

KIEP 한중경제 포럼

KIEP Korea-China Economic Forum

제02-04호 / 2002년 4월 26일

중국 민영경제의 발전과 정부의 개혁정책

동푸링(董輔弼)¹⁾

政協全國委員會經濟委員會 副主任, 北京大 教授

주요 내용

- 개혁·개방이후 민영기업은 정부정책에 의지하기보다는 자체적인 역량으로 발전해 왔으며, 향후 국유기업의 개혁 과정에서 더욱 큰 역할을 할 것임.
 - 사영경제의 발전은 시장경제의 발전을 의미하며, 사영경제의 발달이 미약한 지역이나 산업은 시장경제의 도입이 그만큼 낙후된 것으로 볼 수 있음.
- 그러나 아직까지도 정부 일각에서는 사영경제의 발전을 국유경제 내지는 체제에 대한 위협으로 인식하고 있음. 사유재산 보호의 헌법 조항내 명기 유보, 은행 대출 제한, 민영은행 설립 제한, 증시 상장 제한 등이 그것임.
- 이는 '사회주의시장경제'에 대한 인식의 오류에서 비롯된 것인바, 중국의 '사회주의시장경제'는 '사회정의와 시장효율의 결합'을 의미하는 것이지 '공유제 중심의 시장경제'를 의미하는 것이 아님. 공유제하에서는 효율을 중시하는 시장경제 건설이 불가능하며, 바로 이 때문에 사영경제를 발전시켜야 함.
- 따라서 '사회주의시장경제'와 '자본주의시장경제'의 구분은 무의미하며, 다만 이른바 '중국 특색의 요소'들은 과도기를 거쳐 점차 사라질 것임. 또한 향후 5년 내로 사유재산권 보호의 헌법 조항 삽입도 실현될 것으로 전망됨.

* KIEP 북경사무소에서는 중국경제 현안과 주요 경제정책 방향을 심층 파악하고, 정책 입안에 직·간접적으로 참여하는 중국 관리 및 학자들과의 교류를 확대하기 위해 <한중경제포럼>을 운영, 매월 정기 세미나와 수시 간담회를 개최하고 있습니다. 중국측에서는 유관부처의 고위관리 및 전문가가 주제발표자로 참석하며, 한국측에서는 주중 한국 대사관 경제부문 인사, 한국경제단체 및 기업 대표들이 토론자로 참석하고 있습니다.

I. 발표 요지

1. 중국 민영경제의 발전

□ 중국은 1978년 이전에는 사영경제가 거의 존재하지 않았다고 할 수 있음.

- 개혁·개방 초기에도 많은 사람들은 사영경제를 사회주의와 병존할 수 없는 존재로 인식하였음.
- 당시에는 사영기업이란 단순히 실업문제를 해결하기 위한 국유기업의 보조 단위에 불과하였으며 어떠한 장려정책도 실시되지 않았음.
- 오히려 절강성 溫州와 같이 사영경제가 발달한 지역은 중앙이나 지방정부로부터 불이익을 받기도 하였음.
- 사영기업이 정식으로 합법화된 것은 제15기 전국인민대표대회 이후임.

□ 현재 사영경제가 GDP에서 차지하는 비중은 약 1/3 정도(비공식통계)로 추정되지만 지역별로 상당한 차이가 있음.

- 浙江, 廣東, 江蘇 등 연해지역은 사영경제가 GDP의 50%이상을 차지함. 업종별로는 제조업, 도매 및 소매업, 음식업에 집중되어 있음.
- 최근의 발전추세를 살펴보면 개인투자로 시작된 기업과 원래 집체 또는 국유기업이었던 것이 사영으로 전환되는 경우 등 두 가지로 구분할 수 있는데, 이 중 후자의 경우가 사영경제의 발전에 상당한 역할을 하고 있음.
- 절강 및 강소의 경우 상당수의 집체기업이 사영기업으로 전환되었고, 소형 국유기업도 사영기업, 유한책임회사, 주식제회사 등으로 전환되었음.
- 新疆자치구의 우루무치市에서는 거의 모든 국유기업을 사영기업에 매각했고,

1) 1927년 생. 모스크바대학 박사. 전인대 상무위 위원과 재경위 부위원장을 역임했고, 현 정협 위원 및 북경대 교수임. 개혁·개방정책 수립에 결정적인 공헌을 하였으며, 최근에도 정부의 경제정책 수립에 직접 참여하고 있는 중국의 가장 대표적인 경제학자중 한 명임.

성정부 산하 기업도 매각이 진행중임.

□ 전반적으로 사영경제의 발전은 가속화되고 있으며, 더욱 중요한 것은 사영경제에 대한 인식이 변하고 있다는 것임.

- 사영경제의 발전은 곧 시장경제의 발전을 의미하며, 국유경제가 발전된 지역은 시장경제 발전이 그만큼 지체되어 있다고 볼 수 있음.

2. 사영경제 발전의 당면 과제

(1) 관념, 정책, 법률 면에서의 차별 존재

□ 각 지방정부가 사영경제의 발전을 위해 일련의 지원책을 제시하고 있지만, 실질적으로는 사영경제의 발전을 경계하고 있으며, 이를 공유경제에 대한 위협으로 인식하고 있음.

- 사영기업에 대한 시장진입 규제가 여전히 존재함. 2001년 12월 국가발전계획위는 <민간투자발전의 가속화 및 지도에 관한 몇 가지 의견>을 공포하여 사영경제의 시장진입을 대폭 완화했었지만 실질적인 효과를 거두는 데는 상당한 시간이 필요할 것임.

□ 현재 은행, 보험, 통신 등 다수의 업종은 사영경제의 진출을 금지하고 있으며, 심지어 외국기업에게 개방한 업종도 사영기업에 대해서는 진입을 제한하고 있음.

- 예를 들어 최근 민간부문에서 순수 민간은행의 설립 요구가 강력히 제기되고 있지만, 중앙은행은 새로운 민간은행의 설립을 당분간 불허하고 국유은행을 육성한다는 정책을 고수하고 있음. 또한 지난해 상해에서는 몇몇 사영기업가들이 은행 설립을 신청하였으나 인민은행에 의해 반려되어 소송으로 이어질 뻔한 일도 있음.

□ 법률 측면에서 사유재산 보호가 애매함. <헌법>상에는 “국가는 국민의 합법적 수입, 저축, 가옥 및 가타 합법재산의 소유권을 보호한다”고 규정되어 있을 뿐, 생산수단의 소유권에 대한 보호를 언급하지 않고 있음.

- 또한 <헌법>은 “어떠한 조직이나 개인이 어떠한 수단으로 국가나 집체의 재산을 침범하거나 파괴하는 것을 금지하다”고 규정하고 있지만, 여기에 국민의 사유재산은 포함시키지 않았으며, 동시에 <형법>에서도 사영기업 직원이 기업의 재산에 물리적 피해를 야기해도 이를 범죄로 간주하지 않고 있음.

○ <중외합자경영기업법>과 <외자기업법>에는 국가가 이들 기업의 재산을 국유화하지 않는다고 명문화 되어 있지만, 사영기업 및 개인의 재산을 국유화하지 않는다는 규정은 찾아볼 수 없음.

○ 이러한 법률상의 모호성이 사영경제 경영자를 불안하게 하고 있음.

□ 민영경제에 대한 차별대우가 여전히 존재하고는 있으나 점차적으로 개선되고 있음.

- WTO가입에 따라 민영기업인 외국기업에게 내국민대우를 약속하였기 때문에 중국내 민영기업에게도 평등한 대우를 주지 않을 수 없음.

○ 그러나 지역별로 상당한 편차가 존재하고 있는바, 예를 들어 고속도로 건설의 경우 광둥, 절강 등에서는 민영기업의 참여를 허용하고 있으나 여타 지역에서는 여전히 불허하고 있음.

(2) 자금조달 경로가 매우 제약되어 있음.

□ 공식적인 대출창구의 제약은 비공식적인 자금조달 루트를 발전시켰음. 이러한 민간금융조직은 금리가 높기는 하지만 사영경제의 자금난 해소해 큰 도움이 되어 왔음.

- 예컨대 한국의 契와 유사한 ‘會’라는 민간조직은 여러 명이 매월 일정 금액을 적립, 번갈아 목돈을 지원받도록 하는 것임.

- 민간 신용협작사도 사영경제의 중요한 자금조달 루트였으나, 중국정부는 1997년 금융질서를 정돈한다는 취지하에 온주시 민간 신용협작사를 대부분 폐쇄하였음.

- 그러나 민간 신용협작사는 국유 금융기관에 비해 오히려 건전성이 높음.

o 97년의 금융정돈에서 살아남은 온주시 인근 台州市의 민간신용사 2개는 부실대출 비율이 0.5%에 불과한 매우 건전한 금융기관임. 이는 뇌물이나 정실에 의한 대출이 아니라 기업의 신용에 입각하여 대출을 제공했기 때문임.

□ 최근 국유은행이 중소기업대출 전담 부서를 마련하는 등 사영기업에 대한 대출을 중시하고는 있으나 가시적인 성과를 거두지 못하고 있음.

- 이는 사영기업의 대출 규모가 작아 은행 입장에서는 관리비용만 높고 이득이 낮기 때문임. 또한 국유기업에 대한 대출은 부실화되면 실제로 대출담당자가 책임질 필요가 없는 반면, 사영기업에 대한 대출은 담당자가 책임을 져야함.

o 토지의 개인소유가 허용되지 않은 상황에서 사영기업의 대출담보 제공 능력이 낮은 것도 사영기업에 대한 대출 기피현상의 한 요인임.

□ 주식이나 회사채 발행을 통한 자금조달도 거의 불가능함.

- 중국의 증권시장은 원래 국유기업의 자금조달 편의를 위해 설립된 것으로, 사영기업의 상장을 엄금해 왔음. 특히 정부내 일각에서는 사영기업가가 상장을 통해 대자본가化 되는 것을 크게 우려하고 있음.

o 2부시장(차스닥)의 설립이 오랜 논의에도 불구하고 아직 실현되지 않고 있는 것도 개인 대자본가의 출현을 우려하고 있기 때문임.

o 작년 중국 증시에 사영기업인 용여우(用友)집단과 타이타이(太太)집단이 상장되었을 때도 찬반논쟁이 매우 격렬하였음.

(3) 정부는 공식적으로는 사영기업 장려책을 실시하고 있으나, 오히려 정부의 간섭이 증대되는 현상도 나타남.

□ 기업설립 및 경영과 관련된 절차가 국유기업에 비해 매우 복잡하고 이 과정에서 부패현상이 보편적으로 발생함.

- 일부지역에서는 사영기업이 지방정부의 준조세원으로 인식되고 있으며, 환경, 위생검사 등을 이유로 관리의 독직행위가 빈번함.

(4) 국내 내수시장의 침체가 사영경제의 발전에 불리한 영향을 미침. 특히 농촌 소비의 낙후가 농촌 사영기업의 발전을 저해함.

□ 2000년 도시 사영기업은 전년대비 20.7% 증가했지만, 농촌의 그것은 11.0%에 불과하였음.

3. 사영경제 내부의 과제

□ 사영기업은 발전 역사가 짧기 때문에 기업규모가 작고 기술력이 떨어지며 신제품과 신기술의 개발능력이 취약함. 소규모 기업이기 때문에 시장적응력은 높지만 경쟁력 면에서 불리함.

- 그러나 사영기업은 섬유, 신발, 완구 등의 산업에 특화되어 있어 국유기업에 비해 WTO 가입에 따른 개방의 충격이 상대적으로 적음.
- 사영기업은 규모가 매우 영세하지만 최근에는 대형 기업집단도 출현하고 있으며, 정부가 보다 개방적인 정책을 시행했다면 다양한 분야에서 괄목할 성과를 거두었을 것임.
- o 新疆자치구의 德隆그룹은 6개 계열사가 상장되어 있으며, 이외에도 여러 상장회사의 지분을 갖고 있음.
- o 浙江省 寧波의 한 자동차공장은 투자후 9개월만에 완성차를 생산하였는데 중국 최초로 스포츠카를 만들었음. 그런데 이 회사는 투자신청 당시 당국에서 허가를 받지 못해 기존의 국유 자동차업체를 인수하여 생산을 시작하였음.

□ 사영기업은 대부분 가족기업으로 관리혁신이 필요함.

- 사영기업은 설립 초기에는 자본과 노동의 부족으로 가족기업의 형식을 취할 수밖에 없지만, 현재는 상당수가 주식회사나 유한책임회사의 형식으로 전환하고 있음.

□ 일부 기업은 시장경제에 대한 인식이 낮을 뿐만 아니라 저질, 모조품을 생산하는 등 지적재산권 침해가 많음.

- 이러한 현상은 시장경제 발전 초기의 과도기적인 현상으로 간주해야 함.

□ 초기 사영기업주들의 의식수준이 낮아 기업의 발전에 지장을 초래

- 최초의 사영기업가 중에는 범죄자가 많았고, 농민도 다수를 차지하였음.
- 90년대 들어서면서 공무원이나 국유기업 임원 출신들이 사영기업을 창업하는 사례가 늘어났으며, 최근에는 석, 박사 및 유학생 출신들의 창업이 크게 늘고 있음.

□ 명목상으로는 지방정부 산하의 집체기업이지만 실질적으로는 사영기업인 ‘紅帽子(빨간모자)’가 완전한 사영기업으로 전환되기 위해서는 산권의 명확화 문제가 해결되어야 함. 최근 들어 이와 관련한 재산권분쟁이 발생하는 사례가 빈번함.

- 성공적인 재산권 전환의 예로 四通, 聯想그룹이 실시한 종업원지주제가 있음.

II. 토론요지

問: 2001년 중국의 사영경제는 GDP의 34%, 수출의 40%, 재정수입의 상당부분 등 국민경제에 크게 기여했음. 그러나 정부정책은 사영경제를 장려하기보다는 여러 가지로 규제하는 측면이 많았음. 중국은 ‘사회주의시장경제체제’를 표방하는데, 외부에서 보기에 모순과 혼동을 야기시키는 면이 없지 않음.

答: 중국정부는 사영경제의 중요성을 인식하고는 있으나 아직도 관념적인 면에서 장해 요인이 존재함.

- 정부는 사영경제를 권장하고 지지하는 한편 우려도 있음. 정부는 당초 사영기업을 일정 기간에 존재하는 사회주의 초급단계적인 현상으로 인식하였으며, 사영기업의 발전이 국유경제를 위축시키고 국가체제의 기초를 위협하지는 않을까 우려하였음.

- 이러한 문제는 ‘사회주의시장경제’에 대한 시각과 밀접한 관계가 있음.

- o 일부에서는 ‘사회주의시장경제’를 ‘공유제를 중심으로 하는 시장경제’로 규정하고 있는데 이는 잘못된 것임. 시장경제는 공유제의 기초 위에서 발전될 수 없으며 반드시 사영경제와 연결되어야 함.

- o 또한 사회주의시장경제와 자본주의시장경제가 다른 것이라는 주장도 옳지 않음. 시장경제는 시장경제일 뿐 구체적인 명칭은 별 의미가 없음.

- 사회주의 시장경제는 사회정의(공정)와 시장효율의 결합임.

- o 사회주의 계획경제 대신 시장경제를 채택한 이유는 효율성을 높이기 위해서이며, 따라서 사영경제를 발전시켜야 함.

- o 동시에 복지문제를 해결해야 하기 때문에 이윤보다는 공공사업의 성격이 강한 공유경제도 발전시켜야 하는 것임.

- 단지 명칭을 중국은 ‘사회주의시장경제’라고 칭하고 독일은 ‘사회시장경제’라고 했을 뿐 본질적인 차이는 없으며, 모두 사회정의와 시장효율을 동시에 강조하고 있는 것임.

- o 한국도 마찬가지로 사회복지와 시장경제의 효율성을 동시에 추구하고 있음.

問: 현재 사영경제의 자금조달이 심각한데 이 문제를 해결하기 위한 정부의 구체적인 방안은 무엇인가?

答: 국유은행에 중소기업 대출전담 부서를 설립하였는바, 큰 성과는 아니라도 일정한 효과를 기대할 수 있을 것임.

- 일부 도시는 지방재정으로 사영기업에 자금을 제공하고 있으며, 민간이 투자한 상업담보회사도 설립되었음.
- <중소기업촉진법>의 제정을 통해 중소기업에 대한 일련의 우대정책을 실시할 예정임.
- o 실업자가 개인기업을 설립할 경우 3년 동안 세금을 면제한 다음 2년 동안 절반만 징수한다는 규정이 포함될 것임.
- o 또한 사영기업이 실업자를 종업원으로 고용할 경우 세금을 감면해주는 정책도 포함될 것임.

問: 발표자는 민간은행의 발전이 필요하다고 주장하셨는데 현재 국유은행은 부실대출 문제로 큰 어려움을 겪고 있음. 기존 은행의 구조조정이 완료되지 않은 상태에서 새로운 민영은행을 발전시키면 경쟁만 격화될 것이라는 우려도 있는데, 이에 대한 견해는?

答: 현재 유일한 민간은행으로 中國民生銀行이 있으나, 실제로는 국가기관이 지분을 소유하고 있으며, 실제로는 개인투자가 허용되지 않고 있음.

- 민영은행이 늘어나면 국유은행에 위협을 줄 것이라는 우려도 있지만, 국유은행에 대한 진정한 도전은 민영은행이 아니라 외국계 은행임. 이들은 향후 5년 내로 중국 은행과 동일한 대우를 받으며 중국시장에서 영업을 할 수 있음.
- 외국계 은행과의 경쟁에 효율적으로 대응하려면 민영은행의 발전이 더욱 필요함.
- o 외국은행은 주로 대도시지역을 서비스대상으로 하고 있는데, 민영은행은 지방의 중소형 도시나 농촌에서 지역과 밀착된 서비스로 외국은행과 경쟁할 수 있음.
- o 또한 국유은행의 개혁에 민영은행의 발전이 자극이 될 수 있으며, 규모면에서 민영은행은 국유은행에 위협이 되지 않을 것임.

問: 사영기업의 상장에 대해 정부는 부정적인 시각을 가지고 있다고 하는데, 중국 정부가 외국기업의 중국 증시 상장에 대해서도 동일한 시각을 갖고 있는 것은 아닌가.

答: 중국정부는 아직까지 외국기업의 상장을 허용하지 않았음. 그러나 사영기업과는 다른 시각을 갖고 있음. 외국기업가가 상장을 통해 많은 자금을 모집하더라도 사영기업의 상장에서의와 같이 대자본가 출현에 따른 정치적인 우려를 할 필요가 없기 때문임.

- 일부에서는 사영기업가가 상장을 통해 자금만을 모집한 후 정작 중요한 기업 경영은 등한시 할 것이라는 우려도 있으나, 중국에서는 아직 주식양도가 엄격히 제한되어 있어, 그러한 가능성은 매우 낮음.

問: 중국에서 말하는 사회주의 시장경제체제는 완전시장경제로 전환하는 과도기적인 개념인가, 앞으로도 계속 유지되는 체제인가?

答: 중국 특색의 시장경제라는 개념이 자주 등장하기는 하지만, 자신 있게 이를 정의하기란 매우 어려움.

- 실제로 시장경제는 국가별로 다소 차이가 나긴 하지만 본질적인 차이는 없음. 예를 들면 미국식 시장경제는 국가 간섭이 아주 적고 자유와 개방을 중시하지만 일본은 시장에 대한 정부의 간섭이 상대적으로 많으며, 프랑스는 계획경제적인 요소도 많음.
- 중국이 원래 강조하였던 ‘특색’은 이미 많이 사라졌음. 과거에는 공유제를 매우 강조하였지만, 이제는 이미 상당부분 바뀌었음.
- o 지금까지 대형 국유기업의 책임자는 공산당에 의해 임명되었고 이 과정에서 정치적인 요인이 많이 개입되었음. 그런데 당은 경제조직이 아니므로 기업경영이 잘못되더라도 그 책임을 질 필요가 없음.
- o 향후 제도개혁을 통해 이사회 임명으로 전환될 것이며, 이러한 전환기적인 특징은 사라질 것임.

- 중국적 특색으로 인식되고 있는 지역격차, 과도한 농촌인구 비중, 문화적 차이 등은 모두 과도기적인 특징으로 시장경제의 발전과정에서 점차 없어질 것임.

問: 사유재산권 보장 조항이 언제쯤 <헌법>에 삽입될 것으로 보는가?

答: 사유재산권 보장의 <헌법> 조항내 명기에 대한 요구가 점차 늘어나고 있으며, 결국 정부도 이들 수용할 수밖에 없을 것임.

- 현재 일부 기업가들이 사유재산에 대한 불안감으로 재산을 해외로 빼돌리거나 이민을 선택하고 있는바, 이는 중국의 경제발전에 매우 불리함.
- 사유재산권의 보장은 시장경제 발전의 기초인바 차기 전인대, 즉 5년 뒤에는 이 문제가 해결될 전망이다.
- 지금까지 <헌법>은 수차례 개정되었지만 개별조항을 부분 수정하는데 그쳐왔기 때문에 조만간 대폭적인 수정이 불가피함. (***)