

중국경제 현안 브리핑

02-31호 / 4월 11일

중국 國有企業의 自生力 제고와 개혁과제¹⁾

1. 요약

- 개혁·개방이후 중국 경제는 괄목할 만한 경제성장에도 불구하고 경제체제 개혁에서는 별 성과를 거두지 못하였음.
- 이는 중국 정부가 정책적인 차원에서 비교우위가 없는 국유기업을 양성하고 국유기업에 사회적인 부담을 떠넘겼기 때문임.
- 현재 중국정부가 국유기업 개혁 이외에 주식시장 활성화, 금리 시장화, 은행의 상업화, 민영기업 육성 등 다양한 개혁정책을 추진하고는 있으나, 국유기업 문제를 근본적으로 해결하지 않고는 어떠한 개혁정책도 성과를 거둘 수 없음.
- 따라서 국유기업이 자생력을 갖추고, 사회적인 부담에서 벗어나도록 하는 것이 기업개혁의 핵심이며, 모든 개혁정책 중에서도 최우선 과제임.

1) 이 글은 북경대 린이푸(林毅夫) 교수가 최근 중국내에서 가장 권위있는 경제학자들의 포럼인 '50人 論壇'에서 발표한 논문을 요약, 정리한 것임.

2. 주요 내용

- 중국의 경제개혁은 성장을 견인하는 측면에서는 큰 성과를 거뒀으나, 경제시스템을 전환하는 측면에서는 번번이 추진과정에서 본래의 취지가 변질되거나 중단되어 버리곤 했음.
 - 구소련과 동구 국가들이 체제전환 과정에서 충격요법을 사용한 것과는 달리 중국은 성장의 효율성을 높이기 위해 시장경제를 도입하는 한편 기존의 낡은 시스템을 개혁하는 두 가지 정책을 동시에 추진하였음.
 - 전자는 농산물 가격개혁을 통한 농업생산성 증대와 비국유기업의 육성이고, 후자는 점진적인 방법으로 국유기업을 개혁하는 것이었음.
 - 그 결과 충격요법을 사용한 국가들이 국가부도에 이를 정도의 혼란을 경험하는 동안 중국은 연평균 9.6%의 고도성장을 지속할 수 있었음.
- 그러나 이러한 성장에도 불구하고 경제체제의 개혁은 지금까지 별 성과를 거두지 못하고 있음.
 - 개혁이후 국유기업의 생산성이 제고되었다는 설득력 있는 연구도 있었지만, 중요한 것은 기업의 수익률이 전혀 개선되지 않고 있다는 것임.
 - 이에 대해 일부 학자는 국유기업의 애매한 재산권과 소유권의 부재가 기업부실의 원인이라고 분석하고, 국유기업을 주식회사로 전환하여 재산권을 명확하게 하는 정책(現代企業制度)을 제안하였음.
 - 그러나 1991년부터 시행된 현대기업제도는 채 5년도 되지 않아 참담한 실패를 경험하였음.
 - 필자의 연구에 따르면 상장기업의 경제지표가 5년이 경과한 다음에도 비상장기업의 그것과 전혀 차별성이 없었고, 주식은 종이조각에 지나지 않게 되었음.

- 혹자는 주식시장의 낙후로 주식제 기업의 가치가 제대로 평가받지 못하고 있다고 평가하고 있으나 이는 사실과 다름.
 - o 주식시장 설립 초기에는 절대 다수의 투자자가 개인이었는데, 이들은 투자 전략 및 정보의 부족으로 주식시장의 건전한 발전을 유도하지 못한 것이 사실임.
 - o 그러나 1998년 금융기관의 펀드투자를 허용한 이후에도 주식시장은 전혀 시장의 기능을 하지 못하였으며, 오히려 이들 펀드가 불법적으로 주가를 조작하는 사례가 나타나기도 하였음.
- 결국 기업개혁의 문제점은 외형만 국가소유 기업에서 국가가 대주주인 주식제 기업으로 바뀌었을 뿐 기업내부 메커니즘은 전혀 바뀌지 않았던 데 있는 것임.
- 정부와 기업을 분리하는 과정에서 정부 부처의 고위직 관리들이 기업체 임원으로 명칭만 바뀌었을 뿐 행정적 독점, 정부의 간섭 등 기업환경은 이전과 동일하였음.
 - 정부가 의욕적으로 시도한 개혁정책들이 시행과정에서 중단되는 경우도 허다하였음. 예를 들어 1993년 말의 4대 국유은행 개혁은 ‘은행의 상업화, 금리의 시장화’라는 구체적인 목표까지 제시되었으나, 아직까지 답보상태에 있음.
 - 중소기업 및 민영기업에 대한 대출 기피 현상의 시정 및 공평한 대우 또한 매년 강조되고 있지만 중소기업은 여전히 자금난에서 벗어나지 못하고 있음.
 - 또한 기업의 효율성을 높이기 위해 국유기업에 대한 정부지분을 낮추는 정책을 실시함으로써 주주를 다원화시키려 했으나, 공급물량 증대로 주식시장의 급락을 초래, 정책 시행을 일시 중단할 수밖에 없었음.
- 따라서 경제체제의 개혁은 점진적인 방법으로 해야 하지만 전통적인 계획경제

의 근본적인 문제점을 해결하지 않고는 불가능함. 다시 말해 다른 무엇보다도 국유기업의 자생력을 키우는 것이 가장 시급하고 중요한 문제임.

- 일부에서는 사유화를 통해 국유기업의 자생력을 제고할 수 있다고 주장하는데, 구소련과 동구권의 경험을 살펴보면 그렇지 않음.
- o 사유화를 전면적으로 실시한 러시아의 경우 국가의 기업보조는 사유화 이전에 비해 오히려 증가하였고, GDP는 40%가량 하락하였음(1990년과 2000년 비교). 반면 대형 국유기업의 사유화를 거의 채택하지 않은 폴란드는 비교적 양호한 성과를 거두었음.
- 기업의 자생력이란 시장경제체제하에서 정상적인 경영을 통해 투자자들이 기대하는 이윤을 획득하는 능력이라고 정의할 수 있으며, 해당분야에서 비교우위가 있는 기업이라면 자생력이 있는 기업이라고 할 수 있음.
- 시장경제체제하의 기업은 초기단계부터 자생력을 가질 수밖에 없는바, 만일 그렇지 않다면 시장진입 자체가 불가능하기 때문임.
- o 따라서 시장경제에 기초한 현대 경제학 이론은 기업의 자생력을 이미 전제로 하고 기업의 효율성 여부를 논하고 있기 때문에, 이러한 이론을 그대로 중국 기업에 적용시킨다면 상당한 무리가 따를 수밖에 없음.
- 중국 국유기업의 자생력 부족은 과거 정부가 비교우위와는 무관하게 중화학공업 우선정책을 실시한 데서 비롯된 것이며, 이로 인해 가격, 금리, 물가 등 모든 시장구조가 왜곡되었음.
- o 따라서 근본적으로 기업의 자생력을 키우는 처방은 배제한 채 표면적으로 드러나는 시장구조의 왜곡을 시정하려는 노력은 항상 실패로 귀결될 수밖에 없었음.
- 게다가 과거의 기업개혁은 정부가 기업에 이윤 留保를 허용하는 대가로 노동

자의 복지 부담을 기업에 떠넘겼는바, 기업은 자생력을 갖추지도 못한 상태에서 사회적 부담을 추가로 안게 되었음.

□ 결국 개혁의 기본적인 방향은 국유기업의 정책성 부담 해소와 자생력 제고임.

- 우선 기업의 사회적 부담 문제는 잉여노동력을 정리해고하고, 정부가 퇴직자의 사회보장을 책임짐으로써 기업의 예산을 정부와 독립시켜야 함.

o 즉, 경성예산제약을 통해 기업의 영업이익과 사회보장제도에 따른 손실을 분리함으로써 기업의 렌트추구행위(rent seeking behavior)를 방지할 수 있음.

- 둘째, 국유기업의 자생력문제는 여러 가지 상황으로 나누어 처리할 수 있는데 만일 어떤 국유기업의 제품이 국방안보에서 필수불가결의 것이라면 이러한 기업은 국가의 재정부담으로 해야 함.

o 비교적 큰 내수시장을 보유한 기업은 외국자본의 도입을 통해 자생력을 갖출 수 있음. 그러나 내수시장이 크지 않은 비교열위 기업은 생산요소의 투입을 조정하여 비교우위 산업으로 전환해야 함.

□ 국유기업의 사회적 부담을 분리시키고, 자생능력을 제고하면 정부는 기업에 경성예산제약을 강제할 수 있으며 비로소 금융개혁도 조치도 실천될 수 있음.

- 또한 이렇게 되면 기업이 정상적인 이윤을 획득할 수 있으므로 주식시장은 근본적으로 안정될 수 있으며, 정부가 국유기업에 정책성 보조를 하지 않아도 되므로 민영기업에 대한 차별 행태도 자연히 사라지게 됨. (***)