

Current Issues of the Chinese Economy

KIEP 북경사무소 브리핑

대외경제정책연구원 www.kiep.go.kr 137-747 서울시 서초구 양재대로 108 2010년 10월 28일

**중국 ‘신36조(新36條)’의
특징과 전망**

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

- 중국 국무원은 민간자본의 공공부문 투자확대 내용을 담은 ‘신36조’를 발표함.
 - ‘신36조’는 ‘구36조’가 가졌던 정책실현의 한계를 극복하고자 새롭게 발표한 것으로, 경기 부양책으로 인한 국진민퇴(国进民退) 현상, 투자과열 현상에 대한 해결책으로 제시되었음.
 - 중앙정부 개혁의 첫 신호, 제3차 중대한 체제개혁, 경제성장의 새 동력, 민간투자의 원년, 30년 개혁개방정책의 새로운 기회 등으로 해석되고 있음.
 - 중국경제의 지속가능한 성장을 위한 장기적인 전략으로, 일부 독점산업에 경쟁력을 심어주기 위한 조치임.
- ‘구36조’는 민간투자보다 외자선호, 세부규칙 부재, 일관된 정책부재로 인한 시장의 신뢰 상실, 민간기업의 대출문제 등 많은 문제점들을 가지고 있었음.
- ‘신36조’는 국내 민간자본의 투자유도, 명확한 세부조치, 국유자본의 투자범위 명시, 민간투자의 진입허용, 정부의 역할 변화 등을 특징으로 하고 있음.
- ‘신36조’의 시행으로 2010년 1~7월 민간투자가 31.9% 증가하였으며, 앞으로 더욱 증가할 것으로 전망되지만 일부에서는 우려와 회의적인 의견도 존재함.
 - 의료 서비스업, 도시 인프라 산업, 교육산업, 금융산업 등에서 민간기업에 많은 기회가 있을 것으로 전망됨.
 - 민간기업들은 더욱 자유로운 경쟁기회를 부여해 줄 것을 요구하고 있으며, 시장진입장벽과 각종 보이지 않는 제한들에 대한 의구심, 정부 정책의 신뢰상실 등을 이유로 정부의 지속적인 후속조치들과 보완책을 지켜봐야 할 것이라고 주장함.

1. 개요

가. '신36조'의 개요

- 중국 국무원은 2010년 5월 7일 민간자본의 공공부문 투자 확대 내용을 담은, 전체 36조의 '민간투자가 건강하게 발전하도록 장려 유도하는 것에 관한 국무원의 약간의 의견(이하 '신36조')'¹⁾을 발표함.
- '신36조'는 지난 2005년 2월에 발표된, 일명 '구36조'라 일컬어지는 '사영업체 등 비공유제 경제의 발전을 장려하고 지지, 인도하는 것에 관한 국무원의 약간의 의견'²⁾이 가졌던 정책 실현의 한계를 극복하고자 새롭게 발표한 것임.
- 정부와 공공부문의 독점으로 민간자본의 진출이 어려웠던 교통운송, 수도, 철도, 군수, 석유, 통신, 항공등의 산업에 대한 민간투자를 허용 또는 장려하는 내용을 담고 있음.
- 향후의 정책방향은 공유제 경제와 비공유제 경제를 지속적으로 발전시키는 동시에, 공유제 경제에도 민간자본의 투자를 유도하여 혼합소유제 형태의 경제를 발전시키는 데 있음.
- '신36조' 발표는 중앙정부 개혁의 첫 신호로 많이 해석되고 있으며, 일부 언론에서는 제3차 중대한 체제개혁, 경제성장의 새 동력, 민간투자의 원년 등으로 평가하고 있음.

나. '신36조'의 배경

- '신36조'는 정부의 경기부양책에 의한 국진민퇴(国进民退)³⁾ 현상, 투자과열 현상에 대한 해결책으로 제시되었음.
- 중국이 2008년 경제위기를 극복하는 과정에서 국유기업 등 국유경제가 더욱 확대되고 있는 현실에 대한 우려를 보여주고 있음.
- 정부의 경기부양책으로 과열현상을 보인 민간자본의 투자처를 확대하기 위한 조치로, 최근 적절한 투자처를 찾지 못한 민간자본은 주식, 부동산, 석탄, 황금, 심지어는 마늘에까지 과도하게 투기하는 현상을 보였음.

1) 国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见.

2) 国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见.

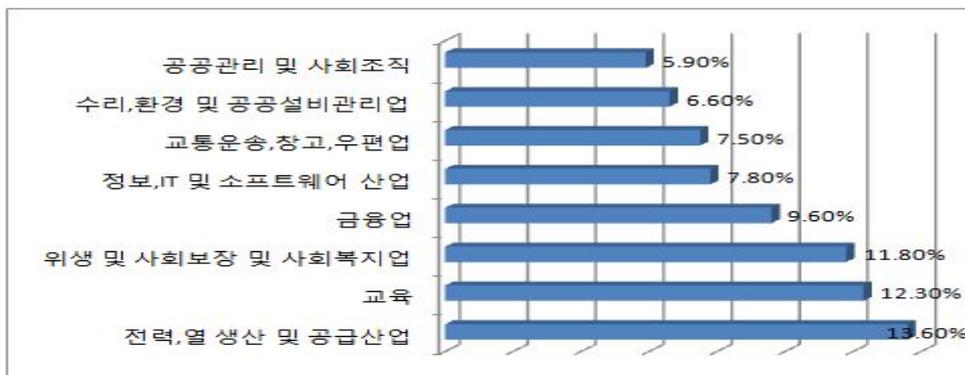
3) 국유경제의 확대 및 민간경제의 축소를 말함.

- 중국 전국공상연합회(全国工商联)에서 발간한 '2010년 중국민영기업 500대 기업 분석보고서' 4)에 의하면, 44%인 221개 기업들이 3년 내에 부동산산업에 투자할 의향이 있다고 밝힘.

■ 중국경제의 지속적인 성장과 일부 독점산업의 경쟁력을 강화하기 위한 조치임.

- 한 연구에 의하면, 중국 80개 산업 중 국가자본을 허용한 산업은 72개, 외자 진입을 허용한 산업은 62개, 민간자본이 참여한 산업은 41개로 조사되었고, 주요산업의 민영기업 비중은 [그림 1]과 같음.
- 30여 년의 개혁·개방 이후 중국은 많은 민간자본을 축적해 왔고, 특정산업에 대한 과도한 투자가 높은 리스크를 형성하여 왔음.
- 민간자본이 새로운 산업에 진입할 경우, 많은 어려움이 예상되나 자원의 효율적 배치를 통해 독점의 폐해를 없애는 효과가 기대됨.
- 빈부격차, 소득분배, 실업문제 등 중국경제가 가진 문제점들을 민영경제 확대를 통해 해결하려고 함.

그림 1. 주요 산업별 민영기업의 비중



자료: 『经济观察报』(2010. 8. 2), 「油企对接不欢而散 新36条引来观望」.

■ 또한 민영기업의 발전을 유도하고, 국유기업과 민영기업의 공정한 경쟁을 위한 환경을 조성하기 위한 조치임.

- 중국 개혁·개방 이래 80% 이상의 신상품과 65% 이상의 과학기술성고가 민영기업에 의해 창조되었고, 전국 56개 첨단IT단지의 기업들 중 80% 이상이 민영기업임.
- 국유기업과 민간기업의 공정한 경쟁을 위한 환경이 조성되어야 하며, 이를 위하여 국유

4) 『中国民营企业500家分析报告』(2010).

기업이 누리는 특별권리(특히 토지문제)나 보조금이 철폐되어야 함.

- 이러한 점에서 '신36조'는 미완성된 중국 개혁·개방 정책이 새롭게 도전하는 기회이며, 이를 성공시키기 위해서는 각 지방정부와 각 부문의 노력이 필요함.
- '구36조'가 발표된 이듬해에 '국유자본조정 및 국유기업 촉진에 대한 지도의견'⁵⁾이 발표된 것처럼, 앞으로 여러 가지 후속조치들에 의해 보완해야 할 필요가 있음.
- 정부는 국유기업의 사업 영역을 명확하게 설정하여 이익이 나지 않는 공공재 부문에서 민간기업의 퇴출로 이어지지 않게 해야 함.

2. '구36조'와 '신36조'의 비교

가. '구36조'의 한계

- '구36조'는 다음과 같은 네 가지 주요 문제점들을 가지고 있었음.
 - 첫째, 원칙상 '구36조'가 외자와 민간투자를 차별하지 않았지만 외자의 평균투자액이 크고 첨단기술이전 등의 이점 때문에 외국자본을 선호하고 민간투자를 경시했음.
 - 둘째, '구36조'의 세부규칙들이 부족하고 모호한 부분들이 많아 일부 지방정부가 민간 투자를 제한하여 독점산업으로의 진입을 어렵게 했음.
 - 셋째, 정부의 일관된 정책 부재로 인해 민간투자자의 신뢰를 잃음.
 - 넷째, 민간기업의 대출문제가 해결되지 않아서 중소 민간기업들은 규모가 작은 중소은행의 대출을 의존했음.

나. '신36조'의 특징

- 외자를 끌어들이지 않고 민간자본의 투자를 유도함
 - 중국경제가 빠르게 성장하면서 외환보유고가 2조 5천억 달러에 달하고 무역의존도가 70%에 이르지만 무역마찰은 심화되는 상황에서, 경제성장의 동력을 국내로 전환하려는 의도임.

5) 关于推进国有资本调整和国有企业重组的指导意见.

- 민간투자에 대한 세부조치를 구체적으로 명시하여 정책집행을 용이하게 했으며 일정한 원칙과 방법을 제시함.
- '구36조'는 7개 부문, 36개의 정책으로 구성되어 있는데, 그 중 7개 정책만이 민간투자의 시장진입에 관한 것이며 '조건에 맞는, 자질이 있는 기업'이라는 애매모호한 표현을 사용하고 조건과 자질에 관한 세부적인 명시를 하지 않아 사실상 민간투자를 어렵게 하였음.
- '신36조'는 12개 부문, 36개의 정책으로 구성되어 있으며, 이 중 18개 정책이 민간투자의 시장진입에 관해 구체적으로 명시하고 있음.
- 예를 들면, '민간자본의 기초인프라 산업 진입을 인도하고 독려한다'고 설명하면서 교통운수 건설, 수리공정 건설, 전력건설 등 비교적 상세히 설명하여 애매모호한 표현들이 대폭 줄었음(표 1 참고).

표 1. '신36조'가 규정하는 민간자본의 공공부문 투자 분야

영역	분야	세부 분야
기초산업 및 기초시설	교통운수 건설	고속도로, 수운, 항구·부두, 민영공항, 항공시설 건설
	수리 건설	농용수리 시설 등
	전력 건설	풍력, 태양력, 지열, 생물 등을 이용한 새로운 에너지산업
	석유·천연가스 건설	석유개발 및 탐사, 저장 및 수송 분야
	통신 건설	기초통신운영 분야
	토지정리 및 광산자원 개발	광산지질 환경복구 분야, 광산권 시장
시정부 사업 및 정책성 주택건설	시정부 공공사업	도시상수도, 가스공급, 난방, 하수 및 쓰레기 처리, 대중교통, 도시녹화 등
	정책성 주택 건설	서민 주택, 공공임대주택 등
사회사업	의료사업, 사회교육사업, 사회복지사업, 문화·여행 및 체육 산업	
금융업	민간자본의 금융기구 설립	
상업·무역·유통	상품 도소매, 현대물류	
국방과학기술	국방과학기술공업 투자 및 건설 분야	
국유기업 개혁	민영기업이 주식참여, 주식지배, 자산매입 등 다양한 방식을 통해 국유기업 개혁에 참여	

자료: 『国务院』(2010. 5. 13), 『国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见』.

- 정부의 투자범위를 명확하게 명시하여, 민간기업과 같이 이익을 추구하지 않을 것이라는 믿음을 심어줌.

- '구36조'는 국유자본의 진입분야를 설명하지 않아서 결과적으로 국유자본의 모든 영역에서 민간자본과 경쟁했는데 이는 정부가 심판과 경기 참가를 동시에 하는 모순된 모습을 보인 것임.
- '신36조'는 정부의 투자범위를 명확하게 제시하고 있으며, 정부는 주로 국가안전, 비효율적인 경제 및 시장에 투자하며 국유자본은 국민경제의 주요산업과 핵심산업에 투자해야 한다고 명시하고 있음.
- '신36조' 이후 국유자본은 소수의 핵심산업에 투자하기 때문에 민간자본이 빠르게 발전할 것으로 전망되고 있음.

■ 민간투자는 독자 또는 지주회사 형태로 진입할 수 있음.

- '구36조' 중 민간투자는 주식참여 방식으로만 전력, 통신, 철도, 민간항공, 석유 등의 독점산업에 진출할 수 있으며 비독점산업 분야는 독자, 지주회사 방식으로 참여할 수 있다고 명시하고 있음.
- '신36조'에는 일부 산업(통신·석유·천연가스 등)에는 민간자본을 주식참여 방식으로 제한했지만, 고속도로건설·수운·항만·공항·수력발전소 등과 같은 많은 독점산업들에 독자방식으로 참여할 수 있도록 허락하였음(표 3 참고).
- '신36조'에는 '구36조'에서 그동안 크게 제한을 둔 금융서비스업(촌진(村镇)은행, 대출회사, 농촌자금상호보조사 등)에 민간자본이 참여할 수 있음을 밝힘. 중국정부는 이 조치로 인해 중소기업 대출문제가 해결되면서 민간경제의 새로운 동력이 되기를 희망하고 있음(표 2 참고).

■ 5) 정부의 역할이 '감독'에서 '서비스'로 전환되면서 민영기업의 경쟁력이 강화됨.

- '구36조'에서 정부는 비공유기업과 노동자의 권익을 보호하고 노동조건을 개선하는 등 '감독'의 역할을 명시하고 있지만, '신36조'의 합리적인 법 체제로 인하여 이런 역할의 중요성이 점점 감소하고 있음.
- '신36조'는 정부의 서비스 역할을 강조하고 있는데, 민간기업의 연구개발비 투입을 장려하고 자주혁신을 제고해야 한다고 명시하고 있음.
- 하지만 철도, 핵 발전소, 대형금융기관 등의 산업에서는 여전히 독점을 유지하고 완전 개방하지는 않고 있음(표 3 참고).

표 2. '신36조'와 '구36조'의 비교(산업별 개방)

산업	'신36조'	'구36조'
교통운수: 수상운수, 도로운수, 도시교통운수업 및 항공운수업	철도업을 제외하고 완전개방	지지, 인도 및 기준 제시
전력	핵발전소를 제외하고 완전개방	지지, 인도 및 기준 제시
금융서비스	촌진 은행, 대출회사, 농촌자금보조사의 설립 및 완전개방	지지, 인도 및 기준 제시
위생, 사회보장, 사회복지	정책지원에 의한 완전개방	진입을 허락하고 감독 관리를 강화
교육업	입법지원에 의한 완전개방	진입을 허락하고 감독 관리를 강화

자료: 『国新证券』(2010. 5. 21), 「新36条: 重在投资」.

표 3. 일부 개방되었지만 아직 독점을 유지하는 산업

산업	내용
통신	민간자본의 통신서비스 부가가치 창출은 지지
석유·천연가스	민간자본의 석유, 천연가스 개발탐사는 지지
토지정리 및 광산자원	민간자본참여를 유도
대형금융기관	지분제한 기준을 상향
철도운수	독점 유지
국방기술공업	독점 유지
시정부 공용사업	독점 유지

자료: 『国新证券』, 2010. 「新36条: 重在投资」(2010.5.21)

3. 전망

가. 투자와 거시정책으로의 파급효과

- 국가통계국 발표에 의하면, '신36조'의 시행으로 2010년 1~7월 민간투자가 31.9% 증가하면서 5개월 연속 고정자산 투자 증가율을 상회하고 있음.
- 민간투자가 대도시 및 진급도시(城镇) 고정자산 투자의 52%를 차지하면서 전년동기대비 2.7% 증가함.

- 2010년 상반기 고정자산 투자가 GDP 성장률에 미치는 영향은 59.1%로, 상반기 GDP 성장률 중 6.6%를 견인하였음.

■ '신36조'에 의하여 민간투자는 더욱 증가할 전망이다.

- 중국정부의 대규모 경기진흥정책이 단기적이며 지속가능한 성장에는 한계가 있기 때문에, '신36조'를 통해서 장기적인 경제성장 동력의 전환을 모색하고 있음.

- '신36조'는 첫째, 정부투자 대신 민간투자를 끌어들이고, 둘째, 현재의 건축정책들이 투자에 마이너스 영향을 미치지 않도록 하기 위한 조치이며, 셋째, 어느 정도 하반기의 건축정책들에 대한 의지를 반영하는 것으로 해석할 수 있음.

■ 중국정부는 '신36조'가 거시경제정책에 부분적인 영향을 미치고, 특히 과열된 부동산 시장 안정에 기여하기를 희망하고 있음.

- 중국정부는 2008년부터 과열된 부동산 경기를 가라앉히기 위하여 강력한 부동산 정책을 실시하고 있음.

- 지방정부가 토지경매 시장을 독점하고 도시화를 통제하고 있는 상황에서 저금리대출이 민간자금의 투자를 부추기면서 부동산 거품을 조장하고 있음.

- 그러나 정부가 안정적으로 주택을 공급하고 토지공급제도를 혁신하여 관련된 법 체계를 확보한 후, 여러 산업으로 민간투자를 유도할 때 부동산 시장이 안정될 것임.

나. 관련된 산업으로의 파급효과

■ 쿠오신증권(国新证券)은 '신36조'의 혜택을 받을 주요 산업으로 의료, 도시인프라, 교육, 금융 등 4개 산업을 주목함.

- 의료사업은 그동안 독점산업이었으며 자본회수율이 높았기 때문에, 민영의료기관이 공공위생 서비스를 제공하면 기본의료 서비스와 의료보험 서비스는 그 수준이 향상될 것임.

- 도시인프라 사업은 도시화가 진행될수록 더욱 성장가능성이 높을 것으로 예상되며, 주요 경제권인 주장강 삼각지, 베이징-천진경제지구의 투자 잠재력도 여전히 좋아 민간 자본의 흡입력이 클 것으로 전망됨.

- 유치원부터 각종 사회교육기관까지의 교육기관에 대한 민간투자의 흡입력도 더욱 높아질 것임.
- 민간자본의 촌진(村鎮)은행, 대출회사, 농촌자금상호보조사 참여가 중소기업과 농촌의 대출문제를 해결해 줄 것으로 기대하고 있음.
- 석유개발 및 탐사, 저장 및 수송 분야에 대해 민간석유기업들은 좀 더 개방할 것을 원하고 있음.
- 현재 비국영기업의 원유수입은 할당제로 운영하고 있으며(매년 초, 상무부와 국가발전개혁위원회로부터 수입한도를 할당받음), 5대 국영정유기업들은 시장수요에 따라 수입을 하고 있기 때문에 이에 대한 개선을 요구하고 있음.
- 민영기업들의 매년 원유수입량은 2530만 톤으로 총 수입량의 10% 내외로 상무부가 할당하고 있으며 중국상업연합회에 등록된 기업 수는 600개임.
- 현재 민간기업들의 주된 관심사는 민간자본이 원유와 관련된 분야에 진출하는 것임.

다. 우려의 목소리

- '신36조'는 민영기업에 대한 제한을 철폐하는 조치이지만, 실제로 각종 산업별로 어떻게 적용될지가 관건임.
- '신36조'가 겉으로는 민간자본의 진입을 완전 개방하는 것처럼 보이지만, 실제로 철도, 통신, 에너지와 같은 독점산업 진입 후 각종 보이지 않은 제한들에 부딪히게 될 것이라는 비판도 있음.
- 민간기업들이 정부의 정책에 갖는 신뢰는 그리 깊지 않음. 이들이 필요로 하는 것은 특별한 지원과 관심이 아니라 공평하고 공정한 경쟁을 할 수 있는 시장 환경임.
- 국가가 정책을 발표하고 세부정책의 실시를 관련된 부문에 조치한 후, 정책의 효과와 진행상황을 계속 모니터링하고 관련 정부부처와 지방정부가 세부조치들을 지속적으로 마련하고 발표하는 것이 필요함.
- 민영기업과 국영기업의 격차는 여전히 크며, 민영기업이 참여할 수 있는 새로운 전략산업의 개발이 시급함.

- 『2010년 중국민영기업 500대 기업 분석보고서』에서 장수사강(江苏沙钢)그룹, 쑤닝(苏宁)전기, 레노버(联想)의 매출액이 각각 1,463억, 1,170억, 1,063억으로 1,2,3위를 차지함.
- 그러나 중국의 2대 국유기업인 차이나 모바일(中国移动)과 페트로차이나(中国石油)의 2009년 순이익은 1,151억 6,600만 위안과 1,033억 8,700만 위안으로 두 국영기업의 순이익 합계는 500대 민간기업의 순이익 총액을 초과함.
- 500대 민간기업 중 가장 순이익이 높은 항저우 와하하(杭州娃哈哈) 그룹의 경우 2009년 순이익이 87억 8천만 위안임.
- 전국공상연합회(全国工商联) 황명푸(黄孟复) 총재는 500대 민간기업 중 308개 기업이 제조업인 현재 구조에서 벗어나 새로운 전략산업을 개발해야 한다고 주장하며, 500개 기업 중 36개 기업이 바이오 의약품 개발에 26개 기업이 신재생에너지 산업에 종사하고 있다고 밝힘.

라. 이어지는 정부의 후속조치

- 중국 국무원은 9월 6일 내륙기업간 인수합병을 유도하는 '국무원의 기업합병 및 재편에 관한 의견'⁶⁾을 발표함.
- 인수합병을 통해 산업집중도를 높이고, 규모화 및 경영효율화를 제고하여 글로벌 경쟁력을 갖춘 대형 기업을 육성하겠다는 의도임.
- 특히 자동차, 철강, 시멘트, 기계제조, 알루미늄, 희토 등을 중점 산업으로 선정해 조정 및 진흥계획을 실현하겠다는 의지를 밝힘.
- 위 의견에서 언급하는 기업은 국영기업과 민영기업을 구분하지 않고 있어 '신36조'를 지원하는 후속조치로 해석되고 있음.
- 이번 의견에서 민영자본 시장진입을 완화하고 독점산업을 개혁하여 모든 업종과 영역이 개방될 수 있도록 법률과 법규를 제정할 것이며, 주주권비율 등의 규제도 완화할 예정이라고 밝힘.
- 그러나 일부 독점산업의 시장 진입장벽이 이미 높기 때문에, 제도적인 진입장벽 철폐가 반드시 민간자본의 진입을 의미하지 않는다는 회의적인 시각도 존재함.

6) 国务院关于促进企业兼并重组的意见.

참고자료

- 『国务院』. 2005. 「国务院鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见」.
(2월 19일)
- 『国务院』. 2010. 「国务院鼓励引导民间投资健康发展的若干意见」.(5월 13일)
- 『国务院』. 2010. 「国务院促进企业兼并重组的意见」.(9월 5일)
- 『国新证券』. 2010. 「新36条：重在投资」.(5월 21일)
- 『凤凰周刊』. 2010. 「新36条能否重启一场新改革？」.(6월 5일)
- 『中国经济时报』. 2010. 「新36条为民营油企打开一扇门」.(5월 21일)
- 『中国经济时报』. 2010. 「工商界人士建言落实新36条」.(5월 21일)
- 『21世纪经济报道』. 2010. 「新36条：结构调整的催化剂」.(5월 24일)
- 『中国新闻网』. 2010. 「统计局发言人：1-7月份民间投资增长率为31.9%」.(8월 11일)
- 『经济观察报』. 2010. 「油企对接不欢而散 新36条引来观望」.(8월 2일)
- 『第一财经日报』. 2010. 「民企500强去年净利总和不敌央企两巨头」.(8월 30일)
- 『中国经营报』. 2010. 「工信部 指标管理地方兼并重组」.(9월 13일)

자료 정리: 칭화대학교 경제관리학원 박사과정 문익준 (pukkajoon@gmail.com)