

90년대 중국 국유기업 개혁의 딜레마

金 在 寬*

- I. 90년대 국유기업의 부실적자 현황과 그 원인
- II. 국유기업 개혁의 새로운 돌파구
- III. 중공 제 15차 당대회의 국유기업의 전략적 개조방안
- IV. 국유기업개혁의 부작용
- V. 결론

중국의 경제기적을 낳기 시작한 역사적 시점을 돌아보면, 누구나 주저하지 않고 덩소평이 집권하게 된 시기인 78년 중공 11기 3중전회(中全會)를 떠올리곤 한다. 이 역사적 대회로부터 중국사회는 전면적인 변화를 거듭해왔고, 근본적 제도 개혁의 실시와 개혁을 향한 사상 해방·대외개방정책 등이 추진되었다. 그로부터 약 20여년에 걸친 개혁개방기간 동안에 각종 개혁정책들이 시험적으로 시도되면서 각축전을 벌였다. “實踐是檢驗眞理的唯一標準”(실천이야말로 진리를 검증할 수 있는 유일한 표준이다)라는 표현처럼, 개혁개방의 실천을 통해 사람들은 각종 경제정책의 옳고 그름과 제도의 우열를 몸소 깨닫게 된다. 그 결과 ‘계획최고’·‘정부만능’·‘국유제 유일’이라는 기존관념은 흔들릴 수밖에 없었고, 도시지역의 경

우 국유기업 개혁을 핵심으로 하는 경제체제개혁이 서막을 열게 되었다.

중국 경제개혁의 물꼬는 우선 78년 이후 농촌의 “책임제”(청부생산제)에서부터 시작되어, 1984년에 이르러서는 도시의 국유기업 개혁으로 확산된다. 84년의 중공 12기 3중전회의 ‘중공중앙의 경제체제개혁에 관한 중요결정’에 따라 사회주의 경제는 ‘계획있는 상품경제(有計劃的 商品經濟)’라는 사상 전환이 마련됨으로써 상품경제에 합법적 지위를 부여하였다. 뿐만 아니라 국가정책과 계획의 지도하에 국가·집체·개인이 각자 서로의 조건에 알맞는 다양한 경제형식과 경영방식을 운영할 수 있게 하였다. 구체적으로 80년대 초반에 ‘기업자주권 확대와 기업 이윤 허용’ 정책(利潤留成 = 利潤留保)이나 ‘이윤을 세제로 대체하는 개혁’(利改稅), 그리고 ‘정부 재정지원을 은행대출로 전환하는 개혁’ 조치(撥改貸)들이 연이어 나왔고, 80년대 중반 이후 ‘기업 청부경영책임제’(承包制)가 전격적으로 시행되기도 했다. 이어 87년 중공 13차 당대회에서 ‘사회주의 초급단계’가 선언되고, 국가가 시장을 조절하고 시장이 기업을 주도하는 경제체제를 승인했는데, 이는 시장에 한층 큰 힘을 불어넣는 조치였다.

하지만 89년 6·4 천안문 사건 이후 보수파가 득세함에 따라 개혁개방정책이 잠시 주춤했지만, 92년 초 덩소평의 남순강화(南巡講話)를 계기로 다시금 개혁파가 대세를 장악하면서 그 해 가을 역사적인 중공 14차 당대회가 개최된다. 이 대회에서 이른바 “사회주의 시장경제”체제가 선언됨으로써 시장이 계획을 대체하는 획기적 성과를 거두었다. 그 후속조치로 93년

11월 중공 14기 3중전회에서 '중공중앙의 사회주의 시장경제 건설에 있어 약간의 문제에 관한 결정(흔히 50條로 지칭됨)'이 이루어지고 이 대회를 기점으로 '현대기업제도'인 주식회사제도가 전국 규모로 실시된다.

한편, 소유제 측면에서 획기적 전환을 가져온 97년 15차 당 대회에서는 생산의 사회화와 현대적 대생산 체제에 걸맞는 소유제도의 개혁, 즉 공유제 기초하의 다양한 혼합소유제도를 전면적으로 실시할 것을 주창했다. 특히 주목할 만한 점은, '사유제(공유제와 동등한 지위로 승격됨)'의 복권을 선언한 것이다. 그 후속조치로 99년 3월 제9기 전국인민대표자대회에서 '헌법수정안'이 통과되었는데, 소유제 측면에서 볼 때 이 수정안의 핵심골자는 '사유제에 대한 해방선언'이라 할 수 있다.

이상과 같이 20여 년에 걸친 경제개혁 과정에서 개혁의 가장 큰 이슈는 국유기업 개혁이라고 할 수 있다. 주용기 총리는 98년에 제9기 전국인민대표자 대회(이하 전인대로 표현)에서 총리로 당선된 이후 가장 야심찬 개혁 프로그램으로 국유기업 개혁을 제시했다. 적자에 허덕이는 국유기업들을 각종 경제수단, 예컨대 파산·인수합병·주식제·주식합작제·사유제로의 전환 등과 같은 여러 방법을 통해 3년 내에 전략적 개조를 하겠다고 밝혔지만, 그 개혁의 결과로 빚어지기 시작한 실업자 및 샤강(下崗:정리해직)문제 때문에 개혁의 미래가 그리 밝지는 않은 것 같다.

이 글은, 개혁개방 이후 중국 국유기업 개혁과정에서 나타난 각종 쟁점과 딜레마를 분석하는 데 일차적 목적이 있다. 80년대 국유기업 개혁과정에 대한 소개는 이미 국내에 상당

정도 이루어졌기 때문에, 이 글에서는 90년대, 특히 14차 당대회 이후 현대기업제도가 실시되면서 등장한 각종 개혁의 쟁점과 딜레마를 주로 분석할 것이다. 예를 들면, 90년대 국유기업의 부실적자현황과 그 원인, 국유기업 재산권 개혁을 둘러싼 쟁점, 정치와 기업의 분리, 국유자산의 유실과 부패, 기업 내부 각 주체의 이해관계와 권력관계의 변화, 당정분리, 국유기업 관리감독문제, 실업문제 등이다. 지면상 이 글은 위에서 제기한 몇 가지 주제와 딜레마에 초점을 맞추어 전개될 것이다.

I. 90년대 국유기업의 부실적자 현황과 그 원인

1. 국유기업의 적자 및 부채 현황

우선 도표를 통해 90년대 국유기업의 부실적자 현황을 살펴보자.

<도표1> 대·중·소형 국유기업 및 그 적자기업수 비교

	기업단위수 (개)	전체기업중 비율(%)	적자기업수 (개)	적자기업 비율(%)
총계	87905	100.0	29668	100.0
대형기업	4685	5.3	1321	4.5
중형기업	10983	12.5	3830	12.9
소형기업	72237	82.2	24517	82.6

<도표2> 국유기업자산 부채율* (1978 - 1995)(%)

연도	전체국유기업	국유공업기업
1978	--	11
1993	72	68
1994	75	79
1995	85	--

『중화인민공화국 1995년 3차 전국공업조사자료집』

吳敬璉, 『當代中國經濟改革』 (上海遠東出版社: 1999), p. 171.

* 자산부채율 = 부채/자산

<도표 3> 1997년 대·중형 국유기업의 경제효율과
기타 소유제와의 비교. 단위(%)

	적자율	순자산수익율
전국 평균	48.2	4.6
국유경제	66.0	2.1
대·중형국유기업	52.7	2.9
집체기업	37.3	9.5
사영기업	18.4	14.0
주식제기업	17.5	8.1
국유지주(持株)기업	22.9	8.2

“對大中型國有工業企業擺脫困境的戰略思考”

『中國工業經濟』 (99년 제 1기), p. 27.

위의 3가지 도표에서 알 수 있듯이 국유기업의 적자와 부채, 그리고 효율 저하는 심각한 상태이다. 1997년에는, 14,923개 국유 대중형 공업기업 가운데 6,042개 기업에 적자가 발생했다. 적자범위는 40.5%, 적자액은 589.1억 위안(元)이며, 적자율은 52.7%에 달했다. 98년 6월말에 이르러서도 계속 순적자를 보였는데 적자율은 55.1%였다. 이처럼 국유기업은 적자

에 허덕일 뿐만 아니라 부채도 심각한 상황이어서 이중삼중의 어려움에 봉착해있다. 그렇다면 국유기업의 적자 및 부실 경영의 제도적·구조적 원인은 구체적으로 어디에 있는가?

2. 국유기업 부실적자의 구조적 원인

먼저 실제 기업 운영과정에서 나타난 부실적자의 구체적 원인은 무엇인가?

첫째, 과중한 채무부담, 부족한 생산자금

가령 1997년 말 대·중형 국유 적자공업기업의 자산부채율은 80.4%이다. 1996년부터 1997년까지 은행이 5차례나 이자율을 낮췄지만 이런 기업의 대부금은 모두 오래된 대부금이어서 빌릴 때의 이자율로 계산하여 갚아야했기 때문에 실효는 거의 없었다. 적자기업 자산부채율의 끝없는 상승은 기업의 적자정도를 더 심화시켰다. 이런 악순환과 함께 생산자금이 심각하게 부족했다. 빚을 갚아야 하기 때문에 생산자금을 충분히 남길 수 없고, 적자여서 기업의 상업신용도가 낮아 은행대출이 불가능해져 생산자금은 더욱 부족했다. 결과적으로 기업은 더욱 대규모 적자상태에 빠지게 된다. 그 밖에 둘째, 협소한 상품판로와 유통구조의 불합리성, 생산기술의 낙후와 설비사용율의 저조, 기업 내 대량의 잉여인원 존재, '기업이 수행하는 사회적 기능', 즉 기업단위내 병원·학교 등의 비생산적인 공공복지의 유지와 같은 사회적 기능이 큰 부담으로 작용하는 점 등을 들 수 있다. 이상과 같은 원인들 때문에 기업효율은 낮을 수밖에 없고, 적자와 부채는 늘 수밖에 없다.

다음으로 제도적 차원에서 기업 부실경영의 원인을 진단해 보면,

첫째, 정기 미분리(政企未分離). 정부와 기업 간의 합리적 관계가 아직 명확하게 설정되지 못했다. 한마디로 정부와 기업의 미분리, 즉 '정기분리'가 아직 이뤄지지 않았다는 제도적 문제가 국유기업의 효율을 떨어뜨리는 요인 가운데 하나이다. 즉 정부가 지나치게 기업의 경영행위에 간섭해왔다. 국가는 국유기업재산이 국가소유라는 이유 하나만으로 기업의 경영행위에 대해 감독과 관리를 함으로써 기업의 생산경영자주권을 약화시켜 왔고, 기업경영자는 시장경제에 걸맞는 전문경영자가 아니라 정부가 선택한 일종의 행정관리자였으므로 당연히 국유기업의 경쟁력은 하락할 수밖에 없었다. 따라서 국유기업은 시장경쟁에서 도태되는 위협에 처할 수밖에 없었다. 결국 정기미분리는 기업의 경영효율 감소와 적자 부실경영을 초래하는 주범 가운데 하나였다고 할 수 있다.

둘째, 기업재산권의 모호성. 현대 기업제도는 소유와 경영이 분리되는데, 중국 국유기업의 경우 여전히 상급행정기관이 국유기업의 재산권과 경영권을 동시에 쥐려는 경향이 상당히 강하게 나타나고 있다. 때문에 기업은 법인체로서 재산권(사용권·계약권·양도권·이익수취권 등)을 제대로 행사하지 못하고 있다. 따라서 이런 애매한 재산권 상황에서 국유기업은 경영효율을 제고시키기가 어려울 뿐만 아니라 부실 적자경영에서 탈피하기도 쉽지 않다.

셋째, 과학적 관리기제의 결핍. 90년대에 중국 국유기업은 현대 기업제도인 주식회사로 상당수가 전환하면서 이른바 '신

삼회'(新三會: 주주총회 · 이사회 · 감사회)를 중심으로 합리적이고 과학적인 기업관리를 시도하고 있지만, 여전히 과거의 유습대로 상급행정기관이 기업의 최고결정권과 법인대표를 맡는 등 월권을 행사하고 있어 기업의 경영효율이 저하될 수밖에 없다.

넷째, 책임과 권리의 혼란. 현재 국유기업은 '당위원회 지도하의 공장장(경영자)책임제'와 '이사회 지도하의 경영자 책임제'가 병존하고 있는 상황이다. 그런데 문제는 기업 내 당위원회가 기업 내 당 업무와 관련된 부분에 대해서 '핵심'(核心)적 역할을 맡아야 한다는 규정과 동시에 기업 내 생산경영 문제에 대해서는 총경영자(總經理)가 '중심'(中心)적 역할을 맡아야 한다는 규정 사이에 상호모순('核心'-'中心': 兩心の 모순)되는 측면이 없지 않다는 점이다. 실제로 기업의 운영과정에서 책임과 권한의 혼란과 중첩이 많이 나타나고 있기 때문에, 기업 경영효율 제고의 장애요인으로 대두되어 왔다. 이런 '양심'(兩心)문제를 해결하기 위해 아예 한 사람이 기업당위원회 서기직과 총경영리직을 동시에 맡는 기업도 있는데, 이런 기업의 경우 최고경영자권력을 견제할 수 없게 되어 부패가 쉽게 일어날 수밖에 없고, 그 결과 기업의 부실적자 가능성은 높을 수밖에 없다.

다섯째, 적자생존의 시장경쟁 기제의 결핍. 사회주의 국유기업은 생활단위로서 사회적 기능을 담당하고 있어서 부실기업이더라도 시장논리에 따라 쉽게 파산시키지도 못하는 상황에서 부실기업을 유지하면 할수록 국가의 재정부담만 늘어나는, 그야말로 진퇴양난의 딜레마에 처해있다. 그러나 과감하

게 ‘파산법’에 따라 파산을 장려하고, 부실기업을 인수·합병·사유화하는 방법으로 구조조정을 하지 않으면 부실적자 규모는 더 커질 수 밖에 없다.

이상과 같이 국유기업의 부실 및 적자 원인을 규명하는 과정에서 현대 기업제도를 주축으로 하는 대안적 개혁조치들이 실시되었다.

II. 국유기업 개혁의 새로운 돌파구:

현대 기업제도 건설단계(1992년 14차 당대회 이후)

1. 시장주의의 압승과 현대 기업제도의 형성

1992년 중공 14차 당대회를 기점으로 개혁개방의 총설계사 등소평의 사상이론적 기치하에 좌파적 계획과 우파적 시장을 수렴한 ‘사회주의 시장경제체제’가 닛을 올림에 따라 이른바 “중국특색의 사회주의”호가 역사적 출범을 알렸다. “자본주의 사회에 ‘계획’이 있는 것과 마찬가지로 사회주의 사회에도 ‘시장’이 존재할 수 있다. 따라서 ‘계획’과 ‘시장’은 모두 경제운영과 발전의 ‘수단’일 뿐 어떤 하나의 체제를 가르는 기준이 될 수 없다”는 대명제하에, 국가의 발전을 위해 더 이상 소모적인 ‘체제성격’ 논쟁, 이를테면 ‘성씨논쟁’(姓氏論爭) - ‘資氏’(자본주의)나 ‘社氏’(사회주의)나의 논쟁으로, 14차 당대회의 주요논쟁 -은 설 땅을 잃게된다. 이 대회를 기점으로 중국은

스탈린식의 사회주의체제 정의, 즉 '계획경제를 기초로 한 국유경제체제' 개념을 버리고, 중국 특색의 '사회주의 시장경제 체제(사회공평 + 시장효율)'을 지향하는, '다양한 소유형태가 공존하는 혼합소유제 체제'임을 공공연하게 선언하였다.

이처럼 '시장대세론' 혹은 '시장주도론'이 중국 경제개혁의 전략지침으로 확정되면서 국유기업 개혁 역시 새로운 전환기를 맞이한다. 80년대 후반부터 1992년 14차 당대회 직전까지 국유기업 개혁의 주류를 형성했던 '기업청부경영제'가 현대 기업제도인 주식회사제로 전환하게 되었다. 그렇다면 청부경영제는 왜 주식제로 대체될 수밖에 없었는가? 청부경영제의 문제점은 무엇이었던가?

중국 내에서 '오시장'(吳市場)으로 통하는 우징롄(吳敬璉, 중국의 대표적 시장주의자, '사회주의 시장경제론'의 제창자, 중국사회과학원교수 겸 국무원발전연구중심연구원)은 80년대 후반 줄곧 '가격개혁론'의 입장에서 '기업개혁론'의 일환인 '청부경영제'를 신랄하게 비판했다. 그가 보기에 이 제도의 문제점은 한마디로 청부계약시 정부(상급주관기관)와 하급기업 사이의 정기관계(政企關係)가 여전히 평등한 상품시장관계가 아니라 과거와 마찬가지로 지배-종속관계에 처하게 됨으로써 정기분리가 힘들다는 점으로 압축된다. 즉 청부제는 기업에게 충분한 경영자주권을 부여하지 못하며, 정기분리와 기업간 평등경쟁을 실현시킬 수 없다는 치명적 약점을 비판했다.

이러한 청부제의 여러 가지 문제점과 폐단 때문에 애초의 의도와는 달리 국유기업의 경영은 근본적인 전기를 마련하지 못했다. 80년대 말에 이르러 국유기업의 고질적 문제로 1/3의

뚜렷한 경영손실, 1/3의 잠재적 경영손실이 확인되었다. 1990년 제1기 청부기간(3년) 만료후 비록 대다수의 기업이 형식적으로는 청부경영제를 유지하고 있었지만 절대다수의 기업이 1년 단위로 청부기간을 정함으로써 소위 '눈덩이처럼 불어나는' 청부형식으로 바뀐다.

전체적으로 볼 때, 청부제는 80년대에는 그 나름의 역사적 역할을 담당했지만, 동시에 그 추진과정에서 고유의 폐단 역시 만연해 결국 90년대 초반에 이르러 주식제를 근간으로 한 현대기업제도가 청부제를 대체한다.

현대 기업제도는 1992년 중공 14차 당대회의 '사회주의시장경제'의 건설을 뒷받침하는 실질적 후속조치인 1993년 11월 중공 14차 3중전회에서 대회전기를 마련한다. 즉 이 대회에서 통과된 '중공중앙의 사회주의 시장경제 체제 건립에 관한 약간 문제에 관한 결정'(中共中央關於建立社會主義市場經濟體制的若干問題的決定)에서 중국 국유기업의 개혁목표는 '현대 기업제도'의 건설임을 천명했다.

현대 기업제도를 요약하면, 시장경제와 사회화된 대생산 요구에 적응하는 기업제도를 건설하는 것으로서 4개의 집약적 문구로 정리된다. 즉 '분명한 재산권 확립'(產權清晰), '명확한 권리와 책임'(權責明確), '정부와 기업의 분리'(政企分開), '과학적 기업관리'(科學管理), 즉 이 '16字방침'을 기업내부에 실현하는 것으로, 현대 기업제도의 건설을 통해 기업으로 하여금 진정한 법인실체로서 시장경쟁 주체가 되게 하려는 것이다. 그런데 이런 서구식 주식회사제 현대 기업제도를 중국적 토양에 이식시키는 과정에서 적지않은 문제들과 딜레마가 출

현했다. 어쩌면 술한 제도적 마찰과 이해관계 및 권력관계의 충돌은 불가피했고 당연한 것이었다. 따라서 90년대 이후 국유기업 개혁은 바로 이 현대 기업제도의 건설과정에서 배태된 각종 난점과 쟁점 그리고 딜레마들을 어떻게 처리해야 하는가로 모아졌다.

그럼 이상의 개괄적 내용을 토대로 4가지 방침에 대해 좀더 구체적으로 그 쟁점과 딜레마를 살펴보자.

2. 기업내의 '분명한 재산권 정립'(產權清晰)을 둘러싼 문제

1993년의 헌법 수정(국유기업 개혁의 측면에서 볼 때 그 핵심은 '사회주의 시장경제 선언'과 '국영기업을 국유기업으로 개칭')을 통해 과거 소유권과 경영권을 동시에 가지던 국영기업은 소유와 경영이 분리되는 국유기업으로 바뀐다. 이어 1993년 중공 14기 3중전회 이후로 국유기업은 이제 본격적으로 서구식의 현대 기업제도인 주식회사로 전환하게 되는데, 각 법인실체인 기업에 경영자주권뿐만 아니라 특히 재산권(사용권 · 계약권 · 양도권 · 잉여수취권 · 처분권 등)을 어떻게 부여할 것인가로 문제가 집약되었다. 법인실체인 주식회사의 재산권을 보장하지 않는다는 것은 곧 그 기업을 불구의 비효율적인 기업으로 전락시키는 반개혁적인 조치에 다름아니다. 이는 과거 전통적 국유기업의 관행이 그대로 이어지는 꼴이었다. 가령 1993년 중공 14차 3중전회 이후 100여 개 시범적 현대기업 중 80% 이상이 여전히 국유독자공사(國有獨資公司)를 유지하였고, 원래의 상급 행정주관기관이 유일한 주주

로서 재산권을 장악하는 현상이 그대로 나타난 것만 보아도, 이 재산권 양도와 명확한 재산권 정립 그리고 정기분리가 얼마나 어려운지를 여실히 알 수 있다.

한편, 이런 일련의 문제점을 극복하기 위해, 그리고 현대 기업제도를 본 제도에 올리기 위해 1994년에 이른바 ‘공사법’(회사법)이 제정되어 기업 운영의 법적 제도화가 마련되었다. 공사법 규정에 따르면, 국유기업을 주식회사로 바꿀 경우, 새롭게 ‘신삼회’(新三會: 주주총회 · 이사회 · 감사회)를 세우게끔 되어 있는데, 문제는 기업 내 최고결정권과 법인대표를 주주총회와 이사회가 각각 맡아야 함에도 불구하고 상급 행정기관이 여전히 월권행위를 하고 있다는 점이다. 서로 각자의 이해관계가 걸려 있기 때문에 과거의 유습과 새로운 제도 사이의 마찰은 불가피했는지도 모른다. 한편으로 기업은 재산권 보장을 요구한 반면, 정부는 계속 기업의 각종 문제에 개입하는 양상이 없어지지 않았다. 따라서 ‘명확한 재산권’(產權清晰)정립이 없는 상황에서 정기분리를 바란다는 것은 있을 수 없었다. 명확한 재산권 정립이 정기분리의 전제라면, 정기분리는 명확한 재산권 정립의 자연스런 결과라 할 수 있겠다.

그럼 국유기업의 재산권을 보다 분명히 확립하기 위해 국유기업의 소유권 주체문제로 가보자.

1) 국유기업의 소유권 주체

이미 위에서 밝힌 현대 기업제도건설의 ‘16자 방침’ 중, ‘분명한 재산권’규정은 주식회사제도 건설에서 가장 어려운 난제 중의 하나라고 할 수 있다. 우선 분명한 재산권 규정과 국유

기업의 소유권 주체를 둘러싸고 몇 가지 논쟁이 있었다. 그 소유 주체는 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 구체적으로 분류해 보면, 국무원이 자산소유 혹은 관리주체가 되는 '국무원 모델'과 전국인민대표대회에 귀속되는 '국유자산 관리위원회'가 국유기업의 최종 소유권이나 관리권을 쥐는 이른바 '인민 대표대회모델'로 크게 구분할 수 있다.

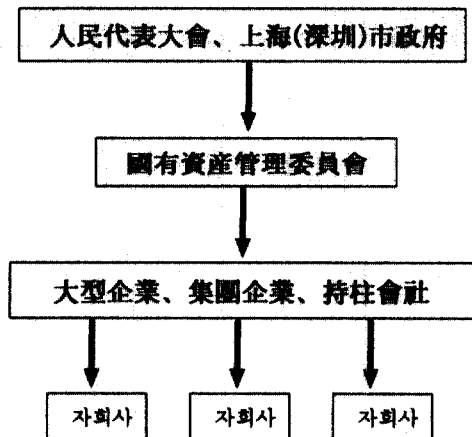
첫째, '국무원 모델'. 이미 1992년에 국무원이 공표한 '국유기업 경영기제 전환에 관한 조례'에서 국유기업의 재산권은 국무원이 대표로 행사한다고 규정했다. 그러나 각 부처와 위원회의 총화인 국무원이 수십만개 국유기업의 재산권을 장악한다는 것은 사실상 불가능했다. 그래서 국무원 산하 '국유자산관리국'이 국무원을 대표하여 국유기업을 관리해 왔지만, 1998년 정부 기구개혁 때 재정부로 편입되었다. 98년 정부개혁에서는 국가경제무역위원회, 재정부, 인사부가 국유기업에 대한 최종소유자로서의 권한을 갖고서 여러 유형의 '국유자산 경영회사'로 하여금 국가의 위임을 받아 실제적인 소유자 기능을 수행하도록 하였다. 따라서 지금까지도 국유기업 재산권 문제가 명확하게 해결되지 못하고 있다. "국유자산경영회사"란 무엇인가? 이 회사는 정부기구가 아니고 국유자산의 재산권을 보유 경영하는 상업적 주체로서, 100% 국가가 소유하는 국유독자회사(國有獨資公司)의 형태를 취한다. 이 회사는 국유기업의 주식회사로의 전환, 경영자의 임면(任免), 증자(增資), 합병, 파산등과 같은 국유자산 경영기능을 수행한다. 이 회사는 최근들어 국유독자회사의 형태 이외에 국유지주회사(國有控股公司, holding company) 형식을 취하기도 한다. 이

런 국유지주회사(國有持株會社)로의 개조는 종래의 업종별 기업 주관부문을 해체한 정부개혁과 더불어 그 조직과 인력을 지주회사방식으로 전환하면서 이루어진 것이다. 가령 전국적 차원의 업종별 행정성 총공사를 개조해 국유지주회사를 설립한 경우의 예를 들면, 중국석유화학총공사(中國石油化工集團公司:Sinopec)라든가 중국항천공업총공사를 국유지주회사로 개조한 경우를 들 수 있고, 그 밖에 핵심적 대형기업집단을 국가의 위임을 받아 국유지주회사로 전환한 경우도 있다. 예를 들면 동풍자동차집단(東風汽車集團), 제일자동차집단(第一汽車集團)등이다. 이들 회사는 자산관리와 생산경영을 동시에 실시하는 국유기업군이다.

둘째, '인민대표대회모델'. 이 모델은 흔히 '3급분업·2중 주식조정형 방식'으로 집약될 수 있는데, 최고 1급에는 전국인민대표대회에 귀속되는 '국유자산관리위원회'가 있고, 제2급에는 2개층의 중개적 경영기구, 즉 투자공사·기업집단(그룹)등이 있어서 국유자산의 자본경영활동에 종사한다. 그 다음 제3급은 주식제나 회사제를 완성한 기업군이다. 이렇게 3급으로 분업이 나뉘어지고, 주식조정과 경영은 국유자산관리위원회에서 위탁한 중개경영기구의 이사회 임원에게 맡기고, 지주회사식과 주식참여(參股) 등의 방식으로 주식제 기업에 투자한다. 이 '인민대표모델'은 현재 상해지역과 심수(深圳)지역에서 모범적이고 적극적으로 활용되고 있어 향후 주도적인 모델이 될 가능성이 크다. 이렇게 세워진 국유자산 관리체제는 소유권과 관리권, 소유권과 경영권을 서로 분리시킬 수 있을 뿐만 아니라, 나아가 결국 정기분리도 실현시킬 수 있는 제도

적 기반이 될 수 있다. 이것은 곤경에 처한 국유기업을 살릴 수 있는 효과적인 제도건설이자 대안이라고 할 수 있다.

<도표 4: 上海·深圳모델>



이상의 대표적인 2가지 모델(국무원 모델·인민대표대회모델)이외에도 각급 정부의 국유자산 관리부문이 직접 독자(獨資)·주식통제(控股)·주식참여(參股)방식으로 국유기업과 주식제 기업을 관리하는 '정부분급 소유모델'과 '부문관리모델'이 혼재해 있는 상황이다.

최근 1999년 9월 하순에 개최되었던 중공 제15기 4중전회는 '국유기업 개혁과 발전에 관한 몇 가지 중대문제에 대한 결정'(이하 '결정'으로 줄임)이라는 국유기업 개혁에 관한 강령성 결의문을 채택했다. 이 '결정'은 그 동안 논란이 많았던 국유기업 소유권과 자산관리에 관한 대체적인 원칙을 규정했

다. 즉 ‘國家所有、分級管理、授權經營、分工監督’, 구체적으로 말하자면, 국무원이 국가를 대표하여 국유자산 소유권을 통일적으로 행사하며, 중앙과 지방정부로 나누어 국유자산을 관리하며, 대형기업·그룹기업 그리고 지주회사에 경영권을 부여해 국유자산을 경영하도록 하며, 각종 제도와 방법을 동원해 국유기업에 대한 감독을 진행한다는 대체적인 원칙을 정했다. 그러나 현재 중국은 기업개혁의 실제 경험이 미숙하기 때문에, 이번 제 15기 4중전회의의 ‘결정’은 구체적인 관리체계에 대해 명확하게 규정하지 못하고 다만 현재 각 지방에서 시범적으로 진행하고 있는 국유자산 관리모델을 적극 지지한다는 입장을 밝혔다. 여러 시범모델 가운데 중공중앙이 가장 주목하고 있는 모델이 ‘상해와 심수모델’이다.(도표4 참조)

2) 재산권 논쟁

이 논쟁을 검토하기 위해 앞서 ‘所有權’(ownership)과 ‘財產權’ 혹은 ‘產權’(property rights) 사이의 개념 구분부터 명확히 할 필요가 있다. 전자는 일반적으로 흔히 물질적 소유권 혹은 최종 소유권을 지칭하는 것으로 불가분성과 배타성을 지닌 전통적 개념이다. 그러나 후자는 현대 기업제도(특히 주식회사제도)가 출현하면서 소유권 자체가 자연인-법인, 소유권-경영권, 최종소유권-법인소유권, 出資者權-法人財產權, 위탁자(소유권자)-대리인등으로 나뉘어지는 기업환경속에서 나타난 개념이다. 즉 재산권은 기업제도용어로서 대리인(최고경영자·법인실체 등)에게 부여된 여러 가지 권리의 조합으로 ‘사용권’(utilization right)·수익권(return right)·양도권(alienation

right)등의 권리를 포함한다. 따라서 현대 기업제도를 떠나서 재산권을 논할 수 없으며, 기업제도와 관련 여부가 '재산권'과 '소유권'을 구분하는 척도이다. 이런 개념 구분에 입각해 중국의 '재산권' 논쟁을 알아보자.

1993년 이후 중국내 현대 기업제도가 본격화되면서 90년대 중반 국유기업의 '명확한 재산권'(產權清晰)를 둘러싸고 격렬한 논쟁이 벌어진다.

먼저 북경대학 중국경제연구중심의 린이푸(林毅夫)교수와 장웨이잉(張維迎)은 『中國商報』(1995년 8월 16일자) 지면을 통해, 재산권 제도문제에 대해 서로 다른 입장을 피력해 주목을 끌었다.

린이푸의 관점을 한마디로 요약하면, 현재 국유기업이 당면한 적자나 자산유실 등의 근원은 재산권의 모호성도, 공유제의 견지도 기업자주권의 결핍도 아니며, 오히려 불평등한 공평경쟁 환경(상품시장과 경영자시장의 공평경쟁)에 있다고 본다. 즉 이런 불평등한 경쟁조건으로 말미암아 국가가 기업 경영에 대해 충분한 정보를 가지고 감독할 수 없게 됨으로써, 결국 국유기업 내에 부조용하는 '위탁(주인) - 대리인 문제'(Principal & Agent Problem)가 문제의 관건이라고 주장한다. 나아가 이런 논리에 입각해 그는 '사유제 만능론'에 반대하며, '공유제'의 적극적 역할에 주목해야 한다고 강조한다. 그는 공유제의 성공 사례로 중국의 향진기업 · 싱가포르항공사 · 한국의 포항제철 등을 들고 있는데 이는 사유제 신화에 대한 적절한 반대사례라 하겠다. 그의 입장은 『充分信息與國有企業改革』(1997)이란 그의 저서에서 명확히 드러난다. 그의

관점은 현재 국유기업의 자산유실과 경영효율 저하의 진원지를 파악하려고 할 때 많은 시사점을 준다.

장웨이잉은 이와 달리, 소유권의 각도에서 국유기업 개혁을 진행하는 것이 문제의 관건이라 보고, 국유자산을 '주식소유권'(股權)에서 '채권'(債券權利)으로 바꿀 것을 건의한다. 그에 따르면, 현행 국유자산 관리체제하에서 어떻게 생산에서 전체 직공의 적극성 발양과 기업 경영자를 합리적으로 선발할 것인가가 관건이라고 한다. 특히 경영자의 합리적 선발이 한층 더 중요하다고 보는데, 왜냐하면 이것은 현재의 국유자산 관리체제 - 국유자산 관리부문이 기업에 이사(董事)·감사(監事)를 파견하는 체제 - 하에서 필연적으로 경시되기 때문이다. 따라서 중국의 현행 국유자산 관리체제는 국유기업 경영자를 효과적으로 선발할 수 없다는 기본 문제의식에서 출발해 국유자산을 주식소유권에서 채권권리로 바꿀 것을 제안한다. 이렇게 하면, 어떤 경우에도 국유자산의 수익을 유지할 수 있을 뿐만 아니라, 동시에 정치와 기업의 미분리 문제도 해결할 수 있기 때문이다. 한층 더 중요한 정책적 효과는 경영자 선발문제 또한 해결할 수 있다는 점이다. 이와 동시에 국가는 전략적인 독점적 산업부문에 대해서는 주식소유권을 계속 유지해야 하지만, 그 밖의 산업부문에 대해서는 국유자산의 일부를 채권소유제로 바꾸어 기타 주주의 작용을 제고시켜야만 한다는 것이다.

위 두 견해보다 훨씬 급진적이고 근본적인 문제제기를 하는 학자도 있다. 홍콩대학의 샤오경(蕭耿)교수는 철저히 '신제도주의 경제학'·'재산권 경제학'에 입각해 국유기업 부실적자

의 근원은 '모호한 재산권' 혹은 '불구의 재산권'(truncated property rights)에 있다고 보면서, 가격이론에 입각해 사유재산권을 보장해야만 국유기업 개혁이 효과를 볼 수 있다고 주장한다. 따라서 모호한 재산권의 대표적 형태인 국유제와 공유제가 생산력 정체와 기업효율 저하의 근본 원인이라고 본다. 그와 동시에 서방에서 유행하고 있는 "주인-대리인 관계론"(린이푸 입장)을 통해 중국국유기업문제를 진단하는 태도에 대해서도 신랄하게 비판한다. 그의 기본관점은 자신의 『產權與中國的經濟改革』(1997)이란 책에서 잘 드러난다. 사유제를 개혁의 관건이라고 보는 점에서 이 입장은 구소련 및 동구사회주의권 개혁전략의 대명사인 '사유화 개혁론'과 기본적으로 비슷하다. 즉 전면적 사유제 옹호론자인 미국의 삭스(J.Sachs), 립튼(D.Lipton), 헝가리의 코르나이(J.Kornai)등의 견해와 대체로 일치한다고 볼 수 있다. 이 입장은 소수파지만, '사유제 해방선언'이라 할 수 있는 99년 헌법수정안 통과 이후 그 입지가 상당히 넓어질 것으로 보인다.

네 번째 입장은 한마디로 '분명한 재산권 정립(產權清晰)이 정기분리(政企分離)의 전제'라는 관점에서 있다. 중국사회과학원의 원로인 류구오광(劉國光) 등과 같은 사람들이 이 입장을 견지하고 있다. 그의 입장은 우선 국유기업을 현대 기업체도로 개혁하는 과정에서 '최종소유권'과 '법인재산권'를 분리 시킴으로써 기업으로 하여금 법인실체로서 경영자주권을 행사할 수 있게 하는 것이 급선무라고 본다. 바로 이런 제도개혁이 이뤄질 때 비로소 정기분리도 달성될 수 있다고 본다. 이 입장은 줄곧 관방의 입을 대변하면서 영향력이 비교적 큰

관점이라고 할 수 있다.

전체적으로 볼 때, 위의 4가지 입장은 대체로 그 나름의 논리적·현실적 근거를 가지고 있기 때문에 정부가 시기·항목·사안별로 각각 이용하고 있는 상황이다. 최근 들어 기업의 경영관리 문제가 기업효율 증진의 중요한 사안으로 떠오르면서 첫번째 입장이 상당히 약진하고 있는 상황이며, 두번째 입장은 중공 제15기 4중전회의 중요 국유기업 개혁방안이 통과됨으로써, 세번째 입장은 15차 당대회이후의 '좌파파시아오'(抓大放小: 아래 참조) 정책과 사유제 해방선언이라 할 수 있는 1999년 '헌법수정안'이 통과됨으로써, 대륙내에 논리적 기반을 한층 더 깊이 뿌리내려 전역으로 점차 확산될 것으로 보인다. 물론 네번째 입장 또한 무시할 수 없다. 그런데 위의 4가지 관점 중 어느 한쪽만을 절대적으로 옳다고 보는 관점 역시 문제가 아닐 수 없다. 왜냐하면, 가령 첫 번째 입장이 타당한 사례도 있지만('蘇南'모델, 집체공유제의 대표적 모델), 동시에 두번째 입장이 성공한 사례(심수와 상해모델)도 있고, 세번째 입장이 영향력을 발휘하는 지역도 점차 늘고 있기 때문이다("溫州" 모델: 사유화의 성공적 모델). 따라서 완전한 공유제 또는 사유제라는 양극단을 피해 지역별·업종별로 적합한 모델을 택하는 것이 현실성이 있지 않나 싶다. 공유제와 사유제를 적절히 결합한 대표적 예로 1995년 당중앙에서 국유기업개혁의 획기적 방안으로 제출되어 1997년 15차 당대회에서 관철된 이른바 '좌파파시아오'(抓大放小 즉 抓住抓好大的, 放開放活小的)정책을 들 수 있다. 이 정책은 일부 중추적 기간산업과 같은 대형 국유기업에 대해서는 계속적으로 국유

제 형식으로 직접 관리감독 운영을 하지만, 중소형 국유기업에 대해서는 갖가지 혼합 소유형태(사유제 포함)를 통해 풀어준다는 일종의 국유기업의 전략적 개조방안을 가르킨다. 이 정책은 특히 ‘팡시아오’(放小)방면에서 ‘사유제 확대옹호론’적 성향이 두드러지기 때문에 보수파들로부터 강한 비판을 받고 있다. 그러나 대세는 이미 이 개혁과 정책쪽으로 기울고 있다고 보인다.

이상에서 產權清晰을 둘러싼 문제들을 검토해 보았는데, 문제의 관건은 政企分離를 실현하기 위해서는 분명한 재산권 정립이 필수적이라는 사실이다. 그러나 產權清晰는 국유기업 개혁의 필요조건이지 충분조건은 아니다. 따라서 ‘사유제 절대론과 신화론’은 중국기업개혁의 만병통치약일 수 없다. 혼합소유제가 한층 더 중국실정에 적합한 모델이다.

3. 국유기업 내의 지도체계의 대립:

‘양회’(兩會)의 대립(新三會 대 老三會)문제에 대하여.

이 문제는 국유기업 내의 지도체계 문제이기도 하지만 기업 내부의 이익주체간의 대립문제이기도 하다. 일반적으로 ‘라오싼휘이’(老三會: 당위원회, 직공대표대회, 노동조합)와 신싼휘이(新三會: 주주총회, 이사회, 감사회)를 일컬어 ‘량휘이’(兩會)라고 한다. 90년대 이후 국유기업이 현대 기업제도(주식회사)로 바뀌는 과정에서 이 ‘兩會’문제는 기업내 가장 골치 아픈 구조적 문제중의 하나로 떠올랐다. ‘新三會’가 현대기업

제도의 필수불가결한 지도체계라면, '老三會'는 사회주의 국유기업의 전통적 지도체계로서 '전민소유제기업법'(1988년)에 근거해 존재해왔다.

그러나 1994년 '공사법'(주식회사법)제정에 따라 '新三會'가 국유기업 내에 발을 들여놓게 되자 양자는 서로 길항관계로 접어든다. 현대 기업제도가 확산됨에 따라 '新三會'의 기업 내 영향력은 강화되고 있는 반면, '老三會'는 온전한 의미의 현대 기업제도의 형성과 기업효율의 증진에 오히려 장애물로 작용하고 있는 상황이 되었다. 후자는 기존 사회주의 국유기업제도의 유산인 동시에 구조개혁의 걸림돌로 그 위상이 바뀌면서 세력이 약화되고 있다. 그럼에도 불구하고, 최근 조사에 따르면, 국가지주회사 가운데 80% 이상이 바로 이 '兩會' 조직을 유지하고 있다고 한다. 실제로 중국이 사회주의체제를 고집하는 한 '老三會'는 계속 유지될 가능성이 높지만 '新三會'와의 마찰과 충돌은 불가피하다. 앞으로 이 딜레마를 어떻게 해결하느냐가 현대화된 국유기업의 최대과제 중의 하나가 될 것이 틀림없다. 최근 1999년 9월에 개최된 중공 제15기 4중전회는 '국유기업개혁과 발전에 관한 몇 가지 중대문제에 대한 결정'(이하 '결정'으로 줄임)을 통과시켰는데, 그 가운데 특히 '兩會' 문제를 해결하기 위해 '쌍방향진입과 교차임직'(雙向進入 交叉任職)방안을 제시했다. 즉 국유기업의 당위원회 성원은 '공사법'의 법정절차에 따라 이사회·감사회(監事會)에 진입하고, 이사회·감사회 성원은 역으로 '中國共產黨黨章' 규정에 따라 당위원회에 진입할 수 있으며, 직공대표 또한 공사법에 따라 이사회·감사회에 들어가는 이른바 쌍방향 진입(雙

向進入)을 통해 ‘兩會’의 각 부문에 교차겸직할 것을 적극권장하고 있다. 이런 제도적 기반 위에서 이사회가 기업 내의 중대문제에 대해 통일적인 정책결정을 내릴 수 있도록 하고, 감사회는 이사회와 기업경영자층에 대한 감독기능을 충분히 발휘해야 한다고 명시했다. 이처럼 중공중앙은 이 방안을 통해 현대기업건설과정과 시장화 개혁속에서 여전히 당위원회의 입지를 계속 유지하려고 시도하고 있다.

‘兩會’ 문제에서 이미 적시된 것처럼, 기업을 합리적이고 과학적으로 지도관리하려면 기업 내 ‘兩會’ 사이의 관계조정도 중요하지만, 그와 동시에 기업 내 고위 관리자(경영자)그룹의 권력에 대한 견제와 감독이 더없이 중요하다. 권력에 대한 견제와 균형이 상실될 때, 권력형 부패와 비리는 쉽게 이루어질 수 있고, 그 결과로 국유자산은 유실될 수밖에 없을 것이다. 다음은 바로 기업의 과학적 관리와 관련된 문제를 짚어 보고자 한다.

4. 과학적 관리를 둘러싼 쟁점

1) 국유기업자산유실과 부패고리(과학적 관리의 실패).

현재 국유기업 내 자산유실은 중공중앙을 괴롭히는 가장 큰 사안 가운데 하나이다. 이런 자산유실은 1일 평균 1억에서 1억 3천만 위안 정도로, 한화로는 대략 150억 원에 달하는 엄청난 규모이다. 때문에 중공중앙은 최고위직(가령 1998년 중공중앙정치국원겸 전 중공북경시위원회 서기였던 陳希同을 부패혐의로 16년 선고; 2000년 9월 전국인민대표대회 상무위

부원장인 成克杰 사형)에서 중간급 하위직에 이르기까지 지위고하를 막론하고 일벌백계로 부패방지에 여념이 없는 상황이다. 그 노력의 일환으로 99년에 접어들면서, 일종의 정풍운동인 “三講教育”(講政治·講學習·講正氣) 캠페인을 당중앙에서 현급이상 간부에 이르기까지 대대적으로 실시하고 있다. 이처럼 중공중앙이 강경한 대응을 할 수밖에 없는 이유는 그 부패가 전방위적이고 엄청나다라는 점 때문이다. 부패의 온상 가운데 국유기업이 제1순위를 차지한다. 국유기업 내 권력형 비리·정경유착·‘지대추구’(Rent-Seeking) 행위는 개혁개방 이후 본격화되었다.

부패와 국유기업 자산유실 문제를 본격적으로 다룬 책은 98년 중국 사회과학 분야 베스트 셀러중 하나였던 『現代化的陷穽』(何清璉, 北京: 今日中國出版社, 1998)이었다. 이 책은 국유기업 간부의 부패고리와 유형을 적나라하게 드러내고 있는데, 예를 들면, 독직횡령과 수뢰,公款 유용 사례, 국유자산의 조직적 횡령, 국유기업 경영자들의 족벌경영식·봉당식 정실주의(nepotism), ‘내부인 통제’(內部人統制)등을 들 수 있다. 그 결과 국유기업은 망해도 국유기업의 경영자는 배가 부른 기괴한 현상이 나타나기도 했다. 이 유형중 특히 우리의 관심을 끌 만한 부분은 바로 ‘內部人統制’(insider control)의 방법을 통한 부패행위다. ‘내부인 통제 혹은 지배’ 현상은 체제 전환과정에서 기업 내 고위직 경영관리자가 배타적 이익을 챙겨 사재화하는 경향을 일컫는다. 원래 ‘내부인 통제’ 개념은 미국 스탠포드 대학의 마시히코 아오끼(青木昌彦) 교수가 구 소련과 동구사회주의의 시장화 체제 전환과정을 연구하면서

사용한 개념으로, 「轉軌經濟中的公司治理結構：內部人控制和銀行的作用」(青木昌彦, 錢穎一, 1995)이란 책에서 집중적으로 표현되었다. 이런 '내부인 지배' 경향은 중국도 예외가 아니라고 본다. 즉 이 현상은 이들 동구사회주의 국가들뿐만 아니라 현대자본주의 국가나 중국 사회주의 시장경제 체제에서도 나타나고 있다. 자본주의 국가들의 경우 회사의 주주들이 광범위하게 분산되어 있기 때문에 기업의 이사나 최고경영자들이 내부인으로서 기업의 잉여자산을 통제하고 있다. 따라서 분산된 대다수 주주들이 종종 손해를 보는 경우가 있는데 중국 역시 예외가 아니다. 즉 시장화 개혁개방 과정에서, 특히 경영 자주권을 획득한 기업 혹은 '청부제 기업' 그리고 대다수 '주식제 시범' 기업들 가운데 '내부인 통제'현상이 일반화되어 있다고 볼 수 있다.

그럼 과연 중국의 기업 개혁과정에서 '내부인 통제' 현상은 어떻게 나타났는지 두 측면에서 좀더 구체적으로 살펴보기로 하자.

첫째, 공식적 정형의 '내부인 통제' 현상. 이것은 우선 기업 내 공식적 제1의 내부인인 총경리(總經理)와 직공들이 주식제 전환과정에서 "내부직공주식"을 만들거나 혹은 이윤분배과정에서 동일주식인 국가주식과 직공주식에 대해 차등하게 이윤을 산정해 직공과 경리에 유리하게 하는 방법. 가령 무한시(武漢市)의 한 주식회사의 경우 국가주식의 이윤율을 11.5 ~ 13.5%, 사회대중주식은 17%, 내부직공은 20%로 차등산정하여 내부직공들이 이익을 챙기는 방법을 썼는데, 이 경우 경영자와 직공이 국유자산 유실과정에서 같이 이익을 공유하는 이익집단으로 등장했다.

둘째, 비공식적 무정형의 내부인 통제현상. 이것은 總經理 (전문경영자)와 일반직공이 대립상충되는 관계에서 맺게 되는 이른바 또 다른 형태인 무정형의 제2 '내부인 통제'이다. 즉 경리와 경리의 삼두마차격인 '재무담당책임자', '사무실 주임' 그리고 '인사부장'이 서로 내부인으로 공모 결탁하여 국유자산을 빼돌리는 수법이다.

그런데 여기서 이 '내부인 지배' 문제와 관련하여, 주목할 만한 사실은 중국 내 일부 학자들이 아오끼와 같은 부류의 학자들의 입장에 대해 다른 견해를 제시한다는 점이다. 그 반대논점은 바로 "국유기업 내 모종형식의 '내부인 통제'가 오히려 '직접적인 생산의 유인(誘引 incentive)효과와 국유기업의 경영효율을 제고시킬 수 있다'는 것이다. 이 입장은 단적으로 장슈광(張曙光)의 「企業理論創新及分析方法改造 - 兼評張維迎的『企業與企業家-契約理論』」 『中國書評』(1996. 5, 제10期)을 통해 피력되었다. 그러나 이런 관점은 일부의 의견에 불과하고 영향력이 크지 않다.

이상에서 지적한 것처럼, 이런 유형무형의 부패현상과 '내부인 지배' 문제를 처리하기 위해 고위직 경영관리자에 대한 견제와 감독은 반드시 필요하다.

2) 국유기업 내 고위직 관리자에 대한 견제와 감독

위에서 언급한 바와 같이 국유기업의 자산유실과 그 부패고리가 어느 정도 분명하게 드러났다. 그럼에도 불구하고 왜 기업 내 최고 경영자나 이사장에 대한 견제와 감독이 제대로 이뤄지지 못하는 것일까? 그 원인을 분석해보면 다음과 같다.

① 유명무실한 견제 및 감독기구. 위에서처럼 이렇게 내부인들이 공모하여 국유자산을 유출시키더라도 기업 내부 사정에 밝지 않은 일반직공들이 그들(경리와 삼두마차)을 견제 감독할 수 있는 법적 제도적 틀인 기업 내 당조직위원회, 직공 대표대회나 노조 그리고 감사회(監事會)등을 통해 그들을 제대로 견제하지 못한다는 현실적 문제 때문이다. 즉 감사회 기능이 유명무실한 상태에 빠져 있다는 사실이다. 좀 더 구체적으로 보면, 주식회사제 국유기업의 '新三會'(주주총회 · 이사회 · 감사회)중에 경영자와 이사장을 견제감독할 수 있는 기구는 '감사회'인데, 현행 '공사법'(회사법)에 따르면, '감사회'가 이어나 경영자의 위반행위에 대해 시정을 요구할 수 있는 권리를 가지고 있음에도 불구하고, 현실적으로 감사회는 이어나 경영자를 구체적으로 견제할 수 없다는 제도적인 치명적 결함이 존재한다. 즉 많은 기업들의 감사회가 '이사회'의 영도하에 놓여 있는데, 이를테면 이어나 경영자가 감사회 위원을 추천하기도 하고, 감사회의 업적 평가 · 월급책정 · 복지혜택 등을 이사회가 결정한다는 모순 구조가 있고, 그 감사회 임원들이 바로 그 기업 내 직공가운데서 임명된다는 점도 무시 못할 구조적 문제 가운데 하나이다. 이는 마치 기업 내 부하직원이 고위직 상사를 견제 및 감독하는 형태이다.

② '교차임명제'. 좀 더 미시적으로 문제를 진단해보면, 감사회 임원(3인) 중 상당수가 당위원회 · 이사회 · 경영자 그룹 · 감사회 등을 교차적으로 겸직하는 "교차임명제"(cross-appointment system) 역시 고위층 권력자들에 대한 감독과 견제를 어렵게 만드는 구조적 원인이 될 수 있다. 서로 한통속인데 누가 누

구를 감독한다는 말인가?

③ ‘경영자 권위주의’의 확립. 80년대 중반 이후 국유기업 개혁과정의 일환인 기업 자주권 확대 개혁과정에서 ‘공장장(경리=경영자)책임제’가 뿌리를 내리게 되는데, 이 과정은 곧 경영자의 권력 확대로 ‘경영자 권위주의’(managerial authoritarianism)로 이어진다. 그 결과 경영자가 기업 내 당위원회 서기(이전에는 경영자가 당위원회 서기의 지도를 받음)보다 권력이 확대되는 경우도 나타났으며, 90년대 이후의 주식회사로의 전환과정에서 경영자를 감독견제해야 할 이사회나 기업 내 당조직위원회 서기나 부서기, 노조대표, 감사회 회원 중에서 총경영자직을 겸직하게 됨으로써 경영자에 대한 감독과 견제는 아예 구조적으로 봉쇄되는 치명적 문제도 안고 있다.

④ ‘黨政 미분리’. 각종 부패를 막기 위해 ‘당정분리’를 외치지만 실제 이해관계와 조직구성원 차원에서 중첩되기 때문에 당정분리는 공문구이다. 1997년도 「중국 국유기업 경영자 조사보고서」 「管理世界」(1997년 제4期)에 따르면, 경리(경영자)가 당원인 비율은 98.6%이며, 경리가 당서기직을 겸직한 비율은 60%이상이다. 이처럼 공산당이 기업을 지배하는 한에서는 기업 내 당정분리는 실제로 어려우며, 선언에 불과할 수밖에 없다. 따라서 기업 내 사정에 밝은 총경리와 경리의 삼두마차 그리고 고위직 관리자(당위서기·이사장·노조대표 등)들이 부패의 주범으로 등장한 반면, 일반직공들은 이 불평등한 이익분배과정에서 소외될 수밖에 없었으며 그 결과 기업 내 고위직관리자의 부패행위에 대한 견제와 감독은 실질적인 효과를 거둘 수 없었다.

3) 구체적 대안

이상에서 국유자산 유실과 부패의 여러 유형과 국유기업 내부의 감독과 견제 그리고 감사를 어렵게 만드는 4가지 구조적 원인 등을 살펴보았다. 그러면 기업 내 국유자산 유출방지와 기업 내 고위층 간부에 대한 견제와 감독 그리고 재정관리를 강화하기 위해 어떤 대안이 모색되고 있는지 알아볼 필요가 있겠다. 이 문제와 관련하여 최근의 2가지 대안적 시도가 주목을 끌고 있다.

① **감사회의 권력강화와 '외부감사제' 도입.** 현재 대다수 기업의 감사회는 대개 3인 정도로 구성되어 있는데, 이 인원으로는 제대로 감사활동을 펼칠 수 없기 때문에 5-7인 정도로 인원을 확대하는 방안이 모색되고 있다. 그런데 이런 인원 확대보다 훨씬 중요한 제도적 방안은 바로 '외부 감사제도'의 도입이다. 이 제도는 독일의 회사제도 · '전능은행제도'(universal banks 은행의 회사주식보유에 있어 무한)와 일본의 '주거래은행제도'(main banks 은행의 회사주식보유는 유한)를 거울 삼아 기업 외부의 주거래 은행의 이사장 혹은 고위층 관원이 감사회 주석직을 맡는 방안이다. 이 제도는 과거처럼 이사회나 경영자가 감사회 임원을 추천하지 못하게 되어 있어서 확실히 이사회나 경영자들을 견제 및 감독할 수 있게 되었다. 현재 중국은 시범적 차원에서 일본식의 주거래 은행제도를 실시하고 있는데, 그 주거래 은행은 회사의 재무상황에 밝은 은행원을 파견하여 그 회사의 감사회 임원으로 활동하게 하고 있다. 이에 따라 은행에서 파견한 임원은 비교적 쉽게 회사

재무상황을 감사할 수 있을 것이고, 기존의 감사회가 못하던 전문화된 재무점검과 권력 견제기능도 할 수 있을 것으로 기대된다.

② ‘계사 특파원’ 제도(稽查特派員制度)의 실시. ‘계사 특파원’ 제도는 청대의 흠차대신(欽差大臣)제도와 조선시대의 암행어사 제도를 연상시킨다. 이 제도는 국유기업 내부의 재정관리 감독업무를 주관하며, 국유기업 내 부패의 고리를 근절하겠다는 중앙정부의 확고한 의지를 반영하고 있다. 계사 특파원과 기업은 감독과 피감독의 관계이며, 계사특파원은 기업의 경영관리에는 불간섭, 불참여를 원칙으로 한다. 1998년 8월에 제 1기 稽查特派員 21명이 임명되어 기업에 대한 실제 감사에 들어갔고, 11월에는 제 2기 18명이 연수에 들어갔다. 이 계사 특파원은 부부장급 이상의 간부가 맡으며, 稽查特派員 助理와 會計師가 서로 한조가 되어 기업감사를 하게된다. 국유기업감독과 감사는 이들 특파원의 손에 달려있다고 볼 수 있다. 그렇지만 최근 이 제도가 당초 예상만큼 실효를 거두지 못하고 있다는 평가가 조금씩 나오고 있다.

이상에서 본 바와 같이 국유기업의 자산 유실과정은 곧 특권층의 부패 과정이며, 동시에 이 특권층의 비리와 부패에 대한 일반 인민들의 불만은 정치적 위기의 적신폭화 할 수 있다. 때문에 중공중앙 역시 이 문제를 어떻게 처리하느냐가 향후 정치안정의 관건적 사안으로 등장해있는 상황이다. 주용기 총리와 강택민총서기가 98년 하반기부터 전격적으로 시작된 이른바 “계사 특파원제도(稽查特派員制度)”와 “三講교

육”(講政治、講學習、講正氣)을 통해 과연 국유기업의 부패를 근절시키고 개혁을 성공적으로 이끌수 있을지 앞으로 지켜 볼 일이다.

지금까지 국유기업을 현대기업제도로 전환하는 과정에서 딜레마로 제기되는 여러 문제점들을 살펴보았다. 현대기업 제도개혁은 한마디로 말해 ‘16字 방침’의 현실화라고 할 수 있다. 문제는 어떻게 그 방침을 실현할 것인가이다. 다음은 이같은 현대기업제도를 뿌리내리기 위한 적극적 방안인 ‘국유기업의 전략적 개조’ 방안을 소개할 것이다. 이미 중공 15차 당대회에서 방침으로 확정된 이 정책은 갖가지 긍정적 효과를 낳았음에도 불구하고 동시에 실업문제와 같은 부작용도 낳고 있어 중공중앙을 딜레마에 빠뜨리고 있는 상황이다.

III. 중공 제 15차 당대회의 국유기업의 전략적 개조방안 (抓大放小 정책 · 소유제 개혁 · 금융 개혁)

1. ‘抓大放小’정책 · 소유제 개혁

중공 14기 3중전회 ‘결정’을 기점으로 새로운 돌파구(현대 기업제도: 주식회사제도)를 찾은 국유기업 개혁은 1997년 9월 중공 15차 당대회를 거치면서 한층 더 박차를 가하고 있다. 국유기업 개혁의 측면에서 보면, 15차 당대회는 여러 면에서 주요한 전환점을 마련했다.

먼저 95년에 당중앙에서 선언했지만 15차 당대회를 거치면

서 본격화된 이른바 “抓大放小”(좌다팡시아오) 정책에 따라 국유기업의 전략적 개조가 급속도로 진행되고 있다. 이 정책은 국가의 중추적·전략적 공공 기간산업 부문에 대해서는 國有獨資企業 형태를 통해 국유제를 수적으로 최소한으로 계속 유지하되, 그 밖의 국유기업에 대해서는 각종 경제형식 - 주식제·주식합작제·인수합병·파산·합작·합자·公私合營式 연합경영·청부·임대 등 - 을 통해 전면적으로 민영화시키자는 전략적 개조방안으로서 현재 주류를 형성하고 있는 개혁안이다. 이 정책에 따라 향후 국유경제는 사영기업의 확대를 통해 국유기업 개혁의 돌파구(‘放小’)를 마련할 것으로 보인다.

다음으로, 15차 당대회의 ‘소유제 개혁’방침이 확정되자, 부실·적자의 대명사인 국유기업은 시장경쟁에 떠밀어 파산 혹은 대폭 축소되거나 사영기업의 인수·합병을 통해 정리되고 있다. 아울러 정부 경제정책상 사영기업의 발전을 위해 가능한 한 빨리 ‘獨資企業法’을 제정해 투자가들이 마음놓고 투자할 수 있는 후속적인 법적 제도적 보완이 시급히 요청된다. 이런 제도적 장치가 마련된다면, 최근까지도 횡횡하던 ‘홍모자’(紅帽子: 집체기업의 이름을 빌려 운영)나 ‘양모자’(洋帽子: 외자기업의 이름을 빌려 운영)식의 기형적인 사영기업은 사라질 것이다. 1999년 3월 전국인민대표자대회 제9기 2차 회의에서 ‘사유제 해방선언’을 핵심으로 한 ‘헌법 수정안’이 통과된 것은 중국 경제개혁의 과정에서 조용한(?) 무혈 소유제 혁명이 아니었나 싶다. 이를 계기로 중소형 국유기업의 사유화로의 전환은 헌법상에 이미 보장을 받은데다, 연일 언론매체(가령 중앙라디오의 오전 프로인 ‘비공유제 경제의 창’)를 통해

모범적 민영·사영 기업 사례가 선전되고 있어 민영화는 급속도로 확산되리라고 본다.

정리하자면, 국유기업 개혁의 각도에서 볼 때, 15차 당대회는 두 가지 측면에서 의의가 있다.

첫째, 소유제 개혁으로서 '혼합소유제'의 전면적 실시라는 결정을 내렸다는 점이다. 즉 사회화된 대생산체제에 걸맞는 소유제의 개혁이 이어졌는데, 그것은 흔히 "공유제를 기초로 해 다종소유제도가 병행하는, 즉 공유제와 사유제(공유제와 동등한 지위)가 공동으로 발전하는" 경제체제를 선언했다는 점이다.

둘째는 '좌따팡시아오'(抓大放小)라는 방침에 따라 국유기업의 전략적 개조를 전면적으로 실시하고 있다는 점이다.

이상의 두 가지 특징적 의의는 비단 국유기업에만 한정되지 않고 중국경제 전반에 전방위적 파급력을 미치고 있어 향후 중국 경제개혁의 좌표가 되고 있다.

한편, 15차 당대회 이후 동아시아 금융위기가 발생하고 나서 중국정부는 금융개혁을 통해 가일층 국유기업개혁을 정상화시키려고 애쓰고 있는 상황이다. 사실 건실한 금융개혁은 국유기업개혁을 성공적으로 이끌수 있는 첩경일 뿐만 아니라 WTO가입을 위한 사전준비작업이라고 할 수 있다.

2. 국유기업개혁과 금융개혁

중국 국유기업의 부채율(부채/자산)은 드러난 것만 해도 평균 85%를 상회하고 있고, 음성적 부채까지 포함하면 그 규모는 상상을 초월한다고 한다. 그 거액의 부채는 대개 은행으로

부터 대출했지만 아직까지 갚지 못한 미상환 은행대출액이다. 이전부터 국유기업에 제공한 대출자금 중 상당부분이 부실채권화되었는데, 그 규모가 정확치는 않으나 대략 인민폐로 3조 위안에 달한다고 한다. 그래서 중국내외의 많은 경제학자들은 이런 부채 중 일부분, 즉 채권주(주로 4개의 국유상업은행)의 '은행부실채권을 주식으로 전환하는 방안'(債轉股)을 건의하기도 한다. 즉 은행채권을 주식으로 전환하는 정책건의다. 이런 건의를 한 대표적 인물 가운데 한 사람이 바로 주용기 총리의 경제분야 최고 브레인인 우징롄(吳敬璉)이다. 이 "債轉股" 정책은 99년 9월의 중공 제15기 4중전회의 '결정안'에 그대로 반영되어 현재 시범적으로 실시되고 있다. 이를 위해 최근 은행의 불량자산을 처리하는 '자산관리회사'(資產管理公司, AMC: Asset Management Company)를 세우고 있는 중이다. 이 '자산관리공사'는 상업은행 업무와 별도로 은행의 불량자산을 전문적으로 처리하는 기구다. 이 '자산관리공사'는 '국가경제무역위원회'에 의해 채권의 주식전환 대상 기업명단을 추천받고 추천된 부실기업은 자산관리공사에 채권의 주식전환을 신청한다. 그런데 이 정책은 현재 중국에서 논란이 될 수밖에 없다. 만약에 은행이 이자율보다 적게 소득이윤을 받게 될 경우, 즉 기업의 경영 생산성(이윤)이 은행의 이자율보다 낮을 경우 국유기업의 채무가 고스란히 은행으로 전가되는 형국이 될 것이고, 나아가 재정위기를 초래할 가능성도 있기 때문이다. 따라서 리이닝(厲以寧)과 동푸링(董輔初)같은 당대 최고의 경제학자들은 이 '債轉股' 정책에 반대하고 있다. 동시에 은행자체가 부실금융자산을 과다하게 안고 있는 상황에서

‘국채발행’을 통해 은행계를 구조하면 이는 곧 국가재정위기와 금융위기의 가능성을 높일 뿐이라는 지적도 있다. 뿐만 아니라 중국의 현행 은행제도는 마치 미국의 1933년 은행법인 ‘Glass-Steagall Act’(상업은행이 투자은행업무를 하거나 은행이 공상기업과 함께 주식을 보유하는 것을 금지)와 유사한데, 한마디로 중국의 상업은행법은 은행이 주식을 보유하지 못하게 규정되어있다. 그러나 독일의 전능은행(universal banks: 은행의 기업주식보유는 무제한)제도나 일본의 ‘주거래’(main banks: 기업주식보유는 유한)제도는 은행이 기업주식을 보유할 수 있기 때문에 현재 중국 국유기업의 전략적 구조 조정 과정에서 거울로 삼을 만한 시사점을 던져준다. 그러면, 어떤 방법으로 국유기업 개혁과 금융개혁을 합치시킬 것인가?

① 전문적 국유은행을 상업은행으로 개조시킴과 동시에 주식제 은행을 많이 세운다.

② 각종 기관(기구)투자조직을 세운다. 좀더 구체적으로 말해 현재 상황에서 현행 신탁투자공사를 개편하여 중개투자업무를 할 수 있게 하는 방안이 있고, 혹은 다양한 형식의 기관 투자조직, 예컨대 상업성의 양로기금협회 등을 세우는 것도 또 하나의 방안이 될 수 있다.

③ 투자은행업무를 발전시켜 기업의 인수합병과 융자활동을 규범화·제도화 시킨다.

④ 증권시장을 규범화해 하루빨리 현행 상장규모 통제·한도액 심사 비준제도를 자격 심사제로 바꾸는 것이 급선무이다. 이를 위해 국유주식과 법인주식을 자본시장에 유통시키는 것이 시급히 요청된다.

⑤ 자본증권시장의 규범화와 법제화가 절실하다. 현재 불완전한 금융 및 자본시장의 공백을 이용해 공금으로 주식을 사거나, 내부자 거래를 하는 등 갖가지 신용사기와 부패가 끊이지 않고 있기 때문에 법적 제도화가 시급하다.

IV. 국유기업개혁의 부작용

1. 심각한 실업문제

90년대 이후의 국유기업 개혁과 소유제 개혁조치는 새로운 사영기업의 팽창(특히 제3차산업)과 기업 경쟁력과 효율을 제고시키는 긍정적인 사회적 순기능을 촉진시키기도 했지만, 동시에 이런 개혁은 경쟁력 없는 국유기업이나 사영기업의 노동자들을 대량으로 실업자 대군에 합류시키는 모순적이고 부정적인 현상을 낳고 있다. 즉 이 개혁 때문에 특히 실업문제가 사회적 위기의 진원지가 될 것으로 보인다.

중국과학원 생태환경 연구중심 국정(國情)분석연구실 주임인 胡鞍鋼박사가 '98년 제2기 고위급경제정책연구토론회'에서 밝힌 발표(胡鞍鋼, 「高失業率是不容回避的現實」 『中國經濟時報』, 1998년 10월 13일)에 따르면, 중국의 “고실업율은 더 이상 피할 수 없는 현실”임을 지적했다. 그 통계수치는 '실제 실업인구 = 공개적으로 동기된 실업인 수 + 샤강(下崗)직공 - 재취업 직공' = 1,300만 ~ 1,500만(1998년)에 이를 것이며, 1999년에는 1,500만에서 1,800만까지 증가(농촌잉여노동력은

가산하지 않음)하여 중국도 실업률이 8% ~ 9%에 달하는 고 실업 사회에 들어갈 것이라고 경고했다. 이때 1가구당 평균가 족수를 3.3명으로 환산했을 때, 실업으로 고통을 겪게 될 인구는 무려 5,000만 명에 육박해 실업이 사회위기의 불씨가 될 것이고, 게다가 농촌잉여노동력(1.6억 명, 1996년 통계)까지 더해 환산하면 2억 이상이 실업난에 허덕일 것이라고 그는 경고성 메시지를 던진 바 있다.

현재 중국내 시장화 기업개혁이후 효율중심의 '신자유주의적' 노동정책이 주류를 차지하게 되면서 실업문제가 한층 더 불거져나오고 있는 상황이다. 국민경제 중 국유제가 차지하는 비중을 축소하고 대신 사유제를 확대하겠다는 중공 당국의 의지는 생산력과 효율중대로 집약된다. 그 정책의 실시는 불가피하게 광범위한 노동대중을 거리로 내모는 사회주의의 자기모순을 가져오게 만들었고, 그에 대한 법적 대응이 첫째, 97년 10월 1일을 기점으로 기존에 적용되던 "반혁명죄"를 "국가 안전을 위태롭게 하는 죄"(危害國家安全罪)와 "공공안전을 위태롭게 하는 죄"(危害公共安全罪)로 개정한 점이고, 둘째, '사유제의 완전한 승인'을 위한 헌법수정(1999년 3월)으로 이어졌다. 이러한 '효율우선'의 기업 내 환경 속에서 결국 중국 노동자는 더 이상 국가와 사회의 주인으로서 지위와 혜택을 누릴 수 없게 되었고, 노동자의 이익대표체인 노조마저도 관변적 성격이 짙어 중국노동자를 설상가상의 위기에 빠뜨리고 있다.

과거 중국의 기업직공들은 생산단위(單位)내에서 흔히 '조직화된 의존', '후견자-추종자주의'(patron - clientalism), 家長制(paternalism)의 보호를 받아왔다. 그러나 이런 철밥통 보

호락은 국유기업의 효율을 낮추는 제도적 원인으로 작용해왔기 때문에 시장화 개혁을 통해 기업 효율을 제고하려고 몸부림치고 있는 실정이다. 이 기업 효율 제고의 책임은 고스란히 전문 경영자 집단에 넘어가게 되어 '경영자 권위주의'를 낳아 경영자의 전제주의(Despotism)라는 부정적 이미지도 낳고 있는 실정이다. 기업 효율 제고가 필연적으로 배태하고 있는 일련의 대사회적 파급효과는 이제 중공당국의 엄청난 부담으로 작용하고 있는 실정이다. 그 파급효과를 노동자의 입장에서 바라보면 당연히 대량의 실업문제와 '샤강'(下崗: 정리해직) 문제로 집약될 수밖에 없고, 이런 문제는 사회보장제도(실업보험제도, 의료보험제도, 양로보험제도 등)가 완비되지 못한 상황에서 경쟁력이 부족한 대량의 노동자를 궁지로 몰아넣고 있는 실정이다. 게다가 노동자의 귀와 입이어야 할 노조 역시 관변단체로 전락한 상태에서 '비합법노조'를 세워서라도 노동자의 이해와 요구를 관철시키려는 발상은 자연스런 움직임이라고 볼 수 있다.

2. 노동-자본의 대립(노사문제의 전면화)

노사갈등과 대립은 개혁개방 이후 특히 90년대 국유기업 개혁과 소유제 개혁이 전면화되면서 상당한 정도로 가시화되고 있는데, 그 노사분규는 국유기업은 물론이고 사영기업이나 외자기업에서도 빈번히 나타나고 있으며, 90년대 초반 이래로 노조(99년초 통계에 따르면 전국의 기층노조는 586,600개, 노조원 1억 3백만)의 역할이 한층 강조되고 있다. 특히 바로 위

에서 지적했다시피, 실업문제가 사회적 문제로 확대되고 있는 시점에서 노사갈등(99년 통계에 따르면, 97년 71,000건, 98년 152,000건)과 노동문제는 필연적이다. 예컨대, 방직업종을 예로 들면, 직공들에 대한 노동착취(초과근무수당이 없음, 일요일 근무시 특근수당이 없음, 모호한 임금지불, 일용직 확대, 병가시 무지급, 열악한 노동환경, 노조의 무력화 등)는 과거 한국의 수준을 상회하는 수준이고, 기업의 경영관리면에서도 노동강도가 엄청나게 높은 '테일러식 경영관리' 기법을 구사하고 있다. 즉 최대의 풍부하며 유연한 노동시장에서, 최악의 노동환경으로, 최고의 노동강도를 유지하려고 하고 있다. 가혹한 노동착취의 단적인 사례로 1993년 말 광둥지역의 한 완구공장의 화재 사고를 들 수 있다. 이 사고로 당시 87명의 직공(여공이 대다수)이 불에 타 죽고 60여명이 중화상을 입었는데, 이 참사의 직접적 원인은 창과 문을 닫아 놓고, 거의 잠금 상태에서 착취노동을 시켰기 때문인 것으로 밝혀졌다. 이 사고는 전국적으로 엄청난 반향을 일으켰고, 결국 중앙에서도 노동환경의 심각성을 깨닫기 시작했다. 이 사건 직후로 기업 내 노조건설이 한층 확대되었다. 현재 국유기업·사영기업 내의 노사관계가 악화되기 시작했고, 특히 대도시와 남방의 복건·광둥·절강지역 등 연해지역에서 점차 가시화되고 있다.

이상에서 90년대 이래 국유기업 개혁과정에서 나타난 쟁점과 딜레마를 소개했다. 물론 그 밖에 여러 가지 딜레마가 있겠지만 지면상 이 정도에서 그치겠다.

V. 결론

일찍이 80년대 초엽의 두 차례에 걸친 放權讓利式 '利改稅' 개혁, 80년대 중엽부터 91년 말까지의 청부경영생산체(承包制 경영), 92년 이후 전면화된 주식제(현대기업제도)와 주식합작제, 97년 이후 다종 혼합소유제, 특히 사유제의 헌법적 승인 등으로 이어지는 일련의 국유기업 개혁과정은 한마디로 시장화 전략에 따른 국유기업의 전략적 개조과정이었다고 할 수 있다.

특히 주목할 만한 점은, 93년 14기 3중전회에서 '현대기업제도: 주식제'를 실시한다고 결정하고 난 후, 국유기업 개혁의 일환인 주식제가 국유 및 사영기업으로 대폭 확대됨으로써 마치 중국 특유의 '주식 사회주의'가 보편화되고 있다. 다시 말해 사회주의 사회에도 자본주의와 마찬가지로 주식제가 생활양식의 하나로 자리매김 되었다는 점이다. 그 결과 이제 중국 인민들 내부에서 '중국특색의 사회주의', '중국특색의 자본주의'는 동전의 양면처럼 별 차이 없이 인식되고 있다.

제 15차 당대회 이후 국유기업에 대한 전략적 개조방안인 '抓大放小' 정책이 전면적으로 실시됨에 따라, 그리고 99년 제 9기 전국인민대표자대회 제2차 회의에서 통과된 소유제 개혁(사유제에 대한 해방선언)이 전격적으로 추진됨으로써 이제 중국은 일부 골간 국유기업만 제외하고, 그외 대다수 국유기업은 사유화될 가능성이 커졌다. 그럼에도 불구하고 국유기업 개혁은 현재 각종 딜레마(재산권 처리문제 · 기업자산 유실과

부패 · 기업 내부 관리감독 · 기업 지도체계 · 당정 미분리 · 政企미분리 · 불완전한 자본 및 금융시장 · 실업 및 노사문제 등)에 처해 있는 게 사실이다. 이런 문제들을 극복할 수 있는 제도건설은 한마디로 '16字 방침'에 입각한 현대기업제도의 건설로 집약될 수 있겠다. 즉 '產權清晰 · 政企分離 · 科學管理 · 權責明確'로 압축되는 이 16자 방침은 향후 국유기업 개혁의 전략적 침로라고 할 수 있지만, 순탄치만은 않을 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 抓大放小 · 소유제개혁 그리고 금융개혁으로 요약될 수 있는 국유기업의 전략적 개조는 현대기업제도를 뿌리내릴 수 있는 중요한 수단이자 돌파구임에 틀림없다.

끝으로 정리하면, 현재 진퇴양난의 곤경에 빠진 국유기업이 돌파해야할 출구는 구체적으로 어디서 찾을 것인가? 제도건설이라는 맥락에서 보면, 국유기업의 근본 돌파구는 첫째, 현대식 주식회사제도의 확대. 둘째, '회사법'에 따라 기업을 운영함으로써 법제화 · 제도화를 달성할 것. 셋째, 국유자산출자인제도(國有資產出資人制度)제정과 정기분리를 달성할 것. 넷째, 국유기업의 전략적 개조와 구조조정을 위해 건전한 자본시장과 금융시장을 세우는 것. 다섯째, 사회보장제도건설 등이 있다.

<참고문헌>

- 張桌元 主編, 『論爭與發展: 中國經濟理論 50年』, 云南: 云南人民出版社, 1999.
- 董輔初, 「重新認識社會主義經濟」, 『中國經濟學家代表作精選』, 北京: 中國發展出版社, 1998.
- 吳敬璉, 「當代中國經濟改革」, 上海: 遠東出版社, 1999.
- 吳敬璉, 張軍擴等, 「國有經濟的戰略性改組」, 北京: 中國發展出版社, 1998.
- 何清漣, 「現代化的 陷阱」, 北京: 今日中國出版社, 1998.
- 金 碚, 「何去何從」, 北京: 今日中國出版社, 1998.
- 青木昌彦, 錢穎一, 「轉軌經濟中的公司治理結構: 內部人控制和銀行的作用」, 北京: 中國經濟出版社, 1995.
- 張曙光, 「企業理論創新及分析方法改造 - 兼評張維迎的『企業與企業家-契約理論』」, 『中國書評』, 1996. 5, 제10期.
- 胡鞍鋼, 「高失業率是不容回避的現實」, 『中國經濟時報』, 1998년 10월 13일.
- 趙林如, 「正確認識股分制性質」; 劉國光, 「股分合作制是公有制一種實現形式」, 등등 厲平 主編, 「解凍年代」, 北京: 經濟日報出版社, 1997.
- 周賓虎·楊曉民 著, 「中國單位制度」, 北京: 中國經濟出版社, 1999.
- 林毅夫, 「充分信息與國有企業改革」, 上海: 三聯書店, 上海人民出版社, 1997.
- 蕭 耿, 「產權與中國的經濟改革」, 北京: 中國社會科學出版社, 1997.
- 于光遠, 「中國理論經濟學史」, 鄭州: 河南人民出版社, 1996.
- 國務院發展研究中心, 「管理世界」 제4期, 北京, 1997.

- Andrew G. Walder, *Communist Neo-Traditionalism* ,
Berkeley: University of California Press, 1986.
- Elizabeth Perry, "State and society in contemporary China",
World Politics, Vol. 41, No. 4, 1989, pp.579-591.
- Brantley Womack, "Transfigured community : neo-
traditionalism and work unit socialism in China", *The
China Quarterly*, No. 126, 1992, pp.313-332.
- Xiaobo Lu & Elizabeth J. Perry (ed.), *DANWEI: the changing
chinese workplace in historical and comparative
perspective*, New York: M.E.Sharpe, 1997.
- Greg O'Leary(edited), *Adjusting to Capitalism - Chinese
Workers and the State-*, New York: M.E.Sharpe, 1998.
- Ching Kwan Lee, "The Labor Politics of Market Socialism",
MODERN CHINA, Vol. 24 No. 1; Jan. 1998, pp.3-33.
- Ching Kwan Lee, "From Organized Dependence to
Disorganized Despotism: Changing Labour Regimes in
Chinese Factories" , *The China Quarterly*, Vol. 157.
March 1999, pp.44-71.
- Andrew G. Walder, "Workers, Managers and the State. The
Reform Era and the Political Crisis of 1989", *The China
Quarterly*, No. 127, Sep. 1991.
- Joseph. E. Stiglitz, *Wither Socialism*, Cambridge: MIT Press,
Cambridge, MA, 1995.
- U.S. Department of State, "China Country Report on Human
Rights Practices for 1999", Released by the Bureau of
Democracy, Human Rights, and Labor, Feb. 25, 2000.