

《중국의 Deep Reform 3》

시진핑 시대 국유기업 개혁 심화 - 핵심 정책의 평가 및 시사점

작 성 | 동서대학교 국제학부
이홍규 (hujintao@hanmail.net)

목 차

1. 시진핑 시대의 국유기업 개혁 심화
2. 국유기업 개혁 심화의 핵심 정책
3. 국유기업 개혁 심화의 의미와 평가

* 인천발전연구원 한중Zine에서는 <중국의 Deep Reform> 연중 기획 시리즈를 통해 심화개혁(深化改革)을 기치로 내 건 2014년 중국의 개혁조치와 정책을 종합적으로 살펴보고 그 향방을 가늠하고자 합니다.

- 2013년 11월 이후 중국 공산당 18기 3중 전회와 12기 전국인민대표대회 2차 회의를 통해 시진핑 정권의 국유기업 개혁 심화 방향이 반복적으로 제시되었음
- 시진핑 정권의 국유기업 개혁 심화의 핵심 정책은 ① 혼합소유제 유형의 국유기업 발전 도모, ② 국유자본 투자운영공사 신설을 통한 자본관리 중심의 국유자산 관리체제 구축, ③ 국유기업의 기업지배구조 및 경영체제 혁신을 통한 현대적 기업제도 구현 등임
- 시진핑 정권의 국유기업 개혁 심화 방안은 전면적인 민영화와 같은 획기적인 변화가 아니라 국유자산과 국유기업의 가치 보전 및 증대라는 목표 하에 추구된 국유기업의 시장경쟁력 강화 조치로 기존 정책의 제도화를 추구한 것임
- 국유기업 개혁은 향후 업종별로 다른 경로로 추진되고 현대적인 국유기업지배구조를 구축하되 영미식 주주모델이 아닌 중국식 이해관계자 모델을 추구하여 향후 민진국퇴와 국진민퇴가 모두 가능한 거대한 금융-산업 자본융합 체제를 지향

1. 시진핑 시대의 국유기업 개혁 심화

- 2013년 11월에 열린 중국 공산당의 제18기 중앙위원회 3차 전체회의(이하 18기 3중전회) 이후를 중심으로 시진핑 집권 이후 대두된 국유기업 개혁 심화 방향과 그 내용을 정리함

1) 18기 3중전회의 국유기업 개혁 심화(2013년 11월)

■ 18기 3중전회의 개혁 심화의 핵심은 경제체제 개혁

- 중국의 정치체제에서 3중전회는 체제개혁 특히 경제체제 개혁안의 발표장
- 중국 공산당은 2013년 11월 개최된 18기 3중전회에서 ‘전면적인 개혁 심화에 관한 몇 가지 중대한 결정’(이하 결정)이라는

공보 발표를 통해 시장화 개혁, 정부 역할 재정립, 민생 안정 등 각 분야별 개혁 방안을 제시

- 18기 3중 전회의 시장화 개혁 방향은 정부 역할의 재정립을 통한 시장 기능의 자율성 제고로 이는 국가의 시장에 대한 직접적 개입을 자제하겠다는 선언
 - 중국이 자율적인 시장 기능을 제고하면 국유기업 독점 영역에서 민간기업의 진입이 허용되는 셈

■ 18기 3중전회 경제체제 개혁의 핵심인 국유기업 개혁의 기본 목표는 국유기업의 시장경쟁력 강화

- 국유기업 개혁의 기본 목표는 국유기업의 사유화 즉 脫국유화가 아니라 시장경쟁력 강화
 - 중국 당국은 국유기업 개혁이 사유화를 실행하기 위한 것이 아니라 공유제 경제 즉 국유기업의 공고화와 발전임을 강조
 - 그러나 국유기업 개혁은 시장화에 배치되는 것이 아니라 오히려 국유기업이 시장화 규칙을 더욱 존중하도록 하기 위한 것으로 사실상 공유제와 시장경제의 결합을 의미
 - 결국 시장화의 기조 속에서도 공유제 즉 국유경제는 중국 경제의 중심 지위임을 확인하고 시장에서 국유경제의 활력, 통제력, 영향력을 지속적으로 증강시키는 것이 핵심 목표
- 다만 국유기업은 사회주의의 우월성을 상징하는 것인 만큼 국유기업 개혁은 국가의 전략 목표의 방향에 부합해야 함
 - 중국의 국가전략은 자유시장경제로의 수렴이 아니라 사회주의시장 경제 모델의 강화

■ 18기 3중전회의 국유기업 개혁의 핵심 목표는 혼합소유제 경제 발전, 국유자산 관리체제 개혁, 국유경제의 분포 개선, 국유기업의 지배구조 및 경영체제 개혁 등임

- 18기 3중전회의의 〈결정〉은 국유자본, 집체자본, 비공유자본의 교차 지분 소유로 상호 융합된 혼합소유제 경제가 중국사회주의의 기본 경제제도인 공유제의 중요한 실현 형식으로 간주
 - 혼합소유제 경제 발전이 국유자본의 기능 확대와 국유자산 가치의 보전 및 증대 그리고 국유자본의 경쟁력 강화에 유리하다고 인식
 - 혼합소유제 경제의 발전이 새로운 조건 하에서 공유제의 주체적 지위를 유지하고 국유경제의 활력과 통제력 그리고 영향력을 증강시킬 수 있는 방법으로 평가
- 18기 3중전회의의 〈결정〉은 자본 관리 중심으로 국유자산 관리체제를 개혁 강화할 것을 주창
 - 행정적으로 분산되어 있는 국유자산 관리를 국유자본운영공사와 국유자본투자공사를 구축하여 자본 관리 중심으로 전환할 것을 주창
- 18기 3중전회의의 〈결정〉은 국유기업 지배구조와 경영시스템 개혁이 반드시 시장화의 방향을 견지할 것을 주창
 - 〈결정〉은 국유기업이 시장화 법칙을 존중하고 시장경제 요구를 존중하는 실체로 거듭나도록 국유기업 지배구조 및 경영시스템의 시장화 개혁을 요구

2) 정부 업무보고에서의 국유기업 개혁 (2014년 3월)

- 제12기 전국인민대표대회 2차회의 상에서 발표된 2014년 정부 업무 보고를 통해서도 중국 당국은 국유기업 개혁을 주창

■ 중국 정부는 2014년 중점업무로 경제체제 개혁을 지목하고 국유기업 개혁을 핵심 내용으로 간주

- 2014년 정부 업무보고에서는 18기 3중전회의의 국유기업 개혁 내용을 재차 강조
 - 기본 경제제도인 공유제의 견지 및 개선을 전제로 하여, 국유경제

분포와 구조개선, 혼합소유제 발전 가속화, 국유기업의 현대기업 제도와 기업지배구조 건전화, 국유자산관리체제 개선, 국유자본 투자운영공사실험의 추진 등을 재차 강조

- 그 외에도 중국 당국은 다양한 국유기업 개혁 방안을 제시
 - 중앙 국유기업 수익의 공공재정 상납 비율 제고, 민간자본의 중앙 국유기업에 대한 투자 허용 및 관련 법 제정, 철도 등 기간산업의 경쟁성 업무에 민간기업 참여 기회 제공, 사적 재산권과 동일하게 공유 재산권 보호 강조

2. 국유기업 개혁 심화의 핵심 정책

- 시진핑 시대의 국유기업 개혁 심화의 핵심 정책은 결국 ① 혼합소유제 유형의 국유기업 발전 도모, ② 국유자본 투자운영공사 신설을 통한 자본관리 중심의 국유자산 관리체제 구축, ③ 국유기업의 기업지배구조 및 경영체제 혁신을 통한 현대적 기업제도 구현 등 3가지

1) 혼합소유제 유형의 국유 기업 발전 도모

■ 국유기업 지분구조 다원화로 혼합소유제 유형의 국유기업 발전

- 국유기업 지분구조 다원화를 위해서 국유기업 내 국유지분 비율을 점진적으로 축소하고 민간기업의 국유기업 투자를 장려
 - 현재 중앙 국유기업 및 그 자회사 가운데 52%가 민간자본의 투자를 유치하여 혼합소유제 기업을 형성
 - 중앙 국유기업 및 그 자회사가 지배주주인 378개의 상장회사 총지분의 53%가 민간 지분, 지방 국유기업이 지배주주인 681개의 상장회사의 총 지분 가운데 60%가 민간 지분
 - 중국은 향후에도 국유기업 내 국유지분 비율을 지속적으로 축소하

여 국유기업 지분구조를 다원화해 나갈 것임

- 특히 일부 중앙 국유기업의 경쟁력 강화를 위해 부분적인 민간 자본의 지분 참여를 제한적으로 허용
 - 석유, 광산자원, 철도, 통신 및 금융 등 공익성 국유기업의 일부 사업 분야에서 민간 투자를 허용
 - 중국의 대표적인 국유기업인 SINOPEC(中国石油化工集团公司), CNPC(中国石油天然气集团公司)은 이미 혼합소유제 개혁을 추진 중

표1 | SINOPEC과 CNPC의 혼합소유제 개혁 방향

기업	내용
SINOPEC	- 유류품 판매 분야에 민간자본 및 해외자본 유치 선언 * 단 민간 및 해외자본 유치는 전체 지분의 30% 내로 제한 - 향후 세일가스 개발, 운수, 판매 분야에도 점진적으로 민간자본 유치를 확대해 나갈 예정
CNPC	- 석유·가스 부문의 6개 영역에서 생산물분배계약(PSC) 형식의 혼합소유제 개혁 추진을 선언 * 6개 분야: 미개발 매장량 분야, 비전통 석유·가스 분야, 전통 석유·가스, 배관망, 정제, 금융 * CNPC는 51%의 국유 지분을 유지 - 유전의 탐사·개발, 석유·가스 자원 개발, 서기동수(西氣東輸) 라인의 일부 지분을 민간자본 및 해외자본에 개방

출처 : 저자 정리

- 국유기업 지분구조 다원화는 업종별로 다양하게 접근
 - 국가안전과 관련된 국유기업은 국가가 국유지분 100%를 보유하는 단독투자(獨資) 상태 유지
 - 국민경제의 핵심 업종과 분야의 국유기업은 국유지분이 절대적인 지배주주로서 통제, 이는 국가의 지분비율이 50% 이상인 것을 의미
 - 지주산업과 하이테크 산업 업종의 국유기업은 국유지분이 상대적 인 지배주주로서 통제, 이는 국가의 지분비율이 50% 미만이나 최대 주주인 경우를 의미
 - 국유자본의 통제가 불필요하거나 민간에 의해 통제 가능한 국유기

업은 국유지분의 부분적 지분 참여로 축소하거나 완전히 민영화

■ 국유기업 지분구조 다원화를 위해서는 국유기업의 회사제(公司制)와 주식제(股份制) 개혁이 필수

- 대다수 국유기업에 대한 회사제와 주식제 개혁을 단행하고 이러한 기업들은 모두 주식시장에 상장
 - 전국 국유기업의 90% 이상이 회사제와 주식제 개혁을 완성한 상태이며, 중앙 국유기업 가운데 법인화한 회사제 기업은 2003년의 30.4% 수준에서 2011년에 이미 70% 이상으로 증가
 - 일부 대형 국유기업은 국내외 자본시장에 상장하여 중앙 국유기업이 지배주주인 상장회사는 359곳으로 중앙 국유기업 총자산의 54.07%, 순자산의 68.67%, 영업소득의 60.4%를 차지하는 수준
- 특히 국제적 시장경쟁이 치열한 국유기업은 향후 완전히 회사제 개혁을 단행하고 이러한 기업들은 모두 주식시장에 상장하겠다는 입장
 - 철강, 자동차, 전자, 기계 등 국제적 경쟁이 치열한 분야의 경우 국유기업이 자본시장을 통해 자금 경쟁력을 확보, 규모의 경제를 실현해나가야 하는 것이 가장 중요한 과제
 - 국유기업에 대한 회사제 개혁은 국유기업 자회사를 주식시장 상장을 통해 민간기업으로 전환시키되, 자회사에 대해 지배주주로서 민간기업을 사실상 지배할 수 있는 묘수
 - 결국 국제적 시장경쟁이 치열한 분야에서 국유기업은 규모의 경제를 실현하고 경쟁력도 강화할 수 있음

2) 자본 중심의 국유자산 관리체제 구축

- 국유기업의 시장화를 위해서는 중국 당국이 국유기업 경영에서 손을 떼고 ‘투자자’의 역할만 수행하게 해야 함

- 現 국유자산감독관리위원회 체제는 국유기업에 대한 통일적인 관리 감독이 불가능했고 지방 당국의 국유기업 개입을 방지
 - 중앙정부 산하의 국유자산감독관리위원회는 중앙의 국유기업들만 감독관리할 뿐, 지방의 국유기업은 지방정부 별로 산하의 국유자산감독관리위원회나 별도의 기구에 의해 통제
 - 지방 경제 활성화나 지방 이익의 보호를 위해 지방 국유기업 경영에 대한 지방 당국과 관료들의 일상적 개입이 묵인됨
- 국유기업 경영에 대한 중국 당국의 간섭을 배제하여야 정경유착과 부패를 줄이고 시장화된 국유기업 체제 구축이 가능
 - 국유기업에 대한 중국 국민들의 반감은 국유기업이 관료적 배경을 이용해 이익을 독점하며 부패를 양산해옴에 있음
- 결국 국유기업 시장화의 핵심은 소유권과 경영권의 완전한 분리로 중국 당국의 투자자 권리 행사 및 자본 운영은 허용하되 일상적 경영 관여는 차단할 필요
 - ‘국유기업’ 자체를 관리하는 것에서 ‘국유자산’에 대한 관리로의 전환이 필요

■ 국유자본투자운영회사의 설립을 통해 자본관리 중심의 국유자산관리체계 구축 제시

- 국유자본투자회사와 국유자본운영회사를 설립하여 국유자본의 투자와 운영을 전담시키고, 국유자산감독관리위원회는 국유기업 출자자 자격으로 국유자산의 투자, 운영만 감독관리
 - 국유자산감독관리위원회가 국유지분의 출자자 자격의 지위를 유지
 - 그러나 주로 국유기업의 지분 투자 및 운영은 국유자본투자운영회사가 전담하여 국유자본의 지분구조와 효율을 제고하여 국유자산의 가치 보전과 증식 임무를 실현
 - 국유자본투자운영회사가 출자한 기업은 독립적인 경영권을 행사하며 시장경쟁에 참여

- 국유자산투자운영회사의 설립은 일단 중앙 국유기업부터 실험적으로 도입하기로 결정
 - 국유자산투자운영회사 설립은 소수의 중앙 국유기업을 대상으로 구체적인 방안은 2014년 중반 이후 시도될 전망
 - 중국의 대표적인 중앙 국유기업 17곳이 국유자산투자운영회사 설치 대상으로 떠오른 국유기업 후보

표2 | 국유자산투자운영회사 설치 예정의 중앙 국유기업 후보

업종	기업
통신	China Telecom(中国电信), China Unicom(中国联通)
전력망	State Grid(国家电网), CSG(南方电网)
발전	China Datang Group(大唐集团)
석유화학	SINOPEC(中国石化), CNPC(中国石油), CNOOC(中国海洋石油)
철도	China Railway(中国中铁)
건설	CSCEC(中国建筑)
식용유	COFCO(中粮集团)
금속	China Minmetals Corporation(五矿集团)
화공	CHEMCHINA(中国化工)
항공	Aviation Industry Corporation of China(中航工业)
방위산업	CSGC(南方工业)
종합*	SINOCHEM GROUP(中化集团), CRC(华润)

출처 : 저자 정리

- 국유자본의 경영수익을 국가예산에 편성하는 국유자본경영예산제도 실시하고 향후 국유자본 경영수익의 흡수 비율을 제고
 - 국유자본의 경영 수익을 국가예산에 편성하는 국유자본경영예산제도는 중국 특유의 공공재정 체제로 중국의 개혁과 발전, 구조조정 등에 사용되어 왔음
 - 현재 13% 수준인 국유기업의 수익 납부율을 2020년까지 30%까지 확대하여 국유자본 수익 중 공공재정 기여분을 크게 제고시키는 방안이 제시

3) 국유기업의 기업지배구조 및 경영체제 혁신

■ 국유기업 지배구조 개혁과 경영체제 혁신의 기본 원칙은 네 가지

- 첫째, 소득의 ‘노동에 의한 분배(按勞分配)’를 추구, 평균주의(결과의 평등)에도 반대하되 소득의 지나친 격차에도 반대
 - 국유기업 임금은 능력주의에 입각하여 생산성을 제고하되 임금격차 심화를 당연시하는 미국식 연봉제 도입은 억제
- 둘째, 노동자 중심의 체제를 보장하고 민주적 기업 관리제도구축하여 노동자의 적극성과 창조성을 충분히 발휘
 - 노동자의 역할을 원칙적으로 제기함으로써 사회주의적 정체성을 드러내고 사실상 당의 하부조직인 노동조합을 통해 국유기업에 대한 경영 개입의 여지를 남겨둠
- 셋째, 당 조직의 정치적 역할을 발휘하여 이를 국유기업의 핵심경쟁력으로 전환
 - 그동안 사실상 무기력했던 국유기업 내 당 조직의 역할을 활성화 하겠다는 의지 표명
- 넷째, 국유기업의 사회적 책임을 효과적으로 이행하여 스스로 중국 공산당의 노선과 정책을 관철
 - 국유기업은 중국 공산당의 공공정책을 실현하기 위한 경제적 기반임을 표명한 것
- 결국, 지배구조 및 경영체제 혁신은 국유기업을 시장규칙에 부합하되 공공성 실현을 확대하여 대내외적으로 사회주의의 우월성을 증명하는 존재로 만들기 위한 것

■ 국유기업 지배구조 및 경영체제 혁신을 위해 5가지 제도개혁을 추진

- 첫째, 현대적인 기업 법인(法人)형 지배구조 체제를 지속적으로 구축
 - 시장규범에 맞는 이사회 제도를 건립하여 법에 의거하여 이사회 직권이 행사되는 책임 이사제도를 지속적으로 수립
 - 주주총회, 이사회, 감사회 그리고 경영자층이 협력하면서도 서로 견제하는 현대적인 기업법인지배구조 체제 구축
 - 업적 여부에 따라 인센티브 제공과 책임 추궁이 동시에 이루어지는 국유기업 경영책임제를 강화
- 둘째, 전문 경영인 제도를 도입하여 기업이 역할을 최대화
 - 국유기업 경영을 전문 경영인에게 넘기는 것은 국유기업이 정치적 압력에서 벗어나는 정기분리(政企分離)의 핵심조치이자 현대적인 기업 운영의 기본인 소유권과 경영권의 분리
 - 중국 당국은 중앙 국유기업을 대상으로 최고경영자에 대한 이사회 의 직접 선발 및 관리 제도를 실험해 볼 예정
- 셋째, 국유기업 내외에 공정한 경쟁원리 도입
 - 국유기업의 경영관리 인력의 승진 및 강등 제도, 노동자 고용의 유연화, 탄력적인 임금제도 등 국유기업 내부의 경쟁원리 도입
 - 국유기업의 중요한 정보는 공개하여 국유기업 경영의 투명도를 향상시켜 국유기업 간 공정한 경쟁을 추진
- 넷째, 국유기업 경영자 층의 급여 및 기타 대우를 합리적인 수준에서 규범화
 - 국유기업 경영자 층의 봉급을 경영자 층의 업적, 리스크, 책임 등을 모두 고려하여 합리적으로 책정
 - 전문경영자 초빙 시 연봉협상 제도를 도입하고 국유기업 책임자 직무에 대한 종합적인 대우 시스템을 마련

- 다섯째, 혼합소유제 국유기업 지분의 노동자 소유 방법 마련
 - 혼합소유제 국유기업 노동자가 기업 지분을 소유하도록 유도하여 국유기업을 주주와 노동자의 이익이 일치하는 이익공동체로 형성

3. 국유개혁 심화의 의미와 평가

1) 국유기업 개혁 심화는 기존 정책의 제도화

- 중국 공산당 18기 3중전회의의 주제는 ‘전면적인 개혁 심화’, 그러나 사실상의 정책적 기조는 ‘안정 속의 개혁 심화’
 - 개혁개방을 통해 G2로 부상한 중국은 이제 G1으로 도약하기 위한 전면적인 개혁 심화를 선언한 셈으로 중국 공산당에 ‘개혁심화 영도소조’를 설치할 정도로 개혁 심화를 강조
 - 하지만 개혁심화의 전제는 ‘체제안정’으로 개혁은 중국 체제가 수용할 수 있는 안정의 범위 내에서 극대화함을 의미하는 것이며 ‘국가안전위원회’의 설치가 그 증표
- 따라서 시진핑 시대의 국유기업 개혁 심화 발표도 정책의 획기적인 전환 혹은 급진적인 개혁 방안이 아니라 기존 정책의 제도화
 - 중국의 국유기업 개혁방향은 국유기업의 민간 매각 즉 탈(脫)국유화(denationalization)가 아니라 국유기업 체제하에서 국유기업 시장경쟁력 강화로 이는 기존 노선의 지속
 - 2000년대 이후 중국의 국유기업 개혁은 ‘국유자산과 국유기업의 가치보전 및 증대’라는 목표 하에 통일적인 국유기업 감독관리, 기업제도 및 주식제도 강화를 통한 혼합소유제 허용, 현대적인 기업 지배구조의 도입 등을 추구하여 왔음

표3 | 2000년대 국유기업 개혁 목표와 정책 내용(2003-2011)

개혁목표	개혁 정책	주요 내용
국유기업 가치보전 및 확대	국유자산감독관리체제 구축	-국유기업에 대한 통일적인 감독관리 -중앙과 지방의 非금융계 국유기업 감독 관리
	현대적 재산권 제도 도입	-기업 제도 및 주식제도 정비 -혼합소유제의 실현
	효율적 기업관리	-경영자에 대한 인센티브 실시 -이사회가 의결, 경영진이 집행하는 운영체제

출처: 이흥규(2013), “중국의 국유기업 개혁, 민영화가 대세인가?”, 『중국학연구』 66집, p182

- 사실 중국의 국유기업 개혁의 기본 방향은 이미 2000년을 앞두고 결정되었음
 - 1999년 9월 개최된 중국 공산당 제15기 4중전회의 “국유기업 개혁과 발전의 약간의 중대 문제에 관한 중국 공산당 중앙의 결정(中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定)”
 - 그 개혁 방향은 국유기업을 존치시키되 국유기업의 기업지배구조는 다양한 형태로 진화시켜서 국유기업의 시장 경쟁력을 향상시키고 국유기업의 가치를 증대시키는데 있었음

표4 | 국유기업 개혁과 발전의 약간의 중대 문제에 관한 중국 공산당 중앙의 결정

순서	기본 목표	내용
1	공유제 중심, 다양한 소유제 공동발전	-공유제의 다양한 형식 실현 적극 모색 -여러 소유제 기업의 공평 경쟁과 공동 발전
2	국유경제 비율 조정 국유기업 구조조정	-국유경제 활성화를 위한 국유자산의 합리적 조정 -대기업과 기업집단의 적극 발전, 중소기업 자율 활성화
3	개혁과 구조개편과 조정 및 기업경영 강화 연계	-시장경제의 요구에 맞게 기업경영 시스템 전환 -산업구조 개선과 경제 운용의 효율적 기반 구축

4	현대적 기업제도 구축	-국유기업의 재산권 명료화 및 권한과 책임 주체화, 국유기업과 정부의 분리, 경영의 과학화 -의사결정과 집행, 감독 체계의 건전화 -국유기업을 자주적 경영의 법인체와 시장주체로 건립
5	기업의 과학기술 발전	-과학연구개발과 기술개선 강화, 과학기술 인재 중시 -산학연 결합, 과학기술 혁신시스템 구축
6	기업관리의 강화	-과학적 관리체제 추진과 기초업무 강화 -다양한 고용 방식과 효과적인 인센티브 및 규제 마련
7	기업 간 경쟁체제 마련	-기업합병, 파산, 사강(下崗), 감원, 재취업 시스템 실행 -취업 문호 확대 및 사강 노동자의 기본 생활 보장
8	관련 여타 제도개혁	-정부 기능의 전환 -권한과 책임이 명확한 국유재산 관리, 감독, 운영체제 -국유자산 가치 보전 및 증대 -관련 법제 건설로 시장경제 질서 구축 -사회보장 시스템 구축 -국유기업 자본 증자와 부채 감축 추진으로 부담 완화
9	기업 당조직의 역할 증대	-기업 당조직 건설 및 사상교육 강화 -기업 경영자의 자질 향상 -직공대표대회의 민주관리와 노동자의 합법 권익 보호
10	기업의 정신문명 건설	-사상도덕교육 강화와 기술업무 재교육 -노동자 자질 향상으로 기업문화 구축

출처: “中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定” 『中国共产党新闻』, (<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/71382/71386/4837883.html>)

2) 국유기업 개혁은 업종별로 다른 경로로 추진

- 업종별로 다양하게 전개될 보다 구체적인 국유기업 지분구조 다원화 방식은 중국사회과학원 공업경제연구소 진페이(金培)의 시각을 참조할 수 있음

표5 | 중국 국유기업의 전략적 방향

번호	산업 유형	대표 업종	산업적 특징	국유경제 전략 목표
1	일반적 경쟁 업종	방직의류, 농산품, 경공업, 일반 기계류	이윤 획득이 목표 진입장벽 낮음 경쟁이 치열	지분 투자로 전환 혹은 퇴출(민영화)
2	전략적 경쟁 업종	철강, 자동차, 화공, 전자, 조선 등	국내산업 보호 필요 진입장벽 높음 규모의 경제 필요 국가경제 발전 책임	일부 핵심기업은 지배주주 지위 유지 중간 수준의 비중
3	전략적 자원 업종	석유천연가스, 석탄, 비철금속 등	국가안보 산업 국민경제의 명맥 高투자 高이익	핵심기업의 지배주주 주도적으로 통제
4	전략적 하이테크	항공우주, 핵 공업, 무기장비 등	국가의 전략적 기술수준 군사와 국방안보와 연관	절대적인 통제
5	정부통제 독점 업종	통신, 전자정보 등	국가안보와 공공이익과 연관	주도적으로 통제
6	자연독점 업종	전력망, 철도, 우편, 항구, 공항 등	자연독점의 특성 단일 기업 경영에 적합 경쟁이 배제	절대적인 통제
7	공공사업	수도, 난방, 가스 등	자연독점의 특성 보편적인 공급 의무 공익성이 아주 높음	절대적인 통제
8	비영리 업종	교육, 의료 등	공익성이 높은 민생문제	높은 비중 유지
9	민감 업종	신문출판업	정치사회적 안정에 영향	높은 비중 유지
10	高리스크 업종	금융 등	국가안보와 관련 국민경제의 명맥 위험도가 높음	주도적으로 통제
11	특수 업종	인쇄 및 화폐제조, 특수 약품 생산공급	업종이 특수한 분야	절대적인 통제

출처: 金碚, 刘戒骄, 刘吉超, 卢文波(2013), 《中国国有企业发展道路》, 经济管理出版社, p86

- 일반적인 시장경쟁 업종에서는 국유기업 퇴출, 단 대부분의 경우 국유기업의 법인화 개혁을 통해 지배구조를 개선하지만 궁극적으로는 국유기업의 존치와 가치 증대를 도모
 - 방직의류, 농산품, 경공업, 일반 기계류 등 일반적인 시장경쟁 업

- 중의 국유기업의 경우 민영화를 통해 점차 퇴출
- 철강, 자동차, 화공, 전자, 조선 등 전략적 경쟁 업종에서는 국유자본의 지배주주 역할을 유지하는 범위 내에서 민간자본 및 해외자본의 투자 참여를 확대할 수 있다는 여지가 큼
 - 석유천연가스, 석탄, 비철금속 등의 분야 그리고 전자정보 및 통신 분야 및 금융 분야에서는 국유자본의 지배주주 역할을 유지할 뿐 아니라 절대적인 지분을 국유자본이 주도적으로 확보하여 그 기업을 주도적으로 통제할 것
 - 교육, 의료 등 비영리 업종이나 신문, 출판 등 사회적으로 민감한 업종의 경우에도 국유지분의 절대적인 주도권을 인정하는 범위 내에서만 매우 부분적으로 민간자본의 참여를 허용할 수 있는 여지가 다소 존재하지만 이는 매우 제한적
 - 항공, 우주산업과 같은 전략적 하이테크 산업, 전력망, 철도, 우편, 항구, 공항 등 이른바 자연독점 업종, 수도, 가스, 난방 등 공공사업 분야 그리고 인쇄 및 화폐제조, 특수 약품 생산 공급 분야 등에서는 기본적으로 국유자본이 절대적으로 통제하는 기존 체제를 유지할 가능성이 매우 높음

3) 현대적인 국유기업지배구조를 구축하되 주주모델이 아닌 이해관계자 모델을 구축

- 국유기업의 실질적 소유자인 정부는 국유자본만 관리하는 체제로 전환
 - 정부는 기존의 국유기업 관리체제에서 벗어나 국유자본 관리체제로 전환하여 국유자산의 이윤 회수율 제고에만 집중
 - 혼합소유제 개혁을 통해 민간자본의 투자를 적극 유치하여 국유기업 내 국유자본 단일구조를 타파하는 대신, 국유자본투자운영회사를 건립하여 국유기업 경영 간여가 아닌 국유자산의 투자 및 운용에 집중
- 결국, 국유기업의 소유와 경영의 완전한 분리 실현을 통해 국유기업

을 현대적인 법인형(法人型) 기업지배구조 구축

- 회사제와 주식제를 통한 법인화된 지분소유 구조를 구축하고 주주 체제에 기반한 이사회 구성과 경영진 선출은 현대적인 조류인 법인형 기업지배구조 구축의 기본
- 국유기업의 경영자로 향후 기존의 관료 체제가 아닌 전문 경영자를 초빙하겠다고 하여 경영진 선발을 국가가 아닌 시장에 의존하겠다는 표명이자 국유기업의 발전을 기업가의 시장 경영능력에 의존하겠다는 조치

- 그러나 이러한 중국이 추구하는 현대적인 국유기업지배구조는 영미형의 주주모델이 아니라 유럽형의 이해관계자 모델
 - 국유기업과 노동자 이익의 합치, 국유기업 내 당 조직의 역할 활성화, 국유기업의 공공성과 사회적 책임 등을 강조하는 것은 주주만의 이익극대화를 주창하는 영미형 주주모델과는 커다란 차이
 - 유럽 대륙국가의 기업지배구조는 주주 이외에 노동자, 국가, 시민 등 다양한 이해관계자들도 기업에서 상당한 영향력을 행사하고 기업의 사회적 책임을 강조하는 이해관계자 모델
 - 따라서 중국의 국유기업 지배구조는 현대적인 기업지배구조를 구축하되 중국 사회주의 고유의 정치·사회·문화가 발현된 중국 특유의 이해관계자 모델을 추구하는 것

4) 혼합소유제 개혁은 민진국퇴(民进国退)와 국진민퇴(国进民退)가 모두 가능한 체제

- 혼합소유제 개혁은 국내외 자본시장을 통해 국유기업에 민간자본을 수혈하여 일부 분야는 ‘민진국퇴’ 즉 민간자본의 국유기업 유입과 확장이 가속화될 것
 - 국유기업의 국제경쟁력 확보를 위해서는 지속적으로 ‘규모의 경제’가 요구되는 만큼 국내외 자본시장 상장을 통한 민간자본 수혈이 필수
 - ‘민진국퇴’ 현상이 계속된다면 일부 시장경쟁형 업종에서는 일부

국유기업의 민영화 가능성도 배제할 수 없음

- 중국 당국이 혼합소유제를 통해 노리는 것은 민간 자본시장과 국가 자본 그리고 그 하위 체제인 국유기업이 결합된 거대한 금융-산업 자본 융합체제를 구축하되 국유기업을 존치, 발전시키려는 시도
 - 향후 국유기업은 국내외 자본시장을 통해 민간자본과 결합, 국유 기업 그룹의 자회사들이 새롭게 설립될 경우 이는 주식시장 상장을 통해 순수한 민간자본 기업으로 발돋움
 - 다만, 국유기업 그룹의 모회사는 국유자산투자회사로 전환하여 국유주 지배주주 기업으로서의 위상을 계속 유지하면서 민간 기업을 계열사로 거느린 거대한 국유기업 집단 구축이 가능
 - 여기서 국유자산투자회사는 사실상 국가자본의 투자주체로 민간 자본시장과 함께 거대한 금융자본 기능을 수행하여 국가자본과 민간자본을 포괄하는 거대한 금융-산업 자본 융합체제를 구축
- 그러나 혼합소유제 개혁은 대대적인 국진민퇴 즉 민간기업의 국유화 가능성도 열어놓은 것
 - 국유자본 및 집체자본과 민간자본의 교차지분 보유를 장려하는 혼합소유제 개혁은 국유기업에 대한 민간자본의 투자 뿐 아니라 민간기업에 대한 국유자본의 투자도 활성화
 - 중국에서 자본력이 상대적으로 막강한 국유자본이 민간기업에 대한 투자를 확대하여 민간기업 지분 보유를 강화할 가능성도 있음

참고자료

건홍리서치(2010),『중국 국유기업 개혁 연구보고서』, 한국조세연구원
이홍규(2013), “중국의 국유기업 개혁, 민영화가 대세인가?”,『중국학연구』66집, 중국학연구회
金碚, 刘戒骄, 刘吉超, 卢文波(2013),『中国国有企业发展道路』, 经济管理出版社
张宇(2014), “国有企业新改革论”,『北京日报』, 2014. 2.24
黄淑和(2014), “国有企业改革在深化”,『求是』, 2014. 2. 1
“2014年政府工作报告”,『人民网』, 2014. 3.16
“国资委筹建国有资本运营公司 17央企入围候选名单”,『经济参考报』, 2013.12.20
“中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定”,『新华网』, 2013.11.16
“中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定”,『中国共产党新闻』,
(<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/71382/71386/4837883.html>)