

세계 에너지현안 인사이드 *Special*

현안인사이드

15-3호

2015.10

WORLD ENERGY ISSUE

정책자료

중국 시진핑 정부의 국유기업 개혁과 에너지산업 영향 및 전망

중국은 국유기업 개혁을 주요 정책과제로 삼고 적극적으로 추진하고 있음.
개혁에 따라 초대형 에너지기업의 등장이 예상되고, 혼합소유제를 통한
민간자본 유입, 민간 경영시스템 도입을 통한 경영성과 개선이 추진될
것임. 향후 에너지산업에 미치는 파급효과가 상당할 것으로 예상되는 바,
중국의 국유기업 개혁 동향을 주시할 필요가 있음.

시진핑 정부 이전의 국유기업 개혁 추진

시진핑 정부의 국유기업 개혁 추진

에너지산업에 미치는 영향과 전망

시진핑 정부 국유기업 개혁의 한계와 시사점

부록



에너지경제연구원
Korea Energy Economics Institute

중국 시진핑 정부의 국유기업 개혁과 에너지산업 영향 및 전망

해외정보분석실 이성규 연구위원(leesk@keei.re.kr), 이대연 전문연구원(dylee@keei.re.kr),
김정인(jikim15228@keei.re.kr), 박진희(jhpark15225@keei.re.kr)

목 차

1. 시진핑 정부 이전의 국유기업 개혁 추진	p.1
2. 시진핑 정부의 국유기업 개혁 추진	p.5
1) 개혁 추진 과정	
2) 개혁 추진 배경	
3) 개혁 주요 내용	
3. 에너지산업에 미치는 영향과 전망	p.15
1) 주요 에너지 기업의 혼합소유제 추진	
2) 글로벌 경쟁력 갖춘 초대형 에너지 기업 출현	
4. 시진핑 정부 국유기업 개혁 한계와 시사점	p.20
[부록 1] 국유기업 개혁 심화에 관한 지도의견(2015.9.13) 전문	
[부록 2] 국유기업 혼합소유제 경제발전에 관한 의견(2015.9.23) 전문	

1. 시진핑 정부 이전의 국유기업 개혁 추진

■ 개혁·개방 이전(1949~1977년)

- 개혁·개방 이전에 중국의 국유기업에 대한 개혁은 중앙정부와 지방정부의 국유기업 관리 권한 배분에 그쳤고, 실제적인 국유기업에 대한 개혁은 이뤄지지 않았다고 판단됨.
 - 1949년 신(新)중국 설립 당시에는 국가가 국유기업에 대한 생산 목표치, 판매량, 가격설정 등 모든 공급 과정과 인사권에 이르기까지 전반적인 경영 활동에 대한 결정권을 행사하였으며, 모든 이윤은 국가로 귀속되어 관리되었음.
 - 이로 인해 국유기업의 경영자율권 부재에 따른 부작용·폐단이 발생하였고, 이를 해결하기 위해 1950년대 중반부터 중앙정부의 국유기업 관리 권한을 지방정부에 이양하는 조치를 단행함.
 - 그러나 지방정부의 미흡한 관리 능력과 체계로 혼란이 발생하자 1961년에 다시금 중앙집권화를 추진하게 됨.

“개혁·개방 이전에 중국의 국유기업에 대한 개혁은 중앙정부와 지방정부의 국유기업 관리 권한 배분에 그쳤음”

- 문화대혁명 기간(1966~1976년) 일부 국유기업들이 성(省) 정부 산하로 이전되면서 다시금 지방분권화가 이루어졌음. 당시 행정적 지방분권화는 이루어졌으나, 마오쩌둥(毛澤東) 사후 ‘4인방’의 세력 강화로 경제적 지방분권화는 이뤄지지 않아 국유기업은 국가가 하달하는 임무를 수행하는 것에 불과했음.

■ 개혁·개방 이후 1단계(1978~1992년)

- 중국은 1978년 12월에 개최된 11기 3중전회에서 경제 회복을 위해 생산 중심의 개혁·개방 정책을 채택하였고, 이를 기반으로 정부는 국유기업 개혁을 본격적으로 추진하였음.

- 특히, 중국 경제관리 체제의 심각한 결함은 지나친 권력의 집중임을 공포하고, 국유기업경영에 대한 관리권을 지방정부에 이양하고, 국유기업의 경영 자율권을 부여함.

- 1979년 7월에 국무원이 ‘국영공업기업 경영자율권 확대에 관한 몇 가지 규정’ 등 5개의 문건을 발표하여 지방정부의 각 관련 부처가 일부 국유기업을 감독·관리하는 실험을 추진하도록 하였으며, ‘방권양리(放權讓利)’ 실시로 국유기업의 이윤의 일정 부분 유보가 허용되었음.¹⁾

- 5개 문건의 주요 내용은 다음과 같음: ▲생산계획 달성을 전제로 한 기업의 독자적인 제품 증산, ▲중앙정부가 자주적 판매를 금하는 경우를 제외한 기업의 자주적 판매 허용, ▲자주적 판매의 경우, 물량 20% 범위에서 가격결정 권한을 기업에 제공, ▲일정 비율의 사내유보 자금을 독자적으로 사용할 수 있도록 허용, ▲잉여 유희자금을 임대 및 양도할 수 있는 권한 부여, ▲일정 범위에서 기구설치 및 인사배치의 권한 부여, ▲기업 특성에 따른 임금구조 선택 허용, ▲공장장에게 승급, 면직, 장려금 등에 관한 권한 부여

- 그러나 ‘방권양리(放權讓利)’ 정책을 실시하는 과정에서 기업의 경영자율권 확대를 통해 기업의 경제적인 효율은 향상되었지만, 다른 문제점들이 발생하였음.

- 경영권과 소유권이 분리되어 있지 않아 국유기업에 대한 중앙정부의 간섭이 계속되어 국유기업의 경영자율권, 이윤 사내유보, 인사배치 및 임금구조 결정 등에 대한 권한도 실질적으로 실현되지 못하였음.
- 중앙정부의 지령성 표준가격으로는 원자재 및 설비 구입이 어려워 생산계획 달성도 어려워졌음.
- 또한, 경영책임에 대한 명확한 규정이 없어 책임이 결여되는 문제가 발생하였음.

“중국은 1978년 12월에 개최된 11기 3중전회에서 경제 회복을 위해 생산 중심의 개혁·개방 정책을 채택하였고, 이를 기반으로 정부는 국유기업 개혁을 본격적으로 추진하였음”

1) 5개의 문건은 국영공업기업 경영자율권 확대에 관한 몇 가지 규정, 국영기업 이윤확보 실행에 관한 잠정 규정, 국영공업기업의 고정자산세 징수에 관한 잠정 규정, 국영공업기업의 고정자산원가 상각율 제고 및 사용방법 개선에 관한 잠정 규정, 국영공업기업 유동자금의 전액 대부 실행에 관한 잠정 규정 등이다. 방권양리(放權讓利)는 국유기업에 일정 범위의 경영자율권을 보장하고, 일부 이윤을 양도하는 정책이다.

- 이에 따라 중앙정부는 기업의 수익 증대를 위해 1983~1984년 ‘이개세(利改稅)’ 제도를 시행함으로써 중앙정부와 기업 간 이윤분배 관계를 안정화시키고, 국유기업의 경영자율권을 더욱 확대시키려 하였음.²⁾
 - 이 과정에서 당시 국유기업은 중앙정부로부터 인사권, 계획작성권, 판매권 등의 권한을 부여받았음.
 - 그러나 ‘이개세(利改稅)’ 제도는 중앙정부가 재정수입에만 집중한 나머지 점차 시행 목적을 상실하게 되어 지방정부와 기업의 반발이 일어나 전면적인 도입이 유보되었음.
 - ‘이개세(利改稅)’ 도입으로 국유기업의 재정이 대부분 중앙정부에 귀속되면서 지방정부는 지방세에 의존하게 되고, 국유기업은 결국 연성예산제약(soft budget constraint)을 최대한 활용하기 위해 재정지출을 확대하게 되었음.
- 1984년 10월에 개최된 10기 3중전회에서 ‘중국공산당 중앙위원회의 경제체제 개혁에 관한 결정’이 발표된 이후, ‘청부경영책임제(承包經營責任制)’가 추진되어 기업의 소유권과 경영권의 진정한 분리가 추진되었음.³⁾
 - ‘청부경영책임제(承包經營責任制)’의 도입으로 국유기업은 독립적인 경영주체로서 기업 경영에 대한 권리와 의무를 갖게 됨.
 - 1987년 말에는 전국의 제조업체 중 78%가 ‘청부경영책임제(承包經營責任制)’를 실시하였음. ‘청부경영책임제(承包經營責任制)’가 책임소재 불명확 등의 문제가 발생하긴 했으나, 이후 국유기업 개혁에 대한 기반을 마련하였음.
- 1987년에 전국적으로 중·대형 국유기업이 보편적으로 ‘청부경영책임제(承包經營責任制)’가 추진되었으며, 주식 제도가 실험적으로 시행되었음.

■ 중국의 개혁·개방 이후 2단계(1993~2002년)

- 1993년 11월에 개최된 14기 3중전회에서 ‘중국공산당 중앙위원회의 사회주의 시장경제체제의 확립을 위한 몇 가지 문제에 관한 결정’을 발표하여 사회주의 시장경제체제를 구축하기로 하였음.
 - 그 일환으로 ‘국유기업의 현대적 기업제도 수립’을 국유기업 개혁의 방향으로 채택하였음.⁴⁾

“1993년 11월에 개최된 14기 3중전회에서 사회주의 시장경제체제를 구축하기로 하고 그 일환으로 ‘국유기업의 현대적 기업제도 수립’을 국유기업 개혁의 방향으로 채택하였음”

2) ‘이개세(利改稅)’는 국유기업이 생산 활동을 한 결과 획득한 이윤을 정부가 규정된 세목과 세율에 따라 이윤을 세금으로 납부하고, 납세 후 다시 일부 이윤은 국가에 상납하고, 나머지는 기업에 돌아가도록 하는 제도이다.

3) ‘청부경영책임제(承包經營責任制)’는 국유기업이 소유자인 국가와 일정 기간 상호 간 권리를 규정하는 계약을 체결하고, 이 계약에 따라 기업을 자주적으로 관리·경영하는 권리를 부여받은 제도를 의미한다.

4) 현대적 기업제도는 이사진의 구성, 기업 경영을 감독하는 감사위원회의 구성, 주주총회 운영 등을 포함하고 있다.

“2003년 10월에 개최된 16기 3중전회에서 ‘중국공산당 중앙위원회의 사회주의 시장경제체제 개선을 위한 몇 가지 문제에 관한 결정’을 발표하고, 국유자산 관리체제 개혁과 혼합소유제 경제가 논의되었음”

- 이에 따라 1994년 국가경제무역위원회, 국가경제체제개혁위원회 등 관련 부처는 100개의 기업을 선정하여 현대적 기업제도 수립을 위한 시범사업을 진행하였고, 그 후에 전국에서 2,500여 개의 국유기업을 선정하여 동 사업을 추진하였음.

○ 1995년 9월에 개최된 14기 5중전회에서 ‘조대방소(操大放小, 큰 것은 쥐고 작은 것은 놓는다)’를 채택하여 1997년 말까지 국가의 역량을 1,000개의 대형 국유기업에 집중하고, 중·소형 국유기업은 임대경영, 합병, 매각 등 다양한 방식을 통해 개혁의 효율성을 높이겠다고 발표하였음.

- 이에 따라 국유기업의 구조조정이 본격적으로 추진되어 국유기업 수가 점차 감소하기 시작하였고, 대형 국유기업들이 육성되기 시작하였음.

○ 주룽치(朱鎔基) 총리는 1998년에 취임하면서 국유기업의 적자문제를 해결하기 위해 3대 국유기업 개혁안을 제시하였음. 3대 국유기업 개혁안은 다음과 같음.

- 대형 국유기업에 대한 집중적인 관리 강화와 경쟁 우위를 점하지 못하는 중·소형 국유기업의 전면 퇴출
- 경영 상태가 부실한 국유기업의 폐쇄와 인수합병
- 폐쇄된 국유기업으로 실직한 근로자들을 위한 ‘재취업센터(再就業中心)’ 설립

○ 1999년 9월에 개최된 15기 4중전회에서 ‘중국공산당 중앙위원회의 국유기업 개혁과 발전을 위한 몇 가지 중대 문제에 관한 결정’을 발표하여 정부의 주식보유제도를 인정하고, 중·대형 국유기업의 주식회사로의 전환을 추진하도록 하였음.

- 이를 통해 중앙정부의 국유기업에 대한 지원이 축소되면서 국유기업은 자산매각, 기업공개(IPO) 등을 추진하여 외부로부터 자본을 조달할 수 있게 되었음.

○ 2001년 11월에 중국이 WTO에 가입하게 되면서 대외개방이 확대되었으며, 국유기업 개혁 추진도 더욱 심화되었음.

■ 중국의 개혁·개방 이후 3단계(2003~2012년)

○ 2003년 10월에 개최된 16기 3중전회에서 ‘중국공산당 중앙위원회의 사회주의 시장경제체제 개선을 위한 몇 가지 문제에 관한 결정’을 발표하고, 국유자산 관리체제 개혁과 혼합소유제 경제가 논의되었음.⁵⁾

- 2003년 이전에는 국유기업 개혁 제도에 대한 전국적으로 통일된 문건이 마련되어 있지 않았음.
- 또한, 지방정부와 중앙정부의 관련 부처에서 각각 국유기업 개혁 추진 방안을 마련했

5) 혼합소유제란 국유자본과 기타자본(민간, 외국 등)이 국유기업의 지분을 혼합하여 소유하는 것을 의미한다. 따라서 혼합소유제 추진은 기존에 국유자본이 전적으로 소유하고 있던 국유기업에 기타자본을 도입하는 것이다.

으나, 관련 문건들은 국유기업에 대한 권한과 책임이 불분명해 많은 부작용들이 발생하였음.

- 이에 중국은 2003년 3월에 효율적인 국유자산 관리를 위해 국무원 산하에 국유자산 관리감독위원회(이하 ‘국자위’)를 설립하였고, 대형 국유기업의 민간자본 및 외국자본 유치에 가능해져 주식상장을 통해 자금을 마련할 수 있게 되었음.
- 국자위는 국유기업의 경영에 대해서는 직접 관여하지 않지만, 국유기업 경영자의 임명권, 중앙정부에서 직접 소유·관리하는 국유기업의 자산 합병 또는 매각 추진 등을 추진할 수 있는 권한을 보유하고 있음.
- 국유기업의 수가 매우 많아 국자위에서 모든 국유기업을 총괄하기에 어려움이 발생했음. 이에 국자위는 중앙, 성(省), 시(市) 등에 각각 ‘국자위’를 설립하였음. 중앙 국자위는 국가급 국유기업을 관리·감독하고, 지방정부 산하의 성(省)·시(市) 국자위는 해당 지역의 국유기업을 관리·감독함.

2. 시진핑 정부의 국유기업 개혁 추진

1) 개혁 추진 과정: 개혁·개방 이후 4단계(2013년~현재)

- 2013년 11월에 개최된 18기 3중전회는 새로 선출된 시진핑 지도부가 향후 정책 방향을 제시하는 회의였으며, 이 회의에서 국유기업 개혁이 주요 의제로 부상하였음.
- 새로운 지도부는 18기 3중전회에서 ‘전면적인 개혁 심화를 위한 중대문제에 대한 결정(이하 ‘결정’)'을 발표하여 적극적인 혼합소유제 추진, 국유자산의 민간자본에 대한 개방, 국유자산 관리체계 구축 등을 제시하였음.
- 이에 따라 국유기업은 혼합소유제, 주식회사화 등을 통해 국유자본에 민간자본의 참여를 활발히 추진하게 됨.
- 2014년 3월 리커창 총리는 양회(兩會)에서 정부 업무보고를 발표하면서 민간자본의 국유기업 프로젝트 참여 방법을 확정하였고, 금융, 석유·가스 중·하류 부문, 전력, 철도, 전신, 천연자원 개발 등 분야를 민간자본에 개방한다고 밝히면서 국유기업 개혁의 본격적인 추진 의지를 천명함.
- 또한, 2014년 4월 리커창 총리는 국가에너지위원회와의 첫 회의에서 에너지 부문 개방을 통해 경쟁을 유도하고, 다양한 투자자들이 자원 개발 분야에 참여하여 공정한 경쟁을 할 수 있도록 하겠다고 발표함.
- 2014년 7월에 국자위는 최근 운영 효율이 좋은 6개 기업을 ‘국유기업 개혁 시범 방안’ 대상 기업으로 우선 선정하여 혼합소유제 실시, 법인구조 개선 등 기업별로 차별화된 개혁 조치를 추진하였음.

“2013년 11월에 개최된 18기 3중전회는 새로 선출된 시진핑 지도부가 향후 정책 방향을 제시하는 회의였으며, 이 회의에서 국유기업 개혁이 주요 의제로 부상하였음”

- 6개 시범 기업은 국가개발투자공사, 중량집단, 중국약집단, 중국건축재료, 신흥제약집단, 중국에너지환경보호공사 등임.

○ 국무원은 ‘2015년 경제체제 심화개혁 중점업무에 관한 의견’을 국가발전개혁위원회 (NDRC)를 통해 2015년 5월 18일 발표하였음.

- 여기에는 국유기업 개혁에 관한 핵심 내용이 포함되어 있음.
- 상기 문건과 함께 발표된 ‘1+15’에서는 1개의 국유기업 개혁지도 강령과 함께 ‘국유기업발전 혼합소유제’, ‘국유기업 구조조정 및 재편 방안’, ‘국유자산투자기업 설립’, ‘국유기업 법인 관리체계’ 등 15개의 국유기업 개혁에 대한 시행 방안이 포함되어 있음.

○ 중국 공산당 중앙위원회와 국무원은 시진핑 정부의 국유기업 개혁 가이드라인에 해당하는 ‘국유기업 개혁 심화에 관한 지도의견’을 2015년 9월 13일에 발표하였음.

- 이번 ‘지도의견’에서는 국유기업 개혁의 주요 목표를 ▲2020년까지 중국 기본 경제제도와 사회주의 시장경제 발전의 요구에 부합하는 국유자산 관리 체제, ▲현대적 기업 제도, ▲시장 자유화에 적합한 경영제도 등을 마련하여 국유기업의 시장에 대한 영향력과 위험처리 능력 등을 제고시키는 것으로 설정하였음.
- 또한, 기업 경영에 대한 간섭을 최소화하고, 국유자산 체계를 구축하기 위해 국유자산투자기업 설립, 국유기업 개혁을 공익성 기업과 상업성 기업으로 분류한 후 상업성 기업에 대해서 민간자본을 투입하는 ‘혼합소유제’ 도입과 주식상장 등의 내용도 포함되어 있음.
- 이에 따라 공익성 기업과 상업성 기업이 각 특성에 따른 개혁이 추진될 것임. 상업성 기업은 민간자본의 투입을 중심으로 구조조정이 이루어지고, 공익성 기업은 민생보장 및 공공서비스 질 개선을 중심으로 개혁이 진행될 것임.

○ 중국공산당 중앙위원회와 국무원은 ‘지도의견’ 발표에 이어 ‘국유기업 혼합소유제 경제 발전에 관한 의견’을 지난 9월 23일에 발표하였음.

- 이를 통해 국유기업 개혁을 정부의 주도하에 추진하되 일부 산업에서는 제한적으로 민간자본의 참여를 허용하도록 함.
- 또한, 전력, 석유, 천연가스, 철도, 항공, 통신, 방위산업 등 7개 부문에서 우선적으로 혼합소유제를 시범적으로 시행하겠다고 발표함.

“중국 공산당
중앙위원회와
국무원은 시진핑
정부의 국유기업
개혁
가이드라인에
해당하는
‘국유기업 개혁
심화에 관한
지도의견’을
2015년 9월
13일에
발표하였음”

〈 중국의 단계별 국유기업 개혁과정 〉

	1978~92년	1993~2002년	2003~12년	2013년~
핵심 방향	경영자출권 및 이윤 추구(유보)	현대적 기업제도 수립	국유자산 및 기업 관리·감독	국유자산관리제도 완비, 혼합소유제 발전
주요 내용	- 중앙집권 계획경제의 사회복지 제공 기능→ 분권을 통한 경영자주권 확대, 이윤 유보 허용, 시장 경쟁에 참여하도록 유도	- 국유기업의 흑자 경영 달성을 위한 구조조정 및 효율성 제고 인식 구조조정, 통폐합, 주식제 등 - 국유기업의 재산권 구조 다양화	- 중앙과 지방 간 국유자산 및 국유기업 관리에 대한 권한과 책임이 불분명한 데서 오는 폐단을 시정하기 위한 관리체제 개혁 중점	- 국유경제의 전략적인 조정과 국유자본의 합리적인 관리 강화
관련 조치 및 정책	- 「국영공업기업 경영관리 자율권 확대에 관한 규정」(1979년 7월) - 방권양리 - 이개세 - 청부경영책임제	- 「사회주의 시장경제체제의 확립을 위한 몇 가지 문제에 관한 결정」(1993년 11월, 14기 3중전회) - 100개 시범기업 대상으로 현대기업제도 수립 추진 (1994) - 15기 4중전회 (1999. 9)	- 「사회주의 시장경제 체제 정비 문제에 대한 결정」(2003년 16기 3중전회): 국유자산 관리·감독 체제 건설 - 국유자산감독관리위원회 설립	- 18기 3중전회 - 2014년 양회 - 「국유기업 개혁 심화에 대한 지도의견」(2015년 9월)

자료 : 문익준 외(2014)

2) 개혁 추진 배경

■ 경제 저성장과 국유기업의 경영성과 부진

- 중국 경제가 양적 경제성장 체제의 한계를 보이기 시작함에 따라 중국 정부는 경제 운영 시스템 개혁을 통한 질적 성장을 위한 작업을 사회 전반에 걸쳐 서서히 시작하고 있음.⁶⁾
 - 지난 30여 년 간 고도 경제성장을 실현했던 경제가 최근 들어 뚜렷한 성장세 둔화 현상을 보이고 있음.
 - 2007년 3월 양회에서 지속가능한 경제성장에 대한 문제가 본격적으로 제시되었고, 2013년에 시진핑 주석은 지속가능한 성장(‘New Normal’(새로운 정상상태)) 기반 확충을 위한 구조개혁을 강력히 추진하기로 발표했다.
- 정부는 중국 경제에서 절대적인 비중을 차지하는 국유기업의 경영성과 부진을 경제 성장세 둔화의 원인 중에 하나로 지목하고, 민간기업에 비해 경영성과가 뒤처지는 국유기업 개혁을 통해 경제성장 동력을 확보하고자 함.
 - 중국 경제에서 국유기업이 차지하는 비중은 절대적임. 2013년 국유기업들이 중국 전체 산업에서 차지하는 비중을 살펴보면, 자산가치는 약 40%, 직원 수는

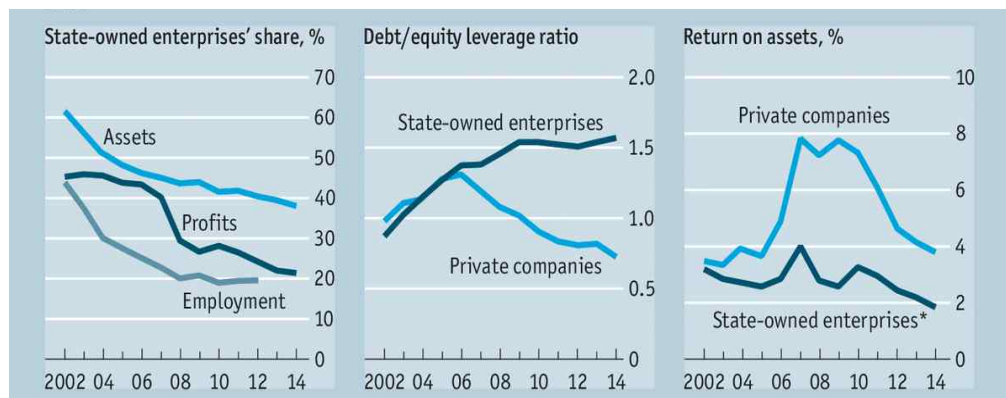
“정부는 국유기업의 경영성과 부진을 경제성장세 둔화의 원인 중에 하나로 지목하고, 국유기업 개혁을 통해 경제성장 동력을 확보하고자 함”

6) 한국은행 북경사무소(2014.9.29), “중국정부의 구조개혁 현황 중간 점검 및 평가”, 「China Weekly」.

약 18%임.

- 그러나 국유기업의 경영성과는 민간기업에 비해 뒤쳐지고 있음.
- 국유기업의 매출액 증가율은 2011년 21%에서 2014년 4%로 급락하였고, 같은 기간 영업이익 증가율은 12%에서 3%로 하락하였음.
- 2014년 전체 국유기업의 1/3이 적자를 냈음.
- ※ 중국 500대 기업 중 43개 기업이 적자를 냈는데, 그중 42개가 국유기업이었음. 적자기업은 주로 석탄(17개), 철강(7개), 비철금속(7개) 등에 분포되어 있음.
- 중국 제조업 부가가치 증가율은 2010년 13.7%에서 2014년 4.9%로 지속적으로 하락하고 있는데, 국유기업은 2015년 상반기에 1.9%를 기록함.

〈 중국 국유기업과 민간기업의 성과지표 비교 〉



자료 : Economist(2015.9.19)

“국유기업 개혁이 지속적으로 추진되어 왔으나, 아직까지 정부 통제가 심한 편이며, 이는 국유기업의 활력을 떨어뜨리는 요인으로 지적되어 왔음”

■ 시장시스템 도입 필요성 증대

- 국유기업 개혁이 지속적으로 추진되어 왔으나, 아직까지 정부 통제가 심한 편이며, 이는 국유기업의 활력을 떨어뜨리는 요인으로 지적되어 왔음.
- 국자위에서 국유기업에 대해 인사관리, 경영관리, 자산관리 등 전 영역에서 통제권을 행사하였음. 국자위는 국유기업들의 경영진 임명권을 갖고 경영에 관여해 왔으며, 매출 및 수익을 관리·감독해 왔음.
- 국유기업 개혁의 목적은 시장시스템 도입을 통해 정부통제를 받는 국유기업 특유의 경영 비효율성을 개선하는 것임.
- Meyer and Wu(2014)는 혼합소유 기업을 정부 통제를 받는 기업과 정부 통제를 받지 않는 기업으로 나누어 수익성을 비교 연구하였음. 2004년에서 2010년까지의 자료를 바탕으로 분석한 결과에 의하면, 정부 통제를 받지 않는 기업이 정부 통제를 받는 기업에 비해 수익성이 좋게 나타났음⁷⁾.

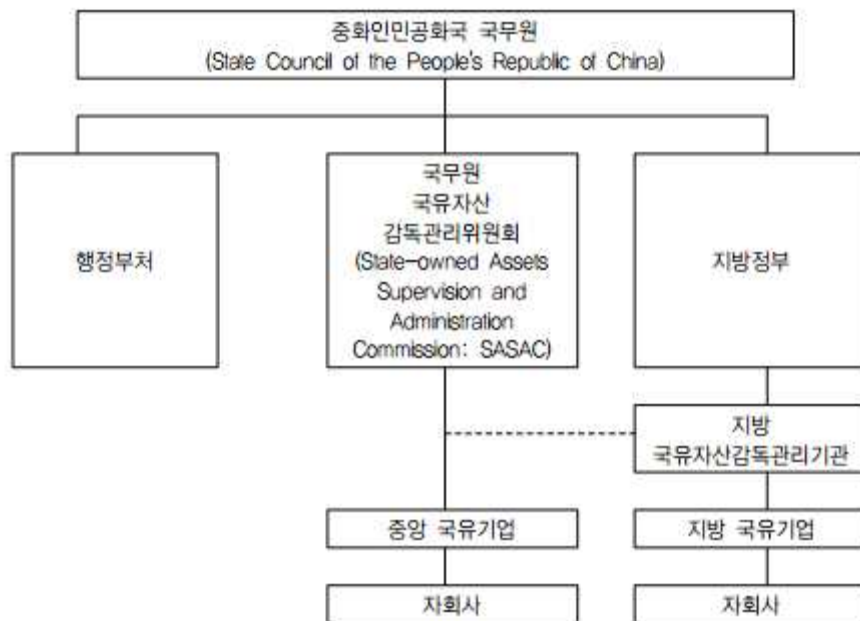
7) 상기 연구에서는 중국 기업을 국유기업, 민영기업, 혼합소유기업 등 3가지로 분류하고, 국유기업은 정부 전액 출자기업, 민영기업은 100% 민간 소유의 기업, 혼합소유기업은 정부, 민간, 법인 자본이 공동으로 소유하고 있는 기업이다. 혼합소유기업은 다시 정부 통제기업과 정부 비통제기업으로 나

〈 정부통제 여부에 따른 혼합소유 기업의 평균 자산수익률(ROA) 비교 〉

	2004	2005	2006	2007	2008	2010
정부통제	0.078	0.084	0.091	0.102	0.106	0.104
정부비통제	0.115	0.146	0.157	0.159	0.218	0.164

자료 : Meyer and Wu(2014)

〈 중국 국유기업에 대한 관리·감독 체계 〉



자료 : Szamosszegi and Kyle(2011); 송영관·안덕근(2012.12) 재인용

“정부는 정부소유
지분매각과
민간에 대한
사업영역 개방을
외부 자금을
조달할 수 있는
유용한 수단으로
보고 있음”

- 특히, 에너지 국유기업들은 다수의 대형 프로젝트를 추진하는 데 있어서 자체 자금조달 능력에 커다란 한계를 보임. 이에 정부는 정부소유 지분매각과 민간에 대한 사업영역 개방을 외부 자금을 조달할 수 있는 유용한 수단으로 보고 있음.
- 최근 들어 석유·가스 파이프라인 건설 수요 증가에 따라 대규모 자금이 필요한 실정임. 중국의 석유·가스관 길이는 미국의 1/10에 불과함. 이에 중국 정부는 12.5계획(2011~15년) 기간에 5.4만km의 석유·가스관 신규 건설을 계획하고 있음.
- 전력산업에도 대규모 투자자금이 필요한 상황임. 특히, 국가전력망공사가 적극적으로 추진하고 있는 초고압 송전선 건설사업에 대규모 투자자금이 소요될 것으로 예상됨.
- 국가전력망공사는 2020년까지 5종 5횡(중국의 동쪽과 서쪽을 연결하는 5개의 초고압 송전선과 북쪽과 남쪽을 연결하는 5개의 초고압 송전선)을 건설할 계획이며, 여기에는 수조 위안의 자금이 소요될 것으로 전망됨.
- 전기자동차 충전소 사업의 경우, 정부 계획에 따라 2011~15년 동안 총 4,000개

누어진다.

의 충전소를 건설해야 하지만, 2013년 말 기준 충전소는 400개에 불과함. 또한 중국의 전기자동차 보유량이 적어 초기 투자비용을 회수하기 어려운 실정임.

■ 공급과잉 상황 직면

- 중국은 현재 자국 내 공급과잉 상황에 직면해 있고, 국유기업 간 소모적 경쟁으로 수익률이 저하되고 있음.
 - 중국은 과거 전 공업부문에 걸쳐 과잉설비 투자가 이루어졌음. 2014년 전체 제조업 가동률이 50%대로 낮아졌고, 특히, 철강, 시멘트, 조선, 태양광 등의 산업부문에서 설비가동률 저하 문제가 심각했음.
 - 시장메커니즘에 따라 퇴출해야 할 기업들이 국유기업에 대한 정부 지원으로 시장에 남아 과당경쟁 문제를 일으켰음.
- 중국 정부는 생산능력을 집중시키고 국유기업을 통·폐합시켜 공급과잉 상태를 해소하고, 수출경쟁력도 확보하고자 함.
 - 국유기업의 관리를 담당하는 국자위는 2015년 국유기업 개혁에 착수해서 현재 112개의 중앙 국유기업들을 향후 40개 정도로 통·폐합 하려고 함.
 - 리커창 총리는 2015년 3월 25일 개최된 국무원 상무회의에서 “이번 국유기업 개혁의 목적은 강자들 간 통합을 통해 자원배분의 효율성을 높이고, 중복 생산으로 인한 낭비를 없애며, 과도한 경쟁을 완화하는 것”이라고 밝혔음.
 - 종전까지는 대형 국유기업이 중소기업을 흡수 합병하는 방식이었지만, 이제부터는 업계 내 대형 국유기업 간 합병을 통해 초대형 국유기업을 탄생시키고자 함.

“중국은 현재 자국 내 공급과잉 상황에 직면해 있고, 국유기업 간 소모적 경쟁으로 수익률이 저하되고 있음”

3) 개혁 주요 내용

■ 지속가능한 경제성장 위한 핵심과제로 국유기업 개혁

- 시진핑 정부의 지속가능한 성장기반 확충을 위한 구조개혁 과제는 시장화 개혁(행정개혁, 재정·조세개혁, 국유기업개혁, 금융개혁, 대외개방), 성장패러다임 전환(내수확대, 신형도시화, 경제구조조정), 민생개선(고용확대, 환경오염규제, 소득분배개선, 사회안전망 확충) 등임. 이 중에서 국유기업 개혁이 정부의 핵심과제라고 할 수 있음.
 - 중국 경제에서 국유기업, 그중에서도 에너지 기업(석유·가스, 전력 등)들이 차지하는 비중이 가장 큼. 세계 500대 기업 가운데 CNPC, Sinopec, State Grid 등 에너지 기업이 세계 10대 기업에 포함. 또한, 국유기업은 중국 GDP의 82%(2013년 기준), 국가재정수입의 28%를 차지함(국가통계국 자료).⁸⁾
 - 시장화 개혁에서 국유기업개혁: 혼합소유제 개혁, 국유자산투자회사 설립, 이사회 권

8) 전익호(2014.11.06), “중국의 국유기업 개혁 현황 및 전망”, 「해외경제 포커스」, 제2014-45호, 한국은행

한 확대, 지방정부 별 국유기업 개혁 방안 마련, 민간의 공공투자 참여 확대(에너지 산업도 포함)

- 과거 도급경영책임제 도입에서 지주회사 설립 및 국유자산경영기업에 의한 관리 체제로, 이후에 혼합소유제 및 국유자산관리감독위원회에 의한 관리 체제로, 이번에 국유자산관리감독위원회와 국유자산투자기업에 의한 관리 체제로 변화할 것임.
 - 현재까지 약 16개 지방정부가 국유기업 개혁 방안을 발표하였으며, 구체적인 내용에서 지방정부 간에 차이는 있지만, 기본적인 추진방향(재산권 다각화, 이사회 권한 확대, 전문경영인 체제 도입, 직원의 자사주식 보유 허용, 시장가격 결정 기능 강화 등)은 비슷함.
 - 지방정부는 국유기업을 특수 기능성, 공공성, 경쟁성에 따라 분류하고, 각각의 특성에 맞게 관리함. 대부분의 에너지 산업은 공공성 기능을 담당하는 것으로 분류됨.⁹⁾
 - 성장패러다임 전환에서 경제구조조정: 미래 전략산업으로 신에너지 산업 육성, R&D 강화
 - 민생개선에서 환경오염규제: 화석연료 사용 억제와 신재생에너지 비중 증대
- 국유기업 개혁 추진 기관은 국자위, NDRC, 재정부, 인력자원·사회보장부이며, 각 부처의 역할과 주요 업무는 다음과 같음.¹⁰⁾
- 국자위: 국유기업 개혁 심화 관련 전체 방안과 국유기업의 기능 및 유형 분류
 - NDRC: 혼합소유제 개혁방안
 - 재정부: 국유자산관리 체제 개혁, 국유자산투자기업의 설립 및 개선방안, 국유자본 예산 개혁 방안
 - 인력자원·사회보장부: 급여 개혁
- 지난 2015년 9월 시진핑 정부의 국유기업 개혁 가이드라인이라고 할 수 있는 ‘국유기업 개혁 심화에 관한 지도의견(이하 ‘지도의견’)'이 국무원에 의해서 발표되었음. ‘지도의견’은 개혁 추진의 전체 그림을 그리는 가이드라인이라고 볼 수 있음. 이 ‘지도의견’을 바탕으로 향후 세부적인 실천계획들이 세워질 예정임.¹¹⁾

“국유기업을 산업 특성에 따라 공익형과 상업형 국유기업으로 분류하고, 각 기업 유형에 따라 개혁의 강도와 내용을 다르게 함”

■ 공익형 국유기업과 상업형 국유기업으로 분류

- 국유기업을 산업 특성에 따라 공익형과 상업형 국유기업으로 분류하고, 각 기업 유형에 따라 개혁의 강도와 내용을 다르게 함.

9) KIEP 북경사무소(2015.1.30.), “중국 중앙기업과 지방정부 국유기업의 개혁 추진 현황”, 「KIEP 북경사무소 브리핑」, Vol.18, No.2, p.14

10) KIEP 북경사무소(2015.1.30.), p.3

11) 중국에서는 이를 하나의 원칙에 N가지 세부 방안을 덧붙인다는 의미에서 ‘1+N’ 방식이라고 함. 부록에 전문을 첨부하였음.

“대부분의 에너지
국유기업들은
공익형과
핵심사업형에
속해 있음”

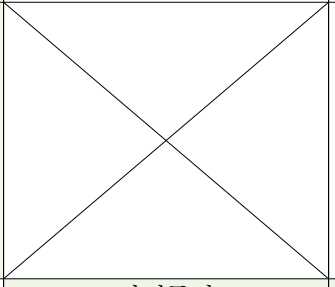
- 공익형 기업은 민생보장, 사회기여, 공공재 및 공공서비스 제공이 주요 목적인 기업으로 대중교통 수송망, 수도관, 가스관, 전력망, 통신망 등 국가 기간산업에 해당됨.
- 국유자산에 의한 운영이 기본지침으로 지분 개방의 정도는 매우 제한적일 것임.
- 개혁의 방향 및 평가 기준도 수익률보다는 민생보장과 공공서비스의 품질 제고 등이 될 것임.
- 사업형 기업은 시장에서 경쟁이 이루어지는 기업들로 다시 핵심사업형과 일반사업형으로 구분됨. 중국 정부의 ‘지도의견’에는 핵심사업형과 일반사업형의 구분에 대한 언급이 없으나, 내용상 해당 구분이 존재함.¹²⁾
- 핵심사업형 기업은 국가안보와 국민경제를 위해 중요한 역할을 하는 특정 분야의 기업들임.
- 핵심사업형 국유기업에 대해서는 국유자본이 과반 이상(50%+1주)의 지분을 소유하고, 지분 개방의 정도도 제한적일 것임.
- 지도의견’에 명확히 나와 있지는 않으나, 에너지부문에서 상류, 중류, 하류 부문 모든 자산을 소유하고 있는 수직통합형 기업에서 중류부문을 분리시켜 공익형 기업으로 분류하고, 상류부문과 하류부문은 핵심사업형으로 분류하는 것으로 분석됨. 또한, 수송망(전력망, 파이프라인, 수도관, 철도 등)의 관리부문과 운영부문을 분리함.¹³⁾
- 핵심사업형 국유기업의 경우 경영실적과 함께 국가안보 및 국민경제에 대한 기여도가 평가 기준으로 될 것임.
- 일반사업형 기업은 일반적인 시장경쟁 업종에 속하는 기업으로 개혁 강도가 가장 강한.
- 국유자본이 과반 미만의 지분을 소유하는 것도 가능해지며, 민영화에 가까운 과정을 겪게 될 것임.
- 평가기준은 경영성과, 시장 경쟁력 등이 될 것임.
- ‘지도의견’에 명확히 명시되지는 않았지만, 대부분의 에너지 국유기업들은 공익형과 핵심사업형에 속해 있음.
- 공익형은 송유관, 가스관, 전력망 등 인프라 관련 사업영역과 관련이 깊고, 핵심사업형은 상류부문과 하류부문과 관련되어 있는 것으로 보임.
- 공익형과 핵심사업형의 개방 정도는 낮은 편이므로 에너지기업에 대한 국유기업 개혁의 영향은 비교적 제한적일 것임.
- 현재 상류·중류·하류부문 모두를 수직통합하여 사업을 추진 중인 대형 에너지기업

12) 각의 명칭은 최필수(2015.10)을 참고하였다.

13) 예를 들어, 철도의 경우에 국가철도망회사로부터 여객운송회사, 화물운수회사를 분리 및 설립해 따로 관리한다.

들은 앞서 언급했듯이 향후에 중류 부문을 분리하고, 상류부문과 하류부문에 집중하게 될 가능성이 높음.

〈 공익형과 상업형 기업의 구분 〉

경영 목표	사업 영역	
공공 서비스	안보(공익형) ·대중교통(수송망) ·수송망(수도, 가스, 전력) ·통신망 ·인프라 ·천연자원 관리	전략(핵심상업형) ·대중교통(여객, 화물) ·전력(발전, 도소매) ·통신사업자 ·금융 ·정유 및 석유화학 ·첨단기술 제조업 ·천연자원 채굴
		
이윤 추구		
	자연독점	자유경쟁
	산업 특성	

주 : ‘지도의견’에는 공익형과 상업형 기업에 대한 명확한 구분 및 정의가 나와 있지 않음. 본 표는 BCG와 CDRF가 2014년 3월에 발간한 보고서에서 발췌한 것으로 ‘지도의견’의 공익형과 상업형 기업 구분과 기본적인 개념이 비슷하다고 판단되어 인용하였음.

자료 : BCG and CDRF(2014.3)

“이번
‘지도의견’에
나타난
혼합소유제 추진
의지는 2013년
11월 3중전화보다
다소 후퇴된
것으로 분석되고
있음”

■ 혼합소유제 추진

- 혼합소유제 추진은 국유기업의 주식회사화, 증시상장 등을 통해 이루어짐.
 - 민간자본과 외국자본에 국유기업 지분을 개방하여 국유기업의 주식보유 주체를 다양화할 것임.
 - 국유기업의 증시 상장을 보다 적극적으로 추진할 것임.
- 한편, 이번 ‘지도의견’에 나타난 혼합소유제 추진 의지는 2013년 11월 3중전화보다 다소 후퇴된 것으로 분석되고 있음.
 - 2013년 3중 전화에서는 “혼합소유제를 적극 추진한다”고 했지만, 이번의 ‘지도의견’에서는 “시간에 얽매이지 않고 자연스럽게 점진적으로 추진한다”고 명시함.
 - 이미 혼합소유제를 시행하고 있는 국유기업들도 상당수 있음. 이런 기업들은 대부분 일반상업형 국유기업들임. 따라서 혼합소유제 파급효과의 관건은 공익형, 핵심 상업형 국유기업의 지분 개방 정도가 얼마나 되느냐에 있음.
 - 그러나 이번 ‘지도의견’을 보면, 공익형, 핵심상업형에 대한 지분개방의 정도는 제한

적일 것으로 보임.

■ 경영시스템 개선

○ 국자위의 국유기업 관리방식 개선

- 지금까지 에너지 기업(지방 국유기업 포함)들은 국유자산감독관리위원회(에너지·감독 하에 있었는데,¹⁴⁾ 향후 국자위가 국유기업의 감독자로서의 기능만을 수행하고, 새로이 설립되는 국유자산투자기업이 국유기업의 출자자로서 이사회를 통한 거버넌스(보유주식 규모 변동, 새로운 투자처 모색 등)를 행사하고, 국유기업은 경영자율권을 적극적으로 행사함.¹⁵⁾
- 기존에 국자위가 국유기업의 인사, 경영, 자산 등 전 영역에 대해 직접적으로 개입하던 관행에서 벗어나서 국자위의 권한을 자본관리 중심으로 제한하여 소유권과 경영권을 분리하고 기업경영의 자율성을 보장할 것임.
- 국자위와 국유기업 사이의 플랫폼으로 ‘국유자산투자기업’을 설립하고, 이 회사를 통해 국유기업 간 합병 등 국유자본의 효율적인 운영을 추진할 것임.
- 국자위 산하에 국유기업 특성에 따라 여러 개의 국유자산투자기업이 설립될 것이며, 에너지 분야에서는 전력망과 석유·가스 분야에서 국유자산투자기업이 각각 설립될 것으로 예상됨.
- 민간부문이 참여할 수 있는 사업영역을 더욱 확대함. 시장경쟁에 의한 효율 증대 효과가 큰 분야를 민간기업에게 부분·완전 개방함.
- 일각에서는 이러한 국자위의 구조개혁이 싱가포르의 국유자본 투자기관 테마섹(Temasek Holdings)를 벤치마킹한 것으로 보고 있음. 그러나 대부분의 전문가들은 ‘지도의견’에서 국유기업에 대한 당의 지배력을 유지한다는 내용으로 인해 국자위의 개혁도 한계적일 것으로 전망하고 있음.

○ 이사회 권한 강화 통한 지배구조 개선

- 기존 국유기업에서 이사회는 형식상으로만 존재하고, 실제로는 당에서 내려온 최고경영자에게 모든 권한이 집중되었음.
- 이사회와 최고경영자의 권한을 규범화하여 이사회가 최고경영자에 대해 견제할 수 있게 함.
- 경영진의 경영 자주권을 보장하고 법적 권한을 부여받지 않은 어떠한 정부 부처나 기관의 간섭도 불허함.

○ 전문 경영인 영입

14) 현재까지 중국 국유기업들은 사업분야에 따라 국유자산감독관리위원회(에너지, 통신, 건축, 교역, 제조업 등), 은행감독관리위원회(금융기업), 기타분야(철도, 항만, 공항, 방송, 출판 등) 관할하는 정부기관 등의 통제하에 있었다.

15) 북경대 광화관리학원 Cheng Zhiqiang 교수 발표자료, 한국은행 북경사무소(2014.9.29.) 재인용

“국자위의 권한을 자본관리 중심으로 제한하여 소유권과 경영권을 분리하고 기업경영의 자율성을 보장할 것임”

- 기존에는 정부 또는 국자위가 국유기업의 최고경영층을 임명하였는데, 앞으로 이러한 관행을 제한하는 대신 외부 전문 경영인 영입을 확대하고, 임기 경영책임제를 보장하는 방향으로 개선함.

- 내부 인재 양성과 외부 인재 영입을 조화롭게 추진함.

○ 근무성과 반영하는 임금체계 도입

- 전 직원을 대상으로 인사고과를 시행하고, 상벌이 분명하고 노동생산성을 반영하는 임금체계를 도입함.
- 전문경영인에 대해 시장화 임금제도를 시행

■ 합병 통한 산업구조 조정

○ ‘지도의견’에 따르면, 일부 국유기업을 퇴출·청산하거나, 재편·통합하여 시장에서 강자만이 살아남는 시장화 퇴출 메커니즘을 구축함.

- 이에 따라 시장경쟁에서 도태되는 국유기업의 도산을 허용하고, 시장경쟁력이 있는 국유기업을 중심으로 합병을 추진할 것임.

○ 정부의 이러한 방침에 따라 주요 국유기업 간 합병 움직임이 활발히 이루어지고 있음.

- 중국 국유철도기업 중국남차(中國南車)와 중국북차(中國北車)가 중국중차(中國中車)로 합병되었음.
- 조선업체인 중선공업(中船工業)과 중선중공(中船重工), 통신업체인 차이나텔레콤(中國電信)과 차이나유니콤(中國聯通) 등도 합병을 추진하고 있는 것으로 알려짐.

“일부 국유기업을
퇴출·청산하거나,
재편·통합하여
시장에서
강자만이
살아남는 시장화
퇴출 메커니즘을
구축함”

3. 에너지산업에 미치는 영향과 전망

○ 중국 석유·가스 상류·중류·하류 부문은 국유기업인 CNPC(PetroChina), Sinopec, CNOOC에 의해 지배되고 있는데, 이들 기업이 중국 전체 원유생산 90%, 가스 생산 96%, 원유정제 72%, 석유제품 판매 90%를 각각 차지함(2011년 기준).¹⁶⁾ 또한, 110여 개의 중앙 국유기업 가운데 에너지 관련 기업은 약 1/4을 차지하고 있음.

○ 중국 석유산업의 주요 특징은 다음과 같음.

- 부실 국유기업 조정작업에 따른 흡수·합병, 금융위기 이후 경기부양책 차원으로 국유기업에 대한 대규모 자금 지원 등으로 전체 중국 경제에서 차지하는 국유기업의 비중이 커졌고, 이와 함께 부채도 증가하고, 생산설비 과잉 문제도 심화 되었음.

16) 한국석유공사(2012.7.18.), “중국의 최신 석유산업 동향(상)”, 참조

- 국유자본의 지배범위를 확대시켜 국유기업의 주도적 지위를 강화시키는 결과를 초래했음.
- NDRC는 2011년 4월 ‘2011년 국가산업 구조조정 지침’에 따라 정유산업에 대한 진입장벽을 높이고, 신설되는 원유처리능력의 허가기준을 상향 조정했고, 또한 일정 규모 이하의 소규모 정유공장을 폐쇄했음.
- 정제능력 과잉과 시설 가동률 저하 문제를 해결하기 위해 일정 규모 이하의 소규모 정제시설을 폐쇄하거나 대형 국유기업에게 통폐합시켰음.
- 2011년 말, NDRC와 상무부는 공동으로 ‘외상투자산업 지침 목록’을 발표하여 정유 및 석유화학 부문에 대해 일정 규모 이하의 외국인투자(최소 원유정제능력 20만 b/d로 규정, 에틸렌 생산분야의 외국기업 참여 불허)를 제한했음.

○ 국유 에너지 기업의 방만 경영과 대규모 손실누적, 높은 비효율성 등이 커다란 사회적 문제로 제기되면서 정부는 사업구조조정 작업을 추진 중임. 특히, 정부는 비에너지 자산의 매각을 검토 중이며, 일부 주유소 자산은 이미 민간에게 매각되기도 했음.

“2014년 양회
기간 중이었던
3월 5일 CNPC
회장(전국인민정치
협상회의 위원
겸직) 저우지핑은
석유·가스부문의
대외개방을 통해
혼합소유제를
추진할
계획이라고
발표하였음”

1) 주요 에너지 기업의 혼합소유제 추진

■ CNPC

- 2014년 양회 기간 중이었던 3월 5일 CNPC 회장(전국인민정치협상회의 위원 겸직) 저우지핑은 석유·가스부문의 대외개방을 통해 혼합소유제를 추진할 계획이라고 발표하였음.
- CNPC는 미개발 매장량, 비전통 석유·가스, 수송, 정제, 금융 등 6개 영역에서 협력 플랫폼을 조직하고,¹⁷⁾ 생산물분배계약(PSC) 형태로 민간자본을 유치할 계획임. Sinopec, CNOOC 등 대형 국유석유기업의 참여도 허용함.
- CNPC는 2007년부터 석유제품 사업 이외에 주유소 사업을 기반으로 편의점, 음식, 통신서비스 등 분야까지 사업구조를 다각화하였음.
- 중국 내 자동차 보유량이 빠르게 증가함에 따라 석유제품 이외에 주유소의 서비스 수요가 증가했음. 이에 따라 CNPC는 쿤룬하오커(崑崙好客, uSmile)라는 편의점을 설립하는 등 사업 범위를 다각화하여 영업 수익을 확대하였음.

17) CNPC는 석유·가스부문에 수 십 개의 상류부문 자회사(다칭유전유한책임공사(大慶油田有限責任公司), 랴오허유전공사(遼河油田公司) 등 포함해서 중국 및 해외 16개), 중류부문 자회사(베이징천연가스파이프라인유한공사(北京天然氣管道有限公司), 다렌액화천연가스유한공사(大連液化天然氣有限公司) 등 14개), 정유·석유화학부문 자회사(우루무치석유화학공사(烏魯木齊石化分公司), 다렌석유화학공사(大連石化分公司), 다칭정유공사(大慶煉化分公司) 등 32개), 판매부문 자회사(CNPC연료유주식회사(中油燃料油股份有限公司), CNPC베이징판매총공사(中石油北京銷售總公司) 등 36개), 천연가스 판매·수송부문 자회사(베이징석유가스제어센터(北京油氣調控中心), 쿤룬에너지유한공사(崑崙能源有限公司) 등 14개), 해외 현지법인(CNPC카자흐스탄공사(中國石油哈薩克斯坦公司) 등 52개), 석유설비 엔지니어링 및 제조부문 자회사(공정건설공사(工程建設公司), 쿤룬공정공사(崑崙工程公司), CNPC파이프국(中國石油天然氣管道局), 기술개발공사(技術開發公司), 제남디젤총공장(濟柴動力總廠) 등 11개) 등을 소유하고 있다.

- 그 외 CNPC경제기술연구원(中国石油經濟技術研究院), 석유공업출판사(石油工業出版社), 양광호텔집단(陽光酒店集團), 쿤룬은행(崑崙銀行) 등도 소유하고 있음.
 - 시범적으로 신장지역 내 석유·가스 자산을 개방하지만, 자사의 지분을 최소 51% 이상으로 유지하여 운영사로서 경영권을 계속 행사함.
- 에너지산업은 중국 정부의 전략산업으로 분류되어 정부에 의한 통제를 받는 관계로 민간 및 외국인투자자의 지분참여가 제한되어 왔음. 상류·중류 부문을 포함한 주요 자산의 통제지분은 정부가 소유하지만, 판매자산의 경우는 민간부문에게 매각할 방침임.
- CNPC의 지분구조: 국가 86.35%, 홍콩예탁결제기관(HKSCC)(해외법인) 11.38%, 기타 소지분은 다수의 금융기관이 소유¹⁸⁾
 - CNPC는 2014년 11월에 혼합소유제 개혁의 일환으로 상류부문 자회사 지린유전공사(吉林油田公司)와 다강유전공사(大港油田公司) 2곳을 선정하여 각 자회사의 지분 35%를 매각하는 방식을 통해 민간자본을 도입할 계획이라고 밝힘. 그러나 아직 추진되지는 않았음.
 - ※ 지린유전공사와 다강유전공사 양사는 모두 노후화로 인해 석유생산량이 매년 감소하고 있어 민영기업의 기술 도입을 통한 안정적인 생산을 기대하고 있음.
 - 또한, 2014년 5월 12일 CNPC는 가스관 사업 부문 중 일부를 분할해서 새로운 자회사를 설립하고, 지분을 민간부문에 매각할 것이라고 발표하였음. 아직 매각 시점이나 대상자, 매각 이후의 지분구조 등에 대해서는 구체적으로 공개되지 않았지만, 적절한 시기에 관련 정보가 공개될 것임.
 - 서기동수 가스관 1, 2라인의 동부구간을 관리·운영할 기업으로 ‘동부파이프라인공사’를 설립하였고, 이후 회사지분 100%를 매각할 계획임. 이를 통해 좀 더 효율적인 자금 조달과 자원배분, 그리고 지배구조 개선을 기대함.

“2014년 5월 12일 CNPC는 가스관 사업 부문 중 일부를 분할해서 새로운 자회사를 설립하고, 지분을 민간부문에 매각할 것이라고 발표하였음”

■ Sinopec

- Sinopec은 2000년에 설립되어 현재 중국 및 해외 주식시장(홍콩, 뉴욕, 런던, 상해)에 상장되어 있으며, 석유·가스의 상류·중류·하류부문을 소유하고 있는 수직통합형 국유기업임.
- 석유·가스의 탐사·개발·생산·판매, 원유 정제 및 석유제품 생산·수송·판매, 석유화학 제품의 생산·분배·판매
 - 기타 R&D, 유통업

18) 전국사회보험기금이사회 0.219%, 중국증권금융주식회사 0.031%, 남방동영자산관리유한공사-남방(南方)A50 0.019%, 광시투자집단유한공사 0.017%, 중국공상은행주식회사-후이토펙푸(汇添富)상하이 종합주가지수펀드 0.015%, 중국공상은행-상하이 50ETF 0.014%, 중국은행주식회사-자스상하이선전(嘉实沪深) 300ETF 0.012%, 중국공상은행주식회사-화타이보루이상하이선전(华泰柏瑞沪深) 300ETF 0.008% 등.

“2014년 9월 Sinopec은 Sinopec Sales의 지분 29.99%를 25개 중국 투자자와 외국인투자자에게 매각했음”

- 2014년 2월 Sinopec은 석유제품 판매부문에 대한 구조조정을 실시하고, 동 부문에 대한 민영기업의 지분 참여를 허용하기로 결정함. 이에 따라 Sinopec은 100% 지분 소유 석유제품 판매 자회사인 ‘Sinopec Sales’를 설립하고, 이후 일부 지분을 민간에게 매각했음.
 - Sinopec Sales는 중국 최대 석유제품 판매기업으로 2013년 석유제품 총 판매량은 1.8억 톤, 중국 내에 3만 여개의 주유소와 2만3,000여 개의 편의점을 운영하고 있음.
 - Sinopec은 2007년에 이제(易捷)편의점을 설립하여 사업구조 다각화를 추진하였음.
 - 2014년 9월 Sinopec은 Sinopec Sales의 지분 29.99%를 25개 중국 투자자와 외국 인투자자에게 매각했음. 이들 25개 기업은 최소 0.112%에서 최대 2.8%의 지분을 각각 매입하였음. 25개 기업 중에 중국 기업은 12개(총 투자자금 590억 위안), 중국 자본이 외국에서 설립한 기업은 10개, 순수한 외국기업은 3개임.
 - RRJ Capital 기업이 Sinpecsales사의 1% 지분을 낙찰받은 것으로 알려짐.¹⁹⁾
 - 생명보험, IT, 가전 등 다양한 업종에 있는 투자자들이 지분인수에 참여했으나 대부분은 금융투자기업이었으며, 제조업체는 신아오에너지투자기업을 포함해서 극소수 업체에 불과했음.
 - 지분 매각 후, Sinopec은 Sinopec Sales의 지분 70.01%를 소유하게 되었고, 새로운 이사회를 총 11명(Sinopec 선임 이사 4명, 투자자들이 지명한 이사 3명, 사외이사 3명, 노조 대표 이사 1명)으로 구성했고, 투표를 통해 대표이사를 선출했음.

■ 국가전력망공사(State Grid)

- 2002년~2005년 사이에 수직통합형 국가전력공사에서 송·배전부문이 분리되어 나와 2002년에 국가전력망공사(State Grid)가 설립되었음. 중국 최대의 전력망 기업으로 전국 26개 지역의 전력망 건설·운영, 전력 도매 등을 담당(중국 전체 면적의 88% 이상)하고 있음.
- 국가전력망공사는 2014년 5월 분산형 전원 계통연계 사업, 전기자동차 충전소, 양수 발전, 부하조절 사업 등 4개 사업 분야에서 혼합소유제 개혁을 추진하여 해당 분야를 민간자본에 개방할 계획임.
 - 계획 발표 당시에 초고압 송전선 사업도 고려 대상이었으나 최종적으로 제외되었음.
 - 상세한 내용은 아직 발표되지 않았으나 이들 분야에 대한 운영권은 여전히 전력망공사가 갖는 것으로 알려짐.
- 그러나 위 4개 부문의 사업 전망은 밝지 않은 것으로 알려져 있어 시장의 반응은 다소 실망스러운 분위기임.

19) Daniel Dusek, Peter X. Huang, and Andre Zhu(2015.01), “China M&A: Reform Plan Promotes Mixed Ownership of State-Owned Enterprises”, 2015 Insights, Skadden, p.2

2) 글로벌 경쟁력 갖춘 초대형 에너지 기업 출현

■ 대형 석유기업 간 합병 움직임

- 중국 정부는 석유부문에서 4대 기업인 CNPC, Sinopec, CNOOC, Sinochem을 상호 통합하여 세계적 메이저 기업으로 육성시켜 국제에너지시장 주도, 수익성 개선, 신산업분야 진출, 자원확보 경쟁에서 우위를 확보하고자 함.
- 과거 15년 동안 국유 석유기업간 경쟁을 통해 비용감소와 자원의 효율적 개발 효과를 얻고자 했으나, 시장이 정부에 의해 통제되어 방만 경영, 중복투자, 과도한 사세확장 등의 문제가 발생하였음.
- 2010년부터 국유 석유기업 재편에 대한 논의가 계속 있었으나, 기업 측의 반대로 조금의 진전도 없었음.
- 저유가 상황이 도래하면서 국유 석유기업의 수익성이 크게 악화되었고, 이에 정부는 기업차원의 비용절감 및 수익성 개선 요구, 기업 간 합병 등으로 문제를 해결하려고 하였음.
- 2013년 출범한 시진핑 정부는 국영에너지산업 구조개편 작업을 본격적으로 추진하였고, 최근에 중국 정부는 CNPC와 Sinopec, 그리고 CNOOC와 Sinochem 간 합병에 대한 타당성 조사를 진행한 것으로 알려짐.
- 1980년대 석유산업부 해체 이후 15년 동안 경쟁체제를 유지했으며, 특히, CNPC는 육상 자원 탐사·생산, Sinopec은 정제, CNOOC는 해상 자원개발과 해외사업, Sinochem은 석유화학·정제 분야에 집중 투자하여 비교우위를 확보했음.
- 그러나 점차 상호 간의 사업영역이 중복되면서 중복 투자 및 과잉경쟁 문제가 지적되어 왔음.

“중국 정부는 석유부문에서 4대 기업인 CNPC, Sinopec, CNOOC, Sinochem을 상호 통합하여 세계적 메이저 기업으로 육성시켜 국제에너지시장 주도, 수익성 개선, 신산업분야 진출, 자원확보 경쟁에서 우위를 확보하고자 함”

〈 세계 주요 석유기업 현황(2014년) 〉

	기업 순위	매출액(억 달러)	종업원 수(명)
Sinopec+CNPC	(1위)	(8,754)	(2,535,020)
Sinopec	2위	4,468	897,488
CNPC	4위	4,286	1,636,532
Shell	3위	4,313	94,000
ExxonMobil	5위	3,826	83,700
BP	6위	3,587	84,500

자료 : Fortune 발표 자료 인용

- CNPC와 Sinopec가 합병하게 된다면, 중국 석유·가스 생산의 80%, 원유정제의 80%, 석유제품 판매의 90%를 차지하게 되며, 상·하류부문에서 국제경쟁력을 갖춘 세계 최대의 석유기업으로 부상하게 될 것임.

- 2014년 매출액 기준으로 이미 Sinopec은 Walmart에 이어 세계 2위 규모의 기업이고 CNPC는 3위의 기업임. 양사가 합병했을 시 초대형 에너지기업의 등장이 예상됨.

■ 원전기업과 전력기업 간 합병

○ CPI(중국전력투자집단)과 SNPTC(국가핵전기술공사)가 올해 6월 1일 자로 합병되었으며, 합병회사 이름은 ‘SPI(국가전력투자그룹)’임.

- 양사 간 합병으로 자산 7,000억 위안, 매출액 2,000억 위안 규모의 대형 에너지 기업이 생겨났음.
- CPI의 원전 운영 자격 및 경험, SNPTC의 원전 설계능력 및 기술력 등이 통합되어 시너지 효과를 발휘하게 될 것으로 기대됨.
- CPI는 CNNC(중국핵공업집단), CGN(중국광핵집단) 등과 함께 중국에서 원자력발전소 운영허가증을 보유한 기업이지만 원전 설계능력은 없음.
- SNPTC는 3세대 원전기술인 AP1000을 Westinghouse로부터 양도받고 이를 습득·개량했고, 이를 기반으로 중국산 3세대 원전기술인 CAP1400을 개발하였으나 원전 운영 자격을 갖고 있지 않음.
- 양사는 합병을 통해 점차 확대되고 있는 중국 원전시장에서 경쟁우위를 확보하고, 해외진출을 도모하려고 함.

“CPI(중국전력투자집단)과 SNPTC(국가핵전기술공사)가 올해 6월 1일 자로 합병되었으며, CNNC(중국핵공업집단)과 CGN(중국광핵집단) 간 합병도 추진되고 있음”

○ CNNC(중국핵공업집단)과 CGN(중국광핵집단) 간 합병도 추진되고 있음.

- 양사는 중국 고유의 원자로 모델인 화룽1호기를 공동개발하며 협력한 바 있음. 이 원자로 모델은 중국 원전산업의 해외수출을 위한 주력 모델임.
- 양사는 해외 원전수출 시장에서 서로 경쟁하고 있었음.
- ‘국자위’는 2014년 12월 CNNC와 CGN의 합병안을 검토 중이라고 발표하였는데, 이를 통해 원자로 수출 시 자국 기업 간 경쟁을 줄이면서 수출경쟁력을 증대시키려고 함.

4. 시진핑 정부의 국유기업 개혁 한계와 시사점

■ 사회주의 기본원칙 고수 및 점진적 개혁의 근본적 한계

○ 시진핑 정부는 기존의 국유기업 개혁 작업(혼합소유제 확대, 현대적 기업제도 정착, 국유기업 관리감독체제 개선 등)을 에너지 분야에서도 보다 확대·강화할 것으로 전망됨. 그러나 국유기업 개혁의 속도와 범위는 과거보다는 광범위하며 빠르겠지만, 중국 특유의 당에 의한 점진적 추진 방식은 그대로 유지될 것임.

- 정책결정자들은 단기적 경제지표 변동에도 개혁작업을 일관성 있게 추진할 것임을 계속해서 발표하고 있음. 대내·외 여건 변화에 따라 개혁추진에 따른 성장둔화 압력에 대해 단기적으로 선별적 완화정책이 추진될 수도 있을 것임.²⁰⁾
 - 국유기업 개혁은 중국의 사회주의 체제가 수용할 수 있는 범위 내에서 개혁 대상 및 범위가 확대되는 방향으로 진행될 것임.²¹⁾
- 무엇보다 중국 정부는 국유기업에 대한 당의 지배력을 유지하려고 함. ‘지도의견’에서는 국유기업에 대한 공산당의 통제를 강화한다고 되어 있음.
- 당의 통제가 유지된다면, 국유기업의 경영자율성을 확보한다는 개혁 취지가 상당부분 퇴색될 수밖에 없음.
 - 국자위가 별도의 회사(국유자산투자기업)를 설립하고 이 회사를 통해 국유기업을 관리한다고 하지만, 결국 국자위가 국유기업에 대한 통제를 유지할 것으로 보임.
 - 결국에 혼합소유제를 통해 민간자본의 유입을 꾀하고자 하지만, 민간투자자의 입장에서는 주식을 매입하더라도 경영에 개입할 수 있는 여지가 매우 적어 투자처로서의 매력이 별로 없게 됨.
- 공익형과 핵심산업형 국유기업의 경우, 프랜차이즈 경영 등의 시장화 시스템을 일부 도입하려는 노력도 발견되고 있지만, 지배지분은 여전히 정부 소유하에 있으며 개방 정도도 제한적임.
- 다만, 일반산업형 국유기업의 개방의 폭은 크지만, 이러한 기업의 경우 이전부터 시장에 개방되어 있었음. 이미 민간자본이 국유기업의 지분을 매입하는데 제도적 제약은 별로 없음.
 - 2004년까지 70%가 넘었던 비유통주²²⁾의 비중은 현재 20% 정도로 낮아졌음.
 - 이러한 일반산업형 국유기업들에 대한 민간투자가 미비한 것은 제도적 규제 때문이 아니라 국유기업의 낮은 수익률 때문인 것으로 분석됨.
 - 또한, ‘지도의견’에서 국유자본의 손실을 방지할 것을 주요 기조로 내세우고 있는데, 이는 국유기업 지분의 상당부분이 민간자본이 아닌 다른 국유기업에 매각될 것이라는 점을 의미함.
- 한편, 이번 ‘지도의견’에 따르면 민간자본이 국유기업에 투자할 수 있을 뿐만 아니라 국유자본도 민간기업에 투자할 수 있다고 되어 있음. 이러한 역방향의 투자에 대해 우려의 목소리가 크며, 중국 정부도 이러한 투자를 제한적으로 운용하려고 함.

“당의 통제가 유지된다면, 국유기업의 경영자율성을 확보한다는 개혁 취지가 상당부분 퇴색될 수밖에 없음”

20) 전익호(2014.11.06)

21) 한국은행 북경사무소(2014.9.29)

22) 중국 기업의 주식은 증권거래소를 통해 거래가 허가되는 유통주와 거래가 불가능한 비유통주로 구분됨. 비유통주는 중국 정부가 1990년 주식시장을 개설하면서 국유기업에 대한 통제력을 유지하려는 목적으로 시장에 유통하지 않고 묶어둔 것임.

“대부분의
전문가들은
국유기업의
비효율적인
경영시스템을
개선하고,
과잉공급 상태의
산업구조를
개선하려면
점진적인 개혁이
아닌 근본적인
개혁이
필요하다고
주장하고 있음”

- 만약 국유자본의 민간기업에 대한 투자가 허용될 경우 불공정 거래가 이루어지고 해당 산업에서 국유자본이 민간자본을 밀어내 가능성이 큼.
 - 국유기업은 자산과 자본은 풍부하나 수익을 낼만한 프로젝트가 부족한 반면, 민간기업은 그 반대의 상황임. 또한, 국유기업은 민간기업에 비해 낮은 금리로 자금을 조달할 수 있음.
 - 이러한 맥락에서 2009년 국유기업의 부동산 부문 진출을 제한하는 조치를 취한 바 있으며, 최근 CNPC의 호텔업을 몰수하기도 하였음.
 - 오히려 일반상업형 기업이 속해있는 산업군은 대부분 과잉투자 및 경쟁에 직면해 있으며, 시장시스템에 의해 경쟁력이 떨어지는 국유기업은 과감히 퇴출시켜 소모적 경쟁을 완화시키는 조치가 필요한 상황임.
- 당/정부에 의한 시스템 관리·감독 체제하에서 실용성·효율성을 추구해야 하는 중국식 경제체제의 태생적 한계가 양적 성장단계에서는 크게 문제가 되지 않았지만, 질적 성장 단계에서는 확실한 장애물로 작용할 것으로 판단됨.²³⁾
- 2013년 11월 발표된 ‘중앙정부의 전면적인 개혁 심화를 위한 중대문제에 대한 결정’에서는 국유기업 이익의 공공부문에 대한 정부재원 기여도를 상향 조정(현재 20%에서 2020년까지 30%로 증대)했는데, 이는 국유기업의 경영권 자율권 확대와 충돌할 여지가 많음.
 - 외부 전문인 경영체제 도입의 경우에 민간기업의 인사가 국유기업의 최고경영자로서 가능성을 상당히 희박하다고 할 수 있음. 현재 시스템에서는 당, 정부조직, 국유기업 내 고위직 인사들은 모두 하나의 직위 서열에 의해서 자유롭게 이동했음. 그래서 대부분의 고위직 인사들은 기업 실무와 행정 업무 경험을 모두 갖추고 있음.
- 대부분의 전문가들은 국유기업의 비효율적인 경영시스템을 개선하고, 과잉공급 상태의 산업구조를 개선하려면 점진적인 개혁이 아닌 근본적인 개혁이 필요하다고 주장하고 있음.
- 일각에서는 국유기업 개혁의 성패는 최종적으로 국가가 일부 지분만 내어 주는 것이 아니라 최대 지분까지 내어 주는 민영화에 달려있다고 주장하고 있음.
 - 국유기업에 대한 정부의 통제를 과감히 포기하는 것이 민간의 자본 및 효율적인 경영시스템을 모두 도입하여 국유기업의 성과를 올릴 수 있는 방법이라고 주장함.

■ 시사점

- 중국 정부가 국유기업 개혁 과정에서 공개입찰을 통해 국유기업 자산 또는 지분을 외국인투자자를 포함한 민간투자자에게 매각한다고 하지만, 단기적으로는 대부분을

23) 김동하(2014.01), “국유 독점 풀어 민간부문 활성화: 중국 경제 주인공은 여전히 ‘국유기업’ ”, 『Chindia plus』, 포스코경영연구원

자국 기업 및 투자자에게 우선적으로 배분할 것이 확실시됨.

- 그러나 중국 정부는 중·장기적으로 대규모 자금 조달, 기업 경영 효율성 개선, 민간 투자자로부터의 신뢰획득 등을 위해 외국 기업 및 일반투자자들에게 배분되는 지분 비중을 점차적으로 증대시킬 것으로 예상됨.
 - 이에 따라 사전에 중국 정부가 민간 또는 외국자본에 일부 또는 완전하게 개방하려는 분야를 자세히 파악하는 것이 필요함.
 - 또한, 국유자산 입찰을 시행하는 국유기업, 중앙정부, 지방정부 등과 긴밀한 인적 네트워크(인맥 등)를 구축하는 것도 필요함. 특히, 중앙정부가 최근 들어 지방분권화를 적극적으로 추진하고 있어서 국유자산 매각 및 행정규제에서 지방정부의 역할과 권한이 계속 증대되고 있음.
- 국유 에너지기업 간 합병 움직임이 가시화되고 있는 바, 장기적으로 중국 국유기업이 서방 메이저와도 경쟁 관계를 형성할 것으로 예상됨. 이에 우리 기업은 중국 기업과 컨소시엄 구성 및 전략적 제휴를 통해 국제 수주 경쟁에 나서는 전략도 필요할 것으로 판단됨.
 - 중국 국유 에너지기업의 중국 및 해외 주식시장 상장으로 우리 투자자들의 간접투자 기회가 증대될 것임.
 - 국유 석유기업뿐만 아니라 3대 원전기업인 CGN, CNNC, SNPTC도 기업공개(IPO)를 했거나 추진 중임. CGN은 2014년 12월 자회사인 중광핵전력을 홍콩증권거래소에 상장하여 31억6,000만 달러를 조달하였음.
 - CNNC는 자회사인 중국핵에너지전력(CNNPC)를 지난 6월 상하이증권거래소에 상장하여 131억9천만 위안을 조달하였음. 이번 CNNC의 기업공개는 2010년 8월 광다은행 이후 중국 내 기업공개 중 최대규모임.
 - SNPTC와 CPI 간 합병으로 설립된 SPI를 증시에 상장할 계획임.
 - 비슷한 수준의 기술력과 해외진출 경험을 가진 중국 기업과의 전략적 제휴를 통해 국제 수주시장에서 시너지 효과를 획득함.
 - AIIB를 포함한 다자개발은행 수주시장에 중국기업과 국제컨소시엄을 구성해서 참여하는 방안도 가능할 것임.
 - 한편, 중국 정부는 그동안 차관제공-자원/사업수주 확보 전략에 따른 현지의 부정적 이미지를 벗기 위해 아시아인프라투자은행(AIIB)을 활용한 진출을 구상할 것으로 예상됨.
- 특히, 글로벌 시장에서 중국 에너지기업과의 수주경쟁이 더욱 더 치열해 질 것으로 예상되며, 특히 원전수출시장에서 강력한 경쟁자로 부상할 것임.
 - 중국은 저렴한 원전 건설단가라는 우리나라와 비슷한 경쟁우위를 가지고 있으며, 원전수출에 대한 강한 의지를 보이고 있음.

“국유 에너지기업 간 합병 움직임이 가시화되고 있는 바, 장기적으로 중국 국유기업이 서방 메이저와도 경쟁 관계를 형성할 것으로 예상됨”

- 중국의 CNNC는 해상 실크로드의 출발점인 푸젠성을 기점으로 남아시아와 이집트, 영국에 이르기까지 실크로드를 따라 중국 원전벨트를 구축한다는 구상을 갖고 있음.
- 중국 정부는 국유기업이 전통자원 개발, 원전·수력발전소 건설 및 운영, 정제·석유화학 분야에서 국제적 경쟁력을 확보했다고 판단하는 것으로 보임.

참고문헌

- 김동하, “국유 독점 풀어 민간부문 활성화: 중국 경제 주인공은 여전히 ‘국유기업’”, 「Chindia plus」, 포스코경영연구원, 2014.01
- 대외경제정책연구원 북경사무소, “중국 중앙기업과 지방정부 국유기업의 개혁 추진 현황”, 「KIEP 북경사무소 브리핑」, Vol.18, No.2, 2015.1.30.
- 문익준 외, 『중국 국유기업의 개혁에 대한 평가 및 시사점』, 대외경제정책연구원, 2014.12
- 박용덕 외, 『중국의 가스 종류부문 발전 동향 및 한국의 대중국 진출 가능성에 관한 공동연구』, 에너지경제연구원, 2014.12
- 송영관·안덕근, 『중국 국유기업과 한중 FTA』, KDI, 2012.12
- 에너지경제연구원, 「세계에너지시장 인사이트」 각 호
- 이대연·김정인, “중국의 국유기업 개혁과 에너지산업 변화 전망”, 「세계에너지시장 인사이트」, 제15-21호, 2015.6.5
- 이승환, “中 A주 태풍의 핵, 국유기업개혁 급물살(上)”, NEWSPIM, 2015.5.29
- 이흥규, “시진핑 시대 국유기업 개혁 심화 - 핵심 정책의 평가 및 시사점”, 2014.6
- 전익호, “중국의 국유기업 개혁 현황 및 전망”, 「해외경제 포커스」, 제2014-45호, 한국은행, 2014.11.06
- 조수영, “중국 중앙기업과 지방정부 국유기업의 개혁 추진현황”, 대외경제정책연구원, 2015.1.30
- 최필수, “중국 국유기업 개혁, 파인튜닝으로 충분한가?”, CSF 중국전문가포럼, 2015.10.15.
- 한국석유공사, “중국의 최신 석유산업 동향(상)”, 2012.7.18
- 한국은행 북경사무소, “중국정부의 구조개혁 현황 중간 점검 및 평가”, 「China Weekly」, 2014.9.29
- BCG and CDRF, “Developing Mixed Ownership Structures and Modern Enterprise Systems”, 2014.3
- Daniel Dusek, Peter X. Huang, and Andre Zhu, “China M&A: Reform Plan Promotes Mixed Ownership of State-Owned Enterprises”, 2015 Insights, Skadden, 2015.1
- Meyer and Wu, “Making Ownership Matter: Prospects for China’s Mixed Ownership Economy”, Paulson Institute, 2014.9

Szamosszegi, A. and C. Kyle, "An Analysis of State-owned Enterprises and State Capitalism in China," U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2011

The Economist, "A whimper, not a bang", 2015.9.19

国务院, “关于深化国有企业改革的指导意见(全文)”, 2015.9.13

_____, “发展混合所有制经济的意见”, 2015.9.23

騰訊財經, “中石化对两桶油合并传闻不予评论”, 2015.2.19.

股城網, “外媒：中国拟拆分中石化与中石油油气输送业务”, 2015.5.13.

中国国际金融有限公司市场策略研究, “国企改革新篇章”, 2014.10.13.

[부록 1]

국유기업 개혁 심화에 관한 지도 의견 전문

국무원, 2015.9.13

국유기업은 전민 소유의 기업으로, 국가의 현대화 추진과 인민의 공동 이익 수호를 위한 중요한 기반이자 공산당과 국가의 발전을 위한 중요한 물질적·정치적 토대이다. 개혁개방 이후 국유기업 개혁은 끊임없이 중대한 진전을 이루며 진행되었는데, 전체적으로 시장경제와 이미 상호 융합되면서 그 운영의 질과 수익이 크게 제고되었고, 국내외 시장경쟁 속에서 핵심 경쟁력을 갖춘 우량 기업들도 대거 등장하기 시작했다. 이들은 중국의 경제사회 발전 촉진, 민생 보장·개선, 해외시장 개척, 국가 종합능력 향상에 지대한 공헌을 했다. 국유기업 경영진은 전반적으로 훌륭했고, 수많은 직원들은 부지런히 노력했으며, 그로 인한 성과도 상당했다. 하지만 이와 동시에, 국유기업에는 시급히 해결해야 하는 모순과 문제점들도 상존해 있다. 일부 기업들은 시장에서의 주체적 지위가 여전히 불확실하고, 현대적인 기업제도가 아직 불완전한 상태이며, 국유자산 관리감독 체제가 더욱 정비될 필요가 있고, 국유자본의 운영 효율은 보다 더 제고되어야 한다. 또한, 기업 관리가 체계적으로 정리되어 있지 않아, 내부거래, 주가조작, 국유자산 유실 등과 같은 문제들이 두드러지고, 기업이 해당 기업의 소속 직원들만 누릴 수 있는 사회 서비스 기관을 설립하고, 역사적 과제를 미해결 상태로 남겨 놓는 경우도 있다. 이 밖에, 기업 내 당 조직¹⁾이 당 관리 책임을 성실히 이행하지 않고 심지어 그 역할이 희미해지고 있는 기업들도 있다. 게다가 국유기업은 갈수록 치열해지는 국제경쟁과 산업구조 전환이라는 도전에 직면해 있다. 중국 경제가 중고속 성장을 유지하면서 더 높은 수준으로 나아가고, 중국 특색의 사회주의 제도를 완성하고 발전시키며, 중화민족의 위대한 부흥이라는 ‘중국의 꿈(中國夢)’을 실현하는 데 있어, 국유기업은 중대한 역사적 사명과 책임을 지고 있다. 이에 당 중앙(党中央, 중국공산당중앙위원회)과 국무원의 전략적 정책을 성실히 철저하게 이행하고, '4개 전면(四个全面)²⁾ 전략에 따라, 경제 건설을 중심으로, 문제 지향적 태도를 견지하고, 국유기업 개혁을 계속 추진하고, 체제의 한계와 걸림돌을 확실히 제거하여, ‘강하고 뛰어나고 거대한’ 국유기업을 만드는 데에 조금의 흔들림도 없어야 한다.

1. 지도사상, 기본원칙, 주요 목표

(1) 지도사상

중국 특색의 사회주의라는 위대한 기치를 드높이고, 당의 18대(十八大, 중국공산당 제18차 전국대표대회), 18기 3중전회(十八届三中全会, 중국공산당 제18기 제3차 전체회의) 및 4중전회(十八届四中全会, 중국공산당 제18기 제4차 전체회의)의 정신을 성실히 철저하게 이행하고, 시진핑 총서기가 발표한 일련의 중요한 연설문에 담긴 정신을 철저하게 학습하고, 기본 경제제도를 유지 및 정비하고, 사회주의 시장경제의 개혁 방향을 견지하고, 시장화·현대화·국제화라는 새로운 흐름에 적응한다. 사회 생산력 확대와 발전을 기준으로 삼고, 국유자산 효율 제고와 국유기업 활성화를 중심으로 하여, 명확한 재산권 규정, 뚜렷한 권한 및 책임 설정, 정부와 기업 분리, 과학적인 관리를 특징으로 하는 ‘현대적 기업제도’를 완성한

1) 당 조직은 일반 기업이 아닌 대형 국유기업에만 있는 공산당 총지부위원회(黨總支部)로, 기업의 당 및 국가정책 이행 여부를 감독하고, 기업의 중대한 정책 결정에 참여하는 등의 역할을 함.

2) '4개 전면(四个全面)'은 시진핑 주석이 제시한 중국 공산당의 주요 사상 중 하나로 전면적인 샤오강사회(小康社會, 중산층사회) 건설, 전면적인 개혁 심화, 전면적인 법치 추진, 전면적이고 엄격한 당 정비를 말한다.

다. 국유자산 관리·감독 체제를 다듬고, 국유자산의 유실을 방지하고, 기업의 법치를 전면적으로 추진하고, 국유기업에 대한 당의 지도력을 강화 및 개선하여, 더욱 강하고 뛰어나고 거대한 국유기업을 형성한다. 국유경제를 더욱 활성화 하고 그 통제력, 영향력, 리스크 대응력을 꾸준히 강화하며, 경제의 신창타이(新常态, new normal)에 적극적으로 적응하고 앞서 이끌면서 경제·사회의 지속적이고 건강한 발전 촉진과 중화민족의 위대한 부흥인 ‘중국의 꿈’ 실현을 위해 적극적으로 협조한다.

(2) 기본 원칙

— 기본 경제제도를 유지 및 정비한다. 이는 국유기업 개혁 심화에서 반드시 견지해야 하는 근본적인 요구사항으로, 공유제 경제를 추호의 동요 없이 고수하고 발전시키고, 비공유제 경제를 조금의 흔들림 없이 장려하고 지지하고 지도해야 한다. 공유제의 주체적인 지위를 견지하고, 국유경제의 주도적인 역할을 발휘하며, 국유자본, 집체자본, 비공유자본 등의 교차 지분과 상호 융합을 적극 촉진하여, 각종 소유제 자본이 상호보완, 상호 촉진, 공동 발전할 수 있도록 한다.

— 사회주의 시장경제의 개혁 방향을 견지한다. 이는 국유기업 개혁 심화에서 반드시 준수해야 하는 기본 규칙이다. 국유기업 개혁은 시장경제 규칙과 기업발전 규칙을 준수하고, 정부와 기업 분리, 정부와 자산관리 분리³⁾, 소유권과 경영권 분리 원칙을 견지하며, 권라의무책임을 하나로 통일시키고, 장려 제도와 단속·규제 제도의 상호 결합을 유지하여, 국유기업이 법에 따라 자주적으로 경영되고 손익을 스스로 책임지고 리스크를 직접 감당하며 자발적으로 단속·규제하고 스스로 발전하는 진정한 ‘독립된 시장 주체’가 될 수 있도록 한다. 사회주의 시장경제라는 조건 하에서 국유기업은 자발적으로 사회적 책임을 다하는 본 모습을 보여야 한다.

— 활기를 불어넣으면서 동시에 관리·감독을 강화한다. 이는 국유기업 개혁 심화에서 반드시 붙잡고 있어야 하는 중요한 관계이다. 활기를 불어넣는 것은 국유기업을 잘 운영하기 위한 본질적인 요구사항이고, 관리·감독을 강화하는 것은 국유기업을 잘 유지하기 위한 중요한 보장 수단으로, 이 둘 간의 유기적 통일을 실질적으로 이루어내야 한다. 정부 기구 간소화와 권한의 하부기관 이양을 계속 추진하고, 기업 법인의 재산권과 경영 자율권을 법에 따라 시행하고, 기업에 활기, 창의력, 시장 경쟁력을 더욱 불어넣는다. 국유기업의 관리·감독 제도를 보다 더 정비하고, 국유자산의 유실을 철저히 방지하며, 국유자산의 가치 유지 및 증식을 보장한다.

— 당이 국유기업을 지속적으로 이끌어간다. 이는 국유기업 개혁 심화에서 반드시 수호해야 하는 정치 방향이자 정치 원칙이다. 전면적이고 엄격한 당 통치 방침을 관철시키고, 기업 내 당 조직의 정치적 및 핵심적 역할을 충분히 발휘하고, 기업의 지도부 건설을 강화하고, 하부 당 조직 건설 업무를 혁신하고, 당 풍염정(党风廉政, 당의 기풍과 청렴한 정치를 제창하는 것)을 심도있게 진행하고, 노동자 계급을 온 마음과 뜻을 다해 지속적으로 의지하고, 직원들의 합법적 권익을 수호하며, 국유기업의 개혁 발전을 정치적 및 조직적으로 굳세게 지지하고 인재를 지원한다.

3) 정부와 자산관리 분리(政资分开)란 정부의 고유 기능에서 국유자산 출자자로서의 역할을 분리해 내어, 정부가 국유자산을 직접 관리하지 않고 자산 경영능력이 있는 사회 투자기관에 위탁해 관리하는 것을 말함.

— 적극적이고 적절하게 통합해 나간다. 이는 국유기업 개혁 심화에서 반드시 도입해야 하는 과학적인 방법이다. 개혁 추진과 법치 유지 간의 관계, 개혁과 발전 간의 안정적 관계, 상부의 올바른 설계와 하부의 창의력 존중 간의 관계를 각각 정확히 처리하고, 문제 지향적 태도를 강조하고, 유형별 추진을 견지하고, 개혁의 순서, 속도, 강도를 잘 파악하여 개혁이 착실하게 추진되고 실제 효과를 거둘 수 있도록 한다.

(3) 주요 목표

2020년까지 국유기업 개혁의 중요 영역과 핵심 단계에서 결정적인 성과를 거두고, 중국의 기본 경제 제도와 사회주의 시장경제 발전 요구에 더욱 부합하는 국유자산 관리 체제, 현대적 기업 제도, 시장화 경영 메커니즘을 형성하고, 국유자산을 더욱 합리적으로 배치하고, 덕과 재능을 겸비하고 경영능력이 탁월하고 에너지가 충만한 훌륭한 기업가를 대거 양성하고, 창의력과 글로벌 경쟁력을 갖춘 우량 국유기업들을 대거 배출해서, 국유경제의 활기, 통제력, 영향력, 리스크 대응력을 확실히 강화한다.

— 국유기업의 회사제⁴⁾ 개혁을 기본적으로 완성하고, 혼합소유제 경제가 적극적 진전을 이루도록 하고, 법인 지배구조를 더욱 더 완벽하게 만들어, 강자만 살아남고 약자는 도태되고, 경영의 자율성과 융통성이 보장되고, 내부 관리자가 높은 자리에 처하기도 하고 낮은 자리에 처하기도 하며, 직원들의 입사와 퇴사가 자유롭고, 급여가 인상되기도 하고 감소하기도 하는 ‘시장화 메커니즘’을 완성한다.

— 국유자산 관리·감독 제도를 더욱 성숙하게 만들고, 관련 법률을 더욱 완벽하게 다듬고, 관리·감독 수단과 방식을 끊임없이 고도화 하고, 관리감독의 과학성, 정확성, 유효성을 한층 더 끌어올리고, 경영성 국유자산⁵⁾이 집중적으로 통일 관리되도록 하고, 국유자산의 가치 유지·증식 책임을 전면적으로 이행한다.

— 국유자본의 배치 효율을 현저히 제고하고, 국유경제의 구조를 끊임없이 고도화 하면서 주도적인 역할을 효과적으로 발휘하고, 국유기업이 솔선수범하여 자주 혁신능력을 제고하고 자원 및 환경을 보호하고 산업 구조 전환을 가속화하고 사회적 책임을 이행하도록 한다.

— 기업 내 당 조직의 건설을 전면적으로 강화하고, 반부패청렴정치 제도와 업무 체계를 더욱 완비하고, 국유기업 당 조직이 회사를 관리하는 데 있어 법적 지배 지위를 더욱 공고히 하고 정치적 핵심 역할을 충분히 발휘하도록 한다.

2. 국유기업 유형 분류를 통한 개혁 추진

(4) 국유기업을 유형별로 구분한다. 국유자본의 전략적 지위와 발전 목표에 따라, 경제사회 발전 과정에서 각 국유기업의 역할, 현황 및 더욱 발전해야 하는 부분들을 종합하여 국유기업을 상업형 기업과 공

4) 회사제(公司制, The corporate system)은 현대 기업의 대표적 조직 형식으로, 회사가 법인이고 주주 재산 소유권과 법인 재산권이 분리되어 있다는 특징이 있으며, 중국에는 ‘유한책임회사’와 ‘주식유한회사’의 두가지 형식이 존재함. 회사제 기업은 법인 지배구조를 기반으로 대규모 생산경영 활동을 하고, 법인 자격을 보유하며, 법에 의거하여 설립된 경제조직을 말함.

5) 경영성 국유자산(经营性国有资产)은 영리를 목적으로, 직접 가치를 창조하거나 사회적 가치를 실현하기 위해 서비스를 제공하는 국유자산을 말함.

익형 기업으로 나눈다. 기능 정의와 유형 구분을 통해 개혁, 발전, 관라감독, 역할 규정, 심사를 각각 따로 진행하여, 개혁의 정확성, 관라감독의 효율성, 심사평가의 과학성을 높인다. 또한 국유기업을 시장경제와 깊이 통합시키고 국유기업의 경제적 효과와 사회적 효과 간의 유기적 통일을 촉진한다. 출자자에 따른 유형 구분 원칙에 따라, 출자자 직무를 수행하는 기관에서 출자한 해당 기업의 기능을 규정하고 유형 구분 방안을 책임지고 제정하고, 해당 정부에 보고하여 비준을 신청한다. 각 지방정부는 실제 상황에 비추어 해당 지역 국유기업의 기능과 유형을 나누고 또 동태적으로 조정한다.

(5) 상업형 국유기업 개혁을 추진한다. 상업형 국유기업은 시장화 요구에 따라 상업적으로 운영되고, 국유경제 활성화, 국유자본의 기능 확대, 국유자산 가치 유지 및 증식을 주요 목표로 삼고, 법에 의거하여 독립적·자주적으로 생산 경영 활동을 펼치면서, 강자 생존 법칙과 질서있는 진입 및 퇴출을 구현한다.

주요사업이 경쟁이 치열한 업계 및 분야에 있는 상업형 국유기업의 경우, 원칙적으로 모두 회사제·주식제 개혁을 진행해서 기타 국유자본 또는 각종 비국유자본을 적극 유입해 지분 다각화를 구현해야 하고, 국유자본은 절대 지분 소유⁶⁾와 상대 지분 소유⁷⁾가 모두 가능하고, 주식 참여만 하면서 증시 상장에 주력하는 것도 가능하다. 이런 국유기업들에게는 경영 실적 지표, 국유자산의 가치 유지 및 증식, 시장 경쟁력을 중점적으로 심사해야 한다.

주요사업이 국가안보, 국민경제의 생명과 관련된 중요한 업계 및 핵심 분야에 있으면서 중대한 별도의 임무를 담당하는 상업형 국유기업의 경우, 국유자본의 지분 보유 지위를 유지하고, 비국유자본의 주식 참여를 지원해야 한다. 자연 독점 업계인 경우, 정부와 기업 분리, 정부와 자산관리 분리, 프랜차이즈 경영, 정부 관라감독을 주요 내용으로 하는 개혁을 진행하고, 업계별 특징에 따라 간선망관리와 활용기업 분리(网运分开)⁸⁾, 경쟁적 업무 완화를 시행하고, 공공자원 배치의 시장화를 촉진한다. 또한, 국가가 전부 출자해야 하는 기업인 경우, 기타 국유자본을 적극 유입해 지분 다각화를 시행한다. 특수 업무와 경쟁이 치열한 업무의 경우, 업무 영역을 효과적으로 분리시켜 독립적으로 운영하고 계산하도록 한다. 이런 국유기업에게는 경영실적지표와 국유자산 가치 유지·증식 상황을 심사함과 동시에 국가전략에 대한 기여, 국가안보 및 국민경제 보장, 미래지향적이고 전략적인 산업 육성 및 특수 임무 완성에 대한 심사를 강화한다.

(6) 공익형 국유기업 개혁을 추진한다. 공익형 국유기업은 민생보장, 사회기여, 공공재 및 공공서비스 제공이 주요 목표이며, 시장 메커니즘을 도입해 공공서비스의 효율과 능력을 제고한다. 이러한 기업들은 국유 독자 형식을 취할 수 있고, 조건이 갖춰진 경우 투자주체 다원화도 가능하다. 또한, 서비스 구매, 프랜차이즈 경영, 위임대리 등의 방식을 통해 비국유기업의 경영 참여를 독려할 수도 있다. 공익형 국유기업에게는 비용 관리, 제품 서비스 품질, 운영효율과 보장 능력을 중점적으로 심사하고, 기업별 특징에 따라 경영실적 지표와 국유자산 가치 유지·증식 상황에 대한 심사를 차별화하고, 심사에 사회적 평가를 포함시켜야 한다.

6) 절대 지분 소유(绝对控股)는 회사 총 주식의 50% 이상을 소유하는 것으로, 타인의 지분이 이보다 많을 수 없음.

7) 상대 지분 소유(相对控股)는 몇 명이 회사 대부분의 주식을 점유하는 것으로, 각각의 지분율은 회사 총 주식의 50%를 넘지 않지만 그 중 가장 많은 지분을 소유한 자가 회사의 최대 주주가 됨.

8) 간선망관리와 활용기업 분리(网运分离)는 전력망, 철도, 석유·가스, 수로망 등 자연 독점 성격이 강한 분야에서, 간선망 관리를 담당하는 국유기업으로부터 시장 경쟁력이 있는 활용기업을 분리하는 것을 말하는데, 철도의 경우 국가철도망회사로부터 여객운송회사, 화물운수회사를 분리 및 설립해 따로 관리하고 있음.

3. 현대적 기업 제도 정비

(7) 회사제·주식제 개혁을 추진한다. 그룹 차원의 회사제 개혁의 강도를 높이고, 다양한 투자자를 적극 유인해 지분 다각화를 실현하고, 국유기업이 제도 개혁을 통해 주식시장에 상장되도록 힘쓰고, 조건을 마련하여 그룹 전체가 상장되도록 한다. 기업별 기능에 따라, 국유주식 비율을 점차 조정하여, 주식구조가 다양하고 주주 행동이 규범화되고 내부 단속이 효과적으로 이뤄지고 운영의 효율과 융통성이 보장되는 경영 메커니즘을 형성한다. 국유자본 일부를 우선주로 전환하는 것을 허용하고 소수의 특정 분야에서 국가특별관리주⁹⁾ 제도를 모색·구축한다.

(8) 회사 법인의 지배 구조를 정비한다. 중점은 이사회 수립에 있고, 권한과 책임이 대등하고 조화롭게 운영되고 균형 잡힌 정책 시행 관리·감독 메커니즘을 구축하고, 이사장과 최고 책임자의 권한을 규범화하고, 이사회의 정책 결정, 감사회의 감독, 경영진의 경영 관리, 당 조직의 정치적 핵심 등 각각의 역할을 충분히 발휘하여, 이사회는 형식상으로만 존재하고 실제로는 최고 책임자가 말만하면 안 되는게 없는 ‘1인자’ 위주의 경영 문제를 철저히 해결하여, 회사의 지배·관리를 규범화한다. 이사회가 법에 의거해 중대한 정책 결정, 임명, 급여 지급 등 권리를 행사하도록 철저히 보호하고, 경영진의 경영 자주권을 보장해야 하고, 법적 권한을 부여받지 않은 어떠한 정부 부처나 기관의 간섭도 불허한다. 이사회 내부의 단속·규제를 강화하고, 국유독자(国有独资, 국가가 단독 출자), 국유전자(国有全资, 국가가 전부 출자) 회사의 이사회와 감사회는 모두 직원 대표가 있어야 하고, 이사회 외부 이사가 다수를 차지해야 하며, 1인 1표의 표결제도를 시행하고, 이사가 이사회의 결정에 책임을 져야 한다. 이사회와 이사에 대한 평가 방법을 개선하고, 이사에 대한 심사평가와 관리를 강화하고, 중대한 정책 결정 실수가 있는 경우 담당자를 즉각 조정 또는 해임하고 법에 따라 책임을 물어야 한다. 외부 이사진을 더욱 보강하고 더욱 다양한 분야의 전문가로 구성한다.

(9) 국유기업 지도자에 대한 유형별 및 등급별 관리 제도를 수립한다. 당 간부 원칙을 견지하고 이사회 법에 따른 설립, 이사회의 법에 따른 경영 관리자 선출, 경영 관리자의 법에 따른 인사권 행사를 서로 결합하여 형식을 꾸준히 혁신한다. 상부 당 조직과 국유자산 관리·감독기관은 관리 권한에 따라 국유기업 지도자에 대한 관리를 강화하고 지도자 추천 경로를 확대하고, 법에 따라 거명된 사람을 조사하고, 임용 절차를 엄격하게 지킨다. 기업 유형과 등급에 따라 선임제, 위임제, 초빙제 등 다양한 임용 방식을 취한다. 전문경영인 제도를 시행하고, 내부 인재 양성과 외부 인재 도입을 상호 결합하며, 기존 경영관리자와 전문경영인 간의 신분 전환이 쉽게 될 수 있도록 하고, 이사회는 시장화 방식에 따라 전문경영인을 초빙 및 관리하고, 시장화 방식을 통한 초빙 비율을 합리적으로 늘려 퇴출 메커니즘을 조속히 마련한다. 기업 경영진에 대한 임기제와 계약화를 시행하고, 책임·권리·의무를 명확히 하여, 임기 관리과 목표 심사를 엄격히 진행한다.

(10) 사회주의 시장경제에 부합하는 임금 제도를 시행한다. 기업 내부의 임금 분배권은 기업의 법정 권리로, 기업이 법규에 의해 자주적으로 결정하고, 격려도 하면서 단속도 하고, 효율을 추구하면서 동시에

9) 국가특별관리주(国家特殊管理股)는 특별 주식으로 구성 및 설계된 것으로, 창립 주주가 주식제도 개선 및 융자 과정에서 적대적 인수합병을 하지 않도록 효과적으로 방지하고 최대 정책 결정권과 지분을 보유하도록 보장함. 회사 주식은 A주와 B주로 나뉘고 이 둘은 동등한 경영 수익권을 갖지만, 창립 주주의 주식(B주)는 이사 선출과 같은 회사 중대 표결 등에서 특별 투표권을 갖게 됨.

공평을 추구하고, 기업의 일반 규율에 부합하면서 동시에 국유기업의 특징도 구현하는 임금 분배 메커니즘을 완성한다. 노동시장과 기본적으로 잘 맞아 떨어지고 기업의 경제적 효과 및 노동 생산성과도 잘 연결되는 임금 결정 제도 및 정상적인 임금 인상 제도를 구축한다. 전 직원 대상 인사고과를 진행하고, 실적 중심으로 운영하고, 직급별 직원들의 기여도를 과학적으로 평가하고, 수입 분배간 거리를 합리적으로 벌여놓고, 수입이 증가하기도 하고 줄어들기도 하며 상벌이 분명한 임금 체제를 실질적으로 구현하여, 수많은 직원들의 적극성을 십분 자극한다. 국유기업 지도자들에게는 선임방식과 잘 부합하고 기업의 기능 및 특징에 잘 맞고 경영 실적과 잘 연결되는 차별화된 임금 분배 방법을 시행한다. 중국공산당, 국무원, 지방의 당 위원회, 정부 및 기타 부처에서 임명한 국유기업 지도자들에게는 기본 연봉, 보너스(연간 성과수당), 임기 격려수당을 합리적으로 정한다. 시장화 방식을 통해 초빙된 전문경영인에게는 시장화 임금 제도를 시행하고, 다양한 방식으로 중장기 장려 시스템을 모색해 완성할 수 있다. 장려 시스템과 대칭되는 경제적 책임 회계·감사, 정보 공개, 지급 연기, 추적 회수 등 단속·규제 시스템을 온전하게 정비한다. 직무별 대우와 업무용 지출을 엄격히 규범화 하고, 공금을 개인 용무로 지출하는 것을 엄격히 금한다.

(11) 기업의 내부 채용 제도 개혁을 심화한다. 기업 각종 관리자의 공개 채용, 경쟁 채용 등 제도를 수립·정비하고, 특별 관리자인 경우, 헤드헌팅 업체의 인재 추천 등을 통해 임용의 범위와 경로를 확장한다. 유형별 및 등급별로 시장화된 공개 채용 제도를 마련해, 정보공개, 과정공개, 결과공개를 실제로 진행한다. 조화로운 노동관계를 구축하고, 기업의 유형별 채용관리를 법에 따라 규범화하고, 계약관리를 핵심으로 하고 직위관리를 기초로 하는 시장화 채용제도를 잘 구축하여, 기업 각종 관리자들의 승진과 퇴진이 가능하고 직원들의 입사와 퇴사가 가능한 진정한 합리적·유동적 메커니즘을 형성한다.

4. 국유자산 관리체제 정비

(12) 자본 관리를 중심으로 국유자산 관리·감독 기구의 직무 전환을 추진한다. 국유자산 관리·감독 기구는 법에 따른 출자자 직책을 정확히 파악 및 이행하고, 국유자산 출자자 관리감독의 경계를 과학적으로 규정하고, 관라감독 권리 목록과 책임 목록을 만들어, ‘기업 관리 중심’에서 ‘자본 관리 중심’으로의 전환을 이루어내야 한다. 마땅히 관리해야 하는 것은 과학적으로 관리하여 결코 빈틈이 없도록 해야 하며, 국유자본의 배치, 자본 운용의 규범화, 자본 회수율 제고, 자본의 안전 수호를 중점적으로 관리해야 한다. 관리하지 말아야 하는 것은 법에 따라 권한을 이양하고 결코 월권을 행해서는 안되며, 법에서 기업이 자발적으로 경영 및 결정해야 하는 사항은 기업으로 넘기고, 자회사에게까지 영향을 미치는 관리 사항은 원칙적으로 일급 기업¹⁰⁾으로 넘기며, 공동 책임을 지는 공공관리 직무는 유관 정부부처와 기관으로 넘긴다. 법에 의한 관라감독을 힘있게 추진하고, 관라감독 방법의 혁신에 주력하고, 경직된 행정적인 관리방법을 바꾸고, 심사 체계와 방법을 개선하고, 관라감독의 과학성 및 유효성을 제고한다.

(13) 자본 관리를 중심으로 국유자본 위탁 경영 체제를 개혁한다. 국유자본의 투자 및 운영 회사를 재편성하고, 유효한 운영 모델을 탐색하고, 투자·융자, 산업 육성, 자본 통합을 통해 산업 클러스터와 산업 구조 전환을 추진하고, 국유자본의 배치 구조를 고도화한다. 또한, 주식 운영, 가치 중심 경영, 질서있는 진입·퇴출을 통해 국유자본의 합리적 유동을 촉진하고 가치의 유지·증식을 실현한다. 국유자본 소유권과 경영권의 경계를 과학적으로 규정하고, 국유자산 관리·감독 기구가 법에 의거하여 국유자본 투자회사·

10) 일급기업(一级企业)은 국유자산관리위원회에서 관리하는 기업을 말하는 것으로, 일급 기업 외에 2급, 3급 기업 등이 있는데 2급기업은 1급기업이 관리하고, 3급기업은 2급기업이 관리함.

운영회사 및 기타 직접 관라감독 기업을 대상으로 출자자 직책을 이행하고, 권한을 받은 국유자본 투자회사·운영회사가 권한 범위 내 국유자본을 대상으로 출자자 직책을 이행한다. 국유자본 투자회사·운영회사는 국유자본 시장화 운영을 위한 전문 플랫폼으로서, 법에 의거하여 국유자본을 자주적으로 운영하고, 출자한 해당 기업을 대상으로 주주의 직무를 이행하고, 책임과 권한 대응 원칙에 따라 국유자산 가치 유지·증식 책임을 실질적으로 진다. 정부가 직접 권한을 부여한 국유자본 투자회사·운영회사는 출자자 직무를 시범적으로 이행한다.

(14) 자본 관리를 중심으로 국유자본의 합리적인 이동과 배치 고도화를 추진한다. 기업이 주체가 되어 시장을 지향하고, 국유자본 배치 구조를 고도화하고, 국유경제의 전체 기능과 효율을 강화한다. 국가전략에 기여하는 차원에서, 국가 산업정책과 중점 산업구도 조정에 관한 전체인 요구사항을 이행하고, 국유자본의 중점 투자방향과 영역을 최적화하며, 국유자본이 국가안보, 국민경제, 민생과 관련된 중요한 업계, 핵심 분야, 중점적 인프라에 집중되고, 미래지향적 및 전략적 산업에 집중되며, 핵심 경쟁력을 갖춘 비교우위 기업에 집중되도록 한다. 국유자본 투자 및 운영회사가 역할을 발휘하여, 일부 국유기업은 퇴출 및 청산하고, 일부 국유기업은 재편 및 통합하고, 일부 국유기업은 새롭게 혁신 및 발전시킨다. 강자만이 살아남는 시장화 퇴출 메커니즘을 구축하고, 실업구제 및 재취업 교육 등 역할을 충분히 발휘하며, 직원 안배 문제를 해결하고, 퇴출기업이 법에 의거 도산 또는 파산을 진행하도록 실질적으로 보장하고, 무효자산을 조속히 처리하고, 생산능력이 떨어지는 산업은 도태시킨다. 기업이 법에 따라 증권거래, 재산권거래 등 자본시장을 통해 시장 공정가격으로 기업 자산을 처리하고, 국유자본의 형태 전환을 이루어 내어, 현금화된 국유자본을 더욱 필요한 영역 및 업계에 사용한다. 국유기업의 관리 혁신과 비즈니스 모델 혁신을 서둘러 추진하고, 법인 등급을 합리적으로 제한하고, 관리 계급을 효과적으로 축소한다. 국유기업이 ‘혁신드라이브 발전전략(创新驱动发展战略)’과 제조 강국 전략의 시행 과정에서 핵심적이고 모범적인 역할을 발휘하고, 기술혁신 과정에서의 주체적인 지위를 강화하고, 과학 인재와 하이테크놀로지 인재 배양을 중시한다. 국유기업의 글로벌 경영을 지원하고, 국유기업 간에 및 기타 소유제 기업들이 서로 자본으로 연결되도록 독려하고, 강자 간 연합을 통해 비교우위를 더욱 보장하며, 세계 일류의 다국적기업을 조속히 양성한다.

(15) 자본 관리를 중심으로 경영성 국유자산을 집중적으로 통일 관라감독한다. 당과 정부 기관, 사업단체 소속 기업의 국유자본을 점차 경영성 국유자산 집중 통일 관라·감독 체계에 포함시키고, 조건이 갖춰진 경우 국유자본 투자 및 운영회사에 포함시킨다. 국유자산 기초 관리를 강화하고, 통일된 제도 규범과 통일된 업무 체계 원칙에 따라, 기업의 국유자산 기초 관리 조례를 확실히 제정한다. 모든 국유기업을 포괄할 수 있는 국유자본 경영 예산 관리 제도를 수립하고, 국유자본 수익의 공공재정 납부 비율을 높여, 2020년에 그 비율을 30%까지 올리고, 민생 보장 및 개선에 더 많은 비용을 사용한다. 일부 국유자본은 사회보장기금으로 전환한다.

5. 혼합소유제 경제 발전

(16) 국유기업 혼합소유제 개혁을 추진한다. 국유기업의 경영 메커니즘 전환을 촉진하고, 국유자본의 기능을 확대하고, 국유자본의 배치 및 운영효율을 제고하고, 각종 소유제 자본의 상호보완상호촉진공동발전을 목표로 하여, 국유기업의 혼합소유제 경제를 안정적으로 추진한다. 주식제와 증시 상장 등을 통해 이미 혼합소유제를 시행하고 있는 국유기업인 경우, 현대적 기업제도 완성과 자본 운영 효율 제고에 더욱

매진하도록 한다. 혼합소유제 개혁을 계속 추진하기에 적합한 국유기업인 경우, 시장 메커니즘의 역할을 충분히 발휘하고, 지역과 업계와 기업의 특색에 걸맞는 적절한 정책을 지속적으로 시행하고, 마땅히 독립해야 하는 건 독립시키고 마땅히 통제해야 하는 건 통제하고 마땅히 참여해야 하는 건 참여하도록 하며, 억지로 연결시키지 말고, 모든 것을 다 포괄하려고 하지 말고, 시간표를 설정하지 말고, 성숙한 것부터 하나하나 진행하도록 한다. 개혁은 법률과 규칙에 의해 엄격한 절차에 따라 공정하게 공개되어야 하고, 혼합소유제 기업의 각각 출자자들의 재산권 권익을 확실히 보호해야 하며, 국유자산의 유실을 막아야 한다.

(17) 비국유자본의 국유기업 개혁 참여를 허용한다. 비국유자본 투자 주체가 주식 투자, 지분 매입, 전환사채 구매, 주식 교환 등 다양한 방식을 통해, 국유기업의 제도개혁·조직개편에 참여하거나, 국유지분 상장회사¹¹⁾의 지분 확대 및 기업 경영관리에 참여하는 것을 장려한다. 주식 유형에 따라 동일한 권리를 부여하고, 각종 주주의 합법적 권익을 확실히 보호한다. 석유, 천연가스, 전력, 철도, 전신(电信), 자원개발, 공공사업 등 분야에서, 산업정책에도 부합하고 산업 구조 전환에도 유리한 사업을 비국유자본에게 제시한다. 외상투자산업지도목록¹²⁾과 관련 안전 심사 규정에 따라, 외국 자본의 안전 심의 제도를 정비한다. 정부와 Bcm 간의 협력 모델을 다양하게 시도하고, 정부와 민간자본 간 협력 모델을 점진적으로 홍보한다.

(18) 국유자본이 다양한 방법으로 비국유기업 주식을 매입하도록 독려한다. 국유자본 투자·운영회사가 자본 운영 플랫폼으로서의 역할을 심분 발휘하고, 시장화방식을 통해, 공공서비스·하이테크노로지·생태환경·전략적 산업을 중심으로 하여, 발전 잠재력이 크고 성장 가능성이 큰 비국유기업에 대상으로 주식 투자를 진행한다. 국유기업이 주식 투자, 연합 투자, 재·개편 등 다양한 방법을 통해 비국유기업과 지분 융합, 전략적 협력, 자본 통합을 이뤄내도록 독려한다.

(19) 혼합소유제 기업 직원들이 회사의 주식을 가질 수 있도록 방법을 모색하고 이를 시행한다. 시범 기업부터 우선 진행하고, 경험을 쌓는다는 차원에서 안정적이고 질서있게 추진하고, 직원들의 주식 보유를 통해 장기적으로 효율적인 장려 메커니즘을 마련한다. 인력과 기술이 상대적으로 중요한 체제전환 과학연구기관, 하이테크노로지 기업, 과학기술 서비스형 기업에서의 시범 시행을 우선 지원하고, 기업 경영 실적과 지속적인 발전에 직접적 또는 지대한 영향을 끼친 과학자, 경영 관리자, 핵심 인력 등의 주식 소유를 지원한다. 직원들은 주로 자금을 늘려 지분을 확대하거나 출자하여 새로운 회사를 설립하는 등의 방식을 통해 주식을 소유하게 된다. 관련 정책을 정비하고, 심사 절차를 완성하고, 업무 절차를 규범화하고, 엄격하게 자산을 평가하고, 건전한 주식 회전 및 퇴출 메커니즘을 구축하며, 직원들의 주식 보유 상황을 투명하게 공개하고, 부당거래를 엄격히 금지하고 주가조작 등의 불공정 행위를 방지한다.

6. 국유자산 유실 방지 및 감독 강화

(20) 기업 내부 감독을 강화한다. 기업 내부 감독체계를 정비하고, 감사회, 회계·감사, 기율검사 및 감찰기관, 순행시찰기관, 법무부, 재무부 등 각 부처(기관)의 감독 직무를 명확히 하고, 감독 제도를 정비하

11) 국유지분상장회사(国有控股上市公司)는 정부 또는 국유기업이 지분의 50% 이상을 소유하고, 지분율이 50%에 못 미치더라도 실질적인 통제권(기업의 경영 정책 결정과 자산재무 상황을 지배할 수 있고 또 이를 통해 자본 수익을 얻을 수 있는 권리)이 있거나 소유 중인 지분만으로도 충분히 주주총회 결의에 중대한 영향을 끼칠 수 있는 상장회사를 말함.

12) 외상투자산업지도목록(外商投资产业指导目录)은 중국 정부가 외국인 투자유치에 기준으로 삼는 일종의 가이드라인으로 각 산업을 장려분야, 제한분야, 금지분야 등으로 나누어 관리하고 있으며, 2015년 3월 <외상투자산업지도목록 2015년 개정안>이 발표되었음.

여, 집행 수준을 강화한다. 권력, 자금, 자원, 자산이 집중된 부처와 직급에 대한 감독을 강화하고, 업무에 따라 권리를 행사하고 직위에 따라 권한을 설정하고 등급에 따라 권력을 부여하며, 정기적 순환 근무를 시행하여, 내부 통제를 강화하고 권력 남용을 방지한다. 회계·감사 부처가 이사회를 책임지는 업무 메커니즘을 마련한다. 기업 내부 감사회가 이사, 경영책임자 및 기타 고위 관리자들을 감독하도록 한다. 기업 수석 법률고문은 경영 관리에 대한 법률 심사를 최종 점검하는 역할을 더욱 더 잘 감당하여, 기업이 법에 의해 경영되고 규율에 맞게 관리되도록 한다. 그룹 회사는 법률에 의거하고 직무와 정책에 최선을 다하며, 자(子)기업에 대한 관리 및 감독을 강화해야 한다. 사업장정보공개¹³⁾를 대대적으로 추진하고, 직원대표대회¹⁴⁾를 기본 형식으로 하는 기업의 민주 관리 제도를 온전하게 마련하여, 기업 직원들의 민주적 감독을 강화한다.

(21) 건전하고 효율적이고 협동적인 외부 감독 메커니즘을 구축한다. 출자자 감독을 강화하고, 국유기업 행위규범에 관한 법률제도를 조속히 제정하고, 기업의 핵심 업무, 개혁의 중점 분야, 국유자본 운영의 중요 단계, 해외 국유자산 등에 대한 감독을 강화하고, 업무 절차를 규범화하고, 전문적인 검사를 강화하며, 수석 회계사는 출자자 직무 수행 기관이 시범적으로 위임 파견한다. 해외 파견 감사회 제도를 강화 및 개선하고, 직책을 명확히 하고, 유관 전문 감독기관과의 협력을 강화하고, 해당 기간 및 업무 중 감독을 강화하고, 감독 성과의 운용을 강화하고, 감사·양도·재편 메커니즘을 세운다. 국유자본 회계·감독 체계 및 제도를 온전하게 만들고, 기업 국유자산 회계 감독이 전방위적으로 진행되도록 하고, 기업 국유자본에 대한 주기적 회계감사 제도를 구축한다. 기율검사 감찰·감독과 순행시찰 업무를 강화하고, 기업 지도자들의 청렴한 근무태도와 권력 행사 등에 대한 감독을 강화하고, 크고 주요한 사안에 대한 조사 강도를 높이고, 기존 문제들에 대한 개조와 재편을 더욱 철저하게 시행한다. 출자자 관라감독, 외부 파견 감사회의 감독과 회계, 기율검사 감찰기관, 순행시찰기관 등의 감독 역량을 통합하고, 감독 업무에 관한 논의 제도를 구축하고, 포괄성을 강화하고, 방법을 혁신하고, 자원을 공유하고, 중복 검사를 줄여, 감독 효율과 능력을 제고시킨다. 감독에 대한 피드백 개혁 메커니즘을 마련하고, 감독 업무의 순환구조를 형성한다.

(22) 정보 공개를 시행하고 사회 감독을 강화한다. 국유자산과 국유기업의 정보 공개 제도를 정비하고, 통일된 정보 공개 네트워크를 구축하며, 국유자본 전체 운영 및 관라감독, 국유기업의 회사 지배 및 관리 구조, 경영 상황, 재무 상황, 관련 교역, 기업 책임자 임금 등의 정보를 법에 따라 적시에 정확하게 공개하여, 투명한 국유기업을 만든다. 국민들의 국유자산 유실 등 문제에 대한 문의, 인터뷰, 고발을 진지하게 처리하고, 사회적 관심사에 즉각 대응한다. 언론이 감시자 역할을 충분히 발휘하고, 대중들의 기업 국유자산 운영에 대한 알 권리와 감독권을 효과적으로 보장하도록 한다.

(23) 책임을 엄격하게 추궁한다. 국유기업 중대한 정책적 실수와 직무 과실의 책임을 묻는 추궁 메커니즘을 구축하고, 중대 정책에 대한 평가, 정책 수행 기록, 정책 과실 인정 표준 등 관련된 부대 제도를 정립 및 정비하고, 국유자산의 횡령, 착복, 낭비 및 금융 채무 기피 행위를 엄중히 조사·처리한다. 기업 국유자산의 감독 및 문책 메커니즘을 구축하여, 기업의 중대 위법 이슈를 열정을 다해 추적하지 않고 은닉을 보고하지 않고 제대로 조사·처리하지 않는 경우, 담당자에게 직무 과실 및 독직 책임을 엄중하게 묻

13) 사업장정보공개(厂务公开)는 기업의 중요한 정책 결정, 생산경영 관리의 주요 이슈, 직원들의 실제 이익과 연관된 이슈, 기업 지도부 및 청렴한 당 조직 수립과 밀접한 관계에 있는 이슈들을 관련 법률에 따라 직원대표대회나 사업장정보공개 게시판 등을 통해 기업 내 수많은 직원들에게 공개하여, 직원들이 사업장의 상황을 그 때 그 때 파악하고 더 나아가 기업의 정책 결정, 관리, 감독에 더 잘 참여하도록 하는 것을 말한다.

14) 직원대표대회(职工代表大会)는 국유기업 민주 관리의 기본 형식으로, 직원들이 민주 관리의 권리를 행사하는 기구를 말한다.

는다. 또한 상황에 따라 징계처분 또는 행정 처분을 부여하고, 범죄한 경우, 사법기관에서 법에 따라 형사 책임을 묻는다.

7. 당의 국유기업에 대한 지도력 강화 및 개선

(24) 국유기업 당 조직의 정치 핵심 역할을 충분히 발휘한다. 당 지도력 강화와 회사 통치 정비를 하나로 통일시켜, 당 건설 업무의 전체 요구사항을 국유기업 정관에 포함시키고, 국유기업 당 조직이 회사 법인 지배 구조에서 가지게 되는 법적 지위를 명확히 하고, 국유기업 당 조직이 정치적 핵심 역할을 발휘하는 경로와 방법을 새롭게 한다. 국유기업 개혁을 진행하면서 당 건설을 동시에 계획하고, 당 조직 및 업무 기관을 동시에 설립하고, 당 조직 책임자 및 당 관계자를 동시에 배정하고, 당 업무를 동시에 전개하도록 한다. 또한 당 조직 업무 기관이 완전하고, 당 업무 직원들이 안정적이고, 당 조직과 당원이 역할을 효과적으로 발휘하도록 한다. 상호 간부 파견을 통해 벤치마킹하는 리더십 체제를 유지 및 정비하고, 조건에 부합하는 당 조직 지도자들은 법정 절차에 따라 이사회, 감사회, 임원진에 들어갈 수 있고, 이사회, 감사회, 임원진 구성원 중 조건에 부합하는 당원은 관련 규정과 절차에 따라 당 조직 지도부에 들어갈 수 있다. 임원진과 당 조직 지도부 구성원들은 서로 임무 교차가 가능하다. 이사장과 최고 경영자는 원칙상 분리되고, 당 조직 서기와 이사장은 일반적으로 한 사람이 맡는다.

국유기업 당 조직은 당 관리 및 지배 역할을 성실하고 진지하게 수행해야 한다. 엄격한 당 관리(从严治党), 사상 기반의 당 건설(思想建党), 제도에 의한 당 통치(制度治党)를 견지하고, 당 관리 및 당 통치 의식을 강화하고, 당 건설 책임제를 구축하고, 정신을 집중하여 당을 잘 건설하고, 군인이 국토 수호에 최선을 다하듯 각자 자신의 직무에 모든 책임을 다하도록 한다. 당 조직 서기는 당 건설 최고 책임자의 직책을 성실히 감당하고, 당 조직 내 구성원들은 자신의 고유 직무 뿐 아니라 청렴한 당 건설이라는 공동의 책임도 성실히 이행하여, 각자의 업무를 한 데 모아 당 건설을 성공적으로 이루어내야 한다. 중앙 국유기업 당 조직 서기가 기업 내 다른 주요 리더 역할을 동시에 맡는 경우, 기업의 당 건설 작업을 전담할 부서기 한 명을 세워야 한다. 국유기업 하부 당 조직 건설과 당원 대오를 강화하고, 국유기업 하부 당 건설을 위한 기반을 강화하여, 하부 당 조직이 전투 요새 및 공산당원 선봉 역할을 충분히 발휘하도록 한다. 기업 당 조직의 대중에 대한 리더십을 강화하고, 노조와 공산주의 청년당(共青团) 등 조직의 역할을 똑바로 발휘하여, 직원들의 사상 정치 업무를 깊고 세밀하게 진행한다. 당 건설과 당 업무 수행을 국유기업 혼합소유제 개혁 추진의 필수 전제로 삼고, 유형별 혼합소유제 기업의 특징에 따라, 당 조직의 수립방식, 직무와 직위, 관리 모델을 과학적으로 정한다.

(25) 국유기업 지도부 구축과 인재 양성을 한층 강화한다. 기업 개혁의 필요에 따라, 채용 기준과 절차를 명확히 하고, 채용 방식을 혁신한다. 당 조직이 기업 리더의 선발·임용, 양성·교육, 관라감독에서 더 많은 책임을 맡도록 하고, 이사회의 법에 의한 경영 관리자 선출과 경영 관리자의 법에 의한 인사권 행사를 지지하고, 채용 과정에서 결코 부정 부패가 발생하지 않도록 철저히 통치한다. 국유기업 지도자 특히 주요 리더에 대한 일상 관라감독과 종합 심사평가를 강화하고, 임무 수행에 소홀하고 직무에 적합하지 않은 리더는 즉시 조정하여, 리더들이 높은 직위에만 있고 낮은 자리에는 처하지 않는 문제를 확실히 해결한다. 충성심 강화, 글로벌 시각 확대, 전략적 사고 훈련, 창의력 제고, 도덕성 함양에 중심을 두어, 기업가 그룹을 양성하고, 기업가가 그 역할을 충분히 발휘하도록 한다. 인재 중심의 기업 전략을 대대적으로 시행하고, 국유기업의 인재모집 시스템을 조속히 구축한다.

(26) 국유기업의 반부패청렴정치 건설을 위한 ‘두 가지 책임’¹⁵⁾을 철저히 이행한다. 국유기업 당 조직은 주체적인 책임을 성실히 잘 이행하고, 기율기관은 감독의 책임을 잘 이행해야 한다. 당성(党性) 교육, 법치 교육, 경고 교육을 강화하고, 국유기업 리더들이 당의 이상과 신념을 견지할 수 있도록 지도하며, ‘3엄3실(三严三实)’¹⁶⁾을 자발적으로 실천하며, 정확하게 직무를 이행하고 권한을 행사한다. 현실적으로 실현 가능한 책임추궁제도를 마련하고, 기업 고과 등과 연결시키며, ‘이중조사(一案双查)’¹⁷⁾를 시행한다. 국유기업 기율검사업무 이중 리더 체제를 구체화, 절차화, 제도화 하고, 상급 기율위원회의 하급 기율위원회에 대한 리더십을 강화한다. 국유기업의 순행시찰 업무를 강화 및 개선하고, 권력 집행에 대한 감독과 단속을 강화한다. 법치 사고방식과 법치 방식을 견지하고, 반부패청렴정치 체계를 완성하고, 반(反)사풍(四风)¹⁸⁾ 규정을 엄격하게 이행하고, 기업 리더들이 감히 부패를 저지르지 못하고(不敢腐), 부패가 불가능 하고(不能腐), 부패를 생각조차 하지 못하게 하는(不想腐) 효율적인 메커니즘을 열심히 구축한다.

8. 국유기업 개혁을 위한 환경 조성

(27) 관련 법률과 부대 정책을 정비한다. 국유기업 관련 법률의 수습·개정·폐기·해설 작업을 강화하고, 중대 개혁이 법적인 증거를 확보할 수 있도록 한다. 정부 기능 전환을 확실히 진행하고, 심사비준을 줄이고, 제도를 고도화하고, 절차를 간소화하여, 효율을 높인다. 공공서비스 체계를 정비하고, 정부의 서비스 구매를 추진하고, 안정적이고 신뢰할 만하며 보상이 합리적이고 투명하게 공개되는 기업 공공서비스 지출 보상 메커니즘을 조속히 마련한다. 국유기업 재편과 관련된 자산평가, 토지변경 등기 및 국유자산 무상전환 등에서의 세금 우대 정책을 정비하고 이행한다. 국유기업 퇴출 관련 정책을 정비하고, 노동관계 조정, 사회보험관계 인수·인계 등 문제를 법에 의거하여 적절히 처리한다.

(28) 기업으로부터 사회 기능을 조속히 분리하고, 역사적 과제를 해결한다. 관련 정책을 정비하고, 정부와 국유기업이 비용을 합리적으로 부담하는 메커니즘을 수립하고, 다양한 경로를 통해 자금을 조달하고, 분라이전, 조직 개편, 공장폐쇄·판매중지 등의 방법을 통해, 국유기업 소속 직원들의 가족 및 주거지에만 제공했던 수도, 전기, 가스 및 건물관리(三供一业)와 기업에서 차린 병원, 학교, 커뮤니티 등 공공서비스 기관을 분리·이전하고, 사업장 대집단(厂办大集体)¹⁹⁾ 개혁을 계속해서 추진하고, 국유기업 퇴직자들을 대상으로 사회화를 위한 서비스를 제공하고, 국유기업에게 남아있는 과거 역사 문제를 확실히 하고 적절하게 청산하여, 국유기업이 시장경쟁에 공평하게 참여할 수 있는 환경을 마련해준다.

(29) 개혁과 혁신을 장려하는 분위기를 형성한다. 자유롭게 사고할 수 있도록 사상을 해방하고, 실사구시를 견지하며, 탐색·실천·혁신을 장려한다. 국유기업을 전면적으로 정확하게 평가하고, 당 중앙위원회의

15) 두 가지 책임(两个责任)은 당 기풍 수립·청렴정치 건설 책임제를 이행하고 현실적으로 실현 가능한 책임 추궁제도를 제정하는 데 있어, 당 위원회는 주체적 책임을 지고, 기율위원회는 감독의 책임을 지는 것을 말함.

16) ‘3엄3실(三严三实)’은 시진핑 총서기가 2014년 3월 제12기 전인대 제2차 회의에서 언급한 것으로, ‘수신, 권력행사, 자기규율은 엄격해야 하고, 일은 실제적으로 하고, 창업은 착실하게 하며, 사람됨은 성실해야 한다’는 것을 말함.

17) 이중조사(一案双查)는 기율검사감찰기관이 사건 조사 시, 위법 행위 당사자 뿐 아니라 당사자의 상급 지도자의 책임까지 묻고 조사하는 것을 말함.

18) 사풍(四风)은 관료주의, 향락주의, 사치풍조를 말함.

19) 사업장 대집단(厂办大集体)은 국유기업이 비준 또는 자금을 지원해 설립한 것으로, 행정기관에는 ‘집체소유제 기업’으로 등록됨. 과거에는 경제 발전과 일자리 창출에 지대한 공헌을 했으나, 기업 소속 직원들에게만 관련 서비스가 제공되고 외부인에게는 참여가 제한되어 있어, 현재는 사회 안정에 영향을 끼치는 요소가 됨.

국유기업 개혁 전면 심화에 관한 방침 정책을 대대적으로 홍보하고, 개혁의 전형적인 사례와 경험을 널리 알려, 국유기업 개혁에 도움이 되는 좋은 여론 환경을 조성한다.

(30) 국유기업 개혁에 대한 조직력과 지도력을 강화한다. 각급 당 위원회와 정부는 사상을 통일하여, 높은 정치적 책임감과 역사적 사명감을 가지고, 국유기업 개혁 심화를 위한 지도자적 책임을 성실히 이행해야 한다. 동 지도의견을 근거로, 현실을 반영하여 시행 의견을 제정하고, 통합과 조율을 강화하고, 책임과 분업을 명확히 하고, 목표와 임무를 세분화하고, 실질적 이행을 더욱 독촉하며, 국유기업 개혁 심화를 순조롭게 추진하여, 실질적 효과를 거두도록 한다.

금융, 문화 등 국유기업 개혁은 당 중앙위원회의 별도 규정에 따라 집행한다.

[부록 2]

국무원의 국유기업 혼합소유제 경제 발전에 관한 의견

(수신: 각 지역(省, 자치구, 직할시) 인민정부 및 국무원 각 부처·위원회·직속기구)

국무원, 2015.9.23

혼합소유제 경제를 발전시키는 것은 국유기업 개혁 심화를 위한 중요한 조치이다. 중국공산당 제18차 전국 대표대회, 18기 3중전회 및 4중전회의 정신을 관철시키고, ‘4개 전면(四个全面)’의 전략적 요구사항을 따르며, 당 중앙 및 국무원에서 결정한 정책을 이행하고, 국유기업 혼합소유제 개혁을 추진하고, 각종 소유제 경제의 공동 발전을 촉진하기 위해, 다음과 같은 ‘의견’을 제시하는 바이다.

1. 기본원칙

(1) 개혁의 출발점이자 지향점이다. 국유자본·집체자본·비공유자본 등의 교차 지분 및 상호 융합의 혼합소유제 경제는 기본적인 경제제도를 구현하는 중요한 형식이다. 오랫동안, 많은 국유기업들이 제도 개혁을 통해 혼합소유제 기업으로 발전하였지만, 통치 체제나 관리·감독 체제는 여전히 보완이 필요한 수준이며, 현재 경영 체제 전환, 경영 효율 향상을 위해 혼합소유제 개혁을 적극 모색 중인 기업들도 상당수다. 오늘날 갈수록 치열해지는 국제경쟁과 도전 앞에서 중국이 현재의 중고속 성장을 유지하면서 더 높은 수준으로 나아가기 위해서는, 국유기업 혼합소유제 개혁 심화를 통해 현대적 기업 제도를 완성하고 기업 법인의 지배 구조를 더욱 완성하는 것이 필요하다. 또한, 국유자본 배치 및 운영효율 제고, 국유 경제 배치 고도화, 국유경제 활성화 및 그 통제력·영향력·리스크 대응력 강화를 통해 경제의 신장태(新常态)에 주도적으로 적응하고 선도해야 한다. 국유기업의 경영 메커니즘 전환 촉진, 국유자본의 기능 확대, 국유자산 가치 유지·증식, 각종 소유제 자본의 상호보완·상호촉진·공동발전을 통해, 사회주의 기본 경제제도의 미시적 기초를 단단히 다져야 한다. 국유기업 혼합소유제 개혁 진행 중, 관리·감독 부실 및 개혁 미흡으로 인한 국유자산 유실이 발생하지 않도록 철저히 주의한다.

(2) 기본 원칙

— 정부가 이끌고, 시장이 운영한다. 시장경제 규칙과 기업의 발전 규칙을 존중하고, 기업이 주체가 되어 시장 메커니즘의 역할을 충분히 발휘하고, 자본 유입과 메커니즘 전환을 결합하고, 재산권 다원화와 기업 법인의 지배구조를 결합하여, 효과적인 국유기업 혼합소유제 개혁 방안을 모색한다.

— 제도를 완성하고 재산권을 보호한다. 재산권 보호, 계약 유지, 시장 통일, 평등한 거래, 공평한 경쟁, 효율적인 관리·감독을 기본 방향으로 삼아, 혼합소유제 기업 각종 출자자의 재산권 권익을 확실히 수호하고, 각종 자본이 혼합소유제 경제에 참여하도록 적극성을 끌어낸다.

— 절차를 엄격하게 준수하고 업무를 규범화한다. 법을 준수하고, 국유자산 거래 규칙을 한층 더 보강하고, 국유자산 가치를 과학적으로 평가하며, 시장의 가격결정 메커니즘을 정비하여, 규칙·과정·결과를 확실히 공개하도록 한다. 거래 주체와 거래 과정에 대한 관리·감독을 강화하고, 부당거래·헐값매입·주가조작·공금횡령·채무기피를 방지하고, 국유자본의 유실을 막는다.

— 마땅히 개정해야 하는 것을 개정하며, 적절하게 추진한다. 주식제와 증시 상장 등을 통해 이미 혼합 소유제를 시행하고 있는 국유기업인 경우, 현대적 기업제도 완성과 자본 운영 효율 제고에 더욱 매진하도록 한다. 혼합소유제 개혁을 계속 추진하기에 적합한 국유기업인 경우, 시장 메커니즘의 역할을 충분히 발휘하고, 지역과 업제와 기업의 특색에 걸맞는 적절한 정책을 지속적으로 시행하고, 마땅히 독립해야 하는 건 독립시키고 마땅히 통제해야 하는 건 통제하고 마땅히 참여해야 하는 건 참여하도록 하며, 역지로 연결시키지 말고, 모든 것을 다 포괄하려고 하지 말고, 시간표를 설정하지 말고, 한 기업에 한 정책을 시행하고, 성숙한 것부터 하나하나 진행하여, 개혁을 규범화하고 질서있게 추진한다. 대중의 창의력과 실천력을 존중하여, 복제 가능하고 보급 가능한 성공적인 방법들을 만들어낸다.

2. 유형 분류를 통한 국유기업 혼합소유제 개혁 추진

(3) 주요 사업이 경쟁이 치열한 업제 및 분야에 있는 상업형 국유기업의 혼합소유제 개혁을 적절히 추진한다. 시장화 및 국제화의 요구에 따라, 국가 경제 활성화, 국유자본 기능 확대, 국유자산 가치 유지·증식을 주요 목표로 하고, 경제적 효과 제고와 비즈니스 모델 혁신을 주요 방향으로 삼고, 증시 상장 등의 방식을 이용하여, 기타 국유자본 또는 각종 비국유자본을 적극 유입해 주식 다원화를 실현한다. 자본을 연결고리 삼아 혼합소유제 기업의 지배구조 및 관리 방식을 보완하고, 국유자본 출자자와 각종 비국유자본 출자자가 주주로서의 권리와 직무를 이행하여, 혼합소유제 기업이 진정한 시장 주체가 될 수 있도록 한다.

(4) 주요 사업이 중요한 업제 및 핵심 분야에 있는 상업형 국유기업의 혼합소유제 개혁을 효과적으로 추진·모색한다. 주요사업이 국가안보, 국민경제의 생명과 관련된 중요한 업제 및 핵심 분야에 있으면서 중대한 별도의 임무를 담당하는 상업형 국유기업의 경우, 국유자본의 지분 보유 지위를 유지하고, 비국유자본의 주식 참여를 지원해야 한다. 자연 독점 업제인 경우, 정부와 기업 분리, 정부와 자산관리 분리, 프랜차이즈 경영, 정부 관라감독을 중심으로 개혁을 진행하고, 업제별 특징에 따라 간선망관리와 운영기업 분리(网运分开)²⁰⁾, 경쟁적 업무 완화를 통해, 공공자원 배치 시장화를 촉진하며, 동시에 유형별 법적 관리·감독을 강화하여 영리 모델을 규범화한다.

— 중요 통신 인프라, 요충지 교통 인프라, 중요 강·하천 유역의 수력·항운 중추(水利水电航电枢纽)²¹⁾, 유역 간 수자원 공급(跨流域调水)²²⁾ 사업 등에서 국가가 단독 투자하거나 주식을 보유하고, 조건에 부합하는 비국유기업이 법에 의거하여 프랜차이즈 경영, 정부의 공공서비스 구매 등을 통해 건설에 참여하거나 운영하는 것을 허용한다.

— 중요한 수자원, 산림 자원, 전략적 광산물 등을 개발·이용하고, 국유독자 또는 절대지분을 시행하고, 환경·품질·안전에 대한 관리·감독 강화를 기반으로, 비국유자본의 진입을 허용하고, 법에 따라 질서있게

20) 간선망관리와 운영기업 분리(网运分离)는 전력망, 철도, 석유·가스, 수로망 등 자연 독점 성격이 강한 분야에서, 간선망 관리를 담당하는 국유기업으로부터 시장 경쟁력이 있는 운영기업을 분리하는 것을 말하는데, 철도의 경우 국가철도망회사로부터 여객운송회사, 화물운수회사를 분리 및 설립해 따로 관리하고 있음.

21) 수력·항운 중추(水利水电航电枢纽)는 주요 강·하천에 댐, 수문, 발전소, 다리 등이 모두 건설되어 선박 취항, 수력발전, 식수 보장이 모두 이루어지는 항운(航运)·발전(发电) 종합 사업을 말하는 것으로, 수상 운송과 발전량 확보 뿐 아니라 주변 교통과 관개 수로업도 함께 발달하고 환경도 개선되어 관광수익 증가의 효과도 있음.

22) 유역 간 수자원 공급(跨流域调水)은 수자원 여유가 있는 유역에서 물 부족 유역으로 다량의 물을 공급해주어, 물 부족 지역의 경제 발전을 촉진하고 식수 부족난을 해결하는 것을 말함. 이러한 인공적인 물 공급에는 일반적으로 강·하천의 물의 흐름을 바꾸는 방법과 다량의 물을 수송할 수 있는 대운하를 건설하는 방법이 있음.

개발 및 경영에 참여한다.

— 강·하천의 주요 간선 수로, 석유·천연가스의 주요 파이프라인 간선망, 전력망 등은 업계 특징에 따라, 간선망관리와 운영기업 분리, 주요업무-보조업무 분리(主輔分離)²³⁾를 시행하고, 자연 독점 성격이 강한 간선망 관리 기업에게는 국유독자 또는 절대 지분을 시행하되 그 외에는 경쟁적 업무를 줄이고 비국유자본의 평등한 진입을 허용한다.

— 원자력, 중요 공공기술 플랫폼, 기상예측 등 기초 데이터를 수집·이용하는 분야에서는 국유독자 또는 절대 지분을 시행하고, 비국유기업이 주식 투자에 참여하고 프랜차이즈 경영 및 정부 조달에 참여하는 것을 지지한다. 식량·석유·천연가스 등 국가가 비축하는 전략 물자 분야에서 국유독자 또는 지분 소유를 유지한다.

— 국방·군수 등 특수 산업, 전략적 무기·장비의 연구 및 생산, 국가 전략적 안보 및 국가 핵심 기밀 관련 핵심 군수 분야에 종사하는 경우, 국유독자 또는 절대 지분을 시행한다. 기타 군수 영역에서는 유형에 따라 시장 진입을 점차 확대하고, 경쟁적 구매 메커니즘을 수립하고, 비국유기업이 무기·장비의 연구 및 생산, 수리, 경쟁적 구매에 참여하는 것을 지지한다.

— 기타 국가 전략적 목표, 중요한 미래지향적 전략 산업, 생태 환경 보호, 공공 기술 플랫폼 등 중요한 업계 및 핵심 분야인 경우, 국유자본의 투자를 확대하고, 국유자본이 가진 선도적 역할을 발휘한다.

(5) 공익형 국유기업이 혼합소유제 개혁을 규범에 맞게 진행할 수 있도록 이끈다. 수도·전기·가스·난방, 대중교통, 공공시설 등 공공재와 공공 서비스를 제공하는 업계 및 분야에서, 업무 특성에 따라 유형별 지도를 강화하고, 조건을 갖춘 기업이 투자 주체 다원화를 실현하도록 한다. 서비스 구매, 프랜차이즈 경영, 위임대리 등 방식을 통해 비국유기업의 경영 참여를 장려한다. 정부는 가격 수준, 비용 통제, 서비스 품질, 안전 기준, 정보 공개, 경영 효율, 지원 능력 등에 대한 관리·감독을 강화해야 하고, 기업별 특성에 따라 경영실적 지표와 국유자산 가치 유지·증식 상황에 대한 심사를 차별화하고, 심사에 사회적 평가를 포함시켜야 한다.

3. 등급별 국유기업 혼합소유제 개혁 추진

(6) 자회사 차원에서 혼합소유제 개혁을 질서 있게 추진하도록 이끈다. 국유기업 그룹의 2급 기업²⁴⁾ 및 그 이하 기업을 대상으로, 연구·개발, 생산 서비스 등 실제 기업이 중심이 되어, 비국유자본을 유입하고, 기술 혁신, 관리 혁신, 비즈니스 모델 혁신을 서두르고, 법인 등급을 합리적으로 규정하고, 관리 계급을 효과적으로 축소한다. 주주의 법률상 지위와 주주가 자본수익, 기업의 중대한 정책 결정, 관리자 선출 등에서 갖게 되는 권리를 명확히 하고, 주주는 출자 비율과 회사 사규에 따라 직무와 권한을 이행한다.

23) 주요업무-보조업무 분리(主輔分離)는 기업이 생산 경영 과정에서 원자재 구매, 제품 운송, 설치, 포장, 판매 등 비 핵심적인 보조적 업무를 주요 업무로부터 분리해내어 주요 업무에 더 많은 에너지를 집중하는 것을 말하는데, 전력망에서는 송·배전, 전력설비 제조, 시공 등 핵심적인 보조적 업무를 분리해내어 전력기업에게 남겨놓는 것을 말한다.

24) 2급 기업은 1급 기업의 하급 기업으로, 1급 기업은 모회사 또는 그룹사에 해당, 2급 기업은 자회사에 해당함. 1급 기업은 2급 기업을 관리하고, 2급 기업은 3급 기업을 관리함.

(7) 그룹 차원에서 혼합소유제 개혁의 추진을 모색한다. 국가에서 명확히 규정한 특정 영역인 경우, 국유자본의 지분 소유를 견지하고, 합리적 지배구조 및 시장화 경영 메커니즘을 형성한다. 기타 영역인 경우, 전체 증시 상장, 인수합병 및 조직 개편, 전환사채 발행 등의 방식을 통해 국유 주식 비율을 점진적으로 조정하고, 각종 투자자를 적극 유인하여 다원화된 지분구조, 규범화된 주주 행동, 효율적인 내부 단속, 융통성 있는 운영을 특징으로 하는 경영 메커니즘을 형성한다.

(8) 지역별로 현실에 맞게 혼합소유제 개혁을 추진하도록 독려한다. 각 지역은 당 중앙의 요구사항을 성실하고 철저히 이행하고, 각각의 상황에 맞게 개혁방안과 관련 부대 조치를 제정 및 정비하고, 국유기업이 혼합소유제 개혁을 적절히 진행하도록 지도하여, 개혁이 합법적이고 질서 있게 추진될 수 있도록 해야 한다.

4. 각종 자본의 국유기업 혼합소유제 개혁 참여 독려

(9) 비공유자본의 국유기업 혼합소유제 개혁 참여를 장려한다. 비공유자본 투자주체는 주식 투자, 지분 매입, 전환사채 구매, 주식교환 등 다양한 방식을 통해 국유기업 제도 개혁 또는 국유지분상장회사(国有控股上市公司)의 증자 및 기업 경영관리에 참여할 수 있다. 비공유자본 투자 주체는 현금 출자가 가능하고, 실물·주식·토지사용권 등 법률에서 허용하는 방식을 통한 출자도 가능하다. 기업 국유 재산권 또는 국유 지분 양도 시, 국가의 별도 규정을 제외하고는 일반적으로 양수인 자격조건에 민간 투자 주체에 대한 추가 조건을 단독 설정해도 무방하다.

(10) 집체자본의 국유기업 혼합소유제 개혁 참여를 지지한다. 집체자산의 재산권을 명확히 하고, 지분 다각화, 경영 산업화, 관리 규범화를 구현할 경제 실체를 개발한다. 토지 소유권·사용권·기타 물권에 대한 확인과 인증을 거친 집체자본, 집체자산, 기타 생산 요소를 현금화하여 주식을 매입하고, 국유기업 혼합소유제 개혁에 참여하는 것을 허용한다. 주식합작경제(股份合作经济)²⁵⁾(기업)에 대한 관리 방법을 연구·제정한다.

(11) 외국자본을 질서있게 흡수하여 국유기업 혼합소유제 개혁에 참여시킨다. 외국자본 유입을 통해 국유기업의 제도 개편 및 합자(合资) 협력에 참여하고, 해외 인수·합병, 투자·융자 협력, 역외금융 등을 통해 국제 시장, 기술, 인력 등의 자원을 충분히 활용하여, 혼합소유제 경제를 발전시킨다. 또한 국제 경쟁과 글로벌 산업 분업(产业分工)에 깊이 참여하여, 글로벌 자원 배치 능력을 제고시킨다. 개방 확대와 감독 강화를 동시에 진행한다는 요구사항에 따라, 그리고 외상투자산업지도목록(外商投资产业指导目录) 및 관련 안전 심사규정에 따라, 외국자본의 안전 심사 메커니즘을 정비하여 리스크를 철저히 대비·방지한다.

(12) 정부와 민간자본 간의 협력(PPP)모델을 널리 알린다. 정부의 투자 방식을 고도화하고, 투자보조(投资补助)²⁶⁾, 펀드투자, 담보 보조금, 대출 이자 보조 등을 통해, 민간 자본을 유입하는 사업을 우선 지지한다. 사업 운영 실적에 대한 평가 결과를 근거로, 가격과 보조금을 적시에 조정한다. 보험자금, 사회보장기금 등 장기 투자자를 유인해 국가 중점 사업에 투자하도록 한다. 민간자본의 인프라, 공공사업, 공공서비스 등 분야에 대한 투자 또는 주식 참여를 장려해 투자자가 공정한 경쟁을 통해 이상적인 수익을 거둘 수 있게 한다. 정보공개와 사업 준비를 강화하여 종합 정보 서비스 플랫폼을 구축한다.

25) 주식합작경제(股份合作经济)는 자금과 노동의 합작을 통해 형성된 경제 단체를 말하는 것으로, 개인의 재산권을 인정하는 합작경제임. 재산을 공유하되 재산권은 명확히 하는 것이 특징임.

26) 투자보조(投资补助)는 중앙정부 예산으로 조건에 부합하는 고정자산 투자 사업에 지급하는 투자보조자금을 말함.

(13) 국유자본이 다양한 방식으로 비국유기업 지분에 참여하도록 장려한다. 공공서비스, 하이테크놀로지, 생태환경 보호, 전략적 산업 등 중점 분야에서, 시장의 선택을 전제로, 자본을 연결고리 삼아, 국유자본 투자회사·운영회사가 자본 운용 플랫폼으로서의 역할을 십분 발휘하여, 발전 잠재력이 크고 성장 가능성이 큰 비국유기업에 주식 투자를 진행한다. 국유기업이 주식 투자, 공동투자, 인수합병 등 다양한 방식을 통해, 비국유기업과 주식 통합, 전략적 협력, 자원 통합을 진행하도록 독려하여, 혼합소유제 경제를 발전시킨다. 국유자본과 비국유자본의 주식투자펀드 공동 설립을 지원하고, 기업의 체제 전환 및 재·개편에 참여한다.

(14) 우선주와 국가특별관리주(国家特殊管理股)를 모색 및 정비한다. 국유자본이 비국유기업 지분에 참여하거나 국유기업이 비국유자본을 유입할 때, 국유자본의 일부를 우선주로 전환하는 것을 허용한다. 소수의 특정 분야에서 국가특별관리주 제도를 모색 및 수립하고, 관련 법률과 사규에 따라, 특정 사항에 대한 표결권을 행사하고, 국유자본의 특정 영역에서의 통제력을 보장한다.

(15) 혼합소유제 기업 직원들이 회사의 주식을 가질 수 있도록 방법을 모색하고 이를 시행한다. 장려와 단속·규제를 상호 결합한다는 원칙을 견지하고, 시범 시행을 통해 직원들의 주식 보유를 적절하게 추진한다. 직원들은 주로 자금을 늘려 지분을 확대하거나 출자하여 새로운 회사를 설립하는 등의 방식을 통해 주식을 소유하고, 인력과 기술이 상대적으로 중요한 체제전환 과학연구기관, 하이테크놀로지 기업, 과학기술 서비스형 기업에서의 시범 시행을 우선 지원하고, 기업의 경영실적과 지속적인 발전에 직접적 또는 지대한 영향을 끼친 과학자, 경영 관리자, 핵심 인력 등이 주식을 가지는 것을 지지한다. 관련 정책을 보완하고, 심사 절차를 보강하고, 업무 절차를 규범화하고, 자산 평가를 엄격하게 진행하고, 건전한 주식 회전 및 퇴출 메커니즘을 구축하며, 직원들의 주식 보유 상황을 투명하게 공개하고, 부당거래를 엄격히 금지하고 주가조작 등의 불공정 행위를 방지한다. 혼합소유제 기업이 직원 주식 소유를 시행하려면, 혼합소유제 기업의 직원 주식 소유 시범 운영 관련 업무 지침에 따라 조직적으로 시행해야 한다.

5. 혼합소유제 기업의 지배 체제 수립

(16) 기업의 시장 주체로서의 지위를 더욱 확립하고 실제로 이행한다. 정부는 기업의 자주 경영에 간섭하면 안 되고, 주주는 기업의 일상적인 운영에 간섭하면 안 되며, 기업의 지배 규범과 장려 및 단속·규제 메커니즘이 잘 자리잡도록 지원해야 한다. 경영진 등 고위 경영 관리자 임용, 실적 고과, 임금 관리 등에 대한 이사회와 권한을 이행하고, 진정한 시장 주체로서의 지위를 수호한다.

(17) 혼합소유제 기업의 법인 지배구조를 완성한다. 혼합소유제 기업은 현대적 기업 제도를 온전히 구축하고, 재산권을 명백히 하고, 주식 유형에 따라 동일한 권리를 부여하고, 법에 의거하여 유형별 주주 권익을 보호해야 한다. 기업 주주(총)회, 이사회, 경영진, 감사회, 당 조직의 권한·책임 관계를 규범화하고, 정관에 따라 권한을 행사하고, 자본을 관리·감독하고, 시장에 따라 임용하고, 규칙에 의거하여 운영하여, 자리가 명확하고 권한과 책임이 대등하고 조화롭게 운영되며 균형 잡힌 법인 지배 구조를 형성한다.

(18) 혼합소유제 기업 전문경영인 제도를 추진한다. 현대적 기업제도의 요구조건에 따라, 시장 주도적 인재 채용과 장려·규제 메커니즘을 구축하고, 시장화 방식을 통해 전문경영인을 초빙하여 기업의 경영·관리를 맡기고, 기존 경영 관리자와 전문경영인 간의 신분 전환이 자유롭게 진행될 수 있도록 한다. 전문경영인은 임기제를

시행하고 계약을 통해 관리하며, 시장화 원칙에 따라 임금을 결정하되, 다양한 방식을 통해 중장기 장려 메커니즘을 모색할 수 있다. 전문경영인의 임기 관리와 실적 심사를 엄격하게 진행하고, 퇴출 메커니즘을 조속히 구축한다.

6. 법에 의한 진행절차 및 규칙 수립

(19) 진행절차와 심사절차를 엄격히 규범화한다. 혼합소유제 기업을 조직 및 등록할 때, 관련 법률에 근거하여 국유자산 위탁경영과 자산거래 등 행위를 규범화하고, 자산정리·재무검토, 자산평가·가격결정, 자산양도·거래, 자산등록·재산권확정 등 국유재산권 유통 절차를 완비한다. 국유기업의 재산권 및 주주권 양도, 지분 확대, 상장회사 주식 추가 발행 등은 반드시 재산권, 지분, 증권시장에서 공개적으로 발표해야 하고, 선택 결과를 공개하여 투자자를 확정하고, 거래 의사가 확인 되면 그 즉시 거래 대상, 거래 가격, 관련 거래 등의 정보를 공시하여, 주가조작 등을 통한 불공정 거래 행위를 방지해야 한다. 국유기업은 혼합소유제 개혁을 진행하기 전, 반드시 본 ‘의견’에 따라 시행방안을 제정해 해당 국유자산 관리·감독 기관에 제출하고 비준을 받아야 한다. 중요한 국유기업이 혼합소유제 개혁 이후 국유자본에 대한 지분을 더 이상 소유하지 않는 경우는 해당 인민정부에 보고하여 비준을 받아야 한다. 국유자산 관리·감독 기관은 본 ‘의견’에 따라 국유기업 혼합소유제 개혁의 진행 절차를 명확히 해야 한다. 시행방안이 심사·비준을 통과하면, 민간자본 및 협력파트너의 신용, 채권·채무 관계 등에 대한 심사를 강화해야 한다. 국유기업 혼합소유제 개혁에 대한 직원들의 알 권리와 참여권을 충분히 보장하고, 직원들의 실제 이익과 관련된 사안은 정확히 평가하며, 직원 배치 방안은 직원대표대회(职工代表大会) 또는 직원대표대회 심의를 통과해야 한다.

(20) 국유자산 가격 결정 메커니즘을 완성한다. 공정하고 공평한 공개 원칙에 따라, 국유자산 거래 방식을 완비하고, 국유자산 등록·양도·청산·퇴출 등의 절차와 거래 행위를 엄격하게 규범화한다. 재산권, 지분, 증권시장 발견 및 합리적인 자산 가격 책정을 통해, 전문 중개기관의 역할을 발휘하고, 다양한 시장화 가격 결정 수단을 빌려, 자산 가격 결정 메커니즘을 보완하며, 정보 공개를 시행하고, 사회 감독을 강화하여, 내부자거래, 주가조작으로 인한 국유자산 유실을 방지해야 한다.

(21) 관리·감독을 확실하게 강화한다. 정부 유관부처는 국유기업 혼합소유제 개혁에 대한 관리·감독을 강화하고, 국유 재산권 거래 규칙과 관리·감독 제도를 완성해야 한다. 국유자산 관리·감독 기구는 개혁 과정에서 발생하는 불법 양도와 국유자산 횡령, 공금 사유화, 주가조작, 부당거래, 채무 기피 등 불공정 행위를 법에 따라 엄격하게 처리해야 한다. 회계·감사 부처는 법에 따라 감사 및 감독 직무를 수행하고, 혼합소유제 개혁 기업의 기존 국유기업 법정 대표에 대한 이임 회계·감사²⁷⁾를 강화해야 한다. 제3의 기관이 자산정리·재무검토, 재무감사, 자산 가격 결정, 지분 위임 등에서의 역할을 충분히 발휘한다. 기업 내부 감독을 강화한다. 정보공개를 보다 더 확실히 진행하고, 사회의 감독을 자발적으로 받아들인다.

7. 국유기업 혼합소유제 개혁을 위한 유리한 환경 조성

(22) 재산권 보호를 강화한다. 재산권 점유·사용·수익·처분 등 보호제도를 엄격하고 완벽하게 정비하고, 혼

27) 이임 회계·감사(离任审计)는 임기 종료 시 진행되는 회계·감사로, 법정 대표가 전제 임기 내 담당한 경제적 책임 이행 상황에 대해 심사, 검정, 종합 평가하는 활동을 말한다.

합소유제 기업 각종 출자자의 재산권과 지적재산권을 법에 의거하여 보호한다. 입법, 사법, 행정 기관의 법 집행 과정에서 각종 소유제 경제의 재산권과 합법적 이익을 동등하게 법률로 보호한다.

(23) 다양한 차원의 자본시장을 완비한다. 규칙이 통일되고 거래가 규범화된 장외 시장을 조속히 구축하고, 비상장 주식회사의 주식거래를 촉진하고, 주주권·채권·물권·지적재산권 및 신탁·금융리스·산업투자기금 등의 거래 메커니즘을 보완한다. 규범화된 역내 주식시장을 구축하고, 기업에 융자 서비스를 제공하며, 자산 증권화 및 자본 유동을 촉진하고, 지분등기·위탁관리·시장조성 등 제3자 서비스 체계를 온전히 수립한다. 조건을 갖춘 역내 주식시장과 재산권 거래 시장을 매개로 하여, 통일된 결산 제도를 모색 및 구축하고, 지분의 공개 양도와 가격공시 메커니즘을 완비한다. 장외 시장의 거래 규칙을 제정하고, 관리·감독 제도를 규범화하고, 관리·감독 주체를 분명히 하며, 해당 지역에 걸맞고 전문화된 관리·감독을 시행한다.

(24) 국유기업 혼합소유제 개혁의 정책을 정비 및 지지한다. 정부 기구 축소와 권한의 하부기관 이양을 보다 더 강화하고, 기업의 법적 자주 경영과 관련된 행정허가항목을 최대한 취소한다. 자발적인 시장 주체의 투자 경영 및 민사행위는 법률상 진입 금지 분야만 아니라면, 그리고 국가안보와 사회의 공공이익 및 제3자의 합법적 권익을 침해하지만 않는다면, 진입을 제한해서는 안 된다. 사업자등록, 재정·세무 관리, 토지 관리, 금융 서비스 등의 정책을 보완한다. 혼합소유제 개혁과 관련된 국유기업 직원들의 노동관계 조정, 사회보험관계 지속 등의 문제를 법에 의거하여 적절히 해결하고, 기업 직원들의 고용 안정을 확보한다. 기업이 해당 기업의 소속 직원들에게만 제공하는 사회 서비스 기능을 조속히 분리하고, 역사적 과제를 온당하게 해결한다. 통계 제도를 정비하고, 감시 분석을 강화한다.

(25) 온전한 법률제도를 조속히 수립한다. 혼합소유제 경제 관련 법률 및 규정을 완성하고, 법률의 수립·개정·폐기·해설 작업을 강화하여, 개혁이 법적 증거를 확보할 수 있게 한다. 개혁의 필요에 따라, 계약법·물권법·회사법·기업의 국유자산법·기업파산법 중 관련 법률제도를 서둘러 연구하고, 법정 절차에 의거하여 즉시 개정을 요청한다. 관련 재산권 보호, 시장 진입 및 퇴출, 거래규칙, 공정 경쟁 등 분야의 법률·법규를 조속히 제정하도록 한다.

8. 시행

(26) 업무 조율 메커니즘을 수립한다. 국유기업 혼합소유제 개혁은 관련 분야가 넓고, 정책적 성향이 강하고, 사회의 관심이 높다. 이에 각 지역 및 각 유관 부처와 기관들은 이를 매우 중시하고 심혈을 기울이고 규범을 엄격하게 준수하며 책임을 명확히 해야 한다. 각급 정부 및 관련 수행부처들은 국유기업 혼합소유제 개혁에 관한 지도력을 강화하여, 방향을 엄격하게 심사하고, 부대 조치들을 실제로 이행토록 하고, 심사·비준하고, 오류를 발견·수정하는 등의 업무를 정확하게 진행한다. 각급 국유자산 관리·감독 기관은 개혁의 진행 과정을 실시간으로 추적·확인하고, 개혁을 적절히 조율하고, 개혁의 성과를 평가하고, 개혁의 성공 사례를 홍보하며, 중대한 문제 발견 시에는 즉시 해당 인민정부에 보고해야 한다. 각급 상공업연합회(工商联)는 광범위하게 연결되어 있는 비공유제 기업의 조직적 장점을 십분 발휘하여, 정부-기업 간 소통, 공감대 형성, 정책 자문, 정책 평가, 대표 사례 홍보 등의 업무를 잘 처리해야 한다.

(27) 혼합소유제 기업의 당 건설 업무를 강화한다. 당 건설과 기업 개혁을 동시에 계획·진행하고, 기업 조직 형태의 변화에 따라 당 조직을 동시에 설립 및 조정하고, 당 조직의 종속관계를 합리적으로 조절하고, 당

조직 책임자를 동시에 선출·배정하고 당 업무 기구를 완비하고, 뛰어난 당 업무 근무자들을 배치하고, 당 조직 업무 경비를 지원해주어, 당 업무를 효율적으로 추진하고, 당 조직이 정치적 핵심 역할을 발휘하고 당원들이 모범을 보이도록 한다.

(28) 영역별로 혼합소유제 개혁을 시범적으로 진행한다. 전력·석유·천연가스·철도·민간항공·전신(電信)·군수 등 분야의 개혁을 결합하여, 경쟁적 업무 완화와 혼합소유제 개혁을 시범적으로 추진한다. 인프라와 공공서비스 영역에서 대표적인 정부 투자·용자 사업을 선택해, 다양한 형식의 정부·사회 자본 합작을 시범적으로 운영하여, 복제 가능하고 보급 가능한 모델과 경험 사례를 조속히 마련한다.

(29) 유리한 여론 분위기를 조성한다. 추호의 동요 없이 공유제 경제를 공고화하고 발전시키며, 비공유제 경제를 장려·지지·선도한다. 국유기업 혼합소유제 개혁에 대한 언론 홍보를 강화하고, 정책을 잘 해석하고, 목표·방향과 중요한 의미를 상세히 설명하고, 성공 사례들을 널리 알려 여론을 올바른 방향으로 이끌며, 사회 관심사에 적절히 반응하여, 많은 대중들이 개혁을 이해하고 지지할 수 있도록 한다.

각급 정부는 국유기업 혼합소유제 개혁에 대한 지도력을 강화하고, 본 ‘의견’을 근거로, 현실에 맞게 개혁을 추진한다.

금융, 문화 등 국유기업 개혁은 당 중앙위원회의 별도 규정에 따라 집행한다.

단위 표기

Mcm: 1천m³

MMcm: 1백만m³

Bcm: 10억m³

Tcm: 1조m³

Btu: British thermal units

Mcf: 1천ft³

MMcf: 1백만ft³

Bcf: 10억ft³

Tcf: 1조ft³

MMBtu: 1백만Btu

에너지경제연구원 에너지국제협력본부 해외정보분석실

해외에너지시장동향 홈페이지

http://www.keei.re.kr/web_energy/main.nsf/index.html

세계 에너지현안 인사이트

WORLD ENERGY ISSUE Insight

발행인 박주헌

편집인 이성규 leesk@keei.re.kr 052) 714-2274

편집위원 임기추, 노동운, 서정규, 마용선,
오세신, 정성삼, 신상윤, 이대연

문 의 이대연 dylee@keei.re.kr 052) 714-2215



WORLD ENERGY ISSUE

세계 에너지현안 인사이트 *Special*



에너지경제연구원
Korea Energy Economics Institute