

베트남의 국영기업 주식회사화에 대한 연구*

손정식**

I. 서론

공산주의 이론에 의하면 사회주의 국가에서 정부가 해야 할 가장 중요한 과제는 중앙계획을 통해 단기간에 고도의 경제성장 목표를 달성하는 것이다. 이때 가장 중요한 수단은 강력한 국영경제부문의 운용이다. 이 부문이 경제를 사회주의 목표를 향해 이끄는 강력한 경제주체이고 기반이기 때문이다. 사회주의 이상을 실현하기 위해 베트남 정부도 중앙명령경제체제를 도입하면서 경제에 대한 국가통제를 강화하였고, 그 과정에서 12,000여 개의 국영기업이 설립되었다. 이 과정에서 국영기업은 사회주의 기치 아래 사회경제적 안정을 추구하면서 베트남 경제를 발전시키고, 공업화 및 현대화 하는 데 크게 기여한 측면이 있지만, 장기간의 국가통제 결과 베트남 경제는 빈곤의 늪에 빠지게 되었다. 그래서 베트남 정부는 1980년 대 중반 이후 이른바 ‘도이 모이(개혁)’로 불

* 이 연구는 2001년도 한양대학교 교내 연구비 지원을 받아 수행하였음.

** 한양대학교 경제금융대학 교수. jsonny@hanyang.ac.kr.

리는 시장개혁을 통해 중앙집중명령경제를 점차 시장경제로의 탈바꿈을 시도해왔다.

시장개혁의 결정적 초점은 1988-1992년 사이에 시도된 시장원리에 근거한 국영기업의 개혁이었는데, 국영기업의 숫자를 1만 2천 개에서 5천 100개로 감축한 것이었다. 그럼에도 불구하고 국영기업은 아직도 GDP, 재정수지, 수출, 외국인투자 등에서 중요한 역할과 비중을 차지하고 있다. 2002년도 국내총생산(GDP) 기준, 산업생산에서 국영기업이 차지하는 비중은 40%, 금융기관신용의 39%를 차지하고 있다. 전체 노동력의 5%인 170만 명을 고용하고 있으며, 커피, 수산물, 의류 등 수출부문에서의 비중은 35%, 시멘트, 제지, 철강 등 산업부문, 그리고 에너지, 금융, 통신, 수송 등 주요 서비스산업에서 핵심적 역할을 담당하고 있다.¹⁾

그런데 2001년 7월까지만 해도 5,400개 국영기업 가운데 11%만이 개혁과정에 있고, 국영기업 가운데 29%는 손실을 발생시키고 있다. 그 결과 국영기업을 재정적으로 뒷받침해 오던 베트남의 국영은행은 오래전에 도산한 국영기업과 협동조합으로 인해 누적된 부실채권이 12억 달러에 이르고 있으며, 그것은 금융부문 개혁을 지체시키는 장애가 되고 있다(Asian Focus 2002: 1).

베트남정부는 국영기업의 개혁방법으로 ‘주식회사화(equitization)’ 정책을 강조하고 있는데, 그 이유는 첫째, 베트남 정부와 해외원조기관들

1) 국영기업의 비중

(단위 : %)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
국영기업 수	5806	5861	5713	5571	5326	5196
산업생산점유율	48	45	43	41	41	40
수출비중(원유제외)		62	54	48	44	35
은행신용점유율				45	42	39

주: GDP 비중

자료: IMF, Vietnam: Selected Issues, December 2003, IMF Country Report No. 03/381, p. 40.

은 그동안 국영기업 개혁방법으로 시도해본 주식회사화 시행경험을 통해 앞으로도 주식회사화를 통한 국영기업 개혁을 더욱 확대하는 것이 바람직하다는 것을 배웠기 때문이다. 둘째, 국영기업의 주식회사화 과정에서 정부가 주식을 매각해서 조달한 자금으로는 노동자에게 새로운 일자리를 창출하고, 실업상태에 빠진 노동자를 구제하며, 국가통제하에 놓아두어야 하는 국영기업의 자본금을 확충하고, 주식회사로 전환된 실적이 좋은 국영기업에 더욱 더 많이 투자하기 위해서이다.

베트남 정부는 비효율적인 국영기업을 개혁하기 위해 주식회사화를 비롯해서 합병, 청산, 매각 등 다양한 방법을 시도했지만²⁾, 그 가운데에서도 가장 큰 역점을 두고 있는 방법이 주식회사화이다. 그래서 이 연구에서는 국영기업 개혁 방법 가운데 주식회사화정책에 초점을 맞춰 그 추진과정과 실적 및 장애요인을 중점적으로 살펴보고자 한다.

이 연구에서 논의하고 있는 베트남 정부의 국영기업 주식회사화 추진과정과 실적, 장애요인들은 장래 북한이 시장경제로 체제전환을 하고, 국영기업의 개혁을 시도할 때 좋은 참고자료가 될 것으로 보인다. 그래서 결론 부분에서 베트남의 주식회사화 정책이 북한의 국영기업 개혁에 시사하는 정책적 함의도 도출하고자 한다.

II. 국영기업의 주식회사화 의미와 목적

베트남 정부는 국영기업의 주된 개혁방법으로 주로 주식회사화(equitization)와 청산(liquidation)이라는 방법을 택하였다. 여기에서 국가소유기업(state-owned enterprises: SOEs) 또는 국영기업의 주식회사화는 일반 자본주의 시장경제 체제하에서 국가소유기업 또는 공기업의 민영화나 사유화(privatization)와는 조금 다른 개념이다. 왜냐하면 주식회사

2) 국영기업의 개혁에 관한 자세한 논의는 이한우(2004) 참고

로 전환하면서 기업의 소유권을 나타내는 주식을 정부도 소유할 수 있기 때문이다.

동구사회주의국가에서 국영기업 개혁과정에서 일반적으로 사용하는 ‘사유화(privatization)’라는 용어 대신 ‘주식회사화(equitization)’라는 용어를 베트남 정부가 선호하는 이유는 주식회사로 전환한 국영기업의 주식을 국가가 일부 소유하고, 노동자도 주식의 소유를 통해 기업을 통제할 수 있도록 함으로써 국영기업을 개혁해도 시장사회주의(market socialism)의 이상을 계속 추구한다는 기존의 사회주의 정책의 일관성을 과시할 수 있기 때문이다. 즉 시장경제를 수용한다고 해서 사회주의 이상을 포기하는 것이 아니라는 명분을 계속 견지할 수 있기 때문이다. 그 이유는 주식회사화란 국영기업을 주식회사 형태로 전환한다는 의미일 뿐 주식의 소유자가 꼭 개인이나 민간기업이라는 것을 뜻하지는 않기 때문이다. 이것은 걸치레에 불과한 경우가 많다. 물론 주식회사화된 회사 주식의 과반수를 국가가 보유하는 국유·민유기업의 형태를 가진 경우도 있지만, 실제로는 국가가 과반수 미만의 주식을 소유하는 민간지배기업이 점차 많아지고, 국가가 전혀 주식을 보유하지 않는 완전히 민영화한 기업도 증가하기 때문이다. 그러므로 주식회사화는 베트남 정부가 신자유주의 시장경제 이념을 수용하는 과정에서 당과 노조의 이해를 감안한다는 것을 보여주기 위한 정치적 몸짓으로 볼 수 있다.

‘주식회사화’란 다양한 측면을 가지고 있다. 주식회사화된 기업은 주식회사로써 등록되고 국영기업법(State Enterprise Law)이 아닌 민간기업에게 적용되는 기업법(Enterprise Law)의 적용을 받는다. 대부분의 경우 국가는 주식회사로 전환하면서 국영기업의 주식 가운데 일정 비율의 주식을 소유하기는 하지만, 과반수가 넘는 주식을 보유하는 경우는 드물며, 주식을 전혀 소유하지 않는 경우도 많다. 그러므로 주식회사화란 생산수단의 소유권을 국가라고 하는 한 개의 경제주체로부터 개인이나

개별기업 등 다수의 경제주체로 전환하는 소유권의 다변화(diversification)를 의미한다. 소유권도 일인당 보유한도를 규제함으로써 다양한 경제주체에게 분산되도록 하고 있다. 주식회사로 전환된 이후 정부가 과반수 이상의 주식을 보유할 경우, 개인은 5%, 개별기업은 10% 이상의 주식을 보유할 수 없다. 정부가 과반수 미만의 주식을 보유한 경우에는 개인은 10%, 개별기업은 20%까지 소유할 수 있다. 이때 경영자나 노동자가 과반수 이상의 주식을 소유하게 된다.³⁾

베트남 정부가 국영기업의 주식회사화를 추진하는 궁극적 목적은 단순히 국영기업의 소유권을 정부 이외에 민간경제주체에게도 이전한다는 데 있지 않고, 국영기업을 주식회사로 전환한 이후 해당 기업의 경영효율성을 제고하려는 데 있다. 즉 주식회사로 전환된 이후에 첫째, 보다 많은 신규 투자자금을 국내외 개인이나 기업으로부터 조달하여 기술혁신, 일자리 창출, 기업발전, 경쟁력 제고 등에 투자하려는 것이다. 둘째, 기업에 노동과 자본을 제공하는 경제주체에게 이해관계가 있는 기업의 주식을 보유하게 함으로써 기업경영을 효율적으로 시도할 경제적 유인을 제공하고, 국가 재정수입을 증대시키며 노동생산성을 제고시켜 소득을 증대시키고, 나아가서는 경제성장에 기여하는 것이다.⁴⁾ 그러므로 베트남 정부의 국영기업 주식회사화 과제는 이러한 다양한 목표를 어떻게 구현시킬 것인가에 달려 있다.

3) 주식회사화한 기업들의 소유구조를 파악하는 것이 바람직했지만, 자료제약으로 주식회사화 한 개별기업이나 전체기업들의 소유구조를 파악할 수 없었다.

4) Decree 44/1998/ND-CP 제2조

III. 국영기업의 주식회사화 과정과 경영효과

1. 주식회사화 정책 추진과정과 실적

1986년 이래 베트남 정부가 시도해온 ‘도이 모이(개혁)’ 조치의 일환으로 추진된 국영기업의 개혁 목적은 국영기업에 대한 정부의 예산보조를 종식시키고 국영기업 인력을 감축하는 것이었다. 국영기업 개혁 방안의 하나로 추진해 온 주식회사화 정책은 크게 두 개의 단계로 분류해 볼 수 있다. 1단계는 1992년부터 1997년 사이의 주식회사화 시범사업 단계인데 주식회사로 전환한 국영기업이 30개밖에 되지 않았던 기간이다. 2단계는 국영기업개혁 5개년 계획을 수립하여 본격적으로 주식회사화를 추진하기 시작한 1998년부터 현재까지의 기간이다.

국영기업 개혁은 1991년 11월, 법령 Decree 388-HDBT와 1992년 Decision 176/HNBT의 고시로부터 시작한다. 이때 베트남 정부는 모든 국영기업들로 하여금 재등록하거나 폐쇄하도록 조치하였다. 당시 12,000개의 국영기업이 있었는데, 국영기업 2,000개가 합병되었고, 3,000개가 청산되어 1993년에는 7,060개로 줄어들었다. 이때 합병되었거나 청산된 대부분의 국영기업은 종업원이 100명 이내이고 자본금이 5,000만 동(4.5만 달러) 이하의 중소형 기업들이었다. 청산된 국영기업의 가치는 전체 국영기업 자산가치의 4% 정도였으며 국영기업 매출액의 5% 정도였다. 이는 국영기업에 종사자가 2.5백만 명으로부터 1.6백만 명으로 약 백만 명이 감소되었음을 뜻한다. 그렇지만 1단계 국영기업의 개혁 가운데 주식회사화 실적은 매우 저조하였다. <표1>에서 보는 바와 같이 1998년에는 86개가 주식회사화 하였다. 그렇지만 개별 기업의 자의에 따라 시범사업을 통해 주식회사화를 시도하였기 때문에 1992년부

〈표 1〉 베트남의 주식회사와 목표와 실적 추이

연도	목표	실적
1992~1997		30
1998	150	86
1999~2000	1000	334
2001	478	204
2002	460	164
2003	473	101

자료: Evans 2004: 8, IMF 2003: 43, Dollar and Litvack 1998: 17.

터 1998년까지에는 불과 116개 국영기업만이 주식회사로 전환하였을 뿐이다(Evans 2004: 8).

베트남 정부는 지난 1996년부터 Decree 28을 통해 시도해 온 자발적 시범사업방식의 주식회사화 추진 방침을 철회하고, 주식회사화를 실행하는 데 필요한 새롭고 포괄적 법령인 Decree 44/1998/ND-CP를 발표함으로써 국영기업 개혁 2단계를 시작하였다. 이 법령은 2002년 4월 보다 개선된 법령인 Decree 64로 대체되었다.

1998년부터 베트남 정부가 국영기업의 개혁속도를 높이고 개혁방안으로 주식회사화정책에 박차를 가하게 된 이유는 첫째, 경제개혁 과정에서 차관과 원조를 제공하는 국제기관과 외국정부가 베트남 정부로 하여금 국영기업의 개혁에 속도를 내도록 압력을 가하고 있으며, 지속적인 경제성장을 위해 베트남 정부는 이들이 제공하는 해외원조와 차관이 필요하기 때문이다. 둘째, 베트남은 AFTA(Asian Free Trade Agreement)에 가입하고, 미국과 BTA(Bilateral Trade Agreement)를 체결하면서 무역과 투자규제를 보다 자유화하고, 소수 품목을 제외하고는 모든 양적 무역규제를 금지하기로 협약하였으며, WTO에 가입하기 위해 무역과 투자규정을 보다 투명하게 할 것을 약속한 바 있는데, 국영기업을 개혁하지 않고는 이러한 환경변화에 대처하기 어렵기 때문이다. 마지막으로 1992년부터 시범사업 방식으로 추진해 온 주식회사화 시행경험을 통해

서 주식회사화를 통한 국영기업의 개혁 추진에 자신감을 갖게 되었기 때문인 것으로 보인다.

베트남 정부는 2001년도에 2005년까지 국영기업을 2천 개로 감축할 국영기업 5개년 계획 로드맵을 발표하였다. 이 기간동안 국영기업으로 남는 대부분은 공공부문에 속하거나 전략적 산업부문에 속한 기간기업들이다. 2001-2003년도 첫 3개년 사이에 5,571개 국영기업 가운데 1,800개를 주식회사화, 매각, 청산 등을 통한 개혁대상으로 선정하였다. 특히 2001년부터 2003년까지 매년 350개의 국영기업을 주식회사화함으로써 60-65%의 국영기업을 주식회사화 하겠다는 계획이었다. 이는 1992년부터 2000년까지 8년 동안 450개의 국영기업이 주식회사화 되었던 것과 크게 비교된다. 그렇지만 2000-2003년 기간의 국영기업 개혁성과도 제한적이었다. 주식회사화만 하더라도 <표1>에서 보는 바와 같이, 2001년도 계획은 478개였지만 실적은 204개였으며, 2002년도에는 계획은 460개였는데 실적은 164개였고, 2003년도에는 계획은 473개였는데 실적은 101개였다(IMF 2003: 43).

현재 베트남 정부의 국영기업 개혁전략은 비전략산업에 속하는 중소형 국영기업은 주식회사화를 통해 자율화하고, 전략적 국영기업은 정부 통제하에 두되 의사결정에 보다 자율권을 부여하고 책임을 묻는 방향으로 추진하고 있다. 구체적으로 국영기업의 개혁과 관련 2003-2005년간 국영기업계획 수정 로드맵을 제시하고 있는데, 이에 따르면 2005년까지 2,291개의 국영기업 가운데 1,747개를 주식회사화하고, 151개를 내부 노동자들에게 매각하고, 91개를 청산할 계획이다. 그 결과 국영기업의 노동자점유비율은 24%로 감소하고 자본비중은 14%로 인하할 계획이다(IMF 2003: 46).

2. 주식회사화에 따른 경영효과

비록 주식회사화 추진실적이 제한적이기는 하지만, 베트남 정부가 국영기업을 주식회사로 전환한 이후 기업경영에 미친 효과를 살펴보자. 그런데 주식회사화가 경영에 미친 효과를 살펴보기 이전에, 과연 주식회사화 등 국영기업의 민영화가 경영효율 면에서 긍정적일 것인가를 확인해 볼 필요가 있다. 이 주제에 대해 전 세계 수백 개 민영화한 공기업의 실태를 분석한 바에 의하면, 민영화 이후 생산, 효율성, 자본투자, 고용, 차입비율, 배당금 증가 등 여러 가지 면에서 민영화된 공기업의 재무 및 경영실적이 크게 개선되는 결과를 보여주고 있다(Megginson et al 1998). 대기업과 중소기업의 경우를 비교해 보면, 대기업은 대체로 실적이 별로 좋지 않았던 데 비해 중소기업의 민영화는 상대적으로 좋은 실적을 보였다. 그러므로 민영화된 기업이 국영기업에 비해 효율성이 높은 것은 분명해 보인다. 민영화 된 기업이 좋은 실적을 달성한 이유는 민영화된 기업은 대체로 국가통제로 남아있는 기업에 비해 구조조정을 빨리하였기 때문이다. 물론 그러한 결과를 달성하기 위해서는 엄격한 예산관리를 뜻하는 경성예산제약(hard budget constraint)과 경쟁강화, 지배구조의 건실화, 효과적인 법적제도 마련과 재산권 확보가 전제되어야 했다(IMF 2000).

이제 베트남에서 주식회사로 전환한 국영기업의 경영실적을 살펴보자. 주식회사로 전환한 국영기업 118개를 대상으로 한 서베이 결과(CIEM, 2002: 31), 전체 표본기업을 대상으로 주식회사화 이전과 이후를 대비해 본 바 경영실적은 매우 긍정적으로 개선되었다.⁵⁾ 우선 기업의

5) 주식회사화한 국영기업들의 경영실적을 정확하게 파악하기 위해서는 복수의 자료를 근거로 제시함이 마땅하지만, 수집할 수 있는 자료계약으로 CIEM의 서베이 결과만을 제시하였으므로 하나의 시사로 이해해야 할 것임을 밝혀둔다.

평균성장 실적은 매우 고무적이다. 표본기업 가운데 재무상태가 좋아졌다거나 대단히 좋아졌다고 응답한 비율이 90%였다. 표본 기업들의 경우 주식회사화 이전에 비해 주식회사화 이후에 평균적으로 연간 20% 포인트 이상 매출액이 증가하였고, 부가가치는 연간 26% 포인트 증가하였으며, 고용은 연간 4% 포인트 증가하였다. 표본기업 118개 기업 가운데 주식회사화 이전 수출기업은 19개였고 수출액은 200만 달러였는데, 주식회사화 이후 수출기업 수는 31개로 증가하였고 수출금액은 610만 달러로 증가하였다. 수출기업 수가 이렇게 증가한 것은 주식회사화 이후 경영자 의식에 큰 변화가 있었음을 시사한다. 또 주식회사로 전환한지 1년 이상이 된 과거 22개 국영기업들을 표본조사 해본 다른 연구 결과에서도 41.07% 기업이 수익증대를 경험했고, 이윤이 증대된 기업은 39.49%였으며, 주주들의 자본가치가 증가한 기업은 18.04% 그리고 정부 예산에 대한 기여가 증대된 기업은 30.09%였다. 결론적으로 국영기업의 주식회사화가 기업경영 실적의 개선에 기여하는 것은 분명한 것으로 보인다.

주식회사화 과정에서 가장 큰 어려움 가운데 하나일 것으로 보이는 잉여노동력 문제에 대해서 주식회사화 1년 전을 기준으로 평균 12.8%가 잉여노동력이라고 답했는데, 주식회사화 당시에는 11.4%, 그리고 주식회사화 1년 후에는 6.5%가 잉여노동력이라고 답했다. 이는 주식회사화 과정에서 잉여노동력이 어느 정도 감축되었다는 것을 뜻한다. 감축 방법으로 가장 많이 활용된 방법은 자발적 퇴직이 12.27%였고, 제조상품의 수요 증대로 인한 생산증대에 따른 노동고용 증대로 흡수한 것이 24.56%, 그리고 해고가 2.94%였다. 해고가 전혀 없었던 기업도 표본기업의 71.57%나 되었다. 회사를 떠난 노동자의 경우에도 자의적인 경우가 78%였으며 비자발적인 경우는 22%였다. 이는 주식회사화 이후 자의에 반하는 노동자 해고가 많지 않았다는 것을 시사하고 있다.

아울러 118개 표본기업의 90%에서 주식회사화 이후 고위 경영진이 바뀌지 않았다. 바뀐 경우도 노령이나 다른 개인적 이유로 고위 경영직을 떠났다. 그리고 4% 이내의 고위 경영진만이 자기 뜻과는 달리 교체되었다. 이는 주식회사로 전환된 국영기업의 경영실적이 개선된 까닭은 주식회사화 이후 경영자가 바뀌었기 때문이 아니라, 경영환경이 달라졌기 때문임을 시사하고 있다.

경영실적이 개선된 이유는 첫째, 유인체계가 달라졌다는 데서 찾아볼 수 있다. 주식회사화 이후 경영자는 이윤배분에 참가할 수 있게 되어 효율성을 제고시키고 새로운 경영기회를 찾아 나설 경제적 유인이 생겼기 때문이다. 둘째, 자율성이 증대되었기 때문이다. 주식회사화 이후에는 임금규제와 같은 국영기업에 가해졌던 기존의 규제로부터 자유롭게 되어 유능한 질 좋은 노동자를 고임금으로 채용할 수 있게 되었다. 아울러 실적에 따른 보상을 할 수도 있게 되어 노동자들의 동기유발을 촉구할 수 있게 되었기 때문이다. 또한 경영자는 기업경영에 대한 정부 관료들의 간섭으로부터 해방되었고, 정치적 목적을 추구해야 하는 부담도 적어짐에 따라 효율성을 추구할 수 있게 되었기 때문이다.

국영기업이 민영화 이후 효율성이 개선되지 않은 경우는 규제완화 등 기업 경쟁구조가 달라지지 않아 경쟁정도가 민영화 이전과 이후에 별로 달라지지 않은 경우이다. 물론 기업의 개인소유주들은 효율성을 제고시킬 유인이 있는 것은 사실이지만, 독점일 경우 효율성을 제고시킬 것이라는 보장은 없다. 왜냐하면 경쟁적 시장에서는 공기업도 개인기업처럼 효율적으로 운영될 수 있기 때문이다. 이는 기업의 효율적 경영성패를 결정짓는 중요한 요인은 소유권 형태보다는 시장경쟁구조 상황임을 뜻하고, 이는 국영기업의 성공적인 민영화를 위해서는 시장경쟁구조의 확충 등 제도적 장치를 마련하는 데도 주력해야 할 것임을 시사한다.

IV. 주식회사화의 장애요인

베트남 정부가 주식회사화를 통한 국영기업의 개혁을 추진해 왔지만, 앞 절에서 본 바와 같이 주식회사화 실적은 기대만큼 활발하지 못했다. 그 이유를 살펴보기로 한다.

1. 주식회사화에 대한 정부의 미숙과 혁신결여

국영기업의 주식회사화가 부진했던 이유는 중앙정부가 주식회사화를 강력하게 추진하지 못했기 때문이다. 그 이유는 베트남 정부가 주식회사화를 추진하는 목적은 국가와 기업간의 관계를 신속하게 단절하고, 개인재산권 소유자를 양산하고, 주식회사화를 통해 국영기업의 경영에 혁신을 가져와 국가자원을 보다 효율적으로 활용하려는 것이었는데, 그러한 목적을 달성하기 위한 유일한 방도는 해당기업의 노동자와 경영자들에게 대부분의 소유권을 이전하는 것이었다. 왜냐하면 내부 이해당사자들에게 강력한 유인을 제공하지 않으면 그들이 주식회사화 조치를 무한정 지체시킬 것이기 때문이다. 그러다보니 주식회사화 이후에도 기업의 지배구조를 바꾸기가 어려웠다. 그 결과 주식회사화 이전의 경영진들이 주식회사화 이후에도 대부분 계속해서 경영을 책임지게 되었다.

그런데 현재 국영기업의 경영자들은 초등학교 2학년 또는 3학년에 해방전쟁에 동원되어 정규 교육을 받지 못한 경우도 많았다. 1974년 4월 남북베트남 통일 이후 정부는 그들을 고위직에 임명하기 위해 고등학교 졸업장이 필요한 당간부를 위해 특별히 마련된 보충학교에서 2년 또는 3년 동안에 고등학교 과정을 단기간에 마치게 했다. 그렇지만 이들이 어떻게 수백만 달러짜리 대기업을 이끄는 경영자가 될 수 있겠는지

정부는 걱정하지 않을 수 없었다. 그래서 정부의 각 부처도 자신들이 통제하고 있는 국영기업의 주식회사화 계획을 실행하는 데 소극적이었다. 예를 들면 산업부는 1999년도에 15개의 국영기업을 주식회사화 하겠다고 등록했는데, 그 가운데 오직 2개만 주식회사화 하였다. 교통통신부도 15개 계획 가운데 3개만이 주식회사화에 필요한 행정법령을 마련한 정도였다(Vietnam News Analysis 1999: 1).

그러다보니 몇몇 국영기업을 주식회사화해 본 경우에도 단순히 국영기업의 자산을 경영진과 노동자들에게 시장가격보다도 훨씬 싼 가격에 매각하는 결과만 초래하여 국가 재정의 누출현상도 발생하였다. 또한 주식회사화 이후에도 국가가 계속해서 주식을 보유하는 경우가 많고, 비록 국가가 지배주주는 아닌 경우에도 주식회사화 이후 주식회사로 전환한 기업이 세제나 무역면에서 정부로부터 특혜를 계속 받도록 함으로써 주식회사화기업과 비주식회사화기업 사이에 경계도 불분명하게 되었다(IMF 2003: 44). 그러니 중앙정부의 정책담당자들도 주식회사화에 대해 회의적일 수밖에 없었다.

셋째, 지방자치단체의 비협조와 무관심도 국영기업의 주식회사화에 장애가 되고 있다. 현재 베트남에서는 공산주의 정치체제하에서 정부 권력이 분산되어 있어서 지방자치단체에게 상당한 자율적 권한을 부여하여 상당한 수의 국영기업을 경영하도록 하고 있다. 그런데 주정부나 지방자치단체가 주식회사화에 대한 중앙당과 중앙정부의 법령을 무시하는 사례가 많다. 또한 국영기업이 속한 지방자치단체에서는 주식회사화가 되면 그동안 국영기업의 이익금이 지방자치단체의 예산에 기여하던 부분이 축소될 것을 우려하여 주식회사화를 원하지 않을 유인이 있다. 그래서 61개 주 가운데 3분의 1 정도는 경영하고 있는 국영기업의 개혁 계획조차 마련하지 않고 있다는 지적도 있다(Vietnam News Analysis: 1999: 1).

넷째, 국영기업을 관찰감독하고 있는 정부의 여러 부처와 여러 개의 국영기업을 거느리고 있는 지주회사 격의 총공사(general corporations)도 주식회사화에 소극적이다. 그 이유는 자기들이 통제하고 있는 지주회사에 속한 개별 국영기업의 주식회사화로 인해 자신들의 영향력이 축소되지 않을까 우려하고 있으며, 특히 이익을 내고 있는 국영기업을 주식회사화 대상으로 내어 놓으려 하지 않기 때문이다.⁶⁾

다섯째, 주식회사화 관련 기간 사이의 갈등도 주식회사화에 장애가 되고 있다. 개혁담당기관, 관련 정부부처, 해당기업 경영진들이 각자 자기들의 권한을 유지하기 위해 주식회사화를 지연시키고 있다.⁷⁾ 그래서 이러한 지체에 대해 책임을 져야하는 기구에 대한 제재를 강화하는 것이 바람직하다는 주장도 있다. 특히 해당회사가 지체의 주된 원인일 경우 경영진을 교체하거나 국영기업 자격을 박탈하는 것이 바람직하다고 주장한다(Nguyen Hong 2004).

여섯째, 불명확한 주식회사화 추진절차도 주식회사화의 장애였다. 주식회사화 법령 Decree 44에 기초한 주식회사화 초기단계에서 사업이 부진했던 이유는 베트남 정부가 개혁을 효과적으로 추진하는 데 필요한 충분한 경험이 없어서 주식회사화 추진 관련 세부적 절차에 관한 분명하고도 투명한 법령을 마련하지 못했기 때문이다. 예를 들면 주식회

6) 1995년과 1996년 사이에 국영기업의 절반을 GC(General Corporations)로 알려지고 있는 18개의 거대지주회사로 묶었다. 그 목적은 유사한 기업 사이의 부분별한 경쟁을 방지하고 규모의 경제를 추구하며 정부의 관리를 용이하게 하려는 것이었다. 그런데 당초 목적과는 달리 실제로는 많은 기업을 단일 지주회사 내에 묶어 둠에 따라 오히려 독점력 행사를 통해 지대를 추구하려는 결과를 초래하였고, GC 속에 있는 개별회사의 의사결정 과정을 복잡하게 함으로써 생산관련 의사결정의 자율성과 유연성을 저해하였고, 개별기업에 문제가 발생할 경우 같은 그룹에 속한 기업들 사이에 보조금을 지급해서 구제하는 사례가 자주 발생하였다. 예컨대 의류GC는 10만 명을 고용하고 있는데 효율성면에서 한계가 있을 것임은 분명해 보인다.

7) 호치민시의 2004년도 주식회사화 추진계획은 45개 국영기업이었는데, 부처이기주의로 9월까지 17개 회사만이 주식회사화 되었을 뿐이다(Nguyen Hong 2004).

사회 대상 국영기업의 선정기준, 국영기업의 자산평가에 대한 공식적 기준도 부실했고, 주식회사로 전환된 이후에도 기업의 종사자들에게 부여해왔던 종전의 사회보장적 서비스를 계속 제공할 것인지 여부 등도 불명확하였다.

2. 국영기업 기존 종사자의 비협조

① 경영진의 비협조 : 국영기업의 경영진들이 주식회사화를 신청하는 것을 꺼려하는 것도 주식회사화의 장애요인이다. 주식회사화를 추진하는 국영기업은 주식회사화 진행과정에서 여러 가지 다른 기관의 검사와 감사를 받아야 했다. 그러다보니 경영진들은 과거 잘못된 경영과 부정이 들어날 것을 염려하였다. 또한 주식회사화 이후 국영기업 시절 자신들이 향유해 왔던 이득이나 특전이 박탈될 것을 염려하여 주식회사화 신청을 주저하였다. 이 문제는 주식회사로 전환하는 과정에서 정부가 주식을 거의 소유하지 않는 기업의 경우 더욱 심각하다. 왜냐하면 그러한 경우 주식회사화로 기업경영이 완전히 민간인 손에 넘어가면 자신들의 한직이 끝날 것을 우려하며, 국영기업이 주식회사로 전환되면 회사 밖의 주주로부터 경영실적에 대해 외부감사가 증대될 것을 걱정하였기 때문이다. 베트남 정부는 경영진의 저항을 감축하기 위해 주식회사화 이후에도 대부분 경영진이 기존의 일자리를 지킬 수 있도록 하였다. 그리고 국가가 주식을 소유하지 않아 완전 사유화한 국영기업의 경우에는 개인이나 법인의 주식소유 상한을 폐지하여, 경영진이 지배주주가 되어 소유와 경영을 함께 도모할 수 있는 길을 허용하였다. 아울러 경영진의 저항을 줄이기 위해 주식회사화 된 국영기업은 국영기업 때와 마찬가지로 정부로부터 무역과 세금에서 계속 특혜를 받을 수 있도록 하였다.

② 노동자들의 비협조: 세계 어느 곳에서도 공기업에 대한 정부의 역할 축소를 가장 반대하는 경제주체는 해당기업에 속한 노동자들이다. 마찬가지로 베트남에서도 부실기업의 주식회사화 과정에서 가장 큰 장애 가운데 하나가 해당기업 노동자들의 저항이다.

베트남 정부는 노동자들로 하여금 국영기업의 주식회사화를 지지하도록 주식매입자금 보조등 해당기업의 주식매입 우대조치를 취하였다. 구체적으로 주식의 액면가격은 10만 동으로 책정하고 노동자는 기업에 종사한 기간 동안 매 해마다 최고 10주까지 30% 할인된 가격으로 주식을 우선 매입할 수 있게 하였다. 당장 주식 구입자금을 마련할 수 없는 평균소득이 월 10달러 이하인 저소득 노동자들에게는 총 주식의 15%를 배정하고 이자 없이 주식구입대금을 최단 5년부터 최장 10년까지 분할해서 납부할 수 있도록 조치했다. 정부는 주식회사화기업의 총 주식 10%를 빈곤노동자들을 위해 보유하고 이 주식으로부터 나오는 배당금은 빈곤노동자들이 살아있는 동안 이들에게 배분하도록 하였다. 다만, 이 권리는 해당 노동자들에게만 적용하고 후손들은 배제할 계획이다.

아울러 주식회사로 전환한 이후에도 국영기업 시절의 노동계약은 노사양측이 새로운 노사계약에 합의할 때까지 계속 적용될 수 있도록 하였다. 예를 들면 주식회사화 이후 12개월 이내에는 타의로 노동자를 해고할 수 없도록 하였다. 물론 노동조합의 동의하에 해고에 따른 보상을 하면 해고가 가능하게 하여⁸⁾, 일자리와 급여수준의 안정성 등 경제적 유인을 제공하였다.

비록 베트남 정부가 주식회사화 추진과정에서 해당 국영기업의 노동자들에게 특별한 배려를 하기는 했지만, 주식회사화 이후 노동자들의 저항이 완전히 불식되었다고 보기는 어렵다. 주식회사화 과정에서 노동자가 주주가 되면 주식회사로 전환된 기업의 주인이 된다는 정부의

8) 다만, 주식회사로 전환한 이후 12개월 후에는 타의의 해고가 가능하게 하였다.

약속에 대해 아직도 의구심을 갖고 있기 때문이다. 노동자들의 소득수준은 낮기 때문에 아무리 할인해서 주식을 구입할 수 있다고 해도 할당된 주식을 모두 구입하기도 어렵다. 또한 증권시장의 미발달로 주식회사화 과정에서 취득한 주식을 시장에서 전매할 수 없는 경우도 많다. 주식을 구입하지 못했거나 단지 몇 주만을 소유한 경우 주식회사화 이전에 비해 소득이 낮아진 경우도 있다. 더욱이 과거에는 노동자들이 승진해서 관리자가 될 수도 있었는데, 주식회사화 이후에는 기업의 소유자들이 생산을 통제하게 되었고 노동자들은 단순한 임금 노동자로 전환되었다. 노동자들이 경영을 지배할 만큼 주식을 가지고 있지 못하기 때문에 경영에 참여한다는 것은 선언적 의미에 불과하다. 즉 노동자 경영 지배시대는 끝났다고 보고 있다. 그리고 노동자들은 주식 소유가 무엇을 뜻하는지, 금융시장(주식시장)이 어떻게 작동하는지, 주주의 책임이 무엇인지 이해하지 못하는 문제도 있다.

주식회사화 이후 노동자를 해고할 때는 적절한 보상을 하도록 법에는 규정하고 있지만, 지켜지지 않는 경우도 있으며, 사회안전망도 불충분하다. 주식회사화 이전에는 국영기업의 노동자들이 노동규약에 의거 다양한 사회보조금과 건강관리 혜택을 받아왔지만 주식회사화 된 기업의 노동자들은 그러한 혜택을 상실할 수 있다.

그런데 이러한 내부거래자들의 주식회사화에 대한 저항을 잠재우기 위해 내부이해당사자들에게 주식을 많이 배정하면 할수록 외부투자자들은 소액주주가 될 수밖에 없다. 그러면 그들은 기업의 미래에 대해 영향력을 행사하기 어려워지므로 주식회사화된 기업에 자본투자하기를 꺼리게 되며, 신규투자자금과 기술을 투자할 유인이 적어진다.

3. 국영기업 시절의 기존 관행과 행동방식 존속

국영기업 시절 정부의 보호에 익숙해진 기업 가운데는 주식회사화 이후에도 사회보장지급이나 임금인상 등 인사급여 관리에서 국영기업의 규정을 계속 유지하고 따르고 있는 경우가 많다. 또한 국가가 소유하는 기업이라는 특색이 영업 면에서 적어도 심리적으로 유리하다고 보아 주식회사화 이후에도 경영진과 노동자들 모두 정부소유 비중의 감축을 원하지 않고 있다. 이 경우 주식회사로 전환한 이후 단순히 회사명칭만을 변경했을 뿐 국영기업의 조직형태와 경영행태를 계속 유지하는 경우도 많다. 그 결과 경영면에서 국영기업 시절의 전통적 사고와 행동방식을 탈피하지 못하고 있다(Dollar et al 1998: 17).

주식회사화 이후 정부가 출연한 자본금을 대표해서 여러 정부기관의 대표자들이 주식회사로 전환된 기업의 이사회에 이사로 참여하고 있다. 이 가운데 정부의 주식보유비율이 너무 높거나 자질이 부족한 대표자를 내려 보내는 경우, 이들 대표자들은 주식회사화 기업의 영업 관련 정책을 투표할 때 기업의 효율성보다는 공공성에 더 큰 관심을 보이는 문제가 있다. 이들에게는 회사가 돈을 대서라도 주식회사를 어떻게 경영해야 하는지에 대해 교육할 필요가 있다.

기업 내에서도 기업통제와 관련, 중앙정부와 지방자치단체, 회사경영책임자, 경영이사회, 공산당, 노동조합 등 지배구조가 복잡하게 얽혀 있었다. 주식회사화 이후 이러한 다양한 이해단체의 이해가 조정되어야 하는 문제가 있다.

은행들이 주식회사화 된 기업에 대해 수익성 전망이 불투명하다면서 신규 대출을 꺼리는 것도 문제이다.

4. 잉여노동력 처리문제

주식회사화 법령 Decree 44로 시작한 초기의 국영기업 개혁방안으로 주식회사화가 추진되었을 당시에는 노동자들에 대한 배려로 주식회사로 전환한 이후에도 모든 노동자들을 재고용하도록 강제한 바 잉여노동력 처리가 주식회사화 과정에서 중대한 문제로 대두하였다. 그래서 정부는 Decree 44를 대치하는 Decree 66을 통해 이러한 강제규정을 완화해서 주식회사로 전환한 기업에게 가능하면 많은 노동자들을 활용하도록 규정하는 수준으로 후퇴하였다. 그리고 국영기업의 개혁과정에서 발생하는 비자발적 실업자들을 구제하기 위한 사회안전망을 구축하기 위한 사회안전망기금을 마련하였다(IMF 2003: 43).

주식회사화 기업들에 대한 서베이에 의하면 표본기업의 잉여노동력이 약 11%라고 했는데(CIEM 2002: 31), 생산중대와 자발적 퇴사를 통해서 중소기업의 경우 커다란 문제없이 잉여노동력 문제는 해결되어 온 것으로 보인다. 그렇지만 앞으로 많은 잉여노동자를 보유하고 있는 것으로 보이는 대형 국영기업의 주식회사화 과정에서는 잉여노동력 처리 문제가 중대한 장애요인이 될 것으로 보인다.

더욱이 주식회사화 이후 해고되는 노동자 수가 점차 증가하고 있으며, 그 대부분은 여자와 학력수준이 낮은 계층이라는 점도 문제이다. 그 이유는 해고된 노동자들이 대부분 섬유산업에 종사하고 있기 때문이다.⁹⁾ 서베이 결과 주식회사화 된 기업에서 해고된 노동자 가운데 73%는 재취업했거나 자영업에 종사하고 있지만, 중년여성들은 재취업하기가 매우 어려웠는데, 이들은 대부분 학력수준이 낮고, 미숙련 노동자들이

9) 해고된 노동자들은 기술습득 수준별로 분류해보면, 낮은 기술수준 노동자가 53.16%, 보통기술 수준의 노동자가 23.36%, 숙련기술자는 6.7%, 대학졸업 이상의 노동자는 4.7%였다(Thorn et. al, 2002).

었다. 이들은 대부분 비공공부문에서 일하기 때문에 휴가, 사회보장급여, 건강보험 등의 혜택을 보지 못하고 있다. 이들을 구제할 사회안전망도 없는 셈이다(Evans 2004: 10).

비록 주식회사화 과정에서 자의에 반하는 해고는 상대적으로 많지는 않았지만, 주식회사화에 따른 일자리 상실은 점차 정치적으로 민감한 문제가 되고 있다. 특히 주식회사화 추진과정에서 많은 노동자를 해고해야 하는 대규모 국영기업은 정부로부터 주식회사화 승인을 받지 못할 가능성도 있다(Dollar et al 1998: 17).

5. 국영기업 자산 평가 문제

① 평가기구: 국영기업을 주식회사화 하기 위해서는 자산을 평가해야 한다. 이를 위해서는 자산평가기구가 구성되어야 한다. 현재 규정에 의하면, 국영기업의 자산평가는 자산평가위원회와 독립된 자산평가컨설턴트 등 2가지 평가기구가 수행하도록 되어있다. 평가위원회는 재무부, 과학기술부, 지방 인민위원회 등 경영관련 기구의 인사로 구성되어 있다. 그 결과 평가위원회 의견이 자기가 속한 기구의 관심과 우선순위에 영향을 받게 되어 평가결과가 국영기업의 진정한 가치를 반영하지 못하는 경우가 있다. 더욱이 국영기업의 경영진과 해당 국영기업을 통제하고 있는 정부관리 사이에 이해상충이 발생하여 평가작업이 지체되기도 한다.

독립된 가치평가 컨설턴트는 평가위원회가 갖는 한계를 극복할 수 있지만, 이들도 트레이드마크, 브랜드, 회사평판 등 무형자산을 평가하는데 어려움에 봉착하고 있다. 또한 지방의 독립된 자산평가 컨설턴트들은 대부분 전문적 능력이 떨어지고 대규모 복잡한 국영기업을 평가해본 경험도 부족하다.

② 토지사용권 가치 평가: 주식회사화 법령 Decree 44가 적용되던 개혁 초기에는 매각을 목적으로 하는 국영기업의 가치평가에 토지사용권을 포함하지 않았다. 그런데 국영기업의 경우 토지사용권(Land Use Rights: LUR)의 시장가치는 총 자산에서 대부분 매우 중요한 비중을 차지하고 있다. 때로는 토지사용권의 시장가치가 모든 다른 자산가치의 합보다 많은 경우도 있다. 그러므로 국영기업의 자산가치를 평가하면서 토지사용권의 가치를 제외하면 국영기업의 자산이 매우 낮게 평가될 우려가 있다. 그리고 기업을 매입하는 경제주체는 토지사용권도 함께 구입하는 것이므로 토지사용권의 가치가 매각가치에 포함되는 것이 마땅하다. 그래서 Decree 66에 따른 개선된 법령에서는 토지사용권 가치를 기업평가에 포함하도록 하였다.

그렇지만 초기에는 국영기업이 점유하고 있는 토지에 대한 평가하기가 어려웠다. 그 이유는 토지에 대한 지대가 정부의 가격통제 대상이었고, 토지사용권에 대한 경계가 분명하지 않으며, 토지사용권에 대한 국가 차원의 등록 작업이 이뤄지지 않았기 때문이다.

현재는 토지사용권의 가치를 평가할 때 각 지방자치단체의 표준토지가격에 기초하도록 하였고, 여기에서 토지정리비용을 차감하도록 하였다. 이토록 토지사용권의 가치를 계산하는 가격기준이 마련된 것은 진일보한 것이다. 각 지방자치단체의 표준토지가격이 정당한 가격인지는 불분명하지만, 간결하고도 명확한 기준을 정부가 제시함으로써 적어도 토지사용권 평가와 관련된 분쟁의 여지는 줄어들게 되었다(CIEM 2002: 32).

그럼에도 불구하고 아직도 토지사용권의 평가에 관해서는 구체적인 법령이나 실행규정이 불충분하고 전문적 평가인력도 부족해서 토지사용권의 가치를 평가하는 데 어려움이 있다. 더욱이 주식회사화 대상 기업의 경영진이 자산평가에서 토지사용권 가치를 포함하는 데 반대하는

것도 문제이다. 경영진들이 반대하는 이유는 그것이 주식회사화 대상 기업의 자산가치를 증대시켜 주식회사화 할 때 자본금을 증대함으로써 외부투자자들을 유치하는 데 장애가 될 것으로 보기 때문이다. 특히 민간기업의 주식가치를 계산할 때 정부가 토지사용권 가치를 포함하도록 강제하지는 않기 때문에 민간기업들은 토지를 차용해서 활용할 수 있다. 그 결과 민간기업들은 상대적으로 적은 자본금으로 외부투자자들을 유치할 수 있어 주식회사로 전환된 국영기업의 투자매력이 그만큼 떨어진다.

③ 무형자산가치의 평가문제 : 단기간 내에 주식회사로 전환한 대기업 가운데 경영이 잘되는 기업으로 Vinamilk, Bao Minh Insurance, Vietcombank 등을 들 수 있다. 이들 국영기업은 소비자들에게 매우 잘 알려져 있는 트레이드마크와 브랜드 네임을 가고 있으며, 그 결과 이들 기업의 무형자산은 유형자산 가치만큼이나 높을 가능성이 있다. 비록 재무부는 국영기업의 무형자산에 대한 평가에 관해 순장부자산가치와 평균이익에 기초한 공식과 규정을 마련했지만, 가치평가 전문가들은 정부가 제시한 방식이 불충분하다고 지적하고 있다(CIEM 2002: 31).

이 문제는 특히 은행, 금융회사, 보험회사, 컨설팅회사 등 서비스기업의 경우 더욱 큰 문제이다. 이 경우 해당기업의 주식을 공개경매에 붙이는 것이 최선의 방법이라고 주장하는 사람도 있다. 그렇지만 국영기업의 개혁 담당자들은 공개경매 방식으로는 자금과 경영 및 비즈니스 노하우를 제공할 수 있는 전략적 기관투자자들을 유치하기 보다는 수많은 개인투자자들에게 소유권을 분산시킴으로써 주식회사화 이후 경영혁신에 별로 도움이 되지 못할 것을 우려하고 있다. 그러므로 무형자산 평가에 대한 최선의 방식은 아직도 불분명하다.

④ 국영기업의 합작회사에 대한 자본기여 평가문제 : 많은 국영기업은 자본참여를 통해 외국파트너와 합작회사(joint venture)를 만들었는데, 이제 주식회사로 전환하는 과정에서 그러한 자본금의 기여를 평가하는 문제에 직면하게 되었다. 그 이유는 많은 경우 합작투자를 결성할 때 국유회사는 토지사용권을 자본금 기여로 투자하였는데, 토지사용권을 너무 높게 책정한 경우도 많기 때문이다. 그러한 경우에는 국영기업의 자산가치가 과도하게 평가될 수밖에 없다는 문제가 있다.

베트남의 합작회사 가운데는 아직 영업초기 단계이어서 손실을 발생시키고 있는 경우가 많다. 그러한 경우 합작회사에 대한 국영기업의 자본금 기여를 현재의 장부가가격으로 평가하면 당초의 투자가치에 비해 매우 낮을 수밖에 없다. 그렇기 때문에 재무당국은 국영기업의 자본금 기여를 현재 장부가가격 기준으로 평가하는 방법을 수용하지 않고 있다. 그렇지만 적절한 대안을 내놓지도 못하고 있다. 이러한 이유로 합작투자에 자본참여를 많이 한 국영기업들을 주식회사화 하기가 어려운 상태이다(Ministry of Finance 2004).

⑤ 부실채권 처리문제 : 국영기업들은 회수불능 매출채권에 대한 현재 규정이 너무 엄격하다고 주장하고 있다. 국영기업이 보유하고 있는 부실채권은 국영기업이 해당 채무자가 사망했거나 공식적으로 파산상태가 되었을 때만 상각할 수 있게 하고 있다. 그 결과 국영기업 평가 시 현실적으로 회수불능 매출채권을 자산으로 포함시킬 수밖에 없다. 또한 국유은행에 대한 국영기업의 부채도 상각시킬 수 없다. 이는 국영기업의 자산가치가 부풀려지게 되어 외부투자자를 유치하는 데 장애가 되고 있다.

6. 국영기업의 부채 처리문제

2004년 동안 1000개의 국영기업을 주식회사화 할 계획이었지만, 9월 까지 358개가 주식회사화 되었을 뿐이며, 잘해야 금년에 700개 국영기업이 주식회사화 될 전망이다. 이는 2001-2005년 동안 3000개의 국영기업을 주식회사화 할 계획이 크게 차질을 빚고 있다는 것을 뜻한다. 그런데 이토록 주식회사화가 부진한 가장 큰 이유는 바로 부채처리 문제라고 베트남 재무부장은 말한다. 현재 국영기업의 총 부채규모는 약 207조동(136억 달러)이며 그 가운데 71.8%는 국영상업은행에 대한 부채이다. 특히 평균적으로 부채는 자본의 1.2배 내지 1.5배에 달하며 경우에 따라서는 10배도 넘기도 한다. 문제는 주식회사화 이전에 부채에 대한 구조조정이 선행되어야 한다는 점이다. 그렇지만 정부가 국영기업으로 하여금 부채문제를 처리하도록 강제할 방도가 마땅하지 않다(Vu Cuong, 2004).

7. 주식회사화에 필요한 하부구조의 미발달

주식회사화를 위한 소프트 하부구조가 발달하지 못했던 것도 주식회사화 부진의 이유 가운데 하나이다. 주식회사화를 적극적으로 추진하는데 필요한 주식회사화 충격을 흡수할 효과적인 사회정책적 대응책이 마련되지 않았고, 국영기업의 노동규약을 강제하기 어려운 주식회사화 기업에 걸맞는 새로운 노동규범도 마련하지 못했으며, 국영기업 종사자로서 받아왔던 노동자들의 국가연금을 주식회사화 이후 개별기업 연금으로 이전시킬 방도도 마련되어 있지 않았다. 또한 해고된 노동자들에게 기술재교육 프로그램도 마련하지 못했다.

노동자들이 주식회사화의 의미와 의의를 제대로 인식하지 못한 경우도 있다. 노동조합은 주식회사화정책을 노동자가 기업을 지배하는 정책으로 인식하고 있다. 그렇지만 노동자들은 주식회사로 전환한 국영기업의 주주로서 역할과 책임을 분명하게 이해하지 못하고 있다. 그러다보니 노동자들이 빚을 지게 되면 주식회사화 과정에서 취득한 주식을 너무 쉽게 처분함으로써 경영 관련 의사결정과정에서 노동자의 영향력이 감소하는 등 기업에 대한 노동자의 소유지배권을 잠식하고 있다.

주식회사화를 성공적으로 추진하기 위해서는 시장경제의 하드웨어 가운데 하나인 증권거래시장이 발달하여 주식인수 및 분매가 용이하게 이뤄지고, 시장에서 주식에 대한 거래수요도 활발해야 한다. 그런데 베트남에는 주식인수 금융기관이 발달하지 않았고, 인수수수료에도 상한제가 도입되어있어 주식인수 활동도 활성화 하지 못하고 있다. 특히 주식회사로 전환한 국영기업의 주식에 대한 거래수요도 높지 않은 상태인데, 그 이유는 주식회사화 당시 국영기업 고위 경영진의 경영능력 부족으로 재무상태가 손을 쓸 수 없는 지경에 이르러 기업가치가 크게 하락한 상태에서 주식회사화 한 경우도 많았기 때문이다. 그 결과 일반 국민, 상업은행이나 다른 기업들이 손실을 발생시키고 있는 기업에 투자하기를 꺼려해서 주식회사화 된 국영기업의 주식을 구입하지 않으려 하는 문제도 있다(Vietnam News Analysis 1999: 1).

V. 결론

베트남 정부는 주식회사화 정책을 국영기업의 개혁수단으로 매우 중요하게 추진해왔다. 그러나 추진과정에서 많은 시행착오를 거쳤으며, 아직도 해결해야 할 많은 과제에 직면해 있다. 베트남 정부의 국영기업

개혁경험은 북한이 언젠가 시장경제체제를 도입하게 될 때 필연적으로 직면하게 될 국영기업 개혁을 시도할 때 좋은 반면교사가 될 수 있으며, 또한 구체적인 방안을 마련하는 데 좋은 참고자료가 될 것이다.

이 논문에서는 베트남 정부가 추진해 온 국영기업 개혁방안 가운데 주식회사화 정책에 초점을 맞춰 주식회사화 과정의 의미와 목적, 추진 실적과 효과, 그리고 추진과정에서 직면했던 여러 가지 장애들에 대해 논의하였다. 또한 그러한 경험을 기반으로 북한정부가 국영기업을 개혁할 때 시사하는 정책적 함의를 논의하였다.

지난 반세기 동안 북한도 중앙명령경제체제인 사회주의 경제체제에 익숙해져있다. 그 과정에서 생산수단의 공산화로 인해 국영기업이 경제의 주축을 이루고 있다. 따라서 북한이 경제체제를 시장경제 체제로 전환하는 경우 국영기업의 민영화가 중요한 경제개혁 과제로 등장할 것임에 틀림없다. 그런 과정에서 베트남의 주식회사화 경험은 북한의 국영기업 민영화 시도에 반면교사로서 좋은 참고가 될 것이다. 특히 국영기업 개혁접근방안으로 사유화 대 주식회사화 등 접근정책, 점진적 방법과 빅뱅방법 등 개혁속도, 국영기업의 매각에 외국인 참여 허용여부 등에 중요한 정책적 함의를 얻을 수 있을 것으로 보인다. 아울러 베트남의 주식회사화 경험은 북한의 국영기업의 성공적 개혁을 위해 부실채권 처리, 전문경영인 양성, 국영기업의 가치평가를 위한 전문가 육성 등을 남북경제협력 사업의 일환으로 시도해 볼 수 있는 가능성을 시사하고 있다.

그런데 국영기업의 주식회사화에 가장 큰 장애로 등장하고 있는 부채처리문제에 대해서는 현지에서도 충분한 자료를 얻을 수 없어 문제점만을 지적했을 뿐 아무런 대안도 제시하지 못하고 있다는 점이 논문의 한계로 지적되어야 하겠다. 아울러 주식회사화 한 국영기업의 소유구조에 대해서도 자료제약으로 밝히지 못했다.

주제어: 베트남경제, 국영기업, 주식회사화, 북한개혁.

참고문헌

- 구성열 · 손정식 · 안희완 · 이두원. 2002. 『베트남의 법제도와 시장개혁: 체이행국가의 하부구조 구축에 관한 연구』, 서울: 연세대학교 동서문제연구원.
- 권 율. 2001. “베트남 국영기업의 개혁과정에 대한 연구”, 1, 베트남 연구.
- 이한우. 2004. “베트남 국영기업 개혁의 정치경제,” 한국동남아학회 춘계학술대회 proceedings.
- Asian Focus. 2002. “Vietnam: measuring the Progress of Reform,” *Economic Intelligence Review*, March 18.
- CIEM. 2002. “Vietnam’s Equitized Enterprises: An Ex-post Study of Performance, Problems and Implications for Policy,” Discussion Draft presented at the conference ‘Studies of Post-Equitization’, Hanoi, 29-30 August.
- Dollar, David and Neni Litvack. 1998. Vietnam’ Renovation - A Unique Growth Path,” *Transition*, June.
- Evans, Mark. 2004. “Embedding Market Reform through Statecraft - the Case of Equitization in Vietnam,” Unpublished manuscript, Political Studies Association.
- IMF. 1998. *Vietnam : Selected Issues and Statistical Annex*, IMF Staff Country Report No. 98/30, April.
- IMF. 1999. *Vietnam: Selected Issues*, IMF Staff Country Report No. 99/55, July.

- IMF. 2000. *Transition Economies: An IMF Perspective on Progress and Prospects*, November 3.
- IMF. 2003. *Vietnam: Selected Issues*. IMF Staff Country Report No. 03/381, December.
- Meggison, William L. and Jeff Netter. 1998. "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization," paper presented to the Global Equity Markets Conference, Paris, December. unpublished draft, quotation from the Abstract.
- Ministry of Finance. 2004. Report presented at the National Workshop on SOE Reform, Hanoi. 15-16 March.
- Nellis, John. 1999. "Time to Rethink Privatization in Transition Economies?" International Finance Corporation, Discussion Paper No. 38.
- Nguyen Hong. 2004. "Power Plays Slow Southern SOE Reform," *Vietnam Investment Review*, October 4.
- Painter, Martin. 2002. "Public Administration Reform in Vietnam: Problems and Prospects," *Public Administration and Development*, December.
- Painter, Martin. 2003. "Marketization, Integration and State Restructuring in Vietnam: The Case of State Owned Enterprise Reform," City University of Hong Kong, Working Paper Series No. 39, January.
- Prokpenko, Joseph. 2000. "Privatization: Lessons from Russia and China," Enterprise and Management Development Working Paper EMD/24/E, March.
- Tandon, Pankaj. 1995. "Welfare Effects of Privatization: Some Evidence from Mexico," *Boston University International Law Journal*, 13(Fall).

- Thoburn, J., Nguyen Thi Thanh Ha and Nguyen Thi Hoa. 2002. *Globalization and the Textile Industry of Vietnam : Impacts on Firms and Workers*, Department for International Development, Hanoi.
- Thoi Bao Kinh Te. 2002. *Viet Nam, Vietnam Economic Times*, No. 94-972, August.
- VCCI. 2004. "SOE Valuation: An Ongoing Challenge for Equitization," Business Issues Bulletin, VCCI, May.
- Vietnam News Analysis, 1999. "*Problems in Privatizing State-Owned Enterprises*," September 25.
- Vu Cuong. 2004. "Debts set to Sink SOE Equitization," *Vietnam Investment Review*, October 4.

Abstract

A Study on the ‘Equitization’ of the State-Owned Enterprises in Vietnam

Son Jungshik
(Hanyang University)

The state sector was one of the most important pillar to support the central command economic system in a socialist economy like such as Vietnam. However, the Vietnamese government began to dismantle the mighty state sector by ‘equitization’ of the state-owned enterprises(SOEs) from the mid-1980s.

‘Equitization’ is different from ‘privatization’, because the state could hold part of the stocks of the equitized enterprises. The main purpose of the equitization in Vietnam is to promote efficiency of the state-owned enterprises by turning the management from the state to the private sector.

Equitized state-owned enterprises have shown promising financial and operational performances in management. The main factors which have resulted in such outcomes are a few: First, a new incentive system was introduced. After equitization, the high management can become to be able to participate in the profit sharing. Second, autonomy in management is allowed.

Unfortunately, the government attempts of the equitization has not progressed as the government planned and hoped due to many obstacles. First, central government could not pursue the equitization policy due to its own lack of confidence for the new untested policy attempts. Second, there were political resistances from the internal interest groups such as managers and labors of the state-owned enterprises to be equitized. Third, even the equitized state-owned enterprises maintained the old practices and systems of the SOE era that were detrimental in promoting efficiency. Fourth, surplus labor problems exist. Fifth, problems of asset valuations are very tricky and difficult to solve. Sixth, non-paid loans of SOEs to the state-owned banks have become a big obstacle. Seventh, lack or under-development of the social infra-structure have also become an obstacle.

The obstacles would become a useful reference for North Korea when she attempts dismantling her state sector for marketization some day. She could learn from the Vietnamese equitization reform process very useful lessons.

Key Words: Vietnam economy, State-owned enterprises(SOEs), Equitization, North Korea.