

중국 국유기업 지배구조의 역사적 형성

- 경로와 동학 -*

이홍규**

- I. 문제제기- 기존 연구의 문제점과 새로운 시각의 필요성
- II. 중국 국유기업 지배구조의 특징: 관료지배하의 '單位' 형 국유기업
- III. 중국 국유기업 지배구조 형성의 경로와 동학
 - 1. 제국주의 침략과 청말 양무운동: 맹아적 국유기업의 등장
 - 2. 전쟁 위기와 국민당의 대응: 국유기업의 발전 및 '單位'형 제도의 도입
 - 3. 사회주의 계획체제의 형성과 '單位'형 국유기업 체제의 고착화
- IV. 소결: 중국 국유기업 지배구조의 역사적 형성의 함의

본 논문은 중국의 국유기업 지배구조가 역사적으로 형성된 제도적 맥락을 탐구하였다. 특히 본 논문은 중국의 근대화 과정에서 '관료 지배하의 단웨이(單位)' 모델이라 할 수 있는 중국 국유기업 지배구조가 형성되어온 역동적 과정을 추적하여 다음과 같은 결론을 얻었다. 첫 번째 단계는 제국주의의 침략으로 서구적 근대화를 시작하게 된 19세기 중반으로 당시 양무운동의 추진으로 관료적 지배하에 놓여있는 '관판기업(官辦企業)'이 등장하였는데 이는 중국 국유기업의 맹아에 해당한다. 두 번째 단계는 남경 국민당 정부시기로 국민당 정권은 계획체제를 도입하고 국유경제 정책을 추진하면서 국유기업에 대한 일원적 관리체제를 구축하였는데 이는 단웨이 제도의 맹아라 할 수 있다. 세 번째 단계는 1949년 이후 사회주의 계획경제체제가 구축되고 행정성 분권에 기초한 국유기업 관할권한이 지방정부로 분산되면서 관료적 지배 하에서 중국 국유기업의 '단웨이' 체제는 공고화된다. 결

* 이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(KRF-2008-323-B00004)

** 성균관대 동아시아지역연구소 책임연구원 겸 서강대 공공정책대학원 대우교수

국 관료지배하의 판웨이 모델이라는 국유기업 지배구조의 특징이 단순히 사회주의적 성격을 반영해 온 것이 아니라 외부로부터 형성된 중국의 근대화 시기 중국의 국가가 이에 대응하는 과정에서 형성되어 온 것이라 할 수 있다.

주제어 : 중국, 국유기업, 기업지배구조, 관료지배, 판웨이(單位)

1. 문제제기 - 기존 연구의 한계와 새로운 시각의 필요성

이제까지 중국의 국유기업 기업지배구조에 대한 연구는 해외 및 중국 연구자들을 중심으로 비교적 활발하게 진행되어 왔다. 그런데 기존 연구의 주류는 대체로 국유기업 개혁 과정에서 발생한 주인-대리인 관계론에 입각하여 '내부자 통제 (insider control)' 라는 기업지배구조의 진공상태를 지적한다.(Qian, 1995; Tenev and Zhang 2002; 張維迎, 1995; 段文斌, 1998; 이근 한동훈, 2000) 한편, 중국의 기업지배구조를 실증적으로 증명하는 연구도 다수인데, 대체로 실증 분석 결과 시장중심적 기업지배구조를 구축하면 기업의 경영성고가 높아진다는 결론으로 귀결된다. (Zhang 1998; Qi, Wu and Zhang, 2000; Zhang, Zhang and Zhao, 2002; Jefferson, Hu, Cuan and Yu, 2003; 鄭紅亮 1998; 정명기 2006) 기존 연구들은 시장중심의 기업지배구조 구축을 위해 국유기업의 사유화를 불가피한 것으로 파악하고 있다.

그러나 기존 연구들은 대체로 중국 국유기업의 기업지배구조를 이해하는데 일정한 한계가 있다. 첫째, 기존 연구들은 시장중심적 기업지배구조를 구축하는 것을 전제로 하고 있어 중국 국유기업 지배구조의 근본적인 한계를 지적할 뿐, 중국의 국유기업이 서구의 기업들과는 다른 목표와 기업관, 이데올로기를 지향해 왔다는 점을 고려하지 못한다. 둘째, 기존 연구들은 중국의 국유

기업 지배구조가 중국의 거시적 정치경제 제도와 사회문화적 제도 등과 어떠한 관계 속에서 형성되었는지 충분히 설명하지 않고 있다. 이 때문에 기존 연구는 중국 국유기업 지배구조의 특징이 역사적으로 지속되었는지, 달라졌다면 어떻게 달라졌는지 그 변화와 지속성의 측면을 함께 충분히 고려하지 못하는 단점이 있다. 셋째, 기존 연구들의 주류는 대체로 주주 중심적 접근에 입각한 주인-대리인 관계론을 중국 기업지배구조 분석에 적용하고 있어 중국 기업지배구조를 둘러싼 복잡한 이해관계자들의 관계를 파악하기 어려우며 다른 국가와의 거시적 비교 연구에도 불리하다. 특히 주주 중심적 접근 이른바 '주주모델'은 기업지배구조를 이사회를 중심으로 형성되는 주주, 이사, 경영자 사이의 관계로 한정하기 때문에, 기업조직 외부에 존재하지만 경영에 영향을 미칠 수 있는 정치적 혹은 사회적 요인들을 분석대상에 포함시키지 않는다.

하지만, 기업은 사회와 국가 속에서 존재, 활동하므로 기업지배구조는 사실상 기업 내부의 주주, 이사, 경영자뿐만 아니라 기업 외부의 이해관계자들-채권자, 소비자, 공급자, 노동자, 정부 및 대중-의 영향을 받는다. 또한 이들 행위자 사이의 상호관계 그리고 이를 바탕으로 형성된 제도는 경제적 이윤뿐만 아니라 정치적 권력에도 영향을 받는다. 사실, 주주모델이란 보편적 모델이 아니라 이해관계자 모델의 특수한 유형에 불과하다. 미국의 경우에도 1910년대 이른바 '진보시대'(the Progressive Era)와 1930년대 뉴딜(New Deal) 시대에 정치적 압력이 기업지배구조의 근본적 변화에 중요한 역할을 했다는 사실을 서술한 연구들은 이와 같은 주장을 뒷받침한다. (이왕휘 2006)

더욱이 중국과 같은 '전환경제'국가의 기업지배구조를 분석할 경우, '전환'의 목표로 '이상적인 완전경쟁 체제'로 설정하고 기업지배구조 측면에서는 '주주지배 모델'을 설정하는 신고전주의 경제학의 시각을 '전환국가'에 기계적으로 적용하게 되면 체제전환

이후에도 신고전주의적 전망과는 상이한 특징을 보이는 '바람직하지 않은' 기업지배구조를 해석할 수 없게 된다. 그러므로 중국과 같은 체제전환국가의 기업지배구조 분석에서 정치적 경제적 전환과정에서 기업지배구조 전환을 제약하는 사회주의적 유산 혹은 전환초기의 체제적 조건들을 반드시 고려해야 한다.(Aoki 1995) 신고전주의적 주주 모델에 입각하여 한 국가의 역사적 제약 요인이나 조건을 고려하지 않을 경우 각국의 조건에 따라 다양하게 나타나는 기업지배구조의 차이를 본질적으로 이해할 수 없게 된다.¹⁾

더욱이 국가사회주의 체제의 계획 하에 부속되어 있었을 뿐만 아니라 사회주의 체제 수립 이전에도 오랫동안 전체적 황제 통치와 강력한 국민당 지배체제를 경험해 온 중국의 기업 연구에 있어서는 정치적 혹은 사회적 관계에 대한 분석이 보다 절실하게 요구된다고 하겠다. 사실, 중국 정부의 국유기업에 대한 정치적 보호는 오늘날에도 여전히 유지되고 있다. 중국의 핵심 기업이라 할 수 있는 500대 기업의 주요 지표를 분석하면 이러한 경향이 명백하게 나타난다.²⁾ 예컨대 중국 국유기업의 기업집단화 과정 역시 규모의 경제를 추구한 것이라기보다는 권력의 규모를 증시한 결과였다. (이흥규 2006) 결국, 중국 특유의 국유기업 지배구조 형성 과정에서 여전히 핵심 국유기업에 대한 국가

1) 이러한 이유 때문에 전환경제에서의 내부자 통제 문제를 처음 제기했던 경제학자 아오키도 신고전주의 주주지배 모델이 일반적으로도 한 국가 경제의 제도적 배열을 고려하지 않는 근본적 한계가 존재함을 지적하면서 주주모델에서 이념형으로 규정하는 주주지배체제가 형성되기 위해서는 위계적 노동조직, 경쟁적 노동시장, 경쟁적 자본시장 등의 제도배열이 이뤄진 상황에서나 가능함을 지적한 바 있다. (Aoki 1995)

2) 2006년 중국의 500대 기업의 소유제별 주요 지표별 분포를 보면 사유제 기업이나 집단소유제 기업보다 국유기업이 절대적인 우위를 차지하고 있는데, 예컨대 기업수에서 국유기업이 여전히 70%를 차지하고 있고 더욱이 영업소득이나 이윤총액, 자산합계 등의 측면에서는 80-90%대의 비율을 점하고 있다. (中國企業聯合會, 中國企業家協會, 2006)

의 정치적 보호와 통제가 여전히 존재해왔음은 주지의 사실이다.(Xu, Zhu and Lin 2001; Fung and Leung 2001; Ewing 2005)

그렇다면, 중국 경제에 아직도 상당한 부분을 차지하고 있는 국유기업의 기업지배구조를 우리는 이를 어떤 새로운 방법으로 분석, 평가할 수 있겠는가? 본고는 중국 국유기업 지배구조 체제를 분석하는데 있어 기존 관점의 한계를 극복하기 위해서는 중국 특유의 '제도적 맥락'을 '역사적으로' 분석해야 한다는 입장을 가지고 있다.³⁾ 근대로의 이행이라는 역사적 관점에서 보면, 시장과 기업은 정치·사회제도에 '맞물린'(embedded) 상태에서 태동되었고 성장하였다. (플라니 2009) 따라서 중국이 근대로의 이행을 시작한 것이 1840년 아편전쟁 등 서구 세력과의 충돌이 발생한 19세기 중반 이후라고 볼 때, 중국의 시장과 기업은 이 시점부터 중국의 전통적인 정치·사회제도와 맞물리며 태동되었고 성장하였다고 볼 수 있다.

제도는 시간이 경과함에 따라 변화하게 되는데 이는 여타의 변화된 환경요인 및 행위자 요인과 지속적으로 상호작용하기 때문이다. 즉, 역사적 과정을 통해서 제도가 역동적으로 변화하게 되는 '제도적 역동성(institutional dynamism)'이 발생되기도 한다.(Thelen and Steinmo 1992, 16-18). 이렇게 제도가 역사적 과정을 통하여 역동적으로 변화하게 되는 가운데 기업제도 역시 이에 맞물려 변화하게 될 것이다. 따라서 기업지배구조와 같은 기업제도의 특성을 분석할 경우, 기업이 시장과 정치·사회 제도와 '맞물려' 있는 '맞물림'의 제도화에 초점을 맞추어서 그 제도적 구성의 역사적 변화를 주목하면서 기업지배구조가 다양한 '맞물

3) 여기서 제도란 단순히 유형의 법제만을 의미하는 것이 아니라 행위자간의 정형화된 관계(patterned relation)와 그 관계를 규정하는 무형의 공식적, 비공식적 규범과 절차를 모두 포함하는 것으로, 이러한 제도가 행위자들의 전략이나 이익의 범위를 결정함으로써 행위자들은 실제로 최대 이익을 추구하기보다는 자신이 처한 제도적 배경의 제약 하에서 가능한 만족스러운 이익을 추구하게 된다는 것이다.(Hall 1986, 19; Thelen and Steinmo 1992, 5-12)

럼(embeddedness)의 접점들이 분석의 대상으로 부각되어야 한다. (안재홍 2005, 117)

따라서 기존의 분석이 '주주모델'에 입각하여 중국 국유기업 지배구조의 주요 행위자인 경영자와 노동자 등의 '내부자 통제' 행위 가설에 기대고 있다면, 본 논문이 취하고 있는 '제도적 맥락하의 역사적 분석'은 이와 같은 특성을 무시하지 않으면서도 이러한 특성이 나타나게 된 원인을 일시적인 것인 아니라 역사적으로 형성된 제도의 맥락에서 분석하고자 한다.

따라서 중국의 기업지배구조 특히 본 논문의 분석대상인 중국 국유기업의 지배구조는 이러한 중국의 근대화라는 역사적 맞물림의 다양한 접점들에서 형성, 변화 및 지속되어왔다고 가정할 수 있다. 다만, 본 논문은 연구범위를 개혁개방 이전 중국의 국유기업 지배구조가 형성되는 역사적 맥락을 분석하는데 제한하려고 한다. 연구대상의 방대함으로 지면의 한계도 있겠거니와 중국의 개혁개방은 중국의 '세계화' 과정 진입을 의미하는 것으로 개혁개방 이후 중국의 국유기업 지배구조는 상당한 변화를 수반하였을 것이므로 이에 대한 분석은 별도의 논문에서 다루어지는 것이 옳다 하겠다. 이러한 측면에서 본 연구의 문제제기는 개혁개방 이후 중국 국유기업 지배구조의 변화와 지속 여부를 분석하는 추가적인 연구를 통해서만 완전히 해소될 수 있다. 또한 본 연구가 주창하는 중국 국유기업 지배구조 형성에 대한 역사적 분석은 다른 사회주의국가들의 국유기업 지배구조 연구와 비교를 통해 더욱 그 특징이 확연히 드러날 수 있을 것이다. 따라서 본 연구는 기존 연구의 대안을 직접적으로 제시하는 것이라기보다는 이러한 문제의식 하에서 중국의 국유기업 지배구조의 역사적 형성과정을 소박하게 분석해보고 향후 추가 연구들을 위한 시사점을 제시한다는 측면에서 시론(試論)적 성격을 지닌다.

한편, 본 논문은 역사적 과정 추적을 통하여 중국 특유의 국유기업 지배구조가 형성되어온 역동적 과정을 연역적으로 추적

하고자 한다. 이미 중국 특유의 국유기업 지배구조의 특성들이 보편적으로 인지되는 상황에서, 다른 변수들을 통제하고 특정의 독립변수만을 선정하여 그 귀납적 결과로서 중국 국유기업 지배구조의 특성을 종속변수로 설정하는 방식은 자연과학적 실험이나 계량화에 입각한 통계 분석이 아닌 서사적 분석에서는 어울리지 못한다. 따라서 본 논문은 우선 보편적으로 인식되고 있는 개혁개방 이전의 중국 특유의 국유기업지배구조의 특징을 선형적으로 규정하고 이 결과 혹은 효과의 원인을 추적하는 방식을 사용할 것이다. 즉, 중국 국유기업 지배구조 형성의 인과메커니즘을 연역적으로 추적한다.

상술한 취지를 반영하고자 한 이 글은 다음과 같이 구성되었다. II절에서는 우선 보편적으로 인식되고 있는 개혁개방 이전 중국 국유기업 지배구조의 특징을 서술한다. III절에서는 앞 절에서 드러난 개혁개방 이전 중국 국유기업 지배구조가 역사적으로 형성되고 이러한 특징이 강화되는 역사적 맞물림의 다양한 접점들을 중심으로 중국 국유기업 지배구조가 형성, 변화, 지속되는 역사적 경로와 동학을 분석한다. 본 논문은 따라서 중국의 국유기업 지배구조가 근대화 과정의 다양한 역사적 접점들마다 정치 사회적 제도와 맞물려 어떻게 형성, 강화, 변화되는 지 그 양상들을 최대한 드러내고자 한다. IV절에서는 본 논문의 소결에 해당되는 부분으로서 중국 국유기업 지배구조의 역사적 형성 과정에서 드러난 함의와 시사점을 간단히 서술하고자 한다.

II. 중국 국유기업 지배구조의 특징: 관료지배하의 ‘단위(单位)’형 국유기업

개혁개방 이전 중국의 기업은 국유기업과 집단소유 기업으로 나뉘어졌으나, 국유기업이 상공업 생산의 대부분을 담당하는 구

조를 가지고 있었다.⁴⁾ 이렇게 개혁개방 이전 중국 기업구조에서 국유기업 체제가 핵심적 역할을 하게 된 것은 이념적 배경과 현실적 배경이 함께 작용한 탓이다.⁵⁾ 첫째, 사회주의 체제의 경제조직 구조에서 국유기업이 중심이 되어야 한다는 논리가 중국에서도 지배적이었다. 사회주의 고전 저작들에 의거하면, 사회주의 국가에서는 소유제 구조를 사적 소유가 허용되지 않는 공유제의 단일 구조로 확립되어야 한다고 언명되어 왔는데, 여기서의 공유제란 실상은 국유제를 의미하는 것이라고 해석되었다.⁶⁾ 둘째, 사회주의 체제를 수립하기도 했지만 중공업 중심의 경제발전 전략을 채택한 결과 전략 부문에 각종 자원을 우선적으로 배분하기 위해 중앙계획체제가 형성되었으며, 또한 이러한 구조에서는 독자적 이해관계와 자율성을 갖지 않는 국유기업 체제가 불가피하였다.(林毅夫、蔡日方、李周 2003, 50-51)

따라서 국유기업은 생산, 투자 등과 관련하여 정부가를 할당하는 계획지표를 수행하는 존재로서, 모든 수입을 재정에 상납하고 필요한 지출은 정부로부터 할당받는 이른바 ‘통수통지(統收統支)’의 제도 하에 있었다. 이에 따라 국유기업은 국가 계획에 따라 할당된 중업원과 원부자재를 이용하여 생산을 담당하고 생산물을 국가에 인도할 뿐, 신기술 및 신제품 개발, 마케팅, 신시장

4) 개혁이 시작된 1978년의 경우 공업총생산액의 78%를 국유기업이, 나머지 22%를 집체기업이 생산할 뿐, 사기업은 거의 존재하지 않았다. (吳敬琏 2003, 61)

5) 중국에서는 소련과는 달리 집체소유제도 공유제의 또 다른 형식으로 인정되어 왔지만, 집체소유제를 국유제로 표현하면서 국유제의 변형된 형태이자 부차적인 형태로 치부할 정도로 개혁개방 이전의 중국 소유구조는 국유제 중심의 구조로 이루어져 왔다.(張其成、張明之 2002, 37-38)

6) 사회주의 국가의 공유제 도입 논리는 자산계급의 생산수단을 공공재산으로 전환시켜야 한다고 주장한 엥겔스의 언명에서 비롯된다.(中共中央馬克思恩格斯列寧斯大林著作編譯局 1972, 443) 여기서 물론 엥겔스가 다른 형태의 공유제를 배제한 것은 아니었지만, 엥겔스가 공유제의 구체적인 실현 형태로 우선적으로 고려한 것은 분명히 국유제였다고 보여진다. 왜냐하면, 그가 계획경제의 확립을 주장한 것으로 보아 국유기업을 공유제 실현의 구체적인 기업체도로 구상하였다고 할 수 있기 때문이다.(金鎭 1997, 22)

개혁 등의 경영활동은 거의 하지 않았다.(김시중 2004, 181-182) 중앙은행인 인민은행이 정부의 금고기지에 지나지 않았던 것과 마찬가지로 기업은 독자적 자주권이 거의 없었고 정부의 단순한 수족에 불과했던 것이다.(카츠지 2003, 293)

한편, 계획체제 하에 부속되어 있던 중국의 국유기업은 중앙 정부 소속 기업과 지방정부 소속 기업으로 나뉘어져 있었고 보다 구체적으로는 중앙정부와 지방정부의 주관 부국(部局)의 지도를 받는 분절된 계획체제 하에서 놓여있었다. 이와 같은 상황은 중국 국유기업들이 개혁개방 이전부터 '분절된 권력체제'에 놓여있어 중국 특유의 중앙-지방 및 각 부처 간의 관계의 제약을 받아 왔음을 시사한다.⁷⁾(李佩如 1998, 166-168) 예컨대 이미 1956년에 마오쩌둥은 중국이 해결해야 할 10가지 관계를 지적하면서 "중앙과 지방간의 관계"와 "중공업, 경공업, 농업(부처)간의 관계"를 명시한 바 있었다.(中共中央文獻研究室 1977, 272)

또한 당시 국유기업은 통상 '工廠'이라 지칭되었는데 공장장과 공장관리위원회가 관리를 맡았지만 그 배후에는 당서기와 당위원회가 있었다. 국유기업 역시 행정 계열과 마찬가지로 기업 내 각 계층에 대응하여 당 계열이 만들어져 있었다. 이러한 구조가 생성된 것은 사회주의에서는 '당이 모든 것을 지배하는' 당의 영도제가 구현되고 있기 때문이다. 국유기업에서는 공장장 역시 모두 당원으로서 기업 내의 당위원회의 영도 즉 당서기의 지배를 받아야 했다.(카츠지 2003, 293-294)

그런데 다른 사회주의 국가와 대별되는 중국 국유기업의 특성은 국유기업이 '단위(单位)' 체제를 구축하고 있다는 점이 있었다. '단위' 체제란 일반적으로 '농촌에 존재하지 않았던 고용 안정, 주택, 의료, 교육 등 각종 혜택을 제공하였던 사회주의 중

7) '분절된 권력 체제'하에서는 중앙정부와 지방정부 간, 그리고 중앙정부의 부처 간, 또한 지방정부와 중앙부처 간에 서로 경쟁하기도 하고 의존하기도 하며 대립과 협력이 교차하는 복잡한 '게임'관계가 형성된다.

국의 도시 국유기업 작업장 조직 체제'(LO and Perry 1997, 3)를 의미한다. 판웨이 체제에서는 국유기업의 경영자(總經理 또는 廠長)에서 미숙련공에 이르는 모든 종업원이 평생고용의 조건하에서 각급 정부 관리에 상응하는 직급을 부여받고, 직급에 따른 격차가 미미한 임금을 지급받았다. 또한 종업원들은 주택, 의료, 자녀교육, 연금은 물론 치안, 오락 기능까지 제공받았는데, 따라서 판웨이는 단순한 직장의 기능을 초월하여 정치, 사회, 문화 등 소속 구성원들의 모든 생활의 기본 단위 즉, 하나의 소사회(小社會)로 기능하였다.(김시중 2004, 182) 중국 국유기업 체제는 이른바 판웨이 사회주의(danwei socialism)로 지칭될 정도로 독특한 것이었다.⁸⁾

한편, 사회주의 중국에서는 판웨이가 각종 복지혜택을 부여하였지만 이를 통해서 중국 당국은 국유기업의 구성원을 철저히 통제할 수도 있었고 체제의 정통성도 확보할 수 있었다. 이에 따라 중국 사회주의 판웨이 체제하에서는 국유기업의 노동자들이 간부들에게 절대적으로 복종하는 위계관계가 나타난다. 이는 한편으로 '관본위주의'라는 중국 전통사회의 특성과 매우 유사한 측면이다. 그러나 중국 사회주의 판웨이 체제에서 나타나는 간부들에 대한 노동자들의 복종은 물리적 강제력이나 이념적 세뇌에 의한 것이라기보다는 노동자들 스스로 매우 자발적인 행동으로, 이는 판웨이 제도 내부의 간부와 노동자의 관계가 '후견인-피후견인' 관계로 형성되어 있는 사회주의 체제의 구조적 속성에 기인한 것이기 때문이다.(Walder 1986)⁹⁾

8) 판웨이 사회주의란 판웨이가 물질적 혜택 때문에 있어서 조합주의적 역할을 우선적으로 수행하다 보면 노동생산성이나 경제적 효율성 같은 국가 목표는 오히려 간과되는 경향이 발생할 정도로 구성원의 복지에 대한 강한 의무감과 원칙이 체현되는 양상을 설명하는 것이다.(Lee 1991, 153-179)

9) 왈더(walder)는 판웨이 제도의 이러한 측면에서 중국 사회주의 체제가 전통사회의 특성을 가지고 있으면서도 사회주의적 구조에 기인한 '新전통주의' 특성을 가졌다고 주장하였다. 한편, 판웨이 제도 내부의 간부와 노동자의 관계가 '후견인-피후

상술한 제도들로 인해서 중국의 전통적인 국유기업 체제는 몇 가지 중요한 특징을 나타냈다.(吳敬旻 2003, 134-136) 첫째, 전통적인 국유기업은 사실상 당정기관의 부속물로서 당과 정부가 직접적으로 관리하는 생산단위였다. 따라서 국유기업에 대한 관료적 지배는 불가피했다. 둘째, 전통적인 국유기업은 그 소유권이 중앙정부와 지방정부 및 해당 부처 등 각 정부 기관으로 분할되어 있었다. 국유기업들이 단순한 관료들의 부속 단위가 아니라 관료 개인의 이권을 정당하게 행사할 수 있는 기반이 되었다. 셋째, 국유기업은 '판웨이'의 역할을 부여받으면서 생산조직의 기능뿐만이 아니라 노동자의 복지 기반으로서의 광범한 사회적 기능을 수행하였다. 그 결과 국유기업의 다양한 목표들이 서로 충돌되기도 하였고 이 과정에서 국유기업을 둘러싼 다양한 이해관계자 사이에 여러 가지 문제들이 발생하였다.

첫째, 국유기업의 실제적인 주인과 실제적 대리인이 각각 누구인지 불명확한 '소유권과 주인-대리인 관계의 모호' 현상이 발생했다. 이와 같은 주인-대리인 관계에서는 잔여위험이 대중에게만 가중되는 상황이 발생하게 된다. 둘째, 경영자 인센티브가 결여되어 있었다. 셋째, 가짜 주인 체제가 다층적으로 구축되어 복수의 당국자 사이의 갈등이 야기되었다. 예를 들면, 재정 관계에 있어서 중앙과 지방정부 간의 갈등이 상존해 있었다.

따라서 기업지배구조 개선을 통한 국유기업의 경영성과 향상의 목표는 개혁개방 이전 마오쩌둥 시기부터 중국 당국의 주된 관심사였다. 예컨대, 국유기업의 지배구조 문제는 중국에서 '정부-기업관계'라는 표현으로 '정부 계획과 기업의 자율성' 사이에

간인' 관계가 형성되는 것은 다음의 몇 가지 이유 때문이다. 첫째, 계획경제하에서 간부는 자원 배분의 독점적 권력을 지녔기 때문에 노동자는 간부와서 후견적 의존관계를 구축해야 이익을 얻을 수 있다. 둘째, 판웨이 제도의 폐쇄성 및 판웨이 사회 내 구성원간의 감성적 유대관계는 이러한 후견인-피후견인 관계를 안정화시켰다. 셋째, 후견인 관계는 사회의 자율적인 집단행동을 시도할 능력을 약화시켰다.

서 어떤 방식으로 기업의 효율성을 제고할 것인가'에 초점을 맞춰 논의되어온 주제로 마오쩌둥의 십대관계론(十大關係論)에서도 이러한 문제의식이 명백히 드러나 있다. 그러나 마오쩌둥 시기는 사회주의 이념이 강하게 작용하던 시기였으므로 국유기업의 지배구조 문제를 소유제 개혁과 결부시켜 이야기할 수 없었다. (Lin 2001, 5-6)

Ⅲ. 중국 국유기업 지배구조 형성의 경로와 동학

1. 제국주의 침략과 청말 양무운동: 맹아적 국유기업의 등장

1) 맹아적 국유기업 관판기업(官辦企業)의 등장

청조 시기 국가의 우선적인 목표는 민생의 안정이었으므로, 당시 중국에서 이상적인 체제는 국가가 불평등의 완화와 생존의 보장을 추구하는 농업경제에 기반하여 작동하는 정치체제였다.¹⁰⁾ 따라서 사유재산권 체제에 입각한 상업자본주의 나아가 산업자본주의가 야기하는 불평등한 시장체제를 전격적으로 도입하는 것과는 거리를 둘 수밖에 없었다. 비록 청조에는 잘 발달된 시장이 존재하고 있었지만 유럽에서 발달하고 있던 금융제도나 기업제도는 존재하지 않았다.(Wong 1997, 138-151)

그러나 1860년대에 이르러 중국에서는 처음으로 '근대적 기

10) 청조 시기 국가의 전통적인 기능은 경제적 안정을 제공하고 보장하는 것이었고 따라서 경제에 대한 국가의 개입은 상당한 정도였다. 예컨대, 국가의 곡물비축시스템은 각 성 인구의 5%를 18개월 동안 먹여 살릴 수 있었으며, 상품화된 곡물의 7%나 되는 물량을 취급하였다. 게다가 이를 위한 지출은 매년 평균 50만 량에서 125만 량 정도로 그 비용이 국가 세입 전체의 2%, 비군사적 세출의 5% 이상에 달할 정도로 많았다. 청조는 100년 이상 이런 수준에서 민생을 보장하려 하였고 보장해왔는데 이는 근대 초기의 세계에서 어느 국가도 필적할 수 없었던 수준이고 과거의 왕조들에 비해서도 보다 광범위한 지역에서 보다 오랜 기간 동안 보다 많은 인구들을 대상으로 추진된 것이었다. (Will and Wong 1991, 493-498)

업'이라 부를 수 있는 경제조직이 등장했는데 이것이 국영기업의 맹아적 형태라 할 수 있는 관관기업(官办企业)이다. 양무운동 초기 설립된 관관기업은 주로 서양식 병기를 제조하는 국영 군수 공장인 관관군사기업(官办军事企业)으로 서양식 총과 화포, 화약 그리고 선박을 제조하는 기업이었다. 비교적 의미있는 관관군사기업으로는 양강(阳江)총독 중국번(曾国藩)이 설립한 安庆内军械所, 강소(江苏)순무 리홍장(李鸿章)이 설립한 江南制造总局, 민절(闽浙)총독 좌종당(左宗棠)이 설립한 福州船政局, 만주족 귀족인 종귀(崇贵)가 설립한 天津机器制造局 등이 있다. 관관군사기업의 자본금은 모두 정부의 재정지출에 따랐는데, 통계에 따르면 1895년까지 江南机器制造总局, 金陵机器局, 福州船政局, 天津机器局, 汉阳枪炮局 등 5개의 대형 관관군사기업에 모두 정부 재정 약 4100만냥 이상이 투입되었으며 이외에도 각省去 모두 18개의 관관군사기업이 더 있어 약 1000만냥 정도가 더 투입되었다고 한다.(张国辉 1979, 67-68)

그러나 관관군사기업은 서양식 설비를 대거 도입했음에도 불구하고 이사회나 공장장 제도와 같은 서양식 경영관리체제까지 도입한 것은 아니었다. 초기 관관기업은 양무파 관료들에 의해 설립되었고 청말 최고 행정기관인 총리아문(总理衙门)의 통제를 받았고 현직 관료들이 그 관리 직위를 겸임하는 방식으로 운영되었다.¹¹⁾ 따라서 양무운동 초기 관관기업은 사실상 이윤을 추구하는 기업이라기보다는 국가의 부속기관에 불과했고 정부의 수

11) 관관군사기업은 양무파 관료들에 의해 설립되었으며 총리아문의 통제하에 있었다. 기업 내의 의사결정자들은 대부분 관료들이 임명되었고 그들의 봉급 수준 역시 정부에서 결정함으로써 관관군사기업은 정부의 부속기관이었다고 할 수 있다. 예컨대 강남제조총국(江南制造总局)의 경우 전체적인 관리를 남양대신(南洋大臣) 양강총독(两江总督)이 겸임하였다. 복주선정국(福州船政局)의 경우, 1875년에 기업관리 인력이 197명이었는데 그 가운데 현직 혹은 퇴직 관료가 171명에 달하였고 이들 역시 정부 관료 등급에 따라 신분과 지위가 명확히 위계화되어 있었고 그들의 모든 행동이 관료적 위계관계에 따라야 했다. (张玉祥 2008)

요와 명령에 의해 제품을 생산하여 정부에게 일방적으로 공급하는 방식으로 운영되었다. 기업의 규모 역시 정부의 투자결정에 의해 결정되었고 기업의 업무계획이나 재정지출도 정부 결정에 의거하였다.(刘玉峰 2008)

초기 관관기업이 이와 같이 국가의 부속기관이나 다름없이 작동하였던 것은 관관기업의 설립이 군사 정치적인 목적에 의해 이루어졌기 때문이다. 즉 그 설립의 동기는 대내적으로 태평천국의 봉기를 진압하고 대외적으로는 서구 열강의 침탈을 억제하기 위한 것이었다. 이미 대내적으로 1850년대 초에 태평천국의 봉기가 시작되어 1854년에는 난징(南京)을 함락한 상태로 1860년대에도 청조의 존망을 위협하였고 대외적으로는 영국 및 프랑스와의 제2차 아편전쟁(1856-1860)에서 패배한 결과 제1차 아편전쟁의 난징조약보다 더욱 불평등한 텐진조약과 베이징 조약을 차례로 맺은 상태였다. 그 결과, 중국은 대내적으로 분열되었을 뿐만 아니라 대외적으로는 서구 제국의 상품시장 및 원자재 시장으로 전락하는 등 세계자본주의체제 속에 종속적 시장으로 편입되는 반(半)식민지화의 길로 들어섰다. 그러나 1860년대 중국의 청조 관료들에게 더욱 큰 위기감을 불러일으킨 것은 이러한 대내외적 혼란이 단순히 민족경제에 대한 타격뿐만 아니라 중국의 주권에 큰 위협을 가져왔다는 점이었다.¹²⁾

흥미로운 사실은 1861년 정부기구에 병기국을 설치하여 병기창의 형태로 관관군사기업의 설립을 처음으로 주도한 중국번(曾

12) 제2차 아편전쟁으로 개항장이 도합 16개로 확대되고 내지 여행권, 내해(內海) 항행권이 보장되면서 중국은 서양의 상품시장 및 원료시장으로 전락되었다. 특히 외국상품에 대한 내지 통관세의 정감은 중국 민족경제에 큰 타격을 입혔다. 아편무역과 불리 무역의 합법화는 제국주의적 침략의 무자비함을 단적으로 드러냈다. 사상적·문화적 측면에서도 외국 선교사가 자유로이 교회를 설립하고 포교할 수 있게 되어, 이후 제국주의의 중국 침략에 중요한 일익을 담당하면서 중국인의 반그리스도교 운동을 유발했다. 또한 군사적으로는 외국 군함이 연해 및 내하(內河)에까지 항행할 수 있게 되어 중국의 주권에 큰 위협을 가져왔다.

国藩), 이홍장(李鴻章), 좌종당(左宗棠)과 같은 양무파 관료들이 당시에는 중앙정부에서 활동한 관료들이 아니라 태평천국을 비롯한 국내 반란을 진압하기 위해 지방에 파견된 관료였다는 점이다. 다른 지방정부에서도 이와 같은 선례를 따라 병기국과 병기창을 설립하게 되는데 1894년 청일전쟁 이전까지 26개의 병기국과 병기창이 설립되었다. 당시 청 제국 중앙정부의 역할은 이와 같은 근대적 공장의 설립과 작동을 허용하고 격려하는데 한정되었다.(Bian 2005, 18) 이는 중국의 비대한 국가 체제 속에서 분절된 권력구조의 다이내믹이 당시에도 작동하고 있었음을 의미한다. 근대적 산업화 과정에서 청의 중앙정부가 장기적인 계획을 충분히 확보하고 있지는 못하였던 반면, 지방은 상대적으로 근대적 산업 발전에 매우 민감하게 반응하였고 분절된 권력구조의 이점을 충분히 발휘하여 지방정부 주도로 산업화를 선도할 수 있었다.

관관군사기업의 경영 특징은 매우 단순 뚜렷하였다. 우선, 관관군사기업의 경영자는 최고위 관료였고 시장의 수요가 아니라 정치, 군사적 고려에 따른 생산을 추진하였으므로 경영관리 체제는 관료적 위계에 따라 고용 시스템 역시 군사적 통제를 받았다. 다만 관관군사기업은 기본적으로 기계생산체제를 구축하고 서구의 선진기술을 도입하고 노동력 고용을 통한 인재 양성에 기여함으로써 중국의 근대적 경제체제 구축에 일정한 기여를 한 것으로 평가할 수 있다. 그러나 관관군사기업은 국가의 막대한 재정부담 때문에 어려움을 겪었고 특히 서구 열강에 대한 대외배상금, 태평천국 봉기에 대한 진압 등으로 심각한 재정난을 겪은 청조 정부로서는 이러한 관관군사기업을 더 이상 확대하는 것을 고려할 수는 없었다.(杜恂誠 2006, 394)

2) 관독상판 기업의 출현과 국영기업 모델의 좌절

양무운동 시기는 크게 두 단계로 구분할 수 있는데, 앞에서

상술한 1860-70년대가 제국주의적 침탈에 대하여 “군사적 자강(自強)”을 도모하였던 시기였다면 1870-90년대는 이러한 군사적 자강을 계속 추구하는 동시에 “경제적 부강”을 함께 추구하였던 단계로 규정할 수 있다.(劉玉峰 2008) 특히 전반기에 관관군사기업의 형태로 근대적 국유기업이 처음 등장하고 있다면 후반기에는 관관기업과 동시에 이른바 ‘관독상판’(官督商辦)기업이라고 부르는 기업형태가 새롭게 등장하였다.¹³⁾

관독상판 기업은 관관군사기업의 구축 이후 서구에 대한 새로운 인식 하에서 즉, 서방 열강이 단지 군사적 우위뿐만 아니라 상공업이 발전되어 있고 부강한 국력을 보유하고 있다는 점을 양무파 관료들이 새롭게 인식하면서 만들어지게 되었다. 양무파 관료들은 소비재 기업을 설립하지 않으면 경제적 부를 실현할 수 없으며 경제적 부가 보장되지 않으면 군사적 강대국화 역시 실현할 수 없음을 깨달은 것이다. 이에 따라 1870년대부터 양무파는 민간 소비재 기업을 육성하게 되는 데 그 기업들은 대부분 관독상판 형태의 기업지배구조를 가지게 되었다.

관독상판 기업의 자본금은 보통 국가가 민간인 대신 대리 지불하거나 혹은 민간인에게 대출해준 형태로 이루어졌고 기업이 이익을 거둔 다음에 이 국가자본을 환급해야 했으므로 순수한 의미에서는 국유기업이라 할 수 없었다. 그러나 민간에게도 부분적으로 자본을 모집하긴 하였으나 실제 국가자본이 기업 자본금의 대다수를 차지했다. 경영체제는 국가가 민간인에게 경영을 ‘의탁’하는 형태로 이루어졌고 경영자들 대부분이 퇴직 관료거나

13) 관독상판이란 개념 역시 리홍창에게서부터 나왔는데 여기서 ‘관독’이란 국가가 보호 지원한다는 의미와 국가가 대표를 파견하여 기업에 대해 감독관리를 실시하는 의미이다. ‘상판’이란 경영을 민간인이 맡아 기업의 실적 결과에 대해 책임을 지는 체제이다. 관독상판의 기업 형태는 이미 전통 왕조체제의 국가에서 실행했던 경험을 차용한 것으로 예컨대 당나라 시대 국가는 소금이나 차에 대해 관독상판의 상업행위를 허용한 바 있다. 청나라 강희제 시기에도 광산업 등을 관독상판의 원리로 운영한 바 있다.

일반인이라 하더라도 관방과 직간접적 유착관계를 맺고 있었다. 따라서 관독상관 기업은 반관반민의 특성을 가진 기업이었고 설사 민간 경영자가 경영권을 행사했지만, 최종적인 의사결정권은 국가에게 있어 기업의 경영권은 궁극적으로 정부의 수중에 있었으며 그 자본금 역시 국가에게서 나왔으므로 사실상 국유기업의 성격이 강했다.(劉玉峰 2008; 周春平, 殷榮 2001, 74)

관독상관의 기업으로 대표적인 것은 리홍장이 외국 해운회사의 침투에 대비하여 1872년 상하이에 설립한 중국 최초의 기선회사인 윤선초상국(輪船招商局)이다. 윤선초상국은 처음에는 관영으로 설립되었으나 후에 관방자본을 모태로 하여 민간자본을 끌어들여 만듦으로써 그 소유구조가 반관반민의 형태로 변화한다. 한편, 윤선초상국은 서방의 법인회사 모델을 모방하였는데 실제 설립과정에서의 자본 모집, 경영관리, 이윤 창출 및 배당 등의 방식에서 모두 근대 자본주의적 주식제 회사의 기본 특징을 가지고 있었기 때문에 중국에서 처음 등장한 주식제(股份制) 회사로 평가된다.¹⁴⁾ (錢賓四 1984, 771) 하지만 윤선초상국은 기업의 자율성과 관료의 정치적 보호 및 재정적 후원이라는 이중적 방식 즉 관독상관 형식을 통해서 경영되었는데 특히 정부는 각종 보조금을 지원하고 해운의 독점권한을 윤선초상국에게 부여하였다. 윤선초상국은 점차 민간의 투자가 진전되고 10년 이상 사업은 성공적으로 운영되었다. 리홍장은 윤선초상국을 통해 국가가 긍정적인 방식으로 개입할 수 있으며 사적인 요구와 공적인 요구의 균형을 잡아줄 모델을 제공할 수 있음을 보여준 것이다.(Leonard and Watt 1992, 9-10, 140; 리처드슨 2007, 171-172)

그러나 관독상관 기업 역시 양무파 관료들이 바랐던 부국강

14) 자본 모집은 초상국(招商局)이 관독상관 기업의 일부 약간의 자본 지분을 민간에게 공개 매각하는 방식으로 이루어졌고, 경영관리 측면에서는 소유권과 경영권을 분리시켜 민간인이 최고 경영자가 될 수 있도록 하였으며, 이윤의 분배는 자본 구성에 따라 분배하였고 그 징표로 주식을 발행하였다.

병의 이상을 실현할 수 있는 경제조직이 되기에는 기업지배구조상의 근본적인 한계가 존재했음을 짐작할 수도 있다. 즉, 봉건적 국가 관료체제의 지배를 받으면서도 경영자가 기업실적에 책임을 지는 구조였기 때문에 관독상관 기업의 운영은 매우 기형적으로 이루어질 수밖에 없었다. 경영자의 임면이 국가의 지배하에 놓여있어 민간인 경영에 대한 국가의 감독이 효율적으로 이뤄질 수 있었을 것으로 보이지만 실제로는 관료적 유착관계를 가진 경영자가 오히려 부패를 통해 사리사욕을 취하면서도 그 실패의 책임을 기업 자체의 문제로 돌릴 수 있었다. 또한 이 기업 내부에서는 정치적 유착관계, 파벌투쟁, 비진취적인 분위기 등이 만연하였고 기업이 정부 통제 하에 있었으므로 경영자가 눈앞의 이익에 급급하여 장기적인 확대 재생산에 주력하지 않게 되기도 한다. '관독'이란 때로 서구 자본과의 경쟁을 위해 독점적인 전매 권한을 부여한 것을 의미하기도 하여 이러한 특권은 경영자의 부패와 무능을 낳았다.(杜恂誠 2006, 406-407; 劉玉峰 2008)

예컨대, 윤선초상국의 경우 1885년 이후에는 리홍장의 정치적 영향력이 약화되고 국가의 재정상황이 악화되면서 윤선초상국의 경영이 흔들렸는데 국가는 윤선초상국에 보조금을 지급하기는커녕 오히려 착취를 하려 들었다. 이후 윤선초상국의 경영은 관료 출신 기업가로 리홍장의 비호아래 사업을 확대해 온 성선회(盛宣懷)의 손에 넘어갔는데 관료들의 간섭과 통제가 늘자 이윤이 하락하고 새로운 기술에 대한 재투자가 이루어지지 않자 민간인들은 투자를 철회하였다. 이제 윤선초상국은 국가의 감독이 관료의 통제로 대체되어 근대적 기업을 촉진시키는 데 국가가 주도적인 역할을 맡는다는 리홍장의 비전은 잘못된 방향으로 빠졌고 기업과 국가 사이의 효율적인 연대를 위한 기회는 사라졌다.(천 2007, 708-713; 리처든슨 2007, 172-173)

한편 1894년 청일전쟁으로 양무운동은 종결되고 그 결과 중국의 첫 번째 국유기업 모델인 관판기업 체제는 실패로 돌아갔

다. 사실 양무운동 기간 중국의 대규모 합대의 건조와 대형 국유기업의 건립 등은 세계적인 주목을 끌었는데, 예컨대 汉阳铁厂이 건립되었을 때 서방 각국은 “黄祸”를 외치며 우려했을 정도였다. 하지만 청일전쟁이후 중국 청조의 재정적 기반이 붕괴하면서 양무시기 관관기업의 건립은 중지될 수밖에 없었다. 더욱이 많은 관관기업의 경영이 효과를 보지 못하고 적자가 증대되었고 청정부가 더 이상 관관기업의 경영 적자를 메워줄 수 없게 되었으므로 1895년 6월 청조는 입장을 바꾸어 관관기업을 민영화하는 계획을 발표하였다. 그러나 당시 중국은 대형 국유기업인 관관기업을 실제로 수용할 수 있는 민간자본이 부재한 상태였으므로 관관기업의 매각 조건은 계속 낮아졌고 이 과정에서 적자의 관관기업 뿐만 아니라 흑자를 유지하였던 기업까지 민간인에게 임대경영의 방식으로 사실상 매각되기도 하였다.¹⁵⁾ (喻人华 1994) 특히 관관기업의 민영화란 관관기업이 헐값으로 양무파 관료들에게 넘겨지는 권력적 사유화의 과정이기도 했다.(周春平, 股票, 2001. 74)

1894년 청일전쟁은 한편으로는 중국을 반식민지의 상태로 전락시켰지만 한편으로는 근대 중국의 자본주의와 민간기업의 발전을 자극하게 되었다.¹⁶⁾ 특히 20세기에 진입한 이후 중국 정부

15) 예컨대 580만량 이상을 투자한 한양철창(汉阳铁厂)은 결국 성선희(盛立林)에게 100만량의 헐값으로 임대경영의 형식으로 양도되며 10년동안 면세와 전매의 특권이 부여된다. 귀주(贵州)의 청계철장(清溪铁厂)의 경우는 국가가 30만량 이상을 투자했는데 결국 진별원(陈明远)에게 겨우 3만량의 가격으로 임대 경영이 맡겨진다. 3万两而已. 더욱이 민간에 매각된 이후에도 이 기업들의 경영성과는 관관기업일 때보다 더욱 나빠져서 결국 외국자본에 매각된다. 그러나 각종 특권을 부여받아 사실상 관독상한 기업을 매입했던 민간인들이 역시 기업 경영에 실패하는데 예컨대 성선희의 경우도 한양철창의 경영에 실패하여 결국 중국 최대의 철 공장이던 한양철창을 일본인에게 매각하게 된다. 이는 그 회사의 직원 중 상당수가 그의 친척이거나 그와 가까운 수하들이어서 민영화된 이 기업 역시 사리사욕을 도모하는 관리자들의 부패가 관관기업이었을 때 보다 더욱 심했기 때문이라고 한다.

16) 청일전쟁이후 공장의 확충은 크게 고조되었다. 설립된 공장의 수만 보아도 청일전쟁 이전 중국 자본으로 설립된 공장은 76곳에 불과했으나 1895-1911년 동안

는 국영기업의 육성 대신 민간기업의 발전을 도모하게 되는 데 그 대표적인 조치가 회사법(公司法)의 제정이다. 청조는 1903년 자본모집을 장려하여 회사를 설립하도록 규정한 <獎勵公司章程>을 제정한 이후, 1904년에는 중국 역사상 최초의 회사법이라 할 수 있는 <公司律>을 반포하였다. 1911년 신해혁명 이후 구성된 북양정부 시기에 이르면 근대 중국의 두 번째 회사법이라 불리는 <公司條例>가 1914년 반포되었는데 이는 청조의 <公司律>을 새롭게 수정한 것이었다. 결국 북양정부 시기에는 국영기업인 관관 및 관독상관 기업은 완전히 무력화되고 민간기업인 상관기업(商办企业)이 경제활동의 중심이 되었다.(周春平, 殷榮, 2001, 74-75) 17) 당시 회사법의 실시는 국가와 경제계와의 관계를 다시 정의하였으며, 회사 설립을 위한 민간 자본의 독립적 역할을 합법화했다는 점에서 획기적이었다.

다만, 설령 청조의 산업정책이 변화하고 기업에 대한 청말 국가의 역할이 커다란 변화를 겪었지만 여전히 중앙집권적인 청조가 전국을 통제하는 양상이었다. 그러나 결국 북양정부 시기에 이르면 각지의 군벌이 할거하게 되고 사실상 중국 중앙정부의 통제력은 유명무실해지고 민간기업의 활동이 최고조에 이르게 된다. 정부가 통제하던 관관 및 관독상관 기업들은 대부분 경영이 크게 위축되거나 아예 민간기업으로 전환되었기 때문이다. 또한 회사법 등의 제정 이후 새롭게 설립된 기업들의 절대 다수 모두 민간기업이었다. 반면 청조의 대표적인 관관기업이었던 강남

신설된 공장은 491곳으로 그 가운데 순수한 민간자본으로 설립한 공장이 416곳이었다. (張欣 1995, 99-100)

17) 1915년에서 1922년까지가 중국 국내 민간기업의 경제활동이 가장 활발했던 시기였다. (朱伯康, 施正康 1995, 623) 이 기간 동안 유럽각국은 제1차 세계대전의 소용돌이에 빠졌고 전후에 발생한 세계적 공황이 아직 회복되지 않은 상황이었다. 이에 따라 해외 상품의 수입이 감소되고 중국에 투자한 외국 기업 역시 부분적으로 생산을 줄이거나 조업을 중단한 상태였던 반면, 중국 민간기업의 국내 시장 수요는 상대적으로 확대되었다.

제조국의 일부 부문이 혈값에 민간으로 넘겨지는 등 관관기업에 대한 정부의 통제력 상실 정도는 매우 심각한 수준이었다.(杜恂誠 1992, 189-191)

2. 전쟁 위기와 국민당의 대응: 국유기업의 발전 및 ‘單位’형 제도의 도입

1) 남경 국민당 정부와 국유경제 체제의 재건

1928년 북벌의 승리로 중국을 통일시킨 국민당 정부는 국민당의 이념적 최고지도자였던 손문(孫文)의 건국대강(建國大綱)에 근거하여 군정(軍政)종결과 동시에 6년 기한의 훈정(訓政)개시를 선언하였다. ‘훈정’이란 이른바 국가의 발전을 위해 민주주의 정치체제의 도입을 유보하는 ‘개명된 국가에 의한 독재체제’라고 할 수 있는데(宋波 2005), 장개석(蔣介石)은 훈정의 논리로 국민당 일당 독재를 합리화하였다. 그러나 남경 국민당 정권이 훈정 체제에서 추진했던 핵심적인 경제정책은 예상외로 계획체제와 국유경제 정책이었다.

남경 국민당 정권이 국유경제 정책이 형성되게 된 것은 크게 4가지 배경의 역사적 연원과 현실적 조건 때문이었다.(張忠民, 朱婷 2005, 291-297) 첫째, 삼민주의 사상에 입각하여 손문이 주창했던 계획체제 구상은 국민당 집권기의 국유기업 체제 형성에 큰 영향을 미쳤다. 손문의 삼민주의의 핵심인 민생주의의 핵심사상은 “사적 자본을 규제하고 국가자본을 발달시킨다(節制私人資本, 發達國家資本)”는 것이었는데 이는 남경 국민당 정권이 국유경제 정책을 추진하는 기본적인 출발점이자 이론적 근거가 되었다.¹⁸⁾ 둘째, 고대 이래 청말 그리고 북양정부 시기에도 계속 존재

18) 손문은 실업주의를 제창해 공업을 일으키고 근대화를 해야 한다고 주장했지만, 서구에서 일어난 독점자본의 폐해를 지목하여 대규모 자본이 드는 기선, 전신 등의 기간산업은 국유화하고 대신 중소자본의 민간기업의 발전을 도모해야 한다고

해은 국영경제의 역사적 전통을 유지한 측면이다. 상술했던 청말의 관관 및 관독상관 기업의 경험뿐만 아니라 중국의 전통적인 봉건체제 하의 국가정권은 국가의 경제에 간여해 온 것은 물론 직접적으로 관영경제 부문을 운영해왔다. 셋째, 당시 국제적으로 성공을 거둔 것으로 유행하고 있었던 각국의 '국가주의'적 경험들도 국민당 정권의 국유경제 정책 추진의 중요한 배경이었다. 1920-30년대 세계적인 경제위기 및 사회주의 소련의 5개년 경제계획의 성공 등의 계기로 미국의 뉴딜 정책이나 독일, 일본 등의 통제경제 정책 등 국가주도의 경제정책 추진이 국제적인 조류가 되어왔다. 넷째, 점차 긴박해지고 있던 일본과의 전쟁 준비 과정에서 국민당 세력의 현실적인 이익에 대한 요구들이 반영되었다. 1931년 일본의 만주 침략과 1932년 상하이 공격 이후 국민당 정권은 국유경제의 발전 특히 국유 중공업과 군수공업 관련 정책을 적극적으로 추진하게 된다.

실제, 국민당 정권은 계획체제에 근거한 경제발전을 도모하기 위하여 관련된 정부 기관을 창설하였다. 남경 국민당 정부는 1929년 중화민국건설위원회(National Reconstruction Commission)를 설치하고 1931년에는 전국경제위원회(National Economic Commission)를 설치하였다. 중화민국건설위원회는 전국적인 건설 업무를 계획하고 국유사업을 경영하며 각 성의 건설 사업 계획 및 실시 등을 지도하는 역할을 수행하였고, 전국경제위원회는 직접적인 기업에 대한 경영관리는 하지 않았지만 국가 경제기관의 지도적 역할을 실행하면서 민영 및 국영기업에 대하여 감독 기능을 실현하였다.(張忠民, 朱婷 2005, 306-308)

이에 따라 국민당 정부는 계획체제 실행에 맞게 국유기업 건립 정책을 추진하였다.(邱松庆 1998, 89-90) 우선, 북양정부의 민

보았다. 자본의 규제(節制資本)를 위한 계획이라는 논문의 구상은 무패에 취약했지만, 그의 혁명적 순수성 덕분에 이러한 계획은 공산당 뿐만 아니라 국민당에게서도 지지를 받았다.(리처드슨 2007, 176-177)

영기업을 몰수 및 접수하였다. 가장 먼저 접수한 기업이 청발 설립한 대표적 관관기업으로 신해혁명 이후 북양정권에게 넘어갔던 '강남제조국'과 '금릉제조국'이었다. 이외에도 본래 북양정부 시기 설립한 국영의 북주기계국도 국민당의 군사위원회 명의로 몰수되고 북양정부의 비호 하에 민간이 운영하였던 각종 공장과 탄광등이 몰수되었다. 이 기업들은 이름을 바꾸어 국민당 정부의 국영기업이 되었다.

두 번째로 국민당 정부는 국가자본주의 공업 진흥 방안을 확립하고 주요 공업 분야를 국영으로 귀속시켰다. 1928년 8월 당의 제2기5중전회에서는 철강, 기기, 수력발전, 방직, 화공, 소금제조, 제지 등 분야에서 공업기업을 정부 투자에 의해 설립하기로 확정하였다. 1929년 3월의 국민당 3차 대회에서는 <훈정시기 경제건설 실시 요강 방침안(訓政時期經濟建設實施綱要方針案)>을 통과시키고 특히 석탄, 철강 및 기초 공업을 국가경영 분야로 귀속시켰다. 1933년 국민당 정권은 경제계획안인 <실업4년계획(實業四年計劃)>을 제정하여 中央機器廠, 中央鋼鐵廠, 酒精廠, 造紙廠, 植物油廠 등을 계획적으로 창설하였고 국영전기공장(電廠) 설립 계획을 세우고 서안(西安)에 서경전기공장(西京電廠)을 시범적으로 설립하는 등 주요 공업 분야에서 국영기업을 신설하였다.

2) 전시 계획체제와 국유기업 모델의 확대

상술한 시기까지는 국민당 정권의 계획체제 및 국유기업 체제 구축을 본격화한 것은 아니었다. 당시 국민당 정권은 국영 공업기업 구축과 동시에 민간기업의 설립도 적극적으로 장려하였다.(邱松庆 1998, 90-91) 하지만 1931년 일본의 만주 침략과 1932년 상하이 공격은 국민당 정권에게 커다란 충격을 안겨주었고 이에 따라 국유기업의 비중이 다시 강화되는 흐름이 본격화된다. 일본의 침략은 중국 내의 민족주의 감정을 크게 불러일으켰으며

국민당 정권은 일본의 침략에 대응하는 국가안보 체제 구축을 본격화하게 되었는데, 이는 전시 계획체제의 수립을 의미하는 것이었다. 장제스 중심의 국민당 정권은 1932년부터 국가안보를 최우선 목표로 하는 국방설계위원회(国防设计委员会: National Defense Planning Commission)를 설치하여 3년 기한의 전시계획 체제를 구축하게 된다. 국가방위계획위원회는 전시라는 상황에 맞게 군사, 국제관계, 경제력 및 재정, 원자재 생산 및 제조업, 교통 및 통신, 토지-인구-식량 체제, 교육 및 문화 등 국가의 전 영역을 망라하는 관료적 계획체제를 구축한 것이다.

일본의 침략이 잠시 소강상태로 접어드는 1935년부터는 계획체제의 중심이 전시 체제 수립에서 자원에 대한 계획 및 복구로 그 목적과 방향이 전환하게 된다. 1935년부터 국방설계위원회는 전국자원위원회(National Resources Planning Commission)로 개명되는데 이는 전기공학, 야금(冶金), 광산 채굴 등 새로운 분야가 계획 대상으로 추가되었고 조사 통계와 인적 물적 자원에 대한 연구, 자원에 대한 계획과 복구 그리고 자원 이동계획 등의 업무가 추가되었기 때문이다. 그러나 이러한 변화는 단순한 명칭의 변화 이상의 의미를 지닌다. 본래 주요 영역이었던 군사, 국제관계, 교육 및 문화 분야가 위원회의 관리 대상에서 제외됨으로써 설치 목적이나 방향에서 큰 변화가 나타났기 때문이다. 1936년부터는 중공업 발전을 위한 5년 계획체제가 구축되면서 이제 단순한 자원 조사나 계획에서 벗어나 중공업의 재건이 본격화된다. 남경 국민당 정부는 북경 괴뢰정부가 운영하던 군수공장과 발전소 등의 국영공장을 정리하면서 中央机器厂, 中央电工器材厂, 中央无线电机制造厂, 中央炼钢厂 및 有色金属厂, 煤炭, 发电厂 등 23개 국유공장을 설립하여 광산채굴, 야금, 기계, 화공, 전기 등의 분야를 중심으로 하는 국영 중공업 기반을 구축하였다. (Bian 2005, 47-52; 邱松庆 1998, 90)

1937년 중일전쟁으로 야기된 지속적인 위기 국면은 중국의

국유기업이 포진하고 있는 군수산업의 발전을 야기하였을 뿐만 아니라 국유 대형 중공업의 확장을 야기하였다. 국민당 정부는 일본에 대한 항전 자세를 유지하기 위해서도 일본의 침략으로 부족하게 된 공업제품과 군용 물자를 집중적으로 생산해내야 했다. 자원위원회는 1939년 10월 국영공업 3년계획 추진안을 제시하고 1940-1942년 동안 당시 2357만 달러의 금액을 투자하여 강철, 기계, 화공, 연료, 전기, 발전기 및 기초 광물 등의 중공업 기반을 마련하였다.(严海建 2008, 91) 또한 자원위원회는 1936년부터 중공업 재건에 나서기 시작하는데 1936년에서 1945년까지의 10년 동안 모두 130개의 중공업 기업 및 관련 서비스 업체를 설립하거나 인수하였다. 그 가운데 1936년 4곳, 1937년 3곳이던 것이 1938년 11곳, 1939년 19곳, 1940년 15곳, 1941년 24곳, 1942년 16곳으로 급증했다가 1943년 9곳, 1944년 10곳, 1945년 초 1곳으로 다시 크게 감소하는데 이는 당시 중국의 중공업 기업 중 절대 다수가 중일전쟁이 한창이던 1938년에서 1942년까지의 기간 동안 설립되었음을 시사한다.(Bian 2005, 59)

40년대 항일전쟁 초기 국민당 정부는 국유기업을 발전, 확장하기 위해서 <특수한 종류의 주식회사 조례(特种股份有限公司条例)>를 반포하여 국유회사(国有公司)의 설립과 경영을 위한 특별규정을 제정하였는데, 이에 따라 전쟁 시기 동안 국유기업은 법인회사의 형태로 장족의 발전을 거듭하게 된다. 즉, 항일전쟁 시기 동안 경영되었던 국유기업 및 전후 일본으로부터 접수한 산업 기반시설은 전쟁 이후 국유 독점의 대형 법인회사로 거듭났는데 이는 수적으로나 규모 면에서 모두 민간기업에 비해 이례적으로 크게 성장하였다고 평가된다.¹⁹⁾ 국유기업의 대부분은 중화학 분

19) 예컨대 자원위원회는 국민당 정권을 대표하여 각지에서 채광 기업들을 합병하여 대형 국유기업을 만들어냈다. 1946년 10월 상해에서 설립한 中央机器有限公司의 경우 관할하던 5개의 공장이 모두 자원위원회가 각지에서 합병한 공장들이었다. 같은 해 6월 설립한 中国石油有限公司의 경우에는 그 정도가 더욱 심하여

야에 집중되어 있었는데 설사 중화학 분야가 아닌 경공업 분야라도 국유기업은 규모가 매우 커서 일정 정도 '트러스트'의 색깔을 띠고 있었으며 이러한 국유기업들은 국유독자회사거나 정부 부처와 다른 투자자가 공동 투자한 주식회사 형태가 많았다. 문제는 이와 같은 국유회사들이 대부분 사실상 그 전권이 담당 업종의 행정 부처에 있었으므로 어떤 국유기업이라도 부처 관료들의 이익을 실현하는 도구가 되었다는 점이다. 이러한 상황에서 각 부처 및 관료들은 관할 하의 국유기업을 위해 국가자원을 더 많이 쟁취하려는 싸움이 불가피하였다.(張忠民 1996, 107-108)

더욱 주목되는 사실은 항일 전쟁시기의 상당수의 국영기업들이 지방정부의 관할하에 있거나 혹은 지방정부와 중앙정부 부처가 공동으로 운영하는 기업들이었다는 점이다. 사실 항일전쟁 이전부터 각 성은 이미 독자적으로 운영하는 사업 단위를 가지고 있었는데 그 가운데 광둥성과 광서성 및 산서성 정부가 설립한 기업의 수가 가장 많았다. 이른바 성영기업이라 불린 이 기업들은 성정부의 단독투자 혹은 성정부 및 해당 지역의 민간자본의 합자로 이루어졌다. 1942년까지 이러한 성영기업은 모두 16개 성 지역에서 설립되어 전체 성 수의 반 수 이상을 차지하고 있었으며 그 자본 총액은 5.62억 위안 이상에 달하였다. 문제는 이러한 성영 기업들이 사실상 중국의 관료자본이라 할 수 있었다는 점인데 성영기업 지분의 상당수가 개인자금처럼 사용되던 관방자본의 지분이거나 관료들이 직접 투자한 것이었기 때문이다. 이러한 기업들 가운데에는 부패한 경영체제와 투기 행위 그리고 공공의 명의로 사익을 취하는(假公濟私)등의 부패가 만연되어 있

전후 국가가 접수한 중국 내 일본의 석유생산, 저장, 판매 기관을 귀속시켜 트러스트 형태로 조직한 독점적 국유회사였다. 1947년 자원위원회 산하의 96개의 소속 국영기업 가운데 이미 52개 기업이 유한회사나 주식회사의 조직형태를 가지고 있었는데 그 가운데 규모가 큰 기업은 산하에 10개 이상의 소속 기업을 가지고 있기도 하였다.

었다.(張忠民 2006, 28-31, 45)

3) 관료지배체제의 공고화와 단웨이(單位) 체제의 도입

한편, 1860년대의 병기공업에서 관료 지배체제는 점진적으로 확립되어 온 반면, 1930년대 이후 국민당 정권의 중공업 국영기업에서 관료 지배체제는 매우 단기간에 형성되었다. 자원위원회는 국영 중공업 기업의 설립과 경영을 책임지는 국가기관이었을 뿐만 아니라 국영기업의 조직적 형태를 결정하는 책임도 맡고 있었는데, 자원위원회는 자신의 관할 하에 있는 국영기업에 행정 관료체제의 조직 모델을 확대시켰다. 1938년 초 자원위원회는 자원위원회 부속 조직에 대한 통칙을 발표하면서 각 조직에 대한 행정 직급을 구분하였는데 이후 광공업 및 에너지 국영기업 안에서도 이러한 가이드라인에 따라 행정 직급을 도입하였다. 이에 따라 국영 공장의 행정 인력을 일반적으로 '노동자(工人)'가 아니라 '직원(職員)'으로 호칭하였으며 이러한 국영공장의 '직원'은 관료로 인식되었고, 이들 국영공장의 '직원'은 관료적 등급에 따라 봉급이 차등 지급되었다. (Bian 2005, 82-86)

결국, 전쟁 위기는 병기공업과 중공업 영역의 제도자원의 혁신, 확장과 집중을 야기하였을 뿐 아니라 기존의 국가소유와 경영 모델을 더욱 강화하였으며 나아가 이러한 기업 내부의 관료 조직 체제를 더욱 강화시켰다.²⁰⁾

항일전쟁 시기, 중국 국민당 정부는 국영기업을 창립, 발전, 확장시키는 동시에 또한 이러한 국영기업을 개별적으로 독립적인 '단웨이(單位)'로 만들었다. 즉, 중국 국유기업 지배구조의 독

20) 한편, 국방공업을 발전시키려는 절박한 필요성에서 국민당 당국은 신식 '인재를 대거 흡수'하였고, 국영기업 내부에 이러한 새로운 기술관료형 관리자 계층이 증가하였는데 이들은 점차 전문 관료들을 대체하여 국영기업의 새로운 지도계층이 되었다. 해외유학 등을 경험한 기술관료형 관리자들은 점차 중국 국영기업 내부의 새로운 경영 및 인텔리크 제도를 혁신하고 발전시킨다.

특한 제도적 특징을 반영하는 ‘단웨이’ 체제의 기원은 항일전쟁 시기 남경 국민당 정부의 행정체제 개혁에서 찾을 수 있다는 것이다.(Bian 2005, 153-170)²¹⁾ 이미 전쟁 이전부터 중국의 전통적 관료체제를 개혁하기 위해 지식인들의 미국식 행정체제에 대한 연구가 진행되고 있었던 상황에서 중일전쟁의 발발은 기존 관료체제의 문제점들을 여실히 보여주었다. 관료들은 책임을 서로 떠넘기는 모습을 보였으며 거시적인 전시 계획체제가 부실함은 물론 관료체제의 비효율을 제대로 평가할 수 있는 평가시스템이 부재하였기 때문이다. 이에 따라 비효율적 행정체제를 해결하기 위해 1940년 장개석은 국민당 정권의 계획기관인 중앙설계국(中央設計局)과 국민당의 정부 정책집행 평가를 담당했던 당정업무평가위원회(黨政業務評價委員會)를 신설하여 당시 최고 권력기관인 국방최고위원회 산하에 설치하였다.

신설된 두 기관의 주요 업무는 국가 정책의 계획, 집행, 평가 시스템을 일원화한 이른바 ‘행정삼련제도(行政三聯制度)’를 실행하는 것인데 이러한 시스템의 구축을 통해서만 계획적 정치경제 체제를 효율적으로 추진할 수 있다고 본 것이다.²²⁾ 예컨대, 중앙설계국은 전쟁 기간 동안 거시적인 국가계획을 수립, 추진할 뿐만 아니라 146개 중앙정부의 조직과 86개 지방 및 시 정부의 조직의 연례 계획과 예산안을 평가할 수 있게 되었다. 흥미로운 점은 이 때 정부의 각 조직들은 물론 국유기업 조직까지 ‘단웨이(單位)’로 불려졌다는 것인데, 이는 이 시점부터 중국에서 일체화된 계획 체제 하에 존재하는 개별 조직들을 ‘단웨이’로 부르게 된 것임을 시사한다.

21) 이러한 해석은 기존의 연구들이 ‘단웨이’체제의 기원을 공산주의적 자금제도(路風 1989; 1993), 노동자 투쟁의 유산(Lü 1997; Perry 1997), 중국의 주요 은행의 운영 경험(Yeh 1997), 노동 관리체제의 진화(Fraizer 2002) 등에서 찾아왔던 것보다 더 앞선 역사적 시점에서 단웨이의 기원을 찾아낼 수 있다는 것이다.

22) 행정삼련제도에 대해서는 賈桂俠(1994), 陳雷, 江增相(2006)을 참조하라.

특히 장개석은 이러한 행정개혁을 효과적으로 수행하기 위하여 기관의 규모에 상관없이 각 개별 행정 조직들의 관료들에게 권한과 책임을 함께 부여하는 '분급책임제도(分層分級負責制度)'를 실시하고 이를 명문화하도록 지시한다. 본래 중국의 전통적 관료체제는 황제를 정점으로 하는 전제적 관료체제가 발전되어 왔기 때문에 개별 관료들의 독립적인 권한이 상대적으로 크지 않았고 책임 소재도 불분명하였다. 이 과정에서 국가 자산을 은밀하게 탈취하는 관료들의 지대추구 행위가 끊이지 않았다. 이에 반해 분급책임제도의 실시는 관료들에게 그 권한과 책임소재를 분명히 함으로써 합리적인 관료체제를 실현하는 기본적인 제도로써 인식되었던 것이다. 분급책임제도는 결국 행정기관들 뿐 아니라 산하 국유기업의 간부들과 경영자에게도 적용되었고 국유기업의 간부와 경영자들은 이러한 지령에 따라 국유기업의 운영체제를 합리적으로 재편하는 권한과 책임을 부여받는다. 이러한 과정에서 국유기업은 일원화된 계획체제 하에서 독립적으로 운영되고 상호 경쟁하는 판웨이의 특성을 가지게 된 것이다. 결국 중일전쟁 기간 동안 국민당 정부가 행정 관료체제를 합리화하기 위해 했던 노력은 국유기업을 포함하여 국가 산하의 모든 정치적, 경제적, 행정적 조직들 '판웨이'로 명명하게 되는 결과를 초래했다.

실제 1940년대에 이르면 판웨이라는 표현은 중국 사회에서 매우 광범위하게 사용되었으며 국유기업의 간부들과 경영자들 역시 작업장을 의미하는 표현으로 판웨이라는 용어를 상시적으로 사용하고 있었다. 전쟁 시기 국가기관의 합리화 개혁의 산물로서, 대다수 정치, 경제, 행정조직은 각기 서로 다른 판웨이로 불려지게 되었으며 국영기업도 예외가 아니었다. 특히 국영기업이 가진 전형적인 특징 역시 점차 판웨이의 속성을 띠게 되었다. 예컨대 이 시기 국유기업은 사회서비스와 복지를 제공하는 조직으로 인식되게 된다. 전국적인 사회경제적 위기로 사회서비스와 복지제도의 구축은 필수적이 되고, 특히 국유기업 내부에서 사회

서비스와 복지시설과 기구들을 발전시켜 생산의 순조로운 실행을 보장하도록 요구받게 된 것이다.(Bian 2005, 146-152)

3. 사회주의 계획체제의 형성과 '단위(單位)'형 국유기업체제의 고착화

1) 중화인민공화국의 수립과 관료자본의 국유화

본래 장(蔣), 송(宋), 공(孔), 진(陳)의 '4대 가문'을 중심으로 한 중국의 '관료자본'은 1935-1936년에 이미 은행의 독점을 실현하고, 국민당 정부의 '자원위원회'를 통해서 공업 면에서의 지배체제를 확립해왔다. 특히 일본의 패전에 따른 공업기업의 접수는 관료자본의 독점지배를 절대적인 것으로 만들었다. 1947년 통계에 의하면 전국의 중공업 생산 중에서 자원위원회가 지배하고 있는 것은 전력 66%, 석탄 생산 33%, 철강 생산 90%, 텅스텐, 안티몬은 100%, 주석 70%, 시멘트 45%였다. 나아가 경공업에서도 국민당이 지배하고 있던 '中國紡織建設公司'는 1946년에 전국의 방추 총수의 49%, 직기(織機)의 68%를 확보하고, 면사 39%, 면포 47%를 차지하고 있었다.(古澤賢治 1995, 62)

물론 상술한 '관료자본'이란 개념은 중국에서 일반적으로 국민당 시기의 국가독점자본주의 부문을 지칭하는 것으로 해석되어 왔는데, 이러한 정의는 매우 통속적인 개념이라 할 수 있다.(杜恂誠 1992, 4) '관료자본'이란 보다 엄밀히 말해서 중국의 오랜 관료 통치체계 하에서 관료들이 자신의 권력을 활용하여 국가자본 즉 국영기업을 사적 자본으로 전화시킨 경우라 볼 수 있으며 이는 대부분 '합법'적 방식으로 실현해 왔기 때문이다.(鄭會欣 2003) 따라서 상술한 통계는 엄밀히 말해서 국가독점 부문과 관료자본 부문을 혼용한 것이라 할 수 있다. 하지만 국가독점 부문이 '4대 가문'을 중심으로 한 관료자본과 정치적으로 밀접한 연관 관계를 가지고 있었으므로 중국 공산당에게는 국가독점 부문

은 관료자본으로 통칭되었다.

따라서 중화인민공화국 수립이후 이른바 '관료 자본'이 소유했던 공업 및 상업 조직과 은행은 곧바로 몰수되었고 아무런 보상 없이 국유화되었다. 1949년경에는 대부분의 관료 자산계급이 중국 대륙에서 떠나버린 상태였기 때문이었다. 경제 기반의 대부분을 지배하고 있던 관료자본의 몰수는 신체제(新體制) 국가에 의한 경제 지배에 결정적으로 작용하였다. 국영 공업은 1949년에는 이미 전국의 대형 공업에 의한 생산 총액 중에서 41.3%를 차지하였고, 전력 58%, 석탄 68%, 선철 92%, 철강 97%, 시멘트 68%, 면사 53%를 장악하고 있었다. 이에 추가해서 전국의 철도, 우편, 전신 등 여타 근대적인 교통 운수, 통신 사업의 대부분이 국영경제로서 재편되었다.(古澤賢治 1995, 62) 즉, 중화인민공화국은 국유화를 통해 처음부터 근대적 경제부문을 거의 소유했다. 만약 사회주의를 단순히 재산의 국가소유라고 정의한다면 도시경제의 대부분은 중화인민공화국 수립 처음부터 '사회주의적'이었다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 1949-1952년의 신민주주의 시기까지 경제의 꽤 많은 부분은 여전히 자본주의적인 상태로 남아있었다. 주로 정치적 충성심을 기준으로 정의된 '민족자본가'는 계속해서 공업기업과 상업기업을 개인적으로 소유하고 자본주의 방식으로 경영하는 것이 허용되었다.²³⁾ 다만, 사적 부문의 경영에는 엄격한 제약이 따랐다. 가격, 임금, 노동조건은 국가가 결정했다. 개인소유 공장에서 당의 지도하에 있는 노동조합과 노동위원회는 국가정책과 각종 규제를 집행했으며 기업경영을 감독하기도 했다. 가장 중요한 것은 개인소유 공장의 경우, 상품을 생산하기 위

23) 실제로 민족자본가들은 사업을 확장하고 새로운 회사를 설립하도록 권장받았다. 한 통계에 따르면 1953년 개인소유 제조업체의 수는 12만 3천개에서 15만개로 증가했고, 개인회사에서 일하는 노동자수는 164만 4천명에서 223만 1천명으로 늘어났는데, 이들은 당시 중국 공업생산량의 37%를 생산했다.

한 원료의 할당과 그것을 팔기 위한 판로를 국가에 의존해야 했으며, 개인의 상업회사는 도매 구매와 소매 판매를 국가 매매조직에 의존해야 했다는 점이다. 간단히 말해 이것은 국가자본주의의 한 형태였지 자유방임 경제는 아니었으며 사실상 인민공화국의 민족자본가는 옛날의 비난받던 '관료자본'보다 더 국가 관료에 의존하여야 했다. 다른 점이 있다면 본질적으로 정치적 성격, 즉 인민공화국은 새로운 사회적 목적을 추구하는 새로운 국가라는 사실에 있었다. (마이스너 2004, 132-133)

2) 사회주의 계획체제의 수립과 국유화

그러나 1952년 말 마오쩌둥은 당시를 중화인민공화국 성립에서 사회주의로 개조되는 과도기로 설정하고 국가의 공업화와 더불어 농업, 수공업, 자본주의 상공업에 대하여 점차 사회주의로의 개조를 실현해야 한다는 이른바 '과도기의 총노선'을 제시한다. 1954년 2월 중국 공산당 제7기4차 중앙위원회 전체회의에서는 이러한 총노선을 비준하였고, 1954년 9월 전국인민대표대회 제1차 회의에서도 이 총노선을 국가의 과도기적 총임무로 삼았으며 중화인민공화국 헌법에도 기입하게 된다. 과도기의 총노선은 사회주의 공업화와 사회주의 개조를 동시에 병행시키는 노선이었으며 따라서 남아있던 자본주의적 사유부문, 즉 민족자본에 대해서도 완전한 사회주의적 개조가 실시된 것이다.(曾壁鈞, 林木西 1993, 67-69) 이에 따라 '국가자본주의' 시대는 1952-1953년에 정점에 이른 뒤 곧바로 개인 공업기업과 회사들이 국유화 또는 당시 더 일반적인 형태였던 '공사합영(公私合營)'으로 재편되면서 급속히 쇠퇴한다.²⁴⁾ 이 경우 명목상으로는 그렇지 않았을지라도 실제로 있어서는 국가가 기업을 운영했으며 또 국가가 기

24) 공사합영의 경우 정부가 자본을 투자하여 회사에서 지배적인, 결국에 가서는 완전한 권리를 획득하고, 이전의 개인 소유주는 보통의 경우 관리자의 위치에 남아 있으면서도 그들의 주식에 해당한다고 정부가 계산한 5%의 이익배당금을 받았다.

업을 소유해갔다. 1956년에 이르면 도시경제의 사적 부문은 더 이상 존재하지 않게 되었고 꽤 규모가 있는 모든 공업기업과 상업기업이 사실상 국유화되었다. (마이스너 2004, 134) 이로써 중국의 국민경제구조의 근본적인 변화가 발생하는데 1956년 국민총소득에서 국유부문이 차지하는 비중이 1952년의 19.1%에서 32.2%까지 상승하게 되고, 집체소유 부문도 1952년의 1.5%에서 53.4%로 크게 상승하고 공사합영 부문도 0.7%에서 7.3%로 상승해서 사회주의적 공유제 전체가 차지하는 비중이 92.9%에 이르게 된다.(董輔弼 1999, 199)

국유화의 진척에 따라 사회주의적 계획경제체제도 점차 확립되어 간다. 중국에서 사회주의적 계획경제체제는 국민당과의 내전 말기 및 신민주주의 기간에 제도적 기반이 마련된다. 우선 1949년 3월 중국 공산당은 新중국의 재정경제 업무의 거시적인 방침을 제정하면서 동시에 중앙재정경제위원회를 설립하여 전국적인 재정경제 업무를 통일적으로 지도할 것을 결정하였다. 1949년 10월 중화인민공화국이 수립되자 중앙재정경제위원회를 중앙정부 직속으로 설치하고 14개 경제관련 부처 및 세관과 중앙은행 등의 부처를 직접적으로 지도하게 하였다. 이어서 1952년 경제가 점차 회복되는 가운데 중국 정부는 정부기구에 대한 대대적인 개혁을 추진하면서 향후 대대적인 경제건설의 필요성에 따라 장기적인 국민경제발전계획 및 연차적인 발전계획을 담당하고 각 부처와 지방의 경제계획을 심사, 지도할 중앙의 계획기관으로 국가계획위원회를 설치한다. 이어서 계획관리 업무를 강화하기 위하여 우선적으로 각급 정부 부문에 계획업무 기관을 수립하고 계획편제의 방법과 절차를 제정한다. 1952년이면 사회주의 계획경제의 제도적 기반이 기본적으로 마련된다. 한편, 이와 같은 계획경제 체제는 1953년 시작된 제1차5개년 계획을 통해 기본적으로 운용되어 확립된다. 국가는 기업에 대해 총생산, 주요제품 생산량, 감가상각비, 고용인 수, 임금총액, 평균임금, 노동생산율, 이윤 등

총 12항의 지령성 생산지표를 하달하고 재정, 투자, 금융, 유통, 물자공급, 노동관리, 임금 제도 등의 분야에서도 계획에 의한 통일적 관리체제가 구축된다. (董輔弼 1999, 230-254)

중화인민공화국 성립이후 사회주의적 계획경제 체제와 국유기업 체제가 1953년을 전후로 구축되게 된 것은 몇 가지 배경에서 비롯되었다. 우선, 무엇보다도 공산주의 체제의 건립을 중국 공산당의 최고 강령으로 삼고 있었던 이데올로기적 배경을 꼽을 수 있겠다. 시장의 억제와 계획체제의 도입은 중국이 사회주의 국가임을 증명하는 지표였다. 따라서 혼합경제체제 기간으로 설정한 신민주주의 시기에 대한 중국 지도부의 구상에서도 신민주주의 시기가 일반의 자본주의 경제와의 차이점이 계획체제의 구축에 있음을 강조한 바 있다. (中共中央文獻研究室編, 1993) 더욱이 1952년 9월부터 마오쩌둥은 신민주주의 기간을 종료하고 국가공업화와 사회주의 제도의 전면적인 수립을 목표로 하는 '사회주의로의 과도기'에 진입해야 한다는 새로운 주장을 제시한다. 1953년 마오쩌둥은 드디어 중국 공산당 중앙정치국 확대회의에서 '과도기의 총노선'을 제시하면서 향후 10-15년의 기간 동안 국가의 사회주의적 공업화와 농업, 수공업, 자본주의 상공업 등에 대한 사회주의적 개조를 기본적으로 완성할 것을 선언하였다. 이는 향후 중국의 공업화가 사회주의적 계획경제 체제 구축을 통해 이루어질 것임을 표명한 것이었다. (李石才 1999, 127-128)

둘째, 중국 경제체제는 자본주의 국가와의 전쟁에 대비하여 제조정될 필요가 있었고, 이에 따라 계획체제를 통해 신속히 중공업 육성을 도모할 필요가 있었다. 중국은 1950년에서 1953년까지 한국전쟁에 참전하면서 이후 미국의 공격에 대비하여 자국의 국방을 강화해야 할 필요성을 절감하였다. 결국 군사 기술적, 경제적으로 후진적 상태였던 중국으로서는 최우선적으로 국가의 충력을 기울여 잠재적 군사력을 구축하는 것이 필요했고 이에 따라 국방건설의 기초가 되는 중공업 건설에 정책의 우선순위를

두었다. 그러나 중국은 정제된 농업국이었기 때문에 이를 최대한 단기간에 달성하기 위해서는 중앙집권적 계획체제의 구축이 요구되었던 것이다.(原田光義, 阿部治平 외 1984, 438-439) 당시 중국이 군사력 향상 등을 목표로 중공업 우선 발전 전략을 선택한 것이 중앙집권적 계획체제 구축의 논리적 기점이 되는 것이다.(林毅夫, 蔡日方, 李周 2003)

셋째, 당시 유일하게 참조할 수 있는 사회주의 모델이었던 소련의 계획경제 체제의 영향을 받았다. 소련은 사회주의 정권의 보호 아래 경제적 후진국이 공업화를 이룩하는 역사를 보여준 유일한 모델이었다. 중국이 소련식 계획경제 모델을 시급히 수용하게 된 데에는 보다 현실적인 이유가 있었다. 중국은 자본주의 국가의 원조를 기대할 수 없었던 냉전 시기, 중국의 공업화에서 소련의 경제적 기술적 원조가 필수적이었고 사회주의 국가에서 받는 원조가 제일 바람직한 것으로 보였다. 소련 역시 중국이 소련의 경제방식과 관리방식을 채택하도록 요구하였다. 적대적인 국제환경 속에서 소련과의 정치적 동맹을 맺어야 할 필요가 커졌으며 소련과의 정치적 유대 속에서 소련의 경제발전 모델을 모방하려는 기존의 강력한 경향이 더욱 강화되었다.(마이스너 2004, 162-168)

중앙집권적 계획체제의 구축은 국유기업 체제 확대와 공고화를 의미하는 것이었다. 계획을 효과적으로 수행하기 위해서 모든 기업은 국유나 집체소유제로 재편되어야 했기 때문이다. 1953년 10월 마오쩌둥은 천바이다(陈伯达) 등과의 담화 자리에서 '과도기의 총노선'의 핵심은 "소유제 문제를 해결하는 것"에 있음을 분명히하고 국유제를 확대하고 사유제 부문을 집체소유제나 국유제로 변환시킬 것을 요구하면서 "이렇게 해야만 생산력을 향상시키고 국가 공업화를 완성할 수 있을 것"이라고 하였다.(中共中央文献研究室编 1999, 298-301)

1955년부터 시작된 중국 농촌의 집단화와 농산물에 대한 국

가의 일괄 수매와 일괄 판매(統購統銷) 체제의 확립 그리고 이로 인한 가족농의 소멸은 개인 상공업자가 존재해야 할 이유마저 사라지게 하였다. 국민의 절대 다수인 농민들이 더 이상 시장에서 거래할 수가 없게 되자 개인 상공업자 역시 시장에서 수익을 거둘 수 없게 되었고 이들이 운영하는 중소형 사영기업들은 국유화의 전단계인 公私合營을 스스로 요구하게 되었다.²⁵⁾ 대형 기업들이 이미 국유화된 상황에서 사유제 부문을 차지하던 중소형 사영기업들 역시 스스로 국유화를 요구하게 되면서 이제 중국은 '과도기의 총노선'을 제시한지 겨우 3년 만인 1956년에 이르면 급격하게 국유제와 집단소유제 등 공유부문이 국민경제의 유일한 경제적 기반이 되었고 이러한 국유기업과 공유제에 기초하여 중앙집권적 계획경제체제는 중국에서 확고하게 구축되었다. (吳敬璉 2003, 37-38)

실제 1956년 말 중국의 공업 총생산액에서 사회주의 공업 즉 국유부문과 집단소유제 부문은 합쳐서 전체의 67.5%를 차지하였고 사실상 사회주의 공업 부문과 별 차이가 없는 공사합영 부문이 32.5%를 차지하였다. 반면, 자본주의적 공업 부문은 전체 공업 총생산액의 1/1000도 못미쳐 거의 제로상태에 이르게 되었다. 이는 자본주의 공업 부문이 1949년 55.8%에 이르렀던 상황과 견주어 보면, 중국의 계획경제 구축과 국유화가 매우 빠르게 고착화되었음을 알 수 있다.(李德彬 1989, 233-234)

3) 분권화된 계획체제와 사회주의적 단위(單位) 체제의 확립 그러나 1958년부터 중국의 계획경제체제는 기존의 소련식 중

25) 공사합영기업은 원래 사유제였던 것을 公私공유제로 바꾼 것으로 이는 중국의 사영기업에 대한 근본적인 변화 즉 국유화를 의미했다. 공사합영기업은 公私 쌍방의 합동경영이었다. 그러나 합영기업에서 공유제 측면이 주도적 지위를 차지하고 있었기 때문에 사회주의적 경제요소가 강하였다. 이 때문에 합영기업의 경영권리는 다시 자본주의 방식을 택하지 않고 점차국영기업의 경영방식을 채택하였다. 이렇게 함으로써 생산을 국가계획에 편입시켜 갔던 것이다.

양집권적 계획체제에서 벗어나 중국만의 독특한 계획체제 모델로 변화한다. 이른바 “행정성 분권”에 기초한 계획체제의 구축이다. 이는 이미 1956년 초 마오쩌둥이 공산당 중앙정치국에서 발표한 <십대관계론(十大关系论)>에서 명백하게 드러나고 있다. 마오쩌둥은 소련식 중앙집권적 계획체제의 문제가 권력의 과도한 중앙 집중에 있다고 주장하며 중앙정부의 각종 경제적 권한을 지방정부와 기업에게 하방(下放)해 줄 것을 요구한다.(中共中央文献研究室编 1977, 272-276)

결국, 마오쩌둥의 방침에 따라 1958년 중국은 분권화된 계획체제를 구축하기에 이른다. 이때 중국 공산당과 중앙정부는 각종 계획권한의 하방과 더불어 기업관할권 역시 지방정부에 하방한다. 1958년 4월 중국 공산당은 <공업기업 하방에 관한 몇 가지 규정(关于工业企业下放的几项规定)>이라는 문건을 발표하고, 국소수의 중요하고 특수한 기업만을 중앙정부 산하에 두도록 하고 나머지 국유기업들은 중앙정부 각 부처의 관할에서 벗어나 지방정부에게 그 관할권을 넘겨주도록 규정하였다. 이렇게 되어 원래 중앙 각 부처 소속이던 국유기업 및 사업 단위 가운데 88%가 각 지방정부에게 하방되었다. 중앙 직속 국유기업이 전체 공업총생산액에서 차지하는 비중이 1957년 39.7%에서 1958년에는 13.8%로 급감하게 된다.(吴敬琏 2003, 47)

한편, 중화인민공화국 수립 이후 도시에서 당의 산하 조직들을 구축하는 것은 중국공산당의 매우 중요한 임무였고 당의 조직이 도시 사회의 핵심 역할을 수행하게 함으로써 혁명 이후 중국사회 통합의 중심이 되어야 했다. 따라서 중국 공산당이 계획체제를 통해 중국에 거대한 공업체제를 구축하고 동시에 사회통합을 위한 도시 관리를 수행하고자 할 때 국유기업이 그 핵심 조직이 되는 것은 자연스러운 결과였다.

1953-1957년 1차5개년 계획의 추진은 이러한 점에서 국가계획을 통해 국유기업 단웨이(单位)를 기반으로 하는 도시 공업체

제를 구축하였다는 의미를 가진다. 국가가 당시 수많은 기업을
 만웨이 체제라는 방식으로 효과적으로 통제하고자 한 것은 중국
 공산당에게는 정치적, 경제적으로 중요한 고려가 있었기 때문이
 다. 첫째, 중화인민공화국 체제 유지가 여전히 위협을 받고 있는
 건국 초기 상황에서 정국을 안정화시키기 위한 정치군사적 고려
 이다. 둘째, 국가가 자원에 대한 통일적 지배를 통해 공업화를 급
 속히 발전시키려고 했던 경제적 고려이다. (崔建軍 2000) 결국,
 중화인민공화국 수립 이후 즉 중국혁명 이후 사회통합의 필요성
 이 중국의 만웨이 체제의 성장과 강화를 가져온 것이다. 만웨이는
 사회통제 시스템의 기본 단위와 추동 조직으로서 기능하게
 된다.

상술한 행정성 분권에 기초한 국유기업 관할권한의 분산은
 중국 국유기업의 '만웨이' 체제를 공고화하는 계기로 작용한다.
 행정성 분권의 본질은 중앙정부와 지방정부 간에 국유자산에 대
 한 통제 권한과 이에 상응하는 수익 권한을 새롭게 설정하고 나
 는 것이다.(Walder and Oi 1999, 1-25) 더욱이 계획체제 하의 행
 정성 분권의 실시는 지방정부들로 하여금 자신의 지역을 보호해
 야 할 충동을 증가시킨다. 따라서 각각의 국유기업 만웨이들은
 자신이 속한 지방정부와 주관 부처의 지도를 받게 되었고 이에
 따라 지역과 부처의 독립적인 이익에 기반하여 이와 연동된 만
 웨이의 이익을 최우선시하는 만웨이의 폐쇄성이 강화되었기 때
 문이다.

한편, 국가와 기업이 일체화된 계획경제 체제하에서는 국가
 와 만웨이 그리고 노동자간의 관계가 일원화되게 되면서 이러한
 관계는 중국 만웨이의 다양한 특성들을 만들어냈다. 일단 계획경
 제 체제하에서는 국가가 도시 노동자의 취업을 통일적으로 배치
 하는 책임을 지고 있었으며 만웨이는 이를 수용해야 했다. 그러
 나 노동자가 일단 만웨이에 취업하게 되면 개별 노동자의 사회
 적 지위는 자신이 속한 만웨이의 지위와 일체화되었고 만웨이

체제 내에서는 연공서열이 가장 중요한 자산이 되었다.(路風 1993) 둘째, 국가는 계획경제하에서 전국적으로 통일된 임금제도를 시행하였는데, 이러한 임금제도는 탄웨이 구성원들 사이에 평균주의적 분배체제를 형성시켰다. 본래 사회주의 중국의 임금제도의 기본 원칙은 '노동에 의한 분배(按勞分配)'였으나 이를 실현할 수 있는 평가제도가 미비할 수밖에 없었다. 결국 이러한 임금제도는 사실상 '사람 수'에 따라 소비재를 공급받는 것을 의미하게 됨에 따라 탄웨이의 구성원은 모두 동등한 분배 권리를 가지게 되었다.(曹錦清, 陳中亞 1998, 93-94)

IV. 소결: 중국 국유기업 지배구조의 역사적 형성의 함의

본 논문은 주주 중심적 접근에 입각하여 서술된 기존의 중국 기업지배구조 연구의 문제점을 지적하고 역사적으로 형성된 제도의 맥락에서 중국 기업지배구조의 지속과 변화의 양상을 분석할 것을 제안하였다. 특히 본 논문은 중국의 국유기업 지배구조를 분석대상으로 삼았다. 따라서 본 논문은 중국이 근대로의 이행을 시작한 19세기 중반 이후부터 개혁개방 이전의 국가사회주의 시기에 이르기까지 중국의 국유기업 지배구조가 중국의 근대화라는 역사적 맞물림의 다양한 접점들에서 형성, 변화 및 지속되어온 그 역동적 과정을 연역적으로 추적하고자 하였다. 우선 본 논문은 일반적인 이해와 인식에 따라서 개혁개방 이전의 중국 특유의 국유기업지배구조의 특징을 '관료 지배하의 탄웨이(單位) 구조' 모델임을 선형적으로 규정하고 이후 이러한 중국 국유기업 지배구조 형성의 인과메커니즘을 역사적인 경로 분석을 통하여 연역적으로 추적하는 방식을 선택하였다.

이에 따라 중국 국유기업 지배구조는 다음과 같은 역사적 접점에서 태동 및 성장해온 경로를 형성되었다고 할 수 있다. 첫 번째

접점은 제국주의의 침략으로 서구적 근대화를 시작하게 된 19세기 중반으로 당시 청조 정부는 이에 대한 대응으로 양무운동을 전개하였다. 이 과정에서 서구와 필적하는 군사력을 확보할 목적으로 중국 국유기업의 맹아적 형태인 '관관기업'이 등장하였다. 관관기업은 사실상 정부의 부속 기관과 다름없었다. 관관기업이 군사적 목적으로 설립되었다면 상공업 발전을 위해 만들어진 새로운 기업 형태는 관독상관 기업이었다. 국가가 민간인에게 자본금을 대출해주는 등의 방식으로 만들어져 半官半民의 기업이라 할 수 있었던 관독상관 기업 역시 그 경영권은 궁극적으로 정부의 수중에 있었으며 그 자본금 역시 국가에게서 나왔으므로 국유기업의 성격이 강했다. 그러나 청일전쟁의 패배 이후 청조의 재정이 붕괴되자 이러한 맹아적 형태의 국유기업 모델은 더 이상 유지되지 못한다. 관관기업들은 대부분 관료 출신의 민간인들에게 매각되고 점차 민간기업인 상판기업이 경제활동의 중심이 되었다.

두 번째 접점은 1928년 북벌의 승리로 중국을 통일시킨 남경 국민당 정부 시기에서 발생하였다. '훈정'이라는 개명된 국가에 의한 개발독재를 추진하기 위해 남경 국민당 정부가 추진한 정책은 계획체제의 도입과 국유경제 정책이었다. 이는 손문의 민생주의 사상, 국영경제의 역사적 전통, 당시 국제적으로 성공을 거두었던 각국의 '국가주의'적 정책으로부터 영향을 받은 것이었다. 그러나 국민당 정부가 국유기업 체제를 보다 본격화한 것은 일본의 만주 침략 이후 발발한 중일전쟁 시기에 이르러서다. 중일전쟁으로 야기된 지속적인 위기국면은 중국의 국유기업이 포진하고 있는 군수산업의 발전을 야기하였을 뿐만 아니라 국유 대형 중공업의 확장을 야기하였기 때문이다. 이에 따라 국민당 정권 시기 국영기업에서 관료 지배체제는 매우 단기간에 형성되었다. 또한 항일전쟁 시기 국민당 정부는 보다 일체화된 계획체제를 수립하기 위하여 각 부속 기관 내에 계획, 집행, 평가 시스템을 일원화한 이른바 '행정삼련제도'를 실행하고 대신 각 기관

내의 관료들에게 권한과 책임을 함께 부여하는 '분급책임제(分層負責制度)'를 실시한다. 이것이 행정기관들 뿐 만 아니라 산하 국유기업에게도 적용되었고 이러한 특징들을 공유한 모든 정치적, 경제적, 행정적 조직들을 '판웨이'로 명명하게 되면서 국유기업 역시 '판웨이'의 성격과 이름을 가지게 된다.

세 번째 접점은 1949년 이후 중화인민공화국 수립 및 사회주의 체제의 구축 시기이다. 중국 공산당은 중화인민공화국 수립과 함께 국민당의 관료자본을 몰수하여 자신의 국유기업으로 전환하였다. 신민주주의 시기에 잔존이 허용되었던 민족자본 즉 일부 민간기업들 역시 국가와 관료들에게 의존해야 했다. 신민주주의 시기가 종료되는 1952년 말을 기점으로 '사회주의적 개조'를 실현해야 한다는 '과도기의 총노선'이 제시되면서 국유화는 더욱 진척을 보이고 이에 따라 사회주의적 계획경제 체제도 점차 확립되었다. 1956년에 이르면 도시경제의 사적 부문은 존재하지 않게 되고 상당 규모 이상의 기업들은 모두 국유화되었다. 이러한 급속화의 배경은 세가지 이유에서이다. 첫째, 사회주의 이데올로기의 영향이다. 둘째, 전쟁에 대비하여 계획체제를 통해 신속히 중공업을 육성해야 했다. 셋째, 유일한 사회주의 계획경제 모델이었던 소련의 영향을 받았다. 다만 1958년부터는 중국의 계획경제체제는 모택동의 독자적인 발전 모델의 전개로 소련식 중앙집권적 계획경제체제에서 행정적 분권하의 계획경제체제 모델로 변화한다. 이러한 분권화한 계획경제체제하에서 중국 공산당은 거대한 공업체제를 구축하고 동시에 사회통합과 통제를 위한 도시 관리를 수행할 필요성이 있었고 그 과정에서 국유기업이 그 핵심조직이 되는 것이 자연스런 귀결이었다. 이에 따라 사회주의적 판웨이 체제가 구축되게 된다.

결국, 중국 국유기업 지배구조는 외부적 위기와 내부적 모색 사이에서 역사적으로 형성되어 왔음을 확인할 수 있다. 즉, 관료 지배하의 판웨이 모델이라는 국유기업 지배구조의 특징이 단순

히 사회주의적 성격만을 반영해 온 것이 아니라 외부로부터 형성된 중국의 근대화 시기 중국의 국가가 이에 대응하는 과정에서 형성되어 온 것임을 확인할 수 있다. 중국에서 국유기업은 중국의 정치·사회제도와 '맞물린' 상태에서 태동되었고 성장한 것이다. 보다 구체적인 함의는 다음과 같다.

우선 당시의 역사적 상황에서 국유기업 체제가 형성되고 확대, 심화되어온 역사적 계기들이 존재했다. 첫째, 아편전쟁 이후 서구의 침탈, 청일전쟁, 중일전쟁, 한국전쟁 등 전시체제의 국면들이 중국 국유기업의 형성과 강화에 중요한 역사적 계기로 작용한 것을 알 수 있다. 시대적 상황이 군사공업과 중공업의 육성을 요구하였고 국가의 관할 하에 많은 자본이 투입되어야 하며 국가 안보와 밀접한 관련이 있는 분야인 만큼 당시의 중국 정권들로서는 계획체제를 구축하여 국유기업을 육성해야 할 필요성이 제기된 것이다. 둘째, 청조 정권이든 국민당 정권이든 나아가 사회주의 정권이든 후발국가로서 단기에 근대화를 추진하여 선진 서방국가를 따라잡아야 하는 추월전략(catch up)을 추진해야 했다. 이러한 측면에서 국유기업은 중국의 근대화 전략의 산물이다. 셋째, 합리적 계획체제의 수행 및 사회적 관리의 필요성이 제기된 국내적 계기들이 존재했다. 전쟁과 혁명 이후 사회를 통합하거나 통제함으로써 새로운 정권의 안정화를 도모해야 했다. 국유기업은 계획체제 수행을 위한 경제조직으로서도 효율적이었을 뿐만 아니라 사회통합과 통제의 측면에서도 모두 유용했다.

우리는 또한 이와 같은 역사적 계기들로 국유기업 체제가 형성, 확대, 심화되는 가운데 몇 가지 중국의 정치 사회적 제도들이 중국 당국의 정책결정을 제약함으로써 '관료 지배하의 탄핵이 모델'이라는 중국 특유의 국유기업 지배구조 형성에 영향을 미쳐왔음을 인식할 수 있다.

첫째, 위계화된 관료체제이다. 청조 시기는 황제를 정점으로, 국민당 정권과 공산당 정권에서는 카리스마를 지닌 1인의 지배

자 및 일당 지배를 정점으로 기존 체제의 존속을 위하여 충성을 바치는 위계화된 관료체제가 구축되어 있었다. 청조가 국민당 세력의 도전을 받고 국민당 정권 역시 공산당 세력의 도전을 받았으며 그 대립과정에서 舊정권이 붕괴되었지만 새롭게 등장한 대항 정권 역시 기존 정권의 위계화된 관료체제를 답습해왔다. 위계화된 관료체제는 국유기업을 통해 자신들의 이익을 실현할 수 있다는 측면에서 국유기업 지배구조의 형성과 확대에 결정적인 제도 기반으로 작용한다.

둘째, 행정성 분권화로 야기된 분절된 권력구조 및 중앙과 지방관계의 다이내믹 역시 중국 국유기업 지배구조 형성에 영향을 미쳤다. 상술하였지만 중앙과 지방의 각 부처로 분절된 권력구조는 사회주의 국유기업 지배구조에서 관료적 지배체제는 물론 판웨이 체제 형성에 중요한 제도적 기반으로 작용한 바 있다. 분절된 권력구조 하에서 형성되는 중앙과 지방간, 그리고 중앙과 지방의 각 부처 간에는 복잡한 게임의 관계가 형성되는데, 이는 전체적으로 보면 계획체제의 하부조직이지만 서로 이기적인 이익에 기대어 계획체제 하에서 국가 자원 쟁탈을 위해 상호 경쟁적으로 변질되어 온 판웨이 체제의 특징을 형성하는데 중요한 영향을 미쳤다. 이러한 분절된 권력구조는 사회주의 시기 이전부터 존재해왔던 만큼 추후 연구를 통하여 근대화 이후 중국의 국유기업 지배구조 형성에 미친 영향을 보다 명백히 규명할 수도 있을 것이다. 양무운동 시기 지방의 총독으로 임명된 관료들에 의해서 관관기업들이 생성되었다든지 국민당 정권 시기의 분급책임제도의 시행으로 인해서 각 국유기업에 대한 개별 관료들의 개입이 제도화되었던 사례는 이러한 가능성을 시사한다.

셋째, 비공식적 제도로서 발전국가의 논리 혹은 국가주의 및 사회주의 이데올로기가 국유기업 지배구조 형성을 견인하는데 기여했다고 볼 수 있다. 양무운동 시기에 등장한 ‘중체서용(中體西用)’의 이데올로기가 중국의 국체를 유지하면서도 서구적 성장

논리를 따라간 중국 근대판 발전국가의 논리라고 한다면, 국민당 정권의 계획체제와 국유기업 체제를 형성하는 데 사상적 기반으로 명시된 손문의 '민생주의'는 사실상 발전국가의 논리와 사회주의 이데올로기의 영향을 받아 형성된 것이다. 중화인민공화국 수립 이후 나타난 중국식 사회주의 이데올로기 역시 자본주의적 발전 논리는 거부했지만 '사회주의적 방식에 의한 근대화'라는 또 다른 발전국가의 논리로 구성된 것이라고 볼 수 있다.

본 논문은 이제까지 중국 국유기업 지배구조의 특징이 형성된 제도적 배경과 경로 그리고 동학을 이해하기 위하여 서술되었다. 중국 국유기업 지배구조의 역사적 형성 과정을 분석 대상으로 '맞물림'의 정치경제 분석을 통한 이러한 중국 기업지배구조 분석은 나름의 장점과 적실성을 가지고 있다는 점에서 본 논문이 가지는 최소한의 의의가 있다. 첫째, 기업은 사회와 국가 속에서 활동하며 이에 따라 기업지배구조는 기업 내부의 행위자들 뿐만 아니라 기업 외부의 이해관계자 특히 정부의 영향을 받는다는 점을 재확인할 수 있다. 둘째, 나아가 단순히 이러한 기업내부자 및 이해관계자들에 행위에 초점을 맞추는 주인-대리인 관계 모델 보다는 이러한 관계를 형성하는 데 영향을 미치는 제도의 중요성을 확인할 수 있다. 셋째, 이러한 분석을 통하여 한 국가의 기업지배구조 형성에 대한 역사적 변화와 지속의 관계를 시기별로 비교할 수 있을 뿐만 아니라 동일한 시기 다른 국가의 기업지배구조 형성 과정과 비교연구가 가능함으로써 세계적 차원에서 기업지배구조의 형성과 변화를 이해하는데 기여할 수 있다. 넷째, 기업지배구조에 대한 연구가 경영학이나 경제학, 법학 등 개별 학과의 대상만이 아니며 정치학, 사회학, 역사학 등에서도 활발히 진행되어야 하는 핵심 주제이고 나아가 학제간 연구체제의 확립이 필요한 주제임을 시사한다.

참고문헌

- 김시중. 2004. "국유기업 개혁의 전개." 유희문 외, 『현대중국경제』, 서울: 교보문고.
- 나카가네 카츠지. 2003. 『중국경제발전론』, 서울: 나남출판.
- 모리스 마이스너. 2004. 『마오의 중국과 그 이후』 I, 서울: 이산.
- 배리 노턴. 2010. 『중국경제: 시장으로의 이행과 성장』, 서울: 서울경제경영출판사.
- 안재홍. 2005. "수와 이야기." 『한국정치학회보』39(3).
- 윌링턴 K. K. 천. 2007. "신해혁명 전의 정부, 상인, 공업." 『캠브리지 중국사 1800-1911』11권 2부, 서울: 새물결.
- 이근·한동훈. 2000. 『중국의 기업과 경제』, 서울: 21세기 북스.
- 이왕휘. 2006. "기업지배구조의 정치경제학: 주주모델에 대한 이론적 비판." 『한국정치학회보』40(3).
- 이흥규. 2006. "중국 기업집단화의 정치경제: 배경, 동학, 함의." 『국제정치논총』46(4).
- 정명기. 2006. "중국 기업소유지배구조와 기업경영성과와의 연관성." 『사회경제평론』제26호.
- 칼 폴라니. 2009. 『거대한 전환』, 서울: 길.
- 필립 리처드슨. 2007. 『쟁점으로 읽는 중국 근대 경제사 1800-1950』, 서울: 푸른역사.
- 李德彬. 1989. 『중화인민공화국경제사 I(1945-1989)』, 서울: 교보문고.
- 曾壁鈞, 林木西. 1993. 『중국현대경제사: 1949-1992』, 서울: 매일경제신문사.
- 古澤賢治. 1995. 『중국경제의 역사적 전개』, 서울: 한울아카데미.
- 藤田光義, 阿部治平 외. 1984. 『중국근현대사』, 서울: 일월서각.
- 陳雷, 汪增相. 2006. "行政三聯制之考察." 『历史档案』2006年 4期.
- 邱松庆. 1998. "南京国民政府初建时期工业政策述评." 『中国社会经济史研究』1998年 4期.
- 金陷. 1997. 『何去何从—当代中国的国有企业问题』主券, 北京: 今日中国出版社.
- 段文斌. 1998. "公司中的委托—代理和治理结构." 『中国工业经济』1998年 第1期.
- 董辅礪(主编). 1999. 『中华人民共和国经济史』上券, 北京: 经济科学出

版社。

- 杜恂诚. 2006. “中国近代国有或政府控制企业的产权和治理结构.” 朱荫贵、戴鞍钢(主编).『近代中国:经济与社会』.上海:复旦大学出版社.
- 杜恂诚. 1992.『民族资本主义与旧中国政府』.上海:上海社会科学出版社.
- 钱宝璋. 1984.『中国近代航运史资料 下册(1895-1927)』.上海:上海人民出版社.
- 宋波. 2002. “国民党训政时期党政关系述论.”『党史纵横』2002年 12期.
- 欧阳军喜. 2002. “苏俄及共产国际对孙中山革命思想的影响.”『清华大学学报(哲学社会科学版)』2002年 6期.
- 路风. 1989. “单位:一种特殊的社会组织形式.”『中国社会科学』1989年第1期.
- 路风. 1993. “中国单位体制的起源和形成.”『中国社会科学季刊』1993年第4期.
- 刘玉峰. 2008. “晚清洋务运动经济政策评议”『学习时报』2008年 7月2日.
- 张国辉. 1979.『洋务运动与中国近代企业』.北京:中国社会科学出版社.
- 张维迎. 1995. “公有制经济中的委托人——代理人关系:理论分析和政策含义公有制经济中的委托.”『经济研究』1995年 4期.
- 张曾芳、张明之. 2002.『21世纪初国有企业的制度创新』.南京:南京师范大学出版社.
- 张忠民、朱婷. 2006. “1927-1937:南京政府国有经济政策论述.” 刘兰兮(主编).『中国现代化过程中的企业发展』.福州:福建人民出版社.
- 张忠民. 1996. “近代中国公司制度的逻辑演进及其历史启示.”『改革』1996年 5期.
- 张忠民. 2006. “略论抗战时期内地省区企业公司的制度特征.” 刘兰兮(主编).『中国现代化过程中的企业发展』.福州:福建人民出版社.
- 张欣. 1995. “试论甲午战争对中国近代化进程的影响.”『河北师范大学学报(社会科学版)』1996年 4月.
- 郑红亮. 1998. “公司治理理论与中国国有企业改革.”『经济研究』. 1998年第 10期.
- 郑会欣. 2003. “对“官僚资本”的再认识.”『民国档案』2003年 4期.
- 曹锦清、陈中亚. 1998.『走出“理想”城堡-中国“单位”现象研究』.深圳:海天出版社.
- 周春千、殷荣. 2001. “论近代中国公司制演变过程.”『学习与探索』2001年 2期.

- 朱伯康, 施正康. 1995. 『中国经济通史』(下). 北京: 中国社会科学出版社.
- 中共中央文献研究室编. 1977. 『毛泽东选集』第五卷. 北京: 人民出版社.
- 中共中央文献研究室编. 1986. 『毛泽东著作选读』下册. 北京: 人民出版社.
- 中共中央文献研究室编. 1993. 『刘少奇论新中国经济建设』. 北京: 中央文献出版社.
- 中共中央文献研究室编. 1999. 『毛泽东文集』第六卷. 北京: 人民出版社.
- 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编. 1972. 『马克思恩格斯选集』第3卷. 北京: 人民出版社.
- 中国企业联合会, 中国企业家协会. 2006. 『中国企业发展报告(2006)』. 北京: 企业管理出版社.
- 周桂伏. 1994. “行政三联制速略.” 『中国行政管理』1994年 11期
- 杨勇. 2007. 『近代中国公司治理: 思想演变与制度变迁』. 上海: 上海人民出版社.
- 严海建. 2008. “国资源委员会与中国的重工业建设”. 『China Equipment』2008年 4月.
- 吴敬琏. 2003. 『当代中国经济改革』. 上海: 上海远东出版社.
- 刘建军. 2000. “中国单位体制的构建与“革命后社会”的整合.” 『云南行政学院学报』2000年 第5期.
- 李佩如. 1998. 『治理中国—从革命到改革』. 台北: 国立编译馆.
- 李石才. 1999. 『当代中国经济思想史』. 开封: 河南大学出版社.
- 林毅夫, 蔡日方, 李周. 2003. 『中国的奇迹: 发展战略与经济改革』. 上海: 上海人民出版社.
- 喻大华. 1994. “甲午战争与中国近代化的巨大挫折.” 『学术月刊』1994年 第9期.
- Aoki, Masahiko. 1995. “Controlling Insider Control: Issue of Corporate Governance in Transition Economies.” Masahiko Aoki and Hyung-Ki. Kim, eds. *Corporate Governance in Transitional Economies: Insider Control and the Role of Banks*. Washington, D. C.: The World Bank.
- Ewing, Richard Daniel. 2005. “Chinese Corporate Governance and Prospects for Reform.” *Journal of Contemporary China* 14(43).
- Fung, H. G. and W.K. Leung. 2001. “Financial liberalization and corporate governance in China.” *International Journal of Business* 2(2).
- Hall, Peter. 1986. *Governing the Economy: The Politics of State*

- Intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press.
- Jefferson, G., Albert G. Z. Hu, X. Cuan and X. Yu. 2003. "Ownership performance, and innovation in China's large and medium-size industrial enterprise sector." *China Economic Review*, Vol. 14.
- Leonard, Jane Kate and John R. Watt eds. 1992. *To Achieve Security and Wealth: The Qing Imperial State and the Economy, 1644-1911*. Ithaca, N.Y.: Cornell Univ. Press.
- Lin, Cyril. 2001. "Corporatisation and Corporate Governance in China's Economic Transition." *Economics of Planning* 34.
- Lü, Xiaobo and J. Perry eds. 1997. *The Changing Chinese Workplace in Historical and Comparative Perspective*. Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe.
- Qi, Daqing, Woody Wu and Hua Zhang. 2000. "Shareholding structure and corporate performance of newly privatized firms: Evidence from listed Chinese companies." *Pacific-Basin Finance Journal*, Vol. 49.
- Qian, Yingyi. 1995. "Reforming Corporate Governance in China." in Masahiko Aoki and Hyung-Ki Kim eds. *Corporate Governance in Transitional Economies: Insider Control and the Role of Banks*. Washington D.C.: The World Bank.
- Tenev, Stoyan, and Chunlin Zhang. 2002. *Corporate Governance and Enterprise Reform in China: Building the Institutions of Modern Markets (with Loup Brefort)*. Washington D.C.: World Bank and the International Finance Corporation.
- Thelen, Katherine and Seven Steinmo. 1992. "Historical Institutionalism in Comparative Politics." Seven Steinmo, Katherine Thelen and Frank Longstrech eds. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Will, Pierre-Etienne. and R. Bin. Wong. 1991. *Nourish the people: The State Civilian Granary System in China, 1650-1850*. Ann Arbor: University of Michigan Center for Chinese Studies.
- Wong, R. Bin. 1997. *China Transformed: Historical Change and the Limits of European Experience*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

- Walder, Andrew. 1986. *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*. Berkeley: University of California Press
- Walder, Andrew G. and Jean C. Oi. 1999. *Property Rights and Economic Reform in China*. Stanford: Stanford University Press.
- Zhang, Weiyang. 1998. "Chinese SOE's Reform: Corporate Governance Perspective." *Working Paper of Peking University*, June.
- Zhang, Anming, Yimin Zhang and Ronald Zhao. "Ownership and performance in Chinese manufacturing industry." *Journal of Multinational Management*, Vol. 12.

Historical Formation of Corporate Governance of State-Owned Enterprises in China: its Path and Dynamics

LEE Hong Gyoo

In this paper, I explore the institutional context through which Chinese state-owned enterprise's corporate governance has historically been formed. Especially, I trace the dynamic process of China's modernization that has made Chinese SOEs' corporate governance to become the current '*Danwei* system under bureaucratic control'. The first stage of making Chinese SOEs's corporate governance is the 'Westernization movement (*Yangwu Yundong*)' period, during which China established 'Government-run enterprises (*Guanban Qiyè*)', the seed of Chinese SOEs. In the second stage, the Nationalist party (*Kuomintang*) regime in Nanjing introduced a state-owned, planned economy, the first point when the Chinese government had built up unitary control through SOEs thorough establishment of *Danwei* system. The third stage is the socialist period during which the bureaucratic control via the planned economy centered on SOEs was distributed across local governments under the policy of administrative decentralization in China. At that time, the policy of '*Danwei* system under bureaucratic control' had consolidated its position as the central style of Chinese SOEs's corporate governance. In conclusion, the main characteristic of Chinese SOEs' corporate governance is that it did not simply emerge during the socialist period but had been formed historically by Chinese government thorough the modernization process.

Key Words : China, State Ownership Enterprises (SOEs), Corporate Governance, Bureaucratic Control, *Danwei*