



중국의 중소형 지방 국유기업 개혁의 동인과 제약 분석*

Li Xiufeng
Beijing Normal University

김판석
연세대학교

중국은 지난 30여 년간 지속적인 개혁개방에 힘입어 실질성장률 약 9%를 넘는 고도 경제성장을 구가해 왔는데, 이러한 경제성장 과정에서 중국정부가 추진한 국유기업 개혁에 대한 것을 주목하지 않을 수 없다. 본 연구는 중국 중소형 지방 국유기업 개혁이 어떠한 동인에서 추진되었으며, 또한 어떠한 제약으로 한계를 드러냈는지를 규명하는 것을 목적으로 한다. 지난 1990년대 중국에서 중소형 국유기업개혁이 추진된 동인을 구조적(국유기업 경영의 악화, 동형화의 압력, 이념의 혁신), 제도적(지방분권, 재정금융체제의 변화), 행위적(어떠한 사회집단의 이익에도 편향하지 않는 중성정부, 주룽지 총리의 국유기업개혁에 대한 의지와 정치적 지위를 격상시키려는 지방정부 수장의 자익추구) 차원으로 분류하여 체계적인 분석을 한다. 또한 중소형 국유기업 개혁과정에서 드러난 부정적 결과에 대한 요인을 구조적(사회 안정을 유지하려는 당정국가체제의 지배적 구조, 계획경제체제의 유산), 제도적(주식합작제, 경영자매수, 민사책임 등의 법적 제약, 사회보장제도의 취약), 행위적(지방정부 관료의 자익추구행위 및 개혁에 대한 저항) 양태로 분류하여 분석을 한다. 이러한 중국 국유기업개혁의 동인과 제약 요인에 관한 고찰은 민영화 개혁 등의 접근방법(조용한 민영화)과 추진에 대한 정책적 함의를 제공할 것이다.

[주제어: 중국, 신제도주의, 지방국유기업, 조용한 민영화, 내부자 민영화]

* 이 논문 또는 저서는 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원(NRF-2013S1A5B8A01055336)을 받아 수행된 연구임.

I. 서론

중국경제는 최근 약간의 조정국면을 겪고 있지만, 지난 30여 년간 지속적인 개혁개방에 힘입어 실질성장률 약 9%를 넘는 고도 경제성장을 구가해왔다는 것이 일반적인 평가이다. 이러한 경제성장은 개혁개방 이후 새로이 생겨난 비국유기업과 외국투자기업의 급속한 성장, 그리고 국유기업개혁이 거둔 성과와 밀접한 연관이 있다. 특히, 장기간 중국경제의 근간을 구성하던 국유기업에 대한 개혁은 정부-기업관계의 재조정과 경쟁시장의 조성, 그리고 국내기업의 대외경쟁력 확보 등을 통하여 국가발전에 핵심적인 역할을 한 것으로 평가된다. 개혁개방 이후부터 1990년대 초반까지 추진된 국유기업의 경영자주권 확대 개혁의 성과가 낮고, 대부분의 국유기업이 방만한 관리운영과 낙후한 생산기술로 인하여 경영부실 내지는 적자누적에 직면하게 되자, 중국정부는 1990년대 중반부터 한편으로는 중소형 국유기업의 민영화와 경영상태가 부실한 일부 대-중형 기업의 파산을, 다른 한편으로는 국유자산 관리체제와 대형 국유기업의 부분적인 개혁을 추진하였다(邵寧, 2010). 후자는 현재 진행 중이어서 아직 그 결과를 예측하기 어렵지만 전자, 특히 중소형 국유기업의 성과는 요즘 중국 내외에서 모두 인정받고 있는 추세이다. 중소형기업의 규모에 대한 규정은 공업, 건축업, 운송업, 도소매업, 숙박음식업 등 업종에 따라 다르다. 공업의 경우, 중소형기업은 직원이 2000명 이하, 혹은 연 매출액이 인민폐로 3억 위안 이하이거나 총자산 규모가 4억 이하인 기업을 말한다(國家經濟貿易委員會, 2003).

중소형 국유기업개혁은 1992년에 산둥성주청시(諸城市), 사천성이빈시(宜賓市), 광둥성순더시(順德市) 등 현(縣)급 도시의 자발적인 실험으로부터 시작되었는데, 개혁의 성과가 나타나고 국가 최고위층의 승인을 받기 시작하자, 산둥, 사천, 안휘, 호북, 절강, 광둥 등지로 신속히 확산되었다. 지난 1993년의 중국공업분야국유기업에 관한 통계를 보면 국유중소기업은 전체 국유기업수의 95.2%, 취업인구의 56.7%, 생산총액의 43.3%를 차지하고 있었다(표 1 참조).

〈표 1〉국유공업기업의기본상황(1993년)

분류	기업수 (%)	산출액 (%)	취업인구 (%)	순수고정 자산액(%)	이윤및세금 (%)
대형	4.7	56.7	43.2	62.0	66.7
중형	12.9	23.6	25.6	18.6	19.4
소형	82.3	19.7	31.1	19.5	13.9

자료: 중국통계연보 (1999: 388-391); 취업자료는 중국통계국 자료; Cao et al. (1999).

전국적으로 정확한 공식수치는 알려지지 않았지만 여러 조사결과를 근거로 볼 때, 2011년 현재 다수의 중소 국유기업이 민영화를 끝낸 것으로 추정된다. Cao et al. (1999)에 따르면 1996년 말까지 동부지역의 일부 성들에서는 이미 70%의 소형 국유기업들이 민영화되었으며, 기타 성에서도 50%가 추진되었다고 한다. 일부 지방의 통계 수치를 보면, 2003년 말까지 충칭시(重慶市)는 96%의 중소형 국유기업에 대한 민영화를 완성하였고, 옛 공업기지였던 요녕성(遼寧省)에서도 2005년 3월까지 성내 중소형 국유기업의 92%를 차지하는 4,600개 기업을 민영화시켰다. OECD는 2003년 말까지 85%에 이르는 지방정부 소속의 중소형 국유기업들이 구조조정을 진행한 것으로 추정하였으며(OECD, 2005: 120), 국무원 국유자산관리감독위원회(약칭 국자위)는 2011년 2월에 “국유기업은 이미 중소기업 차원에서 퇴출했음”을 선포하였다(국자위, 2011).

지난 1990년대 중반부터 중점적으로 추진된 위와 같은 중소형 국유기업개혁은 중국경제발전에 매우 중요한 의미를 갖고 있다. 첫째, 이는 다른 개혁처럼 “가려운 데를 긁거나”, “아픈 데만 치료하는 식”의 점진적인 개혁이 아니라, 파산시키거나 소유권을 민간에 넘기는 혁명적인 것이었다. 둘째, 지구(地區)급과 현(縣)급 지역에서 국가소유 기업이 퇴출됨으로써 지방정부 기능의 변화를 가져왔다. 지방정부의 역할이 과거의 국유기업에 대한 통제, 관리 지향에서 민영경제의 발전을 적극적으로 개발 인도(開發-引導) 지향으로 전환된 것이다. 셋째, 적자에 허덕이던 중소형 국유기업의 퇴출로 지방재정 상황이 개선되고 지방은행의 부실대출이 적어져 경영 정상화를 이룰 수 있었다. 넷째, 개혁을 통해 국유경제가 중소형 기업 차원에서 거의 퇴출됨으로써 중국 국유경제는 어느 정도 구조조정 되었으며, 국유기업은 대기업 차원에만 머문

다는 개혁의 목적을 실현할 수 있었다(邵寧, 2010). 또한 중국의 중소형 국유기업 민영화는 기업의 경영 상황을 개선하고 이윤증가에 긍정적인 영향을 미치고 있다는 것이 많은 연구를 통해 입증되고 있다(劉小玄·劉芎佳, 2005).

국가경제발전에 미친 중요한 의의에도 불구하고 그간 1990년대 초반까지 추진된 국유기업의 경영자주권 확대 개혁이나 1990년대 중반부터 시작된 대형 국유기업의 현대기업제도 개혁과 비교해볼 때 중국 중소형 국유기업개혁이 다수 학자와 전문가들의 주목을 받지 못한 것은 중국정부가 취한 개혁의 전략과 관계된다고 볼 수 있다. 우선, 소유권개혁이 가져올 수 있는 이데올로기적 민감성, 소유권 개혁에 따른 대량의 실업자 문제가 가져올 수 있는 사회적 불안의 요소 등을 고려하여 중국정부는 말은 하지 않고 추진하는(做而不說) “조용한 민영화” 전략을 선택하였다. 정부가 공식적으로 개혁의 결과를 발표한 것은 개혁이 15년 이상 추진된 후부터이다(邵寧, 2010). 그리고 개혁을 추진하면서 용어의 사용을 매우 신중하게 고려하였다. 국유 중소기업개혁은 일부 외국학자와 매스컴에 의해 “민영화” 혹은 “국유기업 퇴출”로 불리지만, 중국에서는 그 대신 “구조조정(改制 혹은 轉制),” “소유제개조(所有制改造),” “주식제개조(股份制改造)”라는 용어를 사용하는데 그 중 가장 보편적인 것은 “改制”이다(Zeng Jin, 2010). 또한 사유(私有)나 민영(民營)이라는 용어를 적게 쓰고 주로 비공유제(非公有制)라는 용어를 사용해왔다(Cao et al., 1999). 한때는 ‘재산권개혁(產權改革)’이라는 말까지 사용하고 있었지만 최근에 와서야 공식적으로 국유 중소형기업의 개혁은 국유경제가 일부 경제영역에서 퇴출하는 소유권개혁(所有制改革)임을 승인하고 있다. 셋째, 민영화 개혁의 결과가 공식적인 정부통계에 반영되지 못했다. 민영화 이후 다원화된 주식합작제와 같은 다원화된 소유제는 회사법이 규정한 회사유형에서 찾을 수가 없었고, 소유제유형을 변경시키는 것은 서류절차와 세금 등 면에서 여러 가지 번거로움을 가져왔기에 기업들은 “국유”라는 등록을 변경시키지 않았다.

개혁에 대한 긍정적인 평가가 있지만, 비판과 제약요인이 없었던 것은 아니다. 예를 들면 개혁 과정에서 독립적이고 객관적인 자산평가기구의 부재, 정책집행의 졸속 등으로 인하여 국유자산의 손실이 발생하고 부패가 심하여 공평성의 문제를 악화시켰다는 부정적인 평가도 있다(韓魏·趙淑英·張林林, 2008). 이를 인식한 중앙정부는 1999년부터 정책조정을 통하여 구조조정 과

정에서 지방정부가 개혁 마감일정과 대상기업 수를 요구하는 것을 금지하고, 기업인수나 매각 등을 반드시 재산권거래소를 통하여 공개적으로 진행할 것을 요구하는 등의 노력을 하였지만 그 효과는 약한 것으로 평가된다(Jin Zeng, 2010). 또한 대상기업 수의 사회적 안정을 최우선 목표로 해야 하는 정치체제의 제약 등으로 주식의 자유로운 유통이나 시장경제 하에서의 기업지배구조가 형성되지 못함으로 인한 기업의 발전능력이 부족한 현상 등이 나타났다. 다시 말하면 개혁과정에서 제약요인도 많았다는 것을 짐작할 수 있다.

본 연구의 목적은 중국 국유기업개혁에 대한 이러한 인식을 토대로 중소형 국유기업의 개혁이 어떠한 동인으로 추진되었으며, 동시에 개혁의 진행과정에서 부정적인 결과가 발생한 제약 요인은 무엇인가를 살펴보고자 하는 것이다. 연구의 분석 대상은 중국의 지방정부 소속 중소형 국유기업이며, 분석 수준은 거시-중범위-미시에 해당하는 중소형 국유기업 개혁의 동인과 제약이다.

본 논문의 구성은 제2장에서 국유기업의 의의, 중국 국유기업에 대한 선행 연구, 그리고 본 연구의 접근 틀을 제시한다. 제3장에서는 중소형 국유기업 개혁을 추진하게 된 구조적(국유기업 경영 상황, 동형화 압력, 이념의 혁신), 제도적(지방분권, 재정금융체제의 변화), 행위적(중성정부, 총리의 리더십, 지방정부 수장의 자익추구) 동인을 분석한다. 이어서 제4장에서는 중소형 국유기업 개혁을 어렵게 하는 구조적(사회적 안정, 정부-기업관계 유산), 제도적(법적 제약, 사회보장제도), 행위적(정부 자익추구, 구성원 저항) 제약을 분석한다. 끝으로 중국 국유기업개혁의 동인과 제약을 분석한 내용을 요약하고 분석을 통해 얻은 정책적 함의와 시사점을 제시하기로 한다.

II. 중국 국유기업 개혁에 관한 이론적 검토

1. 중국 국유기업

중국 국유기업의 유형은 규모와 성격에 따라 다음과 같이 분류할 수 있다

(張軍 等, 2008: 3-8). 첫째, 중소형 국유기업이다. 시(市)급 이하 지방정부가 관할하고 있는 국유기업은 대부분 중소형 기업에 속한다. 둘째, 신형 국유기업이다. 원래 소규모 국유기업 혹은 집체 기업에서 출발하였다가 대형 기업으로 발전한 경우이다. 주로 전자, 음료, 방직, 의약 등 신흥업종에 종사한다. 전자제품 제조상인 산둥성의 하이얼(海爾), 컴퓨터와 정보통신 분야에 종사하는 련상(聯想), 우유제품에 종사하는 내몽고의 이리(伊利), 자동차회사인 안휘성치루이(奇瑞) 등이 이에 속한다. 셋째, 대형 금융기업이다. 은행업계의 중국은행, 공상은행, 건설은행, 농업은행, 교통은행, 그리고 보험업계의 중국인민보험회사, 중국인수보험회사(中國人壽保險會社) 등이 대형 국유기업에 속한다. 넷째, 전통적인 대형 기업이다. 이 분야는 대형 기업이 대부분을 차지하는데, 소속은 국무원 국유자산감독관리위원회(國資委)가 관할하는 중앙기업을 위주로 하고, 중앙 기타 부서가 관리하는 기업과 일부 지방기업이 포함된다. 국자위가 관할하는 중앙기업은 주로 세 가지 부류, 즉 특수기능을 책임진 군수공업과 통신업체, 자연독점영역의 석유회사, 그리고 일반 경쟁성 생산품과 서비스를 제공하는 공업, 건축, 무역 분야의 기업들이 포함된다(邱寶林, 2011: 26). 기타 중앙부서가 관할하는 기업에는 담배, 금, 철로운수, 항구, 공항, 마스크, 문화, 출판 분야의 기업들이 포함된다. 그 외 상해시 소속으로 되어 있는 상해전기그룹 같은 소수의 지방기업도 여기에 포함된다.

대형 기업이 아닌 중소형 기업이 1990년대에 중국 국유기업개혁, 특히 민영화의 우선적인 대상으로 선택된 이유는 다음과 같다(劉小玄, 2008: 79-80). 첫째, 시장에서의 경쟁 환경과 관련이 있다. 규모 면에서나 국가의 자금과 정책지원 면에서 특수한 대우를 받지 못하는 중소형 국유기업은 개혁개방 이후 사유 기업과의 경쟁에서 생존이 점점 힘들어지기 시작했다. 1990년대 중반에 이르러 비국유경제가 이미 중국의 경제발전에서 중요한 역할을 하기 시작했는데, 외자(外資)기업과 향진(鄉鎮, 한국의 읍면에 해당)기업들이 이미 전국 공업생산 총액의 절반을 차지한 것을 예로 들 수 있다(Cao et al., 1999). 이와는 상대적으로 지방정부에 소속된 중소형 기업 중 적자 상태에 처한 기업은 전체 기업수의 80%를 초과하였다. 둘째, 기업의 특징을 볼 때, 중소형 기업이 대형 기업에 비해 소유권개혁을 추진할 수 있는 유리한 조건

을 갖추고 있었다. 기업 수나 취업 인구 수로 보면 중소형 기업이 상대적으로 많았지만, 개혁의 실행 과정에서 개개의 중소기업에 필요한 개혁의 비용, 가령 실업자문제 등이 대형 기업에 비해 적으면서도 분산되었기 때문에 현실적으로 성공 가능성이 더 높았다. 셋째, 매각대상의 차원에서 대형 국유기업은 매각대상을 찾기가 힘들었지만, 현실적으로 중소형 기업은 인수를 할 수 있는 정도의 자본을 축적한 사유기업을 상대적으로 쉽게 찾을 수 있었다. 넷째, 국가의 이익과 주력 업종의 전략적 자원의 차원에서 보아도 당시 정부는 통신, 에너지, 교통, 국방 등 대형 국유기업이 포진한 분야에서 소유제개혁을 추진할 수 없었다.

2. 중국 국유기업에 관한 선행연구 검토

현재까지 중국 국유기업개혁의 배경, 개혁추진의 역사적 과정, 개혁의 문제점, 향후 추세 등의 순서로 서술 및 분석한 한국 내의 논문으로는 백권호(2004), 김정식(2005), 정은희·김화(2007), 전신욱(2009)의 논문 등이 있다. 그의 유세희·형혁규(1999)는 주로 국제환경 변화와 국유기업개혁의 관계를 분석하였으며, 오일한(2000)은 국유기업의 주식화와 회사지배구조의 문제점을 연구하였다. 이들 대부분 논문들에 나타나는 문제들은 경영자주권 확대로부터 현대 기업제도의 정착에 이르는 역사적 과정을 서술한 중복적인 연구라는 것, 개혁의 동인과 제약요인을 제도와 행위적 차원에서 경험자료를 갖고 분석한 것이 아니라 구조를 중심으로 추상적인 차원에서 논의했다는 것, 연구 대상인 국유기업을 유형화하지 않았기 때문에 대형 기업과 중소기업의 서로 다른 동인과 제약요인을 도출하지 못하고 있는 한계가 있다는 것으로 보일 수 있다. 이에 비해 문정구(2002)의 연구는 중소형 국유기업을 대상으로 주목했다는 장점이 있지만 구체적인 내용에서는 중소형 국유기업과 대형 국유기업, 그리고 향진기업과 개체기업으로까지 확대시켜 혼란을 주고 있다.

영어권의 연구는 주로 세계은행의 전문가들과 해외대학에서 근무하고 있는 중국계 학자들에 의하여 진행되었다. 예를 들면, Yusuf et al.(2006)의 “새로운 소유권: 중국 국유기업의 민영화”라는 제목의 세계은행보고서는 중국

의 국유기업개혁에 대한 권위적인 연구성으로 알려져 있다. 하지만 그 내용은 국유기업개혁의 효과분석과 포괄적인 국유기업의 개혁전략을 동구와의 비교론적 시각에서 분석한 것이지 중소형 국유기업개혁의 동인과 제약에 대해서는 상대적으로 언급이 적었다.

그에 비하면 Cao et al.(1999), Guy(2006), Jin Zeng(2010) 등의 연구는 주로 지방정부에 의해 추진된 중소형 국유기업 민영화의 동인과 제약에 초점을 두고 있다. 하지만 구체적으로 살펴보면 Cao et al.(1999)의 논문은 분석대상이 국유기업 민영화의 초기단계였기에 연구는 개혁의 동인에만 집중되었고, Guy (2006)과 Jin Zeng(2010)의 연구는 분석의 초점을 정부, 경영진, 직원의 자익추구의 행위적 차원에 두었기에 구조와 제도적 요인에 대한 분석이 미흡하다는 한계를 갖고 있다.

중국 내의 중소형 국유기업개혁에 관한 대다수의 논문은 경험자료의 논증 없이 저자의 개인적인 추측이나 의견으로 집필된 것이고 의미 있는 연구는 주로 중국 경제학의 최고 학술지라 불리는 ‘경제연구’에 발표된 장웨이잉(張維迎) 등 학자들의 몇 편의 논문뿐이다. 장웨이잉과 리수허(栗樹和)는 지방분권이 지방간의 경쟁을 가져왔고, 이는 지방에서 대폭적인 민영화가 추진된 가장 중요한 동인이라고 밝혔다(張維迎·栗樹和, 1998). 황소안(黃少安), 위이젠(魏建)은 산둥성주청시(諸城市)의 제1차와 제2차 국유기업개혁을 사례로 지방정부의 개혁동인, 개혁과정에서 정부 역할의 변화와 문제점 등에 대해 분석하였다(黃少安·魏建, 2000). 류쇼샨(劉少玄)은 국유기업개혁의 이해관계자들의 자익추구 행위에 대한 분석을 통해 민영화의 동인과 제약요소를 분석하였으며(劉少玄, 2003), 류쇼샨(劉小玄)과 류사오자(劉芍佳)는 전국적인 조사를 통해 지방정부의 자익추구 행위 때문에 생기는 문제점을 발견하였다(劉小玄·劉芍佳, 2005). 왕홍링, 리다우취, 레이딩밍(王紅領·李稻葵·雷鼎鳴, 2001), 주형평(朱恒鵬, 2004), 한초화와 다이무전(韓朝華·戴慕珍, 2008)은 재정 상황이 지방정부가 국유기업 민영화를 추진한 핵심적인 동인임을 논증했다. 중국 학자들의 연구는 제도와 행위적 차원에서 민영화의 동인을 설명하였다는 점에서 유용하지만, 개별 문헌으로 보면 부분적이고 단편적인 측면에서 논의되고 있다는 문제점과 개혁과정과 결과에서 나타난 문제들에 대한 제약요인에 대해서는 연구성고가 적다는 한계를 보이고 있다.

3. 연구의 분석틀

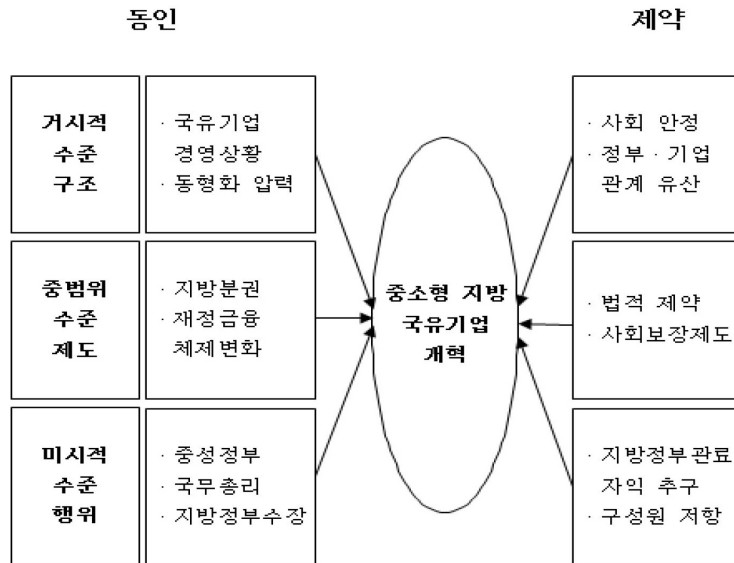
개혁의 궁극적인 목적은 인간의 행태를 변화시키는 것일 수도 있지만, 일반적으로 개혁이라고 부르는 것은 인위적인 방식으로 제도를 변화시키는 과정을 말한다. 이는 국유기업의 개혁도 제도변화의 틀로 분석할 수 있음을 뜻한다. 따라서 이 논문은 신제도주의 제도변화 이론의 통합적 시각을 통하여 선행연구에 존재하는 개별문헌의 부분적이고 단편적인 한계를 극복하고자 한다.

제도변화의 동인과 제약에 대하여 신제도주의 세 분파, 즉 역사적 제도주의, 사회학적 제도주의, 합리적 선택 제도주의는 외부적 요인을 주목하거나, 아니면 내부적 요인을 강조하는 각자의 주장과 한계를 갖고 있었다(Thelen & Steinmo, 1992; Hall & Taylor, 1996; Steinmo, 2008). 하지만 최근 들어 신제도주의의 모든 분파는 각자의 한계를 뛰어 넘어 제도변화를 설명하기 위해 구조적 변수뿐만 아니라 행위자, 권력관계 등의 개념을 광범위하게 활용하고 있다(하연섭, 2011:161). 역사적 제도주의와 사회학적 제도주의는 제도변화의 동인과 제약요인을 내부적으로 찾는 노력을 하고 있으며, 합리적 선택 제도주의는 구조적 영향력과 제도적 맥락을 주목하기 시작했고, 인간행위를 설명하는데 있어서 합리성뿐만 아니라 인지(cognition)의 중요성과 인지에 영향을 미치는 제도의 영향력에 대해 관심을 표시하고 있다.

학자들의 이러한 노력은 레짐 변화에 대한 연구(Mahoney & Snyder, 1999)와 창도연합모형(Sabatier & Weible, 2007)에 나타나고 있다. Mahoney와 Snyder는 레짐 변화에 영향을 준 요인을 구조적 차원과 행위자적 차원으로 나누고 있는데, 이를 다시 구체적으로 거시구조(세계체제의 위치, 국가문화), 국내구조(부르주아, 중산층과 노동계급), 제도(정당체제, 군대, 헌법규칙), 사회집단(군부파벌, 사회운동, 민족집단), 리더십(정부, 정당과 군부 지도자)로 세분화하였다. Sabatier & Weible(2007)은 정책변동의 요인에 구조적 차원의 사회경제환경 및 정치체제와 여론의 변화, 제도적 차원의 헌정규칙과 정치체제의 개방 정도, 행위자 차원의 중개인과 창도연합 등을 포함하고 있다. 김윤권(2005)은 Mahoney & Snyder(1999)가 제시한 제도변화의 영향요인에 제도화된 이념도 포함시켜야 한다고 지적하고 있다. 따라서 본 연구는

제도변화의 이론과 중국 국유기업에 관한 선행연구, 그리고 Mahoney와 Snyder(1999), Sabatier & Weible(2007), 김윤권(2005) 등의 견해를 종합하고 여기에 중국정치와 경제체제의 특수성을 반영하여 중국의 중소형 지방 국유기업개혁의 동인과 제약의 분석틀을 제시하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 연구의 분석틀



<그림 1>에서 보듯 중국 중소형 국유기업의 동인과 제약을 크게 거시-중범위-미시 수준으로 계층화하고 구조적 수준의 동인은 국유기업의 경영상황, 동형화 압력, 이념의 혁신 등 요소, 제도적 수준의 동인은 지방분권과 재정금융체제의 변화, 행위적 수준의 동인은 중성정부, 국무총리의 리더십과 지방정부 수장의 자익추구 등을 개혁과 연계시켜 분석한다. 또한 구조적 수준의 제약은 사회적 안정과 정부-기업관계, 제도적 수준의 제약은 법과 사회보장제도, 행위적 수준의 제약은 지방정부 관료의 자익추구와 구성원의 저항을 기본 요소로 개혁과 연계시켜 분석하여 구체적인 영향과 상호작용을 체계적으로 설명한다.

Ⅲ. 중국 중소형 국유기업개혁의 동인 분석

앞의 논의에서 볼 수 있듯이 중국 중소형 국유기업 개혁은 다양한 평가가 있지만, 전체적으로 보면 상당한 성과를 거둔 것으로 평가된다. 이러한 긍정적 결과를 낳게 한 요인은 다양하게 제시될 수 있지만, 이 논문에서는 구조적, 제도적, 행위적 수준에서 그 동인을 분석하기로 한다.

1. 구조적 동인

1) 중소형 국유기업의 경영 상황

개혁개방 이후부터 1990년대 초까지 실시된 중국 국유기업의 개혁조치들은 정치적으로 민감한 기업의 소유권에 대한 논의를 회피하고, 주로 경영자 주권을 확대시키며 이익의 일부를 기업에 할양하는 이른바 권한이양의 범주에 속하였다. 지난 10여 년의 국유기업 경영자주권 확대 개혁은 기업의 생산성 제고, 정부재정수입의 증가 등의 면에서 일정한 성과를 거둔 것은 사실이다.

그러나 소유권 문제를 회피하는 방식을 취하는 한계를 노출하였으며, 사영기업의 경쟁적인 발전에 밀려 부실 상태에 처한 국유기업 수가 급격히 늘어나게 되는 결과를 초래하였다. 지난 1988년부터 1996년까지, 전국 범위에서 국유 공업기업의 적자 비율은 12%에서 38%로 증가하였으며, 적자기업의 90%가 지방정부에 소속되어 있는 소형 국유기업이었다. 1996년에는 국유기업의 적자 총액이 처음으로 세금 후 이윤총액을 초과하였으며, 이러한 상황은 1997년과 1998년에도 변함이 없었다. 1998년에 2/3의 국유기업이 적자상태였고, 전국 국유기업의 총 이윤액은 217.3억 위안밖에 되지 않았다(李榮融, 2008).

지방경제의 성장과 취업 증가에 대한 국유기업의 공헌은 점점 줄어든 반면, 정부재정에 주는 부담은 점점 늘어만 갔다. 비국유제 경제의 발전은 한편으로 국유기업개혁으로 인해 발생하는 대량의 실업자들을 흡수함으로써, 국유기업개혁을 위해 노동력시장을 형성하는 등의 유리한 외부환경을 조성하였지만, 다른 한편으로 시장경쟁을 통하여 국유기업의 경영을 악화시키고

지방정부의 재정 부담을 가중시켰다(張宴·夏紀軍, 2007). 주형평(朱恒鵬)의 연구에 의하면, 1994년부터 2002년까지 각 성의 재정자립도와 비국유경제 비중은 매우 높은 상관관계를 갖고 있었다고 한다(朱恒鵬, 2004). 즉, 비국유경제 비중이 높을수록 재정자립도가 높았고, 국유경제 비중이 높을수록 재정수지가 악화되었다는 말이다. 이러한 상황에서 지방정부는 비국유경제의 발전을 적극적으로 추진하는 동시에, 국유기업의 소유권개혁을 대폭적으로 진행하는 것이 재정 문제를 해결하는 효과적인 방법 중의 하나라는 것을 점차적으로 인식하게 되었다.

2) 동형화의압력

중국정부가 국유기업 민영화를 지향하게 된 구조적 동인의 근저에는 당시 선진국과 동아시아 발전국가를 모방한 제도 동형화(institutional isomorphism) 요소가 일정부분 작용하였다. 우선, 이는 공공부문의 축소와 민영화를 기본 골자로 한 신자유주의 개혁의 영향이 크다. 1980년대부터 영국의 대처 수상과 미국의 레이건 대통령의 주도로 시작된 신자유주의 개혁은 서구 선진국 뿐만 아니라 개발도상국까지 확대되었다. 1980년대에 시작된 민영화는 1990년대에 이르러 가속화되기 시작했다. 중등수입국에서 1980년에 국가총생산액의 11%를 차지했던 국유기업은 1997년에 이르러 5%로 감소했으며, 저수입국에서는 15%에서 3%로 떨어졌고, 1989년부터 1990년대 중반까지 구소련과 체제전환 국가에서만 6만 여개의 국유기업이 민영화되었다(Yusuf et al., 2006 p37).

개혁개방 이후부터 정부의 묵인과 지원 하에 줄곧 동구지역의 개혁이론과 실천, 그리고 영미자유주의 개혁과 독일의 개혁을 주의 깊게 지켜보던 중국 내 경제이론가들은 대부분이 중국 경제정책의 제정과 자문에 가장 큰 영향력을 행사하던 지식인들이었으며, 이들의 주장은 자연적으로 중국의 국유기업개혁에 영향을 주게 된다. 다음으로 일본과 한국의 발전국가 모델에 대한 관심이다. 1990년대 중국의 지도부는 일본의 대기업(keiretsu)과 한국 재벌(Chaebol)의 성장과정과 결과를 심도 있게 고찰하였다(Yusuf et al., 2006: 96). 이는 중국 정부가 소수의 대기업만 핵심적으로 키우고 다수의 중소형 국유

기업은 민영화시켜도 국가경제의 기간을 흔들지 못할 뿐만 아니라 오히려 더욱 바람직할 수 있다는 믿음을 심어주었다.

3) 이념의 혁신

개혁개방 이후 중국의 집권당은 정치투쟁보다 경제발전을 우선시해야 한다는 노선을 제기하였다. 이를 실현하기 위해 “실천은 진리를 검증할 수 있는 유일한 표준이다”, “검은 고양이든 흰 고양이든 쥐를 잡는 고양이 좋은 고양이이다”라는 구호를 제기함으로써 다양한 경제 운영방식을 실천할 수 있게 되었다. 즉, 그 구호는 경직된 이데올로기가 아닌 개혁개방을 통해 경제정책의 옳고 그름과 제도의 우열을 가리기 위함이었다.

이를 전제로 중국은 도시에서 기업의 소유제를 변화시키지 않는 전제 하에 주로 청부경영제를 통하여 인센티브 문제를 해결하기 위한 국유기업개혁을 추진하였다. 중국공산당은 1984년에 열린 제12기 3중전회에서 반포한 “중공중앙의 경제체제개혁에 관한 중요결정”을 통해 “계획 있는 상품경제”라는 새로운 개념을 제기함으로써 상품경제에 합법적 지위를 부여함과 동시에 시장화 개혁을 추진하기 위한 사상의 전환을 마련하였다. 이어 1987년 제13차 전당대회에서는 “사회주의 초급단계”이론이 제시되었으며, 그 기본내용은 “경제건설을 중심으로 하고, 네 가지 기본원칙(즉, 사회주의 길, 무산계급독재, 공산당의 영도와 마르크스-레닌주의모택동사상 견지)과 개혁개방의 원칙을 견지하는(一個中心, 兩個基本點) 것”이었다. 비록 이 네 가지 기본원칙은 당의 핵심 이데올로기로서 불변하지만, 당은 경제발전이라는 핵심목표를 위해 제도를 개혁할 준비가 되어 있음을 의미한다.

지난 1989년의 천안문사건으로 인해 개혁개방정책이 잠시 주춤했지만 1992년 덩소평의 남순강화(南巡講話)를 계기로 중국은 이데올로기의 변화를 또 한 번 경험하게 되었다. 덩소평은 남순강화에서 자본주의국가에 “계획”이 존재할 수 있는 것처럼 사회주의국가에도 “시장”이 존재할 수 있기에 계획과 시장은 체제의 유형을 판단하는 표준이 될 수 없으니 더 이상 국가발전을 위해 소모적인 체제 논쟁을 하지 말 것을 요구하였다. 이후 1993년 중국공산당 제14기 3중전회는 개혁의 목표가 “사회주의 시장경제”라고 공식적

으로 선포하였고, 이는 이데올로기의 획기적인 변화를 초래하였다. 초급단계이론으로부터 시장경제이론으로의 변화는 1990년대 계획경제의 포기, 산업구조 조정, 국유기업의 소유권개혁, 사회보장체제개혁, WTO개혁 등 개혁개방 이래 가장 어려운 개혁들의 현실적인 지침을 제공하였다. 이어 1999년에 열린 전국인대(전국연대) 제9기 2차 회의에서 통과된 헌법 개정안은 “법이 규정한 범위 내에서 개체경제, 사영경제 등 비공유제경제는 사회주의 시장경제의 중요한 구성부분이다”라는 내용을 추가함으로써 국유기업 민영화와 사영경제의 발전을 위한 법적 보장을 제공하였다.

또한 2002년에 열린 중국공산당 제16차 전국대표대회는 “3개대표(三個代表)”사상을 당의 지도원칙으로 확정함으로써, “무산계급의 대표”라는 공인계급의 정당으로부터 “선진생산력과 선진문화 그리고 중국 인민의 근본적인 이익을 대표”하는 전체 국가의 정당으로 탈바꿈하는 시도를 함으로써 사영 기업가의 지위를 격상시켰다. 또한 2004년의 전국인대 제10기 2차 회의에서 통과된 헌법개정안은 “국가는 개체경제, 사영경제 등 비공유제경제의 합법적인 권리와 이익을 보호한다. 국가는 비공유제의 발전을 지지 인도하고 비공유제경제에 대한 법에 의한 감독과 관리를 실행한다,” “국가는 국민의 합법적인 수입, 저축, 부동산과 기타 합법적인 재산의 소유권을 보호한다,” “국민의 합법적인 사유재산은 침범을 받지 아니한다”는 조항을 추가하여 처음으로 인민의 합법적인 사유재산을 보호한다고 제기함으로써 국유기업 민영화를 위한 이념적 장애를 제거하였다.

2. 제도적 동인

1) 지방분권

지난1979년부터 시작된 경제체제개혁은 사실상 중앙에서 지방으로의 분권, 정부에서 기업으로의 분권을 주된 내용으로 하는 개혁이라고 볼 수 있다(張維迎·栗樹和, 1998). 중국의 분권정책은 두 가지 내용을 포함하고 있다. 하나는 상하급 정부 간의 재정분권화이다. 개혁개방 이후 중앙정부가 갖고 있던 재정권한을 지방에 점차적으로 위임한 재정제도의 변화를 초래한 이유

는 다음과 같다(林毅夫·劉志強, 2000). 첫째, 비국유기업의 발전으로 인해 국유기업의 비중이 감소하였고, 적자상태의 국유기업들이 점차 정부의 재정부담이 되었기 때문에 정부는 다른 분야에서 수입원을 찾을 수밖에 없었다. 둘째, 개혁개방 이후의 경제개혁은 지방정부의 정치권력을 강화시켰으며, 이에 따라 지방정부는 재정 분야에서도 이에 상응하는 결정권을 요구하였다. 셋째, 지방정부는 경제이익을 위하여 재정수입의 제고와 경제성장을 추구하는 동력을 갖고 있었기 때문에 집중된 재정제도를 변화시킬 수밖에 없었다.

재정분권화의 일환으로 1980년대부터 재정정부제가 시행되었으며, 1984년과 1988년에 수정을 거쳐 1993년까지 추진되었다(楊志勇·楊之剛, 2008: 75-103). 재정정부제 내용을 보면, 각 급 지방정부는 반드시 일정한 수입을 고정비례대로 상급 정부에 주어야 하며, 나머지 수입은 지방정부에서 사용할 수 있다. 이러한 제도는 과거에 정부 간에 임의로 이전지불(轉移支付)을 하던 상황을 피할 수 있게 하였다. 린이부·류즈창의 연구에 의하면, 1980년대부터 시작된 재정분권은 중국 성급 정부의 경제성장에 매우 긍정적인 영향을 주었다(林毅夫·劉志強, 2000). 지방정부는 재정지출을 높이기 위해서 반드시 재정수입을 늘려야 했고, 이는 지방경제의 활성화를 통해서 달성할 수밖에 없었기 때문이다. 그 뒤 1994년부터 시작된 분세제개혁은 지방정부의 재정 압력을 강화하였지만, 재정분권화의 추세를 변경시키지는 않았다. 다른 하나는 재정정부제와 동시에 실행된 국유기업 소유 및 경영을 지방으로 이전하는 것이다. 1984년 말에 이르러 각급 지방정부가 소유 및 관할하고 있는 국유기업의 총 자산은 전체 국유기업의 65%에 달했고, 1995년 중앙정부가 관할하는 국유공업기업은 전체 국유공업기업 총 생산액의 20% 밖에 되지 않았다.

지방분권정책은 지방정부가 소속 국유기업에 대한 감독과 사회간접자본에 대한 투자, 지역개발계획의 조정 등과 같은 지방경제를 통제할 수 있는 실질적인 권한을 가지게 되었다. 지방정부가 기업을 통제할 수 있지만, 이러한 통제는 해당 지역 내에서만 국한된 것이고 기타 지역과는 평등한 협상을 통하여 시장거래에 관한 문제를 처리해야하기 때문에 점차적으로 계획경제에서 시장경제로 전환되었다. 청부경영제의 한계가 드러나고 사영경제의 발전이 가속화됨에 따라 지역 내 국유기업이 많을수록 그리고 사영기업의 발전

이 더딜수록 지방정부의 재정 상황은 더욱 악화되었다.

이러한 상황에서 지방정부들은 지역 간 경쟁을 위해 자본을 유입하고, 중요한 생산요소의 가격을 낮추고, 행정 서비스를 개선하는 등의 제도혁신과 국유기업의 소유권개혁을 대대적으로 추진하였다(潘曦·胡寧, 2009). 다시 말해, 분권화는 지방정부의 권한을 강화하고 지방정부 간의 경쟁을 유발함으로써 국유기업의 소유권개혁을 위한 제도적 동인을 제공하였다(Qian & Roland, 1998; 王紅領·李稻葵·雷鼎銘, 2001; 朱恒鵬, 2004a; 韓朝華·戴慕珍, 2008).

2) 재정금융체제의 변화

개혁개방 이전의 재정체제는 통수통지(統收統支), 즉 모든 국가수입이 중앙정부에 납부되고 중앙에 의해 승인된 지출내역이 통일적으로 각 지방에 하달되는 시스템이다. 이 기간 지방정부의 자치권을 다소간 인정하는 변화는 몇 차례 있었지만 근본적으로 중앙집권적인 재정체제를 유지하였다. 당시 지방정부는 당연히 중앙정부에 내야 할 세금을 감면하는 편법으로 지역 관할 국유기업의 발전을 도와주었다. 또한 중앙과 지방이 공동으로 소유하고 있는 세금에 대해서는 정확한 액수를 숨기거나 재정수입의 성장속도를 인위적으로 조작하는 방법으로 지방수입의 비중을 높였다.

개혁개방 이후 중국정부는 지방재정의 적극성을 제고하여 경제성장을 추진하고자 중앙과 지방정부의 재정관계를 계약 시스템으로 점차 변화시켰다. 즉, 중앙과 지방정부가 세입과 지출목표를 정한 후 이를 향상시키는 계약을 맺는 것이다. 재정개혁은 지방정부의 적극성과 기업의 자주성을 높였지만 지방에 비해 중앙재정을 상대적으로 취약하게 만들었다. 이와 더불어 지방정부는 두 가지 면에서 효과적으로 세율과 세금기반을 통제하면서 중앙정부와 마찰을 빚었다. 하나는 다양한 조세권한을 제공하면서 징세권한을 조정하고, 다른 하나는 예산자금을 예산외자금으로 전환함으로써 중앙정부와의 세금공유를 최대한 회피하는 것이었다. 그 결과 중앙정부는 세입징세가 분권화된 상황에서 지출감소에 실패하였으며, 지출정책을 통하여 유지되던 중앙정부의 유연성은 중앙이 통제하는 재원의 부족과 자본비 지출의 확대

진일보 낮아지고, 중앙의 재정부담은 계속 높아갔다(김의섭·김은숙, 2003).

중앙과 지방 간의 재정분권화를 통해 더 이상의 효율적·효과적 결과를 기대할 수 없게 되었으며 궁극적으로 재정세입원과 정책수단의 부족으로 중앙 정부는 거시경제 안정, 지역적 균형화, 그리고 공공재 제공의 목표를 이루기가 어려운 상황에 놓이게 되었다. 이러한 어려움을 극복하기 위하여 중앙정부는 1994년에 분세제(分稅制) 개혁을 실행하였다. 분세제는 중앙정부에 의한 재정수입의 집중관리에서 중앙과 지방의 재정수입원을 분리하는 제도를 말한다. 분세제개혁 이후 세금이 중앙세, 지방세와 중앙지방공유세로 나뉘면서 중앙재정수입이 전국재정수입에서 차지하는 비중과 세금수입이 국민수입에서 차지하는 비중이 현저히 높아지게 되었다. 반대로 전체 국가재정수입의 70% 이상을 차지했던 지방재정수입은 개혁 이후 50% 미만으로 떨어졌다(朱恒鵬, 2004b).

〈표 2〉 1991년~2002년 중앙과 지방 재정수입 및 비중의 변화

연도	세금액(억위안)		비중(%)	
	중앙	지방	중앙	지방
1991	938.25	2211.23	29.8	70.2
1992	979.51	2503.86	28.1	71.9
1993	957.51	3391.44	22.0	78.0
1994	2906.50	2311.60	55.7	44.3
1995	3256.62	2985.58	52.2	47.8
1996	3661.07	3746.92	49.4	50.6
1997	4226.92	4424.22	48.9	51.1
1998	4892.00	4983.95	49.5	50.5
1999	5849.21	5594.87	51.1	48.9
2000	6989.17	6406.06	52.2	47.8
2001	8582.74	7803.30	52.4	47.6
2002	10388.64	8515.00	55.0	45.0

자료: 朱恒鵬(2004b), "分權化改革, 財政激勵和公有制改制", <世界經濟>, 2004年第12期.

그러나 재정지출의 변화는 수입과 달랐다. 1991년 이후 중앙과 지방정부가 국가재정지출에서 차지하는 비중은 매우 안정적이었는바, 중앙지출은 전

체 지출의 30% 정도, 지방지출은 70% 정도를 차지하고 있었다(朱恒鵬, 2004b). 문제는 이러한 비중이 1994년 분체제개혁 이후에도 변화되지 않았다는 것이다. 수입은 줄고 지출은 변화되지 않았으니 지방정부의 재정 자립도(自給率)는 현저히 낮아졌고, 재정수지는 더욱 악화될 수밖에 없었다. 이러한 상황에서 지방정부가 선택할 수 있는 방안은 중앙정부에 대한 의존을 높이든지, 예산외 수입을 찾든지, 혹은 이미 갖고 있는 재정부담을 줄일 수밖에 없었다. 따라서 적자에 허덕이고 있는 지방정부 소속 국유기업을 민영화시키는 것이 재정부담을 줄이는 중요한 수단으로 된 것이다.

〈표 3〉 지방재정(예산외수지포함)의자금율

연도	절대액수(억위안)		재정자금율(%)
	재정수입	재정지출	
1991	4073.43	4124.80	98.8
1992	4651.05	4628.85	100.5
1993	4578.08	4445.67	103.0
1994	3890.81	5523.56	70.4
1995	5074.51	6808.21	74.5
1996	6692.6	8589.68	77.9
1997	7105.14	9242.69	76.9
1998	7902.09	10451.15	75.6
1999	8749.59	12009.66	72.9
2000	9984.85	13684.93	73.0
2001	11756.3	16726.43	70.3
2002	12552.45	18854.43	66.6

자료: 朱恒鵬(2004b), "分權化改革, 財政激勵和公有制改制", <世界經濟>, 2004年第12期.

이러한 분체제 개혁을 통한 중앙과 지방간 재정 비중의 변화는 구조적 차원에서 지방정부가 재정부담을 줄이기 위해 소속 국유기업을 민영화시킬 수밖에 없는 중요한 계기를 제공하였다. 이에 더하여 1998년부터 시작된 ‘생산 건설형(生產建設型) 재정체제’에서 ‘공공재정체제’로의 점진적 변화는 국유기업에 대한 정부재정의 투입을 중단시켜 국유기업개혁이 지속적으로 추진될 수 있게 압력을 제공하였다(賈康, 2006; 項懷誠, 2009).

3. 행위적 동인

1) 중성정부(中性政府)

분권은 지방정부의 개혁실험과 혁신에 제도적 기초를 제공하였지만 개혁의 확산을 보장할 수 없다. 개혁을 추진하려면 대가를 지불해야 하며 이데올로기의 제약을 극복해야 한다. 이는 또한 개혁주체로서의 정부가 어떠한 이익집단에도 포획되지 않고, 국부(局部)적이 아닌 전체적인 이익을, 단기적이 아닌 장기적인 이익을 추구하는 중성정부(中性政府)일 것을 요구하고 있다.

국유기업개혁의 진행과정을 지켜보면, 다행스럽게도 중국정부는 개혁개방 이래 실질적으로 중성정부로서의 역할을 해왔었다. 예를 들어 1995년에 발표한 “큰 것은 잡고, 작은 것을 풀어준다(抓大放小)”는 개혁정책에 의하면, 정부는 중대형 부실기업들을 퇴출시켜야 하는 동시에 대부분 국유 중소기업들에 대한 민영화를 진행해야 한다. 실질적으로 2005년 연말에 이르러, 1995년에 등록되었던 국유공업기업수의 76.7%가 민영화되었거나 파산 당했다. 이는 4천만 명의 국유기업 직원들이 실업하는 결과를 초래하였다. 이에 따라 국내에서 민영화를 반대하는 목소리는 점점 높아갔으며, 이는 집권당과 정부에 엄청난 도전이 되었다. 민영화를 지지하게 되면 집권당의 전통적인 집권기초인 노동자계급의 지지, 즉 정치적 기반을 잃게 되고, 민영화를 포기하게 되면 개혁개방과 제도혁신은 좌초에 부딪쳐 중국이 세계경제체제에 진입할 수 있는 기회를 잃게 되는 딜레마 상황이었다. 이 때 중국정부가 최종적으로 선택한 전략은 “조용한 민영화”(quiet privatization)를 추진하면서 최대한 실업자들의 재취업을 돕는 것이었다. 결과적으로 이 전략은 성공적이었다. 2005년에 이르러 국유기업개혁은 마무리단계에 들어섰으며, 대부분의 실업자들은 재취업을 하거나 도시의 최저 생활보장을 받을 수 있게 되었다.

그럼 중국정부는 왜 어떤 사회집단에 편향하지 않고, 국가의 장기적인 발전을 도모할 수 있는 중성정부가 될 수 있었는가? 경제학자 요양(姚洋)은 그 이유로 집권당의 정치적 합법성에 대한 수요, 근대이래 수차례 혁명을 통해 형성된 중국사회의 상대적 평등성, “인(仁)”과 “예(禮)” 그리고 현인치국(賢人治國, 현명한 자가 나라를 다스리는)을 강조하는 중국의 유교전통, 1840년

대의 아편전쟁과 그 이후의 굴욕의 역사 등을 통해 얻은 역사적 교훈 들고 있다(姚洋, 2008: 31-55).

2) 국가지도자의 리더십

이데올로기적인 민감성과 사회적 안정을 파괴할 수 있는 가능성이 있는 위협을 무릅쓰고 대폭적인 민영화를 추진할 수 있게 된 행위적 동인을 분석하려면 중국경제의 사령관으로 불리는 주룽지(朱鎔基) 총리의 강력한 리더십을 주목하지 않을 수 없다. 주룽지는 1991년 부총리 취임부터 사실상 중국경제를 지휘해 온 중국경제의 황제 또는 보스(老板)라 불렸으며, 1999년에는 한국의 김대중 대통령과 함께 홍콩 아시아위크지가 뽑은 아시아에서 가장 영향력 있는 인물 1위로 선정될 정도로 대중적인 관심과 인기를 누려온 국가지도자였다(지만수, 2008). 그는 총리에 취임할 때 기자회견에서 “내 앞이 지워밭이건 깊은 바다이건 상관없이 용감하게 나아가겠다”고 결심을 표명하였으며(朱鎔基答記者問編輯組, 2009: 193), 1990년대 초반부터 중국경제의 연착륙, 당정 최고위층의 반부패 캠페인과 정부기구개혁을 성공적으로 주도하였다. 특히, 개혁에 대한 저항과 피로가 사회 곳곳에 만연한 시점에서 국내의 반대를 무릅쓰고 미국과의 WTO 가입 협상을 성사시킴으로써 중국경제의 국제화라는 새로운 발전목표를 제시하는 데 성공하였다(Yusuf et al., 2006: 83). WTO 가입을 계기로 중국은 대외 개방뿐만 아니라, 복잡하게 얽힌 중국 내부 과제들을 해결할 경우에도 국제적 표준(global standard)의 확립이라는 보검을 사용할 수 있게 되었다.

국유기업개혁에 대한 주룽지의 태도는 확고부동하였다. 총리취임 이후 그는 악화되고 있던 국유기업 적자문제를 3년 안에 해결하겠다(三年脫困)는 다소 무모한 선언을 하였다. 이를 추진하기 위해서 이자율 인하, 과감한 합병 및 파산, 채무주식 스왑 등 국유기업에 대한 대대적인 지원과 동시에 강도높은 구조조정을 실시하였다. 그 결과 중소형 국유기업의 민영화, 대중형 부실기업의 정책적 파산으로 인하여 국가 핵심기업들의 수익은 빠른 개선을 가져왔다. 따라서 국유기업에 80% 이상 여신을 집중하고 있는 중국 금융 부문도 국유기업과의 동반 부실화라는 악몽에서 벗어날 수 있는 계기가 마련되

었다.

3) 지방정부 수장의 자익추구행위

중소형 국유기업은 대부분 지방정부 관할 범위에 있기 때문에 지방정부의 수장은 지방소속 국유기업의 생사를 좌우할 수 있는 영향력을 갖고 있다. 따라서 핵심적인 이해관계자로서 지방정부 수장의 동기 요소는 국유기업개혁의 내용과 추진결과에 영향을 주는 중요한 변수로 볼 수 있다. 개혁개방 이후 지방관료의 인사승진에 소관 지역의 경제발전이 중요한 지표로 반영되었다(王孝松·高樂詠, 2009). 즉, 지방관료에 대한 평가기준이 과거의 정치표현에서 경제지표로 바뀌게 된 것이다. 이는 경제발전이 개혁개방 이후 당과 정부의 가장 핵심적인 목표로 된 것과 연관되어 있다. 결과적으로 이는 지방관료들 사이에 스포츠 경합의 승자진출권과 비슷한 승진경쟁을 초래하게 된다. 경제학자 저우리안(周黎安)의 연구에 의하면 성급정부에서 GDP가 1% 증가하면 지도자의 승진 가능성이 10% 상승하는 상관성을 보여준다고 한다(周黎安, 2007). 물론 경쟁의 치열 정도는 지방관료의 연령과 임기에 따라 차이가 존재한다(徐現祥·王賢彬, 2011: 81).

중국에서 이러한 경쟁이 가능하게 된 이유는 다음과 같다. 첫째, 중국은 정치적으로 인사권이 상급정부에 집중되어 있다. 둘째, 중국 동급 지방정부 간에는 서로가 비슷한 점이 많기 때문에 상대평가가 가능하다. 셋째, 분권정책을 실행한 후 지방정부의 관료는 지방경제발전에 상당한 영향력과 통제력을 갖고 있다. 예를 들면 심사허가, 토지사용, 대출담보 및 각종 특혜정책 등이 지방정부의 통제 하에 있었다. 넷째, 승진 여부는 관료의 권력과 대우에 많은 영향을 준다. 따라서 직업 이동이 어렵고 상대적으로 폐쇄된 상황에서 생존하려는 관료로서는 적극적으로 경쟁에 뛰어들 수밖에 없었다.

따라서 지역 내 국유기업수가 많을수록 그리고 사영기업의 발전이 더딜수록 지방정부의 재정 상황은 더욱 악화되고 이는 직접적으로 경제성장에 영향을 준다는 것이 보편적인 상식으로 인식되고 있는 상황에서 지방정부의 수장들은 적극적으로 국유기업개혁을 추진하게 되었으며 이는 점차적으로 전국 범위 내에서의 제도적 혁신을 초래하게 되었다.

IV. 중국 중소형 국유기업개혁의 제약 요인 분석

중국의 중소형 국유기업개혁은 상당한 성과를 거두었지만, 그 이면에는 개혁과정에서 자초되거나 왜곡되어 부정적인 결과가 발생한 것도 부정할 수 없는 사실이다. 이러한 현상을 초래한 제약 요인은 다양하겠지만, 본문에서는 구조적, 제도적, 행위적 수준에서 제약 요인을 분석하기로 한다.

1. 구조적 제약

1) 사회적 안정

개혁개방 이래 중국이 세계적인 민주화 열풍에도 불구하고 당 국가 정치 체제를 유지할 수 있었던 것은 집권당의 합법성을 경제적 성장에서 확보할 수 있었기 때문이다. 하지만 경제성장은 저절로 이루어지는 것이 아니라 여러 가지 전제적 요소들을 만족시켜야 하는데 그 가운데 첫 번째 요소가 바로 사회적 안정이다. 중국 전 국가주석 장쩌민(江澤民)이 말한 바와 같이 “사회적 안정을 유지하는 것은 우리가 개혁과 건설임무를 완성할 수 있는 기본 보장”이기 때문에 “안정은 모든 것을 초월하는 전제조건이며, 정치적 안정이 없으면 아무것도 할 수 없다”는 국정이념(治國理念)이 형성되었다(人民日報, 1999.6.2). 이에 따라 중국정부는 사회적 안정을 유지하기 위한 범국가적인 사회통제 시스템을 구축하였는데 학자 멩쉐량(丁學良)은 이를 “레닌주의 정당, 국가가 간섭하는 시장경제와 함께 중국 특유의 모델을 구성하는 세 가지 요소”라고 말하고 있다(丁學良, 2010).

경제적 대가를 불문한 정치 우선(只算政治帳不算經濟帳)의 국정이념은 개혁개방 이래 엄청난 안정유지 비용을 초래할 뿐만 아니라 국가의 정책과 제도에 중대한 영향을 미치고 있다. 각급 정부는 안정유지를 목표로 하는 ‘종합처리반(綜合治理辦)’이라는 전담부서를 설치하고 있으며, 안정유지 상황을 각급 지도자의 실적평가에 반영하고 있다. 즉, 지역경제성장에서 성적이 아무리 뛰어나더라도 사회적 안정문제가 발생한다면 모든 공적이 사라지게 된다(Edin, 2003). 지방자치제도를 실행하고 있는 민주주의 국가와는 반대

로 지역사회가 아닌 상급기관에 대해서만 책임을 지는 체제하에서(只維上不維下), 사회적 안정문제는 중국의 지방 지도자가 개혁을 추진할 때 우선적으로 고려해야 하는 요인이 될 수밖에 없다. 이러한 영향은 지방 중소형 국유기업의 민영화 이후 가장 보편적으로 나타나는 지배구조에서 잘 보여주고 있다.

민영화 이후 중국 중소형 국유기업의 지배구조는 다양한 형태로 나타났는데 그 중 가장 보편적인 것이 경영층과 직원들이 상대적으로 평준화되게 기업주식을 소유하도록 하는 주식합작제(股份合作制)였다. 그리고 경영진이 경영자매수(management buyout: MBO)를 통하여 기업에 대한 경영 주도권을 확보하는 것이다. 주식합작제에 비해 MBO는 경영진의 인센티브를 해결하여 빠른 시일 내에 경영 정상화를 이룰 수 있다는 장점이 있기 때문에 21세기 초반에 이르러 점차적으로 주식합작제를 대체하는 국유기업 민영화의 가장 보편적인 형식으로 자리 잡았다.

그러나 법치가 취약한 중국의 상황에서 주식매입은 국유기업의 자산유실과 심각한 부패문제를 일으켰다. 기업 관련 정보를 가장 많이 장악하고 있는 경영진이 여러 가지 편법으로 기업의 자산평가를 조정하고 헐값에 사들였으며, 그 과정에서 담당 관료들과의 유착관계로 부패가 발생하게 된 것이다. 사태가 심각해지자 국무원은 2003년과 2005년에 연이어 관련 정책을 공표하여 국유자산의 유실을 초래하는 민영화에 대한 제동을 걸었다(毛元斌, 2008). 하지만 현재까지도 지방에서는 ‘내부자에 의한 민영화’(insider privatization)가 가장 보편적인 형식으로 활용되고 있다.

내부자에 의한 통제는 시장에서 경쟁적인 입찰을 통해 진행되는 민영화보다 국유자산의 유실, 부정부패의 발생, 새로운 투자와 기술의 유입 등 면에서 약점이 많다(Yusuf et al., 2006: 38). 어떻게 보면 내부자, 즉 경영진과 직원들은 사실상 과거의 국유기업 경영 상태를 악화시킨 장본인이기도 하다. 그런데 왜 국유기업개혁의 주도권을 장악하고 있는 지방정부는 내부자에 의한 민영화를 선호하는가? 그 해답은 바로 위에서 말한 사회적 안정의 유지라는 정치적 제약 요인에 있다. 지방관료들이 민영화 과정에서 가장 관심을 갖고 있는 것은 경제적 효과를 높일 수 있는 지배구조가 아니라 사회적인 안정을 유지하면서 상급 정부가 정해진 기간 내에 개혁을 끝내는 것이었다(劉小玄·

劉芎佳, 2005; Jin Zeng, 2010).

2) 정부-기업관계의 유산

개혁개방 이전의 중국은 구 소련 및 동유럽 국가들과 마찬가지로 마르크스-레닌주의를 지도이념으로 삼고 시장경제 관념을 완전히 배제한 고도의 중앙 집권적인 계획경제체제를 확립하였다. 따라서 1950년대 중반부터 사영 기업은 존재하지 않았으며 공업생산은 주로 국유기업(당시 ‘전민소유제기업(全民所有制企業)’으로 불림)과 집체기업이 담당하였다. 이 단계에서 정부와 기업관계는 상하 종속적이고 행정적인 예속관계였다. Nolan(1993: 270)이 묘사한 것처럼 사회 전체가 하나의 큰 공장으로 변하게 되고 기업은 단지이 공장의 한 작업조에 불과한 것이다.

개혁개방 이후 다양한 소유권이 나타남에 따라 정부-기업관계도 변화가 양상을 보이고는 있지만 계획경제체제 시기의 정부가 기업을 통제하고 간섭하는 (비)제도적 유산은 지속적으로 현재의 민영화 과정, 심지어 민영화 이후에도 존재하고 있으며 이는 정경유착, 국유자산의 손실, 부정부패, 지배구조의 왜곡 등의 현상을 발생시키는 요인으로 작용하고 있다. 정부와 기업관계에서 드러나는 역사적 유산(legacy)의 역할은 우선 민영화 과정에서 나타나고 있다. 일반적으로 시장경제체제 하에서 기업의 합병, 매각, 파산 등은 모두 기업의 자율적인 판단에 근거하여 정부의 간섭이 없이 법에 따라 진행된다. 문제가 생겼을 경우에는 최종적인 판단을 독립적인 법원에 맡긴다 (Yusuf et al., 2006: 102). 그러나 중국 국유기업의 구조조정은 기업도 법원도 아닌 정부주도로 추진될 뿐만 아니라 모순과 충돌이 생겼을 경우에도 법보다는 정부의 결정이나 정책에 의거해서 발생한 문제와 모순을 해결하는 현상이 보편적으로 존재한다. 초창기 중소형 국유기업의 민영화를 추진한 산동성주청시(諸城市)의 경우를 보면 시장을 총책임자로 하고 관련 정부부서 부서장을 위원으로 하는 전문위원회를 구성하여 35개의 전문팀을 두어 민영화 업무를 전담하게 하였다(黃少安, 2002). 쑤양시(沈陽市)의 경우도 경제부서, 토지관련 부서, 감사부서, 감찰부서와 노조(工會) 등의 책임자들로 구성된 “재산권지도소조”를 설립하여 민영화를 추진하였다(Jin Zeng, 2010).

민영화 과정에서의 기업자산에 대한 평가와 최후 매각가격에 대한 결정과정에서의 정부간섭은 해당 경영진과의 밀착관계를 통하여 지속된다. 정부관료와 기업경영자의 밀착관계는 오랜 시간을 거쳐 형성되었기 때문에 지속성을 갖고 있으며 민영화 과정에서 기업의 실질적인 경영 상황에 관한 정보의 비대칭 때문에 정부는 해당 경영진에 상당부분 의존할 수밖에 없다. 이러한 관계 속에서 해당 경영진은 될수록 기업자산에 대한 평가결과나 매각가격, 그리고 최종적으로는 민영화 결과를 자신들에게 유리하도록 만든다. Chen(2005)의 사례연구에 의하면 2000년대 초반에 강소성 남부에서 한 국유회사의 경영자는 384만 위안을 지불하고 730만 위안 가치의 기업주식을 사들였다고 한다. 정부와 해당 경영진의 밀착관계는 국유자산의 유실과 관료의 부정부패로 이어졌으며 이는 해당 기업직원들이 민원을 제기(上訪)하는 가장 큰 이유 중의 하나였다.

정부의 민영화기업에 대한 통제와 간섭은 재산권 이전이 끝난 후에도 지속된다. 주로 인사권을 둘러싸고 발생하는데, 전국의 민영화개혁에서 앞장선 산둥성주청시(諸城市)의 경우를 예로 들 수 있다(黃少安, 2002). 주청시의 문건은 다음과 같이 규정하고 있다. “회사의 설립과 함께 이사회와 감사회를 선출하기 전에 조직 인사부서는 기업의 주무부서와 함께 기업에 가서 민주적인 평가를 실행해야 하며 이를 통해 이사와 감사 후보를 결정한다. 후보 결정과정에서 민의(民意)와 기업의 실수요를 고려해야 하며 공산당 당원수가 2/3 이상을 차지하고 당조직의 책임자는 반드시 이사회에 들어가야 한다. 중형 이상 기업의 이사장 인선은 소속 시(市)당위원회의 허가를 받아야 하고 소형 기업은 주무부서의 허가를 받아야 한다.”사실상 주청시의 규정은 비합리적일 뿐만 아니라 심지어 법 규정에 저촉되기도 한다. 왜냐 하면, 이미 소유권 이전을 통해 국가의 주식이 없는 주식제 회사라고 하면 「회사법」의 규정에 따라 기업의 지배구조를 수립하고 기업의 이사회와 이사장은 주주총회에서 선거를 통해 결정해야 하기 때문이다. 기업의 경영자는 간부(干部)가 아닌 ‘기업가’이기 때문에 반드시 구체적인 인사문제는 정부의 간섭을 받을 이유가 없는 것이다.

2. 제도적 제약

1) 법적 제약

국유기업의 개혁과 발전을 위하여 1990년대 초반부터 중국정부는 관련 법률과 법규를 제정하기 시작하였다. 1993년에 「회사법(公司法)」이 반포되고 이어 여러 법이 반포되었다(표 4 참조). 하지만 개혁의 다양성과 사회발전 단계 그리고 체제 제약으로 인하여 법적인 제약은 민영화 과정에서도 뚜렷하게 나타났다. 구체적으로 법적 제약은 민영화 이후 지배구조를 바꾼 회사의 등록 시부터 드러났다. 지방에서 가장 보편적인 중소기업 민영화의 지배구조인 주식합작제의 기업 형식은 초창기 국가의 법적인 승인을 받지 못했다(黃少安·魏建, 2000). 지난 1994년 7월 1일부터 실행된 「회사법」에서는 주식책임회사와 주식유한회사 두 가지 회사 종류만 규정되어 있다. 문제는 민영화 이후 생겨난 주식합작제는 이 두 가지 유형의 법적 조건을 갖추지 못하고 있다는 것이다. 유한책임회사는 주주 수를 50인 이하로 요구하고 있지만 주식합작제 기업의 주주 수는 50명 이상이다. 주식유한회사는 등록된 자본금을 적어도 1,000만 위안으로 규정하고 있지만 다수의 중소기업은 이를 충족시킬 수 없었다. 또한 주식유한회사는 성급 정부의 허가를 받아야 하는데 등록해야 하는 회사유형 중에 주식합작제가 없었기에 신청서를 작성할 수 없는 상황이었다. 이후 1997년, 국가체제개혁위원회는 “도시주식합작제기업 발전에 관한 지도 의견”을 반포하여 ‘주식합작’을 기업유형으로 등록할 수 있다고 규정했지만 실질적으로 여기서 말하는 주식합작은 ‘1인 1표’의 형식이지만, 많은 기업들이 선택한 ‘1주식 1표’의 주식합작과는 차이가 있었다.

〈표 4〉 주요 관련법 반포 현황

「기업국유자산등기관리방법(企業國有資產登記管理辦法) (1996),
「기업국유재산권전이관리잠행방법(企業國有產權轉讓管理暫行辦法) (2003),
「기업국유자산감독관리잠행조례(企業國有資產監督管理暫行條例) (2003),
「기업국유자산을 관리층에 양도하는 잠행규정(企業國有產權向管理層轉讓暫行規定) (2005),
「기업국유자산법(企業國有資產法) (2008) 등

산둥성주청시의 경우 민영화 기업들이 대부분 주식유한회사의 이름으로 등록을 했는데, 회사법 적용 이후 산둥성 공상행정관리국에서는 주청시 기업들의 등록형식이 법의 규정과 일치하지 않기 때문에 집체기업으로 등록하거나 주주를 50인 이내로 줄인 후 유한주식회사의 이름으로 등록할 것을 요구하였다. 하지만 등록변경을 하게 되면 등록비와 연도감사비용 등이 증가하는데다 성정부의 허가를 맡아야 하기에 회사는 적극적으로 등록을 변경하려 하지 않았다. 주청시 정부도 이 문제를 해결하려고 노력했지만 소수의 기업이 외부투자자 유치를 통하여 규범적인 유한책임회사로 변경한 것을 제외하고는 별로 진전이 없었다.

「회사법」이 갖고 있는 문제는 이뿐만이 아니다. 해당 회사의 경영자는 「회사법」 제59조에 규정된 충실한 의무를 갖고 있기 때문에 개인의 이름으로 MBO를 할 수 없다. 이는 경영자가 유령회사(殼公司)를 설립하여 인수해야 하는데, 「회사법」은 또 인수회사의 자산은 적어도 인수가격의 두 배가 되어야 한다고 규정함으로써 합법적인 MBO를 불가능하게 하고 있었다. 그 외 MBO를 한 이후에도 「회사법」 제152조 제4항이 규정한 상장회사의 주식분포 규정에 어긋나면 주식시장에서 강제적으로 퇴출당하게 된다(韓魏·趙淑英·張林林, 2008).

민영화 절차에 관해서는 중소 국유기업 민영화가 상당히 추진된 2003년 말에 국무원 국자위와 재정부가 공동으로 「기업국유재산권이양관리잠행방법(企業國有產權轉讓管理暫行辦法)」을 반포하였다. 이 법은 다량의 국유자산이 유실된 후에 반포되어 “소 잃고 외양간을 고친다”(亡羊補牢)는 식이지만 민영화는 재산권 거래기관에서 공개적으로 진행되어야 한다는 강제적 규정을 하는 등의 적극적인 의의가 있다. 그러나 여전히 여러 면에서 부족한 점이 있었다(李杰, 2005). 예를 들면, 민영화 대상 국유기업의 자산에 대해서는 제3자, 즉 회계사사무소 등이 평가를 하기 때문에 이런 기구들의 책임추궁은 부정부패를 방지하는데 중요한 역할을 하게 된다. 그러나 법 제33조는 “사회중개(仲介)조직이 기업 국유재산 이전과 관련하여 감사, 평가와 법률서비스 제공 중 위법행위를 한 경우 국유자산감독관리기구는 업종 주무부서에 처벌에 관한 건의를 할 수 있으며, 위법 정도가 심각할 경우에는 해당 기구가 다시는 재산권 이전에 참여를 못하게 할 수 있다”고 규정하였다. 이러한 규정

은 위법기관의 민사책임을 추궁하는 내용이 없으므로 부정부패가 만연할 수 있는 가능성을 열어 놓았다.

또한 민영화에 관한 정보공개 내용을 보면 매각에 필요한 기업의 기본적인 정보를 성급 이상 경제 및 금융관련 잡지에 공개하고, 재산권거래기구의 웹사이트에 20일간 공개하도록 의무화하고 있지만, 매각하는 측이 입찰기업을 선택하는 구체적인 방법과 절차에 관련된 내용은 공개하지 않고 있다. 이는 입찰에 참가하는 기업의 입찰결과에 대한 불확실성을 더욱 크게 해주고 있다. 2004년 10월, 중앙정부 조사팀이강소성 등 남부지역의 국유기업 민영화에 대한 감사를 진행한 결과에 따르면 매각대상 기업에 관한 정보비공개가 가장 큰 문제였다고 한다(凌永琴, 2005).

2) 사회보장제도의 제약

농민들과 달리 중국의 도시 주민들은 과거에 각자가 소속된 정부기관, 국유기업, 병원, 학교, 연구소 등의 단위(單位)들을 통하여 사회보장제도의 혜택을 받았다. 특히, 국유기업은 도시인구의 취업분배 장소 외에 퇴직자의 연금, 학교 및 병원설립 운영 등의 사회복지 기능도 담당하고 있었기 때문에 국유기업의 직원들은 기본적으로 생활에 필요한 복지비용 및 퇴직 후의 생활에 대해 걱정할 필요가 없었다.

그러나 민영화 이후 만일 기업에서 실직을 하면 1994년에 통과된 「실업보험조례(失業保險條例)」에 따라 실업보험금을 받을 수는 있지만 과거에 비해 상황은 많이 달라졌다. 1980년대부터 시행된 중국의 실업보험제도는 초창기에는 계약이 만료되어 해고된 직원이나 사퇴한 직원이 적용대상이었다. 그러나 개혁이 심화되고 실업 형태가 다양해짐에 따라 보험수혜대상도 점차 파산기업의 실직자와 사회실업자들도 확대되었다. 이러한 실업보험제도의 문제점은 크게 두 가지로, 하나는 등록된 실업자의 29% 정도 밖에 포함되지 않았다는 점이고, 다른 하나는 금액이 너무 적어 기본생계유지가 어렵다는 점이다(吳明鎬·許興鎬, 1999). 따라서 정부는 국유기업의 개혁을 추진하기 위하여 샤강(下崗)이라는 제도를 고안해냈다. 근무지에서 물러난 국유기업의 휴직 직원들을 용어상 실업자라 하지 않고 “샤강 인원”이라고 하였다.

샤강 인원은 실업자가 받는 대우와 다르다. 우선 이들에 대해서는 생계보장정책의 일환으로 주민의 최저생활 필수품과 시장가격 등에 따라 월평균 최저소비금액을 계산하여 지급하는 최저생활보장제도를 실시하고 있다. 샤강 인원들은 또한 병치료, 양로보험, 주택분배 등 면에서 여전히 과거와 같은 복지혜택을 누릴 수 있다. 하지만 샤강 인원 역시 언제 실업자로 전락될지 모르는 위험성을 가지고 있고, 샤강으로 인하여 지급받는 보조금도 생계유지에는 미흡한 수준이다.

〈표 5〉샤강(下崗) 인원의 샤강 전후 월평균 수입 비교(1997년)

	200 위안 이하	201~400 위안	401~600 위안	601 위안 이상
샤강(下崗) 전	36.8%	46.7%	13.5%	3%
샤강(下崗) 후	57.8%	21.1%	10.4%	10.7%

자료: 도시기업샤강직원재취업조사연구팀(城镇企业下岗职工再就业状况调查课题组, 1997).

비록 정부가 재취업 센터를 설립하는 등의 노력을 하고 있지만, 다시 원래의 직장에 복귀하는 사례는 거의 없으며, 기타 직종으로 재취업하는 비율도 50%에 미치지 못하기 때문에 샤강 인원은 사실상의 실업자로 볼 수 있다. 또 다른 문제는 국유기업에서 평생 근무한 40대나 50대 직원들이 사회에 나와서 새로운 직장을 찾기에는 경쟁력이 부족하다는 것이다. 대다수의 도시에는 보다 작은 도시나 농촌에서 낮은 임금을 받고 열악한 작업환경을 감수하면서 온 젊은 인력들이 남아돌기 때문이다.

이러한 원인으로 국유기업의 직원들은 복지혜택을 누릴 수 없게 되는 것을 두려워하여 소속된 국유기업과의 관계단절을 원하지 않았으며, 이는 ‘내부자 민영화’가 보편화된 하나의 중요한 내적 요인으로 자리 잡았다(Jin Zeng, 2010). 직원들은 국유기업의 개혁방안이 직원대표대회의 동의를 거쳐야 한다는 규정을 충분히 활용하여 가능하면 주식을 공동 소유할 수 있기를 희망하였으며, 여건 상 그렇지 못할 경우에는 해당 경영진이 인수하기를 희망하였다. 외부에서 새로운 투자자가 인수할 경우 대량의 정리해고는 불가피하고 그렇게 된다면 실업을 당할 가능성이 높았다. 하지만 오랫동안 함께 일을 해 온 해당 경영진이 대주주가 되면 외부 인수자 보다는 직원들을 배려해줄 것

이라는 믿음 때문에 차선으로 해당 경영진의 인수를 지지하게 되었다.

사회보장제도가 미흡하기 때문에 정부 또는 인수기업은 국유기업의 민영화 과정에서 해당 직원들의 취업을 보장하거나 아니면 충분한 실업보상을 해주어야 했다. 그러나 현실적으로 그렇지 못하였기 때문에 기업의 개혁은 지연되거나 좌초된 경우가 발생하였다. 예를 들면, 충칭(重慶)시는 파산한지 4년이 지난 후에도 채무가 많아 2,000여 명의 노동자들을 내보내지 못하고 정부에서 먹여 살리는 경우도 있었다. 조사결과 사회적 안정을 위하여 국유기업을 지연시키는 이러한 현상은 전국적으로 보편화되어 있었다(勞動科學研究所編, 2002: 224).

3. 행위적 제약

개혁의 동인에서 보듯 중소형 국유기업은 지방정부에 의해 추진되었다. 지방정부의 지도자들은 정부의 재정 상황을 개선하는 목적도 있지만, 그것보다는 실적평가를 잘 받아 자신들의 정치적 지위를 유지 또는 제고하기 위하여 적극적으로 개혁을 추진하였다. 다시 말해 지방 지도자들이 우선적으로 관심을 갖는 것은 기업경영의 개선이나 개혁의 전략보다는 사회적 안정의 유지와 개혁의 속도였다. 즉, 상급정부가 요구하는 기한 내에 사회적 안정을 유지하면서 국유기업의 소유권개혁을 끝내는 것이다(Jin Zeng, 2010). 따라서 지방관료들은 자연적으로 내부자 민영화의 주요 형식인 주식합작제(경영진과 직원들의 주식에 대한 공동소유) 혹은 경영자매수(MBO)를 선호하게 된다. 왜냐 하면 외부자 민영화는 시간과 비용이 많이 들고 또한 해당 직원들이 실직을 하는 비율과 가능성이 높아 관료들의 이익에 손해를 가져올 가능성이 있기 때문이다. 또한 관료들은 기업의 파산보다는 헐값이라도 경영진에 파는 것을 선호하게 된다. 이는 법제도가 미흡하고 객관적인 자산평가가 힘든 상황에서 민영화 과정에서의 국유자산 유실이 심각해진 중요한 요인 중 하나이다.

정부의 자익(self interest) 추구행위는 민영화 기업의 선정에서도 발견할 수 있다. 동구권 국가의 국유기업 민영화와 비교한다면 중국은 전면적이 아닌 선택적인 접근으로 추진하였다. 류샤오셴과 류샤오자(劉小玄·劉芍佳, 2005)

는 전국적인 조사(2005)를 통하여 중앙이든 지방이든 정부가 우선적으로 민영화 대상에 포함시킨 기업은 대부분 경영 상태가 열악한 기업이라는 것을 발견하였다(劉小玄·劉芎佳, 2005). 이는 곧 경영 상황이 좋은 기업은 정부가 계속 통제하고 경영 상황이 나쁜 기업은 정부가 그 부담을 해소하려 하는 자의적추구행위를 입증해주는 것이다.

V. 요약과 결어

개혁개방 이래 지속적인 경제성장을 바탕으로 중국은 지금 글로벌 경제정책과정에서 변수가 아니라 핵심 상수로서의 위상을 높이고 있다. 그 동안 중국 경제성장에서 사영기업과 외국투자기업의 비중과 역할이 급격히 커진 동시에 국민경제의 근간을 차지하고 있는 국유기업의 개혁도 실패와 성공을 거듭하면서 지속적으로 추진되었다. 본문은 그 중에서, 특히 1990년대 중반부터 중국에서 강력하게 추진된 중소형 국유기업 개혁의 동인과 제약을 구조적, 제도적, 행위적 수준에서 분석하였는데 그 결과를 간략하게 요약하면 <표 6>과 같다. 이는 사회주의 국가에서의 국유기업 개혁을 이해하는데 많은 정책적 함의를 제공해줄 것이며, 다른 사회주의 국가들(베트남, 라오스, 북한 등)에 유용한 시사점을 줄 수 있을 것이다.

<표 6> 중국 중소형 국유기업 개혁의 동인과 제약의 주요 내용

동인과 제약	내용	
동인	구조적	지방정부 소속 중소형 국유기업의 경영상황은 점점 악화되었고, 세계적인 신자유주의 개혁과 일본, 한국의 발전국가 모델은 중국정부에 동형화의 압력을 제공하였으며, 실용주의 노선은 중소형 국유기업 민영화를 위한 이념적 장애를 제거하였다. 개괄적으로 구조적 동인은 중소형 국유기업 개혁의 기능적 필요성을 제기하였다.
	제도적	분권화와 분세제개혁은 지방정부가 재정부담을 줄이는 경쟁을 하기 위해 중소형 국유기업의 민영화를 추진하는 동력을 제공하였고, 재정체제 개혁은 국유기업에 대한 정부의 재정투입을 중단시켜 중소형 국유기업개혁의 가장 직접적인 촉발기제로 작용하였다.

	행위적	어떤 사회집단에도 편향하지 않는 중성정부에서 경제의 사령탑을 쥐고 있는 주류지총리의 확고부동한 의지와 강력한 리더십, 또한 자신의 정치적 지위를 유지 혹은 향상시키기 위한 목적을 갖고 있는 지방정부의 수장들을 주체로 개혁이 추진되었다.
제약	구조적	중소형 국유기업개혁 과정에서 경제적 효율성보다는 사회적인 안정을 유지하려는 당정국가체제의 지배적 구조, 그리고 정부가 기업을 통제하고 간섭하는 계획경제체제 시기의 (비)제도적 유산으로 인한 정경유착, 국유자산 손실, 부정부패 등이 구조적 제약으로 작용하였다.
	제도적	주식합작제가 법적인 승인을 받지 못한 점, 개인 이름으로 경영자 매수를 할 수 없다는 점, 위법기관에 대한 민사책임을 추궁할 수 없다는 점 등의 다양한 법적 제약, 그리고 국유기업개혁이 추진되면서 면실업당하거나 과거의 복지혜택을 누릴 수 없을 가능성이 있기에 결과적으로 주로 '내부자 민영화'를 유발시킨 사회보장제도 등이 제도적 제약으로 작용하였다.
	행위적	기업경영이나 개선보다는 사회적 안정을 유지하기 위해 주식합작제나 경영자매수를 선호하고, 퇴출기업 선정에서 지방정부 관료들의 자익추구행위 및 기업경영진과 직원들의 개혁에 대한 저항 등이 행위적 제약으로 작용하였다.

본 연구는 제도변화의 이론적 논의와 향후의 정책과제에 시사점을 주고 있다. 전통적으로 신제도주의의 각 분과는 연구에서 구조적 변수가 아니면 행위자적 변수, 외부적 요소가 아니면 내부적 요소에 초점을 맞추는 경향을 갖고 있었기에 제도가 개인과 정책에 대한 영향은 설명할 수 있어도 제도변화에 대한 논리는 빈약하다는 지적을 받아왔다. 이러한 문제점을 극복하기 위하여 최근의 제도이론은 구조적 변수뿐만 아니라 행위자 등의 개념을 광범위하게 활용하고 있는데, 본 연구는 중국 중소형 국유기업개혁의 동인과 제약에 대한 분석을 통하여 제도변화에 대한 통합적 접근이 필요함을 주장하고 있다. 또한 본 연구는 거시적, 중범위적이고 미시적 요소들이 나열식으로 각자 별도 영향을 미치는 것이 아니라, 서로 역동적으로 상호 관련되어 있음을 보여주고 있다. 예를 들면, 본 연구에서 볼 수 있듯이 구조적 요소는 개혁의 기능적 필요성을 제공하고, 제도적 요소는 개혁을 촉발할 계기로, 행위자는 구조적 환경과 제도적 제약 속에서 개혁을 추진하는 주체로서의 역할을 발휘한다. 이러한 분석결과는 향후 제도변화의 실증연구에서 다양한 수준의 변수들간의 관계에 대해서 좀 더 심도있는 분석이 필요함을 시사해주

고 있다.

1990년대 중반부터 시작된 중국의 중소형 국유기업 개혁은 당시의 구조적 요인, 제도적 변화와 각급 지도자의 행위적 리더십, 그리고 새로운 발전전략에 힘입어 여러 가지 저해요소를 극복하며 지혜롭게 추진되었다. 특히 개혁의 전략면에서 중국정부는 민영화가 초래할 수 있는 정치적 민감성, 실업자가 증가함에 따라 초래하는 사회적 불안의 요소 등을 충분히 고려하여 “민영화”대신 “구조조정”, “주식제 개조”등의 용어를 사용함으로써 조용하면서 신속한 개혁을 통해 저항요소를 성공적으로 극복하여 괄목할만한 성과를 거두었다. 구체적으로 보면, 성급이하 지방정부에서 국가소유 중소형기업들이 퇴출당함으로써 정부기능의 적극적인 변화를 가져왔고, 지방재정 상황이 개선되고 은행이 부실대출이 줄어들고 경영정상화를 이룰 수 있었다. 또한 민영화된 기업들도 경영상황이 개선되고 이윤이 증가되는 효과가 명확히 나타났다.

중소형 국유기업의 개혁은 비교적 순조롭게 마무리를 지었지만 아직도 중국이 국유기업 개혁에서 가야 할 길은 멀고도 멀다. 왜냐 하면 국가경제의 발전에 거대한 영향을 줄 대형 국유기업의 개혁을 추진해야 하기 때문이다. 하지만 1990년대와 달리 국내외 환경과 다양한 수준의 요인들이 이미 크게 변화되었다. 예를 들면, 어떠한 사회집단에도 포획되지 않고(기득권 이익집단과 밀착된 유착관계에 빠지지 않고) 객관적이고 장기적인 입장을 견지하는 ‘중성정부’와 같은 성격을 유지할 수 있을지가 큰 관건이다. 또한 국가지도자가 교체되었는데, 주룽지 총리와 같은 강력한 리더십과 신념을 갖고 일하는 지도자가 계속 배출될지 쉽게 예단하기 어렵기 때문이다. 이에 더하여 중소형 국유기업 개혁에 제약을 가했던 국가의 안정문제, 정부와 기업관계, 법의 제약, 사회보장제도의 취약성 등이 아직도 미해결된 문제로 남아있다. 향후에 지속적으로 개혁을 추진할 수 있는 동력, 그리고 정치민주화 등의 발전 없이 과연 여러 가지 제약요인들의 영향을 완화하며 지속적인 개혁을 추진할 수 있을지 등 현실적으로 검토해 보아야 할 난제들이 많이 남아있다고 하겠다.

참고문헌

- 김의섭·김은숙. (2003). 중국재정분권화의 추이와 과제. 「재정정책논집」, 5(1): 3-28.
- 김정식. (2005). 중국의 국유기업개혁에 관한 연구. 「동북아경제연구」, 17(2): 83-116.
- 김윤권. (2005). 제도변화의 통합적 접근. 「한국정책학회보」, 14(1): 299-400.
- 문정구. (2002). 중국의 중소형국유기업개혁에 관한 연구. 「동북아경제연구」, 14(2): 1-44.
- 백권호. (2004). 중국 국유기업제도개혁에 관한 역사적 접근. 「경영사학」, 19(3): 125-155.
- 오일환. (2000). 중국 국유기업의 회사화와 회사지배구조의 문제점. 「중소연구」, 23(4): 127-151.
- 유세희·형혁규. (1999). 국제환경변화와 중국의 국유기업개혁. 「중소연구」, 23(2): 13-52.
- 이민자. (2004). 중국의 금융개혁과 금융자유화. 「중소연구」, 28(1): 63-91.
- 전신욱. (2009). 중국 국유기업의 개혁과정과 운영방향. 「한국동북아논총」, 제50집.
- 정은희·김화. (2007). 중국 국유기업개혁의 경제사적 고찰. 「전문경영인연구」, 10(2): 197-231.
- 조수현·하연섭. (2006). 신제도주의와 예산개혁. 「한국행정학회 동계학술대회발표논문」.
- 지만수. (2000). 중국 경제의 사령탑 주룽지. 「LG주간경제」, 2000.10.18.
- 하연섭. (2011). 「제도분석」. 서울: 다산출판사.
- 程麗霞. (2010). 「中国企业集团成长的系统分析」. 企业管理出版社.
- 城镇企业下岗职工再就业状况调查课题组. (1997). 困境与出路. 「社会科学研究」, 1997年第6期.
- 丁學良. (2010). 警惕中國模式的慢性病. 「南方周末」, 2010年12月17日.
- 國家經濟貿易委員會. (2003). 關於印發中小企業標準暫行規定的通知. 廣東中小企業網. 자료검색: <http://www.gdsme.com.cn/web/Article/zhengwu/>

tongzhi/200303/20030322115817.htm.(2011.9.20).

- 國資委. (2011). 央企十一五發展情況和十二五發展思路. 國資委웹사이트 자료 검색: <http://fangtan.sasac.gov.cn/asop/login.asop>.(2011.2.11).
- 韓朝華·戴慕珍. (2008). 中國民營化的財政動因. 「濟研究」, 2008年第2期.
- 韓魏·趙淑英·張林林. (2008). 我國國有企業民營化路徑非市場化特徵分析. 「學術交流」, 2008年第9期.
- 黃速建·王欽·賀俊 等. (2008). 「中國民營企業治理演進問題研究」. 經濟管理出版社.
- 黃少安. (2002). 諸城模式: 山東國有中小企業改革典型案例. 「華東科技」, 2002年第12期.
- 黃少安·魏建. (2000). 國有中小企業產權改革及政府在改革進程中的角色. 「經濟研究」, 2000年第10期.
- 賈康. (2006). 中國財政體制改革. 「中國發展考察」, 2006年第1期.
- 勞動和社會保障研究所勞動科學研究所編. (2002). 「中國勞動科學研究報告集」. 中國勞動社會保障出版社.
- 李杰. (2005). 企業國有企業產權轉讓法律程序研究. 「研究生法學」, 2005年第2期.
- 李榮融. (2008). 關於國有企業改革發展的報告. 「學習時報」, 2008年4月21日.
- 林毅夫·劉志強. (2000). 中國財政分權與經濟增長. 「北京大學學報」, 2000年第4期.
- 凌永琴. (2005). 試論民營企業的可持續發展. 「蘭州學刊」, 2005年第3期.
- 劉健. (1997). 諸城和它的書記陳光. 「決策和信息」, 1997年第9期.
- 劉少玄. (2003). 國有企業民營化的均衡模型. 「經濟研究」, 2003年第9期.
- 劉小玄. (2008). 「奠定中國市場經濟的微觀基礎」, 上海人民出版社.
- 劉小玄·劉芎佳. (2005). 民營化改制的背後. 「中國企業家」, 2005年第11期.
- 盧超群·寧小花. (2010). 博弈視角下的政企關係改革旅程及趨勢. 「經濟體制改革」, 第3期.
- 毛元斌. (2008). 對國有企業改革30年旅程的簡要回顧. 國務院國資委website 자료 검색: <http://www.sasac.gov.cn/n1180/n4175042/n5405123/n5581845/n5582034/5625742.html>.(2011.9.23).

- 茅銘晨. (2003). 自然壟斷行業民營化改革法律障礙研究. 「蘭州學刊」, 2003年第6期.
- 潘曦·胡寧. (2009). 重慶地方政府競爭與民營化的關係研究. 「價值工程」, 2009年第4期.
- 邱寶林. (2011). 「央企真相」. 山西教育出版社.
- 邵寧. (2010). 國有企業改革發展方向. 「行政管理改革」, 2010年第5期.
- 王紅領·李稻葵·雷鼎鳴. (2001). 政府為什麼會放棄國有企業的產權. 「經濟研究」, 2001年第8期.
- 王慧·杜鳳橋·陽昀赧. (2010). 維穩煩惱: 地方官員難言之言. 「人民論壇」, 2010年第27期.
- 王孝松·高樂詠. (2009). 中央政府的激勵機制與地方政府經濟增長. 「財政問題研究」, 2009年第2期, 總第303期.
- 吳明鎬·許興鎬. (1999). 中國 國有企業改革과 社會穩定. 「中蘇研究」, 통권83호.
- 項懷誠. (2009) 中國財政體制改革六十年. 「中國財政」, 2009年第19期.
- 謝民. (2010). 「宏觀視覺下的中國國有經濟控制力」. 中國經濟出版社.
- 徐現祥·王賢彬. (2011). 「中國地方官員治理的增長績效」. 科學出版社.
- 楊蓉. (2009). 「中國企業國際競爭力研究: 基于公司治理視覺」. 上海世紀出版集團
- 楊志勇·楊之剛. (2008). 「中國財政制度改革30年」. 上海人民出版社.
- 姚洋. (2011). 「中國道路的世界意義」. 北京大學出版社.
- 張軍等. (2008). 「中國企業的轉型道路」. 山西教育出版社.
- 張維迎·栗樹和. (1998). 地區間競爭與中國國有企業的民營化. 「經濟研究」, 1998年第12期.
- 張宴·夏紀軍. (2007). 地區競爭與市場化進程的趨同性. 「財政問題研究」, 2007年第4期, 總第281期.
- 周黎安. (2007). 中國地方官員的晉升錦標賽模式研究. 「經濟研究」, 2007年第7期.
- 朱恒鵬. (2004a). 地區間競爭, 財政自給率和公有制企業民營化. 「經濟研究」, 2004年第4期.

- 朱恒鵬. (2004b). 分權化改革, 財政激勵和公有制改制. 「世界經濟」, 2004年第12期.
- 朱鎔基答記者問編輯組. (2009). 「朱鎔基答記者問」. 人民出版社.
- 人民罔. (2011). 承認海外欠款收帳困難,長虹26億損失無人埋單. 자료검색: <http://www.people.com.cn/GB/it/1066/3083478.html>. (2011.9.20).
- 人民日報. (1999). 社論: 堅定不移地保持社會穩定. 1999年6月2日. 자료검색: <http://www.people.com.cn/item/kangyi/199906/01/ky60105.html>. (2011.9.20).
- Cao, Y., Y. Qian, and B. R. Weingast. (1999). From federalism, Chinese style, to privatization, Chinese style. *Economics of Transition*, 7(1): 103-131.
- Chen, C. J. J. (2005). The Path of Chinese privatization: a case study of village enterprises in Southern Jiangsu. *Corporate Governance: An International Reviews*, 13(1): 72-80.
- Edin, M. (2003). State capacity and local agent control in China: CCP Cadre management from a township perspective. *China Quarterly*, 173: 35-52.
- Guy S. Liu. Pei Sun and Wing Thye Woo. (2006). The Political Economy of Chinese-Style Privatization: Motives and Constraints. *World Development*. 34(12): 2016-2033.
- Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor.(1996).Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*,44(4): 936-957.
- Jin Zeng. (2010). Political Compromises: The Privatization of Small and Medium-Sized Enterprises in China. *Journal of Chinese Political Science*, (15): 257-282.
- Mahoney, James and Richard Snyder.(1999). Rethinking Agency and Structure in the Study of Regime Changes. *Studies in Comparative International Development*, 34(2): 3-32.
- Nolan, Peter. (1993). *State and market in the Chinese economy - Essays on controversial issues*. London: Macmillian.
- OECD. (2005). *OECD Economic Surveys: China*. Paris: OECD.
- Qian Y. and G. Roland. (1998). Federalism and the Soft Budget Constraint. *The*

American Economic Review, 88(5): 1143-1162.

- Steinmo, Sven. (2008). "Historical Institutionalism." In Donatella Della Porta and Michael Keating (eds.), *Approaches and Methodologies in the Social Science: A Pluralist Perspective*. New York: Cambridge University Press, pp.118-138.
- Sabatier, Paul A. and Christopher M. Weible. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In Paul A. Sabtier (Eds.). *Theories of the Policy Process*. 2nd Edition. Colorado: Westview, 189-220.
- Thelen, K. and Steinmo, S. (1992). Historical Institutionalism in Comparative Politics. In Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (Eds.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press, 1-33.
- Yusuf, Shhid, Kaoru Nabeshima and Dwight H. Pekins. (2006). *Under new ownership: privatizing China's state-owned enterprises*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.



Analysis of Motives and Constraints in Reforming Chinese Small and Medium Local State-Owned Enterprises

Xiufeng Li
Beijing Normal University

Pan Suk Kim
Yonsei University, Wonju Campus

Approximately nine percent of China's high growth rate is based on continuous reforms and openness for the last 30 years. In examining China's process of economic development, it is necessary to analyze Chinese local state-owned enterprise (SOE) reform. The purpose of this research is to review the motives and constraints behind SOE reform. This article will analyze the motives of SOE reform in the 1990s in three dimensions consisting of: (1) structural motives—deterioration of SOE management, pressure of isomorphism and ideological innovation towards pragmatic socialist market economy; (2) institutional motives—local decentralization and changes in the financial, banking, and tax systems; (3) behavioral motives—neutral government, former Prime Minister Zhu Rongji's firm SOE reform will and government officials' self-interest to expand their political status. Furthermore, this study also reviews the negative results of small and medium SOE reforms and analyzes the constraints of such reforms in three dimensions consisting of: (1) structural constraints—national governance of the party and the state to maintain social stability, and an inheritance of the planned economy system; (2) institutional constraints—weakness of stock company system, management buyout, civil case responsibility, and social security systems; and (3) behavioral constraints—local government officials' pursuit of self-interest and their resistance against public sector reform. The in-depth analysis of motives and constraints of Chinese SOE reform will provide new perspectives and new problem-solving threads for the effective implementation of privatization and public sector reform in China.

[Key Words: China, new institutionalism, local state-owned enterprises, quiet privatization, insider privatization]

논문접수일: 2013년 5월 14일, 게재확정일: 2013년 11월 1일

제1저자: Li Xiufeng
소속 및 직위: 북경사범대학교 교수
주소: No.19, Xijiekouwai St., Haidian, Beijing, P.R.China
전화번호: (010)5880-4901
이메일: xiufeng@bnu.edu.cn

제2저자(교신저자): 김판석(Pan Suk Kim)
소속 및 직위: 연세대학교 정경대학장
주소: 강원도 원주시 매지리 연세대학교 원주캠퍼스 정경대학
전화번호: (033) 760-2303
이메일: pankim@yonsei.ac.kr