통해 국내 혁신을 향상시킬 기반 마련에 중요한 역할을 하고 있다. 또한 “기술 이전을 강제하는 정책과 함께 외국인의 지적재산권(IPR) 보호를 효과적으로 시행하지 않은 조치는 많은 이가 볼 때는 중국 기업에 경쟁적인 국내 지적 재산을 개발하도록 시간을 벌어주고 지적 재산(IP)에 접근할 수 있게 해주는 전략적 움직임으로 보인다”(AmCham, 2011: 64).

이제 중국이 모방 혁신을 넘어서 진정한 혁신에 들어서고 있다는 증거는 많아졌다. 일부 학자들이 정부가 혁신에 들어가는 예산의 인과적 효과가 불확실하다는 점을 보여주는지는 하지만, R&D 보조금의 효과가 증진되고 있다는 점도 입증되고 있다(Guan and Yam, 2015). 중국의 ‘토착적인’ 혁신의 질에 대해서 살펴보자. 점증적인 혁신, 즉 기존 시장에서 기존 기술의 개선이 종종 맞춤형(customization)에서 나오고 있으며, ‘진짜 새로운’ 혁신도, 즉 아직은 결코 급진적인 신기술은 아니되 새로운 것을 구현하는 혁신도 증가했다. 대부분의 혁신은 중급 기술 수준에서 일어나고 있고 급진적이기보다는 점증적이다. 혁신에서 이러한 것들의 주요 강점은 국내적인 것으로 중급 기술 수준의 상품에 대한 수요와 잘 맞아떨어진다. 국가가 운영하는 연구기관에서 나온 일부 부산물들이 중국에서 과거와 현재에 혁신 리더인 기업들에게 주어지고 있다. 최근의 연구는 기술적으로 진보한 펄(Pearl) 강과 양쯔(揚子) 강 델타 지역처럼 주도적인 지방정부, 당 조직 및 국가-기업 연합이 있는 지역에서 기술 혁신의 긍정적 효과를 발견하고 있다(예를 들면, Yang, 2014; Butollo and ten Brink, 2015). 비록 일부 기업에는 외국의 혁신 기술을 내수시장에 적합하게 변경하여 사용하는 것이 여전히 편하기는 하지만, 2000년대 이래로 R&D 지출은 국가에서 대규모 (국영, 합자 및 민간) 기업으로 옮겨갔다. 부분적으로는 다국적기업에 의해 야기된 경쟁 압력이 증가하면서 기업들은 자체 혁신 노력을 증가시켜 왔다.

결론적으로 보자면, 중국은 다른 큰 신흥국들에 비해서 좀 더 효과적인 혁신 체계를 발전시켜 왔다. 그렇지만 그 체계의 장기적인 생존 능력이 결코 보장된

것은 아니다. 중국의 혁신 체계에서 몇 가지 역기능적인 것들이 도전 과제들을 만들어낸다. 취약한 IPR 시스템은 점차적으로 중국 기업에 해가 되고 있는데, 이는 현재 대부분의 중국 내 IPR 소송에서 중국인 지적재산권 소유자가 다른 중국인을 제소하고 있다는 사실에서 알 수 있다. 중국 기업들은 앞서가는 지역에서도 여전히 공적인 기술 이전에서 상당히 제한된 정도로만 이익을 얻고 있다. 공적인 혁신 역량의 구축과 공적인 연구의 질 모두가 논란이 되고 있다. 또한, 공적인 연구 체계와 기업 사이의 연계가 취약하다. 따라서 현재 몇 가지 개혁이 중국의 혁신 체계 개선을 목표로 진행되고 있다(Jefferson et al., 2016).

## 6. 내수시장

매우 크게 변창하는 내수시장은 중국 자본주의에 있어 특히 중요하다. 다른 동아시아 발전국가들과는 반대로 중국의 내수시장은 무척 크다. 중국의 국가 경영자들은 내수시장에 선택적으로 경쟁 압력을 들여와 시장 보호와 국내 자본에 대한 적극적 지원이 계속되었다. 국내 투자에 대한 규제가 완화되었음에도 불구하고, 보조금과 공공조달 정책과 같은 다양한 국가 정책들이 국내 기업을 지원했다(ten Brink and Gruss, 2016; Butollo and ten Brink, 2015). 이러한 환경에서 토착 기업들은 높은 수준의 기술이 필요하지 않은 ‘꽤 좋은(good enough)’ 제품의 생산에서 외국 기업에 대한 비교우위를 발전시켰다. 소비자주의(consumerism)의 등장과 중간재(intermediate goods)에 대한 수요 증가에 힘입어 국내 기업들은 중급 기술(medium-tech) 제품과 중간 범위(medium-range) 제품 시장에서 큰 부분을 차지하는 데 성공했다.

2000년대에 평균적인 중국 기업들은 해외시장보다 내수시장에서 3배 또는 4배 정도 더 많이 상품을 판매했다. 국내 수요의 구조를 고려할 때 이는 중간 범위의 제품을 생산했다는 것을 의미한다. 이러한 제품 시장에서 국내 기업은 자국 시장에 대한 근접성, 소비자 선호에 대한 지식 및 국가의 지원 등을 통해 전략적인 이득을 향유한다. 2000년대 이전 시기에는 대부분 낮은 범위의(low-range) 산업들이 성장에 기여했다. 2000년대 이래로는 중간 범위의 시장 부문이 성장의 견인차로 등장했다.

가디에시(Gadiesh et al., 2007) 등이 보여주듯이 이러한 중급 기술의, 중간 범위의 제품 시장은 최근까지 중국 내 TV 판매의 3분의 2를 차지했다. 그러나 외국 기업에 의해 지배된 고급 범위의 제품 시장 점유율은 단지 13%였다. 대조적으로 서구의 다국적기업은 오랫동안 중간 범위의 제품을 소비자에게 파는 데 실패했다(Brandt and Thun, 2010 참고). 또한, 최종 소비자 수요와 함께 사무실 장비, 컴퓨터에서부터 자동차, 플랜트 및 기계에 이르기까지 다양한 생산재로 소비되는 제품인 중간재의 수요 증가가 중요해졌다. 중국의 투자 활황 때문에 국내 제조업체는 중간재의 가장 중요한 생산자가 되었다. 이들 산업과 똑같이 중요한 산업이 건설인데, 이 부문은 2000년대 후반에 GDP 성장에서 단독으로 가장 큰 부분을 차지했다(NBS, 2010).

결론적으로, GDP에서 소비가 차지하는 상대적 비율과는 별도로 소비는 그 어느 대규모 경제 부문보다도 절대 수에 있어서 가장 빠르게 성장해 왔다(Towson and Woetzel, 2015). 따라서 중국 내수시장의 규모와 구조는 중국의 장기 성장을 이해하는 데 매우 중요하다. 그렇지만 여전히 저임금과 높은 저축률, 발전되지 않은 사회복지 시스템, 그리고 극단적 불평등 등에 기반을 둔 중국 경제 때문에 중국의 장기 성장이 영원할 수는 없다. 그렇다면 최근에 금융 기관, 부동산 개발업자와 같은 비금융권 기업들, 가구 등에 의한 부채의 증가가 보여주는 바와 같이, 우리는 이 체계의 소진을 보게 될 것인가?

## V. 요약과 전망

이 글은 중국의 장기 성장을 위한 제도적 토대에 대한 분석이 중국의 성장 모델을 이미 잠식하고 있거나 곧 잠식할 수도 있는 문제점들과 불안정성을 확인하는 데 도움을 줄 수 있다고 가정한다. 이 주제로 넘어가기 전에 필자는 제도적 양립성(institutional compatibilities)이 어떻게 2010년대까지 경제성장을 촉진했는지 간략히 요약하고자 한다.

중국 경제는 오랫동안 노동집약적인 제품 가공에서 비교우위를 누렸다. 그렇지만 2000년대에 자본집약적 생산에서 증가하는 생산성은 중국을 중간 범위의

기술에서 주요 행위자로 만들었다. 특히 중국의 생산자들은 세계 및 지역의 대량 소비 시장에서 점점 더 많은 제품을 팔 수 있다. 하지만 중국의 번창하는 내수시장이 더 중요하다. 대부분의 중국 기업은 부가가치가 가장 높은 생산 부문에서 세계 시장 점유를 놓고 서구의 다국적기업과 경쟁하지 않는다. 적극적인 지원을 하는 국가와 국내 소비 패턴에 대한 지식 때문에 이들은 ‘그들의’ 내수시장에서 특별한 이점을 가지고 있다. 다변화된 산업 경제는 기계, 섬유, 가전제품, IT, 중공업과 자원 개발 등 여러 부문에서 경쟁력 있는 국내 기업의 등장을 촉진했다. 나아가, 중국의 제도적 틀은 중장기적인 기업 전략에 우호적이었다. 따라서 그것은 국제 금융 시장의 부침에서 상대적으로 독립적일 수 있었고 정책 결정자들은 단기적인 경제적 부침에서 경제를 보호할 수 있었다. 그 결과 중국은 글로벌 위기와 그 후의 불안정 상황에서 비교적 잘 살아남았다.

중국의 성장 역동성을 이해하는 데에는 몇 가지 중국 국내 제도들의 양립성이 중요하다. 기업지배구조와 투자를 위한 금융에 관해서 살펴보자면, 중국 기업은 자신이 금융 지원을 받는 데 우호적인 국내 금융 네트워크와 내부자를 통한 국가의 기업 통제라는 두 가지 요소 모두를 고려할 수 있고, 따라서 장기 전략을 구사할 수 있다. 동시에 국가 경영자들과 기업 간의 긴밀한 관계와 이들의 명백한 기업가적인 태도는, 여러 유형의 적극적인 국가의 기업 지원 정책과 외국 기업에 대한 조심스럽고 선택적인 국내 진입 허용 정책을 기업이 믿고 의지하게 만들었다. 특히 후자는 외국 기업이 국내 기업에 기술 이전을 할 수 있게 만들고 이들에게 국내 기업이 ‘매각(sell out)’되는 것을 막는 데 기여했다. 국가 경영자들과 긴밀한 ‘정실주의적’ 관계를 구축함으로써 그러한 방식으로 성공하려는 기업들의 널리 퍼진 전략은 기업지배구조와 기업 금융에서의 비공식적 패턴과 잘 들어맞는다.

산업 관계, 교육 및 훈련, 혁신 역량 구축 등과 관련해서도 제도들의 상호 적합성이 존재한다. 2000년대 이래로 중국의 성장은 부분적으로는 중급 및 초급 수준의 기술을 요하는 대규모의 저임금 부문과 노동 인구 대부분이 중등교육과 일부 특수 훈련을 받는 교육 체계 사이의 제도적 양립성에 기반하고 있다. 나아가 (여전히 비교적으로) 값 싸고, 상대적으로 규율이 바르며, 적절하게 숙련된 대규모 노동력은 엔지니어나 기술자와 같은 고숙련 노동자 배출의 증가로 보완되었

다. 또한, 교육에 대한 공공 지출의 증가가 이를 거들었다. 이것은 혁신 역량 구축과 맞물려서 생산자가 중간 범위의 제품을 중급 기술로 생산하는 데 효과적으로 주력하는 것을 도왔는데, 이러한 생산에 요구되는 기술과 혁신의 요건이 그리 정교하지는 않다. 또한 중간 범위 제품에 대한 공급이 수요와 일치했다. 위에서 예를 들었듯이 대량 소비 상품과 중간 범위 제품의 수요 증가 또한 국내 기업이 그것들에 전문화되도록 이끌었다. 나아가 임금 상승은 통제에서 벗어나지 않도록 조치되었다.

기대하는 안정성과 이러한 제도적 양립성들의 재생산을 위한 중요한 역할은 주로 지방 수준에서 이루어지는 국가-기업 간의 비공식적인 성장 연합이 수행했다. 이러한 개인 상호 조정 메커니즘은 자원을 동원했으며 시간이 지남에 따라 관련 제도들이 서로 '적합'하게 되는 데 도움을 주었다. 마지막으로 중앙 정부 수준에서 당-국가는 상당한 지역적 이질성과 끊임없는 제도 변화에도 불구하고 추가로 안정성을 제공했다.

따라서 중국의 정치경제는 국가 칩투 자본주의의 강점을 예증하는 것처럼 보인다. 그럼에도 불구하고 장기 호황의 지속성은 위협받고 있다. 이러한 성장 모델은 지속적으로 그리고 필연적으로 안정화되고 통제되는 것은 아니므로 그 지속성이 보장되지는 않는다. 여기서 제시한 분석에 기초하여 어떤 안정화 요소가 가장 중요한지, 어떤 요소가 중요하지 않은지 좀 더 확실하게 구분할 수 있다. 2000년대에 값싼 용자로 신흥 경제에 들이닥쳤으며 양적 완화로 연장된 세계 신용 팽창이 결국에는 끝나면서 중국에 타격을 가할 것이라는 서구의 공공 연한 논조는 일부만 맞을 수 있다. 중국은 다른 신흥 경제와 비교하면 외부 금융에 덜 종속적이기 때문에 자본 유출에 대해 덜 취약하다. 나아가 비록 서구에서 수요 침체에 따른 수출 부진의 위협이 분명 점점 증가했음에도 불구하고, 수출 부진은 특히 중간 범위의 시장 부문에서 내수시장의 성장으로 보완될 수 있거나 이미 보완되었다고 필자는 분석한다. 다만 수출 지향 부문은 정말 심각한 문제에 직면할 것이다.

중국의 제도적 틀에서 발생하는 다른 불안정화 과정이 엄습할 수도 있다. 예를 들면, 개인 상호간의 '정실주의적' 경제 조정과 관련해서는 정치 분파와 자본 분파 사이의 긴장과 갈등이 그 빈도가 증가하면서 발생하고 있다는 증거가 있

다. 2013년 이래로 이러한 문제들을 처리하기 위해 시진핑 내각이 취한 강력한 재집중화 노력이 이를 예증한다. 반부패 조치들이 단지 위해한 유형의 부패만을 억제할 것인지 아니면 권위적인 자본주의에서 엘리트 내부의 의사결정을 제한해 지역 성장 연합의 '생산적인' 정실주의에 대해서도 부정적인 영향을 미칠 것 인지는 두고 봐야 한다.

나아가 막대한 금융 공급을 수반하는 중국의 국가 침투의 기업지배구조와 투자 시스템은 쉽게 제어할 수 없는 과잉 투자를 양산하는 경향이 있다. 심지어 중국의 중앙정부는 지역의 성장 연합들 간의 심각한 경쟁 문제와 악성 채권, 과잉 투자 및 지방 부채의 증가로 귀결되는 하위 정부 행위자의 고위험 성장 및 금융 정책 문제를 부분적으로만 대처하고 있다. 마찬가지로 금융 시스템의 핵심 행위자에게 지시하는 중국공산당의 능력에 대한 이론의 여지가 없는 신뢰에 대해서도 점점 더 의심이 커지고 있다.

산업 관계, 교육 및 혁신과 관련해서는, 고속련 노동 수요 증가가 직업훈련에 대한 철저한 개혁 등을 통해 충족될 수 있을지 우려가 존재한다. 이것은 과연 중국이 모방에서 진정한 혁신으로 이동할 수 있을지에 대한 문제에도 유효하다. 기술과 혁신 역량의 향상이 저임금 체제와 같은 제도에 대해 해로운 효과를 함유할 수도 있다. 또한 그러한 향상 수준이 시장에서 경쟁적 제품을 생산하는 외국 기업의 도전에 중국 기업이 대처하기에는 불충분할 수 있다(Herrigel, 2014). 외국의 경쟁 기업들은 이미 중국 내수시장의 중간 범위 부문에 대한 자신들의 전략을 수정했으며, 지난 몇 년간 이 시장에서 점점 더 크게 성공했다(Brandt and Thun, 2013). 중요한 것은 중국 정부의 위기관리가 사회 정의에 대한 공적인 약속과 경쟁적 이점으로서의 저임금에 대한 지속적인 신뢰 사이에 갇혀서 사회를 진정시키는 일과 기업 지향적인 재조정 사이에서 흔들리고 있다는 사실이다. 노동 조건과 사회보장을 개선하기 위해 제안했던 조치들은 점점 부진해져서 사회 갈등을 증가시키고 개인의 발전을 위한 동기를 약화할 가능성을 키우고 있다. 중국 시스템은 자체의 주요한 정치적 상징물 중 하나인 폭넓은 인구 부문의 번영 증대와 개인의 발전을 위한 동기화라는 목표가 위협에 빠졌는지 여부를 시험대에 올려야 할 상황에 부닥쳐 있다.

투고일: 2015년 12월 10일 | 심사일: 2016년 6월 28일 | 게재확정일: 2016년 7월 5일

## 참고문헌

- AmCham (American Chamber of Commerce). 2011. American Business in China. 2011 White Paper, Beijing: The American Chamber of Commerce.
- Allen, Franklin, Jun Qian, Chenying Zhang, and Mengxin Zhao. 2011. "China's Financial System: Opportunities and Challenges." [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1945259](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1945259) (검색일: 2015. 6. 25).
- Brandt, Loren and Eric Thun. 2010. "The Fight for the Middle: Upgrading, Competition, and Industrial Development in China." *World Development* 38(11), 1555-1574.
- \_\_\_\_\_. 2013. *Constructing a Ladder for Growth: Policy, Markets, and Industrial Upgrading in China*. Unpublished Manuscript.
- Bremmer, Ian. 2010. *The End of the Free Market: Who Wins the War Between States and Corporations?* New York: Portfolio.
- Brenner, Robert. 2006. *The Economics of Global Turbulence: The Advanced Capitalist Economies from Long Boom to Long Downturn, 1945-2005*. London: Verso.
- Bresnitz, Dan and Michael Murphree. 2011. *Run of the Red Queen – Government, Innovation, Globalization and Economic Growth in China*. New Haven: Yale University Press.
- Butollo, Florian and Tobias ten Brink. 2012. "Challenging the Atomization of Discontent. Patterns of Migrant-Worker Protest in China during the Series of Strikes in 2010." *Critical Asian Studies* 44(3), 419-440.
- \_\_\_\_\_. 2015. "State Policies and Domestic Demand as Drivers of Industrial Upgrading: The Experience of the Chinese LED Lighting Industry." Paper for the annual SASE Conference, London, 2. 7. 2015.
- CBRC (China Banking Regulatory Commission). 2012. Annual Report 2011, Beijing, <http://www.cbrc.gov.cn/chinese/files/2013/8FC77357E36D44D2BD8B3C4BE>

- 97F965F.pdf (검색일: 2015. 6. 15).
- Chan, Anita, ed. 2015. *Chinese Workers in Comparative Perspective*. Ithaca and London: ILR Press.
- Chan, Anita and Jonathan Unger. 2009. "A Chinese State Enterprise Under the Reforms: What Model of Capitalism?" *The China Journal* 62(2), 1-26.
- Chan, Kam Wing and Will Buckingham. 2008. "Is China Abolishing the Hukou System?" *The China Quarterly* 195, 582-606.
- Chen, Minglu. 2015. "From Economic Elites to Political Elites: Private entrepreneurs in the People's Political Consultative Conference." *Journal of Contemporary China* 24(94), 613-627.
- CLB (China Labour Bulletin). 2014. *Searching for the Union. The workers' movement in China 2011-13*. Hong Kong: China Labour Bulletin.
- Dickson, Bruce J. 2007. "Integrating Wealth and Power in China: The Communist Party's Embrace of the Private Sector." *The China Quarterly* 192, 827-854.
- Fu, Xiaolan. 2015. *China's Path to Innovation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fan, Peilei. 2011. "Innovation, Globalization, and Catch-up of Latecomers: Cases of Chinese Telecom Firms." *Environment and Planning A* 43(4), 830-849.
- Friedman, Eli and Ching Kwan Lee. 2010. "Remaking the World of Chinese Labour: A 30-Year Retrospective." *British Journal of Industrial Relations* 48(3), 507-533.
- Gadiesh, Orit, Philip Leung, and Till Vestring. 2007. "The Battle for China's Good-Enough Market." *Harvard Business Review*, September, 80-89.
- Guan, Jian Cheng and Richard C. M. Yam. 2015. "Effects of Government Financial Incentives in Firms' Innovation performance in China: Evidences from Beijing in the 1990s." *Research Policy* 44(1), 273-282.
- Hall, Peter A. and David Soskice, ed. 2001. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Heilmann, Sebastian. 2008. "Policy Experimentation in China's Economic Rise." *Studies in Comparative International Development* 43(1), 1-26.
- \_\_\_\_\_. 2011. "Making Plans for Markets: Policies for the Long Term in China." *Harvard Asia Quarterly* 13(2), 33-40.

- Herr, Hansjörg. 2011. "Perspectives on High Growth and Rising Inequality." In Christoph Scherrer, ed. *China's Labor Question*, 7-27. München, Mering: Rainer Hampp Verlag.
- Herrigel, Gary. 2014. "Globalization and the German Production Model." Paper presented at the conference Transformation of the German Model at the IAB, Nürnberg, Germany, February 13-14.
- Hung, Ho-fung. 2008. "Rise of China and the Global Overaccumulation Crisis." *Review of International Political Economy* 15(2), 149-179.
- Jefferson, G. H., R. Jiang, and D. L. Tortorice. 2016. "Restructuring China's Research Institutes: Impacts on China's Research Orientation and Productivity." *The Economics of Transition* 24(1), 163-208.
- Kennedy, Scott. 2011. "The Business of Lobbying in China." In Scott Kennedy, ed. *Beyond the Middle Kingdom*, 113-135. Stanford, CA: Stanford University Press.
- King, Lawrence P. and Iván Szelényi. 2005. "Post-Communist Economic Systems." In Neil J. Smelser and Richard Swedberg, ed. *The Handbook of Economic Sociology*, 205-229. Princeton: Princeton University Press.
- Lardy, Nicholas R. 2002. *Integrating China into the Global Economy*. Washington, DC: Brookings.
- Laurenceson, James and Danielle Rodgers. 2010. "China's Macroeconomic Volatility - How Important is the Business Cycle?" *China Economic Review* 21(2), 324-333.
- Leung, Chris. 2011. *China: Inflation and Labor Productivity*. Frankfurt am Main: Deutsche Bank. [http://www.intmf.com/Uploads/Knowledge-Center/cn\\_21\\_February\\_2011.pdf](http://www.intmf.com/Uploads/Knowledge-Center/cn_21_February_2011.pdf) (검색일: 2015. 6. 4).
- Li, Cheng. 2010. "China's Communist Party-State: The Structure and Dynamics of Power." In William A. Joseph, ed. *Politics in China: An Introduction*, 165-191. New York: Oxford University Press.
- Liefner, I., C. Brömer, and G. Zeng. 2012. "Knowledge Absorption of Optical Technology Companies in Shanghai, Pudong." *Applied Geography* 32, 171-184.
- Lin, Yi. 2011. "Turning Rurality into Modernity: Suzhi Education in a Suburban

- Public School of Migrant Children in Xiamen.” *The China Quarterly* 206(2), 313-330.
- Lüthje, Boy, Siqi Luo, and Hao Zhang. 2013. *Socio-economic Transformation and Industrial Relations in China*. Frankfurt; New York: Campus.
- Lyons, Thomas P. 1990. “Planning and Interprovincial Co-ordination in Maoist China.” *The China Quarterly* 121, 36-60.
- McNally, Christopher A. and Teresa Wright. 2010. “Sources of Social Support for China’s Current Political Order: The ‘Thick Embeddedness’ of Private Capital Holders.” *Communist and Post-Communist Studies* 43(2), 189-198.
- McNally, Christopher A., Hong Guo, and Guangwei Hu. 2007. “Entrepreneurship and Political Guanxi Networks in China’s Private Sector.” East-West Center Working Papers: Politics, Governance, and Security Series 19. Honolulu: East-West Center.
- McNally, Christopher A. 2011. “State Capitalism is Dead! Long Live State Capitalism! Rebalancing China’s Political Economy.” Paper for the Annual Meeting of the Association of Asian Studies. Honolulu, HI.
- Meissner, Mirjam, Lea Shih, Luisa Kinzius, and Sandra Heep. 2015. Wie Phönix aus der Asche: Reformen sollen Chinas Staatsunternehmen den Rücken stärken. MERICS Web Special, [http://www.merics.org/fileadmin/templates/art/aktuelles/SOE\\_Reform/SOE-ReformWeb-Spezial.pdf](http://www.merics.org/fileadmin/templates/art/aktuelles/SOE_Reform/SOE-ReformWeb-Spezial.pdf) (검색일: 2015. 6. 30).
- Naughton, Barry. 2011. “China’s Distinctive System: Can It be a Model for Others?” In S. Philip Hsu, Yu-Shan Wu, and Suisheng Zhao, eds. *Search of China’s Development Model: Beyond the Beijing Consensus*, 67-85. London; New York: Routledge.
- NBS (National Bureau of Statistics of China). 2010. *China Statistical Yearbook 2010*. Beijing: China Statistics Press. <http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearlydata/> (검색일: 2015. 5. 31).
- \_\_\_\_\_. 2012. *China Statistical Yearbook 2012*. Beijing: China Statistics Press. <http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearlydata/> (검색일: 2015. 5. 31).
- Nee, Victor and Sonja Opper. 2012. *Capitalism from Below: Markets and Institutional Change in China*. Cambridge: Harvard University Press.
- Nölke, Andreas, Tobias ten Brink, Christian May, and Simone Claar. 2015. “Domestic

- Structures, Foreign Economic Policies and Global Economic Order: Implications from the Rise of Large Emerging Economies.” *European Journal of International Relations* 21(3), 538-567.
- Oi, Jean C., ed. 2011a. *Going Private in China: The Politics of Corporate Restructuring and System Reform*. Stanford, CA: Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center Books.
- Pearson, Margaret M. 2011. “Variety Within and Without: The Political Economy of Chinese Regulation.” In Scott Kennedy ed. *Beyond the Middle Kingdom*, 25-43. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Schneider, Ben Ross. 2013. *Hierarchical Capitalism: Business, Labour, and the Challenge of Equitable Development in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Shao, Sijun, Chris Nyland, and Cherrie Jihua Zhu. 2011. “Tripartite Consultation: An Emergent Form of Governance Shaping Employment Relations in China.” *Industrial Relations Journal* 42(4), 358-374.
- ten Brink, Tobias. 2013a. *Chinas Kapitalismus: Entstehung, Verlauf, Paradoxien*. Frankfurt; New York: Campus.
- . 2013b. “Paradoxes of Prosperity in China’s New Capitalism.” *Journal of Current Chinese Affairs* 42(4), 17-44.
- ten Brink, Tobias and Laura Gruss. 2016. “The Development of the Chinese Photovoltaic Industry: An Advancing Role for the Central State?” *Journal of Contemporary China* 25(99), 453-466.
- Tsai, Kellee S. 2006. “Adaptive Informal Institutions and Endogenous Institutional Change in China.” *World Politics* 59(1), 116-141.
- Walder, Andrew G. 1995. “Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China’s Transitional Economy.” *American Journal of Sociology* 101(2), 263-301.
- Walter, Carl E. and J. T. Howie Fraser. 2011. *Red Capitalism: The Fragile Financial Foundation of China’s Extraordinary Rise*. Singapore: John Wiley & Sons.
- Woetzel, Jonathan and Jeffrey Towson. 2015. *The One Hour China Consumer Book: Five Short Stories That Explain the Brutal Fight for One Billion Chinese Consumers*. Towson Group, Cayman Islands.

- Woronov, T. E. 2011. "Learning to Serve: Urban Youth, Vocational Schools and New Class Formations in China." *The China Journal* 66, 77-100.
- Yang, C. 2014. "State-led Technological Innovation of Domestic Firms in Shenzhen, China: Evidence from Liquid Crystal Display (LCD) Industry." *Cities* 38, 1-10.
- Yang, Dali L. 2004. *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*. Stanford, CA: Stanford University Press.

---

**Abstract**

## The End of the Long Boom in China?: A Comparative Institutional Analysis of Long-Term Growth in China

Tobias Ten Brink University of Witten/Herdecke

---

This article identifies the established institutional foundations for long-term growth in the People's Republic of China. The peculiarities of the Chinese economic system include the following: a policy of selective integration into the world economy; a stabilizing role for private-public growth alliances mostly at the local levels; strong state permeation in corporate governance and corporate finances; company access to large domestic markets; segmented systems of low cost, yet comparably well-educated labor; and increasing innovation capabilities. Mutual compatibilities of these features were formed for an institutional "fit" and helped in establishing a relatively stable growth for the Chinese regime in the 2000s. Yet, this variegated and state-permeated capitalism is currently confronted with serious challenges. They are addressed in this paper in order to tackle the question of whether the long boom is about to come to an end.

**Keywords** | China, comparative capitalisms, institutionalism, state-business relations, economic growth

