

## 중국 자동차산업 발전의 정치경제: ‘상하이폭스바겐’을 통해 본 정부주도하의 외자도입과 산업발전

정환우

가톨릭대학교 아태지역연구원 전임연구원

이 논문은 중국에서 중앙정부의 지방 선별적 특혜정책, 지방정부의 집중적 투자, 그리고 국가주도적 외자 도입이 서로 결합하여 급속한 성장을 이루어 왔지만 이러한 성공 방식에 내재한 위기 가능성도 심화되고 있음을 중국의 대표적 합작 자동차생산 기업인 ‘상하이폭스바겐’을 통해 밝히고 있다. 상하이 출신 고위지도자들의 영향력 발휘, 수입대체산업화전략 달성을 위한 고려 등의 이유에서 중앙은 상하이자동차공사의 발전에 특혜적인 지원을 아끼지 않았다. 지방정부, 즉 상하이시 정부는 분권화에 따라 증가한 권한과 동기 부여 속에서 자기 지방 발전에 적극 나섰다. ‘상하이폭스바겐’을 통한 자동차산업 발전은 그 중심에 있었다. 외자, 즉 독일의 폭스바겐사는 제반 발전가능성을 검토한 뒤 상하이에 투자했고 상하이폭스바겐의 성장에 큰 역할을 해 낼 수 있었다.

결국 ‘상하이폭스바겐’ 사례를 통해 중국에서는 중앙의 선별적인 지방 특혜정책과 지방정부의 발전주의가 결합한 가운데 외자가 이용되고 또 견제되어 왔다는 점에서 새로운 유형의 발전전략이 전개되고 있음이 드러났다. 그러나 ‘상하이폭스바겐’의 성공의 이면에서는 전국가적 산업정책의 정당성과 집행능력 저하가 병행하면서 지방간 경쟁과 지방보호주의가 심화되는 등 위기 요인이 심화되고 있다. 이처럼 ‘상하이폭스바겐’ 사례는 중앙-지방-외자간 협력과 갈등의 역학구조속에서 중국이 이루어 온 산업발전의 비결과 한계를 명료하게 보여준다.

◆ 주제어: 산업정책, 중앙정부, 지방정부, 외자도입, 자동차산업, 중국, 상하이

### I . 머리말

중국의 개혁·개방은 발전과 종속 내지 위기의 정치경제학과 관련하여 두 가지 근본적인 의문점을 환기시켜 준다. 첫째는 개혁 및 추격발전의 달성이라는 문제와 관련하여 과연 중국은 어떤 성과와 함의를 줄 것인가, 즉 과연 중국은 낙후된 개혁사회주의체제라는 불리한 조건에도 불구하고 자생력 있고 지속가능한 발전의 토대를 구축할 수 있을 것인가 하는 문제이다. 두 번째로 중국의 개방은 중국으로 하여금 과연 대외적 예측 내지 이에 관련된 국내 정치·경제적 불안정성을 피해 가면서 자생력 있는 발전을 이룰 수 있게 해 줄 것인가의 문제와 관련하여 관심을 집중시킨다. 이처럼 중국의 개혁·개방은 발전과 종속이라는 정치경제학의 고전적 문제영역과 관련하여 흥미로운 사례가 된다.

한편, 발전과 종속의 문제와 관련하여 남미 여러 나라 및 동아시아 신흥발전국들의 경험은 중국에 대해 좋은 논의의 기준을 제공해 주지만 이것이 중국에 그대로 적용될 수는 없다. 남미 여러 나라와 동아시아 신흥발전국들이 역사적 배경과 제 정치경제 세력들의 역학관계에서 커다란 차이를 보인 것과 마찬가지로 중국도 자신만의 특수한 정치·경제적 맥락을 지니고 있기 때문이다. 따라서 다른 나라들과의 공통점 뿐 아니라 중국의 독특성에 대한 관심은 중국 자체의 발전을 전망하는 데 있어서 뿐만 아니라 기존 이론의 일반화 가능성을 점검하는 데에서도 대단히 중요하다.

이 논문은 경제개방과 발전 그리고 종속의 문제가 중국에서 어떻게 나타날 것인가 하는 물음에서 시작되었다. 그리고 이러한 문제의식을 중국에 구체적으로 적용시키는 과정에서 중앙정부와 지방정부 그리고 외자가 주요 정치·경제적 행위자이고, 특정 산업 그 중에서도 자동차산업이 비교적 적절한 분석대상으로 될 수 있으며, 특정 지방과 기업에 대한 사례연구가 비교적 분석방법이라는 점이 분명해지게 되었다. 이에 따라 이 논문에서는 중국의 산업발전이 중앙정부, 지방정부, 외자간 상호 견제와 협력관계 속에서 이루어져 왔다는 점을 자동차산업, 특히 상하이자동차공업공사와 산하 합작기업인 ‘상하이폭스바겐’ 사례를 중심으로 밝히고 그 정치·경제적 함의를 점검해 보았다. 그 결과 이 논문에서는 중국에서 중앙정부가 지방 선별적 특혜정책과 국가주도적 외자 도입을 결합시켜 급속한 자동차산업 성장을 이루어 왔으나 이러한 성공 방식에 내재한 위기요인도 심화되어 오고 있음을 밝힐 수 있었다. 이러한 사실은 (후)후발산업화 과정에서 나타나는 정치경제적 세력관계 및 산업화 전략의 결과와 관련하여 중국이 새로운 사례를 제공하고 있다는 것을 알려준다. 특히 이러한 연구는 개혁·개방기 중국의 중앙-지방관계 및 대외교류 확대와 관련하여 그동안 빈번하게 우려의 대상이 되어 온 중앙정부의 통제력이나 국가응집성 약화 등의 문제(Goodman, 1994: 1-20)를 새로운 각도에서 바라볼 수 있는 기회를 제공해 준다.

연구사례와 관련, 자동차산업은 개혁기 중국이 집중적으로 육성해 온 산업분야로서 발전과 종속의 문제를 검토하기에 비교적 적절한 대상이다. 자동차산업은 중국이 추격발전을 시도할 여지 자체가 적은 첨단산업(예컨대 정보통신산업)이나 추격발전이 큰 의미를 지니기 힘든 전통산업(예컨대 철강산업이나 전통적 섬유, 방직 등 전통적 노동집약산업)에 비해 전후방 산업연관효과가 큰 종합산업으로 한 국가의 산업발전을 평가하는데 비교적 적절한 지표로 될 수 있다. 한편 상하이시는 중국 전체에 대한 정치경제적 파급력이나 상징성 면에서 대단히 중요한 의미를 지니는 곳이다. 마지막으로 상하이자동차공업공사와 산하 합작기업인 ‘상하이폭스바겐’은 상하이시의 핵심적인 시속 자동차공업분야 국유기업집단으로서 중국을 대표하는 자동차기업집단이기도 하다.

이 논문은 다섯 개의 장으로 이루어진다. 서론에 이어 2장에서는 (후)후발산업화국가의 발전과 종속에 관련된 기존 논의들을 검토함으로써 논의의 기준과

방향을 설정하고 행위자들의 역할 및 이들간 관계와 관련하여 중국이 가지고 있는 특성을 뽑아낸다. 그 뒤에 이어지는 두 개의 장이 실제 분석내용에 해당하는데 우선 3장에서는 중앙정부, 지방정부, 외자 세 세력이 상하이자동차공사의 발전에 어떻게 공헌했는지를 검토하고 난 뒤 4장에서는 세 세력의 역할에 의해 기업이 성장해 오는 과정에서 이들 세력간의 상호관계와 그 결과를 정리한다. 마지막 결론에서는 이 논의를 정리하고 합의와 한계를 지적한다.

## II. 중국의 산업발전과 중앙, 지방, 외자

### 1. 중국의 산업정책과 자동차산업

중국에서 산업정책이란 개혁·개방 이후에 사용하기 시작된 개념으로 어떤 점에서든 이 개념의 이용 자체가 산업화 방식을 둘러싼 중국의 변화를 나타내주는 현상이기도 하다. 본래 산업정책이란 국가의 경제개입을 전제로 하는 것이기 때문에 미국 등의 자유주의국가보다는 독일·프랑스 등의 중상주의적 후발산업화 국가들에서 발전되어 왔고, 근래 들어서는 일본·한국 등의 동아시아 발전주의국가들에서 체계적으로 나타났다(이영철 역, 2003: 1장). 그러나 동아시아 국가들을 포함하는 자본주의 국가의 산업정책은 시장을 대상으로 한 국가의 민간기업에 대한 것이었다. 반면 공동 소유와 중앙집권적 계획으로 특징되는 1978년 이전의 중국에서는, 나름의 산업화 전략이 없었던 것은 아니지만, 근본적으로 정부의 기업에 대한 직접적이고 대중적(ad hoc)인 ‘정책지시’의 성격을 벗어나기 어려웠다(김익수, 1993: 57-64). 결국 중국에서는 경제개혁, 즉 시장화와 정부-기업간 분리가 추진된 1970년대 말 이후에야 산업정책이 본격적인 관심 대상으로 되었다.

개혁 정책이 가져온 변화들은 중국에서 산업정책이 모색·시도될 수 있는 배경이 되었다. 우선, 분권화가 추진되면서 중앙 정부가 지방이나 기업에 직접 명령을 내릴 수 있는 영역이 축소되었다. 또 경제주체가 개혁 전의 국유 및 도시집체 중심적 구조에서 벗어나 농촌집체, 개인, 외자 등으로 다양화됨에 따라, 실제로도 과연 그런가에 대한 논란의 여지가 있지만, 정부-기업간 관계도 분리되기 시작했다. 마지막으로 시장화와 정부-기업 분리의 진전에 따라 정부의 직접적 지령은 줄어든 대신 가격, 금융(즉 이자율이나 대출 간섭), 조세 등 간접적 통제 수단들이 생겨나기 시작했고 이는 정부의 새로운 산업정책의 수단으로 될 수 있었다. 결국 1984년 12월 당시 총리였던 자오즈양(趙紫陽)은 중공 12기3중전회에서 “일본이나 신흥공업국에서와 같은 산업정책의 운영이 필요함”을 역설하기에 이르게 되었고, 1989년이 되면 중국 최초의 산업정책 지침이라 할 수 있는 <당면 산업정책의 요점에 관한 결정>이 공포되기에 이른다. 물론 개혁기 중국

의 산업정책 역시 나름의 특징을 지니는데, 한편으로 개혁전에 비해 직접적 명령하달은 대폭 줄어들었지만 간접적 통제수단도 병행되고 있으며, 다른 한편으로는 산업정책의 목표 역시 규제적(regulatory)이라기보다는 ‘개발형 개입’(developmental intervention)을 중시한다(김익수, 1993: 65-69). 이하 본문에서 보는 대로 중국 산업정책의 이러한 성격은 중국이 처한 객관적 경제조건과 개혁방식의 성격에 의해 결정되었고 또 역으로 이에 영향을 주게 된다.

개혁기 중국의 산업정책이 최초로 시도된 분야가 바로 자동차산업인데서 알 수 있듯이 자동차산업은 중국의 산업정책에서 핵심적인 중요성을 지닌다. 가장 큰 산업연관효과를 지닌 분야가 자동차산업이라는 일반적인 중요성 외에도, 개혁기 중국에서 자동차산업은 대표적인 성장산업이었다. 개혁 전 중국은 이념적인 이유에서 승용차산업을 대체로 억제해 왔으나 개혁개방에 따른 소득 향상과 자동차 수요 증가는 거의 전무했던 자동차산업, 특히 승용차 산업을 급속하게 발전시키는 배경으로 되었다. 또 자동차산업은, 뒤에서 상세히 논의되는 것처럼, 지방간 과잉 경쟁과 소형 과잉투자 등 개혁기 중국 산업발전의 가장 큰 구조적 문제점들이 전형적으로 나타나는 분야이기도 했다. 결국 개혁기 중국에서 새로이 나타난 산업정책이 지니는 특징과 문제점, 그리고 그 결과는 자동차산업에 의해 명료하게 제시될 수 있다.

## 2. 산업화의 정치경제: 중앙, 지방, 외자의 역할과 상호작용

경제성장 내지 산업화는 많이 알려진 대로 해당 국가나 사회를 구성하는 세력들의 복잡하고 다양한 상호작용과 역할 속에서 이루어지며, 이러한 상호작용과 역할은 해당 국가나 사회가 처한 역사적·환경적 조건에 따라 다양하게 나타난다. 예를 들어 비교적 일찍이 자본주의발전을 이룬 영국의 경우 국왕-의회-지주-자본가 세력이 다양한 견제와 협력을 이루는 가운데 자본주의 발전을 이루었고 독일, 일본 등에서는 국왕-지주-자본가들이 견제와 협력을 이루면서 산업화를 경험했지만 기본적으로 외부 의존적이라기보다는 내생적인 발전 경로를 겪어왔다.<sup>1)</sup> 한편 남미 제국은 외자가 지배적 지위를 점하는 가운데 ‘종속적 발전’을 경험하기도 했으며, 한국과 대만을 중심으로 한 동아시아발전국가들은 국가가 주도적인 역할을 하는 가운데 급속한 성장을 이루기도 했다.<sup>2)</sup>

1) 물론 서구자본주의국가들이 대외교류 없이 산업화를 달성했다는 것은 아니고 산업화 내지 자본주의 발전과정에서 주요한 역할을 담당한 세력이 국내에 있었다는 뜻이다. 이에 관련된 논의는 O'Donnell(1980: 724-725) 참조.

2) 남미의 ‘종속적 발전’ 과정에서 나타난 ‘삼자동맹’(triple alliance)에 대한 에반스(Peter Evans)의 지적에 대해서는 박건영 외 역(1994: 39) 참조. 남미 제국과 한국·대만간 세력관계의 차이에 대한 구체적 비교는 Peter Evans(1987: 219-220) 참조.

그러나 선진 자본주의국가들과 남미 및 동아시아 발전국가들의 경험은 비록 개혁·개방을 통해 경제성장을 이루려 하고 있는 중국의 주요 세력과 이들간 관계의 틀을 파악하는데 중요한 발상의 계기를 주었음에도 불구하고 모든 문제를 해결해 주지는 못한다. 앞에서 밝힌 대로 산업화 과정에서 일어나는 세력간 관계는 각 국가의 역사적·제도적 맥락에 따라 다르기 때문이다.<sup>3)</sup> 따라서 개혁기 중국에서 형성·변화되는 세력간 관계를 살펴보기 위해서는 현재 중국의 정치경제적 세력의 위상, 그리고 이에 영향을 미치는 역사·제도적인 배경을 살펴볼 필요가 있다.

마오쩌둥(毛澤東)이 사망한 뒤 권력을 잡은 덩샤오핑 지도부는 정치사회적 혼란과 경제적 침체를 해결하고 이를 발전으로 연결시켜야만 했다. 동시에 그 자신이 기득세력으로서 기존체제를 유지해야 하는 처지에 있기도 했다. 자신이 공산당지배체제의 중심세력이었기 때문이었다. 즉 신지도부는 기존체제를 개혁하고 경제성장을 이루되 기득권 세력의 반발을 무마하거나 더 나가 그들의 적극성을 이끌어 내야 했다. 이를 위한 방법은 크게 두 가지, 즉 지방 분권화와 대외개방이었다.<sup>4)</sup> 지방분권화와 관련, 우선 개혁 이전 중국은 방대하고 낙후된 국가였기 때문에 계획경제체제를 도입하는 과정에서 많은 우여곡절을 겪었고 그 결과 느슨하고 분산된, 그러나 철저한 계획체제를 형성·유지시켜 왔다(Naughton, 1996: 41-46). 이런 상황에서 기득권 세력이긴 하나 경제발전을 위한 동기는 부여받지 못하고 있었던 지방 정부와 관료들은 개혁과 발전에 나설 수 있는 가장 큰 잠재적 역량이었다. 게다가 개혁 반대파들을 체제 내로 포섭해 가면서 개혁을 추진해 가야만 하는 덩샤오핑 지도부로서는 지방 분권화를 추진하고 이를 통해 지방 관료들의 지지를 확보하는 것이 대단히 중요했다. 다음으로 대외개방과 관련하여, 외부와 단절된 채 추진해 온 과거의 자력갱생식 경제발전 노력이 실패한 상황에서 대외개방을 통한 자본과 선진 기술의 도입은 이미 논쟁의 대상이 될 수 없을 정도로 긴요한 과제였다.

분권화와 대외개방은 우선 지방 정부와 관료들의 위상 및 역할을 근본적으로 변화시켰다. 재정 분권화정책이 추진된 결과 각 지방정부는 재정 수입을 증가시킬수록 더 많은 예산을 확보할 수 있게 되었다. 게다가 이념적 충성도를 기준으로 하던 지방 관료의 인사 기준이 이제 경제발전 실적으로 바뀌게 되자 지방경제 발전은 지방 관료들이 추구해야 할 가장 중요한 목표가 되었다. 지방 관료들이 자기 지방의 발전을 이룰 수 있는 방법은 크게 두 가지로 구분된다. 첫째, 가능한 한 많은 권한과 자금, 그리고 특혜가 자기 지방으로 올 수 있도록 중앙정

3) 국가, 자본, 외자간 삼자동맹을 중앙, 지방, 외자간 삼자동맹으로 변형시켜 중국의 지역간 발전격차를 설명하는데 이용한 연구로는 정재호(1999: 231-271) 참조.

4) 시장화 개혁도 추진되었다. 그러나 중국에서는 점진적으로 시장화 개혁이 이루어졌기 때문에 시장화 개혁의 결과로서 새로운 세력은, 이를테면 자본가 세력, 최소한 현재까지는, 대두되지 않았다.

부와 지도자들에 요구하는 것이다. 두 번째는 가능한 모든 수단으로 자금을 모아 투자에 집중하는 것이다. 이 수단 중에서 외자 도입은 가장 효과적인 자금 확보와 기술 제고 방법이었다.

외자가 중국의 발전에서 해낼 수 있는 역할에 대해서는 촉진요인과 제한요인이 동시에 존재했다. 한편으로 외국기업이 보기에 문호를 개방한 중국은 외자의 입장에서 보기에 재론의 여지없이 지구상에서 거의 마지막으로 남은 값싼 노동력의 보고이자 제품 판매 시장이었다. 그러나 다른 한편, 중국이 여전히 사회주의국가라는 사실은 실제 대외교류의 전개에 직간접적으로 영향을 미쳤다. 대외개방은 적지 않은 중국 지도자들로 하여금 과거 한 세기 동안 계속됐던 ‘반식민지’ 상태의 중국을 떠올리게 했으며 외자가 보기에 아직 냉전이 끝나지 않았던 1970년대 말-80년대 초의 당시 중국은 여전히 경계해야 할 사회주의국가였다.

이처럼 분권화와 개방에 따라 중앙, 지방, 외자 등 세 세력은 각자 중요한 역할을 해 낼 수 있었으며 이에 상응하여 이들 간 상호관계도 형성·변화하게 되었다. 우선 중앙-지방관계와 관련하여, 중앙과 지방은 과거처럼 일방적인 관계가 아니라 상호적인 관계로 바뀌었다. 분권화에 따라 지방의 자율권이 커지고 이에 따라 중앙 권력이 약해지기는 했지만 지방 장악력은 여전히 강력했다. 지방 관료들의 인사권을 장악한 위계적으로 조직된 중국공산당의 통치력은 거의 손상되지 않았으며 분권화와 개방의 수혜자인 연해지역이나 그렇지 못한 중서부 내륙 지역이나 중앙정부의 존재와 조정역할이 필요하기는 마찬가지였다. 오히려 영토가 방대하고 지역마다 자연환경이 크게 달랐기 때문에 중앙은 지역 특혜정책을 실시할 수밖에 없었고 이 과정에서 지방마다 상이한 중앙-지방관계가 형성될 가능성이 컸다. 이처럼 상호적으로 변화한 중앙-지방관계는 외자-국내자본-국가(통치엘리트)를 중심으로 상호관계가 형성된 남미나 규모가 작아 중앙-지방관계가 별다른 의미를 가질 수 없는 동아시아 신흥공업국들에 대해 중국이 지니는 특징이다.

중앙-외자 및 지방-외자와 관련해서도 중국은 중요한 특징을 보여준다. 19세기 이후 외세의 침탈과 건국 이후 30여 년 간 계속된 사실상의 외부 단절은 외자가 중국에 영향력을 행사할 수 있는 기반을 없었다. 게다가 덩샤오핑 지도부는 자의적으로든 타의적으로든 개방 이후에도 계속해서 외세에 대한 경계심을 늦추지 않았으며 이에 따라 개방의 속도를 강력하게 조절해 왔다.<sup>5)</sup> 실제로 자동차산업은 전략적으로도 대단히 중요한 의미를 지니고 있었기 때문에 중앙은 외자의 도입을 통제하는데 최대한의 노력을 기울였다. 자동차산업은 가장 큰 전후방 산업연관효과를 지닌 산업일 뿐 아니라 개혁기 중국에서 가장 큰 성장산업으

5) 구체적인 내용은 김재철(1994: 594-599) 참조. 한편, 어떻게 보면 개혁기 중국의 대외 개방 역사는 대외교류를 확대하려는 ‘적극개혁파’와 대외교류 증가에 따른 ‘정신오염’ 내지 ‘평화적 진보(和平演變)’의 위험성을 강조하는 ‘보수파’ 간 갈등의 역사이기도 했다(정환우 외 역, 2001: 291-293).

로서 결코 간과할 수 없는 핵심산업이었다. 특히 중국의 소득 향상에 따른 승용차 시장의 엄청난 성장가능성에 따라 중앙으로서는 승용차산업이 자신이 설정한 ‘수입대체산업화’라는 전략 목표를 놓칠 수 없었다(박경서, 2003: 30-49). 따라서 교류가 증가함에도 불구하고 남미국가들에서 보는 것처럼 외자와 외국세력이 의미 있는 영향력을 행사할 정도까지 나가지는 못했다.<sup>6)</sup> 지방-외자간 관계의 경우, 각 지방의 외자 도입 동기와 권한이 커지기는 했지만 최소한 개혁·개방 초기에 지방의 대외교류는 중앙에 의해 철저히 계획되고 통제되었으며 교류 대상 역시 아시아지역 화인(華人) 자본이 가장 큰 비중을 차지했고 그 다음 비중을 차지하는 대상도 패권세력으로 의심되는 미국보다는 일본, EU등지의 다국적 기업이었다. 따라서 중국에 투자하거나 교류하는 외자가 지방 수준에서 어떤 영향력을 행사할 가능성은 의도와 역량 모두에서 크지 않았다.

그러나 중앙-지방-외자간 관계를 종합적으로 고려할 경우 양상은 흥미롭게 변한다. 중앙은 분권화와 대외개방을 동시에 추진하는 과정에서, 비록 외자에 대해서는 주도권을 행사했다 하더라도, 대외교류 관련 권한과 혜택을 일부 지방에 우선적으로 제공할 수밖에 없었다. 한편 모든 역량을 집중하여 자기 지방의 발전에 노력해야 하는 지방 관료의 입장에서 볼 때 외자의 도입은 중앙에 대한 ‘요구’를 통해서든 직접적인 접촉을 통해서든 최우선적인 목표이자 수단이 된다. 마지막으로 이윤 극대화를 도모해야만 하는 외자의 입장에서는 중앙과 지방의 정책과 각 지방의 객관적 조건을 고려하여 대중교류를 추진하게 된다. 이처럼 중국의 경우에 중앙, 지방, 외자는 산업화 과정에서 각자의 자원(resource)과 동기를 갖게 되며 이 과정에서 독특한 성과와 역학관계를 보여주게 된다.

### III. ‘상하이폭스바겐’의 발전과 중앙, 지방, 외자의 역할

#### 1. 개방과 ‘상하이폭스바겐’의 성장

상하이자동차집단공사(上海汽車集團公司)는 상하이를 대표하는 시 소속 초대형 국유기업이자 중국에서 가장 큰 자동차 생산 기업집단 중 하나이다. 2000년 현재 승용차, 버스, 트랙터, 오토바이, 기중기차 등을 포괄하는 중국 자동차공업 분야의 대표적 특대형 기업 중 하나로 6만 여 명의 직원과 48개의 합자기업을 거느리고 있으며 연간 판매수입 854억 위안에 승용차 판매량 25만대, 국내시장 점유율이 42%에 달하고 있다(上海經濟年鑒, 2001: 142). 상하이자동차공사의 승용차 생산 역사는 비교적 긴데, 1950년대 말 대약진운동기간 “하이옌(海燕)”과,

6) 다만, 한국 등의 경우에도 남미에 비해 국가-외자간 관계에서 국가가 우위를 점했는데 그 수단은 국가의 은행 대출 통제와 차관 배분 등이었다(Evans, 1987: 216).

독일의 Benz-220형 모델을 모방한 “평황(鳳凰)” 시험 제작을 계기로 승용차산업에 진출한 후 조정기(1963-65) 기간 진행된 구조조정에서도 제1자동차공사(1汽)와 함께 양대 승용차 생산기지로 살아남았다.

1964년 “평황” 모델을 다시 개조한 “상하이” 모델을 생산하기 시작했다. 1970년대에 수 천대의 연간 생산량을 기록했으며 1980년대 초까지 중국에서 핵심적인 승용차 생산기지 가운데 하나였다. 이러한 연고를 바탕으로 1987년 중앙정부로부터 3대 승용차 생산거점 중 하나로 지정되었다.<sup>7)</sup> 특히 이 논문에서 집중적으로 살펴볼 상하이자동차집단공사 산하의 승용차 합작기업인 ‘상하이-대중(폭스바겐)자동차공사’(이하 ‘상하이폭스바겐’으로 약칭)는 <표 1>에서 보듯이 중국에서 가장 큰 승용차 시장 점유율(1998년 당시 47% 가량)을 차지하는 기업이다.

<표 1> 승용차 제조회사별 기본 모델과 생산량, 점유율, 생산능력(1998년)

차급	기본모델명	생산공장	생산능력	생산량	점유율	가동율
微型 (1,000cc이하)	하리	텐진자동차	150,000	100,021	19.5	66.7
	알토	청안스즈께 외	50,000	42,083	8.2	84.2
	운작	꾸이저우항공	10,000	1,064	0.2	10.6
	계		210,000	143,168	27.9	68.2
보통형 (~1,600cc이하)	제타, 골프	일기(一汽) 폭스바겐	150,000	60,085	11.7	40.1
	부강	선룡(神龍) 자동차	150,000	36,216	7.1	24.1
	계		300,000	96,301	18.8	32.1
중급 (~2,500cc이하)	산타나	상하이 폭스바겐	300,000	234,927	45.9	78.3
	아우디100	일기	20,000	6,015	1.2	12.7
	소흥기	일기	40,000	14,951	2.9	30.0
	푸조505	광저우푸조	30,000	2,246	0.4	7.5
	혼다어코드	광저우혼다	공사중 <sup>1)</sup>	334	0.0	-
계		390,000	258,473	50.5	66.3	
중고급 (~4,000cc이하)	크라이슬러	베이징 크라이슬러	50,000	8,344	1.6	16.1
	아우디200	일기폭스바겐	30,000	6,015	1.2	20.1
	뷰익	상하이G.M.	공사중 <sup>1)</sup>	-	-	-
	계		80,000	14,359	2.8	17.9
총 계			980,000	512,301	100.0	52.3

자료: 이문형 (2000: 44) 참조.

<sup>1)</sup> 광저우혼다사는 2000년에 5만대, 상하이GM.사는 1999년 4월 10만대 조립생산라인을 완공.

7) 1980년대 초 중앙기업인 제1자동차공사에서 생산한 승용차인 “홍치(紅旗)”의 연간 생산이 200-300대로 수작업 생산방식이였다. 이로부터 첫째, 개혁전 중국의 승용차 산업이 거의 전무한 상태였다는 것과 둘째, 상하이자동차공사가 승용차 생산에서 절대적인 비중을 차지하고 있었다는 사실을 알 수 있다(이문형, 2000: 25-26).



게다가 1994년이 되면 ‘상하이폭스바겐’은 이미 85.8%라는 가장 높은 국산화율을 기록함으로써 뒤에서 보는 것처럼 중앙이 추진해 온 국산화정책을 ‘모범적으로’ 이행하는 기업이 되기도 했다(이문형, 2000: 111).

상하이자동차공사, 특히 ‘상하이폭스바겐’의 발전은 중앙정부와 지방정부, 그리고 외자 모두 적극 개입하고 투자함으로써 이루어졌는데 이 과정에서 중앙정부와 지방정부는 대체로 협력관계를 유지하면서 외자를 적극적이고 능동적으로 이용한다. 우선 3장에서는 세 세력이 상하이자동차공사의 성장에 어떠한 구체적인 역할을 해냈는지를 살펴본다.

## 2. 중앙의 지원

1980년대 이후 ‘상하이폭스바겐’이 급속하게 성장할 수 있었던 가장 큰 원인 가운데 하나는 역시 중앙정부의 적극적인 지원이었다. 특히 중국의 다른 초대형 기업들과 달리 중앙정부는 ‘상하이폭스바겐’이 중앙기업이 아닌 지방기업임에도 불구하고 집중적으로 지원해 왔다. 중앙이 ‘상하이폭스바겐’에 특혜를 제공한 데에는 나름의 몇 가지 이유가 있다. 우선 상하이자동차공사는 오랜 동안 자동차를 생산해 온 경험을 지니고 있었고 이 기업이 소재한 상하이시는 두터운 경제적 기반을 갖추고 있었으며 이에 따라 넓은 판매시장을 가지고 있었다. 비록 절대 수량에서는 얼마 안되었지만 상하이자동차는 제1자동차 및 제2자동차와 함께 대표적인 승용차 생산공장으로서 많은 부품공장도 갖추고 있었다. 이러한 초기 조건은 역으로 상하이자동차의 이점을 다시 증폭시켜 주기도 했는데 상하이자동차는 독일 폭스바겐사와 합작 경험을 축적해 오면서 비교적, 특히 ‘베이징지프’나 ‘광저우푸조’의 경험에 비해 좋은 성과를 거둘 수 있었으며 이는 상하이시 관료들이 중앙 당국에 협상을 시도하거나 이들을 설득할 수 있는 수단으로 이용될 수 있었다. 예를 들어 ‘상하이폭스바겐’의 경우 1990년 당시 부품 국산화율이 60%였는데 이 중 18%는 자체 생산한 것이었고 나머지 42%는 외주를 통해 생산한 것이었다. 이와 대조적으로 광저우푸조사의 경우 1989년도 국산화율이 13%였는데 이 중 10%가 외주 생산이었다. 이처럼 상하이폭스바겐은 중앙정부의 요구에 부응하여 부품 국산화율이 높았고 외주 생산 비율도 높았기 때문에 중앙의 지원을 얻어내기가 쉬웠다.<sup>8)</sup> 마지막으로 많이 알려진 대로 1980년대 이후 상하이시에서 정치적 경력을 쌓은 장쩌민과 주룽지를 비롯한 지도자들이 대거 중앙에 진출하게 되었으며 이들은 ‘상하이폭스바겐’을 포함한 상하이시의 산업발전에 커다란 도움을 주게 된다.

중앙이 이 회사의 성장에서 해낸 역할에는 직·간접적 수단은 산업정책의 수립과 집행과정에서의 특혜, 외자 도입과정에서의 특혜, 기타 특별 지원 등 다양

8) 외주 생산 비중이 크다는 것은 그 기업이 해당지역에서 커다란 산업연관효과를 가지고 있음을 의미한다(Dic Lo, 1997: 192).

하고 강력했다. 우선 중앙정부는 산업정책을 수립하고 집행하는 과정에서 많은 특혜를 ‘상하이폭스바겐’에 제공해 왔다. 단적인 예로 1987년 8월 국무원은 승용차 산업 육성정책과 관련하여 ‘3대3소(3大3小, 후에 2미(微)추가)’, 즉 3개의 대형 공장과 3개의 소형 공장 이외의 승용차 생산공장 설립을 엄격히 금지한다는 통지를 발표한다(김형국, 2002: 387). 여기서 3개의 대형 공장이란 중국의 제1자동차공사와 독일 폭스바겐사가 합작 설립한 ‘제1자동차폭스바겐’, 제2자동차(뒤에 땡펑(東風)자동차로 개칭)와 프랑스 시트로엥사가 합작한 ‘선룡(神龍, Citroën)자동차’, 그리고 상하이자동차공사와 독일 폭스바겐이 합작한 ‘상하이폭스바겐’을 말하는데 이 중 ‘상하이폭스바겐’만이 지방기업이고 나머지 두 기업은 모두 중앙기계공업부에 직속된 중국자동차공업공사 산하의 중앙기업이었다.<sup>9)</sup>

중앙이 ‘상하이폭스바겐’에 제공했던 지원에는 ‘상하이폭스바겐’이 수시로 직면했던 문제를 해결해 준 다양한 임시 대책도 포함된다. 예를 들어 1989-91년에 실시됐던 긴축정책(‘治理整頓’)기간에 ‘상하이폭스바겐’은 엄청난 재고에 고통받게 되는데 중앙은 이 재고를 처분하기 위해 1천만 위안의 자금을 방출하는 “비상구매계획”을 발동한 바 있다. 또 국무원과 국가계획위원회는 1990년 당시 엄격하게 제한하고 있던 완전 수입 조립생산(Complete Knock Down, 이하 CKD)을 상하이폭스바겐사만 2,000대 추가 생산할 수 있도록 허가했으며 1991년에는 생산 허가량을 두 배로 올려주기도 했다. 마지막으로 중앙은 외환업무를 전담하던 중국은행을 통해 상하이폭스바겐이 해외차관을 잘 분배 받을 수 있도록 배려하기도 했다.<sup>10)</sup>

또 중앙지도부는 외자도입과정에서 ‘상하이폭스바겐’을 직·간접적으로 적극 지원해 오기도 했다. 사실 1980년대 초 중앙은 완성차 수입에 따른 외화유출을 방지하기 위해 다양하게 합작선을 물색하던 중이었고 이 과정에서 ‘상하이자동차’가 특혜를 받았다고 볼 수는 없다. 상하이자동차가 폭스바겐과 합작을 모색하고 있을 당시 베이징자동차공사도 미국의 AMC(American Motors Company, 후에 크라이슬러에 합병)와 합작을 시도하고 있었고 광저우자동차도 프랑스의 푸조사와 합작을 모색하고 있었다. 그리고 중앙정부는 프로젝트들을 모두 허가해주었다. 더구나 애초에 외자도입 협상을 주도했던 중앙의 제1기계공업부는 협상이 진행되는 과정에서 상하이폭스바겐 합작생산 프로젝트에 소극적인 태도를 보이기도 했는데, 정작 중앙은 ‘상하이자동차’가 폭스바겐사와 함께 ‘상하이-대중(폭스바겐)자동차공사’를 설립한 뒤에야 적극적으로 지원하게 된다. 예를 들어

9) 3小란 베이징지프(베이징자동차와 미국 크라이슬러사 간 합작회사), 티엔진자동차(천진자동차와 일본 다이하쥬사간 기술합작회사), 광저우푸조(광저우자동차와 프랑스 푸조사간 합작회사)등을 가리킨다. 1992년에는 이른바 2微(병기부와 일본 스즈키사가 합작한 장안자동차, 항공공업공사와 일본 후지중공업이 기술합작한 꾸이저우항공)가 추가된다.

10) 물론 이 과정에서 당시 국무원 부총리였던 주룽지가 중요한 역할을 했다(Harwit, 1995: 103).

1986년 수입원자재에 대한 달러화 지불건으로 베이징지프프로젝트가 위기에 처한 뒤인 1988년 ‘중국자동차공업공사(CNAIC)’ 동사장이었던 첸주타오(陳主陶)가 자동차부품 국산화정책을 강력하게 주장하고 상하이-폭스바겐에 대해서도 부정적인 태도를 보인 적이 있다. 그러나 1988년 말 첸 동사장이 퇴임한 뒤 상하이-폭스바겐은 중앙으로 진출한 장쩌민과 국가계획위원회 주임직에서 상하이 시장으로 오게 되는 주룽지의 노력으로 급속한 발전을 계속하게 된다(Harwit, 1995: 109). 이런 분위기 속에서 앞에서 본대로 중앙의 국가계획위원회나 중국은행 등도 상하이-폭스바겐에 대해 협조적인 정책을 계속했다. 또 중앙은 1994년에 발표된 최초의 개별 산업에 대한 산업정책인 “자동차산업정책”을 통해 승용차 산업 신규 진입을 강력하게 억제하고 있던 상황에서도 상하이자동차 산하 자회사이자 합작회사인 ‘상하이G.M.자동차공사’ 설립을 허가했으며 이 결과 정책의 일관성을 잃은 중앙정부의 입장이 많은 곤란에 빠지기도 했다.<sup>11)</sup>

### 3. 지방정부의 육성정책

개혁정책을 통해 커다란 발전동기를 부여받은 뒤 상하이시는 다른 지방과 마찬가지로 지방경제 발전에 적극 나서게 되었으며 자동차산업은 그 중심에 있었다.<sup>12)</sup> 앞에서 본대로 자동차산업은 개혁 이전부터 상하이시의 중요한 산업기반 중 하나였고 1980년대 초 중앙이 승용차산업을 육성하기로 결정했을 때 상하이시는 정치적으로나 경제적 기반으로나 가장 유리한 위치에 있었다. 따라서 상하이시 정부는 외자도입을 통한 자동차산업 육성에 좋은 조건과 커다란 동기를 부여받고 있었다.

특히 상하이시가 직접적이고 강력하며 일관되게 자동차산업을 발전시키기 위한 노력을 기울일 수 있었던 데에는 상하이시와 이 기업이 처해 있던 독특한 여건이 자리잡고 있었다. 우선 상하이시는 다른 지역에 비해 중앙 관계 부문의 간섭을 상대적으로 덜 받는 가운데 자율적으로 자동차산업 발전에 힘쓸 수 있었다. 예를 들어 베이징(北京)자동차공업공사의 경우, 베이징시가 수도로서 이곳에는 상당히 많은 중앙 속 기업과 중앙 단위들이 서로 연관되어 있기 때문에 베이징시 정부로서는 시속 자동차회사들을 상대적으로 느슨하게 통제할 수밖에 없었다. 이 결과 ‘베이징지프’의 경우에서 보는 것처럼 지방정부의 자율성이 그다지 크지 않았으며 이 프로젝트에 위기가 도래하자 중앙정부가 바로 개입해 들어왔다(Harwit, 1995: 58-59). 이에 비하면 상하이시는 최소한 베이징에 비해 지원은

11) 당시 발표된 산업정책에는 1,600cc 이상은 신규진입을 허용치 않는다는 규정이 있었으나 이 회사에서 최초로 생산한 뷰익(Buick)승용차는 2980cc였다(이문형, 2000: 28, 84).

12) 물론 개혁전 상하이시는 대형 중앙국유기업이 집중되어 있던 곳으로서 다른 지방에 비해 분권화개혁의 혜택을 상대적으로 덜 받을 수밖에 없었다는 점을 간과할 수는 없다. 이와 관련해서는 馬洪·房維中(1991: 432-433) 참조.

많이 해 주되 간섭은 많이 하지 않는 혜택을 누렸다고 볼 수 있다.

다음으로, 상하이시는 상대적으로 집중적이고 일관되게 자동차산업 발전에 노력을 기울일 수 있었다. 예를 들어 ‘광저우(廣州)푸조’사(광저우자동차공사와 프랑스 푸조(Peugeot)사가 합작 설립한 기업)의 경우, 주관 기업이 광저우자동차공업공사와 광저우농업기계공업공사(GAAIC)인데 이 기업들은 광저우시 소속 군사 및 수송위원회 산하 공장들과 경쟁관계 있었으며 동시에 광둥성내 다른 부품회사들과 경쟁관계에 있었다. 따라서 광저우시와 광둥성은 광저우푸조사의 발전에 집중적이고 일관적으로 강력한 지원을 해주기가 쉽지 않았다. 반면에 ‘상하이폭스바겐’의 경우, 상하이 역시 중앙이 직접 통제하는(中央屬) 기업이 많은 곳임에도 불구하고 대형 자동차생산 기업으로서 금융기관들의 대출에 영향력을 행사하는 등의 방법으로 시 소재 다른 회사와 부문의 자금을 자기 회사로 끌어들이 수 있었다(Harwit, 1995: 56-57).

상하이 시정부가 승용차산업 발전에서 해 낸 역할은 중앙정부에 비해 대체로 직접적이고 일상적으로 이루어져 왔다. 우선 상하이시에서는 시장을 비롯한 주요 관료들이 직접 나서 자동차산업 발전을 위해 노력해 왔다. 일찍이 ‘상하이폭스바겐’ 프로젝트가 최종 결정된 1984년 시는 당시 부시장이던 황취(黃菊)를 조장으로 하는 “상하이폭스바겐 건설지원 지도소조”와 “상하이시 썬타나(Santana, 桑塔納, ‘상하이폭스바겐’의 주요 승용차 모델)국산화 협조 관공실”을 설치·운영하기 시작했다(中共上海市委黨史研究室, 1994: 137-138). 이 기구들은 뒤에 “상하이시자동차산업지도소조”로 통합 운영되게 되는데 이 지도소조는 시정부의 관계 부처가 ‘상하이폭스바겐’을 집중적으로 지원해 줄 수 있도록 하기 위해 1990년 상하이시 시장이 조장이 되고 관계 분야 부시장 2명과 경제위원회, 계획위원회, 대외무역위원회, 자동차회사 대표 등으로 구성된 것이다.<sup>13)</sup> 사실 베이징, 광저우 등 다른 주요 지방정부에도 이러한 기구가 조직되기는 했다. 그러나 상하이의 경우 이 소조가 특별히 강력한 위상과 권한을 행사해 왔던 것으로 알려지고 있다.(Harwit, 1995: 56) 특히 오랜 동안 상하이시에서 근무했고 상하이 시장과 시공산당위원회 서기를 역임한 바 있는 황취(黃菊)는 1984년 이후 계속해서 이 지도그룹의 조장을 맡아왔다.<sup>14)</sup> 다음으로 무엇보다도 ‘상하이폭스바겐’의 경영진 자체가 상하이시 고위관리 출신들로 채워졌다. 단적인 예로 상하이시는 시정부의 경제분야 주무 부처인 경제위원회의 부주임 루안지(陸安吉)를 상하이자동차공사의 사장(總經理) 겸 ‘상하이폭스바겐자동차공사’의 이사회장(董事長) 겸 “썬타나국산화 협조관공실” 주임으로 임명했다(中共上海市委黨史研究室, 1994: 138). 마치

13) 이 지도소조원을 비롯한 많은 시 관료들은 은행 지점을 포함한 관계 부문이 상하이 폭스바겐의 원활한 설립과 운영을 위해 협조하도록 요구해 왔다(Harwit, 1995: 98).

14) 황취는 그 이유를 “자동차산업과 상하이의 공업 발전은 델레야 델 수가 없는데, 자동차 공업은 기술 연관효과가 크고 공업발전에 대한 파급효과가 크며, 건인 능력도 크기 때문이다”고 했다(康燕, 2001: 167).

막으로, ‘상하이폭스바겐’ 건설사업은 1980년대 이후 계속해서 상하이시의 ‘중점 건설’ 프로젝트 중 하나였다.

상하이시 정부의 역할에는 또한 중앙의 지원을 확보하기 위한 시정부의 적극적인 노력이 포함된다. 앞에서 본 대로 1980년대 초 상하이자동차공사가 폭스바겐사와 합작을 모색할 당시 중앙은 ‘광저우푸조’나 ‘베이징지프’ 등 다른 프로젝트에 비해 직접적으로 더 많은 지원을 해주지는 않았다. 그러나 이 합작프로젝트가 본 궤도에 오르고 1980년대 중 후반 장쩌민, 주룽지 등 상하이시 출신 고위관료들이 잇따라 중앙에 진출하고 난 뒤에 중앙의 혜택이 집중된 사실은 곧 이 회사의 성장이 상하이시 관료들의 중앙에 대한 영향력 확대와 밀접한 관련이 있음을 말해준다. 특히 중앙의 국가경제위원회 주임직을 거쳐 상하이 시장으로 부임된 주룽지는 중앙에 대한 자신의 영향력을 ‘상하이폭스바겐’의 성장에 이용할 수 있었다.

마지막으로 상하이시 정부의 노력에는 다양한 지방보호주의 행태가 포함된다. 대표적인 예가 주룽지가 상하이 시장이던 1989년 당시 시정부가 ‘상하이택시공사’를 설립하고 이 회사의 영업용 차량을 상하이폭스바겐의 대표 생산모델인 산타나(Santana, 桑塔納)로 지정한 일이다(Harwit, 1995: 102). 그 뒤에도 상하이시의 이런 행태는 계속되는데 2001년의 경우 상하이시 환경담당 부서에서 만든 자동차 배기오염 허용 규정에 부합되는 차는 사실상 ‘상하이폭스바겐’에서 생산하는 산타나 밖에 없는 것으로 알려지고 있다(Sung, 1996: 188).

#### 4. ‘상하이자동차’와 외자

‘상하이폭스바겐’이 급속하게 성장할 수 있었던 데에는 또한 외자의 적극적인 역할을 빼놓을 수 없다. 앞에서 본대로 1950년대부터 상하이자동차공장 등을 통해 승용차를 생산해 왔다 하더라도 규모나 효율성 면을 본다면 중국에는 승용차산업이 거의 없는 것이나 마찬가지였다. 이런 상황에서 1970년대 말 이후 개혁·개방에 따라 택시 등 승용차 수요가 증가하게 되었고 이는 승용차 수입 증가를 초래했으며 결국에는 외제 승용차 수입에 들어가는 외화 유출이 큰 우려의 대상으로 되었다. 승용차산업 육성과 이를 위한 외자의 도입은 이제 중앙정부의 큰 관심사가 되었다.

그러나 1980년대 초에 중앙정부가 외자도입 방침을 천명했다 하더라도 각 외자기업은 중앙정부가 요구하던 전제조건을 만족시켜 주어야만 중국에 들어올 수 있었다. 즉 당시 중국은 사회주의적이고 민족주의적인 목적에서 외자도입을 통해 자립적인 기술과 자본을 축적하는 이른바 ‘수입대체산업화’라는 전략 목표를 가지고 있었다.<sup>15)</sup> 따라서 중앙정부는 협력 대상을 선정할 때에 협력파트너의 기

15) 뒤에 자주 거론되겠지만 중앙은 외자 도입을 결정할 때 기술이전 의지를 가장 중요하게 고려했다. 자립적 자동차생산능력 구비는 WTO 가입을 맞아 전면적 개방을 맞고

술이전 의지를 최우선적으로 고려했다. 그러나 폭스바겐사의 경쟁상대였던 미국과 일본의 자동차기업들은 기술이전에 대해 대체로 소극적인 태도로 일관했다. 가장 큰 이유 중 하나는 전략적인 고려에 따른 기술이전 제한이었다. 즉 냉전이 끝나지 않았던 1980년대 초반 당시 미국과 일본은 모두 공산권국가에 대한 첨단 기술 이전 제한 및 금지협정에 묶여 있었고 두 국가의 기업들은 이 협정을 준수해야만 했다. 또 다른 이유로 당시 미국과 일본 두 국가의 기업이 세계 자동차 시장을 양분하고 있던 상황에서 이 국가의 기업들은 대폭적으로 기술을 이전해 주고 중국에 진출해야 할 절박감을 상대적으로 덜 느꼈다.<sup>16)</sup>

그러나 폭스바겐의 경우 대폭적으로 기술이전을 하더라도 중국시장에 진출해야 할 원인과 가능성을 가지고 있었다. 우선, 미국이나 일본과는 달리 유럽국가들은 공산권국가에 대한 기술이전 제한협정을 지킬 의무가 없었고 중국측에서도 ‘폐권주의 세력’ 및 그 동맹국보다는 협력 가능한 이른바 ‘제2세계’ 지역인 유럽 국가들에 대해 좀 더 우호적이었다. 더구나 1980년대 초반 당시 일본이나 미국과 달리 유럽 자동차 회사들은 시장망 면에서나 생산망 면에서나 많이 뒤떨어지고 있었으며 이 결과 그들이 세계 자동차시장에서 차지하는 비중도 매우 작았다. 따라서 그들은 일본 미국 자동차회사들과 경쟁해서 이기기 위해 더 큰 기술이전 의지를 보여주었으며 이 결과 1980년대 초 중국의 주요 합작 대상으로 될 수 있었다. 예를 들어 폭스바겐사는 상하이폭스바겐 투자를 결정하면서 이번 프로젝트가 중국시장을 겨냥한 것일 뿐 아니라 전체 동아시아 시장에서 일본과 남한의 메이커들에 대항하기 위한 것이라고 천명했다(Dic Lo, 1997: 189-190).

#### IV. ‘상하이폭스바겐’의 성장과 중앙-지방-외자간 관계

‘상하이폭스바겐’은 중앙정부와 지방정부, 그리고 외자 모두의 적극적인 지원과 투자에 의해 급속한 성장을 이루어왔지만 이 과정에서 세 세력간 관계에 의 미심장한 특징과 변화가 나타나기도 했다. 즉 상하이자동차공사의 성장이 전개되는 과정에서 이 세 세력은 모두 자신의 입장과 지위의 변화를 경험하게 되었

있는 현재에도 중국이 공식적으로 천명하고 있는 가장 중요한 목표이다(華鋼·劉軍鳳, 2000: 4-5).

16) 일본 최대의 자동차기업인 도요다의 경우 1970년대부터 중국시장에 진출하려고 엄청난 노력을 기울였는데, 중국 진출 대가로 한국시장을 포기하기도 했다(당시 우리나라는 공산권 국가와 교류가 있는 기업과 협력하지 않는다는 방침을 지키고 있었기 때문에 도요다가 중국에 진출하기 위해서는 한국 투자를 포기할 수밖에 없었다). 그러나 이 회사는 끝까지 직접 수출과 조립생산방식을 고수했고 결국 중국시장에서 발판을 잃게 되었다. 또, 앞에서 본대로 아메리칸 자동차회사(AMC, 후에 크라이슬러에 합병)도 베이징자동차공사와 합작하여 ‘베이징지프’를 설립했지만 1986년 기술이전 문제로 큰 위기를 겪은 뒤 이 프로젝트는 사실상 유명무실해 졌다(김형국, 2002: 384).

으며 이들은 또한 변화하는 상황에 대응하고자 노력하는 가운데 전례를 보기 힘든 협력과 견제구조를 형성하면서 나름의 독특한 성공과 더 나아가서는 위기가 가능성을 보여주게 된다.

### 1. 지방 선별적 중앙-지방관계

앞에서 본 ‘상하이폭스바겐’의 설립과 발전에 대한 중앙의 역할로부터 다음의 두 가지 사실이 분명해 진다. 하나는 중앙의 특정 지방과 기업에 대한 선정과 육성의 권한과 능력이 대단히 강력하다는 것이고, 다른 하나는 앞의 지적과도 연관되는 것으로, 중앙의 산업정책이 지방 및 기업에 대해 대단히 선별적으로 이루어지고 있다는 것이다. 우선 중앙의 권한과 능력이 강력하다는 점과 관련하여 합작프로젝트의 구상에서 시작해 허가, 건설과정 지원, 더 나아가 ‘상하이폭스바겐’이 직면했던 ‘일상적인’ 문제들을 해결해 주는 데 이르기까지 대부분의 문제들은 중앙의 허가와 배려가 없었다면 거의 해결 불가능했다. 혹 상하이 출신 지도자들이 중앙에서 큰 영향력을 발휘한 사실이 바로 지방(즉 상하이)의 중앙에 대한 영향력이 컸다는 사실을 보여주는 것 아니냐는 주장도 있을 수 있겠지만, 상하이 출신 중앙지도자들의 영향력 행사와 중앙의 위상 및 권한 문제는 별개의 문제이다. 다음은 앞의 지적과도 관련되는 것으로, 상하이시와 이 기업이 지닌 주관적·객관적 조건이 모두 작용한 결과이자 중앙이 추구해 온 ‘수입대체 산업화전략’을 효과적으로 달성하기 위해 노력한 결과이기도 한데, 중앙은 상하이시와 ‘상하이폭스바겐’이라는 특정 지방과 기업에 엄청난 특혜를 부여해 왔다. 결국 ‘상하이폭스바겐’ 사례는 중앙의 위상과 역할이 강력하게 지속되는 가운데 특정지방과 기업에 대한 선별적 특혜정책이 이루어지고 있음을 보여준다.

그러나 중앙은 “자동차산업정책”(1994년 공포된)을 포함한 많은 수단을 동원해 자신의 통제력을 유지하는 가운데 자신의 목적을 관철하려 했으나 실제로는 지방정부 및 기업과 상호작용 해 가는 가운데 이율배반적인 입장에 빠지게 되었다. 우선 중앙은 중국의 장래 전략산업으로 자동차산업을 선정하고 전국을 대상으로 한 육성전략을 제정·집행하고자 했지만 대부분 유명무실하게 되었다. 앞에서 본대로 1986년에 세웠던 ‘3대3소’(3대3小) 방침은 병기공업부와 항공공업공사등의 강력한 요구에 밀려 ‘2미’(2微)를 추가하게 되었으며 과거부터 존재해 온 소형 지방 자동차공장 난립 현상은 결코 완화되지 않았다. 또 중앙은 1994년 “자동차산업정책”을 통해 자동차회사의 신규 시장진입을 강력하게 제한하고자 했지만 ‘상하이G.M.’의 설립을 허가함으로써 다른 프로젝트와 지방에 대한 설득력이 훼손되었다.<sup>17)</sup>

17) 이러한 정책의 애초 목적은 자립적 자동차생산 기반의 확보였다. 구체적 내용은 中華人民共和國國家經濟貿易委員會(2000 第7部: 1159-1160; 2000 第8部: 990-995)에 각각 수록된 「國務院關於嚴格控制轎車生產点的通(1988. 10. 14)」, 「國務院關於汽車工業的產業

어떻게 보면 중앙이 처한 이율배반적인 처지와 행태의 원인은 자동차산업 관련 정책의 정책결정구조에 이미 어느 정도 존재하고 있었다. 앞에 언급한 대로 중국의 3대 자동차회사 중 두 개, 즉 제1자동차와 땡펑자동차(‘東風’, 구 제2자동차)는 중앙기업으로서 이 두 기업 출신들이 중국자동차공업총공사와 상급 주관 부처인 제1기계공업부의 중요 직위를 차지하여 중국의 자동차관련 산업정책에 직접적이고 일상적인 영향력을 미쳐 올 가능성이 컸다.<sup>18)</sup> 반면 상하이자동차공사의 경우 중앙의 자동차산업관련 부처에 대한 영향력은 상대적으로 약하지만 앞에서 본대로 장쩌민, 주룽지 등 상하이 출신의 강력한 후원자를 확보하고 있었다. 이런 상황에서 1980년대 초반과 중반 쉼 동사장을 비롯한 중국 자동차산업 지도자들은 상하이자동차에 대해 협조적이지 않거나 최소한 특혜적이지 않은 태도를 취한 반면 상하이 출신 중앙지도자들은 기회가 있을 때마다 영향력을 발휘하여 특혜정책을 제공할 수 있었다.

이처럼 자동차산업 관련 정책과 행태가 실시과정에서 일관성을 잃고 이율배반적으로 실시되어 버린 결과, 거의 모든 지방이 자동차산업 발전을 자기 지방의 전략적 발전목표로 설정하는 행태를 막지 못하게 되었다. 그리고 이 결과 1980년대 이후 현재까지 ‘중앙의 특혜와 지방간 경쟁, 그리고 중앙의 통제력 약화’ 현상이 계속되고 있다. 1980년대 중반에서 후반기에 120여 개의 자동차회사들이 건립되었는데, 1994년 중앙정부가 자동차산업정책을 통해 이들 기업을 통합하려 하자 12개 성 및 지방정부들은 강력한 저항하여 유지하도록 함으로써 중앙으로 하여금 각 지방이 자동차산업을 중심산업으로 인정하지 않을 수 없게 했다(Lardy, 1998: 81-82). 2003년 4월에도 국가발전개혁위원회(국가계획위원회였으나 2003년 개칭)는 23개의 성과 시가 새로운 자동차공장이나 생산라인을 건설하고 있어 자동차산업의 중복 투자와 과잉생산이 심각한 문제라고 인정했다(*South China Morning Post* 2003/4/19).

## 2. 지방-외자간 협력과 견제

‘상하이폭스바겐’이 성장해 오는 과정에서 적극적인 역할을 해 온 지방과 외자는 대체로 서로 결탁하거나 의존적이기 보다는 협력과 견제 관계를 형성해 왔다. 개방기 지방-외자관계가 구체적으로 어떤 성격을 보여주었는가의 문제는 첫째로 지방이 중앙의 영향력으로부터 벗어나 얼마나 독자적으로 외자와의 관계를 모색해 왔는가, 둘째로 지방정부와 기업이 특정 외자기업으로부터 얼마나 많은

政策(1994. 3. 12)」등과 이문형(2000: 84) 등에 나타나 있다.

18) 이는 과거 각급 정부의 주관 부문들이 산하 자동차기업을 강력하게 보호해 온 전통과, 중앙소속 대형 국유기업이었던 제1자동차공사(1汽)와 제2자동차공사(2汽, 후에 땡펑(東風)자동차로 개칭)의 개혁 경험으로부터 추론한 것이다. 이에 관련된 자료로 王小廣外(2000: 222-227), 南方週末(2001/10/11) 등을 참조.



영향을 받았는가로 가늠해 볼 수 있다.

우선 첫 번째와 관련하여 상하이시 정부는 다른 지방정부들과 마찬가지로 외자를 도입하기 위해 온갖 노력을 기울였으며 앞에 본대로 이 과정에서 중앙의 통제력이 약화되기도 했지만 상하이시의 행태가 중앙의 방침과 의도를 거역하는 정도까지 나간 적은 거의 없었다. 사실 어떤 점에서 ‘상하이폭스바겐’의 경우를 보면 지방이 중앙의 의도를 거역할 여지 자체가 없었다고 볼 수도 있다. 앞에 본대로 ‘상하이폭스바겐’ 사업에 중앙이 직접 개입해 왔기 때문이다. 예를 들어, 1986년 베이징지프 사건 이후 중앙이 자동차부품 국산화정책을 강력히 추진하던 1987년 당시 중앙의 국가경제위원회 주임이었던 주룽지는 상하이에 직접 내려와 독일 폭스바겐사 대표측에게 “부품 수입을 통한 승용차 생산은 중국의 발전전략에 부합되지 않는다. 3년 안에 부품국산화율이 40%에 미치지 못하면 공장을 폐쇄시키겠다”고 경고할 정도로 강력하고도 직접적으로 개입했다.<sup>19)</sup> 이런 상황에서 상하이시나 ‘상하이폭스바겐’이 중앙의 의지를 거역하기는 쉽지 않았을 것이다. 결국 상하이 시정부는 1987년 상하이자동차공업공사 총경리를 임명하면서 3년 내에 60%의 국산화율을 달성하지 못할 경우 사임할 것을 요구하는 등 강력한 국산화정책을 추진하기에 이른다.<sup>20)</sup>

다음으로 두 번째 기준 즉 지방정부와 기업이 외자로부터 얼마나 자유로운가 하는 문제와 관련하여 상하이자동차공사와 ‘상하이폭스바겐’의 경우 외자기업은 시정부나 기업에 이렇다 할 의미있는 영향력을 행사하지 못했다. 상하이시가 자동차산업분야 외자 도입을 위해 노력하던 1983년 당시 접촉했던 일본의 도요다사가 중국에 대한 기술 이전에 대해 소극적이고 완성차 수출에만 관심을 보이자 이 접촉과정에 참여했던 한 중국측 관료는 “나는 도요다측에 몇 년이 지난 뒤 당신은 상하이에서 도요다 차를 하나도 볼 수 없을 것이며, 단지 폭스바겐만을 볼 수 있을 것이다”라고 말했던 사실은 폭스바겐을 협력 대상으로 결정한 과정이 지방정부(물론 중앙정부도 함께)에 의해 대단히 능동적으로 이루어졌음을 시사하고 있다(Harwit, 1995: 40). 그 뒤 중앙이 국산화율 제고를 강력하게 요구하자 상하이시는 모든 산타나 승용차에 국산화세를 부과하는 등 중앙의 정책에 적극 협조했다. 즉 1988년 상하이폭스바겐은 상하이자동차공업공사에 산타나 승용차를 7만 위엔(18,800달러)에 판매했고 상하이자동차공업공사는 이를 14만 위엔(37,600달러)라는 높은 가격에 관허 판매점<sup>21)</sup>에 되팔았다. 그리고 여기서 생긴 차액 7만 위엔은 대부분 상하이 시정부가 국산부품을 생산하는 상하이시 기업을 보조하는데 이용되었다.<sup>22)</sup> 그 뒤에도 상하이자동차공업공사는 계속되는 독일 폭

19) 1987년 당시는 주룽지가 아직 상하이 시장으로 발령 받기 전이었다. 주룽지는 1988년에 상하이 시장으로 임명되어 ‘상하이폭스바겐’의 발전을 이끌게 된다.

20) 그가 바로 앞에 말한 상하이시 경제위원회 출신(부주임)인 루안지(陸吉安, 1999: 2)이다.

21) 이 관허 판매점도 결국은 상하이시 소속 국유 상업기업으로서 상하이시 정부가 직접 관할한다.

스바겐측의 비협조적인 기술 이전 행태를 견제하기 위해 1997년에는 미국 제너럴모터스와 합작하여 ‘상하이G.M.’사를 설립하기도 했다. 이렇듯 상하이시는 아래에서 보게 될 중앙-외자간 관계에서와 마찬가지로 외자에 의해 수동적으로 영향 받거나 결탁해 가기 보다는 외자와 힘겨루기를 계속해 왔으며 이점에서 외자 도입을 둘러싸고 상하이시가 중앙으로부터 독자적일 수 있는 여지는 극히 제한되어 있었다.

그러나 지방정부들이 중앙의 영향력으로부터 자유롭지 못했다고 해서 지방정부가 외자 도입 자체에 소극적이거나 부정적이었던 것은 결코 아니었다. 오히려 지방정부들은 외자 도입을 위해 저돌적으로 노력했다. 다만 그 대상이 고정되어 있지 않다는 데에 특징이 있다. 따라서 각 지방은 자동차산업 외자 협력 기업은 비교적 빈번하게 바뀌었으며 이는 외자기업도 마찬가지였다. 앞에서 본대로 상하이자동차공사는 ‘상하이폭스바겐’ 외에 ‘상하이G.M.’을 설립했으며 광저우시 역시 프랑스의 푸조사가 철수한 뒤 일본의 혼다사와 ‘광저우혼다’를 설립하기도 했다.<sup>23)</sup> 이렇듯 지방정부와 외자는 협력과 견제관계를 이루고 있다고 볼 수 있다.

### 3. 중앙의 외자 통제

앞에 말한 대로 중앙-외자간 관계와 관련하여 중앙은 외자의 도입함에 있어 대체로 선진 기술과 자본을 도입하여 국내 생산능력을 높이고자 노력했다는 점에서 수입대체산업화 전략이라 할 수 있는 정책을 추진해 왔다. 우선 중앙은 일본과 미국의 자동차회사들이 선호하던 완성차 수입이나 중국 내 조립생산(CKD)을 강력히 제한했다. 합작회사를 설립할 때에도 외자의 지분이 50%를 넘지 않도록 철저히 제한했으며 이 결과 상하이폭스바겐의 경우에도 폭스바겐 측의 지분은 50%로 제한되었다.<sup>24)</sup> 또 중앙은 국산화율을 높이기 위해 많은 노력을 기울였다. 부품 국산화율이 40% 이상이고 외국에서 생산한 부품이 30% 이하일 경우에만 합작회사 설립을 허가했으며 국산화율이 높아질수록 관세율을 낮추어 주었다. 무엇보다도 앞의 주룽지 사례에서 본 것처럼 중앙의 고위 관료가 직접 외자 대표를 만나 국산화율 제고를 강력히 요구하기도 했다. 또 중앙은 가장 직접적이고 강력한 수단으로서 완성차 수입에 대해 높은 관세를 부과했을 뿐 아니라 국가별 수입쿼터제를 실시했다.<sup>25)</sup> 마지막으로 중앙은 외국 자동차회사들이 중국

22) 폭스바겐측으로서는 상하이시정부의 이러한 행태에 불만이 많을 수밖에 없었으며 실제로 강력하게 시정을 요구한 것으로 알려진다(Harwit, 1995: 101-102).

23) 이는 외자기업도 마찬가지이다. 폭스바겐사는 상하이폭스바겐 외에 1991년 제1자동차와 공동으로 제1자동차폭스바겐을 설립하기도 했는데 그 원인은 상하이자동차공사측이 폭스바겐측이 제안한 아우디 승용차의 조립생산을 거절했기 때문이었다(E.I.U, 2000: 9).

24) 당시 중국측은 상하이자동차공사(25%), 중국자동차공업공사(10%), 상하이신탁자문공사(15%) 등이 50%의 지분을 분할 소유했다.

25) 1993년 당시 고급 승용차와 일반 승용차의 관세율은 각각 220%와 180%였다. 이렇게

내에서 직접 자동차 판매망을 구축하지 못하게 했다.

또 외자기업의 중앙에 대한 영향력과 관련하여 중앙은 특정 국가나 기업이 중국의 자동차산업에 지나친 영향력을 행사할 가능성을 방지하기 위해 노력해 왔다. 즉 중국은 자동차 수입과 관련하여 높은 관세를 부과했을 뿐 아니라 국가별 쿼터제를 실시했고 외국기업의 투자를 유치할 때에도 기술 이전 가능성을 중요한 기준으로 삼아왔다. 이 결과 자동차산업 관련 대외교류가 특정국가에 치우치게 되는 현상은 일어나지 않았다. 일본의 경우 1980년대 초중반 도요다를 중심으로 일본산 승용차의 중국 수입이 많았고 최근의 중국 자동차 수입에서도 큰 비중을 차지하고 있기는 하다.<sup>26)</sup> 그러나 일본 기업들은 앞의 도요다 사례에서 본대로 중국에서 생산하기 위해 엄청난 노력을 기울였음에도 불구하고 기술 이전에 소극적이었기 때문에 중국 투자에 많은 어려움을 겪었다(김형국, 2002: 384). 미국이 중국의 자동차 수입에서 차지하는 비중은 1999년 당시에도 2.4%에 불과하며 중국에 대한 투자의 경우에도 1984년 ‘베이징지프’ 프로젝트가 사실상 실패한 뒤 이렇다 할 변화는 없다.

가장 큰 수혜자는 역시 독일의 폭스바겐사이지만 이 조차도 독일 기업의 영향력 확대를 의미하는 것은 아니다. 폭스바겐사는 1998년 당시 ‘상하이폭스바겐’ 뿐 아니라 ‘제1자동차폭스바겐’(<표 1>에서 본대로 제1자동차공업공사와 폭스바겐사가 합작하여 설립한 기업)에도 투자하여 중국 전체 승용차 생산에서 58%의 점유율을 기록했다. 그러나 독일이나 폭스바겐사의 중국에 대한 영향력이 증가했다고 볼 수는 없다. 폭스바겐사를 비롯한 외자기업들은 중국 중앙과 지방정부의 능동적인 정책에 의해 협력 대상으로 선택되었으며 그 반대의 경우는 거의 없었다. 실제로 앞에서 본대로 1980년대 이래 중국 승용차산업의 대외교류 과정은 중국에 진출한 각국 기업들의 성공과 실패가 교차되어지는 과정이었다. 또 외자기업들은 중국 측에 의미 있는(즉 기술이전) 양보를 해야만 중국에 진출할 수 있었다. 더 나아가 ‘상하이폭스바겐’이 기술 이전에 비협조적인 독일측 모기업에 반발하여 그 회사에 부품을 납품하던 브라질의 자동차 부품회사(Autolatina)와 직접 협력하려고 시도한데서 보듯이 기업 자신이 능동적으로 협력 대상을 찾아 나섰으며, 상하이 시정부 역시 이를 적극 지원하기도 했다(Dic Lo, 1997: 192).

높은 관세율은 WTO 가입을 앞두고 점차 인하되어 1997년에는 각각 100%와 80%까지 내려갔다(이문형, 2000: 65-66; Harwit, 2001: 656).

26) 1999년 중국의 자동차 수입에서 일본이 차지하는 비중은 67%였다(이문형, 2000: 64).

## V. 산업발전과 위기의 정치경제: '상하이폭스바겐'의 성공과 중국 자동차산업의 실패

그럼 이처럼 중앙과 지방이 강력하게 추진해 온 발전전략은 과연 성공적이라고 볼 수 있는가. 3장에서 보았듯이 '상하이폭스바겐'이 현재까지 이루어 온 외형적 지표만 본다면 성공적이라 할 수 있을 것이다. 현재 '상하이폭스바겐'은 중국 전체의 절반 가량에 이르는 승용차시장 점유율과 최고의 공장가동율을 바탕으로 전국 각지에 판매망과 수리·정비망을 갖추고 있어 시장선점 효과가 큰 자동차시장에서 절대 우위를 점하고 있다. 더구나 중앙정부가 강력하게 추진해 온 부품 국산화율 제고 역시 상당한 성과를 거두어 주요 승용차 모델인 '산타나(Santana, 桑塔納)'의 경우 생산 7년만에 80%의 국산화율을 달성했으며 1997년이 되면 92.9%에 이르게 되었다.<sup>27)</sup> 이처럼 현재까지 '상하이폭스바겐'이 거둔 성적으로 보아 중국의 중앙과 지방이 추진해 온 승용차산업 분야의 수입대체산업화 전략은 성공적으로 보인다.

그러나 이러한 성공담 속에 위기 가능성이 존재하고 있음을 간과할 수는 없다. 위기 가능성은 크게 두 분야에서 올 수 있는데, 하나는 외자도입을 통한 급속한 목표 달성 시도가 초래한 품질 및 기술상의 문제이고 다른 하나는 중앙의 강력하지만 선별적인 지방 및 기업 특혜정책이 초래한 내재적 결과이다. 첫번째와 관련, 우선 중국의 부품회사들이 납품했던 자동차 부품은 적합하지 않거나 수준 미달이어서 많은 문제가 발생했고,<sup>28)</sup> 이 결과 완성된 승용차 역시 품질이 크게 뒤떨어졌는데, 영업용으로 사용되는 산타나의 경우 평균 수명 5.8년에 주행 거리 9.2만km 밖에 안 되는 것으로 나타나고 있다.<sup>29)</sup> 또 산타나의 생산비용이 국제 수준에 비해 2배가량 높다는 지적도 있다.<sup>30)</sup> 마지막으로, 애초에 중국측이 의욕적으로 추진했던 승용차 수출전략은 완전히 실패했다. 상하이자동차공사는 폭스바겐과 합작프로젝트를 시작하면서 "1985년까지 연간 1,000대를 수출하고, 1990년까지는 연간 30,000대, 1995년까지는 연간 50,000대, 2000년이 되면 100,000대를 수출한다"는 계획을 세운바 있다. 그러나 1990년까지 단 한 대도 수출하지 못했

27) 1982년부터 미국에서 생산한 혼다의 경우 국산화율 25%에서 시작했고, 10년 뒤의 미국 국산화율은 75%였던 걸로 보아 중국이 요구하고 달성했던 국산화 계획이 얼마나 강력하게 추진되었는지 알 수 있다(이문형, 2000: 111; Harwit, 1995: 159).

28) 중국의 부품회사들이란 결국 중국측이 부품 국산화율을 제고하기 위해 폭스바겐측에 부품 구입을 요구해 온 대부분 상하이에 소재해 있던 중국 기업들이다(Harwit, 1995: 100).

29) 중앙에서는 영업용 택시에 대해 사용 연한 8년, 주행 거리 50만km가 되면 강제로 폐차하도록 규정하고 있는데, 이를 통해 정부의 규정과 실제 중국 승용차의 질간에 큰 차이가 있음을 알 수 있다(이문형, 2000: 48).

30) 그럼에도 불구하고 생산과 판매가 급속히 늘어날 수 있었던 이유는 앞에서 본 대로 중앙과 지방정부의 강력한 보호주의 정책이었다(Sung, 1996: 188-189; Murphy, 2003: 27).

다(Harwit, 1995: 185). 이런 실패는 중국 전체를 보아도 마찬가지인데 1980-90년대에 세워 왔던 많은 계획과 노력에도 불구하고 1998년과 2002년에 각각 505대와 1천대 밖에 수출하지 못했으며 이 조차도 주로 아프리카와 라오스, 캄보디아 등으로 중국 정부의 수출 금융 또는 대외 원조성 차관 형식을 빌려 수출된 것이었다.<sup>31)</sup>

이러한 외형적 성장속의 위기 가능성은 대체로 현재에도 지속되고 있다. WTO 가입 첫해인 2002년 관세 인하가 시작되었음에도 불구하고 중국의 승용차 시장은 오히려 1992년 이후 최고의 성장률을 기록했으며 자동차 생산기업간 경쟁이 격화되는 가운데서도 상하이자동차집단을 중심으로 한 기업간 합병과 재조직은 더욱 강력하게 이루어졌다.<sup>32)</sup> 그러나, 최소한 현재까지는, 이것이 중국 자동차산업의 성공을 의미하는 것은 아니다. 최근 들어 중국에서 생산되는 자동차들과 외국산 자동차간의 품질 격차가 줄어들고 있음에도 불구하고 중국측의 생산품 개발능력은 오히려 뒤쳐지고 있다는 중국 내부의 우려에서 이를 확인할 수 있다. 즉 WTO 가입 이후 외국 자동차기업들이 이제 중국 기업과 부품을 공동 개발·생산하기보다는 노골적으로 완전조립생산(CKD)이나 부분조립생산(SKD)을 확대할 수 있게 되었으며 이는 중국의 자동차 부품산업이 여전히 낙후되어 있다는 중국측의 우려와 맥을 같이 한다(國務院發展研究中心產業經濟研究部 編, 2003: 169-170). 중국에 진출한 기업이 현단계에는 중국 내수시장 개척에 주력하고 나중에 완성차와 부품 수출로 전환할 것이라는 예측을 감안하더라도 위에 살펴본 최근 추세는 중국 자동차산업의 외형적 성장과 내적 위기가능성(혹은 ‘산업 실패’)을 잘 보여준다 할 것이다(최영진, 2004: 36).

‘상하이폭스바겐’의 품질 및 기술적 실패의 원인 가운데 상당 부분은 중국측과 폭스바겐측간 전략적 의도의 불일치에 있기도 하다. 즉 중국측은 수입대체산업화 전략, 즉 폭스바겐을 끌어들이어 이를 자국 승용차산업의 ‘독자적 발전’을 위한 기반으로 삼고자 했다. 그러나 폭스바겐측은 앞에서 본대로 다른 외국 기업들에 비해 기술이전 의지를 좀 더 강하게 표명했음에도 불구하고 대체로 중국 정부의 요구와 다른 행태를 보여 주었다. 우선, ‘상하이폭스바겐’에서 생산되기 시작한 산타나 시리즈는 국제적으로 상당히 뒤쳐진 모델로서 독일 모기업에서는 1980년대 중반에 폐기한 것이었다. 또 폭스바겐은 1991년 중반 대만에 합작공장을 설립할 것이라고 밝힘으로써 기존의 중국투자 전략에 모순되는 행동을 보여 주었다. 즉 폭스바겐은 대만에 합작공장을 세움으로써 ‘상하이폭스바겐’이 동아

31) 2002년 중국의 자동차 수입은 수출보다 70배 많았다(이문형, 2000: 69; 연합뉴스 2003/3/20).

32) 이런 자동차시장 성장의 이유로는 1)국민경제 성장 지속, 2)자동차 생산품의 공급 증가, 3)서비스체제의 급속한 개선 및 소비환경 개선등이 지적된다. 또 자동차 생산기업의 합병과 재조직은 대체로 상하이자동차집단과 더불어 3대기업으로 불리는 제1자동차(一汽)와 동풍(東風) 등에 의해 주도된다. 자세한 내용은 國務院發展研究中心產業經濟研究部 編(2003: 164-169) 참조.

시아 시장 전체를 겨냥한 생산기지는 커녕 중국 국내시장을 겨냥하여 생산했다는 점을 결과적으로 시인했다(Dic Lo, 1997: 190).

두 번째, 즉 중앙의 강력하지만 선별적인 지방 및 기업 특혜정책은 정치경제적 위기 가능성과 관련하여 더욱 의미심장한 결과를 초래한다. 즉 이러한 특혜정책이 계속되면서, 4장에서 본 대로, 중앙은 자동차산업의 전 국가적 합리화와 통일적 계획을 이루기 위해 자동차산업정책을 수립·실시했음에도 불구하고 빈번하게 ‘상하이폭스바겐’에 특혜를 줌으로써 결과적으로는 원래 목표했던 산업정책의 실효성이 손상되고 더 나가 자신의 위상마저 흔들리게 된다. 그리고 이는 다시 최근 들어 중국의 자동차산업에서 나타나고 있는 몇 가지 현상 즉 각 지방의 자동차산업 육성으로 인한 과잉투자과 과잉생산, 소형 공장 난립과 ‘규모의 경제’(economy of scale)를 달성하지 못하는 데서 오는 생산비용 증가, 자동차 생산과 판매를 둘러싼 지방보호주의 등의 현상을 초래하고 또 재생산하게 되었다.

## VI. 결론

상하이자동차공사, 특히 ‘상하이폭스바겐’은 중앙, 지방, 외자 모두의 적극적인 개입과 노력, 그리고 투자에 의해 급속한 성장을 거듭하여 중국의 대표적인 승용차 생산기업으로 성장할 수 있었다. 상하이 출신 고위지도자들의 영향력 발휘, 수입대체산업화전략 달성을 위한 고려 등의 이유에서 중앙은 상하이자동차공사의 발전에 특혜적인 지원을 아끼지 않았다. 지방정부, 즉 상하이시 정부는 분권화에 따라 증가한 권한과 동기 부여 속에서 자기 지방 발전에 적극 나섰으며 ‘상하이폭스바겐’을 통한 자동차산업 발전은 그 중심에 있었다. 외자, 즉 미국과 일본의 자동차기업들에 비해 수세에 처해있던 유럽 자동차기업 중 하나였던 독일의 폭스바겐은 중국 진출에 큰 관심을 가지고 있었으며 제반 발전가능성을 검토한 뒤 상하이에 투자했고 상하이폭스바겐의 성장에 큰 역할을 해 낼 수 있었다. 이는 개혁·개방기 중국을 특징짓는 세 주요행위자의 공통되고 협조적인 역할에 의해 추격발전이 가능할 수 있음을 보여준다는 점에서 커다란 의미를 지니고 있다.

특히 ‘상하이폭스바겐’을 둘러싸고 전개된 중앙, 지방, 외자간 상호관계는 (후)후발산업화국가의 발전과 중속 문제와 관련하여 새로운 사례를 제시하고 있다. 중앙-지방과 관련하여 ‘상하이폭스바겐’의 사례는 중앙이 특정 산업과 지방, 그리고 기업의 발전에서 대단히 중요한 위상과 역할을 해내고 있음을 보여준다. 또 지방-외자간 관계와 관련하여 지방은 한편으로 중앙이 설정한 방침과 허용 가능한 범위 내에서 자신의 역할과 자율성을 발휘하고 있었으며 다른 한편으로 외자와 결탁하기 보다는 협력과 견제를 계속해 가는 모습을 보여주었다. 마지막으로 외자와 관련하여 중앙은 한편으로는 수입대체산업화를 달성하기 위하여 외

자를 능동적으로 이용하고 다른 한편으로는 특정 국가나 특정 외자기업이 중국의 산업에 대해 영향력을 확대할 가능성을 견제해 왔다. 결국 ‘상하이폭스바겐’ 사례를 통해 중국에서는 중앙의 선별적인 지방 특혜정책과 지방정부의 발전주의가 결합한 가운데 외자가 이용되고 또 견제되어 왔다는 점에서 새로운 유형의 발전전략이 전개되고 있음이 드러났다. 또 마지막 V장에서 보았듯이 ‘상하이폭스바겐’ 사례가 상대적인 성공을 거둔 이면에서는 중국 전체 산업정책의 실패가 자리잡고 있었었다.

정부와 외자의 집중적 지원을 받아 ‘상하이폭스바겐’이 쌓아 온 독보적인 성장과 입지 구축이 지니는 성격과 함의는 결국 이상에서 본 이율배반적 과정의 맥락 속에서 찾아질 수 있을 것이다. 일단 시장선점효과가 크고 ‘규모의 경제’가 누리는 이점이 큰 자동차산업에서 이미 비교적 탄탄한 입지를 마련했다는 점에서 ‘상하이폭스바겐’의 지속적인 발전가능성을 예상할 수 있을 것이다.<sup>33)</sup> 그러나, 바로 이와 동시에, 과거 중앙(및 지방)이 제공해 주었던 보호정책이 약화되고 이에 병행하여 자동차생산 공장의 난립과 과잉 중복투자도 더욱 심해지고 있으며 이는 ‘상하이폭스바겐’을 포함한 중국 자동차산업 전체의 발전 전망을 어둡게 만들고 있다. 산업분야마다 사정이 다르기 때문에 다른 산업에 대한 사례연구 확대를 통한 일반화 가능성의 검토가 필요하겠지만, 이상에서 살펴본 상하이자동차공사와 ‘상하이폭스바겐’ 사례는 중앙-지방-외자간 협력과 갈등의 역학구조속에서 중국이 이루어 온 산업발전의 비결과 한계를 명료하게 보여준다.

## 《참고 문헌》

- 김재철. 1994. 「상호의존의 증대와 국가의 역할: 중국의 대외개방의 경우」. 『한국정치학회보』 28권 1호, pp.579-602
- 김익수. 1993. 『중국의 공업발전전략과 산업정책』. 대외경제정책연구원 정책연구 15호.
- 김형국. 2002. 「중국 자동차산업과 정책변화: 사회주의 발전국가의 정책자율성과 구조적 한계」. 『한국정치학회보』 36권 3호, pp.375-395.
- 박건영·강문구·양길현 역. 1994. 『주변부로부터의 오솔길: 신흥공업국의 정치경제학』. 서울: 문학과 지성사. 스테판 해거드 저. 1990. *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.

33) 한 예로 상하이폭스바겐은 이미 1992년에 가격 인하를 통해 다른 기업들의 추격을 따돌리려고 시도한 적이 있다. 이 시도는 중소 생산업체들의 강력한 반발을 샀으며 자동차공업부에 의해 금지되었다(Dic Lo, 1997: 190-191). 상하이폭스바겐의 노력은 최근에도 계속 되고 있다(解放日報 2001/8/22; Murphy, 2003: 27-28).

- 박경서. 2003. 「중국 자동차시장의 성장과 모터라이제이션 진입시점 추정 연구」. 『POSRI경영연구』 3권 2호. pp.30-49.
- 이문형. 2000. 『21세기 중국 승용차산업 발전전략과 한·중 협력증진방안』. 산업연구원정책연구보고. [http://www.kiet.re.kr/inquiry/docu/kr/AA/AE/AAAE2000021/205.hwp\(2004/6/12\)](http://www.kiet.re.kr/inquiry/docu/kr/AA/AE/AAAE2000021/205.hwp(2004/6/12)).
- 이영철 역. 2003. 『현대 자본주의의 유형: 세계 경제의 성장과 정체』. 서울: 문학과 지성사. 데이빗 코우츠 저. 2000. *Models of Capitalism: Growth and Stagnation in the Modern Era*. London: Polity Press.
- 전병곤·정환우 역. 2001. 『반조류의 중국: 현대중국, 그 저항과 모색의 역사』. 서울: 돌베개. 마크 블레처 저. 1996. *China Against the Tides: Restructuring Through Revolution, Radicalism and Reform*. London: Pinter.
- 정재호. 1999. 『중국의 중앙-지방 관계론: 분권화 개혁의 정치경제』. 서울: 나남출판.
- 정환우. 2000. 「중국에서 기업가적 지방정부의 대두와 경제성장」. 『中蘇研究』 24권 1호. 한양대학교 아태지역연구원 아태지역연구센터. pp.141-165.
- 최영진. 2004. 「중국 자동차산업, 21세기 최대 성장시장으로 부상」. 『자동차경제』. 350호(1월 27일). pp.31-36.
- 한상진. 1987. 『제3세계 정치체제와 관료적 권위주의: 종속적 발전에 따른 정치사회변동』. 서울: 한울.
- 『연합통신』. <http://www.yonhapnews.net/news> <검색일: 2003. 3. 20>
- 康燕. 2001. 『解讀上海: 1990~2000』. 上海: 上海人民出版社.
- 經濟學家出版社(E.I.U). 2000. 『跨國公司在中國: 贏家和輸家』. 北京: 新華出版社.
- 國務院發展研究中心產業經濟研究部 編. 2003. 『2003·中國產業發展藍皮書』. 北京: 華夏出版社.
- <上海經濟年鑒>社 編. 2002. 『上海經濟年鑒(2001)』(袖珍本). (上海: 上海經濟年監社).
- 馬洪·房維中. 1991. 『中國地區發展與產業政策』. 北京: 中國財政經濟出版社.
- 王小廣·高國力·劉國絕. 2000. 『中國汽車何去何從?』. 北京: 中國經濟出版社.
- 陸吉安. 1999. 『先行一步: 桑塔納轎車國產化案例集』. 上海: 上海財經大學出版社.
- 中共上海市委黨史研究室. 1994. 『上海改革開放風雲錄』. 上海: 上海人民出版社.
- 中華人民共和國國家經濟貿易委員會. 2000. 『中國工業五十年』 第7部(1985-1992), 第8部(1993-1999). 北京: 中國經濟出版社. pp.577-640, 641-738.
- 華鋼·劉軍鳳. 2000. 「中國汽車工業如何面對全球化」. 『汽車與社會』. pp.4-7.
- 『南方週末』. (2001/10/11).
- 『解放日報』. (2001/8/22).
- Evans, Peter. 1987. "Class, State, and Dependence in East Asia: Lessons for Latin Americanists," in Frederic C. Deyo, ed. *The Political Economy*



- of the New Asian Industrialism*. Ithaca and London: Cornell University Press. pp.203-226.
- Goodman, David S. G. 1994. "The Politics of Regionalism: Economic Development, Conflict and Negotiation," in Goodman David S. G. and Segal Gerald, eds. *China Deconstructs: Politics, Trade and Regionalism*. London and New York: Routledge. pp.1-21.
- Harwit, Eric. 1995. *China's Automobile Industry: Policies, Problems, and Prospects*. Armonk: M.E. Sharpe.
- \_\_\_\_\_. 2001. "The Impact of WTO Membership on the Automobile Industry in China," *The China Quarterly* 167. September. pp.655-670.
- Lardy, Nicholas R. 1998. "China and the Asian Contagion," *Foreign Affairs* 77(4). July/August. pp.78-88.
- Lo, Dic. 1997, *Market and Institutional Regulation in Chinese Industrialization, 1978-94*. New York: St. Martin's Press.
- Murphy, David. 2003. "Old Volkswagen Chases New China," *Far Eastern Economic Review* 166(9). pp.25-28.
- Naughton, Barry. 1996. *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform 1978-1993*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo. 1980. "Comparative Historical Formations of the State Apparatus and Socio-Economic Change in the Third World," *International Social Science Journal* 32(2). pp.717-729.
- Sung Yun-wing. 1996. "'Dragon Head' of China's Economy?," in Y. M. Yeung and Sung Yun-wing, eds. *Shanghai: Transformation and Modernization under China's Open Policy*. Hong Kong: The Chinese University Press. pp.171-198.
- South China Morning Post*. (April 19, 2003).

## Political Economy of the Development of Automotive Industry in Reform-Era China:

Government-Guided Induction of Foreign Capital and Industrial Development Based on the Case Study of the 'Shanghai-Volkswagen'

**Chung Hwan-Woo**

*Research Fellow of the Institute for Asia Pacific Studies,  
Catholic University*

This paper aims to show the coexistence of rapid growth and possibility of crisis of the automotive industry, that are carried out by combinations of central government's preferential policy, local government's concentrated investments and the government-guided induction of foreign capital. The central government has preferentially supported the 'Shanghai-Volkswagen' under the influence of high-level political leaders from Shanghai municipal government and under the considerations for achievement of the import-substituting industrialization. Local government, the Shanghai municipal government, made efforts for its own economic development under the increased power and incentives, and the development of automotive industry through 'Shanghai-Volkswagen' was at the center of these efforts. Foreign capital, that is, the Volkswagen Auto Company of Germany, has invested in Shanghai and became an important part of 'Shanghai-Volkswagen's success story. As such, it shows that the development of the latest industrializing pattern in which the foreign capital was used and checked in the collaborated efforts of the center and the local. Behind the success, however, with the declining capability of policy implementations and the prevailing power of the center's industrial policy, there is the possibility of causing crisis such as the intensifying competition between the locals and local protectionism. In conclusion, the case of 'Shanghai-Volkswagen' plainly shows the secret and the limitation of industrial development which has been carried out by the dynamic structure formed by the center, the local, and foreign capital in reform-era China.

**Keywords:** *Industrial policy, central government, local government, foreign capital, automotive industry, China, Shanghai*