



# 중국의 '2011년 양회를 통해 제시된 국정운영 방향에 대한 주요 내용'

김병철 (중국인민대학교 노동인사학원 교수)

## ■ 머리말

중국의 정치·경제 현황과 미래 동향을 통찰하는 중요한 창구인 '양회'(兩會: 전국정치협상회의, 전국인민대표대회)에서는 올해도 여느 해와 마찬가지로 개막 이전부터 많은 의제가 다루어졌다. 1월 말 런민왕(人民网)은 「2011 양회 조사: 네티즌들이 가장 관심 있는 10대 이슈」라는 주제로 총 108,420명을 대상으로 설문조사한 결과 네티즌들이 가장 관심을 보인 10대 이슈는 ① 사회보장(득표수: 61,177), ② 사법의 공정성(40,704), ③ 부패 척결(19,477), ④ 개인소득(19,405), ⑤ 주택가격 통제(14,529), ⑥ 환경오염(14,456), ⑦ 의료개혁(14,264), ⑧ 물가통제(14,033), ⑨ 식품안전(12,904), ⑩ 교육개혁(10,320) 순으로 나타났다.<sup>1)</sup> 그 밖에도 네티즌들이 주목하는 이슈로 취업문제, 민주법제 건설, 법에 의거한 이주소송, 개인소득세 개혁, 호적제도 개혁, 교통정비, 국제적 지위, 인터넷의 진실화 등이 있다.

이러한 네티즌의 기대를 반영하듯, 양회는 3월 3일 전국인민정치협상회의(이하 정협) 개막에 이어 3월 5일에는 전국인민대표대회(이하 전인대)가 개막하면서 그 모습을 성황리에 드러냈다. 양회에서 중국 정부는 12차 경제개발 5개년 계획(이하 12·5 계획/2011-2015)을 승인하

1) [http://dgkorean.com/board/view.php?menu\\_id=9&no=4006&select\\_titlehead=show\\_all&start=20](http://dgkorean.com/board/view.php?menu_id=9&no=4006&select_titlehead=show_all&start=20)

2) 후진타오 주석이 지난달 16일 제5차 아시아·태평양 경제협력체(APEC) 인적자원개발 장관급회의의 개막식 치사에서 언급한 개념. 산업·지역·계층 간 불균형을 해소해 지속적 경제성장을 꾀하는 전략이다

면서 2011년 경제정책 전반에 대한 구체적인 청사진을 제시하였다. 즉 2011년 국정운영의 기본방향은 12·5 계획의 핵심 기조인 ‘포용적 성장(Inclusive growth)’<sup>2)</sup> 하에서 양적 발전 방식에서 질적 발전 방식으로의 전환뿐만 아니라 민생 보장 및 개선 추구에 대한 계획안을 승인하면서 안정적 성장, 지속적 구조조정, 민생안정 및 취업문제 개선 등에 대한 국가의 관심사를 재차 강조하였다. 그러므로 본 글에서는 양회를 통해 승인된 12·5 계획의 핵심 기조인 포용성 성장의 주요 내용을 살펴봄으로써 중국의 중·장기 계획인 12·5 계획이 어떻게 2011년 전인대에서 제시된 중국의 국정운영 방향에 구체적으로 반영되는지를 살펴보고자 한다.

## ■ 양회란 무엇인가?

매년 3월 베이징 인민대회당에서 중국의 최대 정치행사인 양회가 열린다. 양회는 국정자문회의적인 ‘정협’과 국회적인 전인대를 통합하여 가리키는 말이다. 매년 3월 정협이 전인대보다 앞서 열리는데, 전인대가 하원이라면 정협은 일종의 상원 역할이라고 볼 수 있다. 물론 중국 역시 정협을 중국 공산당의 국정 최고 자문기구이며 전인대를 최고 권력기구라고 규정하고 있으나, 국민을 대표해서 행정부를 견제하는 기능을 충실히 이행하지 못하고 있는 등 형식적이라는 지적도 많다. 하지만 이 둘은 명실상부하게 국민을 대표하는 전국의 대표들이 1년마다 한 자리에 모여 민의를 수렴하는 마당으로 자리매김하고 있다.

중국은 서방 국가와는 달리 중국 나름대로 독특한 정치와 경제제도를 갖고 있다. 비록 삼권분립의 원칙이 완전하게 지켜지지 않지만, 중국에도 입법, 사법, 행정 기관이 별도로 존재한다. 다만, 공산당이 군, 행정, 입법, 사법기구 위에 군림하는 독특한 권력구조를 갖추고 있다. 이에 따라 중국의 권력기구는 형식상 당(중국공산당), 군(중앙군사위원회), 행정(국무원), 입법(전인대), 사법(인민법원 및 인민검찰원) 등 5대 기구로 분류된다. 이 가운데 전인대는 한국의 국회에 해당되며, 정협은 이전 한국의 통일주체국민회의와 유사한 성격을 갖고 있는 정치기구다. 물론 이들 두 대회가 권력의 실체인 중국공산당, 중앙군사위원회, 국무원과는 다른 성격이지만 민의를 대표한다는 점에서 형식상으로 최고 권력기구로 볼 수 있다. 따라서 매년 3월 베이징에서 열

리는 중국 전인대와 정협을 ‘중요한 두 가지 회의’라는 의미로서 양회라 부른다.

첫째, 전인대는 중국의 입법기구로서 국가기관 중 최고 권력기관이다. 전인대는 성, 직할시, 자치구 및 군대에서 선출한 대표로 구성된다. 임기는 국무원과 동일하게 5년이고, 매년 3월 한 차례를 대회를 열며, 휴회(休會) 중에는 전국인민대표대회 상무위원회(이하 인대상위회) 상설 기구로서 전인대의 폐회 기간에 전인대를 대표하여 권한을 행사한다. 전인대 밑으로는 성(省), 현(縣), 시(市), 구(區), 지방 각급 인민대표대회가 있다. 하급 인민대표대회가 한 급 위인 인민대표대회 등 대표를 순차적으로 선출, 최후로 전인대가 구성된다. 대회에서는 정부 활동 보고, 법률 제정, 경제계획 보고, 예결산 보고를 받는데, 그 주요 기능은 다음과 같다. 첫째, 헌법의 개정과 헌법 실시, 감독 및 기본 법률의 제·개정이 있고, 국가주석 및 부주석을 선출한다. 또 국가주석의 제의에 입각한 국무원 총리 결정과 총리 제의에 따른 부총리, 국무위원, 각 부부장, 위원회 주임을 결정한다. 이 외에 중앙군사위원회 주석을 선출하고 중앙군사위원회 주석의 제의에 입각한 그 위원회의 기타 구성원을 결정한다. 마지막 인사권으로는 최고인민법원장과 최고인민검찰원장을 선출한다. 또한 다른 국가의 의회와 같이 예산 심의 및 제반 경제계획의 심사·승인권으로 국가 예산과 예산 집행 상황에 대한 보고의 심의, 비준 기능이 있으며, 국가경제, 사회발전 계획 및 그 실시상황에 대한 보고의 심의, 비준 기능이 있다. 국가의 존립이 달린 전쟁과 평화에 대한 문제도 모두 전인대에서 결정한다.

둘째, 전인대와 함께 양회로 불리는 전국인민정치협상회의는 줄여서 정협이라고 부르는데, 전인대보다 그 영향력이 작다. 정협은 전인대에서 공산당의 정책을 결정하기에 앞서 여러 의견을 수렴하는 창구 구실을 주로 한다. 물론 정협도 보통 정협상무위원회 업무보고 등 자체 의사 일정이 있으며, 정협위원 역시 전인대 회의에 참석하고 정부 업무보고와 계획, 예산보고 및 법원과 검찰원 보고를 들을 수 있다. 그러나 정협은 이 같은 보고들에 대해 토론하고 의견을 제출하지만 정책결정을 표결하지는 않는다. 2,900여 명으로 구성된 전인대 대표와는 달리 정협은 대략 2,200여 명으로 구성된다. 구체적으로 중국은 공산당 1당 지도체제이기 는 하지만 표면적으로는 중국국민당혁명위원회, 민주동맹, 대만민주자치동맹 등 8개의 당파를 인정하고 실제로 존재한다. 이 때문에 정협도 공산당과 소수 정당인 민주당, 무소속, 각 종교 및 사회단체, 소수 민족대표, 홍콩, 마카오, 대만 출신 대표와 재외 중국인인 화교 대표 등으로 구성된다.

## ■ 양회 가운데 왜 전인대를 주목해야 하는가?

2011년 3월 3일 성황리에 개막식을 올리고 3월 14일 전인대 우방귀 상무위원장이 주재로 한 폐막회의를 끝으로 양회 열흘간의 공식 일정을 마무리했다. 특히, 전인대에서는 12·5 계획 뿐만 아니라 원자바오 총리가 보고한 정부 업무보고, 전인대 상무위원회 업무보고, 2011 회계연도 정부 예산안, 최고인민법원 업무보고 등이 통과됐다. 이로써 전인대를 통해 양적 성장보다는 질적 성장 그리고 민생 보장을 통한 질적 성장을 추구하는 ‘포용성 성장’이 본격적으로 실현될 수 있는 토대가 마련됐다.

그럼, 양회 가운데 왜 전인대를 주목해야 하는가? 앞서 말했듯이, 전인대를 통해 중국이 한해 살림을 어떻게 꾸려가겠다는 청사진을 발표하기 때문이다. 중국은 공산당이 건국했고 또 이끌어가는 나라이며, 공산당은 당대회를 열어 치국 방침을 정하기에 공산당 내부 행사인 당대회에서 무엇이 논의·결정되었는지를 외부에선 정확히 파악하기 어렵다. 하지만 이런 당대회에서 기본 방침으로 도출한 국정 운영기조를 전인대를 통해 정책으로 공식화 과정을 밟기 때문에 전인대의 주요 내용을 살펴보면 중국의 미래 방향을 기본적으로 파악할 수 있다. 예를 들면, 중국 공산당 제17차 중앙위원회 제5차 전체회의(17기 5중전회)가 2010년 10월 15일에 개막하여 18일에 폐막하였는데, 이때 시진핑 국가 부주석을 중앙군사위원회 부주석으로 선출하고, 포용적 성장을 핵심 기조로 하는 12·5 계획의 기본 방침을 도출하였으며, 2011년 전인대에서 중국 정부는 12·5 계획 실현을 위한 2011년 경제정책 전반에 대한 구체적인 청사진을 제시하였다. 그러므로 중국이 앞으로 어디로 갈 것인가를 가늠하기 위해서는 5년마다 발표되는 경제개발 5개년 계획의 주요 내용과 매년 발표되는 전인대의 주요 내용을 꼼꼼하게 살펴보아야 한다.

구체적인 전인대의 청사진을 올바르게 이해하기 위해 거시적인 밑그림 작업 단계에서 12·5 계획을 살펴보는 것이 선행되어야 한다. 왜냐하면 12·5 계획은 중국이 향후 5년 동안 어떻게 국정을 꾸려나갈 것인가에 대한 중장기적인 계획을 보여준다면, 양회는 중국이 한해 살림을 어떻게 꾸려가겠다는 청사진을 발표하기 때문이다. 그러므로 2011년 전인대에서 제시된 청사진의 밑그림 역할을 하고 있는 12·5 계획을 먼저 간략하게 살펴보도록 하자.

12·5 계획의 기본 방향은 11·5 계획과 유사하나, 12·5 계획의 핵심 기조는 포용적 성장으로서 경제 글로벌화와 발전의 성과가 모든 국가, 지역, 국민에게 미치고, 지속가능한 발전을 통

해 조화로운 경제·사회 발전을 구현한다는 개념이다. 포용적 성장은 크게 발전방식의 전환과 민생 보장 및 개선 추구를 통해 경제발전의 지속가능성을 유지·강화한다는 정책 방향을 품고 있다(표 1 참고). 첫째, 12·5 규획의 정책 방향은 중국 경제의 외형적 성장 대신 질적 발전으로 경제 패러다임을 전환하는 것이 특징이라고 할 수 있다. 둘째, 포용적 성장을 담은 12·5 규획의 정책 방향은 민생 보장 및 개선 추구의 의지를 천명하고 있다.

〈표 1〉 12·5 규획의 주요 내용

핵심 기조	포용적 성장	
	발전방식의 전환	민생 보장 및 개선 추구
정책 방향		
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 내수확대 전략 견지</li> <li>· 소비·투자·수출의 조화</li> <li>· 전략적 신흥산업 육성, 서비스업 발전 도모</li> <li>· 지역 간 조화로운 발전</li> <li>· 자원절약형, 환경친화형 사회건설</li> <li>· 과학기술 혁신 역량 강화</li> <li>· 대외 무역구조의 최적화</li> <li>· 글로벌 거버넌스 및 지역협력에 적극 참여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시·농촌 주민 수입 증대</li> <li>· 지속가능한 공공서비스체제 완비</li> <li>· 취업촉진 및 조화로운 노동관계</li> <li>· 소득분배관계 조정</li> <li>· 국민소득 조정</li> <li>· 사회보장체제 완비</li> <li>· 농업 현대화 추진</li> <li>· 의료보건 개혁</li> <li>· 사회관리 혁신</li> <li>· 국민 간 갈등 처리</li> </ul>

자료: “中共第十七届中央委员会第五次全委员会公报.” (2010. 10. 18.) 新华网.

## ■ 2011년 전인대에서 제시된 국정운영 방향의 키워드는 무엇인가?

지금까지 2011년 양회를 통해 승인된 12·5 규획의 핵심 기조인 포용성 성장의 정책 방향을 발전방식의 전환과 민생 보장 및 개선 추구하는 측면으로 구분하여 간략하게 살펴보았다. 아래서는 중국의 중장기 계획인 12·5 규획의 두 가지 정책 방향이 어떻게 2011년 전인대에서 제시된 중국의 국정운영 방향에 구체적으로 반영되는지를 살펴보고자 한다.

## 발전방식의 전환

2011년 전인대에서 제시된 국정운영 방향의 키워드는 바로 12·5 규획에 반영된 ‘질적 발전’의 추구이다. 11·5 규획과 비교하여 12·5 규획에서는 수출 및 투자 중심에서 내수중심 경제 구조로의 전환 등 중국 경제의 양적 성장 대신 질적 발전으로 경제 패러다임을 전환하는 것이다. 이는 5중전회 결과를 담은 「공보」에 양적 성장 개념인 ‘경제성장’은 2차례, 질적 성장을 의미하는 ‘경제발전’은 13차례 언급된 점을 미루어 알 수 있다. 기존의 투자 및 수출 중심의 경제는 주요 교역국(선진국)의 저성장에 따른 동반침체 우려와 환율 및 무역분쟁 발생, 에너지 수급 불안 등 외부 요인에 대한 취약한 구조적 문제점이 존재했기 때문이다. 또한 양적 성장에도 불구하고 지역 간, 계층 간 그리고 도농 간 빈부격차로 인한 사회갈등 심화로 소득분배와 경제구조 개선 필요성이 강력하게 제기되었기 때문이다. 예를 들면, 2011년 중국사회과학원 「사회백서(社會藍皮書)」에서는 중국의 소득불평등을 나타내는 지니계수가 위험수준인 0.5 수준이라고 경고하였다. 양회에서는 12·5 규획에서 제시된 기존의 저임금과 투자-수출 중심의 양적 성장모델에서 소득 증대를 통한 내수 확대 및 산업 고도화를 목표로 국가전략을 전환하는 방안을 명백히 드러냈다.

이처럼 전인대에서는 내수 중심으로 경제구조 전환, 소득분배 개선, 산업경쟁력 강화 및 친환경 발전 등의 질적 발전 과제들을 강력히 추진할 것을 표명하였다. 즉 내수 중심의 경제로 전환하기 위하여 향후 5년간 평균 경제성장률을 예상보다 낮은 7%로 설정하여 외형적 성장주의에서 탈피하겠다는 지도부의 의지가 강렬하게 반영되었다. 특히, 소득 개선과 관련하여 향후 5년간 최저임금을 연평균 13% 이상 인상하고, 최저임금을 해당 지역 종업원 평균 임금의 40% 이상 수준으로 달성하겠다고 언급했다. 또한 근로계약이 제대로 체결되지 않은 농민공 등 취약계층을 보호하기 위해 노동계약 체결률을 90% 이상으로 제시하였다.

## 민생 보장 및 개선 추구

또 다른 국정운영 방향의 키워드는 민생 보장 및 개선 추구에 중점을 두었다는 점이다. 첫째, 2011년 경제정책의 기본 방향으로 안정적 성장, 지속적 구조조정, 민생 안정 및 취업문제 개선

을 제시하였다. 예를 들면, GDP 성장률을 8% 전후로 조정하고, 900만 명 이상 신규 일자리를 창출하며, 도시 등록 실업자를 4.6% 이내로 통제하는 것이다. 또한 내수 진작, 인프라 구축 및 미래산업 육성을 위해 9,000억 위안의 재정적자를 부담하는 강력한 재정정책을 실시할 예정이다.

둘째, 최근 지속되고 있는 인플레이션 압력 해소를 위한 다양한 정책도 제시하고 있다. 물가상승에 따른 서민생활 안정을 위해 농산품과 기초생활품 등의 공급을 강화하고, 시중 유동성 조절 및 생필품 가격관리 등을 적극 추진할 예정이다. 예를 들면 2011년 소비자물가(CPI) 상승 폭을 4% 전후로 억제하는 것이 목표다. 또한 글로벌 금융위기 이후 급격한 통화량 증가가 물가상승에 압력으로 작용하고 있어 통화정책 기조는 '적당히 느슨한' 단계에서 '온건한' 형태의 일부 긴축적 방향으로 선회되었다.

셋째, 내수확대, 민생개선에 대한 범정부 차원의 대책이 강화되었다. 내수촉진을 위해 농민이나 도시 저소득층 주민 등이 자동차나 가전제품을 새로 구입할 때 정부에서 보조금을 지급하는 정책이 실시되고, 민간투자 활성화를 촉진시키고자 한다. 또한 소득분배 개선을 위해 최저임금 인상 등 소득증대 지속과 불법 수입에 대한 감독 강화, 양로보험과 산업재해 등 사회보장제도 확충을 추진할 예정이다. 특히, 노동계약법, 사회보험법 등의 법규 통과로 경제보상금과 주택공적금, 의료보험 등 임금에 준하는 비용도 증가할 추세이다. 마지막으로 부동산시장 안정을 위하여 저가 주택 1,000만 호 건설과 공공 임대주택 활성화 등에 1조 위안 이상의 예산을 투입하여 공급을 확대하고, 부동산 관련 조세 및 금융제도 정비와 지방정부의 책임을 강화할 예정이다.

## ■ 맺음말

본 글을 통해 양회에서 승인된 중국의 중장기 계획인 12·5 규획과 전인대에서 제시된 올해 중국의 국정운영 방향이 밀접하게 연관됨을 확인할 수 있었다. 이러한 중국의 중장기 계획과 단기 계획의 연관성은 다음과 같이 국가 지도부의 의지에서 강하게 드러난다. 원자바오 중국 총리는 2011년 전인대 폐막 후 기자회견을 통해 “앞으로 경제의 질적, 효율적 발전에 중점을

둔 성장을 할 것'이라며 "12·5 계획 기간 동안 연평균 경제성장률 7% 목표를 향해 노력할 것"이라고 밝혔다. 이처럼 중국 지도부는 어느 나라에서도 찾아보기 힘든 강력한 추진력과 정책적 일관성을 유지하고 있는 나라 중의 하나다. 그러므로 5년마다 발표되는 경제개발 5개년 계획과 매년 발표되는 전인대의 주요 내용에 대한 면밀한 분석은 중국의 국정 운영이 어떤 방향으로 흘러갈지 가늠해 볼 수 있는 중요한 잣대로 삼을 수 있다. **ICLI**

---

### 참고문헌

---

- [http://www.gov.cn/2011lh/content\\_1825838.htm](http://www.gov.cn/2011lh/content_1825838.htm)
- <http://bbs1.people.com.cn/postDetail.do?id=108518572>
- <http://wenku.baidu.com/view/86a2a87fa26925c52cc5bf25.html>
- <http://www.hysec.com/hyqz/public/Infodetail.jsp?menu=4&infoId=4650105>
- 중앙일보 중국연구소 지음, 「2010, 2010~2011 차이나 트렌드」, 중앙북스.
- 한국노동연구원, 「'12차 5개년 계획'에서 제시된 분배 및 사회보장에 관한 주요 내용」, 『국제노동브리프』, 제8권, 제11호, 2010.
- 삼성경제연구소, 「2011년 중국 전인대의 주요 이슈와 시사점」, 『SERI 경제포커스』, 제330호, 2011.
- \_\_\_\_\_, 「중국 12·5 계획의 주요 내용과 시사점」, 『SERI 경제포커스』, 제320호, 2010.
- Kotra, 「중국경제 2011, 그리고 향후 5년」, 중국통상전략연구센터.
- 유현정, 「양회 개최 이후 중국의 정치경제 발전전망」, 『정세와 정책』, 4월호, 2011.
- DAISHIN HEADLINE, 「향후 5년 중국의 청사진」, 투자포커스.
- KIEP, 「국민경제 및 사회발전 제12차 5개년 계획강요(초안): 총 16편 중 제 14~16편」, 『KIEP 북경사무소 브리핑』, 제13권, 제10호, 2011.