

민생안정 제일: 중국의 대경제위기 전략

방혜정 (중국외교학원 국제관계학 박사과정)

■ 머리말

미국발 금융위기는 중국에도 심각한 영향을 미치고 있다. 지난 5년간 평균 10% 이상의 국내총생산(GDP) 증가율을 자랑하던 중국도 2008년 3/4분기부터 하락추세를 보이기 시작하여 4/4분기에는 6.8%로 큰 낙폭을 보였고, 결국 2008년 국내총생산 증가율이 9%에 그쳤다. 2009년 2월 중국의 대외수출도 여전히 하향추세이며, 이는 작년 10월 이래 연속 4개월의 마이너스 성장을 보이고 있는 것이다. 따라서, 2008년 세계경제 성장에 22%의 공헌도를 보인 중국이 이러한 우울한 경제지표 속에서 진행한 2009년 양회(제11기 전국인민대표대회 2차 회의와 중국인민정치협상회의)에 전 세계의 이목이 집중된 것은 놀랄 만한 일이 아니다. 지난 3월 5일 세계 증시를 들썩이게 한 원자바오 총리의 정부 활동보고를 중심으로 중국의 경제위기 극복책과 실행 상황에 대해 살펴보자.

■ 힘들었던 2008년, 더욱 힘들 것으로 예상되는 2009년

2008년 경제위기 발생 이후, 중국 정부는 세 차례 수출 환급세율을 낮추고, 네 차례 금융기관 지급 준비금 비율을 하향 조정하였으며, 증권 교역세와 부동산 교역세금을 낮추었다. 중국은 빠르게 재정 정책과 통화정책을 펼치는 동시에, 내수확대 10대 조치로 경제성장을 확보하려는 「4조 위안 경제촉진정책」¹⁾을 실시하였다. 이러한 고군분투 속에서 2008년 중국의 국내총생산은 전년대비 9% 성장을 보였고, 국제무역 총액은 19.5% 증가하였으며, 도시주민 평균소득이 15,781위안, 농촌 주민의 순수입이 4,761위안으로 각각 8.4%와 8%의 증가를 보였다. 그러나 기업들의 경영난과 2,000만 명의 농민공 및 600여만 명의 새로운 대졸자들이 취업난에 힘들어 하는 상황은 쉽사리 개선될 기미를 보이지 않고 있다.

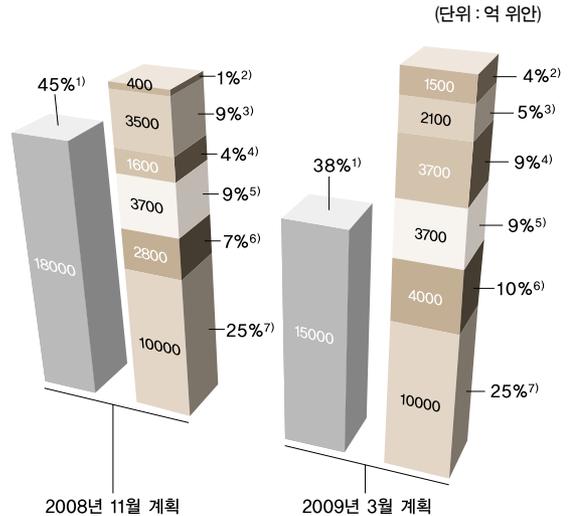
3월 5일 원 총리는 2009년이 개혁개방 30년 이래 중국의 경제발전에 가장 힘든 고난의 한 해가 될 것이라고 지적하고, 올 정부 정책의 중점은 “내수확대를 통한 경제성장 확보, 구조조정을 통한 산업수준 향상, 개혁 강화를 통한 경제활력 증강, 민생안정을 통한 사회화합 확보(扩大内需, 保增长; 调结构, 上水平; 抓改革, 增活力; 重民生, 促和谐)”임을 강조했다. 여기에, 2년간 4조 위안의 대규모 정부투자를 통해 가장 직접적이고 효과적인 경제조정진흥정책을 추진하여, 국내총생산 8% 성장 확보, 도시신규취업자 900만 명 이상 확보, 도시등록실업률 4.6% 이내로 통제, 주민소비지수 4% 증가를 성취할 것이라고 소개했다.

1) 건설보장성프로젝트(판자촌개조, 유목민정주, 농촌지역거주환경개선 등), 농촌 사회간접자본 건설(수도, 가스, 도로, 전신, 수력 등), 중대 사회간접자본 건설(도로, 철도, 공항, 전화 등), 의료위생교육문화사업, 생태환경건설(오수, 오물처리시설 등), 자주창신 및 구조조정(고급기술산업화, 서비스업 발전 등), 지진지역 재해복구사업, 도시농촌주민수입 제고, 직접세 개혁, 자금부족 지원

■ 2년간 4조 위안 규모의 경기부양책

중국은 2008년 11월 「4조 위안 프로젝트」를 발표한 후 연말 1,040억 위안을 비준하였고, 2009년 2월까지 이미 총 2,300억 위안을 비준하였다. 원 총리에 따르면, 중국 중앙정부는 2009년 4,875억 위안, 2010년 5,885억 위안을 투자하여, 총 4조 위안 중 1조 1,800억 위안을 제공할 것이며, 이는 이번 3월 계획에서 새로 추가된 부분이다.

세부 투자 항목 중 철도·도로·공항 및 수력 등 사회간접자본 건설이 최대 부분인 1조 5,000 위안을 차지하고, 재해복구사업에 1조 위안, 삼농(농촌·농업·농민) 문제 해결에 7,161억 위안, 과학기술 개발에 1,461억 위안, 사회보장기금에 2,930억 위안, 보장성 주거환경 건설, 농촌의 수도·전기·도로·가스·주택 개선사업 및 교육·문화·위생 등 민생안정사업에 총 9,080억 위안이 투자될 예정이다. 이외에도, 취업촉진정책에 420억 위안, 향후 3년간 각급 성(省)에서 의료개혁에 투자할 8,500억 위안 중 3,318억 위안을 중앙정부가 부담할 것이다. 도로와 철도 등 사회간접자본 건설과 같은 일부 항목은 실제로 11.5(중국경제사회발전11차5개년계획 : 2006~2010년) 계획에 이미 포함되어 있던 것들이며, 보장성 주거환경과 같은 항목은 새로 신설된 부분이다.



- 주: 1) 사회간접자본, 2) 의료위생교육문화사업
 3) 에너지절약 및 생태사업,
 4) 구조조정 및 기술개선, 5) 농촌민생공정
 6) 보장성 주거환경사업, 7) 재해복구사업

출처 : 국가발전개혁위원회.

■ 사회간접자본 건설계획 감소 및 민생안정사업 확충

「2008년 11월 계획」 발표 이후 사회간접자본 투자가 전체 정부투자계획의 45%를 차지하는 데 대한 논란이 있었으나, 이번 「3월 계획」에서는 3,000억 위안이 삭감된 반면, 보장성 거주환경에 대한 투자가 2,800억 위안에서 4,000억 위안으로 40% 증가하였다(앞의 그래프 참고). 이후 3년간 750만 도시저소득 생계곤란가정의 주거문제를 해결하고, 임업·광업 지역 등의 240만 가구의 생활환경을 개선하며, 나머지 493억 위안의 예산으로 저렴한 아파트를 제공하고 판자촌 지역의 개·보수에 적극 투자할 계획이다.

삼농(농촌·농업·농민)문제 해결

삼농문제 해결을 위해 양식 생산을 안정화하고 농업구조를 개선하여 농산품 질량과 경쟁력을 강화하며, 농업기반시설 확충과 농촌민생안정사업(3,700억 위안, 그래프 참고)을 전개할 것이다. 또한, 6,000만 명에 안전한 식수를 공급하는 문제와 5,000만 농가에 가스시설을 확충하며, 농민의 수입을 증대시키고 빈곤보조기준을 조정하여 1인 평균 1,196위안의 보조금 혜택을 받을 수 있는 대상이 4,007만 명으로 늘어날 것이다. 삼농문제 해결을 위한 자금은 전년대비 1,206억 위안 증가한 7,161억 위안으로, 농업보조금이 전년 대비 200억 위안 증가한 1,230억 위안, 농기계 구매보조금도 전년대비 90억 위안 증가한 130억 위안이다. 또한 소비확대의 한 방법으로, ‘가전제품을 농촌으로’, ‘농기계를 농촌으로’, ‘자동차·오토바이를 농촌으로’ 등의 사업을 전개하며 이를 위해 400억 위안의 보조금이 지급될 예정이다.

사회보장제도 확충

교육·위생·문화 등의 사회사업도 400억 위안에서 1,500억 위안(그래프 참고)으로 증가하였다. 2020년까지 전국교육개혁사업을 전면 완성할 예정인 중국은 초·중등 학생의 공공경비 보조

금을 300위안에서 500위안으로 증액시키고, 1,200만 초·중등 학교 교사의 대우를 제고하는 등, 약 120억 위안의 예산을 교육발전사업에 투자할 계획이다.

이외에도, 올해 사회보험법을 제정할 예정인 중국은 사회보험을 국가가 통합적으로 관리하여 지역간 차별을 없애고, 농민공을 보험 대상에 포함할 예정이다. 전국 10%의 현과 시에 신행 농촌사회양로보험을 실시할 예정이며, 비공유제 경제에 종사하는 근로자, 농민공, 농민, 비정규직 근로자 및 자영업자들이 사회보험에 참여할 수 있도록 할 것이다. 이를 위해 사회보장기금으로 2,930억 위안을 책정하였으며, 이는 전년대비 439억 위안, 17.6% 증가한 것이다.

의약위생사업의 개혁도 진행하여 3년 이내에 의료보험 가입률이 90% 이상 되도록 할 것이며, 금년에 2만 9,000개의 향진위생원을 전국적으로 설치하고, 3년 내에 5,000개의 향진위생원, 2,000개의 현급 의원, 2,400개의 도시사회위생서비스센터를 설치할 예정이다. 기본 의료보장 및 약물제도를 확립하고, 일반인을 위한 진료위생 서비스체계를 완성하며 기본 공공위생서비스를 균등화하는 등, 2010년까지 총 8,500억 위안을 투자할 예정이다.

산업구조조정과 과학기술 개발

국무원은 2월 말 「10대 중점산업진흥계획」을 통해 철강, 자동차, 선박, 석유화학, 방직, 경공업, 유색금속, 장비제조업, 전자정보산업, 물류업 등의 산업을 2009년에서 2011년까지 3년간 구조조정을 통해 경쟁력을 강화하고자 한다고 발표하였다. 낙후기업과 경영위기를 맞고 있는 기업의 인수·합병 등의 조정을 통해 산업집중도와 자원배분 효율을 높이고, 중소기업 지원을 통해 기술 발전은 물론 전국 취업의 70%를 차지하는 중소기업에서의 고용 증가를 모색하고 있다. 따라서, 구조조정 및 과학기술개조사업에 대한 투자가 1,600억 위안에서 3,700억 위안(그래프 참고)으로 증액하였으며, 중소기업발전기금이 39억 위안에서 96억 위안으로 증액하였다. 200억 위안의 기금이 기업의 기술개발에 집중 투자될 것이며, 과학기술 쇄신을 위한 투자가 총 1,461억 위안으로 25.6% 증가하였다.

■ 적극적인 취업촉진정책

2009년 전국도시신규취업자는 900만 명으로 예상되어, 2008년 동기대비 100만 명이 감소하였다. 중국 정부는 전년대비 168억 1,100만 위안, 66.6% 증가한 420억 위안을 취업촉진정책에 투자할 계획이며, 이는 2003~2008년까지 중앙정부가 지출한 총 취업촉진금의 45%에 해당한다.

전문대 이상 졸업자가 취업촉진정책의 최우선 대상

일부 도시기업을 대상으로 한 조사에 따르면, 금년 64.5%의 기업이 구정 이후 근로자를 고용할 계획이며, 고용 계획이 있는 기업의 수는 작년 동기 대비 20%가 감소하였고, 일자리 수는 10% 줄어들었다. 칭화대 정치경제학연구소 차이지밍(蔡繼明) 연구주임은 2009년 대졸자는 모두 600여만 명이고, 작년에 취업을 하지 못한 200여만 명을 합하면 모두 800여만 명의 대학생이 취업문제에 직면하고 있지만, 이들 중 36% 정도만이 취업이 가능할 것으로 추정된다고 밝혔다.

중국 정부는 2009년 취업촉진정책 중 특히 공공부문 취업 및 창업서비스를 강조하고, 전문대 이상 졸업자가 사회사업과 공공서비스 분야에 취업할 경우 사회보험과 보조금을 지급하며, 농촌공공서비스와 군대에 참여할 경우 학비를 보상하며, 중점과학연구과정이 있는 학교·연구소 및 기업 등이 자격에 부합하는 졸업생이 연구에 참여하도록 할 경우 관련된 취업보조정책을 통해 지원할 방침이다. 재정부는 「2008년 중앙 및 지방정부예산집행상황과 2009년 초안보고(关于2008年中央和地方预算执行情况与2009年中央和地方预算草案的报告)」에서 대학생이 도시와 농촌의 사회사업 및 중서부 지역과 중소기업에서 취업할 경우 혜택을 줄 계획이다.

농민공의 취업과 창업지원

중국 정부는 농민공의 실업문제를 해결하기 위해 농민공의 실업 기간을 충전 기간으로, 이들을 위한 단기적 대책을 장기적 정책으로, 부업 붐을 창업 붐으로 전환시키기 위한 근본 대책을 마련할

예정이다. 이를 위해 기본적으로 농민공의 기술 수준을 제고하고, 중소기업의 고용창출을 유도해야 하며, 농민공의 자주적 창업을 지원할 수 있어야 한다.

상술한 재정부 보고에 따르면, 2009년 전면 실시될 특별직업훈련계획을 통해 중점기술훈련을 전개하여, 귀향 농민공의 응용기술 훈련 및 실업자의 재취업, 신규구직자의 예비훈련, 퇴역군인의 무료 직업훈련을 실시할 것이다. 또한, 도시취업곤란인원, 미취업자가정, 재해지역 취업도 지원할 예정이며, 농민공의 창업도 적극 지원하여 소액대출을 확대 제공할 것이다. 또한 기업의 농민공 고용을 장려하기 위해 각종 세제정책을 실시하여, 중소기업과 서비스산업에서 고용을 창출할 경우 세금감면, 사회보험금 보조, 공익사업 보조, 직업훈련 보조 등 각종 우대정책을 실시할 것이다.

기업발전 지원

재정부는 기업발전과 취업문제를 해결하기 위해 2008년 12월 현행 공업 및 상업 종사 소액납세자의 영업이익 기준을 100만 위안과 180만 위안에서 각각 50만 위안과 80만 위안으로 낮추고, 이들의 납세율을 상업기업의 경우 4%, 공업기업의 경우 6%에서 일률적으로 3%로 낮추었다. 중국은 이미 수출환급금 비율을 5차례 낮추어 노동력 밀집형 수출기업의 부담을 직접적으로 경감시켜 주었다. 또한 취업창출과 고용안정을 위해 기업의 부담을 줄여 감원을 방지하기 위해 사회보험료를 면제하거나 낮춰주고, 직업훈련보조금을 지급하며, 기업과 노조의 평등협상을 위한 조치를 취하는 등 자금적·정책적·여론적 지지를 통해 농민공의 취업 및 창업을 적극 지원할 방침이다.

■ 중국의 4조 위안 경제진흥정책 성공에 대한 우려

자금력에 대한 우려

2008년 중국의 재정수입은 6조 1,316억 9,000만 위안이고, 전년대비 19.5% 증가하였으며, 지출

은 6조 2,427억 300만 위안으로 25.4% 증가하였다. 2009년은 세계개혁과 구조적 감세를 통해, 100개 항목의 행정성 세금이 취소되거나 정지되었으며, 일부 제품의 수출환급금이 조정되는 등, 기업과 국민 모두에게 약 5,000억 위안 정도의 세금 부담이 줄어들 전망이다. 따라서 2009년 중국의 전국재정수입은 6조 6,230억 위안으로 8%로 증가하는 반면, 지출은 7조 6,235억 위안으로 22.1% 증가하여 9,500억 위안의 재정적자가 국채발행을 통해 보충될 전망이다.

국가발전위원회 관련 부문의 예측에 따르면, 중앙정부는 2009년 7,500억 위안의 예산이 부족하여, 금년 발행해야 할 장기국채가 작년 대비 5,700억 위안 증가할 것이다. 2009년 지방정부는 2009년에는 3,000억 위안, 2010년에는 3,200억 위안의 자금을 총당할 능력이 있지만, 여전히 각각 2,400억 위안과 2,600억 위안이 부족한 실정이다.

중앙과 지방정부 외에 은행이 또다른 자금 공급원이 될 것이다. 2008년 은행의 신용대출 상한선을 취소한 이래로 이미 새로 증가한 신용대출액이 2조 6,700억 위안에 달하며, 금년 새로 설정된 신용대출 목표액이 5조 위안에 이른다.

이에 대해 원 총리는 2003년 중국의 재정적자 규모는 3,192억 위안으로 국내총생산의 2.6%를 차지하였고 1,400억 위안 상당의 국채를 발행하였으며, 2008년 1,800억 위안으로 국내총생산의 0.6%를 차지하여 300억 위안 상당의 국채를 발행하였다고 지적하고, 최근 중국의 경제발전으로 보아 적자와 국채 발행 규모는 중국 정부의 통제력 범위 안에 있다고 설명했다. 또한, 원 총리는 현재 중국이 공업화·시장화·도시화가 급속히 진행되는 발전과정에 있고, 소비 확대와 경제산업구조 발전의 단계라고 지적하고, 중국의 금융 체계가 기본적으로 건전하고 안정적이어서 경제발전에 효과적인 버팀목이 될 것이라고 강조했다.

집행력과 목표 실현 가능성에 대한 우려

경제성장을 8% 확보는 중국경제 지속발전을 위한 최후의 보루이다. 국가발전위원회의 예측에 따르면, 4조 위안의 경기부양책이 매년 1%의 경제성장을 추진하는 작용을 할 것으로 기대되지만, 이를 통해 실제 창출된 고용이 기대하는 만큼의 국민소득 증대와 내수확대를 이끌 수 있을지에 대

한 우려가 일고 있다. 실제 정부 자금이 투자되는 항목이 주로 기초설비와 주택건설에 집중되어 있어 시멘트·철강·에너지 등 국유기업이 큰 수혜자가 되는 반면, 경제위기의 최대 피해자인 중소기업과 농민공은 그다지 혜택을 누릴 수 없다. 또한 중국의 내수부족이 단지 국민이 소비를 꺼려 하는 것이 아니라, 수입이 근본적으로 지나치게 낮다는 데 그 원인이 있기 때문에, 비교적 장기간의 정책이 필요한 국민의 수입확보와 내수확대를 통한 경기회복이 2009년에 그 효과를 보일 것 인지도 의문이다.

중국사회과학원 경제연구소 장핑(张平) 부소장에 따르면, 정부의 4조 위안 투자계획이 불합리하게 중복되지 않도록 해야 하지만, 실제 투자 밀도와 수익률이 낮아 취업을 창출하는 작용이 뚜렷하지 않다고 지적한다. 정부주도 투자의 효율성을 높이기 위해서는 사업의 엄격한 관리를 통해 중복 투자를 방지하고 부패 발생을 근절해야 한다. 중국은 이미 재정부 감찰부 등이 연합하여 24시간 감찰대를 조직하고 자금의 투자 방향과 내용에 엄격한 관리감독을 진행하고 있다. 2월 19일 심사부 려우지아(刘家) 심사관은 현재 중대한 위법이나 투자 손실 및 낭비 문제가 발생하지 않았고, 중요한 투자 항목의 경우 전 과정에 심사를 진행하고 결과를 사회에 공표할 것이라고 말했다.

■ 맺음말

2009년은 신중국 성립 60주년이 되는 해이고, 중국 특색의 사회주의 완성에 관건이 되는 11.5기 간의 중요한 시기이다. 이번 양회를 통해 중국은 이전과 달리, 국민과의 거리를 좁히고 국민을 위한 정치를 실현하는 햇볕(阳光) 정부의 이미지를 강조하고 있다. 또한 민생을 최대 국정현안으로 삼아, 현재 중국이 직면하고 있는 위기를 정확히 인식하고 경제사회의 전면적 조정과 발전방식의 전환을 실행할 것임을 시사하고 있다. **KLI**