

# 중국 국유기업 지배구조의 변천과정에 대한 연구

: 이치자동차와 상하이자동차 사례를 중심으로\*

이상윤(호서대학교)

## 논문요약

중국 정부는 정부와 국유기업 간의 실질적인 분리를 위한 노력(政企分離)을 기울여 왔고, 국유기업에 대한 회사제기업 전환을 위한 개혁을 실시하였다. 이러한 시도에도 불구하고 정부의 높은 지분비율, 공산당과 정부의 다양하고 모호한 통제권, 주관부서 및 국유기업 인사를 둘러싼 관료조직의 특성 등 여러 가지 어려움이 상존하고 있다.

중국 국유기업의 지배구조에서는 당조직이 가장 핵심적인 위치를 점하고 이에 따라 가장 우선시되어 진다. 중국정부는 이미 장기간에 걸쳐 당위원회가 지도하고 경영자가 실질적인 경영을 하는 체제를 도출해내고 이러한 체제를 동요될 수 없는 원칙이라고 여겨오고 있다.

중국이치자동차와 중국상하이자동차의 사례에서 볼 수 있는 것과 같이, 중국정부는 국유자산감독관리위원회를 통해 절대적이고 실질적인 지배가 필요한 산업에서는 높은 수준의 지분을 확보하고 있는 상황이다.

또한 중국이치자동차와 중국상하이자동차의 사례는 당위원회, 이사회와 경영자의 통제력이 모두 존재하는 중국 국유기업의 지배구조에서 볼 때 정부와 정부 주관부서 및 국유자산감독관리위원회의 정치적 영향을 받고 있는 상황 하에서 당위원회와 이사회 직무를 겸직하는 것이 가장 적절하고 합리적인 선택 중 하나가 될 수 있음을 보여 주고 있다.

주제어: 중국, 기업, 지배구조, 변천과정

\* 이 논문은 2016년도 호서대학교의 재원으로 학술연구비 지원을 받아 수행된 연구임(2016-0072)

## I. 서론

중국 정부는 뉴노멀(new normal, 新常态) 시대에 진입하여 기존의 고속성장 모델보다는 경제성장의 품질을 중요시하는 경제발전을 해야 한다는 입장을 밝힌 바 있다. 중국 정부는 경제발전을 실현하는 과정 중 내·외부적 불확실성을 계속적으로 경험하게 되었다. 이러한 불확실성이 존재하는 환경 하에서 어떠한 모델을 통한 경제성장을 이룰 것인가는 중국 정부가 지속적으로 고민하는 부분이라고 할 수 있다. 중국 외부의 불확실성이 큰 상황에서 중국 정부는 경제성장을 하락, 실업률 증가 등과 같은 내부적인 불확실성이 증대되는 것을 원하지 않을 것으로 보인다.<sup>2)</sup>

이러한 상황에서도 중국정부는 공유제를 주축으로 하는 경제운영방식을 중요하게 여기고 있으며, 이는 중국정부와 중국 국유기업이 중국적 환경에서 달성해야 할 정치적 가치이자 국유기업의 경제적 부담이 될 것이다(王国成, 2002, 8-11; White, 2000, 28-52; Baek, 2005, 485-498; 王发令, 丁锋, 2015, 78-79).

2016년 중국 국내총생산(GDP)은 74.4조 위안 규모에 달했으며 2015년 대비 6.7% 성장한 결과를 보여주었다.<sup>3)</sup> 중국경제 중 공유경제가 차지하는 비중이 감소하고 있으나 중국기업에 대한 대표성을 가지고 있는 주요 기간산업의 기업은 국유기업이 중심이 될 수 밖에 없을 것이다. 2016년 Fortune지가 발표한 세계에서 가장 규모가 크고 영향력 있는 기업 리스트인 글로벌 500대기업 중 중국기업은 110개를 차지했고 그중 83개 기업이 중국 중앙정부 산하 중앙 국유기업 또는 지방정부 산하 지방국유기업인 것으로 나타났다.<sup>4)</sup>

1) 중국 인민일보 발표기사 자료 “中国经济不会为速度牺牲质量”, 『人民日报』 2017년02월16일.

2) Friedman, George, *The next decade: Empire and Republic in a changing world*. New York: Anchorbooks, 2012, pp. 177-180.

3) 중화인민공화국 중앙인민정부 홈페이지 자료 [http://www.gov.cn/xinwen/2017-01/21/content\\_5161842.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2017-01/21/content_5161842.htm)(검색일: 2017년 6월 30일)

4) Fortune China 홈페이지 자료 [http://www.fortunechina.com/fortune500/c/2016-07/20/content\\_266955.htm](http://www.fortunechina.com/fortune500/c/2016-07/20/content_266955.htm)(검색일: 2017년 6월 29일)

딩쉐량(2011, 97-98)은 중국모델의 기본적인 3가지 축을 핵심적 레닌주의, 중국특색의 사회통제 시스템과 정부통제의 시장경제라는 견해를 밝힌 바 있다. 그중 정부통제의 시장경제는 중국정부가 중국에서 가장 중요하고 근간을 이루는 전략적 산업에 대한 통제를 실시하고 이들 전략산업에 대한 지속적인 지원을 제공하게 됨을 의미하는 것이다.<sup>5)</sup>

중국경제 및 중국기업 분야에서 중국 국유기업은 역사적인 맥락과 중국을 대표하는 대기업 그룹에서 차지하는 지위라는 두 가지 측면에서 모두 그 중요성과 대표성을 가지고 있다고 볼 수 있다. 이러한 중요성에도 불구하고, 중국 국유기업 경영관리를 깊이 있게 이해할 수 있는 지배구조에 대한 국내 선행연구는 중국 및 해외에서의 선행연구에 비하여 제한적으로 이루어졌다(장영석, 2003, 13-36; 이흥규, 2010, 43-92; 오일환, 1999/2000, 127-151). 중국정부가 지속적으로 추진하고 있는 국유기업 개혁의 연장선상에서 이루어진 회사법 반포와 국유기업에 대한 ‘회사화(corporatization)’<sup>6)</sup> 개혁(吳敬琏: 1995, 13-16)에도 불구하고 기존의 많은 관행들에 대한 근본적인 개선이 이루어지지 않고 있는 상황이다.

본 연구는 중국 국유기업 지배구조에 대한 정치적인 시각을 통해 다음과 같은 문제들에 대한 해답을 찾아가고자 한다. 첫째, 중국 국유기업에 대한 회사화(corporatization) 개혁 이후에도 중국정부 및 주관부서의 통제는 왜 줄어들지 않고 있는 상황인가? 둘째, 중국 국유기업에 대한 회사화(corporatization) 개혁 이후 국유기업에 보유하고 있는 지분은 실질적으로 줄어들고 있는 상황인가? 셋째, 중국 국유기업은 왜 공산당 조직과 경영자라는 두 가지 라인을 통한 경영관리를 진행하고 있는가? 넷째, 중국 국유기업 내부 조직구조에서 공산당 당위원회와 경영자 간 겸직은 왜 이루어지며 어떠한 의미가 있는가?

5) 덩쉐량 지음, 이희옥, 고영희 옮김, 『중국모델의 혁신』, 서울: 성균관대학교출판부, 2011, pp. 97-98.

6) 吳敬琏(1995)은 현대적 기업제도(회사화)와 관련하여 현대적기업제도가 이루어지지 않은 대형 및 중형 국유기업(非公司类型的大中型国营企业)을 회사화된 기업법인조직으로 전환해야 한다는 견해를 제시한 바 있다. 吳敬琏, “在公司化改制中建立有效的公司治理结构” 『理论前沿』 1995年 第7期, 1995, 13-16.

이러한 문제들에 대한 해답을 찾아가는 과정으로서 중국 국유기업의 지배구조 및 지배구조변천 과정에 대한 선행연구를 살펴보고자 하며, 국내 선행연구 이외에도 중국 및 해외 선행연구를 종합적으로 고찰하고자 한다. 특히 중국 국유기업의 지배구조 변천과정을 깊이 있게 살펴보기 위하여 중국 자동차산업을 대표하는 기업인 중국이치자동차와 중국상하이자동차 기업지배구조의 변천과정을 구체적인 사례로 살펴보고자 한다. 본 연구는 이러한 고찰을 통하여 중국 국유기업의 지배구조를 둘러싼 정치적인 요인을 통해 중국 정부, 주관부서 및 국유자산감독관리위원회는 어떠한 의도로 중국 국유기업에 대한 지속적인 통제를 하는지, 중국 국유기업 내부에는 공산당 당위원회 조직, 경영자, 이사회 등 기업지배구조를 이루는 상이한 기관들이 어떠한 의미를 가지는지 살펴보고자 한다. 본 연구는 이를 위하여 경영학적 측면에서 기업지배구조를 고찰하고자 하며 중국이치자동차와 중국상하이자동차의 변천사를 경영사학적 측면에서 살펴보는 방법을 취하고자 한다.

본 연구는 이러한 고찰을 통해 중국 국유기업에 대한 연구의 폭과 깊이를 증진시키는데 공헌하고자 하며, 실무분야 및 기업 경영관리 종사자들이 중국기업과 장기적인 협력을 추진하는 과정 중에 중국 국유기업의 내·외부적 고려사항과 정치적 상황을 이해할 수 있는 시각을 제공한다는 측면에서 기여할 것으로 생각된다.

## II. 중국 국유기업 지배구조

### 1. 기업지배구조 관련 연구

기업지배구조(corporate governance structure)는 넓은 의미에서 볼 때 전반적인 기업의 운용구조를 의미하며, 기업과 관련된 의사결정에 영향을 미치는 요소라고 볼 수 있다. 이에 비해 좁은 의미의 기업지배구조는 기업경영자가 이해관계자, 특히 주주의 이익을 위한 역할을 다하도록 감시하고 통제하는 제

도라고 볼 수 있다. 특히 기업내부 지배구조는 소유자, 법인 및 법인대표, 그리고 고위경영자를 포함하는 기업의 핵심부분이라고 할 수 있으며, 소유자, 이사회 및 경영자 간의 권력을 나누어 주거나 이익을 견제하고 균형을 찾게 하는 장치라고 할 수 있을 것이다(김일태, 유동국, 정진필, 2002, 218-219; 张淑杰, 2004, 28-30; 周昱汝, 2011, 209-210).

한국 내에서 중국 국유기업의 지배구조에 대한 연구는 제한적으로 이루어져 왔다. 장영석(2003, 13-36)은 중국 후난성(湖南省) 창사시(長沙市) 소재 국유기업의 주식제(股份制) 개혁과 지배구조 변천에 대한 사례연구를 진행하였다. 장영석(2003, 13-36)은 이 국유기업이 주식제 개혁 이후 자산규모, 국유(國有)지분 규모와 집체(集體)지분 규모를 확정하였으며, 창사시 인민정부 산하 국유자산관리위원회가 이 국유기업을 소유하는 방식을 채택하였고, 이 국유기업은 ‘신삼회(新三會)’라고 불리는 주주총회, 이사회 및 감사회와 ‘노삼회(老三會)’라고 불리는 당위원회, 직공대표대회 및 공회(工會, 노조조직)를 기업지배구조에 포함시켰음을 보여주었다. 이흥규(2010, 43-92)는 중국 청조(淸朝)에서 개혁개방 시기에 이르기까지 중국 국유기업 형성에 대한 동적 변화에 대한 연구를 진행하였다. 오일환(1999/2000, 127-151)은 중국 정부가 중국 국유기업을 현대적 기업제도를 갖춘 회사제 기업으로 전환하는 ‘회사화(corporatization)’를 진행할 때 회사법을 적용하도록 하였다. 중국 회사법에 따르면 기업지배구조는 주주총회, 이사회, 경영자(CEO) 및 감사회를 설립하고 이들 간에 상호 견제를 하고자 하는 것이다.

중국은 사회주의 초기단계에 처하여 있으며, 경제운영방식에 대해서는 사회주의 시장경제를 표방하면서 공유제가 중심이 되며 이와 함께 다양한 소유제를 발전시키고자 하였다(王国成, 2002, 8-11; White, 2000, 28-52). 중국 공공부문(Public Sector)은 중국 정부의 산업정책을 대체하는데 있어 중요한 역할을 수행하였다.<sup>7)</sup>

7) Baek, Seung Wook, "Does China Follow "the East Asian Development Model"?" *Journal of Contemporary Asia*, vol. 35, no. 4, 2005, pp. 485-498.

何自力(1999, 41-50)는 중국 국유기업이 개인주주 중심의 지배구조 또는 경영자 중심의 지배구조보다는 법인주주 중심의 기업지배구조를 목표로 삼아야 한다는 견해를 제시하였다. 桑田(2016, 22-23)은 사회주의시장경제는 중국적 특색을 가진 사회주의를 이루는 중요한 부분이며, 이에 따라 중국 국유기업에게 있어서 중국 공산당이 이끄는 중국적 특색을 가진 사회주의에서 성공을 거둘지 여부는 그 의미가 매우 크다는 견해를 제시하였다. 미국 및 유럽 국가가 채택하는 기업지배구조에서는 주주총회와 이사회가 가장 중심이 되지만, 중국 국유기업의 지배구조에서는 당조직이 핵심적인 지위를 가진다. 이는 당의 ‘지도(领导)’가 “중국특색의 사회주의에서 가장 본질적인 특색을 보여주는 것(党的领导是中国特色社会主义最本质的特征)”이라고 이해할 수 있다.<sup>8)</sup> 중국 국유기업의 지배구조와 구미 자본주의 기업의 지배구조 간 가장 큰 차이는 국유기업이 중국 공산당과 전체 인민이 실현하고자 하는 정치적 목적을 가지고 있는 측면이라고 할 수 있을 것이다.<sup>9)</sup>

중국 국유기업의 지배구조는 민주관리위원회(民主管理委员会), 1인경영자체제(一长制), 서기경영체제(书记挂帅), 당위원회 지도하의 CEO분업체제(党委领导下的厂长分工负责制), 공산당 일원화지도체제(党的一元化领导) 등 단계를 거치면서 변화되어 왔다(汤吉军, 年海石, 2013, 71-74; 吴金群, 2010, 23-28).

姬定中(2006, 115, 199)은 중국 국유기업에서 CEO와 대표이사 겸직으로 인해 기업내부의 의사결정에 대한 권한과 이러한 의사결정을 실제로 집행하는 권한 간의 구분이 모호해지게 되기 때문에 중국 정부는 1인이 국유기업의 CEO와 대표이사 직무를 겸직할 수 없게 하고 있으나, 실제 중국 국유기업에서는 이러한 CEO와 대표이사 직무를 1인이 겸직하는 경우가 상당히 보편적이라는 견해를 제시하였다. 이는 중국국유기업 내부에 ‘내부인 통제(内部人控

8) 杨亮, “国有企业党组织参与有效性研究—基于企业治理结构的视角”『山西农业大学学报(社会科学版)』第15卷 第8期, 2016, pp. 579-583.

9) 王发令, 丁锋, “中国特色社会主义国企治理与监管制度探索—基于国有企业性质、特征与治理结构的研究”『经营者』2015年 第4期, 2015, pp. 78-79.

制’ 문제가 심각함을 보여주는 한 측면으로 이해할 수 있다(姬定中, 2006, 115, 199; 王桂科, 2004, 48-51). 涂永珍(2003, 101-103) 역시 중국 허난성(河南省) 소재 국유기업에 대한 실증조사를 통하여 CEO와 대표이사 직무를 1인이 겸직하는 기업이 보편적으로 존재하고 국유주(国有股)의 비중은 과도하게 높으며 기업경영과 관련된 주요사안에 대한 주주총회의 감독기능이 약화되어 있는 등의 문제가 존재한다는 견해<sup>10)</sup>를 보여주었다.

중국 국유기업 고위경영자들 중 상당수는 ‘관료’로서의 태도를 보여주고 있으며, 상당수 이사는 정부 주관부서의 책임자 출신인 상황이다.<sup>11)</sup> 王桂科(2004, 48-51) 역시 중국 국유기업 중 상당수가 구소련의 경영방식을 답습하고 있는 상황이며 정부주관부서에서는 행정직급(行政级别), 정치적인 면모와 전문지식에 근거하여 기업경영자를 선발하고 있는 상황이라는 견해를 보여주었다. 그는 이와 함께 중국 국유기업에서 주주총회, 이사회, 고급경영자, 감사회 등 지배구조를 갖추고 있으나 실제로는 형식에 치우쳐 견제와 통제의 목적을 이루지 못하고 있는 상황이라는 견해를 제시하였다(王桂科, 2004, 48-51; 卜毅然, 2000, 44-46; 周昱汝, 2011, 209-210). 정부 주관부서가 스스로의 기능에 대한 전환을 이루지 못하면서, 독립적인 법인의 지배구조를 수립하게 되었으나 국유기업에 대하여 정부가 실행하는 관리방식은 여전히 주관부서가 국유기업에 대해 행정적인 간섭을 하는 한계를 벗어나지 못하고 있고 계획경제시기의 운영방식이 가지는 특징을 상당부분 보여주고 있는 상황이라고 볼 수 있다(李红民 2004, 88-89; Ewing, 2005, 317-338). ‘위탁인(委托人, principal)’으로서의 정부 주관부서 및 정부관료와 ‘대리인(代理人, agent)’으로서의 기업경영자는 모두 정부 관료의 신분을 가지고 있다. 이에 따라 다음의 문제가 발생할 수 있게 된다. 첫째로 ‘위탁인’인 정부 주관부서 및 정부관료와 ‘대리인’인 기업 경영자이 추구하는 목표는 반드시 기업의 이윤극대화와 일치하지는 않는다. 둘째로 정부 정책분야의 실적이 ‘위탁인’으로서의 정부 관료

10) 周昱汝, “国外公司治理结构对我国当代国企发展的启示” 『法制与社会』 总第35期, 2011, pp. 209-210

11) 葛琦, “国有企业内控问题及对策分析.” 『新会计』 2011年 第8期, 2011, pp. 21-26.

의 승진에 영향을 주는 것이다. 셋째로 ‘위탁인’인 정부 주관부서 및 정부관료와 ‘대리인’인 기업 경영자 사이에는 행정적인 임명을 하고 임명되는 관계가 존재한다. 넷째로 ‘위탁인’인 정부 주관부서 및 정부관료와 ‘대리인’인 기업 경영자가 수행하는 직무가 달라지면 국유기업 경영과 이들 간에는 관련성이 존재하지 않게 된다.<sup>12)</sup> Pearson(2005, 296-322)은 중국 국유기업의 경영자 임명과 관련하여 중국 주관부서 관료 직무와 국유기업 경영자 직무 간을 서로 오고 가는 회전문 인사(Revolving Door for Personnel)가 지속적으로 진행되고 있었음을 지적하였다. 이러한 측면은 국유기업에 대한 회사화 개혁 이후 중국 국유기업에 대한 중국정부 및 주관부서의 통제와 영향력이 지속되고 있음을 보여준다고 할 수 있을 것이다. 영국 국영산업(Nationalized Industry)의 예를 살펴보면, 주관부서의 법적인 통제력보다 정부와 국영기업 간의 관계, 비공식적인 대화, 협상 및 압력이 훨씬 더 중요하다는 것을 알 수 있으며<sup>13)</sup>, 이러한 주관부서의 비공식적인 대화와 압력은 국가소유기업 또는 국가지배기업에 대한 다양한 통제력을 의미하는 것이라고 볼 수 있다.

중국 국유기업의 지배구조를 살펴보면, 이미 상장된 중국 국유기업의 경우 유통주(流通股)의 비율이 약 30%로서 매우 낮은 비율을 보여주고 있으며, 대주주인 중국 정부 및 주관부서는 기업경영에 대하여 절대적인 발언권을 가지고 있다. 이에 따라 중국 정부 및 주관부서는 경영자의 기업경영에 간섭을 하거나 심지어 경영자를 교체할 수 있는 상황이다. 이외에 이사회 및 대표이사는 이들을 임명한 정부에 대해서만 경영의 책임이 아닌 행정적 책임을 지게 된다.<sup>14)</sup> 중국 국유기업의 경영자를 임명하는 방식은 첫째로 정부가 대주주로서 직접적으로 이를 임명할 수 있고, 둘째로 이사회 또는 대표이사가 추천하여 정부 주관부서에서 이를 임명할 수 있으나 실제로 이 두 가지 방식은 근본

12) 曹休宁, “政府化的委托人和代理人对国有企业治理结构的偏向” 『探索』 2002年 第3期 2002, pp. 86-88.

13) Robson, William, A., *Nationalized Industry and Public Ownership*. Toronto: University of Toronto Press, 1960, pp. 143-162.

14) Ewing, Richard D., “Chinese Corporate Governance and Prospects for Reform.” *Journal of Contemporary China*, vol. 14, no. 43, 2005, pp. 317-338.

적인 차이가 없으며 모두 정부에서 경영자를 파견하는 것이라고 볼 수 있다 (Ewing, 2005, 317-338; 张淑杰, 2004, 28-30).

중국이 2006년부터 회사법(公司法)을 실시한 이후에도 회사법이 규정한 기업지배구조가 가지는 견제와 균형의 기능을 살리지 못하고 있는 상황이다. 대표이사 및 이사회가 주주총회에서 선출되기 보다는 정부와 정부 주관부서에서 이들을 임명하는 방식이 여전히 주를 이루고 있는 현상을 보여주고 있다.<sup>15)</sup>

중국 정부가 정부 주관부서와 국유기업 간의 상호독립을 위한 노력(政企分關)을 기울였으며, 국유기업에 대한 회사화(corporatization)를 통한 전환을 실시하였으나, 이러한 시도들은 정부의 과도한 지분보유비율, 당과 정부의 포괄적인 감독구조, 주관부서 및 국유기업 인사의 관료적인 측면, 그리고 주관부서의 모호한 권한 등 원인 때문에 실효성을 거두기 어려운 상황이다.<sup>16)</sup> 기업의 지배구조는 법률제도와 높은 수준의 회계기준을 포함한 자유시장제도에 기반을 두어야 하지만, 중국에서는 이러한 토대를 갖추지 못한 상태(Ewing, 2005, 317-338)에서 국유기업의 당면과제를 해결하기 위해 만들어지고 지배구조 개혁이 진행되었다고 할 수 있을 것이다.

중국 국유기업을 둘러싼 이러한 중국적인 특수한 상황은 국유기업이 증권거래소에 상장된 이후에도 정부를 대표하는 국유자산감독관리위원회가 소유하는 국유기업의 지분이 과도하게 높을 수 밖에 없으며, 중국정부 주관부서는 다양한 통제권을 행사하고 중국정부는 국유자산감독관리위원회를 통해 이사회 및 경영자 인선에 참여하는 방법 등으로 국유기업에 대한 지속적인 통제를 하게 되는 것이다. 이는 3장의 <그림 3>에 제시되어 있다.

曾凡红(2007, 43-44)은 중국 국유기업의 지배구조에 대한 연구에서 다음과 같은 견해를 제시하였다. 중국 국유기업의 소유자는 자연인(自然人)이 아닌 추상적인 의미의 '소유자'로서 국유기업의 소유권문제는 여전히 해결되지 않은

15) 隋晶秋, 徐长云, “《公司法》修订对国有企业公司化治理的影响.”《哈尔滨市委党校学报》. 总第52期, 2007, pp. 64-66.

16) Pearson, Margaret, “The Business of Governing Business in China Institutions and Norms of the Emerging Regulatory State.” *World Politics*, vol. 57, 2005, pp. 296-322.

상태라고 볼 수 있다.<sup>17)</sup> 이에 따라 국유기업의 소유권이 형식적으로는 명확해졌으나, 이러한 형식 상의 소유자는 국유기업의 실제소유자가 아니며, 누가 국유기업의 주주에 대한 감독과 관리를 하며, 주주 역시 어떠한 방법으로 스스로의 권리를 보호할 것인지에 대한 구체적인 조치와 시스템이 제시되지 못한 상황이다.<sup>18)</sup> 중국 국유기업의 소유권 문제가 해결되지 못한 상황 하에서는 그만큼 국유기업 지배구조의 효과를 극대화하기 어렵게 된다고 볼 수 있다.<sup>19)</sup> 실제 중국 국유기업의 소유자인 ‘자연인’이 부재한 가운데 정부 주관부서, 국유지주회사 및 각종 국유소유권(국유자산)대표가 이러한 형식적인 소유자를 대표하고 있는 상황이다.<sup>20)</sup>

중국 국유기업 지배구조의 딜레마는 중국 정부가 주요 분야의 국유기업에 대한 전체 소유권 또는 지배권(full or controlling ownership)을 유지하고자 하며, 중국 정부 또는 주관부서가 국유기업을 효율적으로 운영하고자 하지만, 이윤극대화를 주요한 목표로 국유기업을 운영하지 않으려는 점이라고 할 수 있다. 하지만 국유기업에 대한 이윤극대화가 아닌 목표는 측정하기 어려우며 상이한 목표 간에 균형을 추구하는 것 역시 어려운 일이라고 할 수 있다. 이러한 중국정부 또는 주관부서는 국유기업 지배주주는 소주주와 이해관계를 둘러싼 갈등이 있으며, 때로는 국유기업 지배주주는 소주주의 이익을 이용하거나 훼손할 수 있는 문제 역시 존재한다고 볼 수 있다.<sup>21)</sup>

## 2. 중국 국유기업 지배구조의 변천과정

중국에서 중화인민공화국이 수립되기 이전 공산당 혁명근거지에는 공영기업

17) 周昱汝, “国外公司治理结构对我国当代国企发展的启示” 『法制与社会』 总第35期, 2011, pp. 209-210.

18) 曾凡红, “国有企业在建立现代企业制度改革中存在的问题及对策” 『农村经济与技术』 第18卷 第8期, 2007, pp. 43-44.

19) 中国人民大学国有企业改革课题组, “国有企业的战略性调整与治理结构创新.” 『中国人民大学学报』 第6期, 1999, pp. 1-10.

20) 卜毅然, “论国有企业治理结构的‘中国模式.’” 『财经问题研究』 总第199期, 2000, pp. 44-46.

21) Clarke, Donald, “Corporate Governance in China: An Overview.” 『China Economic Review』, vol. 14, 2003, pp. 494-507.

(公營企業)이 존재하였으며, 이 시기의 공영기업은 삼인단(三人團), 창무회(廠務會) 및 공장관리위원회(工廠管理委員會) 등의 제도를 채택하였다. 중화인민공화국 수립 후에는 중국 공산당이 관료자본을 몰수하고 이들 기업을 국영기업(國營企業)으로 전환하였다. 1950년부터 국영기업은 보편적으로 공장관리위원회(工廠管理委員會)와 직공대표대회(職工代表大會) 제도를 채택하였다. 그중 공장관리위원회(工廠管理委員會)는 CEO(최고경영자, 廠長), 부CEO(副廠長), 총공정사(總工程師), 기타 생산책임자와 같은 수의 직공대표로 구성되며 CEO가 공장관리위원회의 주석을 담당하고 있었다. 직공대표대회의 기업경영과 관련된 결의는 공장관리위원회의 승인을 받고 CEO의 명령으로 이를 반포해야 효력을 가질 수 있었다.

1950년에서 1953년 간에 중국 동북지역 및 화북지역의 일부 국영기업은 소련의 경영방식을 도입하면서 일장제(一長制)를 실시하고자 하였으며 이를 ‘생산경영 업무 상의 CEO책임제(生產行程工作上的廠長責任制)’라고 하였다. 1954년 중국중앙화북국(中國中央華北局)에서 ‘국영기업 및 광산기업의 CEO책임제 실시에 대한 결정(關於國營廠礦企業實行廠長責任制的決定)’을 승인하여 발표하면서 중국 전역의 국영기업 및 광산에서 CEO책임제를 실시하게 되었다.

중국에서 1950년대 말부터 1960년대 초까지 논의되었던 ‘공산당위원회 지도 하의 CEO책임제(黨委領導下的廠長責任制)’는 당의 집단적인 지도와 경영자의 개인적인 책임을 결합하고, 기업의 당위원회가 국영기업을 지도(領導)하는 핵심적 위치가 되는 특성을 보여주고 CEO책임제 이외에 직공대표대회를 통한 민주적인 경영이 이루어지며 직원이 참여하는 경영을 이루고자 하는 제도라고 볼 수 있다(中國企業史編輯委員會a, 2002, 696-706).

1966년에서 1976년 사이에 중국 문화대혁명의 영향을 받아 국영기업의 경영제도와 기업지배구조가 파괴적인 영향을 받게 되었다. 1968년 국영기업 내에 혁명위원회(革命委員會)가 수립되고 이러한 혁명위원회가 경영권을 장악하게 되었다. 1976년 중국에서 문화대혁명이 끝나게 됨에 따라 중국경제와 기업 역시 새로운 전기를 맞게 되었다.

1978년 중국정부는 공업 30조(工業三十條)라고 불리우는 ‘중국 공산당 중앙의 공업발전을 강화시키는 몇가지 문제들에 대한 결정(中共中央關於加強工業發展若干問題的決定(草案))’을 발표하면서 국영기업은 ‘공산당위원회 지도 하의 CEO책임제’와 ‘공산당위원회 지도 하의 직공대표대회 또는 직공대회제’라는 방식을 제시하였다.

1980년 덩샤오핑(鄧小平)은 중앙정치국 확대회의(中央政治局擴大會議)에서 ‘당과 국가지도제도의 개혁(黨和國家領導制度的改革)’이라는 담화문에서 준비성과 계획성을 가지고 공산당위원회 지도 하의 CEO책임제, 경영자책임제를 바꾸어야 하며 각각 공장관리위원회(工廠管理委員會), 기업이사회(董事會), 경제연합체의 연합위원회가 지도하고 감독하는 CEO책임제, 경영자책임제를 실시하는 방안을 제시하였다.

1981년부터 1982년까지 중국 중앙조직부(中央組織部), 국가경제무역위원회(國家經委) 및 중국 전국총노조(全國總工會)는 ‘국영공업기업 직공대표대회 잠정조례(國營工業企業職工代表大會暫行條例), ‘국영공장 CEO업무 잠정조례(國營工廠廠長工作暫行條例), ‘중국공산당공업기업 하부조직업무잠정조례(中國共產黨工業企業基層工作暫行條例)’를 제정하고 반포 및 발표하였다. 1986년 중국 공산당 중앙과 국무원은 ‘전민소유제공업기업CEO업무조례(全民所有制工業企業廠長工作條例), ‘중국공산당전민소유제공업기업 하부조직 업무조례(中國共產黨全民所有制工業企業基層工作條例), ‘전민소유제공업기업 직공대표대회조례(全民所有制工業企業職工代表大會條例)’ 등 3가지 조례를 수정하여 반포하면서 CEO책임제를 실시하면서 생산과 경영의 주요문제에 대한 의사결정권을 보장하며 경영과 지휘 과정 중 CEO의 역할을 뚜렷하게 표현하였다. 다만 이들 3가지 조례에서는 당조직과 노조(工會) 등의 업무가 생산과 경영이라는 기업의 중심을 타이트하게 둘러싸야 한다는 것을 강조하였다.

1988년 제7차 인민대표대회 제1차 회의에서 ‘중국전민소유제공업기업법(中華人民共和國全民所有制工業企業法)’이 통과되었다. ‘기업법’ 총칙은 기업이 CEO책임제 또는 경영자책임제를 실시하며, 중국공산당의 기업 내 하부조직이

당과 국가의 방침 및 정책이 기업에서 관철, 집행, 실시, 보장되고 이를 감독 하도록 한다는 점을 분명히 하였다. 1992년 제14차 중국 공산당 전국대표대회에서 ‘중국공산당장정(中國共產黨章程)’ 32조를 수정하였으며, 이 부분에서는 마찬가지로 국유기업 내 공산당조직의 역할에 대한 내용이 제시되어 있다.

1993년 제8차 인민대표대회 상무위원회 제5차 회의에서 ‘중화회사법(中華人民共和國公司法)’이 통과되었다. 회사법 6조는 기업의 지배구조에 대하여 주주총회, 이사회, 경영자 등의 직무와 책임을 분명히 밝히고 상호 간 조율과 견제를 하는 경영체제임을 분명히 하였다(Ewing, 2005, 317-338).

1996년 중국 중앙조직부(中央組織部)는 ‘현대기업제도 시범실시대상 100개 기업 중 업무 강화 및 개선에 대한 의견(關於現代企業制度百家試點企業中加強和改進黨的工作的意見(試行)的通知)’을 발표하였다. 이러한 통지에 따르면 현대기업제도를 수립하는 것은 당조직의 정치적 책임이며, 당조직은 당의 노선, 방침, 정책을 관철하고 당과 국가의 정책이 기업에서 관철되고 집행되도록 하며, 당조직은 기업의 중대 문제에 대한 정책에 참여하고 주주총회, 이사회, 감사회 및 경영자를 지원하여 직책과 권한을 행사한다는 점을 밝혔다. 이 통지는 당조직은 당위원회 서기를 포함한 경영진을 잘 선택하고 배정해야 하며, 당위원회는 법적인 절차에 따라 이사회, 감사회에 참여할 수 있으며, 이사, 감사, 부CEO 등 직무에 교차하여 재직할 수 있다는 점을 분명히 보여주었다. 1996년에 중국 중앙조직부에서 발표한 ‘통지’와 같이, 중국 국유기업에서 당위원회는 이사, 감사, 부CEO 등 직무에 교차로 재직할 수 있도록 되어 있으며, 실제 중국이치자동차를 포함한 상당수 국유기업들에서 이러한 주요 직무를 겸직하는 방법을 채택하고 있다.

1996년 중국 중앙조직부(中央組織部), 중앙정책연구소(中央政策研究所), 국가경제무역위원회(國家經委) 및 중국 전국총노조(全國總工會)는 ‘중공중앙의 국유기업 내 공산당 조직건설업무 강화 및 개선에 대한 통지(中共中央關於進一步加強和改進國有企業黨的建設工作的通知)’를 발표하였다. 이 통지는 국유기업에 대한 공산당의 정치적 지도(領導)를 지켜나가는 것은 중요한 원칙이며

어떠한 시기에도 동요될 수 없는 원칙이라는 점을 제시하였다(中國企業史編輯委員會b, 2002, 94-108).

1950년대 소련의 시스템을 도입하면서 중국에 들여온 ‘생산경영 업무 상의 CEO책임제(生産行程工作上的廠長責任制)’에 대한 반성을 실시한 이후, 중국 국유기업에서 공산당 당위원회와 CEO가 공존하는 가운데에서, 공산당 당위원회가 지도하며 경영자인 CEO가 일상적인 경영을 하는 기업지배구조는 이미 상당기간동안 논의되어온 제도이며, 문화대혁명시기를 제외하고 1960년대부터 1996년까지 지속적으로 일관적으로 논의되고 관철되어온 정책이라고 볼 수 있다. 1999년 중국 공산당 제15차 4중전회(四中全會)는 ‘중공 공산당 국유기업의 개혁과 발전에 관한 몇 가지 중대 문제의 결정’을 통과시켰다. 이러한 결정은 국유기업에 대하여 상대적으로 준비가 잘 된 현대기업제도를 구축한다는 점을 명확히 제시하였다(錢津, 2010, 64-69; 戚聿東, 劉健, 2015, 24-29).

다음 장에서는 중국 자동차산업의 대표기업인 중국이치자동차와 중국상하이 자동차 기업지배구조의 변천과정을 사례로 살펴보고자 하며, 이러한 고찰을 통해 중국 국유기업 내부에서 공산당 당위원회 조직, 경영자, 이사회 등 상이한 기관들이 어떠한 관계성을 가지며 중국 국유기업과 국유자산감독관리위원회 간에 어떠한 관계를 가지는지 살펴보고자 한다.

### Ⅲ. 중국 자동차산업 기업지배구조의 변천과정

#### 1. 중국이치자동차 지배구조 변천과정

1952년 중국 중공업부는 지린성(吉林省) 창춘시(長春市)에 자동차공업준비팀(汽車工業籌備組) 652공장이 설립되었다. 이후 1964년 중국 국가경제무역위원회는 베이징(北京)에 트러스트기업인 중국자동차공업기업회사(中國汽車工業企業公司)<sup>22)</sup>를 설립하고 동북지역에 제일자동차공장(第一汽車廠)을 중심으

22) 이는 1964년 중국이 구소련이 일부 산업에서 실시하던 트러스트(托拉斯, trust) 제도를 도입하여 당시

로 하여 창춘자동차분회사(長春汽車分公司)<sup>23)</sup>를 설립하였으며, 리아오닝성(遼寧省), 헤이룽지양성(黑龍江省), 지린성 소재 자동차 관련 13개 기업과 창춘자동차연구소(長春汽車研究所), 창춘자동차공장설계처(長春汽車工廠設計處)를 창춘자동차분회사가 관리하는 것으로 결정하였다.

1982년 중국 국가경제무역위원회는 이치자동차가 중심이 되는 ‘해방기자동차공업연합운영회사(解放汽車工業聯營公司)’를 설립시킬 것을 승인하였다. 1986년 해방기자동차공업연합운영회사는 ‘해방기자동차공업기업연합운영회사(解放汽車工業企業聯營公司)’로 명칭을 변경하였으며 참여기업은 이치자동차 이외에 10개 기업이었으며 1980년대 말까지 참여한 회원사는 101개 기업에 이르렀다(中國第一汽車集團公司, 2003, 253). 이 시기에 이치자동차는 ‘해방기자동차공업기업연합운영회사(解放汽車工業企業聯營公司)’와 ‘제일자동차공장(第一汽車廠)’의 두 가지 기업명칭을 보유하고 있었다.<sup>24)</sup>

계획경제 체제 하에서 이치자동차(一汽車)는 구소련의 관리방식에 따라 운영되던 전형적인 국유기업이었다. 당시에 이치자동차는 “화장시설(火葬場)이 외에는 모든 것을 갖추고 있다”라고 할 수 있을 만큼 다양한 사회적 부담을 지는 상황 하에 있었다. 이러한 기업경영방식은 이치자동차로 하여금 경영층이 경영에 집중하는 것을 어렵게 하고 투자 역시 집중적으로 이루어질 수 없었으며 상당수 잉여인력들이 존재하게 하였다. 이치자동차는 이러한 수많은 직간접적 부서와 부속기관을 ‘이치자동차그룹’과 법인지위를 갖춘 100% 지분을 보유한 완전소유자회사(全資子公司) 또는 지배자회사(控股子公司)체제로 전환하였다.<sup>25)</sup>

1992년 국무원은 ‘해방기자동차공업기업연합운영회사(解放汽車工業企業聯

제1기계공업부 산하의 트러스트기업으로 설립한 기업이었다.

23) 분회사(分公司)는 재무제표에 별도의 법인으로 표시되지 않으며 전체적으로 한 기업의 경영실적이 된다. 이는 자회사인 ‘子公司가 재무제표에 별도의 법인으로서 그 경영실적이 따로 표시되는 것과는 구별된다.

24) 中國第一汽車集團公司, 『中國一氣志 上卷』, 長春: 中國第一汽車集團公司, 2011, pp. 110-111.

25) 馬振東, 『欲尋陳迹都迷』, 長春: 中國第一汽車集團公司, 2002, p. 12.

營公司)’를 ‘제일자동차(그룹)회사(第一汽汽車(集團)公司)’로 변경하는 방안에 동의하였다. 1992년 7월 중국 공상행정관리국(工商行政管理局)은 이차자동차의 기업명칭을 중국제일자동차그룹(中國第一汽車集團), 약칭 이치그룹(一汽集團), 그룹 핵심기업의 명칭은 중국제일자동차그룹회사(中國第一汽車集團公司)로 하는 방안을 확정하였다.

1991년 중국정부는 기업그룹시험계획(企業集團試點)을 진행하였으며 1993년 국유자산관리국(國有資產管理局)은 이차자동차에 국유자산에 대한 경영관리권한을 부여하여 이치그룹과 각 회원사 간의 자산 관계를 명확하고 체계적으로 정리하고자 하였다. 이러한 개혁개방정책에 힘입어 이차자동차는 기업 간의 연합을 구축하고 기업자산에 대한 일련의 인수합병을 진행하였다. 1995년 34개 기업이 무상증여, 유상증여, 주식인수, 자본참여 등 방식으로 완전소유자회사(全資子公司), 지배자회사(控股子公司), 분회사(分公司) 및 비용센터(成本中心, cost center) 형태로 참여하게 되었으며, 18개 기업체 및 사업체는 이차자동차가 지분을 참여하는 기업(參股公司)로 전환되었다.<sup>26)</sup> 중국제일자동차그룹회사(中國第一汽車集團公司) 체제가 수립된 이후 이와 같은 이차자동차 회원사 또는 참여기업을 대상으로 현대적 회사제도를 갖춘 기업조직으로 전환하는 ‘회사화(公司化)’ 개혁작업은 2002년까지 지속적으로 이루어졌다. 1997년 6월 이치승용차주식회사(一汽轿车股份有限公司, FAW Car Co., Ltd.)는 중국 선전증권거래소(深圳證券交易所)에 상장되었다. 1997년 이치승용차주식회사의 상장이 이루어질 때 총 1,050,000,000주의 자본금 중 유통이 가능한 주식수는 300,000,000주였으며, 중국제일자동차그룹회사(中國第一汽車集團公司)는 모회사로서 전체 지분 중 750,000,000주인 71.43%의 지분을 보유하고 있었다. 1997년 당시 이러한 71.43%는 모두 유통이 불가능한 국유법인주(國有法人股)였다.<sup>27)</sup> 2011년 국무원(國務院) 국유자산감독관리위원회(國有資產監督管理委員會)는 이차자동차와 주요업무인 완성차 제작 및 부품생산에 참여하는 기

26) 中國第一汽車集團公司, 『一汽創業五十年 1953-2003』, 長春: 中國第一汽車集團公司, 2003, p. 421.

27) 一汽轿车股份有限公司, 『一汽轿车股份有限公司股票上市公告书』, 1997.

업의 전체 자산과 지분을 출자대상으로 하여 이치자산경영관리유한회사(一汽資產經營管理有限公司)가 현금으로 출자하게 하였으며, 2011년 6월 중국제일자동차주식회사(中國第一汽車股份有限公司)를 정식으로 등록하여 상장하게 하였고, 중국제일자동차주식회사(中國第一汽車股份有限公司)는 중국제일자동차그룹회사(中國第一汽車集團公司)가 지배하는 자회사가 되었다(中國第一汽車集團公司, 2011, 112). 2016년에 이르러서 이치승용차주식회사(一汽轎車股份有限公司)는 다음과 같은 지분구조를 보여주고 있다. 중국제일자동차그룹회사(中國第一汽車集團公司)는 중국 중앙정부 산하 국유기업으로 국무원 국유자산 감독관리위원회가 중국제일자동차그룹회사 지분의 100%를 보유하고 있고, 중국제일자동차그룹회사는 다시 이치자동차주식회사(中國第一汽車股份有限公司)의 지분 중 99.6%를 직접적으로 소유하고 나머지 부분을 이치자산경영관리유한회사(一汽資產經營管理有限公司) 통해 보유하여 100% 지분을 보유하고 있고, 이치자동차주식회사는 다시 이치승용차주식회사(一汽轎車股份有限公司) 지분의 53.03%의 지분을 보유하고 있다.<sup>28)</sup> 이와 같이 중국정부는 절대적 지배가 필요한 산업의 국유기업에 대한 실질적 지배가 가능한 지분을 확보하고 있는 상황이다.

전체적으로 보면 중국이치자동차는 1987년 1월에서 1992년 10월까지 제일자동차제조공장(第一汽車製造廠), 1992년 10월부터 중국제일자동차그룹회사(中國第一汽車集團公司) 시기를 거쳐왔다.

다음으로 이치자동차의 경영자와 관련된 기업지배구조를 살펴보도록 하겠다. 제일자동차제조공장(第一汽車製造廠) 시기에는 공장장(廠長), 제1, 제2 부공장장(副廠長), 부공장장(副廠長), 총공정사(總工程師), 총회계사(總會計師) 제도를 운영하였다. 중국제일자동차그룹회사(中國第一汽車集團公司) 시기에는 1992년 10월에서 2010년 11월까지 CEO(總經理), 부(副)CEO 및 총공정사(總工程師) 제도를 사용했다. 중국제일자동차그룹회사(中國第一汽車集團公司)는

28) 一汽轎車股份有限公司, 『一汽轎車股份有限公司 2016年年度報告』, 2017.

2010년 12월부터 대표이사(董事長), 부(副)대표이사(副董事長), CEO(總經理), 부(副)CEO 및 총회계사(總會計師) 제도를 채택하였다.

아래에서는 이차자동차의 당위원회와 관련된 기업지배구조를 살펴보도록 하겠다. 제일자동차제조공장(第一汽車製造廠) 시기에는 당위원회 서기(書記), 상무부서기(常務副書記), 부서기(副書記) 제도를 사용하였으며, 중국제일자동차그룹회사(中國第一汽車集團公司) 시기에서 현재까지 지속적으로 당위원회 서기(書記), 상무부서기(常務副書記), 부서기(副書記) 제도를 사용하고 있다.

이중 1985년 4월에서 1991년 11월까지 제일자동차제조공장(第一汽車製造廠) 제1부공장장(第一副廠長)으로 재직한 리즈구어(李治國)는 지린성 기계청(機械廳) 청장을 역임한 관료출신이었다. 1992년 10월부터 1999년 2월까지 중국제일자동차그룹회사(中國第一汽車集團公司) CEO 경샤오지에(耿昭杰)는 같은 기간 당위원회 서기 직무를 겸하였다. 2010년 12월에서 2011년 12월까지 쉬지엔이(徐建一)는 중국제일자동차그룹회사(中國第一汽車集團公司) 대표이사(董事長)와 당위원회 서기 직무를 겸직했다(中國第一汽車集團公司, 2011). 2017년 현재 쉬핑(徐平)은 중국제일자동차그룹회사 대표이사(董事長)와 당위원회 서기 직무를 겸직하고 있다. 현재 대표이사 이외에 부대표이사 친환밍(秦煥明) 역시 부대표이사 직무와 당위원회 부서기 직무를 겸직하고 있다.<sup>29)</sup> 이러한 예들은 1996년 중국 중앙조직부에 의해 논의되고 ‘통지’를 통해 발표된 것처럼, 국유기업 당위원회 서기 또는 부서기는 대표이사 또는 부대표이사 직무를 교차로 수행할 수 있는 상황을 보여주고 있다.

## 2. 중국상하이자동차 지배구조 변천과정

중국에서 1949년에 신중국이 수립된 이후 원래 기계제조에 종사하던 기업들 중 일부기업을 포함하여 중국 전역에서 330여개 기업이 자동차부품제조업

29) 중국제일자동차그룹회사 홈페이지 자료 [http://www.faw.com.cn/gyj/index.jsp?ption=1&pros=3&needle=jtgl&needle\\_2nd=gsldcy&page1=/gyjt/jtgl/gslscy/10.jsp](http://www.faw.com.cn/gyj/index.jsp?ption=1&pros=3&needle=jtgl&needle_2nd=gsldcy&page1=/gyjt/jtgl/gslscy/10.jsp) (검색일: 217년 6월 29일)

에 종사하게 되었다. 그중 상하이 지역에서는 1955년에 상하이시내연기관제조회사(上海市內燃機配件製造公司)는 설립되었고, 1956년 상하이시내연기관제조회사와 상하이시설비제조회사(上海市設備製造公司)는 상하이시 시정부에 양사간의 합병 방안을 승인해줄 것을 신청하게 된다.<sup>30)</sup>

상하이시(上海市) 정부는 1958년 주관부서인 상하이시기계공업국(上海市機電工業局)의 승인을 받아 상하이시내연기부품제조회사(上海市內燃機配件製造公司)와 상하이시설비제조회사(上海市設備製造公司)를 합병하여 신규로 설립된 회사명칭을 상하이시동력기계회사(上海市動力機械公司)로 결정하였다.<sup>31)</sup>

상하이자동차는 1960년 상하이(上海) 소재 상하이시동력기계회사(上海市動力機械公司)에 기반을 두고 상하이시농업기계제조회사(上海市農業機械製造公司)로 명칭을 변경하였다. 1950년대 말까지 중국 농업기계 계통은 트랙터 등 농기계 이외에도 각종 자동차를 생산하고 있었으며 1960년 상하이시농업기계제조회사(上海市農業機械製造公司) 산하에는 292개의 기업이 있었다. 그 이후 기업조직 내에서 자동차부문의 규모가 농기계부문의 규모를 초과하면서 경영층에서 '자동차'를 기업명칭에 표기하자는 의견이 제시되었고, 1969년 상하이자동차는 주관부서인 상하이시혁명위원회(上海市革命委員會)의 승인을 받은 후 상하이시트랙터자동차공업회사(上海市拖拉機汽車工業公司)로 명칭을 변경하였다(上海市政协文史資料編輯部, 2008, 44-45; 仇克, 1992, 20-55).

상하이자동차는 1956년 설립이래로 행정 주관부서에 대한 생산임무를 완수하는 책임제를 수행하였다. 1982년 상하이시 인민정부, 중국자동차공업회사(中國汽車工業企業公司) 및 상하이시 기전국(機電局)은 상하이자동차트랙터연합운영회사(上海市汽車拖拉機聯營公司)' 설립을 추진하였다. 당시 긴밀한 연합운영과 상대적으로 느슨한 연합운영 등 2가지 방식을 통해 상하이자동차와의 연합운영에 참여한 기업수는 60개에 이르렀다.<sup>32)</sup>

30) 仇克『上海汽車工業史(1901-1990)』, 上海: 上海人民出版社, 1992, pp. 20-25.

31) 仇克『上海汽車工業史(1901-1990)』, 上海: 上海人民出版社, 1992, pp. 30-47.

32) 仇克『上海汽車工業史(1901-1990)』, 上海: 上海人民出版社, 1992, pp. 110-113.

1983년 베이징 소재 중국자동차공업기업회사(中國汽車工業企業公司)는 각 지역에서 자동차를 생산할 연합운영회사(聯營公司)를 설립하도록 하였으며, 상하이시(上海市) 시정부는 ‘상하이자동차트랙터연합운영회사(上海市汽車拖拉機聯營公司)’로 명칭을 변경하며 약칭으로 ‘자동차트랙터회사(汽拖公司)’로 하는 방안을 승인하였다. 1990년 상하이시 시정부 및 상하이시경제위원회(上海市經濟委員會)는 상하이자동차의 기업명칭을 다시 상하이자동차총회사(上海汽車總公司)로 변경하는 방안을 승인하였다.<sup>33)</sup> 1997년 상하이자동차주식회사(上海汽車股份有限公司, SAIC Motor Corporation Limited)가 상하이증권거래소(上海證券交易所)에 상장될 시점에는, 총 1,000,000,000주의 자본금 중 사회에서 유통이 가능한 주식수는 300,000,000주였으며, 상하이자동차공업(그룹)총회사(上海汽車工業(集團)總公司)는 국유주(국가가 소유하는 지분)를 통해 전체 지분 중 70%인 700,000,000주를 보유하고 있다.<sup>34)</sup>

상장회사인 상하이자동차주식회사(上海汽車股份有限公司)는 2004년 그룹 산하 기업과 업무 전체에 대한 상장을 진행한 후 상하이자동차그룹주식유한회사(上海汽車集團股份有限公司)로 전환되었으며, 2016년에 이르러 상하이자동차그룹주식유한회사는 상하이시 소재 국유기업인 지방기업으로서 상하이시국유자산감독관리위원회(上海市國有資產監督管理有限公司)가 상하이자동차공업(그룹)총회사의 100% 지분을 보유하고 있다. 상하이자동차공업(그룹)총회사는 국유법인(國有法人)으로서 상하이자동차주식유한회사 총지분의 74.3%를 보유하고 있다.<sup>35)</sup> 중국 상하이시국유자산감독관리위원회 역시 상하이 소재 국유기업인 상하이자동차주식유한회사에 대한 절대적인 지분을 확보하고 있는 상황이다.

〈그림 1〉은 중국 국유기업의 외부 기업지배구조를 보여주고 있으며, 중국이 치자동차와 중국상하이자동차의 기업지배구조를 살펴보면 중국 국유자산관리

33) 上海市政协文史资料编辑部, 『上海汽车工业五十年 上卷』, 上海: 上海市政协文史资料编辑部, 2008, pp. 44-45.

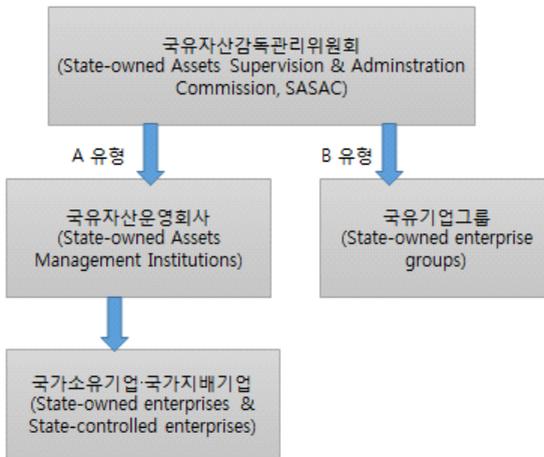
34) 上海汽车股份有限公司, 『上海汽车股份有限公司(筹)招股说明书概要』, 1997.

35) 上海汽车集团股份有限公司, 『上海汽车股份有限公司 2016年年度报告』, 2017.

위원회는 모두 B유형에 의한 국유기업에 대한 통제를 실시하고 있는 것을 알 수 있다.

전체적으로 상하이자동차공업(그룹)총회사는 상하이시내연기부품제조회사(上海市內燃機配件製造公司: 1955년 12월부터), 상하이시설비제조회사(上海市設備製造公司: 1956년 5월부터), 상하이시동력기계회사(上海市動力機械公司: 1958년 3월부터), 상하이시농업기계제조회사(上海市農業機械製造公司: 1960년 1월부터), 상하이시농업기계제조회사 혁명위원회(上海市農業機械製造公司革命委員會) 등 혁명위원회 시기(1967년에서 1977년까지), 상하이시트랙터자동차공업회사(上海市拖拉機汽車工業公司: 1978년 11월부터), 상하이자동차트랙터연합운영회사(上海市汽車拖拉機聯營公司: 1984년 3월부터), 상하이자동차공업총회사(上海汽車工業總公司: 1990년 1월부터), 상하이자동차공업(그룹)총회사(上海汽車工業總公司: 1995년 8월부터) 및 상하이자동차유한회사(上海汽車有限公司: 1995년 8월부터) 시기를 거쳐 왔다.

<그림 1> 중국 국유기업의 외부 기업지배구조



자료: Liu(2013: 103)

이중 상하이자동차의 경영자와 관련된 기업지배구조를 살펴보도록 하겠다. 1955년에서 1960년까지 상하이시내연기부품제조회사(上海市內燃機配件製造公司), 상하이시설비제조회사(上海市設備製造公司), 상하이시동력기계회사(上海市動力機械公司), 상하이시농업기계제조회사(上海市農業機械製造公司) 시기에는 경영자(經理 또는 負責人)과 부(副)경영자(副經理) 제도가 있었으며, 1967년에서 1977년까지 혁명위원회 시기에는 주임(主任)과 부주임(副主任) 직책을 사용하였다(仇克, 1992, 20-67; 仇克, 宋咨景, 张佩娟, 1999, 360-367).

1978년에서 1984년 2월까지 상하이시트랙터자동차공업회사(上海市拖拉机汽车工业公司) 시기에는 경영자(經理)와 부(副)경영자(副經理) 제도를 사용하였으며, 1984년부터 1992년 3월까지 상하이자동차트랙터연합영회사(上海市汽车拖拉机聯營公司), 상하이자동차공업총회사(上海汽車工業總公司) 시기에는 대표이사(董事長), 부(副)대표이사(副董事長), CEO(總經理), 부(副)CEO 및 총공정사(總工程師) 제도를 사용하였다.

1993년 1월부터 상하이자동차공업총회사(上海汽車工業總公司) 시기 이후, 상하이자동차공업(그룹)총회사(上海汽車工業總公司) 및 상하이자동차유한회사(上海汽車有限公司)시기까지 총재(總裁), 부총재(副總裁), CEO(總經理: 상하이자동차유한회사), 대표이사(董事長), 부(副)대표이사(副董事長) 제도를 채택했다.(仇克, 1992, 20-67).

다음으로는 상하이자동차의 공산당조직과 관련된 기업지배구조를 살펴보고자 한다. 상하이자동차는 1964년 중국 공산당 상하이시당위원회(中共上海市委)의 승인을 받아 중국공산당 상하이시농업기계제조회사 당위원회(中共上海市農業機械製造公司委員會: )를 설립하였다. 그 이후 상하이시트랙터자동차공업회사 공산당 핵심소조(上海市拖拉机汽车工业公司黨的核心小組: 1969년 11월부터), 중국공산당 상하이시트랙터자동차공업회사 당위원회(中共上海市拖拉机汽车工业公司委員會: 1970년 9월부터), 중국공산당 상하이시트랙터자동차공업회사 당위원회(中共上海市拖拉机汽车工业公司委員會: 1978년 11월부터), 중국공산당 상하이자동차트랙터연합영회사 당위원회(中共上海市汽车拖拉机

聯營公司委員會: 1984년 7월부터), 중국공산당 상하이자동차공업총회사 당위원회(中共上海汽車工業總公司委員會: 1990년 1월부터), 중국공산당 상하이자동차공업(그룹)총회사 당위원회(中共上海汽車工業總公司委員會: 1995년 8월부터) 및 중국공산당 상하이자동차유한회사 당위원회(中共上海汽車有限公司委員會: 1995년 8월부터) 시기를 거쳐 왔다.

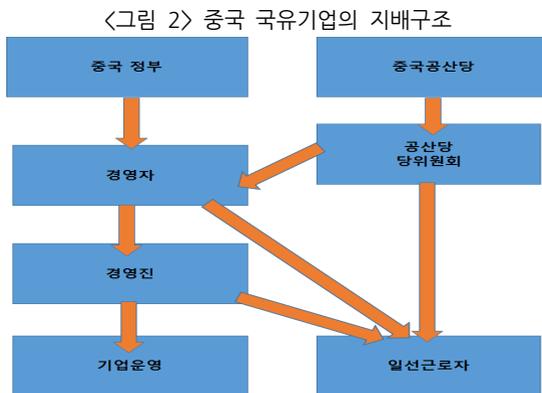
이중 상하이시트랙터자동차공업회사 공산당 핵심소조(上海市拖拉机汽车工业公司黨的核心小組) 시기에는 당위위원회 책임자를 조장(組長)으로 한 것 이외에 현재까지 서기(書記)와 부서기(副書記) 제도를 사용하고 있다.

상하이자동차의 시기별 경영자와 당위원회 서기, 부서기를 비교해 보면, 1969년 상하이시트랙터자동차공업회사 공산당 핵심소조(上海市拖拉机汽车工业公司黨的核心小組) 조장인 후오지엔화(霍建華)는 같은 시기 상하이시트랙터자동차공업회사 혁명위원회(中共上海市拖拉机汽车工业公司革命委員會) 주임을 겸하였다. 1978년부터 1984년 2월까지 후오지엔화(霍建華)와 처우크어(仇克)는 각각 상하이시트랙터자동차공업회사 당위원회(中共上海市拖拉机汽车工业公司委員會) 서기와 부서기 직무를 수행하였는데, 이중 처우크어(仇克)는 같은 시기 상하이시트랙터자동차공업회사(上海市拖拉机汽车工业公司)의 경영자(經理) 직무를 겸하고 있었다. 이외에도 1985년 9월부터 1987년 10월까지 중국공산당 상하이자동차트랙터연합운영회사 당위원회(中共上海市汽车拖拉机聯營公司委員會) 서기인 명칭링(孟慶令)은 상하이자동차트랙터연합운영회사(上海市汽车拖拉机聯營公司) 부CEO 직무를 겸하고 있었다. 이외에도 1995년 8월 천시양린(陳祥麟)은 중국공산당 상하이자동차공업(그룹)총회사 당위원회(中共上海汽車工業總公司委員會) 및 중국공산당 상하이자동차유한회사 당위원회(中共上海汽車有限公司委員會) 부서기 직무와 상하이자동차공업(그룹)총회사(上海汽車工業總公司) 및 상하이자동차유한회사(上海汽車有限公司) 총재 직무를 겸직하였다(仇克, 宋睿景, 張佩娟, 1999, 472-483; 仇克, 1992, 30-78). 2017년 현재 천홍(陳虹)은 중국상하이자동차그룹주식회사(上海汽车集团股份有限公司) 대표이사(董事長)와 당위원회 서기 직무를 겸직하고 있다. 이러한

예들은 당위원회의 영향력과 경영자의 통제력이 공존하는 중국 국유기업의 상황을 보여주며, 중국에서 1960년대 이후 끊임없이 진행된 논의 가운데에서 실질적으로는 당위원회가 경영자에 우선하는 상황 하에서 상당수 국유기업 경영자는 당위원회 서기와 대표이사(또는 총재)의 직무를 상호 교차하여 수행하는 특성을 보여주고 있다.

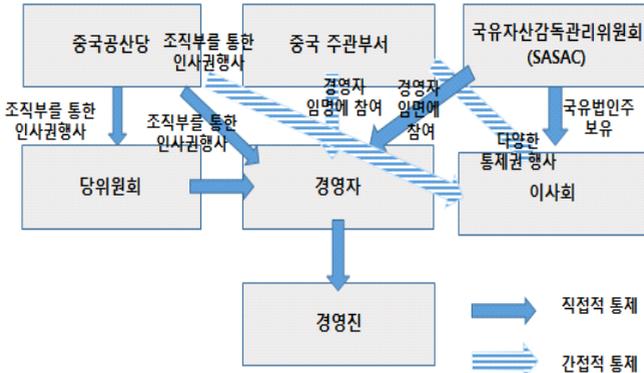
〈그림 2〉는 중국 정부, 공산당을 포함하여 CEO와 당위원회를 중심으로 한 내부 기업지배구조를 보여주고 있다. 이에 비해 〈그림 3〉은 내부 기업지배구조와 외부 기업지배구조를 전체적으로 포괄하여 중국 공산당, 정부주관부서, 국유자산감독관리위원회 등 기업 외부조직과 당위원회, 이사회, 경영자 등 기업 내부기관 간의 직접적 통제와 간접적 통제 관계를 입체적으로 이해할 수 있도록 제시하고자 하였다.

중국 공산당의 역할이 조직부의 인사권 행사를 통한 당위원회와 경영자에 대한 영향력 행사라고 한다면, 국유자산감독관리위원회는 국유법인주 보유를 통한 이사회에 대한 영향력 행사라고 볼 수 있다. 중국공산당은 정부 조직인 국무원 산하 국유자산감독관리위원회와 이사회에 대한 간접적인 영향을 준다고 이해할 수 있다.



자료: Tang and Ward(2003, 102)

〈그림 3〉 중국 국유기업의 내·외부 기업지배구조



자료: Liu(2013, 103), Tang and Ward(2003, 102) 및 저자 재정리

#### IV. 결론

중국 정부는 정부와 국유기업 간의 실질적인 분리를 위한 노력(政企分開)을 기울여 왔고, 국유기업에 대한 회사화(corporatization) 전환을 위한 개혁을 실시하였다. 이러한 시도에도 불구하고 정부의 높은 지분비율, 공산당과 정부의 다양하고 모호한 통제권, 주관부서 및 국유기업 인사를 둘러싼 관료조직의 특성 등 여러 가지 어려움이 상존하고 있다. 대주주인 중국 정부는 기업경영에 대한 절대적인 발언권을 가지고 있고, 특히 필요한 경우 경영자를 교체할 수 있으며, 정부와 정부 주관부서 관료의 영향을 받는 이사회 및 대표이사는 경영의 책임이 아닌 행정적 책임을 지게 된다. 또한 경영자들과 대표이사 역시 정부와 주관부서가 관심을 가지는 목표인 이윤극대화 이외의 목표에 관심을 가질 수밖에 없게 된다. 이러한 이윤극대화 이외의 목표는 측정되기 어렵기 때문에 기업경영과 경영자의 인센티브에도 영향을 주게 된다.

바람직한 기업지배구조는 투명한 법률제도와 상당히 높은 수준의 회계기준을 포함한 ‘자유시장’제도에 기반을 두어야 함에도 중국 국유기업의 기업지배구조는 이러한 기초 없이 국유기업의 문제를 해결하기 위한 실용적인 접근법

에 의해 만들어졌다고 볼 수 있다.

중국 국유기업의 특수한 외부환경은 국유기업이 증권거래소에 상장된 이후에도 정부를 대표하는 국유자산감독관리위원회가 국유기업에 대한 절대적 또는 실질적 통제가 가능한 지분을 확보하기 위한 노력을 계속하게 하는 하나의 원인이 되는 것이다.

중국 국유기업의 지배구조에서는 당조직이 가장 핵심적인 위치를 점하고 이에 따라 가장 우선시되어 진다. 중국 정부는 이미 장기간에 걸쳐 당위원회가 지도하고 경영자가 실질적인 경영을 하는 체제를 도출해내고 이러한 체제를 동요될 수 없는 원칙이라고 여겨오고 있다. 이러한 생각은 국유기업이 중국 공산당과 전체 인민이 실현하고자 하는 정치적 목적을 실현하기 위한 조직이라고 여기는 것과 연장선 상에 있다고 볼 수 있다.

중국 국유기업은 민주관리위원회, 1인경영자체제, 서기경영체제, 당위원회 지도하의 CEO분업체제, 그리고 공산당 일원화지도체제 등 시기별로 다른 기업지배구조를 실시하였으며, 1인경영자체제 이후 이 제도에 대한 반성으로 ‘당위원회 지도하의 CEO분업체제’가 제시되었으며 이후 중국정부는 끊임없이 ‘국유기업에 대한 공산당의 정치적 지도(領導)’를 지켜나가는 원칙을 강조하여 왔다.

중국이치자동차와 중국상하이자동차의 사례에서 볼 수 있는 것과 같이, 중국정부는 국유자산감독관리위원회를 통해 절대적이고 실질적인 지배가 필요한 산업에서는 높은 수준의 지분을 확보하고 있는 상황이다. 중국이치자동차와 중국상하이자동차의 사례는 당위원회, 이사회와 경영자의 통제력이 모두 존재하는 중국 국유기업의 지배구조에서 볼 때 정부와 정부 주관부서 및 국유자산감독관리위원회의 정치적 영향을 받고 있는 상황 하에서 당위원회와 이사회 직무, 특히 대표이사 또는 부대표이사 직무를 겸직하는 것이 가장 적절하고 합리적인 선택 중 하나가 될 수 있음을 보여주고 있다. 중국이치자동차와 중국상하이자동차의 사례는 모두 주요 국유기업과 국유자산감독관리위원회 및 공산당 조직부 간의 직접적 관계 및 간접적 영향 관계를 보여주고 있다. 또한

중국이치자동차와 중국상하이자동차에 대한 국유자산감독관리위원회의 지배방법 역시 유사한 형태를 보여주고 있다.

본 연구는 국유기업 지배구조의 변천과정 및 정치적 관계에 대한 논의를 진행하고자 하였으며, 이론분야에서 중국 국유기업에 대한 연구의 깊이를 증진시키는데 공헌할 것으로 생각한다. 이외에 중국 국유기업 지배구조에 대한 연구는 한국기업 및 경제분야 종사자들이 중국기업과 장기적인 협력을 하는 과정 중 중국 국유기업 내·외부 당사자의 관계성과 이들 국유기업 당사자들의 정치적 논리에 대한 이해도를 증진시킬 수 있다는 측면에서 기여할 것으로 사료된다.

다만 국유기업의 지배구조를 살펴보는 과정 중에 첫째로 실질적인 지배회사와 국유기업 또는 상장회사 간 지분구조와 국유기업 또는 상장회사와 피지배회사 간 지분구조를 체계적으로 살펴보는 것이 중요하다고 사료되며, 둘째로 중국 국유기업의 지배구조를 동태적으로 살펴보기 위해서는 중국정부와 국유기업 간의 관계와 중국 국유기업의 지배구조를 중국모델의 관점에서 다시 고찰하는 것이 중요할 수 있을 것으로 생각된다. 이러한 부분에 대한 논의가 부족하였던 것이 본 연구의 한계점이며 향후에 이들 주제에 대한 연구를 진행하고자 한다.

## 참고문헌

- 김일태, 유동국, 정진필, 『기업이론과 기업의 소유지배구조』, 서울: 집문당, 2002.
- 덩쉐량 지음, 이희옥, 고영희 옮김, 『중국모델의 혁신』, 서울: 성균관대학교출판부, 2000.
- 오일환, “중국 국유기업의 회사화와 회사지배구조의 문제점.” 『중소연구』 통권 84호, 1999/2000.
- 이홍규, “중국 국유기업 지배구조의 역사적 형성-경로와 동학.” 『동아연구』 제59집, 2010.
- 장영석, “중국 국유기업의 소유권 구조개혁과 기업 지배구조의 변화.” 『중소연구』 통권 97호, 2003.
- 卜毅然, “论国有企业治理结构的中国模式.” 『财经问题研究』 总第199期, 2000.
- 曹休宁, “政府化的委托人和代理人对国有企业治理结构的影响.” 『探索党』 2002年 第3期, 2002.
- 仇克, 『上海汽车工业史(1901-1990)』, 上海: 上海人民出版社, 1992.
- 仇克, 宋杏景, 张佩娟, 『上海汽车工业志』, 上海: 上海社会科学院出版社, 1999.
- 葛琦, “国有企业内控问题及对策分析.” 『新会计』 2011年 第8期, 2011.
- 何自力, “公司治理模式:比较与借鉴.” 『南开学报:哲学社会科学版』 1999年 第6期, 1999.
- 姬定中, “国有企业董事长兼总经理治理模式的悖论.” 『科技创业月刊』 2006年 第4期, 2006.
- 李红民, “转变政府管理职能优化国企治理结构.” 『党史文苑:纪实版』 2004年 第6期, 2004.
- 马振东, 『欲寻陈迹都迷』, 长春: 中国一汽集团公司, 2002.
- 戚聿东, 刘健, “中国国有企业改革的未竟使命与战略设计.” 『中州学刊』 2015 第2期, 2015.
- 钱津, “30年:国有企业改革思想的变迁.” 『河北经贸大学学报』 第31卷 第2期, 2010.
- 桑田, “试论党的领导在国有企业治理结构中的作用.” 『世纪桥』 2016年 第7期, 2006.
- 上海汽车股份有限公司, 『上海汽车股份有限公司(筹)招股说明书概要』, 1997.
- 上海汽车集团股份有限公司, 『上海汽车股份有限公司 2016年年度报告』, 2017.
- 上海市政协文史资料编辑部, 『上海汽车工业五十年 上卷』, 上海: 上海市政协文史资料编辑部, 2008.
- 隋晶秋, 徐长云, “《公司法》修订对国有企业公司化治理的影响.” 『哈尔滨市委党校学报』 总第52期, 2007.
- 汤吉军, 年海石, “国有企业公司治理结构变迁、路径依赖与制度创新.” 『江汉论坛』 2013年 第2期, 2013.
- 涂永珍, “对河南省国有企业公司制改革中法人治理结构问题的调查与思考.” 『河南社会科学南开学报:哲学社会科学版』 2003年 第2期, 2003.
- 王发令, 丁锋, “中国特色社会主义国企治理与监管制度探索—基于国有企业性质、特征与治理结构的研究.” 『经营者』 2015年 第4期, 2015.
- 王桂科, “国有企业法人治理结构的制度分析.” 『学术研究』 2004年 第2期, 2004.
- 王国成, “国有企业建立多元化治理结构的理论探讨.” 『冶金经济与管理』 2002年 第6期, 2002.
- 梅亮, “国有企业党组织参与有效性研究—基于企业治理结构的视角.” 『山西农业大学学报(社会科学版)』 第15卷 第8期, 2016.

- 吴金群, “新中国成立以来国企治理结构变迁的政治根源.” 『中共宁波市委党校学报』 2010年 第4期.
- 吴敬琏, “在公司化改制中建立有效的公司治理结构.” 『理论前沿』 1995年 第7期, 1995.
- 一汽轿车股份有限公司, 『一汽轿车股份有限公司 2016年年度报告』, 2017.
- 一汽轿车股份有限公司, 『一汽轿车股份有限公司股票上市公告书』, 1997.
- 曾凡红, “国有企业在建立现代企业制度改革中存在的问题及对策.” 『農村經濟與科技』 第18卷 第8期, 2007.
- 张淑杰, “国有企业法人治理结构的特点与完善.” 『吉林省经济管理干部学院学报』 第18卷 第5期, 2004.
- 赵展慧, “中国经济不会为速度牺牲质量.” 『人民日报』 2017年02月16日.
- 中国第一汽车集团公司, 『中国一汽志 上卷』, 长春: 中国一汽集团公司, 2011.
- 中国第一汽车集团公司, 『一汽创业五十年 1953-2003』, 长春: 中国一汽集团公司, 2003.
- 中國企業史編輯委員會 a, 『中国企业史: 现代卷 上卷』, 北京: 企业管理出版社, 2002.
- 中國企業史編輯委員會 b, 『中国企业史: 现代卷 下卷』, 北京: 企业管理出版社, 2002.
- 中国人民大学国有企业改革课题组, “国有企业的战略性调整与治理结构创新.” 『中国人民大学学报』 第6期, 1999.
- 周昱汝, “国外公司治理结构对我国当代国企发展的启示.” 『法制与社会』 总第35 期, 2011.
- Baek, Seung Wook, “Does China Follow “the East Asian Development Model”?” *Journal of Contemporary Asia*, vol. 35, no. 4, 2005.
- Clarke, Donald, “Corporate Governance in China: An Overview.” *China Economic Review*, vol. 14, 2003.
- Ewing, Richard D., “Chinese Corporate Governance and Prospects for Reform.” *Journal of Contemporary China*, vol. 14, no. 43, 2005.
- Friedman, George, *The next decade: Empire and Republic in a changing world*. New York: Anchorbooks, 2012.
- Liu, Hong, *Chinese business: Landscapes and strategies*, NY: Routledge, 2013.
- Pearson, Margaret, “The Business of Governing Business in China Institutions and Norms of the Emerging Regulatory State.” *World Politics*, vol. 57, 2005.
- Robson, Willam, A., *Nationalized Industry and Public Ownership*. Toronto: University of Toronto Press, 1960.
- Tang, Jie and Anthony, Ward, *The Changing Face of Chinese Management*, London: Psychology Press, 2003.
- White, Tyrene, *China Briefing 2000: The Continuing Transformation*, NY: M.E. Sharpe, 2000.

## Abstract

### A Study on the Transition Process of Corporate governance structure in People's Republic of China

Lee, Sang-Youn(Hoseo University)

Chinese government has been trying to practically separate government functions from enterprise management, and has been carried out the reforms of corporatization of State Owned Enterprises. Despite all these efforts, there are serious difficulties including excessively high Share-holding Ratio of Chinese government, different types of power to control Chinese State Owned Enterprises, and the features of bureaucracy surrounding the appointments of senior managers in Chinese State Owned Enterprises.

In the Corporate governance structure of Chinese State Owned Enterprises, the Communist Party Committee organization has been playing the most important role, and it is always first and foremost. Chinese government has already succeeded in working out some ground rules explaining the way how the Communist Party Committee organization lead an entire SOE and senior managers operate a SOE on a daily basis, and has been thinking that these ground rules are the unflappable discipline.

As the results of the case studies of SAIC Motor and FAW showed, if it is necessary to have ultimate and actual control over Chinese SOEs in certain industries, Chinese government has been trying to retain the large equity stake.

The results of the case studies of FAW and SAIC Motor demonstrated that there have been three different types of influences from the Communist Party Committee organization, management team and the board of directors in the governance structures of SOEs, considering there exist the powerful influences of Chinese government, government ministries and the State-owned Assets Supervision and Administration Commission, it can be one of the appropriate and reasonable choices to double as the Secretary of Party Committee and Chairman of the Board.

**Key words:** China, Enterprise, Corporate governance structure, Transition process

투고일 : 2017년 6월 30일 • 심사일 : 2017년 7월 21일 • 게재확정일 : 2017년 8월 25일