

뉴노멀 시대 중국 국유기업개혁과 지방정부의 대응: 기업 거버넌스와 자산관리 개혁을 중심으로*

김 재 관**

요약

이 글은 뉴노멀 시대 중국의 국유기업 개혁의 주요 내용과 문제점 그리고 정치적 함의를 살피고 있다. 국유기업 개혁과 관련하여 특히 기업 거버넌스와 자산관리 측면의 개혁을 중심으로 살펴보았다. 2013년 11월 중공중앙 제 18기 3중전회는 국유기업을 개혁하기 위해 거대한 개혁 청사진인 “중공중앙의 개혁의 전면적 심화와 관련된 몇 가지 문제에 관한 결정”(中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定) 방침을 공표하였다. 2년 뒤에 개혁의 세부적인 지침과 내용은 2015년 9월 13일 중공중앙이 발표한 “국유기업개혁을 심화시킬 것에 관한 지도 의견(中共中央, 国务院关于深化国有企业改革的指导意见)”에 반영되었다. 이 두 개의 정책 방침을 보면, 시장의 결정적 역할을 중시하면서 기업 거버넌스와 자산관리 측면의 개혁에 한층 더 역점을 두고 있다. 그러나 동시에 이 두 정책 방침은 국가와 시장의 역할에 있어 모순적인 신호를 보내고 있었을 뿐만 아니라 중국 국유기업 개혁의 방향과 원칙에 있어 개념적인 모순들을 한층 더 가중시켰다. 이런 현상은 소위 “중국특색의 정기 미분리 기업 거버넌스 시스템”을 유지 강화시키고 있다. 이 글은 또한 뉴노멀 시기 시진핑 정부 집권기의 국

* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2015S1A5A2A03047711)

** 전남대학교 교수

유기업의 개혁에 대한 지방정부의 반응과 대응은 어떻게 나타나고 있는지도 검토하고 있다. 지방정부 가운데 기업 거버넌스의 시장화와 관련하여 특히 선진적 사례인 선전(深圳)시 모델을 소개하자 한다.

주제어: 뉴노멀 시기 국유기업개혁, 국유기업 거버넌스와 자산관리, “중국특색의 정기 미분리 기업 거버넌스 시스템”

I. 머리말

지난 10월 전 세계의 관심 속에 중국공산당 제 19차 전국대표대회(이하 제 19차 전당대회로 약함)가 성황리에 막을 내리고 새로운 정책과 최고 지도부 인선도 이뤄졌다. 집권 2기를 맞이하는 시진핑 총서기는 무려 3시간 반에 달하는 당 대회 개막 보고 연설에서 집권 청사진을 밝혔다(习近平 2017). 보고의 핵심은 중화민족의 위대한 부흥이란 ‘중국의 꿈’을 실현하겠다는 웅대한 포부를 실현하기 위해 ‘두 개의 100년’ 목표의 대업 달성과 ‘전면적인 소강사회의 실현’을 천명한 점이다. 경제발전의 맥락에서 보면, 중국의 꿈을 달성하기 위해 사회주의 시장경제 개혁의 노선을 견지하고, ‘신발전이념’에 기초한 현대화 경제체계의 건설에 박차를 가하자고 역설했다. 전체 13개 장인 보고 연설문 가운데 특히 경제발전 전략과 관련된 제 5장은 “신발전 이념의 관철과 현대화경제체계의 건설”의 제목 하에 모두 6개 소절로 나뉘었는데, 제 1절 (공급측면의 구조 개혁의 심화); 제 2절 (혁신형 국가건설의 가속화); 제 3절 (농촌진흥전략의 실시); 제 4절 (지역간 협조형 발전전략의 실시); 제 5절 (사회주의 시장경제체제개선의 가속화); 제 6절 (전면적인 개방의 새로운 골격의 형성) 등의 내용을 담았다.

그럼 경제발전 전략 가운데 국유기업 개혁과 관련된 내용은 어떠한

가? 제 5장 경제발전 관련 내용 가운데 특히 국유기업개혁과 관련된 제 5절은 경제체제의 개혁에 중점을 두고 있다. 그 핵심 내용은 사회주의 시장경제체제 개선의 가속화를 목표에 두고, 재산권 제도와 요소시장화 배치를 중점으로 한 경제체제개혁, 재산권의 효과적인 인센티브 실현, 요소시장의 자유로운 유동성 보장, 민활한 가격반응, 질서있는 경쟁과 공평 보장, 기업의 경쟁력 강화, 각종 국유자산관리체제의 개선을 위해 국유자본 수권경영체제의 개혁, 국유경제구성의 우량화, 구조조정, 전략적 재편을 촉진시켜 국유자산의 보전 및 증식 그리고 국유자본의 확대강화 및 우량화 추동, 국유자산의 유실 방지와 국유기업개혁의 심화, 혼합소유제의 발전을 통한 글로벌 경쟁력을 갖춘 세계 일류 기업의 육성 등이다.

이번 보고문 발표에서 나온 경제발전개혁과 관련된 내용은 사실 새로운 것이 없다. 이미 2013년 11월 12일 중공중앙 제 18기 3중전회(중공공산당 제 18기 중앙위원회 제 3차 전체회의)에서 결정된 “중공중앙의 개혁의 전면적 심화와 관련된 몇 가지 문제에 관한 결정”(中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定: 이하 “결정”으로 줄임)에서 시진핑 체제의 개혁 심화의 방향, 기본 틀, 구체적인 내용이 확립된 바 있다.¹⁾

이어 ‘18기 7중전회’에서 결정된 13차 5개년 발전계획(十三五规划: 2016-2020)은 제 18기 3중전회의의 “결정” 내용을 ‘뉴노멀’(新常态) 시

1) 中共中央, “中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定.” 2013년 11월 12일, http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm (검색일: 2017년 8월 25일): “결정”문의 구성은 크게 3개 부분, 16조로 이뤄지는데, 즉 총론 1조, 각론 2조~15조, 결론 16조로 짜여있다. 각론은 각각 경제부터 정치, 문화, 사회, 생태문명, 국방과 군대 등 6개 분야로 나뉘진다. 마지막 결론 16조는 당의 조직 영도에 관한 내용으로써 전면적인 개혁의 심화 과정에서 당의 영도력을 강조하는 부분임. 경제 분야는 제 2조부터 제 7조에 걸쳐 논하고 있는데 사회주의 시장경제체제를 확립하기 위해 자원배치 과정에서 시장의 “결정적 역할”(使市场在资源配置中起决定性作用)을 특별히 강조하고 있다. “결정”문의 내용에 관한 설명은 习近平(2016, 70-89).

대에 맞게 보다 전면적으로 구체화한 것이라 할 수 있다. 국유기업 개혁과 관련된 기본 방향과 내용도 제 18기 3중전회의 “결정”에서 정해졌고, 그 세부적인 개혁의 지침과 내용은 2015년 8월 24일 중공중앙과 국무원이 하달한 “국유기업개혁을 심화시킬 것에 관한 지도 의견(中共中央, 国务院关于深化国有企业改革的指导意见” 이하 “지도의견”으로 줄임)에서 정리되었다(中共中央, 国务院 2015). 그리고 이번 19차 당대회 보고 연설에서도 재확인된 것이라 할 수 있다.

중국의 대다수 경제학자들은 2014년 이래로 중국이 경제발전에서 ‘뉴노멀’(新常态) 상태로 접어들었다고 보고 있다. 중국의 저명한 시장주의자로서 국무원 발전연구중심의 연구원으로 봉직하고 있는 ‘우징롄’(吴敬琏) 교수는 뉴 노멀의 주요 내용과 특징을 두 가지로 들고 있다. 그 첫째가 중국경제가 이제 고속성장의 상태에서 중고속 성장으로 전환하면서 성장의 하향 국면으로 치닫고 있다. 이런 추세는 이후 계속될 수 밖에 없고 심지어 한층 더 중속 성장으로 변할 것이다. 둘째, 중국경제의 발전은 이제 규모속도형의 조방(粗放)식 성장에서 질적 효율성 위주의 집약성장 방식으로 전환하고 있다는 점이다(吴敬琏 2016, 3-4).

이런 뉴노멀 상황에서 2015년 11월 이래로 중공중앙 고위 관료층 내부에서 빈번하게 ‘공급측면의 개혁’(供给侧改革) 논의가 거론되어 왔다(国务院 2015). 이 논의는 결국 13차 5개년 계획에 반영되었으며, 이번 19차 당대회 개막 보고 연설문에서도 재확인되었다. 중국이 사회주의 체제를 고수하면서 위대한 중화민족의 부흥이란 ‘중국의 꿈’을 이룩하려면 중국 경제발전의 전략적 핵심 부문으로서 명맥을 유지하고 있는 국유기업의 개혁과 발전은 필수적이라 할 수 있다.

이 글은 아래와 같은 일련의 문제의식에 착목하고 있다. 뉴노멀 시기 전후 중국의 국유기업 개혁은 어떻게 진행되어왔는가? 특히 뉴노멀 시기 국유기업 개혁의 주요 내용과 장애요인 그리고 문제점은 무엇인가?

특히 시진핑 집권기 뉴노멀 시기에 중국 공산당 중앙위원회와 국무원이 도한 국유기업 개혁 방안을 보면, 시장의 결정적 역할을 중시하면서 기업 거버넌스와 자산관리 측면의 개혁에 한층 더 역점을 두고 있는데 과연 이런 일련의 개혁 조치가 제대로 구현되고 있는가? 그리고 이 같은 중앙 차원의 국유기업의 개혁에 대한 지방정부의 반응과 대응이란 측면에서 볼 때, 선진적 사례인 선전(深圳)시 모델을 소개하면서 그 정치적 함의를 소개하고자 한다.

끝으로 기존 연구와 비교했을 때 본 줄고의 차별성 및 학술적 의의를 간단히 두 가지로 언급하면 다음과 같다. 첫째, 뉴노멀 시기 국유기업 개혁의 주요 방침인 “결정”과 “지도의견”을 중심으로 기업자산관리개혁과 기업 거버넌스를 미시적으로 분석한 글이 국내에 드물었다는 점에서 이 글의 의의가 있다. 요컨대 시진핑 시대 중국특색의 국유기업 자산관리개혁과 기업 거버넌스의 특징을 구명했다는 점이다. 둘째로, 중앙-지방 관계에서 볼 때, 지방 차원에서 중국 국유기업 개혁의 선구적인 사례인 선전시 실험과 모델을 국내에 소개했다는 점에서 의의가 있다고 조심스럽게 자평해본다.

이제 본격적 논의와 분석에 들어가기에 앞서 개혁개방 이후 최근까지 국유기업 개혁의 간단한 회고와 검토를 우선 하고자 한다.

II. 뉴노멀 이전 시기의 국유기업 정책

덩샤오핑이 개혁개방 정책을 시작하기 전에 중국은 다른 사회주의 계획경제 국가들과 마찬가지로 도시 경제의 경우 민영기업이 존재하지 않고 국유부문이 독점적 지위를 향유하고 있었다. 그래서 자연스럽게 계획경제에서 시장경제로의 전환의 핵심 내용은 국유기업의 개혁

과 민영경제를 발전시키는데 모아졌다. 40여년에 가까운 국유기업의 개혁 과정은 크게 보면 4단계로 나뉘 볼 수 있을 것이다. 첫 단계가 1978-1992年; 둘째 단계가 1992-2003年; 셋째 단계가 2003-2012年; 넷째 단계가 2013년 18기 3중전회 이후 최근 까지 뉴노멀 시대 국유기업의 개혁 단계이다. 각 네 단계는 대체로 덩샤오핑 집권기, 장쩌민 집권기, 후진타오 집권기, 시진핑 집권기와 맞물리면서 매 단계마다 성과와 문제점을 드러내었다. 이 4 단계를 크게 뉴노멀 이전시기와 뉴노멀 시기로 양분해서 구분해 볼 수도 있다.

1. 제 1단계

제 1단계는 1978年년부터 1992년 초까지의 시기로서, 개혁과 관료들과 대다수 경제학자들 사이에서 공통적으로 합의된 인식은 바로 국유기업의 관리 개선과 경쟁 기제의 도입을 통해서 효율을 제고할 수 있을 것이라고 본 점이다. 그래서 국유재산권의 변경에 크게 집중하지 않았다. 이러한 이론 지침에 따라 정부의 개혁 정책은 “정부와 기업의 분리”(政企分开)나 “권한 하방과 이윤 유보”(放权让利), 즉 기업에게 필요한 경영자주권을 부여함으로써 기업 경영자가 시장의 수요공급의 상황에 맞추어 경영을 결정하게 하고, 이를 토대로 기업으로 하여금 일부 경영이윤을 보류하게 해 기업 관리층과 직원들이 열심히 업무에 전념하도록 유도하는데 있었다. 당연히 이같은 개혁정책은 일정 정도의 긍정적인 성과를 획득할 수 있었지만, 국유기업 전체적 상황은 애초에 의도한 만큼 큰 성과를 거두지는 못했다. 1980년대 말에 이르러 주로 향진기업과 같은 비국유기업과 외자와 합자한 기업이 큰 붐을 이뤘고, 국유기업들은 효율 면이나 경쟁력 측면에서 이들과 비교되지 않을 정도로 낙후를 면치 못했다. 대다수 국유기업들은 정부보조금이나 은행 대출이 없이는 존속할 수 없을 정도로 문제가 많았다.

2. 제 2단계

제 2단계인 1990년대 초에 이르면 많은 국유기업들은 과도한 부채에 허덕이게 되었고, 은행에 원금과 이자 상환도 어려운 지경에 빠지게 되어 급기야 은행체계의 안정을 위협하기에 이른다. 특히 지방정부의 입장에서 보면, 지방 소속 국유기업은 이전에 지방재정의 주요 기여자 입장에서 과중한 재정부담의 주체로 탈바꿈하게 되었다. 1990년대 초반에 이르면 많은 정부관료들과 경제학자들은 이미 재산권 구조의 근본적인 개혁이 없이는 국유기업 개혁은 아주 어려울 수 밖에 없다고 인식하기에 이른다. 그리하여 중국공산당 제 14차 전당대회에서 정식으로 “사회주의 시장경제”의 추진을 개혁의 목표로 삼고, 국유기업의 재산권 개혁에 박차를 가한다. 그 결정적 시도가 바로 1994년 중국공산당 제 14기 3중전회에서 “현대기업제도”의 도입이었다. 비록 공유제의 주체적인 지위를 여전히 유지한다는 대전제 하에 다양한 형식의 민영화가 장려되었다. “재산권의 명료화, 권한과 책임의 명확화, 정부와 기업의 분리, 과학적 관리 원칙을 수립한다”(建立产权明晰, 权责明确, 政企分开, 管理科学)는 원칙 하에 현대기업제도가 목인 도입되었고, 많은 지방정부들은 국유기업 민영화의 길을 걷게 된다. 1997년 무렵에 이르면 대부분 현 소속 국유기업과 향진기업들은 이미 전부 혹은 부분적으로 민영화되었다. 1998년에 아시아 금융위기의 타격을 받게 되면서 중국의 중앙정부는 국민경제의 구조조정을 추진하게 되었고, 그 과정에서 1000개 대형 국유기업을 주식회사제로 시범적 전환을 하였다. 그리하여 2003년에 이르러 대부분 시급, 성급 소속 심지어 중앙정부 소속의 국유기업들은 재산권의 다원화를 거쳐 주식시장에 상장하는 방식 등으로 주식회사제로 개조되었다. 그 결과 국유기업들은 점차 혹독한 경쟁에 내몰리게 된다. 국유개혁 1 단계에서 국유부문이 증가 추세를 보이다가 2단계에서 급격히 수축되는 과정을 밟게 된다. 예컨대 1

단계(1978-1992)에서 국유부문 직공 수가 6000만명에서 8000만명으로 증가되다가 1992년부터 2004년 사이에 3000만명으로 줄어들어 1978년 절반 수준으로 급감하였다.(中国统计年鉴, 2005). 제 2단계는 서구식 현대기업제도 도입과 국유기업의 전략적 구조조정, 즉 대형국유기업은 유지 강화하되 적자에 허덕이던 중소형 국유기업은 민영화되거나 도산당했던 이른바 “좌파방샤오”(抓大放小)를 거친 시기이다. 이 과정에서 수천만 명의 국유기업 노동자들이 이른바 정리해고(laid off)인 ‘시아강’(下岗)을 당했다. 1998년 당시 공업부문에서 국가가 통제하던 회사나 국유기업이 65,000개에서 2005년 무렵에는 27,000개로 대폭 감소되었다.

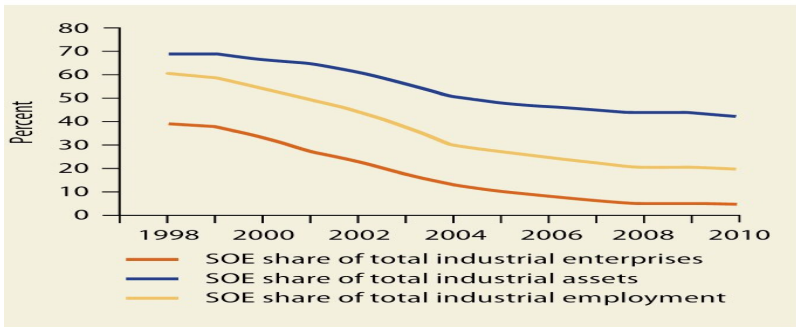
3. 제 3단계

2003년 후진타오 정부가 집권하면서 제 3단계에 접어드는데, 이 해에 소위 “국유자산감독관리위원회”(国有资产监督管理委员会: SASAC 이하 ‘국자위’로 줄임)와 “국가발전개혁위원회”(国家发展和改革委员会)가 성립되면서 국유기업 개혁의 새로운 전기를 맞이한다. 이때부터 국유은행이나 기타 금융기구들이 전략적 투자자를 끌어들여 성공적으로 증시에 상장하는 것 외에 개혁은 원래의 힘을 상실하게 된다. 이 3단계에서 특히 2003년에 ‘국자위’가 만들어지면서 국유기업개혁은 이로부터 국유자산관리체제개혁으로 동 개혁을 추동하는 시기에 접어든다.

주지하다시피 21세기에 접어들면서 민영기업이 활발히 설립되는데, 하이테크 산업과 인터넷 관련 산업이 붐을 이루면서 민영기업의 발전을 크게 추동했다. 특히 2001년 중국이 WTO에 가입하면서 사영기업은 전체 공업의 부가가치의 비중에서 2001년에 6.1% 수준에서 2010년에 30.5% 그 비중이 폭발적으로 증가하게 된다(中国统计年鉴, 2011).

아래 두 개의 그림에서 보듯, 21세기 접어들면서 국유기업의 상대적 중요성 그리고 수익률이 비국유기업과 비교했을 때 현저히 떨어지고 있다.

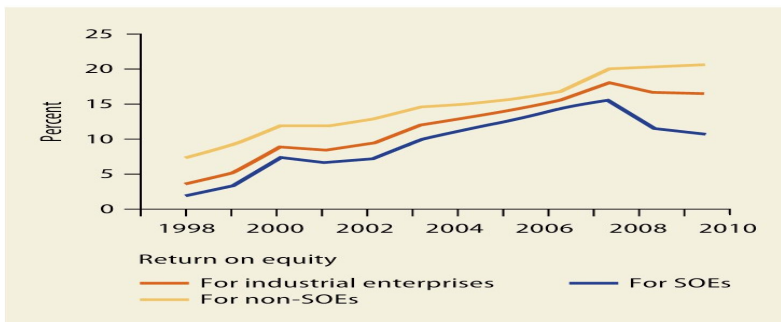
<그림 1: 점진적으로 하락하고 있는 국유기업의 상대적 중요성>



상선: 전체 산업자산에서 국유기업의 비중 / 중선: 전체 산업고용에서 국유기업 비중 / 하선: 전체 산업 기업수에서 국유기업 비중.

* 출처: The World Bank & Development Research Center of the State Council, the PRC, *China 2030* (Washington, World Bank, 2013) p. 104.

<그림 2: 자기자본 수익률에서 비국유기업 수익률의 국유기업의 수익률 초과>



상선: 비국유기업 / 중선: 공업기업 / 하선: 국유기업.

* 출처: *China 2030* .p. 105.

그림 1과 2에 제시된 수치를 중심으로 중요변화를 살펴보면 아래와 같다. 한 해 매출 500만 위안 이상의 전체 기업 가운데 국유기업의 비중은 1998년에 39.2%에서 2010년에 4.5%로 급감했다. 같은 기간 동안 전체 산업 자산 가운데 국유기업의 비중은 68.8%에서 42.4%로 낮아졌으나 국유기업의 고용인 비중은 60.5%에서 19.4%로 급락했다. 중국의 수출에서 국유기업이 차지하는 비중이 1997년에 57%였으나 2010년에 15%로 역시 급감했다. 반면 비국유분야는 GDP의 70%에 육박할 정도로 생산과 고용에서 가장 강력한 성장의 견인차 역할을 했을 뿐만 아니라 가장 적극적인 기술 혁신의 주자가 되었다. 기술 특허와 기술혁신에서도 비국유 분야는 각각 65%와 75%를 차지할 정도로 두각을 나타내었다.

비국유부문의 전반적인 약진 상황 하에서 1990년대 말 국유기업의 전략적 구조조정(抓大放小) 정책 추진과 2003년 ‘국자위’의 건설 이후로 국유기업의 이윤율은 크게 개선되었다. 가령 국유기업의 자기자본 수익률은 1996년 2.2%에서 2007년에 15.7%로 상승했다가 2009년 무렵에는 다소 10.9%로 둔화되기도 했다. 그렇지만 전반적으로 볼 때 국유기업의 자기자본의 평균 이윤율은 여전히 사영기업을 포함한 비국유기업에 비해 크게 뒤짐을 그림 2를 통해 확인할 수 있다(The World Bank 2013, 104-105).

전반적으로 볼 때, 제 3단계 시기 내 국유기업의 공업 부가가치의 비중은 1978년에 80.7%에서 2010년에 26.6%로 급감했고, 동일 시기에 사영기업의 비중은 30.5%로 반등했다. 2010년에 이르러 국유기업은 39개 업종 가운데 20개 업종을 퇴출시켰고, 부가가치 비율 역시 20%에도 못미치는 수준이었다.

비록 사유부문이 크게 성장한 것은 사실이지만 여전히 중앙에 속한 일부 핵심 기업들은 거꾸로 국가의 독점적 지원 덕분에 공격적으로 확

장되어왔다. 특히 2003년에서 2010년 사이 국자위 소속의 196개 중앙 기업은 120개로 개편(2017년 현재 98개로 축소)되었고, 일부 핵심적인 전략 분야에서 한층 더 강세를 유지해왔다. 가령 석유 천연가스, 전력과 같은 국유독점분야의 국유기업들은 문어발식 확장을 거듭해 오히려 민영기업을 제압하기 까지 했다. 가령 2010년을 전후로 석탄, 철강, 민간항공 등의 영역에서 오히려 핵심 초대형 국유기업들이 민간기업을 강제로 인수합병하는 현상, 즉 국유기업은 약진하고 민영기업은 후퇴하는 이른바 ‘국진민퇴’(国进民退) 현상도 존재했다.

베이징대학의 장웨이잉(张维迎) 교수는 이러한 ‘국진민퇴’ 현상의 배후의 원인을 여러 가지로 분석했는데 시사하는 바가 크다. 첫째 원인으로 고위층 지도자의 성향 자체가 전체적으로 볼 때 시장주의 개혁가라기 보다는 정통 국가주의자라고 진단한다. 둘째 원인은 국유기업이 정치 경제적 생활 면에서 모두 기득권 이익세력으로 변질되었기 때문이라는 것이다. 셋째, 2005년 이후 공공여론은 국유기업에 대해 우호적인 분위기로 바뀌었기 때문이라는 것이다. 마지막으로 2008년과 2009년에 발생한 글로벌 금융위기로 말미암아 소위 “중국모델” 혹은 “베이징 컨센서스”²⁾가 각광을 받게 된다. 바로 이 중국식 발전모델은 바로 강대한 국유경제와 정부개입을 지지 선전했고, 이 과정에서 국유 부문은 한층 더 강한 흡인력과 합법성을 제고시킬 수 있었다고 본다. 이러한 장웨이잉 교수의 해석은 왜 2008년 이후 한층 더 국유기업이 맹위를 떨쳤는지를 알 수 있게 해준다(张维迎 2015).

앞에서 보았듯이 40년에 가까운 중국의 경제개혁 과정에서 중국 기업의 소유제 구조는 현저하게 변화되었다. 비록 국유기업과 비교했을 때 민영기업은 차별대우를 받아왔고, 2010년 전후로 ‘국진민퇴’의 우여곡절을 겪긴 했지만, 전체적인 추세를 보면 역시 국유영역의 수축

2) 중국모델에 관한 전면적인 분석과 평가는 赵剑英, 吴波(2010)를 참고.

과 사유 영역의 확장세가 두드러졌다.

Ⅲ. 뉴노멀 시기 중국의 국유기업 정책

개혁개방 이후 국유기업 개혁의 넷째 단계는 시진핑 주석의 집권기로서 뉴노멀 시기이기도 하다. 시 주석은 집권하자마자 2013년 제 18기 3중전회에서 “결정” 방침을 내렸고, 이후 한층 더 국유기업개혁에만 집중된 강령성 문건인 바로 2015년 8월 中共中央, 国务院 명의로 반포된 “지도의견”을 발표했다. 이처럼 국유기업 개혁의 총노선과 방향 및 지침을 제시하고 있지만 이 “결정”과 “지도의견” 사이에 상호 충돌되는 모순적인 내용도 들어 있어 상당한 관심과 함께 논쟁이 불가피한 대목도 있다. 시진핑 집권기 뉴노멀 시대의 국유기업개혁안 주요 내용과 쟁점 및 전망은 아래 제 III장에서 상세히 논구할 것이다.

1. 뉴노멀 시기 중국경제발전의 출구: 공급측면의 개혁

이미 머리말에서 언급했다시피 2014년 이래 중국 경제는 뉴노멀 시대에 접어들었고, 이에 시진핑 지도부는 2015년 11월 이래 ‘공급측면의 개혁’을 통해 발전의 돌파구를 마련하려고 노력하고 있다. 그리하여 2016년 이래 개혁의 기조는 ‘공급측면의 개혁’이라고 말할 수 있을 것이다.

일찍이 프랑스 고전 경제학자였던 ‘세이의 법칙’(Say’s law), 즉 “공급은 스스로 수요를 창출한다”는 원리에 따라 중국 지도부는 공급측면의 개혁을 추진 중이다.³⁾

3) 세이의 법칙은 노동자들과 토지 및 자본의 소유자들은 각각 임금과 지대, 그리고 생산물 판매 가격에 더해지는 이윤을 받는다는 가정에 기초하고 있다. 상품 생산 과정

중국의 경제 전문가들의 분석에 따르면, 수요관리를 통해 경제성장을 자극하겠다는 발전 모델은 이미 병목 현상에 접어들었다고 본다. 그 원인의 소재를 따져보면, 비록 중국이 경제 총량은 엄청나게 커진 게 사실이지만 각종 체제의 요인들 때문에 과학기술의 진보는 물론이고 상업혁신 역시 현저하게 부족하여 이에 따라 총요소생산율(total factor production: TFP)의 향상에 곤란을 겪고 있다. 중국이 당면한 문제는 주기적인 경제탈구(economic dislocation)나 균형상실이 아니라 생산 능력, 특히 창의적이고 첨단 생산능력의 부족이라는 것이다. 이미 저가품 생산은 흘러넘치고 자원이 과도하게 저효율성을 띤 전통부문에 쏠리는 구조적인 문제를 안고 있기에 무턱대고 재정 및 통화정책으로 경제성장을 자극하겠다는 구상은 문제를 본질적으로 풀 수 없을 뿐만 아니라 한층 더 경제 상황을 악화시킬 뿐이다. 요컨대 중국 경제가 직면한 문제는 주로 잠재적인 성장 능력의 결핍에 있기 때문에 따라서 공급측면의 개혁을 통해 현 상황을 돌파해야 한다는 것이다. 중국경제의 발전 속도가 계속 하락하고 있는 뉴노멀 상황에서 대규모 통화정책을 통해 문제를 해결할 수는 없기에 공급측면의 개혁이 합리적이고 시의 적절한 해법일 수 있다. 중국의 경제학자들은 1980년대 미국의 레이거노믹스(Reaganomics)의 경험을 빌어와 현재 중국 경제개혁의 처방책으로 4가지 정도의 정책에 집중하자고 건의하고 있다. 첫째, 정부권력

에서 발생하는 모든 비용은 누군가의 소득이 된다. 따라서 이런 소득의 주체인 소비자들은 생산된 모든 상품을 구매할 수 있는 여력을 가지고 있다. 생산과정에 참여한 노동자, 지주, 자본가 역시 일터나 직장에서 돌아온 뒤에는 소비자로서 행동한다. 여기서 세이의 법칙이 나온다. 세이는 ‘부분적 공급과잉(partial gluts)’ 상태가 일어날 수 있다는 것을 부정하지 않았다. 부분적인 공급과잉은 특정한 상품이 예상대로 판매되지 않고 시장에 남아도는 현상으로 소비자가 그 상품에 대해 이전보다 소비를 축소할 때 발생한다. 물론 판매자는 상품의 가격을 낮춤으로써 이런 현상을 해소할 수 있다. 그러나 세이, 아담 스미스, 데이비드 흄, 그리고 리카도 모두 전반적인 공급과잉은 일어날 수 없다고 보았다. 왜냐하면 소비자들은 자신들이 번 돈으로 뭔가를 사야하고, 그리고 인간은 일반적으로 더 많은 물건을 수중에 넣고 싶어하는 무한한 욕구(restless desire)를 가지고 있기 때문이다. 토드 부크홀츠(2010, 188).

을 하방하고 불필요한 행정 간섭을 줄이는 규제 완화 정책이 요구된다. 이로써 경제효율을 제고시키고 시장운행의 체제비용을 감소시킬 수 있을 것이다. 둘째, 국유기업의 시장화 개혁을 단행하여 국유기업의 경영효율을 제고시켜야 한다. 불필요한 정부 독점 업종을 개방하고 민영 자본과 국유자본의 시장화 경쟁을 위해 공평한 환경을 조성할 필요가 있다. 셋째, 구조적인 감세 정책을 실시함으로써 기업의 활력을 증강시키고 비즈니스 혁신을 촉진시킬 뿐만 아니라, 동시에 개인의 가치분 소득을 증가시킬 할 필요가 있다. 이로써 소비의 지속적인 증가를 촉진시켜야 한다. 넷째, 초고령화 사회에 대비하기 위해 인구출산율 제한 정책을 개방하여 인구 출산율을 높이고 심지어 장려해야 한다.

전반적으로 뉴노멀 시대에 중국은 대내적으로는 공급측면의 개혁을, 대외적으로 ‘일대일로’ 등 국제적인 원-원의 산업협력을 발굴 강화하는 방향으로 나아가고 있으며, 사회주의 시장경제체제를 발전시키기 위해 ‘창조적 파괴’를 통한 산업 혁신 전략을 추진해야 한다고 보고 있다. 여기에 국유기업개혁이 큰 몫을 차지하고 있다(朱克力 2016, 333-337).

2. 뉴노멀 시기 국유기업의 현황

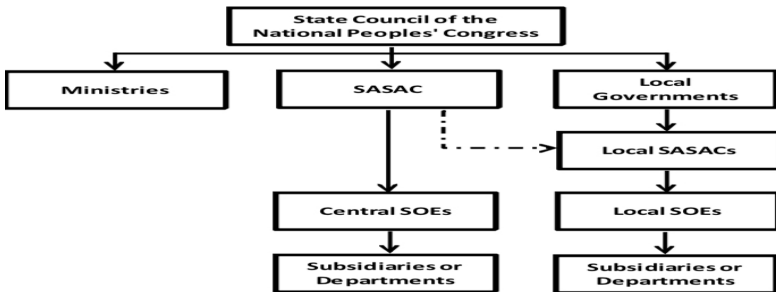
먼저 현재 중국 국유기업의 관계 및 현황에 대해 간단히 검토한 후 국유기업개혁안에 대해 살펴보자.

현재 중국의 국유기업은 대략 15만개 정도 있는데, 그 중 5만개 (33%)는 중앙정부 소속의 기업들이고, 나머지 10만개 정도는 지방정부가 소유하고 있는 기업들이다. 중앙정부 소속 기업들 가운데 ‘국가위’(SASAC)가 직접 통제 관리하고 있는 중앙기업(央企)은 98개이다. 그 중 66개 정도는 국내 혹은 해외에 주식 상장되어있다. 중앙 및 지방소속의 국유기업은 전체 GDP의 30~40%를 차지하고 있으며, 전체 고용의

20%를 차지하고 있다(The State Department's Office of Investment Affairs' Investment Climate Statement 2017).

국자위는 지주회사와 유사한데, 이전에 국가가 직접 소유하고 있던 국유기업의 지분을 소유하고 있다. 앞에서 언급했다시피 2003년에 세워진 국자위는 2009년에 수정 입법을 통해 공식적으로 법적 승인을 얻게 된다. 즉 국가를 대신해 국유기업의 지분을 소유할 뿐만 아니라 국유기업 개혁을 지도 감독할 수 있는 책임을 지는 법적 책무와 투자자의 권리를 지닌다고 승인했다. 중앙 및 지방정부와 국유기업들 사이에서 위계상으로 본 국자위의 지위는 아래 그림 3과 같이 나타낼 수 있다.

< 그림 3: 국유기업들 사이의 관계 구조, 국자위와 중앙 및 지방 국유기업 >



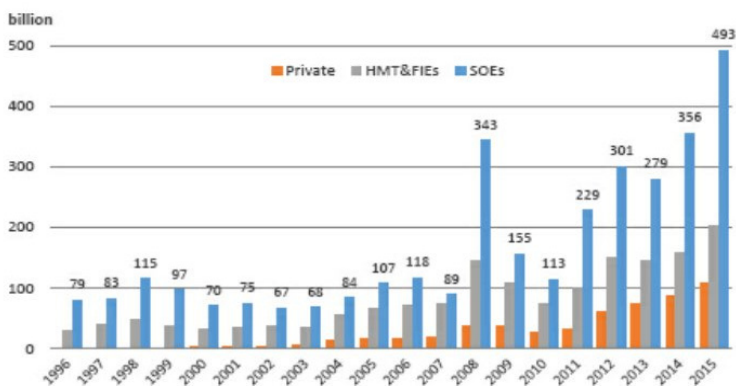
* 출처: Andrew Szamosszegi and Cole Kyle, "An Analysis on State-owned Enterprises and State Capitalism in China," *U.S.-China Economic and Security Review Commission*, October 26, 2011, p. 6.

한편 국유기업 재정 상황과 관련해서 보면, 2008년 미국 발 금융 위기 이후 수출 감소와 경제침체를 상쇄하기 위해 중국 정부는 재정지출을 현저하게 늘려 왔고, 특히 국유기업에 대한 지출을 많이 한 까닭에 국유기업의 회계는 심각하게 악화되어왔다. 가장 최근 2017년 7월 말 기준 데이터에 따르면, 중국국유기업의 전체 자산과 채무는 각각 144

조 9천억 위안(22조 달러)과 95조 2천억 위안(14조 4천억 달러)라고 한다. 중국 국유기업자산은 중국 전체 자산의 1/4 정도이고, 2016년 국유기업의 생산은 GDP의 1/7 정도라고 한다(Wang 2017).

아래 그림 4는 1996년 이래 최근까지 국유기업이 지속적으로 효율성이 저하되고 적자가 누적되는 상황을 보여주고 있다. 게다가 기업 부패마저도 심각한 상태였다.

<그림 4: 그룹별 적자 기업의 적자 총량: 1996~2015년, 단위 위안>



출처: Sara Y Tong, “The Prospect of China’s Renewed State-Owned Enterprise Reforms,” in Sara Y Tong & Wan Jing, *China’s Economy in Transformation under the New Normal*, (Singapore: EAI Series On East Asia. World Scientific, 2017), Chap. 9. loc.2361.

* 작은 막대: 사영기업 / 중간막대: 홍콩마카오대만 및 해외투자 기업 / 큰 막대: 국유기업.

이처럼 국유기업 적자가 눈덩이처럼 불어나는 상황에서 2013년 18기 3중전회에서 이른바 2013년 “결정”이 나왔다. 그러나 그림 4의 2015년 상황에서 보듯 시진핑 집권 이후 국유기업의 적자는 상대적으로 더욱 악화되고 있다.

3. 뉴노멀 시기 국유기업개혁안의 주요 내용과 문제점

- “결정” 문과 “지도의견”을 중심으로 -

앞에서 언급한 바와 같이 뉴노멀 시기 핵심적인 경제정책은 정부의 규제 완화, 국유기업의 시장화 개혁을 통한 효율성 증진, 감세 정책 등으로 집약될 수 있다. 시진핑 정부의 등장과 함께 나온 “결정”은 시진핑 시대 중국의 개혁의 청사진이자 그랜드 개혁 디자인이기도 했다. 이 문건에서 사회주의 시장경제체제를 확립하기 위해 자원배치 과정에서 시장의 “결정적 역할”(使市场在资源配置中起决定性作用)이 특별히 강조되었고, 무엇보다 국유기업 개혁이 아주 두드러지게 부각되어 학계 뿐만 아니라 일반 대중들 사이에서도 큰 관심과 논쟁이 일기도 했다. 2년 뒤에 2015년 8월에 국유기업 개혁의 강령성 문건인 “지도의견”이 반포되었다. 이 “지도의견” 발표 이래 국유기업개혁을 전면적으로 심화시키기 위해 계속해서 “지도의견”과 상관된 문건들이 연이어 나왔다. 이 “지도의견” 역시 개혁의 전망과 국유 부문의 미래 역할을 둘러싸고 새로운 차원의 논쟁을 불러 일으켰다. 도대체 “결정”문과 “지도의견”은 어떤 내용을 담고 있길래 이렇게 연이어 논쟁을 촉발했던 것인가?

이 “지도의견”을 관철시키기 위해 2016년 6월 30일 제 12차 전국인민대표대회 상무위원회 제 21차 회의석상에서 “국자위” 주임인 샤오야칭(肖亚庆)은 국유기업개혁 업무에 관해 보고했다. 이 보고에서 그는 국유기업개혁이 잘 짜여진 정책 추진에 따라 일련의 적극적인 진전이 있었다고 평가했다. 그러면서 뉴노멀 시대에 선보인 국유기업개혁의 의견과 방안을 크게 3가지 차원으로 분류했다. 첫 번째 차원은 국유자산관리체제의 개혁과 개선, 기업국유자산의 감독 강화로 국유자산의 유실을 방지하는 것, 국유기업개혁을 심화하는 과정 중 당의 영도를 견지하면서 당 건설을 강화하는 등 여러 방면의 특징의견; 둘째 차원은

중앙관리기업 책임자의 보수제도의 개혁을 심화하는 방안; 세 번째 차원은 “지도의견”을 관철시키는 임무와 업무 분담과 관련된 방안 등이었다.

좀 더 미시적으로 “결정” 문과 “지도의견”을 중심으로 국유기업개혁안의 주요 내용과 문제점 등을 총론적으로 검토해 보자.

2013년 말 “결정”이 발표되었을 때 국유기업개혁에 대한 기대가 대단했다고 한다. 이 “결정”문은 국가와 시장의 관계를 재설정하려는 당의 노력의 일환으로 이해되었고, 국유기업개혁에 역점을 두었다. 그렇지만 몇 가지 이유로 말미암아 “결정” 문건은 단지 한정된 낙관주의를 보여줄 뿐이었다. 첫째 이유는 국가와 시장의 역할을 둘러싸고 이 결정문은 상충되는 시그널을 보냈기 때문이다. 다시 말해 이 “결정” 문건은 자원의 배분 과정에서 시장이 결정적인 역할을 하도록 장려함과 동시에 국유 부문이 경제의 중심축으로 여전히 자리매김해야 한다고 강조하고 있다는 점이었다. 둘째로 이 “결정”이 “자산관리”(管资产)를 “자본관리”管资本)로 전환하고 혼합소유제의 진전과 같은 것들을 국유기업 개혁을 위한 새로운 강조점으로 확인하고 있지만 이런 것들은 사실 새로운 것이 아니다. 당시 “자산관리”에서 “자본관리”로 전환하려는 구상에서 싱가포르의 테마섹 스타일 모델(the Temasek-styled model)을 선호했고 이를 벤치마킹하려고 했다고 한다. 그러나 어떻게 추진할 것인지에 대한 명확한 지침이 부족했다고 한다.⁴⁾ 그리하여 “결정” 문

4) 테마섹은 싱가포르 재정부가 투자해 1974년에 설립한 최대의 국유지주회사로서 23개의 국유기업을 직접 관리하고 있으며, 간접적으로 관리 혹은 주식을 통해 관리하는 기업만 해도 약 2000여개에 달한다. 테마섹 소속 국내 기업의 총영업액은 싱가포르 GDP의 13%에 달한다. 2008년말 기준으로 총자산은 580억 달러이다. 테마섹 설립과 운영의 주요 목적은 국가의 전략 산업을 관리함으로써 국내 기업의 영업이익을 확보할 뿐만 아니라 장기적인 경쟁력을 유지하는데 있다. 이 때문에 테마섹이 보유하고 있는 주식 가치는 싱가포르 주식시장 가치의 절반을 차지할 정도이다. 이 밖에도 테마섹은 국내 뿐만 해외에도 투자를 늘려왔다. 국내 투자는 총투자액의 38%이고, 싱가포르와 일본 외에 아시아 시장에 대한 투자는 40%에 이른다. 그 주요 투자 분야를 보면 금융(38%), 통신서비스(23%), 교통운수(12%), 부동산(9%), 기타 분야

건에서 개혁의 일관성에 바탕을 둔 구체적인 조치들이 결여되어 있었기 때문에 이전 개혁 과정에서 직면했던 난점들을 어떻게 극복할 수 있을지 여부를 둘러싸고 회의를 불러일으키는 점도 있었다.

“지도의견” 역시 국유기업개혁의 방향과 원칙을 둘러싸고 “결정”보다 더 많은 개념적 모순과 혼란을 노정시키고 있다는 점에서 논란에서 자유로울 수 없다. “지도의견”이 나온 지 한 달도 안된 2015년 9월에 “국유기업개혁의 심화과정 중 당의 영도 견지와 당 건설 강화에 관한 약간 의견”(关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见: 이하 “약간 의견”으로 줄임)이 나오게 되는데, 내용의 핵심은 “지도의견”에 따라 한층 더 기업 거버넌스에서 기업 당조직 영도와 영향력을 극대화시키려는 구상이다. 2016년에 국무원 산하 국자위 당위원회에서도 “지도의견”과 “약간 의견”에서 제시된 기업 당 조직의 영도력 강화 방침을 적극 반영한 보고서를 내기도 했다(国务院国资委党委 2016). 이러한 “지도의견”과 “약간 의견”은 국유기업개혁의 방향이 전면적인 시장화와 현대기업제도를 적극 도입하겠다는 “결정” 취지와 역행하는 보수적인 흐름을 담고 있다는 사실이다. “결정”이 나온 해로 거슬러 올라가면 기실 2013년에 이미 당중앙판공청(中央办公厅)에서는 당조직부와 국무원 국자위 당위원회(中央组织部, 国务院国资委党委)가 발표한 <현대기업제도 하에서 중앙기업당위원회의 정치

18% 등이다. 테마섹은 정부가 소유권을 가지고 있지만 기업의 경영업무 정책 결정에 직접적으로 개입하지는 않고 이사회를 통해 감독 통제를 할 뿐이다. 이사회는 매년 정부에 기업의 업적 성과 보고를 하고 이익을 배당받는다. 테마섹은 강력한 이사회를 바탕으로 운영되며, 고도의 전문성과 독립성이 강조된다. 그 이사회의 작동 모델과 직능은 간단히 보면, 이사의 다수는 민간인이며 겸직 신분이다. 이사회는 테마섹 독립운영의 핵심으로서 정부가 비록 임명하기는 하지만 기본적으로 모두 정부관련 인사가 아니며, 선발, 심사, 상벌 등은 모두 경영상황에 따라 이뤄지며 정부 간섭을 받지 않는다. 이사의 독립성과 전문성이 강조되며, 일반적으로 외부의 독립이사가 이사회 전체의 절반을 초과하도록 한다(晏景瑞 2015, 237; 王颢 2011). 테마섹에 대한 개괄적 소개는 财政部 企业司(2014); 王成饶(2014). 기타 테마섹에 관한 논의는 Tong(2017, Chap. 9. loc. 2386) 참고; 최근 중국이 싱가포르 테마섹 모델을 폐기하는지 여부에 대한 논란은 Wildau(2017) 참고.

핵심 역할을 충분히 발휘할 것에 관한 의견 (关于中央企业党委在现代企业制度下充分发挥政治核心作用的意见)>을 이미 하부 단위로 전달하기도 했다. 이처럼 겉으로는 대대적으로 시장화 개혁을 표방하면서도 기업 당위원회의 개입과 영향력 유지를 동시에 강조하는 방침이 서 있었던 것이다.

이제 국유기업개혁의 강령안인 “지도의견”의 주요 내용을 우선 보자. 이 “지도의견”은 국유기업 개혁의 총노선과 방향 및 지침을 정리하고 있다. “지도의견”의 내용 구성을 보면 총체적 요구, 국유기업의 분류 개혁 추진, 현대기업제도 개선, 국유자산관리체제의 개선, 혼합소유제 경제의 발전 등 5개 방면으로 나뉘 세부적으로 30개 항목으로 개혁의 방향과 구체적인 지도 의견을 제시하고 있다. 특히 현재 중국 국유기업경영관리에서 현저하게 드러나고 있는 문제점들에 대해 조밀하고도 상세하게 그 방법과 지도를 제시하고 있는 것이다. 이 때문에 중국의 전문가들은 이 “지도의견”의 발표가 중국의 국유기업개혁을 전면적으로 심화시키는 과정에서 획기적인 청사진으로 국유기업의 활력소를 촉진시킬 뿐만 아니라 국유자산을 증대시키는 데에도 크게 기여할 것으로 전망했다.

그러나 위에서 이미 총론적으로 지적을 했듯이, 시진핑 시대 중국의 국유기업개혁은 겉으로는 시장의 “결정적인 역할”을 강조하면서 전면적인 시장화와 ‘정기분리’(政企分开)를 부르짖고 있다 할지라도 ‘당기분리’(党企分开)가 제대로 이뤄지지 못한 채 당 조직의 영향력을 강조하는 측면이 제도적으로 보강되고 있기에 개혁에 제동이 걸릴 것으로 전망된다. 그럼 각론으로 들어가 “결정”과 “지도의견”에 제시된 국유기업개혁의 주요 내용과 문제점들을 한번 검토해 보자.

4. 국유기업 개혁안(“결정”과 “지도의견”)의 세부 주요 쟁점 검토

(1) 시장화 개혁안(정기분리)의 허와 실

국유기업에 대한 시장화 개혁과 관련하여 우선 두 가지 핵심적인 문제제기가 가능하다. 첫째, 시장화 개혁을 통한 기업 효율성 제고는 일관성있게 전면적으로 추진되고 있는가? 비대, 저효율, 독점으로 상징되는 국유기업에서 시장화 개혁을 통한 효율의 제고는 어떻게 가능할까? “지도의견”에 따르면 국유기업개혁이 시장경제법칙과 기업발전법칙을 준수하면서 ‘정기분리’, ‘정부와 자본의 분리’(政资分开), 소유권과 경영권의 분리, 혼합소유제의 실시 등의 조치를 통해 독립적인 시장경제의 주체로 설 수 있을 때 효율성 제고가 가능하다고 주장하고 있다. “지도의견”에서 무려 35차례나 “시장”이란 용어를 사용하면서 시장의 효율성과 역할을 강조하면서 시장화 개혁을 추진하겠다고 강조하고 있듯이 시장화 개혁을 아주 중시하는 듯하다.

둘째, 정부의 역할을 어떻게 볼 것인가? 소위 ‘정기분리’는 제대로 되고 있나? 국유자산관리체제 개혁의 전망은 어떠한가?

40여년에 가까운 개혁개방의 시기 내내 중국 정부는 ‘정부와 기업’의 분리를 외쳐왔는데 이번에도 예외는 아니다. 정부의 역할에 관해 “지도의견”은 정부의 국유자산감독관리기구(국자위)는 법에 의거하여 출자인의 직책 위상을 확고히 장악하여, 과학적으로 국유자산출자인 감독관리의 범위를 설정해 사람이나 기업 혹은 자산을 관리(管人, 管企业, 管资产)하던 관행에서 ‘자본관리’(管资本)를 위주로 하는 방향으로 전환함으로써 국유기업자산을 증대해야 한다고 적시했다.

여기서 한 걸음 더 나아가 “지도의견”은 ‘자본관리’ 위주로 국유자산감독관리기구직능을 전환할 것을 강조하고 있는데, 특히 국유자본수권경영체제의 개혁을 내걸고 “국유자본투자, 운영회사”(国有资本投资, 运营公司)의 설립을 제기했다. 이같은 조치는 일정 정도 ‘정기분

리'의 시도의 일환으로 해석될 수 있을 것이다. 이 같은 정책 전환에 대해 국무원발전연구중심 부주임을 한 때 맡았던 천칭타이(陈清泰)는 “자본관리는 바로 경영성 국유자산 개혁의 실현 형식으로써 ‘실물형태’의 국유기업에서 ‘가치형태’로 전환하는 것이요, 국가가 기업을 소유하던 상태에서 자본을 소유(주주권)하는 방향으로 전환해 전문 투자 운영기구로 하여금 위탁 경영할 수 있도록 전환하는 것이라고 강조한다. 이처럼 국유자산의 자본화, 증권화 이후에 국유투자운영기구의 소유권과 기업법인재산권의 분리가 이뤄지고, 기업의 주주권이 한층 더 강화되는 것이기도 하다. 다시 말해 국유자본이 투자수익을 추구하면서 유동적이고 탄력적으로 자본 시장에서 진퇴할 수 있음을 의미하고, 정부가 자본을 관리하되 기업을 관리하지 않는 체제 하에서 한층 더 초월적인 위치에서 시장과의 관계를 정확히 처리하는 조치이기도 하다. 이러한 조치는 ‘정기분리’의 획기적인 시도요, 기업의 입장에서 보는 또 하나의 해방적 조치라고 긍정적인 평가를 할 수도 있다(罗兰 외 2015). ‘정기분리’의 관점에서 시범적으로 국유자본투자운영공사를 추진하자는 주장을 심지어 리커치양 총리도 하고 있을 만큼 정부에서 역점을 두는 것 같다. 현 단계 ‘국자위’-국유기업 2단계 구조를 ‘국자위-국유자본투자운영회사-국유기업’ 3단계 구조로 전환하려는 구상인 것이다. 따라서 국유자본투자운영회사는 정부와 시장의 결합점이요 행위의 경계선에서 있다 할 것이다. 실제로 국자위를 철폐하기는 현실적으로 힘들 것 같고, 직접 지배에서 간접통제 방식으로 중앙기업들을 관리할 것으로 보인다. 즉 기존에 직접적으로 중앙기업 운영에 개입하던 방식에서 부패가 만연했던 것이 사실이다. 이제 이런 관행에서 탈피해 국유자본투자운영회사에 이사를 파견하는 간접적인 방식으로 주주 권익을 행사할 것이다. 이로써 간접적으로 중앙기업을 통제할 수 있게 된다. 국유자본투자운영회사와 그 소속 중앙기업은 완전히 일종의 시

상행위자 관계에 서게 된다. 이같은 3단계 구조를 중국 경제 전문가나 관료들은 정기분리를 효과적으로 실현하는 방식이라고 주장한다. 국유자본투자운영 회사(state capital investment companies and state capital management companies)의 이상적인 모델로 싱가포르의 테마섹 모델(the Temasek model)를 참고로 하고 있는데, 국유기업에 대한 정부의 간섭을 한층 더 효과적으로 배제할 수 있을 것으로 전망하기도 한다. 그런 측면에서 물론 과거와 비교했을 때, 정부-시장-기업의 관계 맥락, 정기분리의 관점에서 보면 “지도의견”이 진일보 한 측면이 없지 않다.

그러나 과연 투명하고도 철저한 정기분리가 이뤄질 수 있을까? 개념 상으로 보더라도 국유자산에 대한 ‘관리감독’(监管)이란 용어는 결국 정치학, 경제학, 법학 영역의 전문 학술 용어인 ‘규제’(regulation)를 중국식으로 표현한 것으로 완전한 정기분리를 의미하지 않는다. 이 개념은 “시장기제를 기초로 한 경제체제의 조건 하에서 시장기제 내부의 문제를 교정하고 개선하려는 목적으로 정부가 경제주체 특히 기업 활동에 대해 개입하고 간섭하는 행위”라고 정의내릴 수 있다(产耀东 2015, 67). 따라서 이 같은 새로운 제도 전환이 관료의 개입을 줄일 수 있을지 여부가 궁금할 수 밖에 없다. 이런 전환이 오히려 행정부의 부담을 더 가중시키고 새롭게 복잡한 문제를 양산할 수 있을지도 모른다. 실제로 이상적인 청사진과 달리 현실은 국유자본투자운영회사도 결국은 국자위 그것도 국자위 당위원회 (10인 집단지도체제)의 결정에 의해 좌지우지될 가능성이 높다. 현재 샤오야칭(肖亚庆 국자위 주임 겸 당위원회 부서기)도 당위원회 서기인 하오펑(郝鹏)의 영향권 아래 있다고 볼 수 있다. 국자위는 국무원 특설 기구로서 행정부 산하 조직이지만 실제로 당위원회 관할 하에 놓여 있다는 점에서 당정분리가 아닌 당정일체화 조직이라 할 수 있다. 조직 운영 구조상에서의 문제 뿐만 아니라 실제 내용상으로도 2013년 “결정”의 마지막 부분인 제 16조에

서 전면적인 개혁 과정에서 당의 영도적 지위와 역할을 강조하고 있으며, “지도의견”의 제 8~9조, 특히 24조~25조 등에서도 국유기업 내 당 조직의 정치핵심 역할을 강조하고 있다는 점에서, 요컨대 ‘당기분리’가 이뤄지지 않은 상황에서 실질적으로 ‘정기분리’는 힘들다고 판단된다.

(2) 국유기업의 분류의 의미

“지도의견”에서 국유기업을 두 종류, 즉 상업형 국유기업과 공익형 국유기업으로 분류했다. “지도의견”에서 상업형 국유기업의 경우 원칙상 주식회사제도를 실행하면서 주주다원화 차원에서 절대형, 상대형, 참여형 주식통제(绝对控股, 相对控股, 参股) 방식으로 전반적인 시장화 개혁을 강조하고 있다면, 공익형 국유기업에 대해서조차 구매, 특허 운영, 위탁대리 등 방식을 통해 비국유기업의 참여와 경영을 독려하고 있다는 점에서 의의가 있다. 이런 점에서 중국 사회과학원 경제연구소 부소장인 양춘쉐(杨春学)는 “지도의견”의 최대 초점은 시장화 정신이라고 평가하면서, 심지어 공익형 국유기업에서조차 이윤 추구를 용인한다 할지라도 사회공평을 우선시하면서 효율을 고려해야 하고 양자 사이의 균형이 중요하다고 주장하고 있다. 이처럼 국유기업 분류에서도 시장의 “결정적인 작용과 역할”을 강조하고 있다.

그런데 “지도의견” 내용 중 현대기업제도의 기업 거버넌스 부분에서는 시장화와 아주 모순되는 내용이 병립하고 있어 ‘중국특색의 현대기업제도’라고 명명하고 싶다.

(3) 중국특색의 현대기업제도와 혼합소유제: 기업 거버넌스를 중심으로

이미 앞에서 적시했다시피 2013년 “결정”의 제 16조, 2015년 8월 “지도의견” 내용 가운데 제 8~9조, 특히 24조~25조, 2015년 9월 “약간의견”, 2016년 국자위 당위원회회의 “국유기업 개혁의 전면적 심화 과정에서 당 건설 공작 강화” 의견, 하부 지방 당위원회회의 “실시 의견” 등 전

만에 걸쳐 국유기업 개혁에서 당 조직의 영향력을 한층 더 강화시키는 보수적인 국가주의적 접근 태도를 확인할 수 있다.

특히 “지도의견” 제 24조의 내용을 보자.

“제 24조 : 국유기업 당조직의 정치핵심역할을 충분히 발휘시키자. 당의 영도 강화와 기업 거버넌스를 통일시키고, 당 건설 업무의 총체적인 요구를 국유기업 규정에 삽입하며, 국유기업 당 조직이 회사 법인 지배구조 가운데 법정 지위를 명확히 함으로써 국유기업 당 조직이 정치핵심 역할을 발휘하는 과정과 방식을 새롭게 세우자. 기업 내 당조직 책임자가 쌍방향진입, 교차임직(双向进入, 交叉任职)제 영도체제를 개선 견지하자. 조건에 부합하는 당조직 지도부 인사들은 법정절차를 거쳐 이사회, 감사회, 경영층에 진입하며, 동시에 이사회, 감사회, 경영지도부 인사들 가운데 조건에 부합하는 당원이 유관 규정과 절차에 따라 당조직 지도부에 진입하게 한다; 경영부문 지도부 인사와 당조직 지도부 성원은 적절히 교차 임직한다; 이사장, 총경리는 원칙상 분리시키지만, 당조직 서기, 이사장은 보통 한 사람이 맡도록 한다.”⁵⁾

실제로 국유기업 내에는 기업법(1988년)에 근거한 노삼회(老三会: 党委员会, 工会, 职工代表大会)와 주식회사법(1994년)에 근거한 신삼회(新三会: 股东会, 董事会, 监事会)가 병존해 왔는데, 여전히 노삼회 가운데 당위원회가 ‘쌍방향 진입, 교차임직제’(reciprocal participation & cross-appointment 혹은 two-way access & cross-representation system)를 통해 신삼회를 압도하고 있다는 점에서 여전히 기업지배구조 측면에 한정해서 보면 국유기업의 시장화는 아직도 요원하다.⁶⁾

이상의 24조 규정은 한마디로 시장화에 역행하는 당기 미분리의 중

5) “지도의견” 제 24조.

6) 중국 특유의 국유기업 지배구조의 연구에 대해서는 김재관(2002); 제도적 맥락에서 중국 국유기업 지배구조의 역사적 전개과정에 관한 심층적 연구로는 이흥규(2010); 공산당의 경제엘리트에 대한 조직적 통제를 ‘정기관계’를 중심으로 분석한 글로, 이 남주(2011) 참고. 가장 최근 국외 연구로 Tong(2017, Chap. 9. loc. 2401).

국특색의 현대기업제도를 확립하겠다는 의지를 담고 있다고 평가 될 수 있다. 실제로 이상의 24조 규정에 근거하여, 최근 ‘국자위’ 주임인 샤오야청은 2017년 3월 9일 전국인민대표대회 언론 간담회에서 “지도의견”과 “약간의견” 등 당의 방침에 입각해 기업 내 당의 지배를 강화하기 위한 방안으로 국자위 소속 기업들의 최고 지도부 가령 이시장은 기업 당위원회 서기가 맡아야 한다고 발언하기 까지 했다(The State Department’s Office of Investment Affairs’ Investment Climate Statement 2017).

다음으로 혼합소유제를 추진하는 과정에서 몇 가지 장애물이 있는데, 바로 기술적으로 국유기업의 2/3가 회사법(公司法) 보다 기업법(企业法)에 따라 세워졌고 등록되어 있다는 점이다. 회사법은 ‘신삼회’에 기반하고 있고, 국유기업을 수익을 추구하는 정부 투자체 그리고 정부로부터 다소 독립된 실체로 간주하고 있다. 그러므로 혼합소유제를 관철시키려면 회사법의 관철이 아주 중요할 수밖에 없다. “지도의견” 발표 이후 약 2년의 준비 기간을 거쳐 2017년 6월 중국 정부는 모든 국유기업에게 2017년 말까지 회사(corporation)로 전환하라는 명을 하달했다. 이처럼 국유기업을 주식회사로 전환하는 조치가 일정 정도 ‘정기분리’에서 중요한 시도라 할 수 있을지 모르나 과연 기업에 대한 당의 간섭을 근절시키거나 줄일 수 있는 계기가 될 것인가? 필자는 회의적이다.

(4) “지도의견”은 “결정”보다 진일보한 조치인가 타협인가?

“결정”과 비교했을 때, “지도의견”은 몇몇 분야에서는 일정 정도 진전된 부분과 돌파구를 마련하는 듯한 모습을 띠었다. 그러나 이런 진전은 명백한 타협으로 비춰질 수 있다. 그 이유는 우선 무엇보다 “지도의견”이 규정에 기반한 기업 거버넌스를 촉진시키겠다고 강조하고 있는데, 이는 ‘혼합소유제’ 개혁을 위해서 아주 중요한 방침이 아닐 수 없다. 그러나 핵심은 당의 결행 의지이고 실행이다. 이 원칙의 명백한 검

증은 바로 국유기업 최고 지도부를 어떻게 선발하는가에 달려 있을 것이다. 과거에는 국유기업 지도부는 당 조직부에서 결정되어 왔고, 그들은 이사회를 꼭두각시로 여겼다. 즉 앞에서 언급했다시피 ‘노삼회’의 당위원회 지도부가 ‘신삼회’를 관장해 왔다고 볼 수 있다. 과연 과거의 고질적인 관행들이 새로운 “지도의견”에서 멈출 수 있을지 미지수라는 점이다. 필자는 회의적이다. 왜냐하면 이상에서 보았던 당 중앙이나 국무원 그리고 국자위 등 지도 방침이나 이미 “결정”의 결론 부문인 제 16조, 그리고 “지도의견”, “약간 의견” 등등에서 보는 바와 같이 당이 국유기업개혁과 운영 과정에서 핵심적 역할을 담당해야만 한다고 강조하고 있기 때문이다.

다음으로 기업 최고 지도부 인사 관리(personnel management)문제에서도 이상과 유사한 보수적인 관행이 유지될 가능성이 크다고 여겨진다. “지도의견”이 기업 최고 경영자 선발에서 투-트랙 시스템, 즉 당 간부 관리 체계와 시장 경쟁에서 선발된 전문경영인 관리 체계의 도입을 강조하고 있지만, 현실적으로 당 간부체계의 최고 지도부가 전문 경영인 지도그룹을 압도할 것으로 보인다. 인사 관리 뿐만 아니라 국유기업의 중요 의사 정책 결정 과정도 사전에 기업 당위원회 검토 등의 절차를 밟도록 명문화되어 있기 때문이다. 따라서 이것은 중국특색의 당 정일체화 기업 거버넌스 시스템이라고 판단된다.

결국 전반적으로 시진핑 집권 이후 뉴노멀 시기 국유기업개혁 과정에 착목해 보면, 정치와 경제의 동조 현상이 발견된다. 경제가 정치의 보수화와 국가주의에 연동 혹은 종속되고 있는 듯하다. 겉으로는 시장의 ‘결정적’ 역할을 강조함에도 불구하고 국유기업 내 당의 핵심적 영도 역할을 동시에 강조함으로써 시장의 원활한 작동과 기능을 방해하고 있는 것이다. 그 대표적인 것이 기업 거버넌스에서 발견된다.

Ⅳ. 뉴노멀 시기 지방정부의 국유기업개혁

-선전시의 정기분리와 자산관리 개혁을 중심으로-

1. 시장화 진전에 따른 지방정부 역할과 대응

중국 중앙정부의 개혁개방 정책의 추진 과정에서 지방정부가 경제 발전에서 어떤 역할과 작용을 했는가와 관련된 논의는 중국 국내외적으로 이미 풍부하게 거론되어 왔다. 대표적인 관점과 분석틀을 소개하자면 대체로 몇 가지로 분류할 수 있다. 진 오이(Jean Oi)의 ‘지방 국가 조합주의’(local state corporatism), 앤드류 월더(Andrew Walder)의 ‘지방정부 기업론’(local governments as industrial firms), 린난(林南)의 ‘지방형 시장 사회주의’(local market socialism) 모델, 펑위성(彭玉生)의 ‘촌진(村鎮)정부 기업론’(Village and Township as Industrial Corporations), ‘이익추구형 정권경영자’ 모델(谋利型政权经营者), ‘시장행동자’ 모델 등이 주목할 만한 연구들이다(Oi 1999; Walder 1995; Lin 1995; Peng 2001; 杨善华 외 2002; 洪银兴 외 1996)

이제 까지 지방 차원의 국유기업 개혁은 시장화가 확대되는 가운데 재정개혁과 재산권 개혁, 즉 혼합 소유제 확산에 따른 정기분리와 국유 자산관리감독의 제도화에 초점이 두어졌고, 대표적인 선진적인 지역으로 상해 지역, 광둥 선전 지역 등을 꼽을 수 있을 것이다. 특히 선전 지역은 개혁개방의 발원지로서 중공 18기 3중전회의 기본 방침인 ‘자산관리’(管资产)에서 ‘자본관리’(管资本) 정책 전환을 가장 앞장서서 수행한 지방이다. 선전은 국유자산 관리감독 개혁에서 가장 선구적으로 종합적이고 고효율의 자산관리감독 모델을 세워 추진한 지역이기도 하다(产耀东 2015, 67).

2. 뉴노멀 시기 국유기업 개혁과 이익추구형 지방정부의 역할

하지만 뉴노멀 시기 국유기업개혁과 지방정부의 역할과 관련해서 보면, 그 두드러진 현상으로 중국의 정책결정자들이 국유기업의 이윤 극대화란 목표로 세워진 국유자본투자운영회사를 통해 국유기업들을 지배함으로써 국유기업의 탈정치화를 이루려던 시도, 즉 이른바 정기 분리라는 계획을 대폭적으로 후퇴시켜왔다는 점을 지적할 수 있다. 최근 중국정부의 국유기업 개혁안들은 정부의 거시경제정책이나 산업정책들을 추진하는 쪽으로 방향을 틀고 있다. 근래에 이르러 국유자본투자운영회사로서 크게 주목받았던 싱가포르의 테마섹 모델은 국유기업의 사유화와 현 체제 사이에 놓인中间的 길로 간주되어왔다. 현 체제에서 최고 경영자들은 당의 승인을 받아야만 하고, 기업의 경영상의 결정에 앞서 당의 사전 검토를 거치게 되어있었다. 그렇지만 최근 재정부와 국자위가 내 놓은 새로운 계획안에 따르면 테마섹 스타일 국유자본투자운영회사는 2~3개에 국한시킬 것이라고 보도되었다. 이 숫자는 98개의 중앙기업 수와 비교했을 때 턱 없이 적은 숫자로서 정부가 최근 이 모델에 소극적인 태도를 보이고 있음을 반증하는 것이라 할 수 있다. 2016년 2월 국자위는 테마섹 스타일 자본운영회사 2개를 선택해 시범적으로 운영하겠다고 밝혔다. 그 두 개의 기업은 청통지주회사(诚通控股公司)와 중국국신지주유한책임회사(中国国新控股有限责任公司)인데 이런 초기 구상은 2010년 무렵에 다양한 산업 분야에 투자한다는 계획 속에 나왔다.

지방정부의 경우 가령 상하이시와 충칭시도 이미 자본운영회사를 설립했으며, 2015년 산둥성의 경우 성 소속 국유기업의 지분을 사회보험기금에 투자하는 유사한 조치를 취하기도 했다. 이러한 일련의 시도들은 모두 순전히 투자 수익률을 극대화하려는 목적이 있었다. 경영 혁신 차원에서 기업 최고 경영자를 기존의 국자위나 공산당에서 임명하

는 대신에 이사회에서 임명하도록 하자는 시범적 방안이 모색되고 있으나 2015년 이후 나온 “지도의견”을 비롯한 국유기업 개혁 관련 일련의 정책 방침들은 이를 실질적으로 반영하지 못하고 있다. 심지어 최근 국자위는 테마섹 모델에 대해 소극적인 태도를 보이기 시작했다고 한다. 중국에서 금융 관련 뉴스 웹사이트로서 평판을 얻고 있는 차이신(財信)의 보도에 따르면, 국자위는 현존하는 시범적 자본투자운영회사를 늘리지 않기로 결정했다고 한다. 그 이유는 국자위의 판단, 즉 테마섹 모델을 확대 추진하는 것은 새로운 경제활동을 추동하지 않는 가운데 단지 현존하는 국유자산들을 화폐화하여 이윤을 증식하려는 일종의 허위 투자(fake investment) 방식으로 중국 경제를 바람직스럽지 못하게 이끌지도 모른다는 우려 때문이라는 것이다(Wildau 2017).

3. 선전시 선구적 국유기업 개혁의 추진과 시사점

선전시가 중국의 개혁개방 정책 추진에서 창구이자 시범적 모델의 역할을 했듯이, 국유기업의 시장화 개혁 과정에서도 가장 선구적인 시도를 했다. 특히 정부와 기업의 분리 및 시장화 개혁, 국유자산관리 개혁에서 가장 혁신적인 방안들을 내놓기도 했다.

선전시 국자위 당위원회 부서기인 찬야오둥(产耀东)에 따르면, 선전시 국유자산관리개혁의 선구적인 탐색 과정과 경험은 4단계를 거치면서 이른바 국유기업 개혁의 선전시 모델을 만들어왔다고 진단하고 있다. 첫 번째 탐색단계 (1980년~1998년)에서 선전시는 1980년대 초 10여개 전문경제관리부문을 철폐시키고 상응하는 ‘업종형집단공사’(行业性集团公司)를 세웠는데 이는 기존의 전통적인 ‘일 업종 일 행정주관부문’(一行业一行政主管部门)모델을 파기시키는 개혁적 조치였다. 이는 행정주관부문을 간소화시키는 것이기는 했지만, 여전히 ‘정기분리’의 문제를 해결할 수 없었다. 그리하여 1987년에 이런 문제를 해결

하기 위해 전국에서 최초로 전문적인 시 소속 ‘국유자산경영공사’(국유자산관리회사)를 세워 출자자 신분으로 재산권 관계를 통해 시 소속 국유기업의 생산경영에 대해 감독관리를 실시했다. 이 감독관리 모델은 국유자산감독관리 체제에서 일대 혁신적인 방안이기는 했지만, 당시만 하더라도 국유자산의 소유권과 경영권의 명확하고도 효과적인 분리를 이루지는 못했다. 이런 상황에서 1992년에 선전시에는 시 국유자산관리의 행정기구라 할 수 있는 ‘시 국유자산관리위원회’를 발족시켜 국유자산의 3단계 층차 관리체제(시 국유자산관리위원회—자산경영공사—국유기업)를 점차 형성시킨다. 그리하여 자산경영공사의 행정관리직능을 점차 국유자산관리위원회로 이관하게 되었다.

두 번째 단계는 전환개선단계(1999년~2003년)이다. 1999년 중공 제 15기 4중전회에서 통과시킨 “국유기업 개혁발전의 약간의 중대 문제에 관한 결정”(关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定)에서 현대기업제도건설과 국유경제부문의 조정을 위한 전략적 지도방침이 명확히 하달되었다. 이 중앙의 방침에 따라 선전시는 당시 술한 문제를 안고 있던 국유기업에 대한 전략적인 구조조정을 단행했다.

셋째 단계는 감독관리 강화단계(2004년~2010년)이다. 2004년에 선전시 정부는 시 국유자산판공실(市国资办), 체제개혁판공실(体改办), 그리고 3개의 자산경영공사와 관련된 직능을 조정 통합시켜 선전시 ‘국자위’(국유자산감독관리위원회)를 성립시킨다. 동시에 앞에서 언급한 바 있던 싱가포르 테마섹 모델에 따라 국자위로 하여금 ‘적극적인 주주’의 역할을 발휘하도록 했다. 그리하여 기존의 국유자산감독관리의 3단계 층차 모델을 ‘시 국자위—국유기업’ 2단계 층차 모델로 전환시켰다. 당시 선전시는 전국에서 유일하게 공상부문에서 ‘국자위’를 주주로 등기한 지역이 되었다. 이처럼 선전시 국자위 성립 후 비로소 국유기업 감독관리 체제의 제도적 틀이 확립되었다. 2006년에 선전시

는 다시 전체 경영성 기업 국유자산을 전부 국자위로 이관 통합 감독관리하도록 함으로써 국자위가 출자자 직책을 수행하게끔 하였다.

넷째 단계는 개혁심화단계(2011~)이다. 최근까지 선전시 국자위는 국유자산관리감독체제의 전환과 혁신에 매진하면서 종합적인 감독관리의 방법과 모델을 만들어왔다. 정부-기업의 입장에서 보면 기업의 재량권 확대 및 정부의 규제완화 그리고 시장화의 일련의 개혁 조치가 있어왔다(产耀东 2015, 69-70).

이상과 같은 4단계에 걸친 선전시 국유기업 자산관리 개혁의 전 과정에서 역할 모델로서 가장 획기적인 아이디어 제안과 기여를 한 사람을 꼽자면 역시 선전시 시당위원회 상무위원으로서 통일전선부 부장직을 역임했던 장스핑(张思平) 위원일 것이다. 국유기업 개혁과 관련된 그의 혁신적인 아이디어는 이른바 ‘선전 경험’으로 일컬어지며 선전모델을 낳기도 했다. 그는 퇴직 후 ‘혁신발전연구원’을 차려 선전은 물론이고 전국에 걸쳐 적용할 수 있는 개혁 방안들을 내놓았다. 동 연구원이 2015년에 제출한 개혁안 즉 <선전시 개혁개방 중대전략 문제에 관한 건의(对深圳改革开放重大战略问题的建议)> (이하 ‘개혁 만언서’로 줄임) 가운데 주목할 만한 방안이 바로 싱가포르 테마섹 경험을 거울로 삼아 국자위와 투자지주회사를 자본운영을 위주로 하는 자본운영회사로 개조하자는 방안이었다. 중국의 구조개혁, 특히 공급측면의 개혁의 성과를 좌우하는 것이 바로 국유기업의 개혁일 것이다. 이런 선전의 실험은 중앙-지방 관계나 지방정부의 역할 측면에서도 정책적으로 시사하는 바가 크다.

선전의 국유기업에 대한 구조 조정의 실험은 이미 10여전 전부터 시작되었다. 2003년 전후로 선전시는 국유기업에 대한 대규모 구조 조정을 추진하면서 경쟁력이 취약한 대량의 국유기업들을 시장에서 퇴출시켰다. 이 과정에서 직원주식제(우리사주의 방식)와 기업 개조의 방식

을 도입하거나, 국유기업의 민영화를 대대적으로 추진해 기업의 혼합 소유제로의 전환을 이루었다. 그리고 남은 국유자본의 경우 주로 도시 기반시설건설과 공공서비스 영역에 집중 투자함으로써 도시 생활의 안정을 도모했다. 당시 국유기업 개혁 과정에서 10만명이 넘는 국유기업 직원들을 안착시켰는데, 그 가운데 2/3는 우리 사주 방식의 개혁으로 기업에 남게 되었다고 한다.

장스핑에 따르면, 선전시 국유기업 개혁의 핵심은 바로 실질적인 시장화 개혁, 정부와 기업의 분리, 즉 정기분리(政企分離), 그리고 정부와 자본의 분리(政資分離)에 있다고 보았다. 선전시는 가장 일찍 이미 국유자산관리체제 개혁에서 가장 선구적인 모델을 실험한 바 있다. 즉 선전시는 시 인민정부 국유자산감독관리위원회(국자위)를 발족시켜 여기서 3개의 자산관리회사를 세워 60여개의 국유기업을 운영하도록 하는 개혁을 단행했었다. 이것은 3단계 자산관리체제라 할 수 있다. 그러나 이 개혁의 실험은 실제 운영 과정에서 여러 가지 문제점, 요컨대 양 차원의 출자자인 선전시 국자위와 자산관리회사 간의 운영상의 마찰과 체제 상의 책임 회피의 문제가 있었고, 심지어 자산관리회사의 권력은 국자위에 예측되는 문제점이 크게 부각되었다. 그 결과 2003년에서 2004년 사이에 선전시는 3개의 자산관리회사를 철폐시키고 국자위가 직접적으로 출자인의 권력을 행사하기에 이른다. 이같은 실험이 실패할 수 밖에 없었던 주요 이유는 무엇보다 국유기업의 시장화 개혁이 제대로 가동되지 못한 점, 그리고 기업 거버넌스 측면에서 ‘정기분리’가 철저히 추진되지 못한 점을 거론할 수 있다고 장스핑은 분석했다. 이런 실패를 거울로 삼아 선전시는 국유자산관리체제 개혁에서 보다 혁신적인 방안, 즉 ‘국자위’의 역할을 ‘테마섹’ 스타일로 전환하자는 방안을 내놓았다. 국유기업을 기존의 자산관리에서 자본관리 체제로 근본적인 전환을 이룩하여, 시장의 규율과 비국유기업과의 공평 경쟁

의 환경에 맞게 적응하도록 노출시킴으로써 국유기업의 경쟁력을 제고시키자는 취지라 할 수 있다. 선편시의 경우 테마섹 모델, 즉 국자위를 자산관리회사로 전환하는 과정에서 큰 저항은 없었다고 볼 수 있다.

주지하다시피 기존 국유기업 내 CEO 그룹의 인선과 선발 혹은 주요 정책결정과정에서 당정기관이 좌지우지 해왔던 관행에서 비롯된 필연적인 문제점으로 이사회에 권한이 유명무실했다던가 기업경영지도부와 이사회 사이의 마찰 등이 존재해왔다. 이러한 문제 상황에서 특히 국유기업의 거버넌스 관점에서 볼 때, 선편시 테마섹 적용 모델에서 의미있는 개혁적 시도는 바로 기업 경영인의 전면적인 시장화 조치라 할 수 있다. 선편시는 국유기업 개혁 과정에서 기업의 재산권 주체의 다원화나 혼합소유제가 확산되는 과정에서 대담한 실험을 단행하게 된다. 즉 기업 이사회 내 외부 이사(독립 이사)를 과반수 이상 두어야 한다는 대 원칙 하에 기업 경영지도부 내 부직(副職)인사는 이사회에서 직접 선발하고, 국자위와 유관부문은 오로지 이사장과 총경리 두 사람만 관장해야한다는 규정은 종래의 관행과 비교했을 때 혁신적인 돌파구가 아닐 수 없다. 여기서 한 걸음 더 나아가야 한다면, 총경리 선발의 권한 역시 이사회로 하방시켜야 한다는 점일 것이다(王帆 2016). 법적으로 중국의 회사법에도 외부의 독립이사가 전체 이사 가운데 1/3 이하여서는 안된다고 규정하고 있지만, 실제 운용 과정에서 보면 블랙박스처럼 암암리에 기업 내부 인이 통제하는 폐단이 있어왔기에 독립 이사 선발에서 가령 대학교수, 전문가, 학자 등을 영입해야 한다는 엄격한 기준과 규정이 필요하다는 지적도 없지 않다(周娜 외 2017, 55). 이와 같이 제도화가 결여된 중국의 기업 거버넌스 관행에 비추어 볼 때, 선편시처럼 아예 독립 이사가 전체 이사의 과반수 이상 두어야 한다고 못 박는 점은 이사회 내 당의 영향력을 제도적으로 약화시킴으로써 기업의 실질적인 시장화를 이룩하겠다는 의지의 표현일 것이다. 결국 선편시의

조치는 기존 기업 거버넌스에서 당정주도의 정기미분리, 당기미분리 관행에 비춰볼 때 혁신적인 시도가 아닐 수 없다.

V. 맺음말

개혁개방 시기부터 최근까지 중국은 4단계에 걸쳐 국유기업 개혁을 단행해왔다. 이 글은 특히 4단계인 시진핑 집권기 뉴노멀 시기에 국유기업 개혁은 어떻게 단행되어왔고, 그 과정에서 문제점은 무엇인가를 주로 기업 거버넌스와 자산관리 측면의 개혁을 중심으로 살펴보았다. 본문에서 적시한 바와 같이 뉴노멀 시기 핵심적인 경제정책은 정부의 규제 완화, 국유기업의 시장화 개혁을 통한 효율성 증진, 감세 정책 등으로 집약될 수 있기에, 이 글은 과연 국유기업 개혁에서 시장화 개혁이 제대로 진행되고 있는지 여부에 착목했다.

대체로 시진핑 집권기에 접어들면서 본문 <그림 4>에서 보는 바와 같이 국유기업의 재정 상황은 한층 더 악화되어 왔기에 중공 중앙은 2013년 “결정”을 통해 국유기업의 시장화 개혁을 전면적으로 실시하면서 돌파구를 마련하고자 했다. 그러나 국가와 시장의 역할을 둘러싸고 이 결정문은 자원의 배분 과정에서 시장이 결정적인 역할을 하도록 장려함과 동시에 국유 부문이 경제의 중심축으로 여전히 자리매김해야 한다고 강조하는 상충되는 시그널을 보냈다. 그 뿐만 아니라 시장화 개혁의 일관성에 바탕을 둔 구체적인 조치들이 결여되어 있었기 때문에 개혁 과정의 난점들을 어떻게 극복할 수 있을지 여부를 둘러싸고 우려를 자아내었다.

2013년 “결정”의 후속 조치로서 중공 중앙이 2015년에 “지도의견”을 하달하는데, 그 내용은 5개 방면, 즉 개혁의 총체적 요구, 국유기업

의 분류 개혁 추진, 현대기업제도 개선, 국유자산관리체제의 개선, 혼합소유제 경제의 발전 등으로 나눠 세부적으로 30개 항목으로 개혁의 방향과 구체적인 지도 의견을 제시했다. 무엇보다 현재 중국 국유기업 경영관리에서 현저하게 드러나고 있는 문제점들에 대한 구체적인 처방을 제시했기 때문에 중국의 전문가들은 이 “지도의견”의 발표가 중국의 국유기업개혁을 전면적으로 심화시키는 과정에서 획기적인 이정표요 국유자산을 증대시키는 데에도 크게 기여할 것으로 전망했다. 그러나 “지도의견” 역시 국유기업개혁의 방향과 원칙을 둘러싸고 “결정”보다 더 많은 개념적 모순과 혼란을 노정시켰다.

이미 본문에 적시했다시피 2013년 “결정”의 제 16조, 2015년 8월 “지도의견”의 제 8~9조, 특히 24조~25조, 2015년 9월 “약간 의견”, 2016년 국자위 당위원회회의 “국유기업 개혁의 전면적 심화 과정 중 당 건설 공작 강화” 의견, 하부 지방 당위원회회의 “실시 의견” 등등 일련의 정책 내용들은 전반적으로 국유기업 개혁에서 시장화 보다 당 조직의 영향력을 한층 더 강화시키는 보수적인 국가주의적 접근 태도를 보여주고 있다.

주지하다시피 과거에는 국유기업 지도부는 당 조직부에서 결정되어 왔고, 그들은 이사회를 꼭두각시로 여겼다. 이미 본문에서 언급했다시피 ‘노삼회’의 당위원회 지도부가 ‘신삼회’를 관장해 왔던 과거의 고질적인 관행들이 새로운 “지도의견”의 방침대로 시정되기는 쉽지 않을 것으로 전망된다. 왜냐하면 “결정”의 결론 부문인 제 16조, 그리고 “지도의견”, “약간 의견” 등등에서 제시한 시장화 개혁과 모순되는 신호, 즉 당이 국유기업개혁과 운영 과정에서 핵심적 역할을 담당해야만 한다고 강조하고 있기 때문이다. 게다가 기업 최고 지도부 인사 관리에서도 기존의 보수적인 관행이 유지될 가능성이 크다고 여겨진다. “지도의견”이 기업 최고 경영자 선발에서 투-트랙 시스템, 즉 당 간부 관리

체제와 시장 경쟁에서 선발된 전문경영인 관리 체계의 도입을 강조하고 있지만, 현실적으로 소위 “쌍방향 진입, 교차 임직제”와 같은 제도를 통해서 당의 영향력을 유지 강화할 공산이 크다. 또한 인사 관리 뿐만 아니라 국유기업의 중요 의사 정책 결정 과정도 사전에 기업 당위원회 검토 등의 절차를 밟도록 명문화되어 있는 당기 미분리, 중국특색의 당정일체화 기업 거버넌스 시스템으로 말미암아 국유기업 개혁에서 시장의 결정적 역할은 당분간 유예될 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 중앙정부가 아닌 지방 정부의 차원, 즉 선전시의 선진적인 개혁적 대응은 주목할 만하다. 선전시 국유기업 개혁의 핵심은 바로 실질적인 시장화 개혁, 정부와 기업의 분리, 즉 정기분리(政企分離), 그리고 정부와 자본의 분리(政資分離)에 있었다. 국유기업의 거버넌스 관점에서 볼 때, 선전시 테마섹 적용 모델과 같은 의미있는 개혁적 시도는 바로 기업 경영인의 전면적인 시장화 조치라 할 수 있다. 법적 제도화의 수준이 미약한 중국의 기업 거버넌스 관행에 비추어 볼 때, 선전시처럼 아예 독립 이사가 전체 이사의 과반수 이상을 차지해야 한다고 규정한 점은 이사회 내 당의 영향력을 제도적으로 약화시킴으로써 기업의 실질적인 시장화를 촉진시킬 수 있는 중요한 계기가 될 것이다. 요컨대 선전시의 시장화 개혁 조치는 기존의 정기 미분리, 당기 미분리의 폐단을 보였던 국유기업 거버넌스에서 벗어날 수 있는 혁신적인 시도가 아닐 수 없다.

투 고 일: 2017년 12월 30일

심 사 완 료 일: 2018년 1월 16일

게 재 확 정 일: 2018년 2월 20일

참고문헌

- 토드 부크홀츠 저, 류현 역. 2010. 『죽은 경제학자의 살아있는 아이디어』.
서울: 김영사.
- 김재관. 2002. “중국 공산당의 현대식 국유기업에 대한 새로운 지배전략
연구-기업 당위원회의 인사개입을 통한 영향력 행사를 중심으로
-.” 『국가전략』 8(2): 55-86.
- 이남주. 2011. “중국 경제엘리트의 특징과 국가(당)-경제 엘리트 관계.” 『아
시아 문화연구』 21: 33-65.
- 이흥규. 2010. “중국 국유기업 지배구조의 역사적 형성-경로와 동학-.” 『동
아연구』 59: 43-92.
- 国务院国资委党委(국무원국자위당위). 2016. “在全面深化国有企业改革
中加强党的建设.” : 『求是』 11期, 5月31日.
- 习近平(시진핑). 2016. 『习近平 谈治国理政』, 北京: 外文出版社..
- 杨善华(양산화)·苏红(쑤홍). 2002. “从代理型政权经营者到谋利型政权经
营者.” 『社会学研究』 第 1期.
- 晏景瑞(옌징뤄). 2015. “淡马锡模式的管理特征分析及其启示.” 『金融经
济』, 第 16期.
- 吴敬琏(우징롄). 2016. “新常态国家的创新体系.” 朱克力 主编『供给侧
改革引领“十三五”』, 北京: 中信出版社.
- 王成饶(왕청라오). 2014. “我们怎样误读了淡马锡.” 『国企』 CHINASOE,
第 8期.
- 王颢(왕하오). 2011. “淡马锡模式主要特征及其对我国国企改革.” 『中共
中央党校学报』 第 15卷 第 5 期, 10月.
- 赵剑英(자오젠잉)·吴波(우뵈). 2010. 『论中国模式』, 北京: 中国社会科学
出版社.

- 财政部 企业司(재정부 기업사). 2014. “淡马锡模式对完善国有资本管理体制的启示.” 『国企』 CHINASOE, 第 3期.
- 周娜(조우나)·庄玲玲(장링링). 2017. “供给侧改革背景下国有企业改革的新思路.” 『华东经济管理』, 第 31卷 第 2期.
- 朱克力(주커리) 主编. 2016. 『供给侧改革引领 “十三五”』, 北京: 中信出版社.
- 产耀东(찬야오둥). 2015. “深圳国资国企综合监管实践刍议.” 『特区实践与理论』, 第 5期.
- 洪银兴(홍인싱)·曹勇(차오용). 1996. “经济体制转轨时期的地方政府功能.” 『经济研究』, 第 5期.
- 国务院(국무원). 2015. “关于积极发挥新消费引领作用加快培育形成新供给新动力的指导意见.” 11月 23日. http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-11/23/content_10340.htm (검색일: 2017. 8. 25).
- 罗兰(루오란)·宦佳(환지아)·王俊岭(왕쥔링). 2015. “深度解读国企深改怎么改.” <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/2015/33374/xgzc33381/Document/1447830/1447830.htm> (검색일: 2017. 9. 10).
- 王帆(왕판). 2016. “深圳原市委常委张思平：推广国企改革 ‘深圳经验’，国资委可转型资产管理公司.” http://epaper.21jingji.com/html/2016-04/07/content_36993.htm (검색일: 2017. 10. 20).
- 习近平(시진핑). 2017. “习近平十九大报告(全文).” 10月 18日, <http://news.sina.com.cn/o/2017-10-18/doc-ifymywxw3516456.shtml> (검색일: 2017. 10.24).
- 张维迎(장웨이잉). 2015. “为什么国企改革非改不可?.” 9月8日. <http://finance.sina.com.cn/zt/china/20150908/072623183406.shtml> (검색일: 2017. 8.30).
- 中共中央(중공중앙). 2013. “中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定.” 11月 15日, http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm

(검색일: 2017. 8. 25).

中共中央(중공중앙)·国务院(국무원). 2015. “关于深化国有企业改革的指导意见 (全文).” 8月24日, http://news.xinhuanet.com/politics/2015-09/13/c_1116547305.htm (검색일: 2017. 8.25).

Lin, Nan. 1995. “Local Market Socialism: Local Corporatism in Action in Rural China.” *Theory and Society* 24(3): 301-354.

Oi, Jean. 1999. “Local State Corporatism.” in Jean C. Oi (eds.), *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*. Berkeley : University of California Press.

Peng, Yusheng. 2001. “Chinese Villages and Townships as Industrial Corporations: Ownership, Governance, and Market Discipline,” *American Journal of Sociology* 106(5): 1338-1370.

Szamosszegi, Andrew and Kyle, Cole. 2011. “An Analysis on State-owned Enterprises and State Capitalism in China.” *U.S.-China Economic and Security Review Commission*, October 26.

The State Department’s Office of Investment Affairs’ Investment Climate Statement. 2017. “China - 7-State Owned Enterprises,” 2017/07/25, <https://www.export.gov/article?id=China-State-Owned-Enterprises> (검색일: 2017. 10. 10).

The World Bank & Development Research Center of the State Council, the PRC. 2013. *China 2030*. Washington: World Bank.

Tong, Sara Y. 2017. “The Prospect of China’s Renewed State-Owned Enterprise Reforms.” in Sara Y Tong & Wan Jing, *China’s Economy in Transformation under the New Normal*. Singapore: EAI Series On East Asia. World Scientific.

Walder, Andrew. 1995. “Local Government As Industrial Firms.” *American Journal of Sociology* 101(2): 263-301.

- Wang, Xinling. 2017. "China's twenty-year dream of SOE reform still unfulfilled," 4 October 2017, <http://www.eastasiaforum.org/2017/10/04/chinas-twenty-year-dream-of-soe-reform-still-unfulfilled/>(검색일: 2017. 10. 15).
- Wildau, Gabriel. 2017. "China rejects Singapore model for state-owned enterprise reform." <https://www.ft.com/content/21e99a38-6d08-11e7-bfeb-33fe0c5b7eaa> (검색일: 2017. 10. 20).

Abstract

Reforming China's SOEs and Local Government's Countermeasures against it in the New Normal

Jae-kwan Kim

Chonnam National University

This paper tries to explore main contents, problems, and political implication of the China's SOE Reforms in "the New Normal". Especially regarding reform, it focuses on corporate governance and asset management in the SOEs. The third plenum of the 18th CCP Congress held in November 2013 promulgated a grand reform blueprint, the "Decision on Major Issues Concerning Comprehensively Deepening Reforms(hereafter the Decision) in order to reform SOEs. Roughly two years later, on 13 September 2015, the "Guideline to Deepen SOE Reform"(hereafter Guideline) announced by CCP put a series of specific contents and guideline of reform. The two policies, Decision and Guideline highlighted crucial role played by market as well as corporate governance and state asset management. But at the same times, these policies not only sent conflicting signals on the role of the market and state, but also further heightened the conceptual contradictions on the direction and principle of China's SOE reforms. These phenomena have managed and reinforced so called corporate governance system of

non-separation between government and market with Chinese Characteristics. This paper also examines reform of China's SOEs under the Xi's regime and local government's countermeasures against it in the New Normal. Among local governments, especially this article introduces the case of the City of Shenzhen as a pioneering model in relation to marketization of corporate governance in China.

Keywords: China's SOE Reforms in "the New Normal", Corporate governance and asset management in the SOEs, Corporate governance system of non-separation between government and market with Chinese Characteristics