

中國 國有企業 民營化와 腐敗

俞 日 善

기업소유권을 경영권과 잔여청구권으로 정의할 때 民營化는 企業所有權을 민간에게 이전하는 과정이다. 중국은 경영권과 잔여청구권을 순차적이고 점진적으로 이전하는 민영화 과정을 밟고 있다. 이 연구는 국유기업 민영화 과정에서 사회안정을 목표로 하는 정치가와 경제적 효율성을 목표로 하는 경영자가 각자 목표를 추구할 때 기업 경영권 배분문제와 관련하여 부패가 발생할 수 있다는 것을 경제모형을 통해서 제시하고 있다.

중국의 경우 개혁개방초기 경영권이 정치가에 있었기 때문에 국유기업은 비효율적으로 경영되었고 부패가 어느 정도 경제적 효율성을 제고하는 측면도 존재하지만 전체적으로 국유기업 부실화를 촉진하였다. 1990년 후반 민영화 진척으로 경영권이 경영자에게 이전되면서 사회안정을 달성하려는 정부에 의해서 부패행위가 발생하는 새로운 국면에 직면하고 있다.

이러한 문제해결을 위해 중국 국유기업은 비국유기업처럼 경제적 효율성에 전념하도록 사회안정기능을 분리해야 한다. 이것을 위해 기업의 소유권을 민간부문에 명확하게 이전해야 한다. 그리고 정부는 완전한 시장제도 창출자의, 기업경영에 대한 외부감시자의, 독립적인 사회안정 담당자 역할을 수행해야 한다.

1. 序 論

부패⁽¹⁾는 사회와 사람들 간의 신뢰를 무너뜨려 사회질서와 제도를 불안정하게 하고 자원배분을 왜곡시켜 외부불경제효과를 초래하는 ‘社會惡’으로 규정하고 퇴치노력을 해왔다. 그럼에도 불구하고 근절되지 않고 오히려 개도국과 전환경제국(transition economy)에서 확산되고 있다. 특히 대표적인 전환경제국인 중국도 예외는 아니다.

중국 국유기업은 다른 체제전환국과 마찬가지로 ‘全 人民 所有制’ 미명하에 실질적으로 모든 소유권은 정부로 귀속되고 하나의 산하기관으로 행정조직 체계 내에 존재하였다. 그래서 사회주의 이념을 달성하기 위해 국유기업은 완전고용을 위해 잉여노동력을

(1) 부패는 공직자가 사회규범과 관계법규의 위반은 물론 공익(public interest)을 추구하기를 바라는 국민들의 기대 가능성을 저버리고 사익을 추구하거나 특정이익을 도모하는 행정행태라고 반부패특별위원회(2001)는 腐敗防止白書에서 정의하고 있다. 일반적으로 부정부패는 “법을 집행하는 관료들이 법규를 남용하거나 재량권을 일탈하여 부정한 방법으로 재화의 가치를 획득하거나 수수하는 행태”로 정의한다.

내부에 보유해야하고 생산결과에 대한 보상과 책임메카니즘의 부재로 유인체계가 작동되지 않음으로써 기업 내 부패는 미약했지만 비효율성이 만연되어 있었다.

이런 체제나 비효율성을 극복하기 위해 시작된 개혁개방초기 중국정부는 농가책임제 성공경험을 바탕으로 국유기업에 대한 소유권을 변경시키지 않는 상태에서 국유기업의 내부지배구조를 바꾸고 시장환경을 개선함으로써 경제적 성과를 높이는 데 주력하였다.

기업소유권의 핵심을 殘餘請求權(residual claimant)과 經營權(control right)으로 규정하고 국유기업⁽²⁾의 민영화를 기업소유권이 정부에서 민간부문으로 이전하는 것으로 정의한다면, 개혁개방이후 30년이 지난 현재 중국 국유기업의 민영화는 아직도 진행 중이다.

이런 과정에서 중국경제는 세계에서 유례가 없는 높은 경제성장을 경험하고 있지만⁽³⁾ 국유기업의 적자는 지속되고 이것은 기업부채 심화로 이어져 정부 재정을 감소시키고 있다. 이런 현상은 정부가 국유기업을 민영화하는 방향으로 정책을 선회하는 동기를 제공하였고 그 방법은 처음에는 경영권, 다음에는 잔여청구권을 이전하는 순차적이고 점진적인 방식을 채택하였다.

그러나 이 방식은 국유기업 역할을 급격히 변화시킴으로써 발생하는 사회적 혼란을 어느 정도 방지할 수 있었으나 법적 제도적 체계의 미비에 따른 재산권의 미확립, 계획적 요소와 시장적 요소의 혼용에 따른 배분체계의 모호성, 정부 관료와 기업경영자의 권한 배분의 불명확성 등으로 인해 국유기업 민영화과정에서 구성원 간 담합, 국유자산 유실과 뇌물수수 등 여러 가지 형태의 부패가 발생하였다.

본 논문은 먼저 개혁개방이후 중국 국유기업의 민영화와 부패는 어떤 관계가 있는가를 밝히는 데 목적이 있다. 민영화가 효율적인 공공기업의 구조조정을 유도할 수 있는 'Boycko *et al.*(1996)조건'을 바탕으로 국유기업 민영화과정에서 두 경제주체(정부와 경영자) 중 기업소유권이 없는 쪽이 자기 목적달성을 위해 부패와 연관될 수 있다는 것을 보

(2) 국영기업은 잔여청구권과 경영권을 모두 국가가 가지고 있고 국유기업은 잔여청구권만 국가가 가지고 경영권은 민간이 갖는다는 것에 차이가 있다. 중국의 경우 1993년 8기 전인대에서 사회주의 시장경제를 천명하면서 헌법에 잔여청구권과 경영권에 대한 분리를 명문화하였다. 그 이후 '국영기업' 대신 '국유기업'이라는 용어를 사용하기 시작했다. 이에 대해 세계은행은 국유기업에 대해 상품판매를 통해서 소득을 창출하는 정부소유 또는 정부통제의 경제실체(economic identity)로 정의하고 있다. 여기서는 이런 기업을 통칭하여 국유기업으로 통일하여 사용한다.

(3) 1978년 GDP가 204.4억 달러에서 2006년 현재 2.7조 달러로 28년 동안 100배 이상 증가하였으며, 동기간 무역액은 206.4억 달러에서 1.8조 달러로 증가하여 세계 3위의 무역대국이 되었다. 그리고 해외직접투자 유입은 2002년 527억 달러로 세계 1위가 되었고 2006년 현재 671억 달러에 이르렀다. 80년 중반이후 연평균 경제성장률이 9.5%로 세계에서 가장 빠른 경제성장을 이룩하였다.

여주는 경제적 게임모형을 제시한다. 본 논문의 구성은 다음과 같다. 다음 제2장에서는 중국 국유기업의 부패에 관련된 기존문헌을 정리하고 제3장에서는 부패에 대한 경제모형을 제시한다. 제4장에서는 중국 국유기업 민영화에 대해 시기구분하고 각 시기에 앞 장의 경제모형을 이용하여 부패현상을 설명한다. 제5장에서는 앞 장에서 제시된 경제적 모형을 바탕으로 정책적 함의를 모색하고 결론을 맺는다.

2. 國有企業 腐敗의 既存研究

중국에서 부패는 여러 요인들이 복합적으로 연관되어 사회에 만연하고 있다. 소수 고위관료에 의해 권력과 특권이 독점된 사회시스템, 정부의 광범위한 개입에 의한 지대발생과 경제주체들의 지대추구행위, 법치주의와 제도의 미비에 따른 인적 네트워크에 의한 배분메커니즘, 체제전환과정에서 국유기업소유권의 모호성으로 인한 사적이익추구의 만연 등이 부패의 요인으로 지적되고 있다.

이러한 부패현상은 정치·경제적 시각에서 다양하게 연구되어왔다.⁽⁴⁾ 여기서는 경제적 관점에서 중국의 국유기업 관련 부패에 대해 지금까지 연구된 것을 바탕으로 정리한다.

첫째, 경제주체의 地代追求行爲로서 중국 국유기업의 부패문제를 접근하는 흐름이다.⁽⁵⁾ 정부가 국유기업에 갖는 광범위한 경제통제권이 지대를 발생하고 관료가 사적으로 이것을 획득하는 과정에서 부패가 발생한다고 주장한다. 즉 이러한 경제통제권으로 거대한

(4) 정치·경제체제의 틀로 부정부패의 원인을 분석하는 데 있어 정치와 경제의 연관 정도에 따라 세 가지의 체제로 분류할 수 있다. 첫째, 정치와 경제가 분리된 '정경분리체제'이다. 이는 정치와 경제가 엄격하게 분리되어 작용하는 순수자본주의체제이며, 국가는 경제발전의 최적 환경과 기반을 조성하는 역할에 그 기능이 한정된다. 둘째, 정치와 경제가 결합되어 있는 '정경일치체제'이다. 과거 중국이나 소련의 국가사회주의체제가 이를 대표하는 예라고 할 수 있다. '정경일치체제' 하에서는 정치가 곧 경제를 좌우하며, 기업은 국가의 개입 없이 독자적으로 활동하지 못한다. 이러한 체제 아래에서는 정치적으로 교섭을 잘하는 자, 다시 말해서 계획단계에서 생산량을 적게 할당 받고, 자원과 인력을 더욱 많이 확보하는, 이른바 계획교섭(plan bargaining)에 능한 자가 훌륭한 경영자로 인정을 받게 된다. 셋째, 고도경제성장 모형에서 파생된 정치권력(political power)과 경제권력(economic power)이 부정적으로 결합된 '정경유착체제'이다. 이것은 계획경제에 의해 경제의 큰 틀이 짜이지만 기본적으로는 시장경제체제에 의해 경제 시스템이 운영된다는 특징을 지닌다.

(5) Krueger(1974)는 개도국은 시장경제가 발전하지 못하여 정부가 경제활동에 광범위하게 개입함으로써 다양한 형태의 지대를 발생시킨다. 각 경제주체가 지대추구행위를 함으로써 뇌물, 밀수 및 암시장형태의 부패구조를 형성한다고 하였다. 이러한 부패가 경제활동의 사적비용과 사회적 비용의 괴리를 낳고 이것이 사회후생을 감소시킨다는 것을 경제적 모형을 통해 보여주고 있다. Mauro(1998)에 의하면 개도국의 부패는 투자비용을 증가시키고 경제주체들을 지대추구행위로 유인함으로써 자원배분구조왜곡과 경제발전의 장애를 가져온다.

지대가 발생하면 이것의 배분과정에서 광범위한 인적네트워크를 형성할 수밖에 없다. 즉 중국 특유의 ‘관시(關係)시스템’이 구축되어 부패의 온상이 되었다는 것이다. 中兼(1999)이 지적한 계획경제와 시장경제가 병존하는 이중가격제도 하에서 지대추구행위와 정부관료가 인허가권 및 개발허가권을 뇌물을 받고 거래하는 행위, Nolan(2001)이 지적한 국유기업 경영자의 대량 물품구매권을 이용한 뇌물수수 행위, 국유은행과 국제신탁투자공사가 금융자원을 대규모로 할당할 때 특정기업이나 특정인에 배정하는 행위, 지방정부가 공식·비공식 허가를 통해 특정 지방기업을 보호하는 행위, 국가개입에 의한 무역과 외환 관리로 인한 무역장벽을 우회한 밀수무역행위 등이 모두 지대와 관련된 부패행위이다.

이와 관련된 실증분석으로는 다음을 들 수 있다. 憑精志(1994)는 1981년에서 1988년까지 이중가격제도 하에서 상품가격차, 대출의 이자율차와 환율차 등을 사용하여 지대규모를 추계한 결과 GNP의 20~25%를 차지하였으며 1988년에는 GNP의 40%에 이르렀다고 주장한다. 이러한 지대가 모두 부패 및 지하경제와 관련되는 것은 아니지만 그 온상이 될 수 있다는 것만은 확실하다. Ding(1998)은 홍콩당국 발표의 무역데이터와 중국 발표의 무역데이터의 차로부터 1993년에 수출입 모두 80억 달러를 초과하는 거액의 밀수가 이루어졌다고 추계하고 있다.

둘째, 主人-代理人 문제로서 중국 국유기업의 부패문제를 접근하는 흐름이다. 정해용(1999), 전병곤(2003)은 개혁개방이후 시장화, 사유화와 분권화 방향으로 새롭게 국유기업의 지배구조가 변화하면서 형성된 이해당사자 간 주인-대리인 관계가 부패를 발생한다는 것이다. 즉 중앙정부, 지방정부, 기업경영자와 노동자 간의 주인-대리인 관계에서 각 이해당사자 간 목표가 불일치하고 정보의 비대칭성과 불확실성으로 인한 도덕적 해이가 부패로 귀결된다는 것이다.

셋째, 公共財적인 視角에서 중국 국유기업 부패문제를 접근하는 흐름이다. 즉 중국의 국유기업은 기업 감시에 관한 인센티브부재와 불분명한 소유구조와 기업지배구조로 非排除的인 공공재 특성을 갖는다. 정명기(2004)에 의하면 노동자, 경영자와 정부관료들은 국유기업을 기회주의적 대상으로 보고 자신들이 투입한 것보다도 더 많은 가치를 전유한다. 이 과정에서 경영자에 의한 자산의 유실과 횡령, 관료들의 강제적 조세징수, 뇌물수수와 노동자들을 위한 불법 비금전적 혜택 제공 등 부패-일종의 공유지비극-가 발생한다는 것이다. 이근 외(2005, pp. 171-204)에 의하면 상층부담합과 하층부담합, 이중담합으로 횡령 및 착복 형태로 공공재적인 국유기업의 자산유실이 발생하고 있음을 보여주고 있다.

이처럼 중국 국유기업에 대한 부패현상에 대한 연구가 지대추구행위 중심에서 다양한 시각으로 발전하고 있음을 알 수 있다.

3. 腐敗의 經濟模型

3.1. 腐敗行爲가 없는 境遇

3.1.1. 經濟模型의 假定

중국 국유기업 민영화과정을 기업소유권이 민간에게 이전되는 과정으로 본다면, 정부의 행정명령체계에 의해 일원화된 상태에서 다양한 이해당사자들이 분화하게 된다는 것을 의미한다. 이해당사자는 정치가, 재무부, 경영자, 민간주주, 노동조합이 해당될 것이다. 여기서는 실업억제를 통해 사회적 안정을 달성하려는 정치적 목표를 가지는 그룹을 '政治家'로, 민간주주의 수익극대화로 경제적 효율성을 제고하려는 그룹을 '經營者'로 구분한다.⁽⁶⁾ 기업소유권 중 경영권은 고용결정권으로 한정한다. 민간주주의 기업지분은 α , 정부지분율은 $(1 - \alpha)$ 이고 각 지분율만큼 배당을 받는다. 정부지분은 재무부가 관리한다.⁽⁷⁾ 정치가는 지분없이 제도에 의해 경영권을 행사한다.

먼저 경영자의 효용을 민간주주의 수익, 즉 총이윤 중에서 민간주주에게 분배되는 배당액으로 설정하면 다음 식으로 나타낼 수 있다.⁽⁸⁾

$$(3.1) \quad U_m = \alpha\pi = \alpha[p \cdot x(L, K) - (wL + rK)]$$

π 는 이윤, p 는 상품의 가격, $x(L, K)$ 은 생산함수, K 는 자본이고 고정된다. 생산함수는 신고전파 생산함수를 가정한다.⁽⁹⁾

정치가의 효용을 정치적 순편익함수로 나타내면 다음과 같다.

$$(3.2) \quad U_p = qL - (1 - \alpha)m(L)L$$

q 는 단위고용당 정치가 편익의 화폐가치이며 일정하다고 가정한다.⁽¹⁰⁾ 정치가가 한 단

(6) 앞의 이해당사자 중에서 정치가는 노동조합의 이익, 경영자는 민간주주의 이익을 대변하는 것으로 볼 수 있다.

(7) 정부는 엄밀히 말하면 정치가그룹과 재무부그룹으로 구성된다. 즉 사회적 안정 등 정치적 목적을 갖는 정치가그룹과 재정수입을 늘리려는 재무부그룹이 상호견제하면서 존재한다.

(8) 정부(재무부)의 투자수익은 $(1 - \alpha)\pi$ 로 나타난다. 이것의 최대화 1계조건은 국유기업의 이윤극대화조건과 동일하다. 결국 기업의 이윤극대화는 주주수익극대화를 가져온다.

(9) 고용이 증가함에 따라 생산량은 증가하고 한계생산물이 체감하는 경우이다. 이것을 수식으로 나타내면 $x'(L) > 0$, $x''(L) < 0$ 이다.

위고용을 증가하면 기업은 임금 w 를 지불하고 한계생산물가치 VMP_L 을 얻기 때문에 재정 수입이 $(w - VMP_L)(1 - \alpha)$ 만큼 감소하지만 정치가는 실제로 지불하는 비용은 없다. 그러나 재무부가 정치가에게 제재를 가할 수 있기 때문에 정치가는 부담(비용)을 갖는다.⁽¹¹⁾ 이때 정치가의 비용을 $(1 - \alpha)m$ 이라 하면 정치가는 재정수입 감소만큼 비용을 완전 内部化(internalized)하지 않기 때문에 $m < (w - VMP_L)$ 이 된다. $m(L)$ 은 고용량의 함수로 나타낸다. 고용증가에 따라 비용이 증가하고 한계비용은 체증한다고 가정한다. 즉 $m'(L) > 0$, $m''(L) > 0$ 이다.

3.1.2. 經濟模型의 均衡點

앞에서 지적하듯이 정치가와 경영자의 목적함수가 다르다. 그러므로 경영권을 누가 갖는가에 따라 기업의 均衡雇傭은 달라진다. 먼저 경영자에게 경영권이 있다면 민간주주의 최대화에 따라 식(3.1)의 최적 1계조건을 만족해야 한다.

$$(3.3) \quad w = p \cdot x'(L_m, K)$$

식 (3.3)에서 좌변 항은 임금, 우변 항은 한계생산물가치를 나타낸다. 즉 기업의 이윤 극대화조건이다. 생산요소(노동)시장이 제대로 작동되었을 때 고용수준과 일치한다. 이 점 L_m 은 '經濟的 效率點'을 나타낸다. <그림 1>에서 w 선과 우하향하는 한계생산물가치곡선이 교차하는 점이다. 이때 최대이윤은 Δdwa 로 나타낼 수 있다.⁽¹²⁾

정치가가 경영권을 갖는 경우, 정치가는 정치적 이익 최대화에 따라 식 (3.2)의 최적 1계조건을 만족해야 한다.

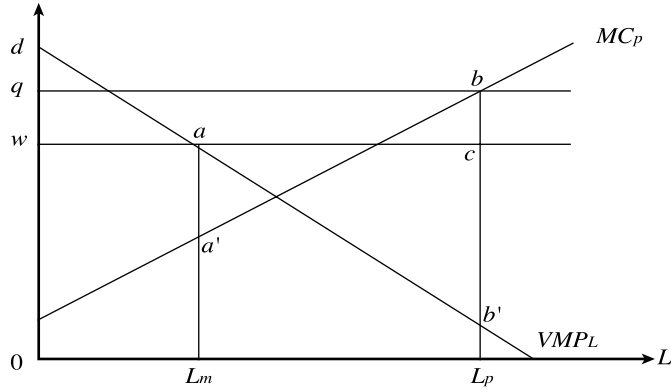
$$(3.4) \quad q = (1 - \alpha) [m(L_p) + m'(L_p)L_p]$$

좌변 항은 정치가의 단위고용당 한계편익을 나타내고 우변 항은 한계비용을 나타낸다.

(10) 정치가가 고용을 한 단위 늘림으로써 노동자들의 지지를 받아 현재 공직에서 재선가능성이 높아진대거나 명성과 권력의 기반이 강화되는 것 등이 포함될 것이다. q 수준이 <그림 1>에서 a' 보다 높은 한 과잉노동력을 보유하게 된다. 여기서는 중국의 과잉노동력이 상당히 존재한다는 것[오명호·허홍호(1999)]을 전제로 $q > w$ 인 경우를 중심으로 분석한다.

(11) 한 정치가가 국유기업의 고용확대로 상당한 재정감소를 가져오면 그 국유기업의 경영권을 회수하거나 다른 사업 참여를 못하도록 배제될 것이다. 재무부는 이런 불이익을 통해 정치가들을 경쟁시킴으로써 재정감소를 최소화하기 때문에 정치가는 무한대로 고용을 확대할 수는 없을 것이다.

(12) 총생산가치는 $\square dOL_m a$ 이고 임금비용은 $\square wOL_m a$ 이기 때문이다.



〈그림 1〉 政治的 目標點과 經濟的 效率點

즉 정치가는 자신의 한계편익과 한계비용이 일치하는 수준인 L_p 만큼 고용함으로써 정치적 목표를 달성한다. 〈그림 1〉에서 보듯이 q 곡선과 우상향하는 한계비용곡선⁽¹³⁾이 교차하는 점 L_p 와 일치한다. 이 점은 ‘政治的 目標點’을 나타낸다. 이때 이 기업의 이윤은 감소하여 $\Delta dwa - \Delta ab'c$ ⁽¹⁴⁾이 된다. 즉 정치적 결정은 민간주주 수익감소와 재정수입감소의 대가로 정치가에게 편익을 제공하는 비효율성을 초래한다.

〈그림 1〉은 정치적 목표점과 경제적 효율점을 함께 나타내고 있다. 정치가는 사회안정을 위해 과잉고용을 하므로 $L_p \geq L_m$ 이 성립된다. 정치적 목표점 L_p 와 경제적 효율점 L_m 의 차가 크면 클수록 경제적 비효율성은 심화된다는 것을 알 수 있다.

정치가와 경영자 두 집단은 각각의 목적함수를 달성하기 위해 항시 경쟁하므로 그 사회에서 누구에게 경영권을 주느냐에 따라 고용량이 달라진다. 정치가에게 주어지면 사회 안정은 유지할 수 있지만 경제내 비효율성이 존재하고, 경영자에게 주어지면 경제적 효율성은 달성되지만 사회안정을 해치는 실업을 감수해야 한다.

3.2. 腐敗行爲가 있는 境遇

3.2.1. 賂物供與

정치가가 경영권을 행사하면 정치적 목표점, L_p 에서 고용이 결정된다. 경영자는 민간주주의 수익이 $\alpha \Delta ab'c$ 만큼 감소하기 때문에 정치가에게 賂物(bribe)을 주어 고용을 감소하

(13) $MC_p = (1 - \alpha)[m(L) + m'(L)L]$ 라 놓으면 단위 정치비용함수의 가정에 의해 $m' > 0$, $m'' > 0$ 이므로 $\frac{dMC_p}{dL} = (1 - \alpha)[2m'(L) + m''(L)] > 0$ 이 성립한다. 그래서 우상향한 곡선이다.

(14) 총생산가치는 $\square dOL_p b'$ 이고 총임금비용은 $\square wOL_p c$ 이기 때문이다.

려는 유인이 발생한다.

뇌물액이 b 라 하면 경영자의 효용은 식 (3.5)로 된다.⁽¹⁵⁾

$$(3.5) \quad U_m' = \alpha[p \cdot x(L, K) - (wL + rK)] - b$$

그리고 정치가의 효용은 식 (3.6)으로 나타낼 수 있다.

$$(3.6) \quad U_p' = qL - (1 - \alpha)m(L)L + b$$

이제 정치가는 경영자의 효용을 고려하여 의사결정을 해야한다.⁽¹⁶⁾ 이들 효용이 移轉可能(transferable)하고, 合算可能(additive)하다면 결합효용이 최대화하는 방향에서 고용을 결정할 것이다.

$$(3.7) \quad \max_L U_s = \max_L (U_p' + U_m')$$

식 (3.7)의 최적 1계조건은 다음과 같다.

$$(3.8) \quad q - (1 - \alpha)[m(L_s) + m'(L_s)L_s] + \alpha[p \cdot x(L_s)' - w] = 0$$

중간값 정리를 이용하면 식 (3.8)을 만족하는 고용수준 L_s 는 L_m 과 L_p 의 사이에 존재한다는 것을 알 수 있다.⁽¹⁷⁾

$$(3.9) \quad L_m < L_s < L_p$$

식 (3.9)는 정치가가 경영권을 가지고 있는 경우, 뇌물이 허용되면 고용감소로 효율성

(15) 여기서 뇌물공여 시 처벌될 확률이 r 이고 형벌이나 벌금을 화폐가치로 환산하여 c 라 하면 식 (3.5)의 b 는 $b + rc$ 로, 식 (3.6)은 b 대신 $(1 - r)b - rc$ 로 바뀌어야 한다.

(16) 이런 뇌물은 다음과 같은 세 가지 기능을 수행한다. 첫째, 고용감소가 가져오는 효율증가에 대한 보상이다. 둘째, 일부 고용결정권의 경영자로 이전에 대한 보상이다. 즉 정치가가 뇌물을 받으면 더 이상 자기 정치적 이익만을 위해서 의사결정을 할 수 없고 경영자의 효용도 고려해야 한다. 셋째, 정치가의 사적이익과 공적이익을 분리시킨다.

(17) 증명은 〈부록〉 참조.

이 높아짐을 알 수 있다.⁽¹⁸⁾ 즉 시장이 존재하지 않는 상황에서 경영자는 뇌물을 통해 정치가의 경영권 일부를 구입함으로써 효율성을 증가시킨다는 것을 보여준다.

뇌물이 성사될 조건은 정치가와 경영자의 효용 모두 뇌물이 있기 전보다 증가해야 한다. 먼저 경영자의 효용증가분은 다음과 같다.

$$(3.10) \quad \Delta U_m = \alpha[-p \cdot \Delta x + w\Delta L] - b > 0$$

$\Delta x = x(L_p) - x(L_s) > 0$ 은 생산량 증가분을 나타낸다. 다음 정치가의 효용증가분은 다음과 같다.

$$(3.11) \quad \Delta U_p = -q\Delta L + (1 - \alpha)\Delta M_p + b > 0$$

여기서 $\Delta L = L_p - L_s > 0$ 은 고용증가분을, $\Delta M_p = m(L_p)L_p - m(L_s)L_s > 0$ 은 단위 정치비용의 증가분을 나타낸다. 식 (3.10)과 식 (3.11)을 b 에 대해서 풀면 뇌물액의 범위는 다음과 같다.

$$(3.12) \quad q\Delta L - (1 - \alpha)\Delta M_p < b < \alpha[w\Delta L - p\Delta x]$$

즉 뇌물액은 고용수준 L_p 에서 L_s 로 감소하면서 줄어든 정치가의 순편익보다는 크고 늘어난 주주의 순소득보다는 적다.

고용감소로 얻어진 이윤을 내쉬협상(Nash bargaining)방법으로 분배한다면 적정뇌물액을 구할 수 있다. 내쉬협상 방법은 효용증분의 곱을 최대화함으로써 구해진다.⁽¹⁹⁾

(18) 부패는 관료적 Red-tape이나 경직성을 줄이는 기능을 담당하여 정부의 능력분야에서 긍정적인 역할을 한다는 기능주의설을 주장하는 N. H. Leff, J. S. Nye의 논리와 저개발국가나 발전도상국가들처럼 정부의 통제로 인해 시장이 자유롭게 작동될 수 없어 경제적 생산성이 낮은 국가에서 부패는 시장 매커니즘이 작동할 수 있게 해주는 역할을 함으로써 경제발전에 기여할 수 있다는 시장교환설을 주장하는 R. Tilman, H. Simon과 A. Heidenheimer의 논리와 일맥상통하다. 김영중(1988) 참조.

(19) 이것을 수식으로 나타내면 다음과 같다.

$$\max_b \Delta U_p' \cdot \Delta U_m' = \max_b (-q\Delta L + (1 - \alpha)\Delta M_p + b)[\alpha(-p\Delta x + w\Delta L) - b]$$

$$(3.13) \quad b^* = \frac{(q\Delta L - (1 - \alpha)M_p) + \alpha(w\Delta L - p\Delta x)}{2}$$

정치가가 경영권을 갖는 경우 정치가 편익(q)이 클수록, 경제적 효율점과 괴리가 클수록, 민간지분율이 높을수록, 임금이 상승할수록, 뇌물액은 커진다. 반면 가격이 상승할수록, 생산성이 높을수록, 정치적 비용이 높을수록 뇌물액은 적어진다. 경영자가 경영권을 갖는 경우 정치가가 정치적 목적을 위해 경영자에게 뇌물 및 각종 특혜를 줄 유인이 발생한다. 이때 고용수준은 식 (3.9), 뇌물액은 식 (3.13)과 동일하다.

쌍방 간 뇌물이 허용되면 경영권 소유여부와 관계없이 고용은 L_s 로 결정된다. 이런 점에서 이 모형은 Coase정리가 성립한다고 볼 수 있다. 그러나 정치가에게 경영권이 있는 경우 뇌물은 고용수준을 줄임으로써($L_p \rightarrow L_s$) 효율성을 높이고, 경영자에게 경영권이 있는 경우 뇌물은 고용수준을 늘림으로써($L_m \rightarrow L_s$) 효율성을 낮춘다는 점에서 차이가 있다.

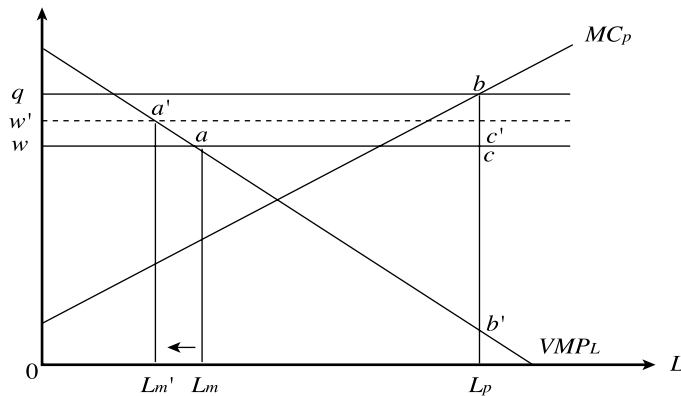
3.2.2. 談合

(a) 賃金引上의 境遇

경영자는 민간주주이익을 대표하여 경영활동을 해야 한다. 그러나 회사경영에서 경영자는 보다 많은 정보를 이용하거나 제도적 요인에 의해 민간주주이익을 대표할 수 없을 때 종종 자기이익을 위해 활동을 하게 된다.

정치가에게 경영권이 있는 경우 경영자는 민간주주이익을 위해 일할 수 없기 때문에 효율성을 추구할 유인이 없다. 그러면 경영자는 외부감시제도가 미비한 상태에서 종업원과 담합하여 자신과 종업원의 임금인상이나 후생복지비 지출을 증가할 유인을 갖는다.

임금이 상승하면 <그림 2>에서 보듯이 w 선이 위로 이동하므로 경제효율점은 L'_m 으로



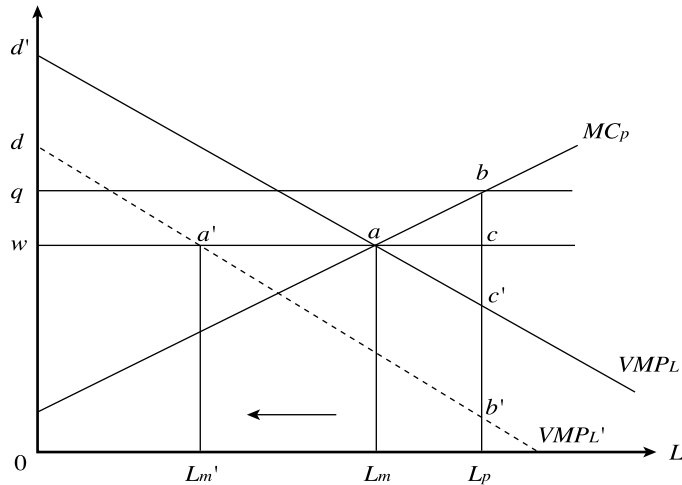
<그림 2> 賃金引上의 境遇

줄어든다. 즉 정치적 목표점과 차가 더 확대되어 경제의 非效率性이 增加한다. 이때 기업이윤은 $\Delta w \cdot L_p (\square w'wcc')$ 만큼 감소하여 기업손실이 심화됨으로써 기업의 부실화가 촉진된다. 이것은 민간주주 수익감소와 재정수입 감소를 초래할 뿐만 아니라 국유기업의 용자를 담당하는 국유은행의 부실화를 초래한다.

(b) 資產遺失의 境遇

정치가에게 경영권이 있는 경우 경영자가 경제적 효율성을 추구할 유인이 없기 때문에 발생할 수 있는 부패행위로 경영자에 의한 기업자산의 횡령 및 착복에 의한 자산유실을 들 수 있다. 이 경우 경영자 단독에 의해서 이루어지기도 하나 대부분 정치가와 담합에 의해서 이루어진다.

이 모형에서는 고정자산인 자본감소로 나타난다. 이처럼 자본이 감소하면 노동생산성이 하락하게 된다. 그러면 <그림 3>에서 보듯이 한계생산물가치곡선은 좌측으로 이동하게 되고 경제효율점은 L'_m 으로 줄어든다. 이때 기업이윤은 $\Delta d'wa - \Delta ac'c$ 에서 $\Delta d'wa' - \Delta a'b'c$ 로 감소하기 때문에 전체 이윤은 $\square d'db'c'$ 만큼 더 줄어들게 된다. 이 경우는 임금 상승인 경우와 마찬가지로 기업손실이 심화됨으로써 기업의 不實化를 促進된다. 이것은 민간주주 수익감소와 재정수입 감소를 초래할 뿐만 아니라 국유기업의 용자를 담당하는 국유은행의 부실화를 초래한다.



<그림 3> 資產遺失의 境遇

3.3. 比較靜態分析

시장상황, 기술적 조건과 제도적 요인 등 기업의 외부적 상황이 변화하면 경제주체의 의사결정에도 영향을 미친다.

3.3.1. 價格, 投資와 生産性이 增加하는 境遇

기업이 생산하는 상품가격이 상승하거나, 기술혁신 등으로 생산성이 증가하거나, 투자를 증가하게 되면 그 기업의 노동 한계생산물가치가 증가하게 된다. 이제 기업은 이윤극대화를 위해 고용을 증가하게 되고 경제적 효율점은 상승하게 된다.

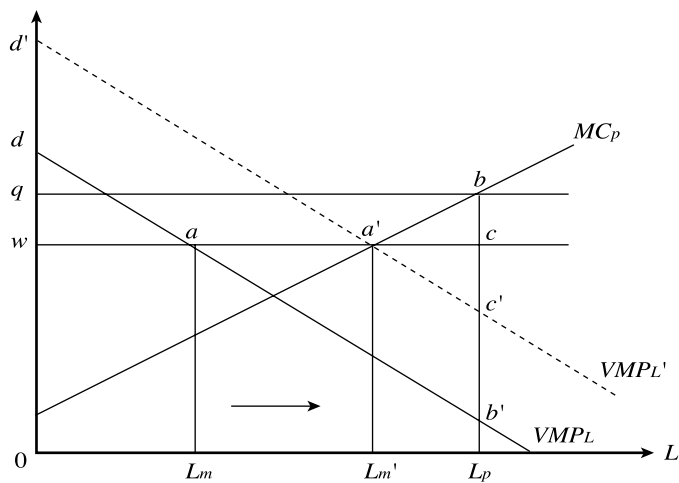
이 경우 <그림 4>에서 보면 가격상승이나 한계생산물 또는 투자가 증가하면 한계생산물가치 곡선은 우측으로 이동하게 되고 기업의 이윤극대화 고용수준은 L_m' 으로 증가하게 된다. 이 경우는 앞의 자산의 유실의 경우와는 반대로 기업의 이윤은 $\square d'db'c'$ 로 증가한다.

이때 경영권과 관계없이 경제내 효율성과 고용증가를 동시에 달성할 수 있다. 그리고 정치가가 경영권을 갖더라도 뇌물공여의 유인이 감소하므로 부패의 여지도 적어진다.

3.3.2. 民間持分率이 增加한 境遇

정부가 국유기업의 민영화를 위해 정부지분을 민간에게 공매하면 식 (3.4)에서 보듯이 재무부의 간섭이 줄어들므로 정치가의 한계비용은 감소한다. 이것은 정치가의 한계비용 곡선을 우측으로 이동하게 하고 <그림 5>에서 보듯이 정치적 목표점을 증가시킨다.

정치가에게 경영권이 있는 경우 정치적 목표점과 경제적 효율점의 차가 확대됨으로써



<그림 4> 價格上昇, 投資, 勞動生産性 增加가 發生한 境遇

계획에 의해 결정되었기 때문에 경영자의 독립적 역할은 거의 없었고 정부의 명령을 충실히 수행하는 관리자에 불과했다.

이 시기는 대부분 국유기업이고($\alpha = 0$) 정부가 모든 기업의 경영권을 가지고 있었으며 정치적 목표에 의해서 고용이 결정되었다. 모형에서 보면 정치가 효용을 나타내는 식 (3.2)만 존재하고 경영자의 효용을 나타내는 식 (3.1)은 존재할 수 없기 때문에 경제적 효율성추구는 체제 내에서 작동되지 않았다. <그림 1>에서 보듯이 이 시기는 경제적 효율점 이상인 L_p 수준의 고용을 유지하였기 때문에 국유기업은 사회안정에 기여하였지만 경제적 비효율성을 감수하면서 운영되었다.

부패행위에 대해서 정부는 일원화되어 있는 행정조직을 통해 모든 것을 통제하였기 때문에 경영자가 대변해야 할 주주도 없고 추구할 목적도 없기 때문에 부패행위를 해야 할 유인도 그만큼 없었다. 계획에 의해 할당된 몫만 생산하면 되므로 적은 할당량을 배정받기 위한 경쟁과정에서 부패가 존재할 뿐이었다. 이런 상태에서 사회적으로 문제가 될 만큼 부패행위가 발생할 여지가 거의 없고 다만 經濟的 非效率性이 체제 내에 만연하였다.

4.2. 經營權 以前時期(1979~1998)

개혁개방 초기 계획적 상품경제를 표방하던 중국정부는 기업소유권을 유지한 상태에서 내부지배구조를 바꾸고 시장환경을 개선함으로써 경제적 효율성을 제고하는 데 중점을 두었다. 이때 기업이윤유보제도,⁽²¹⁾ 그 다음 이개세(利改稅)⁽²²⁾ 그리고 청부책임제⁽²³⁾ 등 국유기업의 자율권을 보장하는 정책들이 도입되었다.

그러나 이런 정책들의 성과가 저조하자 정부와 기업 간 소유권관계의 모호성에서 기인

(21) 1979년에 시작된 이윤유보제는 이윤상납액 중 일부를 국유기업내 유보해서 그 사용권한을 경영자에게 위임하는 제도이다.

(22) 1983년 도입된 이개세제도는 이윤상납액을 세금납부로 전환한 것이다. 이윤상납이 세금과 배당금이 통합된 것으로 본다면 이것을 분리한 것이다. 흑자 국유기업은 이윤 중 55%를 소득세로 납부하고 나머지는 기업의 유보이윤으로 한다. 유보이윤 중 60%는 신제품 개발기금, 생산 발전기금, 비축기금으로 배당하도록 강제하고 있다. 그러나 지방 국유기업의 통제권과 세수, 유보이윤이 크게 줄어든 지방정부와 기업들의 반발로 시행된 지 얼마 되지 않아 폐지되었다.

(23) 국무원은 1986년 '기업개혁을 심화하고 기업의 활성화를 도모하기 위한 규정'을 통해서 청부책임제를 도입하였다. 청부책임제는 위탁경영책임제, 임대경영제와 주식제 형태로 실시되었다. 위탁경영책임제는 기업소유권은 국가가 갖고 공개경쟁을 통해 선정한 청부경영자에게 기업의 생산과 경영활동을 맡기는 것이다. 임대경영제는 기업자산소유자가 공개적으로 임차인을 선정하고 계약을 통해 기업의 경영권을 청부경영자에게 임대해 주는 대신 기업자산가치에 근거하여 지대를 상납 받는 제도이다. 주식제는 국가가 대부분의 주식을 보유하고 나머지 주식은 지역, 기업과 개인이 보유한다. 그리고 국가 외 최대주주가 경영권을 행사한다. 기업의 생산과 경영에 관한 결정권은 국가 외 최대주주가 보유하며 주식의 보유량에 따라 이익을 분배받고 투자와 경영의 위험을 부담한다.[전병곤(2003)].

한다는 주장이 강하게 대두되었다. 1992년 중국정부가 사회주의 시장경제로 전환되면서 이런 주장들이 제도정비의 바탕이 되었다. 사회주의 시장경제체제는 소유권으로부터 경영권을 분리하고 그것의 실천방안으로 주식회사제도⁽²⁴⁾를 도입·정착시키는 방향으로 전개되었다. 먼저 1992년 경영권이전을 위해 ‘전인민소유제공업기업 경영체제전환조례’(全民所有制工業企業轉換機制條例: 이하 전환조례)가 발표되었다. 전환조례는 기업의 재산권을 14개의 권리⁽²⁵⁾로 나누어 정부와 기업 간 권리를 명확히 하려고 하였다. 1993년 중국공산당 제14기 3중전회에서 ‘社會主義市場經濟體制 建立과 관련한 몇 가지 問題에 대한 決定’을 통해 현대기업제도 설립을 위한 4가지 원칙-재산권의 명료화, 책임과 권한의 명확화, 정부와 기업의 분리, 과학적 경영관리-을 제시하였다.⁽²⁶⁾ 또한 1993년 ‘중국인민공화국공사법(회사법)’을 제정하여 현대기업제도에 대한 법률적 조치를 취하였다.⁽²⁷⁾ 이 법은 국유기업에 대한 투자주체를 다원화함으로써 민간의 소유권확대와 기업에 대한 민간의 감시감독시스템을 구축할 수 있는 길을 터 주었다. 1994년 국유기업을 대형기업과 중소형기업으로 나누어 정책을 달리하였다(抓大放小). 대형기업은 국가의 집중적인 관리하에 M&A 등 규모의 경제이익 확대를 위해 기업집단으로 육성하고 중소형기업은 시장 원리에 따라 주식합작, 기업연합, 임대, 매각, 위탁경영, 파산 등 다양한 방법으로 민영화를 추진하였다.

이 시기는 중국정부 민영화의 노력에도 불구하고 전체적으로 국유기업 지분의 2/3 이상 국가가 비유통주 형식으로 보유함으로써 기업경영에 실질적으로 개입하고 경영자에 대한

(24) 주식회사의 주식은 국가주, 기업주, 개인주로 구성되어 있다. 국가주는 국가에 의해 소유되고 국유자산관리국에서 관리되었다. 기업주는 재투자되었으며 이사회는 일부 배당금을 경영자 보너스지급, 종업원 복리와 보상 등에 사용하였다. 개인주에게 이자와 배당금 모두 지급하였다. 이자와 배당금의 합계가 주식 총가치의 18%를 넘지 않도록 제한하였다. 또한 주주로서 개별 종업원에 대한 배당금 역시 고정부분과 변동부분으로 구성되어 있었고 상한선이 규정되어 있었다.

(25) 14개 권리는 생산경영결정권, 상품가격결정권, 상품판매권, 원자재구매권, 수출입권, 투자결정권, 유보이윤사용권, 자산처분권, 인수 및 합병권, 종업원고용권, 인사관리권, 임금보너스분배권, 내부기구설치권, 상납준조세거절권 등이다. 이근 외(2005)와 中兼(1999) 참조.

(26) ① 재산권 제도의 개혁을 통하여 국가소유지분 자산과 법인체로서 국유기업의 법인자산을 분리하는 개혁을 추진하며, ② 국유기업 가운데 특히 일부 대중형 국유기업들을 주식제 기업으로 전환하고(改造), ③ 일부 부실기업에 대해서는 파산제도를 포함하여 인수합병, 집단화, 경영청부, 임대경영 등을 통해 국유자산 재편을 시도하고(改組), ④ 이러한 제도적 개혁을 바탕으로 기업으로 하여금 현대적 경영기법에 근거한 과학적 효율적 경영관리를 강화하도록 유도한다는 계획이다[백권호(2004)].

(27) 중국 회사법은 회사를 유한책임회사와 주식회사 두 종류로 나누어 기업법인을 인정하고 있다. 그 후 현대기업제도의 회사제 형식은 유한책임회사, 주식회사 이외에도 국유독자회사, 합작경영회사, 주식합작기업, 외자기업, 사유기업 등 다양화되었다[구기보(2007)].

임면권을 통해 경영권을 통제하였다. 또한 경영자에게 보상메카니즘은 제도적으로 마련되었으나 책임메카니즘은 부재하였다.

경영자는 경제적 효율성 추구목적이 제약을 받고 책임질 유인은 약한 상태에서 다양한 형태의 부패행위를 할 유인이 발생한다. 또한 정부관료는 경영자에 대해 국유자산의 주인역할을 하지만 국유자산의 이익과 개인의 이익과는 제도적으로 무관하며 또한 효과적인 감독체계가 마련되어 있지 않는 상태에서 자신의 권한을 이용해서 경영자와 부패공모에 쉽게 가담한다. 첫째, 경영자는 자신의 경영권확대를 위해 뇌물을 제공한다. 이 때 뇌물은 정부주도경제하에서 ‘非合法的인 市場’을 작동시켜 경제적 효율성을 증가시키는 역할을 할 수 있다는 것을 앞 모형에서 제시하였다. 실제로 1980~90년대 초 경영자에게 인수·합병권이 없었기 때문에 비효율적인 기업이 파산하거나 합병되어 효율적인 기업이 창출되는 자동메카니즘이 없어 고용을 감소시킬 방법이 없었음에도 불구하고 경영자가 사실상의(de facto) 경영권을 행사하여 암묵적인 자산양도·청산·인수합병을 촉진함으로써 자원배분의 효율성을 제고하였다는 것은 그 이면에 이런 뇌물거래가 있었음을 쉽게 추론할 수 있다.

둘째, 노동자와 담합하여 과도한 賃金引上이나 福祉厚生費 引上을 추진한다. 이 경우 경제모형 <그림 2>를 통해서 설명할 수 있다. 경영자가 임금을 인상하면 경제적 효율점이 축소되기 때문에 과잉고용이 확대되어 경제내의 비효율성은 증가된다. 또한 임금인상분($\Delta w \cdot L_p$)만큼 기업이윤이 감소하므로 그 만큼 국유기업경영이 악화되고, 상납액이 줄어들어 재정감소를 가져온다. 결국 이러한 국유기업부채를 국유은행이 감당했으므로 국유은행의 부실화로 이어졌다.

실제로 이 기간 동안 과도한 급여 및 보너스지급과 후생복지명목으로 유보이윤이 사용되는 암묵적 합의가 경영자와 종업원 사이에 이루어졌다.⁽²⁸⁾ 또한 위의 결과를 통계수치를 통해 확인할 수 있다. 1978~1988년 기간에 중국의 GNP는 불변가격기준으로 연평균 9.6% 증가하였으나 1978~1984년 기간에 국유기업으로부터 정부로의 이윤상납은 오히려 연평균 11.4% 감소하였다. 1984~1988년 기간에는 연평균 1.5% 증가하여 1978~1988년 기간 전체로 보아 불과 연평균 0.2% 증가를 보였다. 반면에 국유기업종업원에 대한 보너스지급과 유보이윤은 같은 기간에 각각 연평균 41.1%와 22.9%가 증가하였다. 이렇게 많은 금액이 종업원들에게 보너스로 지급되었거나 기업에 유보되었지만 국유기업의 효율성은 전혀 개선되지 않았다. 총이윤율(이윤/자본)은 연평균 1.6% 감소하였고 단위자본

(28) Walder(1988) 참조.

〈表 1〉中國 國有企業 經營成果 推移

연도	적자 기업 적자총액(억 원)	적자율(%)	적자 기업수 비중(%)
1978	42	7.6	19.3
1980	34	5.5	19.2
1985	32	4.2	9.6
1988	82	8.4	10.9
1989	180	19.5	16.0
1990	349	47.3	27.6
1991	367	47.7	25.8
1992	369	40.8	23.4
1993	453	35.6	28.8
1994	483	36.8	30.9
1995	640	49.0	33.5
1996	791	65.7	37.7
1997	831	66.0	39.2
1998	1,021	65.0	41.4
1999	851	46.8	n. a.

資料: 박장재(2002, p. 46)에서 간접인용.

당 생산은 연평균 0.9% 증가하는 데 그쳤다.⁽²⁹⁾

셋째, 정부관료와 담합하거나 경영자가 자신의 경영권을 활용하여 國有資產의 低評價, 橫領 및 着服함으로써 國有자산을 유실한다. 위탁경영제 실시하는 경우 정부관료는 기업 자산을 의도적으로 저평가하여 위탁하거나 임대하고 그 대가로 뇌물을 수수하거나 주식을 요구함으로써 國有자산을 유실한다. 또한 경영자가 國有기업이 생산하는 동종 및 유사제품을 생산하는 사기업을 설립하여 國有자산을 이전하여 착복한다. 이런 행위들은 결국 國有기업의 자본감소를 가져오므로 〈그림 3〉에서 보듯이 경제적 효율점을 낮추어 과잉노동력이 확대되고 현저한 이윤감소(□ $dd'b'c'$)를 가져오으로써 國有기업자체는 부실화되고 이것은 민간주주의 수익감소와 정부의 재정감소를 초래한다.

넷째, 정치가에게 실질적으로 경영권이 있는 상태에서 민간지분율의 확대로 경영자의 뇌물공여유인이 증가되었다. 이 상황은 〈그림 5〉에서 보듯이 민간지분율(α)은 정치적 비용을 감소시키므로 정치적 목표점이 상승하여 경제적 효율점과 괴리가 커진다. 경영자는 정치적 목표점을 감소시키고 경제적 효율성을 높이기 위해 더 많은 뇌물을 공여해야 할 유인이 발생한다.

(29) 이근 외(2005) 참조.

이러한 부패행위들은 부분적으로 경제적 효율을 높이는 측면도 없지 않지만 대부분 국유기업의 赤字 深化를 초래하였고 중국 국유은행의 不實債權問題를 야기하였다. <表 1>은 이러한 사정을 잘 설명해준다. 개혁개방초기 10년 국유기업 평균적자율이 6.4%이던 것이 1997년에는 66.0% 최고조에 이르다가 약간 감소추세에 있다. 기업수로 보아도 개혁개방초기 10년 평균 14.8% 기업이 적자였지만 1998년 41.4%에 이르렀다. 이 시기 중국경제는 세계의 유풀이 없을 정도로 빠른 경제성장을 경험하였지만 역설적으로 국유기업의 경제적 성과는 왜 점점 더 악화된 것인지는 이제 앞의 모형을 통해 이해할 수 있을 것이다.

4.3. 所有權 以前時期(1999~현재)

1993년 회사법, 1995년 抓大放小정책 등이 경영권을 분리하여 경제적 효율성 제고에 기여했음에도 ‘생산수단의 公有를 중심으로 한다’는 원칙 속에서 진행됨으로써 역시 한계를 지니고 있었다. 즉 잔여청구권과 분리된 경영권 민간이전은 국유기업의 개혁을 불완전하게 할 수 밖에 없었다. 이에 중국정부는 소유권자체를 민간에 이전하여 국유기업을 시장에서 경쟁하는 방향으로 정책을 실시하였다.

1999년 ‘中華人民共和國證券法’(증권법)을 제정하여 공유제 이외의 다양한 소유제허용을 체계화하였다. 동년 중국공산당 15차 중앙위원회 4차 회의 ‘국유기업개혁과 발전에 관한 약간의 중요문제에 대한 중공중앙의 결정’(中共中央關於國有企業改革和發展若干重大問題的決定)은 비유통주를 유통주로 전환하여 증권시장에 상장하여 국유기업의 소유권을 민간에 이전하였다.⁽³⁰⁾ 또한 외국인 구매도 허용하여 지분분산을 통한 기업지배구조를 개선하려고 한다. 2001년 WTO가입으로 외자기업에 내국민대우가 확대·적용되면서 기존 중국기업의 M&A관련 법적, 제도적 장치를 이용할 수 있게 허용하였다. 2003년 중국정부는 국유기업 M&A에 걸림돌이 되어왔던 재산권 행사주체를 명확히 하기 위해 국유자산감독위원회를 설치운영하고 있다. 즉 기업소유권을 민간에게 이전하는 합법적인 (de jure)인 민영화과정 밟고 있는 것이다.

<表 2>는 중국 국유기업 민영화 추이를 보여주고 있는데 1999년 이후 민간지분율이 빠른 속도로 증가하고, 그 중 外部者의 지분비율이 가장 높음을 알 수 있다. 그리고 민영화

(30) 중국정부는 비유통주를 1999년, 2001년 두 차례에 걸쳐 주식시장에 판매하였는데 주식시장의 공급물량과다에 대한 우려로 추가폭락을 초래하기도 했다. 1, 2차 시험 비유통주 개혁이 성공하자 중국정부는 2005년 5개 부처(증권감독관리위원회, 국유자산감독관리위원회, 재정부, 중국인민은행, 상무부 등)가 공동으로 비유통주 개혁을 1,300여 개 상장기업 전체로 확대하는 가이드라인을 발표하였다. 2006년 현재 비유통주에서 유통주로 전환한 상장회사는 1,014에 달하고 있다[구기보(2007)].

〈表 2〉中國 國有企業 民營化 推移: 1995~2001

연도	대상기업 민간지분율 (%)	대상기업 지분소유자별 지분율			민영화 기업비중 (%)	민영화기업	
		경영자	노동자	외부자		민간지분 보유율	민간경영권 보유
1995	3.5	0.0	0.5	3.0	6.8	54.6	52.0
1996	4.2	0.1	1.0	3.2	7.8	55.6	51.7
1997	5.5	0.5	1.3	3.8	10.8	53.2	48.7
1998	9.4	1.2	2.5	5.6	16.3	59.5	55.2
1999	14.3	2.7	3.8	7.9	22.9	64.0	59.5
2000	23.9	6.9	7.5	9.6	33.7	72.2	70.7
2001	33.0	10.0	9.9	13.1	43.6	76.6	75.2

資料: Garnaut *et al.*(2006, p. 46).

1. 10개 도시 387개 국유기업대상 서베이조사.
2. 민영화기업은 민간지분율 50% 이상인 기업.

〈表 3〉中國의 失業率 變化推移

연도	1985	1990	1995	2001	2002	2003	2004	2005
실업률	1.8	2.5	2.9	3.5	4.0	4.3	4.2	4.2

資料: 중국통계국, 『중국통계연감』, 각 년도.

기업비중은 1995년 6.8%에서 2002년 43.6%로 6년 동안 평균 6%씩 빠르게 민영화가 진행되었다. 2001년 현재 민영화기업의 민간지분율이 70%를 초과하고 있으며 그 중 75.2%가 민간이 경영권을 행사하고 있음을 알 수 있다. 이 시점에서 중국의 민영화가 상당히 진전되고 있다는 것을 보여준다.

이것은 〈그림 1〉에서 보듯이 경영권이 경영자에게 있는 것을 의미하며 경제적 효율적인 L_m 수준에서 고용이 결정된다는 것을 의미한다. 그러면 $L_p - L_m$ 만큼 실업이 발생한다. 현실에서는 기업청산, 인수·합병 등으로 고용을 감축하는 것으로 나타난다. 〈表 3〉에서 보듯이 90년대에 2%대 실업률이 2000년대 4%대를 상회하는 것으로 나타나고 있는데 이것은 국유기업 失業의 急増으로 판단된다.⁽³¹⁾

이러한 민영화로 인해 대량해고가 발생하자 효율보다는 사회안정을 위해 정부는 雇傭

(31) 여기에 下崗人員을 포함하면 실업률 격차는 더 증가한다.

維持를 강조하기 시작하였다. 중앙정부는 민영화과정에서 고용안정을 강조하고 지방정부는 고용을 유지하기 위해 경영자에게 특혜를 제공함으로써 기업을 통제하려고 하였다. 지방정부의 고용유지 방식은 국유기업 공개매각대금을 재고용기금으로 구매자에게 제공하거나⁽³²⁾ 국유기업부채 탕감과 노동자 재고용 조건으로 자본시장 미발달에 따라 국유기업자산평가가 어려운 점을 이용하여 저평가 또는 할인 매각하는 방식을 취하였다. 이 과정에서 정부관료는 뇌물을 수수하거나 매각 국유기업의 주식을 양도받음으로써 부패행위에 가담했고 국유자산은 유실되었다.

이 모형은 <그림 1>에서 보듯이 경제주체가 상이한 목적을 갖고 있을 때 경영권을 갖지 않는 경제주체가 목표달성을 위해 부패행위에 가담할 수 있다는 것을 보여주고 있다. 중국의 경우 개혁개방초기 경영권이 정치가에 있었기 때문에 국유기업은 비효율적으로 경영되었고 부패가 어느 정도 경제적 효율성을 제고하는 측면도 존재하지만 전체적으로 국유기업 부실화를 촉진하였다. 90년 후반 실질적으로 민영화가 이루어진 상태에서 경영권이 경영자에게 이전되면서 사회안정을 달성하려는 정부에 의해서 새로운 부패행위가 발생하는 새로운 국면에 직면하고 있다.

5. 結 論

기업 소유권의 핵심요인을 경영권과 잔여청구권이라 할 때 국유기업 민영화는 소유권을 민간에게 이전하는 과정이라 정의할 수 있다. 중국의 경우는 구소련과 동구권과 달리 소유권 중 먼저 경영권을, 다음 소유권(경영권과 잔여청구권)을 이전하는 순차적이고 점진적인 방식으로 이루어졌다.

이 연구는 이런 민영화과정에서 사회안정을 목표로 하는 정치가와 경제적 효율성을 목표로 하는 경영자 간의 경영권 배분문제와 관련하여 부패가 발생할 수 있다는 것을 설명할 수 있는 경제모형을 제시했다. 이 모형에 의하면 다음과 같은 부패유형이 발생한다. 첫째, 정치가가 의사결정권을 갖는 경우 주주이익 증가를 위해 경영자가 賂物을 供與할 유인이 생긴다. 이때 뇌물은 경제 내 효율성을 제고시키는 역할을 한다. 둘째, 경영자가 의사결정권을 갖는 경우 정부는 정치적 목표점에서 결정하도록 경영자에게 特惠를 提供할 유인이 발생한다. 이때 경제 내 비효율성이 증가하고 기업은 부실화된다. 셋째, 주인-대리인문제가 발생한 경우 경영자는 임금인상, 후생복지비 증가와 국유자산 착복 등을 통

(32) 국유기업의 순자산가치가 음인 경우 정부는 노동자의 재고용을 위해 국가자산퇴출기금과 국유기업파산준비기금을 마련하여 국유기업을 지원하고 있다.

해 企業不實化를 촉진한다. 넷째, 민간으로 경영권 이전 없이 추진되는 민간지분확대는 정치가의 정치적 비용을 줄임으로써 過剩雇傭의 확대를 가져오고 경제 내 기업부실화를 촉진한다.

중국의 경우 개혁개방초기 경영권이 정치가에 있었기 때문에 국유기업은 비효율적으로 경영되었고 부패가 어느 정도 경제적 효율성을 제고하는 측면도 존재하지만 전체적으로 국유기업 부실화를 촉진하였다. 90년 후반 실질적으로 민영화가 이루어진 상태에서 경영권이 경영자에게 이전되면서 사회안정을 달성하려는 정부에 의해서 새로운 부패행위가 발생하는 새로운 국면에 직면하고 있다.

이것의 해결방법은 국유기업도 비국유기업처럼 경제적 효율성에 전념하도록 사회안정 역할을 분리하고 기업의 소유권을 경영자에게 명확하게 이전해야 한다. 즉 사회안정망을 구축하여 실업문제를 복지차원에서 해결하거나, 비국유기업 투자활성화를 통해 고용을 창출하거나, 고용정보를 원활히 제공하는 등 국유기업과 독립적으로 사회안정문제를 해결할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 정부는 시장경쟁체제 확립을 위한 제도 창출자로서 기업경영에 대한 외부감사자로서 역할을 수행해야 한다. 국유기업은 투명하고 공정하게 경영자를 선정하고 경영자는 자신의 권한으로 경영하고 성과에 대해 책임지는 시스템이 구축되어야 한다.

현재 중국은 사회안정기능을 국유기업에서 분리하고 정부가 외부감사자로만 존재하는 현대기업제도를 정착시키는 방향으로 전환하고 있다. 그러나 아직도 지방정부들은 고용유지조건으로 국유자산을 할인 매각 및 특허 제공의 대가로 뇌물을 수수하고 있고, 계속 국유기업 경영에 영향을 행사하기 위해 소유권 이전이 모호하게 이루지고 있다. 이러한 추세가 당분간 지속될 것으로 예측되어 중국의 국유기업 민영화는 아직도 진행 중이며 빠른 경제성장이 이루어지고 있음에도 불구하고 중국 경제 내에 비효율성과 부패는 지속될 것으로 보인다.

韓國海洋大學校 國際貿易經濟學部 教授

606-791 부산광역시 영도구 동삼동 1

전화: (051)410-4405

팩스: (051)404-3987

E-mail: yis@hhu.ac.kr

〈附錄〉 식 (3.9) 證明

$$\frac{dU_s}{dL} = U'_s = q - (1 - \alpha)[m(L_s) + m'(L_s)L_s] + \alpha[p \cdot x'(L_s) - w] = 0$$

식 (3.3)에서 $q - (1 - \alpha)[m(L_p) + m'(L_p)L_p] = 0$ 이므로

$$U'_s(L_p) = q - (1 - \alpha)[m(L_p) + m'(L_p)L_p] + \alpha[p \cdot x'(L_p) - w] = \alpha[p \cdot x'(L_p) - w] < 0$$

이 성립한다.

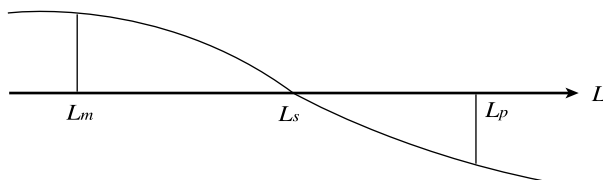
식 (3.4)에 의해 $p \cdot x'(L_m) - w = 0$ 이므로

$$U'_s = q - (1 - \alpha)[m(L_m) + m'(L_m)L_m] + \alpha[p \cdot x'(L_m) - w] = q - (1 - \alpha)[m(L_m) + m'(L_m)L_m] > 0$$

이 성립한다.

$U'(L) = q - (1 - \alpha)[m(L) + m'(L)L] + \alpha[p \cdot x'(L) - w]$ 이라 놓으면

$m''(L) > 0, x''(L) < 0$ 이므로 $\frac{dU'}{dL} = U'' = -(1 - \alpha)[2m'(L) + m''(L)L] + \alpha p \cdot x''(L) < 0$ 이 성립한다. 이것은 함수 $U'(L)$ 가 단조감소함수를 의미한다. 그러면 중간값 정리에 의해 $U'(L) = 0$ 의 해는 유일하며 L_s 는 L_p 와 L_m 사이에 존재한다. 이것을 그림으로 나타내면 아래와 같다.



參 考 文 獻

구기보(2007): “중국 국유기업의 소유제개혁과 주식제 발전,” 중국학연구회, 『중국학연구』, **40**, 143-166.

김영중(1988): 『민주사회발전을 향한 행정부패와 방지전략』, 한국행정학회.

나카가네, 카츠지(中兼和津次)(1999): 이일영·양문수 역, 『중국경제발전론』, 나남출판사.

박장재(2002): “중국 국유기업의 인원하강에 대한 연구,” 『중소연구』, **92**, 35-71.

반부패특별위원회(2001): 『부패방지백서(腐敗防止白書)』.

- 백권호(2004): “중국 국유기업제도 개혁에 관한 역사적 접근,” 『경영사학』, **19.3**, 125-155.
- 오명호·허홍호(1999): “중국 국유기업의 개혁과 사회안정,” 『중소연구』, **83**, 37-56.
- 이근·한동훈·정영록(2005): 『중국의 기업산업경제』, 박영사.
- 전병곤(2003): “중국 국유기업 개혁과 부패,” 『중국학연구』, **25**, 1-22.
- 정명기(2004): “중국국유기업의 개혁에 관한 연구,” 『한국정책과학학회보』, **8.1**, 115-134.
- 정해용(1999): “중국의 시장경제체제 전환과 정부-국유기업관계,” 현대중국학회, 『현대중국연구』, **2**, 231-273.
- 憑精志 編(1994): 『中國地下經濟透視』, 中國檢察出版社.
- 中國統計局: 『中國統計年鑑』, 各 年度.
- Boycko, M., Sheifer, A., and Vishny, R. W.(1996): “A Theory of Privatization,” *The Economic Journal*, **106**, 309-319.
- Ding, Jianping(1998): “China’s Foreign Exchange Black Market and Exchange Flight: Analysis of Exchange Rate Policy,” *Developing Economics*, **36**, 24-44.
- Garnaut, R., Ligang Song, and Yang Yao(2006): “Impact and Significance of State-Owned Enterprise Restructuring in China,” *The China Journal*, **55**, 35-63.
- Krueger, A. O.(1974): “The Political Economy of the Rent-Seeking Society,” *American Economic Review*, June, 291-303.
- Mauro, Paoro(1998): “Corruption: Cause, Consequence and Agenda for Further Research,” *Finance and Development*, March, 11-14.
- Nolan, Peter(2001): *China and Global Economy*, Palgrave.
- Walder, A.(1988): “Wage Reform and the Web of Factory Interests,” *China Quarterly*, **109**, 22-36.

