

중국 중앙기업과 지방정부 국유기업의 개혁 추진현황

KIEP 북경사무소(mspark@kiep.go.kr, Tel: 86-10-8497-2870)

차 례 ●●●

1. 중앙정부의 국유기업 개혁
2. 지방정부의 국유기업 개혁
3. 국유기업 개혁의 추진 전망

주요 내용 ●●●

- ▣ 최근 국무원 국유자산감독관리위원회(国务院国有资产监督管理委员会)는 국유기업 개혁 전반에 관한 지도의견을 작성 중에 있으며, 2015년 상반기 내에 관련 정책을 공표할 것으로 예상됨.
 - 2015년 1월부터 중앙정부 정치국이 발표한 중앙 국유기업 간부 급여 및 대우 관련 개혁방안이 시행되는 한편, 상반기 내 국자위가 국유기업 개혁 전반에 관한 지도의견을 공표할 것으로 예상됨.
- ▣ 2014년 8월 국자위가 선정한 6곳의 '4항 개혁안' 시범시행 그룹을 중심으로 국자위와의 지속적 소통을 통해 중앙정부 국유기업 개혁이 추진되고 있음.
 - 시범 그룹들은 혼합소유제 도입을 기초로 이사회 권한 확대, 관리자 채용방안 개선 등 개혁조치를 시행하고 있음.
 - 시범 그룹에 포함되지 않은 중국석유화학공업(中国石油化工集团公司)은 2014년 2월에 이미 혼합소유제를 시행하였으며, 동년 9월 자회사 중국석화세일즈(中国石化销售有限公司)의 지분 30%를 외부에 매각하였음.
- ▣ 최근까지 16개 성(省) 및 시(市) 정부가 국유기업 개혁방안을 공식 발표했고, 12개 성정부가 구체적 방안 공표를 준비 중이거나 일부 항목 관련 방안을 발표한 것으로 알려짐.
 - 지방정부들은 △ 국유자원의 재분배 △ 혼합소유제 시행 △ 국유기업 경영구조 개선 △ 국유자산 감독관리 체제의 개선 △ 국유기업 기능 분류 관리를 기본 방향으로 국유기업 개혁을 추진하고 있음.
- ▣ 2015년 국유기업 개혁은 기업 기능별 포지셔닝 확립을 전체 개혁의 전제로 추진하는 한편, 뉴노멀 경제에 대응하는 개혁방안 모색을 강화할 것으로 전망됨.
 - 또한 국유기업의 산업별 구체적 개혁 동향은 다소 차이를 보이고 있으나, 기업들은 지분권 다각화 등을 통한 혼합소유제 개혁을 중점 추진할 것으로 예상됨.

1. 중앙정부의 국유기업 개혁

가. 정책 현황

- 현재 중국 중앙정부의 국유기업 개혁은 기본적으로 중앙정부가 개혁 정책을 발표하고, 중앙정부 직속 국유기업이 정부의 정책에 기초해 내부 개혁을 추진하는 형태로 진행되고 있음.
- 최근 국무원 국유자산감독관리위원회(国务院国有资产监督管理委员会, 이하 ‘국자위’)는 국유기업 개혁 전반에 관한 지도의견을 작성 중에 있으며, 2015년 상반기 내에 공표할 것으로 예상됨.
 - 2014년 12월 22~23일 국자위는 중앙 국유기업, 지방 국자위의 담당자 회의를 주최해 2015년 국유기업 개혁의 추진 방향에 대한 논의를 진행함.
 - 국자위는 중앙 국유기업 및 지방 국자위가 기본적으로 중앙정부의 판단에 따라 개혁을 추진하고, ‘뉴 노멀(新常态) 시대’의 경제 질서에 부합하는 개혁방안을 모색해야 한다는 요구를 제기함.
 - 2015년 국유기업 개혁은 각 기업 유형별 기능을 명확히 구분하고, 혼합소유제 경제의 질서화·규범화를 추진하며, 성숙한 현대기업제도를 구축함으로써 국유기업 경영상 잔존해온 문제점들을 해소하는 방향으로 진행되어야 한다고 제시함.
 - 또한 각급 국자위는 국무원의 ‘3장(권력·책임·네거티브)리스트’ 관리방안에 기초해 국유자산에 대한 관리감독 체계를 구축해야 한다고 강조함.
- 현재 국자위, 국가발전개혁위원회(国家发展和改革委员会, 이하 ‘발개위’), 재정부(财政部), 인력자원 및 사회보장부(人力资源和社会保障部)는 국유기업 개혁의 구체적 방안을 모색 중이며, 각 부서간 전담 분야를 구분하여 ‘1+N’의 형태로 구체적 방안을 제시할 예정임.
 - ‘1+N’의 형태란 각 부서간 전담 분야를 구분하여 주요 문건인 「국유기업 개혁 심화에 관한 지도의견(关于深化国有企业改革的指导意见)」을 발표 후, 그 문건을 주축으로 구체적인 추가 문건이 발표되는 것을 말함.

표 1. 부서별 전담 분야

부서	전담 분야
국자위	· 국유기업 개혁 심화 관련 전체 방안 · 국유기업 기능 및 유형 분류
발개위	· 혼합소유제 개혁방안
재정부	· 국유자산관리 체제 개혁 · 국유자본 운영 및 투자 기업의 설립, 개선방안 · 국유자본 예산 개혁방안
인력자원 및 사회보장부	· 급여 개혁방안 및 세칙 규정

자료: 「央企“大瘦身”: 国企改革顶层方案进入实施」, 『21世纪经济报道』, 검색일: 2014. 12. 25.

- 중국정부는 2014년 8월, 중공중앙 정치국 회의를 통해 「중앙 관리기업 간부 급여제도 개혁방안(中央管理企业负责人薪酬制度改革方案)」(이하 「방안」) 및 「중앙기업 간부의 합리적 직급대우 및 업무지출 규범에 관한 의견(关于合理确定并严格规范中央企业负责人履职待遇、业务支出的意见)」(이하 「의견」)을 통과시킨 바 있음.
 - 「방안」 및 「의견」은 제 18기 3중전회에서 제기된 「중국 공산당 중앙정부의 전면적 심화개혁 일부 중대 문제에 관한 결정(中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定)」(이하 「결정」) 내용을 근거로 시행하는 조치로 2015년 1월 1일부터 적용됨.
 - 「결정」은 국유기업 주요 간부들의 대우 및 업무추진비 문제에 대해 시장경제에 입각한 합리적인 비율로 관리자를 채용하고, 적절한 직급 및 급여를 제공하며, 업무추진비 규모를 엄격히 규정하도록 제시함.
 - 동 국유기업 급여 및 업무추진비에 관한 정책 조정은 국유기업 운영에 있어 고위층 간부들이 높은 급여를 받으며 업무추진비를 남용하는 현상을 바로잡고, 공정성과 효율성을 제고하기 위한 조치임.
 - 「방안」 및 「의견」 등의 개혁조치는 실적에 따른 합리적인 급여 책정을 기본 목표로 시행될 계획임.
 - 중국 금융통계정보 플랫폼인 'Wind'의 조사에 의하면, 2013년 말까지 국유기업 간부의 평균 급여 수준은 민간기업에 비해 현저히 높은 반면, 민간기업보다 높은 매출을 기록하지는 못한 것으로 나타남.
 - 상장기업 기준, 중앙 국유기업에서 가장 높은 급여를 받는 상위 3명 간부들의 평균 급여는 73만 위안으로, 지방 국유기업 및 민간기업의 평균 60만 위안에 비해 현저히 높음.
 - 중앙 국유기업의 규모 및 수익 상황을 고려 하더라도 경공업, 전통 미디어, 전자 등 일부 업계에 종사하는 중앙 국유기업은 관리비용, 수익, 이윤대비 간부 급여비율이 기타 기업에 비해 매우 높은 편임.
 - 「고급여, 저실적(薪高绩差)」양상을 보이는 중앙 국유기업의 비효율성을 해소하기 위해 주요 간부들 급여의 최고액 책정을 준비 중인 것으로 알려짐.
 - 2013년 말 항공해운업 및 농업 등 분야 중앙 국유기업의 연간 수익률은 마이너스를 기록했음에도 불구하고, 간부 급여는 역시 기타 기업들에 비해 높은 수준을 기록함.
 - 이와 같이 간부들이 실적대비 높은 급여를 받는 현상을 방지하기 위해 중앙 국유기업의 주요 간부들 급여 상한가를 기타 기업과 비슷한 수준인 60만 위안으로 책정할 계획임.
- 또한 2014년 8월 국자위는 제11차 전면 심화개혁 영도소조 회의를 통해 7월에 발표한 국유기업 4항(项) 개혁안의 구체적 시행 내용을 포함한 중앙 국유기업 개혁 관련 문건을 심의 통과¹⁾시킴.
 - 동 회의에서는 △ 「전체 중앙 국유기업 구조조정 방안(中央企业布局结构调整总体方案)」 △ 「국유기업의 사회적 직능 분리 및 잔존 문제해결 방안(加快剥离国有企业办社会职能和解决历史遗留问题工作方案)」 △ 「중앙 국유기업 노동인력 및 수입 분배제도에 관한 지도의견(关于进一步深化中央企业劳动用工和收入分配制度改革指导意见)」 등의 의견 수렴안이 통과되었으며, 현재 수정 중임.

1) KIEP 북경사무소 브리핑 제14-09호, 「중국 국유기업 개혁 추진 동향」, p.3 참조.

나. 기업 현황

- 2014년 7월 국자위가 국유기업의 4항(项) 개혁안을 발표하고 6개 시범 그룹을 선정한 이후, 시범기업들은 국자위와의 지속적인 소통을 통해 기업의 개혁방안을 모색해옴.
- 신흥제화(新兴际华集团有限公司, XXCIG)는 8월 회의에서 시범기업에 선정된 것을 계기로 중앙 국유기업 이사회 권한 확대를 위한 개혁을 중점 추진하겠다는 입장을 표명함.
- 중국건축재료집단(中国建材集团有限公司, CNBM)의 경영진은 국자위의 개혁안에 기초한 관리자 채용을 계획하고 있으며, 국자위의 승인 획득 후 구체적 시행안을 도입할 예정임.
- 동 기업은 혼합소유제 시범운영 선정기업으로, 현재 구체적 시행안이 확정되기 전까지 그룹 산하 뤼양유리주식회사(洛阳玻璃股份有限公司)의 주식 거래를 중단한 상태임.
- 국가개발투자공사(国家开发投资公司, SDIC) 산하의 상장기업인 국투중노과즙주식회사(国投中鲁果汁股份有限公司)와 중방투자발전주식회사(中纺投资发展股份有限公司)는 주식 거래를 중단한 상태이며, 국투전력주식회사(国投电力控股股份有限公司)는 자산 재분배에 박차를 가하고 있음.

표 2. 국자위 선정 국유기업 개혁 시범기업 동향

시범 분야	그룹 명칭	최근 동향
국유자본 투자공사 설립	중량집단(中粮集团)	· 자회사 워마이왕(我买网)의 전략적 투자유치 전개 · 자회사에 대해 산업자본, 사회집합자본, 사모펀드 등 소유제 형태의 전략적 투자자를 유치할 예정
	국가개발투자공사 (国家开发投资公司)	· 자회사 국투전력, 화력발전 및 석탄 관련 자산 양도 · 자회사 중방투자 주식 거래 중단, 우회상장 방안도 검토 중 · 자회사 국투중노 주식 거래 중단
혼합소유제 시행	중국건축재료집단 (中国建材集团)	· 향후 관리자 채용 시 개혁안 시행 계획 · 자회사 뤼양유리의 주식 거래 중단
	중국약집단 (中国医药集团)	· 자회사 국약공고(国药控股)의 지분 입찰에 타 기업인 부흥의약(复兴医药)참여를 허용 · 그룹 내 동종경쟁국면 정리 후, 의약사업을 국약공고 단일 플랫폼으로 운영할 계획
법인구조 개선	중국에너지환경 보호공사 (中国节能环保公司)	· 이사회 개혁 시범기업 선정 관련 논의 중 · 자회사 중국에너지풍력발전주식회사(中节能风力发电股 份有限公司) IPO ²⁾ 신청, 중국증권감독위원회(中国证监 会) 승인 획득
	신흥제화집단 (新兴际华集团)	· 2014년 8월 그룹회의를 통해 국유기업 개혁 시범 그룹 선정을 계기로 그룹 차원의 개혁 적극 추진 의사 표명

자료: 그룹 홈페이지 및 중국 언론자료 정리.

■ 중국 국유 석유기업인 중국석유화학공업(中国石油化工集团公司, 이하 ‘시노펙’)은 정부의 국유기업 개혁 결정 이후 최초로 혼합소유제를 적용, 개혁 추진에 선도적 역할을 하고 있음.

- 2014년 9월 14일 중국 국유 석유기업인 중국석유화학공업(中国石油化工集团公司, 이하 ‘시노펙’)은 그룹 홈페이지를 통해 자회사 중국석화세일즈(中国石化销售有限公司, 이하 ‘시노펙세일즈’)의 지분 약 30%를 매각했다고 밝힘.

- 시노펙세일즈는 주유소 및 편의점 등의 사업을 주관하는 기업으로, 중국 전역에 약 3만 개의 주유소와 약 2만 3,000개의 편의점을 보유하고 있음.
 - 시노펙세일즈 지분 30%는 25곳 투자자에게 매각되었으며, 그중 민간자본 투자자는 11곳으로 전체 매각 규모의 약 35.8%를 차지함.
 - 시노펙은 동 지분인수에 참여한 민간 투자자에게 이사회 의석도 일부 배치할 계획이며, 향후 시노펙세일즈의 IPO 계획도 검토 중인 것으로 알려짐.
- 2014년 2월 시노펙은 이사회 회의에서 민간자본 유치를 통한 혼합소유제 도입을 확정하고, 향후 자산 및 부채 심사진행 후 민간자본의 지분보유 비율을 최대 30%까지 늘릴 계획이라고 밝힌 바 있음.
- 상기 시노펙의 혼합소유제 시행은 중국 국유기업 체제 개혁의 신호탄으로 해석되었으며, 민간 기업에 국유 석유기업과의 공동 사업 추진 기회를 제공하는 등 민간경제 활성화에 직접적인 도움을 줄 것으로 기대되었음.

■ 전자통신 분야 국유기업들은 혼합소유제를 기업 시스템 혁신 및 업계 내 경쟁력 제고의 주요 수단 중 하나로 간주, 민간자본 도입을 가속화하고 있음.

- 2014년 5월 중국전신(中国电信集团公司, China Telecom)은 중국 3대 이동통신 기업 중 최초로 혼합소유제 도입방안을 발표했으며, 인터넷, 정보서비스, SNS, 벤처캐피탈 등 신흥 사업에 민간자본 유입을 허용할 계획이라고 밝힘.

- 중국이동통신집단공사(中国移动通信集团公司, China Mobile)는 자회사 엔터테인먼트 관련 기업의 회사제도 개선을 적극 추진할 계획임.

- 중국연합네트워크통신집단유한공사(中国联合网络通信集团有限公司, China Unicom)는 혁신 사업 및 부가가치 증대 사업 분야에 혼합소유제 개혁을 시행할 예정임.

- 2014년 11월 27일, 국무원은 「중점 산업 융자 기제 혁신을 통한 사회투자 독려에 관한 지도의견(关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见)」(이하 「사회투자 지도의견」)을 통해 정보 인프라 분야에 대한 투자 주체 다각화 추진 의견을 발표함.

- 「사회투자 지도의견」은 관련 법규 개선을 통해 전자통신 사업 분류 리스트를 수정하고, 조속한 시일 내에 업계 민영기업 시범기업을 선정하는 한편, 국유기업 광대역 네트워크 건설 사업 등에 민간 자본 유입을 확대할 것이라는 내용을 포함하고 있음.

2) Initial Public Offering, 개인이나 소주주로 구성되어 소유구조가 폐쇄적인 기업이 일반에 주식 및 재무내용을 공시하고 외부투자자에게 주식을 공개 매도하는 것.

- 중국철탑주식회사(中国铁塔股份有限公司)³⁾에 대한 민간자본 유입을 추진하고 전략적 투자자 유치를 가속화하는 등 혼합소유제를 시행할 예정임.

2. 지방정부의 국유기업 개혁

- 지방정부는 2013년 제18기 3중전회에서 발표한 「중국 공산당 중앙정부의 전면적 심화개혁 일부 중대 문제에 대한 결정(中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定)」(이하 「결정」)의 내용을 기초로 국유기업 개혁을 추진 중임.
 - 「결정」은 국유기업 개혁을 △ 국유자원의 재분배 △ 혼합소유제 시행 △ 기업 경영구조 개선 △ 감독관리 방식 전환 △ 기업 분류 등을 기본 방향으로 추진할 계획이라고 제시함.
 - 각 지방정부는 국유기업을 경영목적에 따라 공익성, 특수 기능성, 경쟁성으로 분류하여, 개혁을 추진할 예정임.⁴⁾
 - 최근까지 16개 성(省) 및 시(市) 정부가 국유기업 전체 개혁방안을 공식 발표했으며, 12개 성정부가 구체적인 방안 공표를 준비 중이거나 일부 항목 관련 방안을 발표한 것으로 알려짐.

표 3. 지방정부의 국유기업 개혁방안 공표 현황

기발표 지역	발표 예정 및 일부 발표 지역	기타 ⁵⁾
베이징(北京), 상하이(上海), 톈진(天津), 충칭(重庆), 광둥(广东), 산둥(山东), 산시(山西), 장쑤(江苏), 장시(江西), 후베이(湖北), 후난(湖南), 구이저우(贵州), 윈난(云南), 쓰촨(四川), 간쑤(甘肃), 칭하이(青海)	헤이룽장(黑龙江), 지린(吉林), 랴오닝(辽宁), 허베이(河北), 허난(河南), 안후이(安徽), 저장(浙江), 푸젠(福建), 산시(陕西), 닝샤(宁夏), 신장(新疆), 하이난(海南)	네이멍구(内蒙古), 광시(广西), 시장(西藏)

자료: 「国企改革新篇章」, 中国国际金融有限公司市场策略研究.

- 지방정부는 국유기업 자본의 재분배를 중장기 목표로 설정하고, 현재까지 15개 지방정부가 중점 분야, 개혁 추진 시간표, 국제화 등의 측면에서 각각의 국유자본 재분배 목표를 설정함.

3) 2014년 7월 중국 3대 이동통신 기업(중국이동, 중국연통, 중국전신)이 공동으로 출자하여 설립한 기업으로, 9월에 '중국통신설비서비스주식회사(中国通信设施服务股份有限公司)'에서 '중국철탑주식회사(中国铁塔股份有限公司)'로 명칭을 변경함.

4) 특수 기능성 기업은 주로 전략적 사업 및 국가 주도의 특수 사업 등을, 공공성 국유기업은 도시의 정상 운영 및 안정화, 사회공익 사업 등을, 경쟁성 국유기업은 시장 지향적 경제효과 창출 사업 등을 주로 담당함.

5) 현재까지 국유기업 개혁 추진에 관한 일련의 움직임이 보이지 않는 지역으로, 동 지역 내 국유기업의 경우 전국 국유기업의 자산, 수익률 등의 규모에서 차지하는 비중이 5% 미만임.

- 베이징, 텐진, 상하이, 충칭 4개 직할시(直轄市)를 포함한 10개 지역이 국유자본의 ‘중점 투자분야’를 선정함.
 - 각각의 지역이 국유자본 중점 투자분야 설정에서 차이를 보이고 있는데, △ 베이징은 공공서비스 산업 △ 윈난성은 야금(冶煉), 화학공업, 바이오의약, 에너지, 관광, 항공, 정보 등 산업 △ 충칭 및 상하이 등 대다수 지역은 전략적 신흥산업 및 현대 서비스산업 등에 집중 투입할 계획임.
- 개혁 목표 달성을 위한 소요시간은 경제발전 상황에 따라 지역간 차이를 보이고 있는데, 광둥 및 후베이 등 비교적 높은 경제수준을 보이고 있는 지역은 2015년 내에 국유기업 제도 개선을 완비할 예정이며, 장시 등의 지역은 5년 내 달성을 목표로 하고 있음.
- 상하이, 텐진, 윈난 정부는 국유기업의 국제화에 대해 명확한 목표를 제시하고 있음.
 - 상하이는 국제규정에 부합하는 자본관리공사의 설립과 국제경쟁력을 갖춘 다국적기업 설립에 대한 계획을 제시하고, 텐진과 윈난 정부는 ‘세계 500대 기업’에 진입하는 경쟁력을 갖춘 기업 육성을 목표로 설정하고 있음.

표 4. 지방정부의 국유자본 재분배 관련 계획

지역	주요 내용
베이징	· 2020년까지 80% 이상의 국유자본을 공공서비스 분야에 집중 투입, 국유자본 전체의 60%를 공공성 기업 및 특수 기능성 기업에 분배
충칭	· 국유기업 상장에 주력, 최소 3~5개의 전국적 영향력 및 경쟁력을 갖춘 국유자본 투자공사, 국유자본운영공사 양성 · 중국 500대 기업’ 순위 내 10여 개 기업 진입 · 경쟁 산업 국유기업 자본 중 80% 이상을 선진설비제조업 등 지주산업 및 하이테크 산업, 전략적 신흥산업, 현대 서비스업 등에 재분배
광둥	· 2015년 내 국유기업 제도개선 완비
구이저우	· 2017년까지 성급 국자위 감독관리 기업 재산권 제도 개혁 완비 · 경쟁우위 미확보 국유기업은 시장에서 퇴출
하이난	· 2017년까지 국유자본 지분 및 합병 재무제표 총액 3,000억 달성 · 자산규모 500억 이상의 국유자본투자집단공사 5곳 이상 포함, 자산규모 50억 이상의 국유자본투자기업 15곳 양성
후베이	· 2015년까지 성내 각급 정부 출자기업 제도 및 지분제도 개선 완비 · 22곳의 출자기업을 대상으로 ‘1개 기업, 1개 전략(시장화 추진을 기본 방향으로 기업별 상이한 전략 추진)’ 시행
후난	· 주력 사업 매출 100억 이상 달성 기업 10곳 이상, 매출 1,000억 이상의 국유 투자 기업 2~3곳 양성
장쑤	· 2020년까지 국유자본의 80% 이상을 기초 인프라, 에너지, 공공서비스, 전략적 신흥산업, 금융투자 등 중점 분야에 집중 투입

표 4. 계속

장시	<ul style="list-style-type: none"> · 5년 이내 회사제도 및 지분제도 개혁 완성 · 경영성 국유자산 통합 감독관리 시스템 구축, 국유자본의 80%를 중점분야 및 우위산업에 투입 · 자산규모 1,000억 이상의 대기업 3~4곳, 100억 이상의 독점기업 10~12곳, 고효율 국유자본투자운영공사 4~5곳 양성 · 국유자산 총액 및 영업매출 각각 1조 위안 이상 달성
칭하이	<ul style="list-style-type: none"> · 80% 이상의 국유자본을 성 전역의 사회경제 발전과 관련된 기초 인프라 건설, 자원개발, 공공서비스, 신흥산업 등 중점 분야에 투입 · 자주혁신 능력과 브랜드파워를 갖춘 국내 일류기업 및 글로벌 기업군 양성
상하이	<ul style="list-style-type: none"> · 국유자본의 80% 이상을 전략적 신흥산업, 선진 제조업, 현대 서비스업, 기초 인프라 산업, 민생보장 산업 등 우위산업에 투입 · 국제 규정에 부합하고 효율적으로 운영되는 자본관리공사 2~3곳 설립 · 국제적 경쟁력과 브랜드파워를 갖춘 다국적 기업 5~8곳 양성 · 기술적 우위 및 브랜드 인지도를 갖추고 산업 업그레이드를 선도하는 기업군 양성 · 5년 이내 개혁 목표 달성
쓰촨	<ul style="list-style-type: none"> · 국유자본의 80%를 공공서비스 산업, 전략적 신흥산업 등 중점 분야에 집중 투입
텐진	<ul style="list-style-type: none"> · 低실적 기업 600개를 시장에서 퇴출시키고, (기업)그룹을 35개로 정리, 지역 국유자본의 90%를 40여 중점산업에 투입 · 자산 규모 1조 이상의 은행 1~2개 양성, 2~3개 기업 '세계 500대 기업' 순위 내 진입 · 2017년 말까지 개혁 목표 달성
윈난	<ul style="list-style-type: none"> · 2020년까지 야금, 화학공업, 바이오 의약, 에너지, 관광, 항공, 정보 등 산업 내 우위 기업 양성 · 중국 500대 기업 순위 내 10곳 이상의 기업 진입, '세계 500대 기업' 순위 내 1~2개 기업 진입
저장	<ul style="list-style-type: none"> · 경쟁 산업의 국유기업을 전략적 신흥산업 기업으로 전환

자료: 지방정부 홈페이지 및 중국 언론자료 종합 정리.

- 혼합소유제의 적극적인 시행은 현 정부가 추진하는 국유기업 개혁의 핵심 방안으로, 16개 지방정부가 이미 관련 방안을 공표하였으며, 구체적 내용에서 지방정부간 차이는 있으나 추진 방향의 기본 골자는 유사함.
- 다수의 지방정부가 국유기업의 상장을 통해 자본을 다원화할 것을 중장기 목표로 설정하고, 자본의 증권화 비율 목표를 제시하고 있음.

표 5. 지방정부의 국유자산 및 지분 증권화 비율

지역	국유자산 증권화 목표 비율
베이징	2020년 이내, 국유자산 증권화 비율 50% 달성
충칭	2020년 이내, 국유기업 자본 80% 이상 증권화
후베이	2020년 이내, 성 소속 국유기업 자본의 50% 증권화
후난	2020년 이내, 성 소속 경쟁성 국유기업 자산의 80% 증권화
장시	2020년 이내, 성 소속 국유기업 자본의 60% 증권화
톈진	2017년 이내, 경영성 국유자산의 40% 증권화
윈난	국유자산 증권화 비율 대폭 확대
저장	국유자산 증권화 비율 확대

자료: 지방정부 홈페이지 및 중국 언론자료 종합 정리.

- 각 지방정부는 △ 재산권의 다각화 △ 이사회 권한 확대 △ 전문경영인 체제 시행 △ 직원의 지분 보유 △ 시장의 가격결정 기능 강화 등을 기본 방향으로 혼합소유제를 시행하고 있음.
- 국유기업 상장을 통해 자산 유동성을 제고하고, 유가증권 발행, 지분 양도 등 다양한 형식으로 비국유기업의 참여를 유도하여 재산권 다각화를 추진함.
- 시장이 가격 결정 역할을 수행하도록 함으로써 국유자산 유실을 방지하고, 시장경제 체제에 입각하여 전문경영인 체제 및 급여제도를 확립하는 한편, 이사회의 권한으로 혼합소유제 기업에 대한 감독 관리를 강화하여 기업 운영의 투명성을 보장함.
- 각 지방정부는 혼합소유제 개혁 추진 속도에서 차이를 보이고 있는데, 그중 광둥성 정부가 목표 달성 시기를 2017년까지 설정하여 가장 적극적인 입장을 취하고 있음.

표 6. 지방정부의 국유기업 혼합소유제 추진방안

지역	주요 내용
베이징	· 국유지분을 50% 이하 기업은 기존의 국유기업 및 국유투자기업의 감독관리제도 적용 불가, 시장화 감독관리 시스템 도입 가속화 · 국유기업 구조조정 및 주요 프로젝트에 대한 비국유자본의 참여 적극 독려, 국유자본과 비국유자본 간 효율적 융합을 통한 1선 기업 개혁역량 제고
충칭	· 2017~20년 내 60% 이상의 시 소속 국유기업 혼합소유제 시행 · 국유지분율 50% 이하 기업은 기존의 국유기업 및 국유투자기업의 감독관리제도 적용 불가 · 증권 발행규모 확대, 지분 양도, 국유주식보유량 축소 등을 통한 지분보유 권한 다각화 추진
간쑤	· 2020년까지 60% 이상의 성 소속 국유기업 혼합소유제 시행
광둥	· 2017년까지 70% 이상의 성 소속 국유기업 혼합소유제 시행 · 2020년까지 대부분의 경쟁성 국유기업을 혼합소유제 시행기업으로 전환, 기조 인프라 관련프로젝트에 혼합지분 보유제 적용

표 6. 계속

구이저우	· 국유지분율 50% 이하 기업은 기존의 국유기업 및 국유투자기업의 감독관리제도 적용 불가
후베이	· 전략적 투자유치, 지분권 구조조정, 협력 프로젝트 추진, 제도개혁 후 기업 전체상장 등 각종 형식을 통한 국유기업 투자방식 다각화 추진
후난	· 중앙 국유기업, 대형 민간기업, 국내외 기타 우위기업 등의 운영방식 도입 · 국유기업 시장퇴출 허용, 기업의 혼합소유제 시행 적극 독려, 혁신형, R&D, 자금 분야 국유기업 전문경영인 체제 도입 및 직원의 지분보유 허용
장쑤	· 국유지분율 및 국유채권 보유율 50% 이하 기업은 시장경제 관리방식 적용 가능 · 경쟁성 기업 지분권한 다각화 추진 과정 중 국유지분율 하한선 부적용
장시	· 2020년 이내 국유자본의 70%에 혼합소유제 적용
칭하이	· 국유기업 기능에 따라 합리적 국유지분율 적용 · 중앙 국유기업, 대형 민간기업, 기타 우위기업 등의 운영방식 도입 · 재산권 및 지분 양도, 증권발행규모 확대, 자산 구조조정 등을 통해 국유기업 투자주체 다각화 추진, 시장화 경영 시스템 구축
산둥	· 전체 2선 기업 재산권 다각화를 시행하는 한편, 그룹 및 2선 이하 기업 재산권 개혁 추진
산시	· 국유자본 투자 프로젝트 진행 시 일정 비율의 비국유자본 지분참여 허용 · 경쟁성 산업 신설 프로젝트에 비국유자본의 지분보유 허용
상하이	· 기업 지분제 개혁 가속화, 기업 전체상장 또는 핵심 사업 자산상장 추진
쓰촨	· 국유자본, 집체자본, 비국유자본 등의 융합을 통한 혼합소유제 시행 · 국유자본 퇴출 시스템 구축 후 경쟁력 저조 및 과잉생산 업종 내 실적 저조 국유기업 퇴출 · 2, 3선 국유기업은 지분제 다각화 의무 시행, 지분제 개혁 적극 추진
텐진	· 일부 정책적 기능 및 특수기능 담당 기업 제외, 국유기업은 의무적으로 재산권 다각화 개혁 및 혼합소유제 추진 · 2015년 내, 그룹 법인 관리구조 3단계 이내로 조정 · 2017년 내, 80% 이상의 핵심기업 혼합소유제 위주의 지분권 다각화 추진
윈난	· 국유자본, 집체자본, 비국유자본 등의 융합을 통해 대다수의 국유기업 내 혼합소유제 도입
저장	· 기업 전체상장, 민간자본 유치 등 혼합소유제 경제 적극 도입

자료: 지방정부 홈페이지 및 중국 언론자료 종합 정리.

- 국유기업 경영구조 개선을 위해, 구체적 개혁의견을 발표한 대부분의 지방정부들이 이사회제도 구축 및 개선, 전문경영인 체제 도입, 직원채용 및 급여제도 최적화 등의 계획이 필요하다고 언급함.
- 경영구조 개선에 있어 가장 효율적인 방안은 이사회제도를 정비하는 것으로, 이는 전문경영인 체제, 채용 및 급여 제도 등의 개선에 기반을 제공함.
- 베이징, 상하이, 텐진을 포함한 7개 지역이 이사회에 관한, 구조 및 이사회 운영방안 등에 대해 구체적으로 명시함.

표 7. 지방정부의 국유기업 경영구조 개선방안

지역	주요 내용
베이징	· 국자위는 주주대표가 참여한 주주총회 및 이사회의를 통해 출자자의 의사 확인, 사칙제정에 출자자 참여를 허용하여 출자자의 권익 보호 · 이사회를 기업 권력의 중심으로 간주
후난	· 국유 단독출자 기업의 이사회 구성에 사외 이사 비율 확대 · 기업 실적심사, 급여관리, 관리자 채용 등에 있어 이사회의 직권 확립
장쑤	· 국유지분율 50% 이상의 성 소속 기업은 기존 관리방식 유지 허용 · 국유지분율 50% 이하의 혼합소유제 기업은 이사회가 사칙에 명시된 출자자의 권리, 의무 및 책임 규정을 근거로 시장경제 체제에 부합하는 관리방식 제정
산시	· 관리자 채용, 근무평가, 급여관리 등에 대한 권한을 점진적으로 이사회에 이양
상하이	· 경쟁성 기업 이사회 구성에 사외 이사 비율 확대, 동사장(董事长)과 총경리(总经理)겸임 불가 · 특수 기능성 및 공공성 기업 중 투자 다각화 기업의 동사장은 총경리 겸임, 당위원회 서기 별도 선출 · 단독출자기업의 경우 이사회에서 법인대표 겸 총경리 1인 임명, 당위원회 서기 별도 선출
쓰촨	· 경쟁성 기업 이사회 구성에 사외 이사 비율 확대, 동사장과 총경리 겸임 불가 · 특수 기능성 기업은 동사장을 법인대표로 임명, 법적 절차를 거쳐 총경리 겸임 가능
톈진	· 2017년 내 전체 국유기업 사외이사제도 도입 · 경쟁성 기업 이사회 구성에 사외 이사 비율 확대 · 혼합소유제 기업은 최대주주 및 지분보유 기업이 동사장과 감사장 임명

자료: 지방정부 홈페이지 및 중국 언론자료 종합 정리.

■ 국유자산 감독관리 체제의 개선은 국유기업 개혁의 필수 조건 중 하나로, 3중전회의 「결정」에서도 감독관리 권한 및 직책의 분류에 대해 명시한 바 있음.

- 지방정부는 「결정」의 내용에 근거, 행정과 기업의 분류 및 행정과 자산의 분류를 기본 방향으로 감독관리 방식을 자산 위주의 관리에서 자본 위주의 관리로 전환할 계획임.
- 혼합소유제의 기본 방식에 따라, 기업 관리에 대한 정부의 근본적 역할에 변화가 발생, 지방정부는 기업에 대한 관여를 최소화하는 한편, 전방위적 국유자본 감독관리 시스템 구축의 필요성을 인지함.
- 특히 충칭은 향후 당정 기관의 국유기업에 대한 출자를 불허하고 기업에 대한 직접 관리를 지양하도록 지도하고 있으며, 장쑤는 리스트 작성 등의 방식으로 출자자의 직책 및 권한을 제한하고자 함.

표 8. 지방정부의 국유기업 감독관리 방식 전환

지역	주요 내용
베이징	· 출자자 심사항목 리스트 작성, 출자 내용에 기초한 권리 및 책임 범위 규정 · 자본 투자방향 관리를 통해 자본구조의 최적화, 자본운영의 규범화, 자본의 효율적 사용 등을 추구 · 국자위는 주주총회 및 이사회의를 주최해 출자자 의사 확인
충칭	· 당정기관 및 단체는 국유기업에 투자 불가, 직접 관리 불가
후난	· 국유자산 감독관리 기관이 법에 근거해 국유기업 출자자 직책 규정 · 자본 위주의 관리 방식으로 국유자산 감독관리 시스템 강화
장쑤	· 성 국자위에서 출자자 직책 관리 사항 재정비 후 리스트 공표, 리스트 외 사항은 성정부 소속 국유기업에 결핵권한 부여
장시	· 국유자산 감독관리 방안 개선 · 방권, 방입, 제한 완화 원칙 고수, 자본 위주의 관리 방식으로 국유자산 감독관리 시스템 강화
산둥	· 국유기업 감독관리 시스템에 리스트 방식 도입, 리스트 외 출자자 직책은 기업에 결핵권한 부여, 리스트 내 사항은 법에 근거해 이사회가 관리
상하이	· 행정 및 기업 분류, 행정 및 자산 분류, 소유권 및 경영권 분류 원칙 고수 · 자본 위주의 관리 방식으로 국유자산 감독관리 시스템 강화
톈진	· 행정 및 기업 분류, 행정 및 자산 분류, 소유권 및 경영권 분류 · 국유자산 감독관리 기관이 국유기업 출자를 통한 정부의 자산수익 관리, 기타 출자자의 권익 보호

자료: 지방정부 홈페이지 및 중국 언론자료 종합 정리.

- 국자위는 경영 목적별로 국유기업의 기능을 분류하고, 분류에 따라 구조조정을 진행하고 있어, 지방정부도 국유기업을 기능별로 분류하여 관리하는 방안을 채택하고 있음.
- 상하이 시정부는 발표한 국유기업 개혁 의견에서 국유기업을 세 가지 유형(특수 기능성, 공공성, 경쟁성)으로 분류하고 있는데, 베이징, 톈진, 충칭 등을 포함한 대다수의 타 지방정부에서도 상하이시의 분류방식을 적용하고 있음.
- 각 유형의 구체적 분류기준 및 정의, 담당분야에 대해서는 지역 산업구조 및 배치에 따라 차이를 보이고 있음.

표 9. 지방정부의 국유기업 경영목적별 분류

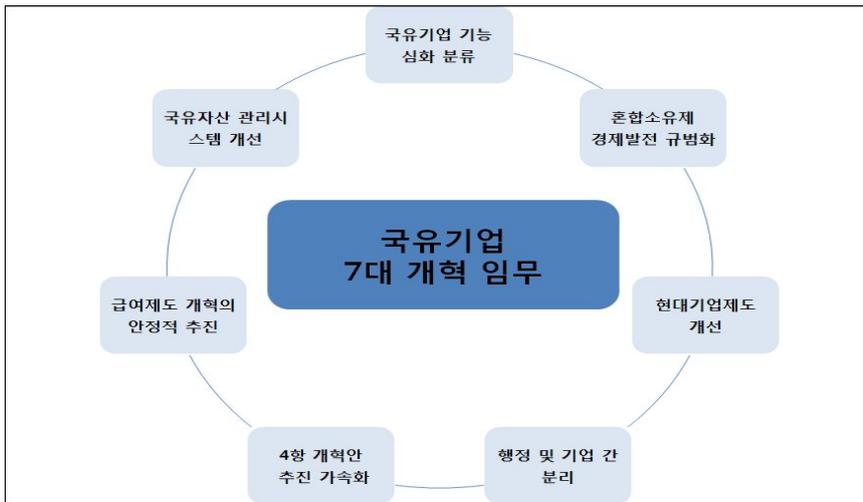
지역	기능 분류	분류 및 관리 기준
베이징	특수 기능성	· 시위원회 및 시정부가 부여한 중대 프로젝트 담당 · 정부의 기초 인프라, 민생보장, 도시 및 사회 발전 촉진 관련 전략 목표 실현
	공공성	· 공공서비스 상품 제공, 도시안전 보장, 도시 수용능력 제고 등 담당 · 사회효율성 위주의 기업 경제 효과 제고
	경쟁성	· 자본 효율 극대화
충칭	특수 기능성	· 금융서비스, 경제요소간 거래, 용자 투자를 주력 사업으로 추진하는 국유기업 · 경제효율성 제고 및 리스크 방지 담당
	공공성	· 시위원회 및 시정부의 중대 전략 프로젝트 담당 · 사회효율성 제고를 주요 목표로 하며, 운영 효율, 서비스 품질, 안전운영 등을 주 심사 기준으로 선정
	경쟁성	· 시장 및 기업 운영 규율을 준수하는 경제효율성 지향 기업 · 시장경제 체제에 부합하는 기업 선정
후난	특수 기능성	· 시위원회 및 시정부가 부여한 중대 프로젝트 담당 · 정부의 기초 인프라, 민생보장, 도시 및 사회 발전 촉진 관련 전략 목표 실현
	공공성	· 업계 감독관리 및 사회 평가를 기준으로 주요 민생 분야 담당 기업 선정
	경쟁성	· 경제효율성 제고를 목표로 사회적 책임 담당
장쑤	특수 기능성	· 도로교통, 공항, 수자원, 농장, 간석지 개간 등 관련 업계 구조조정
	경쟁성	· 국유자본 증권화율 확대, 혼합소유제 도입
장시	특수 기능성	· 중대 전략 프로젝트 담당, 경제효율성 제고
	공공성	· 도시 정상적·안정적 운영 보장, 사회효율성 제고
	경쟁성	· 시장화 지향
쓰촨	특수 기능성	· 정부의 중대 전략 프로젝트 담당, 공공서비스 상품 제공 · 사회효율성 위주의 기업경제 효과 제고
	경쟁성	· 공공서비스 상품 제공 기업경제 효과 극대화를 담당하는 시장화 지향적 기업
상하이	특수 기능성	· 중대 전략 프로젝트 담당, 경제효율성 제고
	공공성	· 도시 정상적·안정적 운영 보장, 사회효율성 제고
	경쟁성	· 시장화 지향
샨시	특수 기능성	· 중대 전략 프로젝트 담당, 경제효율성 제고
	공공성	· 도시 정상적·안정적 운영 보장, 사회효율성 제고
	경쟁성	· 시장화 지향
텐진	특수 기능성	· 용자 플랫폼 및 자본운영 플랫폼 담당 · 정부의 중대 전략 프로젝트, 서비스 전략 프로젝트 및 실물경제 관련 사업 담당 · 사회 및 경제 효율성 종합 제고, 리스크 방지 담당
	공공성	· 에너지, 교통, 수자원 등 분야 담당, 도시 정상적·안정적 운영 보장, 민생 보장 · 사회효율성 위주의 기업 경제 효과 제고
	경쟁성	· 제조업, 통상무역 및 물류, 부동산, 금융 등 분야 기업

자료: 지방정부 홈페이지 및 중국 언론자료 종합 정리.

3. 국유기업 개혁의 추진 전망

- 2014년 12월 27일 국무원 국자위 신문센터(国务院国资委新闻中心)가 주최한 ‘제1회 국유기업 개혁 발전 선도 세미나(国企改革发展前沿论坛)’ 에서 2015년 국유기업 개혁의 7대 임무가 발표됨.

그림 1. 2015년 국유기업 7대 개혁 임무



자료: 「国资委明确2015年国企改革七大任务 定位国企功能」, 中国证券网. (2014. 12. 29)

- 2015년 국유기업 개혁은 7대 임무 목표 달성을 기본 방향으로 추진되어야 한다는 의견이 제시되었으며, 특히 기업 기능별 분류 관리방안이 강조됨.
- 국무원 국자위 연구센터 주임 추쉬핑(楚序平)은 기업 기능별 포지셔닝 확립이 개혁 전반에 체제적 기초를 제공할 것이라고 제기하며, 기업 분류를 위해서는 정치적 목표와 경제적 목표가 명확히 구분되어야 한다고 강조함.
- 청화대학 국정연구센터 주임 후안강(胡鞍钢)은 국유기업과 시장경제 간 융합이 진행되고 있는 현 시점에서는 국유기업 개혁이 경영정책의 규범화, 자산 부가가치 증대, 공정경쟁 환경 조성, 기업 효율 제고, 기업의 사회적 책임 확대 등을 목표로 추진되어야 하며, 기업 기능의 분류가 그 전제조건이 될 수 있다고 언급함.
- 또한 혼합소유제 관련 정책에 관한 심층 연구가 시급하며, △ 사회보장기금 및 보험기금 등 공공기금에 대해 중국 내 투자자에게 우선 순위 제공 △ ‘하나의 기업, 하나의 정책(一企一策)’ 시행 △ IPO를 통한 혼합소유제 시행 독려 등을 고려한 혼합소유제 시스템 구축의 필요성을 제기함.
- 한편 회의에서는 최근 주요 국유기업 개혁 관련 문건 작성 연구가 단계적 진전을 보이고 있으며, ‘1+N’의 문건 중 다수가 2015년 설 연휴 전에 발표될 것이라는 전망이 제기됨.

- 2014년 12월 29일 개최된 전면개혁심화영도소조 제17차 회의에서 「국유자산 유실 방지 및 내부인사 관리에 관한 의견(关于防止国有资产流失和内部人控制的意见)」에 대한 논의가 진행된 것으로 알려져, 중국 전문가들은 동 문건이 전체 개혁심화 방안보다 앞서 공표될 것으로 전망하고 있음.
 - 국유자산 유실 문제는 외부인사보다 내부인사로 인해 발생하는 경우가 많은 것으로 분석됨에 따라, 이사회 역할 확대, 지분 보유권한 다각화 등 기업 경영구조 개선을 통해 내부인사에 대한 관리를 강화함으로써 국유자산 유실 문제를 해소해나갈 것으로 보임.
- 이미 2014년 12월 22~23일 국자위는 ‘중앙기업, 지방국자위 담당자 회의(中央企业 地方国资委负责人会议)’를 개최하고, 2015년 국유기업 개혁의 주요 목표에 대한 논의를 진행한 바 있음.
 - 개혁조치는 생산력의 개방과 발전 조건에 충족함과 동시에 국유기업과 시장경제 간 융합을 촉진하는 방향으로 시행되어야 하며, 필요 여부에 따라 기업의 권한 및 의무를 조절 부여하여 독립된 시장주체로서 기업 경쟁력을 강화하는 방안을 모색해야 한다고 강조함.
 - 중앙기업과 지방 국자위는 중앙정부의 계획 및 요구에 따라 국유기업 개혁을 추진해야 하며, 뉴노멀 경제에 대해 정확히 인지하고 그에 대응하는 계획을 수립해야 한다고 제기함.
 - 국무원 국자위가 국유기업 개혁에 선도 역할을 전담할 것이며, 지방 국자위는 감독관리 방식 조정을 통해 관리 효율 제고에 주력하는 한편, ‘3장 리스트(권력, 책임, 네거티브 리스트)’ 작성을 통해 행정기관 및 기업 간 권한 범위를 확립해야 한다고 제기함.
 - 한편 2014년 이후 국유기업의 산업별 개혁 움직임이 지속적으로 나타나고 있는 가운데, 산업 유형별 개혁 추진에 차이를 보이고 있음.
 - 중국 국책 투자은행인 중국국제금융(中国国际金融有限公司) 시장전략연구팀은 업계 내 국유기업 비중 및 정부 관여 정도에 따라 국유기업 분포 산업을 세 가지 유형으로 분류하여 분석을 진행, 산업별 개혁 동향을 통해 업계 변화를 예측할 수 있다고 제시함.

표 10. 산업별 국유기업 개혁 동향

분류	산업별	개혁 동향
국유기업 비중 高 정부개입 多	금융, 통신, 에너지, 전력, 군수 등	· 업계: 점진적 개방, 관리 제한 완화, 공정경쟁 독려 · 기업: 효율 제고를 위한 혼합소유제 도입, 장려제도 및 기업 경영구조 개선
국유기업 비중 高 정부개입 少	철강, 건축, 가스, 관광, 숙박, 항공, 항운, 건축재료, 기기, 자동차 등	· 업계: 합병, 구조조정, 자산 통합 · 기업: 지분권 다각화, 장려제도 및 기업 경영구조 개선
국유기업 비중 低	경공, 방직, 전자, 정보설비, 소프트웨어, 의약, 가전, 농업, 화공, 미디어, 인터넷, 소매, 식품 등	· 기업: 지분권 다각화, 장려제도 및 기업 경영구조 개선을 통한 기업 효율 제고

자료: 「国企改革新篇章」, 中国国际金融有限公司, (2014. 10. 13)

<참고자료>

- 『中国证券报』. 2014. 「地方国企改革进展」(10月22日).
- 『中国国际金融有限公司市场策略研究』. 2014. 「国企改革新篇章」(10月13日).
- 『中国经济新闻网』. 2014. 「地方国资国企改革发生“化学反应”」(11月25日).
- 『时代周报』. 2014. 「国企混改的“早产儿担忧”」(11月25日).
- 『证券市场周刊』. 2014. 「国企改革深化题材共振受热捧」(11月23日).
- 『中国政府网』. 2014. 「国务院：推动中国铁塔股份有限公司实现混合所有制」(11月26日).
- 『21世纪经济报道』. 2014. 「央企“大瘦身”:国资改革顶层方案进入实施」(12月23日).
- 『一财网』. 2014. 「2015：国资委将带头改革 建立“任务清单”」(12月22日).
- 『21世纪经济报道』. 2015. 「2015年国资国企改革加速度：将面临七大主要任务」(1月5日).
- 『21世纪经济报道』. 2015. 「2015国企改革：“分类和重组”明显变化」(1月5日).

자료 정리: 인민대학 경제학원 박사과정 조수영 (swimtiam@naver.com)