

중국경제 현안 브리핑

03-39호 / 06월 20일

중국의 중복투자 현황 및 정책방향

1. 개요

- 지난 몇 년간 중국부는 산업구조 고도화와 경제의 질적 성장을 심각하게 제약해 온 중복투자 문제를 해결하기 위해 대대적인 퇴출과 진입제한 등 각종 정책과 조치를 시행해 왔으나, 별다른 성과를 보지 못하고 있음.
- 최근 들어 국가가 투자를 제한하는 일부 업종에서 투자가 다시 증가하고 있으며, 특히 하이테크 부문 투자의 급증이 새로운 양상의 중복투자를 유발함.
- 각 지방정부는 지역경제 수준이나 수요를 고려하지 않고 무분별한 기초시설 공사를 추진하기도 함.
- 또한 각 지방정부와 국유기업 책임자는 투자결정권을 보유하면서도 투자 결과에 대한 책임은 지지 않음으로써 중복투자를 더욱 가중시킴.
- 최근 국무원발전연구중심(DRC)은 중복투자 문제의 근본적인 해결을 위해서는 경제체제개혁을 심화함과 동시에 투자주체의 다원화, 투자심사 기준 강화 등 행정감독 강화 및 정책조치가 필요하다고 건의함.

2. 최근의 중복투자 현황과 특징

□ 개혁개방 이후, 특히 지난 5년간 중국정부는 산업구조 고도화와 경제의 질적 성장에 커다란 제약요인이 되고 있는 중복투자 문제를 해결하기 위한 각종 정책과 조치를 시행해 옴.

- 정부는 산업정책을 통해 기초시설 건설을 지원하고 농업효율 제고, 첨단기술 산업과 서비스산업의 발전을 추진함.
- o 1998-2002년 기간중 발행된 6,600억 元의 장기건설국채, 3조 2,800억 元의 은행대출과 기타 사회투자는 대부분 기초시설 건설에 투입됨.
- 또한 품질이 열악하거나 심각한 자원소모와 환경오염을 유발하고 안전시설이 미비된 기업에 대한 폐쇄조치를 통해 일부 과잉설비를 도태시킴.

<표2-1> 2001년말 현재 업종별 폐쇄공장 숫자와 감산량

업종	공장수	감산량
방직업(면방직, 모방직)	979만 개	
석탄업	석탄광 58,000개	3억 톤
철강업	85개(폐쇄 혹은 정지)	394만 톤
정유업	111개	1,100만 톤
시멘트업	3,894개	9,450만 톤
유리업	238개(생산라인)	2,855만 상자

- 최근 수년간 과잉생산설비의 축소는 시장수급 상황을 개선하고 중국경제의 질적 성장과 효율 제고에 상당한 역할을 함.

□ 그러나 중국경제의 중복투자 현상은 여전히 개선되지 않고 있으며, 최근에는 새로운 형태의 문제들에 직면하고 있음.

- 첫째, 최근 몇 년간 철강, 시멘트, 유리, 철합금 등 국가가 금지하거나 과잉공급 상태에 있는 업종에서 중복투자가 급격히 증가하고 있음.
- o 1999년이래 신규로 건설에 착수했거나 계획중인 유리생산라인은 39개, 생산능

력은 8,788만 톤에 달함. 새로 늘어난 생산설비는 도태시킨 생산설비의 몇 배에 해당함.

- 현재 국내 전해알루미늄 생산능력은 400만 톤, 건설중이거나 계획중인 45개 신규항목이 완성될 경우 700만 톤에 달하게 되지만, 2005년까지 연간 전해알루미늄 수요는 500-550만 톤에 불과할 전망이다.
- 현재 시멘트 생산능력은 7억 톤이나 되지만 2005년까지 연간 수요는 6억 톤에 불과할 전망이다.

- 둘째, 정보통신 등 하이테크산업 부문의 과잉 중복투자가 나타남.

- 북경, 상해, 심천 등 대도시 반도체 투자 규모는 국내수요와 수출물량을 합친 것을 훨씬 초과하는 것으로 추산되고 있음.
- 전국 특히 동북지역 광케이블 부문에서 심각한 중복투자가 나타나고 있으며, 국가 공용통신망의 유희설비가 늘어나고 있음.

- 셋째, 각급 지방정부는 지역경제 수준이나 시장수요를 고려하지 않고 기초시설 건설을 추진하고 있음.

- 국내 공항이나 고속도로, 연해, 연강(沿江)지역 등의 과다한 대형공사는 유희시설 증가를 초래함.

- 넷째, 중앙정부의 금지조치에도 불구하고, 동부지역의 낙후된 공업설비나 오염기업, 과잉생산 시설 등이 폐기되지 않고 서부 지역으로 단순 이전되고 있음.

3. 중복투자 지속의 주요인

□ 중국에서 중복투자 현상이 크게 개선되지 않는 근본 원인은 경제체제상의 문제와 관련이 있음.

- 주요 투자주체인 각급 지방정부와 국유기업이 권한만 행사하고 책임은 지지 않는 관행이 지속됨.

- 2001년 전사회 고정자산투자총액 3조 6,898.4억 元 중에서 국유투자자 개인 및

사영투자는 각각 1조 7,6.7억 元과 5,308.1억 원을 기록함. 즉 국유기업 고정자산투자는 40%에 달하나 개인 혹은 사영경제 고정자산투자는 10%에 불과함.

- 국유기업투자 비율이 높은 상황에서 각급 지방정부와 국유기업은 투자결정권만 보유하고 투자성과에 대한 최종 책임은 지지 않기 때문에, 지방정부 혹은 국유기업 경영자들이 실적 위주의 과잉투자 관행을 지속함.

- 국유기업의 퇴출메커니즘 미비로 과잉투자가 줄어들지 않고 있음.

- 투자결정권자는 생산량이나 투자실적에만 관심을 갖기 때문에 제품의 판로가 없어 손실을 입는 경우에도 생산을 중단 혹은 조정하지 않음. 또한 국유기업은 정부의 각종 특혜나 지원을 통해 손실을 보전받을 수 있음.

- 각급 지방정부는 투자정책결정권을 이용하여 일부 업종을 독점, 중복투자를 더욱 심화시키고 있음.

- 지방정부는 이미 공급과잉인 일부 업종에서 다른 지방 기업이나 제품의 진입을 차단한 채 생산을 증가시킴.
- 일부 지역은 현지 기업에게 토지사용상의 특혜를 제공하거나 감세, 면세 등의 조치를 통해 불공정 경쟁을 초래함.

4. 향후 정책방향

- 최근 국무원발전연구중심(DRC)은 대정부 정책건의 보고서에서 중복투자 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 경제체제개혁을 심화함과 동시에 행정적인 감독 강화 및 정책조치가 필요하다고 강조함.

- 과거에는 소형기업만 퇴출시켰지만, 금후로는 수 억 元 혹은 수십 억 元 규모의 대형 프로젝트에 대해서도 시장수급에 근거하여 엄격한 심사를 통해 건설을 제한해야 함.

- 하이테크 산업이나 기초시설은 대부분 투자규모가 크기 때문에 과잉투자가 생기지 않도록 특별한 주의가 필요함.
- 일부 지방에서는 하나의 대형프로젝트를 몇 개 항목으로 쪼개어 중앙의 심사

를 회피하는 사례도 적지 않은바, 이에 대한 철저한 감독이 필요함.

- 투자정책 결정자가 투자결과에 대해서도 책임을 지도록 함과 동시에 투자주체를 다원화시켜야 함.
- o 투자주체의 다원화를 위해서는 각종 투자제한을 철폐하여 민간투자의 활성화를 더욱 촉진시켜야 함.
- o 정부 직접적인 투자를 줄이고 기초시설, 공공시설 등 부문에 민간투자나 외국인투자를 적극 참여시켜야 함.
- o 경쟁력을 갖춘 민간 우량기업의 주식상장을 지원하고, 중외합자·합작 등을 통한 기업의 주식제 개편도 서둘러야 함.

□ 정부가 경제적, 행정적 수단을 이용하여 산업정책에 부합하는 투자를 유도하며, 동시에 업종 표준 등을 제정함.

- 국가 장려산업의 경우 세제상의 특혜나 자금 지원을 강화하며, 과잉공급 업종에 대해서는 진입을 제한함.+
- 중복투자가 심한 업종에 대해서는 정부가 국제표준에 맞는 기술수준, 환경기준, 안전생산기준 등을 엄격히 적용함.(***)