

# 중국기업에서의 비공식적·사적 문화의 재구성

— 경제체제 전환전략의 영향을 중심으로 —

## The Dual Track Nature of Economic Reform Strategy and Informal–Personal Practices in Chinese Enterprise

윤 경 우(Yun, Gyong woo )\*

### ABSTRACT

The main focus of this paper is on how the nature and role of informal–personal relationship have been changed during the economic reform, how the process of transforming and restructuring enterprise property rights after Chinese economic reform, how the process of transformation has given both Chinese entrepreneurs and government officials advantages in forging informal–personal networks among them, and how those actions have contributed to systemic corruptions occurring in the informal–personal realm.

It is found that the dual structure of plan and market has institutionalized the traditional informal and personal behaviors of government officials and entrepreneurs. The dual track nature of economic reform strategy, although politically attractive, contributed to the prevalence of informal and personal practices in the sector of Chinese enterprises. Those central and local government officials, party cadres, enterprise leaders have maintained rich and profitable networks in the arena of Chinese enterprises, which not only had been nurtured during the long pre–reform era, but also have been reinforced during the reform period. The close relationship among them often makes assets or income flow slip out of State hands into private control or outright private ownership through various methods.

Key words : system transition, Enterprise reform, Guanxi

---

\* 울산대학교 인문과학연구소 동아시아 연구센터 연구교수

## I. 문제제기 및 접근방법

극히 일부를 제외한 대부분의 사회주의국가들이 정치적 이념과 상관없이 시장경제를 선택함에 따라, 이념에 의해 양분되던 세계관은 점차 사라지고 경제적인 실리추구에 입각한 경제경쟁 중심의 새로운 국제질서가 정착되고 있다. 구소련과 동유럽 공산주의 국가들은 적극적인 체제개혁을 통해 자본주의 체제 속으로 편입되었고, 동아시아의 중국과 베트남은 비록 사회주의 노선을 포기한 것은 아니지만 경제난을 탈피하기 위해서 시장경제 제도를 수용하고 경제를 개방하여 성장을 추구해왔다. 특히 중국의 점진적인 체제개혁전략은 급진주의적 정책이 부딪혔던 집행상의 여러 가지 어려움과 정책결과의 불만족스러움, 그리고 무엇보다도 구소련·동유럽지역에 비해 중국의 현저한 경제적 실적 때문에 더욱 주목을 받아왔다. 그러나 사회주의 국가 체제전환의 경험과 구체적 내용들은 매우 복잡하고 다양하여 점진주의와 급진주의 접근방법의 효과성에 주로 초점을 둔 이분법적인 사고로 이해하는데 한계가 있다. 왜냐하면, 각 국의 경제구조와 다양한 환경적인 요인들이 복합적으로 작용하여 독특한 진행경로를 보이고 있기 때문이다.

구사회주의 경제의 개혁은 역사와 문화적 전통, 경제발전 수준, 산업구조 등 다양한 영역에서 상이한 특성을 가진 국가들이 사회적 정치적·경제적·대외적 조건이 다른 상태에서 출발하였기 때문에 당연히 그 경과조건도 달랐다.(윤경우, 2003) 중국에서 채택된 체제개혁 전략 역시 중국의 특수한 환경에 의해서 영향을 받았다고 볼 수 있다. 따라서 여기서는 급진주의와 점진주의로 정리되는 체제전환 전략을 경제적 실적을 기준으로 어느 한 쪽 방식의 우월에 대해 논하는 것을 지양한다. 대신에 사회주의 경제의 시장경제로 점진적인 방식의 체제개혁 또는 체제전환 전략의 적용이 중국의 특수한 구조적인 환경 및 문화적인 전통과 어떠한 연관성을 갖고 진행되어 왔고, 그것이 현 중국의 기업문화 재구성에 어떤 영향을 주고 있는지에 초점을 맞춘다. 점진적인 방식의 체제개혁전략이 채택된 구조적 현실과 문화적 환경의 검토와 더불어, 즉, 공산당의 집권유지를 통한 사회주의 정치노선을 견지하면서 시장경제를 수용하는 ‘이중적 성격’의 점진주의 방식이 기업의 영역에서 문화의 재구성에 어떤 영향을 주고 있는 지와 더 나아가 향후 개혁의 방향과 성격에 어떤 영향을 줄지에 대해서도 전망해본다.

특히, 체제개혁전략과 그의 적용과정이 기업들이 운영되는 환경과 기업을 구성하거

나 기업과 관련을 맺고 있는 행위자들의 가치 및 태도에 어떤 영향을 주고 있는지를 중점적으로 분석하고자 한다. 구체적으로 이중적 속성을 띤 점진적인 개혁방식이 기업과 관련된 영역에서 비공식적·사적 행위의 보편화 현상과 어떤 연관성을 가지고 있으며, 이에 따라 기업문화가 어떻게 재구성되고 있는지를 상황론적인 관점에서 검토한다.

상황론적인 접근방법(contingency approach)은 주어진 환경에 적절히 적응하기 위해 선택한 전략, 조직구조, 그리고 행위자의 행동에 의해 기업의 문화적 특성이 형성되고 지배된다고 전제한다.(Chandler, 1962, Lawrence and Lorsch, 1967) 이러한 관점에서는 현재 중국 기업에서 광범위하게 나타나고 있는 비공식적·사적인 관계의 중시 행위도 특정한 사회적 환경에 적응하기 위한 일종의 사회경제적 도구라고 볼 수 있다. 왜냐면 상황론적 관점에서는 행위자들이 비공식적·사적 행위를 생산적인 것으로 인식하고 의도적으로 노력한 결과 형성된다고 볼 수 있기 때문이다.

기업의 영역에서 이루어지고 있는 비공식적·사적행위는 개인적 인간관계를 통한 ‘관계망(关系网)’의 구축과 유지를 위한 노력에 기초한다. 일종의 사회적 자원의 투자라고 볼 수 있기 때문에, 관계 및 관계망을 형성하고 유지관리하기 위한 비용이 이를 통해 얻을 수 있는 잠재적인 소득을 초과한다면 그 효용성은 사라지게 된다. 잠재적인 소득에 대한 기대가 비용보다 클 때만 그 효용성이 유지되는 것이다. 개혁·개방 이전 계획경제시대를 돌이켜보면, 비공식적·사적 인간관계는 희소했던 각종 생산수단과 상품에 대한 통제권을 가진 사람들이 특혜적인 분배를 통해 특정한 상호관계와 충성을 확보하기 위한 수단으로 기능하였다. 개혁·개방이후 체제이행과정에서는 이중적 속성을 가진 체제개혁전략의 채택으로 인해 불확실성이 증대되고 시장경제체제의 정상적인 운영을 뒷받침할 만한 제도적 틀이 완비되지 않은 상태에서의 공식적이고 제도적인 수단보다는 장기적인 상호관계 속에서 형성된 비공식적·사적 신뢰의 효용성이 매우 컸다. 즉, 공식적이거나 제도적으로 규정된 관계의 틀을 벗어난 비공식적·사적 인간관계는 급변하는 환경에서 ‘최적의 선택(optimal choice)’ 도구로 기능하였다.

그러나 문화론적인 접근방법(cultural approach)에서는 개혁·개방 이후 기업의 영역에서 폭넓게 나타나고 있는 비공식적·사적 행위도 역사적으로 형성되어온 중국의 독특한 사회적 행위양식이 재생되고 있는 것이라고 볼 수 있다.(Hofstede, 1983, Sorge and Warner, 1986, Lawrence, 1983) 비공식적·사적 행위는 중국인의 성격에 뿌리박힌 정태적이고 지속적인 문화적 요소이기 때문에, 사회경제적 변화와 제도

화에도 불구하고 쉽게 약화되지 않고 계속해서 영향력을 행사하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 관점에서는 비공식적·사적 연결망이 중국인의 일상적 인간관계에서 차지하는 위치와 중요성이 다른 나라에 비해 훨씬 높다고 보는 경향이 있다.

이러한 관점은 상황론적인 관점과 강조점이 서로 다르지만 배타적이지 않다. 중국의 전통사회에서도 비공식적·사적 행위는 중국인의 일상에서 중요한 위치를 차지했을 뿐 아니라 개혁·개방 이전의 계획경제시스템에서도 중요한 분배기제로 작용한 것은 주지의 사실이다. 동시에 개혁·개방 이후시장기체의 도입과 이에 따른 다양한 제도적 장치의 변화로 중국의 사회경제적 환경은 획기적으로 변화하고 있다. 이렇게 정치·사회적·경제적 구조와 환경이 역동적으로 변하는 상황에서 비공식적·사적행위가 여전히 중요하더라도 그 행위의 구체적인 성격·양식·역할이 내용적으로 변하지 않고 정체되어 있다고 보기 어렵다.

정치·사회·경제의 구조적환경이 바뀌게 되면 여기에 맞는 최선의 행위방식도 달라지고, 결국 비공식적·사적행위의 형태까지도 달라진다. 문화적인 관점에서 볼 때 기업의 경제활동에 있어서 비공식적·사적행위 자체의 중요성은 여전히 변하지 않았다고 볼 수 있지만, 비공식적·사적행위의 성격과 양식은 정치·사회·경제의 구조적 환경의 변화와 함께 형태적인 측면에서 상당한 변화를 하였다. 따라서 문화적인 요인과 구조적인 요인이 서로 배타적이라고 보지 않고, 이 두 가지 관점의 상호보완적인 기능의 관찰을 통해 개혁·개방이후 기업의 영역에서 문화가 어떻게 재구성되고 있는지의 분석이 가능하다. 따라서 본 논문은 일반적으로 문화론적인 접근방법이 상황론적인 접근방법의 상대적인 개념으로 쓰이는 것과는 달리 두 가지 관점이 서로 배타적이지 않다고 보고, 주로 상황론적인 입장에서 접근하지만 문화론적인 입장을 배제하지 않는다.

논문의 구성은 우선 경제체제의 전환과정에서 비공식적·사적 행위가 어떻게 기업의 영역에서 구조화되게 되었는지에 대한 원인을 파악하기 위하여 상황론적인 관점에서 점진적인 경제체제 개혁노선을 채택하게 된 배경을 먼저 검토한 다음, 점진적인 경제체제 개혁전략이 수행되는 과정에서 발생한 제도적인 변화와 기업과 관련을 맺고 있거나 영향을 주고받는 입장에 있는 행위자들의 변화된 적응방식을 분석한다. 즉, 점진적인 방식의 경제체제 전환전략의 선택과 그의 적용과정이 기업들이 운영되는 환경과 기업에 종사하거나 직간접으로 영향을 주고받는 행위자의 태도에 어떤 영향을 주었는지를 관찰한다. 비공식적·사적 행위의 형태 변화는 특정한 시기와 사회경제적 환경의 영향을 강하게 받는다고 할 수 있다. 따라서 개혁·개방 이후 기업 영역에서

발생하고 있는 비공식적·사적 행위의 양식 및 성격의 변화를 체계적으로 분석하기 위해서는 시기적으로 구분하여 시대적인 사회경제 환경을 이해할 필요가 있다. 이를 위해 본 논문은 시기적으로 기업개혁정책의 중점이 체제적인 틀 안에서 경영성과의 개선을 목표로 인센티브제공의 수준에 머물던 1978부터 1993년까지의 초기단계의 개혁과 단순한 인센티브개혁을 넘어 근본적인 소유제도 개혁 및 주식제 도입까지 진행되는 1993년 이후 현재까지의 개혁으로 나누어 정책적·제도적 변화와 함께 정치·사회·경제의 구조적 환경을 검토한다. 그리고 마지막 결론 부분에서는 기업의 영역에서 비공식적·사적 행위의 만연화가 기업부패의 구조화와 어떤 연계성을 가지고 있고, 궁극적으로는 사회주의체제 및 공산당의 기득이익권력의 생존에 위협이 될 수밖에 없는 원인을 분석한다.

## II. 점진적 개혁노선의 채택배경: 구체제 기득세력의 잠재적 반발 최소화

중국의 개혁·개방 노선은 경제영역에서는 적극적이고 질적인 변화를 추구하면서도 정치영역에서는 공산정권의 계속적인 집권으로 사회주의 정치제도를 유지하면서 변화를 최대한 절제하는 ‘정좌경우(政左經右)’의 이중적 성격을 띠고 있다. 그렇다고 경제체제의 영역에서의 변화를 급진적이라고 볼 수는 없다. 실험적이고 단계적인 과정을 거쳤던 개혁정책의 채택방식이나 국유기업의 전면적인 사유화보다는 비국유부문의 확대를 통한 소유제도의 다양화 등의 측면들을 보면 경제적인 영역에서도 점진적인 방식을 통한 체제개혁을 채택하고 있다고 볼 수 있다. 여기서 우리는 중국이 왜 이처럼 이중적인 특성을 지닌 점진적인 방식의 체제개혁을 추진해야 했어야 했는지에 대해 집권세력의 입장에 기초한 전략적인 차원의 의문을 가질 수 있다. 이에 대한 답을 찾기 위해서는 우선 개혁·개방 전후의 정치적 환경을 검토할 필요가 있다.

모택동의 사망 직후 대부분 문혁(文革)의 피해자이며 기존 모택동 체제의 가장 심각한 희생자들로 구성된 반문혁(反文革)세력은 문혁을 반면교사로 삼아 극좌 지도사상과 결별하고 권력투쟁에서 승리하여 현실타파와 기존체제의 개혁에 대한 강력한 의지와 사명감을 갖는 개혁촉진 성향을 강하게 드러내는 세력으로 나타났다. 특히, 중국인들 사이에 폭넓게 형성된 문화혁명과정을 통해 학습된 급진적인 좌경노선이나 관념

체계로는 중국의 발전을 기약할 수 없다는 인식과 대중적인 분위기는 실용주의 노선을 표방해왔던 등소평의 복권과 반문혁 세력의 결합뿐만 아니라 개혁의 당위성에 결정적으로 기여했다.

그러나 강청 및 4인방과의 권력투쟁에서 승리한 반문혁(反文革) 세력은 문혁동안에 누적된 중국인민들의 불만을 결집하여 대중적 지지를 확보하는 데는 성공하였지만, 모택동 사망 직전까지 기득권을 형성하고 있던 정치세력을 완전히 무력화하는 데는 실패하였다. 당시 약4천5백만 명에 이르는 공산당원들 가운데 상당수는 과거 모택동 노선을 추종한 대가로 출세하여 여러 가지 기득권을 가지고 있었는데 이들의 협조가 없이 개혁과제를 실행한다는 것은 불가능한 일이었다. 이들과의 공존과 더불어 반문혁 세력 내부에서도 어느 한 정치세력이 권력을 독점하지 못한 상황에서 성향을 달리하는 정파와 정치원로 각 그룹이 일정한 영향력을 행사하기 위해서는 상호간의 정치적 동맹이 필요했기 때문에 중국의 권력구조는 등소평을 중심으로 상호분업체제를 유지하는 집단지도체제의 성격을 띠게 되었다.(Yun, 2002b)

특히 당시 약4천5백만 명에 이르는 공산당원들 가운데 상당수는 과거 모택동 노선을 추종한 대가로 출세하여 여러 가지 기득권을 가지고 있었는데 이들의 협조가 없이 개혁과제를 실행한다는 것은 불가능한 일이었다. 보수파의 저항을 완화하기 위해서는 모택동 사상의 수정이나 조정에 앞서, 그 수정이 합법화하고 정당화할 수 있는 이론적인 체계나 틀을 당의 결의로 확립해가는 과정을 선행시키는 우회적인 방식을 취할 수밖에 없었다. 기존의 사회주의체제와 공산당에 의한 일당체제를 근본적으로 손상시키지 않으면서 당시 중국의 경제체제가 안고 있는 비효율성의 문제를 해결하고 문혁(文革)의 후유증을 최소화할 수 있는 실용적이고 실험적인 접근방법의 채택이 불가피하였다. 당시 등소평을 중심으로 한 개혁지지 세력은 모택동 사상에 대한 절대적인 해석권을 확보하지 못하였기 때문에 기존의 지도이념이나 정책노선의 수정 및 조정에 관련한 문제에 이처럼 매우 신중하게 접근할 수밖에 없었다. 개혁이 중국인민들에게 모택동의 노선을 배반했다는 인상을 주게 되면 집권당인 공산당이 흔들리게 되어 사회적 혼란이 불가피하리라 판단했기 때문에 집권당인 공산당 이외의 다른 정치세력을 용납할 수 없었다.(한홍석, 2001, p. 65)

또한 초기 권력지도부의 구성원 자신들의 이념적 성향으로 볼 때도 그들이 공산당에 의한 일당독재와 사회주의를 포기하고 자본주의 시장경제로의 완전한 체제전환을 의도하고 개혁·개방을 추진했다고 볼 수 없다. 더구나 정치체제까지 바꾸며 중국을 제도화할 생각은 사실상 없었다고 봐야한다. 중국의 개혁지지 세력은 중국이 추구하

는 개혁·개방이 시장경제체제의 도입이라는 엄청난 충격이 수반될 수밖에 없는 변혁 과정이기 때문에 변화가 안정되고 질서 있게 진행되기 위해서는 중앙정부의 강력한 지도력과 정치사회적 안정이 무엇보다 중요하다고 보았다. 여기에는 1960년대 초 등소평이 유소기와 함께 추진했던 개혁이 보이지 않는 대중적 반발을 불러일으키면서 문화대혁명에 의해 좌초되었던 경험도 작용한 것으로 보인다. 따라서 개혁은 어느 한 부분에서 성과를 입증한 다음 이를 일반화시키는 방식을 취했으며 개혁 작업과 이에 대한 지지를 확보하는 작업을 밀접하게 결부시켰다.

아무리 개혁이 사회적으로 바람직하다고 할지라도, 일반적으로 개혁은 개혁과정에서 기득엘리트세력의 공고화된 특권을 위협하기 때문에 정치적으로 위험한 과정을 수반할 수밖에 없다. 중국 지도부는 점진적인 체제전환전략에 따라 구조된 계획과 시장이 공존하는 이중적 성격의 중국식 사회주의시장경제의 채택으로 잠재적으로 개혁드라이브에 장애물로 작용할 수 있는 기득세력의 반발을 완화시키고 정치적 안정을 이룰 수 있었다. 이러한 이중적 성격의 점진적인 체제전환전략은 개혁의 저항세력이 될 잠재력을 가진 공산당 및 정부조직의 이익 세력들에게 개혁과정에서 발생한 개혁기득권을 획득하도록 허락하여 각종 물질적인 편익을 취득할 수 있는 기회를 제공함으로써 공산당 및 정부 조직의 내부에 개혁의 주체 및 지지 세력을 창출하는데 결정적인 기여를 하였다.(Yun, 2002b)

보통 개혁은 시작과 수행과정에서 기득이익을 상실하거나 새롭게 취득하는 사람들이 필연적으로 양산되는 정치적으로 매우 위험한 과정이다. 따라서 개혁에 직면한 기득엘리트들은 개혁에 따른 변화에서 집단적으로 이익을 취할 수 없거나 취할 수 있는 가능성이 없다면 최소한의 대응방식이 제도적인 개혁을 다양한 방법으로 막거나 지체시키는 것이다. 그러나 중국이 채택한 체제개혁전략은 오히려 잠재적인 반발세력의 대부분을 개혁에 동참시켜 경제행위자로서 적극성을 발휘할 수 있도록 이끌어냈다. 현실적으로 이중적 성격의 점진적 개혁정책은 기득권세력들이 사회주의 계획경제시절부터 다져놓은 공고화된 사적·비공식적 연결망을 이용하도록 방조함으로써 이들이 개혁의 최대수혜자가 될 수 있는 기회를 제공해주었다. 이렇게 중국의 개혁지도부가 기득권을 가진 기존의 권력엘리트들을 개혁의 지지 세력으로 흡수한 것은 공산당의 권위와 일당독재를 유지하면서 체제의 틀 속에서 개혁을 원했던 초기 개혁지도부나 특권을 잃지 않으려는 공산당 및 정부 조직의 기득엘리트세력의 입장에서 볼 때 ‘파레토식의 최적선택(Pareto's optimal choice)’이었다고 할 수 있다.(이근·한동훈, 2002, p. 65)

이러한 체제개혁전략은 기업의 개혁에서도 적용되었다. 개혁·개방 이전의 기업은 한마디로 거대한 행정기관의 일부에 불과했다. 기업의 운영과 경제활동에 대한 의사 결정권이 당과 국가에 집중되어있었기 때문에 기업의 생산활동은 국가행정계통에 따라 중앙-지방-기업의 수직적인 통제를 받았다. 기업은 단지 정부가 할당한 투자 및 생산 등과 관련된 계획지표를 달성하기 위해 업무를 수행하는 존재일 뿐, 생산투입재의 구입권, 제품의 판매권, 기업관리권 등과 같은 생산경영의 자주권을 가지지 못했다. 더구나 모든 수입을 국가에 일괄적으로 상납하고 필요한 지출은 국가로부터 할당 받았기 때문에 기업이 자유롭게 활용할 수 있는 자기자금을 확보할 수가 없었다. 인사관리 면에서도 기업의 경영자와 간부는 중앙 및 지방 정부의 기업주관부서에서 임명하였고 신규직원도 기업소재지 노동국에서 통일적으로 분배하였다. 이러한 상황아래에서는 기업 내에서도 공산당조직이 경영조직보다 우월한 영향력을 행사하는 것이 당연했다. 이런 방식으로 장기간 왜곡된 기업의 운영구조 하에서 형성된 기득권계층은 새로운 개혁전략을 추구하는데 장애로 작용할 수 있는 잠재성이 매우 높았다. 등소평을 중심으로 하는 실용주의 노선의 집권층 입장에서는 구체제를 위협하는 개혁조치에 대한 이들의 잠재적인 반발을 최소화하고 이들로부터 개혁 작업에 대한 지지를 확보하기 위해서는 특별한 노력이 필요하였다.

따라서 기업의 영역에서도 충격요법(shock therapy)이라고 불리는 급진적인 형태의 체제전환을 자제하고 점진적인 방식의 개혁을 시도하였다. 이러한 의도는 사회주의 계획경제체제라는 전제를 설정한 상태에서 일정한 범위 내에서만 시장메커니즘을 수용하고 기업의 자율성을 확대해나가는 절충적인 형태를 취한 1993년까지의 개혁에 잘 반영되었다. 국유 및 집체 기업의 소유문제는 사회주의체제의 특성을 그대로 유지하되 경영에 대한 자주권을 확대하고 물질적인 인센티브를 제공하는 수준으로 제한하였다. 그러나 이러한 개혁방식을 통한 기업의 자율성 확대와 다양한 물질적 동기부여 정책은 기득엘리트세력에게 구체제에서 오랜 기간동안 구축한 다양한 관계망을 이용하여 개혁과정에서 발생한 개혁기득권을 획득하고 각종 물질적인 편익을 취득할 수 있는 기회를 제공하였다. 한편으로는 공산당, 정부, 기업 조직 등의 내부에 개혁의 주체 및 지지 세력을 창출하는데 결정적인 기여를 하였지만, 아래에서 검토하겠지만 기업의 영역에서 정부 관료 및 공무원과 경영자 그리고 경영자와 노동자 간의 비공식적인 유대관계를 통한 이중적인 담합 현상을 초래하기도 하였다.

위에서 언급한 것처럼 시장메커니즘의 수용을 통한 개혁은 기업의 영역에서도 가능한 구체제의 핵심 부문에 대한 본격적인 개혁을 유보하고 일정한 범위 내에서만 제



한적으로 이루어졌다. 대신에 중국은 체제 주변 또는 체제 밖에서는 적극적으로 새로운 요소를 도입하는 방식으로 개혁을 추진하였다. 중국경제의 고속성장을 실질적으로 주도한 원동력은 국유기업이나 도시의 대규모 집체기업이 아닌 도시와 농촌의 다양한 비국유기업의 발전이었다고 평가받는 것도 이러한 개혁전략의 결과이다. 사실상 국가의 계획경제체제 밖에서 활동하는 이들 비국유기업들은 시장의 신호에 따라 행동하고 손익을 스스로 책임지는 시장경제에 범주에 속하는 것이다. 초기 비국유기업 중에서 가장 비중이 크고 중심적인 지위를 차지한 향진기업의 경우 명목상 집체기업으로서 지방정부의 소유로 돼 있지만, 실질적으로는 개인소유화 되었다. 거의 대부분 공산당 간부들이나 향진기업의 경영자들 역시 구체제에서 구축한 기득권을 통하여 개혁과정에서 각종 권리와 편익을 취득하였다. 사영기업을 통하여 성공한 경영자들의 대다수도 공산당이나 정부기관, 정부투자기관, 또는 국유기업에 근무하던 사람들이 직장을 그만두고 창업을 하거나 취업을 한 경우이다. 이들의 성공에는 전직에 있을 때 구축된 중앙이나 지방의 정부 관리들과 맺어둔 비공식적·사적 관계망을 통한 유대관계가 작용하였다.

이렇게 이중적 속성을 띤 점진적인 체제개혁전략은 양면성을 가지고 있다. 개혁주도세력과 개혁의 잠재적인 반발세력인 보수적 관료 및 공산당원 모두에게 개혁정책을 지속적으로 추진할 수 있는 동기를 주고 경제행위자로서의 이들의 적극성을 유도해 경제발전에 상당한 기여를 한 것이 사실이다. 반면에 개혁과정에서 이들과 기업간에 형성된 비공식적·사적인 인간관계를 이용한 비합리적 경제행태의 만연 현상은 경제행위에 있어서의 투명성과 공정한 경쟁의 법칙이 작동하는 경제 제도와 환경을 정착 시키는데 제약요인이 되고 있다. 물론 중국정부 역시 이러한 시행착오를 인정하고 다양한 방법으로 노력을 해오고 있다. 잠재적인 반발세력들 대부분이 개혁과정에서 적극적인 경제행위자 또는 수혜자로 흡수된 단계에 이른 현재, 새로운 중국 지도부 역시 시장경제체제의 정상적인 운영을 뒷받침할 수 있는 제도적인 틀을 정비하기 위한 노력을 지속적으로 강조하고 있다.

그러나 제도적인 틀이 불완전한 상황에서 지나치게 법과 원칙을 강조할 경우 시장경제의 발전이 오히려 위축될 수도 있기 때문에 현실적으로 많은 어려움이 따르고 있다. 기득권세력의 잠재적인 반발을 무마하고 시장경제를 활성화하기 위해서는 시장에서 자본주의적 경영을 주도할 경제인이 필요했던 것은 사실이었다. 그러한 전략은 한편으로는 중국사회에 전통적으로 기능해왔고 사회주의 체제구조에서도 지속된 비공식적·사적 행위가 만연하도록 하였지만 다른 한편으로는 시장경제의 운영방식을 도입

으로 서구의 근대적 가치들을 수용할 수 있는 기회도 제공하였다. 이러한 변화는 경제행위의 주체인 기업들에게 새로운 적응을 요구하고 있을 뿐만 아니라 기업을 구성하거나 기업과 관련을 맺고 있는 행위자들의 가치관에도 영향을 주어 기업문화가 재구성되는데 기여하고 있다.

### III. 기업의 제도적 개혁과 기업문화의 재구성: 1978-1993

#### 1. 국유부분의 기업개혁과 비공식적·사적 행위의 형태 변화

구체제의 핵심부분인 국유기업의 개혁 형식과 성과는 체제전환의 정도와 수준을 파악하는 데 중요한 기준이 된다. 중국의 국유기업개혁은 크게 두 시기로 구분할 수 있다. 체제의 틀 내에서 일정한 범위까지의 기업자주권의 확대와 이윤유보를 통한 물질적인 인센티브의 제공 수준에 머물던 1978년부터 1993년까지의 초기단계의 개혁 시기와 기업자산구조의 재편성을 통한 소유권개혁과 현대기업제도 도입을 통한 제도화에 중점을 두고 있는 1993년 이후 현재까지로 나눌 수 있다. 자본주의 사회의 기업들과 달리 사회주의체제의 국유기업은 생산과 경영이라는 순수한 경제적 기능만이 아니라 각종 사회적 기능과 정치적 기능을 동시에 담당해왔다. 따라서 국유기업의 개혁은 기업관리체제와 기업지도체제 등과 같은 기업의 환경뿐 아니라, 재정, 세제, 금융, 투자체제, 노동, 임금, 사회보장제도 등 외부환경과 관련한 제도개혁까지도 포함한다. 개혁·개방 당시 국유기업이 지니는 체제적 상징성이나 국유기업이 수행해온 사회경제적 역할 때문에 처음부터 이 문제를 거론하기에는 이데올로기적 저항이 강했을 것이라고 간주되었다. 이런 맥락에서 생산조직 측면에서의 개혁에서도 다양한 비 국유기업의 육성을 중심으로 하고, 기존의 국유기업에 대해서는 매우 신중하게 개혁을 진행해왔다.(김시중, 2001, p. 144) 따라서 국유기업 개혁은 중국 체제개혁의 집진인 특성을 가장 잘 반영하는 예라고 할 수 있다. 즉, 우회로를 거치면서 국유기업의 외곽을 포위하는 전술을 구사한 후 1990년대 초에 들어서야 본격적으로 국유기업에 대한 공격이 진행되었다고 할 수 있다.

‘방권양이(放权让利)’로 요약되는 1978년부터 1993년까지의 국유기업 구조전환은 국가와 기업의 권력관계 변화와 기업조직 내에서의 권력관계 변화라는 두 가지 측면

에 주목할 필요가 있다. 이 시기의 개혁은 기업권한의 확대와 이윤유보를 통하여 기업이 스스로 경영성과를 개선할 수 있도록 인센티브를 제공하는데 초점이 맞춰졌다. ‘전민소유제(全民所有制)’아래의 국유기업에 대한 감독권과 통제권은 국유자산에 대한 최종소유자인 전인민의 대표인 중앙정부를 대리하는 하급 국가기관이 가지고 있었다. 국가와 기업의 관계조정은 구체제의 구조 속에서 고착된 국유기업과 상급주관 단위 사이의 고리를 끊고 기업에 더 많은 경영권을 위임하는 ‘정기분리(政企分开)’의 방식이었다.

처음에는 이윤유보제(利潤留保制)를 통하여 기업의 이윤을 상급주관단위에 일괄적으로 납부한 후 이를 다시 배분받던 방식을 일부 벗어나, 기업이 상급주관 단위에 이윤액 또는 이윤증가 등을 청부하여 목표를 달성한 액수를 초과하는 이윤을 기업 내에 유보하여 자체적인 축적기금이나 복지기금으로 사용할 수 있게 하였다. 1983년에는 여기서 한 걸음 더 나아가 이윤상납을 세금으로 전환하는 제도인 이개세(利改稅)가 도입하여 대형국유기업의 경우 실현이윤 중 55%를 소득세로 납부한 후 나머지를 자체적으로 사용할 수 있도록 하였고, 중소국유기업의 경우에는 8급의 차등 누진소득세 제도를 도입하였다. 1984년에는 생산경영계획, 상품판매, 상품가격설정, 자금사용, 인사노동권, 임금사용권 등을 기업에 허용함으로써 기업의 경영자에게 허용되는 권한을 10개영역으로 확대하였고, 다음해에는 허용영역에 4개가 더 추가되었다.

기업의 소유와 경영을 분리하는 방식으로 1987부터 실시된 계약책임경영제(承包經營責任制)는 기업이 정부와의 협상을 통하여 일정기간(3-5년)의 청부계약을 맺고 기업을 독립적으로 운영하여 계약상의 의무를 초과한 이윤을 기업에 귀속시키도록 하였다. 개혁의 진전과정에서 주식제(股份制)의 도입실험도 나타났다. 명목적으로 주식회사의 형태를 취했을 뿐 주식회사로서의 기업지배구조를 갖추지 못한 경우가 대부분이었지만, 경영기제의 전환, 기업의 자금조달, 종업원 지주제를 통한 유인제공 효과 등을 기대하며 확산되었다.

이러한 개혁 작업에 따라 기업의 권한은 갈수록 확대되고 기업자산의 통제권이 정부로부터 기업의 내부자들에게 이전됨에 따라 정부의 기업행위에 대한 공식적인 통제력은 일정부분 완화되었다. 그럼에도 불구하고 체제이행의 초기단계에서 기업의 내부자의 권한은 하급 국가기관의 기업관리부문에 비해 상대적으로 약한 상태에 있었다. 이렇게 기업과 국가의 권력관계가 변화하고 있는 상황에서 물질적 인센티브제공을 통한 개혁조치들을 실행하는 과정에서 국유기업의 상급주관단위 관리들과 기업의 내부자 사이에 새로운 관계설정이 필요하였다. 기업의 내부자는 실질적인 면에서 기업에

대한 감독권과 통제권을 여전히 상당부분 유지하고 있는 국가관리부문의 관리들과 담합을 통하여 새로운 환경에 대응하였다. 기업의 이윤을 둘러싼 담합을 통하여 정부주관부문은 기업에 대한 통제권과 경제적인 편익을 도모할 수가 있었고, 기업은 상급정부주관부문 관리들의 가부장적인 보호를 받을 수 있었다. 이러한 과정에서 구체제에서 정부주관부문과 기업 사이에 이미 구축되어 있던 비공식적·사적 인간관계망은 윤회율로서 기능하였다. 또한 국가의 하급관리부문에 대한 상납, 관리들에 대한 뇌물제공, 지대추구행위를 통한 특혜 의존 등의 불합리한 행위들도 함께 증가하였다.

이러한 변화는 기업조직 내에서 경영자와 종업원의 관계에도 영향을 주었다. 정부주관부문과의 담합을 통해 증가된 사내유보이윤은 또한 기업의 경영자의 과도한 재직 소비로 이용되었으며, 기업경영자가 종업원들과의 담합을 통하여 자신의 기업 내 위상과 생산과정에서의 협조를 보장받는 반대급부로 종업원에 대한 과도한 복리를 제공하였다.(이근·한동훈, 2002, p. 144) 자본주의 시장경제 체제에서 기능하는 외부적인 감독체계가 사실상 부재하고 유일한 감독자인 국가하급기관의 도덕적 해이가 심한 상태에서의 ‘방권양이(放權让利)’ 개혁은 정부주관부문과 기업경영자 및 경영자와 종업원간의 이중담합을 통해 기업내부의 경영자가 기업을 사실상 통제할 수 있는, 즉 ‘내부자통제(insider control)’가 가능한 공간을 제공하였다. 결과적으로 국유자산의 유실과 ‘연성예산제약(soft budget constraints)’에 의한 부채의 사회화로 귀결될 수밖에 없었다.

전반적으로 초기의 국유기업 개혁에 있어서 인센티브제의 도입을 통한 경영의 자율화 확대가 관료제적 경제적 경제계획의 비중을 감소시킨 것은 사실이지만, 기업의 경제활동에 대한 거시적 조정, 재산권 행사의 방식과 범위의 조정, 기업 간부의 인사 및 정치적 조직화의 유도나 통제 등과 분야에서 역할을 국가부분 및 당이 포기한 것은 아니다. 기업경영 부분에 있어서 자율성의 증대로 기업조직에 대한 통제력이 상대적으로 강화된 기업을 관리하는 간부들은 각급 당·국가 기구를 책임지고 있는 권력 엘리트와 유착관계를 강화할 수가 있었다. 이는 결과적으로 기업경영계층과 당·정 간부 등의 기득권적 이해를 보호하는 차별적이고 배타적인 우대주의(favoritism)의 만연으로 귀결되었다. 시장경제의 부분적인 도입에 따라 ‘반쪽만 개혁된(half-reformed)’ 중국의 정치·경제 체계는 오히려 당·정의 간부들에게 시장경제와 관리경제의 중첩에 따른 지대(rent)적 이권을 추구할 수 있도록 새로운 경제적 기회와 환경을 제공한 셈이 되었다.(Yun, 2002b) 이는 결국 개별적 혹은 집단적 이해관계를 둘러싸고 형성된 기득이익세력이 비공식적이고 사적인 행위를 통해 유착을 강화할 수 있는 기초를

제공하게 되었다.

## 2. 비국유부분의 기업개혁과 비공식적·사적 행위의 형태 변화

도시와 농촌지역의 다양한 형태의 비국유기업의 발전은 현재까지의 중국경제의 고도성장을 실질적으로 주도한 원동력으로 평가받고 있다. 중국의 점진적인 방식의 개혁개방전략은 초기단계부터 계획경제의 핵심을 위협하지 않고 사회주의 경제의 핵심 영역에서 벗어나 있는 비국유부분과 농촌지역에서 먼저 시장 경제적인 실험을 시도하고 자본주의적 기업운영시스템을 수용하기 시작했었다. 비국유분야와 농촌지역에서 개혁이 일정한 성과를 거두어 개혁에 대한 저항감이 완화되었다고 판단된 후에는 다른 분야와 지역으로 시장경제의 실험을 확산하는 방식으로 개혁은 단계적이며 실험적으로 진행되었다.

비국유기업 중에서도 향진기업(乡镇企业)이 초기 중국개혁의 중심적인 위치를 차지하였다. 향진기업은 명목상 향(乡), 진(镇), 촌(村)의 지방행정단위에 소속되어 있는 주민들이 소유하고 있는 집체기업과 사영기업인 개체기업으로 이루어져 있다. 향진기업은 원래 인민공사와 생산대대가 설립하여 운영하던 사대기업(社队企业)으로 대부분 개혁·개방초기 기존의 도시 중심의 공업화전략이 ‘离土不离乡’이라는 개념의 농촌의 공업화에 전략에 따라 농촌의 유희노동력을 현지에서 활용함으로써 적극 육성되고 발전된 집체기업(集体企业)이었지만, 최근으로 올수록 개인들이 소유하고 운영하는 사영기업(私营企业)이 늘어나게 되었다.

개혁 초기 중앙정부의 향진기업에 대한 입장은 국가경제의 근간인 국유기업의 지위를 위협하고 발전을 저해할 수도 있다는 경계심 때문에 농촌의 공업화에 대한 국가적 차원에서의 지원은 거의 없었다. 대신에 불필요한 국가간섭도 국유기업에 비해서는 상대적으로 적었다는 점이 향진기업의 입장에서는 초기 개혁과정에서 운신의 범위와 유연성이 확대되었다. 또한 중앙정부와 달리 농업성장의 구조적 한계를 절감하면서도 새로운 고용 및 소득 창출을 이루어내야 했던 농촌지역의 지방정부들의 입장도 개혁초기 향진기업이 급성장하는데 크게 영향을 주었다.(장경섭, 2003, p. 205) 농촌의 기층 단위인 향 정부, 진 정부, 촌민위원회 등이 향진기업의 육성을 위해 다양한 지원책을 마련하며 기울인 노력으로 향진기업이 급성장하는데 기여하였다. 이러한 변화된 상황에서 재정개혁(fiscal reform)은 비국가부문이 폭발적으로 성장할 수 있도록 결정적인 기여를 하였다. 중앙정부의 재정부담을 감소시키기 위해 지방정부에게

증가된 수입에 대한 소유권을 할당해주어 지방을 재정적으로 독립시켜 지방정부의 관료들이 자발적으로 지방경제발전을 추구할 수 있도록 강력한 인센티브를 창출하였다.(Oi, 1992, p. 100) 세금책임시스템의 도입도 지방당국들로 하여금 지방 지출의 책임과 그들이 보유하는 세입을 사용할 수 있는 전례가 없는 권리를 가진 독립적인 재정적 단위가 될 수 있도록 허락하였다. 또한 공장관리에 대한 계약책임제의 도입은 기업의 일상적인 관리에 있어서 공장관리자들의 자율권이 증대되었고, 할당량을 초과 달성한다면 보너스를 받게 되므로 생산의 효율성을 증대시키는 인센티브가 존재하였다.

이러한 일련의 제도적 조치들에 따라 지방정부의 관리들의 이해관계도 구조적으로 변화하였다. 각각의 상급단위 정부 관리들은 하위수준에 대하여 할당량을 정하고 관료들의 보너스지급을 이윤과 생산할당량을 완수한 향진기업의 성과에 연계시킴으로써 지방 관료들에게 농촌기업을 발전시키기 위해 최선을 다할 수 있는 동기를 마련해주었다. 또한 지역의 지도자는 자신의 정치적 경력에 있어서 중요한 역할을 하기 때문에 지역을 발전시킬 동기가 충분하였다. 지방산업의 성장은 자신들의 관료적 역할을 원활하게 수행하기 위해 필요한 예산을 확보하는 데에도 용이하게 작용하였기 때문에 지방산업의 육성에 적극적이었다. 또한 지방정부의 정치적 보호와 행정적 지원을 확보하기 위해 명목상 집체기업의 형식을 빌리는 소위 ‘빨간 모자를 쓰고(帶紅帽子)’ 있지만 기업의 조직구조와 경영관리는 실질적으로 사영기업인 경우가 많았던 것도 같은 맥락에서 해석할 수 있다. 지배구조가 명백하게 사영기업인 경우도 최소한 지역의 정치적 실력자와 유착관계를 유지하고 있거나 경영자가 전직 당 간부 또는 정부의 관련 부분 종사자인 경우가 아주 흔하였다. 따라서 초기 개혁과정에서 향진기업 위주의 농촌공업의 발전은 사실상 중앙정부와 지방정부들 사이의 이해관계 분리 및 지방정부와 향진기업의 구성원들 간의 협력 또는 유착에 의해 촉진된 것이다.

이들 향진의 집체기업과 사영기업들은 지방정부와 일종의 조합주의적 협조관계에 있었지만 엄격하게 말하면 국유기업이나 도시의 대규모 집체기업과는 운영하는 방식이나 성격이 현저하게 달라 사실상 국가의 경제계획의 영역 밖에서 활동하며, 주로 시장 신호에 따라 행동하고 손실과 이익을 스스로 책임지는 시장경제의 범주에 속하는 것으로 간주되었다.(서석홍, 2001, p. 183) 그러나 이는 국유기업과 비교해서 상대적인 것으로, 적어도 개혁 초기 향진의 집체기업 내부 경영기제를 살펴보면 정부와 기업이 완전하게 분리되었음을 의미하는 것은 아니었다. 명목상 집단소유제인 향촌의 집체기업 소유권은 많은 경우 실제로는 지역의 향촌정부가 여전히 주민대표의 자격으

로 기업 소유권을 행사하고 있었고, 기득권층인 향촌정부 및 당위원회의 소수 간부들이 기업의 실제적인 주인이 되어 기업경영에 대한 다양한 간섭을 하였다. 기업의 재산권 변동과 관한 일체의 권한을 향촌정부가 가지고 있었으며, 향촌기업의 핵심간부의 임명권을 향촌 정부와 당 조직이 장악하고 있었다.

지방정부는 관리요원의 선정, 희소한 생산요소의 분배에 대한 통제, 서비스제공, 투자와 신용결정의 통제 등 핵심적인 결정을 여전히 수행하였다.(White, 1988) 집체기업을 관리하는 사람들은 여전히 고용인에 불과했기 때문에 중요한 결정에 있어서는 지방정부의 상급간부에 의존할 수밖에 없었다. 기업을 실적에 따라 선별적인 자원배분을 담당하는 것도 지방정부이기 때문에 지방정부의 관료들의 기업에 대한 영향력은 여전히 강하였다. 또한 지방정부 산하의 각급 부서와 기관들은 선별적 기업들에 대해서 일상적이고 특수한 서비스와 함께 직접적으로 대출해줄 수 있는 기금을 가지고 있었기 때문에 그들의 실질적인 영향력은 막강했다. 그리고 지방정부는 상업은행의 개별적인 지점들에 대한 투자와 신용결정에 대한 상당한 영향력을 행사했을 뿐만 아니라 농촌기업의 대부를 보장하는 보증인으로서의 역할까지 수행하였다. 주요한 투자를 수행하기 위해서 개인적인 인맥과 직업적인 연줄망을 통해서 자금을 동원하는 사람은 주로 지방관료들 이었다. 따라서 지역경제성장에 대한 인센티브를 충분히 가지고 있었던 지방정부의 기관들은 기업들의 편에 서서 규칙을 왜곡하기도 하고 다른 기관들에 영향을 미치기 위해 개인적인 연계를 이용하기도 하였다. 이는 Oi가 주장하는 ‘지방정부조합주의(local state corporatism)’의 핵심특징 중의 하나이다.(Oi, 1992, p. 121)

정부의 간섭과 더불어 규범화되어 있지 않은 기업의 조직구조와 경영관리는 기업의 의사결정과 관리가 경제적 효율성의 원칙에 따라 진행되기 어렵게 하였다. 오히려 경제와 행정의 조직이 하나로 합쳐지고 지도자도 한 사람이 겸하게 되는 일이 빈번하게 이루어졌고, 심지어 일부 향진기업의 지도자는 권력을 이용하여 자신의 가족 구성원을 대량으로 기업에 끌어들여 관리층을 지배하기도 하였다. 특히 인민공사라는 조직이 사람으로 인해 80년대 초반부터 하북, 호남, 강서, 안휘와 같은 중동부 지역을 시작으로 혈연을 중심으로 한 종족의 경제연합체가 빠르게 나타났다. 이 경제연합체의 우두머리가 일반적으로 과거 인민공사 시대의 생산대장이거나 서기였다는 점에서 각종 행정권을 장악한 그들은 광범위한 사회관계망과 조직 장악력을 이용하여 족벌체제를 구축할 수 있었다.(何清涟, 2003, pp. 319-338) 따라서 향진기업 내 관리자와 종업원의 인간관계는 혈연을 포함한 각종 연고를 중심으로 재구성되어 매우 복잡해졌

고, 종종 부패를 비롯한 다양한 형태의 도덕적 해이 현상이 확산되었다.

국유기업과 마찬가지로 향진의 집체기업 및 사영기업도 우선 자신들의 경제영역에 개혁을 통하여 시장의 원리가 도입으로 나타날 결과의 손익을 철저한 분석을 거쳤다. 그런 다음 표면적으로는 개혁을 촉진시키는데 앞장서면서, 자신들의 배타적 이해관계를 고려하여 자신들에게 유리한 방향으로 개혁의 실질적인 내용을 왜곡시키는 것이 그들의 입장에서는 ‘최적의 선택(optimal choice)’이었던 것이다. 특히 당시는 급격한 사회변동을 법률이 따라잡지 못하는 상황이었다. 대부분의 경우 시장원리에 따른 기업경영에 대한 법률이 간단하게만 규정되어 있거나 아예 법률이 제정되지 않고 대신에 정부의 관련 부문, 지방 단위 등이 각자 제정하여 각자의 관할권 내에서 실시되고 있었기 때문에 이해관계자들의 이익을 극대화시킬 수 있도록 개혁의 내용을 왜곡하기가 비교적 수월하였던 것이다. 결과적으로 사회주의 계획경제 시절부터 다져진 공고화된 비공식적·사적 연결망을 이용하여 기업과 당·정의 기득엘리트들은 개혁의 시작과 수행과정에서 발생하는 새로운 경제적 이익의 최대 수혜자가 될 수 있었다.

또한 이러한 비공식적이고 사적인 관계 및 관계망들은 개혁 초기 사회주의 정치체제의 틀 속에서 특권을 잃지 않으려는 공산당 및 정부 조직의 기득엘리트의 정치·경제적 ‘지지기제(support mechanism)’의 수단으로써도 기능하게 되었다.(Yun, 2002b, p. 57) 비공식적·사적 행위를 통한 경제적 이익의 수혜 증가는 잠재적인 반발세력의 대부분을 개혁에 동참시켜 경제행위자로서 적극성을 발휘할 수 있도록 인센티브를 제공함으로써 개혁 초기 집권세력에게 통합과 안정의 기제로서 기능하였으며 부분적인 시장경제 도입을 통한 경제발전을 추진하는데 동력이 되었다. 당시의 정치적 환경을 고려할 때 기득엘리트세력의 입장에서는 이러한 선택이 현명하였을지 모른다. 그러나 다른 한편으로는 그러한 개혁방식의 선택은 장기간 경제구조를 왜곡시켰고 그러한 왜곡된 구조아래에서 형성된 기득권 계층은 현재 중국 사회의 각 분야에서 드러나고 있는 각종 문제들의 해결과정에서 볼 수 있듯이 장기적으로는 건전한 시장거래와 기업관리를 위한 법제도 개혁 및 새로운 경제발전 전략의 추진을 지체시키는 결정적인 요인으로 기능하고 있는 것이다. 따라서 완전한 계획경제의 포기 및 전면적인 사유화보다는 부분적인 경제체제 개혁 및 농촌지역에서의 비국유부문의 확대라는 점진적인 개혁방식의 채택은 공산당이 집권하고 있는 현실 속에서 체제의 지도이념을 바꿔 개혁을 주도하기 위해서는 기득권층의 이해관계마저 위협할 수 없었던 당시 개혁지도부의 고도의 정치적 책략이었지만 그에 따른 사회적 비용과 부작용도 만만치 않음에 주목할 필요가 있다.



## IV. 기업의 제도적 개혁과 기업문화의 재구성: 1993년 이후

### 1. 소유권제도의 개혁과 기업지배구조의 규범화

천안문사태 이후 중국 지도부가 개혁·개방 정책에서 상당히 후퇴하는 모습을 보이자 등소평은 경제적으로 가장 활발한 지역인 무창, 심천, 주해, 상해 등을 시찰하며 과감한 개혁·개방 정책을 촉구한 1992년 ‘남순강화(南巡讲话)’ 이후 실시된 중국의 경제개혁은 획기적인 전기를 맞게 된다. 남순강화는 천안문사태 이후 당시를 대표하는 ‘중국이 걷는 길이 사회주의의 길이나 자본주의의 길이나’를 놓고 벌인 이른바 ‘성사성자(姓社姓资)’ 논쟁에 종지부를 찍음과 동시에 계획경제 숭배자들에게도 일침을 가하는 이중효과를 거두었다. 당시 등소평이 주장한 것들은 같은 해 개최된 제14차 전국 당 대회에서 ‘사회주의 시장경제’라는 이론으로 체계화되어 이후 중국의 개혁·개방 정책을 추진의 논리적 토대가 되었다.<sup>1)</sup>

1993년 제14기 3중 전회에서는 사회주의 시장경제는 “국가의 거시적 통제 하에서 시장이 자원배분의 기초적 작용을 하며”, “공유제를 중심으로 다양한 소유제의 공동 발전을 추구하는” 체제라고 정의하고, “국가는 각종 소유제 경제가 공평한 조건에서 시장경쟁에 참여하는 환경을 조성해야” 한다고 규정하였다.<sup>2)</sup> 이러한 공유제의 단일 구조에서 여러 가지 소유형태가 병존하는 다중구조로의 개혁 방향 전환은 개체화와 사영기업은 물론 외국기업에까지 비교적 안정된 법적 지위를 보장하는 결과를 가져왔다. 이는 결국 전통적인 사회주의 경제론과의 단절의 시작을 의미하는 것이었다.

또 제14기 3중 전회는 ‘법의 지배(rule of law)’를 갈망하면서 국유기업의 소유구조를 주식제의 형태로 근본적으로 바꾸겠다는 기업혁신전략을 공식적으로 천명하였

1) 등소평의 남순강화의 주요 내용은 ‘삼개유리우의 표준(三个有利于的标准)’으로 집약된다. ‘자본주의의 길이나 아니냐’를 더 이상 따질 것이 아니라 ‘사회주의 생산력의 발전’, ‘사회주의 국가의 종합국력의 강화’, ‘인민 생활수준의 제고’ 세 가지 방면에서 어떻게 우위를 차지할 것이냐가 중요하고, 이 세 가지 측면에서 유리한 것이 곧 중국에 유리한 것이고 중국이 가야 할 길이라는 것을 담고 있다. 즉, 남순강화를 통하여 등소평은 계획경제와 시장경제는 이념이 아닌 단순히 경제적 수단임을 강조하며, 자본주의에 계획경제적 요소가 존재하는 것처럼 사회주의에도 시장경제가 활용될 수 있다며 흔들림 없이 개혁개방을 추진할 것을 천명하였던 것이다.

2) 《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》, 中国共产党 14届 3中全会, 1993年11月4日.

다. 이러한 계획을 성공시키기 위해 중국정부는 국유기업의 소유형식 전환 및 지배구조의 개혁 과정에서 시장경제 체제에 어울리는 서구식 기업 모델인 ‘현대기업제도(现代企业制度)’를 도입하였다.<sup>3)</sup> 동시에 경제행위자들이 시장지향적인 환경에서 경제활동을 하는데 필요한 법적인 틀을 확립하기 위한 노력도 본격적으로 시작되었다. 그러한 노력은 1993년 12월 제8기 전국인민대표대회 상무위원회 제5차 회의에서 통과되어 다음해 7월부터 시행된 ‘회사법(公司法)’이라는 형태로 체계적으로 정리되어 기업 조직과 운영을 위한 법적 틀로 기능하기 시작하였다.

회사법은 정부의 행정적 예측관계에서 벗어난 유한책임회사(有限责任公司)와 주식유한회사(股份有限公司)라는 두 가지 형태의 독립 법인(法人)체를 규정하고, 이들로 하여금 투자자의 출자를 기초로 형성된 자산에 대하여 법인재산권을 보유하게하고, 독자적인 민사상의 권리와 책임 그리고 부채와 손익에 책임을 지도록 하여 회사제도를 법적으로 규범화하였다.<sup>4)</sup> 이때 유한책임회사의 경우 각 주주는 자본투자부분에 대해서만 회사에 권리와 책임을 가지는 반면에, 주식유한회사는 회사의 전체자본을 동일한 가치의 주식으로 나누어 각 주주가 소유하고 있는 주식의 수에 비례한 권리와 책임을 가진다는 차이가 있다. 국유기업이 회사법에 따라 주식체로 전환하는 경우에 국가는 주주로서 국가주(国家股)의 지분에 비례하여 수익 분배 및 경영자 임면 등 회사의 중대 결정에 참여하는 권한을 갖게 되는 대신에, 기업의 손실에 대해서는 주주로서 투자금액 내에서만 유한책임을 가지게 되어 무한정의 채무에서 자유로워지고 더 이상 기업의 손실을 보전해줄 필요가 없게 되었다. 기존 국유기업을 유한책임회사의 형태로 전환하게 되면 회사는 국유독자유한책임회사 또는 일반적인 국유유한책임회사가 된다. 이 두 경우에 국가가 회사의 유일한 소유자이지만, 국가는 회사에 대해서 역시 유한책임만 가진다.

회사법은 주식의 종류도 소유주체에 따라 ‘국가주(国家股)’, ‘법인주(法人股)’, ‘직공주(职工股)’, ‘사회공중주(社会公众股)’로 네 가지로 구분하였다. 국가주는 국가 또는 국유자산공사와 같은 기관 등이 직·간접적인 방법으로 투자하여 국가가 소유권을 가지고 있는 주식을 뜻한다. 법인주는 원칙적으로 국가가 소유한 국유법인주(国有法人

3) 현대기업제도의 수립을 위한 기본 방향은 소위 ‘16자(字)방침’, 즉, ‘재산권의 명료화, 책임과 권한의 명확화, 정부와 기업의 분리, 과학적 관리(产权明晰, 责权明确, 政企分开, 科学管理)’로 요약된다. Ibid.

4) 여기서 법인재산권은 해당 자산에 대한 점유권, 사용권 및 적법한 절차를 거친 처분권을 포함한다.

股)와 다른 기업이 소유의 주체가 되는 사회법인주(社会法人股) 두 가지로 나뉜다. 그러나 현재 중국에서 일반적으로 인식되고 있는 법인주는 국가가 지배주주로 있지만 총주식의 100%미만을 소유한 중국 국내의 기관에 의해 소유된 주식을 말한다. 여기서 국내 기관은 공식적으로 주식회사, 비은행권 금융기관, 적어도 하나 이상의 비국유 소유자가 포함된 국유기업을 말한다. 국가주와 법인주는 유통이 금지된 주식이다. 사회공중주(社会公众股 또는 社会个人股)는 개인과 기관이 소유한 주식으로 증권거래소에 상장되어 거래가 가능하지만 개인이 단독으로 기업주식의 50%이상을 소유할 수 없도록 제한하고 있다. 직공주(职工股 또는 内部股)는 상장된 회사의 노동자와 경영관리자들에게 주어지는 혜택으로 6-12개월이 지나면 공개시장을 통하여 유통이 가능하다.

회사법에 따라 진행되는 국유기업의 주식제로의 전환은 급진적인 사유화를 지양하고자 하는 의도에서 비롯되었다. 점진적으로 국가지분의 주식을 감소시키고 기타 주식의 양을 지속적으로 증가시켜나가, 현재는 전체 중국기업의 국유주식의 비율이 평균 20%대까지 감소되었다. 국유주와 사실상 국유주식에 해당하는 법인주를 합하면 전체 주식분포에서 여전히 거의 과반수를 차지하고 있으며 이들 주식들은 증시상장과 매각이 불가능하기 때문에 여전히 국가를 대표하는 당·정 세력이 상당한 통제력을 유지할 수 있도록 제도적으로도 보장하고 있는 셈이다. 따라서 회사화(corporatization)를 통한 주식제로의 전환 역시 공유부분과 사유부분이 병존하는 가운데 공유부분을 점진적으로 감소시켜나가는 방향으로 진행되고 있기 때문에, 이중적 속성의 중국개혁 전략을 잘 반영하고 있다고 볼 수 있다. 동시에 주식제로의 전환을 중심으로 하는 소유제 개혁에 의해 자본주의적 기업지배구조가 형성되면서 시간이 갈수록 기업의 공유제적 성격은 더욱 희석되고 있기 때문에, 궁극적으로는 점진적인 방식의 사유화라고 할 수 있다.

회사법에 따른 기업의 지배구조 역시 전통 사회주의 국유기업 체계를 반영한 지도체계인 ‘노삼회(老三会)’와 현대기업제도의 도입에 따라 새롭게 등장한 지도체계인 ‘신삼회(新三会)’가 병존하도록 규정하여 이중적인 특성의 중국식 개혁전략 방향의 연장선에 있다. 우선 자본주의 국가의 사유기업 지배구조 체계를 모방하여 도입한 ‘신삼회(新三会)’는 최상의 의결결정기구인 ‘주주총회(股东大会)’와 주주총회가 선임한 ‘이사회(董事会)’가 기업경영의 기본 방향을 결정하고, 그 범위 내에서의 일상적인 경영은 이사회가 고용한 경영자(总经理)가 투자가로서 구가를 포함한 자산 소유자들의 이익을 대변하는 입장에서 책임지도록 하고, 별도로 ‘감사회(监事会)’를 두어 감시와 견

제를 하도록 하는 기본구조를 갖추었다. 따라서 과거 기업조직에서 중요한 역할을 담당했던 ‘당위원회(党委员会)’, ‘직공대표대회(职工代表大会)’, ‘노동조합(工会)’와 같은 ‘노삼회(老三会)’ 조직은 이들 신삼회와 새로운 관계정립을 이루어가야만 하는 현실에 처하게 되었다.

개혁·개방 이전의 엄격히 통제된 사회주의 계획경제 시스템에서는 생산수단과 노동력의 공동으로 소유를 기본원칙으로 하고 노동자가 국가와 기업의 주인으로 여기고 노동자와 기업관리자간의 근본이익이 일치하며 상호간 평등한 관계를 유지하기 때문에 표면적으로 양자간의 대결이 사실상 없는 ‘국가-기업-노동’이 일체된 일원화의 논리가 강조되었다. 그러나 실질적인 측면에서 국가, 기업, 노동조합은 막강한 통제력을 행사하는 공산당의 지도와 감독 하에 있었고, 당의 통제를 받는 국가가 경제계획이나 운용에 대한 모든 결정권을 가지고 있었다. 어떠한 국가기관, 정당, 이익집단, 또는 개인도 그 존재의 전제조건은 공산당의 지도를 받아들여야 했으며, 모든 경제적 수단의 권리권한은 국가에 집중되어, 모든 경제활동은 물론 간부의 임면에 이르기 까지 국가의 승인을 받아야 했다. 결국 기업은 독립적인 경영조직이라기 보다는 국가의 하위조직이며 노동조합이나 노동자도 기업관리의 주체로서 또한 국가의 주인으로서 인민정부와 협조하여야만 했다.

그러나 자본주의 시장경제 체제에서 노사관계의 주요 3 행위주체인 정부, 기업, 노동자는 서로 다른 역할, 기능, 이해관계를 갖고 있다. 현재 사회주의적 정치시스템을 유지한 채 자본주의적 시장경제를 수용해나가고 있는 중국특색의 사회주의 시장경제 체제도 노동력의 상품화를 인정하는 체제이므로, 노사관계 주요 3 행위주체들의 역할, 기능, 이해관계가 본질적으로는 자본주의 시장경제체제의 경우와 유사해지고 있다. 개혁·개방이후 당·정 분리, 정치와 기업의 분리, 기업의 자율성 확대, 기업 경영인의 경영자주권 확대, 소유제의 다양화, 재산권구조 조정, 소유와 경영의 분리, 평생고용제도 폐지 및 노동계약제 실시를 통한 노동고용제도의 개혁 등 혁신적인 변화를 거듭하고 있다. 특히 회사법제정을 통한 현대기업제도의 도입으로 법적이고 제도적인 측면에서 국가의 권한도 소유자로서 주주총회와 이사회를 통해 발휘하는 것으로 제한되었고, 기업의 중요한 의사결정권이 신삼회에 집중되어 당위원회의 입지가 축소되었고, 직공대표대회는 직공주회로 대체되었고, 적어도 표면적으로 드러나는 법제적인 측면에서의 노동자의 부분적인 경영 참여와 같은 민주적 요소도 여전히 유지되었다.<sup>5)</sup> 따라서 과거 당이 주도하는 국가의 통제형태에서 국가, 기업, 노동은 각각 독

5) 물론 현실적으로는 과거부터 비록 형식적으로나마 실시되었던 노동조합을 통한 노동자의 부

립적인 행위자로서 역할이 분리하기 시작하였고, 적어도 표면적으로는 기업의 지배구조를 형성하고 있는 국가를 포함한 주주, 경영자, 노동자, 노동조직의 이해가 표출시킬 수 있는 법제적인 환경을 조성하였다.

1997년 9월 제15차 당 대회에서 규모가 큰 핵심 국유기업의 상장과 규모가 작은 기업들의 리스트럭처링을 승인하는 ‘조대방소(抓大放小)’ 방침을 채택하여 기업 개혁의 속도를 증가시켰다.<sup>6)</sup> 이러한 변화는 그간의 공유제의 양적 우위를 통한 공유 중심의 소유제 유지 방침을 포기하고 혼합소유제 요소에 대한 국가 및 집체의 지분도 공유로 공식적으로 인정한 제15차 당 대회의 결정에 논리의 근거를 두고 있다. 자본주의 경제운용의 근간인 ‘주식·주주 제도’는 더 이상 자본주의의 전용이 아니라 사회주의에서도 적용될 수 있고, 주식제가 공유제 실현의 핵심 수단이라는 변형된 논리를 공개적으로 펴기 시작하였다.(김시중, 2001, p. 160) 이후 주식제는 사실상 중국의 ‘사회주의 시장경제’, 즉 기업 소유구조의 다원화를 특징으로 하는 ‘중국식 혼합경제’를 주도할 핵심 운용방식이 되었다. 이러한 공유 개념의 융통성있는 해석은 결국 양적인 절대적인 우위는 아닐 지라도 일정 비중의 공유 지분을 전제로 소유제 측면에서의 기업개혁을 본격적으로 도모하고, ‘회사화(公司化)’를 통하여 정부와 기업의 분리를 법제화하고 규범화된 회사의 구조 및 제도를 확립하는 데 결정적으로 기여하였다.

1999년 3월에 수정된 헌법은 훨씬 진전된 기업의 소유제 개혁 방향과 법제화의 의지를 내용에 담아 시장경제와 ‘법의 지배’의 제도화를 지향하는 개혁노선을 법적으로 완벽하게 뒷받침하고자 하는 의지를 보다 강하게 반영하였다. 사회주의 공유제 원

---

본적인 경영참여와 같은 민주적인 요소도 기업 내에서의 대폭 경영권이 강화됨에 따라 주인으로서의 노동자들의 지위는 사실상 그 근거를 상실한 것이 사실이다. 즉, 현행 회사법에도 포함된 신삼회를 조직할 때 기업 전체 직공 또는 직공대표 대회에서 선출한 일정 수의 노동자 대표를 참가시켜야한다는 규정은 사실상 큰 의미를 갖지 못하게 되었다. 따라서 현대기업 제도 도입 이후 노동조합의 역할은 복지 분야에 국한되는 것이 일반적인 추세가 되었다. 현대기업제도의 도입을 통한 기업개혁은 이와 같은 조직적 차원에서의 노동자의 권한의 축소뿐 아니라 개별노동자의 지위의 하락으로도 나타난다. 전체적인 추세는 노동자에게 보장되었던 제한적인 권리들이 축소되고, 노동자들을 노동시장에서의 개별적 계약의 대상으로 전환시키며, 비정규직 노동자의 증가에 따라 전반적인 노동자의 불안정성이 증가하는 방향을 보이고 있는 것이 현실이다.

- 6) ‘抓大放小’는 ‘큰 것은 틀어쥐고 작은 것은 놓아 준다’는 의미의 용어이다. 즉, 규모가 작은 중소형 국유기업에 대해서 합병, 매각, 임대경영, 파산 등을 통하여 기업의 소유구조와 경영방식을 개혁할 수 있도록 풀어주는 반면에, 국민경제의 핵심부분이 되는 기초산업분야의 규모가 큰 기업은 국가가 지분의 모두 또는 지배지분을 보유함으로써 국가의 통제를 유지한다는 정책이다.

칙을 강조하는 제6조에는 공유제 이외의 다른 소유제와 노동에 따른 분배 이외의 다른 분배제도도 정당한 자기 위치를 가져야한다는 내용을 추가하였다.<sup>7)</sup> 여기서 “공동으로 발전” 및 “병존”이라는 표현을 쓴 것은 적어도 자본주의적인 소유제인 사유제와 자본주의적인 분배방식인 자본에 따른 분배 등도 사회주의의 공유제 및 사회주의적 분배제도와 상당히 동등한 지위를 가지게 된다는 것을 의미한다. 개정헌법의 제11조는 “법률이 규정하는 범위 내의 개체경제, 사영경제 등 비공유제 경제는 사회주의 시장경제의 중요한 구성부분이다. 국가는 개체경제, 사영경제의 정당한 권리와 이익을 보호한다. 국가는 개체경제와 사영경제에 대하여 인도, 감독 및 관리를 실행한다.”라고 규정하였다.<sup>8)</sup> 이전에는 개체경제는 그 정당한 권리와 이익을 헌법상 보장받았지만, 사영경제는 그러한 보장을 누리지 못하고 단지 그 존재와 발전을 ‘허용’받고 있을 정도여서 그 지위가 매우 취약한 상태에 있었지만, 헌법 개정으로 개혁·개방 시대의 중요한 경제주체인 사영기업의 권익을 실질적으로 보장하였다.

더 나아가 2002년 11월 제16차 전국대표대회에서는 자본가 계급의 중국공산당 입당을 공식으로 허용하는 혁명적인 이론인 장쩌민 총서기의 ‘3개 대표론(三个代表论)’이 공산당의 당헌(党章)에 정식으로 삽입되었다.<sup>9)</sup> 거기다가 당헌의 ‘제1장 당원

7) 종전의 헌법 제6조는 “중화인민공화국의 사회주의 경제제도의 기초는 생산자료를 사회주의 공유제, 즉 전민소유제와 노동군중집체소유제이다. 사회주의 공유제는 사람이 사람을 착취하는 제도를 소멸시킴으로써 각자가 자신의 능력에 따라 일하고 노동에 따라 분배하는 원칙을 실행한다.”라고만 되어 있었다. 그런데, 개정 헌법 제6조는 위 두 문장 다음에 “국가는 사회주의 초급단계에서는 공유제를 주체로 하여 다양한 소유제경제가 공동으로 발전하는 기본경제제도를 견지하고 노동에 따른 분배를 주체로 하여 다양한 분배 방식이 병존하는 분배제도를 견지한다.”라는 문장이 부가된 형태로 개정되었다.

8) 종전의 헌법 제11조는 “법률이 규정하는 범위 내의 노동 노동자의 개체경제(个体经济)는 사회주의 공유제 경제의 보충이다. 국가는 행정관리를 통해 개인경제를 지도, 보조하고 감독한다. 국가는 사영경제가 법률이 규정한 범위 내에서 존재하고 발전하는 것을 허용한다.”라고 규정하고 있었다.

9) ‘3개 대표’ 이론은 장쩌민 전 총서기가 2000년 2월 25일 광둥성 가오저우(高州)시를 시찰할 때 처음으로 “당의 생존을 위해서는 ‘3개 대표’ 정신을 견지해야 한다.”고 제창한 것으로 이후 자본가 입당의 논리적 근거가 되었다. 3개 대표 이론은 ‘중국의 선진사회 생산력 발전 요구를 대표(代表中国先进生产力的发展要求)’하고, ‘선진 문화의 창달을 대표(先进文化的前进方向)’하며, ‘최대 인민의 근본이익을 대표(代表中国最广大人民的根本利益)’해야 한다는 3개의 명제를 담고 있다. 여기서 선진생산력은 ‘자본가 계급’, 선진문화는 ‘전문지식인’, 광범위한 인민대중은 ‘노동자·농민’을 완곡하게 표현한 것으로, 정치적으로는 공산당 일당독제가 계속되지만, 경제적으로는 성장의 엔진인 민간기업인, 자영업자, 전문지식인들이 중심이 돼 중국식 자본주의 발전에 박차를 가하겠다는 의미를 담고 있다. “中国共产党章程,” 『中国共产党第十六

(党员)’에 ‘노동자, 농민, 군인, 지식분자와 기타 사회계층의 선진분자’를 당원 자격으로 명시함으로써 3개 대표 사상과 함께 사영기업가의 공산당 입당에 정당성을 제공하였다. 이로써 공산당이 무산계급의 이익을 대변하는 계급정당임을 못 박은 당의 이론마저 포기하며 질적으로 큰 변화의 길로 들어섰다. 급기야는 2004년 현재 중국 공산당의 중앙위원회 위원과 전국인민대표자회의 대표의 20-30%가 기업인으로 구성될 정도로 국가정책 결정과정에 기업인이 참여비율이 높아졌다. 소위 ‘붉은 자본가’로 불리는 이들은 전통적 사회주의 이론에서 보면 부르주아 계층이지만 이제는 역설적으로 공산당에 입당해 핵심 간부직에까지 오를 정도로 최근 중국의 개혁은 탄력을 받고 있다.

‘붉은 자본가’는 원래는 중국 정부에 의해 임명돼 국영기업을 경영하는 인사들을 가리켰다. 1989년 내려진 당 간부의 사영기업 소유 금지에도 불구하고 현실적으로는 30만이 넘는 당 간부가 이미 자본가로 변질되어 있었다. 같은 해 조사에서 온주(温州)시의 경우는 전체 사영기업가 중 무려 31.7%가 당원이나 되었다.(经济参考, 1988) 따라서 당시 기업가 입당조치는 한편으로는 이들 당원 신분의 사영기업가들의 입당을 공식화한다는 의미가 있었다. 다른 한편으로는 개혁·개방 이래 경제발전의 동력 역할을 해온 사영기업의 발전 추세와 관련해서 폭발적으로 증가하는 자본가를 수렴하지 않을 경우 이들이 공산당의 대항세력으로 변질될 위험성을 가지고 있기 때문이었다. 20여년에 걸친 개혁·개방 정책으로 인해 중국의 사회체제는 이미 혁명적인 변화에 돌입한 것이다. 국유기업의 점진적인 사유화와 외자기업의 급속한 팽창으로 국가가 직접 통제할 수 있는 사회적 자원이 큰 폭으로 줄어들었기 때문이다. 헌법을 개정하면서까지 공산당의 입당을 허가한 조치는 기업의 소유제 개혁으로 급속히 팽창한 이윤동기로 무장한 신흥기업인들을 당의 고위간부 대열에 대거 합세시킴으로써 자본가를 체제 내에 수렴하려는 의도를 가진 것으로 해석할 수 있다.

구체제 기득세력의 잠재적 반발을 최소화하기 위해 취한 구체제와 자본주의 시장경제가 혼합된 이중적인 특성을 지닌 점진적인 방식의 개혁전략은 공산당의 권력기반의 지형을 크게 변화시켰다. 자본주의적 시장경제의 요소가 급속히 확대됨에 따라 당·정의 간부 및 관료는 자본가와 밀착하거나 직접 ‘하해(下海)’ 또는 비공식적인 방법을 통해 스스로 자본가가 됨으로써 당·정의 간부 및 관료로 이루어진 구체제의 기득세력과 기업가 간에 상호의존 관계가 형성됨에 따라 공산당은 오히려 자본가의 이익을 대변하는 세력으로 변질되고 있었다. 결과적으로 공산당의 집권이념과 사회적

토대 사이에 심각한 모순을 야기했다. 그렇지만 공산당 지도부의 입장에서는 또 다른 자기부정을 하면서까지 개혁·개방의 방향을 수정하거나 멈출 수는 없었다. 헌법 및 당헌 개정을 통한 자본가의 공산당 입당허용은 이러한 딜레마에서 나왔고, 개혁·개방을 통한 체제개혁의 최대 수혜자인 구체제의 기득세력과 이들과 상호의존관계에 있는 붉은 자본가 및 신흥 사영기업인들의 입장에서는 ‘파레토의 최적 선택(Pareto's optimal choice)’이었다. 이러한 선택은 이중적 성격을 지닌 점진적인 방식의 초기 체제개혁 전략의 연장선상에 있다.

1990년대 초반 이후 추진된 기업개혁을 정리해보면, 과거의 인센티브고양을 위한 자율성 확대라는 제한된 방식에서 벗어나, 기업의 자산구조의 재편성을 통해 체제전환에 있어서 가장 논란이 되어왔던 소유제 측면의 개혁으로의 방향 전환을 의미하는 것이라고 요약할 수 있다. 제한적이지만 점차 사유부문을 확대시켜나가는 이러한 기업 개혁의 방향으로 나아가면서 여전히 급진적이고 전면적인 사유화의 극단적 조치를 배제하고 있다. 국유 내지 공유제를 유지하면서 정부와 기업의 분리를 도모하는 투자자의 유한책임과 소유와 경영에 분리해 기초한 회사제를 통하여 사유부문을 늘려가고 제도적으로 사영 기업 및 기업인의 위상을 고양시킨 전략은 중국 지도부의 입장에서는 역시 적절한 선택이었다. 이렇게 점진적인 개혁의 과정을 거치면서 추진한 개혁은 전통적인 사회주의 경제체제와 급격하게 단절됨으로써 발생할 수 있는 충격에 대한 완충작용을 하였고, 당·정의 집권세력, 구체제의 기득세력 등 사회자본의 관리자들에게 체제전환과정에서 엄청난 정치적·경제적 기회를 창출하였다. 이는 결국 개혁지도부로 하여금 자본가들을 공산당의 집권체제 내로 수렴하는 방식을 선택하도록 하였다.

그러나 이렇게 이중적 속성을 지닌 점진적 개혁방식은 다른 한편으로는 부메랑이 되어 경제적으로 엄청난 빈부격차를 불러오고 있으며, 정치적으로는 관료부패와 권력형 비리사건 등이 꼬리를 물고 발생하며, 자본주의적 모순과 사회주의 모순을 동시에 심화시키고 있는 것도 사실이다. 1999년 개정된 헌법 제5조 1항에서 “중화인민공화국은 의법치국(依法治国)을 실행하고 사회주의 법치국가를 건설 한다”고 분명하게 규정한 것도 ‘법의 지배(rule of law)’가 중국의 현대화에도 필요불가결한 제도적 요소가 되었음을 사실상 시인한 것 이었다. 1990년대 초반 이후 최근까지의 각종 정책과 법규정들은 실재에서 구체적으로 따져보면 대부분 유연한 해석이 가능하도록 모호한 내용들로 구성되어 있기 때문에, 불확실한 환경에서 기업 활동의 행위자들과 이들과 이해관계를 공유하는 당·정의 기득세력들이 전략적으로 대처할 수 있는 공간을 극대



화시켰다. 법의 집행은 이들 간의 이해관계에 따라 선택적으로 적용될 수밖에 없었기 때문에, 그동안 수많은 법과 규정들이 제정되었지만 일관성 있게 집행된 적은 거의 없을 정도이다. 따라서 기업과 관련한 법제적인 개혁이 얼마나 성공적인 효과를 거두었는지, 합리적인 법체계가 비공식적·사적 행위들과 얼마만큼 갈등을 일으켜 왔는지, 아니면 비공식적·사적 행위들에 의해 법제적인 측면이 지배당하고 있는지를 주의 깊게 검토할 필요가 있다.

## 2. 기업의 자산구조 재편을 중심으로 한 비공식적·사적 행위의 만연

대략 1993년 이후의 기업개혁은 기업자산구조의 재편성을 통한 소유권 개혁과 현대기업제도의 도입을 통한 기업지배구조의 법제적 규범화로 요약할 수 있다. 체제전환의 측면에서 볼 때 사실상 점진적 방식으로 진행되는 사유화는 상당히 진전된 변화이다. 기업자산구조의 전환은 기업지배구조의 제도화를 위한 법제적 환경을 개선하는 가운데 진행되었다. 그러나 권력에 매우 취약한 위치에 있는 기업들이 이미 제도적 장치가 잘 갖추어지지 않은 개혁 초기 단계부터 당·정의 간부 및 관료로 이루어진 구체제의 기득세력과 다양한 방식으로 상호의존적인 밀착관계를 유지해왔기 때문에 그들과의 유착밀도가 높아 ‘법의 지배(rule of law)’ 실현을 위한 제도화가 순탄하지 않다. 또한 회사제 자체도 기업의 성장과정에서 자생적으로 등장한 것이 아니라 정부가 정책적으로 부과한 것이기 때문에 관련제도가 형식화되는 문제도 있다. 합리적인 법과 제도를 만드는 것과 이들을 공정한 집행을 통해 실천하는 것은 별개의 문제이기 때문이다. 이런 점에서 기업과 관련된 영역에서 비공식적·사적 관계 및 관계망에 의존한 기업가와 당·정의 간부 및 관료들의 비합리적인 행위는 상황과 시기에 따라 정도의 차이는 있겠지만 강한 생명력을 발휘하고 있다고 봐야한다.

1990년대 중후반으로 넘어오면서부터 정치, 경제, 그리고 지식 분야에서 엘리트들의 이해관계와 정서적인 연대가 형성되는 가운데 이들은 서로간의 비공식적·사적 관계를 이용하여 국가의 공공 정책 결정에 막강한 영향력을 발휘하고 있다. 이들은 기업의 개혁과정에서도 영향력을 행사하여 자신의 이해관계에 따라 개혁을 변질되게 하거나 왜곡하고 있다. 사실상 제도화된 장벽이 형성되고 있는 셈이다. 이들 간의 비공식적·사적 관계 및 관계망을 통한 신뢰관계는 국가지도부와 엘리트 계층에서 마련한 기업개혁 계획의 엄격성을 개혁의 현장에서 완화시켜는 수단으로 작용할 뿐 아니라 정부의 행정계층상에 정치적 배려를 용인함으로써 정치체제의 안정성에도 기여한다.

인센티브 제공을 위주로 시행된 개혁 초기단계에서는 개혁에 대한 잠재적인 반대 세력인 구체제의 기득이익계층을 개혁에 공동으로 참여하게 하여 개혁으로부터 파생되는 엄청난 경제적 이익을 함께 공유하게 함으로써 이들 간의 이해관계에 따라 효과적인 유대를 형성할 수 있었다. 체제전환 과정에서 가장 논란이 되어온 기업의 소유제 개혁을 실시한 1993년 이후의 개혁은 국유기업의 재산권의 전환 과정을 통해서 파생되는 경제적 이익을 극대화함으로써 그들 간에 형성된 유대관계를 공고하고 필요에 따라 확장해나가고 있다. 이 과정에서 자본가의 공산당 입당을 공식화함으로써 공산당 집권체제에 잠재적으로 반발가능성이 있는 자본가들을 체제 내로 흡수하여 공산당의 집권기반 강화를 도모하였다.

이러한 일련의 결과는 국가 및 당의 통제력이 막강하지 않은 상황에서는 불가능한 일이다. 현대기업제도를 도입하기 이전에 중국 정부의 ‘정기분리(政企分开)’ 노력에도 불구하고 정부 관련부문들은 주택, 세금, 인사관리 등과 같은 기업의 업무에 지속해서 개입했었다. 중국 기업과 정부 부문기관과의 관계는 법에 의해서가 아니라 행정적인 규제와 당의 인사관리에 의해서 형성되는 것이다. 현대기업제도가 도입된 이후에도 당은 가장 중요한 권력수단인 기업의 간부 인사문제에 대한 독점적인 권한을 포기하지 않았다. 당은 주식제로 전환한 기업의 주요 구성원들에 대한 통제를 강하게 유지하고 있다. 현대기업제도를 도입하여 실시하고 있는 30개 기업의 1998년도 조사결과인 <표1>과 <표2>를 살펴보면 당의 기업 내 인사권을 어느 정도나 장악하고 있는지가 분명해진다.

<표1>은 정부 혹은 정부의 주관부문이 직접 이사회 성원을 임명하는 회사가 66.7%이고 정부부문의 지명을 거쳐 주주회의에서 임명을 하는 경우가 6.7%를 차지하고 있어 여전히 73.3%의 기업의 이사회 성원 인사에 직접적으로 통제하고 있다고 밝히고 있다. 회사법 제103조에 따라 주주총회에서 이사회 성원을 선거로 임명하는 기업은 불과 13.3%에 불과하다. <표2>에 따르면 정부의 기업주관부문 및 상급주관부문이 직접 전문경영인을 임명하거나 정부가 직접 지명하고 회사가 초빙하는 형식을 밟는 회사가 70%에 달하고 있다. 반면에 회사법 제119조에 의하면 전문경영인은 이사회가 초빙하도록 규정했음에도 불구하고 20%는 이사회의 추천으로 10%는 이사회가 지명한 다음 정부가 임명을 밟고 있다.(邹东涛·张晓文, 1999, p. 157.)

&lt;표1&gt; 현대기업제도 시범기업의 이사회 성원의 인사 방법

인사방법	기업 수	표본 비율 (%)
주주총회 선거를 통해 임명	4	13.3
주주총회 선거를 거쳐 정부부문이 임명	1	3.3
정부부문 지명을 거쳐 주주총회에서 임명	2	6.7
정부 혹은 주관부문이 직접 임명	20	66.7
기타	3	10.0
합계	30	100.0

&lt;표2&gt; 현대기업제도 시범기업의 경영인 인사 방법

인사방법	기업 수	표본 비율 (%)
이사회 초빙 임용	6	20.2
정부의 지명을 거쳐 이사회 초빙 임용	8	26.7
이사회 지명을 거쳐 정부 임명	3	10.0
정부주관부문의 지명 임명	6	20.0
상급주관부문의 지명 임명	7	23.3
합계	30	100

그러나 2000-2001년 사이에 필자가 북경시, 상해시, 길림성, 흑룡강성에 소재한 약30여개의 주식제로 전환한 기업을 방문하여 심층면접을 실시한 결과 이러한 통계 결과에 나오는 회사법에 따라 이사회 성원과 경영인을 임명한다는 결과도 사실은 막 후에서 지방정부의 행정감독기관이나 당에 의한 비공식적인 사전조정을 거쳐 임명된 사람에 대해서 형식적으로 주주총회나 이사회에서 선출하거나 추천하는 방식을 취할 뿐이라고 예외없이 확인해주었다.(Yun, 2002b, pp. 120-122) 현재까지도 후보도 전국적으로 거의 모든 경우가 한명만이 나서는 것은 사회주의 국가의 전형적인 정치 선거에서와 같이 이미 결정된 사람을 형식적으로 추진하는 과정을 밟는 것에 불과하다. 당정라인의 조직·인사부문 및 기업 주관부문이 이사회 성원 및 전문 경영진의 충원인사 결정과정을 사실상 지배하고 있는 것이다.

현대기업제도 하에서 적극적으로 추진해온 ‘정기분리(政企分开)’ 및 ‘당기분리(党企

分开)’ 정책은 제도적인 측면에서의 기업 내에서의 당위원회 역할은 현저하게 축소시켰으나, 현실적으로 당 조직의 간부들이 기업 내의 중요 간부직을 겸직함으로써 기업에서의 영향력을 계속 유지하고 있기 때문에 한계가 있다. <표3>은 기업 내의 당 조직의 최고 직책인 서기가 5%만 제외하고 기업 내의 실무 경영관리부문과 이사회의 최고위 간부직을 겸직하게 함으로써, 당위원회 서기가 이사회의 이사장과 최고 경영자를 동시에 겸직하고 있는 경우도 매우 흔하다. 당 조직의 책임자 및 간부들이 겸직을 통해 이사회, 경영진, 감사회의 성원으로 진입함으로써 기업의 중요한 의사결정에 있어 당 위원회의 의도가 각각의 기업 지도 조직에 들어간 성원들을 통해 관철될 수 있다. 결국은 당 조직이 기업 내의 주요 정책결정과정 및 인사문제 등에 자연스럽게 참여하고 있는 셈이다. 따라서 교차임직제도는 사실상 기업 내 당 조직으로 하여금 ‘정부와 기업의 분리’ 및 ‘소유와 경영의 분리’ 정책 등으로 제도적으로 약화된 정부의 기업에 대한 통제력을 대신하고 있다고 볼 수 있다. 교차임지제도를 실시하지 않는 경우도 대부분 당 위원회의 서기와 부서기로 하여금 이사회와 경영업무회의에 참여토록 하여 주요 정책결정에 앞서 당 조직과 경영조직이 사전 조율하는 것을 관례로 하고 있다.(Tam, 1999, p. 80)

<표3> 당 위원회 서기의 기업 내 겸직 현황

당 위원회 서기의 기업 내 현재 직위	비율 (%)
이사회의 이사장	24
이사회의 부이사장	39
경영 최고 간부 (总经理 또는 副总经理)	32
기타	5

또한 기업 내 당 조직을 통하여 기업의 내외에 인적관계망을 강화시키는 것도 당이 기업에 영향력을 유지하는 하나의 방법이다. 기업 내적으로는 당 조직의 간부들이 노조, 공청단 위원, 직공대표 등과 밀접한 관계를 형성하고, 기업 외적으로는 상급 당 정기관 간부와 인적인 관계망을 형성하는 것이다. 물론 그동안 기업의 경영 측면에서 기업의 자율성이 대폭 신장되고 당 위원회 서기의 권한이 축소된 것은 사실이지만 여전히 기업에 대해 공식적 또는 비공식적인 영향력을 발휘하고 있는 것이다. 현대기업 제도로 전환하는 과정에서 드러난 인사결정 구조상의 특징과 문제점들은 ‘정경분리’와

‘당정분리’라는 정책이 실질적으로는 성과를 거두지 못하고 있다는 증거가 된다. 개혁이 심화됨에 따라 중국 기업의 경제활동은 시장경제체제 아래서 운영되고 있는 영역이 현저하게 늘어나고 있으나, 정부의 기업관리는 아직도 계획경제 체제의 관리원칙과 틀을 유지하고 있어 여전히 시장 밖에 위치하고 있는 것이다. 기업은 시장경제적인 경제활동과 사회주의적인 관리라는 두 가지 서로 다른 체제에서 운영되고 있는 것이다.

현대기업체제로 전환하는 과정에서 중국 정부는 이렇게 당 조직을 통해 기업의 인사권을 확고히 함으로써 정치엘리트집단과 경제엘리트 집단간의 연합을 주도하였다. 공유제하의 경제자원 대부분을 사실상 독점하고 있던 정부의 관리 및 당의 간부들은 90년대 초반 이후 본격적으로 진행된 기업의 재산권 개혁을 실행하는 과정, 즉 부의 재분배과정을 완전히 장악할 수 있었다. 재산권의 전환과정에서 발생하는 지대(rent) 분배권을 여전히 정부가 장악하고 있는 상황에서, 자산의 재평가, 분사화, 파산, 부채 정리 등을 통한 국유자산의 유실현상은 더욱 정부의 관리 및 당의 간부들과 기업의 경영관리간부 간의 비공식적·사적 유대관계를 구조화하였다. 우량한 국유기업의 상장과정에서도 회사의 선택을 위한 평가를 포함하여 주식상장의 절차가 정부의 관리들에 의해서 통제되기 때문에 정부관리와 기업은 공생관계의 형성은 자연스러운 것이었다. 최근 몇 년 동안 강조되어 실시하고 있는 반부패 운동이 큰 성과를 못 거두는 것도 반부패 운동과정에서 관료들의 대대적인 부패가 정부기능을 심각하게 약화시킨다는 구실로 당으로 하여금 정부를 대표하게 함으로써 당의 권위주의를 통한 치국방식을 채택했기 때문이다.

결국 점진적인 체제전환 전략에 따른 신구체제의 병존은 정치엘리트집단과 경제엘리트 집단간의 연합을 더욱 공고히 하였다. 설상가상으로 법규가 제대로 정비되지 않은 상태에서 체계적이지 않고 일관성이 없는 정책의 집행은 기업의 재산권 소재를 불분명하게 하였고 재산권의 관리가 사실상 부재한 도덕적인 해이현상까지 야기시켰다. 이러한 요소들은 재산권 개혁과정에서 결정적으로 정부의 관리, 당의 간부, 기업의 경영자들에게 공적 자원을 사적으로 유용할 수 있는 도구로 활용되었다. 당·정·기업의 주요 관련인사들은 신구체제의 전환과 국유 및 집체 소유의 기업 재산권 개혁의 시기를 틈타 막대한 사적 이익을 취하는 대표적인 사례는 다음과 같다.

첫째, 주식제로의 재산권 개혁과정에서의 국유자산의 주식화를 위한 재평가와 관련이 있다. 국유기업이 주식회사로 전환할 때는 먼저 자산재평가를 통해 국가주식과 법인주식으로 소유권을 구분하여 환산하는 작업을 실시한다. 이 과정에서 실제로는 자

산평가를 하지 않은 상태에서 장부가격으로만 자의적으로 환산하여 국가주식을 산출하는 경우가 매우 흔하게 발생하였다. 형식적으로도 국유자산의 재평가를 실시한 경우도 거의 모두 저평가되었다. 따라서 주식을 구매한 발기법인들과 개인들은 저가에 자산가치가 높은 주식을 구매하는 결과를 가져왔다. 기업의 내부의 사람들은 저가 혹은 무상의 형태로 직공주식을 자기들끼리 나누어 가지는 행위도 빈번하게 발생하였다. 이들 내부주식(内部股)들은 정식으로 상장되기 전에도 보통 5-10까지의 높은 가격으로 유통되었다. 주식제로의 전환과정에서 국유기업이 점용하고 있는 토지의 사용권을 재평가하여 주식으로 환산하는 과정을 거치지 않고 대신에 대여로 처리하여 무상 또는 저렴한 토지점용비만 내는 경우도 매우 빈번하게 발생하였다. 또한 주식화 과정에서 경영진의 부채를 회사의 부채로 대체하는 일도 흔하게 발생하였다.

둘째는 소유자에 따라 차별적인 배당금이 지불, 즉, 국가주식에 대한 차별적으로 낮은 이윤배당과 직공주식에 대한 높은 이윤배당과 관련이 있다. 주식제하에서는 주식과 주식 간에는 보통주와 우선주간의 차이를 제외하고는 소유자에 관계없이 동일한 배당금이 지불되어야 하나, 주식에 대한 이윤배당을 할 때도 국가주의 배당금을 상식 이하로 적게 배당하고 직공주식은 턱없이 높게 배당하는 일이 빈번하게 발생한다. 법적으로 개인지분에 대해서는 이자와 배당이 함께 지급되기 때문에 그 합이 주식가치의 18%를 넘지 못하도록 규정하고 있다. 그러나 많은 경우 국가주식과 법인주식은 소유주식가치의 10%에 훨씬 못 미치는 고정배당이 주어지지만, 개인주주는 20-40%까지 개인지분의 배당이 지급된 사례가 종종 있다.(이근·한동훈, 2002, p. 133)

셋째는 정부의 관련부분과 인적으로 중복되거나 유대관계를 지속해오면서 개혁·개방이후 다양한 형태로 정부와 관리 및 계약 관계를 가지고 있던 기업들에서 발생하는 국유 및 집체 형식의 자산 매각과 관련이 있다. 재산권개혁의 틈을 타 이들 기업의 경영자들은 정부 관리들의 권력 비호아래 국유 및 집체 자산을 낮게 평가하거나 국유 토지사용권과 부동산 등을 개인소유자들에게 저가에 매각하는 방식을 통하여 사적 이익을 취득하였다.(Oi, 1998) 즉, 그 대가를 직접적으로 매수자로부터 지불받거나, 자신들과 연고가 있는 사람들에게 매각함으로써 사적이익을 취하였다.

넷째, 정부부문의 관리들이 공유제 회사에 대한 통제적 지위를 이용하여 기업의 소유권을 지방의 엘리트들에게 이전하였다. 이 과정에서 기업의 주식제 개혁은 지방의 대규모 산업기반들이 지방의 엘리트들에게 공식적으로 이전하는 매개물로 이용되었다. 지방도호세력들이 지배하는 지방의 대부분의 기업왕국들도 이러한 개혁과정에서

양산된 것이었다.

다섯째, 국유기업의 구조조정을 통한 분사화과정도 중앙 및 지방 정부의 관리와 기업의 경영자들에게 많은 사적 혜택을 제공하였다. 기존의 기업을 분리하여 자회사의 형태의 제2의 법인 기업을 설립하여 모기업이 가지고 있던 불량채무, 과잉노동력, 생산성이 없는 부문들은 모기업에 그대로 남겨놓은 상태로, 모회사의 실적이 양호한 부문만을 이전시켜 사실상 소유구조를 사영 기업화하는 방법을 택하였다. 새롭게 분사한 이들 기업들은 토지사용권을 얻고, 낮은 금리를 확보하고, 과도하게 높은 세금을 피하기 위해 오랫동안 유지해온 모회사의 정부 관계를 유지하며 각종 혜택과 도움을 계속해서 받고 있다. 따라서 국가기관들은 그들이 영향력을 행사할 수 있는 영역에서 조직적인 지대(rent)를 추구하고 있다.(Yun, 2002b)

여섯째, 재산권 개혁은 정부의 관리, 당의 간부, 국유 및 집체기업의 경영간부들로 하여금 표면적으로는 기업을 공유제로 유지하면서 실질적으로는 기업을 사유화할 수 있는 기회를 제공하였다. 이는 특히 향진의 집체기업에서 흔하게 발생하는 형태로, 기업의 소유형태를 공유제로 유지함으로써 정부로부터의 보호와 각종 특혜를 지속적으로 받으면서, 기업의 경제활동에서 생기는 이익은 경영자를 비롯한 소수의 개인들이 사유화하는 형식을 취한다. 이처럼 명목상으로 또는 허위로 집체기업의 소유형식을 빌리는 것을 ‘괘호(挂户)’ 또는 ‘가집체(假集体)’라고 한다.

일곱째, 국유자산의 소유제 전환은 때로는 소위 ‘가방회사(皮包公司)’와 같은 불법적인 페이퍼 컴퍼니(또는 shell company)의 형태로 나타난다. 가방회사는 보통 집체기업 또는 국유기업의 자회사로 등록되어있다. 일부 회사는 가방회사를 체인형식으로 여러 단계를 거쳐 설립하여, 이들 각각의 가방회사들로 하여금 유용한 재화를 단계적으로 싼값으로 처리하게 하여 최종적으로는 거의 무상으로 취득한다. 부채의 경우도 이런 방식을 이용하여 사실상 청산하는 경우도 가끔 있다.

여덟째, 국유기업을 부실 처리하면서 정부의 관리, 당의 간부, 국유 및 집체기업의 경영간부 자신들이 직접 ‘하해(下海)’ 형식으로 사영기업을 설립하거나 그들의 가족, 친척, 친구 등에게 설립하도록 하여 무상으로 국유자산을 점용하여 사유화하기도 한다. 이 과정에서 그들은 소속된 공유기업의 자금, 기술, 물자를 투자하여 그들 자신들이 또는 그들의 혈연 및 사회적 관계망에 속해있는 사람들이 집단소유제 형태의 소위 ‘삼산산업(三产业)’을 설립한다. 이렇게 함으로써 이들은 판로가 좋은 원래의 공유기업의 상품을 양도받고, 국유기업 명의로 대출을 자신들의 삼산산업기업으로 넘겨받고, 또는 공유기업의 공장건물을 무상으로 빌리는 등의 편법이 빈번하게 이루어지고

있다.

아홉째, 정부관리, 당의 간부, 국유 및 집체 기업의 경영자들, 그리고 그들과 오랜 기간 혈연 및 사회적 관계를 맺고 있는 사람들이 설립하지 않은 순수한 의미의 사영 기업도 대부분 기업을 처음 설립할 때부터 정부의 후원을 등에 업고 시작한다. 앞에서 검토했듯이 중국 정부는 공유제 이념과 배치되는 사영기업의 존재를 인정하는데 조심스러운 태도를 취했다. 국유은행 대출의 80-90%가 국유기업으로 흘러들어갈 정도로 불과 몇 년 전까지만 사영기업은 공유제 기업에 비해 제도적으로 기회가 제한되어 있었다. 따라서 원래부터 정부부문의 관리 및 당의 간부들과 인적으로 복잡하게 얽혀있는 관계망을 형성하고 있던 공유제 기업보다도, 순수한 의미의 사영기업들이 더욱더 적극적으로 정부의 관리들과 비공식적인 관계망을 구축하는데 더 심혈을 기울이고 있는 것은 기업의 자력갱생을 위해 당연한 결과이다. 이러한 노력의 결과 중국의 거의 모든 비국유부문의 기업들이 정부관리와 그들의 사회적 관계망의 지원을 어떤 형식으로든 받고 있는 것이 현실이다. 사실상 정부는 기업의 후원자로서 기능하는 것이다.

개인재산 순위 400위내에 드는 사영기업가의 업종 중 부동산과 전통적인 제조업이 41.1%가 차지할 만큼 압도적인 비율을 차지했다는 사실은 같은 맥락에서 해석할 수 있다. 특히, 지방정부와 부동산 기업 간의 공식·비공식적인 협력관계가 최근 부동산 업종의 호황산업으로 만들었다는 정설이다. 토지 사용권의 불하권한을 갖고 있던 지방정부도 개발을 촉진하기 위해 사영기업을 우대하기도 했지만, 지방정부 관련부문의 관리들과의 협력이 없이는 입지가 좋은 땅의 사용권을 특별로 얻어내거나 저가에 사용권을 매입하여 투자의 효율을 높이는 전략은 사실상 불가능하기 때문이다. 더구나 비공식적인 인간관계나 부패한 수단을 통해 은행으로부터 대출받지 않고는 자본축적이 없는 사영기업가들이 투자자본을 확보한다는 것은 있을 수 없는 일이기 때문이다.

결국 사영부분의 민간경제의 발전도 역시 전적으로 사영기업들이 얼마나 당의 세 포조직과 중복되는 정부 관리들의 네트워크와 얼마나 밀접한 관계를 맺고 있느냐에 의해 좌우되고 있다. 기업가들에 있어서 최상의 기업운영전략은 정부의 요인들과 비공식적·사적 관계망을 통해 거래하는 것이고, 그렇게 함으로써 독점적 이익을 확보할 수 있다. 강택민의 '3개 대표론'을 헌법에 삽입함으로써 자본가의 공산당 입당을 허가한 것 역시 한편으로는 신홍사영재벌과 중국정부 및 공산당과의 연합을 제도적으로 용인한 효과가 있다. 즉, 정식으로 정치경제 분야 엘리트간의 연합을 헌법이라는 법적수단을 통해 승인한 셈이 되었다.



## V. 결론: 기업영역에서의 비공식적·사적 행위의 만연과 부패의 구조화

지금까지 사회주의 경제의 시장경제로의 체제전환 또는 체제개혁 전략이 중국의 특수한 구조적 현실과 문화적 전통과 어떤 연관성을 갖고 진행되어 왔는지, 그 과정에서 당·정의 정치엘리트들이 기업의 경영관리간부들과 어떻게 자신들의 사적인 이익을 위해서 협력하는지, 그리고 그러한 것들이 어떻게 중국 기업의 경제활동 영역에서 비공식적·사적 관계망이 구조화하는데 기여하였는지를 검토하였다. 특히 계획과 시장의 병존을 통한 점진적인 방식의 경제체제 개혁전략과 그 적용과정이 기업과 관련된 영역에서 기업을 구성하거나, 기업과 관련을 맺고 있거나, 기업에 영향력을 행사하는 행위자들의 태도에 어떤 영향을 주고 있는지를 중점적으로 분석하였다.

여기서는 결론적으로 경제체제의 개혁전략이 기업과 관련된 영역에서 비공식적·사적 행위의 보편화와 기업부패의 구조화와 어떤 연관성을 가지고 있는지를 간략하게 정리한다. 다시 상황론적인 관점은 어떤 상황에서 적절한 선택이 다른 상황에서는 그렇지 않을 수 있다는 전제에서 출발한다. 상황론적 관점은 개인, 집단(group), 조직이 선택과정에서 이익을 추구하는 것 자체가 합리적이라는 ‘합리적 선택이론(rational choice theory)’에 바탕을 두고 있다. 합리적 선택이론의 관점에서는 목표 지향적인 인간은 각각의 대안 선택에 따른 손익계산을 한 다음 효용성을 극대화할 수 있는 최선의 행동노선을 합리적으로 결정한다고 본다. 사회구조, 집단적인 결정, 집단적인 행위 등으로 발현되는 사회적인 현상들도 궁극적으로는 효용성을 극대화하고자 하는 개인들이 합리적으로 선택한 결과이다.(Turner, 1991, p. 354) 즉, 이성적이고 합리적인 선택이라는 매개변수에 의해 그러한 사회적인 현상들이 결정된다.

이러한 관점에서 중국에서 채택된 점진적인 방식의 체제전략도 잠재적인 반발세력인 구체제의 기득권세력과 공존이 불가피한 상황에서 새로운 집권세력의 입장에서 정치적인 효용성이 우선적으로 고려되었다고 볼 수 있다. 또한 기업의 활동영역에서 활약하거나 영향을 주고받는 행위자들의 입장에서는 체제개혁으로 인한 불확실성이 증대되고 시장경제체제의 정상적인 운영을 뒷받침할 만한 제도적인 틀이 마련되지 않은 상황에 적절하게 적응하기 위해서는 장기적인 상호관계 속에서 형성된 비공식적·사적 신뢰의 효용성이 공식적이고 제도적인 수단보다 컸다. 이들의 공식적이거나 제도적으로 규정된 관계의 틀을 벗어난 비공식적·사적 인간관계에 대한 의존의 심화는

급변하는 환경 속에서 ‘최적의 선택(optimal choice)’ 도구로 기능하였지만, 결국 기업 활동의 영역에서 부패의 구조화라는 부작용을 양산하였다.

합리적 선택이론의 최대 맹점인 ‘의도하지 않은 결과(unintended consequences)’가 나타난 것이다. 비록 개인의 선택은 의도적이고 합리적이었다고 하더라도, 개인의 선택이 모인 집단적 의사표시가 전혀 의도하지 않았거나 사회적으로 합리적이지 못한 결과를 낳을 수 있다는 점이다. 중국의 기업영역에서의 만연한 부패현상은 한편으로는 선택이론의 맹점을 그대로 설명하고 있다. 개혁지도부와 구체제의 기득권세력의 기준으로 볼 때 점진적인 방식의 체제개혁전략을 선택하는 것이 자신들의 이익을 보장해주는 합리적인 선택이 될 수 있었다. 그러나 집단적인 결과는 기업의 영역에서 부패의 구조적 심층화 및 고착화이었다.

최근 사영기업가의 공산당원 입당을 헌법으로 승인한 것은 신흥사영자본가들을 체제 내로 수렴하고 불법이지만 이미 비공식적으로는 기업가로 전환한 공산당 간부의 기업운영활동의 공식인정한다는 의미에서 진일보한 체제전환으로 볼 수 있다. 그러나 구체제 기득세력의 잠재적인 반발을 최소화하기 위한 점진적인 체제개혁전략의 선택이 기업의 영역에서 비공식적·사적 행위 및 부패의 구조화에 기여했듯이, 이러한 노력도 결국은 당·정의 정치권력과 기업을 중심으로 한 경제권력의 협력 및 연합을 더욱 부추기는 결과로 귀착될 가능성이 그렇지 않을 가능성보다 훨씬 더 크다. 이는 궁극적으로 공산당에 대한 불신과 불만으로 표출되어 공산당의 지배체제와 심각한 위협이 될 수도 있다.

이중적 속성을 지닌 점진적 개혁방식이 부메랑이 되어 경제적으로 엄청난 빈부격차를 불러오고 있으며 정치적으로는 관료부패와 권력형 비리사건 등이 꼬리를 물고 발생하며, 자본주의적 모순과 사회주의 모순을 동시에 심화시키는 상황에서 중국이 과연 흔들림이 없이 중국적 특색의 사회주의시장경제 건설을 추진해갈 수 있을 지는 앞으로 더 두고 볼 일이다. 점진적인 방식의 개혁으로 지역과 사회의 각 영역에서의 격차와 부패가 갈수록 심각해지고 있는 상황에서, 만약 노동자·농민 계급의 불만이 더욱 가중 될 경우 체제에 대한 심각한 위협이 될 가능성이 있다. 이러한 부작용은 중국이 개혁을 위해 이중적 속성의 점진적인 개혁방식을 선택한 대가로 지불해야 하는 것이다.

많은 영역과 사례에서 비공식적이고 사적인 관계 및 관계망을 더 신뢰하는 행위는 부패라는 극단적인 형태로 종종 발현됨에도 불구하고, 이중적 속성을 가진 점진적인 기업개혁 전략이 적어도 현재까지는 중국 경제성장에 긍정적 효과가 부정적인 효과보

다는 큰 것이 사실이다. 중국이 1970년대 말부터 현재까지 쌓아올린 경제발전이라는 것도 이렇게 형성된 체제의 안정성을 토대로 이루어졌다고 볼 수 있다. 그러나 비공식적이고 사적인 행위의 만연 현상은 장기적으로 중국기업이 현재 직면하고 있는 비능률과 관련된 문제점들의 고질화를 촉진할 것이다. 폐쇄적이고 차별적인 속성을 지닌 비공식적·사적 행위의 만연과 부패의 심화는 사회적 갈등을 심화시키고 결국에는 체제의 안정에 결정적으로 위협이 될 가능성이 높다.

## 참고문헌

- 김시중 (2001), “국유기업개혁의 전개,” 고정식 외 저, 『현대중국경제』, 서울: 교보문고, pp. 142-179.
- 서석홍 (2001), “비국유기업의 발전과 역할,” 『현대중국경제』, 서울: 교보문고, pp. 180-213.
- 윤경우 (2003), “중국의 경제성장에 대한 실체적 이해,” 정우일 외, 『현대국가의 과제와 미래』, 서울: 나남출판, pp. 705-725.
- 이근·한동훈 (2002), 『중국의 기업과 경제』, 서울: 박영사.
- 장경섭 (2003), “시장사회주의 중국의 계급갈등과 국가-사회관계,” 김원배 외, 『중국의 오늘과 내일』, 서울: 나남출판, pp. 195-214.
- 한홍석 (2001), “경제개혁의 배경과 발전전략,” 고정식 외 저, 『현대중국경제』, 서울: 교보문고, pp. 50-83.
- 何清涟 (김화숙, 김성해 옮김) (2003), 『中国的陷阱(중국 지금은 몇시인가)』, 서울: 홍익출판사,
- 经济参考, 1988年11月4日,
- 邹东涛, 张晓文 (1999), “30家现代企业制度试点企业的调查分析”, 『管理世界』, 第1期.
- “中国共产党章程,” 『中国共产党第十六次全国代表大会文汇编』, 北京: 人民出版社, 2002,
- 《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》, 中国共产党 14届 3中 全会, 1993年11月4日.
- Chandler, Alfred D. (1962), 『Strategy and Structure』 Cambridge: MIT Press,
- Hofstede, Geert (1983), “The Cultural Relativity of Organizational Practices and Theories,” *Journal of International Business Studies*, Fall, pp. 75-89.
- Lawrence, Paul R. and Jay W. Lorsch (1967), 『Organization and Environment』 Boston: Harvard University.
- Lawrent, Andrew (1983), “The Cultural Diversity of Western Conceptions of Management,” *International Studies of Management and Organization*, Spring-Summer, pp. 75-96.
- Lin, Nan and Chih-Jou Jay Chen (1999), “Local Elites as Officials and

- Owners: Shareholding and Property Rights in Daqiuizhuang,” Jean C. Oi and Andrew G. Walder, eds., 『Property Rights and Economic Reform in China』, Stanford: Stanford University Press, pp. 145–170.
- Oi, Jean C. (1998), “The Evolution of Local State Corporatism,” Andrew G. Walder, ed., 『Zouping in Transition: The Process of Reform in Rural North China』, Cambridge: Harvard University Press, pp. 35–61.
- Oi, Jean C. (1992), “Fiscal Reform and Economic Foundations of Local State Corporatism in China,” *World Politics*, Vol. 45, October,
- Sorge, Arndt and Malcom Warner (1986), 『Comparative Factory Organization』, Hants: Glover Publishing.
- Tam, On Kit (1999), 『The Development of Corporate Governance in China』, Cheltenham: Edward Elgar, Turner, Jonathan H. (1991), 『The Structure of Sociological Theory』, Belmont: Wadsworth, White, Gordon (1988), “State and Market in China's Labour Reforms,” *Journal of Development Studies*, Vol. 24, No. 4, July, pp. 186–197.
- Yun, Gyongwoo (2002a), “China's Informal–Personal Leadership Politics,” 『한독 사회과학논총』 제12권 제1호, pp. 217~230.
- Yun, Gyongwoo (2002b), “Personal Relations in Chinese Enterprise Reform: The Interaction Between Formal–Impersonal Structure and Informal–Personal Power in the Process of Transforming State–owned Enterprise Property Rights,” Temple University, Ph. D. Dissertation.

저자약력 : 저자 윤경우는 국민대를 졸업하고 미국 템플대학교에서 정치학 박사학위를 취득했다. 현재 울산대 동아시아센터에 재직하고 있으며 중국의 경제개혁과 기업문화에 관심을 가지고 연구하고 있다.