

# 中國 鄉鎮企業의 成長 要因과 展望

金 時 中

개혁기 중국경제 주역의 하나로 등장한 鄉鎮企業은 農村 工業化를 성공적으로 달성하였으며, 일종의 公有企業의 성격을 지니면서도 경쟁에서 우위를 차지하여 왔다는 독특성으로 인하여 많은 연구의 대상이 되어 왔다. 이 논문은 향진기업이 개혁기 중국의 특수한 여건하에서 한편으로는 시장경제적 주체로서의 성격을 보유하고 다른 한편으로는 말단 지방정부의 지원과 보호를 받을 수 있음으로써 위 두 측면에서의 독특성을 보이면서 급속한 성장을 달성할 수 있었음을 분석하였다. 그러나 중국경제의 市場化가 심화되면서 향진기업의 급성장에 기여하였던 요인들이 점차 약화되고, 이에 따라 향진기업 특히 鄉村集體企業의 성장세가 둔화되고 또한 그 공유제적 특성에 변화가 나타날 것으로 전망한다.

## 1. 序論: 問題의 提起

1978년말 개혁·개방 정책을 채택한 이후 중국경제는 계획경제체제에서 시장경제체제의 전환과 농촌 중심의 저개발사회에서 도시 중심의 산업사회로의 전환이라는 두 측면의 근본적인 변화를 겪고 있다. 이런 의미에서 중국은 체제개혁과 경제발전이라는 두 가지 작업을 동시에 추진해가고 있다고 하겠으며, 적어도 현재까지는 이러한 어려운 과제를 성공적으로 풀어가고 있는 것으로 평가된다. 즉 지난 20년 가까운 기간 동안 중국경제는 시장화의 뚜렷한 진전을 이룩하면서, 연평균 9% 이상의 성장율, 16% 이상의 수출증가율 등 세계 최고수준의 성과를 보여 왔으며, 경제구조에 있어서도 고용과 생산 양측면에서 산업화가 급속하게 진전되고 있다.<sup>(1)</sup> 이러한 중국의 성과는 체제전환 과정에서 큰 진통을 겪고 있는 구소련 및 동유럽 국가들과 뚜렷이 대비되는 현상이다.

이와 같은 중국경제의 두 측면에서의 전환에 기여한 핵심요소로서 향진기업이라고 불리는 농촌 비국유기업을 들 수 있다. 즉 개혁·개방기 중국경제의 성장에 있어서 구체제의 핵심 유산인 국유기업의 기여는 미미한 반면, 향진기업을 중심으로 하는 다양한 종류의 비국유기업들이 주도적 역할을 수행하고 있다. 많은 관찰자들은 향진기업을 1980년대

---

(1) 본 논문에서는 공업화는 물론 각종 서비스업의 비중 확대까지 포함하는 보다 넓은 개념으로서 산업화라는 개념을 사용한다.

중반 이후 중국 경제성장의 엔진으로, 또한 중국 경제체제 개혁의 독특성을 상징하는 요소로 지적하고 있다(Weitzman and Xu(1994, pp. 128-131), 서석홍(1996, pp. 123-124)). 특히 중국이 공유제 중심의 ‘社會主義市場經濟’를 목표 모형으로 제시하고 있는 현 상황에서 일종의 공유기업을 핵심 구성요소로 하는 향진기업의 지속적 발전 여부가 이 독특한 체제모형의 성립 가능성에 대한 하나의 시금석으로 작용할 것으로 평가된다(김시중(1998)).

기존 연구들은 중국의 향진기업이 갖는 특성을 다음 두 측면에서 제기하여 왔다. 첫째, 중국이 성공적으로 달성해 오고 있는 농촌 산업화의 핵심주체가 향진기업이라는 점이다. 즉 중국이 급속한 도시화를 억제하면서 산업화를 달성하고 있는 것과 관련하여 향진기업의 독특성이 제기되고 있다. 둘째, 향진기업의 핵심적 구성요소는 일종의 公有企業이지만 시장화의 진전 과정에서 지속적인 성장을 달성해왔다는 점이다. 즉 사기업이 공기업에 비해 효율적이라는 일반적인 인식과 달리 일종의 공기업으로서의 향진기업이 시장화가 진전되고 있는 중국경제의 성장을 주도해왔다는 독특성이 제기되고 있다. 향진기업과 관련한 이 두 특징은 모두 일반적인 경제학의 예측과 양립시키기 어려운 현상으로서 본격적인 탐구의 대상이 되고 있다.

본 논문은 이러한 독특성을 갖는 중국의 향진기업의 성장 요인을 분석하여, 향진기업이 그 독특성을 유지하면서 지속적으로 성장할 수 있을지를 전망해 보고자 한다. 본 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. 먼저 2장에서는 향진기업의 개념과 그 특성을 제시하고, 이어서 제3장에서 그 성장의 추이와 현황을 여러 측면에서 살펴본다. 제4장에서는 향진기업의 성장의 주요인을 여러 측면에서 분석해보았다. 이어서 5장에서는 앞의 분석에 기초하여 향진기업이 기존 특성을 유지하면서 성장을 지속할 수 있을 지를 전망해보았다.

본론으로 들어가기에 앞서 본 논문의 한계에 대하여 언급할 필요가 있다. 즉 본 논문의 연구대상인 향진기업은 그 포괄하는 대상이 광범위하고 또한 지역에 따라 상당히 다른 특징을 보이고 있기 때문에, 본 논문의 분석 내용이 일부 지역이나 특정 기업에 대해서는 적용되지 않을 수도 있다는 점을 지적해두고자 한다.

## 2. 鄉鎮企業의 概念과 特性

### 2.1. 概念

향진기업은 개혁 이전 인민공사 체제하에서 人民公社나 生産大隊가 운영하던 社隊企業

을 그 전신으로 한다. 개혁 이전 중국 농촌의 모든 부문을 통괄하던 인민공사 체제는 大躍進運動이 실패로 끝난 1960년대초 이후에는 대체로 인민공사-생산대대-생산대로 구성된 이른바 3급소유제의 구조를 유지하였다. 이 구조하의 약 30가구로 구성된 생산대는 농업생산에 있어서의 생산·회계·분배의 기본단위가 되는 하나의 집단농장으로 역할하였다. 반면 비농업 분야의 생산은 대부분 인민공사나 생산대대가 관리하는 기업들이 담당하였는데 이들을 社隊企業이라고 하였다. 이들 사대기업은 농촌의 자력갱생 차원에서 원칙적으로 원자재, 종업원, 시장을 모두 현지로 국한하도록(이른바 3就) 되어 있었으며, 주로 농기계·기구, 비료, 시멘트 등의 생산, 농기계 등의 수리, 운송, 건축 등을 담당하는 중소규모의 지역기업이었다.

그러나 1978년 이후 체제개혁이 실시되면서 농촌의 조직은 근본적인 변화를 겪게 된다. 중국은 농업부면에서 개혁을 시작하여 급속하게 추진한 결과 1983년말까지는 거의 전역에서 집단농장이 해체되고 개별 농가가 생산의 주체인 동시에 殘餘收益請求者(residual claimant)로 역할하는 가족농 체제가 農家經營請負制라는 이름으로 형성되었다. 또한 이 연장선 상에서 1983-84년에 걸쳐 인민공사 체제가 해체되어 인민공사는 대체로 지방행정 단위로서의 鄉으로 대체되고, 생산대대는 村이 이어받게 되었다.<sup>(2)</sup> 한편 향과 동급의 지방행정 단위로서 비교적 인구가 밀집되고 비농업 경제활동이 발달된 지역을 鎮으로 지정하였다.

이러한 농촌의 체제개혁에 따라 농촌의 비농업생산 구조도 변화되었는데, 과거의 사대기업이 그 관리 수준에 따라 鄉級 관리 대상은 鄉營企業(중국식 표현은 鄉辦企業)으로, 村級의 관리대상은 村營企業(중국식 표현은 村辦企業)으로 불리게 되었으며, 사대기업은 향진기업으로 개칭되었다. 그러나 이 향진기업의 개념은 과거부터 존재하던 사대기업이나 새로이 향 또는 촌이 설립한 企業뿐 아니라 개혁기에 새로 등장한 다양한 유형의 私企業까지 포함하게 되었다. 즉 문화혁명 이후 거의 소멸되었다가 개혁기에 들어 재등장한 個體戶(개인기업)과 소수의 농가가 합작하여 설립한 聯戶(일종의 동업기업)도 향진기업의 범주에 포함된 것이다. 또한 위의 범주에 그대로 속하지 않는 새로운 유형의 혼합형 기업도 많이 등장하였는데,<sup>(3)</sup> 이들 역시 향진기업으로 분류되었다. 결국 중국의 향진기업은

(2) 공식적으로는 鄉이 최말단의 지방행정단위이지만, 村에 실질적으로 최말단 행정조직 역할을 하는 村民委員會가 형성되어 있다. 한편 생산대는 村民小組로 이름을 바꿔 명맥을 유지하는 경우도 있고 완전히 해체된 경우도 있다.

(3) 이중에는 향·촌과 개인간의 명시적 합영기업이나 종래의 향촌기업이 부분적 혹은 실질적으로 사유화되는 과정에서 등장한 복잡한 소유구조의 기업 등이 포함된다.

농민이 집단적으로, 소수의 동업으로, 혹은 개인적으로 소유·경영하는 다양한 종류의 비국유기업을 총칭하는 개념인 것이다. 이 중 일정 행정구역(구체적으로 鄉·鎮·村)의 주민이 집단적으로 소유하는 기업을 鄉村企業 또는 鄉鎮集體企業이라고 한다.

향진기업은 중국의 소유제 분류상으로는 集體企業으로 분류되는 鄉村企業과 聯號, 그리고 기타 사기업으로 분류되는 개인기업과 사영기업,<sup>(4)</sup> 및 이들간의 合營企業을 모두 포함한다. 이 중 향(진, 촌)영기업은 명목상으로 향(진, 촌) 주민 전체가 집단적으로 소유하는 기업이다. 그러나 중국의 향촌기업은 이론적인 의미의 集體企業(collective) 혹은 生產協同組合(producers cooperative)과는 다소 차이가 있다. 특히 구성원들이 자신이 소속되는 집체(collective)에 자발적으로 참여한 것이 아니고 주거지에 따라 자동적으로 귀속되었다는 점과 소속원이 그 자산이나 이윤에 대해 실질적인 통제권을 갖지 못한다는 점에서 이론적인 집체기업과 다르다. 소유제 측면에서 볼 때 향촌기업은 국유기업에 비해 보다 말단의 지방정부에 의해 관리되는 公有企業으로 보는 것이 적절하다.<sup>(5)</sup> 이런 의미에서 중국 정부는 향촌기업을 공유기업의 하나로 간주하고 있다. 그러나 향촌기업 중 일부는 실질적인 사기업이지만 여러 경제적·정치적 동기에 따라 향촌기업으로 등록한 것으로 假集體 眞私營 企業이라고 불리운다.

## 2.2. 特性

### 2.2.1. 一般的 特性

향진기업은 농촌에 소재한 비농업생산의 주체로서 농촌 산업화의 주역이라는 특징을 갖는다. 이는 향진기업이 이미 개혁 이전부터 자력갱생의 목표하에서 농촌 산업화를 추진하는 과정에 형성된 사대기업의 후신이라는 점에 기인하지만, 개혁 이후 농촌 산업화의 추진이 더욱 강화되면서 그 중요성이 더욱 부각되고 있다. 즉 중국이 도시 국유기업 중심의 중공업화 발전전략과 중앙계획체제를 포기하여 시장화 및 분권화를 중심으로 하는 개혁을 실시하고 또한 지방정부가 적극적으로 농촌 공업화를 추진하는 과정에서 향진기업이 급부상하게 된 것이다. 이에 따라 향진기업은 농촌 공업화의 주체로서 ‘농민이 토지를 떠나도 농촌은 떠나지 않으며(離土不離鄉), 공장으로 들어가도 도시로 이주하지 않는(進廠不進城)’ 역할을 수행하도록 되었다. 또한 향진기업은 명목상으로는 ‘공업을 통해 농업의 발전 및 농민을 돕는(以工補農建農)’ 종래 사대기업의 기능을 계승하도록 되어 있다.

향진기업의 이러한 특성은 농촌과 도시를 엄격하게 구분하는 二重體制의 소산이다.<sup>(6)</sup>

(4) 중국에서는 종업원이 8인 이상인 사기업을 개체호와 구별하여 사영기업이라고 한다.

(5) 국유기업도 주관부문의 등급에 따라 중앙직속기업, 성(성급 직할시)관리 기업, 현(현급 시)관리기업 등으로 나누어진다.

개혁이전의 중국은 자력갱생을 원칙으로 하는 인민공사 체제의 농촌과 취업, 주택, 교육, 의료, 연금 등을 국가(구체적으로는 국유단위)가 보장하는 도시를 구분하고, 농민의 도시 유입을 엄격히 규제하였다.<sup>(7)</sup> 중국은 이러한 정책을 개혁 이후에도 기본적으로 유지하면서 다만 점진적으로 완화하여 왔다. 이 과정에서 도시 국유부문이 누려왔던 각종 특혜를 급격히 소멸시킬 때 발생할 사회적 혼란을 방지하는 한편 농촌의 잉여 노동력을 비농업부문에 흡수하는 역할을 향진기업이 수행하도록 한 것이다. 중국이 개혁이에도 이중체제를 유지하려는 데에는 도시화의 진전에 필연적으로 수반되는 대규모 인프라 투자 및 농촌 인구의 급속한 도시유입에 따르는 각종 사회적 문제를 억제하기 위한 이유도 작용하였다. 결국 향진기업은 중국이 의도했던 혹은 점진적 개혁과정에서 자연스럽게 등장했던 간에 급격한 도시화를 배제한 농촌 산업화의 핵심 주체로 등장하게 되었다.

농촌 산업화의 주체이자 지역기업으로서의 향진기업의 특성은 향진기업의 운영 실태에 관한 조사결과에 의해서도 뒷받침된다. 즉 향진기업은 설립자금 및 운영자금의 조달, 경영자의 선임, 종업원 고용, 원재료 조달을 대부분 현지에서 해결하는 것으로 나타났다(전성홍(1994, pp. 78-80, 109-114)). 특히 종업원 채용에 있어서는 현지(해당 향, 촌) 노동력을 우선적으로 고용하고 있으며, 외지 노동력을 고용하는 경우에는 임시공 등의 형태로 상대적으로 열악한 지위를 부여하고 임금도 더 낮게 지급하고 있다. 단 제품 판매시장의 경우는 향진기업이 성장하면서 점차 해외시장을 포함한 타지 의존도가 증가되고 있는 것으로 나타났다.

### 2.2.2. 鄉村企業의 特性

농촌의 비국유기업을 총칭하는 향진기업의 개념은 너무 다양한 실체들을 포함하고 있어서, 이를 단일대상으로 간주하여 분석하기에는 적지않은 문제가 따른다. 이에 따라 향진기업의 핵심적 구성 부문일 뿐 아니라, 실질적으로 기업화된 조직과 규모를 갖고 있는 실체이며 소유제 분류상 집체기업으로 분류되는 향촌기업에 국한하여 그 특성을 살펴볼 필요성이 제기된다.

앞에서 살펴본 바와 같이 향촌기업은 해당 향(진)촌의 주민 전체가 집단적으로 소유하는 것으로 규정되어 있다. 즉 향촌기업은 명목적 소유권이 해당 지역 주민 전체에 귀속되어 있는 집체기업이다. 그러나 소유지분의 분할 및 양도가 불가능한 주민의 집단적 소유

(6) 중국에서 도시와 농촌은 행정적으로 또한 경제적으로 뚜렷이 구별되어 있다. 도시는 성급 직할시, 지구급 시, 현급 시의 市區(city proper) 및 공식적으로 도시로 인정된 建制鎮에 국한되고, 나머지 모든 지역이 현-향-촌의 행정구역으로 분류되는 농촌이 된다.

(7) 이런 의미에서 중국에서 과거 사회주의경제체제는 도시부문에 국한되었다고 할 수 있다.

권이 실제로 행사되기는 어렵기 때문에, 그 기업의 實質的 所有權(ownership) 혹은 財産權(property rights)을 주민이 보유하고 있다고 하기는 어렵다. 실질적 소유권 혹은 재산권이란 대상 자산에 대한 일련의 구체적인 권리라고 할 수 있는데, 이는 해당 자산의 사용 방법 및 양도 등에 관한 의사결정을 하는 統制權(control right)과<sup>(8)</sup> 그 자산으로부터 발생하는 수익(또는 손실)을 향유(또는 부담)하는 殘餘收益享有權(residual income right)(줄여서 受益權)으로 구성된다. 향촌기업의 경우 일련의 主人-代理人(principal-agent) 관계를 통하여 재산권을 구성하는 이 구체적인 권리들이 여러 利害關係集團(stakeholder) 사이에 분산되어 있다.

먼저 향진기업의 통제권은 명목적 소유자인 향촌 주민의 제일차 대리인으로서의 향촌정부와 제일차 대리인으로서의 경영자에 나누어져 귀속되어 있다. 즉 일상적인 기업 경영권은 경영자에 위임되어, 구매, 판매, 소규모 투자, 일반 종업원의 인사관리 등에 관한 의사결정은 대부분 경영자가 담당한다. 그러나 보다 핵심적인 통제권은 향촌정부에 귀속되어, 합병이나 폐업, 잉여설비의 판매, 경영자 임면, 일정 규모 이상의 신규 투자, 수익분배 방식 등과 같은 주요한 결정은 주관정부에 의해 단독으로 이루어지거나 주관정부와 기업경영자의 협의하에 이루어진다[鄭紅亮(1996, pp. 147-148), 洪銀興·袁國良(1997, pp. 101-104)].

향촌기업에 있어서 이러한 통제 방식이 발생한 것은 향촌기업이 처한 여건에서 각 이해관계집단간의 이해관계 조정의 결과 나타난 일종의 균형상태로 설명할 수 있다. 특히 향촌정부와 향촌기업간에 존재하는 호혜적인 이익의 교환관계에 기초하여 위와 같은 통제구조가 발생한 것으로 파악된다(Chang and Wang(1994), 전성홍(1994)). 우선 향촌정부는 향촌기업의 설립시 토지 및 자금을 제공하고(혹은 제공이 용이하도록 지원하고), 설립 이후에도 운영자금, 경영·기술인력, 전력 등과 같은 회소자원을 직접 공급하거나 공급을 도와줌으로써 기업에 결정적인 지원을 제공할 수 있다.<sup>(9)</sup> 즉 생산요소 및 주요한 회소자원의 시장이 충분히 발달되지 못한 상태에서 기업의 운영 및 성장에 필수적인 이들 자원을 확보하는 데에 향촌정부가 결정적 역할을 하는 것이다. 또한 재산권 보호에 관한 법적·제도적 장치가 미흡한 여건에서 향촌정부는 발생 가능한 여러 상황에서 기업의 이익

(8) 일부 학자는 통제권을 사용권과 양도권으로 분리하여 규정하기도 한다.

(9) 향촌기업이 금융기관으로부터 대출받는 경우 향촌정부가 명시적으로 지급보증을 하거나 혹은 향촌의 당정 간부가 해당 금융기관에 영향력을 행사하는 것이 흔히 나타난다. 후자가 가능한 것은 향진기업에 대한 대출의 대부분을 담당하는 농업은행이나 농촌 신용협작사의 경우 향촌정부와 좋은 관계를 유지하는 것이 필수적이며, 특히 신용협작사 간부의 임면은 현지 당정간부에 의해 좌우되고 있는 상황이기 때문이다.

에 대한 보호망을 제공할 수 있다는 측면도 갖고 있다.

한편 향촌기업은 향촌정부에 대하여 조세수입 및 예산외자금의 확보, 현지 주민의 농업의 고용창출, 지역생산 증가 등 향촌정부 및 개별 간부의 업적 평가의 주요 기준을 충족시키는 데에 있어서 큰 기여를 할 수 있다. 특히 1984년 이후 財政請負制가 향촌에 이르기까지 적용되어 재정수입 확대가 지방정부 행동의 핵심적 결정요인으로 등장하면서, 향진기업의 중요성은 더욱 증대되었다. 즉 각 지방정부(성-현-향-촌)가 차상급 정부와의 계약을 통해 정해진 기준상납액을 초과한 재정수입의 대부분(혹은 전부)을 역내에 유보하여 사용할 수 있는 재정청부제가 실시됨으로써 지방정부의 재정수입 확대의 동기가 매우 커졌다. 따라서 향촌정부의 입장에서는 농업에 비해 재정수입 증대효과가 크고 기타 향촌정부의 평가에 기여할 수 있는 향진기업에 대하여 보다 많은 재원을 할당하고 또한 여러 측면에서 지원하는 경향이 자연스럽게 나타난 것이다.

한편 명목상의 소유자인 향촌 주민의 경우에는 대체가 용이한 노동력 이외에 향진기업에 제공할 수 있는 것이 적다. 물론 농민의 소득이 증가함에 따라 이른바 '集資'라는 명목으로 향진기업에 대한 민간자금의 공급이 증대되고 있지만, 자본시장이 발달되지 못한 상황에서 이러한 민간자금 공급 역시 많은 경우 향촌정부의 선도하에 이루어지고 있다. 중앙정부 혹은 상급의 지방정부(성급, 지구급, 현급 정부)는 국유기업 관리에 우선순위를 부여하고 있기 때문에, 향진기업에 대한 관리는 대부분 말단의 향촌정부에 맡기고 있는 상황이다. 또한 상급 정부가 향진기업을 직접 통제할 경우에는 정보 비대칭성의 증대나 감독비용의 증가 등에 따라 代理人 費用(agency cost)이 크게 증가할 것이다. 그리고 향촌기업에 있어서 또 하나의 이해관계집단을 형성하는 종업원 집단은 향촌기업이 집체기업으로 분류됨에도 불구하고 그 역할이 극히 제한적이다. 즉 종업원 집단은 경영상의 의사결정에 거의 참여하지 못하고 있으며, 또한 경영참여에 관심이 없는 것으로 나타되고 있다. 이들은 노동력의 지역간 이동이 제약받고 있는 상황하에서 농업에 비해 상대적으로 높은 수입을 제공하는 향진기업에 고용된 것 자체에 만족하여, 안정적 고용 유지에 가장 높은 관심을 두고 있는 상황이다. 결국 현 상황에서는 지역주민이나 상급 정부 혹은 종업원 집단이 향촌기업에 대한 통제권을 보유하는 것은 불가능한 것으로 나타난다.

둘째로 향촌기업의 수익(혹은 손실)을 향유(혹은 부담)하는 수익권은 현지 주민과 향촌정부에 의해 공유되고 있다.<sup>(10)</sup> 우선 향촌기업 세전이윤의 10%까지 농업에 대한 지원금으로 향촌에 납부하여 소득세 공제를 받을 수 있다. 또한 규정상 향촌기업은 세후이윤의

(10) 혹자는 이 두 주체에 종업원 집단을 추가하여 삼자간 공유로 보기도 한다.

60%를 재투자 등을 위한 기금으로 기업에 유보하며, 나머지 40% 중 상당 부분은 관리비 등 다양한 명목으로 향촌정부에 상납하고, 일부는 종업원에게 보너스로 지급되는 것을 원칙으로 한다[Chang and Wang(1994, pp. 439-440)].<sup>(11)</sup> 다만 실제 향촌기업 이윤의 분배방식은 특정 지역 및 기업의 정황에 따라 상당한 편차를 보이고 있으며 불투명한 부분이 상당히 존재한다. 향촌기업 수익분배 방식의 규범화 정도가 낮은 것은 주로 향촌기업 재산권 관계의 불명확성과 향촌정부가 갖는 이중적 성격에 의해 발생한다고 할 수 있다. 즉 향촌기업의 향촌정부에 대한 상납은 투자자금에 대한 수익의 성격과 지방정부에 대한 조세의 성격이 혼합되어 있는 것이다. 현지 향촌정부에 대한 상납금은 크게 두 가지 용도로 사용되는데, 그 하나는 현지주민이 집단적으로 향유하는 수익으로서 교육, 복지사업, 인프라 건설(도로, 관개시설 등) 비용 충당이며, 또 하나는 지방정부의 각종 경비의 충당인데 이 중 일부는 향촌정부 관리들에 대한 보너스 지급 등으로 사용되기도 한다. 또한 높은 수준에 달하는 재투자 기금도 궁극적으로는 여러 통로를 통하여 현지 주민과 정부에 분배된다는 것을 고려하면 향촌기업의 수익권은 기본적으로 이 두 주체에 공동으로 귀속된다고 볼 수 있다.

한편 위와 같은 향촌기업의 실질적 소유권 관계, 특히 향촌정부의 기업에 대한 실질적 통제관계는 기업의 행태에 여러 측면에서 영향을 미친다. 우선 재정수입 확대, 주민 고용 증대, 영향력 확대 등의 복합적 동기를 갖는 향촌정부의 특성을 반영하여 기업의 외연적 확장에 높은 우선순위가 주어진다. 즉 투자확대의 동기와 투자결정권을 모두 보유한 향촌정부는 기업의 규모 확대를 우선적으로 도모한다[鄭紅亮(1996, pp. 147-148)]. 이 투자 확대에 소요되는 자금은 기업 유보자금이나 향촌정부의 재원으로 모두 충당하기 어렵기 때문에 정부의 보증이나 영향력을 통하여 은행, 신용협작사 혹은 민간자금 모집 등 여러 외부 차입을 통하여 조달하는 것이 보통이다. 이를 반영하여 향촌기업의 부채비율은 65% 이상으로 농촌의 사영기업의 두 배 수준을 기록하고 있는 것으로 조사되었다[서석홍(1995, p. 26)]. 또한 기업의 이윤 분배에 있어서 향촌정부 상납에 높은 우선순위를 주어 여러 명목으로 향촌재정에 기여를 하며, 이 중 일부는 향촌 관리들이 공식적·비공식적으로 수혜한다. 그리고 현지 주민을 우선적으로 그리고 보다 높은 대우로 고용하는 현상이 나타난다. 그러나 이러한 소유관계로 말미암아 소유제 및 예측관계(이 경우는 지역)를 초월한 기업합병이 어려워져 기업성장에 장애가 되기도 하는 반면, 지역내에서는 실질적 연

(11) 평균적으로는 향촌기업 이윤의 실제 분배비율이 이 기준에서 크게 벗어나지 않는 것으로 나타난다. 즉 집계치(aggregate) 기준으로 향촌기업의 세후이윤 중 향촌상납액의 비중은 1985-1992년 기간중 대개 30-40% 수준에서 변동되고 있다[서석홍(1995, p. 19)].



계관계가 미약한 기업들간에 기업집단이라는 이름의 연합이 흔하게 발생한다.

이상에서 살펴본 것 처럼 향촌기업의 재산권은 상당히 복잡하고 불명확하게 규정되어 있다. 그러나 경제학의 재산권 이론은 시장경제가 제대로 기능하기 위한 전제조건으로서 재산권의 명확한 규정을 제시하고 있으며, 사유재산제도가 이 조건을 충족시키는 것으로 해석한다. 이 이론에 따르면 재산권의 불명확한 규정은 책임부담을 모호하게 함으로써 불가피하게 軟性豫算制約(soft budget constraint)의 문제를 발생시킨다. 따라서 재산권 관계가 불명확한 공유기업의 하나인 중국 향촌기업의 팔목할만한 성장은 재산권 이론에 대하여 도전을 제공하는 것이기도 하다.

한편 위와 같은 향촌기업과 기층정부의 관계로부터 정부의 일부 기능이 제대로 실시되기 어렵다는 것을 유추할 수 있다. 즉 기업의 소유자로서 기업의 이윤을 통해 자신의 이득을 충족하는 지방정부의 입장과 사회의 관리자로서 기업에 대하여 일정한 규제 기능을 수행해야 하는 지방정부의 입장간에 모순이 발생할 수 있는 것이다. 구체적으로 오염 발생, 종업원 작업환경 등과 관련한 정부의 규제 등에 있어 이러한 문제가 발생하는 것이 지적되기도 한다.

### 3. 鄉鎮企業의 成長 推移 및 現況

향진기업의 기원은 1950년대말 대약진운동 시기에 철강 증산을 지상목표로 하여 농촌 인민공사에서 추진했던 소형 용광로 사업과 같은 지방기업에 있었다. 그러나 이들은 대약진운동이 참담한 실패로 귀결되고 조정정책이 실시된 1960년대 초반에 대부분 폐쇄되었다. 이후 문화혁명이 나타나 경제가 마비되는 상황이 발생하면서 1960년대에 지방기업은 겨우 명맥을 유지하는 수준에 머물렀다. 그러나 1970년대 초에 접어들면서 인민공사 체제하의 사대기업은 제1차 성장기를 맞게되는데, 이는 지방 차원의 자력갱생이 강조되는 한편 전국적 유통망의 마비에 대한 현실적 대응으로서 농촌 공업화가 추진된 결과이다. 즉 농업 발전과 농민 생활수준 향상은 절실한 반면 국가는 전략적 목표인 중공업 육성 이외에 자원을 배분할 여력이 없었기 때문에, 현지 유휴자원의 활용과 현지시장 판매로 제한하는 조건으로 社隊企業의 육성이 강조되었던 것이다. 이에 따라 1970년대초에 사대기업이 농기구 제조 및 수리, 전자재 등의 업종을 중심으로 일정한 성장을 보였다.<sup>(12)</sup>

(12) 社辦企業의 수는 1965년 1, 2만개, 1970년 4, 7만개, 1975년 7, 7만개로 증가하였고, 사대기업의 공업생산액은 1965년 29.3억원, 1970년 67.6억원, 1975년 197.8억원으로 증가하였다 [張毅(1990, pp. 16-23) : 서석홍(1996, p. 125)에서 재인용].

〈表 1〉 鄉鎮企業의 成長 推移

| 연도   | 기업 수   |        | 총고용     |        | 총생산액(경상가격) |         |
|------|--------|--------|---------|--------|------------|---------|
|      | (만개)   | (향촌기업) | (만명)    | (향촌기업) | (억원)       | (향촌기업)  |
| 1978 | 152.4  | 152.4  | 2826.6  | 2826.6 | 493.1      | 493.1   |
| 1980 | 142.5  | 142.5  | 2999.7  | 2999.7 | 656.9      | 656.9   |
| 1983 | 134.6  | 134.6  | 3234.6  | 3234.6 | 1016.8     | 1016.8  |
| 1984 | 606.5  | 186.4  | 5208.1  | 3982.2 | 1709.9     | 1465.9  |
| 1985 | 1222.5 | 185.0  | 6979.0  | 4327.1 | 2728.4     | 2049.5  |
| 1986 | 1515.3 | 172.8  | 7939.1  | 4541.3 | 3540.9     | 2516.5  |
| 1988 | 1888.2 | 159.1  | 9545.5  | 4893.9 | 6495.7     | 4362.7  |
| 1989 | 1868.6 | 153.6  | 9366.8  | 4730.2 | 7428.4     | 4855.6  |
| 1990 | 1850.4 | 145.4  | 9264.8  | 4592.4 | 8461.6     | 5429.2  |
| 1991 | 1908.9 | 144.2  | 9609.1  | 4767.0 | 11621.7    | 7719.8  |
| 1992 | 2079.3 | 152.0  | 10581.1 | 5148.8 | 17975.4    | 12099.8 |
| 1993 | 2452.9 | 168.5  | 12345.3 | 5767.7 | 31540.7    | 20360.3 |
| 1994 | 2494.5 | 165.1  | 12018.2 | 5898.8 | 42585.5    | 28866.0 |
| 1995 | 2202.7 | 161.8  | 12862.1 | 6060.5 | 68915.2    | 41711.3 |
| 1996 | 2336.3 | 154.7  | 13508.3 | 5952.8 | n/a        | n/a     |

資料: 中國統計年鑑 各年版

그러나 향진기업이 본격적으로 성장한 것은 역시 개혁기의 현상이다. 향진기업 성장의 주요인에 대한 상세한 분석은 다음 장으로 미루고, 본 장에서는 개혁기 향진기업 성장의 추이와 최근의 상황을 여러 측면에서 살펴본다. 〈表 1〉은 개혁기 향진기업의 성장 추이를 기업 수, 총고용인원, 총생산액(경상가격으로 평가된 조생산액)의 측면에서 보여주고 있다.

그러나 이 표에 나타난 통계수치를 조심스럽게 해석해야 하는 몇 측면이 존재한다. 먼저 개혁 초기에(1978-1983) 집단농장의 해체에 수반하여 일부 집체의 자산이 개인에게 분배 혹은 매각되는 과정에서 사대기업의 일부가 개인기업으로 전환되는 상황이 발생하였다. 그러나 이 시기에는 개인기업이 향진기업(당시 사대기업)의 범주에 포함되지 않았기 때문에 통계상으로는 향진기업의 현황이 과소평가된 것으로 보인다. 반면 이 표에 나타난 1984-1986년에 걸친 향진기업의 급성장은 향진기업의 개념이 개인기업 등을 새로이 포함하게 됨에 따른 포괄범위의 확대를 반영함으로써 실제 성장을 과대평가하고 있다. 더욱이 이 개념상의 변화가 통계적으로 반영되는 데에는 일정 기간이 소요되었는데, 대체로 개인기업 중 공업기업과 일부 지역의 상업·음식업의 기업은 1984년부터, 대부분 지역의 상업·음식업의 기업은 1985년부터, 건축업과 운수업의 기업은 1986년부터 향진기업 통계

에 포함되게 되었다(中國統計年鑑(1995, p. 363)). 따라서 통계적으로 향진기업의 성장을 파악하는 데에는 위 측면에서 주의가 필요하다고 하겠다. 한편 향촌기업의 통계는 다소간의 혼란이 있었겠지만 상대적으로 일관성이 높은 통계라고 할 수 있을 것이다.

한편 기업 수 통계에 기초하여 향진기업의 성장을 판단하는 데에는 신중할 필요가 있는데, 이는 향진기업들이 치열한 시장경쟁의 과정에서 부침을 보였기 때문이다. 여러 조사에 따르면 1980년대말에 영업중인 향촌기업 중 50% 이상은 1978년 이후에 새로 설립된 것으로 나타났다(서석홍(1995, p. 4, 8)). 이는 향촌기업의 경우 과거의 사대기업이 계속 유지된 것 보다는 새로 설립된 것이 다수를 차지한다는 것을 나타내주며, 개인기업의 경우는 그 부침이 이보다 더 심할 것으로 추정된다. 결국 향진기업은 치열한 시장경쟁 속에서 창업, 전업, 폐업이 활발하게 진행되었으며 이중 생존기업은 그 규모가 확대되는 현상을 보였기 때문에, 기업 수를 향진기업 성장의 척도로 사용하는데에는 일정한 주의를 기울여야 할 것이다.

이상의 요소를 염두에 두고 향진기업의 성장 추이를 살펴보면, 향진기업이 1978년 이후 1988년까지 고속성장을 기록한 것을 알 수 있다. 이 10년 기간중 향진기업의 수는 152만(당시는 사대기업의 수)에서 1888만(향촌기업은 159만)으로, 총종업원수는 2827만에서 9545만(향촌기업은 4894만)으로, 총생산액은 493억원에서 6496억원(향촌기업은 4363억원)으로 각각 증가하였다. 즉 향진기업은 위 10년간 고용이 3.4배(연평균 12.9%), 총생산액이 13.2배(연평균 29.4%; 물가상승을 고려한 불변가격 기준으로는 약 22.7%) 증가한 성과를 보였다. 보다 일관적인 통계기준이 적용된 향촌기업에 국한하더라도 고용은 연평균 5.6%, 생산은 연평균 24.4%(불변가격 기준으로는 17.7%) 증가하였다.

급속한 성장을 보이던 향진기업은 1989년에 일단 정체기로 접어들었다. 중국이 1988년에 높은 인플레이션을 경험하고 이어 1989년에 천안문 사태를 겪으면서 전반적으로 개혁정책을 조정하게 되었다. 경제적으로는 중국정부가 1989-1991년 기간중 治理整頓이라는 이름으로 금융긴축 및 구조조정 정책을 실시하였고, 이에 따라 향진기업은 정체 내지 쇠퇴하는 현상을 보였다. 이 시기에 중국정부는 향진기업이 여러 희소자원(자금, 에너지, 원재료 등)을 확보하기 위하여 각종 불법행위를 저지르고, 오염 등 사회적 비용을 발생시킨다는 이유로 일부 기업을 폐쇄하였으며, 또한 긴축적으로 공급되는 자금을 국유기업에 우선 할당하는 등 금융긴축을 향진기업에 더욱 엄격하게 적용하면서 향진기업의 활동이 전반적으로 위축되었다. 이는 <表 1>의 통계에도 나타나 1989-1990년 기간중 기업 수 및 총고용이 감소하였고, 생산액도 실질기준으로는 거의 정체를 보였다.

그러나 향진기업의 위축에 따른 성장 및 고용창출 감퇴 현상이 뚜렷해지면서 1991년에는 향진기업에 대한 억제정책이 약화내지 소멸하였다. 이후 향진기업의 긍정적 효과가 다시 강조되기 시작하였고 그 성장세도 회복되었다. 특히 1992년 등소평의 南巡講話를 계기로 개혁의 심화와 성장의 가속화가 추진되면서 전반적인 경기호황이 나타났고 이와 더불어 향진기업이 다시 고성장을 기록하였다. 즉 1991-1993년에는 향진기업이 기업 수, 고용, 실질생산액 등 모든 측면에서 연평균 10% 이상의 높은 성장을 기록하였다. 그러나 1994년 이후 인플레이를 억제하기 위한 거시통제(중국식 표현은 宏觀調控)라는 명목의 긴축정책이 실시되면서 향진기업의 성장세도 다시 주춤하는 기미를 나타내고 있다(〈表 1〉 참조).<sup>(13)</sup>

위와 같은 추이를 거쳐 성장해온 중국 향진기업의 최근 상황을 통계적으로 정리해보면 다음과 같다. 먼저 1996년 현재 향진기업의 수는 2336만개로 총 1억3천5백만명을 고용하고 있는데, 이 중 향촌기업은 154만 7천개(이중 향영기업은 40만6천, 촌영기업은 114만 3천)로 5953만(향영기업은 2959만, 촌영기업은 2994만)을 고용하고 있다. 이로부터 향진기업의 평균 고용규모는 6명에 불과하며, 향촌기업의 경우도 평균 고용규모는 38명(향영기업은 73명, 촌영기업은 26명) 수준으로 대부분이 중소기업임을 알 수 있다.

중국경제 전체 혹은 중국의 농촌경제에서 향진기업이 차지하는 비중을 몇 측면에서 살펴보면 다음과 같다. 먼저 고용 측면에서 향진기업은 1996년 총취업자의 19.6%, 총 비농업취업자의 37.6%, 총농촌노동력의 29.8%를 차지하였다. 생산 측면에서는 향진기업의 부가가치생산액이 1조 4595억원으로 GDP의 약 25%를 차지하였으며(1995년), 공업총생산액중 향촌집체기업의 비중이 27.7%에 달하였다(1996년). 향진기업의 총 조세납부액은 1592억원으로 국가 총조세수입의 31%를 차지하였다(1994년).

한편 향촌(집체)기업은 전체 향진기업 총수의 6.6%를 차지하는 데에 불과하지만, 종업원 총수의 44.1%(이상 1996년), 생산총액의 60.5%(1995년), 영업수입총액의 63.9%(1994년), 고정자산총액의 74.1%(1993년), 총납부세액의 67.8%(1994년)를 차지함으로써 향진기업의 핵심적 비중을 차지하고 있다.

향진기업의 업종별 분포를 총생산액 및 부가가치생산액을 기준으로 파악해 보면, 공업의 비중이 74%에 달하고(1995년), 향촌기업에 국한할 경우 공업의 비중은 약 85%에 이른다. 그러나 공업의 비중이 기업 수 기준으로는 32.6%, 고용 기준으로는 59%에 머물러

(13) 특히 기업 수는 1993년을 정점으로 뚜렷한 감소 추세를 보이고 있고, 총고용도 대체로 정체되는 현상을 보이고 있다.

향진공업기업이 여타 업종의 향진기업에 비해 상대적으로 대규모의 자본집약적 경영을 하고 있음을 알 수 있다. 또한 공업 내부에서 향진기업이 집중되고 있는 업종은 노동집약적 제조업이 중심이 되고 있다.<sup>(14)</sup> 공업 이외에는 건축업, 상업·음식업, 교통운수업의 순서로 각각 향진기업 총생산액의 10% 미만의 비중을 차지하고 있다. 한편 향진기업은 시장 상황의 변화에 민감하게 반응하며 업종 및 생산물 구성을 융통성있게 변화시키는 것으로 관찰되고 있다(Ody(1992, p. 5)).

향진기업의 지역적 분포를 살펴보면, 우선 성별로는 山東省, 江蘇省, 浙江省의 순서로 높은 비중을 차지하고 있는데(생산액 기준), 1995년 이 3개 성의 비중은 생산액 측면에서 37%를 차지하고 있다. 이어 四川省과 廣東省을 포함하는 경우 상위 5개 성의 생산액 비중은 51.6%, 고용 비중은 41.9%에 달한다. 향진기업에 국한할 경우에는 江蘇省, 山東省, 浙江省의 순서로 높은 비중을 차지하여 江蘇省에 향진기업이 특히 발달하였음을 나타내 주는데, 이 상위 3개성의 생산액 비중은 43.2%에 이른다. 결국 향진기업은 대체로 동부 연해지역에 집중되어 있으며 그 중에서도 특히 上海와 인접해 있고 도시화가 진전된 양자강 유역과 山東省에서 가장 활발하다고 할 수 있다. 반면 중서부 내륙지역 18개 성(자치구)의 향진기업 생산액은 전체의 35.7%에 불과하며, 향진기업의 비중은 더 낮은 29.7%에 불과하다. 결국 국내 및 해외시장에 대한 접근성, 중고급 기술·관리 인력 확보의 용이성, 각종 인프라 시설의 확충수준, 연관 산업의 발달 등의 측면에서 유리한 연안 지방에 향진기업, 특히 일정 규모를 갖춘 향진기업의 활동이 집중되고 있다.

이러한 향진기업은 그동안 중국경제의 성장에 여러 측면에서 지대한 기여를 한 것으로 평가된다. 향진기업은 1980년대 중반 이후 중국경제의 성장률을 훨씬 초과하는 성장을 기록하여 중국경제 성장의 견인차 역할을 하였다. 특히 향진기업은 노동집약적 업종을 중심으로 급속히 성장함으로써 한편으로 고용 창출에 기여하는 동시에 과거 중공업에 경사되어 있던 중국의 산업구조를 합리화하는 데에 기여하였다. <表 1>에 나타나듯이 향진기업의 총고용은 1978-1996년 기간중 1억7백만이 증가함으로써 연평균 593만명의 신규고용을 창출하였는데, 이는 이 기간중 중국 총취업자 증가의 37%, 농촌 노동력 증가의 58%를 차지하는 것이다. 또한 노동집약적 제조업을 중심으로한 향진기업의 성장은 중국의 자원부존 구조를 반영한 비교우위에 기초하여 가능했던 것이고, 이를 통하여 중국경제 전체의

(14) 1991년 향진공업기업의 업종별 분포는 건축자재(향진공업생산액의 17.8%, 향진공업기업 고용의 28.0%), 섬유(생산액의 12.9%, 고용의 8.5%), 기계(생산액의 11.1%, 고용의 8.9%), 금속제품(생산액의 6.7%, 고용의 5.8%), 식품가공(생산액의 6.6%, 고용의 5.7%)의 순서로 나타났다(Ody(1992, p. 7)).

성장에 크게 기여하였다(林毅夫 外(1994)). 또한 이 과정에서 수출 증대에도 크게 기여하였는데, 1994년 향진기업의 수출액은 3216억원으로 전국 총수출액의 3분 1 정도를 차지하였다(中國鄉鎮企業年鑑(1995, p. 4)).

그러나 향진기업이 동부 연해지역에 집중되어 발전한 것에 기인하여 연해 농촌지역과 내륙 농촌지역간의 소득격차를 확대시키는 데 결정적으로 작용하였다는 문제가 제기되고 있다. 즉 동부 농촌지역과 중서부 농촌지역간의 소득격차는 동부와 중서부의 도시지역간 소득격차 보다 훨씬 더 큰 것으로 나타나는데,<sup>(15)</sup> 이는 주로 향진기업의 발달정도의 차이에 기인하는 것으로 분석되고 있다(林毅夫 外(1994, pp. 201-208), 中國鄉鎮企業年鑑(1995, p. 13)).

#### 4. 鄉鎮企業의 成長 要因

향진기업이 개혁·개방기에 높은 성장을 기록하여 오늘날 중국경제의 주요 구성주체의 하나로 등장한데에는 다양한 요인이 작용하였다. 이를 향진기업 일반의 성장요인과 향촌 집체기업의 성장요인으로 나누어 살펴보도록 한다.

##### 4.1. 一般的 成長要因

향진기업이 중국 경제개혁 기간중 급속한 성장을 달성할 수 있었던 요인으로는 중국식 점진적 개혁의 진전이 여러 측면에서 향진기업 성장에 우호적인 여건을 조성했다는 점과 향진기업이 기본적으로 시장경쟁을 통해 규제되었기 때문에 상대적으로 硬性豫算制約(hard budget constraint) 하에 놓였다는 점을 들 수 있다.

중국은 개혁 초반(1978-1983년)에 집단농장의 해체를 중심으로 농민의 생산의욕을 제고하는 농업개혁을 성공적으로 실시하였다. 이 결과 농업의 생산성이 크게 상승함에 따라 집단농장 체제하에서 은폐되어 있던 농촌의 잉여 노동력이 드러나게 되었으며, 또한 농업 소득의 증가에 따라 농민의 저축이 증대되어 일정 수준의 자본공급이 가능하게 되었다. 이와 같이 개혁의 결과 농업부문에서 창출된 자본과 잉여 노동력을 상대적으로 수익성이 높은 비농업 부문에 활용하는 것이 모색되었는데, 이것이 공급 측면에서 향진기업의 성장 여건을 조성하였다. 특히 농촌주민의 도시 이주가 점차 완화되고 있기는 하지만 계속 제한을 받고 있는 상황하에서,<sup>(16)</sup> 향진기업에 대한 저임 노동력의 공급은 매우 원활하였다

(15) 동부: 중부: 서부지역 농촌주민 평균소득의 비율은 1978년 1.26 : 1.01 : 1에서 1989년에 1.66 : 1.55 : 1로, 1993년에는 1.85 : 1.22 : 1로 그 격차가 확대되고 있다.

고 할 수 있다.

다른 한편 중국은 시장거래의 허용과 시장거래 비중의 확대 등 市場化 개혁을 지속적으로 추진하여 왔다. 이에 따라 과거 공급자 중심의 구체제하에서 충족되지 못하던 각종 소비재 및 서비스 등의 수요가 드러나게 되면서 수요 측면에서 향진기업 성장의 여건을 조성하였다. 즉 공급자 시장에서 수요자 시장으로 전환하는 초기 단계에 고수익의 새로운 시장기회가 등장하게 되었는데, 덩치가 크고 자율성이 약한 국유기업은 이 기회를 활용하지 못한 반면 새로이 등장하면서 시장상황에 민감한 향진기업들이 이 기회를 활용함으로써 급속한 성장을 달성할 수 있었다.

또한 분권화에 초점을 둔 개혁정책이 실시되고 이 과정에서 지방정부가 여러 측면에서 향진기업을 적극 육성한 것도 중요한 요인으로 작용하였다. 특히 향촌정부는 향진기업이 필요로 하는 토지, 자금 등을 제공하는데 선도적 역할을 하였고 또한 새로운 기회의 등장에 효과적으로 대응하여 성장을 주도하는 企業家(entrepreneur)를 발굴하여 공급하는 데에도 결정적 역할을 하였다. 즉 중국 농촌에 있어서는 당정관리들만이 일정한 교육과 능력을 갖춘 인재 풀을 형성하였는데, 이들중 일부가 여건의 변화에 적극적으로 대응하여 기업가로 변신하였고 이들은 정부와의 관계를 활용하면서 향진기업의 성장을 주도하였다. 또한 향촌정부가 향진기업의 등장 초기에 관련 조세제도가 정비되어 있지 않은 것을 활용하여 향진기업에 각종 조세상의 우대를 제공한 것도 향진기업 성장을 위한 또 하나의 요인으로 작용하였다.

한편 향진기업의 생산활동은 국가계획에 포함되지 않고 원자재 구매나 제품 판매를 거의 시장을 통해 해야만 함으로써 자연스럽게 시장경쟁의 압력을 받게 되었다. 이에 따라 향진기업들은 시장여건 곧 수요 공급의 변화에 민감하게 반응하는 행태를 보였고 또한 이러한 시장경쟁의 과정에서 보다 효율적인 경영을 하게되었다. 이러한 향진기업의 행태는 국유기업과의 경쟁에서 우위를 확보하는 요소가 됨으로써 상대적으로 빠른 성장을 보일 수 있었다.

#### 4.2. 鄉村企業의 成長 要因

향진기업 중에서도 집체기업으로 분류되는 향촌기업의 성장요인을 살펴보는 것은 나름대로 중요한 의미가 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 재산권 관계가 불명확한 향촌기업이

- 
- (16) 중국은 아직도 이른바 戶口制度를 유지하여 농촌인구의 도시 유입을 제한하고 있다. 즉 해당 도시의 호구를 갖지 않은 사람은 정규직 취업, 자녀교육, 의료 서비스 수혜, 주거 등에서 차별을 받는다. 다만 과거와는 달리 식량이 시장을 통해 공급되기 때문에 많은 농민이 도시에 유입되어 각종 임시직에 종사하면서 도시 저변층을 형성하고 있다.

중국의 시장화 개혁이 진전되고 있는 상황하에서 다른 유형의 기업과의 경쟁에서 우월한 성과를 보이고 있는 것은 하나의 수수께끼로 등장하고 있다. 이를 설명하기 위하여 그동안 다양한 견해가 제시되어 왔는데, 중국인 특유의 협력적 문화의 존재로 이를 설명하려는 가설도 제시된 바 있으며[Weitzman and Xu(1994)], 특정 지역의 조건이나 시장상황 등 외부여건의 우위로 설명하려는 입장도 나타난 바 있다. 그러나 이들 요소만으로는 설명이 극히 불충분하다고 여겨지며, 이에 따라 기존 경제이론의 틀 하에서 개혁기 중국 경제의 상황과 鄉村企業의 특성을 분석함으로써 그 성장요인을 설명하려는 시도가 필요하다고 하겠다. 본 논문에서는 이런 입장에서 향촌기업이 국유기업 및 사기업과 비교하여 경쟁우위를 확보할 수 있었던 요인을 찾아본다.

먼저 향촌기업은 업종에 있어서 노동집약적 제조업과 서비스업에 집중함으로써 시장수요에 부응하는 한편 비교우위에 기초한 경쟁력을 확보할 수 있었다. 이는 重工業 중심의 大型 國有企業과 비교할 때 효율성과 수익성을 높일 수 있는 요소가 되었다. 또한 생산요소 및 중간재의 조달이나 생산물 판매를 市場을 통하여 함으로써 시장신호에 민감하게 반응하였고, 또한 시장경쟁의 결과로 그 생존이나 성장이 결정되었다는 것이 향촌기업의 효율성을 크게 제고하였다. 특히 향촌기업은 공유기업이기는 하지만 향촌정부 재정의 취약으로 그 지원이나 보호를 사전적으로 기대하기 어려웠다. 이에 따라 향진기업은 국유기업에 비해 상대적으로 경성예산제약에 놓여지게 되었다고 할 수 있다. 이는 향촌정부가 일종의 지주회사로서 이윤극대화를 추구하는 행태를 보이면서 향촌정부간에 일종의 시장을 통한 경쟁이 나타난 결과로 해석되기도 한다. 또한 향진기업은 종업원 고용을 상대적으로 유연하게 할 수 있었으며, 종업원의 기여(생산성)와 연계하여 책임을 지급할 뿐 아니라 종업원에 대한 주택, 의료 등 사회보장적 부담이 미미하다는 점도 유리하게 작용하였다. 또한 대부분 신흥 기업으로서 상대적으로 젊은 노동력을 고용함에 따라 은퇴자에 대한 연금, 의료 등의 부담이 적었다는 점도 작용하였다.

한편 향촌기업이 순수 사기업과의 경쟁에서도 일정 정도 우위를 가질 수 있었던 것은 다음 몇 가지 측면으로 설명이 가능하다. 우선 중국에서 토지·자본시장 등 각종 생산요소 및 에너지 등 일부 원자재의 시장이 충분히 발달되지 못한 상태에서, 향촌정부의 지원을 받을 수 있는 향촌기업이 자금, 관리·기술인력, 에너지 등 희소자원 확보에 유리한 입장에 있었다. 또한 사유재산에 대한 법적·제도적 보호 장치가 미흡한 상황하에서 향촌기업은 기업에 대한 자의적인 준조세 부과 등에서 사기업에 비해 유리하였고, 또한 정치적 상황 변화에 대한 우려도 鄉村企業의 우위를 뒷받침하는 요인으로 작용하였다.<sup>(17)</sup>



결국 향촌기업은 한편으로는 시장경제적 주체로서 시장을 통하여 규율받음으로써 효율성을 높이는 측면을 갖는 동시에, 다른 한편 시장경제가 충분히 작용할 수 없는 개혁기 중국의 상황하에서 말단 지방정부의 보호와 지원을 받을 수 있었다는 측면이 동시에 작용하여 다른 유형의 기업과의 경쟁에서 우위를 누릴 수 있었다고 할 수 있을 것이다.

## 5. 展 望

본장에서는 앞의 향진기업의 성장요인 분석에 기초하여 향후 향진기업의 지속적 성장 가능성 및 그 변화 방향에 대해 전망해보고자 한다. 즉 본 장은 앞에서 제기된 향진(및 향촌)기업의 성장요인이 향후 어떻게 유지 혹은 변화될지를 분석함으로써 향진기업의 변화 방향을 전망하고자 하는 것이다.

먼저 향진기업이 향후에도 성장을 지속하는 데에 긍정적으로 기여할 요인으로서는 중국 경제의 고성장이 지속되고 있고, 국유기업의 개혁이 담보하고 있는 현 상황에서 여전히 상대적으로 시장 적응력이 높은 향진기업이 경쟁에서 우위를 차지할 가능성이 크다는 점을 지적할 수 있다. 또한 그동안 향촌정부가 향진기업과 연계하여 기업가 배출의 효과적인 통로 역할을 해온 것을 대체할 만한 새로운 통로가 충분히 등장하지 못했다는 점도 일정 기간동안 향진(촌)기업의 성장세가 유지될 것으로 전망하게 하는 요인이다.

그러나 향후 향진기업의 성장에 제약을 가할 수 있는 부정적 요인도 점차 뚜렷하게 등장하고 있다. 먼저 향진기업 일반에 적용되는 요인으로서 향진기업이 농촌에 소재하는 데에 따른 문제를 들 수 있다. 즉 산업활동의 전개에 필수적인 도로, 발전 송전설비, 용수 시설, 통신망, 오염처리시설 등의 사회간접자본과 전후방 관련산업의 발달이 미비하고 또한 해당 분야의 투자가 비효율적일 수밖에 없는 농촌에서 향진기업에 의한 산업화가 본격적으로 진전되는데에는 한계가 있을 수밖에 없다는 것이다. 이와 관련하여 향진기업의 성장에 기초한 농촌 공업화는 결국 도시 근교의 농촌 혹은 소도시 지역으로 집중되어 갈 것이고, 순수한 농촌의 공업화는 뚜렷한 한계에 부딪힐 것으로 예측된다. 이는 공업화에 필요한 각종 인프라가 집중된 도시를 중심으로 전개되는 일반적인 산업화의 추세에 중국이 예외가 될 수 없다는 점을 시사한다고 하겠다. 또한 대부분의 향진기업이 저급기술과 초

(17) 이러한 상황은 지역에 따라 차이가 존재하였다. 예를 들어 江蘇省과 같이 향촌기업이 활발한 지역에서는 사기업에 대한 차별적 대우가 뚜렷한 반면, 廣東省이나 溫州(浙江省) 등 사기업이 활발한 지역에서는 이러한 차별이 미미하였다. 또한 향촌정부의 경제적 능력이 미약하여 향촌기업 육성이 어려운 후진지역에서는 오히려 사기업을 장려하는 경향이 나타난 바 있다.

보적 경영기법에 의존하는 소규모 기업인 것에 기인하여 앞으로는 규모의 경제 미실현 및 기술적 후진성 등이 일정 규모 이상의 성장에 장애요인으로 작용할 것으로 보인다.

한편 향촌(집체)기업의 경우에는 그 공유기업으로서의 성격이 지속적 성장에 장애요소로 등장할 것이 예견된다. 즉 중국경제의 시장화가 더욱 심화되어 토지, 자본 등 생산요소와 전력, 석탄 등의 주요 원자재의 시장배분이 증가하고 또한 사유재산을 보호하는 법적·제도적 장치가 확충되면서 향촌기업의 성장에 지대한 기여를 했던 향촌정부의 지원과 보호의 효력이 점차 약화되어 갈 것이다. 반면에 앞에서 분석한 바 향촌정부와 향촌기업간의 복잡한 연계관계로 말미암은 재산권 관계가 불명확성은 향촌기업의 효율을 저하시키는 작용을 할 것이다. 즉 재산권 관계의 불명확성과 정부와 기업의 미분리는 궁극적으로 향촌기업에게도 연성예산제약의 요인으로 작용하게 될 것이며, 이는 향촌기업이 발달하여 재정이 확충된 지역에서 더 뚜렷하게 나타날 것으로 보인다. 또한 향촌의 관리나 경영자가 향진기업을 통해 직간접적으로 사리를 도모하는 행위로 인하여 기업의 효율성이 저하되는 문제도 발생할 수 있다. 결국 이러한 분석은 중국의 향진기업도 공기업의 비효율성이라는 일반적인 문제에서 예외가 될 수 없다는 것을 시사하는 것이다.

이상의 분석으로부터 다음 몇 개의 검증가능한 가설을 도출할 수 있을 것이다.

假說 1: 향후 전반적으로 향진기업의 성장이 둔화될 것이며, 특히 순수한 농촌지역의 향진기업의 성장은 더욱 뚜렷하게 둔화될 것이다.

假說 2: 중국경제의 시장화가 진전됨에 따라 향촌기업은 사기업에 비해 점차 낮은 성장을 보일 것이다.

假說 3: 향촌정부의 재정이 양호한 지역에서 향촌기업의 비효율이 뚜렷해짐에 따라 점진적으로 사기업과의 경쟁에서 열위에 놓이게 될 것이다.<sup>(18)</sup>

이 가설들에 대한 보다 정교한 검증은 별도의 실증연구로 미루고, 본 논문에서는 이 가설들을 뒷받침하는 단편적인 근거들을 제시하는 것에 그치기로 하겠다. 우선 앞에서 살펴본 바와 같이 1994년 이후 향진(촌)기업의 성장률이 정체되는 현상이 나타나고 있다. 더

(18) 이 가설은 1980년대에 나타났던 현상 즉 낙후지역일수록 사기업에 관용적이고 선진지역에서는 지방정부가 향진제정에 대한 기여도가 높은 향촌기업을 우선적으로 육성하여 향촌기업이 더 빠른 성장을 보인 것과 뚜렷하게 대조되는 내용을 갖는 것이다.

〈表 2〉 鄉鎮企業 中 鄉村企業의 比重 變化

(단위: %)

|      | 1978년 | 1984년 | 1986년 | 1988년 | 1991년 | 1993년 | 1996년              |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|
| 기업수  | 100   | 30.7  | 11.4  | 8.4   | 7.6   | 6.9   | 6.6                |
| 고용   | 100   | 76.5  | 57.2  | 51.3  | 49.6  | 46.7  | 44.1               |
| 총생산액 | 100   | 85.7  | 71.1  | 67.2  | 66.4  | 64.5  | 60.5 <sup>1)</sup> |

註: 총생산액 통계는 1995년 수치임.

資料: 中國統計年鑑 各年版

육이 최근의 향진(촌)기업의 고용 변화 추세를 보면 신규 고용창출 능력도 한계에 도달하고 있는 듯 하다(〈表 1〉 참조). 또한 근년에 향진기업의 일부 효율지표도 하락추세를 보이고 있다. 특히 투입자금에 대한 利稅額의 비율은 뚜렷한 하락세를 보이고 있으며,<sup>(19)</sup> 전체 향진기업 중 적자기업의 수와 적자금액의 크기 및 그 비중이 증가하고 있다.<sup>(20)</sup> 이러한 현상들은 1989-1990년 기간과 같이 향진(촌)기업을 차별적으로 억제하는 정부정책의 결과가 아니라 이제는 자본투입의 증가에 기초한 향진(촌)기업의 外延的 成長이 점차 한계에 부딪히고 있는 것으로 해석할 수 있다.

또한 전체 향진기업내에서 향진기업의 비중이 저하하고 있는 것은 오랜 기간에 걸쳐 비교적 뚜렷하게 나타나고 있는 추세이다(〈表 2〉 참조). 이는 향진기업중 개인기업 및 연호 등 사기업에 비해 향진기업의 성장률이 상대적으로 낮다는 것을 반영한다. 그리고 근년에 도시와 농촌을 포함하여 사영기업이 급속한 성장속도를 보이고 있는 것도 같은 맥락에서 이해될 수 있는 것이다(Project Group(1995, p. 5)). 결국 중국경제의 시장화가 진전되면서 재산권 관계가 불명확한 향진기업이 사기업과의 경쟁에서 점차 뒤쳐지고 있다고 볼 수 있을 것이다.

또한 근년에 향진기업의 株式合作制(중국식 표현은 股份合作制)가 향진기업의 개혁 차원에서 장려되고 있고 또한 빠르게 확산되어가고 있다는 것도 기존 향진기업 성장의 한계를 시사해주는 것이다(洪輝(1996), 서석홍(1998)). 향진기업의 주식합작제 개혁은 재산권을 명료화하면서 공유기업 성격을 유지하는 일종의 협동조합형 주식회사로 전환하는 것이다.<sup>(21)</sup> 중국 농촌의 주식합작제 기업은 현재 형성과정에 있고 매우 다양한 형태를 취하

(19) 자금투입 100원당 이세액은 1980년 32.5원, 1985년 23.7원, 1990년 18.2원, 1992년 16.0원, 1994년 14.6원, 1995년 14.1원, 1996년 14.6원을 기록하였다(中國統計年鑑, 各年版).

(20) 1994년에 적자 향진기업의 수는 7.7만개로 전체의 4.7%, 총적자액은 91.2억원으로 총이세액의 4.1%에 달해 강력한 治理整頓 정책이 실시되던 1990년 이후 최고를 기록했다.

(21) 향진기업 주식합작제 개혁의 주요 목적으로 재산권 명료화 이외에 새로운 자금조달 통로의

고 있기 때문에 규범화된 규정을 하기 어렵지만, 대체로 향촌정부 및 종업원의 주주화를 핵심 내용으로 한다. 주식합작제 기업의 주식은 대체로 향촌집체주, 기업주(기업집체주와 종업원 분배주), 개인주(종업원 현금주, 사회 개인주), 국가주, 사회법인주 등 여러 종류로 나누고 있다.<sup>(22)</sup> 이 주식합작제가 일반적인 주식제와 다른 점은 향촌집체주나 기업집체주를 개인 지분에 따라 분할하거나 거래할 수 없다는 점이다. 이 주식합작제는 향촌기업의 궁극적 사유화 과정에 나타난 과도기적 형태라고 이해할 수 있을 것이다. 이 주식합작제 개혁이 특히 향촌기업이 발달한 江蘇省, 山東省, 浙江省에서 확산되고 있는 것도 전통적인 향촌집체기업의 성장이 한계에 부딪히고 있는 것을 반영한다고 할 수 있다.

이상의 논의를 정리하면 중국의 향진·향촌기업은 1980년대 이후 농촌 산업화의 기수로서 경제성장을 주도해 왔지만 점차 그 성장에 기여했던 요인들이 약화됨에 따라 점차 상대적으로 성장이 뒤처지거나 자체 재산권의 개혁을 통하여 변화되고 있다고 판단된다. 이러한 추세는 향후에도 지속되어 중국 향진기업의 독특성으로 제시되었던 부분들이 점차 약화되거나 소멸해갈 것으로 전망된다.

嶺南大學校 經濟學科 助教授

712-749 경상북도 경산시 대동 214-1

전화: (053) 810-2713

팩스: (053) 812-5321

## 參 考 文 獻

- 김시중(1998): “中國式 市場社會主義의 實現 展望에 관한 研究,” 『經濟學研究』, 근간.
- 서석홍(1995): “中國 鄉村企業의 운영실태와 성장의 특징에 관한 연구,” 『중국문제연구』, 1995년 2월, 경성대학교 중국문제연구소, 3-36.
- \_\_\_\_\_ (1996): “中國의 鄉鎮企業: 그 발전과 성과 및 과제,” 『중소연구』, 봄호, 한양대학교 중소기업연구소, 123-167.

개발을 들 수 있다.

- (22) 종업원이 보유하는 주식도 두 종류가 존재하는데, 기업자체의 자산 증식분을 주식화한 기업주 중의 일부가 종업원의 공헌도에 의거하여 분배된 종업원 분배주와 직접 현금을 투자하여 구득한 종업원 현금주가 있다. 이중 종업원 분배주는 일반적으로 배당권만을 갖고 매매, 양도가 불가능하다.

- \_\_\_\_\_ (1998): “中國의 農村 株式合作企業에 관한 연구,” 『국제·지역연구』, 7.1, 서울대학교 국제지역원.
- 전성홍(1994): 『중국의 농촌공업화와 향진사회의 변화』, 서강대학교 박사학위논문.
- 林毅夫 外(1994): 『中國의奇蹟: 發展戰略與經濟改革』, 上海三聯書店·上海人民出版社; 한동훈 역(1996), 『중국의 기적』, 백산서당.
- 張毅(1990): 『中國鄉鎮企業難辛的歷程』, 法律出版社.
- 鄭紅亮(1996): “我國鄉鎮企業的行爲目標和行爲方式研究,” 『管理世界』, 1996年 第6期, 145-153.
- 中國統計年鑑, 各年版
- 中國鄉鎮企業年鑑, 各年版
- 洪銀興·袁國良(1997): “鄉鎮企業高效率的產權解釋-與國有企業的比較研究,” 『管理世界』, 1997年 제4기, 98-106.
- 洪輝(1996): “股份合作制改革與中國大陸鄉鎮集體企業,” 『中國大陸研究』, 1996(民國8년) 第4期, 6-17.
- 上野和彦 編著(1993): 『現代中國의 鄉鎮企業』, 大明堂.
- Chang, Chun and Yijiang Wang(1994): “The Nature of the Township-Village Enterprise,” *Journal of Comparative Economics*, 19, 434-452.
- Ody, A.J.(1992): “Rural Enterprise Development in China, 1986-1990,” World Bank Discussion Paper 162.
- Project Group for Research on Private Entrepreneurs in Contemporary China(1995): “The Operational Status of Private Businesses in China,” *Social Sciences in China, Autumn*, 5-14.
- Putterman, L.(1994): “On the Past and Future of China’s Township and Village Owned Enterprises,” paper presented for the international conference on Property Rights of Township-Village Enterprises in China, Hangzhou, China, August.
- Weitzman, M.L., and Chenggang Xu(1994): “Chinese Township-Village Enterprises as Vaguely Defined Cooperatives,” *Journal of Comparative Economics*, 18, 121-145.
- Zhai, Linyu(1997): “The Mechanism of Enterprise Growth in Non-State Owned Sector,” *JETRO China Newsletter, January-February*, 13-20.