

---

## 포산(佛山)시의 발전을 통해 다시 보는 중국

2013년 8월 13일, 영국 <Financial Times> 중문망

중국공산당 제 18기 3중전회가 소집되기 1년 전 홍콩경론(經論)국제경제연구원과 중국국가발개위학술위원회 판공실이 공동으로 중국 도시 사례연구를 시작했다. 이 연구의 목적은 한 도시에 대한 심층 관찰과 분석을 통해 정부와 시장의 관계를 정확하게 파악하고 중국 경제 및 관리 시스템에 대한 국제사회의 객관적, 전면적, 심층적 이해를 돕기 위한 것이었다. 이 연구를 통해 발견된 현상들은 과거 중국 경제에 대한 우리들의 이해와 판단을 바꿔 놓았다. (상세한 내용은 본문 저자가 FT 중문망에 발표한 문장 <포산(佛山)을 통해 보는 중국 개혁> 참조.)

### 포산(佛山)시를 통해 보는 수직적 관리 시스템과 수평적 관리 시스템의 상호 작용

중국의 관리구조는 '수직적 관리 시스템(條條)', '수평적 관리 시스템(塊塊)', '제도' 및 '수직적 관리 시스템과 수평적 관리 시스템의 상호작용(條塊互動)' 네가지 내용으로 구성되어 있다. 이 구조를 통해 전형적인 중국 도시를 분석하는 경우 어떤 결론을 얻을 수 있을까? 이러한 중국식의 '4 차원 관리구조'는 수천년간 줄곧 존재해 왔다. '수직적 관리 시스템(條條)'이란 중앙집권을 의미하고 '수평적 관리 시스템(塊塊)'이란 지방자치(즉 산고황제원(山高皇帝遠, 산은 높고 황제는 멀리 있다.))를 의미하며 '수직적 관리 시스템(條條)'과 '수평적 관리 시스템(塊塊)'의 배후에는 '제도'가 있다. 많은 전문가들이 중국의 제도건설이 아직 완벽하지 못하다고 평가하고 있다. '수직적 관리 시스템(條條)'을 통해 이뤄지는 사회 및 시장에 대한 중앙정부의 통제와 '수평적 관리 시스템(塊塊)'을 통해 이뤄지는 지방, 기업, 가정(家庭)의 자주적 경쟁 및 발전은 서로간에 적극적인 상호작용도 있지만 모순되는 면도 있다. 이러한 4 차원 구조의 관리 시스템은 비록 견고하긴 하지만 체계적 위험이 잠재되어 있다.

우리는 '수직적 관리 시스템(條條)'에 대해 아주 익숙하다. 대외관계, 당(黨), 정(政), 거시적 조절·통제, 시장 감독관리 등 중앙부서와 시스템을 포함한 중앙집권의 기능은 국가의 발전을 위해 큰 환경을 조성하는 것이다. 중앙에서 조절·통제 및

---

감독·관리 하는 큰 환경과 시스템 속에는 아주 중요하고 특수한 '수평적 관리 시스템(塊塊)' 즉 지방실체가 존재한다. 지방정부들간의 사이는 경쟁적 관계로서 외상투자 유치, GDP 성장율 등 실적 경쟁 뿐만 아니라 제도의 개정 즉 게임규칙을 개정함에 있어서도 서로 경쟁하고 있다. 35년 전 중국의 계획경제를 위해 제정된 규칙들은 현대 시장과 경제에 적용이 불가능 하다. 지난 35년간 이루어진 특별구역(特區) 제도로부터 시작된 각 항의 개혁조치들은 모두 과거의 불합리한 규칙을 타파하고 현대적인 경쟁규칙 확립 즉 오늘날 사람들이 말하는 '법치(法治)'를 위한것이다.

경쟁은 비교적 복잡하고 여러 차원으로 구분되어 있다. 가장 간단한 제품시장의 경쟁과는 달리 기초시설 및 토지시장의 경우 현지 독점문제가 불가피하기 때문에 양적 경쟁질서를 조성하기가 쉽지 않다. 도시간의 경쟁 심지어 국가간의 경쟁에서 가장 중요한 것은 제도의 경쟁 즉 관리구조의 경쟁이다.

시장경쟁에 참여하는 전통적인 단위는 기본적으로 두개라 할 수있다. 하나는 가정(家庭)이다. 가정(家庭)은 아주 중요한 시장 참여자이다. 오늘날 사람들이 말하고 있는 이인위본(以人爲本, 사람을 근본으로 하다.)과 취업, 교육, 가정(家庭) 자산관리, 주택, 환경, 의료 등 사회서비스는 모두 가정(家庭)과 연관되어 있다. 또 하나의 중요한 시장 참여자는 기업이다. 지난 35년간 현대적 법인(法人) 개념의 기업이 중국에서 나타나기 시작했다. 기업법인은 여러 이해관계자들과 계약관계를 결성하여 시장을 위해 제품을 생산하거나 서비스를 제공한다. 기업의 각 이해관계자 마다 그 배후에는 토지, 노동력 및 자본시장을 비롯한 하나의 시장이 있다.

지난 35년간 포산(佛山)시의 발전 스토리를 살펴보면 정부가 역할 전환을 통해 시장 형성을 촉진시킨 역사이다. 우리는 시장과 정부가 사실상 각각 동전의 앞뒤면이고 그 앞뒤면을 연결시키는 핵심고리는 바로 재산권 제도라는 점을 발견했다. 정부의 질이 재산권 제도의 질을 결정하고 재산권 제도의 질이 시장의 질을 결정한다.

재산권 제도는 3개의 기본 요소로 구성된다. 첫번째 기본 구성 요소는 권리와 책임의 범위를 명확히 하는것이다. 명확한 권리와 책임을 떠나서 재산권과 법치를 논할 수는 없다. 두번째 기본 구성 요소는 재산권 교환이 이뤄지는 시장 플랫폼이다. 시장 플랫폼의 구축은 상대적으로 수월하다. 세번째 기본 구성 요소는 가장 중요한 요소라 할 수 있는데 바로 재산권 분쟁 해결 제도이다. 분쟁 해결 제도가 제대로 구축되어 있지 않는 경우 국민들이 불복하게 되고 이러한 불복은 사회 안정에 불리하다. 서구의 관습법 체계에는 배심재판 제도가 있다. 관습법은 수백년 전에 형성된 것으로

---

배심재판의 취지는 사실상 국민들이 최종적으로 재판결과를 인정하고 받아들여야 하는 데 있다. 배심원단은 비전문가들로 구성된다. 법관과 변호사들이 관련 사례 및 법률에 대해 진술하고 난 다음 배심원들이 피고의 유무죄를 결정한다. 국민들은 이러한 재판방식을 통해 이끌어 낸 결과를 보다 쉽게 받아들일 수 있다. 재산권 제도의 세가지 기본 구성 요소가 바로 시장경제 배후의 제도적 인프라이고 중국이 시장경제를 발전시킴에 있어 반드시 구축해야 하는 소프트웨어이다.

현대 재산권 제도를 구축하는 기본 목표는 시장 거래 원가를 낮추는 것이다. 지난 35년간 중국이 경쟁력을 지속적으로 강화할 수 있었던 중요한 원인은 거래 원가가 하락세를 지속해 왔기 때문이다. 중국의 전통적인 생산요소 원가가 상승세를 지속했음에도 불구하고 중국 기업의 전체적인 시장경쟁력 또는 종합 생산 원가가 하락할 수 있었던 이유는 바로 인위적인 원가(및 거래 원가)가 지속적으로 줄어들었기 때문이다.

정부와 시장 모두 두개의 가능한 선택(하나는 좋은 선택, 다른 하나는 나쁜 선택)이 있다. 정부는 렌트추구, 부작위(不作爲)를 택하거나 시장 구축을 통해 거래원가를 낮추는 것을 택할 수 있다. 시장도 두가지 선택이 있다. 효율성을 제고하거나 투기차익을 챙기는 것이다. 따라서 정부와 시장의 가능한 상호 작용 결과는 네가지가 있다. (1) 정부와 시장 모두 좋은 일을 택한 결과는 지속발전 가능하다. (2) 정부와 시장 모두 부작위(不作爲)를 택한 결과는 위기와 붕괴이다. (3) 시장이 좋은 일을 택했으나 정부가 렌트추구와 부작위(不作爲)를 택한 결과는 정부가 통제력을 잃는 것이다. (4) 정부가 좋은 일을 택했으나 시장이 나쁜 일을 택한 결과는 시장이 통제력을 잃는 것이다.

현대 사회에도 사실상 광의적인 대차대조표가 존재한다. 정치와 사회, 환경, 경제는 자산과 부채를 축적할 수 있고 사회, 환경 및 경제의 안정은 이 3대 대차대조표가 반드시 유지해야 하는 균형이라 할 수 있다. 이러한 전면적이고 동적인 이론구조는 중국의 복잡한 경제발전을 분석하는데 있어 아주 필요하다.

포산(佛山)시에 대한 심층적 조사연구를 통해 우리는 아주 놀라운 사실들을 많이 발견했다. 우선, 포산(佛山)시의 실적이 지극히 놀라웠다. 포산(佛山)시의 GDP 추이 그래프를 살펴보면 지난 35년간 포산(佛山)시는 줄곧 상위권을 차지해 왔다. 16개의 중국 도시가 월드뱅크에 의해 고소득 경제체로 선정되었는 바 포산(佛山)시가 바로 그 중의 하나이다. 인구를 기준으로 할 때 포산(佛山)시의 인구는 700만명으로 16개

---

도시중 11 위를 차지하고 특별히 눈에 띄는 것은 아니다. 노동생산성 및 효율성을 기준으로 할 때 포산(佛山)시의 인당 GDP 랭킹은 9 위로 올라오게 된다. 2012년 포산(佛山)시의 인당 GDP는 미화 15,000 불이다. 이는 홍콩의 인당 GDP 미화 36,000 불의 40%에 도달하는 금액으로 북경과 상하이보다 높다.

포산(佛山)시의 성장 및 발전의 주요 경험에 대한 연구 결과 놀라운 발견은 그 경험들이 전국 각 지역에서 복제가 가능하다는 사실이었다. 민영경제, 내수 촉진, 글로벌 공급체인 참여, 농민공(農民工) 유치, 지방정부 권력의 하부기관 이양 등 이러한 것들은 별로 특별하지 않다. 하지만 포산(佛山)시의 지리적 위치, 역사, 문화는 복제가 불가능하다. 자원 배치에 있어 시장이 결정적 역할을 하게 된 후 부터 지리적 위치의 중요성이 나날이 부각되고 있다. 이것이 바로 일부 지역에서 유령도시(鬼城, 신도시는 만들었으나 사람이 입주하지 않은 도시)가 나타나고 있지만 상하이, 북경, 선전(深圳)을 포함한 일부 지역에서는 고속 성장을 다년간 지속해 왔음에도 불구하고 부동산 가격과 시장 수용성이 여전히 상승세를 타고 있는 이유이다.

중소기업의 도시로 불리우는 포산(佛山)시의 공업기업 대부분이 거의 민영기업이고, 절반 이상의 인구가 외래인구이다. 포산(佛山)시는 30 개가 넘는 전문화 진(鎮)을 보유하고 있다. 이러한 진(鎮)들은 그 전문성과 효율성이 상당히 높고 글로벌 공급체인과도 연결되어 있다. 하지만 이러한 상황에 따르는 문제점이 있다. 즉 포산(佛山)시는 오늘날까지 중심업무지구(Central Business District)를 형성하지 못하고 있어 서비스업의 발전에 소극적인 영향을 미치고 있다. 포산(佛山)시의 각 구(區)와 진(鎮) 사이의 경쟁은 아주 치열하다. 난하이(南海)구와 순더(順德)구는 경쟁을 통해서 서로 다른 발전방식과 상업모델을 택하게 되었다. 포산(佛山)시의 재정 수입이 난하이(南海)구와 순더(順德)구보다 적고 일부 진(鎮)의 재정 수입이 구(區)보다 높다. 지방의 재정 실력이 기층으로 이전되고 있다. 포산(佛山)시의 개인자산도 고속도로 늘어나고 있다. 그 비결에 대해 포산(佛山)시 시장에게 여쭙본 결과 대답은 '비결이 없다'였다. 양호한 지리적 위치를 빼고 포산(佛山)시는 성 행정부 소재 도시도 아니고 특별구역(特區)도 아니며 자연자원이 풍부한 것도 아니다. 따라서 경쟁을 통해 인재, 자금과 프로젝트를 유치하는 노력이 필요하다.

포산(佛山)시의 사례를 통해 중국 경제성장 모델에 담겨진 중요한 비밀이 바로 '수평적 관리 시스템(塊塊)' 간의 경쟁이라는 것을 느꼈다. 경쟁은 적극적인 면도 있거니와 소극적인 면도 있다. 게임 규칙이 합리적이지 못할 경우 경쟁은 아주 큰 역효과

---

를 불러오게 된다. 성공한 도시마다 각자의 특징을 가지고 있지만 중국의 도시들이 직면하고 있는 문제점들은 놀라울 정도로 비슷하다. 우리는 조사연구 과정에서 포산(佛山)시가 직면하고 있는 문제점과 도전이 전국 기타 도시와 거의 동일하다는 점을 발견했다. 지방 정부의 부채 규모 방대, 중소기업 융자난(難), 환경오염 심각 등을 포함한 문제점들은 사실상 부당경쟁에서 비롯된 것이다. 이러한 문제점들은 지방의 '수평적 관리 시스템(塊塊)'만의 문제가 아니다. '수직적 관리 시스템(條條)'을 통해 감독관리 기준을 제정하고 집행함으로써 반드시 경쟁 방식을 개선하고 부당경쟁을 공평경쟁으로 전환시켜야 한다. 때문에 '수평적 관리 시스템(塊塊)'과 '수직적 관리 시스템(條條)'의 구조 개선은 사실상 아주 중요한 개혁 도전이다.

### 포산(佛山)시의 교훈을 통해 바라보는 거시적 조절·통제

포산(佛山)시의 세계 경제수치는 중국 거시 경제형세 및 정책에 대한 본인의 생각을 바꿔놓았다. 첫번째 수치는 부동산 가격에 관한 것이다. 앞글에서 언급했던 바와 같이 포산(佛山)시의 노동생산성은 홍콩의 40%(인당 GDP 기준)에 도달했다. 하지만 부동산 가격은 홍콩 부동산 가격의 1/4 수준에 불과하다. 두번째 수치는 GDP 대비 고정자산 투자 비율이다. 지난 10년간 포산(佛山)시는 GDP 대비 고정자산 투자 비율은 30% 수준을 유지해 왔다. 전국의 수치를 살펴보면 2012년과 2013년 전국 GDP 대비 고정자산 투자 비율은 각각 70%, 78%이다. 세번째 수치는 2012년 GDP 대비 금융대출 비율이다. 포산(佛山)시의 수치는 85%이고 전국 평균치는 121%이며 상하이, 항저우(杭州), 북경의 수치는 각각 184%, 210%, 221%이다. 16개 고소득 대도시 중 포산(佛山)시가 공급받은 금융대출금이 가장 적다. 그 원인은 아주 간단하다. 포산(佛山)시의 공업생산과 일자리의 80%가 중소기업에 의해 창출되고 있기 때문이다. 중국에서 중소기업의 융자난 문제는 아주 보편적인 현상이다. 즉 신용대출 과도 확장, 지방 채무 방대, 부동산 버블 심각 등 전형적이고 보편적인 형세판단과는 달리 포산(佛山)시의 수치는 포산(佛山)시가 전형적인 금융억압을 겪고 있음을 말해주고 있으며 과도한 금융억압은 포산(佛山)시의 강유력한 시장경쟁력을 파괴할 수 있다.

정규 은행의 대출금리는 7~8%이다. 하지만 포산(佛山)시의 중소기업이 부담하는 대출금리는 20% 수준으로 이는 중국 그림자 금융의 대출금리 수준이다. 이러한 자금코스트의 격차로 인해 거대한 자본시장의 왜곡화와 무효화가 초래된 결과 아주 낮은

---

대가로 대출금을 획득할 수 있는 국유기업의 부채율은 끊임없이 늘어나고 대출 코스트가 높은 중소기업의 부채율은 급락할 수 밖에 없었다.

‘수평적 관리 시스템(塊塊)’ 간의 경쟁규칙이 합리적이지 아니할 경우 신용대출의 과속 확장을 비롯한 악성적인 결과를 초래할 수 있고 그러한 경우 거시적 조절·통제를 통해 해결해야 한다. 하지만 거시적 조절·통제와 미시적인 현실은 서로 모순되는 면이 있다. 완화적 통화정책을 시행하는 경우 저효율적인 투자자들의 투자가 과도하게 이뤄지게 될것이고 거시적 긴축정책을 시행하는 경우 중소기업들이 즉시 영향을 받게 된다. 고효율적인 포산(佛山)시마저 긴축 환경속에서 출로를 찾지 못할 경우 중앙의 ‘수직적 관리 시스템(條條)’은 어쩔수 없이 신용대출 규제를 다시 완화하게 된다. 중국은 이러한 순환을 여러번 반복했다.

그렇다면 이러한 악성순환에서 벗어날 수 있는 방법은 없는것인가? 2012 년 본인은 은행들의 예금준비율 인하를 통해 민영기업과 중소기업이 충분한 유동성을 보장받도록 하자는 호소문을 발표한 적이 있다. 하지만 이러한 조치에는 예금금리 인상과 정규은행 대출금리 인상이 반드시 따라줘야 한다. 중국의 은행 시스템은 농민공(農民工), 정년퇴직자들이 은행에 예치한 자금을 국유기업과 여러개의 부동산을 매입한 부자들에게 대출해 주는 방식으로 운영되고 있기 때문이다. 이러한 불공평한 결과로 인해 초래된 잠재적인 사회·경제 갈등은 아주 심각하다. 예금의 금리를 인상하는 목적은 중소기업 대출금리를 인하(고리대에서 정상적인 시장 금리 수준으로 인하)하기 위한것이다. 이 목적을 달성하기 위해서는 예금금리 인상과 동시에 중소형 민영기업에게 보다 많은 유동성과 유효한 신용대출을 공급해야 한다. 따라서 이중적 대출금리 기준(국유기업과 민영기업의 서로 다른 대출금리 기준)을 통합하고 리스크와 대칭을 이루는 금리구조를 구축해야 한다.

유감스럽게도 위의 건의사항은 학술계와 의상결정권에서 논쟁이 되고 있다. 주요 장애 요인과 잘못된 인식은 다음과 같다고 본다.

첫번째는 이론과 관념상의 장애로 자산가격의 구조적 재평가에 관한 것이다. 급속 성장하는 신흥도시 모두 동일한 특징을 지니고 있는데 그 특징이 바로 부동산 가치의 상승이다. 고효율성, 고소득, 고속 성장하는 도시의 5 년전 주택가격은 한채에 100 만위안 정도였으나 지금은 300 만 심지어 500 만까지 불어났다. 동일한 주택을 구입함에 있어 오늘날 대출받아야 하는 대출금 규모도 과거의 3~5 배로 늘어났다. 통화공급량이 이에 따라 급증하지 않는 경우 선진도시의 경제에 아주 부정적인 금융억압

---

영향을 미치게 된다. 이러한 선진도시들의 부동산 가치 상승은 효율성과 발전잠재력의 뒷받침이 있었기에 가능하다. 선진도시들이 시장환경속에서 인재, 자금 및 프로젝트를 유치할 수 있기 때문이다. 선진도시들은 비교적 높은 자금 코스트는 감당이 가능하나 엄격한 금융억압과 고리대는 감당할 수가 없다. 반대로 금리가 아주 낮고 자금 코스트가 저렴한 경우 많은 3선, 4선 도시들 특히 지리적으로 외진 지역의 도시들이 물불을 가리지 않고 부동산업을 발전시킬 것이다. 왜냐하면 이들의 토지와 자금 취득원가가 저렴하기 때문이다. 건물을 짓고 나서 구매자가 없다는 것이 문제다. 시장이 중요시하는 것은 건물의 크기 또는 건물에 투입된 벽돌과 토지가 아니라 지리적 위치이다. 시장을 존중한다는 것은 각 지역의 지리, 역사, 문화 차이 등 정부행위를 통해 변화시킬 수 없는 현실에 대한 존중을 의미한다. 시장을 존중한다면 인위적으로 발달 지역의 주택가격 상승과 후진 지역의 주택가격 하락을 막아서는 아니되며 국유기업과 후진 지역에 저금리 대출금을 공급하는 한편 발달 지역에 대해 금융억압을 가해서도 아니된다. 정부 재정 또는 정책성 은행을 통해 소외계층과 개별적인 국가 중점 전략적 프로젝트를 지원하는것은 제외하고 말이다.

또하나의 장애적 요인과 잘못된 인식은 금융시장의 개방 및 글로벌화에 따르는 리스크와 리스크 규제에 관한 것이다. 서구 경제체는 지금 금융위기를 겪고난 후의 비정상적인 제로 금리 상태에 처해 있고 제로 금리는 급속 성장하는 중국의 신흥시장과는 전혀 어울리지 않는다. 중국 중앙은행이 예금금리 인상을 신중하게 생각하는 또 하나의 원인은 해외의 핫머니 유입에 대한 우려때문이다. 중국 금융시장이 글로벌 금융시장과 통합하는 과정에서 현단계 심각한 글로벌 금융시장의 가격왜곡이 도입되지 않도록 각별히 신경써야 한다. 중국은 서구의 제로 금리가 중국 금융시장에 미치는 소극적 영향을 방어하기 위한 금융 만리장성을 구축하는 것에 대해 고려해볼 필요가 있다. 중국처럼 실제 경제의 급속 성장과 부동산 가치에 대한 이성적 재평가가 지속적으로 이뤄지고 있는 경제체가 국제사회에서 흥행중인 '병태적' 제로 금리 정책을 도입하는 경우 기필코 중국 국내 자본시장의 질서 혼란과 왜곡을 초래하게 될것이고 금융위기의 씨앗이 중국에서 뿌리를 내리게 될것이다.

위와 같은 이론 및 현실적 장애 요인과 그릇된 인식을 제거하지 않는 한 중국은 '규제를 강화하면 죽고 규제를 완화하면 뒤죽박죽이 되는' 거시적 조절·통제의 악순환에서 벗어나기가 어려울 것이다. 포산(佛山)시의 사례는 우리가 중국의 거시적 조

---

절·통제에 대한 인식을 다시 할 수 있는 귀중하고 직접적인 경험과 교훈을 제공했다.

저자: 홍콩정론(經綸)국제경제연구원 부총재&고참연구원 샤오경웨이(肖耿爲)